

先行する大阪市の府への解体

澤井 勝

奈良女子大学名誉教授

大阪都構想、動き出す

昨年末から大阪市と府とが置いた「大阪府市統合本部」を主な舞台に、都構想実現の議論が具体化しつつある。橋下市長は昨年末の施政方針演説の中でも、「今回の市民・府民の選択は、「大阪の仕組みそのものを変えてほしいという選択です」とし、「広域行政の担い手である大阪府との役割分担を整理します。そして、広域行政については政令指定都市の権限であれ、大阪全体の代表者である松井知事の考えを重く受け止めます」としている。具体的には、港湾や水道、病院や信用保証協会、産業振興など、府と一体運用が可能なものは「どんどん実行に移していく」。

つまり政令指定都市の権限でも実行可能であれば、大阪府の権限として統合していこうとその作業を

進めるよう市幹部職員を督励している。

早くも5年スパンの「地域福祉計画」策定が途中で止められる事態も起きている。4年後には大阪都となり、大阪市は廃止となる見込みだから、5年計画では縛れない、という理由だそう。昨年1年かけて策定委員達が議論してきた報告書はお蔵入りである。

外郭団体への補助金見なおしで、市の社会福祉協議会への補助金が凍結されているようで、他の補助金だけのみの団体も立ち往生しているという。大阪市全体の広報紙である『市政だより』（月の初めに8頁程度で発行）は9月までで、10月以降は区の広報紙だけになる。市民は市全体の行政関係情報から遮断される可能性もある。

1月6日に、大阪府立大（堺市中区）と大阪市立大（大阪市住吉区）が、統合に向け法人統合検討協議会を設置した。学部再編などについて協議する企画運営、教職員の労働条件の一本化を検討する人事、キャンパスなどの管理を検討する財産、経営統合後の財政運営指針をまとめる財務など4つのワーキンググループを設け、府立大の奥野武俊理事長、市立大の西澤良記理事長の両トップも、メンバーとして参加している。

去年立ち上げられた24区の区政会議は、昨年11月の選挙後はほとんど開かれていないようである。7月とも言われる公募区長の選任と、予算編成を待つという姿勢だろうか。それに区政会議自体も存続で

ざわい まさる

1942年生。東京大学大学院経済学研究科日本経済史専攻博士課程中途退学。経済学修士。

専門分野は、地方財政論、地方自治論。地方自治総合研究所、北九州大学法学部教授を経て奈良女子大学生活環境学部教授、2005年退官。

著書は、『大阪都構想 O&A と資料』（2011年、公人社）、『日本の福祉行政と福祉計画』（第一法規、2011年）、『自治体雇用・就労施策の新展開』（公人社、2008年）（ともに共著）など。

きないとも考えられる。

大阪広域水道企業団は1月31日の首長会議で、2013年度の大阪市加入を受け入れる方針を決めた。今後、浄水場などの統廃合や統合後の組織、人員、会計などを検討していく。

2月9日、橋下市長は民営化方針が掲げられた交通局長に京福電鉄の副社長藤本雅彦氏を起用し、4月に就任させる人事を発表している。

いわば大政令指定都市としての大阪市の大阪府への吸収作業が進んでいる。一方で、「基礎的自治体」への権限分散化は進まず、現場の仕事は停滞しつつある。今までのところ、市民や利用者不在で、上ばかり見た「改革」が進行していると言って良い。

政令市の解体は職場から

この大阪都構想については、既に批判的な論者から主な論点は示されてきた。平井一臣鹿児島大学教授の整理を利用すれば（大阪市政調査会『市政研究』174号）、(1)「大阪都」構想は大阪市と堺市の廃止をともなうもので、大阪市と堺市の市民が持ってきた自治権を著しく弱体化させる。大阪市というまとまりを欠いた大阪地域の自治が失われる意味は考慮されていない。(2)むしろ広域自治体に権力が集中し「府県集権制」になる。(3)「大阪都」構想がいうところの区単位の自治は「中核市並み」とはいいながら、羊頭狗肉で非常に限定的なものだ。(4)二重行政の解消は「大阪都」にせずとも可能であり、自治体間の協議・連携で済む。(5)「大阪都」ができたとしても、新たな二重、三重行政が生まれる。

いまこの指摘どおりのことが、あるいはそれをも超える事態が、憶測や提灯持ち記事なども含めて進行している。大阪市はこれからの4年間でばらばらに解体されつつ、中途半端で不完全な都市に成り下がるのは確実である。これは地方自治法の改正による「大阪都」など新しい大都市制度整備に先立って実施しうるつぎはぎの「改革」である。現在の地方制度調査会の議論の成熟度を考慮すると、大都市制度

については、「特別市」や「都制度」導入などの選択肢を置く方向が一番ありそうだが、それでも短時間に結論やまとめができる様子ではない。

ただし堺市については、竹山修身市長が2月3日に橋下市長、松井知事と会談している。この会談で、橋下市長側が提案した、大阪府市と堺市の再編策をまとめる協議会の設置条例案について、竹山堺市長は2月議会への提案を見送る方針を伝えた。「指定市として堺市を発展させることが市民の大半の願い」というのが竹山市長の言い分である。

懲罰型人事評価

先行して教育基本条例案や職員基本条例案が府と大阪府に提案されている。その案は、地方教育行政法や教育基本法違反を含むものだが、ここでは「成果主義」「能力主義」（能力と業績）の上に立った人事評価の意味を確認しておく。職員については相対評価を導入し最低ランクD（職員の5%）が2年連続するとき、分限処分を前提とした指導研修の対象とし、研修後も改善の見込みがなければ免職とする。ただし、相対評価の手法が固まらないので、1年間の試行後、2013年度から導入する。

教員の評価については、絶対評価を維持しつつ生徒の授業評価や保護者の申し立て内容を評価に反映させながら、勤勉手当の査定に連動させる。君が代の起立斉唱を求める教育委員会や校長の職務命令違反については、2回目までは戒告処分とする。これはこの1月までの4次にわたる最高裁判決が職務命令違反の教職員の処分に慎重な対応を求めたことを表面的には受けたかたちとなっている。しかし、3回目には「公務員の資格を欠く」として免職とする。これは異なる思想の存在を許さない「レッドパーシ」の思想である。

2月8日の府市統合本部の第5回会議でこの条例案がほぼ決まった。出席者は、橋下徹市長、松井一郎府知事、総山哲男大阪府副知事、村上竜一大阪市副市長、山口信彦大阪府プロジェクトリーダー、京

極努大阪市プロジェクトリーダー、上山信一慶応大学教授、古賀茂明元経済産業省、堺屋太一元経企庁長官、橋詰伸也大阪府立大学特別教授、原英司政策工房社長、である。

職員内部の競争が煽られ、免職を前提とした指導研修を使った上意下達の「懲罰主義」の下で荒廃した職場となる。職員は毎年5%の最低ランクの評価が行われるから、免職に相当する職員は毎年、必ず新しい層に広がる。それは恐怖政治である。これは「成果主義」に似ているが、それよりも過酷である。民間企業であれば、成績をあげれば給料が上がり、昇進も早い。しかし、大阪市や府の場合は、最低ランク2年で、指導研修ののち免職である。一方でメリットははっきりしていない。これは最近の最高裁判決も言う懲戒権の乱用で違法であるが、それを押し通そうする。

本来の成果主義は1993年に富士通などで目標管理のかたちで導入され、現在は上場企業の8割に広がったとされている。しかし、目標管理による成果主義の弊害が大きいことも共通の理解ができてきている。「社員は相互に協力しなくなりバラバラ」「足の引っ張り合いだけ」「短期の仕事でみかけの業績をあげることに夢中になる」「難題には挑戦しない」「管理職の顔ばかり見て、お客を見ない」「離職率が高い」などなど。精神を病む社員が増える。この結果、業績は低迷する。その結果、富士通本体は既にこの成果主義からチームワーク重視に転換している。職場での「飲み会」を意識的に復活させてもいる。

いま求められているのは、定員減の下でバッシング対象の公務員（非常勤も含む）の「やる気を引き出す」しくみづくりだ。太田肇氏の『公務員革命』（ちくま新書）は、意見が違うところはあるが示唆に富む。「やる気」の源は〈自律〉〈承認〉〈夢〉だという。自ら決定でき、それが認められ、そして自分の夢を持っていることだ。それを実現するためには、まず公務員それぞれが「主人公」となれるような仕事スタイルにする。それは市民や事業者と対等な立場での「主人公」である。これは「維新流」とは正反対な組織文化をつ

くることにつながる。それは「創造的で非権威主義的な組織文化」である。

労働組合の「適正化」

ところで橋下市長は施政方針演説や年頭の幹部職員向けの挨拶で、労働組合の「適正化」を強く、かつしつこく述べている。

「大阪の統治機構を変えることにエネルギーと執念を燃やすことは当然のことなのですが、それに加え、大阪市役所の組合問題にも執念を燃やして取り組んでいきたいと考えております。」

「私自身は非常にしつこい性格でありまして、もう一言、組合について述べさせてもらいたいと思うのですが、大阪市役所のこの組合の体質というものが、今の全国の公務員の組合の体質の象徴だと思っています。ギリシャを見てください。公務員、公務員の組合という者をのさばらしておくと国が破綻してしまいます。ですから大阪市役所の組合を徹底的に市民感覚にあうように是正、改善していくことによって、日本全国の組合を改めていく、そのことにしか日本の再生の道はないというふうに思っております。」

日本の公務員労働組合も随分と持ち上げられたものだ。ポピュリズムの特徴の一つとして、身近なところに共通の敵をつくり、そこに攻撃を集中することで喝采を浴びるという手法がある。それを思い出す。なお組合事務所の市役所からの退去通告と、2月10日からの処分権をちらつかせながら職員一人一人に対する氏名、職員番号記入を必須とする強制的思想、行動調査（アンケートと言っているが）、労働組合法で排除されている不当労働行為である支配介入になると考えられる。

「職員が民意を語るの禁止」

これと関連するが、橋下市長は政治と行政について極めて特異な発想法をもっている。政治と行政を

峻別し、市役所も組合も政治に対して一切口を出すことを許さないという硬直した姿勢だ。これは基本的人権の保障や民主主義的な組織のあり方とは両立しがたいものだ。施政方針演説では次のように言う。

「私は政治と行政が、まずは、こうした互いの本質や違いを分かり合い、役割分担を認識した上で、徹底した対話と議論を行うことが重要だと考えています。政治家である私に対して、行政マンである市役所職員には、行政的な視点からどんな意見を出してもらいたいと考えておりますが、しかし、市役所職員が民意を語ることは許しません。行政的な視点、公務員的な視点からの反論・意見は当然ですが、民意というものを語るのは公選職、選挙で選ばれた者だけだと思っております。もちろん、市役所から離れて、自宅で民意を語ることは自由ですが、この市役所内で公務員として正式に民意を語ることは許しません。」

これでは行政マンは政治家の指示の範囲でしか発言できないロボットである。つまり職場で政策について議論することはできない。

このような認識から、橋下市長は、行政から政治を厳密に区別するという形で職員のこれまでの活動を指弾している。市長指示によって市の情報公開室がまとめた『「行政と政治の分離」についての見解』（2月7日）では、昨年6月にホームページで公表した「大阪市と大阪府の借金の状況」について、地方債残高

を大阪府との違いを強調したものとしたことが問題だ、としている。二重行政について『市政だより』で否定する主張を行い、都構想批判の立場から「大阪市の一体性を守る」などと主張したことなども問題だとしている。このようにして、「政治活動」とみなされる市民向け広報活動の具体的な例を挙げ、同時に問い合わせ先として財政局財源課長、政策企画室施策重点化課長、情報公開室企画広報担当課長、市民局地域振興担当課長、地域力復興担当課長、政策企画室総務担当課長の名が挙げられている。

ここで言う「政治」とは、「都構想」に対する批判や現市政（これまでの市政）の擁護となるような表現全てを指すことになる。しかし、「都構想」についてそれに反対する平松市政のもとで、その意思に従って行った広報活動をしたことが「政治」として糾弾されるのならば、「都構想」を推進する橋下市政で、その意思に従って行う広報活動も「政治」として糾弾されねばならない。ねらいは職員を萎縮させることなのだろう。

2月に入って、「維新八策」など中央政界にゆきぶりをかける橋下流の動きや発言が目立つようになった。その中でも、マニフェストには否定的で、政治家の手を縛らない「ある種の白紙委任が必要だ」と言ったと報道されている（朝日デジタル2月10日）。今後とも全体を見渡しつつ、注意深くフォローしていくことが求められる。■