

分権型社会のモデル構想

－北海道から道州制を展望して－

平成15年8月

北 海 道

- 目 次 -

I 道州制を展望して

- 1 地方分権とは P 1
- 2 分権型社会の実現に向けた自治体の基本姿勢
- 3 道州制とは P 2
- 4 「北海道」と道州制
- 5 「分権型社会のモデル構想」の目指すもの

II 北海道における道州制を基本とする分権型社会の仕組み

- 1 道州制の考え方 P 4
- 2 道州の役割、機能 P 5
(道州の役割)(道州の基本機能)
- 3 市町村の役割、機能 P 6
(市町村の役割)(市町村の基本機能)
(市町村の自主性、自立性)
- 4 国と地方の関係(役割分担) P 8
(国と地方の役割分担のあり方)
(道州と国の出先機関との関係)
- 5 道州と市町村の関係 P 9
(道州と市町村の基本的な関係)
(道州と大都市との関係)
(道州と小規模な市町村との関係)
(道州の出先機関のあり方)
- 6 行政と市民、民間との関係 P 1 2
- 7 税財源のあり方 P 1 3
(自らの判断と責任で政策を運営していくための
地方財政のあり方)
(税財源の移譲)
(財政調整制度)
(歳出面における自由度の確保)

III 道州制での地域の暮らしや経済の姿

- 1 地域の自己決定権の拡大 P 1 6
- 2 北海道の有する多様な特性の発現 P 1 7
- 3 地域特性に根ざした地域経済の戦略的発展 P 1 8
- 4 チャレンジ型政策の積極的展開 P 2 0

IV 道州制の実現に向けた道の取り組み

- 1 道内議論の展開 P 2 2
- 2 全国に向けた発信
- 3 できることから始める

I 道州制を展望して

今、新しい世紀を迎え、少子高齢化が急速に進む中で、右肩上がりの経済を前提としたこれまでの価値観や社会システムは大きく転換を迫られています。

欧米へのキャッチアップの時代の終焉とともに、あらかじめ用意された成長モデルを目指すのではなく、それぞれの地域が自らビジョンを描き、個性豊かな地域社会を築いていくことが求められています。

また、高度情報通信網や高速交通ネットワークの形成が進み、地域においても、グローバルな視点で地域のあり方や目指すべき方向を考え、地域の個性や可能性を最大限に生かしながら、積極的に行動していかなければなりません。

こうした中で、我が国の仕組みを、戦後の経済発展や生活水準の向上に貢献してきた中央集権型から、個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現を目指す地方分権型へと変革していくことが、強く求められています。

この「分権型社会のモデル構想」は、ヨーロッパの一国にも匹敵する規模と大きな発展の可能性を秘めた北海道として、道州制を展望した自治のかたちを描くものであり、これをもとに幅広い議論を展開しながら、新しい北海道づくりを進めていこうとするものです。

- 1 地方分権とは - 地域のことは地域で決める

地方分権は、地域にかかわることは、住民の意思と選択に基づいて地域で決定する仕組みに変えようとするものであり、国・都道府県・市町村の関係を上下・主従の関係から対等・協力関係へと移行し、これまでの中央省庁主導の縦割りの画一的な行政システムから、住民主導の個性的で総合的な行政システムへと転換を図ろうとするものです。

こうした地域社会を実現するためには、国が持つ権限と財源をより住民に身近な自治体に移し、地域の自主性と自立性を高めていくことが必要です。

- 2 分権型社会の実現に向けた自治体の基本姿勢

- 「自己決定・自己責任」を原則とした自治体運営

地方分権の目指す姿は、地域が独自に考え、創意工夫を凝らした取り組みが、

住民にとって確かなものとして実感できる、個性豊かで活力に満ちた地域社会
= 「分権型社会」を実現することです。

そのためには、中央依存の姿勢を改め、地域が自主性、自立性を高め、「自己決定、自己責任」による自治体運営へと転換していくことが求められます。

また、行政の権限や財源については、中央から分け与えられるものではなく、地域の将来のあるべき姿を実現していくために必要な仕組みを主体的に描き、道内外における様々な議論を行いながら、地域が自らの考えでデザインしていくことが、何よりも必要であると考えます。

- 3 道州制とは - 「この国のかたち」を地方を起点とした仕組みへ

道州制は、日本全国をいくつかの大きなブロックに分けて、広域的な自治体である道州を設置しようとする構想であり、国は、例えば外交や防衛など国が本来果たすべき役割に集中し、それ以外は、基本的に自治体が担うかたちに変えようとするものです。

道州制は、現在の都道府県制度の抜本的改革をはじめ、我が国の行政の仕組みを根本から変革しようとするものであり、「この国のかたち」を大きく変えることとなります。

- 4 「北海道」と道州制 - 新たな「北海道」のかたちを自ら創る

道州制の導入は、全国的には、府県の区域の変更を伴い、合意の形成などが大きな課題となりますが、北海道は、経済、生活文化、住民意識の面で一定の完結性と独自性を有するブロックを形成しており、何よりも地理的には既に「道州」の形態にあります。

北海道は、こうした有利な条件を兼ね備えていますので、新しい自治のあり方が問われている今こそ、新たな「北海道」のかたちを、私たち自身の手で創り上げ、国からの大幅な権限や財源の移譲の実現によって、全国における地方分権のパイロット的役割を果たしていくことができます。

- 5 「分権型社会のモデル構想」の目指すもの

この構想は、こうした基本的な考え方のもとに、今後の分権型社会のあり方について、中長期的な視点に立って、道民の皆さんと幅広く議論を進めていくための素材として作成したものです。

そして、道民の総意のもとに、北海道らしい自治の姿を目指し、この構想を全国に向けて発信するとともに、道民の皆さんとの共通認識のスタートラインに立つためのものとして位置づけています。

さらに、この構想は今後とも道州の役割などの課題を掘り下げ、道民の皆さんとともに、一層成熟した構想に育て上げていこうとするものです。

II 北海道における道州制を基本とする分権型社会の仕組み

北海道が目指す分権型社会は、地域が地域らしさを発揮し、地域に住む一人ひとりが、自由に創造的な活動を行うことのできる地域社会であり、これまでの国を起点とした垂直的な仕組みを、地域を起点としたシステムに変えていこうとするものです。

それは、住民の暮らしにかかわることは住民自らの意志と責任で決め、コミュニティの力を合わせて実行していくことを基本としながら、地域行政の運営に関しては、住民に最も身近な基礎的自治体である市町村を起点とするものです。

その上で、広域的な取り組みが必要なものについては、新たな広域的自治体としての道州に委ねるとともに、国は、例えば外交や安全保障など国家として本来果たすべきことや、必要最小限の範囲で地方を支援することなどにその役割を限定する必要があります。

こうした考え方のもと、道州制の導入に有利な条件を有する北海道にふさわしい自治のかたちとして、道州制を基本とする分権型社会の仕組みを提案します。

- 1 道州制の考え方

道州制については、国や経済界などから様々な提言がありますが、北海道としては次のような道州制の実現を目指していきます。

現行憲法に定める地方自治体としての道州制

- ・ 道州制の議論の中には、アメリカやドイツなどのような連邦制の提言がありますが、これは、連邦政府と地方政府（道州）との間で主権を分割する制度であり、単一主権国家制を採る我が国が、連邦制を導入するためには憲法改正まで必要となり、様々な課題をクリアしなければならないことがあります。
- ・ こうしたことから、北海道は現行憲法の範囲内で実現可能な新たな広域的自治体としての道州制を目指します。

住民自治に寄与するものとしての道州制

- ・ 国は、かつて、全国を7～9のブロックに分け「地方」を設置し、その首長は官選、議会議員は公選という、自治体と国家的性格を併せ持つ中間団体ともいえる「地方制」を提案をしましたが、実現には至りませんでした。
- ・ 北海道としては、道州の長も議員も住民が選任し、住民自治の拡充に寄与する性格を有する道州制を目指します。

地方分権の受け皿としての道州制

- ・ 北海道は、人口や経済面からヨーロッパの一国にも匹敵する規模と大きな発展の可能性を有しており、国からの権限と財源の移譲により、北海道に関することは、北海道が主体的に実施していくことが可能となる地方分権推進の受け皿としての道州制を目指します。

地方財政調整制度を前提とする道州制

- ・ 道州制論の中には、各道州が税財源を当該地域で全て調達し、国からの依存財源（国庫補助負担金、地方交付税等）を全廃するという自己完結型の道州制論がありますが、現実には、政治経済の中核機能の集積度の違いなどによって、地域間の著しい経済力の格差や、それに伴う財政力の格差が生じています。
- ・ 北海道としては、国家として地域間の税源の不均衡を調整する地方財政調整制度を前提とする道州制を目指します。

- 2 道州の役割、機能

【道州の役割】

新たな広域的自治体としての道州は、広域的な行政分野を一元的に担うとともに、多様なかたちの市町村を包括し、北海道を活力にあふれ、豊かに発展させていく役割を果たしていくことが基本です。

《ローカルな観点からの道州の役割》

道州制のもとでは、大都市から小規模市町村まで、多様なかたち、個性を持つ基礎的自治体が混在するものと考えられます。道州は、それぞれの地域がその特性を生かしながら発展していくことができるように、権限や財源の市町村への移譲を進めながら、多様な市町村を包括し、連携協力していく自治のパートナーとしての役割を担っていきます。

《グローバルな観点からの道州の役割》

国からの大幅な権限と財源の移譲を受け、道州は、格段に高まった広域的機能を総合的かつ集中的に発揮し、北海道全体の発展に向けて、より一層地域の実情や課題に即した質の高い政策を展開するとともに、我が国の発展に貢献し、さらに海外との結びつきを強化するなど、一国に匹敵する役割を担っていきます。

【道州の基本機能】

新たな広域的自治体としての道州は、北海道全体を豊かに発展させていく観点から、例えば産業の振興や雇用政策、交通、社会資本の整備などのうち広域にわたるもの、また、先端的な試験研究など専門性が高いもの、教育や医療の分野における人材の確保などの分野を担っていきます。

道州がこうした役割や機能を果たしていくことによって、北海道は、より一層地域の特性や固有の課題に対応した産業振興や地域づくり、社会資本の整備などを進めることができ、その潜在力と可能性を最大限に生かした活力ある北海道を目指す歩みを加速させていくことができます。

《課題・対応方向等》

- ・ 道州が担うべき具体の仕事

道州が担うべき具体の施策や事業などについて、検討を深めていきます。

その際、税財源、人材の確保は重要な課題であり、そのための仕組みについても検討を進め、実現可能なフレームワークの構築を目指していきます。

- 3 市町村の役割、機能

【市町村の役割】

分権型社会のもとで、地域における総合的な行政の主体となるのは基礎的自治体である市町村です。市町村は、住民に最も身近な自治体として、住民の暮らしや地域の産業振興などの行政サービスを、地域の実情に応じて提供していく役割を担っていくことが基本となります。

【市町村の基本機能】

地域における総合的な行政の主体である市町村は、

- ・ 都市計画など地域のグランドデザイン
- ・ 上下水道の確保や道路除雪などライフラインの確保

- ・ 介護をはじめ保健福祉政策
- ・ 地域経済の振興
- ・ 小中学校教育や生涯教育

といった、住民生活に密接にかかわる行政分野を担っていきます。

本格的な分権型社会のもとで、市町村がこれらの仕事を自らの判断と責任で主体的に担っていくためには、行財政運営基盤の強化など自立に向けた取り組みが一層強く求められます。

《課題・対応方向等》

- ・ 市町村が担うべき具体の仕事

自立を目指す市町村が担うべき具体の施策や事業、体制などについての検討を深めていきます。

その際、道から市町村へ事務を移譲するだけでなく、市町村から道へ移譲すべき事務、あるいは市町村間の連携により取り組んでいくべきものについても併せて検討していきます。

【市町村の自主性、自立性】

市町村の自主性、自立性の向上のためには、市町村合併や市町村同士による広域行政の推進といったことに加え、官と民との協働型行政への転換など、地域で考える様々な選択肢の中から自らの判断と責任のもとに主体的に自立のかたちを実現していくことが、分権時代における市町村の姿です。

また、市町村が、地域の個性や独自性を生かしたまちづくりを進めていくためには、国や道の関与を縮小すること、市町村への権限や財源の移譲を進めることが同時に強く求められます。

さらに、例えば小中学校教職員の配置など、現在、都道府県が行っている事務事業に関し、市町村が独自に行おうとする場合には、特例的に権限を移譲するなど、個々の市町村の自主性を引き出していくといったことが大切です。

《課題・対応方向等》

- ・ 市町村の自立のかたち

市町村の自立に向けては、市町村合併のほか、例えば、

これまでのフルセット型行政から、官と民との協働型行政への転換により、行政として担うべき分野に限られた財源を集中させていく形態

市町村単独では自立が難しいが、市町村同士が連携することで、当該地域全体で自立していく形態

なども含め、幅広く自立のための自治のかたちを道内市町村との意見交換を通じ議論していきます。

- 4 国と地方の関係（役割分担）

【国と地方の役割分担のあり方】

分権型社会を実現するためには、これまでの国を起点とした垂直的なシステムを地方を起点としたシステムに変え、国から地方へ大幅に権限や財源の移譲を進めることが必要です。

その際には、地方として国に任せるべきもの以外は、基本的には全てを地方で担い、地方が自らの責任でものごとを決めていくことができるようにすることが基本になり、そのためには、地方では、これまでの中央依存の考え方を根底から改め、自立性を発揮していくことが一層強く求められます。

一方、国は、例えば外交や安全保障など国家として本来果たすべきことや、必要最少限の範囲で地方を支援することなどにその役割は限定されることが必要です。

また、国民の生命や財産、人権や生活を守っていくため、国と地方が役割分担しながら取り組むべき事務事業については、

- ・ 国が地方へ基準を示す必要があるものについては、地方が地域の特性に応じた基準の設定が行えるよう、その基準は最低水準のものとし、かつ、国の過度な関与は廃止すること、
- ・ 国民の最低限度の生活を維持するために国家として責任を果たすべきものについては、国は確固とした国家像を構築し、その上で、国の責任において財源を確保し、国民生活を保障すること、

が必要です。

《課題・対応方向等》

- ・ 国が担う具体の事務事業の範囲

国が担う具体の事務事業については、国際社会の一員として対応すべき分野、国

民の生命・健康などを中央政府として守るべき分野、国家としての統一性が求められる分野などといった観点から検討を進めていきます。

- ・ 国から道州への権限・財源・人材の移譲
国が担っている事務事業のほとんどを地方で担っていくことができるようにするためには、権限の移譲に加え、地方の税財源、人材の確保が重要な課題です。そのための仕組みについて、より詳細に検討を進め、実現可能なフレームワークの構築を目指していきます。

【道州と国の出先機関との関係】

国は本来国家として担うべき分野において、その役割を果たし、それ以外は原則として道州及び市町村が担っていくことを基本として、国の出先機関との分担を見直し、例えば産業の振興や雇用政策、交通、社会資本の整備などの多くの行政分野については、新たな広域的自治体である道州が一元的に担っていくことが望ましいと考えます。

《課題・対応方向等》

- ・ 道州と国の出先機関とのあり方
国の出先機関が所管している業務のうち、道州に移譲すべき事務事業について、具体的な検討を進めていきます。
また、その場合の税財源、人材の確保は重要な課題であり、そのための仕組みについての検討も併せて進めていきます。

- 5 道州と市町村の関係

【道州と市町村の基本的な関係】

地方を起点とした道州制のもとで、

市町村は、

- ・ 地域における総合的な行政の主体として、住民生活に密接に関わる行政サービスを地域の実情に応じて提供する役割を担い、

道州は、

- ・ 広域にわたる行政、専門性の高い分野などを担うこと、
- ・ 市町村の自立や市町村間の連携を促すとともに、
- ・ 市町村と連携し、地域経営のパートナーとしての役割を果たしていきます。

市町村と道州は、住民が豊かさを実感でき、活力のある地域社会の実現に向けて、

- ・ それぞれに与えられた役割に基づいて仕事を分担し、
 - ・ 自らの責任と判断のもとに政策運営を行う
- 自立した対等・協力の関係にある地方自治体と位置付けています。

《課題・対応方向等》

- ・ 道州から市町村への権限・財源の移譲、人材の派遣
住民の日常生活に直結する事務は、基本的に道から市町村に移譲し、地域ニーズに柔軟かつ機動的に対応できるようにすることが必要です。その際、道から市町村へ財源の移譲と併せて、専門的知識やノウハウが必要となる事務などに関する人材の派遣などについても検討を進めていきます。

【道州と大都市との関係】

政令指定都市などの大都市は、教育や医療など、住民が日常生活を営んでいくうえで重要とされる機能を高次に集積していることに加え、周辺市町村を含む地域を包括的に発展させる能力を持つ自治体と言えます。

こうしたことから、道州は、大都市が総合的に能力を発揮できるよう、住民サービスにおける高度な事務に関する権限を大都市に移譲するとともに、大都市やその周辺市町村と連携協力しながら、大都市の都市機能やポテンシャルを周辺地域の発展につなげていくようにすることが必要です。

その際、道州は、地域政府として北海道全体の発展を図るために、より高度な調整能力を発揮していく必要があります。

《課題・対応方向等》

- ・ 大都市における行政の一体的な展開
住民の日常生活に直結する事務で、例えば保健医療などのうち、現在、道が担っているものは、「大都市における行政の一元的な展開」という観点を優先して、現行事務を見直しし、積極的に権限を移譲していく必要があります。
- ・ 大都市の定義づけ、道州との具体的関係
道州の持つ、例えば社会資本整備などの広域的権限の一部を、大都市に移譲し、大都市の自立性をさらに高めていく必要があります。このため、人口規模だけではなく、都市機能の集積度なども考慮した大都市の定義づけや、大都市が保持すべき権限の範囲などについて、検討を進めていきます。

【道州と小規模な市町村との関係】

小規模な市町村は、その多くが農山漁村であり、森林、農地、海岸などの保全を通じて豊かな自然環境を守り、国民の生命を維持する食料を生産するといった、外形上の規模や財政上の効率性だけでは計ることのできない、極めて大きな役割を担っています。

一方、今後、少子高齢化が一層進み、また、財政環境がより厳しさを増すなかで、小規模な市町村は、自治の経営体としての面から一層の体質強化が求められてくることになります。

また、住民との協働や他の市町村との連携協力も含め、様々な自立のかたちを地域で考え、これを積極的に実践していくこと、さらには、全国的視点から自らの自治の意義や役割などについて構想して、積極的に情報発信することがますます重要になってきます。

こうした自立の取り組みに向けて様々な手だてを講じてもなお自立が困難な市町村については、道州は地域の状況に応じて、自治のパートナーとして市町村と連携協力しながら、住民福祉の増進を図っていく役割を担うことが必要です。

《課題・対応方向等》

- ・ 小規模な市町村と道州との連携協力体制等

様々な手だてを講じても、市町村だけでは自立が困難な地域における道州の出先機関と市町村との間でのゆるやかな連携体制について、さらに検討を進めていきます。なお、合併後の地域内の自治システムの確立や市町村同士による広域行政の推進の仕組みについては、市町村とともに検討を進め、国に対し必要な提言を行っていきます。

【道州の出先機関のあり方】

広域分散で多様な地域からなる北海道において、道州が地域の特性に応じた政策展開を図るため、

- ・ 地域における道州の政策運営主体としての役割
- ・ 市町村を支援、連携協力する役割

を備えた、道州の出先機関を置く必要があります。

地域における道州の政策運営主体としての出先機関は、それぞれの地域の特性や実情に即した政策運営を主体的に担っていくために、例えば地域の優位性を発揮させるための中長期的な戦略を描き、地域の判断のもとに政策を一体的に展開していく必要があります。

市町村を支援、連携協力する役割については、市町村の広域化や小規模な自治体との関連で、道州の出先機関のあるべき姿も変わり得ることから、市町村合併等の動向を十分に見極めることが重要です。

このため、出先機関は、全道一律ではなく、地域の状況に応じて異なった機能や形態を持つなど、柔軟に対応していくことが必要です。

《課題・対応方向等》

- ・ 地域全体の発展を図るための権限、責任、体制
出先機関に付与すべき権限や責任、そのための体制等については、地域の特性や実情に即して、いかにして出先機関が地域全体の発展に向けて、効果的に役割を果たしていくべきかという視点に立って検討を進めていきます。
- ・ 支庁制度改革との関係
支庁制度改革に当たっては、上記の視点も踏まえて検討を進めていきます。
- ・ 道州の出先機関と市町村との連携協力システム
様々な手だてを講じても、市町村だけでは自立が困難な地域での道州の出先機関と市町村との間での連携体制について、さらに検討を進めていきます。

- 6 行政と市民、民間との関係

分権型社会は、個性や多様性を重んじ、市民や民間が自由に創造的な活動を行うことのできる地域社会です。そこでは、市民や民間が主体となって能力を発揮し、自分達でできることは自分達で取り組み、それぞれが新しい価値基準を創出していく、「知恵」と「やる気」が生かされ、人々が「信頼」関係で結ばれた地域社会としていくことが求められます。

近年、地域の実情に根ざした考え方や自らの価値基準に基づき、積極的に発言し、行動するといった市民や民間の活動が活発になってきており、特に、NPOの活動分野は、保健・福祉をはじめ、まちづくり、環境保全など多岐にわたり、「公」を分担する新たなセクターとして力量と存在感を増してきています。

市民や民間におけるこうした取り組みは、公共サービスの担い手の拡大ということだけではなく、各地域における地域活動の取り組みやネットワークによ

る「自立の意識」の拡大と、新たな価値基準の確立につながっていくものとして期待されます。

市民や民間の活動をさらに活発化し、自立した地域社会を形成していくためには、行政情報の公開や市民参加を積極的に進め、必要な公共サービスについて、その負担も十分考慮しながら、市民が自主的に選択できるようにすることや、自由で創造的な活動を阻害する要因となっている制度や規制の緩和を進めることが必要です。

さらに、行政セクターの公平性や安定性、民間セクターの機動性や柔軟性などといった相互の特質を生かして、「自立した対等なパートナー」として役割を分担し、協働の関係を築いていくことが重要です。

《課題・対応方向等》

- ・ 民と官との協働、民の活力発揮

市民と行政の協働のシステムづくりを進めていくとともに、PFIやアダプトシステムなど民の能力や活力が十分に発揮できる施策を推進する必要があります。

- ・ 市民との対話

道州制の実現など分権型社会への移行に備えて、北海道の新しい自治のかたちやそのための仕組みなどについて、市民との積極的な対話を進める必要があります。

- 7 税財源のあり方

【自らの判断と責任で政策を運営していくための地方財政のあり方】

少子高齢社会、成熟社会のもとでは、かつてのような右肩上がりの経済成長を前提とすることは難しく、限られた財源の中で、道民のニーズに沿った自立的な財政運営を行っていくことが一層大切になってきます。

道州制のもとでの財政システムは、コストとサービスの関係が見えやすく、かつ自由度の高い仕組みとなることが基本です。

また、自立的な財政運営が可能となるよう、一般財源による歳入の確保を基本に、税源の偏在が少なく安定した税収が確保できる地方税と、地方への財源保障機能と財政調整機能を有する地方交付税制度を組み合わせた財政システムを確立する必要があります。

【税財源の移譲】

地方分権を推進するためには、権限の移譲だけではなく、地方自らの判断で使える財源を増やすことによって、地方の裁量と自己決定権の拡大を図ることが重要であり、そのためには、国から地方への税財源の移譲が必要です。

その仕組みとしては、

- ・ 国の財源を地方の税財源として移譲する方法
（国庫補助負担金を廃止・縮減し、その分を地方の税財源として確保し、これを地方へ移譲）
- ・ 国から地方への包括補助金など用途の自由な財源として配分する方法などが考えられます。

【財政調整制度】

大都市など地域的に経済活動が活発に行われているところがある一方、地域産業の活力の低下などによって過疎に悩んでいる地域もあり、地域毎の産業構造や政治経済の中核機能の集積度の違いなどによって、税源を移譲しても、税収の多い地域と少ない地域との格差の問題は依然として残ります。

このため、自治体が標準的な行政水準を確保できるよう、また、国民の食料の生産、国土や環境の維持保全といった地方の役割などを考慮し、国家として地域間における税源の不均衡を調整する制度が必要です。

【歳出面における自由度の確保】

現在は道や市町村の仕事であっても、国庫補助負担金や法令等によって、国の判断が必要であったり、国が関与しているものが数多くありますが、これらについて、地方に判断を任せ、地方が自らの裁量で仕事を決めていくことができるよう、歳出面の自由度を高めていくことが必要です。

《課題・対応方向等》

- ・ 道州制のもとでの望ましい税財源システムのあり方の検討
道州制のもとでの望ましい税財政システムのあり方については、国の三位一体改革の議論の流れ等も踏まえ、道内での意見交換などを行いながら、幅広い観点で検討を進めていきます。

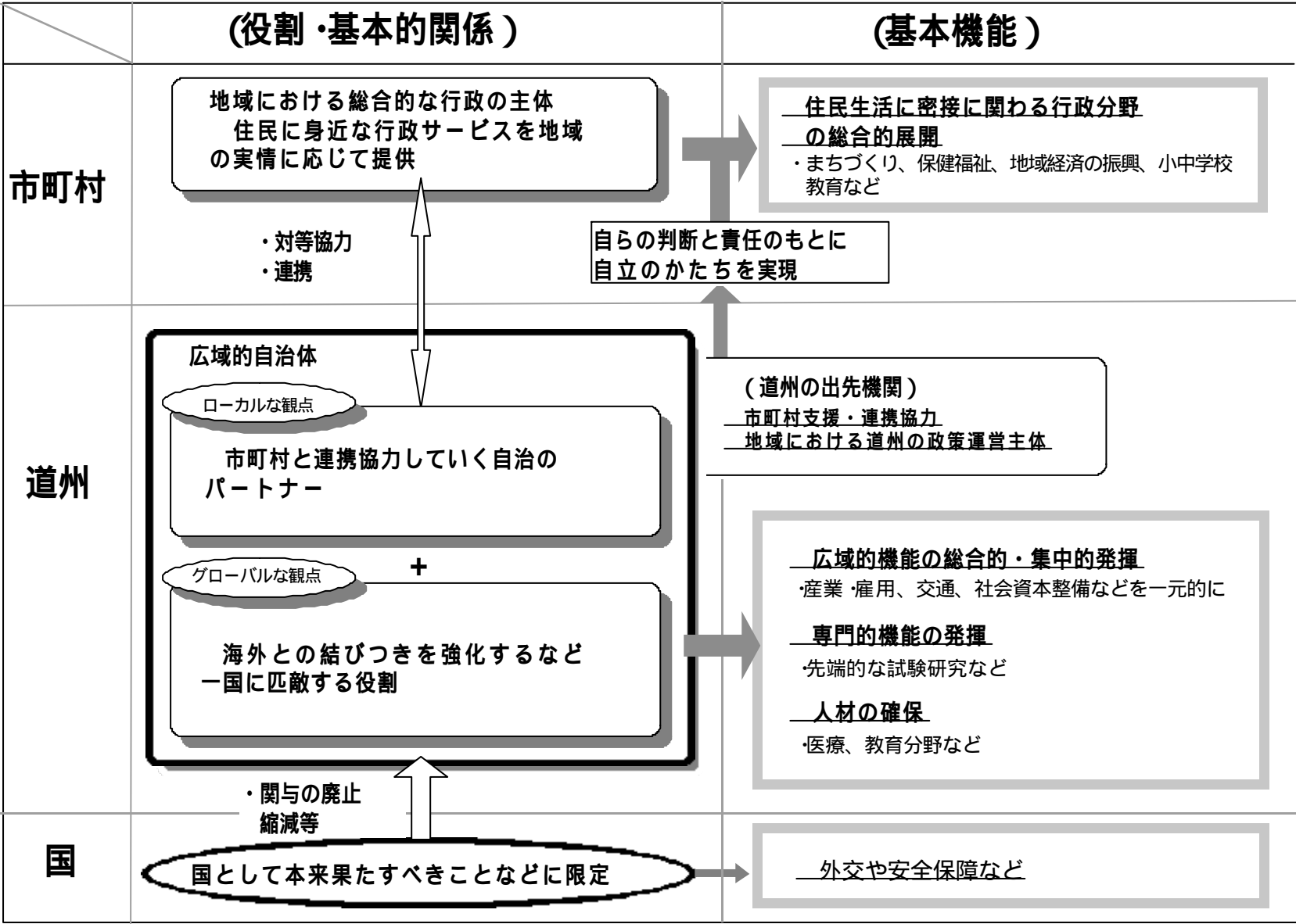
北海道における道州制を基本とする分権型社会の仕組み（概要）

《目指す姿》

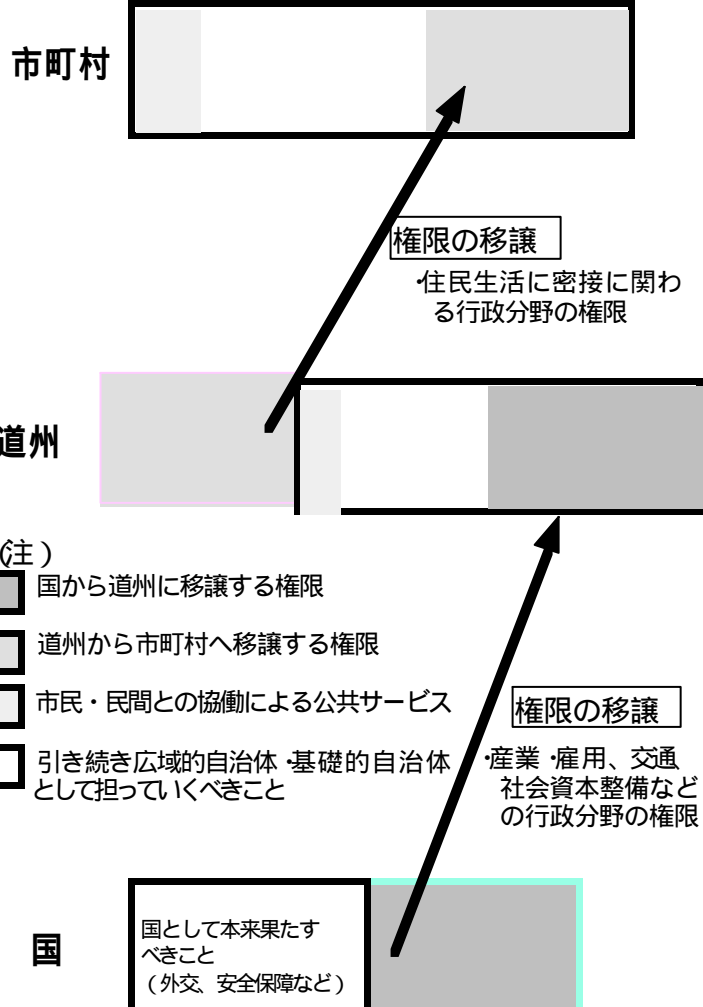
地域が地域らしさを発揮し、地域に住む一人ひとりが自由に創造的な活動の行うことのできる地域社会 = 地域を起点とした仕組みへ =

市民・民間
行政との協働による活動範囲の拡大
規制緩和等による活力発揮

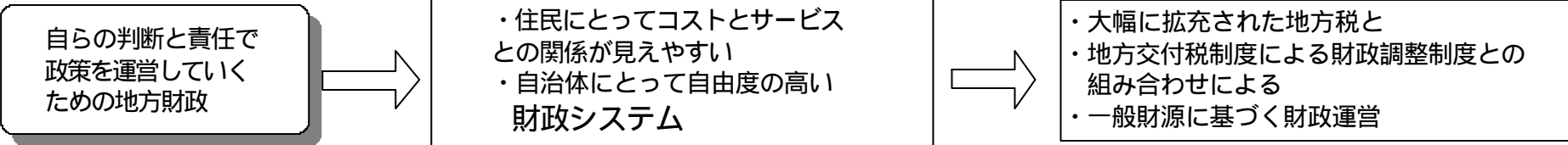
《市町村、道州、国の役割分担など》



《権限移譲のイメージ》



《税財源のあり方》



Ⅲ 道州制での地域の暮らしや経済の姿

地方分権は、単に「国」から権限や財源を「地方」が譲り受けることではありません。

地方分権を推し進め、道州制を実現させるねらいは、道民一人ひとりが「ゆとりと豊かさを実感できる」地域社会を主体的に創り上げていくことです。

その地域社会とは、どのような姿なのか、そして、北海道ならではの暮らしや経済を生み出す社会経済システムはどのような仕組みが望まれるのかといったことについて、私たち自らが展望していかなければなりません。

北海道のすばらしさ、厳しさ、そして将来につながる可能性は、北海道で暮らし、日々知恵を振り絞り、汗を流す北海道人でなければ実感できないのではないのでしょうか。

私たちが、未来につながるふるさと北海道の持つ様々な力とその生かし方、そして、道州制が実現した先に広がる、地域の暮らしや経済などが、どのような姿になるのか考えていくことが大切です。

道州制は、まだ我が国のなかで実現をみてはいませんが、例えばどのようなことが可能になるのか、道民の皆さんとともに、想像力を逞しくして展望してみたいと思います。

- 1 地域の自己決定権の拡大

ー 私たちに身近な事柄を私たちの「ものさし」で決められるようになります

本来、地域に身近な仕事は、市民に一番近い市町村が担うのが望ましく、市町村が地域の実情や特性に応じて実施していけるよう、市町村の裁量を高めるシステムに転換することが必要です。

(縦割り構造(予算配分)の弊害)

これまでの行政施策は、社会資本分野であれば、道路、河川、下水道、公園、土地改良などの事業ごとに、また、日常生活に身近な保健福祉、教育、まちづくりなどの分野でもそれぞれの施策を所管する省庁ごとに予算化されており、

国の予算を地域の判断で事業分野をまたがって使うことは基本的に認められていません。

また、地域に身近な行政事務であっても、国がその仕事の進め方の細かな点まで決めているものが少なくありません。

(裁量拡大、権限・財源の移譲)

こうした仕事については、

- ・国の基準や制度について最低限の大枠的なものに限定ないし弾力化する、
 - ・国庫補助負担金も廃止・縮減、又は極力大きな括りで包括・総合化するほか、
 - ・道から市町村へ権限や財源の移譲を進めていくことなどによって、
- 実際に仕事をする市町村の裁量を高めていくことが可能になります。

(地域の視点を柱に据えた政策運営)

これらの実現を通じ、例えば高齢化が深刻で路線バスの撤退が進むA町では「道路整備よりも住民の足の確保を充実させたい」というような地域での「施策選択」が可能となりますし、また、積雪量が非常に多いB町では「堆雪スペースを十分にとった道路を整備したい」、野外教育や自然教育を重視するC市では「公園の中に保育所や小学校を建設したい」というような地域での「事業の実施基準」の設定も可能となるなど、地域に身近な事柄の多くを地域で決められるようになります。

- 2 北海道の有する多様な特性の発現

—私たちのまちが、次の世代に夢と誇りを持って引き継げる豊かな「ふるさと」になっていきます

地域の個性を伸ばしていくのは、地域に住む人々の力です。ふるさとに誇りと愛着を強くもった一人ひとりの想いと行動が地域を変える原動力です。そして、北海道の各地域では、それぞれの歴史や自然、産業、文化などの多様な特性を生かし、その個性を発揮する地域づくりの取り組みが積極的に展開されています。

(画一基準の弊害)

これまでの行政施策の中には、手厚い財政支援を伴った制度などがあり、様々な施設の建設も進んできました。一方で、全国どこのまちやむらでも同じような施設が並んでいるなどと言われるように、地域の個性や多様性を生かすと

いう視点は必ずしも十分ではありませんでした。

(地域にとってかけがえのない宝物)

しかし、道州制のもとでは、地域が考える、地域にとってかけがえのない「宝物」が何よりも大切になります。

地域に息づく自然や風景、暮らしなどといった「他とは違う特性」が地域の魅力の源ですし、それが自分の地域を「ふるさと」として愛着を抱き続けていく力になっていくと考えます。

それが没個性のものや画一的なものでは、地域の魅力は高まりません。地域の個性を伸ばしていくためには、何よりも地域の人々が自分達で考える、自分達らしい「宝物」に磨きをかけていくことが大切です。

(裁量拡大、市町村と道州が連携協力)

様々な基準や補助金について、地方の裁量を大幅に拡大させ、地方の自主性を生かした地域づくりが進められるようにすることが必要です。その上で、北海道各地のまちやむらがそれぞれ独自の取り組みが進めやすいように、市町村と道州が連携協力していきます。

(多様な特性の発現)

これらの実現を通じ、北海道に住み北海道に愛着をもつ人々が、子供達にしっかりと引き継いでいきたいと考える「宝物」を地域の意志で守り、育て、生かすなど、自由で夢のある主体的な地域づくりが可能になるものと考えます。

- 3 地域特性に根ざした地域経済の戦略的発展

— 私たちの地域の経済が新しい可能性を伸ばして力強く歩んでいきます

北海道経済の発展の可能性を高めるためには、限られた資源の徹底した選択と集中や、本道の実情や特性に即した独自の基準や制度の設定によって、地域力を生かした産業として競争力を強化することが重要です。このためには、本道の経済開発に関して統一的な判断と責任を持つ、地域政府としての道州の樹立が必要です。

(画一、縦割り施策の限界)

地域経済開発に関する政策は、国の複数省庁にまたがって行われ、また地方自治体においても実施されていますが、このことは、人材や資金などの資源の

投入効果の低下を招いているだけでなく、責任の所在も曖昧にしていると言えます。

さらには、これまでの国の施策や基準は、一律であり、かつ各省庁ごとの縦割りになっており、北海道から遠く離れたところで策定された施策や基準は、これを地域に適用していく際に、地域の特性とのミスマッチなどが生じるなど、必ずしも期待された効果を生んでいないということが言われています。

(本道経済の発展に判断と責任を持つ道州)

こうした課題を克服するためには、地域の実情を熟知する自治体に権限と財源、そして責任を一元的に委ねていく必要があります。

北海道が目指す道州制は、これまで国と道との間でそれぞれ行われてきた産業・雇用、交通、社会資本整備などの分野を一元的に担い、北海道の経済開発に関して、統一的な判断と責任を持つ、地域政府としての道州 = 「道州政府」を創り上げようとするものです。

こうした新たな使命を背負った道州政府を道民の意思のもとで誕生させ、本道の新しい可能性を切り拓いていくことが、グローバル化時代における北海道が歩むべき方向と考えます。

(地域産業の発展の可能性を育てる)

この道州政府の誕生によって、国の省庁と道との間でそれぞれ行われてきた交通網を始めとするインフラの整備などを含めた経済活性化の施策は、道民及び道内企業等の十分な理解のもとに再構築できます。

例えば経済開発に当たって、本道における「解決すべき優先課題」や「成長・発展の可能性が高い経済分野」についてターゲットを絞り込み、これに各種の行政施策（社会資本整備から試験研究、人材育成、ベンチャー支援に至るまで）を集中して投入することによって、その効果を高めることができると考えます。

また、各種の施策や基準などは、道州政府の裁量のもとで、本道の実情や特性などに即した独自の価値基準に改めることによって、道内企業等は、北海道らしさを生み出す大きな力になるといったことが考えられます。

- 4 チャレンジ型政策の積極的展開

ーチャレンジする人々を支え、北海道の新たな可能性を高めていきます

厳しい社会経済情勢の中、時代の閉塞感を打破し、確かな未来の北海道を拓いていくうえで最も必要なのは、リスクを覚悟しながら前進するチャレンジ精神です。

(リスクを北海道全体で分担するシステム)

これまででは、リスクを恐れ、既存の基準や制度の中に安住してしまう面がありました。これでは今の時代の状況を打開することはできません。チャレンジこそが、今の北海道を変えていく重要な意味を持ってきます。

チャレンジに伴う様々なリスクが個々の道民や企業には担いきれないものであるときは、そのリスクを地域で、あるいは北海道全体で分担し、チャレンジを支えることが必要です。

市民やNPO、道内企業や自治体がネットワークを組み、それぞれの知恵と力を結集し、失敗を恐れずチャレンジし、そのリスクを分担する北海道独自のチャレンジシステムをつくり上げていくことが必要です。

(チャレンジしやすい環境づくり)

これを実現するためにも、地方分権を進展させることが必要です。

具体的には、国の基準や制度、規制などを緩和・廃止して、まずは、チャレンジしようとする人々にとって、チャレンジしやすい環境づくりが必要です。

また、税財源の移譲などにより拡充された地域の財源を、産業クラスターやベンチャー支援、コミュニティ・ビジネスの育成、研究開発投資の促進などのチャレンジ型政策課題への対応に振り向けることが可能になります。

その際、行政だけではなく、第三者を入れた議論をオープンに行い、そのプロセスを透明化することで、道民や企業と情報を共有し、政策を決定していくシステムを構築することが必要です。

(失敗をものともせず挑戦し続ける北海道)

こうしたシステムの実現を通じ、北海道づくりに挑戦する勇気と努力をしつかりと支え、失敗をものともしない気概が広がり、根付いていくことが、不透明な時代を乗り越え、北海道の可能性を切り拓いていくことにつながるものと考えます。

IV 道州制の実現に向けた道の取り組み

北海道の目指す道州制は、これまでの中央を起点とした「この国のかたち」を、地方を起点とした仕組みへと根本から改革しようとするものであり、その実現までの道程には、国民合意や関係法律の改正など、乗り越えるべき多くの課題が山積しています。

この北海道において、多くの道民の皆さんがこの北海道のかたちを真剣に考え、議論していくことが、道州制実現への出発点であります。

モデル構想は、この議論のための素材として描いたものですが、今後とも、道民の皆さんと共に、あるべき北海道の姿について考え、さらに成熟した構想に育て上げていきたいと考えています。

また、道州制の実現に向け、全国に向けて戦略的に情報発信していくことや、できることから積極的に取り組むことなどを着実に積み重ねていくことが大切であると考えます。

北海道では、今後、次のようなことに積極的に取り組んでいきます。

- 1 道内議論の展開

- ・ 道民との意見交換の継続的实施や PR
- ・ 市町村を始めとする道内行政機関や団体との協力連携 など

- 2 全国に向けた発信

- ・ 全国に向けた情報発信
- ・ 地方制度調査会など国への情報発信 など

- 3 できることから始める

地方分権の積極的な推進による道州制移行への道内環境づくり

- ・ 規制の緩和（民の活動を活発化）
- ・ 民と官との協働の環境づくり
- ・ 自治体の行財政基盤強化などによる自立性の向上
- ・ 国や道の関与の縮減
- ・ 道から市町村へのさらなる権限移譲、財源移譲、人材の派遣など
- ・ 市町村との新たな連携協力体制の構築

- ・ 北海道行政基本条例に基づく地域に開かれた行政運営
（道政情報の積極的な発信、協働による政策形成、政策評価への道民意思の反映など）
- ・ アジアの中での北海道の役割の積極的展開（観光、ビジネス、技術交流など）
- ・ 国の分権改革と地方財政改革（三位一体の改革）への対応 など

道州制のパイロット的・モデル的实施

担 当 : 総合企画部政策室参事

住 所 : 〒 060-8588 札幌市中央区北三条西六丁目

電 話 : 011-231-4111 (内線 23-965、 23-967)

F a x : 011-232-6313

E -mail : sogo.seisaku2@pref.hokkaido.jp

U R L : <http://www.pref.hokkaido.jp>