

- 2005 年 8 月 19 日(金)
- 麴町会館 (ルポール麴町)

(社)行革国民会議  
道州制をめぐる研究会

**関西がめざす分権改革・地方自治**

地方から行動を起こし、地方のためになる改革を

栗山和郎

(社団法人 関西経済連合会 理事・経済産業本部長)

# 地方分権・広域行政に関する関経連提言の変遷

<p>地方行政機構の改革に関する意見(1955年4月) —道州制— (関)</p>	<p>市町村を完全自治体として育成・強化する。府県を廃止し、新たに国の総合出先機関である道州を設ける。道州の長は国の官吏とする。</p>
<p>府県広域行政法案に望む(1963年12月) —府県合併— (阿部)</p>	<p>府県連合は広域行政を強力に推進する母体として弱体。府県行政の欠陥を究極的に除去する方法として府県合併方式が適切。両方式の制度化を要望する。</p>
<p>地方制度の根本的改革に関する意見(1969年10月) —道州制— (芦原)</p>	<p>全国的に道州制を実現することが緊要。都道府県を廃止し、道または州を置く。全国を数ブロックに区分、直接公選による首長と議会をおく。国の出先機関は原則として吸収。</p>
<p>「地方庁」構想に関する研究報告書(1982年8月) —地方庁— (日向)</p>	<p>市町村数を大幅に減らす。地方庁を国の行政機関として設置する。全国を7～10圏域に区分。長官は国務大臣に準ずる特別職国家公務員とし、総理大臣が任命。</p>
<p>国と地方の制度改革に関する提言(1989年6月) —府県共同体と地方庁— (宇野)</p>	<p>道州規模の広域自治体と広域市町村圏規模の基礎自治体の2層制が基本。道州制への移行の第一歩として、地方庁と府県共同体を同時に設置(一部地域からでも実施)。</p>
<p>都道府県連合制度に関する提言(1991年11月) —都道府県連合— (宇野)</p>	<p>都道府県連合制度を速やかに創設。構成都道府県の自主的発意で設置し、主要機関として知事会議、連合委員会、連合議会をおく(EUをモデルに)。</p>
<p>地方の自立と自己責任を確立する関西モデルの提案(2003年2月) —関西州— (秋山)</p>	<p>現行の都道府県制と並存する形も含めて、選択肢のある「州制」を創設。関西は府県連合型の「関西州」が望ましい。まず地方が行動を起こし、「広域連合関西州」設立を。</p>

# 関経連の最近の委員会活動

委員会	主な活動と成果
<b>行政制度委員会</b> 1995－2000年度	<ul style="list-style-type: none"> <li>■「提言：財政責任の伴う地方分権を」(97/4)</li> <li>★地方の自立と責任に関する欧州調査団(97/11)               <ul style="list-style-type: none"> <li>－イギリス、ドイツ、スウェーデン、ベルギー－</li> <li>⇒■報告書「ヨーロッパの地方行政制度に学ぶ」(98/3)</li> </ul> </li> <li>■「提言 分権型社会における地方税財政のあり方」(00/7)</li> <li>★第2次地方の自立と責任に関する欧州調査団(00/7)               <ul style="list-style-type: none"> <li>－フランス、イタリア、イギリス、デンマーク－</li> <li>⇒■報告書「ヨーロッパの地方分権改革に学ぶ」(00/12)</li> </ul> </li> </ul>
<b>行政改革委員会</b> 2001－2002年度	<ul style="list-style-type: none"> <li>■「地方の自立と自己責任を確立する関西モデルの提案」(03/2)</li> </ul>
<b>地方分権委員会</b> 2003年度－	<ul style="list-style-type: none"> <li>◎関西分権改革研究会 設置              (03/7～05/1、関西の6経済団体共同)             <ul style="list-style-type: none"> <li>⇒■報告書「分権改革における関西のあり方」(05/1)</li> </ul> </li> <li>◎関西分権改革推進委員会 設置              (05/4～06/3予定、2府7県3政令市と6経済団体共同)</li> </ul>

■：報告・提言、★：海外調査、◎：共同設置の研究会、委員会  
 委員長：井上義國(2004年度まで)、村上仁志(2005年度から)

# 「地方の自立と自己責任を確立する関西モデルの提案」

## 1.提案の趣旨と背景

### —なぜ関西モデルか—

- 自治体の自己改革と国の制度改革を促し、地地方分権改革を牽引する。
- 中央集権体制打破のあかつきに関西がいかなる地域づくりをめざすか、関西自身が、今から考え準備する。

## 3.地方分権の関西モデル

- 関西がめざす地方行政システム
  - 基礎自治体の強化と自己決定権の拡大
  - 関西の総合力発揮のための関西州の設置
  - 効率的で小さな政府の実現

## 2.国に求める制度改革

- 税源移譲と財政調整制度改革
  - 補助金圧縮、交付税制度廃止
  - 国から地方への税源移譲
  - 水平的財政調整制度の導入
- 選択肢の多いフレキシブルな地方制度への改革

## 4.関西モデルの実現に向けて

- 中央集権打破の突破口を開く
  - まず地方が行動を起こす
  - 「広域連合関西州」を先行設置
- 関係自治体の真摯な検討を求める
  - 関係府県・政令市の合意形成を
  - 国には制度改革を働きかけ

# 選択肢の多いフレキシブルな地方制度

## ① 共同体制度の創設による基礎自治体の強化

- 強制的合併はとるべき方策とは思えない。住民の選択を尊重。
- 合併と同様の効果を発揮しつつ既存の市町村を生かしていくことができる市町村の共同体制度(「郡」と呼ぶ)の創設を提案。

## ② 広域行政を可能にする「州制」の創設

- 広域行政に関する地域の多様なニーズに対応できるよう、現行の都道府県制と併存する形も含めて、新たに「州制」を設けるべきである。
- 都道府県と州との関係が異なる4パターンを用意。

## ③ 基礎自治体と広域自治体との事務配分の自由化

- 個々の事務の性質に基づき、地域の事情も考慮して、基礎自治体と広域自治体のどちらが処理する方が適当かを両者が対等・協力の関係において協議・交渉し、地域ごとに判断。

## 「州」と都道府県との関係

類型	名称	特徴(州と都道府県との関係)
A	<b>府県連合型</b>	「府県」が連合し、事務と課税権の一部を移管して「州」を設立。
B	<b>府県特別区型</b>	「府県」が連合して「州」を設立。 「府県」は「州」の特別区として一部の事務と課税権をもち、公選の首長や議会も残す。
C	<b>府県行政区型</b>	「府県」が合併して「州」を設立。 「府県」を「州」の行政区として残すが、公選の首長や議会はおかず、課税権ももたない。
D	<b>府県合併型</b>	「府県」が合併して「州」を設立し、「府県」を廃止する。

州には人口要件や面積要件を設けず、北海道や沖縄を除き、原則として2以上の都府県の合意で設立できるものとする。州はいずれのパターンにおいても課税権や起債権をもち、公選の議会と首長を置く。

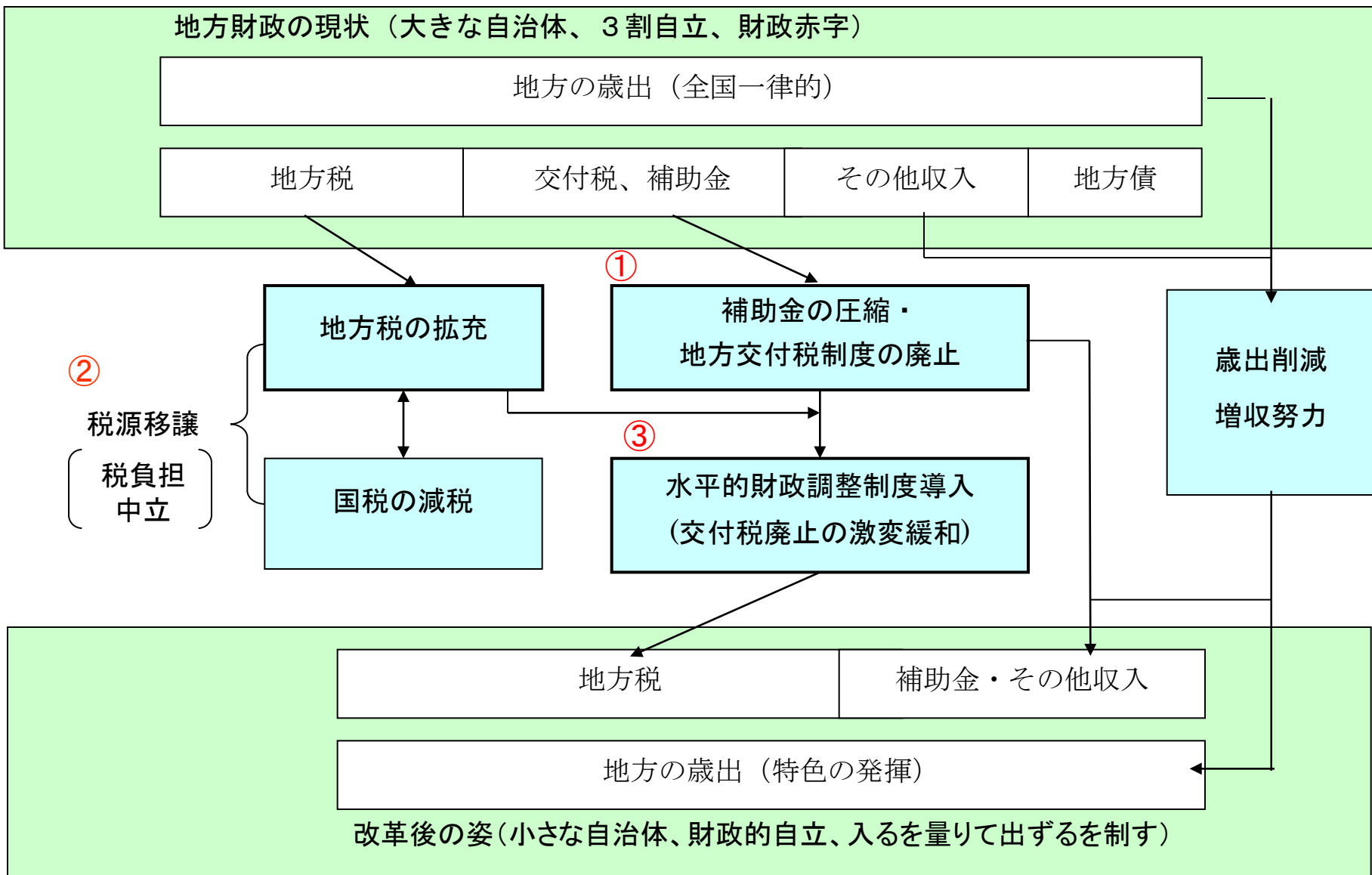
# 関西の総合力発揮のための関西州の設置

- 関西は、府県の存在を前提とした「府県連合型」の「関西州」を設置することが、その特色である地域の多様性を生かす道である。
- 関西州と府県の役割分担

	関 西 州	府 県
分野	○関西という広域の中で選択と集中が必要な分野	○関西内各地域の個性の発揮が必要な分野 ○地域間競争による効率化が期待される分野
具体例	○関西全体を見据えた産業政策、科学技術政策や観光戦略などの地域発展政策 ○これらと深くかかわる国際空港・港湾、高速道路など広域基盤整備	○地域の個性を伸ばすべきだが基礎自治体単独では実施が困難で、かつ競争原理が働く教育や文化、医療・介護保険に関する施策 など

- 関西としては国による制度改革をまつのではなく、現制度のもとで改革できるところから行動を起こすべきである。たとえば、現行地方自治法上の「広域連合」制度を利用し、関西州を先行して設置することは可能であり、中央集権打破の突破口を開くことになる。

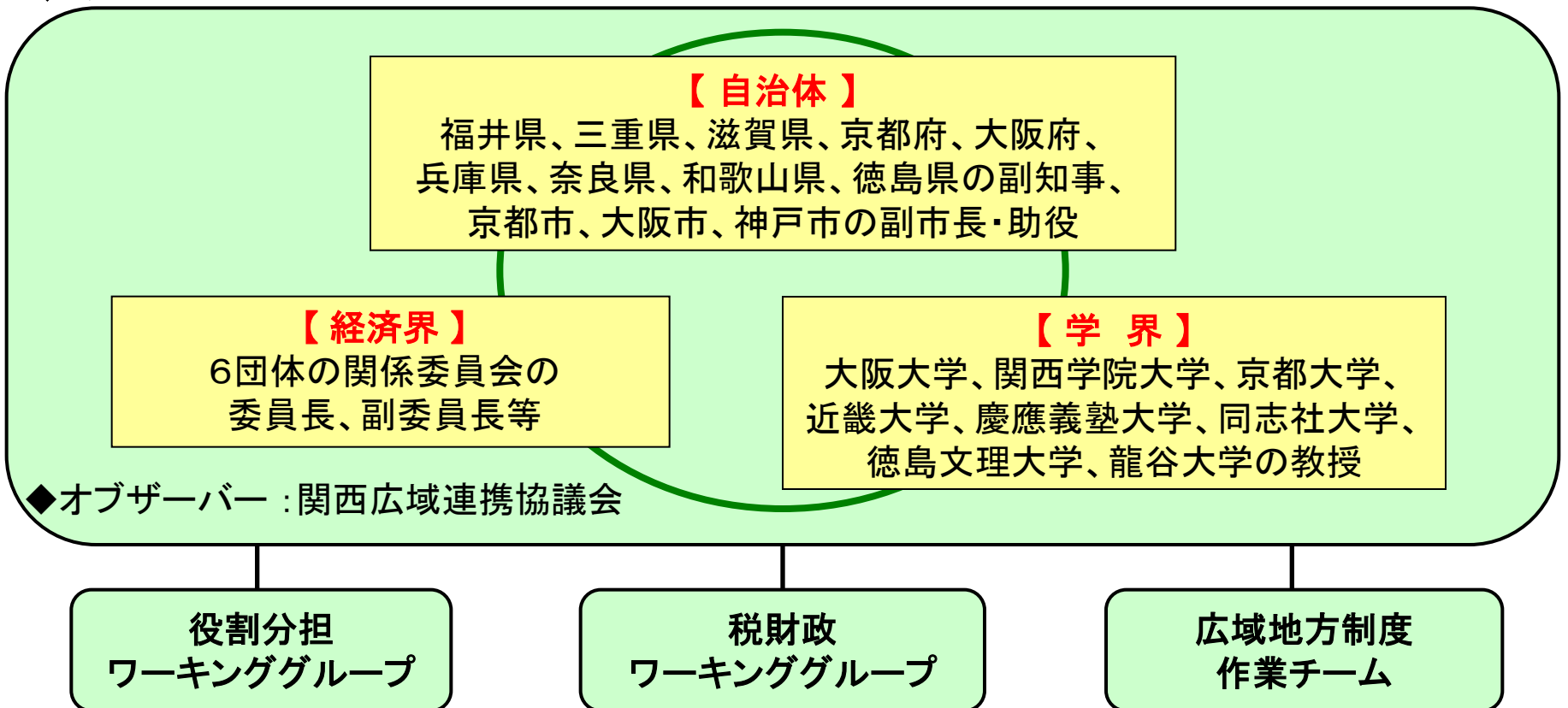
# 税源移譲と財政調整制度の改革





- ◆名称 「分権改革における関西のあり方に関する研究会」(略称:「関西分権改革研究会」)
- ◆位置づけ 大阪商工会議所、京都商工会議所、神戸商工会議所、関西経済同友会、関西経営者協会、関西経済連合会の6経済団体が共同で設置(2003年7月～2005年1月)。
- ◆基本方針 地方行財政の実情をふまえつつ、地方分権にかかわる問題を幅広く取り上げることとし、関西として総合力を発揮するための分権改革の具体的な課題やその解決策について検討する。

## ◆メンバー



# 「分権改革における関西のあり方」

## 分権改革によって関西がめざす姿

### 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

■ 地方が政策の優先順位を自ら決定し実行できるようになれば、豊富な資源や人材に恵まれた関西は世界の中でも有数な魅力ある地域に変えることができる。

■ そのために重要なことは、各都市、地域がそれぞれの発展をめざして知恵と個性を競いあうと同時に、関西全体の地域戦略のもと、重点的な政策を迅速に実行できる体制を築き、総合力を発揮できる地域にすることである。

### 住民にとっても、企業にとっても魅力ある関西

#### <住民にとって魅力ある地域>

安全に暮らせること、教育や福祉のあり方を地方が自ら考え改革できること、その上、多様な業種の多数の企業が立地していることは大きな魅力である。

#### <企業にとって魅力ある地域>

企業にとって魅力ある条件のうち、関西には比較優位項目が多数ある。広域的に条件整備されることで関西の魅力をさらに高めることができる。

## 地方分権の推進が関西発展の鍵

- ◆地方分権の推進によってこそ関西を魅力ある地域として発展させることができる。
- ◆関西のことを関西が智恵出して考え、直ちに実行に移せる地方分権体制に速やかに移行するための課題を検討する必要がある。

### 関西分権改革研究会の3つの検討課題

#### 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

#### 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

#### 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

# 国と地方の役割分担のあり方

	A	B	C
企画立案 (意思決定＝広義の立法)	国	国	地方
管理執行 (行政的裁量、現場の判断)	国	地方	地方

- (a) 企画立案と管理執行が分離している事務が多すぎる
- (b) 国による企画立案権限や基本ルール制定が過剰である
- (c) 国の地方支分部局が管理執行している事務が多すぎる

(数字は所掌事務数)

地方支分部局	事務を担うべき主体			
	国	広域組織	広域組織または 府県市町村	府県市町村
近畿厚生局	10	－	－	29
府県労働局	2	－	－	26
地方社会保険事務局	5	－	－	4
近畿農政局	3	4	－	36
近畿中国森林管理局	1	－	2	－
近畿経済産業局	27	11	15	5
近畿地方整備局	4	5	18	18
近畿運輸局	4	7	14	13

# 地方税財政制度のあり方

## ★ピンチをチャンスに変える改革の理念

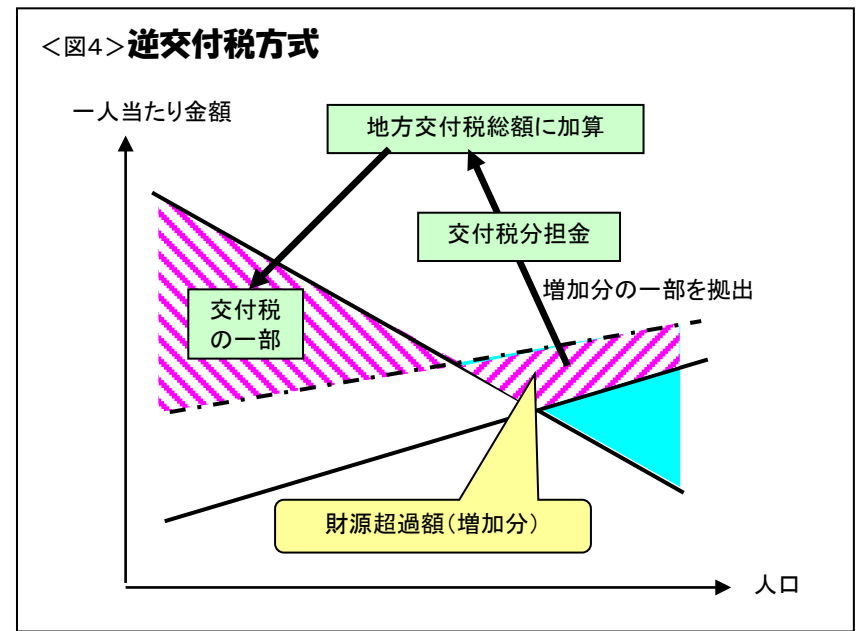
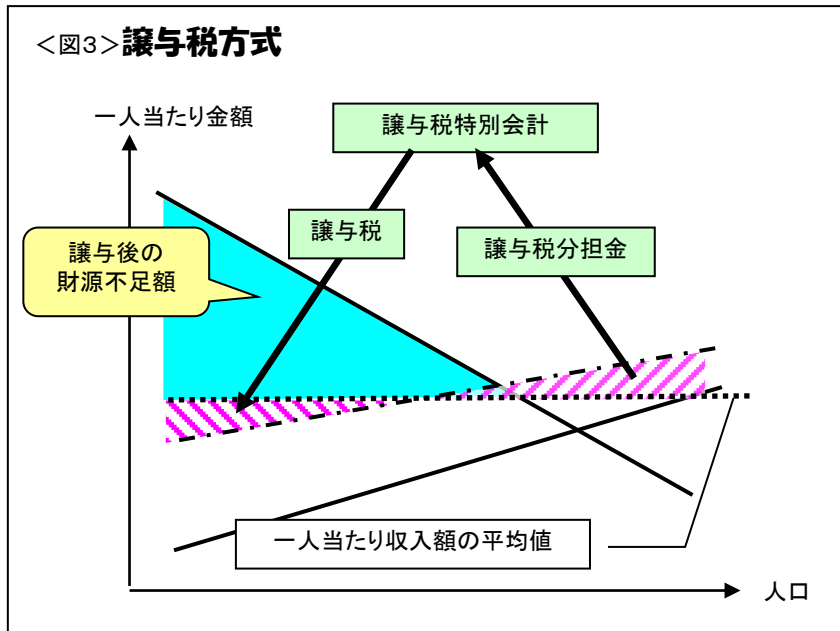
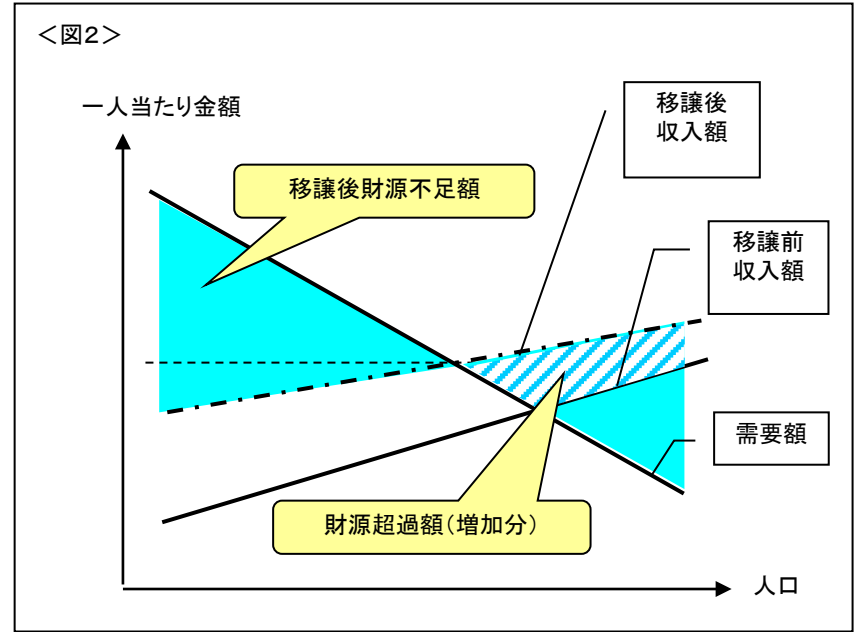
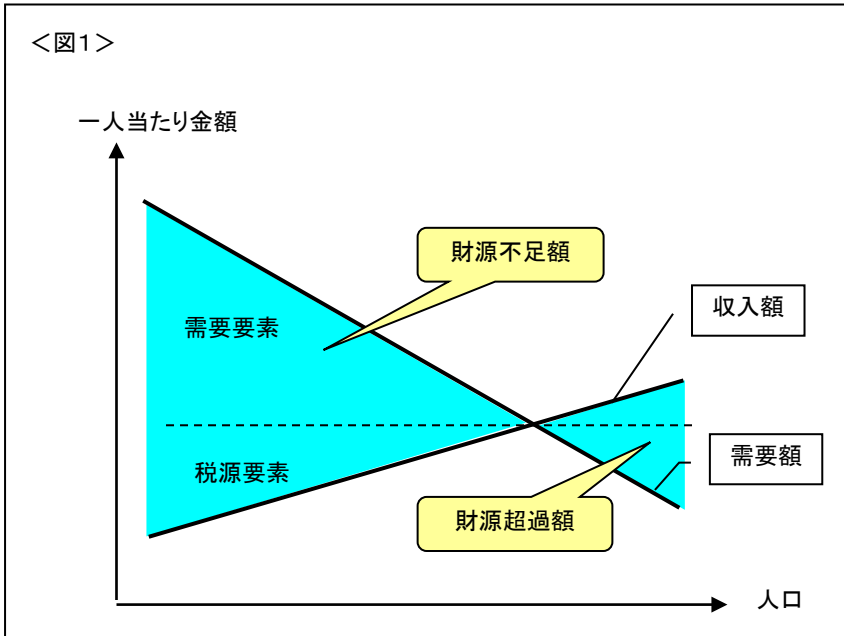
(a) 努力すれば報われる	(b) 失敗を恐れず挑戦できる	(c) 苦しいときは助け合う
インセンティブ (自立発展への動機づけ)	セーフティネット (救済措置と一定の保障)	パートナーシップ (対等な協力関係)
結果平等を求めず 機会を平等にする	ナショナル、リージョナル ミニマムを確保する	受益と負担を明確化し 全体としてバランスさせる

## ★安定性と自助努力の双方をにらんだ組合せ

(三者択一ではない)

ケース	税源移譲	広義の財政調整	
		税込分割	狭義の財政調整
A案	所得税＋消費税 (住民税の比例税率化)	地方消費税の清算	地方交付税
B案	所得税＋消費税＋法人税 (事業税の外形課税拡充)	地方消費税の清算 事業税分割基準の見直し	地方交付税
C案	所得税＋消費税 (A案より移譲額が大)	地方消費税の清算 譲与税方式	地方交付税 逆交付税方式

# ★税源移譲に伴う財源超過額の増加分に対する財政調整



## 新しい広域自治組織の必要性

- 分権改革を大きく前進させるためには、府県を越える広域的課題に適宜適切に対応しうる何らかの広域自治組織が必要。
- 道州制の実現には10年から20年という長い年月がかかる恐れ。国に任せておいて果たして関西にとって望ましい広域自治組織ができるか疑わしい。
- 地方分権体制への移行を促進するために、新しい広域自治組織のあり方を関西で独自に検討し、全国にさきがけて実現する必要がある。

## 望ましい制度を選択する視点

### ① 大を小にする改革

広域的課題に関して国から権限と財源を移し「地方のことは地方で決める」という視点が最重要。単に府県を大きくするだけであってはならない。

### ② 多様で選択肢の多い制度

地域の特性や時代の変化に応じて自由に選択できるフレキシブルな制度が望ましい。

### ③ 漸進的な改革

道州制は制度の内容と導入時期が不確定であり、それまで手を拱いているのではなく、他の手段で漸進的に改革を進めるべき。

## 広域地方制度に対する評価

- ◎広域自治組織として**府県合併**は有力な選択肢の一つ。しかし、合併府県には国からの権限・財源移譲を特別に認めるといった措置を国に要求する必要がある。
- ◎地方制度調査会が**道州制**の制度設計について提案を行う意義は大きい。広域自治組織の必要性の是非を世に問うための重要なステップ。
- ◎**広域連合**方式は、徹底した地方分権体制からみれば中途半端な制度ではあるが、複数の自治体が合意し決断すれば今すぐに導入できる。制度が抱える問題点は地域の熱意と工夫によって克服できる。広域連合を受け皿にすることで国からの権限と財源の移譲を具体的に要求することができる意義は大きい。

## 府県を越える広域自治組織の具体案

- ◆関西としては、国主導の制度改革を待つのではなく、望ましい地方分権体制への「漸進的な改革」に自ら取り組む必要がある。
- ◆その一つの有力手段として広域連合方式を検討すべき。
- ◆研究会において、「**関西広域連合**」**設立の試案**をまとめたが、実施に向けては、より専門的かつ詳細な検討が必要。

- ①組織する自治体、②処理する事務、③国からの事務の移管、④財政、⑤議会と長、⑥名称、事務所の位置、⑦発足の時期



# 地方分権の進化をめざして

## 地方制度調査会への要望

- 道州制導入いかに関わらず、権限・財源移譲を進めるべき
- 地方制度の二層制と三層制を地方ごとに住民が選択するフレキシブルな制度が望ましい
- 道州制の区域は各都道府県の判断を尊重して決定すべき

## 関西から行動を起こす

### ★地方の結束によって国を動かす

地方分権の具体案を地方が主体的に取りまとめ政府にその実現を迫るべきである。関西の自治体と経済界は、その中で主導的な役割を。

### ★地方分権に関する研究の継続を

関西にとって望ましい地方分権体制「関西モデル」の内容の詳細について研究を継続する必要がある。

### ★広域自治組織の実現可能性の検討を

「府県を越える広域自治組織の具体案」について、関西において広域的に取り組む課題を明確にした上で、その実現可能性を詳細に検討する専門委員会を速やかに設置し、1年程度で結論を。

# 関西分権改革推進委員会

## ●設置者

関西の2府7県および3政令市ならびに6経済団体

## ●設置期間

2005年4月1日～2006年3月31日(必要に応じて延長可)

## ●目的

関西分権改革研究会が試案として示した「府県を越える広域自治組織の具体案」について、関西において広域的に取り組む課題を明確にした上で、その実現可能性を詳細に検討し、もって関西にとって望ましい地方分権体制の実現に資することを目的とする。

## ●所管事項

目的を達成するため、次の事項について調査審議する。

- 一 関西において広域的に取り組むべき課題の現状と問題点を調査し、それらの課題を的確に処理するための国からの権限・税財源移譲を含め地方の体制を検討し、そのあり方について提案すること。
- 二 前号の検討において「府県を越える広域自治組織」が所掌すべきとされた事務について、関西分権改革研究会が示した試案を土台に、「府県を越える広域自治組織」を地方自治法の広域連合制度によって設立する場合の具体的事項を検討した上で、設立の可否について提案すること。
- 三 関西にとって望ましい地方分権体制を実現する観点から、必要に応じて前2号に関連する事項について検討し、提案すること。

## 関西分権改革推進委員会のスケジュール

	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月
<b>委員会</b>	○		○			○ 集中討議	○		○		○	○
<b>幹事会</b>	○ ○				○	← (この間、随時) →						
<b>分科会・WG・チーム等</b>		← 6分野別作業チーム(随時開催) →										
1. 委員会の進め方の検討	↔											
2. 広域的課題の現状と問題点の調査		← →										
3. 広域的課題処理の地方の体制の検討			← →									
4. 地方体制のあり方の提案(中間取りまとめ)						↔						
5. 広域連合を設立する場合の具体的検討							← →					
6. 広域連合設立の可否に関する検討										← →		
7. 報告書の取りまとめ												↔

分野	事務
防災・危機管理	大規模災害・特殊災害の予防、救難、復旧等に関する広域的な体制の整備に関する事務
	感染症等の発生及びまん延の防止を含めた幅広い危機管理体制の整備に関する事務
観光・文化	観光産業の国際競争力の強化に資する内外の観光客誘致及び広域観光の推進に関する事務
	広域的な文化振興に関する事務
	観光・文化施設等の広域的な有効活用に関する事務
	関西の広報及び関西からの情報発信を内外に重点的かつ強力に行う事務
産業政策	産学の連携による研究開発の推進並びに新産業創造戦略の企画立案及び総合調整に関する事務
	関西における内外企業の立地及び投資の促進に関する事務
	研究開発拠点間の広域連携による関西リサーチ・コンプレックス構想の推進に関する事務
	関西文化学術研究都市の活性化に関する事務
	ベンチャー産業の創出・育成に向けた資金調達制度の整備に関する事務
	情報インフラネットワークの整備促進と活用に関する事務
交通基盤整備	関西国際空港の国際競争力強化及び関西の空港の最適運用に関する事務
	関西の高速道路ネットワークの整備促進と活用に関する事務（など）
	スーパー中核港湾の国際競争力強化及び大阪湾内港湾の一体的運用に関する事務
	新幹線の建設促進に関する事務
地域整備計画	国土形成計画、近畿圏整備計画、社会資本整備重点計画に関する事務
	都市と農村との広域的連携による農村・半島などの総合的振興に関する事務
	大阪湾臨海地域及び関連整備地域（大阪湾ベイエリア）に関する事務
	京阪神都市圏の都市再生プロジェクトの推進に関する事務
環境	広域にわたる河川、湖沼、海域などの水環境の保全に関する事務
	自然環境の保護に関する事務
	大気環境の保全に関する事務
	廃棄物処理等リサイクル体系の確立に関する事務
	省エネルギー対策に関する事務