

煎本孝・山岸俊男編『現代文化人類学の課題：北方研究からみる』世界思想社，2007年  
『北海道新聞』2010年5月1日記事

## 4月 北海道庁，支庁制度を「廃止」

藤巻 秀夫

今年（2010年）4月1日に，紆余曲折を経て「北海道総合振興局及び振興局の設置に関する条例」が施行された。これにより，1872（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（札幌に開拓使本庁が，函館，根室，宗谷，浦河および樺太に支庁設置）されて以来続いてきた「支庁」の名称が消滅した。このことは北海道の行政組織に関する大きな構造改革を意味すると同時に，これからの北海道の地域内分権のありかたにも多大な影響を与えることが予想される。本評論では，その内容，意味するところ，そして今後の課題について論評する\*。

### 1 支庁制度はどのように変わったのか

#### （1）9つの「総合振興局」と5つの「振興局」に再編

支庁は，地方自治法155条に基づき，都道府県の事務を分掌させるための地域行政機関であり北海道に特有な仕組みである（他の都府県では，地方事務所が置かれている）。これまで北海道においては，14の支庁が設置されていたが，これを廃止して，9つの「総合振興局」と5つの「振興局」に再編するというものである。

いずれも北海道庁の総合出先機関という点では両者は法的に同格である。しかし，条例により一部の総合振興局は振興局の所管区域にかかる広域的事務を所掌できることになっている（3条1項<sup>1)</sup>）。また総合振興局と振興局とでは内部の組織編成が異なり，総合振興局は「地域振興」，「道民生活」，「産業振興」，「社会資本」の4部体制であるのに対して，振興局は，原則として社会資本部門を除く3部体制となる（ただし，留萌振興局は4部体制となっている）。

#### （2）その他の変更点

##### ①道の出先機関の（総合）振興局への統合

これまで土木現業所，保健福祉事務所，森づくりセンターは支庁の出先機関という位置づけであったが，これを各総合振興局および振興局の内部組織に変更した。総合振興局の総合出先機関としての実質を高めようとするのがねらいである。

## ②局長の権限の拡大

総合振興局および振興局の統括者としてそれぞれ局長が置かれる。従来の支庁長（本庁部長級）に相当するが、新たに局長には一定の人事権と組織編成権が付与される。地域的課題に迅速に対応できるようにすることがねらいである。

## ③その他

網走支庁の名称が「オホーツク総合振興局」に変更され、幌延町地域が留萌支庁から宗谷総合振興局に、幌加内町地域が空知支庁から上川総合振興局に移行した。根室振興局が所管する区域からウルップ島以北の千島列島を除外し、また北方領土問題については根室振興局の所管から北海道庁本庁およびその出先機関に移行する。

## 2 支庁制度の見直しの経緯

北海道の14支庁体制が確立したのは1910（明治43）年である。1948（昭和23）年の「北海道支庁設置条例」の制定により法的な根拠が与えられ、その後一部の町村について支庁管轄の変更はあったものの、14支庁体制は維持されてきた。

堀達也前知事時代から始まった今回の支庁制度改革は、高橋はるみ知事の重要公約と位置づけられ、5年を要しながらも一定の決着を見た。しかし、一度成立した条例が、その後大幅に修正されるなど大荒れの中での決着であった。その経緯をたどってみると「支庁」制度のこれからの課題が見えてくる。

### （1）堀達也前知事時代

1995（平成7）年4月に知事に当選した堀達也は、2期目直前の1999（平成11）年1月に「支庁制度改革委員会」（委員長・神原 勝）を設置。同委員会は、2001年3月に『支庁改革に関する試案～地域から発する道政への転換～』を答申した。この答申は2000年4月に施行された地方分権一括法を踏まえて、分権時代のもとでは道が「地方政府」として実力をつけることが必要であるとする問題意識から、そのためには支庁の単なる強化では不十分であり、出先機関を統合し、政策型支庁への転換を目指して、地域生活経済圏をベースに8分割体制を提示した。

### （2）高橋はるみ知事時代

#### ①「6支庁」案

2003（平成15）年4月に知事に就任した高橋はるみは、前知事が着手した支庁制度改革を受け継ぐとともに、新たな視点を取り入れた「支庁制度改革プログラム」を2005年3月に、「新しい支庁の姿（骨格案）」を翌年6月に公表した。これは、新・北海道総合計画に基づく連携地域をベースに6支庁に統合し、支庁が廃止される地域には「地域行政

センター」を配置する内容であった。

この時期は、i 市町村合併の進展、ii 道州制特区推進法の制定、iii いわゆる「三位一体の改革」による地方交付税の削減による北海道財政の一層の悪化、等により支庁制度改革がまったなしと認識された。しかし、支庁が廃止される地域の反発は極めて強かった。

#### ②「9 総合振興局とその出張所としての5 振興局」条例の成立

2007（平成19）年4月に再選された高橋知事は、11月に「新しい支庁の姿（原案）」を発表した。これは、6 支庁化を断念し、「9 総合振興局」と「その出張所としての5 振興局」とする枠組みに変更するものであった。小規模支庁を「格下げ」しつつも、支庁組織それ自体は維持することで関係市町村の合意を得ようとするものであった。

すなわち、振興局は「住民に身近な行政機能」をもつ担う機関として存続させる一方、政策的な事務を中心とするいわゆる「広域事務」権限は主として総合振興局が担うという二元体制であった。

この原案は、パブリックコメント、市町村への意見照会、地域意見交換会などを通して、2008年2月の「新しい支庁の姿（案）」、6月の「新しい支庁の姿（修正案）」へと多くの修正がなされた。特に町村からの反発が強かった振興局の役割縮小と人員削減をできるだけ防ぐための措置、市町村の意見を反映させるための措置などを取り入れて、2008年6月の道議会において混乱の中で条例として成立した。

#### ③条例の修正：「14支庁」体制の復活

しかし、この条例は施行されなかった。その理由は、道議会議員の選挙区問題である。公職選挙法上は、総合振興局単位で区割りをしなければならなかった。しかし知事と議会との間で現行の区割りを維持する合意がなされており、そのためには5 振興局（法的には出張所）を選挙区とするための公職選挙法の改正が必要であった。しかし当時の衆参ねじれ国会により、公選法改正法案は成立の見通しが立たない状態となっていた。

結局、高橋知事は、支庁の出張所の扱いであった振興局の位置づけ部分を削除するなどの修正を行い、2009（平成21）年3月道議会は4度延長の末、これを可決した。

#### ④修正条例施行までのバトル：広域事務の扱い

要するに5つの振興局は、地方自治法上および公職選挙法上は、総合振興局と同格となり、名称は異なるものの14の旧「支庁」が復活することとなった。

この修正が事態をより複雑にした。すなわち、2008年6月に合意された「二元体制」の根拠が失われたことになったからである。振興局に「格下げ」される区域の町村長は、可能な限りの現状維持を求めた。すなわち振興局から総合振興局に集約される広域事務をできるだけ少なくしようとする町村会・関係市町村との協議が紛糾し、やっと2010年3

月に合意が成立し、4月1日の条例施行を迎えることができた。

道は、2012年度までに104の広域事務を、そして2010年度は31事務の移行を予定していたが、移行できたのはわずか12事務にとどまった<sup>2)</sup>。また2011年度に向けての道と各市町村との協議は進展しておらず、計画通りの事務移行は極めて困難な状況である。

### 3 何のための支庁制度改革か：支庁制度改革の意義と課題

支庁制度改革は、高橋はるみ知事の最大重要公約の一つである。高橋知事は、地域主権型社会の実現に向けて、i 地方分権への対応、ii 広域的な政策展開、iii 行政改革の推進、のための手段として支庁制度改革を位置づけている。

#### (1) 行政改革の視点

支庁は、道職員全体の約55%を占める巨大な組織である。北海道は、巨額の財政赤字を抱え、「財政健全化団体」の指定が取りざたされている。2006年からの集中対策によって当面は回避されているが、綱渡りの状況に変わりはない。2006年2月に「新たな行財政改革の取り組み」を策定し、本庁組織の見直しと並んで、出先機関および支庁組織の見直しを重点事項の一つとしている。うち支庁については、2014年度末までには約2000人（5つの振興局で900人）を削減し、約7400人とする計画である。

支庁の廃止・縮小は、管内の地域経済や地域社会に大きな影響をもたらすことは否定できない。しかし、着実に実行しなければならない課題である。

#### (2) 地方分権・「地域主権」の視点

地方分権は、国（中央政府）と地方との間だけの課題ではなく、都道府県と市町村との関係においても同時に進められなければならない課題である。

2006年の道州制特区推進法により、北海道は道州制の特区に指定されている。支庁制度改革は道州制のための受け皿作りという側面がある。すなわち、道は国および国の出先機関の事務の受け皿となる一方、道の権限を道の出先機関および市町村に委譲することにより、住民により近い基礎的自治体が、十分な権限と財源を備えて、地域の実情に適合した行政サービスを提供する体制の確立が急務である。このことは必然的に道の出先機関の縮小ないし廃止を伴わざるをえない。

しかし、高橋知事は、修正条例施行について市町村および町村会の合意を取り付けるために、道と市長会・町村会など地方4団体との「公開の協議の場」を恒久的に設置すること、そしてそこでは広域事務の内容や移行だけではなく総合振興局及び振興局の組織体制や機能、その他の諸課題についても協議するという「最終確認事項」（2009年3月24日）を結んだ。これは、今後の支庁制度改革に対する極めて高いハードルであり、無責任

な確約といわざるをえない。

### (3) 広域行政の視点

これまで支庁は、道の行政組織上、「独立の出先機関」として位置づけられていたが、地域にはこの他にも160をこえる本庁各部の出先機関がある。これらのうち土木現業所、保健福祉事務所、森づくりセンターという規模が大きい組織が<sup>3)</sup>、総合振興局に統合され、その内部組織に位置づけられることとなった。

これらの出先機関は、各部のタテ割り出先機関として、広域的な地域総合行政の展開を阻害してきた要因であり、したがって、支庁と出先機関との二重行政を解消し、これらの出先機関が総合振興局と真に一体化するための取り組みとして評価できる。

### (4) 今後の課題

条例の施行により、総合振興局と振興局という同格の二元地域行政機関の下で北海道行政は展開されることになる。国の出先機関の統合・廃止・地方への移管が国政上重要なテーマとなっている。同様に道の出先機関も限りなく縮小され、純化される必要がある。それに向けて今後の課題を2つ指摘しておきたい。

#### ①事務処理特例制度の活用

現在、北海道庁は市町村との契約(条例)により、道の事務権限を市町村に積極的に委譲している(事務処理特例制度)。住民に身近な行政はできるだけ市町村が担うという補完性の原理から考えると、この方向性はより一層進展させるべきである<sup>4)</sup>。市町村サイドから積極的にこの事務処理特例制度を活用することが望まれる。これにより、(総合)振興局は、北海道全体および地域全体の課題を発見し、それに対する政策を形成する役割に特化して管内の市町村をサポートする役割に純化すべきであろう。

#### ②本庁改革

北海道は、所管する約4000条項の権限のうち、約1900条項について旧支庁の所管としていたが、さらに約380条項を(総合)振興局に移譲すること、また(総合)振興局において事務を完結させることを予定している。

しかし、現実には総合振興局への権限移譲は進んでいない。広大な面積をもち、多数の小規模自治体を抱える北海道において、本庁と総合出先機関との役割分担をどのようにするかについての具体的な見取り図と工程表、ひいては本庁改革の内容提示が早急に求められる。同時に、(総合)振興局が自立した権限と自前の財源をもって、市町村と協働しつつ地域政策を自ら立案し、実行する体制の確立が急務である。

## おわりに

最近、関西州を想定した準備実験段階として府県の広域連合が結成され<sup>5)</sup>、さらには大阪都構想、中京都構想など自治体組織の再編が話題になっている。いずれも、広域的自治体の役割の再構築、その出先機関や管内市町村の役割と枠組みを大きく変える実験である。それこそ明治以来の大変革といえる課題に取り組もうとしている。

一方、「100年に一度の抜本的な改革」という意気込みで着手したものの、現行の支庁制度と実質的にほとんど異なる振興局体制という結果になった今回の北海道の支庁制度改革は、道内市町村の中に根強く残るお上(道)依存思考と道庁の「夢を語る」能力の貧弱さを再確認する結果となった。

高橋知事は、修正条例の成立に際して改革の「第1歩」を踏み出せたとコメントしているが<sup>6)</sup>、「第2歩」、「第3歩」への展望が3選をめざす公約にどのように表現されるのか注目したい。

## 注

- 1) 空知総合振興局(石狩振興局)、胆振総合振興局(日高振興局)、渡島総合振興局(檜山振興局)、上川総合振興局(留萌振興局)、釧路総合振興局(根室振興局)である。
- 2) 「生活に影響小さく」(北海道新聞平成22年3月28日付け朝刊)、「理念うやむやに」(朝日新聞平成22年3月31日付け朝刊)といった見出しは、支庁制度改革が単なる名称変更にとどまっているという印象を表現している。
- 3) 土木現業所は建設部の出先機関であり約2500人の職員、保健福祉事務所は保健福祉部の出先機関であり約1400人の職員、森づくりセンターは水産林務部の出先機関で約350人の職員を抱える。
- 4) 例えば稚内市は事務処理特例制度により500項目以上の権限を北海道から委譲されており、「道の行革にも左右されない、強い自治体をつくりたい」とする(北海道新聞2008年6月22日付け朝刊「支庁再編(下)」)。
- 5) 2010年12月1日、関西広域連合(これは、奈良県を除く関西府県と徳島県・鳥取県で構成)が発足したが、これはいずれ関西州となる前提として広域的地域の統治および経営を試みようとする実験である。
- 6) 北海道新聞平成21年4月1日付け朝刊。

※本評論執筆にあたっては、本学総合研究所・桑原真人所長より資料の提供を受けた。記して感謝する。