

# 「大阪維新の会」と議会運営

——分割政府比較の観点から——

辻

陽

## はじめに

本稿では、大阪府議会・大阪市議会（大阪市会）における「大阪維新の会」（略称：維新）の議会運営について叙述と分析を行う。後に大阪維新の会の初代代表となる橋下徹は、2008年1月の大阪府知事選挙で、自民党大阪府連と公明党大阪府本部の推薦を受けて当選した。その後、2009年以降自民党会派を離脱した府議会議員や他党会派所属議員も巻き込み、2010年4月には「大阪維新の会」会派を立ち上げた。そして、2011年4月の統一地方選挙において「大阪維新の会」候補を多数当選させ、大阪府議会において過半数の議席を占めさせるに至った。また、同年11月の大阪市長選に合わせて知事を辞し、自らは同市長選に立候補するとともに、盟友の府議松井一郎を知事選に立候補させ、大阪府知事・大阪市長の双方を維新勢力で占めることに成功した。もっとも、大阪市会<sup>(1)</sup>では維新勢力は2011年の改選後も半数の議席に満たず、また大阪府議会でも2013年末に維新が議

---

(1) 一部の市議会においては、みずからを「市議会」ではなく「市会」と呼ぶことがある。大阪市についても、「大阪市会」と名乗っているため、ここでは「市会」の名称に統一する。横浜「市会」のホームページによれば、横浜・名古屋・京都・大阪・神戸の五大市が、1947年の地方自治法制定後も、1889年の市の誕生以降使ってきた「市会」の名称を用い続けているとのことである（<http://www.city.yokohama.lg.jp/shikai/shikumi/qa.html>）。

会過半数を割り込むことによって、両議会において「分割政府」状態、つまり首長を支持する政党・会派が議会過半数を占めない状態が現れることとなった<sup>(2)</sup>。本稿では、2015年の改選直前の議会、つまり特別区設置協定書案が可決されるまでの時期の議会に特に注目し、大阪維新の会の政治運営上の特徴がどこにあるのかを明らかにすることを目的とする。

本稿の構成は以下の通りである。まず第1章において、「大阪維新の会」をめぐる文献のレビューを行う。続いて第2章では、2000年頃からの大阪府知事選と大阪市長選の動向や、大阪府議会と大阪市会の会派構成の変遷を明らかにし、両議会において「分割政府」が現れた時期を確認する。第3章では、両議会の首長提出議案に対する賛否会派連合のあり方を見る。そして、国政レベルでは常に連合を組んでいた自民党と公明党が賛否態度において割れた議案内容を明らかにする。最後に第4章において、大阪市会、大阪府議会における修正可決議案や否決議案を概観し、過去の大阪府議会や橋下徹就任以前の平松邦夫大阪市政における分割政府と比較したときに確認できる、「維新」による政権運営の特徴を指摘する。

予め結論を述べれば、次のようになる。第一に、「維新」首長による大阪府議会・大阪市会の運営において、鍵を握ったのが公明党の動向であったことである。当時都市制度について特段の意見を持たなかった公明党は、そのときどきの状況に応じて態度を変え、国政で連合を組む自民党と見解を異にしてでも維新との協力関係を優先した。そして第二に、「維新」首長は、一度否決されたとしても同じ議案を議会各会派に対して再度提示し、またその議案がイエスかノーかを迫る二者択一の議案であったことから、議会過程を有権者にわかりやすく「見せる」色彩の強い議会運営を行ったことである。過去に黒田了一大阪革新府政や美濃部亮吉・青島幸男東京都

---

(2) 逆に、首長を支持する政党・会派が議会過半数を占めている場合を、「統一政府」と呼ぶ。

政などで見られた分割政府では、各種料金値上げ案の修正可決などのように、首長が提示した理想点と議会の求める理想点の「幅」の中から間をとる選択を議決として示すものが多かった。しかし、維新首長が議会に突き付けた、賛否の割れる議案の多くが、黒白をはっきり付けるよう迫ったものであり、有権者には筋書きがわかりやすくなったともいえ、その意味では議会経過を単純明快なものに見せるためのポピュリスティックな技法を使ったといえるところとまとめることができる。

## 1. 「大阪維新の会」についての議論

ここでは、「大阪維新の会」、特に橋下徹の首長としての政治運営手法について論じた文献を紹介する。橋下徹は、苦学して大阪府立北野高校、早稲田大学を卒業し、1997年に弁護士としての活動を始め、テレビのバラエティ番組「行列のできる法律相談所」に茶髪・サングラスの弁護士としてレギュラー出演することで知名度を高めた。

橋下は、弁護士として、同業者との差別化を図るしかないと考え、自分のスタイルを貫いたと述懐している<sup>③</sup>。この自身のスタイルに対して、有権者からの支持を受けることで、政治の場でもその意図する施策を推し進めようとする姿勢が見られた、言い換えるならば、「ポピュリズム」的手法を橋下が政治の現場で用いたと、これまでの多くの文献が指摘する。

たとえばジャーナリストによるものでは、吉富（2011）が、橋下がメディア、特にテレビを重視して有権者に語りかける政治戦略を採っていたことを指摘している。また、一ノ宮他（2012）や松本（2015）は、関西のテレビをはじめとするメディアが、橋下や大阪維新の会に対して無批判にその主張を有権者相手に流し続けてきたことを強く批判した。行政学者に

---

③ 「読売新聞」、2009年9月5日付。

よるものでは、秋吉（2016）が、水道事業や地下鉄事業には複雑な構造や特殊性があったにも拘わらず、住民受けのよいポピュリストティックなフレーミングを行って支持を調達しようとしたことが、大阪市政における水道事業改革や地下鉄事業民営化事業の失敗につながったと述べている。また、有馬（2011）は、橋下を「劇場型首長」の一人として紹介し、メディアの前で挑発的な発言を行うことによって落としどころを探る形で高い支持率を維持し、財政再建とブレーンを用いた大阪都構想や府庁移転などの制度改革を実行しようとしたり国との対決に挑んだりしたと記し、有馬（2017）では改めて、ポピュリズムの視点から、橋下大阪府市政を捉え治す試みを行っている。田村（2012）や田村（2014）では、橋下が「改革派首長」の一人として描かれ、これら首長が抵抗勢力を明確化して危機感を煽り、SNS やメディアを巧みに用い、既存政党と微妙に距離を置き、外部からの人材を積極的に登用する傾向にあることを述べている。また、高寄（2010）や高寄（2011）は、大阪維新の会の府政運営を1970年代の革新自治体と比較し、革新自治体においてはポピュリストとは異なり地方行政に関する政策内容が打ち出されていたことを指摘して、維新政権下の議会が翼賛化していくことを危惧している。

このように、首長としての橋下徹の、特に政治手法について、ポピュリズムに結びつけて（批判的に）論ずる議論が多数述べられる一方で、主として政治学者による、維新と政治制度の組み合わせに注目した議論も存在する。たとえば河村（2011）は、地域政党を「特定争点型」、「後援会系列型」、そして「首長新党」に分類し、かつての「県民党」的立場の首長が、既成政党とまんべんなく関係をつくることを意図していたのに対して、維新など首長新党は既成政党との強い差別化を意識していたことや、現在の地方議会議員選挙における選挙区制が特定争点型政党や後援会系列型政党とは異なって首長新党には有利に働かないことを指摘している。

選挙制度と維新との関係について詳しく検討したのは砂原庸介である。砂原（2014a）は、大阪都構想<sup>(4)</sup>（略称：都構想）の実現について公明党が鍵を握ると述べ、その原因として地方議会における中選挙区制と衆議院議員選挙における小選挙区制があることを示唆した。やや長くなるがまとめると、大阪市会においては、2人区が6、その他18選挙区から74人を選ぶ選挙制度となっているために、一つの政党が単独で過半数を占めることが難しく、維新もその例外ではなかった。都構想の協定書について大阪市会の同意を得るためには過半数の議席が必要だが、そのためには公明党か自民党を頼らざるをえない。さらに、市会議員選挙で維新と競争関係にある他党が簡単に協力してくれるとは考えられないため、「国政で橋下市長が協力するのと引き換えに、都構想実現に向けた大阪市会での国政政党の協力を求めるという交換が成立」（2014a：70）したと述べる。維新の大半が自民党から抜けたために自民党内の維新への反発は強かったが、他方で公明党の場合は、衆院選小選挙区での維新との候補者調整の必要から、協力関係を結びやすかった。そのため、砂原（2014b）でも述べられるように、（後ほど詳述する）大阪府・大阪市特別区設置協議会の設置に至る議論の過程で、公明党への配慮の必要から、特別区重視（分権）的志向が生まれたことを指摘しているのである。また、砂原（2015）では、大阪府議会における定数削減が各党の選挙戦略と深く結びついていたことを指摘し、候補者間の選挙区調整が行われたメカニズムを明らかにしている。

そして飯田（2016）は、すべて中選挙区となっている大阪市会に焦点を当て、なかでも定数が小さい選挙区出身の議員や同じ自民党現職がいる選挙区で選挙に弱い議員ほど、自民党議員が維新会派に鞍替えする傾向にあったことを示した。

住民意識に注目した議論では、2011年の大阪市長選において、橋下への

---

(4) 大阪府内の一部の市を廃止し特別区を新たに設置することを意味する。以下同様。

投票者は彼を当選させたかったと答えたサンプルが多かったのに対して、平松への投票者は橋下を当選させたくなかったとする傾向が強かったことなどを明らかにした野田（2012）の分析や、社会的転出入が多い地域（地元との関連の意識が薄い地域）で維新支持・賛成が多いことを論じた薬師院（2015）の指摘がある。また、金井（2011）は、都構想の議論の背景に、大阪・関西経済圏が東京・首都圏経済圏に比べて落ち込んでいることへの危機意識があり、都構想の議論が自主的な地方自治制度の構築という観点をもたらし、その「自己決定・自己責任」の正当性の確保のためにも、民意の反映としての選挙や地域政党の重要性が高まったとする。善教（2016）や善教（2018）は、特別区設置のための住民投票が否決された理由について、上記のようなポピュリズム論や高齢者の主張が反映されたとするシルバーデモクラシー論では説明できないと述べ、「批判的志向性」を有する大阪市民の慎重な判断こそが重要であったと、意識調査を用いた分析で明らかにした。

このほか、政党システム論に注目した研究として、中井（2016）が新党台頭現象を分析した研究をレビューし、安定した政党システム、経済成長の不在、失業の増加そして汚職認識の拡大という4条件が2011年の大阪において満たされたことが、大阪維新の会の府議・市議選での躍進につながったことを指摘している。また、北村（2016）は、合理的アクターの戦略的行動を叙述する形で分析を行った。すなわち、大都市地域特別区設置法の成立や、特別区設置協定書の可決に至る政治過程については、前者については維新と国政与党民主党（当時）、後者については維新と公明党の関係が、現状の変更や打破を求める挑戦者と現状変更について拒否権を有する拒否権プレーヤーとの関係として整理できると主張した。

これまで見てきたように、橋下徹や維新に注目した議論や研究においては、そのポピュリスト的政治手法を（批判的に）論じたものや、選挙制度

との関係から注目したもの、そして選挙・住民意識に注目したものなどがあることが確認されたが、維新による議会運営についての検討は、北村（2016）や秋吉（2016）を除き、これまでのところあまりなされていないようである。そこで本稿では、改めて大阪府・大阪市における二元代表の変遷を概観するところから、維新政治の特徴を明らかにしたい<sup>(5)</sup>。

## 2. 首長選挙と会派構成

本章では、特別区設置の是非を問う住民投票に至るまでの、大阪府知事選と大阪市長選、そして大阪府議会・大阪市の会派構成について概観し、大阪維新の会の勢力伸長がどのような状況で進んできたかを見る。

### 2.1. 大阪府知事選

21世紀に入る辺りから2011年までの大阪府知事選をとりまとめたのが、図表1である。1999年末、当時の知事横山ノックが、過去の知事選中のセクハラ事件が明るみに出たことで辞職したのに伴い、2000年2月に知事選が行われた。自民党は本部と府連の間で推薦候補が割れたものの、自民党本部、旧民主（以下、「旧」は付けずに「民主」「民主党」と表記する）、公明などの各党が推した元通産省審議官、太田房江が勝利し、2期8年にわたって国政与野党相乗りのもと、府政の舵取りを担った。

しかし3選を目指した太田も、企業経営者との懇談会で高額謝礼を受け取っていたことが明らかになるなど、自らの「政治とカネ」の問題のために自民・民主・公明の各府議団から支援を取り付けることができなくな

---

(5) なお、本稿では、都構想の具体的な内容の変遷（たとえば、当初は大阪市の周辺市も巻き込んで特別区を設置する構想であったものが、大阪市内に限って特別区を設置する形に変わったことなど）については立ち入らない。

図表1 大阪府知事選の推移（筆者作成）

投票率	候補者名	推薦党派	票数	得票率
2000/2/6 44.58%	太田房江	無所属（自民本部，民主，公明，自由，改革クラブ推薦），前通産省審議官，元岡山県副知事	1,380,583	46.0%
	鯉坂真	無所属，共産推薦，関西大名誉教授	1,020,483	34.0%
	平岡龍人	無所属（自由連合，自民党府連推薦），学校法人清風学園専務理事	574,821	19.1%
	羽柴誠三秀吉	無所属	26,781	0.9%
2004/2/1 40.49%	太田房江	無所属（自民，民主，公明，社民推薦），現職	1,558,626	56.2%
	江本孟紀	無所属，前民主党参院議員，野球評論家	670,717	24.2%
	梅田章二	無所属（共産・新社会推薦），弁護士	505,167	18.2%
	小山広明	無所属，前泉南市議	25,851	0.9%
	西村重蔵	無所属	13,885	0.5%
2008/1/27 48.95%	橋下徹	無所属（自民府連推薦，公明府本部支持），弁護士	1,832,857	54.0%
	熊谷貞俊	無所属（民主，社民，国民新推薦），元大阪大教授	999,082	29.4%
	梅田章二	無所属（共産推薦），弁護士	518,563	15.3%
	高橋正明	無所属，元中学教諭	22,154	0.7%
	杉浦清一	無所属，保護司	20,161	0.6%
2011/11/27 52.88%	松井一郎	「大阪維新の会」幹事長，前府議	2,006,195	54.7%
	倉田薫	「市町村長連合と府民の会」世話人代表（自民府連支持，民主府連支援），前池田市長	1,201,034	32.8%
	梅田章二	無所属（共産推薦），弁護士	357,159	9.7%
	岸田修	無所属，元府職員	29,487	0.8%
	高橋正明	無所属，不動産賃貸業，元中学教諭	27,809	0.8%
	中村勝	二十一世紀日本維新会代表	22,347	0.6%
	マック赤坂	スマイル党総裁	21,479	0.6%

り<sup>(6)</sup>，出馬を断念するに至った。ここで自民党大阪府連と公明党大阪府本部が擁立したのが，橋下徹であった。自民府連は橋下を推薦したが，公明府本部は橋下に対する公明支持者の反発が予想以上に強かったことを背景として橋下を支持するに留め<sup>(7)</sup>，さらに公明府本部が党本部に対して支持申請をしなかったことを理由に，自民府連も党本部への推薦申請を行わなかった<sup>(8)</sup>。ともあれ，橋下は，民主党などが推薦した元大阪大教授の熊谷

(6) 「毎日新聞」大阪版，2007年11月29日付及び11月30日付。

(7) 「毎日新聞」大阪版，2007年12月27日付。

(8) 「毎日新聞」大阪版，2008年1月9日付。



貞俊らを破って当選し、知事選レベルでも国政と同じ自民・公明ブロックが成立したかのように見えた。

ところが、後ほど見るように、2009年以降橋下を支持する松井一郎ら議員たちが相次いで自民党会派を離脱し、2010年4月には大阪維新の会の発足を見て、橋下と松井らを中心とした維新が既成政党たる自民、公明、民主各党と対峙する形となる。大阪市長選に出馬するために橋下が辞職して行われた2011年秋の大阪府知事選では、維新府議を辞して出馬した松井と、自民府連が支持し民主府連が支援した倉田薫前池田市長らとの対決となったが、松井が2008年知事選の橋下の得票率を凌駕する、54.7%の得票率を得て圧勝した。200万の得票は、1999年知事選の横山ノック以来となった。

## 2.2. 大阪市長選

大阪市では、永らくの間、助役が保守・革新の推薦を得て新市長に当選し、次の助役にその地位を実質的に禅譲するという状況が続いてきた。磯村隆文は大阪市立大学教授から市助役に転身し、1995年に市長に当選した。2期8年務めた後、もともと医師でやはり市助役となっていた関淳一（御堂筋の開通など大阪市の基礎を築いたとされる関一の孫でもある）が2003年の市長選に立候補し、やはり自民・民主・公明の各党から推薦を得て当選を果たした。ただ、相乗り・助役経験者対共産党の選挙枠組みは有権者の関心を誘わず、市長選では低投票率が続いていた（図表2参照）。

ところが関は、2005年10月、市政改革の停滞を理由に、いったん市長を辞職して市長選に再出馬する意向を表明した。環境保健局長時代にかかわった財団法人「医療事業振興協会」と民間の「芦原病院」に行っていた融資の回収が滞っていたことや、助役時代に所管した水道局のヤミ年金・退職金問題、そして市長就任後の赤字第3セクターの相次ぐ破たん処理を、辞職の理由にあげた<sup>⑨</sup>。関は当初民主党にも推薦を求める姿勢を見せたが、

図表2 大阪市長選の推移（筆者作成）

投票率	候補者名	推薦党派	票数	得票率
1999/11/28 33.55%	磯村隆文	無所属（自民・民主・公明・自由・社民・改革クラブ・自由連合推薦），現職	433,469	65.3%
	井上賢二	無所属（共産推薦），医師	203,599	30.7%
	松下幸治	無所属，無職	26,507	4.0%
2003/11/30 33.31%	関淳一	無所属（自民・民主・公明推薦），元助役，医師	368,433	55.5%
	渡辺武	無所属（共産推薦），大阪城天守閣名誉館長	195,682	29.5%
	中川暢三	無所属，会社社長	43,494	6.6%
	羽柴秀吉	無所属，会社社長	32,126	4.8%
	小谷豪純	無所属，コンビニ店長	23,696	3.6%
2005/11/27 33.92%	関淳一	無所属（自民・公明推薦），現職	278,914	41.0%
	辻恵	無所属，前民主党衆院議員，弁護士	189,193	27.8%
	姫野浄	無所属（共産推薦），前市議	165,874	24.4%
	松下幸治	無所属，元会社員	46,709	6.9%
2007/11/18 43.61%	平松邦夫	無所属（民主・国民新，社民府連推薦），元毎日放送アナウンサー	367,058	41.0%
	関淳一	無所属（自民・公明推薦），現職	317,429	35.4%
	姫野浄	無所属（共産推薦），元市議	113,201	12.6%
	橋爪紳也	無所属，元大阪市大教授	89,843	10.0%
	藤井永悟	無所属，会社員	8,199	0.9%
2011/11/27 60.92%	橋下徹	大阪維新の会，前大阪府知事	750,813	59.0%
	平松邦夫	無所属（自民府連・民主府連支援），現職	522,641	41.0%
2014/3/23 23.59%	橋下徹	大阪維新の会，現職	377,472	87.5%
	藤島利久	無所属，元衆院議員秘書	24,004	5.6%
	マック赤坂	スマイル党総裁	18,618	4.3%
	二野宮茂雄	無所属，元派遣社員	11,273	2.6%

自民市議団内で関再選に向けて民主党を推薦から外すべきとの議論が出<sup>⑨</sup>，公明党府本部代表がいったんは「最初から民主を切り捨てるのはいかがか」と述べたものの<sup>⑩</sup>，結局自民と足並みを揃えて公明党も関の推薦を決定した。民主党は独自候補擁立論と関支持論とでまとまらずに自主投票となり<sup>⑪</sup>，

⑨ 「読売新聞」大阪版，2005年10月18日付。

⑩ 「読売新聞」大阪版，2005年10月20日付。

⑪ 「読売新聞」大阪版，2005年10月22日付。

⑫ 「読売新聞」大阪版，2005年11月7日付。

ここに大阪市長選においても国政同様自民・公明ブロックが成立した。このときの市長選の結果、民主党の推薦を拒否して無所属で立候補した辻恵前民主党衆院議員らを破り、関が再選を果たしたが、相変わらず低投票率に留まった。

2007年11月、やはり自民・公明両党の推薦を得て、関は市長選に出馬した<sup>(13)</sup>。それに対して民主党大阪府連は、かつて関西民放で夕方のニュース番組のキャスターを担当したこともある元アナウンサー、平松邦夫を擁立した。知名度もあった平松は、この市長選で勝利を収め、ここに大阪市会でも分割政府が生ずることとなった（図表3参照）。

民間出身の平松は、2008年初めに知事に当選した橋下と、当初は協力関係を結んでいたが、都構想をめぐる徐々に対立することとなった。2011年の市長選では、大阪府知事を辞した橋下と、現職の平松の対決となったが、自民党大阪府連は、民主府連や独自候補を擁立しなかった共産党とともに平松の支援に回った。だが、同日に行われた大阪府知事選と同じく、維新が勝利を収めた。

大阪市長となった橋下は、2014年1月、特別区の区割りを4案から1案に絞り込む議案が大阪府・大阪市特別区設置法定協議会（略称：法定協）において否決されたことをきっかけに、市長を辞職して3月の市長選に再出馬した。自民・民主・公明・共産の各党は、市長選を行う大義名分がないとして候補擁立を見送った。このときの市長選の投票率は23.59%に留まり、橋下の得票数も前回市長選から半減した。とはいえ、この票数は、2007年に当選したときの平松の得票数や、2003年・2005年の関の得票数を上回っていた。

---

(13) 公明党は、「市政改革を進める手法が独善的」として関の推薦をいったん保留していたが（「読売新聞」大阪版、2007年9月25日付）、関と政策協定を結び市長選の公約を加筆修正させたことで、関を推薦することになった（同、2007年11月1日付）。

図表3 大阪府知事・大阪市長・大阪府議会・大阪市議会の推移と分割政府（筆者作成）

年	2003	2004	2005	2006	2007
大阪市長	関淳一（自民・民主・公明）			関淳一（自民・公明）	
大阪府議会	自33, 民20, 公19, 共13, 一人会派 4				
大阪府・分割政府					
大阪府知事	太田房江 (自民・公明・民主・自由)	太田房江（自民・民主・公明・社民）			
大阪府議会	自41, 民24, 公23, 共9, 無所属市民ク8, さわやか大阪4, 社2, 一人会派1				
大阪府・分割政府					
年	2008	2009	2010	2011	2012
大阪市長	平松邦夫（民主・国民新）				橋下徹（大阪維新）
大阪府議会	自32, 民20, 公20, 共16, 一人会派1→ 自21, 民20, 公20, 共15, 維11（2010.6）			維33, 公19, 自17, み9, 共8	
大阪府・分割政府					
大阪府知事	橋下徹（自民府連・公明府本部）				松井一郎（大阪維新）
大阪府議会	自49, 民24, 公23, 共10, 府民ネット3, 社1, 一人会派2→ 維29, 自24, 民24, 公23, 共10, 府民ネット1, 社1（2010.9）			維57, 公21, 自13, 民11, 共4, 無所属ク2, みんな1	
大阪府・分割政府					
年	2013	2014	2015	2015/5/17	※大阪市長・大阪府知事の後の括弧内がそれぞれの首長の推薦党派を示す。 ※「大阪市・分割政府」「大阪府・分割政府」のうちグレーで表示したところが、分割政府となっている時期を表す。
大阪市長		橋下徹（大阪維新）	住 民 投 票		
大阪府議会					
大阪府・分割政府					
大阪府知事					
大阪府議会	→維51, 公21, 自14, 民8, 共4, 無所属の会4, みんな1, 一人会派2, 欠員4（2013.12）				
大阪府・分割政府					

### 2.3. 大阪府議会

大阪府議会では、他県の議会とは異なり、1959年の改選以降、自民党が議会過半数を占めたことがなかった。最大会派を占めてはいたものの、公明党が2割前後、社会党もしくは民主党が1割から2割、そして民社党や共産党が1割近くの議席率を維持してきたこともあって、多党システムが成立していた。

1999年、2003年、2007年の3度の府議改選において多少の変動はあったが、自民党が約4割の、公明党が約2割の、そして共産党が約1割の議席

率を占め、民主党会派が一つにまとまった2003年改選後には民主党が約2割の議席率を、持つようになった。

ところが、先述したように、橋下を支持する議員たちが自民党会派を離脱し始めた。松井一郎らが、「橋下知事を支援するには新会派が必要」として新会派結成を表明し<sup>(4)</sup>。2009年4月に6人で「自民党・維新の会」を発足させた。同年10月には、浅田均ら5人の府議が、WTCビル購入の補正予算案を可決移転条例案の採決を先送りする方針を自民府議団として決めたことに反発し<sup>(5)</sup>、自民党会派を離脱し、「自民党ローカルパーティー」を結成した。そして翌2010年4月1日に、民主党会派に属していた府議らも巻き込んで、「大阪維新の会」(22人)が結成され、自民党(30人)、民主党・無所属ネット(23人)、公明党(23人)に次ぐ第4会派となった。維新はその後、他会派からの離脱者を迎え入れて勢力を拡大し、同年6月には自民議員数を上回って第一会派となり、9月には29人の勢力にまで伸長した<sup>(6)</sup>。

維新の勢いは止まらなかった。2011年の改選では、図表4にあるように、1人区だけでなく、複数人が選出される選挙区でも多くの維新候補がトップ当選を果たし、ついに維新が議会過半数を制した。改選後の組織議会において、全109議席のうち維新が57議席となった一方、自民党は13議席、民主党・無所属ネットは11議席にまで数を減らし、ここに維新による「統一政府」が成立することとなった。

もっとも、この「統一政府」の継続は2年9ヶ月に留まった。2013年12月、ある議案の議決を機に、維新が過半数割れするに至ったためである。この点については後ほど詳述することとしたい。

---

(4) 「読売新聞」大阪版、2009年4月21日付。

(5) 「読売新聞」大阪版、2009年10月27日付。

(6) なお、2011年府議選後までの大阪府議会の会派構成については、辻(2015: 168-170)を参照。

図表4 2011年大阪府議選の当落（筆者作成）

選挙区	定数	当選	落選	選挙区	定数	当選	落選
大阪市区北	1	維現	自新 共新	岸和田市	2	維現 公現	共新
大阪市区島	1	自現	維新	豊中市	5	維新 公現 自新 民現	
大阪市区島	1	自現	み新	池田市	1	維新	民現
大阪市区花	1	維現	共新 民新	吹田市	4	維新 公現 共新	自新
大阪市区中央	1	維新	自現 共新	泉大津市・ 泉北郡	1	維新	
大阪市区西	1	維現	無新	高槻市・ 三島郡	5	維新 公現 自現 社現 無新	
大阪市区港	1	維現	共新	貝塚市	1	維現	無新
大阪市区大正	1	維新	共現 無新	守口市	2	維現 公新	自新 共新
大阪市区天王寺	1	維新	無現	枚方市	5	維元 公新 民新 民現 共新	
大阪市区浪速	1	維新	自現 共新	茨木市	3	維現 公現 民現 自新 共新	
大阪市区西淀川	1	自現	維新 共新	八尾市	3	維現 公現 民新 共現 諸新	
大阪市区淀川	2	維新 公現	民新 共新	泉佐野市	1	維新	自現
大阪市区東淀川	2	公現 維新	民現 共新	富田林市・ 南河内郡	2	維現 無現	共新
大阪市区東成	1	維新	自現	寝屋川市	3	自現 公新 民現 共新	
大阪市区生野	2	自現 維新	無現 共新	河内長野市	1	維現	共新
大阪市区旭	1	民現	維新 自新 共新	松原市	2	維現 公現	共新 民新
大阪市区東区	2	維現 自新	民現 共新	大東市	2	維新 公新	民現
大阪市区鶴見	1	維新	無現 共新	和泉市	2	維現 無新	公現
大阪市区阿倍野	1	維新	自新 民新 無新	箕面市・ 豊能郡	2	維現 民新	無新 共新
大阪市区住之江	2	維現 民新	共新	柏原市	1	維現	無新
大阪市区住吉	2	維現 公新	共新	羽曳野市	1	維新	自現
大阪市区東住吉	2	維新 公現	自新 民新 共新	門真市	2	維現 公新	共新
大阪市区平野	2	維現 公新	共現 民新	摂津市	1	維現	共新
大阪市区西成	2	公現 維新	自新 民元 共新	高石市	1	維現	自新
堺市区堺	2	維新 公現	共現 民新	藤井寺市	1	無新	無新
堺市区中	1	維現	自新 民新	東大阪市	6	維現 維現 自現 民現 無新	
堺市区東区・美原区	1	維新	自現 民新	泉南市	1	維新	民現 自新
堺市区西	2	自新 維新	民新 共新	四条畷市	1	維新	民新
堺市区南	2	維新 自新	共元 民現	交野市	1	維新	無現
堺市区北	2	維新 自現	民現 共元	大阪狭山市	1	維新	
※左から得票数の多い順に並べている。 ※「維」…維新, 「公」…公明, 「自」…自民, 「民」…民主, 「共」…共産, 「み」…みんな, 「諸」…諸派, 「無」…無所属, 「現」…現職, 「新」…新人, 「元」…元職。斜体字は無投票。 図表5, 10, 11においても同じ。				阪南市	1	維現	自新
				泉南郡	1	維新	自現 民新

## 2.4. 大阪市区

大阪市区では、自民、公明、民主の3会派が、市長与党として機能し続けてきた。もっとも、大阪府議会と同様、自民党は議会過半数を占めることができなかった。1999年改選後の市会の会派構成は、全90議席中自民党が34議席、公明党が19議席、旧社会党系の民主党・市民連合が11議席、旧民社党系の民友クラブが9議席を、それぞれ占めた一方、野党共産党は15議席となっていた。この、民主党・市民連合と民友クラブは、2000年5月に合併し、民主党系会派が一本化（「民主・民友」）されて、第二会派へと躍り出た<sup>(17)</sup>。

2003年の改選後も大きな勢力変化は起きなかった。定数89のうち、自民党が32議席、民主・民友が21議席、公明党が19議席、共産党が13議席を占めた。自民党と公明党を合わせれば議会過半数を占めたから、2005年の関市長再選後も、「統一政府」状態は続いた。

2007年の改選（定数89）でも状況はほとんど変わらず、自民党が32議席、民主党が20議席、公明党が20議席、共産党が16議席などとなった。同年11月の市長選で当選した平松の支持母体は民主党のみであったし、民主党に移る市議も出なかったことから、2007年末以降、大阪市区において「分割政府」状態が続くこととなった。そして2010年には大阪市区のなかにも維新会派が成立し、自民・公明・民主・共産に次ぐ第5会派となった。

2011年の市議選では維新が勝利した。砂原（2014a）も指摘したように、大阪市区においては定数2から6の中選挙区制が採用されていたために、一つの会派が単独過半数を占めることは難しい。もっとも、そもそもこのときの市議選で維新は議会単独過半数を占められるだけの候補を擁立できていなかった。

---

(17) 「毎日新聞」大阪版、2000年5月9日付。

図表5 2011年大阪市議選の当落（筆者作成）

選挙区	定数	当選				落選			
大阪市北区	3	維新	維新	公現		無元	民現	共新	み新
大阪市都島区	3	自現	維新	公現		維新	共現	民新	
大阪市福島区	2	維現	自新			共新	維新	民新	
大阪此花区	2	維現	公現			共現	民新		
大阪市中心区	2	自現	維新			維新	民現	共新	無新 無新
大阪市西区	2	維現	自現			共新	無元		
大阪市港区	3	維現	公新	民現		共新			
大阪市大正区	3	公現	維新	共新		自現	民新		
大阪市天王寺区	2	維現	自現			共新			
大阪市浪速区	2	維現	民現			自新	共新		
大阪市西淀川区	3	公新	自現	共現		維新	維新		
大阪市淀川区	5	公現	維現	自現	維新	共現	民現		
大阪市東淀川区	6	公現	自現	維新	民現	共新	維新	民新	無新
大阪市東成区	3	公現	維新	自現		民現	維新	共新	
大阪市生野区	5	公新	自現	維現	維現	民新	共現		
大阪市旭区	3	公現	民現	維新		共現	民現	維新	自新
大阪市城東区	5	公現	維新	自現	維新	共現	民現	民現	
大阪市鶴見区	3	公現	維新	維新		共新	自新	民新	無元
大阪市阿倍野区	4	自現	公現	維新	維新	自現	共元	民新	
大阪市住之江区	4	公現	維新	自現	民現	維新	共現		
大阪市住吉区	5	公現	維新	共現	維新	自現	自現	民現	
大阪市東住吉区	5	公現	維現	自現	維新	民現	共現		
大阪市平野区	6	公現	自現	維元	無現	共新	維新	維新	無新
大阪市西成区	5	公現	維現	自現	民現	共現	無元	維新	無新

とはいえ、維新は第一会派に躍進する。定数86のうち維新が33議席を占め、公明が19議席を維持した一方、自民は17議席、民主（「OSAKA みらい」へと会派名変更、以下民主系会派と称する）は9議席、共産は8議席へと大幅に勢力を後退させた。「分割政府」の状況のなかで、議会過半数を得るためには、維新は公明か自民の協力を仰がねばならなかった。

### 3. 大阪府議会・大阪市の合併パターン

本章では、主として2011年から2015年の議会改選期間の大阪府議会・大阪市の合併に注目し、首長提出議案に対してどのような議決結果が得られたのか、そしてその際議決に対してどのような会派間連合が見られたのかを確



認する。

なお、時期を限定するのは、各会派の賛否態度をインターネット上で確認できるようになったのが近年に留まるためである<sup>(8)</sup>。具体的には、大阪府議会では平成21年2月定例会から、大阪市会では平成22年第4回(11月)定例会からである。これを用いて、「分割政府」期、「統一政府」期も含めた会派間の対立軸を明らかにするとともに、どのような議案においてどのような会派間連合が見られたかを検討したい。

### 3.1. 会派連合パターン

図表6は、決算報告及び記名投票となった議案、そして住民による直接請求により議会に提出することが求められた議案を除く首長提出議案に対して、維新、公明、自民、民主、共産の各会派がどのような態度を示したかを、会派連合によってカウントしたものである<sup>(9)</sup>。どの時期、どちらの議会においても、いちばん多いパターンはすべての会派が賛成したもので、2番目に多いパターンは共産党以外のすべての会派が賛成したものである。

逆に、自民・公明両党のみが首長提出議案に賛成もしくは反対したパターンは、一つも確認できない。大阪府議会においても大阪市会においても、国政レベルの与野党関係はどうやら影響していないようである。

また、2010年11月から2011年の議会改選を迎えるまでの大阪市会は平松

---

(8) 大阪府議会における審議結果は、[http://www.pref.osaka.lg.jp/gikai\\_giji/hokoku/index.html](http://www.pref.osaka.lg.jp/gikai_giji/hokoku/index.html)、大阪市会における審議結果は、<http://www.city.osaka.lg.jp/shikai/page/0000001592.html>に、それぞれ記載がある(2018年1月11日最終閲覧)。但し平成25年度以前の府議会データについては、2016年4月22日最終閲覧)。

(9) 決算報告を除いたのは、その報告が認定を求められたときに在任中の首長と、その報告の対象となっていたときの首長とが、異なる場合があるためである。なお、特徴的だったのは、平松市政期の決算報告に対して、維新と共産が反対する傾向にあったことである。

図表6 各首長提出議案に対する主要会派の賛否（筆者作成）

賛成会派	大阪府議会 (2011～2015)	大阪府議会 (2009.5～2011.3)	大阪市議会 (2011～2015)	大阪市議会 (2010.11～2011.3)
全会派	660	359	816	96
維新・公明・自民・民主	172	102	299	23
維新・公明・自民・共産	0	0	1	0
維新・公明・民主・共産	0	0	0	0
維新・自民・民主・共産	0	0	1	0
公明・自民・民主・共産	0	0	1	0
維新・公明・自民	18	0	24	0
維新・公明・民主	2	0	5	0
維新・自民・民主	0	2	0	0
公明・自民・民主	0	1	5	2
維新・公明・共産	3	0	4	0
維新・自民・共産	0	0	0	0
公明・自民・共産	0	0	0	0
維新・民主・共産	0	0	0	0
公明・民主・共産	0	0	0	0
自民・民主・共産	0	0	0	0
維新・公明	19	0	35	0
維新・自民	0	0	0	0
公明・自民	0	0	0	0
維新・民主	0	0	0	0
公明・民主	0	0	0	0
自民・民主	0	0	0	0
維新・共産	0	0	0	0
公明・共産	0	0	0	0
自民・共産	0	0	0	0
民主・共産	0	0	0	0
維新	2	2	67	0
公明	0	0	0	0
自民	0	0	0	0
民主	0	0	0	0
共産	0	0	0	0
なし	0	0	1	0

※ 「維新」には「大阪維新の会」発足前の「自民党・維新の会」及び「自民党・ローカルパーティー」（両会派で賛否を違えたことがなかった）及び、みんなの党と統一会派を組んだ後の「大阪維新の会・みんなの党都構想推進大阪府議会議員団」を含む

邦夫市政期である。平松市政期においても分割政府であったが、この間、公明・自民・民主の3会派の間で賛否が割れることはなかった。つまり、平松は自民・公明が推薦した関淳一を破って当選したものの、市会内では公明・自民・民主の3派連合が維持されてきたことがわかる。

さらに、2011年の議会改選期以降に初めて確認できるようになった議案に対する会派連合パターンがある。それは、維新と公明、もしくは維新と公明と自民など、維新と公明の結びつきの強化を示す会派連合である。前章で見たように、2011年の改選から2013年末までの大阪府議会を除き、維新は議会過半数を握っていなかった。そのため、橋下徹や松井一郎としては、議案を通すためには、維新以外の政党を賛成側に取り込む必要に迫られた。そのときに頼りになったのが公明党である。

実は、2011年の改選前までは、大阪府議会に置いて自民党と公明党が賛否を違えた議案はほとんど存在しなかった<sup>②〇</sup>。その意味では、自民・公明ブロックは非常に強固なものであった。しかしながら、2011年の改選以降、大阪府議会では24の議案に対して、大阪市会では44の議案に対して、公明は賛成したものの自民が反対したことが確認できた。では、自民と公明との間で賛否が分かれた議案とはどのようなものであったのだろうか。

### 3.2. 大阪市会において自民と公明の間で賛否が分かれた議案

2011年の議会改選からの4年間で、自民党と公明党とが知事提出議案の賛否態度を違えた議案について、振り返ろう。なお、2011年11月の府知事・

---

②〇 2009年から2011年の改選前までの大阪府議会において自民と公明とで賛否態度が分かれた議案は、2議案ある。一つは平成22年9月定例会に提出され、平成23年2月定例会で議決された、「地方独立行政法人大阪府立環境農林水産総合研究所の定款を定める件」であり、もう一つは平成23年2月定例会に提出された、「大阪府地方独立行政法人評価委員会条例一部改正の件」である。両議案に対して、自民党は賛成し、公明党は反対した。

市長ダブル選挙までが、橋下府政・平松市政期であり、それ以後が松井府政・橋下市政期である。

大阪市会では、2010年以降平松が退任するまで自民と公明との間で意見が割れた議案はなく、公明・自民・民主の三派連合は維持され続けた。ところが、2011年11月に松井一郎が大阪府知事に、2011年12月に橋下が大阪市長にそれぞれ就任すると、自民と公明との間にも亀裂が走ることとなった。平成23年第4回定例会（2012年1月31日議決）において、特別職の秘書の職の指定等に関する条例案、特別職の職員の給与に関する条例の一部改正案、市長の秘書の職を占める職員の給料月額の特例に関する条例案と職員の旅費に関する条例の一部改正案が、いずれも自民・共産両党が反対するなか可決された。これらの議案は、政治行政手法において議会の反発を煽る議案とみることができる<sup>21)</sup>。平成24年第1回定例会でも、大阪府と大阪市の水道事業統合をめぐる大阪広域水道企業団への加入に関する協議について承認を求める議案や大阪にふさわしい大都市制度の推進に関する条例案<sup>22)</sup>に対し、公明党は維新とともに賛成したが、自民党は民主系、共産党とともに反対した。このように、都市制度をめぐる議案でも、自民・公明両派で見解が異なる議案が、2012年になると目立つようになった。

平成24年度に入り、政治行政運営をめぐる議案や都市行政をめぐる議案において賛否の分かれる傾向がさらに強まる。平成24年第2回定例会では、大阪市教育行政基本条例案、監査委員選任案、教育委員会委員任命案に対して、同年7月に開かれた第1回臨時会では、平成24年度一般会計補正予算案や、水道事業会計補正予算案、市民病院事業会計補正予算案、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そして大阪市立学校活性化条例案に対して、それぞれ公明が維新とともに賛成した一方、

---

21) 辻（2015：392-396）参照。

22) これは大都市制度推進協議会設置のための条例案である。

自民が民主系、共産とともに反対した<sup>㉓</sup>。同年第3回定例会でも、大阪市立体育館条例の一部改正案、大阪市立プール条例の一部改正案、執行機関の附属機関に関する条例の一部改正案、大阪府市新大学構想会議の共同設置に関する協議について、大阪府市都市魅力戦略推進会議の共同設置に関する協議について、さらには大阪府市エネルギー戦略会議の共同設置に関する協議について、それぞれ承認を求める議案が、維新と公明のみの賛成で可決された。

2013年に入ると、いわゆる都構想関係の議案が動き始める。平成25年第1回定例会で、大阪にふさわしい大都市制度の推進に関する条例を廃止する条例案と大阪府・大阪市特別区設置協議会の設置に関する協議について承認を求める議案が、それぞれ維新・公明の賛成連合によって可決された。これとともに、執行機関の附属機関に関する条例の一部改正案や大阪府市医療戦略会議の共同設置に関する協議について、あるいは大阪府・大阪市特別区設置協議会規約の一部変更に関する協議について、さらには大阪府市大都市局の共同設置に関する協議について、それぞれ議会として認める議案と、そして大阪州市長直轄組織設置条例の一部改正案が、やはり自民・民主系・共産各会派が反対するなか可決された。教育委員会委員任命同意案や、前会につづき継続審査となっていた大阪市営住宅条例の一部改正案についても、自民・公明両党の間で見解が割れた。このように、都市制度を変革するための議案と、それに付随して政治行政手法とも関連する、執行機関の組織整備に関連する議案において、公明党が維新に接近した姿が読み取れるのである。この流れは平成25年度以降も続き、平成25年第2回

---

㉓ 自民党は平成24年度大阪市一般会計補正予算の組み替え動議を提出し、その理由として市政改革プラン案について慎重な取扱が必要なこと、そして府市統合本部関連の予算案が原案に計上されていたことを挙げている（『平成24年第1回臨時会会議録』、平成24年7月27日）。

定例会では執行機関の附属機関に関する条例の一部改正案や大阪府市規制改革会議の共同設置に関する協議について承認を求める議案が、維新・公明の賛成多数で可決された。同年第3回定例会では、1件の工事請負契約締結について、あるいは再審査の申立てについて議会の承認を求める議案や一部斎場の指定管理者の指定を承認する議案、大阪市立クラフトパーク条例及び大阪市立青少年野外活動施設条例、そして大阪市立生涯学習センター条例のそれぞれ一部改正案に対して、自公両党で見解が割れた<sup>24)</sup>。

ところが、2014年に入る頃には、公明党の態度は一変していた。後述するように、都構想の区割り案をめぐる公明党が1案への絞り込みに反対すると、その後に開かれた平成26年第1回定例会でも、大阪市敬老優待乗車証条例の一部改正案と再審査の申立について承認を求める2案を除き、すべての議案で自民と歩調を合わせている。同年第2回定例会ではすべての議案で、第3回定例会では平成26年度大阪市一般会計補正予算案を除くすべての議案で、自民・公明両党が賛否態度を一致させた<sup>25)</sup>。

しかし、2014年の12月に衆議院議員総選挙が行われると、公明党が候補を擁立した選挙区に維新が候補者を立てなかったこともあり、同年末、公

---

24) なお、この平成25年第3回定例会では、公明党のみの反対により可決された議案があった。それは、執行機関の附属機関に関する条例の一部を改正する条例案であり、執行機関の附属機関に大阪市鉄道ネットワーク審議会を付け加える議案であった。公明党は、委員会において、この審議会が「実質、(大阪市営地下鉄：引用者註)8号線の延伸問題を中心に審議する目的となっており、大阪全体の交通ネットワークのあり方はさておき、単に交通局の民営化を視野に入れた審議会となっているように思われ」として、議案に反対する旨を述べた(『平成25年8月、9～12月定例会常任委員会(交通水道)』、平成25年9月26日)。ここから、公明党が、2013年秋の時点で、大阪市営地下鉄やバスの民営化に否定的見解を持っていたことが確認できる。

25) なお、平成26年度大阪市一般会計補正予算案(第4回)とは、教育総務費の追加及び特別支援学校費の減額補正を行う議案であった(<http://www.city.osaka.lg.jp/contents/wdu260/result/pdf/2014gian336.pdf>)。

明党は都構想の是非を問う住民投票に協力する方針を明らかにする<sup>26)</sup>。平成27年第1回定例会において、自民・民主系・共産各会派が反対するなか、職員の給与に関する条例の一部改正案とともに、特別区設置協定書の承認を求める議案が、維新・公明の賛成多数によって可決された。

### 3.3. 大阪府議会において自民と公明の間で賛否が分かれた議案

2011年春の府議會議員選挙後、秋のダブル選挙までに自民と公明で態度が異なったのは、平成23年9月大阪府議会定例会に提出された、平成23年度一般会計補正予算案である。これは、東成区にあった大阪府立成人病センターを中央区の府庁本庁舎横に移転させるための予算額を計上したもので、同年2月定例会でこの予算額については維新を除くすべての会派が現地建替案を推すとして減額修正していた<sup>27)</sup>。しかし、専門家会議が現地建替ではなく移転建替案がよいとの結論を出し<sup>28)</sup>、拡張用地の確保や最先端医療設備の導入を求めている公明党に対して知事が前向きな姿勢を示したことで、「これ以上建築を先延ばしできない」として公明党が移転建替案に賛成する方針を固めたという<sup>29)</sup>。

ただ、大阪市会とは異なり、大阪府議会では当初維新が議会過半数を占めていたことから、公明党の協力を仰ぐ必要はそれほどなかった。同年秋の選挙で松井一郎が知事に当選しても、自民と公明との間で賛否態度が異

---

<sup>26)</sup> 「読売新聞」大阪版2015年2月23日付によると、衆院選前の2014年11月15日に、維新幹事長でもあった松井一郎知事が、公明党の支持母体である創価学会幹部と会い、さらに同年12月23日には維新代表の橋下徹市長と松井知事が創価学会本部を訪れ、都構想実現のための住民投票への協力を要請したとのことである。この翌日、公明党本部から、都構想に批判的であった大阪府議・市議が方針転換を指示され、2015年の住民投票実施への賛成へと舵が切られていった。

<sup>27)</sup> 「毎日新聞」大阪版、2011年3月16日付。

<sup>28)</sup> 「毎日新聞」大阪版、2011年7月27日付。

<sup>29)</sup> 「毎日新聞」大阪版、2011年9月28日付。

なったのは、平成24年2月定例会における、平成24年度一般会計予算案<sup>⑧〇</sup>と大阪府都市公園条例一部改正案、そして大阪にふさわしい大都市制度の推進に関する条例案<sup>⑧1</sup>だけに留まったし、同年5月定例会ではそのような議案が見られなかった。

しかし、少しずつ都市制度にかかる議案が提出されるようになるにつれ、自民と公明の見解の相違が明確化するようになる。同年9月定例会では、地方債の起債について許可を求める議案と非常勤職員の報酬及び費用弁償に関する条例一部改正案について、両党の賛否が分かれたほか、大阪府市新大学構想会議の共同設置に関する議案、大阪府市都市魅力戦略推進会議の共同設置に関する議案、大阪府市エネルギー戦略会議の共同設置に関する議案、大阪府市共同設置附属機関条例制定案、そして大阪府・大阪市特別区設置協議会の設置に関する議案が、一部知事による議案訂正のうえで、維新・公明のみの賛成多数により可決された。

この、都市制度をめぐる議案で維新と公明とが協力する姿は、大阪市内同様、2013年になるとより明確化することとなる。平成25年第1回定例会では、大阪府・大阪市特別区設置協議会規約を変更する議案、大阪府市医療戦略会議の共同設置に関する議案、大阪府市大都市局の共同設置に関する議案、大阪府立病院機構に係る中期目標の一部を変更する議案、大阪府立病院機構に係る中期計画の一部変更について認可する議案、大阪府立病院機構に係る中期計画の一部変更について認可する議案、大阪府市共同設置附属機関条例一部改正案、大阪府組織条例一部改正案、そして大阪にふさわしい大都市制度の推進に関する条例廃止案の8議案について、公明は維新とともに賛成した一方、自民は反対に回った。教育委員会委員の任命

---

⑧〇 自民党は、大阪湾岸に購入した大阪府庁咲洲庁舎の耐震改修工事に反対し、そのための予算を減額する予算組み替え動議を提出した。

⑧1 脚注②に同じ。



同意案についても、公明党は同意したが自民党は不同意の立場をとった。このように、都市制度改革のための議案と、それに伴い組織改正を行う議案についての賛否態度が自民・公明両党の間で割れる傾向はその後も続く。平成25年5月定例会では、大阪府市規制改革会議の共同設置に関する議案と大阪府市共同設置附属機関条例一部改正案の2件が、維新と公明のみの賛成多数によって可決された。

2013年12月、第三セクター株式売払にかかる議案において4人の維新議員が反対に回り否決されると（この点については次章第4節で詳述する）、大阪府においても再び分割政府状態が発生した。松井知事としては、議案を通すためには、公明党の協力を得る必要が生じた。しかし、この頃には、都構想区割り案の絞り込みや出直し大阪市長選をめぐって公明党は態度を硬化していたから、2014年に入ると、公明党は自民党と賛否をともにした。そして、2015年の平成27年2月定例会で、特別区設置協定書について承認を求める件が維新・公明の両党のみにより可決されるまで、自民党と公明党が知事提出議案に対して見解を異にしたことはなかったのである。

### 3.4. 小括

このように、国政レベルで選挙協力や連立政権を維持してきた自民・公明両党の間で、大阪府議会・大阪市会において、賛否態度が分かれた首長提出議案には、二つの大きな特徴があることが確認された。一つは、都市制度をめぐる議案である。橋下や大阪維新の会が、大都市制度を改革する議案をたびたび提出したのに対して、公明党は多くの議案で賛成し、自民党はほぼすべての議案で反対した。もう一つは、改革派首長とも共通する、政治行政手法をめぐって議会の反発をみやすい議案である。都市制度を変革するための議論の場をつくるための条例案や、首長機構の組織編成を変える議案についても、公明と自民との間で見解が割れたことが、本章での

検討から明らかになった。

## 4. 「維新」首長と分割政府

本章では、「維新」首長による議会運営の特徴を明らかにするために、大阪市政については、同じく分割政府状態にあった2007年秋の平松邦夫市長着任以降について、大阪府政では橋下徹知事着任以降について振り返り、主として否決されたり修正可決されたりした議案がどのようなものであったかを確認する。また同時に、知事や市長が再議権<sup>32)</sup>を行使して議会の決定に反旗を翻した議案についても紹介する。

### 4.1. 大阪市長と大阪市区：2007年11月～2014年5月

平松邦夫は、2007年12月19日に大阪市長に着任した。第2章第2節で触れたように民主党の推薦を得て自民・公明両党が推薦した現職を破って当選していたから、「分割政府」状況の下、いかにして議案を通すかが重要な課題となった。

大阪市区においては、議案が原案可決されることはいわば「当たり前」の状況となっていた。というのも、2006年9月に開会された平成18年第3回定例会において否決された「再生計画案への同意について」という議案<sup>33)</sup>が、戦後初めて否決された市長提出議案だったためである<sup>34)</sup>。当時の関淳

---

32) 再議権とは、地方自治法第176条に規定があり、議会の議決について異議があるときに、首長が再度議会の議決を求めることができる権限のことを指す。条例の制定若しくは改廃又は予算に関する議案については、出席議員の3分の2以上の賛成がないと、当初の議決を確定することができない。

33) これは、経営破たんした旧芦原病院（大阪市浪速区）の民事再生のため、大阪市区が融資金の焦げ付きなど債権約138億円を放棄するとする再生計画案について議会の同意を求める議案である。

34) 「毎日新聞」大阪版，2006年10月14日付。

一市政に対する与党であった自民・公明両党も含め、すべての会派が反対して全会一致で否決されたのであった。関市長最終盤の翌年9月開会の平成19年第3回定例会でも「再生計画案の同意について」という議案<sup>55)</sup>が否決されているが、ちょうどこの頃を境に、大阪市会が、それまでの「市長提出議案を必ず可決する」状態から逸脱し始めたことを意味した。

平松は、関市長の議会運営を見ていたからか、安全運転に努めようとしていたようである。就任直後の平成20年第1回定例会（2008年2月開会）では、自民党が提出した、職員の労働組合費を給料から天引きする「チェックオフ」制度を廃止する、職員の給与に関する条例の一部改正案が成立したが、平松は再議権を行使しなかった。また、このときに提出された新年度予算案はいずれも議会の修正を受けずに通すことに成功した。

他方で、平成21年第1回定例会（2009年2月開会）では、新年度一般会計予算案に対する公明・自民両党提出の修正案が可決された。敬老優待乗車証交付制度と上下水道料金福祉措置の見直しに向けたシステム改修費（約4億円）が当初案に計上されていたが、前年10月になされた敬老優待乗車証交付制度見直しへの反対決議を無視するものだとする声が、公明・自民両会派から上がっていた<sup>56)</sup>。

しかしながら、この議案以外に平松市政で否決されたり修正可決されたりした議案はなかった。2010年度に入ると、自民会派を離脱した議員らで維新会派が組織され、同年9月には維新から、市会定数を89から45に、市議報酬を102万から71万に削減する条例案が提出されたが、公明・自民・民主の三派は同年12月の本会議でこれを否決し、同じく3党が提出していた、

---

<sup>55)</sup> これもやはり、民事再生手続き中の市の第三セクター「大阪キャッスルホテル」の再生計画案に対して議会の同意を求める議案であった。「毎日新聞」大阪版、2007年9月29日付によると、「重要な案件について議会に事前の相談がない」などの不満が議会内に積もっていた」とのことであった。

<sup>56)</sup> 『平成21年第1回定例会（平成21年2・3月）』、平成21年3月27日。

市会議員の報酬、費用弁償及び期末手当に関する条例の一部改正案と市会議員の報酬、費用弁償及び期末手当に関する条例の特例に関する条例の一部改正案を可決させた（維新と共産はこの議案に反対した）。議会改選を挟んだ後の平成23年第2回定例会（2011年5月開会）では、維新が、市会定数を69に削減する、大阪市会議員定数及び各選挙区選出数に関する条例の一部改正案や、議員報酬を削減する、大阪市会議員の報酬、費用弁償及び期末手当に関する条例の一部改正案、中学生までの医療費を無料化する、大阪市乳幼児等医療費助成条例案など4案を提出したが、これも公明、自民、そして民主系の3会派の反対により否決された<sup>37)</sup>。つまり、2007年の市長選では敵と味方に分かれた公明・自民と民主ではあったが、平松市政期の議会ではむしろかつてからの結びつきの強さを再確認することとなった。

しかし、橋下徹が2011年12月に市長に着任すると、議会内の維新会派とともに、この公明・自民・民主系の3派連合に楔を打ち込み始めた。市長就任直後の2012年1月、公明党は橋下の私設秘書を市長特別秘書に起用する議案に対して賛成する方針を固めた<sup>38)</sup>。同月、市会開会前に議案を審議する事前調査制度を廃止することが、大阪市区全5会派でつくる議会改革推進会議において全会一致で決定された<sup>39)</sup>。そして同年2月開会の平成24年第1回定例会に提出された新年度予算案について、自民党は「これ以上市民生活を混乱させることがあってはならないという観点から」<sup>40)</sup> 渋々賛成

---

37) 2011年9月開会の平成23年第3回定例会でも、教育基本条例案や職員基本条例案などを維新は単独で提出したが、いずれも維新以外の会派が反対して否決された。

38) 「朝日新聞」大阪版、2012年1月3日付。

39) 「朝日新聞」大阪版、2012年1月13日付。橋下徹は、この事前調査制度があることで、議会において実質の審議ができるとは到底思えないと指摘していたという。

40) 自民党議員による本会議での予算案に対する討論での発言。『平成24年第1回定例会（平成24年2月・3月）』、平成24年3月28日。

に回るしかなかった。

同年5月定例会では、前章第2節で述べたように、大阪市教育行政基本条例案が、自民党など他会派が反対するなか、施行日を修正したうえで可決された。大阪市職員基本条例案や職員の退職管理に関する条例案は、自民党も賛成して施行日を修正したうえで可決されたものの、これも決して自民党が成立を望んだ議案ではなかった<sup>41)</sup>。

こうして大阪市会でも維新ペースで議案の審理がなされるようになった。平成24年第1回臨時会（2012年7月）では、維新が単独で提出した、市議会議員選挙区・定数条例改正案や市議報酬等に関する条例改正案などは否決されたが、市長提出の一般会計補正予算案に対する自民党提出の修正案は否決され、継続審査となっていた大阪市立学校活性化条例案も、維新と公明の賛成によって修正可決された。ただ、これら議案は、修正を受けることで市長の意向にストップをかけることができるというよりは、むしろ成立させることで市長の意向を市政に反映できるという性格を帯びていたとみるべきだろう。この、維新・公明連合によって議案が可決される状況は、2013年度に入るまで続いた。

状況が一変するのは、2013年5月に、橋下が戦時中の旧日本軍慰安婦の必要性を認める発言をしてからであった<sup>42)</sup>。これにより、公明党の態度が急変し、同月に開会された平成25年第2回定例会では、大阪広域水道企業団規約の一部変更に関する協議について承認を求める議案と、大阪市水道

---

41) 自民党議員は賛成討論において、「苦渋の選択、賛成の立場から討論」と述べ、「本条例案は、ただ単に職員を厳しく縛ったり分限免職の大なたを振りおろすツールとして活用されるべきではない」とも強調していた（『平成24年第2回定例会会議録』、平成24年5月25日）。

42) 「朝日新聞」、2013年5月13日付によると、橋下が、いわゆる村山談話をめぐって、戦時中の旧日本軍慰安婦について「銃弾が雨嵐のごとく飛び交う中で命をかけて走っていくときに、どこかで休息をさせてあげようと思ったら、慰安婦制度は必要なのは誰だってわかる」と記者団に述べたとのことである。

事業及び工業用水道事業の設置等に関する条例を廃止する条例案が、公明党も反対に回って否決された。さらに、平成25年第3回定例会（2013年9月開会）では、維新会派から出ていた議長が、自身の後援会の主催する政治資金パーティーにおいて大阪市立高校の吹奏楽部に演奏をさせていたことが明るみになった。公明、自民、民主系の3会派は、議長不信任案を可決させ、大阪市立駐車場条例の一部改正案<sup>(43)</sup>、大阪市立子育ていろいろ相談センター条例を廃止する条例案、大阪市立学校設置条例の一部改正案14件<sup>(44)</sup>、大阪市立大学定款の一部変更について、あるいは大阪市立大学に係る中期目標の一部変更について議会の承認を求める議案を、維新のみの賛成少数により否決した<sup>(45)</sup>。

2014年には、特別区設置法定協議会において、特別区の区割り案を4案から1案に絞り込む案が否決され、公明、自民、民主系の3派連合は、その直後の平成26年第1回定例会（2014年2月開会）では、新年度一般会計予算案や病院事業会計予算案に対する修正案を共同提出して可決させることに成功した<sup>(46)</sup>。さらに、橋下市長辞職についても、維新以外のすべての会派が反対に回ったことにより、不同意となった。維新提案の市会議員選挙区・定数条例改正案や市議報酬等に関する条例改正案はいずれも維新のみの賛成により否決された一方、自民提出の同条例案2案はいずれも全会

---

(43) これは駐車場料金を値上げする議案である。

(44) これは市立幼稚園を廃止する議案である。14件は否決された一方、5件は可決された。

(45) このほか、大阪市コミュニティ振興施設条例の一部を改正する条例案が、微細な修正を加えたうえで、全会一致で可決された。

(46) 新年度会計予算案に対しては、校長公募の準備費や、市の特別顧問・参与の人件費の一部を減額する修正が行われた。また、新年度病院事業会計予算案でも、府市でつくとされた、住吉母子医療センターの整備事業費を削減する修正案が可決された（「朝日新聞」大阪版、2014年3月15日付）。このほか、公営事業会計予算案や公債費関係予算案も修正可決された。

一致で可決された。

こうして、2013年5月以降、大阪市会では3派連合に再び主導権が移ってきたように見えたが、橋下市長は2014年3月の市長選再選後、再議権を行使するようになる。平成26年第2回定例会（2014年5月開会）では、一般会計補正予算案や中央卸売市場補正予算案、水道事業会計補正予算案および病院事業会計補正予算案が修正可決され、幼稚園14園を廃止するための大阪市立学校設置条例一部改正案14件が否決されたが、自民・民主系会派が共同提出し、公明党も賛成して可決された市立学校活性化条例一部改正案が、市長の再議権行使にあって否決された。この改正案は、校長の採用を、「原則公募」から「公募できる」へと変更するものであったが、橋下は校長採用の公募制の維持を求めて再議に付し、同改正案は、議会の3分の2以上の賛成を得ることができず否決されたのだった。

#### 4.2. 大阪府・大阪市特別区設置法定協議会の運営

さて、2014年夏以降の市会について述べる前に、ここで、大阪府大阪市特別区設置法定協議会の流れについて説明しておこう。2012年3月に、自民、民主系会派が反対するなか、大都市制度推進協議会設置のための条例案が、大阪府議会・大阪市会で可決され、同年4月から、松井知事、橋下市長、そして府議会から9人、市会から9人の議員が参加して、「大阪にふさわしい大都市制度推進協議会」が開催されてきた。そして維新・公明の賛成により、同年9月に同推進協議会において、同年8月に成立していた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法定協議会の設置が議決され、同年12月には大阪府議会で、翌年2月には大阪市会で、大阪府・大阪市特別区設置法定協議会の設置議案が成立した。

これ以降、都構想を実現するための審議が、この法定協において続けられた。メンバーは、松井知事、橋下市長、大阪府議会から維新府議が5人、

公明府議が2人、自民府議と民主府議が1人ずつ、そして大阪市会から維新市議が3人、公明市議と自民市議が2人ずつ、民主市議と共産市議が各1人であった。松井・橋下を含めれば維新が10人であるのに対して、非維新会派に所属したのも10人であった。法定協議会の議長には維新府議で大阪府議会議長の浅田均が就いたから、法定協において非維新系が過半数を握ることとなった。先述したように、2013年度に入ってから、公明党が橋下と距離を取り始めたこともあって、当初2015年4月の都構想実現を目指した維新の思惑通りに議論は運ばず、2014年1月に、特別区設置の区割り案を4案から1案に絞り込む案が否決されるに至った<sup>(47)</sup>。

2014年3月の橋下市長再選後も状況は好転するどころか、むしろ悪化した。法定協は1月の区割り絞り込み案否決後、なかなか開かれなかった。そこで維新側が出た手段が、法定協の非維新系メンバーを維新に差し替えるという手段であった。同年6月、大阪府議会の議会運営委員会において維新が過半数を占めていたことから<sup>(48)</sup>、同協議会規約に定められた「具体的な制度設計を行う」ことに協力しない委員を差し替える手続をとることとした<sup>(49)</sup>。具体的には、大阪府議会の議会運営委員会において、自民と民主系の府議1人ずつをそれぞれ維新府議に差し替えることを、維新のみの賛成多数で決定し<sup>(50)</sup>、維新が多数派になる形で法定協を再開できるようにしたのである（図表7①）。

これに対して、大阪市会の非維新系会派（公明、自民、民主系、共産）

---

(47) 区割り案4案とは、大阪市内で比較的税収に恵まれる中央区と北区を合区するの分区したままとするのか、そして特別区の数をも5とするのか7とするのかで、それぞれ案とされたものであった。

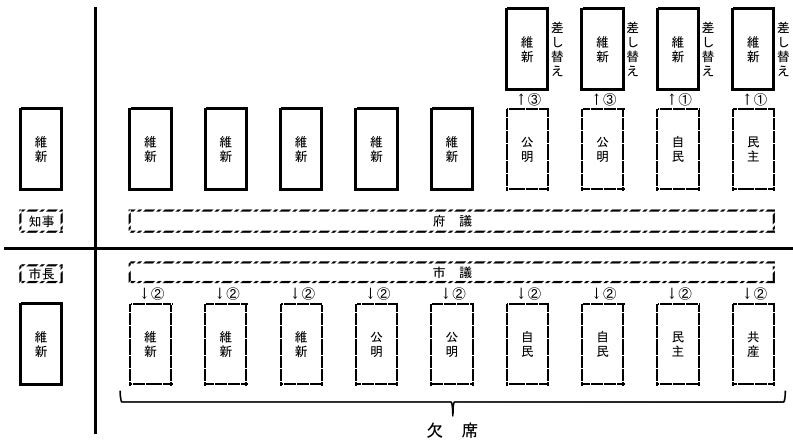
(48) このとき大阪府議会では維新が過半数割れしていたが、議会運営委員会17人のうち過半数の9人を維新が占めていた（「毎日新聞」大阪版、2014年6月28日付）。

(49) 「朝日新聞」大阪版、2014年6月6日付。

(50) 「朝日新聞」大阪版、2014年6月28日付。



図表 7 大阪府大阪市特別区設置法定協のメンバー構成とその差し替え（筆者作成）



は、市会から出している 9 人の委員を法定協に出席させず、大阪府議会の公明委員 2 人も出席させないことで、法定協を開くための定足数を割る画策をした（図表 7 ②）<sup>60</sup>。そこで維新は、今度は大阪府議会の公明委員 2 人も維新府議に差し替えることで（図表 7 ③）、知事、市長、そして維新府議の 9 人によって 7 月 3 日に法定協を再開させた。そして、同月 23 日には、大阪市を 5 つの特別区に解体・再編するとした協定書を決定した。ここに、維新と公明との亀裂は決定的なものとなった。

#### 4.3. 大阪市長と大阪市会：2014年6月～2015年3月

大阪市の非維新系 4 会派（公明，自民，民主系，共産）は，上記法定協の委員構成をもとに戻すための条例案を審議するための臨時会の招集を 7 月 1 日に市長に対して請求していたが，橋下市長はこれを拒否していた。

(51) 「朝日新聞」大阪版，2014年7月1日付。

そこで、地方自治法第101条の規定<sup>52)</sup>により、同年5月30日に新たに就任していた自民会派に所属する議長が7月25日に市会を招集し、これによりようやく平成26年第1回臨時会が開かれた。この議会では、アンケート調査にかかる不当労働行為再審査申立棄却命令取消請求訴訟の提起について、維新以外の会派からの同意が得られず、否決された。そして、法定協の委員構成を市会各会派の所属議員数で按分するとした、大阪市会における大阪府・大阪市特別区設置協議会委員の推薦手続に関する条例案を維新以外の4会派で共同提出し可決させたが、橋下市長はこれを再議に付し、市会3分の1を超える議席を持つ維新の反対により否決したのであった。

平成26年第3回定例会は、2014年9月に開会された。公明、自民、民主系、共産の4会派は、一般会計補正予算案や大阪市立弘済院条例一部改正案を修正可決したほか、市営地下鉄・バスの民営化を検討するための費用を盛り込んだ鉄道事業会計補正予算案や、大阪市立工業研究所と大阪府立産業技術総合研究所との新設合併に関する協議について、「大阪府市大阪産業技術研究所評価委員会の共同設置に関する協議について、大阪府市港湾委員会設置条例案、大阪府市港湾委員会及び大阪府市港湾委員会事務局の共同設置に関する協議について」、大阪府市港湾審議会の共同設置に関する協議について、それぞれ議会の承認を求める議案など、大阪府と大阪府市が共同で協議を進めるための議案をすべて否決した。当然のことながら維新提出の市会選挙区定数条例一部改正案や市議報酬等に関する条例一部改正案も否決された一方、公明が提出した市議報酬等に関する条例一部改

---

52) 地方自治法第101条第3項には議員定数の4分の1以上の要請で臨時議会の招集を求めることができるが、第4項では首長がその請求があった日から20日以内に臨時議会を招集しなければならないことが、そして第5項では首長が20日以内に臨時議会を招集しなかったときには議長が議会を招集できることが、それぞれ規定されている。この規定からもわかるように、橋下大阪市長も、後で見る松井大阪府知事も、地方自治法第101条第4項に違反する不作為を犯していた。

正案が、維新以外の賛成多数により可決された。

そして、10月27日には、法定協で決定された都構想の協定書案（「特別区設置協定書の承認について」）が、公明、自民、民主系、共産各会派の反対多数により否決された。橋下は同日、この否決を受けて、議会の承認を経ない「専決処分」<sup>53)</sup>も視野に、同じ協定書案を再提出する方針を明言した<sup>54)</sup>。そこで非維新系4会派は、翌年2015年2月12日までの会期の延長を賛成多数で決定し、都構想案再チャレンジを阻止したのであった。

ところが、前章第2節の末尾で述べたように、公明党は都構想を実現に移すための協定書案に同意することを明らかにする。2015年2月に開会された平成27年第1回定例会では、公明党は自民党などとともに、大阪市立工業研究所と大阪府立産業技術総合研究所との新設合併に関する協議について、大阪府市大阪産業技術研究所評価委員会の共同設置に関する協議について、それぞれ議会として承認する議案や、大阪市高速鉄道事業及び中量軌道事業の廃止に関する条例案や大阪市自動車運送事業の廃止に関する条例案などといった、府市協議にかかる議案や地下鉄民営化にかかる議案に反対して否決せしめ、新年度一般会計予算案を自民、民主系とともに修正可決させたが、都構想協定書案（「特別区設置協定書の承認について」）については維新に協力して可決し<sup>55)</sup>、同年5月17日の住民投票につなが

---

<sup>53)</sup> 専決処分とは、地方自治法第179条に定められている処分、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ときや議会において議決すべき事件を議決しないときなどに、首長が議決すべき事件について決定できる権限を指す。

<sup>54)</sup> 「朝日新聞」2014年10月28日付。

<sup>55)</sup> 特別区設置法定協議会は、2014年12月30日に協議が再開された。メンバー構成は正常化され、公明府議・市議と自民市議が2名ずつ、民主府議・市議・共産府議・市議が1名ずつ、それぞれ委員に名を連ねた。そして、10月27日に否決された協定書案とほぼ同じ協定書案が、2015年1月13日の法定協議会において、維新・公明の賛成多数により可決された。以上の経緯につき、「朝日新聞」、2014年12月31日付及び2015年1月14日付。

ていくこととなった。

#### 4.4. 大阪府知事と大阪府議会：2008年2月～2015年3月

続いて大阪府議会に目を転じよう。2008年2月6日、橋下徹は大阪府知事に着任した。橋下は就任早々、危機状態にあった府財政の建て直しのため、財政再建プログラム試案を公表した。この試案に対しては、与党であった自民党や公明党からも批判を受けたが、平成20年7月に開会された臨時会において、一部補正予算案を「訂正」することで乗り切った。

だが、平成21年2月定例会では、経営不振に陥っていた第三セクターであるワールドトレードセンタービルを購入するための補正予算案や大阪府庁の位置を定める条例案<sup>56)</sup>が、いずれも記名投票の結果否決された。橋下はこれに懲りず、同年9月定例会でもワールドトレードセンタービル買い取りのための補正予算案と大阪府庁の位置を定める条例案を再提出した。このときは、補正予算案は可決された一方、庁舎移転のための議案は再び否決された。

2010年4月に入り、大阪維新の会が組織され、橋下知事にとっての与党は実質的に、自民・公明両党ではなく維新の会府議団になった。このときはまだ維新が府議会過半数を占める状態でなかったから、平成23年2月定例会では、大阪府立病院機構に係る第2期中期目標を定める議案など2件が否決され、これに伴い一般会計予算案も、自民・民主・公明・共産などの賛成多数により、修正可決された<sup>57)</sup>。

先述したように、2011年4月の改選で維新は圧勝し、府議会過半数を占

---

<sup>56)</sup> これは、大阪府庁の位置を、現在の大阪市中央区から、ワールドトレードセンタービルのある大阪市住之江区に移転する案であった。庁舎の位置を移転するためには、地方自治法第4条第3項の規定により、出席議員の3分の2以上の賛成が必要である。

<sup>57)</sup> 以上の経緯については、辻（2015：339-340）参照。

めることに成功した。大阪府において「統一政府」が実現し、知事提出議案も可決され続けた。先に購入したワールドトレードセンタービルは大阪府咲洲（さきしま）庁舎となったが、この整備にかかる平成23年度一般会計補正予算案が同年9月定例会に提出され、記名投票の結果、維新などの賛成多数により可決されたし、数の上で不利な状況にあった自民党が知事提出議案に対して表立って反対することは、この頃は少なかった。

しかし、松井一郎が2011年11月27日の知事選に勝利して知事に就任し、平成24年度に入る頃になると、前章第3節でも見たように、公明党が維新に接近して都市制度にかかる条例案等に賛成するようになった一方、自民党がこれら条例案に反対する姿勢を示すようになる。とはいえ、維新の優位は揺るぎなく、この後も知事提出議案は可決され続けた。

状況が急転したのは、2013年も終わりが近づいた頃であった。橋下徹が知事に就任して以来の「民間にできることは民間に委ねる」とする出資法人改革の方針により、大阪府南部を走る泉北高速鉄道などを経営していた第三セクター、大阪府都市開発株式会社の株式について、大阪府は売却先を公募した。その結果、あるアメリカの投資会社が、泉北高速鉄道と相互乗り入れをしていた南海電鉄など他社を上回る応募価格を提示し、同社に優先交渉権が与えられることとなった<sup>58)</sup>。

ところが、相互乗り入れする南海電鉄との乗り継ぎ運賃の値下げ幅について、優先交渉権を得たこの投資会社が10円と設定していたのに対して、南海が80円を提示していたことが明らかとなり、泉北高速鉄道沿線にある堺市議会と和泉市議会が相次いでこの投資会社への株式売却撤回を求める決議を行った<sup>59)</sup>。そして、2013年12月の大阪府議会に提案されたこの第三

---

<sup>58)</sup> なお、大阪府は大阪府都市開発株式会社の49%の株式を所有していた。以上の経緯につき、「日本経済新聞」大阪版、2013年11月14日付参照。

<sup>59)</sup> 「日本経済新聞」大阪版、2013年12月14日付。

セクター株式売却議案は、都市住宅常任委員会においては1人の維新府議が、そして翌日の本会議でも維新府議4人が、党議拘束に反して反対票を投じたために、最終的には賛成51票対反対53票で、否決されてしまった<sup>60)</sup>。造反した4人の府議は同月、大阪維新の会会派を離脱して新会派を結成し(間もなく維新から除名処分)、これにより大阪維新の会は議会過半数を失うこととなった。大阪府議会においても「分割政府」状態が生じたのである。

ここから非維新系会派は活気づいた。平成26年2月定例会では、一般会計予算案に対して、公明が提出した高校生等奨学金給付金事業を増額する修正案が、維新とみんな以外の各会派の賛成多数により可決された。同年5月定例会では、知事の特別顧問や特別参与の助言等の活動の場を公開するよう定めようとした、情報公開条例改正案が自民党議員により提出され、可決された。しかし、松井知事はこの議案を再議に付し、統一会派となっていた「維新・みんな」<sup>61)</sup>が反対したことにより、可決に必要な3分の2以上の賛成を得ることができず、否決されてしまった。

大阪府議会でも、特別区設置法定協議会の開会をめぐり、維新(・みんな)と非維新系会派との対立は先鋭化していた。法定協委員差し替えの方針を知った非維新系会派は、2014年6月25日に松井知事に対して臨時議会の招集を請求した。先述したように、同月27日、府議会運営委員会は、自

---

60) 「日本経済新聞」大阪版、2013年12月17日付。造反した府議はそれぞれ、堺市選出議員が2名、そして隣接する大阪市、高石市選出の議員がそれぞれ1名であった。なお、この、大阪府都市開発株式会社の株式については、南海電鉄に売却する議案が平成26年5月定例会に提出され、全会一致で可決された。南海電鉄は他の株主が所有していた株も取得し、同社を同年7月に子会社化した。

61) なお、みんなの党に所属していた府議は2014年5月に維新と統一会派を組み、みんなの党解党後の2014年12月に同統一会派は維新会派として活動することとなった。

民議員と民主議員の法定協委員を維新議員 2 人に差し替えることを決定し、大阪市会運営委員会において市会として公明や共産も含めた非維新会派が法定協ボイコットを決めたことから、7 月 3 日の府議会運営委員会において公明府議 2 人の分も維新府議に差し替えて、同日に法定協を松井知事、橋下市長、そして維新府議 9 人の参加により再開した<sup>62)</sup>、7 月 7 日、知事は地方自治法上定められた期限までに臨時議会を招集することを拒否することを決め、その後議長が招集する期限となっている 7 月 25 日までに特別区設置協定書をまとめる方針を固めた<sup>63)</sup>。協定書は 7 月 23 日に決定され、25 日に予定通り府議会が議長によって招集された。

7 月の臨時議会では、法定協の委員を再度差し替えるための、大阪府・大阪市特別区設置協議会委員の推薦手続に関する条例案が、公明・自民・民主・共産等各会派の手により提出され、可決された。しかし、知事は再議権を行使し、この条例案は否決された。翌 8 月の臨時議会でも、同条例の提案・可決・再議・否決という手続が繰り返された。平成 26 年 9 月定例会では、自民党が再び、5 月定例会で提出したのと同趣旨の情報公開条例改正案を提出し、公明・自民・民主・共産等の賛成多数により可決したが、やはり知事の再議権行使によって廃案となった。他方で、この定例会では、大阪市会でも否決された、大阪府市港湾委員会及び大阪府市港湾委員会事務局の共同設置に関する議案や、大阪府市港湾審議会の共同設置に関する議案などが、公明も含めた野党各会派の反対により否決され、最終的に、「特別区設置協定書について承認を求める件」も不承認となった。

平成 27 年 2 月定例会においては、一般会計予算案に対する修正案が再議権行使の憂き目に遭った。知事が提出した予算案に対して、公明・自民・

---

<sup>62)</sup> ここまでの経緯につき、「読売新聞」大阪版、2014 年 7 月 3 日付参照。また、本章第 2 節も参照。

<sup>63)</sup> 「読売新聞」大阪版、2014 年 7 月 8 日付。

民主共同提出の修正案<sup>64)</sup>、公明・自民共同提出の修正案<sup>65)</sup>、そして自民提出の修正案<sup>66)</sup>が、いずれも可決された。しかし、知事はこれを再議に付し、維新会派が修正案に反対したことで、いずれも否決され、結果として知事の提出した予算案が原案可決されることとなった。他方で、大阪府立産業技術総合研究所及び大阪市立工業研究所の新設合併に関する議案など3件が公明党などの反対によって否決されたものの、「特別区設置協定書について承認を求める件」については、維新と公明などが賛成して可決された。

#### 4.5. 分析一分割政府比較の観点から一

それでは、大阪維新の会主導による大阪府議会及び大阪市会の運営状況を振り返り、これまで大阪府において見られた「分割政府」の状況と比較しながら分析してみよう。

図表8は、1971年から2015年までの府議会改選期間における知事提出議案の修正可決件数及び否決・不同意・不承認とされた件数をまとめたものである<sup>67)</sup>。なお、大阪府議会では、1971年から1979年の「革新」黒田了一府政、1995年から1999年末までの「無党派」横山ノック府政、そして「大阪維新の会」が結成されて以降の2010年4月から2011年の議会改選まで、そして2013年末から2015年の議会改選までの「維新」大阪府政期が、それぞれ分割政府期に当たる<sup>68)</sup>。また、大阪市政では、2007年12月から2011年

---

64) これは、天王寺動物園夜間開園設備整備事業など3つの事業に対して府として支出する分を削減する修正案であった。

65) これは、預かり保育助成事業費を増額する案であった。

66) これは、運輸事業振興助成事業費を増額する案であった。

67) 表の作成に当たっては、辻（2002）を参照した。また、住民の直接請求により提出された首長提出議案や、決算認定議案に対する不認定議案については、件数に加えていない。

68) 辻（2002）においても、辻（2015）においても、知事の選挙時の（国政レベルにおける）推薦・支持党派によって知事与党・知事野党を区分し、知事の推



図表 8 大阪府議会・大阪市会における修正可決、否決件数（筆者作成）

	修正可決	否決・不同意・不承認
大阪府議会（1971～1975）	3	6
大阪府議会（1975～1979）	12	21
大阪府議会（1979～1983）	0	0
大阪府議会（1983～1987）	0	0
大阪府議会（1987～1991）	0	0
大阪府議会（1991～1995）	0	0
大阪府議会（1995～1999）	3	3
大阪府議会（1999～2003）	3	0
大阪府議会（2003～2007）	2	0
大阪府議会（2007～2011）	1	5
大阪府議会（2011～2015）	2	14
大阪市会（2003～2007）	4	1
大阪市会（2007～2011）	1	1
大阪市会（2011～2015）	22	69

12月までの平松邦夫市政期と2011年12月以降の橋下徹市政期がそれぞれ「分割政府」状態にあった。

この表からわかるように、分割政府状態にある時期に、首長提出議案の否決や修正可決の件数が増加していることが確認できる。しかし、これら議案の内容を見ると、「革新」府政期と「維新」府政・市政期とでは大きな違いがあることがわかる。黒田府政において議会が「No」を突きつけた

---

ゝ 薦党派が議会に占める割合が過半数を割っている場合に「分割政府」とであると定義した。だが、本稿では、2008年の知事選時に橋下徹が自民党大阪府連の推薦と公明党大阪府本部の支持を受けていたことから自民・公明を知事与党とみなし、橋下の主導により2010年4月の地域政党「大阪維新の会」結成を見たことから、このとき以降について同党を知事与党とする一方、自民・公明は知事与党から離脱し分割政府状態になったものとした。

議案の多くは、各種料金や手数料などの値上げ案とそれにかかる予算案であった（辻 2002）。また、歳入確保を手数料値上げに依存せざるを得なかった黒田知事に対して、当時の知事与党でもあった社会党や共産党も含めて、各会派がその値上げ幅を小さくしたり値上げの時期を遅らせたりするよう妥協を求め、知事もそれを実行に移さざるをえなくなるという経緯が繰り返されたし、同様のことは美濃部亮吉や青島幸男が都知事だったときの都議会や田中康夫長野県政でも見られた（辻 2015）。つまり、執政側が「都市博の中止」などシンボリックな政策を実行する一方で、議会側は予算案や各種料金値上げ案などの議案内容を否決したり修正したりしながら、首長の理想点と議会の理想点の「幅」の中で議決権を行使する傾向があったのが、過去の分割政府で見られた議会運営の大きな特徴である<sup>69)</sup>。

それに対して「維新」首長期の議会運営においては、まず否決件数の多さが目に留まる。2007年改選期以降の大阪府議会において確認できた否決案件も修正可決案件もいずれも、橋下徹が知事に就任してからである。先述したように、これらの議案には、大阪府庁の位置を移転する議案や第三セクター株式売却議案、あるいは特別区設置協定書の承認を求める議案だけでなく府市施設統合にかかる議案が多数含まれた。また、橋下徹が市長に着任したあとの大阪市会では、府市施設統合に関係する議案だけでなく、市立幼稚園を廃止して民営化する議案や、市営地下鉄やバスの民営化案が否決されたし、二度提出して二度とも否決されるという展開を辿った議案も多数確認できた<sup>70)</sup>。また、これら否決もしくは修正可決された議案のほ

69) なお、横山ノック「無党派」府政では、女性副知事登用議案が頓挫し、高校授業料値上げ案が否決されるといった事態がみられたが、平松大阪市政期と同じく、自民、公明、新進、民主系の各会派と等距離を保ちつつ議会運営がなされたと見てよいだろう。平松邦夫大阪市政では、既述の通り、一般会計予算案1件の修正可決をみただけで、他の市長提出議案はすべて原案可決された。

70) むしろ、二回同じ議案を提出して二回目で議会を通過したのが特別区設置協定書について認める議案であった、との見方もできる。

とんども、手数料等値上げ案のように幅や時期について「中を取る」形で妥協するようなことができるものではなく、可決するか否決するかの二択しかない議案であった。予算案が修正可決されたとしてもその多くは「妥協」の結果生じたものではなく、それはたとえば市営交通の民営化や第三セクタービルの購入など関連条例や契約にかかる議案が認められないことによって、議会多数派が関連費用を「削除」したものであって、幅や時期をどうこうできる性格のものではなかった。

このように、「維新」首長による府政・市政は、議会各会派に白か黒か二者択一を迫る議案を提出して運営する性格の強いものであった。なかには自民党など主要政党の反発を得るものもあったが、その一部は公明党の賛同を得ることによって、議会過半数の賛成を得ることで、特別区設置協定書も含めて可決にこぎ着けることができた。議会の果たすべき役割に、限られた時間内に議案を通過させる「効率性」と、少数派も含めてなるべく多くの会派に意見表明の機会を与える「開放性」とがあることを鑑みれば（建林・曾我・待鳥 2008）、維新系首長が志向したのは間違いなく「効率性」重視の議会運営であった。この点は、維新と同じ「分割政府」でありながらも、野党の主張を採り入れた横山ノック府政や平松邦夫市政とは、大きな差異を示している。

なお、橋下と同じく「ポピュリズム」的政治手法を用いるとされる河村たかし名古屋市政と比較してもなお、維新首長による政治が、「妥協」や折り合いを付けるといった性格が薄い傾向にあったことを指摘できる。河村は、市会議員の報酬半減や議会定数の大幅削減を何度も市会に対して訴え、前者には成功したが後者には成功しなかった。また、やはり肝いりの政策として実行に移そうとして議会の反発を受けた住民税減税案についても、減税幅の縮小や実施時期の短縮など、議会との妥協を余儀なくされる事態も多数見られた（辻 2016）。それに対して維新首長による議会運営で

は、議会多数派の反対により頓挫をしても再度同じ議案を提出したり、議会からの現状変更を企てる条例案に対して再議権を複数回行使したりするなどして、ゼロかイチかをめぐる攻防が繰り返されたといえる。有権者から見れば、議会過程が単純明快な構図に仕立てられたという意味では、維新首長による議会運営もポピュリスティックであったといえることができるかもしれない<sup>71)</sup>。

ではなぜ、公明党は、国政レベルで連合を組んでいる自民党と賛否態度を分けてでも、維新に協力的であったのだろうか。砂原（2014a）や砂原（2014b）がいうように、国政と地方政治レベルでの選挙制度の違いがその背景にあったことは間違いないだろう。中選挙区制をとる地方議員選挙においては、公明党は他党と協力しなくても議席を確保できるが、小選挙区制を採用する衆議院議員選挙においては、同党は他党と協力しないかぎり議席を確保することはできない。大阪において維新が高支持率を維持していた状況にあって、ましてや公明党が小選挙区で議席を確保できる選挙区を大阪に複数有する状況においては、先述の通り2014年末の衆議院議員選挙において維新の協力を仰がねばならなかった。

ただ、そうだとはいえ、公明党が2015年の住民投票に至るまでの時点では都市制度に関して特段の考えを持っていなかったことが、大阪都構想を含めた都市制度に関連する議案の採否に影響したことが、本稿での検討からいえるのではないだろうか。自民党や共産党、民主党は、大阪府・大阪

---

71) 善教（2018）は、維新政治をポピュリズムとして扱う研究について、印象論的であり、有権者を動員対象としてしか扱わない、と強く批判する。しかしながら、政治エリートに焦点を当てた研究が、その政治行政手法についてポピュリスティックであったと述べているにすぎず、有権者の多くはそのポピュリスティックな手法に流されなかった（言い換えれば、多くのポピュリズム論者の心配は杞憂にすぎなかった）、と解釈すれば、政治エリートに焦点を当てた研究の主張と善教の主張との間にも齟齬が生まれないのではないかと筆者は考える。

市という枠組みを維持する態度を持ち続け、都市制度変革を求める首長提出議案には徹底的に反対した。しかし公明党は、時期によって首長提出議案に対する態度を変えてきた。大都市制度推進協議会の設置を唱った議案が提出された2012年の初頭に維新に協力して以来、2013年初めの特別区設置法定協議会の設置にかかる議案にも、公明党は協力してきたものの、同年5月に橋下による慰安婦発言を見てからは、大阪市会において府市関係の制度構築に関する議案に公明党は反対するようになる。そして2014年の夏の法定協運営で維新と正面から対立してからは、2015年初頭の特別区設置協定書を認めて住民投票にかける案に同意した以外は、都市制度にかかる議案をことごとく否決していった。つまり、これら議案に対して賛否態度が一貫していなかったことから、公明党が党としての明瞭な考えを持っていなかったことが確認できたのであり、その時々政治状況によって「妥協」するかしないかどうかで態度を変えた公明党の姿勢が、都構想の議論の行く末を左右したのである。

## おわりに

本稿では、橋下徹が大阪府知事に就任してから、特別区設置協定書が議決されるまでの大阪府政・大阪市政、特に議会過程について概観してきた。その結果明らかになったのは、第一に、公明党が自民党と見解を異にしても、府市統合関係の議案や、関連して府庁・市役所の組織改革議案の成立に協力してきたことである。たしかに、橋下による慰安婦発言や、特別区設置法定協議会のメンバー差し替えを見たときには、公明党は自民党などと組んで維新に対抗したが、そもそも同党が都市制度そのものについて強い意見を持っていなかったがゆえに、維新に協力する様子が大阪では見え隠れした。本稿で第二に確認したことは、維新首長による政治が、二者

択一を各会派に迫るものであったということである。「維新」府政・市政は、かつて大阪府において頻繁に見られた「分割政府」、具体的には黒田一「革新」府政や横山ノック「無党派」府政とは、性格を異にしていた。論争を招くような維新の提出した議案が、そもそも妥協を許す、幅のあるようなものではなかったため、特に橋下知事・市長は、同じ議案を複数回議会に提示し、その成立を期して、公明党の妥協を誘い続けたのである。

2015年4月27日、大阪市を廃止し5つの特別区を設置する協定書の承認の是非を問う住民投票が告示され、5月17日の投開票により、この協定書案は否決された（図表9）。この協定書案に対しては、自民、民主、共産の各党は反対色を鮮明にしていたが、ここでも公明党の態度は不明瞭であった。公明党の府議・市議は反対票を投ずるよう促していた一方、支持母体の創価学会は自主投票としていた<sup>72)</sup>。このように、公明党の姿勢が揺らぎやすい状況は、2015年の議会改選を経ても続いた。

図表9 特別区設置住民投票・大阪市長選・大阪府知事選の結果（筆者作成）

	投票率	候補者名	推薦党派	票数	得票率
2015/5/17 住民投票	66.83%	賛成	維新	694,844	49.6%
		反対	自民、民主、共産（、公明）	705,585	50.4%
2015/11/22 大阪市長選	50.51%	吉村洋文	「おおさか維新の会」政調会長，元衆議院議員，弁護士	596,045	56.4%
		柳本顕	無所属（自民推薦），元市議	406,595	38.5%
		中川暢三	無所属，元北区長，元加西市長	35,019	3.3%
		高尾英尚	無所属，アルバイト	18,807	1.8%
2015/11/22 大阪府知事選	45.47%	松井一郎	「大阪維新の会」幹事長，現職	2,025,387	64.1%
		栗原貴子	無所属（自民推薦），府議，公認会計士，税理士	1,051,174	33.3%
		美馬幸則	無所属，元高校教諭	84,762	2.7%

2015年4月の大阪府議会改選では、定数88のうち維新が43議席、「自民党・無所属」が25議席、公明党が15議席、共産党が3議席を占めた一方、

72) 「読売新聞」大阪版，2015年4月27日付。

民主党はたったの1議席に留まった（その他1人会派が一つ）。維新は、4年前に比べて1人区で苦戦を強いられ、2011年は3敗に留まっていたのが、2015年には11敗となり、議会過半数を確保できなかった（図表10）。それゆえに、公明党をいかに味方に付けるかが、その後も大阪府議会では重要な課題となり続けた。

他方、定数86の大阪市会改選で、維新は善戦した。敗北したのは2候補だけで、定数4以上の選挙区では必ず2議席以上を確保した（図表11）。その結果、維新が36議席、「自民・市民」が20議席、公明が19議席、共産が9議席を占めた一方、民主党は惨敗して議席を失い、無所属で当選した2議員が旧民主系会派を引き継いだ。そして、この選挙で公明党は1人候補を落選させる憂き目にも遭った。公明党としては、前任期にも増して、維新の動向を気遣う必要に迫られた。

そして、「都構想」再推進を公約に掲げた維新が、同年11月の大阪府知事選、大阪市長選の双方を制することにより、再び公明党が維新に接近し、大阪府議会平成28年2月定例会と大阪市会平成28年第1回定例会において、副首都推進局の大阪府市共同設置議案が可決され、再度特別区設置に向けた手続きが始まった<sup>73)</sup>。公明党は、大阪市を維持したまま現行の24区を20～30万人規模に再編した「総合区」（平成26年地方自治法改正により新たに設置が可能となった）の導入を訴える案を同年2月に発表し<sup>74)</sup>、維新の主張する「特別区」と公明党の主張する「総合区」が都市制度改革案として議論の俎上に上ることとなった<sup>75)</sup>。2017年になると、特別区設置のための

---

<sup>73)</sup> なお、自民党は同議案に対して、大阪市会では反対したものの、大阪府議会では賛成した。

<sup>74)</sup> 「毎日新聞」大阪朝刊、2016年2月14日付。

<sup>75)</sup> なお、自民党は、合区そのものについて慎重な姿勢を示し、24区を維持したまますべてを総合区にするか、一部の既存の区を総合区にする案を示した（「毎日新聞」大阪朝刊、2016年9月19日付）。

図表10 2015年大阪府議選の当落（筆者作成）

選挙区	定数	当選	落選	選挙区	定数	当選	落選
大阪市都島区	1	自現	維新	守口市	1	維現	自新 共新
大阪市東成区	1	自元	維新 共新	門真市	1	維現	自新 共新
大阪市城東区	2	維現 自現	共新	吹田市	4	維現 共新 自新 公現	民現 無新
大阪市北区	1	維現	自新 共新	摂津市	1	維新	無現 共新 無新 無新
大阪市福島区・此花区	1	自新	維現	豊中市	4	維新 自現 公現 維現	共新 民新
大阪市西淀川区	1	自現	維新 共新	池田市	1	自新	維新 共新 諸新
大阪市淀川区	2	維新 公現	自新 共新	茨木市	3	維現 自新 公新	民現 共新
大阪市東淀川区	2	維現 公現	無元 共新	箕面市・豊能郡	2	維現 自新	民現 共新
大阪市旭区	1	無新	維新 共新	高槻市・三島郡	4	維現 自現 公現 共現	民現
大阪市鶴見区	1	維現	自新	枚方市	4	維現 無元 公現 民現	自現 共新
大阪市港区	1	維現	自新 共新	交野市	1	自新	無現 共新 無新
大阪市西区	1	維現	自新	寝屋川市	2	維新 公現	自新 共新
大阪市中央区	1	維現	無新	四条畷市・大東市	2	維現 公現	無現 無新 共新 無新
大阪市浪速区・天王寺区	1	維現	自新	東大阪市	5	維現 公現 自新 共現 無元	民元 無新
大阪市生野区	1	自現	維現	八尾市	3	維新 公現 自新	共元 無現 無新 諸新
大阪市西成区・大正区	2	維現 公現	共元 自新	柏原市・藤井寺市	1	維現	
大阪市住之江区	1	維新	自新 共新 民新	羽曳野市	1	維現	自元
大阪市住吉区	2	維新 公現	共新 無新 無新	松原市	1	自新	維新 無現
大阪市阿倍野区	1	自新	維現	富田林市・大阪狭山市・南河内郡	2	維現 無現	共新
大阪市東住吉区	1	維現	自新 共新	河内長野市	1	維現	共新
大阪市平野区	2	維現 公新	共元 自新	高石市・泉大津市・泉北郡	2	維現 自新	無新
堺市堺区	1	維現	自新 共新	和泉市	2	維現 自現	共新
堺市北区	2	維新 自現	共新 民新	岸和田市	2	維新 公現	無新
堺市東区・美原区	1	維現	自新	貝塚市	1	維現	自新
堺市西区	1	自現	維現	泉佐野市・熊取町	1	維新	自新 共新
堺市中区	1	無現	維新	泉南市・阪南市・田尻町・熊取町	1	維現	自現
堺市南区	2	維新 無現	共新				



図表11 2015年大阪市議選の当落（筆者作成）

	定数	当選					落選			
大阪市北区	3	維現	自新	公新			共新	民元	無新	
大阪市都島区	3	維現	自新	公現			共新	無新	無新	無新
大阪市福島区	2	維現	自現				共新			
大阪市此花区	2	維現	共元				公新			
大阪市中央区	2	維新	自現				共新	無新		
大阪市西区	2	維現	自現				共新	無新		
大阪市港区	3	維現	公現	自新			共新	民新	無新	
大阪市大正区	3	維現	公現	共現			自新	無新		
大阪市天王寺区	2	維新	自現				無現	共新		
大阪市浪速区	2	維新	無現				自現	共新		
大阪市西淀川区	3	維新	公現	自現			共現			
大阪市淀川区	5	公現	維現	自現	維現	共現	維新	民元	無新	
大阪市東淀川区	6	公現	維現	自現	共現	維新	維新	民現	無新	無新
大阪市東成区	3	維現	自現	公新			共元	民新		
大阪市生野区	5	維現	公現	自現	維現	無現	共新			
大阪市旭区	3	維新	公現	無新			共元	民元		
大阪市城東区	5	維現	自現	公現	共現	維現	無新	無新	諸新	
大阪市鶴見区	3	公現	維現	維現			自新	共新	無元	
大阪市阿倍野区	4	維現	自現	公現	維現		自元	共新	民新	
大阪市住之江区	4	公新	維現	維新	自現		民現	共新		
大阪市住吉区	5	公現	自現	維現	共現	維新	民新			
大阪市東住吉区	5	自現	維現	維新	公現	共元	民現			
大阪市平野区	6	自現	維現	公新	共現	維現	公新	無現	維新	
大阪市西成区	5	公現	維現	自現	維新	共現	民現	無元	無新	無新

法定協議会設置議案が大阪府議会・市会双方に提出され、「総合区」についても同協議会で議論するとする修正案が、5月に市会で、6月に府議会で、それぞれ自民・公明両党の多数によって可決され、同年6月に初回会合が開かれた。もっとも、同会議での審議は遅れており、特別区を設置した際の経済効果を試算する事業者が、2018年1月の一度目の募集では現れず、二度目の応募で採択された事業者の試算結果についてもその前提の置き方や分析の条件が杜撰であると自民・共産両党だけでなく公明党からも批判をされ、前に進まない状態となった。さらに同年1月には橋下徹自身が、住民の理解が進んでいないとして特別区設置のための住民投票の先送り案を提起したこともあって<sup>76)</sup>、当初維新が目指していた2018年秋の住民

<sup>76)</sup> 「朝日新聞」2018年1月25日付朝刊。

投票は不可能となったし、公明党が2019年4月の統一地方選挙や同年7月の参議院議員選挙での住民投票の同時実施に強く異を唱えたこともあり、今後の「都構想」をめぐる議論は、2019年2月中旬現在では、予断を許さない状況となっている。

もっとも、府議会や市会において、公明党がキャスティング・ボートを握る状況は続いている。府議会の2016年2月定例会では、特別顧問の活動透明化を図るための情報公開条例改正案が自民党により提案され、公明党も賛成して可決したものの、松井知事が再議権を行使して維新の反対により否決に持ち込まれる一方、御堂筋のイルミネーション事業にかかる費用を減額した自民党提出の当初予算修正案が維新・公明両党の反対多数で否決されるなど、今後の大阪の舵取りが公明党に左右される状況もまた、少なくとも2019年4月の統一地方選挙まで変わらない。ただ、公明党が、2015年の住民投票時までとは異なり、「総合区」の導入を強く主張するようになり目指す都市制度が明確化したことは、大きな変化だといえる。都市制度をめぐるなんらかの「妥協点」を見出す結果になるのか、それとも住民投票による黒白の決着を見ることになるのかは、本稿を執筆している2019年1月の時点では見通せない状況である。

だが、いずれにせよ、2019年4月の統一地方選挙において、維新が大阪府議会・市会双方において勢力伸長できるか、さらに特に前者において過半数支配できるかどうか、今後の大阪をめぐる都市制度並びに大阪の政治行財政運営の鍵を握っているといえよう。これまで「分割政府」を幾度となく経験してきた大阪府議会と、2000年代以降変化を経験してきた大阪市会は、今後も比較やマルチ・レベルの議会分析のための素材を提供してくれることになるかもしれない。

## 謝 辞

本稿は、2016年5月14日に日本選挙学会分科会E（地方部会）「大阪都構想とは何だったのか」において、同タイトルにて発表した報告原稿を加筆修正したものである。同分科会でコメントいただいた名取良太先生、砂原庸介先生に御礼を申し上げる。

## 参考文献

- 秋吉貴雄（2016）「橋下改革における民営化の失敗—ポピュリズム的政治戦略の限界—」『レヴェイアサン』第59号
- 有馬晋作（2011）『劇場型首長の戦略と功罪—地方分権時代に問われる議会—』ミネルヴァ書房
- 有馬晋作（2017）『劇場型ポピュリズムの誕生—橋下劇場と変貌する地方政治—』ミネルヴァ書房
- 飯田健（2016）「自民党大阪市会議員の大阪維新の会への鞍替えの分析—中選挙区制下の再選欲求と潜在的政策選好—」『レヴェイアサン』第59号
- 一ノ宮美成＋グループK21（2012）『橋下「大阪維新」の嘘』宝島 SUGOI 文庫
- 金井利之（2011）『『大阪都構想』とは何なのか』『世界』2011年12月号（通巻824号）
- 河村和徳（2011）「地域政党の新時代到来？」『地方自治職員研修』2011年4月号（通巻616号）
- 北村亘（2016）「大阪都構想をめぐる政治過程—『有効な脅し』による都構想の推進—」『レヴェイアサン』第59号
- 砂原庸介（2014a）「橋下「大阪都構想」に立ちはだかる地方自治の壁」『中央公論』2014年4月（通巻1565）号
- 砂原庸介（2014b）「大阪はこれからも大都市を目指すのか」『WEDGE』2014年4月号（26巻4号）
- 砂原庸介（2015）「選挙区割りと地方政治」『阪大法学』第65巻第2号（通巻533号）
- 善教将大（2016）「都構想はなぜ否決されたのか」『レヴェイアサン』第59号
- 善教将大（2018）『維新支持の分析—ポピュリズムか、有権者の合理性か—』有斐閣
- 高寄昇三（2010）『虚構・大阪都構想への反論—橋下ポピュリズムと都市主権の対決』公人の友社
- 高寄昇三（2011）『大阪市存続・大阪都粉砕の戦略—地方政治とポピュリズム』公人の友社
- 建林正彦・曾我謙悟・待鳥聡史（2008）「議会制度」同『比較政治制度論』有斐閣アルマ

- 田村秀（2012）『暴走する地方自治』ちくま新書
- 田村秀（2014）『改革派首長はなにを改革したのか』亜紀書房
- 辻陽（2002）「日本の地方制度における首長と議会との関係についての一考察」  
（一）・（二・完）『法学論叢』151巻6号及び152巻2号
- 辻陽（2015）『戦後日本地方政治史論—二元代表制の立体的分析』木鐸社
- 辻陽（2016）「地方政治」森本哲郎編著『現代日本の政治』法律文化社
- 中井遼（2016）「安定政党システム下での腐敗認識と新党台頭—例としての大阪維  
新の会—」『レヴァイアサン』第59号
- 野田遊（2012）「大阪都構想と自治—大阪市民の意向調査の分析から—」『地域政  
策学ジャーナル』第1巻第1号
- 松本創（2015）『誰が「橋下徹」をつくったか—大阪都構想とメディアの迷走』  
140 B
- 薬師院仁志（2015）「都市居住者と社会的統合—地域住民か匿名の大衆か」藤井  
聡・村上弘・森裕之編著『大都市自治を問う—大阪・橋下市政の検証』学芸  
出版社
- 吉富有治（2011）『橋下徹 改革者か壊し屋か—大阪都構想のゆくえ』中公新書ラ  
クレ