

巨大な公共事業実施のために、大阪市の都市計画権限を府が奪う

…都市計画・まちづくり・建築分野

森 裕之（立命館大学）

1. 大都市と都市計画権限

「大阪都」構想は、府県並みの権限・財源をもつ大阪市を廃止して、それらを大阪府に移管するものです。その中心となる行政分野は都市計画に係るものです。大阪市のような政令指定都市には、ほとんどの都市計画権限が与えられています。その大部分を大阪府へ移すことが、「大阪都」構想の大きな目的になっています。

「大阪都」構想では、現在の東京都と同じ都市計画権限の配分が行われます。具体的には、都市計画区域マスタープラン、都市再開発方針、地域地区（用途地域、都市再生特別地区、臨港地区）、道路（区道以外）、下水道などの開発権限が大阪市から大阪府へ移されます。この背景にある考え方は、広域行政＝大阪府、身近な行政＝特別区という単純な二分法です。このような再編によって、「二重行政」が解消されるというのです。

しかし、このような竹を割ったような単純な議論は、現実の大都市の実態を全く無視したものです。大都市自治体が都市計画を含む広域行政機能をもつことは当たり前なのであり、世界の大都市はそれによって発展してきているのです。大阪市も例外ではありません。

大阪市の発展は、高度な技術力をもつ都市計画行政によって支えられてきました。大阪港は国内外の人流・物流の拠点であり、大阪市の歴史そのものといえるものです。内陸部では、御堂筋をはじめとする道路や橋梁、地下鉄など世界的な土木構造物がつくられ、現在でも大阪の大動脈となっています。大都市自治体がそのための資源を自律的に管轄区域へと投入することで、大都市は発展するのです。

このような広域行政が分散的に行われれば、大都市のもつ集積の利益が損なわれ、都市の発展が阻害されることとなります。もちろん、開発事業には無駄なものもありますが、大都市の基盤が巨大なインフラにある以上、その役割は看過してはならないものです。

2. 都市計画権限とカジノ

「大阪都」構想は、当初から大阪府が巨大な公共事業を実施するための手段であることが、橋下・維新の会自身によって示されてきました。それによって、国内外から企業や工場を誘致し、大阪の成長を実現しようというものです。このような旧態依然とした外来型開発の是非は別としても、そうした公共事業の実施のために不可欠だったのが、大阪府が大阪市のもつ都市計画権限を奪い取ることでした。

それでは具体的にどのような「成長戦略」が、大阪市のもつ都市計画権限と関係しているのでしょうか。それは、政府及び大阪府市が現在の経済政策の目玉としているカジノ（統合型リゾート）です。

大阪府へ移管される都市再生特別地区にはカジノ誘致が目論まれている夢洲や咲洲などのベイエリアが含まれています。これに関連して、地下鉄中央線、ニュートラム、北港テックノポート線の一部を含む臨港鉄道の業務が大阪府へ移されます。

また、カジノ誘致に必要な財政負担は、交通網整備だけでも 5000 億円以上になるという試算も出されています。大阪府は、「大阪都」構想によって大阪市の都市計画権限と財源を奪い取ることによって、カジノ誘致のための巨大事業を推し進めようとしているのです。

実のところ、カジノ誘致事業を大阪市で実施することは極めて困難です。なぜなら、数千億円以上にもなる基盤整備を、カジノ誘致のために大阪府が実施するということになれば、カジノそのものに反対する市民だけではなく、福祉や教育の充実を求める市民からも猛烈な反対運動が起こることは必至だからです。

膨大な市財政がカジノ事業へ注ぎ込まれる一方で、その経済活動の果実のほとんどが外資系事業者へ流れ込むことを市民が承認するはずはないのです。

ところが、行政サービスという点で住民からは遠い存在である大阪府が実施主体となれば、市民による抵抗ははるかに小さくなってしまいます。つまり、カジノ誘致事業のための権限移譲が「大阪都」構想の中に織り込まれているのです。

3. 中心市街地開発等

「大阪都」構想では、「成長戦略・グランドデザイン関連まちづくり」として、うめきた地区をはじめとする大阪駅周辺地区の開発プロジェクトを推進する権限も大阪府へ移管されます。これらはまさに大都市である大阪市の顔となるものであり、その成否は大阪市の「都市格」にも大きくかかわってきます。

都市は市民が暮らす空間です。いま世界の大都市で起こっている現象は、ジェントリフィケーションとよばれる都市の「金持ち階層化」であり、国内外の資本が不動産を買いあさっています。その結果、都市のもつ歴史的な街並みが壊され、不動産価格の高騰によって庶民が都市から追い出されています。

このような現象は大阪市でも起こり始めており、うめきた開発はその一端を担っています。これらの開発権限が大阪府へ移るならば、広域自治体である大阪府からこうした市民の声は一層遠くなり、華美過大な開発が推し進められる可能性が大きいといえます。

かりに大阪駅周辺に広大な緑を有する市民公園ができていたとすれば、大阪駅前には世界的にも優れた都心空間を創出していたに違いありません。「成長戦略」を旨とする大阪府にこのような開発権限が移れば、そうした「市民の憩い」や「都市格」の創出を目的にした市街地開発はほとんど望めなくなるといえます。

うめきた地区のような中心市街地の開発事業は、「都市は誰のためにあるのか」という根源的な問いに対する答えをともしなければなりません。「大阪都」構想はそのような都市づくりを一層困難にしてしまうものです。

また、区道以外の道路、港湾、臨港鉄道なども大阪府が所管することになります。市民生活と馴染みの深い都市公園である鶴見緑地公園、大阪城公園、難波宮跡講演、長居公園、天王寺公園（天王寺動物園を含む）の整備・管理についても、大阪府へ移管されることとなります。これらのあり方も、大阪の都市づくりの方向性を大きく決めるものとなります。

4. まちづくりと景観行政

「大阪都」構想では、身近なまちづくりに係る権限の多くを特別区が担うとされています。

す。それらはこれまで大阪市が実施してきたものです。逆にいえば、大阪市が行ってきたからこそ十分に行うことができたものもあり、特別区単独では実施困難となるものが含まれている可能性があります。

たとえば、御堂筋、なにわ筋など都心の主要な6路線に関して、建築物・広告物の具体的な誘導基準である建築美観誘導基準等の業務が新たに特別区の業務として位置づけられることになっています。同じように、中之島から安治川を経て海にいたる「海の御堂筋」について、どのように魅力あるリバーフロントを形成していくのかの基本方針と取り組みの推進が特別区に委ねられることとなります。

しかし、これらも大都市である大阪市によって一体的に遂行されることによって十分な実効性が担保されるものであり、特別区がそれぞれ実施することで期待される成果が得られるとは考えにくいものです。

さらに、「アメニティと美しさに満ちた大阪らしい都市景観の形成に向け、市域の景観の向上と地域の特性を活かした都市景観をつくる」ことを目的とした景観計画や景観形成推進計画なども、大都市の一体性に鑑みれば、大阪市でしか十全には果たし得ない行政分野であるといえます。しかし、これについても特別区が行うこととされています。

その一方で、身近なまちづくり行政の多くも特別区が担うこととなります。このことは、住民がこれまで以上に自分たちのまちに対する関心をもつ契機になるかもしれないという意味では歓迎すべきことといえるかもしれませんが、しかし、特別区の人口は34～69万人の規模であることを考えれば、このような「身近なまちづくり」も絵空事にすぎないことがわかります。

5. 今後のまちづくりに必要な自治体のあり方

このように「大阪都」構想では、大阪市から大都市のもつ都市計画権限がなくなります。「大阪都」構想がうたう「身近なまちづくり」でさえ、現実の特別区の規模をみれば空疎なスローガンにすぎないものです。それでは、大阪市の基盤整備やまちづくりはどのような自治体制度によって行われるべきなのでしょうか。

第一に、大都市としての大阪を残し、その権限と財源とをもって大阪市の都市整備を行い、関西の母都市としての機能を堅持することです。それには、都市計画に関わる行財政資源を大阪市が自律的に大阪市域へ投入できる仕組みが維持されなければなりません。もちろん、そのあり方については住民自治による制御が必要であることは言うまでもありません。

第二に、「身近なまちづくり」を実現するために、徹底した「都市内分権」をはかることです。例えば、ニューヨーク市のコミュニティ委員会という都市内分権制度においては、土地利用計画の審査の権限が委員会へ付託されています。これによって、市民は自分たちの地域にふさわしくない建造物等の規制を一定程度おこなうことが可能になっています。

こうした仕組みは「身近なアセスメント」ということができ、市民が自分たちのまちに関心をもつという点で非常に重要なものです。このような都市内分権の仕組みは、自治体による無駄な行政に対する監視の目を光らせることにもなります。それは、自治体のあら

ゆる行政と自分たちの地域で行われている行政とを絶えず比較することにつながるからです。このような制度は、2014年5月の地方自治法改正で政令指定都市に「総合区」を設置・実施できるようになりました。大阪市ではこれを活用すればよいのです。

最後に～まちづくりに込められた思い、蓄積を後世に引き継いでいこう

大阪市には歴史的な建築物が多く集積しています。大阪市民の生活が困窮をきわめる中で、せめて公共交通を使うときには豪華な家にいるように感じてもらえることを願って建設された地下鉄や、わざわざ車を通れないように階段をつけ、市民がまるで舞台の上を歩くように建設された水晶橋など、先人の大切な思いが込められたものが数多くあります。

このような都市づくりに込められた精神を受け継ぎ、その資産を後世に引き継いでいくことこそが、いまの大阪市民に求められているのではないのでしょうか。単純で扇動的な「大阪都」構想の言葉に翻弄されることなく、大阪市という大都市が都市づくりに果たしてきた役割をいまいちど冷静に考え直す必要があります。