

国出先機関の原則廃止と関西広域連合への“丸ごと移管”について

(緊急声明)

関西広域連合 国出先機関対策委員会
委員長 嘉田由紀子（滋賀県知事）

【はじめに】

国出先機関の原則廃止は、そもそも民主党が地域主権改革の一つとして平成 21 年夏の「マニフェスト」で掲げた国民との約束であり、また、廃止に向けて「国出先機関単位で全ての事務・権限を地方へ移管することを基本」にすることや「今国会に法案を提出」することは、閣議決定を経た政府の方針となっているものです。

関西広域連合では、政府の方針に應えるべく、平成 22 年の設立以来、国出先機関の受け皿としてふさわしい組織となるよう、広域連合内部の体制整備等に努めるとともに、“移管法案”が「地域主権改革」の趣旨を踏まえたものとなるように、政府等と議論を積み重ねてきました。

結果、ようやく“移管法案”が国会へ提出される一歩手前まで来ました。

しかし、一部の市町村長、国会議員の皆さんなどから「東日本大震災において迅速な対応を行った地方整備局を廃止すべきでない。また、広域連合は、意思決定の仕組みが煩雑であり、緊急時における迅速な対応が困難である。」などといった慎重な意見が出されていることもあり、現在、法案提出の手続きが滞っています。

そこで改めて、関西広域連合の考え方、決意及び私の主張を申し上げます。

1. 国出先機関の原則廃止と“丸ごと移管”の意義

○「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、出先機関の機能（事務・権限・人員・財源等）を廃止するのではなく、その機能を地方へ移管（“丸ごと移管”）することにより、それが国の事務（法定受託事務）であったとしても、地域の判断と責任を加味し、住民目線に基づいた地域政策を進めるための政策プロセスの改革です。

現在の国出先機関は、そもそもその存在も住民にあまり知られていません。また、市町村長など基礎自治体の首長や議会と出先機関との直接の関係もほとんどありません。つまり、地域から遠い霞ヶ関にある本省のコントロールの下で業務を行い、所在地の首長や議会の意思や権限が及びません。“丸ごと移管”

は、この機関を地域住民による選挙で選ばれた各構成団体の首長や議員のガバナンスの下に置き、行政運営の公平性・透明性を向上させ、より地域の意思が反映しやすい組織とするものです。

こうすることで、例えば、道路や河川の整備など、長期間を要する社会資本整備について、全国的な整備計画のもと、自らアクションプランを定め、計画的・効果的に投資するなど、関西の府県と市町村が自らの意思・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ようになります。

○「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

国出先機関には、地方と類似した事務が多く「二重行政」となっていることや、省庁ごとの「縦割り行政」により、柔軟な対応が困難となっているといった弊害が生じています。例えば、道路の建設や維持管理などは、府県と類似の仕事ですし、住民の望むまちづくりの計画や、住民の命を守る地域防災対策などと連動させることも府県だからできます。

国出先機関の移管により、省庁・自治体の枠を超えた事務の最適化、地方ならではの総合行政を展開することで、より迅速で財政的にも効果的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。また、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。

2. 丸ごと移管後の災害対応

○国出先機関の機能は廃止しない

先述したとおり“丸ごと移管”とは、国出先機関の機能を廃止するのではなく、その機能をそのまま広域連合へ移管し、国の業務執行を地方のガバナンスの下に置くものです。災害直後における道路復旧などの対応手法もそのまま引き継ぐことにより、これまでの国出先機関の機能に加えて、地方の行政機能と併せ、より住民ニーズに沿って迅速かつ効果的に対応できると考えます。

○河川や道路などにおける災害対応は、国だけが担っているわけではない

道路や河川などの社会資本整備において、地方は維持管理も含め役割をこれまで十分に果たしてきています。災害時においても、都道府県や市町村、一部組合などでも地域の実情に応じた対応を行っており、決して国だけが災害対策を担っているわけではありません。自治体こそ、防災対策の最前線で防衛を担ってきました。一般に災害はある範囲に同時多発に発生することから、基礎自治体や府県など、住民により近いところで、発災直後のすみやかな対応が求められています。国の機関がすべての地域に同時に支援に入ることは、その人的資源や地理的遠さからして困難です。

例えば、東日本大震災において、地方整備局が東北自動車道・国道4号と三陸沿岸部を結ぶルート of 迅速な啓開・復旧を行いました。一方、県においても、震災直後から県全体の中で優先順位付けし、全県体制で県管理国道や主要道路の復旧等を速やかに行いました（注1）。市町村や集落が身近な道路を自らの手で開いたこともよく知られています。

また、昨年夏の新潟・福島集中豪雨において福島県会津地方の主要道路が寸断されるとき、孤立集落解消のため林道管理者と県が林道を使った迂回ルートを速やかに確保するなどの対応を行いました（注2）。

このことから、地元の実情に通じた地元自治体が道路を一元的に管理した方が、災害時の緊急対応についても、より迅速で効果的な対応ができると思われます。もちろん、災害復旧のための財源の確保や自衛隊の派遣など、国として重要な役割はありますが、何もかも国（本省）に依存すれば良いというものではありません。災害時こそ自治体が力を発揮し、住民ニーズにこたえる場面でもあります。国だけで災害対策をできるものではありません。

（注1）宮城県では、津波で2つの土木事務所庁舎を喪失したが、県管理国道の6割で発災後1か月以内に通行ルートを確保するとともに、主要道路の啓開により、半島部分の孤立集落を発災10日後には解消、また仙台塩釜港のエネルギー基地へ向かう燃料ルートを発災6日後には確保した。

（注2）7月28日から30日の集中豪雨により、福島県南会津郡檜枝岐村において主要国道が通行不可となり全村が孤立状態になったが、林道管理者（地元町村）の道路啓開や県の迂回ルート指定などにより30日には孤立状態を解消した。また、福島県大沼郡金山町においても、国道が落橋により通行不可となったが、県が迂回ルートを啓開し30日には通行を確保した。

○国と連携した大規模災害対応も可能

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緊急災害対策派遣隊（TEC-FORCE）についても、平時から広域連合もその枠組みに参画することにより、いざ発災となれば国の指示の下で迅速に対応を行うことができます。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・資機材の相互動員も今まで通り行えます。現行でも、現場の消防は市町村が管理していますが、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を被災地に派遣して、災害救助にあたるといった仕組みがあり、十分に機能しています。

また、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」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。

このように、国に全てを依存することなく、国と連携する仕組みがあれば大

規模災害時でも広域連合において十分対応できます。

○広域連合における迅速な意思決定は可能

広域連合は、連合長が構成団体の首長と兼職している場合、他地域の実情にあまり通じていないことや、自らの府県市が被災した場合その対応で手一杯となることからの確な意思決定ができないのではないかとの意見があります。では、出先機関の長であるなら、広域連合長以上に、迅速な責任ある意思決定が可能なのでしょうか。残念ながら出先機関の長は、1～2・3年で異動し、地域の歴史的経過などに必ずしも通じているわけではありません。

一方、現状でも、水防や消防などは市町村の組合が緊急事態に対応する例があります。それらの組合の長は構成団体の長の互選で選出されることがほとんどですが、このような場合でも、組合の長は自らの地域を優先して他の地域をないがしろにして、身内びいきの判断をした、という弊害を聞いたことはありません。

また、東日本大震災において、地方整備局が幹線道路の迅速な復旧を行うことができたのは、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一因であると指摘されています。仮に万一、連合長が指示できない状況に陥っても、現在の国出先機関の長と同様、補助機関を監督する者へあらかじめ権限委任しておくことや、構成団体の首長の間で、緊急時の指揮者の継承順位を定めておけば迅速な意思決定や対応は十分可能です。

3. 地域の自立に向けて

○総合行政による関西全体の最適化

現在の国出先機関においては、縦割り行政により所管がまたがるものについては調整に時間がかかるなどの弊害があります。“丸ごと移管”により、こうした弊害の解消とともに、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、より迅速で一体的な対応が可能になると考えています。

関西広域連合は最終的には、近畿農政局など内政に係る国出先機関の移管を目指しており、これにより省庁縦割りの煩雑な組織や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、近年、都市化に伴う土地の雨水の浸透・貯留能力の低下、林業の衰退などに伴う森林の水源かん養機能の低下、さらに気候変動による降水量の変化などにより、想定以上の洪水が発生し、浸水や氾濫の危険性が増していることは流域全体の課題です。さらには、川の中と外の生物生息空間の連続性の確保や、汚濁物質の排出ポイントが特定しにくい市街地、農地、森林における面源負荷対策など、生態系保全や水質管理においても流域全体で見ると様々な課題があります。

そうした課題解決のためには、従来の縦割り行政による省庁・分野ごとの「部分最適」ではなく、省庁・分野を超える多様な観点から「全体最適化」を図る流域全体の統合管理が必要であり、それには国の出先機関の丸ごと移管が不可欠です。

○ 広域連合で河川の上下流問題などの利害調整も可能

河川の上下流は歴史的にも対立関係にありました。その典型は琵琶湖・淀川水系でしょう。渇水の時には、上流は水を流したくない。でも下流は水をほしい。洪水の時には逆だ。そのような中で、歴史的に辿ると、数々の上下流対立があったのは事実です。琵琶湖総合開発が完成した今、治水と利水については、上下流連携の仕組みは、水位操作規則にのっとって順調になされています。今後、琵琶湖の生態系など環境保全と治水のトレードオフを緩和して、利水、治水に環境保全をめざした統合的流域管理の仕組みこそ、上下流の当事者が直接調整することで可能となります。というのも、治水と環境保全の調整を図る仕組みは国の縦割りの組織の中には十分に埋め込まれていないからです。

「上流は下流を思い、下流は上流に感謝する」という精神のもと、琵琶湖・淀川水系では流域自治に歩みだそうとしています。広域連合に水系の管理権限が移譲された暁には、「琵琶湖・淀川水系河川管理条例」（仮称）などを制定し、治水、利水にプラスして環境保全や文化保全も埋め込んだ自治体の政治主導、住民目線の統合的流域管理を実現できる仕組みをつくりあげていきたいと考えています。直接利害をもった当事者同士だからこそ、全体最適を図るギリギリの調整が可能となると判断しています。

○ 真の自治への転換

住民のいのちと暮らしを守る責任は、まず地元の自治体にあります。「河川などの公物管理は国で」という意見が国から強く出されていますが、それなら今、都道府県や市町村で管理しているすべての河川は国管理に集約しなければなりません。これは現実に可能でしょうか。これまでどおり国にお任せの体質から脱却し、ニア・イズ・ベターという「近接補完の原則」の下、自治体自らが責任を果たしていく覚悟が必要です。

また、国も地方も財政はさらに厳しくなることが予想されますが、国に依存するだけでは、将来の展望は開けません。地域のことは住民の身近なところで、お金の使い方を決め、より効果的・効率的な行政を進める必要があります。

関西広域連合は、広域行政を担う法的主体として、国出先機関の事務・権限の受け皿となり、関西全体の最適化を図りながら、地域課題を解決していく覚悟があり、移管によるメリットを十分に発揮させることができます。

市町村の中には、広域連合は、府県の権限ばかりを強くして、自分たちの権限が弱まるという意見もあるやに聞いています。国から広域連合へ、という地

域主権改革の流れは、おのずと「国から広域連合へ」そして「府県から基礎自治体へ」と、基礎自治体の権限を強め、近接補完の原理を徹底していくものです。広域連合への権限移譲の暁には、これまで存在しなかった市町村長の代表と広域連合との「協議の場」でのすりあわせが可能となります。国から移管された、今言う直轄事業なども、基礎自治体が参加のもとで、協議をすることが可能となります。一方的に国に「陳情」して、毎年の予算確保に一喜一憂する「見えない政治」を、より透明性をあげて「見える政治」に変えるものでもあります。

過去の国出先機関改革は、中央省庁の組織をあげての抵抗の前に停滞を余儀なくされてきましたが、今回こそは、野田首相のリーダーシップの下、改革を進めていただきたいと考えています。

“移管法案”の提出・早期成立は、「国のかたちを変えて、住民に身近な行政はできる限り地方に委ねる」という政府や関西広域連合が目指す改革の入口の一步に過ぎないものですが、今までにない大きな一步です。関西広域連合としても全力で取り組みます。

皆様のご理解とご協力を賜りますようお願いいたします。