

地方政府再編論と北海道

佐藤克廣

はじめに

このところ、地方自治体（地方政府）の組み換えをめざす提案が、さまざまな方面から出されている。戦後、特別市制度の廃止と政令指定都市の創設、中核市、特別市、あるいは広域連合の創設などの大きな制度改革があった。戦後二回行われた市町村合併も部分的には地方政府の組み替えを目的とした制度改革であったと言える。また、折に触れ提案されるものの実現していない代表例として、いわゆる「道州制」提案もある。自治体の構成をめぐる変更提案は、実現されたものも実現しなかったものも含めてさまざまになされてきた。今回提案されている提案は、どのような改革を指したものであり、その含意はどこにあるのかを簡単に検討してみたい。

本稿で取り上げるのは、大阪維新の会が提案しているいわゆる「都構想」案、指定都市市長会や

横浜市大都市自治研究会が提案している「特別自治市」案、地域主権戦略会議で合意がなされ法案作成まで進んだいわゆる「出先機関改革」案の三提案である。これらの提案については、参考資料・文献にあげたものに限らず、さまざまな賛成・反対の議論がすでになされている。それらの議論にさらに付け加えるべきことはなさそうに思えるが、あえて特に北海道への含意を含めて考えてみたい。

大幅な自治体制度ないし地方政府制度の構造改革を指していることを除くと、これらの制度改革提案に共通する事項は何かを指摘するのは簡単ではない。あえて言えば、どれも「地方分権」ないし「地域主権」改革の一環であると主張していること、「二重行政」など「多重行政」（ないし「多元行政」）の解消を指していることであろうか。また、「出先機関改革」以外の二つは、政令指定都市（大都市）をどのように改革するのか、それに対応して道府県をどのように改革するのが共

通の論点となっている。ただし、改革の方向性は真逆と言えるほど相容れないものとなっている。また、これらの大都市制度改革案に重ね合わせてあえて言えば、これらの提案と対になっている道府県改革と関連して「出先機関改革」があると思われることもできる。

野田政権は、有力首長が関わる提案であることを重視したのであるうか、いわゆる「都」制度については法案提出と、自民党など野党との合意形成を急いだように見える。「出先機関改革」については、二〇一二年六月一五日の閣議での法案決定を指したものの民主党内からの反対も強く、国会会提出を断念した模様である。また、「特別自治市」提案については、第三〇次地方制度調査会が、「都」制度と合わせて「大都市制度のあり方」として専門部会での検討を行っている最中であるが、制度改革が政治日程に上るとしてもかなり先であるように思える。

1. いわゆる「都」制度案

(1) 与野党合意

報道によれば、二〇一二年七月六日、民主、自民、公明、みんな、国民新の五党は、橋下徹大阪市長の掲げる「大阪都」構想を後押しする新法案の内容で正式合意したとされる。その内容は、報道によれば、以下のようなものである（『時事通信』二〇一二年七月六日及び六月二十九日、『朝日新聞』二〇一二年六月二十九日など）。

- 政令市単独または政令市と隣接する市町村域と合わせて総人口二〇〇万人以上であれば、特別区設置を認める。
- 特別区設置を目指す市町村と道府県は、特別区の区割りなどを盛り込んだ設置計画を作成し、同計画に同意する各議会の議決と住民投票によって過半数の賛成を得なければならない。
- 特別区設置計画作成時には、「事務の分担」「税源の配分」「財政調整」の三項目に限り、総務大臣との事前協議が必要となる。
- 現行の道府県名を「都」などに見直す規定は盛り込まない。
- 「特別自治市」など、都構想以外の新たな大都市制度に関する規定も見送られた。
- 新たに特別区を設置できるのは、札幌、さいたま、千葉、横浜、川崎、名古屋、京都、大阪、堺、神戸の計一〇政令市とその周辺市町村域。

二〇一二年四月一八日に自民党の菅義偉議員らは、都構想に関連する「地方自治法の一部を改正する法律案」を開会中の一八〇回国会に提出していた。また、民主党の逢坂誠二議員らは同年六月二二日に同じく衆議院に「大都市地域における地方公共団体の設置等に関する特例法案」を提出していた。この両法案について、六月二八日に実務者レベルで大筋の合意がなされていたものが、この日正式に調整された法案を今国会に提出することに与野党が合意したということである。

(2) 大阪都構想

大阪都構想は、大阪維新の会が出しているマニフェストによれば、概略以下のようなものであるとされる（大阪維新の会『大阪都構想推進大綱』）。

- 経済が衰退する大阪を救済することは政府や既存政党に期待できず、大阪の自治体は公務員天国が維持されている。自治体の根本的改革、徹底した公務員改革、公務組織の経営形態の変換が必須である。
- 歴史的経緯から、「市は市域、府は市域外」という「二つの大阪」「二元行政」の状態に陥っており、都市経営の責任の所在が不明確である。また、大阪府は補完行政や施設整備を府域中心部に位置する大阪市域で行う結果、二重行政の問題が生じている。
- 地方分権の原理に基づき、大阪府が提供している住民サービスを、より住民に近い特別自治区によって提供する。
- これまでの公務員改革・行政改革の概念を打ち破る徹底した行政改革によって財源を確保する。
- 都市間競争に打ち勝ち勝ち税収を増やすことのできる新たな強い広域行政体を一から作り、大阪府、大阪府、堺市の役所を丸ごと再編することににより、二重行政の解消を含む組織丸ごとの抜本的改革・改善を実施し財源を確保する。
- 大阪を再生させるため、大阪府域の新たな都市経営ビジョンと、それを実現するための統治機構である「大阪都」及び「特別自治区」の組織、役割分担を示す「大阪都構想推進大綱」を作成し、平成二七年四月までをめどに、大阪府庁、大阪府役所及び堺市役所の再編、公務組織の徹底的な改革を集中的かつ計画的に実施する。
- 強い広域自治体を作り、大阪都市圏全域において戦略性が必要な事業及び統一性が必要な事業を重点的に行う。
- 広域自治体に一元化された権限と財源を活用し、大阪を再び経済成長路線へと回帰させる。
- 首都機能をバックアップし、一部を担うことにより、国全体としての災害への危機管理機能を高めることができる。
- 身近な自治体に民意を反映させるため、中核市規模の基礎自治体を構築し、住民に優しい政治を実現し、地域自治の確立を行う。
- 特別自治区には、中核市並の財源を保障する。特別自治区間の税収格差問題は、東京都区財政調整制度を参考に新たな大阪都区財政調整制度を導入する。
- 都には執行機関として知事を置き、議事機関として都議会を置く。知事と議会議員は、住民の直接選挙で選ぶ。

○ 基礎自治体として特別自治区を置き、執行機関としての区長を置く。特別自治区に議事機関として議会を置く。区長及び議会の議員は、特別自治区の住民が直接選挙する。

○ 各特別自治区の職員数は中核市の職員数を基本とするが、現在の大阪市の職員数で十分賄うことが可能である。

○ 大阪都庁の外部に、地方独立行政法人大阪病院機構、大阪都公立大学法人（大阪府立大学と大阪私立大学を統合）、大阪広域水道企業団、国民健康保険組合、介護保険組合、大阪港湾局、地方独立行政法人大阪学術振興機構（美術館・博物館・図書館・体育館を一体的に経営）を置く。

○ 政令指定都市以外の人口三〇万人を満たさない市町村については、近隣の市町村との広域連携を推進することで中核市並の権限と財源の移譲を目標とする。

(3) 大阪都構想と地域自治

この大阪都構想に対しては、府県並の事務権限を有している政令指定都市二つを解体することを意味し地方分権に逆行するとする批判、究極の目的とみられる大阪都市圏の経済の活性化につながる確実性がないとする批判、特別自治区に分割した方が行政コストは拡大するとする批判、などのいくつかの批判がなされている。それに対し、橋下徹大阪市長のブレーンである上山信一は、公務員がなっている区長と自治体住民が選挙で選ぶ特別自治区長とを比べたら選挙で選ぶ方が民主的

分権的と言えるという主旨の反論を行っている。

東京都の都区制度は、二〇〇〇年分権改革により、ようやく「基礎自治体」としての地位をかりうじて確保することになった。しかし、依然として都庁と特別区との間の調整が特別区の基礎自治体化にふさわしいものであるかどうか、議論の余地があり、論争の火種がなくなっているわけではないとされる（志賀…二三頁、西部…四九頁）。

現実の都区制度における「区」は、市（並）の自治体とはなつたが、市と同じとは言えない。事務権限及び財源を東京都によつておさえられた「特別地方公共団体」から抜け出ていないからである。大阪都構想では、自治区を中核市並にするとき

には人口が多すぎるからであるという。また、政令指定都市の行政区では、区長が公務員で市民の統制が及ばないからであるという。一方で、政令指定都市として府県並の権限をもっている大阪市と堺市を解体するのであるから、現在これらの市がもっている権限は、当然大阪「都」が吸い上げることになる。「都」知事は、大阪市よりもさらに人口の多い地域について行政権限行使を行うことになる。

これは論拠が矛盾しているように思われる。比較基準を片方は政令指定都市である大阪市と中核市において、市長が政策をコントロールするには人口が多すぎるとしておきながら、さらに人口の多い「都」全体に一人しかいない知事に権限を集

中することになっている。中核市なら通常保有している博物館や文化ホールなどの都市施設も「都」側に一括して吸収するという案であるから、その利活用に関する市民コントロールも希薄になるはずである。「中核市並」と言っているものの、「並」がどこまでを指すのかは必ずしも明確ではない。微妙な言葉遣いをあげつらうのは良くないかもしれないが、特別区を「中核市」にするとは言っていないところに注意が必要であろう。こうした微妙な言葉遣いのアヤによるごまかしは、むしろ、官僚の得意とするところである。

そのほかこの『大阪都構想推進大綱』を素直に読むと随所に矛盾すると思われる箇所があり、混乱するが、それについて論評するのは本稿の直接の目的ではないので、澤井勝・村上弘らの左記参考文献を参照されたい。

二〇一二年七月六日に与野党合意された、大阪都構想を後押しするとされる「特別区」設置を認める法案の与野党合意は、大阪都構想に沿っているとされるが、「都」という名称を使うことはできないものとされている。この点について橋本市長は不満を公言していると報道されている（『読売新聞』二〇一二年七月一日）。もっとも、「大都市制度推進協議会」では、都構想の入り口の必要論にとどまっておき、橋下市長は、大阪市の現行行政区二四区を八く九に統合する案も出せないでいるという（『朝日新聞』二〇一二年七月一三日）。

2. 「特別自治市」制度案

(1) 政令指定都市のさらなる強化案

二〇一一年七月二十七日、指定都市市長会は『新たな大都市制度の創設に関する指定都市の提案』あるべき大都市制度の選択「特別自治市」を公表した。この提案は、道府県との不明確な役割分担により生じている非効率な二重行政を廃し、住民に身近で総合行政が可能な基礎自治体に権限を集約するという「基礎自治体優先の原則」にかなったものだと主張されている。「特別自治市」は、概略以下のような構想である。

- 地方の行うべき事務のすべてを一元的に担当
- 大都市圏域の広域的行政課題は、大都市を中心とした基礎自治体間の連携で対応
- 新たな役割分担に応じた税財政制度を構築
- 市内の地域課題に対応する住民自治・住民参加の仕組みの構築
- 大都市の多様性を踏まえた制度設計
- 特別自治市が市内のすべての地方税を一元的に賦課徴収
- 「特別自治市」の位置づけ及び役割は地方自治法に明確に盛り込み、制度の詳細も政令ではなく法律で明確に規定

「特別自治市」構想は、市町村の規模能力拡大

に伴い進行している道府県事務の空洞化など道府県と市町村との役割分担に変化が生じているにもかかわらず、道府県制度が明治以来改革されていないため、効果的・効率的な行政運営が阻害されていることに対応し、道府県制度の見直しを行い、基礎自治体を中心とした新たな制度を構築する必要があることに対応したものであるとされる。その効果としては、住民の利便性向上、行政全体のコスト削減、地域の実情に応じた柔軟性のある行政の推進、財政の自立、日本全体の経済成長の牽引、東京一極集中の是正・大規模震災時のリスク分散があるとされている。

「大阪都構想」では、「都」に吸い上げられることになってきた公の施設については、当然ながら「特別自治市」構想では、道府県の公の施設を特別自治市に移譲することとなっている。

(2) 横浜市大都市研究会第一次提言

この「特別自治市」構想とほぼ同様の内容をもちながら、さらに具体的な提案となっているものとして、横浜市大都市自治研究会（座長・辻塚也一橋大学大学院教授）の『横浜市大都市自治研究会第一次提言』がある。これは、二〇一二年三月に提案されている。横浜市は二〇一〇年五月に『新たな大都市制度創設の基本的考え方』を策定し、「特別自治市」の基本的枠組みを定めており、具体的な調査研究を進めるために設置されたのが、

この横浜市大都市自治研究会である。

『第一次提言』では、特別自治市の基本的事項などが盛り込まれている。指定都市市長会の提案より詳しいものとなっているほか、横浜市や神奈川県の実態に沿った提言となっている。住民自治の実現に関連しては、現行の行政区の範囲をそのままに、区選出の市会議員による区議会の設置、または区長公選などあり、確定するに至っていないようである。

今後、特別自治市移行に伴う事務配分や内部組織、移行工程の詳細等について提言を積み重ねることである。

周知のように「特別自治市」制度は、戦前から続く「特別市」制度提案の大きな三回目の試みと言えそうである（伊藤正次…二〇頁）。道府県の反発や周辺市町村など道府県内市町村の反発も予想される。世界的に見れば、「都」制度は異質で、この「特別自治市」制度の方が一般的な制度と言える。しかし、現実に移行するとすれば、財源配分問題や特別自治市内部の地域行政制度（区など）問題など一般的に指摘されている問題の他に、府県庁移転も課題となるであろう。「特別自治市」に移行することを望む政令指定都市は、府県庁所在市であることも多い。仮に横浜市が「特別自治市」となり、神奈川県から分離するとすれば、横浜市を管轄することのない神奈川県庁が横浜市に設置されるのは奇異なこととなる。さてどこに県庁を移転するのであろうか。存外、県庁あつ

ての横浜市だったのかもしれない。一筋縄では解決しない課題が山積していそうである。

道府県機能をすべて備えた「特別自治市」を構想ないし実現する前に、政令指定都市の行政区の区民自治を構想して見るべきではないかと筆者は考える。「大阪都」構想とも共通するが、現在の行政区は区長が市長の任命職であり、任期も不安定である。区長を公選にするのかどうか、区議会を作り公選議員で構成するのかどうか、そこまでいなくても、区長について任命には市議会の承認が必要な特別職とするのか、区長の任期を一定に固定するのか、区の財政は区民税によるのか、区間の財政調整はどのようにするのか、など論点は多数ありうる。おそらくは二〇ある政令指定都市だけでも、現在の行政区の区民自治について、どれか一つのアイデアに合意を調達するのは困難かもしれない。

3. いわゆる「出先機関改革」案

(1) 地域主権戦略会議への「出先機関改革」提案

「国の出先機関の事務・権限のブロック単位での移譲に係る特例制度（基本構想案）」というやや長い名称の文書が、二〇一二年四月二十七日の地域主権戦略会議に提出され承認された。簡単にまとめれば、国のブロック単位の出先機関の管轄範囲の都府県で構成される特定広域連合と北海道及

び沖縄県に出先機関の事務・権限をブロック単位で移譲する仕組みを構築することを目指した提案である。

基本構想案の主な内容は以下の通りである。

- 特定広域連合に独任制の長（構成団体の長との兼職を妨げない）を置く。
- 構成する自治体の長を構成員とする会議を置くことができ、会議を設置した場合は、施策に関する重要事項の決定・変更に当たっては特定広域連合の長は会議の意見を聴くものとし、会議の意見を尊重しなければならない。
- 連合長の下、日常の業務執行を管理する専任の移譲事務等管理官（仮称）を移譲対象出先機関ごとに置く。
- 当該特定広域連合の区域は基本的に移譲対象出先機関の管轄区域を包含しなければならない。ただし当該管轄区域に含まれないこととすることについて相当の合理性が認められる区域は除かれる。
- 特定広域連合を組織する自治体の事務を持ち寄ることにより、広域行政をより効果的・効率的なものにする。
- 移譲対象となる事務等は、移譲対象出先機関単位ですべての事務等を移譲することを基本とする。
- 移譲事務は、特定広域連合の区域外の地域では引きつづき国が処理することを踏まえ、当分の間、従来のメルクマールに左右されない特例的な法定受託事務を設け、国による関与を必要に応じて柔軟に受ける。
- 移譲される事務は、原則として法定受託事務とする。

- 国による関与を必要に応じて柔軟に設ける。
- 移譲事務等に係る法律の所管大臣の並行権限を必要に応じて柔軟に活用する。
- 従来国で要していた要員数がそのまま地方で必要となる要員数となることを基本とする。
- 移譲事務等の実施に要する財源について改革の理念に沿った必要な措置を講ずる。

(2) 地域主権戦略会議での議論

提案は、一読すると、やや首をかしげたくなる内容を含んでおり、この点は、当日の会議に出席した議員たちからも指摘されている。例えば、橋下徹議員（大阪市長）は、野田総理大臣のリーダーシップに感謝しつつも、移譲される事務等が法定受託事務とはされているものの場合によっては機関委任事務に化けてしまう可能性が大いにある文言ではないか、と釘を刺している。また、小早川光郎議員（成蹊大学大学院客員教授）も、メルクマールをご破算にして何でもかんでも法定受託事務とするのではなく、自治事務にすべきものもあるのではないかと、国の関与も「柔軟に設ける」というのではなく、地方自治法に定まっている関与の基準の原則を守るべきではないかと、と警鐘を鳴らしている。

とはいえ、最後には、原案が特に修正もなく了承されている。

(3) 中央府省の思惑

この日の会議で、基本構成案を説明したのは、福田昭夫総務大臣政務官（当時）である。公表されている議事録でその説明を読むと、なかなか興味深い。そのまま引用してみよう。

「そのポイントは、国と地方の対等・協力の関係を前提としつつも、移譲対象候補の優先機関を所管する経済産業省、国土交通省及び環境省の御意見に沿って最大限の対応策を講じることとしており、当該措置を講ずることにより各省の御懸念はおおむね払拭できると考えております。」

いかがであろうか。「経済産業省、国土交通省及び環境省の御意見に沿って」とか、「各省の御懸念はおおむね払拭できる」というのは、まるで官僚同士の「外交交渉」を彷彿とさせる。今世紀初めの中央省庁改革で実現されたはずの内閣主導型（政治主導）のかけらも見えないと言ってしまうのは語弊があるだろうか。

これに続き次のような説明がなされる。さきほどの橋下徹議員や小早川光郎議員の懸念は、この説明に関連してのものであろう。一見したところ、さりげない言葉遣いに見えるが、およそ地方分権推進に値するとは思えない弥縫策である。そこに隠された意図は、形は地方支分部局の権限を都道府県の広域連合に移譲するようになってきているものの、実態は、中央府省のコントロールを残し、わ

ずかでしかなかったという批判はあるにせよこれまで培ってきた地方分権の歩みを巻き戻す試みである疑いがある。傍線部分に注目していただきたい。必要に応じて柔軟に行われる国の関与とは、まさに橋下徹議員が懸念するように機関委任事務の復活ではないかとさえ思われる。

「具体的内容ですが、移譲事務等は特定広域連合等の区域外の地域においては、引き続き国が処理する事務であることを踏まえ、当分の間、従来のメルクマールに左右されない特例的な法定受託事務を設け、国による関与を必要に応じて柔軟に設けることで対応するなど、以下のとおりの取扱いとしたいと考えております。事務区分については、原則として法定受託事務とする。国の関与については、国と地方の対等・協力の関係を前提とした上で、必要に応じて柔軟に設けることとする。移譲事務等に係る法律の所管大臣の並行権限行使を必要に応じて柔軟に活用する。」（傍線は引用者）

4. 「二重行政」批判

(1) 「二重行政」の類型

以上の三つの提案の他にも、いわゆる「愛知宣言」と呼ばれる『大都市の自立と自治』愛知宣言「地域から日本のかたちを変える！」（二〇一一年七月三十一日）や、『新潟州構想検討報告書』新しい地方自治制度「新潟モデル」の実現に向けて』（二〇一二年五月）なども出されて

いる。

これらに共通する認識は、本稿「はじめに」でも触れたように、いわゆる「二重行政」批判である。より広く設定すれば「多重行政」批判ということにもなろう。「二重行政」を考える視点は、第三〇次地方制度調査会第一六回専門委員会（二〇一二年七月九日）に配布された「指定都市の区・住民自治に関する検討の視点」と題する資料に手際よく整理されている。

それによれば、いわゆる「二重行政」は、「重複型」、「分担型」、「関与型」の三類型があるときされる。そして、「これらは、必ずしも大都市固有、指定都市・道府県間固有の課題とは言えないが、道府県から指定都市への権限移譲が進んでいることに加え、指定都市の規模能力が高く、道府県庁所在地であることが多いことから、特に指定都市と道府県の間で課題が顕在化している場合があるのではないか。」とのコメントがなされている。また、重複型は任意事務に多く、分担型と関与型は法定事務に多いとされている。

(2) 重複型二重行政

「二重行政」批判派は、この分類では重複型にあたる公共施設の設置を無駄な行政投資であると批判することが多い。確かに、図書館、文化ホール、体育館など、政令指定都市内には、道府県の施設と市の施設が混在している。これらは、

実際には、同規模同種類の施設が設置されていることはそれほど多くはない。道府県の施設が規模で、市の施設は中規模といった棲み分けや、展示物や展示内容を異なるものにして分担していることがほとんどである。

道府県としては、道府県民の利用に供する施設を道府県民が多く集まりやすい道府県庁所在地に設置することは、不合理とは言えない。また、多くの場合道府県庁所在地である政令指定都市が、道府県の施設があるからといって、市民の利用に供する施設を全く設置しないのは、むしろ道府県内の他地域からの恩恵を過大に享受することになり、他地域の市町村から非難されることになろう。したがって、これらの施設は、潜在的利用者が現実的に少なく、利用者を奪い合っているという場合には確かに無駄な行政として非難されてしかるべきであるが、そうでない場合は、むしろ道府県と政令指定都市が正当な役割分担を行っているともみるべきであり、不合理な二重行政の無駄ということではできない。

仮に、利用者が少なく、無駄とされる場合でも、それぞれの道府県と政令指定都市が協議することによって、無駄な施設を廃止すれば良いのであって、道府県に政令指定都市を統合する（「都」構想）とか、政令指定都市地域の道府県管轄を排除する（「特別自治市」構想）といった大きな制度変更を伴わなくても可能なことである。

地方制度調査会専門委員会に配布された資料で

は、重複型は「ハード重複型」と「ソフト重複型」とに細分化されている。ソフト重複型のうち特に助成等に分類されているものは、確かに分かれて実施されていることの意味がわかりにくいものも多いので統合が望ましいと言えるかもしれない。ただし、自治体政府の統合までしなければ調整できないというものでもないと思われる。

(3) 関与型二重行政

関与型二重行政については、どのように考えるべきであろうか。これを考えるには、かつて天川晃が提起した「融合型」「分離型」という類型を念頭に置くべきであろう。図1は、その違いを簡単に示している。この図で「A」「B」「C」となっているのは、道路政策、年金政策、環境政策といった個別政策分野と考えていただきたい。

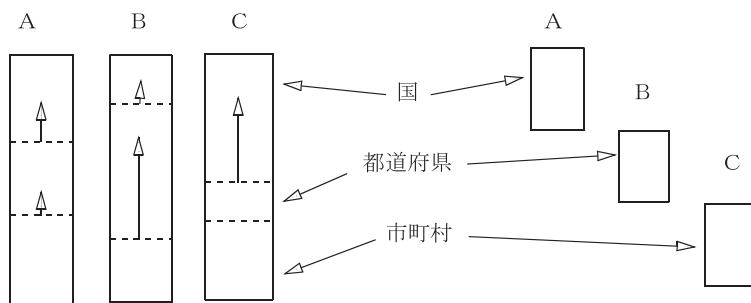
図の向かって右側は、いわゆる「分離型」を採用する国における制度である。例外はあるものの、例えば政策「A」については国の権限だとすると、その執行も国が行う。広域自治体（都道府県）や基礎自治体（市町村）は、「A」については権限もなければ執行も行わない。この場合、分権は、例えば「A」という政策を丸ごと広域自治体か基礎自治体の権限に移譲することを意味する。

一方、図の向かって左側は日本のような「融合型」のモデルである。政策「A」について、国も自治体も何らかの権限を分担し、執行は通常自治

体政府に任される。この場合の分権は、図の点線で示した権限や執行の分担の境界線を矢印方向に引き上げ、国ないし都道府県の権限や執行を縮小することを意味する。もちろん、政策「A」について、国が完全に関与しないという分権もあろうる。

日本の各種政策の政府間関係は、これまで図の向かって左側を主にしてきたので、図から見て取

<図1> 政府間の業務分担方式



れるように、自治体の業務量は、諸外国と比較するとむしろ多い方である。従って、分権の課題は業務を移譲するというよりは、現に自治体が行っている業務に関する自己決定権を拡大することに主眼があったと言つてよい。

つまり、関与型の「二重行政」は、広域自治体（道府県）と政令指定都市との間の関係で言えば、広域自治体が当該政策を自己の責任で行うか、分権化して関与しないこととすれば解決する問題である。自治体政府の構造を変更することによらなければ解決できないという問題ではない。

(4) 分担型二重行政

地方制度調査会専門委員会に配布された資料では、例えば、河川管理、病院と診療所の開設許可などが例示されている。そして、同一又は類似した行政分野で事業規模等により広域自治体と基礎自治体との間で事務・権限が分かれており、一体的な行政運営ができない状況にあると説明されている。確かにそうした面があると思われるが、一応の役割分担がなされている行政分野であるとも言える。すなわち、問題があるとすれば、役割分担の線引きをどこにするのかという程度の問題である。これも、自治体政府の組み換えをしなれば解決しない問題とは思えない。

以上のように、「二重行政」は、自治体政府にとつ

ては無駄な部分がないとは言えないものの、地方政府の構造を変更しなければ解決できない問題であるとも思われない。

5. 改革提案と北海道

(1) 「都構想」「特別自治市」について

以上、三つの改革提案を見てきた。いずれの提案も地方分権改革を目指すものとして提案されている。これらの提案の北海道へのインパクトを考えてみよう。

北海道で「都構想」を考えるのは現実的ではないと思われる。確かに、人口二〇〇万人という条件は、札幌市が周辺市と合併すればすぐにでも達成可能である。しかし、大阪が「都構想」を発想するのは、第三〇次地方制度調査会第一一回専門委員会（二〇一二年四月二五日）での西尾勝会長の発言（議事録）にもあるように、大阪府自体が人口密集地で構成されていることにも関連していると思われる。北海道にはこのような条件はない。また、現在の都区財政調整制度が成り立っている条件のように見える潤沢な税収も北海道では期待できないと言える。

「特別自治市」は、道内唯一の政令指定都市である札幌市がそれを望むかどうかにかかってくるであろう。筆者の見たところ、札幌市あるいは札幌市民に、現在の政令指定都市であることについ

て特に不満があるようには見えない。したがって、遠い将来についてはともかく、そして、国の制度として政令指定都市は廃止して「特別自治市」とするとなった場合ならともかく、当面採用されると思えない制度であると言つて良い。しかし、人口要件さえ無視ないし条件としなければ、存外道内の地域の中には、道庁の軛を離れたいと考える市町村があつてもおかしくはない。

(2) 出先機関改革について

これらに対し、「出先機関改革」は北海道にも影響を与える。二〇一二年四月二七日の地域主権戦略会議に提案された案では、北海道と沖縄県については、特定広域連合を作る必要がなく、単独で国の出先機関の事務・権限の移譲先となりうる。

しかし、この会議において、三井幸雄議員（旭川市議会議長）は、北海道と沖縄について、丸ごと移譲の受け皿とすることに対して、北海道開発局の廃止をしないよう配慮してほしい旨の意見を述べている。北海道は、国道管理や河川管理においては、他の都府県とは異なる国直轄型の制度となっている。筆者がかねてから「北海道は二級府県である」と言っている所以である。

北海道経済産業局など、一部の出先機関については事務・権限の北海道への移譲は多少の現実味がある。しかし、北海道開発局については、筆者はまるごと北海道に移譲されるべきだと考える

が、市町村の同意が得られる可能性はかなり低いように思われる。また、提案されている改革案が、現在の出先機関の要員（職員）をすべて必要だと
して移管するとしていることも、行政改革の観点
から見て現実的ではないと思われる。むしろ、北
海道開発局の職員は、国の他府省に引き取つても
らい、開発局のもつ権限と財源だけを北海道に移
譲し、事業実施は民間に委託する等の手段を講ず
るのが望ましいと思われる。

「自治のかたち」についての提案はさまざまに
なされているが、北海道は北海道なりの「自治の
かたち」を構想しなければならない。必要なのは、
入念な制度設計と、実現に向かう独立心であろう。

【参考資料等】

△文献・論文等▽

- ・ 磯崎初仁「地域主権改革と都道府県の改革構想」
『地方自治職員研修』第六三七号所収）二〇一二年
七月
- ・ 伊藤正次「大都市制度改革論と『特別自治市』
構想」（『地方自治職員研修』第六三七号所収）
二〇一二年七月
- ・ 井上洋一「二〇〇〇年以降の都区関係―特別区制
度改革の現状と課題―」（『市政研究』第一七五号
所収）二〇一二年四月
- ・ 岩崎忠『地域主権―改革―第三次一括法までの
全容と自治体の対応―』学陽書房、二〇一二年
- ・ 上山信一『『大阪都構想』への誤解を解く』

（ウェブサイト日経ITPR0掲載）二〇一二年七
月二三日閲覧

- ・ 大阪維新の会『大阪都構想推進大綱』二〇一一年
一月
- ・ 大森彌「都道府県制流動化の気配」（『地方自治職
員研修』第六三七号所収）二〇一二年七月
- ・ 大森彌監修・公益財団法人特別区協議会編『東京
23区 自治権拡充運動と「首都行政制度の構想」―
基礎的地方公共団体への道』日本評論社、二〇一〇
年
- ・ 金井利之「大都市制度に関する諸問題」（『北海道
自治研究』第五一九号所収）二〇一二年四月
- ・ 木下究「多摩地域からみる都区制度」（『市政研
究』第一七五号所収）二〇一二年四月
- ・ 澤井勝・村上弘・大阪市政調査会編著『大阪都構
想 Q & A と資料』公人社、二〇一一年
- ・ 志賀徳壽「都区制度の現状と改革課題」（『地方自
治職員研修』第六三七号所収）二〇一二年七月
- ・ 指定都市市長会『新たな大都市制度の創設に関す
る指定都市の提案』あるべき大都市制度の選択「特
別自治市」〜二〇一一年七月
- ・ 栗原利美著・米倉克良編『東京都区制度の歴史と
課題』公人の友社、二〇一二年
- ・ 菅原敏夫「都区制度の現状と課題―都区財政調整
制度を中心に―」（『市政研究』第一七五号所収）
二〇一二年四月
- ・ 田村秀『暴走する地方自治』筑摩書房・ちくま新
書（九六〇）、二〇一二年
- ・ 新潟州構想検討委員会『新潟州構想検討報告書』
新しい地方自治制度「新潟モデル」の実現に向けて
〜二〇一二年五月

- ・ 西部均「東京都区制度をめぐる戦後の政治運動」
『市政研究』第一七五号所収）二〇一二年四月
- ・ 横浜市大都市自治研究会「横浜市大都市自治研究
会第一次提言」二〇一二年三月

△WEB▽

- ・ 総務省▽第三次地方制度調査会
http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/chihou_suido/singi.html
- ・ 内閣府▽地域主権戦略会議
<http://www.cao.go.jp/chitiki-shuken/kaigi/kaigi-index.html>

※ 新聞報道は『朝日新聞』、『読売新聞』、『時事通信』
を主に参照した。引用記事の掲載紙名・日付は本文
中の引用箇所表記。

△さとう かつひろ・北海学園大学法学部教授▽