

どうなる「大阪都構想」、どうするのか「維新」の選挙戦略

春の統一地方選に向けてどんな展開になるのか

はじめに

橋下徹大阪市長と松井一郎大阪府知事が強力に推進し、数々の話題を提供してきた「大阪都構想」の「協定書」が平成 26 年 10 月 27 日に大阪市会と大阪府議会双方の本会議で否決された。両議会での否決はこの案件の終末を意味するものである。

しかし、橋下流の議会運営はそれで引き下がるほど単純ではない。これから彼らは、どんな動きをするのか、興味が尽きない。考えられる手法は、地方自治法 176 条の「再議」や 179 条の「専決処分」の行使である。この規定は二代表制における首長の拒否権ともいうべき制度で、議会と首長とが円滑に機能しているときには使われることのない権限である。

かつて鹿児島県の阿久根市長が議会を無視し専決を繰り返し話題になったが、都道府県では過去 30 年間でわずかに 3 件しか行われていない。市町村では合併協議会や住人投票条例に関する件でかなり多用されている。松井知事と橋下市長はともに法定協議会のメンバーの差し替え条例で再議を要請し、過半数で議決された議員提案を、再議では 3 分の 2 の議決が必要である特別多数決の要件を利用して議決を覆し議員提案を葬っている。

知事を辞任し大阪市長に鞍替え出馬したり、法定協のメンバーを強引に差し替えてまで推進しようとした大阪都構想とは何なのか、何が彼らをここまでひたむきにさせるのか、維新の会の今日に至る経緯を踏まえながら再度検証してみることにした。

「維新の会」の動き

4 年前の統一地方選挙の際に、結成以来 3 年弱なのに大阪府議会で過半数の議席を獲得し、大阪市会では過半数には届かないとはいえ 86 分の 32 議席を確保するに至ったのである。続く国政選挙では他党との連携も含め 42 議席を確保し第 3 勢力にまで駆け上ったのは、閉塞感に満ちていた既存政党の殻を打ち破る橋下徹の個性とカリスマ性、抜群の発信力により政治の現状に飽き足らない層を掴むことに成功したからであった。

話題はそれだけではない。知事に就任して以来、任期を 3 か月残して辞任し、平成 23 年 11 月の大阪市長選挙に出馬し現職を破り当選したのであった。この選挙は知事と市長選挙の同時選挙となり知事には松井一郎が当選し、維新の会は両選挙ともに圧勝したのである。向うところ敵なしといった感じの順風満帆の活躍ぶりは、良きにつけ悪きにつけ話題に事欠かなかった。今までにも幾たびか検証し問題点を指摘してきたが、再度「維新の会」と「都構想」を顧みつつこれからの動きを検証することにした。

橋下徹の行政実績

知事に就任早々、大阪府財政の現状に危機感を持った橋下は「財政再建プログラム」を策定し財政健全化に取り組んだ。その手法は従来の行政経験を持った知事とは全く違った形で、聖域を認めず全部局にわたり目を見張るような切込みを行い行政関係者のみならずマスコミからも注目される手腕を見せた。彼はマスコミの世界で名を成しただけに、マスコミに煽られたらトンでもない方向に行くのではないかと危惧されたが、出だしは見事なものであった。

ところが彼は短期間の行政運営の高評価を過信したのか、大阪市が建設し不良債権化していたWTCの高層ビルを買い取り、そこに大阪府庁を移転する計画を突如提案したのである。この府庁移転計画案をめぐる府議会での内紛が自民党府議団を分裂させ、議会内会派として「自民党維新の会」を誕生させたのであった。いろんな経過を経て翌年には橋下徹が代表となり「大阪維新の会」が誕生したのである。ここに至る経過の中で橋下は府議会本会議で2度にわたり府庁の移転計画を否決されているのである。このように議会で否決されてもさほど痛痒を感じないのは、議会の意思より自分に府民の負託が寄せられており、自分の考えが「民意」だとする自信過剰な思い込みがあったからであろう。それを裏付ける如く国政選挙でも関西地域限定とはいえ無名の新人を多数当選させ、大阪で2番目の政令指定都市である堺市長選挙でもシンパを擁立し現職を打ち破る勢いであった。こうなると、もう“何でもこい”で、それ以降の行政運営は、時には通常のルールを超越するようなことも日常茶飯事となっていくた。

先述の通り、府庁移転計画は2度にわたり否決されたが現庁舎が狭隘であり近隣の民間ビルを賃借して執務している状況からWTCを買い取り庁舎の一部として使用することを議会が容認しこの件は落着いたのであった。その後、WTCへの庁舎の全面移転は防災上の観点から専門家会議の意見を受け入れ断念すると発表した。(23年8月19日)

「大阪都構想」は、大阪府議会のみならず大阪市議会でも明確に否決されたのだから終わった話であるが、「再議権」や「専決処分権」まで駆使して何が何でも都構想を実現させようとするのは議会運営の在り方としても異常であるといわざるを得ない。これほどまでに執念を燃やす「大阪都構想」とは何なのだろうか。

都構想と新しい政治グループの立ち上げについて次のような経緯がある。

平成22年1月12日の公明党の年賀会で「競争力のある大阪にするためには、一度大阪府を壊す必要があるし大阪市も壊す必要がある。来たるべき統一地方選挙において、大阪の形を1回全部解体してあるべき大阪をつくりあげる」と述べ、府と市の枠組みを取り除き「ひとつの大阪」を目指す考えを示した。そのために23年春に行われる統一地方選挙に向けて政治グループを立ち上げる決意を示し、22年4月19日、大阪都構想の実現を掲げる地域政党大阪維新の会を結成、自らが代表に就任した。このような経過で都構想が提案されたのである。大阪都構想とは、「ワン大阪」、「グレート大阪」など表現は異なるが府と市の枠を取り払い、周辺市も巻き込んで広

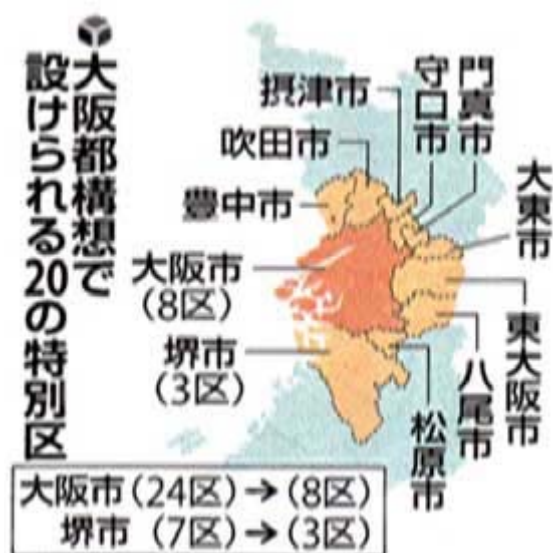
域的な行政運営をしようとするものであった。すなわち、ワン大阪は広域自治体として機能させ、そのために政令市を解体し周辺市と同様に区制を採用し基礎的自治体にすべきであるとの主張であった。

大阪府庁と大阪市役所を同時に解体し、新たに「大阪都」をつくり都庁は交通、産業政策などに専念する。特別区は日常の住民サービスを担当する。作業分担を明確化し、「強い自治体」と「優しい自治体」で大阪を再編することにより二重行政の弊害を取り除き効率の良い行政運営を実現するとしていた。

敢えて過去形で書いたのは、その後計画そのものが大きく変わってしまったからである。

大阪都構想の今日に至る経緯

大阪都構想の最初の案は次の図の通りである。



大阪都の範囲について当初計画では大阪市・堺市の両政令指定都市と、近接する豊中・吹田・摂津・守口・門真・大東・東大阪・八尾・松原の9市を包含し、大阪市24区を8区に、堺市7区を3区の特別区にするものであった。大阪都で設置される特別区の合計は全部で20区であった。特別区を設置する意味は、規模が大き過ぎる行政区（大阪市）を分割し住民に近い自治体にすることにあり、それを都としてまとめ、基礎的な行政と広域的な行政を行う自治体に分割し役割分担をしようとするのであった。もう一つの意味は財源と都市計画に関する権限を一括し、疲弊した都市を蘇生しようとするものであった。ところが現在の都構想は当初計画とはまったく別のものになっている。

大阪府を都にするためには、特定地域だけに適用される法律を制定するためには特別法の制定が必要であり、憲法95条（特別法の住民投票）による国民投票が必要であった。ところが平成24年8月に「大都市地域における特別区の設置に関する法律」が制定され、特別法の制

定は必要なくなった。即ち、特別法の制定に代えて、大都市制度の具体的な制度設計を行うため、「大都市地域における特別区の設置に関する法律」に基づく協議会（略称・法定協議会）を設置し市に特別区を設置する場合の区割りなどを検討することが可能になったのである。

しかし、都構想の中身について依然として難問が山積していた。都制が導入されたとしても、政府からの特別な助成は現時点では無く、財源的には内部努力によるものが大きく、その試算について提案者の数値を細かくチェックするとかなりの誤差があることが判明したり、行政システムとして基本政策の中に区長の公選制は明記されていたが、区議会の開設に関する記述は見当たらなかった。しかし、その後に開設するとなっていた。タウンミーティングで区議会を設置すれば議員の数が増え財政負担が増えるのではとの意見に対し、ボランティアによる協議会（地区委員会）も考えられると言ったようであるが、あらゆる点で政策が不明確で、口先だけで煽りたてている感じが払拭しきれない状態であった。当時の都構想には限りなく不明な点が多く、橋下の発言には朝令暮改的発言も多く政策というよりもプロパガンダ的発言だと評されることが多かった。

法定協議会をめぐる攻防

この法定協議会の運営を巡って激しい波乱があった。

まず法定協のメンバーは、大阪市・府議会からそれぞれ9名の議員を、府と市の議会運営委員会で選任し知事と市長を加えた20名で構成することになっている。

この協議会で都構想の制度設計を議論し、住民投票で賛否を問うための協定書案を作るのである。法定協議会の当初のメンバーは会長を除く19名の委員の構成が、大阪維新の会9名、自民党3名、民主党1名、公明党4名、共産党1名、OSAKA みらい1名となっている。

協議会は大都市法に基づき昨年2月に発足し、これまで19回開かれた。大阪維新の会は、採決に加わらない会長を除くと9人で過半数に満たない。法定協議会で議論を進める中で賛否が分かれ議論が膠着状態となった時点で維新の会は、2014年6月27日に過半数を占める大阪府議会の議会運営委員会で、府議会から選出されている自民党、民主党、公明党の協議会の委員を維新の会の議員に差し替えて、法定協の過半数を確保したのである。この事態に対し大阪市会は議会の議決を経て協議会に欠席することを決めたのである。この時以来大阪市選出の維新の会のメンバーは協議会に参考人として出席している。そして、2014年7月3日の第14回法定協が開催され、市会の維新メンバーは参考人として出席するなか全会一致で「5区・分離案」が承認され、同月23日の第17回法定協により協定書が決定されたのである。正式名称は「特別区設置協定書」である。

議会運営委員会でメンバーを差し替えることは違法ではないとしても、反対する委員をすべて差し替えるなど、民主主義のルールを踏みにじる行為に対し猛烈な反発が起きたのである。

松井知事はこの事態に対し「法定協は都構想を進める場であり、反対する委員は規約に反する」と驚くべき発言をしていた。

都構想の中身は

都構想は、その中身が猫の目のように変わり続けてきたが、堺市が法定協議会への参加を拒否したこともあり、近接する衛星都市もいつの間にか都構想からは抜け落ち大阪市の24区だけを解体し、市をなくして特別区とし5区にしようとするものになってきた。ともかく当初計画とは似ても似つかぬものになっているのである。

現時点で新しい行政区は5区となっておりその範囲は図の通りである。

特別区の名称	特別区の区域	議員定数
北 区	都島区、北区、淀川区、東淀川区、福島区	19
湾岸区	此花区、港区、大正区、西淀川区、住之江区（南港北1～3・南港東2～9・南港中1～8・南港南1～7）	12
東 区	城東区、東成区、生野区、旭区、鶴見区	19
南 区	平野区、阿倍野区、住吉区、東住吉区、住之江区	23
中央区	西成区、中央区、西区、天王寺区、浪速区	13

このようにしてできた大阪都構想協定書は2014年7月24日に国に提出され、同年9月1日に総務大臣より「法令上の不備はなく容認できる」との意見書が浅田均法定協会長に交付された。なお、この際に、与野党の対立で府・市両議会が混乱していることについて、「関係者の間で真摯な議論」を求める新藤総務相名の助言書も交付された。協定書の審議経過はともかく、まとめられた都構想の内容は、大阪市の現行24区を解体し5区に編成変えするものであり、人口は、湾岸区の34万、中央区42万、東区58万、北区63万、南区69万となっている。

審議経過の強引さはあらゆる点で問題を露呈しており、現時点でも、ごく一部の行政担当者を除けば大阪都構想における特別区の財源配分や都と区の役割分担などを詳しく明解に説明できる者がいない状態である。法定協議会における議論も、これらのことを如実に示しており、橋下や松井は、委員が細かいことばかり議論し前向きに進めようとしないうなど筋違いな不満を漏らしていた。この点について橋下徹はタウンミーティングで次のように語っていた。「車を買うときにエンジンの詳しい仕組みなど知る必要はない。安全性、快適性、値段を知ればよい。問題があれば買い替えればよい」と、議論を深め理解を求めることよりも結論のみを求める訴えを続けているのである。二重行政の解消というが、何が二重行政で、それがどう改善されるかといった事などの判断基準を示さないで賛成か反対かを住民投票で決めるべきであると主張しているのはどう考えても荒っぽ過ぎるおかしい話である。

仮に説明が可能であったとしても専門的な知識がなければ理解できないから橋下はそうだったのだろう。区の数を一くらすに作るだけでも、それぞれに財源調整の難しい問題があり、都政移行のための初期コストや運営コスト、継続的な効果額の試算の段階での試行錯誤は今なお繰り返されているのが現状である。さらに事務分担についてもかなりの作業量があり、実現のためには地方自治法や児童福祉法など多岐に亘る法改正が必要となる。現時点での案では 82 の法律、28 の政令、15 の省庁令の計 125 の法律改正が必要とされている。

現実に法定協議会での議論を聞けば、これらの問題が議論の中心になっており、組織変更の財政上のメリットについての議論や、財源の偏在をどう処理するかが論点となっていた。特別区には地方交付税は交付されないため東京都は財政調整制度を設けている。これによると現在大阪市に入る法人市民税、固定資産税、特別土地保有税の 3 税と地方交付金を府（都）が預かり、そのうち 76%を特別区に配分、24%は都が利用する。東京都を参考にこの制度を利用すれば、特別区間で生じる人口一人当たり最大 5.2 倍の歳入格差を 1.3 倍に抑えられるとし、1～3 年ごとに見直すことを考えているようだ。実際に配分割合を決める課程では、さまざまな反発や異論が生じることも予想されるので、法定協議会での議論は簡単に尽きることはないようだ。

しかし、前述した通り協議会で結論を出すために反対するものを排除し自派だけで物事を決めるのは民主政治を破壊する暴挙だと猛烈に反発するに至り、その結果が大阪市会・大阪府議会本会議での否決となったのである。

どうなるこれからの都構想論議

法定協議会の変則的なメンバー構成に対し市議会の維新を除く他の会派は、議員提案で市協議会の委員の選任方法の条例化を提案した。この条例は一旦 8 月 7 日に可決されたが、8 月 11 日に橋下市長が「再議」を求め 3 分の 2 の賛成が得られず否決されたのである。橋下は知事の時代にも私学助成に関する議会からの修正について、再議を求めており今迄に複数回再議を求めている。ここで「再議」とは何か。「専決」とは何かについて検証することとした。

行政の責任者が持つ伝家の宝刀「拒否権」とは

執行権者の権限を理解するために、それぞれの行政システムの違いを知らねばならない。

まず、地方自治体運営に関する基本的なシステムは二元代表制もしくは首長制と呼ばれ、国会における議院内閣制とは全く異なるシステムをとっている。議院内閣制では選ばれた議員の中から執行権者である総理を選任するが、地方自治体では議員と首長は直接公選で選ばれ、牽制と均衡によって公正な行政運営を期する制度となっている。従って首長も議員もそれぞれに民意を代表する立場であり、議案審議に際しては対等の立場にある。しかし、立場の違いは執行権のあるなしだけでなく予算の提案権等は首長の専権事項であることや、実際に行政に携わる役所の職員の長として、行政運営全般の責任者としての立場と権限には大きいものがある。

現実問題として地方自治体における議員と首長との権限の差は一般的に言って比較にならないほど首長が強い。この力の差はシステムから帰納されるものもあるが、一面では地方議会が首長提案のチェック機能に終始し自ら発議する能力が乏しいことも原因である。最近の大阪市会と府議会は議員の健闘が際立っているが、率直に言って衛星都市の議会ではこの傾向が顕著である。換言すれば議員が首長に追従しているからであり、議会によってはチェック機能すら疑わしいところがある。

ところがチェック機能が激しい議会では、首長は議会から不信任されることによって罷免されるが、不信任が可決するまでは議会の解散権はない。このように議会と首長との力のバランスは一見不均衡のようであるが、議会の議決に対して不服である時は議会に対して「再議」と称してもう一度議決をやり直させる権限が付与されている。一種の拒否権である。(地方自治法 176条1項～3項) 再議には176条1項の「任意的再議」と、4項及び177条に「義務的再議」がある。再議に関する詳細は後述する。

議院内閣制の特徴と問題点は、国会は立法機関であり内閣は行政機関であるが、行政機関の長や内閣の構成メンバーが議員であるため三権分立の形があいまいになる傾向があることだ。

これに比べ三権分立の際立った制度はアメリカの大統領制である。アメリカの大統領は議員ではなく議会の審議に加わることはできない。議会に対して議案の提案権もなく、議会の解散権もない。年に複数回、一般教書や予算教書と称して自分の意向を議会に対して演説で伝えるだけである。その代わりに議会が決定した法律や予算に対して拒否権を持っている。この権限によって大統領と議会は権力の均衡を保っているのである。

議院内閣制の場合は行政の責任者である総理大臣に議会の解散権があり、その対抗策として議会には不信任による罷免権がある。これらのシステムによって権力の均衡を保持しているのである。総理大臣の拒否権は議会の解散権であり、自治体首長は再議権が拒否権なのである。

「再議」の要件

再議はどんな場合に行使できるのかについて学説が分かれている。任意的再議(一般的再議)の制度はアメリカ大統領の拒否権の制度が参考にされたとされておりよく似ている。

地方自治法 176条 (議会の瑕疵ある議決又は選挙に対する長の処置)

「普通地方公共団体の議会における条例の制定もしくは改廃又は予算に関する議決について異議があるときは、地方公共団体の長は、この法律に定めがあるものを除く外、その送付を受けた日から10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」

再議について、特別な制約を設けていないが、条例の制定改廃又は予算に関する議決に異議がある場合に限られる。したがって議会の選挙(法103-1・議長等の選挙)、議会の決定(法127-1・議員失職)について異議があっても再議に付すことはできない。

再議とは、再議に付されるべき議会の議決が執行上一定の効果を生ずるため、執行権者とし

てそのような効果を生じることには執行上承服しがたい故をもってこれを拒否する性質のものであることから、否決された議決については執行上なんらの効果も生ぜず、かかる議決について再議に付することはあり得ない。(行政実例 昭和26、10、11)

平成24年3月に松阪市で市長提案の「マニフェスト作成支援条例案」が議会で否決された。

この議案を市長は再議に付したが、議会側は国の通達などを根拠に「今回の否決は行政の執行上支障にならない」として再議を認めない判断をした。この通達は、①1950年6月と②1951年10月の行政実例である。

①では明確に「否決された議案については176条の1項の規定を適用することはできない」としており、その理由として、②では「176条1項の再議に付すことができるのは、当該議決が効力を生ずることについて、又はその執行に関して異議もしくは支障のある議決をいうのであって、否決されたものについては、効力又は執行上の問題は生じないので再議の対象とはならない」としている。

学説では認めるとするものと、認めないとするものに分かれるが、認めないとするものが多数を占めている状況である。なお、再議に付しうる期間は10日以内に限られ、再議に付された議決と同一内容の議決を行ってもそれが出席議員の3分の2以上の同意がなければ議決は成立しない。

この3分の2条項が厳し過ぎないかとの議論がある。再議権は地方自治体首長の拒否権だが、再議決するには3分の2の議決が必要であるため、3分の1の意見によって過半数の意見が葬られる問題がある。従って、首長を支持する政党が過半数なくとも3分の1以上あればすべて再議により覆ることになるのは首長にとって大変有利ではないかとの問題があるからである。

「専決処分」の要件

地方自治法179条に長の専決処分についての規定がある。一定の要件を具備すれば自治体の長はその議決すべき事件を処理することができる。その要件のあらまは次の通りである。

- ① 普通地方公共団体の議会が成立しないとき、
- ② 議会の議決すべき事件について特に緊急を要するため議会を招集する時間的余裕がないことが明らかであると認めるとき、
- ③ 議会において議決すべき事件を議決しないとき、

議会を招集するには、開会までに必要な告知期間を置かねばならない。都道府県にあっては開会日の7日前、市町村にあっては3日前までに告知しなければならない。しかし、緊急を要するときは必ずしもこの告示期間を置くことを要しない。但し、いかなる場合でも少なくともすべての議員が参集しうる時間的余裕を置かねばならないが、緊急の時とは、そのような時間的余裕を置けば時機を失することが明らかであると認められるときである。その認定は長が行うが、自由裁量ではなく客観性が無くてはならない。

長が専決した場合、次の議会においてこれを議会に報告しその承認を求めなければならない。

報告が議会の承認を得られない場合であっても当該処分 of 効力には影響がない。これは既に執行された事案が、関係する者の利益を害し行政の安定を損なうからである。

ここで問題なのは、長の専決が要件を満たさず不当に執行された場合の効果はどうなるのかである。法的には効果を持つとされるが、不当、違法性についての罰則規定がなく結論は訴訟結果を待って対応するしかない。

一部マスコミなどが報じている論点として、橋下が都構想の協定書は再提案しても否決されるので、専決処分をして住民投票に持ち込む可能性があるのではないかとの懸念である。橋下・松井両氏は議会での否決を「野党による妨害」と決めつけ専決カードを切り議会の承認を飛ばして統一選挙に合わせて住民投票を行い維新の会の議席確保を画策しているようである。

しかし、どう考えても適法に専決など出来る筈がないではないか。

あるいは市民の直接請求の形をとり都構想の協定書を議会ではなく住民投票で決する方法も取りざたされている。しかし、これもおかしい話である。住民投票をすることを決める住民投票って何のことだろう。その条例の制定を議会が可決することはないだろう。

選挙戦略と住民投票

顧みれば今日に至る経過の中で当初の計画とはかなり異なる都構想となっているが、それでも憲法上の特別法の制定が必須要件であったものを「大都市地域における特別区の設置に関する法律」の制定を働きかけ、これを成し遂げ、新しい大都市のあり方を推進しやすくするなど画期的な成果をあげたのは日本維新の会の勢いに既存の勢力がなびいた結果であると言えるだろう。このように橋下の類いまれな発信力とカリスマ性が国を動かす一大勢力にまで成長したのである。

これほどの影響力を発揮し蛮勇を奮って推進してきた大阪都構想が何故頓挫したのかを橋下と維新の会の議員は謙虚に顧みる必要がある。

最大の問題点は彼の独裁的な独走を、周辺の誰もが牽制できなかったことである。率直に言って維新の会所属議員の議会運営に対する認識の希薄さや、民主主義と二代表制の趣旨を正確に把握できていない状態では輻輳する論戦や議会運営を乗り切れないだろう。彼らの大半は、橋下のカリスマ性に寄りかかり「維新」を名乗るだけで当選できたのだから橋下に追従するだけで党内で真剣な議論をする習慣がないようだ。橋下を取り巻く堺屋太一をはじめとするキラ星のごときアドバイザースタッフは何をしているのか。もう少し的確な対応を示唆すべきではないか。それを諫めることができないのは取り巻きの無能だからか、形だけで機能してないのかどちらかだ。少し次元は違うが在日特会の桜井誠との対談の品の悪さ、愚劣さ、対話どころかケンカとしても話にならない下手さには驚かされたが、あれが大阪市長なのかと恥ずかしく感じた。8年間に3回も首長選挙をした唯我独尊さ、それをすべて圧勝したことによる鼻持

ちならぬ傲慢さなどは、彼を責めるだけでなく、ここまで増長させた民意とやらも批判しなければならぬだろう。

選挙を通じて示される民意の中途半端さは幾たびか指摘してきた。長野県知事選挙における議会議員に対する民意と知事に対して与えられた民意のちぐはぐさなど、どう理解したらいいのか。どちらが民意なのか。選挙結果は必ずしもベストの選択と言い切れないところに民主主義の難しさを感じる。だから二元代表制という相互牽制のシステムを採用しているのである。

二元代表制のもとで議会が代表する民意にも真摯に耳を傾け、代議制民主主義のルールを遵守することの重要性を橋下は正しく認識すべきである。選挙で示されるのは知的な判断だけでなく情緒的な好き嫌いだけの判断が多いことも知るべきである。

代議制民主主義は直接民主主義の効率を高めるためだけではなく、衆愚政治を排除する方法でもあるのだ。国民投票が一番的確に民意を収斂するとは限らない事は、ヨーロッパの歴史の中でナポレオン3世やヒトラーが国民投票を多用した事実からも分かることである。

プレビシット (Plebiscite) とレファレンダム (Referendum)

プレビシットとは、強権的な政治権力者が国民の支持を受けていることを議会に対して示威する手段として不必要な国民投票をすることをいう。独裁者が良く用いる手法で、投票結果を世論に置き換え審議手続に事実上の拘束力をかけ独裁者を正当化するためにしばしば用いられる。

レファレンダムは政治に関する重要事項の可否を議会の決定に委ねるのではなく、直接国民の投票によって決める制度。直接民主制の一形態である。日本では、憲法改正の国民投票や地方自治特別法の制定についての住民投票がこれに当たる。地方自治特別法による投票は、広島平和記念都市建設法、長崎国際文化都市建設法などで施行されたことはあるが、地方レベルの住民投票とは異なり憲法95条に基づくものである。今回の都構想をめぐる住民投票は大都市法7条による関係市町村が対象の選挙である。

橋下は平成26年3月に市長を辞任し出直し選挙を断行した。この選挙の目的は大阪都構想に対する是非が争点であったと彼はいう。しかし関係者は必然性のない選挙だと評した。出直し市長選をめぐる大阪府議4人が党派を離脱したのもある意味では当然かもしれない。都構想がまだそこまで煮詰まっていない段階で出直し選挙仕掛けるのはプレビシットそのものであり不要な住民投票であったと言わざるを得ない。23,5%という史上最低の投票率の選挙を施行し、世間からは「意味のない選挙」、「橋下の一人芝居」などと酷評された。

これなどは唐突な選挙であることから、彼の巧みなアジテーション演説に対抗する者がいないことも見通して候補者を擁立できないのは負け犬の遠吠えだと言わんばかりの対応であり、この論理こそ彼が画策している住民投票の手法なのである

もし都構想の内容がプロにしか理解できない難解なものがあるとするれば、それこそ議会で時間をかけて議論を煮詰めるべきであり、細かな議論をすることを「引き伸ばし」だとか「パッケージとして議論をする」などと言いつつ議論を煮詰めることを省略して詳しく分からない市民に判断を呼びかける住民投票などすべきではない。

現実に協議書は府・市両議会で否決されているのだから住民投票に持ち込むためにどんなウルトラCがあると言うのだろう。否決議案の再提案は、一時不再議の問題をクリアすれば可能だが再議は不可能である。だから、再提案をせずに専決をするというのか。専決にはそれなりの要件がありこんなケースでの専決などあり得ない筈だ。それを承知で違法な専決をして、その責任を取るというウルトラCを敢えてやるのだろうか。その場合専決案件の法的効果はどうなるのか、訴訟に持ち込んでいたのでは時間がかかり過ぎるではないか。鹿児島県阿久根市の竹原前市長の例があるように後日法的に正常化されるとしても、このような馬鹿げた手法をとるべきではない。

法定協議会でじっくりと議論をし、まとめ上げた協定書を府・市会で議論し可決したうえで住民投票にかけて市民の意向を確認すべきである。この手法は「レファレンダム」と呼ばれるものであり国民投票とも呼ばれるものである。

大阪の統治機構を変更するにはプレビシットなど必要なく、レファレンダムこそ大切なのである。
(文中敬称略)

平成 26 年 11 月

松 室 猛

参考文献

松本英明「逐条地方自治法」学陽書房 2013 年 7 月

今井良幸「地方自治法における「再議」制度についての一考察」

岐阜大学論集 46 巻 3 号 2013 年

岩本浩史「長の専決処分」総合政策論叢第 21 号 2011 年

島根大学総合政策学会