

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。

1-1 時代認識

- 少子高齢化が急速に進展し、労働力人口が減少する一方、高齢者が急増し、これまでの所得再分配モデルは維持できない。
- 成熟社会を迎えた日本では、高度経済成長期の成長モデルは期待できず、むしろいかに限られたパイ（資源）を分配するかが課題である。
- 社会保障関係経費が増加することなどから、消費税率が引き上げられても、歳入歳出ギャップは是正されず、国と地方を通じた財政状況の逼迫は今後も続く。
- その中で、都市部と周辺部の格差が拡大している。

1-2 行政分野のニーズから見た地方自治体

- 当研究会では、14名の専門家の方々よりレクチャーいただき、各行政分野の最新の動向及びニーズから見た地方自治体のあり方について、様々な提案をいただいた。

(1) 分野別レクチャー

<国土構造>

- 現在、日本の主要機能は太平洋側に集中。しかし、東日本大震災により一極集中のデメリットが明らかに。日本海側国土軸の形成など、国家構造の大転換が必要である。
- 非常時対応の観点からも「分散型国土構造」を形成するため、「首都機能分散化」は喫緊の課題。国家BCP（業務継続計画）が必要である。
- 首都機能とは、政治、経済、文化。しかし、分散化させるにあたってのコンセプトがなければ、ミニ東京を作るだけになってしまう。

<新産業・環境・観光など>

- 従来の産業や職業に置き換わる、高付加価値を生み出す新たな産業の創出が必要。行政は、多様な方向性をサポートするための財源確保に取り組むべきである。
- 行政は、新たな産業や技術などのビジネスモデルを創出可能な分野である「環境」と経済をつなぐ社会システムの構築に力を注ぐべきである。
- コンテンツ産業など、新たな産業の集積地として、京都は適地であり、力がある。
- 観光は人の交流、その波及的経済効果が大きい。地元産品を観光客が求めるなど、高齢者の生き甲斐などの社会効果もあり、これからの成長産業として重点的に取り組むべきである。
- 人口減少が顕著な北部地域振興のため、情報発信の強化が必要。北部地域の観光は京都市域とは別物であり、域内交流による交流人口を増やすことで、地域内に集客のコアをつくり、域外から人を呼び込むといった戦略が必要である。
- 地域資源の見える化や大学との連携による学生の力の活用などに行政の果たすべき新しい役割がある。
- 企業間や企業と人との、長期的・安定的な関係が維持できなくなっていることが、企業の不安定化、生産量の低下や雇用不安を招いている。人材育成についても、行政の役割が期待される。
- 職住を1時間以内で移動できる圏域に整備することで、京都の自然や歴史、文化に触れながら働く環境が整う。京都市の近隣に計画的に住宅を確保すること

で京都の果たすべき役割は大きい。

<医療・福祉>

- 医療においても、基礎自治体と広域自治体の連携が重要。医療データなどを広域的に分析し、地域医療の現状と課題を住民に説明することも可能となる。
- 施設整備や運営の基準のうち、利用者の身体・生命に関わる基準は国が知見に基づいて定め、その他は地域の状況に合わせ、地方が弾力的に設定すべきである。
- 地方分権が進むほど、広域自治体による広域調整の役割、例えば、中立的な立場から全体バランスに配慮した施設整備を基礎自治体に助言するなど、マクロの観点からの調整が重要となる。

<都市づくり・交通・防災>

- 生活空間としての「都市」においては、自治意識がしっかりとした形で見つめられるかは1つのポイントである。
- 都市計画における府県の権限は、広域的な方向性の決定、連絡調整、補完であり、広域的機能を担うもの。広域的最善を求める観点や局地的利害対立から中立であるといった観点から、府県の役割を見出すべきである。
- 人口減少社会にあっては、生活を支える諸機能を集積させる必要があるが、広域的な調整がなければ市街地の空洞化を招く。
- 一方で、広域化・大規模化が不可欠というものではなく、小規模の基礎自治体で組合を作って対応するなど、様々なやり方によって最適解を見つけることもできる。
- 都市交通においては、地下鉄などの基礎自治体の区域を越えるものについては広域自治体が担うなど、広域交通網の観点が重要である。
- 防災面における基礎自治体と広域自治体の連携の姿も考える必要がある。

<教育>

- 教育行政の執行体制の方向性として、地方への権限移譲、国の関与の縮減・廃止という垂直的分権の流れと、教育委員会の共同設置による規模の拡大などによる水平的統合という2つの流れがある。
- 都市部での教育問題は、地域・家庭環境や福祉など、教育以外の機能との連携がカギであり、教育行政単独で問題解決できる時代ではない。
- 海外では民間参入の流れもある。運営費は中央政府が負担するが、民間のスポンサーを得て、授業のカリキュラムや教員の採用などについて自由裁量が認められている学校もある。
- 教育は生まれた地域によって違いが生じてはならず、国家施策として国が責任

を持つ必要。その上で国と地方のバランスをとることが重要である。

- 大学は多くの学生を受け入れている社会的責任を踏まえなければならない。職業教育として経済の仕組みや社会の仕組みを学ばせ、長期的なビジョンを持った人材を国家戦略として育成することが非常に重要である。
- グローバルな人材育成が求められる社会情勢の中、大学が多く、国際的知名度の高い京都という地を活かした戦略策定が求められる。

<文化>

- 文化に関しては、行政の区域は大きければ良いというものではない。
- 京都の強みは文化。これまでの伝統を踏まえつつも新たな文化を創造する上での方向性を見据えるべき。文化の一翼を担う大学の役割も重要。伝統文化を体現する京都の将来像が「文化首都・京都」である。
- 伝統的な芸能や芸術を豊かにするだけでなく、生活に直結するものを文化として戦略的に考えることが必要。京都の歴史は文化を育んできた歴史にほかならない。
- 一方で、「京都らしさ」というものが「古い」というイメージで固定化されており、広がりや阻害している面もある。京都の文化エリアを広げるための誘導策が必要である。

(2) 地方自治体のあり方

- 全国のすべての基礎自治体が、一律の住民サービスを提供するシステムでなくてもよい。個々の地域事情に応じて違いがあっても、それが地方自治である。
- 行政分野ごとにサービスを提供するにあたっての最適な行政単位は異なる。重層的、複層的な行政単位への要請があるのではないか。
- 近接性の原理に基づいた基礎自治体を優先することが原則であるが、基礎自治体単独で対応困難な場合は水平連携、それでも対応が難しい分野を担うのが広域自治体であり、「補完性の原理」である。
- 例えば、近隣自治体や広域自治体への事務委託、行政機関などの共同設置、一部事務組合や広域連合の設置など、様々な手法により連携はとり得る。
- 一定の地域を対象としたサービスであれば、基礎自治体が担うことが適当。一方、産業や経済政策など、いくつかの地域の産業をまとめて売り込むような戦略を展開するのは広域自治体の役割である。
- 例えば、防災面では、消防・救急は基礎自治体が担い、物資や人員の供給は府県。府県域を越える広域自治体が全体調整機能を発揮し、資源を最適配分できるかがポイントとなる。
- 大都市は地域経済を牽引するのみならず、大都市圏域とその周辺地域全体のガバナンスを支えるリーダー。周辺地域への資源の再配分なしに大都市だけの発

展はない。

- コミュニティ政策は基礎自治体に取り組んできたが、過疎・高齢化によって変質してきており、基礎自治体だけで対応できない問題となっている。
- 地方自治体間での役割分担のみならず、民間が役割を担う仕組みも必要。新しい公共などによるガバナンスについても、広域自治体が力を注ぐことが期待される。
- 「住民に身近な行政サービスは基礎自治体で」と言われるが、情報化社会の進展で、今日の生活は世界とつながっている。ITを活用することにより、広域自治体が担う方が効率的な事務も発現してきている。

1-3 データから見た広域行政の要請

<当研究会における諸データの分析>

- 当研究会で分析した関西（以下、2府4県を指す。）の諸データから見れば、以下のような府県域を越える社会実態が存在。
 - ・ 京都市、大阪市、神戸市が1時間以内で移動できる範囲に存在。求心力がある都市が、この範囲に存在することが関西の大きな特徴。また、京都市と大津市は、10分程度で移動できる範囲にある。
 - ・ 総GRP（域内総生産）に占める割合は、大阪府が約47%、兵庫県が約24%、京都府が約13%。その他3県（滋賀県、奈良県、和歌山県）は4~8%。2府1県に集中している。
 - ・ 昼夜間人口では、昼間人口の方が多いのは、京都府及び大阪府のみ（昼夜間人口比率：京都府101.2、大阪府104.7）であり、経済の大阪府に対して、京都府の求心力の高さを示している。
 - ・ 周辺府県間交易における他府県からの移入額では、
京都府は、①大阪府（約1兆2,745億円）、②兵庫県（約4,584億円）、
③滋賀県（約3,796億円）の順に多く、
滋賀県は、①大阪府（約1兆4,518億円）、②京都府（約5,135億円）、
③兵庫県（約3,440億円）の順となっている。
一方、移出額においては、
京都府は、①大阪府（約1兆4,544億円）、②兵庫県（約5,891億円）、
③滋賀県（約5,135億円）の順に多く、
滋賀県は、①大阪府（約8,845億円）、②京都府（約3,796億円）、③兵庫県（約3,446億円）の順となっており、
滋賀県にとって、京都府との交易のつながりが大きいことを示している。
 - ・ 他府県へ通勤・通学する15歳以上の者では、滋賀県以外は全て大阪府が一番多いが、滋賀県だけは京都府が一番多くなっている。（通学者の約69%、通勤者の約65%）

- 滋賀県にとって、京都府との生活圏のつながりが大きいことを示している。
- 転入・転出でも、滋賀県以外は全て大阪府が一番多いが、滋賀県だけは京都府が一番多くなっている。（転出4,662人、転入6,285人）
また、京都府からの転出では滋賀県が2番目に多くなっており、両府県の居住圏の一体性を示している。
 - 国宝・重要文化財などの現状において、
建造物は、京都府が全国第1位（291件）、奈良県が第2位（261件）であり、
美術工芸品は、京都府が全国第2位（1,961件）、奈良県が第3位（1,120件）であり、京都府及び奈良県は、伝統・文化において国内で群を抜く強みがある。
 - 訪日外国人数上位5地域（韓国、中国、台湾、米国、香港）からの都道府県別訪問率では、京都府、大阪府が全国上位を占めており、海外から見ても、関西には大きな強みがある。

1-4 問題意識

- 今後の「行政のあり方」については、社会変化を見据え、議論を深めていくことが必要ではないか。その際、そもそも地方自治体が担うべき根本的な役割を十分念頭に置いて考えるべきではないか。
- 地方自治体は、住民の生活圏域の拡大を踏まえつつも、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ではないか。
- そのため、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必要ではないか。
- 関西レベル（人口2千万人程度）の規模は、中規模先進国の広域自治体（州など）の規模から見てかなり大きいという事実は、「住民起点の民主的な自治」が可能な規模には限度があることの証左ではないか。
- 一方で、成長の観点などを踏まえれば、明確な責任主体となり得る広域行政システムを確立していく要請もあるのではないか。
- 当研究会は、「住民起点の民主的な自治」や「自治体の政策実行能力」の観点から、各分野の専門家よりレクチャーいただき、望ましい規模感を積み上げることによって、総体としての「行政のあり方」について、まず議論を行った。
- それらを蓄積した上で、現在の広域行政への要請を踏まえ、「中間整理」において、府県域を越える広域行政について、①大型道州制、②中型道州制、③府県+府県の広域連合というバリエーションを提示した。
- 本取りまとめは、専門家によるレクチャー及び「中間整理」を踏まえ、府県域を越える行政課題に対応する広域行政システムについて議論を深めるもの。その際、府県と大都市との関係にも触れる。

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ず、強い懸念の声もある。

2-1 地方制度調査会などでの議論

- これまで地方制度調査会などにおいて、いわゆる「道州制」（以下「道州制」といい、「道州制」によって設置される広域行政体を「道州」という。）を含めた広域行政システムに関する累次の議論。しかし、当初は全国一律に展開する前提で、いかに効率的な体制を確立するかとの視点にウェイトが置かれていた。
- 地方分権の進展に伴い、「道州制」を導入する根拠が東京などへの一極集中の防止や地方分権の更なる推進へと変化してきているものの、都道府県を廃止・再編するなど、制度設計の基本的な骨格に変化はない。
- 国の内政責任の軽減や府県を廃止することによるデメリットについての分析が少なく、精密とは言えない。
- 特に、国から「道州」に移譲する権限の範囲について、内政全般とするものと出先機関の事務とするものに見解や提案が分かれている。
- これまで盛んに議論されつつも実現に至っていないところに、未だ「道州制」が様々な課題を解決できぬまま内包していることを示している。
- なお、「道州制」導入を求める識者などが訴えるメリットは、概ね以下のとおりである。
 - ・ 国からの権限・財源移譲に伴って、地域の実情に応じた施策展開が可能
 - ・ 行政区域の壁による利益の独占が解消され、広域での再分配が可能
 - ・ 選択と集中による社会資本整備の効率化

2-2 広域連合の展開

- 府県の枠組みを維持しながら、総合的な広域計画を通じて新しい時代に適合し

た広域行政の推進を図り、併せて時代の流れである地方分権の推進に資する合理的なシステムとして制度化された。

- 広域計画の策定や国からの権限移譲に関する要請権のほか、理事会制の導入など、機能の充実・強化のための仕組みが整備された。
- 民主党政権においては、国出先機関の原則廃止にあたっての受け皿に特定広域連合を位置付ける法案が閣議決定された。

<関西広域連合>

- 府県域を越える広域連合を設置することにより、地域が主体的に広域的行政課題に対応できるという認識のもと、現実的な仕組みとして、7府県4政令指定都市による関西広域連合を運営している。(平成22年12月設立)
- その際、「広域連合は府県との併存を前提とした設置根拠も道州とは異なる組織であり、広域連合がそのまま道州に転化するものではない」という認識を構成府県、政令指定都市間で共有している。
- 関西広域連合は、規約に定める7つの広域事務及び企画調整事務について、実績を積み上げている。また、国出先機関の事務・権限の受け皿として、地方分権の突破口としての役割を託されている。
- 「道州制」を含めた将来の関西における広域行政システムのあり方については、今後、関西広域連合の活動実績を積み重ねた上で、関西自らが評価し検討していくこととしている。

2-3 衆議院議員総選挙を絡めた最近の動き

- 民主党政権では、義務付け・枠付けの見直し、基礎自治体への権限移譲、国出先機関の原則廃止などの実現に向けて取り組まれた。
- 平成24年12月の衆議院議員総選挙では、「道州制」が中心的な争点であったとは言えないものの、多くの政党が「道州制」の導入を公約に掲げ、8割を超える議席を獲得した。
- しかし、各政党の掲げる「道州制」は一致した定義、見解、分析などが示されたものとは言い難い。
- なお、自由民主党は、「道州制基本法案」の骨子案を提示し、「地方制度調査会」ではなく、「道州制国民会議」を設置し検討することを提案している。
- 全国知事会は、「道州制」は国のかたちの根本に関わるものであり、国と地方双方の政府を再構築し、真の分権型社会を実現するためのものであって、国の都合による行政改革や財政再建の手段ではないとの立場である。
- 全国町村会などは、平成の大合併を経た市町村の再編を強いる「道州制」そのものに強く反対している。

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圏・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応えることなく、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。

3-1 これまでの「道州制」の定義、見解、分析など

- 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、
 - ・ 拡大した生活圏や経済圏に対応した行政サービスの提供が可能
 - ・ 府県域を越えた、よりスケールの大きな規模で、資本の連携や産業技術・学術研究の連携、人材育成が可能
 - （例）広域的な観光資源を一体化したPR、青少年健全育成、薬物濫用防止対策、広域災害への防災体制の整備、高度な専門知識を必要とする職員研修の一元化
 - ・ 「道州」への権限・財源移譲による地域の実情に応じた施策の自主的、自立的な展開が可能
 - （例）自立経済圏の確立、無料職業紹介と一体となった就労支援
 - ・ 広域的な観点からの既存施設の有効利用や、新たな投資の重点化が可能
 - （例）府県間道路の計画的な整備促進、同一港湾内での過当競争の抑制、高度医療や特殊医療のための施設整備、感染症対策、公設試験研究機関の機能分担

- スケールのメリットにより行政コストの効率化が可能
 (例) 意思決定の迅速化、広域での利益・再配分、職員の専門性の向上、職員数の適正化
 などがあげられている。
- 過去の地方制度調査会などの答申や政党の提案に共通する要素としては、①都道府県を廃止・再編し、②国から行政権限を移譲し、③全国10程度の州に再編し、④全国一律に移行するというものであり、⑤基礎自治体の再合併が必要となる、といった5項目があげられるのではないかと指摘があった。
- 「道州制」の導入により府県が廃止・再編されると、府県の重要な権限が「道州」へ吸い上げられることや、府県からの権限移譲の受け皿となるために基礎自治体の再合併が必要となる可能性もあるということが国民に知られていないという指摘があった。
- 都道府県を廃止・再編する「道州制」は、「道州」内の一部の地域(「道州」都を置く地域)に様々な機能が集中し、一極集中を引き起こすという非常に強い指摘があった。その一方で、都道府県を廃止しない「道州制」モデル(フランス、イタリア、スペインなど)もあるとの指摘があった。
- 近年、「道州制」の目的が、地方分権の受け皿と意味付けられてきているが、基本的には行政効率の向上が目的であるとの指摘があった。
- 社会・経済構造の変化の中、効率の良し悪しだけでなく、どのように行政サービスの提供を維持していくのかを考える必要があるとの指摘があった。
- 「住民起点の民主的な自治」を保障する上で、「道州」の長は直接公選とされる一方、「道州」議会議員の選出方法については詳細な議論がされていないとの指摘があった。
- 国から「道州」への権限移譲について、内政全般を「道州」に移譲することとされているとの指摘の一方で、過度な権限移譲は国の責任放棄につながり、日本全体の政策水準を低下させ、適切ではないとの指摘があった。
- 制度上の枠組みの議論が先行し、新たな枠組みがどのような経済的パフォーマンスを上げられるのかの検証がなされていないとの指摘とともに、「制度論」よりも「目的論」を重視した議論をすべきとの指摘があった。

3-2 「道州制」論に対する課題と評価

(1) 「道州制」論に対する課題

<「道州」内での一極集中>

- 北海道において札幌への一極集中が進んでいるという事実からすると、「道州」都とならない都市の人口は極端に減少するのは必至ではないか。
- 九州などの人口動態からみれば、「道州」都の人口は増加しても「道州」内の

他の地域では、今以上に東京などの大都市圏に流出し、「道州」全体としては衰退するのではないか。

- 新幹線沿線にある都市とその他の都市の発展程度の比較や合併した地域におけるインフラ整備の有無と地域の疲弊の関連性などを見ると、地方都市の衰退を防ぐためには、県庁所在地であるということとインフラ整備の両方がカギを握るのではないか。
- 一方で、「役所」がなくなれば衰退するという主張は、公共が最大の産業であった時代の延長線上の発想ではないか。
- 東京一極集中を解消していくため、大阪、神戸、京都といった大都市の力を最大限発揮できるシステムを指向していくべきではないか。また、地域の経済発展を考えれば、シティリージョンでの取組みが必要ではないか。
- 関西は、大阪、神戸、京都といった求心力があり、強みを持つ都市が1時間圏内に複数存在する世界でも希有な地域であるが、「道州」都への一極集中により、その強みを失ってしまうのではないか。
- 「道州」には、単なる事務局ではない拠点が複数必要ではないか。「道州」都をどこに置くかとの議論ではなく、クラウド型（「道州」政府機能の分散配置）を指向するべきではないか。
- 中長期的に考えると分散型の方が効率的であり、防災面からも多極分散型の方が早期復興を可能とするのではないか。
- 「道州制」の議論において、一極集中を招来する認識と、それを是正するための施策についての検討がなされていないのではないか。

<適正規模と行財政効率>

- 2千万人程度の人口を有する関西が一つの広域自治体になった場合、住民の一体感も生まれにくく、住民からの距離が遠くなりすぎ、「住民起点の民主的な自治」は不可能ではないか。
- 関西レベルの「道州」は、人口及び面積において、中規模先進国で例がない規模ではないか。
- 「道州制」は行財政効率で優れているとの主張もあるが、財政統計を分析すると、現在の府県人口300~400万人程度で効率性（1人当たりの歳出の低下）は頭打ちになっており、面積要件が加われば広い府県ではさらに効率性は低くなる。関西レベルの大型「道州」は行財政効率を向上させないのではないか。
- 人工的に枠組みを設定するのではなく、ニーズに応えた枠組みを設定するべきではないか。制度だけを議論することは適切ではないのではないか。
- 例えば、京都府と滋賀県は通勤圏がかなり一体化しており、福祉などの分野は一体的に処理すれば良いのではないか。課題によって適正規模は異なり、できるものから先行して取り組めば良いのではないか。

- 特定事務ごとに対応する、最適規模と行政責任をパッケージにした重層的な広域自治体という考え方もあり得るのではないか。
- これまでの「道州制」の議論においては、単に国の地方支分部局の管轄をベースに全国一律に区割りが設定されていたが、国が一方的に区割りを決定するのではなく、地域の特性を踏まえた上で、目的に応じた区割りを考えていくべきではないか。

<民主的な自治の決定プロセス>

- 関西レベルの規模を有する広域自治体を想定した場合、「住民起点の民主的な自治」を可能とするプロセスを十分に考慮する必要があるのではないか。
- その観点から、「特定地域の利益に偏らない」制度を選挙制度においても担保することが大前提ではないか。
- 「道州」の長の直接公選を前提にすれば、単なる人気投票の性格を帯びた選挙による長の選出となり、長が暴走する可能性があるのではないか。また、組織と権限が大きすぎることにより、官僚主導のメカニズムとなってしまうのではないか。
- 長の直接公選だけではなく、憲法改正を要するが、議院内閣制の導入も含めて、「住民起点の民主的な自治」に関する議論を深めていくべきではないか。
- 議会において、現在の衆議院小選挙区の定数配分を単純に当てはめると、大阪府及び兵庫県から選出される議員が関西全域の50%を占めることになり、他の府県の発言力が弱まることによって地域間の均衡を保てないのではないか。
- 「一票の格差」に関する法的な議論を踏まえつつも、比例代表や均等割の配分など、現在の府県域に配慮した議員定数についての議論がされていないのは、「住民起点の民主的な自治」の観点から問題ではないか。
- 「道州」の執行機関の権限は、必ずしも現行制度の知事と同様にすることなく、地方自治法の制度設計にとらわれずに検討しても良いのではないか。

<事務配分>

- 関西レベルの大規模広域自治体においては、府県と比べて効率的に実施できる事務が、防災や産業などに限られるのではないか。
- 単一国家においては、社会保険及び義務教育に関する責任は国にあることに留意しなければならないのではないか。
- その他の内政機能についても、憲法第13条などにより、人権保障の責任がまずは国にあることを踏まえるべきではないか。
- 自主立法権についても、諸外国の例を踏まえれば立法権は国が保持すべきであり、すべて「道州」に委ねると国の責任放棄や政策の不安定化を招きかねず、過度な地方分権は中央集権とは別のマイナス面を生み出してしまうのではないか。

いか。

- 大型「道州」では、現在府県が担っている基礎自治体への補完機能が十分果たせなくなるおそれがあるのではないか。

<財政調整>

- 現在の地方交付税制度は、ある程度の数の地方自治体が存在していることを前提に、標準的な行政サービスを維持するために財政調整を行っている。
- 8~10程度の「道州」に再編された場合、地方交付税制度をイメージした財政調整制度は存在し得ず、「道州」間の水平的財政調整となるのではないか。
- 水平的財政調整は、「道州」間の継続的な争いを惹起し、結果として富裕でない「道州」において十分な財源を確保し得ず、全国において標準的な行政サービスを維持できなくなるのではないか。
- 基礎自治体レベルにおける財政調整も基本的には「道州」が担わざるを得ず、きめ細かな財政調整は不可能となるのではないか。

(2) 「道州制」論に対する評価

- 以上の論点を踏まえれば、「道州制」の議論は、
 - ・ 「道州」都への一極集中を是正し、域内全体が成長・発展していくための機能分担、「住民起点の民主的な自治」の担保、財政調整を含めた制度の実現可能性などの検討が十分になされていない。
 - ・ 国の地方支分部局の管轄をベースにした区割りを国が一方向的に提示し、全国一律に「道州」に移行するというプロセスは、地域ごとの特性や課題に応じた最適な広域自治体の規模の積み上げ、行財政効率などを考慮しておらず、適当ではない。
 - ・ 「制度論」のみが先行し、国と地方の役割分担や地方分権の推進、地域の成長・発展などの「目的論」についての検証が行われていない。
 - ・ 政策実行能力への影響や人口変動などに関するシミュレーションが行われていない。
 - ・ 国民的議論の醸成及び当事者である地方自治体の意見を反映するために国と地方が対等の立場で協議をするという仕掛けがない。
 - ・ 「内政全般を「道州」に移譲」、「人口2千万人規模の大型「道州」」など、中規模先進国の通例に沿わないものであり、かつ、そのことが国民に知らされていない。

などの課題があり、このままの「道州制」を導入することは、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応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。

- 前述のような「道州制」が内包する課題に対して、関西広域連合は一定の方向性を示しているのではないか。
- また、関西広域連合の実績いかんによって全国のモデルとなり得るのではないか。

<民主的ガバナンス（広域連合委員会・議会）>

- 設立以来、これまでに30回（平成25年3月2日現在）の広域連合委員会を開催。平均して月に1回は開催し、構成府県・政令指定都市の首長が、運営責任者として緊密に意見交換している。
- 地方自治法に根拠を持つ規約に基づき、広域防災、広域観光・文化振興、広域産業振興、広域医療、広域環境保全、資格試験・免許、広域職員研修の7つの分野について、構成府県・政令指定都市が機能分担している。
- 加えて、今日的な広域的行政課題を協議・調整する場としても機能しており、東日本大震災への支援（カウンターパート方式）の実現、構成団体の区域での節電対応と原子力安全対策への取組みなどに連携して対応している。
- 広域連合議会は、年4回程度の本会議に加え、①総務、②産業環境、③防災医療の3常任委員会を設置し、月に1度のペースで開催している。
- 議員定数については、構成府県・政令指定都市の議会間での調整を踏まえつつ、均等割と人口割を組み合わせ、特定地域に偏らない議会運営に配慮している。

<関西全域のプラン提示と行動>

- 地方自治法に基づき、規約の範囲内で広域計画を策定するとともに、担当分野別計画を策定した。

- 各分野において地域の成長やニーズに応じた取組みを行っており、例えば、
 - ・ 関西広域連合と経済界などが韓国・中国での海外プロモーションを実施するなど、関西の観光、文化の魅力を発信し、関西への観光客数を東日本大震災前の状況にほぼ回復させるなど、官民一体で行動。
 - ・ 平成23年4月から京都府、兵庫県、鳥取県の3府県でドクターヘリの共同運航を実施するとともに、平成25年度からは新たに大阪府、徳島県のドクターヘリを追加配置し、広域救急医療連携を充実。
 - ・ 平成24年5月、関西イノベーション国際戦略総合特区の推進体制の強化を図るため、関西イノベーション国際戦略総合特区推進室を設置し、官民が一体となって、オール関西で取組み。
 - ・ 阪神港や京都舞鶴港及び境港など、戦略的な港湾機能の強化や北陸新幹線、リニアの整備など、広域インフラについて関西全域で検討。

<地方分権の受け皿>

- 国出先機関の「丸ごと移管」について、「アクション・プラン」推進委員会に関西広域連合として参画し、「国の特定地方行政機関の事務等の移譲に関する法律案」の策定に主体的に関与し、閣議決定にまで至った。
- 政府与党が主張する「道州制」についても、国主導で一方的に導入を進め、かえって地方分権に逆行することがないように、チェックと情報発信を実施する予定である。

<「成長する」広域連合>

- 「枠組み」を先行させることなく、広域的な対応が必要な事務が生じれば、その都度規約や広域計画の見直しを検討することを基本としている。
- まずは、規約に基づく7分野を確実に実施するとともに、広域調整が必要となる企画調整事務に取り組み、広域計画などへの位置付けを不断に検討している。

<指摘される問題点>

- 一方、関西広域連合に対しては、以下のような指摘がある。
 - ・ 「三層制」となり、屋上屋を重ねることになるのではないかと。事務委託などで対応できるものも多く、必ずしも広域連合による必要はないのではないかと。
 - ・ 寄り合い所帯であり、意思決定のスピード感に欠けるのではないかと。そのため、大規模災害への対応などに不安があるのではないかと。
 - ・ 構成団体間で利害が対立する予算配分などについて、公平性を確保できるのか。
 - ・ 市町村など、構成団体ではないものの利害関係のある団体の意向をどのように広域連合の運営に反映するのか。

<今後の課題>

- 国出先機関の移管を見据えた場合、関西広域連合の担う予算規模は非常に大きくなると考えられる。その場合、以下の検討が必要となるのではないか。
 - 広域連合委員会の意思決定システム（理事会制の採用、多数決の導入など）
 - 広域連合議会の充実（議員数の拡充、議会開催日の増加など）
 - 構成団体ではない関係自治体との連携（基礎自治体との協議の場の設定など）
- 今後、関西広域連合で処理する事務をどのように考えるかについて、現在の企画調整事務の取組み状況を踏まえた不断の検討が必要となるのではないか。

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。

- 「道州制」を含めた広域行政システムについては、「道州制」の内包する課題や関西広域連合での実績を踏まえれば、
 - 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制度
 - ④ 地域格差の是正（財政調整制度など）
 - ⑤ 現行制度との詳細な比較と検証（シミュレーションの実施など）を前提に、実践を重視し、漸進的、合理的に構築していくことが重要ではないか。
- なお、「道州制」は府県域を越える問題に対応するための手法の一つに過ぎず、府県域を越える広域連合で十分に対応可能な課題も多いことに留意すべきではないか。

<「地域主導・決定型」>

- 国が一方的に決定した区域及び権限などの制度を画一的に地方に導入するよう強制するプロセスは地方分権に全く逆行するものであり、あってはならない。
- 新しい広域行政システムの検討にあたっては、
 - ・ 地域が自らの特性と課題を念頭に、歴史・文化、経済的なつながりなどと

もに国際的な広域自治体の規模を十分考慮し、区割りや移行時期などを地域自らが主導し、決定する「地域主導・決定型」とすべき。

- 事務配分は、関係する地方自治体の協議に委ね、地域特性や関係自治体の状況に応じた柔軟な権限や税財源の配分が逐次可能となる仕組みとすべき。
- いずれにしても、新しい広域行政システムの導入は、国と地方の役割分担をはじめとした我が国の統治機構全体を見直し、抜本的な地方分権改革の実現が大前提ではないか。
- 「連邦制」的な制度についても見据えた議論が必要ではないか。

<「機能分散（クラウド）型」>

- 「道州」都への一極集中により、他の地域が疲弊することが「道州制」に関するもっとも大きな懸念であり、行財政効率の向上についても国際的な比較においてかなり大規模な広域自治体では、大きな期待はできないのではないか。
- 広域行政システムの検討にあたっては、
 - 地域の特性に応じた役割分担を重視し、支所や事務所などの配置のみにとどまらない機能そのものを分散する「機能分散（クラウド）型」とすべき。
 - 行政単位については、都道府県を廃止することを前提とはせず、都道府県を存置する仕組みも排除することなく議論を行うべき。
- 「機能分散（クラウド）型」の制度設計により、広域自治体内の一極集中の抑制はもとより、非常時に備えた機能を構築することが可能ではないか。

<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>

- 広域行政システムは、制度設計によっては絶大な権限を有することとなり、官僚主導となる懸念があることを考慮すれば、「住民起点の民主的な自治」の確保に十分配慮した制度構築のための議論が不可欠ではないか。
 - 「道州」の長の選出方法については、憲法との関係を整理しつつ、直接公選を前提とせず、議院内閣制なども含め、さらなる検討を行うべき。
 - 「一票の格差」訴訟などを踏まえつつ、議員の選出方法についても、制度上必然的に人口集中地域の選出議員が多数を占めることのないよう、比例代表や均等割の導入などを含めた丁寧な検討を行うべき。
 - 一方、憲法が保障する法の下での平等には十分留意すべき。

<地域格差の是正>

- 地域格差の是正には、標準的な行政サービスの提供が全国的に可能となる財政調整制度が必要であり、財政調整制度が機能する地方自治体の枠組みをある程度維持する必要があるのではないか。
- 各地域を結ぶインフラの整備により、地域の疲弊を緩和することができること

から、国土強靱化の議論も踏まえ、効率的な公共投資が必要ではないか。

- 制度移行によって府県が廃止されると、これまで府県が果たしてきた機能や地域の活性化、人口への影響などについての十分なシミュレーションと必要な対策の検討が必要ではないか。

<憲法との関係>

- 議院内閣制や立法権の範囲など、統治機構を検討する際には、第93条（長の直接公選制）をはじめとした規定との関係を精査すべきではないか。

<地方分権の程度>

- 広域自治体に配分すべき国の権限の範囲についての見解や提案は、「内政全般」モデルと「出先機関の事務」モデルに分かれている。前者は大型広域自治体の必要性を高めるが、国の責任放棄という問題もあり、後者であれば工夫をすれば広域連合でも受け皿となり得るのではないか。

<関西、京都における考え方>

- 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ため、大阪、神戸、京都という大都市が持てる力を最大限発揮できる、関西の地域特性に適合した「クラウド型」の制度設計が不可欠ではないか。
- また、「経済」、「環境」、「文化」に着目すればグレードの高い多様な圏域を構成しているのではないか。
- その上で京都府は、昼夜間人口比率や学生の移動を見ても、大阪府とともに周辺地域から人を呼び込んでおり、その求心力を活かした広域行政を展開することが、関西全体のプラスにもなるのではないか。
- 上記の考慮すべき事項を踏まえれば、関西においては、全国に先駆けて地域特性と機能分担に配慮した広域行政システムである関西広域連合を重視すべきではないか。
- まずは、国出先機関の移管を通じ、地方分権の受け皿としての関西広域連合を確立するとともに、必要な広域的行政課題への対応を積み重ね、「実践の場」としての役割を充実させていくことが必要ではないか。
- 経済活動の活性化を考えれば、行政区域を意識しない地域経営が必要であり、関係自治体と民間企業をはじめとする様々な団体とで議論を戦わせ、ビジョンを共有する場を持つことが必要ではないか。

<「京滋」の枠組み先行>

- 京都府と滋賀県は、通勤・通学圏、経済圏域などがかなり一体化していること

を踏まえれば、「京滋合併」を含め、「京滋」の枠組みを先行し、経済や福祉といった分野における連携を深化させていくことも考えられるのではないか。

- 「京滋合併」を含めた「京滋」の枠組みを評価するにあたっては、
 - 規模が400万人程度であることから行財政効率の向上をある程度見込むことができるほか、社会資本ストックの適正化効果などにより域内の経済力を高める効果があるのではないか。
 - 教育、産業や河川などの施策において、社会・経済圏域の実態を踏まえた一体的な行政サービスが展開できるのではないか。
 - 京都と滋賀を一体としてプロモーションすることにより、ブランド力の向上など、様々な分野での経済波及効果が見込まれるのではないか。
 - 一方で、南北及び東西にかなり長い地域となるため、周辺地域の疲弊が進む懸念があり、地域格差是正の施策がさらに必要となるのではないか。
 - 京都は神戸や滋賀県などとともに大阪に対する関西のバランス役としての機能を果たしているが、引き続きその機能を発揮できるのか。
 - 歴史や自然環境が異なるため、各地域の特徴を活かした自己決定や、それに伴う最適な政策への工夫が難しくなるのではないか。
- などの視点からの検証が考えられるのではないか。
- 「京滋合併」を含めた「京滋」の枠組みについては、今後、上記の視点からの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つつ、京都府民及び滋賀県民の視点から議論を深めるべきではないか。
- なお、第4次地方制度調査会答申（昭和32年）における県の区域に関する試案として、「京都府・滋賀県」、「京都府・滋賀県・福井県」との連携案が提示されていることにも留意するべきではないか。

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。

6-1 これまでの政令指定都市制度の経緯

<これまでの経緯>

- 地方自治法制定時（昭和22年）に、大都市に都道府県なみの権限を与える「特別市」制度（人口50万人以上の市を法律で指定）が設けられたが、指定されることなく昭和31年に廃止された。
- 第1次地方制度調査会の「地方制度の改革に関する答申」（昭和28年）において、「事務及び財源の配分により、大都市行政の運営の合理化を図る」とされ、政令指定都市制度創設の礎となった。
- 昭和31年、「政令指定都市」制度（人口50万人以上の市を政令で指定）が設けられ、都道府県が処理することとされている民生、保健衛生、都市計画に関する事務の一部を担うこととなった。
- 一方で、警察行政について、昭和29年の警察法制定により、市町村警察を廃止して警察庁と都道府県警察に整理されるなど、広域的な行政対応の必要性を考慮した事務配分が行われている。
- 制度創設時は5市が政令指定されたが、実質的な指定要件が人口70万人以上に緩和されたこともあり、現在は20市にまで増加している。
- 現在は、旧五大市をはじめとする人口が密集する政令指定都市から、広大な面積を持ち人口密集地域が限定的な政令指定都市まで多様な政令指定都市が存在しており、その状況は地域の実情によって大きく異なる。

<「中間整理」での提案>

- ①「府市政策連携・効率化会議」の設置による都道府県と大都市の協議を法定化、②府市事業の「共同管轄化」、③府市事業の「相互事務委任制度」、④「京

都大都市圏広域連合」の設立を提案。

<大都市地域における特別区の設置に関する法律>

- 平成24年8月、道府県の区域内において市町村を廃止し、特別区を設けるための手続きを定めた「大都市地域における特別区の設置に関する法律」が制定された。
- 当該法律を適用するための人口要件は、政令指定都市単独又は隣接する同一道府県内市町村の人口と合わせて200万人以上である。
- 現在は、大阪府・市のみにおいて、当該法律を活用した取組みが進められている。

<第30次地方制度調査会専門小委員会中間報告>

- 府県と政令指定都市との二重行政問題に対応するため、権限移譲の促進などにより政令指定都市の機能を強化するとともに、都道府県と政令指定都市間の「法定協議機関」の設置が提案された。
- 「法定協議機関」の構成員は、都道府県及び政令指定都市の首長、議長などとされている。
- 政令指定都市に対する権限移譲に伴い発生する財政負担については、税源再配分も含めて検討するとされている。

6-2 京都における「府市協調」

- 昭和53年以来、府と市のトップ同士の協議の場を設置。中小企業融資や観光案内所の一元化などの成果。昨年は、動物愛護事業の一元化を合意した。
- 平成20年には、府市行政協働パネルを設置し、実務者レベルで府市の共通する課題を提起し協議している。
- 平成24年には、府・市成長戦略本部会議を設置し、政策の企画・立案段階から府市協働して戦略を策定している。

6-3 政令指定都市制度と特別自治市構想の評価と課題

- 政令指定都市制度について、これまで求められてきた役割と実績を十分検証する必要があるのではないか。
- また、府県と政令指定都市との「二重行政」が指摘されるが、大都市圏の大きなニーズに府県・市が協調して対応するいわば「良い二重行政」と「無駄な二重行政」を分別して検証する必要があるのではないか。
- 一方、広域行政については必要な範囲で一本化を図るべき時機に到達しているのではないか。

- その際、警察行政について市町村警察から都道府県警察に権限が一本化された経緯なども踏まえ、都道府県と政令指定都市の適切な役割分担を議論する必要があるのではないか。
- そもそも各政令指定都市の置かれている環境や歴史的背景は大きく異なっており、画一的・全国統一的な制度で問題は解決されないのではないか。
- その点で、政令指定都市が都道府県から独立する「特別自治市」については、①広域行政の要請に反して都道府県を細分化し、②全国一律の制度創設を主張する構想である点からしても、適切であるとは言えない。
- また、「大都市地域における特別区の設置に関する法律」についても、地域の実情によっては適切な枠組みとならないことを踏まえ、その活用については住民がまずは考え、議論することが必要ではないか。

<京都における考え方>

- 今の枠組みの中でできることをまず実行し、それを活用しつつ地域の身近な問題について検討していくのが地方分権の流れ。その観点から、京都では「府市協調」の取組みを積み重ねてきた。
- 京都市が地勢上中央に位置し、人口の6割が集中している京都府の現状を踏まえれば、「特別自治市」構想は、京都府を分断し、広域行政の要請に対応できなくなる結果をもたらすため、適当でない。
- 「大都市地域における特別区の設置に関する法律」の活用についても、その要件を満たすためには複数の隣接市町村の廃止が必要となることを考慮すれば、京都においては非常に困難と言わざるを得ない。
- 京都においては、「府市懇談会」の開催などを通じて府と市が培ってきた連携の実績をさらに深化させることが、現実的な対応ではないか。
- 第30次地方制度調査会における「法定協議機関」設置の提案は、当研究会の「中間整理」で提示した常設の「府市政策連携・効率化会議」提言を具体化したものであり、歓迎。速やかな法制化を求めたい。
- 地方自治法が改正され、「法定協議機関」が法制化された場合には、京都においても、現在の府市懇談会を発展させる形で、改正法に基づき「府市協議会」を設置し、府市協調をさらに深化させることを提案する。