

平成 24 年 12 月

関西広域連合議会総務常任委員会会議録

平成 24 年 12 月 関西広域連合議会総務常任委員会会議録 目次

平成 24 年 12 月 27 日

1	議 事 日 程 .....	1
2	出 席 議 員 .....	1
3	欠 席 議 員 .....	1
4	事務局出席職員職氏名 .....	1
5	会 議 概 要 .....	1

○議 事 日 程

開会日時 平成 24 年 12 月 27 日

開催場所 大阪府立国際会議場 10 階 1008 会議室

開会時間 午後 4 時 29 分開会

閉会時間 午後 5 時 38 分閉会

議 第

1 有識者講義

有識者：同志社大学大学院 総合政策科学研究科 教授 新川 達郎

2 その他

---

○出 席 委 員 (24 名)

1 番 谷 康 彦	14 番 日 村 豊 彦
2 番 家 森 茂 樹	15 番 山 口 信 行
4 番 田 中 英 夫	16 番 中 拓 哉
5 番 山 口 勝	17 番 中 村 裕 一
6 番 中小路 健 吾	18 番 尾 崎 要 二
7 番 上 島 一 彦	19 番 福 間 裕 隆
8 番 杉 本 武	23 番 北 島 勝 也
9 番 富 田 健 治	25 番 井 上 与 一 郎
10 番 横 倉 廉 幸	26 番 木 下 誠
11 番 吉 田 利 幸	27 番 小 玉 隆 子
12 番 岸 口 実	28 番 西 村 昭 三
13 番 大 野 ゆきお	29 番 前 島 浩 一

---

○欠 席 委 員 (5 名)

3 番 吉 田 清 一
20 番 藤 井 省 三
21 番 山 口 享
22 番 重 清 佳 之
24 番 竹 内 資 浩

---

○事務局出席職員職氏名

議会事務局長 角 善 啓

---

午後 4 時 29 分開会

○委員長（日村豊彦） これより関西広域連合議会総務常任委員会を開催いたします。

本日は、国出先機関対策について有識者にお越しをいただき、意見交換を行うこととし

ております。今後の委員会における議論に役立てたいと存じます。

一方、期せずして、今日は関西広域連合委員会も開催をされておりますが、その委員会の中でも、国の出先機関改革の進め方について、政権交代もあったこととございまして、どのように進めていくのか、改めて議論、検討がなされておるやに伺っております。

本日は、地方分権改革に造詣が深く、関西広域連合協議会副会長でもいらっしゃいます同志社大学大学院の教授、新川達郎先生にご出席をいただいております。

新川先生には、国出先機関対策についてお話をいただきまして、その後、先生方との意見交換を行い、大体5時40分程度で終了をさせていただきたいと。それをめどにいたしたいと思っております。

それでは早速ですが、国出先機関対策につきまして、新川先生、よろしくお願いを申し上げます。

○同志社大学大学院教授（新川達郎）　ただいまご紹介をいただきました新川でございます。今日はこういう場所にお招きをいただきまして、ありがとうございます。

お手元、既に資料を配らせていただいておりますけれども、一応、前のスライドを使ってお話をさせていただければと思います。よろしくお願いたします。

お話をしたい点は、大体大きく三、四点ございます。

一つは、国の出先機関改革というのは、非常に長い歴史のある議論だということ、これをまずお話をしたいと思っております。

二つ目に、この出先機関の議論というのは、途中で大きく論点が変わりました。行革から地方分権へという変化の中で、出先機関の議論の仕方も変わったということがあります。このあたりを少しお話をしたいと思っております。

そして三つ目は、実際に出先機関の移譲ということについて法案が用意をされるというところまでまいりました。これにつきまして少しお話をしたいと思っております。

最後に、少しこの法案そのものの評価と、それからあわせて、今後どうなるか私もよくわからないんですが、このあたりについて少しお話をできればというふうに思っております。

こういう国出先機関改革でございますけれども、第二次世界大戦後、戦後改革というのがやられたその段階から、出先機関の改革というのは国のほうの課題でした。どうしても国の行政の主張で、各地域にそれぞれ各省庁が別個に必要なだ、必要だということで、いろんな出先の機関をつくってしまう。国家行政組織法上は地方支分部局という言い方をしているのですが、そういうものが非常にたくさん生まれてくるという、そういう状況があらわれました。そういう状況に対して、戦後すぐにこうした行政の整理をしないといけないということで、出先機関の統合や、あるいは整理、そして場合によっては出先機関のレベルを合わせる、区域を合わせるといったような、そういうところの議論も起こってきました。

ごく最近ではいいまでも、もう30年ほど前でありまして、第二臨調の中で、この出先機関の統合ということが言われました。このときには、近畿なら近畿というブロックに出先機関を全部そろえて、そして、このブロックごとに各機関を統合して設置をしてはどうか、各省庁を縦割りではない形で置いてはどうかというような、こういう提案もありましたが、ご承知のとおり、これは実現をしておりません。

その後の臨調を監視し、そして推進をするということだった、いわゆる行革審、臨時行政改革推進審議会でございますが、これが83年から93年までのほぼ10年間活動されたわけでありまして、この中で出先機関の議論、確かに議論としてはあったのですが、出先機関論というよりは、むしろ分権論に大きく転換をする議論が行われるということになりました。行革という観点だけではなくて地方分権という観点から廃止、整理してはどうかという、こういうご意見が出てきたわけでありまして。

そして、この行革審の議論を受けて地方分権が大きく進むことになり、その後の地方制度調査会等々の答申を受けて、ご承知のとおり、95年、平成7年には地方分権推進法がきますし、その年にこの広域連合の仕組みが実際に動き始める、こういう改革が進んでいったということでありまして。したがって、この地方分権改革の中で、国から地方への権限移譲ということの中に、出先機関の改革ということも一緒に含まれると、そういうような経過をたどったということでもございました。

ただし、その後の地方分権改革の中で、国の権限移譲が進んだかということ、最初の地方分権改革のいろんな議論の中でも、国の権限そのものを地方自治体に大きく移譲をするという議論はほとんどありませんでした。もう既に地方に渡せるものは渡してある。また、機関委任事務という形で、既に各府県市、市町村にはその権限が行っていて、それが自治事務に変わる、あるいは法定受託事務に変わるという形で、実質的に権限移譲をしておるのだと、こういう議論におさめられてしまうということがあったわけでありまして。そうした中で、既存の国の事務、そして出先機関の事務というのは、そのままの状態が続くということになりました。

この間にも、そうした国の権限移譲ということを促進させようということで、全国知事会を初め、あるいは各地で分権改革を進めようという経済団体等々から、こうした状況では本来の意味での分権型の国づくりにならないということで、いろいろご意見が出てまいりました。当地でもそうでありまして、関西は特に関経連や、あるいは各府県市を中心にして、近畿圏での経済の活性化や、あるいは近畿圏一体での地域づくりという観点から、国の権限移譲ということを積極的に求めようというのが90年代後半からの大きな動きになってきていて、関西広域連携協議会、KCであります。そうした組織の設置や、あるいはその後の新たな地方分権の研究会の設置、そして、その中での国の事務をどうやって関西一円で実現をしていったらいいのかというような具体的な検証まで進むということになってきたわけでありまして。

こうした分権改革研究会の成果や、あるいはその後の推進委員会等々の関西でのご議論を受けた形でKUが設立をされ、そして、さらには今回の関西広域連合が生まれると、こういうことになりましたが、同時に、その流れの中には、今、申し上げましたように、国の出先機関の事務というのを、基本的には、この関西広域連合として担っていく、国からの権限移譲というのをベースにした広域行政をやっていくのだということが、基本的な大きな考え方の柱としてずっと続いてきているのだということでありまして。

したがって、この間、関西広域連合が設立をされて以来、この国の出先機関への対策、出先機関の事務移譲に関する議論というのが、関西広域連合の、言ってみれば最も重要な仕事の一つとしてこれまで進めてこられましたし、折に触れ、さまざまな提案をされたり、国への申し入れをされたり、また、当連合におきましても、各府県からそれぞれ職

員をお出しになって国出先機関対策を進めてこられているというような、そういう重要な位置づけをこれまでしてこられているということがございました。

国のほうでは、こういう地方の動きを受けて、ようやく本格的に議論を始められたのが地方分権の改革推進委員会、地方分権改革推進法というのが2006年、くしくも第一次安倍内閣のころであります、そのころに地方分権改革推進法というのをつくって、そして、その推進委員会というのを設置されました。

そして、2007年のことでありますけれども、この委員会で国出先機関の廃止・縮小方針というのが明確にお示しになれるということになったわけでありまして。

そして、平成20年でございますけれども、2008年には、第一次・第二次の答申の中で、国の直轄国道、それから直轄河川、このあたりでいいますと淀川が直轄河川に当たりますが、こういうものの事務権限移譲、それから第二次の勧告では、出先機関の統合とその事務移譲ということが積極的に打ち出されるということがございました。

ご承知のとおり、こうした国の事務の移譲ということについては、まずは試験的に直轄国道、直轄河川についてやってみようかというご提案すら実現をしないままに今日まで来ているということがございました。

自民党政権で一旦止まっていたかに見えたわけでありまして、2009年の政権交代でもって、この出先機関改革、少し新しい局面に入りました。2009年に政権につきました民主党では、これも地域主権ということを経済の大きなテーマとして掲げ、そして、この地域主権の目玉商品の一つに、この出先機関の改革というのを掲げられました。

ご承知のとおり、民主党の2009年の総選挙におけるマニフェストの中では、この国出先機関は原則廃止ということになっていたかと思えます。これに基づきまして、後、政権をとられてからの地域主権戦略会議等々では、この原則廃止の方針のもとでの議論が始められるということになったわけでございます。

こういう国出先機関改革でありますけれども、その後、2010年6月に、これはもう既に首相は鳩山さんから菅さんにかわっていたところでありまして、地域主権戦略大綱を閣議決定され、そこで国出先機関につきましては原則廃止、そして、ゼロベースの見直しということが方針として掲げられました。

さらに、その後、国出先機関の廃止方針についての基本的な方針が年末には出され、さらに、翌年には具体的な出先機関の原則廃止に向けて閣議決定がされるというような、そういう動きになります。ただし、この間、当初の地域主権戦略大綱の内容を進めるというプロセスの間に参議院の選挙があり、大きくさまざまな改革というのがとまってしまうということになりました。

おくれればながらということではあったのですが、本年の4月によりやく出先機関の移譲の特例制度について、基本的な構成案というのが出てまいりました。そして、地域主権戦略会議で了承されるということになったわけでありまして、ここからがまた大変でありました。既に、アクションプランでは2012年の通常国会には、この出先機関改革の法案が提案をされるということになっていたわけでありまして、それも成案を見ることができず、ずっとおくれてしまうと、そういう状況になったわけでありまして。

そして、この11月、ようやくこの移譲に関する法律案というのが閣議決定をされることになりましたが、11月15日でございますけれども、ご承知のとおり、国会に上程できる

ような状況ではございませんで、解散総選挙に一举に流れ込むと、こういう状況で、この法案そのものもそのまま棚上げという、そういう状況に今、なっているということでございます。こうした国出先機関改革であります。これは本来のねらいというか、本来の考え方というのはどの辺にあるのかということでもあります。

一つは、国全体の、特に国家行政の改革という、こういう視点がもともと強かったのだということは強調をしておきたいというふうに思います。特に、各省庁縦割りで、それぞれの役所が、それぞれの出先を自分のところの都合だけでおつくりになるということになりますので、何が起きるかという、ブロック機関で済ませているところも、その範囲は、各役所ごとにそれぞれずれていると、こういう状況が生まれるわけでありまして。福井県は入っているけれども、ある省庁のは入っているけれども、ある省庁のは入っていないといったような、そういう区域のずれというのが、まずは発生をするということになります。

加えて、ブロック機関で済むところもありますし、都道府県に事務所を置いておられるところ、さらには、府県内のさらに小さな単位で事務所を置かれるというような、そういうところも出てまいります。いろんなレベルでそれぞれの役所のご都合で施設、そして人員の配置をしてこられているということがありました。国家行政全体から見ると、現場の組織がそういうふうに役所縦割りで、それぞればらばらにつくられてしまって、極めて非効率な状態というのが生まれているというのが、これまでの改革の視点からの重要な示唆でもありました。

したがって、こういう出先機関というのを一定のレベル、例えば、ブロック機関であれば共通の区域のブロックに分けて、そして、そこで統合の出先機関をつくったらいいではないか、そういう国の出先機関の一本化とか、少なくとも、二つ、三つぐらいにまとめてはどうだろうかといったような、そういうご議論もこれまでであったということですし、そうすることで人も仕事も合理化できるだろうという、こういう発想がございました。

加えて、もう一つの議論は、先ほども触れましたとおり、地方分権という考え方でございました。権限移譲や、あるいは特に地方の仕事は地方にという観点から、国の仕事も、地方的な性質のあるもの、特に府県レベルや、あるいはブロックレベルのものについては、それぞれの地域に根差した仕事が多うございますから、そうしたものについては、できるだけそれぞれの地方にと、こういう発想で、地方分権型の改革というのが進められてきたということが大きな2点目でございました。

加えて、国と地方のそれぞれが、法律上の問題もございますけれども、それぞれに主体的に国内の問題を処理していくということを通じて、国と地方のある種の二重行政ということが生まれてきているということがありました。

この二重行政というのが、今のところ、こうした国出先機関を廃止せよということの一番大きな理由になっているのですが、こうした二重行政をとにかく整理をしよう。どこまで二重行政をやめれば、どれぐらい実際に効率化をするのかということについては議論がいろいろとあることはあるのですけれども、少なくとも経済行政や、あるいは環境行政そのほかで、国と地方との間での業務というのが重なり、そして、その間での非効率というのが一定発生をし、そして、何よりも国民あるいは住民にとって困りますのは、誰が本当にその問題について責任をとっているのかということについて、その責任の所在がわかりにくいということでもございました。行政責任の不明確ということでもございます。

二重行政というのは、いろいろ効率問題もありますけれども、この行政責任の問題、要するに、国民にサービスを提供したり、あるいは国民の権利・義務を課しているのは、一体、誰なのかということがはっきりしなければ、民主主義国家としてコントロールができないと、こういう問題があるわけでありまして。いずれにいたしましても、その中で、国は国の本来の事務、それにみずからの活動を限定してはどうかと、こういう考え方が一般的にはなってきたということでもありました。

さて、こういう状況を受けて、国では法案もつくるということになったわけでありまして、この検討の際に、幾つか重要な特徴がございました。

一つは、関西での府県を越えた広域行政というのを積極的に進め、そして、それが地方分権の受け皿として、特にこの国の出先機関の機能を引き受けていこうという、そういう積極的な提案をしてきたということがありまして、広域連合というのを、ある意味では国の出先機関の受け皿にしていく、こういう考え方が大きな流れになってきたということもございます。

それまでは、国の事務を地方に権限移譲をするという観点で検討をする。そうすると受け皿がない、広域的な仕事をどうするんでしょうか、また、それに必要な能力を持っているような地方自治体はないじゃないですか、こういう理由で、かつては国の権限移譲は、もうこれ以上はできないというのが基本的なスタンスだったのですけれども、広域連合という存在によってその多くの問題がクリアをされてしまったということで、この広域連合というのを念頭に置いた法案、出先機関の事務移譲法案というのができるということになってきたわけでありまして。

加えて、全国各地でもこうした動きが積極的に起こってきたということがあって、ご承知のとおり、四国あるいは九州などでも積極的な動きが起こってきていたということがありました。もちろん、この間、関西から、あるいは全国知事会からも積極的に働きかけがあったということでもあります。

さて、法案そのものについては、もう既によくご承知かと思いますが、この法案の概要について簡単にご紹介をさせていただきたいと思っております。

基本は、地方自治体が広域行政を自主的、総合的に進めていく。そのために、特定行政機関というふうに呼んでおりますが、特定地方行政機関なんです、国の地方支分部局、特に一般的には国出先機関と呼ばれておりますところ、この事務事業というのを特定広域連合に移譲をする、これが基本であります。そうすることによりまして、国と地方との適切な役割分担や、あるいは国と地方との密接な連携が進み、そして、そのもとで行政効率が上がり、また、住民にとって利便性や、あるいはサービスの向上や、また住民の監視がききやすいといったような住民福祉の向上が見込まれる。一応、これが法律の基本的な考え方もございます。

特定地方行政機関というのは、基本的には地方支分部局なのですが、特に事務移譲の対象になります特定をされている地方行政機関というのは、ご承知のとおり、今回は経済産業局、地方整備局、地方環境事務所、この三つでございます。

法律上の定義として、特に特定広域連合というのが議論になります。これは2都府県以上の広域連合、これに北海道と沖縄は少し例外なので加えた、こういうものが主体になっていくということもございます。同時に、この主体は、移譲対象特定地方行政機関の管轄



区域、要するに経産局や、あるいは整備局や環境事務所の対象区域というのを包含する、そういう広域連合でないといけないということになっております。

ただし、合理的に区分ができるときには、政令で定める区域は除くということになっていますが、合理的に分ける必要があるというふうに、どう誰が認めるのかと、このあたりの問題はいろいろ議論はあろうかというふうに思っております。

さて、どういうふうにして国の出先機関の仕事を地方に移していくのかということですが、今、申しあげましたような前提、対象になる国の出先機関としては、まずは経産局、整備局、そして環境事務所の三つが挙げられました。そして、その事務を担う地方側というのは広域連合、複数の府県からなる広域連合というのが基本的にその担い手になると、こういう構図であります。じゃあどうやって事務を移して行くのか。その手順と枠組みを定めたのが今回の法律の案でございました。

そこでは、一つは、国のほうで事務移譲等の基本方針、これを政府としておつくりになるということでございます。どういう方針でもって国のほうが事務等に移譲していくのかという、その基本的な考え方、ある種の基準のようなものを定めていこうということでもあります。

そして、それに基づきまして、今度は広域連合の側で事務移譲の計画というのを策定し、その計画をもって国に申請をして認定を受ける、こういう仕組みになっております。国が指針を出し、そして、それに基づいて地方が計画をつくり、その計画に基づいて地方が申請をして、国がお認めになられて、そして事務移譲が進んでいくと、こういう構図であります。

ただし、この計画策定には幾つかのハードルがございます。一つは、特定広域連合でないといけないということ、あるいは特定広域連合をつくらうという、そういうところでないといけないということ、そして二つ目が、その事務移譲を受ける区域、その範囲内の都道府県、それから市町村、ここの意見をちゃんと聞きなさいということになっております。そして、その意見を聞いて計画をつくり、さらには、今日は議会でお話をさせていただいておりますが、議会の議決をいただいて、その上で首相に申請をし認定を受けると、こういう手順になってございます。

この計画の中では、事務の移譲項目、こういう事務の内容というのをどんなものを受けて、そして、どういうふうには達成をしていくのかという移譲計画の目標というのを定めるといこと、それから、実際にその仕事をしていく実施体制についての事項というのも定めないとけない。これは組織的な問題が中心であります。ただし、これは内閣府令で要綱を定めることになっていたのですが、そこまではまだ明らかになってございません。

それから、関連事務の効率的な実施というのは、こうした国の事務等の移譲に関連をいたしまして、各府県の仕事というのも、関連をするものについては一体的に、広域的に処理したほうがよいものについては、あわせてやるようにということがそこには考えられていたということでもあります。

いずれにいたしましても、この計画が内閣総理大臣によって認定をされるためには、国の方針に合っているかどうか、それから二つ目に、円滑な事務の執行が確実とみなされるかどうかという、このあたりが条件になります。

加えて、担当の大臣、所管の行政機関であります。主務大臣が、事務が移譲をしても

ちゃんとできるということについて、そう認められるかどうかということ、言ってみれば、大臣同意が必要だという、このあたりがハードルにはなっているということでもあります。

もう一つだけ、この法律案、実はたくさんの方の関与の仕組みというのを用意しております、これを並べるだけでも気が遠くなるなというところがあるのですが、一つは、特定広域連合の活動そのものについて、首相は、その活動の中身について問題があるというふうにお考えになったときには、こうしなさいという措置要求をする権限がございますし、それは是正がされないときには認定の取り消し権というのが首相にある、そういう強い権限が予定をされているということ。

それから、二つ目に、移譲事務については、それぞれ許認可等を含めまして、国の関与を政令を通じて制度化できると。これは各行政機関ごとでございますが、経産局なら経産局としてそれができると、こういう仕組みになっております。

三つ目に、毎年、広域連合は、それぞれの事務の実施について実施計画を策定して、関係行政機関とちゃんと事前に協議をして、同意をもらってからやってくださいと。毎年、何をやるのかというのを親元に尋ねて、そして、これならいいよと言われたものをする、こういう仕組みになってございます。

それから、防災の問題については相当ご批判があつて、広域連合では動けないだろう。国がやってくれなくっちゃというご議論がありましたので、非常事態での国の協力要請、それから必要な措置の支持、こういうものの権限というのがあらかじめ法律の中にも定められるということになりました。気が遠くなるぐらい関与が多いという、そういう状況でもあります。

組織や移行体制については、また何かご議論がありましたら、お話をさせていただきたいと思っております。

時間もございませんので、そろそろまとめに入りたいと思っておりますが、この法案の特徴といたしましては、事務移譲について極めて慎重な手続が踏まれているということ。従来のような地方分権一括法等で、とにかく、えいやっというふうに移譲をしていったというのと比べると、随分と手続内容については事細かで、例えば府県から市町村への事務移譲なんぞは、非常に簡単にこれまで法律一本で一括法のような形で進められてきたというところがあるのですが、国から地方だと何でこんな大変なんだろうと改めて考えております。それぐらい地方不信なのか、あるいは国のほうがおやりになることによつて自信がおりなのか、よくわからないんですが、こういう状況でございます。

さて、法律そのものは、国と地方との機関や事務を法律で特定をしていますので、法改正をしないと特定の枠に入らないということになってしまいます。現状のまま特定をされた広域連合や、あるいは特定をされた国の地方行政機関が専ら対象になってしまうということになってしまいます。したがって、限定的な性格というのが非常に強いですし、法律ですので国会を通過しないとイケませんから、対象になる機関や事務の範囲というのをおのずから制限されるという、そういう性質を持っているということでもございます。

それから、移譲手続も極めて厳格であるというのは先ほどご説明をしたとおり、国の方針から始まって計画、そして計画の認定に至るさまざまなハードルというのが用意をされているということでもあります。

さらには、実際に事務移譲が進んだ後も、国の関与の規定というのが明確に伺えて、首

相あるいは各行政機関ごとの関与というのが法律上、保障をされている、こういう仕組みになってございます。しかも、検討事項がたくさん残されておりまして、移譲された事務は未確定の分というのはたくさんございます。既に一部は、例えば経産省ですと、出先機関に関連する法律は180ぐらいあるんですが、そのうちの40法律分ぐらいは移譲できるだろうということで準備をしておられますが、残りについてはまだ未検討で、今後検討、来年の夏ぐらいまでには、もし法律ができていれば検討するということがあったんですが、今回の棚上げでうやむやになってしまいました。全体でいうと、各支所の出先機関の仕事で関連する法律の数だけでいうと、二、三十%分ぐらいが大体移譲対象になるのかなという、そういうイメージであります。ですが、もう一方では、そうやって移譲をした後の出先機関はどうなるのか、結局、そのまま残っていたら一緒じゃないですか、こういう議論もあって、行革という観点からも、分権という観点からも極めて中途半端な問題というのがあります。

最後にいたします。政権交代後はどうなるのかということでもあります。

残念ながら、もうこれ以上大きく進むというのは無理だろうと思います。今日恐らく連合委員会のほうでもこういうご議論になっているだろうというふうに思っております。

残念ながら、国の出先機関改革ということに積極的な党、民主・維新の皆さんがそうだったのですが、これを合わせても少数派でございます。こうした出先機関改革単独での改革に反対をされ、道州制との一体的な関係の中で議論をしようとしてこられたのが現政権党でございます。

昨日の首相の会見等々では、そこまで明確なメッセージは伝わってきませんでしたけれども、恐らく公約でうたわれた5年以内に道州制をとというような、そういう実現のプロセスの中で、国からの権限移譲ということについて改めて議論をする。その中身がどうかかわりませんが、ある程度は国出先機関改革のこれまでの流れ、一定は踏まえてやられることにはなるのだろうというふうに思っておりますけれども、実際にどう進むのかということについては、今のところ極めて不透明であります。

従来から全国知事会では、道州制と、そして、それに伴います国からの大幅な権限移譲ということを主張してこられましたけれども、このところの国出先機関改革一つをとってみても、ある意味では、中央省庁とそれから足元の市町村という両方の勢力にサンドウィッチにされて身動きとれなくなってきている状況が生まれてきておりますので、このあたりも実際にどこまで政治的に突破力のあるような改革案になるのか、今のところは不透明というふうに申し上げるしかないというのが私の現在の印象でございます。

政治面については余り詳しくございませんので、これぐらいにさせていただきたいと思いますが、国出先機関の改革というのは分権という議論もありますが、大もとのところでは行革という考え方、そしてそれはこの国のあり方というのを、国と地方の関係だけではなくて官対民という、そういう観点でも考え出す視点がもともとあったのだということを強調させていただいて、まずは私のお話は以上にさせていただきます。

どうもご静聴ありがとうございました。

○委員長（日村豊彦）　ありがとうございました。それでは、ただいまの新川先生のお話を受けまして、ご質問やご意見等、お願いをいたしたいと存じます。

どうぞよろしく申し上げます。

中委員。

○中 拓哉委員 初歩的なことでお恥ずかしいですけども、この関西広域連合で奈良県が入っていないという現状なんですけども、今、予定されている法律で、結局は、内包するところで奈良県が抜けておれば実現しないという理解でよろしいものなのか、奈良を除いてできるところがあるのか。

もう1点は、これは学者の先生ですから、ずっと一連の地方分権とか行政改革の流れを見てきて、その時々的一步前進かと思えますけども、戦後の地方自治の改革の中で、今日行われている自治を見た場合に、一番大きな改革は何だったというようなことが言えるんでしょうか。

○同志社大学大学院教授（新川達郎） 今回の奈良県の問題ですが、法律にも、この区域の中で包含をされていなくても、広域連合がその業務を通じて奈良県にサービスをすることはできるという仕組みになってございますので、合理的に奈良を特定広域連合と言われている担い手から切り離してもいいような、そういう状況があれば、離れ小島のようなところであればよかったです。残念ながら、奈良だけを特別扱いをするという状況にはないということがありまして、管轄の区域を合理的に区分をすることができない状態ですと、奈良が入っていないと、事実上は、この特定広域連合には関西広域連合はなれないということになってしまいます。したがって、今、ご指摘のとおり、奈良が入らないとだめだということになります。

ただ、例外状況がございますので、これをどういうふうに、どこまで広く解釈をするかということに今度はかかってくるということになります。これは法律ができたという話ですので、今になってみますと何とも言いようがないところがございます。

それから、二つ目にお話をいただきました地方分権改革というのは、確かに日本の地方自治、それぞれの地方制度やその中での各府県、市町村、その活動を大きく変えるという意味では、日本の地方自治を根本のところから組みかえる大きな変化でした。

特に、平成7年から始まりました地方分権推進の一連の動きというのは、それまでの地方自治の活動の考え方というのを大きく確かに変えたのではないかと考えています。国と地方との関係というのを、上下主従ではなくて対等協力の関係で考えていくといったような発想の転換や、あるいは地方が総合的な行政主体として、企画から実施まで責任を負って自己決定をし、そして自己責任で運営をしていくといったような、こういう考え方が、この分権を通じて少なくとも基本的な原則になり、そして、それに基づいて大きな制度改革が進んできたということがありました。ただし、実際の考え方とは別個に、現実の国と地方との関係の仕方であるとか、具体的な仕事の地方への移譲のされ方であるとかといったようなことについては、必ずしも言葉ほどは、先ほどの大原則ほどには大きくは進んでいないのではないかとというのが研究者の側からの観点です。

例えて言えば、機関委任事務は確かに大きく減りました。しかし、もう一方では、自治事務の形で、その多くが法律に個別具体的な規制を細かく残して、そのまま地方事務ということにされてしまいました。法律が定めていますので、法律に従ってやらないといけないというのは、法治国家ですから当たり前ですけども、それを自治の仕事なので自治事務と言われても、法律は誰が決めているんですかという、こういう議論からすると、これも本当に地方の自主性、自立性ということが発揮されているかということについて議論が

ございます。

ようやく先ほどお話をいたしました地方分権改革推進委員会というところでは、そういう法律が事細かに決め過ぎているところを緩めましょうということで、たくさんの方の見直しを提案し、また法律の中身を地方自治体が自由に書きかえることができる、そういう一定の範囲ではありますが、そういう改革も提案をされましたが、部分的に、例えば福祉施設の設置基準についての規制緩和が進んだりということがございましたけれども、トータルにはまだまだたくさんの方の規制が残っているという、そういう状況でございます。

少し講義口調になってしまっていて申しわけありませんが、どうも地方自治そのものの考え方というのは、大きくここで変わったというふうに思いたいところもあるのですが、中身のほうはまだそれに十分についていってなくて、いまだに改革途上という、そういう印象で私自身は考えております。その重要な改革途上の一つが国の仕事というのが相変わらず地方的な仕事をたくさんやっている。それは地方整備局や、あるいは農政局、こういったようなところに典型的にあらわれている、そんなふうにご理解をいただければいいかと思えます。

○委員長（日村豊彦） よろしいですか。

○中 拓哉委員 はい。

○委員長（日村豊彦） ほかにございますか。

上島委員。

○上島一彦委員 大阪の上島でございますが、まず、国出先機関の廃止に反対するのに、約500ぐらいの市町村長が地方を守る会を結成して、出先機関の移譲そのものに反対をしていると。本来、地方分権改革を受け入れるべき市町村長が反対に回っておると。どうもその裏で官僚が操っているのではないかと。これは緊急時のオペレーション、台風とか地震の災害があったときに国が直接やるという形でないと、えらい目に遭わすぞというふうには、ある意味、操っているんじゃないかということなんですが、実は、我々は丸ごと移管を言っているのは、あくまでも国から地方へ公務員の身分が変わるだけで、機能そのものは全く失わないわけですね。緊急時のオペレーションにおいても問題ないわけなんですが、そこをどうも反対している首長さんは元官僚であったりとか、何となくそういうにおいがしてならないんですが、あくまでも国出先機関に住民ガバナンスが働くと。あるいは自己決定、自己責任であるだとか、また府県事務の切り出しを同時にやることで多重行政というものを廃止して、その分のコストメリットをサービスにしっかりと生かしていくというのが本来の目的であって、やっていくのが当然なんです。

ところが、自民党の先生方だらけなんで、はっきり申し上げますが、今回の衆議院議員選挙、自民党が大圧勝をして294議席を獲得されたんですが、政権公約の国土強靱化の中に、国出先機関の特定広域連合の移譲について断固反対すると。ちょっと驚いたわけなんです。これもひょっとしたら、役人に書かせたん違うかなというふうに勘ぐるところもあるんです。まず、ここをしっかりと改めると。何か霞ヶ関のにおいが首長を後押しする、あるいはこれから自民党さんにしっかりとそこをやっていただかないと動かないと思えますので、もちろん維新の会はそれに大いに後押しをするところです。最終的には道州制ということを目的としておりますので、その点で先生のご示唆をいただきたいと思えます。

○同志社大学大学院教授（新川達郎） お話しにくいところがたくさんありますが、一つ、市町村の側の不安というのは、必ずしも根拠がないわけではないというところがございます。

例えば、従来の府県行政の中で、特に小規模な市町村というのは、どちらかといえば、なかなか目が届かなかった。それに対して、比較的、国のほうは資金も人員も潤沢ですから、そうしたところにも目が届いていたというようなところがあって、国の各機関のほうで地元サービスがよろしいというような、そういう印象がつくられてきたということがあります。ただし、それは国道にいたしましても、河川にいたしましても、結局、直轄のところをサービスしているということがあるから、そうになっているだけのことでありまして、決して国が平等に、特に弱いところに一生懸命やっているというわけでも何でもないのであるのですが、このあたりはそもそもの直轄とそれから指定、あるいは指定外で、府県でやっていただいているところとの区別がそれぞれの市町村になかなかつかないというところがあったのではないかとこのように思っております。

それから二つ目に、緊急時の対応の話ですが、これは今回の東日本大震災で大分注目をされましたけれども、国が頑張ったというのは、これはもう確かに頑張っているんですが、じゃあ都道府県が頑張らなかったか、市町村が頑張らなかったかという、むしろ現場はそちらのほうですから、そっちのほうは物すごく大変だった。上に行けば行くほど現場の邪魔をしたという、こういうご批判もございますので、ここは物の見方かなというふうに思っているところがあります。

加えて、官僚の皆さん方がどうお考えかということがありますが、私自身も、この問題も含めて国の皆さん方の、特にずっと各省庁でキャリアとしてやっておられる方々とお話をする機会はもちろん何度もあるのですけれども、一つは、ご自分たちがやってこられていることについての自信は揺るぎないものがあります。例えば整備局でいえば、この国道を自分たちがつくってきた、そして、自分たちがそういう技術や組織、ノウハウというのを蓄積してきているという、そういう自信は、これは揺るぎないものとしておありになるということになります。

もう一方では、それは本当に地方ができるのかということについては、これは相当に強い疑問、疑念を持っておられるということも確かであります。これはほとんど信念に近いので、なかなか突き崩すのは難しいということがあります。道路管理者、あるいは河川の管理者というものが絶対の存在のようにこの人たちは思っていますので、このところはほとんど宗教に近いというふうに考えていただいてもいいかもしれません。

とにかく、逆に言うと、地方の側がそうした仕事がちゃんとできますよということを示す、そのお試しぐらいはさせてもいいんじゃないですかというふうに今、お話をさせていただいて、それが国道だったり河川だったり、あるいは環境だったりしてもいいんじゃないでしょうかというふうには言っています。要するに、実験をさせてうまくいけばいいし、うまくいかなければもとに戻せばいいんじゃないですかというふうに今、お話をさせていただいております。

それから、国土強靱化法ですが、これもどうなるかまだこれからということになると思いますけれども、少なくとも、今、議論をされているところでいいますと、基本は、戦後60年間につくられたインフラというのをもう一度どうやって維持管理をしていくのか、残

すべきものを残していくのかという、そのところが今後最大のお金の要るところになります。

この前のトンネル事故もそうですけれども、全国にそうしたところがこれから山ほど出てまいります。橋梁も基盤も全部だめになってきていますので、逆に言うと、この強靱化法というのは非常にいい時期に出てきたなというふうに個人的には思っているところがありますが、ですから新しいものをつくるというよりは、むしろ、どうやって既存のものをちゃんとメンテナンスするか、その優先順位を決めてメンテナンスをするというのが大事だということになります。

さて、そうなったときに、出先機関廃止、断固反対などというふうに言って、本当にこれからメンテができるかどうかというのは、考えてみれば、だんだんわかってくるというところは出てくるのではないかと思います。

どのインフラというのを念頭に置くかにもよりますけれども、この国道のほとんどのインフラは、実は都道府県、市町村が維持管理をしておられるということがあります。そちらにちょっとでも目を向けたときに、むしろそうした維持管理のノウハウというのがどこに蓄積をされ、そしてどこのネットワークを大事にしていけないといけないのかというのはよくわかるということでもあります。

今回の東日本の大震災でも、もちろん国は率先をして、例えば東北自動車道の確保であるとか、国道の開通であるとかということ、直轄部分については頑張ったというふうに言われておりますけれども、直轄国道も随分あっちこち分断、寸断されております。じゃあどうやってそれをつないだかという、県管理の道路、府県間、東北の場合は県ですが、県管理の道路の迂回路というのを県が率先して確保していったという、そういう経緯もございます。要するに、地元の事情は地元がよく知っていて、地元の側できちんとメンテができているところのほうが実際の対応が素早いですし、現実には役に立つ側面もある。国が役に立たないというふうに言っているわけではありません。双方が必要なのですが、国だけが何もかもできるという発想そのものが少しおかしいのではないかと、このように思っているということでもございます。

こういうことを踏まえた上で、やはりそれぞれの仕事というのを責任を持ってやる体制というのをどうつくっていくのか。先ほど住民ガバナンスという言い方をさせていただきましたけれども、そういう観点はこれからもずっと重要だろうというふうに思っておりますし、できるだけ住民の身近なところで住民の目が届く、そういう仕事の仕方というのを責任を持ってやれるような体制というのが望ましいのではないかと、私自身は思っております。直接、どの党がどうということは申せませんが、基本的な考え方はそのあたりで、大方、どちらにも通用するのではないかと、このように思っているところであります。

以上です。

○委員長（日村豊彦） ありがとうございます。ほかにございませんか。

尾崎委員。

○尾崎要二委員 今の質問の中に出てきたわけですが、少しとらまえ方が我々は違うなというのを感じると。例えば、市町村長が国の官僚から尻かかれて、そしてみんながワアワア言って反対しているというような決めつけ方というのは、いささか考え方がおかしいのではないかと。

特に、地方で生活をする、責任を持って仕事をしている町村長にとってみて、一番その根本は何かというと、尻かかっているわけじゃないんですよ。国の権限が移って、そのかわりに東京や大阪というような、大都市がかわりにやってくれと我々は頼んでいるわけではないぞと。どうしても大きなところへ引きずられるじゃないかと。例えば、先ほどからの議論を見ていると、国土強靱化に対して一つの物の見方というのは、今まで整備した道路を、これから維持管理をどうしていくんだと。これが全く先に大事じゃないかと。確かに大事です。

ところが、整備された人たちがのんきなことを言うなど。いまだに我々和歌山では、紀伊半島一周の道路すらついていないと。後回しにされて、後回しにされて、やっと我々の番も少しは目を向けてくれそうかなという状況になってきたら、また、またぞろ都会の論理がまた地方を無視していくのかと。

例えば、民主党さんが言われたコンクリートから人へというのを我々もよくわかるんですよ。大阪駅前へ出て、よくこれだけ自然をぶち壊して、コンクリートだらけによくしたもんだなど。東京駅へ出て、名古屋の駅へ出て周りを見渡したら、よくこれだけ自然破壊をしたもんだなど、よく砕いてくれたもんだなど。そのかわり我々の和歌山へ来ていただいて、どこに山ほどコンクリートがあるのかひとつ教えていただきたいというのは、地域地域によってお互い物の考え方も違えば、不公平感を持っているんです。

例えば、一時、私ども和歌山県は、命の道ということを申し上げました。災害が来て、唯一、和歌山県の南へ行く道路が42号線だと。42号線から釣りざおを出したら海で魚が釣れるんですよ。それぐらい海に近いようなところで、何十メートルというような津波が来ていただかんでも、一、二メートルのが来たらつかるところが随分あるんです。そんなところで本当に県民の命を、住民の命を守れるかということのを我々は真剣に考えて、これじゃならんぞと。

特に今回、東北の大震災が発生して、そして海岸通りになった土盛りした道路によって、仙台でも随分、命が守られたという悲痛な命の道ですら、またぞろ公共事業を採用せんかというような乱暴な都市の理論を振り回されたら警戒しますよ、特に地方で苦勞している人たちにとってみたら。だから今でもやっと我々、まだ高速道路の「こ」もないところが何とかしてもらいたいという悲痛な叫びがあるのに、もう新しい道路よりも、まず今まで整備した道路を整備することのほうが最優先だと。またぞろまちの意見を振り回すのかと。

例えば、我々のところへでも、自然を守れとよく言ってくれるんですよ。東京から評論家の方もこられました。埋め立てなんかしないほうがいいと。この自然は結構だと。守るべきだと。その人はどこへお住まいですかということ、東京の埋立地でマンションを買って住んでいるようです。そんな人が無責任なことを言いにくるなど。ですから、ひとつ決めつけて、市町村長の預かる町でも、本当にその地域住民の皆さんにとってみたら命がけで仕事をしているんですよ。その人たちが、自分たちの意見がきちっと通るんだということが間違いなければ誰も反対しませんよ。それは、またぞろ国という意見の届きにくいところから、固有名詞を挙げて失礼ですけれども、東京や大阪という、田舎のことをわからんような人たちにかじを任されてたまらんぞという不安を持っているんですよ。だから、この不安をとらない限りは、郡部の市町村長で慎重な意見が出るというのは、やむを得ないなど。



また、我々もそれを背負って立たせていただいているという立場から見たら、本当に根本はどうなんだろうかというのを一片の言葉で片づけるんじゃないし、そういう思いがあると、その心配があるんです。

だから、この関西広域連合をこれから発展さそうと思ったら、お互いこの思いを持っていただかなければ、奈良県は幾らたっても入りませんよ。言い方は悪いですけど、何で入らないんだっていったら、警戒しているんですよ。振り回されちゃかなわんと。だから、我々もお互い、そうじゃないんだということも、こうして広域連合というところで見せていかなければ、一片の国の分権に関して、国の出先機関に関して異論を唱えるような市町村長たちは、国から脅されたから、しりかかれたんだろうというだけで片づけたら、必ずこの会、連合自体も私はうまいこといかんと思う。ですから、もう少しお互いに気づかいてこそ、地元のみんなの声が反映できると。

100%みんながよくなるということは難しいですけども、謙虚に耳も傾けていくという姿勢を持っていただかなければ、マンションで住んでいる、埋立地で住んでいる人が地方へ来てくれて、そして埋め立ては断固としてだめですよと、体を張って反対してしまうなんてよく言いに来てくれますけれども、それと一緒にしてしまうと。

ですから、今の分権に関しても、以前、会合の時点で、そのために我々もここへ参加はしているけれども、本当の分権となって渡していただくのは、国にかわって声の届かないようなほかができたって同じことなんです。こんなの要らんのですよ。だから、もう少しみんなのことがわかって、みんなの声が届くものでなければ、東京や大阪へと力が集中するような分権だったら、やらんほうがましですよ。ですから、もう少しみんなで意見が通るような風通しのいいのにしないと、今、言われているように、既存の道路、これは大変な時期、ちょうど年度から見たら、やっていかないかんですけども、もう十分なところですけども、やってないところはきちっとやってもらわないと困る。それだけひとつね、根本にかかわる問題ですから言うておきますんで。

○委員長（日村豊彦）　ありがとうございます。もう時間ですが、最後に富田委員、どうぞ。

○富田健治委員　一つだけ先生。権限とそれから事務事業、組織の問題がまず先行していますけども、もう一方でお金の問題、お金の集め方、集まり方、使い方の辺からもこの問題にアプローチしないと、結局、片づかんのではないかなという危惧を持っておりますが、その辺、いかがでしょうか。

○同志社大学大学院教授（新川達郎）　実は今回の法案で一番弱いのは、今、ご指摘のお金のところですよ。お金の問題については、必要な額を措置するという事になっているだけで、実際の法案の中では、具体的な金額をどう算定し、どういう税源でもって手当をするかまでは書き込まれてございませんので、所要額そのものも実際の事務移譲の事務の中身というのが、とりあえず一次で大体100数十法律1,000事務ぐらいが行くことになるはずなんですけども、もし予定どおりいけばですけども、その中で実際にそれに必要な経費というのをどう算定するかということについては、全く現状では何もできていないという、そういう状況です。実際には事務移譲が進んで、その中で考えていくというような法律のスタンスですので、ここがところが一番弱いところですよ。

あわせて広域連合そのものは、本来はご承知のとおり、分賦金、構成団体のお金ででき

ておりますので、それ自体が独自の資金を獲得するというにはなりませんので、結局、国の負担金の形で、国庫補助負担金ですが、それでやる格好にはなるんですけども、果たしてそれで本当にどこまで自主的な仕事の仕方ができるかということについては、非常に怪しいといえますか、曖昧なところがあって、そういう意味では、広域連合の課税権という問題にいずれはつながっていかざるを得ないと、そういう側面もあるのではないかと考えておりますが、いずれにしてもお金の面はほとんど手つかずで、所要の財源を確保するというにとどまっているということでございます。

それから、市町村のお話が少しございましたが、この法律の中でも、市町村の意向というのを出先機関の事務移譲が進んだ段階でどういうふうに取り入れていくのかということについては、そもそもの事務移譲そのものについて、市町村のご意見というのをベースにして事務移譲計画を立てるということになってございます。そういう意味では、これまでの議論よりは丁寧な議論ができるようになってきているのではないかと考えております。

以上です。

○委員長（日村豊彦） ありがとうございます。

ほかにもまだご意見おありかと思えますけれども、予定しておりました5時40分になりまして、この後、また後の予定もございますので、一旦ここで打ち切らせていただきたいと思えます。

新川先生、本当にありがとうございました。いろんなご意見をいただきました。

法案が閣議決定される土壇場の中で、市町村の同意を得ることとか、あるいは広域連合で年次計画を進める際には、市町村の意見を遵守すべきだとか、いろんな改正がなされて、市町村の声を反映させるべしというふうな色づけがされた法案にはなっておるわけですが、政権が新たになって、その法案の中身そのものが今後どうしていくのか、随分まだ不透明な部分が多くあるかと思えますが、また先生、いろんな面でご指導いただきますようによろしくお願い申し上げます。

それでは、本日の総務常任委員会、これで終了させていただきます。

ありがとうございました。

午後5時38分閉会



関西広域連合議会委員会条例（平成23年関西広域連合条例第14号）第28条第1項の規定により、ここに署名する。

平成24年12月

総務常任委員会委員長 日村 豊彦