

「新しい地方行政の未来研究会」最終取りまとめ（案）

平成 25 年（2013 年）3 月 22 日

広域行政システムをめぐる議論と今後のあり方について ～「住民起点の民主的な自治」に立脚して～

1 基本認識

- 少子高齢化による労働力人口の減少や経済の不透明感など、今日の社会情勢の変化に伴って、「行政のあり方」は変化していく。
- 地域や行政分野ごとに今日の課題への対応を検討すると、多様な地方自治体のあり方が求められていることがわかる。広域行政への要請も強まっている。
- 地方自治体は、住民の生活圏域の拡大を踏まえつつ、各地域の住民の声を聞き、その声を十分に考慮し反映させた上で、安心・安全や教育、地域づくりといった住民のための政策や事務を展開する「公的なまとまり」であり続けるべき。
- 広域行政システムをめぐる検討にあたっては、制度的「枠組み」のみの議論ではなく、住民の声が届く「民主的な自治」の観点を踏まえた議論が不可欠。
- 経済成長の観点などを踏まえると、明確な責任主体となり得る広域行政システムを多角的に検討し、確立していくことも必要。

2 広域行政システムをめぐる動き

- いわゆる「道州制」については、社会資本整備の効率化などをメリットとして、これまで様々な議論がなされてきた。
- しかし、「道州制」が実現していないという現実そのものが、「道州制」が様々な課題を内包し、その課題を未だに解決できていないことを示している。
- 一方で、広域連合制度は、広域的行政課題に現実的に対応する制度として創設され、これまで充実が図られてきた。
- 全国初の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、「道州制」と一線を画して、現行制度に則って広域的行政課題に対処し始めている。
- 先の衆議院議員総選挙において「道州制」は中心的な争点でなかったとはいえ、結果的に「道州制」推進を掲げる政党が多数を占めることとなったが、その定義、見解、分析などは明確であると言え、強い懸念の声もある。

3 「道州制」の期待される効果と課題

- これまでの「道州制」に関する議論において、その期待される効果としては、①府県域を越えて進む生活圈・経済圏の拡大への対応、②経済のグローバル化への対応、③地域特性を活かした自主的・自立的な行政の確立、④資本の有効活用や重点投資、⑤スケールメリットによる行政の効率化があげられている。
- しかし、現在の「道州制」構想では、一極集中のリスク、行政効率の向上に対する疑念、「住民起点の民主的な自治」が可能であるか否かなどについて大きな懸念があり、その対策についても説得的なものとなっていないのが現実ではないか。
- 府県と府県庁所在都市は地域活性化の拠点であり、多極分散型の日本を作ってきたが、「道州制」によって府県が廃止されると地域が衰退する懸念もある。
- 「道州制」を導入した場合の目的、効果について、十分に検証されておらず、国との役割分担の上で、関西レベルで真に効率的・効果的に実施できる政策や事務はどのようなものか、現在の府県制との比較とともに地域の実情や関西の特性に合わせた検討が必要ではないか。
- 「住民起点の民主的な自治」を可能とする選挙制度の検討や政策実行能力への影響、人口変動に関するシミュレーションを行うとともに、国民的議論の醸成、国と地方が対等の立場で協議をするという仕掛けも必要ではないか。
- これらの懸念に明確に答えることなく、このままの「道州制」の導入を図ることは、今後の地方自治体のあり方に大きなマイナスとなるのではないか。

4 広域連合の機能と可能性

- 関西広域連合は、「道州制」のメリットの一部に答えながら懸念にも配慮した広域行政システムとしての一定の方向性を示しているのではないか。
- 民主的なガバナンスを発揮しながら、広域計画に基づいて7分野の事務を処理するほか、東日本大震災への対応など、時機に応じた広域的行政課題に対する企画調整を担っており、有効に機能していると評価できるのではないか。
- 地方分権の突破口を開き国出先機関の事務・権限の受け皿になることを目指しつつ、「成長する広域連合」として、処理する事務の充実に向けた広域計画の改定作業を進めている。
- 一方、意思決定のスピードや公平性に対する懸念など、関西広域連合について指摘される問題点も踏まえ、これまでの運営実績や国出先機関の移管などを見据えた課題の点検や検討が必要ではないか。

5 今後の広域行政システムについての考え方

- 新しい広域行政システムを検討するにあたっては、①「地域主導・決定型」、②「機能分散（クラウド）型」、③特定地域の利益に偏らない民主的な自治を可能とする制度、④広域自治体間及び広域自治体内の地域格差の是正、⑤現行制度との詳細な比較と検証、の5点がとりわけ重要ではないか。
- 「連邦制」のような制度を見据えれば、現行憲法との関係を精査する必要。
- 関西は大都市が1時間圏内に複数存在する世界でも希有な地域であり、東京一極集中に対抗するには、関西の地域特性に適合した「機能分散（クラウド）型」の制度設計が不可欠ではないか。
- 関西広域連合は地域特性と機能分担に配慮したシステムとして機能しており、「道州制」への代替案という意味も含め、今後も重視していくべきではないか。
- その際、通勤・通学圏、経済圏域がかなり一体化している京都・滋賀の実態を踏まえれば、「京滋合併」を含めた「京滋」の枠組みの先行など、現実的な行動が見えてくるのではないか。
- 「京滋」の枠組みについては、今後、経済効果や自治に対する影響などを分析した上でメリット・デメリットを明らかにし、府民、県民の視点から議論を深めていく必要があるのではないか。

6 政令指定都市との関係

- 都道府県と政令指定都市との行政運営の中では、いわゆる「二重行政」の問題がクローズアップされてきたが、京都においては、全国に先駆けて「府市協調」の取組みにより、改善の実績を積み重ねてきた。
- 「特別自治市」構想は、全国画一的に、政令指定都市を府県から独立させる制度であり、京都の地勢的状况などを踏まえれば、適切とはいえない。
- 「大都市地域における特別区の設置に関する法律」の活用は、一義的には住民が考え議論すべきものであるが、法の要件及び京都の現状を踏まえれば、京都における活用は困難ではないか。
- 地方制度調査会における府県と政令指定都市間の法定協議会の提案は、「中間整理」で示した「常設協議機関」を具体化したもので、京都での府市協調をさらに深化するものであることから、法制化されれば活用すべき。