

# 関西発の分権改革 前進

7月30日、関西の自治体と経済界は、関西広域連合（仮称）の設立準備に入ることを基本合意し、関西発の分権改革に向けた大きな一歩を踏み出した。

関西から日本を変える大きなうねりを起こし、分権型道州制の実現につなげることが強く期待される。最近の分権改革の動きと関経連の基本的な考え方を紹介する。



## 関西広域連合の設立準備を基本合意

7月30日、大阪において開かれた関西広域機構（以下、KU）分権改革推進本部の会議には、関西2府7県4政令市および7経済団体のトップ等が出席した。井戸副本部長（兵庫県知事）より示された「関西広域連合（仮称）の設立に向けて（骨格案）」に基づき活発な意見交換が行われ、以下の内容を申し合わせた。

まず、関西の総力を結集して自主・自立の関西を実現するため、関西広域連合（仮称、以下省略）の設立に向けて、骨格案をふまえて、これまでの検討の段階から設立に関する具体的準備を進める段階に移行することを基本合意した。次に、今

後、各府県、政令市は、骨格案をふまえて議会との協議や市町村、住民の理解促進をはかるとともに、これらの意見をふまえて、KUの分権改革推進本部において、規約、実施事業、組織・財政等の具体的制度設計を進めることとした。さらにスケジュールについては、2009年度以降のできるだけ早い時期の設立をめざし、各府県、政令市は、今後の制度設計をふまえ、議会との協議を経て、参加について判断することとなった。なお、福井県、三重県は申し合わせを留保した。

## 関西経済界の長年の働きかけが背景に

関経連が最初に関西広域連合を提唱したのは

2003年2月に公表した「地方の自立と自己責任を確立する関西モデルの提案」である。具体的な行動を起こして改革を加速すべきとし、同年7月に関経連の呼びかけに応じて関西の府県・政令市と経済団体による関西分権改革研究会が発足した。

その後、分権改革の検討組織は段階的に発展し、07年7月に既存広域連携組織を統合して誕生したKUのなかで本格的に関西広域連合の検討が行われた。関経連提案から5年、KU発足からちょうど1年で関西発の分権改革について具体的な行動が次のステージへ動き出したことになる。

## 全国初の府県レベルの広域連合をめざす骨格案

骨格案では、中央集権体制を打破し、自ら政策の優先順位を決定・実行できる個性豊かで活力に満ちた関西を作り上げていくための具体的手段として、関西広域連合が位置づけられている。

設立のねらいは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(関西が一丸となった推進体制づくり)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)の3つである。

基本方針として、早期に実施可能な事務から取り組むとともに、早期設立とより多くの自治体の参加を目標とするために柔軟な参加形態とすることを掲げている。第1フェーズとして、防災、観光・文化振興、産業・科学技術振興、医療連携、資格試験・免許等からスタートし、第2フェーズでは、事務の拡充や新たな分野として環境対策、交通・物流基盤整備を候補に取り込む。さらに第3フェーズでは国の事務の移譲を受けて一元的に処理することをあげている。

今後、この骨格案等をもとに各府県・政令市が議会との協議や住民への説明、市町村からの意見聴取を行い、KUでの構成自治体案や規約案の決定を経て、各議会での議決、総務大臣への申請等を行うことになる。設立準備が着実に進むことが期待される。

### 〈「関西広域連合(仮称)の設立に向けて(骨格案)」の概要〉

#### 1. 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)
- (2) 関西における広域行政を展開する(関西が一丸となった推進体制づくり)
- (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)

#### 2. 基本方針

- (1) まず一歩を踏み出す(早期に実施可能な事務から取り組む)
- (2) 生活者重視の運営を行う(住民生活に直結する事務から取り組む)
- (3) 柔軟な参加形態とする(早期設立と全団体参加への道筋)
- (4) 簡素で効率的な執行体制とする(既存組織を活用する)

#### 3. 処理する事務の考え方

広域連合では、基礎自治体や府県よりも広域の行政体が担うべき事務を処理

#### 4. 当面処理する事務(第1フェーズ)

- (1) 広域防災
  - (2) 広域観光・文化振興
  - (3) 広域産業・科学技術振興
  - (4) 広域医療連携
  - (5) 資格試験・免許等
- (注) 広域地球環境・自然環境保全(第1フェーズから実施するべきとの意見あり)

#### 5. 組織

##### (1) 基本的な考え方

合議による組織運営(広域連合委員会の設置)、官民連携のしくみの活用(広域連合協議会の設置)、簡素で効率的な事務局組織

- (2) 主要組織のあり方(略)
- (3) 設立当初の組織イメージ(略)

#### 6. 財政

- (1) 運営に要する経費は構成自治体からの分賦金を充てる
- (2) 事業分担金など、分賦金以外の安定的な財源の確保を検討

#### 7. 今後の手順(略)

#### 8. 既存の広域連携組織との関係

既存広域連携組織が担う事業は広域連合への集約化をはかる方向で見直し

## 関西広域連合の実績・世論の高まりが 地方分権や道州制の実現を加速する

関西のみならず、国や地方でも盛んに議論されるようになった地方分権や道州制。  
この機運の高まりを受け、関経連では2003年以来となる提言を本年7月に発表、  
望ましい分権改革の方向とめざすべき道州制の姿についての基本的な考えを示した。  
提言に込めた思い、関西広域連合への期待などを村上仁志・地方分権委員長に聞いた。

——提言の取りまとめにあたり、4月に欧州調査団を派遣されました。参考となった点は。

村上：1982年の地方分権法制定以来、漸進的な分権改革に取り組むフランスの最新状況とEUの地域振興政策の視察が調査団の目的でした。

EUは、地域競争力の強化が国の発展につながるとの共通認識のもと地方分権を進め、発展を遂げています。日本も世界との競争に伍していくには、地域ブロック単位の競争力強化とそれを支える分権体制が必要だと痛感しました。フランスでは、財政赤字に苦しみながらも地方分権で権限と財源を地方(州)に移した結果、財源が十分に無なかで地方が工夫し、場合によっては住民が増税を受け入れて、学校の建て替えや道路の補修が行われている事例も見ました。増税ができるのはその効果が住民に具体的に見えるからですし、国が権限や財源を持ったままでは十分な事業は行われなかったでしょう。州が経済開発・職業訓練など一定の役割を担う広域自治体として発展している状況を見て、広域連合への期待も高まりました。

もう一つ参考になったのは、フランスの分権改革の進め方です。国の権限を一気呵成に地方に移譲させ、古い制度をいきなり新しい制度に変えてしまう急激な方法ではなく、国から派遣される地方長官は国と地方の調整役として残すなど、既存の制度の上に新しい制度を積み上げ、うまく調整をはかりながら必要な改革を現実的かつ漸進的に進め、理想に近づける手法を取っています。この手法は、「できるところから分権の実績を積み上げる取り組みこそが道州制の実現を加速する」という今回の提言の特徴にも通じています。

村上 仁志 氏

Hitoshi Murakami

関経連地方分権委員長  
(住友信託銀行特別顧問)

——今回の提言への思いをお聞かせください。

村上：最近、全国で道州制の議論が少しずつ高まっており、私がメンバーとして参加している政府の道州制ビジョン懇談会の道州制協議会などでも関西の分権改革の動向や道州制についての見解を聞かれる機会が増えています。これは、これまで先導的な意見を表明してきた関西に対する関心や期待の表れでしょう。そこで、関経連として現時点での道州制についての考え方を整理し、政府や全国へアピールすべきと判断し、昨秋から提言作成に向け検討を重ねてきました。

地方分権や道州制は、相当大きな世論の高まりを背景に政治の強いリーダーシップが生まれてこなければ実現しません。世論をいかにして盛り上げるかは大きな課題です。この提言を大いに活用し、各地区の経済団体やマスコミへのPRなど、あらゆる機会をとらえて分権や道州制の必要性を訴え、世論の盛り上げに貢献していきたいですね。それも委員会の大きな使命だと考えています。

——提言では2018年に道州制導入という目標を掲げています。その実現可能性は。

村上：具体的に手順を詰めて10年後と設定したのではあ



りません。確かにハードルの高い目標ではありますが、「10年後には実現する」くらいの意気込みでやらなければ何事も進みません。“気合いの10年”と置いていただければ。道州制とは、明治維新以来続けてきた府県というシステムを変える大改革。一気に理想の形に持っていかうとすればするほど、その実現は遠のいてしまいます。そこで、今回の提言では、関西広域連合により分権改革の実績を積み上げ、その結果、道州制を実現するという現実的な方策を提案しています。実は、このように道州制実現へのプロセスを明示している提言は少ないのです。

——関西広域連合には何を期待されますか。

村上：府県レベルでの広域連合として全国初の試みとなる関西広域連合は大変意義のある取り組みですし、その誕生は関西にとって歴史的な出来事です。広域連合は各府県から広域的な課題を持ち寄り、解決していくのがひとつの役割ですが、真の狙いは広域的な課題に対処するのに必要な権限・財源の移譲を国に求めていくこと、さらには国の出先機関の仕事を広域連合に移すことです。このようにして国の役割が地方に移れば、その分、国のありすがたが変わり、道州制をイメージしやすくなる。広域連合は地方分権や道州制を実現するステップに十分なりうると期待しています。

広域連合へのもうひとつの期待は、道州制の導入に不

可欠な「世論」を盛り上げる手立てのひとつとなるのではないかとことです。道州制の議論が盛り上がってきたといっても、議論だけでは、なぜ日本に道州制が必要なのか、一般の人々には伝わりにくい。広域連合を設立し、地方分権をするとはどういうことなのかを具体的に住民に見せていけば、その必要性が実感でき、世論の盛り上がりのきっかけとなるのではないのでしょうか。それにはドクターヘリをはじめとする広域医療や地球環境問題など、住民の関心が高くメリットを感じやすいテーマを取り上げることが大切です。

——もし、村上委員長が関西州の長になられたとしたら、まず何をされますか。

村上：経済人の目で関西を見た時に、最も急がなければと感じるのは、空港や港湾あるいは高速道を中心とする道路などのインフラ整備でしょう。関西州で一体運営し、もっと効率を上げれば企業にとって関西はさらに魅力ある地域となります。

また、地球環境問題にも地域をあげて取り組むべきだと感じています。関西州が強いリーダーシップを発揮し、日本全国や世界に向けて情報を発信したり、環境関係の国際会議を関西で開催するなど、関西が地球環境問題においても先進的な地域となれば、世界中が関西に注目するようになるでしょう。

## 地方分権委員会欧州調査2008(4月13日～20日)レポート

関経連が地方分権をテーマに欧州調査を実施したのは2000年以降のこと。今回訪問したフランスは1982年の地方分権法制定以降、長期にわたる漸進的な分権改革に取り組み、2003年の憲法改正や2004年の地方自由責任法制定などを通じて、州の強化や地方への権限移譲に積極的である。州連合会への訪問では地方分権や州の強化の実情や課題について理解を深めた。また、パリ市、ローヌ・アルプ州およびその関連機関(ERA)、ローヌ県、リヨン市など、多様な層の自治体と意見交換した。

州には経済開発、職業訓練、広域インフラ整備などの権限とそれに合った財源が与えられ、県や基礎自治体と連携、役割分担しながら地域の活性化に取り組んでいる。一国の根幹的な制度改革に踏み込んだ憲法改正とその後の関連改革は、いまだにさまざまな軋轢や問題を生じさせてはいるが、グローバルな競争における地域の重要性に対する認識は一切揺らいでいない。

フランスの州は当初から包括的な権限を持つのではなく、特定の役割を担う広域自治体として徐々に発展しており、日本における府県レベルの広域連合の取り組みと共通点を感じることができた。古いものを一気に壊すのではなく、新しい組織との調整をはかりながら理想に近づけていくというフランス流のやり方は大い

に参考になる。

調査団はブリュッセルの欧州委員会(EU)本部等も訪問し、EUの政治経済状況と地域振興政策等について調べた。拡大・深化を続けるEUには、グローバル競争に打ち勝つために、個々の地域を重視する思想が流れている。各国の州単位のような地域が持つ潜在力を発揮させ、互いに競い合うことによって競争力を強化することがEU全体の競争力向上に貢献するという発想であり、現在のところ、この政策は功を奏しているようにうかがわれた。



欧州委員会でのヒアリング

# 「分権改革と道州制に関する基本的な考え方」のポイント

関西広域連合の検討が進む一方で、国においても近年、分権改革の動きがみられる。いわゆる三位一体の改革の実行や、第28次地方制度調査会による「道州制のあり方に関する答申」が行われたほか、2007年からは、地方分権改革推進委員会による第2次分権改革の動きや道州制ビジョン懇談会、自民党、全国の経済団体による道州制推進のための活動などが活発化している。また、主に北海道を対象とする道州制特区推進法も制定されている。

こうした機運の高まりをとらえ、本年7月に関経連としての見解を明らかにしたのが本提言である。地方分権委員会の下部組織「分権戦略検討チーム」の検討結果をもとにしており、望ましい分権改革の方向とめざすべき道州制の姿を示している。

## なぜ分権改革と道州制が必要か

グローバル競争にわが国が勝ち残るには、国全体として多様性を発揮することが重要であり、そのためには国のあり方を分権型に変革し、地方が自ら考え、判断し、責任を持って行動できる体制を作りあげる分権改革が必須である。

一方、現行の都道府県の区域を超えるような課題として、地域発展政策や広域基盤整備、地球環境対策などが山積するとともに、既存都市間の広域的な連携と役割分担をはかって圏域全体の魅力を高めることが求められている。このような状況に対応するには、広域的な視点に立って都市間の競争と協調のバランスを取ることのできる適切な規模の広域自治組織と施策がぜひとも必要である。

道州制の導入は、各道州政府が地域経営の主体として経済社会圏の活性化に取り組む体制を築くものである。それは単に都道府県の合併ではなく、明治以来の中央政府と都道府県を抜本的に変革し、真の地方分権を確立するものである。

## 抜本的な分権改革と自治体の自己改革

国と地方の役割分担の見直し、自己決定・自己責任の確立等を基本的な考え方として、道州制を導入する前に行うべき改革と道州制の導入に備えて検討すべき課題の方向性は次の通りである。

まず、自治体の自由度を高める分離型行政への転換が必要である。補完性の原則のもとで役割分担と財政責任を一体化し、政策制度の企画立案から実施までを一つの主体が担当することが望ましい。また、地方自治体における行政改革の断行とガバナンス、コンプライアンスの強化も大前提となる。地方自治体の自己改革なしに分権改革の前進はありえないし、望ましい道州制は実現しない。

国と地方の税財政制度については、道州と基礎自治体への税源配分として、現行の消費税、所得税のかなりの部分を移譲することが望ましい。法人税についても一定割合を道州へ移譲するよう検討すべきである。このほか、補助金の大幅圧縮と交付金化、地方交付税の廃止と水平的財政調整制度の導入、徴税一本化の仕組み導入などが必要である。さらに、国の組織のスリム化・再編に関する具体的な検討を道州制の制度設計と同時または並行して行うべきである。

## めざすべき道州制の姿

道州制を導入した際には、広域自治体たる道州と基礎自治体の二層制を原則とし、国は外交・防衛など主として対外的な役割を重点的に果たすこととすべきである。道州の役割はグローバル競争に対応するための行政分野を中心に政策企画立案と実施にあたることとし、それに必要な事務権限と税財源と人材を国から道州に移す。事務・事業を移譲する際には、必ずそれに見合う税財源を同時に移譲することを担保する。住民に身近な行政サービスを安定的に供給するのは基礎自治体の役割とする。

道州と基礎自治体との役割分担については、日本列島の多様な国土・自然条件、経済社会条件をふまえ、道州ごとの多様な地域特性に応じて独自の地域経営と適切な行政サービスの提供ができるよう、選択肢の多い制度とすべきである。道州の長については直接公選制にするとともに、多選を禁止する。議会には長を監視する役割のみならず、政策を積極的に提案する機能が強く求められる。

地方側にとって不可欠なのは人材の確保であり、地域経営や競争力強化の主体たる道州政府にふさわしい人材を確保・育成する。道州の区割りについては、道州制の意義や制度の骨格についての国民的な合意を形成しながら、地域において真剣に議論し、住民の判断にゆだねるべきである。住民の合意が得られれば、現行の都道府県域にこだわるべきではない。

導入の期限(例えば、10年後の2018年)を設定する必要がある。それまでを移行期間と明確に位置づけ、一部地域に先行的に権限・税財源を移譲することにより本格導入に備えるべきである。

その際、広域連合を設置する取り組みは、国の権限・税財源の受け皿づくりを地方自らが立案し実行するという、まさに分権改革そのもののプロセスであり、分権型道州制の実現に向けた最も有効なステップとして積極的に活用すべきである。

関西広域連合が関西地域の広域的課題を解決する主体として成果を上げ、所掌する事務や権限を拡大することにより「関西広域連合の成長発展モデル」は「分権型道州制」を先行導入した姿を具体的にイメージできる格好の事例となる。このような関西モデルを先行事例にするよう、関経連として各界・各層と連携・協力し、提言・行動していく。

(地域連携部 神田彰)

## 実現のための着実なプロセス

道州制の導入にあたって、まず最終的な全国一斉

〈道州制導入のステップ(イメージ図)〉

