

地方行政の使命と課題

[公募論文]

佐藤 明男 (さとう あきお)

鹿部町水産課課長補佐

はじめに

北海道の歴史を顧みるとき、開拓使が設置され蝦夷地を「北海道」と改称し11国、86郡が置かれたのは1869年のことであり、今年でちょうど130年の歳月がたったのである。

この間、1882年に開拓使を廃止し、函館・札幌・根室の3県を置いたのであるが、4年後の1886年には3県を廃止し、北海道庁が設置されたのであり、これが今日の北海道行政の前身となつて脈動している。

北海道の地域性を踏まえた中で、現行の支庁制度が1910年（明治43年）に設置されて、すでに90年の歳月がたった。

この間、人口の増加とともに急速な社会情勢の変容により、札幌を中心とした一極集中化現象に拍車がかかり、産業構造も都市型と農漁村型に分散するに至った。一方では、道内の212市町

村のうち73%にあたる155の自治体が過疎地域の指定を受けている中で、新たなまちおこしが脈動し地域の起爆剤となっていることは、地方分権の一端をなすものとして評価したい。

このような社会変遷の中にあつて、豊かな住みよい地域社会を形成するためには、必然的に行政の担う役割も見直されなければならない状況となっている。

このような時代背景の中で、今、私が自治体職員の一人として、行政課題を提言する機会に恵まれたことを光栄に思っている。

時代は、間もなく21世紀を迎え、道民の生活と産業形態を考えた場合、円滑な道行政を推進するためには、市町村と相関関係にある北海道の行政機構を見直すことによって、道民の生活向上と利便性が確保されなければならない。

1995年5月、5年間の時限立法とし

て地方分権推進法が制定された。この基本理念は、地方公共団体の自主性及び自立性であり、個性豊かな地域社会の実現である（第2条）。また、自治体の自己責任により行政運営の改善と行政の簡素化及び効率化の推進を掲げている（第3条）。

このような時代要請にあって、西欧においては、一国に匹敵するほどの広大な面積を有する北海道の位置づけを明確にするためには、道民の声が十分に反映された中で支庁の再編が実現されなければならない。

道庁と支庁の機能分担

機構改革は行政が存続する限り常に議論の標的となり、また、そこに住む人々の生活向上を図るうえからも必要であり、不可欠な課題として発展してきた。

北海道という地方自治体が誕生して以来、幾度にもわたる行政改革の中で時代に即応した機構改革がなされて来たことは、それなりに評価できる。

このような時代背景の中で、21世紀に向けた新しい行政システムを構築するためには、今こそ名実ともに地域性

や特性を生かし、行政として支援できるネットワークづくりを目指すなければならない。そのためには、既定概念に固執することなく共通課題を認識した中で、道庁と支庁の役割分担を明確にし、道民が少しでもそこに住んでよかった、という意識を体感できる体制が定着しなければならない。

北海道に開拓の鋤が入れられて、たかが130年であるが北海道は農業にしろ、漁業にしろ全国一の食料の生産基地となっていることを生産者は多いに誇るべきである。

機構改革にあたっては、単に支庁制度の議論にとどめることなく道庁と支庁の行政機構を検証し、かつ、市町村の行政施策が反映できるシステムを構築しなければならない。

そのためには、何よりもまず、支庁長の権限を大幅に強化する必要がある。そのことにより、地域の政策課題を速やかに解決できるばかりではなく、支庁にとっても、また、市町村にとっても住民に分かりやすい行政を執行することが分権型社会の要請でもあるからだ。

また、同じ道の機関でありながら、支庁が道庁に伺いを立てる、という構造を改めることにより、市町村との事

務の流れが円滑に機能することが要求される。

政策課題と職員の意識改革

道内には、212の市町村があり、道庁及び14の支庁で構成されている北海道職員は、地域の実状をどれだけ認識しているであろうか。また、職員の意識として市町村の意向をどれだけ反映した中で行政事務を推進しようとしているのであろうか。

今日、社会構造の多様化と急速な変容に伴い、環境問題は社会的課題としてクローズアップされている。確かに、自然環境は人類の共有財産であり、永久に保全していくことが我々に課せられた責務である。このため、法の規制も年々強化されている傾向にあることは当然の摂理といってよい。

社会的課題の解決にあたり、置かれている立場によって当然、見解や指導も異なるであろう。問題は、行政施策の実現に向け、同じ目線で市町村の実態を把握した中で、どれだけ職務意識をもって地域課題の解決にあたるか否かが問われるのである。

地域政策を展開する中で、道庁と支庁職員との共同により、さまざまな情報やアイデア、ノウハウなどを持ち寄って事業を企画していることは、評価してしかるべきである。

更には、事業主体を北海道と市町村とし、道庁、支庁、市町村職員との共同事業を実施し、情報交換と積極的な人事交流を図ることにより、一層地域に根ざした行政政策が創出されるものと確信している。

北海道の産業形態を考えた場合、水産関連の依存度は非常に高く、とりわけ渡島における平成8年の漁業生産量は33万5千トンで道内の18.6%を占め、支庁別では第1位となっている。また、北海道における魚種別にあつてはホタテ貝は数量、金額ともに第1位を占め、主要な漁業形態と位置づけられている。

このような中で、渡島の東部及び噴火湾沿岸においてもホタテ養殖漁業は基幹産業として定着し20数年がたち、関係町村の多くは魚種における最大の漁獲高を占めている。

このような現状にあつて、ホタテ貝のウロに有害物質のカドミウムが含まれていることから、これを衛生的に、また、環境保全の見地からも適正に処理することが焦眉の急となったのであ

る。

このため、森町、砂原町、鹿部町の3町が広域行政のもとでウロの処理施設を整備し、平成12年の稼働に向けて取り組んでいる。この施設整備にあたっては、渡島支庁の重点施策であったことから、本事業は財源措置、環境対策などについて支庁の関係課と協議のうえ事業の推進がなされた。だが、支庁の一部の係において広域行政の推進にあたっていささか見解を異にしたことは否めない。

時代の進展とともに広域行政の枠組みが構築されていく中で、このように産業形態を同じくする自治体がともに連携し行政を運営していくことは時代の要請となっている。

問題は、地域課題の解決にあたって道、支庁、市町村が一体となってどのような形で地域の産業や経済を支援できるかということである。支庁が道庁と市町村の間にある中で、もっと現実を直視し行政課題の円滑的な解決方を提示してしかるべきであろう。

今年度、当町が事業主体となり、国の補助金を受け実施している事業があるが、どうも不透明な要素があってならない。それは、事業の認可を受けていながら、3カ月後に内示があり、以

後2カ月後に補助指令が来るという有り様であった。この間、数回にわたり問い合わせても明確な回答がない。指令を出すには、当然予算措置がなされていなければならない。もとをただせば、補助指令機関において予算措置がなされていないため遅延したのであった。

また、事業計画書や設計書といったものを提出するにあたり、道庁の一つの課でありながら係が分離しているため、ヒアリングの時期が異なるどころか、同じような書類を各係へ別々に提出しなければならない、という現状を見ると、道庁内部間でもっと調整機能が図られてしかるべきであると考え。道庁の職員に言わせれば、国に提出してとり易い書類の作成を求めるのは当然のことであるが、ややもすると国の権力構造が根強く残っているように思えてならない。

日本の行政体系として補助金行政が高いウェイトを占めているのであるが、とりわけ、国の補助金が入っている多くの事業等については、まず支庁でヒアリングを受け、同じような内容で道庁においてもヒアリングが繰り返される。このような補助金事務の審査及び決定過程における非効率的な行政の在

り方は、早い時期に改善されなければならない。

このように、さまざまな事業を推進するにあたり我々が携わってきた中で、道庁と支庁の2層構造が依然として横たわっている現状を肌で感じ、今更ながら北海道行政の非効率性とシステムの在り方について疑念を抱くのである。

このようなタテ割行政がいつまでも続く限り地方分権が台頭せず、中央主導の行政システムからは地域カラーを創出することは困難である。

権限委譲について

自治体行政に重くのしかかってくるものに権限委譲がある。

明治政府以来、長い間中央集権的な行政組織が続いたのであるが、戦後、日本国憲法と地方自治法の施行により従来の制度が見直されたものの、運営的には依然として集権的な色彩が残り、50年が経過したのである。

だが、1995年5月、地方分権推進法の制定を契機として、あらゆる見地から国、地方を問わず、権限の在り方の見直しが迫られ、本来の地方自治確立に拍車がかかったことは否めない。

かつて、多くの権力が国に集中していたのであるが、分権型社会の進行により次第に都道府県へとその事務が移行され、また、市町村へと下っている現状にある中で、団体自治の本来の理念が確立されつつあることに安堵感を覚えるのである。

だが、単に多くの行政事務を末端の自治体へ権限委譲したのでは一般事務が肥大化するばかりである。

問題は、権限委譲された項目に見合うだけの財源措置を明確化させることにより、はじめて自治行政が機能するのである。同時に、一方的に市町村に権限を委譲するのではなく、十分に事前協議がなされた中で、移行しなければ住民はもとより、市町村においても事務の混乱を招くからである。

また、パスポートの発給や市町村と直結する各種許認可事務は検討事項となるべきであり、支庁の所管区域によっても委譲項目が異なるのである。

支庁の所管区域について

透明度の高い、そして、身近な所で道政が推進されることは道民が等しく望むところである。しかし、全国の約

22%、東北6県よりも広い面積を占める北海道は、他県と比べて多くの自然や資源を有し、恵まれた生活環境にあるものの、一方においては行政機構が肥大化しているため道民生活の利便性に地域格差が生じているのが現状である。

このような中で、現在ある14の支庁をどのように再編するのかは、時代の要請でもあり、今、我々に課せられた課題である。

その課題とは、第1に社会構造の変容によって生ずる住民要望に対し、速やかな回答や方針を提示することにより、行政の信頼性が高まるのである。

第2に住民が主人公となる行政運営を図るためには、支庁制度や関係部局の出先機関の存続は不可欠である。

具体的な区域割については、さまざま議論のあるところであるが、基本的には地域における生活経済圏を視野に入れた中で検討を要するべきであると考えている。

そのためには、現在の14の支庁を単に統廃合するのではなく、支庁界を越えて全道を6圏域に分け、1支庁に2～3の地方都市の形成を目指すことにより都市型と農漁村型の均衡ある共生地域が定着するであろう。

また、地域医療が等しく享受できることが高齢化社会における時代の要請であることから、保健所の機能充実が望まれるところであり、同時に土木現業所の存続は、国土の保全や社会基盤を整備させるためには不可欠な機関である。

おわりに

「地方行政の使命と課題」にあたって、北海道の歴史的背景をはじめとして、時代の変遷における諸々の地域課題やそれに携わる職員の意識などについて論考してきた。

この過程において気づいたことは、自治体行政の推進や改革における主人公は市町村にあっては住民であり、そのパイプ役である職員の使命を念頭に入れ支庁制度の在り方について提言してきた。

今、北海道行政の構図が大きく塗り替えられようとしている中で、社会基盤の整備が確立されるにつれ人的物的な交流が一層盛んになる反面、道民の求めるニーズも次第に多様化の兆候にあることを認識しなければならない。

このような社会的風潮の中で、自治

体行政においては多角的な政策の選択が不可欠となってくる。同じ物体を見てもその位置や角度によっては当然受け止め方が異なり、また、見る人によっては別な感性が作用することを我々は認識しなければならない。

当然のことながら、それに携わる人間の意識の問題であるが、主観的な概念に固執することは時として危険性を伴うことを忘れてはならない。

最後に、支庁制度の再編にあたって、地域格差をできるだけ解消し、道民が等しく道政の恩恵を享受できる体制を構築することが重点課題である。そのためには、そこに携わる職員が住民の意思を的確に判断し、どっぴりと汗をかくことによって、地方行政が発展していくことを肝に銘じておきたい。