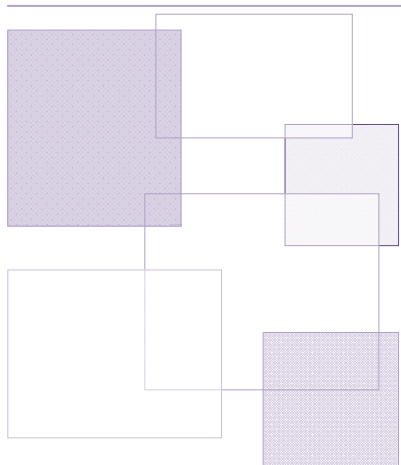


Discussion Paper Series

全所的プロジェクト研究 ガバナンスを問い直す



大阪に見る大都市のガバナンス

砂原 庸介

(大阪市立大学)

2012年7月

No. 21

東京大学社会科学研究所

Institute of Social Science University of Tokyo

2012年2月23日（木）

「大阪に見る大都市のガバナンス」

報告者 砂原庸介氏（大阪市立大学）

司会 宇野重規氏（社会科学研究所）

司会 それでは、今月のプロジェクトセミナーを開始したいと思います。これは社会科学研究所で行っている「ガバナンスを問い直す」というプロジェクトに関する一連のセミナーの一つです。私、宇野が今日は司会をさせていただきます。

前にも一度、昨年9月にローカルガバナンス班が中心になっての企画として、京都大学の待鳥聡史先生にお越しいただき、二元代表制としての地方政府の在り方を論じていただきました。今回、それに続いて、大阪市立大学の砂原庸介先生にお越しいただきました。

砂原先生は『地方政府の民主主義—財政資源の制約と地方政府の政策選択』というご著書を発表されており、特に90年代以降の地方政府の二元代表制における首長と地方政治がどういう新たな関係を作り出しているかという研究のまさに第一人者でいらっしゃいます。そのお話を伺えるだけで、我々にとって本当に助かるなと思っていたのですが、今回は非常に**topical**なテーマをご選択いただきました。

要するに、どこへ行っても話題は橋下さん。大阪都大都市構想がどこに行っても出てくるわけがありますが、今回は「都市は国家を超えるか 大阪に見る大都市のガバナンス」ということでご報告いただけるということで、色々な意味で大変楽しみにしています。今日は遠いところをお越しいただいてお話しいただけるということで、大変感謝しています。どうぞよろしく願いいたします。

砂原 ただいまご紹介にあずかりました大阪市立大の砂原と申します。どうぞよろしく願いいたします。

本日は、都市は国家を超えるか。私の第一著のタイトルが「地方政府の民主主義」ということで、そういう意味ではちょっと大きなタイトルになるのですが、こういう形で設定させていただきました。

私自身の最近の関心というのは、政党の中央地方関係や、地方政治という観点から見た政党システムの制度化というような話が最近の関心です。「政党システム」という言葉自体はよく使われるわけですが、そのための二大政党制や一党優位などの政党システムは、ある時点を切り取ってみても、それにどれぐらい意味があるのかというような話が最近あります。たとえば、二大政党という慣行が定着していくような政党システムの制度化が大事なのではないかというのが最近の政党関係

の議論であります。

私自身は、自民党の一党優位制度という形で制度化されてきた日本の政党システムが、選挙制度改革や地方分権改革といったようなものによって揺らいでくる中で、新たにどのような政党システムが制度化されようとしているのかというようなことを分析するのが最近の仕事としています。

こうした研究テーマ自体はこのところ、国際的なジャーナルでもよく取り上げられるようになってきたこともあり、私個人としては理論的に興味深いと思っています。今回のお話は私の本業と言うか、研究としてやっていることとはちょっと違って、最近の大阪の状況を踏まえて、自分の最近の関心をベースとしたある種のケーススタディというようなこととお話ししたいと考えています。

「大阪の地方政治2010」と書いていますが、橋下さんが府知事になったのは2008年で、大阪都構想が打ち出されたのが2010年の4月です。そこから現在まで、ほぼノンストップで状況が展開していますが、私に言わせれば、私が書いた本の中ではこうなるだろうというようなことを書いてると自負しています。自分の生活としてはちょっと怖いのですが、自分の研究としてはこれでいいかなというのがややございます（笑）。

それは冗談ですが、一人の研究者としては、大阪で、特に大阪市立大学というところで行政学をやっている人間としては、研究業績というものではないかもしれませんが、全体の見取り図を提示して、何を考えたらいいいのかということについての見通しを考えるのは大事な仕事なのではないかなと思ひ、こういうような仕事を特に年明けから一生懸命やっています。

都市ということなのですが、都市の中でも、ガバナンスというのは特につかみどころがない。どんなディシプリンでもガバナンスと出てくると、よくわからんというような話になってしまう。私は政治学者ということになっていますが、この政治学の中だけでも都市や都市のガバナンスみたいなことを考えるのはやはり難しいと思っています。

幸いなのかどうかはわかりませんが、私自身は駒場出身ということで、相関社会科学という、もう何をしているかわからないところが出身なのですけれども、様々なディシプリンについて少しずつ勉強して来ました。たとえば「政治学？ 財政学？ 社会学？ 歴史学？」と書いています（スライド2）。政治学を専門としてやっています、ほかの分野の知見というのはもちろん全然最先端というわけではありませんが、それなりには色々なディシプリンに触れるところがありました。

それぞれの分野についての先端的な知見に対して貢献できるとは思いませんが、恥知らずの折衷主義者なりのものが何か提示できるのではないかと今は思っています。こういった研究会で、たとえばフォーマルなモデルを考えて、それを計量分析するようなことのほうがいいのかなどは思ったのですが、折衷主義者なりの解釈みたいなものをお伝えできればということです。

本題に入る前に最後に、この研究会のテーマでもあるガバナンスについて考えると、都市のガバナンスというもので、二つの側面があるのではないかと今考えています。一つは、一般に言われる

ガバナンスに近いイメージですが、様々な政治勢力が併存する都市という空間の中で、それらをどのように統合し、統治するかというようなこと。普通、ガバナンスと言うとそういう話が出てくるのではないかと思います。日本の大都市の議論に引き直して言えば、都市内分権とか、役所の中の分権とか権限配分といったような議論はおそらくそうしたテーマに近いのではないかと思います。

それはもちろん重要な課題ではありますが、私が今日お話ししたいのはそうしたガバナンスとは少し違って、国の制度の中で様々な形で国に対して例外というようなものを迫ってくる、ある意味で非常に度し難い都市というものをどう扱うのか。これを考えるというのが後者の考え方で、本日はそういった観点から大都市というもののガバナンスを考えてみたいと思います。

(スライド3) お話の内容ですが、大都市における対立軸、都市問題と政治、大都市の再編成、主張をはじめた大都市、大都市制度のゆくえという五つの構成になっています。大きく言えば、一つ目から三つ目ぐらいまでが歴史。特に、一つ目が戦前、二つ目が戦前から戦後にかけて、次に戦後の高度経済成長期から90年代ぐらいまでにかけてというのが前半の三つです。「主張をはじめた大都市」というのは、これは特に90年以降、橋下さんの大阪都構想といったようなことを含めたのが四つ目です。最後に「大都市制度のゆくえ」ということで、詳細な制度設計をするような準備は今日はありませんが、こうした形で大都市制度を考えたらいいのではないかとということをお話しできればと思っています。

まず、大都市における対立軸ということで、今日お話しする三つほど対立軸というものを挙げていきたいと思います。一つは、歴史的に見てこうした対立軸はあったのではないかと話ですが、まず、個別的利益と集合的利益の対立。これは自分の本で書いたことにもつながるテーマですが、これは昔、明治の時代から大都市においても非常に重要な問題としてあったことが、歴史学の研究から読み取れるのではないかと思います。

明治期の地方政治というのは、いわゆる地方名望家層というものが町議会、市会において非常に優位を占めていた。これはなぜかという、端的に言えば選挙制度の問題があります。当時の3級制選挙は名望家にとって非常に都合のいい制度であったと言えるわけです。それ以前に、そもそも選挙権を持っている人間が非常に少なく、いわゆる資本家、資産家といった人たちしか政治参加できないような体制があった。

それに加えて、大阪では予選体制と言われたりしますが、この「予選」というのは、要するに本選、選挙の前に有望な候補者を様々な団体の中で推薦して予選してしまうという体制です。大阪ではこの予選体制が非常に顕著に存在していて、何をするかと言えば、地方名望家の同士討ちみたいな形で選挙に失敗していくのを防ぐ機能を果たしているわけです。それによって、自分たちの権益を守るという話です。

市制が成立したのは1888年で、そこから市会が成立するわけですが、当初、初めの10年ぐらいは東京市、大阪市、京都市では特例ということで、府知事が市長を兼ねる制度でした。それが1898年に廃止されて、そこから先は市会が選挙で市長を選ぶということで、比較政治学的な観点から言えば、ある種の制約付きの議院内閣制というような形になってくる。つまり、予選体制によって選ばれた市会議員たちが、市制に対して非常に影響力を持つようになるというのがこの時期です。

その中で、都市における専門官僚制が台頭していくというのが明治から大正にかけての流れです。高い経営能力を持った専門家としての市長が重要になってくる。この辺りは、持田信樹先生が『社会科学的研究』の中でやられたお仕事の中にも出てきますが、明治44年の市制改正の中で、市長の専門能力を重視するというようなことが動きとして、新たな方向として向かっていく。

市長に何を求めるかと言えば、特に交通政策のようなものを重視して、そこから収益を上げ、市に対して貢献するということです。あるいは、水道事業。ある種の都市計画事業のようなものを構想して、都市としての利益が期待されていたのが都市の専門官僚制だったわけです。

このあとまた似たような話が出てきますが、現在でも議員と市長の対立はしばしばあるわけですが、当てもこうした対立はあったわけです。この市長の側、専門の官僚制の官僚である市長は、都市としての公共の福祉というものを追及することが期待される。これに対して、市議会の側は必ずしもそれに乗ろうとはしないわけです。

たとえば、大阪で非常に有名な事件として、市営地下鉄を走らせようというときに、市長は当然もうかりそうなところを通そうとするわけですが、議員側はそれを嫌がる。当時、非常に力を持っていた人たちとしてはいわゆる遊郭屋などがあるわけです。彼らの権益を配慮しながら鉄道を引かなければいけないというような制約がかかっていたりして、必ずしも市長が専門家として何でもできるというわけではなかった。

大阪について言えば、第六代の池上四郎以降は、非常に長い期間の市長が出てきます。次の関一という有名な市長を中心として、市長のリーダーシップが強調されてくるわけですが、これはどこでもそんなことができるわけではないです。たとえば東京市では、まったく市長がリーダーシップを握ることはできなくて、後藤新平が一時期、専門官僚制を重視した時期はありましたが、かなり長い期間、政党勢力が市長をとにかく短期で変えてしまうというようなこともあったわけです。これは大阪ではある種の成功だったわけですが、東京ではうまくいかなかった。

次の対立軸は、首都か大都市かということです。これは東京か、それ以外の大都市かということです。明治から大正期にかけて、大都市はどんどん広がっていくわけです。先ほどの交通事業を梃子にしながら、郊外に電車を走らせて人を住まわせ、そこから中心部に運んで来て仕事をしてもらう。そういう形で郊外が発展し、細かい話は省略しますが、郊外という部分の居住環境を計画的に

よくしようということで都市計画も始まる。

東京市以外の大阪市、名古屋市、横浜市、神戸市、京都市といったいわゆる五大市がこの間に非常に発展して、周辺町村の合併を何回も繰り返しながら、市域を広げていくわけです。要するに、大都市というところで働くステークホルダーたちが広がり、それに従って市域も拡張されていく。いわば、都市の中心から受益を得る人たちが負担できるような構造です。そのような構造が作られていくというのが、この時期だったわけです。

その過程で、大都市の側は中央政府に対して分権を求めていく。大都市側は政治的、行政的、財政的な分権を求めるわけです。この分け方というのは、最近の比較政治の研究でも、政治的分権、行政的分権、財政的分権と言いますが、この間の分権というのは具体的に言えば、政治的分権は大都市の長を公選にしてほしいということです。これは直接公選というよりは間接公選です。

それから、行政的分権というのは、大都市のみに認められる権限を増やす。特に問題になったのが警察関係。これは、そのように都市計画を行うために府県が持っている警察力が必要だったということです。財政的分権というのは、大都市のみに認められる税財源を府県から移譲させるというような話。結局のところ、大都市を府県から切り離して、府県の下に置かない自治体にすべきだというような形で、地方分権の要求が始まってくるわけです。これは戦前の間、第一次特別市運動としてずっとつながっていきます。

当初は、東京は大都市という一員に入っていました。六大都市として特別市運動を起こしていた。しかし、その中からだんだん東京が切り離されていく。それが現在の東京都制の成立に至るわけですが、東京を特別なものとして考えるべきなのかという議論が1930年代ぐらいから起こってきます。表面的には、特別市というものを考えたときに、特別市の市長を知事と同じように官選にするか。官選にして、下に法人区をくっつけて、今の23区みたいなものですが、そこで自治を發揮させるかというようなタイプのモデルか、市長を公選にして下を行政区にするか。今の政令指定都市みたいな話になりますが、こういう特別市の在り方のモデルで対立が出てくるわけです。

結論から言ってしまうと、長の官選ということが勝利するわけですが、実はこの法人区が当時の時点で可能であったのはほぼ東京だけで、東京において法人区で特別区を作ることが自治を發展させるという意味で、このスライド5で言う左側のモデル（長の官選+法人区）が強調されるわけですが、実は重要だったのはこの官選のほうだというのは今でも言われていることです。結局のところ、六大都市という大都市の中で、東京だけが特別なものとして独立して、東京とそれ以外の五大都市というような分断ができてしまった。

最後に、三つ目ですが、大都市と全国という対立軸も出てきます。戦後にも特別市運動があります。これは第二次世界大戦後に、地方自治法において特別市の規定が制定されるわけです。東京以外の五大都市は、特別市になりたいと訴えるのですが、これは結論から言えば失敗する。

なぜかと言えば、たとえば一番問題だったのは大阪市や横浜市ですが、横浜市だけが神奈川県から独立したときに、横浜市以外の神奈川県がやっていけるのか。あるいは京都市は、京都府の人口のだいたい半分ぐらいが京都市にいたわけですが、京都市が独立してしまったら、京都市以外の京都府がやっていけるのかという、いわゆる残存区域問題です。これが非常に大きなテーマになってしまって、府県の側が非常に強い抵抗をした。

しかも、戦前と同様に、大都市の側としては、大都市の市域を拡張しながら特別市になろうとするわけです。そうすると、現在の大阪市よりも広い範囲で合併する。大阪にいらっしやらない方に、感覚をご説明するのはやや難しいのですが、要は今の大阪市より一回りぐらい大きい。だいたい倍弱ぐらいの面積で大都市を作ろうとした。そうすると、この残存区域問題がより厳しいものになってしまうわけですね。府県としては到底認められない。

実はどうして特別市運動が挫折したのかという実証研究が改めて必要なところで、色々な議論があります。たとえば、当時は農村から米をもらわなければいけなかったから、農村の政治力のほうが強かったといったような議論もあります。実証的な疑問として残りますが、ここではとにかく失敗しましたというお話だけにさせていただきたいと思います。

この特別市運動、府県から市を独立させるという話がうまくいかなかったときに、どうやって大都市の問題に立ち向かうか、取り組むかという話になったときの一つの解決方法は、大都市というのは大都市であるがゆえの事務、仕事があるはずだ、だから普通の市と違う形の事務配分を大都市にすればいいんだという発想になるわけです。つまり、事務再配分による解決というものが狙われる。これは特に1950年代のシャープ勧告のあとの地方行政調査委員会議（神戸委員会）というものがありますが、ここから事務再配分を議論したこの会議において、府県から行政的な権限を大都市に移譲すれば、別に特別市なんて作らなくてもいいじゃないかという形での解決が提案されていきます。

お話を1個飛ばしてしまいましたが、実はこの特別市運動のときに、大阪市が周辺の市町村を合併しながら特別市になろうとしていました。それに対する大阪府の側の反論で出てきたのが、1940年代の大阪都制論です。実は、この大阪都制論は今の大阪都構想とほぼ同じです。要するに、大阪市は大阪の真ん中にありますから、大阪の真ん中だけポコンと抜かすのではなくて、大阪の北や南のどちらかと言えば都市的ではない地域も含めて、東京都みたいに一つの自治体になれば、そのほうがいいのではないかという解決の仕方というのは、この時期からすでに提案が出ているわけです。

ここではとにかく特別市という形での例外は認められなかったというのが一つのポイントです。その代わりに、「財政調整制度の導入と確立」とありますけれども、戦前から農村部の財政窮乏に対して都市部の財源を回していくということが行われてきたわけですね。それが今に至るまで固定化さ

れるようになってくるのが、シャープ勧告とそれ以降に成立していく地方交付税制度というものです。

これは国の財源確保をしたうえで、地方が負担を均衡させるような形で地方税を取りましようというような制度になります。全国的にわりと負担を均衡させようという発想で作られているわけです。そうすると、結局何をしているかと言えば、大都市に集中する所得税や法人税の多くを国税として取って、それを地方に配分しているということになります。大都市から見ると、自分の市域で稼いだ分、かなりの部分が取られてしまうわけですね。それを地方に持っていかれる。

たとえば、当時の大阪市長（中馬馨）の遺稿集などを見ていると、戦前は大阪市域の税金のだいたい11%ぐらいが大阪市の取り分だったわけですが、戦後になるともう7%とか8%ぐらいになってしまう。つまり、自分たちのところで税を稼いでいるのに、大阪市が使える分は1割以下というわけです。これは結局のところ、都市の上がりというものを再投資に回すことができない。大都市にとっては厳しい制度なわけです。

さらにもう一つは、「全国計画の中の大都市」と書きましたが、これは単に大都市だけの都市計画ではなくて、もっと広域の地方計画とか、全国計画といったようなものが制定されていて、その中で過大都市を抑制して、均衡ある国土の発展を実現するというような話が進んでいくわけです。こういう三つの対立軸。初めのところでは、大阪はちょっと勝ったようなところもありますが、実はそのあとは東京だけが特別となって、大都市はある意味全国のために働く。そういう大都市にとっては不利な形の決定がどんどんなされていった時期。こういう形で現在につながっていくところがあるわけです。

既にちょっとしゃべりすぎてしまいましたが、次に大都市の中はどうかというような話をしていきたいと思います。大都市の中で問題になっていったのは、いわゆる「都市問題という宿痾」と書きましたが、そういう議論があります。具体的には貧困であり、産業公害の問題。都市が発展する中で貧困問題が出てくるのは当然あるわけですし、産業公害の問題も、無秩序な工業化が進む中で当然出てくる。たとえば、戦後に大阪で非常に問題になったのが、西淀川公害訴訟というものです。これは大阪市の西側の西淀川区といった辺りで、戦前から工場が集積していて、そこが流す煤煙や汚水によって健康被害が極めて深刻だったということです。ここは細かいご紹介はしません。

重要なのはその次のところですね。それに対して、いわゆる大都市の当時の専門官僚制の側がどういう対応をしようとしたか。端的に言えば、それは都市計画のようなもので解決しようとするわけです。たとえば、貧困に対しては、初めにやっていたことの一つは、ある種のスラムクリアランスですし、住宅環境をよくするために、部分的に不良住宅の立ち退きをやって都市を改造していく。

あるいは、産業公害問題については、工場の場所と住宅地の場所を切り離していく。そういうことを考えていきます。ただ、はっきり言ってそれはうまくいかなかった。そういう官僚制の論理で

いけば、都市における公共の福祉の観点から私権を制限しようとするのですが、制限される側は素直に聞かないわけです。

それどころか、権限や財源の制約は非常に大きかった。たとえば、ここで問題になっているのは、先ほども少しお話ししましたが、警察力などは非常に大きな問題になるわけです。貧民とされている人たちをどかして、不良住宅を壊す。都市計画を使用するためには当然、警察力がいますし、工場に立ち入りして、公害のための規定をしようとしても、やはりそこには警察力が必要になります。しかし、そういった権限は府が持っている。大阪の場合というか、どこでもそうですが、府県が持っていた。市の側はそうした実効的な力はなかなかなく、お金についても先ほどお話ししたように、シャープ勧告以降は非常に厳しい状況が続いた。そうすると、では、どうやって都市計画をするんだという話の中で、結局のところ、大都市であっても、ほかの一般市や市町村と同じように、国から補助金をもらって、国の力を借りながら、都市計画事業を進める。そうした立場に追い込まれていくのです。

こうした都市問題が非常に先鋭的な形で起こる大都市において、どういう政治勢力が興ったかと言えば、いわゆる革新勢力なわけです。労働勢力は大正時代から非常に強い形で特に大阪には存在していました。都市問題を重視して、分配を求める。特に、普通選挙の辺りで、1918年に大阪でも米騒動が起きて、非常に厳しい暴動がありました。その過程で、労働勢力の側というのが大阪市の当局に対しても分配を求めていく。

大阪の場合は、革新勢力の特徴としては、社会党の右派が非常に強いという特徴がありました。これは特に、昔から工場があったので、その工場にいる労働組合の人たちが中心になっていた。これはほかのもっと零細な職業の人たちよりも、ちょっといい労働勢力になっていくわけですが、そうした右派が非常に強かったのが大阪の特徴です。ただ、共産党にとっても重要な拠点であったという特徴もありますし、このあとお話ししますが、公明党にとっても大阪は非常に重要な拠点になったわけです。

戦後に入って、1947年に大阪市長選挙があるのですが、ここでは実は社会党が勝つわけです。ただ、なかなか続かなくて、この人（近藤博夫）が1期で体調不良で辞めてしまう。そのあと、共産党も含めた革新勢力の共闘を模索する時期があるわけですが、これもなかなかうまくいかない。それで、社会党の側も左右に分裂してしまうところが出てきます。

先ほど、官僚制のお話をしたときに大都市大阪というところを飛ばしてしまったのですが、実は大阪というのは一番初めにお話ししたように、専門官僚制がある程度強い位置を占めていた。池上四郎という元警察官僚以降、関一は学者なわけですが、そこから先の市長は内務官僚から助役になり市長になるという流れが続いていきます。

1947年に大阪で勝利した社会党の候補も市の局長経験者で、その人が大阪市の市長になって

いくわけです。この人が1期で辞めたあとの、次の中井光次市長も内務省から助役になって市長になります。これは保守に推された人なのですけれども、そういう方が市長になっていく。その次の中馬馨市長は、やはりもともと助役をやっていたのですが、革新勢力に推されて、中井市長に選挙で勝って当選しています。

要は、都市問題を解決しようという官僚制の側と、都市問題を非常に重視する労働勢力とを結びきっかけがこの時期、十分にあったわけです。ただ、革新勢力は1955年体制が構築されていく中で、そういう現実路線をだんだんやめていってしまう。護憲や平和というイデオロギーを重視するようになり、1950年代後半～60年代前半にかけては、大阪も含めて、日本全国で革新勢力の支持が非常に低くなっていく時期があります。

その革新の緩みというか、停滞時期を大きく変えたのが1967年の東京都知事選挙であると言われています。これは美濃部知事が勝った選挙ですが、ここでは、公害を中心とした都市問題が選挙の重要な争点になっていくというのがポイントです。単に都市問題が重要な争点になって、革新勢力はそれを指摘したというだけではなく、公害に反対する市民運動や住民運動と結びついて、保守勢力を倒すんだというような動きです。

たとえば、象徴的なスローガンと言えば、67年の「ストップ・ザ・サトウ」なのですが、それまでは護憲や平和みたいな話に閉じこもりがちであった革新勢力は、住民運動や市民運動も含めた連携をし、それに加えて、社会党と共産党が一部共闘を成功させることによって美濃部知事を輩出し、大阪でも1971年に黒田府知事を誕生させたというような流れがあります。

特に、この黒田知事は71年の選挙は非常に僅差だったわけですが、選挙の結果を見るかぎり、公害が深刻な地域で黒田知事が非常に強かった。それに対して、対抗馬の左藤さんは公害が深刻な地域以外では黒田さんにかなり勝っているんですね。それでも、公害地域の投票で革新側が勝つというのが70年代だった。黒田さんは知事になったあとに、企業に対して非常に厳しい規定を図る政策を取っていくわけです。

70年代前半というのは、革新勢力が大阪に限らず、色々なところで非常に高揚した時期でもありましたが、蹉跌というか、躓きはもうこの時点から始まっていました。ピークになった瞬間にもうこけ始めたということです。これはどうしてかと言えば、一つのポイントは社会党と共産党の連携が失敗した。それから、このあともお話ししますが、公明党や民社党といったような中道勢力との連携もできなかった。

社研の前田幸男先生の95年のお仕事でもありますが、この時期の社会党は中央勢力のほうを向くべきか、共産党を向くべきかで、内部で非常に路線対立をして、結局どちらも取れなかった。他方、自民党は中道勢力を取り込んで、市長選挙、知事選挙で勝っていく。もう一つには、先ほどもちょっと申し上げたような、都市官僚制との連合ができなかったというのが非常に大きなポイント

だと思えます。

60年代には革新勢力として1回勝った市長が、しばしば保守化していきます。どうして保守化していくかと言うと、革新勢力の側としては、自治体の変革、特に公害問題の解決みたいなことを体制変革のステップととらえるところがあったわけです。具体的には「社会主義のもとでは公害は起きない」みたいな主張ですね。そうした主張を背景に持ちながら運動を行う。そうすると、都市官僚制との間では、たとえば公害について経済との調和をどう考えるかみたいなところで、どうしても齟齬が生じてしまうわけです。都市の収益や都市自体の発展を考える都市官僚制から見れば、当然、経済というのは大事なものですが、革新勢力とはきちんと一致できないところが多い。

もちろん、革新勢力の側が市民運動や住民運動をうまく組織化できなかったというのもあります。市民運動や住民運動がこのあと変な方向に行く。もちろん、革新政党も変な方向に行くわけですが、組織化できずに変な方向に行くというのは、今までもつながっているところです。

都市問題を考えたときにもう一つ重大なポイントが、自民党長期政権との関係になるわけですが、1960年代～70年代にかけては、自民党が保守の危機ということで。有名なところで言えば、石田博英の論文ですが、勤労者層に配慮しないと自民党は負けてしまうと訴えています。さらに重要な文書は、田中角栄が関わった都市政策大綱という有名なものですね。人間中心で、公共の福祉を優先するというのを自民党が言った。そうした都市政策大綱を1967年に出すわけです。

ここでのおもしろい話は、都市問題が大事だと自民党は言うわけですが、そこでの議論は、都市から工場を追い出して、とにかく農村部に再配置すればいいじゃないかみたいなことを言うわけです。そのために、都市部の工場には高い固定資産税をかける。あるいは高い法人税をかける。そして、都市から工場に出ていってもらおう。当然ですが、都市側はこれに反発するわけです。

この工場追い出し令は機能せずに、結局、都市政策大綱やそのあとの日本列島改造論で言われていた、都市問題の解決と工業再配置をセットでやる議論というのは、地方への過剰な投資にだんだん傾斜していってしまう。都市に対しては、1973年の福祉元年というような形で、分配を拡大させることで対応していくというふうにならざるを得ない状況になっていきます。

都市の政情の内部を見ていくと、民社党や公明党が伸長していく。いわゆる中道勢力ですね。中道勢力と一口で言われますが、これは全国的に強かった、一定の勢力を持っていたわけではまったくなくて、ほとんど都市に限られていました。要するに、自民党を含めた、自民、社会、公明、民社、共産党というのは基本的に都市の中だけで競争していて、あとは自民党と社会党が農村部で選挙をする。そういう構成で、自民党長期政権が動いていたわけです。

この偏った多党化というのは選挙制度を反映していて、特に政令指定都市とされている地域では多党化が進みやすくなります。これはなぜかと言えば、政令指定都市の選挙というのは、その指定都市の中の行政区ごとに選挙があるわけです。だいたい定数が4とか6ぐらいの選挙が行われる。

そうすると、政党の数も5とか6ぐらいで収斂していく。なので、ほかと比べると、政令指定都市のある大都市では、中道勢力も含めた多くの党が生き残りやすい選挙区だったということもあります。

都市だけで非常に激しい政党間競争があつて、農村部では自民党が圧倒的に強い。そのような中で作られていくのが、大都市がある種の搾取をされるシステムです。大都市の上がりて地方に重点的、先行的な投資をする。これは田中角栄の話になるわけですが、そういう議論が出てきた。いわば、よく指摘される「自民党システム」なわけです。大都市の上がりを使って農村に投資する、ということなのです。

この背景には、農村の意向を反映しやすいような1票の格差もありますし、都市部においてだけ政党間競争があるから、自民党の有力議員が都市から出ないという問題とか、あるいは私はこれが一番大きいと思いますが、都市の中だけで多党化が進むわけですから、都市全体の利益を掲げる政党はいないわけです。都市は多党化していて、分裂した政党がそれぞれの支持基盤の利益を訴えるだけであつて、彼らは都市全体のことをあまり考えない。こういう形で自民党長期政権ができてくる。

さて次に、大都市の再編成というところですが、ある種搾取される側だった大都市がどのような発展を遂げてきたか。高度経済成長の間にどのような発展を遂げたかと言えば、ここは内なる拡張というか、その中での拡張を遂げたわけです。1960年代の地方制度が次第に安定化していく中で、先ほども申し上げた残存区域問題もありますが、府県同士の合併が現実的になくなっていくと、大都市を拡張して、府県の残存区域が非常に小さくなるというのは決定的に受け入れられなくなってしまふわけです。結局、大都市というのはほとんどこのあと合併しません。非常に例外的に、五大都市の中で合併したのは最近の京都市ぐらいで、ほかのところではほとんど合併していません。そこで、府県と大都市の役割分担が固定化されていくわけです。

具体的には、大阪で言えば、大阪市の中のことは大阪市がやるし、大阪市の外については大阪府がやるということです。臨海部と再開発という形で拡張が進んでいきます。臨海部で言えば、府県の港、大阪で言えば堺泉北港ですし、大阪市の港は大阪港が、両方とも同じように投資され、同じように開発が進んでいく。再開発についてもそうです。大阪府は千里ニュータウンとか泉北ニュータウンというめちゃくちゃ大きいニュータウンを作るわけです。昔であれば、大阪市が市域拡張して郊外を作って、郊外の住宅地を作っていたのに、今度は大阪府がそれをやるようになった。戦後の税制の中では、府県が法人税や間接税のような、いわゆる大都市の中で利益が上がる税金をもっているわけです。それを利用して大都市の外で事業をする。だから、大阪市であれば、大阪市の中で企業が稼いだ税金、あるいはサービス業が稼いだ税金を大阪府が吸い上げて、ニュータウンを造ったり、港を造ったりします。

他方で、大都市大阪市のほうは、固定資産税や住民税みたいにかなり硬直的な財源しかない。そうすると、一気に財源を拡張して、たとえば景気のいいときにたくさんの事業をするということもできなくなってくる。さらに、府県の主要な財源、先ほど申し上げた法人税や間接税は結局、大都市の内部で生み出されているものですから、例えば大阪市の住宅と大阪府の住宅があるということは、両方とも場所は違うのですが、財源というかもともとの負担は大都市がしている。二重の負担というような状態が続くわけです。

その中で、大都市がだいぶ行き詰まってくる。一つはリーダーシップが弱いということです。これは今お話したような二元的な意思決定機構が非常に大きいですし、府県と大都市をつなぐ回路がなかった。これはこのあとお話ししますが、政党というのは非常に重要な回路になるはずですが、しかしこの時期の政党はそういうことをしているわけではまったくない。さらに、フロンティアが消滅していく。要するに収益が上がらなくなってくるわけです。港を作っても、ビルを作っても、そこから収益が上がらない。都市の集積の利益を活かすこともできないわけです。

ウォーターフロントの開発は大阪で言えば、最近有名になったWTC、ワールドトレードセンターがあります。府庁が移転しますというところですが、あそこもまったく収益が上がらないわけですし、大阪府がやっているりんくうタウン、これは関空の向かいにあります、ここもなかなか収益が上がらない。極めつけは、東京も人のことを言えませんが、2008年の大阪オリンピック誘致失敗ということがあり、フロンティアもなくなってくる。

他方で、分極化と都心回帰ということで、スライド12は『プレジデント』からなのですが、赤は高額所得者がいるところで、青が低所得者の地域です。都市の中で格差が非常に激しくなってくるわけです。この間、そうは言いながら、ジェントリフィケーションというか、都市回帰があります。それはこの辺り。区で言うと、西区という辺りですけれども、西区や中央区という一部の地域に限られていて、しかもこの都心回帰している人たちはほとんどが民間の賃貸住宅に住んでいる。

高いので、結局誰が住めるかと言ったら、単身者かDINKSしか住めない。子供がほとんどいないという状態になってきます。さらに、大都市の問題ということで、彼らがどれぐらい税金を納めるかと言えば、単身者とかDINKSですから若いわけです。結局、大都市がもう1回それを再投資というような、彼らの負担だけでインフラを再整備するというほど人が集まっていないというのが大阪の都心回帰です。

大都市はいわば死にそうになっているわけですが、その中でも浮上してくるきっかけがあります。そのきっかけとして私が挙げたいのは二つ、一つは地方分権改革であり、一つは選挙制度改革です。90年代の改革ですが、まず地方分権改革から申し上げると、特に重要なのは財源の改革。三位一体改革で、都市と地方の対立が顕在化したというのはご記憶に新しいところかと思います。典型として、東京問題というふうに挙げていますが、具体的にどういう形で格差が顕在化するかと言えば、

お手元の論文の資料（資料最終頁）をご覧ください¹。

まず、左側のところから見ていただくと、マクロの財源保障をするときに財源不足があったら国は出しますぐらいの話です。問題はこちらで、ミクロの話。「ミクロの財源保障」と書いていますが、今、私がポイントで示したところです。不交付団体の財源が多い額ですね。水準超経費という財源超過額があります。

もしご質問があれば、あとでご説明しますが、この額が大きくなっていけばいくほど、全体のほかの自治体に対する配分が少なくなるように地方交付税制度は設計されているわけです。これだけ見たら、こんなのたいしたことないじゃないかという気もするのですが、2007年の財源超過額を見ると大きいです。東京都だけですが、交付税総額は14兆ぐらいしかないのに、東京都の財源超過額は1.6兆あるわけです。

大阪と愛知も財源超過額がこの時期すごく高いわけですから、要するに、大阪と東京と愛知という三つの都と府県が非常に高い経済成長を誇って、法人税がたくさん入ってくる。財源超過が非常に大きくなってしまうと、地方財政の総額自体にキャップがかかってしまっているの、中でのやり取りになってしまっているわけです。

説明が前後してしまって申し訳ないのですが、今の話は右部分ですが、もう1回左部分を見てください。ここに地方税とか地方交付税と書いていますが、この長いのは地方財政の総額、全体の総額だとお考えいただければいいと思います。財源超過額というのは、「その他」なわけです。税金がたくさん入って財源超過額が増えたときに、この地方財政の全体が膨張すれば、こちらのほうは変わらないわけですが、この間、地方への支出を抑えるという観点で、この地方財政の総額をだいたい80兆の後半ぐらいで固定しています。

そうすると、好況で大都市の調子が良くてここ（左部分③「その他」の部分）が増えてしまうと、残りの地方交付税の分が圧縮されるというような事態が起きてしまうわけです。それで、大都市のメリットが思い切り農村部のデメリットになってしまう。こういう制度に今のところなっている。これはひとえに、地方財政の総額を増やさないというのが原因ではあるわけですが。その限定条件をつけると、都市と農村の対立が非常に強くなってしまふ。

もう一つは選挙制度改革ということで、これは民主党が出てきたということもありますが、自民党一党有利というのが変わってくる。一党有利の時代であれば、地方にとって問題になるのは結局、中央へのパイプ、自民党との関係だけだった。地方政治において、非常に重要な関心がある利益誘導のために、これは中央がグリップしているわけですから、とにかく地方レベルでの対立は封印して自民党に集約するということをしていたわけです。しかし、選挙制度改革が成された90年度以

¹ 竹前希美「地方交付税制度の財政的課題」『調査と情報』第730号（2011年12月8日）、国立国会図書館、5-6ページ (<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/issue/pdf/0730.pdf>)。

降、自民党の側も配るお金もなくなってくるし、今までのような系列関係を築こうと思っても、小選挙区の中では国会議員一人だけです。県議会議員や市議会議員と今までのような系列関係を築けなくなってしまう。

その中で、民主党という地方レベルでも自民党に対立する勢力の受け皿が出てきますし、大都市においては無党派の改革派の首長も出てくる。2000年代の後半になるまでは、首長というのは議会にはなかなか手を突っ込まなかったわけですが、2000年代後半ぐらいから首長が議会に手をつっこみ始めて、だんだん首長派の議員というのが出てくるようになります。

この中で大都市の主張というのが出てくるわけです。「改革派と地方政党」と書きましたが、改革派首長と地方議会というのは基本的には、私が以前、著書で議論しましたが、首長の側は効率化を求める納税者の論理に推されて首長になっていることが少なくない。地方議会の側は既得権者の上に乗っかっている現状維持志向ということで、基本的に納税者の論理に裏打ちされた首長が、現状維持の地方議会に斬りこむというのが90年代後半～2000年代にかけての地方議会だったわけです。これは基本的にはローカルなポリティクスで、とにかくローカルな既得権をつぶしていくというのが90年代後半の地方政治だった。

その中で、地方政党がどのように位置づけられるかと言えば、首長が議会のほうに手を突っ込んでいくときの方法になります。多数派工作をしていくわけですね。ただ、これ以前の首長、要はローカルなポリティクスをやっているときの首長の手法というのは、たとえば典型的には田中康夫や橋本大二郎のように出直し選挙をするわけです。自分が1回辞任して、もう1回選挙をして、私はこれだけ住民に支持されている、だから議会は言うことを聞きなさいという出直し選挙に象徴されるような、議会を市民の側が包囲するみたいなことをやっているわけです。しかし最近は首長の側が地方政党みたいなものを作って、議会に手を突っ込み始めた。議会の中で多数派工作をしようというところがあります。その嚆矢はおそらく2007年統一地方選挙の滋賀県の嘉田由紀子知事だと思います。基本的には既得権益層対納税者という亀裂を演出しながら、首長の側が議会に手を突っ込む。そして、求心力を失った自民党に代わる受け皿が議会にできてくるわけです。

もう少し抽象的なレベルから考えていけば、これは実は都市と農村の社会的亀裂みたいなものを反映しているところもあります。ローカル・ポリティクスというのは、従来は地域間対立みたいなものとしてあった。しかし自民党につながるために、なんとか地域間対立を封印していこうということを昔はずっとやっていた。それが、改革派首長の時代には、納税者の論理と既得権益という対立になり、最近のこの亀裂は、都市対農村という、自治体を超えるテーマでの亀裂につながっているのではないかというのが私の現状認識です。

農村というのは、単に地域としての農村というわけではありません。農村的結合というか、人的なつながりというものを基礎として、代表される誰かがいる人たちです。都市というのはおそらく

そうではないと思います。この都市対農村というのは、ある意味で、代表されない人たちと代表される人たちの対立であると考えているところがあります。この亀裂が表面化してしまったのはおそらく、「重石」として自民党が非常に弱くなってきたからです。

先ほどご説明したように、長期政権を築く中で、基本的には農村優先で、しかし、危機に応じて都市にも分け前を拡大することをしてきたわけです。自民党は以前、都市が多党化していた時期、言わば、都市の利益を主張する人たちを分割統治していたようなところがあるわけです。しかし、その人たちが今度はだんだん既得権益にからめとられて農村的な立場になってくる。そうすると、無党派という代表されてない都市的な人たちがだんだん大きな割合を占めるようになってきた。これに対して、自民党を始め、ほかの政党も対応できなくなってきた。それが現実としてあるのではないかと考えています。

決定的だったのが、やはり2009年の政権交代になります。自民党が農村に流してきたような大都市部の余剰はほとんどなくなっている中で、政権交代によってそれに対するアクセスも決定的に奪われてしまいます。そうすると、地域での社会的亀裂がだんだんと浮かび上がってくる中で、問題なのが各都市で共通な社会的亀裂というのができるかどうか、という関心に向かいます。

今申し上げたように、都市住民の不満が社会的亀裂を形成しつつある。これは典型的には、財政調整に対する不満というか、先ほど申し上げたように、大阪市であれば大阪市で稼いでいる税金が10%ぐらいしか大阪市に反映されない。自分が納めた税金が自分に還元されないことに対する、納税者としての不満でもあるわけです。これは再分配に向かうわけでもなくて、基本的にはもうセルフエイドで行きましょう。無駄な公共事業はやめて、高い公務員人件費は削るんだという発想になるわけです。

これは失敗したものも含めて、すでに全国的に様々な萌芽があります。2009年に首長連合がありましたし、日本創新党は2010年に参議院選挙に出ました。「現場から国を変える首長の会」とかよくわからないものもありますが、そういうものも含めて全国化の萌芽があります。やはり重要なのは、最近の傾向で言えば、政令市における共通点です。

最近、政令市、とりわけ五大都市では非常に地方政党が強いです。みんなの党を地方政党とくると怒られるかもしれませんが、私はみんなの党というのは栃木と神戸と神奈川だけの地方政党だと思っています。この政党と減税日本、それから最近、京都と言えば京都党。言うまでもなく、大阪維新の会。こうした政令市において、新しい政党ができた。これは初めにも申し上げたように、政令市はこうした政党が出やすい地域でもあり、そこに新しい政党が参入している。

都市部で首長、あるいは議会のリーダーというものを代表として、今まで代表されてこなかった有権者、都市住民を代表しようという傾向がある。こうした政党が全国的に行動すれば、政党が再編成される可能性もあるのではないかとというふうに背景として考えられるわけです。その中で、大

阪維新の会という戦略が最近注目されている。やっ和本題の話で申し訳ありません。

これは皆さんもご存じかと思いますが、あまり細かい話はしませんが、大阪都構想というシングルイシューで統一地方選挙、ダブル選挙を突破しようとなりました。しかしこの間、彼らは2010年4月から政権交代後の自民党分裂の受け皿になってきたわけです。離党者がどんどん増える中で、大阪維新の会はだんだん大きくなっていく。先ほど申し上げたように、みんなの党や減税日本と組むんだという全国化の契機も持っている。

統一選挙と府市ダブル選挙の重要なポイントは、これも先ほど少し申し上げたように、政党がこの二つの自治体、府と市を調整するということを可能にした非常に大きな意味を持ちます。今までは、大阪府と大阪市を調整する機関はまったくなかったわけですが、大阪維新の会がある種の前衛党的に府と市を指導することができれば、大阪維新の会の決定を府と市が実現すればいいわけですから、ある意味で政党による調整はできてしまう。

さらには、中央への影響力行使の可能性ということで、橋下知事の時代は政府の地域主権戦略会議にも参加して、何を言ったのかと言えば、交付税をやめろと言っています。中央政界に対する影響力を使おうとした。さらに、選挙における支持を梃子とした影響力行使というのは言うまでもなく、最近本当にこればかり報道されていて、やめたほうがいいのではないかなと思っていますが、こうした状況はご存じのとおりです。

では、「大都市制度のゆくえ」ということを簡単にお話しして、報告を締めくくりたいと思います。このゆくえを考えるときに、結局、選択肢は非常に限られています。一つは地方財政全体を大きくする。先ほど図を出していたものの話でもありますけれども、増税して国から地方に配分を増やすか、地方自治体ごとに増税し、全体を増やすというのは十分あり得る話ではありますし、今、社会保障と税の一体改革でやっている話です。しかし実際問題、安易に増税ということでパイを増やすのはあまり現実的ではないと思います。当然、国全体の社会保障という問題もありますし、私自身が考えるのは、都市を強くするための増税は、なかなか受け入れられないのではないかと思います。

そうすると、次の選択肢としては、地方財政の中でどう配分するか。今まで大都市は搾取されているということで、農村から大都市に厚めに配分する。反対に、もっと地方に再分配されるべきだということで、大都市から地方に配分する。こうした二つの方法があるわけです。今言われている議論は、基本的に法人税と消費税の税源交換みたいな話で、これは何かと言えば、要は大都市が稼いでいる法人税をもっと国が召し上げて、ここは消費税で偏在性が少ないのだから、みんなで分かち合おうという話をする。

この議論に乗ってしまえば、大都市としてはちょっと待ってよとなるわけです。そうすると、第三の選択肢。大都市の中で配分を変える。大阪都構想というのは、端的にはそうした話です。二

元的な意思決定を一元化する。実際はもう政党によって既に一元化されているわけですが、今まで大阪市から上がってきた税金、法人税や間接税の一部を府が持って、それを市外に投資していた。これを府と市を一元化することによって、全部まとめて市の中に投資しましょうというような形で、要は大都市の中での配分の仕方を変える。

もう一つは、どこまでを大都市の範囲にするかというのも重要なポリティクスになります。最近、もう誰も議論しませんが、当初の大阪都構想で非常に重要なポイントだったのはどこまでを特別区にするかということであって、豊中、吹田、八尾というベッドタウンも当然組み込まれている。そうすると、ここまで組み込むとすれば、そういったところで上がってくる固定資産税や住民税も含めて、大都市の中に集中的に投資しましょうという話でもあるわけです。

ただし、今、私は大都市の中に投資するんだと申し上げましたが、常に中心側、大都市の側に針が振れるとは限りません。様々な制度が作られることによって、色々な考え方が埋め込まれることがあります。そのポイントになるのは、一つはおそらく都市計画を中心とした権限をどう配分するか。今までの流れで言えば、都市計画はもっと市町村に下ろすべきだと言っているわけですね。大阪維新の会はこの辺りをちゃんとわかっていて、大阪都は都市計画の権限を持つなど言っている。この権限をどちらが取るかというのは非常に大きいポイントです。

さらには、特別区の自治をどうするか。橋下さんは特別区の自治を拡充すると言っていますが、選挙で選ばれた区長は当然、大都市の中心に反抗し得る権力でもあります。たとえば、淀川左岸線を作ると言っても、福島区が反対するかもしれない。反対したら、区長は当然、住民を後ろに背負っていますから、府知事であろうが、都知事であろうが、何でもかんでも反対するわけです。これは分権化のモメントになるかもしれない。その中で、制度設計上のポイントを二つ挙げたいと思います。一つは、政党をどう考えるかということです。先ほど、政党による一元化が可能だと申し上げましたが、府県や市といったような自治体の領域に拘束されない一つの権力核でもあるわけです。問題は都市と農村という社会的亀裂に沿った再編成が起こり得るか。あるいは、こういった亀裂に沿って、政党と有権者の紐帯を作り出せるかどうかというのが非常に大きなポイントになると思います。

さらには、政党が非常に重要なのは、結局、無党派の市長は政党を背負っていないわけです。これが何を意味するかと言えば、長期にわたって何らかの決定にコミットすることがないということです。首長を辞めてしまえば、その決定に頼るコミットはもうおしまいです。それに対して、政党であれば、組織として責任を負わされるわけですから、その決定にコミットし続けなければいけない。だから、橋下さんというよりは、私は常に大阪維新の会という政党が問題だと言っているのですが、これはそういうことです。

もう一つのポイントは、都市というものをどう考えるかということで、フロンティアがないとか

色々言いましたが、要は集権的に都市を作ったとして、これが本当に収益を生み出せるのかというのは非常に大きな問題です。生み出せないという考え方であれば、別に集権的な都市を作っても意味はないと思います。

あるいは、都市だけに認める例外、オプトアウトのようなものも考えられると思います。現行の都市と農村の財源の配分に手をつけるのが難しいということを前提として、今のところ、ナショナル・ミニマムを実施するために、国から自治体に対して国庫負担金が出ていますが、それを部分的に都市の側が返上して、自分のところの収益で自治体を運営する代わりに大幅な権限委譲を認めるというような考え方はあり得るだろうということです。典型的には、教育で議論されることもありますし、道路みたいな公共事業でこういう議論は十分にあり得ると思います。先ほどは選択肢が三つしかないみたいな話をしましたが、その中でもかなりバリエーションがあるわけで、都市と農村の間にどの辺りでお互い妥協できる立場を作るかという程度問題が、非常に大きなポイントになると思います。

最後ですが、この場合の躓きの石というのはやはり二つあると思います。一つは地方レベルの選挙制度です。この報告でずっと申し上げてきたように、大都市レベルにおいて、政治勢力が非常に分断されやすい選挙制度であるのも事実です。さらには、国政とのつながりも悪いです。おそらく、衆議院だけであれば、都市と農村の亀裂への政党再編成はそれほど難しくはないと思うのですが、やはり参議院は難しい。

参議院では、地方の1人区が主戦場になってしまいますから、どの政党も地方への配分と言わなければいけない。これは制度としてそういう話が埋め込まれてしまっている。だから参議院がある以上、都市への配慮が浮上する大都市問題を議論するのは非常に難しいわけです。さらには、散発的に行われる選挙ということで、選挙サイクルがバラバラ。今回の大阪ダブル選挙のように、選挙サイクルが一致していれば、政党という形で結合するのはそれほど難しくありませんが、たとえば非常に選挙サイクルが遠い場合は、それも難しいという問題があります。

最後に、最近気がついたところなのですが、官僚制の論理と納税者の論理というのは違うということです。都市計画事業でなんとかできるという発想は、今日ご説明してきたように、まさに明治以来の官僚制の論理でもあるわけです。大都市制度、大阪都構想は典型的な大都市制度の議論で、これはネオリベラルとか言われていますが、都市というものを集権的に操作しようというのは、まさに設計主義以外の何ものでもなくて、その発想は基本的に官僚制の論理と親和的だと考えています。

しかし、納税者の論理というところから言えば、これは本当にいいのかと。単に、有能な市長がやってきて、効率化をして、個人レベルで受益と負担を打ち出してもらったほうがいいわけです。別に何か作ってもらわない必要はないですし、公共事業をするぐらいだったら減税してもらったほうが

いい。名古屋市の河村（たかし）さんは実はこちら側ではないかと私は考えています。都市でなんとかするとかではなくて、むしろ減税すればいいと。実は現在の大都市に関する政治勢力は、この官僚制の論理と納税者の論理が若干、同盟を組んでいるようなところがあります。この同盟を本当に維持できるのかというのが、一つの躓きの石になり得るかなと考えています。

10分延長してしまいましたが、まとめということで、「都市は国家を超えるか」ということですが、今までお話ししてきたように、都構想というのは単に、橋下さんが常に政治手法を言われるようなポピュリズムという文脈だけではなくて、それがまったくないとは言いませんが、大都市の明治以来の何回目かの挑戦であるわけです。その肝は、大都市というある領域を確定した自治体が、国の介入を超えた自律性を獲得するか、できるか、するべきかということになります。このときのポイントは、都市の権力核をどう集約するか。政党なのか、それとも、単一の自治体としてやるのか。国政との関係ということを見るとすれば、政党が今後どう再編されるかというのは、大都市問題にとって極めて大きいポイントであるというふうに理解しています。非常に長くなって恐縮ですが、以上です。どうもありがとうございました。

質疑応答

司会 どうもありがとうございました。それでは、これから質問を受けたいと思います。

〇〇 「官僚制の論理」と書いていますけれども、官僚制にはいくつかの異なる論理もありますし、官僚だけではなくて、たとえば都市開発を行っている会社なんかもあります。先ほどちょっと出てきたのですけれども、いわゆるネオリベリズムは官僚制度にもないわけではないです。都市、たとえば大阪の場合は、官僚はたぶん、全国で言うと首長と異なる立場を取っていると思いますが、どういう利益、どういう考え方、どういうふうにかこの新しい問題に対応しようとしているかについてももう少しかがえればいいと思います。

砂原 どうもありがとうございます。ここで「官僚制の論理」と書いたのは、私自身もまだこういうふうには本当に呼んでしまってもいいのかと思うところもありますが、「官僚制」という書き方をすると、どうしても国の官僚制とかそういうものとの関係が出てくると思います。要するに都市に非常に特有な論理、大都市に特有な官僚制というのがあるのではないかと思います。

それはたとえば、典型的に言えば、公共の福祉を実現するためには、ある程度私権を制限されてもかまわないということを使うような論理です。それは少なくとも、戦前から戦後にかけて、かなり長い間そういう形でやってきましたし、大阪府や大阪市の高度経済成長期の開発を見ても、基本的になんとか土地を収用したり、買収したりして都市を拡大して、そこから利益を上げるという考え方が根底に流れているのはおそらく間違いないと思います。今日は時間の関係もあって細かいお話はできなかつたのですが、たとえばニュータウンの開発やウォーターフロントの開発では、そうした論理が非常に強く出ていると理解しています。

〇〇 ニュータウンの場合は建設会社なんかはかなり利益を期待できる場所ですし、一般論としては歓迎する可能性が十分ありますが、これは官僚だけと主張すると、全国でみると、ちょっとおかしいと感じます。どうして官僚が建設会社や民間の方よりも積極的だったか。あるいは、たとえばニュータウンの場合、どちらが一番利益を期待できるタイプの案件かということについての見解は違った場合もあるでしょうけれども、それについてももう少し具体的に説明していただけませんか。

砂原 千里中央という地域が大阪にあります。そこでのニュータウンの開発は、完全に大阪府の官僚がやっているわけです。そのときに、もともと大阪府の中には建築関係の部局があって、そこがニュータウンの造成をするということを行ったのですが、大阪府が何をしたかと言えば、ここで企画局という、いわゆる公営事業的な部局組織を作る。

そこで、当時はほとんど荒野のような状態であった千里ニュータウンの買収に大阪府の職員が入って行って、そこに阪急電鉄というのがあるのですけれども、その阪急という電鉄会社が本当は引

きたくなかった線が無理やり引かせて、要はそのこと大阪市の中心部を結んだ形で鉄道を連結させて、そこに新しく人を住ませようとするわけです。これは大阪の場合で言えば、千里だけではなくて、泉北というもっと南のところなどで同じような手法がたくさん使われています。

ただ、一つお話しづらいのは、なぜその人たちがそれをやるかというのは、彼らのインセンティブという観点からお答えするのはちょっと難しいです。おそらく私自身のイメージ、仮説としては、たとえば大阪市は、申し上げたように、内務官僚や大阪市の職員として入った人が助役になり、市長になるというある種のピラミッド構造が強かった。ですから、彼らが自分たちと同じようなことをしてきたトップを見ているわけです。その中で、自分たちの仕事としてそういうものを認識してやろうとしていったということはある程度得ると思います。ただ、それがすべてのインセンティブを説明できるかどうかというと、わかりません。

〇〇 質問と感想じみたものがいくつかあるのですが、まず一つは地方政党についてです。地方政党と言うと、結局のところ、自分のところの利益、自分の都市の利益を主張し始めて、本当に結合するのかなど。一定程度の都市では共通利益があるのかもしれないですけども、本当に結合するのだろうかというところを疑問に思ったというところがまず1点です。

それから、あともう一つが、まとめのところにあるのですが、「国の介入を超えた自律性」というのはどういうことなのか。あと、大阪についてなのですけども、何年前は橋下さんも大阪市自体を7~8個の市に分割してしまうということを言っていて、最近は言わなくなったのですが、それはどういった文脈なんのでしょうか。最後はちょっと質の違うものなのですけども、わかる範囲で教えていただければ幸いです。

砂原 大都市で生まれる地方政党の共通の利益というのは、やはり端的には財政移転を減らすということだと思います。それができるかどうかは別として、財政移転を減らす。それから、これは戦前も同じようなことをしていましたが、要するに、大都市だけでまとまって、ある種の権限を要求することはこれまでもやってきましたし、これからもあるでしょう。そんな昔からやってたじゃないかという話はそのとおりののですが、昔と違うポイントがあるとするれば、それは実体的に政治力を持っている。その政治力の根源が何かと言えば、やはり小選挙区制だと理解しています。

今、大阪で衆議院の選挙をしたら、たぶん大阪維新の会が出した候補がほとんど勝つと思うのですが、それは要するに誰か一人を選ぶという小選挙区特有の制度があって、大阪であれば大阪維新の会か、それに支援を受けた人たちしか勝てないということになってくると、実体的に政治を動かすことは可能ですし、大都市側が政治力を持つことも十分にあり得ると思います。

まとめの前に、官僚制の論理と納税者の論理みたいな話をしましたが、おそらくそこまでは、あるいは財政移転を減らせというところまではみんなできつついていけると思いますが、それから先はわかりません。中でばらせることはあると思います。たとえば、橋下さんと河村さんが考えてい

ることはだいぶ違うのではないかと私は思います。

それと同じような話ですが、最後に、「国の介入を超えた自律性」というのは若干筆がすべったところもありますが、要は国の介入を受けない自律的な大都市、大都市政府を作れるかどうか。作れるのではないかと。作るべきなのか。そこが問題になってくるのではないかと考えています。ただ、これは非常に難しいところでもあります。というのは、現在は非常に集権的な制度なので、それを分権化するためには国のほうで1回権力を握らないといけないところがあるので、非常に難しいわけですね。先ほどの大都市が組めるのかどうかみたいなご質問と少し絡めてお答えすると、今までよりこの可能性は高いと思っているのは、選挙制度改革が起こったことによって、国の側の議員にも変化があるからです。

これは私が普段やっている仕事で、去年、『年報政治学』で書きましたが（「地方への道—国会議員と地方首長の選挙政治」）、国の議員から地方の首長になる人が非常に増えているわけです。それは単に、国の議員でどこまで出世できるかわからないことをするよりは、地方の首長になって、それこそ地域におけるスターになるほうがいいということもあるのかもしれない。先行研究で言えば、サミュエルズ（David Samuels）の研究がブラジルで似たような分析をしています（Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil）。知事が非常に強いブラジルと、分権化によって市長や知事が強くなりつつある日本は若干似ているところもあるのではないかと考えています。

国会議員はだいたい3回生ぐらいじゃないと市長にはなれないのではないかとみたく感じ、私はそういう感覚なのですが、国会議員が自分も市長になるかもしれないと思うということは、これはブラジルとまったく同じロジックで、自分たちの法律を制定する行動にも違うインセンティブを与えるわけです。今までは別に市長に言うことはないわけですから、市長たちの権限なんて何も考えなかったのに、自分たちがひょっとして市長に行くかもしれないと思えば、分権的な法案に賛成することもおそらく増えるでしょうというのが私の見方です。最後は何でしたっけ。

〇〇 前は、橋下さんは7~8個の自治体に分けると言っていたのが、最近はどう変わったのかわからないということですか。

砂原 それは正直わかりません。だから、橋下さん自身をどう見るかということだと思いますが、私自身は、申し上げているように、非常に官僚制の論理と親和的な人だと思っていますので、基本的には特別区への授権というのは言うほど関心がないのではないかと考えています。どういうふうに権限配分をするかにもよりますし、それは実際案が出てきてみないとわかりませんが、たとえば橋下市長のブレーンの上山信一さんが、特別区の自律性というのは結局金があればいいみたいなことをすでに言っているわけですね。僕はそういう話なのではないかと理解しています。

〇〇 大都市制度が、一つは都市の経営のあり方として自然な姿、あるいはより適切なガバナンス

スのあり方につながっていくのかどうかということについての大きな見通しと、他方で、それが国の介入を防ぐということになると、今の地方交付税なんかを通じて田舎のほうに財源として行っているお金がなくなるわけですけれども、そういった全国的なバランスの取れた発展にとってどういう影響が生じるんだろうかということ。負の外部効果のようなものがあるのだろうかということについて、それぞれ教えていただければと思います。

砂原 どうもありがとうございます。1点目ですが、都市の経営の在り方として自然かというのは、これはまさに論点になるころだと思います。もしも大都市にいる人たちが純粋に納税者の論理を貫徹しようとするれば、都市なんていらないうんですね。なるべく小さくて、自分たちのところに近い自治体のほうがいいという発想は十分にありますし、それは河村さんが地域協議会をやっているのはそういう文脈でもあるのではないかと思うわけです。

本当に大都市というものが収益を上げられるかというのが非常に大きな境目になると思うのですが、それを信じていることができる人がどれぐらいいるのかということところが分岐点になると思います。トートロジーのようなのですが、収益を上げることができたとすれば、都市の経営の在り方として自然だと言う人もいるでしょうし、できなければ自然じゃないということもあり得ると思います。ただ、状況としては非常に難しい状況になっているのは間違いないと思います。

農村部に対する財政移転がどうなるかというお話ですが、参議院の問題が解決しないかぎり、解決と言っていいのか知りませんが、参議院の問題があるかぎり、そう簡単に農村部に対する移転が減ることはすぐにはないと思います。ただ、都市というものを強調する形、これは私が申し上げたようなロジックで言えば、官僚制的な見方であっても、納税者の見方であっても、どちらにしても農村部に対するバランスは、配分は減ると思います。納税者の側、都市なんて別にあげなくて自分のところでやればいいと言うわけですし、都市の側は都市でやっていけばいいということ言うわけですから、これはどちらにしても農村部は非常に厳しいと。

1970年代から都市に対する流入人口は非常に減って、一時期、今は回復傾向にはあると思いますし、大阪も最近も回復傾向にあります。この議論とはややずれますが、都心、都市でどう住むかというような、あるいは農村とそのバランスをどう取るかというちょっとまた別の議論になるのではないかなと思います。いわゆる農村の多面的機能みたいな議論は十分にあり得ると思いますが、ただそれはやはりあくまでもレトリックであって、結局、人間である以上、インセンティブを考えながらどちらに住むかということを考えるわけですから、農村がそれで立ち行かなくなれば、それはそれで選択なんだというふうに理解します。

〇〇 大阪の文脈に関してちょっと質問です。ご報告いただいた内容とやや離れるかもしれないのですが、大阪維新の会、スライドで言うと17ページのところで、地方政党の共通点ということで、こういった政党が、大都市というところから出てきた文脈は非常にわかったのですが、今、大

阪維新の会が大阪で出てきていることの意味について、もし何かお考えがあればと思っています。

ほかの都市で出てはいけなかった理由はあるのかというか、それは単なる偶然なのか。それとも、そういう構造はほかの都市にもあると考えられているのか。河村さんと橋下さんとの違いが出ていましたけれども、そういうのは都市特有の事情みたいなものがあるのではないかなというような感じもするのですが、その点について考えを伺いたいというのが1点です。

もう1点は21ページ目のところなのですが、「制度設計上のポイント」とテーマはなっていて、これはどういう立場からの制度設計なのかというのを考えています。特に、5行目、政党と有権者の紐帯を作り出せるかどうかというのは、作り出せるかが鍵となるという意味なのか、作り出すべきだというふうにお考えなのかということ伺いたいです。

どういってお立場でこういう文章を書かれたのかというのを伺って、その伺い方は色々あると思うのですが、先ほど〇〇さんが聞かれた、都市を代表する政党が全国レベルでまとめられるのかという論点も一つだと思うのですが、たとえば農村のほうはどうなのかということも気になっていて、都市政党が現れるとしたら、また農村政党というのが出てくる可能性があるのかどうかというような質問肢が一つあり得ると思います。ちょっと色々なことを言ってしまいましたが、この2点をよろしくお願いします。

砂原 2点とも非常にお答えしづらい質問というか、非常に難しい質問だと思うのですが、まず1点目から、大阪は特殊なのかということですが、私は今日こういうお話をしている以上、特殊ではないというようなお答えが一つと、もう1個、特殊という答えがあります。特殊でないというのは、やはり河村さんにしても、先ほど挙げたほかの政令市にしても、政令市だけ見れば、こうした地方政党が出やすい環境があって、その中でほかの政令市と同じように大阪というものが出てきたというのはまったく不思議ではないですし、そこに対する疑問はないです。

特殊である部分があると申し上げたのは、今日私がお話申し上げてきたような大都市のある種の苦しみのようなものは、大阪が非常に象徴的に受けているところはあるわけです。東京のネガみたいなところをずっとやっていて、最近でこそ、名古屋が出てきているわけですが、それ以外の部分を見ると、大阪は常に東京の次と言われていたために、特別市に一番近い位置にいなながらもそれが実現しなかったわけですし、都市問題はおそらく東京よりもひどかった。

また、この大都市、大大阪という時期は、東京よりも大きかった時期があるわけです。それに加えて、官僚制の論理と申し上げたように、大阪の特殊な事情として内務官僚が、大阪市の官僚が助役になって市長になるというのを、本当に平松（邦夫）さんの前までずっとやっているわけです。それは池上四郎のときからですから、もう100年ぐらいやっている。それは先ほど、〇〇先生にお答えしたところもありますが、ある種の大阪市のエトスみたいなものがあったというのはそんなに不思議な話ではないと思います。 2点目ですが、これは「制度設計上のポイント」と書いてし

まって、これは実は今日の朝書いたからなのですが、制度設計が動き始めるときに何を考えなければいけないかというようなことです。「政党と有権者の紐帯を作り出せるか」という加え方をしているのは、これがうまくいかなかったら、うまく作り出せなかったら、たぶん僕は制度設計の議論になる前にこの話が立ち消えになってしまうと思っているんですね。

民主党も一時期そういうところがありました。都市の人たちの支援をある程度受けている政党というか、政治勢力が現に存在するという。それに対して、農村に非常に支持を受けている政治勢力が存在するというようなものがある程度はつきりしてこない、そもそもこの制度設計自体が始まらないのではないかと思います。

これは、大学でこれに近い話をさせられたことがあるのですが、そのときにお示した話です。必ずしも望ましいとは思いませんが、これは2005年のイギリスの総選挙です。2010年はこうなんですね（イギリスの2005年と2010年の総選挙結果のスライドを見せる）。要するに、農村は農村で完全に保守派政府で、当時は完全に労働党政府なわけです。こういうふうになってくると、要するにどこまでを陣地として取るかといったような、非常にわかりやすい議論になってくる。

日本でも引き続き小選挙区を与件とするならば、こういう形で、イギリスと同じような形で都市と農村が、いいかどうかは別として、こういう形で有権者と紐帯というものが出てくると、今お話し上げていたような大都市制度に関する制度設計が現実的に動き出すのではないかなと思っています。

そうすると、やはり参議院というのは困った組織だと思います。結局、日本でこういうふう選挙制度が都市から農村に一直線になりづらいのは、参議院があるからだと考えています。最近、これについてよく政治学者が指摘していると思いますが、これはかなり本当に致命的なポイントだと思います。

農村政党ですが、たぶん今、日本で農村政党を標榜しているのは新党大地ぐらい、もっと細かい政党はたくさんあると思いますが、とにかく都市とは違うんだということを言うのであれば、新党大地みたいなところしかないと思いますが、あとはもちろん自民党がある。

農村でまとまるときのポイントというのは、都市の話の裏返しみたいなのがあります。農村政党は何を資源にできるかということです。何を掛け金にできるかというのがポイントで、都市の側は農村になんで金をやらなきゃいけないのかという話になるわけですが、農村の主張としては、とにかく金くれというのがなかなか成り立たない。

たとえば、先ほど申し上げたように、特別市の運動がある時代であれば、米、食料があるということが掛け金としてあり得るわけですが、そういう資源がない状況で農村の独自性や、自分の主張を通そうとすると、そう簡単にはいかないとも言えるわけです。そこに何が出てくるかというのがポイントです。

ただ、今日のお話で申し上げてきたように、今までも何回も大都市への分権をめぐる政治的な対立があつて、実際に何回も農村の側が勝っているわけです。今回もほっておけばたぶん農村が勝つと思いますが、これに関しては、農村というまとまり方をする必要がそもそもあるのかどうかというところだと思います。農村を無視したら日本は潰れるといった主張もあるかもしれませんが、そういうまとまるきっかけが何かないと、農村の側としても難しいところもありますが、現在では特にまとまる理由があまりないのではないかと思います。

〇〇 社会学者としては、その一方で、もう少し地域的なアイデンティティや愛着みたいなところに働きかけて、支持を動員している部分もあるのかなという気もちょっとしています。たとえば遠目で、大阪維新の会の「大阪」というのは、大阪市の大阪であると同時に、大阪府の大阪でもあって、いわゆる大阪市よりももう少し広い範囲の地域的なアイデンティティに働きかけていくという部分もあるのかなという気はします。

本当にうがった突拍子もない話なのですけれども、河村新党が地名をつけなかったのは、もしかすると、府県名と市名が違うからかなというように考えています。どこかでそういう形で、市、都市というところよりももう少し広い範囲での地域的なアイデンティティに働きかけたような政党だとするならば、それと「ゆくえ」のところで見通してらっしゃるような、都市政党の連携が両立するのかどうかというところをちょっと伺いたく思いました。

砂原 ありがとうございます。それは、まず大阪の話から申し上げますと、今の大阪というのはある種、関一の大阪、1925年に関一が作った大阪なわけです。それがたとえば吹田や八尾のような周辺部も含めて大阪と言うのは、おそらくそうだと思います。実際に大阪市を広げるということは、片方に当然あると思いますし、それが大阪府という境界なのかと言われると、それが「橋下徹の大阪」なのかもしれませんが、大阪の人間がたとえば、（大阪府最南端の）岬町とか一番端っこを大阪と考えているかどうかは微妙です。名古屋との違いは非常にクリアにお答えできるのですが、名古屋の場合は「尾張」です。愛知県というアイデンティティではなくて。ただ、あそこの場合はある種のルールとして、基本的には「尾張」とは言えないわけです。尾張と言えないという制約がある中で、もちろん国に対する色気みたいなものがあって、減税日本と言っているところもあると思います。ただ最近「尾張名古屋共和国」とか言い始めていますので、たぶんそういうところはアイデンティティに訴えかける戦略を取ろうとしていると思います。

あと、もう一つ、時間の関係もあって、今日は大阪のポリティクスの話をお話しきれていないのですが、非常に関係がねじれているところがあります。今日私がお話ししてきたのは、大都市をいかに発展させるかというような趣旨で、都と市民の話をずっとしてきたわけですが、そうであれば、大阪市のほうはむしろ橋下さんに賛成しがちだと思います。しかし、これを議員レベルで見ると、むしろ市外の府民のほうに橋下さんに乗っかっているわけです。

それはなぜかという、やはり大阪維新の会の成立過程というのがあります。もともと大阪市選出されたわけでない人たちが橋下さんを担ぎ始めて、政党を作っていた。だから、僕らから言わせれば、将来的に自分が搾取されるかもしれないのに、こんなのに賛成していいのかというところはないわけではないのです。ただ、興味深いのは、南側の大阪に近い市域、泉佐野や泉北地域、あの辺りでは、橋下さんの支持率は非常に高いわけです。あるいは、維新の会の支持率は高い。

嫌がっているのはどこかと言えば、明らかに北摂です。あそこは、要はそれこそ大都市なんてではないわけです。もう別に自分たちでやっているのだからほっといてくれというところがあります。この前のダブル選挙の結果を見ると、大阪市内と泉北が橋下さんと維新の会寄り、北摂が外れてくるというのはおそらく、今お話にあったような地域のアイデンティティや、むしろ大阪というものに寄り添わなければいけない人たちが支持しているところがあるというのは、おそらくおっしゃるとおりではないかと思えます。

〇〇 臨海副都心について先生が書いた文章を読んだことがあります。今日もニュータウン、ウォーターフロントの開発についての話が出ましたが、90年代にフォーカスを当てて、先生の紀要には書かれているのですが、中断しようとしたにもかかわらず、今まで続いている理由は何ですかという質問です。それは政治学の観点から見たら、ちょっと新しいsightをもらえるかなと思って質問しました。

なぜかという、韓国は今、今日発表した内容を全部含めて、圧縮されて色々な問題が、今年、韓国大統領選挙もあるし総選挙もありますので、それで一緒になって開発を中断するか、中断できないのかがものすごく重要なフォーカス、タイトル選挙になると思いますので、それについて前にsightができればと思って質問しました。よろしくをお願いします。

砂原 大阪に関して申し上げますと、大阪のウォーターフロントの開発を非常にしていて、WTC（ワールドトレードセンター）やATCといったものを作ってきたのですが、実はこれは橋下氏と平松氏が大阪府知事、大阪市長の時代に清算しようとしているわけです。これはおそらく裏返しの議論になるのですが、先ほどから申し上げているように、大阪市の官僚が、結局今までと同じような開発事業をずっと続けてきた中で、平松さんや橋下さんのように外から来た人だからこそ、その事業をやめることができるというところはおそらくあるのではないかと思えます。

これは私のもう出している本の話になるのですが、大阪はそうやって清算しようとしたと見ることもできるのですが、東京のように今も続いているところがあります。あれは大阪も東京も両方同じように見えるのですが、結局お金の出し方が日本の場合には非常に限定的というか、決まっているところがあります。初めに非常に大きな借金をして、土地の造成みたいなことをしてしまうわけです。土地の造成をして、土地がもう実際にできてしまう。これを捨てられないわけです。

それはサンクコストとしてみればサンクコストなのですが、ある意味で固定資産でもある。固定

資産というものは使わなければいけないという。自治体の性格はゴーイングコンサーンみたいになってしまっているというか。

初めにやったのは、東京もそうですが、港を造りたいということで港を造ろうとするわけです。しかし、港がだんだんいらなくなってくる。そうすると、今度はウォーターフロントだと言い始めて、ウォーターフロントに住宅を作ろうという。住宅を作ると言っても、バブルのときに土地の価格が上がって、これをどうするのという話になり、バブルが崩壊すると、もうその住宅はいらぬという話になってしまう。それで、今度は何をするかと言うと、東京も大阪もオリンピックをしようと言うわけです。オリンピックを失敗したら今度は何をしようか、観光に使おうという。

今、大阪ではカジノの話が出ていますけれども、結局、あるものを何か使わないと、簡単に sunk できないというのがずっと臨海部分ではあって、これは大阪と東京では非常に典型的ですが、別に名古屋にもそういうところがあるわけです。埋め立てして、その埋め立て地をどう使うのかというのがある。日本の大都市というのはこうした埋め立て事業とか、拡張した事業をやめることができずにずっと続けてしまうというところが特徴としてありますし、これは私がこのあとまた論文を書こうかなと思っているところでもあります。

〇〇 11ページのスライドのところで、県と大都市をつなぐ回路の不在というお話があったと思います。あと、18ページの大阪の特徴というのは、政党による府市の調整という話があって、ここが変わったというところだと思うのですが、この行き詰まる大都市の前というか、この行き詰まる前あたりまでは、府県と大都市をつなぐ回路という政治的な調整がどのように行われていたのかというところが私はのみ込めていません。

ずっとない状態だったところで、こういうふうに大都市が行き詰まって、ここで政党による調整というような可能性が、維新の会みたいなのが出てくることでできるようになったという理解でいいのか、調整の仕方が何か変わったというような理解をすればいいのかというところを1点教えてください。

2点目が、みんなの党など、横浜や名古屋、大阪、京都というようなところでできているという話があるのですが、今日おっしゃられた話だと、大都市の構造という意味では、ほかの政令指定都市とか、一つの県の中でも中心部の市がかなり大きいような自治体は同じような状況にあるかなと思うので、この話は一般化できるのかなというふうに思っているのですが、実際にたとえば仙台や札幌でもこうした動きがあるのかどうかはちょっとわかりません。それで、それとの関係で、先ほども府県と都市をつなぐという部分で、中心市みたいなものと県をつなぐ回路というところで何か違いがあるから同じような動きが起きていない市、政令市とかがあるというような理解でいいのか、そのあたりのことから見て、それが2点目です。

砂原 1点目ですが、「府県と大都市をつなぐ回路の不在」と書いていますが、これは要は高度

経済成長が終わって、バブルが終わって、行き詰まる前はいらなかったわけです。そんなものなしでもフロンティアがあったわけで、大阪市は大阪市の仕事をすればいいし、大阪府は大阪府の仕事をすればよかったわけです。

残念ながら、そういう時代は永遠に続きませんから、要は両方で資源を、ある意味で、大阪府と市が一緒にならなくても、それなりに同じようなことをしていただろうというのものもあるわけです。先ほどお話しした千里ニュータウンや泉北ニュータウンは大阪府がやっているわけですが、あれは別に大阪市がやってもそんなにおかしな話ではない事業でもある。当時の見方であれば。そういうふうに、調整がそれほど必要なかったというのがすごく端的な答えとしてあり得ます。それが今度は、資源の制約が厳しくなる中で、なんとか調整しないとどうしようもないねという話になってくると、どうしても行き詰まってしまうというのがここでの私の理解です。

もう1個はほかの政令市でもあり得るのではないかという話ですが、実は五大市とほかの政令市はだいぶ違ってきます。特に仙台の事例が出ていましたが、仙台というのは選挙制度を見るとひどいところで、普通の市議会議員でも定数10の選挙区が4とか5ぐらいです。定数10というのははっきり言って、求心力を持つ政党が作れないわけです。それは県の中心地、府議会や県議会における県庁所在地も定数10とか、一番大きいのは鹿児島島で19ですが、19まで行ってしまうと、今度は同じ政党の中でも同士討ちというのがやはり出てくる。

これはいわゆるSNTV at largeという話で、どこまでがというのはけっこう難しいのですが、ただ4とか5ぐらいというのと、10まで行ってしまうと、選挙の競争の仕方がまったく違ってきますので、仙台についてはそういう感じです。仙台ではなくて広島とか、最近政令市になった自治体というのはだいたい同じような感じで、唯一例外があり得るとして、私がこれは何でだろうと思っているのは札幌です。札幌は比較的選挙区が小さいはずですが、それでも地方政党はできてこない。

それから、今日これを申し上げるのを忘れていたというのは私の致命的なポイントですが、やはり一番パワフルなのは東京です。東京では、地方政党がない。これはおそらく私の今日のお話で申し上げてきたことと言えば、首都か大都市かという話です。御厨（貴）先生が昔おっしゃっていたように、「東京に都政なし」みたいな議論ですけれども、そこは都政がないと見るべきなのか、そこはわかりません。これはむしろ東京の方に聞きたいところではありますが、一番のポイントはむしろ東京だというのが二つ目の答えです。

司会 先ほどの地域政党は連携するかという話もちよっと関係するのですが、民主党ももともとさかのぼると、やはり都市市民の政党であって、なんで地方にお金が行っているんだという不満をもつ都市市民の指示を受けて最初は台頭してきたという印象があります。それはある時期から、政権交代を目指すにあたって、小沢さんと手を組むなりして、だんだんあいまいな性格になっていって、政権を取ったのはいいけれども、逆に言うと政党としての支持基盤はよくわからなくなった。

そこを突いて、今度はみんなの党、大阪維新の会とか河村さんのところが出てきて、それに票をどんどん食われるようになっていく。それで今日に至っているとすれば、民主党として見ると、立て直そうと思ったら、今日の話からいうと、ある意味で小沢さんを切ってしまうと、大阪維新の会や河村さんともう1回提携して、都市型政党として生き残りを図るとというのが一つはあり得る路線なのか。もちろん、参議院とか色々な問題があるにしても、一つの方向性ではあるのか。

逆に、今日の話から言うと、小沢さんと橋下さんが手を組むというのはちょっとあり得ないという話になるのか、そしてさらに言うと、東京都ですね。これは東京と大阪のある種の非対照性があるだけに、そういう意味で言うと、連携はまだなかなか難しいのかなんていうのをつい思うのですが、いかがでしょうか。

砂原 小沢さんと橋下さんが組むのはよくわからないというのは、私も意味がまったくよくわからないというか、それはたぶんないと思いますが、やはり「参議院とか」とおっしゃいましたが、参議院はもう圧倒的に大きな問題だと思います。

参議院選挙区ですけれども、東京は5人区で、神奈川、愛知、埼玉、千葉が3人区です。青が2人区で、1人区はその他の県、黄色です。結局これを見ると、黄色の県は全部農村部なわけです。この2人区以上というのは、衆議院小選挙区、二大政党制になっていると、基本的に1人が自民党、1人が民主党になります。3人区以上だと公明党が入ってくるぐらいで、基本的に差はつかない。そうすると結局、差がつくとしたら1人区だけです。そうすると、政党としては参議院が強い以上は、ここを取らないことには話が始まらないわけですから、地方を切るという選択肢はそもそも無理なわけです。

この問題を解決しない限りは、民主党が小沢さんを切って橋下さんと組もうとしても、当然、小沢さんの勢力に参議院を抑えられ、首根っこをつかまれてしまいますから、それはもう現状と何ら変わらない事態がたぶん起きると思います。もうその答えに尽きてしまうのですけれども、これは今日の話よりだいぶ大きくなってしまいますが、私の理解では、90年代以降の日本政治が動かないのはほぼこれに尽きると思います。ここの部分と如何に連携するかということで小沢さんも入ってくるわけですし、今の自民党との大連立とかそういう議論が出てきてしまうのも、ここの部分がポイントになっていると理解しています。

〇〇 1点質問なのですが、地方政党が出やすくなってきたという状況はよく理解できたのですが、なぜ既存の政党が有権者とか都市部を代表しようとしなかったのかというところが少し疑問に残っています。たとえば、先ほど先生がおっしゃっていた民主党であったり、中道勢力というの、そのテーマの設定をしようと思えば彼らはできたと思うのですが、なぜそれをしようとしなかったのかというところが疑問に残りました。

〇〇 二つお伺いしたいと思います。一つは、維新の会は都政のほうに軸足を置いた主張をして

いることです。ほかの政令指定都市は基本的に特別市系列の主張をしているわけです。これは私、基本的に行政法学をやっていますので、今日聞いたお話はまったく普段は聞かないような話で、違った世界が広がってよかったのですが、法制的に見ると、特別市は独立し、分権し、残存地域との切り離しを図るわけですが、都制というのは一応、意見は分かれますが、残存地域のようなものも面倒みるという約束の仕組みなんですね。

特に実際に面倒を見させるのは都区財政調整制度で、明らかに23区から三多摩地域に流れるだろうと言われているものだと思います。そこはもちろん砂原先生のほうがお詳しいはずですが。問題は集権的な都市への再投資や、そこでの収益を生み出すということからしたときには、特別市制度のほうが比較的素直な発想であるにもかかわらず、大阪、橋下氏が市の側に来て、都政の軸を取ったということをどう評価するか。

我々としては、大阪府知事になったら、大阪府というのは可能な限り、みんなが中核市とか何かになっていて、府の権限というのはほとんど残っていませんので、何もやるものがなくなって、市長になりたくなかったのではないかというような説明もできますが、それは冗談でしかないので、大阪市、大阪府の論理が何かあれば、ちょっと教えていただきたいというのが1点です。

それからもう1点は、集権的な都市が収益を生み出せるかどうか勝負だろうというのはそのとおりだと思います。実際、特別市を主張する側は、今までは対抗的に域内分権を言っていたのですが、あまり表面には言わないんですね。要するに、国に対しては分権を、内に対しては中央集権を主張するように聞こえるところがあって、これが出るところに出ればいじめられる原因になるわけですが、問題はその収益を生み出すベースとして、どの辺りまでの都市を我々は考えられるだろうか。

データを見せていただくと、直感的に横浜はなんとかなるかもしれません。ただ、それは東京都との関係のもとでのものであって、独自の大都市圏と言えるどうか。OECDの記述を見ると、横浜は独自の都市として存在していなくて、実は東京の中にデータとして組み込まれています。

次に来るのが大阪なのですが、大阪でさえ、いまいち第三次産業の部分が弱くて大丈夫かなと。ほかの五大都市になると、これは人口が減っていく可能性もありますので、撒収性のための大都市制度を用意しなければいけないのではないかという別の問題が出てきます。そのときに、20も30も政令指定都市や中核市を作るからなのですが、今、大都市制度をもし考えるとしたときに、どの辺りのところまでが収益可能性、つまり再投資源として有益であると考えられるべきであろうか。また、そのときにほかの大都市制度をどう考えるべきであろうか。今日は大阪に絞られた話だったので、外在的なお伺いになりますが、もし見通しがあれば教えていただきたい。

3番目に、それに関連して申し訳ないのですが、この場合、都市で自律できるか。つまり、ありていに言うと、国からの支援を他方で要求するところがあります。そのときに、国の側は一定の基

準を作ってコンクールをして、ここというふうにするのか、それとももう完全に財源を投げる形でやらせるのか。そこら辺は国の実力ももう厳しいところがありますし、逆にコンクール制度を取ると、いつものような露骨な誘導と権力分配でどうなるか。

それに今日のお話しだった参議院の地方の選挙、大都市制度もいじるのはそう簡単ではないはずなのですが、その部分について都市は国家を超えるかという問題。それは国の介入を超えた自律性を獲得できるかという問題意識を示されましたので、できれば国はどのような役割を担うのか、ないしは国は役割ゼロにまでやって、なお、地方はやっていけるのか。もしお考えがあれば、教えてくださいませんか。

砂原 初めに〇〇さんのほうですが、都市民の支持を得ようとしなかったのかと言うと、それはしなかったのではなくて、たぶん中道政党というのは都市民の支持を得ようとしていた。というか、彼らはそれしかなかったわけです。ただ、それが限定されたというのがおそらく問題で、それ以外の代表されていない人たち。

もちろん、ウイングは伸ばそうとします。たとえば公明党も支持基盤を広げようとしていますし、民社党だって、社会党だってするわけですが、結局その中で、政党としては自分たちの支持基盤をちゃんと確保するということが何よりも優先されます。それは一つの問題としては投票率があると思います。投票率がどんどん下がっていく一方で、一定の票を確保すれば通ることはわかっているわけです。

先ほど、政令市というのは非常に通りやすい制度、地方政党や新党が入りやすい制度だとお話ししましたが、それは裏返して言えば、一定の確固たる基盤さえあれば議席が取れる制度です。もうそっちを固めてしまって、要するに、たとえば定数4のところ、初めから2つ取ろうとはしない。2つ取らないと過半数にならないのですが、すべての政党があって、2つ取りに行く政党は1個もない。みんな1個ずつ取ろうとすれば、別に新たな支持はいらないわけです。そんなことをして同士討ちするよりは、1個確保したほうが良いというのが今までの傾向だった。

ところが、今の民主党やみんなの党というのはちょっと別の話で、先ほど〇〇先生にお答えしたのと同じように、中央で一定の勢力を得るにつれて、とにかく政権を取るためには農村と結ばなければいけないという習慣が出てくるわけです。そうすると、マルクスじゃないですけども、さらに新しく都市の勢力はどんどん外側から出てきてしまうというのが、結局今までの流れになっているのではないかなと私は見えています。

〇〇先生のご質問は非常にお答えしづらいところがありますが、なぜ橋下氏が都制というふうに言うかと言うと、一つ目のご質問に関してはわりとお答えしやすいと思いますが、スーパー政令市というか、新しい特別市について、現在の政令指定都市の市域を拡張して実現するのが難しいという認識が非常に強いです。

たとえば、今回の大阪のダブル選挙で言えば、平松氏は都市内分権とか言い出すよりは、八尾や吹田と合併しますよとか言えばよかったのではないかなと私は思うのです。でも事実的な問題としてはやはり北摂地域ですね。吹田とかあっちのそれなりの財政力を持っている地域というのは、合併にメリットがない。そうしたら、「我が大阪を拡張する」というようなところに乗らないわけです。現実的な手法として、大阪都ということで一つくくってしまったうえで、非常に悪い言葉で言えば、一定の損切りというものを中に入れてしまったうえで、できるところは投資しましょうというような議論になるというのが一つのポイントです。

都区財調は特別区の中での調整になりますが、大阪の場合は西成とか非常に大きな問題を抱えています。私自身はそれほど本質的な問題ではないと見ています。要するに、そこは大阪のところで都制と言っているのは、結局のところ、その領域をいじれないという問題があまりにもきついのが一番の原因だと考えています。

名古屋の場合、尾張名古屋共和国とか言っていますが、あれはむしろあり得るかなとは思いますが。愛知県庁を三河に持っていけばいいということを誰かが言ってしまえば、県を分離するのとたいして変わりませんから、議論としては十分あり得るのではないかなと思います。

2点目ですが、独自の大都市圏はどの辺まであり得るか。これは今日のような政治的な分析とはまったく違うような分析が必要になってくる議論だとは思いますが、少なくとも今の政令市が多すぎるというのは間違いのないですし、これの前、市町村合併前の政令市でもおそらく多いと思います。

今ご質問いただいた点の非常にややこしいところは、このような形の独自の政令市ということを使うときに、この三つ目のご質問とも重なりますが、国の中で都市だけが浮き島のように浮くことが許されるのかというのがどうしても大きな問題としてあります。なので、橋下さんがしているような話になりますが、道州制の議論とどうしてもセットでやらざるを得ないのではないかと思います。大都市がどこまでの後背地を面倒みるかというのと少し合わせないと難しい。総務省的に言えば、定住自立圏的な話になりますが、あれのものすごく大きいバージョンとして道州制をとらえるとか、そういう議論はあると思います。

他方で、これは実は私自身議論として都市を強調する議論というものを、以前はあまり考えていませんでした。どちらかと言うと、法人税と消費税の税源交換をして、譲与税的に消費税を配ってしまっ、なるべく国から配るのは均したうえで、地方で何かしたかったら限界的に財政責任を取ってくれというやり方のほうがいいのではないかと考えていて、今でも全く思っていないわけではないですが。そういう考え方だと、都市でまとまる必然性はあまりなくて、大局観の中で国は国の責任をもって、地方は限界的な財政責任を取るイギリスみたいな国になるようなイメージだったわけですが、もし今回のように、都市というものがそういう普通の市町村と別の体系に置かれるということになってくると、私はオプトアウトと表現しましたが、別の仕掛けを入れざるを得

ないのではないかと考えています。

そのときに、ここでもう1回、後背地をどの領域で設定するんだという問題が出てくるわけですが、それはすぐにどうすべきという答えをちょっとしづらいですが、結局のところ、そこは政治的な選択になる。選挙を通じた選択になるのではないかなというふうに、非常に漠然と考えています。それをやると、たぶん都市は負けると思いますけれども、それは私の印象です。

司会 素晴らしいご報告から始まって、色々な質問に対して丁寧に答えていただきました。本当に砂原先生には感謝しています。また、今日これだけたくさんお集まりいただきまして、参加者の皆様にも御礼申し上げます。今回のプロジェクトセミナーはこれにて終わりにさせていただきたいと思います。どうもありがとうございました。（拍手）

配布資料

都市は国家を超えるか 大阪に見る大都市のガバナンス

大阪市立大学 法学研究科
准教授 砂原庸介

1

はじめに

- テーマについて
 - 最近の関心
 - 大阪の地方政治2010-
 - ひとりの研究者として
- 都市について考えること
 - 政治学？財政学？社会学？歴史学？
 - 恥知らずの折衷主義
 - 都市のガバナンスのふたつの側面

2

はじめに

- 大都市における対立軸
- 都市問題と政治
- 大都市の再編成
- 主張をはじめた大都市
- 大都市制度のゆくえ

3

大都市における対立軸

- 個別的利益 vs. 集合的利益
 - 明治期の地方政治
 - 地方名望家層の地方議会における優位
 - 大阪の「予選体制」
 - 都市における専門官僚制の台頭
 - 高い経営能力をもった専門家としての市長
 - 市に事業からの収益をもたらす
 - 市長と市会の対立
 - 都市の「公共の福祉」を追求するか？
 - 長期の市長（大阪）と短期の市長（東京）

4

大都市における対立軸

- 「首都」 vs. 「大都市」
 - 大都市の拡張
 - 郊外の発展と市域拡張
 - 「大大阪」の成立, その他の大都市も
 - 特別市運動の論点
 - 大都市が求める政治的・行政的・財政的分権
 - 大都市を府県から切り離す
 - 東京都制の成立と特別市運動の挫折
 - 長の官選 + 法人区 vs. 長の公選 + 行政区
 - 「大東京」の成立, 府市の併存が問題

5

大都市における対立軸

- 大都市 vs. 全国
 - 戦後特別市運動の挫折
 - 市域拡張の制限と残存区域問題
 - 事務再配分による解決：政令指定都市制度へ
 - 財政調整制度の導入と確立
 - 農村部への財政窮乏：都市部の税源で
 - シャウプ勧告で大都市に不利な税制
 - 全国計画の中の大都市
 - 都市計画より広域の「地方計画」「全国計画」
 - 過大都市の抑制→均衡ある国土の発展

6

都市問題と政治

- 都市問題という宿痾
 - 都市の貧困問題
 - 都市の発展と「貧民」の排除
 - 大都市における「社会保障」
 - 産業公害問題
 - 無秩序な工業化
 - 府市の対立／先行する大都市
 - 都市問題と大都市・大阪
 - 官僚制の論理：公共の福祉の観点から私権を制限
 - 権限／財源の制約, 次第に補助金志向へ

7

都市問題と政治

- 革新勢力の台頭と退潮
 - 「革新」のうねり
 - 労働勢力：都市問題を重要視
 - 大都市の革新勢力の伸長（糾合には失敗）
 - 55年体制と革新自治体
 - 革新の退潮傾向と革新市長の「保守化」
 - 転機としての1967年東京都知事選挙
 - 革新の蹉跌
 - 社共共闘の失敗, 中道勢力との連携も×
 - 都市官僚制との連合ができない

8

都市問題と政治

- 自民党長期政権と大都市
 - 保守の危機
 - 勤労者層への配慮（石田博英...）
 - 都市政策大綱：都市問題と工業再配置
 - 都市における多党化
 - 民社党・公明党の伸長
 - 都市部に偏った多党化
 - 「搾取」される大都市？
 - 大都市の上がりで地方に「先行的」投資
 - 「自民党システム」の成立

9

大都市の再編成

- 内なる拡張
 - 市域拡張の困難
 - 1960年代：地方制度が次第に安定化
 - 府県と大都市の役割分担が固定化
 - 臨海部への拡張
 - 府県の港と大都市の港
 - 貿易港から「ウォーターフロント」へ
 - 再開発という拡張
 - 高層ビルの建築
 - ニュータウン：平面的な拡張

10

大都市の再編成

- 行き詰まる大都市
 - 弱いリーダーシップ
 - 二元的な意思決定機構
 - 府県と大都市をつなぐ回路の不在
 - フロンティアの消滅
 - ウォーターフロント開発の失敗
 - 集積の利益を活かすこともできない
 - 分極化と都心回帰
 - 大都市内部での激しい格差
 - かなり偏った「都心回帰」の問題

11



『プレジデント』2009年6月29日号

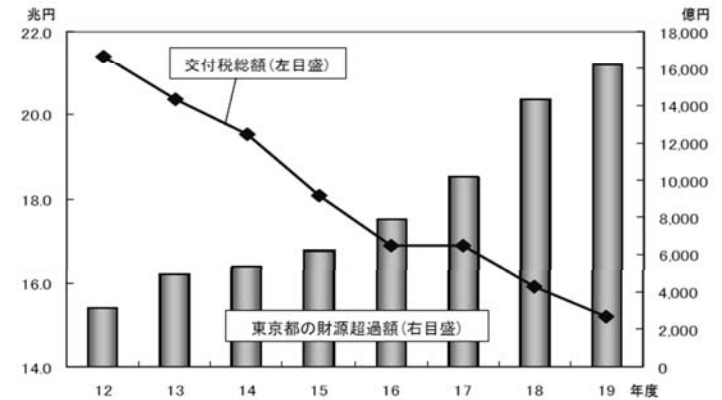
12

大都市の再編成

- 浮上する大都市
 - 地方分権改革の帰結
 - 財源面に踏み込む：三位一体改革
 - 都市と地方の対立の顕在化
 - 典型としての「東京問題」
 - 選挙制度改革と地方政治の変動
 - 自民党一党優位とその変容
 - 国会議員－地方議員の「系列関係」の変化
 - 大都市中心に「無党派」の改革派首長

13

《交付税総額と東京都の財源超過額》



東京都[2007]「都市と地方の共倒れを招く
「法人二税の格差是正策」に反論する」

14

主張をはじめた大都市

- 「改革派」と地方政党
 - 改革派首長 vs. 地方議会
 - 効率化を求める納税者の論理
 - 地方議会の現状維持志向
 - 基本的に「ローカル・ポリティクス」
 - 地方政党という手法
 - 首長による多数派工作
 - 特定の地域における社会的亀裂の反映
 - 求心力を失った自民党に代わる受け皿

15

主張をはじめた大都市

- 都市－農村の社会的亀裂
 - ローカル・ポリティクスの変化
 - 従来：地域間対立（知事選分裂など）
 - 納税者の論理 vs. 既得権益
 - 自治体を超えるテーマ：都市 vs. 農村
 - 「重石」としての自民党
 - 基本的には農村優先，しかし（危機に応じて）都市にも分け前
 - 地方レベルでは自民党とつながることが重要
 - 社会的亀裂の顕在化を防いできた...が

16

主張をはじめた大都市

- 都市－農村の社会的亀裂
 - 各都市で共通の社会的亀裂
 - 都市住民の不満が社会的亀裂を形成
 - 失敗したものも含めて様々な形で全国化の萌芽
 - 政令市「地方政党」の共通点
 - みんなの党（横浜・神戸）／減税日本／京都党...
 - 都市部で首長あるいは議会のリーダーを代表として、代表されてこなかった有権者＝都市民を代表しようとする傾向
 - このような政党が、全国的に合同すれば、政党が再編成される可能性がある

17

主張をはじめた大都市

- 「大阪維新の会」という戦略
 - 「大阪都構想」シングル・イシューでの突破
 - 政権交代後の自民党分裂の受け皿となる
 - 一方で全国化の契機を持つ
 - 統一地方選挙・府市ダブル選挙の勝利
 - 地方における「政党ラベル」の有効性
 - 政党による府市の調整
 - 中央への影響力行使の可能性
 - 橋下知事：政府の地域主権戦略会議への参加
 - 選挙における支持を梃子とした影響力行使

18

大都市制度のゆくえ

- 限られる選択肢
 - 地方財政全体を大きくするどうか
 - （増税して）国から地方への配分を増やす
 - 地方自治体ごとに増税
 - 地方財政の中でどのように配分をするか
 - 今より大都市に厚めに
 - 大都市（特に東京）から地方へ財政移転
→法人税と消費税の「税源交換」がポイント

19

大都市制度のゆくえ

- 限られる選択肢
 - 大都市内部での配分を変える
 - 大阪都構想：二元的な意思決定を一元化
→実際は既に政党による一元化
 - どこまでを「大都市」の範囲にするか
 - 制度に埋め込まれる方向性
 - 都市計画を中心とした権限をどう配分するか
 - 特別区の自治の強調：「大都市」の中心に反抗しうる権力でもあり、分権化のモメントが働く可能性もある

20

大都市制度のゆくえ

- 制度設計上のポイント
 - 政党をどう考えるか
 - 府県や市といった「自治体」の領域に拘束されない権力核でもある
 - 都市-農村の社会的亀裂に沿った再編成？
→政党と有権者の紐帯を作り出せるか
 - 都市をどう考えるか
 - 集権的な都市が「収益」を生み出せるのか
 - 「オプトアウト」：普通の自治体とは異なるか
→例外を認められるのか

21

大都市制度のゆくえ

- 躓きの石
 - 地方レベルの選挙制度
 - 大都市レベルにおける政治勢力の分断
 - 国政とのつながりの悪さ
 - 散発的に行われる選挙=バラバラの選挙サイクル
 - 官僚制の論理と納税者の論理
 - 大都市制度にひそむ「官僚制の論理」
 - 「納税者」は大都市制度を欲するのか？

22

まとめ

- 都市は国家を超えるか？
 - 都構想：単なる「ポピュリズム」とは違う
 - 大都市の何度目かの挑戦
 - 大都市というある領域を持った自治体が、国の介入を超えた自律性を獲得するか
 - 都市の権力核をどう集約するか
 - 政党？単一の自治体（都）？
 - 国政との関係：政党が今後どう再編されるか

23