

関西広域連合のガバナンス

2012年12月12日

新川達郎(同志社大学)

広域行政をめぐる論点

- (1) 関西広域連合(組織・運営、取組、丸ごと移管)について
- (2) 分権時代における広域行政について
- (3) 国、府県、市町村から議論すべきポイントや期待される役割

関西広域連合設立の背景

- 日本の隘路の打破と関西の閉塞状況の打破
- 関西社会経済の活性化：財界主導から
- 自治体力、市民力、地域力の発揮：新たな枠組みへ
- 従来の社会経済、政治行政システムのリセット
- 国土構造の新たな展望：連邦型国土構造？

挫折してきた関西広域行政の改革

- 関西財界提案の歴史：経済合理性・発展
- 1950年代：地方制、
- 1960年代：自治型の道州制、
- 60-70年代：阪奈和合併、道州制
- 1990年代：分権改革と連合制度制定
- 1999年：関西広域連携協議会KC設立
- 1990-2000年代：広域連合設立方針への転換

関西分権改革研究会

- 財界を中心に関西府県、政令市、経済団体参加団体による研究会
- 2003年7月設置
- 関西の特色を生かす
- 地方分権のあり方を検討する

関西分権改革推進委員会

- 関西経済連合会では、2005年1月に、広域連合型の新たな制度を提案
- 従来に比べて柔軟な選択肢を設け、実態とその必要に応える広域的な制度を提案：府県を存置し新たな広域自治体を設置
- 検討のため関西分権改革推進委員会を設置
- この委員会には、財界他2府9県3政令市が参加し検討
- 関西分権改革推進協議会に発展

関西広域機構の設置

- 府県、政令市、経済団体の参加:官民協働
- 2007年7月設立:
- 目的; 関西の発展のために、関西の官民全体でともに考え、決定し、行動する仕組みを強化すること、従来の組織の機動性低下や効率性低下を改めるべく組織再編を行う
- 分権改革本部の設置と関西広域連合の設立検討
- 2011年:2012年解散方針の決定

広域連合とは

- 特別地方公共団体：一部事務組合、複合事務組合の発展
- 間接選挙か直接公選型の長と議会議員の選択
- 直接請求制度の適用
- 権限移譲を求める権利：国、府県事務の要請
- 広域計画の策定
- 協議会の設置：関係団体、有識者等
- 分賦金による運営：課税権はない

制度のガバナンス

- 構成団体によるガバナンス
- 機関対立型ガバナンス:2元代表制
- 監査委員システム
- 直接請求システム:2000万人で運営できるか
- 国との関係;事務権限移譲を求める権利
- 広域連合協議会の設置:各界代表だが?

関西広域連合：地方自治に新たな局面

- 2010年12月 関西広域連合の設立：地方分権（地域主権）改革と設立の背景
- 設立の成果：東日本大震災への対応（カウンターパート方式）
- 発足したばかり：その機能も限定的：防災、環境、医療、観光文化、産業、職員研修、試験
- 成長する広域連合へ：国の地方出先機関の一括移管（地方整備局、経産局、環境省）

関西広域連合のガバナンスの特徴

- 複数府県にまたがる広域連合:7府県の分散分権型運営体制、
- 連合委員会:府県知事が委員、委員長が連合長で執行機関を形成、独自の合意形成
- 執行各部:各委員が部門担当、分散型処理
- 連合議会による運営:コンパクトな府県議会からの選出
- 設立趣旨:分権型社会実現、広域行政、国出先機関の移管

連合議会の特徴

- 議員数20名:各府県2名を基数に人口対応
- 常任委員会設置:総務常任委員会条例制定
- 理事会設置:各府県代表により構成
- 代表制の意義;直接か間接か

執行体制の特徴

- 執行機関の委員会方式
- 広域事務の各府県分担方式:
- 知事が担当委員として指揮
- 防災(兵庫)、観光文化(京都)、産業振興(大阪)、医療(徳島)、環境保全(滋賀)、試験免許(大阪)、職員研修(和歌山)、総務(本部、大阪)
- 事務補助組織は各府県の職員兼任:2重統制

構成団体の展開

- 奈良県の参加問題：知事選挙の争点化、奈良県議会における検討
- 政令市4市の参加：政令市側は参加意向表明、連合長も受け入れ表明、
- 12年4月：大阪市、堺市の参加
- 12年6月：神戸市、京都市の参加
- 構成団体の多元化：

国の出先機関からの事務移譲

- 国出先機関対策委員会：嘉田滋賀県知事が委員長
- 重点移譲事務選定、事務処理体制整備（組織、人員、財源）、国への働きかけ（出先機関整理方針、2010年12月閣議決定）
- 「丸ごと」移管：九州知事会（広域連合設立を視野に）と歩調をそろえる（四国の動き）
- 地方整備局、経済産業局、地方環境事務所

丸ごと移管の動き

- 政権の動きの鈍さ
- 中央省庁の反対
- 市町村の不安と反対
- 市民の不安
- 関西については奈良の不参加問題
- 丸ごと移管法の条件がどうなるか？
- ガバナンスの不安; 既得権益の破壊

関西広域連合協議会と広域計画

- 協議会の設置：幅広く意見を反映、委員55名
- 広域計画の策定：分野別(3-10年)計画策定
- パブリックコメント、協議会意見の照会で策定
- 分野別計画体系：防災・減災プラン、観光文化振興、産業ビジョン、救急医療連携、環境保全、5分野計画
- 計画策定のガバナンス

広域連合の広域事務の今後

- 事務領域の拡大：当初領域の事務充実
- 一体的処理領域の追加：港湾の一体的管理、幹線道路の一体的計画・整備・管理、河川流域の一体的管理
- 新たな事務体制：国出先機関移管（丸ごと移管）に伴う組織体制構築
- 広域行政のガバナンス；行政事務の一体性

分権時代の広域行政

- 府県を超える広域行政の分権を考える視点
- 従来は府県を超えるものは国が担当
- 「国の事務を都道府県へ」という分権を基本とする考え方
- 都道府県の区域を越えて一体的に処理すべき事務：広域団体か府県連携か
- 広域団体と連携の性格をめぐる議論：道州制と広域連合、府県間協議と調整

国、道州と府県

- 府県の廃止
- 普通地方公共団体としての道州の設立
- 道州は従来の国の事務を実施
- 府県権限は市町村への移譲:一部は道州に委託

広域連合と府県の将来

- 広域連合下の府県制度維持が基本
- 広域連合から府県への分権:事務移譲
- 国事務の府県移譲へのクッション役割を果たす広域連合
- 広域自治体としての府県役割の再定義:広域連合と、基礎自治体との関係で

府県連携による広域行政対応

- 政策課題ごとの協議と調整、実施
- 府県間の広域的な協議の仕組みづくり
- 実効性ある協議と調整、協議結果の実施体制の整備
- 政策協調ができない時の対応方法:住民投票

市町村の将来

- 基礎自治体優先の原則と市町村
- 基礎自治体への分権の進展:府県分権が進めば同時に進む市町村分権
- 市町村の再編と水平的連携強化:市町村広域行政、府縣市町村連携の進展
- 地域連携が進む中での市町村自治の再編:地域自治、都市内分権へ

広域連合住民の権利

- 住民によるガバナンスへ
- 住民参加の機会:直接参加、直接請求、
- 住民団体とその専門分野別参加
- 委員会、議会へのガバナンス維持
- 政策分野、計画へのガバナンス維持

広域連合で進むか？地方分権

- 1 出先機関改革は進むか：ポスト民主政権対応
 - 国と地方の役割分担変化の始まり：3機関の移管要請から、個別突破へ
 - 今後のブロック機関、府県出先機関整理
- 2 規律密度改革は進むか
 - 第一次義務付け枠付け改革：40法令60項目
 - 第二次改革は進むか：分権改革委員会勧告600項目
- 3 広域連合で特区は進むか：経済・規制特区

広域連合で進むか？地方分権2

4 地方自治法抜本改正

- これからは「ホームルール(自治憲章)」方式で地域ごとに自治の形を選ぶ
- 広域連合の組み方、その中の府県や市町村の仕事も地域ごとに異なる選択が可能に
- 長と議会、住民との役割や関係も地域ごとに異なる可能性を開く

広域連合と分権、自治型ガバナンス

- 広域連合の成立と分権改革進展:国、府県、基礎自治体(市町村)の役割変化
- 国の役割の特化:国際社会関係(国家機能)、国内統一基準(憲法規範)、大規模災害対応
- 国・広域連合・府県・市町村の関係:対等協力、互恵
- 自治体の自主自立の行方:身近に分権化された自治、機能特化した広域自治

ガバナンスの議論の要点1

広域行政の必要性

- 住民にとって、広域行政は必要か
- 住民の権利と義務は何か：見えにくい権利と義務
- 具体的なニーズは何であるのか：そのニーズは短期的に充足すべきか、長期的に考えるべきか；現在の住民ニーズと将来のニーズを考える視点
- 住民の負担、課税問題、納税者意識

2 広域行政の費用と便益

- 広域行政の損得勘定を考える
- 誰にとっての損得かを、具体的に考える;住民、民間、行政
- その損得勘定は、将来の価格を反映した、長期的視点に立っているか？
- 隣接府県との関係、国との関係、世界との関係で、それぞれ損得を考える視点

3 関西の広域行政を考える

- 関西として必要な広域行政と、構成団体、民間、住民として必要なものの比較検討;理想像
- 必要とする広域行政を独自に実現できるか;実施能力
- 関西広域が進む段階でどこまで許されるか;到達点を立てられるか、目標

4 広域連合制度の性格を考える

- 府県による連合制度：合併に代わる広域化の仕組み、国からの分権の仕組み
- 連合は府県事務の一部の連携調整と、国からの移管事務を担う：国権限は残る
- 今の広域連合は構成団体の意思によって運営される点を考える
- 国からの統制、府県からの統制、連合の自治

5 連合議会としての独自性の発揮へ

- 幅広くなる議会ガバナンス
- 広域行政に関する議会としての監視、意思決定機能の発揮の必要性？
- 広域行政の政策形成と議会
- 国、府県、市町村、住民との接点
- 現在と将来の住民の利益を考える

6 連合委員会によるガバナンス

- 委員会型組織のガバナンス: 効率性、合理性、
- 外部からのガバナンス