

る。地方分権が進まなければ暮らしは良くならない理由を具体的なエビデンスとともに提示することが必要であり、これこそが「説明責任」を果たすことである。

人口が減少する中で、地域の活力が失われていくという実態は、住民にとって深刻な問題であり、地域活性化と地方分権改革とをセットで提示することが住民の理解を深めることにつながるはずだ。そのためにも、自治体は地域活性化の戦略を示し、現在の法制度のどこが問題で、地域活性化の障害になっているのかを具体的に明らかにし、地方分権改革の提案をする必要がある。

地方の活性化のためには自治体の取組が不可欠であることは言うまでもないが、本提言で示したように、国は東京（首都圏）一極集中の原因となっている公的要因を取り除く等、東京一極集中を抑える勇気を持つことが必要である。首都が他の都市に比べて国から優遇されているのは、日本にかぎったことではない。というのも、首都以外の都市に成長の芽を見つけるよりも、首都に資源を集中させる方が容易であると国の意思決定者は考えがちだからである。

しかし近年、ヨーロッパでは、グローバル化時代における競争の激化という共通課題に直面する中で、国民経済の発展のためにも首都以外の第二階層都市を強化すべきという認識が広まってきている。それは、例えばフランス第二の都市リヨンに具体的に現れている。国は「国・州間プロジェクト協定」(the Region-State Project Agreement) によってリヨンのプロジェクトに関わり、地下鉄建設、TGV の乗り入れといった公共交通の整備を進めた。

イギリスでも、ロンドン一極集中の問題が広く認識されるようになってきている。民間シンクタンクである NLGN(New Local Government Network)は、ロンドン以外のイギリスの都市がヨーロッパ先進国の他の第二階層都市に比べて経済的に見劣りしていると指摘し、次のように述べている。「もしこのままイギリスがロンドンやロンドンのおこぼれに依存し続けるなら、国民経済全体の持続可能性は失われるという認識が広がっている。私たちには（ロンドンだけでなく）すべての地域の経済的再生が必要なのである」⁴。

ヨーロッパの先進国で進められている地方分権改革と、首都以外の都市を戦略的に活性化する動きは、首都圏とそれ以外の地域との格差を縮小するとともに、日本経済の活性化を実現する上での喫緊の課題である。

提言・意見のベースとなっている文献

林宜嗣＋21 世紀政策研究所監修『地域再生戦略と道州制』日本評論社、2009 年

林宜嗣『分権型地域再生のすすめ』有斐閣、2009 年

林宜嗣・中村欣央『地方創生 20 の提言－考える時代から実行する時代へ－』関西学院大学出版会、2018 年

林宜嗣他『地域政策の経済学』日本評論社、2018 年

⁴ City Regions, A discussion paper 2005

関西の地域力向上に向けた関西広域連合への提案

関西経済連合会副会長
西日本旅客鉄道株式会社相談役
真鍋 精志

1. テーマⅠ：国と地方の役割分担

1.1. 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（論点1）¹

関西広域連合は、少子高齢化や東京一極集中といった社会課題の解決や地域発展に積極的に取り組み、関西圏の広域行政主体として、成長拠点の形成と顕在化する将来課題の解決を図るべきである。そのためには、独自の財源を持ち、個別府県の利害関係を調整して広域での意思決定を行うなど企画調整機能を発揮し、活力・まとまりのある関西を実現する地域経営の主体となる必要がある。関西広域連合が戦略分野を決めて政策の優先順位をつけて取り組むことで関西全体の発展を実現し、わが国全体の持続的成長の核となることが求められる。さらに実績を積み重ね、他地域の経済圏とも連携することで、全国で存在感を発揮し、都道府県を越えた広域行政の全国モデルとして、分権・分散型社会実現の重要な先導役となるべきである。

本年1月に設置された第33次地方制度調査会では、新型コロナウイルス感染症対策で直面した課題等を踏まえ、「国と地方公共団体及び地方公共団体相互間の関係その他の必要な地方制度のあり方」について、調査審議が行われている。新型コロナウイルス感染症対応においては、例えば休業要請や外出自粛要請、重症患者の病床確保など、経済圏・生活圏が一体的な地域での広域的な対応の必要性が明らかとなった。関西広域連合では、2020年3月から昨年末までに「新型コロナウイルス感染症対策本部会議」を計26回開催し、構成府県市の感染状況や対策について知事・市長がタイムリーに情報共有し、議論する場があったことで、広域患者受入調整などの機動的対応や府県市民への共同でのメッセージの発出といった具体的な取組につながった。第33次地方制度調査会においては、こうした関西広域連合の広域行政の実績を全国で共有し、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必要がある。

1.2. 緊急時の国と地方の役割分担のあり方について（論点3）²

今般の新型コロナウイルス感染症対応においては、国の緊急事態宣言に基づき都道府県知事が休業要請を行う際の協議の範囲や、その際の財源の負担のあり方、法的根拠に基づかない休校要請など、国と地方の役割分担に課題があることが明らかとなった。また、住民や事業者に着目した対応を直接に行っている地方自治体が独自の取組を国に先行して行うことで感染拡大を防いだ例もある。

¹ 177 ページ参照

² 178 ページ参照

これまでの国・地方のコロナ対応を検証し、平時と緊急時を明確に切り分けた上で、緊急時（感染症対応）における地方の裁量の確保を検討する必要がある。緊急時においては、国の権限を強化することも必要であるが、地域の実情を把握している地方自治体がきめ細かな対応を行うことが可能となるよう、例えばまん延防止等重点措置の適用は知事の権限とするなど、地方自治体の権限を強化するとともに、必要な財源を検討することが求められる。

政府の政策決定のプロセスにおいて、例えば緊急事態宣言の発出など、都道府県を越える広域的な観点からの課題については、一体的な経済圏・生活圏を形成している広域ブロックから意見を聴取することが必要である。特に、関西においては関西広域連合をその意見聴取の対象とし、その他の各地域においては、地方知事会等を活用し、申し出があれば、新型コロナウイルス感染症対策分科会や政策決定のプロセスに参加できるようにすべきである。関西広域連合が発揮している広域調整機能を更に強化するため、関西広域連合の役割を新型インフルエンザ等対策特別措置法または基本的対処方針に明記するなど、広域ブロックへの法的役割・権限を付与すべきである。

2. テーマⅡ：国土構造

2.1. 国土構造のあるべき姿について（論点1）³

今般の新型コロナウイルス感染症対応では、人口や政治・行政・経済など諸機能が首都圏に過度に集中する東京一極集中のリスクが顕在化した。今後は人口減少の本格化により地方から首都圏に人材を供給して成長の源泉とすることは困難になり、首都圏も大量の高齢者人口を抱えることになる。国際競争下での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、切磋琢磨して個性と魅力を高め合う経済圏（商圈）が発展する分散型社会の構築が不可欠である。あわせて、人口減少・高齢化が加速する中での持続的成長と行政サービスの維持のためには、各ブロック内においても複数の都市が連携・分担して役割を果たし、持続可能な生活圏が維持されることが必要である。次期国土形成計画においても、広域ブロックの視点から国土整備のあり方を考えることが必要である。

各ブロックに成長の核を構築するためには、地方分権改革を進めるとともに、広域ブロックの役割・権限を明確化していくなど、統治機構改革による繁栄の多極化を早急に実現することが求められる。地方自治体が権限・財源を持って自立し、各地域の強みや実情にあわせた独自の施策を実行していくことが必要である。例えば、関西からの視点で、西日本での一体性や国土軸の二重化といった要素も加味して高速交通インフラ体系を計画するなど、東京中心の発想を転換していくことが求められる。

各地域ブロックにおいて、大都市圏は国際競争力を発揮し、国の経済成長を牽引する役割を担うことが期待される。それぞれの大都市圏が、既に備わっている都市機能や産業構造、交通インフラ等の強みを踏まえ、個性ある発展を実現するためには、国土政策において、国全体をマクロな視点から捉えたうえで、各都市圏の特徴に基づいた位置づけ、役割を示すべきである。例えば関西には、神戸医療産業都市や関西文化学術研究都市等、既に

³ 178～179 ページ参照

健康・医療分野の学術・研究機能の集積がある。また、様々な分野において日本有数の技術力を誇る大企業・中小企業や大学・研究機関等が集積しているという特徴があり、これに由来した研究人材の輩出力も強みである。こうした強みをさらに進展させることによって、わが国が国際市場で優位性をもつ新たな産業分野の一翼を担うことが期待できる。

そうした観点から、国は、関西広域地方計画を策定する権限を、試行的に関西広域連合に付与すべきである。関西広域連合には、広域ブロックの視点から、関西の強みをさらに進展させる計画づくりに主導的な役割を担うべく挑戦することを期待する。

2.2. 国土の双眼構造の構築について（論点 2）⁴

今後の国土のあり方を考えるにあたっては、首都直下型地震や南海トラフ地震、また気候変動等により激甚化、頻発化する自然災害への対応は、看過することのできない切迫した課題である。しかしながら、首都圏への甚大な被害によって、その機能が大幅に低下、あるいは停止した場合を想定した中枢機能の分散配置、異なる拠点への代替機能の整備については具体的な対処が進捗していない。

政府機能および首都圏の強靱性向上策を講じつつ、他方で首都圏の応急・復旧対応や長期間にわたる復興活動を支援する代替拠点の体制整備をあわせて進めることが、首都圏への中枢機能の一極集中というわが国の国土構造がもつ致命的なリスクへの懸念を払拭するために極めて重要である。バックアップ体制の構築のためには、配置すべき具体的な機能や地点を明らかにした上で、代替対応や整備の具体的な検討を進めるべきである。

関西圏は、国内第二の経済圏としての企業の集積、充実した交通・物流インフラを含む都市機能および他の地域圏に比べても豊富な人的リソースを備えており、首都圏の危機事象に際して、国家の重要機能の維持や被災地支援において重要な役割を担うべき拠点である。既に気象庁や日本銀行、日本放送協会、日本取引所グループ等が本部機能の代替拠点を整備しているほか、外務省大阪分室や領事館等の在日外国公館も多く立地している。また、多くの民間企業が非常時の事業継続の拠点として関西、大阪を想定している⁵。

こうした重要な集積拠点において、さらに、国の地方支分部局の緊急時に備えた役割機能の拡大等を進めることにより、中枢機能バックアップ体制の構築と平時からの備えとしてのデュアルオペレーションが備わることになる⁶。首都圏の非常事態下での受け皿となるため、関西圏におけるさらなる体制整備や社会資本インフラの強化を進めることが、日本の国土強靱化にとって不可欠である。一体的な経済圏・生活圏を形成している広域ブロックを担う関西広域連合が核となり、国の地方支分部局とともに、主体的に体制整備やインフラ強化を企画・実行する仕組みを試行すべきである。

⁴ 179 ページ参照

⁵ 大阪府 本社機能のバックアップ体制に関するアンケート調査(2020 年 9 月)の結果によると、バックアップ体制の構築を想定するエリアを関西圏と回答した企業は関東圏とほぼ同数で回答企業全体の約 4 割であった。(https://www.pref.osaka.lg.jp/attach/27077/00312104/2020questionnaire.pdf)

⁶ 関経連は、意見書「強靱な国土構造の実現に向けた提言」(2014 年 2 月)にて、平時は自治体・関係機関等との連絡体制や官民での互助の仕組みの構築、危機管理に関する研修(国・自治体対象)、国内外における災害対応の事例等の調査・研究、成果の啓発を行い、大規模自然災害、パンデミック等の際は、危機管理の司令塔代替拠点となる「西日本危機管理総合庁」(仮称)について提案している。

3. テーマⅢ：関西における行政組織の将来像

(論点) これからの日本の行政システムをも先導する関西の行政組織の将来像⁷

3.1. 関西広域連合の進化

関西広域連合には、住民や企業のニーズを踏まえた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求められる。住民への認知度が低いという課題も踏まえ、構成市以外の基礎自治体（市町村）も含めた関西一体での取組を推進していく必要がある。

関経連では、2020年11月に発表した意見書⁸で具体的に取り組むべき分野として下記の4つを挙げた。

- (1) 行政デジタル化推進の関西における司令塔
- (2) 広域での危機管理体制の強化
- (3) 公設試験研究機関の機能の広域化による広域産業振興
- (4) 構成府県間で異なるルールや様式の統一

このうち、(1)については、関西全体の利便性・住民サービスを飛躍的に向上させ、これまで実現できなかった多様な社会課題解決につながるものであり、従来のような行政区域ごとではなく、住民の生活圏・経済圏を見据えた展開が望ましい。一方で自治体ごとに行政デジタル化の進捗状況には大きな差がある。先進性のある自治体の取組を関西全域に展開するとともに、広域的なデータ連携・利活用を見据えた仕組み・ルールづくりの検討を行うなど、関西広域連合が司令塔となって広域的に取り組むことが望まれる。

(3)については、関西の産業競争力の向上のため、府県を超えて各公設試、研究・経営支援機関、民間が一体となって中小企業支援を行う広域的プラットフォームの立ち上げに向けた検討・調整が進みつつある。また(4)についても、高圧ガスの販売に係る届出の様式・添付書類の統一に向けた検討・調整が進んでいる。しかしながら、関経連が2021年7月に会員企業に対して実施したアンケート調査では、各種行政手続きにおいて、様式や添付書類が自治体ごとに異なるために対応が煩雑になっているとの回答が多く見られた。その中でも特にニーズが高く、幅広い業種に影響が大きいものとして、①競争入札参加資格申請、②道路占用許可申請、③保育所等入所に必要な就労証明、の3つの様式統一・電子化が挙げられる。これらの取組を進めることは、将来的な行政デジタル化のステップとなると考えられ、ビジネス環境や住民の利便性向上のための地域の自主的な取組として、関西広域連合が全国に先駆けてこれらの様式統一・電子化を実現することを期待する。

関西広域連合が地域経営の主体として、さらなる役割を果たすためには、前述の4分野に取り組むとともに、実施する7つの事務分野をさらに深く掘り下げ、広域主体たる関西広域連合が広域行政として果たすべき役割と、構成府県市との役割分担の整理を行うことが必要である。前述の関西での行政のデジタル化、各種申請・手続きの簡素化・広域化の

⁷ 180 ページ参照

⁸ 「コロナ禍を踏まえた分権・分散型社会の構築に向けて ～関西広域連合設立 10 年を振り返って～」
<https://www.kankeiren.or.jp/material/201116ikensho.pdf>

ように、広域で実施した方が効果的・効率的な事務については、情報共有・連携・計画策定にとどまらず、構成府県市から関西広域連合への事務・権限・予算の移管と広域化を大胆に進めるべきである。

また、こうした改革を行うためには、政策立案機能、企画調整機能、調査分析機能の強化が必要であり、本部事務局の体制の拡充が求められる。専任で長期在籍する専門性の高い職員を増やして構成府県市等との調整機能を強化すべきであり、現状のように構成府県市からの出向職員だけではなく、プロパー職員の採用や民間人材の登用、本部事務局長の公募なども検討すべきである。重点テーマについて、特定目的の組織で時限的に政策を検討することも有効である。あわせて、関西における大学やシンクタンク等の知的拠点も活用しつつ、「関西」としての視点から政策立案やその実行を行う体制を整える必要がある。

こうした改革の実現には時間が必要であるが、関西エリアが「2025 年大阪・関西万博」を契機として経済再生を実現していくためには、官民それぞれが主体的に、かつ連携して、今から具体的な行動を起こしていくことが求められる。広域行政主体である関西広域連合には、早急に取り組むべき課題として以下の 2 点を提案したい。

1 点目は、関西広域連合エリアの将来の姿について、関係者が共通認識をもって改革に着手することである。第 32 次地方制度調査会の答申や総務省の「地域の未来予測に関する検討ワーキンググループ」の報告書では、基礎自治体はその行政需要や経営資源に関する長期的な変化の見通しの客観的なデータを基に、概ね 20 年後の「地域の未来予測」を整理し、議論することが期待されている。関西広域連合は、未来予測を整理すべき主体とは想定されていないが、関西においては、通勤・通学などで市町村や府県を跨いだ広域移動が日常的に発生し、1 つの経済圏・生活圏を形成していることを考えれば、関西全体の未来予測を整理することが必要である。そして、関係者が未来の姿の認識と顕在化する諸課題に対する危機感を共有したうえで、広域的な観点から喫緊に対応すべき共通の取組課題は何かということについて、未来から逆算する形で議論を進めて頂きたい。予測される関西の未来に向け、喫緊に対応すべき共通課題が明らかになることにより、構成府県市と関西広域連合の役割分担の見直しや、事務・権限・予算の移管と広域化についてのコンセンサスを形成しやすくなると考えられる。

2 点目は、基礎自治体の補完・支援についての考え方を整理することである。今後、人口減少と少子高齢化が一層進行することに伴い、住民ニーズの多様化と行政サービスの担い手不足・財源不足の両面から、小規模の基礎自治体がフルセットの行政サービスを維持することが困難になっていくと想定される。また、規模にかかわらず多くの基礎自治体において、土木技師等の技術職員の確保が一層困難になることも想定される。小規模な基礎自治体を多く抱える一部の県では、県による基礎自治体の補完・支援が積極的に行われているが、今後の人口構造の変化やインフラの老朽化等を見据えれば、県の補完・支援によっても行政サービスを維持していくことが困難になる事例も出てくると想定される。その場合、都道府県による基礎自治体への垂直補完に加え、関西広域連合のような広域ブロックで基礎自治体の補完を行い、都道府県を越えた職員等の資源の共有や、共同でのインフラの維持管理・更新を行うことが必要になる。今は広域ブロックと基礎自治体との間には距離があるが、今後、行政のデジタル化により基礎自治体の事務の標準化・統一化が進めば、府県を超えた広域自治体による基礎自治体の補完・支援も容易になると考えられる。

関西広域連合による基礎自治体の補完・支援について、早期の議論開始が望まれる。

3.2. 将来的な道州制導入の必要性

人口減少が深刻化し高齢者人口がピークを迎える 2040 年頃を見据えれば、47 都道府県の単位でそれぞれフルセットの行政サービスを提供することは限界があるため、統治機構改革により国の形を変える必要がある。コロナ禍で明らかとなった課題も踏まえ、現行の中央集権体制を見直し、「新しい国づくり」の議論を開始すべきである。国と地方の役割分担を改めて見直し、人口減少といった今日的課題に合わせて、国・都道府県・基礎自治体それぞれが果たすべき役割や、地域ごとの実情に合わせた施策の実行のために必要な権限について、整理することが必要である。都道府県を跨ぐ広域課題についても洗い出し、その解決に向けて必要な広域行政の枠組みづくり・機能を検討すべきである。国・都道府県・基礎自治体のそれぞれから広域ブロックに対して移譲すべき事務・権限・機能・予算等について課題ごとに整理し、広域ブロックに対する法的な位置づけ・役割や権限・財源を付与することが求められる。

関経連としては、国際競争下で日本の成長力を高めるためには、将来的には道州制の実現により繁栄の多極化を目指すべきであると考えている。道州制の導入については、第 28 次地方制度調査会の答申（2006 年）が取りまとめられ、政府や経済界、各政党において議論が行われてきたが、制度設計や区割りに注目がなされ、進まなかった経緯がある。その後の環境変化や海外事例も踏まえ、かつての議論や固定観念にとらわれず、例えば都道府県を存置した道州制の姿も選択肢として想定することで議論の幅を広げ、あらゆる主体が参加し、新しい広域行政の姿の選択肢を増やす柔軟な議論を行うことが必要である。

4. おわりに

わが国が繁栄の多極化と持続的成長を実現するための分権・分散型社会の構築には、関西が果たす役割が大きい。関西は都市部と地方部双方を抱え地域的な多様性があり、成長の核としての可能性が高く、関西広域連合という日本で唯一の都道府県を越えた広域行政が着実に成果を上げている。ポストコロナにおける分権・分散型社会構築に向け、関西広域連合が関西やわが国の成長エンジンとして、進化を遂げ役割を果たすことを期待する。広域行政の実績をさらに積み重ね、わが国の統治機構改革の議論の旗振り役となって頂きたい。

府県と関西の狭間にある関西広域連合の広域行政

元関西学院大学法学部教授

山下 淳

1. はじめに

関西広域連合については、私自身、協議会委員や広域防災計画策定委員会委員をつとめ、あるいはいくつかの研究会に参加するなどかかわりを持ち、またそれなりの関心ももってきたが、いつもいささかのおぼつかなさ・不確かさに近い感覚を抱いてもきた。

関西広域連合設立案¹によれば、関西広域連合の設立の狙いは大きく3つある。(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体制を展開する(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)、である。

私なりに単純化すれば、これまで府県域を越える行政需要に対しては、ひとつは国が(地方支分部局等を通じて)対応し、ふたつは府県相互間で様々な連携・協力方式により対応してきたが、これに代えて、関西全体の広域行政を担う自治的な主体をつくろう、とするものだと考えている。

「連合」という言葉自体がじつに様々な文脈で多様に用いられておりそもそも明快ではないのだが、「府県の連合体だ」といわれても関西広域連合が何者なのか／何者であることを期待されているのか、そのイメージが朧であり、「成長する関西広域連合」で「大きく育てるのだ」と説かれても、では「どういう大人に育てよう」というのか、もうひとつすっきりしないからではないかと感じている。

そこで、以下では、まず関西広域連合という関西圏全体の広域行政を担う存在の「自治の主体」性から考えてみたい。そのうえで次に、関西広域連合の広域行政をふりかえってみたい。そして、関西広域連合の今後について若干の意見を述べる。

2. 広域行政の枠組み

2.1. 広域行政の枠組み

広域行政とは、社会変化等により、現行の行政区画をもっては適切に対応できない行政需要が発生し、これに対応するためにより広域の圏域を必要とすることだとされる。しかし、広域行政を考える際には、課題解決に最適な区域の問題と主体(担い手)の問題を区別すべきだろう。

わが国は、国—(人為的に区割りされた区域をもつ)都道府県—市町村という三層の政府体系を基本としており、府県域を越える広域行政需要についてみれば、①より広域の政

¹ 関西広域機構分権改革推進本部第6回本部会議(2010年8月27日)資料2
<https://www.kouiki-kansai.jp/material/files/group/3/1298270977.pdf>

府である国が地方支分部局を設置して（あるいは公社・事業団等を創設して）対応する「集権－分離型」のやり方（さらに総合型と行政分野ごとの縦割型とがありえる）、②府県が連携する方式と③府県合併あるいは道州制という自治体の再編成方式という「分権－融合型」がある。そのときどきに様々な提案等が様々な主体から提起されてきたことは周知の通りだろう。

2.2. 「集権－分離型」から「分権－融合型」への志向

関西という広域圏域についてみれば、(i)すでに昭和 30 年代以降に国がブロック単位の出先機関を設置し、あるいは主要な道路・河川の整備・管理権限を国へ引き上げている。(ii)そのような状態のなかに新たに関西広域連合がつくられた。

そこで第一に、受け皿ができたわけだから、国の事務・権限を関西広域連合に移し(国の出先機関の移管と必要に応じて組織・人員・財源も含めた個別の事務・権限を移譲し)、集約させるべきだとの提案は、「集権」から「分権」への転換として評価できる。

それぞれの利害の反映のやり方は、これまでの『『集権－分離型』＋自治体の参加』の仕組みだったものが『『分権－融合型』＋国の関与・参加』の仕組みに変わることに対応できる。

第二に、しかし、10 年を経て成果はあがっていない。関西広域連合として旗印を下ろすべきではないしこれからも粘り強く働きかけることが必要ではあろうが、近年の政治情勢をみる限りその実現はとても難しいだろう。

第三に、そもそも根本的な問題として、国（中央府省）からすると関西広域連合は「一人前」だとはみられていないようだ。

「地方分権改革に関する提案募集」（内閣府）でのやりとり等を瞥見すると、国側の主張の是非はさておくとして、例えば道路や河川の維持管理権限の移譲などが典型だが、関西広域連合の当該事務事業執行に関する行政能力、とりわけ災害時の緊急対応や復旧復興等の危機対応能力への不信がある。関連して、直接的な影響を被る市町村からも関西広域連合について厳しい評価がなされている。例えば近畿圏広域地方計画の策定権限の移譲が典型だが、府県その他関係者の利害を調整し取りまとめる能力への不信があり、また府県とは別に特別に参加を認める必要性を感じていないようである。

しかし、事務・権限の受け皿としての適格（例えば関西広域連合が国(国交省近畿地方整備局)よりもより良い近畿圏広域地方計画を策定することができるかどうか、緊急時も含めて的確に道路・河川の維持管理ができる能力があるかなど）は、抽象的な論拠の対比はともかく、実際やってみないと分からないものなのだから、所詮水掛け論だろう。

そこで、関西広域連合としてはまずもって「一人前の関西圏域の広域行政の主体」であるとの存在感と信頼感を国に認めさせることだろうと考える。だがどのようにして存在感を示していくかが悩ましい。私自身は、関西広域圏域全体を仕切る「自治の主体性」を発揮することではないかと考えている。

2.3. 三層の政府体系の変容

関連して、関西圏域全体の広域行政を担う関西広域連合の成立は、全国画一的に整備さ

れた三層の政府体系を変容させることにもなる。関西圏域では、国－関西広域連合－府県－市町村の四層(?)の政府体系になったのである。

わが国の三層の政府体系は全国画一的につくられており、国の法令等による事務・権限の配分もこれを前提として構築されている。広域連合等の制度は画一的な三層の政府体系からすれば「異物」であり、原則として国の法令等による事務・権限の配分にあたって配慮されない。

私自身は、政府体系が三層から四層に変わったのであるから、たんに国の事務・権限を広域連合に移すことだけを切り出した要求にとどめず、あらためて個別具体の事務事業について四層の政府体系にベストフィットした再配分の全体像を提示することが重要ではないか、と考えている(3.5.を参照)。

2.4. 視点の変化

広域行政需要への対応は、第一に、たんなる活動区域の拡大や活動量の拡大等にとどまらず、「物事をみる視点」の変化を必然的に伴うはずである。そして第二に、このような、より広域からの視点を自らに固有のものとする主体が不可欠である。

もちろんこれまでも「関西」という広域圏域の視点が意識されなかったわけではない。しかし、関西という区域をそれとして眺め、手入れする主体はなかったといってよい。そこに関西広域連合が創設されたわけで、関西広域連合は「関西という広域の区域」に自らの視点をおかざるをえず、また、おくことを期待されざるをえない。関西というより広域の圏域からの眺めは、府県からの眺めとはあるいは国からの眺めとは当然異なるはずである(府県域からの視点を総和させたものではない)。

そして、既存の地方政府の区域を越える、より広域の圏域からの視点とそこからの眺めは、既存の政府体系とりわけそれぞれの区画からの視点をもつ府県や市町村とのあいだに「視点の違い」による軋轢を生み出さざるを得ないはずだ。

そこで気がかりなのは、第一に、関西広域連合が府県域からの視点ではなく関西圏域の視点から物事をみて考える体制になっているかであり、第二に、府県域からの視点と関西圏域からの視点をどのように調整しようとしているか、第三に、現行の7つの広域事務で必要十分か、ということになる。

なお付言しておく、関西広域連合設立の背景に関西圏域の地盤沈下とそれに対する危機感のあったことが指摘されている²。

関西圏域については、ひとつの圏域としてのまとまりが歴史的・文化的に形成されてきたことが言及されると同時に、よく言えば「多様性」が、悪口にすると「関西はひとつひとつ」とも言われ、まとまらず、お互いに張り合い、足を引っ張り合う状況があることが懸念されてきた。

もっとも、この観点から関西広域連合の立ち位置をみるとしても、次の段階では、一方に、関西圏域の視点をもち強力な関西の司令塔になることを期待するものと、他方に、「構

² 例えば、山田啓二「関西広域連合設立の経緯とその実績について」『関西広域連合 10 周年記録誌』(2021 年)174-179 頁、175 頁。[https://www.kouiki-kansai.jp/material/files/group/3/\(155~180\)10syuunennkirokushi.pdf](https://www.kouiki-kansai.jp/material/files/group/3/(155~180)10syuunennkirokushi.pdf)

成府県の力を統一する」ための装置だとするものに分かれるのである。

2.5. 広域連合の「主体」性

関西広域連合は地方自治法上の広域連合制度に則ったものだが、地方自治法が制度化した広域連合制度は、新たな自治の担い手を創造しようという当初の構想からはほど遠いものとなった³。それでも、「地方公共団体の組合」の一種だとしながら、構成する自治体からの一定程度の独立性・自立性を保つものとして設計されている。

以下、法制度からいくつか気になる点に言及しておきたい。

2.5.1. 法制度上の広域連合制度の独立性・自立性

第一に、広域連合の構成団体から制度上担保された独立性・自立性はそう確固たるものではない。

広域連合の独立性・自立性は当然その処理する事務、組織、権能等により大きく左右されるわけだが、地方自治法は最低限の規律にとどめて構成団体の広い裁量に委ね、柔軟的で弾力性の富んだものとして設計している。つまり、広域連合のつくり（その意思決定のあり方や執行組織、その他の権能等）は連合の構成団体の選択に委ねられており、構成団体が連合に何を期待するかによりそのつくりも大きく左右される。

関西広域連合は、(i)構成団体の長を委員とする合議制で全員一致の委員会による意思決定と、(ii)担当委員である長とその府県市が各行政分野を担当する分散型事務局体制を特徴とする。簡素で効率的な執行体制ではあるが、このような組織体制において、関西広域連合に関西圏域に固有の視点が適切に保持されえるかが問われよう。

また、地方自治法上の広域連合は、長・議員の直接公選の可能性を認め、あるいは直接請求制度を認めるなど「住民」の存在を正面から認めている。そこで、広域連合の運営に対し、「広域連合の住民」の民主的な参加と監視が強まることになれば広域連合の構成団体からの独立性・自立性も強まることになる。

関西広域連合も「自らの住民」をもつ。いまのところは、住民はまずもって認知してもらう相手であり、意見を聴取する相手としてとらえられるにとどまっているが、関西広域連合が「構成府県市を介さずに」直接住民と向き合う方向をめざすのかどうか問われよう。

以上の論点は、法制度上は組合のつくりを構成団体の手に委ねる組合の枠組みから解放することにつながってくるが、極言するなら、関西広域連合を、関西圏域を区域とする「新たな自治の主体」として育てようとするのか、それとも府県が補完・調整のためにつくった装置なのか、という問いとして将来的には／あるいは原点に立ち戻って検討されるべきではないかと考えるのである。

2.5.2. 広域連合と構成団体の関係

関連して第二に、広域連合の活動と構成団体の活動のあいだの整合性（軋轢）への対応

³ 松本英昭「広域連合～広域連合の構想がめざしたもの」(東京市政調査会編『地方自治史を掘る』2009年)318-333頁。

がある。

地方自治法は広域連合の事務を「広域計画に沿って総合的かつ計画的に処理する」ことを求めている。広域連合制度は、一部事務組合が事業実施（現業的）を志向しているのに対して、計画・ビジョン志向で設計されているのである。

そして、広域連合の事務は広域連合による直接執行と構成団体による執行を予定しているが、広域計画の実効性を担保するために、(i)構成団体に広域計画に基づく事務執行を義務付け、(ii)構成団体の事務執行が広域計画の実施に支障があるときには勧告できる旨の規定をおく。また、このように広域連合と構成団体との利害衝突が予想されることに鑑み、財政面での独立性を確保するために構成団体から支出される分賦金の額の決定は客観的な指標に基づくこととされている。

広域連合は広域の主体として構成団体に口出し（関与）ができるわけであり、広域連合の独立性・自立性を確保する仕組みの一つともいえるが、このような構成団体に対する関与までも視野に入れた計画による調整の仕組みをどのように活用できるかは、これもまた広域計画のつくり方と広域連合の意思決定や組織のつくり方に大きく左右されることになる。

2.5.3. 広域連合の事務

じつのところ何が（府県域を越える）広域的な事務かが客観的・理論的に定まっているわけではない。広域全体の行政の主体が、当該の広域的な区域からの視点という固有のものをもつことに鑑みれば、その活動範囲も自ら選び取り自ら切り出していくのだと考えるべきであろう。しかし、地方自治法上の広域連合制度はとても窮屈にできている。

地方自治法上は、広域連合制度には「本来的な（固有の）事務・権限」はない。広域連合制度が処理する広域事務は、(i)広域連合を構成する自治体が「広域にわたり処理することが適当であると認める」事務の「持ち寄り(?)」と、(ii)それと関連する事務・事業で国等から移譲されたもの、により構成される。広域連合にとり広域行政とは構成団体が広域連合で処理することが適当と認めたものだということに尽きる。

地方自治法は、広域連合自らの意思に基づきあるいは住民からの請求に基づき、構成団体に対し事務・権限の移譲を（規約の改正のかたちで）要請することができ、あるいは国等に対し事務・権限の移譲を要請することができることとしているが、「要請」にとどまる。広域連合の処理する広域行政の範囲は創造主たる構成団体の意思に依存する。一規約の制定・変更権限は構成団体にある一との原則を変えるものではない。広域連合は自らの仕事を自ら決めることはできない⁴。

しかし、関西広域連合が関西圏域全体という固有の視点もつ（べき）ことに鑑みれば、処理する事務の範囲を自ら決定する可能性も将来的には検討されるかと考える。

⁴ なお、地方自治法上、国からの権限移譲に伴う規約変更は「それが法令に基づき行なわれ法的拘束力を持つとの理由からではあるが」構成団体の意向とは関係なく行うことができる。また、広域連合が国への事務・権限の移譲を要請するにあたっては構成団体は関与しないこととしている。しかし、関西広域連合では規約上要請の際の構成団体との協議を義務づけている。

2.6. 中間的なまとめ

関西広域連合の自己評価は、国の機関の移管や事務・権限の移譲と分権型社会の実現では成果が出せていないが、7つの広域行政事務はそれなりにすすめることができている（第4期広域計画）とみている。関西広域連合の成立は、もちろん様々の政治的な力学が合成された結果ではあり、とりわけ構成団体の意向が強く反映しているところがあるが、関西広域連合に期待していたものに照らして、その評価も違ってこよう⁵。

私自身は、以上の記述からも明らかなと思うが、「関西全体の広域行政を担う責任主体づくり」というフレーズからするといささか物足りなさを覚える。創造主である構成団体からの独立性・自立性をもう少し高めることができれば、そしてそれは制度上も可能なのであり、質量ともにより豊かな関西圏域の広域行政が展開できるのではないかと考えている。

3. 関西広域連合の広域行政

3.1. 関西広域連合の事務論

関西広域連合が処理する広域行政事務は、この10年間で拡大・充実してきたところだが、通常、(i)5分野の広域行政事務、(ii)2つの共同実施事務（資格試験・免許等、広域職員研修）、(iii)広域にわたる行政の推進に係る基本的な政策の企画及び調整、に大きく整理される。

また、規約をみると、ひとつに「（事務で）広域にわたるもの」といった文言が、ふたつに「支援・調整」「連携・調整」「調査研究」（に関する事務）といった文言が多用されていることが特徴的である。このような広域行政の切り出しにも設置者である構成府県市が関西広域連合に何を期待しているのかが如実に現れているともいえそうである。

ここでは調整の観点から試論的に次のように分類してみたい。

(1)集約化によるコスト削減を目的とした資格試験・免許等の狭義の共同処理

(2)事業の対象区域を拡大したもの；関西広域連合が主体となることで関西圏域全体をエリアとして事業展開できるようになった。構成府県市等が足並みをそろえた共同事業の実施もここに含めてよかろう。

(3)関西圏域全体での資源の再配分・最適配分を試みるもの

(4)構成府県市の政策の方向性をそろえるもの（共通化、共有化、標準化等）

(5)独自の企画（政策）の萌芽的・実験的な取り組み

以下では、事例を通して(3)、(4)、(5)を考えてみたい。

3.2. ドクターヘリの一体的な整備・運用

ドクターヘリの運用は、関西広域連合の予算上もかなりの割合を占める主要な事業であり、府県域を越えて一体的な運行がなされている。

⁵ 例えば関西経済連合会「コロナ禍を踏まえた分権・分散型社会の構築に向けて～関西広域連合設立10周年を振り返って～」(2020年11月)の評価は辛口である。

ドクターヘリを府県から関西広域連合に移管し一体的に運行することについては、それぞれの府県が配置・運行するよりも運行範囲・費用の面で効率的であることが指摘されているが、ここでは以下の点に注目したい。

第一に、ドクターヘリの運航それ自体は府県の事務であり広域連合への事務の持ち寄りなのであるが、持ち寄って集められたことにより、どこにどのように配置・運航等していけば関西圏域という府県域を越える、より広域の観点からみて最善なのかという問題として検討する可能性がひらかれ、関西圏域全体からみて効果的でまた相互に補完しあえる体制（関西広域救急医療連携計画の策定とその実施、運航範囲の変更とか出動に関するルール化など）を構築することができたことである。

一般化すれば、ドクターヘリの一体的な整備・運用は関西圏域全体で不足する資源をどう充足しあるいはどう再配分すれば圏域全体として最適かを追求する取り組みだったとみることができる。

第二に、関西広域連合設立以前、ドクターヘリは一部の府県での導入にとどまっており、当時から府県を越えた連携・協力体制が検討されていた。そこに関西圏域全体のドクターヘリ整備・運航の政策（「関西広域救急医療連携計画」等）とその政策（計画）を実現するという枠組みが整えられ、そこで府県間の調整が行なわれたものである（もとより、ドクターヘリの整備・運航に限定した府県間の連携の仕組みを別途構築して対処することも可能だが、汎用的な受け皿として関西広域連合が活用された事例ともいえようか）。

そして第三に、なにより関西広域連合によるドクターヘリに係る政策とその実施が構成府県（移管する府県にとってもカバーしてもらえる府県にとっても）からすれば不利益・負担を強いられるわけではなく、むしろメリットが大きいことを指摘できる。それ故に調整がうまくいったと考えられるのである。

3.3. 大規模災害時の支援～カウンターパート方式の採用

東日本大震災の際、関西広域連合が行ったカウンターパート方式は高く評価されている。

これをもって「広域連合という枠組みを使って、共通政策のもとで広域行政を展開することの可能性が見えてきた」（中塚 2011、122 頁）とも評される。

しかし、鶴谷や北村の研究⁶は次のことを明らかにしている。

第一に、関西広域連合の立ち上げ直後であり、関係者にこの機会に関西広域連合をアピールしたいとの思いがあった。いいタイミングだったのである。

兵庫県は阪神・淡路大震災後もその経験を維持継承するとともに知見を蓄積しており、兵庫県知事が広域連合長であると同時に広域防災の担当委員であり、発足間もない関西広域連合を応用できないかと切り出したこと、兵庫県防災部局が広域防災局として支援の枠組みを迅速に提示できたことが指摘されている。

第二に、関西広域連合としての対応だとみてよいには批判的な見解もある。むしろ構

⁶ ひょうご震災記念 21 世紀研究機構研究調査本部「災害時における広域連携支援の考察 研究調査報告書」(2016 年 3 月)のうち、鶴谷将彦「2 章 東日本大震災発生時における関西広域連合の被災地支援について～カウンターパート方式採用と第一次派遣職員を中心に～」23-35 頁、北村亘「3 章 被災地支援におけるカウンターパート方式の機能する条件」37-52 頁。

成府県の「知事が連携して取り組んだ」成果だというのである。

構成府県の知事が一堂に会し賛成したことが成功の要因だったわけだが、兵庫県関係者が会議での橋下大阪府知事の広域連合長の決定に従う旨の意見表明に安堵したことを鶴谷は注記している。知事サミットによる決定だとみているわけである。

もとよりその背景に広域連合という場（広域連合委員会という構成団体の長の合議体とそこでの意思決定）があったことも大きい。中塚が言及するとおり、知事等が「関西広域連合は使える仕組みだ」と実感したことも確かだろう。

なお付言すれば、広域連合委員会は構成団体の長（知事、市長）により構成され、通常月一回開催されているが、上記の例にみるように、委員会の存在意義は長本人が出席するところにあるといえる。しかし、徐々に代理出席が増えているようにも感じられ、これは構成府県市からすればわざわざ長が出席するまでもないとみていることを意味する。言い換えると、長の出席を強いるだけの関西にとって重要な・かつ構成団体にとっても重要な政策論議を委員会に出せない、つまり関西広域連合がもてないでいることの微表ではないかとも推測できる。委員会を活用した関西広域連合の政策形成は検討課題なのである。

第三に、関西広域連合が行ったのはマッチングまでであり、その後の対応は府県に委ねられたこと、また、関西広域連合の決定の受け止め方にも府県で微妙な差異があったことも指摘されている。

関西広域連合によるカウンターパート方式の枠組みに基づく対応が府県に委ねられたが、府県間の調整と意思統一は十分ではなかったのである。さらに、構成府県と域内の市町村との調整も府県によって様々であった。

共通政策はいわゆる目的プログラムであり、目的達成の道筋は執行者に委ねるものだが、そこでは執行者の(i)目的の正しい理解と(ii)実現するための資源を保有していることが前提となっている。関西広域連合と構成府県市とをリンクさせる共通政策という仕組みにはなお検討すべき課題が多いようである。

3.4. 分野別広域計画と調整

防災、観光・文化・スポーツ振興、産業振興、医療、環境の5分野についてはそれぞれ広域計画が策定されている。

分野別の広域計画は、担当事務局となった府県の部局が、学識者等の意見を聴取しながら、また構成府県市間の利害を調整しつつ、作成し、広域連合委員会を経て、決定（改定）される。

各分野の広域計画全体を通観し評価することは手に余る。雑駁で印象的な感想を付加するにとどめる。

第一に、分野別の広域計画は文字通り「広域の」計画であり、広域計画においては関西広域連合と構成府県市との棲み分け（役割分担）への周到的配慮がなされている。

府県域を越える広域の視点からでき、かつ、規約に明記された「支援・調整」「連携・調整」「調査研究」業務に属する取り組みが想定されている。逆に構成府県市の既存の活動の枠に収まるものには立ち入らない。つまり、分野別広域計画は当該分野での関西広域連合が処理する広域行政の範囲を具体性をもって画するものなのである。

第二に、広域計画を策定する際の構成府県市間の調整を経て、5つの広域行政分野での

関西広域連合の活動が定まるといってよい。

裏返しに言えば、構成府県市の関係する諸活動にとって「介入・障害」と受け取られるものはこの調整過程で除外されることになるだろう。

逆に、計画策定をめぐる調整過程において構成府県市間で合意や了解がはかられ、計画が共有化されることにもなる。計画による調整というよりも、計画策定過程における調整により政策の共有化がなされるのだとみることができる。

それだけに計画策定の際の構成府県市間の調整過程は重要である。構成府県市が分担管理する体制のもとにおかれた担当府県の分野別担当部局が計画策定にあたって、一方で、良く関西圏全体を見通せるか、他方で、他の構成府県市の利害を良く調整できるか、が気にかかるが、外部からはよくみえない。

第三に、それこそ印象なのだが、ビジョンを示しビジョンによって構成府県市等の大きな方向性をそろえ府県市の力を結集しようとしているとも感じられ、ビジョンによる政策の共通化・共有化だともいえる。

しかし、ビジョンも構成府県市の協議のもとで作成されるため、丸められる。もっと踏み込んだところ、もっと尖ったところがあってもよいのではないかとも思える。

第四に、広域計画によっては、例えば広域防災計画について兵庫県が事務局を担当することにより最先端の知見等に基づくとても出来の良い計画づくりに成功しているところがある。

そこで、当該広域計画の具体的内容よりも、当該行政分野に係る「基本的な発想や考え方」こそが構成府県市と共有され、それぞれの府県市の計画づくりなどに活かされるべきだとも考えるのだが、構成府県市の担当部局からどのように受けとめられ、それぞれの府県市の計画や政策等に反映しているかは、これまた外部からはよくみえない。

3.5. 補論：「四層の政府体系」に基づく行政執行体制の全体的な見直し

広域計画の策定にあたっては、既存の仕事のやり方が温存されている⁷。設立時に関西広域連合の処理する広域行政の範囲を検討するにあたって、既存の国の中央省庁から府県、市町村を貫いて強く確立してしまっている執行の構造にまで踏み込む余裕がなかったためであろうかと推測している。その結果が規約で多用される「支援・調整」「連携・調整」「調査研究」等の形容句なのである。

⁷ 新川達郎「関西広域連合の未来」(10周年記念誌 2021)165-173 頁、170 頁。

今次の感染症対策に関してであるが、新川は、(i)防疫対策が基本的に都道府県知事とその保健所や地方衛生研究所を中心に対処される構造になっていること、(ii)新型インフルエンザ等感染症対策特別措置法では諸権限等は都道府県知事にあるという制度的な構成になっていること、(iii)その結果、関西広域連合の広域医療における感染症等対策計画は、「知事の権限を侵害しない限り」権能を発揮する構成要件となっていることを指摘する。また、村上(2011、102 頁)も「法制上知事中心の体制がすでにあり」連合長・担当委員の役割との整合性が問題になることを指摘していた。

すでに強く固まった執行構造を根本から見直すことがたいへんな作業なのは分かるが、何故踏み込もうとしないのか。気になるのは、担当の連合職員がそれが当たり前だと考えており疑問としていないことであり、思うに、そこにすでに関西広域連合とはこういう存在だとの意識的・無意識的な想定・イメージができており、また担当府県が事務局を担う分散事務局体制に限界があるのかもしれない。

しかし、先述したように（2.3.）、関西圏域では関西広域連合があり、四層の政府体系が構築されている。そこで、現行の仕事のやり方は全国画一的な三層の政府を前提としたものだから、他地域にはない四層の政府からなる関西圏域ではそのままでは適切に妥当しいのではないかと考え、いったんリセットして、具体の事象に即して国、関西広域連合、府県、市町村という複数の政府間に複雑に融合している仕事のやり方（通常の三層の政府体系を想定した法令の権限配分も含め）を四層型の関西バージョンに修正した全体構造に設計し直す、その地点からの検討がなされるべきではないか。分野別広域計画など種々の計画群の策定にあたっては、それが事前の計画化作業なのだから、関西広域連合にこそふさわしいし、よい機会ではないだろうか。

その結果、四層の政府体系に最適な体制と事務・権限等の再配分へと現行のそれを修正すべきだということが明らかになれば、一方で構成府県市に要請し、他方で国に要請すべきなのである。要請するためのルートは広域連合にはすでに用意されているのである。

地方分権は重要だが、究極の目的は政府間の役割分担の最適と事務・権限の配分の最適にあり、地方分権はそれを実現するための手段でしかないはずである。

3.6. 企画調整事務の充実

企画調整事務は、規約上は「その他」に分類されるが、この10年で充実してきている。

関西圏域の広域行政が上記の7事務分野とそこで実施される事務・事業等で必要十分かどうかは分からない。しかし、広域的な視点からの基本的な政策の企画・調整事務が包括的に関西広域連合の事務として盛り込まれており、順次拡大して第4期計画では10項目に増加している。

中塚（2011、122頁）は、この事務類型を「東日本大震災の被災地への支援や節電対策のように、広域連合で政策方向を調整・決定し、各構成団体はその共通政策のもとでそれぞれの取組を行うものです。府県間ネットワークの結節点の役割を広域連合が果たすと言ってもいいでしょう。また、関西の社会資本整備や今後のエネルギー政策に関する検討会などのように、将来、広域連合が取り組むべき新たな広域行政事務の企画検討もこの範疇に含まれます。」と言う。そこでは2つのものが挙げられているが、前者は広域連合による共通政策であり、前述した5分野の広域計画こそがその典型だろう。

ここで注目したいのは後者である。第一に、特徴的な点として、その多くは分野横断的であったり将来を見据えた広域課題の先取りであったりあるいは先導的な政策の検討であったりすることである。まだ熟していない調査的・実験的・萌芽的なものともいいえるが、それゆえに関西という広域圏域固有の視点に立脚することができているのではないかと感じている。第二に、このようなかたちで前述した広域連合の事務の窮屈さ（2.5.）が克服されているのである。第三に、本部事務局を中心として一定の組織体制（例えば協議会の専門部会などやアドホックな組織の活用、外部組織との協働など）を活用しつつ対応してきていることであろう。

3.7. 中間的なまとめ

関西広域連合のこれまでの広域行政は十分すぎる及第点だろう。

第一に、構成府県市のあいだの足並みをそろえるとかあるいは圏域内での資源の融通や

最適配分をめざすといった調整などうまく機能しているようだ。

しかし、構成府県市のあいだで利害が衝突する事項についての調整事例はまだないと思う。そこで、このような事例で関西広域連合が調整力を発揮できるかは未知数なのだが、そこまでできるようになることが将来的には不可欠だろう。

第二に、政策の共有・共通化をめぐることは、5 分野の広域計画の策定を通じてあるいはその他のビジョンの提示を通して機能を発揮できているようだが、本当にそうか、どこまでできているのか、についてはなお慎重に見極める必要がありそうだ。

4. 関西広域連合の今後についての若干の意見

以上のこれまでの取り組みを認めただけで、ではこれから何を積み増していくべきなのか。

関西広域連合の政策能力の強化充実策についてはすでに「広域行政のあり方検討会（報告書）」（2019 年）でも強調されているところだが、私自身としては、そのなかでもとくに関西広域連合の政策能力の向上こそが重要ではないかと考える。

部門別広域計画や企画調整事務として実施されている事務（プロジェクト）のなかには先導的・先進的なもの等が見受けられる。そこで、関西広域連合としては、関西圏域全体を視点に据え、将来の変化を見据えた先進性・先導性をもった政策をつくっていく、そして、このような政策によって構成府県市や、さらには国も誘導していく、もちろん政策とその実施を構成府県市に押しつけるのではなく、このような「尖った」政策（計画）が、政策としても先進性・優秀性の故に、様々な形で構成府県市の政策等に浸透していく、このようなかたちの政策による統合の枠組みを確立すべきではないかと考えている。

では関西広域連合がそのような計画をつくれるのか、そのためには組織なり人材なり環境を整えることが不可欠となるが、「広域行政のあり方検討会」で論じられているところであり、ここでは立ち入らない。ただ、このような環境整備においても根本のところでは関西広域連合が「関西圏域全体を統べる自治の主体」としてもっと自立性を高めるという発想にたたないと実現はおぼつかないのではないかと考える。

参考文献

野田遊「都道府県改革論」2007 年

中塚則男「関西広域連合の敬意と展望」monos29 号(2011 年)107－122 頁

村上芳夫「関西広域連合の成立と大都市圏行政」都市問題 2011 年 7 月号 92－117 頁

村上弘「ポスト道州制の地域振興政策—道州制は、府県広域連合の夢を見るか？」立命館法学第 385 号(2019 年)424－474 頁

栗山和郎・関西経済連合会「関経連と道州制 70 年の歩み」2014 年

関西広域連合「関西広域連合 10 周年記録誌」2021 年

改革実現に向けて「国会議員との連携」強化を！

明治大学名誉教授

山下 茂

1. 2019 年報告書に盛り込んだ提言（再確認）

関西広域連合が設けた検討会がまとめた「広域行政のあり方について」（以下「2019 年報告書」と略）¹の提言の中に、筆者が委員の一人として提起したものも含まれている。

今回改めて、2019 年報告書の中から、筆者が取り上げる提案・意見は、

（ア）「短期的」に実現しうる方策として「国会議員との「意見交換の場」」を設けること²

（イ）「中長期的」な方策たる「関西選出国会議員の広域連合議員への兼職等を進めること」³である。なお（イ）の国会議員の「兼職」には国会法第 39 条などの法改正が必要。

2. 国会議員(関西選出)を「協働」のアトリエ(作業場)に

関西広域連合が改革を提案しても、なかなか実現に至らない状況を打破するには、霞ヶ関だけでなく、政治・行政のあり方を立法によって決める国会を動かす必要がある。特に広域連合が中央政府出先機関の事務権限を引き受けようとするれば、権限の移管に中央行政府の人たちが反対しがちだから、政治の出番が不可欠である。

「関西」選出の国会議員が国会で汗をかくことが望まれるが、彼らが尽力するには、地元からの「要望を聞いて」ではなく、話の輪の中に早い時点から加わり、自分たち自身のことと認識することが有効だ。有権者から見れば、自分たちの地方の場での代表と中央の場での代表が、同じ「アトリエ」(力を合わせて創造的活動をする作業場)に集まって、自分たちの「関西」を創るために「協働」することは大歓迎だ。

3. 2019 年報告書の提言のねらい

3.1. まずは「情報を共有し意見交換する場」を

まずは、国会議員に、地方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。さらには英国の地方議会での co-opted members(即ち議決権のない立場で議会審議に参加する学識者や専門家)と同様の役割を担ってもらう。検討すべき案件について、早くから定例的に議論に加わり一緒に考え、国会など中央で頑張ってもらう。

¹ 関西広域連合広域行政のあり方検討会「広域行政のあり方について（報告書）」（2019 年 3 月 22 日）
<https://www.kouiki-kansai.jp/koikirengo/jisijimu/kengenijyo/kentokai/1406.html>

² 2019 年報告書第 2 章「II 内部ガバナンス」中「1 関西広域連合の求心力の向上」の方策(3)(p.21)

³ 2019 年報告書第 3 章「II 内部ガバナンス」中「1 政治的調整力の発揮」の方策(1)(p.29)

3.2. 近未来には国会と広域連合の「兼職」も

近未来には、法改正をして、国会議員と広域連合(+いずれは地方団体全体)の議員や執行部との「兼職」を可能にする。そうすれば、地方公選職が現職を失うリスクを冒さずに国会に立候補できる。逆に国会議員が地方で経験を積むこともでき、地方／中央の政治家の視野と幅が広がり能力が一層強化される。

終戦後、GHQ 占領下の「議員立法」で、明治期以来の「兼職」可能ルールを廃止したが、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の枠組みに「復元」すればよい。

その場合、広域連合が法制上で「普通」ではなく「特別」な地方公共団体と性格づけられていることに着眼し、いわば「実証実験」の場合として、改革を一般化するか否かは争点として保留したままで「規制」を緩和や撤廃するのだと意味づけることも可能である。

3.3. 特に参議院議員から

そうした「協働」の場に加わってもらうには、「関西」地域内で選挙される国会議員の全員を招き入れると人数が多くなり過ぎるから、そのうち特に参議院議員を端緒にすることが考えられる。それは彼らが、①府県を単位とした選挙区で自己の名前で選ばれること、②任期が6年と安定的なことに加えて、③国会を2院制としている諸外国では、「上院」に「下院」とは異なる位置付けを付与し、「地方」の立場を国政に反映させる装置としている場合が多いことを参考にしての判断だ。

例えばフランスの上院は、地域割の選挙区ごとに主に地方議員からなる選挙人団が選ぶ人々(多くは地方議員)により構成され、「地方団体の家」(Maison des collectivités territoriales)と自他ともに認めている。スペインでは上院は「地方代表をもって組織する」と憲法(69条①項)に明記されている。連邦制のドイツでは、上院は連邦を構成する各邦政府の代表によって構成され地域代表として活動する。そうした国々でのあり方を参考にし、まずは参議院議員に「関西」地域への関わりを深めてもらうのが手始めに適切だろう。

4. 提言のバックグラウンドー「兼職」は自然なあり方だー

こうした提言のうち法改正が必要な近未来向けの提案、特に公選職の「兼職」については、バックグラウンドについての説明が必要だろう。以下、この点に絞って、「兼職」は自然なあり方であり、実は我国での現行規制の方が奇妙なのだということを説明したい。

そもそも有権者が自らの考えと最も近い人に政府部門(地方から中央)の各レベルで自分を「代表」してもらいたいと思うのは自然なことである。有権者は各々が一人で「市民」「県民」そして「国民」だからだ。かつての我国では「兼職」する多くの有力政治家(下記6.で例示)を有権者が選び、評価し、支持し続けて、その能力を向上させた。西欧なら、昔の我国が参考にしたような「兼職」が、今も続いている。

今の我国では、公選職にも、一般職の公務員と同じように「一所」懸命を求めがちで、選挙による公選ポストを複数兼ねることは有権者には想定外だろう。しかし戦前には、美濃部達吉教授の著作などで、「公務担任者」が「官吏及び吏員」と「議員其の他人民の参政権

に基づき公務を担当する者」とに区分され、後者即ち公選職は、前者即ち「忠順無定量」の勤務をすべき役人たちとは立場が根本的に違い、有権者の選択を尊重すべきことが明確にされていた⁴。

国会と地方の公選職を複数同時に「兼職」する政治家が多ければ、地方の案件を中央で活躍する政治家が認識し理解するのも早い。というよりも、地方と中央での代表たちが同時に認識し理解することになる。そういう今では忘れ去られた我国の近代政治の在り方を「復元」することが、関西広域連合でも各種制度改革の有効な推進方策になる。

なお議員報酬は、「兼職」する数(2つとか3つとか)に応じ各ポストでの報酬額を1/2や1/3にすることをルール化すれば、「2重取り」や「3重取り」にはならない(⇒公選職の延べ数は維持したままで報酬総額が減るという副次的効果も発生する)。任務遂行の時間配分や日程調整は、議員ならば、例えば「憲政の神様」尾崎弐堂の柔軟で成熟した議会運営(下記6.)を見倣えばよいし、地方団体の執行組織に明治期の「市制」が最初に採用した「集議制」を「復活」⁵すれば、「兼職」する首長でも複数の副首長と力を合わせて任務達成を十分にできる。

もう我国も、終戦後のGHQ占領時に立法された「兼職／立候補」禁止規制を緩和／撤廃して地方&中央の「政治家力」(ジャーナリスト松本克夫氏の提起した表現)を一層強化すべきときであり、「関西」がその先頭に立つことは有権者に大いに歓迎されるだろう。

5. 「兼職／立候補」禁止は作為的に築かれた「土塁」の防護壁

今の我が国では、例えば地方議員が志を立てて国会議員など新たな立場の選挙に「立候補」すると、奇妙なことに、その途端に現職を失う(公職選挙法第90条など)。それで落選すれば、有権者の支持で就いてきた立場すら失って「ただの人」になり路頭に迷う。

そうした兼職／立候補「禁止」ルールは終戦後に「議員立法」されたものだが、実際の立法過程を見ると、関与した議員たちがGHQと頻りに連絡調整した結果であり、どこまで我国の有権者代表としての自主性が発揮されたかは分からない。国会法、公務員法、地方自治法さらには公職選挙法等の制定・改正の立法過程を、国会の議事録で調べても、何故、明治期から終戦直後までの西欧と共通だったルールを棄却して「兼職禁止」さらに「立候補禁止」にするのかという筋道を述べた提案理由が見当たらず、ただ舞台裏でのGHQとの調整と議員間の話し合いの結論たる提案と審議過程での賛否の意見だけが載っている。

「兼職／立候補」禁止が果たしてきた機能を見れば、この規制は現職を新人の挑戦から守るために、現職議員たちが議員立法で築いた「土塁」だと表現できる。「岩盤」ではなく、人の手で積み上げられた人工物の防護壁に過ぎないから、我々有権者の判断と人為で除却し、政治世界での「競争」を一層活発にすればよい。その場合、同じ党派から複数の立候補者が競い合うことが増えるから、多数派の票が分裂して少数派が「漁夫の利」を得ることを防ぐために、「2回投票制」にして決選投票を導入するなどの工夫⁶は必要になる。

⁴ 美濃部達吉『日本行政法(第3版・上巻)』昭和16年・有斐閣刊、665頁以下参照。

⁵ 山下茂「都市の執行組織に〈集議制〉を〈復活〉させよう！－忘れられた近代日本の地方制度・その3」(一)～(三・完)、月刊『自治研究』第97巻第1～3号(第一法規・令和3年1～3月号)参照。

⁶ 山下茂「地方首長選挙に〈過半数〉得票主義の〈復活〉を！－忘れられた近代日本の地方制度・その

6. 国会開設から終戦直後までは「兼職」可能だった

明治期の先達たちは、欧州諸国を調査研究した結果、「兼職」の一部(国会と府県会の議員相互間)だけを禁止するに止めた。市町村の長や議員が国会議員を「兼職」できたから、公共的な方針決定や行政執行をする責任を地方で担い、能力や適性を有権者が高く評価した人物が、同時に国政の場でも代表に選ばれた。それで活躍の場を広げ、厳しい競争の中で、責任ある立場に就いて、後世にその名が伝わる有力政治家(下記に例示)が多数生まれた。

終戦後の GHQ 占領期に一律に兼職／立候補禁止されてから既に 70 年以上も経過し、かつては地方と中央との「兼職」が多かったことが忘れ去られている。かつて地方と中央で「兼職」して活躍した方々(敬称は略)を順不同に列記して、その状況をお示ししよう。

①尾崎行雄(号堂)は、「憲政の神様」と尊敬されるが、少年期を過ごした三重県内(江戸時代には紀州藩領だった地域)で第 1 回(明治 23 年)衆議選から当選し 60 年以上にわたり衆議であり続けた。明治 36 年に東京市会が市長に推挙し、衆議と兼職しつつ 9 年間、当時の「集議制」執行機関たる「参事会」を主導して首都の都市づくりに多大の業績をあげた。

なお、明治 44 年の市制改正法案を審議する特別委員長だった折、尾崎は本会議と同時並行して委員会を開催し審議を続けた。その際、「本日ハ本会議モ余リ大切ナ問題モナイヤウニ見受ケマスカラ」(3 月 11 日議事録)と公けに発言して委員たちの了解を得ており、当時の国会運営が合理的で成熟したものだったことを示す一例⁷として参考になる。

②渋沢栄一は、東京市の(集議制執行機関たる)参事会のメンバー(12 年間)と同市深川区会の議員(15 年間)とを同時に、加えて一時期は貴族院の議員も兼職した。

③鳩山一郎(元首相)は、由紀夫・元首相の祖父。29 歳で東京市議、32 歳で衆議選にも当選し兼職。15 年も市会に在職し議長にも就任して「東京市会に鳩山あり」と注目された。

④安倍寛は、晋三・元首相の祖父。昭和 8～21 年まで山口県大津郡日置村長。同 12 年の衆院選で当選し村長と兼職(県議と兼職していたが禁止ルールで辞任)。「今高杉(晋作)」と敬愛された。

⑤小泉又次郎は、純一郎・元首相の祖父。神奈川県横須賀市議、県議、さらに衆議、通信相、横須賀市長を歴任。明治 40 年に市議、翌 41 年～昭和 17 年まで衆議に連続当選し、国と市の議員さらに市長を兼職した。通信相のときには「人情大臣」と評判された。

その他、旧ソ連と関係を築いた⑥赤城宗徳(茨城県)が村長から、中国との友好交流の先駆者⑦松村謙三(富山県)が町会議員から政治経歴を開始し、「兼職」で国政にも進んだ。

左派でも、⑧安部磯雄(早大教授。東京市議と衆議を兼職)、⑨水谷長三郎(京都市議と衆議を兼職。片山内閣で商工大臣)、⑩浅沼稻次郎(東京市議と衆議を兼職。後に日本社会党委員長)などが、地方議会と国会を兼職して活躍した。

⑪大野伴陸(元自民党副総裁)は、大正 11 年に東京市議に初当選。その在職中、衆議選に郷里(岐阜)で立ち落選したが、その後も東京市会での議員活動で能力を磨き続けた。岐阜での地盤づくりに専念してから衆議に当選、「義理と人情」の「党人派」として活躍した。

2) (一)&(二・完)、月刊『自治研究』第 96 巻第 11&12 号(第一法規・令和 2 年 11&12 月号)参照。

⁷ 山下茂「都市の執行組織に〈集議制〉を〈復活〉させよう！(二)－忘れられた近代日本の地方制度・その 3」、月刊『自治研究』第 97 巻第 2 号(第一法規・令和 3 年 2 月号)、pp.60-61 参照。

7. 「兼職」は西欧では普通のこと

「兼職」は西欧諸国では現在でも普通のことである。英国では大ロンドン(GLA)の前首長・ジョンソン(現在は国の首相。保守党)も現首長・カーン(労働党)も国会議員のままで首長(Mayor)選挙に立候補して当選し、当選後もしばらく兼職した。地方の内でも、基礎と広域の両方のレベルの地方団体の議員を兼職することが可能。

ドイツでは連邦の議員と州や地方の議員との間で兼職可能。州議会と州内の地方議会、基礎と広域の地方団体の間での兼職について各州の法的枠組みで規制していることは少ない。

南欧をみると、イタリアでは、幾つかの兼職規制はあるが、概括的には基礎と広域の地方議員が両方のレベルさらに国会をも兼職できる。スペインでは、前世紀末ごろのデータで、国会上院議員の6割ほどが地方の公選職を兼職、国会下院でも兼職は可能。

兼職が通例なのがフランスで、有力な政治家ほど、国会と地方公選職、3階層半(広域組織を含む)ある地方団体(基礎[+広域組織]+県+州)の議会議員(+執行部)相互の間で複数を兼職してきた。筆者が在仏していた今世紀始め頃は、中央政府の首相など大臣が地方の議員や執行部(議員間互選で首長や副首長を選任)を兼任しており、内務大臣が地方の小さな村の村長を兼ねていたりした。なお、近年の立法で、国会議員と地方の執行部(=首長&副首長)との兼職については規制が強化されてはいる。

有力政治家は地方と中央で実績を積み上げ、能力を実証してのち中央の要職に就いて指導的立場を固めるのが常道で、保守系のシラク元大統領やサルコジ元大統領、ジュベ元首相など、左派でも社会党のオランド元大統領やファビウス、ジョスパン、エローなど元首相、その他大勢の指導的政治家が、地方で首長(我国とも交流のあるナント市長のエローなどが代表例)に就くなどして実績を挙げ、「兼職」で国政にも進出して活躍してきた。

8. 近未来には「兼職」で広域連合を「進化」させよう！

さまざまな実例に見るとおり、政治的立場が右でも左でも、「兼職」が多彩な人材の調達・活用に繋がり、地方と中央の国全体で政治家が競争し合いながら育ち磨かれて、そのプールが深く大きく、識見や能力が充実して行政を統轄する政治家の力が強くなる。昔の我国そして今に至る西欧での実例を見れば、現行の厳しい「兼職／立候補」禁止という「土塁」規制が不自然で異常なものだと納得して頂けるだろう。

「兼職」可能だった明治期の国会開設以来のルールに「復元」する。それは未来志向で「政治家力」を強化する方策だ。全国に先駆けて、まず「関西」の地方&中央の政治家の皆さんに「政治家力」をつけて頂くように制度を改めたい。それによって「関西」地域からさまざまな改革を進めましょう！というのが、筆者が2019年報告書に盛り込んで頂いた提案のバックにある狙いであり、広く「関西」の有権者と共有したい思いである。

参考文献

本稿テーマについて詳しくは以下の筆者の著作を参照頂きたい。

山下茂「公選職の兼任を可能にすべし！」(一)&(二)、及び、「こんな規制(兼職禁止)に誰がした？」(一)～(五) (いずれも第一法規・月刊『自治研究』令和2年8&9月号並びに令和3年4~7&9月号所収「忘れられた近代日本の地方制度」シリーズ)

山下茂「公選職の兼任が政治家も経済人も育てる」「公選職の兼任はごく普通のことなのだ!」「公選職兼任についての西方見聞録」(「やまさか爺の地方自治今昔物語」6~8、第一法規・月刊『自治実務セミナー』2021年5~7月号)

山下茂『フランスの選挙ーその制度的特色と動態の分析ー』(第一法規・平成19年刊)。うち、特に第3編「公選職への人材調達」、第4編「フランス選挙制度の特色」、結論「政治エリートを磨き育てるフランスの選挙制度」、および提言「制度ならば改革できる」を参照されたい。

執筆有識者座談会

「執筆有識者座談会」は、執筆者が提言・意見の執筆に際して示唆を得られる場として令和3年12月に2回実施した（A日程：12月1日・B日程：12月6日）。

各執筆者はA日程・B日程のいずれかに参加し、関西広域連合の未来について、次の3つの視点を踏まえた意見交換を行った。

- 視点① 「原点に立ち返る」（これまでの取組の評価）
- 視点② 目指すべき関西の将来像（関西の活性化）
- 視点③ 関西広域連合が担うべき役割（関西広域連合の進化）

執筆有識者座談会（A日程）

日時：令和3年12月1日（水）13:00～15:05

場所：関西広域連合本部事務局大会議室

出席有識者：家田 仁 氏（政策研究大学院大学特別教授）〔オンライン出席〕

（五十音順） 加藤 恵正 氏（兵庫県立大学大学院教授）

木村 陽子 氏（奈良県立大学理事）

更家 悠介 氏（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）

谷 隆徳 氏（日本経済新聞編集委員）

新川 達郎 氏（同志社大学名誉教授）〔司会〕

林 宜嗣 氏（株式会社EBPM研究所代表）

関西広域連合出席者：仁坂 吉伸 関西広域連合長

※肩書はいずれも開催日時点のもの

○事務局 それでは、提言・意見集「関西広域連合の未来に向けて～分権型社会の確立～」
（仮称）執筆有識者座談会を開会いたします。

本日の司会進行は、関西広域連合協議会副会長、広域計画等推進委員会座長を務めて
いただいております、新川同志社大学名誉教授にお願いしております。新川先生には、
提言・意見集編纂にあたっての編集委員もお願いしております。

それでは新川先生、よろしくお願いいたします。

○司会（新川 達郎 氏） ただいま、ご紹介いた
だきました新川でございます。今日は、限られた時間
でございますけれども、皆様方と一緒にしっか
り議論ができればと思っております。よろしくお
願いいたします。

事務局から既に「編纂趣旨・執筆要領」¹という
資料がお手元に行っておろうかと思えます。これ
からの関西広域連合の未来に向けて、提言・意見集



新川 達郎 氏（同志社大学名誉教授）

※新型コロナウイルス感染拡大防止のため、
各出席者はマスク着用のまま発言

¹ 163～181 ページ

というのをつくっていく、各先生方のそれぞれの思いというのをできるだけ自由にご披露いただく、そういう趣旨でこの提言・意見集を考えてございます。

関西広域連合が設立されて 10 年経ちました。この間、第一の狙いでございました分権型の社会の実現ということがなかなか進んでいない。その一方では、日本の社会経済も、そして日本を取り巻く東アジア、あるいは世界の情勢も大きく変化をしてきています。これまでの地方分権の試みや、あるいは関西広域としての活動、さらには社会経済面での国土の双眼構造づくり、こういった関西広域連合としての取組をどういうふうに評価をしていったらよいのか。関西として目指すべき方向、それは広域行政のみならず、府県、市町村さらにはそれぞれの関西圏の一人一人の住民、市民の暮らし方、そこでの社会経済活動、そうしたものも含めてこれからの目指すべき関西の将来像というのを、どういうふうに組み立て実現しようとしてきたのか。その反省もありますし、今後に向けての課題というのも、この 10 年間に明らかになってきたところもあるのではないかと考えております。

これからの関西の姿、そして広域連合が担うべき役割、こうした点について提言やご意見というのをぜひいただいきたいということで、今回の座談会、そしてその後の提言・意見集というのを考えてございます。こうしたご意見というのを踏まえて、今日は、後ほどご挨拶をいただきますけれども、関西広域連合長の仁坂知事にも出てきていただいておりますけれども、広域連合委員会でも私どもの議論というのを踏まえて、これから重点的にかつ具体的に取り組んでいただく、そんなこともしっかりとくみ取っていただいております。そんなことを考えてございます。

もちろん、今日、お手元に配付をさせていただいております事務局作成の資料²につきましては、必ずしも十分な内容になっていないところが多々あるかと思えます。むしろ、それぞれの先生方がお考えになっておられる関西圏の課題や未来の姿について、それが関西全体ということもあると思えますし、それぞれのもっと身近な地域に即して、しかしそれが関西として持っている意味合い、あるいはオールジャパン、あるいはグローバルに持っている意味合いといったようなところの展開もお考えとしてはあるかと思えます。そうした、様々な論点というのをご自由にご披露いただいて、そして議論をし、それをこの提言や意見に結実をさせていただければと思っております。

改めまして、私どもは、この関西広域連合の原点といったところに立ち返って、これからの在り方というのを論じていきたい、そんなふうに今日の座談会、そしてこれからの提言・意見集づくりというのを考えておりますので、本当に自由活発にご議論をいただければと思っております。

なお、お手元にはあらかじめ事前に、本日まで出席の皆様方からいただきましたご意見を事務局でヒアリングをしてまとめさせていただいたものが行ってございます。こうしたところも、それぞれに相互に参照していただきながらご意見をいただければと思っております。最初にも申し上げましたが、2 時間程度の限られた時間で予定をしております。ですが、できるだけこの間に積極的にご意見をいただき、そして議論を重ねる中で、それぞれの先生方のお考えというのをさらに大きく発展をさせていただければと思っております。

² 編纂趣旨・執筆要領（163～181 ページ）