

## 地方分権改革推進委員会「国の出先機関の見直しに関する中間報告」について

上 林 陽 治

### はじめに～本稿の目的～

政府の地方分権改革推進委員会（以下、「委員会」と略す）は、2008年8月1日、「国の出先機関の見直しに関する中間報告」（以下、「中間報告」と略す）をとりまとめた。

「委員会」は、同年5月28日に取りまとめた第1次勧告で、国の出先機関の「事務・権限の仕分け」の考え方を提示しており、今回の「中間報告」は、この考え方にに基づき、国の出先機関の「組織の見直しの方向」を提示したものである。

「中間報告」は、8月5日に内閣改造（8月2日）後初めて開催された第5回地方分権改革推進本部（本部長・福田康夫首相<当時>、全閣僚が本部員、担当大臣は総務大臣）で報告された。会合では、「中間報告」に関する説明と意見交換が行われ、席上、福田首相は「地方分権改革はこの内閣の最重要課題」と述べたうえで、各府省に対して、「委員会の調査審議に積極的に協力し『中間報告』を踏まえ、行政の簡素・効率化の観点からも出先機関の抜本的改革に向けた検討を積極的に進める」よう求めるとともに、各閣僚に対して、「役所の利害にとらわれることなく、政治的リーダーシップを発揮し、先頭に立って改革に取り組む」よう要請した（発言当事者の首相は、9月1日、先頭に立って改革に取り組む前に、突然辞任してしまったが）。

「委員会」では、9月以降、関連する府省からのヒアリング等を実施し、2008年末予定の第2次勧告で、見直しの具体案を提示するとしている。

本稿は、これまであまり触れられてこなかった国の出先機関の概要と沿革ならびに見直しの経過等を振り返りつつ、この「中間報告」の解説と第2次勧告にむけた課題を明らかにすることを目的とする。

## 1. 国の出先機関とは

### (1) 国の出先機関の定義と概況

「出先機関」という用語は、人事院規則中に2例でているに過ぎず、法律用語ではない。国家行政組織法ならびに各府省設置法で位置づけられた地方支分部局を、「委員会」として総称したものと考えられる。

国家行政組織法第9条は、「第3条の国の行政機関には、その所掌事務を分掌させる必要がある場合においては、法律の定めるところにより、地方支分部局を置くことができる」としている。第3条の国の行政機関とは、各省庁ならびに公正取引委員会や国家公安委員会などの委員会のことであり、また、法律の定めるところとは、各府省設置法を指す。すなわち、地方支分部局とは、各府省設置法で位置付けられた一定の管轄区域を有する地方の国家機関のことである。

さらに、国家行政組織法第7条の別表第2に掲げられた公安調査庁、国税庁、社会保険庁、気象庁、海上保安庁などの政策実施庁もそれぞれ、管区（ブロック）や府県単位等に、機関を有し（一例をあげれば、気象庁は、管区として5管区気象台、府県単位で51地方気象台、その他として82の測候所・出張所を有する）、これも地方支分部局に位置付けられる。

このほかに、国家行政組織法第8条の2において、施設等機関として「第3条の国の行政機関には、法律の定める所掌事務の範囲内で、法律又は政令の定めるところにより、試験研究機関、検査検定機関、文教研修施設（これらに類する機関及び施設を含む。）、医療更生施設、矯正収容施設及び作業施設を置くことができる」と定め、刑務所、拘置所、がんセンターなど、さまざまな施設等機関が個別法で設置されている。これら施設等機関も国の行政機関であり、当該施設に勤務する職員も国の定員に含まれるが、「委員会」が見直しの対象としている国の出先機関にはカウントされていない。

さて、これら国の出先機関の機関数は、社会保険庁関連を除き、2007年7月1日現在、管区（ブロック）が199機関、府県単位が425機関、その他府県単位以下で設置されている出張所・事務所等が3,336機関、総計3,960機関となっている（第1表参照）。

定員に関しては、行政機関の職員の定員に関する法律及び同定員令に定める定員の範囲内で各府省の訓令によって定められるが、2007年度の定員は、国の行政機関ト一

第1表 出先機関の機関・定員・予算規模

2007. 5. 25の経済財政諮問会議において 有識者議員提出資料で地方移譲可能な事務を行っているとした出先 機関					左記以外の出先機関										
	機 関 数			定員 (人)		予算 (億円)			機 関 数			定員 (人)		予算 (億円)	
	ブロッ ク機関	府県単 位機関	その他 (出張所等)	2007年 度末	2005年 度決算	ブロッ ク機関	府県単 位機関		その他 (出張所等)	2007年 度末	2005年 度決算				
内閣府・沖縄総合 事務局	1	—	20	988	1,413	宮内庁・京都事務 所	—	—	1	76	15				
総務省・総合通信 局	10	1(沖縄)	—	1,439	148	公正取引委員会・ 地方事務所	5	—	2	164	13				
法務省・法務局	8	42	500	11,090	1,544	管区警察局、警察 情報通信部	7	府県情報 通信45 警察情報 通信2	通信支部 1、方面 情報通信 4	4,474	499				
厚生労働省・地方 厚生局	7	1(沖縄)	1	623	65	行政評価局、行政 評価事務所	7	38+1 (沖縄)	1	877	77				
厚生労働省・都道 府県労働局	—	47	322 (労働 基準)、 559 (職 安)	22,603	6,454	法務省・矯正管区	8	—	—	177	36				
中央労働委員会 事務局地方事務所	7	—	—	30	3	法務省・地方更生 保護委員会	8	—	—	258	24				
農林水産省・地方 農政局	7	38+1 (北海道)	80 (事務 所等)、 176 (統計 情報C)	16,048	11,549	法務省・保護観察 所	—	50	3	1,195	159				
林野庁・森林管理 局	7	—	112	4,707	4,216	法務省・地方入国 管理局	8	—	支局6、 出張所63	2,869	216				

2007.5.25の経済財政諮問会議において 有識者議員提出資料で地方移譲可能な事務を行っているとした出先 機関						左記以外の出先機関					
	機 関 数			定員 (人)	予算 (億円)		機 関 数			定員 (人)	予算 (億円)
	ブロッ ク機関	府県単 位機関	その他 (出張所等)	2007年 度末	2005年 度決算		ブロッ ク機関	府県単 位機関	その他 (出張所等)	2007年 度末	2005年 度決算
水産庁・漁業調整 事務所	6	—	—	172	21	公安調査局	8	14	—	1,153	108
経済産業省・経済 産業局	8	—	6	1,852	1,155	財務省・財務局	9	40	14	4,470	861
国土交通省・地方 整備局	8	—	303	21,368	80,961	財務省・税関	8	1 (沖縄)	201	8,565	891
国土交通省・北海 道開発局	1	—	11 (開発 建設部)	5,776	8,360	国税庁・国税局	11	1 (沖縄)	524	54,689	5,424
国土交通省・地方 運輸局	9	51	56	4,478	495	水戸原子力事務所	—	—	1	7	0.3
国土交通省・地方 航空局	2	—	81	4,343	375	航空管制部	4	—	—	1,273	128
環境省・地方環境 事務所	7	—	—	381	126	管区气象台・海洋 气象台	5 (管区)、 4 (海洋)	51+1 (沖縄)	82	4,006	364
						海上保安庁	11	—	172	10,840	1,345
						地方防衛局	8	—	34	2,589	6,863
小 計	88	181	2,227	95,898	116,885	小 計	111	244	1,109	97,682	17,023
						出先機関計	199	425	3,336	193,580	133,908

※ 社会保険庁関連の機関・定員・予算は除く。

※ 第10回委員会（2007年6月27日）総務省行政管理局説明資料、第33回委員会（2008年1月30日）資料1－2同事務局作成資料を加工

タルで約32万8,403人に対し、出先機関の定員が21万1,529人で、実に64.4%の職員は出先機関に勤務しているという実態にある（社会保険庁関連職員を含む。除いた場合は、**第1表参照**）。その内訳は、2007年度末定員数で、もっとも多いのが国税局・税務署関係で54,689人、以下、都道府県労働局（労働基準監督・職安）関係22,603人、国土交通省の地方整備局21,368人、農林水産省の地方農政局（食糧、農林統計等）16,048人となっている。

予算規模では、2005年度決算ベースで見ると、社会保険庁関連を除き、国の出先機関全体で13兆3,806億円で、このうち最も多額の予算を有しているのが、国土交通省・地方整備局で8兆0,960億9,600万円、続いて農林水産省・地方農政局（北海道農政事務所含む）で1兆1,548億6,700万円、以下、国土交通省・北海道開発局が8,360億2,900万円、防衛省・地方防衛局が6,863億4,100万円、厚生労働省・都道府県労働局が6,453億5,400万円で、これらが上位5番目までの出先機関となっており、地域開発事業に関わる出先機関の予算規模が突出していることが見て取れる。

## （2） 歴史的沿革（第2表参照）

このような国の出先機関は、どのような経緯から設置され、発達し、今日のような姿になってきたのだろうか。以下、国の出先機関の歴史的沿革についてまとめておこう。

国の出先機関の大半は戦後復興期、とりわけ、戦後の地方制度改革前後に設置されている。その淵源は旧憲法時代にまでさかのぼり（第1期）、第2次大戦中に地方の資源を軍事調達する必要から出先機関が配置され、戦後復興期にそのまま存続（第2期）、戦後、地方自治制度創設期には、できたばかりの普通地方公共団体たる都道府県と公選知事に対する不信任から、中央省庁自らが地方で事務を処理するため、数多くの出先機関を設置し、1949年6月に国家行政組織法と各省庁設置法の施行により制度的な枠組みを有することとなった（第3期）、以上の経過を辿っている<sup>(1)</sup>。

＜第1期＞ 旧憲法時代は、地方で処理する事務事業は、普通地方官庁である府県知事において実施されてきた。その意味で府県知事は各省庁を横断する総合出先機関的性格をもっていた。このため、知事から離れて特別に出先機関を設置することは、特別の事情があるためであり、このため旧憲法下においては、国の出先機関は特別

---

(1) 以下の記述については、第22回委員会（2007年10月10日）に提出された地方分権改革推進委員会事務局調査「地方支分部局関係調査結果」ならびに久世公亮「国の地方出先機関と地方自治(1)～(3)」『法律時報』35(8)～(10)、1963.8～10に多くを負っている。

地方官庁と呼ばれていた。

戦前の特別地方官庁は、1932年（昭和7年）当時、農林省・開拓事務所、農産物検査所、営林局、営林署、大蔵省・税関、税務監督局、税務署、商工省・鉱山監督局、地方専売局、逓信省・逓信局、鉄道局、貯金局、郵便局等の数種に過ぎなかったといわれる<sup>(2)</sup>。

その処理する事務のほとんどは、普通地方官庁たる府県知事が一般的に処理する事務と異なり、各省庁固有の政策の実施に係る事務であったといえる。

＜第2期＞ 第2次大戦、とりわけ、1943年以降の戦局逼迫に応じ、軍需省、運輸通信省等が設置され、このような情勢の下、出先機関の再編・強化も行われた。軍需省の出先機関として燃料局や地方軍需監理部が新設され、運輸通信では税関をも合体した海運局や港湾建設部が新設、大蔵省では税務監督局を財務局に改編・強化し、農林省では食糧事務所が設置された。これらの出先機関は、戦時という非常の際に膨張した戦時色彩の強い出先機関であり、戦争終了とともに復元縮小すべきにも拘わらず、戦後も組織が維持された。たとえば大蔵省の財務局は戦後国有財産となった旧軍用財産を維持管理することを名目に、全国8ブロックに財務局および各府県ごと（財務局設置府県除く）に財務部が設置されたのである<sup>(3)</sup>。

＜第3期＞ 先にも触れたように、旧憲法下においては、国の出先機関である特別地方官庁は例外的に設置され、その所掌事務の多くは現業的なものに限定されていた。このようなあり方に「大変革」をもたらしたのが地方制度全般の改革で、とりわけ、1946年9月に府県制が改正され、国からみると総合出先機関と位置付けられてきた普通地方官庁である知事並びに府県を改革し、公選知事並びに普通地方公共団体とする改革が示されると、出先機関の濫造がはじまった。その理由については、第1に「中央各省庁の公選知事に対する不信」、第2に「中央各省庁の権限拡張欲」に主たる理由があったといわれている<sup>(4)</sup>。

出先機関は、その後、「広域行政需要の充足」「総合行政の展開」という理由が加えられ、増設の一途を辿り、その在り方は「一般の行政事務をも大量に分掌」し、補

---

(2) 佐久間彊「地方出先機関の問題」『自治研究』27(4)、1951.4、pp27-28ならびに阿利莫二「出先機関の理論と行政課題——中央の出先機関について——」日本政治学会編『出先機関の実態と課題（年報行政研究16）』1982.2.27、pp23-37を参照。

(3) 三宅太郎「広域行政と国の地方出先機関の問題」『自治研究』40(6)、1964.6、pp49-50

(4) 前掲注(2) 阿利論文、pp20-21参照。

第2表 地方自治制度創設期における出先機関設置状況を中心とした動き（1941～52）

			法制定・改正関連	政府の動き	各種審議会等答申	出先機関設置関連
1941						農林省に食糧事務所設置
	7	15				大蔵省の地方組織たる税務監督局を財務局に改組。（全国7か所に配置）
1943	11					軍需省に地方軍需監理部設置
	11					運輸通信省（後に運輸省に分離）に港湾建設部（1952年からは港湾建設局に改組）が全国4機関設置。
1946	3	6		憲法改正草案要綱 知事公選制を明示		
	9		府県制の改正、知事の公選制が制度化			
	11					農林省の出先機関として、農地事務局（昭和38年に地方農政局に改組）が6機関で発足
	11	16				大蔵省、財務局設置（当時、全国8か所）。財務局設置以外の府県に各1か所ずつ地方部を新設。
	12	25			地方制度調査会答申「国政事務は公吏としての身分となる府県知事が処理することとし、特別地方行政官庁は府県に統合すべき」	
1947	1	7		地方自治法要綱閣議決定		
	2	17			地方制度調査会、「『地方制度改革』に伴う国政事務の処理に関する件」を再度答申。	

			法制定・改正関連	政府の動き	各種審議会等答申	出先機関設置関連
1947	2	17			「国政事務の地方公共団体への大幅移譲、従来の地方長官の権限はこれを府県知事に引き継ぐ、特別地方行政機関は原則として廃止、特殊なもののみ法律設置」	
	4					農林省、作物報告事務所（後に統計調査事務所に改組）を全国46機関で設置。また、食糧事務所に都道府県食糧検査所が統合
	5	3	日本国憲法、地方自治法施行			
	5					商工省（後の通産省）に商工局（後の通商産業局、現在は経済産業局）を全国8機関で設置。
	9	1				労働省設置。公共職業安定所<455機関>、労働基準局<46機関>、労働基準監督署<334機関>を同時に設置。
	12		地方自治法改正。156条第4項「国の地方行政機関は国会の承認を経なければ、これを設けてはならない。国の地方行政機関の設置及び運営に要する経費は、国においてこれを負担しなければならない」を新設。			
1948	1				建設院（後の建設省）に地方建設局<全国6機関>設置	



			法制定・改正関連	政府の動き	各種審議会等答申	出先機関設置関連
1948	4	1			臨時行政機構改革審議会中間報告及び勧告「地方公共団体に国家事務をできる限り委譲して、国の地方出先機関を整理し、以て地方自治の民主化と地方行政の総合化を図ること」	
	5	14		地方出先機関整理案を閣議決定。建設院建築事務所、建設院地方駐在員、文部省教育施設局地方駐在員等の廃止。		
	6	30			臨時行政機構改革審議会報告書「①地方出先機関の権限は都道府県または都道府県知事に委譲する、②地方出先機関の権限を明確ならしめる、③事務所もできるだけ同一建物内に集中する、等」	
1949	2	10			行政機構刷新審議会答申「①府県単位又はそれ以下を管轄区域とする地方出先機関は原則としてこれを廃止し、その事務を府県に委譲する、②広域的地方出先機関で存置するものは、各省ごとに数個の出先機関を設けることのないよう措置すること。また、できるだけ権限をこれに委譲して決済の範囲を広くすること、等	
	2	24		閣議決定「行政機構刷新および人員整理に関する件」各省庁はその規模と人員を3割程		

			法制定・改正関連	政府の動き	各種審議会等答申	出先機関設置関連
1949	2	24		度縮減整理するとともに「都道府県またはそれ以下の区域を管轄とする各省庁の地方出先機関は原則これを廃止し都道府県に委譲する」		
	6	1	国家行政組織法施行。第9条「その所掌事務を分掌させる必要がある場合においては、法律の定めるところにより、地方支分部局を置くことができる」			
	6	1	運輸省設置法			地方運輸局<1984年から>の前身となる海事局（10機関）、公共船員職業安定所（19か所）、陸運局（9機関）が新設。
	6	1	郵政省設置法			逓信省の2省分離に伴い、電気通信省電波庁の出先機関として地方電波管理局（現在、地方総合通信局）設置。全国10機関。
	6	1	大蔵省設置法			大蔵省の総合的出先機関として、財務部設置（当時、全国10か所）<現在の財務局>とそれ以外の県に財務事務所設置。
	6	1	法務省設置法			法務省の出先機関である司法事務局を法務局および地方法務局に改めて設置。
	6	1	農林省設置法			林野庁に全国14ブロックで営林局設置。水産局（後の水産庁）に水産事務所が全国8か所に設置。

			法制定・改正関連	政府の動き	各種審議会等答申	出先機関設置関連
1949	6	1	通産省設置法			鉱山保安監督部（全国8機関）、炭坑保安監督部（全国4機関）設置。
	7					法務省の出先機関として、地方更生保護委員会（全国8か所）、保護観察所（全国49か所）設置。
1950	4	21			行政制度審議会答申	
	12	22			地方行政調査委員会議・第1次勧告 国の事務を5つの基準により29種類に限定、それ以外は地方公共団体の事務とする。国の出先機関は廃止・縮小を勧告。	
1951	7					北海道開発庁の地方支分部局として北海道開発局設置。
	8	14			政令諮問委員会「行政制度の改革に関する答申」財務部、医務出張所、農地事務局の廃止、地方法務局、財務局、国税局、統計調査事務所、食糧事務省等の整理、北海道開発局、陸運局、労働基準局等の都道府県への統合等を提言	
1952	7					法務省・公安調査庁に8ブロックの公安調査局、42地方公安調査局設置
	8					法務省の出先機関として、地方入国管理事務所が全国12か所で設置。

地方分権改革推進委員会事務局調査「地方支分部局関係調査結果」（2007年10月10日）、阿利莫二「出先機関の理論と行政課題」（1982年）を参考にして作成。

助金・負担金や許認可等を通じ、「地方公共団体の事務処理に対し権力的関与」をす  
るようになった<sup>(5)</sup>。

このように拡大してきた出先機関がその性格を大きく転換したのは、1960年代の高度成長期である。1960年、農業基本法が改正されたが、これを踏まえ、1963年には地方農政局が発足した。地方農政局はそれまでの農地事務局が国直轄地の開拓、自作農創設特別措置、農地関係の調整であったのに対し、農業振興地域の整備、農畜産物の生産流通消費の増進、関係団体の監督など地域における一般農政に関する総合的な出先機関となった。そして潤沢な予算を行使し、開発事業を手掛けていくようになった。

さらに、建設省関係では地方建設局がその機能を強化した。1962年に第1次全国総合開発計画が策定されたが、地方建設局は地域において当該計画を実施に移す主体として位置づけられたのである<sup>(6)</sup>。

### (3) 出先機関見直しの経過

放置しておけば自己増殖する国の出先機関に対し、戦後の早い段階からその拡大を規制する方策が提言され、今日まで続いている。見直しの経過を整理すると、その視点は初期段階は地方分権が重視され、1970年代以降の低成長時代に入ってから、行政改革（行政減量化）が重視されてきたといえよう。

#### ① 地方分権の視点からの出先機関の見直し

先に記述したように、戦後、地方制度改革が進展するに従い、各省庁は出先機関の設置を進めようとしてきた。出先機関の増設は、当然ながら、それまで官選知事が担ってきた国政事務を公選知事か出先機関か、いずれが担うのかという問題を派生させた。その中で、出先機関の増設は地方自治を蔑ろにするものと受け取られたのである。

憲法施行に伴う地方自治制度の改革を任務として設置された地方制度調査会は、1946年12月25日、国政事務は公吏としての身分となる府県知事が処理することとし、特別地方行政官庁は府県に統合すべきとする答申を提出した。この答申に基づき、政府は1947年1月7日、地方自治法要綱を閣議決定したが、翌1月8日の臨時閣議で、大蔵省その他各省の反対により、基本的に特別地方行政機関を存置する大蔵省

(5) 「(第1次)臨時行政調査会答申 各論4 I 3」 1964.9

(6) 岩本伸一「国の出先機関をめぐって(中)」『月刊自治研』21(7)、1979.7、p80

案が閣議了解となった<sup>(7)</sup>。ここにおいて地方制度調査会は、国政事務の処理について、改めて国政事務処理委員会を設けて審議を行い、1947年2月17日、「『地方制度改革』に伴う国政事務の処理に関する件」を再度答申した。同答申は、国政事務の地方公共団体への大幅移譲、従来の地方長官の権限はこれを府県知事に引き継ぐ、特別地方行政機関は原則として廃止、特殊なもののみ法律設置という徹底したものであったが、1月8日閣議了解を覆すに至らず、却って、各省庁は地方出先機関の設置に邁進していったのである。

1947年5月3日、地方自治法が施行したが、出先機関設置の趨勢は動かしがたく、このため、同年12月には地方自治法が早くも改正され、156条に第4項、第5項が追加された。とりわけ第4項は、「国の地方行政機関（駐在機関を含む。以下本条中これに同じ。）は、国会の承認を経なければ、これを設けてはならない。国の地方行政機関の設置及び運営に要する経費は、国においてこれを負担しなければならない」と国会による承認と経費を地方自治体に負担させないということによる歯止め措置を明記したのである<sup>(8)</sup>。

国家行政組織法、各省庁設置法が制定・施行され、出先機関についても一定の枠組みが形成した後も、地方分権の視点からの改革提言は続く。

シャープ勧告を受け、行政事務再配分の方針を検討した地方行政調査委員会（神戸委員会）は、1950年12月22日、第1次勧告を内閣および国会に提出したが、その中で、国の事務を5つの基準により29種類に限定し、それ以外は地方公共団体の事務とするとともに、国の出先機関は廃止・縮小することを勧告したのである<sup>(9)</sup>。

この勧告後も各種審議会から行政事務再配分と出先機関見直しに係る答申が行われるが、ほとんど実現するに至らなかった。

1961年11月に総理府の付属機関として設置された（第1次）臨時行政調査会は、1964年9月28日、総論と各論16項目からなる膨大な改革意見を政府に提出した。国の出先機関問題については、まず、行政事務の再配分の基準として、国の機関と自治体に配分する事務とに分け、国の事務をさらに中央省庁と地方出先機関に分けて示し、国の出先機関で処理する事務として7項目に類型化した。これに伴い、従来

---

(7) 今村都南雄、辻山幸宣編著、地方自治総合研究所監修『逐条研究 地方自治法 第3巻』（2004、敬文堂）pp372-380を参照。

(8) 前掲注(7) 参照。

(9) 前掲注(2) 佐久間論文 参照。

出先機関で処理していた事務の大部分を自治体に機関委任し、かつ、出先機関も行政が自己完結できるよう中央省庁からの権限移譲を進めるべきだとした。

しかしこの改革意見もまた、実現するに至らなかった。

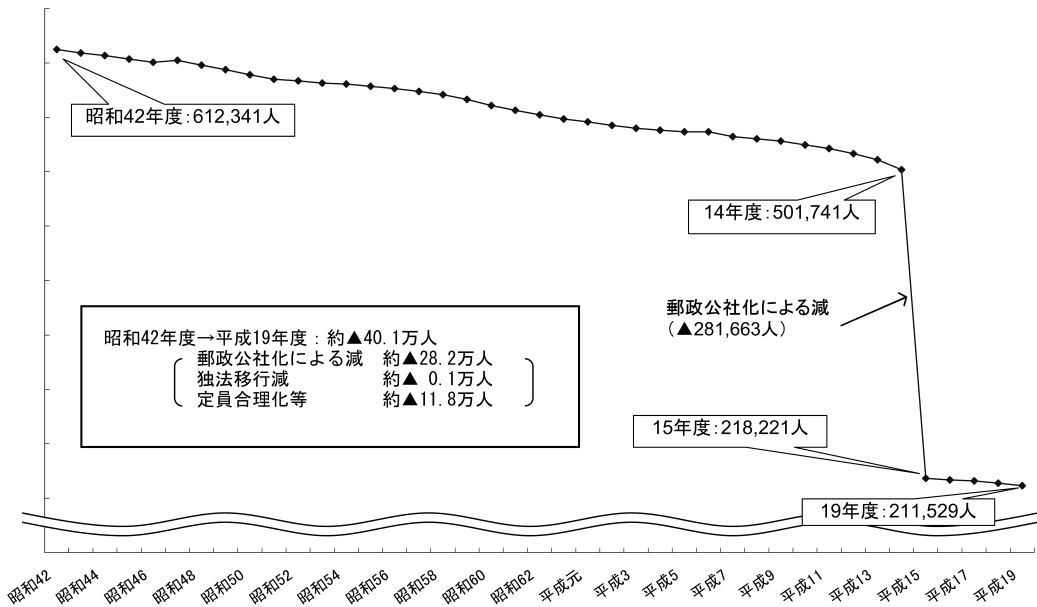
② 行政改革の視点からの出先機関の見直し

地方分権の視点からの出先機関見直しは、悉く潰えたが、その減量化だけの観点からの見直しは、徐々に進展していった。

1969年5月16日、行政機関の職員の定員に関する法律が公布、4月1日に遡及して施行したが、同法は、国家公務員の定員について、全体の総数にキャップをかけて増やさないというもので、その起点を1967年とした。1967年当時の国の出先機関の定員は、約61万人余となっている。（図1参照）

1970年11月20日、「行政機関の簡素合理化の推進について」という閣議決定が行われ、12月22日には、個別機関名と廃止年度を明記した出先機関整理合理化計画案が閣議決定されるが、その大胆さに比して進展しなかった<sup>(10)</sup>。

図1 地方支分部局の定員（非現業・現業）の推移（昭和42年度～）



第10回地方分権改革推進委員会（2007年10月26日）、総務省行政管理局説明資料より

(10) 前掲注(6) 岩本論文 pp83-89参照。

1983年3月、第2次臨時行政調査会は、「行政改革に関する第5次答申——最終答申——」を提出した。同最終答申では、国の出先機関について、既存機関の統廃合を提言するとともに、支所・出張所等の下部機関について、郵便局および税務署を除き、全体として5年間を目途に12%程度整理統合、出先機関の定員について、当面全体として5年間に7%程度縮減等の方針を提示した。

2000年の中央省庁改革に際しては、省庁の統合に応じて、地方建設局と港湾建設局が統合して地方整備局が設置され、地方医務局と地区麻薬取締官事務所が統合し地方厚生局が設置されるなどが行われたが、抜本的な見直しは行われなかった。

国の出先機関における大幅な定員減につながったのは、実は2003年度の郵政公社化による見直しで、郵便局という国の出先機関に勤務している約28.2万人の国家公務員の定員削減が実施されたのである。

直近の見直しでは、2006年6月の閣議決定「国の行政機関の定員の純減」があり、現在進行中となっている。この閣議決定では、「農林統計、食糧管理、北海道開発、社会保険庁、森林管理等の業務見直し及び毎年度の厳格な定員管理により、18～22年度（2006～10年度）の5年間で5.7%以上の定員の純減」と、一定の出先機関をターゲットとして定員を削減することを指示したのである。

### ③ 出先機関の見直しの効果と支障事例

以上見てきたように、出先機関の見直しは、事務・権限の再配分に基づく地方分権的改革を通じた出先機関の統廃合は実現することなく、むしろ、国は事務や権限を離すことなく、機関の統廃合と定員の削減を進め、いわば「事務・権限移譲なき行政縮小」という方策のみが進展してきた。

この結果、どういう事態が生じてきているのだろうか。

図1は、昭和42年（1967年）から平成19年（2007年）までの地方支分部局の定員の推移である。約40年間で40.1万人の定員が減少したが、このうち28.2万人が郵政公社化による減で、いわゆる合理化による定員減は、11.8万人となっている。同期間における国の行政機関全体の定員の減少は57.1万人、このうち郵政公社化による減が28.6万人、国立大学法人化で13.3万人、独立法人化で7.3万人、いわゆる合理化による減は8.0万人となっている。すなわち、この約40年間にわたる国の定員の縮減は、郵政公社化等の要素を除くと、出先機関の職員の削減により賄われてきたのである。また機関に関しては、管区や府県単位の機関に変更を加えず、事務所・支所・出張所等の下部機関を中心に閉鎖されてきたのである。

国の出先機関を中心とした「事務・権限移譲なき行政縮小」は、地方の行政サービスの展開に弊害をもたらしている。厚生労働省は、県に事前の連絡なく鳥取県内の5か所の職業安定所のうち2か所を2008年4月から廃止するとした。2007年末に同方針が確定すると、平井鳥取県知事は県民の行政需要に支障を来すと判断し、関連市町村と連携し無料職業紹介業務を県に一本化して開設することを決定した。平井知事は「国の都合だけで動いている組織の側面を露呈した」とし、「地元密着の雇用対策は都道府県の行政に吸収すべき」と発言した<sup>(11)</sup>。

このように行政の縮小だけを自己目的化した行政改革は、いまや国民生活に支障を来す段階に至っているのであり、国・地方間の積極的な事務の再配分を通じた行政改革こそが求められている。

## 2. 「中間報告」が見直し対象とする出先機関と見直しの方向

### (1) 出先機関の事務・権限の分類と仕分け、対処方針

「中間報告」は、国の出先機関見直しの必要性について、(ア)地域における総合的な行政主体である地方自治体との関係で「二重行政」であるという指摘があること、(イ)出先機関の個々の事務・権限の執行について国会や大臣等によるチェック機能が働きにくく、地域住民の意向も反映されにくいなど、構造的にガバナンス（統治）が機能不全に陥りやすい等の理由を挙げ、「出先機関の見直しを通じて地域の民主主義に基づくガバナンスを充実することは、地方分権改革の本質的課題である」とその意義を強調した。

「委員会」は、全体として「事務・権限移譲なき行政縮小」につながる出先機関見直し方策を離れ、地方への事務・権限移譲を基本とした見直し案策定にむけ動き出している。

すでに第1次勧告で、現行の出先機関の事務・権限の仕分けと対処方針の考え方について、次のように示されており、約400種類に及ぶといわれる事務・権限を仕分けし、(i)廃止・民営化、(ii)地方への移譲、(iii)本府省への移管、(iv)引き続き国の

---

(11) 日本海新聞 2007年12月23日。



出先機関を存置して処理に分類するとしている。

なお例示は、「委員会」事務局作成資料から筆者が適当な例を拾ったものである。

- ① 法令上、国・自治体それぞれが処理することを許容 **重複型**  
 民間事業者・個人に対する助成・支援、諸活動の支援、広報・普及啓発・相談等  
 例) 消費者行政に関する相談事務等、商工会議所に対する監督権限  
 ⇒地方への一元化が基本
- ② 法令上、国・自治体で一定の役割分担をしているもの **分担型**  
 直轄公共事業や民間事業者・個人の諸活動の許認可・監督等  
 例) 建設業、不動産業等の業行政（業の許可を含む）、住宅建築に関する許認可等  
 ⇒役割分担の線引きを見直し、自治体の域外規制等による対応
- ③ 地方自治体への関与 **関与型**  
 地方自治体の諸活動の許認可・監督、助成・支援、調整・あっせん、広報・普及  
 例) 自治体向け各種補助金執行事務  
 ⇒本府省・自治体間の経由事務は本府省での直接実施等
- ④ 現在は国のみで事務を行っているもの **国専担型**  
 例) 鉄道事業等の許認可・監督、公的保険、登記、各種統計  
 ⇒民間事業者・個人との諸活動の許認可・監督等に関するものであっても、地方自治体の総合行政の確立に資するものは地方移譲を基本。広域的なものは、地方自治体の域外規制等による措置を検討

今回の「中間報告」では、第1次勧告で示された見直しの考え方の具体化を期待されていたが、これを進展させるまでには至らず、上記の事務・権限の仕分けの考え方を若干具体化したにすぎない。また、組織の見直しの方向についても、行政の簡素・効率化等の観点から組織の廃止を検討する、二重行政の問題を解消する観点から組織の見直しを検討するという基本的考え方を示したに過ぎず、具体性のないものに終始している。

なぜ、このようなものになってしまったのか。それはすでに見直し対象となる出先機関名が「委員会」に先んじて挙がってしまっているからである。

## (2) 「中間報告」が見直し対象とする出先機関

出先機関の見直しを「委員会」で審議することとなったのは、自ら主体的にこれを選択したわけではなく、経済財政諮問会議での有識者議員からの提案と、それを受けた「経済財政改革の基本方針（骨太の方針）2007」で、国の出先機関の抜本の見直しを「委員会」で行うことが要請されたためである。

2007年5月25日に開催された経済財政諮問会議に有識者議員3者連名により、「国の出先機関の大胆な見直し」というペーパーが提出されたが、同ペーパーでは、「地方分権を進めるにあたって、国の出先機関の見直しは不可欠である。また、国家公務員33万のうち、約7割の21万人は出先機関にいるため、政府機能の根本的な見直しの観点からも、ここにメスを入れる必要がある。見直しにあたっては、国の果たすべき役割を限定し、それ以外の事務は地方へ移譲することが必要」とし、その作業のため、出先機関の分類を試行的に行って、これを提示した。（第1表参照）

出先機関の分類に際しては、A. 国に残すものとして、i) 国家としての存立に直接かかわる事務（例：税関、防衛）、ii) 全国的な規模や全国的な視点に立つて行わなければならない事務（例：航空管制、気象台）、B. 地方に移譲可能な事務のうち、現在は主に国のみでその事務を行っているもの（例：労働基準監督）、C. 地方に移譲可能な事務のうち、地方でも同様の事務を行っているもの（例：交通基盤整備、廃棄物対策）という事務の分類の考え方をもって、現行の出先機関を区分した。

そして、上記A. に分類できる出先機関や事務として、宮内庁、公正取引委員会、国家公安委員会、管区行政評価局等、総合通信局、出入国管理、保護観察、地方更生保護委員会、矯正管区、公安調査局等、財務局、税関、国税局・税務署、国有林野管理・運営、航空管制、地域空港整備に関する企画等を除く地方航空局の事務、海上保安庁、防衛施設庁を挙げ、その他の事務をB. またはC. に分類し、いずれも地方へ事務・権限を移譲できるとしたのである。

さらに定員については、Aが97,707～108,537人、B. + C. が90,799～101,629人との試算を示した<sup>(12)</sup>。

こうした議論を受け、「骨太の方針2007」は「委員会」での審議を要請したのだが、当の「委員会」は、全国知事会に検討を要請し、そして全国知事会は、「国の地方支分部局（出先機関）の見直しの具体的方策」（以下、「方策」と略す）を取りまとめ、

(12) A. に分類された事務の大半は、旧憲法下の特別地方官庁にその性格が類似し、その設置も戦前まで遡るものが多い。

2月28日、「委員会」と経済財政諮問会議に提出したのだが、その「方策」は、経済財政諮問会議の試行的分類で示された地方移譲可能な8府省17出先機関を対象として検討するといったもので、「諮問会議」→「委員会」→「知事会」間の循環に陥っており、結局、「諮問会議」の試論を検証したに過ぎないものなのである。なお「方策」では、2,770機関の出先機関を廃止・統合、二重行政排除により約2万人を合理化し、5.5万人を地方に移譲し（国に残るのは約2万人）、2兆5,880億円の事業経費を地方に移譲可能であると試算している。また、「諮問会議」の試論と見解が分かれたのは、総合通信局は国に残すべきとしたこと、地方法務局等は見解が分かれるとの留保をつけたことである。

### (3) 仕分けの具体化～地方法務局等の取り扱いをめぐる～

「委員会」では個別の出先機関の移譲の可否についてまで審議するに至っていないが、法務省・地方法務局や総合通信局については、知事会提案の「方策」をめぐる質疑の中で、その取り扱いが議論された。

2008年3月18日に開催された第38回「委員会」で、西尾代理は、委員長から要請されていた出先機関見直しの考え方の試案を提示した。西尾代理は、地方自治法第1条の2第2項に規定される国・地方の役割分担に基づき、仕分けのメルクマールを明らかにしたが、その報告の中で、現在、国が主に行っているもので、経済財政諮問会議で地方でできると提案したものの中に、地方自治体が受け取らない方がよいと思われるものも含まれているとし、その代表は、「法務省の法務局、地方法務局、総合通信局所管の電波監理、放送事業の認可・監督等である」と発言した。その理由について、西尾代理は、「これらの仕事は、性質上国の事務」で、地方自治体に移譲したとしても法定受託事務にせざるを得ず、それでは自治権の拡充にはつながらず、住民に身近なところで事務を処理するということになる」としたのである。

## 3. 第2次勧告にむけた課題

「委員会」では、この「中間報告」の仕分けの考え方にに基づき、ワーキンググループ・事務局で検討した国の出先機関の事務・権限の整理に沿って、事務局から各府省に仕分けについての見解を求めた上で、国の出先機関の抜本改革について本年9月以降ヒアリング

等も積極的に行いつつ審議を進め、結論を得て、年内に第2次勧告を提出することを目指す、としている。

本章では、出先機関の見直しについて、これまでの「委員会」での審議経過等から第2次勧告にむけた課題となると思われる事項を取り上げることとする。

### (1) 道路・河川の直轄事業の見直しと出先機関

2008年5月28日に取りまとめられた第1次勧告は、道路については、「直轄国道の要件を見直し、主に地域内交通を分担する道路（同一都府県内に起終点がある区間等）は、従前の管理水準を維持するため財源等に関して必要な措置を講じた上で、原則として都道府県に移管」、河川については、「一の都道府県内で完結する水系内の一級河川の直轄区間について、従前の管理水準を維持するため財源等に関して必要な措置を講じた上で、原則として都道府県に移管」することとし、具体的な道路ならびに河川については、2008年7月25日から、国土交通省と全国知事会との間で意見交換が行われている。

道路・河川の直轄事業のうち、どの程度を地方に移譲するかにより出先機関の見直しの規模が左右される。すなわち大幅移譲となれば、総合的出先機関として存置する必要はなくなるためである。

国土交通省側は、道路については現行の直轄国道の15%程度、河川については、同一都道府県内で完結する53の1級河川の40%程度を移譲するとの考え方を明らかにしている（2008年5月22日、第48回委員会）<sup>(13)</sup>。

国土交通省と知事会の意見交換において国土交通省が提示した資料では、具体的な路線名をつけて移管候補の直轄国道を挙げているが、その総延長は現行直轄国道総延長の15.4%となっている（第3表参照）。すなわち、第1次勧告通り地方への移譲が実現したとしても、道路であれば直轄国道の85%は国に残るのであり、出先機関は従来通り存置される可能性が高いと考えられる。

---

(13) 拙稿「地方分権改革推進委員会第1次勧告について」『自治総研』356、2008.6、pp59-61参照

第3表 抽出区間の状況

	路線数 (区間数)	抽出区間 延長	H19事業費(精算)		
			改築等	維持管理費	合計
①同一都府県内に 起終点がある区間	36路線 (38区間)	1,596km (7.4%)	890億円 (5.3%)	208億円 (7.0%)	1,099億円 (5.6%)
②バイパス(同一国道路線の 指定区間が並行しているもの) の現道区間	79路線 (198区間)	1,639km (7.6%)	426億円 (2.5%)	203億円 (6.8%)	629億円 (3.2%)
③その一部が都府県等管理と なっている路線の区間	14路線 (18区間)	592km (2.8%)	349億円 (2.1%)	88億円 (2.9%)	436億円 (2.2%)
合計(重複無し)	108路線	3,306km (15.4%)	1,371億円 (8.2%)	414億円 (13.8%)	1,785億円 (9.0%)
直轄管理全体		21,500km (100.0%)	16,741億円 (100.0%)	2,993億円 (100.0%)	19,734億円 (100.0%)

※①、②、③の計数はそれぞれの条件に該当するもので一部複数の条件に重複するものを含む

国土交通省提示資料 (2008.9.1)

(2) 都道府県の域外権限の法定化

出先機関見直しに関わる「委員会」審議では、各府省はこぞって、2都府県以上で活動する事業者の監督や便益が2都道府県にまたがる場合は、広域的行政を担う立場から国の責任においてこれを実施すべきであり、国の出先機関は国の立場から当該施策を実施しているという立場を強調した。

たとえば、以下のような主張である。

○国土交通省 地方整備局 建設業、不動産業等の業行政

2以上の都道府県の区域内に事務所を設ける建設業者、不動産業者等の監督業務を地方に移譲した場合、一の都道府県が他の都道府県に所在する事務所の状況を的確に把握することは困難で、機動的な監督処分の発動などに著しい支障が生じるおそれ。全国的な見地から国が責任をもって実施する必要。

○農林水産省 地方農政局 食品の安全性確保のための監視・指導

全国的に流通する食品等の表示違反等は、その影響は広範かつ多数の消費者に及ぶため、国の責務として、全国的・広域的な観点から、食の安全性と消費者の信頼を確保する必要がある。

これに対し「中間報告」では、都道府県域を越える広域的な事案に係る規制権限として、「報告徴収、立入検査等の権限については、域外事業者等に対する都道府県の権限を法令解釈上明確にし、あるいは法令改正によってこれを都道府県に付与することなどにより、都道府県が中心となって対応する仕組みに改めるなど、都道府県の広域的な役割の拡大を検討すべきである。なお、広域的な事業者等の許認可等の権限を国が担う一方、これに対する立入検査等の権限を主に都道府県が担うこととなる場合にあっては、都道府県が必要と判断する場合に国に対して許認可の取消し等の措置要求をすることができる仕組みを講ずることを積極的に検討すべきである」とした。

都道府県の域外権限が議論になったのは、第52回委員会（2008年7月11日）である。委員会では、都道府県の域外権限を認めている立法例として、①地方税にかかる滞納処分（地方税法）、②通信販売及び電話勧誘販売に係る立入検査、業務の停止等の命令（特定商取引に関する法律及び同法施行令）、③介護サービス事業者の本部への立ち入り検査（2008年5月改正介護保険法）が紹介されたうえで、「国の法律に基づいて行使する権限は、法律で認めれば域外での行使もできるのだから、そのように法律上明記すべき」「出先機関がなくなった場合の各都道府県の広域的調整の立法的措置は必要であり、想定される新たな立法措置を決めておかなければいけない」ということが議論された。また、消費者行政に関連し、第1次勧告において、「営業の許認可権そのものが国にある場合には、その取消しも国にしかできないと考えられるので、営業許可の取消し等の措置を国に対して求める権限を都道府県に付与すべきと整理した」ことが紹介された。

### （3） 出先機関で処理する補助金等の取り扱い

委員会審議で議論されたものの、「中間報告」の記述とならなかったものに、出先機関で処理する補助金等の取り扱いがある。

出先機関には、地方自治体や民間事業が実施する事務事業に対して補助金を交付するという数多くの補助金関係事務があるが、これは一般的な事務と異なるもので、仕分けの考え方があてはまらない。そこで委員会では、「中間報告」での提示を見送り、第2次勧告までに結論を得ることとしたのである。

なお、補助金関連事務の分類については以下のように区分できるとしている。

- ア i 出先機関の補助金関係事務を廃止して本省で実施
- ii ○財源含め補助金そのものを廃止することで、補助金交付事務そのものを廃止

○自治体に財源含めて補助金交付事務を移譲し、出先機関の補助金交付事務を廃止

イ 今後も出先機関で補助金関係事務を存続

## おわりに

今日の姿のような国の出先機関が設置された要因は、戦後地方制度改革期に求められる。戦後地方制度改革では、公選知事への不信感から、省庁は自ら地方行政を展開することを志向し、数多くの出先機関を設置した。また戦前の地方制度との接続や公選知事を制御する目的から機関委任事務制度が置かれることとなった。

換言すれば、出先機関も機関委任事務も戦後改革の置き土産なのである。

このうち、第1期分権改革において機関委任事務制度を廃止した。

そして、今次分権改革では、これまで何度も見直しの対象となりながら今日まで存置し続けてきた国の出先機関が、再度、分権的な観点から見直しの対象となっている。

出先機関の見直しも、また戦後改革の総決算だといえなくもない。さらに都道府県や市町村が総合行政主体となるために必要な改革であるとみなすこともできる。

すなわち、単純な行政の減量化のみに終決するものではなく、事務権限をだれがどのように担い責任を持つのかという、この国の行政体制の根本に立ち入る課題だといえよう。

委員会は、本年9月以降ヒアリング等も積極的に行いつつ審議を進め、結論を得て、年内に第2次勧告を提出することを目指すとしている。

短期間に結論を出せるものなのかどうか、いささか懐疑的にならざるをえないが、地方分権の視点に立った重厚な結論がまとめられることを期待するものである。

(かんばやし ようじ (財)地方自治総合研究所研究員)

<資料>

# 国の出先機関の見直しに関する 中間報告

平成20年8月1日

地方分権改革推進委員会



## 目 次

1	基本的な考え方	47
	(1) 国の出先機関の見直しの必要性	47
	(2) 検討の経緯～「骨太2007」から「第1次勧告」と「骨太2008」へ～	48
	(3) 「中間報告」の位置付けと今後の検討の進め方	49
2	事務・権限の仕分け	50
	(1) 事務・権限の仕分けの考え方の具体化	50
	① 事務・権限の廃止・民営化等の検討	50
	② 第1次勧告で取り上げた分野の取扱い	51
	③ 地方移譲の対象となる「地方自治体による総合行政の確立等に資するもの」の考え方の具体化	51
	④ 多くの機関に共通する事務・権限の仕分けの方向	52
	(2) 事務・権限の地方移譲にあたり必要となる措置	53
	① 都道府県域を越える広域的な事案に係る規制権限	53
	② 災害等の緊急時に機動的に対応できる仕組みの検討	53
3	組織の見直しの方向	53
	(1) 組織の見直しの基本的考え方	53
	(2) 個別機関の廃止統合の検討	54
	① 行政の簡素・効率化等の観点から組織の廃止を検討するもの	54
	② 二重行政の問題を解消する観点から組織の見直しを検討するもの	54
	(3) 一部の事務・権限を存続させる場合の組織のあり方の検討	55
	① 同一府省内に存在する専ら国が本来担うべき事務を行う他の出先機関への事務・権限の吸収の検討	55
	② 府省を超えた総合的な出先機関への事務・権限の集約化の検討	55
	③ 都道府県単位機関のブロック化の検討	56
	④ 二重行政の弊害是正方策	56
4	組織の見直しに伴う人員及び財源の取扱いについての基本的考え方	56
5	その他	57

## 1 基本的考え方

### (1) 国の出先機関の見直しの必要性

地方分権改革は、住民に身近な行政に関する企画・決定・実施を一貫してできる限り地方自治体にゆだねることを基本として、「地方政府」の確立を目指しつつ、国と地方の役割分担を徹底して見直す取組みである。国の出先機関が担っている事務・権限は多種多様であるが、これらは地理的な管轄区域を限った現地機関で実施しており、その意味で、現地性が高く、住民に身近なものが多い。地域における総合的な行政主体である地方自治体との関係で「二重行政」ではないかとの厳しい指摘が向けられるゆえんもここにある。このため、地方分権改革の中で、国の出先機関の見直しについて検討することは極めて重要である。

道路特定財源をめぐる議論の中で判明した国の出先機関での無駄遣いの実態や、北海道開発局の事業をめぐる官製談合事件などを通じて、あらためて出先機関における構造的なガバナンス(統治)の欠陥が問われる事態となっている。これらの出先機関は、膨大な予算を持ち、各地域において大規模な公共事業の執行や法令の執行事務などを行っているが、物理的に中央から離れていることに加え、多くの事務・権限が出先機関の長に委任されている。このため、個々の事務・権限の執行について国会や大臣等によるチェック機能が働きにくい。また、個々の事務・権限の執行等にあたり、地域住民の意向が反映されにくい。これらがガバナンスが機能不全に陥った原因でもあり、もはや内部努力では改善できないとの指摘もある。補完性・近接性の原理に基づき、現在これらの出先機関が行っている国の事務・権限を思い切って地方自治体に移譲することにより、議会や住民との距離が縮まり、事業の執行等について透明性が高まるとともに、議会や住民(納税者)による監視や民意の反映等も的確に行われ得ることとなる。以上は、地域からの民主主義(下からの民主主義)の確立に係る問題であり、出先機関の見直しを通じて地域の民主主義に基づくガバナンスを充実することは、地方分権改革の本質的課題である。

平成19年5月25日の経済財政諮問会議で有識者議員から示された「国の出先機関の大胆な見直し」では、15系統の出先機関において「地方に移譲可能」な事務が存在しているのではないかとされた。この中には、国が本来担うべきとされる事務が当該機関の事務のほとんどを占めていると見られる機関もある。その一方で、数多くの出先機関の多くの事務に対して、国と地方の「二重行政」との批判が向けられている。行政の重複を徹底して排除し、国と地方を通じた簡素化及び効率化を推進する観点からも、国の出先機関の抜本的な見直しと改革が不可欠である。

これらの国の出先機関は、戦時体制への移行や戦後復興のための国家行政機能の拡大と地方自治制度の改変に伴って設置されたものが多い。しかし、近年

における地方自治行政の著しい発達、交通機関や情報通信手段の発達にとどまらない社会経済情勢の変遷に伴う行政需要の消長等により、もはや存在意義が薄くなったものもあると考えられる。この意味でも抜本的に見直すことが必要である。

このような観点から、地方分権改革推進委員会（以下「委員会」という。）では、「経済財政改革の基本方針（骨太の方針）2007」及び「同2008」に示された政府の方針を踏まえつつ、地方分権を確立するため国の出先機関を大胆に合理化する抜本的な改革に向けた検討を進める。これにより、国の出先機関の事務・権限の大幅な地方への移譲や廃止等の仕分けについて結論を示すとともに、それに伴う国の出先機関の廃止を含む整理・合理化などについて結論又は方向性を示す。

## （2）検討の経緯～「骨太2007」から「第1次勧告」と「骨太2008」へ～ （政府からの検討要請）

前述したとおり、平成19年5月25日の経済財政諮問会議で有識者議員から「国の出先機関の大胆な見直し」が示された。これを受けた「骨太の方針2007」（平成19年6月19日閣議決定）において、政府の方針として、国の出先機関についての抜本的な見直しを委員会が行うことが要請された。今回の検討は、こうした経緯に基づくものである。

### （「第1次勧告」）

委員会は、「第1次勧告～生活者の視点に立つ『地方政府』の確立～」（平成20年5月28日。以下「第1次勧告」という。）で、第2次勧告に向けた検討課題として、国の出先機関の改革の基本方向を提示した。

出先機関の事務・権限の地方移譲や廃止などの具体的な検討にあたっては、地方自治法及び地方分権改革推進法が定める国と地方の役割分担の基本を踏まえつつ、委員会が第1次勧告で示した「国の出先機関の事務・権限の仕分けの考え方」に沿って整理を行う。

「仕分けの考え方」では、国の出先機関の事務・権限を、①重複型、②分担型、③関与型、④国専担型の4類型を基本として、さらに詳細な分類を行い、それぞれの分類ごとに仕分けの考え方を示している。これに沿って、出先機関の事務・権限について、これまで委員会において調査審議を行ってきたものを中心に、以下の①から④に仕分けを行う。

- ① 事務・権限の廃止（民営化、独法化等を含む。）を検討するもの
- ② 事務・権限の地方への移譲を検討するもの
- ③ 事務・権限の本府省等への移管を検討するもの
- ④ 上記のいずれにも仕分けできず、引き続き国の出先機関において処理せざるを得ないと判断するもの

こうした仕分けに基づき対象となる国の出先機関の事務・権限の整理を行った上で、それに伴う組織・定員の廃止・縮小、見直し後に残る組織・定員のあり方などについて、結論又は方向性を示す。

その際、特に二重行政の問題を解消する観点から検討が必要な国の出先機関については、廃止、当該府省の他の出先機関への事務・権限の吸収、府省を超えた総合的な出先機関への事務・権限の一元化の検討など、原則として当該出先機関を廃止する方向で検討する。

(地方分権改革推進要綱(第1次)、「骨太の方針2008」)

第1次勧告で示したこのような取組方針は、政府の方針としても位置付けられている。

6月20日に政府の地方分権改革推進本部で決定された「地方分権改革推進要綱(第1次)」(以下「第1次要綱」という。)では、「委員会の『第1次勧告』を最大限尊重し、地方分権改革の推進に強力に取り組む」こととされた。また、この中で、第2次勧告等に向けて、国の出先機関の改革を含め、「政府として引き続き委員会の活動を積極的に支援し、関係府省は、国の出先機関の改革についての委員会の調査審議に挙げて協力する」ものとされている。

「骨太の方針2008」(平成20年6月27日閣議決定)では、「委員会は、『第1次勧告』で示した仕分けの考え方及び見直しの進め方に沿って、仕事及びこれに伴う人員の移譲を含む国の出先機関の抜本的な改革について勧告を行う」こととされた。また、「政府として、これを実現するための計画を平成20年度内に策定する」こととされた。

### (3) 「中間報告」の位置付けと今後の検討の進め方

(「中間報告」の位置付け)

この「国の出先機関の見直しに関する中間報告」(以下「中間報告」という。)は、第1次勧告で示した国の出先機関の事務・権限の仕分けの考え方を具体化し、あわせて、国の出先機関の組織の見直しに関する基本的考え方とその検討の方向や、それに伴う人員及び財源の取扱いの基本的考え方を提示するものである。

これにより、本年末に予定している「第2次勧告」に向けて、国の出先機関の見直しの基本的な考え方及び今後の進め方を委員会として明らかにする。政府決定である第1次要綱では、関係各府省が「委員会の調査審議に挙げて協力する」ことを閣僚間で確認していることから、これに対応し、委員会として今後の調査審議方針をあらかじめ明らかにするものである。

(今後の検討の進め方)

この中間報告で具体化した仕分けの考え方に基づき、ワーキンググループ・

事務局で検討した国の出先機関の事務・権限の整理に沿って、事務局から各府省に仕分けについての見解を求めた上で、国の出先機関の抜本改革について本年9月以降ヒアリング等も積極的に行いつつ審議を進め、結論を得て、年内に第2次勧告を提出することを目指す。

国の出先機関の見直しにあたっては、事務の集約化等による効率化・スリム化を前提とした上で、地方自治体に移譲される事務・権限に対応した地方の人員及び財源を確保することが必要となる。

今後、委員会では、国庫補助負担金、地方交付税、国税から地方税への税源移譲を含めた税源配分の見直しについて一体的に検討し、地方債を含め分権にかなった地方税財政制度の改革を進めていくため、第2次勧告後に検討し、勧告する予定である。

なお、道路特定財源の一般財源化を含め、今年の税制抜本改革の検討にあたっては、国と地方の財政状況に留意しつつ、地方の担う事務と責任に見合った地方自治体の税財源の充実確保の方策を検討すべきである。委員会としても、一般財源化の制度設計の検討状況等にあわせ、必要に応じて意見を述べることもあり得る。

## 2 事務・権限の仕分け

今後、国の出先機関の事務・権限の地方移譲や廃止などの具体的な検討を行うため、第1次勧告で示した事務・権限の仕分けの考え方を以下のとおり具体化するとともに、あわせて事務・権限の地方移譲にあたり必要となる措置について検討する。

### (1) 事務・権限の仕分けの考え方の具体化

#### ① 事務・権限の廃止・民営化等の検討

現在、政府では、徹底的な無駄の排除に向けた集中点検等の取組みが行われている。昔から整理されず引き続いて行われているような政策を思い切っで見直すことにより、国の出先機関の事務・権限のさらなる廃止・民営化等を検討する。

特に、現在、国の出先機関において実施している事務等のうち、国民生活及び社会経済の安定等の公共上の見地から確実に実施されることが必要な事務及び事業であっても、国が自ら主体となって直接に実施する必要がないと考えられるものについては、独立行政法人化の可能性についても検討すべきである。その際、特に、相当規模の実施体制を持っている場合や、関連の深い事務や同種類似の事務等を行う独立行政法人が既に存する場合等については、積極的に検討を行うべきである。

## ② 第1次勧告で取り上げた分野の取扱い

第1次勧告の「重点行政分野の抜本的見直し」において取り上げた内容に関係する事務・権限については、勧告の内容を踏まえつつ、仕分けを行う。ただし、今回の国の出先機関の見直しの過程において、他の類似又は関連する事務・権限の仕分けの検討に合わせ、さらなる検討を加えることはあり得る。

直轄国道や一級河川の直轄区間については、第1次勧告の「重点行政分野の抜本的見直し」において、国から地方に移管する方針と移管の範囲を既に明らかにした。また、個別の移管対象については、「関係地方自治体との調整を行った上で、第2次勧告までに具体案を得る」（第1次勧告）こととしており、移管対象の具体的な量的規模は、この調整により確定していくことになる。その結果として地方に移管されるものの「ボリューム感」は、関連する出先機関の組織のあり方について検討する際の重要な要素でもある。第1次勧告の内容の実現に向けて、委員会として、引き続き国と関係地方自治体の双方に強く要請するとともに、必要に応じ自らもさらなる検討を行う。

なお、道路・河川の具体的な移管に関する国と関係地方自治体との調整においては、地方自治体の意欲を高め信頼感を持って協議を進めることができるよう、移管に伴い必要となる人員及び財源の確保について明確な考え方を速やかに示すことを政府に求めたい。また、移管について関係地方自治体の積極的な姿勢を期待する。

## ③ 地方移譲の対象となる「地方自治体による総合行政の確立等に資するもの」の考え方の具体化

「国専担型」の事務・権限についても、「地方自治体による総合行政の確立等に資するもの」は、必要に応じて事務処理等の基準を定め、あるいは法定受託事務とすること等により、地方自治体に移譲することを検討する。特に、地方自治体が独自に行わざるを得ない施策に関連するものは、地方自治体への移譲を積極的に検討する。

その際、それによって地方自治体や地域住民にどのようなメリット（又はデメリット）が生じるのか、例えば次のような観点（注）を総合的に勘案して検討した上で、仕分けを判断すべきである。

（注）これらの観点は、特に、「国専担型」の事務・権限の場合に検討する必要があるが、性質上それに限られるものではない。

### ア 地方自治体による総合行政の確立

移譲される事務・権限とともに関連する地方自治体独自の施策をあわせて実施することで、地方自治体の総合的な行政の展開に資することとなるか。

## イ 地方自治体の自主性・自立性の発揮

移譲される事務・権限の遂行にあたり、地域の実情等に応じた創意工夫を発揮し得ることとなるか。

## ウ 住民の利便性の向上

窓口がより住民に身近になり、関連の諸手続の窓口が一元化されることで、地域住民の利便性等の向上が見込まれるか。

## エ 国と地方を通じた行政の簡素化・効率化

移譲される事務・権限を地方自治体が遂行する方が、組織・人員や事務手続等の面で国と地方を通じた行政の簡素化・効率化にも資するか。

## ④ 多くの機関に共通する事務・権限の仕分けの方向

## i) 国庫補助負担金に関する事務

手続の簡素化を進めるとともに、出先機関の役割が本府省と交付先との間の経路的な機能にとどまっている場合をはじめとして、本省で直接実施することも検討すべきである（国庫補助負担金を含む税財政の問題については後述する）。

## ii) 広報啓発・相談等に関する事務

許認可・監督等、他の分類の特定の事務・権限との関連で実施されていると整理できるものについては、関連する事務・権限の取扱いとあわせて仕分けを検討すべきである。

それ以外のものについては、地方に一元化することを基本として、国の役割を限定するとともに、本省で直接実施することを検討すべきである。

なお、消費者行政に関する相談事務については、地方の消費生活センター等を一元的な消費者相談窓口と位置付けるとの消費者行政推進会議取りまとめの考え方を踏まえて検討すべきである。

## iii) 国家試験等の実施に関する事務

国家試験等の実施の事務については、地方自治体が担っているものも一部あるが、現在、国の出先機関で行われている国家試験等の実施事務は、主に試験会場の確保、試験申込の受付、受験票の交付、試験の監督等の試験実施の庶務的な事務であり、その性格上むしろ市場化テストになじむものが多いと考えられることから、その方向を基本として仕分けを検討すべきである。

## iv) 統計調査の実施に関する事務

指定統計を含む国の統計調査は、法定受託事務として地方自治体により実施されているものが多いという実態がある。現在国の出先機関が行っている指定統計を含む国の統計調査の実施事務（注）については、その地方への移譲を進めるべきであるが、その前に、むしろ民間委託の拡大等により業務のスリム化を進めるとともに、出先機関を経由せずに本省で直接対

応することによる効率化も含めて検討すべきである。

また、国の出先機関において相当規模の実施体制をもって実施している統計調査については、独立行政法人化の可能性も検討すべきである。

(注) 現在、内閣府の統計委員会において、「公的統計の整備に関する基本的な計画」の策定等に向けた審議が進められているところであり、その審議状況を注視する。

## (2) 事務・権限の地方移譲にあたり必要となる措置

### ① 都道府県域を越える広域的な事案に係る規制権限

従来、都道府県域をまたぐ広域的な事業者や事業活動等に対する許認可・監督等の権限は、主に国がこれを担ってきたが、そのうち特に報告徴収、立入検査等の権限については、域外事業者等に対する都道府県の権限を法令解釈上明確にし、あるいは法令改正によってこれを都道府県に付与することなどにより、都道府県が中心となって対応する仕組みに改めるなど、都道府県の広域的な役割の拡大を検討すべきである。

なお、広域的な事業者等の許認可等の権限を国が担う一方、これに対する立入検査等の権限を主に都道府県が担うこととなる場合にあつては、都道府県が必要と判断する場合に国に対して許認可の取消し等の措置要求をすることができる仕組みを講ずることを積極的に検討すべきである。

### ② 災害等の緊急時に機動的に対応できる仕組みの検討

各府省が出先機関の見直しを困難とする論拠として、大規模災害の発生など緊急時に国の役割を的確に果たすためには、各地域に一定の規模と能力を備えた現地機関を設置しておく必要があるとの主張が繰り返しなされている。

この点については、例えば、本府省に、緊急事態への対応機能を集約した遊軍的な組織を設け、これが中核となって都道府県等の関係機関との連携・協力を図りつつ機動的に対応するなどの仕組みを導入することにより、機動的かつ効率的な緊急対応体制を整備することが可能と考える。災害発生時等の緊急対応の必要性をもって現在の国の出先機関の組織や規模を恒常的に置く必要性を説明することは難しい。地方分権改革の実現が政府の方針である以上、関係府省は、むしろ地方分権改革後の新たな災害対応等の緊急事態対応の体制をどう組み立てるかを検討すべきである。

## 3 組織の見直しの方向

### (1) 組織の見直しの基本的考え方

委員会では、第1次勧告で明らかにした仕分けの考え方及びそれを具体化した上記2の考え方に基づく国の出先機関の事務・権限の仕分けについて、各府



省の見解を求めた上で整理を行い、これを基に、その組織のあり方について検討する。国の出先機関については、委員会の審議を通じて、民主的なガバナンスの不足等の問題が明らかになっており、この観点からも、組織を抜本的に見直すことが必要である。

仕分けによる整理の結果、ほとんどの事務・権限を出先機関の事務・権限として存続させることとなる場合であって、かつ、当該組織を存続させても、関係府省による二重行政の弊害や新たな拡大をもたらすことがないと考えられるものについては、現行組織の存続を基本として検討する。

社会経済情勢等の変化により業務の意義が薄くなってきているものや、既往の政府方針において、独立行政法人化により主要な事務・権限が廃止される予定となっているものなどについては、国と地方の役割分担の議論を行うまでもなく、行政の簡素・効率化等の観点から、現行組織の廃止を検討する。

国の出先機関のうち、重複型、分担型及び関与型の事務・権限や、地方自治体が独自に行わざるを得ない施策に関連する国専担型の事務・権限が多くを占めるものについては、国と地方自治体の二重行政の問題を解消する観点から、その組織のあり方について、原則として、現行組織の存続を前提とせず抜本的な見直しを検討する。

## (2) 個別機関の廃止統合の検討

(1) の基本的考え方を踏まえ、個別の出先機関の廃止統合について、次のような方向で検討する。

### ① 行政の簡素・効率化等の観点から組織の廃止を検討するもの

業務の縮小や独立行政法人化などにより、存続の意義が失われている出先機関については、国と地方の役割分担の議論を行うまでもなく、行政の簡素・効率化等の観点から、現行組織の廃止を検討する。

### ② 二重行政の問題を解消する観点から組織の見直しを検討するもの

#### i) 出先機関の事務・権限がなくなるもの

仕分けによる整理の結果、国の出先機関の事務・権限として存続するものがなくなる場合は、当該出先機関を完全に廃止することを検討する。

#### ii) 一部の事務・権限を存続させることとなるもの

一部の事務・権限を国の出先機関の事務・権限として存続させることとなる場合に、これらの事務・権限を担う組織が二重行政の弊害や新たな拡大をもたらすことのないよう、例えば、以下の方針に沿って廃止・整理を検討する。

ア 同一府省内に、専ら国が本来担うべき事務を行う他の出先機関が存在している場合は、当該機関に事務・権限を吸収

イ アに当てはまらない場合は、府省を超えた総合的な出先機関への事

### 務・権限の集約化

なお、二重行政の問題を解消する観点から見直しが必要な出先機関のうち、現在、都道府県単位の機関が置かれているものについては、ブロック単位機関(総合的な出先機関を含む。)への統合についてあわせて検討する。

## (3) 一部の事務・権限を存続させる場合の組織のあり方の検討

上記(2)の②のii)の例示のケースについては、以下のような考え方で検討する。

### ① 同一府省内に存在する専ら国が本来担うべき事務を行う他の出先機関への事務・権限の吸収の検討

仕分けによる整理の結果国の出先機関の事務・権限として存続させることとなるものについて、同一府省内の、専ら国が本来担うべき事務を行う他の出先機関(今回の見直しの結果、専ら国が本来担うべき事務を行うこととなる出先機関を含む。)の所掌事務等に親和性がある場合には、当該機関への事務・権限の吸収を検討する。

なお、同一機関の存続業務であっても、個々の事務・権限の性質等によって、この吸収の対象となるものと、総合的な出先機関への集約の対象となるものとに分離されるケースもあり得る。

### ② 府省を超えた総合的な出先機関への事務・権限の集約化の検討

二重行政の問題を解消する観点から見直しが必要な出先機関のうち、一部の事務・権限を出先機関の事務として存続させるものについて、ii)のアに当てはまらない場合は、総合的な出先機関への集約化を選択肢の一つとして検討する。総合的な出先機関は、行政の簡素・効率化、縦割り行政の弊害の是正にも資する。その際、例えば、各府省の相互に関連する事務・権限を担う組織の統合を図るなど、総合化によるメリットが期待される組織のあり方を検討する。

現在、総合的な出先機関として内閣府に沖縄総合事務局が設置されているが、この組織や機能を検証し、地方自治体への徹底した事務移譲等によるスリム化や地域住民によるガバナンスの強化等を行った、いわば「分権化された総合事務局」として、ブロック単位の総合的な出先機関の設置について検討する。

総合的な出先機関について具体的に検討する際には、管轄区域や本局の設置場所等について、施策の効率的な実施等の観点や地域の実情等を踏まえ、地方団体等と十分に調整し、柔軟に対応することが必要である。

また、当該機関が設置される府省と、統合される各部門の関係大臣の指揮監督関係について整理することが必要となると考えられる。

### ③ 都道府県単位機関のブロック化の検討

上記2のような方針で事務・権限の仕分けを行った場合、国の出先機関で引き続き担うべき事務・権限として残るものは、広域的な調整事務など、都道府県単位で実施する必然性に乏しいものが多数となるのではないかと想定される。交通機関や情報通信手段の発達等を踏まえれば、こうした事務・権限については、より管轄区域が広い機関への統合は可能であると考えられる。

このため、二重行政の問題を解消する観点から見直しが必要な出先機関のうち、現在、都道府県単位の機関が置かれているものについては、ブロック単位機関（総合的な出先機関を含む。）への統合について検討する。

### ④ 二重行政の弊害是正策

存続する国の出先機関が、関係府省による二重行政の弊害や新たな拡大をもたらすこととならないようにすることが重要である。地域住民や地方議会などの監視によるガバナンスの強化や、地域の声を施策に反映させるためにも、管轄区域内の都道府県等関係自治体による協議会を設けるなどの仕組み等について検討する。

## 4 組織の見直しに伴う人員及び財源の取扱いについての基本的考え方

仕事を地方に移譲するのであれば、それに伴い求められる技術や専門性を備えた人材や必要な財源を確保することが必要である。このためには、国と地方の双方が対等の立場に立って必要に応じ場を設けるなど、真摯に協議することが重要である。

国の出先機関の抜本的な改革にあたっては、事務・権限の地方移譲に伴う国から地方への職員の移行等が不可欠となる。また、事務・権限の廃止・縮小や、組織の統廃合等に伴う人員の整理・合理化が必要となる。その的確かつ円滑な実施をはかるためには、職員の雇用や国と地方を通じた公務能率の維持・向上について十分な配慮が必要であり、こうした点を踏まえた職員の移行等の仕組みについて、次のような方向で検討する。

- ・ 人材の地方自治体への移管、省庁間の配置転換、再就職のあっせん等について総合的な調整を行うための国と地方を通じた横断的な組織（調整本部）を設置
- ・ 人材の移管にあたって必要となる制度的な措置（退職金の負担や身分・処遇の取扱い等）の検討
- ・ 人材の移管にあたっては、地方に移譲される事務・権限を実施するために必要な資質や能力を備えた人材が十分に確保されるよう配慮
- ・ 組織の統廃合等に伴い必要となる人員の整理・合理化については、一定の年

限を設けて計画的に実施

- ・ 例えば「人材交流センター」を設けるなど、出先機関と地方自治体との間で  
の人事交流（人材交流）の仕組み、国・地方を通じた人材育成の仕組みの整備
- ・ 地方への移行や配置転換にあたっての研修制度の充実

上記のような事務・権限の地方移譲及び国から地方への職員の移行等の際には、事務の集約化等による効率化・スリム化を前提とした上で、それに伴う財源を確保することが必要となる。これについては、前述のとおり、国庫補助負担金、地方交付税、国税から地方税への税源移譲を含めた税源配分の見直しについて一体的に検討し、地方債を含め分権にかなった地方税財政制度の改革を進めていくため、第2次勧告後に検討し、勧告する予定である。

なお、国庫補助負担金については、第2次勧告に向けた議論の中でもその見直しの考え方を検討することがあり得る。

## 5 その他

独立行政法人が、地方に設けている事務所等を通じて実施している事業についても、国の出先機関と同様、地方自治体との二重行政の問題を解消する観点から、見直しの検討が必要なものがある。このような事業については、i) 機械的・定型的なものは本部で実施、ii) 実体的な判断が必要となるものは地方自治体に移管、などの方向で見直しを行い、地方事務所の廃止等について検討を行うことが必要である。このため、独立行政法人改革の取組みと連携しつつ、見直しの検討を行う。

広域連携のあり方などを含めた行政体制の問題は、今後の重要な課題であり、都道府県による広域連合等を広域的な事務・権限の受皿とすることも選択肢の一つとして検討すべきと考える。

## 地方分権改革推進委員会委員名簿

(敬称略)

委員長	丹羽 宇一郎	伊藤忠商事株式会社取締役会長
委員長代理	西尾 勝	財団法人東京市政調査会理事長
委員	井伊 雅子	一橋大学国際・公共政策大学院教授
	猪瀬 直樹	作家・東京都副知事
	小早川 光郎	東京大学大学院法学政治学研究科教授
	露木 順一	神奈川県開成町長
	横尾 俊彦	佐賀県多久市長

---

専門委員	齋藤 弘	山形県知事
	松田 隆利	国家公務員制度改革推進本部事務局次長