

北海道の自治のかたち
「望ましい道庁像を考える」

特定非営利活動（NPO）法人
北海道地域政策調査会

もくじ

北海道の自治のかたち「望ましい道庁像を考える」研究の趣旨	4
第1章 道政への住民参加	5
1、道政への住民参加と総合計画	5
2、道政への道民参加と知事の役割	6
3、道議会への住民参加	7
4、道政への市町村の参加	8
第2章 望ましい道職員像…市民政府を支える道職員	9
1、道職員の現状と問題点	9
2、批判の背景	10
(1) 道・市町村関係についての迷い	10
(2) 目標の喪失による無気力	10
(3) 職員の専門性と地域重視の姿勢	10
3、望ましい道職員像の実現に向けて	11
(1) 意識改革の方向性	11
(2) 意識と行動原理の改革	11
(3) 人事と研修	12
第3章 振興局の改革	14
1、振興局の現状と問題点	14
2、支庁制度改革の意義と目的	14
(1) 支庁制度改革の目的	14
(2) 本庁と支庁の役割分担	15
(3) 支支庁制度改革の意義	15
(4) 支庁制度改革の結果	16
3、これからの支庁制度改革	16
(1) 地域の意向の把握	17
(2) 地域の意向反映	17
(3) 連携地域別の取り組み	18
(4) 市町村との人事交流と合同研修	18
第4章 道議会改革	19
1、二代表制における道議会と知事の関係	19

2、行政基本条例と議会基本条例の関係	20
3、道議会の現状と課題	20
(1) 議会の監視・牽制機能の低下	20
(2) 議会基本条例制定の趣旨が活かされていない	21
(3) 議員同士の質疑の場	21
(4) 道議会の特異性	21
(5) 道議会の悪しき慣行「答弁調整」	22
(6) 道庁幹部職員の登用の在り方	22
4 道議会のあらたな改革	22
(1) 常任委員会と特別委員会の在り方、議員会の活性化	22
(2) 縦割りと横割りの議論を行う「委員会」機能の創設	22
(3) 支庁ごとの地域政策課題を議論する「地域委員会」の常設	23
(4) 地域で開催する「議会報告会」の定例化	23
(5) 文書質問の活用	23
(6) 議会への道民参加、委員会の質疑と審議の在り方	24
(7) 議会会派の在り方、政党内派から政策会派への転換	24
(8) 議会事務局の独立	24
第5章 国の出先機関改革	25
1、国の出先機関設置の経緯	25
2、国の出先機関と道の二重行政	25
3、二重行政の解消	26
4、「官治行政」から「自治行政」へ	26
5、「出先機関改革」とは出先機関の廃止ではない	27
提 言	29
1、道政への住民参加	29
2、望ましい道職員像	29
3、振興局の改革	29
4、道議会改革	30
5、国の出先機関改革	30

北海道の自治のかたち「望ましい道庁像を考える」 研究の趣旨

自治体は市民がその生活と権利を守るために設立する市民共同体であり、その執行機関は市民が自らの手で組織する「市民政府」である。

1983年、「市町村に君臨する北海道庁を市町村連合の事務局に変えよう」と訴えて知事に就任した横路孝弘の下で道庁は一変したと評価されたが、あれから30年。今の道庁は道民からどう評価されているだろうか。

市町村からは道庁は国の方ばかりを見て仕事をしていると見られ、一方、現役職員は不正経理問題や官製談合などで厳しい批判を浴びて以来、無気力になっている上に、道政の目指すべき方向についての明確な方針をトップから示されない中で、リスクのある仕事はしないという雰囲気は道庁内を覆っているという。

NOP法人北海道地域政策調査会（「北海道の自治のかたち」研究会）は、現在の道政を道民との関係、市町村との関係から捉えて分析し評価した上で、市民政府としての道庁と道議会のあるべき姿と望ましい道職員像を考え、さらに国の出先機関も統合した、北海道の新しい「市民政府」としての道庁の将来像をも展望し、報告書としてまとめた。

新しい道政のあるべき姿を考えるに際しての参考となれば幸いである。

第1章 道政への住民参加

道政運営の全般にわたる指針とされる北海道行政基本条例における「行政運営の基本理念」の第一の柱は、「道政への道民の参加」である。条例は「道政の諸活動の公開性を高め、道政に対する道民の理解を促進するとともに、道政への道民の参加を推進すること」をうたっている。

自治・分権の時代の自治体運営における「住民参加」は当然のことである。

それだけに、自治体運営への住民参加は、内実の乏しい掛け声にとどめることなく、自治体政府と自治体市民の双方が不断に現状を検証し、実効性のある住民参加を目指さなければならない。

1、道政への住民の参加と総合計画

「道政への道民の参加」の大本は道の政策に関して行われる。

北海道行政基本条例第4条（「道民の参加」）は、「道は、政策の形成過程において、道民の意向を的確に把握し、これを政策に反映するため、道民が参加する機会の拡大に努めなければならない」としており、「何のための道民参加なのか」についての明確な指針を示している。

すなわち、道が行う多種多様な政策の形成過程に道民が関与してその意向を反映させること、それこそが実効性のある「道政への道民の参加」をもたらすのである。

自治体とは、地域に発生する公共課題を解決するために市民がつくる地域の政府であり、道は広域自治体の市民政府である。その道が行う諸政策の基本枠組みを示す総合計画は、道の政策活動の基本に位置づけられねばならない。

「新・北海道総合計画」が真に道民生活の向上に役立つ実効性のある計画となっているか否かについては疑問があるが、そうではあっても総合計画は道の政策活動の基本となるものであり、道民意向の反映であることに変わりはない。

道民が総合計画に関心を持ち、個別の政策に対する何らかの意向を示して道の政策遂行に反映させるには、大前提として道民にわかりやすい具体的な政策をきちんと示すことが不可欠だが、道の対応は極めて不親切かつ不十分である。一般の道民が総合計画の内容と推進状況を知る手立てとしては、道のホームページからアプローチする方法があるが、そのトップページに「総合計画」の欄がないため容易に情報をとることができない。

結局、総合計画を所管する総合政策部の政策局参事の所掌事務の中に「総合計画について」の見出しを見つけて、ようやく目的にたどりつくのである。

これは、単に情報提供の仕方が拙い、ということで済まされる事柄ではない。

道の最高規範である北海道行政基本条例に規定されている「道政の諸活動の公開性を高め、道政に対する道民の理解を促進するとともに、道政への道民の参加を推進すること」に反する。道政への住民参加を推進する上での総合計画に関する情報提供の重要性に対する認識が

欠如していると言わざるを得ない。

さらに、道民が総合計画に関心を寄せる上で必要不可欠な政策情報である実施計画レベルの主要な施策と個々の事業に関して、道の対応は不誠実である。

なぜなら、わかりやすく整理して情報価値の高い政策資料に仕立てる個票（実施計画レベルにおける個別事業に関する具体的な政策情報を統一したフォーマットに整理したもの）の整備を怠っているからである。

道のホームページの総合計画情報に個票は存在せず、役に立つ政策情報の要ともいうべき個票の作成と道民への情報提供がなされていないところにも、高橋道政において行政基本条例にある「道政への道民の参加」が形骸化している現状が見て取れる。

2、道政への道民の参加と知事の役割

北海道の市民政府の長である知事が、自治体運営の基礎を担う「道政への道民の参加」に政治的リーダーシップを発揮するのは当然のことだが、この点に高橋知事が熱意と見識をもって取り組んでいるようには見えない。

知事は、道内各地を訪れて直接対話の中から道民の道政参加意欲を引き出す「まちかど対話」を行っているが、量的にも質的にも見劣りがする。

在任期間の長期化に比例して年間の実施回数が減少しているし、その内容も地方視察の延長線上で地元首長や地域住民からの陳情聴取や参加者からの一般的な地域の事情について説明を受けるといったレベルにとどまっていて、道の政策遂行に影響を与えるような実効性を伴った道民との対話の場とはなっていない。

セレモニー化した道民対話や現地訪問では道政への住民参加は進まない。

また、知事は市町村長との対話や意見交換の場を持つことに熱心でない。

言うまでもなく、広域自治体である道の政策は、市町村との連携協力なしにはうまく進まない。

道の行政基本条例においても、「道は、地域の実情に即した政策を推進するため、市町村と適切に役割を分担し、連携協力しなければならない」、「道は、市町村にかかわる重要な課題に関する政策の形成過程において、関係する市町村の意見を求め、これを政策に反映するよう努めなければならない」（第17条）と規定されている。

しかし、現在の道政運営において市町村重視の政治姿勢は見られない。

市町村長との率直な意見交換や政策協議の場を持とうとしないからだ。

ここにも知事自らに課せられた政治目標である「道政への道民の参加」推進を誠実に履行する意欲に欠けることが見て取れる。

知事は北海道政府のトップなのだから、道政への住民参加意欲を喚起するためにも、時々大きな政治課題に対する知事自らの見解を明確に表明して、道民へのメッセージとすべきだ。

たとえば、原発問題や TPP、道州制、教育委員会改革など個別の政治課題に対する知事

の明確なメッセージを道民は知りたいのである。

これには現職知事からすれば、賛否がわかる反響の大きさや政治的波紋といったリスクが伴い、「こわくて出来ない」というのが本音であろう。

しかし、知事が勇気をもって、日々、道のホームページを使って道民向けに「知事の思い」を発信したなら、受け取る道民は賛否を超えて道政に関心を高め、道政への住民参加に貢献するに違いない。

これに関連して、道のホームページのどこを探しても、道民の意見を書き込む欄がない。トップページの一番下に小さな文字で「問い合わせ」と書いてあるが、これは道民に向かって「あなたの意見をください」という姿勢ではない。

問い合わせではなく、道民が道に対して意見、見解を表明できる仕組みをホームページ上に設けることを提案したい。

これは、各振興局のホームページに関しても同じことがいえるので、各振興局でも取り組むべきである。

3、道議会への住民の参加

道が広域自治体の市民政府である以上、政府を構成するのは知事を頂点とする行政部門だけでなく、道議会もそうである。

自治体運営が二代表制のもとで行われるのだから、「道政への道民の参加」は道議会も積極的に取り組むべきテーマであり、知事はじめ行政機関にまかせおけばよい、というものではない。

道議会が担う一番の機能は、北海道が抱える課題や重要政策などにかかわる突っ込んだ議論や政策選択をめぐる緊張感を伴う争点を広く道民に公開していくところにある。

道民は議会と行政側とのかみあった議論を知ることを通して道政運営全般に対する関心を深め、そこから道政への住民の参加にも広がっていくのだから、議会には「道政への道民の参加」を促すためにも、議会議論の活発化と情報公開機能の深化が求められる。

また、道民からすると道議会は市町村議会に比べて身近な存在とは言えず、道議会に関する新聞報道も一昔前に比べて低調なせいもあってか、一般的な道民の道議会への関心と理解は乏しい。

そんな中で、道議会として道民の道政参加意識を高める一助になると思われるアイディアとして、縦割行政の向うを張った形で昔の支庁、現在の振興局単位に地域政策を議論する常任委員会を新設してはどうか。

縦割行政の本庁相手の議会議論とは違って、自分のまちが所属する身近な支庁単位に自分たちの地域に直結した課題や道の諸政策についてのやり取りがあれば、それを聞く地域住民の関心は大いに高まるであろう。

道議会の存在意義をアピールする場にもなろう。

4、道政への市町村の参加

自治体運営への住民参加を考えると、ほとんどすべての市町村では、市町村長が地域や関係団体と直接対話を重視し、住民対話と住民参加の場を、毎年、定期的で開催している。

住民にとって首長と気軽に直接対話や意見交換ができることは、自治体運営への住民参加という観点から意義ある取り組みと言える。

残念ながら広域自治体の場合、とりわけ広大な面積と多くの市町村を抱える道の場合は、知事自らが登場して道民と直接対話する場を数多く持つことはできない。

知事との住民対話に困難を伴うのは、広域自治体の宿命である以上、道は不足する道民対話を補う意味からも、道内市町村との対話、協議する場づくりというものにより多くのエネルギーを割くべきである。

そのための具体的な仕組みを設けるべく知恵を出さねばならない。

単に市町村との話し合いの場を増やすというのではなく、議論の深まりが期待でき、市町村側の意向をしっかりと受け止める姿勢と議論の仕方を工夫する必要がある。

何をテーマにして、どういう方式で参加するか、市町村の側から提案してもらってもいい。

道の都合で形式的な機会をつくってみても、肝心の市町村に「道側と直接話をしても得るものはない」と思われては、せっかくの試みが無駄になるからだ。

さらに、全道一本の市町村会議スタイルのほかに、振興局単位に振興局長等が出席して市町村長や地域の関係団体の代表、公募に応じた一般住民などを対象にして開かれる市町村会議の場を意識的に増やすべきである。

中途半端に終わった「支庁改革」の結果として生まれた現在の振興局は、当該振興局管内全体の面の整備や地域政策に対応できる体制にないのは不本意ではあるが、それでも振興局の機能を生かして管内市町村の道政参加を積極的に促すことは、やろうと思えばすぐにでもできる取り組みのひとつだ。

道政への積極的な道民参加を補完するかたちでの市町村参加に、道はその取り組み方法に知恵をしばって本気になって向き合う必要がある。

地域の公共事務は基本的には基礎自治体に全てを任せ、都道府県は国の地方出先機関も統合した市民政府に組織替えをし、基礎自治体に対応できない事務のみを処理する。

そして、これらの政府はすべて地域住民の民主的統制のもとに置かれなければならない。

第2章 望ましい道職員像…「市民政府」を支える道職員

1、道職員の現状と問題点

今、道職員に対する市町村等の信頼は大きく揺らいでいる。聞こえてくる批判は3点ある。

①無気力、「事なかれ主義」、②国の方ばかりを見て市町村を軽視する姿勢、③道職員の能力への疑問である。

(1) 近年、市町村から、道庁全体が暗い雰囲気職員が下を向いて歩いているという指摘や、道職員が無気力で、リスクをさげようとする「事なかれ主義」に陥っているという指摘がある。

こうした批判の背景として、①不正経理問題、官製談合など一連の問題で世間の厳しい批判を受けたこと、②不正経理問題の後、飲食を伴う会合への出席を禁止されて世間の情報に疎くなり、社会と距離ができたこと、③「食の祭典」など大規模プロジェクトの失敗により自信を喪失したこと、④道財政の悪化、先行きが見えない行財政改革の中で人件費が圧縮され、新しい事業を展開するどころか、事業の廃止、縮小に追われ、前向きに仕事をする環境がなくなってきたこと、などがあると言われている。

経済団体など各種団体との意見交換の機会が少なくなったことも影響しているとの指摘もある。

(2) もともと道庁には国の方ばかりを向いて、国の方針や指導には忠実に従うが、市町村に対しては高圧的に接するという、いわゆる「道庁体質」と言われる体質があった。

多額の補助金や交付税の配分を行う部署の職員がその立場を錯覚して横柄な態度を取る者もいた。

時代状況は全く変わったにも拘わらず、未だに国の方ばかりを見て市町村に対しては高圧的に管理しようとするという批判や、積極的に地域に関わり、市町村や住民の声を聴こうとしないという批判は依然として残っている。

また振興局では市町村との打合せや連絡はメールで済ませ、市町村職員とは電話で話す機会すらないという町村の声もある。

「市町村連合の事務局」となることを目指した嘗ての道庁は、いまや地域重視の視点を失ったのではないかとの声がある。

(3) また、道職員の能力については、道庁全体が短期的な目に見える成果ばかりを追い求める傾向があり、それを実績だと考えている。

法令解釈や政策をしっかりと考えるという基本的な能力が落ちており、特に振興局の職員は担当分野についての専門知識が乏しく、市町村の照会に対して的確に回答できない、という厳しい評価を聞く。

職員の人事についても、議会对応能力が重視され、専門性や政策形成能力の高い職員や、地域との連携に努力する職員が評価されることは少ないという。

また、振興局が新人職員の研修の場になっているのではとの疑問も投げかけられている。

2、批判の背景

以上のような道職員の行動、意識、能力に対する批判は、謙虚に受け止めなければならないが、批判の背景について、視点を変えて現役職員の立場から考えてみる。

(1) 道・市町村関係についての迷い

広域自治体には市町村単独で処理できない①広域事務、②連絡調整事務、③補完事務を担う役割があるが、地方分権改革以降、「地域主権」の時代なのだから市町村は道と対等であり、市町村が自らの権限としてやれることについて道は余計な口を挟むべきではないとし、一部職員の間には市町村の事務は市町村の責任でやるべきではないのか、道の仕事はどこまでなのかという意識も生まれやすく、態度に表れている面もあるという。

今、地域主権、分権改革の理念と現実の中で、道と市町村のそれぞれの役割やあるべき関係についての戸惑い、模索、誤解が、批判される道職員の行動の背景にあるようだ。

(2) 目標の喪失による無気力

道職員に無力感や閉塞感をもたらした背景の一つとして支庁制度改革の挫折がある。

支庁制度改革は道政改革であり、道の行財政を大きく転換し、北海道と市町村の関係を地域主権の理念の中で再構築し、新しい自治の形を作り上げるという大きな目標を持つ「百年に一度」の大改革であるはずであったが、その挫折は道職員に無力感をもたらした。

国の出先機関との役割分担も曖昧なまま財源も権限もない中で業務は広がり、多様化し、複雑化している。

道としてどこまでやれば到達点なのかが分からない状況が道職員の意識や行動に影響を与えているという。

(3) 職員の専門性と地域重視の姿勢

永年続いた新規採用の抑制、定数削減の影響も少なくない。

多忙の中で、職員が余裕を失ってきているだけでなく、若手職員が困難性の高い仕事に関わる機会が減少し、若い職員への仕事のノウハウの継承が滞り、専門性の低下に繋がっている可能性が高い。

また将来の幹部職員や役付け職員の育成についての影響が懸念されている。

また自治政策研修センター（旧自治研修所）の廃止の影響も大きい。

センターでの市町村職員と道職員の合同研修は両者の交流と率直な意見交換の場でも

あったが、その廃止は道職員の能力だけでなく、地域重視の姿勢にも影響を及ぼすのではないかと懸念される。

3、望ましい道職員像の実現に向けて

冒頭で述べたとおり自治体とは市民がその生活と権利を守るために設立する市民共同体であり、その執行機関は市民が自らの手で組織する「市民政府」である。

道庁とは北海道を統治する政府ではなく、道民の手で組織された「市民政府」であることを理解することが、道職員に望まれる第一の資質である。

その上で、「地域主権」の理念を深く自覚し、北海道行政基本条例に掲げられた行政運営の理念、基本原則に従って道政のあらゆる場面で実践し、市町村職員と手を携えて進んでいくことのできる職員が望まれる道職員である。

こうした「市民政府」たる道庁を支える道職員の実現に向けた方向性を考える。

(1) 意識改革の方向性

このような道職員像を目指した意識改革を進めるためには、先ず、その方向性が明確でなければならない。

道政改革や支庁制度改革は「分権型社会に的確に対応する行財政システムへの転換も含めた自主・自律の地域社会」の実現のためのものであった。

市町村とも協議を重ねながら、これから目指すべき北海道の自治の姿を明らかにし、国の出先機関と道、市町村間の業務の整理、権限委譲の考え方、広域行政の在り方、本庁と支庁の役割分担等を明らかにし、道の果たすべき役割を明確にした上で、道職員に対し進むべき目標を示すことが求められる。

(2) 意識と行動原理の改革

「市民政府」は住民参加から始まる。

道職員の意識を変えていくためには、自治体職員としての仕事の進め方、行動原理を変えていく必要があり、道職員が自ら地域に向いて市民と対話することを行動原理の基本とすべきである。

行政基本条例により、住民参加、情報公開など、基本的なルールは整えられてきたが、運用面の実態は不十分である。

自治体職員は、市民と接し、市民の批判に晒されることで成長すると言われるが、道職員は地域にでかけて市民や市町村職員と接する機会が少ない。

政策の策定には市民参加、市町村との共同開発や協議を組み込むなど、地域に出かけることをルール化し、行動原理に組み込む必要がある。

また、広域自治体が果たすべき役割の一つに、地域間、産業間など多様な利害関係の調整がある。

現場で汗をかき地域の意見・要望を受け止め、道の考え方を主張しつつ議論を重ねて、政策の策定・調整を行うことが政策形成能力や実践力の育成に繋がる。

(3) 人事と研修

(人事)

本年3月に道人事局が出した「人事施策に関する基本方針」において、人事施策の基本方向として掲げられている方針は、①「専門性の高い人材の育成」であり、②「幹部職員の計画的養成」である。

専門人材の育成にあたっては、「中長期的な人材育成の視点に立って、特定の行政分野で多様な経験を積むことができる人事配置（専門人材育成型人事）を進め」、「意欲と能力のある職員は、さらに専門性を養うため、早期に本庁勤務を経験させ、政策形成能力高める機会を積極的に付与するよう努め」としている。

また、幹部職員の計画的養成では「専門人材育成型人事を基本としつつ、職員の意欲や能力、適性などを見極めながら、将来性が見込まれる職員には、複数の行政分野を積極的に経験させるなど、道政の全体像を捉える幅広い視野を持つ人材の育成に資する人事配置を進め」としている。

指針の示す方向は、理解できない訳ではない。

年齢構成が高い本庁に若い職員がなかなか異動できず、本庁での育成が図れない状況があるし、採用試験における上級・中級・初級の区分の廃止により、幹部養成のための「行政分野横断型の広域的な人事異動」が必要ということもわかる。

しかし、問題は、振興局や部の出先機関など地域での勤務経験の意義、重要性、必要性が書かれていないことである。

地域や市町村を深く知ることは、道職員の資質、能力の基本である。

地域で現場経験を積み、本庁で専門性を高め、地域へ還元するというサイクルを明確にすべきである。

振興局職員が、地域に居着かない。

短い任期で異動になるということは、市町村の大きな不満の一つであり、振興局に地元採用の職員を置くべきとの声もある。

「特定の行政分野を基軸とした人事異動」とともに「特定の地域を基軸にした人事異動」も考えるべきである。

「行政分野横断型の広域的な人事異動」にも問題がある。

一つの分野に専門的に取り組むことは、行政の難しさ、背景を深く理解する姿勢につながる。

専門性の低い幹部では、せつかく育成した職員の専門性を阻害する存在になりかねない。幹部の育成には、特定行政分野の専門性を基軸としたうえで、地域経験も含めた幅広い分野の経験を考えることが重要である。

市町村との人事交流、派遣も人材育成の観点から位置づけ、大幅な増加を図るべきであるし、多くの経験と知識を持った再任用職員の地域配置を進め、振興局の若い職員への知識の伝達を進めるべきである。

また、社会人の中途採用については、幹部職員への採用も含め、その数を増やし、多様な経験と価値観、方法論、専門性を持った道職員の育成を図るべきである。

(研修)

平成21年度から26年度までの研修計画である「新・北海道職員人材育成推進計画」では重点方針として最初に「地域主権の進展への対応」が掲げられ、「地域主権や支庁制度改革、道州制特区の推進に向けて、市町村等と連携・協働し、自ら政策展開を図れる職員の育成」が掲げられている。

こうした視点に立つなら、道職員と市町村職員が、非日常の中で寝食をともにし、様々な意見交換、交流を行いながら研修し、自治、分権についての共通の価値観を育むことの意義は大きい。

自治と地域政策について2～3週間程度の長期合宿研修を市町村と道職員の合同で実施すべきである。

また、講義だけでなく、共同研究、フィールドワーク、論文作成など共同作業を中心とした内容とすることが望ましい。

各振興局においても、道職員、市町村職員合同の1週間程度の合宿研修や、グループによる半年・1年といった長期にわたる政策研究を研修に組み入れるべきである。

また、新採用職員の市町村への研修派遣も積極的に進めるべきである

いずれにせよ政策立案や推進、研修など多様な場面で市町村職員や地域住民との協働がなければ、道職員の意識も行動も変わらないし、「市民政府としての道庁」の意識は定着しない。

市民政府を支える自治体職員として信頼される道職員は地域住民や市町村との協働の中でこそ育つものだろう。

第3章 振興局の改革

1、振興局の現状と問題点

振興局が市町村の役に立っていないという声がある。

振興局の問題点として指摘されているのは、

- ①振興局職員は在勤期間が短く1、2年で転勤する上に、単身赴任が多く土日は札幌へ帰ってしまう。
- ②市町村と表面的な付き合いしかしない。振興局長が管内を回って首長と対話することがないし、職員はメールのやり取りばかりで電話で話すことすらしないため現場を知らない。地域振興に取り組む姿勢が希薄である。
- ③振興局には権限がないため振興局に行っても問題が解決しない。
- ④イベントなどは一生懸命やるが、専門知識が不足しているため市町村職員からの照会にもキチンと対応できないこと等である。

平成14年の支庁制度改革に際しての市町村長アンケートでは、「市町村や道民から支庁の姿が見えない」、「支庁が企画した事業が必ずしも市町村の課題と合っていない」、「支庁長を含め職員の人事異動が早いいため地域の実態が熟知されない」等の意見が寄せられていたが、これは現在も変わっていない。

変わらないどころか、むしろ支庁時代よりも存在感が薄れ、影の薄い中二階的存在にしか見えない、振興局長もかつての支庁長より存在感がない、振興局を置くよりも地域が必要とする道の出先機関を配置したほうが良いとの声もある。

「振興局」管内と言われてもピンとこない、支庁の方が良かったという声も少なくない。

北海道における支庁は、明治5年に「北海道開拓使」の出先機関として5つの支庁が設置されて以来変遷を重ね、明治43年に現在の14支庁体制となり、昭和22年の地方自治法施行により、支庁は都道府県の総合出先機関として位置付けられ、翌年「北海道支庁設置条例」により、道の機関として改めて14支庁が設置された。

明治43年から続いてきた「支庁」という言葉の持つ重みは大きい。

「支庁」は単に 道の出先機関の名称に止まらず、道民の間では「郡」に相当する地域の名称として、地域の歴史や雰囲気、一体感まで表す言葉として親しまれてきた。

2、支庁制度改革の意義と目的

(1) 支庁制度改革の目的

支庁制度改革の目的は、北海道が活力ある地域社会として持続的に発展していくため、中央依存、官依存体質からの脱却や分権型社会に的確に対応する行財政システムへの転換を図るなど、「自主・自律の地域社会」を実現することであった。

戦後、地方自治法で、国は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、視点に立つて行うべき施策などを重点的に担い、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が基本とされた。

これにより都道府県は市町村と対等・協力の関係にある自治体として広域的な行政を担うとともに、市町村に関する連絡調整やその規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でないと認められる事務を処理することとなった。

一方、市町村は基礎的自治体として、保健、福祉、消防、一般廃棄物処理など住民に身近な事務を担うとともに、地方分権の進展に伴い、自己決定・自己責任の考え方に基づいて、多様な住民サービスをより適切かつ効率的に提供するなどの役割を担うこととされた。

(2) 本庁と支庁の役割分担

平成14年の「支庁制度改革に関する方針」では、こうした認識に立って「本庁」と「支庁」の役割を次のように改めることを目指した。

即ち、「本庁」は自主・自律の北海道の実現に向けて北海道全体をリードする行政の総合的な舵取りの役割を受け持つ。

そのため道政運営の基本システムのマネジメントを担うとともに、全道的な観点から戦略的に展開する重点施策をはじめ北海道全体で取り組むことにより一層の効果が期待される施策などの企画や実施、国との連携、調整などの機能を担うこととされた。

一方「支庁」は、道行政の地域における最前線の役割を担うとともに、道内各地域が競い合って個性豊かに発展していくことが北海道全体の発展につながるという観点に立ち、地域の特色や可能性を生かし、地域の活力をより高めていくため、地域を「面」として捉えて道政を展開する役割を担うこととなった。

これにより支庁は本庁が企画・立案した施策の実施機関というだけでなく、市町村と密接に連携・協力しながら地域の実情に即した施策を企画・立案し、事業を重点化して実施するなど、地域行政全般を推進する役割を受け持つとともに、地域の実情を熟知する道の機関として、本庁に政策を提案し制度化や予算化につなげる役割を担うことが求められることとなった。

(3) 支庁制度改革の意義

「支庁制度改革に関する方針」では支庁制度改革の意義を次のようにまとめている。

「新しい時代の支庁は、……本庁の出先機関としての位置付けや市町村に対する指導監督的な立場を見直し、分権時代の基礎的自治体としての市町村行政の拡充に向けた取組を支援するとともに、広域的自治体としての道の責務を地域で果たすという重要な役割をもつ組織へと転換していかなければならない」、「道民の参画や市町村の協力を得て様々な地域課題を把握し地域の実情に即した施策を企画し展開するとともに、本庁にも政策提案を行っていく総合行政機関としての支庁が益々必要となる。支庁制度改革はこのような支庁を実現するために本庁、支庁、その他の出先機関などを含めた現行の体制や道政運営上の仕組みを見直すものであり、道政全体に関わる改革ともなるものである。」

そして、支庁制度改革の方向として、

①地域における総合行政を推進する、②地域における政策を地域主体でつくる、③広域的視点から地域の可能性を生かす、④効果的、効率的な改革の4点を掲げ、国、広域的自治体及び基礎的自治体がそれぞれ担うべき役割を踏まえた取組を進めていく必要があるものとされていた。

平成17年に示された「支庁制度改革プログラム」によると、将来の道州制への移行も視野に入れた過渡的な支庁の機能として、市町村への事務・権限の移譲の推進を図るとともに地域住民の利便性の向上を図るため、支庁の機能を基本的に、

①地域の実情に応じた道行政の執行と所管区域内の調整機能と、②市町村へ移譲予定の事務を過渡的に担う機能の二つに分けてとらえている。

そして市町村の体制が充実するに従って支庁の機能は縮小し、最終的には道州政府の行政執行を担う出先機関に移行する。

支庁制度改革は、こうした将来へ繋ぐための過渡的なものと意識され、「本庁と支庁の役割・機能の明確化」「支庁体制等の整備」「本庁から支庁への権限委譲」等が改革の方向性として示された。

(4) 支庁制度改革の結果

しかし道州制の導入も市町村への権限移譲も進まなかった。

支庁制度改革は単なる機構改革ではなく、本道行政の在り方を転換するものであったはずだが、市町村の理解を得られず、その後、形を大きく変えていくことになる。

その原因は、基本的には「地域主権」の理念の実現に向けた道の考え方が市町村に理解されなかったことにあり、道の関係者もこの理念を十分に受け止めている者が少なかったことにあったと考える。

3、これからの支庁制度改革

振興局の現状を見ると支庁の振興局への移行は、「地域主権」の考えに基づく支庁制度改革の理念から見ると、道半ばというより、ほとんど前に進んでいない。

道は当初の理念に立ち返り、自らやれること、やるべきことから改革していく必要がある。

支庁制度改革は道だけでなし遂げられるものではなく、市町村や道民の理解がなければ成し遂げられない。

そのためには先ず自らができることを実行していくべきである。

支庁制度改革は道政改革そのものである。

道のシステムを根幹から見直し、改革するのでなければ意味はない。

支庁の行政区域の変更が支庁制度改革ではない。

市町村の同意が可能な或いは市町村が望む部分から先行して、大胆に改革を進めていくべきである。

市町村への権限移譲、広域行政、地域政策、支庁の組織体制など、支庁制度改革の考え方や道筋は現在も道の政策に受け継がれているはずだが、極めて不十分と言わざるを得ない。

(1) 地域の意向の把握

道の総合出先機関である振興局が、地域住民や市町村、団体等の意向を十分に把握することは最も重要な基本的な役割である。

現在、振興局において地域の意見を聞く場としては、知事と市町村長との「地域づくり推進会議」、開発局と共同で実施される「地域づくり連携会議」、平成23年度から始まった「ラウンドテーブルミーティング」がある。

知事の「地域づくり推進会議」は実績といえるほどの開催回数はない。

「地域づくり連携会議」も実態は国と道が社会資本整備に向けた市町村の意向を聞き、国と道の計画の進捗状況を説明することが中心であり、開発局中心の会議である印象はぬぐえない。

折角の機会なのだから「地域づくり連携会議」では市町村、道、国の役割分担を踏まえた施策の協議や国に対する要望など、意味のある議論を行うべきである。

振興局長の「ラウンドテーブルミーティング」は、振興局長が市町村に出かけ、地域のキーマンと意見交換をするということで評判も良いようだが、今後は内容が形式的なものにならないようしっかりした取組が必要であるし、ここでの議論が道の施策に反映されなければ、失望に変わることになる。

また、「ラウンドテーブルミーティング」は、管内全体の政策、施策の議論の場とはなっておらず、地域という面で捉えた政策の推進には役立っていない。傍聴者との意見交換を行うなど地域住民の意見聴取の機会とすべきである。

(2) 地域の意向の反映

広域な北海道においては本庁の縦割り行政だけでは対応できず、地域という「面」からの政策が必要とされている。

個々の市町村からの視点だけでなく、地域全体の発展の視点からの地域政策の創造と調整による総合的地域政策の推進は、振興局の大事な役割である。

振興局が、地域政策の主体となるためには、そのための政策能力、権限や体制の強化が必要である。

各部と同等の予算要求権を認めることも必要だろう。

予算要求権を認めることが困難であれば、各部の重点政策に地域政策を位置づけるほか、執行予算や補助金の枠配分と専決権などの振興局長への権限の移譲を進めるべきである。

地域政策が優れたものになるためには、支庁政策への市町村や住民の参加、支庁間の競争、本庁各部との建設的な議論が必要である。

支庁の企画部門や本庁地域政策部門には市町村との交流職員を配置するとともに、支庁

に市町村も参加する企画・施策調整会議を設置すべきである。

(3) 連携地域別の取り組み

地域政策を進める上で連携地域の取り組みが重要である。

「新・北海道総合計画」の推進のため、北海道地域振興条例に基づく「地域計画」として、地域の特性に応じた地域政策を展開するため、6つの連携地域ごとに「連携地域別推進方針」が策定されているが、一般的な方針を示すだけでは実効性が乏しいので、事業レベルでのより具体的な計画とし、複数の振興局と開発局、市町村による企画、執行の調整を行うべきである。

そのため、振興局間の連携体制の整備、連携地域内の振興局長と市町村長、開発局、企業、団体との連携や連携地域内の政策の共同策定などに取り組むべきである。

(4) 市町村との人事交流と合同研修

振興局と市町村職員の大胆な相互交流をすべきだという意見がある。

道職員と市町村職員の交流は全市町村を対象として、より大胆に行うべきである。

また派遣に際しては、市町村への移譲が予想される事務に精通した道職員を長期に亘り派遣し、実質的な移譲を進めるべきである。

道から市町村へ事務・権限の移譲については、住民に身近な事務を中心に、さらに移譲を進めなければならない。

しかし現実の問題として、市町村からの事務の返上もある。

道内市町村の8割が過疎問題を抱える状況にあっては、小規模自治体に対する適切な対応が必要であり、こうした自治体に対する道職員の派遣や併任など積極的な支援を行うとともに、周辺市町村との共同処理も目指すべきである。

市町村への事務移管に当たっては広域連合の設置といった法定の制度だけでなく、特区を活用した道と市町村の合同処理など多様な方法を追求するべきである。

地域政策をテーマとする道職員と市町村職員との合同宿泊研修を実施するとともに、地域政策の充実を図るため、振興局と市町村、経済団体、研究機関、研究者、企業、団体などと協働して行う実践的な研究の場の設置が望まれる。

振興局の顔が見えない。

権限がない、役に立たないと言う声が強いが、振興局職員は市町村や地域住民の意向を受け止め、住民や市町村職員との対話や人事交流などを通して道の考え方が理解されるよう努め、自治について共通の認識、価値観を共有し、振興局と市町村がともに力を合わせて地域の発展に向けた取り組みを進めていくことが求められる。

第4章 道議会改革

本道の政治状況を変える四年に一度の知事選挙が、2015年春に行われる。

北海道の将来に向けた道政の新しい流れ、その在り方に関して、道民（有権者）の意志、選択が示されるが、現状、道民の道政に対する満足度、関心の程度は、決して好評価ではない。

「失策のない」行政手腕が、一番高いポイントという高橋知事の高評価の分析がある一方で、道民の道庁に対する不満や失望は、かつてないほど辛辣である。

これは、執行機関である道庁やその職員一人一人の問題でなく、本来は行政のトップに立つ知事の責任、リーダーシップが、厳しく問われなければならない。

翻ってこのことは当然、二代表制の知事と議会の両者の関係において知事の行政執行を監視し、知事に対して時にはブレーキをかけ、時にはアクセルを踏む役割と責任を有する議会機能、議員の在り方も、知事の責任と同様に厳しく問われる問題でもある。

1、二代表制における道議会と知事の関係

議会の議員と首長は、ともに住民による直接選挙により選出され、それぞれが「議決機関」と「執行機関」として地域社会を代表している。

これを道政に当てはめれば、道議会・議員と知事は、ともに道民を代表する機関であり、相互の抑制と均衡による緊張関係を保ちながら、道議会は知事の道政運営の基本的な方針を決定（議決）し、その執行を監視し、また積極的に政策提案し、道民の負託に応えるのが責務である。

しかし、知事と道議会との現状の関係は、強力な権限をもつ知事の執行権を道議会が監視・牽制する緊張関係が基本ではあるが、国政の議院内閣制の枠組みと同様に、知事選挙の支持・不支持の会派構成が持ち込まれて、時々々の国政の政治状況が色濃く反映し、選出された知事の政治姿勢、答弁や議案の是非を巡って、執行機関の知事と議決機関の議会の与野党会派に分かれて厳しく対立し、空転、深夜議会、会期延長などが繰り返され、道政の混乱・停滞が久しく指摘されてきた。

とりわけ、答弁調整、すりあわせのような悪しき慣行に関しては、直近で話題を呼んだ道議会に対する対外的な最悪なイメージの発端に、片山善博前鳥取県知事の「一番ひどい議会」発言があった。

事の発端は、2007年9月18日に開かれた政府の地方分権改革推進委員会において、片山善博氏が「ほとんどの自治体の議会で八百長と学芸会をやっている。一番ひどいのが北海道議会」と名指ししての発言であった。

答弁の内容を事前にすり合わせ、議場で答弁書を棒読みする姿勢を厳しく指摘したものであった。

これに対して、道議会は現状を十分に理解せず一方的だとして議長名で抗議文を提出したが、こうした議場内外で繰り返されていた「答弁調整、すり合わせ、棒読み」などの批判は、

以前から報道機関からも再三指摘されていたことであった。

元来、議会と知事は異なる代表機能を持っている。

双方の意思が常に一致する保障はない。

場合によっては、知事が道民との直接対話等を通じて議会の思惑とは違った方向の政策を進めることも考えられる。

時々で場面、知事と議会の両者が持ち出す言葉に、「知事と議会は車の両輪」と「議会軽視は問題……」があるが、それらには弊害もある。

知事与党の多数会派による議会側の知事に対する監視・牽制機能が疎かになったり、野党の多数会派による度を越した牽制や不毛な意見対立、議会運営の混乱が見られるなど、毎定例会の度に、同じ構図が繰り返されてきた。

昨今は、そうした状況は薄らいできたと言われている。

しかし、逆に、本来の二元代表制の下での知事に対する議会の監視・牽制機能は厳格に担保され、適度の緊張関係にあるのだろうか、その役割と責任は果されているのか、いぶかしく感じている道民は少なくない。

2、行政基本条例と議会基本条例の関係

知事の行政執行は、「行政基本条例」とそれに付随する個別の条例に縛られ、議決権を有する道議会に課せられた監視、牽制機能は、自ら定めた「議会基本条例」の忠実な実践を通じて、その役割と責任が全うされる。

北海道議会基本条例は、平成21年第2回定例会本会議において、議員提案の条例として全会一致で可決された。

議会の運営に関し、基本的な理念及び原則を定めるとともに、道議会議員の職務や責務等を明らかにすることによって、地方分権の進展に対応した主体的な議会運営を確立し、もって道民の負託にこたえ、道民生活の向上及び北海道の発展に寄与することを目的に制定したと謳われている。

あれから丸5年が経過した。

盛り込まれた新たな仕組み、議会改革の取り組みは、今日どのようになっているのか。道議会に対する道民の関心、信頼は高まったのか。一つひとつ検証してゆくと、聞こえてくるのは、厳しい指摘、辛辣な評価である。

3、道議会の現状と課題

(1) 議会の監視・牽制機能の低下

知事の行政執行に対する議会側の監視・牽制機能が低下している。

道議会が知事の道政運営を厳しくチェックしているのであれば、毎定例会が9時—5時で会期延長もなく閉会するはずがない。

そんなことの繰り返しがもう3年になる。

外から見れば無気力になっているように見えるのである。

(2) 議会基本条例制定の趣旨が活用されていない

議会基本条例を制定し対外的に議会改革をアピールしたが、実際の議会運営は、質疑のやり方を含めて突っ込みが不足していて実に物足りない。

かつてないほど道議会と知事との関係は、緊張感が薄らいでいる。

横路知事時代の予算・決算委員会の質疑時間は無制限だったが、現知事や前知事の時代から、会派間の申し合わせで質問時間は片道何分と決められて、議会運営ルールの厳格化が議員自らの議会活動の幅を狭め、束縛している。

これまで過去の深夜議会や会期延長が日常茶飯事だったことの評価はいろいろあるものの監視・牽制機能を担保するための議会戦術の幅は自ら狭めるべきではない。

また、議会基本条例に盛り込まれた新しい取り組みの具体的な実践例がほとんどない。

せめて各地域の支庁単位、選挙区単位で「道政報告会」を開催するなど、道議会改革の実例を道民に示すべきである。

(3) 議員同士の質疑の場

道議会は、執行部と議員が質疑するだけで、議員同士が議論をたたかわせる場や習慣がない。そこをやらないと議会は活性化しない。京都府や三重県の議会では、議員同士の議論が結構行われている。

市町村議会でも、首長と議会との関係で議院内閣制的な運用の弊害が一頃はあったが、いま、議会改革の話題は、そうした段階は卒業し、議員間の活発なやり取りの場がおおいに期待されている。

(4) 道議会の特異性

道議会は、国政の与党と野党、知事を応援したか、しなかったかで、会派が与野党に分かれている。

道民からは、表で何をやっているのか分からず見えてこない。すべて裏で決まっているように見える。

党派に関係なく、この常任委員会で何を議論するかという議論の柱を組み立てればいい。意見が違っても良い。何かをまとめるという機能がなければ、横の議論は成り立たない。

賛成する与党と反対する野党の立場は明確でも、討論の場では、お互いの主張を述べて採決すれば良いがそうもなっていない。本会議場での激しいやり取りがない。傍聴で本会議場に足を運んでもまったく面白くない。だから傍聴者は少なくなっている。

こうした波乱のないマンネリ化した道議会の質疑風景では、道民の関心は高まらないし、道政への信頼は、ますます低下するばかりである。

(5) 道議会の悪しき慣行「答弁調整」

議員の質問の多くが道職員の手で書かれたり、質問と答弁が事前に調整されたりする「答弁調整」いう悪しき慣行が永年続いており、元鳥取県知事から「学芸会」と揶揄されたこともある。

「答弁調整」は、横路知事時代、何を聞かれてもたちどころに答弁する知事に対して直ちに再質問、再々質問で反論できない当時の野党が再質問、再々質問を事前に用意するために考え出したものだが、その根絶について野党会派・議員は毅然と対応すべきである。

(6) 道庁幹部職員の登用の在り方

道幹部の能力や仕事の評価で、「できる」と「できない」の基準は、政策立案能力よりも、答弁調整やすりあわせを道議会議員との折衝・対応でうまくやれるかどうかになってしまい、議会対策至上主義的な人事政策、登用が、各部局のいびつな幹部登用政策になっている。

委員会での質疑では、今後益々全道や地域毎の総合的な政策課題の議論展開が必要であり、そうした総合的な見識と能力のある幹部職員の登用が不可欠である。

4、道議会の新たな改革

(1) 常任委員会と特別委員会の在り方、議員会の活性化

道の毎年度の予算編成に関連して、100以上の各種団体から要望を聴取するなど、市町村の要望を含めて、知事や議会のトップがいろんな人と会う機会を増やすことは重要なことである。

当然、道議会においても、委員会単位、会派単位、議員連盟単位など、あらゆる手段を用いて、二元代表制の一方の機関として、道民との対話、交流を増やし、政策提言の幅を拡大し、議会議論の質を高める必要がある。

(2) 縦割りと横割りの議論を行う「委員会」機能の創設

道議会での質疑の場は、本会議、予算・決算委員会、縦割りの議論が中心になる部局単位の常任委員会と特定の政策課題を横断的に取り扱う特別委員会があるが、地域を「面」としてとらえて、管内毎の地域振興の課題、総合計画、具体的な事業、予算執行などに関して、「縦割りと横割り」に、総合的に議論する「委員会」機能は不十分である。

支庁制度改革で、「総合振興局・振興局」の機能と役割が拡大したはずだが、その実態は、従前と変わらない出先機関のままで、道議会との係わりも極めて薄い。

広大な面積を抱える道内の各地域が抱える様々な課題に関して、出先機関の長である「総合振興局長（振興局長）」と地域で選出された道議会議員、さらに管内の市町村長や各議会議長も参画し、一定の権限を持たせて、地域で展開される道行政の在り方や政策提言を直接議論する場、機会は重要である。

そこで手始めに、地域単位の「協議会」を設置、住民により近い場所で、身近な問題に

関して、道政の執行機関と議決機関の関係者が相互に議論する場の常設は、議会基本条例の更なる深化に欠かせないプロセスであり、道議会改革の新しい課題として前向きに検討されるべきである。

(3) 支庁ごとの地域政策を議論する「地域委員会」の常設

今日、この広い北海道では、現在の道庁の本庁の縦割り行政一本では政策展開できない。

それに対して、管内毎に面を所管する総合振興局・振興局の位置付けは、いままでの支庁機能から一步も抜け出ていない。

二元代表制の一翼である道議会として、欠落している縦割りと横割りの議論を行う「委員会」機能に関し、それらを補完する(2)で設ける「協議会」を、しっかり地域に根付かせ、その熟度を高めて、より広範な課題を多角的に議論出来る常設の「委員会」にするのである。

二元代表制の下で、とりわけ、広い北海道をコントロールするには、地域の政策課題を見据えて双方が議論する「行政側と議会側」の仕組みは不可欠であり、知事と議会の権能が対等に機能する新しい道政の仕組みをつくらない限り、知事が誰になろうと道政は変わらない。

(4) 地域で開催する「議会報告会」の定例化

議会基本条例の制定に際して、十分議論されたはずの「議会報告会」開催の機運が滞っている。

年度変わりの第1回定例会終了後、新年度の事業、関係予算を含めて、会派が一致して、地域の課題に関する「議会報告会」を開催し、道政が地域の道民の身近にあることを根付かさなければならない。

(5) 文書質問の活用

「文書質問」制度は、会議規則にも明記されているが、過去の4例を除けば、「文書質問」の活用は皆無である。

質問権は、本会議場・委員会での質問ばかりでなく、「文書」形式による質問も、議員個人の権利として付与されたものであり、議員一人一人が活用出来る身近な改革の一步である。

しかし現状は、国会の質問趣意書とは違って、毎定例会の限られた会期中でなければ「文書質問」を出せない仕組み、取扱になっている。

休会中を含めて、文書質問が日常的にできない仕組みでは、「文書質問」の機能が活用されないまま半減し、閉会中の議会の監視、牽制機能は事実上機能不全状態であり、知事の執行機関に対する抑止力、影響力は無いに等しい。

ただちに、改善すべきである。

(6) 議会への道民参加、委員会の質疑と審議の在り方

道議会への道民参加を促す仕組みとして、米国の地方議会で行われている事例のうち、議会で傍聴者が審議している議案に対して意見を述べる機会である「パブリックヒアリング（公聴会）」のように、道民が議会の審議に参画出来る仕組みを整えるべきである。また、委員会の質疑に関して、傍聴者が発言できる仕組みも考慮されるべきである。

くわえて、委員会に付託された「請願」や「陳情」は、提出者の願意や趣旨を必ず聴取することを原則とすべきである。

(7) 議会会派の在り方、政党内派から政策会派への転換

議会基本条例に会派の結成が明文化されているが、現状は道議会も国政の政党内派がそのまま持ち込まれている。広大な面積、多様な課題を抱えている北海道では、議会の新たな役割として、それぞれの地域・面を中心にした横断的な政策課題を、政党の枠を超えて全体で議論展開する必要がある。

そのための議会改革を推進するには、議員が所属する会派の在り方は見直す必要がある。他府県の議会においても、現状の政党内派主導の議会運営見直しの気運が持ち上がっている。

全国の状況を検証し、二元代表制の下での議会・議員の活動領域の幅を拡大するための政策中心の会派への転換について検討すべきである。

(8) 議会事務局の独立

知事部局から議会事務局を独立させるという問題は全国的な課題である。実態は、道庁の人事システムの中に議会事務局長から一般職員まで組み込まれている。

議会事務局は、二元代表制の下で、知事の執行機関と対等な議決機関の議会側の事務局として、対等な独立組織でなければならない。

議会の会派、個々の議員の議会活動に必要な政策立案、調査活動に必要な組織として、専門の人材を配置など、その体制強化は極めて重要である。

第5章 「国の出先機関改革」

1、国の出先機関設置の経緯

「北海道の自治のかたち」を考えるに当たり忘れてならない問題の一つに国の出先機関改革がある。

旧憲法下において都道府県は国の総合出先機関であり、国の行政事務の地方における執行は各大臣の指揮監督の下に都道府県が担っていた。

戦後改革により知事は公選制となり都道府県は完全自治体となったため、それまで都道府県が所管していた国の行政事務は改めて自治体としての都道府県に移譲するか、または知事に事務処理を委任するのが取るべき選択だったはずだが、公選知事に対する中央省庁の不信感もあって、国の行政事務は機関委任事務として知事に委任するほかは国の直轄で処理する体制を採ることとし、各省庁とも競うようにして全国各地に独自の出先機関を設置したのが国の地方支分部局（以下「国の出先機関」という）設置の経緯であり、これがその後の日本における都道府県行政の総合的運営を妨げてきた。

北海道で最初に設置された国の出先機関は、昭和22年に設置された労働基準局と営林局だった。その後、昭和24年に郵政監察局、電気通信局、陸運局、国税局が設置され、昭和25年には通商産業局が設置された。

北海道開発局が設置されたのは昭和26年である。

田中敏文知事は北海道開発庁の設置についてはその必要性を認めていたが、「北海道の開発は地域住民の参加によって推進されなければならない。そのため開発事業の実施機関は従来どおり自治体としての北海道庁とすべき」であり「開発局が北海道開発の実施機関となれば住民自治が有名無実になる」との考えに立って、全国知事会の支援や世論の支持を受けて全庁あげて開発局設置の反対運動を展開したが、これを押し切って設置されたのが北海道開発局だった。

2、国の出先機関と道の二重行政

昭和25年に制定された北海道開発法は、北海道開発局の所掌事務を「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關すること」と定め、国の直轄公共事業を所管する行政機関という開発局の役割を明確に定めていた。

ところが、平成13年に制定された国土交通省設置法第33条は、北海道開発局の所掌事務に「北海道の区域に係る開発に關する総合的な政策の企画、立案並びに推進に關すること」を加えて、それまでの「公共事業実施官庁」から「政策官庁」への変身の路を開き、公共事業予算が減少に転じた頃から開発予算要求を「ソフト路線」に轉換した。

そして、平成12年度開発予算で新産業・新技術研究開発支援、医療情報ネットワークの整備など非公共事業予算300億円を要求。平成15年度予算では新産業育成、観光振興などを前面に打ち出して前年比84%増の非公共事業予算を要求。平成16年度は前年比

50%増、平成17年度は前年比80%増の非公共事業予算を要求して、観光振興、情報化対策、食の安全対策、地場企業の研究開発支援等の一般行政分野にも乗り出して、道庁との二重行政が顕著に見られるようになった。

3、二重行政の解消

平成19年4月、地方分権改革推進委員会委員長に就任した丹羽宇一郎氏が就任に当たり、最も力を入れて取り組みたいと語った改革の課題は、国の出先機関と都道府県による二重行政の解消だった。

地方自治法は国と地方の役割分担について「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事業等を重点的に担い、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する」(法第1条の2)と定めている。

国の出先機関の中には国税局、財務局、郵政局、法務局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事務なのか、仮に国の役割に属する事務だとしても独自に出先機関を置いて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、国本来の役割を担っていると認められない部局は、これを都道府県と統合して住民の民主的統制のもとに置くべきである。

4、「官治行政」から「自治行政」へ

出先機関改革の意義は、

①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の他に、②官僚が議会や住民の統制を受けることなく進める「官治行政」を、地域住民の参加と民主的統制による「自治行政」に転換することとにある

地域をどのような地域にするのかは、地域で暮らしている住民自身が決めるべきことであり、霞ヶ関から1～2年の交替で赴任する官僚に任せるべきことではない。

北海道開発局は北海道のインフラ整備に大きな役割を果たしてきたし、迅速な除雪体制で道民から大きく評価されている。

しかし平成10年8月に出された地方分権推進委員会の第5次勧告「論点整理」は、「公共事業が地域のニーズに即した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」。自治体に公共事業を委譲して「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」また「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」と述べている。

地域でどのような公共政策を実施すべきかは、その地域の住民自身が決めるべきことだ。

「霞ヶ関官僚の独断による官治行政」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「出先機関改革」の意義がある。

地域の公共事務は基本的には基礎自治体に全てを任せ、都道府県は国の地方出先機関も統合した市民政府に組織替えをし、基礎自治体が対応できない事務のみを処理する。

そして、これらの政府はすべて地域住民の民主的統制のもとに置かれなければならない。

5、「出先機関改革」とは出先機関の廃止ではない

北海道開発局が廃止されると公共事業が大幅に減少し、北海道経済は大打撃を受けると懸念する声があるが、出先機関改革とは組織の廃止ではなくて、自治体との統合である。自治体である「北海道」と統合すれば、新しい組織は知事、議会の統制下に入り、道民の民主的統制を受けることになるが、開発局の組織も業務も、権限、財源、人材を含めて、そのまま新しい組織に引き継がれることになる。北海道の開発のために必要な予算であるなら、実施主体が自治体になったことを理由として予算を削減するなどはあり得ないことだ。

北海道の建設事業従業者は27万人で全就業者の1割を占め、町村部では就業別人口の第二位を占める重要な雇用の場となっている。

現状において公共事業は北海道経済に重要なウェイトを占めているが、公共事業が増えると、その仕事が直ちに地元中小建設業者に回り、雇用の確保につながるという仕組みには必ずしもなっていない。

総事業費が百億円規模の大型工事になると、仕事はほとんどが大手ゼネコンに流れてしまうため、町村部では地元の業者に仕事がまわる小規模工事を希望する町が多いのだが、関係省庁では予算シェア確保のため大型工事を計上する機会が多く、さらに地元にとっては不要、不急の事業でも事業を押しつけられることがあるという。

公共事業の権限が自治体としての北海道に委譲されれば、住民の立場に立った仕事ができるはずだ。

地域でどのような公共事業を実施するのかは、その地域で暮らす住民自身が決めるべきことだ。省庁官僚が自らの所属する省庁の権益拡大を求めて実施する公共事業を、住民が主導する公共事業に転換し、「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「出先機関改革」の意義がある。

「開発局が無くなれば補助率の北海道特例はどうなるのか」と懸念する声もあるが、北海道特例は北海道のための特例であり「開発局」のための特例ではない。

開発局を道と統合しても北海道特例はそのまま残すのは当然のことだ。ただ北海道特例は永久に続け得るものではない。

これまでも昭和60年に地方道改修の補助事業が75%補助から60%に引き下げられ、平成5年にはさらに55%に引き下げられて、通常の補助率である50%に近づいている。

北海道の道路改良率は72.6%で全国平均の60.3%を上回り、下水道普及率は89.9%で全国平均の76.3%を大きく上回っている。

北海道の一人当りの道民所得も全国平均に近づいている現在、補助率の特例をいつまで続け得るのかは道民としても考えておかなければならない問題だろう。

「出先機関改革」に当たり留意すべきは、現在の「道庁」が市町村、住民から必ずしも信頼されていないことである。「出先機関改革より道庁改革が先ではないか」と言う町村長もいる。道庁改革への真剣な取り組みが求められる。

【提言】

1、道政への住民参加

- ①新・北海道総合計画に関する情報の中に、毎年の推進状況に関するわかりやすい報告と評価に関する資料を盛り込むべきである。
- ②北海道行政基本条例が、どのように実体化・具現化されているのかを伝える政策情報を作成して道のホームページ上に掲載すべきである。
- ③道民代表等が参加して開催される各種審議会、協議会等の議事録を可能な限り道のホームページ上に掲載すべきである。

2、望ましい道職員像

- ①道州制や地域主権等北海道の地方自治の将来ビジョン、中長期的のアクションプランを市町村との協議の中で作り上げる。
- ②国の出先機関、道、市町村で業務の整理を進めていく。
- ③政策策定に、市町村との協働開発・協議、市民参加・協働を義務づけるなど、地域に出かけることをルール化し、行動原理に組み込む。
- ④人事に地域重視の視点を盛り込み、「特定の地域を基軸にした人事異動」、市町村との人事交流、派遣を位置づける。
- ⑤市町村との人事交流、派遣も人材育成の観点から位置づけ大幅に増加する。
- ⑥多くの経験と知識を持った再任用職員の地域配置を促進する。
- ⑦多様な経験と価値観、方法論、専門性を持った社会人の中途採用の増加を図る。
- ⑧地域政策や自治についての共同研究、フィールドワーク、論文作成といった共同作業を中心とした道職員・市町村職員合同の長期合宿研修の実施。

3、振興局の改革

- ①住民の意向の把握に努めるため、振興局は局長はじめ職員による住民との意見交換に努めなければならない。そのため「ラウンドテーブルミーティング」は、住民の意見を聴くとともに管内の政策展開について議論する場として、その機能を拡充すべきである。
- ②振興局長に予算要求権を認めることや、執行予算や補助金など専決権限など、振興局の権限の委譲を進める。
- ③連携地域内の振興局長、開発建設部長、市町村が参加する政策議論の場をつくる。
- ④「連携地域別推進方針」、「地域計画」に基づく施策の反映に市町村を参画させる仕組みを創設する。
- ⑤市町村への事務移管を積極的に進めるとともに、市町村への派遣職員、交流職員を大幅に増やす。
- ⑥市町村職員、道職員合同の地域政策や自治に関する長期宿泊研修を行うほか、道職員、

市町村職員、企業、大学、団体も含めた研究会を実施する。

4、道議会改革

- ①道議会は積極的な政策提言や文書質問の活用などにより、知事の行政執行に対する監視・牽制と政策提案の機能を高めること。
- ②道議会の永年に亘る悪しき慣行である「答弁調整」を根絶し、本会議や委員会の質疑においては真摯で活発な議論が展開されるよう、議会活動の活性化に努めること。
- ③委員会審議に際しては、傍聴者に対しても委員長の許可を得て発言する機会を与えること。
- ④多様な政策課題を抱えた地域の特性に応じた審議をするため、道議会に地域問題を審議する「地域政策特別委員会」を新設し、6つの連携地域別に分科会を設置して振興局長を説明員とすること。
- ⑤道議会基本条例に盛り込まれた取り組みの具体的な実践例がほとんど見当たらない。
改革をめざした条例制定の趣旨を真摯に実践に移すこと。

5、国の出先機関改革

平成20年12月、地方分権改革推進委員会は北海道開発局、経済産業局、地方運輸局等の廃止を内容とする「国の出先機関の見直し」を勧告、これを受けて民主党政権下で精力的な検討が進められ、平成24年には「出先機関の事務の委譲に関する法律」(案)の国会提案にまで持ち込んだが、政権交代で改革は挫折したままとなっている。

民主党においては、引き続き改革への努力を続けることを望みたい。