

再否決された「大阪都構想」と大都市制度改革の課題

福島 義和

はじめに一府と市の対立は？

5 年前の 2016 年、大阪市は『総合区・特別区（新たな大都市制度）に関する意見募集・説明会資料』（大阪府・大阪市副首都推進局作成）の小冊子（A4、43 頁）を準備し、約 270 万人の大阪市民に向けて住民説明会を 6 ヶ月間にわたり実施した。当時大阪市大の都市研究プラザに研究員として 1 年間在籍していたこともあり、当然住吉区の説明会に顔を出した。膨大に積みあげられた小冊子の山を横目でみながら、大きな会場に入ると 100 名近くの区民が陣取っていた。市立住吉市民病院（住之江区）の廃止に反対するグループがいたが、より鮮明な記憶は吉村市長が「知事と市長がこんなに仲良く、舞台（会場）に立つことは今までになかった」とニコニコしながら壇上で誇らしげに語っていた光景である。このとき初めて「府市あわせ」（不幸せ）の問題を深く意識するようになった。

もう少し時間を戻すと、元大阪市民であった筆者が若かった頃、市長の名前は良く知っているが、知事の名前はすぐには思い出せなかった記憶がある。基礎自治体である大阪市は身近な住民サービスの提供が根幹にある。この住民サービスの拡充を 4 つの特別区で担うとするのが後述する大阪都構想である。ところが当時の大阪市は財政的状況が悪く、長期にわたる経済的低迷に加え、多くの公共事業で府と市が競合する政策が目立っていた。いわゆる「二重行政」につながる問題である。そもそも政令指定都市の大都市大阪市と広域自治体の大阪府の確執はいつ頃からなのか？

戦後まもない 1947 年 5 月に大都市に府県並みの権限を与える特別市制度が地方自治法に明記されたが、五大府県側の強い反対にあった。そこで代替案として 1956 年の地方自治法再改正によって導入された政令指定都市制度^{注1)}が創設された。そのため府市の不幸せな関係が決して解決されたわけではなかった。むしろ「妥協の産物」^{注2)}なる政令指定都市制度が、その後拡大・発展する大阪市の大きな悩みになる。

注 1；横浜市、名古屋市、京都市、大阪市、神戸市が旧五大都市であり、これら人口 100 万以上の都市（ただし、神戸市は人口が 97.9 万）が 1956 年に最初の政令指定都市になる。その後緩和された人口規模の水準によって政令指定都市の数が飛躍的に膨張し、現在 20 の都市が指定されている。

注 2；「政令指定都市の誕生から膨張まで」の第 1 章で、北村亘（2013）が政令指定都市制度の誕生の複雑さを指摘した言葉である（『政令指定都市—百万都市から都構想へ』中公新書）。

I 章 「日本維新の会」の歩みと課題

「日本維新の会」関連の年表（表 1）から、注目すべき事が 4 点ある。

第一点は大阪の地域政党「大阪維新の会」がわずか 2 年余の短期間に国政政党「日本維新の会」に変身したことである。ここで留意すべきことは 2008 年の橋本徹氏の大阪府知事選の支援にも、2009 年 4 月の松井一郎府議らの「自民党・維新の会」の立ち上げにも自民党が支援していることである。言い換えれば「日本維新の会」は誕生初期から中央政権との結びつきが強く、明らかに自民党から派生した政党である。

表 1 「大阪（日本）維新の会/大阪都構想」関連年表

- 2004; 太田房江知事「大阪新都」構想⇒基礎自治体重視の大都市統治制度
 - 2008; 橋下徹知事⇒自民党や公明党の支持
 - 2009; 松井一郎府議ら「自民党・維新の会」
 - 2010; 平松邦夫市長との対立、橋下知事地域政党「大阪維新の会」で「大阪都構想」⇒「中京都」構想、「新潟州」構想（2011）
指定都市市長会、「特別自治市」制度提案⇒道府県から独立するために、政令指定都市に権限や財源を移譲
 - 2011; 松井知事、橋下市長⇒大勝の統一地方選からダブル選へ
 - 2012; 大都市地域特別区設置法（大都市法）⇒大阪都構想の根拠法、特別区設置可能
国政政党「日本維新の会」⇒橋下市長「西成特区構想（2013～18）」
 - 2013; 大阪府・大阪市特別区設置協議会⇒知事、市長、府・市議員で構成
横浜市「特別自治市」大綱発表⇒県並みの権限と財源
 - 2014; 維新と「結いの党」が合流、「維新の党」誕生
府市両議会、都構想の協定書（設計図）を否決
 - 2015; 都構想の住民投票、僅差で否決⇒特別自治区が争点？、橋下政界引退
都構想再挑戦でダブル選⇒松井知事、吉村洋文市長
静岡県「静岡型県都構想」⇒県と静岡市を一体運営
 - 2016; 党名を「日本維新の会」に変更
 - 2017; 大阪府・大阪市副首都推進局「副首都ビジョン」⇒府市一体
特別区設置協議会、再度設置⇒都構想案、議論再開
 - 2018; 地下鉄の民営化⇒全国で最初
大阪市（咲州）で万博開催を決定
 - 2019; 住民投票の実施時期、公明党と決裂⇒クロス選（吉村知事と松井市長）
 - 2020; 二回目の住民投票⇒再度僅差で否決
松井市長「都構想」簡易版⇒広域行政の一元化条例案、総合区設置案
指定都市市長会、「特別自治市」制度の早期法制化を臨時提言
 - 2023; 吉村知事、松井市長の任期満了（4 月）
- （出所）砂原（2012）、北村（2013）、日本経済新聞（2020.1.5）、朝日新聞（2020.4.19）などから作成

第二点は国民政党「日本維新の会」の拡大戦略が、市民生活の充実に必要な公共財^{注3)}（特に医療・福祉・教育など）の確保より、万博やI Rの誘致などにみられるように経済成長に強くシフトしていったことである。数の論理がすべてに優先し、選挙に勝てば全てを託されているといった選挙万能主義の考えである。その考えを産み出したのは大衆（有権者）のポピュリズムの雰囲気である。筆者が参加した前述の住吉区の住民説明会も、行政側の一方的なパフォーマンスで終始し、会場の盛り上がりは少し欠けていた^{注4)}。

第三点は「日本維新の会」の活動時期（2010年代）が、失われた20年を超え、大阪経済の復興時期と重なっていたことである。特にインバウンドの増加は、難波を中心としたミナミの景色を急変させた。心斎橋付近のホテルには中国や韓国などからの観光客が溢れ、宗右衛門町境界は外国人に占拠されたような街になった。しかし、ほぼ同時期、橋下知事があいりん地域を含む西成区を対象に、『西成特区構想』（2013～2018年）を打ち上げ、大阪全体の経済発展の起爆剤に位置付けた。その評価は別稿に譲るが、2018年の10月には有識者が吉村市長に『西成特区構想まちづくりビジョン2018～2022』の提言を行ない、あいりん地区の具体的なゾーニングのイメージを提示している。しかし重要なことは西成区だけが高齢化、貧困化の課題を抱えているのではなく、24の行政区を有する大都市大阪市、そして広域自治体である大阪府の将来の展望がしっかりとおさえられる必要がある。

第四点は大阪人の気質、つまり反権力、反中央、反公共的な精神構造（大阪的リバタリアニズム）が、日本維新の会を立ち上げた橋下の戦略とうまく一致したところであった。

Ⅱ章 再否決された「大阪都構想」とは？

最初に大阪都構想の内容を整理しておく。一般的には「府市の二重行政を解消するために、政令指定都市大阪市を廃止したうえで特別区に再編し、その特別区の上に「都」を設置する^{注5)}。前者の特別区は基礎自治体として市民サービスを提供する機能を担い、後者の「大阪都」は広域自治体として産業基盤整備や広域行政を担当することで、大都市経営の効率的な機能分担を目指す^{注6)}。もう少し詳細に説明すると（図1参照）、「大阪都構想」では、大都市地域特

注3；「日本維新の会」の新自由主義に近い政策は公共財の取り崩しであり、民営化が基本である。

注4；24区の住民説明会に参加した人数は約2600人で、定員の3割にも満たず、会場は総じて空席が目立った（日本経済新聞、2017.1.29）。

注5；「大阪都」の設置には厳密には2種類のプロセスがある。一つは大阪府・大阪市を同時廃止し、新たに「大阪都」を設置する方法であり、他の一つは大阪市だけを廃止し、一部の権限・財源を大阪府に委譲し、その後「大阪都」に改名する方法である。

注6；北村（2013）など参考に「大阪都構想」の定義を試みた。なお「大阪都構想」は2010年以降、微妙に現在まで紆余曲折している。その評価が立場によって当然異なる。

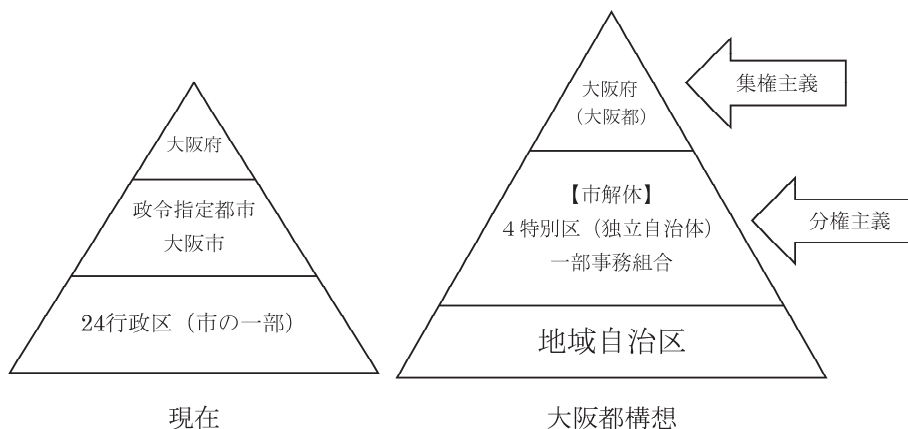


図1 否決された「大阪都構想」の3層構造

（出所）森裕之（2021）などを参考に作成

別区設置法（2012 年）により 4 つの特別区を独立した自治体として設置し、住民に選出された区長と区議会が区民のために身近な市民サービスの向上に専念する。身近な地域の自治が守られる都市内分権である。

一方大阪都（大阪府）には新たに権限と財源を集中させる。この集中には司令塔のようにトップダウンで統治する府県集権主義を支持する新自由主義のイデオロギーが展開され、大都市の発展や副首都化^{注7)}の推進には好都合である。しかしこの思想には大きな落とし穴があって、社会的弱者には極めて厳しく、特に大阪市において医療、福祉、教育、公共住宅等の分野で難題が山積することになる。少し余談になるが、新型コロナウイルスのパンデミック下にある現在、日本医療のひっ迫した状況は、まさにこの新自由主義イデオロギーの問題点が露呈されている事例といえる。有事の際の有効な政策が重要である。

本題に戻すと、あまり「大阪都構想」で議論されていない論点がある。それは公害問題が深刻化した 1960 年代に中馬馨大阪市長（1963～71）が唱えた大阪市域の拡大戦略である。明らかにイギリスの G.L.A.を意識しており、急激なアーバンスプロールがすすむ大阪市域に対して、市長は広域行政の必要性を主唱している。

そして半世紀が過ぎ、「大阪都構想」の初期（2010 年）になると、再び構想の対象地域（橋下

注7；東京一極集中が依然として止まらないが、2022 年度中に文化庁が京都市（旧京都府警本部本館）に本格移転の予定である。果たして他の中央省庁が続くのだろうか？2017 年 3 月には「副首都ビジョン」（大阪府・大阪市副首都推進局）が成長戦略の一環として府市一体でスタートした。そのバックランドは過度な東京一極集中の是正や中央集権体制の打破であることは確かである。「分都」「重都」「民都」と華々しくネーミングされる副首都論が、よりリアリティをもって展開されることを望みたい。その際に大切なことは「どのような場所や地域に時間をかけて作り上げていくのか」といった地域（本質）論が待ち遠しい。

知事) が狭域な大阪市ではなく (図 2 参照)、「グレーター大阪」として堺市や豊中市などの隣接市 10 市を含めた広域範囲 (東京 23 区とほぼ同じ面積) が選定された (図 3 参照)。もちろん隣接市から反対運動があり、最終的には大阪市のみが特別区の再編の対象になった。高額な納税が期待できる、大阪市への大量の通勤者の取り込みが絵に描いた餅になった。高齢化、貧困化に直面する大阪市にとって、高額納税者の郊外化は企業の市外移転と重なり、頭痛の種になる。

当然今回の住民投票でも大きな争点になったのは、四つの特別区が与える住民サービスの内容とその裏付けの財源確保である。朝日新聞社の選挙当日の出口調査では、「大阪都構想」の反

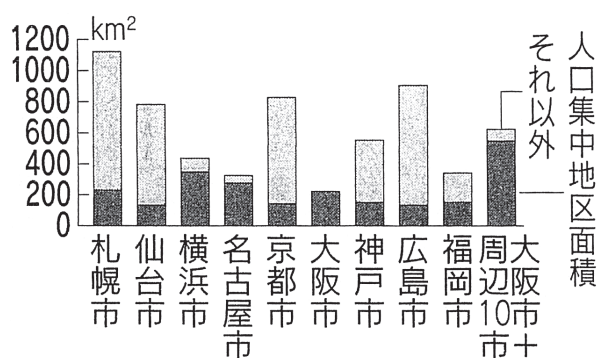


図 2 主な政令市の人口集中地区面積

(出所) 日本経済新聞「やさしい経済学」、砂原庸介作成

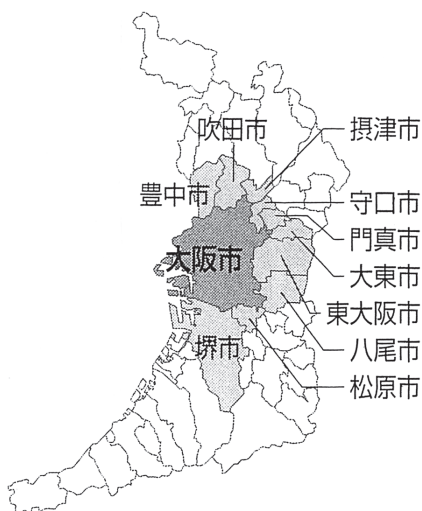


図 3 「グレーター大阪」構想

(出所) 松浪ケンタ (2020)、235p から引用

対理由は、前回も今回も住民サービスの低下が断トツの1位を占めている。意外なことに、日本維新の会が熱心に唱えた二重行政の弊害は住民全体には強くは響かなかったようである。財政学専門の森裕之（2021）によれば、大阪市解体の後の特別区の財源は財政調整交付金（府から再移転される財源）があっても、特別区の住民サービスの向上には厳しいと分析している。権限が委譲されても、財源が確実に保証されなければ、住民には大きな現状不満が残るだけである。

Ⅲ章 「大阪都構想」と二回の住民投票の分析－所得、高齢化、投票率－

結論からいえば、「大阪都構想」の賛否に対する、大阪市民による2回の投票行動（2015年、2020年）の結果には大きな差異はなかった。しかし、この10年にわたる国政政党「日本維新の会」が急進的に実行してきた大都市制度改革の動きには一定の評価は与えられる。しかしある一定の層からは、その政策が受容しがたいものであったことも事実である。

最初に2枚の住民投票の結果をみると（図4）、東成区が賛成から反対に逆転しただけで、よ

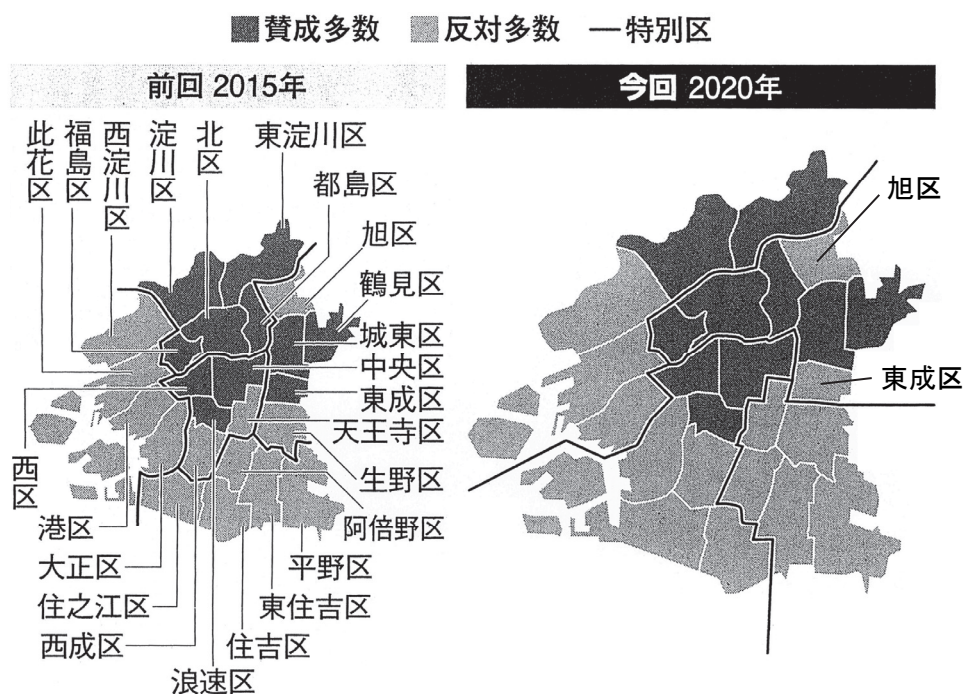


図4 住民投票賛否の分布（2015、2020年）

（出所）朝日新聞（2020.11.2）

く指摘される大阪の南北格差の顕著な差は依然として変わらない。つまり商業や交通ターミナルの中心の北部には賛成が多く、かつて造船所や工場の多かった臨海部や後述する比較的低所得者層が多い南部には反対が多い^{注8)}。

本稿では、より詳細に市民の2回の投票行動を分析する。そこで24区別の「大阪都構想」への反対率の変化と、低所得者層（年間収入200万円以下の世帯数の割合）との関係を見る（すでに短報であるが、投票行動と高齢化率との関係については辻琢也の簡潔な報告がある（日本経済新聞 2020.11.13））。

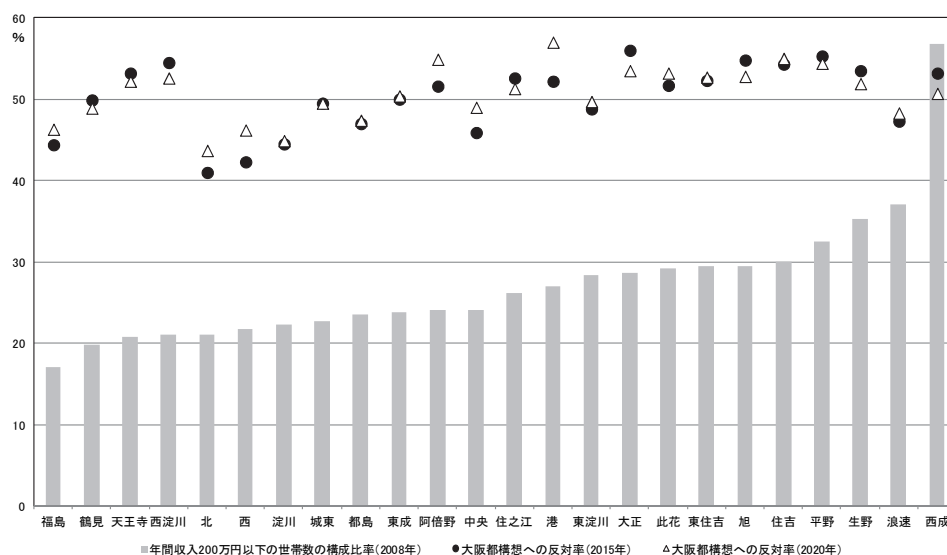


図5 大阪都構想への反対率（2015年、2020年）と
年間収入200万円以下の世帯数の構成比率（2008年）との関係（筆者作成）

図5の低所得者率や高齢化率（辻琢也の報告）に留意しつつ、23区の投票行動、特に反対行動の特徴を指摘する。以下の6点である。

1. 反対者が多かった南部（反対率が50%以上）において、この5年で反対率が下がっている。所得が低くて、高齢化率も高く、生活保護受給率も高い西成区や生野区、平野区などが該当。これらの区に共通しているのは投票率の低さ（50%台）。

注8：「大阪都構想」の2回の住民投票の分析に関しては、以下の2本がその代表的な資料である。

- ・「大阪都」1万7167票差で否決 データで見る住民投票、日経電子版
https://vdata.nikkei.com/newsgraphics/osaka-metropolis-plan_review/
- ・古谷経衡「大阪都構想住民投票」で浮き彫りになった大阪の「南北格差問題」
<https://news.yahoo.co.jp/byline/furuyatsunehira/20150518-00045813/>

2. 賛成者が多かった北部（反対率が50%以下）において、この5年で反対率が上がっている。低所得者層の率が低くて、高齢化率も低い福島区、北区、西区などが該当。投票率は60%を超えている。
3. 投票率が23区中唯一70%を超えた阿倍野区で、反対率が大きく上昇している（51.6 → 54.9%）。都構想の否決に大きく影響。あべのハルカス（2014年）などの再開発事業が盛んな地域。高齢化率も所得分布は中位。
4. 今回の最大の反対率（57.0%）は大阪港のある臨海部の港区であり、反対率の伸びも4.8%と大きい。高齢化率や所得分布は中位。
5. 市南部で、人口が多く、低所得者層が比較的多い住吉区（54.3→55.0%）や平野区（55.3 → 54.4%）の反対率の高さが、否決の大きな要因の一つである。
6. 市北部で唯一、二回とも反対の立場を持続しているのが旭区である。高齢化率も高く、低所得者層も多くて南部の区と共通している。投票率は65%と比較的高い。一方で、最低の投票率（48%）の浪速区は市南部に位置し、低所得者層も高い。しかし、ミナミの繁華街があり、高齢化率は低い。

現状の生活サービスに不満を感じている高齢者は、一般的には保守的傾向が強く、日本維新の会の、急進的な改革には抵抗感があつたのではないかと考察する。ところが今回の二回目の住民投票で反対層の拡大に注目すべき事が2点ある。一点は30代女性の「住民サービスの低下」への強い不満や心配が増幅したことであり、もう一点は女性が多数を占める無党派層が拡大し、その投票行動が従来の市長選などの選挙とは異なっていたことである。真剣に政策を吟味したといってもいい。

IV章 「大阪都構想」の住民投票から学ぶ大都市制度改革—むすびにかえて

ここまで検討してきた「大阪都構想」の特徴及び住民投票での再度の否決から我々は何を学べるか？10年に及ぶ政党の思惑と市民の思い（民意）とのギャップは予想外に根深くかつ大きい。5年の短期間では市民の抱く現状不満が、将来への期待を凌駕したままである。

23区別の分析で明らかになったことを、図6に高齢化率や低所得者率を軸にマトリックスの形で再整理を試みた。この図をみると、超高齢化社会に向かう大阪市において低所得者が多く、高齢化率も高い西成区や生野区などの区では、特に若い人達の雇用機会の創出、さらには定住化の方向に誘導する。その一方で福島区や天王寺区のように低所得者が比較的に少なく、かつ高齢化率も低い区などでは、来るべき高齢化社会への充実した対応を行いつつ、現在の居住者への生活サービスを向上させることが賢明である。当然これらの区レベルの施策は基礎自治体で

ある総合区（あるいは特別区）で確実に処理されるべきである。

具体的に今後政令指定都市の大阪市をどのような都市に向かわせるのか？ 今回の投票で、大阪市の存続は決まった。しかし二重行政や財政問題、副首都問題などは残ったままである。大阪の地域事情に合った市の在り方はまだ明瞭には提示されていない。一つの現実的かつ戦略的な意見として、大阪市に隣接している 10 都市と緩やかな連携を構築し（合併はハードルが高い）、大阪市の財政的な基盤を少しでも強くした上で、広域行政的な機関を設置する。もう一つは、そのようにして出来上がった大都市大阪市が住民サービスの向上のために、合区されたいくつかの総合区を強化かつ自立化する。高齢者層や若い夫婦にとって身近な公共サービスの充実がなによりの行政への魅力につながるだろう。

高齢化率 低所得者率	高	低	○賛成 ×反対
	高	低	
高	×旭区 ×西成区 ×生野区 ×平野区	○浪速区	→50%付近の低い投票率
低	◎理想区	○福島区 ○天王寺区	

図6 代表的な7区の地域特性と投票行動との関係

●なお、本稿は専修大学研究助成『「西成特区構想」とあいりん地域の現状—まちの再生』平成29年度、の成果の一部である。

【主要な参考文献・資料】

- 山寄孝史（2010）『政治・空間・場所—「政治の地理学」にむけて』ナカニシヤ出版 特に「第9章 スケールの政治」の補論：リスケーリングとしての「大阪都構想」 pp135-137
- 上山信一（2010）『大阪維新—橋下改革に日本を変える』角川 SSC 新書
- 長尾謙吉（2012）「経済的地盤沈下と大阪都構想」現代思想 40-6, pp120-129
- 砂原庸介（2012）『大阪—大都市は国家を超えるか』中公新書
- 北村亘（2013）『政令指定都市—百万都市から都構想へ』中公新書

- 鈴木亘（2013）『脱・貧困のまちづくり 「西成特区構想」の挑戦』明石書店
- 藤井聡（2015）『大阪都構想が日本を破壊する』文春新書
- 藤井聡・村上弘・森裕之（2015）『大都市自治を問う－大阪・橋下市政の検証』学芸出版社
- 拙稿（2018）「釜ヶ崎の街は本当に福祉の街なのか？」専大社研月報 No.661・662 pp167-182
- 橋本賢二（2019）「副首都・大阪の確立・発展に向けた取り組み」地域開発 Vol631, pp6-10
- 松浪ケンタ（2020）『大阪都構想 2.0－副首都から国を考える』祥伝社新書
- 岩崎恭典（2020）「大都市における区の位置づけ－行政区、特別区、総合区」都市問題 6 月号
pp48-56
- 吉村洋文、松井一郎、上山信一（2020）『大阪から日本は変わる－中央集権打破への突破口』
朝日新書
- 宮内禎一（2020）「レポート 市民に成長戦略浸透せず 大都市制度改革には一石」日経グロー
カル No.400 pp42-43
- 辻琢也（2020）「大都市制度改革、現状基本に」日本経済新聞（2020.11.13）
- 森裕之（2021）「「大阪都構想」の失敗と市民自治」世界第 940 号 pp84-93