

第3部

設立10年間の評価と今後の展望

第3部 設立10年間の評価と今後の展望

1. 関西広域連合の歩みと今後の課題

関西広域連合協議会会長 秋山 喜久

(1) 第2次世界大戦と地方自治

第2次世界大戦への突入の根本原因となった中央集権制の解体と地方自治の推進。これらは、日独伊枢軸国の降伏の条件であった。

日本・ドイツ・イタリア3か国の戦争開始時の体制に類似性が高かったが、戦争終結の仕方や国内情勢は異なり、戦後の対応には大きな差が出ている。

ア イタリア共和国憲法の制定

イタリアの敗戦後の国内情勢は極めて複雑である。

戦時中、戦争続行に危機感を抱きクーデターを起こした保守勢力、イタリア南部に逃亡していた君主制の温存を図る勢力、休戦前に対独参戦を宣言したパルチザン勢力の3つが激しく対立していた。

このため、一時、国民国家の維持すら危うい程で、憲法改正のコンセンサス作りは難航した。3年余りの国内の議論はまとまらなかったが、隣国ユーゴスラビアが社会主義国家を樹立したことで、共産主義への警戒感が高まり国論がまとまる。1948年に集権国家から分権国家に移行する憲法を制定した。

新憲法では地方自治を明確に定め、最大限の行政分権化の実施を明文化している。(第5条)

この原則に基づき、共和国を州・県・コムーネに区分する三層制の地方制度を採用した。これは中央集権国家と連邦制国家の中間的形態である。

その後多くの改正が行われたが、主な改正としては、1997年にコムーネ・県に固有の憲章の制定権を認めている。さらに、国および州の法律で明確に帰属が規定されている機能以外の行政権はコムーネに属する「補完性の原理」を採用する行政システム全体の改革を行った。

2001年には憲法の全面的改正が行われ、国と州およびコムーネの同格化(第114条)や「補完性原理」が憲法に定められた。

イ ドイツ連邦共和国基本法の制定

戦後のドイツの国内情勢は、イタリアほど複雑ではなかったが、米英仏ソ4か国に分割統治される中での基本法改正である。

東ドイツは社会主義の国家秩序を基礎とするドイツ民主共和国憲法を制定した。西ドイツはヒトラーによる統一国家樹立後、ナチスに至る「特殊な道」を歩んできたという反省の意識が強かった。その根源としてナチス体制下で「ビスマルク憲法(1870年)」で定められた「個人の尊厳」が踏みにじられたこと、さらに第1次世界大戦後制定された最も先進的民主主義制といわれた「ワイマール憲法」の下で、ヒトラー政権が誕生してしまったことである。

ドイツは近隣諸国の警戒心を消すためにも、平和と民主主義を保障する脱中央集権制の新基本法の制定が強く求められていた。

アメリカは州の権限の強い連邦制を望んだ。イギリスはポツダム宣言の原則に基づく脱中央集権化を促すとともに、共産主義の浸透を防ぐため、産業の計画化という矛盾する方向を追及する。深刻な戦争被害を受けたフランスは、ザール地方の併合を求めている。

国民的議論を重ね1949年5月にドイツ連邦共和国基本法が制定される。

基本法は第1条で人間の尊厳は不可侵であることを定め、第20条で民主的かつ社会的な連邦国家であり、すべての権力は国民に由来することを定めている。ドイツはラント、郡及び市町村で構成される単一的連邦国家である。市町村には法律の範囲内において全ての事項を自己責任において執行する権限が保証されている。

連邦制改革をめぐる議論は60～70年代から進行したが、80年代半ばから東西ドイツの統一、EUの再活性化などの情勢変化に応じて基本法の改正が行われている。

ウ 日本国憲法の制定

日本は戦争開始時のイデオロギーは、ドイツ、イタリアと類似していたが、戦争の終わり方は大きく異なっている。

日本は沖縄を除き地上戦を経験していない。それでも国内は、戦争末期の総動員や空襲で多くの家族が離散し、生産能力は戦争開始時の10分の1以下まで落ちていた。さらに、食糧不足、インフレ、大量の失業者などで極端に窮乏しており、国のあり方を議論する余力はなかった。加えて国体維持を条件にポツダム宣言を受諾したわが国には、政治体制の改革より国体維持を優先した。しかしソ連などは、極東委員会や東京裁判で天皇に対する厳しい姿勢を示し始める。

事実上、単独占領軍となったアメリカのマッカーサー総司令官は、国民に信頼の厚い天皇制は今後の日本の統治に不可欠であり、また日本では地方自治が早すぎると考え、わずか1年余りで中央集権のままの新憲法を制定した。

日本の終戦は、ドイツ、イタリアに比べ遅かった。イギリス、フランスなどはその間のアジア諸国の大規模な脱植民地運動への対応で、日本の政治体制について強い意見を言う余力はなかった。

(2) 戦後復興と地方自治

ア 戦後の混乱からの再起

我が国は、中央集権下で戦後の悲惨な状況から国を挙げて立ち上がった。需要面からは「金融緊急措置」、「物価統制令」などインフレ抑制策をとり、供給面からは「傾斜生産方式」で石炭と鉄鋼への集中増産を図るなど、官民一体となって復興に努めた。

さらにドッジ・ラインと呼ばれる超均衡予算や360円の為替レート設定など一連の経済安定政策が実施され、戦後の混乱は治まった。

その後1950年の朝鮮動乱の特需にも救われる。1952年のサンフランシスコ講和条約の発効によって国際社会への復帰を果たした日本は、神武景気、なべ底不況、岩戸景気、オリンピック景気、昭和40年不況、いざなぎ景気など景気循環を繰り返しながら“Japan as No1”といわれるまでの成長を遂げている。

しかしながら、成長とともに、政治運営の非効率性と責任の不明確さ、官僚制への過度の依存など、中央集権制の弊害がじわじわと顕在化し、中央集権制のデメリットがメリットを上回るようになってきた。

イ 関西からの地方自治の提言

(21世紀の関西を考える会)

中央集権による非効率性は地方財政を直撃し、危機感を抱いた関西経済界は早くから地方自治を提言してきた。

政府においても、地方制度調査会、臨時行政改革推進審議会などで地方分権について議論を重ねたが、法案化などの動きは全くない。

関西でより具体的動きとなったのは、関西経済同友会情報通信委員会（秋山喜久委員長）が1990年12月に提言した「関西の21世紀を考える会」の設置構想である。翌年の関西財界セミ

ナーでこの構想が採択され、20 数回の会合を重ね、1995 年 4 月に「21 世紀の関西を考える会（佐治敬三座長）」が設立された。この会は 5 年余り活動し 25 本の提言をまとめたが、地方分権については 2 案を提言している。

第 1 案は関西を 20 の基礎自治体「市」（全国を約 200 の基礎自治体「市」）にまとめ、府県を廃止して道州制にするという大胆なものである。

第 2 案は 1994 年の地方自治法改正で設置が可能となった府県の広域行政を担う「広域連合」の設置の提言である。

（関西広域連携協議会－KC）

関西では関西経済連合会（関経連）と関西経済同友会が共同で欧州調査団を 2 度にわたり派遣した。

フランスでは、レジオン、デパルトマン、コミューンの三層制の地方制度が機能している。これは日本の広域連合制度とほぼ同じである。

関経連では 1997 年 5 月の総会で新宮康男会長が「関西の各地域が個性を発揮すると同時に各地域が連携し、一つの共同の課題に取り組むことが重要である。」と訴え、広域連合設立に向けて第 1 歩を踏み出した。府県を廃止する道州制には強く反対していた多くの地方自治体の長も、広域連合には一定の理解を示された。

当然地方自治は経済界だけでは進まない。1998 年 5 月に関経連の呼びかけで、関西 2 府 7 県 3 政令市と在阪団体の首脳会議（関西サミット）が開催された。山田勇（横山ノック）大阪府知事が開会あいさつで「全国で唯一の行政の広域シンクタンクである『すばる推進委員会』を母体として新組織の検討を進めていきたい。」と発言された。

名称は「関西協議会」と決まったが、その後その役割を明確にするため「関西広域連携協議会」英語名を Kansai Council と変更、新宮康男氏が会長に就任し、1999 年 6 月に発足した。

（関西経済の不況）

しかしこの時の関西経済は、極めて厳しい状況に陥っていた。

バブル崩壊に伴う不良資産は、阪神淡路大震災の復興需要だけでは賅いきれない。それに追い打ちをかけたのが、中央集権で許認可権を持つ中央官庁と需要が集中する東京への本社移転と、安くて豊富な労働力を求めて中国への工場移転の急増である。この二重苦による関西経済の地盤沈下は深刻で、1999 年 5 月に関経連会長に就任した最初の仕事は「関西経済危機突破」への取組であった。

失った地域経済の再興には、社会インフラの整備が不可欠である。

当時の国の財政事情から着工が絶望されていた関空Ⅱ期工事について、官邸、与党、大蔵省（当時）を再々度依頼に回り、工事費を 2 割程カットされたが、着工に漕ぎつくことが出来た。

地域発展には、まちづくりと産業競争力強化が欠かせない。

まちづくりの要、大阪北ヤードのⅠ期工事は当時の不動産不況で売却のめどが全く立たない。B 地区を公的機関である都市基盤整備公団（現 UR 都市機構）に購入してもらい、A・C・D 地区の売却の弾みをつけたいと思った。しかし財務省の姿勢は非常に厳しい。国土審議会会長時代に一緒に仕事をしていた牧野総理秘書官と沢田都市局長に尽力いただき、北ヤード B 地区を次世代ロボット推進拠点に指定してもらい、その大義名分で、都市基盤整備公団が購入することで了解を得ることが出来た。

これを契機に 2002 年 3 月に大阪駅北地区まちづくり協議会（会長 關淳一大阪市長）が発足し、北ヤードのまちづくりが急速に進み始める。

また、競争力強化については、産官学が「関西産業競争力会議（秋山喜久議長）」を 2002 年 5 月に設置した。本会議のもとに井上礼之ダイキン工業会長及び井植敏三洋電機会長の 2 名を委員長とする委員会を置き、具体的検討を進め、2002 年 12 月に「関西産業競争力強化のために一積極果敢な行動を起こそう！」と題するレポートを公表した。レポートでは「ものづくり」、「集

客・観光」、「人材育成」の戦略とともに「関西州の創設」に向けその合意形成の促進を提言している。

(関西広域機構－KU)

関西経済界は、今や地方分権は「提言から実践への転換の時期」であると位置づけた。関係自治体に積極的に呼びかけ、産官学で「分権改革における関西のあり方研究会（関西分権改革研究会、井上義國座長）」を設けて検討を進めたが、賛否両論が出てまとまらない。2つのWGの活動と並行して有識者からのヒアリングなどを行い、第10回の研究会でやっと、法改正を必要としない「広域連合制度を活用した新たな広域自治組織の設立が最適の選択である」ことで大筋合意に漕ぎつけた。関西において、広域自治体の設置について産官学で合意が得られたことは、大きな前進である。

研究会の提言を受け産官学で「関西分権改革推進委員会（井上義國座長）」を設置し、9回の委員会と13回の幹事会を開催し、2006年6月に「関西広域連合のあり方に関する提案」の報告書がまとめられた。

報告の決定2日後に、9府県3政令市6経済団体のトップの懇談会で、「望ましい地方分権を実現するための行動の第1歩として関西広域連合の設置を有力な選択肢として検討を進めること」で合意した。この提言を受け、「関西分権改革推進協議会（秋山喜久会長）」が設置された。第1回協議会（2006年12月）で、既存の広域連携組織の整理統合と関西広域連合の事務の明確化について、1年以内を目途に精力的に取り組むことを申し合わせた。

第2回協議会（2007年6月）で、「関西広域連携協議会など8つの既存の広域連携組織を整理統合して関西広域機構（KU）を立ち上げ、経済界と地方公共団体が協力して実りある地方分権を推進し、地域の発展を目指す」ことで合意した。

この協議会に引き続き、「関西広域機構 KU」設立発起人会が開催され、設立趣意書と規約が承認され、設立が正式に決定した。

(分権改革推進本部)

関西広域機構の推進組織として分権改革本部が設けられ、本部長に秋山喜久広域機構会長、副本部長に井戸敏三兵庫県知事が選任された。

この機構は、関西分権改革推進協議会から関西広域連合設立に向けた活動を継承し、これまでのような諮問組織でなく、合意形成に向けた調整立案を行うものであるが、広域連合については、道州制への第1歩という考え方と、特色ある府県を活かした広域連合にすべきという考え方があった。

分権改革推進本部の中には、トップレベルの合意の場である「本部会議」と、その指示を受けて合意案の調整立案を担う「幹事会」が設けられた。事務局はKU事務局が担当したが、事務局機能を強化するため兵庫県の担当部局の全面的協力を得て、以後、井戸副本部長のもとで広域連合規約案の策定作業が急ピッチで進んだ。

第1回本部会議（2007年10月）で、井戸副本部長から広域連合のイメージ素案が提案され、議論を経て「地方自治法に基づく広域連合の設置について検討する」ことで合意した。

2008年3月に行われた第2回本部会議で、井戸副本部長から「広域連合の骨格案」が示された。この会議の主な意見としては、「広域連合は国の出先機関ではなく、住民の負託を受けて決めていく心構えが重要だ。」、「府県を越える広域事務だけでは屋上屋となる。」、「基礎自治体の強化に関する議論を深めるべきだ。」、「広域連合の価値が見えないので住民に利点をわかってもらうためのセミナーを開催してもらいたい。」などの意見が出た。続いて5月に、近畿2府4県の議会議長と井戸副本部長との意見交換会が開催された。6人の議長から「趣旨は概ね了解するが、議会は合議制機関であるので、各府県の議会に議案を上程し、協議してもらいたい。」との見解が示された。

第3回本部会議に先立って開催された有識者会議（井上義國座長）は、「望ましい地方分権体制の実現－関西広域連合への期待」を提言した。

第3回本部会議（2008年7月）で、広域連合については、「これまでの検討段階から、設立に関する具体的準備を進める段階に移行する」、「2009年度以降、できるだけ早い時期の設立を目指し、各府県政令市は議会との協議を経て、参加について判断する」ことを申し合わせた。

2009年3月の第4回本部会議で、「2009年中に広域連合の設立を目指す」、「次回本部会議において、参加について、知事、市長として意向を明らかにする」、「今後、住民や市町村の理解促進を図る」ことで合意した。

第5回本部会議（2009年8月）でさらに一步前進し、「特別委員会を設置するなど議会との議論が本格化しているので、関係府県により更なる検討・調整を行い、議会との十分な審議を行う中で、早期の規約案の上程に向けた具体的な準備を進める」、「分権改革推進本部は、進捗状況を踏まえ、次回本部会議において、「関西広域連合設立案」を定める」ことを申し合わせた。

2009年中の設立は困難になったが、三重、福井、奈良と4政令市が設立当初からの参加を見送る意向を表明したので、残る2府5県で設立準備部会を設け、準備作業を進めることになった。

2010年1月に設立準備会が開催され、連合の処理する事務とその担当府県、分賦金試算、連合議会の議席配分などを盛り込んだ関西広域連合規約案を定め、2010年の適切な時期の設立を目指して、規約を議会に正式提案することを申し合わせた。

第6回本部会議（2010年8月）で、ようやく広域連合規約案及び設立案が決定した。各府県は足並みをそろえて広域連合の規約案を9月議会に提出し、十分審議をしたうえで議決を得る具体的準備を進めることで合意した。

この本部会議の決定を受け、地方自治法上の手続きが開始される。

地方自治法上、規約は関係府県の協議により定めることとされているが、この協議は関係府県の議会の議決を経なければならない。規約案は各府県の9月議会に提出され、9月28日から10月27日までに各府県議会でも可決された。

11月1日に2府5県の知事が上京し、総務大臣あての設立許可申請書を提出した。

事前に関西広域機構広域連合準備室から関係行政機関に十分説明が行われていたので手続きは順調に進んだ。

12月1日に総務大臣から広域連合設置の許可を受け、規約も同日施行した。

この日をもって全国初の府県レベルの広域連合が発足する運びとなる。

12月4日に、7人の知事が大阪府立国際会議場で第1回連合委員会を開催し、井戸兵庫知事が広域連合長に選出され、この日に事務局体制も正式に発足した。連合議員は各府県の議会の議員から選出され、第1回連合議会が2011年1月15日に開催された。

（関西広域連合の設立までの道のり）

経済界の呼びかけで始まった広域連合の設立は、当初の予想以上に時間を要した。これまでのわが国の地方分権の議論は、道州制論が中心であった。しかしその間、欧州では「補完性原則」に基づく自治憲章が制定されている。

各地域が固有の文化を持つ関西には道州制論はふさわしくないと判断し、広域連合方式を提案した。井戸知事をはじめ各知事の決断と実行力で、ことは進み始めた。多くの課題はあったが、最後にして最大の難関は規約案について各議会の承認を短時間で得ることである。

1府県でも否決されると全てが白紙になってしまう綱渡りであった。井戸兵庫知事をはじめ、嘉田滋賀知事、山田京都府知事、橋下大阪府知事、仁坂和歌山知事、平井鳥取知事、飯泉徳島知事、それを支える事務局の苦労には計り知れないものがあったと思う。また、議会の協力があつたからこそである。

関西より九州、中部など他地域でも広域連合設立の動きは早くからあつたが、未だに実現していない。

各府県が独特の文化を持つ関西で、最も早く広域連合を作ることが出来たのは、まさに関西の文化力である。

(3) 関西広域連合の発足

(広域連合設立の趣旨と概要)

広域連合設立案の冒頭には「制度疲労を起こしている現在の中央集権体制を打破し、自ら政策の優先順位を決定・実行できる個性豊かで活力に満ちた関西を作り上げていくことが重要である」、「自主・自立の関西を実現するための具体的手段として、ここに関西広域連合を設立する」と宣言している。

2010年12月1日設立時の参加団体は近畿2府3県と鳥取県、徳島県である。2012年に4政令市、2015年に奈良県が参加した。

組織としては広域連合委員会（井戸広域連合長、仁坂副広域連合長）と広域連合議会を設け、広域連合事務局は最小限の人員にとどめた。

経費は従来府県が実施した広域事務に関する経費を広域連合に拠出し、広域連合設置により府県の経費増は生じていない。

広域連合の事務は、広域防災、広域観光・文化・スポーツ振興、広域産業振興、広域医療、広域環境保全、資格試験・免許等、広域職員研修の7分野であり、各分野の事務局は各府県に分散設置し、「第2の東京」を作らないよう配慮した。

広域連合は各府県が7つの事務から自由に参加を選択できる弾力的組織である。

(広域連合の活動)

広域連合は地方自治法に基づく地方公共団体であり、7つの事務の実践は連合委員会が行う。我々経済界は、学識経験者とともに広域連合に意見を具申する連合協議会のメンバーである。

我々の印象に残ることは、広域連合設立直後、東日本大震災が発生し、発生翌々日に広域連合委員会で、各府県が担当する被災県を決めたカウンターパート方式で、迅速に支援を行ったことである。

その後も、熊本地震、大阪府北部地震、平成30年豪雨、北海道胆振東部地震に際して迅速に先遣隊の派遣を決めている。

さらに大規模災害に対応するために、九州、中国、四国や関東9都県・市と相互応援協定を締結するなど、広域防災の活動は広域連合の活動にふさわしい。

広域観光・文化振興については、これまで各府県が個別に行っていた海外プロモーションを広域連合で「KANSAIブランド」として一体となって行っていることの相乗効果は大きい。

広域スポーツ振興については生涯スポーツの祭典「ワールドマスターズゲームズ」を関西が一体となって誘致し、各競技は各府県で分散して行うのは広域連合ならではの活動である。

広域産業振興については、関西に多い中堅・中小企業の国際競争力強化など4つの戦略を広域で展開している。効果はすぐには表れないが、関西の産業の国際競争力が徐々に上がっているように感じる。

広域農林水産産業振興については、地産地消運動、農林水産業の6次産業化など、農山村と都市が近い関西の利点を生かした広域活動が効果を上げている。

府県域を越えたドクターヘリの活躍は、広域医療ならではの成果である。また、大規模災害時の数多くの医療支援には広域的活動が不可欠である。

いうまでもなく、空気や水には府県境はない。環境問題には広域的活動が欠かせない。

資格試験・免許事務等は広域的に実施することで効率化が図られている。

(創生戦略)

関西広域連合が関西の“力”を総合化する結節点となって、府県域を越えた広域連合であるという特性を活かし、更なる地方創生の推進に取り組んでいくため「関西創生戦略」を策定し、3年ごとに検証し、見直している。

2020年策定の総合戦略では戦略策定の前提となる人口について、関西の人口は2015年比で2060年には30.8%減少する。年少人口、生産人口とも減少し、高齢人口は増加する。

社会的人口増減は、東京圏、名古屋圏への流出が増加しており、2018年実績では他地域からの流入を差し引いても2万人弱が流出している。

人口の自然増減は2008年以降死亡数が出生数を上回る自然減となり、今後、この傾向は続く。

合計特殊出生率は関東圏を上回っているが、全国平均より低い。

女性の労働力率は全国に比べM字カーブの谷が深く、40歳代以降の回復の幅も小さい。

都市部では生産人口が減少し、高齢人口が大幅に増加する。

地方部では生産人口だけでなく、高齢人口も減少する。

以上の「人口ビジョン」に基づき策定された関西創生戦略では、「毎年、東京圏からの転入増と東京圏への転出減を目指す」、「毎年度、国の経済成長率を超える成長を目指す」ことを基本目標に7つの基本的方向を定めている。

関西広域連合が「関西創生戦略」を府県市とともに着実に実行し、関西の強いを活かし地方創生に力強く踏み出すことを期待している。

(4) 関西広域連合の今後の課題

関西広域連合は発足以来7つの事務を基軸に大きな成果を上げてきた。

ここに10周年を迎えるにあたり、新しい取組にも挑戦しなければならない。

(縦割り行政の是正)

我が国は本格的な高齢化社会を迎え、「寝たきり老人」の問題が大きな社会的課題である。

日本老年医学会は、高齢者の骨や筋力、心身の衰えへの予防策として、食事や運動に加え、社会活動への参加が有効だと答申した。

一部地域では、高齢者が身に付けた自分の地域の歴史・文化・料理などの知識を活かし観光ガイドをする「高齢者観光人材雇用システム」を設け、寝たきり老人防止に効果を上げている。こうした寝たきり老人対策の国の所管官庁を見てみると、高齢者の生きがいは厚生労働省、余暇は経済産業省、生涯学習は文部科学省、観光は観光庁と、縦割りである。

広域連合の設立の目的は、権限移譲とともに縦割り行政の是正である。今後、7つの事務を推進するタテ糸だけでなく、社会的ニーズに対応したヨコ糸の政策にも取り組むことが求められている。

(新しい地域政策)

これまでの成長期の地域政策は、強い地域、強い分野を伸ばす政策が柱であった。これは、いわば機関車論で、強い地域、強い分野をより伸ばし、引っ張ってもらい、地域全体を発展させようとするもので、成長期には有効な地域政策であった。

しかしながら、現在のような世界的停滞期には、全体のパイを大きくすることは困難である。今後は、いかにして停滞している地域や弱い分野をより強くする地域政策への転換が求められる。

強い地域・分野でなく、弱い地域・分野を伸ばすことは、一見、非効率に見えるが、低成長時代には有効な手段である。

広域連合もより遅れている地域、より弱い分野を支えあって伸ばしていく地域開発計画を広域で推進することが求められる。

(関西広域連合の知名度の向上)

全国の人よりも、関西の人でも関西広域連合の存在を知っている人は少ない。

「相手が理解してくれないことは真実ではない」、「相手が認識してくれないものは存在しない」というのが欧米流の考え方である。

関西広域連合について、ほとんどの人が知らないということは、広域連合が存在していないに等しい。

これからは、与えられた広域行政の事務に全力を尽くすだけでなく、フォーラムや公開討論会などを開催し、できるだけ多くの人に存在を知ってもらう努力も必要である。

(基礎自治体の基盤強化)

地方自治の推進に当たっては「補完性の原理」の原点である基礎自治体の基盤強化が不可欠である。

地域の特性を無視した平成の大合併は失敗に終わった。

フランスでは、各市町村の特性を生かしながら、複数の市町村が連合して広域協力法人を設け、成果を上げている。

わが国でも基礎自治体の基盤を強化するため、市町村が中核都市を基軸に幅広い分野での広域連合を作ることも一つの選択肢である。

(東京一極集中の是正)

我が国の国土構造は先進国の中で極めて異常である。

東京を中心とするわずか半径 50 km 圏内に人口の 4 分の 1、大企業の本社の 7 割が集中している。

100 年前のアメリカのニューヨークに有力企業の本社が集中していたが、今は 3 割未満まで減少した。これはニューヨークの本社が地方に移転したのではない。ニューヨークに本社があった企業がニューヨークという巨大マーケットに安住し、技術革新に乗り遅れ、市場から脱落したからである。

関西から東京へ本社を移転する企業が多いが、東京がニューヨークの二の舞にならない保証はない。しかも東京は軟弱地盤の上であり、地震に極めて弱い。

ニューヨークが崩壊してもアメリカは崩壊しない。

パリが崩壊しても EU の一員であるフランスは崩壊しない。

日本の場合はどうだろうか。政治・経済が極端に集中している東京が崩壊すると諸機能が停止し、日本が崩壊する危険性が高い。東京一極集中に安住する日本は、気が付かない間に静かにしかし確実に危険な道に踏み込んでいる。

今やわが国では、東京一極集中の根本原因である中央集権制に代わる地方分権を進めることが急務である。

関西広域連合が地方自治の成功例となり、全国に広域連合の設置が進むことが、我が国を崩壊から救う唯一の道である。

(5) おわりに

(道州制論)

日本の都道府県は狭すぎるので、道州制にすべきだという意見がある。

確かに国民生活、経済活動は都道府県境を越えている。

しかし、我が国の都道府県をフランスの州と比較してみると、数は日本が 47、フランスが 26 と 2 倍近くあるが、人口はフランスの 2 倍なので、日本の都道府県とフランスの州はほぼ同規模であり、決して狭くはない。しかも、フランスでは州を憲法上の地方自治体としたが、100 の県はそのまま存続させ近接性の原則を維持している。州は広域の経済政策、地域開発を担当し、州と県がそれぞれの仕事を分担する。州の公務員数は全公務員の 1 % 未満で、我が国の広域連合とほぼ同じ機能である。

また、地方自治体は、一定の共通意識を持った地域と定義される。フランスでは 18 世紀まで存続していたプロバンスの地域に準じて州域を決めた。しかし、我が国にはそうした地域がない。政府の道州制ビジョン懇談会が州の区域割について議論を重ねたが決め手に欠けたのはそのためである。

わが国では都道府県を廃止して道州制に移行することは補完性の原則にも反し、広域連合が現実的選択の途であると確信する。

(民主主義と地方自治)

民主主義 デモクラシーは「デモ」住民の「クラシー」政治・支配であり、地方自治とほぼ同義語といえる。

したがって民主主義の国は地方自治が原則であるが、我が国はいまだに中央集権のままであり、真の民主主義国家とは言えない。

関西広域連合が地方自治の先頭に立ち、各地域に広域連合が発足し、全国に地方自治が行き渡った時、はじめて我が国が真の民主主義国家となる。

中央集権制から地方自治への突破口となる関西広域連合の責務は重い。

2. 関西広域連合の未来

～広域行政のあり方検討会の報告から～

同志社大学大学院総合政策科学研究科教授 新川 達郎

はじめに

関西広域連合は設立以来 10 年を迎えている。この間に府県を越える広域行政の先鞭をつけ、実績を築いてきた。広域行政の実質化に向けた努力によって、広域防災、広域医療、広域観光、広域環境、資格試験など様々な分野での実績を重ねている。現時点においては、関西広域連合は一定程度その事務や体制において成熟段階に達しているということもできる。しかしながら、それは、当初の設立目的を達成できているということではない。地方分権型社会の先鞭をつけること、そして国からの権限移管を大きく進めることについては、未達成のままである。

10 年を迎えた関西広域連合は、次のステップに向けての歩みを始める時期に来ているということもできる。それはただ単に、当初の目標に回帰するというだけでなく、本来の意味での地方分権型社会の実現を目指し、その実現に向けての最先端にあってブレイクスルーを成し遂げていく役割を改めて果たすべきだということでもある。幸いにして、府県を越える広域行政の検討を促進する環境が整いつつある。総務省のいわゆる 2040 研究会報告においては¹、高齢化が最も進む 2040 年を見据えて、首都圏における広域行政の強化が課題となり、その認識を受けた第 32 次地方制度調査会報告では広域行政の促進を掲げている。その際に、関西には関西広域連合があるという指摘がされているが、それは今のところ唯一の府県を越えた広域連合として特異な地位を維持しているという意味だけではない。今後の人口減少社会、超高齢社会の社会課題を考えるなら、むしろ新たな広域行政の発展型として関西広域連合があり、さらにはその未来像を構想すべき段階かもしれないのである。

関西広域連合の未来に向けては、単に過去と現在の問題への対応だけではなく、未来の問題にも踏み込んで将来像を描き出していかなければならないのである。関西広域連合内に設けられた「広域行政のあり方検討会」（以下、検討会と略称）の役割は、こうした問題意識に触発され、検討を重ねたうえで「広域行政のあり方（報告書）」（以下、報告書と略記する）を取りまとめることにあった²。以下、本稿では、関西広域連合のこれまでの実績を評価し、その上に立って、将来の関西広域連合の姿を想定しつつ、そこにおける広域行政のあり方を改めて展望してみたい³。

(1) 関西広域連合設立から 10 年の評価

関西広域連合は、2010 年 12 月に設立された。その設立目的は大きく 3 点であるとされている。一つは、「地方分権改革の突破口を開く（分権型社会の実現）」であり、二つには、「国と地方の二重行政を解消する（国の地方支分部局の事務の受け皿づくり）」であり、三つには、「関西における広域行政を展開する（関西全体の広域行政を担う責任主体づくり）」であるとされてきた。そしてこれらの目標を達成していくことで、関西の成長、発展を目指すとしてきたのである。

関西広域連合はこの 10 年の間、確かに組織として成長してきた。何よりも日本で初めての都道府県域を越える都道府県間広域連合として 2010 年に設立されたことがある。そして当初は、滋賀県、

¹ 自治体戦略 2040 構想研究会『第二次報告』2018 年 6 月、参照。

² 関西広域連合に設けられた「広域行政のあり方検討会」は、2019 年度末に「広域行政のあり方について（報告書）」をまとめている。その副題には「分権型社会を目指す関西広域連合の挑戦」とある。筆者はこの検討会に参加する機会を得たことから、この報告を参考として本稿を執筆しているが、いうまでもなく本稿の記述や所見は私見によるところであり筆者の責任において論じられていることを申し添えておきたい。

³ 2050 年を想定した関西の政策課題については、関西圏域の展望研究会『関西圏域の展望研究 報告書』（2015 年 9 月）において、長期的な観点から検討されている。本稿もこれらの検討の前提に基づいていることをお断りしておきたい。

京都府、大阪府、兵庫県、和歌山県、鳥取県及び徳島県の2府5県が構成府県であったものが、2012年8月までに、関西圏の4政令市（京都市、大阪市、堺市、神戸市）のすべてが加入した。さらには、2015年12月には、奈良県が加入することで、近畿圏とその周辺地域が加入する2府6県4政令市を「構成団体」とする体制が整った。加えて、設立当初から連携団体として三重県および福井県が名前を連ねていることも注意しなければならない。もちろん、広域連合の性質として、すべての事務について同じく組織されているわけではなく、一部の事務のみについて連合を組んでいる構成団体もあり、構成団体は増えているが部分連合も共存している状況にある。

この10年間の活動の成果として、前述した設立目的の①国の事務移管及び②地方分権に関連しては、中央省庁等の地方移転が進められたことにより、関西への政府機関等の移転の取組がいくつか成果を上げ始めている。文化庁の京都への全面的移転、徳島県への消費者庁新未来創造戦略本部設置（2020年7月から、それまでは消費者行政新未来創造オフィス）、和歌山県における総務省統計局統計データ利活用センターの開設、また試験研究機関に関しては、（国研）国立健康・栄養研究所、（国研）国立環境研究所、（国研）農業・食品産業技術総合研究機構の移転などがあった。

しかしながら、国の出先機関の‘丸ごと’移管については、設立当初の期待が大きかったのであるが、国土交通省、経済産業省、環境省の地方出先機関を対象とした移管のための法案が2012年の「国の特定地方行政機関の事務等の移譲に関する法律案」として閣議決定まで進んだ。しかしながら国会への上程はなく、政権交代によって立ち消えとなった。また、地方分権改革については、様々な提案にもかかわらず、実質的に進まなかった。国で用意をした提案募集方式によるものでは、地方からいくつかの重要な提案はされているが、農地転用の規制緩和など一部を除くと成果はほとんどなかったのである。

これに対して、10年間の成果としては、3番目の目的とされてきた「広域行政」については、一定の成長・成熟が見られる。いわゆる持ち寄り方式によって各府県の事務を広域的に処理することとして、7分野の広域事務が、それぞれの分野別計画に基づき取組が進んだのである。具体的には、広域防災の取り組みについては、地震、津波、風水害に際してのカウンターパート方式による支援で先進的な取り組みを展開することができた。また広域医療では、ドクターヘリの広域運航によって救急医療を大きく進展させることになった。また環境問題については、府県を越えて移動するカワウ対策（獣害対策）などの取り組みがあった。

分野事務は、当初のものに追加して徐々に拡充されている。2012年には、広域産業振興局に「農林水産部」が設置されているし、2015年には観光文化分野について広域観光・文化・スポーツ振興局への改組と「スポーツ部」の設置があった。2019年度には、資格試験・免許等の分野での広域処理として毒物劇物取扱者試験及び登録販売者試験の実施が追加された。

その他にも、10年間の成果として、関西の成長戦略や官民連携に関する検討や実践の成果を上げ始めている。企画調査研究などにおいては、成長戦略に向けての新たな構想があり、広域インフラ整備に関する提言として、高速道路網や新幹線網の整備方向などの提案があった。また、エネルギー政策としては、省エネ・再エネ導入プランや、水素構想調査がある。関西イノベーション戦略総合特区としては、ライフ分野やグリーン分野の取り組みがある。新たな広域連携を目指した構想研究として「琵琶湖淀川流域対策に係る研究会」が様々な提案を行い、そこから琵琶湖淀川流域海ごみ抑制プラットフォームが生まれている。

また、関西の官民連携による国際イベントの開催としては、ワールドマスターズゲームズ2021関西、そして2025年大阪・関西万博の開催が予定されている。これらの提案、調査研究、あるいはイベント計画などは、その実施はこれからのものが多く、成果を生むかどうかは今後にかかっている⁴。

10年間の関西広域連合の成果をどのように評価するのかは、難しいところがあるが、大きく言えば、国からの権限移管あるいは地方分権については、実質的な進展はなかったといえる。国出先機関

⁴ 関西広域連合のこれまでの成果は、4次にわたる広域計画において、それぞれの期間における評価がされている。関西広域連合『第4期広域計画』2020年3月、参照。

の丸ごと移管についても、法案が閣議決定までされたが、しかしその後の政権交代でとん挫している。国機関の地方移転も、その一部移転を達成したが、中枢業務は東京に残されている場合が多い。持ち寄り型広域行政については、当初の事務は一定の充実した実施状況を見ているが、新たな分野への拡大は漸増拡充型で、大きな進展や新分野への展開は少ない。総じて持ち寄り型広域行政事務については着実に進んでいるが、広域行政としての有効性や効率性という観点よりも、構成府県市の合意ができる事務の持ち寄りというところが優先されているようにも見える。企画、調査研究などの分野では、政策提案や研究の成果は一部であがっているが、それらは実現されて価値を持つものであり、今後の動向次第という段階にある。また官民連携イベントは単発型が多く、持続的経済効果や社会的効果は疑問も残る。

関西広域連合はその一方で持ち寄り事務や企画調整あるいは調査研究などでは可能な限りの努力をし、官民の連携による事業の展開なども積極的に進めてきたが、地方分権改革や二重行政解消など当初の目的を十分に達成できない状況にあるといえる。その原因はもちろん、国全体の地方分権改革の機運の後退が大きい。地方創生総合戦略のように自公連立政権による中央集権的な地方介入が進む中で、地方自治はますます地方行政化し国全体の行政の一環とされつつ、なおそれを自治的に実施するという矛盾した状況に追いやられている。

広域連合の構成団体も、また関西圏域の住民や社会経済部門の各主体も、広域的に考える意義を整理してその価値の実現に努力するといった基本的な態度にはなかった。そこでは、個別利益の実現のための便利な道具としての関西広域連合はあるが、関西圏域の自治の担い手としての関西広域連合という観点に成熟することはなかった。地方分権や国からの権限移管、中央省庁の移転などでは、国民的な世論の動向が必要はなはずであるが、そうした政治的な雰囲気は十分には生まれてこなかったのである。

関西広域連合で採用された広域連合制度自体の限界も大きく影響した。特別地方公共団体として、構成団体によって運営される関西広域連合は、選挙などを通じてその住民と直接接する機会はなく、自治的な能力を発揮することも難しかった。また課税権を持たず、構成団体の分担金や補助金が中心となって運営されることから、財政自主権を発揮することは困難であった。加えて行政権限の側面では、国からの権限移管は進まず、構成府県市の持ち寄りは構成府県市の自己都合に左右されるのであり、広域連合としての自主性自律性を発揮することもままならなかった。結局のところ関西圏域の住民を含めた関西の自治の機運醸成には至らなかったのである。改めて、関西広域連合のあり方を、その原点に立ち戻りつつ、しかしながら未来展望的に考えてみる必要がある。

(2) 関西広域連合における広域行政の検討

関西広域連合「広域行政のあり方検討会」は、関西の広域行政が、今後、進むべき方向性について検討するべく2018年に設置された。総務省のいわゆる2040研究会報告や、一連の地方制度調査会における広域行政への注目に示唆を受けて、関西広域連合の視点から広域行政のあり方を検討することになったのである⁵。「広域行政のあり方検討会」は、2019年度末にはその報告書を提出して役割を終えたが、そこにおける主要な論点から、関西広域連合の広域行政に関する将来の展望を探ってみることにしたい。

2019年度の報告書においては、まず第1章において、関西広域連合のこれまでの評価と現時点での存在意義そして今後の課題の検討から始めている。10年前の設立時の目的及び実現してきた成果については前述したとおりであるが、設立後の9年間を通じて達成しようとしてきたのは、一つは防災など広域課題の解決であり、二つには地方分権の先導と突破口となることであり、三つ目には、関西の成長発展を目指すことにあったと報告書でも指摘している。これらの関西広域連合の今日的役割を

⁵ 地方制度調査会の答申においては、第30次答申（2013年6月）は大都市制度改革と市町村の広域行政、第31次答申（2016年3月）は大都市圏と地方圏の課題と広域行政の課題を、そして第32次答申（2020年6月）は市町村と都道府県の広域行政を主要課題としている。

みるなら、一つは、広域行政の取組の強化であり、ドクターヘリの運航や防災、獣害対策に見られるように、これらには一定の成果があった。二つには、地方分権や中央省庁の移転、また権限移管のための特区制度活用などについては、一部実現できたものはあるが、あまり大きな成果は達成できなかった。三つには、関西の成長への取り組みとして、新幹線や高速道路などインフラ整備への提言、ワールドマスタースゲームズ 2021 関西の開催や 2025 年大阪・関西万博の開催実現にこぎつけている。また、四つには、従来の行政やそれに影響を受けた縦割り横割りを乗り越えて、新たな企画や調査研究などの取組を分野を超えて進めることで、たとえば、琵琶湖淀川水系の新たな管理方式や、具体的な課題解決のためのプラットフォームづくりが検討され、具体的には海ごみ対策が進み始めている。

この間に関西広域連合は、計画的にその事業を進めて発展充実を目指してきている。3年の計画期間を持つ関西広域計画は、第4期目に入っている。また、地方創生のための総合戦略については、関西広域連合としての関西創生戦略を策定して、第1期（2016～2019年度）に続いて、第2期の計画が策定され実施段階に入っている。これらの計画はいずれも数年の単位での短期的あるいは中期的な目標とその実施を目指したものであり、当面の問題への取り組みは進められるのであるが、5年先あるいは10年先といったような長期的な将来像を想定した計画ではなかった⁶。

以上のような成果と評価を踏まえて、新たな方向付けが求められることは当然であった。SDGsで掲げられるような関西圏の持続的成長のためのビジョンとモデルの構築や、それに基づいた長期的な目標設定により、グローバルな競争や日本国内での東京圏との競争など厳しい条件にありながら、なお人口減少下においても社会経済機能の維持と発展をめざそうというのである。そのためには、住民、事業者、市町村、府県、広域連合の効果的な協働手法の創出が必要であり、政策分野ごとの多様な協働連携（公民協働、公公協働）が重層的に機能することが求められているし、同時にそれぞれの担い手の能力の底上げとそれでも不足する資源を相互に補完する設計が必要と考えられるのである。

報告書は、将来の関西広域連合のあり方について、5年程度の短期的な目標と10年あるいはそれ以上の長期的な目標とに分けて、報告書第2章では短期的なその強化策を示している。関西広域連合の組織体制を中心とする内部ガバナンス（内部統治）の強化としては、第1に関西広域連合の求心力の向上という観点から、(1)関西広域連合委員会の充実、(2)実務責任者等の活用、(3)関西広域連合の政策機能の向上と関西選出国会議員との連携、(4)関西広域連合の附属機関等の活性化が示されている。第2に、関西広域連合の事務やその執行のあり方については、(1)分野・執行体制の強化とデジタル技術の活用と、(2)更なる情報発信などによる認知度の向上を掲げている。第3に財源については、(1)構成府県市の負担金（拠出金）の確保、(2)手数料等の受益者負担の確保、(3)国の交付金等の活用を掲げている。また第4に組織人材に関しては(1)関西広域連合の人員体制充実と(2)経済界等からの人材派遣が必要としている。

加えて報告書では、国や他の公共団体、また民間営利・非営利の団体との関係構築という関西の内外にかかわる地域ガバナンスについては、第1に、国や国の出先機関との関係について、(1)国の出先機関の関西広域連合委員会等への参画、(2)法定の国の出先機関等との意見交換の場の活用、(3)国の出先機関との事務連携・協力、(4)関西に関係する国の計画策定への参画、(5)在関西本省庁機関との連携、(6)国の事務・権限の移管と実証実験制度の創設、(7)地方自治法に基づく国に対する権限移管の要請権の行使による新たな国との関係再構築を試みようとしている。第2に官民の様々な主体との連携については、(1)関西経済界との連携推進、(2)研究・教育機関との連携推進、(3)市町村等との連

⁶ 関西広域連合『広域計画』（2011年2月）と『広域計画』（2012年3月）が第1期広域計画とされ、2010年から13年度を計画期間とした。第2期広域計画は、関西広域連合『広域計画』（2014年3月）であり、数次の改正を経ているが2014年から16年度を計画期間としている。第3期広域計画は関西広域連合『広域計画』（2017年3月）で2017年から19年度まで、そして現在第4期計画が2020年度から22年度の計画期間で施行されている。また、関西広域連合では関西創生戦略を策定しており、第1期計画は2016年から2019年度までの計画期間で、そして第2期計画が2020年から24年度の計画期間で策定されているが新型コロナウイルス感染症流行への対策のためあって2020年度に入って改訂されている。

携推進、(4)アドホック（特定目的）な組織の活用、(5)全国知事会等との連携により、関西広域連合の活動力強化を図ろうと考えている。

さらに報告書第3章においては、中長期的な展望として10年あるいはその先を見越して、法改正も視野に入れた関西広域連合の進化を提示している。関西広域連合の内部運営体制強化については、第1に政治的調整力の発揮として、(1)関西選出国会議員の関西広域連合議員への兼職、(2)執行体制の拡充が掲げられている。第2に、財源及び人員については、(1)国からの応分の負担と(2)受益者による負担や関係者による協賛を通じてアドホックな組織等の財源確保ができる姿を想定している。また、関西圏域内外における、国や他の公共団体、そして民間営利・非営利部門との関係については、第1に国との関係については、(1)国と関西広域連合の関係を再構築し、(2)国との計画協定の法制化を目指すこととしている。第2に、地方自治、地方分権の実現に向けては、(1)条例への立法委任や(2)関西広域連合から国への法律提案権の創設が掲げられている。

報告書第4章のまとめでは、短期的な関西広域連合の強化においても、また中長期的な進化においても意図されているのは、関西の将来の姿として、「多様な主体が、それぞれの力を発揮して、地域課題の解決に対応できるよう、オール関西で関西を発展させていく」ことである。そのためには関西広域連合の短期的な強化と中長期的な進化が必要であり、それらは、「執行機関及び議会の強化」「アドホックな組織の活躍促進」「国との関係再構築」、「広域連合制度の進化」「国の事務権限の移管推進と政府機関等の移転促進」などによって実現されるとする。かくして、関西広域連合は、「関西広域に関する内政を担うことができる機能を発揮するとともに、多様な主体との連携や主体同士の連携により関西の“力”を総合化する結節点となり、関西全体の活性化を図る」という進化した関西広域連合の姿として関西の“力”を総合化する結節点になっていくことが展望されているのである。

(3) 新型コロナウイルス感染症の蔓延と関西広域連合の課題

これからの関西広域連合を考える上で、2020年1月から日本国内でも問題になった新型コロナウイルス感染症の流行は、極めて重要な論点となっている。一つは感染力の強い疫病の流行に際して、従来の防疫体制が前提としてきた都道府県単位での対策が効果的に進むところとそうでないところが明らかに地域差として表れてきたことであった。加えて、都道府県境を越えて連携しなければならない場合が、全国的にも見られるようになった点である。

とりわけ首都圏や関西圏をはじめとする大都市圏における蔓延とその対策のあり方は、日本国内の他の圏域とは異なった状況を示している。つまり都道府県の境界を越えて密接な関係を持った地域経済圏や日常生活圏が構成されている大都市圏では、日常的交流が前提になることから感染力の強い疫病対策は極めて困難であるとともに、その罹患数もけた違いに大きくなる。流行の検知やまん延防止対策の前に感染が広がる大都市圏という特徴があり、概して対策が後手に回ることになる。

感染症による被害が大きかった近畿圏においては、大阪府を始めとして率先して対策をとらざるを得ず、それに追随する形で、兵庫、京都、さらに奈良、滋賀、和歌山での警戒が強化されていった。実質的には国の方針に沿っているのではあるが大阪府の対策と協調する各府県の対策は、感染防止に有効であったのか、また社会経済への影響の最小化ができたのか、そして新しい日常における社会・経済活動の回復にとって適切であったのかは改めて検証が必要である。

そのなかで、関西広域連合の対応については、重大な広域的災害であり、広域防災や広域医療に関する計画を持ちながらも、その活動がマスメディア等を通じても話題になりにくいといわれてきた。いうまでもなく、関西広域連合にも感染症対策計画（2014年策定）があり、この計画によれば関西広域連合の役割は府県間の調整にあって、感染症に関する情報交換や自粛措置等に際しての連絡調整役割、また必要とされる医療資源の相互提供とその調整を行うこととしていた。

実際には、2020年3月2日に関西広域連合新型コロナウイルス感染症対策本部を設置し、3月15日には連合長を本部長とした第1回対策本部会議を開催し、その後もほぼ毎月開催してきている。そ

の主たる活動は、広域的医療連携、国への要望や提案、圏域住民への情報発信と広域連合としての統一メッセージの発信、また経済団体との連携による医療資器材の確保などを行ってきた。

これらの活動は、総じて国や都道府県の活動の後追いのところがあり、住民向けの声明を出してもそれが圏域の住民には必ずしも直接には届いていない現実があった。関西広域連合は、感染症対策には直接的には関わることはなく、間接的な関与に留まって、事実上機能していなかったとみられることもできる。もちろんその背景には、一つは、防疫対策が基本的には都道府県知事とその保健所や地方衛生研究所を中心に対処される構造になっている点である。国との関係でいえば、厚生労働省は都道府県知事やその保健衛生部門との連絡を中心に動いているのであって、関西広域連合は主たる感染症対策の担い手ではなく当面の厚生行政の対象ではないのである。二つには、新型インフルエンザ等感染症対策特別措置法が都道府県知事の権限を定めているものであって、広域連合には実質的な権限はないことがあげられる。具体的には、緊急事態宣言において、社会経済活動の自粛の要請や指示の権限そして医療資源の取用権限等は都道府県知事にあるという制度的な構成になっているのである。三つには、関西広域連合の広域医療における感染症対策計画は、「知事の権限を侵害しない限り」権能を発揮する構成要件となっているのである。四つには、以上のような特性から致し方ないことではあるが、都道府県知事の言動の一つ一つが、各種メディアにおいて大きくクローズアップされその存在が強調されるのに対して、関西広域連合は後追いの動的に動いているという印象がもたれてしまうことになる。

しかしながら関西広域連合は、災害対策や広域医療に関する計画にもあるように、感染症の爆発的大流行などの緊急事態に関しては、関西広域圏の災害や医療に関する責任主体として対応することを使命としているはずである。また復興という観点からは広域的な産業経済振興や観光振興にも責任がある。そうした観点からの関西広域連合の課題と制度的対応の展望が求められているのである。もちろんすでに関西広域連合では、「新型コロナウイルス感染症を踏まえた関西の元気回復に向けて」と題して、流行の第2波、第3波に向けた防災や医療の広域的対策、経済再生や社会再建対策、観光誘客の促進、情報基盤整備、東京一極集中是正と分権型社会へ向けての提言と取組方策を示している⁷。

ところで先に触れた第32次地方制度調査会は、都道府県の区域を越えた広域行政の必要性を、新型コロナウイルス感染症対策においても指摘している。そこでは、国と連携しながら日常的に人の往来がある都道府県間で協力して対応を講じることの重要性を指摘する。そして関西広域連合を事例として広域行政課題への協力体制構築が、東京圏でも関西圏でも必要であり、関西広域連合はその取り組みを国と連携しながら、さらに深化させることが期待されているのである⁸。

感染症対策に限って言えば、当面は、関西広域連合等の都道府県が構成員となっているブロック機関の感染症対策役割の法的明確化が必要となろう。国の緊急事態宣言や地域指定等に際しての広域連合単位（ブロック連合がないところはブロック協議会等）での宣言発出の協議の義務付けや、緊急事態宣言の発出に当たって広域連合等からの要請と国が決定しない場合の広域連合等による宣言の法的効果の確立、そして宣言の解除にかかわって広域連合等からの解除要請と、国が決定しない場合の自主的解除の法的権限の付与が求められる。なお、医療資源の確保と適正な再配分に関して広域的な観点からの調整権限を広域連合等が担うことも必要と考えられる。

これら当面の対策はもちろん必要であるとしても、広域行政のあり方という観点からは、感染症対策における問題提起は、改めて、関西広域連合の将来的な役割の再検討を求めているともいえる。一つは、大災害や感染症流行などが広域的に地域社会に対して広く影響を及ぼすことからそれに対応可能な体制づくりが求められているということである。この点では、感染症流行時には、現地現場主義を徹底するとともに、広域的な資源を効果的効率的に再組織化して機動的実効的な対応が可能な体制づくりが求められるのである。二つには、とりわけ、大都市圏における感染症流行対策については、

⁷ 関西広域連合『新型コロナウイルス感染症を踏まえた関西の元気回復に向けて』2020年8月、参照。

⁸ 第32次地方制度調査会『2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申』2020年6月、20・21ページ

従来の主たる対策の担い手についての再検討が必要であり、都道府県単位による自主的な努力や一時的相互協調では不十分なところを補う必要がある。

具体的には前述したように法改正等も含めて考える必要がある。第1に、関西広域連合による広域上位の災害対策や感染症対策によって、企画調整と医療資源の再配分（最適配分）が実現されなければならない。第2には、関西広域連合の府県感染症対策への関与が必要であり、その権限の範囲と財源の確保が必須となる。第3には、感染症対策特措法における広域連合やブロック機関の役割の位置づけと、広域防災や広域防疫に関する国からの権限移譲が検討される必要がある。なおこれらに加えて、感染症流行をはじめとする様々な災害からの復興を広域的に進める体制づくりが制度的にも整備されていかなければならない。

(4) 関西広域連合の未来の姿

これからの関西広域連合の姿を考えていく場合に、まず関西の10年後20年後の姿をどのように考えるかが重要となる。その前提として縮小社会や縮退社会が当然とする予想もあるが、経済の停滞や人口減少という関西の危機意識が共有できているかが問題となる。そのことは直ちに関西の身近な地域社会や基礎的地方自治体の持続可能性があるか、それらの可能性を高めることができるか、関西圏域の府県や市町村の将来はどのような姿として考えられるのかという問いかけである。都市と農村では異なる状況も想定できるかもしれないが、総じて地域社会経済の縮小、行財政機能の縮小は不可避なのである。その中で持続可能性を追求するとすれば、経済的社会的な発展基盤の再構築を共通目標とできるかどうか課題となる。方向は、もちろん、アジア志向や広域産業経済振興、またESG投資に代表されるような新たな環境・社会・経済基盤形成など多様であるが、それらを主体的に追求できるかどうか地域を持続可能性を左右する課題となる。

そうした課題の解決のためには、関西広域連合が果たすべき役割は大きく、その機能強化が図られる必要がある。それは広域行政を強化して広域企画調整権を発揮することを意味しており、そのためには圏域の発展を政策調整や政策統合など企画調整機能強化の観点から考える視点が求められる。こうした企画機能強化のためには、まずは構成府県市等の連携強化と政策能力の広域連合への糾合が必要であるし、権限強化と政策統合の推進のためには関西広域連合の政治力（リーダーシップ）が発揮できる体制づくりが求められることになる。

こうした問題意識は国においても共有されているとあってよい。前述した第32次地方制度調査会の答申は、感染症対策に限らず、都道府県の区域を越えた広域的な課題への対応に触れ、とりわけ大都市圏でのサービス確保や災害対策などの課題に対して、都道府県が相互に協力することの必要性や重要性を明らかにしている。東京圏における九都府県首脳会議における協議や、関西広域連合による防災など広域行政体制の整備に触れ、圏域全体の視点に立った長期的で戦略的な対応が重要との認識を示している。そして国との連携協働を進めながら、東京圏については広域的課題を日常的継続的に検討し、関係機関間調整体制を構築する必要性を指摘し、とりわけ関西広域連合については、その取組の進化に期待されている。また同時に、都道府県の区域を越えた広域連携においては、課題解決に当たり民間団体との連携も図る必要があることが指摘されている⁹。地方制度調査会答申では、こうした基本的な認識を超えて具体的な制度設計や改革方向には触れられていないが、都道府県の区域を越えた将来の広域行政のあり方についての方向は、関西広域連合のこれまでの検討と基本的な方針は一致するところであろう。その一方では、都道府県の区域を越えた広域行政に関する基本的な方向や理念的な要請についての合意はあっても、具体的な制度設計においては、権限や利益において多くの対立を克服しなければ理想を実現できないことも当然に想定できる。

以下では、本稿のまとめに替えて、関西広域連合の理想的なあり方を想定しつつ、それを地方制度の中に定位させる方途について検討してみることにしたい。

⁹ 第32次地方制度調査会、前掲、20・21ページ。

未来の関西広域連合の役割として、関西全体の動きを企画調整する関西広域連合という姿は比較的想定しやすい。それは現時点での地域課題を解決し社会経済的な必要性に応えるということをしているが、同時に未来の関西圏域の運営を誰が担うのが最も良い結果を生むことになるのかという問いかけからは、現在の関西広域連合の活動の延長上に議論を留めることはできない。企画調整機能に限って言えば関西広域連合の役割を量的に拡大することを意味しているが、そうした量的拡大が将来にわたって実際に有効であるためには、同時に、構成団体や圏域内の市町村自治体にとっては徐々に広域連合の意義が拡張され、いわば共同企業体（JV）としての厚みを増してくること、そしてそのJVが実施主体にそして決定主体の役割を一定担うようになることも想定しなければならない。

こうした観点に立つとき、既に「広域行政のあり方検討会」で部分的には触れられている通り、関西広域連合の強化すべき機能や体制については、以下のように段階的に取組が進められる必要がある。一足飛びに理想を実現するのではなく、現在の延長上において、機能強化を果たしながら、改革を進めて行く視点が、短期的には求められているのである。

そのために、第1には、企画調整機能の強化であり、広域連合としての意思決定体制の確立と、それを支える本部事務局体制、そこにおける政策的な視点を持つ人的資源の確保が必要となってくる。第2に、企画調整を実質化し問題解決を進めるためには、まずアドホックな組織の活用から入ることが容易である。すでにこうした課題解決型組織の活用については、特定の事務処理のための組織の活用が進んでおり、観光分野などに見られるように特定専門分野担当の特別な組織の設置が進んでいる。第3には、財源の確保である。現在の負担金制度を維持しつつではあるが、財源の多様化への見直しや、その一環としての民間資金の活用、使用料手数料収入の確保などにより効果的な事業執行体制を組み立てていくことが求められている。第4には、企画調整機能をよりよく発揮していくためには、その政策提案とそれを部分的であれ実験実証することが有効である。権限移管などにより特区型の実証実験による先取りしていくことが考えられる。

報告書でもう一つ注目されてきていたのは、関西広域連合の広域行政強化のためには、国や他の公共団体そして民間の営利・非営利団体との協働である。関西広域連合の強化に向けては、その制度と機能の再構築にあたって、内部の権限強化や資源の増加だけでは限界がある。様々な外部資源の活用を考えなければならないし、外部とのコラボレーションによる相乗効果を目指さなければならないという視点である。従来の道州制的な発想では、一体化した統治機構が地域において集権的に強力で働くことを想定する向きもあったが、縮小社会においてはそうした方向付けは負のスパイラルに陥ることを意味している。地域住民やその地域コミュニティ、NPO やボランティア団体、中小企業を初めとする事業者、市町村、府県そして国などを含めた多様な担い手がそれぞれに活力を持って活動し、なお地域のために相互に連携していくことが肝要である。

そのために、第1には、国との関係を変えていく努力が求められる。具体的には政策のすり合わせの場の設定が必要であり、とりわけ国との連携による新たな広域政策への実験的取組ができる場づくり、そして国の計画権限の一定部分を広域行政へ移管し協議を行うことが双方に義務付けられることから始められよう。第2には、関西広域圏の住民との関係の構築であり、関西広域連合への住民理解の浸透と住民による広域行政への共感や期待が高まる機運醸成が求められている。第3には、市町村との関係づくりである。現状では広域連合協議会や関西圏の地方6団体との協議の場などが設けられているが、そこでの議論が実質化して、市町村との共通理解や共感を獲得し、新たな広域連合市町村連携事業が立ち上がるといった展望を開いていかなければならない。第4には、構成府縣市との連携強化であり、具体的な協働事業の幅広い展開を考えていく必要がある。さらには地方分権の民意の盛り上げという観点からも重要となる住民・広域連合・府県・市町村の連携型事業の創出がその先には展望されることになろう。第5には、様々な関係機関との関係再構築である。すでに官民連携のための場作り、意見交換や情報共有は進められているが、これらを一層活発にして、連携を深めていくこと、そして新たな協働事業を展開していくことが肝要となる。たとえば、大学との連携による研究や教育の展開、民間営利・非営利を含めた多様な民間団体との連携協力からの福祉や保健医療の新たな

展開など協働実施へと進んでいかなければならない。これらによって、関西広域圏での関西広域連合の役割が再定義されていく可能性が広がるのである。

以上のような改革を今すぐに着手しながら同時に関西広域連合の将来に向けて、5年から10年をかけて、中長期的な目標をもって発展させていく必要があることは、報告書の言うとおりである。そこで中長期的な関西圏の将来像においては、既に問題提起した縮小社会を支える広域連合という観点が重要となる。

その中長期的な具体的課題として、第1には、中期的にはあるが広域行政による圏域の発展と地域格差の是正があろう。大都市圏であるだけに地域間格差は拡大する傾向にあり、府県の区域を越えた連携による地域格差是正に取り組まなければならない。

第2には、中期的には広域行政強化の方向付けを明確にしていくことと広域行政組織の役割の再定義をしていくことである。そこでは、企画調整機能中心の活動の充実と、実施権限のない組織ではあるが実証実験の実施権限に限定した権限強化は追及されなければならない。

第3には、中期的には関西広域連合の統治機構としての整備が求められるのであり、住民参政などの民主主義的基盤の構築が必要となる。具体的には、長と議会の公選制の導入論議が進められなければならないし、多様な住民参加手法が、主要な政策決定において実現されなければならない。

第4には、中長期的な課題であるが、関西広域連合の課税権のあり方である。特別地方公共団体として現状では分担金によって維持される組織であるが、将来的には地方消費税など間接税の課税権の検討、住民税など直接税のあり方の検討、そしてそれらと連動する地方税法等関係法令改正が視野に入ってくるであろう。

第5に、中長期的な課題としては、関西広域連合を普通地方公共団体に近い存在とする方向への検討であろう。東京23区に代表される特別区的一般市並みの対処が実現しているように、広域連合は府県並みの地方自治体として処遇される可能性を追求しなければならない。

一連の関西広域連合の未来への視点は、報告書の考え方の範囲を超える今後の論点として、地方自治の根幹にかかわる課題を提示するようにも思える。縮小時代に入った日本の統治機構を向こう100年間にわたってどの様に持続可能とするのかという問題関心からは、これまでの枠組みによる団体自治と住民自治の権利の根本的な再編成を考えなければならないかもしれない。自治立法権、自治行政権、自治組織権、そして自治財政権という地方自治の基本的な権能の組み替えも含めて検討が必要となっている。現行憲法によって保障されている地方自治は、未来の統治機構として、そして何よりも民主主義の政府を持つ国民の権利を実現する装置として、適切なものとなるのかが問われるのである。そのためには憲法改正による地方分権の確立と、市町村自治、都道府県自治、そして都道府県を越える広域自治の保障、さらには地方に対する国の行政権限の制限なども検討されていく必要が将来的にはあるかもしれない。

ともあれ、2020年の新型コロナウイルス感染症による緊急事態、あるいは今後も想定されうるような自然災害の頻発や国際紛争による非常事態は、それらを管理可能としてきた従来の前提が疑問に付されていること、そして新たな社会の組織化に向けての再構築を求めさせているようにも思えるし、それは、脱成長社会と縮小社会において探求されてきた分権型社会の理想にもつながっているように思える。新しい日常(New Normal)がどこまで将来の社会像を示すことになるのかは不確実であるが、少なくとも、分権型分散型の社会経済と政治行政のあり方、そして縮小社会における地域自立の達成が、これからの日本社会において大きな目標となっていくことは間違いない。こうした状況を踏まえるなら、現時点で唯一の都道府県を越えた広域的な特別地方公共団体である関西広域連合の取組が、日本の未来に向けての道標となることを目指すことは当然といえるであろうが、もしもそうしていないとすれば、その存在意義は大きく損なわれているといえることができる。

3. 関西広域連合設立の経緯とその実績について

前京都府知事 京都産業大学法学部教授・学長特別補佐 山田 啓二

(1) はじめに

関西広域連合が発足してから早いものでもう 10 年が経つ。間違いなく関西広域連合の発足は地方自治の歴史に残るトピックであろう。その評価は、まだこれからの努力に負うところが大きいですが、全国唯一の複数の都道府県及び政令市の加入する広域連合として、関西広域連合は大きな足跡と可能性を示し、10 周年を迎えられたと思う。それだけに、発足にあたった当時の知事の一人としてどのような思いで、そしてどのような経緯でこの特別地方公共団体が出来上がってきたのか、そして今後どうあるべきなのかについてこの機会に書き残しておきたい。ただ、京都府の知事という限られた視点からの話なので、様々な立場の人々が、それぞれの立場から努力を積み重ねて設立された広域連合全体から見れば、若干偏ったものであることはお許しいただきたい。しかし、こうした個々の視点の集合が関西広域連合設立の推進力だったと考えれば、私個人の視点も書き残しておくことは悪くはないかなと思えば本稿を進めていきたい。

回りくどい話になったが、それだけ関西広域連合設立は、いろいろな思惑と要素が複雑に絡んだ一筋縄ではいかないものだった。

(2) 関西広域連合創設の経緯

私から見て、関西広域連合設立には大きく分けて三つの理由があったように見える。

① 理想論として「関西を一つに」という経済界の要請

これは、関西経連を中心に大変長い歴史がある。私が中学生になった頃に、芦原会長、日向副会長の下で「広域行政の経済効果」が出されて以来の長い歴史がそこにある。そして、この歴史の上に「関西州構想」が提唱された。その後 2003 年 7 月に「関西分権改革研究会」が関西の府県・政令市と経済団体が参加して設立され、さらに「関西分権改革推進委員会」、「関西分権改革推進協議会」と段階的に発展、2007 年 7 月「関西広域機構 (KU)」の発足に至っている。そして機構に設置された分権改革推進本部において、本格的に関西広域連合の検討が実施されることになる。

これが、関西広域連合設立のメインストリームと言えるのではないだろうか。関西広域連合の設立によって、関西を一つにしたいという関西経済界の悲願が現実の姿になったと言えよう。

② 地方分権の到達点としての関西広域連合

これは 2009 年 9 月に発足した民主党政権の下での、地域主権改革に始まる。民主党はそのマニフェストにおいて

1. 「地域のことは地域が決める」地域主権社会を目指す。
2. 二重行政が原因で生じている無駄や非効率を是正する。

との方針の下、国の出先機関改革を打ち出した。そして、地域主権戦略会議が創設され、検討が進められる過程で、国土交通省の出先機関である、地方整備局の都道府県への移譲が俎上に上った。しかし整備局は都道府県の区域を越えた道路や河川を所管しており、移譲先を都道府県とすれば、繋がっている道路や河川を細切れにすることになり、どう考えても効果的・効率的な建設・管理は出来ないことがネックとなった。このため地域主権戦略大綱 (2010.6.22 閣議決定) において「産業振興や環境規制、交通基盤整備等の都道府県の区域を越える広域行政課題については、都道府県の区域を越える広域の圏域での連携も重要である。これにより、圏域の諸課題に主体的かつ自立的に対応できるようになり、内外との競争と連携を一層強めることも期待される。」として、「国としては、市町村や都道府県相互の自発的な連携や広域連合等の具体的な取組を前提として、地域主権改革を推進する中で、こうした連携等の形成に対する支援の在り方を検討していく。」とされた。

広域連合が出来るなら、そこに整備局の移譲を考えるとという提案がなされたわけである。当時私は全国知事会の地方分権特別委員会委員長として、国土交通省と激論を交わす中で、都道府県連合へと進まざるを得ない立場になった。そしてそれが出来るのは、こうした議論が進んでいた、関西か九州かしかないというのが実感であった。

結局、閣議決定はしたものの政権交代で、整備局の移譲は挫折するが、以上述べた二つの理由は、地方自治の発展、地方分権改革の推進という極めて理想論的な視点として、関西広域連合設立の推進力を担ってきた。ただ、現場で現実の行政を担当している知事からすると、こうした理想論だけで関西広域連合が設立されたのではないと言うことを述べておかなければならない。ここにもう一つの理由がある。

③ 現場の危機感からの関西広域連合

それは、関西がバラバラでは、最早立ちゆかなくなり、関西は衰退していくしかないという切実な危機感であった。

この危機感が醸成された背景はいくつかある。まず2008年のサミットの誘致が挙げられる。当時の新聞記事には「2005年4月13日、京都・大阪・兵庫の3府県、京阪神の3政令市と3商工会議所、および関経連の計10団体代表が集まり、2008年サミットの開催誘致について協議がなされた。その結果、「2008年関西サミット誘致委員会」（以下、誘致委員会）の立ち上げについて合意するとともに、首脳会合については京都または大阪、関係閣僚会合（外相会議および蔵相会議）については、首脳会合開催地以外の京都、大阪、神戸いずれかの都市で開催されるよう、関西が一丸となって取り組むことを申し合わせた。」とある。

内容はきれいだが、実際は大阪と京都で激しい誘致合戦が繰り広げられ、全くまとまらなかったと言うことだ。京都は主張がはっきりしない「ぶぶづけ」だと大阪府知事が批判し、京都府の知事である私が、大阪は「たこ焼き」みたいにコロコロ変わると反論する「ぶぶづけ」「たこ焼き」論争がマスコミに取り上げられる始末であった。そして、結局こうしたコップの中の争いは、関西の団結力をそぎ、サミットは後出しじゃんけんのよう北海道の洞爺湖に決定し、関西は苦杯をなめることになった。

同時期にスーパーコンピューターの誘致でも同じことが起こった。

「政府が今年度中に建設地を選定する次世代スーパーコンピューターについて、関西経済連合会は27日、京都、大阪、神戸、奈良先端科学技術大学院の4大学と連名で、関西への誘致を求める要望書を文部科学省に提出した。世界最速の処理能力を備え、関連産業の集積など大きな経済効果が見込めるとして、全国15か所、うち関西では大阪・中之島など6か所が候補地に名乗りをあげている。誘致競争を制し、関西への立地が実現するかどうか注目されている。」（読売新聞2006年11月28日）

ここでも関西は一つにまとまらず、6カ所が乱立するという情けないほどバラバラの誘致合戦を繰り広げた。さらに私どもが情勢を探ったところ、神戸と仙台が有力という情報が飛び込んできたため、大阪府や京都府は誘致を辞退するのだが、最後まで大阪市は降りず、関西のまとまりの悪さを印象づけた。幸い神戸に決まったから良かったものの、関西を挙げてと言う状況を作れないまま誘致に失敗していたら、関西にとって取り返しのつかない大きな損失になっていた筈だった。

こうした話は、残念ながら枚挙にいとまが無かった。特に、何かにつけて張り合いバラバラな関西の元凶は、大阪、兵庫、京都の三府県であった。しかも三府県は位置的に関西の中核にあり、人口の7割を占めていただけに、この三府県がまとまらなければどうしようもないという雰囲気が生まれていた。当時三府県の知事は、大阪が太田知事、兵庫が井戸知事、京都が私であったが、こうした状況を踏まえ、三府県で、何か統一的な行動を取るべきと言う考えで一致した。そしてその最初の行動が2007年三府県による中国・北京プロモーションであった。

当時、日中関係は総理の靖国神社参拝問題を巡り極めて厳しい状況にあった。国と国との関係には譲れないものがあり、地方は国の立場を尊重すればこそ、その問題について口を挟むべきものでもない。しかし、草の根同士の交流によって人と人との顔の見える関係を作っておくことは、両国の関係において必ずプラスになるし、とくに、国の光を見せる「観光」という切り口は、両国の理解に資するということで、三府県が一致して行動しようと言うことになり、三知事による初めての共同のプロモーションが行われた。

北京では、コシノジュンコさんのファッションショーが人気を博し、また、中国側も関西の三人の知事が初めてそろって中国を訪問したことを踏まえ、当時の呉儀副総理、唐家璇国务委員（前外交部長・現日中友好協会会長）、王岐山北京市長（現国家副主席）ら要人との会談をセットした。靖国問題を蒸し返されるのではと用心したが、そういう動きもなく、両国民の理解を推進するための教育旅行の協定を北京市長と締結するなど、この訪問は一定成果を上げることが出来た。

ただ、このプロモーションの陰の成果は、北京のホテルでの三知事の腹を割った会談にあった。

この当時経済界を中心とした「関西分権改革研究会」は、前述したように「関西分権改革推進委員会」「関西分権改革推進協議会」と段階的に発展し、2007年（平成19年）7月に既存の広域連携組織を統合して関西広域機構が発足に至っていた。そして同機構に設置された分権改革推進本部において、本格的に関西広域連合の検討が行われることになっていた。

三知事は当時関経連からこの広域連合についての提案を受けており、私もダイキン工業の井上義國さんからその説明を聞いていた。

ここで「広域連合」を使うのかというのが私の実感であった。というのもその十年前、自治省（現総務省）行政局行政課理事官時代に私が担当したのが「広域連合制度」の創設だったからである。広域連合の創設がなぜ必要になったのかというと、当時地方分権を進めていく上でネックになっていたのが市町村格差の問題であった。国や都道府県から市町村への権限移譲によりさらに強力に地方分権を進める上で、市町村の能力格差は大きな壁になっていた。政令指定都市はともかく20万以上の都市と1万人未満の町村とでは人的、財政的能力にかなり開きがあるのは事実であり、市町村へ一律に権限移譲を行うことは既に限界を迎えていた。このため、考えられたのが20万人以上の都市に限定的に権限移譲を進めるという「中核市構想」であった。

しかし、中核市に権限移譲がなされ、片や小規模の市町村は分権が進まないことになれば、市町村格差はさらに拡大する。こうした事態を避けるため、小規模の市町村も連合して、一つの特別地方公共団体として行政を担うならば、権限移譲を進めることが出来るということで考えられたのが「広域連合」である。そして分権を進めるために、従来の一部事務組合よりも組織・財政の面で独立性の強いものにすることが構想された。この制度は新しい制度であったため、地方制度調査会において制度の趣旨を説明するため参考にしたのがEUであった。したがって関西で広域連合をと言う話を聞いたときに、私は関西版EUとも言うべきものをイメージした。

北京に話を戻そう。まさに北京のホテルで何時間もかけて話されたのが、関西のこれからであった。結論から言えば、サミットでの失敗、スパコン誘致のドタバタ、止まらない東京一極集中、新名神の凍結問題、リニアや北陸新幹線など関西が取り残されていく現状を目の当たりにし、関西の力を結集するためには「広域連合」を創るしかない、なんとしてでも、広域連合を設置しようということになった。真夜中にもかかわらず、意気軒昂に合意の祝杯を挙げたことを思い出す。

そして、翌2008年7月広域機構の分権改革推進本部において「関西の総力を結集して自主・自立の関西を実現するため、「関西広域連合」の設立に向けて、骨格案を踏まえつつ、これまでの検討の段階から設立に関する具体的準備を進める段階に移行することを基本合意する」と決定されたのである。

ただこの時、既に大阪府は太田知事から橋下知事へ体制は変わっており、大阪、兵庫、京都の結束をどう作るのが課題になった。なぜなら三府県知事の間で広域行政についての考え方が大きく違っていたからであった。新しく大阪府知事に就任した橋下知事は、関西広域連合のような都道府県

を残した中間的な組織ではなく道州制を推進すべきと言う立場であり、これに対し、兵庫の井戸知事は道州制には反対し、広域連合こそ道州制に代わるものであるという考え方であった。そして私は、関西 EU を目指して段階的な統合を進めていくという立場であったため、この三者の考え方の違いをどう乗り越え、関西広域連合の設立を推進できるかが課題になっていた。その意見集約の場を選んだのが翌 2009 年の三府県知事による上海プロモーションである。当時マスコミの注目の的であった橋下知事とゆっくり話が出来る場は海外しかなかった。このため、上海の公式行事の後、井戸知事の計らいで二次会が開催され、そこで三府県知事の関西広域連合設立についての合意が改めてなされた。

もちろんそれぞれの立場は変わらなかったが、このままでは関西はバラバラになるだけであり、関西の力を発揮するためにも、まず関西広域連合を作って、そこから考えようという形で合意は出来上がった。もちろん、関西広域連合の設立は、他の知事さん達や議会議員の皆さんの大変な努力があってのことであり、三人の合意だけで設立が出来るものではないが、とりあえず三人の合意はここに出来たのである。

三府県知事の海外プロモーションは、関西広域連合成立後は関西観光プロモーションとして今に至っており、この 10 年間で、この場は単なるプロモーションの場にとどまらず、関西の知事達や経済界の皆さんの意思疎通の場としても大きな役割を果たしてきたと思う。そのことも付け加えておきたい。

(3) 設立後の関西広域連合

設立後、関西広域連合は、国際観光の面では関空を中心としたインバウンドの急増に効果を上げ、またドクターヘリの運航や文化庁の京都移転、ワールドマスターズの開催や大阪・関西万博の誘致など関西一丸としての行動に大きな力を発揮している。

一方で、知名度は上がらず、また設立の目的の一つであった地方分権の推進という点では、もう一つ目立った成果を上げられずにいるのが現状である。もともと、都道府県を残し、各知事が担当部門の長として活動している性格から知名度が上がらないのは当然と言えば当然である。関西広域連合は府県市の連合であり、府県市の力を統一させるためのものである以上、成果は府県市に帰着するので、関西広域連合としての知名度は必然上がらないことになる。ただ、そうした中でも危機に際しては予想以上の力を連合は発揮してきたと思う。

東日本大震災発生翌々日 3 月 13 日（日曜日）、私は早朝から電話にかじりついていた。東日本大震災の惨状はマスコミ報道が本格した 12 日の土曜日にはかなり明らかになりつつあった。井戸連合長をはじめ、関西の知事達はここでも団結力を発揮し、13 日のお昼には神戸に集結する。月曜日になれば議会が開催される府県もあり、集まれるとするなら日曜日しかなかった。そしてここで、被災地への対口支援が決まった。それぞれの府県が担当県を決めて支援する対口支援（カウンターパート方式）により、関西広域連合は全国の府県でも最も早い段階で、効果的な役割分担の下被災地へ向かうことが出来た。支援物資についても、毛布の備蓄の多いところ、ガソリン運搬車の用意できるところ、放射能の線量計を持っているところ等それぞれの得意分野を活かし、支援の総合力を高めることができ、この取り組みは全国知事会の被災地支援のモデルとなった。

そしてその後に来る電力危機に際しても、関西広域連合は一丸となって、関西電力や経産省と向かい合うことになる。関西電力や経産省にとっても各府県毎の対応したのでは時間的にも難しい時期だけに関西広域連合の存在は大きかったと思う。もし関西がバラバラに対応していたなら、関係者との話し合いもまとまらず、節電対応も中途半端になり、計画停電になっていたかもしれない。

その後残念ながら、リニアや北陸新幹線で関西広域連合は主導的な立場を発揮できず、最近では若干影が薄くなっている。しかし、この組織の使い道は無限にある。今コロナ危機に際して、「広域医療」という体制を持っている地域は関西しかない。問題はそれを生かせるかである。

(4) 今後の関西広域連合

関西広域連合は、協議会ではない。独立した特別地方公共団体である。つまり行政機能を持っているということである。私たち、行政実務に携わってきた者は都道府県行政の力とその限界を知っている。その限界を超えるために作られたのが関西広域連合である。

私が念頭に置いた EU は、先頃、移民問題等を理由にイギリスが離脱し、その前にはギリシャ危機で揺れ動いており、反 EU 活動は各国で活発である。かくもこの種の組織は難しい。統合的な行動を目指せば目指すほど、一定水準で全ての加盟団体が行動することを求められ、窮屈に感じる上、多様化に対する反発と格差が問題を複雑にする。

しかし、こうした反発の陰で、関西広域連合の必要性は確実に増している。団塊ジュニアの高齢化により、日本全体の高齢化が完成する 2040 年を見通し、将来の地方公共団体のあり方を研究するために総務省が設置した「自治体戦略 2040 構想研究会」では、2040 年に日本の自治体を襲う危機として①若者を吸収しながら老いていく東京圏と支え手を失う地方圏、②標準的な人生設計の消滅による雇用・教育の機能不全、③スポンジ化する都市と朽ち果てるインフラの三点を挙げた。

そしてそれに対する対策として①スマート自治体への転換、②公共私によるくらしの維持、③圏域マネジメントと二層制の柔軟化、④東京圏のプラットフォームの四点を挙げている。

つまり、①人口減少に対しては IoT、5G、AI、ロボットなどの先端技術がそれを補う。②公助の限界が露呈する中で、自助、共助の部分強化する。③市町村の衰退に対し他の市町村や都道府県が柔軟に行政を支えるという方向が出された。

問題は④番目の東京圏のプラットフォームである。同研究会では、三大都市圏について「三大都市圏における急速な高齢化の進行が今後我が国全体にとっての危機となる。また、人口急増期に集中的に整備した公共施設・インフラの老朽化が進行し、更新投資が増加する。一方、東京圏では、地方圏の市町村が時間をかけて取り組んできた市町村合併や広域連携の取組が進展していない。早急に近隣市町村との連携やスマート自治体への転換をはじめとする対応を講じなければ、人口減少と高齢化の加速に伴い危機が顕在化する。」と指摘した。

そして「一方で、関西圏では関西広域連合が広域課題に取り組み、名古屋圏はほぼ愛知県内にとどまるなど、三大都市圏ごとに状況は異なり、2040 年頃にかけて迫り来る危機やその対応方法もそれぞれ大きく異なる。」と関西広域連合の存在を評価している。

その上で、「東京圏には、都道府県を越えた圏域レベルでの行政課題に関する連絡調整の仕組みとして、九都県市首脳会議など既存の事実上の枠組みは存在する。しかしながら、利害衝突がなく連携しやすい分野にとどまらず、連携をより深化させ、圏域全体で負担の分かち合いや利害調整を伴う合意形成を図る必要がある。」とし、東京圏の課題と重要性を指摘して「このため、以下のような行政課題に関し、九都県市のみならず国も含め、圏域全体でマネジメントを支えるようなプラットフォームについての検討が必要である。」としている。

その課題とは「圏域全体での医療・介護サービス供給体制の構築」、「首都直下地震発生時の広域的な避難体制の構築」、「東京 23 区外における職住近接の拠点都市の構築」である。最後の課題は分かりにくいのが、集中のリスクと長時間通勤など仕事と子育て等を両立しやすい環境づくりを進めるため、東京 23 区外で職住近接の拠点都市の構築が必要を訴えている。

このプラットフォームが既に関西には存在するのである。

一番目の医療・介護サービスと二番目の災害時の危機対応は、まさに関西広域連合という組織の有用性を現している。今後急速に進む高齢化は確実に医療介護資源の効果的な配分と構築を必要としており、関西広域連合では、まずドクターヘリの分野でその役割を果たしてきたが、高度医療や人材確保の面でも関西全体の調整能力が問われている。

災害においては、既に東日本大震災時に大きな力を発揮したが、避難所や物資の供給にとどまらず、人的資源の重点的な投入など関西広域連合の果たすべき役割は大きい。そしてこの両者が重なって現れているのがコロナウイルスの問題である。

コロナウイルスの問題は発生場所を考えれば極めて都市的な問題であり、それも京阪神という都市圏の問題である。もちろん関西の地方部においても大きな問題であるが、多くの発生源は都市にあり、都市間の日常的な人的交流をどう制御するかが課題になっている。患者の追跡は都道府県の枠内に収まるのか。医療資源は都道府県の対応でまかなえるのか。住民の行動制限は一つの都道府県で可能なのか。ウイズコロナ、ポストコロナの対応は都道府県を越えないのか。広域医療、広域防災という役割を担っている関西広域連合が、この都市圏問題にどう対処できるかが今後の試金石になる。

広域連合は単なる協議の場ではない。決定し遂行する力を持つ地方公共団体なのだ。EU は足踏みしているが、地域によって多少違いはあるものの関西弁(笑)という一つの言葉で結ばれ、教育も職場も買物も府県境を越えて人が生活する関西で、広域連合がこの問題にどれだけ力を発揮できるかが、東京圏をはじめ他の都市圏にとっても大きな道標になるはずである。

関西は三番目の課題についても、東京圏とはかなり違った状況にあると感じている。コロナウイルス問題を経てリモートワーク、サテライトオフィス、ワーケーションなど新しい働き方と暮らし方が求められているとき、政令都市と多くの衛星都市などの都市圏だけではなく、日本海側や紀伊半島や淡路島等地方圏を併せ持つ関西広域連合の役割は大きなものがある。

その役割を果たすことが出来れば、全国で唯一都道府県及び政令市による都道府県を越えた連合体は、2040年に向かって輝きを放つはずだ。関西広域連合が使命を果たすのはこれからであり、その未来に関西の未来がかかっていると感じている。

