｢支庁改革に関する試案｣

－地域から発する道政への転換－

はじめに

当委員会は１９９９年１月に発足して以来２年間、知事の諮問にもとづいて新しい支庁のあり方を検討してきました。本報告は、そうした当委員会の検討結果をとりまとめた最終試案です。

この間、当委員会としては、２０００年２月に、この問題に関する道民ならびに関係者の関心の高まりを期待して、支庁改革の論点を整理した｢支庁改革に関する中間報告｣を公表し、また、同年１１月には、第二次中間報告とも言うべき｢支庁改革に関する第一次試案｣をまとめて、全市町村長と意見交換を行ってきました。

こうした中間報告における論点の整理・公表のほか、当委員会は、会議、配布資料、議事録も全て公開してきました。道政に影響を及ぼす審議会のあり方としては、当然のことかもしれませんが、あえてこのような検討方式を試みたのは、支庁改革のように、歴史的で大きな改革は、道民や市町村の広く深い関心に支えられ、また、合意の形成なくして達成することができないと考えたからです。

幸いにも、それらは功を奏し、当委員会は、衆目の中で議論を進めることができ、また、市町村長との意見交換をはじめとする、当委員会に寄せられた様々な意見に触発されて、議論を深めることができました。その意味で、この最終試案は、これらの多くの関係者のみなさんとの｢共同作品｣とでも表現すべき性格をもっています。

詳しい内容は本論に譲りますが、支庁改革の究極の目的は、道内の諸地域がお互いに地域づくりの知恵と発想を競い合って、それぞれが個性豊かな地域を創造していくことにあります。そのためには、地域に生きる道民の誇りと希望と元気が湧き出すように、道行政を地域を基礎に、地域から発する行政につくりかえる必要があります。

わが国では、国の一元的管理の時代が終わり、地域が責任をもって政策を選択する時代がすでに始まっています。日本における北海道の役割と国際化・情報化という時代の流れを再認識しつつ、少子高齢化社会に対応した地域の自立を促す道行政の抜本的な改革が必要であり、それは一刻の猶予も許されません。

この最終報告にしたためた改革案が、知事をはじめとする全ての関係者の熱意によって、早期に着手され実現することを願ってやみません。

２００１年３月２８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

Ⅰ　支庁改革の基本的な考え方

１ 支庁改革の背景

(1)　地方分権と自己改革

２０００年４月に地方分権一括法が施行されて、地方自治は分権をキーワードとして再出発することとなった。分権時代における自治体は、自ら考え、自ら決定し、自らが責任をとるという運営が求められる。これは、政策の成功も失敗も自らが受け入れなければならないという厳しさがあると同時に、自ら知恵を出し自分の住む地域のよりよい生活を実現できることを意味する。

　そうした時代のもとで、道が「地方政府」として実力をつけ、なお一層地方分権の流れをより確実なものにしていくためには、道民、非営利団体、市町村、自治体職員などの活力を引き出すことのできる新たな制度を検討するとともに、新たな政策に果敢にチャレンジし、よりよい自治運営のための自己改革を進めていく必要がある。

(2)　中央依存の地域構造

この改革に立ち向かうとき、北海道は重い課題を抱えている。

北海道は「都道府県」という地方自治制度の中で、都府県と異なってその生い立ちにおいて国の政策の影響を強く受けてきた。そして、とくに「開発行政」という独特の行財政の仕組みの中で、根強い中央依存や国費依存という地域体質、経済体質をつくり出してきた。そのことが北海道の自主的な政策の展開や民間経済の自立を低いレベルにとどめてきた。

２００１年の省庁再編により北海道開発庁が国土交通省の北海道局に改組されたことや、国の財政環境悪化によって補助金などの地方配分が減少に向かうこと、そして公共事業の見直しが現実の動きとなってきたことなど、これまで北海道が国に依存してきた数々の優遇措置が厳しく見直される情勢にある。こうした状況にあって、北海道は、自立のための北海道ならではの構造改革の政策プログラムを必要としている。そして、その緊急度は他の都府県にも増して高いものがある。

(3)　北海道の新しい役割

しかし反面で、北海道は、広くて豊かな自然環境と、その特性を生かした食糧生産や観光の基地として、他の都府県にはない特性や魅力をもっている。これらの特性や魅力は、国民の価値観が多様化し、ライフスタイルが変化していく中で、今後、日本における北海道の価値をますます高めていくかけがえのない財産である。

　そうした北海道の特性や魅力をより豊かなものとし、それらと深く結びついた足腰の強い産業や福祉、地域文化を築くためには、北海道を形づくっているそれぞれの地域が、個性豊かな政策を推進するしっかりとした仕組みが求められている。北海道の自立の緊急性を考えるとき、この仕組みづくりは一刻の猶予も許されない。

(4)　広域自治体の役割

２０００年４月に施行された新地方自治法では、都道府県の役割として「広域にわたるもの」、「市町村に関する連絡調整に関するもの」及び「市町村が処理することが適当でないもの」の３つが規定されている。言い換えれば、都道府県は、広域的な観点から社会基盤整備の事業や産業政策などを行うとともに、市町村の規模や性質から市町村では対応することが難しい政策課題への取組みを通して、市町村行政を支援・補完する仕事を行うこととなっている。

このような広域自治体としての道の役割を果たしていくためには、道民・市町村と協力して地域課題を発見し、有効な政策を行うことのできる行政の地域単位をつくる必要がある。これは都道府県に共通する課題であり、他の都府県においてもこのような府県域内における行政分権に向けた取組みが始まっているが、広大な管轄面積を有する道行政にとっては、とくに大きな意味をもっている。

個々の市町村並びにそれらが広域的関連をもつ地域は北海道の「基礎」である。北海道の自立は、その基礎となる地域がそれぞれ個性豊かに発展することが基本である。この地域を「面」として総合的にとらえるのが支庁である。

(5)　｢面｣の行政の確立

施設整備を例にすると、従来の道政は教育・医療施設整備などのいわゆる「点」としての事業や、道路や河川の整備といった「線」の事業が中心であったが、それは地域という「面」においてそれぞれの連携や相乗効果などを検証して行われるものではなかった。今後は、これらハードのみならず、ソフトの政策も含めて、地域の充実のための「面」の行政が必要になる。

北海道は、面積の大きい県の順なら７県分、小さい県の順なら２３県分にも当たり、ここに２１２という多数の市町村が含まれている。このような広大な面積をもつ北海道において、地域の将来像を描き、それを具体的な政策に結びつけるためには、地域を諸政策のネットワークと考える面の行政の確立が急務である。

２　支庁改革の課題

このような支庁改革にかかわる背景を踏まえ、支庁を抜本的に改革するための課題について考えてみたい。

(1) これまでの支庁改革

道は１９９５年以来、積極的、多角的に道政改革を推進し、その重要な課題として支庁改革に取り組んできた。それは、道内の諸地域が政策の知恵を競い合って、豊かな地域個性を創造するために支庁の改革が不可欠となったからである。

これまで進められてきた改革は、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ものであった。それは主として、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。これらの改革により、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、今後もその継続的発展が広く求められるようになった。

(2)　抜本的改革の必要性

分権時代を迎えて国と地方の関係が変化し、また、国・自治体の財政環境悪化や公共事業に対する投資余力の減少を考えれば、１４支庁体制を前提とした改革だけでは限界があることが明白になってきた。これまでの改革を基礎として、北海道の新たな活力と発展の可能性を引き出すため、次のような抜本的な改革が必要である。

ア　出先機関の統合

道行政は、部門別にそれぞれが中央省庁と結びつく縦のつながりを中心に仕事をしており、道の組織もそれに対応して本庁、出先機関が縦のつながりを有してきた。しかし、このような組織体制のもとでは、地域における各機関相互の連携に限界があり、有効な政策の展開は望めない。そのため、地域における諸出先機関の統合により行政の総合化をめざし、地域の課題を総合的な「面」でとらえる行政体制の整備が不可欠になった。ここに支庁改革の第一の目的がある。

イ　政策型支庁への転換

道は、地域の政策課題を的確に把握し、地域の個性や特性を生かしながら、地域にとって真に必要な施策や事業を実施していかなければならない。その地域政策をつくりあげていくためには、支庁に高次の政策機能をもたせなければならない。ここに支庁改革の第二の目的がある。

　また、支庁の政策活動が活性化していくためには、地域間の知恵と政策の競争が盛んになることが重要であり、そのためには、支庁の政策活動が相互に比較できるような情報を積極的に作成・公開するよう努めなければならない。

ウ　国への政策提案

分権時代に入ったとはいえ、国は今なお多くの行財政の権限をもっており、自治体の政策決定を少なからず拘束している。しかし、政策をめぐる国と自治体の関係は確実に変化してきており、国は、地域の政策課題を知らなければ政策メニューを打ち出せなくなってきている。

国が独自に地域政策をつくれなくなった今、道は、支庁を通して市町村と協力して地域の政策を立案することによって、説得力のある政策を国に発信し、その地域が必要とする施策や事業の財源を確保する知恵と努力が求められる。ここに支庁改革の第三の目的がある。

(3) 行政コストの抑制効果

自治体財政の厳しい状況は、今後も長期化すると思われる。したがって、財政の健全化は道政においても重要かつ喫緊の課題となっている。したがって、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りながら、行政コストの縮減を進めていくことが重要である。

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・予算の分散もともない、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。

３　関係課題への対応

支庁改革はこれまで述べたような「現在」の必要性に基づいて行われるだけではなく、次のような中長期的な「将来」の課題に対しても道を開くものでなければならない。

(1)　市町村合併の問題

今後、市町村は、厳しい財政状況の中で質の高い政策を実施していかなければならなくなり、その中で、市町村の自主的・多角的な協力関係が拡大するものと想定される。今日議論されている市町村合併の問題もそうした流れの中にある。

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。また、当委員会の検討段階では、大きな動きも見られず、今後具体的にどの程度合併が進むのかも想定できない。いずれにしても、改革される新たな支庁は、この市町村合併の問題も当然視野に入れながら、広域連合をはじめ様々な市町村間連携や協力の動きに対して、柔軟に対応し支援する役割を担わなければならない。

(2)　札幌一極集中の問題

支庁改革は、地域の活力や自立を促進するために行われるものである。したがって、北海道全体としては、道央圏以外のそれぞれの地方圏に活力を生み出す仕かけをつくり、相対的に地方圏の活力を高めていくとともに、道央圏内部においても、この考え方を適用した改革を進めなければならない。

(3) 道州制の問題

近年、地方分権改革の将来像として道州制の提言がなされている。道州制には様々な構想があるが、一般的には、都道府県を再編し、そこに国から新たな権限を移譲して、１０前後の広域的な地方政府（道や州）に統合しようという構想である。

北海道の場合、規模の面ではすでに道州になっており、現在の都道府県制のままでも地方分権を進めていけば、権限の面においても北海道だけは道州制が成立する。このように北海道に道州制が実現する可能性は、府県合併を必要とする本州より高いと思われる。しかし、公共事業をはじめ、林野、運輸など国の権限の多くが北海道へ移譲された場合、広大な北海道では本庁一カ所で、これらの業務を担当するのは困難であり、地域の行政単位として再編強化された支庁の存在が重要となる。つまり、支庁の再編強化は、今後の地方分権あるいは道州制の展望においても必須の条件となる。

４　支庁改革の方向

これらの展望のもとに進められる支庁改革は、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) 道政の基本的なあり方

道は、地方自治法の趣旨からも、市町村を包括する広域の自治体として、広域的課題に対応するとともに、市町村行政へのサポートという機能を担うことになる。しかし、自治行政は市町村の行政が基本である。したがって、保健衛生、福祉、環境等道民生活に密接に関連する業務及び権限は、可能なかぎり市町村に移譲する必要がある。この市町村への権限移譲を前提として、道に残される権限も地域重視の観点から、可能なかぎり支庁へ移譲する。

(2) 支庁改革は本庁改革

支庁のあり方を議論する際には、支庁と本庁との役割分担を明確にしなければならない。現行の本庁には、各部門ごとの施策を展開する事業部門としての機能と、その事業部門や支庁を統括するトップマネジメントの２つの機能がある。

前者については、地域政策にかかわる本庁各部の事業部門の権限を支庁へ移し、支庁の機能を強化する。本庁各部は、支庁へ権限移譲することにより、全道的観点からの戦略的・重点的・統一的な政策の立案・実施する機能に純化され、組織もスリム化に向かうこととなる。そして、施策を展開する部門として、本庁各部の事業部門と地域政策を担当する支庁は、対等・協調の関係に立たなければならない。

後者の本庁のトップマネジメント機能は、長期計画に基づく政策を軸に、予算や人事などの措置を通して、道政運営全体の観点から本庁各部や支庁を統括する機能である。

こうした本庁の２つの機能を区分しながら、本庁を以下のような役割を担うように改革する必要がある。

なお、中間報告及び第一次試案においては本庁の役割として、以下の①から④のほか「本庁・支庁間、支庁相互間の調整」を掲げたが、この調整機能は上記のように本庁機能を２つに分けることにより、トップマネジメント、本庁各部、支庁の３者間で、それぞれの側における必要性にもとづいて行われることになるので、ここでは除外した。

しかし、３者間の調整に時間を要して、道行政の意思決定にスピードを欠くようなことがあってはならない。

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 中央省庁・他都府県との交渉・調整

④ 全道的な観点における政策情報の作成と公開

(3) 支庁が果たすべき役割

支庁は、地域政策を立案・実施するなど本庁や市町村では行えない役割を担う。その具体的役割は以下のとおりである。

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。

これまで述べた支庁改革の方向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　となり、さらに、これら全体を通した⑥コストの削減が加わる。

５　改革される支庁像

当委員会は、考えられるいくつかの支庁像を「機能」「組織」「区域」の３つの観点から検討してきた。その検討結果は巻末(①)に添付しているので、ここでは詳しい説明は省略するが、それらの支庁像のうち、本庁からの大幅な権限移譲や土木現業所、保健所などとの統合により機能を強化する支庁像である、いわゆる「支庁統合強化・出先機関型（Ｂーα型）」が、全市町村長に対するアンケート調査で高い支持が得られたこと、支庁には地域行政を担当するため高次の総合性が求められることなどから、この型が総合的に優位性をもつものと考え、以後の検討の軸とした。

⇒(①)「支庁改革基本パターン検討表」

また、このＢ－α型が他の支庁像の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も検討した。その結果、次のとおりＢ－α型を補強できるものと判断した。

ア　「大小２極再編・出先機関型（Ｃ－α型）」と「大小２極再編・広域連合型（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、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。

イ　「支庁再編縮小型（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。

なお、地域意見交換会において、支庁を廃止し、道（本庁）と市町村が直結するパターンについての意見も出された。当委員会としても、支庁改革の検討に入る前提として、交通・通信手段の著しい発達や行政コストの削減などの面から、このパターンについても選択肢の一つと考え検討を行った。

その結果、広大な管轄区域を有する北海道において、支庁の廃止により巨大な組織となる道（本庁）一つで対応すると仮定した場合、きめ細かな道政展開が難しくなると同時に、市町村との関係においても様々な不都合を生じることが懸念され、これまで述べたような支庁改革の理念から、支庁は存続すべきであるという結論に達した。

６　市町村の意見

(1) 市町村長との意見交換

当委員会は、以上のような基本的な考え方及び手順に沿って検討を重ね、２０００年１１月、「支庁改革に関する第一次試案」を取りまとめ公表した。同時に２００１年１月までの３か月間、検討委員会の委員がそれぞれ１４の支庁へ赴き、市町村長と直接意見交換を行った。

各支庁で実施された意見交換会の概要は次のとおりである。なお、これは当該地域の意見すべてを掲げたものではないため、詳細は、ホームページ（/root）の議事録などを参照願いたい。

石狩 2001.1.25

□　支庁の機能については、支庁完結型が望ましく、（現在の支庁であれば）本庁直轄の方がよいという意見が大勢を占めた。

□ 点と線からの面の行政への転換、地域間競争の担い手としての支庁、土木現業所等の統合など、第一次試案の方向性についての賛同意見が多く出された。

渡島 2000.11.17

□　全般的な傾向として、道南は函館文化圏として発展してきた歴史があり、渡島、檜山を一つにすることに異論はなく、基本的に第一次試案に賛成という意見が多かった。

檜山 2000.12.27

□　支庁の所管区域（統廃合）に関する意見に集中し、そのほとんどが第一次試案そのものに反対であるという意見であった。

後志 2001.1.19

□　出されたほとんどの意見は、出先機関の統合、支庁機能の強化（予算、人事）については、一次試案を支持し、区域については道央圏を３分割すべきというものであった。

空知 2000.12.11

□　総論的には支庁改革をしなければならないとの認識は見受けられるが、具体的な内容については、地域と密着した取組み、本庁と支庁の役割分担、道と市町村の役割分担、支庁長の公選制など、様々な意見が出された。

□　その中でも、石狩と空知は経済圏、産業構造、生活圏などの違いにより、地域政策課題が異なり、これを一つの括りで見るには無理があるなど、道央圏の分割（空知と石狩の分割）に関する意見が多く寄せられた。

上川 2001.1.18

□　全般的な意見としては、基本的には一次試案に賛成するが、３支庁を統合した所管区域（道北圏）については、賛否両論に分かれた。

留萌 2000.11.20

□　全般的に、支庁の役割、支庁への権限移譲、支庁長の任用期間の明示などは評価できるが、管内が広大になりすぎることに伴う支庁と市町村との関係が希薄になるのではないかという意見が出された。

宗谷 2000.12.28

□　意見の大半が支庁の所管区域や支庁所在地の問題に集中した。特に、道北圏はもとより、宗谷管内の内部においても生活圏が異なることから、生活しやすい新たな区割りについて、再考して欲しいという意見が多かった。

また、離島３町からは、交通アクセスの問題、防災上の問題などの理由により、現状維持の要望が寄せられた。

網走 2000.12.26

□　ほとんどの市町村が第一次試案に賛成であり、この案のとおり実行されることを望むとの意見であった。

胆振 2000.12.19

□　全体的な傾向としては、第一次試案の内容で早急に改革すべきであるという意見、支庁庁舎の所在地の変更についての議論をすべきではないという意見、及びそれらの中間の意見に分かれた。

日高 2001.1.16

□　全体の傾向としては、一次試案に示されている本庁と支庁の役割の明確化やタテ割りの排除など地域の総合行政庁としての支庁機能の強化については賛成という意見が大勢を占めた。支庁の統合については、６圏域とすべきとする意見や支庁廃止には反対とする意見など、様々な意見が出された。

十勝 2000.11.16

□　出されたほとんどの意見は、第一次試案に賛成であり、このように強化された支庁を望むというものであった。

釧路 2000.12.26

□　機能、所管区域ともに基本的には第一次試案に賛成するという意見が大勢を占めた。また、その際、根室への配慮をして欲しい旨の意見もいくつか出された。

根室 2000.12.25

□　意見全体の傾向として、総論として、支庁改革の趣旨は理解するが、根室は北方領土という地域独自の特殊性を有しているので、この点を考慮して欲しい旨の意見が多く出された。

(2) その後の検討

市町村長との意見交換会を実施した結果、当委員会が第一次試案で以後の検討課題とした論点がより鮮明となり、それらを中心に検討を深め、この試案を取りまとめるに至った。主な検討事項は次のとおりである。

①　地域経営方針（仮称）の制度化に伴う道全体の計画、予算などとの関連

② 支庁改革に伴う本庁改革の内容の整理

③ 道央圏の分割の問題

④ 道北圏の分割の適否の問題

Ⅱ　新しい時代の支庁像（改革案）

１ 新支庁の組織

(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沿って、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（さらに地方機関として４１の出張所と１０のダム建設事務所など）配置され、主として道路・河川・ダム・漁港などの、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％を占め、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（ほかに地方機関として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、中間報告をもと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。

なお、行政内部においても、当委員会の検討と並行して、支庁とこれらの出先機関との統合に関するメリットやデメリット、制度・運用上の課題などについて検討が行われた。その結果、いずれの出先機関についても、運用の面から支庁の組織に組み入れることは可能であること、統合することにより支庁が広範な視点から地域政策の総合的な推進が期待できること、保健所については第二次保健医療福祉圏との整合性を図る必要があることなどが確認された。

改革の方向1　 【出先機関の統合】

(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。

ただし、当委員会としては、支庁との統合は各出先機関の本所とし、支庁や土木現業所の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を前提にしている。

(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。

なお、地域意見交換会でも多くの市町村から寄せられた問題として、知事部局のみならず、道教育委員会においても、支庁改革の考え方を踏まえながら、教育局（道教育庁の出先機関）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

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く、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・総合的に推進する組織である。

改革の方向2　 【新支庁の組織原則】

(1)　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、図１を基本に編成する。

⇒図１「新支庁の組織イメージ」（概念図）

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）の策定などを担う横断的な政策・情報管理部門の設置。

イ 　①産業経済政策や広域的な社会基盤整備などの分野と②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編成。

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編成。

エ　 公平・公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の仕組みの導入。

(2) 　(1)アの政策・情報管理部門は、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。

(3) 　(1)イのうち①は、広域自治体としての道が本来的に担うべき政策領域を明確にし、②は市町村行政を補完するもので、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。

(4)　 (1)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

先に提起した新支庁が果たすべき５つの役割－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－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。以下「仮称」は省略する。）を軸に政策活動を展開するものとする。

(1) 地域経営方針の策定

ア　地域経営方針のねらい

地域経営方針は、人材、自然、産業、技術、伝統、歴史といった多様な地域の資源に、道の予算や人員などの行政の資源を効率的に投入することによって戦略的に地域振興を図るために導入するものである。

その際、地域経営方針の最も重要な役割は「多様な施策の総合性」にある。つまり、地域経営方針の策定により、地域にとって真に必要な施策・事業を的確に掘り起こし、支庁・本庁を通じた道全体としての政策として構築していくことである。

イ　地域政策の進め方の原則（図２参照）

⇒図２「地域政策の変化」

②地域経営方針の導入

新支庁は、発見・整理した地域課題をもとに、当該管内における道（支庁、本庁）の政策を盛り込んだ地域経営方針を策定する。

地域政策に関わるものは、本庁の権限を支庁へ移譲する。その結果、支庁が実施する施策及び独自事業が増え、同時に本庁はスリム化されていく。

③地域経営方針の将来

将来的に、地域にかかわる政策は支庁が立案・実施し、本庁各部は、地域経営方針を考慮しながら、全道的観点からの戦略的・重点的・統一的政策の立案・実施や中央省庁との交渉などに機能を純化する。

改革の方向３ 　【地域経営方針の策定】

(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、支庁ごとに概ね３年程度を展望した「地域経営方針」を策定する。

(2)　これにより、地域に関わる道の政策は、その企画立案が本庁であるか支庁であるかにかかわらず、地域の必要性と総合性の観点から再構成されることになる。

すなわち、地域の政策課題を把握、整理しながら、「地域としてめざすべき姿」を構築し、そのめざすべき姿のテーマに沿って、保健福祉、産業・経済、基盤整備などの分野間で横の調整を行い、施策や事業を総合化、重点化し、優先的に実施する事業を選択していく。

(3) 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、図３を基本に制度化する。

⇒図３「地域経営方針の策定プロセス」

(4)　本庁は、各支庁での地域経営方針の策定プロセスにおいて、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。

(5)　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、ばらまき行政の防止、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。

(6)　本庁から支庁への権限移譲と支庁機能の充実強化を進め、地域に関わる施策の企画立案過程における支庁のイニシアチブを一層強化することにより、将来的には地域経営方針の守備範囲を質量ともに拡大していく。

(2) 地域経営方針と計画

道は、北海道の長期的な発展の方向と将来の目標など道行政の基本的指針として「第３次北海道長期総合計画」を策定（基本計画とその実施計画及びパートナーシップ計画により構成）し、１９９８年度から１０か年間の計画としてスタートさせている。

「基本計画」は、部門編と地域編から構成されている。「部門編」については、本庁各部を中心にこの計画をもとにした施策を展開しているが、６つの地域生活経済圏ごとの「地域編」については、「部門編」の施策内容と重複する部分も多いことなどから、本庁はもとより支庁においてもそれを総合的に推進管理する機能が果たされているとはいえない実態にある。このことが、各部のタテ割り行政を解消できない大きな要因となっている。

今回の支庁改革の最大の目的はタテ割りの道行政をヨコ割りに切り換えることであり、言い換えると、これまでの省庁と結びついた部門ごとの行政から、市町村に軸足を移して市町村と結びついた道政に転換することである。そのためには、道行政の部門ごとに構成されていた施策や事業を各支庁ごとの施策や事業として構築する必要がある。

以上のことを踏まえ、道の地域政策と計画との関係は、次のように改革されなければならない。

改革の方向４　【地域経営方針と計画】

(1) 長期総合計画は、地域政策を総合的に担う支庁がつくる「地域編」と、全道的観点からの戦略的・重点的・統一的政策を担う本庁各部がつくる「部門編」の２つの計画をもって構成するものとする。

(2) 支庁及び本庁各部は、長期総合計画に沿って、中・短期的な実施計画を策定するものとする。このとき支庁が策定する「地域編」の実施計画が地域経営方針である。

(3) 当面、現行計画体系のもとにおいては、第３次北海道長期総合計画の部門ごとの計画を、地域という面の視点でとらえ直し、必要な施策の重点化や優先度を盛り込んだ地域経営方針を策定する。

(3) 地域経営方針と予算

ア　予算における支庁の位置

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もつ代表的な施策である地域政策推進事業と地域政策補助金の、１９９８年度における道予算に占める割合は約０．３％にすぎない。

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づけの中で、体系立てて実施されているとは言い難い。

また、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もった総合的な観点からの事業採択を行うことが難しくなっている。

イ　地域政策予算の拡充

道は、これまでも支庁の予算権限の拡大に取り組んできているが、 その代表的な施策である市町村振興補助金については、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。

そこで、これらの問題を改善するため、次のように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を行った。

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仕組みを導入している。また、地域課題に対応した社会資本整備を行うための道独自の仕組みとして、支庁、土木現業所及び道有林管理センターが連携を図りながら、道単独の起債事業である特別対策事業において地域特別枠を設定し、道路、河川、海岸など各分野の予算枠を越えた横断的な取組みを２００１年度から導入する検討を進めている。これは、当委員会がめざしている地域政策のあり方と基本的な方向は同じである。こうした試みを通して、支庁改革の機運が高まることが期待される。

ウ　地域経営方針の財源

今後地域経営方針の実効性を確保するため、密接な関連を有する予算や計画、人事、参加のシステムの改革が不可欠であり、とりわけ、本庁を含めた予算システムの改革なくして、当検討委員会がめざす新支庁の機能は果たし得ないと言っても過言ではない。

これまで本庁各部で予算化され、地域において執行されていた予算こそが、今後、支庁が主体となって決める地域経営方針の主要財源であると考える。ちなみに、北海道の投資的経費の５０％を占める公共事業費をはじめとして、地域において執行されていた予算は約９，０００億円（１９９８年度の道予算総額約３兆６，０００億円のおよそ25％）であり、これを地域経営方針の財源として活用すべきである。

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、次のような方向を示すことにした。

改革の方向５　【地域経営方針と予算】

(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とともに、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。

(2)　支庁は、地域経営方針の中で施策や事業を戦略化しなければならない。戦略化とは、限られた予算でより効果的に地域ニーズに対応するため、これまでのタテ割り型予算の枠にとらわれず、施策や事業の優先度を定めて、事業を取捨選択することを意味する。

(3)　支庁はこの地域課題を十分考慮し、特に重点的に取り組むべきものを「重点施策」として設定し、本庁はこの重点施策について優先して予算措置を講ずることを基本とする。将来的には、支庁の重点施策の枠を拡大する。そのことは地域経営方針の守備範囲の拡大につながっていく。

(4)　支庁ごとの施策事業に係る詳細な予算情報を作成・公開し、財政における支庁間比較を可能にする。

(5)　予算措置については、現行の目的別の予算構成に、地域別の予算構成を加えた場合の事務処理の煩雑さを避けるため、支庁において選定され地域経営方針に掲載された施策や事業は、形式的には本庁各部の予算科目を通じて予算措置するものとする。したがって、当面支庁は財政担当部門への直接予算要求権をもたないが、そのことによって支庁の政策活動が損なわれる場合は、支庁単位の予算構成や予算要求について工夫する必要がある。

(6)　 支庁の独自事業及び支庁長権限補助金などを拡大・強化するとともに、本庁各部で所管している補助事業については、極力、地域政策補助金に統合する。

(7)　地域政策補助金をはじめ地域施策を展開する際には、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。

(4) 地域経営方針と人事

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市町村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、新支庁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６　【地域経営方針と人事】

(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。

(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など）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。

(5)　本庁は将来的には、支庁間をまたがる大きなプロジェクトや全道的観点からの戦略的・重点的・統一的な政策方針の策定と実施や、中央省庁・他府県との交渉・調整などの機能に純化されることとなり、同時に、本庁組織の規模や人員配置の面でもスリム化の方向に向かうものと考えられる。

(5) 地域経営方針と参加

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。

しかし、これらの会議は総じて、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。

ア　広報・広聴

道は、情報の開示をはじめ各種広報を行っているが、総じて政策形成過程への住民参加を支えるものにはなっておらず、また、広報と広聴の間が有機的に関連しているとは言い難い面がある。

最近は、ホームページを開設するとともにその内容の充実に努め、住民からのメールも受け付けている。この電子媒体による広報広聴によって、多数の住民との大量かつ迅速な情報のやりとりが可能となってきている。

イ　地域道民円卓会議

道は、地域に根ざした道政を展開するため、１９９５年度から地域住民や市町村長と支庁長が一堂に会し、地域の様々な政策テーマについて討議する「地域道民円卓会議」を進めてきているが、これまでは、必ずしも効果的に運営されているとは言い難い面がある。

ウ　支庁市町村長会議

道政改革の一環として、支庁長と市町村長が地域政策の基本的な進め方など政策協議やコンセンサスづくりを行うため、１９９６年度から「支庁市町村長会議」を進めているが、これまでの支庁政策が、広域課題への対応より、各市町村への個別支援の要素が大きかったことなどから、市町村長の陳情・要望の場になっているなどの指摘がある。

地域経営方針は、様々な方法により地域課題を発見し、それに対応するため、官と民の役割分担及び市町村・道・国との役割分担を踏まえた上で、地域の合意を形成しながら、当面、道（支庁）が取り組むべき政策の考え方や主な施策・事業を盛り込むものである。

したがって、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。道民・市町村の参加の実質化は、新支庁の活動の生命線になるものである。したがって、地域経営方針の策定をはじめ、道の政策を決定する過程において、道民や市町村の意見が反映される様々な仕組みを再検討しなければならない。

なお、地域意見交換会において、支庁の統合により市町村との関係が希薄になるのではないかという意見もあったが、これまでも述べてきたように地域経営方針の策定を通し、各市町村との関係はむしろ格段に緊密化すると考えられる。

改革の方向７　【地域経営方針と参加】

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。

なかでも、市町村民を代表する市町村長と支庁長によって構成される支庁市町村長会議は、新支庁の運営において最も重要な会議である。

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。

(1)　地域経営方針の策定過程において道民参加や市町村参加が組み込まれるよう条例上の制度としてその趣旨を明確にしなければならない。

(2)　支庁市町村長会議については、地域における施策の総合化の役割を担うため、管内の広域的な課題についての意見交換を行うこの会議によって、地域課題の発見・整理はもとより、地域経営方針の策定過程における政策の取捨選択や合意形成を進めるなど、支庁の中心的な政策形成会議として実質的に機能させていかなければならない。

(3)　地域道民円卓会議については、地域経営方針の策定過程や道の政策決定過程において、道民の意見を反映させる場として位置づけるものとする。

その構成員については、一般道民や市町村長が混在している場合は、これを分離し、一般道民の会議にすることが望ましい。

その際、支庁が一方的に構成メンバーを人選するのではなく、公募制を導入したり、常時継続的に参加できる運用の仕組みを工夫する必要がある。

(4)　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。

(5)　地域課題の発見が支庁機能の最も重要な役割という認識のもとで、これらの制度のほか、支庁長等幹部が積極的に地域へ出向き、住民、市町村あるいは市町村議会議員との意見交換の場を設けるべきである。

(6) これらの道民参加・市町村参加が有効に機能し、また、支庁の活動に対する道民の関心を高める観点から、情報が積極的に作成・公開されなければならない。

ア　社会資本整備分野をはじめとして、支庁政策の立案・決定・評価を適切に行うため、支庁間比較が可能になるような政策統計や政策情報を積極的に作成し、公開することが必要である。

イ　広報・広聴は、従来のイベントの案内や決定された道の施策などを「お知らせ情報」として一方的に提供するスタイルから、地域の政策課題や政策争点がわかる広報・広聴活動に変わらなければならない。

(6) 地域経営方針と評価

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　【地域経営方針と評価】

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。

(1)　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。

(2)　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。

３　新支庁の所管区域

(1)　所管区域の基本的な考え方

ア　所管区域の再編成

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所管区域についての検討を行った。

所管区域の問題は、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、それに付随する区域の再編成についても、大胆に構想しなければならない。

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の支庁所管区域、１０の土木現業所の所管区域、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。

支庁の所管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。これら全てを無視して白地図に合理的と思われる線を引いたとしても、第二次保健医療福祉圏との整合性や市町村及び道議会の合意など様々な調整が必要となり、結論を得るまでには長い年月を要するであろう。それでは改革の実現はおぼつかない。

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」を基本に支庁の所管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。

地域生活経済圏は、広域的な観点から地域の発展を図るため、中核都市圏と地域中心都市と農山漁村との結びつき強め、ともに発展し、地域の産業の振興を図り、高まっていくさまざまな生活ニーズを満たす地域的なまとまりであり、次の６つの圏域からなっている。

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）

イ　新支庁の機能と所管区域との関連

地域意見交換会においては、「支庁の機能については第一次試案にあるような充実強化の方向で、かつ、所管区域については現行の１４支庁体制の方向で改革できないか」という意見がいくつか見られた。

しかし、１４支庁体制のもとで、これまで述べてきたような支庁機能の充実強化を行う場合、社会基盤整備や産業経済政策など広域的な観点を必要とする施策の効果的推進が損なわれること、土木現業所にかかる組織を分割・増設しなければならないこと、また、本庁から支庁への権限移譲に伴う支庁の体制整備によって、全体として職員増が避けられないなどの問題が生じる。したがって、新支庁の機能と所管区域の問題は不可分の関係にあり、当委員会が考える支庁の機能強化を実現することは、自ずと支庁の統合を促すものである。

(2)　道央圏及び道北圏の扱い

ア　道央圏の分割

第一次試案では、支庁の区域の再編成に当たっては、「地域生活経済圏」を基本とすることとし、さらに、道央圏については、「人口の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、分割を検討するものとする」とし、継続検討課題としていた。

地域意見交換会なども踏まえ、当委員会でさらに検討した結果、道央圏を一つの支庁所管区域とした場合、市町村数が８１と多数になり、地域の意向や課題をより的確に把握する上で困難が生じること、また道央圏内部における一極集中を避けて、札幌圏以外の地域の活力を高める必要があること、さらに社会基盤整備行政を担当する土木現業所の所管区域などを総合的に勘案し、３分割することが適当と判断した。

なお、地域意見交換会等において、「道央圏の一部を本庁直轄とすべき」という意見もあったが、この支庁改革の最大の目的は、従来のタテ割り型の行政から地域経営方針を中心とした地域課題を総合的にとらえて効果的な施策を行う「面」の行政を目指すものであり、支庁がその機能を担うこととしていることから、本庁各部と市町村が直接つながるというタテ割り行政が継続される本庁直轄の方式は適当ではない。

イ　道北圏の扱い

地域意見交換会においては、地域生活経済圏の道北圏を構成する上川支庁、留萌支庁及び宗谷支庁を一つの支庁所管区域とすることについて、様々な意見が寄せられた。当委員会としては、これらについて検討を加えた結果、当面は３支庁を統合した道北圏を新支庁として発足すべきであると判断した。

しかし、３支庁を統合することにより、市町村数が４３となり、地域の意向や課題の把握が的確にできるかどうか、また、中核都市圏を支庁所在地としたときの支庁所在地までの時間・距離の問題や離島への配慮などの課題がある。さらに、住民の日常的な生活圏の変化により、現行の支庁所管区域を越えた市町村間の連携もみられる。

このような問題が存在するため、道北圏については、支庁の所管区域を分断しない再編成という原則を機械的に適用することには難しさがあることが判明した。しかし、現行支庁の所管区域を分断する新しい所管区域の編成についても、早急に合理的な基準を見いだし、地域の合意を形成するのは直ちには困難であることから、当面、３支庁統合で改革を進め、今後、新支庁において、道民・市町村参加の会議を地域別に開催するなど運営を工夫しながら、将来におけるより適切な所管区域のあり方を模索すべきであると考える。

改革の方向９　【新支庁の所管区域】

(1)　支庁の所管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などを勘案し、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)　地域意見交換会などにおいて、自ら所管区域の変更を希望し、または変更を検討すべきとされた市町村、さらに、今後、自らの所管区域の変更を希望する市町村については、柔軟に対応すべきである。

(3)　所管区域の再編成に当たっては、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地域であり、多様な地域特性を含む区域からなる「地域生活経済圏」（６圏域）を基本とする。

(4)　道央圏については、総合的に判断し、石狩支庁と空知支庁を合わせた所管区域、後志支庁の所管区域、胆振支庁と日高支庁を合わせた所管区域に３分割するものとする。

(5)　道北圏については、当面、上川支庁、留萌支庁、宗谷支庁の３支庁を統合して発足することとするが、近い将来においてより適切な所管区域を定める観点から、新支庁の運営を工夫すべきである。

(6)　以上のことから、新支庁の所管区域は図４のとおりとする。

⇒図４「新支庁の所管区域」

(3) 新支庁庁舎の所在地

改革の方向９に基づいて支庁を統合すれば、新支庁庁舎の所在地の問題が生じるが、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、次のとおり新支庁庁舎配置の基本的な基準と運用を考えた。

改革の方向１０　 【新支庁庁舎の配置基準と運用】

(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)　道央圏については、地域生活経済圏を分割して、３つの支庁を設けることから、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。

(4)　(1)～(3)の基本的な基準以外にも、次のような要素も十分考慮する必要がある。

ア　支庁庁舎移転に伴い費やされる諸々のコスト

イ 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

ウ　各圏域における特性を活かした発展の可能性

(5)　道北圏については、(2)の基準を適用する場合、支庁所在地との時間・距離及び離島との関係にも十分配慮しなければならないことから、分庁舎の設置を検討すべきである。

(6)　釧路・根室圏については、地域意見交換会において北方領土返還運動への配慮も求められたことから、北方領土対策のような特定行政課題は当該地域で行うことが適当であると判断し、(2)の基準を適用する場合、分庁舎の設置を検討すべきである。

(7)　道北圏と釧路・根室圏における分庁舎設置の必要性が異なることから、個々の分庁舎の組織機構を検討する場合は、個々の必要性に応じたものとすべきである。

(8)　支庁庁舎の撤退により、地域経済に大きな影響を及ぼす地域や離島など特に配慮を必要とする地域については、新支庁がつくる地域経営方針などで激変緩和や地域振興の措置を講ずるべきである。

(4)　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、来庁の必要な事務などについても、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１１　【利便性の確保】

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などによって、現在以上に改善を図るべきである。

４ 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。

しかし、具体的な抑制効果は、統合に伴う支庁舎の変動の有無や具体的な組織体制などが決まらなければ見通すことができないので、当委員会としては、コストについての考え方のみを示すことにしたが、中でも、出先機関と支庁の統合及び支庁自体の統合による組織・機構・人員の効率化に伴い、コストの抑制効果が高くなるものと考えている。

改革の方向１２　【改革に伴うコスト】

(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、改革に伴う投資的経費を必要最低限とするため、現行の庁舎など既存の施設はできるだけ活用するほか、アウトソーシング（外部委託）なども含めて、コスト抑制のための配慮が必要である。

(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。

５　支庁設置条例の改正

支庁改革の議論は三段階あり、当委員会の検討はその第一段階である。今後は、当委員会の試案に基づく行政内部における具体化のための検討が行われ、次いで、支庁設置条例の改正をめぐる道議会での議論が行われる。

支庁の設置は支庁設置条例によっているが、現在の北海道支庁設置条例は、道に支庁を置くこと、支庁の位置、名称及び所管区域を定めているだけで、道行政の中での支庁の役割など支庁設置の目的には言及していない。

この支庁改革は、本庁の業務を出先として処理する利便型から地域空間の課題を総合的に発見して、戦略的に政策を組み立てていく機能をもつ政策型支庁への転換を意味するものであるから、最終的には、条例の中にもこれら支庁設置の目的や課題発見の前提となる市町村参加などを定め、新支庁の役割や運営の原則を明確にする必要がある。

また、「支庁」という名称についてであるが、支庁は、この改革により道政における位置づけが格段に高められることになるため、それにふさわしい名称についても新たに考えるべきであろう。例えば、当委員会では「圏庁」などの案も出された。

さらに、当委員会においては、新支庁に冠せられる地域名についても、「庁舎所在地の自治体名を使わないで地域全体を表す地名」、「やさしい表現方法の工夫」などの提案があった。これらを含め、今後、広く意見を募って決めることが望ましい。

改革の方向１３　【支庁設置条例の改正】

(1)　支庁設置条例の改正に当たっては、名称、所在地、所管区域にとどまらず、支庁設置の目的や運営の基本原則について明記すべきである。

(2)　現行条例において「市」は支庁の所管区域に含まれておらず、道の規則により運用されている。改革される支庁は「面」を重視した施策を展開することとしていることから、新支庁の所管区域には市を含めたものとすべきである。

(2)　道政における「支庁」の地位の向上に伴い、それにふさわしい新たな名称についても検討すべきである。

あとがき

いま私たち道民は、一世紀近くにも及ぶ長い歴史の中で、北海道の基幹的な行政制度として定着してきた支庁制度を改革する歴史的な課題に直面しています。

はじめに述べたように、北海道の地位と役割は今日大きく変化しています。冷戦構造の崩壊は安全保障政策に占める北海道の地勢学的地位を大きく変え、経済のグローバリゼーションは、原料・素材供給型の北海道経済の構造転換を迫っています。また、そうした北海道の従来の特殊性が意義を低下させるにつれ、国と北海道の行財政関係の特殊性も次第に解消されようとしています。日本経済の低迷と財政環境の悪化は、そうした流れに一層拍車をかけています。このトレンドは将来にわたっても容易に変わることはありません。

そうであれば、北海道の生きる道は北海道自身が考え行動することでしか探り当てることができません。とはいっても、これはゼロからの出発ではなく、例えば、北海道で設立されているＮＰＯ法人の数は全国で最も多く、また、人々が能力を交換し支えあう仕組みとして脚光を浴びている地域通貨の発行も群を抜いています。全国からモデルとされる優れたまちづくりや地域文化の創造も多々あり、産業クラスターづくりの運動も各地に芽生えています。

要は、道民や市町村の斬新な行いが、存在しなかったのではなく、見えなかったのです。それは多分に道行政のあり方に起因しています。いわば地域の多様な姿を映し出す行政の装置が存在しなかったといっても過言ではありません。ここであらためて支庁改革の意義や内容を繰り返すことはしませんが、当委員会は、支庁改革を着実に実行して、この広い北海道に確固とした地域行政の枠組みを確立すれば、こうした個性的な地域の姿が顕在化するとともに、それに触発されて、地域づくりの新たな意欲と知恵と活力が培われると確信しています。

振り返ってみれば、戦後折々、支庁改革の必要が提起されてきました。けれども、それらが突きつめた議論に発展しなかった背景には、４つの理由がありました。第１は公認された北海道の特殊性と右肩上がりの経済の中で、改革の緊急性が薄かったこと、第２は出先機関の統合について行政内部の合意が形成できなかったこと、第３は支庁区域の変更が選挙区の変更を招き、それに関する政治的な合意が困難視されたこと、第４は支庁舎所在地の変更について当該市町村の合意が見込まれなかったことです。

当委員会は、支庁改革の重要性と緊急性から、改革案の実現性を重んじて、常にこれらの問題を念頭においてきました。その結果、本文で述べたように第２、第３の問題に関しては十分クリアできたと考えています。第４の問題はやや難解な問題として残されていますが、北海道の前途を左右する支庁改革の大きな意義に照らし、また地域経営方針における激変緩和や不利益に対する措置を通して、当該市町村の理解が得られると期待しています。

最後に、道民が誇りと希望をもって２１世紀の北海道づくりに邁進できるよう、知事の強いリーダーシップのもとで、道民・法人、市町村、道議会、自治体職