

第5回広域行政のあり方検討会 議事概要

- 1 開催日時 平成30年1月21日(日) 15:01～17:06
 2 場 所 関西広域連合本部事務局 大会議室
 3 出席者 出席者名簿のとおり (全委員出席)
 4 議 事

【要点】

(1) イタリアの地方自治制度について

新川座長からイタリアの地方自治制度について説明を受けた後、意見交換を行なった。

(2) 第1回から第4回までの検討会で提起された論点について

- ・事務局から論点を3項目(①連合が取り組むべき事務、②広域行政の最適な体制や機能、③連合の機能強化等)に整理して提示し、意見交換を行なった。
- ・これまでの連合議会や連合協議会における分権に関する議論も踏まえ、事務局で論点を再度整理の上、次回は今後の議論の方向性を検討する。

【イタリアの地方自治制度】(新川座長)

○国土の統一は1861年(明治維新期)。都市国家や領邦国家が集まった中央集権国家として始まり、第1次世界大戦後はムッソリーニによりファシズム体制(中央集権体制)を確立。第2次世界大戦後に分権改革が進められたが、分権型体制の確立には長い年月を要した。

○「州」、「県」、「コムーネ(市町村)」の三層制(大都市制度を有する)

州	<p>○憲法に制度概要は定められているが、地方自治法典上の地方団体ではない。</p> <p>○15の普通州(面積は日本の府県より広いが、人口は400万人程度)と5の特別州を設置</p> <p>○「州議会(立法権)」「州理事会(執行権)」「州知事(州代表の地位)」を設置。</p> <p>○憲法上、国と州の立法権を具体的に明記。比較的州の権限は大きい。州議会は国会への法案提出権を持つなど国に対して様々な権限をもち、「行政的連邦主義」とも言われる。</p> <p>○州知事は直接選挙で選ばれるが、州理事会の構成員でもあり、二元代表制だが、議院内閣制と大統領制を組み合わせたような形態。</p> <p>○知事選挙と議会議員選挙は同時に実施。日本とは異なり、投票用紙には、知事候補者名とその候補者を支持する政党名も記載され、政策の一体的な運営が可能。市町村も同様。</p>
県	<p>○数は103。機能は、国の委任事務、許認可、窓口業務、規制行政等、さほど大きくない。</p> <p>○昔から県の必要性の議論はあるが、小規模市町村を支援してきた実績から存続。</p>
コ ム ネ	<p>○コムーネ数は8,000超であるが、平均人口は7千人で10万人以上は41(0.5%)。5千人未満が72%を占める。補完性の原則により住民に近い行政を実施。広域的な行政に対応するため、事務の共同処理(共同体の設置)が進んでいる。</p> <p>○経済的、行政的に規模の格差が大きい。</p>
大 都 市	<p>○県を大都市に吸収合併し、県の事務に加え、コムーネの事務のうち大都市行政に係るものを所掌(東京都のようなもの)。</p> <p>○2014年の制度開始から3年が経過。今後の制度評価を注視すべき。</p>

○地方税は、法律に基づいて条例等を制定し課税。州、県、コムーネの歳入は、それぞれ固有の税収と移転収入が大半を占め、分権と言いながら地方財政規模は大きくない。

【意見交換における主な意見】

○イタリアにおける首長の直接選挙は、議会議員と同時に実施され、議員選挙は「多数派プレミアム」付き比例代表制^{*}であり、日本と異なる制度であることに留意が必要。

なお、この制度は現行の日本国憲法の下でも導入は可能。

(※) 市町村では当選市町村長を支持する政党に議席の2/3(州では1/4)を割り当て、残り1/3が野党に配分されることから任期中(5年)の安定運営が可能。フランスにも同様の仕組みがある。

○県は行政的にも財政的にも大きな力は持っていないが、コムーネの共同体形成、農村部への支援などの調整で存在感を発揮。行政サービスの代行をする訳ではない。

○中央集権国家から分権を推進する中で、国から州に相当な権限移譲がなされた。県の権限を後発の州に移管したのではない。権限、財源的にも日本の方がはるかに分権的、分担的である。

○「国家・州会議」(国と地方の協議の場)は、法律上、設置を義務付けられた常設会議で、国には地方への配慮義務がある。内政に関する事項は必ず協議を要し、事前協議が行えない場合は事後報告が必要。新しい地方自治の仕組みに関する法案もこの場から出ることが多い。また、国と市町村が直接協議を行う「国家・都市会議」もある。

⇒日本では官邸が仕切る形式的なもの。伊のような機能が必要。

○州が法案提出権を有するとのことであるが、「国と州が共に立法権を有する分野」について、州がリードするということか。

⇒それもあがるが、「国のみが立法権を有する分野」に州が関わることがメリット。

○州を設置する過程において、フランスとイタリアで違いはあるか。

⇒仏は経済開発を進める中で行政体制を深化させてきたが、伊は、もともと都市の寄せ集めによる中央集権国家から分権を進めた。ナポレオンの支配という点では同様。

(2) 第1回から第4回までの検討会で提起された論点について

事務局からこれまでの議論を踏まえた論点を3項目に整理(①連合が取り組むべき事務、②広域行政の最適な体制や機能、③連合の機能強化等)。それらについて意見交換が行われた。

【意見交換における主な意見】

○論点メモの3つの柱立てについて、「1 連合はどのような事務に取り組むべきか」は、広域行政のニーズの話で機能との関係が深い。2と3を整理し、「2 連合の組織のデザイン」、「3 既存自治体(府縣市)と広域連合の関係」(3は海外事例を参照にできる)としてはどうか。

○国、県、市町村と連合の関係については、役割分担だけではなく、どのように調整するかが非常に重要。協議の場が制度上、明確になっていることが分権改革上重要である。イタリアは、法律上、協議が義務付けられ、地方の声を出す権利は保障されている。一方、イギリスには協議機関はなく、特定補助金を一般補助金とすることで財政自治を強化してきたが、一般補助金が抑えられることとなった。

○資料の論点項目に「二元代表制 vs 議院内閣制」とあるが、「二元代表制」と示すこと自体、戦後の日本の歴史に捕らわれた狭い議論となる。自治機構の選択制など、幅広い議

論を行うべき。

⇒より民意を集約した政策を具体的に実行できる自治制度を考えていきたい。

- 「産業政策の司令塔」とあるが、「司令塔」に代わる概念はないのか。連合委員は個性的であり、連合(長)が指示して従わせるのではなく、むしろ司令塔がない方が関西らしい。登山では後ろから全体を指示するように、リーダーシップのあり方は様々。構成団体も納得する独特の仕組みがないと空回りする。政治的にまとまることで関西地域全体の存在意義を高め、中央政府との関わりを増すようなアイデアを考える必要がある。

⇒産業政策については、現在の広域連合の分担制では実行性があがっておらず、連合内での産業政策機能を担う「まとめ役」という意図で発言したもの。

⇒道州制のあり方研究会における企画立案・総合調整型のイメージも2つあり、全ての分野にいわゆる司令塔が必要とは位置付けてはいない。

- 道州制のあり方研究会では、広域行政ニーズを把握し、そのニーズごとにどのような体制・組織がよいかを考えた。ニーズと別に組織デザインの話があるとは考えていなかった。例えば産業政策では、司令塔という言葉に絡めて、広域的な存在は、どのように国、県、市町村との関係を作っていけばよいかを考えることで、海外事例のいいところ取りができるのではないかと。3つの柱立てを別々に考えていくのがよいかは気になるところ。

⇒広域連合が、あまり認識されていないのは、姿が見えないから。EUでは、欧州理事会の議長が輪番制の時には、担当者不明とすら言われたが、専任の大統領を置いてから認知度が上がった。組織デザインが必要な理由は、「府県市が集まって何かをしている」というのではない、しっかりとした組織にするためである。「広域連合には、住んでいる自治体と同じような機能があり、境界を越えるニーズにも対応できる組織である」と理解してもらうには、憲法・規約のような形でどのような機構かを明示した方がよい。

実際の動きはニーズによって異なってよく、連合が主導して行う指令的なものがあったとしてもよい。しかし、自前で執行部を揃えるのか府県市でやるのかは決断しないといけない。特定の公共ニーズに対して、「産学民」の多面的なアクターが集まる触媒となるような場の提供が重要な役割ではないか。

⇒道州制のあり方研究会では、ボトムアップで行ったが、上部構造の議論も両方必要。いずれにしても、広域連合はプラットフォーム作りの役割が大きい。

- 具体的な事例で議論すべき。例えば、3空港の話について、こういう状況でうまくいっていないという説明があった上で、解決策を考えるなど。

連合でうまく取り組めなかったこと、その理由なども示して欲しい。

⇒具体的な課題は、経済界から問題提起もいただきながら、新年度に議論したい。

- 様々なステークホルダーの協議の場づくりも必要だが、その議論を政策化できる有能な政治家を育てなければならない。役人ではなく、政治責任で進める必要がある。独任制の首長だけでは手が回らない。より多くの政治的な代表者が様々な関係者と話をして政策判断をするという分担管理も考えないといけない。首長選挙の議論だけではなく、色々な繋がりや調整するにはどのような組織にすればよいかの議論もしていただきたい。

- 道州制のあり方研究会の報告書において、産業政策の将来像は、「広域自治体が自律的に策定した成長戦略に基づき一体的にネットワーク形成を支援」とある。企画立案調整

型の機能強化は必要であると認識しているが、権限・機能を具体的にどのように強化していくのが大きな課題であり、そのような方策の議論も進めていただきたい。

○関西広域連合で調整機能の充実、場づくりはできても「仕組み」が機能するところまでとなると、どこまで踏み込むのか。フランスのレジオンの計画策定と実行がなぜうまく動いているのかを参考にしながら、連合に当てはめられるかという話をどこまでできるのか、限界も考えて進めるべき。

⇒現状が限界ばかりであり、それを抜け出す手がかりが諸外国の例にあるのではないか。

○海外の事例として、イタリアの州は頑張っている例。州の強さの根底には憲法の保障があり、現行の日本の制度では直ちには参考としにくい。広域連合は関西にしかなく、全国初の取組みとして未開の分野に踏み出す覚悟が必要。「国家のバランス上、関西が頑張らないと国が衰退する」ということを交渉のキーに、国と調整すべき。ここで暮らしてよかったという地域にしないといけない。

⇒この検討会では、関西広域連合が今後数十年先まで活動できるよう、憲法改正の必要性や府県を存続した新たな道州制の検討なども進めていきたい。

○地方分権への機運が低迷しており、憲法改正や道州の制度論、選挙制度などが前面に出ると現実と遠い印象を与える。実績を積み重ね、住民にとって価値があることを実感してもらい取組も進める必要がある。制度論だけでなく両方の議論が必要。

○行政は網羅的になりがちであるが、関西活性化のために優先順位を付けた取組が必要である。第4期広域計画には、これはやり抜くというテーマも入れたい。なぜ今まで取り組めなかったのか、どのような異なる意見があるのかは是非示していただきたい。

○本日の議論を踏まえて論点を再度整理し、あわせて連合議会や協議会におけるこれまでの分権に関する議論も提示の上、次回も論点整理を行いたい。

(次回：2月16日(金)10時～12時)

【参考：第5回 広域行政のあり方検討会 出席委員名簿】

(敬称略、五十音順)

氏名	主な役職
岩崎 美紀子	筑波大学大学院 教授
○ 北村 裕明	滋賀大学経済学部 教授
篠崎 由紀子	関西経済同友会 地方分権改革委員会 委員長代行
坪井 ゆづる	朝日新聞社 論説委員
◎ 新川 達郎	同志社大学大学院 教授
向原 潔	関西経済連合会 地方分権・広域行政委員会 副委員長
山下 淳	関西学院大学法学部教授
山下 茂	明治大学公共政策大学院 教授

◎：座長、○：副座長