

望ましい地方分権体制の実現

— 関西広域連合への期待 —

2008年7月22日

関西広域機構

分権改革推進本部有識者会議

目 次

はじめに.....	1
1. 関西がめざすべき姿.....	2
(1) 活力あふれる関西の実現を.....	2
(2) 分権改革を進める関西広域連合を.....	3
2. 関西広域連合に期待する役割.....	4
(1) 早期に第2フェーズ以降へのステップアップを.....	4
(2) 広域連合が住民に理解される取り組みを.....	4
(3) 広域連合の参加形態は柔軟に.....	5
付 属 資 料.....	7

はじめに

地方分権改革について、政府は、地方分権改革推進委員会、第 29 次地方制度調査会、道州制ビジョン懇談会などで調査審議を進めている。また、特に道州制をめぐって、各界各地で活発な議論が行われ、提言等の公表も相次いでいる。

関西においては、2003 年 7 月に関西分権改革研究会を発足させて以来、府県・政令市と経済団体、学界が共同で分権改革の諸課題に取り組んできた。検討組織は段階的に発展し、昨年 7 月に関西広域機構（KU）の中に分権改革推進本部が設置された。

当有識者会議は、分権改革推進本部の中の組織の一つであり、幹事会と連携・協力し、本部会議に対して意見を具申する役割を担っている。

分権改革推進本部の当面の課題である「関西広域連合」（仮称、以下同じ）の設置に関する検討は、自治体が主体の幹事会において実務的に進められている。当有識者会議としては、より中長期的視点から関西にとって望ましい地方分権体制とその実現方策について、国の出先機関の長や学識者とも意見交換をし、議論を進めてきた。

関西がめざすべき姿と分権改革のあり方について当有識者会議の認識を示したうえで、分権改革の有力な手段としての関西広域連合の当面の検討の進め方と中期的なあり方について本部会議に提言する。

本部会議メンバーにおかれては、本提言の趣意をご理解たまわり、関西の特色を活かせる望ましい地方分権体制の実現に一致結束して主導的な役割を果たされることを望む。

1. 関西がめざすべき姿

(1) 活力あふれる関西の実現を

関西がめざすべき姿は、住民にとっても企業にとっても魅力的な地域である。一言で言えば、「活力あふれる関西」の実現である。

関西は、各都市や地域が歴史的に固有の文化を育みながら相互に深いつながりを有し、行政区域にとらわれない「関西」という広域のアイデンティティを確立できる素地を有している。このような特色をもった関西は、各府県や市町村がそれぞれの発展をめざして知恵と個性を競いあうと同時に、府県を越える広域的課題に適切に対処し、関西としての総合力を発揮していくことによって、活力あふれる魅力的な地域として発展することが可能である。

グローバルな地方間競争の中で、関西が世界に誇れる特色を発揮できる分野の第一は産業・科学技術振興分野である。関西には、多数の大学、研究機関の集積、特色ある産業・科学技術クラスターの形成、中堅中小企業を中心としたものづくり基盤技術など、次世代産業技術を発展させる高いポテンシャルがある。関西独自の戦略と総合力をもとに、これらの資源の連携によって一層の活用を促進し、新産業創出を牽引していくことが関西の活力の源泉となる。このことはまた雇用の創出にもつながり、住民にとっての大きな魅力でもある。

産業・科学技術振興を支える基盤のひとつは物流・交通ネットワークの整備である。企業が魅力を感じる地域とはトータルコストが安い地域である。物流・交通をコストダウンの視点から広域的かつ効率的に整備していく必要がある。

観光・文化も新しい産業振興として重要である。関西は世界遺産をはじめ厚みのある歴史・文化遺産、豊かな自然環境等を擁している。関西の魅力を高め観光・文化産業を持続的に発展させるためには、古い遺産に頼るだけでなく、関西全体の特色を活かした新しい観光・文化資源の開発とのリンクも必要である。

安心・安全が確保され、住んで快適な地域であることも活力あふれる関西の実現に必要な条件である。関西を住民にとって世界に誇れる安全な地域にしていくには、関西地域の自治体が連携し危機管理の方策を講じることができるようにならなければならない。

医療サービスの充実の観点からは、周産期救急医療など府県域を越える広域的な医療連携システムを早期に構築していく必要がある。

自由な雰囲気を好み、進取の気性に富む関西では、住民のニーズに合わせて教育内容などが独自に行えるなど各学校の自由度を高め、学校間の競争を促しながら域内全体のレベルアップの図れる地域をめざしたい。福祉の面でも積極的に民間の力を活用し、民間の創意工夫による魅力あるサービスの充実を図ることができる地域でありたい。

琵琶湖を中心とする環境政策の伝統を有し、地球温暖化防止京都会議や世界水フォーラムなど環境面での先進的な取り組みを行ってきた関西は、豊かな自然環境の保全と活用や地球温暖化防止などの環境対策を関西全体で進めることによって、世界に貢献する環境先進地域となることができる。

(2) 分権改革を進める関西広域連合を

現状の関西は、グローバル競争時代を迎え、地域を取り巻く環境は厳しさを増し、国の一律的施策の影響もあって、さまざまな面で危機的様相を呈している。関西のことは関西が知恵を出して考えて直ちに実行に移し、その責任も関西が負える体制への改革がなければ「活力あふれる関西」への発展はおぼつかない。地方分権改革を早期に実現することが関西発展の基本である。

だが、地方分権改革は国の検討だけに委ねていては地方が望む形の改革にはならない。中央では広域自治組織として「道州制」議論が盛んに行われている。地方分権を前提とした道州制が実現し、地域づくり、くらしづくりに住民が自ら考え直ちに実施できるよう、地方自治が本来の姿になることを期待したいが、その実現にはまだまだ時間がかかる。

そこで、関西としては、地方自治体、経済界が一体となり、現行の地方自治法に基づき複数府県・政令市の広域連合を設置し、そこに国からの事務の移管や権限・財源の移譲を強く求めるという行動を起こすことで地方分権の実現を促進することになると考え活動を開始した。

複数の府県と政令市が参加する広域連合の設置は全国初の試みである。その中身については、分権改革推進本部の幹事会を中心に詳細検討が進んでおり、次回の本部会議で関西広域連合設立の基本合意に向けた最終骨格案が示される予定である。

関西広域連合ができるだけ早期に設置され、かつ段階的に拡充発展することによって、今後の分権改革を推進するインパクトになることを望む。

2. 関西広域連合に期待する役割

(1) 早期に第2フェーズ以降へのステップアップを

関西広域連合は、まずは形をつくることを優先し、設立当初は早期に実現可能な事務から取り組み、段階的に事務の拡充をめざそうとしている。

しかし、参加自治体から持ち寄る事務・事業を実施するだけの第1フェーズにとどまっていたら、分権改革推進へのインパクトにはならない。国からの権限・財源の移譲を求める第2フェーズの活動を早期に開始しなければならない。この活動こそが望ましい地方分権体制を実現させるための第一歩である。

関西の発展のために解決しなければならない広域的課題は山積している。関西三空港一体的運営管理、大阪湾諸港をはじめ舞鶴港・敦賀港なども含めた関西の港湾の一体的運営管理、淀川左岸線延伸部や大阪湾岸道路西伸部等の道路整備を広域的課題としてとらえ建設することなどである。これらの諸課題を関西で考え、計画し、実行するためには国に対して法改正と権限移譲を求めなければならない。

現在、分権改革推進本部の幹事会における検討では、第2フェーズは「設立後3年後を目途」に検討されているが、第2フェーズへの移行時期は極力前倒しすべきである。そのために、できるだけ早期に、国から関西に移すべき権限を明らかにして国との交渉を開始しなければならない。関西に移すべき権限を明らかにしておくことは、関西が自立して何をやりたいかを明らかにすることであり、本格的な地方分権時代への準備でもある。

関西広域連合は地方自治法に基づき国に対し事務の移管を要請することができるが、もっと強力に広範囲に国からの権限・財源の移譲を実現するための方策は「道州制特区推進法」(注1)の改正である。現行法のままでは関西広域連合が「道州制特別区域」(特定広域団体)となることはできない。複数の府県、政令市が参加する広域連合は全国初めてのケースであり、設立されれば「道州制特別区域」として認められるよう法改正を要求すべきである。

(2) 広域連合が住民に理解される取り組みを

関西広域連合は補完性の原理に基づき、府県や政令市の単位では実施できないもの、つまり府県・政令市の枠を越える広域的課題の解決のみを役割とする自治体である。住民の身近な行政サービスを直接行うわけではないので、広域連合設立の意義は住民にとってわかりづらい。

だが、関西広域連合の設立が地方分権改革を促進し、住民の身近な行政の改革にもつながる活動であることについて住民の理解を深めることが重要である。関西広域連合に国からの権限・財源が移譲されることになれば、国による一律的な施策ではなく、関西のことは関西が知恵を出して考えて直ちに実行に移せるという実績を示すことによって住民の理解が得られる。

関西広域連合が住民にとって関心が高い課題を事務として取り入れることも住民と議会に理解を得るために重要である。例えば、住民の安心・安全に直接寄与する広域的医療サービスを充実する観点から、現在、各府県・政令市において個別に（一部は共同で）取り組んでいるドクターヘリについて、関西広域連合の事務として共同管理・共同運航してはどうか。

今日的な課題でありながら、これまで地域において広域的な対応があまりとられてこなかった地球温暖化対策についても、関西ならではの環境技術などを活かし、広域連合の事務として取り上げるべきである。

また、広域連合による広域的な調整により、府県・政令市がそれぞれに取り組んでいる事務・事業の重複の排除やコスト削減といった行財政の効率化が期待できる。この点は市民にとって目に見える効果のひとつであり積極的に取り組むべき課題である。

さらに、望ましい地方分権体制への実験ともいえる関西広域連合の設立を契機に、府県から基礎自治体への権限移譲を積極的に進め、補完性の原理が徹底したモデル地域をめざしてはどうか。

関西広域連合を設立する狙いについてシンポジウムを開催するなど住民・議会へわかりやすく具体的に説明し、理解を求める活動が地方分権の意義を広く認識してもらうことに役立つ。

(3) 広域連合の参加形態は柔軟に

関西広域連合では、事務ごとに地方自治体の部分参加を可能とすべきである。すべての自治体がすべての事務に参加することを条件とする必要はない。それぞれの自治体にとって関心のある事務だけに参加できる仕組みにすべきである。

個々の事情により、設立時にいずれの事務にも参加が難しいと判断する自治体があったとしても、広域連合への参加の扉をいつでも開き、途中からでも参加できるよう柔軟なシステムにすべきである。

関西広域連合が部分参加を容認する場合に問題となるのが、議会の議決方法や執行機関の組織形態である。部分参加の自治体で選挙される議員も含め全議員がすべ

での事務について等しく議決権を持つことになると、参加自治体の意思が広域連合の活動に適切に反映されない可能性もある。「複合的一部事務組合」(注2)には、議決方法の特例や合議制の執行機関である理事会の設置が認められているので、広域連合にも同様の特例を認めるような法改正が必要となる。

関西広域連合設立に伴う関西広域機構(KU)のあり方については、広域連合と重複もしくは類似の事業はKUとしては行わないという原則を明確にすべきである。

KU設立に際し関西に多数存在する各種協議会の整理統合を進めてきたが、関西広域連合設立を契機にさらに範囲を広げた整理統合を進めるべきである。一例としては、関西対日投資促進協議会(K-CIP)を改組し、関西広域連合の中に「ERRAI」(注3)の関西版を設置することによって、対関西投資・対外投資を促進できれば、広域連合の大きな特色とできる。

また、KUに設けられた分権改革推進本部は、広域連合の取り組みに関する第三者的な監視機能を担う役割や、今後の税財政改革を含む本格的な分権改革を国に求めていくために果たす役割が重要であり、引き続き強力に推進する体制を残すべきである。

(注1) 正式名称は「道州制特別区域における広域行政の推進に関する法律」。現行法では、北海道以外の地方が「道州制特別区域」として認められるためには、3以上の都府県の合併が必要である。「道州制特別区域」の行政主体である「特定広域団体」は、政府が講ずべき法令の特別措置などを定める「道州制特別区域基本方針」を変更するよう、内閣総理大臣に対して提案することが認められている。関西広域連合が特定広域団体に指定されると、この提案権を使って国からの権限移譲等を求めることが可能となる。

(注2) 地方自治法第287条の2第1項及び第2項の規定により、複合的一部事務組合には、当該組合の議会の議決方法について特別の規定を設けることや当該組合の管理者に代えて合議制の執行機関である理事会を置くことが認められている。

(注3) 分権改革に積極的なフランスのローヌ・アルプ州においては経済開発の専門機関(ERAI: Enterprise Rhone-Alpes International、エライ)を1987年に設置し、東京を含めた海外10都市に事務所を開設するなど国際的にネットワークを広げ、プロモーション活動などによる州への海外企業の誘致や、州内の特に中小企業の海外進出や製品の輸出・販売支援などで成果をあげている。

付 属 資 料

分権改革推進本部設置要綱

2007年9月18日制定

(趣旨)

第1条 この要綱は、関西広域機構規約第25条第1項第1号に規定する分権改革推進本部(以下「本部」という。)に関して必要な事項を定めるものとする。

(目的)

第2条 本部は、関西から分権改革の大きなうねりを起こすため、税財政基盤の確立をはじめ分権改革の重要課題について意見交換するとともに、府県を越える広域的課題に取り組む広域自治組織のあり方等について合意形成を行い、もって関西の特色を活かせる望ましい地方分権体制の実現に資することを目的とする。

(活動)

第3条 本部は、前条の目的を達成するため、当面、次の活動を行う。

- (1) 分権改革の重要課題について意見交換すること
- (2) 国に求める権限や財源の具体的内容を明らかにし、広域連合を含む広域自治組織のあり方について検討し、早期に結論を得ること
- (3) 本部会議において必要と認められたこと

(メンバー)

第4条 本部のメンバー(以下「本部メンバー」という。)は、次に掲げる者とする。

- (1) 福井県知事、三重県知事、滋賀県知事、京都府知事、大阪府知事、兵庫県知事、奈良県知事、和歌山県知事、徳島県知事、京都市長、大阪市長、堺市長、神戸市長
- (2) 関西経済連合会会長、近畿商工会議所連合会会長、大阪商工会議所会頭、京都商工会議所会頭、神戸商工会議所会頭、堺商工会議所会頭、関西経済同友会代表幹事、関西経営者協会会長
- (3) 関西広域機構会長

(本部長及び副本部長)

第5条 本部に本部長及び副本部長1名を置き、本部メンバーの中から関西広域機構の理事会において選任する。

- 2 本部長は、本部を代表し、本部会議を招集し、その議長となる。
- 3 副本部長は、本部長を補佐し、本部長に事故あるときはその職務を代理する。

(本部会議)

第6条 本部会議は、本部メンバーをもって構成する。

- 2 本部会議においては、本部の活動に関して意見交換し、合意形成を行う。
- 3 本部会議には、必要に応じて本部メンバー以外の者の出席を求めることができる。

(幹事会)

第7条 本部に幹事会を置く。

- 2 幹事会は、本部の活動に関して調査及び検討を行い、本部会議において合意形成を行うための合意案の立案と調整を行う。
- 3 幹事会は、幹事長及び幹事をもって構成する。
- 4 幹事は、本部メンバーがそれぞれの自治体又は経済団体の役職員の中から各1名を指名するものとし、幹事長は幹事が互選する。

(有識者会議)

第8条 本部に有識者会議を置く。

- 2 有識者会議は、幹事会と連携・協力し、第三者的立場から、ヒアリング等の調査や情報の受発信を行い、本部会議に対して意見を具申するものとする。
- 3 有識者会議は、座長及び委員若干名をもって構成する。
- 4 座長及び委員は、学識経験を有する者の中から、本部メンバーの同意を得て本部長が委嘱する。

(庶務)

第9条 本部の庶務は、関西広域機構企画部において処理する。

(補則)

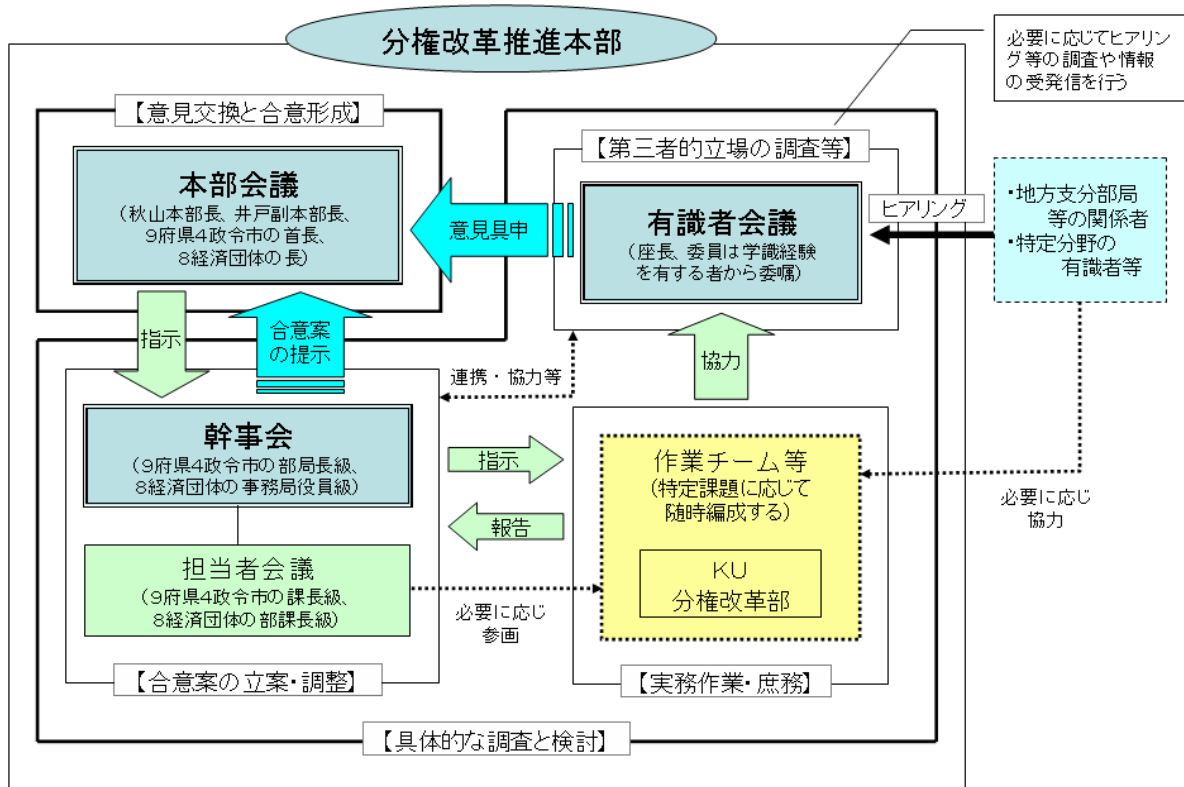
第10条 この要綱の改正は、関西広域機構の理事会において行う。

- 2 この要綱に定めるもののほか、本部の運営に関して必要な事項は、本部長がこれを定めるものとする。

附 則

- 1 この要綱は、2007年9月18日から施行する。
- 2 第5条に基づく本部長及び副本部長の選任は、前項の期日より前に行うことができるものとする。

分権改革推進本部の検討体制



有識者会議委員名簿

(順不同・敬称略)

座長	
委員	
井上 義 國	関西経済連合会 常任理事
跡田 直 澄	慶應義塾大学商学部 教授
岩崎 恭 典	四日市大学総合政策学部 教授
篠崎 由紀子	都市生活研究所 代表取締役
高崎 正 弘	三井住友銀行 名誉顧問
田中 宰	阪神高速道路 会長
林 宜 嗣	関西学院大学経済学部 教授
平岡 龍 人	清風明育社 理事長
松本 英 昭	地方公務員共済組合連合会 理事長
真 洵 勝	京都大学大学院法学研究科 教授
村上 仁 志	住友信託銀行 特別顧問

以 上 (計 11 名)

会合開催実績

	時 期	内 容
第1回	2007年 10月3日	<ul style="list-style-type: none"> ・有識者会議の運営について ・「広域連合制度について」 地方公務員共済組合連合会理事長 松本英昭氏
第2回	10月30日	<ul style="list-style-type: none"> ・「分権改革について－空港を事例として－」 関西国際空港株式会社社長 村山敦氏 ・「分権改革について－道路を事例として－」 阪神高速道路株式会社社長 田中宰氏
第3回	12月4日	<ul style="list-style-type: none"> ・「関西の広域的課題と近畿経済産業局の役割について」 近畿経済産業局長 久貝卓氏 ・「関西の広域的課題と近畿地方整備局の役割について」 近畿地方整備局長 布村明彦氏
第4回	12月21日	<ul style="list-style-type: none"> ・「関西の広域的課題と近畿運輸局の役割について」 近畿運輸局長 各務正人氏 ・「関西の広域的課題と近畿厚生局の役割について」 近畿厚生局長 松本義幸氏
第5回	2008年 2月20日	<ul style="list-style-type: none"> ・「EUの歴史と組織から学ぶ」 慶應義塾大学法科大学院教授 庄司克宏氏 ・「既存広域連合の調査結果について」 四日市大学総合政策学部教授 岩崎恭典氏
第6回	4月24日	<ul style="list-style-type: none"> ・分権改革推進本部第2回本部会議の結果報告 ・検討グループ検討状況の報告 慶應義塾大学商学部教授 跡田直澄氏 ・関経連地方分権委員会欧州調査団派遣報告 関西経済連合会地方分権委員長 村上仁志氏
第7回	6月10日	<ul style="list-style-type: none"> ・有識者会議からの提言（案）の検討
第8回	6月26日	<ul style="list-style-type: none"> ・有識者会議からの提言（案）の検討

*上記会合のほか、既存広域連合へのヒアリング調査を実施（日時：2008年1月30日～31日、訪問先：宇城広域連合、佐賀中部広域連合、訪問者：岩崎委員、事務局）