

第2章 将来に向けた広域行政のあり方（中長期的な視点から）

I 関西における広域行政の意義と役割

1 関西における広域行政の検討にあたっての背景

（1）社会経済状況の変化

経済のグローバル化により各国間が相互依存している現状の中、それぞれの国の政治情勢や地球環境・資源の問題などの制約要因が高まり、複雑化する国際情勢の中で、日本政府においては難しい舵取りが求められている。

国内では少子化による人口減少の局面に入るとともに、高齢化が急速な勢いで進んでいる。人口移動の面では全国的に東京一極集中が継続しており、若者を中心に人口が大幅に減少する事態を迎えている地域も多い。

また、グローバル化の進展や人工知能（AI）、IoTの進展等の急速な技術革新により、人生100年時代を見据えた人づくりや多様な働き方の実現により、国民生活や社会のあり方が大きく変化していくことが予想されている。

① 世界・日本の中の関西

関西は、歴史的・経済的にアジアとの結びつきが強く、アジアとの窓口となる国際拠点空港や、国際戦略港湾、日本側拠点港をはじめとする港湾が存在するなど交通・物流基盤が充実している。また、日本海にも面しており、環日本海の国々とのつながりも、さらに拡充する可能性がある。

アジアにおいては、めざましい経済成長により購買力を持つ消費者層も出現するとともに、イノベーションも起こりつつあり、このアジアの成長力を取り込むことが関西の発展において重要となっている。また、アジアからのインバウンドも好調であり、引き続き、取組を進めることが必要である。

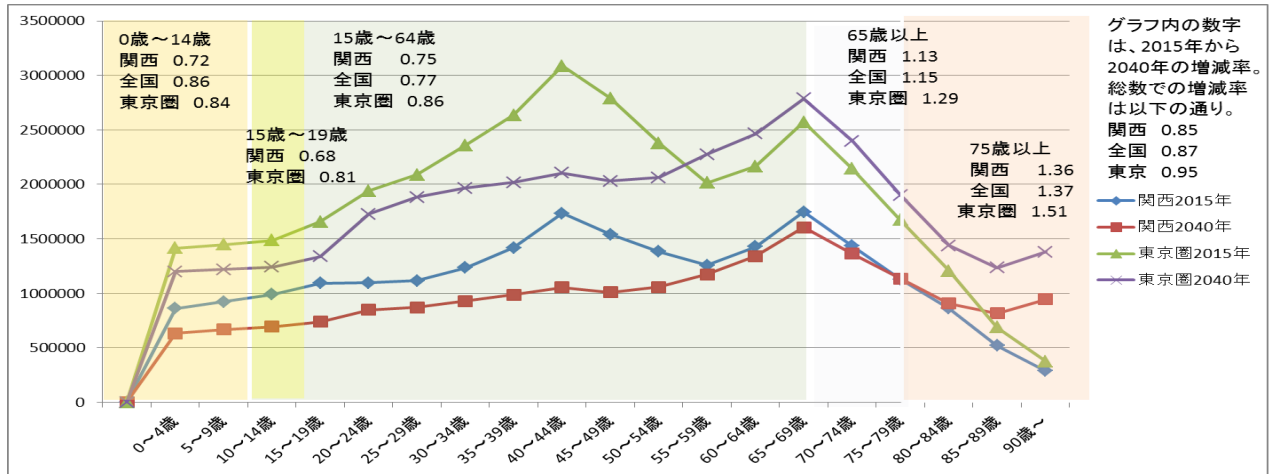
一方、国内においては、リニア中央新幹線の開業により、東京－大阪間は時間的に短縮されることから、三大都市圏がその特色を発揮しつつ一体化し、世界を先導するメガリージョンとして役割が果たせるよう、その構想の検討が進められている。世界における都市間競争も激しくなる中で、関西に求められる役割もますます大きくなると考えられる。メガリージョンの中の関西を世界にどう示していくかも重要な視点となってくる。

② 関西における人口構成の変化

関西においても、少子化による人口減少とともに、高齢化が進んでいる。2015年には約2,205万人であった人口が、2040年には1,878万人になると推計され、この間、約14.8%の人口が減少する見込みである。関西の減少率は、全国と比べると0.02ポイント高くなっている。

関西の特徴としては、全国に比して、若年者や労働力人口年齢で減少率が高く、高齢者でわずかではあるが増加率が低くなっている。

【参考：関西の人口の増減（2015年、2040年推計）】



出典：国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口」（平成30年3月推

③ 関西の自治体の状況

関西の自治体は、現在、2府6県の8府県と、4政令市237市町村であり、このうち、基礎自治体数は、政令市も含め滋賀県19市町、京都府26市町村、大阪府43市町村、兵庫県41市町、奈良県39市町村、和歌山県30市町村、鳥取県19市町村、徳島県24市町村となっている。

市町村においても、今後の人口減少の影響は大きく、2040年の人口推計では、3万人未満の自治体が半数を越え134市町村となると見込まれている。

【3万人以下の町村の状況(2040年想定)】

1～4,999人:50町村	5,000人～9,999人:26町	10,000人～14,999人:24市町
15,001～20,000人:11市町	20,001～25,000人:13市町	25,001～30,000人:10市町

出典：国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口」（平成30年3月推計）

(2) 関西の魅力と資源

関西圏の面積は全国の約9%で、コンパクトな圏域に我が国人口の約17%が集積しており、域内総生産も約17%のシェアを占めている。

① 自然環境、歴史、文化

関西は、太平洋、瀬戸内海、日本海、琵琶湖に面しており、大きな都市を有するとともに、豊かな自然環境も有するバランスのとれた地域である。また、歴史も古く、アジアとのつながりも深い。豊かな文化を創造してきた地域でもあり、世界遺産5つのほか、我が国の国宝の半数以上が関西にあり、重要文化財もその45%が関西に存在している。

【関西の世界遺産】

- 法隆寺地域の仏教建造物(平成5年)
 - 姫路城(平成5年)
 - 古都京都の文化財(平成6年)
 - 古都奈良の文化財(平成10年)
 - 紀伊山地の霊場と参詣道(平成16年)
 - 百舌鳥・古市古墳群(申請中)
- 日本の世界遺産総数 18件

②教育・人材育成

関西には、教育機関も多く、域内に約 220 の高等教育機関（大学・大学院・短大、全国の約 20%）が存在するとともに、510 の専修学校（全国の約 16%）も存在している。学術研究から実学まで、多くの教育機関があることが関西の魅力となっている。学生数も高等教育機関約 64 万人、専修学校約 12 万人にのぼっており、この数は域内人口の約 3.4%にあたる。

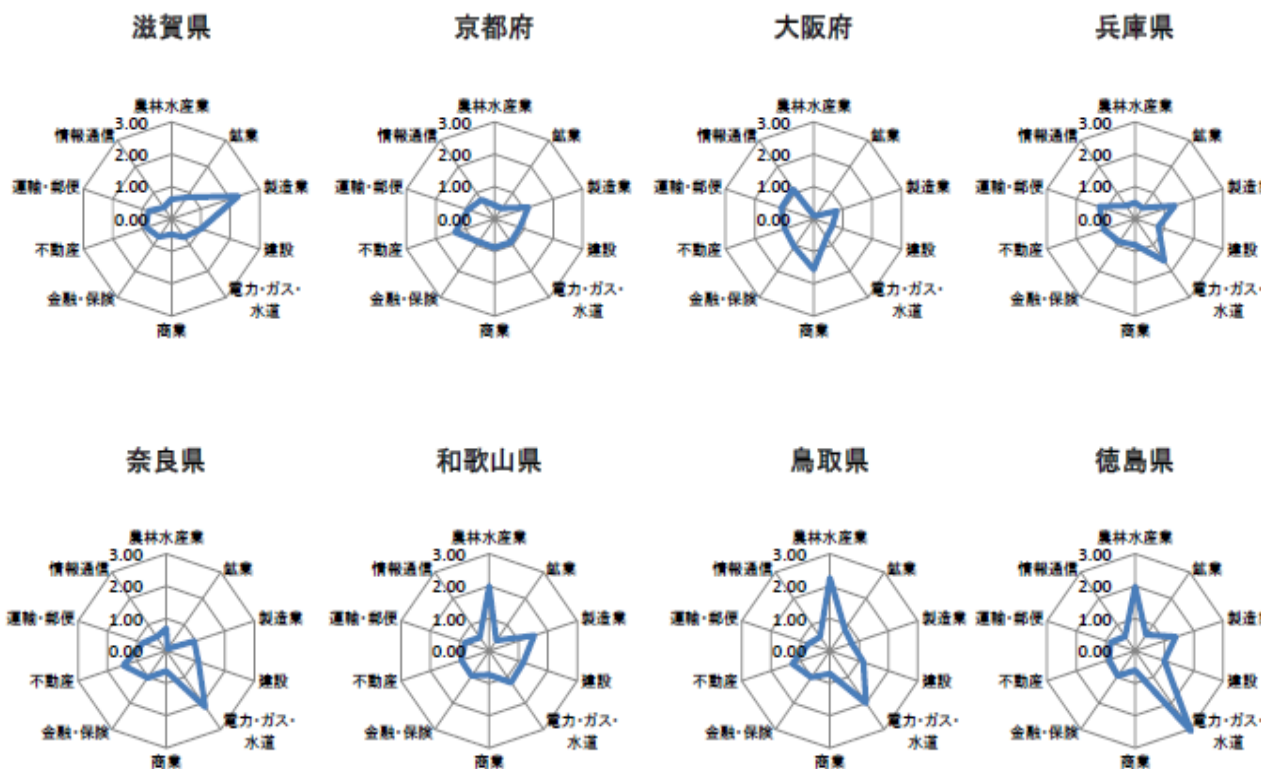
留学生数も約 4 万 5 千人（全国の約 17%）、外国人の就職先企業等の所在地別在留許可人員も約 3 千人（全国の約 16%）にのぼっている。

③産業分野

関西には多様な産業が集積しており、規模の大きいものは製造業、サービス業であり、特化係数（対全国の粗付加価値構成比）でみると、滋賀県で製造業、和歌山、鳥取、徳島では農林水産業が高くなっている。

■ 関西各府県の産業構造

特化係数（対全国の粗付加価値構成比）



出典：各府県「産業連関表」および総務省「産業連関表（2011年）」より作成

また、関西の特徴としては、ライフサイエンス、素材、エレクトロニクス、環境・エネルギーなど多様な分野で世界トップレベルの研究が進められており、ノーベル賞等を受賞した研究者の存在とともに、大学間、産学間の連携も活発で、イノベーションが創出されやすい環境を有している。

④住民生活

住民生活に必要な医療機関について見てみると、関西の病院数は1,416（全国の約17%）、一般診療所が20,466（全国の約20%）であるとともに、常勤医師数についても41,761人（全国の約19%）となっている。

（3）関西における人口減少の影響

①行政サービスのあり方と地域固有の課題の顕在化

住民の生活に密着に関連する行政分野については、主に基礎自治体が担っている。しかし、基礎自治体にとっても、人口減少の影響は大きく、特に県庁所在地から離れた地域や山間部、府県境などで人口総数の規模が小さくなることが見込まれている。

これまで府県において、市町村間の連携や中核市への移行などに取り組んでいるところであるが、今後さらに基礎自治体の規模が小さくなることで、行政サービスの維持やあり方が大きな課題となることが考えられる。

また、関西の強みでもある自然環境や産業構造、ライフスタイルなどの多様性も、人口構造の変化により形が変わることで、圏域の各地域固有の課題として顕在化する懸念もある。

【例：人口減少で懸念されること】

・サービス利用者の減少による生活環境の変化

（保育施設、教育機関、交通機関、商店、医療機関等の減少やサービスのあり方の変容など）

・産業分野での人手不足、後継者不足

（企業の手不足や中小企業の後継者不足等の経済活動への影響、農地や山林保全などの環境や防災機

② 地域社会の更なる多様化

既に関西においては多くの外国人留学生を受け入れているが、今後は、働き手としての外国人も増加することが見込まれる。また、外国人観光客など交流や滞在を目的に訪れる人など、地域にさまざまな人が入ることで、地域社会の更なる多様化が進むものと考えられる。

一方で、65歳以上の高齢者の割合が半数を越える基礎自治体も増加することが見込まれており、地域コミュニティの経営のあり方が課題となってくることも予測される。

2 関西における広域行政の意義と役割

～圏域の安定・発展と国の中での役割の発揮～

関西における人口減少の影響として、各地域固有の課題の顕在化や地域社会の更なる多様化が想定されるが、関西の厚みのある多様性をさらに活かし、魅力を磨くことで、活力ある暮らしやすい関西を実現することが可能である。

このためには、将来の行政課題に対して、全国一律の施策や閉じた自治体の範囲で対応することが困難なものについては、国に働きかけるとともに、開かれた自治体間のネットワークの中で解決策を模索していくことが大切である。

その際、当該自治体の力だけでは対応できないことや利害の衝突する内容も出てくることも想定される。圏域内の官民含めた各主体の調整や方向付け、圏域自治体の調整や支援を行うためには、圏域の住民や自治体の状況を熟知し、広域の立場で責任を持って動ける主体が不可欠である。

(1) 圏域の各主体を巻き込む「多様性」を活かせる企画調整機能の発揮

関西は、地域の多様性がありながら、人流や物流、文化・歴史等において関西としてのまとまりのある地域であり、関西の持続的な発展のためには、この厚みのある多様性を活かし、さらに、関西への人や情報、お金の環流を高めていくことが重要である。このためには、現在の関西の強みをさらに磨き、圏域で活動する各主体の取組を発展させるため、官民含めた圏域内の必要な企画・調整を行うことができる広域行政体が必要である。

(2) 広域行政の強化による圏域自治体の調整・支援

国際競争の激化や人口減少、住民の行動圏の拡大により、現行の府県では対処が困難な事務や府県域を越える事務など、広域行政需要が増大することが考えられる。

また、基礎自治体の抱える問題については、一義的には府県で補完するべきものであるが、府県が補完する中で、府県域を越えて持ち寄り対応することが適当なものや、府県の負担が大きくなり支援が必要になるものなども出てくることも想定される。

このような課題に対し、広域のスケールメリットを活かし、圏域自治体の調整や支援を行う広域行政体が必要である。

(3) 関西広域連合のある関西から取組を開始（国の中で関西が担うべき役割）

世界情勢も不透明な中、国においては、日本の舵取りに方針を出し、世界の中で立ちゆくことに尽力すべきである。これまで自治体が住民の生活に責任を持つことのみならず、地域で活動する様々な主体のつなぎ目となり、企業や教育機関と連携し、地域を経営していることを十分踏まえ、地方に任せるべきことは権限・財源も含めて任せることが必要である。

また、都市間競争の激化や人口減少、度重なる災害の発生など、我が国の抱える課題は大きく、世界的には東京の地位は不動のものではない。これまで我が国を牽引してきたのは東京であったが、それもこのままでは限界がある。今後はそれぞれの地方が自立し我が国を支えるとともに、早急に我が国のエンジンとなる核を戦略的に作っていくことが不可欠である。

関西には、関西の府県自らが立ち上げた我が国唯一の府県域を越える広域連合が存在する。関西の地方公共団体の一員として着実に活動を重ね、既に8年間の実績を有している。また、関西への政府機関等の移転なども進んでいる。まずは、関西と国が協力して国土の双眼構造の実現に取り組むことを真剣に検討すべきである。

II 関西における広域行政体のあり方

1 関西広域連合の設立経緯

地方行政制度のあり方については、行革の視点とともに、戦後復興期から様々な議論がなされてきた。広域行政の必要性についても、大規模開発をはじめとする広域行政の要請に始まり、高度成長期にはそれによる過疎過密などの課題に対応する国土の均衡ある発展のための対応策として、また、その後は社会経済状況の変化とともに、地方分権の推進や地域の多様性の重視の観点から議論されてきた。議論の過程において、府県合併案や連合体案などが議論されたが、なかなか実現には至らず、平成7年に、地方分権の流れの中で、広域連合制度の施行に至っている。

一方で、この間、関西圏においては、経済活動としての圏域の拡大や、広域課題への対応の必要性から、自治体、経済界が一体となって様々な広域行政に係る議論や活動を行ってきた。そして、広域行政の必要性という行政上の要請と関西の経済発展という社会経済上の要請から、広域連合制度に則る形で、平成22年に関西広域連合を設立した。

現状においても、交通機関等の発達による住民の行動圏の拡大や府県域を越えた経済圏の拡大、観光など国際的な交流、一府県だけでは対応できないビッグプロジェクトの出現など、広域行政の必要性は増加している。

関西は、産業や文化、自然環境など、それぞれの個性を有した府県市により成り立っており、そこでは住民や企業、教育機関などが「関西」という圏域の中で多様な活動を繰り広げている。そのことが様々な要素がありながらひとつであるという「関西」の厚みのある多様性を生むとともに、関西の発展の基盤と成っている。

府県域を越える特別地方公共団体はまだ関西広域連合のみである。人口減少をはじめとする社会構造の変化が進み、活力の低下が懸念される中、さらに関西の厚みある多様性を活かして地域を発展させるために、関西広域連合の活動の真価が問われている。

2 関西における広域行政体の検討にあたっての視点

(1) 「関西」の特徴を活かした「関西」にふさわしいもの

関西圏域では、住民の生活や企業、教育機関の活動をはじめ、多くの活動が「関西」に依拠して成り立っている。また、関西の自治体や経済団体は広域行政の要請に一体となって取組み、実績を残してきた。このような関西の特徴を十分活かし、関西広域連合を基に関西というスケールで動く主体としてふさわしいものであることが必要である。

(2) 地方自治、地方創生の理念を実現するもの

広域行政の大きな目標は、都道府県や市町村とともに、圏域を活性化し、住民生活を豊かにすることにある。全国一律の施策であれば国で実施すればよいが、それだけでは地方が停滞していく現状があるからこそ、地方のことは地方で決め

ることが重要になっている。また、東京一極集中の是正や地方創生に資する政府機関等の地方移転も進んでいる。広域行政体は、地方自治や地方創生の理念を実現するものである必要がある。

(3) 二重行政ではなく、広域行政としての役割が発揮できるもの

人口減少が喫緊の課題となっている今、二重行政や大きな組織は住民の負担となる。現在の府県制は、基礎自治体である市町村を補完する広域自治体として役割を発揮し、国民にも定着している。現在の地方自治制度を活かしたうえで、広域行政体が圏域を代表するものとして、既存の国、府県、市町村の取組をさらに活かせるような企画力、調整力を重視した体制を検討することが必要である。

(4) 国との役割が明確となり、それぞれが最大限の機能を発揮できるもの

広域行政体が自立した存在として、広域的自治の主体として国との役割分担を作り直していくことも含め、国と協働してその役割を果たすものである必要がある。

2 関西におけるあるべき広域行政体の姿

(1) 特別地方公共団体のまま企画調整機能を強化する形

シンクタンクの機能、政策のガイドラインづくりなどを担える広域行政体を想定する。

※海外事例に係る中間とりまとめは別途添付しており、ここでは議事録からご意見の一部を抜粋しています。

(委員からいただいているご意見) 丸数字は開催会議：①→第1回会議

- ・現状の制度でできる部分から広域連携を進めて、関西がモデルとなっていくべき。②
- ・EUでは、最高協議機関としてEUの方向性を話し合う欧州理事会、意思決定機関として閣僚理事会、政策執行機関として欧州委員会、民主的統制機関として欧州議会、EU法の評価をする裁判所という5つの機構で成り立っている。④
- ・関西圏で活動をするときの一定の統一的な基準・枠組みが関西でなら作れる。EUがまさにその例で、政策の共通化、調和化を進めていくという点では、関西はさらに進められるところがある。⑩

(2) 特別地方公共団体の枠組みを活かして強化する形

① 政治的リーダーシップを強化する

圏域の代表として、国や都道府県との交渉力を持ち、政策決定権限を強化した広域行政体を想定する。(議員の兼職、国との協定など)

(委員からいただいているご意見の例) 丸数字は開催会議：①→第1回会議

- ・フランスのものを動かす仕組みを見るときに着目するのは、選挙で選ばれる人たちが中央から州、地方のいろいろな階層の議員を兼職しているということ。⑥
- ・ある特定の人に依存するのではなく、もっと公共的に関西を考える政治集団みたいなものがあるといい。⑥
- ・フランスの計画づくりに関して、州の区域を所管する国の出先機関と自治体としての州の間でコントラ・デュ・プランという計画契約、計画協定といわれる合意文書を作り、それぞれの取組を進めていく。そのコントラクトを結ぶというやり方で調整の問題や民主主義的正統性の問題などを解決していこうとしている。⑨
- ・フランスは、議会は直接選挙で、そこから執行機関が選ばれている。⑦

② 法的な面を強化する

国とは別に圏域内の立法権や国への法案提出権を持ち、圏域のルールを実現できる広域行政体を想定する。(立法権、国への法案提出権など)

(委員からいただいているご意見の例) 丸数字は開催会議：①→第1回会議

- ・スペインの場合は、州の側から法改正を求めて、州が仕事をやっていくということができる。州政府が法律提案者となることのできる構造になっている。③

(3) 普通地方公共団体に近づける形

現在の普通地方公共団体に近い広域行政体を想定する。(権限の移譲、課税権など)

(委員からいただいているご意見の例) 丸数字は開催会議：①→第1回会議

- ・防災の場合は、国、都道府県、市町村で現行の役割分担がある。その体制の中で、広域連合が防災に関する役割を担っていった場合に、その役割が果たしきれないところがある。⑨
- ・広域連合が計画を作っても、現実にそれを運用していただくのリソースや人員を持てるのかどうか、またそれが本当に構成府県や市町村の計画や体制に反映できるのか。⑨