

# おおさかの 住民と自治

2021.3

(通巻第508号)

発行:

一般社団法人

大阪自治体問題研究所

(発行人: 中山 徹)

〒530-0041 大阪市北区天神橋1-13-15

大阪グリーン会館5F

TEL 06(6354)7220 FAX 06(6354)7228

http://www.oskjichi.or.jp/

定価200円(消費税含む)

会員は会費に含まれます

## 広域一元化・総合区設置の 両条例の問題点

大阪経済大学 柏原 誠

### 広域一元化・総合区設置は 民意を弄ぶもの

昨年11月1日、「大阪市廃止・特別区設置」が否決されてわずか4日後、11月5日に松井一郎市長は記者会見において、都構想の対案として広域一元化条例を2021年2月の府市両議会に提案すると表明し、翌日には吉村洋文知事も「財源も移譲すべき」との見解を述べました。

同日には総合区設置条例を2月議会に提案するとともに、この案がもたらす公明党の提案であったことから、公明党が賛成しない場合、今年の秋までに予定されている総選挙で公明現職の選挙区に維新候補を立てると表明しました。維新の常套手段です。

広域一元化と総合区設置は、大阪市を名目だけの存在にすることによって、否決されたはずの特別区設置に近い状態を議会内の取引のみで成立させる企てです。

市民の「住民投票より新型コロナウイルス感染症対策」という要求に反して、「究極の民主主義」と強行した住民投票で示された民意を、「二重行政を解消するのが民意」「半分近くの人が賛成している」と恣意的に歪曲し蔑ろにするもので、公

職者にあるまじき政治姿勢です。住民投票で示された民意は、24行政区を有する政令指定都市「大阪市」の存続です。この民意を受け止め、それを前提にした政策を進めるのが、慎重論に反して住民投票を強行した為政者の政治的責任です。

広域一元化、総合区設置の両条例が提案されることじたい、住民投票で示された民意に反し、ワクチン接種の体制整備など新型コロナウイルス感染症対策に自治体あげて全力を傾注すべき状況であることから、ありえないのです。以下では、情勢が流動性を増している1月最終週の時点で明らかになっていることをもとにして、両条例案の内容とその問題点を検討します。本稿執筆時点では、いずれも条例案そのものは示されていないことをお断わりします。

### 大阪市の成長戦略・都市計画権 限を放棄させられる広域一元化 条例

昨年12月28日と1月22日の副首都推進本部会議を経て、「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)」の骨子が提案されています(2月20日までパブリックコメントの対

象になっています)。

条例の趣旨は「大阪の成長と発展を支えるため、将来にわたって大阪府と大阪市の一体的な行政運営を推進すること」、基本理念では「二重行政の解消」や「副首都・大阪」などの文言が踊りますが従来と変わらず、その定義づけはされていません。

この条例では、まず副首都推進本部会議(現在は要綱による)を位置付けします。会議の事務を掌理し、代表する本部長は知事、副本部長は市長、構成員は「議論を尽くして合意に努めるもの」とされます。

この会議で協議されるのは、①成長戦略やグランドデザイン・大阪、スマートシティ戦略などの基本方針と、①に基づき策定する計画や方針で、産業振興、規制改革、都市魅力戦略、広域的な視点からのまちづくり・交通基盤整備、大阪・関西万博等があげられます。都市計画権限については、現在、府と市が権限をもち、かつ政策効果が全国に及ぶ国土交通大臣の同意が必要な分野があげられています。

会議で決定された計画や方針を一体的に進めていく仕組みとしては、いまだ副首都推進局のような機関の共同設置また

は事務委託が想定されていますが、1月22日の会議では事務委託を想定した議論が目立ちました。

事務委託では、委託元(市)は決定権限を放棄し、費用は委託先(府)に負担金として支払うのが原則です。都市計画法に定められた計画決定プロセスとの整合性などをどのようにとるか条文が出てこないとわからない面があります。大阪市の都市計画分野のノウハウの蓄積が府に事務委託された場合に活用できるのかも不明です。

大阪市の指定都市権限が府に吸いあげられ、自治権が侵害されます。これは、基礎自治体に権限を委譲してきた分権の流れに反します。大阪市は権限を府に渡す一方、市内で行われる府の都市計画事業の負担をさせられるという構図も予想されます。実質的に権限と財源を奪われるのです。

一元化の対象となる分野は、特別区設置に比べると成長戦略・都市計画分野に限定され、松井市長が言うように「現状を条例化しただけ」とも言えますが、条例化することで大阪市の自治権の制限が「構造化」する効果があります。骨子案にあるように「合意を誠実に履行」という文言に市の都市計画やそれに影響され

る他分野の政策も縛られかねず、大都市の総合的行政ができなくなります。一般論として、大都市政策を府市が調整することは必要な場合がありますが、それは調整を通じて行うべきであり、条例によって一元化することで達成するべきではありません。

施行日は本年4月1日、施行後すみやかに事務委託にかかわる規約策定を進め、両議会での議決をめざすこととなっています。

広域一元化条例については、指定都市に都道府県権限を付与している地方自治法の立法趣旨に反することを理由として、「法律の範囲内で条例を制定することができる」と規定した憲法94条に違反するという見解も見られます。

### 想定される総合区設置案の内容と問題点

総合区は、2014年の地方自治法改正で創設された制度で、平たく言いますと、指定都市の課題とされてきた「民主主義の不足」やより住民に近いところで総合的に行政を実施するという課題に対応することを企図した「行政区の強化版」といえる制度です。

行政区長が、一般職であるのに対して、総合区長は議会の同意が必要となり、区民による解職請求が可能になるなど、特別職と位置付けられ民主的正統性が増しています。それに伴い、総合区役所人事権や予算に関する意見具申権が法定され、行政区よりも広範囲の権限を有し、完結的に行政サービスが実施されるとされています。①区民の意見を反映させてまちづくりを推進する事務、②区内に住所を有する者相互間の交流を促進する事務、③社会福祉・保健衛生のうち、区域に住所を有する者に直接提供される業務に関する事務の三事務については総合区の権限であると法定されました。

さて、2月市会に提案される総合区設置条例は、2017年8月に提示され、11月～12月に住民説明会で説明されたものの、その後の大都市制度協議会の議論が特別区設置に傾いた時点で実質的に廃案となった「総合区素案」に基づくものになると思われます。

この案の最大の特徴であると同時に問題となる点は、24行政区を8区に合区して総合区制度を導入する制度設計になっていることです。

合区は、住所が変更になるということからをはじめ、区社協をはじめとして地

域福祉コミュニティの枠組みにも関わる大きな問題です。議会の中だけで決められないのは従来の大阪市の合区が困難を極めたという経過からみても明らかです。素案で区名すら決まっておらず第1区～第8区のままなのはその証左です。住民と話し合って決めていくというのですが、地方自治法では、総合区の名称、事務所の位置、権限は条例で定められなければならないと規定しています。フランス・パリ市のように1区・2区とつけるのでしょうか。

現在の24区が地域自治区として残るのは特別区設置案と共通していますが、地域自治区には地域協議会という住民参加システムが必置であり、総合区におかれる総合区政会議との機能・役割分担など、三層制(コミュニティレベルを加えることより重層的)になるなど、詰めなければならぬ課題が山積です。議会のあり方についてもほとんど言及がなく、住民自治の強化につながるかは疑問です。

総合区制度自体は、都市内分権の観点から見て検討に値しますが、その効果から住民サービスに現れるためには、いままですと市役所の本局や局の最先機関と協議して進めていた施策を、総合区役所に権限を降ろすと同時に、職員を局から総

合区に配置換えして総合区長の指揮下に置くという機構改革を伴います。このような時間と財政のコストをかける改革が新型コロナウイルスの収束が見通せていない中で、優先順位は低いことは明らかです。

### 再び市民の学習と対話、議員への働きかけ

維新がもくろむように、両条例は公明党との取引を通じて議会で可決され、「プチ都構想」は実現してしまうのでしょうか。在阪マスコミの多くはこの見方を示していますが、実際にはコロナ禍で困難さが伴いつつ、オンラインの学習会、街頭でのアピールや、議員への働きかけが効果をもちつつあり、「総合区設置の先送り」を松井市長が示唆したとのニュースも流れています(1月27日)。住民投票が残した市民のレガシー(学習・対話・発言)をもう一度活用すべき時です。

#### 〈付記〉

本校校正段階で、総合区設置条例については、維新と公明が2月議会への提出見送りで合意したとの報道がされました(2月3日)。

第25回 おおさかの自治体学校 2021

# 今、運動が変化をつくり出す

昨年の「都構想」住民投票、そして今年に入って「都構想の代案」とも言われる「広域一元化」の条例化を許さない運動が広がっています。また、昨年来のコロナ禍のもとで、医療・公衆衛生・子育て・くらしや営業の基盤を求める様々な運動が進められ、こうした願いに基づく運動が政治の変化をつくり出しています。

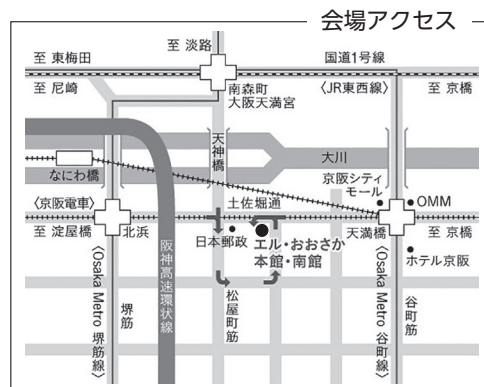
今年の学校では、こうした様々な運動の交流を通じて、主権者である私たちの力に確信を広げましょう。

学校長 森 裕之

**3月7日(日) 13:00~16:30**  
**エル・おおさか**  
**本館 5階視聴覚室**

今回はコロナの状況が見通せないため、リアル参加は先着40人とし、Zoomでの視聴をご参加をお願いします。  
参加申し込みは、以下の申込書からお願いします。

学校事務局：大阪自治体問題研究所  
☎06-6354-7220 FAX06-6354-7228  
Email : oskjichi@oskjichi.or.jp



## おおさかの自治体学校2021 参加申込書

ふりがな			いずれかに○を
お名前			会員 ・ 非会員
参加を希望される形態	いずれかに○を		
	会場参加 ・ Zoom視聴		
連絡先	ご住所		
	電話番号		
	Zoom参加のメールアドレス		