

2021年2月2日に大阪府・大阪市が募集した「大阪府及び大阪市における一体的な行政運営の推進に関する条例（案）の骨子」について、パブリックコメントを提出！

（2021年4月16日）

- 1) 大阪府と大阪市は、「大阪府及び大阪市における一体的な行政運営の推進に関する条例（案）の骨子」について、令和3年1月25日（月）14時から2月20日（土）24時まで、パブリックコメントを募集しました。
- 2) 「まちづくり」と「まちづくりの法と政策」をライフワークとしている私は、すぐにパブリックコメントを作成し、令和3年2月2日に「大阪府・大阪市副首都推進局 広域行政調整担当」に提出しました。
- 3) 大阪府・大阪市の公表によれば、1,404名（団体を含みます。）から2,002件の意見が提出されました（公表可1,607件、公表不可395件）。
- 4) 私が提出したパブリックコメントの全文は、**別紙**のとおり。
- 5) 大阪府・大阪市副首都推進局 広域行政調整担当は、令和3年2月24日付『「大阪府及び大阪市における一体的な行政運営の推進に関する条例（案）の骨子」に対する府民意見等の募集（パブリック・コメント）に寄せられたご意見等と大阪府・大阪市の考え方について』で、寄せられた意見等とそれに対する大阪府・大阪市の考え方を公表しました。そのNO. 12で、私のパブリックコメントの概要とそれに対する大阪府・大阪市の考え方が、次のとおり掲載されています。

NO.	提出意見概要	大阪府・大阪市の考え方
12	○ 日本の都市に関する法律は膨大であり、都市計画法の体系を一般市民が理解するのは難しい。今回の一元化対象となっている都市計画権限(7分野)について、わかりやすく説明・公表することが不可欠。	本条例で都市計画に関して、事務の委託の対象としているのは、都市計画の決定に関する事務で、政令指定都市が決定を行うことされているもののうち、大阪の成長・発展に必要な広域的な都市計画として、都市計画の基本方針や広域的な観点からのまちづくり、交通基盤の整備等に係るもの（＝国土交通大臣同意が必要なものに概ね合致）としています。 今後も住民の方にわかりやすく説明してまいります。

以上

別紙

大阪府・大阪市副首都推進局 広域行政調整担当 御中

「大阪府及び大阪市における一体的な行政運営の推進に関する条例（案）の骨子」 に対する意見・提言

2021（令和3）年2月2日

坂和章平

大阪都構想賛成の立場であった私は、本条例案に賛成する立場から、以下の意見・提言を申し述べます。

記

第1. 大阪都構想の否決と総合区

1. 2020年11月1日に投開票された住民投票において、大阪市を廃止し、新たに4つの特別区を新設することを主な内容とする「大阪都構想」が再び否決されました。その賛否は、賛成675,829（49.4%）、反対692,996（50.6%）と僅差でしたが、数少ない直接民主主義の手法の一つである住民投票の結果がこのように示されたことは厳粛に受け止めなければなりません。
2. 他方、住民投票に付せられた「大阪都構想」（案）が大阪維新の会と公明党の間で合意されるまでには、公明党提案の「総合区案」がありました。これは、大阪市を政令指定都市として存続させたまま、区長の権限を強化し、現在24ある行政区を8つの総合区に再編する案で、住民投票を要することなく、市議会の議決でその旨の条例を可決すれば実現することができるものでした。

第2. 大阪都構想否決後の2つの方向性（提案）

1. そのため、政令指定都市である大阪市を廃止し、大阪市を4つの特別区に分割する「大阪都構想」が否決された直後の2020年11月5日、大阪維新の会は新たに「総合区」の方向性（提案）を打ち出しました。
2. 都道府県と政令指定都市との間で生まれる「二重行政」問題は、「不幸せ（府市あわせ）」と揶揄された、大阪府と大阪市の間で特に顕著でした。そのため、2010年4月に大阪維新の会が登場した後、その解消が大テーマにされました。また、それは大阪府市特有の問題ではなく、大なり小なり全国共通の問題でした。ちなみに、全国20の政令指定都市でつくる指定都市市長会は、2011年7月27日にとりまとめた「新たな大都市制度の創設に関する指定都市の提案～あるべき大都市制度の選択『特別自治市』～」において、「特別自治市」の創設を提案するとともに、2020年11月16日には、「特別自治市」の実現に向け、専門チームを新設しています。このように「大阪都構想」も「総合区」も「特別自治市」もそれぞれ都道府県と政令指定都市間で生じる二重行政の解消という問題についての解決策ですが、これらはすべて制度論です。つまり、器をいかに作るか、いかに器を作り変えるかという議論です。制度論は本来どちらが正しくどちらが間違いと決められるものではないため、その選択は難しいものです。それは、たとえば大統領制と議院

内閣制のどちらがいい制度か？と考えればすぐにわかります。仮に、大統領制と議院内閣制のどちらがいいかというテーマで日本国民全体の国民投票をした場合、その選択は難しく、国民はその選択に迷うはずです。このように、4つの特別区、24の総合区、特別自治市についても、どれが正しく、どれが間違いというものではなく、それぞれに一長一短があるものです。さらに制度論は制度を変えることが決定されると、その後、様々な行政プロセスを踏まなければならないため、その実現にも様々な困難が伴います。

3. それらの「制度論」に対して、同じく11月5日に大阪維新の会が打ち出したもう一つの提案が、今回パブリックコメントに付されている本条例制定の方向性です。これも大きな意味では制度論ですが、本条例の制定は大阪都構想、総合区、特別自治市のような目に見えた制度の変化を伴うものではなく、大阪府と大阪市の一体的な行政運営の推進のための本条例を制定することによって、大阪市から大阪府への様々な権限の委譲を可能とするものです。もちろん、それは単なる事務分配ではなく、大阪府と大阪市の権限の配分に関する重要なもので、かつては、その配分を巡って、大阪府と大阪市の間で「不幸せ」状態が常態化かつ顕著化していたものです。しかし、本条例の制定を契機として、大阪府（府知事＋府議会）と大阪市（市長＋市議会）が真摯に協議し、合理的な意思決定をすれば、（それだけで）権限の再配分は可能なはずで

第3. 「大阪府及び大阪市における一体的な行政運営の推進に関する条例（案）骨子【参考資料】」「1 条例を策定する背景」「2 基本的な考え方」「3 条例（一元化）の必要性」（1～3頁）の検討

1. 本条例（案）骨子【参考資料】の「1 条例を策定する背景」「2 基本的な考え方」「3 条例（一元化）の必要性」は、概ね指摘のとおりで、妥当なものと納得できます。

「1 条例を策定する背景」「2 基本的な考え方」「3 条例（一元化）の必要性」が記載している内容は、大阪都構想が目指していたものと一致します。大阪都構想では、住民投票で可決された後に、これらの内容については、4つの特別区（特別区長＋区議会）と大阪府（府知事＋府議会）との間の協議で進めていくべきものでした。しかし、本条例を制定すれば、まさにそれだけで、府市一体の行政が進められることとなります。もちろん、大阪都構想が可決されていれば、その後は、①24の行政区から4つの特別区への再編、②4つの特別区議会の設置、③4つの特別区長の選出（公選）、等の制度的激変が続き、その過程の中で、上記の内容は、4つの特別区や特別区長の権限によって行われるはずでしたが、それは不可能になりました。

このように、本条例の上記内容を検討すれば、本条例は大阪都構想の一部を実務的に実現するものともいうこともできます。本条例案では、「条例の位置づけ」を「副首都の実現に向け、過去の二重行政に戻すことなく府市一体の大阪を継承・強化し、今後の成長に関する方針の統一や、一体的なまちづくりに資するよう、必要な事項を定めるもの」としたうえ、「条例で定める事項」として【対象となる施策分野】【対象となる施策プロセス】【実施手法】を説明していますが、これは妥当なものです。

2. ただ一つだけ、私が賛成できないのは、「副首都の実現に向け」との文言が入っており、【副首都推進本部会議の位置づけなど】において、「○『副首都推進本部会議』を条例で

明記」と説明していることです。私は大阪（府市）を副首都にすることに反対ではなく、賛成ですが、大阪を副首都にするという考えは、大阪都構想の延長にあるものです。したがって、大阪都構想が否決された今は、副首都構想は一時「凍結」し、「大阪府及び大阪市における一体的な行政運営の推進に関する条例」（だけ）の実現を目指すべきです。したがって、「大阪府市統合本部」の設置は当然で妥当ですが、「副首都推進局」や「副首都推進本部会議」はやめるべきです。そして、本条例案に数か所書かれている「副都心の実現に向け」の部分はすべて削除すべきです。つまり、あくまでその限度において大阪府市民の理解を求めるとともに、府議会、市議会の過半数の賛成を目指すべきです

第4. 「大阪府及び大阪市における一体的な行政運営の推進に関する条例（案）骨子【参考資料】」「4 条例（一元化）の効果」（4～5頁）の検討

「4 条例（一元化）の効果」で説明されている、「成長戦略の現状」「都市計画権限の現状」を踏まえての「府（知事）の権限と責任を明確化」し、それによって、「広域性の確保」「一体性の確保」「スピード感の向上」「重点投資の徹底」により、「大阪の成長・発展をさらに加速」という4頁の説明は、まさにそのとおりで妥当です。また、5頁の「(参考) 過去の二重行政の大阪」もすべて妥当です。しかし、それによって「副首都・大阪の実現」の部分は、前述の趣旨で削除すべきです。

第5. 「大阪府及び大阪市における一体的な行政運営の推進に関する条例（案）骨子【参考資料】」「5 大阪府へ一元化を図る都市計画権限について」（6～8頁）の検討

1. ここでは、私は、「(参考) 都市計画権限の一覧【1/2】」「(参考) 都市計画権限の一覧【2/2】」に特に注目しています。私は、弁護士として、都市計画法、都市再開発法等のまちづくり法をライフワークにするとともに、様々な実践活動をしてきました。そのため、都市計画権限の配分については、大きな興味を持っています。しかし、これだけの資料では一般市民がその内容を理解するのは難しいと思います。
2. 日本の都市に関する法律は200以上あり、それらは都市計画法を中心とした膨大なまちづくり法の体系を形成しています。都市計画法が定める都市計画は、地域地区（都市計画法8条）、都市施設（都市計画法11条）、市街地再開発事業（都市計画法12条）など11種類あり、それぞれに関連する膨大な法律群があります。そのため、「都市計画権限」を理解するためには、何よりもこれらの基本的な法体系とその内容を理解する必要があります。また、都市計画の決定権者は、都市計画法15条、18条、19条等が定めています。また、地方分権の流れの中、これらは大きな変容を遂げています。したがって、「5 大阪府へ一元化を図る都市計画権限について」の内容とその意義を理解するためには、その前提として、現行の都市計画法上の「都市計画権限」が政令指定都市である大阪市、その他の市町村、大阪府にどのように配分されているか、についてわかりやすく説明する必要があります。ところが、資料では、その点について、「※網掛けが一元化の対象とする都市計画権限」とされているだけです。

以上の観点から、私は、現在、府市の両者に配分されている、①都市計画区域の整備・開発及び保全の方針、②区域区分、③都市再生特別地区、④国際戦略港湾、⑤一般国道、

⑥高速自動車国道、⑦阪神高速道路、⑧都市高速道路、等の都市計画の権限について、具体的にどのように二重行政になっているのか（いないのか）について、わかりやすく資料を添えて説明する必要があると考えます。

第6. 本条例の制定を希望して

1. 2020年11月1日の大阪都構想の否決から、本条例の府市協議会での議決が予定されている2021年3月まで、わずか5か月しかありません。また、大きく盛り上がった都構想のマスコミ報道に比べれば、本条例の報道はごくわずかしかありません。そのうえ、「まちづくり法は複雑・難解」と痛感し、その学習の必要性を強調してきた私ですら、本条例の意義と内容をマスコミ報道だけで理解するのは難しいものでした。したがって、一般の大阪府市民が本条例の内容を理解するのは非常に難しいと思います。パブリックコメントがどの程度出されるのかはその指標の一つですが、前述の追加説明を含めて、さらなる説明と公表が不可欠です。
2. 大阪都構想を巡っては、府市の政党間の対立と抗争が激しいものでした。折しも、同時期に投開票されたアメリカ大統領選挙がアメリカ国民の分断と対立を深めたのと同じように、大阪都構想を巡る住民投票が大阪府市民の分断と対立を深めた面がありました。しかし、本条例が目指す「大阪府及び大阪市における一体的な行政運営の推進」については、本来、政党間の対立はないはずだと、私は確信しています。したがって、前述した「副都心の実現に向け」との文言の削除を含めて、可能な限り対立点を減らし、すべての政党、すべての府市民が一致する「大阪府及び大阪市における一体的な行政運営の推進」を実現するため、本条例の制定を強く望みます。

以 上