

副首都推進本部会議

〈第21回議事録〉

■日 時：令和2年12月28日(月)13:05～14:24

■場 所：大阪府庁 新別館南館8階 大研修室

■出席者：吉村洋文、松井一郎、山口信彦、朝川晋、手向健二、田中義浩、本屋和宏、
(名簿順) 上山信一、岸博幸、佐々木信夫、田中大輔、土居丈朗

(手向事務局長)

それでは、ただいまから第21回副首都推進本部会議を開催させていただきます。

本日の会議は、大阪府と大阪市による指定都市都道府県調整会議という位置づけのもと、「府市一体化・広域一元化に向けた条例の検討にあたって」を議題といたします。

まず、本日、オンラインにてご出席いただきます有識者のご紹介をさせていただきます。
慶應義塾大学総合政策学部教授の上山信一特別顧問です。

(上山特別顧問)

よろしく申し上げます。

(手向事務局長)

続きまして、慶應義塾大学大学院メディアデザイン研究科教授の岸博幸特別顧問です。

(岸特別顧問)

よろしく申し上げます。

(手向事務局長)

続きまして、中央大学名誉教授の佐々木信夫特別顧問です。

(佐々木特別顧問)

よろしく申し上げます。

(手向事務局長)

東京女子大学非常勤講師・前東京都中野区長の田中大輔特別顧問です。

(田中特別顧問)

よろしくご願ひいたします。

(手向事務局長)

慶應義塾大学経済学部教授の土居丈朗特別顧問です。

(土居特別顧問)

慶應義塾大学の土居でございます。よろしくお願いいたします。

(手向事務局長)

そのほか大阪府、大阪市の出席者については、お手元に配付しております出席者名簿のとおりです。

なお、大阪府の山口副知事は急遽オンライン参加となりましたので、よろしくお願いいたします。

それでは、「府市一体化・広域一元化に向けた条例の検討にあたって」を議題といたします。

まずは資料2から資料4について、事務局より説明をさせていただきます。

(榎下副首都推進局制度企画担当部長)

制度企画担当部長の榎下でございます。

資料2、「さらなる府市一体化・広域一元化に向けて（これまでの府市の取組み）」をご覧ください。

本資料は、さらなる府市一体化・広域一元化に向けて検討を進めるにあたって、これまでの府市の取組みをまとめたものでございます。

1ページをご覧ください。

2011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まいりました。

11月の住民投票で、特別区制度は否決されました。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であり、府市一体化・広域一元化に向けた条例を検討してはどうかと考えているところでございます。

府市一体化・広域一元化を推進することで、将来にわたって二重行政を解消し、大阪の成長、副首都の実現を目指したいと考えております。

2ページでは、大阪の成長、まちづくり、府市の財政の状況を、過去の府市連携が不十分だった時期と、現在の府市一体で取組みを進めている時期に分けて、時系列でお示ししております。それぞれの分野において、2011年の府市統合本部の設置以降、施策が進んでいることがわかるかと思えます。

大阪の成長の欄を見ますと、2010年までは連携が不十分で、政策、事業連携にとどまっておりました。2011年以降は、様々な共同機関を設けるとともに、2012年にグランドデザイン・大阪を策定、2013年に福祉の成長戦略を一本化、2017年に副首都ビジョン、2020年にスマートシティ戦略を策定するなど、府市一体で取組みを進めております。

まちづくりでは、うめきた2期と淀川左岸線延伸部を例示しております。2010年までは事業化が進まず、2016年の府市統合本部によって先行的に取り組む広域的事業として位置づけるなど、事業化に向けた検討が加速いたしました。

財政につきましても、2011年以降、改善が見られておるところでございます。

次、3ページ、4ページでは、過去の二重行政の大阪につきまして、大阪の成長、まち

づくりという2本の柱立てをして記載しております。成長戦略等を府市それぞれで独自に策定し、政策の面では、成長産業の重点施策について、府は、彩都を拠点とする創薬など、市は、うめきたを拠点とする医療介護、ロボット開発などと異なるものでございました。産業政策を実施する機関につきましても、府は、商工労働部、産業振興機構、市は、経済戦略局、都市型産業振興センターと別の体制でした。こうしたことが、経済の長期低迷を脱し、大阪の成長を実現する上で課題となっております。

4ページのまちづくりでも、大阪市域内は市が、市域外は府がそれぞれ中心となって、それぞれの考えでまちづくりを推進し、拠点整備や高速道路、鉄道整備などにおいて、府市の連携が十分ではありませんでした。事例としてお示ししておりますとおり、拠点整備では、府はりんくうタウンなど、市はATCやWTCなど、多くが負の遺産として処理されました。また、淀川左岸線延伸部やなにわ筋線などの整備も、府市間協議が調わず、都市計画決定や事業着手ができませんでした。このように、府市の連携不足が、都市機能の核となる広域的なまちづくりを進める上で課題となっております。

続きまして、5ページ、6ページでは、現在の府市一体の大阪につきまして、同じく成長、まちづくりということで記載してございます。大阪の成長につきましては、知事、市長のトップマネジメントによる府市一体の仕組みを構築して、府域トータルの視点で、副首都ビジョンや成長戦略などを策定しております。また、大阪産業局や大阪観光局など、機関の統合により機能強化を図っているところでございます。ウィズコロナ、アフターコロナの大阪の成長をいかに進めるかが喫緊の課題でありまして、今後ますます府市一体のスピード感を持ったマネジメントが重要となると考えております。

6ページのまちづくりにおきましても、現在は、大阪全体の発展を支えるまちづくりについて、府市一体で計画策定から事業推進まで一連の過程を実施しております。今後も、うめきた2期や大阪城東部地区をはじめ、新たなまちづくりが具体化してまいります。ますます府市一体で迅速、強力で拠点開発、あるいはインフラ整備を推進していく必要があると考えております。

7ページから9ページでは、主な事例として、成長戦略の策定、うめきた2期、淀川左岸線延伸部につきまして、過去の経過と最近の進捗の状況等の詳細についてお示ししております。

続きまして、10ページから12ページでございますけれども、これまでの副首都推進本部会議における検討テーマとその進捗状況についてお示ししております。副首都ビジョンにつきまして、機能面、経済成長面、制度面について幅広くご議論をいただいております。

資料2の説明は以上になります。

続きまして、資料3、「府市一体化・広域一元化に向けた条例の検討にあたって（検討の視点）」という資料をご覧ください。

本資料は、条例の内容についてご議論いただけますよう、知事、市長の考えを踏まえ、検討の視点を整理したものでございます。

表紙をおめぐりいただきまして、1ページ下段に記載のとおり、過去の二重行政の状態に戻すことなく、今後も府市一体の大阪を継承、強化していくために、成長に関する方針の統一や一体的なまちづくり等に資する条例を速やかに制定することが必要ではないかと

考えておりました、2ページに、条例の対象、手法、副首都推進本部会議の位置づけなどについて、検討の視点を記載しております。

2ページの中段、右側の図をご覧ください。条例の対象とする施策分野につきましては、副首都・大阪の実現に向けた成長やまちづくりという観点から、特別区制度で府移管とされていたもののうち、成長や都市の発展に関する産業振興、都市魅力向上、まちづくり、都市基盤整備などが考えられるかと思えます。大阪全体の成長の観点と異なります消防、水道、あるいは身近な福祉、健康・保健、教育等、こういった分野につきましては、今回の条例の対象外としてはどうかと考えております。

施策プロセスということでは、成長やまちづくりに関する施策分野に係る成長戦略やグランドデザインなどの基本方針、また拠点開発等まちづくりの方向性、さらにそれに基づく具体的取組の方針など、事業の計画といったところを対象として、個別具体の事業につきましては府市の各部局が決定された基本方針や計画に基づき実施するということが考えられるかと思えます。

また、手法といたしましては、基本方針や計画を副首都推進本部会議で決定いたしますこと、また、副首都推進本部会議について、地方自治法の指定都市都道府県調整会議よりも強固な仕組みとすることが考えられるかと思えます。また、まちづくり関連などの事務につきまして、法に基づく事務委託、あるいは機関等の共同設置といった制度の活用も検討してはどうかと思えます。この場合、法令権限につきましては国との調整が必要ですし、条例制定後、別途、議会の議決を経て規約の締結が必要になってまいります。さらに、既存の共同機関につきましては、条例に明記することによりまして、継続、発展を図ることとしてはいかがかと考えております。

資料3の説明は以上でございます。

なお、資料4ですけれども、参考資料といたしまして、府市連携で行っている基本方針や計画策定等の現状等につきまして、事務局で作成した資料でございます。特別顧問の先生方におかれましては、条例の必要性を含め幅広いご意見を賜りまして、今後の方向性をご議論いただきたいと思いますと考えております。何とぞよろしくお願い申し上げます。

事務局からの説明は以上でございます。

(手向事務局長)

ありがとうございました。

それでは、本日、オンラインでご参加いただいております有識者の先生方からご見解を頂戴したいと思います。有識者皆様全員から見解をいただいた後に、意見交換に移るようになさせていただきますので、よろしくお願いいたします。

まずは佐々木特別顧問からということでよろしくお願いいたします。先生、よろしくお願いいたします。

(佐々木特別顧問)

画面にちょっと映していただいておりますので、それをご覧いただきながら、それに準じてお話をさせていただければと思います。次のページに行っていただけますか。

まず、大都市制度設計の大原則と書きましたけれども、大きく三つの原則があるだろう

と思います。一つは、大都市全体をマネジメントする広域政策の一本化と、それを実行する強力な政策主体が要ると。二つ目としては、大都市内の地域・生活レベルの住民自治を担保する基礎自治の仕組みが要ると。三つ目として、その広域政策と基礎自治を大都市経営の一定の領域で縦にリンケージする仕組みが要ると。この大原則に沿って、今ご提案されている中身を少し見てみたいと思います。

それでは、次をお願いします。

今回、11月1日の住民投票、十分いろいろな整理をされておられると思いますけれども、私の目から見たことを申し上げますと、①広域行政について大都市の一体性を確保する、そして②基礎行政は基礎自治の仕組みをつくって委ねるという、いわゆるこれが都区制度なんです。都区制度を適用する趣旨については、住民の理解は深まったというふうに見ます。他方、大阪市を廃止するという点については抵抗感が強かった。結果として、その1点で反対票が少し上回った結果になったのではないかと私は理解をしております。

そこで、大阪市を残した形で、①、②の趣旨を生かすバーチャル都区制度の新たな制度設計が求められると。これが、皆さんが今検討されている中身だろうと思われま

次、お願いします。

この広域行政一本化の考え方は、広域行政一本化の条例と、それを実際に実施する推進組織、共同設置の広域行政の推進組織を設定して、知事、市長の意思決定のもとで府市の広域行政をする考え方は時宜にかなっていると思います。政府の地方制度調査会の最近の30次以降の議論を見ますと、これからの人口減少時代に向けた地方行政体制の在り方として、府県と市町村の垣根をなるべく外して、目的達成型の融合組織をつくって対処すべきだと。これは大都市よりもむしろ、小規模町村と府県の関係の問題にはしておりますけれども、今後、この種の共同設置の組織というものが増えていくだろうと思われま

先に進みますが、大阪の場合、大阪市に府の権限、事務を移譲し、基礎自治体と広域自治体の性格を併せ持つ政令市をつくってきた昭和31年以降の歴史がありますが、この基礎自治体の市を強くするというのは地方分権の考え方では合っているわけですが、ただ、地域の特性から、大阪の場合、非常に二重行政の弊害が強く出てしまったと。その点が、これまで大きく問題にしてきた論点だろうと思います。

そこで、広域行政を府に一本化する都区制度移行を狙ったわけですが、大胆な制度改革を嫌う風潮と、コロナの影響もあると思いますけれども、その中で、今回それは住民の方々は認めなかったもので、府市共同の組織機関を設置して、ローカルルールでバーチャル都区制度の構築を目指すというものだろうと思います。

その場合、昭和31年の政令市創設以降、本来は府県の権限ながら市に移譲された事務、権限、財源の総洗い出しが必要ではないかと。されていると思いますけれども、もともと一般の市町村と県の関係から政令市をつくった場合に、大幅に県の権限なり事業を移しているわけですが、それを一回洗い出した上で、まず①大阪域に留まって行われる広域行政権限、福祉などのお話でしたが、そういうものと、それから②市域を超えて行われたほうが望ましい広域行政権限と、さらに三つ目として③府県域を超えて行われたほうがよい広域行政権限の三つに分けて捉える必要があると思います。この作業も進んでいると思いますけれども、今回の議論の対象になるのは②、③ですね。つまり市域を超えて行われたほうがよい広域権限と、府県域を超えて行われたほうがよい広域権

限の二つが対象になると。ただ、本来ですと、この府県域を超えることについては、広域の州などをつくって対応すべきだろうと思いますし、関西では広域連合をつくっておやりになっていますけれども、ここまではお話は行っていないわけですので、当面の制度措置としては、市域を超えたものと県域を超えたものを合わせて府市一強の組織で推進していくと。

その場合、どこをこの共同組織が担当するのか。全てというわけではもちろんないわけですので、広域行政をP D C Aサイクルで捉えると、今回、共同で設置し、共同組織で扱う部分というのは、プラン（P）、ドゥ（D）、チェック（C）、アクション（A）でいいますとP、C、Aの部分だろうと。ドゥの部分については、実施権限の分については法律の建て付けもありますので、それぞれ府と市の原局で行うことが原則になると思います。そういう意味では少しややこしい話になりますけれども、ただ、プランについての趣旨を損なわないように、大枠の予算計画というのは共同の組織で行うことが望ましいと。

最後、お話がちょっと説明の中で見えにくかったんですけども、チェックとアクションの部分です。評価をし、チェックをし、見直しをして、さらに新しいものに変えていくというこのC、Aという組織部分について、共同設置の組織はどういう仕組みをお考えになるのかということが課題ではないかと思われました。

ちょっと長くなりましたけれども、整理しますとそういうことであります。ありがとうございました。

（手向事務局長）

ありがとうございました。

それでは、次に上山特別顧問からお願いしたいと思います。先生、よろしく願いいたします。

（上山特別顧問）

今回の住民投票は一つの節目だったと思いますが、佐々木先生お話しいただいた総括に私も同意します。

それで、今後どうかということです。大阪市と大阪府の広域行政の一体運営は非常に重要です。過去起きてきたことを見ると、首長が別の会派に所属するということになりますと、方向が全くばらばらになってしまう。力が均衡状態なので、全く前に進まない。淀川左岸線の問題、なにわ筋線の問題、特にインフラ関係においては非常に弊害が多い。そういう意味で、知事が最終的に判断するというはっきりとした仕組みを条例化するのは、私は賛成だし、必要不可欠だと思います。

その上で、昨今の情勢変化というのもあると思います。都構想が議論されてからほぼ10年たつわけですが、その間にデジタル化がかなり進みました。あと海外を見ますと、フランスなどでは、基礎自治体が3万以上もあるわけですが、基礎自治体はそのままにした上で、バーチャルな市町村合併、あるいは都市部の事業をメトロポールという広域事業推進体組織ができて、そこで府と市と一緒に事業をやっていくような体制ができています。従来型の基礎自治体がたくさんあって、それぞれがフルセット自前主義でいろんな業務をこなすという時代ではなくなっている。そういう意味で、次のステージを考えるべき

だと思います。

基本的なところは佐々木先生にかなりカバーしていただいたので、私のほうからプラスアルファということでお話をしたい。43市町村全体を目配りして、もう一度大阪全体の在り方というのを考える時期に入っている。府と市の今回の条例は、必要不可欠で大前提だと思うけれども、それに加え、さらに税金の使い方あるいは住民サービスということを考えますと、事業の仕方を三つぐらいに分けて考える必要がある。従来は、この図に書いておりますような、一番上の大阪府が一元的に担当する事業というのがあり、そして一番下に市町村単位でやるという事業があり、この二元体制でほとんどのことは進んだ。しかし、最近この真ん中の部分が非常に重要になってきている。

大阪市と大阪府の関係だけではなく、目線を43市町村というところに広げます。例えば合併再編はせずにサービス統合する仕組みとして、従来から一部事務組合とか広域連合があります。最近東京都などでは、小学校、中学校の支援をするための財団を都がつくり、23区以外のところの学校支援も始めていく。あるいは、この図の右端の大阪産業局、あるいは中核市の周りで消防をブロック化していくとか、単位を大きくしていく。そこにICTのインフラというものをかませっていくと、市町村がそれぞれやるという時代ではだんだんなくなってきている。

それから、あともう一つ別の切り口は、一部の事業を各市町村から切り出して、例えば下水を大阪市のクリアウオーターにどんどん任せていく。あるいは、自治体の仕事ではありませんが、関空、伊丹、神戸空港は同じ民間企業に仕事を出して、結果的に広域PPPになっている。それから、大阪市がやり始めている水道の管路の更新のPPPなども、例えば北摂とか泉南の市町村が一緒になって、束ねて、民間のプロに任せる。こういう道がいろいろ開けている。

こういうことを前提に、大阪市という非常に大きくて力のある自治体が、この副首都戦略にどういう形で貢献できるか、もう一度見直していく時期だと思います。そういう意味で、従来型の業務に関して府と市の方向性を一致させるという条例は不可欠だけれども、プラスアルファ、この図の真ん中のところ、あるいはもしかすると一番上のところも大阪府が支援する、あるいは分担していく余地がある。そのことによって大阪府も一層発展する。都構想2.0、あるいはデジタル都構想という言い方もあるかもしれませんが、フランスとか世界の動きを見据えた上で、これからの広域事業の推進体制を見直していく時期に入っている。

(手向事務局長)

ありがとうございました。

続きまして、岸特別顧問にお願いしたいと思います。よろしく願いいたします。

(岸特別顧問)

私は特に資料とかは用意しておりませんが、口頭で申し上げますと、基本的には私も佐々木先生と全く同じ考えでして、都構想が住民投票でこういう結果になった以上、次の手段としてこういう形で府と市の連携を強化していくというのは非常に重要とっておりますけれども、その中でやっぱり大事なものは、今回はこの成長戦略とまちづくりにフ

フォーカスして、この府市統合の仕組みを条例で確立するとなっておりますけれども、先ほどの上山先生のご説明でもあったように、当然ほかの分野でもこのアプローチができる部分が行政事務の中で多々あると思いますので、今回を最初の一步目とした場合、その次、どう拡大していくかということはすごく大事と思っていますので、今回の条例では成長戦略とまちづくりにフォーカスされると思うんですけれども、それをどんどん拡大する形、対象分野を拡大する形にさせていただきたいなということは、ぜひお願いしたいと思っています。

あとは、ぜひお願いしておきたいのは、当然この条例を提出することになると思うんですけれども、条例をなるべく早く議会に提出して、この仕組みを早めに確立させていただきたいんです。というのは、さっきの事務局の説明にもあったように、スーパーシティ的なアプローチが今大分動いているんですけれども、政府の動きとして国家戦略特区の中でも特にスーパーシティ特区というのを今新たにつくっております、この第1期、一番最初の募集がこれから始まりまして、来年3月末まで受け付けるとなっております。このスーパーシティ特区も当然デジタルの最先端を活用した仕組みについて特区にするということになっておりまして、現状、正直言って大阪以外はそこまで大胆なスーパーシティ的な取組みが出てくるかという状況になっておりますので、これまで国家戦略特区全体の流れを一番牽引してくださったのが大阪と思っていますので、このスーパーシティ特区の3月末までの募集で、よりデジタルにフォーカスした改革的な提案を出していただくと。それを万博とかIRにもしっかりつなげるという観点から考えますと、やっぱりこの条例を早めに出していただいて、この仕組みを確立した上で3月末までに政府にスーパーシティ特区の提案を、大胆なものをしっかり出していただくというのが非常に国全体の観点からも重要と思っていますので、そういう意味でぜひお願いしたいのは、今回の事務局の案は非常に正しいと思っていますので、とにかくこの条例を早く議会に提出することをしていただければと思っています。

以上です。

(手向事務局長)

ありがとうございました。

続きまして、土居特別顧問にお願いしたいと思います。先生、よろしく申し上げます。

(土居特別顧問)

土居でございます。

私も資料は用意しておりませんので、口頭で申し上げたいと思います。

これまでのお三方のご意見と私も全く同意見で、条例化を早く進めるべきだと思います。特に大阪府と大阪市の一体化、それから広域の一元化というのは極めて重要な、今後の大阪を伸ばしていく手段になると思います。

その際に、まず総論で1点、それから各論で1点申し上げたいんですけれども、大阪府議会でもこれが議論されるということになると思いますから、大阪市以外の地域から選出されている大阪府議の方もおられて、この広域一元化というものが単に大阪市域の話ということではなくて、大阪府全体に恩恵が及ぶというところをより強調するということが大

事だと。大阪市もちろんなんですけれども、大阪市以外の大阪府域の住民にとっても恩恵が及ぶのだということを説得材料にして、多くの賛同を得るということが今後も重要なのではないかと。単に条例が通ればいいというだけでなく、その後の2020年代においても長きにわたりこの恩恵が大阪府民に広く理解されるというような取組につなげていただきたいと思います。そうすることによって、こうした府市一体化、それから広域一元化という制度が安定的に運営されていくと思います。ですので、条例制定は、まさに岸特別顧問がおっしゃったように早期に必要であり、かつ、さらにそれを安定的に維持していくための支持の拡大、これが必要だと思います。

各論ということで、既に副首都ビジョンが示されていて、私もその考え方に大いに賛同するところでありますけれども、先日、12月23日に吉村知事、松井市長もお出ましになられたと伺っておりますけれども、国際金融都市OSAKA推進委員会の準備会合が行われたと承知しております。まさに金融の点で重要な議論の足がかりができたのではないかと思います。国際金融都市構想、これが我が国でもこれから推進されようとしていく中で、大阪がその先導をする、先んじてその構想を実現していく、そういう機会をこの機にしっかりとつかんでいく必要があると思います。全く白地に新しく金融都市構想を築くというほど、大阪には何も足がかりがないというわけでは決してなくて、むしろ逆に足がかりがあるからこそ、さらにそれを伸ばしていく形で国際金融都市構想を実現していくということが、大阪の地の利を生かすことになろうかと思えます。大阪に金融のセンターをつくることで、関西の経済再生を加速的に進めていくことにもつながると思います。

特にデリバティブ取引ということで申しますと、既に大阪には我が国で唯一米先物取引を扱っている大阪堂島商品取引所が現存しているわけでありまして、大阪堂島商品取引所は総合取引所化を目指しているというように構想が打ち出されておりますから、こういう民間の知恵も大いに活用しながら、大阪にも産業振興、金融以外も含めてですけれども、進めていく、その起爆剤としてこの広域一元化が非常に重要だと私は思います。

私からは以上です。

(手向事務局長)

ありがとうございました。

それでは、顧問の先生方最後になりますけれども、田中特別顧問からお願いしたいと思います。先生、よろしく申し上げます。

(田中特別顧問)

それでは、始めさせていただきます。まず画面の共有をさせていただきます。

私だけこういうことを申し上げていかなものかと思えますけれども、やはり市民投票、民主的な手続としての市民投票に、その正当性に疑いが持たれるようなフェイクニュースの話がありました。いわゆる218億財源問題ということですが、このことについて今さらどうこうせいということをするべきではないとは思いますが、やはりきちんと意味合いというものを確認しておきたいなと思っております。やはりあの報道が投票結果に影響を与えたことは間違いないと思います。さらに、このフェイクニュースの出どころが市の組織内部からであったというようなことも大変重大な問題だと思います。公選法違反と

か偽計業務妨害とか犯罪に当たるようなことにもつながるだろうということを思います。こういうことをきちんと踏まえて、立場を府あるいは市としてももう少し明確にしていたらどうかなというふうにも思ったところです。

なぜなら、要するに真剣に都構想を支持してくれた市民の皆さんに申し開きが立たないじゃないかと。また、市長が3代続けて温めてつくり上げてきた構想というものが、内部の反乱で転覆されてしまうなどというようなことは、市行政の信頼性というものを損なうことにつながると思っております。多くは申しません。回答の必要もありません。これについては以上です。

それで、内容の話なんですけれども、今回のお話、都市計画の一元化というのが私は実務的には一丁目一番地だろうと思っております。まちづくりというのが、様々なソフト施策がまちづくりに収れんしたり、あるいはまちづくりから出発したり、都市計画との関連性が非常に強いということですので、府と市が一人の都市計画者によって計画が行われるということが何より重要だと思っております。その際、佐々木先生がおっしゃったように、府市一体的に都市計画を行う仕組みをつくったとして、そのPDCAを、全プロセスをきちんと共同実施できる、どういうふうにするかはこれからいろいろ検討する余地があると思っておりますけれども、これを共同実施できる体制をつくるのが大事なのではないかと思っております。計画は連携、調整でやるけれども、事業は府市それぞれ別々ということでは、これは現在とあまり変わらないことになってしまうわけでありまして。このところをきちんと考えていきたいなと思っております。

それから、広域の一体化と併せて、先端的な都市活動を足元で支える暮らし、コミュニティの再生というのが大変重要なテーマになってくるだろうと思っております。超高齢化とか生産年齢人口の減少がどんどん進んで、地域社会が大きく変わっています。今、国は地域包括ケア体制の構築を踏まえて、その次の段階として「我が事・丸ごと」地域共生社会という地域コミュニティの連携と、それから行政と地域の連携というものをしっかり結びつけていく社会をつくっていかうと、こういうことを目指しているわけです。そういう意味での地域、足元のコミュニティの再生ということも大変重要だなと思っております。

これらを踏まえて、これからの府の役割、これからの市の役割ということで考えてみました。

府は、大阪市を含む域全体の統一的構想づくり、その実行ということで、市町村への政策的指導・調整機能を今後より強化していく必要があるだろうと。それから、事業実施機能については、ぜひ市町村に広範に権限移譲して行って、動機づけ、規制緩和中心の府域政府機能を強化していくということが求められるのかなと思っております。

それから、これからの市の役割ということで、市全体の市域の政府機能として強化するというのと併せて、総合区をつくって地域内分権を進める。これは現在目指しておられる方向だと思うので、大変よろしいと思っております。このことの効果として、大き過ぎる市長の統制範囲を組織内分権によって適正化するというとも言えると思っております。

時間もありませんので、総合区を有する市のイメージということで幾つか挙げてみました。4区なのか何区なのかこれから検討することかと思っておりますけれども、総合区に対して、政策の立案・執行権限、特に区域内での予算編成権というものを与えることが非常に大事だと思います。それから、組織・人事権も付与するということです。それから、議会のほ

うも、その総合区ごとの委員会をつくるなどの対応をしていくことが必要なのかなと思っております。総合区については今後議論していくことだと思っておりますので、今日はあまり触れるべきでないかと思いましたが、お話をしました。

以上です。

(手向事務局長)

ありがとうございました。

それでは、これから意見交換のほうに移らせていただきたいと思います。

有識者の皆様からいただいたご見解に対して、ご質問やご意見等ございましたら自由に発言いただきたいと思います。

それでは、よろしく願いいたします。

そうしましたら、先に事務局のほうから、冒頭佐々木先生から質問のあったP D C AのDの部分以外のところをどういうふうに今考えているのかというところについて、事務局のほうで少し考えを説明させていただきます。

(榎下副首都推進局制度企画担当部長)

恐れ入ります。先ほどご説明いたしました資料3の2ページですけれども、この資料には、佐々木先生ご指摘のとおりプランとドゥの部分しか記載してございませんけれども、大きな方向性を副首都推進本部会議で決定いただきましたら、それを実行して、逐次進捗状況については副首都推進本部会議で確認して、それでもって次の計画のバージョンアップとか改定とか、そういうところにまたつなげていくということをやってはどうかと考えておまして、そういう意味ではC、Aについても副首都推進本部会議でマネジメントしていくというようなことも考えられるのかなと、そういうふうに考えてございます。

(手向事務局長)

そういうことです。

佐々木先生、どうぞ。

(佐々木特別顧問)

田中大輔さんのお話ですと、P D C A全てを、一つの政策プロセス全体を包括的に担当できる組織のほう望ましいということになりますかね。確かに望ましいんですけども、現実にはどういう形でつくればそれができますか。例えば、政府で言えば消費者庁とか観光庁とか、あるいはスポーツ庁とか、今度デジタル庁はどのような形になるか分かりませんが、最近、各省のある部分を抜き出して一つの庁をつくっているわけですね。そういうイメージのほうよろしいんですか。その何とか庁を担当するのが、ヘッドが知事であったり市長であったりというイメージですか。それとも内部組織でそれを組み込むという。決まっているわけじゃないでしょうけど、ご意見があれば、どういうイメージでしょうか。田中さん、わかりますか。

(手向事務局長)

すいません、お願いいたします。

(田中特別顧問)

都市計画に伴う様々な事業にしても、いろんなレベルがあると思うんです。その影響範囲が非常に大きいというようなものについて、佐々木先生が今言われたような外庁とか新しい執行機関を相互に相乗りでつくり上げるというやり方ですね。そういうやり方を具体的にどう実現するかは、その事務委託とか機関の共同設置とか、いろんな方法を組み合わせなければ無理なんだろうと思いますけれども、そういうやり方というのが望ましいんじゃないかなと思います。

(手向事務局長)

佐々木先生、よろしいですか。

では、ほかに何かございますでしょうか。

そしたら、副本部長、よろしくお願いいたします。

(松井副本部長)

有識者の先生方、どうもありがとうございます。松井です。

どなたでも結構なんですけど、ちょっとご意見いただけたらと思うのが、我々は都構想という形でこの大阪の自治体の仕組み、制度、これをやはり見直すことで無駄なく効率的に成長できる大都市をつくっていかうと考え、これまでやってきたわけですが、今回この都構想というものが否決になりまして、全国で自治体の在り方というものを見直す多少なりとも機運醸成にはなったかなと、こう思っています。ただ、その見直す方向性としては、我々大阪は府と市と一体化になり、広域を一元化、大阪府域全体で一元化して意思決定をしていかうというのが、我々大阪にはふさわしいと思うんですけど、それ以外の政令市の中では、やはり政令市がもっと力を持つという動きもあります。これは人口構造の違いとか地理的条件とかいろいろあると思うんですけど、これから日本が人口減少、超高齢化社会の中で、そもそも政令市というのも明確にこうだという人口要件ぐらいいしかありませんから。国が決定している政令市のそういう条件というのは。でも、そもそも今後、この政令市という在り方をやっぱりどういうふうに見直していくべきなのかと。例えば、東京圏域の横浜なんていうのは、これはまた大阪とは違う形をやっぱり目指すほうが僕はいいかかなとは思いますが、この辺でちょっと有識者の先生方のご意見があればお聞かせを願いたいと思います。

(手向事務局長)

土居先生、それではよろしくお願いいたします。

(土居特別顧問)

ありがとうございます。市長の鋭いポイントだと思います。これからまさに我が国全体で改めて政令市の在り方を問い直すべきだと思っています。問い直す必要がないと言って

いるのは、問題関心の感度が鈍くて鈍感だということの意味しているんだと私は思っています。もちろん在り方は地域、地域によって形が違っていいとは思いますが、私の理解は、政令指定都市制度というのは府県事務の権限移譲ということしか考えていないと。逆がないというところに問題があって、まさに今日の議題のように、広域行政については、今の政令市制度で持っている政令市の権限を都道府県に移すということもあり得るということをもう少し柔軟に考えていい、そういう状況があると思います。

特にこの新型コロナでも顕在化したわけですが、医療と介護についてはやはりもう少し同じ府県の中の市町村の間の連携というものを、府や県がイニシアティブを執って講じていかなければいけないというような場面というのは相当多くあると。そうすると、政令市は政令市で、自分たちの市の中でうまくやっていますから、周りの市は関係ありませんというようなことでは対処できない。そうすると、もちろん府下ないしは県下の市町村間で自発的に連携するということがあればいいんでしょうけれども、必ずしもそれはあくまでも自発的というか自主性に委ねられていて、制度的な担保がない、裏づけがないというようなことだと思いますので、やはりそこは府県がしっかりそれを担っていくということが、むしろ積極的に今後あってもいいのではないかと。もちろんそれ以外の行政分野でも似たようなことがあれば、それはそうなんですけれども、代表的には医療と介護がそうだと思いますけれども、もう少し政令市の権限を弱めて、知事の権限を強める。そういうような行政分野というのが、これは国民の実感でもあると思うんですけれども、そういう国民が実感しているところからどんどん政令市と都道府県との間での権限配分の再編を行っていくということが、それぞれの地域の実情に合わせながら進めていくのがいいのではないかと思います。

(手向事務局長)

ありがとうございます。

次に、山口副知事、よろしくお願いします。

(山口大阪府副知事)

すみません、山口ですけれども、リモートで参加させていただきます。

先ほど広域行政を一元化していくときにどういう組織をつくるかという話を佐々木先生と田中先生にやっていただきました。また、上山先生からも市町村のこれからの事務の再編とか一元化に向けてどういう形態をとるかという資料もいただいたんですけれども、我々がこの組織をつくる時のメルクマール、一体どういう場合にどういう組織をつくれればいいのかというところでご意見をいただければありがたいと思います。いろんな形態があると思います。府でも機関の共同設置をやったり、プロジェクトチームをつくったり、あるいは協議会をつくったり様々な手法で共同組織、あるいは一緒に実行していく組織というものをつくっているかと思うんですけれども、私自身はやはり誰が最終的に指揮命令権を持っているのか、そのことによってどういう効果が早く生まれるのか、こういう視点で組織の在り方というのは考えるべきだと思っていますけれども、そのほかにもいろいろご意見があると思うので、少しそういう面でご示唆いただけるとありがたいので、よろしくお願いします。特段誰というのではないのですけれども、佐々木先生とか田中先生

とか、ご意見いただければありがたいです。

(手向事務局長)

組織の在り方ということで、田中顧問、よろしいですか。よろしく願いいたします。

(田中特別顧問)

私は都市計画という事務が大変重要だと思うんですけれども、様々な段階の都市計画に基づいて具体的な事業が行われていきます。土居先生がおっしゃったように、政令指定市にはもうほとんど全て府県の権限が移譲されてしまっていますので、これをやはり府の権限のほうに移すということが何らかの方法で必要だと思うんです。府の権限に移した計画、その事業については、執行も府側に移すというふうに、都市計画については計画と執行を一体のものとして移していくと考えていけば、そここのところはそんなに、最初のハードルさえ越えれば、そここのところはそんなに難しくないのかなと思っていますけれども、やはりそういう形で都市計画なら都市計画というふうにきちんと固まったスキーム、そういうものを中心に連携性を見ていくということが大事なんじゃないかなと思います。

以上です。

(手向事務局長)

ありがとうございます。よろしいでしょうか。

今、佐々木先生、手を挙げていただきました。

(佐々木特別顧問)

山口副知事のご質問は難しい。実際、臨時的にいろいろ新しいものをつくる時はプロジェクトチーム(非定形組織)のような組織は必要だと思うんですけれども、そこはやっぱり意思決定ができる仕組みにはならないので、きちっとした権限のある組織(定形組織)をつくらなければならないと私は思います。

もう一つ、松井市長さんのお話の部分に絡めますと、大阪の場合は府市一体で都構想というのが大阪の地理的な条件も含めて望ましいとおやりになってきたし、私はそうだと思うんです。一方で新しい動きかどうか、対抗するような形で特別自治市が浮上している。20政令市全体を特別自治市という話はちょっと無理があるように思うんですけれども、例えば200万以上の名古屋、横浜、大阪、あるいはもうちょっと広げてそれぞれのブロックの中心になっている札幌とか福岡とか150万以上の20政令市のほぼ半分ぐらいのところは、特別自治市を考えてよいと思います。それは戦後間もなくの特別市に近いものでいいだろうと思うんです。ただ現行の府県枠でそれをやると「府県の中に府県をつくる」状態になり、大阪の府市合わせ問題と類似のことが起きる。

少し中長期のお話と絡めて申し上げると、大阪の今回の府市統合が成功した場合と成功しない場合を二つ考えた場合、都構想というものが可決された場合はちょっと違う展開になったと思うんですけれども、一旦今は否決された状態にありますので、その違うバーチャルを今お考えなんですけれども、私は府県制度そのものの解体、再構築が要ると考えます。今、国から見ると県と市の権限分配の議論をいずれにしても特別自治市でもやって

いるわけですがけれども、そうではなくて、2000年以降止まってしまっている国と地方の関係の分権化の議論をやらないといけない。“私の県に来ないでください”、“私の県から出ないでください”というコロナ対策は、あくまでもそれは行政権限を与えられた人たちのお話であって、実際の経済圏、生活圏というのは広がって感染も増えているわけで、ほとんど有効な対策に実はなっていないような感じがするんですね。そこで、どうしても広域の州制度を一気につくるか。バーチャルな州制度。実は来年の2月3日に関西財界セミナーというのがあるようですけれども、そのある分科会を担当することになっているんですが、そこで申し上げようと思うんですけれども、いわゆる特区型のバーチャル州制度をつくって、府県からむしろ州に移してやったほうがいい権限を一回拾い出してみたほうがいいんじゃないか。今は県と市の枠内で議論していますけれども、これからデジタル社会でもありますので、もうちょっと行政の固い部分を外して考えなければならない。はっきり申し上げれば、20政令市は特別市に上げてもいい。中核市が60ありますけれども、これも今の政令市に上げてもいいと思うんです。大都市の基礎自治体を強くし、府県の役割をスカスカにした上で、もっと広域の権限を、国のブロック機関だけじゃなくて、国の本省の権限からも移すというこの入れ替えをやるべきだと思うのです。内政の各拠点になる州制度の構築です。

そういう意味では、来年から声高に言おうと思いますけれども、第三次臨時行政調査会をきちっとセットして、州制度移行を軸に単なる地方制度だけじゃなくて、今の日本の人口減少が本格化していく時代の、国、広域自治体、基礎自治体の在り方を2年ぐらいかけて大いに議論すべきじゃないかと。大阪が苦しんでいるのを見ているだけではよろしくないわけで、新たな制度設計を考えなければならない。

山口副知事の話に絡めるなら、各省を束ねる国の復興庁（調整官庁）のような広域組織イメージが私にはあります。ただこれでは山口さんへの答えにならないかも知れません。すみません。いずれにしても定形型のきちっとした組織をつくらなきゃいけないと思うんです。

以上です。

（手向事務局長）

ありがとうございます。

それでは、次に何かございますでしょうか。

では先に上山先生、よろしくお願いします。

（上山特別顧問）

先ほどの松井市長からの政令市の在り方の話と、あと府と市が共同で事業をやるときの体制の話は、どちらも結局大都市制度に関する国の制度の不備が原因だと思うんです。2012年に大都市法は全国を対象にしつつ、現実的にはやはり大阪の問題解決のためにつくられた法律で、あのときは、ある意味泥縄式に東京の都区制度が下敷きにされて、今回、前回の住民投票に至った。しかし、私は大阪府市として大都市法がそもそもベストだったのかどうか検証したほうがいいと思う。

そもそも原理的におかしいのは、政令指定都市がなぜ政令によって閣議決定で決まるの

かということです。人口要件だけで決められた業務がセットで県から市町村に移る。法律的な根拠とか制度的な整理などがあまりされていないわけです。そういう中で、たまたま大都市法がある種、政治的に偶然成立して、今回ここまで来たわけです。けれども、そもそも我が国自体が大都市の在り方ということについてきっちり議論してきていない。大阪として、やはり国に対して言うべきことは言うべきだと思えます。一国多制度や特別市はどうかといろんな議論があるけれども、自治体側から本来こういう自由度があるべきだという問題提起をするべきだと思います。即ち、大都市法自体の改正が必要だとか、あと消防法、水道法自体が根源的に市町村単位では無理であるとか、法改正の必要性ということについて正面から大阪としては国に問題提起をしていくべきだと思います。

政令市が足並みをそろえろとか、全国知事会でという意見もありますが、その足並みをそろえるということ自体がそもそも時代に合っていない。そもそも国が各地域の県と市町村の役割分担を一律的に決めるということ自体が、海外の例を見てもほぼナンセンスなわけです。さっきも言いましたが、フランスのような中央集権の国ですら、大都市に関してはメトロポールという新しい広域自治体制度をつくっている。アメリカだってオレゴン州のメトロのように、まさに広域行政に関して切り出して特別地方公共団体をつくっている。各国、大都市は柔軟な制度をつくっている。我が国だけ全国一律で、経緯もはっきりしない政令指定都市をずっと維持している。これはある種の不作為だと思います。大阪府市の中だけで議論をとめず今回の経験を基にやっぱり国の法改正というのを求めていくべきだと思います。

以上です。

(手向事務局長)

先生、ありがとうございました。

それでは、吉村本部長、お願いします。

(吉村本部長)

知事の吉村です。有識者の皆さん、本当にありがとうございます。

全国における大都市制度の在り方がどうあるべきかというのは、もう一つの論点として非常に重要だと思っています。

今日、ちょっとこの条例案についてお聞きしたいなと思うところが、やはり大阪府と大阪市の今までの過去の状況を考えたときに、成長戦略を一緒になって実行する、それからまちづくりもばらばらになっている、これを改めるという意味で、成長戦略の部分とまちづくりの部分、ここを条例として広域一元化すべきじゃないかというのは、まさに僕はそのとおりだと思いますし、その中で、田中先生がおっしゃったように、都市計画のところが重要じゃないかというのは僕自身も大阪市長の経験も踏まえてそういうふうに思います。都市計画といってもいろんなレベルがあります。その中で、執行機関が大阪府と大阪府で全く別ですし、共同の意思決定は副首都推進本部会議をある意味条例で組織化するというのはあると思うんですけど、執行が全く別々の状況になって、共同して運用していくというのはどういう在り方があるのかなど。今のままでいくと、頭だけ一つの会議で決めて、条例でこの権限はどうするかというのはきっちりと整理した上で、ただ、執行が別々にな

っているので、そこの在り方について、何か田中先生に、佐々木先生もそうですけど、知恵があれば教えていただきたいなと思います。

(手向事務局長)

田中顧問、よろしく願いいたします。

(田中特別顧問)

都市計画事業でも、自治体が事業主体にならない場合もありますよね。例えばURとか、それから各地での様々な都市整備公社みたいなところが都市計画事業を実施する機関として事業を行うということは珍しくないというか、よくある例なんだと思うんですけども、府市で共同してそういったまちづくりの事業主体、こういうものを立ち上げるということは、現行の法体系の中でも決して外れる話ではないというか、十分あり得る話なのではないかと思います。

以上です。

(手向事務局長)

土居先生、よろしく願いいたします。

(土居特別顧問)

田中顧問の話に補足するような形になりますけれども、一例として考えられるのは、例えば2018年度から始まった国民健康保険の都道府県単位化という事例がありまして、あれはもともとご承知のように、釈迦に説法ですが、国民健康保険は市町村しかやっていなかったわけですけども、都道府県もその財政運営とか企画に関わることになって、市町村間の調整をするということになった。もちろん今お話しになっているのは大阪府域での広域行政をどうするかという話なので、市町村間のという話には、この話は関係ない部分はありますけれども、まさに企画立案ないしは財政的な措置を府が考え、そして執行するのは、今もなお国民健康保険は市町村が保険料を徴収したりしているという、実施機関という役割分担。こういうものはほかの行政分野でもあるということですので、そういうそれぞれに組織は持っているけれども役割が違って、それぞれが適切に役割分担をして共同歩調で実施していくというやり方というのはあるのではないかと思います。

(手向事務局長)

ありがとうございます。あとはよろしいでしょうか。

大体時間のほうはそろそろ予定の時間が参っておりますので、最後に本部長、副本部長からまとめがございましたらよろしく願いしたいと思います。

そしたら、松井副本部長、お願いいたします。

(松井副本部長)

今、有識者の先生方からも様々なご意見をいただきました。僕は2011年からずっと言い続けているのが、バーチャル大阪都の状態を今日まで続けてきているわけです。この続け

ることによって、一部、市議会の会派、府議会の会派でも、一部会派にはそもそも成長するなという人たちはいらっしゃいます。万博もそもそも反対、成長のための鉄道も反対と。そういう人たちはいますけれども、これはもう凝り固まってそういうことを考えられている方なんですけれども、総じて大阪市民、住民の皆さんは、やはり大阪市内が成長することで働く場所も増えるし、成長することで一人一人の人生の可能性も上がってくるわけですから、やはりこれまで、2012年にスタートした府市統合本部会議、そして今この副首都推進本部会議、ここで広域を一元化して、そして府市のそれぞれの職員がその組織を担っていると。この組織があるということが非常に重要で、この形があるからこそ、この10年は意思決定できて、同じ方向で課題も共有認識しながら動かしてきたと。ただ、この組織がまさに任意の組織です。全国で政令市と都道府県の調整会議もありますけれども、あれも、我々の副首都推進本部会議というのはその調整会議の役割も果たしていますけど、これだけ本当に具体的な課題を議論している会議は大阪以外見受けられません。ほかでは一度開催したきりというところもたくさんあると。

そういう中で、やはりこの大阪、これから2025年の万博もある、それから今うめきた2期が始まっている、今度森之宮の大阪東部まちづくりもあるという中で、任意というこのしつらえというのは非常に脆弱だし、こんなの市長が替われば、橋下さん以前の方々になれば、もう市長が出席しないと決めればこの会議はなくなるわけですから、こういう形、今の一体の形をしっかりとルール化をするというのは非常に重要だと思いますし、成長やまちづくりを一体で進める上では、先ほど有識者の先生方から様々な意見もありました、その必要な形として、都市計画については吉村知事からもやっぱり非常に重要という話があったので、そういうことについては事務委託とか共同設置、様々な検討を行ってもらうように事務方に指示をいたします。

それから、法令の権限については国ともやはり調整が必要なもので、そこも国と協議をスピード感を持って進めてもらいたいと、こう思っております。

(手向事務局長)

ありがとうございます。

それでは、吉村本部長、お願いします。

(吉村本部長)

都構想については否決になりましたが、決して無駄ではないというふうに僕自身は思っています。都構想、この間10年間も議論してきて、またバーチャル大阪都でやってきました。大阪府市一体で成長戦略を実行すればこれだけできるということも、府民、市民の皆さんにお示ししながら、この間、この府市一体がやはり必要だと僕自身は思っています。それがゆえに、今回、都構想否決はされましたが、1ポイント差の否決でもあります。その中で、大阪市の中で今回住民投票が大都市法で行われましたが、そういった意味では、大阪市民の過半数の、半分弱の方が、大阪市を廃止してでも新しい大都市制度に移行すべきだと、投票してくれた方が約半数近くいるということはやっぱり非常に大きなことだと思っています。そしてまた、これ結果は否決です。その中でいろいろアンケートを取れば、大阪市の廃止というのはやるべきじゃないというのが約半分の大きな意見だったというふ

うにも受けています。なので、今回の都構想を受けて、大阪市と大阪府の枠組みというのは前提とした上で、昔の府市の二重行政に戻せという意味ではないし、やはり府市一体の成長戦略を実行せよと、そういう意思だと思っています。なので、そういったことが実現できる枠組みとしての条例案、これは直ちにやはり実行していくべきだと思います。

そして、まず最初はやはり成長戦略とまちづくりの部分だろうと思います。その他の分野についてもまたアプローチしてもらいたいというのは有識者の先生からありましたが、それは当然検討するとしまして、まずは大阪のまちづくり、成長戦略の部分で条例案をしっかりと2月議会で提示をして、そして議論していきたいと思いますので、この府市一体の広域一元の条例案、特に成長戦略、まちづくりに関する部分、これについては条例案の作成を事務方で進めてもらいたい。そして、2月議会に提案していきますので、よろしくお願いいたします。

(手向事務局長)

ありがとうございました。ただいまご指示をいただいたまちづくり、成長に係るものを中心に、条例案の具体化を急いで提案できるように準備したいと思います。また、併せて副本部長からご指示をいただいたまちづくり権限に関する具体的な事務委託であるとか、共同設置の方法につきましては、国の権限も関わってくることでございますので、国とも協議しながら検討のほうを進めてまいりたいと思います。

それでは、本日の会議は以上の内容でもって終了という形にさせていただきたいと思えます。

次回の会合につきましては、改めて事務局で日程調整させていただき、ご連絡をさせていただきます。

本日は、ご議論誠にありがとうございました。先生方、ありがとうございました。