

おおさかの 住民と自治

2023. 9

特集第118号
(通巻第538号)



[特 集]

議会とおおさかの自治

崩壊する二代表制と失われる議会の多様性
維新政権下における“異次元”の議会運営の実態
「女性の議席過半数も夢じゃない」島本町議会

柏原 誠

野々上愛

河野恵子

改めて研究所の歴史と役割ふまえ、自治研活動を地域から広げよう

自治体問題研究所60年・大阪自治体問題研究所50年 記念特集

宮本憲一先生 インタビュー後編

(一社)大阪自治体問題研究所

<http://www.oskjichi.or.jp/>

発行 一般社団法人大阪自治体問題研究所 発行人 梶 哲教

〒530-0041 大阪市北区天神橋1-13-15 大阪グリーン会館5F

TEL 06(6354)7220 FAX 06(6354)7228

CONTENTS

[特 集]

議会とおおさかの自治

崩壊する二元代表制と失われる議会の多様性	柏原 誠	2
維新政権下における“異次元”の議会運営の実態	野々上 愛	8
「女性の議席過半数も夢じゃない」島本町議会	河野 恵子	12
政治を変えることをあきらめない —— 杉並区議会を変えた市民と野党の共闘	小関 啓子	16
直近の選挙にもとづく大阪府内自治体の首長と議会の構成に関するデータ (2023年7月末現在)		20~21

自治体問題研究所創立60年・大阪自治体問題研究所創立50年 記念特集

改めて歴史と役割ふまえ、自治研活動を地域から広げよう

おおさかの住民と自治編集委員会 22

【宮本憲一先生インタビュー ● 第2回】

革新自治体の業績と弱点、自治体問題研究所の課題

23

大手前通信⑦ 府民の命と健康を守り、安心・安全の府政のために 小松 康則 32

キラリ★宮さんの地域と生きる事業所訪問 ③⑨

健康で明るい元気な子どもの成長と保護者の就労保障をめざして

宮川 晃 34

話題の本 『「資本」に対抗する民主主義

—— 市場経済の制御と「アソシエーション」』

桜田 照雄 36

ブックレビュー ①『堤未果のショック・ドクトリン』

有田 洋明 38

②『いじめを生む教室』

柴田 聡子 38

大阪市庁舎8階 (23.7)

地方自治法は「住民に身近な行政はできる限り地方自治体に委ねることを基本とする」(第1条2)とうたっているのに、住民の身近な声をどれだけ反映できるか、が地方議会の役割なのでしょう。私は市議会や府議会は傍聴したことがなく報道でしか知りませんが、維新が多数を占める議会運営のひどさはわかります。

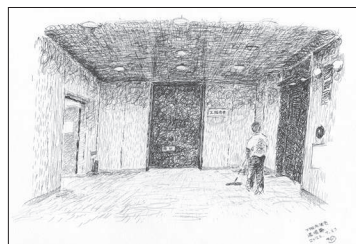
私は区政会議の委員をやっているのですが、そこでさえ、住民の要望に対する当局の紋切型の答弁にうんざりさせられるくらいですから。

大阪市議会はどんなところか行ってみました。

議場の様子をではなく、「議会の入口」がどうなのを見たくて。庁舎8階のエレベーターホールに面していて、黒くて重い

両開きのスチールドアがそれ。「閉鎖」の札が下がっています。庁舎の設計理念の問題ですが、ここには住民に親しみやすい雰囲気は全く感じられませんでした。

(文・絵 内山進)



〔 特 集 〕

議会とおおさかの自治

今号では地方議会に焦点を当て、その現状と課題、目指すべき姿を探っていきます。「大阪の選挙では大阪維新の会（維新）が強い」のは周知の事実ですが、柏原論文は、そのことが大阪における二元代表制の構造を変えつつあると指摘します（特集最後に府内自治体の首長と議会の構成に関するデータを掲載）。大阪府市に見られるように、政党を基盤とした首長と議員の一体化、少数会派を排除する議会運営、議員定数削減などを通じて、自治体に対して複線的に民意を反映させるという二元代表制の意義が脅かされているのが現状です。野々上論文が大阪府議会について記すように、そうした事態は不透明な政策決定・実施をもたらすとともに、「頭の痛い、しかし市民がみんなで考えなければいけない問題」を遠ざける政治の構造を作っています。自治体運営のスピーディーさではなく、地域社会の中にある多様性を議会にどう反映させるかが改めて問われています。

河野論文が紹介する島本町議会では、女性議員の増加とともに、議会としての平和や人権、生活課題への取り組みが広がっています。女性議員が「当たり前」になることで、議員の性別を問わず地域の様々な問題への関心や住民運動とのつながりが豊かになり、それが議会の取り組みの多彩さにつながっています。小関氏の講演では、地域の住民たちの運動が岸本区長の誕生と多様なバックグラウンドを持った女性議員たちを当選させた原動力となったことが語られています。地域の社会運動と議会がつながることで、「風景」を変える可能性も見えてくるのではないのでしょうか。

崩壊する二元代表制と失われる議会の多様性

大阪府内自治体議会の現状から

柏原 誠

大阪経済大学

はじめに

2023年4月の統一地方選挙の結果、知事に加えて、府内の基礎自治体のうち20の自治体の首長が維新公認となりました。府議会に加えて大阪市議会も維新公認で当選した議員が過半数を占め、さっそく市議会の定数削減案（81人→70。次回選挙から）が維新から提案され、自民・公明の賛成を得て、委員会審議を省略して可決されました。反対はわずか3名でした。この過程自体が市議会の現状を物語っているといえます。

在阪民放のテレビ番組に、維新案について私の短い批判コメントが流れたのですが、スタジオ出演者の反応は、公約だから提案は当然、人数の問題ではないという声ばかりで驚きました。その背景に維新の「身を切る改革」とりわけ議会の定数・報酬削減が有権者の支持を得てい

ることがあります。その要因は在阪メディアが議会や議員の役割を伝えず、国政とは異なる二元代表制の意義が有権者に理解されていないこと、また当の議会自体が自身の役割を有権者に説明していないことにあることを指摘しておきます。

本稿では、まず地方自治体が二元代表制を採用している意味を再確認したのち、大阪府内の自治体について、議会と二元代表制の現状を分析し、大阪府と大阪市では二元代表制の意義は失われていること、とりわけ首長に対する議会の特性としての多様性が失われていることを確認します。

I 地方自治の統治原理としての二元代表制

読者の多くはご存じかと思いますが、国政では二院制の国会の多数派から内閣総理大臣を選出する議院内閣制をとって

いるのに対して、地方自治では、執行機関の長（首長）と議事機関（二院制議会）を別個に住民の直接選挙で選びます（二元代表制、憲法93条）。なぜ別々に選挙するのででしょうか。まず、民意をより反映させるということがあります。しかも複線的にです。複線的に民意を反映させる意味は、執行機関と議事機関の原理の違いから来ています。首長は独任制の執行機関のトップです。独任制はトップが一元的に意思決定し、その責任を引きうけるという組織原理です。他方、議事機関である議会は合議制です。多数決原理を採用していますが、複数の議員がそれぞれの観点から公開の議論を通じて意思決定するという、首長とは対極的な原理で意思決定されることが議会の特徴であり存在意義です。そのため、議会には条例で定めた一定数の議員が存在するのである。定数も民意に基づいた議会が決める以上、その妥当性・合理性は住民に対し

あがると政党候補が有利になってきます。実際、データを分析してみると政党化が進んでいることも分かりました（別項データ集参照）。

ここでは紙幅の関係で、個別の自治体の分析はできませんが、維新首長の18自治体とそうでない23自治体とでは、女性議員比率や有効政党数は大きな差はありませんでした。

一方、維新の議席率は前者が28・4%、後者が19・5%と差があることがわかりました。この両者がどちらがどちらを説明するのは興味深いところです。私の仮説は、維新首長のもとでは維新の議員候補者の当選可能性が高まるというものですが、各自治体の維新首長の誕生時期と維新の議席率の変化の分析は他の機会に譲ります。

Ⅶ 結論と今後の検討課題

本稿では、維新首長と議会の構成、多様性、選挙制度の違いなどから分析を進めてきました。その結果、第1に維新首長と維新が多数派とくに単独過半数を有している議会（具体的には大阪府・市議会）との関係は、すでに二元代表制が想定するものではなく、第

2に過半数には至らずとも、維新公認の首長は、みずからの自治体議会議員の公認にも関与する可能性があり、その場合、議会議員の首長部局へのチェック機能は、それが首長肝いりの政策であればあるほど働きにくくなることを確認できました。

その結果、万博など、政策や計画の杜撰さがあとから露見すること、乱発された専決処分で決定された政策に問題が含まれること、2022年のカジノ住民投票条例案の審議に見られるように、議会審議が省略され、少数会派に質問機会が与えられないなど少数派排除の議会運営が見られました。大阪府議会が機能不全に陥っていることは、野々上愛さんに、少数会派議員の立場から詳細なレポートを寄せて頂きましたので一読ください。

他方、富田林市議会（定数18）では、幼稚園・保育所の再編案が、いったん総務文教委員会（維2公2自1無4）で可決されたものの、市民の反対の声が署名などで議会に届き、本会議では一転して否決されました。党派構成だけが要因ではありませんが、多様性が二元代表制を作動させたと云ってよいでしょう。

本特集の河野論文は、島本町では女性

議員比率の上昇が議会の審議の質を変えたことを示しています。今回の選挙で、少なくとも市町村議会がクリティカルマスといわれる3割に到達したことは注目すべきです（別項データ集参照）。

また、同様に女性議員が50%に到達した東京都杉並区の経験は、子育て中の親や環境運動の活動を行ってきたような当事者が立候補することによって、投票率が数%上昇し、そのことによって議会の構成が大きく変わった経験を示しています（小関講演参照）。

この現状をどう打開するかは難しい課題です。選挙制度に手をつけずに定数をもとに戻すことだけでは解決は付きません。これまでも政治学者が議論してきたように、府県議会や指定都市議会では府市域を一体として、無所属リストも許容する非拘束式名簿比例代表制の導入など、島本町や杉並区のような変化を可能にする抜本的な改革を検討する必要がありますように思われます。そのことを表明して本稿を閉じます。

維新政権下における 異次元の議会運営の実態

野々上 愛
大阪府議会議員

大阪維新の会が誕生してから10年を超えます。大阪府議会では2019年の統一自治体選挙以降、維新単独過半数の議会運営が続いています。全国的に見ても特異な政党公認首长と、同一政党が議会過半数を占める議会運営の実態についての理論的な問題は柏原論文のⅡでも指摘されているところですが、ここでは個別具体的にそれがどう問題になっているか述べます。

知事が維新、議会の過半数も維新。維新の会が主導権を持つ大阪府議会の議会運営においては議会と知事の二元代表制に対する意識が希薄です。さながら「株式会社維新の会」の社長が知事、取締役が議会の議員のようです。そのマインドが強く現れたのが、新型コロナ禍における補正予算の取り扱いについてです。

1 大阪府議会の専決処分の多さ、その事に対する議会の態度・対応

表は新型コロナウイルス感染症の拡大が本格化した最初の年、2020年度の主な都道府県と政令指定都市における新型コロナウイルス対応地方創生臨時交付金の補正予算審議の実態です。

地方自治法では、本来議会の議決を必要とする事案に対して、災害時など議会を召集する余裕がない緊急時に、首长が議決を経ずに処理できる「専決処分」の規定が定められています。未曾有の感染症災害とも言える状況の下、地方自治体議会はいくまでに経験したことのない相次ぐ補正予算審議に追われ、その対応については各自自治体議会で大きな差が現れました。

緊急時に速やかに予算等を執行するため法に定められた専決処分の手続きではありますが、議会のチェックを経ずに首

長が好き勝手やっていたいわけではなく、あくまで最小限に留めるべきなのは明らかです。都道府県の中で専決処分の額、率ともに他を大きく引き離して首位に立ったのは大阪府であり、また政令指定都市の1位が大阪市、2位が堺市です。この3つの自治体の共通点は、維新公認の首长であることです。

2 専決処分で実施された事業とその顛末

年間予算3兆円弱の大阪府において、2020年は1兆円を超えるコロナ対応交付金が割り当てられました。2020年度の当初予算可決のわずか2日後の最初の専決処分に始まり、1年間で7回、総額6400億円を超える専決処分が行われました。

この事に対する議会の対応が酷いものでした。首长の暴走を防ぐために議会があり、専決処分というのは議会のチェッ

「女性の議席過半数も夢じゃない」 島本町議会

維新府政の「市町村合併・水道統合押し付け」をはね返す力に

河野恵子
前島本町議会議員

■日本国憲法制定後初の地方選挙

町ではすでに女性の被選挙権行使が地方自治法改正、公職選挙法制定のもとで1951年は初めての島本町・町会議員選挙、この時すでに島本町では女性の被選挙権が行使され、1議席が誕生しました（表参照）。

当時20代だった有権者が、島本町内の繊維紡績関連企業に働き、寮生活を送り、労働組合も経験、その後結婚し島本町に住み続け、労働運動について夫と対等に議論したという、現在90代の方の経験談を伺ったことがあります。

女性町議は1955～1968年まで空白でしたが、69年に1議席、国際婦人年を契機に、審議会委員への女性の登用などの充実が議会でも求められました。

89年には30%を占め、93年、94年と連続して女性議員が議長職に就いています。

表 島本町議会における女性議員数の推移について

選挙年			議員 定数（人）	女性 議員数 （人）	女性議員 の比率
昭和	26年	1952年	22	1	4.50%
	30年	1955年	22	0	0.00%
	34年	1959年	22	0	0.00%
	38年	1963年	22	0	0.00%
	40年	1965年	22	0	0.00%
	44年	1969年	20	1	5.00%
	48年	1973年	20	2	10.00%
	52年	1977年	20	2	10.00%
	56年	1981年	20	4	20.00%
	60年	1985年	20	5	25.00%
平成	元年	1989年	20	6	30.00%
	5年	1993年	20	6	30.00%
	9年	1997年	20	6	30.00%
	13年	2001年	18	8	44.40%
	17年	2005年	16	6	37.50%
	21年	2009年	16	7	43.80%
	25年	2013年	14	7	50.00%
	29年	2017年	14	6	42.90%
令和	3年	2021年	14	7	50.00%

97年のなみはや国体では、レディースバレーボール大会の開催地に。当時はそのリーダー的存在にスポーツ振興・福祉の充実を期待し、選挙運動で駅前に繰り出す母親たちの姿がありました。共同保

育所運営、公立学童保育の設置運動をはじめ、消費者・環境・水道問題など「女性の元気」を通じ町政が身近に感じられました。

政治を変えることをあきらめない 杉並区議会を変えた市民と野党の共闘

小関啓子
杉並革新懇世話人

※この原稿は、2023年6月18日に開催した、大阪自治体問題研究所の会員定時総会の前段の記念講演で、小関啓子さんにお話いただいた内容を編集委員会で整理・編集したうえで、小関啓子さんにもご確認をいただいたものです。

杉並区ってどんなところ

杉並区を少し紹介しておきます。

新宿発のJR中央線の駅で言うと、杉並区に入ると高円寺、阿佐ヶ谷、荻窪、西荻窪と4つの駅があります。そのほか

に私鉄が4路線あって、全部で19の電車の駅があります。

人口は約57万

人で有権者約47

万人、小中学校

の数で言うと小

杉並での経験を語る
小関啓子さん



学校は40校、中学校23校です。およその自治体の大きさが分かるでしょうか。

杉並区議会の議員定数は48人です。何年か前まで50人で、なんとか減らしたいと思っています人もいます。

杉並区議会は、元々一人会派というのがすごく多いんです。今度また多くなりましたが……一人会派が多いということでは、民意が多様であるということですね。

私、墨田区で教員として働いていました。墨田区議会は自民党、公明党、共産党、立憲がちょこっと、もうそれぞれらしいしこない。ところが杉並に来たら10を超える会派がある。それだけ民意が多様なんだから定数を減らすなんてとんでもないとずっと言い続けてきて、とりあえず48人を維持しているのが今の姿です。

この3年で杉並に起きたこと

この間、杉並で何が起きたのかと考えると、まず、一昨年（2021年）10月の総選挙で、10期当選の石原伸晃氏（自民党）を倒して、市民と野党の共闘の力で吉田はるみさん（立憲民主党）を選ばせました。

そして昨年（2022年）6月の区長選挙では、市民と野党の共闘を生かし、従来の保守の区長を187票差でうち破り、岸本聡子区長を誕生させました。

そして今年4月の区議会選挙です。

岸本さんを区長に押し上げるために、区長選では若い女性たちが街のあちこちから現れてきて、どこの駅に行っても一人街宣をしているということが当たり前になりました。

その女性たちが「岸本さんが当選した

自治体問題研究所創立60年
大阪自治体問題研究所創立50年
記念特集

改めて歴史と役割ふまえ、 自治研活動を地域から広げよう

おおさかの住民と自治
編集委員会

左から梶哲教さん・宮本憲一先生・坂田俊之さん



本特集の第1回（本誌2023年5月号）では、自治労自治研の当初から自治研運動に関わり、自治体問題研究所の設立前から、中心的な役割を担ってこられた宮本憲一先生（大阪市立大学名誉教授・滋賀大学名誉教授）にうかがったお話をまとめ、戦後、自治研活動が誕生してから、1973年の大阪自治体問題研究所

所の設立に至るまでについて、紹介しました。

戦後、現憲法のもとで、自治体労働者が自分たちの労働条件だけではなく、「地方自治とは何か」「地方行財政はどうあるべきか」を考え、学ぶ必要性を感じ、地方自治研究者の協力を得て自治研活動が始まったこと、公害問題などを始め高度経済成長のひずみが地域であらわになる中で、地方自治の確立と住民本位の自治体行政を求める国民運動に発展してきたこと、それが全国各地での革新自治体の誕生につながるとともに、1963年、こうした運動を支える自治体問題研究所が大阪の地で発足したことについてお話をいただきました。

今回、特集第2回では、革新自治体の業績と、その後衰退を余儀なくされた弱点、さらには大阪における「維新の会」の進出をどう見るか、加えて大阪自治体問題研究所が担うべき課題など、第1回に続く内容について紹介します。

なお、今回の内容も、特集第1回と同じく、2023年2月27日に宮本先生にインタビューした内容を、編集委員会の責任で編集し、整理したものです。

革新自治体の業績と弱点、

自治体問題研究所の課題

宮本憲一先生インタビュー ● 第2回

語り手…宮本憲一先生

インタビュー…

梶 哲教さん（大阪自治体問題研究所理事長）

坂田俊之さん（大阪自治体問題研究所監事 大阪衛都連書記長）

Ⅳ 革新自治体の全国的拡大 と自治体問題研究所の果た した役割

黒田革新府政や、大阪での運動にも深く関わって来られた宮本先生に、当時の大阪自治体問題研究所の取り組みや役割などについて、伺いたいと思います。

革新自治体の成果

梶 哲教大阪研理事長 革新自治体が全国に広がる中、自治体問題研究所は1972年から東京に居を移します。大阪ではそれまでの運動を引き継ぐため、73年6月に大阪自治体問題研究所が発足します。

宮本憲一先生 岩波書店が刊行した『岩

波講座・現代都市政策』（全11巻＋別巻、1972年）というのは、日本における都市政策の最初の総合的な講座です。シビルミニマムの思想を中心において、社会資本の建設と公害防止というのが柱になったので、福祉国家を自治体が代弁する。日本では政府による福祉国家がで

きないので、むしろ自治体が福祉国家を代行するという形の成果が認められました。

大阪で、黒田府政の時にできた環境政策は素晴らしいもので、日本で最初の「総量規制」をやる。これはものすごい労力がかかったと思いますが、京都大学出身の大塩敏樹さんを大阪の環境政策の中心に据えて、大阪の全ての主要汚染源についての情報を一箇所に集めて、それで環境基準を超えたら、指令を出してそれぞれの汚染源の規制を出来るように体制をとったわけです。

この「総量規制」は全国に影響を与えたわけで、そういう意味で、大阪の当時の環境政策は先端を走っていたと思いますね。

革新自治体の全国的拡大

その他、東京都がやった高齢者・身障者・保育施策。保育に関しては、関西でも保育所設置費用をめぐる自治体の超過負担問題を提起した摂津訴訟などがありました。そういう福祉関係の行政の成果も、当時の内閣よりも特に都市部の自治体の方が先行して、「先取り行政」って呼