

自治研 かんがわ

2012 **8** No.135
(通算 199号)

CONTENTS

巻頭言「水道事業の危機管理体制について」 大阪都構想、府県と大都市制度問題を考える

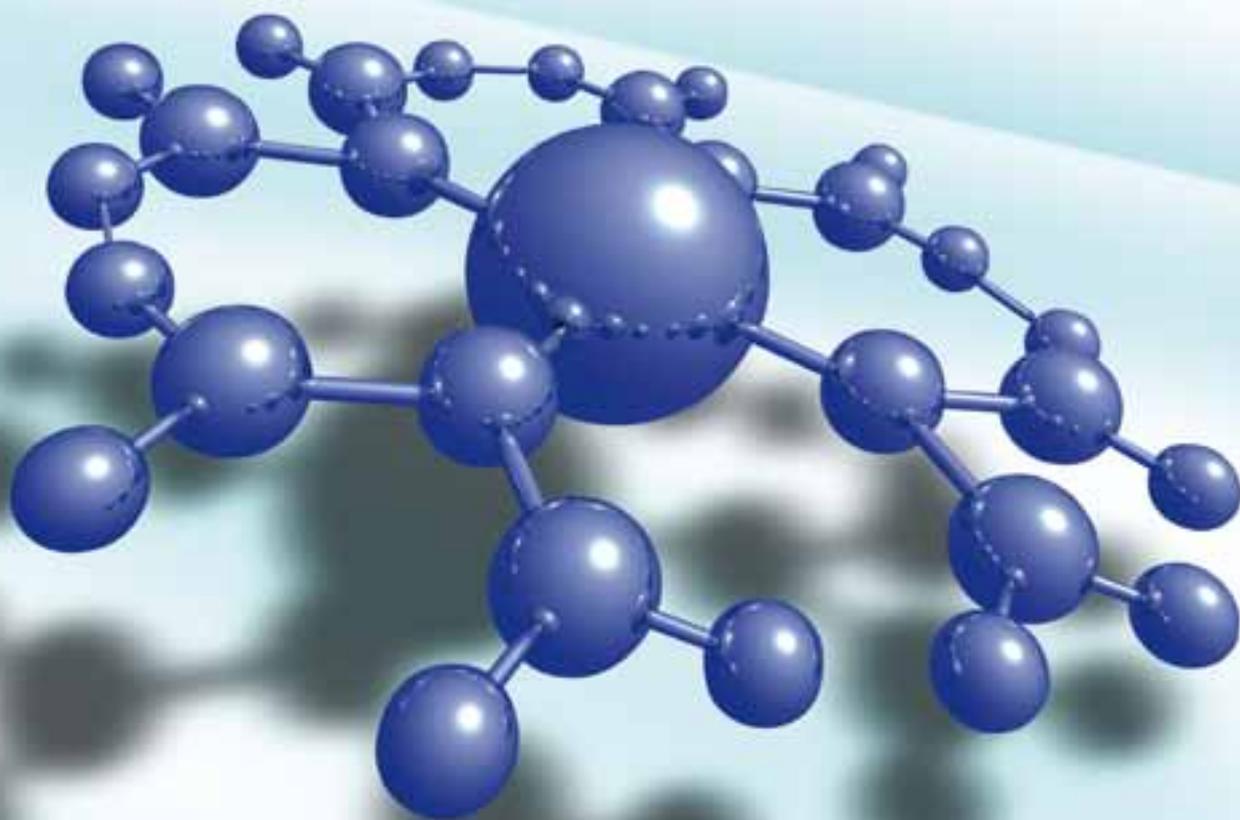
読売新聞東京本社編集委員 青山 彰久 1

大阪市で何が起きているか —現状報告：職員・労働組合の視点から—

大阪市労働組合連合会書記長 田中 浩二 14

Topics・トピックス・とぴっくす

編集部 25



公益 神奈川県地方自治研究センター
社団

東日本大震災から1年と4カ月が経過しようとしています。被災地では復興に向け、全国の自治体から様々な支援が継続され、水道事業においても職員の長期派遣による支援体制のもと、技術から料金部門まで幅広い分野で復興に向けた支援が行われています。

一方、震災後、様々な分野において危機管理体制の検証が求められています。私たち横浜水道労働組合も、労働組合としての社会的責任と役割を果たすため、働くものの視点にたった危機管理対策等を予算要求や労使協議を通じて意見反映に努めています。

水道事業の現状は、節水型社会の定着、人口減少による給水収益の減少、団塊の世代の大量退職後の職員未補充と人員削減、老朽化した施設の更新、高度化・複雑化する水質管理への対応など、様々な課題が山積しています。

こうした中、東日本大震災以降、各事業体では危機管理体制の検証と見直しが進められていますが、計画だけが先行し実態が伴っていないのが現状と思われます。特に全国的に深刻なことは水道技術者の減少です。水道事業は土木や設備、化学、生物職など広範な技術者の知識や経験が重なり合い事業が成り立っています。しかし、技術者の育成は、技術の継承や現場経験の減少により、人材育成が図られていないのが現状です。

私が横浜水道に入局した30年ほど前は、道路上の漏水から宅地内の給水管修理までほとんどの業務が直営で行われ、現在でも培った技術・技能は忘れることなく、多くの災害派遣で活かされてきました。しかし、現場業務の委託化が進められる中、直営業務の減少と経験豊富な団塊の世代の大量退職により、現場力が低下しています。

不測の事態に迅速・的確に対処できる力は、机上の論理と現場の判断力がひとつになってこそ危機管理の対応力として発揮されるものです。

今後の水道事業は拡張期から維持管理時代を迎える中で、将来に亘る持続可能な水道事業の事業基盤を確立するため、現場力を蓄積される人材育成がはかれるよう労働組合も奮闘してまいります。

2012 年度定時総会記念講演会（2012 年 6 月 22 日）

大阪都構想、府県と大都市制度問題を考える

読売新聞東京本社編集委員 青山 彰久

2012 年 6 月 22 日、公益社団法人神奈川県地方自治研究センター2012 年度定時総会記念講演会が神奈川県地域労働文化会館で開催された。読売新聞東京本社の青山彰久編集委員より「大阪都構想、府県と大都市制度問題を考える」というテーマで、ご講演をいただいた。以下は、その講演内容をもとに編集部が作成した原稿に、青山氏が加筆・修正したものである。

はじめに—大阪都構想の前に—

大阪府知事を橋下徹氏が務めていた時、大阪府は 2010(平成 22)年度に「大阪府自治制度研究会」を設置した。私はそこに委員として加わった。東京から行ったのは金井利之教授（東京大学大学院法学政治学研究科）と私で、関西からは高林喜久生教授（関西学院大学経済学部）と赤井伸郎准教授（大阪大学大学院公共政策研究科）が入り、座長は新川達郎教授（同志社大学大学院総合政策科学研究科）が務め、1 年間にわたって討議した。

この研究会は、大阪都構想を実現するにはどうすればいいかをストレートに議論したのではない。中間とりまとめ（2010 年 9 月 22 日）と、最終とりまとめ（2011 年 1 月 27 日）を発表したが、大阪の抱えている課題を整理し、大阪にふさわしい大都市制度を考えておいたらどのような論点があるのか、そのための選択肢はどのようなものがあるかを整理したのである。

ただし、その中で研究会が特に強調して提言したのは、府と大阪市の協議機関の必要性だった。大阪都構想を唱える前に、大阪府と大阪市が大阪の現状と課題について認識を共



講演中の青山氏

有し、政策の協調を図り、その協議の枠組みを強固にするために、府と大阪市の双方が同じ条例を制定して条例に基づく協議機関を作ればいいのではないかと、そうすることが制度をいじるよりも先決だ、ということだ。

自治制度研究会は少なくとも、大阪都構想を実現したほうがいいとは言っていない。また、もう一つ、強調したのは、本当に大都市制度を変えるならば、住民投票をしなければならない、ということだった。

私は、東京都制をまねるような時代錯誤なことやることがいいとは思えないと考えていたので、そう主張した。結果として、「最終とりまとめ」では次のように表現されている。

「都区制度は広域機能の一元化が可能になるが、その一方で、東京都は大都市地域の一体性・統一性を強調し、特別区への権限移譲に難色を示すなど、基礎自治体優先の原則の

徹底という意味では不十分といわざるを得ないのではないか。こうしたなか、大阪において東京に適用されている現行の都区制度をそのまま単純に適用することにはならないのではないか」

都区制度という構想には多くの問題がある。ただし、後に述べるような経過があって橋下徹氏の主導の下で都構想の検討が進む中で、内容はともかくも、「府市統合本部」という組織が設置されて大阪府と大阪市の政策協定の検討も始まっている。

1. 大阪ダブル選挙の意味

(1) 従来の分権改革論の敗北

大阪府自治制度研究会の最終とりまとめが出てからほぼ1年後の昨年11月27日、大阪府知事と大阪市長のダブル選挙があった。これは橋下氏と橋下氏が代表を務める地域政党「大阪維新の会」が仕掛けた選挙で、結果は完全に橋下氏と大阪維新の会の圧勝で終わった。接戦ではなかった。市長選挙の結果は、橋下氏が75万票で、現職の平松邦夫氏は52万票。府知事選挙は、維新の会の幹事長で府議の松井一郎氏が200万票、大阪府池田市長を辞職して出馬した倉田薫氏が120万票と、大差をつけられた。

選挙戦の最中、大阪で街頭演説を聞いた。そこで感じた印象は、我々は今まで日本の社会に自治・分権が必要だと言ってきたはずだったのだが、いまの自治・分権運動は人々を巻き込むものにはなっていないのではないかと、ということだった。我々は非常に狭い世界で自治・分権を叫んでいるにすぎず、みんなの共感を呼び起こして広がるようなことになっていない。かつて、研究者も首長も自治体職員もジャーナリストも、我々の先輩たちが多くの人々を巻き込みながら広範な運動を繰り広げていた時代があり、1990年代にはじま

った地方分権改革によって、その運動が一段と広がったと思っていた。ところが、最近、それがどうも違うなと思っていたのだが、改めて大阪のダブル選挙の風景と結果を見せつけられ、ショックだった。オーバーかもしれないが、大阪ダブル選挙とは、これまでの自治・分権運動の延長線上にあった地方分権改革論が敗北した選挙だといってもいいかもしれない。

(2) 惨敗した2人の街頭演説を聞いて

もう少し具体的に説明してみたい。街頭演説で、敗れた倉田氏が地下鉄の江坂駅前で言っていたのは、次のような骨太で正統的な自治・分権論だった。「どうもおかしい、国があって府があって市がある。地方分権といいながら、上下主従がなくなる。府にいても『だめですよ、文部科学省がこういっています、国土交通省がこういっています』と。府が『よしわかった、市民の心をあなたたちと一緒に厚生労働省に届けましょう』という視線にならない。原点に戻りましょう。市民が主役です。市民を支える市役所を府が下から支えていく。人的な支援、技術的な支援、財政支援を行うのが府の役割です。府が市民のために頑張ってくれたらその府を日本の政府が下支えをする。こういうふうに『自治のピラミッド』を逆にしませんか」

簡潔でいい言葉なのだが、この訴えが選挙戦で全然うけないのである。なぜなのか。

他方、平松市長の演説は、JR玉造駅近くの街頭で聞いた。投票日の2日前の午後4時ごろだったが、選挙戦の最終盤なのに、平松氏の演説を聞く人は10人くらいしかいない。そのうちの半分くらいが女子高生で、さみしい街頭演説だった。その平松市長はどう訴えていたか。「大阪都構想が何をしたいのか、結局わかりません。大阪市をなくすとおっしゃる方が私をリードしているという。信

じられない。この4年間、『一緒にやりまひょ』とやってきた。大きな災害を受けた日本の社会が必要としているのは、分かち合い、支え合いではないですか。大阪市、乗っ取られませ。これでええんですか」

平松氏がいうように、東日本大震災を通じて、我々は、2万人もの尊い命と引き換えに、支えあいや分かち合いの大切さを学んだはずだ。なのに、それを訴えた平松市長に対する支持は広がらなかったのである。

結局、我々は自治体関係者というような狭い世界に閉じこもっていたままで、府県や市町村が「人々自身がつくる信頼される政府」になりきれていないのではないか、という疑問が生じた。さらにいえば、神野直彦さん（東京大学名誉教授）が語り続けているように、基礎自治体と地域を「人々にとって手が届く公共空間」ととらえ、互いの暮らし支える公共サービスを人々の参加でつくろうという過程ができているのか、と改めて思った。

制度改革というのは難しい、特に地方制度、自治制度は難しい。私はジャーナリストなので、その制度改革がみんなの暮らしにどうつながるのか、ということを出発点にしなければならぬと思っている。偉そうな顔をして制度改革の論点を議論してみても、暮らしにつながる論理がなければ、みんなには何も通じていないということになる。

現実の社会にある課題を掘り出して、それをみんなで共有することが先決で、そうした営みが広がって初めて課題を解決する方策としての制度改革が生まれてくる。我々はいま、地方分権という制度改革を必要としている現実の暮らしの課題を本当に認識しているのだろうか。それらの課題をどういうふうにすれば解決できるのかというような議論を多くの人を巻き込みながら真剣にしているのだろうか。コップの中に水を注いでいって、その水がコップからあふれるように、地域の

課題を解決する試みを積み重ねていき、その力と意思が集まって多くの人が地方分権改革を求めていくという状態にならない。そうでなければ、地方分権という巨大な制度改革が前に進むはずもない。この改革を動かす政治的な力は生まれない。

もちろん、制度を変えれば社会は変わる、というのも事実だと思う。現実が制度を変えるのか、制度が現実を変えるのかというのは難しい問題ではある。しかし、少なくとも、大都市であれ農山漁村であれ、人々の暮らしはいま、格差の拡大や貧困など多くの問題を抱えている。我々はもっと現実を直視しなければならない。それなのに、抽象的な制度改革議論だけをしている。その結果、経済さえ拡大すれば問題が解決するような、安易な議論を許している。大阪都構想をめぐる議論はこのような傾向が強いと思えてならない。

(3) 大阪ダブル選挙の結果は「大阪都構想」の同意だったのか

橋下・松井両氏は、大阪ダブル選挙に大勝したことによって、「これで大阪都構想が承認された」と宣言した。しかし、本当にそうなのか。大阪都構想に同意したとみなされている府民は、実は大阪都構想とはこういう制度だというものを見せてもらっていない。財政システムはこうなる、政治制度はこうなるといった制度の詳しい内容を説明されていない。もし、内容が全部明確にされた上で選挙をやったならば、選挙結果によって大阪都構想に合意したのか合意していないのかがはっきりしただろうが、今回はそういう選挙ではなかった。

では、どういう選挙だったのか。

橋下徹氏は、大阪の真ん中にある船場や本町で行った街頭演説では、大阪の経済の疲弊を訴えながら、「このままでいったら、（大阪経済の衰退は止まらず）この周辺のオフィ

スビルはスカスカになってしまう」と叫んでいた。そして、大阪府・大阪市という明治以来の古い制度をいつまでも使っているから、大阪がこんなに駄目になっているのだといい、大阪府と大阪市を統合すれば、上海やシンガポールやパリやロンドンに負けない世界都市ができるのだと訴えていた。それを真剣に聴いていたビジネスマンたちにとっても、実際に大阪の景気が悪いので、橋下氏の訴えが非常に新鮮に映ったのだろう。

結論的に言えば、大阪ダブル選挙の結果とは、大阪都構想そのものに対する関心というよりも、「この人なら何とかしてくれる」という漠然とした期待が集まった結果だと見る方が適切のように思える。人々は、大阪都構想に同意したというよりも、その構想を検討してみてもいい、この人なら何とかしてくれそうだから、ということだと思う。

というのも、読売新聞がダブル選挙当日に行った出口調査で、投票者に大阪都構想についても聞いたところ、大阪都構想に「賛成」47%、「反対」25%、「よくわからない」26%だった。いくらか誤差はあると思うが、あれだけ圧勝した選挙だったというのに、大阪都構想に対する賛成は過半数に達するかどうかギリギリだったということになる。

また、投票 1 週間前の大阪府民に対する世論調査で、「特に重視する争点」として 9 項目の選択肢を挙げて尋ねたところ、「大阪都構想」は最下位の 9 番目だった。地方自治体の選挙だから当たり前といえば当たりのことだけれども、人々が最も重視していた政策は福祉や医療や教育だったのである。

大阪都構想に多くの人々が同意したのではない。問題はこれからののだと思う。

(4) マスメディアが安易に使った「府市の統合」という言葉

ジャーナリズムの世界にいる以上、自分た

ちの責任も感じている。こういう選挙にしてしまった背景には、当初「大阪都構想とは府市の統合だ」という言葉を安易に使ってきたことがある。よく考えればわかることだが、大阪都構想とは、厳密に言えば「府市の統合」ではない。広域自治体としての大阪府はそのままなのだから、政令指定市の大阪市と堺市を分解して府に吸収することであり、政令市を廃止するということなのである。

そもそも、日本の地方制度の歴史としてみれば、大阪市とは、1889（明治 22）年の勅令で東京市・京都市とともに誕生した最初の「市」である。堺市は中世の自治都市以来の歴史のあるまちである。その大阪市と堺市を分解するのが大阪都構想だと、正確に言わなければならなかった。「大阪市と堺市の廃止と解体」「大阪府による大阪市と堺市の吸収合併」と正確に言うべきだった。そこを、「府市の統合」という安易な言葉を使ったことに、我々の反省がある。

実際、堺市の竹山修身市長は、2 月 4 日に大阪都構想への不参加宣言をした。市長は、堺市を分解されたら困る、堺市には堺市の大事な仕事があるのに、市を分解されて都に吸収されたら何もできなくなると、言っている。

竹山氏は、大阪府の部長から当時の橋下知事の応援を得て堺市長になった人だが、市長就任後は、橋下氏の政策に是々非々になっていて、橋下氏の言うことを全部聞いているわけではない。その竹山市長の「都構想不参加宣言」に、橋下氏は、府知事選で松井氏を当選させた堺市民の民意を無視していいのか、と反論した。しかし、この議論は水掛け論になっている。

こうなった原因には、そもそも大阪都構想の詳細な制度設計がはっきりしないまま選挙を行ったということとともに、選挙の論点を提示する報道の中で新聞とテレビが大阪都構想の本質を明確に解説しなかったこともあると

考えなければならないと思う。

結局、現在の大阪都構想は、堺市には手をつけず、まずは大阪市を分解するという方向で検討が進んでいる。

2. 大阪都構想のいま

(1) 問われる詳細な制度設計

大阪都構想をめぐるのは、区割り、広域自治行政と基礎自治体行政の事務配分、財政調整制度、導入の手続き、住民投票など、どれをとっても難しい問題が横たわっている。具体的な制度設計について結論はでていない。

区割りについて、橋下市長は 8~10 程度の区に再編するといっていて、まず大阪 24 区の区長を公募し、その区長が決まった時点で区割りを本格的に考えると言ってきた。その公募区長が昨日（6 月 21 日）決まったので、これからスタートすると思う。大阪は一つの区の人口規模が 10 万人前後とコンパクトなのだが、これを横浜市並みの 20~30 万人くらいにしようということだと思うが、どの区とどの区を組み合わせるのかは、住民感情からいっても簡単ではない。

そして、区の再編と表裏一体になっている広域自治体と基礎自治体の事務配分の問題、つまり都と区の事務配分も容易ではない。

橋下氏らは、各区を中核市並みの権限を持つ特別自治区にするといっているのだが、本当に中核市並みの権限まで与えられるのか。

かりに、そのための都と区の事務配分の案ができたとして、どの区でもその仕事を十分に行う財源を保障するための財政調整をどうするのか。大阪市はご存じの通り地方交付税の交付団体なので、地方交付税を入れた上で再配分する。東京のような巨大な財源がない大阪で、こうした財政調整制度が成り立つかどうかは、まったくわからない。

制度を最終的に決定するのが住民投票にな

るのだろうが、その住民投票について橋下氏は、大阪市民だけで実施すると言っている。一義的には、解体される自治体の市民に「この自治体を解体していいか」と聞かなければならないのは当たり前だが、それだけでなく、大阪市民の投票で過半数が賛成したとしたら、次に府民全体の投票もしなくてはならないのではないかと私は思っている。大阪市の行政区を中核市並みの特別区にしていくと、おそらく府下の市町村についても改めて中核市並みの仕事をする基礎自治体に再編すべきだという議論が必ず出てきて、最終的に合併・再編を促されるだろうからだ。このように、大阪都構想は府下の市町村再編に波及する可能性がある。住民投票をどう設計するのか、これからの問題である。

(2) 大阪都構想に前のめりになる与野党

法案については、自民・公明の場合、地元の府連や府本部と党本部の考え方が決して同じではないと思えるが、国会では、自民・公明、みんなの党は、大阪が都区制度を実施したいというならばどんどんやらせるべきだという考えに立った。ただし、みんなの党は住民投票には触れていない。自民・公明は住民投票が必要だとしている。そして、住民投票住民の意思が決まったら、そのまま政府は承認すべきだと。総務大臣には協議でなく報告だけでいいという趣旨のことを盛り込んだ。

これに対して民主党は、地域主権戦略大綱に、地域の自主的判断を尊重して国と地方が協働して国のかたちをつくっていく、という趣旨のことが入っているが、税財源配分など法制上の措置が必要な場合は総務省と協議・同意を得る、となっている。

大都市制度を一つの制度で統一する時代は終わり、なるべく地方の自由度を高めようという地方分権改革の流れがあるので、国の必要以上の関与はやめるべきだというのが、

だからといって、総務相に報告だけでいいのか。国の地方交付税制度に影響するもの、地方税法を変更するもの、これは国の根幹にかかわるので、民主・国民新党案では総務大臣に協議・同意を得るということになった。

こうした政党の動きとは別に、第 30 次地方制度調査会（以下「地制調」）が首相の諮問を受けて大都市問題の審議をしている。総務省の本音は、いくつかの類型を用意したいのではないか。現在の大都市制度には政令指定都市と都区制度しかないが、もう少し多くの類型を作ってその中から地方が選択するという形を望んでいるのだろう。

(3) 中央政府は各大都市の制度改革にどこまで関与するか

各党から出された 3 つの法案は、大阪維新の会が次期衆院選に選挙に候補者を出すと威嚇されながら進められた経緯があるが、よく考えれば、変な状況である。首相は地制調に大都市制度をどうすべきかを諮問している。政府が地制調に諮問している最中に、与党の民主党が先に法案を出している。政府・与党の関係はどうなっているのかという感じがしないでもない。そもそも、民主党がもっと早くから大都市制度を研究していて準備しておく必要があったのではないか。

また、議員立法はいいとしても、税財源配分など法制度上の措置を講じる必要があるもの、つまり地方交付税制度や地方税制に関わる問題になった場合、中央政府がどこまでどういう風に関与すべきなのかという大きな問題がある。これは難しい問題だが、少なくとも日本は連邦制国家ではない。単一主権国家なので、地方制度をまったく地方自治体の自由にするというわけにはいかないだろう。

2 月 16 日の地制調で橋下市長は、「国は『法体系の中でここまではちゃんとやれ。あとは地方で考える』という法制度にしてほし

い」と言った。これに対し、地制調の西尾勝会長（東大名誉教授）は、「都構想が大阪にとっていい制度か、我々は判断を求められている」とし、大阪に「白紙委任ができるなら地方制度調査会はいらない」とまで言って不快感を示した。大都市制度に中央政府がどのように関与するか、過剰な関与はしてはならないにしても最低限の制度秩序をどう守っていけばいいのか、というのは大きな問題だ。

3 大阪都構想はローカルな問題か、ナショナルな問題か

(1) 大阪都構想を生んだ土壌の特殊性

そもそも、大阪都構想はナショナルな問題なのか、大阪ローカルな問題なのか。

たしかに、大阪は特殊である。大阪は近畿 2 府 4 県を中心にある自治体だ。しかも府域のほぼ全部が大都市地域である。京都府や兵庫県と比較すればわかるが、京都府は、京都市という大都市のほかにも丹後地方のような農山村を抱えている。兵庫県も、神戸市だけでなく、日本海側の豊岡市をはじめとして大都市の後背地になる地域が広がっている。つまり、府県が目を見離してはいけない地域がある。これに対して、大阪府には農山村や都市の後背地がほとんどなく、ほぼ全域が大都市地域で、その真ん中に関西経済の中心地になる大阪市がある。その点で特殊な府県だろう。

神奈川と大阪は違う。神奈川県も横浜市も首都圏の中央にはない。また、愛知県や名古屋市と大阪は同じかといえば、これも違う。東海 3 県の中核に名古屋市はあるが、江戸時代でいえば愛知県は尾張藩と三河藩に分かれていた。いまも大きくみれば、名古屋から岐阜県境にかけての尾張と、県の東部に広がる豊橋市・岡崎市などの三河に分かれている。そして、尾張については伝統的に愛知県庁は手を出さずに名古屋市が広域的な仕事を補完

している。逆に三河の方は、豊橋や岡崎は過疎地も含めて、県庁が関与している。このように、名古屋市と愛知県での棲み分けができている。だから、大阪都構想のようなものを神奈川や愛知に適用しなければならないという話ではない。

大阪都構想が、大阪府と大阪市の対立関係をなんとかしなければいけないとっている背景には、たしかに、大阪経済の地盤沈下という問題がある。しかし、金井教授の主張によれば、この事態は大阪万博の後からずっと続いている問題だという。戦前の大阪経済は華々しい時期があった。東京市よりも大阪市のほうが人口も経済も大きかった。昭和の初め、関一市長の時代だ。あのとときの栄光の歴史があるので余計にそう思うかもしれないが、たしかにいまの大阪経済は地盤沈下している。

また、大阪では、今回の都構想に似た構想は過去に何度も出された経過がある。1950年に大阪商工都構想というのがあった。1953年には大阪産業都構想というのがあった。大阪府庁と大阪市役所を一つにした方がいいという構想の歴史は長い。大阪都構想はそういう大阪独特の歴史的な文脈の中にある。

(2) 貧困と格差というもう一つの大都市問題

経済の低迷は、たしかに問題の一つだろう。しかし、経済の低迷だけが大阪の問題なのだろうか。大阪問題にはもう一つ、貧困と格差の拡大という問題がある。生活保護率や失業率の高さなどをみてもそういうことがいえる。

大阪自治制度研究会の議論では、大都市制度を考えるときに経済を発展させることを盛んに唱えられたが、大都市問題はそれだけではなく貧困と格差の問題をどうすればいいのかということも議論された。

改めて広がっている貧困と格差は日本の大都市が共通して抱える問題でもある。この点に着目すれば、大阪は日本の大都市が持って

いる問題を凝縮しているといえるのではないか。その意味で、大阪都構想はナショナルな問題に発展していく側面がある。

大都市を多国籍企業の管理拠点や金融センターにして、グローバル化した経済のコントロールタワーのようになる「世界都市」を目指すべきという論がある。大阪都構想を唱える橋下氏らの主張もこれに近い大都市成長論を掲げている。しかし、このような「世界都市」を目指せば目指すほど、都市の中が二分されていく。多国籍企業のエリートたちやトレーダーのようにグローバル経済の中で活躍するエリートという高額所得層が拡大する一方で、大都市の拡大に伴ってサービス産業が増え、そこに外国からの移民を含めた人々が働き、結果として低所得者層も増えるという事態が起こる。そうすると、ニューヨークのように、富裕層と貧困層が並立して、一つの街の中に二つの街が共存しているような形で貧富の差が生じるのである。これをどのようにして解決していくかということが、世界的にも大都市の最も難しいところといえる。

問題は、大阪都構想を掲げる地域政党「大阪維新の会」は、政策体系を見ても、そういう意識が非常に薄いことである。格差と貧困をどう解決していくのかというような問題認識はみられないと思う。それは元々彼らの持っている政策体系の質の問題でもある。

(3) 大都市制度の背景にある潮流

このように、大阪都構想はローカルな問題なのだが、その根底では、ナショナルな問題の側面が浮かび上がる。

ただし、ここで注意しなければならない問題はもう一つある。林横浜市長は特別自治市に強い関心を寄せて運動を始めておられるが、大きく考えると、大都市自治体優位の論理が大きく出てきているように思える。そこには、農山村や漁村へのまなざしが欠落していると

いわざるをえない。

西尾勝氏の指摘にしたがえば、日本の国土開発の歴史を振り返ると、農山村の人口が中規模の都市に移り、さらには仙台とか札幌とか広島のような地域中核都市や、首都圏・中京圏・関西圏という3大都市圏に移り、さらに3大都市圏の人口は「東京一極集中」という現象によって東京を中心とした首都圏に集まってきた。つまり、農山漁村にとっては「人口が収奪され続けた歴史」だったのであるということだ。そういう歴史と構造の上に横浜市や東京都などの大都市ができていくことを忘れてはいけない。

大都市だけ栄えればハッピーじゃないということをよくわからないといけない。大都市は、大海の中にポツンと浮かんでいる島のような存在ではない。人口を収奪された農山村へのまなざしというのはそういうことではないか。首都圏を離れてみればよくわかるが、東京を中心とした首都圏に対するルサンチマンはものすごく強い。大阪に行っても、広島に行っても、九州に行っても、東京や首都圏にだけ富が集まっているのかとみんなが口をそろえて訴える。そういうことも、東京一極集中現象と大都市優位の論理を見つめなおすときのバックグラウンドにある。

たしかに、地方分権改革の議論ではこれまで、画一性よりも多様性を促してきたので、大阪都構想や特別自治市構想のような大都市制度の提案が現場から出てくるのは、ある種論理的な帰結である。問題は、どんな都市を目指して制度を多様化すればいいのか。あるいは大都市に今欠落しているものは何なのか、経済成長だけなのか、というようなことを考えなければいけない。先にも触れたように貧困と格差のような都市問題も再び出てきているし、もう一つは巨大化した大都市自治体の経営に住民がどう参加できるようにするかという問題もある。今の大都市制度改革論に欠

落しているのはそのあたりではないかと思う。

(4) 大阪維新の会の主張の核心

府と市の行政サービスが二重になるという現象は、政令市と府県の宿命である。この点からいっても、大阪都構想はナショナルな問題を含んでいる。だが、だからといって、さきにもふれたように、府県と市が、知事と市長が、政策協調をすれば問題はある程度解決できる。とりわけ都にしなくてもいい。それでも都でなくてはいけない理由はどこなのかというのがこれから出てくる話だと思う。

橋下市長は、大阪の場合、府市がたまたま協調しているだけで、これから先もそうなるとは限らないので、都という制度をつくらなければならないのだという説明をしている。

しかし、見方を変えて、そもそも大阪維新の会は、大阪市を解体して大阪府に統合することが本当の目的なのかと疑う人もいる。むしろ、彼らの底流に流れている思想に注目する見方がある。

その底流に流れている3つの思想を挙げると、1つ目は、生活重視より経済成長優先の論理である。

「トリクルダウン型」ともいうべき経済思想がある。「トリクルダウン」というのは「滴り落ちる」という意味だ。コップに水をどんどんつぎ込んでいくと下に滴り落ちて広がっていくように、稼げるたち人がどんどん稼げばその果実は必ず貧困層にもゆきわたるという考え方、走れる人がどんどん走ればいいという考え方が、トリクルダウン型の経済思想である。世界都市構想も同様に、グローバル化した経済をコントロールできるような都市をつくれれば、結果的にトリクルダウンのようになって、そこから生まれた富が全体に行き渡っていくと。こういう経済成長優先の論理なのである。

これに対して、生活を重視する考え方で、

足元から泉が湧くように、足元の生活を安心できるものにしながらか社会を作るべきだという考え方、いわば「ファウンテン型」ともいべき経済思想がある。だが、経済成長優先の発想をする人々は、トリクルダウン型が一番いいと思っている。かつての小泉政権と同じような思想である。生活重視より経済成長重視優先の論理なのである。

2つ目は効率重視型の自治論、公共サービス縮小論がある。これは、村上弘教授（立命館大学）が指摘している。維新の会は、大阪府と大阪市の間にある二重行政の解消を大義名分にして大阪都構想を唱えているのだが、二重行政になっていけば直ちにいけないと単純に言えるかどうか、このことを冷静に考えた方がいいという意見がある。

例えば、大阪の場合は府立体育館と市立スポーツセンターがあり、どちらも体育施設で二重行政だといわれる。しかし、大阪府民・市民がもっと多くのスポーツ施設を求めてきた歴史があって、そのニーズを府と市で共同して満たそうとしてきたわけだ。住民のニーズに自治体の公共サービスが追いついていない場合は「解消すべき二重行政」とは言わない。府県と政令市はもっと公共サービスを増やさなければならない。これに対し、それほどニーズがないのに、府市が競って施設などをつくって供給過剰になっているとすれば、明らかに非効率になるので、「解消すべき二重行政」ということになる。このように、自治体が供給するサービス量が住民ニーズ・需要を上回るような場合は、整理したほうがよい。

すなわち、二重行政だからすべて悪いというような雑な議論をするのではなく、現実を分析して精密な議論すべきではないかというのである。たとえば、大阪には市立大学と府立大学とがあるが、大学で学びたい人はそう多くないのに、大きな大学を2つもつくってしまったというのだろうか。図書館も府立と

市立があるが、図書館が多すぎて住民が使い切れていないというのだろうか。府県と政令市の間行政サービスが二重になっていけばすべて悪というのではなく、府県と政令市が互いにデータを公表し合い、冷静に議論していけばいいということになる。

むしろ、二重行政だから何でもだめだというのでは、単純な「小さな政府論」に陥ってしまう。公共サービスを単純に縮小していこうとすれば、結局、強い者だけがハッピーに生きるような都市になってしまう。

3つ目は、強力な指導者論である。大阪では、既成政党に対する批判の裏返しとして、我々が想像するよりも大阪維新の会の人気が強いの。ただし、この政党は、代表が大阪市長の橋下氏であり、幹事長が大阪府知事の松井氏なので、自治体の首長が代表を務めるといって「首長政党」である。これでは、二元代表制をとる自治体政治の場合、首長と議会のバランスが崩れてしまうので、本当に望ましい政党といえるかどうか、非常に危うい問題提起を含んでいる。

地域政党は、これまでも神奈川ネットワーク運動のように重要な役割を果たしてきている。その歴史は、戦後の沖縄社会大衆党から始まっているのだが、首長が地域政党の党首を務めるといっていいのか。大阪の場合、府議会は維新の会が過半数を超えているが、大阪市会では過半数には達していないので、府と市の両方を通じてみれば、かろうじてバランスが取れているのだけれど、単純に強い指導者に依存して、その指導者を支える政党を「首長新党」にするような手法は、市民社会型・参加型の分権論を揺るがせるものではないか。我々が手の届く公共空間の中で、どういう公共サービスをどういう負担に基づいて作ればいいのかについて、自治体政治の仕組みの中で住民が参加をして決定していかなければならない。そういう市民社会型

の分権論が、強い指導者待望論と首長新党という政治手法によって自治・分権論が揺らぐという感じがしてならない。

4. 基礎自治体と広域自治体

(1) 対照的な新たな都区制度と特別自治市構想

大阪都構想に代表される新しい都区制度と、横浜市が唱えている特別自治市を、制度論として考えてみたい。2つの制度に共通しているのは、大都市が成長すれば地域経済が活性化するのだということ、府・県と市が二重行政を解消すればうまいこといくだろうということあたりは似ているのだが、制度としてみればまったく対照的な制度構想である。

現行の政令市は大都市の上に府県がのっているかたちなので、府県をなくして政令市がストレートに国につながるような形にしてみようというのが、特別自治市制度だということができる。特別自治市は府県からの独立構想だといっている。

これに対し、都区制度は、府県が政令市を呑み込むという制度である。政令市は一般市町村よりも大きな権限を持っているのだが、都区制度の中での特別区は一般市町村よりも権限が少なくなってしまう。つまり、都区制度とは、政令市の権限を都が呑み込んだうえに、一般市町村よりも小さく権限の弱い自治体にしてしまうということである。

(2) 大都市自治体が府県から独立する構想

特別自治市構想の論点をさらに考えてみたい。日本の地方制度は、財政調整も事務配分も、47の都道府県体制でできている。かりに20の政令市をすべて特別自治市にした場合、一番問題になるのは、いままで47都道府県で国を治めていた体制を、47の府県と20の特別自治市をあわせて67の広域自治体で

国を治めるということになる点である。

67 広域自治体体制ということになると、府県に何をしてもらうか、基礎自治体に何をしてもらうか、仕事の配分を大幅に変えていかなければならない。できないわけではないが、これこそ国の統治構造の根幹に関わる改革で、少なくとも1880年代以降から続いてきた47都道府県体制を壊すという大きな仕事になる。これは容易なことではない。

もう一つは、府県が地域内で果たしてきた所得再分配機能がなくなってしまうということである。現在、政令市には特別な税制があるわけではない。政令市も一般市と同じ税制に組み込まれている。端的に言えば、横浜市の事業者も市民も県民税を払い、県民税は県が横浜市以外のところに県の仕事として回しているの、県自体が県の公共サービスを通じて地域内の所得再分配機能を持っているといってもいい。その分、政令市が税収を損しているともいえるが、もし府県をなくして、政令市が府県並みの権限を持つと、明らかに今までのような県のサービスはなくなる。今の道府県民税は、税収があがる大都市圏域のお金を周辺地域に循環させることによって、地域の行政を成り立たせている面があるのでそれを崩してしまう。そうすると、政令市はいまより豊かになるが、後背地になっている周辺市町村は、非常に大きなダメージを受けることになる。

政令市が他の市町村に直接お金を回すという仕組みを作るといっても考えられないわけではないが、それが現実的に可能だろうか。

このように、特別自治市構想には、67 広域自治体体制にするという大きな制度改革と、地域内の県庁が持っていた所得再分配機能が壊れるという問題がある。

(3) 府県が大都市自治体を吸収する構想

この点、都区制度は現在の都道府県体制に

一切手をつけないので、特別自治市構想が起こす問題は発生しないが、問題は、政令市を分解するという事、先にも説明したように、憲法上の地方自治体ではない権限の小さな自治体を作ってしまうということにある。

東京都とは、1943（昭和 18）年、もともとあった東京府と東京市を、首都の防空防衛体制をつくるため、東京市を東京府が飲み込む形で東京都にした。戦時体制のシステムである。橋下市長は、大阪市を分解・吸収した後の区に中核市並みの権限を与える特別自治区にすると言っているが、これが憲法のいう基礎自治体かどうかというと、そうではなく、あくまでも特別地方公共団体で、普通地方公共団体ではないのである。これをどうみればいいのかのだろうか。

ただし、先に紹介した金井教授が大阪都構想に着目するのは、公選区長をつくるという点である。つまり、大都市の中に公選の区長という制度を入れるということに強い関心を抱いている。大阪都構想はそこだけを見るべきものがあるという見解を示している。

この指摘は横浜市にも通じるだろう。横浜市は人口 369 万人で、ニュージーランドに匹敵する人口規模があるのに、選挙で選べる首長が 1 人しかいない。市民からあまりにも遠く、公選首長が一人しかいないという大都市制度の問題について、もっと知恵を出しながら変えていくことができないか、ということである。これは大きな問題提起だと思う。この点、林横浜市長らの唱える特別自治市構想では、公選区長制を導入するところまではいかないという問題がある。

(4) 行政区を独立した普通地方公共団体に

もし、大都市の中で、住民が自分たちの身近な地域の区長を選挙で選べるようにという問題提起に着目すれば、都区制度でも特別自治市でもなく、いっそのこと、行政区を東京

23 区のような特別地方公共団体ではなく、憲法上の基礎自治体として普通地方公共団体に独立させ、財政調整の仕組みも都区財政調整制度を適用するのではなく地方交付税制度の構成単位にして、現在の行政区を一人前の自治体にするほうが、ずっとすっきりするのではないかという議論が成り立つ。

行政区については、今までいろいろ実験的な試みが行われてきた。川崎市や横浜市でも、区長に一定枠の予算権限をわたすなど、いろいろな改革をしてきているが、結局のところ、憲法上の基礎自治体として独立させることが一番いいのではないかということである。それぞれの行政区を独立した基礎自治体にする場合、横浜でいえば、現在の横浜市は独立した各区によって構成される広域連合にする、というのも一つの考え方だろう。

ちなみに、首都・東京の場合は、以前、都庁と特別区長会が別々に、都区制度の今後の方向について報告書が出したことがある。特別区側は、「東京〇〇市」というように 23 区を憲法上の基礎自治体に独立させ、東京都は他の府県と同じような「東京府」に戻れといっている。都側は、東京という大都市共通の行政需要があるので、そんなことをするわけにはいかないといっている。行政学者の中からは、山手線の外は憲法上の基礎自治体として独立させ、山手線内の都心 3 区、すなわち千代田・港・中央の 3 区は米国の首都であるワシントン D.C. (District of Columbia : コロンビア特別区) にならって、日本の首都 D.C.にするという構想も出ている。

もともと、東京東部の各区は現在、都区財政調整制度のおかげで十分な財政資金がまわっているのだが、これが一般市と同じ自治体になって地方交付税制度の中に入ってしまうと、財政資金は入るお金はぐんと減ってしまう。特別区を一般市に転換することは理論的に考えることはできるとはいえ、これからそ

の方向で改革するのは現実には難しいのではないかという意見もある。

ただし、これから本当に道州制を導入するとすれば、都区制度の下にある現在の特別区は憲法上の基礎自治体にしなければならない可能性がある。私自身は道州制に積極的に賛成する立場ではないのだが、道州制を「現在の府県を廃止して道州という新しい広域自治体を創設する制度」と定義した場合、通常の府県はそのまま道州に移行できるとしても、東京都の場合は、23 特別区を一般市町村より権限の小さな自治体に行しているため、そうはいかず、東京都をいったん他の府県と同じような「東京府」に戻して各区を普通地方公共団体に昇格させる以外には道はない。今のままだと中途半端な特別区をそのまま残すわけにはいかなくなるのである。

これは大阪都構想の問題としてもいえることだ。よく知られているとおり、橋下氏は道州制論者である。しかし、大阪都に移行した後に「関西州」へ移行しようとする、せっかくつくった大阪都を再び壊さなければならなくなる可能性が高いわけだ。

このように、広域自治体の下に一般市町村よりも権限の小さな特別区を作ってしまう都区制度はややこしい問題を抱えている。少なくとも、戦時中に考えられたこの制度を今になって新しく試みるというのは賢明とは思えない。ただし、政令市の行政区の区長を公選首長に変える点は魅力的な構想なので、それならば、いっそのこと憲法上の基礎自治体として独立させればいいのではないか、という論が成り立つわけだ。

6 ポピュリズム型政治の台頭

(1) 現代のポピュリズムと地方自治

大阪都構想に伴う最後の問題は、橋下市長の手法は「ポピュリズム」ではないかと指摘

されていることだ。先に紹介した村上弘教授は、現代のポピュリズムを「ばらまき型ポピュリズム」と「攻撃型ポピュリズム」に分けている。

「ばらまき型ポピュリズム」とは、政策としては合理性が乏しいのに、人々に幅広く利益を供与できることに着目した政策を安易にすすめることをいう。人気取りということだ。高速道路の無料化政策は、見方によれば、「ばらまき型」といえるだろう。自動車交通を今以上に増加させて公共交通としての鉄道や船舶を圧迫したり高速道路を建設する際にこしらえた借金の償還を遅らせたりするなど、の弊害があるにもかかわらず、広範囲な国民にただちに利益がもたらされることに着目して実現されたからだ。ただし、財政が厳しい今の時代は、どんどんばらまけるような余裕はない。このばらまき型ポピュリズムはこれからそう大きく展開しないだろう。

問題は、もう一つの「攻撃型ポピュリズム」である。村上教授は、このポピュリズム型の特徴をつぎのように整理している。すなわち、既得権者などを「敵」にしたてて、それと戦うストーリーがつくられる。このため、政策問題が単純化され、本来必要な合理的な検討や解決策の模索から人々の目をそらすことになる。ただし、政治を「わかりやすく」するので、選挙での投票率は上がる。こうして、マスメディアや国民が政治と政策について思考停止に陥り、「長いものには巻かれる」の社会では、ポピュリストに対する支持の声が拡大するか、沈黙が広がる、というわけである。大阪都構想の場合、「敵」にされたのは、大阪市役所の官僚機構だったわけだ。

また、現代英国の政治学者、バーナード・クリックがいう「ポピュリズムとは何か」の定義からも多くを学ぶことができる。クリックによれば、ポピュリズムとは、「ポピュリズムの指導者が多数派だと強く信じる集団を

決起させることを目的とする、政治とレトリックのスタイル」である。そして、その「多数派」とは、「自分たちは、政治的統合体の外部に追いやられており、教養ある支配層から蔑視され、みくびられている。これまでもずっとそのように扱われてきたし、これからもう扱われるだろうと考えている人びと」なのである。これがポピュリズムによって決起させられる多数派だということは、政治参加の度合いが低ければ低いほど、攻撃型ポピュリズムは起こりやすくなるといえる。

地方自治体の政治は、特に大都市の場合、第一に、今まで以上に住民参加ができるような環境を作らなければ、攻撃型ポピュリズムが頻発する可能性があるといえることができる。そもそも、地方自治は首長公選制なので、ポピュリズム型の首長が出現しやすい土壤があるということもできる。第二に、多様な意見の中で対話と議論を重ねて合意点を発見するというような議会の力が落ちるほど、攻撃型ポピュリズムが出現しやすいといってもいい。

(2) 大阪ダブル選挙と橋下流ポピュリズム

大阪ダブル選挙では、大阪都構想を唱えながら、詳細な制度設計がないまま、みんなの閉塞感に着目して、「こんなに大阪の街の経済が苦しいのは、彼らの責任だ」という論戦を展開したのだが、「敵」にみなされたのは、地方公務員、大阪の行政制度、そして教員だった。アドルフ・ヒトラーは、ミュンヘンの地域政党からスタートしている。そして、「ドイツがこんなに苦しいのは、みんな金を巻き上げているユダヤ人だ」と演説して勢力を伸ばしたことを思い出さなければならない。

ただし、よく考えなければならないことは、橋下流政治を誕生させる選挙は、民主主義の枠内で行われているということだ。自由な選挙活動と、自由な言論の中から生まれてきたのである。選挙運動が制限されたり、言論が

制限されたりしている中から生まれた政治手法ならストレートに批判できるが、民主主義の選挙の枠内でやっていることなのである。すなわち、問われているのは我々自身であって、我々の問題でもあるということだ。

(3) マスメディアの責任

「悪いのはあいつだ」と叫んで、それにみんなが喝采するような政治が望ましいはずがない。そういう喝采型政治ではなく、多くの人々が一つ一つの問題をじっくり考えていくようなことを基盤にした政治でなければならない。そう考えると、我々ジャーナリズムの責任が重いことを痛感する。

たとえば、大阪都構想をめぐる報道でメディアは、橋下氏が今日はこういう発言をした、というような情報を断片的に伝えるだけになっていることが少なくない。インターネットのニュースや放送にその傾向が強い。橋下市長はこういったという「事実」が断片的に報道されるだけで、何の分析もなく流す。特に、橋下氏の言葉が過激なほど、話題づくりのようにして流す。実はこういうメディアのあり方を良く考えなければならないように思う。

単純な「喝采型政治」を広めないために、報道ジャーナリズムがこれまで以上にやらなければならないのは、ニュースの背景分析、問題の基礎的な構造、問題をめぐる多様な論点や意見の対立点を伝えることであろう。それによって、一人でも多く「考える読者」を増えることにつながるようにすることだ。当事者の主張だけでなく、批判された側の反論、専門家の分析を増やし、記者の解説をもっと拡大して行く。マスメディアが、人々の「知る」「考える」という行為を支援するツールにならなければならないのだと思う。われわれジャーナリストが、多角的な分析や主張、様々な多様な論点を提示する工夫していくことが必要なのだと思っている。

大阪市で何が起こっているか

—現状報告：職員・労働組合の視点から—

大阪市労働組合連合会書記長 田中 浩二

7 月 21 日に第 48 回地方自治研究神奈川集会の「公正労働分科会／大阪市をめぐる諸課題について」が地域労働文化会館で開催され、大阪市労連の田中浩二書記長より報告をいただいた。以下は、その内容をもとに編集部が作成した原稿に田中氏が加筆・修正したものである。大阪都構想の全体像については、月報 6 月号の澤井氏論文や本号の青山氏論文等でも取り上げてきたが、本報告は主に橋下改革の現状について大阪市役所の職員・労働組合の視点からまとめられている。なお、文末には資料として、大阪市が制定してきた職員や労働組合関係の条例を一部掲載しているので、こちらも併せてお目通しいただきたい。

水道事業統合失敗で「大阪市をつぶす（橋下知事）」へ

大阪市労連（※注 1）で書記長をしている田中です。出身は大阪市職労です。今からお話することは、決して自慢できるものではなく、胸を張れない内容ですが、市長が変われば、市議会、市当局も変わるのだということを日々目の当たりにしており、毎日のように起きる事象に対して、何とか頑張っているという現状報告です。

昨年の大阪府知事選挙と大阪市長選挙のダブル選挙についてお話する前に、2008 年 2 月に大阪府知事選挙で橋下徹知事が誕生したときまで遡ってみたいと思います。このときの選挙は、自民・公明相乗りで、民主系の候補と共産系の候補という対立構造の中で、橋下氏が 2 万%知事にならないと公言していたにもかかわらず、立候補して圧勝しました（※注 2）。

その時の大阪市長は平松邦夫氏です。平松氏は、その前年の 2007 年 11 月の市長選挙で民主党単独推薦を受け、自民・公明の推す当時の現職市長の関淳一氏を破って当選しました（※注 3）。それまで、大阪市長は、市の助役出身が歴代続いていましたが、そのことに対して、議会や主にメディア・市民から批判があり、「労働組合が理事者側とタッグを組んで、大阪市ぐるみの選挙をしてきた」というようなことが言われていました。平松氏は、関西ローカルのニュース番組のメインキャスターを長年務め、大阪ではお茶の間の顔でかなり著名な人でした。

この当時は、橋下氏と平松氏はお互いに民間出身ということもあって、非常に仲が良かった。これがなぜダメになったかというと、大阪府と大阪市の水道事業の統合問題がありました。橋下氏は、民間の知事・市長同士なんだから協力して改革を進めよう、タッグを組んでやろうということでしたが、それが統

合問題がうまくいかず、トーンダウンしてしまします。

水道事業の統合の話は、古くからいろいろ議論されてきました。大阪市と大阪府はやり方も違いますし、大阪市の方が圧倒的に古く、歴史もある。もともと府と市の水道局同士の仲がどうこうと言うより、大阪市内のことに大阪府が口を出せないこともあり、府と市の仲はそんなに良くはなかったといってもいいくらいで、「府市合（ふしあわ）せ」と揶揄されるような状況でした。

大阪府の水道部が府下の 42 の市町村と一部事務組合（大阪水道企業団）をつくりましたが、家庭の蛇口まで届けるのは各市町村の仕事だが、水をつくって市町村に売るのは大阪府の仕事です。大阪市は、取水から蛇口までトータルマネジメントしています。料金も大阪市の方が安いということもあり、大阪府と一緒にすると料金体系が変わってしまうことなどうまくいきませんでした。大阪市をベースにして、大阪府の水道事業を吸収して行くような案もありましたが、42 の市町村からは「総スキャン」をくらい、だめになりました。

それが 2010 年の 1 月のことで、そのことから急に仲が悪くなりました。大阪市側からすると知事の調整不足ではという主張をしましたが、橋下氏は、「これでは物事が進まない、二重行政の最たるものだから大阪市をつぶそう」ということで「大阪都構想」をぶち上げたという経過があります。

2011 年統一地方選挙で「大阪維新の会」圧勝

2010 年 3 月に「大阪維新の会（※注 4）（以下「維新の会）」が大阪都構想を発表しました。その直後の 5 月に福島区の市議補欠選挙があり、告示 3 週間前に維新の会

の公認を受けた無名な人が、圧勝しました（※注 5）。福島区は、かなり古い町なので、自民・公明の地盤がかなり固い選挙区でしたが、その自民候補を破っての勝利でした。橋下氏が大阪市をつぶして「大阪都」にするとぶちあげたその答えが、この補欠選挙に如実にあらわれました。

この勢いのまま 2011 年 4 月の統一地方選挙に突入して行きました。当時の政治状況もあって、自民に対する支持率低下の中で議席を死守するため、13 人も自民から抜けて維新の会から出馬し、結果は全員当選、維新の会は府議会で過半数、市議会、堺市議会で第 1 党を確保しました。民主支持層の 6~7 割が維新の会に流れたといわれています。

2011 年 11 月大阪ダブル選挙—知事・松井、市長・橋下誕生

昨年 11 月のいわゆるダブル選挙ですが、橋下氏は、当初は市長になる気はありませんでした。中田宏前横浜市長、東国春英夫前宮崎県知事、某ニュースキャスター等々、著名人の名前が出ては消えということでしたが、9 月になって平松氏に勝つには橋下氏しかいないとなりました。

選挙期間中は、本人の生い立ちの暴露記事が週刊誌を相当騒がせました。逆にそれを選挙期間中何かと利用するとともに、「お嬢ちゃん、お坊ちゃんでは政治家はつとまらない」と言っている。人気落ちるところか、逆にそれを支持拡大につなげていきました。マスコミを使うのが上手で、関西ローカル局の土曜日や日曜日の朝の番組に頻繁に出ています。必ず生放送、全国ネットも関西のスタジオに行って生中継。つまり、勝手に編集されるのを極力避けていました。関西の芸人などがやっている情報バラエティ番組に出て言いたい放題、時には学者やコメンテーターに

くってかかる、そして皆がそれに拍手喝采。知らず知らずに、「橋下さん、ようやっている」という雰囲気を作ってしまう。これもマスコミの問題だと思っています。

ダブル選挙は、民主に自民、共産までも平松氏を応援しました。公明は自主投票。既成政党が抵抗勢力で、自分たちが改革派だという宣伝で選挙を戦って、橋下氏が 75 万票、平松氏が 52 万票でした。石原慎太郎東京都知事、大村秀章愛知県知事、河村たかし名古屋市長などがこぞって応援に入りました。これが、大阪府知事、大阪市長いずれも維新の会が圧勝した背景です(※注6)。

就任直後に市幹部 6 人を更迭一見せしめ人事を強行

就任前にすぐ大阪市庁に乗り込んできて、維新の会の市議会議員控室に陣取って、維新の会の市議団幹事長が市の当局を呼び出す形で、橋下氏が「全局長レクチャー」を行いました。そこで「マニフェストに書いてあることについてできるかできないか、自分が就任するまでの間に A3・1 枚にまとめてくるように」と指示を出して、12 月 19 日の就任を迎えました。

就任した日に最初にやったことは、政策企画室長、情報公開室長など 6 人の幹部を更迭しました。当時の平松市長の命を受けて大阪都構想に対する反論や批判記事を広報紙に掲載したことなどについて、いわば「政治に参与した主犯格」に仕立て上げて見せしめに更迭したのです。

大阪市役所「組織ぐるみ選挙」をなくすと公言

橋下市長は、「大阪市が組織ぐるみの選挙活動をやった」ということを盛んに言ってい

ました。市の広報紙などで、大阪府と大阪市の財政状況の違いや、財政調整の話など都構想についての疑問点、市民からの問い合わせに答える形で市の HP に載せたりしたことが政治活動だというのです。それがけしからん、組織ぐるみ、労組と一体になってやったと言う。したがって、労組をつぶさないといけなし、組織も見直さないといけないということに繋げてくるのです。

そのために「政治的中立性を確保するための組織的活動の制限に関する条例」(※資料 1)という条例をつくり、選挙が近づいたら市民集会などで政策的な主張をしたらダメとか、広報活動で顔写真を載せてはいけないとか、市長任期終了前 3 ヶ月間に限って、期間限定でやるというものです。(7 月 27 日市会本会議で可決、8 月 1 日施行)

「ビデオ」の公開一々に反労組あおる

また、選挙が終わったときにバスの営業所に「選挙のお礼に来る」という労組作成の張り紙が貼ってあったことが問題になりました。これは後から判明したのですが、労働組合をよく思っていない誰かが、夜、営業所で、ロッカーに選挙関係というシールが貼ってあるものや、机に「ハシズム」という橋下批判の本をわざわざ見えるように置いてビデオ撮影して、これがマスコミで報道されました。この時、選挙関係と貼ってあったロッカーには支部の役員選挙の資料が入っただけだったので、報道では職場で恒常的に選挙活動をしていたかのような報道のされ方で、市役所の労組全部がやっているということにすり変わってしまいました。

12 月 26 日の市会運営委員会で、維新の会の議員がいきなりこの点を指摘、それに対して「労組はけしからん、問題だ」と橋下市長

が答える。翌 27 日には施政方針演説で、「ギリシヤを見ろ、公務員をのさばらすところなるんだ」「したがって労働組合を正すんだ」と発言し、その後、組合事務所の退去、チェック・オフ禁止、組合休暇廃止などと続いていきます。

労組事務所の「退去」を一方向的に通告 —労働委員会・裁判所に提訴

2012 年の 1 月に、市当局からいきなり「庁舎が狭いから労働組合は出て行ってくれ」と言われました。橋下市長が 12 月から言っていたのは、「労働組合は、政治団体だから出て行け」、「認められない」ということでした。労働組合の政治活動は否定しないが、庁舎内にそういう政治活動を指揮する拠点があること自体が問題なんだと一貫して言っていました。市当局の退去通知には、「庁舎がせまくなったので、出ていってくれ」というものでした。

これはおかしいということで労働委員会に持ち込みました。「組合事務所の退去問題」以外にも「団体交渉拒否」、「チェック・オフ廃止」それから「職員アンケート」問題について大阪府労働委員会に 4 つ、大阪地裁に 2 つ提訴しています。

来年 3 月で組合費のチェック・オフを すべて廃止

組合費のチェック・オフ廃止問題は、2008 年に給与から天引きする「チェック・オフ条例」のうち組合費だけを削除するという条例改正案が自民から議員提案で出され、結局、議会がそれを認めてしまいました。1 年間の猶予期間が設けられましたが、職員団体である大阪市職労に対しては、2009 年度から組合費のチェック・オフが廃止されてい

ます。当然、大阪市職労として提訴しましたが、大阪地裁判決に引き続き、今年 5 月の大阪高裁でも、組合側の訴えは退けられました。自治労本部とも協議して、憲法判断を伴うようなこととなることから組織としての裁判闘争は終えましたが、原告団の一部が納得いかないということで、個人として上訴し、現在は最高裁で審理が行われています。

一方で、地公労法、労組法適用の大阪交通労組や水道労組などの 6 つの労働組合には今までチェック・オフを認めてきました。これに対して、市長が変わって方針が変わった。条例上はだめと書いてあるのに、条例の範囲を超えて、労働組合に対しては組合費のチェック・オフを認めていたこと自体がいけないのだという理屈で、これらの組合に対してもチェック・オフを認めてきた協約の廃止を通告してきました。

チェック・オフは、生命保険や団体生命や天引き貯金などいろいろな支払いが本人の申請に基づいてされていますが、これまでの協約は一旦廃止し、新たな協約を締結しなければ、それらがすべて止められてしまうということでした。市側もそれをやってしまうと事務方が大変な労力を伴うことになるので、組合費の部分だけを削除した新たな協定書を用意してきて、これにハンコを押せと迫られました。ハンコを押さないと全部止めるということで、もろ刃の剣みたいなことをやられました。

組織内部でいろいろ議論しましたが、ハンコを押さない限りすべて止まってしまうので、組合員に多大な負担をかけるということで、やむを得ず組合費だけを除いた協定書にそれぞれ単組がハンコを押したのが 3 月末でした。大阪市職労と同じように 1 年間の猶予期間を設けて、来年の 3 月いっぱいまで組合費のチェック・オフはすべて廃止となります。

「労使関係アンケート」は、即労働委員会提訴—結果として廃棄処分

労使関係のアンケート調査は、とんでもない内容がいっぱい書かれていました。「組合活動に参加したことがありますか」、「その際に誘った人は誰ですか」、「その人の名前を書いてください」、「組合にどのような力があると思いますか」、「関与しなければどんな不利益があるのですか」、「組合に自らの人事待遇面について相談したことがありますか」等々です。市長直筆サイン入りの職務命令文書とセットで、全員にメールが一斉に送られてきて、任意回答の設問もありましたが、実際は肝心なところを答えていかないとパソコンによるアンケートのシステムから次の設問に進めない仕組みで、必ず最後まで答えさせるようなしかけになっていました。「半強制的」だったのです。また、現業職場では、全員に用紙を配って、「これに書かなければ懲戒処分になる」と言われて、みんな書かされました。

これは、即労働委員会に実効確保申し立てをして、労働委員会の事件になりました。

「労使関係アンケート問題」は、訴訟も含めて取り組んだ結果として回収データそのものが廃棄処分されたので、調査結果は表面化しなかったものの、大阪市の労働組合はろくでもない組合なんだということを、市民のみならず、とりわけ若い組合員に植え付けるだけでも、組合弱体化を狙った側にとっては、相当な「効果」があったと思います。今年の新規採用者の組合加入率が悪くなったのは言うまでもありません。

完全なねつ造だった「『知人・友人紹介カード』配布リスト」

マスコミが当初大騒ぎをした「『知人・友

人紹介カード』配布リスト」問題は、結局ねつ造でした。管理部門にいる嘱託職員が、自分のパソコンから入手できるデータを活用してねつ造しました。内部しかわからないデータ（職員コード番号）や、組合員でない課長級や嘱託職員などが入っていたリストで、2月6日に朝日放送がスクープ放映して、新聞各紙が追っかけ記事を書きましたが、当初からおかしいというのはマスコミも知っていたはずです。

議会でその件を指摘した議員や維新の会は、労働組合に謝る必要はないと居直るばかりか、「こういうことをやったおかげで労働組合の濡れ衣が晴らせたんだ」ということを平然と言っています。労働組合が嫌疑をかけられたのだから、掛けられた方がそれを晴らすべきというのが彼らの理屈です。ちなみに、前述の「労使関係アンケート調査」は直後の2月10日に行われており、巧妙に仕組まれていたのではないかと思わざるを得ません。

この問題への対応に関し、弁護士とも相談しましたが、事実ではないことを知ったうえで、議会でそのような質問をしたら偽証罪を問えるが、議会での発言に関して言えば、議員は守られているようです。「労働組合と当局が一体でやったことだ」などと議会でありもしないことを言いましたが、議会において議員が個人の名誉を棄損させる発言を行ったとしても、一般行為における名誉棄損とは異なり、これをもって当然に損害賠償請求の対象となる行為があったと認めることはできないという判例があって、今回の事案で議員個人を訴えることは難しいということがわかりました。

何とかやりこめたいといろいろ検討しましたが、結局は言ったもの得というところですよ。しかも橋下市長は、スクープ報道したマスコミのせいにする発言を行っています。現在は、放送倫理検証委員会に申し立てを検討してい

ますし、捏造した犯人はクビになりましたが、当該個人に対する課題が残っています。

人事評価Dランク2年で分限免職？、民間移籍も原則分限免職？－職員基本条例

大阪市では5月議会で「大阪市職員基本条例」（※資料2）が可決されました。それに先立って大阪府議会では、3月に「大阪府職員基本条例」と「大阪府教育基本条例」が議論されていましたが、「大阪府教育基本条例」は細分化して「教育行政基本条例（理念編）」と「府立学校活性化条例（実行編）」の2つに分けられました。大阪市でも同様に教育基本条例は2本立てとなり、現在細分化された「市立学校活性化条例」だけが市議会で継続審議となっています。これは学校の運営計画への保護者参加、人気のあるなしの学校の評価、校長の民間採用の問題、教職員の勤務評価（相対評価）などが課題となっています。（7月27日市会本会議で可決、8月1日施行）

とりわけ職員基本条例についてですが、内容的にも多くの問題点がありますが中でも大きな課題は、人事評価制度の相対評価と分限免職問題です。

○相対評価最低Dランクは、翌年の昇給停止
相対評価の基準は、一つの組織グループ単位で必ずSが5%、Aが20%、Bが60%、

Cが10%、Dが5%にしなければなりません。ですから、必ず5%の人がD評価となります。D評価が2年続いたら分限免職すると大きく報道されていましたが、分限処分の要件にはなじまないということで、そこは修正されました。しかし、相対評価はされるので、必ず最低評価の5%には、次の昇給はありません。それを来年から実施するというので、

今年度中に試行実施が行われることとなります。

○民間への転籍は「分限免職」？

また、組織が民営化される場合、そこで働く職員は、原則として分限免職となっています。地公法第28条の第4号には「職制若しくは定数の改廃又は予算の減少により廃職又は過員を生じた場合」は免職と書いてありますが、実際には、これまではどの自治体でも整理解雇4要件などふまえて、理事者側の努力で新たな職域に採用しなおすなど、自治体内で雇用をつなげていくことが行われてきています。市条例でもそうしたことが書かれていますが、今後、府市統合や大阪市改革で現業職場や保育所等を民営化や民間譲渡することとしています。果たして橋下市長は、どうするのでしょうか。

「労使交渉ルール条例」－組合休暇全廃

「大阪市労使関係に関する条例」（※資料3）がつけられました。労使関係のルールに関する条例で、交渉事項、交渉の進め方、交渉のマスコミへの公開、交渉記録の公開、労組の収支報告書の提出、また、労組活動に関する便宜供与は認めない、等々が細かく規定されています。これにより組合休暇も無くなります。

一言で表すなら、労使関係がもともと不適切という前提条件で条例が作られています。野村修也という弁護士のやったアンケート調査がつぶれたので、管理職だけをターゲットにした調査を行って、その中に「労働組合による人事介入があったか」という設問がありました。「労働組合から人事異動の相談を受けた」とか、「意見を聞いて反映した」ということが、「労働組合が人事に介入してい

る」という話にすり替わりました。また、「不適切な時間内の組合活動をやってた」というようなことを仕立てあげて、それを根拠に労働組合活動を規制する条例をつくりました。

たとえば、労働組合と管理運営事項は意見交換をしないということですが（第4条）。管理運営事項でも勤務条件に影響していることが山ほどありますが、管理運営事項だから交渉はもちろん意見交換もしないということですが。労使交渉のマスコミへの公開もあります（第6条第2項）。また、職員団体に対し人事委員会に対して収支報告書の提出というのがあります（第10条）。労働組合のお金の流れを明らかにしたいという意図が見え見えで、組合が政治活動をしているということも明らかにしたいというのが目的です。やるかどうかは、人事委員会の権限・権能の問題ですが、そういうことが条例に書いてあります。

便宜供与はしないということもあります（第12条）。便宜供与を再開しようとする、議会に修正提案をしないといけない。労働組合との関係が健全になったということアンケート調査などで調べるようになっていきます。その結果、健全になったということが判断できたとしても、議会でひっくりかえされたら終わりです。理事者側が戻そうといっても、議会が駄目と言ったらそれで終わりです。最終決定権を議会が持つということになります。現在の市議会構成（※注7）をみると、維新の会33人と公明あわせて52人です。自民も労働組合に対しては厳しい姿勢であり、もし、修正をもとめても消されてしまうでしょう。（7月27日市会本会議で可決、8月1日施行）

職員の政治活動を制限－「職員の政治的行為の制限に関する条例」

「職員の政治的行為の制限に関する条例」（※資料4）については、国家公務員法を全部適用したかったということが、新聞に出ていました。香川1区の自民党の衆議院議員が時期を同じくして、政府に対して質問主意書を出しています。それは、地公法の制限を国公法並みにということについて「人事院規則14-7（「政治的行為」）に書いてあることを条例に書きこむことについてはどうか」、「国公法に罰則規定があるので刑事罰を求めていいか」というような質問に対して6月19日に答弁書が閣議決定されました。

大阪市も総務省に同じような照会を出していました。地公法ができてすぐに国公法並みに政治的行為を制限しようということで、昭和25~6年ごろいくつかの市（愛媛県新居浜市、宮崎県延岡市、兵庫県伊丹市）で、国公法並みに縛ろうという条例が作られています。地公法の第36条第2項第5号で、条例で定めることができると書いてあります。それを上手いこと活用し、人事院規則14-7に書いてあるものをそのまま引っ張り込んで、条例を作りました。地公法では、市域内であればだめで市域外ではよいとなっているが、それも市域外から市域内に向けてやったことについても全部だめと書いてあるし、違反すると原則として免職と書いてあります。

当初は、労組法適用組合についても適用しようと思っていたようですが、政府見解は駄目、総務省回答も違反だということで、しかたなく地公法の該当するところのみということになりました。が、しかし、政府答弁書にある「職員の政治的行為の制限の違反に対しては、懲戒処分により地方公務員たる地位から排除することをもって足る」との記述を引用し、橋下市長は「地位から排除すればいいのなら忠実に従う。ばんばん排除していく」と公言しています。

7月の臨時市議会で審議されていますが、マスコミ報道では原則として免職とする部分について修正するようなことも流れており、最終的にどうなるかはわかりません。(7月27日市会本会議で一部修正され可決、8月1日施行)

賃金はすべて大阪府並みに一合意なき 条例改正

新たな給与制度改革は、行政職の給与水準、とりわけ高位号給を大幅に引き下げる、現業職の給料表は国公の水準に合わせる、持ち家の住居手当廃止などの提案でした。勿論、交渉で再考を求めてきましたが、現業職給与水準で一部修正に応じたものの、大阪府との統合を前提に府水準に強引に合わせることでしかなく、労使合意のないまま7月臨時市議会に給与条例改正案が提出され、可決される見込みです。これにより、たとえば行政職4級(係長級)の4割3分が頭打ちになり、しかも現給保障制度も廃止されたため、年度途中の本年8月から、経過措置(3年間は2%、その後は5%づつ引き下げ)が実施されることとなります。(7月27日市会本会議で可決、8月1日施行)

都構想の現段階—府市統合で1万人削減、公募区長が就任

都構想については、堺屋太一などの特別顧問が音頭をとって、知事・市長、当該局長を集めて、大阪府と大阪市の「二重行政の解消」という作られた理屈をもとに「府市統合」に向けて準備が着実に進められています。府と市で同じようなことをやっているものはすべて経営形態を見直すことになっています。病院、港湾、大学、市場、水道・下水道、消防、公営住宅、文化施設、これらは全部一本

化する。民営化は、地下鉄、バス、ごみ収集、水道の現業も含まれます。類似施設とか出資法人の見直し、住宅供給公社や信用保証協会も統合です。こうして、1万人削減するといっています。

区政改革も進められています。区長を公募し、24区のうち18人が民間出身で、残りが市職員。公募区長は多彩で、27歳の元NHKの記者だったり、元加西市長が北区長になったり、いろいろな人がいます。この区長は、職制上副市長並みで、局長より上に位置付けられるとともに、区は、これまでよりも権限も財源も付与され、区政は区長が仕切ることになります。本庁の局は区をサポートする立場になるなど、大幅に変わります。中には、勝手に区独自に人件費削減と称して人減らしもやりかねません。やがて大阪都ができれば、24区ある行政区はなくなって、8ないし9つの「特別区」を作ろうと言っていますが、この線引きもこれからこの区長がやることになっています。橋下市長は2期目はやらないと公言していますので、条例で政治的活動や労使関係を縛るなど、任期中にやれることはやりきって、自身がいなくなっても、誰が首長になっても自らの思いが継続されるようなしくみを作り上げようとしています。

注1：正式名称は大阪市労働組合連合会。下記の7団体が加盟している。

大阪市職員労働組合、大阪市従業員労働組合、大阪交通労働組合、大阪市水道労働組合、大阪市立大学教職員労働組合、大阪市立学校職員組合、大阪市学校給食調理員労働組合。

注2：大阪府知事選挙結果(2008年1月27日執行)

当 橋下 徹 1,832,857 (自・公)

熊谷貞俊 999,082 (民・社・国)

梅田章二 518,583 (共)

注3：大阪市長選挙結果（2007年11月18日執行）

当 平松邦夫 367,058 (民)
関 淳一 317,429 (自・公)
姫野 浄 113,201 (共)
はしづめ紳也 89,843 (無)

注4：代表を橋下徹大阪市長、幹事長を松井一郎大阪府知事が務める。

注5：大阪市福島区市議会議員補欠選挙結果（2010年5月23日執行）

当 広田和美 8,491 (維新の会)
次 山田みのり 4,871 (共産党)
太田昌也 4,296 (自民党)
国本政雄 3,325 (民主党)
上畑俊治 154 (諸派)

注6：大阪ダブル選挙の結果（2011年11月27日執行）

【大阪府知事選挙結果】

当 松井一郎 2,006,195
倉田 薫 1,201,034
梅田章二 357,159 (共)
投票率 52.82%
(前回 48.95% +3.93)

【大阪市長選挙結果】

当 橋下 徹 750,813
平松邦夫 522,641
投票率 60.92%
(前回 43.61% +17.31)

注7：大阪市会の会派別人数
(2012年7月10日現在,大阪市会 HP より)

大阪維新の会大阪市会議員団 33人
公明党大阪市会議員団 19人
自由民主党大阪市会議員団 17人
OSAKA みらい大阪市会議員団 9人
日本共産党大阪市会議員団 8人

【参考資料】

職員や労働組合に関わる条例案本会議採決の際の大阪市会各会派の態度

平成24年第1回臨時会提出案件

番号	案件名	本会議	維新	公明	自民	みらい	共産
議案第208号	大阪市労使関係に関する条例案	7月27日 原案可決	○	○	○	×	×
議案第209号	職員の政治的行為の制限に関する条例案	7月27日 修正可決	○	○	○	×	×
議案第210号	政治的中立性を確保するための組織的活動の制限に関する条例案	7月27日 原案可決	○	○	×	×	×

(閉会中継続審査案件)

議案第180号	大阪市立学校活性化条例案	3月28日閉会中継続審査 5月30日閉会中継続審査 7月27日 修正可決	○	○	×	×	×
	議案第180号「大阪市立学校活性化条例案」に対する附帯決議	7月27日 可決	○	○	×	×	×

平成24年第2回定例会提出案件

番号	案件名	本会議	維新	公明	自民	みらい	共産
議案第177号	大阪市職員基本条例案	3月28日閉会中継続審査 5月25日 修正可決	○	○	○	×	×
議案第178号	職員の退職管理に関する条例案	3月28日閉会中継続審査 5月25日 修正可決	○	○	○	×	×
	議案第177号「大阪市職員基本条例案」及び議案第178号「職員の退職管理に関する条例案」に対する附帯決議	5月25日 可決	○	○	○	○	○
議案第179号	大阪市教育行政基本条例案	3月28日閉会中継続審査 5月25日修正可決	○	○	×	×	×
	議案第179号「大阪市教育行政基本条例案」に対する附帯決議	5月25日 可決	○	○	×	×	○

※出所：大阪市会ホームページ会議結果をもとに編集部にて作成。

【資料 1】

政治的中立性を確保するための組織的活動の制限に関する条例（抄）

（目的）

第 1 条 この条例は、本市が行政運営において組織的に政治的活動を行っているとの疑いを市民に与えることがないようにするため、市長その他の職員の責務を明らかにするとともに、政治的行為であると疑われるおそれのある行為を市長その他の職員が職務として行うことを制限することにより、公務の政治的中立性を確保し、もって市民から信頼される市政を実現することを目的とする。

（活動の制限）

第 3 条 市長は、その任期満了の日の 3 月前の日から当該任期満了による選挙の期日までの間（市長について任期満了による選挙以外の選挙を行うべき事由が生じたとき（当該選挙について公職選挙法第 34 条第 4 項の規定の適用がある場合には、同項の規定により読み替えて適用される同条第 1 項に規定する最も遅い事由が生じたとき）にあつては、その旨を市の選挙管理委員会が告示した日の翌日から当該選挙の期日までの間。以下「一定期間」という。）において、次に掲げる行為を職務として行ってはならない。

- (1) 市長又は市長の職の候補者若しくは当該職の候補者となろうとする者（以下「市長等」という。）の政策的な主張に関する広報活動を行うこと
 - (2) 広報活動において市長等の写真、似顔絵その他の図画又は氏名を用いること
 - (3) 本市が主催し、又は共催する集会等（不特定多数の者が参加する集会、催しその他の行事をいう。以下同じ。）に出席し、又は当該集会等においてあいさつをすること
 - (4) 集会等において、市長等の政策的な主張を内容に含むあいさつをすること
 - (5) 第 1 号、第 2 号及び前号に掲げる行為を、前条第 2 号から第 5 号までに掲げる者（以下「副市長等」という。）に対し、職務として行うよう命じること
- （6 号以下省略）

【資料 2】

大阪市職員基本条例（抄）

（相対評価）

第 18 条 任命権者は、相対評価（分布の割合（評価を受ける職員の総数に占める各区分の職員の割合をいう。以下同じ。）を定めて区分し、職員がどの区分に属するかを相対的に評価する方法をいう。）により、人事評価を行う。

2 前項の人事評価は、次の表の左欄に掲げる区分のとおり上位から区分し、概ね同表の右欄に定める分布の割合により行う。

区分 分布の割合

第 1 区分 100 分の 5	第 2 区分 100 分の 20	第 3 区分 100 分の 60
第 4 区分 100 分の 10	第 5 区分 100 分の 5	

（民営化等による分限処分）

第 39 条 任命権者は、事業の民営化により職制が廃止される場合又は本市の事務を地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 284 条第 1 項の一部事務組合が行うことに伴い職制が廃止される場合であつて、これらの職制に所属する職員に対し、民営化後に当該事業を行う法人又は当該一部事務組合に就職する機会が与えられているときは、当該職制に所属する職員を分限処分として免職することができる。

【資料3】

大阪市労使関係に関する条例（抄）

（管理運営事項）

第4条 法第55条第3項又は地公労法第7条ただし書（地公労法附則第5項において準用する場合を含む。）の規定により労働組合等との交渉の対象とすることができない事項は、次に掲げる事項とする。

- (1) 条例の企画、立案及び提案に関する事項
- (2) 行政の企画、立案及び執行に関する事項
- (3) 本市の組織に関する事項
- (4) 本市の職制の制定、改廃等に関する事項
- (5) 職員の定数及びその配置に関する事項
- (6) 懲戒処分、分限処分、職員の採用、退職、転任、昇任、昇格その他の具体的な任命権の行使に関する事項
- (7) 職務上の命令に関する事項
- (8) 勤務成績の評定制度の企画、立案及び実施に関する事項

（9号以下省略）

（交渉内容の公表等）

第6条（略）

2 交渉は、放送機関、新聞社、通信社その他の報道機関（報道を業として行う個人を含む。）に対し公開する。

（収支報告書等の提出）

第10条 人事委員会は、法第53条に定めるところにより登録を受けた職員団体が引き続き当該登録の要件に適合しているかどうかを確認するために必要と認められる限度において、法第8条第6項の規定に基づき、職員団体に対して収支報告書その他の必要な書類の提出を求めることができる。

（便宜供与）

第12条 労働組合等の組合活動に関する便宜の供与は、行わないものとする。

【資料4】

職員の政治的行為の制限に関する条例（抄）

（本市の区域外から行う政治的行為）

第3条 職員が法第36条第2項第1号から第3号まで及び前条各号に掲げる政治的行為を、電話をかけ、又はファクシミリ装置を用いて送信する方法その他の方法により、本市の区域（当該職員が区に勤務する者であるときは、当該区の所管区域。以下同じ。）外から本市の区域内にあてて行った場合は、当該政治的行為は本市の区域内において行われたものとみなす。

（懲戒処分等）

第4条 任命権者は、職員が法第36条第1項から第3項までの規定に違反して政治的行為を行った場合は、「地方公務員の政治的行為に関する質問主意書」に対する国会法（昭和22年法律第79号）第75条第2項の規定による内閣の答弁（内閣衆質180第288号。）において、法は、職員の政治的行為の制限の違反に対しては、懲戒処分により地方公務員たる地位から排除することをもって足るとの見地から、地方公務員の政治的行為の制限については罰則を付すべきでないとの趣旨であるとの見解が示されたことを踏まえ、法第29条に基づき、当該職員に対し、懲戒処分として戒告、減給、停職又は免職の処分をすることができるものとする。

Topics・トピックス・とびっくす

「横浜特別自治市大綱素案（骨子）」がまとまる －横浜市を目指す大都市制度とは？－

横浜市は6月21日に、新たな大都市制度のあり方について取りまとめた「横浜特別自治市大綱素案（骨子）」（以下「骨子」と表記。）を公表した。

骨子の構成は「第1趣旨」、「第2特別自治市制度創設が求められる背景・必要性」、「第3横浜特別自治市制度の骨子」、「第4特別自治市移行に向けた手続等」、「第5特別自治市制度創設までの間の取組」となっている。

骨子では、横浜市が目指す「横浜特別自治市」の骨格が示されており、そこでは、原則として現在県が横浜市域において実施している事務及び横浜市が担っている事務の全部を処理すること、市域内地方税（原稿の件税のうち横浜市域部分と市税のすべて）を賦課徴収することが示された。

ただし、県を分割して新しい県を作るのではなく、県と市が実施している横浜市内の行政サービスを一元的に担うことで、より効率的な行政や積極的な政策展開ができるようにするものであることが明記されており、「横浜特別自治市制度」が県からの

独立を目指すものではない点が示唆される。

また、特別自治市内部の自治構造については、特別区のような新たな自治体をつくるのではなく、都市（市域）全体で一体的なまちづくりや地域間のバランス調整、行政運営の効率性と住民自治を両立できる行政区とすることが記された。区への分権と機能強化を推進しつつ、一方で市域の一体性は維持していくという指向が反映された内容となっている。

他の自治体との関係については、希望する近接市町村を合わせた県域を設定して近隣市町村との水平的・対等な連携協力関係を維持・強化していくことや、広域的な課題解決に支障が生じることのないよう、県との間に法律による協議の場を設置することにも言及されている。

横浜市では今後、この骨子に基づき「横浜自治市大綱素案」を取りまとめ、市会における議論や市民、県内自治体や経済団体等の意見を参考にしながら、年内を目途に「横浜特別自治市大綱」を策定する予定としている。

県臨調（神奈川県緊急財政対策本部調査会）が中間意見を取りまとめ －2013年度予算編成への反映を期待－

県が今年3月に設置した外部有識者による神奈川県緊急財政対策本部調査会（以下「調

査会」と表記。）が、7月18日に中間意見を取りまとめた。

調査会は、歳出抑制や財源確保といった観点から、9月までに4回程度の会議を開催し意見を取りまとめる予定としているが、中間意見では、2013年度当初予算に反映するため、早期の着手が必要と考えられるテーマとしてこれまで集中的に論議してきた「県有施設」「補助金・負担金」「教育のあり方」「人件費の抑制」を中心に「財政健全化に向けた4つの課題への意見」が示されている。

具体的には、まず県有施設について「原則全廃」の視点による見直しの断行を求めており、設置目的、民間代替性、県・市町村の役割分担、更新期に見込まれる財政需要、税負担の公平性といった様々な観点から、その必要性・あり方について原点に立ち返った見直しを進めることを提言している。また、県民利用施設や出先機関、社会福祉施設、県営住宅については、施設種別ごとに見直しの観点

も示されており、見直しの取り組みについては、知事の在任期間3年間を計画期間とする目標管理を求めている。

補助金・負担金については「一時凍結」のうえ補助金の必要性や内容の妥当性等を抜本的に見直すこととして、「ゼロベースからの見直し」を行うことを提言した。

教育のあり方については、県が7月10日に設置を発表した専門的組織「神奈川の教育を考える調査会」による検討を求め、調査会は参考意見を付記するとした。

さらに人件費削減については、義務的経費による財政構造の硬直化が進展している中で、聖域ではないとして、大幅な人件費削減に踏み切るべきとの意見も盛り込まれている。

今後のスケジュールは、9月に第4回会合が予定されており、残されたテーマに対する意見も加えて最終報告が行われる予定である。

《自治総研ボックス⑩》

辻山幸宣監修／正木浩司編著

2012年6月刊

『改革渦中の自治体公益法人』

— “旧制度から新制度へ” 移行渦中からの詳細レポート —

自治体公益法人が新公益法人制度にどのように臨み、対応しているか

ヒアリング調査をもとに詳細を明かす

【主要目次】

第1章 自治体公益法人をめぐる状況／第2章 公益法人制度改革の経過と新制度の概要／第3章 新公益法人制度施行時点の自治体公益法人の状況／第4章 新公益法人制度に臨む自治体公益法人の現状と課題／第5章 早期の移行事例及び公益不認定事例の特徴／第6章 結びにかえて—新公益法人制度下の自治体公益法人の展望

発行所：公人社 [TEL03-3947-5079]

定 価：本体 2310 円（税込）

編集後記

ロンドンオリンピックでの日本選手の活躍に国中が歓喜している最中、広島・長崎でそれぞれ67回目の平和祈念式典が行われ、原爆投下当時のトルーマン米大統領の孫が被爆者からの誘いで式典に参加したとの報道があった。その数日後の韓国の大統領による突然の竹島訪問は、オリンピックメダリストまでも政治的行為に巻き込み、平和の祭典に水を差すことになった。

各国首脳が決断が莫大な犠牲をもたらした時代から約70年、地道な民間外交を通じてその長い歳月のわだかまりを融解しようという動きがある一方で、ともすれば争いの契機ともなりうる領土問題が外交課題として目につき始めた。「終戦」の重みを実感していない世代が国政を掌握し始めた今日、平和によって支えられる私たちの安全な暮らしが、所与のものではないことを認識する機会を積極的につくる必要がありそうだ。

(谷本有美子)

2012年8月25日

自治研かながわ月報第135号 (2012年8月号, 通算199号)

発行所	公益社団法人	神奈川県地方自治研究センター
発行人	上林得郎	編集人 高岡政行 定価1部500円
〒232-0022	横浜市南区高根町1-3	神奈川県地域労働文化会館4F
	☎045(251)9721(代表)	FAX 045(251)3199
	http://kjk.gpn.co.jp/	E-mail:kjk@gpn.co.jp

☆センターのウェブサイト (<http://kjk.gpn.co.jp/>) をご利用下さい。→



会員になるには

1. 誰でも会員になれます。
2. 申込書は自治研センター事務局にあります。会費は個人会員月 1,000 円、賛助会員月 700 円のどちらかを選び、1 年分をそえてお申し込みください。
3. 詳細は自治研センター事務局
☎ 045(251)9721へご連絡ください。

会員の特典

1. 自治研センターの「自治研かながわ月報」が送られます。
2. 「月刊自治研」(自治労本部自治研推進委員会発行・A 5 版・80 ページ程度・定価 800 円) が毎月無料で購読できます。
3. 自治研センターの資料集が活用でき、調査研究会などに参加できます。