

関西広域連合の経緯と展望

中 塚 則 男*

平成22年12月1日、滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、和歌山県、鳥取県、徳島県の2府5県が結集して、関西広域連合が発足しました。「分権型社会の実現」と「関西全体の広域行政を担う責任主体づくり」、「国の出先機関の受け皿づくり」を進め、関西から新時代を切り拓いていこうとしています。

関西広域連合は、地方自治法に基づく特別地方公共団体です。複数府県が構成団体になる広域連合としては全国初。管内人口は20,889千人（平成17年国勢調査）、総生産は807,340億円（平成20年度県民経済計算）で、ともに全国の16%を占める日本最大の自治体になります。

現在、防災、観光・文化、産業、医療、環境の5つの広域政策課題への対応と、資格試験・免許等、広域職員研修の2つの共同事業の実施をめざす7つの分野の事務事業に取り組んでいます。各委員（知事）がそれぞれの分野を担当し、委員の下に各分野の事務局を置く、分散型の事務局体制を敷いています。

広域連合の強みがいかに発揮されたのが、東日本大震災への対応でした。発生2日後に各府県が担当県を中心に支援する「カウンターパート方式」の採用を決定。以後、被災地のニーズに対応した支援を継続してきました。

また、原子力発電所運転停止による電力需給不足には、広域連合で節電推進の方針を決め、対策の普及啓発等を行いました。観光・文化振興分野での中国、韓国へのトッププロモーションや、産業振興分野での用地・オフィス情報ポータルサイトの開設などの取組も進めています。平成23年度中に、5つの政策分野ごとの広域計画を策定する予定で、たとえば防災分野では、東海・東南海・南海地震等を想定した地震・津波対策の確立をめざしています。

当面の最重点課題は、国出先機関の関西広域連合への「丸ごと」移管です。その第1ステップとして、経済産業局、地方整備局、地方環境事務所の3機関の移管を求めることにしました。6月に本部事務局内に設置したプロジェクトチームが、国との協議（バトル）を進めるための課題整理等を進めているところです。

関西広域連合の取組は、まだ始まったばかりです。幸い、多くの方から期待を寄せていただいています。これを失望の声に変えないためにも、立ち上がり当初の1、2年を正念場として、具体的な成果を分かりやすいかたちで世に示していかなければなりません。

編集部注* 関西広域連合本部事務局長 本稿は、2011年7月21日に開催された法学研究所第43回現代法セミナーの報告原稿に、加筆修正したものである。

1. 設立の経緯

関西広域連合が誕生するまでには、7年以上に及ぶ検討・準備期間が必要となりました。

きっかけとなったのは、平成15年2月開催の「関西財界セミナー」でとりまとめられた次の提言です。「規制や税制の面で住民にメリットのある地域づくりを行うため、道州制を将来像と位置づけ、その第一歩として広域連合制度を活用した「関西州」設立を早急に検討し、関係自治体の合意を形成するための働きかけを精力的に行う。」

その後、経済界から関係自治体への働きかけがあり、紆余曲折を経て同年7月、府県・政令市、学識者、経済団体からなる「分権改革における関西のあり方に関する研究会」が発足します。

「紆余曲折」があったのは、提言中の「道州制を将来像と位置づけ」の文言に多くの府県が反撥したからです。当時、関西圏では、後に全国知事会道州制特別委員会の委員長に就任した木村良樹和歌山県知事を除いて、ほとんどの知事が道州制に反対もしくは否定的でした。それでも研究会発足にこぎつけることができたのは、関西における官民連携の伝統ゆえだったでしょう。

関西では、従来から、「関西国際空港」や「けいはんな」（関西文化学術研究都市）、「大阪湾ベイエリア」の開発、大型放射光施設やスーパーコンピュータの誘致など、ナショナルプロジェクトや広域的な地域振興について、官民あげた広域的な推進体制で多くの成果をあげてきました。

また、平成11年6月には、自治体と経済界が連携し、地域の総合力を高め活性化させる広域的な協議組織として、「関西広域連携協議会」（KC：Kansai Council）が発足。わが国初の官民連携の組織として注目を浴び、「関西夏のエコスタイル・キャンペーン」や、コンビニエンスストア・外食事業者等との「災害時における帰宅困難者に対する支援に関する協定」などの実績をあげています。

こうした経験を背景に、「道州制ありきではなく、あくまで関西の自立を促進する地方行政体はどうあるべきかを議論すること」を条件として、研究会は立ち上がりました。最終的なゴールは別として、関西の自立と復権を果たすため、東京一極集中を是正し、関西から分権改革の突破口をひらくためには、どのような自治体のあり方がいいのかを、関西の総力をあげて考えようということでした。

この官民共同の検討組織は、その後、「関西分権改革推進委員会」「関西分権改革推進協議会」へと段階的に発展していきます。当初は、入り口論（なぜ「広域連合」なのか、そのメリット・デメリットは何か、従来の広域連携方式ではなぜだめなのか等々、これらの前提となる論点をクリアしない限り、具体的な制度設計などの検討に進むべきではない）に終始し、なかなか議論は深まりませんでした。

それでも、関西全域にわたる重要な広域課題に取り組むうえで、府県・政令市による広域連合を設置することが「有力な手段」であるとの報告（平成18年6月「関西分権改革推進委員会報告書」）を経て、平成19年7月、関西広域連携協議会その他の既存の広域連携組織を統合して設置された「関西広域機構」（KU：Organization of Kansai Unity）内の「分権改革推進本部」（構成員：知事、政令市長、経済団体の長、KU会長）において、本格的な検討が行われることになりました。

た。

分権改革推進本部は、同年10月に第1回の会議を開催し、「早急に、実現可能な広域連合案の合意を目指して、処理する事務、財源・組織体制等について検討を進める」ことで合意しました。以後、ほぼ半年ごとの本部会議を経て、平成22年1月には、設立準備部会（関係府県知事会議）が開催され、同年8月、第6回本部会議で、「関西広域連合規約案」と「関西広域連合設立案」を決定、「2府5県（滋賀、京都、大阪、兵庫、和歌山、鳥取、徳島）が足並みを揃えて、各府県の9月議会に関係議案を提出できるよう努力していく」ことで一致しました。

そして、2府5県の9月議会での関係議案の議決を経て、11月1日、総務大臣に設立許可の申請を行い、12月1日、関西広域連合設立の運びとなったわけです。

この最後の仕上げの段階でもっとも苦しんだのが、各府県議会の理解と同意を得ることでした。なぜ広域連合を設立しようとするのか、共通政策のもと共同して事業を実施する広域連携ではなぜだめなのか、広域連合と府県との関係はどうなるのかなど、数年に及ぶ事務レベルでの検討経過を最初から一つずつ、緻密に繰り返していく作業が続きました。

なかでも最後まで問題となったのが、道州制との関係です。平成20年2月に就任した橋下徹大阪府知事が強力な道州制論者であったこともあり、多くの府県の議員から広域連合の構想に対する疑念もしくは懸念が示されました。

最終的には、広域連合と道州制はまったく異なる制度であること（広域連合は現行の地方自治法に基づく特別公共団体で府県は存続、道州制は新たな法律に基づく広域行政体で府県は廃止）、関西広域連合は道州制をめざすものではないことを確認し、議会の議決を得ることができました。

関西広域連合設立案は、「道州制との関係」の項で次のように記載しています。

- ・ 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。
- ・ 地方分権改革を直ちに進めるため、国の出先機関改革の具体化が迫るなか、関西においては、現行制度のもとでの府県の主体的な取組により、府県では受けることのできない広域的な事務、権限の受け皿となる広域連合制度の活用を目指す。
- ・ 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うえで、当然のことながら関西自らが評価し検討していくものである。

2. 関西広域連合の概要

(1) 設立の趣旨・ねらい・方針

「関西は、古くより日本の中心として、厚みのある歴史・文化遺産、豊かな自然、充実した産業基盤等に恵まれた地域であるが、東京を中心とした中央集権体制により、その強みや特徴が埋没し、

首都圏に対する地位も低下し続けている。

こうした流れを断ち切るためには、制度疲労を起こしている現在の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ことが重要である。

以上のような観点から、自主・自立の関西を実現するための具体的な手段として、滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、和歌山県、鳥取県、徳島県の2府5県は、府県民、府県議会の議論を経て、ここに関西広域連合を設立する。」

これは、設立案の冒頭に記載された関西広域連合の趣旨です。

ここに謳ったことを具体化するため、そして「一向に進まない国の地方分権改革をただ待つのではなく、関西が全国に先駆けて立ち上がり、地方分権改革の突破口を開く」ために、連合では、次の二つの取組を精力的に進めることにしました。

① 広域行政を担う責任主体づくり

関西全体の広域行政を担う責任主体を確立するため、既存の広域連携の取組とは異なる、執行機関と議会を有する新たな行政主体を設立し、東南海・南海地震に備えた広域防災対策、広域観光・文化振興、広域産業振興、広域的な救急医療連携、地球温暖化や自然保護等の環境対策、交通・物流基盤の一体的な運営管理等に取り組む。

② 国の出先機関移管の受け皿づくり

各自治体の財政状況がより一層厳しさを増すなか、各団体の個性や資源を効果的に活用するとともに、地方支分部局を中心とした国の事務、権限のうち、広域自治体で担うべき事務について移譲を受けて、広域連合議会の監視のもとで広域連合が一元的に事務を担い、国と地方の二重行政の解消に取り組み、関西全体として、スリムで効率的な行政体制への転換を目指す。

また、そのための「基本方針」を次のように定めています。その中心となるのは「成長する広域連合」というスローガンです。

① まず一步を踏み出す（早期に実施可能な事務から取り組む）

本格的な広域行政の実現に向けた第一歩として、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・免許等、早期に実現可能な事務から順次取り組む。

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）

広域連合が住民生活の向上に寄与するものとなるよう、各団体に共通する行政課題のうち、東南海・南海地震に備えた広域防災対策、ドクターヘリを活用した広域的な救急医療連携の仕組みづくりなど、住民の生活に身近な事務に重点を置いて実施する。

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）

各団体の地勢、財政の状況、各事業のこれまでの取組等の様々な事情を踏まえ、分野ごとの部

分参加、参加事務の段階的拡充、広域連合設立後の新規参加を可能とするほか、設立当初からの参加が難しい県や政令市との協議の仕組みを構築する。

④ 簡素で効率的な執行体制とする（既存の組織を活用する）

各団体等の既存組織の活用やそれらとの連携を図ることにより、簡素で効率的な組織体制や事業執行体制の確立を目指す。

また、広域連合の設立によって、各府県・政令市を含む基礎自治体の事務が効率性・経済性を損なうことがないように留意する。

⑤ 成長する広域連合を目指す（実施する事務を順次拡大する）

広域連合設立当初の事務の蓄積を踏まえ、順次、事務の拡充や、新たな分野として広域交通・物流基盤整備などを実施することを検討する。

また、国の地方支分部局の事務の移譲を受けて一元的に処理するとともに、成長する広域連合として実施する事務を順次拡大する。

⑥ これまでの広域連携の取組を発展させる（官民連携の蓄積を生かす）

広域連合と関西広域機構が車の両輪となって相互連携を図り、官民連携事業の仕組みを再構築することにより、これまで関西の自治体・経済界により取り組まれてきた多彩な広域連携事業のさらなる発展を目指す。

(2) 目指すべき関西の将来像

地方自治法は、「広域連合は、当該広域連合が設けられた後、速やかに、その議会の議決を経て、広域計画を作成しなければならない」（第291条の7第1項）と定めています。

同法はさらに、広域連合を構成する地方公共団体もまた、この計画に基づき事務を処理するようにならなければならないこと、そして、構成団体の事務処理が広域計画の実施に支障があるか、そのおそれがある場合は、広域連合は議会の議決を経て、当該構成団体に対して、広域計画の実施に関し必要な措置を講ずべきことを勧告し、また勧告に基づいて講じた措置について報告を求めることができる旨を定めています。

これらの規定は、広域連合が、通常の事務組合（特別地方公共団体）とは違って、より高い独立性と自立性をもって広域行政を担う主体であることを担保するものです。もちろん、その基本には構成団体との緊密な連携と協同がなければなりません。いずれにせよ、広域計画は、広域連合の活動の基本指針となるべきものです。

平成23年2月の定例会で議決された関西広域連合の広域計画は、目指すべき関西の将来像と、そのために実施する当面の事務の対応方針の二本の柱からなります。そのうち前者を、以下に掲げておきます。

「広域連合は、グローバルな視点でアジアの拠点、西日本の拠点づくりを目指すとともに、多様な個性や強みを持つ関西のそれぞれの地域が全体として発展していくことを基本方向として、次のとおり関西の将来像を設定し、その実現を戦略的に展開することにより、関西の復権と創造を目

指す。

1 世界に開かれた経済拠点を有する関西

グローバル化に伴う地域間競争に打ち勝つため、構成団体の強みを束ね、弱みを補うことにより、関西全体で「人・モノ・情報」の流動化を図り、世界に開かれた西日本の経済拠点“関西”を目指す。

2 地球環境への対応、持続可能な社会を実現する関西

関西のこれまでの取組の経験や蓄積を活かしながら、「温暖化対策」と「生態系の保全」の2つを柱として、環境先進地域“関西”を目指す。

3 国内外にわたる観光・交流の関西

世界に誇る観光資源や歴史文化遺産を活かし、さらに魅力を高めるとともに積極的に情報発信に努め、国内だけでなく海外との地域間競争に打ち勝つ国際観光・文化圏“関西”を目指す。

4 危機に強く、防災・減災のモデルとなる関西

構成府県の防災に係る資源を活用し、そのネットワーク化を図ることにより、関西全体の安全・安心を向上させ、国内のみならず世界の防災・減災モデル“関西”を目指す。

5 医療における安全・安心ネットワークが確立された関西

各地域の医療資源の有機的な連携により、特にドクターヘリなど救急医療面で多重的なセーフティーネットを構築し、安全・安心の医療圏“関西”を目指す。

6 人やモノの交流、アジアのハブ機能を有する関西

港湾や高速道路等の一体的な管理運営による物流コストの低減や経済、環境、医療、観光等のブランド力の向上により、アジアの交流拠点“関西”を目指す。」

(3) 現在取り組んでいる事務

関西の将来像を実現するため、広域連合が当面取り組んでいる7つの分野の事務の概要は次の通りです。

① 広域防災

- ・「関西広域防災計画」の策定
- ・災害発生時の応援体制の強化（関西広域応援実施要綱の作成・運用）
- ・近畿府県合同防災訓練の実施
- ・防災分野の人材育成
- ・救援物資の備蓄等の検討・実施
- ・感染症のまん延その他の緊急事態における構成団体間の連携・調整
- ・広域防災に関する調査研究

② 広域観光・文化振興

- ・「関西観光・文化振興計画」の策定

- ・広域観光ルートの設定
- ・海外観光プロモーションの実施
- ・「関西地域限定通訳案内士（仮称）」の創設
- ・「通訳案内士」（全国）の登録等
- ・関西全域を対象とする観光統計調査
- ・関西全域を対象とする観光案内表示の基準統一
- ③ 広域産業振興
 - ・「関西産業ビジョン」の策定
 - ・関西における産業クラスターの連携
 - ・公設試験研究機関の連携
 - ・合同プロモーション・ビジネスマッチングの実施
 - ・新商品調達認定制度によるベンチャー支援
- ④ 広域医療確保
 - ・「関西広域救急医療連携計画」の策定
 - ・広域的なドクターヘリの配置・運航
 - ・広域救急医療体制充実の仕組みづくり
- ⑤ 広域環境保全
 - ・「関西広域環境保全計画」の策定
 - ・温室効果ガス削減のための広域取組
 - ・府県を越えた鳥獣保護管理の取組（カワウ対策）
- ⑥ 資格試験・免許等
 - ・調理師・製菓衛生師に係る試験実施・免許交付等
 - ・准看護師に係る試験実施・免許交付等
- ⑦ 広域職員研修
 - ・広域職員研修の実施

また、これらの事務のほか、広域計画では、「広域にわたる行政の推進に係る基本的な政策の企画及び調整並びに広域連合の区域内における地域の振興に関する計画の策定及び実施に関する事務」を行うこととし、あわせて、今後の課題として、7分野の事務の順次拡充と、新たな分野の事務（①港湾の一体的な管理運営や国道・河川の一体的な計画・整備・管理など「交通・物流基盤整備」に関する事務、②行政委員会事務の共同実施）についての検討を行うこととしています。

(4) 組織・予算

広域連合には、議決機関としての議会と執行機関としての連合長を置かなければなりません。地方自治法の規定では、広域連合議会の議員と広域連合長を住民による直接選挙で選ぶことが可

能ですが、関西広域連合では、いずれの職についても間接選挙（連合議会の議員については構成団体の議会による選挙で、連合長については構成団体の首長の投票による選挙でそれぞれ選出）の方法を採用しています。

関西広域連合議会の議員の定数は20名です。「設立当初は簡素で効率的な必要最小限の体制とし、将来的に事務の拡充や参加団体の増加にあわせて増員を検討する」という基本的な考え方のもと、定数配分については、均等割と人口割の併存方式を採りました。具体的には、均等割として構成団体に1人を配分し、次に、人口250万人ごとに1人を配分するというものです。その結果、構成団体ごとの議員定数は、大阪府が5人、兵庫県が4人、京都府が3人、滋賀県、和歌山県、鳥取県、徳島県が2人となります。

連合議会の本会議（定例会）の回数は年2回、開催月は8月（決算認定）と2月（新年度予算審議）です。そのほか、必要に応じて本会議（臨時会）を開催し、条例の改廃、特別職、議長等の選任・選出等を行うこととしています。また、平成23年8月19日、徳島県議会の議場を借りて開催された定例会では、新たに常任委員会を設け、毎月1回の審議を行うことが決まりました。

関西広域連合の執行機関として、構成府県の知事が各分野の担当委員となり、連合長が委員長となる「広域連合委員会」を設置しています。この委員会は、地方自治法に規定のない関西独自の組織です。「広域連合の運営上の重要事項に関する基本方針及び処理方針を広域連合長が決定するにあたり、構成団体の多様な意見を的確に反映するとともに、各構成団体の長の主導のもとに各分野の事務事業を迅速に推進する」ため、全員一致を基本に合議による組織運営を行おうとするものです。

委員会の構成は次の通りです。

- ・委員長（広域連合長）、広域防災担当委員：井戸敏三兵庫県知事
- ・副委員長（副広域連合長）、広域職員研修担当委員：仁坂吉伸和歌山県知事
- ・広域観光・文化振興担当委員：山田啓二京都府知事
- ・広域産業振興担当委員、資格試験・免許等担当委員：橋下徹大阪府知事
- ・広域医療確保担当委員：飯泉嘉門徳島県知事
- ・広域環境保全担当委員：嘉田由紀子滋賀県知事
- ・委員（山陰海岸ジオパーク推進担当）：平井伸治鳥取県知事

委員会には、広域連合と密接な連携を図ることが必要な地方公共団体の長が出席し、意見を述べることができることとしています。福井県、三重県、奈良県、京都市、大阪市、堺市、神戸市の7団体が連携団体となっています。

事務局については、広域連合委員会の担当委員（知事）府県での事務事業の実施を基本に、簡素で効率的な組織とすることとしました。具体的には、①総務企画及び資格試験・免許等の事務を所管する本部事務局を大阪市内に設置するとともに、②その他の分野の事務を所管する分野事務局を担当委員府県に設置し、府県職員が広域連合職員を兼務することにしました。

関西広域連合の平成23年度当初予算は、総額473,865千円、うち総務費（議会費、人件費など）が164,750千円、事業費が309,115千円です。その財源の中心は構成団体の負担金で、総務費は原則として均等割、事業費については各分野ごとの客観指標（人口割、事業所数割など）に基づく負担割合に応じて按分することになっています。ただし、事業費のうち、京都府・兵庫県・鳥取県にまたがる日本海側でのドクターヘリ運航事業に要するものが211,773千円で、その財源は国庫補助が2分の1、残りを3府県で分担しています。

3. 設立後の主な動き

平成22年12月設立後の関西広域連合の主な動きを年表風にまとめると、次のようになります。ここではこのうち、東日本大震災への対応を「首都機能バックアップ構造の構築に関する提言」を中心にトピックとして取り上げ、あわせて関西広域連合の当面の最大の課題である国出先機関改革への取組を紹介します。

- 関西広域連合委員会の開催（平成22年12月～）
平成22年12月4日、第1回広域連合委員会を開催し、平成23年10月まで計12回開催
- 関西広域連合議会の開催（平成23年1月～）
平成23年1月臨時会、2月定例会、6月臨時会、8月定例会を開催
9月から毎月総務常任委員会を開催
- 東日本大震災への対応（平成23年3月～）
カウンターパート方式により、きめ細かい支援を実施
- 首都機能バックアップ構造の構築に関する提言（平成23年4月）
- 原子力発電等に関する申し入れ（平成23年4月～）
原子力災害対策・自然エネルギー供給への対応について関西電力等に申し入れ（4月）
安全確保に向けた情報提供の徹底・再生可能エネルギーの取組促進・協議の場の設置等を目的とする協定の締結を関西電力等に申し入れ（8月）
- 節電・エネルギー問題への対応（平成23年5月～）
ソフトバンク孫正義社長から提案のあった「自然エネルギー協議会」に参画（5月）
家庭・産業業務部門における節電、行政の率先行動で5～10%省エネを実施（5月～）
関西における中長期的なエネルギー政策の考え方をとりまとめる検討会を設置（8月）
- 「丸ごと移管」を求める国の出先機関を決定（平成23年5月）
九州知事会と共に経済産業局・地方整備局・地方環境事務所の3機関の移管を求める。

(1) 東日本大震災への対応—首都機能バックアップ構造の構築に関する提言

東日本大震災が発生した翌々日の3月13日、関西広域連合委員会を開催して対応策を協議しました。情報のない所ほど被害が大きいことから、支援する側が積極的に情報を取りにいき、それ

に基づく対策を実施していかなければならないという阪神・淡路大震災から得た教訓をもとに、連合として直ちに行動を起こすことを決定しました。

「被災地対策」「支援物資等の提供」「応援要員の派遣」「避難生活等の受け入れ」の4項目にわたる支援活動を、関西広域連合とその構成府県が迅速かつ的確に行っていくため、支援する側の府県と支援を受ける側の県を特定する「カウンターパート方式」で臨むことにしたのです。具体的には、大阪府と和歌山県が岩手県を、兵庫県と鳥取県と徳島県が宮城県を、京都府と滋賀県が福島県を主として支援することを決定しました。

翌14日には岩手県と宮城県に、16日には福島県にそれぞれ現地連絡所を設置し、支援を受け入れる各被災県の災害対応に負担をかけないことを旨としつつ、次の支援活動を行うこととしました。

- ①関西広域連合の構成府県が行う支援の現地での受け入れの確認、各被災県と受け入れ拠点から被災地への物資の輸送調整等を実施。
- ②現地の被災状況と交通情報を収集し、逐次報告。
- ③各被災県の被災ニーズを把握し、逐次報告。
- ④阪神・淡路大震災の経験を生かし、応急対応から被災者支援、復旧・復興にかかる課題・対策事例を伝え、今後、発生する対応業務についての情報提供・対応支援を行う。

3月29日に開催した連合委員会では、被災地、被災者の実情に応じたきめ細やかな支援が行われるよう、東日本大震災に関する緊急提案を取りまとめ、4月4日、国に提出しました。そして、4月28日開催の連合委員会では、「首都機能バックアップ構造の構築に関する提言」をとりまとめ、5月17日に官邸で当時の枝野内閣官房長官、福山内閣官房副長官に提出しています。

東日本大震災では、企業の生産停止の連鎖が全国、世界へと広がるなど、一極構造の脆さが浮き彫りになりました。この国のかたちを双眼型、多極型へと転換しなければなりません。とりわけ、首都圏に一極集中している政治、行政、経済の中核機能、いわゆる首都機能のバックアップ体制（代替機能）の構築は、国家の危機管理として急務です。

提言はこのような認識に基づいていました。しかしそれは、新たな拠点を建設しようとするものではなく、既存の組織やインフラを活用し、首都圏が非常時に陥ったときに、代わってその機能を維持することを目的にしています。この代替機能を担うのは、首都圏と同時被災する可能性が低く、交通輸送手段や情報通信機能が十分であり、外交や金融、企業・団体の本社機能など既存の施設・機能が充実している関西こそが最適な都市圏であると考えています。「関西から新時代をつくる」という志を貫徹し、地方分権の突破口を開くため、関西広域連合の総力を結集してその実現を目指していきます。

以下に、提言の全文を掲載します。

「平成23年3月11日に発生した東日本大震災では、東北地方を中心に、甚大な被害が発生し、多く

の人命が失われるとともに、被災地や東日本における産業機能が深刻な打撃を受けるなど、戦後最大の国難となった。

関西広域連合及びその構成府県は、被災地の早期復興を最大限支援しつつ、わが国全体の元氣回復と安全安心な国土づくりに総力を挙げて貢献していく決意である。

関西では、災害に強い国づくりに向け、平成19年度に、首都圏における非常事態に備えた首都中枢機能バックアップ構造の必要性について、報告書を取りまとめ、提言していた。

このたびの大震災は、まさに、その報告書で危惧した想定外の大規模災害と言わざるを得ない。

こうした状況を踏まえ、改めて、関東と関西の双眼化を図り、首都中枢機能のバックアップを行う仕組みの一刻も早い構築に向け、以下のとおり提言する。

1 バックアップ機能の必要性

わが国の政治、行政、経済の中核機能は首都圏に一極集中しており、ひとたび非常事態が生じた場合、機能麻痺に陥ることになる。このため、首都にいかなる事態が発生しても、首都中枢機能が継続できるよう、あらゆる措置を講じておくことが国家の危機管理として急務である。このことにより、バックアップの仕組みを構築することにより、わが国並びに首都に対する内外の信頼と安心感を飛躍的に高めることとなる。

2 関西こそが首都中枢機能をバックアップ

関西は、首都圏と同時被災せず、首都圏や各地との交通輸送手段や情報通信機能が十分であること、既存の施設・機能が充実していること、関西広域連合をはじめ、官民あがての積極的な協力、応援体制が得られることから、バックアップ機能を担ううえで最適な都市圏である。

【首都圏被災時に関西が果たしうる役割（例）】

- ① 金融中枢機能（日銀大阪支店、大阪証券取引所等）
- ② ビジネス中枢機能（バックアップオフィスとなるビルやホテル等）
- ③ 情報中枢としての機能（NHK 大阪放送局、各新聞社大阪本社等）
- ④ 物流中枢機能（空港、阪神港等）
- ⑤ 緊急対応や復旧・復興の支援拠点機能（人と防災未来センター等の防災関係機関）
- ⑥ 外交窓口機能（総領事館等）
- ⑦ 皇室機能（京都御所等）
- ⑧ 広域連携機能（関西広域連合等）

3 具体的提言

(1) 首都機能の関西における具体的な代替対応の明確化

首都圏での非常事態が生じた場合に備え、政府機能の関西全体への配置や各種団体本部の代替機能の関西への設置促進などを具体化するとともに、災害発生時に、どこで、誰が、どのような対応を行うのか等についてあらかじめ明確化すること。

また、政策、施策等の推進に必要な蓄積データのバックアップ体制についても整備すること。

(2) 国会、各府省の事業継続計画（BCP）策定とその推進

政府は、首都中枢機能バックアップエリアとして、関西の位置づけを明確にした「首都中枢機能全体の事業継続計画」を策定するとともに、国会、各府省等において、適切かつ迅速に計画を推進すること。

(3) バックアップ構造の構築の法律等への明記

関西が首都中枢機能バックアップエリアとしての役割を担うことを、国土・防災・有事に関する法律や計画等に位置づけること。

(4) 民間企業等のバックアップ構造の構築等

首都圏に本部がある全国レベルの経済団体や本社がある企業に対して、本部・本社機能のバックアップの関西での確保と、部品供給、生産、物流、設計、研究開発などの企業活動について、東日本と西日本でそれぞれ独立しながら、補完しあえるデュアルシステムの構築を働きかけること。

(5) 国土の双眼構造の構築

関西の持つ首都中枢機能の代替性をより効果的に発揮するため、交通・物流機能や情報通信機能等社会基盤の整備、充実を図るとともに、関東と関西の双方に政治、行政、経済の核が存在する双眼構造への転換をめざした国土政策、産業政策を展開すること。

(6) 首都機能バックアップの平時の備え

平時より、首都圏における非常事態を想定した備えをしておくことが重要であり、国は、国会審議や各省庁の業務を一定期間、関西で実施するなど、首都機能バックアップに関する社会実験を計画的に行うこと。」

(2) 国出先機関改革への取組

平成22年12月4日に開催した第1回連合委員会で、「国出先機関対策委員会」（委員長：橋下徹大阪府知事、副委員長：山田啓二京都府知事）を設置することにしました。

民主党マニフェストに「国の出先機関を原則廃止する」とあることを受けて、政府は、同年6月22日に閣議決定した「地域主権戦略大綱」で、「全国一律・一斉に取り扱うのではなく、地方の発意による選択的実施による柔軟な取組を可能とする仕組みを検討・構築する」、「自治体間連携の自発的形成や広域連合など広域的实施体制の整備に応じて、事務・事業の移譲が可能となるような仕組みも併せて検討・構築する」と記載しました。

先の委員会は、このような動きに呼応して、「政府が進める国の出先機関の原則廃止の実現に向けて、全国知事会の国の出先機関原則廃止プロジェクトチームと連携を図りつつ、国の出先機関から移譲を受けて処理すべき広域事務のあり方などについて検討し、政府等に対して必要な要請を行う」ために設置したものです。

同年12月16日、地域主権戦略会議に出席した橋下委員長は、関西広域連合からの緊急提案として、次のように主張しました。

- 関西広域連合を受け皿にすること
- 国出先機関の丸ごと移管を目指すこと
 - ・関西は、権限、財源とともに組織も丸ごと受ける覚悟
 - ・細かな条件にとらわれず、早期の移管を実現すべき
 - ・各府県に移譲する事務・権限は関西広域連合で振り分け
- まず関西からスタート
 - ・全国に先駆ける実験的取り組みとして実施
- 協議の場を設置
 - ・関西広域連合への丸ごと移管を早期に実現するため、政治主導の国と関西広域連合の協議の場を設ける
- 不参加県を障害としてはならない
 - ・不参加県の区域に係る事務事業は連合委託とするなどの手法を検討すべき
 - ・政令市は国からの権限移譲を前提に参加に前向き

眼目は「丸ごと」移管にあります。これまでの国出先機関改革は、個々の事務事業の色分け（国が本来行うべきものか、府県に委ねるべきものかなど）にこだわるあまり、ほとんど成果をあげてきませんでした。迅速に改革を実現するには、国出先機関の事務・権限について、組織人員を含めて「丸ごと」移管を求めていくことが現実的です。

もちろん、国出先機関の事務・権限のなかには、一定の国の関与を伴うものや、府県・市町村が実施する方が合理的なものもあるでしょう。しかし、こうした事務・権限についても広域連合として「丸ごと」受け止め、取り組みを重ねるなかでより適切な配分のあり方を求めていく。これが、丸ごと移管の趣旨です。

なお、先の主張に「不参加県を障害としてはならない」とあったことについて補足しておきます。

関西広域連合には、近畿2府4県のうち奈良県が当初からの参加を見合わせました。このことが、関西広域連合への国出先機関の移管に際して支障となること、正確には、省庁によって広域連合への移管を妨げる理由とされることが懸念されました。しかし、国出先機関の管轄区域の問題と関西広域連合の区域（構成府県の範囲）の問題とはまったく別次元の話です。このことを強く主張した結果、地域主権推進を担当する片山善博総務大臣（当時）は、後に、奈良県不参加問題は「致命的な問題ではない」と明言されました（平成23年2月17日、第1回アクションプラン推進委員会での発言）。

さて、関西広域連合が発足した直後の平成22年12月28日に、出先機関の原則廃止に向けた「アクションプラン」が閣議決定されました。これには、「出先機関の事務・権限をブロック単位で移譲することを推進するための広域的实施体制の枠組み作りのため、所要の法整備を行う」こと、「平成24年通常国会に法案を提出し、準備期間を経て26年度中に事務・権限の移譲が行われることを目指す」ことが明記されています。

橋下委員長は、第1回アクションプラン推進委員会（2月17日）に新たな提案をします。

その内容は、「関西広域連合は、全国知事会・国出先機関原則廃止プロジェクトチームが検討対象とした8府省15系統（正確には、関西が対象とならない機関等を除く7府省12系統）の出先機関の移管を目指す」が、「但し、早期に改革の実をあげるため、現実的なアプローチとして、段階的な移管も厭わない」、「そのための第1ステップとして、①関西広域連合の現行事務に関係の深い機関、②地方が特に移管を求めてきた事務に関係の深い機関から移管を求める」というものでした。

その後、4月28日開催の連合委員会で、第1ステップとして移管を求める機関として、近畿農政局・近畿経済産業局・近畿地方整備局・近畿運輸局・近畿地方環境事務所の5機関を選定します。そして、関西と同様の動きを進めている九州知事会と共闘して移管を進めるため、同知事会と調整の上、第1ステップとして移管を求める機関を次の3機関に重点化しました（5月26日の連合委員会で決定）。

○近畿経済産業局

中小企業支援対策を中心に広域連合や府県事務と関係が深い機関で、移管により地域で総合的な産業政策を展開できる。

○近畿地方整備局

全国知事会で最重点分野と位置づけられた直轄国道・河川等住民生活に直接影響する基本的なインフラ整備を担う機関で、地域振興・安心安全の確保に欠かせない。

○近畿地方環境事務所

山陰海岸国立公園の管理等を担う機関で、広域連合が担う山陰海岸ジオパークの推進にあたり、移管により、景観保全や地域振興など総合的な行政を展開できる。

この結果は、第2回アクションプラン推進委員会（7月1日）で正式に国に伝えました。現在、法案作成へ向けた省庁との本格的な「バトル」に備え、6月に連合本部事務局内に設置した「国出先機関対策プロジェクトチーム」（構成7府県から1名ずつ派遣）を中心に作戦を練り、資料を作成していることです。

以下に、国出先機関の移管について、現時点までに各方面から指摘された主な課題を記しておきます。

1 広域連合のガバナンス

・連合委員会の現行の意思決定方法（全会一致）では限界があるのではないか。

（府県間の利害が対立した場合や緊急時の対応に不安）

・議会機能を強化する必要があるのではないか。

2 重複する府県事務の切り出し

・府県を越える広域事務を広域連合で実施するのならば、国出先機関の事務だけではなく、府

県が実施している広域事務も切り出すべきではないか。

(府県は自らの事務の切り出しには消極的)

3 その他

(1) 区域の問題

・ 国出先機関の管轄区域と広域連合の区域が一致しない場合の対応

(2) 国出先機関移管後の国の関与

・ 震災など緊急時の対応

(3) 人員、財源、財産の移管

・ 具体的な財源確保の方法

・ 庁舎などの財産承継の方法

(4) その他の指摘

・ 道州制なら移管できるが、広域連合は受け皿としては不安定

・ 国立公園は「国民の宝」、一地方が管理するのは不安

4. 今後の課題と展望

関西広域連合は、小さく産んで大きく育てること、すなわち「成長する広域連合」を標榜してそのスタートを切りました。

設立当初、おおむね1年は諸準備の段階で、2、3年は本格的稼働へ向けた助走期間、というのがおおかたの認識だったのではないかと思います。まずは設立当初の事務として連合規約に記載した7分野の事業に順次着手し拡充していくこと、とりわけ防災、観光・文化、産業、医療、環境の5つの政策分野ごとの広域計画を早期に策定すること。そして国出先機関の連合への移管の道筋をつけること。この二点に力を注ぎ、次なるステージへの円滑な移行を目指すのが当面の課題ではないかということです。

東日本大震災が転機となりました。カウンターパート方式の取組が評価され、大きな注目を浴びたことが、関西広域連合の歩みを一気に加速させたのです。外からの、特にマスコミの注目が契機になったわけではありません。むしろ関西広域連合に結集した自治体の関係者、とりわけ各知事が、広域連合という仕組みがもつ可能性を実感したからなのではないかと思えます。

カウンターパート方式による被災地への計画的・継続的な支援活動は、広域連合でなくても、従来からの府県間の広域連携によっても実施することが可能だったかもしれません。現に、広域連合委員会が決定したのは「カウンターパート方式」という大きな方向性だけで、具体的な支援活動は連合構成府県がそれぞれの職員を現地に派遣し、経費を負担して実行しているからです。

しかし、「関西全体の広域行政を担う責任主体を確立する」という志を共にし、結集した広域連合だからこそ、大震災発生から2日後に、しかも休日の朝の呼びかけに応じて、夕刻には多忙な知事が一堂に会することができたのではないか。被災地支援に関する方針と実施内容の決定については、広域防災担当委員である兵庫県知事の指示に従うという合意が形成され、その後も、関

西広域連合広域防災局の総括のもと、各府県が情報を共有し効果的に支援活動を継続することができたのではないか。

そしてまた、そうした経験を通じて、互いに、関西広域連合に属する者としての一体感を感じとることができたのではないか。さらには、広域連合という枠組みを使って、共通政策のもとで広域行政を展開することの可能性が見えてきたのではないか。そのように評価することができま

す。

以後、広域連合委員会は、当初予定していた頻度をはるかに超えて、毎月1回（原則として第4木曜日の午後）に開催されるようになりました。そして、そのたびに、各委員から様々な政策提案がなされ、活発な議論が展開されるようになったのです。

関西広域連合の規約第4条は、広域連合が処理する事務として、次の3つの類型を掲げています。

I 7つの分野の広域行政事務

（5つの政策分野の広域計画及び地域振興計画の策定・実施を含む）

II 広域にわたる行政の推進に係る基本的な政策の企画及び調整に関する事務

III 国の行政機関の長の権限に属する事務

（国の出先機関の移管を受けて行う事務など）

このうちIとIIIの事務は、広域連合による政策方針の決定と事業の直接実施を内容としています。その事務について具体的に規約に記載した上で、広域連合の組織、職員、予算を使って実施するものです。

これに対してIIの事務は、東日本大震災の被災地への支援や節電対策のように、広域連合で政策方向を調整・決定し、各構成府県がその共通政策のもとでそれぞれの取組を行うものです。府県間ネットワークの結節点の役割を広域連合が果たすと言ってもいいでしょう。また、関西の社会資本整備や今後のエネルギー政策に関する検討会などのように、将来、広域連合が取り組むべき新たな広域行政事務の企画検討もこの範疇に含まれます。

先に述べた「広域連合という仕組みがもつ可能性」は、このIIの企画調整事務をいかに適切に実施していくかにかかわるものです。社会情勢の変化等に対する迅速かつ確かな政策的対応の積み重ねを通じて、また、そのうち枢要な部分については自ら事務事業を直接担うことを通じて、「関西全体の広域行政を担う責任主体」としてのプレゼンスを高めていくこと。

そのような取組を通じて、関西独自の「コンセンサスの文化」ともいべきものを醸成し、共通政策の立案を裏打ちする共通の価値を創造していくことこそが、関西広域連合設立の究極の目的であり、それはまた、国出先機関の移管に際して投げかけられている課題（広域連合のガバナンス）に答えていくことにもつながっていく。私はそのように考えています。