

北海道の開発政策と道州制を考えるセミナー ～道民の視点に立った道州制や道州政府の議論を～

テーマ：「いままでの開発政策とこれからの北海道を考える」

講師：山崎 幹根氏（北海道大学公共政策大学院教授）



私は元々専門が法学部の中の政治学や共生学という学問でございます。政策というものを単位として、誰が作ったのか、決めたのか。そこには政治家あるいは官僚、社会の様々な集団が入り乱れて政策が決められる。一旦決められた政策がどのように実行され、社会にどういった効果を及ぼし、それが評価されてどうなっていくのかというようなことを普段は研究しているところでございます。ですから、このような技術系の方々と一緒にさせて頂く機会は非常に少のうございます。そうした意味で、今日の機会に大いに勉強していきたいと思っておりますので、宜しくお願い致します。

【はじめに】

まず、北海道開発局廃止問題がありますが、私に言わせると「北海道開発局の廃止騒動」と言って良い問題かと思えます。7月2日の北海道新聞の夕刊で、総理大臣が北海道開発局の廃止を指示したという、ぶち抜きの記事が踊ったわけです。その日に毎日新聞も同じような報道を打ち立てていきました。しかしながら、皆さんご存知の方もいるかと思いますが、あの報道は大分ミスリーディングなどところがありまして、誤報スレスレの報道ではなかったかと思えます。といいますのも、その後、総理と記者団との一問一答を拝見しましたが、最初に総理が聞かれた質問に対して「どっちが良い」と応えているのです。それに対して記者がゴニョゴニョと応えてという形で、具体的に北海道開発局廃止を決定したのかというと、していない。そして、地方分権の道州制の流れがどうたらこうたらで、出来るならやったほうが良いということが出て来たわけです。最初から「出来るならやったほうが良い」というのが出て来て廃止しようというのではない。それが、あのような形でワッと記事になってしまったというのが事の顛末ではなかったのかと思っています。この点に関して道新や毎日はかなり先走っていましたが、その中で一番良心的に正確かつ客観的な報道をされていたのは北海道建設新聞でした。その後も北海道建設新聞は、きちんとした骨太の客観的な記事を7月に8回に分けて続けておりました。今でも建設新聞のホームページに連載が出ておりますので、ご覧になっていない方はご一読頂ければと思います。

あの騒動を振り返って、我々が踏まえなければいけないのは、中央からの指揮者あるいは政治家の発言に振り回されないように、まずは正確な情報を得る必要があります。更に踏まえていうと、現在の仕組み、そして将来の改革の構想に対する評価の視点を我々がきちんと持つことが大事だということです。では、どういった視点を持てば良いのか。これは本日の結論にもなりますけれども、一つは民主制の次元です。開発政策に関する住民に対する説明責任をきちんとする仕組みをどうやって作るかということ。更には実効性の次元です。これは北海道の開発政策が如何に北海道の活性化にきちんとダイレクトに結びつくことが出来るかどうか、そこが問われている。民主制の次元、実効性の次元という二つの視点で、今の仕組みの良いところと悪いところはどこにあるのか、これから出て来るそれぞれの改革について評価をしていくことが必要なのではないかと考えております。

1・なぜ道州制改革構想が注目されているのか

さて、今日与えられたテーマが、道州制の話もあり、開発政策の話もありと、かなりテンコ盛りの内容になっておりますが、出来るだけ話をシンプルに進めていきたいと思いません。

まず、道州制について一言二言さらっと触れていきたいと思いません。今から5年前に小泉総理が、「道州制をぜひ北海道からやったらどうだ」ということを言い始めて、それから我々は道州制という言葉がある種、呪縛のように付いて回って今日に至っているわけです。では、なぜ道州制改革構想が注目されているのかということですが、いろいろな要因がありますが、道州制という言葉の定義が厳密な形で定まっていなかったところにも一つの難しさがあるわけです。学術的な用語でもありませんし、また行政の言葉として統一の定義が厳密な形であるわけでもないのです。ただ、今日私がお話しさせて頂く上で道州制とはどういったことなのか、道州制改革とはどういうことなのかを一言で最初に定義させて頂きますと、「都道府県を再編し、新しい地方自治団体を設立すると共に、国から行財政権限を移譲し、地方自治、地方行政を行う構想や改革のことを言う」というように定義させて頂きたいと思いません。まず都道府県を再編するという事、もう一つは国から地方に行財政権限が下りてくる一連の改革や構想のことを道州制改革というように押さえた上でお話しを進めていきたいと思いません。

①見直しを迫られる都道府県制度→市町村合併による府県の「空洞化」、広域行政への対応、地域経済開発政策

では、なぜ道州制なのかということですが、まず言えるのは都道府県の仕組みが今いろいろな形で見直されていることが大きな背景としてあるのではないかと考えています。市町村合併がいろいろな所で進んでいます。あるいは広域行政への対応などがあります。市町村合併によって市町村の数はどんどん減っています。少し前までは3250くらいあったの

が、今は1800を切らんとするまでガクンと減っているわけです。この合併により市町村の数が減るということだけではなく、合併をした結果、今まで無かったような政令指定都市が全国いろいろな所にポコポコ出来ているわけです。静岡、浜松、新潟、境などがあります。政令指定都市は70万人くらいを超えたところで認定されていますが、人口が30万人以上の所は中核市という政令指定都市に次ぐ権限を与えられる市になっています。ですから、都道府県の権限がどんどん政令市や中核市に下りてくるわけです。すると、少し大きさに言うと、都道府県の空洞化が、合併が進めば進むほど起こってきているわけです。都道府県の仕組みが見直しを迫られている。これが第一番目として上げられる要因です。

もう一つは、広域行政への対応ということで申しますと、都道府県という区域がいろいろな仕事をする上で狭いのではないのか、ということが言われるようになってきました。例えば交通基盤の整備と共に経済圏や生活圏はどんどん拡大しています。特に本州では顕著ですが、新幹線で通勤したり通学したり、高速道路が出来てネットワークが格段に広がっているわけです。あるいは府県を越えた行政課題、例えば環境問題をどうやって解決するか。産業廃棄物の不法投棄防止、あるいは大規模な防災があった時の府県間を越えた協力をどうするのか、ということが注目されるようになってきました。更には地域経済開発政策の担い手として個別の府県がそれぞれやるよりも、もう少し大きいブロック単位でやった方が、社会資本の整備や、新しい産業の開発や創出がやりやすいのではないのかということが言われてきているわけです。そうした意味で今までの都道府県の枠組みを見直しましょうというのが一つの背景にあります。

②地方支分部局のありかた→二重行政、重複行政、縦割り行政

また、二番目として上げられるのが、地方支分部局のあり方がこの間いろいろな形で問われてきたということです。二重行政、重複行政、縦割り行政が指摘されています。例えば地方支分部局でやる仕事・権限を見ても、政策決定の権限が非常に小さいため、事務が煩雑化して、結局は霞ヶ関に行かないと物事が決まらないということがあります。あるいは地方支分部局がやっている仕事と都道府県がやっている仕事は、似たような仕事が多くなって行われているということが指摘されています。後からも言及致しますが、いま国の有識者会議の一つとして「地方分権改革推進委員会」がございます。この委員会で、地方分権を進めるためにいろいろな改革をしているわけですが、その中で大きな目玉になっているのが、地方支分部局の権限を都道府県にどうやって移譲するのかということです。8月1日に二次勧告の中間取りまとめが出て報道されていました。この委員会の狙いは、今お話ししている道州制、都道府県の再編という大掛かりな改革をしなくても、現行の都道府県のままで地方支分部局でやっている仕事をどんどん下ろしていきましょうということを検討しているのです。これに関しては全国知事会が、「権限だけ下ろされても困ります。ちゃんと金も付けてくれないと困ります。」という意見が出されているわけです。

③いっそうの地方分権改革として→行財政権限の大幅な移譲

この②と似たことでもあるのですが、いっそうの地方分権改革を進めるということで道州制がクローズアップされているということも大きいわけであります。即ち行財政権限を移譲するという地方分権。実は地方分権改革というのは、今に始まったことではございません。2000年にも地方分権一括法という法律によって、かなりそれ以前のやり方と違った分権改革が行われました。一言で申しますと、「関与の縮小」ということで地方分権が行われました。どういうことかという、国が地方自治体に対する手出しや口出しを出来るだけ止めて、地方自治体が仕事を自由にやり易くさせてあげましょうと。例えばいろいろな施設を作ったりするときに人間や資格などの縛りが沢山あったのですが、それを緩めましょうということをやったわけです。十分ではありませんでしたが補助金の見直しも行われました。ただ、当時の地方分権改革というのは行財政権限の移譲ではなく、関与の縮小であり、自治体の自由度を高めましょうというやり方だったのです。ですから仕事の量も中身も同じですが、今まで以上に自由にやって良いですよというやり方だったのです。それを今回の分権改革では、国が今までやっていた仕事とお金も含めて、切り取って地方に渡しましょうと。もっと正確に言うと都道府県に渡しましょうという大掛かりな改革を進めようとしていることが背景にあります。

④行政改革の手段として→国家・地方公務員数削減のために

もう一つ道州制が関心を持たれているのは、「行政改革の手段として道州制を進めましょう」という意見もかなり強いわけですね。すなわち国家公務員の数の減少、地方支分部局の統廃合を手段として道州制を進めましょうという考え方が非常に強くあります。「地方分権改革推進委員会」の中でもそうした意見は強いですし、「経済財政諮問会議」でも非常に強い。特に中でも北海道開発体制の持っている特別な仕組みも止めたらどうだ、他府県並みにしたらどうだということは盛んにテーマとして上がってきているというのがあるわけです。

このように①から④のような都道府県の仕組みが、今見直されてきています。あるいは、いっそうの地方分権、地方支分部局のありかたを見直す、あるいは行政改革の手段として、ということで道州制が関心を持たれているということがあるわけです。

⑤なぜ北海道なのか→2003年に小泉首相が高橋知事に検討を要請

更に冒頭で申し上げましたように、北海道に関していうと2003年に小泉首相が「北海道は別に府県統合しなくて良いのだから、北海道から先行的にやったらどうだ」ということを高橋知事に要請したところから、にわかには道州制が北海道で盛んに論じられるようになってきたわけです。

2・北海道にとっての「わかりやすさ」と「わかりにくさ」

①「わかりやすさ」→府県合併の不要、二重行政を認識しやすい（はず）

ただ、皆さんもご存知のとおり、5年間ずっと「道州制、道州制」と言われた割に、そんなには進んでいない。この状況を我々はどう理解したら良いのかということですが、その説明につきまして、北海道にとって「わかりやすい面」と「わかりにくい面」の両面あるということです。どういうことかということ、北海道で道州制をやる「わかりやすさ」というのは、府県合併を行わないでも国の地方支分部局と北海道という広域自治体を統合することによって実現可能だということが期待されているわけです。やはり九州でも関西でも、府県を廃止して一つにするというのは大変なエネルギーが要るわけで、それは100年経っても出来ないかもしれないわけです。市町村合併の比ではありません。そうしたことが北海道ではないので、国の地方支分部局と道庁が一緒になれば良いのではないのか、ということが言われるわけです。

また、昨今言われているように、道という広域自治体の単位と、国の地方支分部局の単位が一つですから、国と道という一対一の関係なので二重行政を認識しやすいはずだということが進められてきたわけです。だから北海道が二歩も三歩も先行してやったらどうだということになったわけです。

②「わかりにくさ」→広域行政の必要性の実感、道庁機能の「空洞化」？

ただ、北海道における道州制というのは、実は北海道であるが故の「わかりにくさ」も併せ持っているわけです。まず指摘せざるを得ないのは、北海道においてまだまだ市町村合併が進んでいないので、都道府県機能が他の府県のように空洞化しているところまでは行っていないということです。全国の他の府県で一番進んでいるところでは、7割を超える数が激減するばかりの市町村合併を進めているところもあります。あるいは合併を進め、強力な形で県庁の権限をどんどん市に下ろして行って、県庁はもう要らないと公言する知事もいるくらいです。しかしながら北海道における合併は進んでいない状況にあるわけです。また札幌市も支庁制度改革騒動でもありましたように、やはり道庁がなんとかしてくれなければ困るという面が相当あるわけです。そうした意味で都道府県機能は空洞化していない。だから次の道州制というステップにいかない、実感がわかないというところがあるわけです。

もう一つは、広域自治体の道という区域を越えて道州制をする必要がないので、それは分かりやすさでもあるのですが、逆に県と県の境目を越えて大きくしましようという必要がないので広域行政の必要性、重要性が切実ではないということなのです。九州地方の道州制の議論であるとか、関西地方の広域連合の議論は、県と県との境をなんとか越えて、お互いに次のステップに行きましようということが非常に大きなテーマになっているわけです。そうしたことが無いということが、逆に道州制の重要性を認識することが難しいことでもあるわけです。

②「わかりにくさ」→広域行政の必要性の実感、道庁機能の「空洞化」？

ただ、北海道における道州制というのは、実は北海道であるが故の「わかりにくさ」も併せ持っているわけです。まず指摘せざるを得ないのは、北海道においてまだまだ市町村合併が進んでいないので、都道府県機能が他の府県のように空洞化しているところまでは行っていないということです。全国の他の府県で一番進んでいるところでは、7割を超える数が激減するばかりの市町村合併を進めているところもあります。あるいは合併を進め、強力な形で県庁の権限をどんどん市に下ろしていったら、県庁はもう要らないと公言する知事もいるくらいです。しかしながら北海道における合併は進んでいない状況にあるわけです。また札幌市も支庁制度改革騒動でもありましたように、やはり道庁がなんとかしてくれなければ困るという面が相当あるわけです。そうした意味で都道府県機能は空洞化していない。だから次の道州制というステップにいかない、実感がわかないというところがあるわけです。

もう一つは、広域自治体の道という区域を越えて道州制をする必要がないので、それは分かりやすさでもあるのですが、逆に県と県の境目を越えて大きくしましようという必要がないので広域行政の必要性、重要性が切実ではないということなのです。九州地方の道州制の議論であるとか、関西地方の広域連合の議論は、県と県との境をなんとか越えて、お互いに次のステップに行きましようということが非常に大きなテーマになっているわけです。そうしたことが無いということが、逆に道州制の重要性を認識することが難しいことでもあるわけです。

④1999年のスコットランド分権改革 (Scottish Devolution) →「民主主義の赤字」解消

少し寄り道をして世界の動向を見てみますと、西ヨーロッパ諸国では、国という単位よりも小さい、そして基礎自治体や広域自治体とも違うブロック単位での、新しい広域地方政府を作るというリージョナリズム、日本でいうところの道や州を単位として広域地方政府を作りましようという流れが、かなり進んでいるということでもあります。ヨーロッパ諸国も色々な国々がありますので、十把一からげに一言で言うことはできないのですが、共通する流れとしては国家が何でもかんでも決める時代は終わった、国家が万能ではないのだということです。グローバル化や国際化などへの対応を含めて、広域的な道や州を単位とした地方政府が地域政策を担っていくことが大事だという流れが非常に高まっています。また、イギリスという国は正式にはユナイテッド・キングダムというのですが、何がユナイテッドかということ、元々スコットランドやウエールズ、アイルランド、イングランドという4つの国が一つになって国になっているわけです。90年の終わりにブレアが首相になった後から、それぞれの地域に強力な行財政権限の移譲をどんどん進めていきました。99年からスコットランドやウエールズ、少し後に北アイルランドでも広域地方政府がどんどん出来てきたということがあります。そうした話も非常にユニークで面白いエピソードがあるのですが今日は北海道の話でございまして、こうした事例もあるということを若干

紹介するに留めまして本題のほうに話を戻していきたいと思います。

3・道州制特区法の現状と課題—特区提案検討委員会第1～3回答申の動向

今日は、北海道企画振興部地域主権局から「北海道における道州制特区の取組」という資料を頂きましたので、これを見ながらお話しを進めていきたいと思います。あまり詳しくお話ししていると時間もありませんので、さらっとだけです。

まず、地方分権、行政の効率化を目指しながら北海道の発展に寄与するために、道州制特区法という法律を作りました。そして最初は個別的なバラバラの事務権限の移譲に留まっていたということです。しかしながら非常にユニークなのは、北海道のほうから様々な提案をすることが出来るということが一番のポイントであるわけです。そして、非常にマイナーな8項目で終わるのではなく、新たな提案に向けた流れということで、アイデアを募集し、オープンな議論をして新たな提案を作り、それを議会で議決して国へ提案するということが出来るわけです。北海道も結構がんばって色々な提案をしております。

どのようにやっているのかというと、道民の方々から色々な意見をもらう。そして有識者による道州制特区提案検討委員会というワーキンググループの中で幅広い議論を展開して、その議論を受けた上で、道が市町村の意見や道議会の議決を経て国へ提案するという流れになっているわけです。

では、今までどういった項目が提案されてきたのかということです。最初は非常に細かい8項目の事務権限の移譲を見ても、道州制という大胆で大規模な改革を実感するところまではいかなかったわけです。ところが我々がもう一つ踏まえておかなければいけないのは、道州制特区法という法律が、直ちに道民生活に大胆な変化を巻き起こすことに至らないとしても、最初に見て頂いた8項目の権限委譲であっても、わざわざ道州制特区法という法律にしないと実現しなかったというのが現在日本の地方自治の現実であるわけです。逆にいうと霞ヶ関は、これぐらいの権限とて移譲することに極めて警戒していた。そうした意味で、この法律が出来たこと自体大きな成果でもあるわけです。実際、最初この法律が出来たときの8項目以外に4項目あったのですが、他の4項目は中央省庁によって権限移譲が困難だということで認められなかったのです。ですから、道州制特区法が出来たからといって何でもかんでもというわけにはいかない。それだけ日本の中央集権制は非常に強固であるということも、もう一つの現実であるわけです。

さて、こうした道州制特区法ですが、色々な新しい動きがあります。去年10月に有識者の検討委員会が答申を出して、それをまとめて12月に国へ提案しました。そして今年3月に閣議決定したのが「地域医療」「食の安全・安心」「くらしの安全・安心」です。これは、まず北海道における地域医療の問題をなんとか解決しようということで、例えば札幌医科大学の医者 の定員を自由化するとか、医者の移動や派遣を地域の実情に合わせて、やりやすいようにする権限を北海道に寄こしなさいということを提案したわけです。また、JAS法

に基づく監督権限の移譲というのは、ミートホープ食肉偽装事件があったときに、農林水産省の北海道農政事務所にも監督権限があつて、道にも保健所その他のところで権限がある。バラバラになっているのを一緒にしましょうということで出てきたのです。水道法に基づく監督権限の移譲も、去年北見市で水害のときに対応が後手後手になってしまった教訓を踏まえているのです。ですから、去年12月に提案されて今年3月に閣議決定されたものは、身近な政策課題解決のための権限移譲です。問題があるときに、国と道がバラバラでやっているとダメだよと。やはり身近な道に権限をまとめて、迅速にものごとを解決することを目指したわけです。これは、めでたく5つの権限の内4つが認められました。

更に今年春に、道から第2回提案ということで環境、観光、地方自治に関する提案が出て来ております。環境は言い方を変えれば「土地利用の権限」です。農地の転用であるとか保安林の指定解除、あるいは都市計画などの土地に関わる権限を地方に寄こして下さいということです。観光は、今沖縄にしか認められていない特定免税店、観光施設などの投資減税を北海道に認めようという提案です。更に外国人の人材受け入れというのは、英語や中国語その他の外国語を話せるホテルマンを北海道でも受け入れられやすくすることによって、北海道の観光産業を国際化に対応できるようにすることを目指しているわけです。あるいは地域限定通訳案内士試験も同じような趣旨で、北海道の観光を国際化することを目指しています。これは今年春に国へ提案されたのですが、まだ結果待ちです。

また、第3回提案が7月にごさいました。これは政令指定都市の要件を緩和することによって政令指定都市に順ずる権限移譲を北海道が自由に出来るようにさせて下さいということです。具体的にいうと、広域中核市という新しい制度を北海道で認めさせることにより、広域行政への対応あるいは市町村合併への促進を一層進める北海道ならではの仕組みとして認めて下さいと提案しています。あるいは道道管理の町村への移譲。ユニークなところでいうとコミュニティーハウス、これは色々な障害を持った方々が助け合って生活出来るような仕組みとして、縦割りの仕組みではない福祉のユニバーサル化を目指した新しい仕組みを提案しています。非常に大胆な直轄事業負担金制度の廃止という提案もあります。このように、最初は細かい事務権限の8項目から始まったわけですが、矢継ぎ早に出て来ている提案を見てみますと、まとまった単位を政策として括って権限移譲を求めるといふことになってきております。言い方を変えると、普通の個別の地方分権から道州制らしさが、かなり実感出来るような提案になってきたのかなという評価をすることが出来るわけです。

またもう一つ、こうした流れの後には、政策の実行能力が問われてきます。というのは、これから次々に国へ提案して権限が委譲されてくるとしても、権限があることと権限を本当に使いこなすというのは別物です。例えば食肉偽装事件の、様々な業者に対する監督権限の移譲が今回めでたく相成ったわけですが、偽装を検査して調べて摘発するには物凄く大変な専門能力、組織力、パワーが要るわけです。ミートホープ事件のときにも言われましたが、あの手の食品偽装に対する告発や投書というのは物凄くあります。本物もそうで

ないのも含めて、きちんと対応していくのは物凄い情報力と組織力が要る。ですから、そうした政策を実行する能力を、これから北海道が持って使いこなしていけるのかが次なるステージの要になってくるということをご指摘しておきたいと思います。

さて、第2回提案には、これも大胆、ユニークな提案があります。国土利用の規制権限で、農地や保安林や都市計画に関する権限がどんどん下りてくるとするならば、土地に関する土地利用の規制を地方が総合的、一体的に管理できる。これは非常に画期的なことであります。あるいは沖縄にしか認められていない、免税店制度やホテルなどの投資減税が北海道で認められるならば、非常に画期的なことではあります。しかし沖縄でしか認められていないというのは、やはり今日的政治的な様々な考慮や状況が働いて認められているわけです。ですから、沖縄でやっているから北海道もということになるかということ、必ずしも簡単にはいかないだろうと思っています。ですから第2回提案、第3回提案を実現させるためには、一丸となった政策実現のための理論武装、なぜ北海道に他府県で認められていない優遇策が必要なのかという理論武装を、きちんとしていって頂きたいということがあります。また、それを実現する政治力を結集することも、これから求められてくるのではないかと考えております。これが提案をする道の課題です。

ただ、道庁ががんばらなくてはダメだというだけではなくて、片や我々が見ておかなくてはいけないのは、国のこれからの態度・姿勢です。道州制特区法は紆余曲折があつて、内閣提出法案で国が作った法律です。そうした法律を作った以上、国は道の提案に対して誠実に最大限に対応する責務があるわけです。もし、道から出てきた第2回、第3回提案を承認しない事項が生じるとすれば、その理由を具体的に明示すべきです。そうでなければ、道州制改革の機運を停滞させる元凶は国ではないのか、実は道州制、道州制と言っている割には、結局国はやりたくないのではないのか、道州制改革に水を差しているのは、国自身ではなかなとなるのです。もし、そういうことになったら我々は批判していく必要があるわけです。こうしたところを今後の課題として見ていく必要があるわけです。全国の地方分権改革をリードするということも含めて、特区法に基づく新しい提案を色々な形で注目していく必要があると思います。

4・北海道開発政策の意義と課題

①戦後北海道開発のしくみー他府県とどのように異なるのか

さて、話を少し変えて北海道開発政策の意義と課題に移っていききたいと思います。2003年以來の道州制改革に対する国と道のやりとりは、特区法という形で一つの決着がついて、第1回、第2回、第3回の提案が断続的に続いているわけです。ただ、北海道に住んでいる我々として、道州制改革を受け止めるときに、もう一つ考えなければいけないのは、道州制特区法をいかに使いこなすかということプラス、北海道に特別に認められている北海道開発の仕組みを、どのようにこれから我々を変えていくのかということも合わせて考えていかなければいけないわけです。北海道開発の仕組みというのは当たり前のようにある

のではなく、他の府県にはない特別な仕組みです。北海道という領域に対して開発をするという特別な行政制度なのです。北海道の他に行われている地域はどこにあるのかというと、沖縄だけです。沖縄は狭い意味での公共事業だけではなくて、先程ご説明させて頂いたように観光や産業振興など様々な権限を総合的に特別に一国二制度的な仕組みが認められているわけです。では、なぜ北海道にこうした特別な仕組みが作られたのかというと、北海道の開発が国策として進められてきた経緯があります。日本が戦争に負けて資源も何もない。そして海外から人が帰って来て溢れ返るといふときに、北海道を開発することによって人口収容の問題、資源開発の問題を解決して、戦後の復興に貢献してもらおうじゃないかということが進められてきた。だからこそ特別な仕組みでやってきたのです。その後、社会経済環境の変化に応じて国策というものが意味する内容が変わってきて、高度経済成長のときには過疎過密解消のために重化学工業を北海道が引き受ける、それによって発展を担っていくことが国策の内容であったし、また非公式的にはソ連と国境を隣接する地域として北海道が持っていた政治的・軍事的な特別な意味合いが、国策としての北海道開発を正当化してきたということでもあります。しかしながら改めて説明するまでもなく、冷戦の終焉あるいは円高、国際化が進んでくると、食料や資源を北海道に頼る必要が無くなっていくという意味で、国策としての開発の意義がどんどん低下してきたということです。

しかしながら北海道開発を我々がどのように受け止め、次の時代のことを考えていけば良いのかということについて話を移していきたいと思います。一言で申しますと、意義は何だったのか。逆に課題は何だったのか。意義と課題を踏まえて今後に繋げる教訓をどのように引き出していけば良いのかという3つの観点について話を進めていきたいと思います。

②意義

まず意義は、社会資本の急速な整備という量的な次元での意義に大いなるものがあつたわけです。北海道という北辺の地に560万人からの人間が安定・安心して生活出来るということは自然発生的に達成されたわけではなく、やはり北海道開発体制の下で多くの開発事業費が北海道に投入されることによって可能になったわけです。今年で明治維新から粗140年経ちますが、140年前に北海道に何人住んでいたかということ約2万人のアイヌ民族と約4万人の倭人が道南を中心にいました。ですから雑駁な言い方をすると100倍に増えたわけです。140年で100倍も人口が増えた地域が他にどこにあるかというと、世界にもそのような例はありません。また、日本国内の他の地域、条件不利・後進的な地域、例えば北東北の青森・秋田・岩手、あるいは南九州の鹿児島・宮崎・熊本といった地域と比べると、北海道の人口の定着・発展は非常に高いものがあつたのです。高い社会資本の整備水準も他地域を上回っていたものがある。そういう意味で他の類似県と比べると、やはり北海道開発の意義が色々な形であつたことがいえるわけです。

また、主要な社会資本整備の指標を見てみますと、全国平均を上回っているものが結構あります。一般国道の改良率やSLの普及率、都市公園の整備率などが全国平均を上回っています。それだけ社会資本が急速に整備されたことは、戦後北海道開発の大いなる意義だということを我々は改めてきちんと踏まえておく必要があるのではないかと考えております。

更に北海道開発が国策としての開発だったことでいうと、どのような形で国策に貢献してきたのか。やはり整備された社会資本の成果の上にそれぞれの時代に資源供給の役割を果たしてきた。戦後、日本に食料も何も無い時代には北海道が農産物や海産物を提供してきた。あるいは空襲で焼けたところが復興するために木材の供給も、ある時代までやってきた。あるいは石炭をはじめとする天然資源の供給が、戦後の復興や日本の高度成長に対して相当な貢献をしてきたということは、きちんと踏まえておく必要があるのではないかと思います。こうした量的な成果はあった。

では、質的などころで戦後北海道開発政策のプラス面はどういったところにあるのか見てみますと、北海道の地域特性に応じた事業やプロジェクトを色々な形で展開してきたわけです。苫小牧西港は、交通物流の一大拠点になり、北海道で一番発展してきた所でもあります。今から40~50年前に苫小牧西港を造るということは、物凄く大胆で成功はしないとされていたプロジェクトでした。苫小牧西港は砂浜を掘り込んで造っていく港です。このような港は今まで無かったわけです。「砂浜を掘り込んで造っても、また砂で埋まってしまうよ。だから意味ないですよ。」と言われていたのですが、あのような形で造ったが故に今日の北海道の発展があるのみならず、砂浜を掘り込んで新しい工業港を造るノウハウが全国に展開されたのです。有名な所では茨城の鹿島を一大工業地域にすると。全国の地域開発のモデルとなったプロジェクトがあったわけです。そうした先進性があったということです。パイロットファームもしかりでございまして、ある時代までの日本の農政は、一粒でも多くのお米を取ることが基本政策だったのです。しかしながら積雪寒冷地域の北海道において米作偏重主義がうまくいくはずがないわけです。今日ではうまくいっている所もありますが、全道ではない。そこで積雪寒冷地域に対応した農業というと大規模酪農になるわけです。しかしながら、大規模酪農を自動的に北海道でというわけにはいかなかったのです。全国画一的な農政を進める農林省に対抗して、北海道ならではの大规模酪農政策を進めてきたということがあります。あるいは道路整備もそうです。本州と同じような道路整備をしているだけで北海道の道路は安心・安全にはならないわけです。しばれ上がるという凍上現象を起こさないように掘り込んで砂利を敷く。あるいは除排雪のために路肩を多く取る道路を造るというのも、寒い北海道だから自然とそうなったのではなく、戦後北海道開発の仕組みがあったからこそ全国画一的な道路造りを推し進めようとする建設省とは一線を画して、北海道ならではの道路造りが相成ったわけです。そうしたことを色々拾い上げていくと、北海道開発の仕組みというのは、やはり北海道の地域特性に合わせた事業やプロジェクトをしてきた。中にはそれが全国のモデルになっていった。積

雪寒冷地域対応の道路建設は北海道から始まって、その後それが建設省に認められると東北地方や北陸地方にも展開されていったということがあるわけです。このような意義もあったということを我々は一つ押さえておく必要があるのではないかと考えております。更にはミクロの次元で見てみますと、市町村で色々な地域づくり、町づくり、観光政策を展開しています。一昔、二昔前まで遡ると一村一品運動や地産地消運動がありました。いま北海道庁では産消協働運動という新しい取り組みを行っていますが、このような道内各地域で進められているような地域政策は、交通や物流の基礎があるからこそ成り立っているわけです。道内外の人の往来がきちんと出来るからこそ、それぞれの地域ごとの地域づくりが展開出来たのです。こうした意義をきちんと押さえておく必要がある。更に公共事業以外にも北方領土隣接地域振興やアイヌ新法など、北海道という地域に由来した政策づくりをやってきたということもあるわけです。

③課題

では、どのような課題があったのか。これは色々な見方がありますが、まずマクロで見ると、北海道の開発政策は10年に一度作られる10ヵ年総合計画を閣議決定する「北海道総合開発計画」に基づいて行われてきたわけです。「北海道総合開発計画」は、どの時代でも（テープ切れ）を上回る形で躍進して発展しますということが書かれていたのですが、残念ながらそうしたそれぞれの時代ごとの「北海道総合開発計画」の目標を現実の成果と照らし合わせますと、人口および経済成長率を達成することが出来なかったという事実を、我々はきちんと見つめる必要があるわけです。北海道の社会資本を先行的・重点的に整備することによって北海道が発展する。産業や人口が本州から張り付いてくる。それにより北海道の産業構造は高度化されるというような循環・連関を描いてきたわけですが、残念ながらそれは達成出来なかった。

これは他の地域と比べると如実でありまして、北海道の工業出荷額は全国比で申しますと今4%前後位で、じりじり下がってしまっているわけです。あるいは今から20年前前から、九州地方や東北地方ではハイテク工場がどんどん出来て、かなり工業出荷額などが増えていきました。そうした他の地域と比べると、先行的・重点的に行ってきた開発政策の成果が目に見える形で出てくるようにはならなかったということは押さえていく必要があるわけです。寧ろ公共事業依存構造が固定化してしまったということがあります。

更に色々なプロジェクトや事業を見てみますと、総花的事業であるとか、見直しを余儀なくされた大規模プロジェクトもありました。例えば高速道路の整備状況を見ても、正確には北海道開発事業でやっている部分と、旧道路公団がやっているところと厳密には違いますが、しかしながら北海道の発展を妨げている道路整備の状況が如実に出ているのは、未だに高速道路で道央と道東が繋がっていないというところに現れています。更には高速道路網が函館とも全く繋がっていない。肝心なところが繋がっていない。しかしながら枝線はチョコチョコ造られているというところに、北海道全体の潜在能力を全体として引き

出すには至っていない現状があるわけです。

あるいは、かれこれ 10 年前に話になりますが、苫小牧東部開発は戦後北海道開発の象徴的存在でありました。あそこに一大重化学工業プラントを貼り付けることにより北海道の産業構造を高度化するというので 20 数年来やってきたわけですが、オイルショックや産業構造の転換にも関わらず重化学工業中心の基本計画を見直すことに物凄く時間が掛かってしまった。その結果、昔の第 3 セクター株式会社が立ち行かなくなり、一度特別清算をして 10 年前に新しく出直すことになりました。

また、これもちょうど 10 年前ですが、千歳川放水路計画という 20 年来進められてきた計画でしたが、住民合意を欠いたまま進められたが故に中止を余儀なくされてしまったということでもあります。このように戦後北海道開発政策の中には政策と転換、あるいは様々な主体との調整という意味で限界があったということも、また事実であるわけです。

更に、もう一つ見ておかなければいけないのが、国と道との関係です。国の北海道開発庁は企画調整官庁、そして北海道開発局が直轄事業を行うという役割です。北海道は補助事業、単独事業、他の様々な事業を行っていくという役割分担できましたが、今から 30 年前に国と道が別々の長期計画を作って、それぞれが北海道の地域づくりをやるようになりました。別々の計画を作ることは、それなりの意味があったわけですが、しかしながら今日に至るまでを見ても国と道との連携不足、あるいは別々の計画を作ってお互いに競争しながら高めあうということには中々なっていかなかったわけです。他方、今年 4 月から道では「北海道未来創造プラン」という新しい 10 ヶ年総合計画が出来ました。そして国のほうでも 7 月に新しい「北海道総合開発計画」が閣議決定されました。10 年後の北海道の新しいプラン、ビジョンを作る 10 ヶ年計画が、国は国、道は道で同じような計画が並立してあるわけです。これは今日的な状況の中で、市町村や地域住民から見ると非常に分かりにくい状況になっているわけです。言わば二重計画の状況になっている。そうしたところも合わせて見ていく必要があります。

④教訓—成果志向の政策形成と実行を

では、今私が申し上げたような北海道開発政策、特別な仕組みにおける成果と課題を踏まえた上で、どのような教訓を引き出せるのかですが、3つの点についてお話しをさせて頂きたいと思います。教訓というのを一言でいうと、成果志向で開発政策を形成し実行していくということです。そのためには何が必要かということ、ハードとソフトの連携をいかに図っていくのかということです。即ちマクロで言いますと、北海道の社会資本は大体整備されてきたわけです。北海道が活性化し元気になっていくために重要なのは、遅れている社会資本をどんどん整備するというよりも、作った社会資本をどうやって活用していくか、役立てていくかが重要になっていきます。社会資本は改めて言うまでもなく、造ること自体が目的ではないわけで、造った社会資本がどうやって使われるかということで地域経済社会に対する評価、インパクトが起こってくるわけです。ですから、いかにそれを活

用していくのか。言い方を変えますと、地域経済の活性化にどうやって繋がっていくのか、あるいは安心・安全の度合いをどうやって向上していくのかというところに掛かってくるわけです。

更に、最近の新しい長期計画を見てみますと、国の計画なら国の計画でも開発局の権限の中だけで留まるのではなく、地方自治体や民間企業、市民、市民団体など広範なネットワークを形成して連携を図っていくことが重要になってきます。これは道の長期計画もそうです。国は国だけ、道は道だけというのではなく、市町村、民間企業、市民、市民団体とどうやって手を携えて連携して北海道の地域づくりをしていくのが大事になってくるわけです。

二番目としていえるのが、北海道の納税者と全国の納税者に対する説明責任ということです。北海道の開発政策がどれだけ役に立っているか、あるいはきちんと効率的に使っているかということを知りたいという北海道民、更には中央からの財政移転があるわけですから全国の納税者にも分かってもらうような説明責任が付いてまわるわけです。

三番目として得られる課題は、北海道という地域特性に由来した政策を形成して調整できる仕組みをどうやって再構築するかということがあります。そこで、今後の方向性ということで次の話に移っていききたいと思います。

5・今後の方向性ーあるべき道州制改革へ

①現行制度（北海道開発局、効率補助）の維持存続

今後の方向性を考えるときにも重要な視点の第一番目は北海道の自治、北海道の自己決定を強化するという地方分権の視点です。「自治の視点」がまず大事です。北海道のことを北海道で北海道に合わせて決められるようにしましょうということです。二番目は北海道を元気にすることが出来るのか、「地域経済活性化の視点」です。北海道が元気になるようにするという視点で今後の方向性を考えるときに、どのように整理することが出来るのかということですが、一番あり得るのが現行制度の維持存続です。北海道開発局という仕組み、効率補助という仕組みに指一本触れさせないで、とにかくこのままにするわけです。しかしながら私は、そのことが北海道の自治の強化、北海道の活性化につながるかという点必ずしもそうはならないのではないかと考えております。また、後進地域の格差是正というだけでは説得力を持たなくなってくると思っております。仮に北海道開発局や効率補助という仕組みが維持されて残ったとしても、国全体の公共事業予算はどんどん減ってきます。ですから、「開発局と効率補助は残りました。しかしながら公共事業は激減します。」ということになってくるわけです。これがあり得る方向性で、現状維持ということです。

②他府県と同一の制度の下にー北海道が「ふつうの県」に

二番目としてあり得るのが、北海道を限りなく他府県と同じ方向にしましょう、「ふつうの県」になって下さいということです。青森県や岩手県と全く同じようになっても別に良

いではないですかということです。相当程度、地方分権改革推進委員会の議論や経済財政諮問会議における検討や改革の方向性は、この路線ではないのかと思っております。言い方を変えますと、全国画一的な行政制度に限りなく近づけていく。ですから北海道が持っている様々な特例は廃止してしまう。そして北海道開発局をなくし、北海道地方整備局という他のブロックと同じようにしていくということがあり得ます。あるいは猪瀬直樹氏がブチ上げたように、一挙に北海道開発局は道庁と一緒に下さいというようにしていくかどうかです。ただ、こうしたやり方を一気呵成にやるのが、果たして本当に北海道の自治の強化であるとか北海道の地域の活性化につながるかというと、私は疑問視しております。また、道州制の背景のところでもお話しさせていただいたように、こうした北海道を他府県と同じ仕組みにしましょうという流れの背景には、単なる国家公務員の削減という行政改革の手段として進めようという可能性も多々あるのではないかと、私は非常に警戒しております。ですから、「とにかく北海道は他の府県と一緒にになりなさい。すぐ道庁と一緒にになりなさい」というやり方が、本当に北海道の活性化のためになるのかということに、かなり私は疑問視しているわけであります。

また、他府県と同一の制度の下になることが、本当にうまくいくのかと、もう一つ疑問に思うことは、改めて言うまでもなく北海道は国土の5分の1、約22%を占めています。その中に人口がバラバラ分散していて、尚且つ積雪寒冷地域である。そうしたところを他の府県と全く同じ形にするというのは、かなり厳しいことになるのではないかと考えています。更に国土の5分の1の国土保全という役割や環境管理が、本当に全国画一的に出来るのですかということです。国土保全をするにしても、山や川を手入れするにしても、そういうところに人が住んでいないと出来ないことであります。そうしたところをきちんとやっていくためには、北海道は北海道なりの仕組みを作っていく必要はこれからもあると思っております。更に環境問題、食糧問題など、これだけ大きくクローズアップされているわけですから、北海道の地域特性が持っている優位性は非常に大きいものがあると思っています。ですから、これをどうやって前向きな形で発信していくのか、そのための仕組みをどうやって作っていくのかということに次に移っていくわけであります。

③北海道の地域特性を踏まえた究極の道州制改革―「新しい地方政府の構築」を

私は今までの北海道開発政策の意義と課題、教訓を踏まえて、やはり北海道の地域特性を踏まえた究極の道州制改革、新しい地方政府づくりを積極的にやっていくべきだと考えております。そして何をやるのかということですが、先程申しましたようにソフトとハードの連携です。社会資本を整備することも、まだまだ必要などころもあると思っております、それよりも如何に活用するのかということに知恵を絞っていく。あるいは縦割り行政や二重行政を超えた総合調整能力を如何に付けていくのか、ということをやっていく必要があると思っております。そうすることによって北海道の地域資源に付加価値を付けて経済活性化につなげていく、あるいは国際化、グローバル化に積極的に対応していくというよ

うな地方政府の姿を確立していく必要があるのではないかと考えています。そうしたことを考えていくと、道州制、その前の支庁制度改革、市町村合併をトータルで考えていく必要があるのではないかとということが導き出されるわけです。やはり今回の開発局騒動のところでもあったように、私が今すぐにやったらダメだと思うのは、道州制改革の前に、まず道庁が小さい道庁になっていく、小さい支庁になっていく、そして強力な力強い市町村になっていくという形で一回整理していかなければダメなのです。と申しますのも北海道に1万7~8千人くらいの人が出て、北海道開発局にも6千人前後の職員がいるわけです。今のまま一緒になったら、物凄く巨大な官僚制機構が札幌に出来上がるわけです。そうした地方政府が本当に北海道の自治の活性化、地域経済の活性化に資するかという私は否定的、消極的に思っているのです。ですから道州制改革の前に、小さい道庁、小さい支庁、強力な市町村という形に整理した上で、道州政府、透明で民主的な政府の構築を図っていく必要があると思っています。今後もこれからの日程を見ますと、地方分権改革推進委員会が12月に第2次勧告を出します。そこで、より踏み込んだ形で地方支分部局のあり方を勧告するわけです。また、経済財政諮問会議や、あるいは総務大臣の諮問機関である道州制ビジョン懇談会、あるいは自民党の道州制推進本部などが、これから色々な道州制に関するアイデアをブチ上げていくと思います。更に、一年余りになりましたが、総選挙を控えて、これから各政党がマニフェストを次々と作っていく、そして次々と改革案を明らかにしていくと思います。そうしたときにまた派手な報道が繰り返されるということが、大いに予想されるわけです。そのときに、一番最初に申しましたように、いろいろなアイデアが次々と出たときに我々が右往左往しないように、新しい北海道政府の構想というのをきちんとつくるというような準備が必要になってくるのではないかとこのように思っているわけでございます。北海道にふさわしい北海道の地域特性に合ったこの道州政府というのを戦後の北海道開発政策の成果と課題、そこから引き出された教訓を受けてどうやって造っていくのか、ということが重要になってくると思います。

そうした新しいビジョン作りというのは、狭い意味で北海道庁の地域試験局さんにだけ期待をする、批判をするというのはやっぱり限界があるかと思っています。道内の、まあ我々であれば研究者、あるいはマスコミ、シンクタンク、あるいは今回こういった形で私がお世話になっております産学官研究フォーラムさんのような、在野の団体が積極的に発信をして、北海道に合わせた、北海道の新しい地方政府の仕組みはこうなんだと出していく必要があるのではないのかなと思っています。全体的な流れで言うと、今後の方向性で言うと、今たぶん①のところと②のところ、①から②にズーッとズルズルズルズル行っているような状況だと思いますが、本当に②でいいのかと、②にしないでなんとかこの③を目指す方向性というのを作るということをいろんな形でやっていければなと思います。

その為のひとつの叩き台としてのお話しということで、私の話を聞いて頂ければよかったのかなというふうに思っております。座縛なお話になって大変恐縮ではございましたが、私のお話は以上とさせていただきます。ご静聴どうもありがとうございました。