



孤立深める維新

# 行き詰まる「大阪都」構想と 橋下市政改革

澤井 勝  
奈良女子大学名誉教授  
本会会長

二〇一四年七月三日、定数二〇人の大阪府・大阪市特別区設置協議会（以下、法定協議会）は「大阪都」構想に反対する自民党や民主党ばかりではなく、一月までは都構想の議論に参加してきた公明党の議員も維新の議員に差し替えて、維新の議員と知事・市長のみ一人で一四回目の会議を開催した。これは大阪府会で多数派の野党が、議会運営協議会で委員差し替え後の法定協議会に維新の議員もふくめて委員をださないことを決めたためである。会議にオブザーバーとして維新の市会議員三人が同席したという。一月以来、三月二四日の出直し市長選挙をはさんで六カ月ぶりの「開催」だった。

この三月の橋下市長が仕掛けたみずからの信任をかけた出直し市長選挙も、選挙によって信任を得ようという思惑はむしろ裏目にて、二三・五九%という最低の投票率に終わった。多くの市民は、意図的にこの選挙をボイコットすることで橋下流の政治に反対する強い意思表示を行ったといえる。

この委員差し替えの手続き自体が法定協議会の規約が予想しているものではない。規約では、委員は府知事・大阪市長のほか、(3)大阪府の議会の議長及び大阪府の議会が推薦した大阪府の議会の議員九人、(4)大阪市の議会の議長及び大阪市の議会が推薦した大阪市の議会の議員九人、とで構成されると定めている。この規約では、知事および市長以外の委員は、それぞれの議会の議長および議会の推薦をうけた者が委員となることができる。ところが、七月三日以降に開かれている法定協議会の委員は、ともに議会の推薦がない。その点からも規約上の法定協議会になっていないのである。つまりその成立要件を欠く、不正常的な「協議会」である。この「協議会」でまとめられる「協定書案」もその「正統性」を欠いている。

この間に、二〇一三年秋には、泉北高速鉄道のアメリカ資本への売却問題から維新府議会議員四人が造反、これを維新は除名処分とした。この四人は別会派をつくっている。この結果、維新は府議会での過半数を失った。それに先立つ九月の堺市長選では竹山修身市長への対抗馬が大差で敗れている（二〇万票対一四万票）が、この選挙が維新退潮のターニングポイントだったといえる。ついで一月には岸和田市長選でも維新系候補が信貴芳則氏に敗れている。さらに二〇一四年三月にも維新府議会議員が一人離党。加えて、今回の法定協議会の委員差し替えに反対した維新府議会議員三人が会派を離脱している。

## 「協定書」の議会での承認議決は不可能

これらの結果、議会の現状を確認しておく、まず府議会だが、定数は欠員を除くと一〇五で過半数は五三となる。維新は、現在みんなの党一人と合わせて五一で、過半数にならない。また今回の三人の離脱を除くと四八となる。自民党が一五、公明党が二一、民主党・無所属ネット八、共産党四、無所属の会（維新離脱）四、そのほか無所属二となっている。

市会の現状は、維新の会は三一、公明党が一九、自民党が一八、民主系のOSAKAみらいが九、共産党八、無所属が一。定数は八六で過半数は四四である。ここでも維新の会は過半数に遠くおよばない。

この議会での「特別区設置協定書案」の承認手続きでは、法定協議会での「特別区設置協定書案」の策定のうち、大阪府議会と大阪市の議決を経て国に提出することとなる。

なお、協定書に記載される内容はずいぶんようになっていく。

- (1) 特別区設置の日
- (2) 特別区の名称及び区域
- (3) 特別区の設置に伴う財産処分に関する事項



- (4)特別区の議会の議員の定数
  - (5)特別区と大阪府の事務の分担に関する事項
  - (6)特別区と大阪府の税源の配分及び財政の調整に関する事項
  - (7)大阪市及び大阪府の職員の移管に関する事項
  - (8)前各号に掲げるもののほか、特別区の設置に関し必要な事項
- 維新の会は、委員差し替え後の正統性を欠いた「協議会」で、これら事項についての協定書案を強行的にまとめることになる。この協定書案は、以上の経過からもきわめて不完全で実行性に乏しく、行政と市民生活に大混乱を招くものにならないことが強く懸念されている。とくに、(2)特別区の名称及び区域や、(5)特別区と大阪府の事務の分担、(6)税源の配分と財政の調整について、具体的に慎重な議論が必要であるのに、ほとんど審議なしでの協定書案作成となるため、あとになってから大きな欠陥に気がつくといった仕上げになることが懸念されている。
- そしてこのように強行的にまとめた「協定書案」を府議会や市会の多数派である野党側が承認するはずがない。こうなると維新側としてはつぎに打つ手はない。
- 可能性としてあるのは、二〇一五年四月に予定される統一地方選で府議会と市会で再度過半数を確保することである。そのために考えられるのは、市長を再度辞職し知事も辞職して、市長選と知事選そして議員選、さらには住民投票まで一括して強行するというものである。もともと住民投票については手続的には実現性はきわめて薄い。
- しかし再々度の市長選あるいはトリプル選については、すでにチェックが入っている。この三月の出直し市長選について、七月一日、市民団体「税金オンブズマン」の税理士三人が、市が支出した選挙費用約五億二六〇〇万円について、橋下市長に全額返済を求め住民訴訟を大阪地裁に対して起こした。また市民グループ「見張り番」のメンバーも同様の訴訟を同じ日に大阪地裁に起こしている。

#### 協定書の専決処分は違法で無効

そこで朝日新聞などが伝えるのは、議会側が議決で「協定書案」を否決したときに首長権限で「専決処分」を行い、「協定書案」を確定するという手段である。そのうえで、この「協定書案」を国との協議を経て住民投票に付するという見立てである。

しかし結論からいえば、このような「専決処分」は、専決処分としての要件を満たさない違法な処分が無効である。

専決処分とは、地方自治法一七九条によるものと一八〇条に基づくものがあるが、ここでは一七九条による専決処分が対象となると考えられる。同法一七九条はつぎの場合に、知事や市町村長が、議会が議決すべき事項について、議会の議決を経ずに直接に専決処分を行い、行政を執行することを認めている。この場合には、その後議会上に報告し承認を得ることが原則である。

- (1)地方公共団体の議会が成立しないとき。
- (2)議長または議員が親族の従事する業務に直接の利害関係あるなどの除斥事項に該当して会議が開けないとき。

(3)普通地方公共団体の長が議会の議決すべき事件について、特に緊急を要するための議会を招集する時間的余裕がないことが明らかと認められるとき。

(4)議会において議決すべき事件を議決しないとき。

この規定についてはおもに(3)などが活用されている。たとえば二〇〇〇年に発生した三宅島の噴火時には、住民全員の避難によって村議会の招集が困難になり、三宅村村長が避難対策の補正予算二〇件を専決処分している。二〇一一年九月三日、奈良県十津川村などを台風一二号が襲った豪雨災害では、奈良県知事と十津川村村長などが災害対策の補正予算を専決処分し、その後招集された議会上に報告し承認されている。



ところがこの専決処分については、議会の承認を得られない場合にもその効力は失われないとされている。この規定を悪用したのが鹿児島県阿久根市の竹原信一市長で、議会を招集しないまま専決処分を連発した事件である。二〇一〇年四月以降、市長や職員と議員の給与削減、議員・教育委員・選挙管理委員報酬の日当、補正予算の支出、副市長選任など一九件におよぶ。鹿児島県知事からの助言や是正勧告がされたが、それらは無視された。これに先立って総務省は地方公務員の給与改定は専決処分に馴染まないとする見解を二〇〇九年八月に次官通知でだしている。

このことによって、地方自治法では、議会の招集権が首長にしか存在しないこと、議会の招集要求に首長が応じる義務があるが罰則規定がないこと、知事などの助言や是正勧告などの行政指導に強制力がないことなどのため、首長の専決処分乱発に議会が対抗できないことが明らかになった。

このため、首長が議長等による臨時議会招集請求に応じず期限内に行わなかった場合には、議会の議長が臨時議会を招集できるとする地方自治法改正が二〇一二年八月二日に参議院本会議で成立している。

二〇一〇年九月に就任した片山善博総務大臣は、九月二二日の記者会見で、「専決処分というのは厳格に要件が決まっている。阿久根市の今回のケースはこの要件を満たしていない。そもそも市長は議会を招集していかないのだから違法であり、その違法な状態で行った専決処分も根っこから違法。副市長の選任もすべて無効」としている。

なお、もう一つあり得るのは「再議」である。再議とは首長の拒否権といわれるが、議会の議決に異議があるときは、首長はその議決について議会に対して再議決するよう求めることができる、と地方自治法一七六条一項に定めている。この条項も二〇一二年の地方自治法改正で改正され、それまでこの再議の対象が条例の制定改廃と予算に限定されていたものを、一般的な事項にまで拡大したものである。しかしその際、再議決の要件とし

て、出席議員の三分の二以上とされていたものを、条例と予算に限定している。

「第一七六条 普通地方公共団体の議会の議決について異議があるときは、当該普通地方公共団体の長は、この法律に特別の定めがあるものを除くほか、その議決の日(条例の制定若しくは改廃又は予算に関する議決については、その送付を受けた日)から十日以内に理由を示してこれを再議に付することができる。

二項 前項の規定による議会の議決が再議に付された議決と同じ議決であるときは、その議決は、確定する。

三項 前項の規定による議決のうち条例の制定若しくは改廃又は予算に関するものについては、出席議員の三分の二以上の者の同意がなければならぬ。」

したがって、「特別区設置協定書案」という議決事件は、条例の制定改廃や予算関連ではないため三分の二以上の特別多数決の対象とならず、過半数という単純多数決にしたがうと考えられる。

#### 新特別区への権限移譲は「事務処理特例条例」で

——法令改正に応じず突き放す各都府県

大阪府市大都市局は国の各都府県との間で、大阪府ないし大阪市の権限を中核市並みの特別区へ移譲する案について協議してきている。そのなかで総務省や厚生労働省・文部科学省・国土交通省などから疑問や質問があり、それに大阪府市大都市局が応答するという協議が続いてきた。それもこの七月には大詰めを迎えているようだ。その中心は、中核市並みの特別区への大阪府市の権限移譲を「法令改正」によって行うかどうかである。

この法令改正による権限移譲については国の各都府県は積極的ではなく、分権改革一括法によってつくられた「事務処理特例条例」による処理を示唆してきた。「事務処理特例条例」





とは都道府県ごとに定められているもので、各都道府県の条例で個別の法律ごとに権限を市町村に移譲するものである。

大都市局側はつぎのようである。

「大都市法（大都市地域における特別区の設置に関する法律）に基づき設置される特別区の具体的な制度設計については、特別区設置協議会における協議に委ねられ、そこで作成された協定書を最大限尊重することとされています。具体的には、協定書の事務分担等の内容を踏まえて、必要な法制上の措置その他の措置を講ずると定められています。」

この大都市法を受けて、大阪では、東京都区制度を前提としつつも、より特別区重視の分権型の基礎自治体を新たにつくりあげるとの考えで、「中核市並み」の権限を担う特別区をパッケージ案でお示ししたところでは、

これに対して、ご意見を頂いた事務処理特例条例については、広域自治体から基礎自治体への権限移譲を行う手段の一つとして広く活用されている仕組みではありますが、その制度の趣旨は、市町村の規模・能力に応じて、個別に事務を移譲することで、分権を進めるためのものと理解しています。

以上、大都市法と事務処理特例条例では、その趣旨・目的の違いがあり、パッケージ案で示している、規模・能力に差異のない同規模・同能力の特別区に対して一律に事務処理特例条例により移譲を進めるのではなく大都市法の趣旨・目的を踏まえ、その枠組みの中で、事務分担等の協議と併せて権限移譲のための法制上の措置等が検討されるのが望ましいと考えます。」（二〇一三年一月三〇日・法定協議会資料）

この法制度上の権限移譲措置が必要なのは、じつは地方交付税の算定にかかわる財政措置との関連であることが、同じ資料の以下の主張でもわかる。

「中核市並みの事務を遂行できる特別区に対して恒久的な事務分担等を定める場合

にあつては、大都市法に基づく法令改正による対応が基本と考えます。

・ 地方交付税上は、広域自治体の事務となるが、事務処理の実態にあつた算定がなされる必要がある

・ 事務処理特例交付金の交付により、現在、パッケージ案でお示している事務配分に応じた財政調整制度との整合性を図る必要がある

・ 個々の事務毎に事務処理特例交付金の支出に係る多くの事務が生じるが、効率的な事務の執行を図る必要がある」

表現が抽象的で不明確なところがあるが、おもな論点は、「中核市並みの特別区」が移譲された事務を処理する費用が十分確保でき、新広域団体としての大阪府との垂直的財政調整によってうまく機能するかどうかである。

一つは、法令改正によって移譲される場合は、地方交付税の算定において直接中核市並みの特別区の財政需要と算定されることになるので、財源保障としては明確になると考えられる。たとえば、児童相談所や保健所・都市計画事業など。ところが「事務処理特例条例」によると、当該事務の財源保障である基準財政需要額の算定は、まず大阪府の需要額として算定されることになる。実際に事務を処理する特別区に対しては、府知事の事務処理特例交付金要綱などによって算定することになる。ここに大阪府と特別区との間で紛争が生じる可能性が生まれる。特別区の事務についての財源保障は常に不安定なものとなる可能性がある。

また、二つ目には、一つの広域団体が事務を行う場合と、五つの特別区がそれぞれ独立して事務処理を行う場合には、明らかに後者のほうがコストは高くなる。たとえば事務処理の総務・庶務事務は特別区ごとに必要となるし、庁舎・事務室も個別に必要となるからである。このコスト高要因は、事務処理条例では、国レベルでは算定されないと考えられるので、特別区の持ち出しとなる可能性が高い。この点でも財源保障に問題が生じること



は避けられない。この点を大都市局は考慮して、法令改正による権限移譲を繰り返し要求したものと思われる。

この権限・事務移譲が法令改正によるのか「事務処理特例条例」によるのかという問題は、七月六日開催の正統性が疑われる「特別区設置協議会」において事務局から口頭で報告されたところによると、法令改正については「ゼロ回答」であったという。すべて新大阪府の「事務処理特例条例」による方向とせざるを得ない状況である。これによって、特別区での中核市並みの権限の施行に十分な財源が保障されるのかは不透明になったといわざるを得ない。

#### 違法行為に居直る知事・市長

不適正な「特別区設置協議会」の委員差し替えに対して、野党側は議会を招集して条例で協議会の会派ごとの定数を定め、維新による入れ替え後の「協議会」を条例違反とする作戦にでた。このため、六月二十五日、府議会の野党各派と二十五日に維新に離党届をだした府議三人の五七人が知事に臨時議会の招集を請求した。地方自治法では、臨時議会は定数の四分の一以上の議員が請求すれば、首長は二〇日以内に招集する義務がある。ところが松井知事はこれを拒否、議会を開催しないまま不正常な「協議会」「協定書案」をまとめた。

新藤義孝総務相は七月一日、大阪府知事が、議会が請求した臨時議会の招集を拒否したことについて、「明らかな違法行為だ」とのべた。さきの臨時議会開催の請求は七月一日五日が期限となっているが、それまでに招集されなかった。あとは議長が一〇日以内に招集しなければならぬ。しかし、維新はその前に「協定書案」をまとめるとしている。

また、大阪市が全職員に実施した政治活動と組合活動に関するアンケート調査に対して、中央労働委員会が不当労働行為とした判断をめぐり、それを不服として市が提訴する

見通しの行政訴訟について、市会過半数をもつ野党会派が提訴議案を否決する方針を固めたという（「毎日新聞」七月一日）。提訴期限は七月二十八日なので、市は提訴できず中労委判断は確定する見通しである。この職員アンケートについては、府労委が二〇一三年三月に不当労働行為と判断し、これを不服として、橋下市長が専決処分で中労委に再審査を求めたものである。この専決処分については、二〇一三年五月議会では維新・公明・自民が承認した。これを今回は、公明・自民とも民主系と共同歩調をとる方針に転換した。

#### 市政改革も立ち往生

この五月の議会までに、大阪市政改革のほうも停滞が目立つ。市政改革のうち、二〇一三年一二月議会までに可決されたのはおもに施設の廃止だが、それも難航している。青少年野外活動施設の廃止、舞洲野外活動施設・南港野鳥園・南港魚釣り園・北港ヨットハーバー・環境学習センターの廃止、幼稚園の廃止・民営化五園、音楽団・道路公社・環境学習センターの廃止など。

大きな事業は継続審査となっている。地下鉄・バスの民営化、ごみ処理の一部事務組合の設置、環境科学研究所の独法化などである。

否決されたものは、幼稚園の廃止・民営化一四園。子育ていろいろな相談センターの廃止。市立大学の定款・中期目標の変更も否決されている。中央卸売市場の指定管理者導入も否決されている。

#### 協定書の最終案？

七月一日、正統性のない委員差し替え後の「協議会」に、特別区設置協定書の「最終



案」が事務局から示された。北・東・西（のちに湾岸）・中央・南の五区案である。市民の生活感情とはまったく別個の区割り案であり、上から目線の大阪市分割案である。特別区の本庁舎案についても、「中核市並み」といいながら、近隣の中核市（豊中市・高槻市・東大阪市・尼崎市・西宮市）の平均三万四六二六㎡の半分もない平均一万㎡以下にとりあえず設定されているが、相当に無理があることは否めない。

これをもって国側との協議にむかうようだが、それを八月中としている。この協議でも多くの問題点が指摘されたままに放置されることになる可能性が高い。いずれにしても、現在の議会構成からすれば、正常なかたちで議決を求めれば「協定書案」は否決されることになる。維新側は市民への説明会を開いていくことになるが、そこでの市民意見が協定内容に反映される保障は何もない。

大阪市政は停滞することは必至である。たとえば介護保険制度の改革にともなう「地域包括ケアシステム」の構築は二〇一四年度中にめどを立てなければならぬ。これに失敗すれば、これからの少子高齢社会への対応に大きく後れをとることは避けられない。被害は個々の高齢者とその家族におよぶ。

また、生活困窮者自立支援法の施行を二〇一五年四月に控えて生活自立支援相談センターを立ち上げなければならないが、その作業にも遅れがそうである。二〇一三年度からモデル事業として、西成区役所・東淀川区役所・西淀川区役所の三方所で実施しているが、その動きが伝わりにくい。市社会福祉協議会の職員の三分の一が退職している現状では、地域社会の福祉の担い手やまちづくりが空洞となっておおそれ強い。

私たちは地域でこれらの問題に取り組んでいる人びととの連携を強めながら、事態の推移を注意深く追跡していきたい。