

提言・意見集

未来の希望を担う関西広域連合へ

～新次元の分権型社会の確立に向けて～

令和 4 年 5 月

関西広域連合

本提言・意見集に掲載された提言・意見文等の複製権、公衆送信権を含む著作権（著作財産権）は、原則として関西広域連合に帰属する。

関西の理想はいかにして実現されるのか

～提言・意見集の意義～

本提言・意見集は、関西広域連合の活動に関心を持つ研究者や関係団体等が集い、関西広域連合の未来について議論し、提言・意見を明らかにしたものである。これまで10年余の関西広域連合の取り組みを評価し、今後の関西の将来像を考え、それを実現するための組織や制度を論じようというのが当初の企画であった。とはいえ論者による評価や将来像への論点の違い、また検討に当たっての焦点の当て方の違いは明らかである。つまり、大前提は共有しているし、提言や意見を取りまとめるという点での枠組みはあるが、それぞれが独立して検討されたものであり、それ以上の内容調整などはしていない。これらの提言や意見は、前段において論者間での議論を重ねたことは確かであるが、執筆に当たってはそれぞれの立場から独自に検討され表明されたものであり、それぞれの個性やアイデアが十二分に発揮されたものと考えていただきたい。

さて、関西広域連合は、設立以来、地方分権の推進や、広域行政の実施、国の地方出先機関の丸ごと移管の実現を目指し、それらを通じて関西の社会・経済的発展に寄与するべく努力を重ねてきた。この10年の活動を振り返ったとき、多くの論者は、府県の範囲を超える広域行政の実績については高く評価しているが、分権型社会の実現や国の出先機関の移管そして関西経済の復権などについては成果が上がっていないと捉えている。そして現在の関西広域連合の活動の延長上には、漸増的な関西の発展はありうるとしても、飛躍的な変革の起爆剤にはならないとの判断も見られる。

本提言・意見集は、そうした問題意識を共有した論者たちが、関西広域連合の今後の在り方について、前述のようにそれぞれの観点から提言あるいは意見を提示したものである。論者間には、見解の相違や矛盾する提言・意見もいくつか見られるが、総じて、関西広域連合の発展的変革を通じて、新しい分散・分権型社会としての関西の社会や経済の成長発展を展望しようとしており、そのための改革の目標や方策を提言・意見としているのである。したがって、本提言・意見は多岐にわたっているが、それぞれに重要な論点が提示されている。一つ一つが将来の関西全体の命運を左右する可能性がある提言・意見と評価されてしかるべきである。

提言・意見の全体を見れば、関西広域連合の内部運営に関する事柄から、グローバルな観点に至るまで、幅広く論点が提示されている。とはいえ論者ごとには体系だった検討が行われており、そこでは基本的に関西広域連合の充実・強化・発展成長が求められており、関西広域連合の運営の改善方策から組織改革や制度改革まで、またその機能や権能の改善や拡張に関する方策、そして関西全体の経済や社会の発展のために様々な団体や機関等との連携協働による新たな事業や活動の展開方向まで議論されているのである。

具体的なテーマとしては、権限移管すべき事務やその実現のための手法、近畿圏広域地方計画への関与、大規模災害や感染症への関西全体の対応、経済発展のための DX はじめインフラ整備や知的基盤の構築、それらを活かす経済界との連携強化、そしてこうした改革を支える政治力や行政力の糾合などが取り上げられ、それらの実現方法とともに提案されている。

総じてこれら提言・意見においては、従来の関西広域連合の枠組み、地方分権改革、国土の双眼構造、関西経済の復権、日本の中の関西、といった視点を乗り越えて進むべきことが強調されているように思われる。すなわち、未来の関西広域連合と関西全体が果たすべき役割を考え、日本のみならずアジアや世界とのかかわりの中での位置や役割を再措定すること、そしてそのことが関西全体に裨益すること、そうした展望をもって新たな段階に進むべきことが提言・意見とされているのである。

本提言・意見は極めて多岐にわたる内容となっているが、今後の関西広域連合の運営と改革にあたって、そしてまた関西にかかわるステイクホルダーとの協働・共創を進めるにあたって、具体的な方針や検討の手掛かりとなるところを数多く含んでおり、これらを大いに参考にしていただけるならば、執筆者一同として幸甚と考える次第である。

編集委員
(同志社大学名誉教授)

新川 達郎

執筆者一覧

(氏名五十音順・敬称略)

氏名	職名等	専門・研究分野等
家田 仁	政策研究大学院大学特別教授 東京大学名誉教授 第108代土木学会長	交通・都市・国土に関わる諸計画と諸政策
石田 和之	関西大学商学部教授	租税論、財政学、公共経済、労働経済
上村 敏之	関西学院大学経済学部教授	財政学、公共経済学
加藤 恵正	兵庫県立大学特任教授	経済地理学、都市・地域経済政策
木村 陽子	奈良県立大学理事	財政学、社会保障政策学
更家 悠介	関西経済同友会常任幹事 サラヤ株式会社代表取締役社長	関西経済同友会地方分権改革委員会委員長（2017～2018年度） 経営塾塾頭（2019～2021年度）
谷 隆徳	日本経済新聞編集委員	地方行財政、地方分権、都市政策、国土政策
中谷 真憲	京都産業大学法学部教授 NPO法人グローバル人材開発センター 専務理事兼事務局長	市民社会論、公共政策
新川 達郎 (編集委員兼務)	同志社大学名誉教授	行政学、地方自治論、公共政策論
林 宜嗣	株式会社EBPM 研究所代表	国と地方の財政関係、都市の再生と活性化、税負担の公平性
真鍋 精志	関西経済連合会副会長 西日本旅客鉄道株式会社相談役	関西経済連合会地方分権・広域行政委員会担当副会長
山下 淳	元関西学院大学法学部教授	自治体法務、都市法、地方自治法
山下 茂	明治大学名誉教授	地方自治論

目 次

1	関西の理想はいかにして実現されるのか ～提言・意見集の意義～	1
	新川 達郎 編集委員（同志社大学名誉教授）	
2	執筆者一覧	3
3	提言・意見（氏名五十音順）	
	提言・意見のポイント	7
	2022年ニッポンの時代認識と地域システムのあり方	15
	～設立10年あまりを経た関西広域連合に寄せて～	
	家田 仁 政策研究大学院大学特別教授・東京大学名誉教授・第108代土木学会長	
	関西の未来のために	23
	石田 和之 関西大学商学部教授	
	関西広域連合への7つの提言	29
	上村 敏之 関西学院大学経済学部教授	
	関西広域連合の「グレート・リセット」に期待する	39
	加藤 恵正 兵庫県立大学特任教授	
	関西広域連合の未来を広げるために	47
	木村 陽子 奈良県立大学理事	
	「関西広域連合」を進化させ、「関西州」を目指せ	55
	更家 悠介 関西経済同友会常任幹事・サラヤ株式会社代表取締役社長	
	関西広域連合は今、何をすべきか ～広域行政の深化を～	61
	谷 隆徳 日本経済新聞編集委員	
	関西広域連合の将来像	65
	中谷 真憲 京都産業大学法学部教授	
	NPO法人グローバル人材開発センター専務理事兼事務局長	
	関西ガバナンスの確立と新たな広域圏の構築に向けて	71
	新川 達郎 同志社大学名誉教授	
	地方分権は地域活性化に不可欠	77
	林 宜嗣 株式会社EBPM研究所代表	
	関西の地域力向上に向けた関西広域連合への提案	85
	真鍋 精志 関西経済連合会副会長・西日本旅客鉄道株式会社相談役	
	府県と関西の狭間にある関西広域連合の広域行政	91
	山下 淳 元関西学院大学法学部教授	
	改革実現に向けて「国会議員との連携」強化を！	103
	山下 茂 明治大学名誉教授	
4	執筆有識者座談会	
	A日程（令和3年12月1日）	109
	B日程（令和3年12月6日）	137
5	編纂趣旨・執筆要領	163

提言・意見のポイント

この「提言・意見のポイント」は、各執筆者が本文のうち自らの提言・意見部分について見出しや箇条書きなどを用いて要約した。(以下、執筆者氏名五十音順で掲載)

2022年ニッポンの時代認識と地域システムのあり方 ～設立10年あまりを経た関西広域連合に寄せて～

政策研究大学院大学特別教授・東京大学
名誉教授・第108代土木学会長

家田 仁

- 1) 関西広域連合は、これまで10年あまりの経験を踏まえつつ、特に次の3つの視点から広域行政機能の自己レビュー（思考実験）を実施すべき。
第一の視点は、広域的な危機に対して広域連合が果たし得る機能、第二は、広域的な空間計画行政に対してなし得る積極的貢献、第三は、府県等の集合体である広域連合が広域的調整機能を発揮する能力である。
- 2) 世界経済とわが国の位置づけが大幅に変化する中、わが国全体の活力強化の必須性を踏まえると、東京一極集中対策にあたっては、その基調を「地域成長による一極集中対策」へと脱皮することが必要。この点、全国の中でも関西圏への期待は大きい。
またDXの推進に基づく国民のビジネススタイルとライフスタイル、ならびに国民的マインド転換が今後のキーとなろう。
- 3) 地方分権を論じるにあたっては、地方行政が保有する人的資源の量的・質的な実情を踏まえ、観念論を超えた実体論的検討と必要な強化を図ることが必要。とりわけ防災やインフラメンテナンスなど技術関連行政においてはそれが不可欠。

本文 15～22 ページ

関西の未来のために

関西大学商学部教授

石田 和之

1. 関西広域連合が関西圏でリーダーシップを発揮するために、広域連合長をいわゆる専任職として位置づけ、外部も含めた幅広い人材の中から構成団体の長が選任する。
2. 関西をけん引する施策・イベントを関西広域連合が主体となる事業として実施する。
 - ・ 関西万博
 - ・ I R（統合型リゾート）
 - ・ 国際金融都市
 - ・ 南海トラフ地震対策
3. 住民の負担を増やすことなく主体的に事業を実施するために、地方債と受益者負担制度を活用して財源を確保し、まちづくり事業を実施する。
 - ・ ビジネスのまちづくり
 - ・ 関西広域連合による開発者利益の吸収

本文 23～27 ページ

本稿では「関西広域連合の5つの課題」を示し、それらに対応する具体的な提言として、分権型社会実現戦略と社会経済の持続可能性回復戦略「関西広域連合への7つの提言」を掲げた。

関西広域連合の5つの課題

- 課題① 国の出先機関の「丸ごと」受け入れ実績が期待外れである。
 課題② 関西の住民に関西広域連合が浸透していない。
 課題③ より一層、ガバナンスを強化できる余地がある。
 課題④ 「関西創生戦略」の基本目標①「東京圏への転出入の均衡化」、基本目標②「国よりも高い経済成長率の実現」が達成されていない。
 課題⑤ 現代的な課題に対応する必要がある。

関西広域連合への7つの提言

- 分権型社会実現戦略
 - 提言① 関西広域連合の認知度を測定し、向上に努めるべき
 - 提言② 参議院議員の連合議会への参加と広域連合の長及び議会議員の直接選挙への切り替えを検討すべき
- 社会経済の持続可能性回復戦略
 - 提言③ 雇用重視の広域経済産業政策を展開するべき
 - 提言④ 地域マネジメントを強化し、構成府縣市といっそう連携すべき
 - 提言⑤ 柔軟な広域官民連携プラットフォームを形成すべき
 - 提言⑥ 広域事務に広域 DX 分野を追加すべき
 - 提言⑦ 「KANSAI Dashboard」(関西ダッシュボード) 構築と広報部門を強化すべき

本文 29～37 ページ

関西広域連合もその発足から10年。この間の関西圏域を取り巻く内外の社会経済環境の激変を踏まえた新たな挑戦に期待したい。

- ① ブロック・グラントやシティ・ディール（英国）などの制度設計を。
 地方と中央政府を結ぶ新たな「仕組み」が必要。ブロック・グラントは省庁横断型補助金で、使途は広域連合が提案。シティ・ディールは、中央政府と広域連合が固有の協定を締結。権限と資金の関西広域連合への移譲を加速する。
- ② 広域プラットフォームとしての関西広域連合へ。
 構成自治体の「結束」強化が必須。地域課題への対応における各自治体の資源の共有や、協働型意思決定を行う連携型予算をも想定しながら、民間など多様な主体との連携・融合（トリプル・ヘリックス）を促進する広域プラットフォームへと進化し、創造的地域形成の中核インフラとなるべき。
- ③ 「社会的排除の罠」からの離脱を。
 既に顕在化しつつある「社会的排除」は単純な貧困問題ではない。この新たな領域に対し、関西広域連合は、広域的視点からの司令塔として、たとえば「ソーシャル・インクルージョン基金」を設け、地元自治体と緊密な連携を取りながら、広域圏自治体としての姿勢を打ち出す必要があろう。

本文 39～45 ページ

関西広域連合が次の 10 年間に目指す姿は、4 つの意欲的なキーワード、①「広域行政のシンボルとして躍進する『関西広域連合』」、②「新次元の分権型社会を実現」、③「デジタル化の推進と国土の双眼構造の実現」、④「世界のネットワーク拠点“関西”」で表わされる。

本稿では、「国と地方の役割分担 論点 1 府県と国の中間に位置する関西広域連合が担うべき役割」について、上記のキーワード①～④にそって、次のように提言した。

キーワード①—たとえば、「教育（高等教育）と雇用」を広域行政の新領域として追加するなど、「広域行政の深化」

キーワード②—関西広域連合内で共通の認証制度をつくるなどといった「地域の経済活性化のための規制緩和の推進」、「域内基礎的自治体の支援」、「関西広域連合としての総合的な地域開発計画の策定」、「地方分権の推進」

キーワード③—「行政データの整備とデジタル化の推進」と交通インフラの整備を含む「首都圏のバックアップ機能の強化」

キーワード④—たとえば、域内府県・市町村等の政策や事業を内外に発信するためのプラットフォームの立ち上げ等「関西広域連合の国際的プレゼンスの向上」

本文 47～54 ページ

「関西広域連合」を進化させ、「関西州」を目指せ

関西経済同友会常任幹事
サラヤ株式会社代表取締役社長

更家 悠介

メガリージョンとして世界との競争に勝ち、関西・日本が発展を遂げるためには、「関西広域連合」は、新しい形に責任と権限を拡大し、経済発展や持続可能な社会の構築等に、前向きかつ実験的に取り組むべきである。また、デジタル技術の活用による、行政の効率化、政策の実効性評価、市町村の行政サービスバックアップを主導すべきである。そして近い将来には、「関西州」を樹立し、地方分権の先駆けとなるべきである。当会は、具体的には、次のような姿を目指すべきと考える。

- ① 府県を存続したうえで、関西広域連合を関西州に衣替えする。
- ② 関西州は広域産業政策、広域インフラ整備につき、独自の調査・立案・調整・実行機能を持つ。
- ③ 関西州は、デジタル技術を行政に高度利用し、府県・市町村をサポートして、住民サービスの向上をはかる実験のプラットフォームとなる。
- ④ ②を満たすため、関西州と関連する地方出先機関とを融合・統合する。
- ⑤ 関西州が権限、財源を持てるよう、議員は公選とする。首長も選挙（互選など）で選ぶ。一足飛びの実現には困難が予想されるため、ステップを踏むことを提唱する。

本文 55～59 ページ

関西広域連合は様々な面で実績をあげてきた一方、設立から10年余りたち、活動に停滞感が漂っている。関西の活性化に向けて今何が必要か、真摯に検討し、新たな取り組みに乗り出すべきだ。

1 様々な基準・手続きの標準化の窓口

複数の都道府県が参加する全国唯一の広域連合として広域行政のさらなる深化に取り組んでほしい。例えば、自治体ごとに異なる規制や基準、手続きの標準化だ。自治体ごとに異なる規制は企業活動の障害になっており、デジタル化を進めるうえでも問題になる。まず、産業界の協力を得て共同委員会を立ち上げてはどうか。

2 関西の広域地方計画の作成を

現在、新たな国土計画の策定作業が進んでいる。全国計画のほか、ブロックごとに広域地方計画が作られる。関西の将来像を自ら示すためにも、近畿地方の広域地方計画について国に先行して主体的に策定してみてもどうか。

3 地方分権の旗を掲げ続ける

国の出先機関の受け皿になり、地方分権の突破口になることが期待された関西広域連合だが、その分権改革は今、大きな壁にぶつかっている。しかし、人口減少が加速するなかで都道府県間の広域連携の必要性はむしろ高まっており、改革の旗を掲げ続けてほしい。

本文 61～64 ページ

1. 地方分権以上に「関西の経済発展」という目的を明確に発信

関西広域連合の発足後数年で、制度改革としての地方分権への熱は、国レベルでは低下していたように思われる。国と関西の共通利益である経済発展を中心に議論を組み立て直す。

2. 対内投資を積極的に関西に呼び込むための HQ 組織の設立

たとえればオランダに比べても遜色ないほどの経済規模を持つエリアとして積極的な経済外交を展開する。そのための事務局機能やシンクタンク機能を強化する。

3. 近畿地方整備局の移管

国の出先機関の移管についてはいたずらに手を広げず最重要ターゲットに絞る。関西としての経済戦略、投資戦略を立て、そこにインフラを付けていくという意味で近畿地方整備局を移管する。

本文 65～69 ページ

提言の方向 1. 当面の関西広域連合のガバナンス改革

- 提言 1-1. 企画調整部門を拡充し、政策提案やその調査研究を行うシンクタンク組織を併設する。
- 提言 1-2. 広域連合長の直接公選を実施し、広域連合長は広域連合委員会の議長となり活動を主導する。
- 提言 1-3. 関西広域連合議会の議員は直接公選とし、政策立案機能と監視評価機能を強化する。
- 提言 1-4. 地方自治法第 291 条の 2 第 4 項による国の事務移管の要請を積極的に実行する。

提言の方向 2. 中期的目標としての関西広域圏における公共セクターガバナンスの構築

- 提言 2-1. 関西広域連合は区域内市町村の参画を得て、政策や活動の充実に努める。
- 提言 2-2. 国、府県、市町村の議会議員が全員参加し、関西広域圏政治家協議会を結成する。
- 提言 2-3. マルチステイクホルダープロセスの確立、無作為抽出型のミニパブリック等の市民参加手法を活用する。

提言の方向 3. 中長期的に見た関西広域圏の社会経済的な組織間のネットワークにおける広域ガバナンス体制の確立

提言の方向 4. 憲法改正等による統治機構や社会経済構造など日本社会全体にかかわるガバナンス改革の長期的な展望

本文 71～76 ページ

地方分権は地域活性化に不可欠

多くの地域で人口減少と地域の衰退がスパイラル的に発生している。この負の連鎖を断ち切るためには、地方分権を国と地方の事務配分の改革ではなく、地域活性化戦略の環境整備ととらえるとともに、現在の行財政システムが東京一極集中の要因の一つであることを認識し、ヨーロッパのトレンドとなっている、首都一極集中の抑制策を講じることが重要である。

1. ヨーロッパでは、地域間格差の是正を目的に国が主導してきた地域政策の在り方が大きく変化。地域政策のパラダイムシフトは、政策の総合化、自治体の協働をこれまで以上に求めている。そのためにも地方分権は不可欠。
2. 東京（首都圏）一極集中は、市場の力だけでなく、中央集権的な行財政システムも影響。まずは、首都であることによる競争条件の有利さを解消し、国内の各地域がイコールフットリングで競争できる環境を整えるべき。
3. 非市場要因による東京集中は、日本の高コスト体質や資源の誤った利用に帰結。ヨーロッパでは首都への集中を抑制するために、地方分権を進め、第二、第三の都市の成長を促す政策がトレンド。日本においても、地方のリソースが枯渇する前に、東京一極集中抑制策を講じるべき。

本文 77～83 ページ

- 関西広域連合が担うべき役割
 - ・ 関西圏の広域行政主体として、成長拠点形成と将来課題解決を図ることを期待。都道府県を越えた広域行政の全国モデルとして、分権・分散型社会実現の先導役となる。
 - ・ コロナ対応の実績等を全国で共有し、関西が都道府県を越えた広域行政の議論の旗振り役となる。
- 国土構造のあるべき姿
 - ・ わが国全体の成長を牽引する核が東京以外にブロック単位で複数存在し、個性と魅力高め合う経済圏が発展する分散型社会の構築が不可欠。
 - ・ そのためには地方分権改革を進めるとともに、広域ブロックの役割・権限を明確化すべき。
- 関西の行政組織の将来像
 - ・ ニーズを踏まえて広域行政の実績をさらに積み上げ、関西地域の住民の暮らしと企業のビジネス環境の向上に取り組むことが必要。
 - ・ 概ね 20 年後の関西全体の未来予測（行政需要や経営資源に関する長期的な変化の見通し）を作成し、広域的な観点から喫緊に対応すべき取組課題について、未来から逆算する形で議論を開始すべき。
 - ・ 関西広域連合による市町村の補完・支援について、考え方の整理が望まれる。
 - ・ 挑戦や試行を重ねつつ、将来的には道州制の議論の具体化につなげ、繁栄の多極化を実現すべき。

本文 85～90 ページ

- 1 関西広域連合は「関西圏域全体の自治の主体」として自らの自立性を高めるべきだ。
 - ・ 自立性を高めることこそがその存在感を高めることになる。
 - ・ 国との関係でも、迂遠に見えるが、関西広域連合の存在感・信頼感を高めることにつながる。
 - ・ 関西広域連合の諸活動のレベルアップにもつながり、関西広域連合による関西圏域全体を見通した広域行政の質・量もより豊かになるはずだ。
- 2 関西広域連合はよりいっそうの政策形成機能の充実を図るべきだ。
 - ・ 関西やさらには日本にとっても「先導的」「実験的」「根幹的」な・スケールの大きな戦略・ビジョンづくりが期待される。
 - ・ 関西広域連合は、これまでの調整機能に加えて、このような尖った戦略・ビジョンでもって関西をひとつにする、あるいは構成府県市の諸政策や諸活動を誘導していくという、政策による統合をめざすべきだ。
- 3 「関西圏域全体の自治の主体」として自立性を高めるためにも、政策機能を向上させるためにも、現行の関西広域連合の体制・ガバナンスの見直しが必要ではないか。

本文 91～101 ページ

立法府たる国会を動かすことが、さまざまな制度の改革を実現するのに必要である。中でも「関西」選出の国会議員に尽力してもらう。それには、彼らが改革などに関する話の輪に早い時点から加わり、広域連合の案件を「我がこと」と認識することが有効だ。

○提言(ア) 短期的には、国会議員に広域連合の議員や執行部公選職と共通の場に参加して一緒に情報交換し議論してもらう。さらには、議決権のない立場で審議に参加するなど、定例的に議論に加わり一緒に考える機会をつくる。

○提言(イ) 中長期的には、法改正して、国会と広域連合など地方の議員との「兼職」を可能とし、特に府県選挙区選出の参議院議員を兼職により広域連合の議員に加える。

我国では GHQ 占領下の「議員立法」で、明治期以来のルールを棄却し、「兼職」を一律に禁じたが、もはや戦後の混乱期ではない。西欧諸国でなら普通のルール、我国でも明治期から終戦直後まで続いた「兼職」可能という自然なルールに「復元」する。広域連合をその「実証実験」の場にもして、地元政治家の「政治家力」を一層強化すればよい。

2022 年ニッポンの時代認識と地域システムのあり方

～設立 10 年あまりを経た関西広域連合に寄せて～

政策研究大学院大学特別教授

東京大学名誉教授

第 108 代 土木学会長

家田 仁

1. はじめに

2010 年に関西広域連合が設立されてから 10 年あまりが経過した。まずは心よりお慶び申し上げる。改めて設立の趣旨を読むと、そこには、①「中央集権体制と東京一極集中を打破」するための「地方分権改革の突破口」となる、②関西における広域行政を展開する、③国と地方の二重行政を解消し「国の出先機関の受け皿」となる——という目的が挙げられている。これらを集約すると、「広域行政」「東京一極集中」「地方分権改革」の三つのキーワードにまとめられよう。

関西広域連合のこれまでの歩みと取り組みを紐解くと、実に様々な分野で懸命な努力が注がれてきたことがわかる。しかし、国からの権限移譲を含めてその制度的スキームは、関係者が理想とする姿からは未だに程遠いようだ。とはいえ、関西広域連合のこれまでの経験は、今後の国家体制のあるべき姿を検討する上で大いに参考となるに違いない。

さて、「地方でできることは地方で」という地方分権の考え方は、「民間でできることは民間で」という民活・規制緩和の考え方とセットのようにして、1990 年代から 2000 年代にかけての行政改革の大きな政治的理念となった。突き詰めると、これらの理念は本来、「そうした方が能率的で国民の福利を増進させるはずだ」という、いわば高度な「損得勘定」に立脚して判断され推進されるべき政策方針だと筆者は考えている。ところが政策方針というのは不思議なもので、ひとたび政治論争のテーマとなると、ともすると本来の「損得勘定」を離れ、「善悪」と「主義」の問題に置き換わってしまうことが少なくない。

地方分権論議についても、いささかそうした傾向がある。いつの間にか「中央集権＝国＝悪玉」「地方分権＝地方＝善玉」というとらえ方が強調され、実質効果の判断から乖離した空疎な議論が少なくなかったように感じている。筆者は、人口減少が進む現状とわが国の「低迷の 30 年間」を踏まえると、早期に国家の組織システムを再設計することが必要と考えている。しかし、そのためには国際的視野と時代性を十分に踏まえた、あくまでも「損得勘定」の視点に立った冷静な検討が不可欠ではないかと思う。以下では、そういうスタンスに立って、前述のキーワード：「広域行政」「東京一極集中」「地方分権改革」の三つの局面について順に拙見を述べることにする。

2. 広域行政機能の自己レビューを行うべき

関西広域連合が設立された頃から現在まで、わが国も含めて世界は極めて大きな変化の流れの中に置かれてきた。その中にあって、関西広域連合はどのような広域行政機能を果

たしてきたのか、冷静なレビューが行われなければならない。その評価は、「アウトプット：何をしてきたか？」の振り返りだけではもちろん不十分であり、「アウトカム：どんな効果を上げてきたか？」、あるいは広域連合を持たない地域と比べた時「どのような違いをもたらしたのか？」についての自省的なレビューでなくては意味が薄い。

関西広域連合は、国からの地方への権限移譲は未だ「道半ば」という見解をとっている。したがって、広域連合に実績として十分なアウトカムを現時点で要求するのは酷だろう。しかし、「もし広域連合がかくかくしかじかの権能をもった組織であったならば…」という仮定法過去完了の思考実験を行っておくことは重要だ。それは、今後、国家と地方のシステムのあり方について積極的に検討を進めていく上でも、広域連合に大いに期待されていると思う。

その自己レビューにおいては、筆者が特に重要だと考えるのは、特に次の3つの切り口である。

2.1. 広域的な危機に対して広域連合はどのような機能を果たすのか？

設立後 10 年あまり、わが国は様々な広域的危機に見舞われてきた。隣国との領土問題や安全保障問題など国家全体の危機はひとまず措くとしても、東日本大震災、それに伴う福島第一原発事故、熊本地震、西日本豪雨、東日本豪雨など、都道府県の範囲を大きく超えた広域的な自然災害がいくつも発生した。また、新型コロナ禍には今も全国各地が苦しんでいる。こうした広域的危機に対しては、国と都道府県・市区町村が協力して対応してきた。そこに関西広域連合が理想とする「国から相当程度権限移譲された広域連合」が存在していた場合には、どのようなメリット・デメリットが生じるのだろうか？

前述のような危機に際して、関西広域連合が多く活動をされたことは筆者も承知している。しかしその上で重要なことは、次のような思考実験である——「こうした事態の危機対応あるいは復旧・復興活動に対して、もし関西広域連合がより強い権能をもっていたら、関西地方はこれらの危機に対してより適切に対応できたか？」「もし東北広域連合、九州広域連合という組織が存在したならば、東日本大震災や熊本地震に際して、より迅速・効率的・効果的で、国民からより多くの賛辞を贈られる活動ができたか？」。

2.2. 広域的な空間計画行政に対して広域連合はどのような積極的貢献を果たすのか？

広域的な空間計画行政も広域的な危機対応と並んで重要な切り口だろう。その典型的な存在が国土形成計画だ。これは、かつての国土総合開発計画が、全国計画と8つの広域地方計画を両輪とする国土形成計画として衣替えされたものである。その初めての計画は、2008年に全国計画が閣議決定され、近畿圏広域地方計画は翌2009年に国土交通大臣決定されている。さらに2015年には第二次国土形成計画の全国計画が閣議決定され、翌2016年に関西広域地方計画が大臣決定された。この間に関西広域連合が設立され、その影響もあってかどうか筆者は詳らかにしないが、「近畿圏」の名称が「関西」に変更されている。第二次計画の策定作業には、関西広域連合もしかるべく関与されてきたことと思う。

余談になるが、1980年代末、筆者はヨーロッパの広域交通計画の研究のため、西ドイツ

に長期滞在したことがある。現在の欧州連合 EU（当時は 12 カ国の欧州共同体 EC）が各国の利害を超えて共通運輸政策や広域交通インフラ計画を打ち出す準備作業をしていた時期にあたる。それまで看過されがちだった国境越えの交通政策やインフラ計画が大幅に塗りかえられたのが非常に印象的だった。力のある広域組織ができあがったことによって、計画における重点の置き方つまり計画の価値観が大きく転換したのだ。

翻って、国土形成計画の関西広域地方計画は、関西広域連合の存在によって、計画の内容あるいはそのベースとなるものの考え方が転換したのか？ どれだけ内容の変化を生み出したのか？ あるいは、もしも首都圏など他の地域に広域連合が存在したならば、各地方の広域地方計画はどのようなものとなっていたのだろうか？ そこに何か顕著な違いをイメージできてこそ、広域連合の意思が単なる各府県の意思の「和集合」を超えた付加価値をもたらすものであることを検証することができよう。

2.3. 府県等の集合体である広域連合は強力な広域的調整機能を発揮できるのか？

地域の広域的統括性と、域内での各地域の個性あるいは多様性は、常にコンフリクトが生じる課題である。関西は「一つ」ではなくて「一つ一つ」だ、といった声をよく聞くが、地域の魅力と活力が、地域間の「相違」が生み出す「対流」によって創出されるとするロジックからすれば、この「一つ一つ」はむしろ大事にすべき重要な地域資産といえよう。この視点からも、関西圏は日本の中でも最も魅力と活力に富んだ地域であると筆者は考える。

北海道と九州を考えてみよう。それぞれ歴史的事情も地理的条件も全く異なるので簡単な比較は難しいが、いずれも極めて魅力に富んだ地域であり、また札幌と福岡という拠点性に富んだ大都市圏をもっている。しかし、両者には非常に大きな違いが一つある。それは、一方には知事が 1 人しか居ないのに対して、他方には 7 人居るのである。政策・文化・経済における価値ベクトルの多様性という視点でとらえた時、両者に大きな格差を感じるのは筆者だけではないだろう。

一方、地域の多様性を尊重しながらも、広域行政を謳う以上、各地域の利害を超えた強力な広域的調整機能が重要であるというまでもない。もしそれが不要であるならば、そもそも広域行政の必要性が薄いということになるだろう。つまり多様性への理解を示す懐の広さと同時に、強力な統括性が求められるわけだ。府県等の首長の集合体である関西広域連合は、何か決めるにあたっては参加主体の全会一致の原則が基本とされ、あるいは、いずれの主体も必ずしも多数派に同調して広域行政の全ての分野に参加しなくてもよい自由が認められていると聞く。一見すると美しい方針だ。しかし、これでは当たり障りのない 이슈を扱うことはできても、地域間で利害相反が生じ、強力な広域調整が要請されるようなシビアな問題（例えば、広域交通インフラの路線選定など）に対しては、役割を果たせないのではないかと懸念する。そうした機能を果たすには、広域行政組織を各地域の利害や政治から一線を画したものとして設計することが不可避とも考えられる。この点、関西広域連合の理念とレゾナデートルが問われるところだ。

3. 今、東京一極集中問題にどう向き合うか

3.1. 大都市への集中問題への政策的取り組みの流れを振り返ると？

関西広域連合は、地方分権を通じて地域の発展と東京一極集中の「打破」を目指して設立された組織である。大都市圏への人口や経済あるいは様々な機能の過度な集中を是正しようとする政策方針は、戦後日本が一貫して追い求めてきた基本的方向である。それは国土計画が掲げてきた「国土の均衡発展」というモットーに象徴的に表現されている。様々な政策的努力が重ねられてきたことも事実であるが、全国7つの大都市圏の中でも、特に東京都市圏への集中の是正が政策的な重要課題であることは今も依然として変わらない。

（これと相似形の問題が広域地方エリア内に生じていることも忘れてはならない～例えば北海道における札幌への集中や東北における仙台への集中など～。）

ここでは、まず国土政策に目を向けて、どのような集中対策が政策的に実施されてきたのか振り返っておく。大都市圏への機能集中を「抑制」とするとともに、地方部に交通インフラなどの整備と産業立地を「促進」する政策は、戦後早くから導入されている。「抑制政策」の典型は、大規模な工場や大学の既成市街地への建設を規制する趣旨で創られたいわゆる「工場等制限法」で、首都圏に対しては1959年に、近畿圏に対しては1964年に制定されている。一方、地方部での「促進政策」としては、高速道路・港湾・空港・新幹線などの整備や、新産業都市（15地区）や工業整備特別地域（6地区）の整備が1960年代に開始され、その後も様々な事業が進められてきた。

そうした政策群と企業の旺盛な成長意欲、そして地方交付税交付金制度や所得税における累進課税制度などとも相まって、低成長期を迎えるまでのわが国は、日本全体としての急速な経済成長を達成すると同時に、地域間や個人間の所得格差を顕著に減少させることに成功した。この点は、現代中国をはじめ他国に比べても大きな特長となっている。いわば成長の成果を燃料にして格差対策が図られてきたわけである。

しかし、大都市圏への人口集中はなかなか緩和できず、特に首都東京への集中を是正するため、国会等の政治・行政の中核機能の一部を地方移転させることによって、集中緩和を図るという考え方が関心を集めるようになった。この結果、1990年には国会等の移転に関して衆参両院で決議され、1992年にはいわゆる「移転法」が制定された。1999年には国会等の移転先候補として全国3地域が選定されたが、同年に石原慎太郎氏が東京都知事に当選し、移転反対の意見を表明して以降、急速に政治的な熱が冷めたのか、現在まで全くの棚上げ状態となっている。なお、隣の韓国では、ソウルへの人口や機能の集中が著しく、わが国と同様に首都機能移転が重要な政策課題とされてきたが、紆余曲折を経て2012年に世宗(セジョン)特別自治市(計画人口50万人規模)が発足し中央官庁組織の相当部分が移転している。

3.2. 活力減退への危機意識と都市再生～何を読み取るか？

一方、1990年代中盤となるとわが国の経済成長は極めて低位の水準に陥り、将来の人口減少が誰の目にも明らかになってくると、わが国の国際競争力の確保とその基礎となるべき経済活力増進の必要性が強く認識されるようになる。そして、国民の大多数が「都市」

に居住することから、都市施設や都市機能の向上を民間活力によって図り、わが国の経済活力の再生を目指す「都市再生」の考え方が導入される。また、長く看過されてきた大都市圏インフラの機能向上に漸く目が向けられるようになった。例えば、長く凍結されていた首都圏の環状道路整備が開始され、1992 年（外環道）と 1996 年（圏央道）が初めて部分開通し、逐次整備が進捗するようになったのもこの頃である。

前述の都市再生が具体的に法制化されたのが 2002 年「都市再生特措法」である。以来、全国 51 地域が緊急整備地域（うち 15 地域が特定地域）等として政令指定されている。ちなみに 15 の特定地域の内訳をみると、三大都市圏では、東京都市圏が全体の約半数を占めて 7 地域、京阪神都市圏が 3 地域、中京都市圏が 1 地域となっていて、三地域の人口比（5:3:1）以上に東京圏へ重点化されているのが目につく。都市再生も行政の施策ではあるが、事業の具現化となると何とんでも民間セクターが各地区の開発ポテンシャルをどう評価しどう予想するかという彼らの実行意欲に大きく依存する。つまり、ここに見られるような偏在は、いわば企業における本音のマインドが反映された結果なのだ。

重要なことは、商品の流行から東京一極集中まで、あらゆる「集中」は、多くの人々が何に価値を認め、何を求めるかといった、人々の本音のマインドに起因するという事実である。様々な誘導や抑制の政策を講じたとしてもやはり限界があるのは当然である。集中の動因たる人々のマインドが何がしか転換しない限り、本質的な改善にはつながらない。国民の心中にある、根強い首都憧憬のマインドを諷刺したのが、吉幾三さんが歌った『俺ら東京さ行くだ』である。この曲がヒットしたのは、まさに東京一極集中が問題とされるようになった時代、1984 年である。集中の是正が単に政策や制度だけで、ましてや観念論だけで解決できる簡単な問題ではないことを痛感する。

3.3. 「地域成長による一極集中対策」への脱皮が求められるのではないか？

人口減少と高齢化はかなり以前から予測されてきたが、ちょうど関西広域連合が設立された 2010 年頃、わが国の総人口は現実には減少に転じ、人口減少は「予測」から「事実」となった。人口が減じてもあるいは人口が少なくなっても、一人当たり GDP が十分に高ければ、生活水準は低下しないし、国際競争の中で活力を維持増進することができる。しかし、2000 年には世界 2 位の地位にいたわが国の一人当たり GDP は、2020 年にはなんと 27 位にまで低下しているのである。OECD の予測によると、遅くも 2030 年までには韓国と台湾にも抜かれる見込みだ。両国の成果は、旺盛な技術開発と海外への製品輸出、ビジネスの海外展開、そしてベンチャー企業の育成等、チャレンジングな経済活動に力を注ぎ、外貨を稼いできた結果だという。国際的に定量比較する限り、「平成」のわが国は相対的低迷の 30 年間だったといわざるをえない（参考：吉野太喜著「平成の通信簿」文春新書 2019 年）。

「成長から分配への転換」を唱える向きもある。もちろん「分配」は極めて重要な要素だか、一方で、「無い袖は振れない」こともまた明白な事実だ。そして、その袖がどんどん小さくなっていったのが「平成 30 年間」のわが国なのだ。一極集中問題についても同様に、国内における「地域間の分配問題」と捉えた議論に安住する余地はもはや皆無ではないか？ あくまでも各地域の活力増進をベースにして、わが国全体の活力を向上させながら、同時に東京圏との差異を縮めていくことがポイントだろう。いわば「分配による一極

集中対策」から「地域成長による一極集中対策」への脱皮が求められるのではないだろうか。

してみると、現在の経済規模でいえばわが国第二の雄、そして歴史的にはわが国トップの経済力と文化力の源泉である関西圏にとっての東京一極集中対策とは、まさに自らの活力をいかに再構築し、いかに成長させるかという点に尽きるのではなかろうか？ 前述のように隣国の韓国や台湾は、極めてチャレンジングで積極的な経済活動の展開によって顕著な成果を獲得してきたのだ。2022 年 1 月には、ASEAN10 カ国と日中韓を含めた 5 カ国の計 15 カ国が署名した RCEP:地域的な包括的経済連携協定が日本を含めた 10 カ国の間で発効し、わが国における発想と精神の転換を否が応でももたらすものと思われる。

そうした中、古来、チャレンジ精神と国際性が強く、とりわけアジア経済との親和性の高い地域でもある関西圏の経済界には、その大きなポテンシャルを顕在化させ、自立的かつ積極的な成長戦略を展開することを大いに期待したい。

余談になるが、2021 年夏の東京オリンピック・パラリンピックでは、伝統的な競技ばかりでなく、これまであまり目にしたことのない種目が人々を興奮させた。スケートボード・ストリートもその一つだ。カリフォルニアあたりのサブカルチャーとして発生した少年たちの「遊び」がここまで成長したわけだ。パリ大会からは、同じくサブカルチャー的なブレイクダンスも競技種目に入るという。あらゆる文化のスタート点はサブカルチャーにあるといわれている。そして、文化は経済を生み出していくものでもある。

茶の湯からお笑い演芸まで、様々な文化と経済を創出してきた関西圏に大きなポテンシャルを感じるのは筆者ばかりではないだろう。

3.4. 新型コロナ禍と社会の新たな息吹きを踏まえると？

2020 年春から世界を襲った新型コロナ禍から、私たちは様々なことを学んできた。その一つは、ビジネススタイルとライフスタイルの大転換の可能性だ。分野や職種にもよるが、リモートワークが快適にこなせる情報通信環境が十分に整ってさえいれば、必ずしも毎日同じ場所を往復するといった固定的な通勤・通学スタイルをとらなくとも、通常のビジネスや学校教育などもかなりの部分を実行することができることが明らかになった。より良い居住環境の選択の余地も高まるし、家族との時間や趣味の時間の自由度も増える。同時に人と人のリアルな交流の有難さも痛感された。貴重なリアルの対面機会は、形式的な会議などよりも、深みのある交流に充てる方がずっと人間적이다。そうすると大都市それも都心部に居住するニーズは減退するはずだ。実際、2021 年の東京 23 区は転出者数が転入者数を上回っている。

テレワークに代表されるビジネススタイルとライフスタイルの転換では、わが国は諸外国に比べて著しく遅れをとってきた。この思わぬ災禍を契機にして大いに前進することを期待したい。わが国の良き伝統とされてきた「集団主義」は、もはや活力増進の足枷になっている面が強い。そこからの「解放」がわが国の飛躍のための必要条件であり、国民全体に共通して大きなインパクトを与え続けたコロナ禍はその大きな契機となろう。集中問題についても同様である。企業も個人も皆が一緒になって呪縛されてきた「俺ら東京さ行くだ」のマインドから解き放たれる時ではなかろうか。

もはや、集中問題への対処方策は、人々のマインド変革と DX の進展をベースにした、

ビジネススタイルとライフスタイルの大転換抜きに語ることはできないのだ。

4. 実体論から地方分権を眺める

4.1. 地方分権の二層のレイヤーとは？

広域連合の発想は「地方分権」にベースを置いているが、一口に地方分権といっても、少なくとも次のような二層のレイヤーがあるのではないと思われる。一つのレイヤーは、複数の都道府県を地域的に束ねる組織として広域連合を設立したり、あるいは道州制のような広域行政体制に変更して、そこに国の行政権限の一部を移譲しようというものだ。いわば「大きな地方分権」である。これを組織システム設計の問題と捉えれば、そこには現在の都道府県の行政権限の一部を広域組織に移管しようという発想が付随することも当然あり得るだろう。（関西広域連合はそうした考え方をとってはいないようだが、地方行政組織体制の変革を本気で目指すのであれば避けては通れないポイントとなる。）

もう一つの地方分権のレイヤーは、市区町村を合併によってある程度まとめつつ、そこに都道府県の行政権限の一部を移譲しようというもので、いわば「小さな地方分権」である。こちらの方は、1999 年頃から 2010 年頃にかけてのいわゆる「平成の大合併」によって、約 3,200 余りの市町村が約 1,700 余りに集約され、都道府県から市町村へと様々な権限移譲が行われてきた。

4.2. 地方における防災やインフラメンテナンスの実情から何を読み取るか？

話は変わるが、2021 年 7 月、熱海市の溪流で土石流が発生し、27 人もの死者・行方不明者をもたらした。「伊豆山土砂災害」である。これは当該溪流の最上部に極めて杜撰に構築された盛土が豪雨によって崩壊し、大規模な土石流を生じさせ、下流の市街地に広範囲にわたる被害をもたらしたものである。この盛土には山上へのメガソーラーシステム建設のための作業用通路が建設されていた模様である。

こうした盛土構築の「開発行為」には行政の審査と許可が必要である。もともとこの種の行政行為は静岡県業務であったが、地方分権の掛け声のもとで静岡県はそれを市町村に移譲してきた。結果として、熱海市が本件を担当したものである。ポイントとなるのは、熱海市が、こうした開発行為を技術的に適切な審査を行い、適正な施工であるかを工事中・完成後にも検査できるような十分な資源と能力（技術力×要員）を有していたのか、また、熱海市に権限移譲した静岡県は、市町村の資源と能力を診断し、適切な増強を図った上で移譲したのかどうかである。そうした実質的な検討が不十分なままに、「行政効率化」と「地方分権」という耳ざわりの良い理念が先行してしまったとは思いたくないが…。

もう一つ技術に関係した話を紹介する。2012 年に中央自動車道の笹子トンネルの天井板が崩落し、走行中の自動車に落下して 9 人が亡くなった。これを契機に老朽化が進むインフラのメンテナンス問題がようやく国民の関心を集めるようになった。全国に 70 万橋ある道路橋は、インフラ施設の典型的存在である。そして、そのうちの 50 万橋は市町村が管理する施設なのである。

膨大な数量のインフラをメンテナンスしなければならない全国約 1,700 の市町村には、

専門的知識と能力をもった土木・建築系技術職員がどのくらい在籍しているか。国土交通省によると、わずか5人以下という市町村が全体の半分、2人以下というのが全体の1/3、そして1人もいない(!)という市町村が全体の1/4をも占めている。これが実態なのだ。数人の技術職員がいる場合であっても問題がないわけではない。技術業務は書類処理のようなルーティーン作業ばかりでなく、個々の状況に応じて技術的検討と判断を要する場面が少なくない。また、技術も日進月歩で、技術職員の自己学習とともに相互啓発が不可欠である。そうした面からいうと、一定数以上の技術職員がまとまってコミュニケーションをとりながら業務を実施する組織体制が重要となる。つまり技術者の「ミニマム・マス」が満たされなくてはまともに機能しないのだ。そうした状況がまるで出来ていないのが実態のようだ。

少なくとも技術業務に関する限り、基礎自治体の組織体制は破綻寸前といわざるを得ない。こうした地方行政の実態に深く向き合った検討をすることなく、理念だけ先行して地方行政の組織体制を論じるとすれば、それは極めて危険な事態をもたらすだろう。

もちろんここで述べたのは「小さな地方分権」に関わる話であって、直ちに「大きな地方分権」に演繹できるわけではない。しかし、「実体論なき観念論は破綻をもたらす」という真理はここにも現れているように思う。「大きな地方分権」の検討にあたってもやはり重要な点ではなかろうか。

5. むすび

地域の自立的な活力と発展は、人口減少が進む今後の日本にとって極めて重要な目標であることは間違いない。既に2年に及ぶコロナ禍の中にあっては、ともすると後手にまわりがちで日和見のと批判されることの多い国の対応を尻目に、いくつかの府県や自治体では独自の方針と対策を打ち出し、顕著な成果をあげてきた。その一方で自然災害や感染症など様々な危機に直面すると、「国」の指導や責任、あるいはその機能充実を求める声が国民から、そして地方公共団体から少なからず挙がってくることもまた事実である。「常時は地方分権で、非常時は中央集権で」といった考え方もあるかもしれないが、物事はそんなに都合よく運ぶものではない。ある事物を非常時に具合よく扱うためには、常時からその事物との強い関係性を構築しておくことが不可欠なのだ。地域の自立的な発展を促すのに資する地方体制・組織のあり方は、常時だけ考えていても意味は薄く、常時と非常時を一体的なものとして考えることが重要だろう。

また、地域の活力振興とそれを通じた東京一極集中是正の方策を論じるにしても、行政組織や政治機構ばかりに期待するのでは実効性をもった方策にはならないことも明らかだろう。地域の経済界と地域の人々の知恵と自立意欲が活力を生み出す主力エンジンであることを考えると、現在の本店課税主義に立つ法人課税制度の変革や、国民のライフスタイルとビジネススタイルの転換促進などを含めて、あらゆるジャンルを統合した総力戦によって取り組むべきだろう。

関西の未来のために

関西大学商学部教授

石田 和之

1. はじめに

本稿は、関西の未来のために取り組むべき課題とそのために関西広域連合に期待される役割を検討し、意見としてまとめたものである。本稿のタイトルを「関西広域連合の未来」ではなく、「関西の未来」としたのは、関西のための関西広域連合であって、その逆ではないという意味からである。したがって、以下で述べる意見における本稿のスタンスも、関西のための関西広域連合である。

関西広域連合設立の狙いは、次の3つにあるとされている¹。

- ① 地方分権改革の突破口を開く（分権型社会の実現）
- ② 関西における広域行政を展開する（関西全体の広域行政を担う責任主体づくり）
- ③ 国と地方の二重行政を解消する（国の地方支分部局の事務の受け皿づくり）

2010年に設立されて以来、関西広域連合はこれらの実現に向けてさまざまな取り組みを実施してきたわけであるが、その成果は、決して不十分というわけではないが、地味な印象である。知名度も、残念ながら、決して高いとは言えないように思われる。

それなりに多くの取り組みを実施してきたにも関わらず、その成果が地味であることの原因には、国出先機関の丸ごと移管といった国からの事務・権限の移譲が実現していないことに加えて、これまでの取り組みが構成府県市から持ち寄った事務を共同で処理することを中心にしてきたことがあるように思われる。これは、関西広域連合のスタンスがそもそも大胆さに欠け、控え目であったともいえるが、これには故がないわけではなく、結局のところ、設立時の事情によって、「道州制への転化や広域連合への権限集中、組織肥大化などの懸念を受け、本部事務局は最小限とし、分野事務局は担当委員の属する府県市の部局が担当する方式を採用して、最小限の組織・予算で広域連合を運営」してきたことに行き着くことになる。設立から今日までの関西広域連合が「最小限の組織・予算」で運営されてきたからには、その成果が最小限となるのもむべなるかなであり、このように考えると、最小限の組織と予算に見合うだけの成果は果たしてきたといってもよいかもしれない。

だからといって、今更、行政が民間経済を指導し、経済成長を促すような世の中でもないが、さらなる役割を関西広域連合に期待するには、これまでの最小限の組織・予算という制約を緩和し、関西をけん引するような取り組みに積極的に取り組むことができるような体制を構築することが必要かもしれない。本稿は、このような見解に立ち、関西の未来のために関西広域連合に求めたい役割を示し、そのために必要な関西広域連合の改革を提言としてまとめたものである。

¹ 165 ページ

2. 関西圏のリーダーシップ

「関西は一つ一つ」と言われるようである。同じように、「四国は一つ一つ」と言われることもある。どこの地域も事情は同じであり、一体となるのはなかなか難しい。道州制は「一つ」になるためのアイデアであるが、遠い将来はともかくとして、今のところは現実的ではない。

道州制によって複数の都道府県がひとつの地域になるのは、都道府県の枠組みを廃止するからではない。実際、市町村の枠組みがあっても、それらを包括して都道府県は地域を一体的に運営している。都道府県がそれぞれ「一つ」であるのは、それぞれにトップとなるリーダー（首長）がいるからであり、地域を代表して、リーダーシップを発揮するからである。もちろんこの首長（つまり、知事）は、市町村長から選ばれるわけではない。

一方、関西広域連合は、「広域連合長は、構成団体の長のうちから、構成団体の長が投票により選挙する。」（「関西広域連合規約」第13条第1項）として、広域連合長を構成団体の長が兼任している。本稿は、広域連合長には関西のリーダーの役割を担うことを期待したい。そのため、広域連合長を構成団体の長から選ぶことを止め、いわゆる専任職として広域連合長を位置づけることを提案する。

地方自治法は、広域連合長について、「広域連合の長は、政令で特別の定めをするものを除くほか、広域連合の規約で定めるところにより、広域連合の選挙人が投票により又は広域連合を組織する地方公共団体の長が投票によりこれを選挙する。」（地方自治法第291条の5第2項）と定めている。これによると、広域連合長の選挙の方法は、地方公共団体の長が投票することを求めているだけであり、構成団体の長が外部も含めた幅広い人材の中から広域連合長を選挙しても地方自治法上の問題はない。

関西広域連合では、設立時の事情から、「運営上の独自の工夫」として、次のような方法を採用している。

- ・ 構成団体の首長を委員とする広域連合委員会の設置（独任制の広域連合長による意思決定を実質的な合議制の下で運用）
- ・ 各首長が担当委員として各分野の執行責任を担う業務首都制（分野事務局）の採用

これらの工夫は、そのまま継続するのがよい。つまり、専任職による独任制の広域連合長による意思決定を、合議制による意思決定の枠組みの中で運用するというイメージである。

そもそも、「広域連合の長と議員は、いわゆる充て職は認められず、直接又は間接の選挙により選出されます。」²ということである。しかしながら、構成団体の長から広域連合長を選ぶ限りにおいて、どうしても充て職の感が否めない。

また、実際のところ、地元有権者の気持ちは、首長にとっての広域連合の仕事はあくまでもサブであり、メインは地元の行政を担うことである。いくら関西のためとはいえ、地元以上に関西のために働くことを望む有権者は多くない。首長にしてみれば、関西のため

² 総務省「広域連合」

<https://www.soumu.go.jp/kouiki/kouiki1.html>

に働くことで地元をほったらかしているといわれかねない。そんな状況で関西のために働くことを広域連合長（つまり、構成団体の首長）に期待することは、無理難題である。関西を最優先にしてもらうためにも、広域連合長は構成団体の首長ではないことが望ましいといえる。

構成団体の首長との兼任ではない広域連合長には、いくつかのメリットがある。第1には、上述のように、関西を最優先にして施策を実施できることである。第2は、専任職であることの帰結として、関西の代表という性格が強くなり、リーダーシップを発揮しやすくなることである。現在の広域連合長は和歌山県知事である。残念ながら、関西広域連合の長であるからといって、関西のリーダーという印象はほとんどない。和歌山県のリーダーが、広域連合の長を兼ねているだけというイメージである。第3は、専任職である広域連合長の下で実施する施策であることによって、関西広域連合という一つの主体として、関西のために事業を実施しやすくなることである。「共同」で処理するという考え方自体が悪いわけではないが、共同である限りは、複数の主体の集まりである。

「関西は一つ」になるためには、関西広域連合も「一つ」であること、つまり、地域を代表してリーダーシップを発揮する専任職のリーダーがいるのが望ましい。

3. 関西をけん引する施策・イベントの実施

関西広域連合では、共同で事務を処理することを中心に、広域行政を展開している。共同での事務の処理はそのまま継続すべきであるが、これに加えて、関西広域連合としての施策を打ち出し、これによって関西をけん引するような施策・イベントを実施することは、関西圏の発展に寄与すると思われる。

たとえば、すでに予定されている「2025年日本国際博覧会」は、「2025年大阪・関西万博」と呼ぶことになっているが、更に進んで、「関西万博」の方がよいだろう。関西万博に向けては、(民間企業や大学などが開催する会議・ワークショップなど小さなものを含めて) 関西圏で実施されるさまざまなイベントを関西万博のプレ・イベントとして位置づけ、これによって関西万博開催の気運を醸成し、関西万博を底辺から盛り上げていくことも有効な方法だと考える。関西万博は「未来社会の実験場」とされている。関西万博によって「関西は一つ」となり、一つの関西としての未来社会が実現する。関西万博がそのきっかけとなることを期待したい。

大阪府では、国際金融都市に向けた取り組みがある。また、IR（統合型リゾート）もある。これらの取り組みは、(おそらく) 大阪府が主体であり、関西広域連合として構成団体が適宜協力するという体制であるように見受けられる。これらに関西の取り組みとして位置づけ、関西広域連合がリーダーシップを発揮して主体的に取り組み、構成団体の積極的な協力を仰ぐという体制に変更してもよいと思う。そのためには、関西広域連合長は、構成団体の首長ではなく、専任職であることが望ましい。

イベントというわけではないが、施策としては、南海トラフ地震対策を踏まえたまちづくりには、未来社会のために正面から取り組むべきである。防災が住民の命・生活を守ることは第一の使命であるが、都市部における防災は、そこで働く人や顧客を守り、物流を維持することなどを含めて、ビジネスを守ることも重要である。関西広域連合には、ビジ

ネスを守るという観点からの南海トラフ地震対策を期待したい。

4. 地方債と受益者負担の活用

関西広域連合が設立された背景には道州制の議論があった。「道州制を求める声は経済界、とくに関西の経済界から繰り返しあげられている。」³とされているように、関西の経済界は、道州制の実現に熱心なことで有名である。経済界が道州制を求めるのは、「経済界から見れば、既存の府県の範囲は、経済活動を行うにあたって狭隘なために、障害になっているという認識がある。」⁴からである。既存の府県の範囲が狭隘であることは、今日でも変わらないだろう。しかし、未来の関西を展望する際にこれから関西広域連合で道州制の議論を蒸し返すことは得策ではない。道州制がこれまで繰り返し検討されてきたにも関わらず導入されないことからすれば、道州制は、日本の行財政制度には馴染まないのかもしれない。

ビジネスにおいて既存の府県の境界が障害であるとして、これを取り除くには、府県を廃止する必要はない。たとえば、関西広域連合のエリア全体をひとつの特区として定め、ビジネスに関連する制度の統一や規制緩和を図ることで実質的に関西圏をひとつの経済エリアとすることは可能である。国際金融都市に向けた取り組みは、これのよいきっかけになり得る。

現在の関西広域連合の主な収入源は構成団体からの負担金である。負担金による財源確保は、共同処理する事務の経費を賄うということからすれば、理にかなっている。しかし、関西広域連合が主体的により一層の施策に取り組むとすれば、それなりの財源が必要である。

現在の制度の範囲で広域連合に利用可能な財源は、地方債である。住民に新たな負担を求めないように配慮しながらビジネスのまちづくりを展開するには、地方債を利用しながら、受益者負担の仕組みを活用することが考えられる。開発者利益をうまく吸収することで財源とし、南海トラフ地震対策と関西圏の経済発展を両立させるまちづくりができるといい。

5. おわりに

関西広域連合の未来を語るとき、「首都圏に次ぐ都市圏（経済圏）」であったり、「双眼構造」といった表現が登場することがある。この発想は、東京を物差しにして大阪を測っているようであり、そこには屈折した二番手意識も感じられ、正直なところ、あまり好きではない。たとえば、もし国際金融都市が本当に関西（大阪）に実現すれば、このときには東アジアの中の関西である。関西を語るためにわざわざ関東を引き合いに出す必要はない。

ワシントン DC とニューヨーク、北京と上海、キャンベラとシドニーなど、経済が首都に依存しないことは珍しいことではない。関西広域連合には、100 年後を見据えて、関西

³ 真淵勝（2012）422 ページ

⁴ 真淵勝（2012）423 ページ

の未来をつくることを期待したい。

引用文献

真淵勝『行政学』有斐閣、2012 年。

関西広域連合への7つの提言

関西学院大学経済学部教授

上村 敏之

1. はじめに

2010年に関西広域連合が設立されてから10年が経過した。本稿は、10年の節目を迎えた関西広域連合を念頭に、関西広域連合が、「これからの広域行政システムのあり方を先導する関西の行政組織」になるために必要な提言を示す。

提言を示す前に、現状の関西広域連合の評価が必要である。何らかの提言が行われるのは、現状に満足できないためである。しかしながら、関西広域連合の現状の評価は、評価者が評価基準をどこに設けるかによって、相当程度、変わってくるだろう。

カウンターパート方式による東日本大震災など災害への対応、ドクターヘリの一体的な運航体制の構築など、府県を越える広域連合ならではの活動は、素晴らしい成果である。これらには、ポジティブな評価を与えられよう。一方、ネガティブな評価を下す評価者も多いようだ。それは、現状に満足していないか、別の側面で評価をしているからである。

評価者が何を重視しているかによって、総合的な評価も変わる。そのため、現状の関西広域連合を評価する際は、どのような基準で、どのような観点から、評価をするのか、その点を明確にすることが、評価者に求められるのではないかな。

そこで本稿は、2つの評価基準を用意した。第一は、関西広域連合が10年前に設立されたときの目的、具体的には「分権型社会の実現」を現時点で達成しているかどうか、である。第二は、関西広域連合が実施している施策、具体的には「関西創生戦略」が、その目的を達成しているかどうか、である。本稿では、これら2つの評価基準を、それぞれ「第1評価基準」「第2評価基準」と呼ぼう。

関西広域連合は、2020年11月25日に、下記の1)～4)を関西広域連合が次の10年間に目指すべき関西の姿とする「関西新時代宣言」を示している。

- | |
|--|
| 1) 広域行政のシンボルとして躍進する「関西広域連合」
2) 新次元の分権型社会を実現
3) デジタル化の推進と国土の双眼構造の実現
4) 世界のネットワーク拠点“関西” |
|--|

この「関西新時代宣言」は、関西広域連合の新しいビジョンだと考えられるが、第1評価基準は1)と2)、第2評価基準は3)と4)に関連しており、適切な評価基準だと考えられる。

おそらく、現状の関西広域連合にネガティブな評価を下す評価者は、第1評価基準に立って関西広域連合を評価する場合が多いようだ。「関西新時代宣言」だけでなく、後に示すように、関西広域連合の設立の目的も「分権型社会の実現」であり、ここで、「分権型社会の実現」は、国の出先機関「丸ごと」受け入れの実現と、ほぼ同義で考えられているように思われる。この評価基準に照らせば、現状の関西広域連合のあり方に、不満をもつ人は

多いだろう。

国の出先機関「丸ごと」受け入れが実現すれば、「分権型社会の実現」が叶うかどうかは、議論の余地があるように思われるが、本稿では深く立ち入らない。ひとまず、国の出先機関「丸ごと」受け入れの実現が、すなわち「分権型社会の実現」につながると考えることにしたい。

一方、第2評価基準については、とりわけ経済産業政策が目的を達成しているかどうかという成果を問うている。後に示すように、関西広域連合が展開している「関西創生戦略」は、もっとも重要な基本目標を達成できていない。そのため、地域マネジメントに課題があると考えられる。

本稿では、2節において第1評価基準による課題を解決するための「分権型社会実現戦略」を、3節において第2評価基準による課題を解決するための「社会経済の持続可能性回復戦略」を提示する。それぞれの戦略においては、課題が示され、その課題を解決するための提言が示される。課題は5つあり、提言は7つある。最後の4節において、課題と提言の関係をロジックモデルによって整理し、まとめとする。

2. 分権型社会実現戦略

第一に「分権型社会実現戦略」を提示する。第1評価基準によれば、関西広域連合の重要な課題は「分権型社会の実現」である。10年前の関西広域連合の「設立のねらい」は、以下の通りであった。

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">1) 地方分権改革の突破口を開く（分権型社会の実現）2) 関西における広域行政を展開する（関西全体の広域行政を担う責任主体づくり）3) 国と地方の二重行政を解消する（国の地方支分部局の事務の受け皿づくり） |
|--|

すなわち、「分権型社会の実現」こそ、関西広域連合の一丁目の一番地であり、それを実現させる手段が、国の出先機関「丸ごと」受け入れの実現であると考えられる。しかしながら、この10年間で成果は、文化庁、消費者庁の一部、総務省統計局の一部の関西への移転に留まっている。残念ながら「丸ごと」受け入れの実績は皆無である。したがって、現在の関西広域連合には、下記の課題があると考えてよいだろう。

課題① 国の出先機関の「丸ごと」受け入れ実績が期待外れである。

それでは、「分権型社会の実現」には、どのような手段が必要だろうか。何をもって、「分権型社会の実現」に至るのかは、かなりの議論が必要だと思うが、関西広域連合を巡る議論においては、国の出先機関の「丸ごと」受け入れの実現が非常に重視されている。それでは、国の出先機関の「丸ごと」受け入れはどのようにして実現できるだろうか。

筆者としては、地方分権の機運の高まりが不可欠だと考える。文化庁、消費者庁の一部、総務省統計局の一部の関西への移転が決まったときは、少なくとも地方分権の機運が現状よりは高かったと思われる。国の出先機関の「丸ごと」受け入れという国家的な大事業を推進するには、地方分権の必要性が関西のみならず、国全体で共有され、国も巻き込んだ

議論ができる社会的な状況を作りださなければ、とうてい、国の出先機関の「丸ごと」受け入れは不可能であろう。

それでは、地方分権の機運をいかにして高めるか。関西広域連合が考えるべきことは、関西広域連合が分権型社会を目指して活動していることを、少なくとも関西の住民に浸透させる必要がある。

しかしながら、現状の関西広域連合の認知度は、低いと考えられる。関西広域連合 広域行政のあり方検討会(2019)、関西広域連合(2020a,b)、いずれにおいても、認知度を高めることは重要だと書かれている。そのため、課題①に付随して、下記の課題②も設定する。

課題② 関西の住民に関西広域連合が浸透していない。

すなわち、課題①を解決するために、課題②に取り組む必要がある。そこで、課題①と課題②に対する提言①を以下のように設定する。

提言① 関西広域連合の認知度を測定し、向上に努めるべき

関西広域連合に対する関西の住民の認知度を測定し、その向上に努める、分権型社会実現への機運を高めるべきである。

関西広域連合 広域行政のあり方検討会(2019)、関西広域連合(2020a,b)には、マスメディアへの露出など、認知度向上に向けた手法については言及があるものの、関西広域連合の認知度を測定することについては、提言がなされていない。

まずは現状の認知度を測定し、そこから認知度向上に向けた戦略を立てる必要がある。構成府県市の住民アンケートに、「関西広域連合の存在を知っているか」「関西広域連合が分権型社会を目指した活動をしていることを知っているか」などの質問項目を入れてもらい、たとえば「よく知っている」「まあまあ知っている」「知らない」の3段階で認知度を測定してみてはどうか。認知度の現状が分からないまま、認知度向上を目指す取組を行っても、成果が出ているか分からない。このとき、すべての構成府県市からアンケートの許可をもらうことは時間がかかるので、許可をもらった構成府県市から始めればよい。クイックスタートが大切である。

また、関西広域連合を関西の住民に知ってもらう手段として、下記の提言②を考えることができるのではないか。

提言② 参議院議員の連合議会への参加と広域連合の長及び議会議員の直接選挙への切り替えを検討すべき

参議院議員の連合議会への参加と、広域連合長や広域連合議会議員の何らかの形での直接選挙を検討すべきである。

関西広域連合 広域行政のあり方検討会(2019)は、関西選出国會議員による広域連合の議員の兼任、とりわけ任期途中で解散の規定のない参議院議員の兼任を提案している。また、関西経済連合会(2020)は、広域連合長と広域連合議会議員は直接選挙で選ぶべきだと主張している。

これらの意見は、ガバナンスの強化の観点から提案されている。筆者もガバナンス強化

の視点で、これらの意見に賛成なので、下記に課題③を設定しておく。しかしながら、それに加えて、関西の住民に関西広域連合の認知度を高める手段として、提言②は重要だと考える。

課題③ より一層、ガバナンスを強化できる余地がある。

以上より、課題①と課題②については、提言①と提言②によって、関西の住民に関西広域連合を浸透させ、地方分権の機運を高め、国に出先機関の「丸ごと」受け入れを実現させ、分権型社会の実現を目指すことになる。

3. 社会経済の持続可能性回復戦略

第二に、「社会経済の持続可能性回復戦略」を示す。第2評価基準によれば、関西において、非常に重要な課題が社会経済の持続可能性の回復である。2025年に行われる大阪・関西万博は、持続可能な社会の実現、すなわちSDGs（Sustainable Development Goals：持続可能な開発目標）を重要なテーマとして掲げている。したがって、関西としても、国連が目標年とする2030年に向けて、2025年の大阪・関西万博を踏まえたアクションを起こしてゆく必要がある。

関西広域連合(2020b)「第2期関西創生戦略」には、「第1期関西創生戦略」（計画期間：平成28年度～令和元年度）の評価が示されている。それによれば、「基本目標①「2020年に関西の転出入の均衡を目指す」は転出超過が続いており、達成に至らず、基本目標②「国の経済成長率を超える成長を目指す」についても国の経済成長率を下回った年もあり、完全に達成することはできなかった」（p.1）とある。

関西広域連合の基本目標が達成できていないという点で、関西における社会経済の持続可能性が損なわれている状況が続いていることは、憂慮すべき事態である。そこで、次の課題④を設定する。

課題④ 「関西創生戦略」の基本目標①「東京圏への転出入の均衡化」、基本目標②「国よりも高い経済成長率の実現」を達成していない。

関西広域連合は地方創生戦略の主体でもある。マクロ経済のプレゼンスが落ちている関西にとって、関西経済の復権を果たすことは、極めて重要であることは論を俟たない。関西広域連合は、府県をまたぐ広域的な視点で経済産業政策を俯瞰できる唯一の行政主体である。この課題④について、大きな考え方として、以下の提言③を示す。

提言③ 雇用重視の広域経済産業政策を展開すべき

関西域内の経済産業政策、とりわけ雇用重視の施策を展開すべきである。

関西創生戦略の基本目標①と基本目標②は、関西域内の雇用が確保できれば、おおむね解決できる課題である。したがって、今後の関西広域連合の経済産業政策は、よりいっそう、雇用重視の施策を展開するべきである。

そこで、雇用重視の視点で、現状の関西創生戦略を見直す必要がある。関西広域連合(2020b)「第2期関西創生戦略」によれば、基本目標①と基本目標②が達成されていないにもかかわらず、「重要業績評価指標(KPI)を設定した各施策は概ね順調に進めることができた」(p.1)とある。この点は重要である。

各施策の重要業績評価指標(以下、KPI: Key Performance Indicators)が達成されているのに、基本目標である関西の転出入の均衡と国の経済成長率を超える経済成長率が達成できないのは、施策そのものに効果がないか、効果があっても、基本目標を動かすインパクトがないと考えられる。もちろん、関西広域連合だけの力で、基本目標が達成できると思われませんが、本気で基本目標を達成するために、何をすべきかを関西広域連合として施策体系を考え直す必要がある。そこで、次の提言④を示す。

提言④ 地域マネジメントを強化し、構成府県市といっそう連携すべき

「関西創生戦略」の基本目標①「東京圏への転出入の均衡化」、基本目標②「国よりも高い経済成長率の実現」を最終アウトカムとした場合、中間アウトカムとしてのKPIは、ロジックモデルにおいてどのように位置づけられるかを検討すべきである。また、構成府県市の取組とのいっそうの連携を検討し、施策体系を再考し、地域マネジメントを強化すべきである。

現状の「関西創生戦略」は、基本目標①と②を最終アウトカムとし、各施策のKPIを中間アウトカムとするならば、中間アウトカムは達成されたのに、最終アウトカムは達成されていない状況だと考えられる。

もちろん、これらの最終アウトカムは、関西広域連合の取組によって、大きく動くものではないことは承知だが、関西創生戦略の基本目標として掲げるならば、各施策と基本目標との関係性、すなわちロジックモデルが、どのように描かれるかを検討すべきである。ロジックモデルを描けば、何がボトルネックになっているか、または、基本目標に寄与しない取組が行われているかどうか、それらを見つけることができる。構成府県市の取組との連携についても考察するなど、地域マネジメントを強化するべきである。

ここで、地域マネジメントの具体的な手段として、次の提言⑤を示す。

提言⑤ 柔軟な広域官民連携プラットフォームを形成すべき

関西広域連合の構成府県市の行政区域よりも狭いが、構成府県市の行政区域を超える特定の広域プロジェクトに関して、柔軟な広域官民連携プラットフォームを構成して対応すべきである。その際、そのエリアの関係自治体のみならず、民間企業も参画させる必要がある。

これまで、関西広域連合では、すべての構成府県市の行政区域をカバーするプロジェクトが優先されてきたように思われる。しかしながら、すべての構成府県市の行政区域をカバーするプロジェクトは、それほど多いわけではない。そのため、関西広域連合の行政区域よりも狭いが、個々の構成府県市の行政区域よりも広い範囲の広域的な課題について、プロジェクトベースで対応できる柔軟な体制がとれるようにする必要がある。

たとえば、大阪湾ベイエリア開発に対応する場合は、大阪湾ベイエリアに隣接する府県

市だけがプロジェクトに参加すれば良い。その方が、意思決定がスムーズになり、迅速に活動できる。また、狭い行政区域をもつ市町が、広域で決めるべき案件を狭い視野で決定してしまうことは、関西の発展には望ましくない。その際、広域での検討は重要だが、関西広域連合では広すぎる場合も多い。したがって、柔軟な広域プロジェクトが形成できる体制の構築が重要である。

さらに、この広域プロジェクトには、関西広域連合の構成府県市のみならず、それ以外の市町、そして、民間が参画できるようにすることが望ましい。そのプラットフォームを、本稿では「広域官民連携プラットフォーム」と呼ぼう¹。いまや、あらゆる広域プロジェクトにおいて、民間の知恵を活かす必要があることは、誰も否定しないだろう。したがって、どのように民間を参画させるべきかの議論はあるとしても、参画させることを前提に新たな取り組みを行うべきである。

このような柔軟な広域官民連携プラットフォームの形成は、関西における現代的な課題への対応にもつながる。特に、大阪・関西万博を2025年に控える関西にとっては、官民連携による社会実証実験を数多く行うことが求められ、広域官民連携広域プラットフォームは重要な役割を果たすと考えられる。そこで次の課題⑤を設定しておく。

課題⑤ 現代的な課題に対応する必要がある。

課題⑤の現代的な課題としては、様々な課題が考えられるが、あらゆる行政の活動、あらゆる民間の活動において、横串を刺す意味で重要なのはDX（デジタルトランスフォーメーション）であろう。本節の「社会経済の持続可能性回復戦略」の文脈で考える場合でも、DXは大切である。そこで、以下の提言⑥を掲げる。

提言⑥ 広域事務に広域DX分野を追加すべき

構成府県市ならびに関西の地方自治体のDXを推進するため、広域事務に広域DX分野を追加すべきである。

この提言⑥では、いまの関西広域連合の広域事務に、広域DX分野を追加することを提言している。先進的なDXを進める構成府県市の取組を横展開するにはどうすればよいか、成功事例と失敗事例を共有したり、AIチャットボットのデータの共有化を図り、AIの精度を高めてゆくなど、DX分野は広域で対応できることが多い。地方自治体間で、デジタル化への取組に差が生じることが、関西の住民の利便性を損なう可能性がある。大阪・関西万博を見据えて、関西全域がDXに対応できる体制を関西広域連合で作ってゆくことが求められるのではないか。

また、DXはエビデンス重視の行政経営と近い関係にある。エピソード重視であった行政運営を、DXによって大きく転換し、エビデンス重視の行政経営、さらには地域形成に転換してゆくことが求められる。

¹ 大阪湾ベイエリア開発における広域官民連携広域プラットフォームについては、上村・綿井(2021)を参照されたい。イギリスのローカル・エンタープライズ・パートナーシップ（LEPs：Local Enterprise Partnerships）や福岡市の福岡地域戦略推進協議会（FDC：Fukuoka Directive Council）が参考になる。

そして、最後の提言として、本節の「社会経済の持続可能性回復戦略」と前節の「分権型社会実現戦略」を踏まえた提言⑦を以下に示す。

提言⑦ 「KANSAI Dashboard」(関西ダッシュボード) 構築と広報部門を強化すべき

関西広域連合のウェブサイトにはダッシュボード機能をもたせ、取組の成果を分かりやすく図で示し、関西の市民ならびに国内外の方々に発信すべきである。SNS などを活用した情報発信にも積極的に取り組むべきである。広報部門の強化が必要である。

関西の住民に、関西広域連合の様々な取組をアピールするため、それらの取組がどのような成果が上がっているかを、分かりやすく図で示した「KANSAI Dashboard」(関西ダッシュボード)を作成し、関西広域連合のトップページからリンクを張るべきである。

現時点でも、関西広域連合(2020b)「第 2 期関西創生戦略」には、KPI が示されているが、PDF ファイルになっており、一覧性に乏しい。本当に興味がある人でないと、このファイルを開いて読もうとは思わないだろう。是非ともアクセス解析の結果を示してもらいたい。スマートフォンで閲覧する場合、PDF ファイルはほとんど開かないことはよく知られている。いまの現状だと、関西広域連合がどういう取組をやっているのか、それらが成果をあげているかを、関西の住民にアピールできているとは思えない。

少なくとも、基本目標①「2020 年に関西の転出入の均衡を目指す」と基本目標②「国の経済成長率を超える成長を目指す」に沿って、関西の転出入の状況と経済成長率の図は必要だろう。加えて広域事務ごとに、KPI の動きを図示することも必要である。関西広域連合(2020b)「第 2 期関西創生戦略」には、1 年単位のデータしか掲載されていないが、「KANSAI Dashboard」はできれば 1 ヶ月単位や 1 週間単位といったタイムリーなデータを図示してゆくことが望ましい。

こういったダッシュボードは、関西の住民に、関西広域連合の取組を広く伝えることがひとつの目的ではあるが、それ以上の目的をもっている。とりわけ、基本目標①関西の転出入や基本目標②経済成長率は、関西広域連合の取組だけでは改善できない指標である。関西の住民および企業に、これらの指標を改善することが、関西にとって重要であり、その目標を関西全体で共有し、一体となって行動すること、これが最大の目的である。

そして、「KANSAI Dashboard」は、関西広域連合や構成府県市で働く行政職員にとっても、成果を意識した仕事をする上で大切である。KPI の向上のためには、どのように取組を改善すべきかを考えるきっかけになると期待できる。

表 関西広域連合の SNS サイトのパフォーマンス (2021 年 11 月末現在)

SNS サイト	パフォーマンス
関西広域連合 Facebook ページ (https://www.facebook.com/kansai.kouiki)	フォロワー数 843 人 (0.004%)
kouikikansai YouTube チャンネル (https://www.youtube.com/user/kouikikansai)	チャンネル登録者数 263 人 (0.001%)
Twitter アカウントなし	—
Instagram アカウントなし	—

備考) () 内は令和元年の関西広域連合の構成府県市の総人口 (21,811 千人) に占める割合。

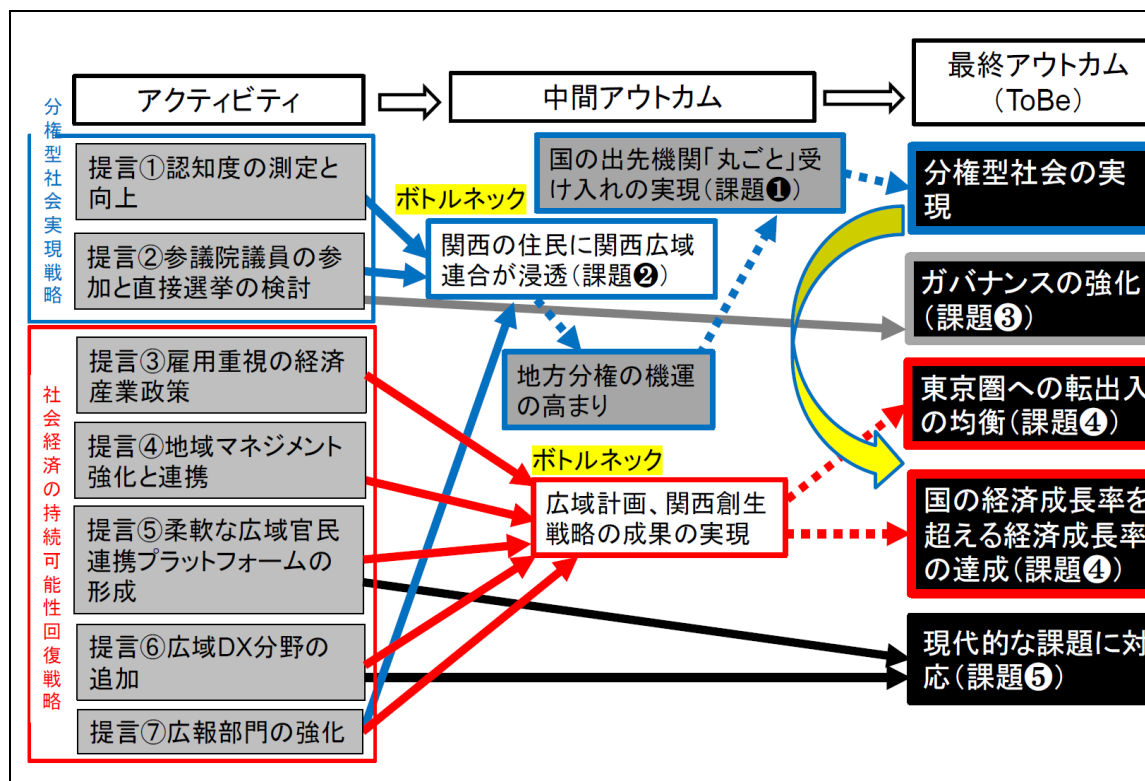
アピールのためには、SNS などを活用した情報発信にも積極的に取り組むべきであろう。上記の表にまとめた通り、関西広域連合の Facebook アカウントと YouTube アカウントは存在するが、関西広域連合の Twitter アカウント、Instagram アカウントは存在しない。Facebook のフォロワー数と YouTube のチャンネル登録者数は、関西広域連合の構成府県市の総人口から見たとき、1%にも満たない。

とりわけ、若い世代に関西広域連合の活動を発信するには、Twitter と Instagram の活用は重要である。YouTube には関西広域連合に関連する動画がアップロードされているが、公式アカウントが「kouikikansai」という名称であり、これが公式なのか非常にわかりにくい。また、アップロードされた動画が再生リストによって整理されておらず、視聴者にとって観たい動画を探しにくい状態である。広報部門の強化という意味では、改善が必要だと考えられる。

4. まとめ：ロジックモデルの提示

本稿では、関西広域連合の 5 つの課題を示し、それらへの対応として、7 つの提言を示した。本節では、5 つの課題と 7 つの提言のロジックモデルを下記のように図示し、むすびとする。

図 関西広域連合への 7 つ提言 ロジックモデル



第一に、「分権型社会の実現」には、「国の出先機関「丸ごと」受け入れの実現（課題①）」が必要であり、そのためには「地方分権の機運の高まり」が必要になる。これらは中間アウトカムだと考えられる。「地方分権の機運の高まり」には、少なくとも「関西の住民に関西広域連合が浸透（課題②）」しておかなければならない。現状は、「関西の住民に関西広

域連合が浸透（課題②）」していないために、ここがボトルネックとなって、「分権型社会の実現」に至っていないと考えられるからである。

「関西の住民に関西広域連合が浸透（課題②）」するためには、「提言①認知度の測定と向上」「提言②参議院議員の参加と直接選挙の検討」が必要である。「提言②参議院議員の参加と直接選挙の検討」は「ガバナンスの強化（課題③）」にもつながる。さらに、「提言⑦広報部門の強化」も、関西広域連合の浸透に寄与すると考えられる。

第二に、最終アウトカムの「東京圏への転出入の均衡（課題④）」「国の経済成長率を超える経済成長率の達成（課題④）」には、「広域計画、関西創生戦略の成果の実現」が重要である。しかしながら、本稿でも指摘したように、現在の関西広域連合の関西創生戦略は、各施策の KPI が達成されているにも関わらず、「東京圏への転出入の均衡（課題④）」「国の経済成長率を超える経済成長率の達成（課題④）」につながっていない。ここがボトルネックになっている。

そのため、「提言③雇用重視の経済産業政策」「提言④地域マネジメントの強化と連携」が不可欠になる。これらを補完する提言として、「提言⑤柔軟な官民連携広域プラットフォームの形成」「提言⑥広域 DX 分野の追加」が位置し、「現代的な課題に対応（課題⑤）」に向かう。最後の「提言⑦広報部門の強化」は、「広域計画、関西創生戦略の成果の実現」と「関西の住民に関西広域連合が浸透（課題②）」の双方に寄与する提言である。

最後に、ロジックモデルを提示して分かることは、「分権型社会の実現」が、「東京圏への転出入の均衡（課題④）」「国の経済成長率を超える経済成長率の達成（課題④）」に貢献することを、説得的に示すことの大切さである。そのことが、関西広域連合の一丁目の一番地たる「国の出先機関「丸ごと」受け入れの実現（課題①）」につながると考えられる。そういった戦略を描けるかどうか、これからの関西広域連合に求められるのではないか。

本稿では、10 年の節目を迎えた関西広域連合の現状を踏まえ、5 つの課題を抽出し、それらに対して 7 つの提言を行った。関西広域連合が、今後も関西の発展に寄与されることを期待してやまない。

参考資料

上村敏之・綿井剛(2021)「圏域経営－推進手法・体制」『大阪湾ベイエリア構想分科会最終報告書』広域経済圏活性化による経済成長戦略研究会、pp.75-90。

関西経済連合会(2020)「コロナ禍を踏まえた分権・分散型社会の構築に向けて：関西広域連合設立 10 年を振り返って」。

関西広域連合(2020a)「関西広域連合 第 4 期広域計画【計画期間：令和 2 年度～令和 4 年度】」。

関西広域連合(2020b)「関西広域連合 第 2 期関西創生戦略（2021 改定版）【計画期間：令和 2 年度～令和 6 年度】」。

関西広域連合 広域行政のあり方検討会(2019)「広域行政のあり方について（報告書）一分権型社会の実現をめざす関西広域連合の挑戦－」。

関西広域連合の「グレート・リセット」に期待する

兵庫県立大学特任教授

加藤 恵正

2021年に開催された世界経済フォーラム（WEF）ダボス会議のテーマは、「グレート・リセット」。それは、世界の社会経済システムをいったん解消して全く新しい仕組みを構築しようというものである。これまでの延長の議論はやめ、次のステップへの進化の構図を描くということだ。関西広域連合もその発足から10年。この間の関西圏域を取り巻く内外の社会経済環境の激変を踏まえ、広域連合の新たな挑戦に期待したい。ここでは、第一に地域政策におけるコーディネーション・オプションの視点から、これまでの「真正面」からの地方分権の議論に加え、新たな政府との関係形成のための仕組みを提案する。第二に、広域経済圏の競争力強化に向けて、広域圏内部における「結束」強化について提案する。具体的には、トリプル・ヘリックスとも称される産官学連携のプラットフォームの構築である。第三に、従来、広域的視点から議論されることのなかった貧困問題への取り組みである。「貧困の罅」はかつて発展途上国に関わる論点であったが、今日では日本を含む先進諸国においても大きな課題となってきた。今後、関西圏域において顕在化・深刻化する可能性が大きいこの問題は、関西広域連合が取り組む新たな地域課題といってい

1. ブロック・グラントやシティ・ディールなどの制度設計を

コーディネーション・オプションの視点は、現代地域政策において必須である。それは、地域政策におけるマクロ的政策やミクロ的政策の接点のマネジメントや様々な施策融合を狙いとしている。これまでの公共（供給サイド）の都合を優先する個別・分断型政策の非効率から脱し、地域の厚生最大化を企図するアプローチといってい。公共サイドによる個別・分断型政策から地域をベースとしたコーディネーション・オプションへのシフトは、地域の厚生の堅持・拡大を目的とする地域政策において重要な課題と言わなければならない。ここでの問題は政府と地方自治体のコーディネーションだ。近年の地方創生の議論のなかで、「地方分権」が捨象されている。谷は「地方創生の始動によって分権化改革の優先度は低下し、メディアでも分権が話題にならなくなったことをみても、フェーズが変わった」¹と指摘する。地方分権は地方自らが創意工夫することによって「豊かさ」を確保するために必要な財源、権限を確保することに尽きる。これなくして、地方創生は十全には機能しない。これまでのように、地域が自ら意思決定することなく、政府の枠組みから「要領よく」予算を確保することに奔走することが続くことになる。

地域政策の転換は、「地域からの選択」が可能となる制度設計を意味している。日本経済の問題が凝縮・先鋭化する地方の経済について、市場のなかで市民・企業・行政が自ら「選

¹ 谷隆徳「地方創生、第2期総合戦略に着手」日経グローカル、No.366、2019.6.

択」できる仕組みをつくることは喫緊の課題である。さらに、地方分権の深化と同時に、地方と中央政府を結ぶ「仕組み」もあらためて提案していく必要がある。こうした制度や仕組みは、地域（広域圏）自らが企画・提案し、政府・自治体とパートナーシップを形成することで実現する事になる²。

政府が地方分権に対して冷淡としても、本来地方が有する予算や権限を放置しておくことはできない。政府と地方のこうした硬直化した関係に突破口を開かなければならない。ここでは、その事例として、英国で展開するブロック・グラントやシティ・ディールを取り上げることにしたい。

ブロック・グラント方式は、政府と自治体間におけるオプションの一つとして位置づけることができる政策パッケージである。英国では、省庁・事業を統合し自由裁量で支出できる資金を制度化している。こうした視点での省庁横断型補助金は、使途自体を地域のイニシアチブによって提案できること、パートナーシップによる競争的提案方式の導入といった新たな実施主体の台頭をも支援できることなどのメリットをもつ。ただ、ブロック・グラント方式の導入を検討するにあたって、たとえば政策のモニタリング、手続きの簡素化、圏域内で展開するパッケージ政策群全体をマネジメントする機能が必要といった課題もある³。

また、地域からの選択を容易にするために、広域圏が政府に対し固有の政策を提案することが可能となるよう、制度の柔軟化が必要だ。この点でも英国の地域政策は先行している。2012年にスタートしたシティ・ディールは、中央政府と地方政府が個別に協定を締結し、都市側からの具体的な政策提案実現のための権限と資金を移譲するというものである。ここで、着目しておきたいのは、英国においても日本と同様に全国一律の制度であったが、シティ・ディールは各都市のニーズ、要請に呼応する形で個別に中央政府と交渉し締結することだろう⁴。日本においても、同年に地方分権推進有識者会議は、「各地方公共団体の規模や能力は多様であり、直面する課題も異なることから、・・・中略・・・個々の地方公共団体の発意に応じ選択的に移譲する「手挙げ方式」を導入すべきである」と提議している⁵。こうした指摘は、先に示したように地方創生の政策検証においても明示されている。ただ、

² Armstrong, H. and Taylor, J., Regional Economics and Policy Third Edition, pp.232-262, Blackwell, 2000.

³ 加藤恵正「ブロック・グラント」方式によるまちづくりーイギリスの地域再生計画に見る総合的取り組みー」平田富士男編著「エコロジカルに、エコノミカルに：復興の過程から学ぶまちづくり」兵庫県立淡路景観園芸学校、2005年。

なお、ブロック・グラント方式の日本での適用は、やや萌芽的ではなるが阪神・淡路大震災からの復興過程で「まちづくりにぎわい創成資金」（震災復興基金）として被災地再生に大きく貢献した。加藤恵正「CED(Community Economic Development)型都市政策の展開ーソーシャル・インクルージョン・アプローチによる都市再生ー」都市政策、第132号、4-17頁、2008年。

⁴ 青木勝一「英国の地域政策の現状と課題：イングランドにおける権限委譲を中心に」経営論集（文教大学経営学部）Vol.5, No.5, pp.1-24, 2019. 関恵子「地域経済振興に係る圏域マネジメント組織と広域行政機構との関係分析ーイングランドにおける地域産業パートナーシップ政策と合同行政機構に着目してー」日本都市計画学会都市計画論文集 Vo.52, No.3, pp.502-507, 2017.

⁵ 地方分権有識者会議報告書『個性を活かし自立した地方をつくるー地方分権改革の総括と展望（中間取りまとめ）ー』7頁、2013年。

このような提案方式が日本で権限・資金ともに実質的に地方に「任す」ということには至っていないようだ⁶。予算や権限を含めた政府・地方間の関係をカスタム・メイド化することによって、地域の優位性や個性を顕在化させることが可能となるはずだ。かかる視点からいまひとつ考えられるアプローチは、政府・地方自治体が提示する「縦割り型」施策を地域から融合・編集することを可能にする仕組みである。こうした中央と地方を結ぶ新たな仕組み提案は、関西広域連合の重要な責務であろう。

なお、東日本大震災被災地において、特区などこうした視点からの地域再生がすでに現実化している。緊急復興が要請される被災地において、新たな政策や仕組みを議論する時間は少ない。制度化された既往施策を、被災地の状況に呼応する形で「編集」することを可能にするリンケージ政策とってよいかもしれない。こうした仕組みが可能であれば、都市計画事業と産業・経済再生支援の効果的・効率的展開が可能になる⁷。今後、関西が直面する南海トラフ地震災害への準備としても、かかる制度設計に着手しなければならない。

2. 広域圏プラットフォームとしての関西広域連合：トリプル・ヘリックスの本格構築へ

広域圏プラットフォームとしての関西広域連合をあらためて提案する。ここでは2つの側面での強力な連携を必要とする。一つは、関西広域圏を構成する自治体の「結束」強化である。この点については、しばしば関西広域連合との対比で言及されるEUでも地域政策の要として位置づけられてきた。実際、そのための仕組みとして、これまで構造基金などの運用を行ってきた。EUのアプローチは、単なる域内における所得移転ではなく、問題地域に対して当該国と連携しつつ構造転換を行い、生産力の拡大、社会課題の解決などを行ってきた点であろう。こうした試みは、日本において広域圏政策を行う上で大変示唆的である。広域圏内部における様々な「結束」政策を試みる必要があるだろう。I. Dochertyらは、自治体間の関係性について、形式的な段階からより関係性が強化されることで様々な調整の可能性を探る段階、問題への対応に際し各自治体の資源を共有するさらに進んだ関係、そして協働型意思決定を行う連携型予算をも組み込む組織融合に近い段階などの類型化を提示している⁸。今後、情報化技術をも駆使した大胆な手法の開発・実施が望まれる。

第二に、指摘しておきたいのは、異なる主体間の緊密な連携に関わっている。それは個別自治体での取り組みよりはるかに困難は大きいと思われる。近年、こうしたアプローチは、トリプル・ヘリックスとして地域イノベーション・システムの中核として着目されてきている。トリプル・ヘリックスとは、企業、大学、公共（政府や地方自治体）が相互に交流することによって、地域イノベーションを創出する関係性を示している、その意味では、地域イノベーション・システムのソフト・インフラと呼んでよい。

⁶ 鎌田司「欧州内で台頭の競争力目指す－英国内で拡大する都市の成長戦略－」都市とガバナンス Vol.21、78頁、2014年。

⁷ 加藤恵正「震災復興における都市産業・経済政策」都市政策第116号、3-49頁、2004年。

⁸ Docherty, I. et.al, Exploring the Potential Benefits of City Collaboration, Regional Studies, Vol.38-4, pp.445-456,2006.

トリプル・ヘリックスは、イノベーションや知識の事業化を促すインフラである。図1は、大学、産業、政府・自治体が連動・発展していくスパイラルを知識や情報の共有・移動として、各主体間関係の進化と個々の主体内部の循環から統合的に示したものである

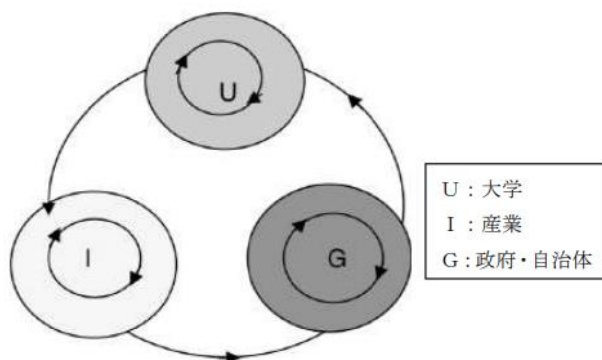


図1 トリプル・ヘリックス内・外循環
(H.Etzkowitz, pp.21,2008)

(Etzkowitz,2008)⁹。マクロ・レベルでの関係性進化は、政策やプロジェクトなどのコラボレーションとして結実することが期待される。こうした異なる主体間での情報・知識共有は、新たな融合や発明の源泉であり、社会イノベーションを創出するとみてよい。マクロ・レベルでの進化は、各主体内部でのミクロ・レベルでの循環と連動することによって、知識の創出、そしてその事業化へと進化することになる。

もっとも、ここで示したトリプル・ヘリックスといった視点自体は特に目新しいものではないし、わが国の多くの都市・地域で既に実践段階に入っているが、大きな成果に結びついた例はまれだ。かかる関係性の構築とその稼働を成功に導くためには、各主体の「決意」が必要だ。Etzkowitzは、産学官の主体内部の「変化」が重要な契機となると指摘する。イノベーションや知識創造を支える連携構築には、これまでどちらかというと排他的な独自の「文化」を築いてきた産・学・公の連携への姿勢を変えなければならない(Uranga etc., 2007)¹⁰

次世代地域政策の役割は、関西におけるトリプル・ヘリックスの「場」を形成することであり、これが十全に機能・稼働する「仕組み」として機能するものでなくてはならない。関西広域連合が、トリプル・ヘリックスを運営するインフラ組織であることが重要だ。

3. ソシアル・インクリュージョン・アプローチによる「社会的排除の罫」からの離脱を…

関西広域連合がこれまでタッチしてこなかった領域に「貧困」問題がある。こうした福祉・民生領域は、これまで基礎自治体が主として所管してきた。厚生労働省が発表した2019年の国民生活基礎調査では、2018年の貧困線（等価可処分所得の中央値の半分）は127万円で、「相対的貧困」（貧困線に満たない世帯員の割合）は15.4%だった。G7のなかではワースト2位となっている。関西圏域の自治体の相対的貧困率も京都府、大阪府など全国ワースト10位以内にあり必ずしも良好とはいえない。貧困は、今や開発途上国固有の問

⁹ Henry Etzkowitz, The Triple Helix: University-Industry-Government Innovation in Action, Routledge, 2008. (三藤利夫他訳『トリプル・ヘリックス—大学・産業界・政府のイノベーション・システム—』芙蓉書房出版、2009).

¹⁰ Mickel G. Uranga, etc., The Dynamics of Commercialization of Scientific Knowledge in Biotechnology and Nanotechnology, European Planning Studies, Vol.15, No.9, pp.1199-1214,2007.

「貧困の罟」ゾーンにいる人々は、将来所得は今日より低くなる。時間の経過とともに、このゾーンの人々はより貧しくなることが示されている。一方、貧困の罟の外側に出ると、人々の明日の所得は拡大することになる。

をこえる問題が顕在化することになる。失業、差別、未熟練、低所得、住宅の不備、犯罪、健康の阻害、家族崩壊など、問題が輻輳化し、さらなる貧困への転落・再生産を引き起こしている。「社会的排除」である。

43

貧困と社会的排除

	静態的アウトプット	動態的プロセス
所得	貧困	困窮化
多面的	剥奪	社会的排除

表1 出典：樋口明彦（2004）4 ページ

課題は、この社会的排除の「罨」からどう離脱するのかにある。地域への福祉的所得支援によって、S 字カーブが示唆する罨の閾値をこえる施策（ビッグ・プッシュ）には限界がある。かかる社会的排除という新たな衰退に直面した地域では、輻輳した要因が絡み合っているため、従来の縦割り課題対応型アプローチでは解は見いだせない。社会政策、経済政策に加え、死蔵された地域の人的資源を生かし、市民と行政・企業が新たな関係を創出することによって、地域コミュニティのポテンシャルを顕在化させることで再生の方途を見出すことだ¹³。

広域自治体としての関西広域連合がかかる問題に取り組む必要がでてきたようだ。社会的排除という新たな課題は、単純な貧困問題ではない。その対処のためには、当該地域の社会・経済・歴史などの総合的な観点からのアプローチが必要であり、それは多様な「姿」で顕在化する社会的排除にたいして解決策をきめ細かく繰り出していくということだろう。関西広域連合は、いわば司令塔として地元自治体と緊密な連携を取りながらその役割を果たすことが必要である。そのための原資は、たとえば関西広域連合に構成自治体が拠出する「ソーシャル・インクルージョン基金」などを設けることで、広域圏としての姿勢を打ち出す必要があるだろう。

4. 時間はない…

日本経済の凋落の原因は硬直化した社会経済制度を環境変化に呼応して柔軟にできなかったことにある。関西広域連合に期待されるグレート・リセットは、役割を終え硬直化した制度の見直しからスタートすべきだ。制度・仕組みの強い相互連関は、その更新・再構築を困難にしてきた。グレート・リセットは、陳腐化した制度・仕組みが作り上げてきた輻輳する関係性を転換する「引き金」と位置づけてもよい。関西広域連合は、日本で唯一の広域圏自治体として、衰退の代名詞ともなった関西圏域の社会経済再生の切り札として機能するとともに、この広域圏が日本の第2層都市圏域として位置づけられることによって日本経済発展にも大きく貢献することを示していく必要がある¹⁴。現下の日本経済の加

¹³ 『貧乏人の経済学』（山形浩生 訳）アビジット.V.バナジー、エステル.デフュロ、みすず書房、26－35 頁、2012 年。

¹⁴ 世界的に、第1層都市（基本的には首都）から発展ポテンシャルの大きい第2層都市（人口規模第2位都市群）への政策集が大きな議論となってきた（OECD2012 他）。日本における第2層都市（圏）の明確な定義はないが、圏域としてとらえれば、第2層都市圏は関西圏域。そして、これに次ぐ名古屋都市圏、福岡都市圏であろう。

ESPON, Policy Briefs Second Tier Cities Matter, 2016.

また、European Planning Studies は、“Second-rank cities in Europe: structural dynamics and growth potential” と題した特集号を公刊している。European Planning Studies, 2015,23-6.

速度的ともいえる国際的地域の低下、いっこうに成果が見えない地域再生を鑑みれば、地域の豊かさを堅持・発展させるためのリセットのための時間は限られている。

既往の仕組みに固執した小手先の再編ではなく、既得権や馴れ合いを排した構造的改革から地域再生を加速しなければならない。

関西広域連合の未来を広げるために

奈良県立大学理事

木村 陽子

1. はじめに

関西広域連合は、8府県と4つの政令市からなる日本で唯一の都道府県域を超える広域連合である。今から20年以上前、「21世紀の関西を考える会 関西経済再生シナリオ検討チーム（リーダー本間正明大阪大学大学院経済学研究科教授）の会合において、府県統合ではなく、府県連合の方針であると聞いた日を昨日のことに思い出す。関西連合の構想は、2000年7月に『新たな地域主権の確立に向けて－関西連合（KANSAI UNION、KU）の創設－』にまとめられた。

地方自治体、関西経済界、学識者とのこうした議論を長年積み重ね、地方自治法に基づく広域連合制度を活用する形で2010年12月に関西広域連合を設立、維持発展させて来られた構成団体の首長、議員、職員、関係者各位にここで改めて敬意を表したい。

関西広域連合ホームページに掲載されている2021年3月の仁坂吉伸広域連合長（和歌山県知事）の挨拶では、関西広域連合が次の10年間に目指す姿が4つのキーワードで表されている。それらは、「広域行政のシンボルとして躍進する『関西広域連合』」「新次元の分権型社会を実現」「デジタル化の推進と国土の双眼構造の実現」「世界のネットワーク拠点“関西”」である。

これら4つの意欲的なキーワードに関係させながら、「国と地方の役割分担 論点1 府県と国の中間に位置する関西広域連合が担うべき役割」¹について提言したい。「論点2 国と地方の役割分担の一般原則（メルクマール）」と「論点3 緊急時の国と地方の役割分担のあり方」については、必要に応じて述べることにする。

2. 「国と地方の役割分担 論点1 府県と国の中間に位置する関西広域連合が担うべき役割について」

1890年（明治23年）に府県制（3府43県）が敷かれて以降、1943年に東京府が東京都に、1972年に沖縄県が復帰したことを除けば、都道府県域はほとんど変更されていない。少子高齢・人口減少社会の到来、交通網・通信網の発展、行政課題の変化等によって、都道府県域を超える広域的な行政サービスがますます必要とされる。

とはいえ、関西広域連合は、設立背景からも、単に広域行政を実施するための組織ではなく、効率的で公正な総合行政を実施するために必要な事務や権限の受け皿としての組織でもある。関西広域連合は、設立の当初より、関西経済の再生・活性化、多様な住民ニーズにこたえる域内コミュニティの活性化、地方分権時代に先駆けた行財政改革・行財政の効率化（国と地方の役割分担、国と地方の仕事の見直し）等に貢献することを目的として

¹ 177 ページ参照

いた。そのことが日本を活性化することにもつながるからである。

この間、ネット社会の実現で関西の各地域が世界の各地域と直接につながることも容易になった。SDGs 等グローバルな行政課題が増え、近隣諸国やアセアン、中東等の経済成長などもあって、国際社会における関西のプレゼンスを高めることはこれまで以上に重要になった。

将来を見据えて、府県と国の中間に位置する関西広域連合が担うべき役割として、以下の 8 点をあげたい。それらは、①関西広域連合としての総合的な地域開発計画の策定、②広域行政の深化、③地方分権の推進、④地域の経済活性化のための規制緩和の推進、⑤域内基礎自治体の支援、⑥行政データの整備とデジタル化の推進、⑦首都圏のバックアップ機能の強化、⑧関西広域連合の国際的プレゼンスの向上、である。

これらの役割を果たすために、関西広域連合に求められるのは、行政サービスの提供だけでなく、これまで以上に、ネットワーク形成力、コーディネーター力、企画立案力、新分野に対する情報収集力が問われることになる。

本稿では、今後 10 年間の関西広域連合の目指す姿を示す 4 つのキーワードに沿って章立てをし、上記の関西広域連合が担うべき役割のうちいずれに關係するかをその都度示すことにしたい。

3. 「広域行政のシンボルとして躍進する『関西広域連合』」 — 「② 広域行政の深化」

関西広域連合について、最も知られているのは、救急医療ヘリコプター（ドクターヘリ）や東北大震災時のカウンターパート方式の支援などに代表される広域行政である。

関西広域連合では、①領域としては広域防災、広域観光・文化・スポーツ振興、広域産業振興、広域医療、広域環境保全、広域職員研修、資格試験等の広域行政を実施し、②それらの事務局は担当の府県及び政令市が自らの役所内で担うことで極力コストを抑制し、③民間組織や NPO 等とも連携することにより、実績をあげてきた。その一方で、残された課題もある。これらを踏まえたうえで、「広域行政のシンボルとして躍進する『関西広域連合』」について、次の提言をしたい。

提言 1-1 「教育(特に高等教育)と雇用」を広域行政の新領域として追加する。

関西には、「グランフロント大阪『ナレッジキャピタル』」をはじめ日本有数、世界有数の知的創造拠点がいくつもあり、国際的に著名な高等教育機関、研究所等がそろっている。関西の産業活性化などとも関連しつつ、域内の高等教育機関、大学や企業の研究所の連携、職業訓練のありかた、デジタル人材やクリエイターの養成等について、関西広域連合内でもこれまで多くの議論がなされてきた。

日本社会で労働力不足が迫る中、関西広域連合域内における女性の活躍はもちろんのこと、これから増加する外国人労働者との共生、人生 100 年時代の高齢者の生活設計の支援等の課題もこれまで議論されてきた。このうち、外国人労働者との共生は重要であるものの、ヨーロッパの経験からも、いずれ近隣諸国と争奪する日が来るだろう。一方、国内を

見れば、60代半ば以降の人材の豊富な経験や知識、能力を活かす機会が十分とはいえない状況にある。人生100年時代の到来で、高齢者の活躍がこれまでと違った形で社会的な課題となろう。

以上にあげたことは、教育（特に高等教育）や雇用に関連した領域であり、これまで重要な論点とされながら専門に担当する部署がなかった。そこで、教育（特に高等教育）や雇用を新しく広域行政の領域とすることを提案したい。

関西広域連合の「地方分権改革に関する提案募集に係る令和3年の提案について」（本部事務局）の「地方分権特区」に係る提案「『職業人材活躍特区』（仮称）に関する事務・権限等」の内容が、高等教育、雇用、女性活躍に関するものであることを考えてもこの領域は、専門的に担当する部署が必要な時期にきていると考える。

高等教育機関には公立以外のものが多く、地方自治体が直接的な公共サービスの提供者ではないところが、これまでの広域行政とは違うところである。当然、仕事の仕方も変わる。「教育（特に高等教育）と雇用」を担当する部署は、域内にある高等教育機関や研究所、専門学校、地方自治体等の連携を図るコーディネーターとしての役割を果たす、またはすでにそういった連携を築いているところとの継続的なネットワークを維持して関西広域連合域内の発展に役立てることを専門とする。また、この部署は、関西広域連合内にすでにある他の広域行政担当部署と連携して仕事を進める。情報入手力、情報共有力、ネットワーク力、コーディネート力を持った地域振興の人材、目利きの人材がその部署では働くことになる。

提言 1-2 デジタル化や広報といった各広域行政に共通する領域を強化する。

①関西広域連合は10年間で多くの実績を積み重ねてきた。常日頃残念に思うのは、そのことが効果的に広報されていないことである。元気が出る広報誌も出されているが、それが広域連合域内企業や住民にどの程度役に立ち、認知されているか、ホームページのあり方も含み、広報戦略を練り、強化する専門部署が必要である。

②これからの10年間を見据えると、既存の領域別の広域行政の範疇に入らない広域的課題がますます増え、それに対応する組織運営が必要である。筆頭にあげられるのはデジタル化部門の充実である。

提言 1-3 広域行政のこれまでの実績を、特定の問題設定の下で検証する。

この10年間、関西広域連合の各広域行政は、少ない人数で多くの実績を積み重ねてきた。ここで、これからの10年のために、例えば、関西経済活性化や地域コミュニティの活性化という特定の目的にしばり、広域行政に横串を刺して、目的達成のために全体としてどの程度貢献できたのかをできるだけ定量的に測定し、検証することが必要と考える。

また、関西広域連合域内では、産業の振興についても、すでに多くのアイデアが実施に移され、稼働中である。こういったものについて、定点観測して、こういった状況にあるかを定期的に報告する。

提言 1-4 現場を知る人材とのパートナーシップ

関西広域連合が関係諸団体等とパートナーシップを組む場合、現場で実働しているメンバーをより多く組み入れることである。他の地域の事例と比較しても、現場の状況に精通しているエキスパートが少ないように思われる。

4. 「新次元の分権型社会を実現」―「①関西広域連合としての総合的な地域開発計画の策定」、「③地方分権の推進」、「④地域の経済活性化のための規制緩和の推進」、「⑤域内基礎自治体の支援」

新次元の分権型社会の実現について、関西広域連合という府県域を超えた、分権の受け皿を活かすために、次の提案をしたい。

提言 2-1 広域にわたる政策の方向付けとなる計画策定などの事務・権限の移譲を受け、関西広域連合域内の地域開発に関する計画を充実させる。

関西広域連合がこれまで行ってきた地方分権改革に関する主張は設立以前からのものであり、二重行政を廃止し、関西に係る公共投資や産業政策等は地域の実情にあうように、自ら決めたいという思いが根底にある。その意味で、関西広域連合は国出先機関の廃止と関西広域連合への丸ごと移管を要請してきたが、今日まで実現していない。しかしながら、これをもって関西広域連合の地方分権の推進の停滞とみるのは妥当ではない。

たとえば、関西広域連合の「地方分権改革に関する提案募集に係る令和3年の提案について」(本部事務局)では、①国土形成計画法に基づく近畿圏広域地方計画の策定権限の移譲、②近畿圏整備法に基づく整備計画の決定権限・各区域の指定権限の移譲等、③複数府県に跨がる都市計画区域の指定権限の移譲、とあるように、広域にわたる政策の方向付けとなる計画策定などの事務・権限等の移譲を主張し続けることが重要である。

提言 2-2 関西広域連合が、地方分権特区でパイロット事業を進める。

府県域を超えた広域行政において、今後の社会に向けたパイロット事業を進めることは、国全体にとっても閉塞感を打ち破る一撃になり、有益である。関西広域連合という一定の広さと実力のある組織でこそ実施できるものである。このことは、関西広域連合の「地方分権改革に関する提案募集に係る令和3年の提案について」(本部事務局)で「職業人材活躍特区」(仮称)で提案されている。

提言 2-3 地方分権改革の推進のために、国から広域連合への事務権限移譲のための枠組み・基準を明確化する。

地方分権の推進において、現在の提案方式は、現行の個別事務の義務付け・枠づけの見直しにほぼ終始し、国と地方の事務・権限などについて基本的なありかたを考える議論には至っていない。しかも、近年は地方自治体間の事務権限移譲に集中し、国から地方自治体への事務・権限移譲はまずみられない。

関西広域連合の「地方分権改革に関する提案募集に係る令和3年の提案について」（本部事務局）の⑫広域連合制度における国に移譲を要請できる事務の基準・手順等の明確化及び範囲拡大並びに国との共同事務処理の枠組創設、にあるように、現在の提案方式に則らない、国から広域連合への事務権限移譲のための枠組み・基準を明確にすることが必要である。

提言 2-4 広域連合の自主財源の確保

現行法では、広域連合には課税権が与えられていない。府県域を超える広域行政の重要性が今後ますます高まることや観光政策等特定目的のための支出が増加することが見込まれ、関西広域連合が課税権を持つことは望ましい。

提言 2-5 関西広域連合内の基礎的自治体の支援

基礎的自治体に権限・事務等が移譲された場合に、その事務の遂行に必要な専門家集団が当初あるいは長期にわたって不足する場合がある。専門家の養成や派遣等について、府県でも対応できない場合には、広域連合内で協力して基礎的自治体を支援する。

提言 2-6 関西広域連合内の規制緩和を進める。

経済活動の障壁となっているものについて、関西広域連合域内で規制緩和を進め、経済活動の活性化をめざす。域内府県や域内市町村において、たとえば、域内の相互承認制度か、共通の承認基準をつくる。これについては、関西広域連合発足前から必要性が提案されながらもほとんど実現していない事柄の一つである。

提言 2-7 関西広域連合内で共通の資格をつくる。

関西広域連合域内で共通の資格をつくり、その資格保持者の育成に努め、地域コミュニティを活性化する。たとえば、関西広域連合でドローンを操縦できるという程度の初歩的な操縦資格をつくり、これを契機に域内のドローン操縦可能人口を増やす。ドローンは、防災、医療、環境、農業の技術革新、文化財保護など広域行政に活かすことができる。また長野県の保健補導員のような資格をつくる。

5. 「デジタル化の推進と国土の双眼構造の実現」―「⑥行政データの整備とデジタル化の推進」、「⑦首都圏のバックアップ機能の強化」

提言 3-1 関西が首都圏バックアップ機能を担う。

首都直下型地震発生確率の高さを考慮した防災面からも首都圏バックアップ機能を関西が担うべきである。これは、国と地方の役割分担にも関係する提言である。

提言 3-2 関西の交通インフラの整備を推進する。

首都圏は国際化だけではなく防災面からも国際空港、国際港湾と直結する高速道路、環

状道路、鉄道網の整備が進み、これらに比較して関西は遅れている。首都圏のバックアップ機能および関西の経済活性化の観点からも、関西の高速道路、環状道路、鉄道網を早急に整備すべきである。

提言 3-3 行政のデジタル化によって事務処理を迅速にし、利便性を進め、住民福祉の向上と行政コストの削減に努める。

行政のデジタル化によって E-government を進め、特に、役所から遠い所に住む人の利便性を向上させる。このことは、関西への移住を進める要因にもなろう。また、AI や IoT などの導入を積極的に進め、行政部門の人材不足にも対応する。さまざまな申請書および行政データの仕様を関西広域連合内で標準化し、データに基づく行政を進める。これらの点においても、関西広域連合は域内基礎的自治体を支援する。

またこれまでデータ入力が必要とされながら実施されていない分野、たとえば、生活保護行政の申請者・受給者について、情報をデータ化して域内で共有し、事務を迅速処理するとともに申請者の福祉を向上させる。

6. 「世界のネットワーク拠点“関西”」―「⑧関西広域連合の国際的プレゼンスの向上」

提言 4-1 国境を越えて地域と地域が直接につながるネット社会だからこそ、IT インフラを域内で十分に整備し、最大限に活用する。

提言 4-2 関西広域連合の国際的なプレゼンスを高めるために、プラットフォームをたちあげる。

これからの 10 年間、ソフト面で関西の国際的なプレゼンスをいかに高めるか、関西が国際社会でどう存在感を発揮するかが非常に大切になる。世界に一目置かれる関西、ソフトパワーを強化し発揮する関西になるということである。

小国ながら国際的プレゼンスを高める外交力と戦略に長けているのは人口約 1,000 万人のスウェーデンである。彼らは経済振興だけではなく国の安全保障からも、国際社会におけるプレゼンスを高めることに腐心してきた。

第 2 次世界大戦後、当初注目を浴びたのは、社会保障政策や政策提言型の労働組合運動、完全雇用の労働政策が主であったが、近年は環境、観光、少子化政策、男女共生・移民政策、アート等に軸足を移してきた。共通するのは国外に自国の政策を絶えずアピールすることである。たとえば、私の専門である財政、地方財政、社会保障政策等においても、世界の専門家の耳目を集める合理的な先進政策を実施し、それらに興味・関心をもつ研究者や役人、企業家、専門家集団等の見学・研修を国も地方自治体も組織的に受け入れ、スウェーデンのファンを世界中に増やしてきた。発展途上国への支援についても、例えば環境政策であれば自らのモデルをひっさげて途上国への支援にあたる。これを地方自治体連合が実施している。そして、国際紛争が起きた時には、国が仲介役を買って出ることもある。

日本では、世界最大の人的交流事業である「語学指導等を行う外国青年招致事業」(JET

事業）があり、世界各国からの青年毎年 6 千人ほどが日本全国津々浦々の学校に勤務し、地域に 1～5 年暮らす。ハーバード大学で長年教授を務めたジョセフ・ナイ氏は、これは世界各地に知日家を作り出す日本のソフトパワーであると評価している。スウェーデンの政策はもっと包括的で、国策としてソフトパワーを強化している。ソフトパワーとは、戦争など武力に訴えることなしに、外国への影響力を行使するパワーのことである。

そこで、関西広域連合のソフトパワーを強める有力な手段として、関西広域連合本体はもちろんのこと、域内の府県、政令指定都市、市町村およびその関係団体の政策や事業を内外に発信するためのプラットフォームを構築することを提言したい。それにより、国内外の多くのステイクホルダーが出会い、新たな価値を創造する場になる。

関西広域連合のプラットフォームは、具体的には、次の役割を担う。

①海外から関西広域連合、域内の府県、政令指定都市、市町村、諸団体等の政策や事業を見学したいという国際視察の申し出に対して、ワンストップ・サービスを実施し、受け入れ団体とマッチングをする。

政策・事業そのものはもちろん、それらを実現に至らせた技術を持つ地域企業を紹介し、海外からの見学者を受け入れ、商談にも結びつかせる。見学対象となる政策領域は多岐にわたるが、環境や医療福祉、防災などの各政策に絞ることも可能である。

すでに、そういった視察を受け入れている団体で自らのプラットフォームを持つ団体に対しては、視察希望者にそのプラットフォームを紹介する。また、日本国内からの視察希望者にも対応することも可能である。

②関西広域連合内の公立大学等への留学案内、地方自治体が主催する医療ツーリズム、フィルム・コミッションなどを対外向け広報し、マッチングを行う。

③関西広域連合域内の地方自治体の海外協力状況、海外技術支援の成果を発信し、技術協力企業も同時発信する。

④関西広域連合内の地方自治体の海外大規模災害の救援活動実績を発信し、災害外交の一翼を担う。

⑤関西広域連合内の地方自治体の水道事業など海外ビジネス展開の現状を発信する。

⑥地域で行われる国際学会、国際的イベントについて、情報を発信し、参加を促す。

これによって、関西広域連合と諸外国、諸地域との信頼関係を構築し、関西広域連合のグローバル社会におけるプレゼンスの向上、地域のツーリズムや中小企業の振興を図る。

提言 4-3 関西市民意識の醸成、関西市民としてのアイデンティティを確立する。

このことは、地味に見えるが結局は、国際的な人材を育てることにつながる。

小中学校教育において、関西広域連合域内に共通する文化・歴史を学び、域内の交流を促進する。地域による生け花の流派の違い、和菓子のデザインの奥深さ等、教材は身近にたくさんある。これは国際人を育てるうえでも必ず役に立ち、関西への愛着、関西に対する誇りにつながる。関西広域連合域内に共通する文化・歴史を英語で伝えられるようになれば、なお望ましい。

7. 結びにかえて

関西広域連合設立以来 10 年間の実績と残された課題を考察しつつ、これまで述べてきた私の提言が、「関西広域連合の未来を広げる」ことに少しでもお役に立てることができれば幸甚である。

「関西広域連合」を進化させ、「関西州」を目指せ

関西経済同友会常任幹事
サラヤ株式会社代表取締役社長

更家 悠介

以下、2018年7月、筆者が当時委員長を務めていた、一般社団法人関西経済同友会 地方分権改革委員会が公表した緊急アピール「『関西広域連合』を進化させ、『関西州』を目指せ」から、改めて提言する。

2010年、関西では、地方自治体として「関西広域連合」が誕生し、府県をまたぐ広域業務に一定の成果を挙げてきた。しかし、府県の権限を持ち寄る現在の組織や仕組みでは、機能を発揮するのに限界がある。とりわけ、府県の壁を越えた広域的なシナジー効果を発揮すべき産業振興政策を十分に打ち出せていないことに対して、その打開に向けては、政策決定に関する現状の権限や責任の抜本的な見直しが必要である。また広域連合委員会委員の出欠状況を見る限り、各委員が議論を積み重ね前進している状況とは言い難く、改善が必要である。

メガリージョンとして世界との競争に勝ち、関西・日本が発展を遂げるためには、「関西広域連合」は、新しい形に責任と権限を拡大し、経済発展や持続可能な社会の構築等に、前向きかつ実験的に取り組むべきである。また、デジタル技術の活用による、行政の効率化、政策の実効性評価、市町村の行政サービスバックアップを主導すべきである。そして近い将来には、「関西州」を樹立し、地方分権の先駆けとなるべきである。

当会は、具体的には、次のような姿を目指すべきと考える。

- ① 府県を存続したうえで、関西広域連合を関西州に衣替えする。
- ② 関西州は広域産業政策、広域インフラ整備につき、独自の調査・立案・調整・実行機能を持つ。
- ③ 関西州は、デジタル技術を行政に高度利用し、府県・市町村をサポートして、住民サービスの向上をはかる実験のプラットフォームとなる。
- ④ ②を満たすため、関西州と関連する地方出先機関とを融合・統合する。
- ⑤ 関西州が権限、財源を持てるよう、議員は公選とする。首長も選挙（互選など）で選ぶ。

一足飛びの実現には困難が予想されるため、次のステップを踏むことを提唱する。

本提言が関西広域連合のさらなる発展に寄与することを願うものである。

1. ステップⅠ

関西空港と伊丹空港の経営統合が成功している事例からわかるように、空港、港湾、道路などインフラの一体的整備と運用は、資源を有効に活用できる。総合力も発揮できる。

関西には、多数の公設試験所や支援機関、大学、研究機関等があり、一元化された経済産業政策のもとに一体となって結束すれば、大きな効果を生む。インフラ整備や、経済産業政策等において府県と出先機関がそれぞれ独自に取り組む仕組みを改め、一元的なビジョンと計画のもと、関西全域の資源を結合し、一体となって発展を目指すべきである。

1.1. 従来の委員に加え、国の出先機関の代表者を「関西広域連合」委員に委嘱する。

関西広域連合は、構成団体の長（知事、市長）をメンバーとする「広域連合委員会」を定期的に開催し、合議による組織運営を行っている。まず、各出先機関（関西）の代表者も、このメンバーに加わり、情報交換と協議の基盤をつくるとともに、関西全体の政策運営に一体となって携わり、広域行政一元化の第一歩とすべきである。

1.2. 国に「関西広域連合担当相」（万博担当大臣と兼任とする）を創設し、「関西広域連合」委員に委嘱する。

関西が独自に新たな政策を遂行するには、多くの場合、国との連携が不可欠になる。まずは国に「関西広域連合担当相」を創設し、同大臣は、関西の政策実現に向けたパイプ役を担うべきである。そして、上記と同様に、同大臣は「広域連合委員会」に参画し、ともに関西全域の政策立案に関わるべきである。2025 年大阪万博担当大臣と兼任し、関西のビジョンを共有する中で、関西の発展に尽力すべきである。

1.3. 「関西広域連合」にデジタル専門機関を創設し、ビッグデータの活用を目指す。

デジタル技術の高度化により、ビッグデータの利活用は、企業のみならず、行政においても新たな可能性が広がっている。関西広域連合に、デジタル化・データ活用等の専門機関を創設し、政策や予算、投資の有効性・執行効率を高めるべきである。そして、国・州・府県・市町村の行政サービスの再編成を目指すべきである。関西州は、ビッグデータの利活用において、国の動きを先導し、実績を挙げていくべきである。

2. ステップⅡ

2.1. 国の出先機関の業務を、「関西広域連合」に移管し、自治体として執行する。

国の出先機関は、国の組織である以上、本省の意向に一定程度左右される。各省庁間には壁があり、出先機関にもその傾向は見られる。関西では、関西広域連合が各出先機関の受け皿となり、「自治体」として一元的・一体的に広域行政（独自の広域産業政策、インフラ整備、保健・医療福祉、各種保険、環境政策など）を担う体制を目指すべきである。このうち、広域産業政策、インフラ整備については、国の出先機関（関西）の人員、権限、予算等をそのまま関西広域連合に移行する。

なお、「道州制特別区域における広域行政の推進に関する法律」の適用を受けることで、

関西は「道州制特別区域」となるべきである。

2.2. 府県を存続させ、必要業務を、府県から「関西広域連合」に移管する。

従来の道州制論は、府県を廃止する道州制が多く見られたが、関西が関西州を目指すとしても、直ちに府県を廃止すべきではないと考える。

- ① 府県を廃すると、市町村と「州」の間に大きな隔たり（距離および規模）が生じてしまう。市町村と「州」の間に十分なコミュニケーションや協働をはかることは、難しいと思われる。
- ② 各府県には、歴史・文化・伝統・風土・気質などに根ざす帰属意識があり、このような無形の価値は大切にすべきである。
- ③ 現在の府県業務のうち、本来的に府県レベルで担うべき業務があり、それらを「州」に吸い取ることは、「近接性の原則」に反し、地方分権と言えない。
- ④ 府県の廃止には府県の反対が強く、その意向を無視することは現実的でない。

ただし、関西広域連合（ゆくゆくは関西州）で担う方が望ましい業務は、府県から関西広域連合に移管することが肝要である。すなわち、府県と関西広域連合の役割を見直し、再編成する。このことにより、スピードが速い、効率的な、関西の更なる発展が期待される。府県を永続的に存続させるかについては、府県の役割が再編成される中で効率的な行政と住民サービスの観点で判断するべきと考える。

2.3. デジタル専門機関によって、ビッグデータの解析を行い、政策立案への活用、電子政府による新サービスの提供、行政の効率化など、運用を本格化する。

デジタル専門機関を本格的に運用し、行政に活かす。行政効率を上げて、コストを下げる。住民サービスの向上を目指し、投資のアウトカムの検証をし、未来予測等を導入して政策決定に活かすことが重要である。行政サービスの効率を高め、新しいサービス、仕組みを創造するべきである。また、関西広域連合がデジタル技術を活用することにより、関西各自治体（府県・市町村）の業務を支援し、効率アップをはかることができる。特に、医療・介護・福祉においてビッグデータを活用し、効率化をはかることで、社会保障費の増大を抑えるべきである。

3. ステップⅢ

3.1. フランスに見られるような議員兼任制度を採用し、公選議員による議会を設置する。

関西広域連合が関西の広域行政を一元的に担い、執行するにあたっては、その正統性が求められ、そのためには、住民による選挙で選ばれた議員で構成される議会が必要になる。関西広域連合議員には、国会議員・地方議員との兼職を認め、幅広い視野から職務を遂行させる。複数の公選職を経験させることで、政治家としての力量を向上させる。兼務

する議員の報酬は、所属自治体ないし国が折半するなど、歳費を抑える。

3.2. 首長を、議会から互選する。

首長は、準「議員内閣制」的に、議員から互選するのが望ましい。関西ほどの広いエリアの長を直接公選することは、政治的安定を損なう可能性もあり、慎重に考えるべきである。

3.3. 上記ステップを踏んで、「関西州」を樹立する。

上記のステップを踏んだうえで、必要に応じて法令の改正をはかり、「関西州」を樹立する。「州」の名に値するためには、自主課税権を持つこと、法律の上書き権を獲得すること、そして関西における諸大臣を設けることが目安となる。

まず、関西州を目指す議論と運動が盛り上がり、広く社会の理解を得ることが必要である。その上で、関西州の成立が成功を収め、そして全国に道州制への気運が高まることを期待する。

【補足】関西州を目指すべき理由

1. インフラ整備や経済産業政策、医療福祉、各種保険など、関西圏が一体となって取り組むことで、効率が良くなり、成果があがる。現在のように、府県と各出先機関がそれぞれ独自に取り組む体制は、非効率である。
2. 関西圏全域を見渡した中で、「全体最適」を目指して、戦略的に投資ができる。「選択と集中」も可能になる。
3. 各府県の経営資源（公設試験所や支援機関、研究機関など）が有機的に一体化する中で、シナジー効果が生まれ、総合力を発揮できる。「知恵の囲い込み」がなくなる。たとえば、研究開発から事業化まで橋渡しをする機能が格段に向上する。
4. 出先機関が自治体として一体化する中で、縦割り行政の弊害を極小化できる。住民に身近な存在となる中で、縦割りとならないよう住民の監視が効く。
5. 予算の執行にあたり投資効果をより厳格に見極める体制になる。財政規律が働きやすくなる。
6. 自らの圏域（関西）のことを、「我が事」として自ら考え、自らがその結果責任を負うことにより、意欲が高まり、潜在能力が発揮される。関西のことをよく知っている人たちが政策立案に携わることにより、より関西に適した政策を遂行できる。
7. 全国一律に実施することが難しい政策を実験することができる。成功すれば全国展開すればよい。失敗してもダメージは少ない。たとえば、ビッグデータを行政に活かすなど、デジタル技術の高度利用を実験していくべきである。
8. 関西という市場圏の中で、地産地消など互恵的な取り組み（生産・消費・流通・交換・融通など）が生まれやすくなり、新たなビジネスが生まれる。
9. 関西が繁栄することで、東京一極集中の各種リスク（災害リスク等）を分散できる。
10. 世界的な都市間競争を勝ち抜くためには府県単位の産業政策では不十分。また、国の政策では地域の独自性を活かせない。「関西」程度の大きな戦略を立案・推進していく自治体（＝関西州）が不可欠。
11. 地方分権の必要性が主張されてから、幾久しい。一定の地方分権は進んだが、目指す姿には程遠い。多くの地方が中央集権体制に順応してしまっている現在、全国一律に地方分権を進めたり、道州制を導入することは不可能である。関西にて、実験的に分権し、関西が地方の力を発揮して見せることで、全国への波及を期待する。

関西広域連合は今、何をすべきか

～広域行政の深化を～

日本経済新聞編集委員

谷 隆徳

1. はじめに

関西広域連合が設立されて 10 年余りがたった。その間、広域行政のモデルとして様々な実績をあげてきた一方、当初期待された地方分権の突破口を開く役割を果たせたとはいえない。設立当初の熱気は薄れ、近年ではマンネリ感すら漂っている。連合の職員の多くは何をすればいいのか迷っているのが現状だろうし、構成府県市の首長から「今のままならなくてもいい」という声すら耳にしたことがある。

しかし、人口減少が今後さらに加速するなかで、広域行政の必要性はむしろ高まっている。「関西はひとつ」という原点に立ち返り、広域行政の新たなフィールドを積極果敢に切り開いてもらいたい。

2. ソフトな中央集権の時代に

1990 年代半ばから取り組まれた地方分権改革は今、大きな壁にぶつかっている。幾つかの理由がある。まず、民主党政権時代の出先機関改革の挫折だ。2012 年に政権に復帰した自民党、公明党の連立与党は民主党への対抗から出先機関改革を棚上げした。安倍政権は当初、道州制の導入を掲げていたが、これも全国町村会などの強い反対で尻つぼみになった。小規模市町村はもはや権限移譲を求めている。細々な仕事が増えるだけだからだ。「改革疲れ」ともいえるのだろう。地方 6 団体の足並みの乱れを見透かすように当時、何人もの国会議員から「分権はもはや票にならない」という言葉を聞いた。

安倍政権が「地方創生」を掲げたことも分権の優先度を著しく低下させた。人口減少による地方衰退に歯止めをかけるために国の役割を重要視する声が強まったためだ。職員数も限られ、財源も少ない市町村が国のお金に頼るのは致し方ない面がある。政府は「地方分権改革有識者会議」を設けているものの、国の組織や予算に関わるテーマは検討対象から外しており、改革と呼ぶにふさわしいような成果はほとんど上げていない。

分権は地方自治を充実させるための「手段」に過ぎない。権限に伴う財源が担保されないならば、「地方創生」という国が敷いたレールに乗って財源を得る方が様々な政策に取り組みやすい。人口減少の加速で国力そのものが低下し、大胆な改革に取り組む力そのものを失ったともいえるのだろう。この間、メディアの地方分権に対する関心も著しく低下した。

近年、国による関与はむしろ強まっている。自治体に様々な「計画」の策定を求める動きが広がっている。それら計画の策定はあくまで「努力義務」なのだが、計画をつくることを補助金交付の条件とする場合も多い。自治体を国の下請けと位置づける機関委任事務があった 20 世紀を「ハードな中央集権の時代」と呼ぶなら、現在は国が巧みな形で自治体

の政策に関与する「ソフトな中央集権の時代」といえるのではないか。

関西広域連合にとって不幸だったのは近畿地方以外で同様な広域連合が設立されることがなかったことだ。分権改革とは詰まるところ政治運動である。関西がいかに新たな改革を声高に求めようとも、他のブロックに同調する声がなければ、政府そして霞ヶ関は聞き流せばいい。そんな状況がこの10年間続いている。

3. 国土のあるべき姿は

現在、戦後8番目となる国土計画（第3次国土形成計画）の策定作業が進んでいる。筆者が考える国土のあるべき姿は2008年に閣議決定された第1次国土形成計画で示された首都圏や近畿圏、九州圏など広域ブロックが自立し、それぞれが東アジアなど海外と直接、連携・交流する国土像だ。広域ブロックが連なり、日本列島を形づくる。

日本列島をひとつではなく、広域ブロック単位でとらえるのは日本の国土は南北に長く、それぞれ独自の気候風土や文化を有しているためだ。ブロック内の広域交通網もほぼ概成しており、県境を越えた交流もしやすい。ブロックそれぞれの自立性が高まった方が結果として「東京経由」の人やモノの流れを減らし、東京一極集中の是正にもつながる。

この第1次国土形成計画以降、全国計画とは別にブロックごとに広域地方計画を策定する枠組みになった。国がすべてを決めるのではなく、ブロック内の自治体も計画づくりに参加する。関西広域連合はまさに近畿圏の広域地方計画をつくる主体にふさわしいのだから、第3次の国土形成計画の策定に当たっては国に先行して独自に近畿圏の将来ビジョンを示すべきだろう。

日本の国土が抱える大きな課題のひとつは東京に政治や経済などの中枢機能が過度に集中している点にある。首都直下地震が発生すれば東京に甚大な被害をもたらす、日本そのものが麻痺しかねない。

1990年代半ばごろ、国土計画を策定する過程で「重都」構想が浮上したことがある。国会などを移転する首都機能移転（遷都）とは異なり、東京が被災した際に政治・行政機能を一時的に他の都市に移す構想だ。中枢機能のバックアップ体制をあらかじめ整えるということである。この考え方は現在でも有効だ。大阪府・市が掲げる副首都構想にも重なる。

バックアップ体制の形としては3種類考えられる。まず、東京以外の都市に代替要員や施設・設備を常時、東京と同じように整える「ホットスタンバイ」、2番目は、代替要員は平時は別の仕事に従事し、施設も別の用途で使う「ウォームスタンバイ」、3番目は、代替施設や設備は確保するが、要員はおらず、東京にいる職員の到着後に業務を始める「コールドスタンバイ」だ。行政の効率性や災害時の状況などを考えると2番目の「ウォームスタンバイ」が現実的な姿だろう。

こういう中枢機能のバックアップ体制については、東日本大震災後の2012年に政府内で検討された。その際、一定の議論のとりまとめはされたが、実行に移されることはなかった。これは明らかに政治の怠慢である。足元は新型コロナウイルスへの対応で国も自治体も手いっぱいだが、大規模地震が日本列島を再び襲うことは早晚、避けられないだけに、それに備える体制を早急に整えるべきだ。すでに首都圏に次ぐ様々な機能の集積がある関西圏はバックアップ体制を整えるのに最も適した地域である。

4. 人口減少と広域連携

今後さらに加速する人口減少時代を乗り越えるためには行政の広域連携が欠かせない。個々の市町村だけでは職員も財源も限られるためだ。すでに地方自治制度には広域連携するための様々な仕組みがある。ひとつは介護保険における認定審査会を複数の市町村が共同で設置するような「事務の共同処理」だ。次に、複数の自治体が事務の実施に関する基本方針や役割分担について協約を結ぶ方式である。「連携中枢都市圏」や「定住自立圏」はこのタイプだ。都道府県が市町村業務を補完するために協約を結ぶ例もある。3番目は法人格がある組織を設けるもので、ごみ処理などの一部事務組合や後期高齢者医療などの広域連合がある。関西広域連合は複数の府県が参加する全国で唯一の広域連合になる。

広域連携というと人口が少ない地方圏の話ととらえられがちだが、そうではない。生活圈や経済圏が広域化している大都市圏にも当てはまる。産業政策や基幹的なインフラ整備などはもちろん、今回のコロナ対応をみても都道府県の枠を超えた取り組みが必要になっている。残念ながら現在、大都市圏で県境を越えた広域連携のしっかりとした仕組みがあるのは関西だけである。関西広域連合は全国モデルとして広域連携のあり方を探り、様々な試みに挑戦する使命を負っているといえる。

5. 広域行政の新たな試みを

広域行政をその目的や理由の観点からみると2つに分けられる。まず、生活圈や経済圏が行政区画よりも広いために必要になる取り組みだ。産業振興や観光振興、幹線道路や空港、重要港湾などの管理、電力などのエネルギー問題への対応などが当てはまる。もうひとつは効率化の観点から行うものだ。資格試験の共同実施やドクターヘリの運航などがあげられるだろう。関西広域連合の10年間の歩みをみても、この2種類の取り組みが中心になってきた。

しかし、広域行政とはこれだけではないだろう。規則や基準、手続きなどの標準化も市町村や都道府県を越えた行政組織にしかできない取り組みだ。現在、自治体ごとに条例や要綱などで許認可や届け出などに関する様々な手続きを定めている。自治体ごとに定めるのでばらばらになりがちだ。地域のことは地域で決めることが地方分権の原則ではあるが、なぜ異なるのか説明しがたいものも少なくない。自治体間で異なる基準や手続きは広域で活動する企業などにとっては障害となり、コスト増の一因でもある。

移動販売車（キッチンカー）に関する食品衛生法上の基準が一例になる。東京では移動販売車で海鮮丼を提供してもいいが、神奈川県では原則ダメだ。おにぎりを車内で調理して提供する際に求められる給水タンクの大きななども地域で異なる。なぜ、地域によって基準が違うのか当事者である行政の担当者に聞いても合理的な回答は得られないだろう。もちろん、北海道と沖縄で異なるのなら気候風土がまったく違うので納得できるが、東京と神奈川にそうした差異はない。道路や河川の占用許可の基準、美容室や理容室、クリーニング店などの面積や設備の基準なども自治体ごとに異なっている。

行政に提出する様々な申請書類の様式や添付が求められる書類などもバラバラだ。デジ

タル化が求められる現在、こうしたばらつきは大きな障害になりかねない。

関西広域連合がワンストップの窓口となり、連合に一度、届け出れば他の構成自治体への届け出は不要とすることが理想だが、現実的には難しいだろう。それならばせめて、連合が音頭を取って様々な基準、書類の標準化に取り組んでほしい。申請書類の様式のように自治体間で異なっていることに合理性がないものについては関西広域連合が最大公約数のひな型をつくり、一定の準備期間を置いた上で統一すればいい。

こうしたビジネス上の基準や申請様式などを見直せといっても行政の動きは鈍いだろう。行政側にはなんら不都合はないからだ。このため経済団体や個々の企業の協力が不可欠である。まず、行政側と経済団体がそれぞれ同数の委員を出す共同委員会を設置し、企業側からみて合理性に欠ける規制やルール、申請様式などをあげてもらって検討すればいい。先ほどの移動販売車の海鮮丼の例で言えば、東京ではOKでそれでも食中毒は出ていないなら、神奈川県もOKにしようと標準化する。検討したうえで国の法令が標準化の障害になるならその見直しを国に求めればいだろう。

こうした基準や申請様式の標準化は首都圏や中部圏などではできない。検討するための場すらないからだ。関西で実現できれば広域行政の新たな可能性を示すこととなる。それはそのまま、関西広域連合の存在価値を高めることにも直結するだろう。

関西広域連合にはとにかく「行動」を求めたい。

関西広域連合の将来像

京都産業大学法学部教授

NPO 法人グローバル人材開発センター

専務理事兼事務局長

中谷 真憲

1. はじめに

設立以来 11 年余りを経た関西広域連合であるが、この間の歴史は発展と見るべきだろうか、それとも停滞と言わざるを得ないのだろうか。

設立の狙いとしてあった、①分権型社会の実現、②広域行政の展開、③国と地方の二重行政の解消、という観点からすれば、大方のコンセンサスとしては②については一定の着実な進展が見られる一方、①③に関しては大きな成果には乏しかった、ということになるのではないかと。たとえば東日本大震災時のカウンターパート方式による被災地支援、あるいはドクター・ヘリの一体的運航体制、いくつかの資格試験・免許事務の一元化などは②に関する具体的な成果である。他方で地方分権改革の機運は、国の出先機関の地方移管や国の権限移譲という点では完全に萎んでいるように思われる。政府関係機関の地方移転も、文化庁の京都移転（2022 年度）などのいくつかの例を除き大きなものはない。また近畿経済産業局、近畿地方整備局、近畿地方環境事務所などの国からの移管も進む気配がない。

これは巨視的に見た場合、おそらくは関西広域連合の描いてきた戦略が国との協議においてはいくぶんの外れているということの意味するのではないかと。また国として受け止めるべきものとするには関西世論の盛り上がりにもそもそも欠けるのではないかと。筆者はこのような考えている。ではあらためてどう仕切り直すべきなのだろうか。以下、簡潔に示したいと思う。

1.1. 目的と手段

広域連合制度そのものは 1994 年の地方自治法改正により導入されたわけだが、もともとは複合的一部事務組合よりもさらに強力な、国主導での広域行政機構の強化策であった。ただ「この広域行政機構の強化を通じた機能的合併の不成功が、平成の大合併をもたらす」ことになる¹。関西広域連合の発足した 2010 年（平成 22 年）はちょうど「平成の大合併」（1999～2010 年）の終わりの時期にあたる。いうまでもなく複数の都道府県による広域連合としては初めての試みだが、「平成の大合併」で地方改革に一段落をつけたと考えていた国にとっても、また関西広域連合を構成する予定の府県でも、これが新たな大きな制度改革、つまり道州制へとつながるのではないかとという警戒感は強かったと思われる。実際、出発点となった 2003 年（平成 15 年）の関西財界セミナーの提言では打ち出されていた道州制の議論とは距離を置くことが明確化された上で進んできたのがその後の関西広域連合構想である。かくして「小さく生んで大きく育てる」路線が選択され、いわば穏当な形で

¹ 横道清考（2013）p.12

分権型社会の実現がうたわれたのであった。

筆者はここで道州制の是非を論じたいのではない。ただ、道州制構想を切り離し、分権型社会の実現を小さな実績の積み上げ方式で目指すとしたとき、やはり“制度”改革への大きなモメンタムは失われたのではないだろうか。事実として、2012年に閣議決定された「国の特定地方行政機関の事務等の移譲に関する法律案」も結局は日の目を見ることはなかった。分権型社会という将来像そのものは一定のプラスイメージを持っており、いわば万人が、そして国も地方も、それなりに納得できるテーマである。しかし“制度”改革を勝ち取るには、また世論を喚起するには、十分に刺激的なテーマだろうか。

冷徹に述べれば、地方分権は、政治的目標というよりは、別の目的を達成するためのひとつの手段に過ぎないのではなかろうか。国から地方への権限移譲を地方分権の文脈から求めていくとき、それは必然的に権限をめぐるゼロサムゲーム的色彩を帯びる。大切なのは原点に戻り、何のための地方分権なのかという真の目標の方である。

1.2. 明確な経済成長の旗を立てよ

道州制を将来像として描いていたにせよ、関西広域連合の議論がはじまるきっかけとなった関西財界側の危機感のはっきりしている。関西経済の地盤沈下である。むろん本来的に言えば関西経済のポテンシャルは極めて高い。人口で言えば台湾を少し下回る2千万人規模で、域内GDPは台湾を上回りオランダに迫る²。成長著しいアジアとの近さでも関空と成田（ないし羽田）を比較すれば、アジア各空港へのフライト時間は平均五十分程度は短い³。それでもGDPに占める域内総生産のシェアは長らく低下傾向にあり、新卒学生の就職地を見ても東京への人材流出には歯止めがかかっていない。

地方分権といっても基礎自治体のレベルから府県単位を超えるものまで、規模に応じて求める中身もさまざまであろうが、関西広域連合の場合、人口で台湾、経済規模でオランダに迫ろうかというこの圧倒的なポテンシャルを十二分に活かすための手段としての地方分権と大胆に割り切ってしまった方が、追求すべき戦術は明確になるのではないだろうか。

そして関西経済の力強い成長は国の経済成長をも押し上げるものであるため、この目標レベルでは国と地方の間に根本的なコンフリクトは生じない。すべてはそこからバックキャストで進むべき道を設計していくということである。

筆者のこうした見解についてはあまりに経済成長偏重に過ぎる、という見方は当然にあるだろう。GDPの伸びだけを経済政策の目的とするのはたしかに今日の社会では弊害が大きすぎる。経済はあくまで人間らしく生きるための手段であり、他の諸価値とのバランスにおいて測られるべきものである。ただしそのバランスが取れている限りは、経済成長はやはり追求されるべき目標である。今日の世界には閉鎖した経済圏など存在せず、成長を続ける世界と拮抗することができなければ定常社会どころか、他国から買いたたかれるだけのただの「安い国」に堕してしまうからである。

² 近畿経済産業局総務企画部企画調査課（2022）p.3

³ 近畿経済産業局（2019）p.38

2. 海外からの投資の呼び込み

日本企業による海外への直接投資（FDI）は2010年代に急増している。UNCTAD のとりまとめでは2019年には世界最大の対外 FDI 大国である⁴。この間、年平均経済成長率は低迷し、世界経済に占める日本の割合も低下し続けているため一見意外な結果だが、国内の消費需要の低迷の裏返しの現象であるとすれば理解しやすい。これに対し海外から日本への投資は先進国の中で極めて低い。ドイツやフランス、アメリカの対内直接投資残高が対名目 GDP 比 20 パーセントから 30 パーセントを超えてくるのに対し、日本は 4 パーセント強しかない（2018 年末）。ビジネスコストの高さや英語人材確保の困難さが理由であるという⁵。しかしこれらのハードルを取り払うにはある程度の人口規模をもった経済圏で取り組まねば効果は薄いだろう。投資のためにはそれに見合う商圈と人材確保のための後背地が必要だからである。

2.1. 関西投資 HQ の設置

関西の勝機と商機はここにあるのではないか。学生人口比率で日本一の大学のまちである京都市を皮切りに、優秀な大学が大阪から関西一円に多数存在する。大阪における医療・製薬分野の産業クラスターはすでに関西経済の起爆剤として政策的期待を集めてもいる。しかるにそれらの魅力の海外発信は十分だろうか。

2025 年に開催される大阪・関西万博はもちろん有力な広報窓口となる。ただドバイ万博を知る日本人が少ないことと同じく、イベントだけで持続的な魅力発信を行うことは難しい。旅行博出展や商談会主催などはすでになされているため、路線としてはそのさらなる本格化ということになる。東京に比してアジアに近く、若い人材においては見劣りしない大規模経済圏としての関西への投資戦略を主導する機関が必要である。関西イノベーション国際戦略総合特区はその土台としてヒントになるだろうが、地域協議会以上に常設の事務局機能とシンクタンク機能を強化していくことが重要である。

投資対象という意味では農業分野も決して例外ではない。たとえば現在西オーストラリア州はアグリテックの実験地区を大規模に展開し、ブロックチェーン技術を用いて農業生産物の国際的なトレーサビリティ・システムを構築しようとしている。地産地消の安心感を IT 技術の活用によってアジア一円に広げ販路を拡大する試みである。関西広域連合の役割に目を移せば、2012 年には広域産業振興局「農林水産部」が設置されている。日本の農産物、農業技術に対する海外の評価は概して高く、同じ民主国家であるオーストラリアはアグリテック分野でのパートナーになりうる可能性を持つ。アグリテックは同振興局の進める六次産業化とも親和性が高い。これらの可能性は府県単位を超えた大きな視野で、経済外交として深掘りしていくことが生産的だが、そこに広域連合の果たすべき役割があるように思われる。

⁴ UNCTAD (2020) p.15

⁵ 葭中孝・石本琢 (2019) p.72

2.2. 地方整備局の移管

こうした視野から考える時、国の出先機関の移管についても地方分権という角度からではなく、関西経済の発展＝日本の経済発展という可能性の中での、国家の全体最適化戦略として意味を持ってくる。この時に意味を持つのが「創貨」と「集貨」を前提とした物流の整備という考え方である。

筆者はこの視点を住友商事で 30 年以上も国際物流網構築の先頭に立ってきた方から教えていただいた。物流というと物流機能そのものやサービスの検討にすぐに目が行きがちであるが、実際には物流はモノの後についてくるもの、ついてくるべきものであり、「創貨」「集貨」の戦略と一体でないと意味をなさない、ということであった。

当たり前のように見えてこのことの含意は深い。関西でいえば大規模な道路、港湾・空港の整備はその多くが国土交通省近畿地方整備局の役割となる。しかし近畿地方整備局自体は「創貨」「集貨」の戦略、政策と深く結びついた機関ではない。インフラそのものがある程度整ってしまえば、どのように道路、港湾・空港を整備すればよいかという問題は、広域圏の「創貨」「集貨」戦略や投資戦略とより一体的に立案する方が効率的ではないだろうか。となれば、同局は関西広域連合に丸ごと移管し、先述の関西投資 HQ との密接な連携関係に立たせるということをあらためて真剣に検討しても良い。関西投資 HQ を設置するのではなく、整備局以外に近畿経済産業局の丸ごと移管も求める、という発足時のころの戦略に立ち戻る案もありうる。が「創貨」「集貨」を先に立てるという原則を考えれば、投資 HQ は柔軟な小回りの利く組織としてスピーディに発足させ、移管のターゲットを整備局に絞った方が実現の可能性が高いだろう。

また整備局は防災政策に深く関わるため、その観点でも広域連合の意義ともよく合致する。本稿は経済面に絞って執筆しているため防災対応に関しては割愛しているが、府県単位を超えた連携対応が必ず必要になるという点で広域連合のなすべき政策的柱であることは間違いない。

3. おわりに

関西広域連合の主張が関西ナショナリズムとしての地方分権である必要はない。関西経済を強化する手段として必要なだけの権限を獲得し、国を発展させるための力強いエンジンとなることが目指すべき道である。ただしここにあと三点を付け加えておきたい。

一点目は東京とは異なる独自の文化的価値の主張である。これは関西ナショナリズムなど不要であると述べたことと矛盾するものではない。関西各府県は古い都や商都としての歴史を有してきた。その歴史の中で彫琢されてきた伝統産業の厚みは東京との差別化の、あるいはイノベーションの源でもある。その意味で文化的独自性をアピールしておくことは経済的にも合理的である。文化庁の京都移転は、日本の多様な文化を関西から発信していくうえで役に立つだろう。

二点目は関西選出国会議員との連携である。より踏み込んでいえば関西広域連合会議議員との兼職を進めることはやはり必要ではないか。これは 2019 年の「広域行政のあり方検討会」報告書でも提言されたことであるが、現実的に考えて国との協議を進めるには、

広域連合側の政治的調整能力の強化は鍵を握る。自治体と財界だけでは協議を突破することは困難だろう。関西の戦略というにとどまらず国家の戦略としての差し込みが積極的に求められる。

三点目は住民意識への働きかけである。これは笑い話として記しておくが、筆者が学生に関西広域連合を知っているかと尋ねたところ、半グレ集団と勘違いするものが続出した。実務機関としては堅実な歩みを見せている広域連合であるが、名前が知られていないということはやはり意義があまり伝わっていない証左である。国の出先機関の移管を完全にあきらめるのであれば別だが、ターゲットを絞った上でも何らかの実現を目指すのであれば、関西住民からの支持がなければなかなか難しい。

以上、国との権限闘争としての地方分権というよりは、関西経済の発展を前面に出した明確な意義を再設定し、政治家と住民双方の支持を調達する仕掛けを工夫していくことが、関西広域連合の発展への助けになることを提言し、この小論を閉じることとする。

参考文献

関西広域連合 広域行政のあり方検討会「広域行政のあり方について（報告書）一分権型社会の実現をめざす関西広域連合の挑戦－」、2019 年。

近畿経済産業局「関西経済の実力と、2025 年万博に向けた関西の課題（東京一極集中是正のケーススタディ）」、2019 年。

https://www.rieti.go.jp/jp/events/bbl/19052001_mori.pdf

近畿経済産業局総務企画部企画調査課「近畿経済の概要－経済指標でみた近畿－」、2022 年。

<https://www.kansai.meti.go.jp/1-7research/gaiyou/kinkigaiyou.pdf>

横道清考「時代に対応した広域連携のあり方について」『都市とガバナンス第 20 号』、2013 年。

葭中孝・石本琢「日本における対内直接投資の動向」『ファイナンス令和元年 10 月号』、2019 年。

https://www.mof.go.jp/public_relations/finance/201910/201910n.pdf

UNCTAD, World Investment Report 2020.

関西ガバナンスの確立と新たな広域圏の構築に向けて

同志社大学名誉教授

新川 達郎

1. 関西広域連合の到達点

関西広域連合は、これまで、広域連合設立の趣旨に基づいて活動を重ねてきた。設立の第一のねらいは「分権型社会の実現」であり、その先導的な担い手になろうという志であった。具体的には地方分権による権限移管と広域行政の充実を通じて、首都圏に代替可能な関西圏の発展を目指そうとしてきたのである。

実際、関西広域連合は、設立以来この10年余の間に実績を重ねてきた。構成府県市による「持ち寄り」とされる事務が多いが広域事務7分野の諸事業展開や新たな広域的な政策の企画調整を実施し着実に積み上げてきた。また、政府機関の関西への移転では一定の成果（文化庁の全面的移転、消費者庁の一部移転、総務省統計局の一部移転）をあげてきた。

しかしながら、分権型社会の実現に向けた取組については、国からの権限移管は進まず、地方支分部局の丸ごと移管も法案の閣議決定はあったもののその後進捗していない。権限移管についての提案は常に行っているが、全く進捗していない。

また大規模災害事態を踏まえた体制構築は、中央集権体制を強化する方向にあり、広域行政を重視した適切な中央地方関係の構築には至っていない。加えて、大規模災害等を想定した首都機能バックアップのための取組も、進んでいない。

こうした状況においては、関西広域連合が進めてきた分権型社会の実現やそれを通じて実現される関西の発展を見通すことはできない。また、関西広域連合は道州制を目指すものではないが、関西経済界を中心として望まれてきた道州制の実現もまた極めて困難な状況にある。

2. 目標達成ができなかった要因

関西広域連合設立の目的が実現できなかったことについては、関西圏域における状況から言えば、第1には関西広域連合の運営の限界という側面、第2には関西の社会経済的な諸勢力による関西発展への諸力の結集が進まなかった側面、第3には関西圏域の住民の間に十分な関西アイデンティティを構築できなかった側面が要因として指摘できるであろう。また国全体の事情からすれば、第4には国において地方分権が主たる政策目標ではなくなっていること、第5には国民やその経済においても東京一極集中や中央集権体制に対する具体的な批判の意識と行動が弱いことにある。

第1の点に関しては、広域連合制度の運営や枠組みの限界もあるが、同時に広域連合の役割や権能を極めて限定的に理解してきたことによる様々な制約と自己規制の中で、関西広域連合の活動自体は大きく飛躍することができなかった。

第2の要因については、経済界を中心に関西活性化への動きはあったものの、関経連など少数の団体中心の動きにとどまりがちであり、関西として行動していこうとする機運は

関西広域圏全体への広がりがなかった。また社会分野においても、環境保全活動や社会福祉分野、あるいは教育振興などの面では活発な活動が展開されているが、それぞれ府県内あるいは市町村内の活動に主力があり、関西広域圏的な視点は生まれにくかった。

第3には、住民の間に関西広域連合の住民であり、関西広域圏の住民であるという意識は生まれてこなかった。特別地方公共団体を構成する住民という意識が育まれるチャンスも少なかったし、住民にとっての目に見える活動や成果も少なかった。

第4には、2012年の自公政権への交代以後は、地方分権よりも地方創生に重点が移り、中央主導型の地域政策に転換することになった。一方、地方分権への取り組みは、提案募集方式や国と地方の協議の仕組みが整えられたが実質的な成果には乏しく、義務付けや枠付けの規制緩和に終始することになった。

第5には、東京一極集中や中央集権体制への一般的な批判はあるものの、具体的にそれらを変えようとする動きは小さい点が指摘できる。企業の経済活動や様々な社会文化活動の首都圏集中は続いており、国の行政機関の一部の地方移転は見られたが、政治行政の中核機能は東京に集中したままである。

3. これからの取組の方向

関西広域連合と関西広域圏の関係者は、これまでの取組の問題点を意識したうえで、これからの方向を模索する必要がある。それには前述した現状を打破し、その背景にある5つの要因を乗り越えていくための取組が求められる。

第1に日本と世界における近年の社会経済情勢から今後の可能性を考えてみよう。感染症流行と自然災害の危険に直面している時代にあつて、DX（デジタルトランスフォーメーション）とGX（グリーントランスフォーメーション）は、おそらくこれからの社会に大きく影響する条件となる。デジタル技術によるネットワーク社会の進化が分散型社会への可能性を拓く側面と、新たな集中を生み出す側面とが考えられる。グリーン社会やグリーン経済は分散型社会において実現可能に見えると同時に、グローバルなグリーン化は新たな集中とグリーン・ウォッシュをもたらす可能性も指摘できる。そしてDXもGXも市民生活における様々な格差を拡大する原因となる可能性も併せて指摘できる。

むしろ重要なことは、DXとGXへの対応、さらにはSDGsの目標達成が、関西圏の持続可能性や未来の開拓可能性を広げていくことができるかどうかという観点から考えることであろう。それは単純に分散型社会を目指すのではなく、集中社会の利益を選択的に享受しながら、地域が自らの意志で政策決定し、主体的に地域の方向を選び取っていくことができる重層的な地域システムが欠かせないのである。

第2に、分権型社会の実現に向けた取組については基本的な考え方を変える必要がある。従来の統治機構や中央地方関係を前提とした地方分権改革論議は、その成果が市民によって具体的に評価され実感されないことから、正当な根拠を与えられなくなった。感染症の流行にしても自然災害の続発にしても、既存の制度と経路依存の結果、中央集権体制への依存の強化に結び付いてきたし、DXの進展にしても同様である。

しかしながら、中央集権依存の継続は政策の失敗や資源配分の失敗を極大化するなど様々な負の効果があること、そして資源制約に直面する社会においては貧困や格差が拡大

することが想定できる。それがもたらす問題の解決のためには、中央集権体制とその統治機構の枠組みを組み替えていくこと、地方分権と中央集権の関係をその時々が必要に応じて柔軟に組み替えること、これらが実現できる新たな枠組みを見出し、それを律することができる新しい価値を実装化していくことが求められている。

第3に、関西広域圏の成立可能性という問いから考えてみたい。関西広域連合や関西経済連合会、国の地方出先機関など、関西や近畿を区域とする行政制度や経済活動、社会活動はみられるが、現実には、これらはそれぞれの機能領域ごとに構築された組織やそのネットワークであり、住民の生活実感からすれば部分的で断片的な存在であるにすぎない。地理的あるいは文化的に見て関西人という自己認識はあるとしてもそれ以上に関西広域圏を意識することは少ない。

こうした現状を克服するためには、関西広域圏としてのアイデンティティを形成することが課題となる。関西への帰属意識が育まれていない背景にあるのは、いうまでもなく、関西広域圏で社会経済生活を送っているという実情や実感を欠いているからである。実態としてより身近な地域との結びつきが強いことは当然としても、それを超えると関西ではなく日本全体あるいは東京や首都圏がその次に意識される場合もある。日本や首都圏・東京が地元の市町村や府県の次に来るシンボルというのでは関西の意味がない。関西というシンボルを意識することや認知を広げることを目指さなければならない。そのためには、既にある関西としての諸機能を踏まえつつ、経済財政制度や法制度、政治行政制度などの実質的基盤を整えて、それらの上に関西アイデンティティを醸成する意識的な努力が求められる。

第4にこうした関西アイデンティティの構築には、既存のネットワークや連携をさらに有効なものにする力がある。現状における関西の結びつきが部分的で、機能的なものにとどまっていると指摘したが、それがネットワーク構成員や連携の担い手相互に利益をもたらしそれぞれの能力や資源を豊かにするのであればその価値は高い。しかし現実には形式的な連携やネットワークにとどまり、実質的な支え合いや分かち合いにはなっていないのである。起業を志すにしても、文化芸術活動や市民活動を大きく展開しようとするにしても、関西というのは無力に見えるに違いない。相互にエンパワメントができる連携やネットワークが、少数の分野だけであっても関西で実現できることが少しでも知られていくことで、未来への道が開けることになる。

第5に、関西広域圏の関西アイデンティティが確立される過程においては、関西広域連合が政治的行政的に果たすべき役割は大きい。そして強化された関西広域連合の活動は、重層的だが柔軟な分散型・分権型社会の実現に必須の条件となろう。ところが、現実には関西広域連合のこれまでの活動は、広域連合制度それ自体の制度的制約もあるが、その一方では設立時からの自己規制によって、その権限の範囲が限定されることになっている。

こうした状況を打破するためには、広域連合制度の運用の可能性について、多面的に検討を行うことである。現行法令の範囲内で可能なことも多いし、さらに可能性を広げるための法制度改革も考えられてよいであろう。関西広域連合の政治力や行政力の拡大充実、関西広域圏の社会経済勢力の強化をいざない、関西アイデンティティの確立を導き、抜本的な制度改革や社会経済構造の刷新を達成することになろう。これらはいわば新たな関西ガバナンスの構築を意味するのである。

4. これからの関西広域連合のための提言：ガバナンス改革の視点から

以上のような問題意識とその課題の分析、そして今後に向けての基本的な方向を踏まえて、改革への提言を試みたい。もちろんそれには社会、経済、政治、行政など様々な分野での改革について触れられなければならないが、本提言においては、公共政策決定におけるガバナンスの確立という観点から、重点的に取り組むべき事項に関して、その具体的改革の手段や提言を明らかにしたい。

4.1. 関西広域連合の組織ガバナンスの再構築

喫緊の課題となるのは、関西広域連合が組織としてのガバナンスを確立していくことである。組織内ガバナンスの改革においては、自己決定と自己責任を果たすことができる自主性や主体性の確立が求められる。そのためには、以下の提言に従って、組織の自己統治を高める改革を進めることがカギとなる。

提言 1-1. 関西広域連合の公共政策決定の強化を行うために、事務局内の企画調整部門を拡充し、政策提案やその調査研究を行うシンクタンク組織を併設する。そこには専任の専門職を採用して自主性を強化する。

提言 1-2. 関西広域連合の政策決定におけるリーダーシップの確立のために、広域連合長の直接公選を実施する。広域連合長は広域連合委員会の議長となって関西広域連合の活動を主導する。

提言 1-3. 関西広域連合の政策機能と監視機能を高めるために、関西広域連合議会の議員は、直接公選とする。議会事務局には政策立案を補佐する部門と、監視と評価を実施する部門を設ける。

提言 1-4. 地方自治法第 291 条の 2 第 4 項による国の事務移管の要請を積極的に実行する。国の地方出先機関の権限移管の要請やそれに対応する国の税財源の移管が当面の課題となる。

4.2. 関西広域圏内の公共セクターガバナンスの構築

関西広域連合の区域内には、多数の普通地方公共団体と特別地方公共団体が活動している。また国の地方出先機関も多数存在する。これら公共活動を担う諸機関をネットワーク化して相互に活動を調整することによって、関西圏域の自主性自律性を高めると同時に関係機関間の協調体制を強化し、多機関協働型のガバナンスを実現する。そこでは重層型のガバナンスが機能するいわゆるマルチレベルガバナンス状況が生まれる。これらは短期的又は中期的な課題として取り組まれる必要がある。

提言 2-1. 関西広域連合はその構成府県市による政策決定を中心としながら、区域内市町村の参画を得て、政策や活動の充実に努めることとする。関西広域連合は、区域内の市町村長会議を設置し、当該会議による政策提言や活動監視（報告）を反映する義務を負う。

提言 2-2. 関西広域連合はその区域内で選出される各レベルの政治家の連携とネットワーク化を行い、関西広域圏政治家協議会を結成する。国、府県、市町村の議会議員が

全員参加して、各レベル別の会議を経て全体会による取りまとめを行い、関西広域連合への提言と日本全体への提言を行う。

提言 2-3. 関西広域連合における市民参加を活発に行うこととする。関西広域連合の重要な政策決定等においては、市民参加を求め、できる限りの利害関係者参加、マルチステイクホルダープロセスの確立、そして政策案の策定における無作為抽出型のミニパブリックによる熟議民主主義の実現を目指す。

4.3. 関西広域圏の社会経済的な組織間のネットワークにおける広域ガバナンス体制の確立

関西広域圏における社会活動や経済活動は、府県や市町村の区域を越えて広がっている。そのことから、経済団体や社会団体の関西全体におけるネットワークの強化と活動の連携体制が求められる。関西という枠組みでの社会経済的な結びつきの強化は、DX や GX の展開とグローバル化する社会経済のもとで、共創の効果を高め、関西の社会経済パフォーマンスを飛躍的に改善するであろう。これらの目標は中期的にしかし可能な限り速やかに達成されなければならない。

提言 3-1. 関西広域圏における各層の経済団体間や企業間の共創（Co-creation）を促進する。新たな財やサービスの開発や、新たな市場の創造には、新たな価値を創出していくことが不可欠であるが、そのためには様々な境界を越える必要があり、加えて共創のための環境条件としてのエコシステム（人的資源、財源資金、起業の機会、制度的支援）の整備が必須となる。

提言 3-2. 関西広域圏における職能団体、社会活動団体の結集を推進する。労働団体や専門職団体、福祉団体や教育団体、NPO や NGO、ボランティア団体や地縁団体などが自らの資源を有効活用して活動を活発に展開するためには、広域的な連携が有効な手段となるのであり、関西広域圏における連携が求められる。とりわけ関西における地域間格差の解消にはこれら諸団体の広域的な協働が重要である。

提言 3-3. 経済団体、職能団体、社会活動団体がそれぞれに広域連携を果たし関西広域連合と協働することとする。そのことによって、双方の活動のエンパワメントを実現し、それぞれの活動の自主的自律的な活性化を実現できる。

4.4. 日本社会全体にかかわるガバナンス改革の長期的な展望

関西の自主的自律的な発展が保障されるガバナンスの実現には、国の統治構造と統治機構に関するガバナンス改革の推進、日本社会や日本経済のガバナンスの改革が求められる。その基本的な方向は、多様な主体が水平的に協働し、共創することが可能な諸関係が構築され、そこにおいて関西広域連合が関西広域圏におけるガバナンスの焦点になることで、分権と集権、また分散と集中の無益な対立を解消し、対立する価値と政策の共存の中で、創造的で協調的な成果を生み出すガバナンス構造を創出することができる。

提言 4-1. 憲法改正によって国権と地方権の均衡を保障し、統治機構の新たなガバナンスの作動を可能とすることである。具体的には地方の権限を憲法上明定して、立法権限や財政権などについては国権といえども侵害できない領域を確立する。その際、市

町村、都道府県、広域圏、そして国の権限について定めることとする。

国と地方の関係は、水平的ガバナンス構造のもとで、本来の意味での「対等協力の関係」になる。双方が水平的な働きかけをし、熟議を重ねることによって、国と地方との協議が実質化することになる。

提言 4-2. 国と地方の統治機構は、民主主義と人権保障に基づいてそれぞれの選択によって定められることが基本である。関西広域連合は、やがて、これからの日本の政治行政システムを先導する関西の統治機構に組み替えられていく。その将来像は、マルチレベルのガバナンスを協調的に運営することができる多元的な参加が実現されたものとなる。代議制民主主義を土台としながら、経済団体や職能団体、社会活動団体などが市民とともに政策決定・政策実施・政策評価に参画するものとなる。

この協調的ガバナンス体制は、緊急時・非常時においても、それぞれの統治機構が自主的にかつ双方向に越境しつつその機能を果たすことになる。そこではいわばすべての統治機構が緊急事態対応組織としての機能を果たすとともに、その作動が協調的なガバナンスによって組み立てられていることになる。

提言 4-3. 国土はそれぞれのガバナンスのもとに最適に管理され、その資源が適切に活用されて、それぞれの豊かさを実現していくこととなる。中心と周辺、あるいは集中と分散といった経済発展の従来型枠組みを脱却して、重層的なガバナンスが水平的に働くことになる。関西広域圏は、首都圏や中部圏、中四国や九州圏とそれぞれに連携し協働することによってそれぞれの連携に固有の豊かさを実現する。同時に市町村や府県のレベルのガバナンスと協働して、例えば都市と農村の格差是正や貧困問題の解消などを促進していく。そこでは政治行政機構だけではなく、社会・経済的な機能が協働することで、効果的な目的達成が可能となる。

地方分権は地域活性化に不可欠

株式会社 EBPM 研究所代表

林 宜嗣

1. 「原点に立ち返る」の意味

超高齢社会、社会経済の成熟化、グローバル化といった国民を取り巻く環境の変化に加え、価値の多元化、個性（個人、地域）の重視といった内面的な変化の中で、欧米先進国の地域政策パラダイムは大きく変化し、政策パラダイムの変革を実現するものとして地方分権がとらえられている。

一方、日本における地方分権改革では、現在の行政サービスを前提として国と地方の役割分担や事務配分の在り方に議論の焦点が当てられてきた。つまり、現行制度を出発点とした制度論型の地方分権改革論議であった。しかし、地方分権改革は十分な成果をあげたとは言えない。地方分権改革とともに、一時期、「国の形を変える」とまで言われた道州制も頓挫してしまった状態にある。

このように、地方分権と道州制の議論が十分な成果を上げないうちに、持続可能性すら危ぶまれる地域が各地に生まれている。関西でも、人口減少が地域力を弱め、それがさらに人口減少を招くという「負の連鎖」に陥っている地域が多く存在する。地方衰退の大きな原因の一つは東京一極集中だ。新型コロナウイルス感染症によって、東京都の人口が減少したことや、地方移住の動きが出てきていることなどから、東京一極集中に歯止めがかかったのではないかという声も聞こえてくる。だが、本当にそうなのだろうか。

たしかに東京都の人口は減少している。しかし、首都圏内での東京への一極集中は緩和されたかもしれないが、東京を中心とした首都圏、とくに通勤や企業の経済活動圏への集中に歯止めがかかったとは言えないだろう。また、地方移住が地方における負の連鎖を断ち切るほどの規模で起こっているとは到底考えられない。一部の自治体で東京への人口の転出超過が解消しているが、そもそも東京に転出したのは若者であり、若者がいなくなった自治体では東京への人口転出がなくなるのは当然である。

北海道では札幌へ、九州では福岡への集中が続いている。その全国版が首都圏への集中だ。地方で暮らしたい、地元で就職したいと考えている若者は多い。にもかかわらず東京で働かざるを得ない状況を変える必要がある。生活満足度が高いと言われる北陸地方でも若者の転出は続いている。札幌、福岡、首都圏は、就職という面での若者の避難場所になっているのであり、地方に住む若者が少なくなればこれらの地域への人口の転入はそれに応じて減少し、急速に高齢化が進む。地方には経済を活性化させるリソースがまだ残されている。そのリソースが枯渇する前に、それらを活かす道を作ることが喫緊の課題である。

なかなか進まない地方分権改革や広域連携という現実直面して、原点に立ち返って議論する必要があると言われることが多い。しかし、原点に立ち返ると言っても、補完性の原理や近接性の原理といった国と地方の役割分担論や、行政サービスの効率的供給といった、現在の行政の守備範囲を前提とした制度論を繰り返しても、改革が進むとは考えられない。

現行制度から出発するのではなく、現在、国や地域が陥っている状況を直視し、その原因を踏まえたうえで具体的な目標を立て、目標を実現するためには何をすべきかという機能論を展開することが「原点に立ち返る」の意味でなければならない。本提言では、地方経済の活性化に焦点を当て、地方分権と東京一極集中を中心に改革の在り方を提示したい。

2. 地方分権は地域経済活性化に不可欠

本来、地方あってこそその国であるはずが、日本では「国あってこそその地方」と考えられ、地方は、国が描いた設計図にしたがって地域づくりを行ってきた。現在でも国に依存する地方の体質は残されたままだ。地方分権改革は住民ニーズに沿った行政サービスを提供するためだけのものではない。同時に地域の問題に地方が主体的に取り組むための環境を整えることによって、経済をはじめとした地域力を強化するための地方分権改革が現在では特に求められている。

OECD が指摘するように地域政策のパラダイムは変化している（表 1）。旧パラダイムは停滞地域を補助金などの財政手段で支援するという格差是正型であり、国（中央政府）が中心となって実施するものであった。これに対して新しいパラダイムは、地域のリソースを活用して競争力を強化することを目的としている。政策手段はハードからソフトまで多様であり、地域の特性に応じて組み合わせを最適化する必要がある。地域活性化は総合的な戦略形成が不可欠であり、これまでのように、国の各省がその守備範囲とする分野について全国画一的な設計図を描いたり、補助金獲得のために国の意向に沿った事業に集中したりするのでは、地域の特性に合った最適な戦略を立てることはできない。

「総合」とは、地域づくりに関係する施策メニューを網羅することではない。メニューの中には相乗効果を生むものもあれば、効果を打ち消し合うものもある。具体的な目標を設定し、その目標の達成に影響するさまざまな要因を把握したうえで、政策効果を大きくするために要因間の相互作用を踏まえて戦略を立てることが「総合」なのであり、これは地方にしかできない。

また、地域政策の旧パラダイムでは、政策の地理的範囲は行政区域単位であった。これに対して新パラダイムでは、経済活動という機能上の圏域が政策の対象であり、政策目的に応じたより柔軟かつ繊細な広域連携の圏域の設定は地方が行う方が合理的である。地域政策の新たなパラダイムは地方分権的な地域活性化への取組を求めている。

表 1 地域政策の新旧パラダイムの比較

	旧パラダイム	新パラダイム
目的	停滞地域の立地上の不利な条件を改善するために時限的に支援	地域競争力向上のために全地域を対象に、地域ポテンシャルの掘り起こし
政策の地理的範囲	行政区域単位	経済活動という機能上の圏域単位
戦略	部門別アプローチ	総合的発展プロジェクト
政策手段	補助金等の財政支援	ソフト・ハード（資本ストック、労働市場、企業活動環境、ソーシャル・キャピタル、ネットワークの組み合わせ）
実施主体	中央政府	複数段階の政府

出所) OECD、Territorial Review(2011)

イギリスの Office of the Deputy Prime Minister は調査報告書「COMPETITIVE EUROPEAN CITIES : WHERE DO THE CORE CITIES STAND?」(2004)において、「地方分権は地方に対してより大きな自治と政治的な裁量を与え、それによってヨーロッパのダイナミックな都市や地域の多くのリーダーに対して、自らが新たな政治的役割を展開し、地域のための新たな経済戦略を展開させることになった。対照的に、地方分権が余り進まなかった国では、都市や地域の権限は小さく、経済の再構築に対して地方の対応力は小さいままであった。」と結論づけ、地域活性化における地方分権の重要性を強調している。

3. 中央集権システムも東京一極集中の原因

国連が行っている世界の都市の人口予測によると、ロンドンもパリもウェイトは一定であり、韓国のソウルも、ウェイトを拡大した時期があったものの、その後は低下している。先進国の中で、最大都市の人口ウェイトが将来的に大きくなるのは日本だけである。先述したように、新型コロナウイルス感染症によって東京都の人口は減少しているが、東京とその周辺にエリアを広げると、集中に歯止めがかかったとは言えない。

民間企業は収益を得る上で最も有利な場所で活動を行う。人も同様であり、最も高い効用（満足）を与えてくれる場所で暮らす。これが市場メカニズムだ。企業や人のこうした行動原理をもとに、多くの経済学者は、「東京一極集中は市場の力のなせる技であって、集中によるデメリットがメリットを上回れば、一極集中は止まる。その過程で、地域間格差は収束する」と考える。

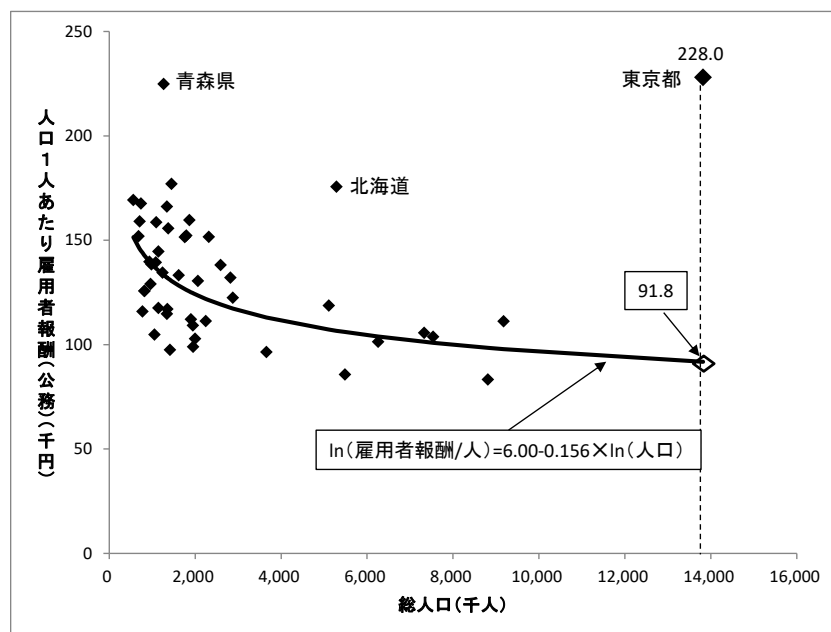
しかし、東京一極集中は本当に市場メカニズムだけで生じているのだろうか。中央集権的な色彩の強い日本では、国の政策が首都である東京で決定され、それが東京集中の原因になっている可能性はないのだろうか。東京への集中が現在の行財政システムにも原因があるとすると、市場メカニズムを歪めていることになる。

首都であり、しかも多くの地方税収を獲得している東京には、ソフト行政において多くの資源が投入されている。公務員数の対全国シェアを見ると、東京都内の地方公務員数は14万3,001人、全国（135万235人）シェアは10.6%と、人口にほぼ見合っている。ところが、東京都内で働く国家公務員は11万5,415人であり、全国総数54万6,344人の21.1%を占めている。国家公務員の5人に1人が東京で勤務していることになる。一方、神奈川県4.3%、愛知県3.9%、大阪府4.3%、兵庫県2.6%と、国家公務員の対全国シェアは人口シェアを下回っている¹。

図1は、人口規模と人口1人当たり公務サービスの雇用者報酬の額との関係を都道府県別に示している。公務員の仕事には規模の経済性が働くことから、人口が多くなるにつれて人口1人当たり公務員数は減少する。雇用者報酬は年齢や物価の影響を受けるが、概ね、人口が増えるにつれて減少すると考えて良い。トレンドから推定すると、東京都の雇用者報酬／人口は9万1,800円となる。しかし、実際には22万800円に上っており、人口当たり公務員数が多いことが分かる。

¹ 総務省・経済産業省「経済センサス」2014年

図 1 人口と人口 1 人当たり公務サービスの雇用者報酬の関係（2018 年度）



資料) 内閣府「県民経済計算」から作成

国や自治体の活動が地域経済に与える影響は、公務員に支払われる給与だけではない。公共部門はさまざまな産業部門から中間投入物を調達し公務サービスを提供している。これがさらに波及効果を生み出すのである。表 2 は各都府県が発表している産業連関表から、公務の中間投入の規模を比較したものである。東京都における中間投入額は 2 兆 3,941 億円に達し、愛知県の 3,836 億円、大阪府の 7,399 億円を大きく上回っている。

中間投入の中でも、現代の地域経済において重要な役割を果たす情報・通信、対事業所サービスに注目すると、東京都は情報・通信が 3,079 億円、対事業所サービスが 7,180 億円であるのに対して、大阪府は情報・通信が 851 億円、対事業所サービスが 2,325 億円、愛知県は情報・通信が 396 億円、対事業所サービスが 1,210 億円にすぎない。東京都においては、情報・通信産業、サービス産業ともに、公務による中間需要が占めるウェイトはそれほど大きいわけではない。しかし、他地域に比べてその金額の差は歴然である。これらの産業にとって東京は大きな市場なのであり、東京に集中するのは当然と言える。しかし、これも、東京が首都であることによるところが大きい。

表 2 公務サービスの中間投入

(単位:100 万円)

	東京都 2015	愛知県 2015	大阪府 2015
生産額	6,669,910	1,366,940	2,105,034
中間投入	2,394,089	383,567	739,905
情報通信	307,892	39,608	85,128
対事業所サービス	717,977	121,029	232,453
その他	1,368,220	222,930	422,324
粗付加価値	3,392,736	983,373	1,365,129
雇用者所得	3,367,781	501,922	869,053
その他	24,955	481,451	496,076

資料) 各都府県の産業連関表

4. イコールフッティングな競争実現のカギは東京一極集中の弊害を取り除くこと

アメリカでは、企業は産業集積、市場の大きさ、人材確保のしやすさ等、活動に最も有利な条件を備えた場所を選択する。その結果、アメリカの大企業の本社は全国に分散している。ところが日本ではほとんどの大企業の本社は東京にある。

活動の条件が最も整っている場所に企業が集中するのは日本も同様だ。しかし、日本では、上述したように、市場の力に加えて、公共部門の活動とりわけ中央集権システムを背景とした首都機能の強さが加わっている。このことは、他の地域と首都圏がイコールフッティングの競争条件にないことを意味している。

関西・大阪人は「特別扱い」を求めているわけではなく、公正な競争ができる社会を望んでいる。それが地方分権改革であり、規制改革である。したがって、「首都のバックアップ機能を関西に」という主張は中央集権システムを前提としたものであり、これまで長く地方分権を主張してきた関西においては望ましいものとは言えないのである。

東京人は、「関西はアジアに近いし、ポテンシャルがあるのだから、もっと頑張ってもらいたい」とステレオタイプの発言をしがちである。たしかに関西はポテンシャルを生かし切れていないし、活かそうとする努力が十分だとも言えない。しかしこの発言の問題は、中央集権国家である日本の首都として東京が地域間競争できわめて有利な条件を持っていることに触れていないことだ。

「東京が日本経済を支えている。その東京の力が弱くならないようにすることが重要だ。それは日本全体のためでもある」という主張も聞こえてくる。しかし、東京一極集中が続いている間にその弊害が顕在化し、日本のマクロ経済にも問題が出てくる可能性があることを忘れるべきではない。

東京のオフィス賃貸料、地価、賃金は国内他地域に比べてきわめて高い。こうした生産要素の価格が高くても、高い生産性がそれを補うことができるなら、企業にとって東京は有利な活動拠点となる。1990年においては、労働生産性調整後の東京都の給与は、神奈川県や滋賀県などの一部の地域を除けば低水準となっており、企業にとって東京は労働者を雇用する場として有利な都市であった。ところが2014年になると、生産性調整後の東京都の給与は、全国でも高い水準になっている。このことは、高賃金を高い生産性でカバーするという東京のメリットが失われたことを意味する²。

生産要素の一つである土地については東京都の高コストがさらに目立っている。総務省「固定資産の価格等の概要調書」から法人所有の宅地（免税点以上）について1平方メートル当たりの価格（2020年度）を調べた。東京都の価格は58万1,979円であり、全国平均4万30円の約14.5倍、第2位である大阪府10万6,997円の約5.4倍だ。東京の土地生産性は高いと考えられるが、給与と同様に土地の生産性格差を考慮して地価を調整したとしても、東京都の地価が飛び抜けて高いことは容易に想像できる。

生産要素価格と生産性との関係についてはさらに詳細な検討が必要ではあるが、労働、土地といった生産要素において東京が高コスト都市であることは間違いない。にもかかわ

² 林・中村（2018）『地方創生20の提言』pp.272-274

らず、東京集中に市場要因だけでなく、公共部門の活動や制度的要因が影響しているとするなら、現在の東京への人や企業の移動は資源の効率的な配分を歪めていることになる。

東京集中は社会的費用も発生させている。東京は就業機会の多さや高い所得水準だけでなく、文化的環境とのふれあい等さまざまな楽しみを住民に与えている。住民が受けるこうした便益は、東京の規模が大きくなるにつれて「集積の利益」によって増加していくであろう。しかし、こうした集中は混雑問題という社会的費用を一方で発生させ、その負担は既存住民や企業にかかっている。

東京一極集中の容認派は次のように言うかもしれない。「たしかに、集中によって住民や企業にとってのコストはかさむ。しかし、それを上回るメリットがあるから東京に移るのだ」と。しかし、この主張には見過ごされている点がある。東京に移動するかどうかを決めるときに考慮するのは、移動によって生まれる私的メリットと、移動にかかる私的コストの大小であり、混雑という社会に及ぼすコストは計算に入っていない。混雑が発生しても、それでも私的メリットが私的コストを上回れば東京への移動は起こってしまう。混雑コストに対して負担を求めることを「社会的費用の内部化」と言うが、東京への新規移動によって発生する社会的費用を内部化する手段を講じなければ、東京には過度の集中が起こることになる。

本来なら社会的費用を内部化する仕組みを作ることによって東京への集中を抑えるべきであるが、現実には、東京の混雑解消やインフラの不足を補うために新たな公共投資が行われている。これによって東京の収容能力は高まり、東京への移動がさらに生じるという循環に陥っている。そして一方で、人口や企業が減少している地方では、せっかく整備された公共・民間のインフラが遊休化するなどの資源のロスが生じたり、インフラを維持していくために住民1人当たり費用が割高になったりするという問題が生じている。

5. むすび

住民に身近な行政は自治体が担うべきであるという考えを根拠に、事務・事業を国と地方に配分するという地方分権改革論は、今から半世紀前の1971年に発行された調査報告書『広域行政と事務配分』³で既に詳細に行われている。現在の議論との違いは、「補完性」や「近接性」という言葉を使っていないだけだ。原点に立ち返ることは必要だが、この原理・原則論をよりどころに国と地方の役割分担を論じることが原点だとするなら、地方分権改革が進むとは考えにくい。

地方分権改革を実現するためには、地域の実情を踏まえた提案とそれに対する住民の支持が必要である。これまでのような国と地方の事務配分論では住民への訴求力は小さい。というのも、住民は事務や事業の権限を国が持つのか地方が持つのかに関心があるわけではなく、関心事は自分たちのくらしや地域の活力といった、日常生活にかかわる状況であ

³ 関西経済連合会・関西経済センター（現一般財団法人アジア太平洋研究所）編、1971年10月1日公表。木下和夫教授（大阪大学経済学部）、山田幸男教授（神戸大学法学部）、橋本徹教授（関西学院大学経済学部）、牛嶋正教授（名古屋市立大学経済学部）、米原淳七郎助教授（大阪大学経済学部）、石井孝史調査部員（関西経済連合会）の分担執筆（肩書きはいずれも当時のもの）。

る。地方分権が進まなければ暮らしは良くならない理由を具体的なエビデンスとともに提示することが必要であり、これこそが「説明責任」を果たすことである。

人口が減少する中で、地域の活力が失われていくという実態は、住民にとって深刻な問題であり、地域活性化と地方分権改革とをセットで提示することが住民の理解を深めることにつながるはずだ。そのためにも、自治体は地域活性化の戦略を示し、現在の法制度のどこが問題で、地域活性化の障害になっているのかを具体的に明らかにし、地方分権改革の提案をする必要がある。

地方の活性化のためには自治体の取組が不可欠であることは言うまでもないが、本提言で示したように、国は東京（首都圏）一極集中の原因となっている公的要因を取り除く等、東京一極集中を抑える勇気を持つことが必要である。首都が他の都市に比べて国から優遇されているのは、日本にかぎったことではない。というのも、首都以外の都市に成長の芽を見つけるよりも、首都に資源を集中させる方が容易であると国の意思決定者は考えがちだからである。

しかし近年、ヨーロッパでは、グローバル化時代における競争の激化という共通課題に直面する中で、国民経済の発展のためにも首都以外の第二階層都市を強化すべきという認識が広まってきている。それは、例えばフランス第二の都市リヨンに具体的に現れている。国は「国・州間プロジェクト協定」(the Region-State Project Agreement) によってリヨンのプロジェクトに関わり、地下鉄建設、TGV の乗り入れといった公共交通の整備を進めた。

イギリスでも、ロンドン一極集中の問題が広く認識されるようになってきている。民間シンクタンクである NLGN(New Local Government Network)は、ロンドン以外のイギリスの都市がヨーロッパ先進国の他の第二階層都市に比べて経済的に見劣りしていると指摘し、次のように述べている。「もしこのままイギリスがロンドンやロンドンのおこぼれに依存し続けるなら、国民経済全体の持続可能性は失われるという認識が広がっている。私たちには（ロンドンだけでなく）すべての地域の経済的再生が必要なのである」⁴。

ヨーロッパの先進国で進められている地方分権改革と、首都以外の都市を戦略的に活性化する動きは、首都圏とそれ以外の地域との格差を縮小するとともに、日本経済の活性化を実現する上での喫緊の課題である。

提言・意見のベースとなっている文献

林宜嗣＋21 世紀政策研究所監修『地域再生戦略と道州制』日本評論社、2009 年

林宜嗣『分権型地域再生のすすめ』有斐閣、2009 年

林宜嗣・中村欣央『地方創生 20 の提言－考える時代から実行する時代へ－』関西学院大学出版会、2018 年

林宜嗣他『地域政策の経済学』日本評論社、2018 年

⁴ City Regions, A discussion paper 2005

関西の地域力向上に向けた関西広域連合への提案

関西経済連合会副会長

西日本旅客鉄道株式会社相談役

真鍋 精志

1. テーマⅠ：国と地方の役割分担

1.1. 府県と国の中間に位置する関西広域連合が担うべき役割について（論点1）¹

関西広域連合は、少子高齢化や東京一極集中といった社会課題の解決や地域発展に積極的に取り組み、関西圏の広域行政主体として、成長拠点の形成と顕在化する将来課題の解決を図るべきである。そのためには、独自の財源を持ち、個別府県の利害関係を調整して広域での意思決定を行うなど企画調整機能を発揮し、活力・まとまりのある関西を実現する地域経営の主体となる必要がある。関西広域連合が戦略分野を決めて政策の優先順位をつけて取り組むことで関西全体の発展を実現し、わが国全体の持続的成長の核となることが求められる。さらに実績を積み重ね、他地域の経済圏とも連携することで、全国で存在感を発揮し、都道府県を越えた広域行政の全国モデルとして、分権・分散型社会実現の重要な先導役となるべきである。

本年1月に設置された第33次地方制度調査会では、新型コロナウイルス感染症対策で直面した課題等を踏まえ、「国と地方公共団体及び地方公共団体相互間の関係その他の必要な地方制度のあり方」について、調査審議が行われている。新型コロナウイルス感染症対応においては、例えば休業要請や外出自粛要請、重症患者の病床確保など、経済圏・生活圏が一体的な地域での広域的な対応の必要性が明らかとなった。関西広域連合では、2020年3月から昨年末までに「新型コロナウイルス感染症対策本部会議」を計26回開催し、構成府県市の感染状況や対策について知事・市長がタイムリーに情報共有し、議論する場があったことで、広域患者受入調整などの機動的対応や府県市民への共同でのメッセージの発出といった具体的な取組につながった。第33次地方制度調査会においては、こうした関西広域連合の広域行政の実績を全国で共有し、関西が都道府県を越えた広域行政の議論の旗振り役となる必要がある。

1.2. 緊急時の国と地方の役割分担のあり方について（論点3）²

今般の新型コロナウイルス感染症対応においては、国の緊急事態宣言に基づき都道府県知事が休業要請を行う際の協議の範囲や、その際の財源の負担のあり方、法的根拠に基づかない休校要請など、国と地方の役割分担に課題があることが明らかとなった。また、住民や事業者に着目した対応を直接に行っている地方自治体が独自の取組を国に先行して行うことで感染拡大を防いだ例もある。

¹ 177 ページ参照

² 178 ページ参照

これまでの国・地方のコロナ対応を検証し、平時と緊急時を明確に切り分けた上で、緊急時（感染症対応）における地方の裁量の確保を検討する必要がある。緊急時には、国の権限を強化することも必要であるが、地域の実情を把握している地方自治体がきめ細かな対応を行うことが可能となるよう、例えばまん延防止等重点措置の適用は知事の権限とするなど、地方自治体の権限を強化するとともに、必要な財源を検討することが求められる。

政府の政策決定のプロセスにおいて、例えば緊急事態宣言の発出など、都道府県を越える広域的な観点からの課題については、一体的な経済圏・生活圏を形成している広域ブロックから意見を聴取することが必要である。特に、関西においては関西広域連合をその意見聴取の対象とし、その他の各地域においては、地方知事会等を活用し、申し出があれば、新型コロナウイルス感染症対策分科会や政策決定のプロセスに参加できるようにすべきである。関西広域連合が発揮している広域調整機能を更に強化するため、関西広域連合の役割を新型インフルエンザ等対策特別措置法または基本的対処方針に明記するなど、広域ブロックへの法的役割・権限を付与すべきである。

2. テーマⅡ：国土構造

2.1. 国土構造のあるべき姿について（論点1）³

今般の新型コロナウイルス感染症対応では、人口や政治・行政・経済など諸機能が首都圏に過度に集中する東京一極集中のリスクが顕在化した。今後は人口減少の本格化により地方から首都圏に人材を供給して成長の源泉とすることは困難になり、首都圏も大量の高齢者人口を抱えることになる。国際競争下でのわが国全体の成長を牽引する核が東京以外にブロック単位で複数存在し、切磋琢磨して個性と魅力を高め合う経済圏（商圈）が発展する分散型社会の構築が不可欠である。あわせて、人口減少・高齢化が加速する中での持続的成長と行政サービスの維持のためには、各ブロック内においても複数の都市が連携・分担して役割を果たし、持続可能な生活圏が維持されることが必要である。次期国土形成計画においても、広域ブロックの視点から国土整備のあり方を考えることが必要である。

各ブロックに成長の核を構築するためには、地方分権改革を進めるとともに、広域ブロックの役割・権限を明確化していくなど、統治機構改革による繁栄の多極化を早急に実現することが求められる。地方自治体が権限・財源を持って自立し、各地域の強みや実情にあわせた独自の施策を実行していくことが必要である。例えば、関西からの視点で、西日本での一体性や国土軸の二重化といった要素も加味して高速交通インフラ体系を計画するなど、東京中心の発想を転換していくことが求められる。

各地域ブロックにおいて、大都市圏は国際競争力を発揮し、国の経済成長を牽引する役割を担うことが期待される。それぞれの大都市圏が、既に備わっている都市機能や産業構造、交通インフラ等の強みを踏まえ、個性ある発展を実現するためには、国土政策において、国全体をマクロな視点から捉えたうえで、各都市圏の特徴に基づいた位置づけ、役割を示すべきである。例えば関西には、神戸医療産業都市や関西文化学術研究都市等、既に

³ 178～179 ページ参照

健康・医療分野の学術・研究機能の集積がある。また、様々な分野において日本有数の技術力を誇る大企業・中小企業や大学・研究機関等が集積しているという特徴があり、これに由来した研究人材の輩出力も強みである。こうした強みをさらに進展させることによって、わが国が国際市場で優位性をもつ新たな産業分野の一翼を担うことが期待できる。

そうした観点から、国は、関西広域地方計画を策定する権限を、試行的に関西広域連合に付与すべきである。関西広域連合には、広域ブロックの視点から、関西の強みをさらに進展させる計画づくりに主導的な役割を担うべく挑戦することを期待する。

2.2. 国土の双眼構造の構築について（論点2）⁴

今後の国土のあり方を考えるにあたっては、首都直下型地震や南海トラフ地震、また気候変動等により激甚化、頻発化する自然災害への対応は、看過することのできない切迫した課題である。しかしながら、首都圏への甚大な被害によって、その機能が大幅に低下、あるいは停止した場合を想定した中枢機能の分散配置、異なる拠点への代替機能の整備については具体的な対処が進捗していない。

政府機能および首都圏の強靱性向上策を講じつつ、他方で首都圏の応急・復旧対応や長期間にわたる復興活動を支援する代替拠点の体制整備をあわせて進めることが、首都圏への中枢機能の一極集中というわが国の国土構造がもつ致命的なリスクへの懸念を払拭するために極めて重要である。バックアップ体制の構築のためには、配置すべき具体的な機能や地点を明らかにした上で、代替対応や整備の具体的な検討を進めるべきである。

関西圏は、国内第二の経済圏としての企業の集積、充実した交通・物流インフラを含む都市機能および他の地域圏に比べても豊富な人的リソースを備えており、首都圏の危機事象に際して、国家の重要機能の維持や被災地支援において重要な役割を担うべき拠点である。既に気象庁や日本銀行、日本放送協会、日本取引所グループ等が本部機能の代替拠点を整備しているほか、外務省大阪分室や領事館等の在日外国公館も多く立地している。また、多くの民間企業が非常時の事業継続の拠点として関西、大阪を想定している⁵。

こうした重要な集積拠点において、さらに、国の地方支分部局の緊急時に備えた役割機能の拡大等を進めることにより、中枢機能バックアップ体制の構築と平時からの備えとしてのデュアルオペレーションが備わることになる⁶。首都圏の非常事態下での受け皿となるため、関西圏におけるさらなる体制整備や社会資本インフラの強化を進めることが、日本の国土強靱化にとって不可欠である。一体的な経済圏・生活圏を形成している広域ブロックを担う関西広域連合が核となり、国の地方支分部局とともに、主体的に体制整備やインフラ強化を企画・実行する仕組みを試行すべきである。

⁴ 179 ページ参照

⁵ 大阪府 本社機能のバックアップ体制に関するアンケート調査(2020 年 9 月)の結果によると、バックアップ体制の構築を想定するエリアを関西圏と回答した企業は関東圏とほぼ同数で回答企業全体の約 4 割であった。(https://www.pref.osaka.lg.jp/attach/27077/00312104/2020questionnaire.pdf)

⁶ 関経連は、意見書「強靱な国土構造の実現に向けた提言」(2014 年 2 月)にて、平時は自治体・関係機関等との連絡体制や官民での互助の仕組みの構築、危機管理に関する研修(国・自治体対象)、国内外における災害対応の事例等の調査・研究、成果の啓発を行い、大規模自然災害、パンデミック等の際は、危機管理の司令塔代替拠点となる「西日本危機管理総合庁」(仮称)について提案している。

3. テーマⅢ：関西における行政組織の将来像

(論点) これからの日本の行政システムをも先導する関西の行政組織の将来像⁷

3.1. 関西広域連合の進化

関西広域連合には、住民や企業のニーズを踏まえた広域行政の実績をさらに積み上げ、関西地域の住民の暮らしと企業のビジネス環境の向上に取り組むことが求められる。住民への認知度が低いという課題も踏まえ、構成市以外の基礎自治体（市町村）も含めた関西一体での取組を推進していく必要がある。

関経連では、2020年11月に発表した意見書⁸で具体的に取り組むべき分野として下記の4つを挙げた。

- (1) 行政デジタル化推進の関西における司令塔
- (2) 広域での危機管理体制の強化
- (3) 公設試験研究機関の機能の広域化による広域産業振興
- (4) 構成府県間で異なるルールや様式の統一

このうち、(1)については、関西全体の利便性・住民サービスを飛躍的に向上させ、これまで実現できなかった多様な社会課題解決につながるものであり、従来のような行政区域ごとではなく、住民の生活圏・経済圏を見据えた展開が望ましい。一方で自治体ごとに行政デジタル化の進捗状況には大きな差がある。先進性のある自治体の取組を関西全域に展開するとともに、広域的なデータ連携・利活用を見据えた仕組み・ルールづくりの検討を行うなど、関西広域連合が司令塔となって広域的に取り組むことが望まれる。

(3)については、関西の産業競争力の向上のため、府県を超えて各公設試、研究・経営支援機関、民間が一体となって中小企業支援を行う広域的プラットフォームの立ち上げに向けた検討・調整が進みつつある。また(4)についても、高圧ガスの販売に係る届出の様式・添付書類の統一に向けた検討・調整が進んでいる。しかしながら、関経連が2021年7月に会員企業に対して実施したアンケート調査では、各種行政手続きにおいて、様式や添付書類が自治体ごとに異なるために対応が煩雑になっているとの回答が多く見られた。その中でも特にニーズが高く、幅広い業種に影響が大きいものとして、①競争入札参加資格申請、②道路占用許可申請、③保育所等入所に必要な就労証明、の3つの様式統一・電子化が挙げられる。これらの取組を進めることは、将来的な行政デジタル化のステップとなると考えられ、ビジネス環境や住民の利便性向上のための地域の自主的な取組として、関西広域連合が全国に先駆けてこれらの様式統一・電子化を実現することを期待する。

関西広域連合が地域経営の主体として、さらなる役割を果たすためには、前述の4分野に取り組むとともに、実施する7つの事務分野をさらに深く掘り下げ、広域主体たる関西広域連合が広域行政として果たすべき役割と、構成府県市との役割分担の整理を行うことが必要である。前述の関西での行政のデジタル化、各種申請・手続きの簡素化・広域化の

⁷ 180 ページ参照

⁸ 「コロナ禍を踏まえた分権・分散型社会の構築に向けて ～関西広域連合設立 10 年を振り返って～」
<https://www.kankeiren.or.jp/material/201116ikensho.pdf>

ように、広域で実施した方が効果的・効率的な事務については、情報共有・連携・計画策定にとどまらず、構成府県市から関西広域連合への事務・権限・予算の移管と広域化を大胆に進めるべきである。

また、こうした改革を行うためには、政策立案機能、企画調整機能、調査分析機能の強化が必要であり、本部事務局の体制の拡充が求められる。専任で長期在籍する専門性の高い職員を増やして構成府県市等との調整機能を強化すべきであり、現状のように構成府県市からの出向職員だけではなく、プロパー職員の採用や民間人材の登用、本部事務局長の公募なども検討すべきである。重点テーマについて、特定目的の組織で時限的に政策を検討することも有効である。あわせて、関西における大学やシンクタンク等の知的拠点も活用しつつ、「関西」としての視点から政策立案やその実行を行う体制を整える必要がある。

こうした改革の実現には時間が必要であるが、関西エリアが「2025 年大阪・関西万博」を契機として経済再生を実現していくためには、官民それぞれが主体的に、かつ連携して、今から具体的な行動を起こしていくことが求められる。広域行政主体である関西広域連合には、早急に取り組むべき課題として以下の 2 点を提案したい。

1 点目は、関西広域連合エリアの将来の姿について、関係者が共通認識をもって改革に着手することである。第 32 次地方制度調査会の答申や総務省の「地域の未来予測に関する検討ワーキンググループ」の報告書では、基礎自治体はその行政需要や経営資源に関する長期的な変化の見通しの客観的なデータを基に、概ね 20 年後の「地域の未来予測」を整理し、議論することが期待されている。関西広域連合は、未来予測を整理すべき主体とは想定されていないが、関西においては、通勤・通学などで市町村や府県を跨いだ広域移動が日常的に発生し、1つの経済圏・生活圏を形成していることを考えれば、関西全体の未来予測を整理することが必要である。そして、関係者が未来の姿の認識と顕在化する諸課題に対する危機感を共有したうえで、広域的な観点から喫緊に対応すべき共通の取組課題は何かということについて、未来から逆算する形で議論を進めて頂きたい。予測される関西の未来に向け、喫緊に対応すべき共通課題が明らかになることにより、構成府県市と関西広域連合の役割分担の見直しや、事務・権限・予算の移管と広域化についてのコンセンサスを形成しやすくなると考えられる。

2 点目は、基礎自治体の補完・支援についての考え方を整理することである。今後、人口減少と少子高齢化が一層進行することに伴い、住民ニーズの多様化と行政サービスの担い手不足・財源不足の両面から、小規模の基礎自治体がフルセットの行政サービスを維持することが困難になっていくと想定される。また、規模にかかわらず多くの基礎自治体において、土木技師等の技術職員の確保が一層困難になることも想定される。小規模な基礎自治体を多く抱える一部の県では、県による基礎自治体の補完・支援が積極的に行われているが、今後の人口構造の変化やインフラの老朽化等を見据えれば、県の補完・支援によっても行政サービスを維持していくことが困難になる事例も出てくると想定される。その場合、都道府県による基礎自治体への垂直補完に加え、関西広域連合のような広域ブロックで基礎自治体の補完を行い、都道府県を越えた職員等の資源の共有や、共同でのインフラの維持管理・更新を行うことが必要になる。今は広域ブロックと基礎自治体との間には距離があるが、今後、行政のデジタル化により基礎自治体の事務の標準化・統一化が進めば、府県を超えた広域自治体による基礎自治体の補完・支援も容易になると考えられる。

関西広域連合による基礎自治体の補完・支援について、早期の議論開始が望まれる。

3.2. 将来的な道州制導入の必要性

人口減少が深刻化し高齢者人口がピークを迎える 2040 年頃を見据えれば、47 都道府県の単位でそれぞれフルセットの行政サービスを提供することは限界があるため、統治機構改革により国の形を変える必要がある。コロナ禍で明らかとなった課題も踏まえ、現行の中央集権体制を見直し、「新しい国づくり」の議論を開始すべきである。国と地方の役割分担を改めて見直し、人口減少といった今日的課題に合わせて、国・都道府県・基礎自治体それぞれが果たすべき役割や、地域ごとの実情に合わせた施策の実行のために必要な権限について、整理することが必要である。都道府県を跨ぐ広域課題についても洗い出し、その解決に向けて必要な広域行政の枠組みづくり・機能を検討すべきである。国・都道府県・基礎自治体のそれぞれから広域ブロックに対して移譲すべき事務・権限・機能・予算等について課題ごとに整理し、広域ブロックに対する法的な位置づけ・役割や権限・財源を付与することが求められる。

関経連としては、国際競争下で日本の成長力を高めるためには、将来的には道州制の実現により繁栄の多極化を目指すべきであると考えている。道州制の導入については、第 28 次地方制度調査会の答申（2006 年）が取りまとめられ、政府や経済界、各政党において議論が行われてきたが、制度設計や区割りに注目がなされ、進まなかった経緯がある。その後の環境変化や海外事例も踏まえ、かつての議論や固定観念にとらわれず、例えば都道府県を存置した道州制の姿も選択肢として想定することで議論の幅を広げ、あらゆる主体が参加し、新しい広域行政の姿の選択肢を増やす柔軟な議論を行うことが必要である。

4. おわりに

わが国が繁栄の多極化と持続的成長を実現するための分権・分散型社会の構築には、関西が果たす役割が大きい。関西は都市部と地方部双方を抱え地域的な多様性があり、成長の核としての可能性が高く、関西広域連合という日本で唯一の都道府県を越えた広域行政が着実に成果を上げている。ポストコロナにおける分権・分散型社会構築に向け、関西広域連合が関西やわが国の成長エンジンとして、進化を遂げ役割を果たすことを期待する。広域行政の実績をさらに積み重ね、わが国の統治機構改革の議論の旗振り役となって頂きたい。

府県と関西の狭間にある関西広域連合の広域行政

元関西学院大学法学部教授

山下 淳

1. はじめに

関西広域連合については、私自身、協議会委員や広域防災計画策定委員会委員をつとめ、あるいはいくつかの研究会に参加するなどかかわりを持ち、またそれなりの関心ももってきたが、いつもいささかのおぼつかなさ・不確かさに近い感覚を抱いてもきた。

関西広域連合設立案¹によれば、関西広域連合の設立の狙いは大きく3つある。(1)地方分権改革の突破口を開く(分権型社会の実現)、(2)関西における広域行政体制を展開する(関西全体の広域行政を担う責任主体づくり)、(3)国と地方の二重行政を解消する(国の地方支分部局の事務の受け皿づくり)、である。

私なりに単純化すれば、これまで府県域を越える行政需要に対しては、ひとつは国が(地方支分部局等を通じて)対応し、ふたつは府県相互間で様々な連携・協力方式により対応してきたが、これに代えて、関西全体の広域行政を担う自治的な主体をつくろう、とするものだと考えている。

「連合」という言葉自体がじつに様々な文脈で多様に用いられておりそもそも明快ではないのだが、「府県の連合体だ」といわれても関西広域連合が何者なのか／何者であることを期待されているのか、そのイメージが朧であり、「成長する関西広域連合」で「大きく育てるのだ」と説かれても、では「どういう大人に育てよう」というのか、もうひとつすっきりしないからではないかと感じている。

そこで、以下では、まず関西広域連合という関西圏全体の広域行政を担う存在の「自治の主体」性から考えてみたい。そのうえで次に、関西広域連合の広域行政をふりかえってみたい。そして、関西広域連合の今後について若干の意見を述べる。

2. 広域行政の枠組み

2.1. 広域行政の枠組み

広域行政とは、社会変化等により、現行の行政区画をもっては適切に対応できない行政需要が発生し、これに対応するためにより広域の圏域を必要とすることだとされる。しかし、広域行政を考える際には、課題解決に最適な区域の問題と主体(担い手)の問題を区別すべきだろう。

わが国は、国—(人為的に区割りされた区域をもつ)都道府県—市町村という三層の政府体系を基本としており、府県域を越える広域行政需要についてみれば、①より広域の政

¹ 関西広域機構分権改革推進本部第6回本部会議(2010年8月27日)資料2
<https://www.kouiki-kansai.jp/material/files/group/3/1298270977.pdf>

府である国が地方支分部局を設置して（あるいは公社・事業団等を創設して）対応する「集権－分離型」のやり方（さらに総合型と行政分野ごとの縦割型とがありえる）、②府県が連携する方式と③府県合併あるいは道州制という自治体の再編成方式という「分権－融合型」がある。そのときどきに様々な提案等が様々な主体から提起されてきたことは周知の通りだろう。

2.2. 「集権－分離型」から「分権－融合型」への志向

関西という広域圏域についてみれば、(i)すでに昭和 30 年代以降に国がブロック単位の出先機関を設置し、あるいは主要な道路・河川の整備・管理権限を国へ引き上げている。(ii)そのような状態のなかに新たに関西広域連合がつくられた。

そこで第一に、受け皿ができたわけだから、国の事務・権限を関西広域連合に移し(国の出先機関の移管と必要に応じて組織・人員・財源も含めた個別の事務・権限を移譲し)、集約させるべきだとの提案は、「集権」から「分権」への転換として評価できる。

それぞれの利害の反映のやり方は、これまでの『『集権－分離型』＋自治体の参加』の仕組みだったものが『『分権－融合型』＋国の関与・参加』の仕組みに変わることに対応できる。

第二に、しかし、10 年を経て成果はあがっていない。関西広域連合として旗印を下ろすべきではないしこれからも粘り強く働きかけることが必要ではあろうが、近年の政治情勢をみる限りその実現はとても難しいだろう。

第三に、そもそも根本的な問題として、国（中央府省）からすると関西広域連合は「一人前」だとはみられていないようだ。

「地方分権改革に関する提案募集」（内閣府）でのやりとり等を瞥見すると、国側の主張の是非はさておくとして、例えば道路や河川の維持管理権限の移譲などが典型だが、関西広域連合の当該事務事業執行に関する行政能力、とりわけ災害時の緊急対応や復旧復興等の危機対応能力への不信がある。関連して、直接的な影響を被る市町村からも関西広域連合について厳しい評価がなされている。例えば近畿圏広域地方計画の策定権限の移譲が典型だが、府県その他関係者の利害を調整し取りまとめる能力への不信があり、また府県とは別に特別に参加を認める必要性を感じていないようである。

しかし、事務・権限の受け皿としての適格（例えば関西広域連合が国(国交省近畿地方整備局)よりもより良い近畿圏広域地方計画を策定することができるかどうか、緊急時も含めて的確に道路・河川の維持管理ができる能力があるかなど）は、抽象的な論拠の対比はともかく、実際やってみないと分からないものなのだから、所詮水掛け論だろう。

そこで、関西広域連合としてはまずもって「一人前の関西圏域の広域行政の主体」であるとの存在感と信頼感を国に認めさせることだろうと考える。だがどのようにして存在感を示していくかが悩ましい。私自身は、関西広域圏域全体を仕切る「自治の主体性」を発揮することではないかと考えている。

2.3. 三層の政府体系の変容

関連して、関西圏域全体の広域行政を担う関西広域連合の成立は、全国画一的に整備さ

れた三層の政府体系を変容させることにもなる。関西圏域では、国－関西広域連合－府県－市町村の四層(?)の政府体系になったのである。

わが国の三層の政府体系は全国画一的につくられており、国の法令等による事務・権限の配分もこれを前提として構築されている。広域連合等の制度は画一的な三層の政府体系からすれば「異物」であり、原則として国の法令等による事務・権限の配分にあたって配慮されない。

私自身は、政府体系が三層から四層に変わったのであるから、たんに国の事務・権限を広域連合に移すことだけを切り出した要求にとどめず、あらためて個別具体の事務事業について四層の政府体系にベストフィットした再配分の全体像を提示することが重要ではないか、と考えている(3.5.を参照)。

2.4. 視点の変化

広域行政需要への対応は、第一に、たんなる活動区域の拡大や活動量の拡大等にとどまらず、「物事をみる視点」の変化を必然的に伴うはずである。そして第二に、このような、より広域からの視点を自らに固有のものとする主体が不可欠である。

もちろんこれまでも「関西」という広域圏域の視点が意識されなかったわけではない。しかし、関西という区域をそれとして眺め、手入れする主体はなかったといってよい。そこに関西広域連合が創設されたわけで、関西広域連合は「関西という広域の区域」に自らの視点をおかざるをえず、また、おくことを期待されざるをえない。関西というより広域の圏域からの眺めは、府県からの眺めとはあるいは国からの眺めとは当然異なるはずである(府県域からの視点を総和させたものではない)。

そして、既存の地方政府の区域を越える、より広域の圏域からの視点とそこからの眺めは、既存の政府体系とりわけそれぞれの区画からの視点をもつ府県や市町村とのあいだに「視点の違い」による軋轢を生み出さざるを得ないはずだ。

そこで気がかりなのは、第一に、関西広域連合が府県域からの視点ではなく関西圏域の視点から物事をみて考える体制になっているかであり、第二に、府県域からの視点と関西圏域からの視点をどのように調整しようとしているか、第三に、現行の7つの広域事務で必要十分か、ということになる。

なお付言しておく、関西広域連合設立の背景に関西圏域の地盤沈下とそれに対する危機感のあったことが指摘されている²。

関西圏域については、ひとつの圏域としてのまとまりが歴史的・文化的に形成されてきたことが言及されると同時に、よく言えば「多様性」が、悪口にすると「関西はひとつひとつ」とも言われ、まとまらず、お互いに張り合い、足を引っ張り合う状況があることが懸念されてきた。

もっとも、この観点から関西広域連合の立ち位置をみるとしても、次の段階では、一方に、関西圏域の視点をもち強力な関西の司令塔になることを期待するものと、他方に、「構

² 例えば、山田啓二「関西広域連合設立の経緯とその実績について」『関西広域連合 10 周年記録誌』(2021 年)174-179 頁、175 頁。 [https://www.kouiki-kansai.jp/material/files/group/3/\(155~180\)10syuunennkirokushi.pdf](https://www.kouiki-kansai.jp/material/files/group/3/(155~180)10syuunennkirokushi.pdf)

成府県の力を統一する」ための装置だとするものに分かれるのである。

2.5. 広域連合の「主体」性

関西広域連合は地方自治法上の広域連合制度に則ったものだが、地方自治法が制度化した広域連合制度は、新たな自治の担い手を創造しようという当初の構想からはほど遠いものとなった³。それでも、「地方公共団体の組合」の一種だとしながら、構成する自治体からの一定程度の独立性・自立性を保つものとして設計されている。

以下、法制度からいくつか気になる点に言及しておきたい。

2.5.1. 法制度上の広域連合制度の独立性・自立性

第一に、広域連合の構成団体から制度上担保された独立性・自立性はそう確固たるものではない。

広域連合の独立性・自立性は当然その処理する事務、組織、権能等により大きく左右されるわけだが、地方自治法は最低限の規律にとどめて構成団体の広い裁量に委ね、柔軟的で弾力性の富んだものとして設計している。つまり、広域連合のつくり（その意思決定のあり方や執行組織、その他の権能等）は連合の構成団体の選択に委ねられており、構成団体が連合に何を期待するかによりそのつくりも大きく左右される。

関西広域連合は、(i)構成団体の長を委員とする合議制で全員一致の委員会による意思決定と、(ii)担当委員である長とその府県市が各行政分野を担当する分散型事務局体制を特徴とする。簡素で効率的な執行体制ではあるが、このような組織体制において、関西広域連合に関西圏域に固有の視点が適切に保持されえるかが問われよう。

また、地方自治法上の広域連合は、長・議員の直接公選の可能性を認め、あるいは直接請求制度を認めるなど「住民」の存在を正面から認めている。そこで、広域連合の運営に対し、「広域連合の住民」の民主的な参加と監視が強まることになれば広域連合の構成団体からの独立性・自立性も強まることになる。

関西広域連合も「自らの住民」をもつ。いまのところは、住民はまずもって認知してもらおう相手であり、意見を聴取する相手としてとらえられるにとどまっているが、関西広域連合が「構成府県市を介さずに」直接住民と向き合う方向をめざすのかどうか問われよう。

以上の論点は、法制度上は組合のつくりを構成団体の手に委ねる組合の枠組みから解放することにつながってくるが、極言するなら、関西広域連合を、関西圏域を区域とする「新たな自治の主体」として育てようとするのか、それとも府県が補完・調整のためにつくった装置なのか、という問いとして将来的には／あるいは原点に立ち戻って検討されるべきではないかと考えるのである。

2.5.2. 広域連合と構成団体の関係

関連して第二に、広域連合の活動と構成団体の活動のあいだの整合性（軋轢）への対応

³ 松本英昭「広域連合～広域連合の構想がめざしたもの」(東京市政調査会編『地方自治史を掘る』2009年)318-333頁。

がある。

地方自治法は広域連合の事務を「広域計画に沿って総合的かつ計画的に処理する」ことを求めている。広域連合制度は、一部事務組合が事業実施（現業的）を志向しているのに対して、計画・ビジョン志向で設計されているのである。

そして、広域連合の事務は広域連合による直接執行と構成団体による執行を予定しているが、広域計画の実効性を担保するために、(i)構成団体に広域計画に基づく事務執行を義務付け、(ii)構成団体の事務執行が広域計画の実施に支障があるときには勧告できる旨の規定をおく。また、このように広域連合と構成団体との利害衝突が予想されることに鑑み、財政面での独立性を確保するために構成団体から支出される分賦金の額の決定は客観的な指標に基づくこととされている。

広域連合は広域の主体として構成団体に口出し（関与）ができるわけであり、広域連合の独立性・自立性を確保する仕組みの一つともいえるが、このような構成団体に対する関与までも視野に入れた計画による調整の仕組みをどのように活用できるかは、これもまた広域計画のつくり方と広域連合の意思決定や組織のつくり方に大きく左右されることになる。

2.5.3. 広域連合の事務

じつのところ何が（府県域を越える）広域的な事務かが客観的・理論的に定まっているわけではない。広域全体の行政の主体が、当該の広域的な区域からの視点という固有のものをもつことに鑑みれば、その活動範囲も自ら選び取り自ら切り出していくのだと考えるべきであろう。しかし、地方自治法上の広域連合制度はとても窮屈にできている。

地方自治法上は、広域連合制度には「本来的な（固有の）事務・権限」はない。広域連合制度が処理する広域事務は、(i)広域連合を構成する自治体が「広域にわたり処理することが適当であると認める」事務の「持ち寄り(?)」と、(ii)それと関連する事務・事業で国等から移譲されたもの、により構成される。広域連合にとり広域行政とは構成団体が広域連合で処理することが適当と認めたものだということに尽きる。

地方自治法は、広域連合自らの意思に基づきあるいは住民からの請求に基づき、構成団体に対し事務・権限の移譲を（規約の改正のかたちで）要請することができ、あるいは国等に対し事務・権限の移譲を要請することができることとしているが、「要請」にとどまる。広域連合の処理する広域行政の範囲は創造主たる構成団体の意思に依存する。一規約の制定・変更権限は構成団体にある一との原則を変えるものではない。広域連合は自らの仕事を自ら決めることはできない⁴。

しかし、関西広域連合が関西圏域全体という固有の視点もつ（べき）ことに鑑みれば、処理する事務の範囲を自ら決定する可能性も将来的には検討されるかと考える。

⁴ なお、地方自治法上、国からの権限移譲に伴う規約変更は「それが法令に基づき行なわれ法的拘束力を持つとの理由からではあるが」構成団体の意向とは関係なく行うことができる。また、広域連合が国への事務・権限の移譲を要請するにあたっても構成団体は関与しないこととしている。しかし、関西広域連合では規約上要請の際の構成団体との協議を義務づけている。

2.6. 中間的なまとめ

関西広域連合の自己評価は、国の機関の移管や事務・権限の移譲と分権型社会の実現では成果が出せていないが、7つの広域行政事務はそれなりにすすめることができている（第4期広域計画）とみている。関西広域連合の成立は、もちろん様々の政治的な力学が合成された結果ではあり、とりわけ構成団体の意向が強く反映しているところがあるが、関西広域連合に期待していたものに照らして、その評価も違ってこよう⁵。

私自身は、以上の記述からも明らかだと思うが、「関西全体の広域行政を担う責任主体づくり」というフレーズからするといささか物足りなさを覚える。創造主である構成団体からの独立性・自立性をもう少し高めることができれば、そしてそれは制度上も可能なのであり、質量ともにより豊かな関西圏域の広域行政が展開できるのではないかと考えている。

3. 関西広域連合の広域行政

3.1. 関西広域連合の事務論

関西広域連合が処理する広域行政事務は、この10年間で拡大・充実してきたところだが、通常、(i)5分野の広域行政事務、(ii)2つの共同実施事務（資格試験・免許等、広域職員研修）、(iii)広域にわたる行政の推進に係る基本的な政策の企画及び調整、に大きく整理される。

また、規約をみると、ひとつに「（事務で）広域にわたるもの」といった文言が、ふたつに「支援・調整」「連携・調整」「調査研究」（に関する事務）といった文言が多用されていることが特徴的である。このような広域行政の切り出しにも設置者である構成府県市が関西広域連合に何を期待しているのかが如実に現れているともいえそうである。

ここでは調整の観点から試論的に次のように分類してみたい。

(1)集約化によるコスト削減を目的とした資格試験・免許等の狭義の共同処理

(2)事業の対象区域を拡大したもの；関西広域連合が主体となることで関西圏域全体をエリアとして事業展開できるようになった。構成府県市等が足並みをそろえた共同事業の実施もここに含めてよかろう。

(3)関西圏域全体での資源の再配分・最適配分を試みるもの

(4)構成府県市の政策の方向性をそろえるもの（共通化、共有化、標準化等）

(5)独自の企画（政策）の萌芽的・実験的な取り組み

以下では、事例を通して(3)、(4)、(5)を考えてみたい。

3.2. ドクターヘリの一体的な整備・運用

ドクターヘリの運用は、関西広域連合の予算上もかなりの割合を占める主要な事業であり、府県域を越えて一体的な運行がなされている。

⁵ 例えば関西経済連合会「コロナ禍を踏まえた分権・分散型社会の構築に向けて～関西広域連合設立10周年を振り返って～」(2020年11月)の評価は辛口である。

ドクターヘリを府県から関西広域連合に移管し一体的に運行することについては、それぞれの府県が配置・運行するよりも運行範囲・費用の面で効率的であることが指摘されているが、ここでは以下の点に注目したい。

第一に、ドクターヘリの運航それ自体は府県の事務であり広域連合への事務の持ち寄りなのであるが、持ち寄って集められたことにより、どこにどのように配置・運航等していけば関西圏域という府県域を越える、より広域の観点からみて最善なのかという問題として検討する可能性がひらかれ、関西圏域全体からみて効果的でまた相互に補完しあえる体制（関西広域救急医療連携計画の策定とその実施、運航範囲の変更とか出動に関するルール化など）を構築することができたことである。

一般化すれば、ドクターヘリの一体的な整備・運用は関西圏域全体で不足する資源をどう充足しあるいはどう再配分すれば圏域全体として最適かを追求する取り組みだったとみることができる。

第二に、関西広域連合設立以前、ドクターヘリは一部の府県での導入にとどまっており、当時から府県を越えた連携・協力体制が検討されていた。そこに関西圏域全体のドクターヘリ整備・運航の政策（「関西広域救急医療連携計画」等）とその政策（計画）を実現するという枠組みが整えられ、そこで府県間の調整が行なわれたものである（もとより、ドクターヘリの整備・運航に限定した府県間の連携の仕組みを別途構築して対処することも可能だが、汎用的な受け皿として関西広域連合が活用された事例ともいえようか）。

そして第三に、なにより関西広域連合によるドクターヘリに係る政策とその実施が構成府県（移管する府県にとってもカバーしてもらえる府県にとっても）からすれば不利益・負担を強いられるわけではなく、むしろメリットが大きいことを指摘できる。それ故に調整がうまくいったと考えられるのである。

3.3. 大規模災害時の支援～カウンターパート方式の採用

東日本大震災の際、関西広域連合が行ったカウンターパート方式は高く評価されている。

これをもって「広域連合という枠組みを使って、共通政策のもとで広域行政を展開することの可能性が見えてきた」（中塚 2011、122 頁）とも評される。

しかし、鶴谷や北村の研究⁶は次のことを明らかにしている。

第一に、関西広域連合の立ち上げ直後であり、関係者にこの機会に関西広域連合をアピールしたいとの思いがあった。いいタイミングだったのである。

兵庫県は阪神・淡路大震災後もその経験を維持継承するとともに知見を蓄積しており、兵庫県知事が広域連合長であると同時に広域防災の担当委員であり、発足間もない関西広域連合を応用できないかと切り出したこと、兵庫県防災部局が広域防災局として支援の枠組みを迅速に提示できたことが指摘されている。

第二に、関西広域連合としての対応だとみてよいには批判的な見解もある。むしろ構

⁶ ひょうご震災記念 21 世紀研究機構研究調査本部「災害時における広域連携支援の考察 研究調査報告書」(2016 年 3 月)のうち、鶴谷将彦「2 章 東日本大震災発生時における関西広域連合の被災地支援について～カウンターパート方式採用と第一次派遣職員を中心に～」23-35 頁、北村亘「3 章 被災地支援におけるカウンターパート方式の機能する条件」37-52 頁。

成府県の「知事が連携して取り組んだ」成果だというのである。

構成府県の知事が一堂に会し賛成したことが成功の要因だったわけだが、兵庫県関係者が会議での橋下大阪府知事の広域連合長の決定に従う旨の意見表明に安堵したことを鶴谷は注記している。知事サミットによる決定だとみているわけである。

もとよりその背景に広域連合という場（広域連合委員会という構成団体の長の合議体とそこでの意思決定）があったことも大きい。中塚が言及するとおり、知事等が「関西広域連合は使える仕組みだ」と実感したことも確かだろう。

なお付言すれば、広域連合委員会は構成団体の長（知事、市長）により構成され、通常月一回開催されているが、上記の例にみるように、委員会の存在意義は長本人が出席するところにあるといえる。しかし、徐々に代理出席が増えているようにも感じられ、これは構成府県市からすればわざわざ長が出席するまでもないとみていることを意味する。言い換えると、長の出席を強いるだけの関西にとって重要な・かつ構成団体にとっても重要な政策論議を委員会に出せない、つまり関西広域連合がもてないでいることの徴表ではないかとも推測できる。委員会を活用した関西広域連合の政策形成は検討課題なのである。

第三に、関西広域連合が行ったのはマッチングまでであり、その後の対応は府県に委ねられたこと、また、関西広域連合の決定の受け止め方にも府県で微妙な差異があったことも指摘されている。

関西広域連合によるカウンターパート方式の枠組みに基づく対応が府県に委ねられたが、府県間の調整と意思統一は十分ではなかったのである。さらに、構成府県と域内の市町村との調整も府県によって様々であった。

共通政策はいわゆる目的プログラムであり、目的達成の道筋は執行者に委ねるものだが、そこでは執行者の(i)目的の正しい理解と(ii)実現するための資源を保有していることが前提となっている。関西広域連合と構成府県市とをリンクさせる共通政策という仕組みにはなお検討すべき課題が多いようである。

3.4. 分野別広域計画と調整

防災、観光・文化・スポーツ振興、産業振興、医療、環境の5分野についてはそれぞれ広域計画が策定されている。

分野別の広域計画は、担当事務局となった府県の部局が、学識者等の意見を聴取しながら、また構成府県市間の利害を調整しつつ、作成し、広域連合委員会を経て、決定（改定）される。

各分野の広域計画全体を通観し評価することは手に余る。雑駁で印象的な感想を付加するにとどめる。

第一に、分野別の広域計画は文字通り「広域の」計画であり、広域計画においては関西広域連合と構成府県市との棲み分け（役割分担）への周到的配慮がなされている。

府県域を越える広域の視点からでき、かつ、規約に明記された「支援・調整」「連携・調整」「調査研究」業務に属する取り組みが想定されている。逆に構成府県市の既存の活動の枠に収まるものには立ち入らない。つまり、分野別広域計画は当該分野での関西広域連合が処理する広域行政の範囲を具体性をもって画するものなのである。

第二に、広域計画を策定する際の構成府県市間の調整を経て、5つの広域行政分野での

関西広域連合の活動が定まるといってよい。

裏返しに言えば、構成府県市の関係する諸活動にとって「介入・障害」と受け取られるものはこの調整過程で除外されることになるだろう。

逆に、計画策定をめぐる調整過程において構成府県市間で合意や了解がはかられ、計画が共有化されることにもなる。計画による調整というよりも、計画策定過程における調整により政策の共有化がなされるのだとみることができる。

それだけに計画策定の際の構成府県市間の調整過程は重要である。構成府県市が分担管理する体制のもとにおかれた担当府県の分野別担当部局が計画策定にあたって、一方で、良く関西圏全体を見通せるか、他方で、他の構成府県市の利害を良く調整できるか、が気にかかるが、外部からはよくみえない。

第三に、それこそ印象なのだが、ビジョンを示しビジョンによって構成府県市等の大きな方向性をそろえ府県市の力を結集しようとしているとも感じられ、ビジョンによる政策の共通化・共有化だともいえる。

しかし、ビジョンも構成府県市の協議のもとで作成されるため、丸められる。もっと踏み込んだところ、もっと尖ったところがあってもよいのではないかとも思える。

第四に、広域計画によっては、例えば広域防災計画について兵庫県が事務局を担当することにより最先端の知見等に基づくとても出来の良い計画づくりに成功しているところがある。

そこで、当該広域計画の具体的内容よりも、当該行政分野に係る「基本的な発想や考え方」こそが構成府県市と共有され、それぞれの府県市の計画づくりなどに活かされるべきだとも考えるのだが、構成府県市の担当部局からどのように受けとめられ、それぞれの府県市の計画や政策等に反映しているかは、これまた外部からはよくみえない。

3.5. 補論：「四層の政府体系」に基づく行政執行体制の全体的な見直し

広域計画の策定にあたっては、既存の仕事のやり方が温存されている⁷。設立時に関西広域連合の処理する広域行政の範囲を検討するにあたって、既存の国の中央省庁から府県、市町村を貫いて強く確立してしまっている執行の構造にまで踏み込む余裕がなかったためであろうかと推測している。その結果が規約で多用される「支援・調整」「連携・調整」「調査研究」等の形容句なのである。

⁷ 新川達郎「関西広域連合の未来」(10周年記念誌 2021)165-173頁、170頁。

今次の感染症対策に関してであるが、新川は、(i)防疫対策が基本的に都道府県知事とその保健所や地方衛生研究所を中心に対処される構造になっていること、(ii)新型インフルエンザ等感染症対策特別措置法では諸権限等は都道府県知事にあるという制度的な構成になっていること、(iii)その結果、関西広域連合の広域医療における感染症等対策計画は、「知事の権限を侵害しない限り」権能を発揮する構成要件となっていることを指摘する。また、村上(2011、102頁)も「法制上知事中心の体制がすでにあり」連合長・担当委員の役割との整合性が問題になることを指摘していた。

すでに強く固まった執行構造を根本から見直すことがたいへんな作業なのは分かるが、何故踏み込もうとしないのか。気になるのは、担当の連合職員がそれが当たり前だと考えており疑問としていないことであり、思うに、そこにすでに関西広域連合とはこういう存在だとの意識的・無意識的な想定・イメージができており、また担当府県が事務局を担う分散事務局体制に限界があるのかもしれない。

しかし、先述したように（2.3.）、関西圏域では関西広域連合があり、四層の政府体系が構築されている。そこで、現行の仕事のやり方は全国画一的な三層の政府を前提としたものだから、他地域にはない四層の政府からなる関西圏域ではそのままでは適切に妥当しいのではないかと考え、いったんリセットして、具体の事象に即して国、関西広域連合、府県、市町村という複数の政府間に複雑に融合している仕事のやり方（通常の三層の政府体系を想定した法令の権限配分も含め）を四層型の関西バージョンに修正した全体構造に設計し直す、その地点からの検討がなされるべきではないか。分野別広域計画など種々の計画群の策定にあたっては、それが事前の計画化作業なのだから、関西広域連合にこそふさわしいし、よい機会ではないだろうか。

その結果、四層の政府体系に最適な体制と事務・権限等の再配分へと現行のそれを修正すべきだということが明らかになれば、一方で構成府県市に要請し、他方で国に要請すべきなのである。要請するためのルートは広域連合にはすでに用意されているのである。

地方分権は重要だが、究極の目的は政府間の役割分担の最適と事務・権限の配分の最適にあり、地方分権はそれを実現するための手段でしかないはずである。

3.6. 企画調整事務の充実

企画調整事務は、規約上は「その他」に分類されるが、この10年で充実してきている。

関西圏域の広域行政が上記の7事務分野とそこで実施される事務・事業等で必要十分かどうかは分からない。しかし、広域的な視点からの基本的な政策の企画・調整事務が包括的に関西広域連合の事務として盛り込まれており、順次拡大して第4期計画では10項目に増加している。

中塚（2011、122頁）は、この事務類型を「東日本大震災の被災地への支援や節電対策のように、広域連合で政策方向を調整・決定し、各構成団体はその共通政策のもとでそれぞれの取組を行うものです。府県間ネットワークの結節点の役割を広域連合が果たすと言ってもいいでしょう。また、関西の社会資本整備や今後のエネルギー政策に関する検討会などのように、将来、広域連合が取り組むべき新たな広域行政事務の企画検討もこの範疇に含まれます。」と言う。そこでは2つのものが挙げられているが、前者は広域連合による共通政策であり、前述した5分野の広域計画こそがその典型だろう。

ここで注目したいのは後者である。第一に、特徴的な点として、その多くは分野横断的であったり将来を見据えた広域課題の先取りであったりあるいは先導的な政策の検討であったりすることである。まだ熟していない調査的・実験的・萌芽的なものともいいえるが、それゆえに関西という広域圏域固有の視点に立脚することができているのではないかと感じている。第二に、このようなかたちで前述した広域連合の事務の窮屈さ（2.5.）が克服されているのである。第三に、本部事務局を中心として一定の組織体制（例えば協議会の専門部会などやアドホックな組織の活用、外部組織との協働など）を活用しつつ対応してきていることであろう。

3.7. 中間的なまとめ

関西広域連合のこれまでの広域行政は十分すぎる及第点だろう。

第一に、構成府県市のあいだの足並みをそろえとあるいは圏域内での資源の融通や

最適配分をめざすといった調整などうまく機能しているようだ。

しかし、構成府県市のあいだで利害が衝突する事項についての調整事例はまだないと思う。そこで、このような事例で関西広域連合が調整力を発揮できるかは未知数なのだが、そこまでできるようになることが将来的には不可欠だろう。

第二に、政策の共有・共通化をめぐることは、5 分野の広域計画の策定を通じてあるいはその他のビジョンの提示を通して機能を発揮できているようだが、本当にそうか、どこまでできているのか、についてはなお慎重に見極める必要がありそうだ。

4. 関西広域連合の今後についての若干の意見

以上のこれまでの取り組みを認めたとはいえ、ではこれから何を積み増していくべきなのか。

関西広域連合の政策能力の強化充実策についてはすでに「広域行政のあり方検討会（報告書）」（2019 年）でも強調されているところだが、私自身としては、そのなかでもとくに関西広域連合の政策能力の向上こそが重要ではないかと考える。

部門別広域計画や企画調整事務として実施されている事務（プロジェクト）のなかには先導的・先進的なもの等が見受けられる。そこで、関西広域連合としては、関西圏域全体を視点に据え、将来の変化を見据えた先進性・先導性をもった政策をつくっていく、そして、このような政策によって構成府県市や、さらには国も誘導していく、もちろん政策とその実施を構成府県市に押しつけるのではなく、このような「尖った」政策（計画）が、政策としても先進性・優秀性の故に、様々な形で構成府県市の政策等に浸透していく、このようなかたちの政策による統合の枠組みを確立すべきではないかと考えている。

では関西広域連合がそのような計画をつくれるのか、そのためには組織なり人材なり環境を整えることが不可欠となるが、「広域行政のあり方検討会」で論じられているところであり、ここでは立ち入らない。ただ、このような環境整備においても根本のところでは関西広域連合が「関西圏域全体を統べる自治の主体」としてもっと自立性を高めるという発想にたたないと実現はおぼつかないのではないかと考える。

参考文献

野田遊「都道府県改革論」2007 年

中塚則男「関西広域連合の敬意と展望」monos29 号(2011 年)107－122 頁

村上芳夫「関西広域連合の成立と大都市圏行政」都市問題 2011 年 7 月号 92－117 頁

村上弘「ポスト道州制の地域振興政策—道州制は、府県広域連合の夢を見るか？」立命館法学第 385 号(2019 年)424－474 頁

栗山和郎・関西経済連合会「関経連と道州制 70 年の歩み」2014 年

関西広域連合「関西広域連合 10 周年記録誌」2021 年

改革実現に向けて「国会議員との連携」強化を！

明治大学名誉教授

山下 茂

1. 2019 年報告書に盛り込んだ提言（再確認）

関西広域連合が設けた検討会がまとめた「広域行政のあり方について」（以下「2019 年報告書」と略）¹の提言の中に、筆者が委員の一人として提起したものも含まれている。

今回改めて、2019 年報告書の中から、筆者が取り上げる提案・意見は、

（ア）「短期的」に実現しうる方策として「国会議員との「意見交換の場」」を設けること²

（イ）「中長期的」な方策たる「関西選出国会議員の広域連合議員への兼職等を進めること」³である。なお（イ）の国会議員の「兼職」には国会法第 39 条などの法改正が必要。

2. 国会議員(関西選出)を「協働」のアトリエ(作業場)に

関西広域連合が改革を提案しても、なかなか実現に至らない状況を打破するには、霞ヶ関だけでなく、政治・行政のあり方を立法によって決める国会を動かす必要がある。特に広域連合が中央政府出先機関の事務権限を引き受けようとするれば、権限の移管に中央行政府の人たちが反対しがちだから、政治の出番が不可欠である。

「関西」選出の国会議員が国会で汗をかくことが望まれるが、彼らが尽力するには、地元からの「要望を聞いて」ではなく、話の輪の中に早い時点から加わり、自分たち自身のことと認識することが有効だ。有権者から見れば、自分たちの地方の場での代表と中央の場での代表が、同じ「アトリエ」(力を合わせて創造的活動をする作業場)に集まって、自分たちの「関西」を創るために「協働」することは大歓迎だ。

3. 2019 年報告書の提言のねらい

3.1. まずは「情報を共有し意見交換する場」を

まずは、国会議員に、地方の議員や執行部公選職と共通の場に参加して一緒に情報交換し議論してもらう。さらには英国の地方議会での co-opted members(即ち議決権のない立場で議会審議に参加する学識者や専門家)と同様の役割を担ってもらう。検討すべき案件について、早くから定例的に議論に加わり一緒に考え、国会など中央で頑張ってもらう。

¹ 関西広域連合広域行政のあり方検討会「広域行政のあり方について（報告書）」（2019 年 3 月 22 日）
<https://www.kouiki-kansai.jp/koikirengo/jisijimu/kengenijyo/kentokai/1406.html>

² 2019 年報告書第 2 章「II 内部ガバナンス」中「1 関西広域連合の求心力の向上」の方策(3)(p.21)

³ 2019 年報告書第 3 章「II 内部ガバナンス」中「1 政治的調整力の発揮」の方策(1)(p.29)

3.2. 近未来には国会と広域連合の「兼職」も

近未来には、法改正をして、国会議員と広域連合(+いずれは地方団体全体)の議員や執行部との「兼職」を可能にする。そうすれば、地方公選職が現職を失うリスクを冒さずに国会に立候補できる。逆に国会議員が地方で経験を積むこともでき、地方／中央の政治家の視野と幅が広がり能力が一層強化される。

終戦後、GHQ 占領下の「議員立法」で、明治期以来の「兼職」可能ルールを廃止したが、もはや戦後の混乱期ではない。西欧諸国でなら普通のルール、我国でも明治期から終戦直後までの枠組みに「復元」すればよい。

その場合、広域連合が法制上で「普通」ではなく「特別」な地方公共団体と性格づけられていることに着眼し、いわば「実証実験」の場合として、改革を一般化するか否かは争点として保留したままで「規制」を緩和や撤廃するのだと意味づけることも可能である。

3.3. 特に参議院議員から

そうした「協働」の場に加わってもらうには、「関西」地域内で選挙される国会議員の全員を招き入れると人数が多くなり過ぎるから、そのうち特に参議院議員を端緒にすることが考えられる。それは彼らが、①府県を単位とした選挙区で自己の名前で選ばれること、②任期が6年と安定的なことに加えて、③国会を2院制としている諸外国では、「上院」に「下院」とは異なる位置付けを付与し、「地方」の立場を国政に反映させる装置としている場合が多いことを参考にしての判断だ。

例えばフランスの上院は、地域割の選挙区ごとに主に地方議員からなる選挙人団が選ぶ人々(多くは地方議員)により構成され、「地方団体の家」(Maison des collectivités territoriales)と自他ともに認めている。スペインでは上院は「地方代表をもって組織する」と憲法(69条①項)に明記されている。連邦制のドイツでは、上院は連邦を構成する各邦政府の代表によって構成され地域代表として活動する。そうした国々でのあり方を参考にし、まずは参議院議員に「関西」地域への関わりを深めてもらうのが手始めに適切だろう。

4. 提言のバックグラウンドー「兼職」は自然なあり方だー

こうした提言のうち法改正が必要な近未来向けの提案、特に公選職の「兼職」については、バックグラウンドについての説明が必要だろう。以下、この点に絞って、「兼職」は自然なあり方であり、実は我国での現行規制の方が奇妙なのだということを説明したい。

そもそも有権者が自らの考えと最も近い人に政府部門(地方から中央)の各レベルで自分を「代表」してもらいたいと思うのは自然なことである。有権者は各々が一人で「市民」「県民」そして「国民」だからだ。かつての我国では「兼職」する多くの有力政治家(下記6.で例示)を有権者が選び、評価し、支持し続けて、その能力を向上させた。西欧なら、昔の我国が参考にしたような「兼職」が、今も続いている。

今の我国では、公選職にも、一般職の公務員と同じように「一所」懸命を求めがちで、選挙による公選ポストを複数兼ねることは有権者には想定外だろう。しかし戦前には、美濃部達吉教授の著作などで、「公務担任者」が「官吏及び吏員」と「議員其他人民の参政権

に基づき公務を担任する者」とに区分され、後者即ち公選職は、前者即ち「忠順無定量」の勤務をすべき役人たちとは立場が根本的に違い、有権者の選択を尊重すべきことが明確にされていた⁴。

国会と地方の公選職を複数同時に「兼職」する政治家が多ければ、地方の案件を中央で活躍する政治家が認識し理解するのも早い。というよりも、地方と中央での代表たちが同時に認識し理解することになる。そういう今では忘れ去られた我国の近代政治の在り方を「復元」することが、関西広域連合でも各種制度改革の有効な推進方策になる。

なお議員報酬は、「兼職」する数(2つとか3つとか)に応じ各ポストでの報酬額を 1/2 や 1/3 にすることをルール化すれば、「2 重取り」や「3 重取り」にはならない(⇒公選職の延べ数は維持したままで報酬総額が減るという副次的効果も発生する)。任務遂行の時間配分や日程調整は、議員ならば、例えば「憲政の神様」尾崎弐堂の柔軟で成熟した議会運営(下記 6.)を見倣えばよいし、地方団体の執行組織に明治期の「市制」が最初に採用した「集議制」を「復活」⁵すれば、「兼職」する首長でも複数の副首長と力を合わせて任務達成を十分にできる。

もう我国も、終戦後の GHQ 占領時に立法された「兼職／立候補」禁止規制を緩和／撤廃して地方＆中央の「政治家力」(ジャーナリスト松本克夫氏の提起した表現)を一層強化すべきときであり、「関西」がその先頭に立つことは有権者に大いに歓迎されるだろう。

5. 「兼職／立候補」禁止は作為的に築かれた「土塁」の防護壁

今の我が国では、例えば地方議員が志を立てて国会議員など新たな立場の選挙に「立候補」すると、奇妙なことに、その途端に現職を失う(公職選挙法第 90 条など)。それで落選すれば、有権者の支持で就いてきた立場すら失って「ただの人」になり路頭に迷う。

そうした兼職／立候補「禁止」ルールは終戦後に「議員立法」されたものだが、実際の立法過程を見ると、関与した議員たちが GHQ と頻りに連絡調整した結果であり、どこまで我国の有権者代表としての自主性が発揮されたかは分からない。国会法、公務員法、地方自治法さらには公職選挙法等の制定・改正の立法過程を、国会の議事録で調べても、何故、明治期から終戦直後までの西欧と共通だったルールを棄却して「兼職禁止」さらに「立候補禁止」にするのかという筋道を述べた提案理由が見当たらず、ただ舞台裏での GHQ との調整と議員間の話し合いの結論たる提案と審議過程での賛否の意見だけが載っている。

「兼職／立候補」禁止が果たしてきた機能を見れば、この規制は現職を新人の挑戦から守るために、現職議員たちが議員立法で築いた「土塁」だと表現できる。「岩盤」ではなく、人の手で積み上げられた人工物の防護壁に過ぎないから、我々有権者の判断と人為で除却し、政治世界での「競争」を一層活発にすればよい。その場合、同じ党派から複数の立候補者が競い合うことが増えるから、多数派の票が分裂して少数派が「漁夫の利」を得ることを防ぐために、「2 回投票制」にして決選投票を導入するなどの工夫⁶は必要になる。

⁴ 美濃部達吉『日本行政法(第 3 版・上巻)』昭和 16 年・有斐閣刊、665 頁以下参照。

⁵ 山下茂「都市の執行組織に〈集議制〉を〈復活〉させよう！－忘れられた近代日本の地方制度・その 3」(一)～(三・完)、月刊『自治研究』第 97 巻第 1～3 号(第一法規・令和 3 年 1～3 月号)参照。

⁶ 山下茂「地方首長選挙に〈過半数〉得票主義の〈復活〉を！－忘れられた近代日本の地方制度・その

6. 国会開設から終戦直後までは「兼職」可能だった

明治期の先達たちは、欧州諸国を調査研究した結果、「兼職」の一部(国会と府県会の議員相互間)だけを禁止するに止めた。市町村の長や議員が国会議員を「兼職」できたから、公共的な方針決定や行政執行をする責任を地方で担い、能力や適性を有権者が高く評価した人物が、同時に国政の場でも代表に選ばれた。それで活躍の場を広げ、厳しい競争の中で、責任ある立場に就いて、後世にその名が伝わる有力政治家(下記に例示)が多数生まれた。

終戦後の GHQ 占領期に一律に兼職／立候補禁止されてから既に 70 年以上も経過し、かつては地方と中央との「兼職」が多かったことが忘れ去られている。かつて地方と中央で「兼職」して活躍した方々(敬称は略)を順不同に列記して、その状況をお示ししよう。

①尾崎行雄(号堂)は、「憲政の神様」と尊敬されるが、少年期を過ごした三重県内(江戸時代には紀州藩領だった地域)で第 1 回(明治 23 年)衆議選から当選し 60 年以上にわたり衆議であり続けた。明治 36 年に東京市会が市長に推挙し、衆議と兼職しつつ 9 年間、当時の「集議制」執行機関たる「参事会」を主導して首都の都市づくりに多大の業績をあげた。

なお、明治 44 年の市制改正法案を審議する特別委員長だった折、尾崎は本会議と同時並行して委員会を開催し審議を続けた。その際、「本日ハ本会議モ余リ大切ナ問題モナイヤウニ見受ケマスカラ」(3 月 11 日議事録)と公けに発言して委員たちの了解を得ており、当時の国会運営が合理的で成熟したものだったことを示す一例⁷として参考になる。

②渋沢栄一は、東京市の(集議制執行機関たる)参事会のメンバー(12 年間)と同市深川区会の議員(15 年間)とを同時に、加えて一時期は貴族院の議員も兼職した。

③鳩山一郎(元首相)は、由紀夫・元首相の祖父。29 歳で東京市議、32 歳で衆議選にも当選し兼職。15 年も市会に在職し議長にも就任して「東京市会に鳩山あり」と注目された。

④安倍寛は、晋三・元首相の祖父。昭和 8～21 年まで山口県大津郡日置村長。同 12 年の衆院選で当選し村長と兼職(県議と兼職していたが禁止ルールで辞任)。「今高杉(晋作)」と敬愛された。

⑤小泉又次郎は、純一郎・元首相の祖父。神奈川県横須賀市議、県議、さらに衆議、通信相、横須賀市長を歴任。明治 40 年に市議、翌 41 年～昭和 17 年まで衆議に連続当選し、国と市の議員さらに市長を兼職した。通信相のときには「人情大臣」と評判された。

その他、旧ソ連と関係を築いた⑥赤城宗徳(茨城県)が村長から、中国との友好交流の先駆者⑦松村謙三(富山県)が町会議員から政治経歴を開始し、「兼職」で国政にも進んだ。

左派でも、⑧安部磯雄(早大教授。東京市議と衆議を兼職)、⑨水谷長三郎(京都市議と衆議を兼職。片山内閣で商工大臣)、⑩浅沼稻次郎(東京市議と衆議を兼職。後に日本社会党委員長)などが、地方議会と国会を兼職して活躍した。

⑪大野伴睦(元自民党副総裁)は、大正 11 年に東京市議に初当選。その在職中、衆議選に郷里(岐阜)で立ち落選したが、その後も東京市会での議員活動で能力を磨き続けた。岐阜での地盤づくりに専念してから衆議に当選、「義理と人情」の「党人派」として活躍した。

2」(一)&(二・完)、月刊『自治研究』第 96 巻第 11&12 号(第一法規・令和 2 年 11&12 月号)参照。

⁷ 山下茂「都市の執行組織に〈集議制〉を〈復活〉させよう！(二)－忘れられた近代日本の地方制度・その 3」、月刊『自治研究』第 97 巻第 2 号(第一法規・令和 3 年 2 月号)、pp.60-61 参照。

7. 「兼職」は西欧では普通のこと

「兼職」は西欧諸国では現在でも普通のことである。英国では大ロンドン(GLA)の前首長・ジョンソン(現在は国の首相。保守党)も現首長・カーン(労働党)も国会議員のままで首長(Mayor)選挙に立候補して当選し、当選後もしばらく兼職した。地方の内でも、基礎と広域の両方のレベルの地方団体の議員を兼職することが可能。

ドイツでは連邦の議員と州や地方の議員との間で兼職可能。州議会と州内の地方議会、基礎と広域の地方団体の間での兼職について各州の法的枠組みで規制していることは少ない。

南欧をみると、イタリアでは、幾つかの兼職規制はあるが、概括的には基礎と広域の地方議員が両方のレベルさらに国会をも兼職できる。スペインでは、前世紀末ごろのデータで、国会上院議員の6割ほどが地方の公選職を兼職、国会下院でも兼職は可能。

兼職が通例なのがフランスで、有力な政治家ほど、国会と地方公選職、3階層半(広域組織を含む)ある地方団体(基礎[+広域組織]+県+州)の議会議員(+執行部)相互の間で複数を兼職してきた。筆者が在仏していた今世紀始め頃は、中央政府の首相など大臣が地方の議員や執行部(議員間互選で首長や副首長を選任)を兼任しており、内務大臣が地方の小さな村の村長を兼ねていたりした。なお、近年の立法で、国会議員と地方の執行部(=首長&副首長)との兼職については規制が強化されてはいる。

有力政治家は地方と中央で実績を積み上げ、能力を実証してのち中央の要職に就いて指導的立場を固めるのが常道で、保守系のシラク元大統領やサルコジ元大統領、ジュベ元首相など、左派でも社会党のオランド元大統領やファビウス、ジョスパン、エローなど元首相、その他大勢の指導的政治家が、地方で首長(我国とも交流のあるナント市長のエローなどが代表例)に就くなどして実績を挙げ、「兼職」で国政にも進出して活躍してきた。

8. 近未来には「兼職」で広域連合を「進化」させよう！

さまざまな実例に見るとおり、政治的立場が右でも左でも、「兼職」が多彩な人材の調達・活用に繋がり、地方と中央の国全体で政治家が競争し合いながら育ち磨かれて、そのプールが深く大きく、識見や能力が充実して行政を統轄する政治家の力が強くなる。昔の我国そして今に至る西欧での実例を見れば、現行の厳しい「兼職／立候補」禁止という「土塁」規制が不自然で異常なものだと納得して頂けるだろう。

「兼職」可能だった明治期の国会開設以来のルールに「復元」する。それは未来志向で「政治家力」を強化する方策だ。全国に先駆けて、まず「関西」の地方&中央の政治家の皆さんに「政治家力」をつけて頂くように制度を改めたい。それによって「関西」地域からさまざまな改革を進めましょう！というのが、筆者が2019年報告書に盛り込んで頂いた提案のバックにある狙いであり、広く「関西」の有権者と共有したい思いである。

参考文献

本稿テーマについて詳しくは以下の筆者の著作を参照頂きたい。

山下茂「公選職の兼任を可能にすべし！」(一)&(二)、及び、「こんな規制(兼職禁止)に誰がした？」(一)～(五) (いずれも第一法規・月刊『自治研究』令和2年8&9月号並びに令和3年4~7&9月号所収「忘れられた近代日本の地方制度」シリーズ)

山下茂「公選職の兼任が政治家も経済人も育てる」「公選職の兼任はごく普通のことなのだ!」「公選職兼任についての西方見聞録」(「やまさか爺の地方自治今昔物語」6~8、第一法規・月刊『自治実務セミナー』2021年5~7月号)

山下茂『フランスの選挙—その制度的特色と動態の分析—』(第一法規・平成19年刊)。うち、特に第3編「公選職への人材調達」、第4編「フランス選挙制度の特色」、結論「政治エリートを磨き育てるフランスの選挙制度」、および提言「制度ならば改革できる」を参照されたい。

執筆有識者座談会

「執筆有識者座談会」は、執筆者が提言・意見の執筆に際して示唆を得られる場として令和3年12月に2回実施した（A日程：12月1日・B日程：12月6日）。

各執筆者はA日程・B日程のいずれかに参加し、関西広域連合の未来について、次の3つの視点を踏まえた意見交換を行った。

- 視点① 「原点に立ち返る」（これまでの取組の評価）
- 視点② 目指すべき関西の将来像（関西の活性化）
- 視点③ 関西広域連合が担うべき役割（関西広域連合の進化）

執筆有識者座談会（A日程）

日時：令和3年12月1日（水）13:00～15:05

場所：関西広域連合本部事務局大会議室

出席有識者：家田 仁 氏（政策研究大学院大学特別教授）〔オンライン出席〕

（五十音順） 加藤 恵正 氏（兵庫県立大学大学院教授）

木村 陽子 氏（奈良県立大学理事）

更家 悠介 氏（関西経済同友会常任幹事・サラヤ株式会社代表取締役社長）

谷 隆徳 氏（日本経済新聞編集委員）

新川 達郎 氏（同志社大学名誉教授）〔司会〕

林 宜嗣 氏（株式会社EBPM 研究所代表）

関西広域連合出席者：仁坂 吉伸 関西広域連合長

※肩書はいずれも開催日時点のもの

○事務局 それでは、提言・意見集「関西広域連合の未来に向けて～分権型社会の確立～」
（仮称）執筆有識者座談会を開会いたします。

本日の司会進行は、関西広域連合協議会副会長、広域計画等推進委員会座長を務めて
いただいております、新川同志社大学名誉教授にお願いしております。新川先生には、
提言・意見集編纂にあたっての編集委員もお願いしております。

それでは新川先生、よろしくお願いいたします。

○司会（新川 達郎 氏） ただいま、ご紹介いた
だきました新川でございます。今日は、限られた時間
でございますけれども、皆様方と一緒にしっか
り議論ができればと思っております。よろしくお
願いいたします。

事務局から既に「編纂趣旨・執筆要領」¹という
資料がお手元に行っておろうかと思えます。これ
からの関西広域連合の未来に向けて、提言・意見集



新川 達郎 氏（同志社大学名誉教授）

※新型コロナウイルス感染拡大防止のため、
各出席者はマスク着用のまま発言

¹ 163～181 ページ

というのをつくっていく、各先生方のそれぞれの思いというのをできるだけ自由にご披露いただく、そういう趣旨でこの提言・意見集を考えてございます。

関西広域連合が設立されて 10 年経ちました。この間、第一の狙いでございました分権型の社会の実現ということがなかなか進んでいない。その一方では、日本の社会経済も、そして日本を取り巻く東アジア、あるいは世界の情勢も大きく変化をしてきています。これまでの地方分権の試みや、あるいは関西広域としての活動、さらには社会経済面での国土の双眼構造づくり、こういった関西広域連合としての取組をどういうふうに評価をしていったらよいのか。関西として目指すべき方向、それは広域行政のみならず、府県、市町村さらにはそれぞれの関西圏の一人一人の住民、市民の暮らし方、そこでの社会経済活動、そうしたものも含めてこれからの目指すべき関西の将来像というのを、どういうふうに組み立て実現しようとしてきたのか。その反省もありますし、今後に向けての課題というのも、この 10 年間に明らかになってきたところもあるのではないかと考えております。

これからの関西の姿、そして広域連合が担うべき役割、こうした点について提言やご意見というのをぜひいただいきたいということで、今回の座談会、そしてその後の提言・意見集というのを考えてございます。こうしたご意見というのを踏まえて、今日は、後ほどご挨拶をいただきますけれども、関西広域連合長の仁坂知事にも出てきていただいておりますけれども、広域連合委員会でも私どもの議論というのを踏まえて、これから重点的にかつ具体的に取り組んでいただく、そんなこともしっかりとくみ取っていただいております。そんなことを考えてございます。

もちろん、今日、お手元に配付をさせていただいております事務局作成の資料²につきましては、必ずしも十分な内容になっていないところが多々あるかと思えます。むしろ、それぞれの先生方がお考えになっておられる関西圏の課題や未来の姿について、それが関西全体ということもあると思えますし、それぞれのもっと身近な地域に即して、しかしそれが関西として持っている意味合い、あるいはオールジャパン、あるいはグローバルに持っている意味合いといったようなところの展開もお考えとしてはあるかと思えます。そうした、様々な論点というのをご自由にご披露いただいて、そして議論をし、それをこの提言や意見に結実をさせていただければと思っております。

改めまして、私どもは、この関西広域連合の原点といったところに立ち返って、これからの在り方というのを論じていきたい、そんなふうに今日の座談会、そしてこれからの提言・意見集づくりというのを考えておりますので、本当に自由活発にご議論をいただければと思っております。

なお、お手元にはあらかじめ事前に、本日まで出席の皆様方からいただきましたご意見を事務局でヒアリングをしてまとめさせていただいたものが行っております。こうしたところも、それぞれに相互に参照していただきながらご意見をいただければと思っております。最初にも申し上げましたが、2 時間程度の限られた時間で予定をしております。ですが、できるだけこの間に積極的にご意見をいただき、そして議論を重ねる中で、それぞれの先生方のお考えというのをさらに大きく発展をさせていただければと思っております。

² 編纂趣旨・執筆要領（163～181 ページ）

おりますので、よろしくお願いいたします。

それでは本日ご出席の皆様方、簡単に自己紹介と、それから関西広域連合に関わるご意見などをいただいてまいりたいと思いますが、お手元資料にありますように、本日はA日程ということで6人の先生方にご出席をいただいております。この後、来週さらに今日ご出席いただけない先生方にお集まりをいただいて座談会を開く、こういう予定にしております。

まずは、本日ご出席の方々に自己紹介をいただきたいと思いますが、その前に、今日は仁坂広域連合長にご出席いただいております。最初に連合長から一言、話をいただいて議論を始めたいと思っております。恐縮ですが、仁坂広域連合長、一言よろしくお願いいたします。

○仁坂 吉伸 関西広域連合長 関西広域連合長の仁坂でございます。

今日はお忙しいところお集まりいただき、これから議論していただくということで心から感謝を申し上げます。

私の果たした役割は1つだけでございまして、実はこれをやろうと言った、それだけでございます。関西広域連合は10年になります。私はずっと井戸連合長、この人は偉大な人だったと私は思いますけど、井戸連合長を支えて副連合長をやっておりました。たくさんの方が、実は広域連合でもできていると私は思うんです。

大きく分けると3つあって、1つは、いろんな事務を持ち寄って統合してしまうというのが1つございます。2つ目は、一緒にやったほうが効率的だから、主権はそれぞれの県にあるけれども一緒に協力してやろうというところがありまして、1つ目は、府県の共同執行みたいなものでそんなに多くないのですが、2つ目はたくさんありまして、広域連合ができてなかったら達成できてないなというのを、ふと振り返って職員に調べてもらったら何と20幾つもあったということで、私はずいぶん、広域連合はよかったんじゃないかと自分では思っているんです。3つ目が、実は地方分権というよりも、もっと露骨に言うと地方支分部局、出先機関、これの関西広域連合への移転を達成しようとしていた。民主党政権のときに、大分進んだというところもありました。

私は地方分権というのはすごい大事なことだと思うんだけど、実は、支分部局をいただいても地方分権になりますかねと、割と懐疑的だったんです。私が知事選をやっているときに決まってしまうと、裏切り行為を働くというのは大嫌いなものですから、ずっと協力して不協和音を立てないようにしてやってきました。ただ、残念ながらうまくいかなかった。ということで、政権も政府もほとんど関心をなくしてしまわれているし、我々がわあわあ言ってもこれがもう一回復活することはないだろうと思うんです。そうすると、何か残念感だけがたまると。しかし地方分権はもっといろんなものがたくさんあって、世の中のためになるようなことを我々は追求しなければいけないのではないかと、それは我々の永遠の責務じゃないかと、こう思ったので、広域連合長になって、地方分権についても一回根っこから考え直して、そして世の中にアピールして、それで



仁坂 吉伸 関西広域連合長

関西広域連合発で世の中を動かしていこうじゃないかということで考えました。

そのときに、単なる委員会なんかやって事務局が取りまとめても迫力がない。それよりも、すばらしい方がたくさんいらっしゃるの、その方々にアイデアを借りてきて、とんがった意見をどんどん言っていただいて、それでいいところを取捨選択しながらやっていったらいいんじゃないか。だから、まとめることを主眼にしないで、どんどん知恵を出してもらおうということで、この執筆の話になってきているわけでございます。そしたら、やっぱりその前にみんなで議論したほうがイマジネーションもわくというご意見が強かったので、このA日程、B日程でみんなで議論していただくということになりました。私は、今日の場合としてはオブザーバーでお聞きするぐらいなんですけど、何かこんな高い席に座らせていただいて恥ずかしいなと思っているというのが正直なところでございます。

ぜひ、それぞれ日本のため、関西のために、どういう分権を考えていったらいいのか、その考え方の基になる原理、あるいは議論、それがどういうものであるのか、ぜひ教えていただきますようお願い申し上げます。

ありがとうございました。

○司会（新川 達郎 氏） ありがとうございました。

ただいま、仁坂広域連合長からもございましたように、関西広域連合は、この10年間、まずは地方分権の担い手としてこれからの日本社会をリードしていく、そういう気概を持って始まりました。そして、その中でももちろん結果は考えたとおりにはいきませんでしたけれども、国の出先機関の丸ごと移管といったような議論もしてきました。また、広域行政として、従来の府県、政令市の枠を越えて様々な成果を出していくという点では、持ち寄りあるいは新たな広域事務の企画・開発といったところでも、本当に大きな成果というのをを出してきているのではないかと考えております。もちろん、結成直後の東日本大震災に対する対応もそうでしたし、このところの新型コロナウイルス感染症対策という点でもいろいろご批判はありますが、関西広域連合ならではのところも首都圏とは異なって、やはり重要な役割を果たしてきているのではないかと、そんなふうにも見ております。

そして、この10年間、最初の状態でとどまっていたわけではなくて、年々少しずつですが、様々な新たな事務分野、農業分野であるとか、あるいは経済分野であるとかでは、さらなる広域行政の発展ということも見るできてきています。ただし、当初想定していたような分権型社会の担い手として、国からの権限移譲というのをしっかりと実現し、それを担って日本の双眼構造を生み出していけるような、そして日本社会全体の、言ってみれば危機管理が実質的にできていくような、そういう地域づくりができたかということになると、ここは、いろいろご意見はあろうかと思っております。

こうした、これからの関西広域連合の在り方というのを、これまでの反省も踏まえて、それぞれの先生方から、いろいろご意見をいただいきたいと思っておりますし、今後に向けてどういう展望を私たちが持っていけばよいのかということ、ぜひご披露いただきたいと思っております。それらを踏まえて、これからの関西広域連合、連合委員会あるいは議会も、さらには関西広域連合の協議会でも、また関西圏域の府県市町村、そして2,000万人を超える私たち住民もこの問題を共に考えていく、そんな手がかりに

できていければと思っております。

それでは、本日は、この提言・意見集の執筆者として6名の皆様方にご出席をいただいております。順番に自己紹介と、それから関西広域連合との関わり、あるいは関西広域連合への評価や期待、こうしたことも一言添えて、まずは一巡させていただければと思っております。ここはたいへん恐縮ですけれども、名簿の順番で私のほうから指名させていただきますと思っております。

本日は、会場で対面、それからオンラインでご参加をいただいておりますハイブリッド方式をとっておりますので、会場の先生方からまずは自己紹介と、そして関西広域連合に関わって現時点での思いなども少しご披露いただければと思っております。

それではたいへん恐縮ですけれども、加藤先生からまずは自己紹介と一言をお願いしますでしょうか。

○加藤 恵正 氏 ご紹介いただきました加藤でございます。



加藤 恵正 氏 (兵庫県立大学大学院教授)

私は、広域産業計画のお手伝いをスタートのときからさせていただいておりまして、これまで皆さんといろいろ議論をしまいいりました。産業計画は多分広域性になじまぬというのが議論としてはずいぶんあったんですけども、その辺りをどのように乗り越えていくのかというのが、私自身の問題意識でもありました。事務局の方のご尽力もあって、試行錯誤ではありましたが成果を現時点で得られていると思っております。

今日は、経験させていただいたことを踏まえて、ここでまた改めて私自身の考えを述べさせていただきます。

きたいと思います。

○司会 (新川 達郎 氏) ありがとうございます。

それでは、続きまして奈良県立大学、木村先生からお願いできますでしょうか。

○木村 陽子 氏 木村と申します。どうぞよろしくお願いいたします。

私の広域連合との関わりは、2000年7月に『新たな地域主権の確立に向けて－関西連合（KANSAI UNION、KU）の創設－』を発表した「21世紀の関西を考える会 関西経済再生シナリオ検討チーム（リーダー：本間正明大阪大学大学院経済学研究科教授）」の一員に加えていただいた時からです。当時のスピリットなどをずっと共有してきたつもりです。現在も広域計画等推進委員会メンバーとして関西広域連合に関わらせていただいています。ほかの地域の県議会議員からも「関西広域連合に見学に行かせていただきましたよ。」とかよく声をかけられます。まだ、一般には認知度は低いかもしれないけれども、これからますます重要になる組織だと考えております。



木村 陽子 氏 (奈良県立大学理事)

ただ、幾つか思うところがあります。例えば、いつまで東京に何人人口が流れたとかいうことをメルクマールにするのかと思います。東京を中心とした首都圏では環状道路を整備していますが、第2首都を目指して、関西でもインフラを整備するという論拠に使うことはいいですが、単に人口の移動だけ見てもしょうがないんじゃないか。むしろ世界の中の関西という位置づけのほうずっと大事ではないかと思います。

○司会（新川 達郎 氏） ありがとうございました。

それでは、引き続きまして、関西経済同友会常任幹事の更家様からいただければと思います。

○更家 悠介 氏 同友会の常任幹事で、サラヤ株式会社の社長をやっております。



更家 悠介 氏（関西経済同友会常任幹事・サラヤ株式会社代表取締役社長）

関西広域連合との関わりは、2017 年、2018 年に「地方分権改革委員会」の委員長を担当し、特に 2018 年の 7 月 18 日、日付も覚えておりますが、同友会で緊急アピールを出し、関西広域連合がその組織を見直すという機会にアピールをさせていただいたのが関わり合いです。その後、同友会では「経営塾」の塾頭を担当していますが、私は経済人ですので、やはり経済的なことが気になっておりまして、日本は、総理もおっしゃっていらっしゃるように、給料をもっと上げろと、ほとんど GDP が伸びていない、海外からどんどん

追いつき追い越されつつあるという、非常に危機感を持っております。

その中で、規制の問題があって、例えば Uber という会社が日本に進出したいと、これは自動車を持っている人がクレジットカードで予約するとスマホで活用できるというのですが、一昨日の夜、東京でタクシーが長蛇の列で待ってるんです。社会資本的に言うと、運転手さんも長距離を狙って何時間も車の中で待っておって、なおかつ車もたくさんいる。こういうところでなぜ活用できないのかと。これは規制、医療サービスの提供等もそうなんです、規制がありました。

それから、各省庁の壁があり、例えば給付金の問題で、企業は税務署に対していつも書類を出してますので、それを見れば企業の内容がよく分かる。書類をチェックしながら給付金をちゃんと出していけばよいと言いますが、多分、国税、財務省はそういうデータを厚生労働省に出さないし、突き合わせも難しいと言う。やはり、日本がさらに発展していくために、こういった規制とか省庁の壁を越えるブレークスルーをしないといけない。そこに関西広域連合の役割があるというので緊急提言をアピールしたんですが、なかなか難しいですね。

それで、連合長が言われたように、広域連合は改善で成果が上がっていると思いますが、日本の今の状況を考えたときにはそれだけでは不十分。ガバナンスを変えないといけないというのがここずっとテーマで、ガバナンスを変えるということは出先機関を統合して、県も権限を出す、国も権限を出して広域で実験的にやるということです。全国一律でやってもなかなかできないし、時間もかかる。そういうところを広域連合でどんどん始めましょうというのが、また後ほど詳しく議論させていただきたいんですが、

提言内容でございます。ぜひ先生方にも頑張ってください。日本はこのままではもう駄目です。我々も海外拠点もつくってどんどんやっていますが、なかなか厳しい状況だと思っておりますし、総理が給料を上げろと言われても、原資どうするんですかみたいな話にすぐなるので、ぜひガバナンスを変えるという視点から広域連合は頑張ってくださいと思います。

○司会（新川 達郎 氏） ありがとうございます。また、後ほどしっかりその辺りを
ご議論いただければと思います。

引き続きまして、日本経済新聞社、谷編集委員よろしくお願いいたします。

○谷 隆徳 氏 日経新聞の谷でございます。



谷 隆徳 氏（日本経済新聞編集委員）

私、仕事で、基本的に自治体取材しながら、その延長でずっと総務省とか国交省とか取材しています。それで地方分権に関しては、いわゆる第一次分権改革の当初から取材している現役の新聞記者の最後の世代のような感じになります。

私自身、記者の滑り出しは実は大阪なんですけども、基本的に東京におりまして、そういう意味で広域連合との関わりというのは皆様の中では一番少ないと思うんですけども、最初に広域連合に関する記事を書いたのが、たまたま持ってきたんですけど、2010年の10月末、広域連合ができる2か月前にうちの社説で「まず関西に国の権限を移せ」なんて言う記事を書いて、その記事の中に「国の近畿地方整備局や経済産業局などはもう必要ないだろう」などという、威勢のいい記事を当時書いておりました。その後も遠くから広域連合を眺めておったんですけども、7、8年ぐらい前から関西の自治体の方ですとか経済界の方が、結構意見を聞かせてほしいと、なぜか来られるようになって、そのうちいろいろ頼み事みたいなものもされるようになって、今日もまたここにいるというような感じになります。

最後にその評価、期待という意味で一言だけ申し上げさせていただくと、分権改革という意味では関西広域連合というのは、残された希望の光みたいなふうに私自身は捉えております。よろしくお願いいたします。

○司会（新川 達郎 氏） どうもありがとうございました。また、評価あるいは今後の期待、ぜひいただければと思います。

それでは、続きましてEBPM研究所代表、林先生からいただきたいと思います。もちろん、私ども関西で教育研究にあたっております者からすると大先輩にあたられますが、よろしくお願いいたします。

○林 宜嗣 氏 2019年の3月に関西学院大学を退職いたしまして、この4月にEBPM研究所というのを立ち上げました。それまで、地方制度調査会だとか経済審議会だとか国土審議会だとか政府税調だとか、いろんなところで発言をさせていただいていたのですけれども、長いこと関西でも地方分権の議論もしました。ところが、なかなか前に進まない。進まないうちに、何かどンドンどンドン持続可能性が危ぶまれるような地方がいっぱい出てきて、消滅をしようといったようなことまで言われるようになって、



林 宜嗣 氏 (EBPM 研究所代表)

でも国も地方もそれなりのことをやってるんだけど、なぜこれが実現というか実効性を持たないんだろうということを考えたときに、私もいろいろ委員とかあるいは講演をやったときに「先生、実はそれよく分かる。分かるんだけど具体的にどうやったらいいか分からない。」という声を結構聞きました。私自身が、ケーススタディを研究の中であまりやって来なかったものですから、それに対して的確なお答えができなくて、「これは地方分権なんだから、それを考えるのが皆さんなんですよ。」というところで逃げてきたところがございました。これではいかんなと思って、退

職数年前ぐらいから何かやらなきゃいけないと思って EBPM 研究所を、ちょっと冒険だったんですけども、研究室のメンバーも協力をしてくれるということになったので立ち上げて、今、自治体の中に入り込んでビジョンの推進だとかいろんなことをやっております。そうすると、これまで見えてなかったことがだんだん見えてくるようになりました。今、仁坂連合長とちょっとお話をしていて、私がずいぶん若いときにご一緒させていただいて、そんなことを私言っていましたっけねというようなところが、若げの至りというかそういうところがあったんだと思いますが、世の中変わってますし、私自身の考え方も大きく変わっておりますので、その辺りも踏まえて今日はお話をさせていただければと思います。

関西広域連合とは、立ち上がってから直接は私が関わっていることはございません。ただ、第 28 次地制調の時に、道州制の答申をまとめたメンバーでございましたので、その後、関西広域連合が立ち上がって道州制へ発展していくのではないかという期待を込めて見ておりました。ほかのところでも、関西広域連合と道州制の違いはどこにあるんですかといったようなことも尋ねられて、話をしたりなんかしてまいりましたけれども、残念ながらまだそこまで行こうとしていないうちに地方分権の火が消え、道州制の議論もちょっと尻すぼみになってしまった。しかしながら、地域の問題はさらに大きくなってきているので、広域連携と分権と、そして国と地方も連携をする中で、地域の問題を解決する。そのためには、地方がもっと汗水を流さなければいけないというようなことも、この EBPM 研究所の仕事をやりながら感じているところでございます。その辺も含めて、少しお話ができればという具合に思っております。

○司会 (新川 達郎 氏) ありがとうございます。それぞれの先生方の、いろんな思いもいただいております。

それでは、Web 参加をいただいております政策研究大学院大学、家田先生、自己紹介と関西広域連合に関する何か一言いただければと思いますが、よろしくお願いいたします。

○家田 仁 氏 私は、関西広域連合に直接には関わったことはないのですが、国土計画やインフラ整備の問題にはずっと携わっていますので、そういう視点からの意見を期待されて事務局から声をかけていただいたのだと思います。

現在第三次計画作成の準備が進められている国土形成計画には、「広域地方計画」が含

まれています。これまでの国土形成計画策定作業でも、関西の経済界などから意見を承る機会が何回ありましたが、率直に言って、関西はかくかくしかじかのビジョンを持っていますよ、とか、こんな潜在パワーを持っています、国とは違ってこんなにオリジナルなアイデアがあるんですよ、みたいな話は残念ながらあまり聞かせていただけなかったように思います。ですから、関西広域連合には、これから大いに期待したいわけです。



家田 仁 氏（政策研究大学院大学特別教授）
※オンラインで出席

関西広域連合は、その拠って立つところの理念である「地方分権」の推進は、正しい＝「正義」だ、だから進めなくてはならないんだ、というところからスタートしているように感じます。しかし、現在もなお、東京一極集中が相変わらず問題である一方で、わが国のおかれた状況は大きく変化しました。例えば、日本の世界経済の中の重みも変わり、隣国中国との関係も変わりました。そういう中では、これからは、「正しいことなだから進めるべき」という法理念的論理だけではなくて、こうした方が世界経済の中での関西の経済力が飛躍的に増進されるんだ、なかなか日本全体の経済・社会・文化の活力が復活できるんだ、といった、いわば「損得勘定の説得力」を持つことが必要ではないかと感じています。

○司会（新川 達郎 氏） ありがとうございました。ぜひ、東京からも関西からも様々なご議論・ご意見をいただければと思っております。よろしく願いいたします。
それでは、もう既に皆様方から関西広域連合についてのこれまでの関わり、それから一言でしたけれども、これまでの関西広域連合についてのご感想のようなものをいただいています。

まずは、これまでの関西広域連合、その活動や取組、これをどういうふうにご覧になってきているのか、関わってこられた中でどんな思いをこれまでお持ちになったのか、同時にそこには様々な活動の課題のようなことも見えてきているということがあろうかと思います。あるいは、関西広域連合この10年間、ある意味では客観的にご覧になっていて、何をやっているのかといったようなところでのご評価というのものもあるかもしれません。関西広域連合は、これまで設立の趣旨に沿って活動してきたわけですが、残念ながら分権型社会というのをリードするつもりだったのがなかなかうまくいかない、あるいは国の事務という、基本的な、根本的な分権というのをやっていこうということも、これもなかなかうまくいかなかった。もう一方で、関西の府県市によります広域行政体制については、かなり大きな成果も出しているし、従来、国と地方の行政の隙間のようなところで新たな活動領域を開拓し、そしてその中で成果を上げてきたという側面もあるのではないかと考えております。

こういうところのご評価というのをまずはそれぞれの先生方にいただき、その中で国と地方の在り方や、あるいはこれからの関西が日本あるいは世界の中で果たすべき役割、そういう観点からのご感想やご評価というのをいただければというのが、今日の視点の1つでもあります。この辺りから、順次いただければと思いますが、もちろん、今後に向けての展望も、当然そこに含まれてまいりますので、どんどんお話は広

げていただいて差し支えございませんので、よろしくお願ひしたいと思います。

それでは、先に木村先生の手が挙がりましたので木村先生、それから更家常任幹事でお願ひしたいと思います。

○木村 陽子 氏 今、家田先生から地方分権の原理とか原則とかというお話が出たんですけど、2000 年当時の議論を思い出しましても、地方分権の原理原則というよりは国家の在り方としてどうするのだという議論がありました。当時は規制緩和の面からも地方分権の推進が論じられていました。そういう中で効率的で、なおかつ住民の自治、そういったものをもっと良きものにしていこうという議論が活発に行われました。そういった中から、これからの国の在り方として補完性の原理、地方分権が望ましいということです。それが根底にあって、二重行政を解消するために国の出先機関を廃止して広域連合を権限移譲の受け皿にするという話がありましたし、今もあります。

地方分権の議論が盛んなときに、私は中央省庁にいました。国の在り方自体を議論する、そのなかで地方分権の推進が主張されるという当時のあの大きなうねりやエネルギーはそんなにすぐに戻ってくるようなものじゃないと思います。

いったん終わって、しばらく休んで、また次に来るというような大きな動きがあると思います。そういった意味からしますと、国の出先機関を廃止し、関西広域連合への権限移譲だけを目指していたら、本当にがっかりするようなことが多いのですが、でも、それは国の在り方の議論が全体で広がらないとなかなか達成できないことなので、それができなかったからがっかりというようなものではないと思います。

首長さんも議員さんも職員さんも経済界の方も、分権の受け皿として広域連合をつくり、継続して 10 年間一定の成果を上げてこられたということは、すごく大きな意味のあることだと思います。2000 当時でも基礎自治体の力をつけようという主張が KU に関する議論でもあったのですが、今、中核市への権限移譲も、都道府県からの権限ですけども進んでいますし、全く駄目だったねという話にはならないと思います。国の在り方として考えたんだから、主張し続けていくことが大事だと思います。

地方分権のことをものすごく分かりやすく言えば、現場を変えたいときに邪魔になっている規制とかもらっていない権限とかを自分たちの手元に置いて、もっと生活をベターにするんだという解釈でいいんじゃないかと思います。

○司会（新川 達郎 氏） ありがとうございます。

それでは、多分、分権ということについては更家常任幹事からは、それに続いてお話しただけなのではないかと思います。よろしくお願ひいたします。

○更家 悠介 氏 木村先生が言われたように、さっきはラディカルな意見を言ったんですけど、必ずしも否定されるべきものではなく、この 10 年というのは関西広域連合ができて、やっぱり大きな役割を果たしてきたと思います。

1 つは、万博を開催するにあたって「大阪・関西万博」だという、こういうコンセプトとか位置づけに、関西広域連合の果たしてきた役割は結構あるように思います。関西一丸となってみんなで盛り上げようというので、これは万博も一つの大きな機会でありますので、観光と同時に新しい産業とか関西で分かち合うような、こういう地盤の醸成において非常に役に立ったという評価を私、木村先生と同じようにさせていただけると思います。

ただ、先ほど言われたように、地方がずいぶん疲弊してきていますので、やはり地方が疲弊してきているのをバックアップするという意味ではどうするか。デジタルを活用した色々なサービスで地方でも負担軽減ができますよ。地方は教育や福祉、地場でしかできないものは当然地方でやりますけども、広域でバックアップできる、県でもなかなか難しい面もあると思うので、やっぱり数の論理でサービスがコストダウンできたり、ビッグデータを活用したり、こういう意味でのデジタル活用については、やはり広域連合の果たす役割も大きいと思います。ですので、ラディカルにガバナンスを変えろと言ってもなかなか変わらない。民主党のときにちょっと期待したんですけど、これ無理ですよ。そういうところを現実的にもうちょっと構想を広げて、県も金・人材を出して、国も金・人材を出して、共有するところはフラットに省庁の壁を越えてやるような受け皿を上手につくっていただくと、市町村のバックアップができる。平成の大合併があったように、広域連合がそういうものを主体的にデザインしていただいて、権限と予算をちゃんと配って、効率的に事務ができる。こういうことは、市町村の助けになるのではないかなと思っています。

○司会（新川 達郎 氏） どうもありがとうございました。

はい。どうぞ、加藤先生お願いします。

○加藤 恵正 氏 分権の議論というのは、もともとのこの出発点ですので、かなりいろんなことが蓄積されていて、改めて申し上げることもないんですけども、ただ、木村先生がおっしゃったように、主張し続けていくというのは一番大事なことだと思うんです。この前の（関西広域連合）協議会でも関学の山下（淳）先生、来週出てこられるんですかね、もう、そろそろ東京にお願いするような姿勢はやめたほうがいいんじゃないかとおっしゃったんですけども、お願いするかどうかは別にして、やはり主張を続けることが一番重要なところだと思います。その際、家田先生がおっしゃった、ここにあるほうが得だというようなこと、ものすごく重要なことだと思うんです。分権をすることによって、国民経済にも重要な影響、インパクトを与えることができるということを、林先生の EBPM 研究所ではないですけども、エビデンスをきちっと提示していくと。例えばイギリスのローカル・エンタープライズ・パートナーシップ、LEP というのが広域戦略の中で結構うまくいっているものの一つですけども、彼らの計画を見ると、必ずそれをつくることによって国民経済にどれだけ影響を与えることができるのかというのがベースとして載っているんです。この辺りを、やはり戦略的に計画づくりの中につくっていくと。例えば、産業計画のお手伝いをしてきたと申しましたけれども、あの中で実は関西圏域における GRP³が日本の GDP⁴の中の何%を占めるんだという議論があるんですけども、これをつくることによって日本の GDP がどれだけ上がるんだという議論はこれまでほとんどないんです。そこのところが、東京が上から目線で見てくる原因ではないかという気もいたします。

この地方分権そのものは主張し続けるとして、もう一つは、これもまたやはりイギリスなんかの事例でもあるんですけども、イギリスも基本的にすごい中央集権ですよ。

³ 域内総生産（Gross Regional Product）

⁴ 国内総生産（Gross Domestic Product）

ところが、幾つかの突破口をつくっております。例えば、よく言われているブロックグラント方式と言われているもの。縦割りの資金を一つにまとめてしまって、ブロックにして、どこのお金か分からないようにしてぼんと地域に渡すというような仕組み。これも思い出すと民主党のときに何かこういう方式を少し主張されたような気もするんですけども、どこかに消えてしまった。イギリスなんかは、シングル・ポット政策という名称から始まって、今に続いている歴史があるんですけども、やはり地域が自由になる戦略資金を使いこなしていくということが、やはり重要なような気がします。あるいは、2012年だったと思いますけれども、シティ・ディールというような仕組みをつくって、これは中央と地方が個別に協定を結んで、その地域あるいはその広域に合ったような規制緩和も含めて国と連携していくという。

おそらくほかにもいろんな考え方とか仕組みがあろうかと思うんですけど、いずれにしても分権というのがなかなか難しく進まないとすれば、その中間口というんですか、そこを突破するような何か、突破というかいや応なくということのかちょっとよく分かりませんが、その辺りの仕組み、仕掛けを広域連合から政府に提案していくというのの一つかなという気がいたします。

もう1点だけ、必ずしも広域連合の中では議論されなかったと思うんですけども、広域連合の構成自治体間の強力な連携といいますか、これはやはりなかなか難しいような感じがいたしました。どうしても、それぞれ職員の皆さんはバックに重たいものを背負っておいでになっていると思うので、産業計画ですら、私がちらちらと聞くとやはり事務局での相当な議論があって、なかなか進まなかったというのも失礼ですけども、展望を開くのに時間がかかったというようなことを伺ったこともあります。そういう意味では、総合的に自治体間がいかに結束を固めていくのか。それこそEUですと結束政策というものも一番に出てくるわけですね。つまり、その構成国の一体化というのを彼らはまず、きちんと位置づけた上で様々な政策が出てくる。関西広域連合の場合は、やっぱり失礼ながらばらばらのイメージが、イメージというか実態としてあろうかと思うんです。林先生なんかと、広域圏の研究会も実際させていただいたのですが、そのときにもしばしば言及されましたのは、オランダの研究者なんかは、自治体間の関係性を非常に軽いネットワークから、コーポレーション、コラボレーションのような、より強力な、コラボレーションになってくると共同型の意思決定までのようなところがあるんですけど、どれがいい悪いではなくて、その場に必要で連携の在り方をつくっていくというようなこともこれから必要ではないかなという気がいたします。

例えば、具体的には、これも実は林先生が大学にいらしたときにけん引されてきたPFIのプロジェクトなんか、どうしてもご一緒させていただきましたけど、そういうものを例えば異なる自治体間同士で動かしていくと、これは国がバックにいますから国もいや応なくというか、国がおそらくそういうことも望んでいるんじゃないかと思うんですけども、ですから、民間と自治体と国が一体化するような何か仕組みを動かしていく、動かし続けるということが重要ではないかなという気がいたしました。

○司会（新川 達郎 氏） どうもありがとうございました。

それでは、お名前がよく出てまいります、林先生よろしく申し上げます。

○林 宜嗣 氏 今日は原点に立ち返ってということですので、その原点に立ち返るというのはどういうことなんだろうかなということと、それから関西広域連合も含めて地方分権を進めていく上で、東京一極集中の流れであるとか、あるいは市場のメカニズムの強さであるとか、こういったようなものを直視した上で制度設計していかないと、机上の空論になってしまうという点から、まずファーストステージのお話をさせていただければという具合に思います。

まず、国土構造なんですけれども、私は今の東京に重点のある、ますます東京が大きくなっていくような国土構造というのが、これは先進国の中で異常だと思います。途上国型にはかならない。国連が、世界の都市の人口統計をとって将来どうなるかということをやっているんです。そうしますと、ロンドンもパリもほぼ一定のウェイトでずっといっている。ところが、日本の場合は、東京圏の人口のウェイトがこれから数年先もずっと大きくなっていく。かつて、ソウルが大きくなっていったときがあったわけですが、その人口の動きを見ると、今やソウルの人口ウェイトはだんだん小さくなっている。そういうことの中で、なぜ東京、日本だけがこういう途上国型にまだなっているんだろう。というところを考えていかないと、地方分権の議論を進めることはなかなか難しいのではないかという気がしているところです。

私も経済学者ですので、東京の経済学をやっている方々と話をします。そうすると、東京一極集中というのは市場メカニズムのなせる業だと、つまり東京に入っていくことによって出てくるメリットと、東京に入ることによって出てくるコストと、比較をしながらメリットがデメリットよりも小さくなればこれは止まるんだとおっしゃるわけですね。いや、ちょっと待ってくれと。それって本当にそうなんだろうか。つまり、格差というのは縮小していくという新古典派の経済学では、放っておけばいいんだということになるわけですが、実は格差はどんどん広がっている。その背景は何かというと、「あー、これで東京は過密になってどんどん集積のメリットがコストを割れてくるな。」と、我々が関西人としてちょっと期待していると、またインフラ整備をしようというような形でキャバが大きくなるんですね。そうやって、どんどんどんどん大きくなっていくうちに東京だけが膨れてしまっていると。九州は福岡一極集中、北海道は札幌一極集中、これも実はほかのところが駄目になっているので、そういう意味では避難場所として大きくなっている。だから、札幌であろうが福岡であろうが、対東京でいくと人口が転出超過なんです。

東京一極集中の流れをどうやって止めるのかということを考えたときに、今、ヨーロッパはそういう流れを止めようと真剣に国も一緒になってやっている。公務員数は圧倒的に東京が多いんですね。それに伴って消費行動も出てくるだろうし、あるいは産業連関表によって公務から派生する中間需要、これを計算すると圧倒的に東京が多い。だから、シンクタンクだとかコンサルタントだとか、そういう公的需要に依存しながら活動しているようなビジネスは、東京に集中をせざるを得ない状況になっている。これでは私は公正な競争とは言えないと思います。

私たちは、経済学をやっていると、中立性というか、ニュートラルで、イコールフットリングで競争するということを目指したいと思っているわけですね。残念ながら、東京とほかの地域、とりわけ関西と比べるとイコールフットリングでは絶対ないです。



関西はもともと力があるにもかかわらず、力を発揮できていないのなぜなんだろう。そこに、東京に市場以外のメリットが集中しているというところがあるのではないかということを通じてきてきたわけですね。関西がもし、東京とイコールフットリングで競争できるようになればもっと力があるのということを通じて言い続けてきながら、残念ながらそうではなくなっているというような中で、だから国土構造を何とかしないとイケない。ヨーロッパでは第2、第3の都市をさらにかさ上げして、一極集中を止めようとしています。ロンドンのおこぼれにあずかるような、そういう国土ではよくないといったようなことをきちんと認識をした上でやっている。だから、スコットランド省というのがロンドンにあったわけですが、スコットランド議会ができた途端にほとんど全ての業務、権限をスコットランドに移すといったようなことはイギリスができていのに、日本はできない。これはなぜなんだろうなというところを考えていかないと、広域連合の成果がなかなか見えてこないんじゃないかという気がします。

それから、原点に立ち返るということなんですけれども、原点に立ち返るというのは振出しに戻るということでは決してないはずです。原点に立ち返ると言ったら、何のための地方分権なのだろうとか、何のための広域連携なのかということになるんですけれども、実はそういう考え方で原点に立ち返ろうとすると、また同じように補完性の原理だとか、近接性の原理だとかいうような話になって、それでまた権限をもっと地方によこせとかいったような話に、どうしてもなってしまうのではないかというふうに心配をしています。

実は、今日、こういうのを持ってまいりました。これは『広域行政と事務配分』⁵といって、私たちの恩師である橋本徹とか、木下先生といった方々がつくられた関西経済連合会の報告書なんです。見事に行政を網羅して、そして計画行政から実施行政まで、国と都道府県と市町村にどのように事務配分をすればいいかというのを提言しています。50年前です。50年前にこういう報告書が出されてから、ほとんど議論が大きく変わってはいないんです。当時は補完性の原理だとかそういうようなことは言われませんでしたけれども、ここの中には既に住民選好と書いてある。それから規模の経済性ということも書いてある。ということは、私たち研究者の責任でもあるんですけれども、あまり

⁵ 82 ページ脚注3 参照

これに対して何か付加価値をつけていっているという感じがしないところがあります。ただ 50 年前ですから、日本の経済はまだまだ右肩上がりだったし、関西も元気があった。地方が元気でしたから、国と地方の役割分担に焦点を当てて議論をしても、まだ地方がそれを受け止めるだけの力があったというように思います。

関西も、いわゆる二眼レフ構造ということで、東京と並ぶ関西になろうと、そういう力がまだあったのが 50 年前なんです。ところが 50 年前から現在に至るまで、どんどん状況が変わってきて、地方は、関西ですら存続が危ぶまれる。大阪は確かに人口が都心回帰で集中してきておりますけれども、大阪のオフィス需要が小さくなっていった結果として、タワーマンションが出来て、神戸からあるいは三田から人が大阪に集まってくる。その結果周辺では空き家が出てくるというように、人口の取り合いをしているといったようなことを続けている。このままではたいへんなことになる。原点に戻るのは、そういうのを止めるためには具体的にどんなことをやらなければいけないんだろうか、ということをまず考えていく必要があるんじゃないかという気がしております。

行政は、やっぱり EBPM だとか、あるいは PDCA だとかが大事だとよく言われるんですけども、そういうことを進める中でこれが障害になっているということ、先ほど木村先生もおっしゃいましたが、今の法制度でこれが問題だということがやっぱりエビデンスなんだろうなと私は思うんです。だから、それを国に持っていけないと、現行の制度は歴史の流れの中で出来上がってますから、「そんな改革をしたらこういう問題が起こってきますよ」といったような反対論が必ず出てくる。それに唯一対抗できるのは、地域で上がってきたエビデンスだと思います。そのエビデンスはやはり地方自治体の具体的な取組の中からしか出てこない。だから、そういう PDCA を実行しようと思ったら、法制度のこういうところが問題なんだということを、ステークホルダーである企業や市民を巻き込んだ形で国に要望していくという動きが必要なのに、それがあまり見えなかったということが私は問題なのではないかと。だから、原点に立ち戻るといのは、何のために地方分権なのかということよりは、むしろ PDCA サイクルを使って地方自治体が関西の活性化のために、あるいは関西広域連合が関西活性化のために何かをやっていく、その過程でエビデンスとして、国にぶつけていくというような動きが、これが私は原点に戻ることなのではないかという具合に思っております。

○司会（新川 達郎 氏） ありがとうございます。

本来の原点に立ち戻るといのは、言ってみれば空中戦の理念ではないところで、本当に地域が必要とすることを具体的にそこから攻め上がっていかなければ、分権もできないぞというようなお話をいただいたかと思っております。

谷編集委員、どうぞお願いいたします。

○谷 隆徳 氏 私自身、地方分権に関してもいろいろ思うことが多々あるんですけども、ここで原点に立ち戻るといことを書かれていますので、私が思うのは、広域行政とは何なのかということをもう一回考えてみるべきだと考えています。これまで、例えばドクターヘリの運航ですとか、いろんな資格試験の統一とか、いろんなことをなされてきたわけなんだけど、広域行政というのはそういったことだけなのかというのを最近強く感じています。

具体的に言うと、自治体ごとの規制ですとか基準、あとは手続とか、申請書の様式と

か、そうしたものを統一できないかと思っています。要するに、自治体ごとに違うわけですね。府県を越える関西広域連合はそういう組織なんだから、その中で、もちろんそういうばらつきということが分権だという議論はあるんだけど、合理性がないばらつきを考え直してみると。

よく私が言うのがキッチンカー、移動販売車の話でして、東京では海鮮丼というのはキッチンカーで売れるんだけど、神奈川県に行くと原則駄目なんです。おにぎりなんかを売るときにも地域ごとにタンクの大きさが違うと、すごい細かな話なんだけど、これビジネスをやる側からすれば死活問題みたいな、そういう規制がたくさんある。ちょうど5年ぐらい前に、政府の規制改革推進会議が取り上げて議論したんだけど、そうすると、東京にある政府の組織だと、じゃあそれをどうするというと、全国一律に何とかしようとなっちゃうんだけど、例えば今の移動販売車の話というのは食品衛生の話ですけども、北海道から沖縄まで気候風土が違うところを統一するなんてことは、無理なわけなんです。そういったことを、広域行政の一つの取組として新たに考えてみたらいいんじゃないか。

先ほども、更家さんからデジタルという話なんかも振られてましたけども、デジタル化を考えるにあたって、いろんな申請フォームなんかが自治体ごとでばらばらですよ。あんなもん何の合理性もないですよ。なぜ、ばらばらなのかと言ったら、うち是这样だったからというだけですよ。それに申請する住民なり企業なり団体側が合わせているという話。だから、例えば、そういう申請書のフォームみたいなものだったら、関西広域連合が最大公約数的なモデルみたいなものをつくって、みんなで2年後ぐらいに移しましょうとかね。ここで、ただ問題になるのは、そういうビジネス関係の規制というのは行政の方で考えても駄目なんです。出てこないんです。となると、それこそ（関西経済）同友会の方ですとか、関経連とか、大商とか、企業の方々も加わって、ユーザーの方々が自治体と関わるにあたって、これは変だなと、不合理だなと、そういうものを挙げてもらって、官民合わせてそれを直していくみたいなこともあったらどうか。その過程において、いろいろな法令が障害になるのならば、その法令の改正を求めていく。

私が、新たな広域行政として、何でこういう規制とか基準とかそういうものの見直しに取り組んだほうがいいかと思っているかと言うと、そろそろ10年たって、いまだにドクターヘリだ何だかんだというのだけで言っていたらもたないですよ。企業の方、住民の方に、広域連合はどう役立っているのかということを具体的に提示する必要があるんじゃないかと。さっきの移動販売車の話ですけども、例えば道路とか河川なんかの許認可ですとか、あとはクリーニング店の面積だの何だかんだいろいろ細かなものがありますけども、それを関西の中では統一できたと。つまり関西ではいろんなビジネス展開がしやすいと、ところが首都圏だと都県ごとにばらばらで難しいと。じゃあ、何で関西でそうやってやりやすいのと、それは関西広域連合があるからだ、こういうふうなストーリーといいますか。僕らメディアにいる人間は、理屈で記事を書くのではなくてファクトで記事を書くわけですよ。そのためには、関西だったらこうやっている、こういうのをクリアしていると、そこが首都圏と違うと、そういうものを打ち出すことが結果的に改めて分権改革の火をつけるようなことにつながっていくように思うので、

もう一回その広域行政、新たに何ができるのかというのを真剣に考えるべきだと思います。

○司会（新川 達郎 氏） ありがとうございました。広域行政の原点、そこに具体的に立ち返れという、そういうご意見もいただきました。

家田先生、まだ最初のところご発言がございませんが、もし何かございましたらお願いします。

○家田 仁 氏 どんな問題についてもそうですが、理念・哲学というのは非常に重要です。しかし、そこに留まっているうちは、実質的な成果は期待しにくいというのが普通です。分権化推進とか広域地方行政体制構築とかそれ自身が目的なのではなく、本来的には関西の活力が増進され、それがひいては日本全体をリードし、それによって皆が幸せに暮らせるということが目的だと思います。したがって、おそらく広域地方行政の充実というのは重要な手段ではあっても、決して目的ではないという認識が必要ではないでしょうか。

実際、この数十年間の人口の社会変動を見ても、増加が続いてきた東京圏は問題ですが、善戦する名古屋圏と札幌・仙台・広島・福岡に比べて、関西圏は減少を続けてきました。こうした事態を打開するには、地方行政機構の変革論議だけでは不十分であって、それと連動した政治システムの変革、経済活力復活のための変革、そして市民の活動の変革という4つの変革が合わせて実施されないとうとうにもならないのではないのでしょうか。

皆さん、お読みの方も多いことと思いますが、吉野太喜さんの『平成の通信簿』という文春新書があります。106の数値指標を用いて、世界の中で日本がこの30年間でどう変わったのかということが紹介されています。例えば30年前には世界のトップ30企業（株式時価総額）のうち、21が日本の企業でしたが、現在は1社も入らないんです。それが実情です。それから、女性の社会進出は、156か国中120番の低さです⁶。

こうした国際的位置づけの変化と、わが国の人口の自然減と災害の激甚化・多頻度化、この三つの現実に関西連合のコンセプトは、どういう寄与ができるのかというのを冷静にまとめることが今回必要じゃないかと思いますね。

次に少々個別的な点をお話しします。要は、関西広域連合の取り組みが次にあげる3つの点についてどういうふうな評価になるのかというのを、きっちりレビューして整理しておくべきだと思います。

第一点は地域の多様性です。例えば、北海道のように知事が一人しかいない地域と、九州のように知事が何人もいる地域では、どちらが地域活力の増進という面で有利なのか？一概には言えませんが、どうも九州型の方に軍配が上がるような気がしますね。この多様性は、空間的には地域内の多極性とも関連します。関西についてはどうか。「関西は一つではなくて、一つ一つ」とよく言われます。各地域がばらばらだというわけです。しかし、私はむしろ各地域がそれぞれの個性を自己主張するところが、関西全体の利益にとってもいい面が多いのではないかと思います。この多様性のよき面に関西広域

⁶ 世界経済フォーラム（World Economic Forum）「The Global Gender Gap Report 2021」各国における男女格差を測るジェンダー・ギャップ指数（Gender Gap Index：GGI）

連合はどのように促進してきたのか。その多様性の良さをどう評価しているのか。これがレビューしていただきたい点の第一です。

第二の点は、危機に対して広域連合はどんな機能を果たし得るのか、あるいは果たしたのかです。1995年に阪神・淡路大震災がありました。また、10年前に東日本大震災がありました。そういう被害が発生した際に、広域連合のような組織があるのとないないのでは、復旧や復興あるいは人々の救済にどんな違いが生じるのか。もし東北広域連合があったとしたら、もっと早く復旧できるのか、とか、もっと合理的な復興になったのか、という視点です。このコロナ禍で、広域連合という存在を有する関西は、他の地方に比べてどんな違いをもたらしたのか？ 広域連合の現状は、まだ道半ばということですが、もしより理想とするものに近い広域連合が出来上がっていたとするならば、コロナ禍への対応はどのように違ったものとなったはずなのか、そういった点をレビューしたいですね。

三点目は、地域のビジョンとか地域の計画づくりの際に、関西広域連合がどれほど独自性のある、どれほど次の時代に向かって切り拓くだけのパワーを発言しているか、あるいは提言しているかという点もレビューしていただきたいと思います。私自身は、関西は例えば、空港の整備度から言ったら日本の中でピカ一ですし、太平洋側と日本海側そして瀬戸内海側とを最も短距離で結節する交差点という地政的利点を持っています。また、日本の中では、最も大陸あるいは朝鮮半島の人たちとも縁の深いエリアでもあります。国際的な展開に関しても、国とは少々異なるオリジナルな発言があっても何の不思議ありません。こんなようなところをぜひレビューしていただきたいと思います。

最後、もう1点だけ申し上げます。何事を進めるにあたっても、実態を見据えたりリアルな議論が必要だという点です。今年の夏に熱海で土石流災害がありました。あれは、市街地を貫通する土石流危険渓流の上部に業者が、様々なルール違反を行いながら杜撰な施工によって土砂を埋め立てて盛土をつくったわけです。そして、それを工事用通路に使って尾根上にメガソーラーが建設されました。その盛土が大雨で崩壊し、下流に住む27人もの人びとの命を奪いました。

この開発行為は、本来、県が技術審査・監督する権限と責任をもっているものでした



が、「地方分権」の流れの中で、市町村に権限移譲され、熱海市が所管したケースです。ところが、その一方では、熱海市を含めて市町村の技術職員はどんどん削減され、技術業務の質が大幅に低下してきたのが実情です。全国には、市町村が約 1,700 ありますが、その約半数では土木や建築の技術職員が 5 人以下しかいない。そして、全体の 30% は 2 人以下しかいない。全体の 4 分の 1 はなんと技術職員が全くいません。これが実態なんです。そういう状況では、技術的にまともな審査や管理は極めて困難なわけです。

そういう実態に目を向けることなく、教条的に「地方分権」だけが進められるのは極めて危険な事態ですね。

○司会（新川 達郎 氏） ありがとうございます。たいへん貴重な論点、たくさんいただいてしまいました。政治行政、経済、市民、文化、あらゆる側面での展望をしっかりと持つ、その力を認識しながら、この 30 年間の我が国の状況変化を踏まえて、次のステップに向かっていかなければいけない。そのときに多様性あるいは広域の役割、さらにはポテンシャルを生かした将来の計画に向けての提案力、こうしたものも発揮していく。そのことが、最後におっしゃっていただきましたが、リアリティ、技術、安全、幸せ、こういうものを関西広域連合がどういうふうに、本当に実態に即して生かしていけるか。将来展望の課題までいただいてしまいました。

各先生方も、今、家田先生から触発いただいたところは多いのではないかと思います。これからは、今後どんな関西の全体としての活性化があればいいのか、その中で、関西広域連合がどんな役割を具体的に果たしていったらいいのか、この辺りも、ぜひお話をいただければと思いますが、いかがでしょう。

林先生からお願いします。

○林 宜嗣 氏 将来像という場合、関西がかくあるべしと抽象的には言えるんですけども、その抽象的なあるべき像を幾ら思い浮かべてみても、具体的な戦略につながらないですね。だから、ビジョンのない政策は失敗するという具合によく言われますけれども、ビジョンというのはプロジェクトの成否を判断するベンチマークの役割を果たしていかないとけない。後からこのビジョンがうまくいかなかったということを反省したり、どこが悪かったんだろうかということを、そういう気づかせたりするものがビジョンのはずなんです。ところが、安全で安心できるとか、活力のあるといった、抽象的な目標を一つの将来像に据えてしまうと、結局どうすればよかったんだろうということが分からないので、あれもこれもやろうと、やらないよりはましだみたいな話になってしまうという。このことが、私は一つ大きな問題ではないかなという具合に思っています。

私がいろんなところでお話をさせていただいているのが、アメリカのノースキャロライナ州にあるダーラムという町なんです。このダーラムは、古くからたばこか繊維で栄えたところなんですけれども、産業自体が駄目になったためにどんどん衰退をしていきました。その衰退していったダーラムを何とか盛り上げていかなければいけないということで、今、ものすごく具体的にいろんな努力をしている。ダーラムが戦略プランをつくっているんですけども、そのビジョンの中に「ダーラムは優れた持続可能な生活の質を提供するリーディングシティとなる」というところまで書き込んでいるんですね。そのリーディングシティとなるという部分がものすごく大事なところで、その前の生活の質を単に良い質を提供するというところで終わってしまったら、ちょっとでも

よくなればよかったじゃないかということで終わるわけですね。ですけども、ダーラムはリーディングシティになる、というところまで言い切った。それが一つのベンチマークになって、いろんな努力をします。ホームページを見ても、データだってものすごく緻密なものにして、しかも統計的に有意なものでしか出さないとかといったように、いろんなことをやりながら企業に対して、企業というのもクライアントと考えて、顧客に対していい情報を提供しないことには来てくれないということで、ビジネスにとってダーラムが非常にやりやすい土地であるということをアピールする。例えば、ホームページで地図をクリックすると、場所によって不動産物件まで出てくる。その周りには、どんなビジネスがあるかといったようなことまで出てくる。しかも、企業は何を求めているのかという、そういう重要度とか満足度、そういう調査もちゃんとオープンにして、それを市民にも知ってもらおうというようなことまでやっている。こうした取り組みをやった結果、経済誌の「フォーブス」がダーラムを、いわゆるアメリカの中でビジネスチャンスを生んでくれる地域であると評価をするぐらいまで高まっていったんです。だから人口もどんどん増えた。そういう事例が実はある。でも、その事例を実現していこうと思ったら、かなり具体的な取組をしていることを、やはり模倣しなければいけないのではないか。日本の場合に行政は、何かどこかで成功事例があったらそこへ大挙して行って、それで成功事例だけ見てみるといったようなことになってしまっている。ただ、失敗事例のほうが本当はもっといい情報が出てくるのかもしれない。

だから、そのビジョンを立てた上で、具体的な目標を立て、それに対して数値目標を立てないといけない。これが、いわゆるエビデンスということの意味なんですね。データに基づいたエビデンスが必要だと言われるのですが、ただ、データだけ集めてもロジックがなければ意味がない。その上で、私たちは今どこにいるんだろうか。このままだったら、どこに向かっていくんだろうかといったことを、きちんと予測をしなければならんと思います。

先ほど、加藤先生から GDP のお話があったわけですけども、GDP というのは地域の GRP をアグリゲート（集計）したものなんですね。地域の財政だとか行政ニーズだとかを決定づけるのは GDP ではなくて、地域の GRP です。ところが、財政予測をする自治体の中には、国の GDP の経済見通しが何%だから、今までの過去の動きを見るとそれにプラスアルファしたものが地域経済の予測だと言って、それに合わせて税収がどれくらいになるかを計算しているところがあります。だけど、それはおかしいわけです。地域の GRP を集めたのが国になっているわけで、GRP はその地域が持っているリソースだとか、その地域を取り巻く経済環境だとかで出てくるのが GRP なのです。したかって、地域経済や財政のモデルをつくっていくことによって何が問題なのか。その地域にとっての強み、弱みは何なんだろう。今、吹いている世界的なあるいは日本国内での風は、追い風なんだろうか逆風なんだろうかといったことを、きちんと判断できるようになります。私が重要だと思っているのは、関西広域連合があればこれもやるのではなくて、要は選択と集中ということですから、とりわけ私は経済産業が中心なのではないかと思っています。

ヨーロッパ、イギリスを中心にしたシティ・リージョン政策というのがあります。これは、コアの都市とその周辺部が一体となって地域の活性化を図るものなのですが、政

策対象については絞り込みをやっているんです。やっぱり経済産業なんですね。それ以外の文化や福祉・教育といった分野はそれぞれの地域の特性があるだろうからということで、経済産業に特化しています。経済、産業は広域連合でなければならないことであろうと思いますので、その辺りの絞り込みをやっていただいて、具体的な対策を少しでもいいから何か成果を出していただけないかという気がしております。

○司会（新川 達郎 氏） ありがとうございます。これは、加藤先生からぜひ、お願いします。

○加藤 恵正 氏 産業経済に焦点を当ててというのは私も大賛成で、たまたま今、お手伝いしていることもあるんですけど、もう一つ、実は気になることがありますて、これまでとは異なる領域に広域連合は着目するべきではないかということなんです。貧困の問題です。ご存じのように、日本の相対的貧困率というのはG7の中でワースト2位なんです。関西圏の府県を見ますと、全国の中でもよくない県が多いわけです。どことは言いませんが、全体として。開発経済学の中で「貧困の罠」という言葉がありまして、ある一定程度まで所得が上がらないと、そこからなかなか成長軌道に乗らない。その貧困の罠というのは、結局その中でくるくるくる貧困が循環してしまうという、そういう議論ですけども。これもかつては、開発経済学のおはこの話だったんですけど、もう既にいろんなところで実は、いわゆる西欧諸国、日本も含めてですけど、そういう議論がどうも当てはまってきそうだということになってきています。

こういう貧困の問題、直観的には基礎自治体の問題だろうという意見もあろうかと思うんですけども、私は逆だと思っていて、この貧困の問題は少なくとも都、府、県あるいは、広域連合のような広域的な領域から全体を見て、その広域連合の中での問題地区というのは局地的に散らばるわけですけども、そういうところに対して、広域連合として何らかの補助というか支援を行っていく。そのためには、一種の基金のようなものを広域連合としてつくって、そういう構造的に局地的衰退、課題を持っているところに対して支援を行っていくという役割を、もし広域連合が果たすことができれば、相当広域連合としての機能といいますか、一般の方からの見方が変わってくるんじゃないかと思うんです。

ちなみに、開発経済学では、こういう罠に陥ったところに対してビッグプッシュという議論がありまして、とにかく、ある一定のところから成長軌道に乗せるためには巨額な支援を一気にすることによって、そこは行けるんだという新古典派型の理論があったんですけど、現場の貧困の議論をしている研究者は、もはやそうではないと。むしろ個別の地域の社会経済要素、文化的な視点が実はその地域が徐々に元に戻っていくと言いますか、軌道に乗っていく最も重要なポイントなんだと言い始めた。そういう意味では、関西広域連合が基礎自治体と強力に連携しながら、そういう罠に落ちてしまった、あるいは罠に落ちるであろう地域に手を差し伸べていくということを、これから関西広域連合の重要な役割として持っていくべきではないか。

産業論についても、私自身も申し上げたい点はあるんですけど、時間がありませんでしたらまた申し上げたいと思います。

○司会（新川 達郎 氏） ありがとうございます。

それでは更家常任幹事、お願いいたします。



○更家 悠介 氏 あまり時間もないので手短に。家田先生から関西経済界はどないしてるんだと言われたのですが、多くの企業が実は東京に移ったり、機能を移したりとかしている。いろいろミーティングするのに都度呼び出されるのも面倒なので、向こうに行っている人も多いんです。残っている我々が、やっぱり頑張らないといけないというので、かつてと状況が違ってますので、そういう意味では我々も鞭打ってやりたい。

最初に原点に戻るとい議論もありましたが、明らかに経済面から言うと、広域連合があることで生産性・経済性が上がる、もしくは住民サービスがよくなるとリスク管理、震災等も含め、もう一回、事務局の皆さんがぜひ目標を確認していただいて、それをベースに我々がどういうふうなことができるか。

私、世の中の変化のスピードがすごく速いし、例えばエネルギーの問題を一つとっても、EV とかハイブリッドの問題でもかなり景色が変わってきますので、関西もエネルギー、原発に引っかかるところがありますが、水素をどうするかとか、むしろ地方における小規模な発電をどうするかとか。これ NEDO⁷や経産省は補助金をいっぱい持っていますので、そういうところはぜひ関西風に、権限移譲いただきながら一緒になってやっていく。

もしくは、医療・福祉も非常に大きな予算を国もやってますが、第二次医療圏はもうがちがちです。こういうものを見直し、特に高度先端医療について各大学との連携、地方大学も多いので、機能分担しながらとんがったところを関西につくっていくとか。AMED⁸をこっちの分はよこせと言って取ってくるとか。

自然や観光では、万博を契機に観光を盛り上げるというが、地方は人が来てくれるだけで税収がないので、やはり広域に見て、要は自然の整備もしないといけないし、先ほどインフラのことを言われましたけど、北陸新幹線はけんかしないようにやっていただきたい。橋や水道の問題、大阪では、大阪市水道局は非常に力があるが、南の方では職

⁷ 国立研究開発法人新エネルギー・産業技術総合開発機構

⁸ 国立研究開発法人日本医療研究開発機構

員が足りない。だから、委託して場合によっては民間と連携しながらやる。こういうインフラサービスも住民に直結してきますので、やることは結構あると思います。

ただ、県と市町村と国と地域の役割を考えると、ある程度ボリュームがないとできないことがある。私の提案というか、関西は関経連の力が強いので、次回来られます関経連、ぜひ広域連合と関経連・経済界を呼んで、例えばこういう具体的な議論でシンポジウムをやってみる。こういう関西ビジョンをつくって国とすり合わせてみる。経産省も関西ビジョンなど結構やっているが、国には腑に落ちて関西は腑に落ちてない。この辺りをもう少し上手にすり合わせしながら進める、具体性の中で変化をつくっていく役割を今後期待したいと思っております。

○司会（新川 達郎 氏） どうもありがとうございました。

どうぞ、木村先生。

○木村 陽子 氏 ありがとうございます。時間ありませんので3点ほど申し上げたいと思います。

第1点です。いろいろな意見が出ましたけれども、これまで、関西広域連合では様々な方策を講じてきていると思います。それぞれの分野で一生懸命、今までやってきたと思います。谷先生がおっしゃった標準化の問題とか、それから認証も域内で標準化してはどうか、それはまだ意見や議論の状況にとどまっていますが、議論にのぼっていることは確かです。先生がおっしゃるように本当に域内でビジネスが活発になることですから、そういうことをもうちょっといろんな手だてを講じ、住民にも分かりやすいところで実現することを関西広域連合も目指していただきたいと思います。ビジネス以外でも、例えば、医療の分野だけでも申請様式などが市町村ごとに違います。今後DXを推進していくうえでも、この面でも標準化を目指していただきたいと思います。

第2点です。私は、東京と京都南部にある家を、毎月行き来している2ヵ所居住をしています。今インターネットが整備されているので、仕事をする上でもZoomで会議に出られますし、何の差し障りもないです。常時の居住者でなくても、人が動くと情報も動きます。もちろんお金もですけど。和歌山県でもワーケーションとかいろいろしておられますけど、そういう環境の整備をもっと進めていただきたいと思います。

第3点です。スウェーデンとかデンマークでは面白いことをやっています。例えばスウェーデンのマルメが近隣の自治体や経済界と組織をつくり、そこはスウェーデンの一番南でデンマークと近いところなのですが、行政と経済界とが一緒にプラットフォームをつくっています。そのプラットフォームで何をするかというと、自分たちのところにはこれだけ先進政策があると、私たちから見たら普通の政策なんですけど、環境政策をどんなふうに行っているとか、福祉政策をどんなふうに行っている、それをネタにしてお金を取って、見せるから海外から来てくださいと。環境政策だったら、その分野の中小企業がその地域にありましたら、その企業への見学者も受け入れて、商談も行う。そのためのプラットフォームがネット上に公開され、見学料のメニュー、日にちの選択、当該地域のホテルの予約ができるというふうに、行政と経済界、住民の地域全体で政策を振興し、それを商品にして地域を活性化する仕組みをつくっている。この仕組みは国策として、他の地域でもつくられています。

関西広域連合は経済界も応援してくれている組織なので、経済界と一緒にあって、普

通の政策であってもアジアにとればすごい先進政策ですし、文化だけじゃなくてそういうものをPRしてお客さんとして来てもらって、各地の中小企業の人たちにつなぐというような、そういうプラットフォームをつくっていただけたらと思います。

○司会（新川 達郎 氏） ありがとうございます。プラットフォームづくりのご提案でした。

谷編集委員、お願いします。

○谷 隆徳 氏 私も少しだけ。関西の将来像ということではないんですけど、もともとどういう国土がいいかと考えた場合、第一次の国土形成計画では、いわゆる東北とか中部とか広域ブロックが自立性を高めて、それぞれの地域が海外と直接つながるという国土像というのを描いています。なぜかという、当時は道州制の議論があって、それが国土計画の審議に反映されたわけですが、日本全体の危機管理などを考えても、そうした方向に行ったほうがいいと、まずは思う。その先行した地域というのは、この関西なんだろうと思っています。

その延長で言わせていただくと、先ほど家田先生が広域地方計画の話を何度かされてたんですけど、広域地方計画の作成というのははっきり言って形骸化しているので、僕は何で近畿地方整備局が主導してつくらなければいけないんだと思ってます。大体、整備局長だって1年でころころ代わる。長い間、私は国交省も担当してますが、とてもえらい方が行かれて帰ってきたらとてもえらくなられているので、こんなことを言っちゃ怒られますけど、ころころ代わるんですよね。だったら、関西広域連合がつくっちゃえばいいんですよ。自分たちが考える広域地方計画はこういうものなんだというのを、もちろん意見を求められたりしているとは思んですけどつくってみる。権限移譲を求めているもなかなか国が認めてくれないので、地方分権の有識者会議なんかだと議論の対象にもならない形になっているのでつくってみる。権限は来なくても、一緒につくれるような現実的に、そういう形にも少しだけでも持っていければ、ここの地域で感じているビジョンというものが政府と共有できる。まずは、やってみる。今、特に分権に絡んでは壁があるので、ちょっとやり方を変えながら一步步進んでいってほしいなと思います。

○司会（新川 達郎 氏） ありがとうございます。

どうぞ。加藤先生、お願いします。

○加藤 恵正 氏 先ほど木村先生のほうからマルメの話が出たんですけど、実は数年前に我々のチームがマルメに行って、ずいぶんいろんな情報をいただいて議論した経験があるんですけど、そういう組織があったのかと。お金は払いませんでしたけど、そのとき。やっぱりそうかと思いました。実は、私も産業のことで申し上げたいと思ったのは、まさしく木村先生がおっしゃったプラットフォームをつくるべきだ。できることなら、この関西広域連合がそのプラットフォームに拡充、展開していくというのが一番望ましいなと。最近の海外のジャーナルなんかを読んでいても、「トリプルヘリックス」という言葉がいっぱい出てくるんです。トリプルヘリックスというのは、単純な話で、要するに、日本でいう産官学のことで、日本はもっと進化して産学官金労言士とかいうんです。シンプルに産官学連携の構造をつくれというのが、海外でもやはり至上命題、地域活性化の重要なポイントになっている。ところが、こんなことは日本ではさんざん言

ってやってきたんですけど、しかし、残念ながら成功していないがゆえにまだまだそういう議論が続く。ですから、どこか突破口をつくる。例えば、関西広域連合がプラットフォームになる。民も含めてそういう展開をするんだと、そういう方向を打ち出すことができれば、世界に先駆けてマルメを頑張って抜けるのではないかという気がいたしました。

理論的にも、集積というのが経済活動の最もコアの議論になるわけですけど、集積そのものも今や DX の進化の中で理論的にもかなり変わり始めている。我々は、分積型ネットワークというようなことを言ってますけども、民間もかなり広がっている。一方で企業そのものも本格的にグローバル化していくということになってくると、従来の産業政策ではなくて、そういうプラットフォームを基盤にした政策と経済活動が一体化したような展開をここでつくっていくというのは、ものすごく重要な時代になっているかと思います。

○司会（新川 達郎 氏） はい。どうぞ、更家常任幹事。

○更家 悠介 氏 マルメの話が出たので。マルメに医療器具を作っている 1 兆円企業でゲティンゲという会社があり、ECMO（体外式膜型人工肺）の機械が足りないので世界中に供給しており、日本もここで忙しい。

医療器具はロットが小さく、どちらかという中小企業向きですが、ライセンスを取る手数料が要ります。これを、大学で治験してもらったりすることが大事なのと、それを許可されたものを今度はアジアの医学生などと呼び込んでトレーニングしないと使ってもらえない。日本でも、マルメで頑張っている企業はいますが、我々も見方を変えればそういう可能性があるということを、一言だけお話しさせていただきました。

○司会（新川 達郎 氏） ありがとうございます。技術革新、そして社会の動きに敏感に適応できる、そういう新たな企業展開の仕方、こういうデジタル化が進んだ社会では、世界の知恵を集めながら、しかし、またローカルにそれを成長させる機会というのが幾らでもあるということで、お話をいただいております。

どうぞ。林先生、お願いします。

○林 宜嗣 氏 時間があまりありませんので、簡潔に申し上げたいと思うんですけども、広域連携と公民連携というのはセットだと思うんです。私、九州戦略会議にも参加したことがあるのですが、そこは各県の知事と、経済団体とが、相対して九州をどうしていくべきかということを議論する場です。先ほど、加藤先生のほうから LEPs の話がありました。イングランドの LEP はまさに広域的に、かつ公民連携でやりましょうというものです。だから、公から出てきている委員の数と民から出てくる委員の数が同数なんです。座長は、原則的に民がやる。その中で、インフラだとか計画をどうするかといったようなことを決めていきます。九州戦略会議はそういう意味では経済界と行政が一体になって丁々発止の議論をするというような、そういう場であつたらいいなと思ったんです。だから、地域経済ということになってくると主役は企業ですから、関西広域連合も企業に対してどういうサービスが提供できるのかを、きちんと表に出していかなければいけない。そうすると海外の企業が、関西ってコストが安いし、人材も豊富だし、市場も大きいということをつかってくれるようになるはずです。そういうようなことを関西広域連合でできないだろうか。広域行政の委員会に参加すると、何か広域行政のネ

タってないですかねという議論が多いんです。そうじゃなくて、各自治体が自分の地域のことを議論して考えて、こういう問題があるが、これは単独ではできないのでここへ持ち込んだというような、そういう順番でないといけないと思っています。

だから、まずは地域のことを考えてください。これは地域独自でできる、だけど、これはやっぱり単独では無理だといったようなことを持ち寄って議論をする。こうしたことをやっていくと、その過程でビジョンの共有化ができていったりします。先ほど加藤さんもおっしゃったように様々な連携がありますが、連携の進化、関西広域連合の進化というのは、まさにコラボレーションとしての連携でないといけない。つまり、これまでのように共同でやればコストが安くなるだろうといった技術的なエフィシエンシー（効率性）の問題ではなくて、お互いに何か出し合っていくとか、あるいは場合によっては資源を共有して共同で使っていくとかといったような、そういうところまで入ってくるわけです。したがって、政治的連携という具合に呼ばれているのですが、私は、関西広域連合はそういうことも取り組んでいく場であってくれればいいなと思っています。

○司会（新川 達郎 氏） ありがとうございます。社会変化、社会経済的な変化やイノベーションを生み出していく基としての関西の将来像、それから広域連合の役割をいただいてきました。

家田先生、最後ちょっとだけ時間がありますが。

○家田 仁 氏 先ほど、谷さんがおっしゃったとおり、広域地方計画というのは、「地方分権」を進めるという視座に立てば、きわめて重要です。しかし、そこで大事なことは、各地域が、広域地方計画に記述するにふさわしいコンテンツを持っているのかどうか、ということだと私は思います。ところが、そういったものが大企業を中心とする巨大な経済団体あたりからはあまり出てこない。新しい時代を切り開く産業などでは、活力を感じさせるのは、ピカーの独自の技術力やアイデアを持っているベンチャー企業とか、中小企業・零細企業のようなですね。例えば、世界のスポーツ自転車の重要部品のきわめて大きなシェアを握っているシマノは、たしか堺が発祥地ではなかったでしょうか。利休の「茶の湯」だって、もともとは堺のマイナーなサブカルチャーとしか言いようがありませんよね。そういう存在が、世界を席卷するまでに拡張して成長する。そのマイナーなサブカルチャーを生み出す創造性とそれを発展させるメカニズムを有してきたことが関西の本来の強みではないでしょうか？

○司会（新川 達郎 氏） ありがとうございます。叱咤激励をいただいたところもあるかもしれません。

時間をちょっと過ぎてしまいましたが、この機会にこれだけは言っておきたいということはございますか。よろしいでしょうか。

ありがとうございます。

それでは、本当にいろんなご意見いただきました。もうまとめることはしませんけれども、これからの関西ビジョンというものを、地に足つけながら、そして関西の持っている様々な優位性というのを多様性も含めて踏まえながら、自分自身でこれをより優れたものに組み立て直していく。それらを発見し、そしてクリエイティブに働きかけていくということを官民合わせて進めていくという、そういう関西の姿を皆さん方からいた

だいたような気がします。実際にそれがリーディングリージョンというようなコンセプトになるのか、あるいはクリエイティブなネットワークとなるのか、あるいはそれらを踏まえたプラットフォームになるのかよく分かりませんが、この辺りはまた、それぞれの先生方のご提案・ご提言、あるいは意見のところで大いに議論していただければと思っています。出席の皆様方には、これから、本日の議論も踏まえて提言・意見のご執筆をよろしくお願いいたしますと思っています。

最後に仁坂広域連合長、ここまできつとおっしゃりたいことが山ほどあったろうとは思いますが、しっかり聞いていただきました。私ども執筆者に対して、また、これからの関西広域連合について一言、ご発言をいただければと思います。よろしくお願いいたします。

○仁坂 吉伸 関西広域連合長 きつと当てられるだろうと思って、おまえの地方分権の考え方を述べよと言われるかなと思って、それは用意していたのですが、そんな地方分権みたいな話じゃなくて、関西広域連合がいかにあるべきか、あるいは関西いかにあるべきか、そういう話がかんがん出てきて、これはそんなつまらんことは言っても仕方がないので封印いたしまして、ひたすら感謝をしつつ、今日の議論をちょこちょこちょこ書き留めたんですけど、これをどうやって関西広域連合の中で生かしていくかというのは、一生懸命考えていきたいと思っています。

今日は、本当にありがとうございました。

○司会（新川 達郎 氏） どうもありがとうございました。本当に、皆様方から貴重なご意見をいただきました。一つ一つまとめてしまっただけは価値がないかと思っています。ご自由にそれぞれのご意見をこれからの提言・意見の中でご開陳いただき、それをまた関西広域連合、そして関西で暮らす私たち、また場合によってはオールジャパンでこの議論というのを踏まえて将来を考えていく。そんな手がかりが提供されていくのではないかと期待しております。

進行がまずくて予定の時間をオーバーしてしまいましたけれども、本日の議論というのは、以上にさせていただきたいと思っています。

本当に、ここまで熱心にご協力をいただきまして、ありがとうございました。オンラインでご参加の家田先生にも、本当にありがとうございました。

執筆有識者座談会（B 日程）

日時：令和 3 年 12 月 6 日（月）10:00～12:05

場所：関西広域連合本部事務局大会議室

出席有識者：石田 和之 氏（関西大学教授）

（五十音順） 上村 敏之 氏（関西学院大学教授）

中谷 真憲 氏（京都産業大学教授・NPO法人グローバル人材開発センター専務理事兼事務局長）

新川 達郎 氏（同志社大学名誉教授）〔司会〕

真鍋 精志 氏（関西経済連合会副会長・西日本旅客鉄道株式会社相談役）

山下 淳 氏（関西学院大学教授）

山下 茂 氏（明治大学名誉教授）〔オンライン出席〕

※肩書はいずれも開催日時点のもの

○事務局 それでは、定刻になりましたので、提言・意見集「関西広域連合の未来に向けて～分権型社会の確立～」(仮称) 執筆有識者座談会を開会いたします。

本日の司会進行は、関西広域連合協議会副会長、広域計画等推進委員会座長を務めていただいております、新川同志社大学名誉教授にお願いしております。新川先生には、提言・意見集編纂にあたっての編集委員もお願いしております。

それでは新川先生、よろしくお願いいたします。

○司会（新川 達郎 氏） 改めまして、おはようございます。よろしくお願いいたします。オンラインの山下（茂）先生もよろしくお願いいたします。

○山下 茂 氏 こちらこそ、よろしくお願いいたします。

○司会（新川 達郎 氏） 本日の進め方、それから趣旨について少しご説明させていただきたいと思います。

先ほどご案内ございましたように、今回の座談会は、提言・意見集としての「関西広域連合の未来に向けて～分権型社会の確立～」という副題のついた、こうした提言・意見集を作成しようということで開催されてございます。

ご承知のとおり、関西広域連合が 10 年ほど前に設立されたとき、第一の大きな狙いは地方分権改革を進めて分権型社会というのを、この関西から実現していこうということがございました。しかしながら、この 10 年間、もちろん東日本大震災、そしてその後の相次ぐ大災害、そして今回のコロナの事態もございまして、我が国国内も、そしてグローバルにも、大きく社会・経済・政治の状況というのが変わってきてございます。

その中で地方分権といったようなことよりも、むしろ国全体としてどういう方向に向かっていくのかということすら、極めて難しい、困難な、そういう事態の中で、逆に集権的な要素や、あるいは全国画一的な地方創生といったようなことが進んでいく、そういう事態にも直面をしております。翻って、この間、関西が目指してまいりました国土



新川 達郎 氏（同志社大学名誉教授）

※新型コロナウイルス感染拡大防止のため、各出席者はマスク着用のまま発言

の双眼構造ということにつきましても、むしろ東京圏一極集中というのはとどまることなく進み、そして東京メガリージョンの言わば従属的な地位に日本国内全てが置かれていくといったようなイメージすら今、でき始めているのではないかと考えています。これらに対しまして、関西広域連合は、そもそもの設立の段階から分権型社会を目指し、そして国からの権限移譲を求め、その中で出先機関の丸ごと移管というのを進めようとし、これまでやってまいりました。

また、一方では、関西圏での広域行政というのを進めていこうということで、府県市の事務の持ち寄りということを積極的に進め、その中で、単独では難しい事務を実際に実現することもできました。残念ながら、これまでの動きは関西の域内に限定をされた活動の範囲内で、言わば少しずつ前進してきたというところがありますし、その中で新しい課題や方向というのものないわけではないのですけれども、もう一方では、当初の大きな目標でありました、国との関係というのを大きく組み替えていく、そして、我が国の社会経済構造を変革させていく、といったような分権分散型社会の実現ということにはなかなか結びついてこなかったということがございました。

今回、改めてこの10年の関西広域連合の歩み、それを振り返っていただき、そして将来に向けてどういう課題があり、どういう取組をしていかなければならないのか、どういう理想や目標を掲げていったらいいのか、この辺りについて自由活発に先生方からご意見をいただき、それらを提言・意見集としてまとめていければと思っています。

関西広域連合では、私どものこの提言・意見、これに基づいてこれからの関西広域連合として目指すべき分権型社会というのを改めて措定し直し、そしてそれに向けて取るべき方策というのを広域連合委員会でもご検討いただく、そういうふうに伺っております。

この辺りの事情につきましては、既に今回事務局から配付させていただいております編纂趣旨・執筆要領¹にございます。既にご覧いただいているかと思いますが、改めて私どもの役割ということも踏まえて、本日の座談会でご意見をいただければと思っています。

お手元の趣旨等にもありますけれども、これまでの課題や、あるいはこれからの展望については、網羅的に事務局で用意はしていただいておりますけれども、当然のことながら視点として抜けているもの、これまでの評価として欠けているところ、また今後に向けての課題として拾いきれていないところ、また将来の目標や理想を考えていく上で立てるべき方向性等々、まだまだ議論ができていないところも多々あるかと思っています。この辺りは、むしろそれぞれご参加の先生方のお考え、これを自由に出していただいて、必ずしも今回、意見交換のポイントで出ているところにとらわれることなく、ご議論いただいてもよいと思っています。いろんな考え方が出てもよろしいと事務局からは聞いております。そして、実は既に前半、A日程と称する最初の会合というのを先週させていただきました。そのときの各先生方のお話も、地方分権というような、言ってみれば、国・地域間の制度いじりの話だけではなくて、それを取り巻いております社会・経済・政治の大きな流れにも言及するような、そして関西圏で言えば、この圏域における将来の市民生活から発するような大きな変化、といったようなものも見据えた議論をいただ

¹ 163～181 ページ

きました。いろんな議論をしていいですよということを強調しているわけであります。けれども、もう一方では、今回こうした座談会や、そして提言・意見集を作成しようということの共通の目標、つまりは関西広域連合というものの未来、これをどういうふうに考えていったらよいのか。その基礎のところにあるべき分権型社会、あるいは分散型の将来の在り方といったようなことをどう考えていけばよいのか、この辺りをぜひ心の中にとめてご議論をいただきたい。また、そういうところをこれからの先生方にご執筆いただく提言や、あるいは意見の中に反映をさせていただければと願っているところでもございます。

少し最初の趣旨説明が長くなりましたけれども、基本、関西広域連合のこれからに向けて、自由活発にご意見をいただければということではございますが、同時に、今回の提言・意見集の趣旨として、関西広域連合の将来像、そしてそれを実現していくための方策、こうしたところをどこかで心にとめていただいてご議論いただければと思っております。

なお、お手元には事前ヒアリング等における出席者の意見ということで、先生方からあらかじめいただいております資料を添付させていただいてございます。こういうものも参考にいただきながら、ご意見をいただければと思っております。2時間程度の時間を予定しております。スムーズに進めていければと思っておりますが、最後は少しばたばたとしてしまうかもしれません。ご協力をいただきながら、しかし活発な議論ができればと思っておりますのでよろしくお願いいたします。

本日の進め方ですが、最初にご出席の先生方から簡単に自己紹介と、それから関西広域連合との関わりやこれまで、これからについてのご感想のようなことを一言いただければと思っております。その後、あらかじめ意見交換の視点として出させていただいております、これまでの評価、そして2つ目の目指すべき関西の将来像、3つ目の関西広域連合が担うべき役割、これをどういうふうにこれから展開していったらよいのかという、この辺り大きくは3つの論点がございますけれども、これらについて順次ご議論をしていただければと思っております。

なお、活発にご意見をいただき始めますと、これまでの評価、関西圏の姿、それから広域連合としての広域行政としての姿、この辺りそれぞれ相互に密接に関連してまいります。区別がつかなくなるだろうと勝手に想定しておりますので、この辺りは実際にご発言しやすいやり方でご議論していただけたらと思っております。

まずは、先ほど申し上げましたように簡単な自己紹介から、ここはたいへん恐縮ですが、私のほうから指名をさせていただきまして進めたいと思っております。その後のご意見をいただくところは、各先生方からそれぞれご自由にいただいきたいと思っております。

それでは、早速でございまして、お手元に名簿が行っておろうかと思います。この名簿の順番で、それぞれ自己紹介、それから関西広域連合に関するこれまでの関わりや、ご感想など一言いただければと思っております。

あいうえお順になっておりますので、たいへん恐縮でございまして、関西大学教授の石田先生からお願いできますでしょうか。よろしくお願いいたします。

○石田 和之 氏 皆様、おはようございます。関西大学の石田と申します。どうぞよろしくお願いいたします。

専門はお手元資料でございますように、租税論、財政学というようなところでやっております。財政学、中でも税に特に関心を持っておるということで、ふだんは税の中でも特に地方税、固定資産税や住民税というところに関心を持っております。

関西広域連合との関わりということ、特になんかということになるんですけれども、私、今、関西大学におりますので大阪におるわけなんですけれども、5年ほど前までは徳島大学というところにおりまして、徳島県も、四国であるにもかかわらず、広域連合の構成府県の1つということになっております。遠くから眺めていた関西広域連合が、少し近い場所から見えるようになったのかなと、そんなふうに思っております。

今日は、先生方のいろいろご意見を拝聴しながら勉強させていただきたいと思います。どうぞよろしくお願いいたします。

○司会（新川 達郎 氏） ありがとうございます。よろしくお願いいたします。遠くと近くと両方からの視点でいただけるかと思います。

それでは、引き続きまして関西学院大学、上村先生からお願いいたします。

○上村 敏之 氏 関西学院大学の上村です。私も専門は、石田先生と同じ財政学です。



上村 敏之 氏（関西学院大学教授）

関西広域連合との関わりですが、私もそれほどあるわけではなくて、何回か研究会に呼ばれた記憶はありますが、特に何か委員会に入ったりとかそういうものではないです。

今回いただいた資料を全て拝見したのと、広域連合議会の動画も1年か2年分ぐらいは全て見させていただきまして、非常に勉強になりました。それで、お手元の資料に私の考えをまとめてきましたので、これを見ながらまた議論させていただけたらと思っています。よろしくお願いいたします。

○司会（新川 達郎 氏） よろしく申し上げます。非常に充実した資料をいただいておりますので、後ほどまたご紹介いただければと思います。よろしくお願いいたします。

それでは、続きまして京都産業大学、中谷先生からよろしくお願いいたします。

○中谷 真憲 氏 皆様、おはようございます。京都産業大学の法学部の中谷と申します。

専門は市民社会論、公共論、公共政策というあたりになります。その中でも特に研究であり、実践であり、両面からやっておりますのが、民間からの公共創造ということです。公の在り方というものをいわゆる公側、行政側から考えるというよりも、公民の連携、官学公民の連携、そして特に会社、企業等のビジネスの中からどのように公共に結びつ

けていくのかということを考えております。そうしたことをやっていく一方で、実践と申し上げましたのは、職名のところに挙がっておりますけども 2013 年に NPO 法人のグローバル人材開発センター、長いのでグローバルセンターと言っておりますけども、そうしたものを立ち上げて、京都に本拠を置いて、学生と企業との間をブリッジしていく活動。そこから逆に、学生側からの経済団体、企業等へのいろいろな仕掛け、提言、そして、もちろんその企業、行政の方からの寄ってたかつての学生に対する教育というふうな仕掛けをつくってまいりました。これまで、2013 年以降で見えていきますと、延べ 2,500 人ぐらいの学生たちが法人を卒業といいますか、関わってきたというふうな格好になります。今日はよろしくお願いいたします。



中谷 真憲 氏（京都産業大学教授・NPO法人グローバル人材開発センター専務理事兼事務局長）

関西広域連合との関わりということでありましたけれども、シンプルに申し上げますと、今まではございません。今日が初顔となりますので、皆さんよろしくお願いいたします。

○司会（新川 達郎 氏） ありがとうございます。これを機会に、いろんな場面でご協力いただければと思っております。

それでは、引き続きまして関西経済連合会副会長、西日本旅客鉄道株式会社相談役でいらっしゃいます、真鍋様から自己紹介、それから一言をお願いしたいと思います。よろしくお願いいたします。

○真鍋 精志 氏 関経連で地方分権・広域行政の担当をしております真鍋でございます。

関経連の問題意識につきましては、レジュメで提出しているとおりです。関経連では、私は 2017 年に活動をはじめまして、この担当になりました。お話を聞くにあたって、地方分権というのは機運が低下しているということ、また関経連では「広域連合は道州制の一里塚だ」という認識を持っていましたが、その部分について広域連合と意見の齟齬があったことなどから、2018 年に広域連合の実績と活動を支援しつつ議論していこうという提言を出しました。その後、広域連合設立から 10 年経ちましたので、連合長も代わられたこともありまして、広域連合に対して 10 年の振り返りとこれからの 10 年について提言を出しました。提出している意見はその提言の概要です。

私は、国との動きがないと、広域連合と話しているだけでは、なかなかこの問題は進まないという認識を持っております。地制調が、多分年明けから始まると思いますが、総務省や経団連などと話してしましても、「分権」という言葉から、「分散」とか「多核的連携」という方針に変わっていると暗におっしゃるところがあります。国としては、2014 年以降の動きとして、分権議論には一区切りがついて、地方分権は一定の基盤ができたのだから、地方の自主性あるいは自立性に基づいて提案方式に切り替えているじゃないかと。さらに、地制調の議論としては、人口減少問題や道州制、大都市制度等の大きな問題については、かつてのようにその都度勧告をして、それを順次実施するというのではなくて、答申という形でまとめて議論を出していると。特に 2040 年頃に顕在化する諸課題という言い方ですけど、それに対する対応方針もきちんとまとめて順次や



真鍋 精志 氏（関西経済連合会副会長・
西日本旅客鉄道株式会社相談役）

っていると。そういうところでちょっと意識のギャップがあるかなと思っております。

今後、「地方分権」という言い方だけではなくて、「関西地域の将来課題への対応」という観点から、地方分権のさらなる推進の必要性を言っていく必要があるなと思っております。いろいろ分権改革で積み残した問題がありますし、我々としても関西の未来予測と対応策について、具体的に何が急務なのというところに対する必要性の議論と対応策を提示する必要があるなと思っております。

かつ、関西にはせっきく広域連合があるわけですから、この広域連合という方式の発展による国との関係をしっかりつくっていくといけないなと思っております。

関経連としては、道州制を訴えています。制度論の前に、府県から広域連合への事務権限の移譲、それから基礎自治体なる市町村への移譲という双方向の動きを強めていくことが大事だと思っています。ただ、そこに単に事務権限だけではなくて、マンパワーとしての人も併せて移管しないと、なかなかうまく進まないのではないかという感想を持っています。

○司会（新川 達郎 氏） ありがとうございます。国全体の動き、そしてそれに対応してこれからの関西、そして関西広域連合の方向について、少しお話しいただきました。後ほど、また詳しくお話をいただければと思っております。

それでは、引き続きまして関西学院大学、山下淳先生からお願いします。

○山下 淳 氏 山下でございます。専門は、行政法、地方自治法、都市法といったあたりをやっております。そういう意味では、法制度論が本来の自分の守備範囲なんだろうと思うのですが、そこからはみ出たようなこともいろいろやっております。

関西広域連合との関わりは、協議会の委員になったあたりからですから、10年弱ぐらいのお付き合いでしょうか。そのほかにも、関西広域連合の研究会等の委員もさせていただいて、いささか好き勝手なことをいっぱい言ってきたと思います。というのも、関西広域連合に対しては、もどかしさというものをずっと感じてきました。中途半端さという言い方をしてもいいかもしれません。一体、どういう存在になろうとしているのかというところが見えない。もっとこっちの方向へ頑張ったらどうだとか、こういう方向で努力したらどうだ、みたいなところをいつも感じてきたところがあります。ただ最近、真鍋さんもおっしゃったように、全体として地方分権の議論というのはもう済んだみたいな雰囲気がある中で、関西広域連合も少し内向きの方向にシフトしてはどうかみたいなことを、自分なりに思うところもあります。

これは後の話になるんでしょうけども、関西広域連合に対してもどかしさ云々という話をしたのは、私自身が関西広域連合にどうあってほしいか、どうなってほしいかということ基準に置いて、そこから照らしてもどかしさというのを感じていたんだろうと思うし、しかし、私自身が関西広域連合に対して期待するものがこの10年ぐらいの間で必ずしも一貫していなかったし、そのときそのときでぶれていたなというところもある

るのかなと思っています。

関西広域連合対国という目線と、それから関西という圏域の中、構成府県、市町村、住民という内向きの目線と、両方の議論がずっとあったと思うのですが、そろそろというか、全体の雰囲気としては、分権的なところはちょっと置いておいて、内向きの目線で関西広域連合は頑張ったほうがいいんじゃないかというふうに、最近思いつつあるというところがございます。

今日は、よろしくお願いいたします。

○司会(新川 達郎 氏) ありがとうございます。視点を変えてということで、お話をいただきました。それもまた、分権分散型の一つの方角かもしれません。この辺り、また後ほどご議論いただければと思います。

それではオンラインで、Web 上でご参加いただいております、明治大学名誉教授でいらっしゃいます山下茂先生、一言自己紹介、それから、この間、関西広域連合にいろいろ関わっていただいておりますので、ご感想も含めて一言お願いできますでしょうか。

○山下 茂 氏 山下茂です。私は東京の多摩地区で生まれ育ちましたが、物心ついたときから阪神タイガースのファンで、年齢が 70 超ですから関西との繋がりとは随分長い。女房は関西人、娘や孫も関西で暮らしていて、関西は精神的なふるさとです。

仕事は旧・自治省に入りました。多摩地区に今も住んでいますが、学生時代でも霞ヶ関勤務でも通うのに満員電車で、毎日毎日、時間とエネルギーを浪費した。国民が日本全体あちこちで十二分に活躍できるようにすべし、東京への一極集中を打破したいという職業選択でした。一方で、伏見のお酒、灘のお酒、初任地は広島のお酒でしたが、各地方にある豊かな歴史と文化を生活の中でも大いに楽しむ人生にしたいと、自治省という役所に入ったわけです。30 年ほど中央・地方の役所を行き来しましたが、偉そうなことを言うほどには成果を上げたとは自己評価できないのが残念です。

今世紀になってから明治大学に移り、15 年間、大学で話をしました。なぜ、明大がある神田駿河台ができたのか？ 地方の藩が「お手伝い普請」という名目で、自分たちの負担で江戸のまちづくりに協力させられて、今日の日比谷や日本橋など低湿地を埋め立てる土砂を得るために神田山を切り崩して出来た土地に今は明大がある。家康公が亡くなった後、駿府から直参の旗本たち、大久保彦左衛門とかが江戸に戻ってきて、住むところを探したら、切土の台地だし、富士山がよく見える、そこへ皆で住み始めて「駿河台」と命名した。全国から来ていた学生、特に東京育ちの学生たちに、そういう歴史を忘れちゃいけないぞと、ずっと言ってきました。

広域連合との仕事上のつながりというと、自治省の課長時代に、ちょうど広域連合の仕組みをつくる地方自治法改正、あれは地方分権推進法の頃ですけども、その時期に国会担当の課長たる文書課長をしていて、自治大臣は石井一先生や野中広務先生、政権は違いますが関西の大臣の下でした。広域連合制度の創設について、国会の先生方に



山下 淳 氏（関西学院大学教授）



山下 茂 氏（明治大学名誉教授）

※オンラインで出席

説明をして回り、法案審議の促進をお願いしました。

その後、和歌山県の西口勇知事の下で副知事にしていただき、平成8年度から3年、関西の中で仕事したのですが、まだ関西広域連合はなく、関西地方の知事会議とかそういった場で関西全体の議論をしておられた、そんな時期でした。

そのあとフランスで4年ほど仕事してのち、大学に移りましたが、幸い2年ほど前に、新川先生が座長でいらした委員会、2019年3月に報告書²が出ている委員会のメンバーに加えていただき、外国での仕組みなども含めてお話させていただいた経緯があります。今回の諸課題、視点の1とか2とかについては、新川先生が中心にまとめていただいた報告書の中に、私の言いたいこともそれなりに入れていただいた。今回、私が加わるにしても、原理原則に関係する論議は2019年の報告書の中を見ていただき、それらをどうすれば実現していけるかを、これまでの経験まで含めて考えさせていただければと思ったりしています。

○司会（新川 達郎 氏） どうもありがとうございました。しっかりとご意見をいただければと思っておりますので、よろしくお願いいたします。

東京一極集中、別に最近の話ではなくて400年前から実は基盤整備が進んで、その蓄積が今日のメガリージョンの大本になっているかもしれない、というようなそんな議論もあろうかと思います。

もう一方では、世界の流れというのを見ていったところで、日本が本当にこのままでよいのかというような観点、これは山下茂先生がずっとおっしゃっておられますが、こういうところもしっかりご議論いただければと思っておりますので、よろしくお願いいたします。

それでは、ご参加の先生方からまずは自己紹介、そして多少長い短いはございましたけれども関西広域連合について、それぞれのご感想や関わりについて、お話をいただきました。

ここからは、本日の主題でございまして、関西広域連合の原点に立ち返る、これまでの取組の評価ということ、国と地方の役割分担であるとか、あるいは国土の双眼構造といったような観点からのこれまでの努力、そして、そこで課題になってきたような事柄、この辺りから議論が始まればと思っております。もちろん、その中で、将来目指すべき姿、あるいは関西広域連合として、広域行政としてなすべきことなども当然入ってこようかと思いますが、まずは、これまでの取組の評価やそこでの課題・論点、こういったようなところからお話をいただければと思っております。どうぞ、どなたからでもご自由にご発言いただければと思います。よろしくお願いいたします。

それでは、中谷先生からお願いします。

² 関西広域連合広域行政のあり方検討会「広域行政のあり方について（報告書）」（2019年3月22日）

<https://www.kouiki-kansai.jp/koikirengo/jisijimu/kengenijyo/kentokai/1406.html>

○中谷 真憲 氏 多分、重鎮の先生方は後で話されたほうが良いような気がしますので、逆に初顔がトップバッターをいかせていただきます。

原点に立ち返るということですが、いろいろと資料を見てみたら、発展する広域連合なんだということで、事務局の体制にしても簡素で効率的にやっていこう、小さく産んで大きく育てていこうということでやってらっしゃったと思うんです。編纂趣旨・執筆要領にも出てますような業績を見てみても立派な業績たくさんありますし、近年でもワールドマスタースデーツとかありますので、なるほどと思ってみていたんですが、しかし、その中で本当に関西広域連合がそもそもちゃんと市民の間にも浸透できたのかというと、それはやはり弱いなというのが率直な感想なんです。

ちょっと雰囲気をはぐしたいわけじゃありませんけど、関西広域連合のことに関わることになりましたので、周りの学生にちょっと聞いてみたんです。関西広域連合を知ってますかと。誰も知らないんですよ。それが率直なところでして、大抵返ってきた反応が、それは関東連合の何か関西版ですかという話がたくさん返ってきて、どうも名称的にもそういうふうな感じでしか学生には知られてないんだなというのがあったんです。それでなんですけれども、そういう意味で浸透していないということ自体が大きな問題なんだなと思っているのですが、その中で結局うたってきたものが関西の自立・復興ということになりますので、何か住民に届かない中でそれをうたっていても、なかなか推進力がついていかないんじゃないかなというのが率直なところですよ。

多分、それは政府側から見えていったときには、おそらく関西も我々の思いとは別個で見えますから、一つの地域、地方にすぎなくて、関西だけが自立・復興というふうに言っても、何か関西パトリオティズムみたいな感じで見られちゃうんだろうと思うんです。そこに対して、どう戦ってきたのかというと、多分制度論の戦いもかなりやったと思うんですが、制度論以前に住民にどう浸透していくのか、住民の方々のほうからも関西広域連合というものが盛り上がってくるような機運そのものをつくっていかないと、推進力はつかないんだろうなということをすごく思っています。

それを考えていくときに、今の府県単位と、それから国との間にある大きさの違いというものが実はギャップ的に相当あるなというところは突けるところだと思ってまして、おそらくさんざん議論されてきたことだと思うんですが、いわゆる昼間人口と夜間人口は違うところに住んでいるということがよくある、例えば通勤は京都から大阪に行くとか多いわけですし。しかし、それを全部統合的に見ていく行政組織というものはやはりないわけです。それはみんな意識していることです。住民はみんな意識しているんですが、それを行政として考えるという、そうしたものが必要だという形で考えることがあまりないんだと思うんです。

結局、100万人とか200万人、大阪だけちょっと大きいですが、そうした単位の府県が中心で、いきなりその上が1億3,000万人近いものになってきますと、それで本当に行政的にはやっていけるのかと、今言ったような生活圏としての通勤を含むようなそうした問題を考えることができるかというふうになっていくと、やはり問題はあろうかと思えますから、そこをまず住民にちゃんと浸透させるということが必要なかなということを思っています。

あともう一つは、経済的なメリットというものをちゃんと知らせていくということが

すごく大事なかなということです。これまでも取組の姿勢、いろいろなされてきたということは分かっていますし、来る万博でもいろんな魅力訴求はなされるんだろうと思っておりますけれども、単純に言って関西圏というのは、多分台湾と同じくらいの人口と、台湾を上回る GDP があるということになりますので、それはアジアから見たときには魅力的な商圈を構成しているだろうと思います。構成してるんですけども、それにふさわしい、例えばインフラ整備は分かりますけども、それだけではなくて投資の呼び込み。関西に対しての投資を呼び込んでくるかということに関して、もうちょっと、はっきりと言ってしまうと新聞のネタにもちゃんとなって、住民に訴求していけるような、そういうことがどれぐらい行われてきたかということ、まだまだ不十分ではないかなと思いますし、そのスキームは一度つくったほうが良いと思います。例えば、官民ファンドで関西版をつくってみるとか、官民ファンド自体にもいろんな批判はありますけれども、関西で財界の方、金融界の方たちを巻き込んで、もういっぺんそういう議論をやって関西のほうに、地域的に考えると特にアジアから投資を呼び込んでいく、そんなことも考えたらいいんじゃないかなと思っております。

文化的な自負というのを最後に述べておきますと、これは我々としてはそれをやっぱ強く持つべきだと思ってますし、実際持っていると思います。ただ、その上で言えば、関西人って一言で言いますけど、関西のアイデンティティって意外に分かりにくいんだと私は思っているんですよ。

さっき、山下（茂）先生のほうから、東京にお住まいで阪神タイガースファンなんで関西人だという、何か関西に親しみをという話があって実は膝を打っていたんです。オリックスと阪神タイガースを応援してくれたら関西人かなと思うところがあるんですけども。もともとは鈴鹿であり、不破関であり、あるいは愛媛関の辺りの西ということになりますけど、割合多様な地域があって、京都人とか、大阪人とか、神戸です、とかそういう感覚はいろいろあるんですけど、いまいち関西というのがアイデンティティを実はつくっていかなければいけない部分もずいぶんあるんだと思うんです。

京都は文化庁というものが来ているわけですけども、あと京都御所というものもあるわけですけども、別に京都パトリオティズムでは全くなく、そうしたものを既にあるものですからうまく利用していったら、関西でアイデンティティを盛り上げていくということは一方で必要かなと思います。

いずれにしても、住民側の盛り上がりには欠けているところを何とかすべしというのが、最初の意見になります。最初は、雑駁な話でいいのかなと思いましたが、この辺りで。

○司会（新川 達郎 氏） ありがとうございます。重要な論点も方向も、一定見えてくるようなご指摘をいただきました。関西圏 2,000 万人の自治というのをどういうふうに考えていくのか。そして、経済的にいかにそれを魅力的にするのか。それがうまくいくためにも、関西の文化というのをどういうふうにアイデンティファイしていけるのか。この辺り、これからまた諸先生方からもご意見をいただければと思います。

どうぞ。上村先生、お願いします。

○上村 敏之 氏 関学の上村です。お手元の資料（36 ページ図「関西広域連合への 7 つの提言 ロジックモデル」）です。課題と提言をまとめたロジックモデルをつくったんで

すけれども、今、中谷先生が言われたところはまさにそのとおりだなと思ってまして、そこがボトルネックになっていると。資料の図に「ボトルネック」と2つ書いてあるんですけど、要は関西の住民に関西広域連合が浸透していないことが、まさにやりたかった分権型社会の実現に効いてないというところなので、ここを浸透させないと分権の機運は高まらないし、おそらく出先機関丸ごと受けるなんてできないと思いますので、ここをどうやって高めるかというところです。そのためには、どれだけ認知されているかという測定をしないといけないと思うんですけど、多分、ほとんどそういう努力はされてこなかったんじゃないかなと思いますし、それを向上させようという努力も、認知等も測定してないので、多分そういう問題意識が持てなかったんだと思います。

あと、実は議員さんをどうするかという選挙制度の話というのは結構重要だと思っていて、これは関経連さんの報告書とか、2019年のあり方検討会の報告書にもガバナンスのところにも書いてますけど、ガバナンスの強化以外にも浸透という意味で非常に効果があると思うんです。そういう視点で、これ考えないといけないかなと思いました。

それと、広報部門の強化は緊急を要すると思います。私、この間、SNS サイトとか関西広域連合がどうなっているのか見たんですけど、非常に貧弱ですよ。Facebook ページありますけどフォロワー数が843人で、これ関西広域連合の総人口数で言うと0.004%です。あと、YouTube チャンネル登録者数263人で、これ0.001%です。YouTube チャンネルは、kouiki-kansai とローマ字で書いてあって、普通の人こんな検索じゃ絶対出てこない検索の形なので、何か見せようという努力は全く見られないんです。また、若い人は Facebook を見ないです。検索した限りでは、ツイッターアカウントもないし、インスタグラムもありません。というところで、やはり広報の部分は全然できてない。多分、そういう意識を持ってないんじゃないかという気がしました。

それと、あと中谷先生が言われた経済的なメリットというのはそのとおりで、この図の中に下にボトルネックと書いてますけど、この部分は何かということ、関西創生戦略をやっているんですが、その KPI はほぼ達成していると書いてあるんですけど、ところが一番大事な東京圏への転出入の均衡と、国の経済成長率を越える経済成長率の達成ができてないんです。つまり、KPI を達成したのに最後のところが一步も達してないというのは、要はロジックがおかしいんです。そのロジックがおかしいところは反省できてない、というところに、ボトルネックがあるというところで、もうちょっと考え直さないといけないかと思います。

○司会（新川 達郎 氏） どうもありがとうございました。中谷先生に続いて、重要な論点をいただきました。本当に市民への浸透の問題から、そして政治をどう取り込むかということだけではなくて、それを通じてまた市民意識への働きかけというのもできる。その点では、広報の問題も改めてご指摘いただきました。これも、ずっと課題ではあるんですが。そして、何よりも経済的な魅力という点で、本当に努力が結果に結びついていないということを、言ってみれば経済的なアウトカム、パフォーマンスが全然足りないではないかというところをご指摘いただきました。これからの課題ということで考えていかなければならないということになりそうです。

さて、ここまでのご発言もいただいた上で、各先生方からいかがでしょうか。

山下淳先生、お願いします。

○山下 淳 氏 対住民の認知ということは、私の記憶によれば 10 年前からずっと出ていた話だと思います。私が委員になった協議会も、そういう文脈の中から出てきた仕組みだったと思っています。ただ、別に「でもな」という話をするわけではないのですが、関西広域連合の活動はどれぐらい市民に直接デリバリーするようなサービスなんだろうかということを考えると、あまりないんじゃないか。要するに、市民の認知云々という以前に、関西広域連合の現状というのは、主に都道府県・市町村の言わば連絡調整とか裏方というか、そういうことをやっているのであって、したがって住民に知られてないのかもしれないよ、みたいな評価というのが一方であるとか、広域連合自体にもあるんじゃないんだろうか。だから、それでいいかということですよ。その話をもうちょっと伸ばしていったら、広域連合自身が手足を持つとか、もっともっと実施事務を持つみたいなことになってきて、でもそれは、それこそ府県との関係あたりを再整理しないといけないみたいな話になってくる。何かそこら辺がジレンマみたいになっているんじゃないかと思うところがあります。

私もずっと、もうちょっと知ってほしいな、知られるように努力すべきだよな、いろんな形で住民からの意見の聴取とか反映とかという取組をすべきだよなと、ずっと言ってきたのですが、それがもう一つ進まないのはそういうところがあるからなのか、だから、対住民の関係だけで考えてもつらいのかなという気がして、もうちょっと別のところを変えないといけないんじゃないかと思っています。

それから、もう一つ、これも私自身どう考えたらいいのか、ちょっと悩んでいるところがあるので、あえてということなんです。関西というエリアを考えるというのはものすごく大事な発想だろうと思うんです。関西という空間というか、そこで営まれている様々な営み、活動ということを考えるというのはとても大事だろうと思うのですが、こういう関西というエリアというか空間というか、そういうところでの営みという話と、それを言わば所管するとか取り扱う主体というのは必ずしも同じでなければならぬというわけでもない。関西広域連合というのは、そういう関西に責任を持った政府なのかというと、そういう政府にすべきだというのが、おそらく真鍋さんのとか、関経連としてはそうあってほしいと、そうなってほしいと思っておられるんだろうと思うんですが、これまでの関西広域連合というのは、関西を仕切る政府だったんだろうか、あるいはそうなるべきなんだろうか。そのあたりは私はちょっと揺らいでいるところがあります。

○司会（新川 達郎 氏） ありがとうございます。非常に難しい論点をいただきました。本当に市民、住民との関係というのをどうつくっていくのかというときに、直接関わらない組織が、しかしどんな価値があるのかということを理解していただくのは難しいです。ここは制度問題も大きいかもしれませんが、そうした観点、それから関西を扱うというところでの、特に広域連合の意義ということについていただきました。しかし、企画調整的なところでの役割があるとすれば、何がしかの役割があるのかもしれませんが。

先に、山下淳先生から。

○山下 淳 氏 すみません、ちょっとお先に。今の話の続きです。

ずっと気になっているのは、関西広域連合は、広域計画もつくってますし、いろんな形で提言とか、あるいは政策的な取組とかやってきているところはあるのですけれども、



今、新川さんもおっしゃったように、調整的なことがメインだったのではないかな。すなわち、府県の行政や政策なり、あるいは知事の間考え方のすり合わせといった形で調整するということはやってきたけども、調整するということと、関西としての一つの意思をつくるというのかしら、決めるというのかしら、それは違うことだと思うんです。だから、それぞれ考えているところをすり合わせて何とかという、そういう調整役は十分やってきたように思うんだけど、むしろ関西としてはこれで行くんだよ、ここでこうするんだよ、だからみんな、それでうんと言ってねという存在ではなかった。そこら辺が多分、関経連とか経済界としてはいささか不満だったのではないかな。ただ、構成する府県なり知事、政令市なり市長としては、むしろ関西広域連合というのはその程度でいいんだよ、そういうものなんだよと思っているところがあるのではないかな。

最初に申し上げた、いわば理想像といえるだろうけど、誰にとっての理想像なのか、それが関係者みんな違うんじゃないかということを感じています。

山下茂先生、すみません。

○山下 茂 氏 結構山下（淳）先生と関連もしますが、広域連合制度を創設した地方自治法の改正の際に、大ざっぱな例え話を使ってみました。

例えば市町村がごみ処理の一部事務組合を共同設立して広域的な焼却場や処分場をつくる。ただ、ごみの収集のやり方は、市町村によって直営のところも民間委託のところもあり、それぞれの地域事情が違う。しかし焼却場や処分場では、各市町村で別々の分類ルールで集めたごみをごちゃ混ぜにして放り込まれたら困る。分別のルール、計画、調整のようなことは関係市町村で共通にしないと広域処理はできない。だから、そのための調整をして、分別ルールはみんなで共通にする。

パンに「3色パン」という、ジャムとクリームとあんこだったか忘れましたが、中身が3種類あって全体は三つ葉のクローバーみたいな形のが子供の頃ありましたね。それぞれの中身のおいしさは大事にしながら、全体は共通の皮でまとめて一つのパンとしてのアイデンティティという存在感を生んでいた。違う味が中に入っていて、ジャムがおいしいとか、あんこがいいとか、いろんな楽しみ方ができる。でも、パンとして一体だ、あれですよ、と話をすると、法改正の内容を有権者に説明する立場の国会議員の先生は「ええわ、それで」と理解してくださった、そんなことを思い出します。

そもそも一部事務組合が基になっている仕組みなので、住民の皆さんや学生の皆さん、また民間企業の方々に、直ぐに制度として理解してもらおうというのは相当に難しいで

しょう。いかにして実質面、例えば、これで確かに便利になっているよねとか、各都道府県や政令市がそれぞれやっているのはそれはそれでいいけれども、共通してもらいたいことは共通にして、これはいいねと理解してもらえるようにする必要がある。

全部一緒にするのだと道州制の話になる。一緒くたにしないのが、「関西は一つで一つ」、あの表現に合致した関西の在り方ではないか。東京はそうならない。東京都心の存在感は圧倒的に大きい。多摩や、千葉や埼玉や神奈川が各々頑張っていますが、それぞれに特色のある地域がそれぞれに味わいのあることをやっているようにはならない。

関西広域の場合、住民やメディアの人たちが話に乗ってくれる表現を考えたらいいと思います。例えば何故こういう議論を漢字やカタカナでやるのか、むしろ、「やまとことば」、関西なんやから。美しい言葉、「ひらがな」で書くような言葉で何かうまい表現を組み立てられないのか。私自身は関西弁をできないので発案できないのですが、世間様やメディアの人たちにも「えっ、何それ？」と関心を持たせたい。昔々の『土佐日記』を見倣って、男性でもプラスの意味で「ひらがな」を活用して、しなやかな概念で考えることが、関西のような多様で、人々の暮らし方、生活の質、人生の質を考えるのにふさわしいバックグラウンドのある地域には向いている。それは女性の立場が強くなっていく、これからの日本にも合っている。

○司会（新川 達郎 氏） ありがとうございました。広域行政が持っております本質的な力といったようなところ、言ってみれば主権国家のようなイメージではなくて、むしろみんなにとって便利な都合のいい連合体というようなイメージ。しかしそこにはそれなりのアイデンティファイできるものもあるはずで、そういう文化というのを関西の場合には「やまとことば」で表現できないか、こんなお話もいただきました。

山下淳先生のお話の中で、よくお名前が挙がっていましたが、真鍋様いかがですか。特に経済的な側面ではいろいろご議論はおありかと思いますが。

○真鍋 精志 氏 ありがとうございます。

先ほど山下（淳）先生から、市民に直接デリバリーするサービスというお話がございましたけれども、我々も啓蒙ができてないなという問題意識もあって、一度企業や住民にアンケートが必要ではないかということで、企業アンケートをやってみました。企業から出てきた意見は、先ほどゴミ処理のお話などありましたが、府県を跨る事業の基準や手続、申請時の厄介さを解消してほしいというのがほとんどです。大きな課題、例えば道州制などについては出てきておらず、関西エリアでビジネスをするにあたっての実務的な便利さを追求する意見がほとんどです。

結局、どこまで広域連合がやるのかということについて、私個人の感覚ですけど、住民の視点から見ても、現在、国と府県との関係、府県と市町村との関係において、国の仕事でも実際は府県でやっていることが多いというのと同様に、府県が基礎自治体の仕事もやっていることも多いじゃないかと。国と府県との関係は結構議論されてきましたが、基礎自治体の体力が落ちている中で、府県と基礎自治体の関係について議論することが本当は一番急務ではないかと思っています。府県と基礎自治体との関係を考える上で、最終的に国との関係、広域連合との関係もそうなのですが、行き着くところは、府県の仕事を本来あるべきところに戻すべきかという議論が必要ではないでしょうか。つまり、府県の仕事を広域連合に移すべきじゃないかという話と、市町村の基礎体力を

つけるために府県の人と事務を市町村に移すという議論をすることを急ぐ必要があるのではないかと考えています。

もう一つだけ申し上げますと、広域連合がご自身でどこまでやろうとしているのかということですけれど、2019年に国への提案の中で要請権³を行使する話を出しています。この要請権について、国が拒否している理由が「広域にまたがるから」ということならば、本来は広域連合に権限等をくれたらいいではないか、ということをやりたいのだが、手続的にいったん広域連合に持ち寄ったものでないと広域連合は対象にできない制度になっているので、その部分を変えてほしいと訴えています。これは広域連合が広域行政をどこまでやろうとしている第一歩だと思いますので、そういったところを分権改革で残った大きな問題として取り組んではどうかと思っています。私の問題意識としては、分権改革で残っている問題として一番大きいのは、税と財政の話だと思いますが、そこはハードルが高いので、まずやるべきは残った問題の中で広域連合としての要請権などについてしっかり取り組み、最終的には府県のボリュームなどあるべき姿が見えてくると、基礎自治体がどこまで体力強化できるのか、デジタル普及で何ができるのかなどに取り組むことができるのかなと思っています。

関経連としては、今の広域連合のやり方というのは、合意できた項目にだけ参加して合意できた項目だけ結論を出そうということ、かつ各県が分担して、そもそも企画調整機能は小さな政府でやろうということで簡素にやることをスタートとしているのですが、全体を俯瞰して考える企画調整機能があまりに小さいではありませんかということをご提案しています。次の10年で、制度的にどこまでどういう形にするかという議論が1つありますけど、個人的には、制度論よりは実体論として、人口減少で全体が弱っている中で、府県の大きさがどうあるのがいいのか、そういうところを議論した方が早いのではないかなと思っています。

○司会（新川 達郎 氏） どうもありがとうございます。広域連合そのもののこれからの機能の仕方として、企業側からのニーズ、それにどう応えていくのか、翻ってまた、現実には府県市町村の能力や、あるいは将来にわたる社会経済的な変化、それを踏まえた上でどういう方向を目指していくのか、税財政は直ちには改革できないとすれば、むしろ広域連合としての事務能力というものをどういうふうに見通していったらいいのか、翻って府県そのものも非常に大きな格差がもう既に生まれておりますので、この辺りも踏まえながら同時に市町村の能力差というのをどういうふうを考えていくのか、こういうところもひょっとすると広域的に考えていく必要が出てくるのではないかとご指摘いただいたかと思っております。

税や財政の問題については、石田先生ご専門ですが、もし何かございましたらお願いしたいと思いますが、いかがでしょうか。

○石田 和之 氏 税や財政をというお話があったんですけども、先生方のご意見をお伺いして広域連合のことで少し。

³ 都道府県の加入する広域連合の長（中略）は、その議会の議決を経て、国の行政機関の長に対し、当該広域連合の事務に密接に関連する国の行政機関の長の権限に属する事務の一部を当該広域連合が処理することとするよう要請することができる。（地方自治法第291条の2第4項）

先ほどから、関西のアイデンティティというなお話がございます。この関西のアイデンティティになるのかどうかは分からないのですが、私は生まれ育ちは大阪で、大学進学に合わせて東京へ出て、その後就職で徳島、四国というようなところにおりました。また、今、大阪に、というところなんですけれども、昔、物心が大阪でついたときに「大阪には何でもある。東京に負けないんだ」というのを教わってきたわけです。それがうそだったというのが分かったのが、東京に出たときでございます。何でもあると思ったら違ったと。東京にあって、大阪にないものがあったということに気がつきました。負けていないんだといいながら、この負ける負けないは言葉としてともかくとして、片思いといいますか、意識しているか無自覚か分かりませんが、大阪にいと、やたらと東京、関東を意識しますけれども、東京のほうに行くと、全く意識していないといいますか、いろんな地方があるうちのひとつだよというぐらいの感覚であったと。そうだったんだと思ったわけですけど、今度また徳島に行きますと、それと同じことをもう一回経験いたしました。徳島で住むときに、徳島県内の人は「徳島市内には何でもある」というわけですね。大阪に負けない、負けているとは思っているかもしれないけど何でもあるというわけですね。実際にはそんなことはなく、徳島にあるものもあればないものもある。あるいは、多少外国なんかにも行ったりすると、東京に何でもあるのかというところでもなくて、結局どこの地域にもあるものもあればないものもあるんだというようなところでして、それぞれ、それが個性だったりするのかと思います。よそと比べていくとすると、あるかないという話なんですけれども、ですから東京にもあるものもあればないものもあるんだという、そういうところかなと思います。

また、その片思いで言うと、この大阪に私が昔住んでいたときには四国、徳島のことはほとんど考えたことがありませんでした。ところが、その当時から徳島では関西とつながっているんだという意識が非常に強くて、広域連合のメンバーというところでも、徳島県内では特に大阪・関西とつながっているよねと、おそらくこちら側からはものすごい違和感があるのかもしれないですが、それぞれの地域でいろんな思いを持っているのかなと思います。

ここから少し考えなんですけれども、この広域連合の構成の府県が集まって委員会、知事さんたちが入ってということになっております。関西が一つではなく、これはどこの地域も言うんですが、四国も一つではなく、どこでも同じような言い方をしているんだと思うんですけど、これを一つにするには、例えば、広域連合長を構成府県の長の方がというのではなく、専任という形で関西の代表として選ぶと、リーダーがそんなふうになってくるとまた、関西としての一体感というのも広域連合の中でも出てくるのではなかろうか思っております。

取組として、これまで広域連合では、国の省庁というか、先ほどから少しお話がありましたけど文化庁なり消費者庁なりというのを引っ張ってくるというふうなことでありましたが、今後、そこはもっと取り組んでもいいのではないかなと思うんです。例えば、大阪で国際金融都市という取組があるようでございます。それに関連して、その取組に役立つのか分かりませんが、金融庁というものを大阪に持ってくるとか、あるいは大阪は中小企業の町であるというふうなところなんです。その中小企業庁というものを、大阪へ持ってくるとかいうふうなことを考えてみてもいいのかなと思ったりして

います。そのときに、例えばそれを大阪府知事が言い出したというふうなことになる、ほかの構成の府県を説得する、先ほどからの言葉で言う調整するということがあるんだと思います。そういうのと比べて、もし広域連合として関西の代表というようなリーダー、連合長がいて、広域連合としてはそういう取組をするんだといったときに、少し受け止め方といいますか取組方も変わってくるのではなかろうかと思います。まず関西の地域、住民が一体感を持てるかどうか、漠然と関西だよねと思いながらそれぞれというのは、何と言いますか、日本にいるよねと思いながら、関西だよね、大阪だよねというのと同じようなもの、共存というか並立していくんだと思うんですけども、そのときにそこで調整、あるいはもしかしたら寄せ集めというような雰囲気だったかもしれないですけど、せめて広域連合が一体的にと、まさに一つで、というときにトップだけでも関西の代表というのがあるかなというのが一つ思うところになります。

今後に向けた取組としては、先ほどから中谷先生あるいは上村先生からもありましたけども、経済というのは私も大切だと思います。国の平均よりもといいますか、そういう数値として豊かにといいますか、高い成長率を関西で実現できているんだと。あそこに行くとも豊かになれるよとなれば、おそらく人口というか人の動きも自然に後からついてくるというところもあるかもしれないと思います。関西でというときに、数値目標、せっかく掲げている豊かさという経済という部分を追求していくのがいいかなと思います。

○司会（新川 達郎 氏） ありがとうございます。関西も東京も、第2の東京を関西につくる話ではなくて、それぞれが世界の中で見ると個性のある地域ということだろうと思います。そういうものが関西ということで考えてみたときに、単に併存する、並び立っているということだけではなくて、どうやって一緒に生きていくか、共存にどのようにして持っていくかというようなそんな観点が大事なのかもしれません。

国との関わりで言えば、この共存の中にナショナルな機関というのを改めて関西としてどう組み込んでいけるのか、翻ってそのための関西のリーダーシップ、制度上は直接公選の連合長というのもあり得るのにはあり得るんですが、そんなことも含めて考えていくと、また別のアイデンティファイでき得る側面というのもあるかもしれないということかもしれません。

経済の重要性ということも併せてご指摘をいただきました。この辺りは、中谷先生、それから上村先生、最初のほうで少し触れていただきましたが、もし追加して今後の展望等も含めてございましたら、いかがでしょうか。

中谷先生からお願いします。

○中谷 真憲 氏 そうですね。今のご質問のお答えする過程で、先ほど両山下先生からもあったことに関してコメントバックということもお話したいと思うんですけど、調整役でいいんだというのは現状そうなんだと思うんです、実際。私もともと道州制論者であるというわけでもありませんし、政府機能的なものを関西が持って強めていくということも特段今の時点で志向しているというわけではないんです。ただ、東京一極集中を本気で止めるということに関西広域連合がうたっていくのであれば、実際にどうすべきかという課題はもう少しダイナミックに考えていくべき余地があるのだという立場を取っているわけです。

それと調整役のお話というのが、これ両山下先生のお話を伺って非常によく分かったんですけど、なるほどと思いながらお聞きしていました。多分ですが、そこにもう少しダイナミックと申し上げた、ニーズとかマーケットインの発想を多分入れていくべきなんだろうなということなんです。地方整備局のやっている仕事というのは、なかなか移管できないという10年を過ごしてきた歴史は存じ上げているんですけども、しかし、本当にニーズのほうから解いていったときに、住民の方に向いたときに、本当にそれはそのまま国がやっていることでいいのかという、指し込み方は今でもあるように思いますし、だから経済の面で言いますと、さっき申し上げた、関西という商域圏に対して投資等を呼び込んでいく、特にアジアからの人を引きつけていくということを考えていくときに、今も関西広域連合としての経済的な計画も持ってらっしゃるということですけども、やはりさらにもうちょっと発展させていく、さらに進めていくという発想というものは持てるような感じがするんです。

それを考えていくときに、真鍋先生がおっしゃった人口減のことってかなり効いているなということを思いまして、政令都市100万人のレベルを切ってくるような府県というのが、この関西広域連合の中でも全国の中で見てきても出てきているという状況で、例えばその中で見ていけば、都市銀行はかつて13あったのが4になっているわけです。やはり放っておくと人口というのはダイレクトに経済に影響してきますので、それが縮んでいく中でどうすべきかという問題はかなり深刻なものがあって、それを考えていくと、調整役でいいんですけど、ダイナミックな仕掛けをやっていく分野というのはニーズマーケットインの発想で、住民に聞きながら、ニーズを経済界にも聞いて、測定しながらそこはもう少し仕掛けていくと。それが、例えばさっきおっしゃっていた国際金融都市の発想かもしれませんし、投資経済活動、インフラの整備等で海外ともどういうふうに結んでいくかという観点は非常に大事だと思いますけど、その辺りは調整していかなければいけない。

最後1点申し上げますと、けいはんなの学術都市とかもありますけれども、非常な学知が集積してます。関西は私、ものすごく強みがあると思うのは大学でして、これは別に京都、大阪に限らず、もちろん、そのほかのこの関西広域連合に加わっているところ全て含めてそうだと思うんですけど、かなり高い水準の学知が形成されている。それが、もっと経済活動と連携していくということが大事なと思うんですけども、例えばけいはんななどの学術都市で、学知を生かしたベンチャー、何か起業していくとか、投資を



呼び込んでいくということがあったときに、関西広域連合としてどういうサポートをするんですかという話だと思えます。今でも幾つかの制度はあるんだと思いますが、その辺りはもう少し関西全体の大学の学知などを見渡しながら、海外の候補も含めたサポート等はあるんじゃないかな、そんな印象でして、決して地方政府として道州制としての思考ではなく、ただ、もう少しダイナミックなソフィアのイメージの話という格好になります。

○司会（新川 達郎 氏） ありがとうございます。地域のニーズにきっちり応えて、もっと積極的にマーケットインをしていく、そんな姿、それは経済の面でも学術面でも多くのポテンシャルを生かしていくということになるだろうということでお話をいただいたかと思えます。

上村先生いかがでしょうか。

○上村 敏之 氏 ありがとうございます。事務局に作成していただいた編纂趣旨・執筆要領（175 ページ）に、「関西新時代宣言」という、関西広域連合が次の 10 年間に目指すべき関西の姿が書かれていて、まさに昨年の今頃に提示していただいているということなんですけど、それで、これがあって我々が今ここで議論しているというのは一体何なんだというのが、私の実は思うところです。山下（淳）先生からのビジョンが、というのはここで提示されているじゃないかと思っています。ただ、それが提示されているにもかかわらず、何かこういう議論があるということは、うまく共有できていないところに問題があるのかなというのが 1 点です。これ、よく読むと 2 つ目に新次元の分権型社会を実現と書いてあって、中身を見るとまさに分権型社会の一日も早い実現とか、あと国の権限をという話があって、設立当初の理念をここにもう一回掲げているわけですよ。しかも、次の 10 年なので。3 番目の、デジタル化の推進と国土の双眼構造の位置づけというところの最後の行を見ると、日本の成長をけん引する関西を確立し、と書かれていて、まさに経済を強くしていくと書かれているので、我々が目指すところはここなんじゃないかなと思っているのですが、それを何か、今ここで議論しないといけないというのが一体何なんだと思っています。

それで、分権型社会を実現するイコールどうも出先機関丸ごと受入れみたいな話になっているのは、若干違和感があるところはあるのですが、それはそれで置いておいたとして、本当にそれを実現しようとする、私のロジックモデルに戻っていただくと、これを実現するときどういうテコの原理があるんですかというところがとても大事で、私たくさん考えたけれども住民の浸透ぐらいしか思いつかなかったです。それ以外に方法があれば、教えてほしいですね、逆に。というように、ちょっとロジックを書きいただいて、この分権型社会の実現というのはどういうロジックで実現するのかということをもう一回考え直さないといけないですが、私は認知度の測定と浸透の向上とかいうのを真剣に考えないと、多分そっちに行かないと思います。というのは、おそらく、何個かの省庁が部分移転してますけど、そのときは今よりも分権的な議論が多分活発だったわけですよ。今すごく落ちていて、やはりもう一回、再び戻していかないといけないんです。だとすると、この関西広域連合の活動とか存在とか意義とかを浸透させなければ、そっちの世界に行かないと私は思っています。

それで、あともう一つは、経済産業政策とても重要だと思っているんですけれども、

関西広域連合の構成府県市の実はエリアが大き過ぎることが一つの問題になっているんじゃないかなと思っていて、要は広過ぎるのでなかなか同意できるものがないという問題は別に経済産業政策だけじゃなくて、いろんなところで多分起こってきた問題だと思うんです。もっと狭いエリアでもできるような、柔軟なプラットフォームづくりはできないのかというように思います。それができるようになると、もっとその活動ができるはずです。そういう柔軟性をどうやって、その関西広域連合に組み込んでいくのかというところは一つの課題であるのかな、ガバナンスのところが非常に難しいなと実は思うんですけども、ただ、そういうことを考えていかないと次の段階には、というふうに思っています。

○司会（新川 達郎 氏） どうもありがとうございます。また、重い宿題をいただきましたが、ビジョン、目標があるにもかかわらず、そこに至る道筋が全く見えてないぞという、多分そこだろうと思いました。

山下（茂）先生、先に手が挙がりました。どうぞ。

○山下 茂 氏 私は、いろいろなビジョン等をどうやれば具体化できるのか、今回、それを重点に考えてみたい。2019 年報告書でガバナンスのところに国会議員の役割というのを書き入れていただいた。報告書の 29 ページですが、あの時は委員会としての報告ですし、議会のことは言い過ぎない程度に止めたつもりです。

今回の意見集では銘々の考えを書いてよいらしいので、私見そのものを記したい。やはり国会議員、特に関西選出の人たちが理解し納得して、国会の中で汗かいて物事を実現していく気になっていただく必要がある。広域連合からご説明申し上げて「よろしくお願いします」だと、他人事みたいな受け止めになりかねない。自分のこととして広域連合やいろんな人たちの提案のようにやるのがよいと納得するには、話の輪の中に加わっていただくことが有効でしょう。

これは関西だけの話じゃないのですが、選挙で選ばれる人たちについて、今の「一所懸命」主義、つまり 1 カ所しかさせない「兼職禁止」ルールに、戦後の GHQ 占領下での議員立法でなった。でも、明治時代の先達が近代政治制度をつくったプロセスでは、ヨーロッパや米国のことをしっかり勉強しました。ちゃんと調べて、ドイツやフランスやらの仕掛け制度に倣おうと決めた。仏・独では複数の公選職を当たり前で兼職している。

我が国の昔で一番いい例が渋沢栄一さん。あの人は東京で、東京市の集議制執行機関たる参事会のメンバーと深川区会議員を同時に兼職した。そのうえ一時期は貴族院の議員も兼職した。当時は立候補制でなく、「出たい人より出したい人を」の時代で、周囲から推挙されたのです。ただの経済人ではない。

そうした兼職の話のあれこれは、コロナ禍で在宅している間に、論文を『自治研究』（第一法規・月刊）に連載しました。「忘れられた近代日本の地方制度」というシリーズで 10 何回か書いた中に、公選職の兼職禁止という奇妙な規制は止めて、元に戻すべきだと提唱しています。今の「禁止」ルールは議員立法なのですが、実際の立法過程を見ると、GHQ と頻りに連絡した結果であって自主的な立法とは言えない。国会法やら公務員法やら地方自治法の制定・改正の立法過程を、国会の議事録で調べても、何故そうなっているか立法理由が議事録にちゃんと載っていない。

法案審議の過程では、途中で「速記を止めて」という発言が時々ある。そういう時には、推測ですが、「GHQ はこう言ってます」と誰かが説明したのでしょう。速記が再開されると、それまでの議論と関係あるのか否か分からない結論になる。「議員立法だ」と自画自賛したりもしていますが、本当にそうですか？と言いたくなる立法過程です。

明治の先達が一生懸命に諸外国を調べて、よいと思う点を選択して自主的に造ったルールでは、国会議員でも例えば市町村長を兼職できた。実際、安倍元首相の祖父・安倍寛は村長と国会議員を兼職、今の小泉さん（小泉進次郎元環境大臣）の曾祖父・小泉又次郎は国会議員と市会議員さらには市長を兼職した。党人派の代表たる大野伴睦も、兼職可能なルールがあればこそ、あの時代に重要な政治家になった⁴。党人派の政治家にも実力をつけてもらう、経験を積んでももらう、意思決定をする責任を負った上で、国政の間でも重要な立場をやってもらう。そうやって政治家として能力を充実強化してもらうためにも、有権者が判断する選挙に基づくなら兼職可能という昔に戻したい。欧州では、それは政治家が成長する常道で、至極当たり前のことです。

それが頭にあってのことですが、この関西広域連合は、特に中央政府の権限や何やらを移そうというのなら、中央の行政府の人たちが反対をしがちですから、立法活動を任務とする国会議員が広域連合と一緒に動かないと前進しない。地方分権もそうですが、長いこと理念や理屈で世の中に訴えても、なかなか前に行かないという経験をしてきたから余計にそう思うんですけど。

兼職というのは自然なことです。今の欧州諸国、フランスなんかでは大勢が普通にやっていますし、イギリスでも例えば首相のボリス・ジョンソン、あの人は大ロンドンの市長になった時点では国会議員のままでした。日本では、奇妙なことに、兼職になる可能性がある「立候補」すらできない。もし立候補したら、その時点で現職を辞めたものとするという奇妙な、理屈も何もない規制がある。この奇妙な規制は、現職を守るために現職議員たちの立法で人為的に築かれた「土塁」だと今回の論文に書きました。議員立法で改正された公職選挙法で、例えば現職の市会議員が国会に立候補したら、立候補した途端に市会議員の立場を失う、そんなルールを盛り込んだ。全然ろくに立法理由の説明が記録されていない。我々の参政権を行使するための代表ですから、代表にふさわしい人たちをつくり、その人たちに本当に政治家としての力をつけてもらう必要がある。

関西で地方・中央での代表に選ばれた政治家に、関西広域連合にどういう具合に加わってもらったらいいか。兼職と、いきなり言ったら、なかなか前に行かないから、参与という形とか、英国の地方議会にある議決権のない議員とか、いろんな仕組みがありますが、とにかく中に入って一緒に自分のこととして考えてもらって、国会の中で頑張ってもらおう。中央行政府の役人たちの反対を抑止してもらおう。そういう仲間をつくっていくことが大事なんじゃないか。

いろんなビジョンや構想が、なかなか前に行かない大きな原因は、国会が動かないことではないか。公選職は複数同時に兼職しても自然なことだ。そこを有権者たる国民の皆さんに理解していただく。「一所懸命」主義というのは、立派な主義ですけれども、こ

⁴ 106 ページ



れからの時代は、それぞれにいろんなことをやろうよという、民間でもやってますよね、兼職もオーケーだよと。そういう時代に合わせた政治の仕組みをつくっていく。実は明治の人たちはつくっていた。そこに立ち返って、関西広域連合の場でも国会議員に汗をかいてもらったらどうか、こんなことを書こうと思います。

○司会（新川 達郎 氏） 政治の重要性、特に地方、国を通じて特に関西が力を発揮しようと思えば、まさに政治とどう正面から取り組んでいくのかというところ、貴重なご示唆をいただきました。

山下淳先生も手が挙がっておりました。どうぞ。

○山下 淳 氏 誤解があってはいけないので、最初に申し上げますけど、私は関西広域連合が府県等構成団体の間の調整を図っている、それでいいんだということを申し上げたつもりはないです。それでいいんだと思っているアクターも結構多いのではないかとということを申し上げただけです。

私自身は、悩みつつですが、関西広域連合をもう少し強めたいと思っています。関西広域連合の自立性を高めたい、構成団体との関係で自立性を高めたほうがいいのではないかと考えています。だから、まさに関西広域連合がいろんな政策を考えていく、関西を考えていく、広域連合としての計画なりビジョンを持ってつくっていく、そして、それを実現していく。そうすると、そのときに一体誰がするんだという話になる。関西広域連合が独自の人材を持たないといけないのではないかと。この間の協議会でもそれと言ったのですが、まさにそういうビジョンとか政策を考えていくのが、事務局がいらっしゃる前で申し訳ないけど、今のような構成団体からの派遣された職員でいいのだろうかというところが気になっているところなのです。

もう一つはずっと懸案になっている独自の財源の話も含めて、そういう政策を実現するための手段を充実させる。そして、上村先生が関西新時代宣言の話をされましたけど、私はむしろこれを読んで、これぐらいでないとな分構成団体の間の合意が取れなかったんだ、でも、本当はもっととがったところ、もっと踏み込んだところが求められているんじゃないか、と思いました。そういうものをまさに書けるし、出せるし、これでいこうと実現していける、そういう広域連合というものが、もう一方の極にあると思うんですよ。それが、財界等がよく言われる、関西の司令塔の役割じゃないか。あまりそちらを志向し過ぎると道州制に行っちゃうだろうと思うのですが、でも、道州制まで行かな

くても、関西広域連合が独自の政策能力と、実現能力と、そのための財源その他という実現手段を持って、構成府県から自立するという、そういう方向を考えるべきではないか、考えてほしいと思うところがあります。石田先生がおっしゃった、連合長を構成団体からの知事ではない人というの、まさに関西広域連合の自立性を高めるという観点から見て、面白いアイデアだなと思って伺っていました。

取りあえずできそうなのは、私として思っているのは、まさにとがった政策。粗削りでもいいから、とがった先走った政策、そういう政策によって国あるいは府県市町村を、言わば誘導していくというカードしていくと、それがまず第一歩としてほしいし、できそうかなと思ったし、そういうことができる組織なり人というのを関西広域連合としては備える。そういうことを考えています。

○司会（新川 達郎 氏） ありがとうございます。ビジョンはビジョンとしていいんだらうなと思っているのですが、その中で具体的に今おっしゃったように、とんがったというか、本当に実現をしていく政策があって、それがこのビジョンの実現につながっていくというような、そんなイメージでいうと、そうした、言わば将来を導いていくような政策を提案したり、実行していったりするリーダーシップや、あるいはそれに必要な資源を調達することができる関西広域連合という、そういう姿になっていくのだらうと思います。

○山下 淳 氏 上村先生のロジックモデルでいうところも、結局、そういう計画をつくれるか、それを実現していけるかというところにあって、それがボトルネックになっているわけですから、もちろん、それを一方で政治的な形で、もう一方でまさに住民からの支持という形で支えるのも大事ですが、その中核を占める言わば組織、人材というところをもうちょっと充実すべきではないかと、私なりにそう思うところです。

○司会（新川 達郎 氏） ありがとうございます。楽しくお話をしていると、どんどん時間がたってしまいました。限られた時間ですけれども、もっともっとご意見をいただいていきたいと思いますので、時間の許す限りお話をいただければと思いますが、真鍋さんどうぞ。

○真鍋 精志 氏 ありがとうございます。広域連合を考えるときに、現実的に具体的な取組の話で、先ほどから先生方がおっしゃったニーズの話があらうかと思います。経済界でも、広域連合と一緒に様々な取組をしなければならないということで、例えば、けいはんなや大学の話がありましたけど、さらに基礎的なものとして、公設試験研究機関の一体運用のようなことをやってはどうかということを広域連合と一緒に検討したり、あるいは、既にできておりますけれど、関西観光本部という関西全体の観光、文化、歴史を考えたらどうかなどの動きはしているのですが、このニーズからもう少しメニューをくみ上げる努力というのが必要かなとは思っています。

それからもう一つ、先ほどから基礎自治体の話ばかりしているのですが、国は未来予測という言葉を使って市町村にも未来予測計画を策定するよう指示しています。各市町村がつくっておられるのですが、その未来予測のつくり方やニーズを関西エリアで見たときに、どういうことになるのかということには、今ある広域計画やビジョンからは、どこまでくみ上げたのかがよく見えません。今はどちらかというと構成府県市の意見を中心に広域連合の活動は組まれているんですけど、基礎自治体のニーズや必要性も、も

う少しくみ上げてはどうかのかなという気はします。

それから、冒頭に申し上げましたが、やはりこの動きを打っていくには国との関係が大事だと思います。私も3年ぐらい前に、せっかく関西には広域連合があるので、経団連のような中央の経済団体あるいは地制調を管轄している総務省でも関西モデルとして広域連合の議論を取り上げてもらえませんか、という話をしたことがあります。率直に言って、東京一極集中の是正や分散について、皆さんは東京と関東全体にすごく意識があって、その他の地方にはあまり関心がないのかなという気がします。ただ、地方分権の流れの中で国は、「もう既に全国共通的な改革から、多様性に根差した改革に変わるんだ」と繰り返して言うので、広域連合は、関西が関西がと手を挙げているのではなくて、One of them としてでも、また多様性の一例でいいので関西広域連合の動きについて、国も関心を持ってほしいと訴えることは必要ではないかと思っております。

あと、山下（茂）先生がおっしゃった、兼職などのお話は、関西経済同友会さんでは、関連する議論がなされ提示されています⁵。

次の10年に向けて広域連合が歩み始めたので、司令塔になってほしいと書いてありますけれど、道州制の議論を今強く訴えても受け止めて議論してくれるような雰囲気はどこにもありませんので、そのことを言うよりは、現実的に国との関係や広域連合自体の話、特に府県の業務を基礎自治体にどの程度移せるのかということ、また大きな括りで要請権を持って取り組みたいということを広域連合にどこまで集められるのかなど、そういう議論に集中して10年のスタートを切ったらいいのではないかなと私は思っております。

○司会（新川 達郎 氏） どうもありがとうございました。今後に向けての貴重なご提案をいただきました。市町村ニーズ、あるいは市民ニーズ、これらをどう政策につなげるか、そして国との関わりでは関西広域の意義といったようなところ、これをどういうふう to これからの国の政策・制度に広げていくか。そのためにも関西内での取りまとめ方というところ、事務権限移譲の要請権行使に当たってはどうしても前提になりますので、そういうところも踏まえて方向づけをいただきました。

そのほか先生方から、そろそろ時間回っておりますけれどもご意見、あるいは今後に向けてのご提案ございましたら、いただければと思いますがいかがでしょうか。

よろしいでしょうか。

それでは、今日は本当にぎりぎりになる時間までしっかりご議論いただきまして、ありがとうございました。今、予定の時間をちょっと過ぎてしまいましたけれども、本当に多様なご意見を今日はいただいたと思っております。一つは、この関西を考えていくときに、2,000万人余りの住民を、どういうふうに一人一人を考えていくのか、そこでの必要性、ニーズといったようなものから、この関西広域連合をどう位置づけていくのか。直接サービスのありなしということもありますが、それ以上に双方がどういうふう to この関係性というのを理解するのかというところ、この辺りまだまだ考えていくべきところはたくさんありそうです。加えて、そうした市民生活を支えていく経済の問題と

⁵ 57～58 ページ

いうのを、本当は、関西全体でやれること、それから、むしろ隣接府県市であればこそできることがありそうです。こうした様々なネットワークの重なりの中で関西というのがある。そういう経済のメカニズムというのをどうつくっていくのか。一方では、アジアの中での関西経済というのをいかに魅力的に仕立て上げるのかが課題になりますが、もう一方では、その関西の中での経済の力というのを個々に強めていくような、そういう仕掛け方というのが内部の多様な多重的なネットワーク通じて実現できるのか。この辺りもご議論いただきました。

そして、政治的にはやはり内向きの側面もありますけれども、構成府県市とこの関西広域連合の関係をもっともっと突き詰めて考えていく必要がある。その中で関西広域連合が一定、広域自治体としての自立性、自主性というのをどう高めていくのか。そこには人的な要素、財政的な要素、権限的な要素ございますが、そうしたものをどう高めていくのか。ここがポイントになりそうだとご指摘いただきました。それにしても、そうした力を発揮していくという観点からは政治の力というのが極めて大きい。しかも、様々なレベルでの政治というのをいかに糾合できるか。政治の力というのを集めることができるか。それが、関西がこれから発展をしていく上でも、そして関西広域連合が言わば、その自立度を高め、そして地域の福祉に貢献できるかということを中心に大きく左右しそうだということで、政治の力というところへの着目ということもいただきました。

今日は、本当に関西圏にあります様々な文化的な要素、学術的な要素、また一つ一つの地域の多様な個性、そうしたものをどう生かし切るかということで住民の力、経済の力、そして行政の力、政治の力、これらをいかに発揮させることができるのか、そういう関西圏の姿ということについて、様々なご意見をいただいたところです。

座談会の議論の場としては、オープンエンドでいいかと思っておりますけれども、これから先生方には、今日のご議論も踏まえて、提言また意見というのをお寄せいただくことになろうかと思っております。ある意味では、今日いただきましたご意見というのは、提言や、あるいはご意見の中に大いに反映をしていただける、そういう部分というのがたくさんあったのではないかと思っております。ぜひ、今日の議論、いろいろ触発されたところもおありかと思います。そういうところをしっかりと、あまり締め切りまで時間はありませんけれども、提言書、意見書にお取りまとめをいただければと思っております。よろしくお願いいたします。

それでは、もう予定の時間を過ぎてしまいましたが、本日の議論は以上にさせていただきます。

どうもありがとうございました。ご苦労さまでした。山下茂先生もありがとうございました。

提言・意見集

『関西広域連合の未来に向けて ～分権型社会の確立～』（仮称）

編纂趣旨・執筆要領

令和3年11月

関西広域連合本部事務局

本資料のポイント（前半）

1. 関西広域連合のこれまでの取組

- 1.1 広域連合設立の趣旨
 - ・設立の第一のねらいは「分権型社会の実現」、道州制へ転化するという懸念に対する考え方
- 1.2 設立以来の実績
 - ・広域事務7分野や政策の企画調整の実績を着実に積み上げ
- 1.3 分権型社会の実現に向けた取組
 - ・政府機関の関西への移転では一定の成果（文化庁(全面的)・消費者庁(一部)・総務省統計局(一部)）
 - ・国の事務・権限の移譲、首都機能バックアップ等大半については成果が得られていない。

2. 問題意識

- 2.1 これまでの取組への問題意識
 - ・「分権型社会の実現」に向けた取組を10年間継続して未だ十分な成果が得られていない。
 - ・主要先進国の中で唯一、一極集中に歯止めがかからない。等
- 2.2 近年の社会情勢に見る今後の可能性
 - ・デジタル技術や自動運転システム等の進化が分散型社会への可能性を拓くのではないか。
 - ・SDGsの目標達成には、地域で主体的に取り組む分権型の行政システムが欠かせないのではないか。
 - ・欧州「第二層都市群」と経済成長との関係を見ても関西圏の経済発展は欠かせないのではないか。等

本資料のポイント（後半）



3. 編纂のねらい・執筆に当たっての視点

3.1 編纂のねらい

- ・関西広域連合の下記①～③の取組の理論的基礎として、結論はもとより論証・根拠等も活用
①今後の重点取組事項の決定・具体的手段の検討、②国に対する提言活動等、③次期広域計画の策定

3.2 執筆に当たっての視点

- ・①「原点に立ち返る」（これまでの取組の評価）、②目指すべき関西の将来像（関西の活性化）、③関西広域連合が担うべき役割（関西広域連合の進化）

4. テーマ・論点

- ・下記4.1～4.3から、各有識者の専門分野に応じて論述するテーマ・論点を選択

4.1 国と地方の役割分担

- ・平時・緊急時の国と地方の役割分担、関西広域連合が担うべき役割

4.2 国土構造

- ・国土構造のあるべき姿（国土利用、広域経済圏）、双眼構造の構築、政府関係機関の立地のあり方

4.3 これからの日本の行政システムをも先導する関西の行政組織の将来像

- ・将来の広域行政システムのあり方は関西自らが評価し検討するとして設立時の経緯も踏まえて

5. 執筆要領

- ・提言・意見本文は3,000～10,000字を標準（選択したテーマ・論点数に応じて上下限を超える増減可）、別途、提言・意見のポイント（広域連合委員との意見交換用）を500字以内で記述（原稿提出締切日：令和4年2月28日）

3

1. 関西広域連合のこれまでの取組

4

1.1 広域連合設立の趣旨①

関西広域連合は、関西が全国に先駆けて広域課題に地域が主体的に対応する仕組みを立ち上げ、国から事務・権限の移譲を受けることにより真の地方分権を達成することを目標に、平成22(2010)年に設立された。

〔設立のねらい〕

1. 地方分権改革の突破口を開く（分権型社会の実現）

中央集権体制と東京一極集中を打破し、地域の自己決定、自己責任を貫ける分権型社会を実現するため、一向に進まない国の地方分権改革をただ待つのではなく、広域課題に地域が主体的に対応できる現実的な仕組みづくりに向け、関西が全国に先駆けて立ち上がり、地方分権改革の突破口を開く。

2. 関西における広域行政を展開する（関西全体の広域行政を担う責任主体づくり）

関西全体の広域行政を担う責任主体を確立するため、既存の広域連携の取組とは異なる、執行機関と議会を有する新たな行政主体を設立し、東南海・南海地震に備えた広域防災対策、広域観光・文化振興、広域産業振興、広域的な救急医療連携、地球温暖化や自然保護等の環境対策、交通・物流基盤の一体的な運営管理等に取り組む。

3. 国と地方の二重行政を解消する（国の地方支分部局の事務の受け皿づくり）

自治体の財政状況がより一層厳しさを増すなか、各団体の個性や資源を効果的に活用するとともに、地方支分部局を中心とした国の事務、権限のうち、広域自治体で担うべき事務について移譲を受けて、広域連合議会の監視のもとで広域連合が一元的に事務を担い、国と地方の二重行政の解消に取り組み、関西全体として、スリムで効率的な行政体制への転換を目指す。

5

1.1 広域連合設立の趣旨②

関西広域連合の設立に際して各府県議会で道州制への転化などの懸念が示されたが、広域連合は道州制に転化するものではなく、将来の広域行政システムのあり方は関西広域連合の活動実績を関西自らが評価し検討していくものであるとして、設立への理解が得られたという経緯がある。

〔懸念されたこと〕

- ・道州制への一里塚になるのではないか。
- ・各府県の独自性を喪失させることになるのではないか。
- ・広域連合に権限が集中し組織も肥大化するのではないか。

〔懸念に対する考え方〕

- ・広域連合は、府県との併存を前提とした、設置根拠も道州とは異なる組織であり、広域連合がそのまま道州に転化するものではない。
- ・道州制を含めた将来の関西における広域行政システムのあり方については、今後、関西広域連合の活動実績を積み重ねたうえで、当然のことながら関西自らが評価し検討していくもの。

〔運営上の独自の工夫〕

- ・構成団体の首長を委員とする広域連合委員会の設置（独任制の広域連合長による意思決定を実質的な合議制の下で運用）
- ・各首長が担当委員として各分野の執行責任を担う業務首都制（分野事務局）の採用

6

1.2 設立以来の実績①

広域連合設立以来、広域事務7分野の取組を推進し、新たな広域課題についても政策の企画調整を図りながら機動的に対応するなど、関西全体の広域行政を担う責任主体としての実績を着実に積み上げてきた。

〔設立以来の実績（主なもの）〕

□ 広域防災関係

- カウンターパート方式による被災地支援
 - ・ 東日本大震災発災の二日後（H23.3.13）、連合委員会において、カウンターパート方式による支援体制を決定、以後の大規模災害における支援モデルを確立
- 広域応援訓練の実施
 - ・ 関西広域応援訓練（実動訓練、図上訓練）の実施
 - ・ 近畿2府7県合同防災訓練での広域応援訓練（救援物資輸送訓練）への参画
- 帰宅困難者及び外国人観光客対策の推進
 - ・ 災害時帰宅支援ステーション協力店の整備（11,396店）
 - ・ 関西広域連合帰宅困難者NAVIの制作

7

1.2 設立以来の実績②

□ 広域観光・文化・スポーツ振興関係

- 関西広域連合トッププロモーション
 - ・ R1：フランス・英国、H30:中国、H29：豪州・ニュージーランド
- 海外プロモーション
 - ・ 旅行博出展、商談会主催、海外メディアを通じた情報発信
- 広域周遊ルート「THE EXCITING KANSAI」
 - ・ 8つのコンセプトに基づくルート作りを進め、情報発信やツアー商品造成を促進
- KANSAIフリーWi-Fiアプリ
 - ・ 関西の各観光地に整備されているアクセスポイントにアプリ一つで接続
- 訪日外国人専用交通系ICカード「KANSAI ONE PASS」
 - ・ 関西の主要鉄道・交通機関で利用可能、カード提示で優待
- 関西文化の日（11月）、関西文化の日プラス（1月）
 - ・ 期間中に賛同を得た関西の文化施設の無料開館を実施
- 生涯スポーツの振興
 - ・ 関西シニアマスターズ大会や障害者スポーツ体験会（ボッチャ等）の開催
 - ・ 関西広域サイクリングルート（6ルート）の設定とイベントの実施

8

1.2 設立以来の実績③

□ 広域産業振興関係

- 広域的プラットフォームの構築
 - ・公設試の情報を一体的に運用するポータルサイト「かんさいラボサーチ」の開設
 - ・産総研や公設試などが一堂に会し、研究成果等の発表とビジネスマッチングを行う「産業技術支援フェア in KANSAI」の開催
- マーケットの拡大支援
 - ・関西の魅力発信につながるデザインや実用性に優れた工業製品を認証する制度「CRAFT14」により69製品（R3年3月現在）を認証し、首都圏の百貨店やECサイトで販路開拓支援
 - ・海外販路開拓セミナーと個別相談会の開催
- 地産地消運動の推進
 - ・構成府県市内のモデル校64校の学校給食に域内農林水産物を相互に提供し、出前授業を実施（例えば、神戸市内の小学校において和歌山の有田みかんを提供、出前授業も実施）
 - ・「おいしい！KANSAI応援企業」の登録（142施設）、社員食堂での構成府県市の食材を使ったメニュー提供と産品販売イベントの実施
- 販路拡大、6次産業化等の農林水産業振興
 - ・「関西の食リーフレット」の作成、海外輸出セミナーの開催
 - ・「農業大学校ガイド」の作成と入学希望者の相互受け入れの実施

9

1.2 設立以来の実績④

□ 広域医療関係

- ドクターヘリの一体的な運航体制の構築
 - ・ドクターヘリ7機を配置・運航し、相互応援体制を構築（令和2年度運航実績4,234回）
 - ・ドクターヘリ搭乗人材（医師、看護師）の育成
- 災害時における広域医療体制の強化
 - ・災害医療コーディネーターの養成、災害医療訓練の実施

□ 新型コロナウイルス感染拡大防止に向けた取組

- 府県市民への統一メッセージ
 - ・感染症防止対策徹底、外出・往来自粛等要請（令和3年9月末時点で計23回発出）
- 医療資器材（マスク・フェイスシールド）の広域融通調整
 - ・鳥取県在庫→京都市、滋賀県、兵庫県へ
- 医療専門人材（医師、看護師、保健師、薬剤師等）の広域融通調整
 - ・構成府県人材→大阪府へ
- PCR検査の広域連携
 - ・和歌山県検体→大阪府受入
- 広域的な患者受け入れ体制の連携
 - ・滋賀県、鳥取県、和歌山県で受入方針

10

1.2 設立以来の実績⑤

□ 広域環境保全関係

- 低炭素社会づくりの推進
 - ・ 関西のエコスタイルキャンペーンの実施
 - ・ 関西エコオフィス運動の展開（1,768事業所）
- 自然共生型社会づくりの推進
 - ・ 「関西の活かしたい自然エリア」選定、エコツアーモデルコース作成、体験学習の実施
 - ・ 広域連携による鳥獣害対策（カワウの広域管理、ニホンジカや外来獣等の捕獲手法等研修会）
- 循環型社会づくりの推進
 - ・ マイボトル運動の実施（「マイボトルスポットMAP」の作成）
 - ・ 「関西プラスチックごみゼロ宣言」を発出（令和元年5月）

□ 資格試験・免許関係

- 資格試験・免許事務
 - ・ 調理師、製菓衛生師、准看護師の試験・免許業務、登録販売者・毒物劇物取扱者試験業務を一元的に実施（滋賀、京都、大阪、兵庫、和歌山、徳島の6府県）

□ 広域職員研修関係

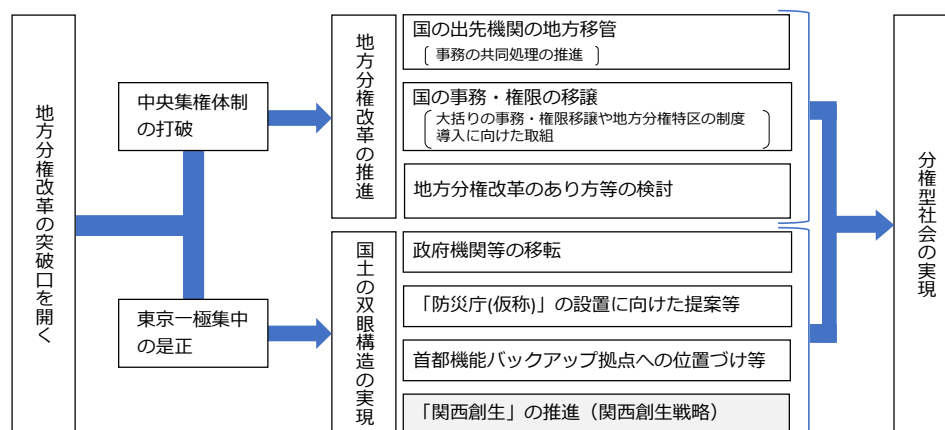
- 広域的な視点の養成、業務執行能力の向上を図り、職員間交流につなげるための研修
 - ・ 関西における共通課題等について研究などを行う政策形成能力研修や他団体の研修を受講し合う団体連携型研修などを実施

11

1.3 分権型社会の実現に向けた取組①

分権型社会の実現については、国出先機関の丸ごと移管をはじめとして実現に向けて取り組んだが、政府機関の関西への移転（文化庁・消費者庁(一部)・総務省統計局(一部)）以外は成果が得られていない。

〔分権型社会の実現に向けた取組 体系図〕（関西広域連合第4期広域計画（令和2年3月））



12

1.3 分権型社会の実現に向けた取組②

〔地方分権改革の推進〕

- 2010年の設立後直ちに、国に対して国出先機関の丸ごと移管を強く働きかけ、その結果、2012年には関西広域連合等を受け皿とする「国の特定地方行政機関の事務等の移譲に関する法律案」が閣議決定された。しかし、その直後の政権交代により、同法律案の国会提出には至らなかった。
- 提案募集制度が導入された2014年から2020年までに関西広域連合から提案した57項目のうち、これまで対応されたものは6項目あるものの、全て規制緩和に関するもので、国の事務・権限の移譲を求める提案で実現したものはない。
- その後も、国に対し、広域連合にふさわしい大括りの事務・権限の移譲、地方自治法の改正等による広域連合制度の充実（広域連合が国に移譲を要請できる事務の範囲の拡大等）などについて、毎年継続して提案活動を行っているが、国における議論は進んでいない。

13

1.3 分権型社会の実現に向けた取組③

〔国土の双眼構造の実現〕

- 政府関係機関の地方移転については、文化庁の2022年度中の京都への全面的移転、消費者庁の恒常的拠点である「新未来創造戦略本部」の徳島への設置(2020年)、総務省統計局「統計データ利活用センター」の和歌山への設置(2018年)が実現するなど一定の成果を挙げた。
しかし、2016年に国が移転機関を決定して以降、さらなる政府関係機関移転には至っていない。
- 首都機能バックアップ拠点への位置づけについては、2011年4月、東日本大震災を踏まえ、関東と関西の双眼化を図り、首都中枢機能のバックアップを行う仕組みの一刻も早い構築を国に提言した。
その後も、国に対し、関西の位置づけを明確にした国全体の事業継続計画(BCP)策定とその推進、関西が首都中枢機能バックアップエリアとしての役割を担うことを法律や計画等に位置づけることなどについて、毎年継続して提案活動を行っているが、国における議論は進んでいない。
- 2017年7月以降、事前防災から復旧・復興までを総合的に担う専門組織（防災庁(仮称)）の創設と関西等への拠点設置について継続的に提案し、啓発活動を実施している。

14

2. 問題意識

15

2.1 これまでの取組への問題意識①



関西広域連合は、設立から10年を経た現在も、分権型社会の実現に向けた突破口を開くことができていない。

このことについて次のような問題意識を有しているが、外部の視点から見た場合、どのように評価されるか。

【問題意識①】

- 「分権型社会の実現」は、広域連合設立の第一のねらいであり、10年継続して取り組んできたにもかかわらず、未だ十分な成果が得られていない。
- 2010年の関西広域連合設立当初に高まっていた地方分権改革推進の機運は、既に失われてしまっている。
- 首都直下地震という震災リスクを抱えているにもかかわらず、主要先進国の中で唯一、最大都市への一極集中が継続し、歯止めがかからないのはなぜか。

16

2.1 これまでの取組への問題意識②

〔問題意識②〕

- 新たな動きが出てこない政府関係機関の地方移転の取組や首都機能バックアップ拠点の形成等、国土の双眼構造の実現に向けた取組に関して、さらに進めるための新たな手立ては考えられるか。
- 2010年の設立以来、「成長する広域連合」を標榜して役割の拡充に取り組んできたが、関西広域連合を取り巻く情勢は変化してきている。関西広域連合の取組の方向性についても見直しの必要性が生じてきているのではないか。
- 設立時における道州制への転化や広域連合への権限集中、組織肥大化などの懸念を受け、本部事務局は最小限とし、分野事務局は担当委員の属する府県市の部局が担当する方式を採用して、最小限の組織・予算で広域連合を運営しながら、関西の共同利益の実現に努めてきたが、このままでよいのか。

17

〔参考〕 関西広域連合の役割の拡充（経緯）

年度	内容
2011	3 府県ドクターヘリを広域連合へ事業移管
2012	通訳案内士登録事務の一元化開始 広域産業振興局「農林水産部」設置
2013	大阪府・徳島県ドクターヘリを広域連合へ事業移管 資格試験・免許等事務の一元化開始（調理師、製菓衛生師、准看護師） ワールドマスターズゲームズ2021年大会の関西への招致決定
2014	兵庫県ドクターヘリを広域連合へ事業移管
2015	京滋ドクターヘリ運航開始 広域観光・文化・スポーツ振興局「スポーツ部」設置
2016	2025日本万国博覧会誘致委員会発足（大阪府市、関西広域連合等の自治体、経済団体）
2017	関西観光本部の発足（関西広域連合等の自治体、経済団体、業界団体、企業、観光推進団体等） 鳥取県ドクターヘリ運航開始
2018	2025年大阪・関西万博の開催決定
2019	資格試験事務の拡大（毒物劇物取扱者、登録販売者）

18

2.2 近年の社会情勢に見る今後の可能性①

近年の社会情勢の変化を踏まえると、中央集権体制と東京一極集中に対し、次のような突破口を開く可能性が考えられるのではないかと。

〔分散型・分権型社会〕

- AI・IoT等のデジタル技術や自動運転システム等の進化は、空間・時間の制約を取り除き、分散型社会への可能性を拓くインパクトを持つのではないかと。一方で、行政のデジタル基盤の整備は、国と地方の役割分担に変化をもたらす可能性があるのではないかと。
- 気候変動による気温上昇や海面水位上昇、極端な気象の増加などの緩和策や、気候変動の影響による被害を回避・軽減する適応策を進めていくには、東京一極集中と中央集権体制ではなく、分散型の国土構造と分権型の行政システムが適しているのではないかと。
- 2030年までに持続可能でよりよい世界を目指すSDGsの17の目標を達成するためには、それぞれの地域が抱える課題を踏まえ、それぞれの地域において主体的に取り組む分権型の行政システムが欠かせないのではないかと。
- 歴史的・経済的に結びつきが強いアジア諸国の経済成長は、貿易や観光等で関西経済の発展を支えてきた一方で、米中対立の激化など、これまでの国際秩序の不安定化をもたらしかねないが、分散型・分権型社会の実現に向けた取組に影響を及ぼすことはあり得るか。

19

2.2 近年の社会情勢に見る今後の可能性②

〔国土構造〕

- コロナ禍を経験して、ライフスタイルやビジネススタイルが大幅に変わろうとしている現在、域内で比較的分散化した構造を有する関西は、国土のこれからのあり方を示す地域といえるのではないかと。
- 近年、欧州では、首都圏に次ぐ都市圏「第二層都市群（Second Tier Cities）」と経済成長との関係が注目されている。国民経済の発展の観点からも、我が国第2の大都市圏で、西日本広域の中核的大都市圏である関西圏の経済発展は欠かせないのではないかと。
- 首都直下地震をはじめとする大規模災害等によって首都中枢機能が一時たりとも機能停止することのないよう、平時から地方に機能・権限を分散するなど、必要な措置を講じておくことが急務ではないかと。
- また、通常時は東京で執務し、大規模災害等発生時に速やかに移転する「転都」の枠組み（移転先となる防災拠点は事前に整備）を構築し、各種リスクに備えることも考えられるのではないかと。

20

〔参考〕関西の特性（主なもの）



- ✓ 多核連携・重層型の大都市圏である京阪神大都市圏から農山漁村までが近接して存在し、多様でバランスがとれている。
- ✓ 鉄道、道路、空港、港湾の総合的機能を有する世界有数の経済圏域（人口2,000万人規模）であり、今後、北陸新幹線、リニア中央新幹線の全線開業も予定されている。
- ✓ 歴史に裏打ちされた世界的価値のある文化遺産を数多く有する。
- ✓ 多くの研究・教育機関が集積、世界屈指の科学技術基盤を有し、ライフサイエンス、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いる。
- ✓ 「未来社会の実験場」を掲げる大阪・関西万博の開催を2025年に控えている。
- ✓ 全国で唯一、府県域を超える広域行政を担う責任主体として、地方公共団体「関西広域連合」が存在している。

21

3. 編纂のねらい・執筆に当たっての視点

22

3.1 編纂のねらい

■ 関西広域連合設立の第一のねらいであった分権型社会の実現に関して、地方分権や国土構造に関して識見を有する学識経験者から提言・意見をいただき、次の3点の理論的基礎として活用したい。

① 今後の重点取組事項の決定・具体的手段の検討

提言・意見のうち、広域連合委員会において重点的に取り組むべき事項として合意が得られたものについて、構成団体の事務レベルで構成する研究会において必要となる具体的手段（事務・権限等）を整理・検討

② 国に対する提言活動等

実現に向けて取り組んでいく上での理論的な根拠

③ 次期広域計画の策定（令和4年度策定予定）

これまでの取組の総括、広域連合が目指すべき関西の将来像、次期取組方針など

■ このため、いただいた提言・意見文については、結論はもとより、結論に至るまでの論証・根拠等に関しても、関西広域連合の今後の取組に活用させていただきたい。

23

3.2 執筆に当たっての視点

有識者に提言・意見文を執筆いただくに当たって、執筆の視点として次のようなものが考えられるのではないか。

視点① 「原点に立ち返る」（これまでの取組の評価）

1（関西広域連合のこれまでの取組）や2.1（これまでの取組への問題意識）も参照しつつ、設立から10年を経て、なぜ、これまでの取組が分権型社会の実現に向けた突破口を開くに至っていないのか、という観点から、「分権型社会の実現」に向けたこれまでの取組をどのように評価するか。

視点② 目指すべき関西の将来像（関西の活性化）

2.2（近年の社会情勢に見る今後の可能性）も参照しつつ、「関西は一つ、関西は一つ一つ」といわれる、多様な地域が近接しながらそれぞれの地域特性を発揮している圏域である関西の活性化という観点から、関西広域連合が次の10年間に目指すべき関西の将来像としてどのような姿が描けるか。

視点③ 関西広域連合が担うべき役割（関西広域連合の進化）

視点①や視点②、さらには、将来の広域行政システムのあり方は関西広域連合の活動実績を関西自らが評価し検討していくもの、とした設立時の経緯も踏まえつつ、関西広域連合のさらなる進化という観点から、関西広域連合が担うべき役割はどのように位置づけられるか。また、実際にその役割を担うには何が求められるか。

24

〔参考〕 関西広域連合が次の10年間に目指すべき関西の姿

（「関西新時代宣言」（令和2年11月25日関西広域連合10周年記念式典で公表））



1. 広域行政のシンボルとして躍進する「関西広域連合」

府県域を越える広域的な課題に関西が連携し的確に対応するため、責任主体として実施する7分野の広域事務をはじめ広域行政を充実・強化し、府県域を越える唯一の広域連合としての存在意義を示し、我が国の行政課題の解決をリードしていきます。

2. 新次元の分権型社会を実現

広域行政の成果を積み重ね、国の事務権限の受け皿たる能力を示し、省庁等が有する権能の移管や関西広域連合に相応しい大括りの国の事務・権限の移譲につなげ、地域が自ら政策を決定し実行できる分権型社会の一日も早い実現を目指します。

3. デジタル化の推進と国土の双眼構造の実現

文化庁の京都への全面的移転に続く政府機関の移転や広域インフラの整備を推進し、安全安心な国土形成のためのリダンダンシーの確保に取り組みます。その上で、多くの研究・教育機関やライフサイエンス、環境・エネルギー等の産業機能が集積する関西こそが、5GからBeyond5G、6Gを見据えた新時代のデジタル化を加速度的に進めることで、日本の成長を牽引する関西を確立し、国土の双眼構造の構築を実現します。

4. 世界のネットワーク拠点“関西”

「ワールドマスターズゲームズ2021関西」を通じて、関西の多彩な魅力を世界に発信することで、2025年「大阪・関西万博」の成功につなげます。そして、アジア・世界とのつながりや新たなイノベーションを生み出す「大阪・関西万博」のレガシーのもと、人・モノ・情報が集積・融合・発信される世界のネットワーク拠点“関西”を創り上げます。

25

〔参考〕 広域連合が目指すべき関西の将来像

（関西広域連合第4期広域計画（令和2年3月））



関西広域連合第4期広域計画では、(1) 国土の双眼構造を実現し、分権型社会を先導する関西、(2) 個性や強み、歴史や文化を活かして、地域全体が発展する関西、(3) アジア・世界とつながる、新たな価値創造拠点・関西、の3つの基本的な考え方に基づき、6つの将来像を掲げている。

〔関西の6つの将来像〕

1. 危機に強く、防災・減災のモデルとなる関西
2. 医療における安全・安心ネットワークが確立された関西
3. 国内外にわたる観光・文化・スポーツの交流拠点関西
4. 世界に開かれた経済拠点関西
5. 地域環境・地球環境問題に対応し、環境・経済・社会の統合的向上による持続可能な関西
6. 人・モノ・情報が集積する基盤を有する世界のネットワーク拠点関西

〔関西の将来像実現に向けた広域連合の役割〕

1. 中央集権体制を打破し、東京一極集中の是正と国土の双眼構造構築に取り組むとともに、広域課題への対応の更なる深化を図り、自主・自立の関西を創り上げていくことを目指す。
2. 関西の“力”を総合化する結節点となるよう、関西における広域行政の責任主体としてリーダーシップを発揮していく。

26

4. テーマ・論点

27

4. テーマ・論点



テーマⅠ 国と地方の役割分担

- 論点 1 府県と国の中間に位置する関西広域連合が担うべき役割について
- 論点 2 国と地方の役割分担の一般原則（メルクマール）について
- 論点 3 緊急時の国と地方の役割分担のあり方について

テーマⅡ 国土構造

- 論点 1 国土構造のあるべき姿について
- 論点 2 国土の双眼構造の構築について
- 論点 3 政府関係機関の立地のあり方について

テーマⅢ 関西における行政組織の将来像

- 論点 これからの日本の行政システムをも先導する関西の行政組織の将来像について

〔留意点〕

- ・以上のテーマ・論点から、各有識者の専門分野に応じて論述するテーマ・論点を選択する。
- ・提言・意見文の構成は自由とする（上記論点単位でなくともかまわない）。
- ・提言・意見本文は3,000～10,000字を標準（選択したテーマ・論点数に応じて上下限を超える増減可）とし、別途、提言・意見のポイント（広域連合委員との意見交換用）を500字以内で記述する。

28

4.1 国と地方の役割分担①

論点 I - 1 府県と国の中間に位置する関西広域連合が担うべき役割について

- 府県域を越えて広がる生活・経済圏が形成されている関西圏を包含する関西広域連合は、広域ブロック行政を担うことが可能であり、さらなる役割を果たせるのではないかと。

〔背景〕

- ・ 関西広域連合は、府県との併存を前提に、府県では受けることのできない広域的な事務・権限の受け皿、広域行政を担う責任主体として設立された。
- ・ 関西広域連合設立時に処理を予定していた事務・権限のうち、構成府県市から持ち寄った広域事務7分野や、構成府県市間の政策の企画調整に関しては、着実に実績を積み上げてきた。一方、国の事務・権限の移譲に関しては、国出先機関の丸ごと移管は実現せず、国から移譲を受けた事務・権限は未だ存在しない。
- ・ 関西以外の広域ブロックでは、ブロック知事会や九都県市首脳会議などの連絡提携の枠組みはあるものの、複数都道府県が加入する広域連合は未だ設立されていない。

29

4.1 国と地方の役割分担②

論点 I - 2 国と地方の役割分担の一般原則（メルクマール）について

- 全国唯一の府県域を超える広域連合で、他に類例のない関西広域連合の役割は、国と都道府県の役割の間にあって、どのように一般原則（メルクマール）として定立することができるか。

〔背景〕

- ・ これまでの地方分権改革では、「国と地方の二重行政」の排除という観点から、国と地方の役割分担に関するメルクマールを示した上で、国が担っている事務・権限の地方への移譲の可否を検討することが行われてきた。
- ・ 第1次地方分権改革の成果として、地方自治法に第1条の2が新設され、地方公共団体は地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担い、国は本来果たすべき役割を重点的に担うことが法定された。
- ・ 地方分権改革を再度推し進めていくため、国と地方の役割分担の一般原則（メルクマール）をもとにして国を動かすことは考えられないか。

30

4.1 国と地方の役割分担③

論点Ⅰ-3 緊急時の国と地方の役割分担のあり方について

- 緊急時における、国と地方の役割分担、特に関西広域連合の役割は、どのように位置づけることができるか。

〔背景〕

- 新型コロナウイルス感染症対策では、国の地方への関与の基本原則を逸脱するかのような事例が見受けられる。
- 「経済財政運営と改革の基本方針2021」（令和3年6月18日閣議決定）において、国と都道府県の関係、大都市圏における都道府県間の関係等について、今回の感染症対応で直面した課題等を踏まえ、地方制度調査会等において検討を進め改善に向けて取り組むなどとされた。
- 令和3年3月に開始した総務省研究会（デジタル時代の「地方自治」のあり方に関する研究会）では、「協調と連携を欠く国・地方関係」「実現力を欠く行政施策」「スピードと分かりやすさを欠く行政手続」との課題認識の下、「非平時」における国の地方への関与のあり方等について議論されている。

31

4.2 国土構造①

論点Ⅱ-1 国土構造のあるべき姿について

(1) 国土計画・利用の観点による国土構造のあるべき姿について

- AI・IoT等のデジタル技術や自動運転システム等のテクノロジーの進化、気候変動の緩和・適応等、最近の社会情勢の変化も踏まえた国土構造のあるべき姿はどのようなものか。

〔背景〕

- AI・IoT等のデジタル技術や自動運転システム等の進化は、空間・時間の制約を取り除き、分散型社会への可能性を拓くインパクトを持つのではないかな。
- 気候変動による気温上昇や海面水位上昇、極端な気象の増加などの緩和策や、気候変動の影響による被害を回避・軽減する適応策を進めていくには、分散型の国土構造が適しているのではないかな。

32

4.2 国土構造①

論点Ⅱ-1 国土構造のあるべき姿について

(2) 広域経済圏の観点による国土構造のあるべき姿について

■国際的に都市圏・広域圏単位での競争が進む中、広域経済圏の観点による国土構造のあるべき姿はどのようなものか。

〔背景〕

- ・ ロンドンやパリ、ベルリンといった主要国における最大都市の人口が全国人口に占める割合は概ね一定しているが、東京圏の人口がわが国人口に占める割合は長年増加を続けており、東京一極集中が進んでいる。
- ・ 近年、欧州では、首都圏に次ぐ都市圏「第二層都市群（Second Tier Cities）」と経済成長との関係が注目されている。国民経済の発展の観点からも、東京圏以外の広域経済圏の経済発展は欠かせないのではないか。

33

4.2 国土構造②

論点Ⅱ-2 国土の双眼構造の構築について

■国土の双眼構造の構築に当たって、「双眼」を構成する地域の要件及び当該要件への関西の該当性についてはどのように考えられるか。

〔背景〕

- ・ 関西は、古くから日本の中心として、京都御所など世界的に価値のある歴史・文化遺産や豊かな自然に恵まれ、また、首都圏と同時に被災する可能性が低い上、国の地方支分部局や外交を担う機関、日本銀行の支店、企業の本社、報道機関、大学・研究機関等が集積しており、首都圏や国内外との交通輸送手段や情報通信機能が充実している。
- ・ 関西広域連合では、国に対し、危機管理の観点に加え、わが国の成長戦略の観点からも、関東と関西の双方に政治、行政、経済の核が存在する双眼構造への転換をめざした国土政策、産業政策を進めるよう、継続して提案している。
- ・ コロナ禍を経験して、ライフスタイルやビジネススタイルが大幅に変わろうとしている現在、域内で比較的分散化した構造を有する関西は、国土のこれからのあり方を示す地域といえるのではないかと。

34

4.2 国土構造③

論点Ⅱ-3 政府関係機関の立地のあり方について

- 国土構造のあるべき姿や緊急時の首都中枢機能バックアップの視点を踏まえた政府関係機関の立地のあり方についてはどのように考えられるか。

〔背景〕

- 平成26年からの政府関係機関の地方移転の取組では、全面的に移転することとされた文化庁以外は、一部移転や一部事業の拠点設置等にとどまっている。
- 首都直下地震をはじめとする大規模災害等によって首都中枢機能が一時たりとも機能停止することのないよう、平時から地方に機能・権限を分散するなど、必要な措置を講じておくことが急務ではないか。
- また、通常時は東京で執務し、大規模災害等発生時に速やかに移転する「転都」の枠組み（移転先となる防災拠点は事前に整備）を構築し、各種リスクに備えることも考えられるのではないか。

35

4.3 関西における行政組織の将来像

論点Ⅲ これからの日本の行政システムをも先導する関西の行政組織の将来像について

- 府県域を超える広域行政を担う地方公共団体「関西広域連合」を全国で唯一立ち上げた関西において、現行制度を所与のものとせず、これからの日本の行政システムを先導する行政組織の将来像を自由に発想するとすれば、どのような姿を描くことができるか。

〔背景〕

- I-1（関西広域連合が担うべき役割）では、関西広域連合設立の経緯に鑑み、府県と関西広域連合との併存を前提としたが、かつての道州制論議では、都府県を廃止し、道州と基礎自治体の二層制とすることが議論されていた。
- 将来の広域行政システムのあり方は関西広域連合の活動実績を関西自らが評価し検討していくもの、とした設立時の経緯に鑑みると、設立から10年の活動実績が明らかとなった現在は、将来の広域行政システムのあり方を考える機会となるのではないか。
- その際、国や都道府県、市町村との関係性についてはどのようなことが考えられるか。

36

5. 執筆要領

37

5. 執筆要領



原稿の体裁及び提出締切は次のとおり。

項目	内容				
ファイル形式	Microsoft Wordで編集可能なファイル形式				
フォーマット	A4判縦40字×40行（別添原稿フォーマットWordファイル参照）				
文字数	<table border="1"> <tr> <td>本文</td><td>3,000～10,000字を標準（選択したテーマ・論点数に応じて上下限を超える増減可）</td></tr> <tr> <td>提言・意見のポイント</td><td>500字以内 ※単なる本文要旨ではなく、提言・意見部分のポイントを見出し・箇条書きなどで分かりやすく記述（広域連合委員との意見交換(令和4年5月予定)の際、この内容を主として議論を進める予定）</td></tr> </table>	本文	3,000～10,000字を標準（選択したテーマ・論点数に応じて上下限を超える増減可）	提言・意見のポイント	500字以内 ※単なる本文要旨ではなく、提言・意見部分のポイントを見出し・箇条書きなどで分かりやすく記述（広域連合委員との意見交換(令和4年5月予定)の際、この内容を主として議論を進める予定）
本文	3,000～10,000字を標準（選択したテーマ・論点数に応じて上下限を超える増減可）				
提言・意見のポイント	500字以内 ※単なる本文要旨ではなく、提言・意見部分のポイントを見出し・箇条書きなどで分かりやすく記述（広域連合委員との意見交換(令和4年5月予定)の際、この内容を主として議論を進める予定）				
文字種	句読点は「、」と「。」とし、環境依存文字（(1)(-)など文字化けの可能性がある文字）は避ける。				
章立て番号	右の例による。〔例〕「1.」第1章、「1.1.」第1章第1節、「1.1.1.」第1章第1節第1項				
脚注	ページごとに記載（文末脚注を用いない）				
引用文献	本文の最後にまとめて記載（日本語文献：姓五十音順、外国語文献：Family nameのアルファベット順）				
図表	白黒印刷でそのまま製版する前提で作成（色以外でも識別可能なように表示を工夫する） （製本：白黒で印刷、関西広域連合Webサイト：カラーで掲載）				
原稿提出締切	令和4年2月28日(月)までに電子メールに添付して提出（提出先: 関西広域連合本部事務局地方分権課） ※原稿提出後、編集・校閲作業の状況を踏まえ修正を求めることがある。				

38

提言・意見集 未来の希望を担う関西広域連合へ
～新次元の分権型社会の確立に向けて～

令和4年5月発行	発行者	関西広域連合 大阪市北区中之島5丁目3番51号 大阪府立国際会議場11階
	編集委員	新川 達郎 同志社大学名誉教授
	企画編集	関西広域連合本部事務局地方分権課 電話 06-4803-5674

