

「国の出先機関改革と北海道の自治」

2012年11月15日

特定非営利活動法人

北海道地域政策調査会

「国の出先機関改革と北海道の自治」

－目次－

1	提言の趣旨	P－1
2	道州制実現に向けての道の取組みと評価	P－1
	(1) 堀道政における検討	P－1
	(2) 小泉総理の提案	P－2
	(3) 地域主権局の設置と国との攻防	P－3
	(4) 道州制特区法とその評価	P－4
3	出先機関廃止の意義	P－6
4	出先機関廃止を進める上で予想される障害とその克服	P－8
	(1) 財源問題	P－8
	(2) 職員の受け入れ	P－9
	(3) 国の関与	P－10
	(4) 道庁が巨大官庁になることへの警戒感	P－11
	(5) 「出先機関廃止」に対する市町村、経済界の不安感	P－11
	(6) 道職員（道庁）への不信感	P－12
5	道民世論の形成をどうはかっていくか	P－13
6	市町村の姿をどう描くか	P－13
7	道の取組みの評価と道への要望	P－14
8	政府に対する要望	P－15

「国の出先機関改革と北海道」 「地域主権改革」研究会中間報告

2012年11月15日
北海道地域政策調査会

1 研究の趣旨

北海道は、戦後65年を経てもなお「官」主導、「官」依存の気風が強く、地域住民が自らの判断と責任において地域の諸課題に取り組むことができる「地域主権型」の社会とすることが求められている。このため、国や道の出先機関のあり方、基礎自治体への権限移譲、道との二重行政が指摘される大都市行政のあり方、道職員の意識改革などが重要な改革課題となっている。

当調査会は、これらの諸課題のうち、国の出先機関による官治行政を「地域主権」の時代に相応しい自治行政とするために必要な改革は何かを考えるとともに、他府県の動きに比べて大きく立ち遅れている道の対応について、その要因と打開策を検討し、中間報告としてとりまとめた。

国の出先機関改革について、関西、九州、四国などにおいては県の広域連合を組織するなどして出先機関の統合に積極的に取り組んでいるが、北海道では出先機関改革に否定的とも受け取られかねない発言が繰り返されており、政府の制度設計に向けた議論も専ら関西、九州等の広域連合を念頭においたものとなっている。

我々は、国の出先機関改革は自治と民主主義を実現するために是非とも実現しなければならない改革と考えて、敢えて市民の立場から声を挙げることにした。

2 道州制実現に向けての道の取組みと評価

(1) 堀道政における検討

ここで国の出先機関改革と密接な関係を持つ道州制について、これまでの道の取組みの経緯を振り返ってみる。

道における道州制の検討は横路道政時代に始まるが、その後継として就任した堀達也知事は1998年、2期目の公約で「新世紀にふさわしい分権型国家のシステムとして道州制を北海道に先駆的に導入」し「国の地方支分部局と道の事務事業の一元化を推進する」ことを掲げ、2000年5月には横山純一教授を座長とする「道州制懇話会」を設置した。

翌年2月に懇話会が提出した報告書は、北海道が考える「道州」は憲法に定める地方自治体であり、分権の受け皿となるものであるとともに、自己完結型ではなく、何らかの財政調整を前提としたものである、としている。

また検討の視点として住民意向の一層の反映や国と道との二重行政の解消、地域ブロックとしての独立性などを掲げた上で税財源のあり方について詳細な分析を行い、現状

の歳出規模を維持しながら地域単位に完全に自立することは困難であるとして、地方交付税制度の改善充実や包括補助金制度の提案を行っている。

これは財政基盤の脆弱な北海道の現実を踏まえたものであり、その後の道州制議論の行方に少なからぬ影響を与えることになった。

道においては、この報告書に基づき北海道を道州制の先駆的モデルとするための「モデル構想」づくりに取り組むことになったが、堀知事の3選不出馬を受けて、モデル構想作りは強い推進力を失い、その後事務レベルの作業が淡々と進められるのみとなった。

このように堀道政のもとでの道州制の検討は将来に向けての取組みとしては意欲的なものであったが財政問題が強調されるあまり当面の損得議論を招いてしまい、また国の統治形態に関わるテーマであるにもかかわらず国との調整も行われることなく、報告書でも言及されているとおり、今後の議論のための問題提起という性格に止まるものであった。

(2) 小泉総理の提案

2003年4月に就任した高橋知事は、道州制について選挙公約では特に言及していない。経済産業省の官僚出身であり、北海道経済の立て直しを看板に掲げていたこともあって、自治や分権などのテーマは大きな関心事ではなかったものと考えられる。

こうした知事の意識を大きく変えるきっかけとなったのは、その年の8月に当時の小泉総理から北海道における道州制の先行的な取組みを提案されたことである。

小泉総理の提案とほぼ同時期に、道はそれまでの検討結果をもとに「分権型社会のモデル構想」を明らかにしている。庁内の事務レベルで淡々と取り組まれていた政策課題が、総理の発言を得て一躍脚光を浴びることとなり、庁内外に大きなインパクトを与えることになったのである。

このモデル構想は、地理的には既に「道州」の形態を備えている北海道は国からの大幅な権限や財源の移譲によって我が国の地方分権のパイロット的役割を果たしていくことができるとし、堀知事時代の検討結果をほぼ踏襲する形で、北海道における道州制を展望した自治のかたちを描いている。

10月には宮脇淳北海道大学教授を座長とする「道州制推進会議」が設置され、道州制特区に関する国への提案内容の検討に入った。

第1回の推進会議において高橋知事は、「特区というのは規制緩和を一定のエリアに限って行うもの」だが、道がやろうとしている道州制の「先行実施というのは、単に規制の面だけではなくて財政の面も含め」た「大事業を全国に先駆けてやろうということ」であり、「特区という言葉は使わない方がいいのではないか」と疑問を呈している。この知事の疑問はその後、道州制特区のあり方を巡る国と道とのスタンスの違いとして明らかになってくる。

また、この会議では北海道がモデル的に道州制に取り組むことに対し、財政上の問題

を挙げて疑問を呈する委員がいたことにも留意する必要がある。

この間、11月の総選挙では自民党の公約に「北海道道州制特区の創設」が盛り込まれるとともに、選挙後の経済財政諮問会議に高橋知事が招かれて、道としての考え方の説明を求められ、翌年1月の小泉総理の施政方針演説では道州制に向けた北海道の取組みが言及されるなど、道州制に向けた動きが加速することが期待された。

しかし12月の定例記者会見で高橋知事は、経済財政諮問会議で小泉総理から「ご出身の経産局からやられたらいかがか」と言われたことについての質問を受けて、財源が明確にならないなどの課題をあげた上で「道庁として損得について内部で議論するよう指示した」と述べ、出身官庁への遠慮もあってか経産局との統合については慎重な姿勢を示している。さらに翌年4月の記者会見で高橋知事は「開発局と経産局の先行統合はあり得ない」と発言している。

(3) 地域主権局の設置と国との攻防

2004年1月の年頭あいさつで高橋知事は重点課題の一つとして「地域主権」を掲げている。道州制についてはその後、道庁の権限が大きくなり過ぎるとの指摘を受けて道から市町村への権限移譲の取組みが積極的に行われるようになり、市町村合併、支庁制度改革へとつながっていく分権改革の取組みの中で「地域主権型社会の実現」としてまとめられていくことになる。

4月には、総合政策部の中に道州制と併せて支庁制度改革や市町村合併問題などを担当する「地域主権局」を設置するとともに、庁内の推進体制として知事を本部長とする「道州制推進本部」を設け、推進会議における外部有識者の議論等を踏まえて「道州制プログラム」と「道州制特区に向けた提言（第1回）」をまとめ、国に提案している。

プログラムでは、北海道を他府県との合併なしに道州制に移行できる、道州制の先導的、モデル的な役割を果たし得る地域と位置づけ、平成16年度からの4年間を先行実施期間と位置付けて、規制緩和や国からの権限の移譲、統合補助金化等による財源移譲等の検討を進めることとしており、第1回目の提言では国の地方支分部局との機能等の統合などに言及している。

「国の地方支分部局との機能等の統合」は事務局原案で「事務事業一元化に向けた取り組み」とされていたものを宮脇座長の指摘により改めたもので、本格的な国の出先機関の統合は全国一斉に道州制が導入される段階になってから取り組む課題としていたものと考えられる。

この提案は5月の経済財政諮問会議で高橋知事から説明されたが、経済産業局や開発局等との統合などインパクトのある提案を期待していた小泉総理から「目玉がない…」との厳しい指摘を受け、最終的に竹中大臣がこれらの意見をまとめる形で、「国の出先機関の一元化にはどのようなやり方が考えられるのか、道の関連部局とどのように統合することが考えられるか」、「道から市町村への権限移譲に、どう取り組むのか」について具体案を求める意向が示されている。

これに応える提案として道は8月に「提案の具体化について」を策定し、機能統合についての考え方や、国の出先機関同士を統合させた上で道と統合させるという2段階論を含めた移行プロセスなどについて具体的な整理を行っている。

2004年10月には高橋知事の強い要請もあって、竹中大臣をトップとし、知事もメンバーの一人となる「道州制特区に関する懇談会」が内閣府に設置された。

この懇談会で「道州制特区」は、国の地方支分部局と道庁の組織統合につながる提案であることが「構造改革特区」と違うことや、「道州制特区」の根本は国の地方支分部局と都道府県との2重行政の解消であるといった重要な論点について議論が行われてはいるものの、懇談会としての明確な方針は出されていない。

「機能統合」のあり方については経済財政諮問会議において、メンバーの一人である宮脇教授から説明されているが、政府の考え方は明らかにされていない。竹中大臣と近い関係にあることから政府、道庁間の調整にあたっていた宮脇教授から出された案であり、少なくとも竹中大臣には「機能統合」についての理解があるものと関係者は受け止めていたと考えられるが、この一方的な思いこみは、後に裏切られる結果になる。

なお、この懇談会で知事は「北海道の第1弾の提案について権限のみならず財源も含めてしっかり実現されるならば、第2弾として大胆な提案を検討する」と発言している。しかし懇談会は10月と12月の2回開催されただけで、何らの成果も生むことなく尻切れトンボで終わってしまう。

こうした中、地方のための改革として始められたはずの「三位一体改革」が、結果として国の財政再建策として利用されてしまったことは、その後の国に対する不信感に繋がっていくことになる。

一方、2004年3月に道州制道民臨調（会長原勲）が行った「道州制移行への提言」が道州制への移行に向けて積極的な推進を掲げたものの、地方自治を全うするためには経済的自立の実現が重要であり、国の財政への依存が極めて高い現状において経済的自立をなし得るには時間が必要とし、国の出先機関については北海道地方庁として再編した上で将来的には自治体への移管が考慮されるだろうと2段階統合論を示唆している。

また、道民世論調査でも道州制導入に賛成する意見が85%と高いものの、組織の簡素化や規制緩和など可能なものから進めるとする意見が72%を占めていた。

さらに、道州制移行時には道庁との統合が当然視されていた北海道開発局では、この時期、国の事業が道に移管されれば高率の国庫負担が引き下げられ、公共事業自体も削減されて北海道経済がダメージを受け、失業率が增大するといったキャンペーンを行っている。開発局のこうした意向を受けて建設業界を中心に道内の経済界においては国の出先機関統合の機運が盛り上がることはなく、むしろ反対の姿勢を見せていた。

翌2005年1月の総理の施政方針演説で「道州制特区」が取り上げられ、4月には内閣府に道州制特区を専門に所管する道州制特区推進室が設けられるとともに、関係省庁の調整の場として道州制特区関係省庁連絡会議が設けられた。

道においても6月には道内の各界各層を代表する広範なメンバーからなる「道州制推

進道民会議」が設置されるなど、推進のための仕組みは着々と作られていった。

2005年7月には前年4月の道からの提案に対する内閣府からの回答が届くが、最大のテーマであったはずの「地方支分部局との機能等の統合」には全く触れず、権源移譲についても13件の提案項目中1件が認められるのみで、華々しく出発した「道州制特区」としては甚だ寂しい回答となった。

このため道は翌8月「国の地方支分部局と道との機能等統合を行う意思が国にあるのかどうか、その意思があるとして道が提案した方法論については国としてどのように考えるのか改めて回答を求める」と事実上の異議申し立てを行っている。

これに対する内閣府の再回答は「道州制そのものについては国家の統治機構につながる根本的な改革でもあり、導入の是非、制度設計等を始めとして政府の方針決定は行われておらず、そのような状況下において道州制特区を道州制そのものの導入の先行実施として位置づけ、取り組むことは困難である」というものであり、道が意図していた先行実施や機能統合といった道州制特区の基本的な枠組みについての考え方は全く示されなかった。

(4) 道州制特区法とその評価

11月には国の再回答に対する「道の見解」が示され、この中で国の負担割合の維持や道州制特区の制度的裏付けとなる法律制定については述べているが、「機能統合」については全く触れておらず、先の意見とは趣が大きく異なるものとなっている。

道の対応がどうしてこのようになったのか、この間の経緯は公表されている資料等からは伺うことはできない。12月には道議会からも道州制特区法制定に関する意見書が出され、出先機関との統合といった視点には触れられないまま、法律制定を求める機運が大きく高まっていくことになる。

こうした中、自民党の「道州制調査会」の中間報告において「北海道道州制特区推進法」の制定が明記され、全国知事会においても「北海道道州制特区推進法」の早期制定などを求める緊急アピールが行われているが、この段階では政府にも道庁にも既に「道州制特区」の取組みの中で出先機関との統合を検討する意思はなくなっていたものと考えられる。

しかも検討されていた法案は、関係省庁と道との間で合意された極めて限られた権限移譲項目を限定的に定めようとするものであり、到底、道州制の先行実施とは位置づけられない性格のものであった。

道州制特区法は2006年5月に閣議決定され、12月に国会で成立・公布されて、翌年4月から施行されることになった。

法案の検討過程では、移譲される事業の財源措置や北海道特例の扱いなどが政府と道との間で議論され、最終的には道の意向を受け入れて移譲財源の交付金化や北海道特例の見直し規定の削除などが決定されている。

道の道州制議論においては一貫して財政問題が大きな論点とされていたこともあり

知事も強い姿勢で既得権の確保を求めたものだろうが、そもそも移譲対象となる事業の範囲が極めて限定されているものであり、財政効果を議論するようなレベルにはないものと言えよう。

この法律では、政府が実施すべき施策の基本的な方針や構ずる措置などを盛り込んだ基本方針を定めることになっており、道にはこの方針の変更提案権が与えられていることから、これを活用した大胆な制度改革の提案も可能とされている。

しかし、これについては関係省庁からなる推進本部の議を経る必要があり、政治における強いリーダーシップがない限りその実現は困難である。

高橋知事に構想を提案した小泉総理は2006年9月、道州制特区法の成立を待つことなく総理を退き、国の方針の決定、道の計画策定、道議会議決など法施行に必要な手続きが淡々と進められ、今日に至っている。

この間、道は国に対する提案を行うための道民参加の仕組みを条例で定め、道民提案を調査審議するための提言検討委員会を立ち上げて、これまでに5回の提案が行われ、法律施行時において設けられた6項目の法令の特例措置や4項目の交付金措置以外にも、札幌医科大学の定員の届け出を不要としたり、市町村が行う水道事業に関わる許認可権が知事に移譲されるなどの見直しが行われている。

これらは、法律の性格から想定されていたように、いずれも道州制の本質とは関係のない内容であり、政府内からも「小粒なものばかり」との声も上がっていた。高橋知事は、こうした取組みについて道州制を展望したものと位置付けているものの、1国2制度的なものとして道州制の先行実施を掲げたはずのテーマがいつの間にか単なる「構造改革特区」のレベルにすり替わってしまっており、時の政権からの提案を受けて大きな政治的メッセージを込めて取り組まれた改革としては極めて残念な状況にある。

民主党政権の誕生により国の出先機関改革が現実的な課題となっている中で道庁の消極姿勢が問われているが、時の政権や霞が関に翻弄され、乏しい成果しか得られなかった一連の取組み過程で生まれた国への不信感もそうした姿勢の背景にあるのではないかと考えられる。

3 出先機関廃止の意義

国の出先機関廃止の意義は三つある。

一つは「行政の民主的統制」による市民自治の実現である。

地域をどのような地域にするのかは地域で暮らす住民が決めることであり、中央省庁から辞令一枚で着任し1～2年で交替してしまう官僚に任せるべきことでない。しかも国の出先機関には当然のことながら「議会」が置かれないので、開発行政や産業、観光、運輸行政など地域の生活や産業に密接な関わりを持つ行政が官僚の独断で進められることになる。これに対する住民の要望は「陳情」という手段でしか伝えることが出来ず、行政に対する住民の民主的統制は及びようがない。

国の出先機関を自治体と統合すれば、議会による牽制のほか「長、特別職の解職請求」や「住民監査請求」、「条例の制定、改廃請求」などを通して、これまで官僚の独断で進められてきた公共政策の決定や執行に、住民の意志を反映させることが可能となる。

つまり、官僚による「官治行政」を市民の参加による「自治行政」に転換することが出先機関廃止の第一の意義である。

二つ目は、国の出先機関と都道府県による二重行政の無駄を廃止することだ。

特に北海道では、自治体としての「道」と国の出先機関の所管区域が完全に一致しており、複数の県にまたがる区域を所管する道外の出先機関のような府県間調整の必要がないため、産業政策、観光行政、総合交通政策等の分野で経済産業局、運輸局等との二重行政が特に顕著であり、北海道開発局についても本来の所管行政である国の直轄公共事業の実施の他に、近年は新産業の育成や新技術の研究開発支援、観光振興等のいわゆる「ソフト事業」にも守備範囲を拡げているため、道庁と経済産業局、運輸局、開発局による二重、三重の行政の無駄が目立つようになっている。

経済産業省設置法によると経済産業局の所掌事務は、産業立地、産業公害、消費者行政、中小企業振興、エネルギー政策、ガス・火薬類の取締まり等とされているが、電力、ガス事業部の所掌事務を除くと、これは道庁経済部の仕事と完全に重複している。

法律で定められた所掌事務の他に、北海道の産業ビジョンや新産業育成策を検討する審議会を通産局と道庁が別々に設置し、別々に政策を打ち出したり、地元産業の技術開発をサポートする組織を別々に立ち上げたり、ロシヤビジネス活性化支援、バイオ産業、情報産業育成事業、バイオ関連企業商談会、企業誘致説明会、地域特産品ブランド形成事業、中心市街地活性化事業など多くの分野で道庁経済部と重複した仕事をしている。

さらに外国人観光客誘致事業など通産省所管外の観光行政にまで事業範囲を拡げているため、観光行政は道庁、運輸局の他に開発局、経産局までが入り込んだ四つ巴の展開となっている。

この他、経産省と道庁が直接協議すれば済む案件をわざわざ経産局経由で協議するという無駄もある。

運輸局についても総合交通体系や過疎地域の公共交通機関確保対策について道庁と運輸局が独自に審議会を立ち上げ、別々に政策を検討するという重複が見られる。

北海道開発局については北海道開発法第10条で「公共事業費の支弁に係る国の直轄事業で農林水産省、運輸省及び建設省の所掌するものの実施に関する事」がその所掌事務とされており、その限りにおいて道庁との重複行政はないのだが、開発公共事業費が減少に転じた頃から、開発予算要求をいわゆるソフト路線に転換し、平成12年度開発予算では新技術研究開発、観光振興、情報基盤整備などの非公共事業予算として300億円を要求。平成15年度開発予算では新産業育成、観光振興などを前面に打ち出し、前年比84%増の非公共事業予算を要求。平成16年度開発予算では前年比50%増、平成17年度予算では前年比80%増の非公共事業予算を要求している。

こうして近年、観光振興、新産業・新技術の研究開発支援、医療情報ネットワーク事

業等の「ソフト事業」に守備範囲を拡げたことから、開発局についても道庁との二重行政が顕著に見られるようになった。

地方自治法は「国は…国家としての存立にかかわる事務、全国的に統一して定めることが望ましい…基本的な準則に関する事務、全国的な規模…視点に立って行わなければならない施策及び事業…を重点的に担い、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体に委ねることを基本として、地方公共団体との間で適切に役割を分担…しなければならない」と定めている。

国の出先機関の中には法務、郵政、国税、財務のような国本来の役割を担っている機関もあるが、これ以外の機関については、それが果たして国本来の仕事なのか、仮に国の役割に属する仕事だとしても、わざわざ出先機関を置いてまで国が直接処理しなければならない事務なのか、地方自治法が定める国と地方の役割分担の原則に照らして改めて点検し、出先機関を置く積極的な理由を明らかにするとともに、国本来の役割を担う部局以外は、これを道と統合して住民の民主的統制のもとに置く必要がある。

また、国の出先機関の業務を自治体へ移譲することを通して、国レベルの業務を縮小し、行政機構を簡素化することによって、官主導から政治主導へ国政の改革を推進する環境を整えることに資することが、国の出先機関廃止の三つ目の意義である。

4 出先機関廃止を進める上で予想される障害とその克服

国の出先機関廃止は行政の民主的統制を実現し、二重行政の無駄を排除する上で極めて重要な改革だが、実際にこれを進める上でさまざまな障害が予想される。

(1) 財源問題

一つは国の事務移譲に伴う財源問題である。道州制特区の検討に当たっても最大の課題とされたのは財政問題であり、道と国の出先機関の統合に伴う財政措置は重要な検討課題である。

財政問題については論点が二つある。一つは移譲された業務に見合う的確な財政措置が行われるかどうか、もう一つは公共事業にかかる北海道特例の問題である。

国の出先機関廃止は地方の自主性や総合性を高めるための分権改革の一環であると同時に国の行政改革の側面も持っていることから、国民的視点に立てばこの改革を通していかに歳出削減が図られるのかと言う課題が突きつけられていることも確かであり、受け皿となる地方自治体から過度の財政負担を強いられるのではないかの懸念も持たれている。

これについては小泉政権が地方財政の自由度を高めるためとして進めた三位一体改革が結果として自由度の拡大につながらず、財源が大幅に削られたのみで、結局は国の財政再建に利用されただけだったという政府に対する強い不信感が背景にある。

「国の特定地方行政機関の事務等の移譲に関する法律」(案)は国の事務等の移譲を受

ける都道府県等に対し「事務等を実施するために必要な財政上の措置を講ずるものとする」(第38条)としており、懸念には及ばないとの意見もあるが、法律の規定は一般的なものであり、これまでの経緯なども考えるとより具体的な財源移譲スキームを明確にすることを国に求める必要がある。

もう一つは、公共事業にかかる北海道特例の問題である。北海道においては国の主導により公共事業等が行われてきた経緯があり、北海道開発局が行う直轄事業については国の高い負担率が確保されてきた。また、道や市町村が実施する補助事業についても他地域に比べて高率の補助率が適用されているものがあるが、国の出先機関廃止に伴い、これら補助率、負担率の特例は廃止されるのではないかという懸念がある。

さらに、これらと併せて事業量そのものが削られるのではないかといった懸念も出されている。これらの懸念は道州制特区の議論に当たって、北海道開発局が行った反対キャンペーンにおいて主張されていたものであり、今後の出先機関改革の論議においても同様の主張が予想される。

北海道特例については、開発の歴史が浅いことに加え、広大な土地に人口が散在する地域であることから設けられているもので、引き続き特例を維持することは当然とする考え方が一方、北海道における社会基盤の整備は既に相当程度進んでおり、北海道特例はそろそろ卒業する時期ではないかという意見もある。

いずれせよ特例問題は北海道の特殊性に着目したものであり、出先機関改革とは別次元で議論されるべきものであろう。

(2) 職員の受け入れ

次は国の職員の受け入れ、とりわけ北海道開発局の5000人を超える職員の受け入れに係る問題である。

「国の特定地方行政機関の事務等の移譲に関する法律」(案)は、移譲される事務に係る国の地方行政機関の職員は都道府県等の職員となる(第28条)としているが、具体的な内容は明らかにされていない。

国の職員の受け入れに当たっては問題が二つある。

一つは人件費負担の問題である。これは財政にも関連する問題だが、仮に現在の職員をそのまま受け入れた場合、将来にわたって国から人件費の措置が保障されるのかという問題である。特に開発局の事業費支弁職員について公共事業が縮小傾向にある中で今後、人件費負担が道財政の圧迫要因となることがないように、移譲時において国との間で具体的で明確な約束を取り付けることが必要であろう。

もう一つは職員の活用である。財政面の制約や公共事業に対する厳しい評価の中で今後、新たな投資事業は抑制を余儀なくされ、これに携わる職員を将来にわたり同じ分野に配置していくことは難しいものと考えられるため、これらの職員を他の行政分野へ転換していく必要があるが、道においては既に大幅な職員の削減を行い、管理的業務の多くは委託等に置き換えられていることなどから、こうした移譲職員の受け皿となる業務

を確保していくことは難しい状況にある。

このため、廃止される機関の職員を一時的に在籍させる国の機関を設けるなど、将来の業務量の変化に対応した柔軟な移譲を可能とするような仕組みを整える必要がある。

以上のような国の出先機関廃止に伴う財源問題や職員の受け入れ問題に対処するため、次のような対応策が必要と考える。

- ① 開発公共事業については、今後10年程度の事業量の確保を明確にさせる。
- ② 老朽化が進む開発局の公共事業資産が道のお荷物とならないよう必要な維持補修財源を確保する。
- ③ 事業費から人件費を切り離すなど、事業費支弁人件費の扱いを明確にしておく。
- ④ 廃止される出先機関の職員を一時的に在籍させる国の機関を設け、そこから道へ出向する仕組みを検討する。
- ⑤ 廃止される出先機関の事務や職員の移管が、状況変化に対応しながら柔軟になされるよう、適宜見直しをしながら10年程度の単位で段階的に進めていく。

(3) 国の関与

三つ目が移譲事務に関わる国の関与である。出先機関の業務を道に移管したとしても、その執行が国（霞ヶ関省庁）の意向に沿って行われることになるのであれば、地域の自主性や総合性を高めるという権限移譲の本来の趣旨がないがしろにされ、2000年の分権改革で廃止されたはずの機関委任事務の復活に繋がりがねないという問題である。

こうした懸念は、今回の出先機関改革が行政改革の一環として行われている側面が強く、国と地方の役割分担についての十分な議論を経ることなく出先機関の業務執行のあり方のみを問題にして移譲を進めようとしており、移譲される事務が国の事務なのか地方の事務なのかすら明確にされていないところから生じている。なお、「国の特定地方行政機関の事務等の移譲に関する法律」（案）では、移譲される事務は当分の間、国による是正の指示や代執行が可能となる第1号法定受託事務とみなす、とされていることにも留意する必要がある。

出先機関廃止により国の事務が自治体に移譲されても、その執行に当たって従来の霞ヶ関省庁と出先機関の関係がそのまま引き継がれるのであれば骨抜き改革に陥ってしまう。出先機関改革は国の行政運営のあり方を根本的に変えていく性格のものであり、補完性の原理を基本として国の役割は外交や防衛、国税など真に国家として取り組むべき分野に限定するという国のグランドデザインをしっかりと立てるとともに、権限の移譲を受ける自治体においてもそうした強い認識を持ち、これを国民的なコンセンサスとする必要がある。

その上で移譲業務の内容を精査し、地方の自主性に委ねられるべき事務については自治体固有の事務として国の関与は認めず、ナショナルミニマムの確保や安全基準のよう

な全国一律の基準に従って執行すべき分野など国の関与もやむを得ない必要な場合についても、国が行うことは「基準の作成」までであって、これに従うか否かは、住民の意向や議会の議論を踏まえて自治体が自主的に判断すべきものとする。

(4) 道庁が巨大官庁になることへの警戒感

また、出先機関の統合によって道庁が巨大官庁となることへの警戒感が霞ヶ関や国会議員の間にあるとともに、市町村長の間でも市町村や住民の声が届かなくなるという懸念が示されている。

国の出先機関廃止と自治体への移管は、地域の行政が議会などによる地域住民の民主的統制を受けることなく官僚の独断で執行されている現状を改革しようとするものであり、こうした警戒感があるとすれば、これを払拭する必要がある。

このため先ず求められることは道庁に対する市町村や道民各層からの信頼の確保であり、そのため次のような改革が求められる。

- ① 「道庁を市町村連合の事務局にしよう」と訴え、地域重視を掲げたかつての道政改革の熱気は消え失せているので、改めて道職員の徹底した意識改革を進める。
- ② 政策形成機能を本庁だけでなく振興局（支庁）にも移す必要がある。地域で政策を展開し、そこに市町村、道民が参加すれば道の政策形成が一層、道民に身近なものとなる。
- ③ 議会にも全道的な観点に立つ判断の他に、地域的な観点から判断する機能が求められ、地域性が反映された議会議論が求められる。このため、振興局長（支庁長）を議会の説明員とする必要がある。
- ④ 振興局単体に地域ごとの市民委員会や市町村長会議を設置し、振興局の行政に対する民主的統制を確保する必要がある。とりわけ、移譲事務の取扱いについては、知事と市町村長との協議の場を設けるなど、市町村意見を反映する仕組みを条例において明確にすることが必要である。
- ⑤ 市町村の意向をもとにした市町村への一層の権限移譲が求められる。

(5) 「出先機関廃止」に対する市町村、経済界の不安感

市町村や経済界には「出先機関廃止」とは文字通り国の出先機関が無くなって、その「業務」や「体制」も廃止されることだという誤解があり、地域経済に大きな影響が及ぶのではないかとの不安があるようだが、今回の出先機関改革は国の出先機関が所管している事務権限を自治体に移譲することであり、受け皿となる道において従来と同様に業務を実施する体制が維持されることになるので、これまで国の出先機関が担ってきた「業務」や「体制」が廃止されてしまうわけではない。

むしろ、官僚の独断で事務を執行する出先機関行政よりも、自治体に事務権限が移譲されることにより公選の知事や議会による民主的な統制のもとで、道民に身近なところで意思決定が行われ、これまで以上に地域の要望に応える事業執行が可能となるのであ

る。こうした観点から、移譲事務の取扱いについては、知事と市町村長との協議の場を設けるなど、市町村の意見を反映するための仕組みを条例において明確にすることが必要である。

大型工事については概ね道外大手ゼネコンに発注されるため、地場の中小建設業者の受注に繋がらず、開発局の公共事業が必ずしも地域経済に寄与しない面があることにも注意しなければならない。

市町村や地域の建設業者は小規模であっても切れ目なく仕事が続くことを望んでいるが、霞が関が主導する公共事業は大型工事を中心であり、省庁のシェア確保のため、時には地元にとって不要、不急の事業を押しつけられることもあったという。

公共事業の権限が自治体に移譲されれば、もっと地元の立場、住民の立場に立った仕事ができるはずだ。地方分権推進委員会が1998年9月に出した「第5次勧告への論点整理」は、「公共事業が地域のニーズに即したものか否かを最も的確に判断できるのは地域住民であり、地方公共団体だ」、「公共事業については住民に身近な行政主体である地方公共団体が自らの判断に基づいて事業を選択し決定することにより、地域にとって真に必要な事業の重点的な実施が可能となる。また住民の監視が行き届きやすくなるため公共事業の無駄をなくし効率化を図ろうとするインセンティブが強く働くことが期待できる」と述べている。

地域でどのような公共事業を実施するのかは、その地域で暮らしている住民自身が決めるべきことだ。「遠い政府による参加なき行政」を「身近な政府による市民参加型の行政」に変えるところに出先機関廃止の意義があるのである。

なお近年、北海道開発局は独自の財源をもって市町村の細々した事業要望にきめ細かく応えて市町村長に歓迎されているが、財源対策さえしっかりとなされれば、道に移譲された後も市町村の事業要望に応えることは可能である。

また、開発予算の確保や補助率の特例は、北海道開発局があるから確保されているのであって、これが道に統合されれば開発事業費は相当圧縮され、補助率の特例も廃止されるのではないかと不安が一部にあるというが、北海道開発事業費の確保と補助率の特例は、北海道開発局という一出先機関のあるなしに関わりのない問題であることを市町村、経済界に理解していただく必要がある。

(6) 道職員（道庁）への不信感

これは(4)で述べた「道庁が巨大官庁になることへの警戒感」とも関連するが、一部の道職員には依然として古い道庁意識が残っているとする声があり、これは「国の出先機関廃止」よりも大事な問題だとする市町村長もいる。

市町村職員の間には「市町村の立場に立って仕事をするのが道庁の役割なのに、道庁は国を気にし、国ばかりを見て仕事をする昔の道庁体質に戻った気がする」、「部によっては職員の間には依然として市町村に対する上級官庁意識が残っている」とする見方もあり、そういう意識を変えないまま国の出先機関を道に統合しても弊害があるだけだ、と

する厳しい意見もある。

「道庁を市町村連合の事務局にしよう」と訴えた横路知事の時代や道政改革に取り組んだ堀知事の時代に、当時の中堅職員の間にはめざましい意識改革が見られたが、それが後退し「市町村優先」の意識が希薄になってしまったと市町村から見られているとすれば、まことに遺憾なことであり、そこに権限が集中することへの抵抗感があることも理解できる。

道職員の意識を改革し、道に対する市町村、道民の信頼が形成されてこそ、初めて出先機関改革の道民世論が形成されるものであろう。

こうした課題を克服するには、何よりもトップの強いリーダーシップのもとで信頼される道庁づくりに取り組むことに尽きるが、単に精神論に留まらず目に見える改革が必要であり、例えば道庁版事業仕訳のようなものを道民の視点で、道民（NPO）自らの手で実施して不要な事業を廃止し、その財源を道民に還元するという試みなども必要であらう。

5 道民世論の形成をどうはかっていくか

国の出先機関を廃止して道と統合するという大改革には、これを後押しする道民世論の形成が必要である。特に今回進められようとしている国の出先機関改革は全国一律に進めるのではなく、それぞれの地域の発意に基づく「手挙げ方式」によるとされていることから地域の世論の後押しは不可欠である。

出先機関改革は市民の目から見れば単なるお役所同士の縄張りの変更に過ぎないという一面もあり、一般市民の関心と世論の積極的な後押しは期待しづらいテーマだが、国の出先機関と道による二重行政の問題点や、両者の統合によって道民生活にどんな効果や利便がもたらされるかなどを分かり易く示し、開かれた議論を通して世論形成をはかっていくことが必要だ。

例えば二重行政の典型である道庁経済部と北海道経済産業局を統合することにより、二重行政の無駄が解消されコストが下がるだけでなく、効果的な産業政策の展開が可能となるなど道と経産局の統合の効果を、目に見えるデータによって道民に示すことにより道民の理解を求める努力が必要である。

また、例えば公開事業仕訳のような形で道行政の実態を目に見えるようにする等の取り組みを重ねることにより、国の出先機関改革についての道民理解が進むことになるだろう。

6 市町村の姿をどう描くか

国の出先機関改革は主として都道府県レベルの改革だが、国の出先機関と道が統合した後の新しい広域自治体の中における基礎的自治体としての市町村の姿をどう描くか

は、市町村にとっても市民にとっても重大な関心事である。

国からの権限移譲により強大な広域自治体となる道に対し、市町村が従来と変わらない自治体のままでは、市民に最も身近な政府の段階で課題が解決されることを目指す「補完性の原理」に反するだけでなく、「指導と服従」という旧来の道・市町村間関係の再来を招くことになりかねない。

このため、国の出先機関と道との組織統合と併せて、市町村についても道との連携・協力体制や市町村同士の多様な連携のもとで行政能力を高め、市町村が生き生きと、力強く活動できる姿を示すことが求められる。

この場合、平成の大合併のような上から押し付けられた画一的な市町村の姿ではなく、あくまで地域の自主性に基づく多様な自治のかたちを可能にするものでなければならず、また道は振興局を中心にそのような多様な基礎的自治体を支え、補完する存在でなければならない。

また道道管理の市町村への移譲など、道から市町村へのさらなる権限移譲も必要となる。

7 道の取組みの評価と道への要望

地方分権改革推進委員会の勧告に基づいて政府が取り組んでいる国の出先機関改革については、関西や九州などの府県はいち早く反応し、法案作成に反映させるべく様々な提言を行っているが、道州制の先駆的自治体であるはずの北海道からは具体的な提言や積極的な受入れの表明などが全く行われていない。

我々は、北海道の自主性、自立性、総合性をより一層高め、個性豊かで生き生きとした地域社会を創造するため、国の出先機関の事務等の移譲を積極的に受け入れるべき、との立場に立って次のとおり提言する。

- ① 北海道では、地域のあり方について「地域主権型社会のモデル構想」など他府県に先駆けて様々な検討を進めてきた経緯があり、国の出先機関の事務等の移譲についても、こうしたこれまでの検討の成果を生かし、積極的に対応すること。
- ② 国の出先機関の事務等の移譲は高橋知事が推進する「地域主権型社会」を推進する上でも重要なことあり、府県合併などを伴わずに国の出先機関のほとんどの事務等の移譲を受けられる北海道としては、全国に先駆けて積極的な対応を行うこと。
- ③ 道民の共感を得ながら国の事務等の移譲を実現していくためには、何より信頼される道庁であることが必要であり、これまで以上に職員の意識改革を進め、透明性が高く、地域の声や民意を重視した道政運営に努めること。
- ④ 高橋知事は、事務等の移譲を受けるためには財源移譲の確証が得られなければならないとの立場をとっており、これが消極的との批判を招く結果となっている。

しかし、財源移譲の確証が得られないからと言って消極的になるのではなく、全国知事会の提言にもあるように、財源は政府の責任において当然に保証されるべき

との前提に立って、積極的に国の出先機関統合の検討を進めること。

- ⑤ 具体的な事務等の移譲項目の検討に当たっては、事務等の内容や移譲後の事務等の執行の考え方などについて分かり易い議論を重ね、多くの道民が移譲のメリットを実感できるよう努めること。
- ⑥ 国の出先機関の事務等の移譲は行政改革としての側面を持っており、移譲事務等の検討に当たっては、真に必要な事務であるかどうかを十分に検証し、不要なものについては思い切って廃止する覚悟を持つこと。
- ⑦ 国が検討している出先機関の事務等の移譲は全国一律ではなく、希望する地域のみに移譲される「手上げ方式」であり、改革の理念や目指すべき地域の姿を明らかにし、広く道民の理解を得、積極的な後押しを受けながら進めるよう努めること。

8 政府に対する要望

国の出先機関の事務等の移譲は、民主党政権の重要政策課題である「地域主権改革」の中でも特に大きなテーマであり、国と地方の二重行政を解消する観点からも、早急にその実現が求められている。

しかしながら先に公表された関係法律の原案の内容は、地域の意向とは大きくかけ離れ、地域の自主性や総合性を実現するものとは到底考えられないものとなっており、今後の法案化に当たっては次の点に留意するよう提言する。

- ① 出先機関の事務等の移譲に関わる法案作成に当たっては、地方の意向を十分反映すること。
- ② 事務等の移譲対象とすべき出先機関をあらかじめ限定することなく、補完性の原理を基本とし、全ての出先機関の事務等の移譲を基本に、地方の自主的な判断で移譲事務等が決定される仕組みとすること。
- ③ 移譲された事務等については、地方の自主性が尊重され議会や住民によるチェックに委ねられるべきであり、国の関与は行わないことを原則とし、全国一律で実施することが求められるような事務等についても、国は基準を示すことにとどめること。
- ④ 事務等の移譲に伴って必要となる財源は、人件費を含めて確実に移譲することとし、その旨を法律上明確にすること。
- ⑤ 事務等の移譲に伴って必要となる職員については、当分の間、国家公務員の身分を保有し、都道府県等へ出向する形で事務の執行に当たるよう仕組みを整えること。
- ⑥ 事務等の移譲に当たっては、予め国において事務等の見直しや組織のスリム化を徹底すること。
- ⑦ 事務等の移譲が円滑に進むよう、事務等の移譲前後の一定期間は、関係省庁に相談体制を整備すること。

なお「出先機関廃止」を巡る最近の政府の動きを見ると、2009年12月に鳩山総理が地域主権戦略会議を立ち上げて検討を始めた頃の改革の熱気が消え失せてしまったような印象を感じざるを得ないが、政府においては今後とも地域主権改革に対する熱意を失わずに取り組みを続けるよう、特に要望する。