

# 地方分権社会への一步、 関西広域連合の実現を

国の地方制度調査会が「道州制の導入が適当」と答申、各地方でも地方分権を見越した取り組みが始められるなど、地方分権への機運は高まりつつある。

長年、地方分権について議論してきた関西では、望ましい地方分権体制の早期実現に向けて「関西広域連合」の設置が検討されようとしている。

「関西広域連合」の実現で関西はどう変わるのか、関西は地方分権によって何をめざすのか、関西分権改革推進委員会座長の井上義國氏に聞いた。



## 世界との競争の中で求められる、 自ら考え実行する地方

関西の地方分権のねらいは、魅力ある地域づくり

——関西分権改革推進委員会の1年間の活動を振り返ってみていかがですか。

井上：委員会の活動は1年ですが、それ以前に関西分権改革研究会で約2年、合計約3年間、経済界・地方自治体・学界と一緒に「関西を魅力ある地域にするために地方分権が必要ではないか。そのために何をすべきか」を議論してきました。工場や営業拠点、場合によっては本社の立地をグローバルに考える企業と、地域を離れられない自治体とではものの見方も違いました。しかし、3

年間で差は縮まり、関西から変革のうねりを起こそうという雰囲気になってきたと感じています。

地方自治体の人々は、最初、経済界が関西の魅力を高めようと、行政の分野に働きかける理由が理解できなかったようです。本社や工場が関西にある企業にとって関西はふるさとのようなもの。関西が好きだからという理由でそこで働く社員も多い。関西の繁栄は企業の繁栄にとって無関係ではありません。これまでの議論を通じて経済界の考えが地方自治体に伝わりました。

関西を住みやすく、魅力ある地域にし、人や企業に関西に移りたいと思ってもらえるようにしたい。そのためには、関西の特色を生かした関西らしいまちづくり、地域づくりを自ら考えて実行できるようにしなければ。それが地方分権のねらい

■ Profile

## 井上 義國 氏

Yoshikuni Inoue

1931年3月27日生まれ。広島県出身。  
53年に京都大学法学部を卒業、同年、大阪金属工業（現在のダイキン工業）に入社。  
同社では副社長、副会長、特別顧問などを歴任。92～94年には関西経済同友会代表幹事を務める。  
関経連では95～2005年まで一貫して地方分権関係の委員会を委員長としてリードし、現在は関西分権改革推進委員会座長。  
内閣府地方分権推進委員会専門委員、総理府第26次地方制度調査会委員や地方6団体が今年1月に設けた新地方分権構想検討委員会の委員なども務める。



です。どこへ行っても同じ、金太郎あめのようなまちでは駄目です。「考えるのは中央、実行するのは地方」という中央集権体制が長く続いたため、考えなくなった地方の活力がなくなり、それが日本全体の活力を失わせました。中央集権は国が発展途上にあるときには有効ですが、経済も社会も成熟した国では弊害となります。日本以外のサミット参加国はすべて地方分権国家です。フランスも2003年に憲法を改正し、地方分権国家となりました。

### 地方分権は国のかたちを変える大改革

——地方分権は長年議論されているのに、なかなか実現しないのはなぜでしょうか。

井上：日本を地方分権国家にという議論は臨時行政改革推進審議会などで20年前から行われています。地方分権の形はいろいろあります。既得権益にこだわる人々の抵抗もあり、さまざまな思惑から進まない。地方分権とは国のかたちを変える大改革。一筋縄では行きません。

6年前に地方分権一括法が施行され、国と地方は「上下・主従」から「対等・協力」の関係とされました。精力的な改革でしたが、地方の自主財源の話にまでは至りませんでしたので、地方は自立したとは考えていません。地方の仕事に見合う財源、地方の自主財源の確保は税制改正を含めて考える必要があります。三位一体改革が進められているものの、金額的に中途半端で地方の自立の形にはなっていません。補助金が残れば地方は国

にお伺いを立てざるを得ません。そのうち自ら考えるのが嫌になり、国からの指示待ちとなり、地方の活力がなくなります。これは企業も同じ。工場や営業所に「本社の言うとおりにだけしていればいい」なんて言う企業はつぶれます。国も企業もいかに出先に権限移譲し、スピーディーに自主決定して行動させるかが重要なのです。

中央省庁の官僚は地方自治体を信用していないところがあります。中央集権体制での仕事の進め方に慣れている地方は、確かに自ら考え実行する体制に慣れていません。しかし仕事を任せれば自ら知恵を出し、地方同士が競争するようになります。そうすれば地方の活力が高まり、日本全体の活力も高まります。しかし、これらの改革はゆっくりとしか進んでいません。関西地域の発展にとってはもう少し改革の速度を速める必要があります。

地方分権体制で地方自治体の財政責任をはっきりさせる必要があります。低負担低福祉のまちや逆に高負担高福祉のまちができ、住民は払う税金と受ける行政サービスという形で受益と負担の関係がよくわかるようになり、税金への関心が高まります。また、首長の能力で地方の発展に差が出るようになるため、選挙の投票率も上がるでしょう。住民が自分の住む地域の魅力を高めるために何をすべきかわかるようになるのです。地方分権が住民や企業にもたらす最大のメリットとは自分の努力いかんで住んでいる地域を良くすることができるということです。

## 関西は広域連合で地方分権に備える

——そこでなぜ関西広域連合をという提案になるのでしょうか。

井上：地方制度調査会が今年2月に道州制について答申しましたが、道州制にはいろいろな形があり、州政府を国の出先機関のようにする道州制もあります。しかしそれは本当の意味での地方分権ではありません。そうならないよう、地方が望む地方分権体制を考え、国に対して提案し、行動を起こさなければなりません。

関経連が提案しているのは本当に地方分権が実現できる道州制。われわれの案は、まず国の役割を限定し、あとはすべて地方に任せる。その上での道州制です。州政府と地方自治体は上下関係ではなく、役割分担し、補完する関係です。州政府は地域の鉄道や河川、環境といった、広域的に考えるべき課題のみを扱います。道州制の議論では区割りや州都に注目が集まりますが、それはナンセンス。州政府とは広域的課題を扱う組織であって、そこにすべての権限や財源が集中するわけではありません。ですから、州都がどこになるかはあまり重要ではないんです。

今、関西は財源も権限もない協議会方式で広域的課題に取り組んでいます。これを地方自治法で認められている「広域連合」の形で取り組めば関西が自ら考えたことを実行できる体制に一步に寄り寄ることができると考え、「関西広域連合」の設置を提案しています。広域連合とは複数の地方自治体の首長が集まり、ある仕事をするために広域連合を作ると国に申請し、認可されると広域連合はその仕事にかかる権限や財源を国に要求することができるという仕組み。国との折衝は面倒ですし、広域連合はわれわれが望む地方分権の形から言えば中途半端です。とは言え、地方分権体制が実現したとき、早くから地域の発展を国からの指示待ちではなく、自分で考え、実施していく努力を続けている地方の方が、何もしていない地方より繁栄するに決まっています。関西をどんな魅力のある地域にするのか、それには何をすべきなのかを考え、広域的課題には広域連合が対処する

体制を今から作ってはどうかというのが今回の関西分権改革推進委員会の提案です。

委員会にできるのは提案まで。広域連合は知事や政令市の市長がやる気にならなければ実現しません。まずは各自治体の首長に今回の提案について説明し、その後は首長が直接話し合う組織を作り、経済界のメンバーも加わって、広域連合を作るのか、作るなら何から仕事を始めるのか、人員や費用はどうするのかなど具体的に詰めていく必要があります。結論は早いほどいい。07年から国土形成計画の中の広域地方計画の検討が進められます。関西の各知事もこの計画に地方の意見を色濃く盛り込みたいとの思いが強い。広域連合が関西地域の広域地方計画に対する考えをまとめ、国の計画に織り込めると良いのですが、目に見える成果が上がれば、広域連合に対する住民の理解も進みます。

——井上座長が理想とされる地方分権の形とは。

井上：地方で考えたことが地方の自己責任で直ちに実行できる体制ということに尽きます。これから地方の発展は国内同士だけではなく、世界の地方との競争になります。世界には政治首都ではなくても栄えている都市、一度は行ってみたい、一度行くと二度行きたいと思う都市がたくさんあります。都市の繁栄は規模の大小ではなく、その都市が持つ魅力がもたらすのです。どんな小さい都市でも世界の他にない魅力を持っていれば多くの人が訪れ、その都市は栄えます。都市づくりとは50年、100年単位で考える問題です。今から自分でプランを考え、努力を続けなければなりません。

関西は京都、大阪、神戸の特色をそれぞれ維持しながら競争し、発展してきました。この関西の特色は「関西はバラバラ」と批判されることもありますが、私はどうぞ批判してくださいと言いたいですね。関西は広域的課題については広域連合など協調する組織を作って取り組みつつ、それぞれの都市が特色を生かして競争しながら発展していきます。世界の地方との競争で特色ある魅力が都市に求められている今、すべて東京に寄りかかっている首都圏よりは、関西の方が発展しやすいと言えます。

## 関西のことを関西が知恵を出して考え、直ちに実行に移せる地方分権体制への移行ステップ

〔2005年1月、分権改革における関西のあり方に関する研究会(関西分権改革研究会)報告書〕

『分権改革における関西のあり方—魅力ある関西に変えるために関西から行動を起こし地方分権の進化をめざそう—』

### ●分権改革によって関西がめざす姿

- (1) 域内の多様な個性を尊重しつつ、総合力が発揮できる関西 (2) 住民にとっても、企業にとっても魅力ある関西

### ●上記を実現するための3つの検討課題

- (1) 国と地方の役割分担のあり方(国の役割の限定、国の地方支分部局の事務の再配分、地方の自己決定権限の拡大)  
 (2) 地方税財政制度のあり方(地方の役割に見合う税源の確保、国庫補助負担金制度の改革、財政調整制度の見直し)  
 (3) 広域的な自治組織のあり方(広域的に取り組むべき課題の明確化、国からの権限と財源の受け皿としての府県を越える広域自治組織のあり方)

### 広域自治組織の必要性について合意

〔2006年4月、関西分権改革推進委員会報告書(案)[第5稿]〕

『関西広域連合のあり方に関する提案—関西にとって望ましい地方分権体制を実現するために—』

#### 関西において広域的に取り組むべき課題と事務の例示

- (1) 地域主導の法定計画づくり  
 ① 国土形成計画(全国計画)への関与 ② 国土形成計画(広域地方計画)の策定 ③ 国が策定する広域計画(近畿圏整備計画、社会資本整備重点計画など)の策定・関与 ④ 法定計画の実施の推進
- (2) 利便性の高い交通・物流基盤の形成  
 ① 関西圏の総合的な交通・物流基盤整備計画の策定 ② 関西三空港の一体的な運営管理 ③ 国道及び高規格幹線道路の計画・整備・管理 ④ 大阪湾内諸港の一体的な運営管理 ⑤ 北陸・中央新幹線の整備促進 ⑥ 交通社会資本の整備・運用に関する連絡調整
- (3) 大規模災害に強い地域づくり  
 ① 広域連携防災計画の策定 ② 災害応急時及び復興時の広域連携体制の構築 ③ 広域防災拠点及び防災情報提供システムの整備 ④ 企業、ボランティア等との広域連携・協力体制の整備
- (4) 産業競争力の強化と雇用の創出  
 ① 関西の産業・科学技術振興戦略の策定 ② 産業・科学技術クラスターの形成と交流の促進 ③ 公設試験研究機関の戦略的運営 ④ 関西全体で支える関西文化学術研究都市の新たな展開
- (5) 国際観光振興による地域活性化  
 ① 関西としての観光戦略・戦術の策定 ② 観光戦略・戦術に基づく観光プロモーション、事業の実施 ③ 効果的な観光戦略・戦術の策定やプロモーション実施のための基盤整備
- (6) 豊かな自然環境の保全と活用  
 ① 自然環境保全活動「モデルフォレスト」の推進 ② 野生生物との共存や外来生物の防除活動の推進

#### 府県を越える広域自治組織のあり方

左記の重要な広域的課題に取り組むためには広域自治組織が必要であり、関係する府県及び政令市が地方自治法に基づく「関西広域連合」(仮称)を設置することが有力な手段である。

- (1) 関西広域連合は、基礎自治体及び府県との役割分担を明確にし、設置者である府県及び政令市から負託を受けた「広域的」課題についてのみ取り組む。
- (2) 関西における重要な広域的課題に関係する国の権限及び財源について関西広域連合に移譲を求める。  
 たとえば、国土形成計画(広域地方計画)や関西圏の社会資本整備重点計画の策定権限などについて、国土交通大臣から関西広域連合の長へ移譲を求めたい。
- (3) 既存の官民の広域連携組織のあり方を見直し、必要な事務・事業はできる限り関西広域連合に集約化する。
- (4) 関西広域連合の設置・運営について、関西経済界は最大限これを支援し、協力する。

#### 広域連合制度の特色

- ① 関西の特色を活かした戦略的取り組みができる ② 国からの事務の移管が地方自治法上に予定されている ③ 組織自治体(広域連合を組織する地方公共団体)からの一定の独立性がある ④ 制度自体の自由度が高い

#### 関西広域連合の事務を選択する視点

- ① 国から権限・財源の移譲を求めうる(たとえば、広域的な高規格幹線道路の計画・整備に関する権限・財源) ② 関西の魅力向上をめざす(たとえば、国際観光振興による地域活性化) ③ 広域連合の事務として明確である ④ 行財政効果が期待できる(たとえば、災害救援物資の共同管理) ⑤ 関西の特色である官民連携の強みを活かす(たとえば、夏のエコスタイル運動、文化振興や産業・科学技術振興)

#### 仕組みと財政

- ① 簡素にして効率的かつ効果的な仕組み ② 長のリーダーシップ発揮と合理的な域内調整 ③ 官民連携の継承の重要性 ④ 財源の安定的確保と独自財源の必要性

### ① 自発的に取り組むべき広域課題、② 広域連合がそれを解決する有力な手段であることについて合意

- 2006年7月を目途に、関西広域連合の設置の可否とその内容について話し合い、自治体間の合意形成を進めるための新しい組織を設置する。その組織は、関係する府県及び政令市の知事・市長に加え経済界のトップも参画して、関西分権改革推進委員会の残された課題である以下の4項目について検討する。

- ① 関西広域連合が取り組む課題と具体的な事務の明確化 ② 明確化された事務を処理する組織体制の検討と財政の試算  
 ③ これまで培ってきた官民連携を引き継ぐ具体的方策 ④ 各広域的課題の費用対効果の検討、各自治体の参画と分賦金の負担のあり方

# 「新たな国のかたち」をめざして— 国・地方、各界の地方分権への動き

「道州制」議論をはじめとする地方分権改革の取り組みについては、国、都道府県、経済界などから種々の提案がなされ、議論が活発化している。関西以外では北海道、東北、九州などの取り組みが目立つ。一足早く人口減少社会に突入した地方は、税収が減少、行政サービスの維持すら厳しい。道州制で行政の無駄を省き歳出を抑制しつつ、広域的な視点から産業振興を強化したいとの思いが強いからだろう。ここでは、国の地方制度調査会、北海道道州制特区、官民一体となった九州の取り組みを紹介する。

## 地方制度調査会 小泉首相に答申

地方制度調査会は今年2月、小泉首相に対し、都道府県を廃止し、広域自治体に再編する「道州制の導入が適当」と答申した。「地方にできること

は地方に」との方針の下、国と地方双方の仕組みを再構築することにより、地方分権を一層推進し、わが国の「新しい政府像」を確立するには、道州制の導入が適当という基本認識を示したのである。答申では、今後の国民的議論のたたき台となるよう、道州制の具体的なイメージを制度設計とともに示している。

全国を9、11、13の広域ブロックに分ける3案を例示。また、国から道州へ、都道府県から市町村への大幅な権限移譲を提言。「特に各府省の地方支分部局が実施している事務はできる限り道州に移譲する」との原則を明記し、その機能を道州へ移譲する考えを盛り込んでいる(表1)。

## 地方分権のモデル的取り組み、北海道道州制特区は難航

北海道の道州制論議は、2003年に小泉首相が北海道をモデル地域にとの意向を示したことで火がついた。道州制を導入しても区域は変わらないが、道と北海道開発局の二重行政の整理など意義は大きい。一方、今後の道州制の本格的な実現の「実験」ととられ、さまざまな思惑も交錯している。

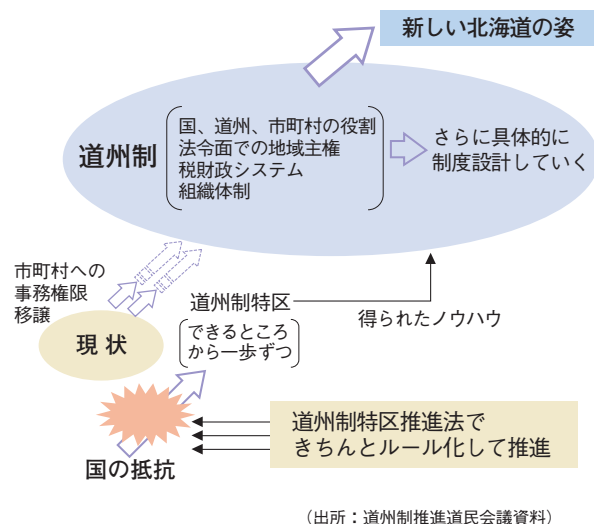
北海道は道州制特区構想で道州制を展望し、国から道や市町村への権限移譲、規制緩和等を先行的、モデル的に積み重ね、地域が権限や裁量を持って行政を行うことにより北海道の特性をふまえた住民サービスの充実や経済の活性化等につなげることをめざしている(図1)。道は04年4月、8月に特区構想の基本的な考え方や権限移譲項目等を提案したが、省庁の回答の大半は否定的。こうしたことから、道は道州制特区の制度的裏付けとなる「北海道道州制特別区域推進法(仮称)」制定を強く主張してきた。しかし、今年4月、自民党道州制調査会において示された「北海道道州制特別区域推進法案の基本的考え方(素案)」においては、移譲される権限

〈表1 道州に権限移譲される事務イメージ〉

行政分野	道州が担う事務
社会資本整備	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 国道の管理</li> <li>・ 一級河川の管理</li> <li>・ 第二種空港の管理</li> <li>・ 砂防設備の管理</li> <li>・ 保安林の指定</li> </ul>
環境	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 有害化学物質対策</li> <li>・ 大気汚染防止対策</li> <li>・ 水質汚濁防止対策</li> </ul>
産業・経済	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 中小企業対策</li> <li>・ 地域産業政策</li> <li>・ 観光振興政策</li> <li>・ 農業振興政策</li> <li>・ 農地転用の許可</li> <li>・ 指定漁業の許可</li> </ul>
交通・通信	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 自動車運送、内航海運業等の許可</li> <li>・ 自動車登録検査</li> <li>・ 旅行業、ホテル・旅館の登録</li> </ul>
雇用・労働	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 職業紹介</li> <li>・ 職業訓練</li> <li>・ 労働相談</li> </ul>
安全・防災	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 危険物規制</li> </ul>

(地方制度調査会資料より作成)

〈図1 道州制と道州制特区〉



は北海道特例で国が代行している開発道路の整備など8項目。さらに、事務の移譲に伴う財政措置は5年後に北海道特例部分を見直すという道としては受け入れがたい内容となっている。

一方、道から市町村への事務・権限の移譲については、道は05年3月、「道州制に向けた道から市町村への事務・権限移譲方針」を策定。初年度は55市町村・広域連合に360項目の権限を移譲した。06年度以降も引き続き移譲を進めていく考えだ。

## 自治体・経済界が一体となった「九州地域戦略会議」の取り組み

九州での地方分権への取り組みは、九州地方知事会、九州・山口経済連合会(九経連)、九州経済同友会(九同友)などが行ってきた。九州地方知事会では、「道州制等都道府県のあり方を考える研究会」を設置し、道州制、連邦制、県合併、県連合や県境を越えた広域連携など都道府県のあり方に関する情報収集および調査研究を行ってきた。地方分権に関して、知事のリーダーシップの見える地域ブロックの一つである。03年10月には、「九州はひとつ」の理念のもと、地域の自立的発展に向けて官民一体で施策を検討し取り組む「九州地域戦略会議」(九州・沖縄・山口など9県知事、九経連、九同友等経済団体の代表で構成)を立ち上げている。さらに05年4月、官民一体での九州観光活性化を

目的に「九州観光推進機構」を設置。広域的課題に取り組んでいる。

道州制についても、戦略会議で論議を行っている。一番の焦点はどのようなプロセスを経て道州制を導入するか。知事会では「政策連合により、観光や産業廃棄物税の一斉導入など共通の利益・共通の政策により道州制の基盤にしようとしている」(麻生福岡県知事)と話している。また、九同友は、道州制特区の申請から道州を論じ、九経連は、都道府県合併から道州制につなげていくという考えを持っている。

〈表2 九州地方の取り組み〉

取り組み内容		
九州地方知事会	2002年2月	「道州制等都道府県のあり方を考える研究会」設立
	2004年2月	「道州制等都道府県のあり方研究会」設立(部長級)
	2005年6月	「九州が道州制に移行した場合の課題等について」を公表
九州・山口経済連合会	2002年5月	「21世紀の九州地域戦略」～“長期的な観点から道州制を検討する”と提言
	2003年10月	九州地方知事会や経済団体等と「九州地域戦略会議」を設立
	2005年5月	行財政委員会地方制度研究会が「地方からの道州制の推進に向けて～「九州モデル」の検討～」を提言
九州経済同友会	2001年12月	「21世紀の新しい九州を目指して～九州の一体的発展のグランドデザイン」～『九州自治州構想』
	2004年3月	「九州はひとつ委員会」を設立
	2005年6月	「九州自治州構想」を提言

## 国民的な議論の高まりを

このほかにも北東北三県合体に向けた共同条例の設置、中国州、四国州、中四国州の構想、関西・北陸・中部を一つの圏域とする提案など各地でその地域特性を生かす地方分権の姿が探られている。

地方制度調査会が今回の答申を「本答申を基礎として、今後、国民的な論議が幅広く行われることを期待する」と結んでいるように、地方からの具体的な行動が求められている。関西においても具体的なアクションにつなげなければならない。