支庁改革に関する第一次試案

はじめに

　当委員会は２０００年２月、発足以来約１年にわたって議論した支庁改革に関する論点を整理し、当委員会における今後の討議を深めるための指針として、また道民、自治体関係者などにおける支庁改革への関心の広がりを期待して、「支庁改革に関する中間報告」を作成し、それを「討議要綱」として発表しました。

　そうした中間報告の作成・公表に加え、会議、配布資料、議事録などの完全公開による委員会運営によって、幸いにも、支庁改革に関する道民、市町村、道政関係者の関心が高まってきました。もとより支庁改革のような大規模で歴史的な改革は、道民の関心の高まりと合意の形成なくして実現できるものではありません。

その意味で、当委員会としては、改革に対する関心の高揚に意を強くして検討を進めてきたところです。

　本報告は、中間報告で示した検討手順にそって進められた、支庁改革の検討状況と検討結果をまとめたものです。中間報告から数歩進んで、より具体性をもった支庁の改革イメージを示したという意味から、「第一次試案」としましたが、まだ最終的な結論に至っていないという点では、「第二次中間報告」と表現したほうが正確かもしれません。

　ともあれ、当委員会としては、この第一次試案を公表することによって、これまで以上に、道民、市町村、その他の関係者から広く意見が求められると期待しています。それを踏まえて、改革案を精査するとともに、積み残した多数の検討課題についても真摯に取り組んで、２００１年３月には実現性の高い最終提案が行えるよう、なおいっそう努力を続けたいと考えております。

　この第一次試案が中間報告とともに活用されることによって、支庁改革をめぐる論議がより実りあるものに発展することを願ってやみません。

２０００年１１月７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　中間報告とその後の検討状況

　当委員会は中間報告において、分権時代を迎えた道政の自己改革においては、地域行政を担当する高次の総合性と完結性を発揮する支庁への抜本改革が必要であり、また、その支庁改革は単なる出先機関の改革にとどまるものではなく、本庁改革そのものとして理解されなければならないこと、さらに、改革は行政コストの抑制に資するものでなければならないことを述べた。その上で、同報告で確認した、次の(1)(2)(3) の指針に沿って検討を進めた結果、(4) に述べる結論を得た。以下にそのプロセスを示しておきたい。

(1) 改革パターンの設定

　中間報告においては、改革後の新支庁が果たすべき役割と本庁が果たすべき役割について、それぞれ次の５つの点を指摘した。

＜支庁の役割＞

①　地域政策課題の発見と整理

②　タテ割り行政の面的チェック

③　独自の政策の立案・実施

④　市町村行政の支援・補完

⑤　道民・市町村の利便性の確保

＜本庁の役割＞

①　財政・人事・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

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

　当委員会では、これらの役割を担うにふさわしい支庁像について具体的に検討するにあたって、「抜本的改革」の意味を次のように理解した。

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。

　以上のような基本的考えにたって、想定されるいくつかの改革像（別紙４参照）を、支庁の「機能」「組織」「区域」の３つの観点から分類・整理した上で、次の４つの改革パターンを今後の主要な検討対象とすることにした。

①大幅な権限移譲や土木現業所、保健所等の統合により機能を強化する支庁像（「支庁統合強化・出先機関型」、以下「Ｂ－α型」という。）

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（「大小２極再編・出先機関型」、以下「Ｃ－α型」という。）

③②の２種の支庁のうち「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（「大小２極再編・広域連合型」、以下「Ｃ－β型」という。）

④支庁機能を全支庁同一とせず、取扱い分野や政策の企画・実施機能によって、「中核支庁」と「一般支庁」に分ける支庁像（「中核支庁導入型」、以下「Ｄ－α型」という。）

　なお、当初想定したこれらのパターンのほか、議論の過程で浮上した次の支庁像を加えて検討することとした。

⑤②のうち産業経済関連業務は本庁に統合し、支庁は道民生活関連のみを取り扱う支庁像（「支庁縮小再編型」、以下「Ｅ－α型」という。）

(2) 横断的検討課題の設定

これらの支庁像のそれぞれについて

①　支庁の体制（支庁の権限や財政、人事など）

②　改革の影響（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）

③　費用対効果（改革に伴うコストなど）

の個別・横断的な検討課題を設定し、それぞれの支庁像のもつメリット・デメリットを比較検討することによって、総合的な優位性をもつ支庁像を抽出することにした。

(3) Ｂ－α型からの検討

　当委員会は、まずＢ－α型支庁像から検討を始めることとした。その理由は次のとおりである。

①中間報告の内容について、全市町村長に対してアンケート調査を実施した。その結果、上述のような本庁・支庁それぞれの５つの役割や支庁改革の方向性（支庁の存続、支庁への権限移譲、他の出先機関との統合）にとどまらず、Ｂ－α型支庁像についてもきわめて高い支持が得られた。

②中間報告で述べる「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ている」との考えからすれば、先に想定した各支庁像のうち、支庁の機能を強化する観点ではＢ－α型が最も基本的なパターンと考えられた。したがって、このＢ－α型の可能性を重点的に検討することによって、他の支庁像の検討も容易に行えると予測し、これを最初に検討することにした。

(4) Ｂ－α型の比較優位性

　上記のような検討の手順に基づいて、土木現業所などの出先機関を統合した場合の支庁の組織や、地域課題を的確に把握する支庁の機能や仕組み、そしてそれらにふさわしい支庁の区域などについて議論を行い、さらに、その結果をもとにＢ－α型以外の支庁像との比較考量を行った。その結果、当委員会としては、他の支庁像には、Ｂ－α型に比べ部分的なメリットはあるものの総合的な優位性はＢ－α型に存する、またＢ－α型以外のもつメリットについてはＢ－α型の制度と運用において吸収することができると判断し、これらを軸に第一次試案をまとめることが適当であるとの結論を得た。

２ 改革の方向と論点整理

　Ｂ－α型（統合強化・出先機関型）を軸とした新しい支庁像を明らかにするために、個別・横断的な検討課題に基づいて種々検討を加えた。その検討結果は、支庁の組織・機能・区域に関わる「基本制度」と、支庁の運営・予算・人事にかかわる「運用基準」に大別することができる。これに「改革コスト」に関する問題についての考え方を加えて、以下、順を追って検討結果を述べることにしたい。

　なお、以下の記述において、改革後の新しい支庁について言及する際には、「新支庁」と表現することにする。



Ⅰ　新支庁の基本制度

(1) 新支庁の組織イメージ

① 出先機関の統合

　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るが、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り、本庁各部→出先機関というタテの系列にそって、多種多様な事務を処理している。そのなかで、支庁が地域行政を進める上で密接な関わりをもつ出先機関としては、土木現業所、保健所、道有林管理センターがあり、これらの現況は次のようになっている。

　土木現業所は建設部の出先機関で、全道に１０所配置（さらに地方機関として４１の出張所と１０のダム建設事務所等）され、主として道路・河川・ダム・港湾などの、いわゆる公共事業をつかさどり、北海道の基盤整備部門を中心的に担っている。この土木現業所関連の１９９８年度における歳出予算は道予算の約１３％をしめ、また約２５００人の道職員が配属されている（知事部局全職員の約１２％）。

　保健所は保健福祉部の出先機関で、地域保健法の規定に基づき道が保健所の設置基準として定めた第二次保健医療福祉圏を基本に、全道に２６所（他に地方機関として２１支所）配置され、独自に保健所を設置している札幌市、函館市、小樽市、旭川市以外の地域における保健行政の広域的・専門的・技術的拠点としての機能を担っている。

ここには約１４００人の道職員が働いている。

　道有林管理センターは水産林務部の出先機関で、全道に１３所（ほかに地方機関として４林務署）配置され、道有林の管理業務と経営業務を担当している（職員数は約３６０人）。この他、民有林に関して、支庁（地方機関である林業指導事務所を含む）が林業の振興や保安林・治山に関する業務、森林所有者への技術指導などを担当しているため、道の林務行政は、道有林管理センターと支庁の２本立てになっている。

　これらの出先機関は、これまで各部のタテ割り出先機関として、また独自の所管区域をもって業務を遂行してきた。しかし、２１世紀を見据えた新しい時代を展望するとき、業務内容それ自体の見直しはもちろん、今後ますます厳しさを増す政策資源（予算・職員・情報など）を効果的に活用して、政策効果をあげなければならない。そのためには、これらの出先機関を支庁に統合して強力な地域総合行政を確立することが急務である。

　また、この点に関しては、地域の意見として、支庁とこれらの出先機関との連携強化を強く望む声や二重行政であるとの指摘があるほか、中間報告を基にした全市町村長アンケートにおいても、出先機関の統合については「方向性としては妥当」という意見が約８割を占めている。

　これらの認識から、当委員会は、支庁とこれらの出先機関との統合について、その影響や課題などを総合的に検討した結果、改革すべき方向として次のような結論を得た。

改革の方向

 １

(1)　新支庁の組織は、土木現業所、保健所及び道有林管理センターを統合した組織とし、管内の地域政策は支庁長のもとに統合する。

(2)　上記以外の出先機関についても、地域行政の総合性を高める上で効果的と認められる場合は、今後、道として、支庁への統合の可能性について検討すべきである。

（補足説明）

(1)の統合の前提として、支庁との統合は各出先機関の本所とし、出張所などの地方機関は直接の検討対象としていない。また、保健所の配置については、現行の第二次保健医療福祉圏及び現行の２６の保健所を継続することにしている。

(2)について、さらには、これまでも支庁と教育局（道教育庁の出先機関）とが連携を図りながら地域行政を推進している施策もあることから、知事部局のみならず、道教育委員会においても、支庁改革を踏まえながら、教育局と支庁の業務の見直しや所管区域について検討する必要がある。

② 新支庁の組織イメージ

　当委員会では、道政改革の一環として進められてきた、１４支庁を前提とする支庁改革について検証を行った。その結果、本庁から支庁への権限の移譲や支庁の政策機能の強化によって道政における支庁の地位が向上し、また支庁と市町村の関係の改革によって、従前とは異なる両者の交流が進んでいることを確認した。さらに廃棄物対策やエゾシカ被害対策など、支庁の取組みが道全体の総合施策につながるなど、改革は政策面においてもそれなりの効果を見せつつある。

　しかし、政策・予算・情報の流れは、依然として本庁（各部）主導であり、地域全体に着目した政策展開はまだまだ緒についたにすぎない。このことについて、当委員会は中間報告において、「現行体制を前提とした改革では自ずと限界があり、これまでの改革を継続しながら、抜本的な改革が必要」であると指摘した。

　以上の経緯を踏まえて支庁組織の検討を行った。その結果、土木現業所などの出先機関を統合した新支庁の組織のあり方について、以下のように方向づけた。新支庁の組織は、もはや従来のような単なる出先業務を行う組織ではない。支庁長による統括のもとで、本庁各部と対等・協調の関係にたって、地域行政を自立的に推進する組織である。

改革の方向

 ２

新支庁の組織は、道における地域行政を総合的に担うにふさわしい組織とし、次の要素を考慮して、別紙１を基本に編成する。

ア 地域課題の整理・公表、道民・市町村の参加、本庁との各種施策の調整（面的チェック）、地域経営方針（後述）の策定などを担う支庁の横断的な政策・情報管理部門の設置

イ 産業経済政策や広域的な社会基盤整備などの分野と道民生活に関連の深い福祉、環境などの分野に大別した組織体系などの分野と道民生活に関連の深い福祉、環境などの分野に大別した組織体系

ウ 国における公共事業の見直しやさらなる分権の推進など、今後の情勢の変化にも柔軟に対応し得るような組織体系

エ 公平・公正で適正な道政運営を確保する観点から、設計・施工部門と発注部門の分離による相互牽制作用の仕組み

（補足説明）

上記のうち

　アは、支庁長のトップマネジメントを補佐する新支庁の中枢組織であり、同時に支庁におけるタテ割り行政の再現を防止するための措置である。

　イは、道が広域的に担う政策領域を明確化するとともに、将来において市町村に権限移譲される可能性の高い政策領域を想定した組織編成の方向を示したものである。

　ウは、アとイの基本を踏まえた組織編成を行えば、今後に想定される一層の分権改革の進展にも十分対応できることを強調している。

(2) 新支庁の機能イメージ

　当委員会は中間報告において、新支庁が果たすべき５つの役割を提起した。あらためて確認すれば、それは①地域政策課題の発見と整理、②タテ割り行政の面的チェック、③独自の政策の立案・実施、④市町村行政の支援・補完、⑤道民・市町村の利便性の確保、の５つである。

　この５つの機能のうち、現行の支庁には①と②は極めて弱い形でしか存在しない。しかし、支庁改革の最大の目的は、従来のタテ割り型の「点と線」の道行政（大型専門施設や道路・河川など）にヨコ割り型の「面」（多様な施策の総合性）の行政を大胆に導入しようというものであるから、その意味で①と②は新支庁が担うべき最も中核的な機能となる。また、その機能が確立されなければ、③④⑤も実質化されない。

　以上の基本課題を踏まえ、新支庁は、次のとおり「地域経営方針」（仮称）を軸に政策活動を展開するものとした。

改革の方向

 ３

 (1)新支庁は、道政全般にかかる政策課題を地域空間に基礎を置いて発見・整理し、それを基本に、本庁に発信して政策決定に影響力を行使するとともに、自らも政策を立案・実施する。その中核的なシステムとして、支庁長の主導のもとに支庁ごとに「地域経営方針」（仮称）を策定する。

(2)地域経営方針の策定方法、また、そのプロセスにおける道民・市町村・本庁との関連などについては、別紙２を基本に制度化する。

（別紙2「地域経営方針の概念図」）

(3)地域経営方針は、具体的な地域課題を踏まえて策定し、おおむね３年程度を展望して、道の長期総合計画と調整しながら実施する。

(4)地域経営方針のシステムにおいては、とくに道民・市町村の参加の確立と道民に対する行政の情報公開、説明責任の徹底が重視されなければならない。

(5)本庁は、各支庁での地域経営方針の策定過程において、全道的観点から必要な支庁間調整を行うとともに、本庁が主導的に行う戦略的・重点的・統一的政策の推進に当たっても、地域経営方針を踏まえるものとする。

(6)地域経営方針が、本庁と支庁の政策活動における具体的指針として共有されることによって、タテ割り行政の弊害の除去、バラマキ行政の防止、政策資源の有効活用などの効果を発揮することができる。

（補足説明）

　新支庁の機能は、ある意味で、道政における地域経営方針の位置づけとその作動システムの確立において具体的に表現されるといっても過言ではない。同時に地域経営方針は、支庁にとどまらず、本庁の政策活動をも拘束するものであるから、この制度化は、道の現行の計画や予算のシステムの改革が不可欠の前提となる。当委員会が中間報告において「支庁改革は本庁改革」であると述べた理由のひとつはここにある。

　しかし、当委員会においては現在までのところ、これらの計画や予算との関連などの問題を具体的に煮詰める段階には至っていない。したがって、最終報告に向けた当委員会の最重要検討課題のひとつであると認識している。

(3) 新支庁の区域イメージ

①　区域の基本的な考え方

　当委員会は、本庁から支庁への大幅な権限移譲と出先機関の統合によって機能を強化する新支庁が、地域経営方針に基づいて、広域自治体たる道の地域行政を遂行していくのにふさわしい区域についての検討を行った。

　この区域の問題は、長い歴史のなかで定着してきた現行支庁の存廃の問題が絡むだけに、地域に与える影響も少なくない。しかし、これから将来にわたって、自立と自律にに向けた北海道づくりが余儀なくされる今日、北海道の自己改革としての支庁改革はもちろんとして、それに付随する支庁区域の再編成についても、大胆に改革を構想しなければならない。

　しかし、白紙に絵を描くような区域の再編成を構想しても実現はおぼつかない。行政は業務の目的に沿って様々な区域を設定している。１４の支庁区域、１０の土木現業所の区域、２１の第二次保健医療福祉圏などのほか、広域市町村圏、ゴミ処理の広域化ブロック、森林計画区の区分など、個別の政策法に基づく政策区域の設定は無数に存在する。また国政選挙や道議会議員の選挙区もある。支庁の管轄区域を考えるに当たって、これらを無視することは到底できない。

　そこで当委員会としては、これらの様々な区域を包含し、かつ道政において定着してきた、６つの「地域生活経済圏」を基本に支庁の区域を再編成することが適当であると判断した。この地域生活経済圏は、１９８８年に策定された北海道新長期総合計画において導入され、さらに１９９８年の第３次北海道長期総合計画においては、圏域ごとの目指す姿が明らかにされるなど、道政の政策立案・執行の地域枠組みとして次第に定着しつつある。

改革の方向

 ４

(1)支庁区域の再編成においては、社会基盤整備行政の継続性や第二次保健医療福祉圏との整合性等を勘案し、現行の支庁及び土木現業所の所管区域を分割しないことを原則とする。

(2)ただし、市町村から区域変更に関する具体的要望がある場合、またはその他特段の合理的理由が認められる場合は、柔軟に対応するものとする。

(3)「地域経営方針」が支庁機能の中核的なシステムとなることなどを勘案し、支庁区域の再編成に当たっては、北海道長期総合計画の推進ベースである「地域生活経済圏」（６圏域）を基本とする。

(4)ただし、道央圏については、人口で約６０％を占めるなどの一極集中の問題が存在すること、また、支庁と市町村間の時間・距離などを考慮する必要があることなどから、分割も検討するものとする。

（補足説明）

　第３次北海道長期総合計画では、市町村の範囲をこえた身近な日常生活を中心としたまとまりや支庁の枠組みをこえ、中核都市圏・地域中心都市・農山漁村との結びつきを強め、ともに発展し、高まっていく様々な地域ニーズを満たすまとまりとして「地域生活経済圏」を形成することとしている。

①　道南圏（渡島支庁、檜山支庁）

②　道央圏（石狩支庁、後志支庁、空知支庁、胆振支庁、日高支庁）

③　道北圏（上川支庁、留萌支庁、宗谷支庁）

④　オホーツク圏（網走支庁）

⑤　十勝圏（十勝支庁）

⑥　釧路・根室圏（釧路支庁、根室支庁）

　なお、上記の道央圏問題について、当委員会は中間報告において、「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」と述べた。

　当委員会は、ここに述べた趣旨は広大な道央圏の内部にも適用する必要があると判断して、分割の可能性を探ることを提案したものである。

　この６圏域に包含される面積・市町村数などの基礎統計、また６圏域を基本とした新支庁の所管区域の例示については、別紙３を参照されたい。

（別紙3「新支庁の想定される区域例」）

②

 新支庁庁舎の所在地

　①の基本的な方向に基づいて支庁を統合すれば、当然新支庁庁舎の所在地の問題が生じてくる。

 　 当委員会としては、全道的な観点から行政の効率的な執行を確保するため、新支庁庁舎配置の基本的な基準を、次のように考えた。

改革の方向 ５

（1）現行の単一支庁がそのまま新支庁へ移行し、かつ、その所管区域が地域生活経済圏の区域と一致する場合は、地域行政の継続性や改革に伴うコストなどの面から、新支庁庁舎の所在地は変更しない。

（2）複数の支庁を統合した新支庁の所管区域が地域生活経済圏の区域と一致する場合は、長期総合計画を基本とした地域政策の効果的推進、交通の要衝としての機能、周辺地域との結びつきなどを考慮して、地域生活経済圏の中核都市圏とする。

（3）一極集中を抑制する観点から地域生活経済圏の道央圏を分割して複数の新支庁を設ける場合は、以下の基準により新支庁庁舎の所在地を選定する。

ア　札幌市は一般の市より大きな権限を有する政令指定都市であり、かつ、一極集中を抑制する観点から、新支庁庁舎の所在地として同市は除外する。

イ　現行の単一支庁がそのまま新支庁へ移行する場合は、（1）と同じ理由により新支庁庁舎の所在地は変更しない。

ウ　複数の支庁を統合する場合の新支庁庁舎の所在地は、（2）と同じ理由に より地域生活経済圏の中核都市圏とする。

エ　新支庁の果たす新たな機能に着目し、新支庁庁舎所在地と管内市町村間の時間・距離などを勘案した地理的要素にも配慮する。

（補足説明）

　基本的な基準はこのようなものであるが、次のような要素も十分考慮する必要がある。

(1)支庁庁舎移転に伴い費やされる諸々のコスト

(2)新たに支庁を建設する場合における地域のまちづくりとの整合性

(3)各圏域における特性を活かした発展の可能性

　また、支庁の撤退による地域経済に与える影響の度合いなどに配慮した激変緩和のための段階的な措置について検討するほか、支庁の統合によって生じる遠隔地問題に対応するため、分庁舎を設置することなどについても検討する余地がある。

③

 道民の利便性の確保

　新支庁の管轄区域が拡大することによって、道民の利便性が後退することがあってはならない。道は、これまでも道民が支庁へ直接来庁することの多い事務について、例えばパスポートの申請・交付のための移動窓口の設置や、道税における各種申請用紙をインターネットで入手できるようにするなど、道民の利便性の向上に努めているが、支庁再編後においては、ＩＴの積極的な活用はもとより、来庁の必要な事務等についても、例えば、保健所庁舎に窓口を開設するなどの方法を講じて、道民の利便性の向上を図らなければならない。

改革の方向

 ６

　支庁再編後の道民の利便性の確保については、例えば、保健所など道民に身近な支庁の出先機関の庁舎に窓口業務を開設することによって、現在以上に改善を図ることができる。

Ⅱ　新支庁の運用基準

(1) 新支庁の運営イメージ

①　参加の基準

　強化された新支庁が地域経営方針のもとで、すでに述べた５つの機能を発揮するためには、新支庁の運営に様々な工夫を施す必要がある。それを大別すれば、①支庁行政に対する道民・市町村の参加、②支庁の政策活動に対する評価、③支庁行政に対する道議会のチェックの３つに分けることができる。政策評価と議会のチェックに関しては後述することにして、まず道民・市町村の参加について基本的な方向を示しておきたい。

　道は、支庁市町村長会議の設置や市町村との職員交流の推進、支庁企画事業の拡充など、地域に身近な道政をめざした道政改革の様々な取組みを実施してきた。そのなかには、地域道民円卓会議や支庁市町村長会議で、農業団体が提起した家畜糞尿処理の問題を、支庁管内共通の政策課題として、道民、市町村、支庁が一体となって取り組んだ例もある。これらは道民・市町村参加の成果として評価されるものである。

　しかし、これらの会議は総じて、陳情・要望の場になりがちであるなど、地域課題の発見・整理の場として機能を発揮しているとはいえず、また、道の政策過程における道民参加・市町村参加の場としても、不十分であるといわざるをえない。

　強化される新支庁は、これらの道民参加・市町村参加の体制の整備なくして、課せられた任務を民主的・効率的に遂行することはできない。当委員会は、道民・市町村の参加の実質化の如何が新支庁の活動の生命線になるとの認識から、次のように参加の基本方向を考えることにした。

改革の方向

 ７

　道が地域に根ざして政策を立案・執行していくためには、本庁や支庁の政策や事業に係る道民・市町村の参加と合意形成が重要である。新支庁の最も重要な任務となる地域課題の発見・整理も、そうした道民・市町村の参加なくしては行えない。

　また、参加の前提として、地域課題などの情報はもとより、支庁間比較情報や市町村、道、国の政策展開、予算措置状況など政策情報を積極的に公開し、「地域から見える支庁」になるための様々な工夫が必要である。

ア　支庁市町村長会議や地域道民円卓会議など既存の制度を再検討して、その性格を明確にするとともに、地域経営方針の策定及び実施、評価を前提とした会議として制度化すべきである。

イ　支庁の行政に対する参加問題は、道民参加・市町村参加の体制整備にとどまらない。市町村職員と支庁職員による共同政策研究の体制を整備することも重要である。

ウ　社会資本整備分野をはじめとして、政策の立案・決定・評価に必要な統計や情報が不足していることから、今後は支庁間比較が可能になるような政策統計や政策情報を作成し公開することが必要である。

②

 評価の基準

　分権改革にともなって自己決定・自己責任を増した自治体は、政策活動におけるアカウンタビリティ（説明責任）の履行が強く求められている。この意味で、政策の立案→決定→実施→立案という政策循環過程の各段階で、情報公開とともに政策活動を点検・評価する、いわゆる政策評価システムの確立が不可欠となっている。

　道においては、この政策評価を道政改革の重要な課題として掲げ、１９９８年度の試行を経て、１９９９年度から実施しているが、現在の政策評価システムのうちの事業評価については、評価の対象を予算事業の単位としているため、結果的に、事業を企画・立案し、予算要求を行う本庁が中心となっているのが実態である。

　道の政策評価は現在システム整備の途上にあり、今後の進展が待たれるが、これらの政策評価システムにおいては、当然、支庁の政策活動をも対象にすべきことはいうまでもない。支庁にかかわる政策評価に関しては、地域政策推進事業（支庁の独自事業）について、２０００年度を試行の年として、２００１年度から導入に向け取り組んでいる段階であり、施策評価を含む評価システムの整備は遅れている。

　以上のような行政の内在的な評価体制の整備のほか、支庁の権限が強化されれば、これを外在的・民主的に統制する仕組みも考えていかなければならない。その重要な手法の一つとして、道議会による支庁活動のチェックシステムの整備が考えられる。これまでは行政活動に対する議会のチェックに対する対応は、原則として本庁が行っているが、今後は支庁が直接議会の場でチェックされる仕組みが必要になる。

改革の方向

 ８

　支庁の機能強化に伴い、地域課題の発見や地域経営方針の策定、支庁政策の実施などあらゆる支庁の活動に対し、内部評価はもとより道議会を中心とした外部からのチェックが重要となる。

ア　支庁における政策評価システムを導入し、Ｐｌａｎ（企画）Ｄｏ（実施）Ｓｅｅ（評価）のシステムを早期に確立しなければならない。

イ　道議会による支庁活動のチェックシステムについては、道議会と道との共同研究に待たれるが、地域経営方針や支庁の運営などについて、道議会が定例的に支庁長と議論する場を設けるなどの検討が必要である。

(2) 新支庁の予算イメージ

　現在、支庁が執行している予算には国庫補助事業から支庁独自事業まで多岐にわたっているが、支庁長が実質的な決定権を持っている代表的な施策は、地域政策推進事業と地域政策補助金がある。１９９８年度においてこれらが道予算に占める割合は約０．３％である。

　地域政策推進事業は、支庁改革の一環として１９９５年度から支庁の独自事業として発足し、地域道民円卓会議などの意見を反映しながら進められているものの、必ずしも地域との連携や合意が十分でない事業も見受けられ、地域の全体的な位置付けの中で、体系立てて実施されているとは言い難い面がある。

　これまでの市町村振興補助金は、全道一律の総花的メニューで政策誘導性が低く、また、市町村への財源補填的な色彩が強いなどの課題をかかえていた。その改善を図るため、地域政策補助金を創設し、さらに、２０００年度には大幅な制度改正が行われ、各支庁において地域の課題を踏まえた補助メニューや補助要綱などを決定するなどの仕組みが導入された。

　一方、この地域政策補助金以外の各部が所管する補助金については、支庁長権限であっても、支庁長の裁量権が制限されているものもある。

　現行の予算システムにおいては、支庁独自事業以外は各部タテ割りで各事業単位の予算枠が固まるため、支庁単位で柔軟性を持った総合的な観点からの補助採択を行うことが難しくなっている。

　上記のような現状を踏まえ、当委員会は、全体的な観点からなされるべき予算管理と地域性が重んじられる政策活動を予算システムにおいてバランスさせるため、当面、次のような視点から検討を加えることにした。

改革の方向

 ９

(1)地域経営方針の策定によって、地域の政策課題や政策方針が明確になる。したがって、地域政策に関わる予算編成は、この地域経営方針を考慮して行うこととする。その際、本庁政策事業は重点化を図るとともに、支庁政策事業は、独自事業及び支庁長権限補助金などの強化を含め拡大するものとする。

(2)本庁が実施する戦略的、重点的、統一的な施策については、一定期間（３年程度）を経過した時点で、継続または支庁政策事業への移行などの見直しを行うものとする。

(3)本庁各部で所管している補助事業については、極力、支庁政策補助金に統合する。

(4)支庁政策補助金を含めて支庁が施策を展開するにあたっては、市町村間連携を促進助長するため、市町村が共同で行う広域事業への重点化を徹底する。

(5)予算を通じた本庁・支庁の政策活動の状況を明確にするため、本庁・支庁を問わず、地域政策にかかる事業への予算配分、あるいはそれらの地域間比較が可能になるような政策情報の作成と公開の方法を工夫する。

（補足説明）

　「改革の方向 ３」の補足説明で述べたように、支庁改革に伴う予算システムのあり方は、地域経営方針との関係から、当委員会においてさらに深く検討する予定である。

　なお、支庁が地域経営方針の策定に主導権をもち、かつ本庁・支庁双方の政策活動がこの方針に基づいて実施されるものである以上、支庁改革に伴う予算システムの改革の命題は、必ずしも支庁の独自裁量予算枠の拡大のみを意味するものではないと考えている。

(3) 新支庁の人事イメージ

　市町村長に対するアンケートの結果から、「市町村や道民から支庁の姿が見えない」、「支庁の企画事業が必ずしも市町村の地域課題とはなっていない」、「支庁長を含め職員の人事異動が早いため地域の実態が熟知されない」などの意見が多く寄せられた。これらの意見は、現行の支庁の地位に対する地域の率直な評価を示すものであり、本庁主導の道政の現状を反映している。

　支庁改革は、道全体の政策活動において支庁の地位を高めるものであり、それによって足腰の強い個性的な地域づくりをめざす地域間競争を促し、広い北海道において地域から自立の基礎を築いていくところに目的がある。それはもちろん行政の努力だけで実現するものではないが、道行政には、そうした競争と自立に向けた基礎的な環境や条件を整備する役割が課せられている。

　このような新しい支庁を展望すれば、地域行政の統括責任者としての支庁長の役割は従来の支庁長とは比較にならぬほど大きなものとなる。上記のような「見えない支庁」は、ある面で「見えない支庁長」を意味しているが、改革後の支庁長は支庁運営のあらゆる側面でリーダーシップと地域とのパートナーシップを発揮しなければならない。それが見える支庁への変化であり、支庁間の競争を促していく。

　そのため、新支庁の人事においては、まず支庁長がリーダーシップとパートナーシップを発揮できるような環境を整えることが肝要である。

　また、職員一般においても、道民・市町村と日常的に接する道行政の最前線の職員として地域課題を熟知し、それを説得力ある政策に高めていくための能力の開発が求められる。そのためには、道と市町村の対等協力関係の構築を前提として、道職員と市町村の人事交流、政策交流などを積極的に推進しなければならない。

　道と市町村との人事交流については、１９９５年以降積極的に進められ、１９９９年度には、道から市町村への派遣が１０３名、市町村からの派遣は１２６名となり、また、「支庁市町村共同政策研究」についても、まだ成果を生むに至ってはいないが緒にはついている。今後は大胆に見直しを行って、新支庁時代にふさわしい人事体制と研究体制を構築すべきである。

　以上のような認識に基づき、新支庁の基本的な人事のあり方について、次の提案を行う。

改革の方向

 １０

(1)新支庁は、地域経営方針のもとに、これまでの点と線の政策から、地域的な面の要素を基本として、道政における第一線の、かつ基礎的な政策活動を担う。

このような新支庁が「地域から見える支庁」となるためには、「顔の見える支庁長」の存在が必要となり、支庁長の果たす役割、とりわけ支庁長のリーダーシップが重要となる。

(2)支庁長が地域政策を形成・実施する責任者として、市町村との相互交流のなかで地域課題を熟知し、また地域経営方針を着実に推進するためには、３年程度の期間は必要である。支庁長の在任期間は、これにふさわしい期間とすべきであると考える。

(3)支庁長の活動に必要な人材（職員）の配置を柔軟に行い、また、支庁長のイニシアティブにより、トップマネジメントを補佐する民間有識者（即戦力となる専門家等）の採用など、支庁の政策活動に活力を生み出す仕組みづくりが重要である。

(4)市町村と支庁を中心とした道との大幅な人事交流（例えば、１市町村１名以上）や、地域経営方針を勘案した支庁と市町村との政策交流（共同政策研究における、支庁と市町村との協議によるテーマ設定など）を大胆に推進する。

Ⅲ 改革に伴うコスト

　今後とも、一層厳しい自治体財政の運営が強いられるなかで、多様化、高度化する道民ニーズや新たな政策課題に的確に対応していくために、簡素で効果的な道政の推進体制を確立する必要がある。支庁改革もまた全体を通して行政コストの抑制に資するものでなければならないことは、当委員会においても当初から確認している。

　このような観点から、当委員会では、次のような要素を勘案して検討することとしている。

改革の方向

 １１

(1)今後とも厳しい財政事情が続くという予測のもとで、多様化、高度化する道民ニーズや新たな政策課題に的確に対応していくためには、簡素で効果的な道政の推進体制の確立は必須の要件である。この観点から、支庁改革は、道民の理解を得るためにも、改革全体を通して行政コストの抑制に資するものでなければならない。

(2)しかし、支庁改革にはコストの増・減それぞれにかかわる要素があり、したがって改革に伴うコストの抑制は総体的な観点から達成されなければならない。想定される増・減の主要な要素を例示すると以下のものがある。

　ア コスト抑制の要素

○土木現業所など出先機関の支庁への統合に伴う内部管理部門などの職員定数の縮減

○支庁の統合再編に伴う内部管理部門などの職員定数の縮減

○支庁の統合再編に伴う庁舎の維持運営経費の縮減

○本庁機能の純化（支庁への権限移譲など）に伴う本庁における職員定数の縮減

　イ コスト増加の要素

○本庁からの権限移譲など支庁の完結性をめざした機能強化に伴う支庁における職員定数の増

○支庁庁舎の新設または増床に伴う工事費の増

○道民利便性維持向上のために要する経費（窓口開設の場合の職員定数の増、情報機器の整備・運用に伴う初期投資、維持経費など）

　ウ コスト抑制のための配慮

　支庁の統合再編に当たっては、現行の庁舎等既存の施設はできるだけ活用するなど、改革に伴う投資的経費は必要最低限とすることを基本とする。

(3)なお、行政コストには、上記(2) のように計測できるコストのほか、支庁の機能強化に伴う効率性、迅速性など、計測できないコストもあることから、それらも勘案した検討も必要である。

（補足説明）

　中間報告で指摘したように、当委員会は支庁改革による行政コストの抑制を改革目的のひとつに挙げて重要視している。しかし、具体的な抑制効果は、統合される新支庁の数や統合に伴う支庁舎の変動の有無などが決まらなければ見通すことができないので、ここでは考え方のみを示すことにした。

３　他の支庁像との比較検討

　以上は、Ｂ－α型支庁像についてのイメージを具体化したものであるが、当委員会は本報告の１に示した手順に従って、他の有力な支庁像についても比較検討を行った。当委員会としては、それらの検討においてＢ－α型が改革の目的を総合的にかなえる最も優れた新支庁像であると判断した。しかし、他の支庁像においても個別的なメリットが存在するので、Ｂ－α型において、それらのメリットを吸収できないか、あわせて検討した。以下に、これらの検討結果の概要を述べておきたい。（詳細は別紙４参照）

（別紙4「支庁改革基本パターン比較検討表」）

(1) 他の支庁像の検討結果

①　Ｃ－α型（大小２極再編・出先機関型）

この型は、産業経済関連の「経済圏庁」と道民に身近な生活関連の「生活支庁」の２種類に支庁を再編成し、それぞれの機能を強化する支庁像である。

この支庁像においては、道が広域自治体として果たすべき産業経済や社会基盤整備関係の役割が明確になるとともに、福祉や環境などの業務がより細分化された生活支庁によって担われることにより、支庁が道民に身近な存在になるというメリットがある。また、生活支庁は将来市町村に権限が移行すると想定される業務を総合的に担うことから、さらなる分権に向けてのステップとなり得る。

しかし、他方においては、地域行政を進める行政活動が２極化することによって、両者に関連する地域課題（例えば、道路建設と環境問題など）の処理に難点があり、道のみならず道民・市町村に混乱を招くおそれがある。さらに、生活支庁の数が増えることによって、人員増や庁舎維持経費、圏庁・支庁間の連絡調整などの面で、大きなコストの増加が予想される。

②　Ｃ－β型（大小２極再編・広域連合型）

この型は、①の２種の支庁のうち「生活支庁」の業務を、道と市町村によって新たに構成する「広域連合」に担わせる支庁像である。

本道における道州制や市町村レベルの自治体間協力などの課題を展望するとき、この広域連合を活用する構想は、広域連合への市町村参加や広域連合が担う業務の市町村への移譲など、より発展した分権型社会に移行するための地域行政枠組みのひとつとして魅力をもっている。

しかし、その導入に当たっては、道と市町村の政策責任の所在の明確化や広域連合組織における財政・人事・長の選任方法など、解決すべき多くの課題を抱えている。加えて、広域連合の実現には市町村との合意が必要だが、その合意形成には相当の時間を要する。これらを総合すると、現段階において直ちに実現するには難があるといわざるをえない。

③　Ｄ－α型（中核支庁導入型）

この支庁像は、支庁機能を全支庁同一とせず、取扱い分野や政策の企画・立案・実施機能によって、少数の「中核支庁」と多数の「一般支庁」に分ける支庁像である。

この構想は、現行の１４の支庁管轄区域を維持して構想されるものであるから、支庁への時間・距離に変更が生じないという点にメリットがある。しかし、支庁が２層構造になって道行政が一層複雑になるほか、機能が異なる２種の支庁が存在することによって、地域間に差別感が生じるおそれがある。また、Ｂ－α型より支庁数が多くなる分行政コストがかかる。

④　Ｅ－α型（支庁再編縮小型）

この支庁像は、①のうちの産業経済関連の業務部門は本庁に統合し、支庁は道民生活関連部門のみ取扱う支庁像である。この構想は、総体的に行政コストが最も低く抑えられるというメリットがあるが、地域課題の発見・整理や各種施策の面的チェックなど、新支庁が担うべき最も中核的な機能が期待されないなど、地方分権時代へ的確に対応するという点において課題が残る。

(2) 個別的なメリットの吸収

　以上の各種支庁像に関する検討の上、総合的な優位性をもつＢ－α型において、他の支庁像が有する個別的なメリットを吸収することができないかどうかを検討した。

その結果

①　Ｃ－α型とＣ－β型に見られた業務区分のメリットは、Ｂ－α型における新支庁の内部組織編成（道民生活関連部門・産業経済関連部門・社会基盤整備部門）によって実質的に担保することができる。また、このような目的意識的な組織編成によって、将来における国から道、道から市町村への分権改革の一層の進展に対しても、柔軟に対応することができる。

②　Ｅ－α型に見る行政コスト削減のメリットは、出先機関を支庁に統合し、支庁自体も減数再編するＢ－α型によっても実現できる。

　当委員会は、以上の比較考量に基づいてＢ－α型の構想を補強し、これが現時点において選択し得る最適の改革案であると判断した。

４ 最終報告に向けての進め方

　当委員会は、道民参加・市町村参加を旨として運営することを常々心がけている。この第一次試案を公表するのもその一環であり、試案に基づいて各方面で支庁改革の議論が高まることを期待し、また、それを当委員会における今後の審議につなげていきたいと考えている。当委員会としても、ここに示した試案をさらに実効ある案に仕上げるため、残された期間、積み残した課題を鋭意検討していくつもりである。

(1) 道民意見の一層の反映

　この第一次試案は、冒頭でも述べたように「第二次中間報告」的な性格のものであることから、今後は、先の中間報告と同様、インターネットをはじめ様々な方法により、道民や自治体関係者など多くの方々にこの内容をお知らせするとともに、アンケート調査等を実施することとしている。

　さらに、委員会としても積極的に地域へ赴き、市町村長をはじめ広く関係者との意見交換の場を通じ、これまでの議論の内容や第一次試案の考え方などを直接説明し、あわせて、それぞれの地域の意見を伺うなどして、最終試案に反映させたいと考えている。

(2) 改革案の精査と具体化

　各「改革の方向」の補足説明でも述べたように、当委員会は最終報告までに検討しなければならない多数の課題を抱えている。例えば、新支庁の区域の区分や道央圏の分割方法あるいはその可否、支庁の統合に伴う庁舎の配置やそれによって生じる影響への対応、地域経営方針の制度化に伴う細部の諸問題（道全体の計画・予算との関連など）、支庁改革と密接不可分の関係にある本庁改革の内容の整理、支庁改革に伴う市町村の役割の変化、改革コストの見通し、支庁改革に連動した情報技術の活用の可能性の検討などは、その代表的なものである。

　いずれも難解な検討課題であるが、これらの問題に対しても、(1) による各般の意見を十分に踏まえて、この第一次試案をさらに実効性と実行性の高い改革案にまとめていきたい。

おわりに

　あらゆる改革で問われるのは予測と調整の能力である。予測とは、座して待てばやってくる先々の姿ではなく、時代の基幹的な動きを的確に読み取って、それに則しながら自らのあるべき姿を見いだしていく積極的な意思のあり方を意味している。調整とは、あるべき姿を創造していく過程で、予測を見失うことなく様々な障害の克服を模索し解決していくあくなき努力である。

　確かな予測がなければ調整は行えず、確かな調整がなければ予測は画餅となる。また、予測の如何によって調整の方法が変わり、調整の如何によって予測の内容が変わってくる。これは支庁改革にも当てはまる。支庁制度を大改革しようとすれば、長い歴史のなかで北海道に構造化した制度だけに、全体の利益と個別の不利益、総論と各論、理論と現実、建前と本音をめぐる対立が渦巻くのは自然の姿である。

　当委員会は、その意味で、実際になされる改革が必ずしも理想どおりに達成されないことを十分承知している。ここに示した第一次試案もまた数々の妥協の上に成り立っているといえるだろう。しかし、妥協は避けられないものであるにしても、それは予測と調整の努力の結果でなければならない。支庁改革が、北海道の真の自立と発展を願う人々の、予測と調整の熱意、努力、能力によって、着実に進展することを願ってやまない。