

震災対応における広域連合の役割と課題

—関西広域連合の設立経緯・取組・問題点を中心に—

キーワード

関西広域連合、設立経緯、カウンターパート、権限、代表性

(公財)ひょうご震災記念21世紀研究機構 主任研究員 善教 将大

2012年10月19日 13:30~15:00
21世紀文明セミナー(安全安心・国際貢献)

◆内容構成◆

I 関西広域連合って、そもそも何？

- 関西広域連合の制度的・組織的特徴
- 関西広域連合の設立経緯
- 現在取り組んでいること

II 関西広域連合が東日本大震災で何をしたの？

- 東日本大震災における防災対応
- 新しい災害時支援(カウンターパート方式)の採用

III 問題や課題としてはどのようなものがあるの？

- 関西広域連合に付随する限界
 - カウンターパート方式の問題・課題
- 次世代の復興支援に向けて

I 関西広域連合って、そもそも何？

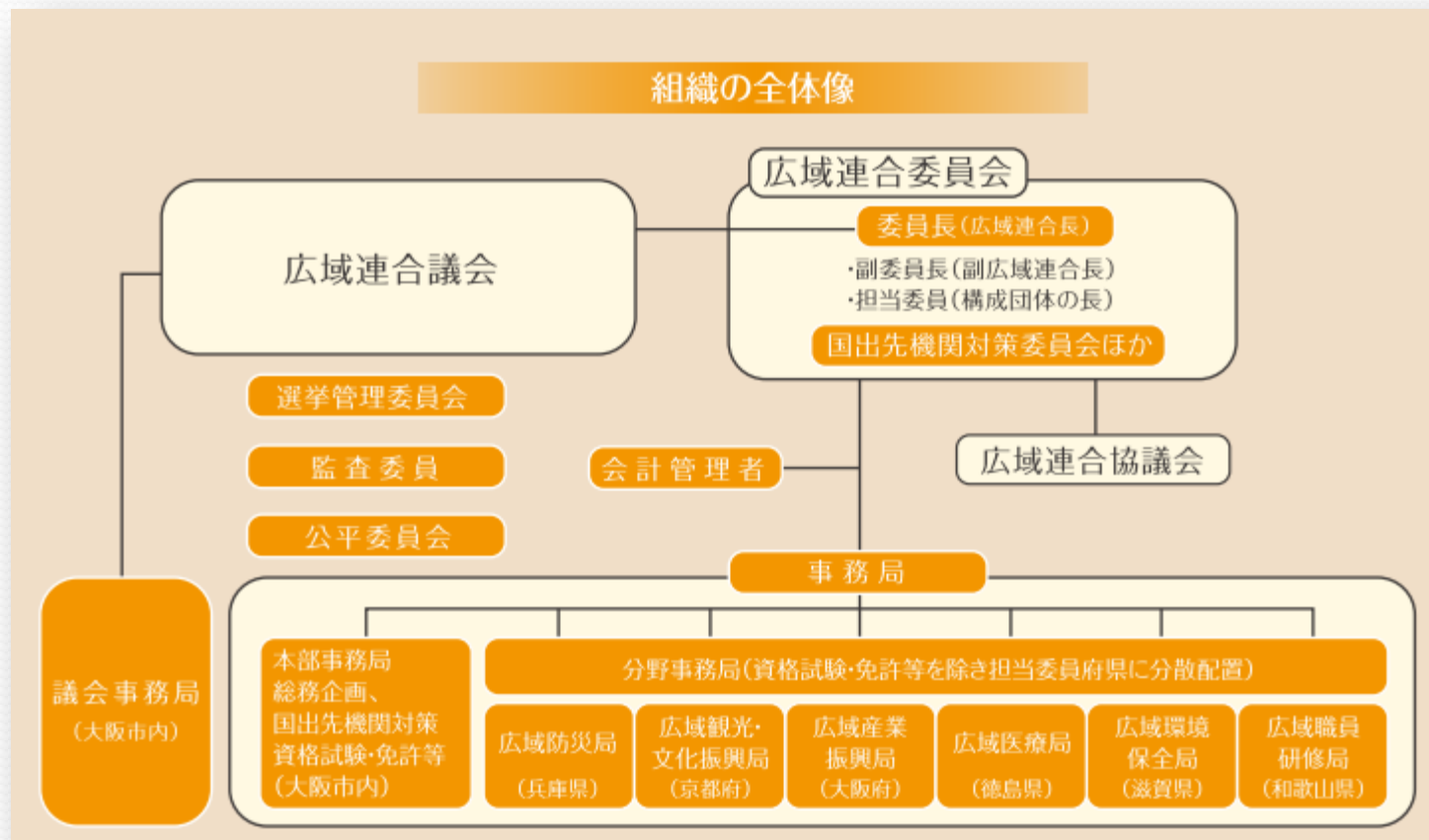
関西広域連合とは

- 平成22(2010)年12月1日に、関西2府5県によって設立された、特別地方公共団体
 - 「全国初」の広域連合
 - 府県で担うことが難しい広域事務を担当
 - 地方分権のさらなる推進をめざす組織
- ※ 中央出先機関の受け皿



I 関西広域連合って、そもそも何？

組織構成



※ 関西広域連合パフレットより抜粋

I 関西広域連合って、そもそも何？

道州制との違い

- ・ 広域連合：府県との並存を前提 ⇔ 道州制：府県の廃止を前提

※ 設置根拠となる法律がまったく異なります

	複数府県による広域連合	道州制
設置の根拠・位置づけ	現行の地方自治法に基づく特別公共団体	新たな法律に基づく広域行政体
府県制度との関係	存続(広域連合と併存)	廃止

- ・ 広域連合：選挙以外の方法で首長を選出 ⇔ 道州制：公選首長

広域連合は、道州制を全面的に否定するものではありません。将来の関西の広域行政のあり方に関しては、関西広域連合の活動実績を積み重ねたうえで、関西自らが評価し検討していくことを考えてます。

I 関西広域連合って、そもそも何？

設立の経緯

- 1. 分権改革における関西のあり方に関する研究会（平成15年7月～平成17年1月）**
 - ・ 経済6団体が共同で設置しました。この研究会には関西の2府7県3政令市や、研究者も参画しています
 - ・ 関西が総合力を発揮するための分権改革の課題や、解決方法などを主に検討していました
- 2. 関西分権改革推進委員会（平成17年4月～平成18年6月）**
 - ・ 上記研究会の報告をもとに、関西の2府7県3政令市と経済界で共同設置された委員会です
 - ・ 関西の広域課題を例示し、「関西広域連合」の実現可能性を検討しました
- 3. 関西分権改革推進協議会（平成18年7月～平成19年6月）**
 - ・ 上記委員会の報告を受け、事務の明確化等の課題を検討するために設置された協議会です
- 4. 関西広域機構 分権改革推進本部（平成19年7月～平成22年8月）**
 - ・ 上記協議会を引き継ぎ、広域連合の具体化に向けた検討・協議を行うために設置されたました
 - ・ 平成22年8月の本部会議において2府5県（滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、和歌山県、鳥取県、徳島県）9月議会上程案を最終合意するに至りました
- 5. 2府5県の平成22年9月議会で規約可決、11月1日設立許可申請**
- 6. 関西広域連合設立**
 - ・ 平成22年12月1日、総務大臣の許可を受け、ようやく関西広域連合が設立されました

Ⅱ 関西広域連合が東日本大震災で何をしたの？

東日本大震災と関西広域連合

平成23年3月11日、東日本大震災発生

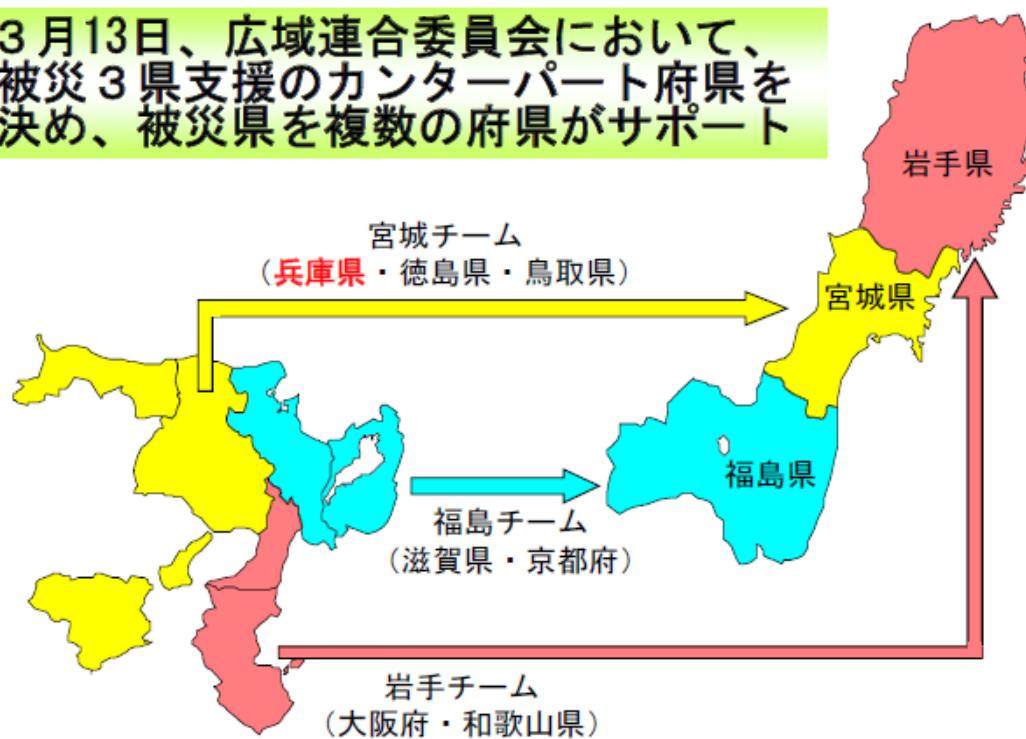
3月13日、緊急の広域連合委員会を開催

- ◆ 支援対策に係る緊急声明(第1次)を発表◆
 - ① 被災地対策
 - ② 支援物資等の提供
 - ③ 応援要員の派遣
 - ④ 避難生活等の受け入れ
- ◆ カウンターパート方式による応援担当府県を決定
- ◆ 現地連絡所の開設を決定

Ⅱ 関西広域連合が東日本大震災で何をしたの？

カウンターパート方式とは？

- ・ 3月13日、広域連合委員会において、被災3県支援のカウンターパート府県を決め、被災県を複数の府県がサポート



効率的に迅速に被災地を支援

- ・ 構成団体のそれぞれが、異なる被災地を担当する方式です。

- ・ 四川大地震の際に採用された「対口支援」を参考に考案されました

- ・ 「顔の見える」継続的かつ責任のある災害時支援を可能とします

*「広域防災局作成資料」(2011年6月)等より

Ⅱ 関西広域連合が東日本大震災で何をしたの？

カウンターパート方式の実際

被災地・県	設置場所	設置時期	担当府県
宮城県	宮城県庁内	3月14日(月)10:30	兵庫・鳥取・徳島
	※ 3月20日に現地連絡書を現地支援本部に改組 (気仙沼市、南三陸町、石巻市に支援本部を23日に設置)		
	※11月1日より現地連絡員を設置(気仙沼市、南三陸町、石巻市など)		
岩手県	岩手県庁内	3月14日(月)17:00	大阪・和歌山
	※ 4月1日より岩手県庁周辺のオフィスを借りて現地事務所と拡充(現在閉鎖)		
	※ 5月9日より遠野市役所内に現地事務所を開設		
	※ 11月1日より沿岸広域振興局釜石合同庁舎内に現地事務所を開設(現在閉鎖)		
福島県	会津若松合同庁舎内	3月16日(水)9:30	滋賀・京都
	福島県庁内	3月16日(水)13:00	
	※ 福島県現地事務所は原発事故の関係で設置時期が3月16日となった		
	※ 6月25日をもって、福島県庁に事務所を統合		

Ⅱ 関西広域連合が東日本大震災で何をしたの？

高く評価された関西広域連合の取り組み

① 迅速で適切な災害時対応

- 行政組織は、**本来的に「緊急時」に対応することが難しい組織**です
 - 合法性・公平性・効率性などを前提とする場合、「法律」や「計画」、裏付けとなる予算などに基づいて行動しなければなりません
 - 災害といった突発的な出来事に対して、以上の特性から行政組織はしばしば遅れをとってしまうことになりがちですが、関西広域連合は迅速な形で対応しました
- **「押しかけ女房」的支援**
 - 関西広域連合は、被災地から応援要請を受けて支援を行なったわけではありません
 - 広域連合が自発的・能動的に、被災地への支援を行いました

② カウンターパート方式という新たな支援方式の提案

- カウンターパート方式は**新しい災害時・復興支援の枠組み**です
 - これまでは、近隣の府県・市町村あるいは姉妹都市などとの協定を通じて、災害時支援を行ってきました。また、広域的な枠組みから担当を決めるという発想もありませんでした
 - 対口支援を基礎とするカウンターパート方式は、現在、新たな災害時支援のスキームとして、多数の研究者や自治体関係者からの注目を集めています

Ⅲ 問題や課題としてはどのようなものがあるの？

関西広域連合という組織に付随する問題・課題①

① 「非公選」首長であることの限界

- ・ 現在、関西広域連合は、さらなる分権化を図るべく、中央政府の出先機関からの権限移譲を国に要請しています
- しかし、その雲行きは少し怪しいです。その原因の一つに、選挙によって連合長や議員が選ばれていない点があると指摘されています。
- 選挙で選ばれたという「正統性」をもたない連合長や議員が、どの程度効力を発揮できるかは未知数です。

② 予算の問題

- ・ 関西広域連合独自の予算はかなり限られています
- 独自の広域的な事務事業を、予算の制約上実施することが難しいです
- 今後、予算をどのように確保するかも大きな課題となっています

(単位:千円)

	平成22年度	平成23年度	平成24年度
分賦金等(負担金、手数料、繰入金等)	83,094	444,268	548,585
国庫補助金	0	91,606	105,882
計	83,094	535,874	654,467

Ⅲ 問題や課題としてはどのようなものがあるの？

関西広域連合という組織に付随する問題・課題②

③ 実は「決められない」政治？

- ・ 規約を変更する場合、構成団体すべての議会の同意を得る必要があります
→ たった1つであっても、議会が否決した場合、規約変更は困難となります
→ 構成団体が増えれば増えるほど、その可能性は高くなります

④ 議員数をどうするか

- ・ 関西広域連合の構成団体は府県だけではありません。市も含まれています。
→ 人口規模ごとに議員数を配分すると、市を含む府県の議員数が他より増えるという問題があります
→ 現在は、右表のような経過措置をとっていますが、今後議員数をどのようにするかを検討する必要があります。

府県市名	議員数(人)			
	均等割	人口割	経過措置	計
滋賀県	1	1	1	3
京都府	1	2		3
大阪府	1	4		5
兵庫県	1	3		4
和歌山県	1	1	1	3
鳥取県	1	1	1	3
徳島県	1	1	1	3
大阪市		2		2
堺市		1		1
計	7	16	4	27

Ⅲ 問題や課題としてはどのようなものがあるの？

カウンターパート方式の問題・課題①

① 「選べない」パートナー

- 被災地は、対となるパートナーを選ぶことができません
 - 大規模災害時には、対となるパートナーについては、「送り手」が決めることとなります
 - 「受け手」の意向を無視しているのではないか、要望にこたえきれているのかといった疑問を抱かれがちです。

② 構成団体間の支援の相違

- カウンターパート方式を採用する場合、対となるパートナーによって、支援のあり方が自ずと異なるものとなります
 - 自治体にはそれぞれ得手・不得手があります。すべての自治体に、同じ能力が備わっているわけではありません
 - そのため、どの自治体がカウンターパートとなるかは、支援のあり方を大きく左右することになります
 - 一度決められたパートナーが変わることは、基本的にはないため「偏り」も持続する可能性があります

Ⅲ 問題や課題としてはどのようなものがあるの？

カウンターパート方式の問題・課題②

③ 民主主義とカウンターパート方式

- ・ そもそも、対口支援(カウンターパート方式)がそれほど注目されなかった背景には、「民主主義国家では難しいのでは？」という想定がありました

→カウンターパート方式は、権威主義的・中央主権的な国家において、はじめて効果を発揮する方式だという主張があったこともたしかです

- ・ 機能したカウンターパートという「矛盾」？

→これまで説明してきた通り、関西広域連合の災害時支援は一定の「成功」を収めました、むしろそれは新たな問題を提起することになりました

→それは、日本という民主主義国家のあり方と「矛盾」する方式であるカウンターパートが、なぜ成功をおさめたのかという疑問です

「今後の広域防災行政はいかにあるべきか」

関西広域連合は、この解答を考える上で重要な素材を多く提供してくれています
今後とも、広域連合の取り組みについては、注視する必要があると言えるでしょう

ご清聴、まことにありがとうございました

(公財)ひょうご震災記念21世紀研究機構 主任研究員 善教 将大
zenkyom@dri.ne.jp

2012年10月19日 13:30～15:00
21世紀文明セミナー(安全安心・国際貢献)