

国出先機関の原則廃止
関西広域連合への“丸ごと移管”に向けて

平成24年3月20日
関西広域連合

1 関西広域連合の設立のねらい

関西広域連合は、中央集権体制と東京一極集中を打破し、地域の自己決定・自己責任を貫ける分権型社会を実現するため、関西の2府5県が平成22年12月に設立したものです。その設立のねらいは、次の3点に集約されます。

①地方分権の突破口を開く（分権型社会の実現）

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、広域課題に地域が主体的に対応できる現実的な仕組みを作り、国の出先機関の廃止による権限移譲の受け皿を備えることにより、地方分権改革の突破口を開く。

②関西における広域行政を展開する（関西全体の広域行政を担う責任主体づくり）

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、関西全体の広域行政を担う責任主体を確立する。これにより、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。

③国と地方の二重行政を解消する

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、国の出先機関の事務・権限の移譲を受けて、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。

【参考】

1 構成府県と事務

(1) 構成府県と担当事務

簡素で効率的な組織とし、また、責任の所在を明確化にするため、以下のとおり、事務ごとの担当府県制を採用

(2) 現在取り組んでいる事務

① 処理する広域事務

- ア 広域防災（東日本大震災への支援、広域防災計画の策定 等）
- イ 広域観光・文化振興（観光・文化振興計画の策定、海外観光プロモーション等）
- ウ 広域産業振興（産業ビジョンの策定、公設試験研究機関の連携 等）
- エ 広域医療（広域救急医療連携計画の策定、広域的なドクターヘリ運航 等）
- オ 広域環境保全（広域環境保全計画の策定、鳥獣保護管理（カワウ対策） 等）
- カ 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）
- キ 広域職員研修（広域職員研修の実施）
- ク 広域行政の企画調整

② 国出先機関対策（国出先機関対策委員会委員長：嘉田滋賀県知事）

国出先機関の“丸ごと”移管

③ 政府等への提言等

国の予算編成等に対する提言、北陸新幹線の早期全線整備を求める決議等

2 組織

(1) 広域連合委員会(委員長：井戸広域連合長、副委員長：仁坂副連合長)

- 地方自治法上は、広域連合の執行機関は連合長の独任制であるが、各府県知事により構成される委員会制を採用
- 連合長は委員の互選により選任
- 委員会は毎月1回開催（第4木曜日）

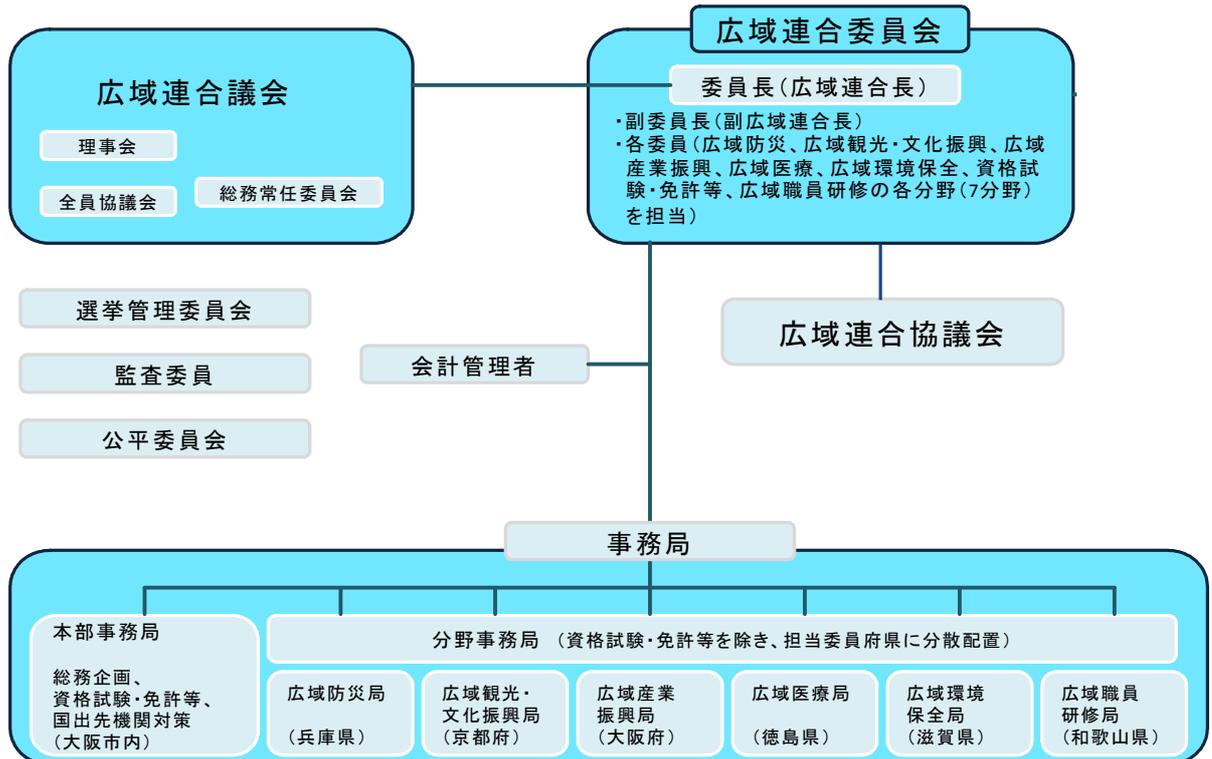
(2) 広域連合議会(議長：吉田利幸（大阪府）、副議長：菅谷寛志（京都府）)

- 構成府県の議会から選出された20名で構成（平成24年3月20日現在）
- 定例会は年2回（2月、8月）
- 連合議員全員で構成する常任委員会を設置し、毎月1回開催

(3) 広域連合協議会（会長：秋山関西広域機構会長）

- 住民から幅広く意見を聴取するための協議会
- 産業・経済、観光・文化、医療・福祉、環境、防災、コミュニティなど各分野の関係者の代表や有識者等55名で構成。年2回程度開催。

関西広域連合組織図



2 国出先機関の原則廃止と“丸ごと移管”の意義

(1) ガバナンスの向上と政策への「地域ニーズ」の迅速な反映

国出先機関の原則廃止は、出先機関の業務や機能を廃止するのではなく、そのまま地方に移管し（“丸ごと移管”）、地域の判断と責任で諸課題に取り組むものであり、まさしく「地域主権改革」の試金石です。

- 国出先機関は、地域から遠い本省のコントロールの下で業務を実施し、現状では、所在地の首長や議会の権限が及びません。
- 国出先機関を地域住民による選挙で選ばれた各構成団体の知事・市長や議員のガバナンスの下に置くことにより、行政運営の公平性・透明性が向上し、より地域の意思が反映しやすい組織となります。
- 分権型社会の実現に向けて、国の中央集権体制を打破し、関西が自らの意思・責任で政策の優先順位を決定し、より地域ニーズに直結した行政サービスの提供ができる体制を作り上げていくことが必要です。国出先機関の事務・権限の移管を実現し、関西全体の最適化を図りながら、その地域課題の解決に繋げていくことこそが関西広域連合の使命であると認識しています。
- 国出先機関の原則廃止を含む地域主権改革については、これまでに地方六団体等での活動を通じ地方一体となって取り組んできたところであり、今後とも基礎自治体と情報共有を図りながら協力して取り組んでまいります。

(2) 「二重行政」や「縦割り行政」を解消し、地方ならではの総合行政を展開

「二重行政」や「縦割り行政」の弊害を解消し、省庁・自治体の枠を超えた地方ならではの総合行政の展開が可能になります。

- 現在の国出先機関において、地域の産業振興や商店街活性化事業など、本来は地方が取り組むべき事務を実施している「二重行政」や、省庁ごとの権限・財源により柔軟な対応が困難となっている「縦割り行政」といった弊害が生じています。
- 国出先機関が関西広域連合へ移管されることにより、省庁・自治体の枠を超えた、関西全体の事務の最適化、地方ならではの総合行政を展開することで、より効果的・迅速な事業実施が可能となり、ひいては地域住民の利便性の向上につながります。
- まちづくり・環境対策など構成府県等が実施している多岐にわたる事業との連携もより密なものとなり相乗効果を発揮できるようになります。

3 関西広域連合が“丸ごと移管”を求めている国出先機関

(1) 最終的には7省12系統の出先機関の移管をめざしています。

※8府省15系統の出先機関から、関西が対象とならない北海道開発局、沖縄総合事務所及び個別府県への移管を求める都道府県労働局を除く。

(2) 当面の移管対象機関

- ・国の出先機関の移管を確実なものとしていくために、当面、移管対象を絞り込むこととし、九州知事会とともに、まず「経済産業局」「地方整備局」「地方環境事務所」の3機関について移管を求めています。

【経済産業局】 中小企業支援策を中心に広域連合や府県事務との関係が深く、移管により地域で総合的な産業施策を展開できる。

【地方整備局】 全国知事会が最重点分野と位置づけている直轄国道・直轄河川など住民生活に直結する基本的なインフラ整備を行う機関。

【地方環境事務所】 山陰海岸国立公園の管理などを担う機関で、関西広域連合が担う観光振興（山陰海岸ジオパークの推進）にも密接に関連。移管により景観保全や地域振興など総合的な行政が可能になる。

(3) “丸ごと移管”を求めている理由

- ・これまでの地域主権（地方分権）改革が、国の事務事業の仕分けを前提とした結果、大量の事務を個別に仕分けするという膨大な作業と移管に反対する省庁等との些末な議論に時間を費やし結局頓挫してきたこと
- ・地方には（国出先機関の職員のような）専門的な職員がいないから移管できないといった省庁等の主張に対して、地方が有効な反論ができなかったこと

などの経験を踏まえ、関西広域連合では、国に対して、現行の国出先機関の事務権限・財源・職員を“丸ごと移管”するよう求めています。

4 国の出先機関が廃止されることに対する懸念について

(1) 国の出先機関の廃止について

1. これまで国出先機関が果たしてきた役割は重要であり、その組織を廃止することで地域住民の安全安心な生活を確保することができなくなるのではないかと懸念されています。

《関西広域連合の考え方》

- ・ 現在検討されている取り組みは、国の出先機関の機能そのものを廃止するのではなく、あくまでも出先機関の事務・権限・人員・財源等をそのまま「広域連合」へ「丸ごと」移管し、住民のチェックを受けつつ、地域の課題に総合的に対応していくという趣旨のものです。
- ・ 国の出先機関は組織として動いているからこそ機能しており、それを切り分けてしまうと、本来の力を発揮できなくなるという懸念もありますが、“丸ごと移管”であれば、組織を分断せずに、出先機関の機能をそのまま活かしたまま、ガバナンスを国から地方へ切り替え、より住民ニーズに迅速かつ効果的に対応できます。
- ・ また、“丸ごと移管”であることから、現在の「出先機関」と「基礎自治体」との関係が、そのまま「広域連合」と「基礎自治体」との関係に置き換わるものであり、統治機構の体系が現行から大きく変わるものではありません。

2. 地方分権、地域主権は、国と基礎自治体との役割分担論が第一義的であり、そもそも国土保全是、外交・防衛と同様、国の果たすべき役割ではないかと懸念されています。

《関西広域連合の考え方》

- ・ 従来から道路や河川などの社会資本整備において、その維持管理も含め都道府県もその役割を十分に果たしてきました。
- ・ 国出先機関が移管されることにより、地方が主体的に事業の優先順位を決定、より地域の実情に応じた総合的な施策を迅速に展開することが可能となり、街づくりや産業施策といった既存の地方自治体の事業との相乗効果も期待されます。
- ・ 一方、国出先機関の事務・権限の中には、むしろ府県や市町村が実施する方が合理的なものがあり、逆に現在府県が実施している事務で、広域連合に集約する方がより効果が期待できるものもあると考えられます。
こうしたものについては、移管後、広域連合として取り組むなかで整理をし、より適切な役割分担となるようにしたいと考えています。

3. 国出先機関の改革推進において、広域連合と基礎自治体との間のコミュニケーションが不足しており、基礎自治体の意見を大いに取り入れていく必要があるのではないか。

《関西広域連合の考え方》

- ・ 関西広域連合管内の市町村については、構成府県を通じて、広域連合の取組に対する説明や意見交換の機会を設けてきたところです。また、広域連合の運営にあたり、住民等から幅広く意見を聴取するため設置した広域連合協議会においても、市町村関係者の参加を頂いています。
- ・ 出先機関の廃止については、これまで地方六団体等での活動を通じ地方一体となって取り組んできた経緯も踏まえ、今後とも情報共有を図りながら協力して取り組んでいきたいと考えています。

(2) 大規模災害時等の緊急時オペレーションについて

1. 東日本大震災においては、地方整備局の働きにより、幹線道路を迅速に復旧できたが、出先機関を廃止することにより災害時の対応に支障が生じないのか？

《関西広域連合の考え方》

- ・ “丸ごと移管”であるため、現在の出先機関の機能（人材・組織・資機材等）がそのまま広域連合に移るとともに、緊急災害対策等の対応手法もそのまま引き継がれることから、移管後もこれまでと同様の対応が可能です。
- ・ 東日本大震災の道路復旧などの対応にあたった全国の地方整備局からの応援部隊（TEC-FORCE）についても、平時から広域連合もその枠組みに参画し、いざ発災となれば国の指示の下で迅速に対応を行います。
- ・ また、広域連合からも国に対して援助の要請を行える仕組みを制度上の担保しておけば、全国の他の出先機関との人員・資機材の相互動員といった対応が今まで通りスムーズに行えます。
- ・ 現行でも、緊急時に国の指示の下で自治体消防から精鋭を集めた緊急消防援助隊が被災地に派遣されるといった仕組みがあり、十分に機能しています。

2. 緊急災害時には全国的な指揮系統の下での対応が必要であり、国出先機関が広域連合に移管されると、指揮系統が複雑化するなど不安定要素が増えるだけで、迅速かつ機動的な対応が困難になるのではないかと、デメリットを払拭するだけのメリットが無いのではないかと？

《関西広域連合の考え方》

- ・ 現行の災害対策基本法において、緊急時に非常災害対策本部長（国務大臣）や緊急災害対策本部長（内閣総理大臣）が、地方公共団体の長及びその他の執行機関に必要な指示ができることとされており、関西広域連合も緊急時において、国から指示があれば当然にその指示の下で対応を行います。
- ・ なお、国土交通大臣等の各省大臣の関与については、現行法の枠内においても、国の「指示」や「代行権限の行使」が認められており、移管後も変わりはありません。
- ・ 広域防災計画を国・地方合意の下で策定し、災害時における各主体の役割分担を定めておくことや、連絡調整等のための会議の開催、人事交流、共同防災訓練などを行うといったように、平時から国との連携を図ることで、いざ発災となれば、国と地方が十分な連携のもとで迅速に対応できます。
- ・ 上記により従来どおりの対応が可能となることに加え、縦割り行政の解消や、府県が行う対策との連携を強化することにより、情報集約機能や調整機能が向上し、より迅速・一体的な対応が可能になると考えています。
- ・ 平時においても、国出先機関が地域住民による選挙で選ばれた各構成団体の知事・市長や議長のガバナンスの下に置かれることにより、行政運営の公平性・透明性が向上し、より地域の意思が反映しやすい組織となることに加え、二重行政、縦割り行政を解消により、省庁・自治体の枠を超えた地方ならではの総合行政の展開が可能となるメリットがあります。

3. 非常時の組織運営・意思決定過程は平常時の凝縮版に過ぎず、非常時の組織運営及び意思決定過程と平常時のそれらとの間に不連続があってはならないのではないか。

《関西広域連合の考え方》

- ・ 現在の出先機関の事務については、広域連合移管後も当然に日常業務として今までどおり業務を実施するものです。
- ・ むしろ平時より地方のガバナンスの下で事務を行うことにより、府県との連携や一体的な取組が深まることで、災害発生時に、府県道や農道・林道などの国道以外の道路をより迅速に迂回路に指定するなど柔軟な対応が期待できます。
- ・ 「平時は地方、緊急時は国」という事例においては、自治体消防隊から精鋭を集めた緊急消防援助隊が、このたびの震災で、国の指示の下、被災地に派遣され、その能力を十分に発揮しています。
同様に平時から制度を整え訓練しておくことで、緊急時でもそれぞれの組織がその機能を十分発揮することができます。

4. 構成府県等が広域的に被災した場合、府県知事等はそれぞれの対応で手一杯となり、迅速な意思決定ができないのではないか？

《関西広域連合の考え方》

- ・ 仮に府県知事が指示できない状況に陥っても、現在検討中である「一定の業務執行権限をもつ常勤の職の者」に権限委任をすることや、理事会制を導入した上で、緊急時の指揮者とその継承順位を定めておけば迅速な意思決定、対応が可能です。

(3) 財源措置について

1. 国出先機関が地方に移管されてしまうことで、国からの十分な財源が確保されなくなるのではないかと？

《関西広域連合の考え方》

- ・ 国の責任において財源が確保されることは、地方が出先機関の移譲を受ける前提となるものであり、昨年末の地域主権戦略会議でも了承済みです。
- ・ 移譲される事務・権限の執行に要する財源については、現行と同水準の行政サービスが維持できるよう、人件費を含め、国において必要な措置を講ずる必要があり、その旨、法（又は基本方針）に明記すべきことを引き続き国に求めていきます。

2. 都市部に財源配分が優先され、地域間格差がさらに拡大してしまうおそれがあるのではないかと？

《関西広域連合の考え方》

- ・ 国出先機関の移管後に、関西の中において予算配分を行う場合に、都市部が優先されてしまうとの懸念を示される方もありますが、例えば道路や河川のインフラ整備における予算の配分などについて、財源の配分が都市部のみに偏らないよう周辺部にも配慮した客観的な指標による基準を予め設けて中長期的な計画をつくることや、この計画策定にあたり第三者委員会による公開の場での審議を経ることなどで、公平性・透明性のある対応が可能です。

(4) 構成団体間の利害調整と迅速な意思決定について

1. 関西広域連合は、府県を構成団体としていることから、いざというときに構成団体間の利害対立などにより迅速な意思決定が行えないのではないか？知事が他府県のことを合理的に判断できるのか？

《関西広域連合の考え方》

- ・ 関西広域連合の運営については、これまでも構成府県の知事で構成する広域連合委員会において、頻繁に顔を合わせ、忌憚なく議論する中で、被災地支援や広域計画、予算・決算等、広域連合の重要方針など迅速かつ適切に意思決定を行っており、今後の利害調整においても十分機能しうるものと考えています。
- ・ 国出先機関の移管後、特に社会資本整備における箇所付けなど構成府県の利害が対立した場合の調整に対して懸念を示す向きもありますが、前述した通り、財源が都市部のみに偏らない、公平性・透明性のある仕組みを構築することで対応が可能です。
- ・ 迅速な意思決定を行うため、これまで積み重ねてきた広域連合委員会の活動実績も踏まえ、意思決定過程や責任の所在をより明確できるよう合議制の機関である理事會制の導入や、連合に常駐できない各府県知事に代わり、日常の業務の執行にあたる常勤の職を設置するなど一層の執行体制の強化を図ります。

2. 国出先機関が関西広域連合へ移管されることによって、従来の三層構造（国、都道府県、市町村）から四層構造（国、広域連合、都道府県、市町村）となることで、屋上屋を重ね、その結果、かえって意思決定が遅くなるのではないか？

《関西広域連合の考え方》

- ・ 広域連合は府県から構成されており、これまでも一体的な活動を行なってきたことから、懸念される四層構造という状況にはなりません。（関西広域連合はこれまでも、被災地支援など迅速かつ適切に意思決定を実施。）
- ・ 関西広域連合は最終的には、7府省12機関の国の出先機関の全てを移管対象としており、これにより省庁縦割りの煩雑な組織、意思決定過程が簡素化され、より一体的な総合行政が可能となります。例えば、単に川の中だけの治水対策を考えるのではなく、森林整備や農地利用、土地利用規制など総合的な流域管理を実施しやすくなります。
- ・ 先の大震災における対応については、地元を知り尽くした地方整備局の職員に現場の指揮権限を与えられたことが早急な対応に当たった一因であると指摘されており、地元の実情に通じた地方に国出先機関が移管されることで、より効率的・一体的な対応が可能になります。



国出先機関の事務・権限移譲に関する メリット等の事例(抜粋版)

関西広域連合 本部事務局

第一版 平成23年11月14日

第二版 平成24年 2月 7日

※本資料は、移管直後の姿ではなく、今後の法令改正等の制度改正や府県事務との調整等が必要であることを前提に、国出先機関を関西広域連合へ移管することにより実現が可能と考えるメリットを参考として示すものである。

国出先機関の事務・権限移譲に伴うメリット

現状

①住民ガバナンスの欠如

国出先機関は所在地の首長や議会の権限が及ばず、又地域住民の目も届きにくい。

②国と地方の二重行政

道路、河川、産業振興行政など国出先機関の事務には地方との類似事務が多い。

③省庁による縦割り行政

国出先機関は省庁毎の縦割り行政により地域・住民ニーズに柔軟な対応ができない。



関西広域連合に移管

①住民ガバナンスの強化

・議会等のチェック機能が働くことにより、行政の透明性・公平性が向上。より民意が反映しやすい組織に。

②二重行政の解消

・類似業務の集約、整理により業務が効率化され、行政経費の削減につながる。
・窓口のワンストップ化など住民サービスが向上。

③縦割り行政の解消

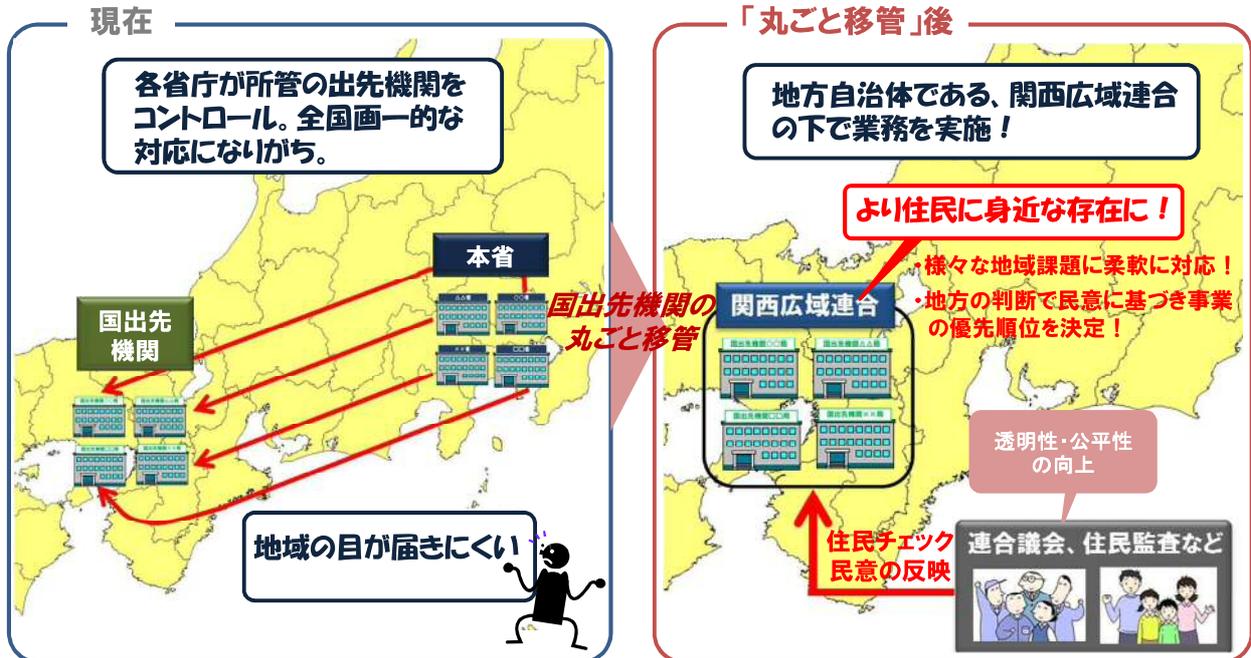
・環境、まちづくり、観光など多岐にわたる府県が取り組む施策とともに、地域ニーズに総合的に対応することにより事業効果を高めることが可能に。



住民ガバナンスの強化

～住民ガバナンスの強化～

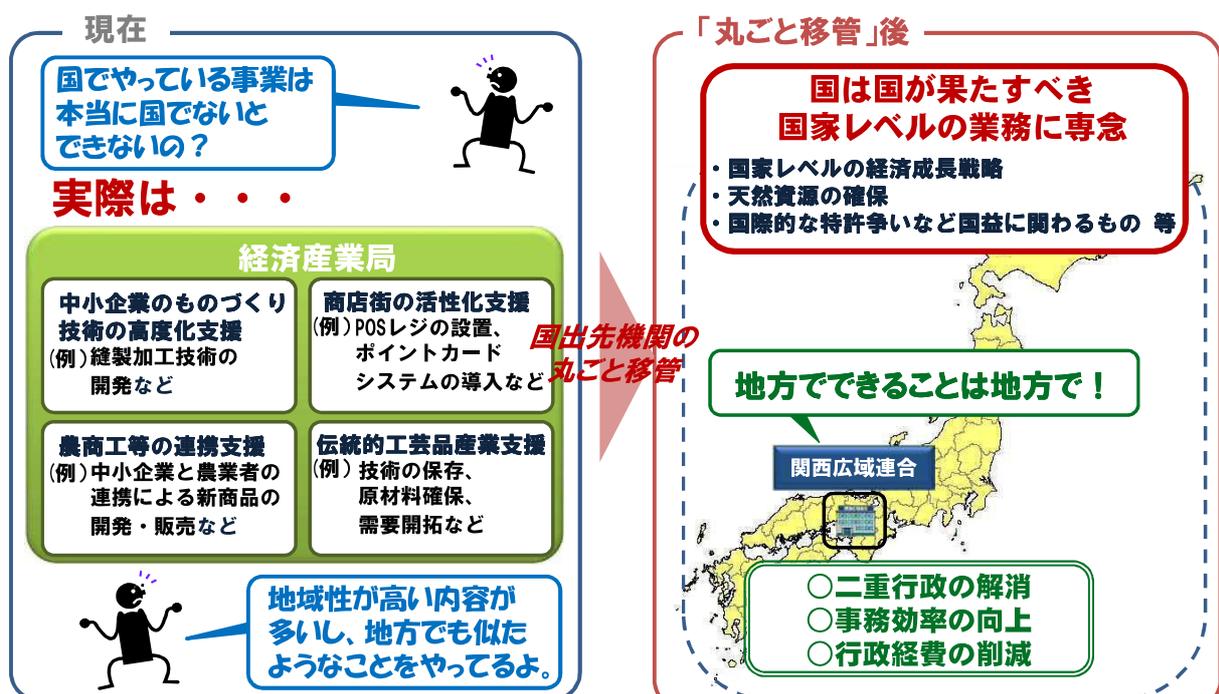
- 国出先機関は、地域から遠い各省庁のコントロールの下で業務を実施し、所在地の首長や議会の権限が及ばない。
- 国出先機関が丸ごと移管されると、その機能(事務権限)・財源などが地方自治体である広域連合のコントロールの下に置かれる。
- 地域住民(議会)のチェック機能も高まり、より民意を反映しやすい組織へ。



二重行政の解消による事務効率の向上

～二重行政の解消～

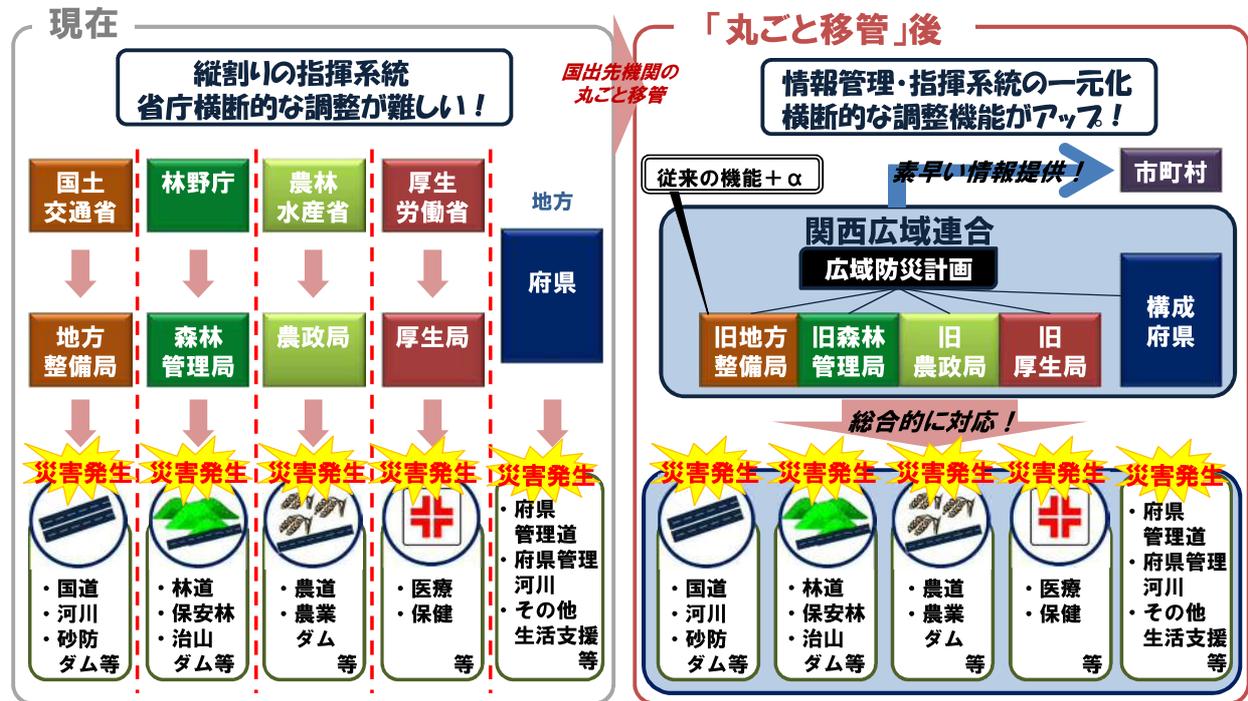
- 国出先機関は、地方自治体で十分対応できる事務を多数行っている。
- 地方でできることは地方が実施することで、国と地方の二重行政が解消されるとともに、より地域の実情に沿って施策を展開できる。
- 国は国が本来果たすべき役割に専念すべき。



緊急時対応における機能強化

～縦割り行政の解消～

- 現在の国出先機関においては、縦割り行政により所管をまたがるものについては調整に時間を要する。
- 連合に移管されることにより、情報集約機能・調整機能が強化。※従来の国の全国的な支援体制等の機能は維持府県が行う業務との連携も強化することにより、総合的・統一的な対応が可能。
- 広域防災計画などを作成し平常時から備えることにより、緊急時においてより迅速な支援・受援が可能となる。



治山・砂防の一体的な実施(1)

- 治山行政と砂防行政は目的・方法が一部異なるが、土砂の流出を防止する点では類似。

現在

| | 治山 | 砂防 |
|----------------|------------------------|--------------------------|
| 法律 | 森林法 | 砂防法 |
| 所管省庁 (出先機関) | 林野庁 (森林管理局) | 国土交通省 (地方整備局) |
| 場所 | 保安林内 | 砂防指定地内 |
| 目的 | 水資源かん養、 山地での土砂流出防止 | 集落等での土砂流出防止 |
| 事業内容 | 植生、下草刈り、間伐、 治山ダムの設置 | 流路工事、遊砂地の設置、 砂防えん堤の設置 |

治山ダムと砂防えん堤は似ているけど、所管は違うんだね。



治山・砂防の一体的な実施(2)

- 国出先機関が「丸ごと移管」されれば、治山行政と砂防行政を一体的に実施することで、予算の効率的な執行が可能になるとともに、総合的な実施により防災面においても相乗効果が期待できる。

