

**都道府県域を越える広域自治体行政の強化のための
広域連合制度の抜本的拡充に関する提言**

～第 33 次地方制度調査会の審議に向けて～

関西広域連合
関西経済連合会

令和4年9月、関西広域連合と関西経済連合会は、第33次地方制度調査会（以下「地制調」という。）の審議に向けた「都道府県域を越える広域自治体行政の強化についての提言」として、関西広域連合がその先駆けとなった「広域行政ブロック単位の広域連合」¹が担う役割の抜本的拡充等について提言した。

その後の地制調における「大都市圏における都道府県を越えた広域的な課題への対応」に係る審議状況を見ると、「関西圏については、広域連合の取組をより深化させていくことが期待される」と評価されているものの、「特に東京圏については、（中略）他の大都市圏と比べても人口や面積が突出しており、都県域を超えた観点からの調整によって圏域で更なる一体的な対応を行う必要性が高いといえる」として、「大都市圏における広域的な課題への対応」といいながら、専ら東京圏における枠組みに関する議論が進められようとしている。

そこで、改めて、「分権・分散型社会」の構築に向けた都道府県域を越える広域自治体行政の強化のため、関西圏についても東京圏とともに審議の上、広域連合制度を抜本的に拡充すべき旨、次のとおり提言する。

1 関西圏は世界屈指の大都市圏であり、東京圏と同列で議論すること

関西圏は、世界最大の都市圏である東京圏とともに、我が国における世界屈指の大都市圏である。両都市圏では、住民の日常生活や経済活動が都府県の区域を大きく越えて広がっており、「非平時」対応等の課題も共通している。また、近畿圏整備法において、首都圏²と並ぶ我が国の経済、文化等の中心としてふさわしい近畿圏³の建設とその秩序ある発展を図るという位置づけもなされている。

関西圏は、東京圏とともに我が国における大都市圏に関する議論において欠かすことのできない圏域であり、東京圏と同列で議論されるべきである。

○ **世界の主要な大都市圏の人口**（11位以下はG7諸国の大都市圏のみ掲載）（単位：万人）

①関東大都市圏(日本) ⁶⁷ 3,803	⑥ダッカ（バングラデシュ） 2,101	⑪ニューヨーク・ニューアーク 1,880 （米国） ⁶⁷
②デリー（インド） 3,029	⑦カイロ（エジプト） 2,090	⑮ロサンゼルス・ロングビーチ・サントアナ(米国) ⁶⁷ 1,245
③上海（中国） 2,706	⑧北京（中国） 2,046	⑳パリ（フランス） ⁶⁷ 1,102
④サンパウロ（ブラジル） 2,204	⑨ムンバイ（インド） 2,041	㉔ロンドン（英国） ⁶⁷ 930
⑤メキシコシティ(メキシコ) 2,178	⑩近畿大都市圏(日本) ⁶⁷ 1,918	㉖中京大都市圏(日本) ⁶⁷ 919

（出所）国際連合経済社会局人口部「World Urbanization Prospects: The 2018 Revision, Online Edition」における2020年予測人口。ただし、令和2（2020）年国勢調査人口により、関東大都市圏（面積は13,561km²）、近畿大都市圏（同13,091km²）及び中京大都市圏（同6,948km²）については時点更新。

¹ 各ブロック知事会構成都道府県に準ずる都道府県及び域内指定都市が加入する広域連合をいう。

² 東京都、埼玉県、千葉県、神奈川県、茨城県、栃木県、群馬県及び山梨県の区域を一体とした広域をいう。（首都圏整備法第2条第1項）

³ 福井県、三重県、滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県及び和歌山県の区域を一体とした広域をいう。（近畿圏整備法第2条第1項）

2 関西広域連合の役割を抜本的に拡充し、全国的に展開する方策を議論すること

関西広域連合は、我が国で最初、唯一の「広域行政ブロック単位の広域連合」として、設立以来 10 数年にわたり、構成団体の長を委員とする広域連合委員会を原則毎月開催し、「非平時」対応も含め、その時々「大都市圏における都道府県を越えた広域的な課題への対応」の取組を積み重ねてきた。

地制調の審議においては、東京圏において圏域として一体的な対応を確保するための手法として、①関西広域連合のように都県を越えた圏域の水平的な調整を行う枠組み、②国が都県を越えた圏域の調整の役割を果たすこととする枠組み、③都県等と国とが協議により調整を行う枠組みの3つが例示されている。

このような大都市圏のマネジメントを支えるプラットフォームが非平時も含めて広域連携・調整機能を発揮するには、平時から、プラットフォームを構成する各主体の日常のかつ能動的な参画による取組実績の蓄積及び各主体間の関係性の構築が不可欠であり、関西における広域課題に地方が主体的に対応してきた実績を踏まえ、関西広域連合のように都道府県を越えた圏域の水平的な調整を行う枠組みについての議論を進めるべきである。

その上で、国との協議の相手方として位置づけることをはじめとして関西広域連合が担う役割を抜本的に拡充することにより、東京圏をはじめ全国的に広域行政ブロック単位の広域連合の設立を促していくことこそが、都道府県域を越える広域自治体行政の強化を推し進める有用かつ現実的なアプローチである。

関西広域連合における「非平時」対応の取組

関西広域連合では、地震・津波、風水害、原子力並びに感染症（新型インフルエンザ等及び家畜伝染病）の大規模広域災害に対応するため「関西防災・減災プラン」を策定しており、構成団体も同プランと地域防災計画との整合性に十分留意することにより、同プランの実効性を確保している。

この枠組みの下、新型コロナウイルス感染症への対応⁴以外の大規模広域災害への対応も積み重ね、応援・受援調整による累計 60 万人・日を超える職員派遣などの実績を有している。

○ 関西広域連合の応援・受援調整による派遣職員数

(単位：人・日)

区分	発災年月	派遣職員数	区分	発災年月	派遣職員数
東日本大震災	H23.3	610,804	大阪府北部地震	H30.6	401
熊本地震	H28.4	35,648	平成30年7月豪雨	H30.7	3,169
鳥取県中部地震	H28.10	475	令和元年東日本台風	R1.10	2,891
備考 派遣職員数は、短期(応援)・中長期(派遣)の累計(R5.5.1 現在)				計	653,388

⁴ 地制調第 12 回専門小委員会（令和 5 年 3 月 16 日）審議項目 2 関係資料 23 ページで紹介。

3 「広域行政ブロック単位の広域連合」が担う役割を抜本的に拡充すること

平成5年の第23次地制調答申を受けて創設された広域連合制度を活用し、全国初の都道府県域を越える広域連合として関西広域連合が設立されてから12年余りが経過したが、この間、国からの関西広域連合への事務・権限の移譲、関西以外の広域行政ブロックにおける広域連合の設立のいずれに関しても全く進展が見られない。

同答申から満30年を迎えた今、改めて制度趣旨を踏まえて広域連合制度を見直し、全国各地の広域行政ブロック単位の広域連合が地域の強みや実情に合わせた独自の施策を広域的に展開できるよう、以下に掲げる抜本的な制度拡充を行い、都道府県域を越える広域自治体行政を強化していくべきである。

制度趣旨1：広域行政需要に適切かつ効果的に対応

(1) 「広域行政ブロック単位の広域連合」が担う役割の法制化

広域連合制度は、広域行政需要への対応と権限移譲の受入体制整備という趣旨の下に創設されたが、現行法制上、国と地方の役割分担として「国－都道府県－市町村」という行政体制が前提とされ、行政事務・権限の配分において広域行政ブロック単位の広域連合の存在が顧慮されていないことから、国の事務・権限の移譲が全く進んでいない。

国と地方の関係の再構築に向けて地方分権改革に関する抜本的な議論を行い、国と地方の役割分担の中に「広域行政ブロック単位の広域連合」を法的に位置づけ、国が本来果たすべき役割を除き、都道府県域を越える広域ブロックの行政を担うものであることを法制化すべきである⁵。

期待される効果

- ・広域行政ブロック単位の広域連合が都道府県域を越える広域ブロック行政の責任主体であることが明確となる。
- ・国の個別の事務・権限の移譲を具体化する段階に進むことが可能となる。
- ・関西広域連合以外の広域行政ブロックでの広域連合の設立を促すことになる。

(2) 国と地方の議論における広域行政ブロック単位の広域連合の当事者参加の制度化

「国と地方の協議の場」は、国と地方が十分な時間を取って対等に意見交換し、より良い制度を目指していく議論の場とすべきである。地方側からの発議によっても開催するものとし、あわせて、政策分野ごとの権限移譲など重要テーマに関する分科会を設置すべきである。

⁵ 広域連合と同じく特別地方公共団体である特別区については、役割規定（地方自治法第281条第2項）及び都と特別区との役割分担の原則（同法第281条の2）が法制化されている。

その上で、「国と地方の協議の場」や各政策分野における国と地方の議論の際に、都道府県をまたぐ広域課題や、広域行政ブロック単位の広域連合の構成団体にも利害が及ぶ課題⁶について議論する際には、広域行政ブロック単位の広域連合が当事者として参加することを制度化すべきである。

期待される効果
・国の計画の策定や施策の企画、事業実施等に際し、その検討段階から広域行政ブロック単位の広域連合の意見を的確に反映することが可能となる。

制度趣旨 2 : 国からの権限移譲の受入体制整備

(1) 「広域行政ブロック単位の広域連合」が担う役割の法制化（再掲）

(2) 国に移譲を要請できる事務の範囲の拡大及び具体的な基準等の明確化等

広域行政ブロック単位の広域連合が国に権限移譲を要請できる事務は、「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」に限定されており⁷、構成団体から広域連合に密接に関連する事務を持ち寄るための広域連合規約の変更⁸等、広域連合側に相当な負担を求めている。その一方で、要請を受けた国側の処理スキームは全く整備されておらず、要請に対する協議に応ずる義務もなく、回答する義務も要請を受け入れない理由を公表する義務もない。

このように、広域連合側の負担と要請後の実現可能性が全く不釣り合いであり、実質的に行使に着手できない制度となっていることから、要請できる事務の範囲の拡大及び具体的な基準・手順等を明確化すべきである⁹。

あわせて、広域連合の長の要請を受けた国の行政機関の長は、速やかに当該広域連合の長と協議し、特段の支障等を立証できない限り、移譲に同意するものとするを明確化すべきである。

⁶ 事例として、2012年、原子力発電所の安全確保と再稼働について細野原発事故収束・再発防止担当大臣等と関西広域連合委員会において議論した実績がある。

⁷ 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）

⁸ 広域連合規約に広域連合が実施する事務として追加することについて、全構成団体議会の議決が必要となる。

⁹ 例として、道州制特別区域における広域行政の推進に関する法律においては、事務の限定なく権限移譲提案が可能とされているほか、その検討過程では内閣総理大臣を本部長とする推進本部において北海道知事等が議論に参画するなどのスキームが構築されている。（この法律の適用は、北海道及び自然、経済、社会、文化等において密接な関係が相当程度認められる3以上の都府県が合併した場合に限られている。）

期待される効果
<ul style="list-style-type: none"> ・国から移譲される事務と構成団体事務との一体的な実施により、効率的な執行や利用者の利便性の向上が可能となる。 ・要請権行使の範囲の拡大及び具体的な基準や手順等の明確化により、要請権行使の幅広い検討が可能となり、より包括的な事務・権限の移譲に向けて、国と建設的な議論を行うことが可能となる。

(3) 国の事務・権限の移譲の実現を図る「地方分権特区(仮称)」及び「実証実験要請権」の導入

広域連合制度の趣旨にもかかわらず、国の事務・権限の移譲が全く進んでいないことから、国の事務・権限の移譲の実現を図る具体的手法として、実証実験的に権限移譲を行い、実証実験を行った結果、移譲することに支障がない場合は権限移譲を行う「地方分権特区(仮称)」を導入し、国土形成計画の地方版である「広域地方計画」のように複数の都道府県にまたがる計画や、中小企業等経営強化法における経営革新計画の承認のように2以上の都道府県にまたがるために国の事務となっているものについては、「地方分権特区(仮称)」を活用し、広域行政ブロック単位の広域連合への権限移譲を進めるべきである。

あわせて、実証実験の要請を受けた国の行政機関の長は、速やかに当該広域連合の長と協議し、特段の支障等を立証できない限り、実証実験の実施に同意するものとする「実証実験要請権」を導入すべきである。

期待される効果
<ul style="list-style-type: none"> ・移譲の前段階として実証実験段階を設定することにより、客観的な検証に基づく建設的な議論を国との間で行うことが可能となり、国から広域連合への権限移譲の実現可能性が高まる。

令和5年8月23日

関西広域連合

広域連合長 三日月 大造

関西経済連合会

会長 松本 正義