

第8回道州制推進会議議事録（概要）

1 日 時 平成17年2月17日（木）10:30～12:00

2 場 所 北海道庁別館 地下大会議室

3 出席者

・委員 宮脇座長、五十嵐委員、小磯委員、谷委員

・道 前川地域主権推進室長、出光参事

4 議 事

「道州制に向けた道から市町村への事務・権限移譲方針(素案)」について

その他

意見交換

5 議事概要

(1) 「道州制に向けた道から市町村への事務・権限移譲方針(素案)」について

・出光参事から「道州制に向けた道から市町村への事務・権限移譲方針(素案)」について説明

・意見交換

(2) その他

・前川室長から「支庁制度改革に関する基本的フレーム」、「道州制特区に関する懇談会」、「地方制度調査会の審議経過」、「全国知事会道州制研究会」について説明

・意見交換

6 意見交換の概要

(1) 「道州制に向けた道から市町村への事務・権限移譲方針(素案)」について

○宮脇座長：本日は、道州制に向けた道から市町村への事務・権限移譲方針の素案を中心に、議論を進めてまいりたいと考えている。

それではまず、素案について事務局から説明してください。

○出光参事：【説明】

○宮脇座長：ただいまの事務局からの説明に対し、質問、意見を賜りたい。

○谷委員：いくつか質問したいと思うが、一つには、政令指定都市は札幌ですが、中核市、特例市というのはどこの都市を対象としているのか。

○出光参事：旭川市が中核市で、函館市が特例市ですがこれから中核市の申請をするところ

る。

○谷委員：二つ目ですが、今回の事務事業と権限の移譲について、受け皿となる自治体で、目安としている人口規模はどの程度をイメージしているのか。

○出光参事：市町村との意見交換会で、道として将来の望ましい基礎自治体の人口規模などを示すべき、人口規模を示してから権限移譲を進めるべきという意見があった。それに対し、市町村が担うべき役割が見えない中で、どれくらいの規模が望ましいかを議論しても答えは出ない、役割分担をまず明らかにすべきと回答している。今回の移譲方針の中で役割分担を明らかにし、リストという形で具体的な仕事を区分することで、これを受けとめられる市町村の規模・体制についての議論が始まっていく。その場合に望ましい規模や体制は、各地域の特性や事情があるので、道が仕切るのではなく、各地域で存分に議論を始めていただきたいと思う。

また、4月から合併新法もスタートするので、合併を見据えた望ましい基礎自治体像についても議論されると思う。こういう役割や事務・権限を担うことができる望ましい基礎自治体の姿、そこに至る道筋として、合併をどのように考えるかという議論におのずから入っていくと思う。

○谷委員：次に、関連しての質問ですが、事務事業として194件、権限移譲分が2,034件となっていて、この中で区分をA、B、Cに区分けしているようだが、それぞれの区分の件数は押さえているのか。

○出光参事：数字は調整中だが、大体Aが35%、Bが49%、Cが16%という状況です。

○谷委員：事務事業と権限の移譲とを合わせた全体の数字の中のシェアということか。

○出光参事：権限のシェアですが、事務事業も大体同じです。

○谷委員：それと、権限と共に財源も伴って移行した時に、道職員の出向や派遣もあるということだが、例えば、出向や派遣だけでなく、退職して市町村の職員になり得るということも、考え方の一つとして抱いて良いのか。

○出光参事：地方自治法の派遣システムは2年間を目安としている。市町村の職員としての身分を持ち、市町村から給料が支給されるので、派遣先の市町村職員として頑張っていたいただきたいと思う。

○谷委員：それは、2年の出向や派遣後に、道を退職して市町村職員になるという選択もあることになるのですが、そのような考え方でよろしいか。

○出光参事：個別に「どうだあんた、やめてこっちへ来ないか」と交渉が成立すればあり得ると思うが、現段階で道の措置として考えているのは、地方自治法で位置づけられた派遣システムによって、依頼があれば道で人選を行い派遣する。そういう既存の人事派遣システムによって対応していこうと思う。

○谷委員：次の質問だが、7ページの移譲にあたっての措置について、「中核市等から政令指定都市に移行する場合」という箇所、現在おかれている北海道の状況としては、先ほどの中核市、特例市といった時に、政令指定都市の札幌は位置づけられるのだが、次に政令指定都市になり得るところとなると、旭川や函館・釧路ということになると思うが、今の政令指定都市の基準からいくと、50万人が一定基準で、実態は80万人が目安になると考えられるところであり、そうなると、人口減少の著しい環境の中ではこの表現は少々ふさわしくない気がするのだが、如何か。

○前川室長：これは全てを満たすための文言で、どんな状況になっても説明できる形をとっている。

○宮脇座長：そのほかお願いします。

○小磯委員：ただいまの説明を聞き、まず北海道から市町村への事務・権限の移譲を進めていく基本的な流れそのものは大事なことだと思う。

その中で大事な視点として、一つは、今市町村合併という大きな流れがある中で、正直いろいろな地域でそれをどう受けとめたら良いのかという混乱がある。その市町村合併の動きに関わった中で感ずるのは、将来的に市町村の姿としてどういうものを目指していけばいいのかということが、実は住民の側にも、それをマネジメントしていく行政側にもなかなか見えてこないところがあり、つい当面の目先の議論にシフトしてしまっているのではないか。それは今の市町村合併の議論の中での大きな問題だと思われる。将来的に北海道としてどういう市町村の姿を目指していくのかという議論を、事務・権限の移譲の議論とうまく組み合わせながら進めていけば、その意味というのは、非常に大きなものがあると思う。

それからもう一つは、一昨年から始まったこの道州制の議論、道州制特区と道州制の議論を振り返ってみると、結局、道州という政府をどういう形のイメージとしてとらえるのかという認識の差によって、随分議論がぶれてしまっていると感じる。そういう中で道州というものは、市町村という事務権限が移譲された基礎的自治体の上に成り立った政府体なのだとということを見せることで、道州制議論そのものがある意味でわかりやすい、より収束された議論になっていくのではないかという意味合いも含めて、この道州制の議論の枠組みの中で、市町村への事務・権限移譲の議論を進めていくことは意味のあることだと思う。

それで、実態の話に移るが、今回の道庁が市町村と意見交換しながら取り組んでいる状況を見て、受けとめる市町村の側にやや不安があるのも現実だと思う。市町村合併という取り組みと地方財政の厳しさとか困窮とか、そういう状況の中で、新たに仕事を増やし、新たにそれを支えていくための財政をどういう形でやりくりしていくのかという、まさに正直な危惧というのがあると思う。従って、この議論の進め方のポイントは、非常にある意味では長期的な視野を持った取組みの中で進めていくという共有部分がなければ、なかなかうまく進まないという危惧を感じる。ですから長期的に目指す部分と当面行う部分をわかりやすく説明しながら進めていくことが大事ではないかと思う。

最後にもう一点、デボリューションの流れの中で、より住民に近い基礎的な自治体が権限を持って、新しい地方自治の制度づくりを進めていく補完の原理という考え方は賛成で、それが道州制議論を進めていく基軸に置かれるものだと思うが、その補完の原理はあくまで基本原理であり、できるものを何でも基礎的な自治体に移していけば良いということでは決していない。その地域が、その国が何を目標しているかという今回示された資料の中では1ページにある基本方針の部分だが、北海道という地域が将来的に何を目標していくのか、その部分のビジョンであり基本方針という議論がなければ、各論の議論の中で混乱が出てくる。そのときに拠るべき基本的な物の考え方を今しっかりしておく必要があるし、そこで市町村と道庁と関係する皆さんの共有意識があれば議論が進むと思う。

では、具体的にそれは何かというと、これは私個人の考え方だが、今までの市町村、基礎自治体の仕事は住民の生活に近い、福祉、保健、教育や医療的というものが中心であった。ではこれから、そういうものからより権限を持った仕事として何が大事かということ、これからの地方政府の担うべき大事な仕事は、自前の産業政策ではないかと思う。すなわち、自分たちの力で中央政府に頼らずに、自分たちのふるさとに安定して住み続けていくために必要な雇用を自分たちでつくり上げていく、そういう政策を自分たちで担っていくということが大切な政策の流れではないかと思う。そのために市町村はどのような権限を持ち、それに対して北海道あるいは将来の道州という広域自治体が、どのような権限を持ってそれをサポートしていけばいいのかという議論を、具体的にどのような事務・権限を移譲していけるのかということ、常にフィードバックさせながら議論を進めていく取り組みが大事だと感じている。

○宮脇座長：そのほかあるか。

○五十嵐委員：事務局から説明のあった市町村の役割を明確にしなければ議論が始まらないということはそのとおりだと思う。小磯委員が話したように合併議論が行き詰まっている過程で、財源問題だけがクローズアップされている。どのような役割を担い、どのようなまちづくりを進めるかについては後回しになった感じが否めなかったので、市町村と道の役割分担や道州と国の関係の整理が必要だと思う。

市町村合併で先進的な議論をしていたところは、合併した後に市町村としてどのような権限を道に求めていくのかを議論していたが、そういうものがなくなり本当に残念です。

いろいろな議論を組み合わせた進め方をマネジメントするのは大変だと思う。

この中で質問が二つあり、一つは市町村合併や道州制特区、道州制プログラムの進み方と道州制の議論が実際どのように進んでいるのかということ。長期的なことかもしれないが、具体の議論がどのように進むのかを伺いたい。

それと、権限移譲の具体的なスケジュールは調整中とのことだが、市町村に照会して、市町村が自ら議論をしていく。その手続きがどのような形で進むのかということ。基本的には市町村の希望により移譲するスタンスということだが、市町村によってこれは要るがこれは要らないということになる。そうすると道の業務が複雑になる。最終的にはA分類を全て移譲するというところだろうが、その措置経過やプロセスの段階での混乱を收拾しつつ、議論しながら段階的に移譲されると思う。しかし全てを移譲することと、市町村が望むもの望まないものの区分との関係はどのようになるのかを伺いたい。

○前川室長：お手元に支庁制度に関する基本フレームという資料がある。この資料に沿って説明させていただく。

道としては、市町村がまずは自主的に欲しいものを、できればパッケージで受け取っていただくという形を大前提として進めていく。そのため、道庁にとどまる権限が当面出てくる。支庁の中には、市町村へ移譲すべき事務と道州になっても道が行う事務がある。事務は機能と考えても結構だが、この二つの機能がある。この市町村へ移譲予定の事務、機能は順次市町村に移譲を行う。当面、地域行政センターで市町村が本来担うべき役割を所管し、道固有の事務はA・B支庁という形で集約し、支庁をスリム化していく支庁制度を考えている。

ですから、市町村によって違いが出るという質問に関しては、できる限り地域の近いところで事務を担える道庁の体制は今のところ支庁なので、その支庁の一つの機能として地域行政センターを14つ作り、事務を行っていかうと考えている。ただ、論理的にA行政センターとB行政センターで行う事務が違う可能性はあるかもしれない。しかし事務の効率性や市町村の議論などを考えると、それほど違いは出ないと思う。いずれにしても、できる限り地元に近いところで行いたいと考えている。

次に最初の質問で大きな道州制の流れと市町村合併や道州制特区などとの流れですが、大きな流れというのは国の形のことなので国全体で考えていくということと、それに向かって道としてどういった情報を発信するか、そして発言力を高めていくかが大切だと思っている。少なくとも今の現行法で市町村の自由裁量を高めることはできるはずだと思っており、そこを高めることにより、さらに北海道内の道州制の機運を高めるような取り組みをしていきたい。ですから道内はできる限り自分たちでやれるものはやっていきたい。できないものに関してはどんどん発信し、全国知事会などを通じ、こういった国の形がいいのではないかと発言していきたいと考えている。

○谷委員：事務事業や権限の移譲先が市町村という基礎自治体になる訳だが、ここで広域連合を含むということになると、今北海道内で運用している広域連合においては、目的分

類として、介護とか教育などであり、このように広域での受け皿として、複合的に移譲される場合の仕組みはどのようになっていくのか。

○出光参事：現在できている広域連合、例えば奈井江町などで構成する中空知広域連合での介護福祉を中心としたものや函館で大学を設置するための広域連合などがある。北海道内の事例はどちらかという目的を絞った広域連合になっている。しかし、制度上はいろいろな仕事を複合的に広域連合で行うことも十分可能であり、最も極端な例を想定すれば、構成する市町村が行っている仕事のほとんどを広域連合で行い、本当に窓口的なものだけを市町村で行うような、限りなく合併に近い形を制度上つくるのが可能です。

今現在、中空知広域連合から広域連合で権限移譲を受けたいという打診があり、それは福祉に限らずいろいろなジャンルについて検討したいというものです。具体の検討会には道から職員を派遣して意見交換も行ったところです。

そういう意味で広域連合であっても、実際に移譲を受けたいという動きがあれば、道として大いに協力していきたいと思っている。

○小磯委員：今、広域連合の話が出ましたが、私が活動している釧路公立大学は一部事務組合です。ただ現状の一部事務組合や広域連合の実態としては、中心となる市町村のシステム、意思決定で動いている面が強い。

本来の広域連合は複数の自治体が集まり、特定目的のために独自議会の設置やトップも公選できる。もしそういう本来の姿の広域連合が事務や権限移譲の受け皿であれば、北海道の広域的な広がりの中で、受け皿の議論は将来に向けてはおもしろい、意義のある取り組みだと思う。そこはこれからの北海道独自の事務・権限移譲を進められていく上で、大事なテーマではないかと思う。もし手を上げるところがあれば、積極的に北海道のこれからの取り組みとしてサポートしていくような姿勢が必要ではないかと思う。

それで、先ほど申し上げたことに対して、道庁で取り組んでいることは現在の法律の枠組みの中でできるものである旨の事務局から説明があったが、道州制に向けた大きな流れの取り組みということで言えば、やりたかったができなかったことやこの部分は少なくとも北海道が現行制度の枠組みの中で財源移譲しづらい、そうなると将来的には税源移譲というようなところまで結びついていかなければできないというような部分を検証しながら次の取り組みや、先ほど全国知事会という話もあったが、北海道としての経験をこれからも全国的な道州制議論あるいは市町村に向けての権限移譲にできるだけ結びつけていくような情報発信につなげていくという作業が実は大きな意味合いを持つ。だから、結果としてどういうものを市町村に権限としておろし、それでどうなったかをフォローアップすることがすべてであってはならないと思う。その部分はしっかり見きわめながら作業することが大事だと思う。

(2) その他

〔 「支庁制度改革に関する基本的フレーム」、 「道州制特区に関する懇談会」、
「地方制度調査会の審議経過」、 「全国知事会道州制研究会」 について 〕

○宮脇座長： 「支庁制度改革に関する基本的フレーム」 などについて説明してください。

○前川室長： 【説明】

○宮脇座長： 今の説明に対して、質問、意見等ないか。

○小磯委員： 今の説明を聞き、これからの取り組みの中での非常に大きな課題というか、ポイントがあるように思う。それは支庁制度のあり方が総合開発計画とリンクしているという部分である。これは戦後の北海道における政策議論の中で初めての経験だと思う。今までは総合開発計画の中で政策区域、圏域を区分して展開していく議論と地方制度のあり方が必ずしもリンクして検討されることは実際なかった。ところが今、道州制、市町村合併、支庁制度再編の議論の中で、先ほど権限移譲の基本的な方針、明確なビジョンが大事だと申し上げたが、それは総合開発計画という北海道が目指す発展の方向に向けて、地域をどのように制度区分し展開していくことが効率的なのか。その枠組みが新しい支庁制度の枠組みの議論と結びついていく。そうすると、これからの北海道の政策議論の進め方は、従来の制度論的な議論と総合開発計画という政策議論が、統合とまでいかなくても連携した議論を進めなければいけない。本来いい北海道づくりをしていくための方法論である制度議論だけが、ひとり歩きするような議論になっては良くないと感じる。だから、いろいろな意味でそういう議論の相互連携が、これからますます大事な時代になってきたと今の説明で感じたし、またそういう取り組みを心がけていただきたいという希望がある。

それから、地域行政センターという制度については、本来の市町村のあり方とこれからの北海道が目指すものの中で、支庁と市町村との役割分担という大きな体系の中で改めて位置づけなければならないと思う。これありきという位置づけは、危険な部分があると思うので、そこはこれからの議論の中で、ほかの議論との兼ね合いにも配慮し柔軟性を持った議論がされる必要があると感じた。

○宮脇座長： ありがとうございます。

今日用意した議題は以上ですが、事務局から何かあるか。

○前川室長： できればもう一回ぐらい開きたいと思っているが、委員の皆様の都合等で変わるかもしれない。そのときはまたよろしく願います。

○宮脇座長： それでは、本日の会議はこれで終了する。