

第2回関西広域連合協議会有識者分科会の議事概要

- 1 日時 平成24年12月12日(水) 10:00~12:00
- 2 場所 関西広域連合本部事務局大会議室
- 3 出席者 秋山会長、新川副会長、北村委員、西田委員
上村敏之特別ゲスト(関西学院大学経済学部教授)
中塚本部事務局長、立石本部事務局計画課長、中谷本部事務局課長(国出先機関対策担当)

4 議事

(1) 意見交換

- ・ 広域連合が取り組むべき広域的行政課題(広域インフラ)について
- ・ 広域連合の目指すべき姿及び中長期戦略について
- ・ 広域連合のガバナンスのあり方

<主な発言内容>

(広域インフラについて)

○会長

- ・ 第1回の有識者分科会では、橋爪特別ゲストからグレートリセットや中長期的な戦略について説明いただいた後、皆様と意見交換をいただいた。その結果について、関西の目指すべき姿や関西ブランドなど項目別に分け資料1を作成している。
- ・ 今回は、社会資本整備に関し上村教授から御意見を伺い、時間があれば新川副会長から広域連合のガバナンスに対する御意見をいただく予定である。
- ・ 今後は、関西広域連合が目指すべき姿、中長期戦略、ガバナンスなど皆様方と議論させていただき、第3回目の有識者分科会は、これらの意見のある程度集約していければと考えている。

○特別ゲスト

- ・ 今回は、関西広域連合における広域インフラ行政の必要性を話させていただく。
- ・ 広域連合のパンフレットには、広域インフラについて「今後拡充する事務」と記載されている。関西広域連合は設立当初から広域インフラ行政を視野に入れていたが、設立時点では、広域インフラ行政を担う事務局はない。
- ・ 現状、関西においては、大阪府埠頭公社と神戸埠頭公社の統合、国際コンテナ戦略港湾として大阪港と神戸港が阪神港に、関西国際空港と伊丹空港の統合など民間によるインフラ運営が広域化している動きがある。
- ・ このような動きは民間側の動きであることから、行政は、これらの民間の動きにあわせた運営体制の構築が必要である。
- ・ 私は、関西経済連合会が作成した「関西版ポートオーソリティ構想」が関西広域連合における広域インフラ行政の仕組みの実現させるものであると考える。

- ・ 「関西版ポートオーソリティ構想」は2012年11月に作成されたが、「関西版ポートオーソリティ構想」策定後に出てきた事象を含め、関西の広域インフラについて考えていきたい。
- ・ 求められる広域インフラ行政としての課題は、①行政区域が異なるために、インフラ間の連携ができない。②広くても府県エリアに収まるので、ローカルな最適化は、必ずしも関西全体からみて最適ではない。③異なる自治体が異なる計画ないし目的をもつために、全体としてインフラ行政の効率性が落ちている。④国との交渉において、異なる自治体が異なる要望を行っていることから、要望が通らないなど交渉力が弱い。結局のところ、関西として一枚岩でないことが挙げられる。
- ・ 「関西版ポートオーソリティ構想」にも掲げられているが、インフラ行政こそ広域的視点で取り組むべきで、関西広域連合には、道路、港湾、空港の陸海空における物流・人流に関わる広域インフラ行政を担当する事務局を設置すべきである。
- ・ 関西における広域インフラ行政の視点としては、①世界経済（特にアジア）のなかの関西という位置づけ、②既存のインフラや関西の歴史・文化などの魅力を生かすという2つの視点がある。
- ・ 広域行政の展開により、関西は新しい価値を創造しないとイケない。私は、広域行政に関わる公務員が関西ブランドを国内外に向けて発信し、関西の営業マンになってほしいと考えている。以前、パリを含む広域行政自治体を訪れたとき、その公務員は地域を売り込むセールスマンだった。彼は、シャルルドゴール空港周辺で起業したいという人がいたら、その人たちのニーズを聞いて、最適な産業クラスターを紹介し、地域で一定期間事務所を無償で貸し出し、事業立ち上げの支援をしていた。
- ・ 広域インフラ行政局の公務員は、クリエイティブでインターナショナルな仕事をしてもらいたい。関西から公務員のイメージを変えてもらいたい。関西の地域特徴を組み合わせ、国内外の人材を呼び込んで、どういった付加価値を作り出せるか考えるコーディネータの役割を期待している。
- ・ 広域インフラ局を設置することで、①行政区域が異なる同じインフラ（港湾のみなど）間、②港湾と道路、空港と道路など異なるインフラ間、③観光とインフラ、医療とインフラなど異なる分野事務局など、連携を図ることが可能となり、最終的には、④関西が1枚岩になることにより、国に対する交渉力が向上すると考える。
- ・ 現在の広域インフラ行政の課題は様々あるが、まず、具体的な政策がないことである。そのため、構成団体が目標を共有でき、かつ広域的に連携できる具体的政策を検討する必要がある。具体的には、大型クルーズ船誘致、メディカル・ツーリズムなどが挙げられるが、具体的事例としては、大型クルーズ船の誘致が必要と考えており、まさしく港湾・空港・道路を結ぶ連携政策と考えている。
- ・ 神戸港には年何回かボイジャー・オブ・ザ・シーズ号（旅客数3,000人以上）が寄港しているが、年に数回程度では、地域経済が活性化することができない。ヨーロッパの都市では、大型クルーズ船が定期的に寄港することで、予測可能性ができ、地域

の経済が活性化している。

- 大阪や神戸にこれらの定期クルーズ船が停泊することにより、大阪と神戸域内の活性化はもとより、そこから観光バスに乗って京都や奈良など乗客が訪れることが可能となる。大型クルーズ船の影響は、関西全体に波及するので、定期航路化は関西全体で取り組むべきである。実際のところは、パスポートコントロールの迅速化など規制や課題がたくさんあるため、規制緩和を国に対して要望することも必要である。
- これらの実現のために、広域インフラ行政局において、どんな政策があるのか、どんな規制緩和要望策を国に対して要望していくべきなのかを考えていただきたい。
- また、広域インフラ行政局においては、市場のニーズや世界の動きを把握している民間部門との連携、種々の広域インフラの優先順位をつける作業を行うべきである。インフラについては、府県市の利害対立があるので、調整することが難しいが、期待できる経済効果の大小に応じて優先して整備していくなど優先順位付けが必要である。このような優先順位付けを広域インフラ行政局においてやるべきである。
- さらに、今までは出先機関の事務移譲があった後に、インフラ行政を担当する事務局の設置を念頭に置いていたと思うが、出先機関の事務・権限の移譲はなかなか進まないで、できるところから広域インフラ行政を進めていくために、先に広域インフラ行政局を設置してはどうか。
- 行う業務としては、例えば、関西広域連合の構成団体の港湾管理者が個々に計画を立てているが、全体的な整合性をもっていないことから、関西全体で整合性を持てるような形にするため、関西広域連合で広域港湾・道路・空港の計画をつくることを検討いくことが必要になってくるのではないか。
- 実際に広域インフラ行政局を設置し、インフラを整備する段階になれば、財源が必要になってくる。広域インフラ行政を担う関西広域連合の財政制度を考える必要がある。
- また、広域インフラ行政を担う関西広域連合のガバナンス（首長、議会、住民との関係）も重要である。
- 関西経済が落ち込んでいる中で、関西も危機感を持つことが必要。関西の既存のインフラを活用するのは待ったなしの状況である。そのため、関西は様々な利害を乗り越えてまとめ、広域連合に広域インフラ行政局をつくっていただきたい。

○委員

- 上村教授の話をお聞きし、EUのサステイナブルシティの都市戦略を思い出した。
- インフラ整備については柱が2つあると考える。1つ目は、交通網と水である。サステイナブルな形で交通網を整備することを考えると、環境を意識した場合、公共交通鉄道網が入っている。
- とりわけ日本のインフラが優れているのは、鉄道網が首都圏だけではなく、地方圏でも整備されていることである。世界的に見ても日本ぐらい。これは日本の財産にも

なりえるものである。既存のインフラを活用する視点が必要である。

- ・ また、広域インフラは交通網だけでなく、水の視点も重要である。淀川水系の管理では、要望は出るが意見が反映されない。広域連合の計画には水をめぐるインフラ整備を含めて考えていただきたい。
- ・ 2つ目は、関西広域連合が、広域的な鉄道や道路や港湾など大きな権限を持つということになれば、ガバナンスが重要になってくる。国土交通省は、地方の意見を聞くことはすれども、正式な機関として聴取していない。広域連合が行うときには、それぞれの構成団体の意見が着実に反映されるようなガバナンスの仕組みを整備していただきたい。

○特別ゲスト

- ・ 鉄道も重要な視点であるが、鉄道は民間が非常に頑張っており、行政としてどこまで関わるかが難しい。今後、中央リニア新幹線の関係もあるので、鉄道網をどうするかも広域連合の課題の1つである。ただし、都市間の鉄道と都市内の鉄道は、考えを分離すべきである。都市と都市を結ぶ、港湾や空港など起点となるようなインフラを結ぶような都市間鉄道は、広域連合では考えていけないといけない。

○委員

- ・ 物流は大きな視点であるのではないかと考えている。特に、ものを動かす時にエネルギーが必要であり、どのようなエネルギーを使い、どのような手段を使うかが大事である。昔から大量のものを運ぶ手段が時代時代で変わり、盛衰して残ってきた。現在の物流の中心は自動車であり、今後も自動車は何十年か主流であることから、道路の整備が必要である。また、防災という観点からも必要である。
- ・ 広域インフラ行政局のイメージはわかるが、目指すべき方向や目標としてあってもいいが、今の段階でどういうことが可能なのか考えないといけない。先ほどの大型クルーザーの話のように、1つの事例を突破口として進めていけばよいのではないかと。ぼやっとするものではなく、これをやるんだと具体的なことを広域連合で取り組むべきではないか。将来を見通した話と、現在これに取り組むんだという形を示していただきたい。

○副会長

- ・ 広域連合において広域インフラ行政を行うということに対し、どのようなイメージを持っているのか。広域連合としてポートオーソリティをどのように位置づけたらいいのか。物流そのものを関西地域でどのように考えているのか。瀬戸内海のほかに日本海も考えないといけない。特にアジアとの関係もあるので、関西としてどのように考えていったらいいのか。
- ・ 港湾整備の関係でいうと日本全国ばらばらな状態である。関西でも状況は変わらな

いと考えるが、今回のポートオーソリティ構想との関係はどうか。

○特別ゲスト

- ・ インフラ整備も大事だが、運営をうまくすることにシフトすること大事である。運営を組み合わせることで広域的に行うことが求められているのではないか。定期クルーズの誘致は、関西が取り組める1つの事例として挙げている。具体的に考えることでどこにネックがあるのか、突破口がどこにあるのか、広域連合として考えていけるのではないか。
- ・ 関西版ポートオーソリティ構想は、関西の広域インフラを担当する行政の事務局を設置すべきだということと、民間部門との連携の仕組みをどうするのか、この2つの視点の構想である。
- ・ 日本海側をどう考えるかは難しい問題であるが、国際的には日本海航路のほうが主流になってくるということもあるので、重要度が増している。関西が関東より優れているのは、日本海側をもっているということである。日本海のポテンシャルをどうするのかということも広域インフラ事務局で考えてもらえればと考える。
- ・ 港湾については、作ってしまったものを壊せというのは難しい。港湾計画のところで関西全体で整合性のあるものを作っていくことが今のところできることではないか。

○会長

- ・ 連合でも広域インフラを第2ステップで取り組むことを考えている。国出先機関の権限移譲の関係もあるので、本部事務局から中間報告はできるか。

○本部事務局

- ・ 国出先機関の関係では、内閣府と我々で法案作成を行い、今年の6月に法案の原案を作成した。12月には閣議決定までいったが、国会に上程されなかった。民主党政権であればそのままという可能性もあるが、今回の総選挙の結果によりどうなるかわからない。
- ・ 広域連合としては、国出先機関の権限移譲がわからない状況の中で、広域連合のプレゼンスを高めるために、どのようなことを行うべきか検討しなければならない。1つ目は、国出先機関対策をこれまで民主党政権とパートナーシップのもと取り組んできたが、連合としては原点に戻り、3つの国出先機関だけではなく、すべての出先機関を連合で引き受けますという覚悟を国に示すとともに、出先だけでなく内政についても基本的に地方に任せてもらいたいことを示し、きっちりと我々の考え方をまとめて、市町村長と意見交換を行っていきたい。
- ・ 2つ目は、国の権限移譲を受けない場合でも、連合のスタイルでどこまでいけるのかを世に示していかなければならない。最大の項目としては、国出先機関の丸ごと移管を受けてから、広域インフラを8番目の分野事務に位置づけようとしていたが、本

日、上村教授がおっしゃったような広域インフラ局のような組織も検討することとし、できるところからやっていくようなことを考えていきたい。ただし、問題は立ち上げたときに何をやるかであるが、本日、ご提案いただいた関西版ポートオーソリティ構想を、どこかの段階で広域連合として目指すというようなことで位置づけないといけないと考えている。

- ・ また、もともと広域連合は、EU型のような広域政策調整を行うことをモデルにしてきたので、計画の整合性を図っていくことも行っていきたい。これを実現するための具体的な事業の1つとして、関西版ポートオーソリティ構想を取り上げ、上村教授にご提案いただいた事業についても検討していきたいと考えている。
- ・ 各地域から出た意見を無視しないというようなガバナンスの話もあったが、どのような仕組みが考えられるのか、教えていただきたい。これらの視点は、インフラを広域的に行うときの試金石であると考えている。

○特別ゲスト

- ・ 是非、実現していただきたいと考えている。やるべきことは、まずは、関西の計画を整合性あるものにするべきである。官民で関西全体の方向性や方針を考えることができるような戦略的な委員会を関西広域連合の中に設置してはどうか。
- ・ インフラ整備は、府県市での利害が発生するものであるため、広域インフラ行政局を設置できなかったのではないか。大事なことは、インフラそのものが利害対立をもたらすと考えるのではなく、利害が一致する広域インフラ行政から始めることである。関西が1枚岩で取り組める具体的な業務を見つけ出すことが重要である。

○委員

- ・ 「ローカルな最適化は、必ずしも全体最適ではない」の話だが、交通と水はネットワーク型である。関西広域のネットワークの形成がローカルな鉄道を再生させることもありえるし、あるいは切り捨てる場合もある。サステナブルな形の公共交通網を考えると、ローカルな公共交通網をリージョナルな交通ネットワークが支えるような仕組みも必要ではないか。そのようにしないと大都市間の利益を優先することとなるので、気を付けないといけない。
- ・ 広域計画を作るときには、ローカルなものに対する影響もあるので、こういった視点のガバナンスも重要である。

○副会長

- ・ 上村教授のポートオーソリティのお考えだが、比較的中規模ぐらいのものがそれぞれに顧客開拓競争をしていくのか、ある程度大きくまとまって一体でやっていくのか、お考えはいかがか。

○特別ゲスト

- ・ 両方で切削琢磨したほうがよくなることはある。ただし、関西は国際間競争に既に巻き込まれており、韓国ของプサンもあることから、阪神港は厳しい状態に陥っている。国内間競争より国際間競争をどのように戦うのかが重要。いろいろなブランドが乱立するよりも、1つの関西ブランドを立てて戦っていくことが重要である。

○会長

- ・ 広域インフラ行政は何をするのか。何か大きな方針を作るときに、これまでは道路、港湾など別々で考えてきたが、もう少し違った観点から考えていくべきである。違った大きな目的から今あるインフラを見直すべきである。
- ・ 国から事務の権限が移譲されたときに、市町村のニーズをくみ上げてやるとなると調整が難しい。経済的な視点でやるのか、サステナブルな視点でやるのかなど、どのような視点から優先順位をつけ、インフラ整備をしていくのか考えないといけない。
- ・ 防災的な観点からも日本海側と太平洋側をいかに結ぶかが関西地域のインフラの整備の在り方として重要である。北東アジアとの経済連携となると、舞鶴港から太平洋側にどうやってもっていくのが課題になってくるので、地域全体での検討していく必要がある。

(広域連合のガバナンスのあり方について)

○副会長

- ・ 広域行政をめぐる論点としては、①関西広域連合が組織・運営、取組の仕方について、適切に運営されているのか。②内部統治の観点だけでなく、広い意味でのガバナンスで議論していくのか。つまり分権時代の中で広域行政やガバナンスをどうやって考えていくのか、③国、府県、市町村との関係のガバナンスが重要である。
- ・ 広域連合のガバナンスは、構成団体によるガバナンス、機関対立型ガバナンスをとっている。その他、監査委員システムもとっている。住民からの直接請求システムはあるが、構成府県市内の住民が、2,000万人いることから適切に運営できるかが議論あるところ。国との関係では、あくまでも事務権限の移譲を求める権利で終わっていることから、ある種限界がある。ただし、今後、国との新しい関係をつくっていくチャンスはあるのではないかと考えている。また、広域連合協議会を設置しており、各界代表が入っているが、連合協議会のあり方や権能を広域連合のガバナンスにどうやってうまく働かせているのか疑問である。
- ・ 広域連合が設立され、2年経過したが、ある程度ガバナンスの特徴が出てきた。
- ・ 複数府県市の分散分権型運営体制をとっていることが大きな特徴である。運営体制は柔軟で適応的であるが、無駄が多く、決定が遅いという批判もあると思っている。連合委員会は、委員会制度を置くことで合議的な機関になっており、慎重審議ができ

るという特徴がある。独裁制ではない。ただし、一方では内閣制度と同様、執行各部にそれぞれの権限が分割されていることから、各委員が分野事務を担当しており、分散型処理になっていることで、縦割りになっているため、部門間の調整や連携に問題を残している。一体性のあるガバナンスという点からは問題が発生している。

- 連合議会は、比較的コンパクトである。実務的には負担が軽く、議会の開会日数が少ない。議会の働きをどうするかが今後大きな課題である。
- また、常任委員会及び理事会を設置し、各府県の代表により構成されている。仕組みとしては間接代表の仕組みであるが、間接代表は代表を出す側と選ばれる側に1段階クッションがあるので、住民との間に距離が発生してしまう問題がある。
- 執行体制の特徴は、執行機関が委員会方式であるが、広域事務については、知事が担当委員となり、各府県と分担方式になっている。縦割り方式をどう考えていくのが課題である。
- 実行部隊は、各担当府県とその府県の補助職員で行っているため、府県市を中心にしたガバナンスと広域行政のガバナンスが二重に入り込んでくる状態である。
- 連合協議会は、ガバナンスの側面から重要な政策決定過程のポイントになる。協議会は、構成府県市の方々から幅広く意見を反映するために設置している。なお、協議会自体が具体的な権限を持っていないため、協議会の意見を反映しなくてもよいことになっている。ただし、重要な影響力があるので、対応はしていることもある。そのため、計画の策定プロセスにおいては、ある種の幅広いガバナンスが働いていたのではないか。
- ただし、住民の参加や意見の反映がどこまでできたのか判断が難しい。そのため、計画のスケルトンは、行政組織と専門家の合作にならざるを得なかったのではないか。組織的なガバナンスとしては機能していたが、あらゆる市民を含めた幅広のガバナンスとしてはいささか弱かったのではないか。
- 今後、広域行政事務がどんどん広がっていけば、分野事務ごとのガバナンスをどうしていくのが重要。行政責任というのをそれぞれの事務として考えていくのが問われていく。
- また、公開性や透明性に基づく説明責任を果たしていけるのか。住民、構成団体、利害関係者の要望等に対していかに応答ができるか、広域化してくことで対応する体制が確保できるのが課題である。
- 従来、広域連合と府県の役割は、府県制度維持を基本として進んできた。広域連合は、国からの事務移譲があったとき、府県市に事務を移譲するまでのクッションとして役割を果たすことが期待されてきた。今後は、現状のままなのか、さらに違う形にしていくのかを考え、市町村との関係も考える必要がある。
- 今後は、市町村をどのように考えていくのが重要。市町村そのものが自主性や自立性を高めつつ、府県や広域連合との関係を再構築する必要がある。

- ・ もう1つは、住民の権利をどう考えていくのか。現在は、住民によるガバナンスが連合協議会や直接請求、パブリックコメントなど細い糸しかない。今後、どのような方向で参加させていくのが重要。
- ・ また、連合委員会や議会は間接代表制のため、広域連合の議員に対して広域連合の住民がどのようにもの申していくのかも課題。
- ・ なお、現状は、法律が細かく物事を決めすぎていて、地方自治体の自由度を奪っている。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べるように、地方自治法を変えていくべきではないか。
- ・ ガバナンスを議論する論点として、いくつかある。
- ・ 1つ目は広域行政の必要性である。広域行政をどのように考えていくのか。住民にとって広域連合はいるのかという議論が必要である。住民の権利を守る、義務を課すということがあって初めて広域連合が成り立つのだが、現在は、権利義務が見えにくい。現行の地方公共団体は、住民に負担を強いたり、課税させたりしているので、住民は地方公共団体に対し、意識があるのでガバナンスを支えているのかもしれない。
- ・ 2つ目は、住民、構成団体、国、世界にとっての費用便益を考える必要がある。
- ・ 3つ目は、関西の広域行政の到達点、目標点をどこまで考えるのか。どのような権能を持ち、具体的な機能を関西社会経済に残し、将来的にはどのような秩序をつくるのが定義をされていかないとガバナンスが成り立たない。
- ・ 4つ目は、広域連合制度の性格を考える必要がある。広域連合制度自体の仕組みも今後は、検討していかないといけない。
- ・ 5つ目は、連合議会としての独自性の発揮である。広域連合が成熟していけば、連合議会の役割も重くなる。議会が独自に政策形成を考えていくなど議会の役割を考えていかないといけない。
- ・ 6つ目は、連合委員会によるガバナンスだが、委員会型の組織を効率的合理的にしていくのが、課題である。また外部からの統制を、例えば市民社会の関係でどのように連合委員会の中で取り入れることができるのが重要になってくる。

○委員

- ・ 広域連合は構成府県市の住民等に対して、不利益な情報は言わず、利益のあることばかり言っている。議会の議員は自分が府県市の代表であるという意識があるのかわからない。

○委員

- ・ 次期広域計画を策定する中で広域インフラ行政局を設置するなど具体的に何をするのかを考えたときに、従来型のガバナンスでいいのか、もう少し付け加えたらいいのかを考えていければよいのではないかと。

○特別ゲスト

- ・ 世界経済はスピードがあり、変革する中で、どれだけ意思決定を迅速化させることができるかが重要。ガバナンスを作ることも大事であるが、作り方によってはすごく遅い意思決定組織を作ることになってしまう。どのようなガバナンスを作りながら意思決定を行うかが、特に広域インフラ行政には求められている。広域インフラ行政については今までと違う形でガバナンス体制を考えていただきたい。

○本部事務局

- ・ 事務局としても、次期広域計画の中でガバナンスのことについて考えている。1つは、国出先機関との反省の中で、市町村長との意思形成や意見交換をしっかりと制度的にやらないといけない。
- ・ もう1つは、先ほども上村教授から戦略委員会の提言がありましたが、関西の方向性を議論するような官民連携の委員会を連合内の組織として位置付け、ガバナンスを構築させるような案を作って知事・市長へ伺っていきたい。
- ・ 当初の段階では、ガバナンスという観点から、住民や市町村に対する意識があまりなかったのが正直なところである。しかし、国出先機関対策のやり取りの中で市町村長は大きなステークホルダーであるとわかった。住民については、自主課税権や直接公選制まで議論になれば検討していくことになるが、次の計画ではなくその次の計画ぐらいでの大きなテーマになるのではないかと思う。

○副会長

- ・ これからいろいろな仕事をしていけば、市町村や住民に対してどれだけメリットがあるのかが相当に問い詰められ言われるのではないか。
- ・ また、現状の議会ではそこまで議会議員として意識が定かではないが、いずれは特別地方公共団体の議会として独立した存在であることを意識していただかないといけない。
- ・ 次の計画づくりの中で、ガバナンスをどう確保していくのか、議会・市町村・住民を計画づくりの中のガバナンスに位置づけていくのが重要である。
- ・ 市町村等ではすでに住民参加型の仕組みがとられている。もちろん2,000万人の参加型になると新しい仕組みづくりを開発していくことが必要になるだろう。
- ・ 広域連合は、各府県で事務を行っているが、これらの事務には、既に行政責任が問われており、このガバナンスをどうしていくかが重要である。意志決定の速度とガバナンスを効かせるということは相反する、又は相互を補完しあうという2つの側面があるので、今後、どんなガバナンスの仕組みがいいのか決めていければよい。
- ・ 市町村長等の協議、官民の議論の場は、制度化していかないといけない。どうしてもおごなりになりやすい。良くも悪くも民主制度が定着したのは選挙制度であることを考えると、法的に義務づけられることが重要である。