

# 大阪都抗争再び

2018年02月04日

民進党大阪府議会議員団 代表 中村哲之助

2015年5月17日の住民投票から早くも2年半が経過した。前回の住民投票は僅差ではあったが、市民は指定都市の大阪市廃止を拒否したのである。この住民投票の否決という結果を受け、主導した橋下市長は政界を引退した。

しかし、同年秋の知事・大阪市長の同時選挙の明確な公約ではなかった「都構想」を再び持ち出し、来秋の住民投票を目指して、維新の会はなりふり構わず、前回の協定書とほとんど変わらない4区・6区に分割した特別区案（それぞれ2パターン、計4種類）を法定協に提出した。また、公明党の要請を受け、あたかも都構想の対案であるかのように誤解させる総合区案（8区案）を作成して法定協に示すとともに、総合区案の住民説明会を実施している。この都構想問題、さらに総合区案について、改めて問題点を整理しておきたい。

「都構想」とは、政令市である大阪市を廃止し、規模の小さな自治体に分割し、東京都と同様の特別区制度に移そうというもので、正しくは「大阪市廃止・特別区設置構想」と表現しなければならない。

この統治機構の制度移行（政令指定都市 → 特別区）を可能にしたのが、2012年8月に議員立法で成立した「大都市地域特別区設置法」である。この法律は、大阪府・市の当時の民主党議員団をはじめ多くの地方議員らが「このような法律は問題だ。成立させてはいけない」と、厳しく注文を付けてきた。しかし、当時、「維新旋風」に危機感を持っていた民主党（政権政党）を初めとする中央政党が、維新の求める「都構想」実現のための条件を整備した。この法案によって「維新の国政進出を防ぎたい」という各党の政治的思惑によって成立させた、いわゆる「政局法」である。

当時、「この法案さえ成立させれば『維新は国政に進出しない』と言っているのではないか、なぜ反対するのか」と、少なくない府内選出の国会議員が与野党問わずに我々地方議員（特に府会・大阪市会各議員）に苦言を呈していたことは周知のとおりである。その後、維新の国政進出を受け、維新寄りの姿勢を示していた議員らが多く落選

し、「あんな法律を作らなければよかった、騙された」との後悔を聞く。この法律（大都市法）の制定は、当時、地方の一政治団体でしかなかった維新の会が、「中央政党を動かし、法律まで作らせる。すごい実力だ」と維新を高く評価する世論を形成していった。閉塞感に覆われた現実社会の中で、「何かやってくれそうだ」と期待されて華々しく登場した橋下市長（スーパーリーダー）は、これを機に一気に「モンスター」に変身してしまった。

その後、橋下市長・松井知事らによって「法定協」が設置され、維新の会は常識では考えられないほどの暴走を続け、住民投票に持ち込んだことは記憶に新しい。

いま法定協を振り返ると、当時、民主党議員団の幹事長であった私自身が、会派に割り振られた1議席の代表（委員）として法定協に出席し、大阪市会的小林議員（途中から長尾議員）とともに問題点を指摘していった。しかし、「大阪市廃止・特別区設置（都構想）そのものが不要だと言って、協定書案の中身を十分に議論しないのは問題だ。『そもそも論』を展開することは法定協委員の任務に反する」と攻撃され、自民党の幹事長とともに二人が多数決で委員を排除され、維新議員と交代させられたことは、民主政治の根幹を揺るがせる異常な事態であったと言わざるを得ない。

初めての法定協（維新の会の絶頂期）でさえもこれであったから、先の総選挙で十分な結果を残すことができなかった今日の状況の下で、再び都構想の住民投票を今秋に目指している維新の会には、「唯一無二のテーマである都構想が、住民投票で再度にわたって否決されることは維新の崩壊を意味する」ため、法定協の運営ではさらに厳しい状況が生まれるかもしれないと想定しておく必要がある。

当然、法定協で新たな協定書が可決され、その後の府市の両議会で協定書を可決することが住民投票実施のための最低条件であるから、相当な無理を重ねることは想像に難くない。

自民・共産・民進だけでは多数を構成できず、公明の動きが大きく影響するが、そのための工作は今後様々な分野に出てくると思われる。今後は、草の根運動的に広範な市民が「都構想は不要だ」という声をあげていくことが出来るような運動を取り組めるかどうか問題となる。

## （1）都構想とは何か

都構想は3つの要素からできている。

- ① 大阪府と大阪市の広域行政を一元化する。

大阪の地盤沈下、東京一極集中を打ち破り、大阪を活性化し世界に通じる大都市にする。

- ② 府市の二重行政の弊害を解消する。

二重行政や非効率性・無駄の排除、現業分野の民営化と別法人化。二重行政解消によって4,000億円（当初は7,000億円）を生み出すという。

- ③ 住民自治の向上。

特別区の設置によって、市民にとってより近い自治体ができる。

## (2) 都構想が抱える問題点は

- ① 分権時代に逆行する集権化。

市町村事務を新大阪府（都）に集中させ強大化。

その一方で、特別区は政令市から格下げ。

- ② 自治権の侵害。

一般の市町村にも満たない不完全な自治体に。

権限・財源でも大きく制約を受ける。

- ③ 市民サービスの減少

財源・権限の減少 → 大阪府内の全府民で共有。

## (3) 都構想に移行すればどうなるのか

広域（府）と基礎自治体（特別区）との間で取り扱う事務等を整理すると3種類に分けられる。

- ① これまでどおり基礎自治体の仕事約1,700は特別区が担う。

- ② 基礎自治体で処理できないものは新たに広域（府）が担う。

大阪市が担う約1,900事務の内230を超える事務を府に移す。

- ③ 単一の特別区のみでは取り扱えない事務は一部事務組合を結成して担う。

このように3つの行政体に移行することになるが、維新の言う（1）の姿は問題だらけになってしまう。

まず、これはどこから見ても府市の再編などではなく、単に大阪市の解体、財産の接收、大阪府への権限集中である。さらに二重行政の解消と言いながら、現在は一つ

の市役所を、特別区ごとに「A特別区役所」のように、特別区の数だけ（5～7ヶ所）設置しなければならない。当然、教育委員会や農業委員会なども同数設置することになり、5重行政、7重行政になり、重複事務が発生する。

そして、市町村が処理する事務となっている水道、下水道、ごみの収集処理などの市民生活に直結する事務は単一の特別区では処理できず、5～7の特別区が一部事務組合を立ち上げて事務処理することになる。膨大な一部事務組合を設置して事務事業を進めなければ市民生活に大影響を及ぼすことは誰が考えても明らかで、これでは何のための特別区かと言わざるを得ない。とりわけ、これが個々の事務の一部事務組合ではなくパッケージ型であることも大問題である。

今回、法定協に示されている新特別区案では前回の法定協で、「これほど各特別区で処理できない事務があり、これらを一括して事務組合化するのは問題だ」と厳しい批判が出されたことを受け、かなりの部分で減少させているが、それでも他都市に比較して桁違いに多いことは明らかである。

維新の言う「ニア・イズ・ベター」は完全に空文化する。

#### (4) 問題点の整理

以上のような特別区設置案が前回の住民投票で否決され、いま再び都構想問題を浮上させているが、今回は最初から公明党の協力を得るため、法定協で総合区問題も議論することにした。これが今回の最も重要な点である。

総合区は大阪市の存続を前提にしたものであり、都構想は大阪市を廃止し特別区を新たに設けるものである。次元の違うものをあたかも対案のように示して二者択一を迫るのは維新にとって好都合なものであり、総合区案を各区の合区によって、8区で設計しているのも特別区案と類似し、巧みである。

「総合区」は2014年の地方自治法の改正によって創設された制度で、「区長の特別職化」が柱になっている。区長の任期は4年で、その選任は議会の同意が必要となる。また住民によるリコールも可能である。さらに改正法案では当初、市議会内にそれぞれの行政区単位の常任委員会も盛り込む予定であったが、その設置を好まない政令市の意向を受けて実現していない。（自治体独自の条例で設置は可能）

自治法改正から3年経つが、全国のどの政令市にも導入の動きはない。政令市内に複数ある行政区のどの区を総合区にするのか、どの区を合区して総合区にするのかな

どは全て自治体の判断に任されている。都市内分権を進めることを主張してきた私たちは、総合区制度はぜひ実現したいテーマでもある。

しかし、今回の府市による総合区案は、住民自治の拡充のためとは関係のない合区案が中心で、財政的に均衡が保てるのかどうかなどの議論となっている。住民自治の拡充とより身近な自治体にと言いながら、現在の人口は各区平均で約10万人であるのを合区によって、人口は30~40万人程度とし、区役所も集約されるため、住民にとっては遠い役所になってしまう。全国の政令市に行政区は180あるが、1区の平均人口は約15万人である。なぜ、合区案と事務権限をセットにするのか、これこそが、総合区案と特別区案を似通ったものにし、あたかも対案であるように見せるための仕掛けであろう。

私はかつて、総合区の導入については、丁寧な説明と本格実施に向けた「試行」が必要だと主張してきた。北区や中央区のように企業や商業施設、交通拠点が集中する地域と、これと対照的な住宅機能が中心となった地域を設定し、議会や住民の活発な議論を経て、1~2年間、総合区を導入し、住民の福祉や利便性は高まったか、住民自治はどうであったか、財政収支はどうかなどを十分に検証し、メリット・デメリットを明らかにしたうえで、改めて議論することが必要だ。

その検証によって、

- ①総合区としての人口規模はどの程度が妥当か、
  - ②総合区に移譲すべき権限はどの程度が良いか、
  - ③近隣の行政区はこれをどう判断するか、
  - ④区長の予算編成権や人事は納得できるものか、
  - ⑤総合区制度を導入していない地域との比較はどうなのか、
  - ⑥そして何より、住民にとって本当に利便性が向上し身近な存在になったのか、
- などを改めて考えるべきである。

それぞれの区の成り立ちや文化などを十分に考慮せず、住民に問いかけることもなく、政治と行政が勝手に案を作り上げ、「これでどうか」と問いかける総合区・合区案は文字どおり自治拡充とは真逆である。

次に問題とされるのは、府市の再編整備によって生じる「効果額」が全く示されていないことである。新聞等で、それぞれの行財政改革や府市の連携によって相当な財政効果（財源）を生んでいることから、具体的に示すのは困難だと説明している。

しかし、前回の法定協で、維新の会以外の会派からこの点を厳しく指摘され、効果額として当初予測した数字が次々に減少し、ほとんどゼロに近くなり、逆に特別区施行に向けた諸費用が膨大であることが明らかになった。橋下市長らは、地下鉄の民営化や施設の統合などによって、◇◇億円の財源が生まれるなどと言い、これを都構想による効果額（特別区設置に伴う効果額）だと強弁してきたが、現実に関、特別区設置がなされていない中で、これらが具体化されており、特別区にしなくても改革は進められるということを皮肉にも実証したわけである。

第3番目の問題点は、自治権の侵害である。松井知事は度々、「私と橋下市長、そして今は吉村市長が同じ考えであるからこれだけの改革に取り組むことができるのだ。人が変わってしまえば、またまた橋下知事と平松市長の時のように、進む方向が異なるため、改革が停滞してしまう。だから、人が変わっても同じ方向で広域・基礎のそれぞれの自治体運営がなされるように制度として確立する必要がある。だから都構想だ」と主張する。

松井知事の主張のように、知事と市長が近い将来、立場・考え方を異にする人が登場することは十分に予測できることだ。それは、その時々政治情勢や社会の変化の中で、住民が知事や市長を選ぶのであり、近未来、どのような組み合わせになるかは予測できない。ただ、その場合、住民に選ばれたそれぞれの首長が運営しやすい体制であることが大切であり、最初から雁字搦めで型にはめてしまい、自由な運営に支障がでるようでは困ったものである。だから、「将来、府・市で見解を異にする首長が選ばれたとしても、ベクトルは変わらないようにしておく」というのは、明らかに将来を予め縛ってしまう（住民の判断を縛ってしまう）とんでもない発想なのである。

そして、特別区の議員定数も現在の大阪市の議員数と全く同数で特別区に分割すれば議会関連費用も変わらないと主張し、この考えで協定書案が作成された。しかし、前回の5区案で単純に計算すると1特別区の議員数は15人余りである。人口が約50万人の都市で議員数が20人にも満たないことで、どうして住民の多様な意見が反映されるというのか。住民により近い自治体づくり「ニア・イズ・ベター」という命題はここでも論理に綻びがでてしまう。

これから都構想は文字どおり都抗争として、大阪を二分するものと思われる。不毛の議論をこれ以上続けたいためにも、ぜひ今回で打ち止めとしたいものである。そして最後に、興味深いやりとりを紹介する。

## ●住民投票開票後の橋下市長の発言（要旨）

記者 投票結果をどう受け止めるか。

橋下 重要な意思表示をいただいて感謝している。大変重く受け止める。提案した都構想が受け入れられなかったのは僕の考えが間違っていたということ。市民は非常に重い判断をされたが、日本の民主主義を相当レベルアップしたと思う。これだけ多くの税金を投入し、都構想をずっとやってきて職員も懸命についてきてくれた。納税者には失礼だが、政治家冥利に尽きる。

記者 敗因は何か。

橋下 僕自身に対する批判もあるだろうが、説明しきれなかった僕自身の力不足だ。

記者 市長の任期満了で政治家を辞めるのか。

橋下 任期は全うするが、それ以降はやらない。前から言ってきたことだ。

記者 70万人が都構想に賛成した。数を見て進退に変化はないか。

橋下 ない。政治だから負けは負け。完全にこちらが戦を仕掛けた。叩き潰すと言って叩き潰された。民主主義というのは素晴らしい。これだけの戦を仕掛けたのに負けても命を取られない。民主主義のルールは絶対に守らなければならない。そのためには報道が大事だ。メディアに頑張ってもらいたい。

記者 過去にも2万%ないと言って覆したが、本当に辞めるのか。

橋下 あの時仕事の関係で仕方がなかったのだ。政治家は僕の人生では終了だ。

記者 将来、政治家になる可能性はどうか。

橋下 ない。負けたのは政治家としての能力が欠けていたからだ。政治家は嫌われてはダメ。民主主義である以上、僕みたいな政治家が長くやるのは世の中が危険。敵のいない政治家が本来は政治をやるべきだ。敵をつくる政治家はワンポイントリリースで、いらなくなれば交代。権力は使い捨てが一番で、それが民主主義だ。

記者 維新の看板政策が否定されたが、今後はどうするのか。

橋下 維新の党の方は分からない。次のリーダーを選んでいただき、バトンタッチする。

記者 大阪維新の会では役職を退くのか。

橋下 引き継ぎをどこかでやらなければならない。

特別区制度の問題点は別に「2014-02-04 大阪都抗争 PP」によって説明しているので、それを参照していただければ幸いです。