

第1回道州制推進会議録(概要)

1 日時 平成15年10月2日(木)13:15~15:00

2 場所 ポールスター札幌 4階 シンフォニー

3 出席者

【委員】五十嵐委員、井上委員、谷委員、寺島委員、宮脇委員

【道】高橋知事、新田政策室長、日野政策室次長、佐藤政策室参事

4 議題

(1) 委員等紹介

(2) 座長の選出について

(3) 報告

道州制に関する取組の経緯、今後の検討の進め方などについて

(4) 意見交換

5 議事概要

(1) 知事から会議開催にあたっての挨拶があり、その後、政策室長から委員の紹介があった。

(2) 本会議の座長の選出があり、北海道大学大学院教授の宮脇淳氏が選出された。

(3) 政策室参事から、会議の趣旨、検討組織及び検討スケジュール、検討経緯、「分権型社会のモデル構想」の概要、北海道における道州制の実現に向けての論点などについて、資料に沿って説明があった。

(4) その後、各委員による意見交換が行われた。

【意見交換の概要】

(井上委員)

道州制を取り巻く議論が少しずつ盛んになってきているが、それを取り巻く諸条件が必ずしも明確でない。

国自身がきちんとしたシナリオを持っていない中で議論をし、提言していかなければならない難しさがある。

三位一体改革、行財政改革、今回の道州制がどういったからみ合いになっていくのか、極めて大事である。

個々の部門で北海道だけが突っ走っていくことになると、その他の地域の首長の道州制の議論にどういった関わりを持つか、それを念頭に置いて議論を進めていくべき。

地方分権になって、地方のことは地方で決められるからいいと皆言っているが、東京の人たちが考える地方分権と、北海道の人たちが考える地方分権とは180度違う。

道内の国税を地方税に振り替え、地方交付税、補助金を返上した場合、約1兆2千億から1兆3千億の歳入欠陥がでるが、それでも道州制をやることについて、道民のコンセンサスをどう得るかの議論もしていかなければならない。

(寺島委員)

今、地方分権一括法ができた中で、市町村の合併だけが先行されている。

市町村合併、道州制も含め、一緒に進めなければ地方分権の問題は解決できない。

北海道の中では、基礎的自治体がいくつになっても、北海道だけで道州制の議論ができる。

道州制の話が、今、現実味を帯びて議論されることはタイムリーである。

財源の問題は、全国一本でやっていくべきであり、今の中でどう効率的にやるか、国との二元行政を一元にできるかなどに視点をおいて、必要な財源は全体の中で論議してもらう問題。

道、市町村の権限のあり方を含めて、今後国、道の仕事を一元化した中で北海道をモデルとし、また道でも事務レベルで3年も検討し、たくさんの資料もできており、これをもとに検討していくと将来のいい姿ができるものと今回の会議の中で期待している。

(谷委員)

道州制の議論で、優先順位をキーワードで付けるとした場合、財源が最初に来て、2番目が権限、3番目に道と国の枠組み、特に北海道における国の出先機関との組織体制となる。

北海道のどの地域の話しを聞いても、財政力指数を表すであろう分母としての基準財政需要額の財政議論が行われている。

現実には、全道212市町村の財政力指数の平均を見ても、0.35程度しか自主財源がないので、財政上において交付税の枠組みが大きく影響してくる。

しかし、この時代になって、分母である基準財政需要額で議論をしていく時代でなくなったと言えるのではないか。

各地の市町村合併協議会の議論を見ると、わが町ではこれだけの金が必要なんだという話しが先行し、分子である市町村民税、手数料収入などの議論が必要であるはずだが、ただ財政が厳しいだけで終わらせている。

多くの人が、北海道の「自主自立」という、カッコいい言葉が持て生やされているが、現実には「自主自立」の意味合いが理解されていないのではないか。

北海道は、130有余年の歴史の中でずっと官に頼ってきており、市民運動が起きづらい地域である。

そういう意味でも、道州制という提案がされた時に、市町村合併と併せ、自分たちが自立できる財源と権限の部分と、市民運動を通してどのように自分たちの生活を守っていくのかという視点をしっかりと議論していく必要がある。

それには、国と道からトップダウンで行う方法と、市町村の地域住民から盛り上げていくボトムアップの方法の両方が必要である。

道州制議論は、行政サービスとして道民に対するメリットは何か、これが大きなポイントになる。このメリット、デメリットの比較と、北海道のスタンスをこの会議でしっかりと議論すべきである。

(五十嵐委員)

論点整理を見ても、ほとんど行政的な課題が中心になっており、道民にとってわかりやすい言葉となっているか、具体的な生活面で結びついているのかという疑問が出てくる。

道州制移行への環境を作るためにも、道民に理解をできるような議論を進めるべき。

道州制の議論の枠組みとして、1つ目が行政、2つ目が民間、3つ目が住民から見たときの生活、受けられる行政サービスと負担すべきコストの視点があると思う。

そのため議論の枠組みの中で、今、どこの議論をしているのかを整理する必要がある。

その上で、その時に出てくる道民、民間の視点で具体的にどのようなことがあるか、議論をしていけば道筋が見えると思う。

もっと生活、住民の視点から見たときに、権限を持ってやれること、やってもらいたいことを考えていくべきであると感じる。

(宮脇座長)

これまでの話を整理すると、次のとおりとなる。

- ・ 今回の道州制の議論は、一方では政治的な流れを踏まえて行かなければならない。
道州制の出来上がりベースとしてどうあるべきという議論は確かにあるが、どこからトリガーにして道州制に近づけて行くかということを時間的制約を持ちながらも、議論をして行かなければならない。
- ・ 権限、財源の移譲は、財政改革、公的部門の中の話であると道民は捉えかねないため、道州制を模索することが道民の生活、企業活動の中で、どういうメリットをもたらすのか、どういうデメリットがあるのか、どういう変化をもたらすのか、そこを大きく議論をすること

がポイントになるのではないが。

- ・ 市町村合併などの時に、北海道は面積が広いということがある意味でデメリットであったが、今回の道州制の議論ではメリットになる。

それらのことを、行政、道民、地域でそれを共有していくことがこの議論の中で必要。

(井上委員)

議論をしていく場合に、特に行政側の考え方として、権限と財源が、大きな議論の中心になっていくと思うが、道州制により、道民生活の中で何がどう変わるのか、具体的に道民に提示をし、道民の本音の意見を聞くことが極めて重要なこと。

そして道民にどういった影響が及んでくるのかということ、明確なカタチで、早い時期に提示をしなければいけない。

道内各地にはそれぞれ特殊性があり、その地域の人は異なる意見を持っているかもしれない。

そのためには、タウンミーティングを行うなど道内各地域の意見を吸い上げていくことが必要である。

過去に、「北海道は独立し、自主自立でいくべきである。そのためには私たちがまず行動を起こすことが大事であり、財源の問題は二の次である」という方がおり、その方に、仮に道内の国税を地方税に振りかえ、地方交付税、補助金を廃止した場合、道内で1兆2千～3千億円の赤字が出るとの計算結果を示したところ、その方は、道民一人あたり22万～23万の負担であり、これで自主権を勝ち取る方が大事なのではないかという意見を述べていた。

そういった意見もあることから、タウンミーティングを行ったり、インターネットなどを活用して道民の方々から広い範囲で意見をお聞きするとともに、この場の議論で、ある程度煮詰まったものを提示することが必要と考える。

(五十嵐委員)

赤字額1兆2千億円についてであるが、特別会計、財政投融资などを含めた場合、プラス、マイナスがどの程度になるかわからない状況であり、それだけでは議論が十分でないと思う。

宮脇先生は、北海道は広いことがメリットだと言われたが、そこには共通の課題がある。

地域医療の問題では、今回、大学病院の名義貸しの問題でも、もちろん行き過ぎの面があるが、なぜこれが起こってきたか、地域住民が医療をどう受けられるかという視点から見たときに、地域医療の仕組みをどう作り直さないといけないか、法律の中で、北海道に合わないことがあるのではないかとということも出てくると思う。

防災、介護と、住宅問題、雇用問題など、縦割りの中ではできない問題を北海道としてどうするか、そうした時に今の法律の不備なところは、道からこういうふうにして欲しい、財源としてはここは国民として必要であるのでここまでは確保したい、そうした議論が必要。

(宮脇委員)

道州制のメリットとして、他の地域では都府県を単位として、狭い範囲でのネットワークを前提とした法制度ができあがっているが、それを北海道に当てはめると各種の問題が起きるため、広い範囲のネットワークの制度設計が本州と違っていいのではないかとと思う。

道という単位でものを考えて、こういうふうに行えば道州制になるといった実践的な整理が出てきて、それにより道民がイメージを持つことができる。

(寺島委員)

北海道は戦後、生活水準などが上がってきたことは確かであるが、今、全体的にお金もなくなってきており、限られた中でやるとき、道州制の中で道が国から権限を移譲して、一元的にやってもらった方が効率的で良いものがたくさんあるので整理が必要。

一番大切なのは、道民生活なり地域にとってより良くなるのが前提となることであり、こういう整理をした中で、少なくとも、今ある中でももう少し国と道の仕事を一体にすることで、道民にとって大いに役立つことがたくさんあると考えている。

これから国のお金も減るのも確かであり、一方、今までの制度の中での無駄、弊害も出てきてお

り、ここを整理してもらうことが、道州制への一つの進歩である。

私の持論であるが、道、国から移譲してもらった中で、その調整をやるとかなりのものが自分達の力でできると考える。

(宮脇座長)

論点整理の中の「道民・民間の視点の重視」を着実に進めて行くためにはどうしても、国、道、市町村の機能の再配分が必要になってくる。これは国の出先との一元化だけではなく、市町村も一体となって機能分担の議論を行うことも必要。

行政組織も道民に対するメリットを提供する手段の一つであることから、このあり方を議論することにより、道民に近いものができる。

(谷委員)

道州制や市町村合併で、道民がメリットとして感じるものは、自分のくらしの身近な部分であり、端的に言えば、税金であり、保険料であり、各種負担金が安くなることである。

また、北海道の権限の問題を考えた時に、道州制という大きな枠組みの中で支庁再編が行われ、行政区として大幅に統合された場合、しっかりとした権限をもった行政区ができてこない、道州制を施行する意味がないと思うのである。それは、もう一つには、札幌一局集中化という大きな問題がある。

こういう課題をしっかりと解決できる方策を創ることに道州制の意義がある。また、人材の面においても、ローカルに行けば行くほどエキスパートがいなくなる。その一方で、東京や大阪方面から北海道に移住したい人が4千人も登録されている。

今の若い人には、高所得より安定した就業先を求めている人が多くいることを考慮した時に、道州制の施策の中で、人材をそれぞれのブロックに派遣し、そこで定住しながらまちづくりを進めていく方策と定住施策が必要と考える。

(宮脇座長)

国の出先機関との一元化は、本質的にはお金、資金の問題、人的資源の再配分の問題である。

それを縦割りではなく、国、道、という単位で国、地域のことを考える中でできると思う。

例えば労働派遣法の場合でも、本州の就業構造を前提として成り立っているが、北海道は就業構造が全く違うため、それに合わせた派遣法の組立をするなど、そうした事例が幾つも出ると思う。

(ここで、座長からパブリックコメントの内容説明を求められ、追加資料により政策室参事から説明)

(五十嵐委員)

地域ではやらなければならないことはたくさんあるのに、それが仕事になっていない、またそれに魅力が付加されないばかりに、そこに若い人は就かない。

ゴミ処理、介護の問題など、色々な問題が地方にありながら、それを民間で事業化し、成長できるまでには時間がかかる。各地で小さい事業を興していくため、3年でいいから、低所得でも生活が保障できる仕組みを道が策定すれば、若い人達は結構行くと思う。

今の若い人達がみんなコンビニで青白い顔をして働いていたいと思っているわけではなく、生きがい、やりがいを求めている若い人も多いので、一つのモデルとして、そういう人たちのために地域で仕事、雇用をつくる方策もできる気がする。

(寺島委員)

道州制を特区と考えるのではなく、道州制のモデルとの知事の考え方には私も賛成である。

特区というのは、あくまで地方の実態に国の制度がついていかないため、それを特例として認めるものである。

最初の頃は、特区は何を出してもだめだったのが、最近は認めてくれ、非常に良くなっている。

道州制となり、権限が地方におりてくると、より地域の実情がわかり、実現できることが多い。

北海道は広く地域性があるので、地域の問題の実情をいったら取り入れられるわけで、そういう

面ではかなり地域に密着し、効率的に事業ができると感じている。

(宮脇座長)

これまでの議論を整理すると、

- ・ 道州制の先行実施では、本州では、何で北海道が先行実施なのかということになり、そこに財源問題、権限問題が絡めば軋轢が強まるのが現実である。
- ・ 北海道での道州制の先行実施は、北海道の広い面積を前提として、そのネットワークは、他の都府県のネットワークとは違う仕組みがあり、その重要性から一つの整理がつけられる。
- ・ 道州制が道民生活、地域の活力に対してどういう影響を与えていくのか、ネットワークづくりのために何を变えていくかを一つの柱にし、国の出先機関、除雪、インフラ整備など国、道、市町村の人的資源、財的資源の配分、権限のあり方について变えていくことが必要となる。
規制緩和も含め、国から地方への権限からトリガーになる部分を取り出して、権限移譲によりこうなる、といったものが作れる。
- ・ 大方のご意見としてあったのが、税源移譲の問題である。
北海道が税源で非常に弱い中で、税源移譲はいかかなものかという議論もあること、北海道からいくら税源をこうしてくれといっても、全体の中で議論せざるを得ないし、そこから入るのはあまり得策ではない。
- ・ 今回の問題は、小泉内閣の中で一定の期間を区切った中で、どう進めるかの球が提示されてものであり、ある意味での戦術を盛り込んで議論をしていく必要がある。

(井上委員)

今回の会議と前回の道州制検討懇話会を比較し、明らかに違うのは、前回は、道州制についての見解をまとめることにあったが、今回は、道州制の実現に向けた戦術や戦略を伴ったシナリオづくりをしていかなければならない点にある。

その面では、宮脇先生がおまとめになったかたちで良いと思う。

国から地方への税財源の移譲については、細かいテクニカルなところに踏み込むのは時間効率という点から問題である。

国から道へ、道から市町村に何を落としていくかの議論は拡散してしまうので、次回までにやはり何をどこまで議論するのかということ整理して行かなければならないと思う。

資料7の「国の地方支分部局と道行政の関係の主なもの」のいくつかをピックアップし、道州制の中でこの権限が道に移譲されると、道の経済、道民の生活にとってどんなメリットがあるかをいくつか取り上げることは必要と考える。

(宮脇座長)

今のお話しの中で重要なのは、この会議でどこまで議論するかということ。

今回は道州制の試行を実現化するアクションプラン的なものを整理していくところにある。

国と道、道政府というものに対して、どういう機能をトリガーとして形成していくべきかに議論の焦点を持って行くべきと思うが、各委員の意見はどうか。

(各委員異議なし)

(宮脇座長)

今回、国の方からも道州制を試行を検討するような動きがでてきているが、その大きな原因のひとつに、国、内閣も含めて、地域のことが見えないという現象がある。

この中から道民のメリットなども積極的に形成していく必要がある。

各委員も道政府が主体となって各種規制などを変えるところに通じるご指摘があれば事務局の方にお寄せ頂きたい。

【事務連絡】

(政策室長)

会議は年内に4回と説明したが、今後の状況により、それ以上お願いすることもあるかもしれないのでよろしくお願いいたします。また、今後の国への提言に当たっては各委員のご意見を頂いた上で進めていく予定ですが、日程の都合により、個別に訪問したり、FAX等で意見を聞くこともあるかも知れないので、併せてよろしくお願いいたします。

【閉会】