

地方分権と支庁制度

小林 勝彦（こばやし かつひこ）

地方分権推進 委員会専門委員

はじめに

明治43年、北海道の主要な鉄道網が整備されて交通手段が大幅に変化したのを機会に現行支庁制度が整い今日に至っている。

その間、昭和23年「支庁管轄区域調査委員会」が「9支庁制度を適当と認める」ことを知事に答申したが道議会に反対意見書が出され実現しなかった。

昭和60年「道政運営の簡素効率化調査会」が設置され道政全般について2年あまりにわたり真剣な検討が行なわれ「支庁制度については、専門的な検討機関を設置する」ことを答申されたが立ち消えになってしまった。

平成7年、民間有識者による「道政改革民間フォーラム」が設けられ、庁内にも「道政改革推進本部」を設置し、道政改革に取り組み支庁制度についても時代の変化に対応した地域の総合出先機関としての機能を十分発揮できるよう支庁制度検討のため「支庁制度研

究チーム」を庁内に設置し真剣な調査研究に入ったことは、時代の流れと変化に積極的に対応しようとする画期的な取り組みで高く評価される。

「支庁制度」改革を、単に、道庁内部の検討にとどまらず幅広い世論に訴え「北海道の自立と再生」のための道政のあり方の中で真執に考え論議することが必要だと思う。

改革の問題点

明治43年以降、90年間続いた支庁制度を改革することは容易なことではないが、若干の問題点を整理してみたい。

1 道の政策的圏域との関係

道は、政策推進の必要から圏域を設けてきたが、その政策的圏域と支庁制度をどのように関連させていくか重要な問題だと思う。現行の政策的圏域は次の通りである。

- ・ 地域生活経済圏 6 圏域
 (道央、道南、道北、十勝、釧路根室、
 オホーツク)
- ・ 広域市町村圏 20 圏域
- ・ 保健、医療福祉圏
 - 一次 (市町村単位) 212 圏域
 - 二次 21 圏域
 - 三次 6 圏域
- ・ ゴミ処理広域圏 32 ブロック

2 土木現業所所管区域との関係

10ヶ所の土木現業所の所管区域と、変更される支庁との所管区域との関係をどのようにするかは、北海道開発局の開発建設部と所管区域を同一とする現行制度は、中央省庁等改革基本法により北海道開発庁の「国土交通省」への統合と、地方分権推進委員会の第5次勧告を受けて、国が制定する「地方分権推進計画」で、公共事業の地方移譲が進められていくという客観情勢の変化の中でどう調整されるか課題が多い。

3 過疎化への不安

国及び道の行政改革...合理化...は、過疎化に悩む地域に、常に、負担を押しつけてきた。

6,200人を超える支庁職員の配置転換

は大きな話題と関心をもたらすであろう。

4 選挙制度との関係

衆議院議員の小選挙区の13区画は、特に、変更には結びつかないが、道議会議員の選挙区は支庁所管区域が単位になっているので、議員のゲリマンダー心理（注1）を調整することの困難さ、地方分権推進の中での議員定数の見直しなど第一義的ではないが複雑な問題がある。

* 注1 「ゲリマンダー心理」

選挙区を自分の有利なものになる区画にしようとする。

5 道民の関心度

支庁と道民との関係は、パスポートの発給事務や税務事務のほか各種許可事務、福祉事務などにとどまっているため、道民の支庁制度への関心は薄い。

「道政モニター定期意見調査」でも、支庁の役割についてあまり知られていないが70%を超え、区域の変更についても、現状肯定27%、見直し必要29%、数を見直す必要ある22%で、支庁制度見直しに「大いに関心がある」40%「多

少関心がある」を含め80%を超えている。

道民は、市町村の行政に対する関心に比し支庁制度への関心は低いが世論を高める手法を真剣に考える必要がある。

6 分県運動との調整

道東、道北地方には、相当以前から「分県運動」が真剣に論議されてきた。

マジョリティ（多数派）ではないが看過できない民意でもある。

支庁制度改革論議を契機に「分県運動」は顕在化すると思われるが適切な対応をしなければならない。

新しい時代の道政と 支庁制度

平成5年、衆・参両院での「地方分権推進」についての決議が満場一致で採択されてから地方分権推進の動きは急速に進展し、地方分権推進法の制定とこの法律により設置された地方分権推進委員会の4次にわたる勧告を受け、これを忠実に実現するため「地方分権推進計画」が閣議決定され、次の通常国会に500あまりの法律改正が提案され

る運びとなった。

明治以来の「追いつき追い越せ」の右肩上がりからポスト近代化の時代を迎え官治集権から住民自治へと流れは変わっている。「機関委任事務の廃止」自治事務の充実をテーマとして取り組んできた地方分権推進委員会の努力により、国と地方は上・下主従関係から対等協力の関係に変わり、地方は自己決定権が大幅に拡大されると同時に、重い自己責任を持ち、中央に従属した地方は新しい自治の姿に変わらなければならない。

従来、都道府県事務の80%、市町村事務の40%が「国の機関委任事務」であった。

県・市町村が国のひとつの機関として位置づけられ国の事務を執行するという「機関委任事務制度」は、自ら、道と市町村との上・下関係の体質が深く滲み通っている。

道が、国に代わって市町村を指導するという永い習性を払拭して、基礎自治体としての市町村・広域自治体としての道は対等の立場に立って地方自治を進める時代になった。

北海道は、歴史的に、常に、中央の意向に沿って道政が進められ、このことが依存体質を醸成し自立を害ってき

たと思う。

「北海道のかたち」を変える機会だと思うが、自立といっても域際収支がマイナス2兆円を超える北海道の経済構造から見て決して平坦な道ではないが、道政は、道民の先頭に立って21世紀の北海道のあり方を求め苦難に立ち向かわなければならない。

公共事業の地方分権についての地方分権推進委員会の第5次勧告は、利益誘導型体質に馴染んだ、政・官・財のトライアングルの強い抵抗で後退を余儀なくされたが、直轄事業と補助事業の見直し、統合的補助金の創設などいくつかの重要なことについて触れており、近く決定される「地方分権推進計画」で政府の考え方が出されるが、「中央省庁等改革基本法」(注2)との関連で道の役割は飛躍的に拡大される。

*注2 中央省庁等改革基本法

第46条抜粋

- 1 公共事業に関し、国が直接行なうものは全国的な政策及び計画の立案並びに全国の見地から必要とされる基礎的、又は広域的事業に限定し、その他の事業については、地方公共団体にゆだねていくことを基本とすること。

国の行政改革は、北海道のあり方について大きな影響を与えることと思う。

この際、北海道は思い切って道州制を先取りする「パイロット自治体」に取り組むべきではないか。このことについては、知事の諮問機関「北海道地方自治研究懇話会」(座長 神原勝北大教授)も道州制推進について提言している。

21世紀を目前に、北海道パイロット自治体についての制度の仕組み、移行過程の問題も含め勇敢にグランド・デザインを描き、ローカル・ガバメントとしての北海道地方政府のあり方を追求すべきだ。

「支庁制度」もこのことを念頭に置いて論議すべきであろう。

支庁制度改革私案

1 支庁の位置づけ

道の総合的出先機関として、土木現業所と保健所も組み入れ医療保健・福祉行政と地域づくりのインフラ整備も含め総合的な行政を推進する。

2 支庁の数

道州制を展望し北海道地方政府とし

での構想に立って、地域生活経済圏と同じ6支庁とする。

市町村重視の立場から「広域市町村圏」と支庁体制とのネットワーク化もあわせて工夫する必要があると思う。

3 本庁と支庁との関係

道政のスリム化を推進するため本庁は、企画立案、総合調整に徹し、支庁は、実施機関として地域の実情に即した行政を進めるため縦割り行政を排し総合的な行政を行なう。

4 支庁単位政策会議

支庁長が主宰する政策会議を常設し、地域住民代表、市町村長、有識者の参加を得て市町村の総合調整機能としての役割を持つようにする。

5 支庁のコンサルタント機能

地方分権は、裁量行政から、法律・政・省令にもとづく司法型行政に変わり市町村職員の高い能力が求められるが、従来の「指示待ち行政」に馴らされてきた体質を転換することは容易ではない。

行政の近代化、住民本位の行政の民主化に対応する市町村職員の「法務的能力」を支援するため、支庁に「コン

サルタント」的役割が求められると思うのでその機能を強化する必要がある。

地方分権が進む中で、道と市町村の新しい関係...例えば、小規模町村への道代行制度の拡大など...基礎自治体を補完する道の役割が必要になってくる。

支庁制度改革は、道と市町村との役割分担という課題を視野に入れて論議することが大切である。

支庁長への大幅な権限委譲は、支庁と市町村の新しい上・下関係を作り出す不安があるので注意する必要がある。

おわりに

明治2年「北海道開拓使」が置かれ明治5年、札幌本庁、函館、根室宗谷、浦河及び樺太の5支庁制以来、多くの沿革の歴史を経て現行「北海道支庁設置条例」が昭和23年制定されて今日に至った。

さまざまな、社会的、経済的、政治的背景の中で沿革のあゆみを経てきた支庁制度は、それなりの歴史的役割を果たしてきた。

北海道開発庁の「国土交通省」への統合、当分は、沖縄、北海道に対する国の特例処置には触れないという地方

分権推進委員会の第5次勧告は、別な意味で、国が北海道を考え直すという可能性もある。

北海道は、いま、大きな転換に立っている。

道州制を先取りした「パイロット自治体」に取り組み、骨太な構想力で「北海道政府」の樹立に向けて道民の関心を高め、その中で「支庁制度」についても議論を深めていって欲しいと思う。