

道と札幌市との二重行政に関する調査報告書

〔最終報告〕

平成25年2月

北 海 道

総合政策部地域主権局

1 調査に当たって ～ 二重行政をめぐる状況

(二重行政とは)

○ 二重行政については、明確な定義が定まっていないが、一般的には、国、道府県や市町村が同一の地域で同種・類似の業務を行うことにより、権限が重複し、住民の利便性が損なわれたり、行政上の非効率を招いているケースなどを想定しているものと考えられる。

(二重行政に対する認識)

○ こうした二重行政に対する他府県などの状況について、平成24年9月に、全国の政令市を有する14府県と19政令市を対象に調査を実施した。調査結果から、各自治体の二重行政に関する捉え方は様々であり、府県に比べ、政令市の方が二重行政に対する認識の度合いが強いことがわかる。

宮城県	埼玉県	千葉県	神奈川県			静岡県		新潟県	愛知県	京都府
▲	×	▲	▲			▲		●	▲	▲
×	▲	●	●	●	●	▲	●	●	●	●
仙台市	さいたま市	千葉市	横浜市	川崎市	相模原市	静岡市	浜松市	新潟市	名古屋市	京都市

大阪府		兵庫県	岡山県	広島県	福岡県		熊本県
●		×	×	■	●		×
●	×	▲	×	●	●	●	×
大阪市	堺市	神戸市	岡山市	広島市	福岡市	北九州市	熊本市

- 二重行政がある
- × 二重行政はない
- 調査中
- ▲ その他（現時点で、大きな課題があると受け止めていない。二重ではなく行政サービス等が類似しているとの認識。など）

二重行政が生じやすいと考えられる施策としては、産業振興施策、中小企業対策、都市計画施策、雇用対策などの順となっており、施設では、9府県・政令市が公営住宅と回答しており、以下、都市公園、市民活動促進施設、雇用相談施設などを挙げている。

〔施策〕

	地域振興施策	中小企業対策	雇用対策	観光振興施策	産業振興施策	企業誘致策	都市計画策	その他	判断し難い
府 県	2	4	2	2	6	0	2	7	3
政令市	2	6	6	4	6	4	7	9	3
計	4	10	8	6	12	4	9	16	6

〔施設〕

	消費者 支援施設	市民活動 促進施設	衛生研究 施設	雇用相談 施設	都市公園	公営住宅	高等学校	生涯学習 推進施設
府 県	0	1	0	0	0	4	0	0
政令市	1	1	1	2	3	5	1	2
計	1	2	1	2	3	9	1	2

	美術館	体育施設	その他	判 し 難 い
府 県	0	1	4	3
政令市	1	1	5	3
計	1	2	9	6

また、二重行政の事例があった場合の対応については、「事業のタイアップなど、相乗効果をもたらす協力・連携の推進」や、「施設運営の連携など住民の利便性向上につながる取組」、「効率的な事業執行が可能な役割分担となる制度改正等の要請」などを必要と考える自治体が多かった。

二重行政事例があった場合に求められる対応	府 県	政令市	計
・事業の一元化や施設の統廃合など、コストの大幅削減を重視した対応	3	7	10
・事業のタイアップなど、相乗効果をもたらす協力・連携の推進	8	10	18
・施設運営の連携など、住民の利便性向上につながる取組	7	9	16
・効率的な事業執行が可能な役割分担となる制度改正等を国に要請	3	12	15
・その他	4	2	6

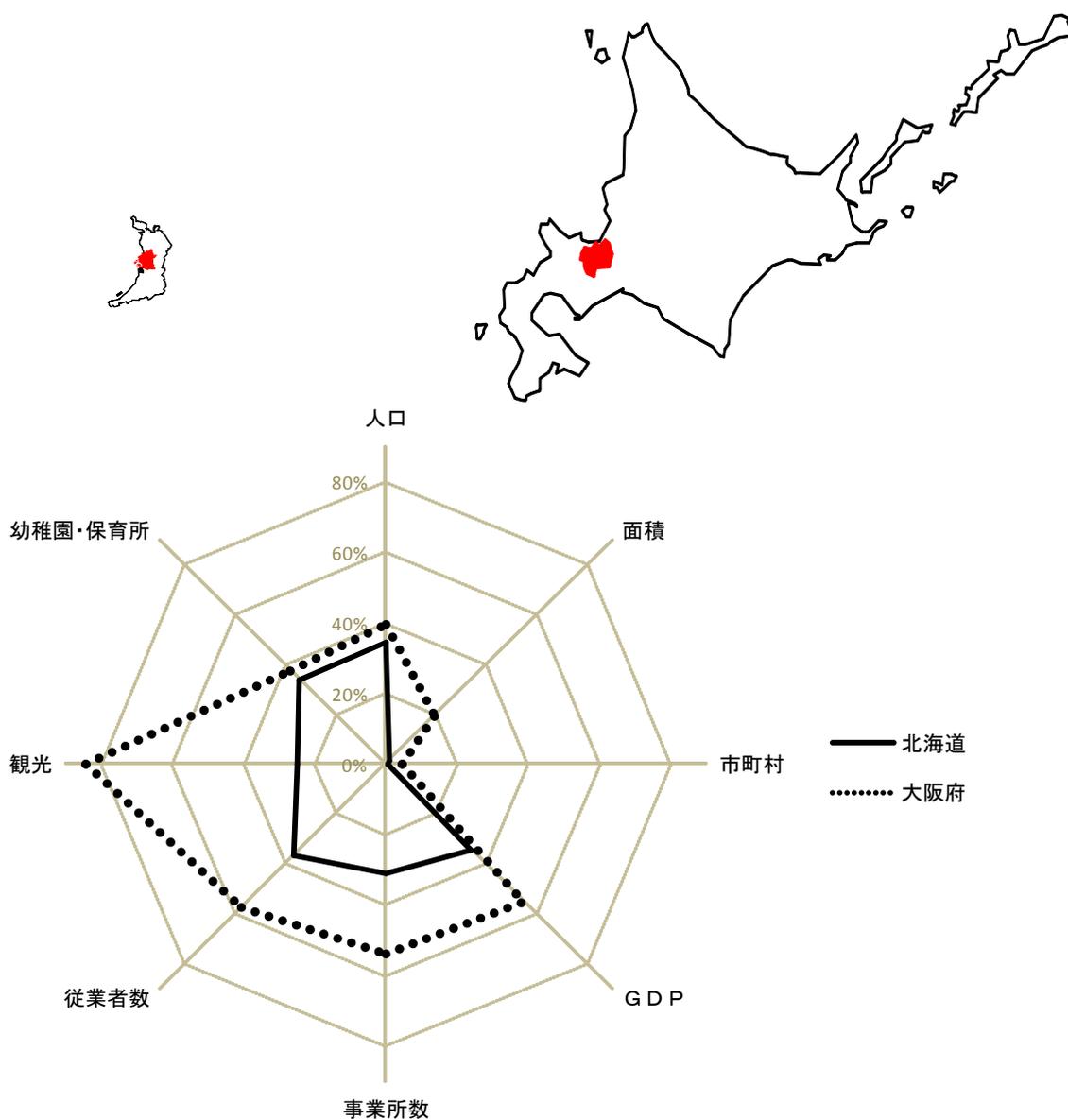
- 全国知事会では、現行の道府県と政令指定都市の関係における二重行政の課題認識について、政令指定都市がある15道府県の認識としては、道府県と政令指定都市の役割は法令で明確に区分されており、厳密な意味での二重行政はなく、二重行政（サービス）と指摘される例の多くは、それぞれ役割分担し相互に補完し合いながらサービスの充実を図っているものであり、両者間で事務を調整する場が設けられ、役割の明確化や適正化が進められているという意見と、企業誘致や公営住宅の管理、制度融資など事務配分が法律上特に定まっていなかったものがあり、円滑な事務の調整に課題が生じているという意見に二分している旨を取りまとめた（平成24年7月）。

(大阪との比較)

○ こうした中で、全国的に大都市制度の議論の象徴的な位置づけにあり、大阪都構想を打ち出している大阪府と政令市（大阪市及び堺市）と道・札幌市の関係を経済指標などを用いて、その実態を比較してみた。

その結果、次に示すように、各分野において大阪府における大阪市及び堺市の占める割合が極めて高く、特に、観光客数は8割以上を占め、名目GDPや事業所数などの経済指標も5割以上のシェアであることがわかった。

また、人口が占める割合では約5%程度の差異しかない一方で、面積や市町村数に占める比率には大きな差異があり、道は、自ずと札幌市以外の市町村との関わりが強くなる傾向にあるといえる。



■ 北海道と大阪府における政令市への集中度比較

	北海道	札幌市		集中度
人口 (H22国調)	5,506,419	1,913,545		34.8 %
面積 (km ²)	83,456.87	1,121.12		1.3 %
市町村数	179	1		0.6 %
名目GDP (H21・億円)	180,528	61,787		34.2 %
事業所数 (H21)	258,041	80,313		31.1 %
従業者数 (H21)	2,535,263	927,971		36.6 %
観光入込客数 (実人数・H22・万人)	5,127	1,261		24.6 %
幼稚園在園者・保育園在所者 (人)	130,538	44,572		34.1 %

	大阪府	大阪市	堺市	集中度
人口 (H22国調・人)	8,865,245	2,665,314	841,966	39.6 %
面積 (km ²)	1,898.47	222.47	149.99	19.6 %
市町村数	43	1	1	4.7 %
名目GDP (H21・億円)	358,265	196,532	—	54.9 %
事業所数 (H21)	449,766	209,636	31,953	53.7 %
従業者数 (H21)	4,894,353	2,454,646	336,095	57.0 %
観光客数 (H22・万人)	15,683	11,595	1,626	84.3 %
幼稚園在園者・保育園在所者 (人)	260,292	70,834	27,161	37.6 %

※ 名目GDP：各道府県、市の県民経済計算、市民経済計算から引用（堺市のデータなし）

※ 事業所数および従業者数：総務省・平成21年経済センサスから引用（事業内容不詳を除く）

※ 観光：北海道観光入込客数調査、大阪府観光統計調査（堺市は泉州地域のデータを引用）より引用

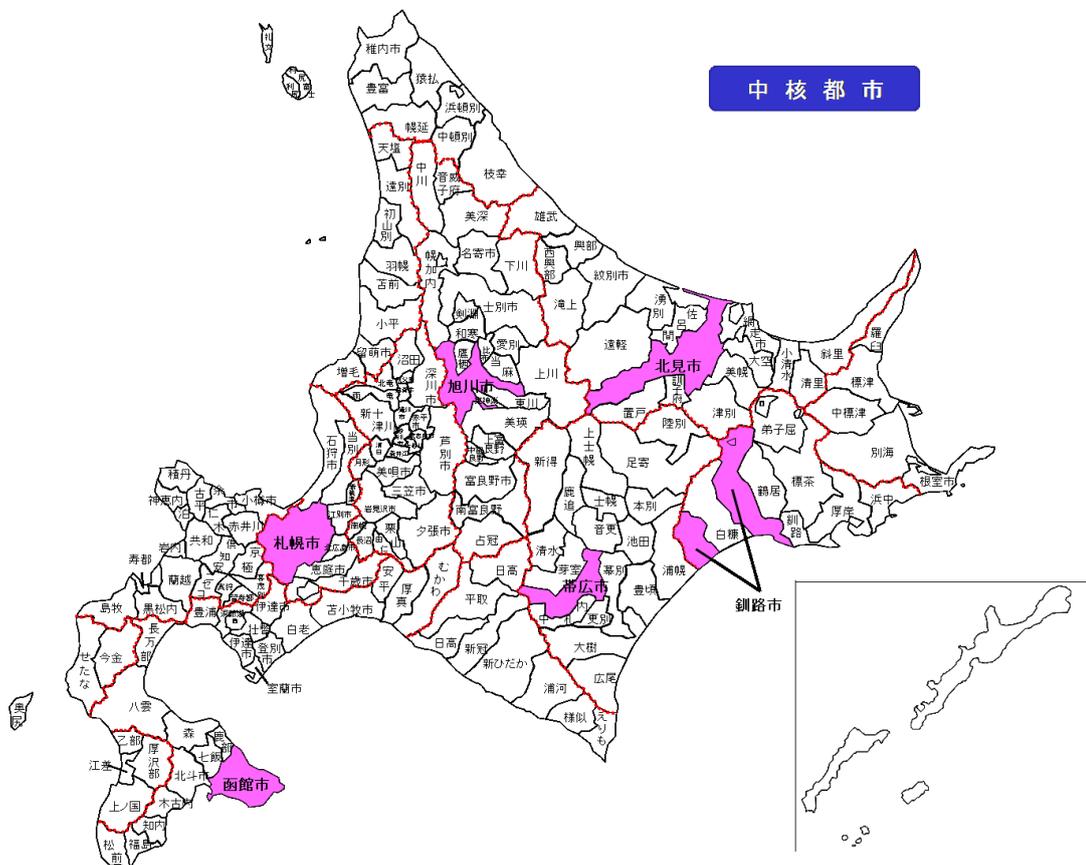
※ 幼稚園在園者・保育園在所者：総務省・統計でみる市区町村のすがた2011より引用。幼稚園は平成21年、保育園は平成20年の値

(本道の特殊性)

- こうした政令市の集積度が高い大阪に比べ、北海道においては、政令市である札幌市のほか、中核市の旭川市、函館市をはじめ、帯広市、釧路市、北見市などを中心とした6つの地域生活経済圏（現在の道の総合計画における「連携地域」）を基本に地域振興を進めてきた経過がある。

このように、広域分散型の地域構造を有する本道と、各分野で政令市の府全体に占めるウェイトが極めて高く、二重行政が問題視されている大阪府とでは、地域特性や歴史的経過などの違いから、二重行政の生じる可能性やその影響の度合いなどは自ずから違いがあるものと考えられる。

- しかしながら、現行の地方自治制度のもと、法律で定められている都道府県と政令市との役割分担や権限などは、基本的に全国一律の取扱いとなっており、道と札幌市との関係においても、全国的に関心が高まっている二重行政の問題が顕在化している可能性があるとの基本的な認識のもと、この調査を行ったものである。



(道と札幌市(政令指定都市)の事務権限の状況)

- 調査の実施に当たり、先ず、道と札幌市の事務権限の実態についての分析を行った。
現行の地方自治制度上、普通地方公共団体は、地方自治法第1条の3の規定において、「都道府県」及び「市町村」という二層制で構成されており、人口50万人以上の市で政令で指定される政令指定都市に対しては、道府県が処理するものの全部又は一部を道府県に代わって特例として配分するという法体系となっている。

このため、政令指定都市には一般の市町村と同一の制度が一律に適用され、地方自治制度における大都市(政令指定都市)の位置づけや果たすべき役割が法律上明確にされていないため、依然として道府県に一定の事務権限が留保され、道府県の関与が残っている状況にある。

- 道と札幌市との事務権限の現状については、道に権限があった約5,100権限のうち、大都市特例(A)や道からの権限移譲(B)により約2,000権限が札幌市に移譲されている状況にあり、特に、大都市特例により、保健所、児童相談所、障害者福祉関連業務などの保健福祉分野をはじめ、道道や河川の管理、都市計画の決定、教員の人事権など、住民の健康や生活に深く関わる多くの重要な権限が付与されている。

しかしながら、全道的な広域事務や連絡調整事務、高度な能力・技術を必要とする負担の大きな事務など、道の事務権限とされるもの(C)が全体の4割に相当する約2,000権限あり、権限移譲の対象とするものの、未実施の約1,100権限(D)と合わせると、依然として、道府県の事務として権限があった全体(約5,100権限)の約6割(約3,100権限)の事務を道で実施している状況にある。

(道と札幌市(政令指定都市)の事務権限と二重行政との関連)

- 大都市特例により、政令市域内に限って札幌市(政令指定都市)に特例的に権限が与えられた事務(A)と、道から権限移譲された事務(B)については、道は政令市域外のエリアを所掌すること、また、権限移譲未実施分(D)については、道が政令市域内外を所掌することから、いずれのケースにおいても両者に所管区域の重複はなく、二重行政の対象とはならないものと考えられる。

しかしながら、(A)又は(B)の事務権限に関し、道と市をまたぐ業務が発生した場合においては、両者の密接な連携を前提とした一体的な業務対応や情報提供が求められ、連携不足により、住民サービス面での影響がでた際には批判されるケースがあることから、道と市との連携強化や情報共有に向けた取組が不可欠となる。

2 調査の概要

(1) 調査趣旨

本調査は、道と札幌市（以下「市」）の双方で同種・類似の業務や施設の設置を行っており、市との二重行政が発生する可能性があると考えられる「施策・事務事業」や「施設」を抽出し、道として庁内の各部局等に対し、文書及びヒアリングにより調査・点検を行ったものである。

(2) 調査対象

知事部局、教育庁

(3) 調査項目

次の項目に関し、道と市の役割分担、連携協力の状況、二重行政の弊害の有無などについて調査・点検を実施した。

- ・市との間で二重行政の可能性がある施策、事務事業 ～ 13 施策、事務事業 (※1)
- ・市との間で二重行政の可能性がある道の施設 ～ 20 施設 (※2)

※1 中間報告以降、O-157 食中毒事案の発生を受けて、「食品衛生関連施策」を追加

※2 中間報告以降、今年度の特定課題評価対象施設である「道立職業能力開発支援センター」を追加

(4) 追加調査

当初の行政主体の調査のみならず、道民、市民の目線に立った検討も行う必要があるとの認識のもと、次の2つの調査を実施し、課題の検討に当たっての参考とした。

① 「関係団体等聞き取り調査」

中間報告で、「二重行政が発生しやすい業務形態」や「二重行政が発生しやすい設置・運営形態」と位置づけた「7 施策」及び「16 施設」に関係する道及び市の22 関係団体等を抽出し、道と市共同で聞き取り調査を実施した。

② 「利用者アンケート調査」

多くの道民、市民が直接利用する施設で、利用者の視点を的確に把握できると考えられる道及び市の8 施設を対象として調査を実施した。

3 調査結果

(1) 市との間で二重行政の可能性のある施策・事務事業

ア 施策・事務事業の業務形態

市との間で二重行政の可能性があると思われる13の施策・事務事業（以下「施策等」）については、各部局等に確認した結果、次の4つの業務形態で実施されている。

- ① 類似業務の権限が道と市に分かれて実施しているケース ～ 2 施策等
- ② 道と市で区域や業務目的を分けて実施するケース ～ 3 施策等 (※)
- ③ 同一業務に関する一連の事務処理に道と市双方が係わるケース ～ 1 施策等
- ④ 市は市内、道は市を含む広域的なエリアで実施するケース ～ 7 施策等

※ 中間報告以降、O-157食中毒事案の発生を受けて、「食品衛生関連施策」を追加

〈 二重行政の可能性のある施策・事務事業 〉

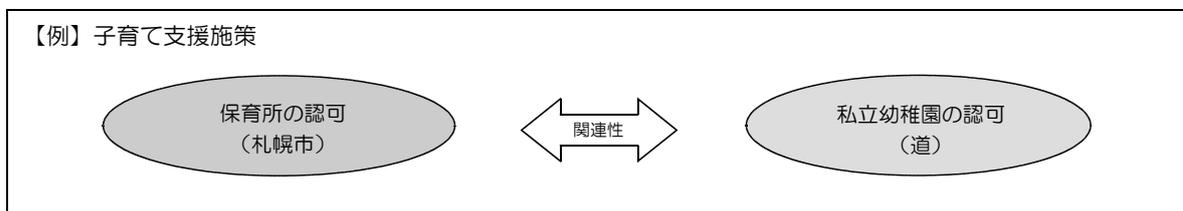
業務形態	施策等	個別法により明確な役割分担が定められているもの
① 類似業務の権限が道と市に分かれて実施しているケース	子育て支援施策（幼稚園・保育所）	○
	教育関連施策（人事権・給与負担）	○
② 道と市で区域や業務目的を分けて実施するケース	道路関連施策（道道）	○
	河川関連施策	○
	食品衛生関連施策	○
③ 同一業務に関する一連の事務処理に、道と市双方が係わるケース	農業関連施策（農地転用許可）	○
④ 市は市内、道は札幌市を含む広域的なエリアで実施するケース	地域振興施策	
	中小企業対策	
	雇用対策	
	観光振興施策	
	産業振興施策（IT・バイオ産業）	
	企業誘致施策	
	都市計画施策	○

イ 施策・事務事業の状況

① 「類似業務の権限が道と市に分かれて実施しているケース」

子育て支援施策・教育関連施策（２）

- 本ケースについては、私立幼稚園は道、保育所は市というように、許認可権限が個々の法律により定められているが、類似関連性が認められる業務であり、相互に連携を図らなければ二重行政の問題が生じる可能性があるといえる。



- 本ケースに該当する「子育て支援施策」については、前述のとおり、幼稚園と保育所の許認可事務が道と市に分かれており、一体的な子育て支援施策を展開しづらい面がある。それらの改善策として、札幌市内で6箇所認定こども園が設置されるなど、幼保一元化の取組が進められている。

道は、相互の業務が円滑に行われるよう、これらの業務実施に当たり、「保育施策等推進会議」（年3回開催）など、市との定期的な会議を開催し、待機児童の解消や多様な保育サービスの充実について情報交換を行うなど、連携を図りながら事務を実施している。

- また、「教育関連施策」については、法律により、教員任命などの人事権は市が、給与は道が負担するという、事務配分と財源措置が一致しない制度となっている。

道と市では、教員採用選考検査を共同実施するなど一定の連携協力を図るとともに、「教育局企画総務課長及び教職員係長会議」（年1回開催）により、教職員の人事に係る情報交換を行っている。

しかし、児童・生徒の基本情報や成績の管理、指導要録の作成などを標準化することにより教職員の校務処理の負担軽減を図ることができる「校務支援システム」の導入に関し、次のような課題が生じている。

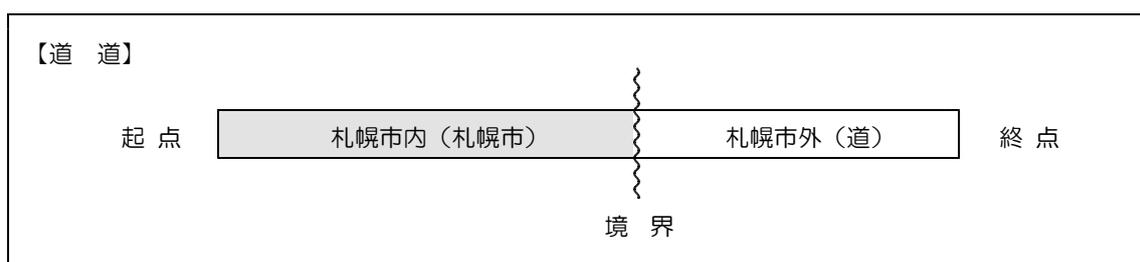
■ 校務支援システム

道と市は、それぞれ独自仕様のシステムを開発・導入することとなり、その結果、コスト面での課題が生じており、今後、平成30年度の市の契約更新に向け、双方の協議を通じた検討が必要である。

② 「道と市で区域や業務目的を分けて実施するケース」

道路（道道）関連施策、河川関連施策、食品衛生関連施策（3）

- このケースでは、個々の法律や条例により管轄区域が分かれているなど、道と市の一定の役割分担が定められている業務形態である。



- このケースに該当する「道路関連施策」については、道路法の定めにより、道道は、市が事業、維持、管理のすべてを行っており、国道についても、道内は全ての国道を開発局が管理している実態にあることから、札幌市内における道と市との二重行政の問題は生じないといえるが、同じ道道でも市内域を出た時点で道の管理となる道道が8路線あるなど、市内外を分断させないためにも、両者の密接な連携関係が求められる。

また、「河川関連施策」については、河川法等により、一級河川は国（指定区間は道又は市）、二級河川は道、準用河川、普通河川は市が管理しており、同一水系を複数の機関が区間を定めて管理している実態にある。

各業務の実施に当たっては、例えば、道路関係については、「道路交通における雪対策の連絡会議」（年2回開催）、「北海道主要都市道路管理主管者会議」（年1回開催）、河川関係については、「北海道・札幌市治水事業連絡調整会議」（随時開催）や「北海道・札幌市河川管理協議会」（随時開催）など、道と市における各種会議の開催や日頃の

情報交換などにより、一定の連携協力が図られていることが把握できた。

しかしながら、道路や河川は、住民の生活に密接に関係し、災害発生時などは、市内外を越えた広域的な対応が求められるとともに、道民・市民感覚からすると、同一の対象を管理する機関が市内と市外で異なることは、理解されづらい面があることから、住民への周知に努めるとともに、管轄エリア間で事業が分断しないよう現在実施されている「道の相談室」や「道路緊急ダイヤル」といった高速道路、国道、道道、市道の窓口一元化の取組など、連携協力の強化を図る必要がある。

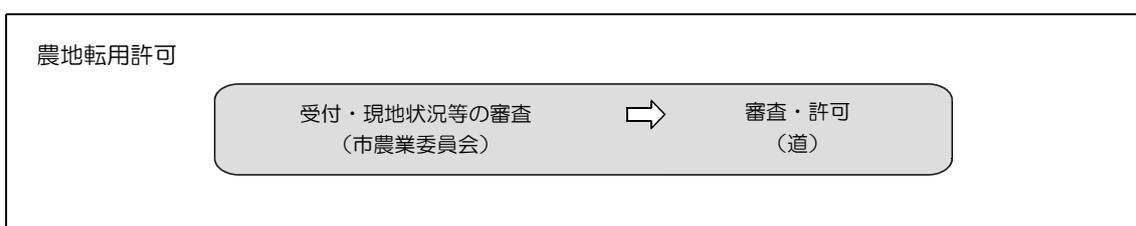
- 次に、「食品衛生関連施策」は、政令市である札幌市に特例として権限が付与されている施策であり、通常時は、各々の行政エリア内における同一の事務権限により対策を講じているが、例えば、食中毒事案発生時は、被害者や事業者は全道にわたる広域的なケースもあり、新たな感染者防止のための住民周知や原因究明対応等、緊急性は極めて高く、人命や風評被害など社会経済的影響が大きいと考えられる。

したがって、事案発生時はもとより、平常時から、道と市との連携協力の強化が特に求められる施策であると考えられ、住民への周知や照会窓口の一元化、緊急時連絡体制の整備、道・市合同対策会議などにより、道民目線に立った連携協力体制を構築する必要がある。

③「同一業務に関する一連の事務処理に道と市双方に係わるケース」

農業関連施策（１）

- 本ケースは、道と市の双方が事務に係わることから、両者の連携不足により迅速な事務処理が図られなければ、二重行政の問題が生じる可能性がある業務形態といえる。



- このケースに該当する「農地転用許可」については、市農業委員会で現地状況等の具体的な審査を行い、道に意見書を提出した後、道はその意見書を踏まえて審査するなど、農地法等に基づく役割分担のもとで一連の事務処理が行われており、道では、迅速な事務処理に向けて、審査基準や標準処理期間を設定・公表するとともに、「全道農地担当職員研修会」（年３回開催）の開催や技術的な助言、情報共有など、市農業委員会との連携・協力を努めている。

■ 農業関連施策（農地転用許可）

本事務については、市へ権限を移譲することにより二重行政の問題が生じる可能性が解消される事案であり、「道州制に向けた道から市町村への事務・権限移譲方針（平成21年3月改訂）」に基づく道から市町村への権限移譲対象事務として、既に約7割の市町村に移譲されているという現状にある。

農地転用許可事務は、権限移譲に当たっての条件整備が整った段階においては、住民に最も身近な市町村が行政サービスの中心的な役割を担うという観点からも、本事務が市へ移譲されることが望ましいものと考えられる。

④「市は市内、道は市を含む広域的なエリアで実施するケース」

地域振興施策、中小企業対策、雇用対策、観光振興施策、産業振興施策、
企業誘致施策、都市計画施策（7）

- 本ケースは、法令等で権限や役割分担が明確に定められておらず、道と市がそれぞれ同一エリア（市内）で独自にサービスを実施している点で、二重行政の問題が発生しやすい業務形態にある。



- また、これらの施策・事務事業に関する道との関係は、政令市である札幌市に特有のものではなく、他の市町村とも同様の業務形態にあるが、一般的に、各分野における政令市の占めるウェイトが高いことから、行政の効率性などの観点から取り上げられるケースが多いものと考えられる。
- こうしたことから、これらの7つの施策等について、個別に道と市との役割分担や連携協力の状況などの調査・点検を行った。

■「地域振興施策」

広域分散型の地域構造を有する本道において、全道179市町村や各種団体が行う地域課題の解決や地域活性化を目的とした取組に対し、地域づくり総合交付金を交付しており、市は市民が市内で行う地域活動等への助成事業を実施している。

道は、地域づくり総合交付金に関する申請・内示・実績報告の事務を市町村を通じて実施しており、市から制度の活用に係る相談を通常業務として受けるとともに、「石狩地域づくり連携会議」（年1回程度）により、相互の連携を図っている状況にある。

なお、平成23年度における地域づくり総合交付金の札幌市への交付額は7,350万円で、全道交付額の2.3%程度を占めており、本道の広域性からも、市へのウェイトは低いものとなっており、類似関連業務は少ない状況にある一方で、道としては、今後、札幌市の経済力や都市機能を周辺地域に波及させるための市との連携のあり方などを検討する必要がある。

■「中小企業対策」

道も市も、中小企業者のニーズにきめ細かく対応し、経営基盤を強化するため、補助や貸付等の支援事業を実施しており、道は、商工会議所を通じて比較的規模の大きな中小企業を、市は、さっぽろ産業振興財団を通じて零細企業を対象に相互に補完し合いながら、制度融資や助成事業などによる対策を実施している。

また、制度融資、助成制度、相談窓口等の施策は、道、札幌市、各支援センター、さらには、国等の諸制度を含めると相当数に上っていることから、制度を利用する事業者が全ての制度内容を把握することは困難な実態にあることも関係団体への聞き取り調査により確認された。

このようなことから、道では、効果的な中小企業対策の実施を図るため、「札幌市中小企業支援機関連絡会議」（年5回開催）等を通じた情報交換に加え、さっぽろ産業振興財団が中心となって実施している中小企業支援23機関合同による中小企業支援情報の一元化や制度説明会・相談会を実施するなど、相互の連携協力維持に努めている。

■「雇用対策」

両者ともに、雇用対策法に基づく安定的かつ緊急的な雇用機会の創出のため、若年者の正規雇用促進のための制度の創設や若年未就業者へのサポート、ハローワークとの連携強化による就業支援、労働問題の解決のための労働相談など、雇用創出のための各施策等を行ってきている（職業紹介は市のみ）。

道は、約90万人という道内で最大の労働者を抱える札幌市などとの連携を図るため、「札幌市雇用推進懇談会」（年1回程度開催）や「石狩地域労働関係会議」（年2回以上開催）などを通じて効果的な雇用対策の実施に努めているが、連携の基本となる会議の開催を始め、日常的な情報交換についても一層の連携が必要と考えられる。

■「観光振興施策」

道も市も、経済波及効果が大きく地域活性化につながる観光の振興を図るため、国内外からの観光客誘致やコンベンション誘致、観光客へのホスピタリティ向上、PRの面から大きな効果が期待できるフィルムコミッション事業等を実施している。

関係団体への聞き取り調査により、

- ・ 札幌市内で開催されるコンベンションは、規模の大小を問わず、国際会議も含めて、平成22年度で1,050件と、年間1,000件を超えており、この内、国際会議は86件であり、道内で開催された国際会議97件のうち約9割が札幌市内で開催されている実態にあること。
- ・ コンベンションの誘致に当たっては、道と市の双方の支援が求められており、一層の協力、連携が重要であることから、道は、道内観光の主要拠点で道内の約4分の1の観光入り込み数（延べ人数）を誇る札幌市をはじめとした主要都市との間で、「北海道コンベンション誘致推進協議会」（年5回開催）を設置し、国際的なコンベンション誘致の展示会への出展など、共同で、全国からのコンベンション誘致を行うとともに、コンベンション施策の効果的な展開のあり方や官民連携による一体的取組などの課題について、全道の産業振興を図る上で、意見交換や情報共有を行っていること。
- ・ 観光施策全般については、道は主に、道内の市町村・民間団体が一体となって観光振興を推進する組織として設立した「社団法人北海道観光振興機構」を通じて広域的観光の振興事業などを行い、市は主に市単独で首都圏に魅力やブランド力を発信する事業などを実施している点で、両者のより緊密な連携が求められていること。
- ・ 市は、同機構の理事及び会員として事業運営に深く関わっており、市単独で行う事業の実施に当たっては、情報交換と連携のもとに棲み分けを行い、道、市双方の施策が相乗効果によって最大の効果が発揮されるよう努めていることや、道と市が共同設置し、同機構と市観光協会が共同運営している「北海道さっぽろ食と観光情報館」などの連携事例があること。などが確認できた。

このように、社団法人北海道観光振興機構を通じた情報共有や連携を行っているが、道が行う広域観光の振興や誘客対策などの観光施策と、市が行う観光施策について広く意見交換を行うため、「北海道・札幌市観光施策懇話会」（年1回程度開催）を活用して、両者の観光施策の様々な連携による効果的な展開を図っていくことが必要と考えられる。

また、観光客誘致、企業進出支援、経済交流などの目的で、それぞれ北海道上海事務所、札幌市北京事務所を設置しているが、道・札幌市の海外事務所においては、日常的に情報共有を行っているほか、それぞれが主催する観光PRイベントにおいて相互に応援対応するなどの連携が認められることから、より効果的・効率的な観光誘致活動に向け、道、市、海外事務所間で情報共有や協力連携を図っていくことが求められる。

■「産業振興施策」

本道の産業振興を図る上で、GDPや事業所数、従業者数のいずれもが、全道の3割以上を占める札幌市の果たす役割は大きいといえる。

関係団体への聞き取り調査により、

- ・ 札幌市は、IT産業振興の拠点施設である札幌市エレクトロニクスセンターの設置、運営を行っており、地場IT企業の研究開発を支援するとともに、IT人材養成事業や地場IT企業と他産業の企業とのビジネスマッチング事業等の積極的な取組を実施しており、道のIT産業振興事業は、道内の中小企業のIT利活用のための実態調査など、中小企業対策の側面を持っていること。
- ・ 道、市ともに、道内バイオ産業の海外進出ニーズ調査やビジネスマッチング事業を行っているが、出展企業のニーズも踏まえながら、対象となる国・地域が重ならないよう事業を実施していること。が把握できた。

道は、市内への集積度が高いIT・バイオ産業について、地場のIT・バイオ製品等の販路拡大のため、国内で実施される商談会・展示会へ出展する企業に対する支援などの事業を実施しており、企業誘致においても、条例により、ソフトウェア産業及び自然科学研究所といった、いわゆるIT・バイオ産業に限り、札幌市を含む全道を対象としていることから、両者の助成制度の適用に当たっては、緊密な連携を図る必要があると考えられる。

こうしたことから、「北海道IT団体連絡会議」（年3回開催）や「北海道バイオ産業振興会議」（年3回開催）などを通じて、情報交換を密に行い、商談会や展示会に道と市、経済産業局の3者で北海道ブースを設置するなど、相互の連携確保に努めているが、特に、国際的な事業展開が求められるバイオ産業の振興に当たっては、スピード感をもった対応が必要となるため、「北海道バイオ産業振興会議」などを活用し、日頃から関係機関との情報交換を密にして、実効性のある連携を図ることが必要と考えられる。

■「企業誘致施策」

道は、企業立地の促進を図るため、北海道産業振興条例に基づき助成を行っているが、ソフトウェア産業及び自然科学研究所を除き、札幌市域を助成の対象外としており、市の助成と一定の役割分担を図っている。

また、道内市町村への企業誘致を促進する企業セミナーや、企業からの立地相談、視察会などを実施しており、市は市内への立地企業に対する融資支援、企業団地の分譲などを実施している。

道では、企業誘致の推進に相乗効果が生じるよう、「企業誘致担当者連絡会議」（随時開催）などを通じて、企業誘致案件ごとに、随時、情報共有を行い、北海道全体のPR活動を実施している。

しかし、任意の会議などによる情報共有だけでは、十分な連携や施策の相乗効果を期待することができないことから、立地に至るまでの各段階における様々な社会経済情勢の変化に適切に対応するため、これまでの取組に加え、常設の会議を設置するなど、企業誘致施策に関する連携協力体制を充実させることが必要と考えられる。

■「都市計画施策」

道は、都市計画法に基づき、市を含む札幌圏全体の都市計画の基本的な方針等を定めており、市は（法令により指定都市の区域を越えて広域の見地から決定しているものを除き）市内の区域に関する都市計画を決定している。

札幌市の場合、首都圏などの政令市に比べ、様々な要因により、大規模な再開発事業などに関し、道と調整を要する事例は少ない状況にあるといえる。

過去10年間に、札幌市内において、道の権限として都市計画決定を行ったのは、排水区域が2以上の市町村にわたる札幌石狩公共下水道施設の5回、一般国道の5回の計10回であり、水道用水給水事業、河川、国営公園については事例はなく、平成24年4月以降、区域区分、都市再開発方針、一般国道に関する市域内で完結する都市計画決定は政令市に法定移譲されたため、今後、道が札幌市で都市計画決定を行うケースはさらに減少するものと考えられる。

また、市街地開発事業に係る都市計画決定は、全て札幌市の権限となっているため、権限が錯綜する事例はない。

道は、市が定める都市計画と、道が定める札幌圏全体の都市計画の基本的な方針に係る考え方との整合性を図る観点から、市との法律に基づく協議を行うとともに、「札幌圏広域都市計画協議会」（年1回開催）や「都市計画実務担当者会議」（年1回開催）の開催などを通じて、円滑な事業の執行に努めている。

- 以上のように、二重行政の問題が発生しやすい業務形態にある7施策・事務事業については、全国一律に講じられている国の行政サービスを先ず、道が広域的観点から補完し、さらに、市が実態に応じた行政サービスを提供することで住民サービスの維持・向上に寄与する面がある一方で、道と市との間で各種の会議が設置されており、これらを通じた意見交換や情報交換により、一定の連携協力が図られている状況にあることが把握された。

こうしたことから、現時点で、住民サービスや行政の効率性の面で、「緊急かつ重大な問題」は生じていないものと考えられるが、個別の事案として、教育関連施策に関連する「校務支援システム」の導入において、道と市との連携や行政効率面での課題が生じていること、また、農業関連施策において、農地転用許可に関する事務の権限移譲の必要性が確認されている。さらに、施策等全般について、次のとおり、今後、検討を要する課題が確認された。

■ 各施策等に関わる各種会議の見直しによる市との更なる連携協力の強化

各種会議等を通じた意見交換や情報共有など、一定の役割分担、連携協力が図られているものの、常設の会議が未設置である施策・事務事業があることや、開催頻度が極めて低い会議があるなどの実態も確認されたところである。

今後、道と市の行政サービスの相乗効果による効果的・効率的な事業展開を図るためには、常設の会議がない施策については設置するほか、年1回程度の開催による意見交換などにとどまっているものについては、会議の開催頻度を高めることや、これまでの会議の内容についても検証し具体的な成果を生み出すような工夫をするなど、市との更なる連携協力の強化に取り組むことが必要である。

(2) 市との間で二重行政の可能性のある施設

ア 施設の設置・運営形態

市との間で二重行政の可能性があるとと思われる20施設については、各部局等に確認した結果、次の2つの設置・運営形態に分けられる。

① 市は市内を対象に、道は市以外の地域を対象に設置するケース ～ 4施設

② 市は市内を対象に、道は市を含む広域的な地域を対象に設置するケース ～ 16施設
(※)

※ 中間報告以降、今年度の特定課題評価対象施設である「道立職業能力開発支援センター」を追加

〈二重行政の可能性のある施設〉

役割分担	道の施設		市の施設	
		法律により必置の施設		法律により必置の施設
① 市は市内を対象に、道は札幌市以外の地域を対象に設置するケース	北海道中央児童相談所	○	札幌市児童相談所	○
	道立精神保健福祉センター	○	札幌市精神保健福祉センター	○
	道立心身障害者総合相談所	○	札幌市身体障害者更生相談所 札幌市知的障害者更生相談所	○
	北海道計量検定所	○	札幌市計量検査所	○
② 市は市内を対象に、道は札幌市を含む広域的な地域を対象に設置するケース	道立消費生活センター	○	札幌市消費者センター	努力義務
	道立女性プラザ		札幌市男女共同参画センター	
	道立女性相談援助センター	○	札幌市配偶者暴力相談センター	努力義務
	道立市民活動促進センター		札幌市民活動サポートセンター	
	道立衛生研究所		札幌市衛生研究所	
	北海道中小企業労働相談所		札幌市就業サポートセンター等	
	ジョブカフェ北海道 ジョブサロン北海道		札幌市就業サポートセンター	
	道立職業能力開発支援センター		札幌市産業振興センター	
	都市公園（道立真駒内公園）		都市公園（市立公園）	
	道営住宅		市営住宅	
	道立高等学校		市立高等学校	
	道立特別支援学校		市立特別支援学校	
	道立特別支援教育センター		札幌市教育センター	
	道立生涯学習推進センター		札幌市生涯学習センター	
美術館（道立近代美術館）		美術館（札幌市芸術の森美術館等）		
道立総合体育センター		札幌市各区体育館		

イ 施設の状況

① 市は市内を対象に、道は市以外の地域を対象に設置するケース

- 本ケースは、対象エリアや対象者が重複しない設置・運営形態である。

このケースに該当する北海道中央児童相談所など4施設については、それぞれ設置の根拠となる法令等で役割分担が定められており、対象者も棲み分けが図られていることが把握された。

■「北海道中央児童相談所」

児童に関する家庭等の相談対応、調査、指導、一時保護等を行う施設として、児童福祉法に基づき設置されている施設であり、札幌市を除く石狩・後志管内の住民を対象としている。

「札幌市児童相談所」は、児童福祉法に基づき札幌市民を対象としている施設であり、両施設は、「北海道児童相談所長協議会」の開催や問題発生時における情報共有などによる連携・協力が図られている。

■「道立精神保健福祉センター」

精神保健の向上及び精神障害者の福祉の推進を図るため、精神保健等法に基づき設置されている施設であり、札幌市を除く道民を対象としている。

「札幌市精神保健福祉センター」は、同法に基づき、札幌市民を対象としている施設であり、両施設は各種会議や随時の情報共有、研修会の共同開催による連携・協力が図られている。

■「道立心身障害者総合相談所」

心身障害者に関する相談・判定等を総合的に行うことにより、心身障害者の福祉の増進を図るため、身体障害者福祉法及び知的障害者福祉法に基づき設置されている施設であり、札幌市を除く道民を対象としている。

「札幌市身体障害者更生相談所」及び「札幌市知的障害者更生相談所」は、同法に基づき、札幌市民を対象としている施設であり、両施設は、各種会議を通じた随時の情報共有による連携・協力が図られている。

■「北海道計量検定所」

特定計量器の検定、定期検査、事業者等に対する立入検査を行うため、計量法に基づき設置されている施設であり、札幌市を含む特定8市を除いた道内全域を対象としている。

「札幌市計量検査所」は、同法に基づき、札幌市内を対象としている施設であり、「北海道地区計量行政協議会」を通じた情報交換や意見交換、計量行政に関する調査・研究を行うなど、相互連携による取組が行われている。

② 市は市内を対象に、道は市を含む広域的な地域を対象に設置するケース

- 本ケースについては、道と市の対象エリアが市域内で重なっており、二重行政の問題が発生しやすい設置・運営形態にあるため、行政上の非効率や無駄が生じていないかという観点から検証を行う必要がある一方で、行政サービスの需給関係や両者の適切な役割分担、それぞれの行政サービスを同一エリアに投入することによる相乗効果の有無などにも十分留意する必要がある。
- こうしたことから、このケースに該当する16施設について、個別に道と市との役割分担や連携協力の状況などの調査・点検を行った。

■「道立消費生活センター」

消費者安全の確保のために市町村が行う消費生活相談や苦情処理のあっせんなどに関して技術的支援等を行うとともに、自ら広域的、高度専門的見地を必要とする消費生活相談や苦情処理のあっせんを行うため、消費者安全法に基づき設置が義務づけられている施設であり、「札幌市消費者センター」は、札幌市民を対象に相談対応や苦情処理のあっせんなどを行う施設として、同法（努力義務）に基づき設置している施設である。

「道立消費生活センター」では、消費生活相談業務として年間約7,000件の相談・苦情処理を行っており、このうちの約4割が札幌市民からの相談等であり、商品テスト業務では年間約200件のテストを実施し、専門技術相談も270件という事業実績を有している。

「札幌市消費者センター」では、商品テスト業務において、外部委託や道の消費生活センターと連携するなどしているが、相談業務については、年間約13,000件の

相談等処理しており、法令に定める役割分担が行われている相談業務の一部において事務の重複がみられることが、関係団体への聞き取り調査により把握できた。

また、同法に規定する道の業務として、道内市町村に対する技術的支援のほか、広域的見地からの相談対応という役割を果たすためには、消費生活問題の多くが都市部に存在し、次第に地域に広まっていくという実態から、大消費地である札幌市の市民からの消費生活相談も処理することにより、いち早く消費生活問題の動向を捉えて対応する必要があることが、関係団体への聞き取り調査で把握できた。

同法においては、相談窓口の併設が規定されているところであり、消費生活相談や苦情処理のあっせんという事務の性質上、消費者が相談できる窓口は複数あることが望ましいとも考えられるが、利用者アンケート調査では、道施設と市施設の利用者間で異なる認識をもっていることが確認された。

この利用者アンケート調査結果をみると、両施設を利用したことがある札幌市内在住者のうち、札幌市内に複数の消費相談拠点があることに肯定的（複数必要、複数が望ましい、複数の方が便利）な回答の割合は、道施設の利用者では68.6%、市施設の利用者では38.5%となっている。

また、他方の施設を知っているが利用したことがない札幌市内在住者を対象に、その理由を聞いたところ、道施設利用者では、特に理由がないとする回答が62.5%と最も多く、市施設利用者では、特に理由がないとする回答が42.9%と最も多いという結果がでている。

両施設は、「相談従事者研修会」の開催や随時の情報共有などを通じて、相互の連携確保に努めているが、今後は、消費生活相談事例の情報交換や相談業務とも関連してくる教育・啓発事業でのテーマ等に関する連携を一層強めていく必要があるものと考えられる。また、消費者にとって最も身近な行政機関である市町村がまず相談を受けられることができるよう、これまで、道は、全道の市町村に対して苦情対応支援や人材育成支援などの技術的支援を行ってきたが、今後、一層、広域自治体として求められる本来の役割である市町村や団体への支援にウェイトを移していく必要があるものと考えられる。

■「道立女性プラザ」

女性の自立と社会参加や男女平等参画を促進するための全道的実践活動拠点として設置された施設であり、「札幌市男女共同参画センター」は、札幌市民や札幌

市内への通勤者を対象に相談対応などを行う施設である。

道施設では、女性が抱える法律問題について、女性弁護士による相談業務を行っているが、その多くは札幌市民からの相談であり、一方で、市施設においても同様の法律相談業務を行っている実態にある。

いずれも毎回の相談予定者数を上回る申込がある利用者ニーズが高い行政サービスであり、道民や市民のニーズに応じていくためにも、両施設による相談体制が維持される必要があることが関係団体への聞き取り調査により確認された。

また、図書コーナーなどの情報提供フロアや打合せスペースなどの貸出業務についても重複しており、道施設については、道民が自由に利用できるオープンスペースとして、男女平等参画に関する活動のみならず、広く道民活動を行うに当たっての利用実態があり、各活動拠点として利用者が必要としている設備であることが利用者アンケート調査により確認されたが、女性の自立や社会参加の実践活動拠点として、その機能がより効果的に発揮できるよう、施設の活用方策について見直しを行う必要があると考えられる。

■「道立女性相談援助センター」

売春防止法に基づく婦人相談所及び婦人保護施設として設置が義務づけられている施設であり、配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護に関する法律に基づく、配偶者暴力相談支援センターとしての機能も併せもつ施設である。

札幌市民のDV被害者等を対象にした「札幌市配偶者暴力相談センター」との間では、一時保護施設を有していない札幌市に代わり、一時保護などが必要な場合は道の施設が対応しており、「女性相談援助関係機関等連絡会議」などを通じた情報共有やセミナーの共同開催も行われており、一定の役割分担と連携協力が図られている。

■「道立市民活動促進センター」

市民活動団体の交流や連携の促進のため、施設や設備、学習機会の提供など、道民による市民活動を総合的に推進する施設として設置しており、「札幌市民活動サポートセンター」は、札幌で活動するボランティアやNPO団体など様々な分野の市民活動団体を支援するために設置している施設である。

「道立市民活動促進センター」は、NPO法人設立運営のノウハウを蓄積しているため、市民活動相談件数が市施設の約3倍で、相談件数の約8割が札幌市内在住者であり、「札幌市民活動サポートセンター」は、貸事務ブースなど施設面で充実しているため、施設利用者数が道施設の約3倍という運営実態にあることが、関係団体への聞き取り調査により確認され、また、利用者も目的に応じて使い分けていることが、利用者アンケート調査により把握できた。

道では、自治体、市民、企業など、多様な主体によるNPO等への支援や協働の取組を促進するため、札幌市内団体情報も一元管理する「北海道市民活動団体情報提供システム」の運用により協力・連携を図っているが、NPO法人設立認証の札幌市への法定移譲を機に、今後、市内団体等からの相談件数は減少するものと考えられるため、札幌市以外の地域のNPO等の活動を支援するための事業を重視していくなど、棲み分けと効果的な運営に努めていく必要があるものと考えられる。

■「道立衛生研究所」

基本的に札幌市域外の各種試験検査のほか、放射性物質の測定やエキノコックス症など、札幌市立衛生研究所では対応し難い試験検査や調査研究を行っており、「札幌市立衛生研究所」は、札幌市立の保健所及び各区保健センターの調査・検査機能を集約する施設として設置されており、札幌市保健所などが受理した飲料水や食品等の安全評価やウィルスの分析など、札幌市域内の各種試験検査を行うなど、一定の役割分担がなされている。

また、両研究施設は、エリアは異なるが共通する研究分野があることから、日常業務や学会などを通じた情報共有が確保されている。

■「北海道中小企業労働相談所」

中小企業における労働者や使用者の賃金や解雇といった労働条件に関する相談などに対応するため、石狩振興局には労働相談員を配置するなど、全道14の振興局等に設置されており、年間約2,500件の相談に応じている。

市施設の相談件数と比較しても8倍を超えており、この内、札幌市内在住者の割合は約半数で、相談内容では労使紛争相談が約6割、年金、社会保険などの勤労者福祉相談では約1割という実態にあることが、聞き取り調査で把握できた。

札幌市民を対象とした相談に対応するために設置している「札幌市就業サポートセンター」、「清田区地域職業相談室」、「西区地域職業相談室」では、労働問題の

ほか社会保険労務士による社会保険などの勤労者福祉相談に応じる体制を整えており、一定の役割分担が図られている。

■「ジョブカフェ北海道」、「ジョブサロン北海道」

「ジョブカフェ北海道」は、若年者の求職者を対象とし、ハローワークでの求職プロセスを円滑かつ効果的に進めるために必要なカウンセリングなどの就職支援サービスを事前に行うための施設であり、「ジョブサロン北海道」は、中高年者の求職者を対象とした再就職相談を行うために設置した施設である。

「札幌市就業サポートセンター」は、札幌市民を対象とした官民共同による職業紹介事業等を行うために設置された施設であり、こうした一定の役割分担のもとに設置、運営が行われている。

また、関係団体への聞き取り調査では、雇用対策のために設置された両施設は、それぞれの機能は違うものの、事前カウンセリング、事前セミナー、職業紹介手続、フォローアップという一連の求職プロセスを一体的に行うことが、求職者が求めている行政サービスであるとの考えに立ち、求職者のスキルや経験、適性を見極めた上で、求職者ニーズに応じて窓口を相互に紹介するなど、施設間の日常的な連携が一定程度図られていることが把握された。

一方で、利用者アンケート調査では、「ジョブカフェ北海道等」の利用者の約75%が、「札幌市就業サポートセンター」があることを知らないと回答し、「札幌市就業サポートセンター」の利用者の約43%が、「ジョブカフェ北海道・ジョブサロン北海道」があることを知らないと回答していることから、今後は、両施設の利用者に対して、相互の施設内容などを周知することにより、利用者の選択肢を広げ、住民サービスの向上を図っていく必要があるものと考えられる。

■「道立職業能力開発支援センター」

労働者の職業能力の開発を推進するために設置している施設で、「札幌市産業振興センター」の施設の一部を区分所有して、技能実習や技能検定試験等のための貸室業務を行っており、職業能力開発促進法に基づき道が認可した法人である北海道職業能力開発協会が指定管理者として管理運営を行っている。

「札幌市産業振興センター」は、市内の中小企業を支援するため、人材育成事業、創業支援事業、情報提供事業及びセミナールームの貸し出しなどを実施している施設

であり、両施設における業務のうち、貸室業務は重複している実態にあり、特に、市施設との役割分担や施設運営のあり方や施設目的に即した効果的な施策事業について検討が必要であると考えられる。

■「都市公園（道立真駒内公園）」

都市公園法に基づき、市町村の区域を越えた広域のレクリエーション需要に対応した広域公園として設置された公園であり、市が設置している都市公園は、都市住民全般の休息、鑑賞、運動など、総合的な利用に供する公園として整備する総合公園や運動公園などである。

道では、「全道都市公園主管部課長会議」や「都市整備事業担当者会議」により、都市公園の管理や整備事例、予算などの情報提供を行うなど、日常的な連携を図っているが、道立真駒内公園は、北海道広域緑地計画に基づく配置計画において、道央圏域を対象として設置されている広域公園という位置づけがあるものの、隣接する市の都市公園と共に、地区住民の生活に根付いた公園として多くの市民に日常的に利用されていることが、関係団体への聞き取り調査により確認されたところであり、管理のあり方など幅広い観点からの検討を進めることが必要と考えられる。

■「道営住宅」

道は、公営住宅法に基づき、市町村と連携し、既存ストックを有効に活用しながら、地域の公営住宅の再編整備を進めるとともに、高齢者や子育て世代への対応など、住宅に困窮する低額所得者に住宅を供給しており、札幌市営住宅と比較すると、住宅の「整備基準」や「入居収入基準」には大きな差異はみられないものの、道営住宅は、居住地等による「入居要件」は設けておらず、広域的な入居申込が可能となっているが、市営住宅は市内に居住する者又は市内に通勤する者に限定している。

「維持管理業務」については、札幌市内の道営住宅は31団地5,490戸で、財団法人北海道住宅管理公社が指定管理者として、札幌市営住宅は110団地27,700戸で、財団法人札幌市住宅管理公社などが指定管理者として、それぞれ、入居者募集・相談、資格審査、家賃減免、家賃収納業務、維持管理・補修、団地環境整備、巡回などの業務を実施している。なお、財団法人北海道住宅管理公社は、札幌市内のほか、江別市、千歳市、恵庭市、石狩市、北広島市、小樽市の32団地4,853戸を含め、計63団地10,343戸の道営住宅の指定管理者となっている。

札幌市内の公営住宅は、道内各地から札幌市内に急激に人口が流入した時代に、

札幌市だけでは公営住宅の供給が追いつかない状況の中で道も整備を進めてきたことや、住宅団地開発等において、道と札幌市が役割分担の下に整備を実施してきたという経緯があることが、関係団体への聞き取り調査により確認された。

このような背景もあり、多くの利用者は、道営、市営の区別を意識することなく同じ公営住宅として捉えており、維持管理に関しては、管理業務の対応に格差が生じないように情報交換を行いながら対応していることも関係団体への聞き取り調査により把握したところである。なお、指定管理者が異なることなどから、簡易な修繕や滞納管理事務の基準等に違いが生じ、個別事案の対応が異なるケースも出てくると考えられる。

また、道では、「北海道地域住宅協議会」や「石狩地域住宅協議会」を通じた情報共有や意見交換を行いながら、市町村と連携した取組を進めているが、「北海道住生活基本計画」における道の役割や多様化する住宅需要を踏まえながら、現在、道営住宅長寿命化計画の策定に取り組んでいる状況にある。

今後は、他市の管理事例なども参考に、管理のあり方などについて、利用者の目線に立った検討を進める必要があると考えられる。

■「道立高等学校」

学校教育法に基づき、市内に28校が設置され、「市立高等学校」は8校が設置されている。

道立高校は、原則、石狩管内を通学区域としており、市立高校は、原則として、市内を通学区域としている。そうした中、道教委は、市が策定する市立高校に関する計画等を踏まえ、市と情報交換を行いながら、市立高校を含めた公立高校の配置計画を策定している。

■「道立特別支援学校」

学校教育法に基づき、市内に10校が設置され、「市立特別支援学校」は4校が設置されている。「道立特別支援学校」は、道内に居住する者を対象とし、「市立特別支援学校」は市内居住者を対象としている。また、障がいの区分によっては、障がいの程度など入学要件が異なっており、一定の役割分担が図られている。

道は、知的障がいのある児童生徒の増加に対応するため、市と特別支援学校の整備について意見交換を行うなど、日常的な連携確保に努めている。

■「道立特別支援教育センター」

道民に対する特別支援教育の相談事業、教職員に対する研修事業、専門性向上のための研究事業などを行い、「札幌市教育センター」は、札幌市民に対する特別支援教育を含む教育相談、研修等を実施しており、両センターとも研修、教育相談という同種の役割を有している。

道内の教職員の研修については、道教委が行っているが、政令市である札幌市の教職員の研修については、「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」により市教委において行うこととされている。研修対象者については重複はなく、「道立特別支援教育センター」では、札幌市を除く道内市町村立学校の特別支援学級や特別支援学校等の教職員を対象としており、「札幌市教育センター」は、市立学校の特別支援学級や特別支援学校等の教職員を対象としている。研修内容については、両センターとも専門性の向上を目指した類似の講義を開設している。

教育相談については、「道立特別支援教育センター」において、道内を巡回相談するなど、広く保護者等からの相談業務を実施しているが、札幌市民からの相談の殆どは、就学と密接に関わりがあることから、「札幌市教育センター」で対応しており、相談内容に応じて両センターで情報交換を行うなどの連携を図りながら運営が図られていることが把握できた。

■「道立生涯学習推進センター」

道民の生涯学習活動の総合的な推進を図るために設置されており、全道の市町村や関係団体の職員等を対象とし、主に、指導者の研修や養成、生涯学習に関する調査・研究などの支援を行う一方で、「札幌市生涯学習センター」は、市民や市内への通勤者を対象として、生涯学習の機会や場の提供を行っている。

両施設において、学習機会の提供事業と人材育成事業を行っているが、学習機会の提供事業については、「道立生涯学習推進センター」では、全道の市町村や大学、団体で行う公開講座情報を集約して、インターネットなどで情報提供する業務を行っている。一方、「札幌市生涯学習センター」は、市民を対象とした学習講座を企画運営しており、直接学習機会を提供する業務であることが、関係団体への聞き取り調査で把握できた。

また、人材育成事業については、「道立生涯学習推進センター」は、生涯学習を推進する市町村や団体の職員を主な対象として実施しているのに対し、「札幌市生涯学習センター」では、市民を対象として生涯学習に関する研修事業を実施しており、

事業の対象者に違いがあることも把握できた。

両センターは、上記のように事業内容や対象者が異なっているが、「道立生涯学習推進センター」の事業である道民カレッジの運営委員会に市センターの担当者が委員として参加し情報交換を行うなど、一定の連携が図られている。

■「道立近代美術館」

本道における文化拠点として、北海道の特性を踏まえた展覧会の開催や総合的な美術文化の普及活動を目的に設置され、「札幌市芸術の森美術館等」は、札幌ゆかりの作家や近現代美術の紹介、調査研究、教育普及啓発活動を目的に設置された美術館である。

両施設は、展示品に違いがあり、各々が利用者のニーズに応じた運営を実施しているが、各美術館学芸員等による連携協議会の開催や日常の情報交換により協力・連携関係が保たれている。

■「道立総合体育センター」

本道におけるスポーツ拠点として、本道で開催される各種国際競技大会や全国規模の競技大会開催を主な目的に設置されており、市の各区体育館とは異なり、大規模施設で観客収容能力もある。

これらの施設は、市民に限らず広く道民の利用が可能であるが、国際競技大会や全国規模の競技大会などの大規模な大会は、道立総合体育センターが対応しており、一定の役割分担が図られている状況にある。

- 以上のように、道立施設は、主に道内市町村や関係団体などに対する相談対応や調整・支援業務や専門的な調査研究業務、全道への普及啓発業務などを、市の施設は市民を対象とした業務を担っている。

一部の道立施設において、札幌市民の多くが利用している実態にあるが、多くの施設は、対象者や業務内容などの役割分担を道と市で調整の上、設置された経緯があるなど、一定の棲み分けが図られており、各種会議の開催を通じた情報共有に努めるなど、一定の連携・協力関係のもとに運営されている状況が確認された。

中間報告以降、二重行政の問題については、道民、市民の目線に立った検討を行う必要があるとの認識のもと、関係団体や利用者の意見の把握などに努めた結果、観光振興施策や企業誘致施策などにおいては、特に、行政サービスの相乗効果を生み出し、効果的・効率的な事業展開を図るための連携が求められていることが確認された。

また、利用者ニーズが高い事業を実施している道立消費生活センター（札幌市消費者センター）、道立女性プラザ（札幌市男女共同参画センター）、道立市民活動促進センター（札幌市民活動サポートセンター）や、人口急増期において、道と札幌市で整備を実施してきた道営住宅（市営住宅）などにおいては、道民、市民が求める行政サービスの需給関係を満たすため、道、札幌市が役割分担により、住民サービスの維持、向上を図ってきていることも確認された。

こうしたことから、現時点で、住民サービスや行政の効率性の面で「緊急かつ重大な問題」は生じていないものと考えられるが、次の6つの施設において、今後、施設の整備や運営面において、検討を要する課題が確認されている。

■ 道立消費生活センター [札幌市消費者センター]

相談業務における重複については、消費者安全法においても消費者相談窓口の併設が規定されており、消費生活相談や苦情処理のあっせんという事務の性質上、消費者が相談できる窓口は複数あることが消費者行政において望ましいとも考えられる。

道は、全道市町村の技術的支援等を行うという広域自治体として求められる本来の役割をしっかりと担うため、市民から直接受ける相談業務よりも、市町村や団体への支援にウェイトを移していく必要があるものと考えられる。

■ 道立女性プラザ [札幌市男女共同参画センター]

女性の自立と社会参加や男女平等参画を促進するための実践活動拠点として設置された施設であり、「札幌市男女共同参画センター」とは、法律の専門家による相談業務で重複しているものの、利用者ニーズが高い行政サービスであることから、道民や市民のニーズに応じていくためにも、両施設の相談体制が維持される必要があることが関係団体への聞き取り調査により確認された。

また、図書コーナーなどの情報提供フロアや打合せスペースなどの貸出業務についても重複しており、道施設については、道民が自由に利用できるオープンスペースとして、男女平等参画に関する活動のみならず、広く道民活動を行うに当たっての利用実態があり、各活動拠点として利用者が必要としている設備であることが利用者アンケート調査により確認されたが、女性の自立や社会参加の実践活動拠点としての機能が効果的に発揮できるよう、交流フロア及び情報提供フロアのあり方など、施設の活用方策について見直しを行う必要があるものと考えられる。

■ 道立市民活動促進センター [札幌市民活動サポートセンター]

NPO法人設立・運営の相談対応の評価が高い道施設と、市民活動をサポートする施設面で充実している市施設というそれぞれの特徴を反映した利用実態にあることが、関係団体への聞き取り調査により把握され、また、利用者アンケート調査では、利用者は目的に応じて使い分けている実態が確認された。

道では、平成24年4月からのNPO法人設立認証事務の市への法定移譲に合わせ、札幌市内団体情報も一元管理する「北海道市民活動団体情報提供システム」の運用を開始し、協力・連携を図っているところであるが、この法定移譲を機に、札幌市以外の地域のNPO等の活動を支援するための相談事業などの比重を高めていくような方向で、棲み分けと効果的な運営に努めていく必要があると考えられる。

■ 道立職業能力開発支援センター [札幌市産業振興センター]

労働者の職業能力開発を推進するために設置している施設であり、市内の中小企業を支援するため、人材育成事業、創業支援事業、情報提供事業及びセミナー・ルームの貸し出しなどを実施している「札幌市産業振興センター」と類似の施設である。

道施設は、市と同一の施設内において、能力検定試験等のための貸室業務を行っており、両施設の業務のうち貸室業務は重複していることから、道施設において、技能検定や一般貸出などの施設の利用実態を踏まえ、市立施設との機能重複を検証した上で、施設のあり方についての検討が必要と考えられる。

■ 都市公園（道立真駒内公園） [都市公園（市立公園）]

都市公園法に基づき、市町村の区域を越えた広域のレクリエーション需要に対応した広域公園として設置された公園であるが、隣接する市の都市公園と共に、地区住民の生活に根付いた公園として多くの市民が日常的に利用していることが関係団体への聞き取り調査により確認されたところであり、市の都市公園と管理上の共通課題も多いことから、今後とも、一層の連携を図るとともに、管理のあり方など幅広い観点から検討を進めることが必要であると考えられる。

■ 道営住宅 [市営住宅]

公営住宅の供給需要が急増した時代や住宅団地開発等において、道と市は、役割分担の下に整備を実施してきたという経緯があるが、利用者の多くは、道営、市営の区別を意識することなく同じ公営住宅として捉えていることが、関係団体への聞き取り調査により確認されたところである。

今後、厳しい道財政を踏まえ、公営住宅の供給に当たっての道と市の役割分担、多様化する住宅需要などを踏まえた道営住宅の整備活用や利用者の目線に立った管理のあり方などについて検討する必要があると考えられる。

- なお、大都市等をめぐる課題について調査を進めている政府の地方制度調査会（首相の諮問機関）の専門小委員会では、指定都市制度の創設以来50年以上にわたり制度の基本的な枠組みが変更されない中、都道府県と指定都市の実際の行政運営において、いわゆる「二重行政」の問題が顕在化していることを指摘し、その解消のためには、指定都市の存する区域においては、できる限り同種の事務を処理する主体を一元化するとともに、事務処理に関して指定都市と都道府県との間の調整のあり方を検討することが必要であるとしている。

具体的には、まず、法定事務を中心に、指定都市が処理できるものについては、できるだけ指定都市に移譲することが必要であり、都市計画と農地等の土地利用の分野や、福祉、医療分野、教育等の対人サービスの分野を中心として検討すべきであるとしており、二重行政を解消するためには、このような事務の移譲に加え、都道府県と指定都市が公式に政策を調整する場を設置することが必要であり、公の施設の適正配置や効率的・効果的な事務処理を図ることを検討すべきであるとしている。

4 今後の対応

- 今後、道と札幌市との行政推進に関する「新たな協議の場」を設置して、中間報告以降、道民や市民の目線に立った課題の洗い出しを行うという観点から、追加調査として実施した「関係団体聞き取り調査」や「利用者アンケート調査」などにより、今回確認された検討を要する事項や道と市の役割分担などのあり方を検証するとともに、住民サービスの向上や行政の効率化に向けた「権限移譲の推進」や「連携協力のあり方」などについて協議するなど、両者の連携のもと、幅広い観点から点検や検討を重ね、必要な改善に取り組むこととする。