

広域行政のあり方について（報告書）

～分権型社会の実現をめざす関西広域連合の挑戦～

関西広域連合 広域行政のあり方検討会

2019 年 3 月 22 日

目 次

はじめに	1
------	---

第1章 関西広域連合の実績と今後の課題

I 関西の特徴

1 概況	2
2 自然環境、歴史、文化	2
3 研究・教育、人材育成	3
4 産業	3
5 交通インフラ	3

II 関西広域連合の設立

1 中央集権下の関西の状況	5
2 関西広域連合の設立	5

III 関西広域連合の8年間の取組

1 組織の特色	6
2 関西広域連合の8年間の成果	7
(1) 7分野の取組	7
①広域防災に関する主な取組	7
②広域観光・文化・スポーツ振興に関する主な取組	8
ア 観光振興・文化振興	
イ スポーツ振興	
③広域産業振興に関する主な取組	9
ア 広域産業振興局の取組	
イ 農林水産部の取組	
④広域医療に関する主な取組	9
⑤広域環境保全に関する主な取組	10
⑥資格試験・免許等に関する主な取組	10
⑦広域職員研修に関する主な取組	11
(2) 関西広域連合の企画調整に関する事務	11
①分野横断的な広域課題への取組	11
ア 琵琶湖・淀川流域対策	11
イ エネルギー政策の推進	12
ウ 特区事業の展開	12
②関西経済界等との国家的プロジェクトの推進	12
ア 北陸新幹線など広域インフラ整備	12

イ	ワールドマスタースゲームズ 2021 関西	13
ウ	大阪・関西万博（2025 年日本国際博覧会）	13
③	関西の各主体と連携した取組	13
ア	関西観光本部	13
イ	関西健康・医療創生会議	14
ウ	関西女性活躍推進フォーラム	14
エ	関西SDGsプラットフォーム	14
(3)	分権型社会の実現に向けた取組	14
①	国からの事務・権限移管の推進	14
②	政府機関等の移転促進	15

IV 関西広域連合の今後の課題と方向 16

1	関西をめぐる情勢変化	16
(1)	世界・日本の中の関西	16
(2)	競争にさらされる関西	16
(3)	関西における人口構成の変化	17
2	関西広域連合の今後の課題	
(1)	ガバナンス力を高めること	17
(2)	国の事務・権限の移管を進めること	18
(3)	日本・関西の活力を高めること	18
3	関西広域連合が堅持すべき視点	18
(1)	8 年間の実績を活かした関西の地域特性にふさわしいもの ～関西広域連合を進化させたもの～	19
(2)	地方自治、地方分権の理念を実現するもの～地方自治体であること～	19
(3)	広域行政としての役割が発揮できるもの～近接性と補完性に基づくもの～	19
(4)	国との役割が明確となり、それぞれが最大限の機能を発揮できるもの ～国と地方を通じた我が国の統治機構の一翼を担うもの～	19

第2章 関西広域連合の更なる強化（短期的な視点から） 20

I 強化した関西広域連合の姿

～現行法制度下で広域連合としての役割を遺憾なく発揮する～ 20

II 内部ガバナンス 21

1	関西広域連合の求心力の向上	21
(1)	関西広域連合委員会の充実	21
(2)	実務責任者等の活用	21
(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	21
(4)	関西広域連合の附属機関等の活性化	21

2	事務やその執行のあり方	21
(1)	分野・執行体制の強化とデジタル技術の活用	21
(2)	更なる情報発信による認知度の向上	22
3	財源	22
(1)	構成府県市の負担金（拠出金）の確保	22
(2)	手数料等の受益者負担の確保	23
(3)	国の交付金等の活用	23
4	人員	23
(1)	関西広域連合の人員体制の充実	23
(2)	経済界等からの人材派遣	23
Ⅲ	地域ガバナンス	24
1	国や国の出先機関との関係	24
(1)	国の出先機関の関西広域連合委員会等への参画	24
(2)	法定の国の出先機関等との意見交換の場の活用	24
(3)	国の出先機関との事務連携・協力	24
(4)	関西に関係する国の計画策定への参画	24
(5)	在関西本省庁機関との連携	25
(6)	国の事務・権限の移管と実証実験制度の創設	25
(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	25
2	様々な主体との連携	26
(1)	関西経済界との連携推進	26
(2)	研究・教育機関等との連携推進	26
(3)	市町村等との連携推進	26
(4)	アドホック（特定目的）な組織の活用	26
(5)	全国知事会等との連携	27
第3章	将来に向けた関西広域連合の進化（中長期的な視点から）	28
Ⅰ	進化した関西広域連合の姿	
	～現行法制度の改正も視野に入れて関西広域に関する内政を担う～	28
Ⅱ	内部ガバナンス	29
1	政治的調整力の発揮	29
(1)	関西選出国会議員の広域連合議員への兼職等	29
(2)	執行体制の拡充	29
2	財源及び人員	30
(1)	国からの応分の負担	30
(2)	受益者による負担や関係者による協賛（アドホックな組織等の財源確保）	30

Ⅲ 地域ガバナンス	31
1 国との関係	31
（1）国と関西広域連合の関係を再構築	31
（2）国との計画協定の法制化	31
2 地方自治、地方分権の実現に向けて	32
（1）関西広域連合の条例への立法委任	32
（2）関西広域連合から国への法律提案権	32
第4章 関西の将来像	33
Ⅰ 関西の将来の姿	33
Ⅱ 関西広域連合の強化、進化のまとめ	34
1 執行機関及び議会の強化	34
2 アドホックな組織の活躍促進	34
3 国との関係	35
（1）国出先機関との関係	35
（2）国との関西に関する計画の策定	35
4 広域連合制度の進化	36
5 国の事務権限の移管推進と政府機関等の移転促進	36
Ⅲ 進化した関西広域連合の姿－関西の“力”を総合化する結節点へ－	37
むすびに	38

はじめに

地域の魅力や豊かさを形作る重要な要素のひとつは、そこにおける各主体の活動とその相互関係である。関西においては、個性ある府県市が近接しており、行政区域を越えて、個人や企業の活動が行われている。また、それらの活動はグローバル化の進展とともに、関西を拠点に世界各地に広がっている。

今後、人口減少とその厳しい影響が増す中で、これらの各主体が連携、協働することで、補完し合い、発展に臨むことが不可欠となる。現在も、それぞれの地方自治体が住民の生活を守り発展させる取組を展開しているが、関西広域連合においても、広域救急医療連携としてドクターヘリの一体的運用や、災害時に被災県を決めて支援するカウンターパート方式での支援、避難所運営や家屋被害認定等にかかる応援職員の派遣調整など、府県域を越えて対応することが効果的、効率的な取組を実施している。

また、関西広域連合では、産業分野や観光分野など、幅広く府県域を越える広域事務にも取り組んできている。今後はさらに地勢的にも歴史的にも連携、協働の素地を有する関西において、各主体の調整役さらには企画提案役として関西広域連合に大いに期待される。

我が国全体をみると、少子高齢化による人口減少のほか、第4次産業革命の急速な進展、「持続可能な開発目標（SDGs）」の実現に向けた機運の高まり、さらには経済成長を続けるアジア諸国の急速な台頭など、社会経済状況は加速度的に変化しており、関西も例外ではない。グローバルな都市・地域間競争が激化する中、我が国の発展を維持するために、関西は我が国のスーパーメガリージョンの一極としての役割が求められており、そのためにも関西経済の活性化と圏域の魅力の向上が不可欠となっている。

本検討会は、これら諸課題に対し、今後の広域行政のあり方を短期的また中長期的な視点から検討することを目的に設置され、2017年9月より約1年半をかけて議論を深めてきた。

本検討会が広域行政のあり方を検討するにあたっては、我が国における都道府県域を越える唯一の広域連合である関西広域連合の8年間の実績や関西圏域の特徴を踏まえ、関西広域連合がその機能を発揮し役割を果たすための強化、進化の方向を主たるテーマとした。

本報告書では、まず第1章においては、検討の基礎となる関西広域連合の実績や課題、検討に当たっての視点についてまとめている。そのうえで、第2章においては、概ね大阪・関西万博開催頃までの約5年間を目途に、現行法制度下で進めるべき「関西広域連合の強化」を、第3章において、SDGsの目標達成年である2030年とその先に向け、現行法制度の改正も視野に入れた「関西広域連合の進化」について提言をまとめている。さらに、最終章では、これらの提言に基づいた関西の将来像と関西広域連合の強化・進化、関西広域連合の将来像についてまとめ、広域行政のあり方として提言している。

本報告書が今後の関西広域連合の理想の姿を実現していくうえで裨益するところがあれば幸いである。末筆ながら、熱心に検討いただいた委員各位と尽力いただいた事務局の皆様に深く感謝申し上げます。

第1章 関西広域連合の実績と今後の課題

関西から新時代をつくるため、平成22年12月に府県を越える全国初の広域連合として設立した関西広域連合は、設立から8年が経過し、構成団体も2府6県4政令市となった。

これまで、単独の自治体では対応が困難だった防災、医療等の7分野の広域事務や企画調整事務など成果を積み重ねることができたものもあれば、国からの権限移管や国出先機関の丸ごと移管のように具体的な成果に到達したとは言えないものもある。

ここでは、関西がどのような特徴をもち、その中で、関西広域連合がどのように設立に至ったか、8年間取り組んできたことと、その中で見えてきた課題や役割についてまとめる。

I 関西の特徴

1 概況

関西圏の面積は全国の約9%で、コンパクトな圏域に我が国人口の約17%が集積しており、域内総生産も約17%のシェアを占めている。関西では、それぞれの個性や魅力を持つ府県市が近接しており、住民の生活、経済活動や学び等の圏域が、それぞれの地域の強みを活かしながらその行政区域を越え、関西全域に広がっており、住民や企業、研究・教育機関などが多様な活動を繰り広げている。そのことが様々な要素がありながらひとつにまとまっているという「関西」の厚みのある多様性を生むとともに、関西の発展の基盤となっている。

とりわけ、経済圏としては、一府県ではその範囲が狭すぎ、「関西」という単位での取組が不可欠であったため、関西経済連合会や関西経済同友会などが、関西経済界の総意をとりまとめ、表明するなどの取組を進めてきた。関西国際空港や関西文化学術研究都市、交通インフラなどの国家的プロジェクトに対しても、この「関西」に存立する自治体や経済界をはじめとした主体が、関西の資源を共有し、それぞれの役割で取組の促進にあたってきた。

このような素地の上に、関西の府県・政令市の首長をメンバーとする執行機関である委員会、同じく関西の府県・政令市選出の議員からなる議会を擁する関西広域連合が設立され、我が国唯一の府県域を越える広域連合として取組を進めてきた。

2 自然環境、歴史、文化

関西は、太平洋、瀬戸内海、日本海に面しており、我が国の経済を支える大都市から豊かな自然や資源に恵まれた多自然地域、農山漁村までを有する多様でバランスのとれた地域である。また、厚みのある歴史に裏打ちされた豊かな文化を創造してきた地域でもあり、アジアとのつながりも深い。国内の世界文化遺産18件のうち5件が関西に存在するほか、我が国の国宝の半数以上、重要文化財もその45%が関西に存在するなど、関西は文化資源の宝庫である。

3 研究・教育、人材育成

関西には、研究・教育機関も多く、域内に約 220 の高等教育機関（大学院・大学・短大、全国の約 20%）が存在するとともに、510 の専修学校（全国の約 16%）も存在しており、学術研究から実学まで、多くの研究・教育機関があることが関西の魅力となっている。学生数も高等教育機関約 64 万人、専修学校約 12 万人にのぼっており、この数は域内人口の約 3.4%にあたる。

留学生数も約 4 万 5 千人（全国の約 17%）、外国人の就職先企業等の所在地別在留許可人員も約 3 千人（全国の約 16%）にのぼっている。

また、京都、大阪、奈良にまたがる「けいはんな地域」や兵庫県の「神戸ポートアイランド」、「播磨地域」をはじめ、多くの研究機関が集積しており、スーパーコンピュータ「京」や世界最高性能の大型放射光施設「SPring-8」などの世界屈指の科学技術基盤を有している。

また、ライフサイエンス、素材、エレクトロニクス、環境・エネルギーなど多様な分野で世界トップレベルの研究が進められており、ノーベル賞等を受賞した研究者の存在とともに、大学間、産学官の連携も活発で、イノベーションが創出されやすい環境を有している。

4 産業

関西圏の産業別構成比を見ると、サービス業、製造業、不動産業がそれぞれ 15%を超え、このうち製造品出荷額では全国シェアの約 17%を占めている。

関西圏においては、滋賀県で製造業、和歌山県、鳥取県、徳島県で農林水産業が盛んであるなど、それぞれの府県ごとに強みがあるとともに、大阪、京都、神戸のほか複数の都市雇用圏が存在するなど、多核構造であるという特徴がある。

加えて、関西圏全体を見ると、バイオ・ライフサイエンス、環境、新エネルギーなどの分野で大学、研究機関、企業、支援機関等が集積した「産業クラスター」が各地で形成されている。これらの新産業のうち、関西圏で強みを持つ医療分野については、医薬品生産高及び医薬品製剤製造業事業所数とも全国シェアの 3 割を越えている。

また、インバウンドの急増や、各構成府県とも事業所開業率が廃業率を上回るなど、ポテンシャルが大きく、グローバルな都市・地域間競争が厳しくなる中においても、活気のある経済圏を維持している。

5 交通インフラ

関西は、首都圏に次ぐ経済圏域であり、これまでも、人流、物流の拠点としての役割を果たしてきた。主要な交通インフラとしては、空の玄関として、24 時間空港である関西国際空港をはじめ、国内の基幹空港である伊丹空港、神戸空港等の地方空港を合わせて 9 つの空港があり、海では、国際コンテナ戦略港湾として指定されている阪神港、日本海側の物流拠点である京都舞鶴港や境港などの 14 の港湾がある。また高速鉄道では、日本の東西を結ぶ大動脈である東海道・山陽新幹線はもとより、現在事業が進められている北陸新幹線、リニア中央新幹線が開通すれば、首都圏とは複数の新幹線により

結ばれることとなり、また山陰新幹線、四国新幹線が整備されれば、西日本とのつながりが強化されることとなる。現在ミッシングリンクの解消が進められている高速道路網が整備されれば、これらの空港、港湾、主要鉄道駅へのアクセスが格段に向上することとなり、関西を中心とした人やものの大きな流れが出来上がる。

このように、関西は、今後、さらにそれぞれの機能強化を図ることにより、アジアのハブの役割を果たし、またスーパーメガリージョンの西の極として、日本の成長エンジンとなりうる十分なポテンシャルを有している圏域である。

< 関西広域連合域内図 >



Ⅱ 関西広域連合の設立

1 中央集権下の関西の状況

関西は、古くより厚みのある歴史・文化遺産、豊かな自然、充実した産業基盤等に恵まれ、日本の中心として文化や産業など多くの面で日本を牽引してきたが、明治維新から戦前戦後を通じて築かれた強固な中央集権体制により、関西の強みや特徴が次第に埋没し、首都圏に対する地位はほぼ一貫して低下を続けている。

中央集権体制下の地位低下傾向に対しては、関西の自治体・経済界が一丸となって取り組み、1970年の大阪万博、関西国際空港、関西文化学術研究都市、リニア延伸の促進、2025年の大阪・関西万博の誘致など国家的プロジェクトを実現してきた。こうした取組の積み重ねにより、関西は現在もなお、グローバルな都市・地域間競争を勝ち抜く大きな潜在力を秘めた地域として存在し続けている。

2 関西広域連合の設立

国においては1990年代から地方分権改革の気運が高まり、いわゆる第1次分権改革においては機関委任事務制度の廃止に象徴される大きな成果もみられた。

しかし、その後に取り組みされた財政面の分権改革は難航し、他方で市町村合併が促進され、都道府県を廃止する道州制の議論も抜本的な分権改革という文脈のなかで中央政界を中心に行われるようになっていた。

これに対して関西では、国家的プロジェクト推進を通じて培われた関西の広域連携・官民連携の実績のうえに、1990年代から進められてきた地方分権改革の流れを加速し、かつ関西の発展につなげる方策について、関係府県・政令市と経済界が7年に及ぶ議論を重ねた結果、わが国初となる関西広域連合の設立を決意するに至った。

域内の多様性を生かしつつ関西の総合力を発揮する観点から、府県を越える超広域の政治行政組織を都道府県・政令市が主体的に設立する道を選択し、府県を廃止する道州制の議論とは一線を画したのである。

関西広域連合は、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つくることを目的としており、設立そのものが、まさに地方分権改革の突破口を開く第一歩であった。

関西広域連合の設立のねらい（関西広域連合設立案より）

① 分権型社会の実現

中央集権体制と東京一極集中を打破し、地域の自己決定、自己責任を貫ける分権型社会を実現するため、広域課題に地域が主体的に対応できる現実的な仕組みづくりを、関西が全国に先駆けて立ち上げ、地方分権の突破口を開く。

② 関西全体の広域行政を担う責任主体づくり

南海トラフ巨大地震等の大規模広域災害発生に備えた広域防災体制の整備やドクターヘリによる広域的な救急医療体制の確保等、関西が一丸となって広域行政を展開する。

③ 国の地方支分部局の事務の受け皿づくり

各団体の個性や資源を効果的に活用するとともに、出先機関を中心として国の事務、権限のうち、広域自治体で担うべき事務の移譲を受けて、国と地方の二重行政の解消、関西全体としてスリムかつ効率的な体制への転換を目指す。

Ⅲ 関西広域連合の8年間の取組

1 組織の特色

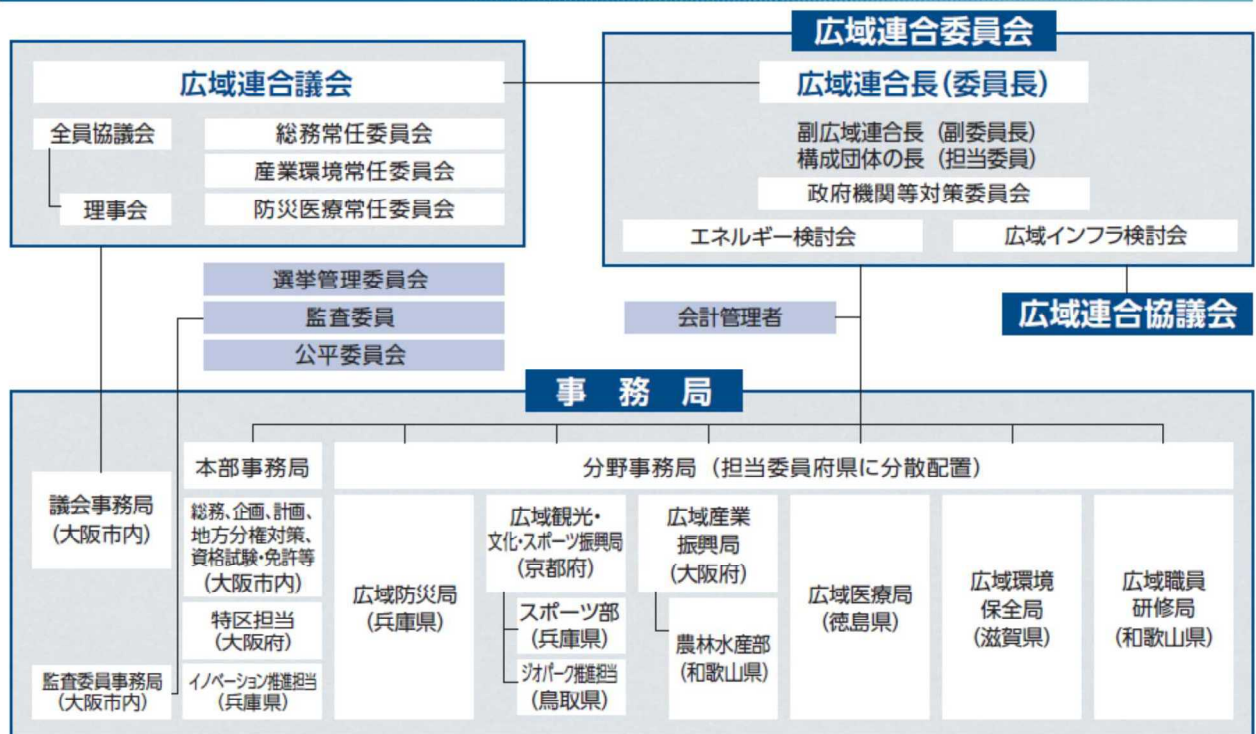
関西広域連合は地方自治法上に平成7年に施行された広域連合制度を活用し、複数府県が参加する広域連合としては日本で最初に設立されたものであるが、設立にあたって、組織面・運営面を中心に法律が必ずしも想定していない独自の工夫をこらしている。

例えば、柔軟な参加形態、構成団体の長による合議機関である広域連合委員会、執行機関である広域連合長の職務を構成団体の長が分掌する仕組み、分散型の事務局、官民連携の蓄積を引き継ぐための協議会の設置などである。

広域連合は特別地方公共団体であり、普通地方公共団体である都道府県、市町村に比べれば法律的な制約が緩く、地域特性を生かした独自の試みをしやすいという利点があり、関西広域連合はこの利点をよく活かしているともいえる。

設立時のこれらの組織・運営の設計を活かし、平成24年には政令市、平成27年には奈良県が参加するなど構成府県市を拡充するとともに、農林水産部の設置、医薬品販売に係る登録販売者試験、毒物劇物取扱者試験に係る事務の追加など、7分野の事務も拡充されている。また、これまでの広域連携の取組を発展させるものとして、関西観光本部が設立されるなど、関西広域連合は着実に歩みを進めているといえる。

組織の全体像



2 関西広域連合の 8 年間の成果

(1) 7 分野の取組

関西広域連合の実施事務などの基本的事項は全構成団体の議会の議決を経た規約に規定し、これに基づき、関西広域連合の基本的な取組の方針を定める広域計画を 3 年に 1 度策定し、これまで第 3 期までの計画に基づいて取組を進めてきた。このうち、広域防災をはじめとした 7 分野の広域事務については、関西全体の広域行政を担う責任主体として、必要に応じてその拡充を図りながら、積極的に取り組んでいる。

関西広域連合の特徴として、関西広域連合が指令・調整役となることで、関西としての迅速な意思決定や対応が可能となるとともに、関西を活動エリアとする経済団体や事業者等との連携も容易となり、構成団体の優れたノウハウを共有しながら質の高い施策を展開できることがある。

以下、主要な取組を中心に各分野事務局における取組を概観する。

【7 分野の取組】

分野	内容	分野担当府県
広域防災	南海トラフ巨大地震対策、災害発生時の広域応援体制の強化等	兵庫県
広域観光・文化・スポーツ振興	海外観光プロモーションの実施、ジオパーク活動の推進、広域スポーツの振興等	観光：京都府 文化：京都府 ジオパーク：鳥取県 スポーツ：兵庫県
広域産業	イノベーション創出環境・機能の強化、中堅・中小企業等の国際競争力の強化等	産業：大阪府 農林水産：和歌山県
広域医療	広域的なドクターヘリの配置・運航、救急医療人材等の育成等	徳島県
広域環境保全	温室効果ガス削減のための広域取組、府県を越えた鳥獣保護管理の取組等	滋賀県
資格試験・免許等	調理師、製菓衛生師、准看護師に係る試験実施・免許交付	本部事務局
広域職員研修	政策形成能力研修、団体連携研修の実施等	和歌山県

① 広域防災に関する主な取組

今後 30 年以内の発生確率が 70%以上である南海トラフ地震、発生頻度が増大し、激甚化している風水害等、関西における災害リスクは高まっている。

関西広域連合設立の平成 22 年当時、各府県の地域防災計画は国の防災基本計画に則して国の災害対策との調整は行われているが、近隣府県との調整は行われておらず、関西としての広域災害時の対応は不明確となっていた。

このため、関西広域連合では「関西防災・減災プラン」を各分野別に策定、広域災害への対応方針を明確化し、これに基づき取組を積み上げてきた。

東日本大震災(平成 23 年)発生時には、震災発生の翌々日に広域連合委員会を開催し、構成府県ごとに担当する被災県を決めて支援するカウンターパート方式での支援を決定した。岩手県には大阪府と和歌山県が、宮城県には兵庫県、鳥取県、徳島県が、福島県には滋賀県と京都府が応援府県として支援にあたった。構成団体からの応援職員の派遣は累計で 50 万人・日(中長期派遣含む)を超えるとともに、アルファ化米約 26 万食、飲料水約 46 万本、簡易トイレ約 21 千基などの緊急支援物資の支援も行った。

また、熊本地震(平成 28 年)発生時には、発生 2 時間後に先遣隊を派遣、翌々日には熊本県庁内に現地支援本部を設置し、累計で 7,423 人・日の応援職員を派遣するとともに、特に被害の大きかった益城町には、各分野の経験者・技術者等による支援チームを派遣するとともに、緊急物資の支援を行った。

直近の平成 30 年 6 月に発生した大阪府北部地震や平成 30 年 7 月豪雨災害では、避難所運営や家屋被害認定等にかかる応援職員を派遣した。

このような災害支援のほか、広域災害時に備え、ブロック知事会や民間事業者との協定締結や、民間事業者等を交えた広域応援訓練、物流事業者等と連携した緊急物資円滑供給システムの構築などを実施してきており、これらの事例からも広域のメリットを活かした防災の取組を着実に進めてきたといえる。

② 広域観光・文化・スポーツ振興に関する主な取組

関西広域連合の設立当初の平成 22 年、外国人観光客の動きは広域化・多様化するとともに、広域周遊のニーズが一府県の枠を越えた広がりを見せており、これらを取り込んでいくためには、関西圏域内での周遊や滞在を促進することが大きな課題であった。

また、関西には、豊かな自然環境とともに、5つの世界文化遺産をはじめ、多くの国宝、重要文化財が至る所に所在し、歴史に裏打ちされた伝統芸能・祭礼から現代芸術に至るまで、数多くの有形・無形の文化資源が集積しており、これらを活用した関西のブランド価値を高めることも重要であった。

このため、「関西」を魅力ある文化観光圏とすることを目標に、平成 24 年 3 月に「関西観光・文化振興計画」を策定し、具体的な旅行商品造成につなげるための周遊ルートの策定や「KANSAI」ブランドの浸透、関西統一交通パスや無料Wi-Fiの整備など、関西が一体となって戦略的な外国人観光客誘致に取り組んできた。

これらの取組により、平成 23 年に 210 万人だった外国人観光客は平成 29 年には 1,222 万人となり、約 5.8 倍(全国伸び率 4.6 倍)となっている。また、平成 29 年に関西を訪れた外国人観光客数は訪日外国人観光客数の 43%に上っている。これに伴い、外国人観光客の旅行消費額も平成 23 年の 2,750 億円から平成 28 年には 1 兆 3,900 億円と 5.1 倍(全国伸び率 4.3 倍)となるなど、着実に成果があがっている。

また、今後の関西への観光客の誘致の取組として、東京オリンピック・パラリンピック等に向けた関西文化の魅力発信やワールドマスターズゲームズ 2021 関西の開催支援などにも取り組んでいる。今後、大阪、京都への外国人観光客をさらに関

西での周遊・滞在に結びつけて行くことが重要になる中、これらの事例から、関西広域連合では圏域の魅力を活かして、「関西」という単位での国際的な旅行者獲得に効果的に取り組んできたといえる。

③ 広域産業振興に関する主な取組

関西においては、1970 年頃からの経済規模の対全国シェアの低下や 1975 年頃からの関西地域人口の転出超過など、関西の相対的地位の低下が懸念されていた。

こうした中、設立された関西広域連合は、関西が持つ産業の多様性や全国有数の科学技術基盤の集積といったポテンシャルを最大限活用し、地域主導で産業のあり方を考え、戦略的・重点的な取組を推進する必要があった。

そのため、関西広域連合では、平成 24 年 3 月に「関西広域産業ビジョン 2011」を策定し、2040 年度の関西の経済、産業の国内シェアを 25%とすることを目標に掲げ、これに基づき取組を進めてきた。

具体的には、国内外に関西の産業ポテンシャルを発信し、域内への投資や企業立地につなげるため、平成 27 年に日本初の医療の総合展「メディカルジャパン」を誘致し、ブース出展や先進的・革新的な研究等の紹介、医療機器分野への新規参入に向けた個別相談、大学等の研究成果と企業とのマッチングを目的としたセミナー等を開催してきた（ブース来場者：3,434 人/平成 29 年度）。

また、府県域を越えた公設試験研究機関の連携にも取り組み、共同ポータルサイトによる情報発信や、各機関における機器利用等の料金について域内企業の割増料金を解消するなど、域内企業の利便性向上を図ってきた。

農林水産業については、地域性が極めて高いという特性を有していることから、関西広域連合の各構成府県市においてそれぞれの実情に応じた戦略や振興体制を有しており、広域で取り組もうとするときには戦略が合致しない場合もあるが、関西の農林水産物の PR や研修による人材育成等ソフト事業を中心に、それぞれのブランドを活かす内容の取組を、構成府県市の意向を十分踏まえながら進めている。

関西広域連合においては、その広域行政のメリットを活かし、関西経済連合会や各商工会議所などの経済団体と相互に連携を図りながら、関西の産業発展に向けた取組を進めており、平成 27 年度には約 82 兆円（対全国シェア 15.5%）の付加価値を生み出している。

④ 広域医療に関する主な取組

関西広域連合の設立当初、救急医療では、救急搬送要請の増加とともに、心筋梗塞や脳卒中等の急病患者が増加するなど、救急患者の量と質が変化していることや、救急患者の受入病院の確保に時間を要するといった課題も生じており、救急搬送や救急医療体制の見直し・再構築が求められていた。

このため、平成 24 年 3 月に、関西の府県域を越えた広域救急医療連携のさらなる充実に向け、ドクターヘリの最適配置・運航を中心とした「関西広域救急医療連携計画」を策定し、これに基づき取組を進めてきた。

平成 23 年度以降、構成府県のドクターヘリを順次関西広域連合に事業移管し、

現在では、7 機体制により、救命効果が高いとされる「30 分以内での救急医療提供体制」が確立されている。ドクターヘリの機数が充実し、出動件数も平成 29 年度には 4,333 件と増えてきているが、関西広域連合が一体的運用を行うことで効率化が図られるとともに、多くの救急患者がドクターヘリを活用できる機会を得られており、救命率の向上や後遺症の軽減につながっていると考えられる。

また、東日本大震災での医療支援活動では、医療チームの受入や配置など、被災地の医療を統括・調整する機能の整備が課題となったことから、災害時における広域医療体制の強化にも取り組み、災害医療コーディネーターの養成や各構成府県の DMA T やドクターヘリの参加による府県域を越えた災害医療訓練なども実施している。

これらの事例から、府県を越えて広域で実施することが効果的かつ効率的である広域医療の取組を着実に進めてきたといえる。

⑤ 広域環境保全に関する主な取組

環境分野においては、地球温暖化対策や大気環境、流域水環境、自然環境など、府県域を越えて共通する課題も多く、関西広域連合設立後、地球環境問題に対応し、持続可能な社会を実現する関西をめざし、平成 24 年 3 月に「関西広域環境保全計画」を策定し、これに基づき取組を進めてきた。

中でも、広域的に移動する鳥獣被害対策として、府県域を越えて移動するカワウの生息動向や被害状況を調査するとともに、カワウ対策検証事業を行い、構成府県市とこれらの取り組みを広く共有することで、被害のある地域ごとに対策等に取り組める体制整備を支援し、関西地域全体でのカワウ被害の軽減を図ってきた。広域的に分布・移動して各地で被害を及ぼしている鳥獣については、単独の自治体による対策だけでは十分な効果を上げることが難しいため、広域のスケールメリットを活かした取組といえる。

また、低炭素社会づくりの推進として、関西エコスタイルや関西エコオフィス運動の展開も行ってきた。現在では定着したエコスタイルであるが「関西エコスタイル」の啓発活動に用いるポスターを全構成府県市統一のデザインとすることで各構成府県市の取組に統一感が生まれ、多くの人々に浸透させるといった効果も生じている。

このほか、再生可能エネルギーの拡大のための電気自動車の普及や、関西全体でゴミを出さないライフスタイルへの転換を促すため、マイバッグ・マイボトルの持参運動などにも取り組んでいる。

これらの事例は、広域で実施するメリットを生むことができる環境分野での取り組みであり、鳥獣被害対策などは時間のかかる取組ではあるが、地道な努力を確実に積み上げていくことでさらなる成果を期待したい。

⑥ 資格試験・免許等に関する取組

調理師、製菓衛生師及び准看護師などの資格試験、免許等事務は、府県の事務となっており、これらの事務を可能な限り関西広域連合に集約して一元的に実施・管

理することでスケールメリットを活かした事務執行の効率化が図られることから、平成 25 年 4 月から、滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、和歌山県及び徳島県の調理師、製菓衛生師及び准看護師の資格試験・免許等事務を関西広域連合にて実施してきた。

平成 29 年度までの 5 年間で、これら 3 試験の受験者数は約 43,400 名、免許等申請件数は約 55,800 件となっており、受験者の定着が図られている。

また、事務執行の効率化や経費の縮減が実現していることから一定の効果があったと考えられる。

さらに、平成 31 年度から新たに毒物劇物取扱者試験及び登録販売者試験を実施することにより、更なる事務の拡充を行うこととしている。

⑦ 広域職員研修に関する主な取組

各府県は、完結した研修体系を持って人材育成に当たっているが、広域行政の推進に向けては、より幅の広い視野を有する職員の養成が求められている。

このため、関西広域連合では、構成団体の職員が研鑽しあい、政策立案能力及び業務執行能力の向上と職員間の交流を図る職員研修を実施してきた。

これまでの政策形成能力研修の受講者は延べ約 450 名、各構成府県市で実施する研修を相互受講する団体連携型研修の受講者は延べ約 1,000 名となっており、人的ネットワークの形成や拡大にも一定の効果があったと考えられる。

(2) 関西広域連合の企画調整に関する事務

関西全体として取り組むべき広域行政の推進に係る基本的な政策の企画及び調整に関する事務については、関西の共通利益の実現の観点から、積極的に取り組んでいる。

① 分野横断的な広域課題への取組

ア 琵琶湖・淀川流域対策

琵琶湖・淀川流域は、三重県、滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県をまたがる関西を代表する大流域であり、淀川の幹川流路延長は 75.1 km、流域内に 1,100 万人の人口を有している。

しかし、気候変動や人口減少などにより流域の課題も変質してきており、課題解決には、行政区画を越えた流域単位の視点や行政分野を横断した視点が必要となっている。関西広域連合は、広域的・分野横断的な視点で琵琶湖・淀川流域全体を俯瞰することのできる唯一の自治体であり、平成 26 年 7 月に琵琶湖・淀川流域対策に係る研究会を設置し、流域の課題整理と流域対策のあり方、統合的流域管理の可能性の検討を諮問した。

この研究会では、琵琶湖・淀川流域において取り組むべき 8 つの課題（50 項目）とともに、地域の個性を活かす流域ガバナンスのあり方とその調整役としての関西広域連合の役割について、報告書をまとめられた。

現在、関西広域連合では、この研究会から優先して取り組むべきとされた3つの課題（3項目）について、同研究会の部会での概略研究を進めているところである。

【部会で検討している3つの課題】

- 水害リスクの分布状況の把握とそれを考慮した広域的な相互扶助制度の実現可能性
- 便益の帰着構造に基づく広域的な水源保全制度の実現可能性
- 大阪湾海ごみ削減のための広域的な発生源抑制の枠組みの実現可能性

イ エネルギー政策の推進

東日本大震災後の電力需給ひっ迫の懸念に対応するとともに、エネルギー源の多様化や省エネ・節電のあり方等、関西の未来のエネルギー政策のあり方を関西自ら検討を進めるため、平成23年8月にエネルギー検討会を設置した。

エネルギー検討会では、夏・冬の電力需要ピーク時の電力需給対策として、電力需給見通しの検証を行うとともに、「家族でお出かけ節電キャンペーン」等の節電対策を推進し、その結果、平成28年度以降、特別な取組は不要となった。また、関西における望ましいエネルギー社会の実現に向けて「関西エネルギープラン」を平成26年3月に策定し、構成団体の実施事務、関係する広域事務との連携のもと、再生可能エネルギーの導入促進等に取り組んできた。平成29年度からは、関西圏の水素ポテンシャルマップの作成など、関西圏における水素利活用の実現化に向けた広域的な取組の検討を行っている。

ウ 特区事業の展開

広域連合圏内で国から指定を受け、関西経済連合会との共同事務局で運営する関西イノベーション国際戦略総合特区（平成23年12月指定）、及び関西圏国家戦略特区（平成26年5月指定）を推進するため、特区担当を設置した。特区施策の拡充などの国への働きかけや既認定事業の推進、新たな規制改革への取組等を進め、特区制度の活用を通じて、関西におけるイノベーションの創出やビジネスしやすい環境の整備を図っている。

② 関西経済界等との国家的プロジェクトの推進

関西広域連合は、設立当初から関西経済界と一丸となって関西全体の広域課題に取り組んできたその代表的なものについてまとめている。

ア 北陸新幹線など広域インフラ整備

東日本大震災による日本の国土全体への大きな影響に鑑みると、災害に強い国土構造の実現、高速交通体系の多重化によるリダンダンシーの強化は喫緊の課題であり、北陸新幹線、リニア新幹線や新名神高速道路などの整備を進め、広域高速交通体系を構築する必要がある。特に、北陸新幹線は、首都圏と関西圏を日本海側経由で結び、東海道新幹線の代替機能を確保し、関西圏のポテンシャルを引き出す国土政策として、極めて重要である。

関西広域連合においては、関西における広域交通インフラに関する総合的な検討・調整を行うため、平成 23 年 7 月に「広域インフラ検討会」を設置し、これまで、北陸新幹線の大阪までの早期開業を求める決起大会の開催や要望活動の実施をはじめ、高速道路等のミッシングリンクの解消などについての国への働きかけや、「広域インフラマップ（道路）」の作成、関西主要港湾の広域的な連携に関する検討などの取組を行っている。

イ ワールドマスタースゲームズ 2021 関西

ワールドマスタースゲームズは 4 年に一度開催される世界最大の生涯スポーツの国際総合競技大会で、概ね 30 歳以上であれば誰でも参加できる。2021 年大会の関西開催をめざし、平成 24 年 5 月に官民連携の準備組織「関西ワールドマスタースゲームズ 2021 準備委員会」を立ち上げた。2021 年 5 月の 17 日間に、35 競技 59 種目が開催される予定で、5 万人の参加者を目標にしている。

「スポーツ・フォー・ライフ（人生を豊かにするスポーツ）」の理念のもと、2019 年、2020 年に開催されるラグビーワールドカップと東京オリンピック・パラリンピックと合わせたゴールデン・スポーツイヤーズとしての一体的推進によりスポーツへの機運を醸成する。

またスポーツ関連として、関西経済連合会が中心となり平成 30 年 12 月に設立した「関西スポーツ振興推進協議会」に関西広域連合も参画し、トップアスリート育成や競技大会の招致などに向けた検討を進めている。

ウ 大阪・関西万博（2025 年日本国際博覧会）

関西広域連合では、2025 年大阪・関西での国際博覧会について、「2025 日本万国博覧会誘致委員会」に参画するとともに、姉妹・友好交流関係を活かした海外プロモーションや賛同者獲得などの国内機運醸成に、構成府県市一丸となって取り組んだ結果、平成 30 年 11 月の B I E（博覧会国際事務局）総会において、大阪・関西での開催が決定した。

「いのち輝く未来社会のデザイン」をテーマに、2025 年 5 月～11 月の 185 日間、大阪市夢洲を会場とし開催される予定で、2,800 万人の来場者を見込んでいる。

今後、関西広域連合においては、構成府県市を構成メンバーとする大阪・関西万博連絡会議を設置し情報共有を図りながら、広域連合としての取組を調整していくとともに、国において必要な措置を求めていく。

③ 関西の各主体と連携した取組

ア 関西観光本部

観光は、地域の活性化や雇用の増大などをもたらす裾野の広い産業であり、大きな経済波及効果が期待され、インバウンド（訪日外国人観光客）誘致に取り組むことが、関西経済の発展や関西広域の振興にとって極めて重要であることから、関西においては官民が一体となって取組を進めてきた。

平成 29 年 4 月、関西全域へのインバウンド誘客の推進のために設立された関西観光本部は、関西 2 府 8 県（福井県、三重県、滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県、鳥取県、徳島県）を対象エリアとした関西唯一の「広域連携 DMO（観光地域づくりを行う舵取り役となる法人）」であり、関西の自治体、経済団体、観光振興団体、観光関連を中心とした民間事業者等が参画し、府県や官民の枠にとらわれない組織として、その自由度と広域性を発揮しながら、関西広域でのインバウンドをはじめとする観光振興に取り組んでいる。

イ 関西健康・医療創生会議

本格的な少子高齢、人口減少社会が到来するなか、関西がもつ科学技術、文化、ものづくりの高いポテンシャルを生かして、健康長寿を達成するための新たな産業の創造や、安心かつ健康に生活できる持続可能性のあるまちづくりを実現していくため、健康・医療分野に関する産学官連携のプラットフォームとして「関西健康・医療創生会議」を平成 27 年 7 月に設立した。関西広域共通の健康・医療データの連携活用の基盤の構築を目指し、健康・医療データの収集・連携・利活用を推進するとともに、データを活用し、ビジネスにつなげるための健康・医療データサイエンス人材育成の促進に取り組んでいる。

ウ 関西女性活躍推進フォーラム

「働く女性が日本で最も活躍できる地域・関西」の早期実現を目指し、経済団体や地域団体等のプラットフォームとして、平成 29 年 12 月に設置した。

関西の女性活躍の現状と課題について分析を進めるとともに、女性のライフステージに応じた“働く女性への支援・意識啓発”や、関西における女性活躍に向けた機運醸成等に取り組んでいる。

エ 関西 SDGs プラットフォーム

国連で採択された 17 の持続可能な開発目標（SDGs）の達成に向けて、自治体や民間企業、NPO など、関西の多様なセクターが参画するプラットフォームとして平成 29 年 12 月に設立した。関西広域連合は、JICA 関西、近畿経済産業局とともに事務局を担い、SDGs の理念の普及とネットワークの構築に取り組んでいる。

（３）分権型社会の実現に向けた取組

① 国からの事務・権限移管の推進

設立案においては、①国出先機関からの事務移譲として、本省において実施すべきものや府県・政令市において国から事務移譲を受けて実施するものを除き、関西の広域課題の解決に資する、府県域を越える事務について、国から事務移譲を受けて一元的に処理することにより、国と地方の二重行政を解消することや、②国からの権限・財源の移譲を受けて新たな事務を行うこと、③設立当初から処理している

各分野において、国から事務移譲を受けることによりさらに拡充を図ること、を掲げている。

関西広域連合は、設立後に国出先機関対策委員会を設置し、国の出先機関の丸ごと移管に係る取組を進めてきたが、政権交代を機に、国の出先機関改革の機運は減退した。そのような中でも関西広域連合は、地方分権の突破口を開くために引き続き国出先機関の丸ごと移管を求めてきたほか、国土形成計画法に基づく近畿圏広域地方計画の策定権限等についてその権限移管を求めてきた。

現在も、国の地方分権改革の中で、広域連合に相応しい大括りの事務・権限の移管や権限移譲に係る「実証実験制度」の創設などを求めて取り組んでいるが、国においては、地方分権の機運が減退する中で、関西広域連合として目指すところには及ばない状況である。

② 政府機関等の移転促進

関西広域連合設立時には想定していなかったが、平成 26 年に閣議決定された「まち・ひと・しごと創生総合戦略」に基づき、政府機関等の地方への移転について「政府関係機関移転基本方針」が決定された。関西には、文化庁の本格移転が決定したほか、消費者行政新未来創造オフィスや統計データ利活用センターが設置されており、国出先機関の機関も設置されている。関西広域連合では、国土の双眼構造の実現に加えて、地方創生の観点からもこの動きを推進しており、移転の意義を発信するフォーラムの開催や政府機関対策プロジェクトチーム連絡会議において情報共有を図るなど、機運を高める取組を展開している。

IV 関西広域連合の今後の課題と方向

1 関西をめぐる情勢変化

経済のグローバル化により各国間が相互依存している現状の中、それぞれの国の政治情勢や地球環境・資源の問題などの制約要因が高まり、複雑化する国際情勢の中で、日本政府においては難しい舵取りが求められている。

国内では少子化による人口減少の局面に入るとともに、高齢化が急速な勢いで進んでいる。また、人口移動の面では東京一極集中が継続しており、若者を中心に人口が大幅に減少する事態を迎えている地域も多い。

また、国をあげて取り組んでいる人工知能（AI）、IoTの進展等の急速な技術革新や人生100年時代を見据えた人づくり、多様な働き方の実現により、国民生活や社会のあり方が大きく変化していくことが予想されている。

（1）世界・日本の中の関西

関西は、歴史的・経済的にアジアとの結びつきが強く、アジアとの窓口となる国際拠点空港や、国際戦略港湾、日本海側拠点港をはじめとする港湾が存在するなど交通・物流基盤が充実している。また、日本海を通じて、環日本海の国々とのつながりも、さらに拡充する可能性がある。

アジアにおいては、めざましい経済成長により購買力を持つ消費者層も出現するとともに、イノベーションも起こりつつあり、このアジアの成長力を取り込むことが関西の発展において重要となっている。また、アジアからのインバウンドも好調であり、引き続き、取組を進めることが必要である。

一方、国においては、リニア中央新幹線の開業により、東京－大阪間は時間的に短縮されることから、三大都市圏がその特色を発揮しつつ一体化し、世界を先導するスーパーメガリージョンとして役割が果たせるよう、その構想の検討が進められており、スーパーメガリージョンの中の関西をどう世界に示していくかも重要な視点である。

（2）競争にさらされる関西

都市・地域間競争は、かつては大企業、取引所、工場といったものの誘致がターゲットであったが、現在はデジタルテクノロジーを基盤にしたイノベーションの創出と、それを可能とするスタートアップ・ベンチャー企業を有機的に育成するシステム（ベンチャーエコシステム）の構築強化へと移行している。

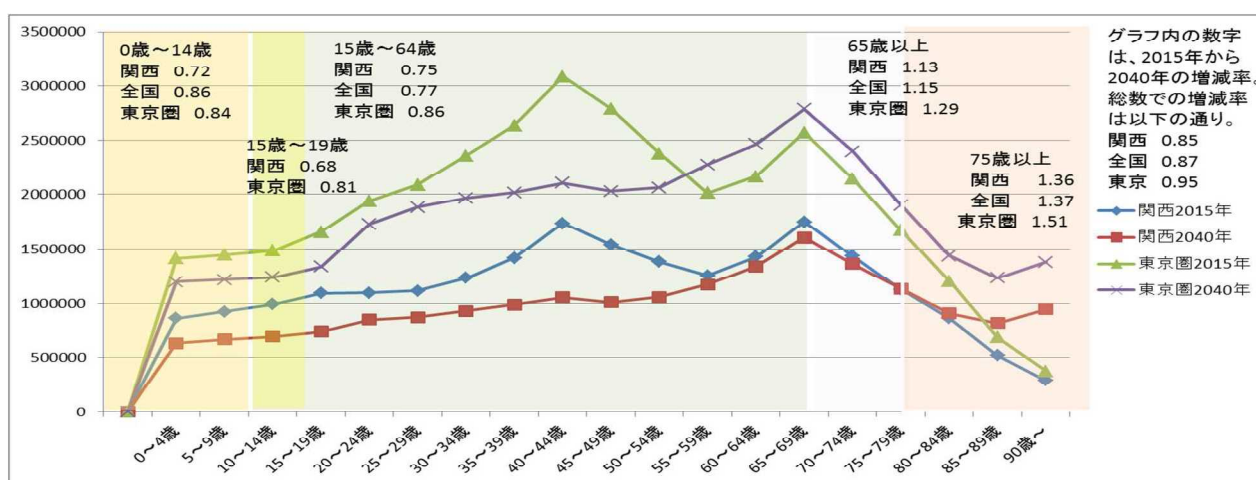
進展するデジタル革命への対応において、日本は世界に遅れを取っているとされており、関西においても、世界の動向に肩を並べていけるよう、対応することが極めて重要になってきている。

（３）関西における人口構成の変化

関西においても、少子化による人口減少とともに、高齢化が進んでいる。2015 年には約 2,205 万人であった人口が、高齢化がピークに達すると見込まれる 2040 年には 1,878 万人になると推計され、この間、約 14.8%の人口が減少する見込みである。関西の減少率は、全国と比べると 0.02 ポイント高くなっている。

急速な人口減少は内政的に深刻な危機をもたらす可能性が高いが、その表れ方は必ずしも全国一様ではない。関西の特徴としては、全国に比して、若年者や労働力人口年齢で減少率が高く、高齢者はわずかではあるが増加率が低くなっている。第 2 の大都市圏である関西として先導的な対応が必要となる。

【参考：関西の人口構成の変化(2015 年、2040 年推計)】



(国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口」(平成 30 年 3 月推計)のデータから)

2 関西広域連合の今後の課題

ここまで関西広域連合の実績や関西をめぐる情勢変化を見てきた。府県域を越えた広域で取り組むことがふさわしい課題が増加する一方で、関西広域連合を構成する府県市それぞれの戦略や実施体制がある中、関西としてひとつの戦略を練り上げていくことは容易ではない。このような状況を踏まえ、以下に、関西広域連合の将来を検討するための 3 つの課題を提示する。

（１）ガバナンス力を高めること

関西として効率的な取組を進めるためには、異なる立場や背景を有する各主体をまとめることができる企画力や調整力のさらなる向上が課題である。

府県市域を越えた広域課題に対応するため、構成府県市間を調整する内部ガバナンス力が求められるとともに、関西の発展や人口減少への対応のためには、圏域で活動する各主体の取組をさらに発展させることが必要であり、自治体のみならず、関西経済界や関係機関を含めた圏域内での利害調整や方向付けを行う地域ガバナンス力を高めるための企画調整力をさらに発揮することが必要である。

（２）国の事務・権限の移管を進めること

関西広域連合が様々な主体と連携しながら自主性、主体性を発揮しつつ、地域ガバナンスを高めるためには、国から地方への大幅な権限移管が不可欠である。しかしながら、国における分権の機運が停滞しており、現在の進め方では地方分権が進まないことが課題である。

国の出先機関は、その設置法や中央省庁の方針の下、各分野の専門性や所管地域に対する思いも持ち、それぞれの圏域の発展のために尽力してきている。しかし、現在の統治機構上、国会や地域住民からも一定の距離があり、民主的ガバナンスが見えにくく、また、中央省庁の下での縦割りやその決定に基づく全国一律の業務執行もあり、地域ごとに多様で効果的な取組をするには制約も多い。また、社会情勢が変化する中、女性や高齢者の活躍やSDGsの取組など、国ではフィールドを持っていないことから、抱えきれない面も出てきており、自治体が担うことがふさわしいものも増加している。

一方で、関西広域連合は、特別地方公共団体として間接公選の広域連合長と議事機関である広域連合議会を擁し、構成府県市が定めた規約の下、地域状況に即した包括的に広域課題の処理に取り組んでいる。

このような現状をふまえ、分権型社会の推進についても、国出先機関の丸ごと移管のみにこだわらず、関西らしいやり方で実効性のある取組を進めることが必要となっている。

また、大阪・関西万博を契機に、関西の盛り上がりをも日本の活性化につなげるため、特区制度を活用し、実質的な権限移管を推進していくことなどもそのひとつである。

（３）日本・関西の活力を高めること

関西の活力が低下、停滞していることが課題である。

世界規模での都市・地域間競争の激化の一方、我が国での人口減少、度重なる災害の発生など、我が国の抱える課題は大きい。早急に関西が我が国の双眼構造の一翼を担うための具体的な方策を作ることが必要となっている。

人工知能（AI）、ビッグデータ、IoTなどの技術革新による第4次産業革命の急速な進展など、産業を取り巻く環境はこれまでにないスピードで急速に変化しており、既存概念にとらわれない柔軟で新たな発想で産業競争力をさらに強めていく必要がある。

また、関西への政府機関等の移転が進んでおり、その効果を最大限に活用し、関西の活性化につなげていくとともに、更なる政府機関等の誘致に取り組むことが重要である。

さらに、ゴールデン・スポーツイヤーや大阪・関西万博の開催など、全国や世界から関西が注目され、交流が活発化する機会を活かし、関西が有する歴史や文化にさらに磨きをかけ、人口減少をはじめとした厳しい社会状況下にあっても、関西の活力を高めていくことが求められる。

3 関西広域連合が堅持すべき視点

次章では、関西広域連合のこれまでの実績や課題を踏まえた今後のあり方をまとめていくが、ここでは関西広域連合が将来に向けて押さえるべき視点をまとめている。

(1) 8年間の実績を活かした、関西の地域特性にふさわしいもの

～関西広域連合を進化させたもの～

関西圏域では、住民の生活や企業、研究・教育機関の活動をはじめ、多くの活動が「関西」に依拠して成り立っている。関西広域連合は、府県域を越える唯一の特別地方公共団体として、関西の自治体や経済団体等と一体となって広域行政に取り組み、実績を残してきた。広域行政のあり方検討会で検討する広域行政体は、この8年間の取組を十分に活かし、強化・進化させるものであり、「関西」にふさわしいものであることが必要である。

(2) 地方自治、地方分権の理念を実現するもの

～地方自治体であること～

広域行政の大きな目標は、都道府県や市町村とともに、圏域を活性化し、住民生活を豊かにすることにある。そのためには地方のことは地方で決めるという分権型社会を実現する必要がある。また、東京一極集中の是正や地方創生に資する政府機関等の地方移転も進んでいる。広域行政体は、地方自治と地方分権の理念を実現するものである必要がある。

(3) 広域行政としての役割が発揮できるもの

～近接性と補完性に基づくもの～

人口減少が喫緊の課題となっている今、二重行政や大きすぎる行政組織は住民の負担となる。地方自治の本旨を基本とし、広域行政体が圏域を代表し、その企画力・調整力によって、国、地方自治体の取り組みがさらに活かされ、洗練されたものとなるような体制を検討する必要がある。

(4) 国との役割が明確となり、それぞれが最大限の機能を発揮できるもの

～国と地方を通じた我が国の統治機構の一翼を担うもの～

関西広域連合が自立した存在として、広域的自治の主体として国との役割分担を作り直していくことも含め、国と協働してその役割を果たすものである必要がある。

第2章 関西広域連合の更なる強化（短期的な視点から）

関西広域連合のさらなる強化を目指し、本章では、まず大阪・関西万博に向けた概ね5年を目途とし、現行法制度内で向かうべき方向と取組を提案する。

関西広域連合の強化の段階では、関西広域連合の求心力の向上や国の出先機関、関西に移転した政府機関等との連携などを進め、国に対して関西の各主体の施策を提案し、実現に向けて強力に働きかけられるよう取り組んでいくことが必要である。

I 強化した関西広域連合の姿

～現行法制度下で広域連合としての役割を遺憾なく発揮する～

関西の活力を増進する観点から、現行法制度の下で、関西の広域的な行政課題に対し、政策立案や構成府県市との調整を通じ、的確に対応する。さらに、経済団体をはじめとする関西を支える多様な主体と方向性を共有し、連携するとともに、国や国の出先機関、在関西本省庁機関と密接な連携を図り、国に対して関西の各主体の施策を提案し、実現に向けて強力に働きかけを行うことができる関西広域連合を目指す。

Ⅱ 内部ガバナンス

1 関西広域連合の求心力の向上

(1) 関西広域連合委員会の充実

府県市域を越えた広域課題の解決に際して、構成府県市間で利害が衝突する内容についても調整できる力を持つべきである。広域連合の重要事項に関しては、方針決定の早い段階から広域連合委員会で議論を開始するほか、戦略的な協議事項の設定や輪番制による委員会議長の設置などにより、委員会を強化し、関西広域連合の求心力を高める必要がある。

(2) 実務責任者等の活用

構成府県市間で情報を共有し、自治体施策との摺り合わせを協議するため、課題に応じて実務責任者会議を開催する。その会議において、例えば、現在、各構成府県市で異なる企業活動に関わる申請・報告書様式の統一やデータ利活用などについて、協議し、推進すべきである。

(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

広域連合の求心力と政策機能を向上していくには、執行部の組織拡充に加えて、広域連合議会が、条例や予算などの議案審議機能や地域住民の立場に立った監視機能を一層発揮することが必要であり、そのため議会活動を一層活発にし、意見書や決議を充実することなどが望まれる。

また、国への影響力を強める第一歩として、広域連合議会に関西選出国会議員を招き、広域連合の議員や執行部と相互に情報を共有し、意見交換する場を設けるべきである。これにより、国会議員の関西広域連合の施策に関する理解を上げるとともに、連携を深めることができ、国との政策の協調や一体性の確保などが期待できる。

(4) 関西広域連合の附属機関等の活性化

関西広域連合協議会について、より効果的に住民等の意見が反映できるような議論の場とする等、活性化を図る必要がある。

また、重要政策について諮問を受け調査審議する国の重要政策会議を想定して、必要に応じて専門的な機関や常設的に議論ができる機関を検討する必要がある。

2 事務やその執行のあり方

(1) 分野・執行体制の強化とデジタル技術の活用

処理する事務については、変化する広域課題に応じて柔軟に対応すべきである。

また、構成府県市が分野ごとに適切に参画し、効果的に事務を執行できる形に変えていくべきであり、分野によっては、効果的な広域行政の執行のため、全構成府県市が参画することも重要である。広域産業振興など多岐にわたる政策分野においては、

分野事務局を複数府県で分担するなど、柔軟な執行体制により、関西全体としての効果を高めることも必要である。

さらに、各分野における幅広い視点が必要な新たな取組や分野横断的な課題に対しては、関係する分野、主体の意見を踏まえながら、本部事務局が広域連合としての方向性を明確化する必要がある、すでに、リスクファイナンス、水源保全、海ごみ発生源対策の3つの部会で取り組んでいる琵琶湖・淀川流域対策や、今後、検討すべき関西の公設試験研究機関や産業支援機関など様々な機関が連携して広域的プラットフォームを構築する関西版フラウンホーファーなどもその例である。

また、デジタル技術の進展による人工知能（AI）やロボティクスを取り入れた、産業や社会生活に係る新たな政策の立案や行政事務の効率化などに取り組むことが必要である。さらに、このような新たな取組は、専門的な外部人材を含めて検討を行うことで、機動性かつ普及効果も期待できる。

（２）更なる情報発信による認知度の向上

関西広域連合の認知度が低い状況にある。「開かれた広域連合」を目指し、広報広聴の一層の充実に努める必要がある。

まず、地方分権の機運を高めるためにも、関西広域連合のマスメディアへの露出を増やすなどにより認知度向上を図り、存在感を示すことが求められている。世界の、また日本の中での関西や関西広域連合、関西の中での関西広域連合を、コーポレートアイデンティティの確立により、イメージを共有し、関西広域連合として発信していくことが望まれる。そのために、関西の報道機関との関係を強めることや2019年から2021年にわたるゴールデン・スポーツイヤーズのイベント、大阪・関西万博と連携して、SNSなど様々なメディアで効果的に発信することが必要である。

また、関西広域連合についての住民や市町村、地域団体の理解を促進し、信頼関係を築くことが必要である。地方分権の民意を盛り上げるためには、住民に身近なところで、具体的に改善の成果を示すことが求められる。

さらに、関西だけでなく、日本の他の地域にも広域連合の取組を広げることで、国からの権限移管や国出先機関との連携の仕組みづくりが前進するよう、全国のモデルとしての関西広域連合をアピールすべきである。

3 財源

関西広域連合は、各構成府県市の拠出財源により運営されている。現在も財源確保のために、国への要望や提言活動などを行っているが、関西広域連合が発展し、求められる役割を果たすためには、効果的・効率的な事業執行に留意しつつ、更なる財源を確保すべきである。

（１）構成府県市の負担金（拠出金）の確保

広域連合が担う広域行政課題への対応に応じ、必要な経費について構成団体が拠出する負担金を増額する必要がある。一方で、広域行政で行うべき施策、目的に沿った

事業の精選により事業経費を縮減することが必要である。

（２）手数料等の受益者負担の確保

事業に応じて受益者負担の使用料、手数料や料金を確保する。また、事業を民間と共同で実施し、その活力を活用する必要がある。

（３）国の交付金等の活用

地方公共団体の自主的・主体的で先導的な取組を支援するために創設された地方創生推進交付金等を活用すべきである。

４ 人員

関西広域連合が企画調整機能をさらに発揮するための人員体制の充実が必要である。また、各構成府県市においても、関西という視点を再認識するような意識啓発が求められる。

（１）関西広域連合の人員体制の充実

構成府県市の本部事務局への職員派遣期間の長期化やプロパー職員の養成により経験を蓄積する必要がある。関西全体を考えることができる「関西」目線の人材が求められる。

（２）経済界等からの人材派遣

経済界や研究・教育機関等からの人材派遣により民間の専門的知見やノウハウを取り入れる必要がある。

Ⅲ 地域ガバナンス

1 国や国の出先機関との関係

関西広域連合では、これまで国出先機関の丸ごと移管を求めてきたが、今日に至るまで実現していない。一方、政府機関等の関西への移転が進んでいる。これらの状況と政策分野や国との関係を踏まえて、関西広域連合が丸ごと移管を求めるにあたり、国との協定などにより連携を深めて、それぞれの強みを活かしながら一体となって政策に取り組んでいくことなどから進めていくべきである。

また在関西本省庁機関と連携した取組を進めることで、関西の発展につなげていかなければならない。

(1) 国の出先機関の関西広域連合委員会等への参画

国の出先機関と関西広域連合の施策の調整を図るため、関西広域連合委員会のオブザーバーとして国の出先機関から参画することなどが必要である。また、広域計画や分野別計画の策定の際に設ける委員会のメンバーやオブザーバーとしても国の出先機関や在関西本省庁機関からの参画を検討する必要がある。

(2) 法定の国の出先機関等との意見交換の場の活用

国の出先機関等との意見交換の場として、地方行政連絡会議法の枠組みや地方自治法で定められた広域連合に置く法定の協議会の制度を活用することも検討すべきである。

【「地方行政連絡会議」の目的】

地方行政連絡会議は、地方公共団体が、国の地方行政機関と連絡協調を保ちつつ、その相互間の連絡協同を図ることにより、地方における広域にわたる行政の総合的な実施及び円滑な処理を促進し、もって地方自治の広域的運営の確保に資することを目的とする。

(地方行政連絡会議法第1条)

【広域連合におくことができる協議会】

広域連合は、広域計画に定める事項を一体的かつ円滑に推進するため、広域連合の条例で、必要な協議を行うための協議会を置くことができる。(地方自治法第291条の8)

(3) 国の出先機関との事務連携・協力

近畿経済産業局や近畿地方整備局、近畿運輸局、近畿地方環境事務所等の国の出先機関等との事務連携や協力を積み重ね、お互いの政策をすり合わせていくなど、関西の状況に即した効果的な施策を進めていくべきである。

(4) 関西に関係する国の計画策定への参画

広域連合の区域と関連する地域ブロックを対象とする国の計画策定などについて、その検討段階から関西広域連合の意見を反映できるように、求めていくことが必要である。

(5) 在関西本省庁機関との連携

政府機関等の地方移転は、国土の双眼構造の実現に向けた大きな前進である。関西への移転により、首都圏ではなし得なかったネットワークを形成し、広域行政に与える効果を最大限に活用し、相互に施策に生かしていく必要がある。

また、関西が首都機能のバックアップを担うことができることを継続して示していくべきである。

【関西広域連合圏域に移転が実現した政府機関（試行含む）】

- ①文化庁（京都）：遅くとも 2021 年に全面的移転
- ②消費者行政新未来創造オフィス（徳島）：2019 年を目途に試行の検証
- ③統計データ利活用センター（和歌山）：2018 年に設置

(6) 国の事務・権限の移管と実証実験制度の創設

地域の実情に応じて地域の自己決定、自己責任を貫ける分権型社会を進めていくため、これまでも国の地方分権改革の中で、広域連合に相応しい、個々の事務でなく総合的に政策を進めるための大括りの事務・権限の移管や、移管することでどのような効果や支障があるかを実証したうえで可否を判断する「実証実験制度」の創設などを求めてきたが、引き続き分権型社会の実現に向け、取組を進めるべきである。

(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

広域連合には、国に対する権限移管の要請権など、一部事務組合にはない仕組みが設けられている。その内容は「広域連合に密接に関連する国の事務について要請できる」と限定されているが、広域連合の国に対する権限移管の要請権は、現在のところ関西広域連合だけに認められた制度であることから、ワンオブゼムを脱却し、要請権を行使すべきである。

関西地域の実情に応じ、関西の特性を活かして、分野を越えて総合的な対応を図っていくことが可能となるもの（国土形成計画法に基づく近畿圏広域地方計画の策定権限、国立公園の各区域内の行為許可等権限、琵琶湖・淀川流域における統合的流域管理の調整に係る権限など）のうち、関西広域連合で実施することがふさわしいものについては、要請権行使も視野に検討を行う必要がある。

【国に対する権限移管の要請】

都道府県の加入する広域連合の長は、その議会の議決を経て、国の行政機関の長に対し、当該広域連合の事務に密接に関連する国の行政機関の長の権限に属する事務の一部を当該広域連合が処理することとするよう要請することができる。

(地方自治法第 291 条 の 2 ④)

2 様々な主体との連携

経済界との連携については、関西における課題について相互に議論を深め、認識を共有することが重要である。また、住民や研究・教育機関、民間団体への広がりも含め、課題に応じて様々な主体との連携・協働を進めることが必要である。従来のサービス供給型から問題解決型にシフトして取り組めば、縦割り、府県域を越えることができるだろう。

例えば、先行実施している琵琶湖・淀川流域対策において、各部会が課題解決の施策を研究中であり、その研究成果を各主体が議論する場としての話し合いの場の形成を目指している。圏域の各主体との協働の一つのケースである。また、関西観光本部では、経済団体や関西広域連合、連携自治体などが幅広く参画しており、官民連携の一つの成果である。

(1) 関西経済界との連携推進

定期的に行っている意見交換会や広域連合協議会の機会を通じ、経済界からの意見を政策立案に生かしていくことが必要である。

(2) 研究・教育機関等との連携推進

関西広域連合の施策や事業を行う中で、様々な機会を通じ、研究・教育機関や在関外国政府公館、民間団体等との連携を進める必要がある。

(3) 市町村等との連携推進

関西広域連合の施策の推進については、圏域の各自治体との十分な連携が重要であるが、とりわけ住民に身近な分野横断的な広域課題の解決にあたっては、市町村や地域団体との連携、協力をさらに進めるべきである。

(4) アドホック（特定目的）な組織の活用

府県域を越えた共通の課題に取り組むためには、異なる立場や背景を持つ圏域の活動主体と協力して取組を推進していく必要がある。このため、それぞれの分野のステークホルダーによる解決のための効果的な場や手法を検討することが必要である。

関係主体が一体となって目的に応じた効率的な組織の体制を整え、課題解決型の事業を進めるために、関西広域連合は調整役としての能力やノウハウなどが求められる。関西版フラウンホーファーなどは、関西広域連合が目的や方向性の道筋をつけて具体化を進め、幅広い分野でイノベーションが生まれる仕組みとして、アドホックな組織を活用して運用すべきである。

【関西版フラウンホーファーについて】

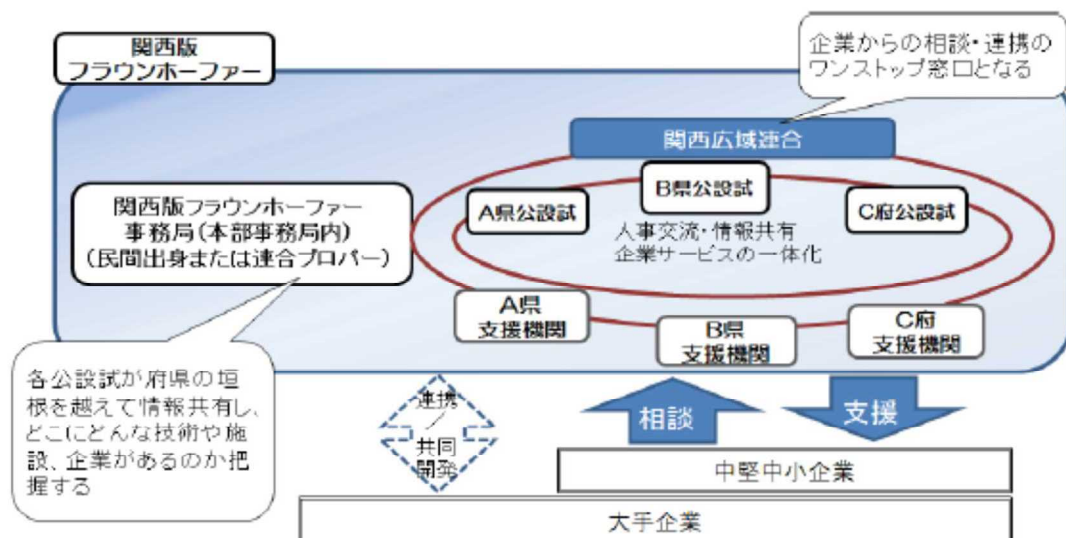
＜フラウンホーファーとは＞

ドイツでは、研究開発から事業化への橋渡しを行うフラウンホーファー研究機構が重要な役割を果たしている。

- ・国内 72 カ所の研究所が、緊密な協力体制のもとで、企業規模、産業分野を問わず、研究開発から事業化に向けた支援を実施。
- ・予算の 2/3 は企業等の外部受託収入。（残り 1/3 は連邦、州政府からの公的資金）
- ・各研究所の所長は大学教授と兼任。本部や各研究所で企業ニーズに応じて、適切な研究所を紹介。
- ・研究所ごとにセールスマネージャーの企業訪問によりニーズ把握、提案を行う。
- ・「大学等の優れた科学を活用しつつ、デマンド・ドリブンな研究を行い、新製品につながる研究開発サービスを産業界に提供すること」を産学の「橋渡し機能」として捉えてミッションを設定。
- ・毎年多くの学生を 3～5 年の有期契約で採用。安価な賃金だがここで博士号も取得でき、契約満了後は 6～7 割の学生が産業界に就職する「人材育成」の面もある。

＜関西版フラウンホーファーのイメージ＞

公設試や大学、産業支援機関、金融機関など様々な機関が連携し、入口（研究シーズ、市場ニーズ）から出口（事業化）までシームレスに企業を支援する広域的なプラットフォームの構築など、域内の幅広い分野でイノベーションが生まれる環境の創出を図っていく。



関西経済連合会「地方分権・広域行政・道州制に関する意見」より作成

(5) 全国知事会等との連携

国からの権限移管について、全国知事会や他地域の知事会とも連携し、一体となって、国に対して働きかけていくべきである。

第3章 将来に向けた関西広域連合の進化（中長期的な視点から）

関西広域連合のさらなる強化の上に、本章では、SDGsの目標達成年である2030年とその先に向け、現行法制度の改正も視野に入れ、向かうべき方向と取組を提案する。

関西広域連合の進化の段階では、関西広域連合と国が意思疎通して協働するとともに、そのための制度を確立することにより、さらに関西の総合力を発揮し、我が国の発展を支えていくことが必要である。

I 進化した関西広域連合の姿

～現行法制度の改正も視野に入れて関西広域に関する内政を担う～

構成府県市をはじめ、関西を支える各主体がそれぞれの役割を十分発揮できるよう、関西広域連合が企画、調整することにより、関西総体としての力を発揮し、関西全体に関する政策を推進する。また、関西広域に関わる国の政策の方向性を誘導し、全国一律の法制度に対して、地方の実情に応じて対応できる法律面での権能を有する関西広域連合を目指す。

Ⅱ 内部ガバナンス

1 政治的調整力の発揮

(1) 関西選出国会議員の広域連合議員への兼職等

現在、関西広域連合は関西選出国会議員との間に組織的な関係を有していないが、強化段階で提案した国会議員との連携をより深化させる協働の仕掛けとして、現在の構成府県市選出の議員に加えて、例えば、関西選出国会議員による広域連合の議員など役職の兼任の仕組みも考えられる。国会と関西の兼任により、関西広域連合における政治的調整力が高まることが期待される。なお、この場合、人数なども考慮すると、各府県域を選挙区としているうえ任期途中の解散の規定もない参議院議員の兼任が、端緒とするに適していよう。

＊参考：このような地方・中央間の政治的連携に関しては、欧州諸国における地方・中央の公選職の兼任が参考例になりうる。例えばフランスでは、国会議員は地方自治体たる州などの地方議会議員との兼職が可能であり、実際に多数の国会議員が兼職して、同時に地方と中央ともに活躍している。フランスや英国、ドイツ、イタリア、ベルギーなど、地方の公選職を兼任している議員が存在する国会では、中央と地方を合わせた政府部門全体を視野に入れて、法案や予算をはじめ、さまざまな制度や政策を判断しており、中央の政治・行政に、地方の実情を踏まえ、その意思を反映させる機能も果たしている。

【関西選出国会議員の広域連合議員への兼職に係る関係法令】

議員は、内閣総理大臣その他の国务大臣、内閣官房副長官、内閣総理大臣補佐官、副大臣、大臣政務官、大臣補佐官及び別に法律で定めた場合を除いては、その任期中国又は地方公共団体の公務員と兼ねることができない。ただし、両議院一致の議決に基づき、その任期中内閣行政各部における各種の委員、顧問、参与その他これらに準ずる職に就く場合は、この限りでない。(国会法第 39 条)

(2) 執行体制の拡充

関西広域連合では、執行機関の長である広域連合長の職務を構成団体の長が分掌する仕組みをとっている。このことは、組織の肥大化や権限の集中を防ぐとともに関西広域連合の政策の質を高めることにつながる一方で、広域連合長の高い調整力や政策推進力が求められる仕組みとなっている。

広域連合長の強いリーダーシップや政治的調整力を更に発揮するため、幅広い分野の専門的な知識や経験を有し、議会等との調整機能を持つ、事務執行のリーダーとして特別職の広域連合行政長を設置することが望ましい。

また、さらに執行体制を堅固なものするため、広域連合委員会が選任する広域連合長を専任とすることも考えられる。

＊参考：この広域連合行政長は、アメリカの一部の地方自治体に設置されている
シティ・マネージャー職が参考となる。

2 財源及び人員

（１）国からの応分の負担

関西広域連合の進化の過程では、構成府縣市からの財源の拠出や人員の派遣とともに、国の出先機関との協働を深める中で、関西広域連合への国の出先機関の事務の委任や移管を進め、それに見合う財源の拠出や人員の移管も進めることが必要である。

また、広域の政策による様々な受益に対し、住民等に負担を求めることも考えられる。自主財源を確保するため、将来的には関西広域連合が課税権を持つことについて、国民的な議論を深めながら検討していくべきである。

【課税権に係る地方税法の記載】

（用語）

第1条 この法律において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。

1 ① 地方団体 道府県又は市町村をいう。

2 この法律中道府県に関する規定は都に、市町村に関する規定は特別区に準用する。

（地方団体の課税権）

第2条 地方団体は、この法律の定めるところによって、地方税を賦課徴収することができる。

（２）受益者による負担や関係者による協賛（アドホックな組織等の財源確保）

前章では、特定の課題に対する対応として、アドホックな組織の活用について記載したが、この手法も含め、さらに行政サービスを充実させ、受益者からの負担や共に広域課題に取り組む関係主体からの協賛や人員派遣などを進めていくことが必要である。

＊参考：このようなイメージとして、ドイツにおける、電気、ガス、水道、交通などの公共インフラを整備・運営する自治体所有の公益企業（公社）である「シュタットベルケ」や、フランスにおける異なる階層の地方団体間や商工会議所など各種の公法人との間で構成される「混成事務組合」がある。公共事業を総合的に運営することで、資金調達、顧客管理・技術運転などで相乗効果を作り出す目的があり、地域資源の活用や地域雇用の創出など、地域に密着したサービスに取り組まれている。

Ⅲ 地域ガバナンス

1 国との関係

(1) 国と関西広域連合の関係を再構築

国の出先機関との関係について、関西広域連合の強化の段階では、国の出先機関の代表者の関西広域連合委員会等への参画や、近畿経済産業局、近畿地方整備局、近畿運輸局等国の出先機関との事務連携・協力を進めることを提言した。

進化の段階では、さらに一步進めて、国の出先機関と関西広域連合の事務で類似しているものについて両者が協働し進めていく。具体的には、必要に応じて国の出先機関からの委託や、協定による事務の委任を受けるなど、方針決定は両者で協議し、具体的な事務は関西広域連合で実施することを提案したい。

また、将来的には、人口減少が進み、国・地方とも職員の減少が見込まれる中、分権型社会推進の観点から国と関西広域連合の関係を再構築し、地域の実情に応じた取組の必要性の高いものについては、「連携・協力」から「協働」の過程を経て、関西広域連合が主体的に政策立案を行い、地方が責任をもって実行することが必要である。

(2) 国との計画協定の法制化

強化の段階において、関西に関係する国の計画策定への関西広域連合からの参画について提言したが、長期的には一步進んで、計画策定に係る協定締結を法制化し、計画策定や事業推進にあたり、国と関西広域連合との協定を義務付け、それに基づいて両者が事業に取り組むことが望ましい。政策決定過程の段階から国や国の出先機関、関西広域連合議会も含めた合意の中で事業を進めることで、地方の意向も反映され、両者の事業の整合性が図られるというメリットがある。

＊参考：このようなイメージとして、フランスにおける中央政府と州における事業計画協定が参考例になると思われる。ある州における協定では、地域の整備・開発に関する各種活動計画が盛り込まれており、中央政府と地方団体たる州の公共政策を総合的に連絡調整するものとなっている。その策定過程では、中央政府側と州をはじめとする主要地方団体側の間で十分な協議調整が進められ、中央・地方双方からいくつかのテーマと優先順位を高くしたいプロジェクトを提起し合い、そこから交渉し調整する。中央政府の所管事業は重要なものに限って、地方団体の所管事業は国庫や州からの費用負担のある事業の一部をとりあげて協定に盛り込む。各省出先機関の意見も聴取した上で、州の意向に沿って原案を作成し、中央政府の本省庁と交渉する。その後本省庁の承諾と州議会での議決を得て、州地方長官（中央政府代表）と州知事（自治体たる州の代表）との間で署名され、協定として発効する。

2 地方自治、地方分権の実現に向けて

(1) 関西広域連合の条例への立法委任

地域の実情に応じた行財政運営を実現するため、法令による全国一律の規制の弾力化と条例の制定権限の拡大等、法令面での地方の権限を拡充する必要がある。

なお、国の法令で地方に委ねるものは、法令では基本的な制度設計にとどめ、条例への授權範囲を大幅に拡大していくべきであり、地方の実情に応じて設定すべき基準等は、地方公共団体が条例で定めるべきである。

関西の広域事務に関わるものは、法令の目的に沿って、関西広域連合の条例で基準や手法を定め、それ以外は各自治体の条例で定めるべきである。

【条例制定に係る関係法令】

地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。（憲法第 94 条）

(2) 関西広域連合から国への法律提案権

条例への立法委任に加え、関西や地方に関わる案件について、関西広域連合から国への法律提案権を持つべきである。現在は、政府、議員提案によるが、地方から必要な法律提案を行う権限を持つことで、地方に必要な制度を中央からではなく、地方から議論していくことが可能となる。

また、国と地方の役割が明確になることで、相互の制約も明確になる。この制約の中で、地方を含めた我が国にとって最適な判断をしていくために、地方の立法権が確立した後には、相互の立法過程への参画についても検討していく必要がある。

＊参考：地方からの法律提案権のイメージとして、スペインの州議会による国会に対する立法提案が参考例になると思われる。スペインでは、概して、憲法上の自治州の権限が地方の専管事項として列挙されており、それに基づく事務執行に必要となる法律は自治州が提案できることとなっている。

【法律提案権に係る関係法令】

- ・国会は、国権の最高機関であって、国の唯一の立法機関である。（憲法第 41 条）
- ・内閣総理大臣は、内閣を代表して議案を国会に提出し、一般国務及び外交関係について国会に報告し、並びに行政各部を指揮監督する。（憲法第 72 条）
- ・この憲法は、国の最高法規であって、その条規に反する法律、命令、詔勅及び国務に関するその他の行為の全部又は一部は、その効力を有しない。（憲法第 98 条第 1 項）
- ・内閣総理大臣は、内閣を代表して内閣提出の法律案、予算その他の議案を国会に提出し、一般国務及び外交関係について国会に報告する。（内閣法第 5 条）
- ・議員が議案を発議するには、衆議院においては議員二十人以上、参議院においては議員十人以上の賛成を要する。但し、予算を伴う法律案を発議するには、衆議院においては議員五十人以上、参議院においては議員二十人以上の賛成を要する。（国会法第 56 条）
- ・委員会は、その所管に属する事項に関し、法律案を提出することができる。（国会法第 50 条の 2）

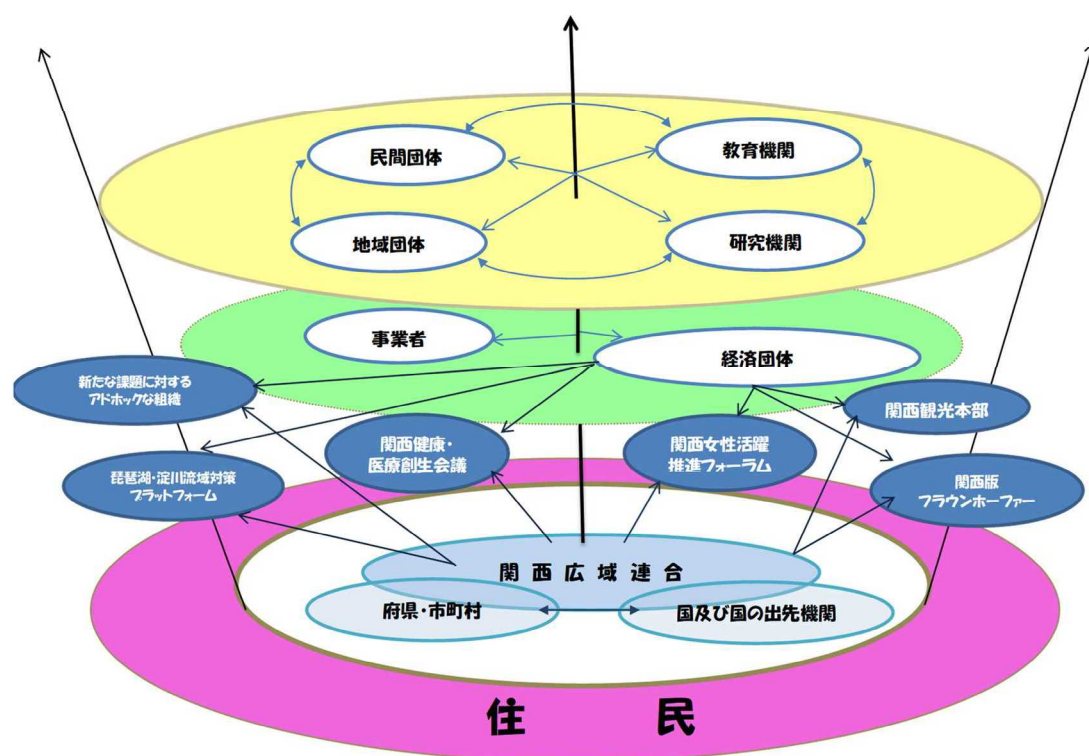
第4章 関西の将来像

第2章、第3章では、関西広域連合が強化、進化するための取組を提案してきた。本章ではそのまとめと、関西広域連合が進化を遂げた将来には、関西が、そして関西広域連合がこうなるという姿を示す。

I 関西の将来の姿

自治体や経済団体、地域団体など関西を動かす多様な主体や、関係主体で作るアドホックな組織がそれぞれの力を発揮し、来るべき将来の地域課題の解決に対応できるよう、「関西」として同じ方向を目指しオール関西で関西を発展させていく。このような関西の発展が日本全体を支え、日本の活力を牽引していく。

<関西広域連合から見た将来の関西の姿>



Ⅱ 関西広域連合の強化、進化のまとめ

関西広域連合から見た将来の関西の姿のイメージ図は、上図のとおりであるが、ここでは、各主体との関係を含め、関西広域連合の強化、進化についてまとめる。

1 執行機関及び議会の強化

広域課題に地域が主体的に対応できる現実的な仕組みとして作られた関西広域連合の体制は、関西の地域特性もうまく加味して独自の工夫もなされており、これまで広域課題への対応に効果をあげてきた。

今後は、関西における大規模プロジェクトの実施や国際的な都市・地域間競争、人口減少への対応など、これまで以上に調整の難しい案件や思い切った政策的判断が必要な段階へと突入していく。そのような中で、関西広域連合が関西圏の意向をとりまとめていくためには、企画調整力や政治的調整力を高めていくことが必要となる。

そのための執行体制の拡充として、関西広域連合委員会における戦略的な議題の抽出や輪番制による委員会議長の設置、また、自治体施策とのすりあわせを協議するための実務責任者等の活用を提言している。それに加えて、「進化」の段階では政策的なリーダーとしての関西広域連合長のもとに執行のリーダーとして専門性の高い広域連合行政長を設置することや広域連合長の専任についても提言している。

また、幅広い視点が必要な新たな取組や分野横断的な課題に対しては、関係する分野事務局や主体の意見を踏まえながら、本部事務局で関西広域連合としての方向性を示していくことも必要である。

さらに、国の政策との整合性を図り、地方の声を反映するという観点から、関西広域連合の「強化」の段階における関西広域連合議会及び執行部と関西選出国會議員との連携を経て、「進化」の段階として関西選出国會議員の広域連合役職（例えば議員等）への兼任についても提言している。

これらにより、関西広域連合が圏域の意向を表明し、調整する代表者としての役割を果たしていくことが可能となる。

2 アドホックな組織の活躍促進

本報告書でいうアドホックな組織とは、特定の目的のために必要に応じて作る組織のことである。関西では、その歴史から経済団体や地方公共団体、民間活動主体の距離が近く、この手法を活用できる地盤がある。既に、関西観光本部がそれであるし、琵琶湖淀川流域対策でもテーマのひとつとなっている。

関西広域連合が自治法上の広域連合であることから、制度上は一部事務組合と国の権限移管の受け皿という性格であり、その主体的な取組には一定の制約がある。それを事実上越える手段として、このアドホックな組織が有効に機能するものと考えられる。

本報告書では、広域連合制度の進化のための法制度改正を伴う新たな仕組みについても提言しているが、その実現を待たずに、関西広域連合の「強化」の段階では、アド

ホックな組織を活用した広域課題への果敢な取組を、「進化」の段階では、アドホックな組織自体が自立し自ら財源も確保し取り組み、将来的には、それぞれの分野における関西のネットワークの要のひとつとなるべきである。

3 国との関係

(1) 国出先機関との関係

国の出先機関は、現在の統治機構上、国会や地域住民からも一定の距離があり、民主的ガバナンスが見えにくく、また、中央省庁の下での縦割りやその決定に基づく全国一律の業務執行もあり、地域ごとに多様で効果的な取組をするには制約も多い。また、社会情勢が変化中、女性や高齢者の活躍やSDGsの取組など、国ではフィールドを持っていないことから、抱えきれない面も出てきており、自治体が担うことがふさわしいものも増加している。一方で、関西広域連合は、特別地方公共団体として間接公選の広域連合長と議事機関である広域連合議会を擁し、構成府県市自らが定めた規約の下、地域状況に即して広域課題の処理に取り組んでいる。

国の出先機関の専門性・実績、関西広域連合の関西に根付いた組織・ネットワークなど、それぞれの特徴を活かし、広域での行政を充実させるため、本報告書では、まずは「強化」の段階で、両者の政策のすりあわせや協働を進めるための方策として国出先機関の代表者の関西広域連合委員会等への参画や両者の事務連携・協力を進めるとともに、「進化」の段階では国出先機関の事務とそれに伴う人員や財源の関西広域連合への委任や移管を提言している。将来的には、人口減少が進み、国・地方とも職員の減少が見込まれる中、分権型社会の推進の観点から国と関西広域連合の関係を再構築し、国の政策を地方の特色や主体性を最大限に活かして実現できるようにすることが重要である。

(2) 国との関西に関する計画の策定

関西広域連合は、関西全体の広域行政を担う責任主体として、南海トラフ巨大地震等の大規模広域災害発生に備えた広域防災体制の整備やドクターヘリによる広域的な救急医療体制の確保など、関西が一丸となって広域行政を展開してきた。広域行政を担う責任主体として蓄積した自治体としての視点や地域の総合力を、関西の発展さらには国全体の活力の維持につなげていくことも必要である。

そのためには、国と関西広域連合それぞれの行政計画を円滑に推進し、それに基づく政策を最も効果のある形で実現するため、国と関西広域連合が関西の発展方向を共有化し、両者の事業に整合性を持って取り組む必要がある。

このため、本報告書では、関西広域連合の「強化」の段階で、関西に関係する国の計画策定への関西広域連合の意見反映を、「進化」の段階で、一步進んで国の計画策定に係る協定締結の法制化を提言している。計画協定を締結し、政策決定過程の段階から国や国の出先機関、広域連合議会も含めた合意の中で事業を進めることで、地方の意向も反映され、両者の事業の整合性が図ることができる。

このことで、国と地方との総合力を発揮することにつながり、ひいては国全体の活力維持にもつながっていく。

4 広域連合制度の進化

現状では広域行政を主体的に担う仕組みは自治法上の広域連合制度しかなく、関西広域連合はこの枠組みを活用する形で広域行政の責任主体として取組を進めている。この制度の中で、関西広域連合は一定の役割を果たしてきたが、厳しくなる国際的な都市・地域間競争の中で東京とともに日本の成長エンジンとなるためには広域行政の主体的な取組を実現するための仕組みを充実していくことが必要である。

地方自治の本旨を基本とし、国とともに取り組んでいくために、本報告書では、「強化」の段階での要請権の活用を経て、「進化」の段階において、国の示す方向性の中で地方が最大限の方策を自ら決定し実行するための条例への委任や国への法律の提案権を提言している。関西広域連合が進化した広域連合制度を活用し、府県と連携して関西の内政を担い、国の発展の原動力となるべきである。

5 国の事務権限の移管推進と政府機関等の移転促進

国の出先機関との関係の再構築や国との連携、協働の進化とともに、広域自治体で担うことがふさわしい事務・権限については、引き続き、その移管を求めていくことが必要である。このためには、現在、関西広域連合が国に提案している権限移譲に係る実証実験なども有効である。

また、国土の双眼構造について考えた際には、政府機関等の関西移転はその実現に向けた大きな前進である。関西に強みのある分野を中心に、さらに政府機関等の関西への移転促進していくべきである。さらに、在関西本省庁機関については、首都圏ではなしえなかったフィールドの活用やネットワークの形成などに関西広域連合として協力し、国施策の全国発信を後押しするとともに、相互に政策づくりに活かしていくことが必要である。

将来的には、関西が首都機能のバックアップ機能を有するとともに、日本を牽引する地域として、国土の双眼構造の一翼を担っていかなければならない。

Ⅲ 進化した関西広域連合の姿 ―関西の“力”を総合化する結節点へ―

前項では、将来の関西の姿を示すとともに、関西広域連合の強化、進化を振り返った。関西広域連合においては、以下のような姿をめざし、広域行政としての役割を果たしていくことを期待する。

＜関西広域連合の将来の姿＞

関西の将来の姿を実現するために、関西広域連合は構成府縣市との十分な政策調整の下で、関西広域に関する内政を担うことができる機能を発揮し、構成府縣市の持ち寄り事務にとどまらず、自ら課題を発見し、政策の方向性を決定していく。

そして資源の活用や効果的な施策により、広域課題を解決していくとともに、国からの権限・財源移管を進め、関西広域連合が関西のポテンシャルを活かして産業活力の強化や住民生活の向上に向け、独自の政策を実行していくことにより、関西を日本における繁栄の極へと導いていく。

さらに、構成府縣市や経済団体など関西を動かす多様な主体と関西広域連合の連携だけでなく、多様な主体同士の連携も推進し、関西広域連合が関西の“力”を総合化する結節点となり、関西全体の活性化を図る。

このような取組により、関西が持続的な発展を実現し、東京圏から関西へと続くスーパーメガリージョンの中で存在感を発揮するとともに、人口減少や財政の悪化、将来不安といった日本が抱えている構造的な課題解決の突破口となり、活力ある日本を牽引していく。

むすびに

関西広域連合が設立され、8年が経過した。

現在、関西ではインバウンドが好調であり、2025年国際博覧会の大阪・関西での開催決定も受け、これを契機として経済発展への期待も大きい。さらに、今年のラグビーワールドカップを皮切りに、東京オリンピック・パラリンピック、ワールドマスタースゲームズ2021 関西と続くゴールデン・スポーツイヤーズが、また、その後には大阪・関西万博が控えており、関西が脚光を浴びる絶好の機会が到来している。これらそれぞれのイベントのレガシーを関西の発展にどうつなげていけるかが関西の今後の明暗を大きく左右するとも言える。今こそ関西広域連合が関西における広域行政の主体としての役割をしっかりと果たしていくことが求められる。

この重要な時期に、我々広域行政のあり方検討会は、関西広域連合から広域行政の将来のあり方についての検討を託された。検討会の中では、道州制に関する意見をはじめ、広域連合議会の二院制や広域行政体の長や議員の直接公選制に関わる意見など、統治機構全体を見渡す議論もなされた。

広域連合制度は、広域的な政策や行政需要への対応のための地方公共団体の組合であるとともに、国からの権限移譲の受け皿という特徴を併せ持つ制度である。この特徴を生かし、さらに整備され、進化する可能性を有している。

これらのことを踏まえ、今回の検討会においては、関西広域連合の強化・進化を視野に、関西広域連合の制度的基盤である広域連合制度を今後さらに進化させる方向での提言をとりまとめた。関西広域連合には、この報告書の趣旨を理解し、着実に役割を果たし、関係者とともにさらなる強化・進化に向けた歩みを進めていただきたい。

なお、この報告書は、将来的に道州制を含めた新たな地方制度への議論を排除するものではなく、今後の状況に応じて、引き続き広域行政のあり方に関する国民的議論を深めていくことを期待するものである。

グローバルな都市・地域間競争や日本の人口減少などの社会構造の変化など、我が国の先行きへの不安要素は多い。このような中で、圏域の自治体と連携して住民の生活を守るとともに、企業をはじめとした地域の各主体の活動を圏域の発展に結びつけることのできる広域行政の存在は重要であり、我が国全体の発展のためにも不可欠である。政府及び各地方におかれても、地方分権や広域行政のあり方についてあらためて議論を進めていただきたい。その中で、関西広域連合が地方分権の旗手として、引き続き、広域行政の真価を発揮することを期待している。

広域行政のあり方検討会委員

座長	新川	達郎	同志社大学大学院	教授
副座長	北村	裕明	滋賀大学経済学部	特任教授
	岩崎	美紀子	筑波大学大学院	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
	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