

広域行政のあり方検討会 中間まとめ（論点整理表）

■ 平成29年度に検討した事項

I 海外事例について調査

1 検討対象国等

- (1) 単一制国家（仏、イタリア、イギリス）
- (2) 連邦化が進んでいる国家等（ベルギー、スペイン、EU）
- (3) 連邦制国家（米、独、カナダ、オーストラリア）

2 分析事項

人口、面積、地勢地形、地方分権の歴史、自治機構（意思決定の仕組み）、地方の選挙制度、特徴的な制度・仕組み、政府間調整、

3 さらなる検討事項

- ・海外の特徴的な制度・仕組み（ex.「国家・州会議」（イタリア）、「州域経済発展計画」の策定（仏：レジオン））がうまく機能するのは何故か＝日本、連合に同様の制度を導入してもうまく機能するか。
（cf.国と地方の協議の場）
- ・各国の地方分権が進展した理由、背景、ニーズ、推進力は何か

II 論点を整理

（論点整理メモ）〔「広域行政のあり方検討会」での論点整理は以下のとおり〕

1 府県を超える広域自治体はどのような政策・事務を担うべきか。

（広域行政のニーズ） ～海外事例も参照しつつ～

- *タテ割り・ヨコ割りの行政を越える観点を重視すべき
- *国、府県、市町村の政策を調整する機能を重視すべき

～考え得るテーマ、課題（例示）～

○は参考とすべき海外事例

【広域産業政策】

- ・産業政策の『まとめ役』的な機能（広域での産業政策を考える人材の確保、新たな雇用や産業の創出、広域的なシナジー効果、新たな経済効果を発揮する仕組み、国（本省＋出先機関）との連携・協働）
- ・公設試験研究機関の共同利用、交流の深化
（まとめ役による広域でのコーディネート、ニーズ等のマッチング → 経営統合）
- ・農林水産業の振興
- 州域経済発展計画の策定（フランス）

【広域観光政策】

- ・行政区域、分野等の垣根を越えた広域観光振興への取組
- ・官民が連携した取組

【広域文化政策】

- ・ 関西遺産

【広域環境政策】

○フランスにおいては、環境分野での州の諮問的権限は多岐にわたり、代表的なものは水の管理、地域整備基本計画等に関するものがある。州は、国・州間契約の中に、環境政策という特定の項目で直接に、または土地、観光、農業等の分野における協議整備方針を通して間接的に、環境政策を盛り込む。

【広域インフラ政策】

- ・ インフラの種類ごとの検討ではなく、関西全体として最適な広域交通・物流を実現するための連携・運営体制の整備
 - ・ リニアや3空港一体運用を見据えた、西日本も視野に入れた広域の高速道路網、高速鉄道網の整備計画の検討
 - ・ 関西全体として最適な広域交通戦略の策定
- 州地域整備基本計画の策定（フランス）

【広域防災政策】

【国土の双眼構造の実現】

- ・ 首都機能バックアップ

【高度人材育成政策】

○レジオン（仏）は、大学教育（もともとは国）にも関与する部分ができている。

【その他のテーマ、課題】

- ・ 琵琶湖・淀川流域において、治水、利水だけではなく、水源涵養など生態系サービスの総体的な維持・向上やリスクの軽減など分野横断的な統合的流域管理（アドホック・オーソリティ）

○水資源計画の策定（フランス）

- ・ 水素エネルギーの利活用などエネルギー政策の検討
- ・ 人を育む関西
滋賀県での取組みのように、幼児期からの環境学習等
- ・ 産官学民連携の推進
- ・ 環流・移住促進
21世紀型の新しい都市と農村の交流政策の検討・実施
域内大学と域内企業とのマッチング（求人・就職）システムの検討
- ・ 国際交流
○国際交流の立法権は州（イタリア）

2 どのような体制、機能などが考えられるか

(1) 国との関係に着目した類型

ア ヨーロッパの例

・ フランス型 (レジオン)

○レジオンは、経済計画 (環境、持続的地域発展を含む)、地域整備基本計画、水資源計画等、州域大の計画を策定する。県・市は、レジオン域大での計画づくりに関与し、それを勘案しつつ、各々の所管事業を実施する。

・ スペイン型 (自治州)

国の本省及び出先機関の事務権限の移譲、府県・市から更なる事務の持寄り、府県存置

○州の歳出が地方歳出全体の7割、2/3を占めている (自治州)。

・ イタリア型 (レジオーネ)

州政府へ国の事務権限を移管、補完性原理が重視され、市町村への権限移譲が進んでいる。大都市と県の一体化も都市側が中心

府県存置

○州の歳出が地方歳出全体の半分以上を占めている (レジオーネ)。

・ 連邦制的広域自治体

憲法に国の事務及び地方の事務を規定し、残余権限を地方に与える。

府県は存置又は廃止 (各「邦」で判断)

○レジオーネ (州・イタリア) の権限を憲法で定めている。

○立法権は、国の専属、国と州の共有、それ以外は州 (レジオーネ)。

イ 従前の想定例

・ 府県存置型広域自治体 (国出先機関統合型)

(ア) 連合型…国出先機関の事務権限を関西広域連合に移管、府県存置

(イ) 広域自治体型…国出先機関の事務権限を所管する広域自治体を設置、府県存置

・ 府県廃止型広域自治体 (いわゆる道州制)

府県を統合 (廃止) し、国出先機関の事務権限を所管する広域自治体を設置

(2) 政策遂行手段に着目した類型

ア アドホック・オーソリティ型

・ 府県市調整型…広域的な課題への対応について、構成府県・市の政策を調整する。実施部隊を持たない。

・ 独立型…特定の政策課題について、分野横断的・統合的な事務権限を有する独立した行政機関

○ ex. 広域ウォーター・オーソリティ (英)

「イングランド及びウェールズにおける水行政を再編成する法律」
(1973年制定)

イ プラットホーム型

- (ア) 協議会型…アクターは、プラットフォームでの合意について任意に実行する。
・琵琶湖・淀川研究会
権限を持っている国交省・府県で十分取り扱えていない問題をピックアップし、広域的なアセスメントをしてプラットフォームを設定する、施策を検討する
- (イ) 「執行担保」型…アクターは、プラットフォームでの合意に従って実行しなければならない(上位計画としてアクターを拘束する力を持つ計画を策定)。
プラットフォーム法

ウ EU型

構成府県・市は、連合委員会での決定内容に沿って政策を実施する。
(強制力は、決定内容如何による)

参考

○EUと加盟国の権限分担

欧州全体に通じる「補完性の原理」を踏まえつつ、

- ・EUの単独権限⇒排他的権限(加盟国は権限を持たない)…共通政策…国内法強制改正
- ・EUと加盟国の共有権限⇒政策協調…EU法優先→国内法改正
- ・支援…EUは、加盟国に権限と責任のある政策を支援・調整・補完する…個別政策

○意思決定の仕組み

- ・欧州理事会(首脳会議)⇒EU全体の方向性を設定
- ・EU理事会(閣僚級的意思決定機関)⇒意思決定・立法
- ・欧州委員会(政策執行機関・EU政府)⇒法案の提出権
- ・欧州議会⇒立法・民主的統制

(3) 広域自治体の機能に着目した類型

「道州制のあり方研究会」の概要から抜粋

ア 基礎自治体補完型イメージ

「国がナショナル・ミニマムを確保するため、制度の企画立案にとどまらず、事業執行にも一定の役割を果たしつつ、基礎自治体が地域の実情に応じて主に責任を担う。道州は国や基礎自治体との調整、また基礎自治体の補完などを行うイメージである。」

義務教育・生活保護(現金給付)、医療・社会保険

イ 府県連合型イメージ(広域連合など)

「国、基礎自治体はこれまでどおり一定の役割を果たしつつ、広域自治体としては、府県を併存させた道州または広域連合を置くイメージである。」

農業政策、河川管理・森林保険、義務教育・生活保護

ウ 企画立案・総合調整型イメージ

「国の役割は基本的な制度の枠組みの策定や、全国的に統一すべき最低限の基

準設定に限定。道州は基礎自治体の意見を反映しつつ、広範な企画立案機能を含め総合調整機関としての役割を果たす。

なお、事務執行は道州の企画立案に基づき、道州自らまたは基礎自治体が担うか、道州や関係する基礎自治体で構成する特別な法人などが担うイメージである。」

河川管理・森林保険、インフラ整備・産業振興

* 上記の類型は、いずれも府県の廃止を前提とするものではない。

3 広域自治体が備えるべき仕組み等はどうあるべきか

(1) 広域自治体が備えるべき仕組み、制度（内部組織、民主的コントロール、財源等） （連合の機能強化）

ア 自治機構（議会＋執行部）

- ・二元代表制、理事会等々
- ・「理事会制」で公選職（いずれも他の公選職を兼任）が構成する関西委員会
- ・首長及び議員の直接公選制
 - 「多数派プレミアム」選挙（フランス、イタリア）
- ・連合議会と連合長との関係

イ 政治的な役割・機能

- ・政治的な代表者による政策判断、分担管理
- ・強いリーダーシップが発揮できる仕組み

ウ 住民等との関係

- ・住民と連合との関係づくり（信頼関係、住民参加など）
- ・民間等ステークホルダーとの関係
- ・府県・市町村との信頼関係の構築
- 州経済社会評議会（レジオン（仏））

エ 財政権（財源・課税権）

- 課税権は地方政府に委ねられており任意に税を設けることができる（伊）。
- ・域内全域で観光税（宿泊税）を導入し、上乘せ

(2) 政府間調整

- ・国機関（関西の出先機関＋本省）との連携関係の構築
- ・連合が作成する広域ビジョンを国、府県、市町村へ浸透させる仕組み、摩擦を起こし、協議の場（プラットフォーム）が必要となればいい。（広域ビジョン策定プロセスへの国等の参画が不可欠）

ア 国、連合、府県、市町村の協議の仕組み

調整機関等

- ・中央と地方との公式の協議の仕組み（国と地方の協議の場（関係大臣と地

方六団体の代表による協議の場（平 2 3 法第 3 8 号））

- 中央と地方間での州域レベル事業計画協定（C P E R）の締結（フランス）
- 「国家・州会議」、「国家・都市および地方団体（県・コムーネ）会議」、
「（国家・州・地方団体）統一会議」（イタリア）
- 3つのレベルの連邦－州政府間会議（カナダ）
 - ・首相会議…連邦首相と各州の首相（10人）
 - ・閣僚会議…連邦政府の閣僚と州政府の閣僚
 - ・実務者会議…連邦政府と州政府の行政担当の実務者
- カナダでは厳格な権限分割よりも連邦政府と州政府の相互作用を重視（社会政策の充実等）
- バンクーバー大都市圏
自治体協力体制（特定目的広域機構 上水、排水、下水、病院）
- グレーター・ロンドン・オーソリティー
公共交通、経済・都市開発、環境保全、警察、消防、文化・スポーツ振興等の分野でのロンドン全域にわたる計画策定や調整を所管し、そのもとに基礎自治体であるロンドン自治区（32）とシティ（1）がある。

イ 地方の意向を国政に反映させる具体的な仕組み等

- (ア) 国会議員と地方議員・首長との兼任
 - 欧州諸国とくにフランスの国会議員と地方議員・首長との兼任
- (イ) 州による法律の提案
 - 国会への法案提出権（スペイン、イタリア）
- (ウ) ○フランスの上院は「地方団体の家」
 - …地方議員が「選挙人団」の中心であり、その中から上院議員が選出されている場合が多い。
 - スペインの上院は「地方代表議院」
 - …上院は、各州1人＋人口100万人に1人の州代表で構成
- (エ) ○国と自治州の交渉による事務・権限の移譲（スペイン）

ウ 広域自治体と市町村との関係

■ 平成30年度の検討事項（素案）～広域連合のあり方（連合の強化等）を検討～

1 海外事例の検討

(1) 分析事項（p 1再掲）

人口、面積、地勢地形、地方分権の歴史、自治機構（意思決定の仕組み）、地方の選挙制度、特徴的な制度・仕組み、政府間調整

(2) さらなる検討事項（p 1再掲）

・海外の特徴的な制度・仕組み（ex.「国家・州会議」（イタリア）、「州域経済発展計画」の策定（レジオン））がうまく機能するのは何故か＝日本、連合に同様の制度を導入してもうまく機能するか（cf.国と地方の協議の場）。（p 1再掲）

・各国の地方分権が進展した理由、背景、ニーズ、推進力は何か。

2 広域連合のあり方（連合の強化等）を検討

(1) 広域連合が担うべき政策・事務・役割の検討

[検討事項(例)]

上記の「Ⅱ 1 府県を超える広域自治体はどのような政策・事務を担うべきか。」（p 1～p 2）について

「持ち寄り」、「国の事務」、「企画調整」

「関西」の認知度の向上

「灘（関西）」、「伏見（関西）」ラベルの作成・販売

連合の発信力の強化

PRの強化、マスコミへの発信方法の工夫、ミニコミやソーシャルメディア等の活用

◆広域計画等フォローアップ委員会における「連合のこれまでの取組の評価・検証」及び「今後取り組むべき課題等の検討」についても参考とする。

(2) 広域連合の体制・機能等の検討

[検討事項(例)]

・上記の「Ⅱ 2 どのような体制、機能などが考えられるか」及び「Ⅱ 3 広域自治体が備えるべき仕組み等はどうあるべきか」（p 3～p 6）

・以下に例示するような、現在の連合にはない仕組みについて

首長及び議員の直接公選制

財源（課税権）

専任組織の設置

アドホック（臨時的・専門的）な体制

国（出先機関＋本省）・府県・市町村との連携体制

連合が新しい先導的な政策を提案し、府県、市町村がそれを活用したり準拠したりする仕組み

- ・その他

- 関西広域連合プロパーの産業コーディネーターの導入（民間人材の登用）
 - 構成府県市から関西広域連合への予算や職員の拠出の増加、本部事務局の拡大やプロパー職員の育成、独自財源の確保等の検討

3 上記 1 及び 2 を実現させるための手法の検討

- ・地方分権改革の新たな手法等（H 29 年度 国へ提案要望活動を実施）

- 国と地方の協議の場における分科会の設置

- 権限移譲に係る「実証実験制度」の創設

- 国と地方が連携・協働して課題解決を「実証する仕組」の導入

- 地方分権有識者会議の機能強化

- ・憲法改正論議の際に、広域連合をどのように憲法に規定するのか。

- 参考

- ・全国知事会ワーキングチームによる憲法改正草案

- 地方団体の存在とその自治（権能）は憲法で制度的・具体的に保障されている。（ドイツ、フランス、イタリア、スペイン）

- スペインは、自治州憲章を策定して自治州となる。