

一 地政言説としての大阪都構想

政治とはある意味において言葉の実践であり、民主主義も討議を軸に組み立てられる。したがって、政治を分析する際には、制度内容やその効果のみならず、政治の言葉を検討する必要がある。いわゆる「言説」という概念は、単なる言葉による表象を意味するのではなく、発話という実践の中に潜む権力の作用を意識させ、問題化する術語である。ある事象に関する真実性を表明する言葉は、別の価値体系に結び付けられ、聞き手を共鳴させ、行動へと誘う。したがって、そうした言説を如何に創出し、真実を構築できるかが政治的目標を達成する上で重要なステップとなる。

橋下大阪府知事や彼が代表となる大阪維新の会（以下、維新の会）が提唱する大阪都構想（以下、都構想）とは、東アジア、日本、関西、大阪府、大阪市、そして行政区といった重層的な空間をめぐる、権力と権限の配分についての政策ビジョンであり、地理的な場所や空間に関わる政治、すなわち「地政治」を構成する。都構想は、橋下や維新の会による権力（民意）獲得のための言説的实践にはかならず、そうした言説を地理学では「地政言説」と呼ぶ¹。つまり、都構想は、選挙を通して維新の会に集約される権力を背景に、上述した重層的な空間を再編・制御しようとする地政言説なのである。

東アジアから行政区までの各層の空間は、それぞれ異なった機能を担い、国際社会から地域社会までの異なった社会を形成・包摂している。地理学では、それぞれの層に広がる空間を「スケール」と呼び、これら重層的な空間を再編・制御しようとする政治を「スケールの政治」²と呼ぶ。スケールの政治の重要な手段は、行為者が、基盤とするスケール（例えば道府県）から上位（例えば国家）、下位（例えば政令市）、あるいは水平（例えば他の道府県）に活動を広げたり、機能を移したりすることとされる。このようなスケールの戦略的操作は「スケール・ジャンプ」と呼ばれる。

近年の地理学では、こうしたスケール間の関係が大きく変化しているとする研究が多い³。これらの研究は、グローバル化と新自由主義政策採用に伴う国家の漸次的退場により、従来の福祉国家型の統治機構はその形状と機能を変容させ、国家空間の統治構造が再編されつつあると見る。この変化はスケールの重層構造の再編を意味する「リスケーリング」と呼ばれる。現在世界各国では、新自由主義政策の採用により、国家の規制緩和と地方分権が進み、グローバルな経済市場と地方との直接的な関係が築かれつつある。この国家空間のリスケーリングの過程において重要になるのがグローバル化と結びつく世界都市である。つまり、大都市が新たな統治機構として、そしてグローバルな経済競争の新たな牽引車としてどう再編されるかが、今日の国家と地域の経済発展における鍵と認識されつつある。

都構想はまさしくリスケーリングのビジョンであり、国家空間の再編を目指す地政言説

として吟味される必要がある。橋下の政治手法と都構想に対しては、本誌掲載の論考を始め数々の実証的批判が寄せられているが、地政言説が大衆を魅惑するのは、それが真実を語るからというよりも、危機の提示、友敵の分離、将来の予言というレトリックを持つからである⁴。そう考えると、都構想の言説的構成自体を吟味することは、もう一つの大阪像を構想するために必要なステップとなる。

二 知事・市長意見交換会の言説分析

そこで本稿は、もう一つの大阪像がいかに関構築されるかを検討するために、橋下と平松大阪市長の間で2009年8月から2010年9月にかけて三度実施された「意見交換会」のテキストデータを分析する。本稿がこうした直接対論の言語資料を用いるのは、筋書きのない対論から二人の地政言説の特徴と空間認識の差異を析出し、特に平松の反論を基点に都構想を相対化できると考えたからである。

意見交換会の全テキストデータは大阪市役所のホームページからダウンロードできる⁵。対論の時間は総計約4時間30分、二人の発言総字数は、回によって若干の差異があるが、橋下56,439字、平松53,661字とほとんど差がない。議論の展開を分析するために、対論を知事と市長各一回ずつの発言からなる「隣接ペア」に細分化し、隣接ペアごとの発言を分析のユニットとした。隣接ペアの数は回を追うごとに増えるが、ペアあたりの発言字数は減っており、対論は白熱していったと判断できる。

本稿は、コンピューターを用いて個々の発言ユニットの内容をコード化する質的調査法を採用した⁶。コード化の手順は、主として各発言ユニットで重要と判断できる語彙（例えば「特別区」）を「概念」とし、そのユニットをその概念名でコード化した。ただし、テキストデータ外の情報から概念を作成し、コード化した場合もある。こうしてほとんどの発言ユニットが一つまたは複数の一次概念にコード化された。一次概念数は90を超えたが、それらを概念の内容や対論の文脈の類似性から、さらに高次の概念（例えば「区への分権」）へと階層的に組み合わせた。こうして構築された最高次概念はそこに含まれる概念群を包括的に特徴づけるものになる。最高次概念は図1に示される七つに収められたが、これら多様な概念が対論の中でどのように言及されたかを検討すれば、意見交換会の言説的構成を把握できる。以下では、地政言説に関わる「リスケーリング」と「場所性」の概念群について分析・考察を進める。

三 リスケーリングの政治

(一) 再編すべき二つのスケール

各回の対論はリスケーリングを一つの主要テーマとして構成されたとと言えるが、その内容は大きく「国家リスケーリング」と「政令市リスケーリング」に二分できる（表1-1）。国家リスケーリングとは、グローバル化による国家の退場を意味する概念であるが、意見交換会においては「アジアの中の大阪」といったフレーズや、「関西州」や「道州制」とい

った制度語彙を伴う、地方分権の主張として分類された。また、「国の形を変える」という表現も国家リスケーリングを意味すると判断した。

対して政令市リスケーリングは、政令市（大阪市）を道府県への成長戦略の集権と行政区への自治権の分権を通して、廃止・再編する主張を含んでおり、都構想の根幹を意味する。都構想は大阪府・市の再編を目指すビジョンであるが、意見交換会では「政令市」という一般名称を用いて表現されることが多く、最も長い時間をかけて議論された主題である。よって、政令市リスケーリングに含まれる概念群は「都への集権」や「区への分権」に関わる多様な発言内容を含んでいる（図1、表1-2）。

重要なのは、これら二つのリスケーリングの議論が橋下と平松の間でどのように展開したかである。表1-1からわかるように、第一回では国家リスケーリング、すなわち地方分権の実現に向けて二人の議論は一定の構図（国から地方）を共有していた。「国の形」をめぐる議論もこの回に集中する。対して第二回以降は対論の主題が政令市リスケーリングへと完全にシフトしていく。平松が第二回でも国家リスケーリングにある程度言及していることを鑑みれば、対論を政令市（大阪市）のスケールに移していったのは橋下と考えてよい。政令市リスケーリングの下位概念群の出現形態（表1-2）から見ても、この変化は2010年における維新の会の発足と都構想の精緻化によるものと考えられる。

（二）政治戦略としてのスケール・ジャンプ

スケールというのは、単に事象や区域の広がりの意味する静態的な概念ではない。個人や組織は自らの活動の基盤となるスケールを操作したり、別のスケールに関与したりしてその政治的目標を達成しようとする。こうした「スケールの政治」の手段が「スケール・ジャンプ」である。リスケーリングに分類された発言にはスケール・ジャンプに関わるものも含まれる。都構想は大阪府に権力基盤を持つ橋下が大阪市の廃止・再編へと垂直的に関与（ジャンプ）するスケールの政治と言えるが、意見交換会では橋下が平松の知事選転出を促す形で表現されている。

それ（成長戦略の指揮官を一人にすること：筆者注）は選挙で問いましょうよ。首長選挙で。知事選とか市長選とかで。そうなんですよ。まさにそれで、今ね、市長が言われていることは申し訳ないが、基礎自治体の長がされる話ではないと思うんですよ。だから僕は、市長に広域行政の長の選挙に出てもらいたいですよ。（第二回意見交換会 21-22 頁）

スケール・ジャンプは垂直的な移動に留まらない。都構想が大阪市の廃止・再編し、都への集権と区への分権を目指すのに対して、平松は第一回から周辺の政令市や市町村との水平的な連携を主張している。

歴史的に見ると、大阪市は周辺のことを絶えず考えながらいろんな手を打ってきている。それがもっと見える形で、大阪市が主導する形で、周辺市と水平連携をしたい。あるいは、私は既に始めておりますが、京阪神堺というこの4政令市が、どう協力しあったら、こんなすごい地域ないわけですから、関西州が一番のあんこの芯みたいな部分であることは間違いないわけですから、そういった部分は先に、いろんな形での連携を動きたい。それができるのは、やはり、大阪、京都、神戸、堺、このエリアしかないやろうと思ってますから、日本のモデルになりたいと思って、今は動いております。(第一回意見交換会3頁)

一方、橋下はほぼ一貫してこうした水平連携の可能性を否定する。

これは、だから、水平連携っていうのは、物事が同じ方向に向かって合意ができていくことに関しては水平連携ができますが、例えば、この水道協議一本とってもですよ、平松市長、水平連携なんかもうできないじゃないですか。だって、大阪市がコンセッション方式って言っても、他の42市町村、誰もうんとも言わないわけでもん。だから、こういうことを解決するために、誰か指揮官が1人になって、もうこの方式でやるっていうことを決めないと、水平連携なんていうのは合意ができて協議ができないと無理なんですよ。(第二回意見交換会9頁)

このように二人は、重層的なスケールの間を縦横に移動する政治戦略(スケール・ジャンプ)を主張している。加えて、平松の水平連携の発想は、一極集中型の首都圏とは異なる多極的大都市圏という関西の地理的固有性を意識していると考えられる。逆に、それを否定する橋下には、平松のような地理的認識は希薄であると考えられる。このことは、橋本が都構想を正当化するロジックとして、以下のように外国大都市の例を引用するという、平松にはあまりない論法(一般性の強調)を用いることから理解できる。この差異の意味については後述したい。

今回、台湾に出張しましたが、台湾の県・市の合併、今上がっているわけですよ。それから、ロンドンにしても32区を一つにして大ロンドン市に持っていったりとか、パリでも4県・市を一つの大パリにするとか、上海とかソウルなんかも1,000万人都市で、広域行政については指揮官1人ですよ。(第三回意見交換会45頁)

(三) スケール・ゲシュタルトの操作

一般に国家の地方制度は階層的に構成され、各層の自治体のスケールは入れ子状に重なり合う。そうした自治体のスケール間で権力・権限が移動する場合、集権と分権が同時に発生することがある。例えば、国から都道府県への分権が市町村から見れば都道府県への

集権となるケースがありうる。つまり、どのスケールを議論の全体構図（ゲシュタルト）とするかによって、集権と分権の関係は異なって見える。さらに言えば、全体構図となるスケールの階層を変えれば、議論の性質を転換することもできる。意見交換会ではこのようなスケールの錯綜した議論が散見され、それを「スケール・ゲシュタルト」と分類した。

橋下と平松はそれぞれ異なったスケールの自治体を代表しており、ともに地方分権を主張している。しかし二人が依拠するスケール階層の違いは、分権の受け皿をめぐる議論の中で認識のズレを際立たせる。そこではお互いが相手の主張の全体構図を異なったスケールにずらすことでその矛盾を指摘しようとする。一例を示そう。

橋下：でも、たとえば、今のね、WTCに庁舎を移転させて、あそこに経済特区を引き、伊丹を廃止して関空に集中させる。それから港湾については、狙うは釜山・高尾^{マツ}、このために高速道路網を整備して西日本の荷物を全部阪神港に集めてくる。…こういう発想は、僕は別にずっとやりたいわけじゃないですよ。どっちでもいいんです。平松市長でもいいです。ワンセットで考えないと。

平松：誰がやるかという話ではなく、知事がそこまで思ってるから、早く関西州、せめて関西州だけでも、しっかりとしたもの、話し合いの中なり、あるいは、関西州のヘゲモニーをどうやってとればいいのかというような動きをぜひ国に向かってしていただきたい。

橋下：やります。やります。その第1歩が大阪府の再編でね。

平松：で、大阪市の解体。

（第二回意見交換会 23 頁）

都構想は国・府・市・区という四層のスケールと組織をめぐる議論であり、府と市は中間自治体として分権と集権の結節となる。上の対論では、平松は関西州から国という全体構図を持ちだすことで、橋下の地方分権推進のベクトルが上位スケールに向かわず、大阪市の廃止へと向かう矛盾を指摘している。このように、全体構図となるスケールをずらして反論するケースは第二回以降に増えており（表 1-1）、二人が議論の全体構図を共有できなくなったことを端的に示している。

こうした対立の中で、橋下が大阪市の区長公選制に議論をシフトさせていることは注目される（表 1-2）。このゲシュタルト操作の意図は、大阪府に対して政令市の権限拡充（分権）を主張する平松が、市内行政区に対しては集権的である点を衝くことにあると見てよい。それは同時に、橋下が大阪市を廃止することで、成長戦略の占有をはかるという集権的性質を論点からずらすことにも寄与する。その例を見よう。

橋下：いや、そこで決定的に違うのが、関西州の将来像の姿が違うんですよ。まず一つは、ちょっと、その前提として、市長はさっきから区の制度になると現行制度

のことばかり言われるわけですよ。区長の公選制の話になると、現行制度は特別区じゃないんだからと、市長。

平松：知事ね。

橋下：で、道州制の話になったら、今の都道府県なんていうものは全部ばらしてしまっ
って新しい州をつくるという、そこは言われるじゃないですか。

(第三回意見交換会 36 頁)

ここで橋下は、大阪市の廃止・分割による特別区の設置に反対する平松が都道府県の廃止を主張する矛盾を指摘している。しかし、同じ論理で、市から府域（都）への成長戦略の集権が正当化されるなら、区に対して市が何らかの集権的機能を担うことも正当化されるが、それは無論言及されない。重層的スケールに伴う地政言説はそうしたゲシュタルト操作を可能とするのである。

四 空間と場所の政治

近代国家の統治機構は一般に階層的・重層的に構成されており、それぞれの層に管轄区域というスケールを持つ。こうしたスケールの階層構造は、人間による空間の合理的利用が追求された結果現れたものとされる⁷。地理学ではこのように人間に対象化され、合理的に利用される地表の一部を「空間」と表現する。端的には、都構想は空間の議論であり、行政区域という機能的空間を効率的に再編することを目指す。地方行財政学も基本的には人口、税収、その他行財政指数に置き換えられる行政区域について考察する。しかし、自治体の区域とは機能性や合理性からのみ認識されるものではない。

地理学には「空間」に対して「場所」という概念がある⁸。場所とは空間同様に地表の一部ながら、人間によって生きられ経験された空間を意味する。人間は空間を作り出し、その空間に影響される。空間はそこを生きる人間の生活と分離できないという意味で、場所でもある。歴史、風土、文化といったものが形成されるのもそうした場所からであり、それらを GDP や行財政指数から把握することは困難である。

このような空間と場所との差異について、橋下と平松はどのように議論しているだろうか。「場所性」すなわち歴史、風土、文化といった語彙を用いて議論するのはもっぱら平松である（表 1-1）。彼は以下のように主張する。

この地方分権というのも、いつまでたっても、お上からものを分け与えるという、そういう形で進んでいくこと自体が非常に不思議なんです。地域っていうのは、それぞれの歴史的、あるいは地政学的な影響力によって発展してきてますから、そこが持っているいわゆる「地」の力、土地の力、地域力と言うんですか、そういったものをきちんと自分たちに返していく、それが今の税制とか、あるいは、中央集権、一極集中制度のもとでは、すべて真ん中で、だから知事がおっしゃっている霞ヶ関解体という

のはまさしくそこがポイントです。(第一回意見交換会 2-3 頁)

「場所性」は平松が橋下に反論する際の特徴的な概念で、三回の意見交換会を通して確認される。ここから平松の基本的な政治姿勢を読み取ることができる。対して、橋下は特定の区域が特定の文化を育むといった認識は示さず、以下のように施設効率性の問題に置き換えている。

平松：大阪市が本当に大都市としてきちっとうまく機能すれば、これほど効率的なことではないわけですね。それが大都市としての歴史であり、そういったものだから残った文化があるわけです。例えば国立文楽劇場であったり、人形浄瑠璃、文楽というものが世界無形遺産になっていますけど、これがあの区（生野区：筆者注）だけで持てということになると、持てませんよね。

(中略)

橋下：それは、文化劇場とかは基礎自治体の仕事じゃなくて、それは広域の行政がやればいいわけですね。

(第三回意見交換会 47 頁)

同様に、橋下の行政区に対する主張も、地方自治を機能させる、つまり民意を政治的に反映させるための区長公選制の導入と、人口規模という定量的指標に基づく特別自治区設置を目指すものである。以下のように、平松の区政観との差異はやはり空間と場所のそれと考えるとよい。

平松：それは、まちの人たちも含め、これをごらんいただけますか。これが地域協議会で、大阪市というまちは、266 万人いながら、相変わらず地域振興会という町内会組織が 7 割以上まだ残っているんです。僕は、残っていること自体すごいなと思っています。その方たちだけで今までの区というものが、行政団体協議会とか、旧来からの組織だけを相手に動いていた部分を、「あかんやないか」というのを言い続けて、何とかこれぐらいの組織、それを一つの校下に、小学校下にまとめる形で地域協議会を立ち上げていきたい。

橋下：これは名古屋市と決定的に違いがあるのと、僕が考えている平松市長の根幹の違いは、なぜここに選挙というものを入れないんですか。

(第三回意見交換会 25-26 頁)

平松と比べると、橋下陣営は、「大阪維新の会」や「大阪秋の陣」という呼称に象徴されるように、史実を政争のレトリックとして便宜的に用いており、むしろ大阪府・市が形成された歴史的な文脈からの断絶を企図している。とすれば、都構想の対抗言説には、大阪市

域の歴史的固有性やそれと関わる市民のアイデンティティを喚起することが一つの要件となろう。

五 結語

筆者は政治地理学を専門としており、都構想など大都市制度について行財政学的に評価する能力はない。また、橋下同様に大阪市政改革についてもその必要性を認識している。しかし、メディアでは都構想や橋下の政治手法の是非がもっぱら議論され、それに代わる大阪像をどう構想するかについての議論は乏しいと思われる。都構想は、現在世界の大都市で見られるリスケーリングの大阪版として理解することができるが、それは選択肢の一つであろう。本稿の分析結果から明らかなように、橋下と平松の間には「府市の垂直再編／関西政令市の水平連携」、「市から区への分権／国から府市への分権」、「空間の再編／場所の保持」といった多様な対立軸が存在する。概して平松は橋下の主張に対して受け身であり、意見交換会は橋下による都構想の喧伝の場とはなったが、橋下ほど声高ではないにせよ、平松が示そうとした大阪像は都構想への一つの対抗言説となろう。2011年11月の知事・市長同日選挙に向けて、双方の主張はさらに変転すると予想されるが、おそらく平松はこうした対抗言説を政見公約の理念的支柱の一つに据えるであろうし、またそう期待したい。

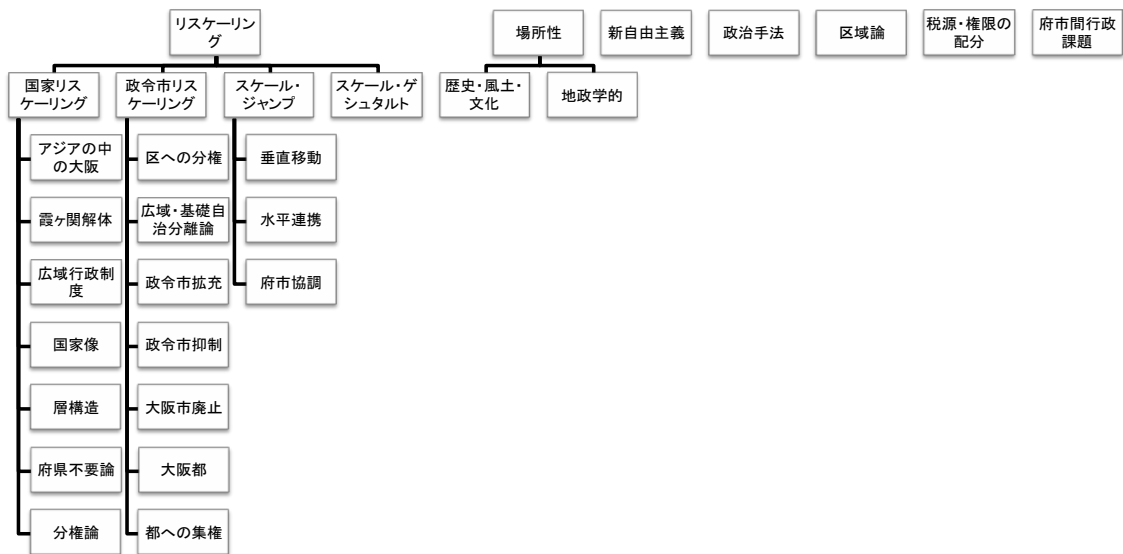


図1 最高次概念（最上段）と下位概念群の構成

注：下位概念群の構成は「リスケーリング」（第三層まで）と「場所性」についてのみ示した。

表 1-1 「リスケーリング」の下位概念群と「場所性」のコード回数

概念	橋下			平松		
	第一回	第二回	第三回	第一回	第二回	第三回
リスケーリング	39 %	96 %	163 %	41 %	61 %	104 %
国家リスケーリング	29 71.8	16 16.7	21 12.9	33 80.5	16 26.2	18 17.3
政令市リスケーリング	7 17.9	62 64.6	116 71.2	4 9.8	29 47.5	60 57.7
スケール・ジャンプ	4 10.3	10 10.4	6 3.7	4 9.8	8 13.1	11 10.6
スケール・ゲシュタルト	0 0.0	7 7.3	19 11.7	0 0.0	7 11.5	14 13.5
場所性	0	1	2	8	9	11

表 1-2 「政令市リスケーリング」の下位概念群とコード回数

概念	橋下			平松		
	第一回	第二回	第三回	第一回	第二回	第三回
総コード回数	7 %	62 %	116 %	4 %	29 %	60 %
区への分権	0 0.0	5 8.1	40 34.5	0 0.0	2 6.9	22 36.7
広域・基礎自治分離論	5 71.4	28 45.2	26 22.4	0 0.0	1 3.4	3 5.0
政令市拡充	0 0.0	0 0.0	2 1.7	4 100.0	4 13.8	8 13.3
政令市抑制	1 14.3	3 4.8	12 10.3	0 0.0	7 24.1	4 6.7
大阪市廃止	0 0.0	10 16.1	9 7.8	0 0.0	7 24.1	11 18.3
大阪都	1 14.3	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	4 6.7
都への集権	0 0.0	16 25.8	27 23.3	0 0.0	8 27.6	8 13.3

注：塗りつぶされたセルは各回最頻出の概念を示す。

参考文献

- ¹ Ó Tuathail, G. (2006) General introduction: thinking critically about geopolitics. Ó Tuathail, G., Dalby, S. and Routledge, P. eds. *The Geopolitics Reader 2nd Edition*, 1-14, Routledge.
- ² Smith, N. (1992) Contours of a spatialized politics: homeless vehicles and the production of geographical space. *Social Text* 33, 54-81.
- ³ Brenner, N. (2004) *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford University Press. Jessop, B. (2002) *The Future of the Capitalist State*. Polity. Swyngedouw, E. 2004. Globalization or 'glocalization'? networks, territories, and rescaling. *Cambridge Review of International Affairs* 17, 25-48.
- ⁴ 前掲注 1。
- ⁵ 大阪市「大阪府知事と大阪市長との意見交換会について」
<http://www.city.osaka.lg.jp/seisakukikakushitsu/page/0000018390.html> (2011年9月30日閲覧)
- ⁶ Hutchinson, A.J., Johnston, L.H., and Breckon, J.D. (2010) Using QSR-NVivo to facilitate the development of a grounded theory project: an account of a worked example. *International Journal of Social Research Methodology* 13, 283-302.
- ⁷ Sack, R.D. (1986) *Human Territoriality: Its Theory and History*, Cambridge University Press.
- ⁸ 山崎孝史 (2010) 『政治・空間・場所—「政治の地理学」にむけて』ナカニシヤ出版