

1 今なぜ道州制か

今、日本はかつてない人口減少時代に突入しようとしている。少子化が著しく進展し、2007年には死亡者数が出生数を上回ると言われ、2030年には今より1000万人も日本の人口が少なくなるとの予測もある（註1）。すでに、北海道では平成15年から死亡者数が出生数を上回る自然減の時代に入っており、2030年には人口が477万人まで、約90万人も減少する（註2）と言われている。

一方、高齢化は着実に進展する。現在約20%の北海道の高齢化率は、2030年には33%にもなると予測されている（註3）。日本全体でも同様である。人口減少が進む中で高齢者が増えるということは、医療・福祉・年金などいろいろな面でサポートが必要となることが多い人達を、労働力人口が減る中で支えていかなければならないということでもある。

今のまま手をこまねいて成り行きにまかせるだけでは、日本は衰退する一方となりかねない。しかし、人口が減少しても、高齢化が進んでいても、地域が活力をもって、個性あふれるまちづくりを進めることはできる。そのための方策が道州制である。すなわち、道州制によって、今国に集中している権限や財源というエネルギー源をできる限り地域に近いところに移し、地域のことは地域が主体的に選択・決定する「地域主権」の仕組みを日本に確立するのである。

地域主権を確立することによって、地域の特性に合致した行政サービスが効果的に展開できるようになる。また、超高齢社会を迎える中、地域におけるコミュニティやNPO、民間企業と連携し、保健福祉等の対人サービスを効果的、効率的に提供することも可能となり、地域の自意識の醸成が図られるとともに、地域課題を解決する多彩なコミュニティビジネスも立ち上がっていく。このように、地域主権は、行政のみならず、地域経済や住民自身をも変えていくのである。

北海道は、このような地域主権型社会を実現し、我が国を、多様な個性が織りなすパッチワークのようなカラフルな日本に作り変え、たくさんの冒険者、挑戦者たちを輩出する、草の根から元気がわき出るような社会に変えていくことを目指している。

2 道州制が目指す姿

北海道が考えている「道州制」は、単に都道府県を合併したり、国の出先機関と合体すればよいというものではない。我が国の行財政システムを、これまでの中央主導の画一的なシステムから、住民と地域が主導する個性的で総合的なシステムに変えていこうとするものである。このため、道州はあくまで地方自治体でなければならない。地域主権を第一義としつつ、その上で、行政体制のスリム化や地域経済の活性化を図っていくことが原点となる。

このような基本的立場に立ち、北海道としては、道州制が目指す姿について以下の3つの点がポイントと考えている。

(1) 基礎自治体が行政の中心

道州制というと、国から権限や財源の移譲を受けた強大な道州政府をつくるのが目的であるかのようにイメージされがちであるが、地域主権という観点から考えるなら、基礎自治体としての市町村が行政の中心的な役割を担うことが基本となる。従って、保健・福祉やまちづくり、地域産業の振興といった住民の生活に身近な仕事は市町村が広範にその役割を担い、道州の役割は、広域自治体として、広域的な政策や各市町村でそれぞれで行うよりは集中して実施すべき高度・専門的な業務など限定的なものにとどまることになる。国の役割は、外交や防衛など、国が本来果たすべきものにさらに限定されるべきである。

(2) 企画立案権限の移譲

このような市町村中心の役割分担に対応して、国から地域に権限や財源が大幅に移されたとしても、それを国の法令に従って機械的に執行するだけでは、地域のことは地域で決めることにはならない。道州や市町村の役割とされることについては、制度の企画立案をも含めて、地域が担うことが重要となる。この点こそが、現行の制度と道州制とを分けるものとも言える。

(3) 財源総額の保障と自由度の拡大

地域の自己決定権という意味では、道州や市町村の財政の基礎は地方税を第一に考える必要がある。その際、地域的な偏在が小さな税源を地方税の基幹として、道州や市町村に役割・権限の拡大に併せ、移譲していくことが必要である。現在、三位一体改革において所得税から住民税への移譲が行われることとされているが、今後は、更に消費税のうちの地方自治体の配分を高めていくことが求められる。

その上で、現行の地方交付税制度をもとに、配分額の決定等に際しての地方自治体の主体性を高めるなどの必要な改革をした財政調整制度を組み合わせ、道州や市町村が標準的な水準の行政を行うことができる財源を保障することが必要である。道州制を地方ブロック単位の税収を基礎とした独立採算制のようにとらえ、財政調整を不要とする考え方もあるが、食料にしてもエネルギーにしても大都市単独でまかなえるものではない。地域が機能分担し、都市と農山漁村がお互いの役割を理解し合い、支え合っていくシステムを構築していくことが国全体を繁栄させていく上で大切である。したがって、地域主権を目指した考え方からすれば、ブロック単位の独立採算ではなく、確保された財源を地域の判断で用途を決定できるようにすることが何よりも重要と言える。道州制は、我が国全体の一体感を保ちながら、地域の自主性を伸ばし、活気ある日本をつくろうとするものなのである。

3 道州制特区に向けた提案について

このように、道州制は、「この国のかたち」を抜本的に変えるものであるため、相当の時間がかかり、具体の制度設計を行うことは決して容易ではない。また、国民合意という

ものも不可欠である。このため、道州制の検討作業と並行して、できるところから先行的・モデル的に取り組んでいくことによって、道州制が導入された際のメリットを国民に実感していただくことが道州制を実現するためには重要と考える。

そこで、そのような先行的、モデル的取り組みを、平成16年4月と8月の2回にわたって、「道州制特区に向けた提案」として国に提案した。「道州制特区」は、国から地方への権限や財源の移譲、地域の実態にあった制度への変更を目指した規制緩和などを、毎年度先行的・モデル的に積み重ねていき、一步一步、道州制に近づけていく取り組みである。地理的にも既に道州の姿をかたちづくっている北海道は、全国に先駆けてその実現のために取り組んでいくことが可能な地域であると言える。

道州制特区に向けた提案は、「道州制推進プラン」と「総合的推進事項」の2つの柱で構成しており、以下でその概要を説明する。

(1) 道州制推進プラン

道州制推進プランは、個別具体の権限移譲や規制緩和、補助金の統合化・交付金化、国の出先機関との連携・共同事業に関する提案を、分野ごとにパッケージ化して提案したものである。単に権限が国から道や市町村に移ったということでは道民の生活に何の変化も生じなければ、なかなか道民の実感につながらないことから、権限移譲や規制緩和等が行政サービスの向上や地域の活性化につながる効果を持つものをできる限り選んだところである。

具体的には、住民生活に密着したものとして、幼稚園と保育所を一体的に運営できるようにする規制緩和等を盛り込んだ「子育て環境充実プラン」や、北海道の積雪・寒冷な気象特性に着目し、国、道、市町村が一体的に除雪等を行う連携・共同事業を盛り込んだ「地域一体型除雪・防災プラン」、ヒグマやエゾシカなど北海道の特性に応じた野生動物の保護管理を効果的に行うための「野生動物保護管理プラン」等、9つの分野で51項目の提案をしている。

(2) 総合的推進事項

もう1つの柱である「総合的な推進事項」は、道州制に向けた仕組みの構築に関わる総合的な事項を国と道とで一緒に検討し進めていくため、国の出先機関との機能等統合、法令面での地域主権の推進などを提案している。

国の地方支分部局との機能等統合

地域のことは地域でという視点に立って考えた場合、国の地方支分部局の事務や権限はできる限り道州や市町村で担っていくこととなる。したがって、道州制に向けた先行的、モデル的取り組みを行う道州制特区においても、やはり国の地方支分部局との統合について検討し、取り組んでいくことは重要なポイントである。

その際、組織と組織を統合することは本質的な問題ではない。道民の視点からみて、道や市町村が一体的に担った方が効果的・効率的な事務や権限はどのようなものか、すなわち機能に着目して検討していくことが重要である。組織のあり方は、本来果たすべき役割、機能等について議論した後に、それに見合った形で付いてくる。

道州制特区においては、道や国の地方支分部局が現在担っている各種の機能に応じ、様々な具体の連携・共同事業や権限等の移譲を機能等統合に向けた取り組みとして提案しており、まずはこれらを積み重ねていくことで機能統合を着実に進めていきたいと考えている。

法令面での地域主権の推進

現行では、多くの事務について国の法令等で定められた基準に従って地方自治体が業務を行っている。その中では、全国一律の制度となっており、地域の実情に合わないケースもかなりある。前述したように、道州制においては施策の企画立案権限も含めて道州や市町村が担うことが重要な点であることから、北海道としては、道州制に向けて、施策の企画立案権限も含めて地方自治体に移譲する取組みの第一歩として、「法令面での地域主権の推進」について提案している。

具体的には、現在、こと細かな点まで全国画一的な基準を定めている法律、政省令や要綱といったものを、北海道については適用除外とする、規定振りを抽象的な考え方にとどめたものに改正するなどにより、道州や市町村の条例等で独自の基準等を定められるようにするといった方法が考えられる。今後は、こうした考え方に立って、法令を制定する際には余りこと細かなことまでは決めないようすること、既存の法律や政省令等についても、一度全部洗い直しをし、条例によって地域に応じた内容を定めることができるように改正することなどを国に求めていく必要があると考えている。

4 道から市町村への事務・権限の移譲について

これまで述べてきたように、北海道としては、道州制の実現に向けて、国に対し様々な提案をしてきたが、それと並行して、北海道内でもできることについても積極的に進めていきたいと考えている。その一つとして取り組んでいるのが、道から市町村への大幅な事務・権限の移譲である。基礎自治体の役割の拡大・強化は、道州制の目指す方向でもあり、また現時点においても、できる限り住民に近いところで行政が行われることを実現し、行政サービスを向上することができるものである。

スケジュール的には、17年3月にも新たな事務・権限の移譲方針を策定し、4月移行各市町村と具体的に協議をしていくこととしている。その方針では、道が持っている約4000条項の権限のうち、約半数が移譲対象となる予定である。

この道から市町村への権限移譲は、決して道から押しつけて行うものではなく、また、権限によっては専門的な職員の確保などの条件が満たされなければ移譲できないものもあり、現状の全ての市町村が移譲を受けることができるというものではない。しかし、現在市町村合併が道内でも進みつつあり、17年度以降は合併新法のもとでさらに市町村合併が推進されることとなる。合併などによる体制強化と併せて市町村への事務・権限の移譲が進み、より住民に身近なところで行政が行われることを段階的に進めていきたい。

5 おわりに

個性と活気ある地域主権型社会の実現に向けて必要な取り組みは道州制だけではない。地域の中で、地縁的なコミュニティや、NPO、ボランティアなど地域住民の活動をどれだけ活性化していけるかということも重要な問題である。地域の活気とは、ある意味住民同士の集まりや支え合い、「絆」自体である。人口減少が進んでも、地域の高齢化が進んでも、行政が財政的に苦しくとも、地域の住民同士が一緒になって、地域の課題やお互いの幸せのために知恵と力を出している地域には活気があるのであり、その結果地域の個性も輝いてくる。道州制により、地域で決められることが増えてくれば、そのことも住民同士の集いの機会を増やし、地域の活気につながるものとなる。地域主権型社会の実現に向け、道州制と地域コミュニティの活性化は併せて進めていかなければならない。

註

- 1 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口」(平成14年1月)
- 2 国立社会保障・人口問題研究所「日本の市区町村別将来推計人口」(平成15年12月)
- 3 国立社会保障・人口問題研究所「都道府県の将来推計人口」(平成14年3月)