

提言・意見集

未来の希望を担う関西広域連合へ

～新次元の分権型社会の確立に向けて～

令和4年5月

関西広域連合

本提言・意見集に掲載された提言・意見文等の複製権、公衆送信権を含む著作権（著作財産権）は、原則として関西広域連合に帰属する。

関西の理想はいかにして実現されるのか

～提言・意見集の意義～

本提言・意見集は、関西広域連合の活動に関心を持つ研究者や関係団体等が集い、関西広域連合の未来について議論し、提言・意見を明らかにしたものである。これまで10年余の関西広域連合の取り組みを評価し、今後の関西の将来像を考え、それを実現するための組織や制度を論じようというのが当初の企画であった。とはいえ論者による評価や将来像への論点の違い、また検討に当たっての焦点の当て方の違いは明らかである。つまり、大前提は共有しているし、提言や意見を取りまとめるという点での枠組みはあるが、それぞれが独立して検討されたものであり、それ以上の内容調整などはしていない。これらの提言や意見は、前段において論者間での議論を重ねたことは確かであるが、執筆に当たってはそれぞれの立場から独自に検討され表明されたものであり、それぞれの個性やアイデアが十二分に発揮されたものと考えていただきたい。

さて、関西広域連合は、設立以来、地方分権の推進や、広域行政の実施、国の地方出先機関の丸ごと移管の実現を目指し、それらを通じて関西の社会・経済的発展に寄与するべく努力を重ねてきた。この10年の活動を振り返ったとき、多くの論者は、府県の範囲を超える広域行政の実績については高く評価しているが、分権型社会の実現や国の出先機関の移管そして関西経済の復権などについては成果が上がっていないと捉えている。そして現在の関西広域連合の活動の延長上には、漸増的な関西の発展はありうるとしても、飛躍的な変革の起爆剤にはならないとの判断も見られる。

本提言・意見集は、そうした問題意識を共有した論者たちが、関西広域連合の今後の在り方について、前述のようにそれぞれの観点から提言あるいは意見を提示したものである。論者間には、見解の相違や矛盾する提言・意見もいくつか見られるが、総じて、関西広域連合の発展的変革を通じて、新しい分散・分権型社会としての関西の社会や経済の成長発展を展望しようとしており、そのための改革の目標や方策を提言・意見としているのである。したがって、本提言・意見は多岐にわたっているが、それぞれに重要な論点が提示されている。一つ一つが将来の関西全体の命運を左右する可能性がある提言・意見と評価されてしかるべきである。

提言・意見の全体を見れば、関西広域連合の内部運営に関する事柄から、グローバルな観点に至るまで、幅広く論点が提示されている。とはいえ論者ごとには体系だった検討が行われており、そこでは基本的に関西広域連合の充実・強化・発展成長が求められており、関西広域連合の運営の改善方策から組織改革や制度改革まで、またその機能や権能の改善や拡張に関する方策、そして関西全体の経済や社会の発展のために様々な団体や機関等との連携協働による新たな事業や活動の展開方向まで議論されているのである。

具体的なテーマとしては、権限移管すべき事務やその実現のための手法、近畿圏広域地方計画への関与、大規模災害や感染症への関西全体の対応、経済発展のための DX はじめインフラ整備や知的基盤の構築、それらを活かす経済界との連携強化、そしてこうした改革を支える政治力や行政力の糾合などが取り上げられ、それらの実現方法とともに提案されている。

総じてこれら提言・意見においては、従来の関西広域連合の枠組み、地方分権改革、国土の双眼構造、関西経済の復権、日本の中の関西、といった視点を乗り越えて進むべきことが強調されているように思われる。すなわち、未来の関西広域連合と関西全体が果たすべき役割を考え、日本のみならずアジアや世界とのかかわりの中での位置や役割を再措定すること、そしてそのことが関西全体に裨益すること、そうした展望をもって新たな段階に進むべきことが提言・意見とされているのである。

本提言・意見は極めて多岐にわたる内容となっているが、今後の関西広域連合の運営と改革にあたって、そしてまた関西にかかわるステイクホルダーとの協働・共創を進めるにあたって、具体的な方針や検討の手掛かりとなるところを数多く含んでおり、これらを大いに参考にしていただけるならば、執筆者一同として幸甚と考える次第である。

編集委員
(同志社大学名誉教授)

新川 達郎

執筆者一覧

(氏名五十音順・敬称略)

氏名	職名等	専門・研究分野等
家田 仁	政策研究大学院大学特別教授 東京大学名誉教授 第108代土木学会長	交通・都市・国土に関わる諸計画 と諸政策
石田 和之	関西大学商学部教授	租税論、財政学、公共経済、労働 経済
上村 敏之	関西学院大学経済学部教授	財政学、公共経済学
加藤 恵正	兵庫県立大学特任教授	経済地理学、都市・地域経済政策
木村 陽子	奈良県立大学理事	財政学、社会保障政策学
更家 悠介	関西経済同友会常任幹事 サラヤ株式会社代表取締役社長	関西経済同友会地方分権改革委員 会委員長（2017～2018年度） 経営塾塾頭（2019～2021年度）
谷 隆徳	日本経済新聞編集委員	地方行財政、地方分権、都市政 策、国土政策
中谷 真憲	京都産業大学法学部教授 NPO法人グローバル人材開発センター 専務理事兼事務局長	市民社会論、公共政策
新川 達郎 (編集委員兼務)	同志社大学名誉教授	行政学、地方自治論、公共政策論
林 宜嗣	株式会社EBPM 研究所代表	国と地方の財政関係、都市の再生 と活性化、税負担の公平性
真鍋 精志	関西経済連合会副会長 西日本旅客鉄道株式会社相談役	関西経済連合会地方分権・広域行 政委員会担当副会長
山下 淳	元関西学院大学法学部教授	自治体法務、都市法、地方自治法
山下 茂	明治大学名誉教授	地方自治論

目 次

1	関西の理想はいかにして実現されるのか ～提言・意見集の意義～	1
	新川 達郎 編集委員（同志社大学名誉教授）	
2	執筆者一覧	3
3	提言・意見（氏名五十音順）	
	提言・意見のポイント	7
	2022年ニッポンの時代認識と地域システムのあり方	15
	～設立10年あまりを経た関西広域連合に寄せて～	
	家田 仁 政策研究大学院大学特別教授・東京大学名誉教授・第108代土木学会長	
	関西の未来のために	23
	石田 和之 関西大学商学部教授	
	関西広域連合への7つの提言	29
	上村 敏之 関西学院大学経済学部教授	
	関西広域連合の「グレート・リセット」に期待する	39
	加藤 恵正 兵庫県立大学特任教授	
	関西広域連合の未来を広げるために	47
	木村 陽子 奈良県立大学理事	
	「関西広域連合」を進化させ、「関西州」を目指せ	55
	更家 悠介 関西経済同友会常任幹事・サラヤ株式会社代表取締役社長	
	関西広域連合は今、何をすべきか ～広域行政の深化を～	61
	谷 隆徳 日本経済新聞編集委員	
	関西広域連合の将来像	65
	中谷 真憲 京都産業大学法学部教授	
	NPO法人グローカル人材開発センター専務理事兼事務局長	
	関西ガバナンスの確立と新たな広域圏の構築に向けて	71
	新川 達郎 同志社大学名誉教授	
	地方分権は地域活性化に不可欠	77
	林 宜嗣 株式会社EBPM研究所代表	
	関西の地域力向上に向けた関西広域連合への提案	85
	真鍋 精志 関西経済連合会副会長・西日本旅客鉄道株式会社相談役	
	府県と関西の狭間にある関西広域連合の広域行政	91
	山下 淳 元関西学院大学法学部教授	
	改革実現に向けて「国会議員との連携」強化を！	103
	山下 茂 明治大学名誉教授	
4	執筆有識者座談会	
	A日程（令和3年12月1日）	109
	B日程（令和3年12月6日）	137
5	編纂趣旨・執筆要領	163

提言・意見のポイント

この「提言・意見のポイント」は、各執筆者が本文のうち自らの提言・意見部分について見出しや箇条書きなどを用いて要約した。(以下、執筆者氏名五十音順で掲載)

2022年ニッポンの時代認識と地域システムのあり方 ～設立10年あまりを経た関西広域連合に寄せて～

政策研究大学院大学特別教授・東京大学
名誉教授・第108代土木学会長

家田 仁

- 1) 関西広域連合は、これまで10年あまりの経験を踏まえつつ、特に次の3つの視点から広域行政機能の自己レビュー（思考実験）を実施すべき。
第一の視点は、広域的な危機に対して広域連合が果たし得る機能、第二は、広域的な空間計画行政に対してなし得る積極的貢献、第三は、府県等の集合体である広域連合が広域的調整機能を発揮する能力である。
- 2) 世界経済とわが国の位置づけが大幅に変化する中、わが国全体の活力強化の必須性を踏まえると、東京一極集中対策にあたっては、その基調を「地域成長による一極集中対策」へと脱皮することが必要。この点、全国の中でも関西圏への期待は大きい。
またDXの推進に基づく国民のビジネススタイルとライフスタイル、ならびに国民的マインド転換が今後のキーとなろう。
- 3) 地方分権を論じるにあたっては、地方行政が保有する人的資源の量的・質的な実情を踏まえ、観念論を超えた実体論的検討と必要な強化を図ることが必要。とりわけ防災やインフラメンテナンスなど技術関連行政においてはそれが不可欠。

本文 15～22 ページ

関西の未来のために

関西大学商学部教授

石田 和之

1. 関西広域連合が関西圏でリーダーシップを発揮するために、広域連合長をいわゆる専任職として位置づけ、外部も含めた幅広い人材の中から構成団体の長が選任する。
2. 関西をけん引する施策・イベントを関西広域連合が主体となる事業として実施する。
 - ・ 関西万博
 - ・ I R（統合型リゾート）
 - ・ 国際金融都市
 - ・ 南海トラフ地震対策
3. 住民の負担を増やすことなく主体的に事業を実施するために、地方債と受益者負担制度を活用して財源を確保し、まちづくり事業を実施する。
 - ・ ビジネスのまちづくり
 - ・ 関西広域連合による開発者利益の吸収

本文 23～27 ページ

関西広域連合への 7 つの提言

上村 敏之

本稿では「関西広域連合の 5 つの課題」を示し、それらに対応する具体的な提言として、分権型社会実現戦略と社会経済の持続可能性回復戦略「関西広域連合への 7 つの提言」を掲げた。

関西広域連合の 5 つの課題

- 課題① 国の出先機関の「丸ごと」受け入れ実績が期待外れである。
- 課題② 関西の住民に関西広域連合が浸透していない。
- 課題③ より一層、ガバナンスを強化できる余地がある。
- 課題④ 「関西創生戦略」の基本目標①「東京圏への転出入の均衡化」、基本目標②「国よりも高い経済成長率の実現」が達成されていない。
- 課題⑤ 現代的な課題に対応する必要がある。

関西広域連合への 7 つの提言

- 分権型社会実現戦略
 - 提言① 関西広域連合の認知度を測定し、向上に努めるべき
 - 提言② 参議院議員の連合議会への参加と広域連合の長及び議会議員の直接選挙への切り替えを検討すべき
- 社会経済の持続可能性回復戦略
 - 提言③ 雇用重視の広域経済産業政策を展開するべき
 - 提言④ 地域マネジメントを強化し、構成府縣市とあっそう連携すべき
 - 提言⑤ 柔軟な広域官民連携プラットフォームを形成すべき
 - 提言⑥ 広域事務に広域 DX 分野を追加すべき
 - 提言⑦ 「KANSAI Dashboard」(関西ダッシュボード) 構築と広報部門を強化すべき

本文 29～37 ページ

関西広域連合の「グレート・リセット」に期待する

加藤 恵正

関西広域連合もその発足から 10 年。この間の関西圏域を取り巻く内外の社会経済環境の激変を踏まえた新たな挑戦に期待したい。

- ① ブロック・グラントやシティ・ディール(英国)などの制度設計を。
地方と中央政府を結ぶ新たな「仕組み」が必要。ブロック・グラントは省庁横断型補助金で、使途は広域連合が提案。シティ・ディールは、中央政府と広域連合が固有の協定を締結。権限と資金の関西広域連合への移譲を加速する。
- ② 広域プラットフォームとしての関西広域連合へ。
構成自治体の「結束」強化が必須。地域課題への対応における各自治体の資源の共有や、協働型意思決定を行う連携型予算をも想定しながら、民間など多様な主体との連携・融合(トリプル・ヘリックス)を促進する広域プラットフォームへと進化し、創造的地域形成の中核インフラとなるべき。
- ③ 「社会的排除の罣」からの離脱を。
既に顕在化しつつある「社会的排除」は単純な貧困問題ではない。この新たな領域に対し、関西広域連合は、広域的視点からの司令塔として、たとえば「ソーシャル・インクルージョン基金」を設け、地元自治体と緊密な連携を取りながら、広域圏自治体としての姿勢を打ち出す必要があろう。

本文 39～45 ページ

関西広域連合が次の 10 年間に目指す姿は、4 つの意欲的なキーワード、①「広域行政のシンボルとして躍進する『関西広域連合』」、②「新次元の分権型社会を実現」、③「デジタル化の推進と国土の双眼構造の実現」、④「世界のネットワーク拠点“関西”」で表わされる。

本稿では、「国と地方の役割分担 論点 1 府県と国の中間に位置する関西広域連合が担うべき役割」について、上記のキーワード①～④にそって、次のように提言した。

キーワード①—たとえば、「教育（高等教育）と雇用」を広域行政の新領域として追加するなど、「広域行政の深化」

キーワード②—関西広域連合内で共通の認証制度をつくるなどといった「地域の経済活性化のための規制緩和の推進」、「域内基礎的自治体の支援」、「関西広域連合としての総合的な地域開発計画の策定」、「地方分権の推進」

キーワード③—「行政データの整備とデジタル化の推進」と交通インフラの整備を含む「首都圏のバックアップ機能の強化」

キーワード④—たとえば、域内府県・市町村等の政策や事業を内外に発信するためのプラットフォームの立ち上げ等「関西広域連合の国際的プレゼンスの向上」

本文 47～54 ページ

「関西広域連合」を進化させ、「関西州」を目指せ

関西経済同友会常任幹事
サラヤ株式会社代表取締役社長

更家 悠介

メガリージョンとして世界との競争に勝ち、関西・日本が発展を遂げるためには、「関西広域連合」は、新しい形に責任と権限を拡大し、経済発展や持続可能な社会の構築等に、前向きかつ実験的に取り組むべきである。また、デジタル技術の活用による、行政の効率化、政策の実効性評価、市町村の行政サービスバックアップを主導すべきである。そして近い将来には、「関西州」を樹立し、地方分権の先駆けとなるべきである。当会は、具体的には、次のような姿を目指すべきと考える。

- ① 府県を存続したうえで、関西広域連合を関西州に衣替えする。
- ② 関西州は広域産業政策、広域インフラ整備につき、独自の調査・立案・調整・実行機能を持つ。
- ③ 関西州は、デジタル技術を行政に高度利用し、府県・市町村をサポートして、住民サービスの向上をはかる実験のプラットフォームとなる。
- ④ ②を満たすため、関西州と関連する地方出先機関とを融合・統合する。
- ⑤ 関西州が権限、財源を持てるよう、議員は公選とする。首長も選挙（互選など）で選ぶ。一足飛びの実現には困難が予想されるため、ステップを踏むことを提唱する。

本文 55～59 ページ

関西広域連合は今、何をすべきか
～広域行政の深化を～

日本経済新聞編集委員

谷 隆徳

関西広域連合は様々な面で実績をあげてきた一方、設立から10年余りたち、活動に停滞感が漂っている。関西の活性化に向けて今何が必要か、真摯に検討し、新たな取り組みに乗り出すべきだ。

1 様々な基準・手続きの標準化の窓口

複数の都道府県が参加する全国唯一の広域連合として広域行政のさらなる深化に取り組んでほしい。例えば、自治体ごとに異なる規制や基準、手続きの標準化だ。自治体ごとに異なる規制は企業活動の障害になっており、デジタル化を進めるうえでも問題になる。まず、産業界の協力を得て共同委員会を立ち上げてはどうか。

2 関西の広域地方計画の作成

現在、新たな国土計画の策定作業が進んでいる。全国計画のほか、ブロックごとに広域地方計画が作られる。関西の将来像を自ら示すためにも、近畿地方の広域地方計画について国に先行して主体的に策定してみてもどうか。

3 地方分権の旗を掲げ続ける

国の出先機関の受け皿になり、地方分権の突破口になることが期待された関西広域連合だが、その分権改革は今、大きな壁にぶつかっている。しかし、人口減少が加速するなかで都道府県間の広域連携の必要性はむしろ高まっており、改革の旗を掲げ続けてほしい。

本文 61～64 ページ

関西広域連合の将来像

京都産業大学法学部教授
NPO法人グローバル人材開発セン
ター専務理事兼事務局長

中谷 真憲

1. 地方分権以上に「関西の経済発展」という目的を明確に発信

関西広域連合の発足後数年で、制度改革としての地方分権への熱は、国レベルでは低下していたように思われる。国と関西の共通利益である経済発展を中心に議論を組み立て直す。

2. 対内投資を積極的に関西に呼び込むためのHQ組織の設立

たとえればオランダに比べても遜色ないほどの経済規模を持つエリアとして積極的な経済外交を展開する。そのための事務局機能やシンクタンク機能を強化する。

3. 近畿地方整備局の移管

国の出先機関の移管についてはいたずらに手を広げず最重要ターゲットに絞る。関西としての経済戦略、投資戦略を立て、そこにインフラを付けていくという意味で近畿地方整備局を移管する。

本文 65～69 ページ

提言の方向 1. 当面の関西広域連合のガバナンス改革

- 提言 1-1. 企画調整部門を拡充し、政策提案やその調査研究を行うシンクタンク組織を併設する。
- 提言 1-2. 広域連合長の直接公選を実施し、広域連合長は広域連合委員会の議長となり活動を主導する。
- 提言 1-3. 関西広域連合議会の議員は直接公選とし、政策立案機能と監視評価機能を強化する。
- 提言 1-4. 地方自治法第 291 条の 2 第 4 項による国の事務移管の要請を積極的に実行する。

提言の方向 2. 中期的目標としての関西広域圏における公共セクターガバナンスの構築

- 提言 2-1. 関西広域連合は区域内市町村の参画を得て、政策や活動の充実に努める。
- 提言 2-2. 国、府県、市町村の議会議員が全員参加し、関西広域圏政治家協議会を結成する。
- 提言 2-3. マルチステイクホルダープロセスの確立、無作為抽出型のミニパブリック等の市民参加手法を活用する。

提言の方向 3. 中長期的に見た関西広域圏の社会経済的な組織間のネットワークにおける広域ガバナンス体制の確立

提言の方向 4. 憲法改正等による統治機構や社会経済構造など日本社会全体にかかわるガバナンス改革の長期的な展望

本文 71～76 ページ

地方分権は地域活性化に不可欠

多くの地域で人口減少と地域の衰退がスパイラル的に発生している。この負の連鎖を断ち切るためには、地方分権を国と地方の事務配分の改革ではなく、地域活性化戦略の環境整備ととらえるとともに、現在の行財政システムが東京一極集中の要因の一つであることを認識し、ヨーロッパのトレンドとなっている、首都一極集中の抑制策を講じることが重要である。

1. ヨーロッパでは、地域間格差の是正を目的に国が主導してきた地域政策の在り方が大きく変化。地域政策のパラダイムシフトは、政策の総合化、自治体の協働をこれまで以上に求めている。そのためにも地方分権は不可欠。
2. 東京（首都圏）一極集中は、市場の力だけでなく、中央集権的な行財政システムも影響。まずは、首都であることによる競争条件の有利さを解消し、国内の各地域がイコールフットリングで競争できる環境を整えるべき。
3. 非市場要因による東京集中は、日本の高コスト体質や資源の誤った利用に帰結。ヨーロッパでは首都への集中を抑制するために、地方分権を進め、第二、第三の都市の成長を促す政策がトレンド。日本においても、地方のリソースが枯渇する前に、東京一極集中抑制策を講じるべき。

本文 77～83 ページ

- 関西広域連合が担うべき役割
 - ・ 関西圏の広域行政主体として、成長拠点形成と将来課題解決を図ることを期待。都道府県を越えた広域行政の全国モデルとして、分権・分散型社会実現の先導役となる。
 - ・ コロナ対応の実績等を全国で共有し、関西が都道府県を越えた広域行政の議論の旗振り役となる。
- 国土構造のあるべき姿
 - ・ わが国全体の成長を牽引する核が東京以外にブロック単位で複数存在し、個性と魅力高め合う経済圏が発展する分散型社会の構築が不可欠。
 - ・ そのためには地方分権改革を進めるとともに、広域ブロックの役割・権限を明確化すべき。
- 関西の行政組織の将来像
 - ・ ニーズを踏まえて広域行政の実績をさらに積み上げ、関西地域の住民の暮らしと企業のビジネス環境の向上に取り組むことが必要。
 - ・ 概ね 20 年後の関西全体の未来予測（行政需要や経営資源に関する長期的な変化の見通し）を作成し、広域的な観点から喫緊に対応すべき取組課題について、未来から逆算する形で議論を開始すべき。
 - ・ 関西広域連合による市町村の補完・支援について、考え方の整理が望まれる。
 - ・ 挑戦や試行を重ねつつ、将来的には道州制の議論の具体化につなげ、繁栄の多極化を実現すべき。

本文 85～90 ページ

- 1 関西広域連合は「関西圏域全体の自治の主体」として自らの自立性を高めるべきだ。
 - ・ 自立性を高めることこそがその存在感を高めることになる。
 - ・ 国との関係でも、迂遠に見えるが、関西広域連合の存在感・信頼感を高めることにつながる。
 - ・ 関西広域連合の諸活動のレベルアップにもつながり、関西広域連合による関西圏域全体を見通した広域行政の質・量もより豊かになるはずだ。
- 2 関西広域連合はよりいっそうの政策形成機能の充実を図るべきだ。
 - ・ 関西やさらには日本にとっても「先導的」「実験的」「根幹的」な・スケールの大きな戦略・ビジョンづくりが期待される。
 - ・ 関西広域連合は、これまでの調整機能に加えて、このような尖った戦略・ビジョンでもって関西をひとつにする、あるいは構成府県市の諸政策や諸活動を誘導していくという、政策による統合をめざすべきだ。
- 3 「関西圏域全体の自治の主体」として自立性を高めるためにも、政策機能を向上させるためにも、現行の関西広域連合の体制・ガバナンスの見直しが必要ではないか。

本文 91～101 ページ

立法府たる国会を動かすことが、さまざまな制度の改革を実現するのに必要である。中でも「関西」選出の国会議員に尽力してもらう。それには、彼らが改革などに関する話の輪に早い時点から加わり、広域連合の案件を「我がこと」と認識することが有効だ。

○提言(ア) 短期的には、国会議員に広域連合の議員や執行部公選職と共通の場に参加して一緒に情報交換し議論してもらう。さらには、議決権のない立場で審議に参加するなど、定例的に議論に加わり一緒に考える機会をつくる。

○提言(イ) 中長期的には、法改正して、国会と広域連合など地方の議員との「兼職」を可能とし、特に府県選挙区選出の参議院議員を兼職により広域連合の議員に加える。

我国では GHQ 占領下の「議員立法」で、明治期以来のルールを棄却し、「兼職」を一律に禁じたが、もはや戦後の混乱期ではない。西欧諸国でなら普通のルール、我国でも明治期から終戦直後まで続いた「兼職」可能という自然なルールに「復元」する。広域連合をその「実証実験」の場にもして、地元政治家の「政治家力」を一層強化すればよい。

2022 年ニッポンの時代認識と地域システムのあり方

～設立 10 年あまりを経た関西広域連合に寄せて～

政策研究大学院大学特別教授

東京大学名誉教授

第 108 代 土木学会長

家田 仁

1. はじめに

2010 年に関西広域連合が設立されてから 10 年あまりが経過した。まずは心よりお慶び申し上げる。改めて設立の趣旨を読むと、そこには、①「中央集権体制と東京一極集中を打破」するための「地方分権改革の突破口」となる、②関西における広域行政を展開する、③国と地方の二重行政を解消し「国の出先機関の受け皿」となる——という目的が挙げられている。これらを集約すると、「広域行政」「東京一極集中」「地方分権改革」の三つのキーワードにまとめられよう。

関西広域連合のこれまでの歩みと取り組みを紐解くと、実に様々な分野で懸命な努力が注がれてきたことがわかる。しかし、国からの権限移譲を含めてその制度的スキームは、関係者が理想とする姿からは未だに程遠いようだ。とはいえ、関西広域連合のこれまでの経験は、今後の国家体制のあるべき姿を検討する上で大いに参考となるに違いない。

さて、「地方でできることは地方で」という地方分権の考え方は、「民間でできることは民間で」という民活・規制緩和の考え方とセットのようにして、1990 年代から 2000 年代にかけての行政改革の大きな政治的理念となった。突き詰めると、これらの理念は本来、「そうした方が能率的で国民の福利を増進させるはずだ」という、いわば高度な「損得勘定」に立脚して判断され推進されるべき政策方針だと筆者は考えている。ところが政策方針というのは不思議なもので、ひとたび政治論争のテーマとなると、ともすると本来の「損得勘定」を離れ、「善悪」と「主義」の問題に置き換わってしまうことが少なくない。

地方分権論議についても、いささかそうした傾向がある。いつの間にか「中央集権＝国＝悪玉」「地方分権＝地方＝善玉」というとらえ方が強調され、実質効果の判断から乖離した空疎な議論が少なくなかったように感じている。筆者は、人口減少が進む現状とわが国の「低迷の 30 年間」を踏まえると、早期に国家の組織システムを再設計することが必要と考えている。しかし、そのためには国際的視野と時代性を十分に踏まえた、あくまでも「損得勘定」の視点に立った冷静な検討が不可欠ではないかと思う。以下では、そういうスタンスに立って、前述のキーワード：「広域行政」「東京一極集中」「地方分権改革」の三つの局面について順に拙見を述べることにする。

2. 広域行政機能の自己レビューを行うべき

関西広域連合が設立された頃から現在まで、わが国も含めて世界は極めて大きな変化の流れの中に置かれてきた。その中にあって、関西広域連合はどのような広域行政機能を果

たしてきたのか、冷静なレビューが行われなければならない。その評価は、「アウトプット：何をしてきたか？」の振り返りだけではもちろん不十分であり、「アウトカム：どんな効果を上げてきたか？」、あるいは広域連合を持たない地域と比べた時「どのような違いをもたらしたのか？」についての自省的なレビューでなくては意味が薄い。

関西広域連合は、国からの地方への権限移譲は未だ「道半ば」という見解をとっている。したがって、広域連合に実績として十分なアウトカムを現時点で要求するのは酷だろう。しかし、「もし広域連合がかくかくしかじかの権能をもった組織であったならば…」という仮定法過去完了の思考実験を行っておくことは重要だ。それは、今後、国家と地方のシステムのあり方について積極的に検討を進めていく上でも、広域連合に大いに期待されていると思う。

その自己レビューにおいては、筆者が特に重要だと考えるのは、特に次の3つの切り口である。

2.1. 広域的な危機に対して広域連合はどのような機能を果たすのか？

設立後 10 年あまり、わが国は様々な広域的危機に見舞われてきた。隣国との領土問題や安全保障問題など国家全体の危機はひとまず措くとしても、東日本大震災、それに伴う福島第一原発事故、熊本地震、西日本豪雨、東日本豪雨など、都道府県の範囲を大きく超えた広域的な自然災害がいくつも発生した。また、新型コロナ禍には今も全国各地が苦しんでいる。こうした広域的危機に対しては、国と都道府県・市区町村が協力して対応してきた。そこに関西広域連合が理想とする「国から相当程度権限移譲された広域連合」が存在していた場合には、どのようなメリット・デメリットが生じるのだろうか？

前述のような危機に際して、関西広域連合が多く活動をされたことは筆者も承知している。しかしその上で重要なことは、次のような思考実験である——「こうした事態の危機対応あるいは復旧・復興活動に対して、もし関西広域連合がより強い権能をもっていたら、関西地方はこれらの危機に対してより適切に対応できたか？」「もし東北広域連合、九州広域連合という組織が存在したならば、東日本大震災や熊本地震に際して、より迅速・効率的・効果的で、国民からより多くの賛辞を贈られる活動ができたか？」。

2.2. 広域的な空間計画行政に対して広域連合はどのような積極的貢献を果たすのか？

広域的な空間計画行政も広域的な危機対応と並んで重要な切り口だろう。その典型的な存在が国土形成計画だ。これは、かつての国土総合開発計画が、全国計画と8つの広域地方計画を両輪とする国土形成計画として衣替えされたものである。その初めての計画は、2008年に全国計画が閣議決定され、近畿圏広域地方計画は翌2009年に国土交通大臣決定されている。さらに2015年には第二次国土形成計画の全国計画が閣議決定され、翌2016年に関西広域地方計画が大臣決定された。この間に関西広域連合が設立され、その影響もあってかどうか筆者は詳らかにしないが、「近畿圏」の名称が「関西」に変更されている。第二次計画の策定作業には、関西広域連合もしかるべく関与されてきたことと思う。

余談になるが、1980年代末、筆者はヨーロッパの広域交通計画の研究のため、西ドイツ

に長期滞在したことがある。現在の欧州連合 EU（当時は 12 カ国の欧州共同体 EC）が各国の利害を超えて共通運輸政策や広域交通インフラ計画を打ち出す準備作業をしていた時期にあたる。それまで看過されがちだった国境越えの交通政策やインフラ計画が大幅に塗りかえられたのが非常に印象的だった。力のある広域組織ができあがったことによって、計画における重点の置き方つまり計画の価値観が大きく転換したのだ。

翻って、国土形成計画の関西広域地方計画は、関西広域連合の存在によって、計画の内容あるいはそのベースとなるものの考え方が転換したのか？ どれだけ内容の変化を生み出したのか？ あるいは、もしも首都圏など他の地域に広域連合が存在したならば、各地方の広域地方計画はどのようなものとなっていたのだろうか？ そこに何か顕著な違いをイメージできてこそ、広域連合の意思が単なる各府県の意思の「和集合」を超えた付加価値をもたらすものであることを検証することができよう。

2.3. 府県等の集合体である広域連合は強力な広域的調整機能を発揮できるのか？

地域の広域的統括性と、域内での各地域の個性あるいは多様性は、常にコンフリクトが生じる課題である。関西は「一つ」ではなくて「一つ一つ」だ、といった声をよく聞くが、地域の魅力と活力が、地域間の「相違」が生み出す「対流」によって創出されるとするロジックからすれば、この「一つ一つ」はむしろ大事にすべき重要な地域資産といえよう。この視点からも、関西圏は日本の中でも最も魅力と活力に富んだ地域であると筆者は考える。

北海道と九州を考えてみよう。それぞれ歴史的事情も地理的条件も全く異なるので簡単な比較は難しいが、いずれも極めて魅力に富んだ地域であり、また札幌と福岡という拠点性に富んだ大都市圏をもっている。しかし、両者には非常に大きな違いが一つある。それは、一方には知事が 1 人しか居ないのに対して、他方には 7 人居るのである。政策・文化・経済における価値ベクトルの多様性という視点でとらえた時、両者に大きな格差を感じるのは筆者だけではないだろう。

一方、地域の多様性を尊重しながらも、広域行政を謳う以上、各地域の利害を超えた強力な広域的調整機能が重要であるというまでもない。もしそれが不要であるならば、そもそも広域行政の必要性が薄いということになるだろう。つまり多様性への理解を示す懐の広さと同時に、強力な統括性が求められるわけだ。府県等の首長の集合体である関西広域連合は、何か決めるにあたっては参加主体の全会一致の原則が基本とされ、あるいは、いずれの主体も必ずしも多数派に同調して広域行政の全ての分野に参加しなくてもよい自由が認められていると聞く。一見すると美しい方針だ。しかし、これでは当たり障りのない 이슈を扱うことはできても、地域間で利害相反が生じ、強力な広域調整が要請されるようなシビアな問題（例えば、広域交通インフラの路線選定など）に対しては、役割を果たせないのではないかと懸念する。そうした機能を果たすには、広域行政組織を各地域の利害や政治から一線を画したものとして設計することが不可避とも考えられる。この点、関西広域連合の理念とレゾナデートルが問われるところだ。

3. 今、東京一極集中問題にどう向き合うか

3.1. 大都市への集中問題への政策的取り組みの流れを振り返ると？

関西広域連合は、地方分権を通じて地域の発展と東京一極集中の「打破」を目指して設立された組織である。大都市圏への人口や経済あるいは様々な機能の過度な集中を是正しようとする政策方針は、戦後日本が一貫して追求めてきた基本的方向である。それは国土計画が掲げてきた「国土の均衡発展」というモットーに象徴的に表現されている。様々な政策的努力が重ねられてきたことも事実であるが、全国7つの大都市圏の中でも、特に東京都市圏への集中の是正が政策的な重要課題であることは今も依然として変わらない。

（これと相似形の問題が広域地方エリア内に生じていることも忘れてはならない～例えば北海道における札幌への集中や東北における仙台への集中など～。）

ここでは、まず国土政策に目を向けて、どのような集中対策が政策的に実施されてきたのか振り返っておく。大都市圏への機能集中を「抑制」とするとともに、地方部に交通インフラなどの整備と産業立地を「促進」する政策は、戦後早くから導入されている。「抑制政策」の典型は、大規模な工場や大学の既成市街地への建設を規制する趣旨で創られたいわゆる「工場等制限法」で、首都圏に対しては1959年に、近畿圏に対しては1964年に制定されている。一方、地方部での「促進政策」としては、高速道路・港湾・空港・新幹線などの整備や、新産業都市（15地区）や工業整備特別地域（6地区）の整備が1960年代に開始され、その後も様々な事業が進められてきた。

そうした政策群と企業の旺盛な成長意欲、そして地方交付税交付金制度や所得税における累進課税制度などとも相まって、低成長期を迎えるまでのわが国は、日本全体としての急速な経済成長を達成すると同時に、地域間や個人間の所得格差を顕著に減少させることに成功した。この点は、現代中国をはじめ他国に比べても大きな特長となっている。いわば成長の成果を燃料にして格差対策が図られてきたわけである。

しかし、大都市圏への人口集中はなかなか緩和できず、特に首都東京への集中を是正するため、国会等の政治・行政の中核機能の一部を地方移転させることによって、集中緩和を図るという考え方が関心を集めるようになった。この結果、1990年には国会等の移転に関して衆参両院で決議され、1992年にはいわゆる「移転法」が制定された。1999年には国会等の移転先候補として全国3地域が選定されたが、同年に石原慎太郎氏が東京都知事に当選し、移転反対の意見を表明して以降、急速に政治的な熱が冷めたのか、現在まで全くの棚上げ状態となっている。なお、隣の韓国では、ソウルへの人口や機能の集中が著しく、わが国と同様に首都機能移転が重要な政策課題とされてきたが、紆余曲折を経て2012年に世宗(セジョン)特別自治市(計画人口50万人規模)が発足し中央官庁組織の相当部分が移転している。

3.2. 活力減退への危機意識と都市再生～何を読み取るか？

一方、1990年代中盤となるとわが国の経済成長は極めて低位の水準に陥り、将来の人口減少が誰の目にも明らかになってくると、わが国の国際競争力の確保とその基礎となるべき経済活力増進の必要性が強く認識されるようになる。そして、国民の大多数が「都市」

に居住することから、都市施設や都市機能の向上を民間活力によって図り、わが国の経済活力の再生を目指す「都市再生」の考え方が導入される。また、長く看過されてきた大都市圏インフラの機能向上に漸く目が向けられるようになった。例えば、長く凍結されていた首都圏の環状道路整備が開始され、1992 年（外環道）と 1996 年（圏央道）が初めて部分開通し、逐次整備が進捗するようになったのもこの頃である。

前述の都市再生が具体的に法制化されたのが 2002 年「都市再生特措法」である。以来、全国 51 地域が緊急整備地域（うち 15 地域が特定地域）等として政令指定されている。ちなみに 15 の特定地域の内訳をみると、三大都市圏では、東京都市圏が全体の約半数を占めて 7 地域、京阪神都市圏が 3 地域、中京都市圏が 1 地域となっていて、三地域の人口比（5:3:1）以上に東京圏へ重点化されているのが目につく。都市再生も行政の施策ではあるが、事業の具現化となると何とんでも民間セクターが各地区の開発ポテンシャルをどう評価しどう予想するかという彼らの実行意欲に大きく依存する。つまり、ここに見られるような偏在は、いわば企業における本音のマインドが反映された結果なのだ。

重要なことは、商品の流行から東京一極集中まで、あらゆる「集中」は、多くの人々が何に価値を認め、何を求めるかといった、人々の本音のマインドに起因するという事実である。様々な誘導や抑制の政策を講じたとしてもやはり限界があるのは当然である。集中の動因たる人々のマインドが何がしか転換しない限り、本質的な改善にはつながらない。国民の心中にある、根強い首都憧憬のマインドを諷刺したのが、吉幾三さんが歌った『俺ら東京さ行くだ』である。この曲がヒットしたのは、まさに東京一極集中が問題とされるようになった時代、1984 年である。集中の是正が単に政策や制度だけで、ましてや観念論だけで解決できる簡単な問題ではないことを痛感する。

3.3. 「地域成長による一極集中対策」への脱皮が求められるのではないか？

人口減少と高齢化はかなり以前から予測されてきたが、ちょうど関西広域連合が設立された 2010 年頃、わが国の総人口は現実には減少に転じ、人口減少は「予測」から「事実」となった。人口が減じてもあるいは人口が少なくなっても、一人当たり GDP が十分に高ければ、生活水準は低下しないし、国際競争の中で活力を維持増進することができる。しかし、2000 年には世界 2 位の地位にいたわが国の一人当たり GDP は、2020 年にはなんと 27 位にまで低下しているのである。OECD の予測によると、遅くも 2030 年までには韓国と台湾にも抜かれる見込みだ。両国の成果は、旺盛な技術開発と海外への製品輸出、ビジネスの海外展開、そしてベンチャー企業の育成等、チャレンジングな経済活動に力を注ぎ、外貨を稼いできた結果だという。国際的に定量比較する限り、「平成」のわが国は相対的低迷の 30 年間だったといわざるをえない（参考：吉野太喜著「平成の通信簿」文春新書 2019 年）。

「成長から分配への転換」を唱える向きもある。もちろん「分配」は極めて重要な要素だか、一方で、「無い袖は振れない」こともまた明白な事実だ。そして、その袖がどんどん小さくなっていったのが「平成 30 年間」のわが国なのだ。一極集中問題についても同様に、国内における「地域間の分配問題」と捉えた議論に安住する余地はもはや皆無ではないか？ あくまでも各地域の活力増進をベースにして、わが国全体の活力を向上させながら、同時に東京圏との差異を縮めていくことがポイントだろう。いわば「分配による一極

集中対策」から「地域成長による一極集中対策」への脱皮が求められるのではないだろうか。

してみると、現在の経済規模でいえばわが国第二の雄、そして歴史的にはわが国トップの経済力と文化力の源泉である関西圏にとっての東京一極集中対策とは、まさに自らの活力をいかに再構築し、いかに成長させるかという点に尽きるのではなかろうか？ 前述のように隣国の韓国や台湾は、極めてチャレンジングで積極的な経済活動の展開によって顕著な成果を獲得してきたのだ。2022 年 1 月には、ASEAN10 カ国と日中韓を含めた 5 カ国の計 15 カ国が署名した RCEP:地域的な包括的経済連携協定が日本を含めた 10 カ国の間で発効し、わが国における発想と精神の転換を否が応でももたらすものと思われる。

そうした中、古来、チャレンジ精神と国際性が強く、とりわけアジア経済との親和性の高い地域でもある関西圏の経済界には、その大きなポテンシャルを顕在化させ、自立的かつ積極的な成長戦略を展開することを大いに期待したい。

余談になるが、2021 年夏の東京オリンピック・パラリンピックでは、伝統的な競技ばかりでなく、これまであまり目にしたことのない種目が人々を興奮させた。スケートボード・ストリートもその一つだ。カリフォルニアあたりのサブカルチャーとして発生した少年たちの「遊び」がここまで成長したわけだ。パリ大会からは、同じくサブカルチャー的なブレイクダンスも競技種目に入るといふ。あらゆる文化のスタート点はサブカルチャーにあるといわれている。そして、文化は経済を生み出していくものでもある。

茶の湯からお笑い演芸まで、様々な文化と経済を創出してきた関西圏に大きなポテンシャルを感じるのは筆者ばかりではないだろう。

3.4. 新型コロナ禍と社会の新たな息吹きを踏まえると？

2020 年春から世界を襲った新型コロナ禍から、私たちは様々なことを学んできた。その一つは、ビジネススタイルとライフスタイルの大転換の可能性だ。分野や職種にもよるが、リモートワークが快適にこなせる情報通信環境が十分に整ってさえいれば、必ずしも毎日同じ場所を往復するといった固定的な通勤・通学スタイルをとらなくとも、通常のビジネスや学校教育などもかなりの部分を実行することができることが明らかになった。より良い居住環境の選択の余地も高まるし、家族との時間や趣味の時間の自由度も増える。同時に人と人のリアルな交流の有難さも痛感された。貴重なリアルの対面機会は、形式的な会議などよりも、深みのある交流に充てる方がずっと人間的だ。そうすると大都市それも都心部に居住するニーズは減退するはずだ。実際、2021 年の東京 23 区は転出者数が転入者数を上回っている。

テレワークに代表されるビジネススタイルとライフスタイルの転換では、わが国は諸外国に比べて著しく遅れをとってきた。この思わぬ災禍を契機にして大いに前進することを期待したい。わが国の良き伝統とされてきた「集団主義」は、もはや活力増進の足枷になっている面が強い。そこからの「解放」がわが国の飛躍のための必要条件であり、国民全体に共通して大きなインパクトを与え続けたコロナ禍はその大きな契機となろう。集中問題についても同様である。企業も個人も皆が一緒になって呪縛されてきた「俺ら東京さ行くだ」のマインドから解き放たれる時ではなかろうか。

もはや、集中問題への対処方策は、人々のマインド変革と DX の進展をベースにした、

ビジネススタイルとライフスタイルの大転換抜きに語ることはできないのだ。

4. 実体論から地方分権を眺める

4.1. 地方分権の二層のレイヤーとは？

広域連合の発想は「地方分権」にベースを置いているが、一口に地方分権といっても、少なくとも次のような二層のレイヤーがあるのではないと思われる。一つのレイヤーは、複数の都道府県を地域的に束ねる組織として広域連合を設立したり、あるいは道州制のような広域行政体制に変更して、そこに国の行政権限の一部を移譲しようというものだ。いわば「大きな地方分権」である。これを組織システム設計の問題と捉えれば、そこには現在の都道府県の行政権限の一部を広域組織に移管しようという発想が付随することも当然あり得るだろう。（関西広域連合はそうした考え方をとってはいないようだが、地方行政組織体制の変革を本気で目指すのであれば避けては通れないポイントとなる。）

もう一つの地方分権のレイヤーは、市区町村を合併によってある程度まとめつつ、そこに都道府県の行政権限の一部を移譲しようというもので、いわば「小さな地方分権」である。こちらの方は、1999 年頃から 2010 年頃にかけてのいわゆる「平成の大合併」によって、約 3,200 余りの市町村が約 1,700 余りに集約され、都道府県から市町村へと様々な権限移譲が行われてきた。

4.2. 地方における防災やインフラメンテナンスの実情から何を読み取るか？

話は変わるが、2021 年 7 月、熱海市の溪流で土石流が発生し、27 人もの死者・行方不明者をもたらした。「伊豆山土砂災害」である。これは当該溪流の最上部に極めて杜撰に構築された盛土が豪雨によって崩壊し、大規模な土石流を生じさせ、下流の市街地に広範囲にわたる被害をもたらしたものである。この盛土には山上へのメガソーラーシステム建設のための作業用通路が建設されていた模様である。

こうした盛土構築の「開発行為」には行政の審査と許可が必要である。もともとこの種の行政行為は静岡県業務であったが、地方分権の掛け声のもとで静岡県はそれを市町村に移譲してきた。結果として、熱海市が本件を担当したものである。ポイントとなるのは、熱海市が、こうした開発行為を技術的に適切な審査を行い、適正な施工であるかを工事中・完成後にも検査できるような十分な資源と能力（技術力×要員）を有していたのか、また、熱海市に権限移譲した静岡県は、市町村の資源と能力を診断し、適切な増強を図った上で移譲したのかどうかである。そうした実質的な検討が不十分なままに、「行政効率化」と「地方分権」という耳ざわりの良い理念が先行してしまったとは思いたくないが…。

もう一つ技術に関係した話を紹介する。2012 年に中央自動車道の笹子トンネルの天井板が崩落し、走行中の自動車に落下して 9 人が亡くなった。これを契機に老朽化が進むインフラのメンテナンス問題がようやく国民の関心を集めるようになった。全国に 70 万橋ある道路橋は、インフラ施設の典型的存在である。そして、そのうちの 50 万橋は市町村が管理する施設なのである。

膨大な数量のインフラをメンテナンスしなければならない全国約 1,700 の市町村には、

専門的知識と能力をもった土木・建築系技術職員がどのくらい在籍しているか。国土交通省によると、わずか5人以下という市町村が全体の半分、2人以下というのが全体の1/3、そして1人もいない(!)という市町村が全体の1/4をも占めている。これが実態なのだ。数人の技術職員がいる場合であっても問題がないわけではない。技術業務は書類処理のようなルーティーン作業ばかりでなく、個々の状況に応じて技術的検討と判断を要する場面が少なくない。また、技術も日進月歩で、技術職員の自己学習とともに相互啓発が不可欠である。そうした面からいうと、一定数以上の技術職員がまとまってコミュニケーションをとりながら業務を実施する組織体制が重要となる。つまり技術者の「ミニマム・マス」が満たされなくてはまともに機能しないのだ。そうした状況がまるで出来ていないのが実態のようだ。

少なくとも技術業務に関する限り、基礎自治体の組織体制は破綻寸前といわざるを得ない。こうした地方行政の実態に深く向き合った検討をすることなく、理念だけ先行して地方行政の組織体制を論じるとすれば、それは極めて危険な事態をもたらすだろう。

もちろんここで述べたのは「小さな地方分権」に関わる話であって、直ちに「大きな地方分権」に演繹できるわけではない。しかし、「実体論なき観念論は破綻をもたらす」という真理はここにも現れているように思う。「大きな地方分権」の検討にあたってもやはり重要な点ではなかろうか。

5. むすび

地域の自立的な活力と発展は、人口減少が進む今後の日本にとって極めて重要な目標であることは間違いない。既に2年に及ぶコロナ禍の中にあっては、ともすると後手にまわりがちで日和見のと批判されることの多い国の対応を尻目に、いくつかの府県や自治体では独自の方針と対策を打ち出し、顕著な成果をあげてきた。その一方で自然災害や感染症など様々な危機に直面すると、「国」の指導や責任、あるいはその機能充実を求める声が国民から、そして地方公共団体から少なからず挙がってくることもまた事実である。「常時は地方分権で、非常時は中央集権で」といった考え方もあるかもしれないが、物事はそんなに都合よく運ぶものではない。ある事物を非常時に具合よく扱うためには、常時からその事物との強い関係性を構築しておくことが不可欠なのだ。地域の自立的な発展を促すのに資する地方体制・組織のあり方は、常時だけ考えていても意味は薄く、常時と非常時を一体的なものとして考えることが重要だろう。

また、地域の活力振興とそれを通じた東京一極集中是正の方策を論じるにしても、行政組織や政治機構ばかりに期待するのでは実効性をもった方策にはならないことも明らかだろう。地域の経済界と地域の人々の知恵と自立意欲が活力を生み出す主力エンジンであることを考えると、現在の本店課税主義に立つ法人課税制度の変革や、国民のライフスタイルとビジネススタイルの転換促進などを含めて、あらゆるジャンルを統合した総力戦によって取り組むべきだろう。

関西の未来のために

関西大学商学部教授

石田 和之

1. はじめに

本稿は、関西の未来のために取り組むべき課題とそのために関西広域連合に期待される役割を検討し、意見としてまとめたものである。本稿のタイトルを「関西広域連合の未来」ではなく、「関西の未来」としたのは、関西のための関西広域連合であって、その逆ではないという意味からである。したがって、以下で述べる意見における本稿のスタンスも、関西のための関西広域連合である。

関西広域連合設立の狙いは、次の3つにあるとされている¹⁾。

- ① 地方分権改革の突破口を開く（分権型社会の実現）
- ② 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）
- ③ 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）

2010年に設立されて以来、関西広域連合はこれらの実現に向けてさまざまな取り組みを実施してきたわけであるが、その成果は、決して不十分というわけではないが、地味な印象である。知名度も、残念ながら、決して高いとは言えないように思われる。

それなりに多くの取り組みを実施してきたにも関わらず、その成果が地味であることの原因には、国出先機関の丸ごと移管といった国からの事務・権限の移譲が実現していないことに加えて、これまでの取り組みが構成府県市から持ち寄った事務を共同で処理することを中心にしてきたことがあるように思われる。これは、関西広域連合のスタンスがそもそも大胆さに欠け、控え目であったともいえるが、これには故がないわけではなく、結局のところ、設立時の事情によって、「道州制への転化や広域連合への権限集中、組織肥大化などの懸念を受け、本部事務局は最小限とし、分野事務局は担当委員の属する府県市の部局が担当する方式を採用して、最小限の組織・予算で広域連合を運営」してきたことに行き着くことになる。設立から今日までの関西広域連合が「最小限の組織・予算」で運営されてきたからには、その成果が最小限となるのもむべなるかなであり、このように考えると、最小限の組織と予算に見合うだけの成果は果たしてきたといってもよいかもしれない。

だからといって、今更、行政が民間経済を指導し、経済成長を促すような世の中でもないが、さらなる役割を関西広域連合に期待するには、これまでの最小限の組織・予算という制約を緩和し、関西をけん引するような取り組みに積極的に取り組むことができるような体制を構築することが必要かもしれない。本稿は、このような見解に立ち、関西の未来のために関西広域連合に求めたい役割を示し、そのために必要な関西広域連合の改革を提言としてまとめたものである。

¹⁾ 165 ページ

2. 関西圏のリーダーシップ

「関西は一つ一つ」と言われるようである。同じように、「四国は一つ一つ」と言われることもある。どこの地域も事情は同じであり、一体となるのはなかなか難しい。道州制は「一つ」になるためのアイデアであるが、遠い将来はともかくとして、今のところは現実的ではない。

道州制によって複数の都道府県がひとつの地域になるのは、都道府県の枠組みを廃止するからではない。実際、市町村の枠組みがあっても、それらを包括して都道府県は地域を一体的に運営している。都道府県がそれぞれ「一つ」であるのは、それぞれにトップとなるリーダー（首長）がいるからであり、地域を代表して、リーダーシップを発揮するからである。もちろんこの首長（つまり、知事）は、市町村長から選ばれるわけではない。

一方、関西広域連合は、「広域連合長は、構成団体の長のうちから、構成団体の長が投票により選挙する。」（「関西広域連合規約」第13条第1項）として、広域連合長を構成団体の長が兼任している。本稿は、広域連合長には関西のリーダーの役割を担うことを期待したい。そのため、広域連合長を構成団体の長から選ぶことを止め、いわゆる専任職として広域連合長を位置づけることを提案する。

地方自治法は、広域連合長について、「広域連合の長は、政令で特別の定めをするものを除くほか、広域連合の規約で定めるところにより、広域連合の選挙人が投票により又は広域連合を組織する地方公共団体の長が投票によりこれを選挙する。」（地方自治法第291条の5第2項）と定めている。これによると、広域連合長の選挙の方法は、地方公共団体の長が投票することを求めているだけであり、構成団体の長が外部も含めた幅広い人材の中から広域連合長を選挙しても地方自治法上の問題はない。

関西広域連合では、設立時の事情から、「運営上の独自の工夫」として、次のような方法を採用している。

- ・ 構成団体の首長を委員とする広域連合委員会の設置（独任制の広域連合長による意思決定を実質的な合議制の下で運用）
- ・ 各首長が担当委員として各分野の執行責任を担う業務首都制（分野事務局）の採用

これらの工夫は、そのまま継続するのがよい。つまり、専任職による独任制の広域連合長による意思決定を、合議制による意思決定の枠組みの中で運用するというイメージである。

そもそも、「広域連合の長と議員は、いわゆる充て職は認められず、直接又は間接の選挙により選出されます。」²ということである。しかしながら、構成団体の長から広域連合長を選ぶ限りにおいて、どうしても充て職の感が否めない。

また、実際のところ、地元有権者の気持ちは、首長にとっての広域連合の仕事はあくまでもサブであり、メインは地元の行政を担うことである。いくら関西のためとはいえ、地元以上に関西のために働くことを望む有権者は多くない。首長にしてみれば、関西のため

² 総務省「広域連合」

<https://www.soumu.go.jp/kouiki/kouiki1.html>

に働くことで地元をほったらかしているといわれかねない。そんな状況で関西のために働くことを広域連合長（つまり、構成団体の首長）に期待することは、無理難題である。関西を最優先にしてもらうためにも、広域連合長は構成団体の首長ではないことが望ましいといえる。

構成団体の首長との兼任ではない広域連合長には、いくつかのメリットがある。第1には、上述のように、関西を最優先にして施策を実施できることである。第2は、専任職であることの帰結として、関西の代表という性格が強くなり、リーダーシップを発揮しやすくなることである。現在の広域連合長は和歌山県知事である。残念ながら、関西広域連合の長であるからといって、関西のリーダーという印象はほとんどない。和歌山県のリーダーが、広域連合の長を兼ねているだけというイメージである。第3は、専任職である広域連合長の下で実施する施策であることによって、関西広域連合という一つの主体として、関西のために事業を実施しやすくなることである。「共同」で処理するという考え方自体が悪いわけではないが、共同である限りは、複数の主体の集まりである。

「関西は一つ」になるためには、関西広域連合も「一つ」であること、つまり、地域を代表してリーダーシップを発揮する専任職のリーダーがいるのが望ましい。

3. 関西をけん引する施策・イベントの実施

関西広域連合では、共同で事務を処理することを中心に、広域行政を展開している。共同での事務の処理はそのまま継続すべきであるが、これに加えて、関西広域連合としての施策を打ち出し、これによって関西をけん引するような施策・イベントを実施することは、関西圏の発展に寄与すると思われる。

たとえば、すでに予定されている「2025年日本国際博覧会」は、「2025年大阪・関西万博」と呼ぶことになっているが、更に進んで、「関西万博」の方がよいだろう。関西万博に向けては、(民間企業や大学などが開催する会議・ワークショップなど小さなものを含めて) 関西圏で実施されるさまざまなイベントを関西万博のプレ・イベントとして位置づけ、これによって関西万博開催の気運を醸成し、関西万博を底辺から盛り上げていくことも有効な方法だと考える。関西万博は「未来社会の実験場」とされている。関西万博によって「関西は一つ」となり、一つの関西としての未来社会が実現する。関西万博がそのきっかけとなることを期待したい。

大阪府では、国際金融都市に向けた取り組みがある。また、IR（統合型リゾート）もある。これらの取り組みは、(おそらく) 大阪府が主体であり、関西広域連合として構成団体が適宜協力するという体制であるように見受けられる。これらを関西の取り組みとして位置づけ、関西広域連合がリーダーシップを発揮して主体的に取り組み、構成団体の積極的な協力を仰ぐという体制に変更してもよいと思う。そのためには、関西広域連合長は、構成団体の首長ではなく、専任職であることが望ましい。

イベントというわけではないが、施策としては、南海トラフ地震対策を踏まえたまちづくりには、未来社会のために正面から取り組むべきである。防災が住民の命・生活を守ることは第一の使命であるが、都市部における防災は、そこで働く人や顧客を守り、物流を維持することなどを含めて、ビジネスを守ることも重要である。関西広域連合には、ビジ

ネスを守るという観点からの南海トラフ地震対策を期待したい。

4. 地方債と受益者負担の活用

関西広域連合が設立された背景には道州制の議論があった。「道州制を求める声は経済界、とくに関西の経済界から繰り返しあげられている。」³とされているように、関西の経済界は、道州制の実現に熱心なことで有名である。経済界が道州制を求めるのは、「経済界から見れば、既存の府県の範囲は、経済活動を行うにあたって狭隘なために、障害になっているという認識がある。」⁴からである。既存の府県の範囲が狭隘であることは、今日でも変わらないだろう。しかし、未来の関西を展望する際にこれから関西広域連合で道州制の議論を蒸し返すことは得策ではない。道州制がこれまで繰り返し検討されてきたにも関わらず導入されないことからすれば、道州制は、日本の行財政制度には馴染まないのかもしれない。

ビジネスにおいて既存の府県の境界が障害であるとして、これを取り除くには、府県を廃止する必要はない。たとえば、関西広域連合のエリア全体をひとつの特区として定め、ビジネスに関連する制度の統一や規制緩和を図ることで実質的に関西圏をひとつの経済エリアとすることは可能である。国際金融都市に向けた取り組みは、これのよいきっかけになり得る。

現在の関西広域連合の主な収入源は構成団体からの負担金である。負担金による財源確保は、共同処理する事務の経費を賄うということからすれば、理にかなっている。しかし、関西広域連合が主体的により一層の施策に取り組むとすれば、それなりの財源が必要である。

現在の制度の範囲で広域連合に利用可能な財源は、地方債である。住民に新たな負担を求めないように配慮しながらビジネスのまちづくりを展開するには、地方債を利用しながら、受益者負担の仕組みを活用することが考えられる。開発者利益をうまく吸収することで財源とし、南海トラフ地震対策と関西圏の経済発展を両立させるまちづくりができるといい。

5. おわりに

関西広域連合の未来を語るとき、「首都圏に次ぐ都市圏（経済圏）」であったり、「双眼構造」といった表現が登場することがある。この発想は、東京を物差しにして大阪を測っているようであり、そこには屈折した二番手意識も感じられ、正直なところ、あまり好きではない。たとえば、もし国際金融都市が本当に関西（大阪）に実現すれば、このときには東アジアの中の関西である。関西を語るためにわざわざ関東を引き合いに出す必要はない。

ワシントン DC とニューヨーク、北京と上海、キャンベラとシドニーなど、経済が首都に依存しないことは珍しいことではない。関西広域連合には、100 年後を見据えて、関西

³ 真淵勝（2012）422 ページ

⁴ 真淵勝（2012）423 ページ