

# 「大阪都構想」は、大阪市民を 対象にした巨大な詐欺である

藤井 聡

京都大学教授

大阪都構想の住民投票が決められた経緯

二〇一五年の住民投票で否決された、「大阪市廃止・特別区設置」構想、いわゆる『大阪都構想』は、その後の紆余曲折を経て、二〇二〇年の秋に若干の修正を加えたかたちで、ほぼ当時の内容のままふたたび住民投票が行われる見通しとなっている。

大阪都構想のもっとも重要な要素は、「大阪市民の自治を廃止するか否か」という一点だ。だからこそ、その住民投票の有権者は「大阪市民」に限定されているわけだ。そして、二〇一五年の住民投票で、大阪市民はみずからの自治を廃止することについて「No」の判断を下したのであ

る。したがって、よほどの大きな状況変化がないかぎり、当面の間は大阪都構想の議論そのものがお蔵入りになって然るべきだったのだが——大阪都構想の実現を政治活動の中心に据える「大阪維新の会」（以下、維新）の党勢維持・拡大のための「党利党略」的理由から、大阪都構想の議論はその後も続けられた。

そして、いくつかの選挙を経て、今度は公明党がみずからの「党利党略」的理由から維新に協力する方向に大転換を果たし、その結果、大阪市議会においても大阪府議会においても、大阪都構想の賛成派が「過半数」を占めるにいたった。そしてその帰結として、本年二〇二〇年の秋に大阪都構想の住民投票が行われることとなったのである。

つまり、本年の大阪都構想の住民投票は、その構想の中心身についての議論を経て決定されたのではなく、ただたんに、維新と公明党が、自分たちの党勢の維持と拡大のための党利党略上の都合だけで決定されてしまったのだ。すなわち、政治学的な冷静な検討を踏まえれば、まさに大阪市民不在の政治力学の帰結として決定されたものが、この住民投票だと分析せざるを得ないのである。

維新と公明党の党利党略

そもそも、あらゆる政党が、党利党略をもつものである。その党利党略をもつことそれ自身は責められるものではない。「正義」の実現には政治権力が必要であり、その政治権力を入手するための正当なアプローチが党派を形成し、党利党略をもつことだ。しかし、正義ではなく党勢の維持拡大を第一目標に据えた党利党略は純然たる大罪にほかならない。そして遺憾ながら、政治学的・行政学的に考えて、維新と公明党はともに、正義不在のまま党勢の維持拡大のための党利党略をはかっているのが実態だ。

まず、維新の党利党略についての分析から解説しよう。いうまでもなく彼らはかつてたんなる「新興勢力」であり、既存政党との差別化が党勢の維持拡大にとって必須で

あった。そしてその差別化のために彼らが案出したのが、「大阪都構想」であった。そして、他党が主張していないその大阪都構想という目新しい構想を派手派手しく主張し続けることで、有権者の支持を取り付け、それをとおして党勢の維持拡大をはかるというのが、彼らの基本的な戦略であった。

無論、大阪都構想に義があるなら彼らの党利党略は正当化されねばならない。しかし大阪都構想なるものには、大阪市民の利益をもたらすような義はいっさいないのである。なぜならその本質は、さきにも指摘したように「自治の廃止」にほかならぬものであり、そして、自治とは当該の「市民」にとって政治学的にもっとも崇高なる意味をもつものだからである（なお、自治を失うことによる行政学的な深刻な被害についてはあとに詳しくのべよう）。したがって、大阪都構想は維新の党勢の維持と拡大のためだけに案出された詐称的寓話以上のものではないのである。

一方、公明党の党利党略は、公明党の大阪府内の衆議院議員がつぎの衆議院選挙における小選挙区において「勝利」することを唯一の目的として組み立てられたものである。公明党としては、「常勝関西」と呼ばれた衆議院選挙において議席を絶対に失いたくない、そのためなら悪魔と手を結ぶことすら辞さない、という態度をもっていると実

踐政治学的に想定される。そしてそうした意図を公明党がもつことを知る維新は、公明党に「もしも、大阪都構想に協力をするなら対立候補をたてないが、反対するなら対立候補をたてて、お前たちの議席を奪い取ってやる」と提案（あるいは、脅迫）する格好となっている。もちろん選挙における維新の支持率がさして高くなければこの脅迫は脅迫として機能しない。しかし、維新の大阪における支持が高まれば高まるほどに、この脅迫の効力が高まっていく。そして、大阪都構想の住民投票の否決をおしていったん衰えたやにみえた維新の支持は、いくつかの選挙を経てその後着実に上昇していき、「コロナ騒動」における吉村知事人気によってさらに高まっているのが実情である。こうした状況のなかで、大阪での衆議院小選挙区の議席を是が非でも失いたくない公明党は維新の脅迫に「震え上がる」状況となってきたのである。

かくして公明党は大阪都構想の善悪ではなく、たんなる党勢維持のためだけに維新の脅迫に屈する格好で大阪都構想に賛成するにいたったのである。

「大阪市民、まことに哀れ哉——」というほかない。

と決心した」

「大阪市は都道府県のような都市です。都道府県の仕事と市町村の仕事の二つをやっています。港、大学、地下鉄、それから広域戦略、財政規模にしても、小さな都道府県より大きな仕事をやっている。大阪府の中に府と市が二つある。これを改めようというのが都構想です。」

「自分たちの利得ではなくて、都構想を実現して大阪を成長させるといふ点に絞っています。全くぶれない。府民の皆さんは、特定の人たちの利益でなく、大阪の利益になるとうすうす感じていると思います。」

「大阪都構想を実現し、大阪の府・市の二重行政をやめて、東京のほかにもう一つの軸を大阪に作る。大阪、関西を成長させる土台を築き、東京とのツインエンジンで日本を引っ張るような大都市にしていく。政治家としてそれがやれたらいいなとは思いますがね。」

これらの発言から浮かび上がる「大阪都構想」というものについての一般的イメージは、集約するところの三点だ。

- ① とにかく、大阪都構想を実現すれば大阪は成長する。

「大阪都構想の一般的イメージは、「これさえやれば、大阪は成長し東京と同格になる」というもの。しかし、これは完全な幻想。」

ところで、この「大阪都構想」に対する支持は、さき指摘した昨今の「吉村人気」をおしてさらに高まってきているやにみえる。では多くの大阪人たちは、この大阪都構想についてどのようなイメージをもっているのだろうか？ 行政学的な実際の中身を論ずる前に、「一般的イメージ」について確認しておきたいと思う。

それを知る手がかりはやはり、推進派の維新が、大阪都構想をどのように説明しているのかからうかがい知ることが出来る。たとえば、本稿執筆時現在における最新（二〇二〇年七月二三日）の吉村知事インタビュー『吉村洋文が大阪都の実現にトコトンこだわる訳——四五歳の若き府知事が突き進んできた政治家の道』（東洋経済オンライン、二〇二〇年七月二三日）にて、彼は、大阪都構想についての次のように発言している。

「もともと大阪を成長させるため、都構想を実現させるために市長となったのだから、ぶれない軸として、都構想を絶対にやり遂げるという思いでやっていこう、

## 「大阪市廃止」悲劇への構図

経済・生活破綻と府集権主義の弊害

ムードだけで住民投票をし、大阪市が廃止され、権限・財源なき特別区は、大阪市民の生活を守れないであろう。水道・消防もなく、救助行政は府・特別区に分裂し、災害時の救助活動も、ままならない悲惨な状況となる。〔著〕高寄昇三 二〇〇〇円

地方自治ジャーナルブックレットNo.71

大都市問題の専門家が問う

## 大阪市廃止と

〔著〕高寄昇三  
本体二二〇〇円

## 生活行政の破綻

市民連合による住民投票勝利への戦略

これまで大阪都構想にのみ関心が注がれ、そのため犠牲になる大阪市廃止については軽視されてきた。市民生活・大阪経済にとって致命的打撃となることを検証する。

## 「大阪都構想」ハンドブック

「特別区設置協定書」を読み解く

大阪市民の皆さんへ「大阪都構想」の是非を問う住民投票が近づいています。「都構想」の具体的な中身が書かれている「特別区設置協定書」を項目ごとわかりやすく解説します。〔著〕大阪の自治を考える研究会 九〇九円

公人の友社

TEL 03-3811-5701 FAX 03-3811-5795  
112-0002 東京都文京区小石川 5-26-8 〔価格税別〕  
<http://www.ekoujinnotomo.com>

② とにかく、大阪都構想が実現すれば、大阪は、日本を牽引できる東京と同格の都市になる。

③ 大阪都構想で大阪が成長できるのは、「無駄な二重行政」を解消するものだからだ。

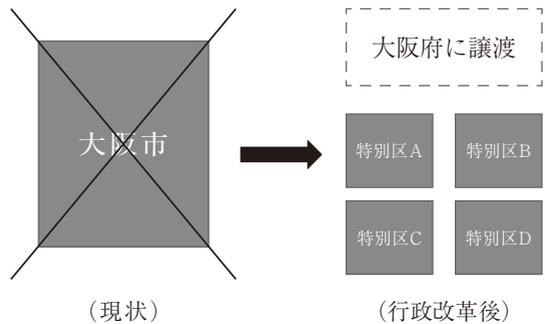
つまり、「大阪都構想をやれば大阪は成長し、東京と同格の都市になれる。そしてその理由は、無駄な二重行政を解消するからだ」というのが、一般的なイメージだ。

筆者として、もしもこの話が本当ならば、大阪都構想に賛成するだろう。なんといっても、当方も大阪を愛し、高校時代に毎日大阪に通っていた一人の関西人として、高度成長期の頃、たしかに輝いていた大阪が年々衰退し続け、いつの間にか東京に比べれば随分と格下の都市になり果ててしまったこの現状に心を痛めているからだ。しかも、大阪に暮らす庶民のことを慮れば、大阪経済が衰退することで自分たちの所得が減って、暮らし向きがどんどん苦しくなってきたことは深刻な問題であることはまちがいないだろう。だから、大阪が成長し、東京と同格の都市になると聞けば、支持したくなるのも当然だ。「行政のことはわからないが、二重行政というのもたしかに無駄なもののように聞こえるし、それさえなくせば成長できるなら、何もしないよりも都構想、やってみたほうがいいんじゃない

③ 残った財源と権限を、いまの大阪市を四つに分けた「特別区」に分割する。

というものだ。

図 「大阪都構想」のという行政改革のイメージ



つまり大阪都構想というものは、大阪市民にとってみれば、いままで培ってきた「政令指定都市」という自治の仕組みを廃止することで、いままで所有していた財源と権限が大阪府に吸い上げられると同時に、残った財源と権限を四分割するというものだ。つまり大阪市民は、これまでは大阪府という強力な行政権限を「所持」していた一方で、大阪都構想が実現すれば「特別区」という非常に脆弱な行政権限しか「所持」できなくなってしまうのだ。

端的にいうなら、大阪都構想によって大阪市民は行政に

いか」と思う方がいたとしても何ら不思議ではない。

——しかし、あとに詳しくのべるように、こうした一般的イメージは完全なる間違いだ。吉村知事が意図的に嘘をついているか否かはさておき、行政学的にいえば、彼が口にしての話は、完全な「嘘話」だ。

それは、大阪都構想の「イメージ」ではなく「中身」について考えれば一目瞭然なのだ。以下その点についてあらためて解説しておこう。

「大阪都構想」とは、大阪市民の自治を廃止する、過激な行政改革である。

イメージの議論はさておき、行政学の視点からいう大阪都構想とは、一言でいえば「過激な行政改革」、すなわち、「行政の仕組みを変える、過激な大改革」というものだ。そしてその改革の中身を図式的に示すと、図のようになる。すなわち、

- ① 大阪市民による「大阪市」という政令指定都市による「自治」の仕組みを廃止する。
- ② 一方で、いまの大阪市がもっている財源と権限の一部を、「大阪府」に譲渡する。

おけるカネと権限を大幅に失うのだ。

つまり、大阪都構想というものは、大阪市民にとっては、「百害あって一利なし」とでもいうべき代物なのである。

そもそも日本は「三重行政」を行うことを

前提に行政の仕組みがつくられている。

ところで以上にのべた行政改革のイメージをより詳しく理解するには、そもそも市役所というものが何をやっているのかについての知識が必要だ。

そもそも市役所というものは、市民から集めた税金を使って、教育や医療、保健、交通、インフラ、防災などの「行政サービス」なるものを提供する場所だ。

こういう行政は一般に、「国」「都道府県」「市町村」という三つのレベルで行われているものであり、一人の日本国民は、この三つのレベルの役所（中央政府、県庁、市庁）からさまざまなサービスを複合的にうけている。だから、行政とはそもそも、すべての地域において「三重行政」なのだ。

ただし、大阪市民にとっては、大阪市という行政組織はもっとも重要な意味をもつ。なぜなら、国も大阪府も、大阪市民のこと「だけ」を考える組織ではなく、国につ

正しく知る人々」の八割以上が都構想に「反対」である一方、「都構想を誤解している人々」の六割程度が都構想に「賛成」であることが示されている。つまり、都構想を正しく知る人の大半が反対し、知らない人の過半数が賛成していたのである。

あるいは、逆に集計すれば、つぎのような結果も示されている。つまり、大阪都構想に賛成を表明している人の七割以上が「都構想のことを知らない人」であった。一方で、「反対を表明している人の約七割が「都構想のことを知る人」だったのである（「大阪都構想を巡る影響に関する有権者の理解度と投票判断の実態検証」『実践政策学』五巻一号、二〇一九年）。

つまり、大阪都構想というものは、それに賛成するような人は基本的に都構想を知らない人びとなのであって、都構想の中身を知るようになればその大半（八割）が反対するようになる、というような代物なのである。

だから、大阪都構想の賛成派が上回るか、反対派が上回るかはひとえに、大阪都構想について正確な知識を知ることが増えるか増えないかに直接的に依存しているのである。だから大阪都構想の推進派は、さきに紹介した吉村知事のインタビューのように、できるだけ中身について細かい話をするのを避けてイメージ論に終始しようとするので

いては北海道から沖縄まで、大阪府についていえば堺市や豊中市や能勢町や千早赤阪村のことにも配慮しなければならぬ組織である一方で、大阪市は大阪市民のこと「だけ」を考える組織だからだ。それはたとえば、学校の先生よりも自分の親のほうがより大切であったりすると同じことだ。なぜなら、全生徒徒のことに気を配らないといけない学校の先生よりも、よその子よりも自分のことを確実に大切にしてくれる親のほうがより大切だという話と同じだ。

そして大阪都構想とは、大阪市民にとってもっとも大切な行政組織である「大阪市」を廃止、解体する行政改革なのだ。そして、これまで大阪市がもっていた予算と権限の多くを、大阪府全体のことを考える大阪府が「吸い上げ」てしまうのである。もうこの一点だけで、大阪都構想が大阪市民にとって大きなダメージを与えるリスクを孕んだ代物であることをご理解いただろう。そして残された予算と権限を、それぞれの大阪市民が使えぬのかというところではない。図に示したように、それを四分の一に分割してしまうのである。その結果、いまの大阪市民たちは、自分たちの利益「だけ」を考えてくれる行政が、きわめてかぎられた予算と権限しかもたない「特別区」に（大阪市から）大幅に格下げになってしまうのである。

もちろん、その代わりに「大阪府」の予算と権限が増加

するのであり、大阪府がいまの大阪市民によりよいサービスを提供してくれるようになるわけだが——彼らはもちろん、大阪市民のことだけを考える存在ではない。そもそも大阪市民は、全大阪府民の三割に過ぎないのだから、吸い上げられた予算や権限がすべて大阪市民のために使われることは現実的に考えて方々にあり得ないのである。そもそも大阪府の行政は、大阪府議会と大阪府知事という、大阪市の「のみ」でなく、「大阪府全体」のことを考える行政機構によって取り仕切られるようになるからだ。

したがって、大阪都構想というものが、たんなる行政改革であり、かつ、その行政改革はいつたいどういう代物なのか？を知る人は、通常、賛成などしない。賛成するのは、その中身を知らず、維新たちが喧伝する「イメージ」だけで判断している人びとにほぼほかぎられるのである。

「大阪都構想」のことを知らない人が賛成し、知っている人は反対。そして知っている人はごく一部だから、このままでは可決の公算大。

実際、筆者らが大阪都構想の住民投票翌年の二〇一六年に大阪在住の人たちを対象に行った調査では、「都構想を

## 『市政研究』最近号

第207（春季）号 2020年4月

### 特集●大阪市廃止・分割を批判する

なぜ大阪市廃止・分割に反対するか	高寄 昇三
特別区設置構想を住民自治の視点から考える	柏原 誠
大阪市廃止・分割で住民自治は拡充するのか？	武 直樹
法定協議会が注力した大阪都構想の「反対要因」潰し	幸田 泉
「特別区設置協定書案」の検証	木村 收
マスタープランの策定をとしてみた大阪市政の課題(中)	永田 兼一

ある。中身が知れ渡ってしまうと反対が増えてしまうのだから、当然の話だ。

ちなみにいうと、こういう構造は「詐欺」犯罪とまったく同じ構造だ。詐欺師は中身について基本的に嘘をついているのだからイメージでモノを売りつけるしかない。そして、そんなモノを売りつけられるのは、その売りつけられるモノの中身について詳しく考えることが困難な、たとえば老人らが多くなってしまうのだ。モノの中身を詳しく考えることができる人びとにおいては、誰もそんなモノを買わないからだ。

この点からみて、大阪都構想の推進という政治運動は、「詐欺」行為と基本的な構造を共有していると解釈できるのである。

しかし——筆者らが行った調査で明らかに示されているように、大阪都構想の内容を詳しく知る大阪の人びとはきわめて限定的なのである。とくに、大阪都構想が実現した場合、「大阪市が無くなる」ということを正確に理解している大阪在住の人びとは、筆者らの調査の回答者二五二人中たった二四人、つまり一割にも満たない。それ以外の人びとは、「政令指定都市のまま残る」(二五・五%)だとか、「廃止されるが、大阪市と同じ力を持つ五つの特別区が設置される」(三五・八%)だとか、事実とまったく乖離し

まの苦しい暮らしぶりをもっと楽にさせてくれる」と彼らが「信ずる」詐欺話にすがりつくようになるだろう。そして、大阪はさらなる衰退の憂き目に遭うことになるのだ。

——まことに残念な話であるが、筆者の脳裏にはその将来の大阪市民の皆さんのすがたがありありと浮かぶ。もちろん、筆者のそのイメージがすべてたんなる杞憂であり、たんなる間違いであるのなら、それはそれでもちろんかまわない。大阪市民の皆さんはたとえさきに紹介した吉村知事の発言のような言葉を信じればそれでよい。

しかし万一、筆者のこのイメージが正鵠を射たモノだとすれば、大阪市民は、長い時間をかけて獲得し、守り続けた「政令指定都市」という高度な自治を、みずからの意図でゴミ箱に捨て去るようになり破棄してしまうこととおして、将来二度と立ち直れぬほどの深刻なダメージを被ることになるのだ。

だから大阪市民を中心とした「大阪都構想」にご関心の皆様方はぜひ、この可能性を真剣に検討せねばならないのである。

た選択肢を選択しており、大阪市という制度が廃止されてなくなるということを理解する人がきわめて限定的だったのである。

だからこのままでは、多くの大阪市民が、前述の「詐称行為」の被害者になることが避け難い状況にあるのである。詐欺の被害者になるのは、その定義上、「真実」を理解できずに詐欺師の甘言をそのまま信じるがゆえの必然的帰結だからである。

より具体的にいうなら、このままでは、

「大阪市民は、先人の努力で大阪市民が獲得した『政令指定都市というより高度な自治』のありがたみをまったく理解しないままに、『大阪が発展して東京みたくになる』というイメージだけで大阪都構想を実現し、それをドブに捨ててしまう」

ということになるほかないだろう。

そしてそうなれば確実に現大阪市民はこんにち彼らが享受している「政令指定都市というより高度な自治」の恩恵を(おそらくは、その原因をほとんど理解しないままに)失ってしまい、こんにちの「不幸」よりもさらに大きな「不満」を抱くことにならざるを得なくなるだろう。

そうなれば彼らはきつと、「大阪がもっと発展する」「い