

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

～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

現在、第33次地方制度調査会において、国と地方の役割分担のあり方や、国と地方自治体および地方自治体相互間の連携・協力のあり方について議論されていることは、今後のわが国の地方制度のあり方を考える上で非常に重要であると認識している。

人口減少が深刻化するわが国において持続的成長を実現するには、日本全体の成長を牽引する核となる、全国各地の広域ブロックが中心となって「分権・分散型社会」の構築に取り組んでいかなければならない。そのメリットとして、各ブロック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することで、経済活動や住民サービスの向上に資するほか、激甚化・頻発化する自然災害など非常時への対応として、首都機能バックアップの役割も期待される。

新型コロナウイルス感染症への対応においては、都道府県・保健所設置市が対策の最前線を担う中で、国と地方の役割分担の不明瞭さ、生活圈・経済圏に対応して都道府県域を越える広域調整を行う仕組みの不備といった課題が浮き彫りとなり、国と地方自治体、地方自治体間の連携・協力の深化に向けて、都道府県域を越える広域行政ブロックが資源の共有・最適配分や政策の調整を行うことの重要性が改めて明らかとなった。

広域ブロックの機能強化を図るため、都道府県域を越える広域行政ブロックの枠組みの充実や国から広域行政ブロックへの権限移譲、国の機能の地方への移転、地方の拠点の強化も必要である。こうした取組は、本年6月に公表された、政府の「経済財政運営と改革の基本方針」（骨太の方針）に記載されているとおり、「分散型国づくりを進める」ことや、「地方発のボトムアップ型の経済成長を目指す」ことにもつながる。

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「関西広域連合」の事例を参考に、広域ブロックの機能強化に有用かつ現実的なスキームである、都道府県域を越える広域連合の活用を全国で推進することが必要である。

【関西広域連合の最近の取組事例】

① 新型コロナウイルス感染症における、府県域を越える広域的対応

構成府県市の首長による「関西広域連合新型コロナウイルス感染症対策本部会議」を毎月開催し、医薬品・医療資器材及び医療専門人材の広域融通調整、検査の広域連携、広域的な患者受入体制の連携、府県市民・事業者への統一メッセージ発出等の取組を行っている。

② 「関西広域産業共創プラットフォーム（仮称）」の構築

構成府県市の保有する公設試験研究機関（以下「公設試」という。）を中心に、域内の民間企業や多様な機関が連携し、技術開発から事業化までをシームレスに支援する広域的プラットフォームを構築する予定である。その一環として、2021年4月には、域内公設試をバーチャルで一体的に運用できるサイト「かんさいラボサーチ」を開設した。今後、構築するプラットフォームにおいては、企業のニーズに応える事業化支援、府県域を越える公設試連携による研究開発やプロジェクトの組成等を行う。

③ 広域的な様式・基準の統一

「ビジネスしやすい関西」に向けて、自治体により異なる規制や基準、申請書類の様式・添付書類などについて、デジタル化を見据えた広域的な様式・基準の統一に向けて取り組んでいる。例えば、高圧ガス保安法に基づく販売事業に係る届出等について、2022年7月より様式及び添付書類の統一・共通化¹を行っている。

以上の認識及び関西広域連合の実績を踏まえ、都道府県域を越える広域自治体行政の強化及び全国での広域連合設立への機運醸成に向けて、下記のとおり提言する。

¹ 共通様式は、府県から権限移譲されている市町村を含め、関西広域連合域内において有効。

1. 国と地方の関係の再構築

(1) 地方分権改革に関する抜本的な議論の開始

わが国の持続的な経済成長を実現するには、各地域がそれぞれの特性に合わせた政策を実行して個性や強みを発揮し、資源を最大限に活用して競争力を強化していくことが不可欠である。しかしながら、現在の国と地方の関係は、責任と負担の所在が必ずしも一致しない状況にある。

この関係から脱却し、真の分権型社会を目指すため、国の役割は国家の存立に関わる事務、国で統一的に行わなければならない事務等に限定し、それ以外は財源も移譲した上で全て地方自治体が担うという役割分担を基本として、地方自治体と十分な協議を行いながら、国と地方自治体の役割分担の明確化と地方分権改革に関する抜本的な議論を行うべきである。

(2) 地方分権改革に関する事前対処型の議論の場の創設

地方分権改革を着実に推進していくとして導入された提案募集方式は、具体的な支障事例を地方側から示すことが要件とされているため、その成果は既存法制下における事務の効率化・合理化といった事後的な改善にとどまっている。

少子高齢化やデジタル化の進展など急速に時代が変化していく中で、住民ファーストの目線で国と地方それぞれが担うべき役割とそれに見合った権限について、具体的な支障事例の発生を待つのではなく、事前に課題を抽出してその対処方法を国と地方で議論するといった、事前対処型の議論の場を創設すべきである。

2. 「広域行政ブロック単位の広域連合」の役割の抜本的拡充

(1) 「広域行政ブロック単位の広域連合」の役割の法制化

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もと、第23次地方制度調査会の答申を受けて1994年に創設された制度であるにも関わらず、国の事務・権限の移譲が全く進んでいない。

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」（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。以下同じ。）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。

(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」²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。

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³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。

3. 広域行政ブロック単位の広域連合の権限移譲要請権の抜本的拡充

(1) 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⁴、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等、広域連合側に相当な負担を求めている一方で、要請を受けた国側の処理スキームは全く整備されていない。

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。

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。

² 地方自治に影響を及ぼす国の政策の企画及び立案並びに実施について、国と地方が協議を行う場。2011年4月に成立した「国と地方の協議の場に関する法律」に基づき、開催されている。

³ 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。

⁴ 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）

(2) 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。

令和4年9月13日

関西広域連合 広域連合長 仁坂 吉伸
関西経済連合会 会長 松本 正義