

支庁制度研究結果報告書

平成10年7月
支庁制度研究チーム

はじめに

本道の支庁は、地域の第一線で道民や市町村と直接接し、道政展開の最先端の総合出先機関としての役割を担っており、支庁設置条例の制定以来、長い年月が経過している。この間、交通や通信手段の発達をはじめとした社会経済情勢の変化に加え、今日の行政改革や地方分権の流れの中で、道政はもとより支庁行政を取り巻く環境は大きく変化している。

道では、時代の変化を敏感にとらえ、多様化、高度化する行政ニーズに柔軟かつ的確に対応し、道政を総合的、一体的に推進していくため、現在、道政改革を推進しており、支庁については、時代に対応した地域の総合出先機関としてその機能を十分発揮できるよう各種の取組みを進めているところである。

今後とも、これらの取組みを基本としつつ、新しい時代に対応した支庁制度のあり方について、さらに検討を深めていく必要がある。

このような状況を踏まえ、庁内に『支庁制度研究チーム』を発足し、支庁制度に関する資料の収集や基礎調査を行い、さらに、様々な角度から支庁制度に関する検討の進め方についての研究を行い、ここに報告書として取りまとめたものである。

研究にあたっての基本的な考え方

1 支庁制度研究の背景

(1) 支庁制度の沿革

明治2年、明治政府により北海道に「北海道開拓使」が置かれ、明治5年には札幌本庁のほか、函館、根室、宗谷、浦河及び樺太の5支庁が設置された。この時、北海道に初めて「支庁」という名称の行政機関が設置された。その後、明治8年には宗谷、浦河及び樺太支庁の廃止に伴い3庁体制となり、明治15年からの北海道事業管理局及び函館、札幌、根室の3県による1局3県体制の時代を経て、明治19年札幌に「北海道庁」が設置され、その下に、明治30年、勅令によりそれまでの郡役所所在地を基にした19支庁が設置された。さらに、明治43年、鉄道開通に伴い交通事情が改善されたことから、支庁の一部統合により14支庁とされ、この時に現在の14支庁体制がほぼ形づくられた。このように、北海道開拓使の設置以来地方自治法施行までの間、北海道は国の機関による開拓とともに歩んできた。

なお、この時代の支庁には、管内の町村長に対する指揮監督、強制予算、代執行、町村条例廃止などの強力な権限が付与されていた。

戦後、地方自治法の施行により、支庁は都道府県条例により任意に設置される総合出先機関と位置づけられ、これを受け、昭和23年、それまでの所管区域を一部変更し、現行『北海道支庁設置条例』が制定された。

この条例を制定する際、支庁の所管区域等の見直しを行うため、道議会議員や民間有識者からなる「北海道支庁管轄区域調査委員会」が設置され、当委員会が現地調査を行うなどして「9支庁案」の答申を知事に行ったが、なお反対意見も多く答申案どおりの実施には至らなかった。結局、支庁管轄区域が極めて不便と指摘されていた留萌支庁管内豊富村（現豊富町）の宗谷支庁への管轄換え、釧路国支庁（昭和32年釧路支庁に改称）管内足寄村（現足寄町）及び埴別村（現陸別町）の十勝支庁管内への管轄換えのみが行われた。以来、これまでの間、支庁制度の見直しについての論議はされてきているものの、14支庁体制と管轄区域の変更は行われず、条例設置以来の体制が維持されてきている。

また、上記北海道支庁管轄区域調査委員会による支庁管轄区域の検討と並行して、道においては行政調査室を中心に、機構再編成の検討が進められ、実践機関としての支庁を徹底的に強化するという考え方から、土木現業所、林務署等の支庁への統合や保健所等を支庁長の指導の下に置くことなどを含む「道庁機構再編成要綱草案」がまとめられたが、対象出先機関等の反対により実施に至らず、その後においても、たびたび出先機関の支庁への統合等について検討されたが、全庁的な合意が得られず、体制は大きく変更されることなく現在に至っている。

(2) 支庁制度見直しに関する提言及び道の方針

道では、平成7年8月道政運営全般にわたる改革課題や改善方策について調査審議し提言を受けるため、民間有識者で構成する「道政改革民間フォーラム」を設置し、翌年8月に『道庁の組織機構のあり方に関する提言』がなされた。

支庁については、その自主的、自立的機能を高め、地域行政の完結性、総合性を発揮できる体制に改革することが必要である。

現行支庁の区域が必ずしも実情にそぐわない面が生じてきていることから、実情に

即した所管区域となるよう見直すべきである。

道の新長期総合計画で設定している6つの「地域生活経済圏域」を足掛りに、地域的一体感の高まりや地方分権の今後の動向なども十分見極めながら、支庁の再編の可能性について様々な角度から検討を進めるべきである。

この提言を踏まえ、道は、平成8年9月『道政改革の実施方針』を策定し、時代に対応した地域の総合出先機関としてその機能を十分発揮できるよう、所管区域の見直しも含めて、その統合・再編の可能性について検討を行うこととし、道政改革の推進事項として掲げた。

また、平成9年6月には、『北海道議会地方分権・行政改革問題調査特別委員会』から知事に対し、より広域的観点から地域の均衡ある発展を目指すための支庁の果たすべき役割は時代とともに変化していることから、14支庁体制の再編を鋭意検討すべきである旨の提言がなされた。

以上の経過から、平成9年8月、道庁内に各部や支庁の関係職員で構成する『支庁制度研究チーム』を設置し、支庁制度検討のための各種調査・研究に着手した。

2 支庁制度研究のアプローチ

(1) 時代変化の認識

本チームは、支庁制度の研究を進めるにあたり、支庁はもとより道政全般を取り巻く時代の変化に対し、次のとおり認識し検討を行った。

変革の時代

今日のわが国における少子・高齢化の急速な進行や、国際化、情報化の進展は、地域経済社会に大きな影響をもたらしていることから、様々な分野で社会システムを大きく変革していかなければならない時代を迎えている。

道政においても、多様化・高度化する行政ニーズに柔軟に対応していくことが求められており、とりわけ、支庁は、道民や市町村に接する第一線の機関であることから、環境の変化や時代の流れに的確に対応した執行体制を確立していく必要がある。

地方分権の時代

地方分権は実行の段階を迎えており、地域のことは地域自らの責任において、自主的、主体的に政策選択し決定できる新しい行政システムを創造する時代へ進みつつある。

道においても、地方分権にかかる今後の動向を見極めながら、国、道及び市町村それぞれの役割分担を明確にし、これまでの行財政システムを変革していくことが求められており、とりわけ、地域においては、住民に身近な行政は、住民に身近な地方公共団体が処理することを基本とした地域政策を展開する体制を確立していく必要がある。

行財政改革の時代

バブル経済崩壊後、わが国は景気の低迷が続き、国、地方を問わず行財政を取り巻く環境は一段と厳しさを増している。

道においても、道税収入の伸び悩みの中で、増え続ける行政ニーズへの対応や公債償還費の増嵩などによる厳しい財政運営を余儀なくされている。

このような中、多様化・高度化する行政ニーズに対応するため、簡素で効率的な行政運営を図ることが求められており、今後とも、支庁等出先機関を含め、簡素で効果的な執行体制を確立していく必要がある。

北海道経済の変化

国においては、省庁再編や財政構造改革などに伴い、公共投資の縮減、北海道開発庁や北海道東北開発公庫の統合再編の動きがある。

また、道内においては、北海道拓殖銀行の経営破たんをはじめ、企業の倒産、リストラなど厳しい状況にある中で、北海道の経済構造改革に向けた新たな対応が求められている。

今後、規制緩和の進展などに伴い市場競争や地域間競争が激しさを増し、さらに、国の財政構造改革により公共投資が縮減方向にあることなど、本道を取り巻く経済環境は一層厳しい局面を迎えることが予想され、とりわけ国への依存度が高い本道には、官依存体質の改善を含めた社会構造の転換が迫られ、同時に行政のあり方にも見直しが行われている。

(2) 道政改革の取組み

道では、平成8年9月道政の執行体制の枠組みづくりを中心とした『道政改革の実施方針』を策定し、以来、実施方針に掲げた各推進事項の実現に向け、着実に取組みを進めている。さらに、翌9年3月には、より質の高い政策形成と公正で透明な道政を進めるための仕組みづくりを中心とした新たな方針を追加策定し、先の実施方針と一体的に推進してきている。

これらの改革への取組みの中で、支庁については、道行政を総合的、一体的に推進し、市町村重視の観点に立った地域に身近な道政を展開するため、地域完結型の総合出先機関としての支庁機能の充実に向けた取組みが実施されている。

(3) 支庁制度研究チームの検討経過

平成9年8月に庁内に設置した「支庁制度研究チーム」においては、より具体的な調査研究を行うためチーム内に「ワーキンググループ」を設置し、支庁制度に関する基礎的な資料を収集したほか、道民の支庁制度に関する意向調査や他都府県の総合出先機関調査など基礎的な調査を実施し、様々な角度から支庁の現状を浮き彫りにした。

また、これまで道政改革民間フォーラムなどから指摘されている支庁制度に関する問題点及び現在取り組んでいる支庁に関連する道政改革各種施策を踏まえ、支庁制度の課題を整理した。

さらに、支庁制度は、長い歴史の中で、地域経済、教育文化活動などにおいて道民生活に深く定着していることを勘案し、今後新しい時代に対応した支庁制度のあり方に関する具体的な検討の進め方について検討した。

支庁制度の現状及び課題

1 支庁制度の概要

地方公共団体の長の権限事務の処理は、通常、長に直接所属して事務を分掌するいわゆる「本庁」と、特定の事務や地域的事務を分掌する「出先機関」において行われ、地方自治法では、この出先機関について、長に属する権限を全般的に分掌する、いわゆる総合出先機関（同法第155条）と特定の事務を分掌する個別の出先機関（同法第156条）の2種類を規定している。

この両者の特性として、組織の規模や分掌事務の面から、総合出先機関は新しい行政課題や行政ニーズの質的な変化への対応力が期待される一方、個別の出先機関は行政の専門化、高度化への対応力があるということが出来る。このため、各地方自治体においては、自然的、社会的条件、住民のニーズ等に応じて個々の機関の統廃合や合同庁舎化によって出先機関を一体化したり、又は地域別・事務事業別に総合出先機関と個別の出先機関を組み合わせるなど多様な設置形態がみられる。

また、支庁等の設置に関しては、地方自治法第155条に規定されているが、この中で、位置及び所管区域については、同法第4条第2項が準用され、その設定・変更にあたっては、人口・面積・交通の事情など自然的、社会経済的諸条件を考慮し、その処理すべき事務全体の見地から最も合理的・能率的に処理できるよう、かつ、住民の利用に最も便利であるように決定すべきものであり、併せて、他の官公署との関係についても適当な考慮を払わなければならないとされている。

広域な本道においては、行政ニーズの変化に応じて出先機関において柔軟に対応できるよう、しかも、権限を移譲することができる一定規模の執行体制を地域で確保するという観点から、昭和23年、総合出先機関としての支庁が設置された。

2 支庁組織の現状

(1) 組織体制の現状

ア 支庁の組織体制の現状

昭和23年に総合出先機関として支庁が設置されて以来、主に本庁は企画面、支庁は実施面を処理する状況にあったが、道が処理する事務事業の増大や地域ニーズの多様化に伴い、本庁がもっていた実施権限の移譲とこれに応じた支庁組織の拡充を逐次実施してきた。

一方、市町村や地域住民による魅力ある地域づくりの活発化に伴い、これを地域に身近な支庁が支援することが効果的という趣旨から、昭和63年には地方部振興課に企画室を設置し、支庁の企画機能をさらに強化することとした。

また、平成8年度以降、地域重視、市町村重視の道政を展開する観点から、支庁の機能を充実することとし、平成8年度には昭和35年度から継続してきた地方部を総務部及び地域政策部に改組し、政策形成機能の強化を図った。さらに、平成9年度には環境行政を総合的に推進するため、保健所から一部事務を移管し、地域政策部に環境生活課を新設したほか、地域の特色や課題に応じた体制を整備するため、後志支庁

には観光振興事務を、空知支庁には産炭地振興事務を、根室支庁には北方領土対策事務をそれぞれ地域政策部門の所管とするなどしている。なお、現在の支庁の組織は、4部又は5部、14課～17課体制となっている。

イ 支庁の職員数の現状

職員数については、ほぼ今日の組織につながる体制が整備された昭和41年度以降、6,000名前後で推移してきたが、平成9年度の機能強化の際、権限移譲等に対応した人員増を行い、平成10年4月現在では約6,240名(知事部局職員数全体の約30%)となっている。

(単位;人)

区分 年度	昭42	昭50	昭63	平2	平7	平8	平9	平10
知事部局職員数	19,752	21,329	20,900	20,753	21,032	21,037	20,969	20,882
うち、支庁職員数	6,095	6,064	5,951	6,036	6,053	6,059	6,101	6,239
構成比(%)	30.9	28.4	28.5	29.1	28.8	28.8	29.1	29.9

注) 職員数は各4月1日現在

平成10年4月現在の支庁別の職員数は、最も少ない檜山支庁の293名から最も多い網走支庁658名まで約2.2倍の開きがあり、14支庁平均職員数は約445名となっている。

また、人事の面においては、地域重視の観点に立ち、平成8年度から支庁機能の充実強化に対応した職員配置を行うこととし、本庁・支庁間の同等職の異動や本庁の一般職中堅職員の支庁への異動の拡大が図られている。

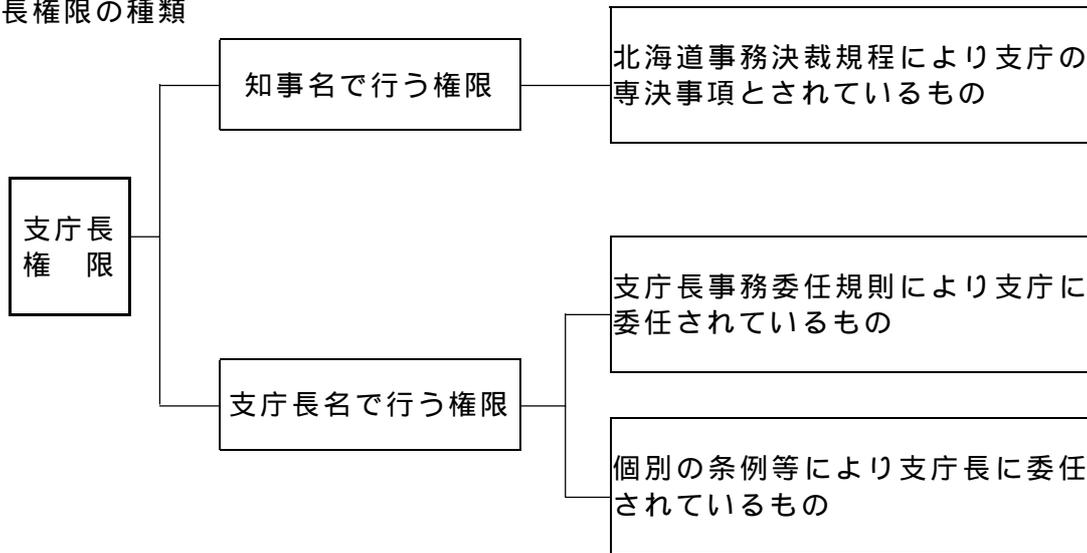
(2) 支庁長の権限の現状

総合出先機関である支庁が行う業務は、法令上の権限に基づく事務事業の処理のほか、広報広聴活動、各種相談業務、普及啓発活動など多岐にわたっている。このうち、支庁長が法令等に基づいて権限を行使する場合には、知事権限を北海道事務決裁規程により支庁長が専決して知事名をもって行うものと、支庁長事務委任規則や個別の条例・規則により知事から支庁長に権限が委任され、支庁長名で行うものがあり、これらの権限は支庁設置条例が施行された昭和23年にはわずかに23項目に過ぎなかったが、その後の道における業務の質的、量的拡大に伴い、その範囲の拡大が図られてきた。

特に、近年は地域重視の方針に基づき、支庁への権限移譲が進められ、平成9年4月現在、事務決裁規程によるものが1,055項目、事務委任規則によるものが258項目、補助金等の交付に関する権限の委任が253項目に達しており、このほかにも、個別の条例等で権限委任が行われている。とりわけ、平成9年度には、地域に密着した許認可事務、住民の日常生活に関係の深い事務など、できる限り地域において

迅速に処理する必要がある事務や地域の特性に応じた産業基盤の整備事業、市町村が行う地域づくりを支援する事業など本庁の関与を弱めて地域で対応することが適当な事務事業について約100項目の権限移譲を行っている。

* 支庁長権限の種類



現行支庁における支庁長権限と他都府県における総合出先機関の長の権限を比較した場合、他都府県は法律、規則等に基づく形式的事項や調査等の事実行為に関する権限の移譲が多い一方、本道の場合、重要な意思決定の権限も少なからず移譲されているといえる。

なお、支庁長に移譲されていない事務であっても、許認可、補助金・交付金等の申請は、基本的に支庁を経由し、必要によりヒヤリング等を実施していることから、支庁は広く地域の施策・課題に対応しているといえる。

(3) 他の出先機関との関係

道の行政組織は、北海道行政組織規則により、本庁と出先機関に分けられている。

出先機関には、「部に属する出先機関」、「独立の出先機関」、「出先機関の長の所管に属する出先機関」及び「地方自治法施行規程で知事の指揮監督に属するとされた機関」があり、さらに、出先機関の下で一部の地域の業務を行う出張所等の地方機関がある。

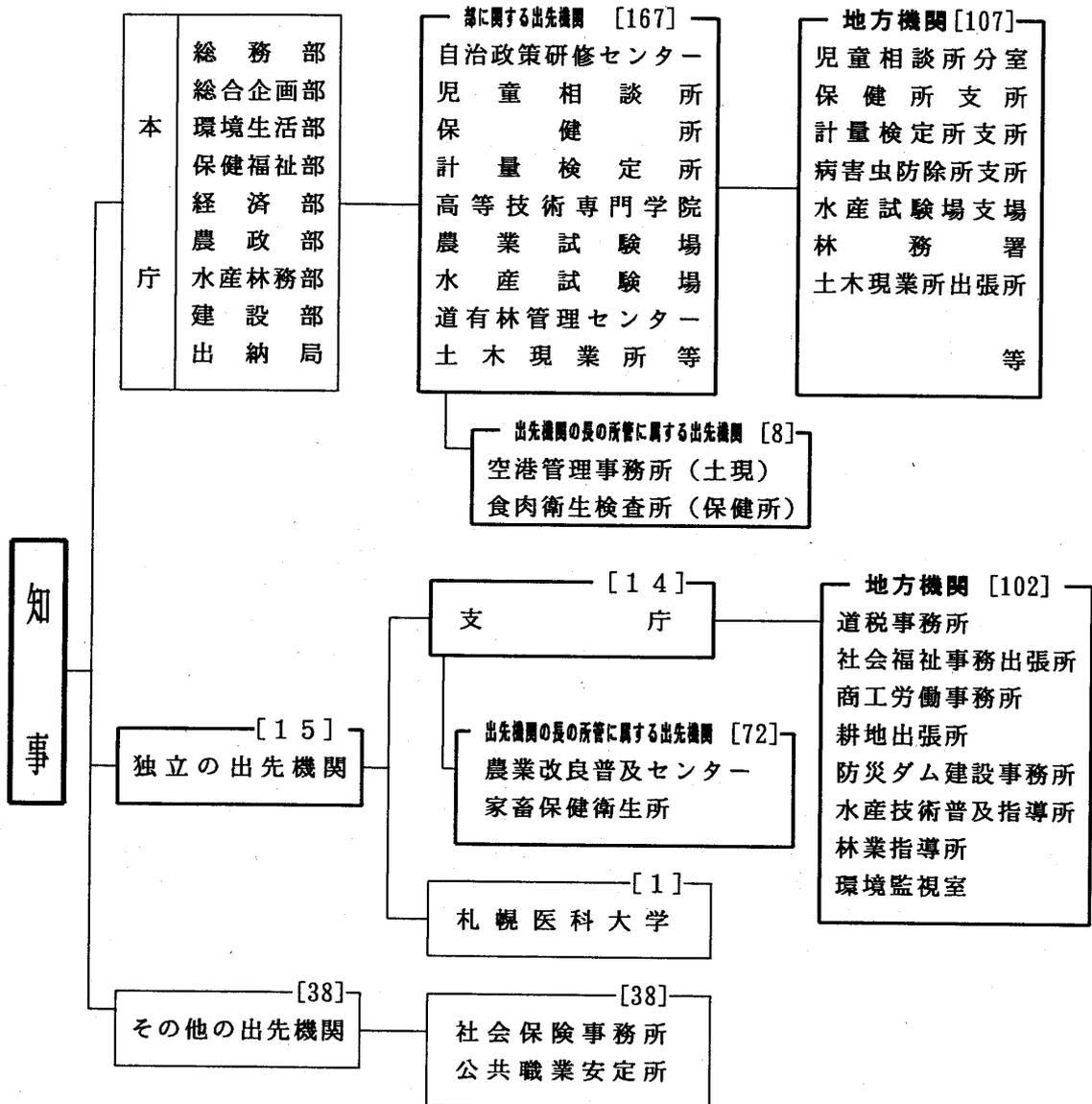
支庁は、この中の「独立の出先機関」と位置づけられ、農業改良普及センター及び家畜保健衛生所を所管し、さらに、必要な地域に社会福祉事務出張所や耕地出張所等の地方機関を置き、地域における総合行政を推進している。

また、知事部局の出先機関は、支庁を含め平成10年4月現在約510機関あり、その所管区域も業務内容に応じて一様ではない実態にあることから、地域行政の一体性を確保するため、行政組織規則において、地方出先機関に対する支庁長の指揮監督権を規定するとともに、支庁ごとに支庁長をトップとする地方行政協議会を設置し、地域行政の総合的で円滑な運営を図ることとしている。

しかし、道民や市町村とかかわりの深い土木現業所や保健所については、支庁との関係において、タテ割り化など地域総合行政を推進する上での様々な問題が指摘されており、地域行政の総合的かつ効果的な推進を図るため、昭和63年度から地域振興上の重要事項について事前に支庁長に協議する制度が導入され、さらに、平成9年度には支庁とこれらの機関の間の調整機能を行うための体制が整備された。

なお、全国的な傾向としては、出先機関における土木行政分野及び保健福祉行政分野の統合は全体に進んでいないと言えるが、土木事務所及び保健所を独立機関とせず、総合出先機関に含めた組織形態としているのが現在4県ある。

*北海道組織機構図



注) [] 内は平成10年4月1日現在の機関数

(4) 他都府県における総合出先機関の状況

他都府県の総合出先機関の設置状況を調査した結果、25都府県において総合出先機関を設置しているが、その規模や形態、機能はさまざまである。

設置形態については、本道と同様全域を分割しているものが17府県、また、県内の一部遠隔地又は必要な地域にのみ設置しているものが8都県ある。また、中には、県内すべての総合出先機関の機能を一律とせず、都市を中心とする地域には、市町等との必要な調整のみを行うスリム化した機関として、また、町村を中心とする地域には、市町村等の総合調整や市町村先導の県プロジェクトの推進などを行える大型化した機関とするなど、地域特性に応じて役割や機能を分けている県も見られる。

本道の場合、広域性や歴史的な経緯などから、支庁の機能は他都府県のものとは基本的に異なるものといえるが、多くの都府県において、近年の行政改革、地方分権への対応の中で見直しの動きが高まっており、過去10年間に8県が総合出先機関の新設、統合、廃止などの見直しを行ったほか、さらに12県が検討又は研究を行っている。

これらの動きは、次の3点〔 〕内は実施済み府県名〕に大別できる。

地域政策の充実、住民サービスの充実などの観点から、総合出先機関の新設又は増設をするもの〔福島県、福井県、山口県〕

保健所や土木事務所、農業改良普及センターなど他の出先機関を統合し、行政組織の効率化と地域政策の総合化を図るもの〔神奈川県、長野県、和歌山県、沖縄県〕

行政効率化の観点から、総合出先機関の統合や廃止をするもの〔高知県〕

一方、出先機関の見直しに関する議論はあるものの、統合した場合の地域衰退の懸念や住民の利便性の後退などの理由により、実現に至っていない県も少なからずある。

3 支庁機能の現状

(1) 地域政策における支庁機能

道政改革民間フォーラムの提言では、「道の行政機構や政策の立案・実施の実態は、道民にとって不透明でわかりにくい」、また、「支庁は、地域総合行政を推進する上で権限や財源、人事の面などその自立的行政体制が十分に整えられていない」と指摘している。

道は、これらの提言等を踏まえ、道政改革の実施方針や第3次長期総合計画において、地域重視の観点に立った地域に身近な道政を展開していくこととし、具体的には、支庁が地域ニーズに沿った施策展開や地域課題への解決に向け主体的な役割を果たせるよう、支庁の政策立案・調整機能の強化や支庁独自事業の充実、予算編成への支庁意向の反映、支庁への大幅な権限移譲など、支庁機能の充実強化を図っているところである。

* 道政改革実施方針による支庁機能充実のための主な施策

政策重視の道政の推進

支庁政策会議（知事、副知事等 - 支庁長）、圏域副知事・支庁長会議（圏域担当副知事 - 関係支庁長）の開催
政策総合調整部門と各支庁企画部門との連携強化
プロジェクト方式の活用

市町村重視の道政の推進

支庁等出先機関への権限移譲
市町村への権限移譲
支庁市町村長会議の設置
市町村との共同政策研究の推進
市町村との職員交流の充実

変革の時代に対応する組織機構の整備

権限移譲に対応した体制の整備
地域における政策形成機能の充実
環境行政を総合的に推進する体制の整備

効果的な予算編成システムの確立

本庁と支庁の政策調整の強化
支庁企画事業の拡充

ア 企画調整機能の充実

各支庁の地域政策部地域政策課における事務の分掌は、所管区域内における道行政の重要施策の企画及び総合調整、総合開発や地域振興の企画及び総合調整に関することなどが掲げられ、支庁の総合調整業務を行うこととされている。

特に、近年は地域道民円卓会議、市町村政策研究セミナー、支庁市町村長会議及び圏域副知事・支庁長会議の開催など、地域政策の立案及び形成機能を強化するための取組みが行われている。

イ 予算権限の充実

近年における道の支庁機能強化の方針から、支庁長権限の補助金が大幅に増加するなど、支庁への予算権限が強化されている。特に、道の重要施策に沿って市町村等が実施する施設整備事業及びソフト事業を対象とする「市町村振興補助金」の支庁への

1次配分（本庁が支庁へ配分する予算）の額及び比率は、平成7年度29億円、38.2%であったものが、10年度には80億円、95.2%と支

庁長裁量権限が大幅に拡充されている。そのほか、市町村振興補助金のように交付決定権限が支庁長に移譲されている事業として、平成8年度に新設された「農山村ふるさと元気づくり事業」、「わがまち福祉振興事業費補助金」などがある。

また、平成8年度に新設された「支庁がつくる政策推進事業」は、地域固有の課題への対応や個性的な地域づくりのための分野横断的事业を支庁が主体的に企画立案し予算要求するもので、このほか予算要求段階から支庁が主体的にかかわるものとして、平成9年度からより専門性の高い事業や大規模な事業を支庁と本庁が協力して展開する「共同要求事業」などがある。

（2）道民と支庁

道行政と道民とが直接接する事務の大部分は、保健所など個別の法律に基づき行政機関が処理する事務を除き、支庁が対応しているが、地方自治法において都道府県は市町村を包括する広域的自治体として、市町村の区域を越える広域にわたる事務、統一的な処理を必要とする事務、市町村に関する連絡調整事務、その他一般の市町村が処理することが不適当と認められる程度の規模の事務を処理するものとされていることから、支庁と道民との関係は、パスポートの発給事務や税務事務のほか各種許認可事務や福祉事務などにとどまっている。

このように支庁と道民とが道行政について日常的に情報、意見の交換を行う機会は多くない実態にあるほか、本チームが実施した道政モニターの結果においても、4人中3人が「住民に身近な存在ではなく仕事の内容があまり知られていない」と回答しており、支庁は住民から見てもなじみがうすいことがうかがわれた。

道では、新しい時代に向け、地域住民や市町村の声を政策に反映させていく開かれた道政の実現と地域の個性を生かした政策の立案、形成、推進が重要であるという認識のもと、広報広聴活動を一層活発に行うとともに、平成7年度から「地域道民円卓会議」を開催するなどして地域政策の企画立案への道民参加を進めている。

一方、対象者が少ない事務事業や高度で専門的な判断が必要な事務等については、支庁に決定権限が移譲されていないものもあり、中には、支庁及び本庁を経由して国の承認などを要する事務事業も実態としてあることから、本庁 - 支庁の二層構造のため効率性、迅速性に欠けるなどの指摘がある。

（3）市町村と支庁

市町村と支庁との関係については、市町村の行財政全般に関する助言指導の事務が支庁に委ねられていることなど、わが国の地方自治制度の面からも、支庁と道民との関係に比べかわりが深いといえる。支庁は、市町村の行財政全般に関し助言指導を行うことにより、市町村の連合事務局として地域のニーズに応じた市町村の施策事業を効率的、効果的に支援できる反面、法律に基づく許認可や補助金の交付などの業務もあり、いわゆる「上下関係」を生じやすい実態もある。

一方、支庁長に権限がない業務については、支庁は経由機能的な位置づけにあり、しかも同一内容について支庁と本庁においてヒアリング等を実施する場合があることなどから、市町村の業務の負担が増したり、あるいは意思決定が遅れたりするなどの指摘がある。さらに、市町村が地域づくりを進める上で密接な関係を有する地域保

健福祉行政や道路、河川等の建設行政を所管する出先機関が別に設置されているためタテ割り行政の弊害等の指摘がある。

道では、これらの諸課題を解決するための方策として、住民の日常生活にかかわりの深い事務はできる限り住民に近い身近なところで処理することを基本に、支庁や市町村への権限移譲を進めるとともに、支庁と市町村との共同政策研究や人事交流など各種取組みを積極的に推進しているところである。

(4) 産業団体等と支庁

農林水産、建設、商工業など各分野における道の産業振興施策の推進にあたり、支庁は、企業、協同組合等の業界団体など産業団体と直接接する事務事業も多い。

その主なものは、産業の性格などにより差異はあるものの、各種の産業施策の推進や計画等の進行管理、地域の企業・団体など産業界の連携や関係団体等と市町村との連携による広域的な取組みの調整、関係団体の経営基盤強化のための指導、調整、支援などである。

また、支庁は、産業振興支援施策としての制度資金の貸付事務や補助事業の交付事務、各法に基づく許認可事務、検査事務、団体等の設立許可事務などを実施しているが、これらについては、権限が支庁に移譲されているもの、あるいは、本庁又は国にあるため、支庁は申請受理・交付などの手続きの経由を行っているものがある。

上記のほか、農林水産業の技術の普及指導や企業の経営相談や労働相談、融資や補助などの支援制度の相談などに応じるとともに、産業分野における各種の調査の実施や情報提供を行っているところである。

4 支庁組織及び機能に係る課題

支庁の組織面及び機能面において、市町村自治を基本に地域ニーズを踏まえた政策の形成と展開を図り、地域行政の完結性、総合性を発揮できる体制の整備を図ることが当面の支庁に係る課題といえる。道では、その実現に向け、本庁から支庁への権限移譲の拡大、支庁独自の政策立案・調整機能の強化及び環境行政を総合的に推進する体制の整備などを進めているところである。

しかし、これらの取り組みは緒についたばかりであることから、次の点に留意し、現行支庁の体制や機能及び他の出先機関との機能分担のあり方を検証し、その上で、支庁と他の出先機関との統合や支庁の所管区域の見直し・再編の必要性など、新しい時代に対応した支庁のあり方についても検討する必要がある。

(1) 総合出先機関としての機能に係る課題

地域重視の観点から、本庁から支庁等出先機関への権限移譲に伴い、必要な組織、機能、財源の充実強化を図りつつあるが、地域完結型の総合出先機関としての支庁の組織体制のあり方について検討するとともに、現行支庁において、これらを満たし得る組織体制となっているか検証する必要がある。

また、市町村又は支庁等の意向を踏まえ、本庁からのさらなる権限移譲や他の出先機関との機能分担について検討する必要がある。

(2) 企画調整機能に係る課題

地域の政策課題に対し道の施策を展開する上で、支庁地域政策部を中心に関係部課、他の出先機関等との連携のもと、地域課題に対し総合的、一体的に十分対応し得る執行体制が構築されているか検証する必要がある。

(3) 予算権限に係る課題

支庁長権限の補助金や、支庁が企画立案し展開する事業など、支庁における予算の執行に係る権限は大幅に増大されてきてはいるが、道が実施する政策のうち、地域重視等の面から、支庁における執行がより効果的と考えられる事業について点検し、さらなる予算に係る執行権限の拡大の可能性について検討する必要がある。

また、地域課題に道路基盤整備関連事業などが含まれるような場合、予算の執行に係る権限については、基本的に支庁ではなく土木現業所等になることから、これらの機関との調整機能が十分果たされているかどうか検証する必要がある。

(4) 本庁と支庁の関係に係る課題

本庁 - 支庁間の二層構造という点に対し、支庁への権限移譲等により一部改善が図られてはいるが、道が市町村を対象にして行う各種会議やヒアリング、照会事務など、その内容において重複するようなことがないよう道において連携、調整が図られているか検証する必要がある。

(5) 支庁と他の出先機関との関係に係る課題

土木現業所や保健所との関係においては、これまでタテ割り行政、二重行政という指摘もあることから、道では、事務によっては支庁への事務移管などの改善に取り組んでいるところであるが、その効果について検証する必要がある。

また、これらの機関は、専門分野における高度な行政ニーズに迅速に対応できるという利点を有しているが、この利点を最大限尊重することを前提に、地域完結型の総合出先機関としての観点から、適切な機能分担になっているか検証するとともに、支庁への統合の可能性についても検討する必要がある。その際、過去に支庁への統合について検討された内容及び実現に至らなかった要因等を踏まえつつ、すでに総合出先機関に統合している他都府県の実例も参考にしなければならない。

特に、土木現業所本所については、北海道開発庁の出先機関である開発建設部と所管区域を同一にしているところであるが、北海道開発庁が統合される予定であることから、統合による影響等も加味し検討する必要がある。

(6) 道民の利便性に係る課題

道民との関係において、申請事務の電子化などにより道民が直接支庁等の窓口へ行かなくても済むような方法、あるいは、これまで支庁が窓口となっている業務について、住民がより身近なところで処理できる方法など、道民の利便性の向上に向けた検討を行う必要がある。

また、通信・交通網の発達に伴い、現行体制の所管区域が道民の利便性の面から実態にそぐわず、所管区域の変更により改善すると考えられる具体的地域を検証する必要がある。

(7) 支庁設置条例に係る課題

支庁は、「北海道支庁設置条例」により規定されているが、同条例では支庁の設置目的などに関する規定が明文化されていないことから、道民にとり、支庁の果たすべき役割が明確になっていない旨の指摘がある。

同条例は、地方自治法の規定に基づき制定されているものであるが、支庁制度のあり方の見直し・検討と併せて、支庁の設置目的を明確にするなど条例の見直しの要否を検討する必要がある。

支庁制度を取り巻く環境及び課題

1 支庁制度を取り巻く環境

(1) 支庁規模等の現況

ア 管内人口

下表は、昭和22年と平成7年の支庁所管区域内の国勢調査人口の比較である。

これによると、減少率が最も大きいのは留萌支庁で、次に空知、檜山支庁と続いており、一方、人口が増加しているのは、札幌圏を中心とした一極集中の傾向により約5倍となっている石狩支庁のほか、胆振、釧路支庁などとなっている。

また、支庁間の人口の格差は拡大しており、最多支庁と最少支庁の差は、昭和22年当時は約1.1倍（最多；空知、最小；根室）だったものが、平成7年においては約3.7倍（最多；石狩、最小；檜山）へと広がっている。

* 支庁別管内人口の比較

【単位；人（ ）を除く】

	S 2 2 年 A		H 7 年 B		差 引 B - A	
	人口	構成比 (%)	人口	構成比 (%)	人口	構成比 (%)
石 狩	446,585	11.6	2,154,646	37.9	1,708,061	4.82
渡 島	442,618	11.5	474,096	8.3	31,478	1.07
檜 山	92,514	2.4	57,642	1.0	34,872	0.62
後 志	359,330	9.3	274,893	4.8	84,437	0.77
空 知	659,980	17.1	404,808	7.1	255,172	0.61
上 川	446,318	11.6	553,812	9.7	107,494	1.24
留 萌	122,256	3.2	70,403	1.2	51,853	0.58
宗 谷	94,430	2.5	86,378	1.5	8,052	0.91
網 走	347,078	9.0	346,546	6.1	532	0.99
胆 振	247,178	6.4	445,024	7.8	197,846	1.80
日 高	93,409	2.4	89,937	1.6	3,472	0.96
十 勝	259,663	6.7	357,126	6.3	97,463	1.38
釧 路	179,593	4.7	287,643	5.1	108,050	1.60
根 室	61,869	1.6	89,367	1.6	27,498	1.44
計	3,852,821	100.0	5,692,321	100.0	1,839,500	1.48

注) 国勢調査(総務庁)による。

イ 管内面積

北海道の面積は、83,451.65 K m² (北方領土含む)で、14支庁の中で最も面積が広い十勝支庁は全国の中で6番目の面積を有する岐阜県を上回っており、また、最も面積が小さい檜山支庁でも全国42番目の佐賀県を上回っているなど、面積で見ると北海道の支庁は他都府県に匹敵する規模となっている。

また、土地利用の状況は、全道的に見ると山林が50%以上の面積を占めており、

田畑・牧場等の農地が16%、工場用地等を含む宅地が約1%となっているが、地域により、その地目構成に大きな差異が見られる。

支庁管内ごとの土地利用状況では、農地は十勝、釧路支庁管内が20%以上を占めているのに対し、檜山、留萌支庁管内は10%に満たない状況となっている。宅地は、石狩支庁管内が6.0%と最も高く、次いで胆振支庁管内が3.3%となっているが、根室、檜山、留萌、宗谷の各支庁管内については0.5%に満たない状況となっている。また、山林は日高、留萌、上川、檜山、網走の各支庁管内が70%以上と高くなっているが、根室、釧路の両支庁管内については極端に低くなっている。

ウ 市町村数

昭和28年10月の町村合併促進法の施行後、支庁所管区域内の市町村数は大幅に減少し、昭和48年以来、212市町村数が維持されている。

一支庁当たりの平均市町村数は、単純平均で約15市町村となるが、実態としては、最多の空知支庁管内には10市を含む27市町村がある一方で、最少の根室支庁では1市4町となっており、その差は5.4倍となっている。

* 支庁別市町村数の比較

	昭和28年10月				平成10年4月				増減
	市	町	村	計	市	町	村	計	
石狩	1	8	6	15	6	1	3	10	5
渡島	1	7	18	26	1	15	1	17	9
檜山		4	9	13		10		10	3
後志	1	8	22	31	1	13	6	20	11
空知	4	16	12	32	10	16	1	27	5
上川	1	10	25	36	4	18	2	24	12
留萌	1	5	6	12	1	7	1	9	3
宗谷	1	4	9	14	1	8	1	10	4
網走	2	18	10	30	3	20	3	26	4
胆振	2	6	7	15	4	9	2	15	0
日高		5	5	10		9		9	1
十勝	1	11	13	25	1	16	3	20	5
釧路	1	4	7	12	1	8	1	10	2
根室		2	5	7	1	4		5	2
計	16	108	154	278	34	154	24	212	66

(2) 産業形態

ア 主要経済指標の支庁別シェア

平成9年北海道経済要覧(北海道総合企画部編集)による道内の主要な産業の支庁別シェアをみると、次のとおり地域により主要産業のウェイトが異なっていることがうかがわれる。

農業について農業粗生産額でみると、十勝、網走、空知及び上川の順で、4支庁で全道の6割強のシェアを占め、林業について森林伐採量でみると、十勝、網走及び上川の3支庁で6割弱を占めている。漁業について海面漁業・養殖業生産額でみると、渡島、根室、網走及び宗谷の4支庁で6割強を占め、工業について製造品出荷額等でみると胆振、石狩、渡島及び釧路の順で6割強を占めている。また、商業について商業販売額でみると、札幌市をかかえる石狩支庁が50%以上を占める一方、檜山、留萌及び日高は1%に満たない状況となっている。

* 主要経済指標の支庁別シェア

(%)

区分 支庁	総人口	農業 粗生産額	森林伐採 材積	海面漁業 ・養殖業 生産額	製造品 出荷額等	商業 販売額	公共工事 請負額
石狩	37.9	5.0	1.9	0.5	23.1	53.2	22.1
渡島	8.3	3.4	3.3	17.9	8.9	6.2	6.3
檜山	1.0	1.7	1.9	2.8	0.6	0.3	4.0
後志	4.8	4.5	1.6	5.5	4.8	2.7	5.3
空知	7.1	13.5	6.0	-	5.9	4.1	9.5
上川	9.7	13.0	14.0	-	7.1	8.3	8.4
留萌	1.2	2.0	4.2	3.3	1.5	0.6	3.7
宗谷	1.5	2.2	2.7	13.8	1.8	1.1	3.9
網走	6.1	15.7	22.5	14.8	7.4	4.7	8.2
胆振	7.8	4.1	3.7	3.9	21.2	5.4	7.7
日高	1.6	4.6	6.7	5.4	1.1	0.7	3.5
十勝	6.3	20.2	22.7	2.4	6.2	5.9	10.3
釧路	5.1	4.6	7.7	12.9	7.6	5.4	4.3
根室	1.6	5.6	1.2	16.9	2.9	1.2	2.8
全道	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
年次	7.10.1	7年	7年度	7年	7年	6年	7年度
資料出所	国勢調査 (道総合 企画部)	農林水産 省調べ	道水産林 務部調べ	農林水産 省調べ	工業統計 調査(道 総合企画 部)	商業統計 調査(通 産省)	北海道建 設業信用 保証調べ

イ 支庁別就業構造

上記ア同様の統計によると、支庁別の就業構造は、第1次産業の比率により次の4グループに分けられる。

第1次産業の比率が25%以上で第3次産業の比率が50%以下となっているグループ(日高、根室及び檜山の3支庁)

第1次産業の比率が15%以上25%未満で、第3次産業が50%台となっているグループ（宗谷、留萌、十勝、空知及び網走の5支庁）

第1次産業の比率が10%以上15%未満で、第1次産業のほか、卸売・小売業やサービス業の比率が高く、全道平均に近い就業構造のグループ（上川、後志、渡島及び釧路の4支庁）

第1次産業の比率が10%未満で、第2次産業又は第3次産業の比率が高い就業構造のグループ（石狩及び胆振の2支庁）

* 支庁別産業別就業者数の構成比（平成7年）（%）

支庁	第1次産業			第2次産業			第3次産業			計
	うち 農業	うち 漁業		うち 建設業	うち 製造業		うち 卸売小売業	うち サービス業		
全道	10.8	7.9	2.2	23.4	12.4	10.7	65.4	23.5	25.1	100.0
日高	31.9	20.8	9.4	21.1	12.0	8.4	47.0	15.5	19.9	100.0
根室	30.1	13.5	15.9	21.1	9.7	11.2	48.8	17.3	18.9	100.0
檜山	27.2	18.4	6.7	27.2	16.7	10.0	45.6	13.1	20.7	100.0
宗谷	23.7	6.6	15.9	24.5	13.2	11.0	51.7	16.8	20.8	100.0
留萌	20.3	13.2	5.6	26.0	15.0	10.6	53.7	16.3	21.3	100.0
十勝	19.4	17.2	0.6	22.0	12.1	9.7	58.5	20.8	23.2	100.0
空知	19.2	18.6	0.0	25.1	12.1	11.5	55.6	18.2	23.6	100.0
網走	19.1	14.2	2.8	24.9	11.6	13.1	55.9	19.8	21.9	100.0
上川	14.2	13.3	0.0	22.7	11.7	10.8	63.0	22.7	23.9	100.0
後志	12.0	9.1	2.5	25.4	11.7	13.6	62.5	22.6	23.8	100.0
渡島	11.4	4.1	6.8	23.7	11.5	12.1	64.6	23.8	24.9	100.0
釧路	11.0	4.4	5.7	24.4	11.5	10.9	64.4	23.4	24.0	100.0
胆振	6.3	4.8	1.1	28.4	13.9	14.4	65.1	22.1	25.8	100.0
石狩	1.8	1.6	0.1	21.6	12.8	8.7	75.8	28.0	28.2	100.0

注) 国勢調査(総務庁)による。計には分類不能のものを含む。

(3) 交通・通信体系の状況

14支庁体制となった明治43年当時の道内交通網は、「函館 - 倶知安 - 小樽 - 札幌 - 岩見沢 - 旭川」、「室蘭 - 苫小牧 - 岩見沢」、「旭川 - 富良野 - 帯広 - 釧路」などを結ぶ鉄道が開通してただけで、輸送本数も少ない状況にあり、その他は徒歩又は海路によらなければならない状況にあったことから、支庁は主に海路を前提とした道内要衝の地に設置された。

その後、鉄道交通、道路、航空路の発達により、本庁と支庁間及び支庁と各市町村間など道内の地域間の所要時間は大幅に短縮された。このように、長い年月の経過とともに支庁 - 市町村間の所要時間は大幅に改善されてはいるものの、自動車利用の場合、支庁までの所要時間が2時間を超える市町村は25団体あり、特に宗谷及び網走支庁管内に多い。また、峠、坂道などの地理的な条件を考慮に入れなければ、距離的

に自らを所管する支庁より他の支庁所在地に近い市町村は21団体となっている。

一方、通信手段の著しい発達により、情報伝達手段が多様化し、広大な本道の時間や空間の制約の克服が可能となってきている。

このように、交通網の整備や車社会の進展、都市規模の変化とともに、道民のライフスタイルも大きく変化し、それに伴い、日常的な生活行動の範囲や産業経済活動も一層広域化している。こうした中で、道民の通勤、買物などの日常生活の範囲や、市町村間の広域的なつながりは支庁の枠を越えて広がってきている。

(4) 道の政策的圏域施策の現状

道の各分野の施策の推進にあたっては、次のとおり、それぞれの法令に基づくものや施策の円滑な推進上の必要性などから独自の圏域設定があり、それらの中には、支庁所管区域と異なって区分されているものも少なくない。

ア 地域生活経済圏構想

道では、昭和63年からスタートした北海道新長期総合計画において、都市と農山漁村の均衡ある発展を目指す政策的な圏域として6つの地域生活経済圏を設定し、平成10年度からスタートした第3次北海道長期総合計画においても、引き続き地域生活経済圏の形成・発展に向けて施策を展開することとしている。

この6つの圏域は、オホーツク圏、十勝圏を除き複数の支庁によって構成されているが、圏域副知事・支庁長会議の開催などにより、支庁間の連携をより強め、圏域の発展に向けた施策展開の体制を整備することとしている。

イ 広域市町村圏

市町村における広域行政体制として道内に20の広域市町村圏が設定されており、それぞれ、共同で広域行政機構（地方自治法で定める一部事務組合又は協議会）を設置し、広域市町村圏計画を策定しその施策の推進に取り組んでおり、支庁としても計画の策定や推進について、必要な支援を行ってきている。

この区域は支庁の枠組みを越えるものはないが、このうち4支庁が複数の広域市町村圏から構成されている。

ウ 保健医療福祉圏

これまでの保健医療圏は、昭和55年に策定した「北海道保健医療基本計画」において、道民が、いつでも、どこでも適切な保健医療サービスを受けることができる体制の整備を進めるため、地域に密着した日常的に頻度の高いサービスから高度・専門的なサービスまでを提供する地域単位として、第一次から第三次に至る圏域を設定した。

平成10年度からは、従来の保健医療と福祉の分野を統合し、保健医療福祉施策の一体的な推進を図ることとし、「北海道保健医療福祉計画」を策定し保健医療福祉圏を設定した。この計画においては、今後、支庁と保健所のより一層の連携を図りながら、施策の展開を図っていくこととしている。

この保健医療福祉圏では、第一次保健医療福祉圏は市町村単位とし、第二次は、広域市町村圏を考慮した21圏域、第三次保健医療福祉圏は地域生活経済圏を考慮した6つの圏域を設定しており、特に、第二次保健医療福祉圏は、道立保健所の再編整備

の基本的単位として、また、医療法に基づく病床の適正配置をすすめる圏域としているが、渡島、檜山両支庁にまたがる圏域が1か所ある。

エ ごみ処理の広域化

平成9年12月に策定された「ごみ処理の広域化計画」では、今後の北海道のごみ処理の広域的な取組みの際に必要な市町村の範囲として、32のブロックを設定した。

このブロックは、焼却施設の規模と一人あたりの排出するごみの量等を勘案して人口規模10万人を目安とし、地域特性を考慮するとともに、市町村への意向調査を踏まえながら設定したものであり、今後、ブロック内における市町村の広域的な取組みに向けた具体的な検討により、ブロックを構成する市町村が変更されることもある。この32のブロックの中には、支庁の枠組みを越えた圏域設定もあることから、道では、支庁間の連携を図りながら市町村間の調整や技術的援助などを行っていくこととしている。

オ 土木現業所の所管区域

建設行政の出先機関である土木現業所は、道内10か所に本所が設置され、さらに41か所に出張所が設置されており、その所管区域は複数の支庁区域を含むものもある。

なお、前述のとおり土木現業所本所は、北海道開発建設部の所在地及び所管区域と一致している。

* 支庁と各圏域構想との関連

地域生活経済圏 6	土木現業所 10	支 庁 14	広域市町村圏 20	第2次保健医療 福祉圏 21	ごみ処理広域化 ブロック 32	
道 南	函 館	渡 島	渡島	南渡島	函 館	
					渡島下海岸	
		檜 山	檜山	北渡島檜山	渡 島	
					南檜山	檜 山
道 央	小 樽	後 志	後志	後志	奥 尻	
					南 後 志	
	札 幌	石 狩	札幌	札幌	札 幌	北 後 志
						札 幌
						江 別
						千 歳
						恵庭・北広島
						北石狩
	室 蘭	胆 振	胆振	南空知	南空知	南空知
				中空知	中空知	中・北空知
				北空知	北空知	
				西胆振	西胆振	
東胆振				東胆振	東胆振	
日 高				日 高	日高	日高・胆振東部
道 北	旭 川	上 川	上川北部	上川北部	上川北部	
			上川中部	上川中部	上川中部	
			富良野	富良野	上川富良野	
			留 萌	留 萌	留 萌	留萌中南部
	稚 内	宗 谷	宗 谷	宗 谷	宗 谷	西天北
						稚 内
						南宗谷
						礼 文
						利 尻
						斜 網
オホーツク	網 走	網 走	北 網	北 網	北 見	
			遠 紋	遠 紋	遠 紋	
十 勝 釧路・根室	帯 広 釧 路	十 勝 釧 路	十 勝	十 勝	十 勝	
			根 室	根 室	根 室	釧根西部
			根 室	根 室	釧根東部	

(5) 国の出先機関の状況

北海道開発局や法務局など国の出先機関の所管区域は、その設置目的や所掌事務などによりさまざまであり、支庁の所管区域と一致しているものはなく、また、機関の所在地が支庁所在地と異なる場合も少なくない。

また、国が省庁再編など行政改革に取り組んでいる中で、営林署をはじめ国の地方出先機関においても統廃合の動きが出始めている。

主な出先機関の設置状況は次のとおりとなっている。

* 国の主な出先機関の設置状況

機関名	区分	出先機関設置状況	支庁所管区域等との関係
北海道開発局	10	札幌開発建設部・小樽開発建設部 函館 〃 ・室蘭 〃 旭川 〃 ・留萌 〃 稚内 〃 ・網走 〃 帯広 〃 ・釧路 *石狩川 〃	・1～2支庁所管区域を管轄 ・土木現業所の所管区域と一致
北海道財務局	7	札幌(本局) ・函館財務事務所 旭川財務事務所・帯広 〃 釧路 〃 ・小樽出張所 北見出張所	・1～4支庁所管区域を管轄 ・小樽出張所所管区域以外は6圏域と一致
北海道運輸局 (陸運支局)	7	札幌陸運支局 ・函館陸運支局 室蘭 〃 ・帯広 〃 釧路 〃 ・北見 〃 旭川 〃	・1～3支庁所管区域を管轄 ・空知支庁管内のみ、札幌と旭川支局所管部分に分かれている。
(海運支局)	8	小樽(本局) ・函館海運支局 室蘭海運支局 ・苫小牧 〃 釧路 〃 ・根室 〃 留萌 〃 ・稚内 〃	
北海道営林局	5	札幌、旭川、北見、帯広、函館	・H16年3月まで
北海道労働基準局	17	札幌中央・札幌東・函館・小樽 岩見沢・旭川・帯広・滝川 北見・室蘭・苫小牧・釧路 名寄・留萌・稚内・浦河 各労働基準監督署及び倶知安支署	
札幌法務局	22	札幌法務局：岩見沢・滝川・室蘭 苫小牧・浦河・小樽 岩内・倶知安各支所 函館地方法務局：江差・寿都各支所 旭川地方法務局：名寄・紋別・留萌 稚内各支所	・支庁所管区域と合致していない。 ・概ね広域市町村圏をベースに設置
札幌国税局	30	札幌中・札幌西・札幌北・札幌東 札幌南・函館・江差・八雲 小樽・余市・倶知安・岩見沢 滝川・深川・旭川中・旭川東 富良野・名寄・留萌・稚内 室蘭・浦河・苫小牧・網走 紋別・北見・釧路・帯広 十勝池田・根室 各税務署	・支庁所管区域と合致していない。

(6) 選挙制度と支庁区域

ア 衆議院議員の選挙区

衆議院議員の選挙区(小選挙区)は、公職選挙法第13条により北海道の支庁の所管区域を基に13選挙区に区分されている。

公職選挙法第13条第3項では、選挙区内の行政区画その他の区域に変更があっても、当選挙区はなお従前の区域によることとされているため、支庁所管区域の変更が直ちに衆議院議員選挙区の変更に結びつくものとはなっていない。

イ 北海道議会議員の選挙区

都道府県議会議員の選挙区は、公職選挙法第15条で「郡、市の区域による。」ものとされているが、同法第271条で「第15条第1項から第4項まで(都道府県の議会の議員選挙区)及び第15条の2第3項(選挙区の実効期間中の特例)中郡とあるのは、都においては支庁の所管区域を含み、道においては支庁の所管区域とする。」と規定されており、要するに、支庁所管区域が選挙区の単位となっているため、支庁所管区域の変更は現在の選挙区の変更につながる事となる。

(7) 地方分権の動向

地方分権については、平成5年6月「地方分権の推進に関する決議」が衆・参両院で行われ、平成6年12月「地方分権の推進に関する大綱方針」が閣議決定された。

この大綱方針に沿って「地方分権推進法」が平成7年5月に成立、同年7月に施行された。法施行に合わせ発足した地方分権推進委員会は、国の「地方分権推進計画」作成のための指針を平成8年12月以来平成9年10月まで4次にわたり勧告した。国は、地方分権推進委員会の勧告を受けて平成10年5月「地方分権推進計画」を閣議決定し国会に報告した。

地方分権推進の基本的な考え方は、国及び地方公共団体が分担すべき役割を明確にし、住民に身近な行政をできるだけ身近な地方公共団体において処理することを基本として、地方公共団体の自主性・自立性を高め、個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現を図ることである。

地方分権の推進にあたっては、地方公共団体の行政体制の整備・確立が重要な課題であり、行政改革への取組み、市町村合併や広域行政の推進、住民参加の拡大、情報公開の推進などが求められている。

2 支庁制度を取り巻く環境に係る課題

これまで、支庁を取り巻く環境及びその現状について整理してきたが、これらを踏まえ、今後、支庁制度の見直しや検討を行うにあたっての課題及び留意事項を次のとおりまとめた。

支庁規模に係る課題

現行の支庁は、昭和22年当時の管内人口及び市町村数と比較するとその格差が大きく広がっており、また、支庁規模が小さいほど人口及び管内市町村数に対する職員割合が高くなっているが、今後、支庁制度に係る見直しを行う際、一方では住民や市町村への行政サービスの維持、他方では簡素で効果的な執行体制の確立を勘案し、検討しなければならない。

日常生活圏の変化に関する課題

14支庁体制となってからまもなく90年を迎えようとしているが、この間、交通・通信網は著しく発達し、それに伴い、道民の生活行動や産業経済活動も大きく拡大している。また、自らの支庁に行くより隣接する支庁の方が近いという市町村も約1割あり、さらに、様々な分野で市町村間の連携が進む中で、一部地域においては支庁の枠組みを越えたつながりがある。

支庁制度の見直しを行う場合、これらの実態を認識した上で、利便性や支庁枠を越えた市町村間の連携等に起因する具体的な課題を整理し、さらに、その解決方を検討するとともに、住民や市町村の意向を踏まえ、区域の見直しや再編等も検討する必要がある。

広域行政の推進と政策的圏域に係る課題

道民の生活行動の広域化や市町村間の連携の多様化及び各分野における行政ニーズの多様化により、道の施策推進上、支庁の所管区域とは異なった圏域が設定されているケースも増えている状況にあり、このうち、第二次保健医療福祉圏やごみ処理広域圏などは支庁の枠組みを越えた圏域設定となっている。

一施策圏域が複数支庁により構成される場合、あるいは支庁枠を越えた圏域設定になっている場合などは、支庁間又は支庁と出先機関との連携が大きな課題の一つといえる。

道では、地域の課題や意向を政策に反映するため、支庁市町村長会議をはじめ、圏域担当副知事と関係支庁長による「圏域副知事・支庁長会議」や知事・副知事等と支庁長による「支庁政策会議」を開催しているが、これらの方策が円滑に機能しているか検証する必要がある。

地方分権に向けた課題

地方分権型行政システムは、国と地方公共団体の関係を従来の上下・主従の関係から対等・協力の関係とし、国、道、市町村の各々が担うべき役割と責任の範囲をできるだけ明確に区分しようとするものである。

道においては、国の「地方分権推進計画」に基づく各省庁の関係法令の改正等の状況を踏まえ、住民に身近な行政をできるだけ身近な地方公共団体において処理することを基本として、さらなる市町村への権限移譲を検討するとともに、道の総合出先機関としての支庁の役割と責任の範囲を道と市町村との大きな枠組みの変化の中で検討する必要がある。

道民・市町村の意向

1 道民の意向

本チームは、道民の支庁の役割に関する認識及び支庁制度見直しに関する意向等を把握するため、平成9年10月、『道政モニター定期意見調査』を実施した。

ア 支庁の役割（仕事）への認識について

支庁の役割に関する質問をしたところ、「支庁の役割（仕事）が道民に身近な存在ではなくあまり知られていない」と回答しているのが7割を超え、次いで「支庁が担当している事務の中に、市町村や民間で行われた方がよいと思うものがある」についても過半数を占めた。

そのほか、自由意見として寄せられた主なものは、「住民からみて支庁はなじみがうすい」という意見が多くあったほか、「パスポートなどの一部の手続きを除いて、直接、支庁とかかわりをもつ機会がない」、「住民にとっては市町村の方が身近である」、「本庁と支庁は同じ仕事を重複しており繁雑である」などがあつた。

イ 14支庁体制の所管区域や数に関する認識について

支庁の所管区域や数について、「現在のままでよい」と回答したのは27.4%を占め、一方、「区域を見直す必要がある」は29.2%、「数を見直す必要がある」は22.3%といずれも2割台となっている。ただこれをみると、回答者の過半数の方が区域又は数のいずれかを見直す必要があると考えている。

なお、これらの回答は、都市規模により回答の傾向が異なり、特に、「現在のままでよい」と回答したもののうち、札幌市では16.7%であるのに対し、町村では35.5%を占めている。

ウ 支庁制度見直しについての関心度

支庁制度の見直しに関する関心度を質問したところ、「大いに関心がある」と回答したのが4割を占め、「多少関心がある」を含め関心があると回答したのは8割を超えている。

エ 支庁制度検討に当たっての留意点について

『支庁制度を検討するに当たりどのような点に留意すべきか』という質問に対し、「組織の簡素効率化」及び「分権時代における道、市町村の役割分担を踏まえた支庁のあり方」が4割以上を占め、次いで、「住民の行動範囲や経済活動との関係」、「地域の特性や複数の市町村に関連する課題への対応」などが続いている。

その他自由意見として、現行の本庁 - 支庁 - 市町村の三層構造による非効率性の指摘のほか、情報ネットワークの活用による効率的な体制づくり、住民に身近な行政の展開、住民参加の地域づくりなどの声が多くあつた。また、支庁に課せられている役割への期待、再編による地域への影響への懸念、分県論など様々な観点からの多数の自由意見が寄せられた。

以上のことから、この調査においては、支庁の仕事の内容が道民に十分知られてい

ないという反面、支庁制度の見直しについては関心が高く、また、道民の目から見た多くの視点や課題を含む事項であることがうかがわれた。

なお、今後の具体的な検討にあたっては、さらに住民の意向の把握とともに、産業・経済団体等の意向についても把握する必要がある。

2 市町村の意向

本チームは、市町村の支庁制度に関する意向を把握するため、これまでに道や新聞社などが市町村及び市町村長を対象に実施した地方分権の意向調査など各種調査の結果を参考とした。

最近の新聞社による調査では、支庁制度の再編検討について回答市町村の約6割の市町村が、積極的に推進すべきと回答している。また、他の調査において、支庁の所管区域等に関する主な意見として、支庁枠を越えた交流や広域行政を推進しており実態にあっていない、土木現業所等出先機関の所管区域の違いにより弊害が生じている、市町村数のバランスがとれていない、地域生活経済圏の形成に向けた施策展開と支庁との関連が不明瞭であるなどがあげられている。

一方、支庁の権限・企画機能の強化による地域完結型の行政、分権システムの確立等支庁の役割への強い期待があり、中には、これらをまず優先すべき、支庁再編による地域への影響や過疎化への懸念等を理由に、現在のところ再編等は不要という考え方の市町村も実態としてある。

なお、市町村の意向については、今後とも個別の地域事情や意向の把握を行う必要がある。

今後の検討の進め方

支庁制度については、昭和23年に支庁設置条例を制定する際、支庁の再編成に関する抜本的な見直し案（9支庁案）が知事に答申され、また、出先機関の支庁への統合などの検討もなされたが、いずれも各方面のコンセンサスが得られず実現に至っていない。

また、昭和60年、民間有識者からなる「新しい時代に向かう道政運営の簡素効率化調査会」が支庁等出先機関のあり方について検討し、知事にその報告書が提出されており、その報告では、支庁の所管区域の見直しについて『道民生活に様々な影響を及ぼすこととなるので、あらゆる角度から専門的に検討する方策を考えるべきである。』と指摘している。

地方分権の推進により国、道、市町村の関係や役割が大きく変化しようとしていることに伴い、行財政改革の波の中で簡素で効率的な行財政運営が求められ、また、厳しい北海道の経済情勢や北海道開発庁の統合が目前となっている状況などから、道政全体に変革が求められており、支庁制度についても、将来的な展望に立ち、再編の必要性を含め、本格的な検討に着手する時期が到来していると考えられる。

今後の支庁制度に係る具体的な検討の進め方については、第3次北海道長期総合計画で設定している地域生活経済圏を足掛かりとするなどして、再編案を打ち出しその内容を検討していく方法も考えられるが、現在、道として地域重視の道政の実現に向け、支庁機能の充実・強化に向けた各種の施策を講じてきているところであることから、現在の支庁の姿を検証しながら、再編の必要性等についての検討に着手することとし、本道全域にわたり機運の醸成を図りながら、本格的な検討を進めるための方法を次のとおり整理した。

1 検討のテーマ

『新たな時代に対応した支庁制度』

今後、支庁制度の見直しを行うにあたり、行政改革や地方分権など新しい時代の流れを見極めながら、将来を見据えた北海道づくりを進める観点で、支庁の機能や体制のあり方を検討していく。

2 基本的な視点

地域重視の道政の実現

個性豊かで潤いのある地域づくりを進めるためには、人々の暮らしにとって最も身近な行政機関である市町村の果たす役割がますます重要になる。

このため、市町村の自主性、自立性を高めながら、地域重視の観点に立った道政を展開していくことが重要であり、とりわけ、市町村や地域と密接なかかわりをもつ支庁が、より一層地域のニーズに沿った施策を展開するとともに、地域の課題はできるだけ地域において解決し、地域の発展の可能性を十分生かすことができるよう、将来を見据えながら、支庁の役割や体制などあるべき姿を見極めていく。

道民の視点に立った道政の実現

行政需要の多様化、高度化、環境に対する地域住民の関心の高まりなど社会情勢が大きく変化している中で、行政と住民とのかかわりが一層深まってきている。

このため、道民の視点に立った行政サービスの維持向上を図るとともに、開かれたわかりやすい道政の実現や、道政の運営や政策決定において道民の参加を積極的に進めることがますます重要となってくる。

これらのことを踏まえ、道民により身近なところにある支庁の果たすべき役割や、体制を見極めていく。

新しい時代に対応した道政の実現

地方分権の推進に伴い、行政が住民に身近な行政主体で行われることになり、地域住民のニーズが迅速、的確に行政に反映されることが期待されるが、そのためには、地方分権の推進が地方公共団体の自己決定権と自己責任の拡大を伴うものであることを自覚しつつ、地方公共団体自らが、行財政能力の一層の向上と行政体制の積極的な整備・確立を図ることが求められる。

また、分権型社会の進展は、道と市町村との役割の根本的な変化をもたらすものであり、長期的には、こうした大きな枠組みの変化も視野に入れながら、支庁の役割や体制を見極めていく必要がある。

簡素で効率的な行財政体制の実現

上記の視点に立ちながら、少子・高齢化、高度情報化等の社会情勢の変化に適切に対応し、多様化・高度化する住民ニーズに機動的・弾力的に応えていくため、併せて可能な限りの簡素で効率的な行財政体制を実現していくことを基本としていく。

3 検討項目

(1) 現行支庁機能の検証

支庁制度については、これまでも問題点や課題が指摘されてきているところであるが、現在、「道政改革の実施方針」などにおいて、支庁機能の充実・強化を図る観点から、概ね平成10年度末を推進期間として、支庁の政策形成能力の強化や権限移譲などの諸施策を講じているところである。

今後の検討にあたっては、地域住民及び市町村の意見等を踏まえながら、これらの諸施策がこれまで指摘されてきた問題点や課題の対応策として機能しているかどうか、また、新たな時代における支庁の果たすべき役割の観点から現行の支庁機能を検証することが必要である。

(2) 再編等の必要性

上記(1)の支庁機能の検証により、現行体制における課題又は新たな時代に向けた課題を見極め、その対応策として、所管区域の見直しや再編の必要性の有無についても、併せて検討する。

(3) 具体的な支庁制度のあり方検討

上記(1)及び(2)の検討に加え、道民、市町村及び道それぞれの立場で、行政

の簡素効率性や再編等によって予測される弊害等を勘案しながら、支庁のあるべき機能や体制について検討する。その中で、所管区域の見直しや再編等が必要な場合には、その具体的な案を含めて策定・検討する。

4 検討の留意点

(1) 地域意向の把握

支庁を取り巻く問題点や課題は、地域住民や市町村行政と深くかかわっていることから、支庁機能の検証や再編等の必要性などを具体的に検討するにあたっては、様々な機会をとらえ、道民や市町村など地域の意向を十分に把握し、反映させていくことが重要である。

なお、地域意向の把握にあたっては、これまで、支庁の仕事の内容が道民に十分に知られていないなどの指摘があることから、支庁の役割や現在進めている取組みの状況を広く道民や市町村に対して示し、支庁についての十分な理解を促した上で進める必要がある。

また、再編等により個別の市町村への影響も予想されることから、各種の会議における意向把握に加え、個々の市町村との対話などの機会をもつなどしながら、相互理解のもとで進めていくことが必要である。

【方法例】

地域道民円卓会議	道政モニター又は世論調査
支庁市町村長会議	個別の市町村長意向の把握 など

(2) 地域レベルでの機運の醸成

支庁制度のあり方は、道民、市町村、産業界や各分野の団体など、幅広くかかわりがあることから、検討の過程においては、庁内や民間による検討組織の設置に加え、さまざまな分野や地域レベルで広範な議論が展開され、機運の醸成が図られていくことが重要である。とりわけ、支庁は地域と密接なかかわりがあることから、管内の住民や市町村、団体など地域レベルでの議論を活発にしながら、地域意向や地域実情を把握することが必要である。

【方法例】

庁内検討組織	民間検討組織
地域道民円卓会議	支庁市町村長会議
圏域担当副知事・支庁長会議	その他地域レベルでの議論の場 など

(3) 庁内コンセンサスの形成

ア 支庁制度のあり方は、道政の推進全般にかかわる課題であることから、検討にあたっては、支庁等を含め全庁レベルでの議論を展開していくことが重要である。

これまで、支庁の見直しについては、総論賛成、各論反対の傾向が強いことや選挙制度との関連も強いことなどから、実施が困難であるという固定的な考え方もあり、庁内においても、本格的な検討への機運の醸成がみられなかったことは否定できない。

このことから、本庁各部各課及び支庁など出先機関においても、本格検討に対する認識をもつとともに、それぞれの専門的な視点から、検討を深めていく必要がある。

【方法例】

庁内各部で構成する検討チームの設置
検討チームへの支庁の参画、支庁毎の検討WGの設置
職員提案の実施 など

イ 現在、新しい時代に対応した道政のあり方などについて、それぞれの所管課を中心に各種検討が進められているところである。

支庁の位置づけについては、これらの新しい時代に対応した道政全般のあり方と密接に関係させながら見極めていくべきものも多いことから、これらの関係検討組織との連携を図りながら、相互の検討に厚みを加えていく必要がある。

【主な分野】

自主自律 地方分権 道政改革 など

(4) 検討の効率化

支庁制度の検討は、多岐の分野にわたることから、既存の検討組織や各層の意向把握の仕組みを活用し、検討の重複や非効率性を避けるとともに、検討の深化を図るため、分野ごとに専掌する部局を中心に役割分担を行うなど、効率的・効果的に進める必要がある。

【方法例】

関係検討組織(上記(3))との連携
地域道民円卓会議など既存の会議・組織等の活用
検討組織内における分科会の設置 など

(5) 検討状況の公表

支庁制度の見直しは、道民や市町村に深くかわかり、また、地域への影響や個人の利害関係に影響する場合も想定されることなどから、検討の手続きやスケジュールを明確にするとともに、検討経緯などを適宜公開し、さらなる広範な議論の促進を図りながら進めていく必要がある。

5 検討の方法

(1) 庁内検討組織の設置

支庁制度見直しについては、庁内コンセンサスのもとに進めていくため、これまでの『支庁制度研究チーム』と同様の横断的な組織が必要である。

このことから、本研究チームを解消し、検討体制を強化するため、関係部等の次長級及び支庁副支庁長で構成する『支庁制度検討チーム(仮称)』を設置し、また、検討を円滑に進めるため、当チーム内に課長補佐級のワーキンググループを設置する。

さらに、必要により出先機関職員を含めた検討や、専門的な検討を行うための部会形式による検討などが考えられる。特に、地域レベルでの検討を積極的に進める必要があることから、全支庁の副支庁長を構成メンバーとし、さらに各支庁の状況把握や

自主的な議論の醸成を図っていくため、各支庁ごとに各部横断的な部会などを設置することも有効である。

(2) 民間検討組織による検討

支庁制度の見直しにあたっては、様々な角度から検討し、北海道全体のコンセンサスを形成することが重要であることから、民間検討組織により検討することとし、この検討組織は、市町村をはじめ、関係各方面の意見を幅広く反映できるシステムとする必要がある。

また、検討を行う過程において、内容が総論に加え各論にも及ぶことから、現行支庁の課題や地域の意向などを把握するにあたり、庁内検討チームとの連携を図りながら進めていくことが重要である。

(3) 試案の策定

上記組織による検討を経て、新たな時代に対応した支庁制度のあり方に関する試案を策定することとする。

地方分権の流れの中で、国、都道府県、市町村それぞれにおける行財政システムの変革は、今や時代の趨勢であることを勘案し、試案の策定についてはできるだけ早い時期が望まれるが、長い歴史をもつ支庁はいろいろな面で道民生活に深く定着しており、見直しにあたり道全体にわたるコンセンサスの形成が重要であることなどから、慎重かつ専門的に検討する必要がある。

道では支庁を含めた出先機関の見直しについて、平成10年度から5年以内を目途に行うこととしており、さらに、道政改革推進委員会において、平成10年度に道政改革実施方針の点検及び評価が行われ、支庁改革については5年後の成就を目標とすべきという提言がなされたことなどを踏まえると、試案策定の時期については、概ね平成12年度(2000年度)を目途とすることが適当と考える。

道は、提出された試案を十分に尊重しながら、道としての方針を速やかに決定し、取組みに着手することとする。

【支庁制度のあり方の方向性】

支庁制度のあり方は、今後の検討に委ねられるものであるが、その方向性は概ね次のように大別されると考えられる。

ア 現行14支庁体制下における改革(機能強化)

現行の14支庁体制を維持しつつ、支庁機能や行政のしくみをさらに改善・改革していくもの

機能面での改革の中には、従来の機能強化の施策のほか、中核支庁の設置や支庁ごとの機能分化、保健所、土木現業所等の出先機関の統合などによる支庁の総合化の強化、支庁の管理部門の統合などによる簡素化など、多方面からの改革も想定できる。

イ 所管区域の見直し

現行の14支庁体制を維持しつつ、住民の利便性等を考慮し、実態にそぐわない面があると指摘されている所管区域について、交通体系や地域の意向を踏まえ変更を行うもの

ウ 支庁の再編・統合

現行の支庁機能をより広域的なものに拡充し、数及び所管区域等について見直しを行うもの

具体的な再編案は、地域生活経済圏を足掛かりとするもの、あるいは広域市町村圏等既存の区割りを基礎にこれを拡充するものなど、抜本的な見直しを含め、様々な角度から検討する。

エ その他

広範な議論や具体的・専門的な検討を進める中で、上記の方向性にとらわれるものではなく、この他にも様々な観点からの改革が想定される。

(4) 具体的な検討イメージ

上記(1)～(3)の手順にしたがい検討する際、その方法については、別紙検討イメージを基本としながら、試案策定主体や民間検討組織の設置時期等を考慮し、最も効果的な方法で速やかに検討に着手すべきと考える。

なお、検討は民間組織と庁内組織の双方で行う必要があるが、これらを検討の効果面で比較すると、民間検討組織による検討には、民意の意向が強く反映され大胆な改革が期待できる一方、庁内組織による検討には、試案の中に自らの組織としての支庁改革に対する主体的な取組みが期待できる。

