

第2節 北海道道州制特区のその後

北海学園大学

佐藤克廣

1. はじめに — 迷走する議論

(1) 報告の趣旨

本報告では、「北海道道州制特区のその後」と題し、『北海道地方自治研究』2004年4月号や『月刊自治研』2004年6月号に掲載された拙稿のフォローを行いつつ、北海道道州制特区構想の実現にはどのような要因を解決しなければならないのかについて示唆を与えることを主な目的とする。もちろん、北海道道州制特区は、実現しておらず、2005年8月には、特区構想に示された各省庁への権限移譲要求に対し、認めると回答されたのは、わずか一項目であるという惨憺たる状況にある。

なぜこのような状況となっているのか、その原因を探ることが重要であると思われるが、北海道道州制特区構想の実現に向けた動きは、依然継続しており、資料などの制約から、必ずしも十分な原因究明はできない。本報告では、北海道道州制特区構想の発端から、2005年はじめまでの動向をフォローしつつ、中心的役割を果たしたのがどういったアクターであったか、また、構想の検討や実現を目指す活動の主たるアリーナはどこにあったかを検討する。これにより、現段階においては、熱気が薄れているように見える、従って、実現可能性がほとんどなさそうに見える北海道道州制特区構想が、なぜそのような事態となったのかを探るための手がかりを提供することとしたい。

そして、そのような状況分析を踏まえて、北海道道州制特区構想の実現可能性を探って見ることとしたい。

(2) 道州制特区の始点

最初に、北海道道州制特区構想の始まりから、2004年4月はじめまでの動きを簡単に述べておきたい。すでに、拙著「北海道道州制特区構想の行方 — 道州制北海道モデルは実現するか」（『月刊自治研』2004年6月）で経緯を述べているので、詳細については、それらを参照されたい。

北海道道州制特区構想は、これを一つの政策形成の過程とみれば、その始点をはっきりしている事例である。すなわち、2003年8月はじめに、当時の武部勤衆議院議員（元農林水産大臣その後自民党幹事長）が、次の第43回衆議院選挙の公約の目玉として「道州制特区」はどうかという進言を小泉純一郎首相に行ったところから、北海道道州制特区構想が始まるという良い。この進言を小泉首相が応諾し、急遽政府与党の公約として道州制特区構想が盛り込まれたのである。

<道州制>の検討や議論自体は、これ以前にあり、北海道においても、堀達也前北海道知事二期目の1999年の知事選挙公約に盛り込まれ、2000年度に、「道州制検討懇話会」（座長 横山純一 北海学園大学法学部教授）が設置され、同懇話会は2001年2月に最終報告書『道州制 北海道発・分

権型社会の展望』を知事に提出している。

しかしながら、北海道道州制特区ないし、その構想は、こうした北海道内の動向とは全く関係せずに、与党の選挙公約として突然姿を現したものといって良い。

この公約に、北海道庁も対応せざるをえなくなり、道庁は、あらたに「道州制推進会議」を設立して北海道道州制特区構想案を作り、担当の内閣府に提出することとなったのである。この「道州制推進会議」は、2004年4月はじめに案をまとめ、ほぼその案にそった提案が内閣府に提出された。ところが、この案は、内閣府の意に沿ったものではなかったらしく、再提出が求められ、修正の上、同年8月に再提出されている。

(3) アリーナ

この段階での北海道道州制特区構想の主たるアリーナは、北海道庁に設置された「道州制推進会議」（座長 宮脇淳北海道大学大学院法学研究科教授）であった。

一方、最初にふれたように、この構想検討の発端は、政府与党中枢から発せられたものであったので、経済財政諮問会議、内閣府といった国の機関も構想検討のアリーナとなっていた。そのため、北海道知事が経済財政諮問会議に出席して、北海道道州制特区構想について説明するという場面も設定された。

北海道庁内では、「道州制推進会議」が2003年10月に設置され、国に提案する北海道道州制特区構想の内容が検討された。「道州制推進会議」が国に提案する構想をまとめて答申する2004年4月までは、目に見える（資料にアクセス可能な）主なアリーナは、「道州制推進会議」ということになる。

しかし、現実には、この会議も内閣府など国の設置圧力があつたことが、あとになってメディアが報道するようになる。この経緯は、北海道道州制特区構想について推進会議が答申する直前の大きな方針変更と関連するものと思われる。2004年3月はじめまでは、この推進会議が検討してきた内容は、道庁事務サイドが掲げる、子育て環境充実や行政のワンストップサービスなど九項目の道州制推進プランの議論のみであった。いわば、従来の構造改革特区申請などにもみられる規制緩和や地域再生特区申請と類似のものであった。「道州制特区」という名称にもかかわらず、実態は北海道への地方分権を求める議論であったと言ってよい。

ところが、2004年3月にたって、国の地方支分部局との機能等統合や、条例等により政省令の規定を代替できる仕組みなどの検討を含む「総合的な推進事項」が3月末の道州制推進会議で宮脇座長から提案され、提案からわずか10日ほどあとの最終の道州制推進会議で決定した最終報告に盛り込まれた。

こうした方針変更は、国から検討を求められた道庁サイド、就中「道州制推進会議」が、北海道道州制特区構想の主要アリーナであるとする、ほとんど説明がつかないことになる。一連のメディアの報道や非公式なインタビューによれば、この時期の実質的政策形成のアリーナは内閣府や経済財政諮問会議の主要議員とそれに連なるグループの非公式な検討の場であったことが推測できる。

(4) アクター

すでにふれたように、北海道道州制特区構想策定のきっかけは、武部衆議院議員と小泉首相との会談にあった。政府与党の公約となってからは、国の側では、総理大臣とその意向を引き継いだ内閣府の政策統括官、および、竹中平蔵経済財政担当大臣が中心的アクターだったとあって良いだろう。これを仮に官邸側アクターとしておこう。

官邸側アクターは、初期の段階では、衆議院選挙の公約の目玉として北海道道州制特区を盛り込んだのであり、どれだけ道州制特区なり道州制というものについての理解があったのか、あるいは、どのような方向での道州制をイメージしていたのかは定かではない。報道によれば、武部私案であるとか、自民党の「道州制を推進する議員連盟」（会長杉浦正健衆議院議員）といったところで、案が検討されているとされている。そこで出されている案は、第4次地方制度調査会の答申にあった「地方」案に近いものとして良いだろう。

ところが、この時期、経済団体などが提案している案、自治体側の案、第27次地方制度調査会での議論などで出されている案は、おおむね道州を自治体として設置する案であったとあってよい。まさに<呉越道州>あるいは<道州異夢>といえる状態であったといえよう。しかしながら、官邸側アクター間でも道州制特区が突然浮上した時期には、道州制そのものについてのアイデアも必ずしもまとまっていたわけではないとあって良いだろう。

北海道側のアクターである、高橋はるみ北海道知事と道庁の担当部局は、官邸側からの急な検討要請に相当とまどったと思われる。道庁の側にそれまでの蓄積が全くなかったとはいえないが、道州制の必要性を力説していた前知事と異なり、中央行政機関である経済産業省出身の知事の下では、道州制の導入にそれほど力が入らないのも自然だったといえよう。官邸からの要請に北海道側のアクターも右往左往している状況であったといえる。

また、この一連の流れのなかで、北海道開発局が、自局の廃止が俎上に上る可能性にあわてふためき、道州制特区構想に相当に大きな反発をしている。たとえば北海道開発局が発行している広報紙の中で、道州制が導入され開発局がなくなれば、北海道の公共事業の予算が大幅に削減され、それに伴い北海道の雇用にも悪影響を与え、北海道経済をますますダメにするのだという議論を展開している。開発局は、当局ばかりではなく、「全開発」と呼ばれる労働組合も開発局の廃止に戦々恐々とし、道州制特区構想への疑問を投げかけている。

さらに、国の各省は、財務省、経済産業省、国土交通省をはじめとして、もともと地方分権が進んでいない、国に依存している北海道が道州制を言い出すことをかなり冷ややかに見ていたことが報道されている。他の都府県では、たとえば国道についても知事の管理する区間があるのに、北海道では、国道はすべて国直轄で北海道開発局が管理しており、北海道知事は、国との関係で他の都府県知事よりも明らかに権限が少なく、道州制にもっとも遠い中間自治体であるというのが、これらの役所の幹部の見方であったといえよう。

2. 6月以降の動き

(1) 要求された〈目玉〉 ― 国の地方支分部局と道庁の統合・市町村への権限移譲

その後、前述のように、道庁の提案した「北海道道州制特区構想」に対して、内閣府などの国の側から内容が不十分であるとして再提案が求められた。その際に問題となったのは、いわゆる〈目玉〉がないということであった。

内閣府等が〈目玉〉と言っていたのは、中央省庁の地方支分部局と道庁との統合がもっとも端的に道州制を示すものであるという意識であった。したがって、そうした内容、すなわち、いくつかの地方支分部局を道州に吸収するような案を道庁に作らせようとするものであった。この内閣府等の方針は、国の省庁再編というまさに国の行政改革テーマについて、北海道という一自治体に案を作ることを求めたものである。地方支分部局の統合問題は、国の側からみた行政改革、すなわち、国家公務員数の削減、組織のスリム化などにつながるものであり、国の行政改革推進派にとっては、ある意味お手軽な行政改革の実を見せられる改革といえるものである。しかし、道庁が受け止めて案を提出するには、無理のあるものであったといえよう。

道庁側が検討した再提案では、まず国の地方支分部局を5年以内に統合し、さらに5年後の10年後に、その統合された国の地方支分部局と道庁とを統合するというものであった。北海道には40を超える国の地方支分部局が存在するが、5年後に統合を目指すのは、そのうちの12の機関とされた。

加えて、国の機関と道庁との機能を統合することが提案され、機能統合のモデルとして、連携共同事業というものを提案している。これは、予算を国の地方支分部局と道庁とが横断的に使えるようにするという案で、この連携共同事業はすでに一部導入されている。

(2) 道州制特区検討懇談会

道庁側としては、道庁だけが国の支分部局との統合問題を議論しても進展はないので、小泉総理の肝いりで国の側としてもきちんとした推進本部を設置するよう提案した。これを受けて、官邸側も道州制特区懇談会なるものをつくろうとした。道庁が求めたのは、閣僚級の構成員による推進本部であったが、国側は、いわば実務者による懇談会ですませようとしたといえる。

この懇談会は、竹中平蔵経済財政担当大臣を座長とする5人のメンバーで構成することが予定されていた。竹中大臣以外の構成員は、太田弘子内閣府政策統括官、本間正明大阪大学大学院教授、宮脇淳北大大学院教授、高橋はるみ北海道知事であった。

ところがこの人選を巡って高橋はるみ知事が、激しく抵抗することとなる。自分以外のメンバーがすべて竹中大臣のブレーンであって、一人だけ孤立する形になるので、決して北海道のためになる道州制特区の議論にはならないという立場からの抵抗であった。この抵抗と抗議により、当時全国知事会の道州制研究会座長であった木村良樹和歌山県知事を構成員に加えることで高橋知事も妥協し、ようやく懇談会が開催されることとなった。

第一回目の道州制特区懇談会は、10月26日に開催された。しかし、このときは、道州制と北海道

道州制特区の違いといった議論に終始し、入り口論にも入れない状態で終了した。

(3) 道州制特区構想実現に向けた道庁側の対応

このころ、道庁側も道州制特区構想を実現するためには、いくつかの懸案を処理していかなければならないという方針の下、11月には、道州制特区問題が道議会に報告され、道州制を具体化していくための方策を検討するため50人の市町村職員との実務者研究会議をテレビ会議で開いている。

また、この時期には、市町村への権限移譲についての構想を検討するようになる。道州制が導入されると道庁の規模や権限が大きくなるが、道庁に対しては焼け太りにつながるといった懸念が当然ながら表明されていた。こうした懸念や批判への対応である。道庁側は、2004年11月から12月にかけて市町村への権限移譲の基本方針を作成した。

さらには、高橋知事が、道州制特区を巡って、札幌市の上田文雄市長とのトップ会談を行うなど、道庁単独ではなく、道内市町村をも巻き込んだ道州制特区構想の実現への動きが出てきたのもこの時期である。

これらの対応の中には、たとえば、北海道版の構造改革特区といえそうな「道チャレンジパートナー特区」提案も含まれている。道の権限の中で、道庁が行うよりも市町村に移譲するほうがよいと思われるものを提案することが奨励された。それにより、道庁の権限や規模をスリム化することを目指し、北海道道州制特区構想によって、道庁が焼け太りするのではないかという懸念に対応しようとしたといえよう。

2005年に入ると、道庁は、支庁問題についても積極的な改革方向を提案する。北海道は、その広大さに対応して、1890年頃の開拓の時代から、道庁の出先機関としての「支庁」を設置してきた。ところが、この支庁は、明治期に設置された14支庁のまま戦後も継続し、現在に至っている。支庁管轄地域は、設置当時の交通事情（主として河川交通）などを勘案して行われたものであるが、今日の交通事情にはそぐわないものとなっているという批判、あるいは、14もの支庁を設置し続けることの意味がないのではないかとといった批判がなされてきた。

これに対し、2005年はじめ、道庁は、14支庁を6支庁に編成を変える提案を行った。6支庁は、従来北海道と北海道開発局が北海道の長期総合計画を作成する際に基準としていた圏域数と一致するものである。したがって、6の支庁に再編成するという提案は、必ずしも思いつきというわけではない。

しかしながら、この提案にあるような6圏域に北海道を分割すると、道央圏が面積においても人口においても圧倒的に大きな版図を占めることになる。札幌市およびその周辺はもちろんのこと、小樽、苫小牧、室蘭といった北海道の主立った人口集積地域がこの圏域に包括されることになるのである。

支庁制度改革については、堀達也前知事時代に、当時の神原勝北大大学院教授を座長とする支庁制度改革検討会が設置され、経済界や市町村長の代表らが検討を行った経緯がある。そのとき、この道央圏の広大さが問題となり、道央圏をさらに2つないし3つに分けた、7ないし8の支庁とする案が提案されている。道庁は、それとは異なり、6圏域に支庁を置くという従来からの方向に転

換したようにも思える。

(4) アリーナの広がり

2004年6月以降、2005年2月ころまでは、北海道道州制特区構想を巡っては、おおむね以上のよう経過となっている。この段階での大きな変化は、当初の段階よりもアリーナが拡大したことであろう。2005年5月頃までは、道庁の内部機関、特に道州制を担当している部局がもっぱら北海道道州制特区構想を検討し、提案していたものが、6月以降は、次第に大きな広がりをもった場での議論が展開されるようになってきたといえる。

この広がり、道庁内部、道内市町村、中央府省のそれぞれにおいてみられるとあって良いだろう。たとえば、内閣府での北海道道州制特区の担当者が事実上1人だけだったところを、道州制特区懇話会が設置され、ともかくも担当大臣がその懇話会に入り、さらには、副大臣会議も一応設置されるというような動きがあった。

道内市町村でも、道庁主導で進められる北海道道州制特区構想への疑念が相当に強く、逆に高みの見物といった様子だったものが、次第に自らの問題としてとらえる必要があるという雰囲気に変化してきた。また、全国的にも、北海道道州制特区構想に限らず、道州制についての各種の提案が、特に経済界などから出てきている。

すなわち、北海道道州制特区構想を巡っての攻防は、道庁のごく一部の部局と内閣府との関係であったものが、次第に議論の場を広げてきたといえよう

(5) アクターの変化

さらに、アクターについてもこの時期には変化が生まれた。小泉総理大臣は、少なくとも、2003年12月までは高橋知事に北海道道州制特区構想の推進について、応援を惜しまないというシグナルを出し続けていたように見える。ところが衆議院選挙が終わり、その後の参議院選挙の時期になると、スタンスが微妙に変わってきたように見える。2004年の参議院選挙でも、小泉首相は節目節目に北海道に応援演説に来たが、その折には、北海道道州制特区構想を、むしろ北海道からきちんと提案せという言い方に変わってきている。いわば、小泉首相について言及される丸投げ体質がここにも現れてきたと見て取れなくもない。あるいは、北海道道州制特区についての関心が薄れたようにも見えるのである。

この時期になると、小泉総理大臣自身がリーダーシップをとって、開発局との統合や、あるいは国の地方支分部局の統合を行うつもりはなさそうだとすることがはっきりしてきたといえる。北海道道州制特区構想劇場からの小泉純一郎総理大臣の退場である。

また、この時期になると、高橋知事と北海道開発局長のある種の〈手打ち〉が演出される。国家予算の要求、折衝の場では、両者相携えて財務省と戦うのが従前からの関係である。ここで分裂しては、予算折衝において足下をみられかねないという懸念が両者あるいは道内の経済界などにあったことを反映していると思われる。いわば大同団結ともいべき対応の必要性からの両者の会談であったといえよう。

同様の、道内の軌轢解消に向けた動きも生じてくる。たとえば、札幌市は、道州制特区に関連してサマータイムの導入提案を2004年当初に北海道に提出している。しかし、これは、道庁サイドからは無視されていた。こうしたことにより、札幌市の北海道道州制特区構想への対応は冷ややかなものであったが、これも高橋知事と上田札幌市長との間の会談が行われて、意気投合が演出されるなど、知事側も道内の各種団体や市町村を味方につけようとする動きを行うようになってきたといえる。これにより、道内のアクターにも広がりが出てきたといえよう。

3. 国の思惑と道庁の思惑

(1) 国のレベルでの思惑の相違

以上のような経緯、および、アリーナやアクターの分析から浮かび上がってくるのは、北海道道州制特区構想を巡る、国側の思惑と北海道庁側の思惑が、結節点を持たずに平行線のまま交わりそうにないことである。

国側の審議会である第27次地方制度調査会は、2003年11月に、地方自治体としての道州という構想を最終答申として総理大臣に提出した。その後の、第28次地方制度調査会でも、道州制の議論は、主要な検討課題の一つとして頻繁に議論が行われている。しかしながら、特に北海道道州制特区について、まとまった議論がなされているわけではない。

第28次地方制度調査会では、北海道道州制特区構想が道州制の一般論のなかに包摂されるとして無視しているのか、それとも北海道道州制特区は道州制とは別物であるといって切り捨てるのか、あるいは、北海道と内閣府や官邸を中心とする国とのやりとりをお手並み拝見とばかりに高みの見物を決め込んでいるのか、そのいずれかだと思われるが、どのように北海道道州制特区構想をとらえているのかは全くといって良いほどわかりにくい。地方自治の問題を幅広く検討するはずの国の審議会である地方制度調査会が、北海道側からすると、道州制特区構想について、まったく応援団とはなっていないと見て取れる。

一方、北海道が特区構想で再提案した、12の地方支分部局の統合は、すでに指摘したように、北海道の区域に設置されている国の地方支分部局約40機関の一部にすぎない。すなわち、道州に移行する可能性がある地方支分部局と、現状維持の地方支分部局があることを意味する。したがって、北海道道州制特区構想への意識は、国の府省によって差が生じることが確実である。これは、道内の国の地方支分部局間の意識差にもつながる。

北海道道州制特区構想は、竹中大臣らのグループからは、国の行政改革の目玉としようとする意図が見え隠れしているが、その点についても国側が一致しているわけではなさそうである。多くの省にしてみれば、竹中大臣のお手並み拝見となっているようにも見える。

それでは、竹中大臣らのグループの思惑はどうかといえば、行政改革の目玉は、特に国家公務員削減であり、道州制特区構想をこれに利用したいと考えているようである。しかしながら、直接的にそれを言い出した場合に生ずる軌轢を考慮し、北海道にそうした提案をしてほしいとしているの

ではないかとも思われる。

このような、国側のさまざまな思惑と混乱の中に北海道道州制特区構想は投げ込まれてしまっているといえるであろう。

(2) 道内の思惑の相違

北海道道州制特区構想を巡る思惑の違いは、北海道側にも存在する。北海道道州制特区構想の策定過程が、国側からのイニシアティブで開始されたため、道州制を担当する部局が最初は独走せざるを得なかった。国からは、道州制特区構想の早期の提案を求められたため、庁内調整や、道民意見の聴取、道内市町村との意見調整といった、通常の手続きを経過する余裕がなかったとあって良いだろう。

そのため、道庁の内部にさえ、報道された建設部のように、全然聞いていないという声が上がったほどである。したがって、道州制特区への反対の声には、道庁内部でさえよくわかっていないし賛同者がいないのに、どうしてそんなことができるのかというものがあつた。北海道道州制特区構想は、2004年4月に国に提出されたが、道内市町村や道民に対する説明不足は否めなかった。

一方、道民の道州制特区についての認知度は、高いとも低いともいえない状況である。2005年1月28日に、道庁が公表したアンケート調査結果によると、道州制特区の認知度は6割であるとしている。ある程度の認知はなされているといえる。しかし、女性については、全く知らないという人たちが47.5%で、女性の関心が薄いのがわかったとされている。その点ではまだまだ道民のなかに道州制特区が何かということとは十分に浸透しているとはいえないだろう。

高橋はるみ北海道知事は、記者会見などでの発言を見る限り、北海道道州制特区の実現に向けて相当な決意を持っているようにも見える。たとえば、2004年の年頭挨拶では「今年を道州制元年とする」と述べた。さらには、道州制特区を巡って「国と勝負する」ということさえ表明した。2005年段階でも、道州制特区の実現について努力すると決意表明を行っている。

これらの言説をみると、北海道道州制特区構想の実現に向けて高橋知事は相当な努力を行う姿勢があるようにも見受けられる。ただ、自身の知事選挙での支持基盤との関係、自民党の有力国会議員との関係などがどのように作用するのかが不明である。特に2004年9月に武部勤衆議院議員が自民党幹事長という要職につき、町村信孝外務大臣、中川昭一経済産業大臣とともに、北海道ではかつてないほどの政権中枢に食いこむ布陣になったことがどのように影響するのかが不明である。この3人の間で、仮に所管の大臣という立場を離れたとしても、北海道道州制特区についての見解が一致しているとは思えない。自民党の北海道選出有力国会議員の間でも依然として揺れ動いている可能性がある。

高橋知事が、どの程度のリーダーシップをとって道州制特区を進めていくのかは必ずしも明確ではない。前述のように、その公式発言から見ると意欲満々であるように見える。しかし、さまざまな道内の思惑の違いや、国との関係の中でどの程度リーダーシップを発揮できるのか、また、道庁内のまとまりをどのように確保できるのかについては、必ずしも明らかではないといわざるをえないだろう。

(3) 融和と攻勢

道庁に対するさまざまな批判に、道庁側も応答している。道庁の基本的態度は、受け身のものであり、説明を行うように求められると市町村をはじめとする道内に説明をしてきている。前述のテレビ会議のシステムを活用したり、あるいは札幌市の職員との実務者の会議を行ったり、道民向けに積極的に道州制特区の意義を示したりしている。道州制特区構想の応援団を増やす努力は、広く行っているといえる。

しかしながら、現実には、国の地方支分部局、特に開発局などは、民間ないしは市町村との結びつきも強い。そうした開発局サイドの結びつきは、従来の道庁と市町村との関係、および道庁内部の関係においていくつかの軋轢を生み出したことがなかったわけではない。そうした結びつきと、道庁との関係をどのように編成していくのかが、北海道一丸としてまとまれるかどうかの分かれ目となる。

北海道道州制特区構想の道庁内での策定段階では、開発局はこれに猛反発した。2004年半ば頃になると道庁と開発局は連携共同事業で手を携える方向を見せている。そうした事業の進展が、北海道道州制特区構想全体の進展につながるのかどうかは必ずしも明らかではない。仮に道庁の提案するスケジュールで道州制特区構想が推進されていくことになれば、共同連携事業も今後ますます進展する可能性があるといえる。

しかしながら、道庁サイドが意図したかどうかにかかわらず、2004年後半になると、今度は開発局を巡るさまざまな問題が報道されるようになった。道州制特区を巡って、当初は道庁の独断専行が開発局から攻撃されていたが、その開発局自体の無駄遣いや横暴ぶりが報道されるようになった。道州制特区を巡る地方支分部局と道庁との攻防は、今後もさまざまな形で継続することになるだろう。

4. 北海道の三位一体改革をめぐる動き

(1) 市町村への権限・事業の移譲

道州制特区構想と並行して、これを機会に北海道の全体的な制度変革を目指す方向での議論も活発になってきている。ここでは、それらのひとつを紹介しよう。

神原勝北海学園大学法学部教授は、北海道の全般にわたる改革を「北海道の三位一体改革」と命名している。ここでいう三者は、市町村再編、支庁改革、国からの権限移譲を含めた道州制の3つの改革を指している。これらは、個別に議論するのでは、問題の解決につながらないどころか、かえってちぐはぐなものになってしまうので、それらを一体として構想しなければならないというのが、「北海道の三位一体改革」の主張である。

道庁サイドもある程度は、こうした主張を意識しており、道州制に絡めて市町村への権限移譲、支庁改革についての提案を行っている。

まず、市町村への事務事業や権限の移譲の提案は、2004年11月から12月にかけて行われている。

道庁の事務や権限の相当部分を市町村に移せるという提案である。

道庁全体で事務事業は1,202ある。ほかの府県に比較すると少ないように見えるが、予算事業の一区分を大きくすることによって、事業遂行責任を明確化することなどをねらって、事務事業を大括りにまとめてきたため、数年前と比較すると数の上では半分程度になっている。それらの中の194は市町村に移せると道庁側が示している。

一方、道庁の権限は、4,108あるが、そのうちほぼ半分の2,032は市町村に移せるものだと道庁側は提案している。最終的に道庁に残さざるをえないのは、事務事業では1,008件、権限では、2,076件であるとしている。

これらのうちで、いますぐにでも市町村に移譲できるのは、このうちの1割程度はあるとされている。また、法令改正が行われれば可能とするものが約1割程度で、残りの約8割は、保健所や建築主事など、市町村側にそれらを行いうる条件が整えば移せるというものであるという。

この数字は、道州制担当部局が独走して提示したのではなく、庁内各部に事務事業、権限を洗い出させ、その中のどれが道庁として必ず行わなければならないものかを提示させ、その上で、市町村に移譲できるものを選択したものである。

もっとも、これらの事務事業や権限執行にどの程度の道庁の職員が関わっているのか、また、執行に要する財源はどの程度かまでは示されていない。そのため、急にこれだけの事務事業や権限を移譲できると示された市町村側が、これらの移譲が行われても執行が可能かどうかを判断する材料に乏しいといわざるをえない。道庁側は、こうした移譲に伴う財源や人員も当然移譲するとしている。しかし、市町村に移譲することによって、たとえば各市町村単位では年間わずか数件あるかないかの事業や権限を執行することが果たして効率的な行政の運営に資するかどうかの検討は必要であろう。

また、こうした事業や権限の移譲は、さらなる市町村合併の推進の理由に使われるのではないかという疑念が、市町村側のとまどいの原因として大きい。道庁を一体のものとみれば確かにそういう見方ができるのであるが、今回の事務事業や権限の移譲は、市町村合併担当部局とは異なる道州制特区構想を担当する部局の提案であり、そこまでの深謀遠慮があるのかどうかは疑わしい。日頃の道庁の縦割り行政ぶりからみると、合併担当部局と担当部局が高度に連携をとって、今回の事務事業や権限の移譲を提案しているのとらえるのは、いささか道庁の行政運営を高く評価しすぎることになるのではないかとも思われる。しかしながら、こうした数字が出されると、市町村合併促進の方向に向かう、あるいは、それに利用される可能性は無いわけではない。

道州制特区と市町村への権限移譲との関係で道庁に残される事務事業や権限があるが、これらについて、本庁から支庁への権限移譲を行うのか否かといった点すなわち<集中>・<分散>の視点については、今のところ大きな提案はないといって良いだろう。

(2) 支庁改革問題

次に支庁改革の問題がある。2005年に入って、前述のように6支庁に再編する案が提案されている。現在支庁が設置されている市町村については直ちに支庁をなくすのではなく、「地域行政セン

ター」といった名称の出先を置くといったものにするという案である。北海道内は、人口の面では小規模な町村が多いので、そういったところにいきなり権限を移譲するのは難しいので、「地域行政センター」がそうした事業や権限の執行を肩代わりすることが考えられているようである。したがって、市町村に事務事業や権限が移譲されるほど「地域行政センター」の役割は縮小し、組織もいずれは廃止されるという提案である。また、6に再編される支庁についても、順次その機能の縮小をはかるとしている。

(3) 市町村合併問題

市町村合併問題も、北海道では未だに決着のついていない要素である。2005年3月までの合併特例法の下で、いくつかの市町村合併は行われたが、合併市町村数の割合でみると、東京都、大阪府、神奈川県について、合併率の低い都道府県となっている。合併担当部局は、この数字に焦ったのか、新たな特例法に基づく、合併推進検討審議会をつくり、勧告権なども行使したいように見える。しかし、この点は知事と担当部局との間の意思疎通が必ずしもうまくいっているようには見えない。合併担当部局は、ともかく市町村合併を推進する方向に進んでいるようであるが、知事の方はむしろ合併はそれぞれの市町村が自主的に考えることであるとのべ、行きすぎた合併推進を否定しているようにも見える。

道内の市町村にしても、道庁がこれだけ事務事業や権限を移譲してくれるというのなら、何とかしてそれを受け止めなければならぬとする動きも出てきている。それは、単純に市町村合併というのではなく、一定程度の自治体が連合した組織を作り、そこを権限移譲などの受け皿としようとする動きである。空知中部地域は、介護保険の広域連合で全国的にも知られているが、そのノウハウを活用し、あらたな連合の方式が可能かどうかを模索するための研究会を立ち上げている。こうした動きは、十勝地域や富良野地域、道北地域などにも広がっている。

以上のように、北海道道州制特区構想が論争のさなかにある中で、それをきっかけに北海道の政治行政のあり方、自治のあり方を改めてとらえなおし、改革に向けた方向性を探ろうとする動きも道内の各地域で出てきている。

5. 北海道道州制特区の可能性

(1) 道庁内の一致

最後に北海道道州制特区の可能性について、考察してみよう。とはいえ、北海道道州制特区構想の個別的事項について論ずる余裕はないので、一般論的で、建前論に近い議論にならざるをえない。

第一の要点は、道庁内の各部局が道州制特区構想の実現に向けて一致団結しうるかどうかである。これは、高橋はるみ知事のリーダーシップにも依存する。道州制担当部局以外の部局が対応できるかどうか、道州制特区構想を庁内一丸となって推進できるのかどうか大きな課題となろう。

また、現在の道庁の提案、特に市町村への事務事業や権限の移譲については、当然職員も予算も

一体のものとして移譲を推進することが表明されている。これは、場合によっては職員の身分替えもありうると考えられる。果たしてそれが可能なのかが課題となつてこよう。開発局などの国の機関の地方支分部局が道庁と統合する場合と異なり、国家公務員から地方公務員になるわけではなく、地方公務員同士なので簡単にうまくいくと楽観的にみるわけにはいかないと思われる。

(2) 中央府省への説得

二番目の要点は、国の各省を説得できるかという問題である。北海道道州制特区構想は、いわゆる特区構想であり、構造改革特区や地域再生計画と類似の権限移譲が列記されている。大括りには、子育て支援など9つの提案を行っている。ところが、これらは、関係する府省に承認されなければ実現しない提案である。そして、各府省の抵抗は大きく、2005年8月現在、9の提案をさらに細分化した数十の提案のうちわずか一つだけが認められたにすぎない。特区構想の中にある権限移譲などの提案の大半を中央府省に認めさせるのに、どのような説得を行うのが課題である。

内閣府についても、北海道道州制特区構想について、この程度の提案と言いながら、これを閣議や内閣で通す努力が行われているようには見えない。内閣府あるいは小泉総理大臣や竹中大臣が、各省に有無を言わず認めさせる可能性はほとんどないように見受けられる。いわゆる<丸投げ>状態のなかで、北海道知事や北海道庁だけが孤軍奮闘する図式では、北海道道州制特区構想の実現は望み薄であろう。

(3) 政令・省令の上書き権

第三の要点は、いわゆる政省令の上書き権の問題である。2004年4月の道州制推進会議の答申では、明確に示されたものであるが、道庁が内閣府に提案する段階では、中庸化する変更が行われた。憲法上は、「法律の範囲内」で条例を策定できるのであるから、内閣や各府省の作成する規範である政令・省令は、あくまで条例作成上の考慮事項にすぎないという議論も成り立つのであるが、地方自治法が「法令の範囲内」としていることは一応念頭に置かなければならないだろう。この政省令の上書き権が仮に認められるとすれば、北海道道州制特区構想に盛り込まれた個別の権限移譲などは違った、大きな変化であるが、当然ながら、実現の可能性は低いといわざるをえないだろう。

(4) 政治の動き

第四の要点は、北海道選出の国会議員団、特に自民党および民主党の国会議員の道州制特区構想に対する受け止め方が問題であろう。同じ北海道選出でも、自民党と民主党の国会議員が北海道道州制特区構想を協力して応援しようとはなっていないようである。また、それぞれの政党内部でも、北海道道州制特区構想についての受け止め方は異なっているようにも見える。報道を見る限り、熱心に道州制特区を推進しようとしている国会議員はそれほど多くないようである。しかし、北海道道州制特区が実現するためには、北海道選出国会議員が大きなまとまりをもって中央各省に働きかけない限り、道州制特区構想の実現は難しいと思われる。

(5) 道民や市町村の説得

第五の要点は、道民や市町村を説得できるかどうかである。北海道庁が北海道道州制特区構想を推進する上で、これまでの道庁への芳しくない評価が影響する場面が見られる。たとえば、国の中央府省の意向を笠に着て市町村を指導するという意識が残っている、支庁と本庁の二重行政になっている、といった批判が市町村側にある。国から道への分権化を求める前に、あるいは、国と道との二重行政という前に、まずは道庁側の市町村への分権、あるいは二重行政の解消が先ではないかとする批判は、市町村側に根強い。もちろん、道庁側もそうした声は意識しており、その改善に向けた努力を行おうとしてはいる。しかしながら、知事部局だけでも2万人をかかえ、14の支庁に配置されている職員の中には、依然として従来からの体質を保持したままのものがおり、しかも、旧来からの道庁行政の運用方式が残存し、それを道内分権に向けて大きく変化させるのは容易ではないと思われる。いわば、染みついた体質が、北海道道州制特区構想への市町村の理解を妨げる可能性もあるといえる。これをどのように改善していくのか、その方向性がはっきりと示され、改革が行われたという印象を市町村に与えることができなければ、道州制特区の実現は難しい。

また、前述のように、多くの道民にとっての関心は、道州制特区というものがあるらしいという程度に終わっていると思われる。道州制特区が実現することにより、自分たちの生活がどのように改善されるのか、どのようなメリットがあるのかがわからないと感じている。道州制特区が実現すると、道民の生活がどの程度向上するかといったことは、単純に示すことはできないと思われる。

「地域主権」ということばを出してみたり、北海道のことは北海道で決めるのだという議論を出してみたりしても、それだけで道民を説得できる可能性は小さいと見ざるを得ないだろう。

(6) 北海道開発局の動向

第六の要因は、北海道開発局の動向である。北海道開発局は、道州制特区構想に強く抵抗している。開発局という組織自体が抵抗していることもさることながら、「全開発」という北海道開発局の労働組合も道州制特区には反発しており、開発局労働組合の発行する雑誌『全開発』の中で全開発中央執行委員長が、矢継ぎ早な道州制導入論議に反対する論稿を連載している。このような、いわば労使を挙げての抵抗をどのように中立化していくのか、道庁にのみ課せられた課題とは思われないが、時間の経過とともに薄れていく抵抗とは思われない。このため、連合など労働組合勢力も北海道道州制特区への対応にためらっているといえる。北海道は、依然55年体制が残っているといわれる中で、比較的重要な一角を占める勢力が、北海道道州制特区という政治政策を巡って、まとまった動きができないのは、道州制特区の実現をさらに困難にしている要因といえよう。

最近北海道開発局は変化してきたという声を聞くことが多くなった。道内の市町村に対して、ある種の<ご用聞き>的活動を増やしているようである。そのため、開発局の評価が市町村の間で高くなっている。一方、前述のように、道庁は相変わらずの対応で、市町村に対して<ご用聞き>に回っていないようである。市町村から見ると、開発局の方がきちんと話を聞いてくれるし、公共事業関係はもちろんのこと、ソフト面についても各種の要望を受け止めてくれるという評価が広がっている。したがって、開発局が残っても悪くはないし、かえって道庁よりも良いのではないかとい

う見解も市町村の中には生じている。

もちろん、こうした北海道開発局の対応は、道州制特区構想への対抗、ないし、組織防衛という意図はあろう。それに対し道庁がどの程度反論できるか、また、開発局の攻勢を跳ね返すことができるかが、道州制特区の成否のポイントになると思われる。

(7) 財政問題

第七の要因は、財政問題である。財政問題を抜きにしては、道州制特区なり道州制自体を構想するには無理がある。財政調整制度、あるいは特にいわゆる「北海道特例」の扱いをどのようにするのかという問題が道州制特区の成否を左右すると思われる。

自民党の武部勤幹事長は、開発局がなくなったら北海道特例がなくなるという議論に対して、そんなことはないと言明記者会見などで反論している。北海道特例は今後10年間は保証すると、明言している。開発局の存廃と北海道特例は関係ないという、ある意味当たり前のことを確認している。

北海道特例の枠が徐々に小さくなっていくのは間違いないにしても、それがなくなる時点で標準をあわせて、どのように北海道経済や財政の体質を変化させていくのかといった道筋が示されなければならない。もっとも、この問題は、北海道道州制特区構想と関わりなく、また、北海道開発局が残るかなくなるかに関係なく、検討し実行する必要がある課題であるともいえる。「北海道特例」そのものが財政構造改革の流れの中でいずれ縮小されていくのは間違いないということを前提に対処を考えなければならない問題であるといえる。

財政の問題は、また、少子高齢化への対応とも関連する。将来の人口減、高齢化もさることながら北海道では少子化が相当な勢いで進行している。北海道の出生率は全国平均を下回っており、自然減ばかりでなく社会減も加えると、相当な勢いで人口が減っていくことが予想される。トータルの経済や財政のパイが小さくなるなかで、どういう生活を自分たちにとってよい生活だと言えるのかを考慮しつつ、北海道道州制特区の問題を考えていく必要があるだろう。

第2節 北海道道州制特区のその後

質疑編

辻山 私もこの間の話でいうと、通してお聞きして、どうなるのと、本当に今思いました。本当にこのままこうなの。秘めた何かはないんですか。実はどこかで反転していく可能性というのは議論されていない。小泉がこけるとか。

佐藤 逆に小泉さんがこけたら北海道特区もなくなるという方が強いのではないのでしょうか。もともとが小泉首相の音頭で選挙の公約という中に入ってきましたので。

辻山 いろいろご意見もご質問もあると思いますが、もう一点、最初この枠組みはどういう流れの中で登場してきたものと理解しているのか。分権とか道州制論とか。三位一体は分権の流れと財政再建の流れとか位置づけるけど、どこなんだ。

佐藤 そこが非常にむずかしいところですが、道州制特区というのは、最初のはじまりのところで、そこが武部さんが何を考えているのかと、ついつい政治の方を考えてしまうのですが、やはり政治主導ではあったと思うんですね。それが武部さんが分権ということを考えていたかという、そうでもなさそうです。一方、国の行政改革を考えていたかという、必ずしもそうではなさそうだし、相変わらずよくわからない。なんで道州制特区という話になったのかはよくわからないところです。

ただ、武部試案とか、自民党の道内の国会議員の出している案から推測すると、小選挙区制になって、北海道全体に対する自分たちの利権構造とかそういうものがうまく働かなくなってきたことに対する危機感があつたのではないかと思います。やはり知事の力が相当に大きくなっているところから来ている気もします。

それと道州制特区というのは、考えてみると明らかに矛盾するんですね。そこが本当によくわからないんです。ただ、矛盾しないように考えようとすると、道州制特区なり道州制を、いわゆる官治型のものにして、国の府省の権限、すなわち、大臣なり国会議員の権限を生かしていけるものにしようとしているのではないかと考えると、矛盾しません。つじつまは合います。そこが、ちょっと怖いところですね。

大門 そのときの、特に衆院選のマニフェストの目玉を探したときに、たまたま道州制が地制調で28次に向けて盛り上がっていた時期でもあり、政権与党として手っ取り早く民主党とは違うところを見せるとすると、この間懸案であった北海道開発局とくっつけるくらいのはできそうだなというイメージがあつて、ぶちあげたんじゃないか。たぶん官僚は誰も知らないところでアドバルーンを上げられて、後でつじつま合わせで、道庁も中央省庁もそれで苦労しているという世界なんではないかという気がしますね。

佐藤 そういう感じがします。道庁も明らかに8月の夏休みで担当のところに職員がいなくて、いきなりこれが新聞に出たものだから、担当者を休暇先から呼び戻すのに苦労をしたという話を聞かされました。そのくらい寝耳に水で、北海道新聞の報道で知ったという。

辻山 しかしこの1年ちょっとというのは、総務省のサイドから見れば、全国が合併で大騒ぎしているときに北海道はこれで目線をそらそうとしているのではないかという批判はなかったんですか。

佐藤 それはあると思います。ちょうどこの8月に、やはり道州制と言ってもそれは全然無理だろうという。ただ総務省が北海道の合併についてはこの段階でだいぶあきらめていたのではないのでしょうか。

例の沼田先生の地域自治組織の特別区型のやつですね、あれはせっかく北海道のためにつくったのに誰も乗ってこない、ちょうど怒っていたのはこの頃なんです。あんな面倒くさいものをつくったって、北海道が乗ってこないならやめた、という感じになっていたのがちょうどこの時期ですね。だから総務省はこの辺はだいぶ手を引いているというか、まさにお手並み拝見という状態だったのではないのでしょうか。

小原 宗男つぶしというのは、おもしろおかしくするだけの話ですか。

佐藤 私も最初そうかなと思ったのですが、鈴木宗男さんの政治的影響力がおそらくもうないので、あるとすれば開発局の宗男派に対して、武部が、わかっているんだろうなという暗黙のプレッシャーをかけようとしたのかも

しませんが。ただ話がこうなってしまうと武部先生も矛先をおさめられなかったのか、昨年の9月のようにごちゃごちゃ言うなら3年で開発局をつぶすという話になっていますから、本当に開発局をつぶしたいんでしょうね。開発局を使って何かしようとは考えてなさそうです。

ただ経済財政諮問会議とかそういうところの議論は、開発局がなかなか道庁に与しない、あるいは道州制に反対しているのは、労働組合があるからだろうという発言を盛んに吉川さんというのですか、東大の先生とか、していますね。

小原 諮問会議の議員ですか。

佐藤 そんなあ、と、あつけにとられるんですが。

今村 夏を過ぎるとむしろ道州制の部分ではない、基礎自治体の部分の攻防の方が激しくなる。

27次地制調で道州制を含めて今後の地方公共団体のあり方というテーマになったのは、別に地制調の審議の過程ではなくてアジェンダ設定というか、西尾さんかなんかの総務省の研究会とか、そういうところでもう道州制というのが入り込んでいるんですね。そういう意味では、道州制というのは27次が今後の地方公共団体のあり方でいくというその最初の段階で入ってきていたんですね。ただ27次の中ではほとんど審議はない形で、あれは今から考えたら書き込みすぎと思うくらい書き込んでいるんですね。27次地制調のアジェンダを設定した段階での総務省の受け止め方だったんでしょうね。

ただそのころの総務省サイドの言い訳ですが、やはりきっちりと議論しないととんでもない形で自民党は動く気配があるから、そうさせちゃまずいから議論していただくんだというニュアンスですよ。わからない。

小原 先ほど自民党の運動方針から道州制特区が消えたという話があったでしょう。1月でしたかね、それはそういうことなんですかね。道州制は本則で言って、特区はいいんだという。

運動方針はみていないけど、道州制のことはあるんでしょう。

今村 施政方針にはきちっと北海道特区は入っていますから、党の方がなぜ消したかは確かにわかりません。

佐藤 道州制そのものは入っていたんですか。

今村 自民党は入っていますよ。それは前の参議院選挙でも、さらに3年前か。

佐藤 今回の自民党の運動方針には、どうかわかりません。

今村 民主党も公約とはいえないのでしょうか。

大門 マニフェストには入っているんですが、民主党の場合は最終的に道州制を目指すということで、自主的な市町村合併が進んでいくことを前提に分権を進めて、税源移譲をしていって、それで再編して条件が整ったら道州制にと。いっぺんにがらがらぼんじゃなくて、自然にそういう状況の中で都道府県の合併とか範囲が変わっていくなかで、最終的に道州制にいくというスケジュールです。

今村 民主党も腹はわからないんだよね。自民党もマニフェストそれ自体でどういう評価が出ていたか。

大門 マニフェストは選挙の時は載っていたんですが、開発局と道庁をくっつけるのは、自民党的に言えばあまり得策じゃないんですね。あまりメリットがないんです。ようするに国会議員にとってもそんなにメリットはないし、自民党にとってはメリットがない。もともと自民党は知事をとられちゃったので無理やりつくった開発局だったので、そっちに行きたくないんじゃないかと思うんですがね。中央省庁の再編がらみの流れとか。

佐藤 05年度の運動方針では、昨年度は「将来の道州制もにらみつつ、北海道道州制特区を展開する」と書いてあったようです。05年度の運動方針は「将来あるべき行政の姿として道州制についても検討する」というので終わっちゃっていますね。

今村 それは初っぱなのなぜだったのかという話とは違うんですが、最近そういう感覚を持っているのは、武部さんは北海道特区という話よりも30年はどういう数字かはわからないけれど、30年にはもう道州になっているというお話をなさいますね。それが平成30年なのか2030年なのかで差がでるけど、幹事長になられたから北海道道州制特区のことだけを言うわけにはいかないということなのか、一般制度としての道州制への切り替えっていうようなことの方がウエイトが高まってきているのかな。

佐藤 ただ、同じ記事によりますと、武部幹事長はそれに対して「道州制特区に関する党の小委員会を立ち上げ、党全体で取り組む体制になった。後退どころか前進しているので、ことさら書かなかった」と弁明しています。

今村 そういう意味では、一般的な制度の議論をするまえに、あまり自民党は考えていないのかもしれないと言っ

たけど、支分部局と道庁の合体というイメージを、具体的に支分部局のどの部分が都道府県と合体することになるのかということはかなりはっきりさせていて、布石には意味があるんですね。ですから特区という名前をつけるかどうかはともかく、道庁と開発局を統合することを中心に、支庁の14から6への再編を置いておくとしても、その機能統合をすることにはかなり政治的効果があるんじゃないかなと思うんですけどね。そういう意味では、北海道特区だけではなくて、北海道特区もステップとして位置づける議論が勢いを持ち始めるのでは。

佐藤 それはあると思うんですね。北海道特区で道州制を先行するという。そういう議論はいろいろなところでされている。

今村 私自身、27次のとき発言を求められたときにみんな道州、道州というものだから水をぶっかける文脈で言ったんですが、沖縄と北海道は別に考えないとねということは言ったんですがね。北海道の特区はこういう流れになってくると、むしろ一般制度のなかの先行的な位置づけをされて、かなり推進される可能性が出てきたという感じもしないではない。

佐藤 道庁はかなり早くから道州制特区で道州制を先行するのだというふうな言い方をしているんです。

辻山 何か一般制度のリーディング・ケースというイメージをつくっているとしたら、せいぜい市民部局と県レベルの自治体をどう統合させるかというので、中身どれくらい自立した権限を与えるかっていうイメージで言えば、マイナスに近いイメージしかわからない。

今村 それでよけい言っているんだ。道のケースは、あれは普通の県になるんだっていうことですよと言っているんですがね

大門 2級県庁から1級県庁にあがるだけなんですけど。さっき自民党の側がやる気無くなってきてるんじゃないのという話をしたのは、逆にそういうモデルになっちゃって、全体のモデルにされて、そういう統合が進むようなところに、ある意味ブレーキをかけようという動きの方が強いんじゃないかと思っているんですね。すぐそういう場合に動いてもらっちゃ困る国会議員さんたち、あるいは中央省庁が後ろにいるのですが、実は多くいて、勢いを増して政治的にわーっとなったときには抵抗しづらかったけど、すこし収まってきたのでちょっとまてということでもどんどん矮小化して。そういう開発と道庁の一体っていうところまでいかないレベルでなんとか押さえ込もうという話になりかかっているんじゃないかな。道庁側はもっと分権を含めてこの際モデルにさせてという思いは今も変わらないと思うのですが、そこら辺が大きいんじゃないかなという。

辻山 さっきの話で、北海道生まれなんだけど僕によくわからないのは、北海道の人々がこれに惹かれているのはなぜかというのと、もう一つは先ほど今村先生がおっしゃっていたみたいに、北海道と沖縄は別に考えるというのは当然ありうるんだけど、道庁として沖縄との連携をはかっていくという戦略が見えていないのはあるんじゃないか。

佐藤 道民は惹かれているかというのと、惹かれていないんじゃないでしょうか。特にこういう道州制特区に多くの道民がなるほどそうだというふうにはなっていないと思うのです。そういう中で、道庁が国から言われているので、道庁の一担当部局が頑張ってますよ、というのが現在の構図じゃないでしょうか。

一応メディアもそこそこ記事としては取り上げてくれるという段階で、知事も道州制特区実現だと頑張っているという、そういう段階なのではないかと思えますね。ほとんどの道民、全開発の委員長さんが書いていますが、タクシーに乗っても、道州制ってどうだいて聞いても、そんなものはわかりませんよというのが大方のタクシー運転手の答えだっていうのは、正しい。

だから、ちょっとむしろ道民が惹かれているかどうかはわからないというか、ほとんど関心も特にはないのではないか。

大門 分権論とか北海道新幹線の方が圧倒的に関心は強いんじゃないですか。

佐藤 合併議論は関心があるかもしれない。でもそんなに市町村合併が進むとも思えませんね。北海道の場合は。

大門 支庁再編大きいですね。

辻山 聞き逃したけど、道州特区との関連はどうおっしゃってるんですしたっけ。

佐藤 道州制にすると、道庁が焼け太りするだけじゃないかと、そんなんじゃないかと。市町村に権限を移せ。でも市町村自体もそんなに大きいところばかりじゃないから、なかなか移らない。そこで支庁を考えないといけなけれど、いまのような支庁じゃだめだ。ましてや支庁自体にもたくさんの道庁職員がいるわけですが、地方分

権ということは市町村が中心なんだから支庁をできるだけ引き上げて、つまりなくして、道庁の権限もできるだけ引き上げていくというふうに突っ走っているんですね。

辻山 市町村にまだ権限はいいないけど支庁は再編してくれと。

佐藤 道庁の担当部局は、いつでもあげますよと言っている。いますぐにでもお引き取りいただいて、やりたいところはどんどん持って行ってくださいと言っています。

今村 3層制をいう人はいない。6つの基礎自治体と真ん中と道ということを言っている人はいない。政府をつくれという。

佐藤 支庁の位置づけを6つに分けたときどうするかというのはあるかもしれませんが。前々から、たとえば支庁長公選を主張する人も少ないですね。支庁長に対する諮問機関のような、支庁議会をつくれというアイデアは前からありますので、それをもって政府とえば、そういう案はないわけではないのですが、ただ全体としてそれが大きな議論になっているかというところ。

今村 沖縄についても本島と全部わけたらどうかって。

27次が2層制を原則とするとか言っているから、それを言ったら東京の場合は4層制になるかもしれないなんて、つねに混ぜ返してね。2層制というのになぜこだわるかわからなくて。

佐藤 ただ北海道は広いですから、支庁が全くなくなるのは考えられないですね。

小原 レジユメに地域行政センターってあるのはどういう位置づけですか。

佐藤 これは旧支庁単位が無くなるどころが、たとえば道南で言いますと檜山支庁が江差町からなくなって、誰がどう考えても渡島と檜山が一緒になると函館に支庁が統合される。そうするといままであった江差町には支庁がなくなるんでうすね。そうするとだいたい江差町から1万近い人口がなくなる計算になるんですよ。支庁があることによって、民間の業者さんも出張所なんかを置いていますから、それらも引き上げられちゃうと、どんと人口が減少します。

小原 じゃあ4層制になるということですか。

佐藤 いままであったところにとりあえず置き続ける、いくつかは函館にいくのでしょうか、当面江差町から完全になくすことはしませんという、そういう程度でしょう、今は。ただそれと先ほどの権限移譲と組み合わせるとまたちょっと違った絵が描ける。

大門 これはでも、神原先生がまとめられた支庁制度改革のイメージと違いますよね。あれだけ苦労してまとめられたのはどこへ行ってしまったんでしょうか。

佐藤 政権が変わりましたから（笑）。

大門 政権が変わったらいっさい無視してやり直しなんですね。

今村 支庁の制度の積極的な意義というのもあって、北海道をのぞく一般制度として考えた時にも北海道の支庁制度は前言ったのですが、これは地制調の会長も僕と一緒にトイレにいきながら似たようなことを言うんですよ。

現在の都道府県を再編するにしても、そのままなくしちゃうわけにはいかないってね。そういうことでは北海道の支庁制度は一般制度の下でもホットな関心と呼ぶかもしれない。長野なんかはどこと一緒になるかはわからないけどね。あそこは長野支庁ってのもね。山梨はどうするのかとか考えると、あれは支庁制度というのは、まあ佐藤君が言っていてこれはおもしろいと思って。あとで言うときにわかりやすく言っていたのだけれど、なんと地政調会長もそんなお考えを持ちはじめたみたいよ。

佐藤 道央圏だけやたら広そうに見えますし、人口も多いんですが、ただ交通手段を考えれば、現在の支庁を前提に作っているんで変なんです。道央圏の北の方にてているのは幌加内町とありますが、実は旭川に行く方が遙かに近いんですよ。いまは空知支庁で岩見沢に支庁の役所があるんですけど。

今村 北海州というのはないの。つまりいままで普通の府県じゃないじゃない。2級とは言わないけど、あれやめちゃうよということと言わないんだよね。沖縄は沖縄県なんだよ。北海道というと県より格上の存在という道民感情はあるんですか。

沼田 そういう人いますよ。市町村は順番に偉いから、都道府県という都の次に偉いんだと。一級県を目指すというのが理解できないんです。

今村 偉いんですよ。武蔵野市より練馬区が偉いとおもっているのと同じだ。

小原 都道府県って言い方はいつできたんだ。

辻山 21年に道府県制という法律がありますよ。それで自治法で。

今村 道府県都じゃおかしいじゃない。

佐藤 その当時の道は確かにふつうの府県より規模も権限も大きいですね、植民地ですから。国により近い。府県自体が総合的な出先、内務省の一部局ですから、それよりは北海道の方が位は上ですね。それがそのまま自治体化されて道知事になったから大変だった。それで開発局をと。

辻山 そういえば山崎昇さんのヒアリングで聞いたな。官位の。

小原 府長官とくらべてどうですかね。つい先週の土曜日一緒だったんですが、立田清士さんの話を聞いていたのですが、いかに府長官は格上だったかということで、京都と大阪でも京都の方が上なんだ。それよりも東京が上で、みたいな。

佐藤 維新まもなくはね。でもその後はどうですかね。征伐が。

今村 そういう歴史は意外と道民の意識の中にもあるかもしれないな。

佐藤 どうですか、北海道出身のお二人は。

大門 だけどあんまり、流れ者でたどりついて自力で開拓した人が多いからね。

辻山 大学に来るまでは本州のことを内地と呼んでいましたよ。

大門 当時は内地の人も内地と言われてもなんの疑問も持ってなかったですよ。

今村 内地の人は外地とは言わないね。

大門 あの感覚はずれものという感覚ではないと思いますよ。やっと日本に、沖縄県民ほどひどくはないかもしれないけど、ちょっと虐げられてまだあんまりだめって感情が強いという気がしますね。

今村 ただ施政方針で、ああいうふうに明確に言ったという、地制調の議論にもおそらく幹部の方は会長、副会長、小委員長についてはその辺出してくるかもしれませんがね。北海道特区をどう考えるかというのを、今のところは論点にも全然浮上していないんですよ。

大門 総務省は相手にしていないと思いますけどね。特区法が変わるんですよ。今度通常国会で改正があつて。地域再生法もできるんです。その中にこれは全然反映されていないはずなんです。つまり、全然まだ本気で考えていないんじゃないですかね。

今村 そういう状況になったら佐藤君に想定問答集をつくってもらってね。こういう発言があつたらこのように切り返せ、とかね。冗談。でも総務省からも出しているし、どうなってくるんですかね。さっきの政治的なことでよくわからないけど、僕もいろんな話を聞くと、町村さん、中川さん、当の武部さんと、こんなことあまりないですよ。そういう中で最後の来年9月までですか、やらないといけないのは、民営化との絡みですが、これはもう一つい話ですよ。道州制に向けてなんて、かなり政治的なことでごまかしているのは、北海道をこうしようなんていって、いい実験材料に。

辻山 武部さんに勇猛果敢に働いてもらっているんでしょう。

佐藤 ちょうどいま今村先生がおっしゃった、道州制特区のこともちょっとやってねということを書いたものから。

辻山 さっきちょっと聞いた、沖縄へのアプローチはやってないの。

佐藤 全くやってないということはないと思いますが、そんなにはやっていないですね。ただ、この間の自治学会を沖縄でやったときにはわざわざ知事がいってエールを送っていますから、まったく無視しているということはないと思います。ただどこでどう手をつなげればいいのかという、そこまでいっていないでしょうし、とても道内のことをやるので精一杯で、沖縄までは手が伸ばせないところなんではないかと思えますね。

小原 沖縄選出の有力議員ってどなたかいますか。

大門 沖縄は自民党の有力議員ってあまりいないから。照屋寛徳さんは社民党。5人くらいいるのですが、糸数さん、喜納昌吉さんとかね。5人くらいいるのですが、小選挙区で自民党が勝ってないんじゃないか。

今村 政治的には北海道とは一緒に扱いつらいのかもしれない。

大門 もともと大田さんの時代に、道州制とは言わないのかもしれませんが沖縄の自立に向けてビジョンを出したんです

ね。それは今で言う特区のイメージなんです。経済特区的な形で自立して空港等を含めて全部やっていくというイメージなので、そういう意味では北海道特区でいくとなると似たような形で整合性をとった方がいいような気がするんですが、あまりとってないんですよ。あそこをハブ空港化させて日本の国との関係でやるより国際的なあれで自由にやっていけるようにしたいというイメージが強いですよ。

辻山 もう一つわからないんだけど、支分部局が微妙に違うのが、決定的に違うのかなど。

佐藤 それで思い出しました。高橋知事は、北海道も沖縄のようにしてくれ、総合事務所にしてくれと言ってますね。してから次という言い方です。

今村 まずは開発庁をつぶして総合事務所にして。

大門 沖縄は基地問題と地位協定が進まないとしても新しい自治体としてというのは、でもあそこも知事選は来年ですからね。

今村 道と札幌市ということについては、指定市札幌は、俺たちだけで自立するというのはないんですか。特別市。

佐藤 それはないですね。そこまでの覚悟は無いといっている。市長自体が道州制のことをよくわかっていないですが、市役所の中でも道から分かれてというのはないですね。何か考えている人がいるかもしれませんが。

辻山 関連して、そうすると支庁が6支庁になったとき、札幌市も管轄するんですか。それとも除外する。

佐藤 現在でも札幌市は除外されているんです。政令市ですから。

辻山 それは道州のときに旧府県を支庁にするとき、もう一回火種があるんですね。大都市をどうするかというときにね。

今村 じゃあさっきのところ空白にしておかないといけない。

佐藤 ただ支庁制度そのものは条例とか法律的にいいますと、市は入っていないんです。郡部だけなんです。郡役所のかたまりというか。市ってついているところは支庁の管轄から本当はずれているんです。

辻山 千葉県は支庁制度を引いているけど。ちょっと違うんだね。

佐藤 実態はもちろん包括していますよ、たいがい市とかにありますから。ただ、たとえば後志は小樽じゃなくて倶知安にありますよね。実際にはそれ以外は江差町と倶知安町だけで、あとはみんな市ですね。

辻山 支庁制度というのは大正10年のときの郡制廃止のときか。ちゃんと支庁制度を勉強しないとわからないな。

大門 私は支庁で仕事をしていたのですが歴史はしらない。仕事としては市も入ってやっていますが、福祉事務所とか支庁の出先で主にやる事業の中で、保険とか福祉とかで市が持つのが分野としては多いだけで、経済や観光は一緒にやらないとできないから。

佐藤 実際には一緒にやっていますが、制度的には別ですね。最近で言いますとパスポートを市町村がやれるようになりましたよね。この間も北見市にいったら北見市のなかにもパスポートセンターを開設したりとか。ただ、道内でいうと動いているのは間違いないと言っていると思います。それがどういう方向に、道州制特区というのがいわゆる道州制の先行になるかどうかはわからないのですが、道と市町村との関係を組み替えるという話にはなっていく可能性としては大きいと思います。

今村 北海道という、これは道州制について残るでしょう。こういう流れに糾合するためには政治的にはおもしろいじゃないね。

佐藤 そうです。

大門 北海道の中の内閣府を含めた国等で、スタートは国から言われてのことだったのにいまや地元だけ盛り上がってみんなさめているという可能性はありますよね。

今村 応援しようかな。うち鮭1匹でいいからさ。

大門 高橋知事が意外に前面にでていいるから、選挙を意識しているのかな。最近最初ほど変じゃなくて、地方側に立った動きというのも少しはやるように。知事会が国と地方の対立したときも、知事会側のの立って、若手の知事さんたちと一緒にグループで会議をやったり、そういうのも積極的に出ていますし、本音ではどうかかわからないんですが、当初の操り人形かなと思っていたところからすると。

佐藤 改革派知事ではないと言いつつ、道州制問題についてはかなり頑張っているというのが私の印象ですね。だから合併問題についても合併しろとは言わないですね。むしろその逆のような感じですから。

辻山 道庁の内部で道州制研究会みたいのをまとめたことがありますよね。

佐藤 審議会ですね。横山さんが座長になったやつ。

辻山 それはもう道州制特区の話ですか。違うでしょう。そのまえにありましたよね。あの辺から議論の変遷に特徴はあるんですか。

佐藤 堀知事時代で、堀さんは道州制をやりたかったのですが、あ那时的議論はまとめたのはほとんど横山さんが中心でしたので、財政的な観点が強く出た報告になっているんですね。統合補助金化という横山さんの持論が色濃く出たものになっております。

これはそういう意味では道州制特区はそこは違っていて、横山さんも多少誤解しているんじゃないかと思うのですが、開発局統合ありきだと言っているのですが、そういう感じはむしろしなかったんです。イメージは道州制といったら開発局統合だというような、反対側でそういうイメージがありますから、開発局がびっくりして抵抗したものだから、多くの道民にとって道州制というのは開発局を統合することなんだと逆に浸透するという、アイロニカルな。

逆に、なんだ開発局を統合するだけか、あるいは開発局を統合したときには国の優遇された補助金がどうなるのかという話になっているようですね。

今村 そんなに縦割りは他の県に比べて厳しいんですか。

大門 公共事業系が金額的に大きいから、権限でいけばその部局の大きさが強いんじゃないですかね。

今村 そうさせたものは開発局なの。

大門 開発局との対抗意識もあるし、予算的に大きいじゃないですか。北海道はもともと開発と道庁と合わせたら10%くらい公共全体のシェアを占めちゃうわけで。

今村 国の省庁とのつながりでいうと北海道だけが強くなる事情がわからないけど。

大門 ほとんど補助金だからでしょう。

佐藤 道庁の縦割りが特にほかの府県と比べて強いどうかはわからないのですが、確かにそうだと思うのは、特に大門さんがおっしゃる公共事業関係だと、むしろ国、道庁、市町村というのが縦につながっている。管轄はそれぞれ違うのですが、相当程度縦につながっているのは人脈をみてもわかりますね。北海道大学工学部の問題があるのかもしれませんが、一方でその中でこれは国もそうでしょうが、道路畑と河川畑とでがちがちに分かれていますし、農水は農水で全然違いますし。

大門 農水のシェアが大きいんですよ。だからやっぱり事業系の予算が、北海道庁の予算もでかいんですが、その中で事業系の予算が大きくて、それがそれぞれ族議員含めてがちっとしているのが大きい。一方でもともと道知事は強い権限を持っているはずですよ。そこらへんが面白い。

佐藤 公共事業関係でいうと、知事の方はほとんどゼロに近いと見てもいいと思います。公共事業関係は道路にしても開発局、道庁の土木現業所、それから市町村とつながっていますし、支庁が14ありましたけれども。土木現業所は開発局に合わせて10。開発局は石狩川管理が入って11なんですが、実際は地域をあわせて全く同じ地域で道の出先がありましたから、それががちりつながっているんですね。いろいろな話を聞くと、道の職員も、誰も知事の方なんか見ていませんし、市町村は多少自分のところの市町村長は見ていますが、それと事業費でもどうやりくりするかは、道路なら道路の中で開発局、土木現業所、市町村の土木担当者が集まってほとんど決めているという感じですね。こっちが足りなくなったらこっちから持ってくるとかですね。

小原 北海道特例は補助率を積み増すんでしょう。ほとんど公共事業の関係ですか。裏を交付税でみるようなものではないですかね。裏を交付税で見るようなものならば、結果としては入ってくるお金は同じだということになるんですが。

大門 事業補正自体はそれでかさ上げになるから、結果として交付税もそれはそれで。ただ負担率が違ってきますから、国の負担率が高くなるので、もともと道の負担はその分が減っちゃうわけです。

辻山 じゃあグロスと一緒に。

小原 グロスと一緒にという話になるのですが、交付税から全部見るわけじゃないので、というような違いですかね。

佐藤 そうか、北海道特例があるから北海道は交付税が少ないとうことはないと思います。単位費用や測定単位を計算に入れる中で、若干の北海道補正、これは金額を増やすというだけではないのですが、そういったものはありますね。

大門 補助金に関わっての裏負担部分は減らせるわけですね。交付税算定需用費でいけば裏負担はセットでみていたのが、その部分国の割合が高いので、そこは少ないはずなんですよね。その分持っていないのだから。

今村 横山さんの議論はそうじゃないの。わかりやすく言うと、負担金各省の補助金を減らして、そんなことで面倒みてもらわなくていいと、その分交付税で面倒見ていくという話じゃないの。

佐藤 この間も1月号の『北海道自治研究』用に道州制で鼎談して、まだこれは出ていませんが、そこで横山さんと神原さんと私と3人で鼎談をしたんですが、これはよくわからないんです。横山さんは北海道特例があるから、北海道は負担が少なくてすんでいるんだから、それを残さない手はないというように言っているのじゃないかと思えないのです。一級国道でも他府県では、知事が管理する部分については自分たちで全部払わないといけないというふうに言うのですが、そうなんですか。

小原 グロスではそんなに得をしているのかなというのは、

佐藤 神原さんとは全く逆の話です。横山さんは、私の言うような一級府県になれば特例がなくなって、あるいは国道を知事が管理しなければなくなると、他の府県でいうと国道の6割以上が知事管理区間なんです。その分が全部なくなってしまう。それを国がやってくれるというからいいんだというのです。それがなくなると、全部道の負担になるというんですね。しかしそれは全然補助も何も無いということはありませんと思うのですが。

辻山 一般には国県道の管理が委任されると、見かけの予算がうんと大きくなる。

佐藤 だからこそ国道昇格と。

大門 それは見てるんですよちゃんと。

佐藤 それは、変わらないんじゃないのと私なんかは思うわけですが。

大門 違いがあるとしたら事業費補正で、トータルの部分でね。でも補助率の世界だから事業費総体がそれで変わるわけじゃないので、そっちは関係ないと思いますけどね。

佐藤 交付税に知事管理国道がある場合の補正があるとすると、北海道はそれはないですから、ゼロになるはずですよ。ということはその部分ではもらっていない可能性が高いですね。ただそれだと問題があるんです。一方で100%出しているわけじゃないですから。

今村 北海道との財政的な事情で、『ガバナンス』の今月号かな。財政再建ですでに県財政は破綻をしているんだと。北海道の財政的な事情での道州制論と結びつきはあるんですが、もうパンクしているんだと。やっていけないからむしろ新しい仕掛けを組み入れないといけないのだという思いが。

佐藤 どうですかね、それで道州制特区とはなっていないと思います。それと直接的には結びつかない。別の北海道の財政というか、行政改革の方では大きな問題が、70億たりないとかそういう話に流れていますが、道州制特区だからどうこうというのは、

今村 骨太のところで、いまのような道庁と開発局のようなこういう現行の仕組みでは立ちゆかなくなってくるのがはっきりしていて、それを道州制と言うのかはわからないけど、既存の現行の枠組みはもうだめなんだという認識があって道州制という議論があるのか。

佐藤 道州制特区というものを打ち出して考えていたその反対というか、そちらの方でこうすればもっと国も地方もあわせて財源も予算も少なくできるねというのは出てはいます。ただ、先にそっちがあって、財政問題があって道州制特区という話になっているようには見えないですね。開発局の問題も、開発局を統合したらこれだけ安上がりになる、北海道に使う公共事業費がこれだけ安くなるから、だから道州制特区で開発局を統合したほうがいいですよという話ではないですね。

今村 ただ一般制度としての道州制がどうかというのはいかがとも思うんですがね。財政が全体的に見てどうにもならないという、財政調整の仕組みとか、制度設計という流れの中で総務省がこれを出してくるのかもしれないという可能性はあると思うんですがね。

佐藤 公共事業の財政問題に関して言うと、開発局は実のところ勝手に事業をしているんですね。道庁と相談しているわけじゃなくて、やったやつを、しかも国の負担分これだけ、道の負担分これだけですからって言って、最後に井勘定で請求書を回してくるんですね。それが1千億とかになるんです。道庁の財政部門からすると、飲み屋の請求書を回してきたような感じで受け止めているんですね。

いまこれだけ財政が苦しくなっていて、いろいろなところを削っているのに、開発局からは、はいこれだけ

やったからねと言って請求書がくるのは出さないといけない。これがなんとかならないと困るんですよというの、財政部門とか政策をやっている連中の中にはあります。

ただそれがだからと言ってすぐ開発局はけしからんという話になっているかという、そこまではいいない。

辻山 時間もきましたが、終わる前に一つだけ。おもしろいなと思うのは、政令の上書きというのはリストかなにかをつかって作業をやっているんですか。政令のここをこうやりたいという。

佐藤 それはリストは作っているのかな。リストを作るというよりは一般論になっています。

辻山 これは一般制度として随意分役に立つ情報だよ。

今村 これは統治機構に係わることだ。

佐藤 これならというのをやっていくと特区になるじゃないですか。それはそれで政省令の上書きというか変更ですよ。法律を変えるというところまではいいいていません。そうじゃなくて一般論としてそういうのを入れるというのが新しいんだと思うんです。実際に提案したときにはもう少しトーンダウンしましたから。何か考えているかもしれません。

今村 神原さんなんかが言っていたやつ。誰が最初に政令の上書きと。

佐藤 これは唐突に去年の3月くらいに宮脇さんの委員会で出てきたんです。おそらく内閣府ですね。宮脇さんを通して、急に言い出しているんです。唐突に。

今村 思いつきか。

佐藤 あるいは宮脇さんの思いつきかもしれない。

今村 これが認められたら本当に大きいと思うんだよ。条例によると。どんどんやっていけば。

佐藤 ただ地方自治法を改正しないといけない。法令の範囲内でのいうのですから。

今村 まさに統治機構にかかわるんだよ。

佐藤 総務省自身もやらないんじゃないでしょうか。総務省の政省令を変えるということさえ言わないのではないかな。

今村 ただ地域限定をして、沖縄と北海道についてはという地域限定はありうるのかなというのはね。一国他制度でね、そういう発想を持った。いわゆる内地まで一般にしるというのじゃないでしょう。

大門 全部が全部上書きされたら困るでしょう。

佐藤 ただ、あくまで言っているのは政省令ですから、細かい法律をつくっちゃえばいい。いまは政省令で官僚の小手先でやっているのを法律事項にするということで、官僚にとっては面倒かもしれませんが、だからといって、統治機構というか国全体で見たときに、そんなどうせ全国一律で決めているなら法律にしちゃえばいいんじゃないのと言って政治主導に結びつくという可能性もある。

辻山 法環境としては望ましいかもしれない。

大門 プランごとの分野でこれに限定すれば、たとえばね、除雪に係わってどうのこうのとかな。そうやって限定すればかなりの範囲が可能じゃないか。限定されるから、それは特区で国の規制ははずすというのが前提ですからね。

辻山 昔、義孝さんなんかと琉球自治政府の構想というのをやったときには、一応上書き権を沖縄に限って認めるという立法形式にした。

今村 政策分野に限ってならおもしろいね。北海道共和国を認めるとか。

佐藤 山口二郎さんとかいくらでも出てくると思いますね。

辻山 ただ、条件がついて、面倒をみませんよというのが怖いんですよ。

佐藤 ただそれは北海道はODAをもらえばいいんですよ。

辻山 言えてる。

佐藤 最近JICAとかかわっていますから。トルコだっってもらってるんですから。

今村 国内でODAか。

佐藤 これは山谷さんが前にODAの政策評価をしていて、あれは日本国内の公共事業と同じなんだよね、とか言っていましたね。それを補助事業を無くしますよという話なので、ODAをちょうだいと。