

# 広域行政のあり方検討会 (中間まとめ)



平成30年3月

関西広域連合 広域行政のあり方検討会

## 目 次

### 海外事例について

1	検討対象国等について	1
(1)	連邦制国家	
	カナダ	1
(2)	単一制国家	
	フランス	4
	イタリア	7
	イギリス	9
(3)	連邦化が進んでいる国家等	
	ベルギー	11
	スペイン	12
	EU	15
2	分析事項	18
3	さらなる検討事項	18

### 別 冊 諸外国の地方自治制度

### 論点整理について

(総論(柱立てについて))	19
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	
(全般)	19
(1) 考え得るテーマ、課題(例示)	
【広域産業政策、広域観光政策、広域インフラ政策、その他】	20
2 どのような体制、機能などが最適か(=類型)	
(1) 行政分野に着目した類型	23
(2) 国との関係に着目した類型	24
(3) 政策遂行手法に着目した類型	25
3 類型が備えるべき仕組み等はどうあるべきか	
(1) 類型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)	28
(2) 政府間調整	29

参 考 : 委員名簿、検討経過	33
-----------------	----

## 広域行政のあり方検討会 中間まとめ

### 海外事例について

#### 1 検討対象国等について

フランスの州は、最も大きな自治単位だが、人口は日本の都道府県レベルと同程度なので、米国のステイト（州）や独国のラント（邦）といった準主権を持っている州レベルとその中での自治体の役割分担を考察すべき。（第6回）  
フランスのレジオン（州）やイタリア、スペインの州が、日本の道州制の道州と同じように考えられがちだが、人口規模等から言えば、実は日本の府県レベルと同程度である。このような社会経済的実態というのを踏まえた上で、諸外国の仕組みとの比較や参考にしていくべき。（第2回）

海外事例は、連邦制国家（米、独、カナダ、オーストラリア） 単一制国家（仏、イタリア、英） 連邦化が進んでいる国家（ベルギー、スペイン、EU）に区分して検証すべき。（第6回）

特に、連邦制国家では、連邦と州の関係（立法権を憲法で明記）、州と自治体の関係を参考にすべき。ただし、州の数だけ自治法があるので、一部の州を取り上げて検証すればよい。

CLAIR がかなりの蓄積を持っているので、相談してはどうか。（第6回）

#### (1) 連邦制国家

##### カナダ

##### 【カナダの地方自治制度】

- 1867年に4州からなるカナダ連邦が発足。連邦制を採用した理由として、複数の植民地による統合国家であったこと、フランス系ケベックの存在があった。（英仏二元性）
- 連邦と州における3つのレベルの会議として以下のものがある。
  - ・首相会議：連邦首相と各州の首相（国家のあり方など重要なものを決定）
  - ・閣僚会議：連邦政府の閣僚と州政府の閣僚（行政について議論）
  - ・実務者会議：連邦政府と州の行政担当の実務者（閣僚会議よりも実務的なことを議論）
- 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している。  
憲法で連邦と州の権限を列挙。残余権は連邦が有する。連邦国家でこの形態は、他はインドのみ。
- カナダ連邦制における遠心力としてはケベックナショナリズムや地域主義、求心力としては非アメリカ主義や社会政策（医療制度）などを挙げることができる。
- 自治体は、州の管轄。州議会がそれぞれ地方自治法を制定しており、各州で地方自治制度は異なる。
  - 自治体の意思決定機関である Council は、直接公選の市長と議員で構成。
- 大都市圏広域行政として、トロント大都市圏、モントリオール大都市圏、バンクーバー大都市圏がある。

カナダ連邦は、1867年に4州で発足。立憲君主制と議院内閣制と連邦制の組み合わせは初めて。現在は10州と3準州。

連邦制採用の理由は、複数の植民地が統合することによる国家建設。それぞれの地域が一定の自治というか、よそとは違うというコミュニティが形成されているので、そこを維持しながらより大きなものをつくりあげる。

強い連邦政府をデザインしていく。その理由として州にすごく強い権限を与えたアメリカ連邦制が内戦になっている。

スタートは、連邦政府が強くて州政府が弱い。でも現在は両方とも強い。アメリカはスタートは州政府が強くて連邦がそんなに強くない。でも現在は両方とも強い。

カナダは立法権と執行権がセットで分割されて、専管原則で州の権限を列挙する、残余権は連邦にある。残余権が連邦にある連邦制は、ほかにはインドだけで、カナダは強い連邦政府をデザインした。

連邦州政府間会議が発達していく。

首相会議

閣僚会議 実質的な政策を決める人たちが一緒に集まる会議

実務者会議 実際に実施をしていく実務官僚の会議

この3つのレベルでうまく調整をする。厳格な権限分割よりも連邦政府と州政府の相互作用みたいなものを重視するというのがカナダの政府の特徴。

カナダ連邦制に作用する遠心力は、ケベックナショナリズム、地域主義、広大な国土。求心力は、非アメリカ主義、アメリカではない北米国家というのがカナダのすごく大きなプライド、アメリカとは違うという感覚がすごく強い。例えば、カナダの医療制度は税金でやっていて医療制度が充実している。それから銃を規制している。

連邦から州への財政移転が結構求心力として働いている。

内閣の閣僚の多元性、西部カナダからの代表も大西洋からの代表も必ず入れる。

自治体は憲法第92条第8項で州の権限となっており、州議会が地方自治法を制定していくので、各州で地方自治制度は異なる。

自治体は Council と呼び、それぞれ選挙される市長と議員で構成されている。

バンクーバーは自治体協力体制、特定の広域行政機構が幾つかあってそれが1つの州の制度として Regional District というのをつくった。

連邦政府などでは、Non centralizationで地域政体の自治を維持しながら全体を総括するような共通機構を作っていく。

連合と連邦の違いは、共通機関の決定が拘束力を持つかどうか。連合の場合は、共通機関の決定は直接の拘束力を持たない。それは構成メンバーが批准をして初めて拘束力を持ち、執行するのも構成メンバーになる。

連邦は全体の政府、共通機構、ここでは連邦政府になるがその決定は拘束力がある。

拘束力が持てるということは、結局そこへの政治参加があるということ。連邦になると全体の政府への政治参加とそこが決定した法の拘束力が直接作用するということになる。

連邦制と単一制の違いは、単一制であれば立法権が国会の、国の議会に一元化をしているので、憲法、国法、それから条例という国内法が階層的構図になる。

連邦制は、憲法で連邦議会が立法する分野、州議会が立法する分野というふうに決めているので、憲法で決められた中での連邦と州は対等な関係になる。自治体は州の中で決められる。

イギリスがスコットランドアクトを制定したとき、スコットランドアクトを読むと色々な分野で立法できるようになっているが、よく読むと、それは第一次立法権と言われるものであって、最終的にはウエストミンスターが最終権限をリテインするというのは明確に書かれている。これは単一制の中での最大限の立法分権で、立法権の分割ではない。

フランスでは地方議員と国会議員が兼職できる。これも単一制におけるある種の分権ではないか。

カナダのブリティッシュコロンビア地域の広域行政機構として Greater Vancouver Regional District がある。最初は自治体間連携の特定目的広域行政機構が設立され、それが幾つか集まって Regional District という広域行政機構になったが、このガバナンスが非常に民主的であるので、少しは参考にできるのではないか。(第1回)

## (2) 単一制国家

### フランス

#### 【フランスの地方自治制度】

地方自治制度は、コミューン（基礎）、デパルトマン（県：広域）、レジオン（州：超広域）の三層制。

フランスでは、基礎自治体について市・町・村の区別はない。パリも田舎の町も全てコミューンであり、人口が0人のコミューンも6つあった。（戦場となり破壊された村をコミューンとして残した）現在は、約3万5千のコミューンがある。レジオンは、人口規模でいうと日本の都道府県と同程度であったが、2016年の統合により22州が13州に減少したため、平均人口が増加。

地方自治制度としては、フランスが日本に近い。日本は、明治維新で、プロイセンの制度を参考にしたが、ナポレオン戦争後、プロイセンの地方自治はフランス式となったため、日本の近代的な地方自治制度は、フランスの影響を受けている。英国の影響は大して受けていない。

国会は2回の投票により議員を決定。国会議員と地方議員の兼職が認められている。立候補時点で失職する日本の制度は、世界的にも珍しい。

地方自治体と中央政府との関係では、1980年代にデパルトマン、レジオンを自治体化したが、プレフェ（地方長官、日本の官選知事のモデル）を残した。

地方自治は憲法（2003年改正後）で具体的に保障されている。

州（レジオン）の主な役割は、

- ・地域レベルの総合的な計画の策定や文化振興
- ・州における経済界や労働界など各界各層の意見を調整する場としての諮問機関を設置

があり、傾向としては、州の役割は広がりつつある。

広域レベル、基礎レベル両方ともフランスの制度が、我が国の近代的な地方自治制度のスターティングポイントである。

2003年の憲法改正で、地方自治の制度的な保障がより具体的になっていく。

地方自治体には我が国では一般権限が与えられている。（英米法の世界は、限定的に列挙した権限しか自治体には与えないという世界）

フランスの県と州は一般権限が与えられていたが、つい数年前、限定列挙の権限付与の仕方になった。また政権が代われば元へ戻るだろうと期待。

コミューンは約3万6,000、非常に数が多く、あまりに小さいので広域共同処理が非常に発達している。

この一覧表を作ったときのレジオン（州）は22、平均値や分布を見ると、日本の都道府県並みの大きさ、日本の都道府県は大きい。

日本の二元代表制は世界でも少数派。フランスは一元代表、直接公選は議

会議員だけ。議会の中で互選により首長と副首長を選挙、これが執行部、いわば議院内閣制的な仕組み。

地方議会の選挙は2回投票制。これはフランスにおける多くの公職選挙と同様。

日本では一人が同時に一つの公選職しかできない。フランスなど欧州では他の欧州諸国と同様に兼職ができるので、地方議会の議員と国の大臣や国会議員を兼職しているのが、むしろ有力な政治家の通例。国と地方の両方の立場をわきまえた上で政治をやっている。

フランスは地方公務員の身分も国家公務員の身分と非常に近い仕組み、イギリスは地方の職員は民間企業と同じ立場しか与えられていない。

公役務処理の方法として、コンセッション=民営化。公共部門、政府部門が最終責任を負うようにしっかり手綱を握った上でコンセッション協定のようなものを結んで民間の特定の人、企業を選んでやってもらう。市町村が小さくても例えばどうしても必要な事業はコンセッションで民間に委託をしていけば、自分たちでスタッフを持っていなくても何とかなる。実際の規模とかいろんなことを議論するときには、どうやって役務を供給するか、そのやり方まで含めて考えないと簡単には議論ができない。

フランスは、80年代に県を完全自治体化すると同時に国の出先機関としてのプレフェ（地方長官）を残している。プレフェは州レベルにも居るが、州長官は県長官の中の中心的なところを担当するプレフェが兼務しているので、人数は増えていない。

州は経済計画、これが現在ではさらに環境面、あるいは持続的発展という概念になって大分広がっているが、そうした地域レベルの総合的な計画、一番中心は経済計画、それから水資源の計画、さらには文化振興、そして、持続的発展整備という言葉、今日ではわざと入れて、感覚を今の時代に合わせるようになっている。歴史的には州が一番最後に生まれた地方自治単位だから、権限は比較的小さく生まれているが、だんだんこの州レベルに権限をもっと持ってもらうという形で、今、州の立場は広がりがつつある。

歳出規模を見ると、州の歳出は圧倒的に少ない。(計画づくりがメインか?)

州には重要な審議会として、州の各界、各層の代表が集まった経済社会環境審議会という諮問機関があり、いろんな人たちの意見を調整する場となっている。

フランスの分権改革は、「イギリスのドグマティズムとフランスのプラグマティズム」という本があるくらいで、行政の仕組みの作り方は参考にできる。経済界や労働界など様々な人の意見を取り入れて、地域の戦略を練っていくというプロセスを経るなど、時間をかけながら集権国家を分権国家に変えた。州（レジオン）、県（デパルトマン）、市町（コミューン）

と層になり、権限が分散されている。それぞれの任務を束ねる長官がいるが、そのまとめ役の役割を連合が担えるのではないか。（第2回）

フランスでは商工会議所が重要な位置付けをされており、コンセッションの歴史が古く長い。（第6回）

中央集権国家であったフランスで分権が進んだ一番のきっかけはEUに参加したことが原因なのか。（第6回）

EUは経済面からのアプローチであった。むしろカウンシル・オブ・ヨーロッパ（欧州評議会）はEU以前から人権、自由と民主主義を国際的な協力で行なってきた。その成果として、1985年のヨーロッパ地方自治憲章（国際条約）を策定した。

州レベルの議論がヨーロッパで活発だったのは1970年代～80年代で、フランスもイタリアもほぼ同時期。EUの地域政策も州レベルが単位となっている。

関西の経済界から2008年にフランス（リヨン州ローム県）に調査団を派遣した際の調査報告では、「州の制度に関して、国から州への財源移譲が不十分であるという声大きい」としつつも、「概ね上手く機能している」とある。「学校、鉄道、道路といった目に見えるところで住民にメリットがあるよう改善されると地方税の増税というような問題があっても住民に受け入れられやすいのではないか」との評価である。「地方分権の民意を盛り上げるためには、より住民に近いところで改善が見られることが重要である」というひとつの例であると思うが、その後、現在でもフランスの州制度は上手く機能しているのか。

権限でいうと、学校ではかつては国の担当であった大学にも州が関与する部分ができおり、また、地域交通計画についても、州の権限を認めているなど州の権限は増加傾向にあるといえる。（第3回）

フランスの州は、合併により2000年以降から現在で、22州から13州に減少している。州の合併では、歴史的背景のある合併（封建領主の支配地域に近いもの。バス・ノルマンディー州とオート・ノルマンディー州が合併したノルマンディー州など）と単に合併しただけのもの（アルザス州、ロレーヌ州、シャンパーニュ州を統合したグラン・エスト州）などがあり、住民の帰属意識という意味ではこの2種類で異なると思う。（第3回）

「イギリスのドグマティズムとフランスのプラグマティズム」という著書があるほどで、フランス人の「熱しやすく、冷めやすい」といった点は日本人に似ているのではないか。また、明治期の岩倉具視の遣欧使節のことを書いた書籍にも、フランス人が気質的に日本人に似ているのではないかと記述もある。（第3回）



## イタリア

### 【イタリアの地方自治制度】

国土の統一は 1861 年（明治維新时期）。都市国家や領邦国家が集まった中央集権国家として始まり、第 1 次世界大戦後はムッソリーニによりファシズム体制（中央集権体制）を確立。第 2 次世界大戦後に分権改革が進められたが、分権型体制の確立には長い年月を要した。

「州」、「県」、「コムーネ（市町村）」の三層制（大都市制度を有する）

州	<p>憲法に制度概要は定められているが、地方自治法典上の地方団体ではない。</p> <p>15 の普通州（面積は日本の府県より広いが、人口は 400 万人程度）と 5 の特別州を設置</p> <p>「州議会（立法権）」「州理事会（執行権）」「州知事（州代表の地位）」を設置。</p> <p>憲法上、国と州の立法権を具体的に明記。比較的州の権限は大きい。州議会は国会への法案提出権を持つなど国に対して様々な権限をもち、「行政的連邦主義」とも言われる。</p> <p>州知事は直接選挙で選ばれるが、州理事会の構成員でもあり、二元代表制だが、議院内閣制と大統領制を組み合わせたような形態。</p> <p>知事選挙と議会議員選挙は同時に実施。日本とは異なり、投票用紙には、知事候補者名とその候補者を支持する政党名も記載され、政策の一体的な運営が可能。市町村も同様。</p>
県	<p>数は 103。機能は、国の委任事務、許認可、窓口業務、規制行政等、さほど大きくない。</p> <p>昔から県の必要性の議論はあるが、小規模市町村を支援してきた実績から存続。</p>
コムーネ	<p>コムーネ数は 8,000 超であるが、平均人口は 7 千人で 10 万人以上は 41（0.5%）。5 千人未満が 72% を占める。補完性の原則により住民に近い行政を実施。広域的な行政に対応するため、事務の共同処理（共同体の設置）が進んでいる。</p> <p>経済的、行政的に規模の格差が大きい。</p>
大都市	<p>県を大都市に吸収合併し、県の事務に加え、コムーネの事務のうち大都市行政に関係するものを所掌（東京都のようなもの）。</p> <p>2014 年の制度開始から 3 年が経過。今後の制度評価を注視すべき。</p>

地方税は、法律に基づいて条例等を制定し課税。州、県、コムーネの歳入は、それぞれ固有の税収と移転収入が大半を占め、分権と言いながら地方財政規模は大きくない。

イタリアにおける首長の直接選挙は、議会議員と同時に実施され、議員選挙は「多数派プレミアム」付き比例代表制であり、日本と異なる制度であることに留意が必要。

なお、この制度は現行の日本国憲法の下でも導入は可能。（第 5 回）

（ ）市町村では当選市町村長を支持する政党に議席の 2/3（州では 1/4）を割り当て、残り 1/3 が野党に配分されることから任期中（5 年）の安定運営が可能。フランスにも同様の仕組みがある。

県は行政的にも財政的にも大きな力は持っていないが、コムーネの共同体形成、農村部への支援などの調整で存在感を発揮。行政サービスの代行をする訳ではない。（第5回）

中央集権国家から分権を推進する中で、国から州に相当な権限移譲がなされた。県の権限を後発の州に移管したのではない。権限、財源的にも日本の方がはるかに分権的、分担的である。（第5回）

州を設置する過程において、フランスとイタリアで違いはあるか。

仏は経済開発を進める中で行政体制を深化させてきたが、伊は、もともと都市の寄せ集めによる中央集権国家から分権を進めた。ナポレオンの支配という点では同様。（第5回）

「国家・州会議」（国と地方の協議の場）は、法律上、設置を義務付けられた常設会議で、国には地方への配慮義務がある。内政に関する事項は必ず協議を要し、事前協議が行えない場合は事後報告が必要。新しい地方自治の仕組みに関する法案もこの場から出ることが多い。また、国と市町村が直接協議を行う「国家・都市会議」もある。日本では官邸が仕切る形式的なもの。伊のような機能が必要。（第5回）

州が法案提出権を有するとのことであるが、「国と州が共に立法権を有する分野」について、州がリードするということか。

それもあがるが、「国のみが立法権を有する分野」に州が関わることがメリット。（第5回）

海外の事例として、イタリアの州は頑張っている例。州の強さの根底には憲法の保障があり、現行の日本の制度では直ちには参考としにくい。（第5回）

## イギリス

### 【イギリスの地方自治制度】

英国は、イングランド、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドの4つの地域からなる連合王国。

地方自治制度は、イングランド以外の地域は、全て1層性。イングランドは、ロンドンを除く大都市圏は1層性。非大都市圏は2層性（1974年地方制度の再編成でカンウンティとディストリクトとし、自治体数が1/3に減少）と1層性（ユニタリー）が混在。ロンドンではGLAとロンドン区（32区）もしくはロンドンシティ（1）の2層性。

基礎自治体の数は326と少なく、1自治体当たりの人口規模は10万人程度で欧州では極めて大きい。歴史的に制度がめまぐるしく変更されている。

イギリスの地方自治制度の今後の課題

- ・1974年地方制度再編成の評価
- ・イギリスにおける1層性への期待
- ・ブレア政権下での広域行政の展開
- ・パートナーシップ型地域運営
- ・近隣自治体（パリッシュ）の再評価

現在のイギリスの地方自治体の構造は、イングランドでは一層制になっている地域と二層制になっている地域がある。例えばロンドン以外の大都市圏は一層制。大都市圏以外の一般都市圏は農村部も含めてユニタリー・カウンシルという一層制の自治体が全部で92ある。それ以外はカウンティ・カウンシルという県レベルとディストリクト・カウンシルという市町レベルの二層制になっている。

ロンドン地域は広域政府としてグレーター・ロンドン・オーソリティがあり、そのもとにロンドン・バラ・カウンシルとシティーという基礎自治体がある。

農村部ではパリッシュという近隣自治体、コミュニティガバメントが1万近くある。

1888年地方自治法でカウンティとディストリクトという二層制の方向が出てくる。しかし、都市部ではカウンティバラという一層制の自治体が認められる。

1974年に大きく再編成、ロンドン広域は1965年に二層制に変わり、イングランドとウェールズでは全域が二層制に統一される。自治体の数は3分の1に削減された。イギリスの場合には基礎自治体の数が三百数十であり、他の国に比べて極めて少なく、基礎自治体の人口規模は大きい。

1985年法で自治体構造の大きな転換があり、大ロンドン都と大都市カウンティが全てなくなり、ロンドン及び大都市は全て一層制のバラやディストリクトだけになる。

サッチャー政権後の保守党メジャー政権のもとでは、大都市圏以外で一層制の自治体への移行が希望すればできるようになり、1 カウンティ、20 ディストリクトが 19 の一層制の自治体となった。

労働党政権にかわりブレア政権でも一層制を進める方向は維持される。

ブレア政権後、2007 年以降のブラウン政権のもとでも一層制のユニタリー・オーソリティの設置が進んで、現在 56 の一層制の自治体が存在する。

やはりイギリスにおいては他の国に比べると特殊で、地方制度の一層制を求める動きがかなり根強い。

イギリスでは、地方政治にまで政党色が色濃く出ている。また、イギリスが地方自治の母国というのは幻想である。(第3回)

イギリスでは、devolution という動きがある。スコットランドやウェールズの独立の動きに対して自治権を付与している。それを見ていたイングランドでも同じような devolution を認めろ、という動きがある。(第6回)

Cornwall 県(ケルト系民族)では、国会議員、県のリーダー、商工会議所のリーダー等がリーダーシップボード(委員会)を作って国会へ働きかけた。そういうボード・体制を作ることが有効。(第6回)

( 3 ) 連邦化が進んでいる国家等  
ベルギー

【ベルギーの地方自治制度】

- 単一性から連邦制に移行した唯一の国
- 明確な連邦制へのビジョンがあったわけではなく、四半世紀にわたる憲法改正の結果、結果的に連邦制になった。
- 連邦制への引き金は、言語（オランダ語とフランス語）の政治化・集団化・領域化、政党の変化
- 1993年の憲法改正で「ベルギーは、共同体と地域から構成される連邦国家である」と連邦制が明記
- ベルギーにおける権限の分担は次のとおり
  - ・ EU：農業・通商・通貨・金融
  - ・ 連邦：外交・防衛・財政・司法・治安・社会保障・運輸・エネルギー
  - ・ 地域：地域開発・自然保護・森林・環境・雇用並びに県及び基礎自治体の監督等
  - ・ 共同体：教育・文化・言語・対人サービス・保健等
- 地方制度は、地域（3）、県（7）、コミューン（基礎自治体・589）の三層制
- 単一性から連邦制になったことにより、遠心力が働いているのではない。ただ、国内の求心力はほとんどなく、分裂しないことが不思議。EUの中心になっていることで持続しているのかもしれない。

単一制国家から連邦制国家へと以降した唯一の国

連邦制へのビジョンは定まらず、連邦制国家のデザインは欠如したまま、結果として連邦制へ移行。

言語の政治化 オランダ語とフランス語 全国的に個人の自由の2言語主義から、地域と言語が結びついて1言語主義に移る。

地域の自治権の強化が政党が生き残るためのリソースになり、各地域毎に政党が作られる。

1970年の改正で既存の市町村、県を残したまま新しい地方単位（文化共同体）の創設を決定。

文化共同体は当初、教育、文化についての権限を持っていたが、保健医療、家族政策、社会扶助、移民など対人サービスの権限を持つようになる。

1980年の改正で仲裁裁判所が創設された。

1988年の改正でブリュッセルを地域として設立する。共同体の権限も地域の権限も拡大する。地域の権限の中に、県・自治体の監督権限が入った。

1993年の改正でこれらの改正を一本化する憲法を作る。その第1条でベルギーは連邦国家であると明記し、憲法を全面書き換え。

ベルギーの連邦制の特徴として、連邦構成政府のアシンメトリー（非対称性）、2種類の連邦構成政府（共同体と地域？）というのがある。

連邦構成政府が行使する立法権に2種類（デクレとオルドナンス）がある。

ベルギーの連邦政府は外交、防衛、財政、司法、治安、社会保障、運輸、エネルギーを担当。地域（政府）は地域開発、自然保護、森林、環境、住宅、雇用と自治体。共同体は文化、言語、教育、対人サービス、保健と人に向かったサービス。

地方制度は、フランデレン地域とワロン地域とブリュッセル首都地域の3つ。県と自治体は地域政府の権限。

単一制から連邦制になったことによる国の変化としては、ベルギーは求心力がほとんどない、分裂しないのが不思議。EUの中心であることが1つの求心力か。

連合は、EUやベルギーのどこを参考にすべきか。何でも統一すれば良いというものではなく、統合をする方が良く、統合しない方が良く、その仕分けが重要である。関西は一つ一つだから魅力がある。何もかも一本化すべきではない。（第4回）

## スペイン

### 【スペインの地方自治制度】

地方制度は、市町村、県、自治州の三層制

県には自治団体としての機能があまりなく、基本的に国からの委任事務の処理や市町村の連絡調整といった役割が多く、選挙区的なものである。議会議員から県知事や市長を選出。

地方財源の3分の2が州で使われている。

州は17あり、人口規模でいうと日本の都道府県と同程度（100万人～800万人）。

州議会が国会に法案を提出することができる。

地方自治制度の特徴

- ・連邦制に近い中央集権国家（自治州国家、自治型の国家）
- ・自治州自治の拡大（自治州の設置と権限移譲）
- 県、市町村への権限移譲は進んでいない。

カタルーニャ独立問題は、分権型中央集権国家体制の矛盾を露呈。

スペイン王国は、立憲君主制の国であるが、フランコ政権以降の民主化の中で、特に、1978年の憲法のもとで非常に分権的な国ができた。

カタルーニャ独立問題

スペインの地方自治というのは、1978年にできたスペイン憲法の第2条で地方の自治権並びにこれら全ての自治の結束を承認し、かつ保障するということが言われている。

第137条では、市町村、県、自治州でその運営の自治を享受するとなっている。市町村と県はもともとあったが、自治州というのは後で構成され、歴史的には区域というのがあるが、そういう自治体があったわけではなく、自治州というものを設置して自治を享受できるようにしようというのが、この憲法137条の規定でもある。

スペインも3層制。

市町村（ムニシピオ）が基礎自治体で8,100余りの団体数。ほとんどは人口1万人以下、1,000人以下のところも60%ある。

市町村は、比較的身近な事務を中心にやるが、人口の大きいところは公園とか図書館とかゴミ処理とか、徐々にその仕事の範囲を広げていく。

人口の少ないところは、全国に950団体ほど市町村の共同体、広域行政体が用意されており、水道とかゴミ処理とか広域行政をやっていく。フランスと非常によく似ている。

県は50団体。実際の自治団体としての機能はそれほど無い。市町村の調整とか市町村への協力とか、基本的には国の行政区分であり選挙区。国の委任事務や連絡調整の方が大きい。

自治州は17。人口規模は100万人から800万人。地方財源の大体7割、2/3ぐらいがこの自治州で使われており、比較的大きな仕事、たくさん仕事をやっている。これがスペインの自治州の特徴であり、州の自治権を州政府自体が非常に強く主張する根拠にもなっている。

自治州は各州で申出て、自治憲章を作り、それを国で認めて州にしていく、こういう作業をしている。

自治州というのを設けて、そこに自治権をどんどん与えていく、そのことを通じて、実は連邦制国家的になってしまうということについての危惧が当初からたくさんあった。

したがって、自治州の権限を停止できるような、憲法において自治州の暴走を止めていくような規定を置いている。

州では州議会議員が選出されて、議長は議長として置いておいて、首相を指名する。

州政府も議院内閣制。

自治州の権限は極めて幅広い。憲法に自治州の権限が列挙されており、国の権限も列挙されている。国と州の交渉でこれらの事務についての権限、移譲ができる、州の側から法改正を求めて、仕事を州がやっていく、そういうことができる仕組みになっている。

したがって、州政府の権限というのも、基本的に憲法上書かれているのはどちらかという地域に限定されたような仕事、経済活動で言うと農業みたいな地域的な特性が出るものが中心だが、もっと広く経済活動についても州政府が積極的にというので、例えば投資だとか金融だとかいうところまで手を広げるような、そういう活動も国と州との交渉の中で実現されていく。

州政府が国会に法律を提案することができる、州議会が議決をして提案をすることができる。

国と州との関係については、憲法上、自治州に対して国が監督をするとなっている。一つは憲法裁判所、法令が憲法に則っているかどうかという合憲性の判断をする。多くの委任事務を州政府にやってもらっているので、中央政府の内閣がその委任事務についての監督権限を持っている。行政法規については国の行政裁判制度が機能する。

会計検査も同様で、経済、予算については意外に国の統制が強く州政府に対するコントロールが割ときいている。憲法155条のように国の監督で州が義務を不履行な場合には、国が強制的に履行させることができるし、州の機関に指示・命令する権限というのが中央政府に与えられている。

国政では上院と下院があり、下院は直接公選。上院は州の代表が出る、各州1人と人口100万人あたりに1人の州代表が出てくる。

スペインの財政は、地方税は極めて小さな割合しかなく、ほとんどが国税。それが地方に配分される、交付税みたいな仕組み。

スペインは、異なった言語、歴史、生活習慣を持つ民族や国々が一体となったという統合の過程から、その国民性を一概には言えない。(第3回)



## 【E Uの制度・仕組み】

○歴史的変遷として、1952年の欧州石炭鉄鋼共同体（E C S C）を6か国（仏・独・伊・蘭・ベルギー・ルクセンブルク）で設立したことを起源とし、1993年11月に欧州連合（E U）が12か国で発足した。その後、体制を整備しながら、2009年のリスボン条約で欧州理事会を正式機関とし、議長を常任制（E U大統領）とした。

○E Uの主要な機構としては以下の5つがある。

- ・欧州理事会（首脳会議）...1974年の発足以来、E Uの課題を決める政治決定の場（通称、E Uサミット）として続いてきたが、リスボン条約によって新たにE Uの正式機関となった。E U全体の方向性、E Uの外交・安全保障政策を決定。議長 = E U大統領
- ・閣僚理事会：加盟各国の各分野の代表で構成し、立法権を有する。E Uの方針に基づく政策分野の意思決定機関
- ・欧州委員会：法案の発議権を持ち、E Uの行政権限を執行する「E Uの政府」。3万人（うち1万人弱は臨時職員）の官僚を擁する巨大組織。
- ・欧州議会：E U市民による直接選挙（5年ごと）により選出（751名）され、共同立法権を有する。
- ・欧州裁判所：E U法の解釈や国家政府とE U機関の法的係争の処理などを行う。

欧州委員会と欧州裁判所がE U全体のことを考える超国家的機構であり、E Uの統合を深化させているといえる。欧州理事会と閣僚理事会では、各国の代表により調整が行われるため、利害衝突がよく見られる。E Uの権限と政策は、排他的権限（加盟国は権限を持たない）：共通政策、共有権限（加盟国とE U）：政策協調、支援・調整・補完的活動（加盟国の行動を支援）：各国の個別政策の3つがある。統合の深化は、共同体への国家主権の移譲という面を持つ。

1952年の欧州石炭鉄鋼共同体E C S Cの設立が起源、現在は2009年のリスボン条約が基本条約

## 5つの機構

欧州理事会：首脳会議 最高協議機関 加盟国の首相と欧州委員会の委員長

E U全体の方向性と外交安全保障政策

議長 = E U大統領

閣僚理事会：決定機関 加盟国の閣僚級と欧州委員会の委員

欧州委員会：政策執行機関 E U政府 巨大な官僚制 28名の委員で構成（加盟国から1人ずつ）加盟国から独立した立場でE U全体のための物事を協議

欧州議会：民主的統制機関 E U市民による直接選挙 現在は751名。実際に動くのは20個の常任委員会（28人～86人）

欧州裁判所：E U裁判所 E U法の解釈、評価

欧州委員会と欧州司法裁判所がいわゆる官僚であり、E U全体のことを考えて、E U統合を進化させていく。

統合の進展は共通農業政策から始まり、1960年代に少し停滞し1980年に一気に統合に向かう。

1986年に単一欧州議定書として、単一欧州市場が認められる。

### 通貨統合のシェンゲン協定

#### 3つのEUの権限

排他的権限 共通政策 各国の主権はなくなる

加盟国とEUが協議する権限 政策協調 主権は一部移譲 国内法を改正

加盟国の支援 個別政策 各国は主権がフルにある

統合の進化とは、メンバーの権限がどれほど失われていくか、権限を失っても一緒にやった方がいい分野については、メンバーが譲歩するその繰り返し。

#### (加盟国からEUへの国家主権の移譲について)

EUの説明で、統合の深化とは、国家主権の移譲という面を持つとのことであった。分野で異なると思うが、国家主権がEUに移譲された過程はどのようなものか。(第4回)

特定の分野の主権をEUに移譲しようというものが明確にあったわけではない。EUは実施機関を持たないため、EUが共通で行うと決めたことについて、各国が自国の施策と差異がある場合は、国内法を整備し内部化していく。EUが決めたことが国内法を変えていくのである。

なお、イギリスはEUの離脱に伴い、EUに合わせていた膨大な国内法を変えなければならない。それほど国内法に入り込んでおり、主権の移譲に近いといえるのではないか。

#### (欧州委員会及び欧州議会について)

欧州委員会の委員は、加盟各国から1人が選ばれるというが、どのような人物が選ばれるのか。(第4回)

政治的に影響力を持つ人が選ばれる傾向にあり、閣僚経験者が多い。また、委員は28人で各分野を担当するため、当該分野に秀でている人物が選ばれている。

農業、エネルギーなど国によって対立する分野があると思うが、どのように調整しているのか。(第4回)

対立する分野は当然あるが、対立は欧州委員会ではなく、各国の代表が出席するため各国の思惑が反映される閣僚理事会で利害がぶつかり合う。なお、EU法の法案提出権(作成権)は欧州委員会にあるが、法案の採否は閣僚理事会における投票による。ただし、閣僚理事会は各国政府の立場を反映するため、政府が変われば閣僚理事会での立場も変化する。

欧州議会は、人口比で議員が割り当てられているが、大国が反対すると何も決まらないのではないか。(第4回)

法案は議会の常任委員会で決めるので、議会の本会議で紛糾するという  
ことはない。ちなみに、欧州議会では 28 か国であるが、政党の数は 100  
を超えており、国としての行動を取るといようなことにはならないこ  
とが多い。

( E U 加盟国間の格差について )

E U 加盟国には、ドイツのような経済大国があれば、ギリシャのような国  
もあり加盟国間の経済的な格差が大きいとの印象があるが、加盟国間の経  
済格差を縮める地方交付税的な仕組みはないのか。E U の理念に地域の格  
差を縮めるというものはないのか。(第 4 回)

構造基金\*などがあるので、何もしていないというわけではない。

エマニュエル・トッドの言葉にも「経済の統合は良いが、生活レベルの  
統合をしようとしたのは失敗である。」とある。共通通貨ユーロの導入  
という生活レベルの統合により、共通の物差しで生活を測ることができ  
るようになり、地域間の格差が見えるようになるなどの問題を引き起こ  
した。

構造基金の制度は、地域の実情を見て、弱いところを補っていくという  
建前になっており、E U の発展に一定寄与している。しかし、イギリス  
などは取られるばかりで、自分たちには返ってこないという不満を持っ  
たようであるが、これはある意味格差是正がなされていると見てよいの  
ではないか。

\* E U の地域間格差是正を目的とする基金で、ヨーロッパ地域開発基金(ERDF)、  
ヨーロッパ社会基金(ESF)、ヨーロッパ農業指導保証基金(EAGGF)の 3 つを指  
す。いずれも地域間格差の是正のため積み立てた基金を再配分する。

連合は、E U やベルギーのどこを参考にすべきか。何でも統一すれば良い  
というものではなく、統合をする方が良いことと、統合しない方が良いこ  
との仕分けが重要である。関西は一つ一つだから魅力がある。何もかも一  
本化すべきではない。(第 4 回(再掲))

## 2 分析事項

日本の地方自治制度と諸外国を比較する際に、何を基準に比較したら良いのか。人口なのか面積（区域）なのか。日本は、市町村合併は実施してきたが、都道府県は再編してこなかった歴史がある。

日本は廃藩置県により 300 余の県を設置したが、これを 47 にした。ただ、その過程の記録が残っていない。フランスはナポレオン当時の広大な領土を縮小する中で地方自治制度も確立してきた。

単純に人口や平面的な面積といった比較ではなく、人が暮らしている山あり、谷ありといった生活環境などの影響も考慮すべき。

時代とともに変化していく社会経済の動きにも目を向けていくのか、中央と地方との関係を含めた統治機構の仕組（何層制か）や政府間調整の問題、あるいはその中間段階としての広域行政体を含めて考える必要がある。

これらの背後には、更に人々の抱えている文化性などもある。

全てを考慮すると変数が非常に多くなるが、少なくとも 4 つくらいのカテゴリを組み合わせて考えていかなければならないのではないかなかなか正解はなさそうではあるが、しっかり議論しながら、正解に近づけていければと考えている。（第 3 回）

## 3 さらに検討事項

海外事例として地方自治制度を調べるだけでなく、なぜ上手くいっているのか体制面などソフト面を追求すべき。また、各国の地方分権改革が進展するに至った経緯や原動力も検討すべき。例えば、フランスは歴史的に経済団体や労働関係の力が強く、それらを上手く動かしてきた。流域の管理計画づくりなどにも機能した。そういった蓄積がない日本で広域的な組織が計画を作って、それが上手く機能するのかを考えていくべき。（第 6 回）

- 日本の制度は、欧米と比べなぜこれほど変化がないのか。イギリスは政治のリーダーがトップダウンで大胆な改革を行い、ベルギーやカナダもボトムアップと言わないまでも現実的な妥協を行う中で制度を変えてきたように感じた。このような事例から、日本で制度改革を進めるに当たり参考にすべきは何か。

日本もいろいろ改革をしていると思うが、非常に効率が悪いと思う。分かりやすい成果はないのではないかな。改革を行うに当たり、3つの次元として理念、戦略、戦術があり、日本人は、何が問題であるかを見つけ、それにどう対応するのかという戦術は得意であるが、体系的な理念がないように感じる。例えばカナダでは、「強い経済・安心な社会」を理念として財政再建を果たし、行政をスリム化することとなった。日本では理念や戦略がなく、手段が目的化しているのではないかな。また、EUは理念先行とも言われていたが、理念がしっかりしていたので生き延びている面もあり、長期的に改革が進む。（第 4 回）

## 論点整理について

### (総論(柱立てについて))

論点メモの3つの柱立てについて、「1 連合はどのような事務に取り組むべきか」は、広域行政のニーズの話で機能との関係が深い。2と3を整理し、「2 連合の組織のデザイン」、「3 既存自治体(府県市)と広域連合の関係」(3は海外事例を参照にできる)としてはどうか。(第5回)

道州制のあり方研究会では、広域行政ニーズを把握し、そのニーズごとにどのような体制・組織がよいかを考えた。ニーズと別に組織デザインの話があるとは考えていなかった。例えば産業政策では、司令塔という言葉に絡めて、広域的な存在は、どのように国、県、市町村との関係を作っていけばよいかを考えることで、海外事例のいいところ取りができるのではないかと。3つの柱立てを別々に考えていくのがよいかは気になるところ。

広域連合が、あまり認識されていないのは、姿が見えないから。EUでは、欧州理事会の議長が輪番制の時には、担当者不明とすら言われたが、専任の大統領を置いてから認知度が上がった。組織デザインが必要な理由は、「府県市が集まって何かをしている」というのではない、しっかりとした組織にするためである。「広域連合には、住んでいる自治体と同じような機能があり、境界を越えるニーズにも対応できる組織である」と理解してもらうには、憲法・規約のような形でどのような機構かを明示した方がよい。(第5回)

地方分権への機運が低迷しており、憲法改正や道州の制度論、選挙制度などが前面に出ると現実と遠い印象を与える。実績を積み重ね、住民にとって価値があることを実感してもらう取組も進める必要がある。制度論だけでなく両方の議論が必要。(第5回)

---

### 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

#### (全般)

府県域を超える事務を広域自治体で対応できるようになったのは画期的であった。(第1回)

関西広域連合の規約では、企画調整事務が定められている。広域連合発展のための政策のネタはたくさんあり、それを発掘する努力が必要である。(第2回)

現在の7分野等の活動実績を振り返って、何が問題・支障だったのかを洗い出すべき。ポジティブな視点での棚卸しが重要であり、その課題を明確にし、共有することで今後の連合が目指すべき方向性が明確になってくる。

(事務局)連合のこれまでの実績は、現在、広域計画フォローアップ委員会で検討を行なっている。併せて事業の棚卸しも実施し、連合設立過程で経済界等と議論していたが実施できていないこと、また7年余りの成果や問題点等はお示ししていく。(第6回)

具体的な事例で議論すべき。例えば、3空港の話について、こういう状況でうまくいっていないという説明があった上で、解決策を考えるなど。

連合でうまく取り組めなかったこと、その理由なども示して欲しい。

具体的な課題は、経済界から問題提起もいただきながら、新年度に議論したい。(第5回)

関西広域連合設立前に、KCやKUなどで様々な議論がされてきた。税財源など当時見送ったことについて、現状ではどうか再検討してはどうか。(第

2回)

行政は網羅的になりがちであるが、関西活性化のために優先順位を付けた取組が必要である。第4期広域計画には、これはやり抜くというテーマも入れたい。なぜ今まで取り組めなかったのか、どのような異なる意見があるのかは是非示していただきたい。(第5回)

(1) 考え得るテーマ、課題(例示)

【広域産業政策】

(広域産業政策の強化策)

道州制のあり方研究会の報告書において、産業政策の将来像は、「広域自治体が自律的に策定した成長戦略に基づき一体的にネットワーク形成を支援」とある。企画立案調整型の機能強化は必要であると認識しているが、権限・機能を具体的にどのように強化していくのかが大きな課題であり、そのような方策の議論も進めていただきたい。(第5回)

産業振興、グローバルな都市間競争に勝てる政策が欲しい。(第1回)

(広域産業政策における関西広域連合の役割等(ビジョン策定等))

経済界としては、関西広域連合には広域的な産業政策に積極的に関わって欲しい。先日、京都で開催された関西財界セミナーで「イノベーションを育む土壌」分科会に参加したが、産業クラスターの形成や産学連携といった個別論が多かったが、推進するために誰がやるのかの議論がまったく無かった。関西広域連合には関西全体の中長期ビジョンの策定と広域行政の責任主体としての役割を果たして欲しい。(第6回)

関西全体の産業振興のビジョンづくりにおいては、目標を実効性のあるものにするため、関西広域連合が責任主体となり、近畿経済産業局とも連携して取り組むべき。また、そうした現行制度でできるところから始め、国の機関と連携関係ができると、各々の役割が見えてくるだろう。(第2回)

産業政策分野は範囲が広いので、一府県の対応には限界があるため広域的に考える意味がある。経済はボーダーレスであるが、府県が独自にやっていることは共有されない。関西広域連合は、司令塔(まとめ役)として産業政策に積極的に関与していただきたい。(第2回)

例えば産業政策では、司令塔という言葉に絡めて、広域的な存在は、どのように国、県、市町村との関係を作っていけばよいかを考えることで、海外事例のいいところ取りができるのではないか。(第5回(再掲))

「司令塔」に代わる概念はないのか。連合委員は個性的であり、連合(長)が指示して従わせるのではなく、むしろ司令塔がない方が関西らしい。登山では後ろから全体を指示するように、リーダーシップのあり方は様々。構成団体も納得する独特の仕組みがないと空回りする。政治的にまとまることで関西地域全体の存在意義を高め、中央政府との関わりを増すようなアイデアを考える必要がある。(第5回)

道州制のあり方研究会における企画立案・総合調整型のイメージも2つあり、全ての分野にいわゆる司令塔が必要とは位置付けてはいない。

(公設試験研究機関の共同利用、交流の深化等)

公設試験研究機関は、地場産業に深く関わっているが、府県間連携は有効。

高額機器の共同利用のほか、人事交流、情報共有、共通課題の相互解決等を深めてはどうか。(第2回)

関西には有力大学の集積があり、大学との連携なしに産業政策の議論はできない。単独連携だけではなく、大きなものはプラットフォームを形成して取り組むことも重要。ノウハウやネットワークの機能を関西に持たせてはどうか。(第2回)

#### (フランスの例)

産業政策について、フランスの州は上手く機能しているのか。州は当初、経済開発や職業訓練などの役割に特化して権限が移譲されたと理解しているが、その後の州の権限拡大、発展はどのような状況か。また、州の発展と同時に地域間格差が生じるのではないかと考えるがいかがか。

産業政策面では、州レベルが中心となって進めていくということが数年前の立法ではっきりと位置付けられた。計画との関係では、州の立場は、州全体での経済開発計画、環境保護計画、社会問題への対応計画といった幅広い計画の中心となりつつある。このような点からもフランスは日本の参考になると考える。

地域間格差については、合併がなされており、大都市がある州において格差は余計に見えにくくなってしまっているのではないかと考える。州内格差は相当あると思われる。(第3回)

フランスでは商工会議所が重要な位置付けをされており、コンセッションの歴史が古く長い。(第6回(再掲))

#### 【広域観光政策】

国から事務・権限の移譲を求める方法について、状況変化も踏まえ柔軟に対応していくことが必要。具体的な例として、関西観光本部は国と国の出先機関を含めた広域の連携で、近畿運輸局と協定を結んで広域観光を進めていこうということで非常に効果的であり、相乗効果も上がるのではないかと考えている。国に対して個別に権限を求めていくばかりではなく、実際の連携の中で関西広域連合の受け皿としての実力を、実際の連携と活動の中で示していく。そういうことも柔軟に考えた方がいいのではないかと考える。(第1回)

関空のPRを共同政策として実施し、そこから先の行き先は各府県の個別政策で誘客するといった取組ができないか。(第6回)

#### 【広域インフラ政策】

関西の広域インフラは30年遅れている。リニア開通を見越して次の展開を検討すべき。(第1回)

リニア、3空港の一体運用、北陸新幹線の延伸の中で、関西の域内あるいは域外とどのようなネットワークを作っていくべきか。展示を早急に出していくべき。(第1回)

州地域整備基本計画の策定(フランス)

#### 【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る。

## 【その他のテーマ、課題】

例示項目が、リニアや3空港の一体運用といった大きな抽象過ぎるテーマとなっており、着手できていない事務の例とほぼ一致している。例えば、WMGや大阪万博の誘致を目玉とするのなら、設立当初に検討課題としていた観光統計の策定と事業効果の測定のようなもう少しブレイクダウンした具体的なものもあっていいのではないか。（第6回）

### （連合の発信力の強化）

地方分権改革に対する国民の意識が低下しており、世論喚起が必要。関西広域連合が分権の重要な担い手であることや実績についてPRし、住民の理解を得る必要がある。（第2回）

連合は、分権型社会の第一歩として相当な取り組みがなされているが、やはりPR不足ではないか。（第1回）

連合として7年間の実績は相当あるのだが、目立っていない。アピール方法を工夫することが重要。（第6回）

関西の優れたところをどのように行き渡らせるかが課題である。（第2回）  
外国では、「関西」という地名は、「関西空港」くらいしか聞くことはない。「関西」を冠した固有名詞がもっと増えるとよい。イメージとして重要である。（第2回）

大イベントを控えるこの時期に、地理的表示について考えることも有効ではないか。例えば、関西の知名度を向上させるため、広域連合で「関西ラベル」を作って、例えば海外に輸出する日本酒に使用する。その使用料を徴収すれば1升瓶、1本1円でも、かなりの財源になるのではないか。（第2回）

関空のPRを共同政策として実施し、そこから先の行き先は各府県の個別政策で誘客する。また、シルバー世代を対象としたユニバーサルデザインの作成を関西全体の共通政策として実施し、各府県の独自性はそれに付加するといった取組ができないか。（第6回（一部再掲））

WMG2021 関西、万博を住民に対するアピールの場として使い、住民意識向上のムーブメントに活用したい。WMG2021 関西をスポーツの祭典だけで終わらせると住民へのPR効果は限定的なものとなる。2012年のロンドンオリンピックでは、文化と手を組み、文化の祭典とも位置づけた。WMG2021 関西には、お金に余裕があり、情報発信力もある人が来るだろうから、PRのよい機会である。（第2回）

地方紙がない県もあるなど、対マスコミ戦略は一律にはいかない。関西全体の取材状況を押さえた上でマスコミへの発信方法を考えてはどうか。（第2回）

### 水資源計画の策定（フランス）

#### ・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、機能などが最適か（＝類型）

### （1）行政分野に着目した類型

平成25年度の「道州制のあり方研究会」では、具体的な事務に即して府県を超えた広域行政体制について検討した。（第1回）

地域の自治は住民、市町村が担い、広域的な行政はネットワークやプラットフォーム、企画や調整に力点を置いたものになるのではないかと。河川については、治水、利水というインフラではなく、水系の生態系サービスをはじめ流域の全ての事象が水平的・垂直的にかかわってくるので、プラットフォーム的な役割を検討した。基礎自治体の機能と選択権を強化するという視点で議論があり、広域行政としては、調整型、連合型が望ましく、府県も存続するとまとめた。（第1回）

分野別に、具体的に検討することは重要。国・地方を通じた政府部門全体で、どう分担すべきかの検討も重要。枠組みの議論はまだ必要。政府間の関係について、道州と市町村では、ガリバーと小人たちの関係であり、コミュニケーションができない。府県を残して、雪白姫（ゆきじろひめ）と小人たちのように相互理解が可能な関係が必要。（第1回）

「道州制のあり方検討会の報告書」は、都道府県の廃止を前提にしているように見えるため、国、都道府県、市町村、広域連合が全て存置するものとして、報告書を組み立て直してはどうか。（第2回）

参考：「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主に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。

## (2) 国との関係に着目した類型

### (イタリア・イギリスの例)

国、県、市町村と連合の関係については、役割分担だけではなく、どのように調整するかが非常に重要。協議の場が制度上、明確になっていることが分権改革上重要である。イタリアは、法律上、協議が義務付けられ、地方の声を出す権利は保障されている。

一方、イギリスには協議機関はなく、特定補助金を一般補助金とすることで財政自治を強化してきたが、一般補助金が抑えられることとなった。(第5回)

---

### ア 府県存置型広域自治体(国出先機関統合型)

府県存置型広域自治体は、広域連合をイメージしているのか、新たな広域自治体として州を設立するのか、区分して整理すべき。(第6回)

### (EU・ベルギー)

○府県は残して国の出先機関を統合して議会のコントロール下に置くという道州を考えた場合、EUやベルギーの仕組みが活用できないか。(第4回)

### (諸外国)

道州制の議論では民主主義、議会の視点が欠けている。日本は諸外国と比べ議員数も公務員数も少ない。府県を廃止すると、ますます議員が少なくなり住民の声が政治に届かなくなる。(第1回)

### イ 府県廃止型広域自治体(いわゆる道州制)

自民党も維新も道州制を主張するが、なぜ府県を廃止するのか十分な説明がない。政治が「なぜ」を説明できないのであれば、政治が言っているからといって鵜呑みにするのは非常に危険なのではないか。そういう意味では、道州制には一歩引いて考えていくことが重要なのではないか。(第1回)

### ウ フランス型(レジオン)

重要なのは、県を廃止するイコール広域行政ではないということ。例えばフランスのレジオン(州)は、最近合併をしてレジオン自身が広域化している。レジオンがどんなことをやっているか、つまり、どのような事務を分担しているかということを考えていくと広域行政についての1つの示唆になる。(第1回)

自治体たるレジオン(州)やデパルトマン(県)と同じ区域を管轄する中央政府の各省の出先及び国・州間協定があり、それがいろいろな縦割りの各省の行政を担う。その全体をプレフェという地方長官(国の代表)が束ねる役をしている。お互いに大きな戦略で話をする場があって、地方と国との間で主要なプロジェクトについてお互いにコントラ(協定)を結ぶ仕組みがある。そのコントラを結んでいくための中心的な組織も設置されており、我が国なら関西広域連合が、その役割を果たせるのではないか。(第2回)

州は経済計画、これが現在ではさらに環境面、あるいは持続的発展という概念になって大分広がっているが、そうした地域レベルの総合的な計

画、一番中心は経済計画、それから水資源の計画、さらには文化振興、そして、持続的地域発展整備という言葉も、今日ではわざと入れて、感覚を今の時代に合わせるようになってきている。歴史的には州が一番最後に生まれた地方自治単位だから、権限は比較的小さく生まれているが、だんだんこの州レベルに権限をもっと持ってもらうという形で、今の州の立場は広がりがつつある。(第3回)

フランスにおいては、産業政策面では、州レベルが中心となって進めていくということが数年前の立法ではっきりと位置付けられた。計画との関係では、州の立場は、州全体での経済開発計画、環境保護計画、社会問題への対応計画といった幅広い計画の中心となりつつある。このような点からもフランスは日本の参考になると考える。(第3回(再掲))

関西広域連合で調整機能の充実、場づくりはできても「仕組み」が機能するところまでとなると、どこまで踏み込むのか。フランスのレジオンの計画策定と実行がなぜうまく動いているのかを参考にしながら、連合に当てはめられるかという話をどこまでできるのか、限界も考えて進めるべき。(第5回)

#### エ スペイン・イタリア型

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)。

スペインの自治州は17。人口規模は100万人から800万人。地方財源の大体7割、2/3ぐらいがこの自治州で使われており、比較的大きな仕事、たくさんの仕事をやっている。これがスペインの自治州の特徴であり、州の自治権を州政府自体が非常に強く主張する根拠にもなっている。(第3回)

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)。

#### オ 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)。

#### (3) 政策遂行手法に着目した類型

連合が作成する広域ビジョンを、国、府県、市町村のビジョンとどう整合させ、浸透させていくかの仕組み作りが重要である。アドホック(臨時的・専門的)に政策ごとに連携していただくだけでは十分ではない。(第2回)

関西広域連合は、分担管理を行う仕組みで動いているので、他府県に遠慮があるように感じる。広域ビジョンや計画が府県の仕事のテリトリーにまで踏み込んでくると、摩擦が生じ、協議の場(プラットフォーム)が必要になるのではないかと。(第2回)

実際の動きはニーズによって異なってよく、連合が主導して行う指令的なものがあったとしてもよい。しかし、自前で執行部を揃えるのか府県市でやるのかは決断しないといけない。特定の公共ニーズに対して、「産学民」の多面的なアクターが集まる触媒となるような場の提供が重要な役割ではないか。(第5回)

#### ア 構成団体調整型

[ 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。 ]

#### イ プラットホーム型

道州制のあり方研究会では、ボトムアップで行ったが、上部構造の議論も両方必要。いずれにしても、広域連合はプラットホーム作りの役割が大きい。(第5回)

(ア) 協議会型...アクターは、プラットホ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ホームを設定する、施策を検討する

関西広域連合では、これまで各自治体では十分取り上げられなかった琵琶湖・淀川水系の新しい課題、例えば土砂などの大きな問題について、しっかりアセスメントをして政策化して、ある面では実績を上げながら、軋轢のある問題にも取り組んでいこうというのが研究会のベースである。(第2回)

琵琶湖・淀川の研究会は、ある意味では新しい問題提起と新しい仕組みが動き始めようとしているという点では、数少ないかもしれないが、ある種の突破口になるのではないか。むしろ、このような可能性のある例をどのくらい出していけるか。あるいは、そういう分野、そのための具体的な手順などをどのように今後提案できるか。(第6回)

(イ) 「執行担保」型...アクターは、プラットホ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)。

##### プラットホーム法

#### ウ アドホック・オーソリティ型

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」

問題発見とか、そこから政策を創っていくというのは、ある意味ではアドホックなところがあるが、同時に、それが今度はどのように政策化されて、広域、あるいは府県市、市町村でどのように協調体制を作ってもら

かということになると、そこは、今度はある種の分担管理の話、あるいはもっと実務的な協議のレベルに入っていく。そのあたりをどのように整理するか。また、そこで政策的な問題になったものを、またもう一度どのように解決をしていくか。そういう意味ではアドホックに解決する部分というの、実はある程度、恒常的にそうした仕組みを置いておかないといけない。（第2回）

## エ 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）〕

連合は広域的な課題に対して新しい発想、視点で新しい政策、先導的な政策を提案し、府県、市町村がそれに準拠しながら政策を実施していく、という形が良いのではないか。カウンターパート方式がまさに広域的に対応する新しい発想・政策であろう。（第1回）

### 海外事例

#### 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（閣僚級の意味決定機関） 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 類型が備えるべき仕組み等はどうあるべきか

- (1) 類型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）  
連合の課題は、認知不足、独自財源の欠如、構成団体の温度差、人に依存している不安定性。実証実験としての権限移譲、強いリーダーシップが発揮できる権限、自主財源のあり方、体制整備、強い存在感、新たな経済効果を発揮する仕組みなどを検討すべき。特に医療や防災では迅速な意思決定が必要。（第1回）

資料の論点項目に「二元代表制 vs 議院内閣制」とあるが、「二元代表制」と示すこと自体、戦後の日本の歴史に捕らわれた狭い議論となる。自治機構の選択制など、幅広い議論を行うべき。

より民意を集約した政策を具体的に実行できる自治制度を考えていきたい。（第5回）

東京への対抗軸となり得るのは関西しかできない。他の全ての地域で分権が良いかどうかは疑問。関西には昔、「すばるプラン」や複眼的思考といった素晴らしい計画があった。もっと復権して欲しい。現行の手挙げ方式の立証責任を逆手にとって、関西でしかできないことを関西へ分権を求めるべき。その際に、「分権の受け皿」という言い方はダメ。日本の考え方は、De centralization（分散、地方分権）だが、受け皿論から脱却させて、Non centralization（権力非集中）で、各センターが現場重視で、民主的機構で意思決定することを目指すべき。道州制論者ではないが、道州制を考える際は、Whyで3回遡って考えることが必要。（第1回）

政策検討では、分担管理が恒常的にできるものとアドホック（臨時的・専門的）に体制を作るものの仕分けや、国・府県・市町村との連携体制の仕組みづくりの検討も必要ではないか。また、産業界も巻き込んで議論し、それをメディアにPRしてはどうか。（第2回）

現在の府県が担当する分野別計画で本当に望ましい計画が策定できるのか、現在の連合の体制でいいのか、広域連合の枠は残しながら別のガバナンスが必要か、連合を超える新たなガバナンスが必要ではないのか、といった議論が次のステップとして必要。分野計画が府県や市町村の担当部局に直接関わらない広域的な部分だけの計画となっているのが問題。（第6回）

様々なステークホルダーの協議の場づくりも必要だが、その議論を政策化できる有能な政治家を育てなければならない。役人ではなく、政治責任で進める必要がある。独任制の首長だけでは手が回らない。より多くの政治的な代表者が様々な関係者と話をして政策判断をするという分担管理も考えないといけない。首長選挙の議論だけではなく、色々な繋がり調整するにはどのような組織にすればよいかの議論もしていただきたい。（第5回）

#### （経済社会環境審議会（フランス）

##### 海外事例

フランスの州には重要な審議会として、州の各界、各層の代表が集まった経済社会環境審議会という諮問機関があり、いろんな人たちの意見を調整する場となっている。（第3回）

(「多数派プレミアム」選挙(フランス、イタリア))

海外事例

フランスの地方議会の選挙は2回投票制。これはフランスにおける多くの公職選挙と同様。(第3回)

イタリアにおける首長の直接選挙は、議会議員と同時に実施され、議員選挙は「多数派プレミアム」付き比例代表制であり、日本と異なる制度であることに留意が必要。

なお、この制度は現行の日本国憲法の下でも導入は可能。(第5回(再掲))

(財源(課税権))

国際競争力の劣化が進んでおり、地域が独自の財源で独自の政策を実施することが必要。国の一律的な施策では限界がある。少子高齢化など構造的な課題が深刻化しており、分権は、地域の成長戦略、持続可能戦略を支える重要な仕組みと考えるべき。(第1回)

この検討会では、「税財源のあり方」についても取り上げていただきたい。(第2回)

国の出先機関を丸ごと移管すると財源が問題になる。私は「国税での地方から東京への仕送り」と言っているが、所得税の納税段階で、地方は本社所在地のある東京や大阪へ仕送りをしている。「東京から地方へ仕送りしている」と言われるが、不適當。(第2回)

海外事例

イタリアでは、地方税は、法律に基づいて条例等を制定し課税(第5回)

関西の知名度を向上させるため、広域連合で「関西ラベル」を作って、例えば海外に輸出する日本酒に使用する。その使用料を徴収すれば1升瓶、1本1円でも、かなりの財源になるのではないか。(第1回(再掲))

財源確保の一例として、宝くじを発行してはどうかという議論が一時あった。根本的な財源問題の解決にはならないが、今の乏しい財源からいうと、少し潤うのではないか。(第2回)

(2) 政府間調整

広域連合は関西にしかなく、全国初の取組みとして未開の分野に踏み出す覚悟が必要。「国家のバランス上、関西が頑張らないと国が衰退する」ということを交渉のキーに、国と調整すべき。ここで暮らしてよかったという地域にしないといけない。(第5回)

我国の分権改革は1990年代に進んだが、現在はその機運がない中で、どのように進めていくべきか。

90年代の改革の勢いの要因は、湾岸危機といった国際情勢(小切手外交)と東京一局集中にあった。現在は、国際情勢のさらなる緊迫化や一局集中が激化する中でも、分権改革は進んでいない。内政は自治体に任せるべきとの方針を出しながら、関西として関われるところから着手すべき。(第6回)

経済界としては、産業政策や税制の権限移譲に期待していたが、進んでいない。今後は、権限移譲の方法も工夫が必要。例えば、近畿運輸局と協定を結んだ関西観光本部の設立のように、官民が共同して取り組む。また、これまでのように国に「ください」と求めるだけでなく、国と連携しながら活動する中で、受け皿としての連合の存在感を示して行く。(第1回)分権改革を再起動させたい。現行の手挙げ方式では、提案数が減っているのが現状。権限の「移譲」では分けていただく感がするため、「移管」とすべき。(第1回)

関西広域連合には関西全体の中長期ビジョンの策定と広域行政の責任主体としての役割を果たして欲しい。(第6回(再掲))

関西全体の産業振興のビジョンづくりにおいては、目標を実効性のあるものにするため、関西広域連合が責任主体となり、近畿経済産業局とも連携して取り組むべき。また、そうした現行制度でできるところから始め、国の機関と連携関係ができると、各々の役割が見えてくるだろう。(第2回(再掲))

#### 海外事例

イタリア：「国家・州会議」(国と地方の協議の場)は、法律上、設置を義務付けられた常設会議で、国には地方への配慮義務がある。内政に関する事項は必ず協議を要し、事前協議が行えない場合は事後報告が必要。新しい地方自治の仕組みに関する法案もこの場から出ることが多い。また、国と市町村が直接協議を行う「国家・都市会議」もある。日本では官邸が仕切る形式的なもの。伊のような機能が必要。(第5回(再掲))

#### ア 国、連合、府県、市町村の協議

連合にとって重要なのは住民。連合を住民に認知してもらうために、共感を得られる、府県・市町村がのっていけるような政策をアピールするのが良い方法ではないか。関西をにらんで政策をつくる、府県・市町村を巻き込んで実施する、こういうフレームを作る機能を充実させるべきではないか。(第1回)

関西広域連合で調整機能の充実、場づくりはできても「仕組み」が機能するところまでとなると、どこまで踏み込むのか。フランスのレジオンの計画策定と実行がなぜうまく動いているのかを参考にしながら、連合に当てはめられるかという話をどこまでできるのか、限界も考えて進めるべき。

現状が限界ばかりであり、それを抜け出す手がかりが諸外国の例にあるのではないか。(第5回(再掲))

関西広域連合と経済界で計画を作ろうという余力がない。計画を「関西として」作ろうとなればいい。(第6回)

現在の分野別計画は、府県の損得が影響しているはずなので尖ったものにできないのではないか。(各府県市がOKしたことしか書けない。)一方、EUは自国に不利であっても決定事項は全体で実施しようとする。関西全体のためになるのならやろうよという仕組みが必要。



一つの例として、琵琶湖・淀川研究会での検討では、市町村、民間団体、国を含めてマルチステークホルダーが新しい関西圏域のガバナンスを、関西広域連合をベースにつくっていかうとするもの。分野計画もそのように策定できればよいが、そうはできていない。（第6回）

連合の取組として、東北大震災後のカウンターパート方式はすごい。100名体制で支援に当たられていた。しかし、一方で国の出先機関は復興支援として資金をどんどん投入し、地元市町村からとても感謝されていた。復興計画では市境、県境を超えた計画が必要だが、将来に向けて近隣自治体が連携するのは難しいようだ。（第1回）

#### 海外事例（調整機関等）

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・首長との兼任等

#### 海外事例

国会議員の兼職はヨーロッパでは常識である。政治家を育てるには、地方の議員あるいは首長をやりながら、国会議員にも就任することが有効であり、関西のような歴史のあるところから制度改正の声を上げていたきたい。（第2回）

日本では一人が同時に一つの公選職しかできない。フランスなど欧州では他の欧州諸国と同様に兼職ができるので、地方議会の議員と国の大臣や国会議員を兼職しているのが、むしろ有力な政治家の通例。国と地方の両方の立場をわきまえた上で政治をやっている。（第3回）

フランスなど欧州では国会議員や自治体の議員や首長を兼任しており、国の計画も自治体の計画も、同一人が参加して議論している。兼任はヨーロッパでは当然。戦前の日本もそうであったが、戦後、公職選挙法（議員立法）が制定され奇妙な形態になった。（第6回）

Cornwall 県（ケルト系民族）では、国会議員、県のリーダー、商工会議所のリーダー等がリーダーシップボード（委員会）を作って国会へ働きかけた。そういうボード・体制を作ることが有効。（第6回（再掲））

関西選出の国会議員が党派を超えて関西のために一緒になる、府県議会議員も首長も関西のためにと集まりを作ればすごい。（第6回）

#### （地方公務員の身分（フランス・イギリス））

##### 海外事例

フランスは地方公務員の身分も国家公務員の身分と非常に近い仕組み、イギリスは地方の職員は民間企業と同じ立場しか与えられていない。（第3回）

#### （イ）州による法律の提案（スペイン・イタリア）

##### 海外事例

スペイン：州政府が国会に法律を提案することができる、州議会が議決をして提案をすることができる。（第3回）

イタリア：憲法上、国と州の立法権を具体的に明記。（第5回）

#### （ウ）上院（フランス、スペイン）

##### 海外事例

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：国政では上院と下院があり、下院は直接公選。上院は、各州1人と人口100万人あたりに1人の「州代表」が出てくる。（第3回）

#### （エ）国と自治州の交渉による事務・権限の移譲（スペイン）

##### 海外事例

自治州の権限は極めて幅広い。憲法に自治州の権限が列挙されており、国の権限も列挙されている。国と州の交渉でこれらの事務についての権限、移譲ができる、州の側から法改正を求めて、仕事を州がやっていく、そういうことができる仕組みになっている。（第3回）

## 委 員 名 簿

(敬称略、五十音順、 座長、 副座長)

- 岩崎 美紀子 筑波大学大学院 教授
- 北村 裕明 滋賀大学経済学部 教授
- 篠崎 由紀子 関西経済同友会 地方分権改革委員会 委員長代行
- 坪井 ゆづる 朝日新聞社 論説委員
- 新川 達郎 同志社大学大学院 教授
- 向原 潔 関西経済連合会 地方分権・広域行政委員会 副委員長
- 山下 淳 関西学院大学法学部教授
- 山下 茂 明治大学公共政策大学院 教授

## 検 討 経 過

- 第1回 平成29年9月21日(木)  
分権型社会、広域行政、関西広域連合などについて
- 第2回 平成29年10月13日(金)  
分権型社会、広域行政、関西広域連合などについて
- 第3回 平成29年11月26日(日)  
フランスの地方自治制度について  
スペインの地方自治制度について  
イギリスの地方自治制度について
- 第4回 平成29年12月8日(金)  
EUの制度・仕組みについて  
ベルギーの地方自治制度について  
カナダの地方自治制度について
- 第5回 平成30年1月21日(日)  
イタリアの地方自治制度について  
第1回から第4回までの検討会で提起された論点について
- 第6回 平成30年2月16日(金)  
これまでの検討会で提起された論点について ~ 中間報告に向けて ~
- 第7回 平成30年3月16日(金)  
これまでの検討会で提起された論点について ~ 中間報告に向けて ~