

地方政治の理論的説明？ Explaining Local Politics Theoretically?

An Rational Choice Institutional Analysis of Local Politics in Japan



北村 亘

大阪大学大学院法学研究科教授(行政学専攻)

Wataru KITAMURA

Professor of Government

Osaka University, JAPAN

E-mail: Kitamura@law.osaka-u.ac.jp



For
Discussion
Purposes
Only

自己紹介

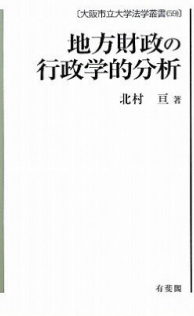
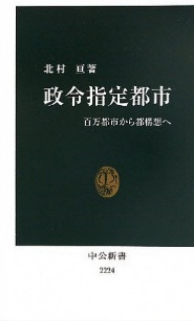
- 1970年 京都生まれ
- 1998年 京都大学大学院法学研究科
博士後期課程修了。博士(法学)
- 1998年 甲南大学法学部講師、助教授、
- 2005年 大阪市立大学大学院
法学研究科准教授
- 2008年 大阪大学大学院
法学研究科准教授
- 2013年 現職～



英オクスフォード大学上級客員研究員
世界銀行短期コンサルタント
国立臺灣大學、政治大學客座教授

単著・編著

- 『地方財政の行政学的分析』
(有斐閣、2009年)。
- 『政令指定都市』
(中央公論新社、2013年)。
- 『ストゥディア地方自治論』
(有斐閣、2017年、青木栄一・平野淳一との共著)。



寄稿論文集(抜粋)



1. はじめに

目的：日本の地方政治分析はどこまで理論的に説明できるのか？

* ポピュリズム概念は実態の説明に有効なのか？

⇒大阪都構想をめぐる政治過程の事例

* 中央集権は実態を説明できるのか？

⇒地方財政対策をめぐる政治過程の事例

近年の先進民主主義国家での政治現象：

既存の政治学でのアプローチで説明できない現象なのか？

2. 大阪都構想をめぐる政治

(1) 分析対象：大阪都構想をめぐる政治過程2010～2015年

○特徴：
ジェットコースター
政治

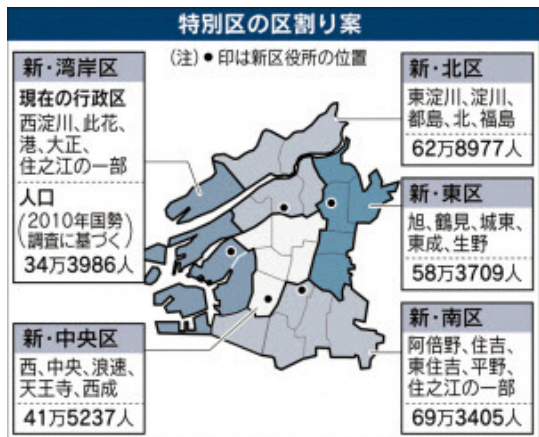
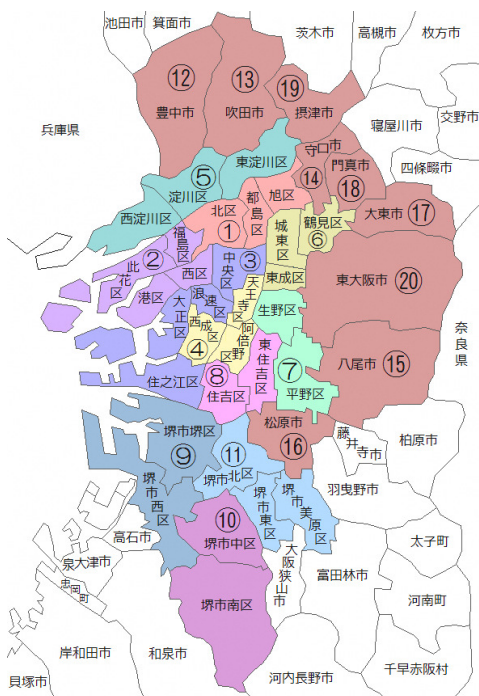
第1段階 (上昇)	2010年	4月	「大阪維新の会」の結成 * 橋下徹代表(府知事)、松井一郎幹事長(府会議員)
	2011年	11月	大阪府知事・大阪市長ダブル選挙での維新の会の勝利 * 大阪市の橋下徹市長、大阪府の松井一郎知事の体制確立
	2012年	9月	大都市地域特別区設置法の施行
第2段階 (下降→上昇 →下降)	2012年	12月	衆議院総選挙で「日本維新の会」の躍進(54議席：第3勢力)
	2013年	9月	堺市長選挙での維新公認候補の敗北
		12月	知事提案への造反による大阪府議会での維新の会の過半数割れ 公明、自民、共産などによる大阪市議会議長の当選
	2014年	3月	出直し市長選挙での維新の会の勝利
		9月	総務大臣の同意による協定書(大阪市の廃止と5特別区の創設)の確定
		10月	大阪府市両議会での協定書の否決
	第3段階 (上昇)	2015年	3月
4月			統一地方選挙での現有勢力の維持(府市両議会での比較第1会派)
5月			大阪市の住民投票での協定書の否決、大阪市の橋下徹市長の引退表明
6月			大阪戦略調整会議(大阪会議)設置条例の可決
7月			大阪会議第1回会議の紛糾 * 以後、8月の第2回会議は自民党の欠席で流会し、9月の第3回会議は代表者会議の設置を決めることで終わる。
		11月	大阪府知事・大阪市長ダブル選挙での維新の会の勝利

第2回ダブル選挙以後の展開

2016年	2月	公明党大阪府本部による都構想対案としての「総合区」導入の提案 大阪維新の会による住民との意見交換会の開始(西成区から) 「副首都推進局」設置条例案の可決(維新、公明両党の賛成) 大阪戦略調整会議(大阪会議)の打ち切り決定	
	4月	共同部署として「副首都推進局」の発足(市役所内設置、府市職員総計60名規模)	
	5月	松井知事による特別区案(新「都構想」)と総合区案の両方検討の意向表明	
	7月	参議院議員選挙での大阪選挙区での大阪維新の会の2議席獲得 (自民トップ当選にて1議席、公明1議席、民進・共産の議席消滅) 吉村市長による規模と権能に応じた総合区9素案作成方針の表明 吉村市長による総合区5素案の発表	
	8月	自民党大阪府連、公明党大阪府本部による総合区をめぐり初め協議	
	9月	松井知事による総合区導入優先の方針表明、特別区との二択路線の放棄	
	10月	松井知事による万博誘致の府基本構想の発表	
	11月	大阪維新の会による特別区数6の決定(2015年の5特別区案の修正)	
	2017年	2月	吉村市長による一般市並みの権能の8総合区の設置案の発表 大阪市議会の定数の3増6減案の可決(2019年から83議席)
		3月	公明党の反発による法定協議会設置の見送り(府市両議会での継続審議) 大阪市議会での大阪市営地下鉄の民営化関連3議案の可決
5月		総合区も検討することを条件とした公明党の賛成による法定協議会の設置決定	
6月		自民党による大阪府下全域に政令市を設置する「おおさか政令市プラン」の発表 法定協議会の再設置、初会合	
9月		堺市長選挙で現職の竹山市長が3選、維新候補の敗北 4あるいは6の特別区設置と現行24行政区の「地域自治区」としての存続の提案	
10月		衆議院総選挙で日本維新の会の敗北(全国14→11議席、府内11→7議席)。 大阪市内の維新と自民の競合3選挙区での自民党の3勝利	
11月	特別区4区案、特別区6区案での移行コストが300億円以上との推計結果の発表		

2018年	1月	橋下前市長から松井知事、吉村市長への住民投票実施への消極的意見の伝達
	2月	特別区の経済効果の試算事業の応募者ゼロ 吉村市長による特別区4区案の2区割案からの絞り込み方針の表明 大阪維新の会での特別区4区案のうち淀川以北の3区を同じ区とする案への決定 法定協議会での自民、公明、共産の対案不提出
	3月	日本維新の会の活動方針として都構想住民投票再挑戦の明記
	4月	松井知事による住民投票先送りの示唆 総裁選を意識した安倍首相からの都構想への否定的発言 嘉悦大学による都構想の経済効果試算の受託
	5月	松井知事による秋の住民投票実施断念の表明 法定協議会での混乱、自民党による質疑打ち切り動議の提出
	6月	法定協議会の廃止動議の否決 秋の住民投票断念の大阪維新の会での正式決定
	7月	嘉悦大学による試算の発表 (特別区1兆1040~1409億円以上、総合区3~712億円の歳出抑制効果)
	9月	大阪市議会の都・税財政制度特別委員での激しい質疑 試算は「合理性を欠くものではない」「効果の保証は約束できない」との市の答弁
	10月	サンフランシスコ市の慰安婦像受入れに対する吉村市長の友好都市関係解消の通知 松井知事による「都構想の住民投票の参院選挙後を視野に入れた検討の考え」表明
	11月	府・大阪市の第16回法定協議会での松井知事と公明党との激しい対立
	12月	松井知事による2019年2月までに法定協議会の4回開催と協定書案の可決意向 2022年度の府立大と市立大の統合の中期目標案の府議会可決 (維新・公明の賛成、自民、共産などの反対) 都構想の実施時期をめぐり維新と公明との対立 2017年4月に結んだ2019年11月の任期満了までの住民投票実施に関する密約暴露 府知事、大阪市長の同時辞任による府議会、大阪市議会と同時選挙の示唆
2019年	3月	公明党との協議決裂により府知事、大阪市長ともに辞職(いずれも議会同意なし) 府知事、大阪市長のクロス選挙、府議会、大阪市議会の4選挙の実施
	4月	吉村前市長が小西禎一元副知事に勝利、府知事就任 松井前知事が柳本顕元市会議員に勝利、大阪市長就任

2015年以降の都構想 4特別区設置か5総合区設置か？



2015年5月住民投票案
大阪市を廃止し、大阪市内に
新たに5特別区を設置する案
⇒否決

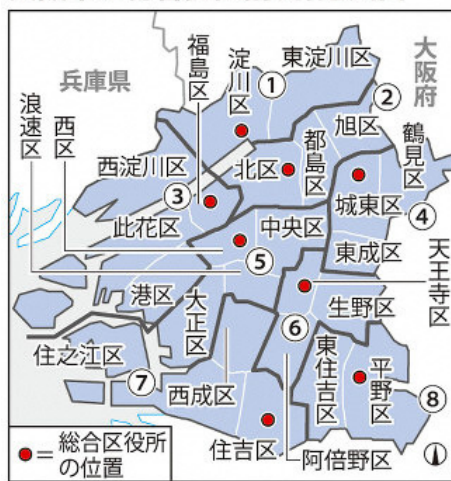
日本経済新聞2015年4月22日付朝刊



2010年都構想当初案
大阪市、堺市、隣接9市を
含む再編案
＝橋下徹府知事の提案



大阪市の総合区区割り案と人口



総合区の各区人口
① 35万人 ② 32万人 ③ 32万人 ④ 36万人
⑤ 32万人 ⑥ 31万人 ⑦ 39万人 ⑧ 32万人
※2015年国勢調査に基づく

毎日新聞2018年4月6日付夕刊(大阪)

大阪都構想の制度案

	今回(素案)	前回 (2015年5月否決)
特別区の数	4区	5区
区名	東西、北、中央、南	東、北、中央、南、湾岸
人口 (1区あたり)	約60万～ 約75万人	約35万～ 約70万人
面積(同)	約44～ 67平方キロメートル	約30～ 58平方キロメートル
職員数(同)	2400～ 3160人	1600～ 2600人
議員定数 (同)	18～23人 (計83人)※	12～23人 (計86人)
特別区設置 のコスト	311億円か 558億円	約600億円
特別区設置 の効果額	6月ごろ提示	17年間の累計 で約2762億円

※案として示さず参考データ

毎日新聞2018年4月7日付朝刊(大阪)



大阪都構想実現に至るまでの高いハードル

第1段階

中央政府での立法措置
⇒与党民主党との交渉

第2段階

大阪府議会および
大阪市議会での承認
⇒公明党との交渉

第3段階

住民投票による賛成
⇒投票総数の過半数

他政党との交渉：第1段階すら越えることの難しさ
⇒他党からすれば、脅威である大阪維新の会のために
都構想実現で譲歩するインセンティブはない。

(2) ポピュリズム？

ポピュリズム(Populism)

道徳的あるいはイデオロギー的な善悪二元論で、庶民性を強調するカリスマ的なリーダーが既存の体制を打破していく政治あるいはそのスタイル

利益誘導型

長期的展望を無視して短期的な利益供与を散布する

大阪都構想をめぐる政治
＝維新の会の政治

改革型

利益誘導政治や地元還元政治を破壊することをアピールする
＝少数の既得権を攻撃して多数の有権者にアピールする。

確かに説得力はあるが、これが具体的にどのように政治的帰結を生み出すのかは論じ切れていない。

(3-1)与党民主党への脅し: 2009年衆議院総選挙での民主党の圧勝

2009年総選挙での
民主党の308議席獲得
⇒大阪市内6選挙区、
堺市内3選挙区すべて
での議席独占
⇒他の府内10選挙区の中
でも8議席を獲得する。

	小選挙区数	民主党獲得 議席数	民主党の当選者(2009年時点)
大阪市内選出 大阪6区(旭区、鶴見区+門真市、守口市)を含む	6	6	熊田篤嗣、萩原仁、中島正純、 吉田治、稲見哲男、村上史好
堺市内選出 大阪15区(美原区+富田林市、河内長野市、松原市、大阪狭山市、南河内郡2町1村)を含む	3	3	大谷啓、森山浩行、辻恵
その他大阪府下選出	10	8	藤村修、中野寛成、大谷信盛、 平野博文、樽床伸二、長尾敬、 中川治、長安豊

大阪で「常勝関西」と言われた公明党の議席消滅

2008年2月:橋下徹大阪府知事の誕生 ←自民党・公明党の支援
民主党内閣の下で、彼はどのように行動していくのか??

民主党への不満と維新の会への期待の高まり

(1) 与党民主党への

「有効な脅し」

○ 大阪維新の会の結党

(2010年4月)

○ 民主党支持の急落

→ 阪神地域での落ち込みの

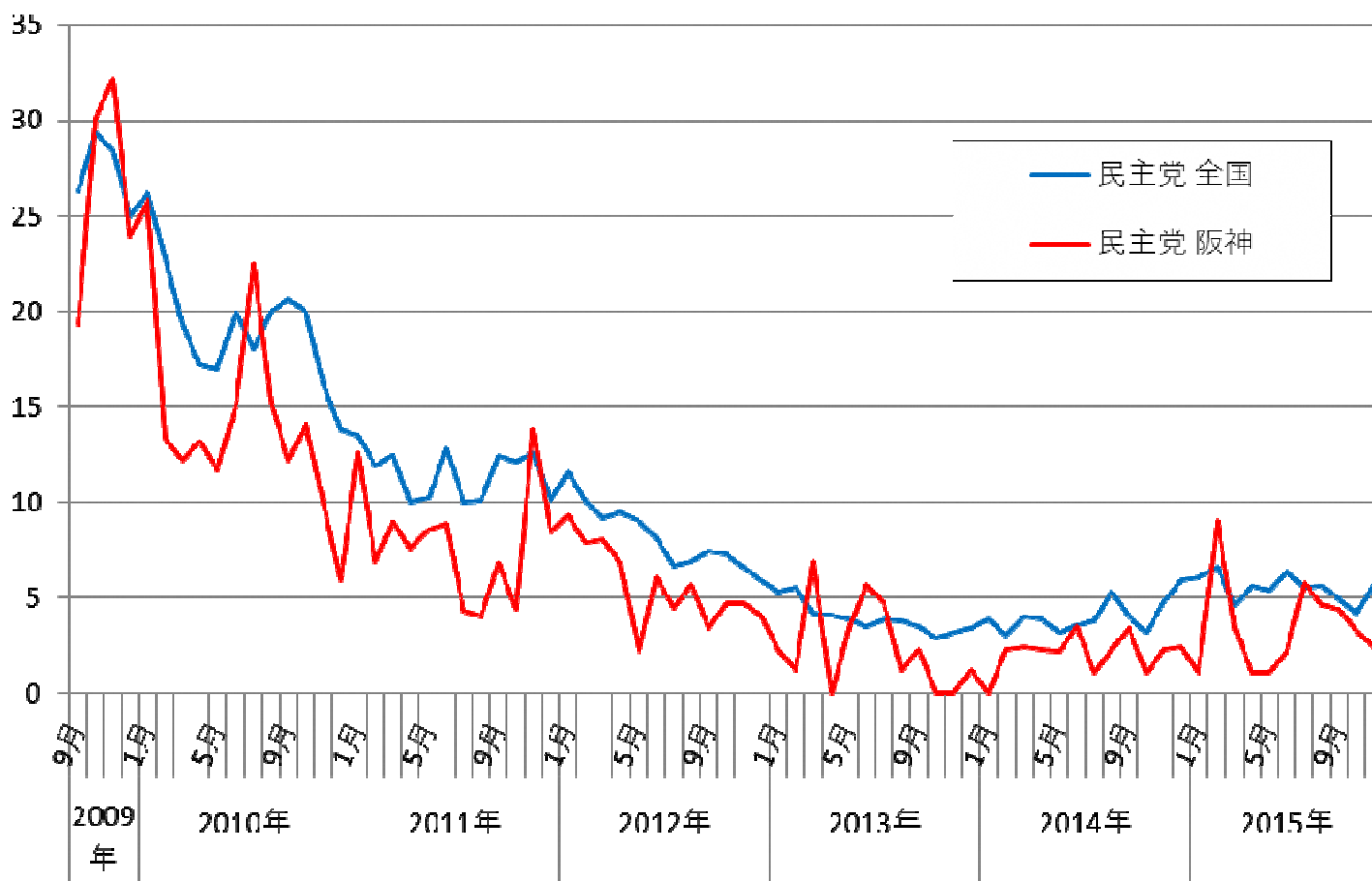
大きさ(時事通信社、%)

○ 2012年8月の政党支持率

(読売新聞)

自民21.0%、維新16.0%、民主11%

* 近畿ブロックでは維新単独首位



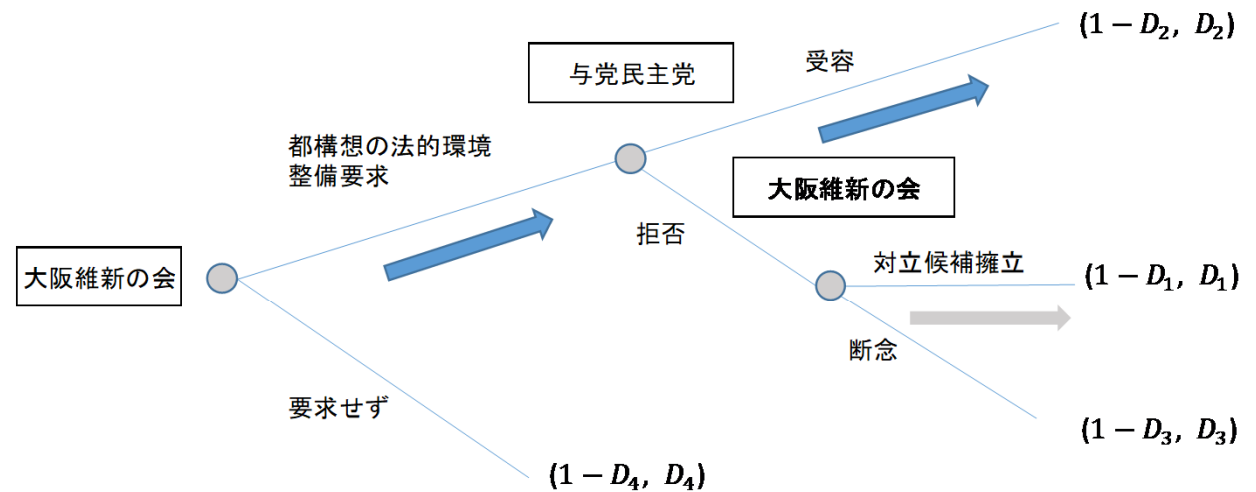
地方自治制度の改革をめぐるゲーム

民主党: 維新の会が何も要求しないのが一番望ましいが、もし制度改革を要求してきたときには、要求を拒否して維新の会の国政進出を刺激するよりも、維新の会への宥和策を採る方が合理的である。

維新の会: 大阪の民主党衆議院議員の小選挙区での候補者擁立をちらつかせる。

民主党の屈伏: 大都市地域特別区設置法(2012年9月施行)

= 府市の法定協議会での「協定書」作成



$(1 - D_n, D_n) = (\text{Revolutionalists' Pay-off}, \text{DPJ's Pay-off})$ $D_4 > D_3 > D_2 > D_1$
 利得は、(大阪維新の会の利得、与党民主党の利得)という表記になっている。

2012年10月: 維新の会の国政進出
 12月の衆議院総選挙: 第3会派の地位の確保

(3-2)公明党への「有効な脅し」: ターゲットとしての公明党大阪府本部

大阪維新の会の失墜:阪神間での地方選挙での敗北

橋下代表の「失言」:外交感覚の欠如と統治政党としての不信感

2013年夏:東京都議会議員選挙、参議院議員選挙での伸び悩み

2013年9月:**堺市長選挙での維新候補の敗北**

2013年12月:大阪府議会での過半数の議席の喪失

公明党の維新離れ:堺市長選挙以降明確な反維新スタンス

2013年12月:大阪市議会の議長選挙で自民党、公明党、
民主系会派、共産党とともに自民党所属市会議員を
押し上げる(54議席/全86議席 ⇔ 維新32議席)



堺市の竹山修身市長

公明党による大阪都構想の阻止

○特別区設置に関する協定書を作成する法定協議会の会派構成

維新の会8名、公明党4名、自民党3名、民主系会派2名、共産党1名

議決権のない会長(維新出身の浅田府会議長)を除くと、維新の会は法定協議会の過半数を有していなかった。

○2014年1月末の法定協議会：特別区設置に関して、4タイプの区割り案から1案へ絞り込むという維新の会の提案は、否決されてしまう。

⇒2015年4月からの新制度への移行は、公明党によって息の根を止められた。

○2014年3月の**出直し市長選挙**：自民党などが候補者を擁立しない中で、投票率は過去最低の23.59%を記録し、橋下市長の得票数も、初当選時の約半分の約38万票しか獲得できなかった。

○法定協議会の委員入れ替えの断行：「民意」に従って維新過半数

大阪都構想の終焉？

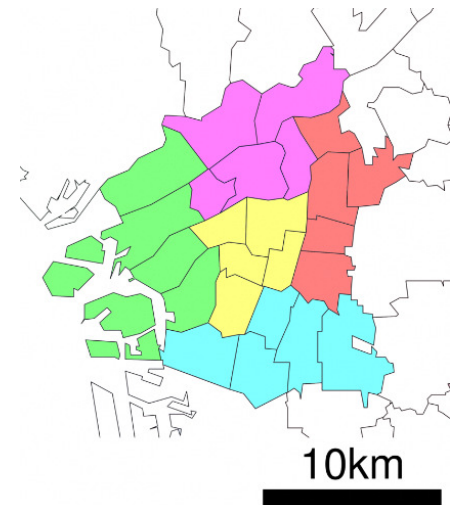
2014年7月：大阪市の廃止と市域内に5特別区を設置する「5区分割案」を法定協議会で承認させ、9月には総務大臣の同意も得て正式な「協定書」を完成させる。

しかし・・・

2014年10月：公明党と自民党などによる協定書への反対
大阪府議会、大阪市議会での協定書の否決
⇒大阪都構想の終焉？

しかし・・・

2014年11月：衆議院の解散(安倍晋三自民党内閣)
思わぬ方向に作用する・・・



公明党に対する維新の会の怒りと逆襲

○2014年6月:

公明党衆議院議員の

選挙区での橋下市長、
松井知事の立候補準備

⇒公明党幹部議員への
脅し

⇒大阪府本部の徹底

抗戦の姿勢

		2014年総選挙での公明 党候補者の得票		2011年大阪市長選挙での 橋下市長の得票		2014年大阪市長選挙での 橋下市長の得票		大阪維新の会支部長 (2014年6月表明、11月設立)
		得票数	得票率	得票数	得票率	得票数	得票率	
衆議院大阪3区 (佐藤茂樹)	大正区	13,134	56.0%	19,712	56.5%	9,912	86.7%	橋下 徹
	住吉区	27,698	56.2%	43,115	56.4%	16,013	83.3%	
	西成区	20,483	59.0%	27,941	53.8%	21,268	87.1%	
	住之江区	23,628	57.6%	38,701	60.2%	19,147	88.0%	
衆議院大阪5区 (國重 徹)	此花区	12,180	55.3%	19,514	59.6%	9,475	88.2%	/
	西淀川区	17,575	54.3%	26,547	57.5%	12,427	87.3%	
	東淀川区	31,584	60.0%	46,631	58.6%	22,956	87.6%	
	淀川区	31,342	58.0%	50,077	62.9%	25,284	88.4%	
衆議院大阪6区 (伊佐進一)	旭区	16,199	48.0%	26,175	54.5%	13,685	86.6%	/
	鶴見区	20,790	56.8%	31,274	58.3%	15,235	88.1%	
	守口市	30,706	57.4%					
	門真市	26,613	61.1%					
衆議院大阪16区 (北側一雄)	堺市 堺区	24,788	43.3%					松井一郎
	堺市 東区	15,999	44.9%					
	堺市 北区	25,886	42.1%					

東京の創価学会本部の
狼狽:もはや常勝関西で
はない

安倍晋三内閣の思惑:野党内の改憲勢力を維持する必要性
⇒菅義偉官房長官の仲介で、維新の会と創価学会本部との
極秘交渉が始まる。

公明党・創価学会への「有効な脅し」

○維新の会:

橋下、松井の不出馬をセットにした協定書への賛成の要求

○公明党:

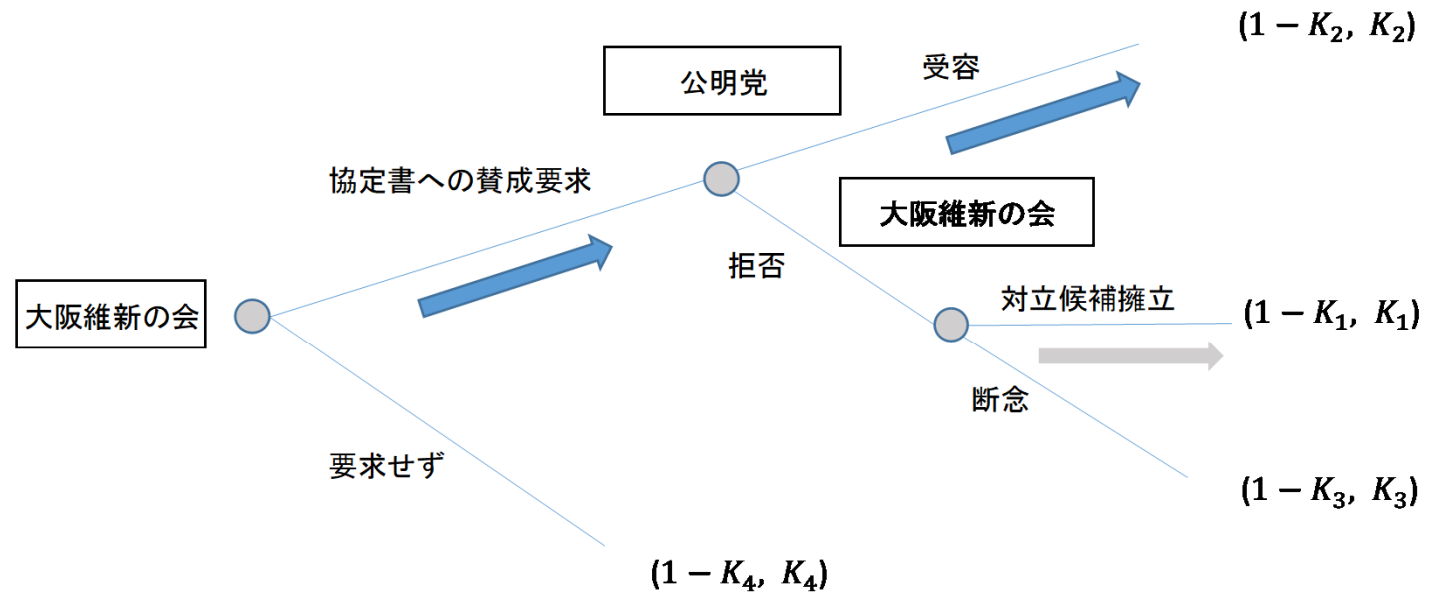
創価学会: 受容

公明党本部: 渋々受容

公明党大阪府本部

猛反発するが、住民投票で決着させるためという名目で、府議会、市議会での協定書の賛成確約

自民党なども呆然・・・



$(1 - K_n, K_n) = (\text{Revolutionalists' Pay-off}, \text{New Komeito's Pay-off})$ $K_4 > K_3 > K_2 > K_1$
 利得は、(大阪維新の会の利得、公明党の利得)という表記になっている。

- 2015年1月: 法定協議会での協定書の承認
- 2015年3月: 大阪市議会、府議会での可決
- 2015年4月: 統一地方選挙での維新の会の現状維持
- 2015年5月: 大阪市の住民投票: 僅差で協定書の否決・・・

(3-3) 維新の会と自民党の攻守交代：有効でない「脅し」・・・

拒否権プレイヤーとしての維新の会

○2015年5月の住民投票での敗北：橋下市長の政界引退表明

主導権を担った自民党：「大阪戦略調整会議(「大阪会議」)」の提唱

○攻守交代

自民党：現状改革を提案する挑戦者

維新の会：大阪府知事、大阪市長として自民党の提案を左右する拒否権プレイヤー

○政治的自殺行為？

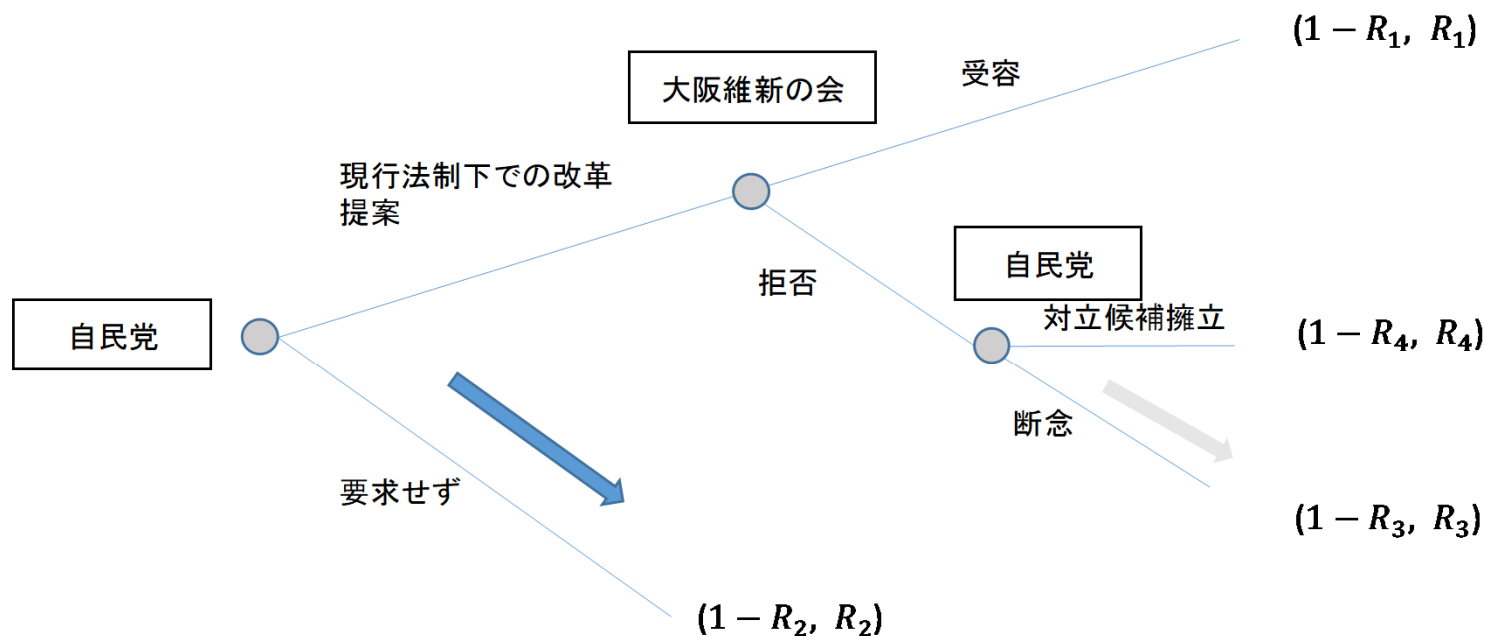
自民党の提唱する大阪会議で、維新の会が自民党に協力して課題解決策を話し合い解決したとすれば、都構想を唱えた維新の会の政策は間違いであったことを自ら証明することになる。そんな選択、ありえるのか？

自民党の自滅

○維新の会の合理的選択
 維新の会にとって、住民投票の勝利に沸く自民党を攻撃するのに最も効果的な対応は、大阪会議を設置させた上で、それが機能しないことを見せつけることである。

つまり、会議の設置は認めたと上で、議論の入口で会議を機能不全にするか、あるいは、議論に入ったとしても途中で機能不全にすればいいことになる。

自民党の現状変更の要求が「有効な脅し」を伴っていない場合、府知事と大阪市長のポストを占めて拒否権プレイヤーとなっていた維新の会は、自分の望む帰結を自ら実現しうる立場にあった。



$(1 - R_n, R_n) = (\text{LDP's Pay-off}, \text{Revolutionalists' Pay-off})$ $R_4 > R_3 > R_2 > R_1$
 利得は、(自民党の利得、大阪維新の会の利得)という表記になっている。

拒否権プレイヤーとしての維新の会の行動

2015年6月：自民党の大阪会議設置案に対して、松井一郎府知事が所属の府会議員、市会議員に採決で賛成することを指示する。

定例会見での橋下市長：「妨害はしない。でも、うまくいくわけがない」

維新の会の府会議員：「大阪会議はどうせうまくいかない。さっさと設置させ、欠点をあぶり出す」

○維新の会の合理的対応

大阪会議の設置：初回から機能不全⇒「ポンコツ会議」(橋下市長)

大阪都構想の公約トップからの取り下げ：再度議論する可能性の示唆

自民党と民主党系会派、共産党の「野合」批判

○大阪府知事、大阪市長のダブル選挙での大勝 ⇒ 都構想の推進の表明

維新の会の失墜と復活

公明党頼みの政治

公明党との密約: 2019年11月までの任期中の住民投票実施

公明党の先延ばし戦略: 消極的姿勢と積極的反対

公明党との密約暴露

2018年12月でのクロス選挙の示唆

松井知事と吉村大阪市長の同時辞任と、松井知事が大阪市長選挙に、吉村市長が大阪府知事選挙に出馬して4年間さらに行政の座を握る意向を明らかにする。

2019年4月: 大阪府知事、大阪市長のクロス選挙での維新勝利

大阪府議会、大阪市議会での最大会派維持

大阪府議会では単独過半数の議席を獲得するが、大阪市議会では過半数にわずかに足りない。