

大阪都構想と自治

—大阪市民の意向調査の分析から—

野田 遊

The Osaka Metropolis Scheme and Local Autonomy

Yu Noda

要約：大阪都構想は、広域行政に係る権限一元化を通じて、大阪経済の競争力強化をめざすものとして期待されている。一方、多くの論考において、都への権限集約にともなう自治制約の問題が提起されてきた。本稿では、選挙結果以外には十分に検証されていない「大阪都構想に対する大阪市民の意向」を分析し、大阪市長選時の支持区分に留意しながら、都構想に係る広域行政と自治の関係に迫った。結果、橋下支持者を中心に半数以上の市民は都構想に賛成し、半数程度の市民は、大阪都による広域行政が特別自治区の自治より優先すべきと考えていた。ところが、橋下支持者の多くは、都と区の一体性を重視する傍ら、大阪都政への住民意向の反映を重要と強く認識しており、そのような自治重視の割合は平松支持者よりもかなり高かった。一元的な広域行政を実現する大阪都は、一方で、住民の直接的な参加や監視など、住民による統制の仕組みが組み込まれている必要があるという点が、本稿の主たる知見の一つである。

キーワード：大阪都構想、団体自治、住民自治、広域行政

1. 研究の目的

2011年11月27日の大阪市長と大阪府知事のダブル選挙で、橋下市長と松井知事が誕生して以降、大阪都構想がさらに注目されている。市民は、大阪都構想が目指すところの、大阪経済浮揚に向けた二重行政の打破や、中之島官僚制と非難される大阪市に関わる諸々の既得権益の是正に期待を寄せている。あるいは、橋下改革への支持は、決断力のない国政への反動としても理解できる。

都構想を題材とした論考も、近年頻出するようになってきている。民衆の橋下支持の現象はポピュリズムと表現され、そのもとでの独断専行的言動が

批判されるなどしている。これまでに提示されてきた課題のなかでは、とりわけ、広域行政の大阪都への一元化と大阪市域の自治の対立は、多くの行政学者が高い関心を示す論点である（大森2010、村上2010、大杉2011、高寄2010、2011a、2011b）。本稿においても同じ論点を扱うものである。

大阪都構想は、基礎自治体重視の分権改革とは異なって、広域行政重視の制度改革というベクトルをもつ¹。村上（2011：564）の都構想の整理によれば、大阪市を区分した特別自治区への分権の程度は指定都市よりもかなり小さく、大阪市の保有してきた高次の権限や資産を大阪都が吸収す

1 大阪都構想は、もともと太田房江元大阪府知事が2000年秋に提案したもので、2001年9月に策定された大阪府の行財政計画では、府市連合も含めて大阪都構想について研究することが明記されていた。2000年頃は、市町村合併がこれから大きく進行しようとしていた時期であり、これ以降、府県が自らのあり方を検討する事例が多く見られるようになった。野田（2002：14）を参照。

る「大阪都への集権化」ということになる。逆に、大阪都構想で主張されるように、特別自治区で住民の意向を政策に反映してくれる区長を公選とし、中核市並みの権限や財源を区にもたせることは、確かに大阪市域を細分した区の自治権の強化ではある。住民にとって、大阪市と大阪府はいずれも自治体であって、大阪市の権限が減らされようが、大阪都が住民生活の向上を実現してくれるのであればそれでよい。大阪都構想は、大阪府が大阪市を吸収する外観で、実際には大阪市を中心に、財源や権限による選択と集中の成果が生じるのであり、大阪市は事実上大阪府の機能を吸収するという捉え方もある（金井2011）。

ただし、垂直的な政府間関係の限界への対処として、長い歴史のなかで地方分権が一大政治アジェンダにされてきたという指摘（新藤2010）を鑑みれば、自治が広域行政により制限されることを易々と受け入れるのに疑念を抱かないわけにはいかない。大阪市を特別自治区に分割して区長を選出すればよいとはいっても、区の権限は大阪市に比べて大きく減じ、大阪都に対する区の団体自治の力量が限定的となるのであれば、区長公選よりも大阪市長公選を残す方がよいのではないか。大阪都が担う広域行政と特別自治区が担う身近なサービスは往々にして関連し、権限や財源を明確に配分しようとしてもどうしてもグレーゾーンが生じ、権限や財源の配分を都と交渉するのに、特別自治区では圧倒的に不利なため、公選の大阪市長を残しておく方がよいのではないか。

このような疑念が生じるところであるが、一方で、大阪市の市民は大阪都構想を選択したことも

事実である。これをどのように受けとめるかは、市民の意向の分析によって明らかになる。従来の論考は、自治の制約の課題を論じてはいるが、大阪市民の意向への関心は希薄であった。大阪都構想は大阪市が直接影響を受ける制度であるにもかかわらず、大阪市民が日常生活で感じている問題や市民にどのようにサービスを行うかは検討の対象外になっているとされる（真山2011:37）。大阪都構想について大阪市民はどのように認識しているのか。特に広域行政と自治の対立をどのように認識しているのであろうか。大阪都構想に対する大阪市民の意向を明らかにするため、筆者が実施したアンケート調査（以下、単に「本調査」と記す）のデータを取りまとめたものが本稿の内容である²。

なお、本稿は、オリジナルデータに基づく有益な知見導出を図ったが、大都市制度と自治のあり方について明確な解を体系的に提示し得てはいないため、研究ノートとしている。議論の対象は、大阪府と大阪市の関係であり、堺市やその他の都市を対象から除くとともに、大阪都は広域自治体、特別自治区は基礎自治体として議論を進める。

2. 広域行政と自治に関する論点

本稿が関心をもつのは、大阪都の広域行政と特別自治区の自治に関わる大阪市民の意向である。はじめに、2011年11月27日の大阪市長選で投票した候補とその理由を聞いた。そのうえで、大阪都構想の概要を明示して構想の賛否を問い、理解の程度を把握した。大阪都構想の概要を説明したうえで賛否を問うのは、その後の広域行政と自治の

2 アンケートは、楽天リサーチ株式会社のパネルを通じたインターネットによる調査で、合計1,000名の大阪市民を対象に、2011年12月16日から12月22日までの期間で実施した。年齢別サンプル数は、大阪市の推計人口（2011年10月1日現在）の20代、30代、40代、50代、60代以上の合計に占める各構成比に基づき、合計が1,000になるようにした。具体的には、20代15.1%、30代18.2%、40代16.8%、50代13.5%、60代以上36.5%である。男女比は半々であり、年齢別に割り切れない場合は男性、女性のいずれかが1サンプル多くなるが、年代計では半々になるように回収した。

なお、行政区別の分析はサンプル数の関係から行っていないが、参考までに回収総数1,000のうち区別回収数の構成比は次のとおりである。北区（5.5%）、都島区（4.6%）、福島区（2.9%）、此花区（1.9%）、中央区（5.2%）、西区（4.0%）、港区（2.6%）、大正区（1.3%）、天王寺区（3.2%）、浪速区（2.7%）、西淀川区（3.9%）、淀川区（8.5%）、東淀川区（7.0%）、東成区（2.7%）、生野区（3.1%）、旭区（2.3%）、城東区（6.1%）、鶴見区（3.6%）、阿倍野区（5.1%）、住之江区（4.9%）、住吉区（5.8%）、東住吉区（5.6%）、平野区（5.8%）、西成区（1.7%）。調査の質問は、広域行政と自治に関して必ずしも体系的なものにはなっていない。本稿では、広域行政と自治に関わる多様な情報収集に第一義的な目的があり、収集したデータは広くホームページで公開しているのご参考にしていただきたい（<http://tawebaichiuac.jp/noday/data.html>）。本稿で分析対象としなかった設問として、問7の「18.大阪都は首都機能のバックアップ機能をもつべきである」、問19の「19.大阪府や大阪市の公務員の人事制度改革や職員数削減を進めるべきである」、「20.大阪市営地下鉄の民営化を進めるべきである」があり、「そう思う」と「どちらかといえばそう思う」の合計は、18のバックアップ機能では64.9%、19の人事制度改革では77.3%、20の地下鉄民営化では57.9%となっている。特に人事制度改革のそう思うとする回答割合が高い。

対立を問う各種質問を回答するための前提的知識を提供するためである。したがって、構想の賛否を質問したのちに問う構想の理解度は、構想の概要を知ったうえでの回答となり、また、主観的な理解でもある。

さて、広域行政と自治の相克に関わる論点についてであるが、まずは、これからの大阪都市圏の発展や住みやすさ等のための、自治体間の政策の一元性・一体性や、自治の重要性を把握した。自治体間とは、すなわち大阪都-特別自治区の間、並びに特別自治区間である。自治は団体自治と住民自治があり、団体自治は大阪都に対する特別自治区の自治、住民自治は大阪都に対する住民自治と、特別自治区に対する住民自治である。特別自治区に対してそれほど権限がおろされなくとも都に対する住民自治への配慮が十分であれば自治は必ずしも低減したとはいえない。住民自治がどの政府に対して強く求められるのかは、主要な焦点の一つである。

もっとも、自治の定義は難しい。本調査では、自治は自らの意思によって運営することとし、団体自治の説明として、「大阪都に対する特別自治区の自治とは、特別自治区の意味による運営であり、大阪都の政策と特別自治区の政策が衝突した場合、特別自治区の政策が優先的に考慮されることを指す」、住民自治については「行政への参加などを通じて住民の意思が大阪都や特別自治区の政策に反映され、それに基づき運営されること」とした。住民自治に至っては、住民意向の反映のみに着目した説明である。したがって、住民自らが地域を治める側面や行政を統制する側面は十分に考慮されない。このように、本稿での住民自治の概念は不完全ではあるが、以下でも住民自治という場合には、住民の意向の政策への反映を意味する内容として用いている。

次いで、「広域行政と自治の関係」において、二重行政や二元行政の課題を認識しているか、それらの課題の解決が大阪経済の活性化につながるか、広域行政と自治が衝突した場合でも広域行政が優先されるべきかなど大阪都構想の背景に関わる意向を把握した。広域行政と身近

なサービスが衝突した場合、いずれが優先されるかで、大阪市域の自治の程度が異なる。大阪市は指定都市として大都市特例を適用されており、一般の市町村よりもかなり多くの権限を保有している。そうした事務権限の中には、国道(指定区間外)や府道の管理などをはじめ広域行政に関わるものも多分にある。同様に、特別自治区が担うことが想定される中核市並みの事務の場合にも、開発行為の許可などの都市計画関連事務、その他、保健衛生事務や環境保全事務という広域行政に関わる事務がある。それらを大阪都が広域行政に関わることを理由に、自らの権限にする場合には、中核市並みの特別自治区と言われても、中核市並みの自治は実現し得ない。こうした点を念頭に、中核市並み自治体の自治と広域行政の関係のあり方に迫った。

さらに、「特別自治区における民主主義」に係る論点を把握した。具体的には、特別自治区間の関係について、市域のまとまりが崩れたり、財政格差が生じることへの懸念を質問するとともに、特別自治区における公選の是非や区民意見の政策への反映の意義について探った。区民意見の政策への反映とはいってもいつも同じような顔ぶれの人たちの意見であっては民主的とはいえない。また、そもそも区民意見などというものは、明確かどうか問われなければならない。住民のニーズは、往々にして個別的で多様であり、一般的な意思や総意なるものは容易に導出できるものではない。代理人に依頼する本人たる住民の明確なニーズそのものの存在すら危うい(村松 2001:262)。このような観点から、区民意見を提示する主体の妥当性、意見の明確さ、その他、区民意見と区長の指導力の優劣について分析した。あわせて、最後に橋下氏の政治手法の現状に対する認識と今後のあり方を市民に直接問うことにした。市民は、はたして橋下氏を独裁的と考えているのか、今後はどのような手法をとってもらいたいのかを明確にする。

以上が広域行政と自治に関して本稿が関心をもつ論点である。本調査の単純集計からは、平均的な意向を明らかにすることができる。たとえば、

都構想の賛否についての単純集計結果であれば、賛成意見が多いなどと分析され、さしあたり目新しい切り口ではない。ただし、本稿では、市民の意向について、このような平均的なもののみならず、候補別投票者の観点からより具体的に迫るといふ特徴がある。ポピュリズムと批判される際に、想定されるところの扇動される市民像とは、橋下氏を支持している市民である。一方の平松支持は、扇動されない市民像として理解できる。これら橋下支持と平松支持で意向がどのように異なるかを探究してこそ、市民の意向を具現化できる。

3. 大阪都構想の指導者支持の状況

(1) 大阪市長選の投票

2011年11月27日の大阪市長選は、前回市長選(2007年)より17.3ポイント増加の60.9%の投票率であった。同日の大阪府知事選が52.9%であったことから、大阪市長選への市民の期待がいかに高いものであったかがわかる。開票の結果は周知のとおり、前大阪府知事の大阪維新の会代表、橋下徹候補が75万票を獲得し、平松邦夫候補の52万票とは23万票差をつけて当選した。本調査では、図1のとおり橋下候補が56.9%、平松候補が24.3%であり、投票に行かなかった回答者(無効票を含む)は18.8%であった。回答者の投票率は81.2%に無効票分を加えた値となることから、実際の投票率よりもかなり高い。投票に行った人の回答が多いということは、そのまま集計すると大阪都構想への関心が高い人の意向となる。

実際の候補別投票者数の割合は、投票率を得票率により、橋下候補投票者と平松候補投票者に配分し、投票にいかなかった人は100%から投票率を引いて求め、図の下段の「実際」のとおりとなる。なお、「実際」においては、投票率に含まれる無効票(白票を含む)は考慮していない。本調査と実際の候補別投票者数の割合を比較すると、橋下候補投票者は20%ポイント高く、平松候補投票者は

概ね同じで、棄権者・無効投票者は20%ポイント低い。このように、本調査のデータをそのまま使用した単純集計は、橋下候補投票者の意向がやや強く反映されたものとなるため、本調査データをそのまま用いた単純集計(図中の「本調査」)と、実際の候補別投票者数の割合で補正した単純集計(図中の「補正」)を同時に掲載した³。補正には無効票は考慮されないため、実際の20歳以上の大阪市民が回答した結果の近似値である。さらに、投票候補別集計もあわせて分析対象とした。これは、投票候補別の相違が市民の意向を現前化するためである。

参考までに、投票候補別の回答者の属性は表1

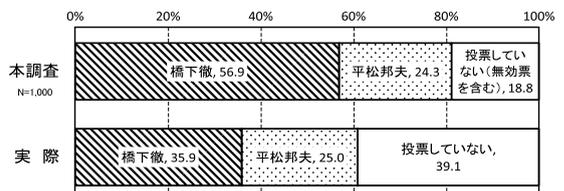


図1 大阪市長選で投票した候補

(出所) 脚注2に示すアンケート結果より筆者作成。以下のすべての図と表も同じ。

表1 投票候補別にみた回答者の属性

	回答者数	橋下徹	平松邦夫	が(無効票または投票しなかった)
全体	1,000	569	243	188
	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
性別				
男性	500	293	125	82
	50.0%	51.5%	51.4%	43.6%
女性	500	276	118	106
	50.0%	48.5%	48.6%	56.4%
年代				
20代	151	76	25	50
	15.1%	13.4%	10.3%	26.6%
30代	182	99	38	45
	18.2%	17.4%	15.6%	23.9%
40代	168	93	43	32
	16.8%	16.3%	17.7%	17.0%
50代	135	67	46	22
	13.5%	11.8%	18.9%	11.7%
60代以上	364	234	91	39
	36.4%	41.1%	37.4%	20.7%
教育水準				
大学卒または大学院卒	437	255	112	70
	43.7%	44.8%	46.1%	37.2%
大学卒/大学院卒ではない	563	314	131	118
	56.3%	55.2%	53.9%	62.8%
所得				
年収200万円未満	345	181	94	70
	34.5%	31.8%	38.7%	37.2%
年収200万円-400万円未満	303	171	65	67
	30.3%	30.1%	26.7%	35.6%
年収400万円-600万円未満	177	106	41	30
	17.7%	18.6%	16.9%	16.0%
年収600万円-800万円未満	81	51	21	9
	8.1%	9.0%	8.6%	4.8%
年収800万円-1,000万円未満	44	25	13	6
	4.4%	4.4%	5.3%	3.2%
年収1,000万円以上	50	35	9	6
	5.0%	6.2%	3.7%	3.2%

3 補正の仕方は、実際の候補別投票者数の割合と本調査の候補別投票者数の割合の比率(補正係数)による。年齢別にみた候補別投票者数の割合など、より詳細な値から補正係数を作成することも可能であるが、詳細に補正係数を作成すると、サンプル数が非常に小さく誤差が大きくなるため採用していない。

のとおりであり、橋下候補への投票者は60代の割合が高く、平松候補投票者では20代は低く50代で高い。両者で教育水準の顕著な相違はない。棄権者・無効投票者は20代と30代で割合が高く、教育水準は大学卒・大学院卒の割合が低いという特徴がある。所得については、平松候補投票者において200万円未満の回答者の割合が少し高い、棄権者・無効投票者において400万円未満の回答者が多いなどの点をあげることができるが、顕著な相違とはいえない。

(2) 大阪市長選の投票理由

投票理由の質問項目は「投票した候補者を当選させたかった」、「対立候補を当選させたくない」、「当選した候補者の政策に期待」のほか、大阪維新の会、民主党、自民党を支持するため（あるいは支持したくないため）という支持政党との関係にも配慮した⁴。さらに、選挙直前の消費税の増税論議を念頭に、「消費税増税に反対するため」を設定し、各理由の強さを質問した。選択肢は「理由として強い」、「理由として弱い」、「理由としてまったく関係ない」であり、明確な特徴の導出のため「理由として強い」の割合で分析した。

表2のとおり、「投票した候補者を当選させた

かった」の「理由として強い」は、平松候補投票者で6割弱もあるが、橋下候補投票者はそれを上回る8割以上の回答である。逆に対立候補の阻止という理由は、橋下候補投票者が3割程度であるのに対して、平松候補投票者は66.7%と高い。政策への期待については、平松候補投票者が約4割であるのに対して、橋下候補投票者はおよそ9割と圧倒的に高い。これらの結果から、平松候補投票者は橋下候補を何としても当選させたくないと思ったが、平松候補をどうしても推したいという強い理由は6割に満たず、政策への期待も橋下候補を破るには低かったことがわかる。片や、橋下候補投票者は橋下氏を当選させたい思いや政策への期待が圧倒的に高い。大阪市長選での橋下候補当選理由は、対立候補との兼ね合いではなく、橋下候補自身の魅力であるほか、市民自らが橋下候補の政策に高い期待を寄せているからである。

次に、政党支持と投票の関係はどうであろうか。「理由として強い」の割合が高いものは、橋下候補投票者の「大阪維新の会を支持するため」と平松候補投票者の「大阪維新の会を支持したくないため」である。特に後者の割合は7割弱もある。平松候補投票者にあつては、橋下候補を当選させたくない思いと、大阪維新の会を支持したくない

表2 投票候補別にみた投票の理由

橋下徹に投票(回答数 569)										(%)
	1.投票した候補を当選させたかったため	2.投票した候補とは別の候補(対立候補)を当選させたくないため	3.投票した候補の政策に期待するため	4.大阪維新の会を支持するため	5.大阪維新の会を支持したくないため	6.民主党を支持するため	7.民主党を支持したくないため	8.自民党を支持するため	9.自民党を支持したくないため	10.消費税の増税に反対するため
理由として強い	83.3	32.2	89.6	55.4	1.4	1.6	24.3	2.5	10.2	16.5
理由として弱い	9.5	23.4	6.2	27.9	16.3	11.6	15.5	17.0	19.3	28.8
理由としてまったく関係ない	7.2	44.5	4.2	16.7	82.2	86.8	60.3	80.5	70.5	54.7
計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
平松邦夫に投票(回答数 243)										(%)
	1.投票した候補を当選させたかったため	2.投票した候補とは別の候補(対立候補)を当選させたくないため	3.投票した候補の政策に期待するため	4.大阪維新の会を支持するため	5.大阪維新の会を支持したくないため	6.民主党を支持するため	7.民主党を支持したくないため	8.自民党を支持するため	9.自民党を支持したくないため	10.消費税の増税に反対するため
理由として強い	58.0	66.7	39.9	0.0	67.1	2.5	4.9	5.3	2.9	10.7
理由として弱い	29.2	17.3	42.0	21.0	18.1	28.4	28.4	27.2	28.0	30.9
理由としてまったく関係ない	12.8	16.0	18.1	79.0	14.8	69.1	66.7	67.5	69.1	58.4
計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

4 無党派層や共産党支持などの設問項目は設定していないため支持政党と投票の関係を分析するには不十分であるが、調査費用で設定できる設問項目数の関係から、3政党をとりあげ、しかも支持と不支持の項目を設定することで、大阪市長選の投票理由が顕在化するのではないかと考えた。

理由が強く、大阪都構想への反対姿勢が強いようにみえる。橋下氏は、知事時代には民主党と自民党の支持層に強く支持されていた（松谷 2010）。ただし、本調査では、「大阪維新の会」を除き政党支持の高さと投票が明確には結びついていないようである。そのようななかで、橋下候補投票者において、「民主党を支持したくないため」は24.3%とある程度高い水準である。このことと関連して、選挙前に消費税増税論議が民主党から提示された点が敗因であるといわれている。たとえば、選挙直後当時、平野博文国対委員長（大阪府連代表）は、消費税増税論議が女性層、特に主婦層にマイナスに響き、敗因になったと指摘した⁵。ただし、橋下候補投票者において「消費税の増税に反対するため」が理由として強いと回答したのは16.5%である。この値をもって消費税増税論議そのものが直接の敗因になったとは言にくい。やはり、橋下候補の政策への期待そのものが高かったというべきである。

4. 大阪都構想の賛否と理解

大阪都構想の概要をある程度詳しく説明したうえで、その賛否を質問した。質問文は附録に示している。結果は、「賛成」(28.1%)と「どちらかといえば賛成」(36.9%)を合わせて65%の回答者が賛成意見である（補正後56.6%）。「反対」と「どちらかといえば反対」を合わせた値は15.3%（補正後17.8%）にとどまり、多くの回答者が賛成している。候補別でみたものが表3である。これを見ると、橋下候補投票者においては9割の回答者が大阪都に賛成しているが、平松候補投票者においては賛成が16.9%で、反対が半数程度となっている。棄権者・無効投票者は、半数を上回る回答者が賛成している。大阪都構想への賛否は投票した候補によって大きく異なるが、棄権者においても半数を超える人が賛成しており、大阪市全体で見ると、平松候補投票者を除く多くの人が都構想に賛成していることになる。ちなみに、平松候補投票者においても賛成する回答者が16.9%もいることは興味深い。都構想は、橋下支持でない者にも一定の期待が寄せられているのである。

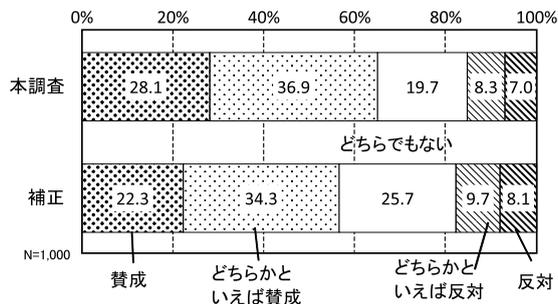


図2 大阪都構想に対する大阪市民の賛否

表3 投票候補別にみた大阪都構想に対する大阪市民の賛否

	賛成 a	どちらかとい えば賛成 b	どちらでも ない	どちらかとい えば反対 c	反対 d	賛成 a+b	反対 c+d	計
橋下候補投票者	249	264	49	5	2	513	7	569
	43.8%	46.4%	8.6%	0.9%	0.4%	90.2%	1.2%	100.0%
平松候補投票者	1	40	78	65	59	41	124	243
	0.4%	16.5%	32.1%	26.7%	24.3%	16.9%	51.0%	100.0%
棄権者・無効投票者	31	65	70	13	9	96	22	188
	16.5%	34.6%	37.2%	6.9%	4.8%	51.1%	11.7%	100.0%

5 毎日新聞（東京朝刊2頁二面（2011年11月29日）を参照。

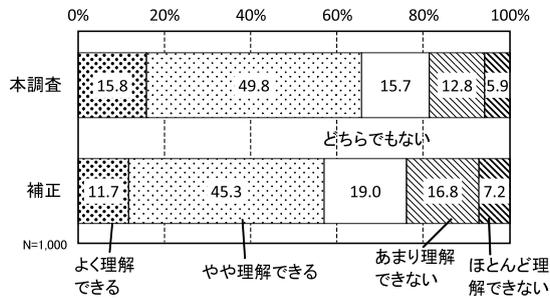


図3 大阪都構想に対する大阪市民の理解

表4 投票候補別にみた大阪都構想に対する大阪市民の理解

	よく理解できる a	やや理解できる b	どちらとも いえない	あまり理解 できない c	ほとんど理 解できない d	理解 できる a+b	理解 できない c+d	計
橋下候補投票者	142 25.0%	355 62.4%	52 9.1%	20 3.5%	0 0.0%	497 87.3%	20 3.5%	569 100.0%
平松候補投票者	6 2.5%	65 26.7%	58 23.9%	66 27.2%	48 19.8%	71 29.2%	114 46.9%	243 100.0%
棄権者・無効投票者	10 5.3%	78 41.5%	47 25.0%	42 22.3%	11 5.9%	88 46.8%	53 28.2%	188 100.0%

それでは、大阪都構想は、市民に理解されているであろうか。図3のとおり、「よく理解できる」が15.8%（補正後11.7%）で、「やや理解できる」に至っては回答者のおよそ半数を占めている。「ほとんど理解できない」と「あまり理解できない」を合わせた回答者は2割弱（補正後24%）であり、都構想の本質的理解は難しいといえるが、多くの回答者が主観的には制度を理解できると考えている。表4は候補別にみたものであるが、橋下候補投票者においては9割弱の回答者が大阪都構想を理解できるとしており、平松候補投票者は3割弱が理解できるとしている。また、棄権者・無効投票者は、半数弱の回答者が理解できると回答している。

5. 自治体間の一体性と自治に対する意向

これからの大阪都市圏の発展や住みやすさ、生活を総合的に勘案し、自治体間の一体性や自治がどの程度重要であるかを質問した。質問に際しては、附録の間6のとおり、自治とは何かを団体自治と住民自治の観点からそれぞれ説明している。結果は図4のとおりである。いずれの一体性、自治ともに「かなり重要である」と「やや重要である」

を合わせた重要計は、「あまり重要でない」と「ほとんど重要でない」を合わせた「重要でない計」を引き離して非常に多い。重要計はおよそ6割以上（補正後5割以上）の水準であり、「重要でない計」は1割少々（補正後も同様）で、「どちらともいえない」は2割から3割程度（補正後3割前後）を占める。

質問項目の中では、「大阪都と特別自治区の間の一体性」の重要計が7割弱（補正後61.7%）で最も高く、「大阪都に対する特別自治区の自治」は6割弱（補正後53.6%）で最も低い。項目間の単純比較でいえば、「大阪都と特別自治区の間の一体性」は、「大阪都に対する特別自治区の自治」より高いということである。「大阪都に対する特別自治区の自治」は、大阪都の政策と特別自治区の政策が衝突した場合、特別自治区の政策が優先されることを断ったうえでの回答である。本来は、「大阪都と特別自治区の間の一体性」と、「大阪都に対する特別自治区の自治」は対立的な質問のため、回答状況は反比例することが予想されたがそのようなにはなっていない。また「大阪都に対する特別自治区の自治」の「どちらともいえない」の割合は他の質問に比して高い。これらの点を考慮すれば、広域行政と団体自治のいずれが重要かは

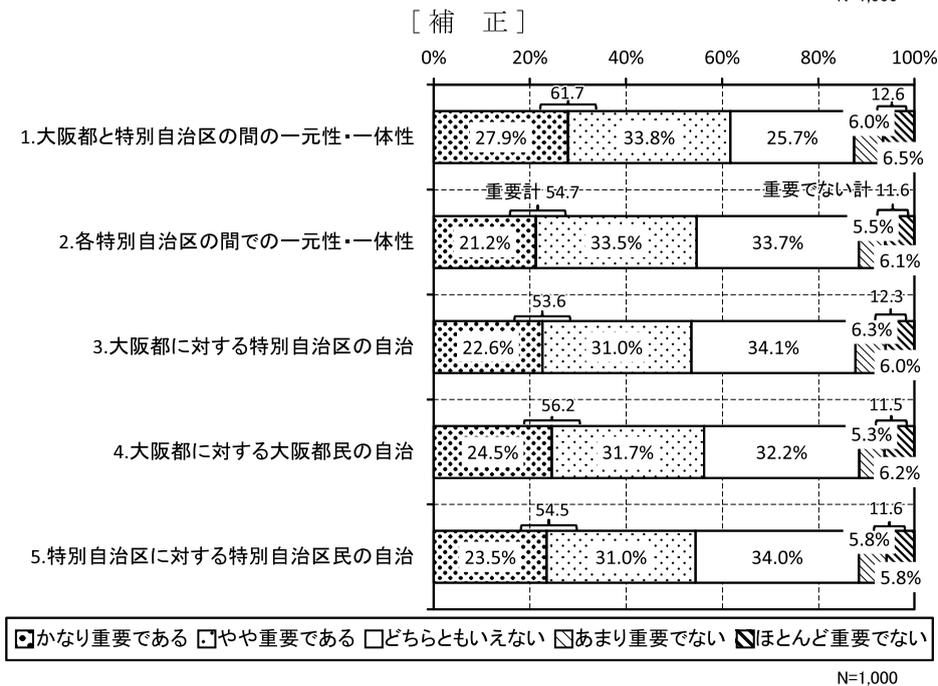
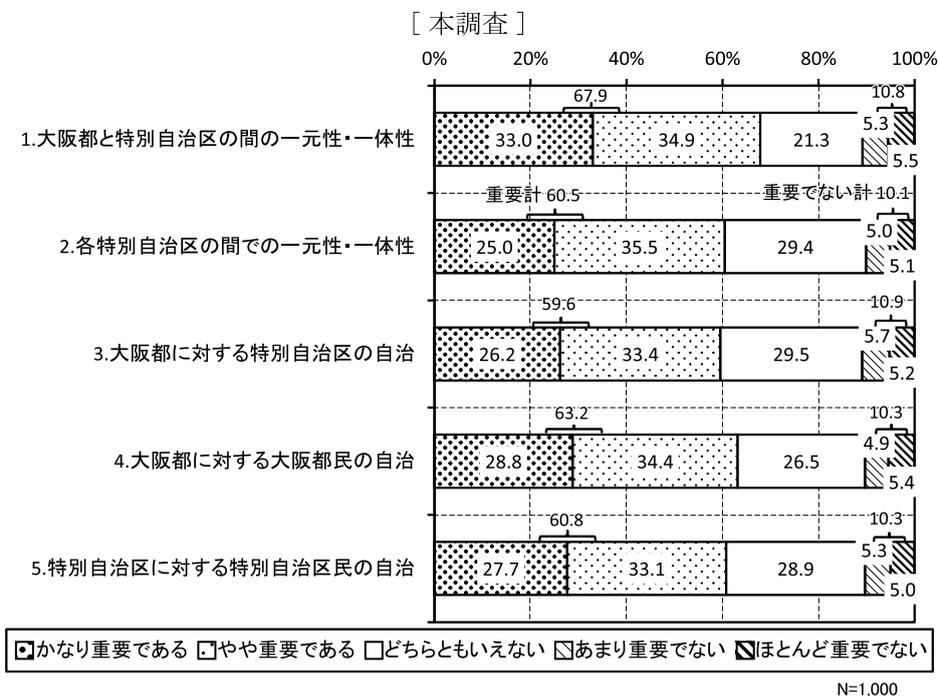


図 4 政府間関係における一体性・自治の重要性（大阪市民の意向）

市民の評価においても明瞭な区分は難しかったと思われる。いずれにせよ、その差は特に大きいというわけではないものの、一体性と自治は、どちらかといえば一体性の重要性が勝ると捉えられていることには変わらない。

さらに重要な点は、「大阪都に対する都民の自治」は、「特別自治区に対する区民の自治」よりも重要計の割合が若干高いことである。先述のとおり、本稿では、住民自治を住民意向の大阪都や特別自治区の政策への反映として捉えているが、特別自治区のみならず、広域自治体である大阪都に対しても市民は自治を望んでおり、むしろ大阪都に対する住民自治の方が若干強く求めているのである。広域自治体においても自治体であるからには、住民意向を政策に反映する運営が肝要である。さきほどの特別自治区の自治よりも大阪都と特別自治区の一体性が勝るという認識の背景には、大阪都の政策について都民が意見を言う機会があり、意見を政策に反映できるのでれば大阪都に強い権限が集中してよいという意識が推量でき

る。住民意向の政策への反映は、大阪都の議会議員を通じてのみならず、住民の都政への参加手続を経て、なされなければならない。大都市が一層制自治体を標榜するのに、自治体規模と身近さの両立可能性を示す必要性が指摘されているが（阿部 2010:88-89）、広域自治体である都においても、集権化すればするほど、身近さに配慮し、参加を通じた手続きが求められるようになる。参加手続は、指導者である都知事を選挙で票決することのほか、都民会議、地域ごとの知事や職員と都民の意見交換会、アンケートなど様々なものが考えられる。住民の意向が反映された政府であり政策であるかが絶えず評価されることを大阪市民は期待しているのである。

投票候補別にみると、重要計の割合は、橋下候補投票者はいずれも割合が高く、逆に、平松候補投票者ではいずれも低く、棄権者・無効投票者はその中間の水準である。棄権者・無効投票者においても重要計の値が「重要でない計」よりかなり高い。平松候補投票者では、「重要でない計」の

表5 投票候補別にみた一体性・自治の重要性（大阪市民の意向）

		かなり	やや	どちらとも	あまり	ほとんど	重要計	重要でない計	計
		重要である	重要である	いえない	重要でない	重要でない			
		a	b		c	d	a+b	c+d	
橋下候補投票者	1.大阪都と特別自治区の間の一元性・一体性	263 46.2%	219 38.5%	76 13.4%	9 1.6%	2 0.4%	482 84.7%	11 1.9%	569 100.0%
	2.各特別自治区の間での一元性・一体性	195 34.3%	238 41.8%	121 21.3%	13 2.3%	2 0.4%	433 76.1%	15 2.6%	569 100.0%
	3.大阪都に対する特別自治区の自治	197 34.6%	227 39.9%	127 22.3%	16 2.8%	2 0.4%	424 74.5%	18 3.2%	569 100.0%
	4.大阪都に対する大阪都民の自治	213 37.4%	235 41.3%	107 18.8%	12 2.1%	2 0.4%	448 78.7%	14 2.5%	569 100.0%
	5.特別自治区に対する特別自治区民の自治	206 36.2%	219 38.5%	126 22.1%	16 2.8%	2 0.4%	425 74.7%	18 3.2%	569 100.0%
平松候補投票者	1.大阪都と特別自治区の間の一元性・一体性	25 10.3%	67 27.6%	72 29.6%	35 14.4%	44 18.1%	92 37.9%	79 32.5%	243 100.0%
	2.各特別自治区の間での一元性・一体性	24 9.9%	56 23.0%	94 38.7%	29 11.9%	40 16.5%	80 32.9%	69 28.4%	243 100.0%
	3.大阪都に対する特別自治区の自治	32 13.2%	53 21.8%	84 34.6%	31 12.8%	43 17.7%	85 35.0%	74 30.5%	243 100.0%
	4.大阪都に対する大阪都民の自治	43 17.7%	55 22.6%	70 28.8%	30 12.3%	45 18.5%	98 40.3%	75 30.9%	243 100.0%
	5.特別自治区に対する特別自治区民の自治	41 16.9%	58 23.9%	75 30.9%	28 11.5%	41 16.9%	99 40.7%	69 28.4%	243 100.0%
棄権者・無効投票者	1.大阪都と特別自治区の間の一元性・一体性	42 22.3%	63 33.5%	65 34.6%	9 4.8%	9 4.8%	105 55.9%	18 9.6%	188 100.0%
	2.各特別自治区の間での一元性・一体性	31 16.5%	61 32.4%	79 42.0%	8 4.3%	9 4.8%	92 48.9%	17 9.0%	188 100.0%
	3.大阪都に対する特別自治区の自治	33 17.6%	54 28.7%	84 44.7%	10 5.3%	7 3.7%	87 46.3%	17 9.0%	188 100.0%
	4.大阪都に対する大阪都民の自治	32 17.0%	54 28.7%	88 46.8%	7 3.7%	7 3.7%	86 45.7%	14 7.4%	188 100.0%
	5.特別自治区に対する特別自治区民の自治	30 16.0%	54 28.7%	88 46.8%	9 4.8%	7 3.7%	84 44.7%	16 8.5%	188 100.0%

値が重要計に迫っており、特に、都構想の主眼である「大阪都と特別自治区の間の一体性」は、他の項目よりも重要でないとする意見が多い。とはいえ、平松候補投票者においても重要計の方が「重要でない計」よりも多いことからすると、平松候補投票者は橋下候補投票者ほどに都構想を支持しないが、一般論として広域自治体と基礎自治体の一体性の重要性は認識していることになる。ところが注意しなければならない点は、平松候補投票者は「大阪都に対する特別自治区の自治」の重要計の割合が35%で、橋下候補投票者の半分にも満たず、棄権者・無効投票者よりもさらに低いことである。平松候補投票者は、大阪都への集権化にともなう特別自治区の自治減退の問題以前に、これからの大阪都市圏の発展や住みやすさ等にあって、そもそも団体自治の意義をそれほど強くは見出していない。また、平松候補投票者では、「大阪都に対する都民の自治」よりも「特別自治区に対する区民の自治」の割合が少しだけ高いが、その値は、橋下候補投票者のみならず棄権者・無効投票者よりも低い。平松候補投票者は、住民意向の政策への反映という意味での自治にも懐疑的である。都市圏の発展等には自治以外の要素の影響が圧倒的に高いと考えているのか、また、地方政治に対してもともと能動的な関わりを好まないのかもしれない。平松候補投票者は、他の投票者に比べると、冷静沈着な視点をもつという評価と、改革や自治を否定する保守的という評価が可能である。

6. 広域行政と民主主義に関する意向

(1) 広域行政と自治に関する意向

①「大阪都構想の背景」に関する意向

橋下市長は、大阪都構想を進める背景として、大阪府と大阪市の二重行政や二元行政を問題としている。これに対して大阪市民はどのように考えているのだろうか。本調査の結果は表6のとおりである。「大阪府と大阪市により権限が分断されているのは無駄が多い」という点は、「そう思う計」

でみれば、84.6%（補正後80.3%）の回答者が同感している。ほとんどの大阪市民は、橋下市長が問題視する二重行政は無駄の根源であると受けとめているようである。そのため、「権限や財源を大阪都に一元化して戦略的に集中投下すれば、大阪の経済が活性化する」、また「大阪都が広域行政の最終的な意思決定を行い、その責任を担うべき」といった点は、6割以上（補正後6割弱）の回答者が同感している。加えて、6割以上（補正後6割弱）の回答者が「大阪府全体のことを大阪市のみが反対するのはよくない」という橋下市長の主張（橋下・堺屋 2011: 210）に同感している。他方、半数以上の回答者が「広域行政の政策のなかにも大阪市が担うべきものがある」という点に同感している。少しぐらいは大阪市（特別自治区）も広域行政に関わる事務が許容されるという解釈であろうか。本稿の主眼である広域行政と自治の衝突の際に、「大阪都への政策の一元化を優先すべき」といった点は、55.3%（補正後47%）が同感している。この値は圧倒的に高いというのではなく、先述の図4の結果とも同様に、広域行政と自治の対立の明瞭な評価は難しかったと思われるが、ただし、「そう思う計」は「そう思わない計」よりかなり高く、広域行政優先というのが大阪市民の意向である。

投票候補別に分析したものが表7である。大阪府と大阪市の二重行政による権限分断の無駄については、橋下候補投票者で95.3%、平松候補投票者で67.1%が同感しており、ともに非常に高い。他の質問については、投票候補別の意向はかなり異なる。橋下候補投票者において同感の程度「そう思う計」が高い箇所は、平松候補投票者で低く、棄権者・無効投票者はその中間に位置する。具体的に、一元行政による経済活性化については橋下候補投票者で84.9%であるが、平松候補投票者では25.1%にとどまり、逆に「そう思わない計」が約4割で、統治機構や行政体制の変革と経済活性化の連関には平松候補投票者は否定的な意見が多い。先述の平松候補投票者の自治に対する否定的な見方は、こうした弱い連関と関係していると思われる。「大阪都が広域行政の最終的な意思決定

を行い、その責任を担うべき」という点は、橋下候補投票者では8割を超えるが、平松候補投票者は「そう思う計」と「そう思わない計」が32.9%で拮抗する。

「広域行政の政策のなかにも大阪市が担うべきものがある」という点は、「そう思う計」は、平松候補投票者で66.7%であるが、橋下候補投票者においても半数を超えており、棄権者・無効投票者の値(40.4%)よりも高いことが興味深い。「大阪府全体のことを大阪市が反対するのはよくない」という点は橋下候補投票者が77.5%であるのに対して、平松候補投票者では33.3%と低く対照的である。広域行政と自治の衝突の際に、「大阪都への政策の一元化を優先すべき」という点は、橋下候補投票者では75.6%にも及ぶのに対して、平松候補投票者においては22.2%しかなく、「そう思わない計」の37.4%よりもかなり低い。この点だけでいえば、平松候補投票者は基礎自治体重視の分権改革に沿った意向をもつようにみえるが、ただし、平松候補投票者の自治に対する否定的な見方と併せていえば、大阪都よりも特別自治区の自治が先んじるが、そもそも自治の意義を十分には認めないということになる。既述のとおり、特別自治区の自治の重要性そのものは、むしろ橋下候補投票者の方が認識していたのであった。

②「中核市並みの自治体の権限・財源」に関する意向

大阪都構想では、大阪市を廃止して特別自治区に区分するため、これまで指定都市において事務配分上の特例として担ってきた各種の事務権限は大阪都に吸収されることになる。指定都市が従来から担ってきた幹線道路整備や区画整理、市街地再開発、交通・港湾などの公営企業の事業、研究所や大規模社会教育施設の整備・運営などのさまざまな事業を自立的に実施できなくなる(高寄 2011a: 87-88)。ただし、橋下市長は、特別自治区に身近なサービスをはじめとしたさまざまな権限と財源を配分し、福祉事業、災害対応、一般的な土木事業などを行う中核市並みの自治体を実現すると主張している(橋下・堺屋 2011: 173-174)。

そのねらいは、大阪市を細分して区長公選のもと中核市並みの権限や財源を配分すれば、身近なサービスの向上につながり、住民の納得が得られるというものである。しかしながら、中核市の事務であっても広域行政に関わるものはいくつもあり、そのような中核市並みの権限や財源を特別自治区に実際に配分されるかは自明ではなく、結局のところ、政治的な判断によることになる。広域行政には相応の多額のコストがかかり、しかも東京都と違って大阪府、大阪市ともに地方交付税の交付団体であることからして、そのような財政逼迫状況下では、大阪都が毎年行う政治決着によって区への配分を削減することが懸念されている(森 2011)。

中核市の事務のうち、都市計画事務や環境保全事務、保健衛生事務といった広域行政に関わるものについて大阪都に権限や財源が吸収されるべきかを尋ねた結果を表6でみてみよう。都市計画事務、環境保全事務、保健衛生事務のいずれにおいても、中核市並み自治体の権限や財源を大阪都がもつことが望ましいという意向は、回答者の半数また6割程度(補正後5割前後)であり、中核市の事務であっても大阪都への一元化優先の意向が強い。また、「大阪市は基礎自治体としては大きすぎるので、中核市のように自律的・自立的に行政運営を行うべき」という点は、およそ半数程度が同感していることから、特別自治区への区分にも賛同しているようである。

投票候補別にみるとどうであろうか。橋下候補投票者では、中核市の広域行政関連事務を大阪都へ吸収すべきという点について、「そう思う計」がいずれの項目でも約7割ある。一方の平松候補投票者はいずれも3割台である。都市制度と権限に関わる難しい内容の設問であったが、広域行政を重視する橋下候補投票者と、基礎自治体の自治を重視する平松候補投票者の両者で対立的な意向である。ただし、これは自治重視についての相対的な比較であり、繰り返しになるが、平松候補投票者の自治重視の割合は橋下候補投票者よりも低いことには留意が必要である。

表6 「広域行政と民主主義」に関する大阪市民の意向

[本調査]		n=1,000	(96)						
			そう思う	ややそう思う	どちらともいえない	あまりそうは思わない	そうは思わない	そう思う計	そうは思わない計
			a	b	c	d	a+b	c+d	
広域行政と自治	大阪都構想の背景	1.大阪府と大阪市が同じ目的の政策を別々に実施したり、関連する事業の権限が分断されているのは無駄が多い	56.6	28.0	10.9	1.8	2.7	84.6	4.5
		2.大阪市と大阪府の広域行政に関わる権限と財源を、大阪都に一元化して、戦略的に集中投下すれば、人、物、企業、金が大阪に集まり、大阪の経済が活性化する	31.8	32.8	22.8	6.6	6.0	64.6	12.6
		3.広域行政については、大阪都市圏の一元化のため、大阪都が最終的な意思決定を行い、その責任を担うべきである	33.9	30.1	25.6	5.4	5.0	64.0	10.4
		4.広域行政の政策のなかにも大阪府が担うべきものがある	18.3	34.8	33.9	8.3	4.7	53.1	13.0
		5.大阪府全体のことを大阪府のみが反対するのはよくない	29.1	33.5	25.6	5.9	5.9	62.6	11.8
	6.広域行政と身近なサービスが重複したり、関連する場合、広域行政のための「大阪都への政策の一元化」と身近なサービスのための「特別自治体の自治」を比べて、「大阪都への政策の一元化」を優先すべきである	24.4	30.9	30.6	8.8	5.3	55.3	14.1	
中核市並み自治体の権限・財源	7.特別自治区は中核市並みの権限や財源の確保が目指されているが、開発行為の許可などの中核市が担っている都市計画の事務について、広域行政に関わるものは、その権限や財源を大阪都がもつべきである	24.8	31.0	32.3	7.7	4.2	55.8	11.9	
	8.騒音、悪臭、振動の規制地域の指定・規制基準の設定などの中核市が担っている環境保全の事務について、広域行政に関わるものは、その権限や財源を大阪都がもつべきである	23.7	31.5	32.5	7.7	4.6	55.2	12.3	
	9.伝染病予防のための住民の隔離や結核予防に係る医療機関の指定などの中核市が担っている保健衛生の事務について、広域行政に関わるものは、その権限や財源を大阪都がもつべきである	28.8	30.3	29.8	7.3	3.8	59.1	11.1	
	10.大阪府は基礎的な自治体としては大きすぎるので、特別自治区が、高槻市などの中核市のように、権限や財源をもち自律的・自立的に行政運営を行うべきである	17.9	33.5	35.6	7.0	6.0	51.4	13.0	
特別自治区における民主主義	特別自治区間の関係	11.大阪府をいくつかの特別自治区に分けると、大阪府域でのまとまりがばらばらになるのが心配である	15.3	28.3	30.2	18.6	7.6	43.6	26.2
		12.大阪府をいくつかの特別自治区に分けると、特別自治区間の財政格差が生じるのが心配である	19.0	34.9	30.8	11.1	4.2	53.9	15.3
	特別自治区における自治	13.特別自治区の長は住民の選挙で選ぶべき(公選にすべき)である	34.1	30.9	27.6	4.0	3.4	65.0	7.4
		14.特別自治区の長を公選にすべきであるのは、区民の意見が区の政策に反映されやすくなるからである	26.0	36.4	28.1	5.5	4.0	62.4	9.5
		15.区民の意見を区の政策に反映すべきだが、町内会や社会福祉協議会、民生委員、防犯協会など、いつも同じ顔ぶれの人たちの意見ではなく、他の住民の意見を反映すべきである	35.2	34.1	25.5	3.4	1.8	69.3	5.2
		16.区民の意見を政策に反映するといっても、区民の意見はそれほど明らかではない	16.4	38.2	33.2	8.8	3.4	54.6	12.2
		17.区民の意見は、必ずしも明確でなかったり、相互に衝突することもあるから、区民の意見を区の政策へ反映するよりも、区長の指導力に期待している	14.4	32.2	39.3	9.8	4.3	46.6	14.1

[補正]		n=1,000	(96)						
			そう思う	ややそう思う	どちらともいえない	あまりそうは思わない	そうは思わない	そう思う計	そうは思わない計
			a	b	c	d	a+b	c+d	
広域行政と自治	大阪都構想の背景	1.大阪府と大阪市が同じ目的の政策を別々に実施したり、関連する事業の権限が分断されているのは無駄が多い	49.6	30.7	14.1	2.3	3.3	80.3	5.6
		2.大阪市と大阪府の広域行政に関わる権限と財源を、大阪都に一元化して、戦略的に集中投下すれば、人、物、企業、金が大阪に集まり、大阪の経済が活性化する	27.0	31.0	27.8	7.6	6.7	58.0	14.2
		3.広域行政については、大阪都市圏の一元化のため、大阪都が最終的な意思決定を行い、その責任を担うべきである	28.8	27.4	31.9	6.3	5.6	56.2	11.9
		4.広域行政の政策のなかにも大阪府が担うべきものがある	17.9	33.0	35.8	8.2	5.1	51.0	13.2
		5.大阪府全体のことを大阪府のみが反対するのはよくない	25.4	32.4	28.5	7.0	6.6	57.8	13.7
	6.広域行政と身近なサービスが重複したり、関連する場合、広域行政のための「大阪都への政策の一元化」と身近なサービスのための「特別自治体の自治」を比べて、「大阪都への政策の一元化」を優先すべきである	19.7	27.4	37.1	9.8	6.0	47.0	15.8	
中核市並み自治体の権限・財源	7.特別自治区は中核市並みの権限や財源の確保が目指されているが、開発行為の許可などの中核市が担っている都市計画の事務について、広域行政に関わるものは、その権限や財源を大阪都がもつべきである	20.3	28.4	37.4	9.0	4.9	48.7	13.9	
	8.騒音、悪臭、振動の規制地域の指定・規制基準の設定などの中核市が担っている環境保全の事務について、広域行政に関わるものは、その権限や財源を大阪都がもつべきである	20.0	30.3	36.2	8.3	5.2	50.4	13.4	
	9.伝染病予防のための住民の隔離や結核予防に係る医療機関の指定などの中核市が担っている保健衛生の事務について、広域行政に関わるものは、その権限や財源を大阪都がもつべきである	25.0	28.6	33.6	8.2	4.6	53.6	12.8	
	10.大阪府は基礎的な自治体としては大きすぎるので、特別自治区が、高槻市などの中核市のように、権限や財源をもち自律的・自立的に行政運営を行うべきである	15.8	31.2	38.6	8.0	6.4	47.0	14.4	
特別自治区における民主主義	特別自治区間の関係	11.大阪府をいくつかの特別自治区に分けると、大阪府域でのまとまりがばらばらになるのが心配である	15.6	29.4	32.7	16.0	6.3	45.0	22.3
		12.大阪府をいくつかの特別自治区に分けると、特別自治区間の財政格差が生じるのが心配である	19.9	35.3	31.7	9.3	3.9	55.1	13.2
	特別自治区における自治	13.特別自治区の長は住民の選挙で選ぶべき(公選にすべき)である	30.5	29.9	31.9	3.8	3.9	60.4	7.7
		14.特別自治区の長を公選にすべきであるのは、区民の意見が区の政策に反映されやすくなるからである	23.2	34.8	32.1	5.4	4.5	58.0	9.9
		15.区民の意見を区の政策に反映すべきだが、町内会や社会福祉協議会、民生委員、防犯協会など、いつも同じ顔ぶれの人たちの意見ではなく、他の住民の意見を反映すべきである	32.8	31.8	29.7	3.4	2.3	64.6	5.7
		16.区民の意見を政策に反映するといっても、区民の意見はそれほど明らかではない	17.1	36.7	35.9	7.0	3.3	53.8	10.3
		17.区民の意見は、必ずしも明確でなかったり、相互に衝突することもあるから、区民の意見を区の政策へ反映するよりも、区長の指導力に期待している	13.7	30.5	42.3	8.9	4.6	44.2	13.5

表7 投票候補別にみた「広域行政と民主主義」に関する大阪市民の意向

橋下候補投票者

		(96)							
		そう思う	ややそう思う	どちらともいえない	あまりそうは思わない	そうは思わない	そう思う計	そうは思わない計	
		a	b	c	d	a+b	c+d		
		n=569							
広域行政と自治	大阪都構想の背景	1.大阪府と大阪府が同じ目的の政策を別々に実施したり、関連する事業の権限が分断されているのは無駄が多い	74.3	20.9	4.7	0.0	0.0	95.3	0.0
		2.大阪府と大阪府の広域行政に関わる権限と財源を、大阪府に一元化して、戦略的に集中投下すれば、人、物、企業、金が大阪に集まり、大阪の経済が活性化される	45.9	39.0	13.4	1.2	0.5	84.9	1.8
		3.広域行政については、大阪都市圏の一元化のため、大阪府が最終的な意思決定を行い、その責任を担うべきである	47.8	35.3	15.3	1.2	0.4	83.1	1.6
		4.広域行政の政策のなかにも大阪府が担うべきものがある	17.4	34.1	34.8	9.1	4.6	51.5	13.7
		5.大阪府全体のことを大阪府のみが反対するのはよくない	40.1	37.4	19.5	2.3	0.7	77.5	3.0
	6.広域行政と身近なサービスが重複したり、関連する場合、広域行政のための「大阪府への政策の一元化」と身近なサービスのための「特別自治体の自治」を比べて、「大阪府への政策の一元化」を優先すべきである	36.6	39.0	19.7	4.4	0.4	75.6	4.7	
中核市並み自治体の権限・財源	7.特別自治区は中核市並みの権限や財源の確保が指されているが、開発行為の許可などの中核市が担っている都市計画の事務について、広域行政に関わるものは、その権限や財源を大阪府がもつべきである	36.0	36.4	25.1	2.3	0.2	72.4	2.5	
	8.騒音、悪臭、振動の規制地域の指定・規制基準の設定などの中核市が担っている環境保全の事務について、広域行政に関わるものは、その権限や財源を大阪府がもつべきである	32.7	36.0	26.4	4.0	0.9	68.7	4.9	
	9.伝染病予防のための住民の隔離や結核予防に係る医療機関の指定などの中核市が担っている保健衛生の事務について、広域行政に関わるものは、その権限や財源を大阪府がもつべきである	38.0	34.1	24.1	3.5	0.4	72.1	3.9	
	10.大阪府は基礎的な自治体としては大きすぎるので、特別自治区が、高槻市などの中核市のように、権限や財源をもち自律的・自立的に行政運営を行うべきである	23.7	39.5	32.0	3.2	1.6	63.3	4.7	
特別自治区間における民主主義	特別自治区間の関係	11.大阪府をいくつかの特別自治区に分けると、大阪府域でのまとまりがばらばらになるのが心配である	9.3	23.6	30.8	25.7	10.7	32.9	36.4
		12.大阪府をいくつかの特別自治区に分けると、特別自治区間の財政格差が生じるのが心配である	12.5	33.0	33.9	15.5	5.1	45.5	20.6
	特別自治区における自治	13.特別自治区の長は住民の選挙で選ぶべき(公選にすべき)である	43.9	32.0	20.4	2.8	0.9	75.9	3.7
		14.特別自治区の長を公選にすべきであるのは、区民の意見が区の政策に反映されやすくなるからである	33.4	40.4	21.6	3.5	1.1	73.8	4.6
		15.区民の意見を区の政策に反映すべきだが、町内会や社会福祉協議会、民生委員、防犯協会など、いつも同じ顔ぶれの人たちの意見ではなく、他の住民の意見を反映すべきである	41.7	36.2	19.5	2.5	0.2	77.9	2.6
		16.区民の意見を政策に反映するといっても、区民の意見はそれほど明らかではない	13.0	39.7	31.5	12.7	3.2	52.7	15.8
17.区民の意見は、必ずしも明確でなかったり、相互に衝突することもあるから、区民の意見を区の政策へ反映するよりも、区長の指導力に期待している	16.9	36.4	34.3	10.0	2.5	53.3	12.5		

平松候補投票者

		(96)							
		そう思う	ややそう思う	どちらともいえない	あまりそうは思わない	そうは思わない	そう思う計	そうは思わない計	
		a	b	c	d	a+b	c+d		
		n=243							
広域行政と自治	大阪都構想の背景	1.大阪府と大阪府が同じ目的の政策を別々に実施したり、関連する事業の権限が分断されているのは無駄が多い	26.7	40.3	18.1	5.8	9.1	67.1	14.8
		2.大阪府と大阪府の広域行政に関わる権限と財源を、大阪府に一元化して、戦略的に集中投下すれば、人、物、企業、金が大阪に集まり、大阪の経済が活性化される	5.3	19.8	33.7	20.2	21.0	25.1	41.2
		3.広域行政については、大阪都市圏の一元化のため、大阪府が最終的な意思決定を行い、その責任を担うべきである	9.1	23.9	34.2	15.2	17.7	32.9	32.9
		4.広域行政の政策のなかにも大阪府が担うべきものがある	22.6	44.0	23.5	6.2	3.7	66.7	9.9
		5.大阪府全体のことを大阪府のみが反対するのはよくない	8.2	25.1	33.7	13.2	19.8	33.3	32.9
	6.広域行政と身近なサービスが重複したり、関連する場合、広域行政のための「大阪府への政策の一元化」と身近なサービスのための「特別自治体の自治」を比べて、「大阪府への政策の一元化」を優先すべきである	3.7	18.5	40.3	18.9	18.5	22.2	37.4	
中核市並み自治体の権限・財源	7.特別自治区は中核市並みの権限や財源の確保が指されているが、開発行為の許可などの中核市が担っている都市計画の事務について、広域行政に関わるものは、その権限や財源を大阪府がもつべきである	6.2	23.9	35.4	20.2	14.4	30.0	34.6	
	8.騒音、悪臭、振動の規制地域の指定・規制基準の設定などの中核市が担っている環境保全の事務について、広域行政に関わるものは、その権限や財源を大阪府がもつべきである	9.1	21.4	37.9	17.3	14.4	30.5	31.7	
	9.伝染病予防のための住民の隔離や結核予防に係る医療機関の指定などの中核市が担っている保健衛生の事務について、広域行政に関わるものは、その権限や財源を大阪府がもつべきである	14.0	24.7	33.3	16.0	11.9	38.7	28.0	
	10.大阪府は基礎的な自治体としては大きすぎるので、特別自治区が、高槻市などの中核市のように、権限や財源をもち自律的・自立的に行政運営を行うべきである	7.4	23.0	35.4	15.6	18.5	30.5	34.2	
特別自治区間における民主主義	特別自治区間の関係	11.大阪府をいくつかの特別自治区に分けると、大阪府域でのまとまりがばらばらになるのが心配である	33.3	39.5	18.5	6.2	2.5	72.8	8.6
		12.大阪府をいくつかの特別自治区に分けると、特別自治区間の財政格差が生じるのが心配である	36.6	39.5	17.3	4.1	2.5	76.1	6.6
	特別自治区における自治	13.特別自治区の長は住民の選挙で選ぶべき(公選にすべき)である	16.5	31.3	34.2	8.6	9.5	47.7	18.1
		14.特別自治区の長を公選にすべきであるのは、区民の意見が区の政策に反映されやすくなるからである	13.2	29.6	33.3	12.3	11.5	42.8	23.9
		15.区民の意見を区の政策に反映すべきだが、町内会や社会福祉協議会、民生委員、防犯協会など、いつも同じ顔ぶれの人たちの意見ではなく、他の住民の意見を反映すべきである	23.9	36.2	28.4	6.6	4.9	60.1	11.5
		16.区民の意見を政策に反映するといっても、区民の意見はそれほど明らかではない	24.7	39.1	28.4	3.3	4.5	63.8	7.8
17.区民の意見は、必ずしも明確でなかったり、相互に衝突することもあるから、区民の意見を区の政策へ反映するよりも、区長の指導力に期待している	9.1	25.5	43.6	12.8	9.1	34.6	21.8		

棄権者・無効投票者

(%)

		n=188	a	b	c	d	a+b	c+d	
			41.5	33.5	20.2	2.1	2.7	75.0	4.8
広域行政と自治	大阪都構想の背景	1.大阪府と大阪市が同じ目的の政策を別々に実施したり、関連する事業の権限が分断されているのは無駄が多い	23.4	30.9	37.2	5.3	3.2	54.3	8.5
		2.大阪市と大阪府の広域行政に関わる権限と財源を、大阪都に一元化して、戦略的に集中投下すれば、人、物、企業、金が大阪に集まり、大阪の経済が活性化する	23.9	22.3	45.7	5.3	2.7	46.3	8.0
		3.広域行政については、大阪都市圏の一元化のため、大阪都が最終的な意思決定を行い、その責任を担うべきである	15.4	25.0	44.7	8.5	6.4	40.4	14.9
		4.広域行政の政策のなかにも大阪府が担うべきものがある	22.9	32.4	33.5	7.4	3.7	55.3	11.2
		5.大阪府全体のことを大阪府のみが反対するのはよくない	14.4	22.3	51.1	9.0	3.2	36.7	12.2
		6.広域行政と身近なサービスが重複したり、関連する場合、広域行政のための「大阪都への政策の一元化」と身近なサービスのための「特別自治区の自治」を比べて、「大阪都への政策の一元化」を優先すべきである	14.9	23.9	50.0	8.0	3.2	38.8	11.2
中核市並み自治体の権限・財源		7.特別自治区は中核市並みの権限や財源の確保が目標されているが、開発行為の許可などの中核市が担っている都市計画の事務について、広域行政に関わるものは、その権限や財源を大阪都がもつべきである	15.4	30.9	44.1	6.4	3.2	46.3	9.6
		8.騒音、悪臭、振動の規制地域の指定・規制基準の設定などの中核市が担っている環境保全の事務について、広域行政に関わるものは、その権限や財源を大阪都がもつべきである	20.2	26.1	42.6	7.4	3.7	46.3	11.2
		9.伝染病予防のための住民の隔離や結核予防に係る医療機関の指定などの中核市が担っている保健衛生の事務について、広域行政に関わるものは、その権限や財源を大阪都がもつべきである	13.8	28.7	46.8	7.4	3.2	42.6	10.6
		10.大阪府は基礎的な自治体としては大きすぎるので、特別自治区が、高槻市などの中核市のように、権限や財源をもち自律的・自立的に行政運営を行うべきである	10.1	28.2	43.6	13.3	4.8	38.3	18.1
特別自治区における民主主義	特別自治区間の関係	11.大阪府をいくつかの特別自治区に分けると、大阪府域でのまとまりがばらばらになるのが心配である	16.0	34.6	38.8	6.9	3.7	50.5	10.6
		12.大阪府をいくつかの特別自治区に分けると、特別自治区間の財政格差が生じるのが心配である	27.1	27.1	41.0	1.6	3.2	54.3	4.8
	特別自治区における自治	13.特別自治区の間は住民の選挙で選ぶべき(公選にすべき)である	20.2	33.0	41.0	2.7	3.2	53.2	5.9
		14.特別自治区の間を公選にすべきであるのは、区民の意見が区の政策に反映されやすくなるからである	30.3	25.0	39.9	2.1	2.7	55.3	4.8
		15.区民の意見を区の政策に反映すべきだが、町内会や社会福祉協議会、民生委員、防犯協会など、いつも同じ顔ぶれの人たちの意見ではなく、他の住民の意見を反映すべきである	16.0	32.4	44.7	4.3	2.7	48.4	6.9
		16.区民の意見を政策に反映するといっても、区民の意見はそれほど明らかではない	13.8	28.2	48.9	5.3	3.7	42.0	9.0
		17.区民の意見は、必ずしも明確でなかったり、相互に衝突することもあるから、区民の意見を区の政策へ反映するよりも、区長の指導力に期待している							

(2) 特別自治区における民主主義に関する意向

① 「特別自治区間の関係」に関する意向

「大阪市を特別自治区に分けてしまうと大阪府域でのまとまりがばらばらになるのが心配である」という点は、大阪市長選時の平松候補の主張であった。また、「特別自治区間の財政格差が生じるのが心配である」という点は、市民にとって関心が高い。これらの点の「そう思う計」を把握した結果、前者の大阪府域のまとまり欠如の懸念は43.6%（補正後45%）であり、後者の財政格差への懸念に同感していたのは53.9%（補正後55.1%）であった。いずれも「そうは思わない計」よりも高い水準であった。

投票候補別に「そう思う計」をみると、橋下候補投票者では3、4割、平松候補投票者では7割以上に及び、両者で大阪府域のまとまり欠如や財政格差に対する懸念が正反対であることがわかる。橋下候補投票者は、まとまり欠如懸念では「そうは思わない計」の方が高いため、橋下氏の主張

（橋下・堺屋 2011：175）である各区がばらばらになる方が地方分権であるという認識といえようか。ただし、財政格差への懸念は「そう思う計」が「そうは思わない計」より高い。財政調整制度を通じた区間の財政平準化は最低限求められようが、分権のもとで、区間で政策を競争し合うことも欠かせない。財政調整と政策競争のバランスをどのようにとるかは、人口分布や地域の課題のほか、市民の合意調達可能性により検討していくことになる。

② 「特別自治区における自治」に関する意向

特別自治区における自治はどのように捉えられているのか。「そう思う計」の値より同感の程度を評価すると、区長公選は65%（補正後60.4%）の回答者が同感しており、「区長公選は、区民の意見が区の政策に反映されやすくなるから」とする意見も6割を超えていた（補正後6割弱）。区民の意見という場合の区民は、一般論としては全

区民を対象としているが、現実には固定的な参加者になることも多い。橋下市長は次のようにその問題を述べている。「今の大阪市内の住民コミュニティ、様々な地域団体は高齢化の問題を抱えています。町内会、社会福祉協議会、民生委員、防犯協会、青少年指導員……これら地域にとって核となるべき団体のメンバーは、ほとんど同じ顔。そして世代間交代も望めそうにありません」（橋下・堺屋 2011:160）。こうした点を市民に直接聞いたところ、いつも同じ顔ぶれの人たちであることをおよそ7割（補正後64.6%）の回答者が望ましく思っていないことが明らかになった。参加者の固定化は大阪市に限った問題ではないが、270万人弱を有する大都市の参加を固定メンバーが担うのは自治の危機と言わざるを得ない。

ところで、区民の意見を特別自治区の政策に反映するといってもそもそも区民の意見なるものは明確といえるだろうか。「区民の意見はそれほど明らかでない」という点は、54.6%（補正後53.8%）の回答者が同感している。村松（2001）の議論が示すとおり、本人である市民は代理人である行政に課す義務の内容を明確に認識していないという現代行政の根本的課題が導かれる。「区民の意見を政策へ反映するよりも、区長の指導力に期待している」は、同感の程度は46.6%（補正後44.2%）であった。区民の意見が明確でないから、指導力に期待するという論理が見出せる。

投票候補別に特別自治区における自治の状況を「そう思う計」でみると、まず、区長公選については橋下候補投票者では7割以上の回答者が肯定的で、加えて、同じく7割以上が「区長公選にすべきであるのは、区民の意見が区の政策に反映されやすくなるから」と捉えている。平松候補投票者によるそれらについての値は4割台と低くなるが、それでも「そう思わない計」よりも高いことから、平松候補投票者も区長公選への意義を認識している。「町内会や社会福祉協議会、民生委員、防犯協会など、いつも同じ顔ぶれの人たちの意見ではなく、他の住民の意見を反映すべき」という点は、橋下候補投票者では8割弱と非常に高く、平松候補投票者では6割となっており、両者

とも棄権者・無効投票者の55.3%よりも高い。総じて固定的な参加層を問題視している。また、「区民の意見はそれほど明確でない」という点は、橋下候補投票者5割、平松候補投票者6割であり、この点についても、いずれも棄権者・無効投票者より高い。最後に、「区民の意見を区の政策へ反映するよりも区長の指導力に期待している」という点は、橋下候補投票者では半数を超えるが、平松候補投票者では34.6%であり「そう思わない計」（21.8%）よりはやや多い。

7. 橋下市長に望む政治手法

政治手法が独裁的かどうかというのは主観的な判断であるし、その程度にもさまざまなレベルや性質がある。「強いリーダーシップ」や「トップダウン」などの表現や用語は、独裁的な性質と多分に重なるものである。そもそも危機的状況下や保守的体制の打開に向けては、民主的な合意形成では非効率であり問題改善が遅々として進まない。そのような手法よりは強いリーダーシップによる効率的な合意形成が魅力的である。専門家が橋下氏の独断専行的な言動を批判する一方で、市民は橋下氏の政治手法をどのように受けとめているかを把握した。なお、本調査は、橋下氏が市長に就任する2011年12月19日をまたぐ期間に実施したため、厳密には橋下氏の政治手法の現状は、大阪府知事時代の手法を想起した回答となる。ただし、今後の政治手法については市長としての期待と解釈できる。

さて、結果は、橋下氏の現状の政治手法は、「独裁的である」という回答は31.7%（補正後も同じ）、「やや独裁的である」の32.2%（補正後32.8%）を合わせて6割以上の回答者が独裁的と思っている。今後については、現状で「独裁的である」と回答している人の「もっと民主的な議論の積み上げが必要」という回答が全体の中で最も割合が高い。ちなみに、今後のみで集計したところ「さらに独裁的にすべき」は13.7%（補正後12.1%）、「現状のままでよい」は42%（補正後38.4%）、「もっと民主的な議論の積み上げが必要」は44.3%（補

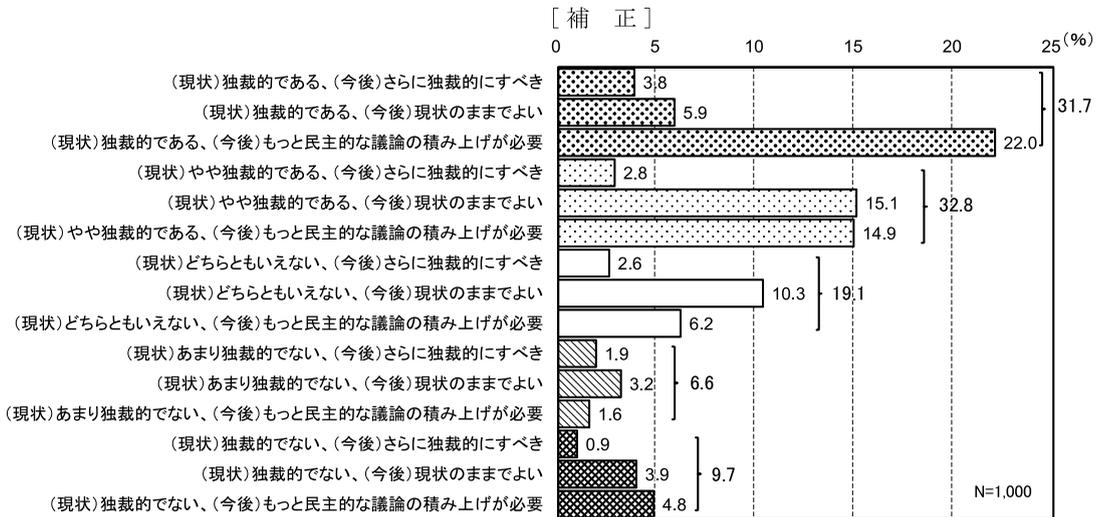
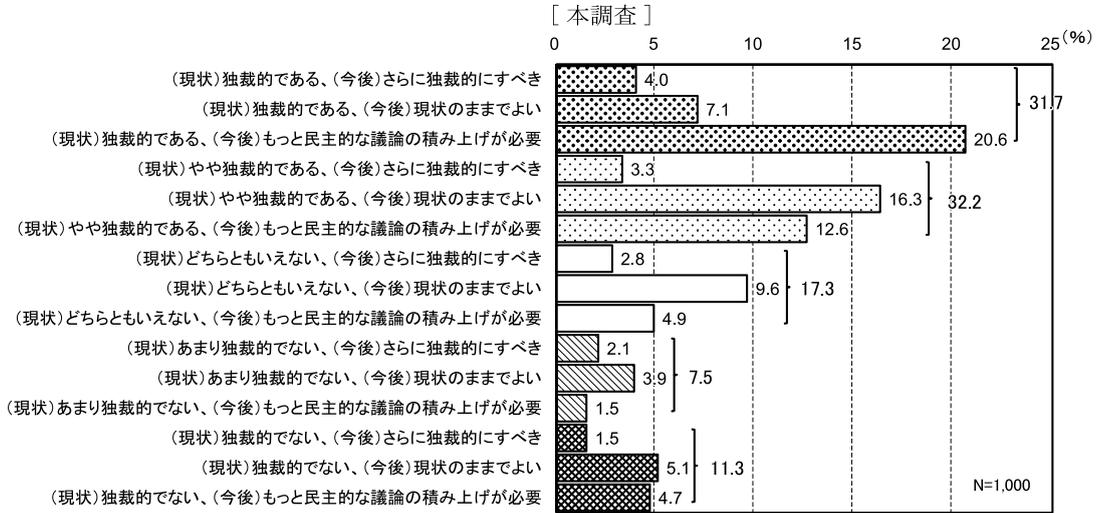


図5 橋下氏の政治手法（大阪市民の意向）

表8 投票候補別にみた橋下氏の政治手法（大阪市民の意向）

	橋下候補投票者			平松候補投票者			棄権者・無効投票者		
(現状)独裁的である、(今後)さらに独裁的にすべき	28	4.9%	23.0%	4	1.6%	2.5%	8	4.3%	21.1%
(現状)独裁的である、(今後)現状のままでよい	60	10.5%	49.2%	2	0.8%	1.3%	9	4.8%	23.7%
(現状)独裁的である、(今後)もっと民主的な議論の積み上げが必要	34	6.0%	27.9%	151	62.1%	96.2%	21	11.2%	55.3%
(現状)独裁的である計	122	21.4%	100.0%	157	64.6%	100.0%	38	20.2%	100.0%
(現状)やや独裁的である、(今後)さらに独裁的にすべき	27	4.7%	14.2%	1	0.4%	1.6%	5	2.7%	7.2%
(現状)やや独裁的である、(今後)現状のままでよい	125	22.0%	65.8%	7	2.9%	11.1%	31	16.5%	44.9%
(現状)やや独裁的である、(今後)もっと民主的な議論の積み上げが必要	38	6.7%	20.0%	55	22.6%	87.3%	33	17.6%	47.8%
(現状)やや独裁的である計	190	33.4%	100.0%	63	25.9%	100.0%	69	36.7%	100.0%
(現状)どちらともいえない、(今後)さらに独裁的にすべき	21	3.7%	20.0%	2	0.8%	12.5%	5	2.7%	9.6%
(現状)どちらともいえない、(今後)現状のままでよい	65	11.4%	61.9%	2	0.8%	12.5%	29	15.4%	55.8%
(現状)どちらともいえない、(今後)もっと民主的な議論の積み上げが必要	19	3.3%	18.1%	12	4.9%	75.0%	18	9.6%	34.6%
(現状)どちらともいえない計	105	18.5%	100.0%	16	6.6%	100.0%	52	27.7%	100.0%
(現状)あまり独裁的でない、(今後)さらに独裁的にすべき	17	3.0%	28.8%	0	0.0%	0.0%	4	2.1%	33.3%
(現状)あまり独裁的でない、(今後)現状のままでよい	32	5.6%	54.2%	3	1.2%	75.0%	4	2.1%	33.3%
(現状)あまり独裁的でない、(今後)もっと民主的な議論の積み上げが必要	10	1.8%	16.9%	1	0.4%	25.0%	4	2.1%	33.3%
(現状)あまり独裁的でない計	59	10.4%	100.0%	4	1.6%	100.0%	12	6.4%	100.0%
(現状)独裁的でない、(今後)さらに独裁的にすべき	15	2.6%	16.1%	0	0.0%	0.0%	0	0.0%	0.0%
(現状)独裁的でない、(今後)現状のままでよい	46	8.1%	49.5%	0	0.0%	0.0%	5	2.7%	29.4%
(現状)独裁的でない、(今後)もっと民主的な議論の積み上げが必要	32	5.6%	34.4%	3	1.2%	100.0%	12	6.4%	70.6%
(現状)独裁的でない計	93	16.3%	100.0%	3	1.2%	100.0%	17	9.0%	100.0%
(今後)さらに独裁的にすべき	108	19.0%		7	2.9%		22	11.7%	
(今後)現状のままでよい	328	57.6%		14	5.8%		78	41.5%	
(今後)もっと民主的な議論の積み上げが必要	133	23.4%		222	91.4%		88	46.8%	
合計	569	100.0%		243	100.0%		188	100.0%	

正後 49.5%) であり、現状のままと民主的議論が同程度であるが、若干後者が高い。

投票候補別にみるとどうであろうか。現状について「独裁的である」という意見は平松候補投票者で64.6%と高いことがわかる。さらに、現状は「独裁的である」が今後は「民主的な議論の積み上げが必要」という意見は平松候補投票者で特に高い(62.1%)。橋下候補投票者は、現状は「やや独裁的である」が今後は「現状のままでもよい」という意見が多い(22%)。棄権者・無効投票者においては、現状で「やや独裁的である」と考え、今後は「民主的な議論の積み上げが必要」であることを望む意見が多い(17.6%)。なお、今後期待する政治手法を集計して最も割合が高かったのは、橋下候補投票者では「現状のままでもよい」で57.6%、平松候補投票者は「民主的な議論の積み上げが必要」で91.4%、棄権者・無効投票者も「民主的な議論の積み上げが必要」で46.8%であり、橋下候補投票者以外は「民主的な議論の積み上げが必要」とする人が多い。とりわけ、平松候補投票者の9割以上の人の民主的合意形成を求める意見は突出している。

一点突破の全面展開で制度改革に足がかりをつける方法は現状打開に効果的ではあるが、制度改革はすべての大阪市民の生活に著実に影響するものであり、不満を抱く住民に対しても説明し、納得してもらう責任は行政にある。現状では、府内市町村長や議員は橋下氏の意見に反対するのを避けて大阪都構想への声が少ないと言われる(加茂2011)。また、敵に設定されてしまうために批判しにくくなり、そのことにより、十分な政策論議がなされないため、問題解決に有効でない政策であっても独断をやめさせることができないという(有馬2011)。今後、橋下市政への不満の蓋然性が高まった際に、どのように民主的な議論を積み上げていくか、そしてそのことが、強いリーダーシップのもとでの効率的な政策形成にとって、どの程度の制約になるかが注目される場所である。

8. 大阪市民の意向からみた 大阪都構想と自治

大阪市民の意向という場合、20歳以上の36%に値する、最も多くを占める橋下候補投票者の意向が色濃く表れたものとなる。本調査の回答者の橋下候補投票者は56.9%というように、実際よりも多かったため、補正值で単純集計を示した。その補正值でも、都構想に賛成し内容を理解できるとする大阪市民は半数を超えており、その水準はやはり多い。自治体間の一体性や自治についてはいずれも半数以上の市民が重要性を認めていた。とりわけ、大阪府と大阪市の二重行政、二元行政は無駄だと認識され、大阪都に権限と財源を集中する一元行政は、多くの市民にとって大阪都市圏の経済競争力を強化するものと期待されていた。都構想において、特別自治区は中核市並みの自治体を実現するとされてはいるが、中核市並みの権限や財源であっても、広域行政に関わるものは大阪都が保有すべきという意見が、補正值でも半数前後を占めていた。大阪市(特別自治区)も広域行政に関して担うべき事務はあるという意見は一定割合を有するが、総合的にみて、大阪都による広域行政が、特別自治区の自治より優先されるべきであるというのが大阪市民の意向である。

このような市民の大勢の意向とは異なり、20歳以上の4分の1を占める平松候補投票者の意向は、都構想に反対し、理解できないと言い、大阪都の広域行政重視の考えに否定的であった。ところが、平松候補投票者においても17%は都構想に賛成していた。さらに、平松候補投票者は、広域行政より自治を優先する態度をとる人が多かったが、自治そのものの意義をそれほど重視しておらず、制度改革や自治と、経済の活性化はおそらく結びつかないものと考えていた。むしろ、橋下候補投票者の方が自治重視の絶対的な割合は高かった。また、平松候補投票者においても7割弱の人が二重行政は無駄だと感じ、中核市の事務のうち広域行政に関わるものは大阪都が担うべきとする意見も3、4割あった。広域行政重視と自治軽視の意

向は、ポピュリズムの弊害として、一見、橋下支持者が強くもつと考えられがちであるが、決してそうではなく、橋下氏を当選させたくないと必死であった平松候補投票者においても、一部の市民は都構想の意義を認め、広域行政を重視しており、また、自治そのものへの意義はあまり認めていないのである。さらに、自治とはいっても、総じて、参加者の固定化を問題とする意見が多く、そもそも住民の意見は明確でないという自治の本質的課題を認識していた。そのため、指導者に期待するのであった。

注目すべき大阪市民の意向は、大阪都と特別自治区の一体性を重視するが、特別自治区だけでなく、大阪都も住民の意向が反映されるべき政府と捉えられていた点である。橋下候補投票者においては、広域行政重視の一方で、自治を重視する絶対的な割合が高いばかりか、その自治重視の意向は、特別自治区よりも大阪都に対しての方が強かった。橋下氏が進めようとする都構想は、広域行政の権限と財源を都が掌握し、一元的な政策を実施しようとする。ただし、その政策の内容や政府に対しては、住民の都政への参加手続を経て、住民の意思が反映されなければならない。住民の意思が不明確であっても、参加手続きをないがしろにしてはならない。住民の意向が汲みとられるなかで、大阪都は住民から監視され、統制されなければならないということである。

大阪都構想の思想は、広域行政重視である。実施効果が明確に期待される政策があり、二重行政や二元行政によってそれが抑止されてしまうのであれば、一元化のニーズは高く、住民の支持も得られやすい。ただし、政策の効果そのものは、課題の難易度やその背景となる社会経済環境、課題への政策形成能力などによっても大きく影響を受ける。課題そのものは、難易度が高いことが往々にして多い状況を想起すれば、二重行政を解消し、一元体制になっても政策実施の有効性が十分に発現しない可能性がある。したがって、そのような状況を考慮した自治制度の設計こそが要請されるのである。仮に、有効な政策が実現したとしてもそのような政策がその後も続く保証はなく、

住民が期待する首長が就任し続ける保証もない。政策の有効性が見込めない政府を統制しようにも民主的でない体制に変革した後では、それが困難になる。首長のリーダーシップの背景として、民主的な議論の積み上げをいかに行っていくか、さらに、民主的な議論の積み上げの前提として、大阪都へ都民参加の仕組みをいかに担保するかが都構想の支持を強化する。その意味では、広域行政重視の正統性は、自治によって担保されるものである。

附録 大阪都構想に関する大阪市民意向調査票

このアンケートは、橋下徹氏（12月19日に大阪市長に就任）が進めようとしている大阪都構想に関するものです。大阪都構想では、大阪府と大阪市以外に、堺市も一体的に運営する対象になっていますが、このアンケートでは、大阪府と大阪市の関係においてお答えください。

問1 あなたが住んでいる区を1つ選んでください。

[選択肢]

- 1 北区, 2 都島区, 3 福島区, 4 此花区, 5 中央区,
- 6 西区, 7 港区, 8 大正区, 9 天王寺区, 10 浪速区,
- 11 西淀川区, 12 淀川区, 13 東淀川区, 14 東成区,
- 15 生野区, 16 旭区, 17 城東区, 18 鶴見区,
- 19 阿倍野区, 20 住之江区, 21 住吉区,
- 22 東住吉区, 23 平野区, 24 西成区

問2 2011年11月27日に投開票された大阪市長選では誰に投票しましたか。当てはまるものを1つ選んでください。（3を回答した人は問4へ）

[選択肢]

- 1 橋下徹
- 2 平松邦夫
- 3 投票していない
(または投票したが無効票とした)

問3 前問の候補者に投票した理由についてうかがいます、次の点はどの程度強い理由ですか。

当てはまるものを1つ選んでください。

[選択肢]

- 1 理由として強い 2 理由として弱い
- 3 理由としてまったく関係ない

[質問項目]

- 1 投票した候補を当選させたかったため
- 2 投票した候補とは別の候補（対立候補）を当選させたくなかったため
- 3 投票した候補の政策に期待するため
- 4 大阪維新の会を支持するため
- 5 大阪維新の会を支持したくないため
- 6 民主党を支持するため
- 7 民主党を支持したくないため
- 8 自民党を支持するため
- 9 自民党を支持したくないため
- 10 消費税の増税に反対するため

問4 大阪都構想の内容を説明します。そのうえで、賛否をお尋ねします。

大阪都構想では、大阪府や大阪市が別々に同様の事業を進めてきた（二重行政や二元行政の）結果、大阪都市圏としての一体的な政策を実現できず、競争力の高い都市圏をつくれないことを問題視しています。

そこで、(1) 大阪府域の「広域行政」を一元的に進める大阪都と、(2) 地方自治体としての大阪市をなくし、大阪市域をいくつかに分けて、「身近なサービス」の充実を図る特別自治区を設置することが目指されています。

(1) 大阪都は、広域行政を一元的に進めます。このため、現在大阪市がもっている広域行政の権限や財源は、大阪都へ移され、大阪都が広域行

＜資料 都や区などが担う事務＞

1. 大阪都の所掌事務

- ①大阪都市圏広域にわたる事務（一定規模の大規模開発、高速道路、都市鉄道に関する都市計画など）
- ②成長戦略・産業経済政策
- ③警察
- ④消防＝大阪消防庁（府内市町村の消防本部を存置させ大阪市消防局を昇華させる方法、府内市町村の消防本部を一つの組織にする方法等を研究）
- ⑤環境・エネルギー政策
- ⑥災害復旧、広域の危機管理
- ⑦雇用対策
- ⑧その他の広域で行うべき行政事務

2. 特別自治区の所掌事務

- ①住民生活に密着した事務
- ②初等、中等教育
- ③保健衛生
- ④福祉関連
- ⑤住民安全の危機管理
- ⑥その他、広域で行わない全ての行政事務

3. その他の機構

大阪都が出資する地方独立行政法人などにより担う。
 ①病院、②大学、③港湾、④文化（動物園、美術館、博物館）、図書館、学振振興

4. 経営形態を変更して行う事務、事業

民営化や企業団などにより担う。
 ①地下鉄、②水道、③国民健康保険、④介護保険、⑤生活保護

(注) 下線部は筆者が記載。

(出所) 大阪維新の会「大阪都構想推進大綱」2011年11月1日

政の最終的な決定権をもちます。大阪都が担う広域行政は、一定規模の大規模開発、高速道路、産業政策、環境政策、危機管理などです。（＜資料 都や区などが担う事務＞の1をご参照）

- (2) 大阪市としての地方自治体はなくなり、人口約30万人から50万人のいくつかの特別自治区に分けられ、それらの区が身近なサービスを担います。特別自治区では、職員を人事異動で区長に就けることをやめ、選挙で区長を選び、区議会を設置し、区はこれまで以上の権限や財源、予算編成権が与えられます。また、地域自治区というさらに細かな単位で協議会を設けて住民の意向の把握が目指されます。身近なサービスとは、福祉や保健、初等・中等教育、住民生活に密着した事務などです。（＜資料 都や区などが担う事務＞の2をご参照）

このような大阪都構想の賛否をお聞かせください。1から5までのうち、当てはまるものを1つ選んでください。

[選択肢]

- 1 賛成 2 どちらかといえば賛成
3 どちらともいえない
4 どちらかといえば反対 5 反対

問5 前問に示す大阪都構想はどの程度理解できますか。当てはまるものを1つ選んでください。

[選択肢]

- 1 よく理解できる 2 やや理解できる
3 どちらともいえない
4 あまり理解できない 5 ほとんど理解できない

問6 これからの大阪都市圏の発展や住みやすさ、あなたの生活を総合的に考えた場合、次に示す自治体間の政策の一元性・一体性や、自治はどの程度重要ですか。当てはまるものを1つ選んでください。

※大阪都構想では、大阪市としての自治体はなくなり、大阪市域をいくつかに分けて特別自治区

がつくられます。

※自治とは自らの意思によって運営することを指します。

※大阪都に対する特別自治区の自治とは、特別自治区の意味による運営であり、大阪都の政策と特別自治区の政策が衝突した場合、特別自治区の政策が優先的に考慮されることを指すとお考えください。

※大阪都民や特別自治区民の自治とは、行政への参加などを通じて住民の意思が大阪都や特別自治区の政策に反映され、それに基づき運営されることとお考えください。

[選択肢]

- 1 かなり重要である 2 やや重要である
3 どちらともいえない
4 あまり重要でない 5 ほとんど重要でない

[質問項目]

- 1 大阪都と特別自治区の間の一元性・一体性
2 各特別自治区の間での一元性・一体性
3 大阪都に対する特別自治区の自治
4 大阪都に対する大阪都民の自治
5 特別自治区に対する特別自治区民の自治

問7 大阪都構想や「大阪府と大阪市の関係」に関する次の点には、どの程度同感しますか。当てはまるものを1つ選んでください。

[選択肢]

- 1 そう思う 2 ややそう思う
3 どちらともいえない
4 あまりそうは思わない 5 そうは思わない

[質問項目]

- 1 大阪府と大阪市が同じ目的の政策を別々に実施したり、関連する事業の権限が分断されているのは無駄が多い
2 大阪市と大阪府の広域行政に関わる権限と財源を、大阪都に一元化して、戦略的に集中投下すれば、人、物、企業、金が大阪に集まり、大阪の経済が活性化する
3 広域行政については、大阪都市圏の一元化の

ため、大阪都が最終的な意思決定を行い、その責任を担うべきである

- 4 広域行政の政策のなかにも大阪市が担うべきものがある
- 5 大阪府全体のことを大阪市のみが反対するのはよくない
- 6 広域行政と身近なサービスが重複したり、関連する場合、広域行政のための「大阪都への政策の一元化」と身近なサービスのための「特別自治区の自治」を比べて、「大阪都への政策の一元化」を優先すべきである
- 7 特別自治区は中核市並みの権限や財源の確保が目指されているが、開発行為の許可などの中核市が担っている都市計画の事務について、広域行政に関わるものは、その権限や財源を大阪都がもつべきである
- 8 騒音、悪臭、振動の規制地域の指定・規制基準の設定などの中核市が担っている環境保全の事務について、広域行政に関わるものは、その権限や財源を大阪都がもつべきである
- 9 伝染病予防のための住民の隔離や結核予防に係る医療機関の指定などの中核市が担っている保健衛生の事務について、広域行政に関わるものは、その権限や財源を大阪都がもつべきである
- 10 大阪市は基礎的な自治体としては大きすぎるので、特別自治区が、高槻市などの中核市のように、権限や財源をもち自律的・自立的に行政運営を行うべきである
- 11 大阪市をいくつかの特別自治区に分けると、大阪市域でのまとまりがばらばらになるのが心配である
- 12 大阪市をいくつかの特別自治区に分けると、特別自治区間の財政格差が生じるのが心配である
- 13 特別自治区の長は住民の選挙で選ぶべき（公選にすべき）である
- 14 特別自治区の長を公選にすべきであるのは、区民の意見が区の政策に反映されやすくなるからである
- 15 区民の意見を区の政策に反映すべきだが、町

内会や社会福祉協議会、民生委員、防犯協会など、いつも同じ顔ぶれの人たちの意見ではなく、他の住民の意見を反映すべきである

- 16 区民の意見を政策に反映するといっても、区民の意見はそれほど明らかではない
- 17 区民の意見は、必ずしも明確でなかったり、相互に衝突することもあるから、区民の意見を区の政策へ反映するよりも、区長の指導力に期待している
- 18 大阪都は、首都機能をバックアップする機能（首都機能の一部が損失しても大阪都がそれを補完する機能）をもつべきである
- 19 大阪府や大阪市の公務員の人事制度改革や職員数削減を進めるべきである
- 20 大阪市営地下鉄の民営化を進めるべきである

問8 橋下徹氏の政治手法は、現状で、独裁的だと思いますか。また、今後は、どのような手法によるべきだとお考えですか。当てはまるものを1つ選んでください。

[選択肢]

- 1 (現状) 独裁的である、(今後) さらに独裁的にすべき
- 2 (現状) 独裁的である、(今後) 現状のままでよい
- 3 (現状) 独裁的である、(今後) もっと民主的な議論の積み上げが必要
- 4 (現状) やや独裁的である、(今後) さらに独裁的にすべき
- 5 (現状) やや独裁的である、(今後) 現状のままでよい
- 6 (現状) やや独裁的である、(今後) もっと民主的な議論の積み上げが必要
- 7 (現状) どちらともいえない、(今後) さらに独裁的にすべき
- 8 (現状) どちらともいえない、(今後) 現状のままでよい
- 9 (現状) どちらともいえない、(今後) もっと民主的な議論の積み上げが必要
- 10 (現状) あまり独裁的でない、(今後) さらに

独裁的にすべき

- 11 (現状) あまり独裁的でない, (今後) 現状のままでもいい
- 12 (現状) あまり独裁的でない, (今後) もっと民主的な議論の積み上げが必要
- 13 (現状) 独裁的でない, (今後) さらに独裁的にすべき
- 14 (現状) 独裁的でない, (今後) 現状のままでもいい
- 15 (現状) 独裁的でない, (今後) もっと民主的な議論の積み上げが必要

<参考文献>

- ・阿部昌樹 (2010) 「大都市制度の構想」『都市問題研究』平成22年冬号, 58-89頁
- ・有馬晋作 (2011) 『劇場型首長の戦略と功罪—地方分権時代に問われる議会』ミネルヴァ書房
- ・大杉覚 (2011) 「大都市制度をめぐる改革論議の課題と展望」『地方自治』第761号, 2-23頁
- ・大森彌 (2010) 「『大阪都』構想と都区制度」『自治実務セミナー』第575号, 1頁
- ・金井利之 (2011) 「『大阪都構想』とは何なのか—『府市合わせ市長選挙』の背景と本質」『世界』第824号, 114-122頁
- ・加茂利男 (2011) 「ポピュリズムの台頭とデモクラシー—二一世紀日本政治の位相」『市政研究』第172号, 16-25頁
- ・新藤宗幸 (2010) 「地方政治の現状と課題—地方分権改革の低迷と首長権力の策謀」『市政研究』第169号, 10-17頁
- ・高寄昇三 (2010) 「大阪都構想と政令指定都市」『都市政策』第141号, 19-30頁
- ・高寄昇三 (2011a) 「虚構・大阪都構想への実証的反論」『市政研究』第170号, 84-91頁
- ・高寄昇三 (2011b) 「大阪都構想と橋下ポピュリズム」『世界』第813号, 124-130頁
- ・野田遊 (2002) 「都道府県連携の必要性和連携可能性に係る検討の視点」『UFJI REPORT』第8巻第1号, 11-19頁
- ・橋下徹・堺屋太一 (2011) 『体制維新—大阪都』文春新書
- ・松谷満 (2010) 「ポピュリズムとしての橋下府政—

府民は何を評価し, なぜ支持するのか」『市政研究』第169号, 18-29頁

- ・真山達志 (2011) 「大都市のあり方をめぐる議論—大阪都構想の意味するもの」『月刊自治研』第53巻618号, 35-41頁
- ・村上弘 (2010) 「『大阪都』の基礎研究—橋下知事による大阪市の廃止構想」『立命館法学』第331号, 241-332頁
- ・村上弘 (2011) 「大阪都構想—メリット, デメリット, 論点を考える」『立命館法学』第335号, 557-613頁
- ・村松岐夫 (2001) 『行政学教科書—現代行政の政治分析』
- ・森裕之 (2011) 「『大阪都構想』と都市自治の危機」『市政研究』第172号, 36-45頁

受稿: 2011年1月10日

受理: 2012年2月1日