支庁改革に関する中間報告

-支庁改革のための討議要綱-

支庁制度検討委員会

報告に当たって

　時代はいま大きな転換期にさしかかっています。行財政をめぐる環境の変化、公共性をめぐる官民関係の変化などの問題状況や、道民の日常生活活動の広域化、情報通信技術の高度化といった社会経済情勢は、とりわけ地方分権時代を迎えて、自立と自律の北海道づくりに向けた、効率的で質の高い道政への自己改革を緊急の課題としています。

　こうした状況の中で、道は１９９５年以来、積極的、多角的に道政改革を推進し、その重要な要素として支庁改革に取り組んできました。道内の諸地域が政策の知恵と発想を競い合って、それぞれの豊かな地域個性を創造し、それを北海道の発展の基礎とする、新しい北海道づくりにとって、支庁の改革が不可欠となったからです。

　これまでの改革は現行支庁体制を前提とした改革で、いわば本格的な改革に向けての環境条件を整備するものと位置づけることができます。当委員会は１９９９年１月、こうした従来の改革を踏まえて、支庁制度そのものの改革を含む、次なる抜本的な改革試案を検討するために設置されました。

　１５名の委員からなる当委員会は、発足以来９回の会議を開き、様々な観点から議論を重ねてきましたが、あるべき支庁制度の具体的な検討に移行するに当たって、今回、これからの議論の枠組みを中間報告として示すことにしました。

　この中間報告は、これまでの当委員会における議論の論点を整理したもので、今後の本格的な検討に向けた討議要綱ですが、同時にこれを公開することによって、道民、自治体関係者、報道関係者などに関心が広がり、さらに様々な建設的な意見が当委員会に寄せられる、道民参加の討議要綱としての期待を込めて作成しました。

　一世紀にわたって本道に定着してきた支庁制度です。その改革には解決すべき多くの難題が横たわっていますが、当委員会としては、北海道の新たな活力と発展の可能性を地域から引き出すために支庁はどうあるべきか、そこに最大の焦点を当てて、今後の検討を進めます。

　本報告に対するご意見をお寄せいただければ幸いです。

　２０００年２月１４日

　　支庁制度検討委員会

　　　委員長　　　神　原　　　勝

 　　　副委員長　　石　井　　　耕

 　　　副委員長　　綿　貫　健　輔

 　　　委　　員　　遠　藤　聰　司

 　　　委　　員　　大　橋　ヒサ子

 　　　委　　員　　岡　田　ミナ子

 　　　委　　員　　納　　　外　幸

 　　　委　　員　　澤　谷　英　勝

 　　　委　　員　　高　田　忠　尚

 　　　委　　員　　田　村　　　亨

 　　　委　　員　　深　井　信　朗

 　　　委　　員　　福　原　賢　孝

 　　　委　　員　　松　村　　　操

 　　　委　　員　　三　浦　重　道

 　　　委　　員　　明　円　直　志

１　分権時代の自治体改革

　2000年４月から地方分権一括法が施行され、自治体はいよいよ分権時代を迎える。分権時代を迎えた自治体は、次のような展望のもとに持続的に自己改革を進める必要がある。

(1)　自己決定の厳しさと憧憬

 　分権時代における自治体は、自己裁量・自己決定・自己責任による運営が求められる。これは政策の成功も失敗も自己の責任に帰着するという厳しさを意味するが、同時に、自らの地域と生活を自らの知恵と政策でデザインするという創造の喜びを享受することができる。自己決定による創造へのロマンこそが分権時代の自治のエネルギーである。

(2)　分権改革の持続的推進

 　実施される分権改革は、自治体の自己決定の論理の貫徹にとっては、不十分さを免れないが（特に、公共事業の分権化や国と地方の税財源の配分などの点において）、機関委任事務の廃止による国の関与の縮小や統合補助金の導入など、分権社会を形成する出発点を築いた点においては高く評価される。分権改革は２１世紀を通じて、今後とも持続的に推進されるべき課題であり、自治体はその方向性を的確に予測して行動しなければならない。

(3)　最大限可能な自己改革

 　そうした予測にたって、自治体が積極的に新しい制度・政策の開発にチャレンジして、最大限可能な自治運営に努めることは、自らの地方政府としての力量を高めるとともに、上記の分権改革の流れを持続させ、より高次の分権・自治の時代を築く原動力となる。自治体の自己改革なくして、自治も分権も次なる飛躍は期待できない。

(4)　財政改革の観点の重視

　自治体の財政状況が年々厳しくなる中、この趨勢は今後も長期化するものと思われる。したがって、財政の健全化は重要かつ喫緊の課題となっているが、一方で住民ニーズは多様化し、高度化してきていることから、真に必要な政策を選択し、重点的かつ効果的な財源配分を図るとともに、行政コストの縮減を進めていくことが重要である。

(5)地域特性を反映した改革

 　以上は北海道のみならず、すべての自治体に共通する課題であるが、自治体の自己改革は、それぞれの特性を踏まえて行われなければならない。第１は、基礎自治体たる市町村と広域自治体たる都道府県の役割の相違を明確にした、それぞれのレベルの改革であり、第２は、歴史のなかで形成された自治をめぐる地域特性に十分に着目した改革である。

２　北海道の地域特性

　北海道（道政）の自己改革は、北海道の地域特性と考えられる、次の３つの事情を考慮して推進しなければならない。

(1)　過度な中央依存の構造

 　北海道は、他の都府県よりも歴史的に国策の影響を強く受けてきた。特に、公共事業に関する開発予算に象徴される特殊な行財政の仕組みによる国費の投入は、北海道の中央依存、財政依存の地域体質、経済体質をつくりだし、それは結果として、地域の自主的な政策展開や民間経済の自立を低いレベルにとどめてきた。

 　2001年の省庁再編による北海道開発庁の消滅、財政環境の悪化による配分額の漸減、必至とされる公共事業の見直し再編など、これまで北海道が依拠してきた諸優遇条件が厳しく問い直される環境にある。こうした状況の中にあって、北海道は自立に向けた構造改革を戦略的に推進する独自の政策プログラムを必要としている。

(2)　道の広大な管轄区域

 　面積の大きい県の順なら７県分、小さい県の順なら２３県分にも匹敵し、さらに２１２の多数の市町村を包括する道の管轄区域の広さは、北海道の地域特性を構成する第２の要素である。道はこの広大な地域に対して、省庁別のタテ割り政策マニュアルに沿って、「点」と「線」の事業を注いできた。しかし、それは地域という「面」における総合的な政策効果の検証を踏まえたものではなかった。

 　地域（個々の市町村並びにそれらが広域的な関連を有する地域）は、道の基礎であって部分ではない。北海道の自立は、基礎となる地域の個性ある自立の総和でなければならない。そのような観点から、地域の活性化と自立を促進する政策展開のために、道行政の地域単位である支庁の改革が重要な課題となってきた。

(3)　北海道の新しい役割

 　北海道は、広大な空間や豊かな自然環境、それと結びついた食糧生産、観光基地として、他都府県にはない特性や優位性をもっている。これらの特性や優位性は、国民の価値観の多様化やライフスタイルの変化などの状況の中で、今後、日本における本道の価値をますます高めていくものと考えられる。

 　そうした北海道の特性や優位性をより確かなものにするため、また、それらと深く結びついた足腰の強い福祉社会、産業社会、地域文化を築くため、北海道を構成する諸地域の確固とした個性創造の政策展開が求められる。そのためには、道行政の地域枠組みを再構築する必要がある。

３　支庁制度の抜本的改革への展望

(1)　道政改革による変化

 　1995年から始まった道政改革では、道政における「地域」の意義が重視され、政策重視、市町村重視の道政を展開するため、現行の１４支庁体制を前提とした種々の改革が進められた。これらの支庁改革は、主として、①支庁への権限配分と支庁の政策機能の強化、②道民・市町村と支庁の関係の改革、③人事等を通じた本庁と支庁の同格化、④トップマネジメントと支庁の結合などからなっている。（後掲資料参照）

　これらの改革は、現在なお進行中であり、十分に効果を上げたと評価できる段階には至っていないが、支庁自らの事業実施や予算編成への支庁意向の反映などを通して、道の政策活動における支庁の地位は確実に高まりつつある。

(2)　抜本的改革の必要性

 　現行の支庁体制を前提とした改革は、今後もなお継続しなければならない。しかし、前項１、２で述べた分権時代の課題と北海道の地域特性を踏まえた、新しい北海道づくりを展望すれば、現行体制を前提とした改革にはおのずと限界がある。そこで、これまでの改革を継続することによって、一層改革の環境を整備しながら、さらなる抜本的な改革に向けて歩を進める必要がある。

 　この抜本的な改革において、支庁には地域行政を担当する高次の総合性と完結性が求められる。その観点から、支庁のあり方として次のような重要な検討課題がある。

　　①本庁から支庁への権限移譲にとどまらず、地域行政を進める上で密接な

　　　関わりをもつ土木現業所や保健所などの出先機関の支庁への統合。

　　②地域行政の主体として機能を強化された支庁が、その機能を十分発揮

 　　　できるような所管区域の再編成。

　　③本庁の戦略的・統一的政策機能と支庁の地域政策機能をバランスよく

　　　統合するための、道の予算・人事・計画各システムにおける支庁の地

 　　　位・機能の明確化。

　これらの改革された新たな支庁の姿は、支庁設置条例に明記しなければならない。現行条例は、単に支庁の位置、名称、所管区域を規定するに過ぎないため、新たに支庁設置の目的、支庁の機能・権限・組織、支庁と本庁・道民・市町村・議会との関係などを明確かつ総合的に規定する必要がある。

４　支庁改革の基本的考え方

　上記のような展望のもとに進められる支庁改革は、行政組織のあり方としては、次のような基本的な考え方に立って推進されなければならない。

(1)　支庁改革は本庁改革

 　自治行政は、市町村の行政が基本である。そのため、保健衛生、福祉、環境等道民生活に密接に関連する業務を中心に、道から市町村に権限移譲を一層進める必要がある。この市町村への権限移譲を前提として、道庁に残される権限も地域重視の観点に立ち、可能な限り支庁へ移譲する。

 　これらの権限移譲によって、本庁は、全道的な観点から、よく吟味され厳選された戦略的・重点的・統一的な政策方針の企画・実施に専念する。その意味で、支庁改革は、単に支庁レベルの問題にとどまらず、本庁改革そのものとして理解されなければならない。

　　　これらのことからも、本庁は以下のような役割を担う

　　　①財政・人事（職員の能力開発を含む）・計画の基本管理

　　　②戦略的・重点的・統一的な政策方針の策定と実施（国際政策を含む）

　　　③支庁・本庁間、支庁相互間の調整

　　　④中央省庁・他都府県との交渉・調整

　　　⑤全道的な観点における政策情報の作成と公開

(2)　支庁が果たすべき役割

 　　支庁は、本庁並びに市町村では行えない役割を担う。その役割とは以下のようなものである。

①地域政策課題の発見と整理の機能

 　本庁において道内諸地域の政策課題を把握することは困難である。したがって、支庁は、道民（法人道民、外国人を含む）、市町村と協議して、地域（面）の政策課題を総合的に発見・整理・公開し、道政における地域政策の発生源としての第一義的な役割を担う。

②タテ割り行政の面的チェック機能

 　地方分権一括法の施行による分権内容の不十分さから、当面は従来型のタテ割り政策が随所で存続される。したがって、支庁は、主として本庁で形成される部門別のタテ割り政策の有効性を地域の観点から総合的にチェックする役割を担う。

③独自の政策を立案し実施する機能

 　①、②の政策課題との関連において、地域の必要から支庁が独自に実施する政策、あるいは本庁と共同で実施する政策の領域を拡大するとともに、そのために必要な政策手段（権限・人事・予算）を支庁に付与する。その際、支庁機能の強化がバラマキ行政に陥ることのないよう最大限配慮するとともに、民間の活力も最大限活かされるよう配慮すべきである。

④市町村行政を支援し補完する機能

 　支庁は、市町村の自治能力、政策能力の向上とともに、市町村間の自主的な協力が促進されるよう、それらを広域的な観点から支援する。その際、支庁機能の強化が市町村の自立を妨げる結果を招くようなことがあってはならない。支庁と市町村は、相互の自主性を重んじた対等・協調のパートナーシップの関係を築く必要がある。

⑤道民・市町村の利便のための機能

 　支庁は、道民が接する道行政の最も身近な行政組織である。そのため、情報技術の進展などを十分考慮し、新たな視点から道政に関する道民・市町村の利便性の向上を図る。

(3)　行政コストの抑制効果

 　支庁の機能を充実するために業務を支庁に分散すれば、同時に人員・予算の分散も伴い、全体として経費的な非効率が生じる危険性がある。したがって、簡素で効率的な道行政の実現という現下の要請に基づき、支庁の適正規模の観点からも行政コストの抑制を検討する必要がある。これを含めて支庁改革は、その全体を通して行政コストの抑制に資する効果を生むものでなければならない。

　以上述べた基本的な考え方をあらためて整理すれば、①道から市町村への権限移譲　②本庁から支庁への権限移譲　③本庁機能の純化　④支庁機能の充実強化　⑤支庁における市町村・道民の参加　⑥コストの削減となる。当委員会としては、これらを常に念頭に置いて支庁改革案を検討するつもりである。

５　支庁改革のイメージと検討の方法

(1)　支庁制度のイメージ

　当委員会では、具体的検討を行うために必要な議論の枠組みをつくるために、支庁制度のイメージについて検討を行った。支庁改革をめぐっては、従来から様々なイメージが存在するが、それを含めて当委員会としては、支庁の機能、支庁組織の性格、支庁区域の３つの視点から、支庁制度のイメージを整理した。（第１表 参照）

　それは、現行支庁との比較によって支庁制度の問題点を浮き彫りにするために設定した「現行体制維持型」と、支庁が存在しない状況を考えることによって支庁制度の必要性をより鮮明にするために設定した「支庁廃止型」を両極に据え、その中間にいくつかのパターンを配置したものである。

 　中間のパターンは、さらに土木現業所や保健所を統合するなどして機能を強化する支庁のパターン、広域的な課題に対応する組織と道民生活と密接な関係があるものに対応する組織など、機能の異なる組織に分けるパターン、さらに、支庁の業務を切り離し広域連合に委ねるパターンなどに分けられる。

　当委員会では、特に、道行政における業務の類型と組織の方向性及び支庁機能強化のあり方などが議論となった。

　まず、道行政は保健衛生、福祉など道民に身近なところで行われるべき業務と、産業政策や社会基盤整備のようにある程度広域的な範囲で行われるべきものに大別することができる。

 　それに伴ってこれらを処理すべき組織としては、道民や市町村に近い存在という点を重視した場合は支庁を細分化する方向、広域性を重視した場合は支庁を再編統合する方向、さらには２種類の異なる支庁を設けて並立させる方向などが考えられる。

 　一方、支庁機能強化のあり方については、道政改革により現在も取り組んでいる支庁の独自事業や共同要求事業を基本として、これを拡充する方向と、支庁機能そのものを見直し、支庁が地域経営方針などを策定し、現在の本庁に近い機能を備える方向などが考えられる。

　いずれにしても、各パターンともそれぞれ一長一短があり、今後具体的検討を深める中で、望ましい支庁のあり方を探っていく。

　その際、当委員会としては、いずれのパターンについても、その妥当性と可能性を検討するが、当委員会のこれまでの議論において、おおよその方向を見出している、①地域行政機関としての支庁の存続、②本庁から支庁への権限移譲、③他の出先機関の支庁への統合の３点を踏まえれば、今後は、第１表で示したパターンのうち、次の４つが検討の主要な対象になるものと想定している。

　　　①大幅な権限移譲や土木現業所及び保健所の統合により機能を

　　　　強化する支庁像

 　　　（Ｂ－α「支庁統合強化・出先機関」型）

　　　②産業経済関連の「経済圏庁」と道民生活関連の「生活支庁」の

　　　　２種に支庁を再編し、それぞれの機能を強化する支庁像

 　　　（Ｃ－α「大小２極再編・出先機関」型）

　　　③②の２種の支庁のうちの「生活支庁」の機能を、新たに道と

　　　　市町村によって構成する「広域連合」に担わせる支庁像

 　　　（Ｃ－β「大小２極再編・広域連合」型）

　　　④支庁の機能を全支庁同一とせず、取扱分野や政策の企画・実施

 　　　　によって、「中核支庁」と「一般支庁」に分ける支庁像

 　　　（Ｄ－α「中核支庁導入」型）

(2)　個別検討課題の設定

 　次に、上記(1)で整理した支庁制度のイメージについて、その目的適合性と実現可能性を具体的に検討するための基準として個別検討課題を設定した。（第２表 参照）

　課題項目の設定に当たっては、支庁の権限や財政、人事などの「支庁の体制」、道の政策活動、道民や市町村の利便性、議会や選挙区の関係などの「改革に伴う影響」、さらに、改革に伴うコストなどの「費用対効果」の３つに大別し、それぞれ具体的な項目や観点を設定した。

 　　これらの課題項目を各パターンに対応させ、それぞれのパターンにおける改革のもつ意義、影響などを比較検討することにより、各パターンのメリットやデメリットを明らかにし、それらを総合的に判断して、当委員会としての新しい支庁像を改革案として提案するつもりである。

(3)　今後の検討手順

 　当委員会としては、当面、上記(1)と(2)を組み合わせることによって、あるべき支庁制度の姿を具体的に検討していく。その際、支庁制度のイメージについては、支庁の機能の面と所管区域の面が議論の柱となるが、これらを同時に組み合わせて検討した場合、両者の焦点が不鮮明になり議論がなかなか進まないことも想定されるため、まず、機能面に着目して個別課題の検討を行い、次に、その機能を発揮するにふさわしい支庁の規模や所管区域等を検討することとしている。

　なお、このパターンや課題項目は、いずれも検討を開始するに当たっての暫定的な枠組みであり、関係方面からの意見や委員会としての論議の中で、必要により追加や修正などを行いながら、弾力的に検討を進めていくこととしている。

(4)　検討における留意事項

 　これまでみてきたように支庁改革の論議は、新しい時代における道と道民や市町村との関係、併せて、本庁と支庁との関係を中心に検討を行わなければならないが、これらの議論を進める上で明確にしておかなければならない重要な論点が２つある。

①市町村合併の問題

 　分権時代がスタートし、市町村の自治運営における自由度が拡大する中で、市町村が厳しく制約された政策資源のもとで質の高い政策を実施していくためには、今後、市町村間の自主的な協力関係が拡大するものと想定される。それは、市町村合併の機運をも醸成していくであろう。

 　しかし、市町村合併は、市町村及び住民の自主的な意思で決めることである。現状において、市町村合併を前提として支庁制度のあり方を組み立てていくとすれば、不確実な合併の行方に左右され、支庁改革の検討が極めて実現性の乏しいものとなることが予想される。

 　したがって、支庁改革の論議としては、この市町村合併の問題も当然視野に入れながらも、これを直接検討の対象にすることはしない。市町村間を越える広域的な事務を所掌する道としては、介護保険制度の対応で道内でもすでに動きが見られる広域連合をはじめ、様々な市町村間協力に対し、柔軟に対応できるよう支援するものでなければならない。

②道央一極集中の問題

 　支庁改革を検討する上で、道央圏（札幌）の一極集中をどう位置づけるかという問題も考慮しておかなければならない。北海道全体でとらえたとき、地域の経済力や都市機能、住民ニーズなどは極めて多様性をもっており、それに伴い、地域の活力や自立を促進するための支庁のあり方についても様々な論議がある。しかし、本道の経済並びに道民生活の面で、道央圏に集中した諸機能は社会経済の実態として存在するものであり、支庁改革のみをもってこの実態を一朝一夕に転換することは困難である。

 　したがって、道央圏の一極集中の問題については、その集中の実態を十分認識しながら、むしろ他のそれぞれの地方圏に活力を生み出す仕掛けを行政のあり方として追求し、相対的に地方圏の活力を高めていくという観点から支庁改革に臨まなければならない。

おわりに

　はじめに述べたように、この中間報告は、当委員会のみならず、北海道の現状と未来に想いを寄せている多くの方々にも、幅広くご意見をいただくために整理したものである。

　当委員会としては、この中間報告に寄せられる意見を十分参考にしながら、機能面に着目した支庁のあり方、その機能を果たすにふさわしい所管区域の２つを検討の柱として、改革の前提事項の具体化や支庁制度のイメージごとの検討を行い、総合的に新たな時代における支庁のあるべき姿を探っていく。

 　月１回のペースで開催している当委員会の審議内容については、これまでと同様に、公開の原則を基本に常に情報提供していくとともに、検討過程の節目節目で関係各般に意見を求めながら議論を深め、2001年３月までに改革試案をとりまとめる予定である。

　なお、意見等はインターネットでも受け付けており、詳細は、道のホームページを参照願いたい。