The University of Osaka
Institutional Knowledge Archive

Title	大都市における「政治的独占」の形成と展開 : 大阪市の職員労働組合に着目して
Author(s)	芦谷, 圭祐
Citation	阪大法学. 2018, 67(5), p. 223-252
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/87050
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

https://ir.library.osaka-u.ac.jp/

The University of Osaka

大都市における「政治的独占」の形成と展開

――大阪市の職員労働組合に着目して――

芦谷　圭祐

第一章　はじめに

本稿は、戦後の大阪市を事例として、大都市において職員の労働組合と市長との関係がいかにして形成されたのかを明らかにするものである。具体的には大阪市職員労働組合連合会（市労連）を取り扱う。

大阪市は、二〇〇四年に職員厚遇問題が発覚して以来、様々な論者によって労働組合と市政の不透明な関係が指摘されてきた。選挙において発揮される市労連傘下の職員労働組合の政治的な影響力を前にして、大阪市は市労連の要求に従わざるを得ず、職員を優遇し続けている、というのである。

では第一に、大阪市における労働組合と市当局との密接な関係はどのような政治的連合のもとで形成されたのだろうか。そして第二に、その連合は何を契機にして形成されたのだろうか。本稿は、政治的アクターの戦略性に着目することで上記のリサーチクエスチョンに答えようとするものである。これまでジャーナリストが同様の問題を取り上げてきた半面、市長や議員などの政治的アクターに着目した学術的な分析は十分とはいいがたい。

結論を先取りすれば、大阪市における職員労働組合と市当局との間で成立した利益誘導関係は、党派的な対立の中で革新勢力によって推進されたというよりも、むしろオール与党体制のもとで政党間の政治的な競争が激しさを失ったことによって可能になった。そしてその関係を可能にしたオール与党体制は、支配的なアクターが存在するときに形成されたのではなく、支配的なアクターが不在の中で複数の政治的アクターが協調したことで形成された。

第二章　先行研究の整理と理論的検討

第一節　「労使癒着の構造」？

二〇一一年一一月二八日の「大阪ダブル選挙」に勝利した橋下徹は、就任直後の施政方針演説において、「市役所の組合の体質が、全国の公務員の組合の体質。公務員組合をのさばらしておくと国が破綻する」として組合への対決姿勢を改めて明らかにし、(1) 二〇一二年には調査を指示していた弁護士野村修也を代表とする第三者調査チームに最終報告を提出させた。(2) その『大阪市政における違法行為等に関する調査報告』（以下『調査報告』）が指摘するには、大阪市には「労使癒着の構造」（第三者調査チーム二〇一二：四）が存在するという。

では、どれほど確かなことがいえるのだろうか。戦後大阪市長の結果をまとめたものが、表一である。

第一に、一九五一年当選の中井光次から二〇〇七年に退任した關淳一までの約五六年間、助役経験者が市長を務めている。第二に、一九六三年に就任した中馬馨から二〇〇三年の關淳一まで、社会党、民主党が選挙で推薦又は支持した候補が市長に当選している。第三に、中馬馨の二期目より共産党を除く政党によるオール与党体制が進行し、大島靖二期目（一九七五年）から關淳一（二〇〇三年）までそれが常態化している。

次に、職員の労働組合についてみてみよう。一九四七年三月一六日に、前年より共闘を進めていた大阪市従業員

表一　戦後大阪市長選挙における政党公認・推薦・支持

	当選者	公認・推薦・支持	対立候補など	助役経験
1947年	近藤博夫	社会党	民主党公認落合久一、共産党公認岩井弼次らを破る。	×
1951年	中井光次	民主党	社会党公認森下政一を破る。	○
1955年	中井光次		労農党推薦共産党支持の橋本政雄らをやぶる。	○
1959年	中井光次	自民党	社会党推薦、共産党支持の中馬馨らを破る。	○
1963年	中馬馨	社会党、共産党	自民党推薦和爾俊二郎を破る。	○
1967年	中馬馨	自民党、社会党、民社党	共産党公認桑原英武を破る。	○
1971年	中馬馨	自民党、社会党、民社党、公明党	共産党公認緋田吉郎を破る。	○
1971年	大島靖	社会党、公明党、民社党	共産党らが推す橋本敦らを破る。	○
1975年	大島靖	自民党、社会党、公明党、民社党	共産党公認緋田吉郎らを破る。	○
1979年	大島靖	自民党、社会党、公明党、民社党	共産党推薦新宮良正を破る。	○
1983年	大島靖	自民党、社会党、公明党、民社党、社民連	共産党推薦斎藤浩を破る。	○
1987年	西尾正也	自民党、社会党、公明党、民社党、社民連	共産党推薦斎藤浩らを破る。	○
1991年	西尾正也	自民党、社会党、公明党、民社党、社民連、進歩党	共産党推薦藤永延代らを破る。	○
1995年	磯村隆文	自民党、新進党、社会党、さきがけ、公明党	共産党推薦井上賢二らを破る。	○
1999年	磯村隆文	自民党、民主党、公明党、自由党、社民党、改革クラブ、自由連合	共産党推薦井上賢二らを破る。	○
2003年	關淳一	自民党、民主党、公明党、社民党	共産党推薦渡辺武らを破る。	○
2005年	關淳一	自民党、公明党		○
2007年	平松邦夫	民主党、国民新党	自民党、公明党推薦関淳一、共産党推薦姫野浄を破る。	×
2011年	橋下徹	大阪維新の会	自民党、民主党が推す平松邦夫を破る。	×
2014年	橋下徹	大阪維新の会		×
2015年	吉村洋文	大阪維新の会	自民党推薦柳本顕を破る。	×

※2005年、2014年の選挙は、現職市長が任期途中で辞職し、その後再選されたものである。
（出典）『新修大阪市史』、『大阪市労連史―40年の歩み』、『大阪社会労働運動史』、『日本経済新聞』、『朝日新聞』などをもとに筆者作成。

表二　大阪市労働組合連合会（市労連）傘下団体の一覧（2011年10月１日時点）

	構　成　員	加入人員（概数）	対象者（母数）	加入率（%）
大阪市職員労働組合（市職）	市長部局、委員会部局（市会除く）の一般職員等	10704	11464	93.4
大阪市従業員労働組合（市従）	市長部局、委員会部局、病院局の単労職員	6392	6418	99.6
大阪交通労働組合（大交）	企業（交通局）職員	6514	6541	99.6
大阪市水道労働組合（水労）	企業（水道局）職員	1598	1604	99.6
大阪市立病院職員労働組合	企業（病院局）職員	1544	1633	94.5
大阪市立大学教職員労働組合	市立大学の教員、一般職員等	315	351	89.7
大阪市教職員組合	市立学校の教員等	235	1921	12.2
大阪市学校職員労働組合	市立学校の単労職員（管理作業員）	750	995	75.4
大阪市学校給食調理員労働組合	市立の小学校、養護教育諸学校の単労職員（給食調理員）	750	750	100.0

（出典）『調査報告』資料１をもとに筆者作成。

労働組合（市従）らの四組合が「大阪市労働組合連合会（市労連）結成準備会」を組織し、一一月七日には、大阪市労働組合連合会（市労連）が結成される。

『調査報告』によると、二〇一一年一〇月一日時点で、大阪市役所には多数の職員団体及び労働組合が存在しているが、表二に掲載された九つの団体が市労連を形成しており、対象者三一七七一名の九〇・一%、組合加入者二九五一九名の九七・六%に当たる、二八八〇二名の労働者が市労連に所属している。

職員互助組合への補助金の支出、カラ残業などが厚遇と指摘されてきた（吉冨二〇〇五）。政治学者の新藤宗幸が行った關淳一（当時市長）へのインタビューからも、職員への厚遇が存在し、市長を含めた市幹部がその状況を黙認していたことがわかる（關・新藤二〇〇七：二八）。

市労連はどのような資源を提供していたのだろうか。職員の数が最大五万人程度であったことを考慮すると、組織票としての影響力が、他団体を圧倒していたわけではない。

しかし市労連が、市長の選挙の実働部隊であったことが

指摘されている。助役出身者を大阪市幹部や市労連がサポートする体制は、「大阪市役所本庁舎（大阪市北区中之島一丁目）の所在地から『中之島選対』」と呼ばれており、大阪市職員は様々なかたちで選挙活動に関与していた（朝日新聞大阪社会部二〇一五：一八七―一八八）。

以上より「労使癒着の構造」と呼称するかはともかく、市労連と大阪市の間に継続的な協調関係があったと想定することは非合理な推論ではないことがわかる。職員に対して様々な便益を供与していたことと、市労連が組織的な選挙活動を展開していたことは間違いない。

第二節　先行研究の整理

前節では市労連が大阪市と協調関係を構築してきたことを指摘した。本節では、この関係がなぜ、あるいはどのように構築されたのかが、既存の先行研究の枠組みでは明らかになっていないことを指摘する。

（1）党派性による説明：革新自治体論

革新自治体期の革新首長と職員労働組合の密接な関係が、職員の好待遇や癒着関係をもたらしたと指摘するものは少なくない。職員労働組合が革新自治体（首長）において影響力を増し（寄本一九八六）、結果として職員の好待遇をもたらしたというのである（大矢野二〇〇五）。とりわけ、革新自治体＝公務員の給与の高い自治体というイメージ（松並二〇〇六）のもとで当時革新自治体に対して向けられた批判の中に、多く見つけることができる。このような議論は党派性に結び付けて地方政治を理解する議論（曽我・待鳥二〇〇七）とも親和性が高い。

多くの革新首長の当選を職員労働組合の組織票や選挙活動が支えたことは事実である。しかしそれは必ずしも職員労働組合に対する利益の供与をもたらすものであるとは考えられない。たとえば職員の好待遇が野党や世論からの批判を呼び、それが革新首長の再選を危ぶめるならば利益分配にも消極的になるだろう。革新自治体が職員労働

組合への利益誘導を行っていたという説明は有力な対抗仮説であるが、それ自体は検証すべき仮説の域を超えない。

（2）「テクノクラートによる権力基盤」仮説

大阪市は、戦前より「都市専門官僚制」の実践の場として捉えられることが多い（芝村一九九八、阿部二〇〇五、砂原二〇一二）。阿部（二〇〇五）によれば、その都市官僚が、安定的な市政運営のための権力基盤として市労連を支持基盤にした。戦前の關一市政以来、大阪市では「都市専門官僚制」、すなわち「巨大な行政機構を背景に、行政専門家が長期的・全体的な展望（政策）にもとづいて主導的に市政を担う体制」（芝村一九九一：一三）が定着した。そして都市の専門官僚が「市政の安定とその継続した発展」（西尾一九九八：三六）を成し遂げるために、「市長から助役へと安定した支持基盤を引き継」いでいけるよう市労連などの「支持基盤を構成している人びとに具体的な便益を供給」（阿部二〇〇五：三九―四〇）したというのである。

この議論は、市政全体の運営の中に職員労働組合を位置づける点で画期的である。しかし職員の労働組合を支持基盤にすることで市政の円滑な「バトンタッチ」を可能にしたことを指摘するのみで、どのようにしてその関係が構築されたのかは明らかでない。アクターの行動を分析しなければ、形成期について語ることは難しい。

（3）公共部門における労使関係研究

アメリカ政治において公共部門労働組合の影響力に注目が高まっている（Moe 2005; 2011; DiSalvo 2015）。職員労働組合は、他の利益団体と異なって労使交渉を利用できる一方、民間部門の労働組合と異なり政治的回路によって使用者に影響力を行使できる点において固有の影響力を有しており（DiSalvo 2015: 20）、様々な検証がなされるようになっている。しかしこれらの研究も萌芽的なものであり、かつ本稿で分析するような「労使の癒着構造」などと指摘されるように定着した労使の協調関係がいかに構築されたのかにまでは検討は及んでいない。

日本においても、公共部門の労働組合や労使関係に着目した研究は存在するが、理論的にも経験的にも、更なる発展が必要であるように考えられる（寄本一九八六、中村・前浦二〇〇四）。

（4）都市レジーム論

都市レジーム論（Stone 1989）とは、地域内の権力構造を分析した地域権力構造（ＣＰＳ）論（Hunter 1953; Dahl 1961）の「正当な継承者」（木田二〇一四：二二）として、都市内部の統治連合を分析する議論であり、日本でも多くの事例分析がなされている（中澤二〇〇五、箕輪二〇〇九、木田二〇一四）。とりわけ木田（二〇一四）は戦後の名古屋市を対象にレジームの変化について詳しく分析しており、都市政治の重要なマクロの側面を明らかにしている。しかしマクロの構造を記述する枠組みとしては機能しているが、形成過程でアクター間にどのような戦略的相互作用があったのかは多くの場合明らかではない。都市レジーム論は、「分析概念というよりも都市における統治のあり方を描写する概念として考えることが適切」なのである（箕輪二〇一五：七三）。

第三節　分析枠組みの提示

前節では既存研究では大阪市において労使の協調関係をもたらした要因が十分に明らかになっていないことを指摘した。以下では、「政治的独占」（Trounstine 2008）の議論を参考にして、本稿の分析枠組みを提示する。

（1）政治的独占（political monopoly）

トラウンスティン（二〇〇八）によれば、市長が政治的権力や政策的目標への脅威に直面したとき、「政治的独占体制」が構築される。バイアスと調整という二軸で政治システムを分類した場合、バイアスの程度が高く、高次元の調整がなされている政治システムが政治的独占体制と定義されるという（Trounstine 2008: 21-28）。

トラウンスティンによれば、既存の政治的アクターには、新規のアクターが参入する可能性、すなわち競争可能

性を排除することが可能である。政治システムにおける「バイアス」とは、競争可能性が最も高い状態、すなわち完全情報であり、投票にも立候補にもコストがなく、投じられた票に従って議席が配分されるという、市場にいう「完全競争市場」のような状態からいかに乖離しているのかを示す概念である（Trounstine 2008: 21-23）。

バイアスを高める手段のことをバイアス戦略といい、情報バイアス、票バイアス、議席バイアスの三つに分類されている（Trounstine 2008: 42-61）。また、現職が官職任免権などを活用し、特定の有権者集団に利益を分配して彼らを組織化することもバイアス戦略として考えられている。対抗勢力が不利な政治的競争を強いられ現職に挑戦することを諦めるように作用する、すなわち新規参入のコストを上昇させるからである（Trounstine 2008: 30）。

調整とは、都市においてどれほどの範囲のアクター（個人／集団）が協働しているのかを指す概念である。調整の程度が最も低い場合には、いかなる政治的な連合も形成されておらず、最も高い場合には、ひとつの支配的な連合が政治システムを管理している（Trounstine 2008: 23）。

以上をまとめれば、現職が利用可能な資源を用いて政治的な競争を排除し、かつ幅広いアクターを自らの統治連合に参加させることに成功させている状態が、政治的独占体制と定義されるということになる。

この調整とバイアスは、相互に補完し合いながら、政治的独占体制の維持に貢献する（Trounstine 2008: 111）。すなわち、バイアスの高い状況であれば新規参入を抑制することで既存勢力間の組織化や調整が容易になる。一方で高次元で調整がなされている場合ではバイアスを促すような決定への障壁は小さい。

戦後大阪市においても、政治的独占体制が構築されていたと解釈することができる。「三大権力」（朝日新聞大阪社会部二〇一五：一八〇）と指摘されることもあるように、町内会組織である「地域振興会」と、「市労連」、「創価学会」が、それぞれ自民党、社会党（民主党）、公明党の支持基盤として、大きな存在感を示してきた。これは

市長を頂点とする統治連合が、幅広い勢力を取り込んだうえでそれぞれに対して個別的利益を分配する政治的独占体制が大阪市に存在していたものと理解できる。

トラウンスティンの分析にも問題がないわけではない。とりわけ政治的独占の形成過程に関しては課題がある。第一に、政治的独占をもたらすとされる脅威が具体的に明らかにされていない。政治的独占体制は政治的権力や政策的目標に対する脅威が生じたときに形成されるとされる（Trounstine 2008: 36-37）。しかしながら政治的独占体制の登場を説明する実際の実証分析においては、脅威として白人人口、製造業従事者人口の変化などの一一もの変数がモデルに投入されており（Trounstine 2008: 131-137）、具体的な脅威を説得的に特定できているとは考えられない。また、政治家が人口動態の単年の変化を敏感に察知するという仮定は非現実的である。第二に、市長が政治的独占体制の構築を目論んだとしても、他のアクターが参加するとは限らない。政治的独占体制とは、各アクター間の戦略的相互作用によって形成されるはずであるため、市長以外のアクターに関する更なる分析も必須である。

以上を考慮すれば、政治的独占体制とは「脅威」に直面した市長が構築を目指すことのみによって成立するものではなく、短期／長期の政治経済的変化を受けた複数のアクターのそれぞれにとって政治的独占体制の形成・維持を目指す戦略が支配的な戦略になることによって形成されるものであると考えられる。

したがって本稿では、二一世紀になって明らかにされた大阪市の構造的特徴を政治的独占と理解し、その上でそれが複数のアクターの戦略的相互作用の中でどのように形成されたのかを明らかにしていく。言い換えれば、どのようにして調整とバイアスの程度が（時に補完しあいながら）高められたのか、さらに具体的には、いつどのように幅広い集団が参加する統治連合（＝オール与党体制）が構築され、特定の集団への利益分配が始められたのかという問いを本稿では明らかにするということになる。

（2）理論的検討

そこで、二元代表制における各アクターの選好と戦略に注目し、政治的独占体制の形成に関する仮説を導出する。先取りすれば、本稿の仮説は「支配的なアクターが存在しなくなったとき、市長と議会の戦略的相互作用の結果として政治的独占体制が構築される」である。以下ではそれを詳述する。

市長は全市を「単一の選挙区」として選出されるため「領域全体における組織化されない利益」（砂原二〇一一：四八―四九）を地域住民の利益として想定しやすい。したがって都市においては、ピーターソンが都市の利益（city interest）と表現した都市全体の経済的な利益（Peterson 1981: 17-38）を最も強力に推進するアクターであると考えられる。この利益を推進するためには、時に大規模なインフラ投資を行うなど「都市官僚制の論理」（砂原二〇一二：二〇五）に従った政策を実施する必要に迫られる。しかしそのような政策においては、短期間で費用対効果を評価することは難しく、長期的な判断が求められる。この長期的な観点を確保するためには、短期的な利害関心にとらわれないよう、政治的に安定していることが求められる。つまり市長とは、都市全体の利益を推進するために、長期的な視野と、そのための政治的な安定性を確保しておきたいアクターであると要約できる。

この政治的な安定性は分割政府状態に陥ったとき脅かされる。日本の地方制度では首長が議会に対して強大な権限を有しているが、予算と条例の承認権を議会が独占しているため、議会の選好を無視して行政を運営できるわけではない（曽我・待鳥二〇〇七：四七―四八）。議会において市長与党が過半数を有していない分割政府の下では、首長は政策案件ごとに多数派形成を行わなければならず、資源の多くを議会対策に投じなければならなくなる。

要するに分割政府状態では政治的な安定性は失われるため、市長の政治的目標が脅かされる。このとき市長は政治的安定を取り戻そうとして、政治的独占体制の形成を目指すものと考えられる。(3)

では、議会（政党）はどのように市長への態度を決定するのだろうか。市長野党と市長与党に分けて考えたい。

まず、市長野党について考える。ストロムによれば、野党は次回選挙との関係と政策の実現可能性の二つの観点から政権参加の費用便益の分析を行っている（Strom 1990）。日本の二元代表制は首長が政策形成をほぼ独占する制度配置にあるため（名取二〇〇九、築山二〇一五）、政策の実現可能性という点では、野党であり続ける理由は少ない。では、次回選挙との関係ではどうか。大統領（市長）選挙の政党の戦略は、「自前候補の擁立」、「他党候補の支持」、「不参加」の三つが考えられる。[4] 首長の権限が大きいために政党の与党志向の強さが指摘される（名取二〇〇九、築山二〇一五）が、もし次の首長選挙において逆転できれば強力な首長ポストを将来的に手に入れられるため、現職与党に参加することで与えることのできる配分よりも多くの資源を将来的に享受することができる。この場合は首長の権限が強大であるためにかえって現職与党に参加しない方が合理的である。大統領の権限が非常に大きい場合に政党間に協調が生じにくいことは比較政治学でも指摘されている（Hicken and Stoll 2008; 2013）。

したがって次回選挙において勝利する見込みがあるかどうかが重要になる。市長野党は次回選挙において勝利することが見込めるのであれば、次回選挙で「自前候補の擁立」を選択するが、勝利する見込みが低いと判断した場合には、現職与党に加わって確実に現職からの分け前に与りたいと考え「他党候補の支持」を選択する。

次に市長与党である。市長与党は、そもそも自らの政策選好に近いゆえに市長を選挙で支持したり、議会運営を支援したりしているため、基本的には市長を支援し続けるものと考える。しかしながら市長が戦略上自らの政策位置を変更する場合も考えられる。このとき、先ほどのストロムの枠組みに従えば、変更後の市長の政策位置が全く受け付けられないほど政策選好の強い政党である場合を除き、市長野党の場合と同様に新しい「自前候補の擁立」を選択するかどうかは、次回選挙において勝利する見込みがあるかどうかが重要になると考えられる。

次に、支持団体への利益分配である。分割政府状態に陥って政治的な安定性が脅かされたときに、市長は支持集団に対して利益の分配を行い、関係を深化させていくと考えられる。第一に、不安定な政権運営を強いられようとも、支持集団を組織化し選挙運動の際に動員すれば次回選挙における不確実性を低減できるためである。第二に、市長の支持団体に利益を分配することで、政策位置を野党に接近させることについての市長与党からの反対を抑止できると考えるからである。第三に、オール与党体制を構築する中で、野党からの批判が少なくなっていくからである。したがって、オール与党体制の構築と並行して支持団体への利益分配が開始されていくものと考えられる。

ここまでの議論をまとめると、現職市長や政党は、自らの勢力が単一のアクターとして支配的な影響力を現状有さず、将来的にも有する見込みが小さいと考えたときに他の政治的アクターに接近していく、と一般的に要約できるであろう。それは市長にとって分割政府状態の登場であり、政党にとっては市長選挙に勝利する見込みが小さくなったときである。そして、それぞれにとって他の政治的アクターとの協調が合理的な戦略となったとき、つまり誰もが単一のアクターとして支配的な影響力を行使できなくなったときにオール与党体制が形成され、同時に支持団体への利益分配も行われる、すなわち政治的独占が形成されるのである。

以上より仮説は、「支配的なアクターが存在しなくなったとき、市長と議会の戦略的相互作用の結果として政治的独占体制が構築される」である。作業仮説は以下の通りである。第一に、支配的な影響力を失ったアクターは他のアクターとの協調を目指す。第二に、すべてのアクターが支配的な影響力を失ったときにオール与党体制が構築される。第三に、オール与党体制の構築と同時に支持集団への利益分配が開始される。

第三章　事例分析

仮説を検証するに当たっては、対象である利益分配や調整が観察不可能なものが多いため、数量データで把握することが困難であることには留意しなければならない。たとえば、職員労働組合への利益の供与は、会計上の処理では現れにくいかたちで支出され、どの時期から利益誘導が始まったのかを特定することは困難を極める。むしろ観察不可能であるからこそ、長らく明るみに出なかったといえる。また、他都市との比較に基づき大阪市における諸経費の高さを明らかにしたところで、大都市として「母都市機能」に由来する行政需要に多くのリソースを投入しなければならないだけであるという解釈もあり得る（北村二〇一三：一七一―一七六）。

そこで本稿では以下のような方法を採用する。第一に、調整に関する方法を述べる。築山（二〇一五）によれば、二元代表制において連立与党を形成する政党（会派）は、政党間で利益等の調整を行っている。そして多くの実証研究において首長選挙においてその首長を支持・推薦・公認した（しなかった）政党が首長与党（反対勢力）としてみなされている（曽我・待鳥二〇〇七、砂原二〇一一、築山二〇一五）。本稿の分析においても市長選挙において市長を支持・推薦・公認した政党を市長与党と考え、与党間で様々な調整がなされているものと想定する。

しかしながら、それだけでは調整の実態をとらえきれないため、その他の資料を用いて、調整の実態を出来る限り明らかにする。とりわけ、選挙において政党や市長がどのような戦略を取っているのかを明らかにすることは調整のあり方の観察可能な含意として有効である。それぞれのアクターがそれぞれに対して敵対的ないしは競争的な態度で選挙に臨んでいる限りは、アクター間に有効な調整がなされているとは考えにくい。しかし融和的ないしは協調的な姿勢を表明している際は、それに比較すれば調整が行われうるものと考えてよいだろう。

第二に、バイアスのあり方を同定する方法について述べる。大阪市で影響力を有していたといわれる「三大権力」（朝日新聞大阪社会部二〇一五：一八〇）の三つについてそれぞれどのような（金銭的なものに限らなくとも）利益を提供してきたのかを明らかにすることは、調整のあり方を考えるうえでも重要だと考えられる。

しかしながら本稿ではその方法は採用しない。三つの勢力のそれぞれにおいて利益分配のあり方を明らかにすることが、不可能でないにせよ非常に困難だからである。本稿は、市労連のみを対象に分析を行う。というのも、市労連傘下の労働組合の多くは団体史等を発行しており、その活動や、市政との関係についての情報が豊富であり、また二〇〇四年に発覚した職員厚遇問題の重大さを考慮しても、市労連と大阪市政との関係は中でも重要なものであるからである。以上の理由から市労連を対象にするが、その他の二つに関しても程度の差こそあれ、同様のメカニズムが働くと想定できるので、十分な含意が得られるものと考える。とはいえ、市労連に対象を絞ったうえでも、利益分配がいつ始まったのかを明らかにすることは難しい。したがって、本稿では資料から市労連と市の関係を分析し、どれほど協調的な関係が築かれているのかという点を明らかにしたい。

第一節　市長―政党間関係の変化

（1）中馬馨市政期のアクター間関係

戦後直後の一時期を除き、大阪市においては保守系の中井光次が市長を務めてきた。しかし、一九六三年四月の選挙を境に大阪市における政治的な勢力図は一変する。この選挙は、中馬馨と和爾俊二郎という二人の助役出身者を有力な候補とし、前者を社会党、共産党が、後者を自民党が推薦するという構図で争われた。中馬が六七八五六九票を獲得して五二四八九五票の支持を得た和爾を下し、大阪市は革新自治体となる。

自民党はその選挙で対立候補を立てたものの、就任後は中馬市政を支え、一九六七年、一九七一年の市長選では

中馬を推薦し、二選、三選を支持した。当初は「中馬が提案する助役選任など議案のすべてに対する徹底した嫌がらせ」がなされたが、一九六六年までに自民党市議団の大勢が中馬支持となったという（黒田：一三七―一四〇）。

自民党が中馬与党となり二期目、三期目の中馬を推薦した理由については、二つ考えられる。最大の理由は、大島市政期について後述するように、都市部において自民党そのものの基盤が揺らいでいく中で一九六三年の選挙で中馬に敗れて以降、中馬に勝利する見込みが減少していたことである。一九六七年市長選の一月前には、自民党が人材難により候補者を見つけることができていないことが報じられている。(5)

また、中馬の政策選好が自民党の理想点からかけ離れていなかったことも理由の一つである。中馬は大阪市役所での長年の経験から關一以来の大阪市都市官僚の伝統（芝村一九九八）に忠実であり、革新勢力の支持を受けながらも政党色を拒否してきた。たとえば、築港深江線（中央大通）の建設をめぐって市労連市政懇談会（後述）の席上、「独占資本を潤す工事」と批判された際には「最大多数の市民の幸福を考えて市政に取り組んでいる」としてその主張を退けた逸話などからも中馬の実務家としての人となりが理解できる（黒田二〇〇一：一四〇）。

では、このような自民党の接近を他のアクターはどのようにとらえていたのだろうか。まず、市長の中馬が市長野党である自民党に対して自らを支持するよう積極的に働きかけた、という形跡は認められない。あくまで、自民党の側が自主的に中馬を推薦し、中馬がそれを拒否しなかったというだけに過ぎない。自民党の側から、「中馬市政の方針のままで結構だ」という申し入れがあったという（黒田二〇〇一：一四四）。

しかし市長与党の側の反応は複雑である。市労連では、内外において中馬の「革新性」についての疑問の声が一部に上がっており、しかしながら中馬市長の「政治感覚、運動感覚の乏しさをどうわれわれが補っていくか」が重要だとして、「建設的批判の態度を維持しつつ、積極的に革新性を引き出していく努力」を確認し、依然として市

長を支え続けることを決める（大阪市労連史四〇年の歩み編纂委員会編纂一九八九：一七七）。同様に市長与党であり続けた社会党においても同じような判断がなされたと推論できるだろう。自らに近い候補を擁立しても、自民党さえ支持する中馬に勝利する見込みは小さい。そこで与党を「離脱」するのではなく、与党として「発言」を行うことで中馬市政に向き合うことを決めたのだろう（Hirschman 1970）。

なお、市労連や社会党とは対照的に共産党は「中馬候補は革新勢力を裏切った」として与党を離脱し、一九六七年市長選挙において桑原英武を推薦している（黒田二〇〇一：一四七）。これは自民党の与党化や中馬の中道路線を許容できないほど共産党の政策選好が強く、中馬とはかけ離れていたからであろう。

（2）大島靖市政期のアクター間関係

無事三選を果たした中馬に不幸が訪れる。就任直後より健康状態が悪化し、一九七一年一一月八日に死去したのである（新修大阪市史編纂委員会編一九九五：五八七）。後任を助役の大島靖が務めるが、本項では大島市政期におけるアクター間関係について論じる。

中馬の死後、大島は立候補を模索し、市労連に市長選についての意向・態度を尋ねるが、市労連は「組合が推薦決定する基本は運動方針であり、市労連の方針は、総評・社会党を軸とする反自民戦線の結集であるから、これに対応する態度表明が先決である」と回答する（大阪市労連史四〇年の歩み編纂委員会編纂一九八九：一七八）。

最終的に、社会党、民社党、公明党が、三党共同で「反自民」「革新」として大島を推薦することになり（新修大阪市史編纂委員会編一九九五：五八七）、市労連も独自に大島との間に五項目からなる「確認書」を交わして推薦を決定する。「確認書」の中でひときわ目を引くのが「定例的な労使協議の慣行を受け継ぎ、労働条件の改善と公正な人事による円滑な行政運営をはかる」という文言である（大阪市労連史四〇年の歩み編纂委員会編纂一九八

九：一七八）。中馬市政以来労使が接近している状態（後述）の継承を条件に、大島の推薦を決定したのである。

自民党は対立候補を擁立することさえできなかった。同年一二月一九日、共産党ら推薦の橋本敦との実質的な一騎打ちに勝利した大島は、第一四代大阪市長に就任した（新修大阪市史編纂委員会編一九九五：五八七）。市労連はこの選挙を「政権政党である自民党を大阪という大都市で候補者すら立てることができない状況に追い込んだ」と振り返る（大阪市労連史四〇年の歩み編纂委員会編纂一九八九：一七八）。

しかしながら一九七五年四月の統一地方選挙の結果を受け、事態は変化する。表三は、大阪市会議員選挙における党派別当選人数の推移である。一九七五年四月の市議会議員選挙において、それまで合わせて五一議席の過半数で大島の一期目を支えた社会党、公明党、民社党の与党三党は過半数を失ってしまう。三党が獲得した議席数は、それぞれ、九、二五、一〇と、公明党を除けば低調な結果に終わり、計四四議席は、過半数に四議席届かなかった（新修大阪市史編纂委員会編一九九五：五八四）。安定した過半数を手に入れるためには自民党と協力しなければならない。大島の戦略は変化する。

同年一一月に選挙を控える大島は、一〇月九日各派代表者会議の席上、選挙への出馬を表明し、基本政策（①市民とともに真の地方自治を確立する、②大阪に青空と緑を取り戻す、③福祉、健康、文化を充実させる、④世界各国との友好親善を深める）を発表する

表三　大阪市会議員選挙の党派別当選人数

	自民	社会	公明	民社	共産	諸・無	計
1959年	42	26			3	7	78
1963年	40	12	8	18	5	2	85
1967年	32	15	21	17	7	2	94
1971年	27	19	18	14	13	3	94
1975年	31	9	25	10	15	4	94
1979年	34	12	20	8	18	2	94
1983年	37	11	21	11	11	1	92
1987年	28	14	22	9	15	2	90
1991年	34	12	20	6	14	4	90

（出典）『新修大阪市史』第九巻、p.584より筆者作成。

（大阪社会労働運動史編集委員会一九九六：三七五）。今回の選挙では社公民三党からの共同推薦ではなく、四年間の「大島市政」を土台にした、政党、市民団体などに幅広い支持を呼び掛ける方式を採用したとされた。[6] その上で「幅広い支持を求めて『市民党』を宣言」する。[7]「革新市政というのは、国政レベルの保守とか革新の問題ではなく、都市問題などに勇敢に取り組むこと、つまり現状を変革しようという勇気が革新だと考えている」というのが大島の政治理念であったという。[8]

この選挙戦略に前回選挙に掲げた「反自民」のスローガンを見出すことはできない（新修大阪市史編纂委員会編一九九五：六八四）。新聞報道においても、第一党で三三議席を有する自民党を与党入りさせるために、前回選挙で掲げた「反自民、反独占」を今回は「反中央集権財政」と言い換えたと指摘されている。[9]

では、大島の「市民党」宣言を受けた自民党はどのように対応したのだろうか。自民党は大島の推薦を決定し、共産党を除くオール与党体制が成立することになる。自民党は一九六三年の選挙で敗れてからも与党として中馬市政を支えてきた。その最大の理由が自民党にもはや単独で市長選挙に勝利する見込みがなかったことであることは指摘した。この点について、オール与党体制が成立する一九七五年市長選挙について改めてみておきたい。

表**四**は大阪市内選挙区の衆議院議員総選挙における主要党派の党派別得票数（率）の推移である。国政選挙でも、自民党の得票率は高くて三〇％ほどにとどまっていることがわかる。この表のデータ以前でもこの傾向は変わらず、たとえば一九六九年一二月二七日に実施された衆議院議員総選挙は、無所属の当選後入党も含めれば三〇〇議席を獲得して自民党が圧勝した選挙であったが（石川・山口二〇一〇：一一二―一一三）、大阪市では各党の議席数はそれほど変化せず（一議席が社会党から民社党に変わる）、得票率では社会党とともに自民党もむしろ後退しているのである（二一・三％から二〇・四％）（新修大阪市史編纂委員会一九九五：五八八）。

表四　大阪市内衆議院議員選挙主要政党党派別得票数及び得票率の推移

選挙期日	自民党	社会党	公明党	民社党	共産党	合　計	投票率
1972年12月10日	293310 25.0	181495 15.5	247430 21.1	155025 13.2	262358 22.4	1173565	57.5
1976年12月５日	302614 25.8	160399 13.7	265017 22.6	117463 10.0	231584 19.7	1172657	61.0
1979年10月７日	253769 23.3	125840 11.6	271233 24.9	106507 9.8	260952 24.0	1087794	58.4
1980年６月22日	370829 30.8	128265 10.7	256233 21.3	116163 9.7	252843 21.0	1202465	64.8
1983年12月18日	284412 27.2	65372 6.3	272290 26.1	120981 11.6	228503 21.9	1045199	56.0
1986年７月６日	311501 26.1	70952 5.9	283242 23.7	104627 8.8	259248 21.7	1195455	64.1
1990年２月18日	323013 26.7	121979 10.1	253651 21.0	60543 5.0	213055 17.6	1209460	62.0

（出典）『新修大阪市史』第九巻、p.683、大阪市 HP、大阪市選挙管理委員会『結果しらべ』より筆者作成。

一九七五年四月一三日の大阪府知事選挙も同様である。この選挙は革新勢力が分裂した選挙であった（新修大阪市史編纂委員会一九九五：六八四）。単純な結果のみからは、現職黒田了一（府内一四九四〇四〇票、市内五三三六四九票）が共産党単独の支持を受けて勝利する中、自民党の支持を受ける湯川宏（同一〇四三七〇二票、三六一二七〇票）が、社会党、民社党、公明党からの支持を受ける竹内正巳（同九四七六六四票、三三六六五二票）よりも票数で大阪府市双方において上回った。[10] しかしこの結果は市会自民党にとって喜ばしいものではない。というのも、社公民の支持を受けた候補と自民党からの支持を受けた候補が非現職として争った結果、わずかな差で自民党候補が上回ったに過ぎず、大阪市において社会党、民社党、公明党からの支持をすでに受けている大島への挑戦は、「現職の優位」を考慮すれば非常に難しいことが想像できるからである。なお、投票率は府内六〇・二七％、市内六五・一四％であった。

このように政治的基盤が不安定な自民党は一九六三年選挙以降自前候補を用意することさえできないでいた。その

中で自民党も、大島の政策と政治姿勢を検討した結果、政策の中に使われた『革新』の字句など細かい点に抵抗を残しながらも、①都市政策などにみられた前回選挙の時のような自民党との対決政策がなくなっている、②四年間の姿勢に同党として評価できるものもある、③大阪府政の混乱に照らして、安定した市政運営をはかるのも公党の責任である、などの理由から大島を支持する意見が大半を占めるようになり、[11]最終的には大島を推薦することを決定する。[12]有力な対立候補不在の選挙は大島の大勝に終わった（新修大阪市史編纂委員会編一九九五：六八四）。すべてのアクターが支配的な影響力を失ったときに、オール与党体制が成立したのである。

第三節　労使関係の変化

ここまで確認してきた政治的変化の中で、大阪市の労使関係はどのように変化したのだろうか。

（1）中馬馨市政期の労使関係

市労連は、中馬馨を一九六三年の市長選に当選させるため数多くの組織的な活動を実施しているが、まず特筆すべきは「大阪市政調査会」の設立である。

市労連は「自治体改革」のための「闘い」に必要な「地方自治問題全般にわたる専門的な研究活動機関」として「大阪市政調査会」を一九六二年に設立し、メンバーに既に次回選挙で推薦することを決定していた中馬を迎える（大阪市労連史四〇年の歩み編纂委員会編纂一九八九：一〇三―一〇五）。委員長の木下正治は、「選挙目的が第一でない」としながらも、やはり「市政革新を標榜するわれわれの立場から、革新首長をかちとる戦いを進めるのは、むしろ当然」と主張している（木下ほか一九七八：一六）。

また、中馬の当選に際し市労連は総評大阪地評の「一人・五票獲得運動」のもとに選挙運動を展開する（大阪社会労働運動史編纂委員会編一九九一：一〇六九）。とりわけ居住地域を単位として形成される地方組織「居住者

会」が、「ポスターの貼付」、「街頭宣伝活動」、「演説会と懇談会」の設営、「推せんハガキの活用」、「重点地区対策」において大きな役割を果たした（東住吉区をよくする会・市労連東住吉区居住者会一九六三：五四―五七）。

当選後、中馬と市労連は接近する。まず、市長と市労連の会合として市政懇談会が設置され、意思疎通の強化が図られた。中馬就任直後の一九六三年九月一六日に第一回が開催され、一九六三年度は頻繁に開催される。後に制度化される市労連の「対市予算要求」の原型であり（大阪市労連史四〇年の歩み編纂委員会編纂一九八九：一〇六）、一九六七年度予算以降中馬が三期目途中で死去するまで、毎年（多い年は複数回）予算要求が市政懇談会においてなされた（大阪市労連史四〇年の歩み編纂委員会編纂一九八九：三三五―四〇三）。

影響力も拡大する。一九六三年の「第四次賃金闘争」、一九六四～一九六五年の「第五次賃金闘争」において顕著であるが、ここでは特に後者を取り上げる。まず、一九六四年一一月に自治省が大阪市の行財政調査を実施し、大阪市の給与が「その歴史的沿革、大都市における職員の需給関係等の特殊事情があるにせよ、国家公務員のそれに比してかなり高水準にある」ことを指摘し是正を求めた（自治省一九六五：七六）。大阪市も財政的に困難な状況にあったこともあり、一九六四年度は「前例なき」追加更正予算なし、一九六五年度については人件費一割削減、各種補助費二割削減、各種料金、手数料の値上げなどでそれに応じようとする。

この予算案に市労連は反対した。市労連は一九六五年三月一五日の三割動員による要求貫徹大会などの実力行使に訴え自治省と大阪市を批判する（大阪市労連史四〇年の歩み編纂委員会編纂一九八九：一一五）。加えて市労連は三月一八日に第八回臨時大会を開催し、財政危機の原因を「政府の高度成長政策の失敗と地方自治軽視の結果」とし、「このような厳しい客観情勢の中にあっても、われわれの生活を支える賃金問題は、基本的には自治体の財政事情によっては左右されてはならない」などの主張を含む「非常事態宣言」を発表する。市労連の強硬な姿勢を

受けた大阪市は、市労連の要求する人事院勧告の九月実施（但し支給は六六年度以降）を回答した（大阪市労連史四〇年の歩み編纂委員会編纂一九八九：一一五―一一六）。

この「第五次賃金闘争」を市労連は「かくて市労連は、革新であるとはいえ使用者たる市長に毅然たる態度で対峙し、熾烈極まる国のしめつけをはね返し、「非常事態宣言」の目的を達成したのであった。〔中略〕革新市長を生み出す力を持つほどに成長した市労連は、組合員の生活を守る闘いにおいても大きく成長していたことを改めて示したのであった」と振り返っている（大阪市労連史四〇年の歩み編纂委員会編纂一九八九：一一六）。

また市労連は、市政課題でも影響力を発揮する（大阪市労連史四〇年の歩み編纂委員会編纂一九八九：一八四）。「第一期清掃事業改善闘争」と「看護婦夜勤制限闘争」である。この運動は「自らの労働条件闘争を自治体改革との関連性をもたせることが、自らの労働条件の確保・充実の実現と同時に自治体闘争の発展につながっていくとの認識」（大阪市労連史四〇年の歩み編纂委員会編纂一九八九：一九二）のもとに行われた点が重要である。すなわち看護サービスの改善などと結びつけることによって、労働条件の改善を推し進めていくことを目指したのである。

（2）大島靖市政一期目の労使関係

市労連の影響力は、大島市長のもとで傘下の単組を媒介として幅広い政策分野に広がっていく。具体的には、個々の生活・制度闘争、すなわち「住民の健康と福祉を守るたたかい（健・福闘争）」、「市民の足確保のための闘争」、「市民の水確保のための闘争」、「第二期清掃事業改善闘争」である。ここでは代表例として、市職・市従によって推進された「第二期清掃事業改善闘争」を取り上げる。

まず市従において、一九七三年七月の第三五回定期大会に特別決議が提案され、清掃事業改善闘争が方針として確認された。一〇月二三日には「清掃事業の現状と闘いの方向」が確認され、「闘争宣言」が採択される（大阪市

従業員労働組合五〇周年記念事業実行委員会編一九九五：二一五―二一八）。当面の課題としては市当局の政策転換、清掃賃金・週休二日制の実現などの六項目が挙げられた（市職従清掃支部協議会一九七三：七五）。

一一月には市従、市職がそれぞれ市に要求書を提出した。市は回答を提示したが、市従本部と環境事業局支部は却下する。一二月一一日には二時間ストを開始し、一四日に半日ストを行う用意をした上で、「前進ある回答がない限り、行動は回避しない」と、もう一度具体的な回答を迫った。一四日早朝の交渉で市が大きく譲歩したため基本線での合意を迎えた（大阪市従業員労働組合五〇周年記念事業実行委員会編一九九五：二一八―二二〇）。

しかし従業員の待遇改善についての回答が得られず、交渉が難航した。そこで職従清掃支部協議会は一九七四年三月三〇日にストライキ宣言を採択する。前年一二月一四日に市が「清掃労働者の賃金改善をおそくとも四月から実施することを約束した」にもかかわらず、「賃金改善の具体的回答をしていない」ため、「再び四月五日、半日ストを闘う」というのである（大阪市従業員労働組合五〇周年記念事業実行委員会編一九九五：二二〇―二二一）。

「宣言」を受けた市がスト直前の早朝になって「①現業員に給与の調整額として各等給に応じて月額一万四四〇〇円～一万七四〇〇円の支給、②現業員、職員に月額・日額の特勤手当の支給をする」と回答したため、協議会もストの中止を決定した（大阪市従業員労働組合五〇周年記念事業実行委員会編一九九五：二二一）。

「第二期清掃事業改善闘争」を含めこの時期に行われた政策闘争は、中馬市政期の政策闘争と同じように、「労働者固有の課題と国民的課題との結合」が共通して掲げられていた。これは「市政改革」と関連する争点として労働条件の改善を訴えるという戦略性に満ちた運動だったといえる。市労連も「生活要求を大幅賃上げのために『利用』する傾向も一部に存在した」ことを認めている（大阪市労連史四〇年の歩み編纂委員会編纂一九八九：一八四）。「第二期清掃事業改善闘争」において労働条件以外では概ね合意ができていたにもかかわらず、待遇改善を市

職・市従が訴え続けたことに非常に象徴的に表れているであろう。

ここまで見たように、市労連は革新市政誕生を契機に中馬市政期と大島市政一期目においてその影響力を広げていくが、しかしながら市と市労連は時に衝突した。二〇〇四年以降に発覚する密接な労使関係は、この時には形成されていないと解釈できる。この労使関係が制度化された安定的なものへと変化するのは大島市政二期目である。

（3）大島靖市政二期目以降の労使関係

一九七八年一月一一日、市労連委員長から大島に「昭和五三年度予算に関する要求について」という文書が提出される。それまでの予算要求が口頭要求や覚書き程度だったのに対して、初めてフォーマルな形式の文書で予算要求がなされたという点で、画期的であった（大阪市労連史四〇年の歩み編纂委員会編纂一九八九：二四四）。

五三年度（一九七八年度）予算に対する要求は、「前文」と、①地方税財政制度の改善について、②環境行政について、③健康と福祉対策について、④市民生活防衛と中小企業対策について、⑤教育について、⑥同和対策について、⑦庁内体制について、⑧労働条件についての八項目から構成されている。[13] それぞれに市労連傘下単組ごとの要求がまとめられているといえる。市労連は、この一九七八年度予算要求を「市労連の生活・制度闘争の中間総括であるとともに、その後への展望を示す総括文書であるともいえる」と評価している（大阪市労連史四〇年の歩み編纂委員会編纂一九八九：二四四）。

この対市予算要求は毎年実施されるようになり、一九七九年度予算から一九八四年度予算まで（すべて大島市政期）に行われたものは、大阪市政調査会発行の『市政研究』に公表された。

表**五**は、市労連の各年度対市予算要求における小項目の数の推移である。対市予算要求が年を経るにつれて、多くの内容を伴うようになっていることがわかる。政策分野については「財政」をはじめ、「防災」や「住宅」、「中

小企業政策」など広範に及ぶが、一九七八年度予算要求と同じように、すべての年度で「廃棄物行政」、「水道行政」、「交通行政」、「福祉・医療行政」、「労働条件」が含まれており、運動の成果を確認することができる。

また、大島市政期において市労連の影響力を制度化する試みとしては、一九八六年一〇月一七日に設置された「大阪市行政懇談会」の設置が挙げられる。この懇談会は、市側（助役三、市長室長、市長室理事、総務局長、職員長、財政局長、総合計画局長、交通局長、水道局長、市大事務局長、教育長、総務局行政部長）の一四名、市労連側（委員長・副委員長〈各単組委員長〉七、書記長、書記次長、市労連常任委員〈各単組書記長〉七）の一六名の計三〇名（一九八六年当時）をもって構成された。「大阪市行政懇談会設置要綱」によれば、「市政の発展をめざすため、幅広く行政全般にわたる諸問題について、労使双方が忌憚のない意見交換のできる場」（第一条）を保障し、「協議した結果、合意に達した問題については、労使双方とも最大限尊重するものとする」（第四条）となっているものの、「従来の市労連と市及び各単位組合との労使交渉に優先するものではなく、労使交渉を拘束しない」（第四条）ともされている（大阪市労連史四〇年の歩み編纂委員会編纂一九八九：二七五―二七六）。

表五　市労連各年度対市予算要求の小項目数

要求年度	1979	1980	1981	1982	1983	1984
小項目数	33	38	44	58	58	64

（出典）『市政研究』各号より筆者作成。

第四章　結語

本稿は、大阪市と市労連の関係がいつあるいはどのような契機で構築されるようになったのかを明らかにするために、戦後大阪市政の特徴を政治的独占（Trounstine 2008）ととらえ、アクターの戦略性に着目して分析した。

大阪市における労働組合と市当局との密接な協調関係はいつ形成されたのだろうか。本稿の

答えは、中馬馨市政期や大島靖一期目において保革の党派的な対立の中で革新自治体が推進したというよりも、むしろ大島靖二期目におけるオール与党体制の構築と並行して労使協調関係の構築が進められた、である。中馬市政期において市労連はその影響力を拡大させたが、このときの労使関係は終始不安定なものだった。市政懇談会の予算要求も口頭による、覚書き程度に過ぎなかったものであり（大阪市労連史四〇年の歩み編纂委員会編纂一九八九：二四四）、市は市労連に対して強硬的な態度を示すこともあった。これは大島市政期一期目においても概ね共通していた。

しかし大島市政二期目以降、大阪市の労使関係は協調的なものへと変化する。一九七八年には、初めてフォーマルな文書によって予算要求がなされ、その成果も『市政研究』で公表されるようになった。また「大阪市行政懇談会」も設置され、市と市労連とは、意思伝達の場を制度化し、関係を深めていったのである。利益分配の証拠を明らかにしたわけではないが、この時期に大阪市の協調的な労使関係が構築されたものと考えてよい。

つまり政治的独占体制の中で、政治的な競争が失われたときに大阪市と市労連は関係を深化させたのである。トラウンスティンは、バイアスと調整の双方の次元が高い体制を政治的独占と定義したが、この二つは補完し合いながら、現職の政治的安定を生み出す（Trounstine 2008: 111）。市労連などの支持集団への利益分配と、幅広い勢力を包含したオール与党体制内での調整は、両者を補完しつつ、市長を頂点とする政治的連合を支えてきた。

では、労使の協調関係を可能にしたオール与党体制は何を契機にして形成されたのだろうか。これに対する答えは、支配的なアクターが存在しなくなったときに政治的アクターが協調したことによって形成された、である。一九六三年の選挙での敗北以降有力な自前候補を擁立できないほどに政治的な基盤がやせ細った自民党、一九七五年四月の議会選挙以降革新勢力だけの支持では議会での過半数を維持できなくなった大島市長、大島の「市民党」宣言を許容するほかない革新勢力、という自らを支配的なアクターと認識しなくなったそれぞれの政治的アクターが

協調的に歩み寄った結果、共産党を除く勢力によるオール与党体制が構築されたのである。

このような体制は、都市において複数の政治的アクターが「競争」ではなく、「協調」を行っている状態である。このようなアクター間の協調関係が解消される過程では労働組合などの組織化された利益以外のものが新しく動員・推進されるようになると考えられる。その過程については稿を改めて論じたい。

【謝辞】

本稿を査読し、有益なコメントを下さった三名の匿名の先生方に、心より御礼申し上げます。

参考文献

Dahl, D. (1961) *Who Governs?: Democracy and Power in an American City*. New Haven: Yale University Press.

DiSalvo, D. (2015) *Government against Itself: Public Union Power and Its Consequences*. New York: Oxford University Press.

Hicken, A. and Stoll, H. (2008) "Electoral Rules and the Size of the Prize: How Political Institutions Shape Presidential Party Systems." *Journal of Politics*. 70: 1–19.

——(2013) "Are All Presidents Created Equal?: Presidential Powers and the Shadow of Presidential Elections." *Comparative Political Studies*. 46: 291–319.

Hirschman, A. O. (1970) *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Massachusetts: Harvard University Press.

Hunter, F. (1953) *Community Power Structure: A Study of Decision Makers*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.

Moe T. (2005) "Political Control and the Power of the Agent." *The Journal of Law, Economics, & Organization*. 22 (1): 1–29.

——(2011) *Special Interest: Teachers Unions and America" s Public Schools*. Washington, D. C.: Brooking Institution Press.

Peterson, P. E. (1981) *City Limits*. London: Chicago University Press.

Power, T. (2010) "Optimism, Pessimism, and Coalitional Presidentialism: Debating the Institutional Design of Brazilian De-

mocracy." *Bulletin of Latin American Research*. 29 (1): 18–33.
Samuels, J. D. and Shugart, M. S. (2010) *Presidents, Parties, and Prime Ministers: How the Separation of Powers Affects Party Organization and Behavior*. New York: Cambridge University Press.
Stone, C. E. (1989) *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988*. University Press of Kansas.
Strom, K. (1990) *Minority Government and Majority Rule*. New York: Cambridge University Press.
Trounstine, J. (2008) *Political Monopolies in American Cities: The Rise and Fall of Bosses and Reformers*. London: Chicago University Press.
朝日新聞大阪社会部（二〇一五）『ルポ橋下徹』朝日新聞出版。
阿部昌樹（二〇〇五）「大阪市における都市自治の現状と課題―「都市経営」から「都市政治」へ」『市政研究』第一四九号、三〇―四九頁。
石川真澄・山口二郎（二〇一〇）『戦後政治史　第三版』岩波書店。
一ノ宮美成＋グループ・K21（二〇〇六）『大阪・役人天国の果てなき闇』講談社。
大阪市従業員労働組合五〇周年記念事業実行委員会編（一九九五）『大阪市従五〇年史』大阪市従業員労働組合。
大阪市政調査会（一九七〇）「資料・大阪市労連における自治体闘争の経過と取り組みの内容について」『市政研究』第二〇号、七〇―七九頁。
大阪市労連史四〇年の歩み編纂委員会編纂（一九八九）『大阪市労連史―四〇年の歩み』大阪市労働組合連合会。
大矢野修（二〇〇五）「革新自治体が超えきれなかったもの―自治体職員組合との『癒着』問題をめぐって」『都市問題』第九六巻第九号、一九―二六頁。
河村和徳（二〇〇八）『現代日本の地方選挙と住民意識』慶應義塾大学出版会。
北村亘（二〇一三）『政令指定都市―百万都市から都構想へ』中央公論新社。
木田勇輔（二〇一四）『現代都市政治におけるレジームの流動化―名古屋市政の政治社会学的研究』名古屋大学大学院環境学研究科博士論文。
木下正治ほか（一九七八）「座談会　歴史を踏えて新しい発展を」『市政研究』第三九号、一一―二〇。

黒田隆幸（二〇〇一）『月の石―都市復権にかけた中馬馨命の軌跡〔下巻〕』同友館。
市職従清掃支部協議会（一九七三）「清掃事業の現状と闘いの方向」『市政研究』第二五号、六四―七五頁。
自治省（一九六五）「大阪府・市の行財政の調査結果について（全文）」『市政研究』第九号、七三―七九頁。
芝村篤樹（一九九一）「都市における専門官僚制の形成―現代市政構造の原点をもとめて」『市政研究』第九三号、八―一五頁。
――（一九九八）「都市における専門官僚制の形成」同『日本近代都市の成立―一九二〇・三〇年代の大阪』松籟社、二〇四―二一三頁。
新修大阪市史編纂委員会編（一九九五）『新修大阪市史〈第九巻〉』大阪市。
砂原庸介（二〇一一）『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』有斐閣。
――（二〇一二）『大阪―大都市は国家を超えるか』中央公論新社。
關淳一・新藤宗幸（二〇〇七）「インタビュー　職員厚遇問題に揺れた大阪市―改革はどこまですすんだか」『都市問題』第九八巻第四号、二七―三八頁。
曽我謙悟・待鳥聡史（二〇〇七）『日本の地方政治―二元代表制政府の政策選択』名古屋大学出版会。
第三者調査チーム（二〇一二）『大阪市政における違法行為等に関する調査報告』
築山宏樹（二〇一五）『日本の地方政府の立法過程』慶應義塾大学法学研究科博士論文。
中澤秀雄（二〇〇五）『住民投票運動とローカルレジーム―新潟県巻町と根元的民主主義の細道、一九九四―二〇〇四』ハーベスト社。
中村圭介・前浦穂高（二〇〇四）『行政サービスの決定と自治体労使関係』明石書店。
名取良太（二〇〇九）「『相乗り』の発生メカニズム」『情報研究』第三一号、六七―八六頁。
西尾正也（一九九八）『私の大阪市史』イグザミナ。
東住吉区をよくする会・市労連東住吉区居住者会（一九六三）「住民組織と自治体闘争―統一地方選挙の一経験」『市政研究』第四号、四二―五八頁。
松並潤（二〇〇六）「安定成長期の大都市」㈶東京市政調査会編『大都市のあゆみ』政令都市市長会、七九―一〇九頁。
箕輪允智（二〇〇九）「非開発志向の自治（上・下）―加茂市政構造分析から見た『開発』と『分配』」『自治総研』第三七二

号、六三―一〇三頁、第三七四号、三八―八三頁。

――（二〇一五）「自治体政策志向分析の方法」『流経法學』第一四巻第二号、五九―一二二頁。

吉冨有治（二〇〇五）『大阪破産 Osaka Bankruptrs』光文社。

寄本勝美（一九八六）「四極構造による政治化―革新自治体のディレムマ」大森彌・佐藤誠三郎編『日本の地方政府』東京大学出版会、一八一―二〇七頁。

（1）『日本経済新聞』二〇一一年一二月二九日付朝刊。

（2）『日本経済新聞』二〇一二年四月三日付朝刊。

（3）河村（二〇〇八）によれば、分割政府状態における革新系首長と保守勢力の妥協、そして革新系勢力の与党残留志向が、保革の「相乗り」をもたらした一つのメカニズムである。

（4）サミュエルズとシュガートによれば、政党にとって大統領選挙に参加しないという選択をすることは難しいため、大統領選挙に自党の候補者を選定して勝利することが目指される傾向が強く、そのため彼らのいう大統領制化（presidentialization）が生じるとされる（Samuels and Shugart 2010: 49-51）。本稿では大統領（首長）選挙における政党の戦略をより網羅的に把握するために、選挙への「不参加」を含めた三つの戦略に分類して整理した。

（5）『朝日新聞』一九六七年三月六日付朝刊。

（6）『朝日新聞』一九七五年一〇月九日付夕刊。

（7）『朝日新聞』一九七五年一二月一日付夕刊。

（8）『朝日新聞』一九七五年一二月二日付朝刊。

（9）『読売新聞』一九七五年一〇月三一日付朝刊。

（10）選挙結果は大阪市ホームページより。投票率も同様である。

（11）『朝日新聞』一九七五年一〇月一〇日付朝刊。

（12）『読売新聞』一九七五年一〇月一四日付夕刊。

（13）環境行政は、防災対策、水質・水資源対策、廃棄物対策、住宅対策、交通事業の小項目から構成されている。