

府市一元化条例の合法性を問う

——法定の役割分担の逆転・事務の委託の虚実——

木村 収

元阪南大学教授

一 府市一元化条例・規約の成立

(1) 「大阪都構想」の残像としての条例・規約

二〇二〇年一月一日にコロナ感染拡大が懸念されるなか強行された二度目の住民投票で、大阪市を廃止し特別区を設置する「大阪都構想」は僅差ながらふたたび否決され、政令指定都市・大阪市の存続が決まった。しかし、その後から新たな動きがはじまった。

三年後の任期満了をもって退任を表明した松井大阪市長は、一月五日定例記者会見で、「バーチャル都構想」（広域行政の一元化による府市の対立と二重行政の解消）について語り、人が代わっても「広域一元化で大阪の成長を担えるような体制」へのルールづくりをしたいと発言した。

する規約等の議案が五月二六日の市会と六月九日の府議会で可決され、スピード成立した。

(2) 府市一元化条例——接着剤は事務委託

条例・規約の概要はつぎのとおりである。

府市一元化条例の正式名称は「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」と「大阪市及び大阪府における一体的な行政運営の推進に関する条例」（以下、市条例）である。条例の名称からも明らかのように、これらの条例は表裏一体の関係にある。なおマスコミはこの二つの条例の総称として「一元化条例」と表記し一般に流布されているので、本稿でもこの名称を用いることにする。

一元化条例はまずその基本理念として、府市が対等な立場において「一体的な行政運営を推進することを通じて：二重行政を解消するとともに大阪の成長及び発展を図ることにより、副首都・大阪を確立し、もって豊かな住民生活を実現するものとする」と謳っている。

そのうえで条例は府市の協議組織として、知事を本部長、市長を副本部長とする「副首都推進本部（大阪府市）会議」（以下、本部会議）を設置し、①今後の大阪の成長及び発展に関する取組の方向性、②大阪のまちづくり及び広

そして事態は急展開する。

二〇二一年に入って一月二五日から二月二〇日にかけて大阪府の要綱によるパブリック・コメント（以下、パブコメ）が実施される慌しさであった。その結果一四〇四人（団体ふくむ）・二〇〇二件の意見等があり、二月二四日にはその結果が「ご意見等と大阪府市の考え方について」（以下「パブコメへの考え方」として発表された。筆者も意見を提出したが、そこで示された「考え方」はとても一元化の重みを厳しく受けとめているとは考えられない内容であった。

その後、非常事態宣言のもとで関連する条例・規約成立にむけての動きは急ピッチで展開された。三月の大阪府市会・大阪府議会で条例が可決され、四月一日から施行。関連

域的な交通基盤の整備の方向性、③情報通信技術その他の先端的な技術の活用を図る取組の方向性、④その他一体的又は連携して取り組む重要施策に関する方針等、⑤前記に関連する個別事業の実施にあたっての府市の役割分担又は費用負担等、について協議するとともに進捗状況の管理等を行う、ことなどを規定している¹⁾。

同時に市条例第九条第三項で、地方自治法第二五二条の一四第一項の規定により大阪府に委託し、大阪府知事をして管理し執行させる事務として、①大阪の成長及び発展に関する基本的な方針（広域にわたる事項に係る部分に限る）の策定、②都市計画に関する基本的な方針並びに広域的な観点からのまちづくり及び交通基盤の整備等に係る都市計画として別表第五に掲げるものの決定に関する事務、が挙げられている（表1）。これにより、政令指定都市としての大阪市の都市計画権限のほとんどが府に委託されることになる。

なお、条例案の市会での採決を前にした三月二五日に、市長から市会での反対・修正意見を踏まえて市会議長宛に条例案の一部修正の申し出があった。修正の理由は「本議案が付託されている財政総務委員会での審議状況を踏まえ、基本理念に『府市対等の立場で』一体的な行政運営を推進する旨を定め、副首都推進本部（大阪府市）会議の運

表2 「大阪市及び大阪府における一体的な行政運営の推進に関する条例案」に対する附帯決議

1	大阪の成長・発展に向けて大阪市・大阪府が連携し一体的な取組を行うため、大阪市と大阪府は対等な立場で本条例の運用を行うこと。
2	事務委託に係る規約の策定にあたっては、次の事項を遵守すること。 一 委託事務の状況の変化に適切に対応できるよう、規約の変更又は廃止に係る申出と当該申出に対して誠実な協議がなされることを規約に明記すること。 二 都市計画権限の大阪府への事務委託に関する規約の策定にあたっては、都市計画に大阪市の意見が十分に反映されるとともに、都市計画の手続きが府市一体でスムーズに進み、事業者等に負担を与えることのないよう、次の事項を規約に明記すること。 ・副首都推進本部（大阪府市）会議での合意のもと、事務委託案件に係る都市計画の原案作成から都市計画決定に至るまで、府市連絡会議を設置する等、府市一体で連携調整の体制を構築すること。 ・大阪府都市計画審議会を経るにあたり、大阪市の意見聴取を追加すること。その際、大阪府への回答の前に大阪市都市計画審議会の意見を聴くこと。 ・事務委託案件の審議に際して、大阪府都市計画審議会へ大阪市都市計画審議会委員（大阪市長）を参画させること。 ・都市再生特別地区に関する都市計画については、民間事業者へのワンストップ窓口の設置等、府市の連携調整の仕組みを整備すること。

後述③の規約で府市で共同設置される「大阪都市計画

② 「広域的な観点からのまちづくり等に係る都市計画に関する事務の委託に関する規約」

「府市一体で広域的なまちづくり及び交通基盤の整備等を進めるため、広域的で成長の重要な基盤となる都市計画の決定に関する事務」を市から府に委託することとし、その具体的な手順を定めている。知事は委託された事務の管理・執行については「大阪府が行う場合の手続によることを基本として」「その手続に沿って行う」とされており、あわせて「市長の意見を聴く」とされている。また委託事務の管理・執行を行う担当部局は、

関する基本的な方針に関する事務の委託に関する規約」

知事は受託する戦略・ビジョン等を市長と協議しその協力を得て作成するとともに、市から実施状況等の情報提供をうけて進捗管理を行う。管理執行に要する経費は市の負担であると明記。委託事務の管理執行は大阪府政策企画部（委託内容によっては担当部局）において行う。また委託事務の変更または廃止については申し出に対して本部会議において誠実に協議するものとすると規定している。府市の役割分担・具体的な内容とその必要な理由など、府市条例の曖昧さをそのまま継承した規約であるといえる。

表1 大阪府へ一元化をはかる都市計画権限について

都市計画区域マスタープランや、大阪の都市機能の向上に欠かせない拠点開発、広域交通網の整備等に大きく関係する都市計画権限について大阪府への一元化をはかる
⇒ 都市計画権限のなかでは、『国の利害に重大な関係がある事務』として大臣同意が求められるものにおおむね合致

条例に規定する都市計画権限の事務の委託	都市計画権限の内容	大阪市へ移譲された時期
① 都市計画区域の整備・開発および保全の方針（いわゆる都市計画区域マスタープラン）	都市計画の目標、区域区分の有無など、主要な都市計画の決定方針を定めるもの	2015
② 区域区分	市街化区域と市街化調整区域の区分	2012
③ 都市再生特別地区	地域地区 ^(注1) の一つで、都市の再生拠点として、都市再生緊急整備地域内において、既存の用途地域等に基づく用途・容積率等の規制を適用除外としたうえで、自由度の高い計画を定めることができる都市計画制度	2002（新設）
④ 臨港地区（国際戦略港湾にかぎる）	地域地区の一つで、港湾区域（水域）に隣接する陸地の指定	2000
⑤ 一般国道、自動車専用道路（高速自動車国道、阪神高速道路）	都市施設 ^(注2) の一つで、一般国道、自動車専用道路の位置、幅員等を指定	2012
⑥ 都市高速鉄道	都市施設の一つで、都市高速鉄道の路線の位置等を指定	2000
⑦ 一団地の官公庁施設、一団地の官公庁施設の予定区域	都市施設の一つで、国家機関または地方公共団体の建築物を一定地区に集中配置するよう指定	2000

(注) 1. 地域地区とは、用途の適正な配分、都市の再生の拠点整備、良好な計画の形成等の目的に応じた土地利用を実現するために設定する地域または地区のこと。
2. 都市施設とは、円滑な都市活動を支え、都市生活の利便性の向上、良好な都市環境を確保するうえで必要な施設のこと。
(出所) 第22回副首都推進本部会議の資料2、11頁の表を一部削除、加筆（大阪市への府から移譲された時期）して筆者作成。

営について府市対等の立場を明確にする文言の修正を行うとともに当該会議での合意事項について市会への報告事項とするため、条例案の一部について修正する」というものであった。

また市条例案については附帯決議が付されている（表2）。この一部修正と附帯決議は二元代表制下の大阪府政において、市民代表としての市会のせめてもの意地を示すものとして受けとめたい。

(3) 一体化推進体制の確立
——四規約の成立

一元化条例と附帯決議をうけて四本の規約と関連する事務・組織分掌条例が議会に提案され、市会では五月二十六日、府議会では六月九日にそれぞれ可決された。四規約の概要はつぎのとおりである。

① 「大阪の成長及び発展に

局」が担う。

同局では、局内組織として府市の「連絡会議」を設置するとともに、都市再生特別地区に関する都市計画に関連して、民間事業者にとって新たな手続き上の負担増となることに配慮して、その相談窓口(ワンストップ窓口)を設けることを規定している。委託事務を変更または廃止するにあたっては本部会議で誠実に協議するものとして、本規約は原則として二〇二一年一月一日から施行される。

③ 「大阪都市計画局共同設置規約」

大阪都市計画局は府市の内部共同設置組織として大阪府咲洲庁舎内に設置。所掌事務は、①大阪府知事の権限に属する都市計画及びまちづくりに関する事項、②うめきた地区、新大阪駅前地区、夢洲・咲洲地区、大阪城東部地区等における広域拠点開発に係る企画、調整及び推進に関する事項、③ランドデザイン・大阪及びグランドデザイン・大阪都市圏に係る企画、調整及び推進に関する事項、である。職員は府市の職員から知事が選任し、局経費は知事・市長の協議により府市が負担する。幹事は府となる。

なお、規約制定とあわせて行われた市の事務分掌条例の一部改正によって、市の都市計画局は一月一日より

にしたい。

① 反対討論(自由民主党・川嶋広稔議員)

まず一元化条例は、住民投票否決にもかかわらず「民意の都合のよい切り取り」と総括したうえで、条例について七つの疑念をあらためて提示したうえで規約について五つの問題点を指摘した。

まず根源となる一元化条例について、①地方分権の流れに逆行、②正しい分析のない二重行政論、③立法理由や効果が明らかにされていない、④府への事務委託により新たな二重行政を生む、⑤府市対等の関係にあるのか疑問、⑥府は財政負担をするのか疑問、⑦市の自己決定権の放棄、との疑念を示したうえで、規約案についての五つの問題点を指摘した。

①議会をあざむく規約(事務委任は一元化条例が根拠であるかのようにしているが、地方自治法による事務委託が根拠であり、条例を廃止しても規約は残る)、②事務委託の範囲は本来限定的であるべきだが、白紙委任状態、③経費負担は本来「あらかじめ協議して定めておくべきもの」だが、規約制定後の知事と市長の協議に委ねるのは裁量権の逸脱であり、議会軽視、④事業者や市民にとって事務処理はスピードアップしない。もともと大阪市に一元化されていたものを委託することになったの

計画調整局と改称する。

④ 「万博推進局共同設置規約」

万博推進局は二〇二五年万博の開催にむけた取り組みを推進する府市の内部共同組織として新設。市が幹事となり、執務場所は住之江区ATC内。職員は府市の職員から市長が選任、経費は協議して府市が分担する。予算は市において計上する。施行期日は市長が定める日となっている。

(4) 市会での質疑・討論を聴いて

住民投票からおおよそ半年、成案が市会に示されてからおよそ三カ月という異例の速さで条例・規約は成立した。市民の関心がコロナ対策に集中し、緊急事態宣言下の「金縛り状態」にあるなかでのスピード決着であった。

市会は条例の一部修正や附帯決議を行ったが、三月の市会委員会での副首都推進局の紋切り型答弁の繰り返しには愕然たる思いであった。

五月市会では引き続き緊急事態宣言のもとで委員会の傍聴はシャットアウトだったが、規約案を採決する五月二六日の本会議は厳しい制限下ではあったが傍聴席に着くことができた。閑散とした傍聴者を前に賛成・反対の討論が行われた。そのポイントを筆者なりにまとめて紹介すること

で、都市再生特別地区に関連して新たにワンストップ窓口を設けざるを得なくなった、⑤新たに設置される府市共同組織は一元化条例には明記されていなかった。これは脱法的で根本的な欠陥。府にノウハウのない証しであり、結果的に市の「権限や組織が振り回されている」。

これらを総括して、条例・規約は政治的思惑で都合よくつくられ、知事・市長の裁量権を逸脱した決定によって市の自己決定権を侵害し、自治の基本に反しているものであると批判した。

② 賛成討論(大阪維新の会・山田はじめ議員)

大阪都市計画局の設置は、大阪の成長発展・まちづくりを府市一体で推進するものであることを強調したうえで、その利点として、①ワンストップ窓口の設置(民間事業者の負担軽減と利便性の向上)、②府市連絡会議の設置による府市の情報共有の円滑化、③府市共同による広域拠点事業(うめ北・新大阪・夢洲・大阪城東部・グランドデザインなどのまちづくりの企画・調整・推進)等のスピードアップ、市のノウハウが大阪都市計画局で共有され府事業としても府内にも展開できること、を挙げた。

市と大阪都市計画局が連絡を密にすることで、これまでの「自治体間調整から同一局での部門内調整となり連

表3 大阪府市の機関等の共同設置等

形態	機関等の名称
府市の内部組織	副首都推進局、IR推進局、大阪港湾局（大阪都市計画局）（万博推進局）
附属機関	都市魅力戦略推進会議、文化振興会議
地方独立行政法人	大阪産業技術研究所、大阪健康安全基盤研究所、公立大学法人大阪
法人その他の団体	大阪信用保証協会、大阪産業局、大阪観光局

（出所）表1と同じ資料9頁の表に今回の規約改正により新たに設置されたものを（ ）内に筆者追記。

大阪市は「鳥の目」と「虫の目」をあわせもつ広域的基礎自治体（政令指定都市）であり、一方で大阪府は府域全体を基盤とする広域的自治体として、これまで全国の自治体では異例の自治体間の連携がすでに行われてきた。協議会・部局の共同設置（表3）、職員の派遣等である。また基本戦略では、これまで「グラウンドデザイン・大阪」（二〇一二年）、「大阪の成長戦略」（二〇一三年）、「副首都ビジョン」（二〇一七年）、「大阪スマートシティ戦略」（二〇二〇年）が府市連携で策定され、ほぼルール化されている。

これらに加えて今回の事務の委託を軸とする一元化条例である。一元化条例が理由の

携がスピードアップされる」と総括した。ここで転じて、市民は府民でもあるから府のプラスは市のマイナスになるというトレード・オフの関係にはならず、府のプラスは市にもプラス、市のプラスは府のプラスであるという論理を展開し、市民・府民ともにプラスになる体制をつくることができると主張。住民投票の結果で大阪市の廃止は否定されたが、広域一元化が否定されたわけではない。府市が一体で都市開発を進めることが重要であると締めくくった。

賛否の論点には、条例・規約のもつ多くの課題が示されている。大阪市の団体自治にとつて、そして住民自治にとつて根源的な問題点は何か。筆者なりに感じる疑問と考え方を別の角度から以下示していきたい。

二 府市連携の虚実——何のための一元化条例なのか

(1) 理由のない改革

——府市の垣根を忘れた常識外れの連携。

一元化条例を制定する論理は、府市の首長・副知事・副市長等が一堂に会した現・本部会議の前身である副首都推進本部会議の第二回会議（二〇二一年一月二二日）に提出された資料（資料二）に集約されている。その論理は条

例化推進論者が常用するつぎの三段論法である（一頁）。

①二〇一一年の大阪府市統合本部の設置以降二重行政の解消を進め、大阪の成長・都市機能の核となるまちづくり

に府市連携により取り組んできた、とその成果を強調したうえで、②住民投票で「大阪都構想」が否決されたことをうけて、③「今後は、大阪市を残した形で、副首都の実現に向け、過去の二重行政に戻すことなく、さらに府市連携を強固にし、府市一体で大阪の成長、まちづくりを強力に推し進めていくことが必要」だというのである。

そして、府市連携の現状認識について、すでに「現在の府市一体の取組み」があり、「知事・市長のトップマネジメントにより権限と決定が別々となつていく計画策定から事業推進までの一連のまちづくりや成長戦略の策定を、府市一体で実施」しているとの認識を示している（三頁、傍点（筆者））。にもかかわらず「将来にわたつて一体的な行政運営を確保」し、「大都市全体（＝府域）をさらに成長させるため」との理由で、「成長に関する戦略に係る事務」と「都市計画権限のうち広域的で成長の重要な基盤となる事務」を市の権限から取り上げ府に一元化することによつて、「府市の役割の最適化・より強固な府市一体化を図る」というのが一元化条例の推進者による都合よくつくり上げられた論理である（三頁）。

ない改革であることを以下説明する。

(2) 府市の役割分担——「内野・外野論」から
府政の「内野シフト」へ

かつて第一四次地方制度調査会は「大都市制度に関する答申」（一九七〇年）で、当時の大阪府市の役割分担について「市は都市部再開発に専念し、府は周辺地域について市町村行政を補完し都市の経営に当たつて」という現行体制は二重行政という理論上の問題があるにもかかわらず、その運営の実態においては、地域的な機能分担を図りつつ、それぞれの大都市問題の効率的な処理に努力している状況を認めることができる」と分析している。これが激動する高度成長期の大阪での行政課題に対応する行政の役割分担システムとして機能してきた。

当時の府の行政哲学を示すものとして、左藤義詮知事が、一九六九年に地方制度調査会小委員会でのべた「内野外野守備論」が有名である。内野（市）は「再開発に専念し都市の中核管理機能の純化に力を入れて欲しい」とし、府は周辺都市において副都心を育て、大阪を多核都市に育てる、さらに「内野・外野の連携をよくしていくこと」こそが府の大事な仕事だといふのであった。このような連携のもと左藤府政・中馬市政は七〇年万博の成功を支えた。

その後バブル崩壊を経て経済は低成長に移行し、地方自治も新しい時代を迎えた。二〇〇〇年四月に地方分権一括法が施行され、機関委任事務の廃止により地方自治の自由度は高まり、国から地方へ、都道府県から市町村へ事務・権限の移譲が続いている。しかし、大都市に対する都市計画法の特例を「府の特例」に逆転しようとする一元化条例はこうした流れに逆行するものである。

府政が市域に関心をもち施策を展開することはその課税力からみても当然である。二〇一九年度普通会計決算で見ると府税総額は一兆三三〇三億円であるが、域内総生産で府域分に占める市域分の割合は約五〇％であり、この割合から府税の少なくとも約半分は大阪市域での寄与と推計できる。これに対し大阪市税は七七一億円で、前記推計市域内府税をやや上回るにとどまる。なお一般財源でみると府は一兆七二七億円、市は九〇八一億円となっている。

地方自治法の役割分担のルールに沿って府政は展開されなければならない。府が外野から内野にむけて守備位置の重点を変えつつあることは、一元化条例以外にも近年目立った動きである。市立の支援学校はすでに府に移管され、伝統ある市立高校も二〇二二年度には府に移管される。しかもその巨額の土地資産は無償で譲渡されるという大きな問題を抱えての移管である（全国的にみてもこのよ

権限は逐次拡充されたものの、都市計画権限は知事と市町村の二重構造のもとで、国の関与と市町村への知事的・後見的関与が行われるというのが実態であった。

しかし九三年の衆参両院での「地方分権に関する決議」を契機に、地方分権の大きな動きがはじまった。九五年の地方分権推進法、九八年の地方分権推進計画の閣議決定と続き、九九年には第一次分権改革に位置づけられる地方分権一括法（地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律）が成立、二〇〇〇年四月から施行された。

ここで都市計画法においても画期的な改正がはじまった。都市計画決定は機関委任事務から新たな事務区分である自治事務（例外的に法定受託事務）に改められるという大きな変革があったほか、都市計画決定への国または都道府県の関与は「認可」から「同意を要する協議」となり、三大都市圏の都府県の都市計画について国土交通大臣との協議と同意は不要となった。また市町村に都市計画審議会を設置することとなったのもこの改正であった。二〇一一年に制定された第二次地方分権一括法では、「区域マスタープランや地区計画の目標や基本的な方針など、国が法令で義務付けている計画の策定や計画の内容について、『できる』規定や努力義務に改める

うな例はない）。一方、大阪市外の府内の各市立支援学校・高校は数は少ないにしても存続している。なぜ大阪市内だけが「二重」なのか。府市連携とは大阪市から権限や資産を取り上げることが目的なのか。まったく異常であるといわざるを得ない。

(3) 法定の都市計画大都市特例の抹消

① 地方分権と大都市特例

一元化条例の核心的問題は、事務の委託という手法を用いつつ、都市計画法で定められた府と市の役割分担を逆転させていることである。国・都道府県・大都市・市町村の役割分担は二〇〇〇年以降地方分権が進展するなかで組み立てられてきたものである。

一元化条例の不当性と時代錯誤性を明らかにするために、以下で都市計画法改正の歩みを概観することにす

る。旧法である一九一九年制定の都市計画法は、六八年に大きく改正され新法へ移行した。国（内閣）が都市計画を決定する中央統制色の強い旧法は、国が一定関与する仕組みを設けたうえで都市計画の決定権限を知事と市町村に移譲することに改められた。以後市町村の都市計画

とともに、地域地区や一定規模以上の都市施設に係る都市計画決定の権限などを都道府県から市へ移譲する改正が行われた。その後も地方への義務付け・枠付けの見直しが行われ、地方公共団体の自主性が拡大している」と、国土交通省関係者は法改正二五年を回顧している。

さらに都市計画法における「指定市特例」の動向についてみてみたい。分権改革以前の大都市の都市計画権限について、当時のテキストには「都道府県知事等が都市計画を定める場合に指定都市の市長と協議するものとされるほかは、開発行為の規制その他の執行的な事務を処理するにとどまり、都市計画の決定主体としては並の市と何等異ならない：わが国には大都市制度が存在しないのである」と説明されている⁽⁴⁾。

一方、分権改革による九九年の地方分権一括法による都市計画法の改正においては、政令指定都市についての特例が規定され、都道府県が定める都市計画のうち市街化区域および市街化調整区域に関する都市計画は、広域の見地から除外されるものを除いて政令指定都市が定めることとされた（この改正以前から都市計画法には大都市等（政令指定都市・中核市・特例市）について事務執行上の特例があった）。

この新たに設けられた政令指定都市の特例はその後

拡充され、二〇一一年の第二次地方分権一括法にともなう改正の結果「都市計画法第一五条第一項の規定で都道府県が定めることとされる都市計画は、都市計画区域の整備、開発及び保全の方針に関する都市計画以外は、指定都市が定めることとなった（但し書き略）」⁶⁵。そして二〇一四年の第四次地方分権一括法にともなう改正によって、この前記方針に関する都市計画（いわゆる都市計画区域マスタープラン）についても、政令指定都市の区域においては政令指定都市が定めることとなった。

この結果政令指定都市に移譲された都市計画決定権限の範囲は「指定都市については、都市計画決定の一時的判断権限に関して、原則として都道府県と同様の権限を有することとした。ただし、指定都市の区域の内外にわたり指定されている都市計画区域に係る都市計画区域の整備・開発及び保全の方針、並びに当該指定都市の区域を越えて特に広域の見地から決定すべき都市施設に関する都市計画については、引き続き、都道府県が決定することとされている」というのが現状である⁶⁶。

これに付言すれば、大阪府については大阪府域が大阪都市計画区域であり、その都市計画は「大阪都市計画」と称されている。大阪府は二〇〇四年に四二あった都市計画区域を、大阪（大阪府域）・北部・東部・南部の四

は基本的には満たされる決着となったと考えてよい」と総括している⁶⁸。

このようにして、こんにちの大都市の都市計画行政における役割分担が形成された。それを突如として大阪府市の関係において烏有に帰するのが一元化条例である。なお、同じ府内の政令指定都市である堺市は一元化の対象外となっている。

これまでの大阪市の都市計画行政の歩みは大阪府都市計画局が毎年公表する『年報大阪都市計画』に記録されている。二〇二〇年版の「都市計画の決定権限（大阪府域の場合）」の表（一〇頁）では大阪府決定分として、**①**都市計画区域の整備・開発および保全の方針、**②**区域区分（市街化区域および市街化調整区域）、**③**都市再開発方針等（全部）、**④**地域地区（全部）、**⑤**促進区域（全部）、**⑥**利用促進地区（遊休土地転換利用促進地区）、**⑦**推進地域（被災市街地復興推進地域）、**⑧**都市施設（空港・広域的観点からの例外的水道・複数の市町村にわたる公共下水道および流域下水道・一級河川・域内のみ存するものを除いた二級河川等は大阪府決定分となるが、都市施設の決定は基本的に大阪府決定）、**⑨**市街地開発事業（全部）、**⑩**予定区域（全部）、**⑪**地区計画等（地区計画・防災街区整備地区計画・沿道地区計画・集落地

都市計画区域に再編した。二〇一九年三月時点で全国一七八市町村中都市計画区域にかかわる市町村は一三五二であるのに対して、都市計画区域は一〇〇三となっており、大阪府の都市計画区域が広域的に設定されていることがわかる⁶⁷。

② 一元化条例により失われる

大阪府都市計画行政の事務権限

大都市特例の制度化への途を拓いたのは大都市における担当部局の先人の熱意だったことも忘れてはならない。分権推進が熱心に議論されていた九四年一月に「地方分権推進に関する指定都市の意見」が関係先に提出されている。そこでは「指定都市においては、都市計画について自ら決定する能力・意欲とも備えているにもかかわらず、一般の市町村とほぼ同様の扱いとされている。市内の都市計画に関する権限は、包括的に指定都市に移譲すべきである。また、都市計画決定や都市計画事業に関する都道府県関与は、基本的に廃止し、広域的なものなど調整が必要なものは、対等の立場での協議に改めるべきである」と強く要望した。当時の状況を記録した論文は「都市計画に関して言えば、地方分権審議の期間において、最も主体的に活動し、かつ成果をあげたのは政令市グループであった。∴政令市グループの要求

区計画）が列挙されている。

今回の一元化条例による事務委託によって大阪府権限に移行する項目は表1にリストアップされている内容で、大都市特例のほとんどがなくなるといえる。現状に何ら特段の問題がないにもかかわらず、たんに権限を奪うための政治的な判断による強引な改変の行方を市民は厳しく監視する必要がある。財都市計画協会の機関誌『新都市』は、法制定一〇〇周年を記念する一連のシリーズの一環として、府市それぞれの職員による「都市計画史」を掲載しているが、これによっても現場が一元化条例を必要とする理由を読み取ることはできない⁶⁹。

黒川洸は、都市計画のキーワードは「夢」にあるとして「『夢』があつて、構想があつて、計画があつて事業がある」というように落とし込んでいかないとけない⁷⁰とのべている。大阪市の都市計画とそれを担う現場から「夢」を奪ってはならない。

(4) 媒介役としての事務の委託

——常識破りの「奇策」の虚実

法律による府県と政令指定都市の役割分担を一八〇度転換させる一元化条例については、都市計画事務が自治事務

化されたといっても、条例制定権の限界を超えているのではないかと誰しもまず考えるだろう。一元化条例推進論者は一見巧妙にもその布石として地方自治法第一章第三節の「事務の委託」を介在させて、役割分担の逆転が委託する市と受託する府の合意によるものとして一元化条例を合法的であるかのように装う¹⁰¹。しかし、これは住民投票後一元化をめざしてきた府政・市政の生みだした市民不在の合意である。

地方自治法による事務の委託については「民法上の委託と異なり、管理執行権限が受託者に移り、委託者は管理執行権限を喪失することからこの制度を躊躇する事例もあり、第二九次地方制度調査会答申において『制度改正も含めて検討を行うことが適当』と勧告されている」とされる¹⁰²。

では、この事務の委託は自治体間でどのように行われているのであろうか。総務省の調査（平成三〇年度地方公共団体間の事務の共同処理の状況調）によると、二〇一八年七月一日現在において事務の委託件数は六六二八件で自治体間の共同処理件数九一八九件の七二・一％を占め最大である。しかし事例の内容をみると、ほぼ定型的で事務効率上の事務委託であることがわかる。内訳は、①住民票の写し等の交付事務二一・二％、②公平委員会に関する事

務一七・八％、③競艇に関する事務一三・〇％などとなっている。一元化条例にみられるような政令指定都市がまわりの重要権限をまるごと委託するような事例は見当たらないし、本来あり得ない委託であるといえよう。新聞は一元化条例について「全国初の条例」「まちづくり権限、異例の委託」などと伝えるが、「全国初」「異例」なのはあつてはならないことが行われたからだというのが真実である¹⁰³。

関係省庁はどのように考えているのか。「パブコメへの考え方」では、「国から何か指摘されていないか」との意見に対し、「総務省・国土交通省には適宜説明をしており、特段の問題点等の指摘などはありません」とだけ答えている。しかし、先述の第二二回副首都推進本部会議の議事録ではさまざまやり取りがあったことをうかがわせる記述もある。一元化条例を検証するうえで今後二つの省の見解とやり取りの経緯について情報公開される必要がある。

(5) 共同設置局と委託する市の下請け化

——新たな「二重行政の変異種」と

「女王蜂・働き蜂システム」の生成

事務の委託の処理手順をみると、現に市庁舎内で委託事務を所管している市都市計画局の実務担当職員が、新たに

府の咲洲庁舎内に府市共同で設置される大阪都市計画局

（府が幹事）に向し、「大阪府が行う場合の手続によることを基本」とするとされている。管理・執行する権限は府知事に移るが、府に委託する事務を実質的に担当し下支えするのは、もともと同じ事務を市において担当していた市から大阪都市計画局に向する職員である。その数は三〇人規模といわれ、大阪都市計画局は府が従来から所管する都市計画業務を担う府からの出向者一〇〇人と合わせて一三〇人規模でスタートするとみられている。

市職員が大阪都市計画局に向するのは、その高い技術力とノウハウを有しているからであると説明されている。市都市計画局は企画振興・計画・開発調整・建築指導の四部からなる総勢二一六人（二〇二〇年五月一日現在）の組織であるが、大阪都市計画局の設置とともに、計画調整局と改称され組織が縮小しその総合性が失われることは避け難いであろう。

府への事務委託は委託する市の出向職員によって代行されるに等しいもので、地方自治法で規定する「事務の委託」とは異質のものである。これは委託する市が受託する府の事務を下請けするという、倒錯した事務の委託である。まさに女王蜂（府）と働き蜂（市）の関係を連想したくなる役割分担である。一元化条例のもとでの事務の委託が地方自

治法の趣旨を逸脱したものであるといわざるを得ない。

大阪都市計画局には、これまで市で都市計画行政を一元的に行ってきたときには不要であった組織が新たに設けられる。一つは府市出向職員間の事務の円滑化をはかるための「連絡会議」の設置であり、もう一つはパブコメでも事業者から事務手続きの一元性が失われ煩雑化するとの懸念が強く示されていた都市再生特別地区に関係する「相談（ワンストップ）窓口」の設置である。いずれも今回の委託によって新たに必要となった対応措置である。

都市再生特別地区は二〇二〇年に新設された地域地区で、当初からのその指定は政令指定都市の特例事務である。大阪市では翌〇三年には心齋橋一丁目地区（現在の丸心齋橋店北館・同本館（旧そごう大阪店跡地）を第一号とし、現在まで二二地区を指定するなど積極的に対応している。これに対し、府が指定したのは一地区（高槻市大寺町）のみである。この制度は民間活力による都市再生を支える総合的な都市計画行政であり、大都市行政にふさわしいものである。たとえば現在、淀屋橋東・同西の両地区では御堂筋をはさんで二棟の超高層ビルを建設する再開発事業がスタートしている。だが現状は利用を終了し解体待ちの建物群が残り閑散としている。都市再生は息の長い変化を積み重ねる動態である。これは大都市のまちづくりや

関連する都市計画行政と有機的な関連をもっている。この事務・権限をなぜ市から府に急に移す必要があるのかまったく理解できない。しかも担当する職員は市から大阪都市計画局に向かう同じ職員である。

事務の委託では委託する市がその所要経費を負担するのルールだが、経費だけにとどまらず、ヒトもノウハウも供出するというこの「いびつな委託のかたち」が一元化条例の特徴であり、異常さである。

さらに、これまで首長らによって大きな政治課題として強調されてきた「二重行政の解消」というテーマとの関連でいえば、新たな「二重行政の変異種」を生み、コスト増とともに市民・事業者に混乱をもたらすものである。

府市間ではこの一〇年余りの間で数多くの組織の共同設置が行われてきた(表3)。これは大阪府市に顕著にみられる現象である。総務省の調査によると都道府県と市町村が共同設置する機関は、今回の大阪都市計画局・万博推進局をふくめ全国で二一あるが、このうち六割の一三機関が大阪府市である。こうして府市がそれぞれの自治体組織から固有の事務権限を「外出し」することは、それぞれの自治体としての一体性と団体自治を損なうものである。同時に議会や有権者(府民・市民)によるコントロールを困難にし、住民自治を機能不全に陥らせる懸念もある。堺屋太

国際博覧会推進室があり、それぞれ窓口とされてきた。新たに設置される万博推進局は、設置規則によるとその所管業務は「二〇二五年日本国際博覧会の開催に関する事項」となっているが、その役割の範囲がどこまでなのか曖昧なように感じられる。議会でもほとんど掘り下げた議論はなかった。

万博推進局は市が幹事となっているため、先述したように職員は府市の職員から市長が選任、予算は市において計上するなど、大阪都市計画局の規約とは組み立て方がかなり異なる。万博推進局の設置は第一回本部会議(二〇二一年四月八日)での松井市長の発言によって動きはじめたものである。「大阪館の総合プロデューサーも決まって、いよいよ具体的な中身を詰めていかないかん」ので、府市それぞれ万博を担っている組織体制を万博推進局としたいというものであった。さらに「大阪市の所有地につくっていくわけだから、これは大阪市が幹事」と発言している。

二〇二五年万博については、会場建設費自体は二〇二〇年一二月に一八五〇億円(うち府市の負担三分の一)が公表されている。万博推進局の役割については、大阪館(パビリオン)への対応を中心として、協会のサポート・各種団体への窓口・気運の盛り上げなどが話し合われてきたが、これからの感が強い。ただし開催会場が大阪市である

「一は『よいことも悪いことも大阪からはじまる』といわれます。その言葉通り、日本の盛衰に先駆けて大阪(大坂)の栄枯がありました」とのべているが、一元化条例はまさに「悪いこと」のはじまりであろう。

府市間には副首都推進本部という並外れた強力な連携システムが存在している。府市の一体化をさらに強化したいということであれば、「特別市制」に行き着くしかないだろう。「大阪市民は大阪府民でもある」というキャッチフレーズを一部の政治家が好んで用いる。ここから「市のもは府のもの」という飛躍した論理が最近幅を利かせているかにみえる。だが「大阪府民のすべてが大阪市民ではない」ということも事実である。大阪市民は府民の三割に過ぎず府議会の議員選出もこの枠に制約される。大阪府は市外の市町村に居住する七割の住民も対象とする広域自治体である。大阪市をはじめとする基礎自治体にはそれぞれの住民自治と団体自治がある。

(6) 万博推進局の共同設置——なぜ大阪市が幹事なのか一元化条例によってもう一つ共同設置されるのが万博推進局である。二〇二五年万博自体は「二〇二五年日本国際博覧会協会」の事業であるが、地元協力体制としてこれまで府の政策企画部に万博協力室があり、市の経済戦略局に

との理由で大阪市が幹事となるというのは素直に受けとめられない。今後大阪市の負担が加重されないことを望みたい。

いま必要なのは、会場となる夢洲整備をはじめとする関連事業の全体像(事業内容・財政規模・府市の財政負担)が明らかにされることである。これは万博推進局というよりは府市それ自体の本来の役割である。

むすび

以上一元化条例の概要に触れるとともに、その深刻な問題点を指摘してきた。それは政令指定都市である大阪市の都市計画行政を揺るがし、まちづくりそのものにも影響する大問題である。また条例の根柢ともなっている市から府への都市計画の事務の委託が、地方自治法が想定しない脱法的なものではないかという疑念もある。さらに、一元化条例は法律で定められた府市の都市計画の事務権限を条例によって逆転させ、これまでの都市計画における地方分権の積み上げをひっくり返すということでもある。「法律が全国一律に定めた事項を地方公共団体が条例で変更することは、それを許容する明文の規定がなければ許されないと一般に解されている」というのが通説である。

なお松本『逐条地方自治法』では、都道府県の事務の一部を市町村に配分する一般的制度としての「条例による事務処理の特例制度」（地方自治法上の制度として機関委任事務廃止にもなって設けられた）について、「特に法律で都道府県が市町村の事務・権能について条例で定めることを一般的に認めるものであり、憲法第九二条の規定を踏まえつつ都道府県が市町村の運営に関する事項について条例で定めることができる特殊な制度ということができるとのべている。一方で同じ機関委任事務から自治事務となった市町村の事務について、条例によって都道府県の仕事とする「事務処理の特例制度」は法律に規定されていない。市町村重視の考えからは「あり得ない」制度であるからであろうか。

(注)

(1) 「副首都推進本部（大阪府市）会議」はこの条例で地方

自治法上の「指定都市都道府県調整会議」に位置づけられている。なお、他都市の例では知事・市長を正・副と序列化する例はない。

- (2) 木村收『大都市行財政の展開と税制』晃洋書房、二〇〇四年、三四四～三四六頁、参照。
- (3) 鈴木毅『都市計画法』改正の二五年——規制緩和と制度運用』『都市計画』三三八号（都市計画法五〇年・一〇〇年記念特集号）、二〇一九年五月、七四頁。
- (4) 遠藤博也『都市計画法五〇講』有斐閣、一九七四年、六六頁。
- (5) 松本英昭『新版 逐条地方自治法（第九次改訂版）』学陽書房、二〇一七年、一四〇一～一四〇四頁、参照。
- (6) 都市計画法研究会編『よくわかる都市計画法（第二次改訂版）』ぎょうせい、二〇一八年、二九〇頁。
- (7) 川上光彦『都市計画マスタープラン制度は進化・深化したか？』『都市計画』三四八号、二〇二一年一月、六〇頁、など参照。
- (8) 明石達生『都市計画の地方分権をめぐる論点の記録』日本都市計画学会地方分権研究小委員会編『都市計画の地方分権——まちづくりへの実践』学芸出版社、一九九九年、三四五～三四六頁。
- (9) 西江誠『大阪市の都市計画史』『新都市』二〇一八年一〇月号、大阪府都市整備部都市計画室「大阪府の都市計画史」『新都市』二〇一九年二月号、参照。

(10) 黒川洸「今後の都市計画に向けて」『新都市』二〇一九年二月号（特集「都市計画法一〇〇周年を思う」）、二四頁。

(11) 「パブコメへの考え方」では、「憲法や法律に違反していないか」という意見に対し「本条例は地方自治法に定められた『指定都市都道府県調整会議』や『共同処理制度』の範囲内で規定しています」とし、「委託は地方自治の本旨に沿っているのか」との意見に対し「地方自治法上、委託の対象となる事務は限定されるものではないとされています（以下略）」との考え方を示している。問題の大きさを歪曲化した回答といわざるを得ない。

(12) 宇賀克也『地方自治法概説（第九版）』有斐閣、二〇二一年、一一七頁。

(13) 「読売新聞」二〇二二年三月二七日、六月一〇日。

(14) 「読売新聞」二〇二二年六月一〇日。

(15) 橋下徹・堺屋太一『体制維新——大阪都』文春新書、二〇一一年、二四頁。

(16) 前掲書(12)、一三六頁。

(17) 前掲書(5)、一六八頁。