

国出先機関対策について

平成24年4月26日
関西広域連合

1 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。

(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。

（ 近畿経済産業局、近畿地方整備局、近畿地方環境事務所、近畿総合通信局、
大阪法務局、近畿厚生局、中央労働委員会事務局近畿事務所、近畿農政局、
近畿中国森林管理局、瀬戸内海漁業調整事務所、近畿運輸局、大阪航空局 ）

(2) 当面の移管対象機関

- ・国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等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 国出先機関が廃止されることに対する懸念について

(1) 国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？

《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こうという趣旨のものです。
- ・ 国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。

2. そもそも、道路整備や河川管理などの国土保全是、外交・防衛と同様、国の果たすべき役割ではないか？

《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府県等もその役割を十分に果たしてきています。
- ・ 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、逆に現在府県等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、今後とも管内の市町村と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はあるのか？

《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、府県等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、府県等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》

- ・ 仮に府県知事等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、緊急時の指揮者と府県知事等の間で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、毎年度の事業計画策定にあたり中山間地を含む管内市町村の意見を聴く機会を設けることなどで、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、府県等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？知事等が他府県等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等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は偏らない、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、また連合に常駐できない各府県知事等に代わり、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のか？

《関西広域連合の考え方》

- ・ 広域連合は府県及び政令市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。