

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5月7日  
関西広域連合

## 目 次

I	関西広域連合の概要	1
II	国出先機関の原則廃止と“丸ごと移管”の意義	2
III	関西広域連合が“丸ごと移管”を求めている国出先機関	3
IV	国出先機関が廃止されることに対する指摘について	4
◇	国の出先機関の事務・権限移譲に関するメリット等の事例（抜粋）	11

# I 関西広域連合の概要

## 1. 関西広域連合の意義と役割

- ・ 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）
- ・ 国と地方の二重行政を解消する（国の出先機関の事務の受け皿づくり）
- ・ 地方分権の突破口を開く（分権型社会の実現への地方自らの取り組み）

## 2. 関西広域連合の概要

### (1) 特徴

- ・ E U型組織（補完性の原則：府県よりも目的を達成できる場合に限って広域連合が政策を実施）
- ・ 業務首都を設定（広域防災→兵庫県、広域観光・文化→京都、広域産業→大阪、広域医療→徳島、広域環境保全→滋賀、広域職員研修→和歌山、広域資格試験・免許→大阪、山陰海岸ジオパーク→鳥取）

### (2) 組織

#### ① 広域連合委員会

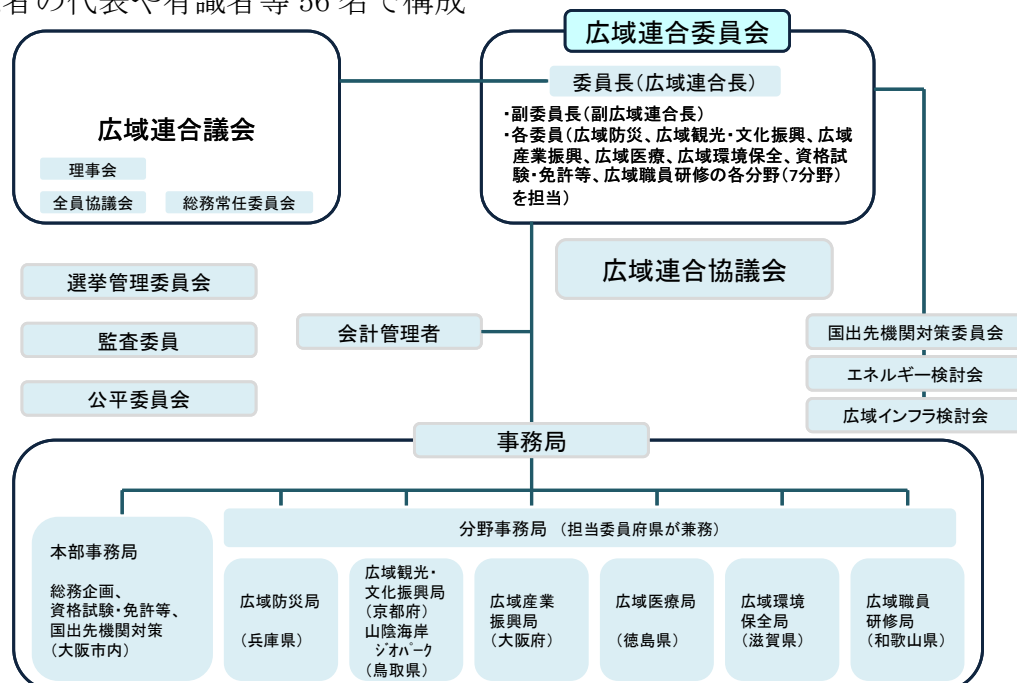
- ・ 法律上は連合長の独任制であるが、各府県知事により構成される委員会制を採用
- ・ 連合長は委員の互選により選任

#### ② 広域連合議会

- ・ 構成府県の議会から選出された 27 名で構成（4 政令市加入後は、29 名（暫定措置））
- ・ 連合議員全員で構成する常任委員会を設置
- ・ 各県代表議員で構成される理事会を設置

#### ③ 広域連合協議会

- ・ 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 56 名で構成



### (3) 関西広域連合が取組む事務

- ① 関西の広域行政課題への取組み
  - ・ 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、広域資格試験、広域研修分野への取組み（分野別広域計画の策定とこれへの取組み）
  - ・ エネルギーやインフラ、首都機能バックアップの構築など広域的な行政課題に対する政策協調や調査研究の実施
- ② 国出先機関の原則廃止と“丸ごと移管”への取組み

## Ⅱ 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。

### Ⅲ 関西広域連合が“丸ごと移管”を求めている国出先機関

#### 1. 基本的な考え方

- ・ 最終的には、近畿農政局など内政に係る全ての国の出先機関の移管をめざします。
- ・ まずは、関西広域連合と九州地方知事会が協力し、対象機関を絞り、段階的、戦略的に取り組みます。

#### 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、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機関の事務概要等】

機 関 名	職員数 (人)	予算額 (百万円)	事務概要
近畿経済産業局	298	28,048	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 景気動向に関する統計調査の実施</li> <li>○ 中小企業の経営の向上、新たな事業の創出等に関する事務</li> <li>○ 消費者取引の適正化、製品安全関連法令等の施行</li> <li>○ 電気、ガス事業の許認可・監督・監査</li> <li>○ 各種リサイクル法の施行等リサイクルの推進</li> <li>○ 鉱業権の出願・登録、採石業・砂利採取業の権利の調整</li> <li>○ 輸出入貿易管理、関税割当に関する事務</li> <li>○ 国際ビジネス交流・対日投資に関する事務 など</li> </ul>
近畿地方整備局	2,524	961,997	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 国土計画に係る調査・調整</li> <li>○ 建設業の許可、宅地建物取引業の免許</li> <li>○ 地方自治体の都市計画事業に対する助成</li> <li>○ 国営公園の整備及び管理、占有・行為許可</li> <li>○ 直轄河川の管理に係る計画、工事の実施</li> <li>○ 都道府県等が実施する河川管理に係る助成・指導・監督</li> <li>○ 直轄国道の管理に係る計画、工事の実施</li> <li>○ 都道府県等が実施する道路管理に係る助成・指導・監督</li> <li>○ 港湾の保安・管理等に関する許認可・監督に関する事務 など</li> </ul>
近畿地方環境事務所	40	897	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 国立公園における行為許可、施設整備、利用指導</li> <li>○ 鳥獣の保護管理、輸出入規制に関する事務</li> <li>○ 廃棄物処理に係る緊急時の立入検査</li> <li>○ 廃棄物の輸出入規制に関する事務</li> <li>○ 地球温暖化防止に関する助成、普及啓発</li> <li>○ 温室効果ガス排出量の報告受理 など</li> </ul>

※ 職員数：H23.2調査、予算額：H21決算（関西広域連合調べ）

### 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。

## IV 国出先機関が廃止されることに対する指摘について

### 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。

## 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、緊急時の指揮者と構成府県等の長の間で、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

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懸念されています。

#### 《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ます。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。

### 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と懸念されています。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、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、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と懸念されています。

#### 《関西広域連合の考え方》

- ・ 広域連合は府県と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ってきていることから、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、近畿農政局など内政に係る全ての国の出先機関の移管をめざしており、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。

## 5. 市町村との関わりについて

(1) 国出先機関の移管について、市町村からは基礎自治体の意見を十分に取り入れるよう声が上がっているところであるが、これについて具体的にどのように仕組みを検討しているのか？

### 《関西広域連合の考え方》

- ・ 内閣府が示す「国の出先機関の事務・権限のブロック単位での移譲に係る特例制度（基本構成案）」においては、国出先機関の受け皿となる特定広域連合が次の計画を策定する際、あらかじめ関係地方公共団体の意見を聴くこととされています。
- ・ 意見聴取の具体的な仕組みについては、今後検討していくこととなりますが、特に市町村に影響を及ぼす項目についてはできるだけ丁寧に御意見をうかがいたいと考えています。

(2) 移管後も箇所付けの要望先が国から広域連合に変わるだけで、市町村にとって大きなメリットはないのではないか？

### 《関西広域連合の考え方》

- ・ 国の直轄事業の箇所付けについては、現在は、府県が市町村の意見を伺って地方整備局に要望することが多く、その結果は予算案を見て知るという手続きで、透明性に乏しい過程となっています。
- ・ 国出先機関の移管の後、特定広域連合は、毎年度の事業計画を策定することとなりますが、策定するにあたり、関係市町村の意見を聴取することが想定されており、その過程を通じて、事業の箇所づけについて地域ニーズをくみ上げやすくなるとともに、より明白に説明責任を果たすことができると考えています。

(3) 地域主権の主役は基礎自治体であることから、国・連合・府県・市町村との役割を明確化した上で、出先機関の移管によって府県に権限が集中しないよう、市町村に事務を移譲することも必要なのではないかと？

《関西広域連合の考え方》

- ・ 移譲対象事務やそれに伴う組織・財源の仕分けに時間を費やし、頓挫してきた過去の改革の経験を踏まえ、国出先機関の事務・権限の丸ごと移管を求めているところです。
- ・ 出先機関が実施している事務・権限の中には、むしろ府県や市町村でこれを実施する方が、行政サービスの向上や効率・効果的な行政執行の観点からより適当なものもあると考えているが、当面、広域連合で一元的に実施する中でより良いあり方を模索していきたいと考えています。
- ・ また、各構成府県においても、補完性・近接性の原則から、それぞれが実施する事務・事業で市町村が実施することが妥当なものについては、特例条例を通じて移譲を進められるものと認識しています。





# 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

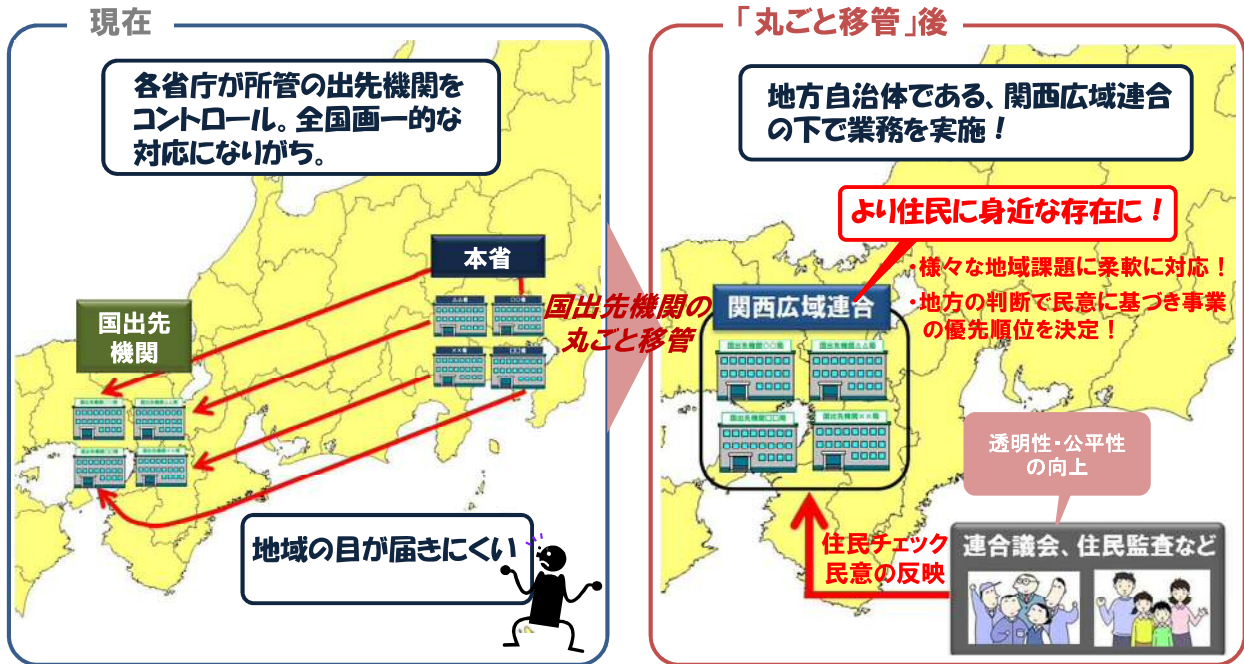
・環境、まちづくり、観光など多岐にわたる府県が取り組む施策とともに、地域ニーズに総合的に対応することにより事業効果を高めることが可能に。



## 住民ガバナンスの強化

～住民ガバナンスの強化～

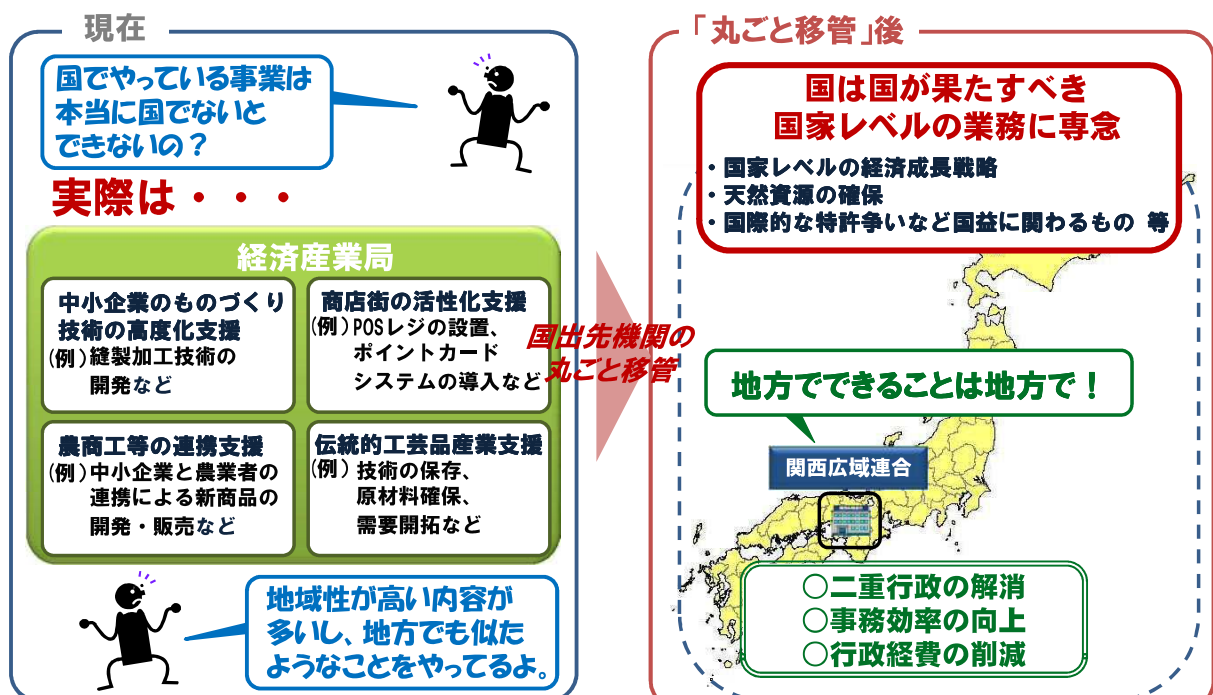
- 国出先機関は、地域から遠い各省庁のコントロールの下で業務を実施し、所在地の首長や議会の権限が及ばない。
- 国出先機関が丸ごと移管されると、その機能(事務権限)・財源などが地方自治体である広域連合のコントロールの下に置かれる。
- 地域住民(議会)のチェック機能も高まり、より民意を反映しやすい組織へ。



## 二重行政の解消による事務効率の向上

～二重行政の解消～

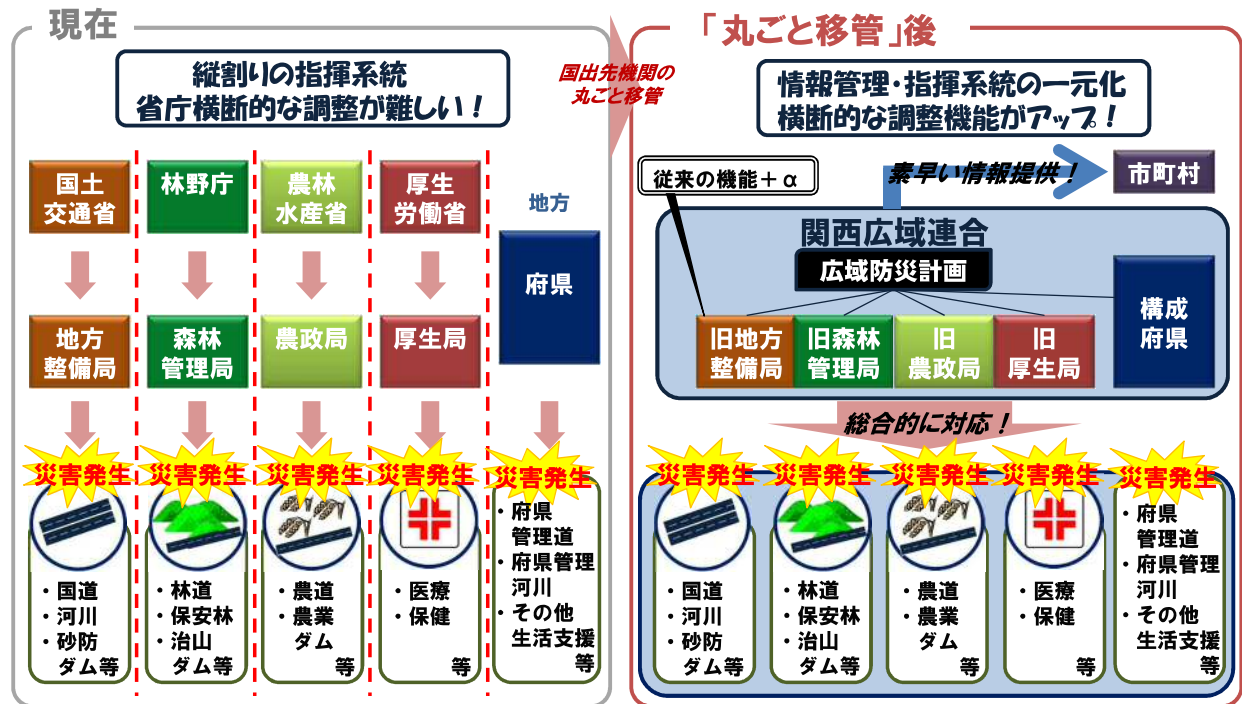
- 国出先機関は、地方自治体で十分対応できる事務を多数行っている。
- 地方でできることは地方が実施することで、国と地方の二重行政が解消されるとともに、より地域の実情に沿って施策を展開できる。
- 国は国が本来果たすべき役割に専念すべき。



# 緊急時対応における機能強化

～縦割り行政の解消～

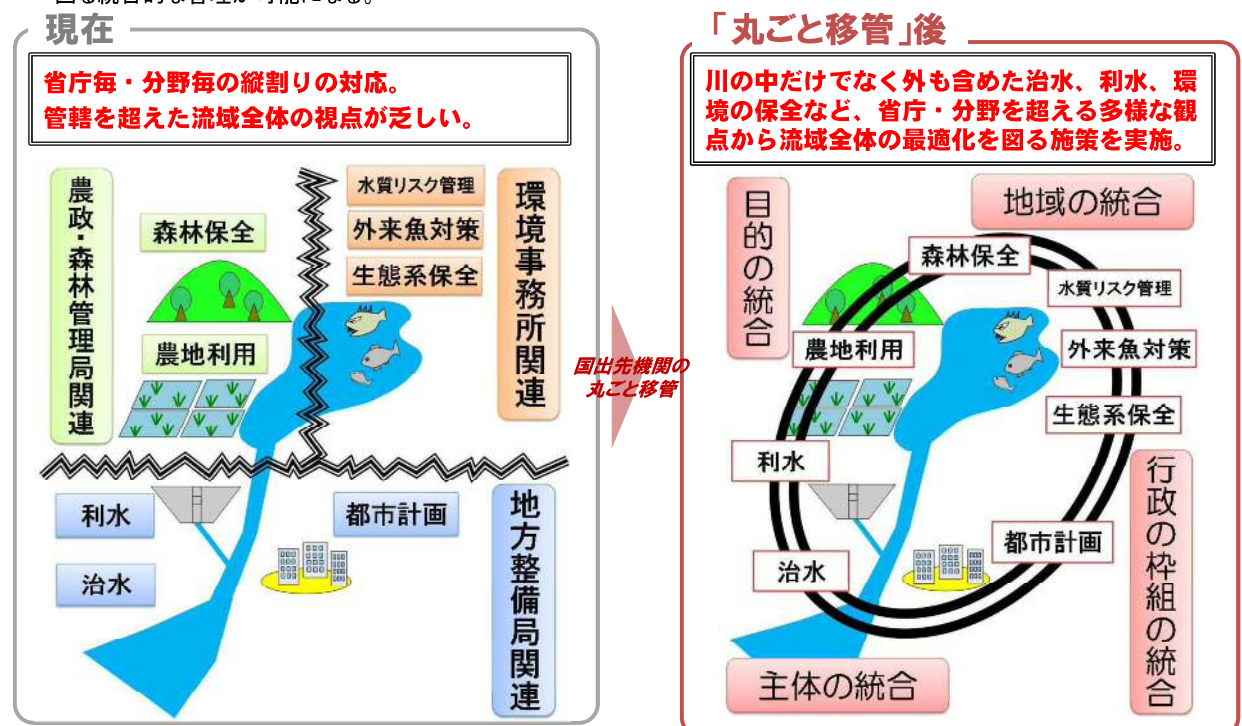
- 現在の国出先機関においては、縦割り行政により所管をまたがるものについては調整に時間を要する。
- 連合に移管されることにより、情報集約機能・調整機能が強化。※従来の国の全国的な支援体制等の機能は維持府県が行う業務との連携も強化することにより、総合的・統一的な対応が可能。
- 広域防災計画などを作成し平常時から備えることにより、緊急時においてより迅速な支援・受援が可能となる。



# 省庁・分野を超えた「流域の統合的管理」の実現

～縦割り行政の解消～

- 現在の国出先機関においては、省庁毎・分野(河川、環境、農地、森林など)毎の縦割り行政のため横串の連携をとった対応ができない。
- 国出先機関が移管されることにより、従来の縦割り行政による省庁毎・分野毎の「部分最適」ではなく、流域の「全体最適」を図る統合的な管理が可能になる。



## 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。

