

# **道州制移行への提言**

－危機に立つ日本と北海道・再生に向けて－

2004年3月

道州制道民臨調

## 正 誤 表

- P16 工夫なくして道州制は危うい 本文上2行目
  - (誤) 国税負担 1.3兆円 → (正) 約1.3兆円
  - (誤) 国税還元 3.3兆円 → (正) 約3.2兆円
  - (誤) 差し引き 2兆円 → (正) 約2兆円
- P17 (1)マクロ経済モデル 道内支出モデル 本文上から2行目
  - (誤) 民間投資 2.9兆円 → (正) 公共投資 2.7兆円
- P17 下から4行目
  - (誤) ケースII (1990-) → (正) ケースII (1995-)
- P19 ケース3、ケース4の上部コラム
  - (誤) 推移した場合のIの → (正) 下線部削除
- P22 下から5行目
  - (誤) 399兆円と2000年296兆円より100兆円増加する  
↓  
(正) 3.99兆円と2000年2.96兆円より1兆円増加する
- P22 下から4行目
  - (誤) 公務サービスが270兆円と70兆円増加する  
↓  
(正) 公務サービスが2.7兆円と7千億円増加する
- P24 表7の単位がない → 単位:100万円

## はじめに

道州制が北海道において先行的に施行されることを前提に、北海道の民間の意志を反映するため道州制道民臨調を組織し、その下で小委員会（ワーキンググループ）が具体的な検討を重ねてきた。21世紀の我が国は、内外ともに新たな課題に取り組む必要があるが、明治以来の流れを持つ内政、特に都道府県制の再検討は極めて重要な課題である。それが道州制の枠組み設計の問題であるが、それは単にそれだけに止まらず、日本のあらゆる分野の改革を視座に入れなければならない事も又当然である。われわれは国民としての役割を果たすため、北海道に居住する民間人の立場から北海道道州制についてここに提言の形でとりまとめた。短期間で多忙を極める中の検討作業であったが、官依存の強い北海道がどの様にして民主導へ転換する事が可能かの道筋について述べたつもりである。幸いに政策指導者を始め多くの賛同者を得てここに示されたような道州制が実現されるよう願うものである。

2004年3月

道州制道民臨調

会長 原 勲

道民臨調小委員会

委員長 宮田昌和

# 目 次

1. 北海道は日本のフロンティアであった .....	1
最後の日本フロンティア .....	1
戦後の混乱を超えて .....	1
世界最高の成功モデル .....	1
2. 北海道はこれから日本のフロンティアである .....	3
日本の危機 .....	3
北海道の貢献 .....	3
日本の北のゲートウェイ .....	5
北海道に役立つことは世界に役立つ .....	5
3. 北海道自立への道 .....	6
官主導から民活力の視点で .....	6
集中と選択によって .....	6
4. 道州制北海道特区の提案 .....	7
基本視点 .....	7
道州制特区である理由 .....	7
道州制特区政策の内容 .....	8
5. 道州制の制度設計～国、道州、市の役割と制度～ .....	10
単一国家2層制度 .....	10
道州制の下での国、道州、市の役割 .....	12
道州と国の出先機関の関係 .....	14
中央政府と地方庁の関係 .....	14
道州と市の関係 .....	14
市の機能拡大～集約化と市民参加～ .....	15
厳しい地方財政事情 .....	15
もっと厳しい北海道の財政 .....	15
工夫なくして道州制は危うい .....	16
迅速な対応と未来への展望 .....	16

<b>6. 道州制北海道特区の経済モデル</b>	17
(1) マクロ経済モデル	17
道内支出モデル	17
15年後シミュレーション	17
道内生産モデル	20
新たな生産構造を実現するために	23
(2) 道内自治体最適規模モデル	25
 <b>(参考) 北海道における自治体の最適規模について</b>	28
1. データ及び分析手順	28
2. 分析結果	28
(1) 最適な人口と歳出額	28
(2) 最適な面積	28
(3) まとめ	28
 <b>(参考) 道州制について</b>	29
道州制とは	29
道州制制度設計の諸提案	29
道州制の目的	29
道州制へのスタンス（結論）	29
 <b>参考資料</b>	31
① 道州制に関する諸提言	31
② 道州制に関する国等の検討状況、政党等の動き	40
③ 道州制に関する政党等の動き	41

## 道州制移行への提言

## 道州制に立つ日本と北海道・再生に向けたへ

- 北海道の道州制は現在フレームを前提にする限り、他の州制のような県境を越えることによるメリットを持たない。よって、北海道の道州制を考える場合、今後展開される全国の道州と同等の機能・役割を持つものでなければならない。その為の条件として、地方自治を全うするためには、北海道の経済的自立の実現が重要。すなわち、経済的自立なくして地域の自立はありえないし、北海道における道州制の意義は見えない。北海道は高い潜在力を有するものの、現状として国財政への依存が極めて大きく、経済的自立をなし得るには時間が必要。これを今後 15 年と想定。

### 北海道道州制経済モデル（今後 15 年）

- 目的：経済的活力増大・雇用維持・自立型経済の創造
- 数値目標：今後 15 年で平均実質 2% の経済成長率、域際収支均衡を通じて約 1 兆円の財政負担減を実現
- 民間投資は約 2 兆円、移出は約 2.8 兆円増加させる。これによつてほぼ完全雇用実現。

#### 北海道道州制経済モデル

指標			1995 -2000	2000 年値	道内 GDP 年率 2% 実質成長、域際収支均衡を前年率の年率が統一した場合	1995-2000 年の年率が統一した場合	道内 GDP 年率 2% 実質成長、域際収支均衡を前年率の年率が % 提
(単位： 100 万円)	年率 %:				年率 %:	年率 %-2.2% で推移 (15 年後)	年率 %:
民間消費支出	1.35	11,412,911	13,951,388	15,804,377	2.19		
政府最終消費支出	2.30	5,011,522	7,052,397	5,818,221	1.00		
民間投資	-3.04	2,912,290	1,831,659	4,904,445	3.54		
公的投資	-2.20	2,728,090	1,953,617	1,953,617	-2.20		
財・サービスの輸出	0.63	5,220,427	5,733,039	7,986,025	2.87		
財・サービスの輸入	0.34	7,254,114	7,634,760	7,986,025	0.64		
統計的不満足合計	-	1,130,424	997,819	0	0		
合計	0.68	21,161,550	23,885,170	28,480,660	2.00		
民間投資の増加額			-1,080,621	1,992,155			
推計完全失業率				9.5	0		
推計失業者数		160,000	266,304	完全雇用に至る距離			

- 経済的自立のための戦略産業：観光、医療・福祉、IT・環境、バイオ、スポーツ・イベント、そして製造業である電気機器・自動車部品、等。
- いずれも世界市場を視野に。北海道において比較優位性を持つている分野であり、重点的投资が必要。
- 実現における必要条件：民間企業や市民自身の懸命な努力。国内外からの積極的投資。国の様々な手段を用いたサポート体制。

### 経済モデルを実現するため、北海道全道特区を制定

- 以下の 4 類型による道州制特区の重点政策

#### ①負担の整減政策

全道フリーゾーンの設定（法人税率、所得税率、消費税率の引き下げ）、利子、配当、キャピタルゲインの非課税、FTZ の設定（関税の減免）、交通輸送荷役に拘わる課税及び負担の軽減、食糧生産・環境産業（燃料電池・バイオマス等の新エネルギー開発等）に拘わる特別減免措置、地域集落化促進の多面的措置（住居移転とインフラ整備）、情報・バイオ・金融ベンチャー企業創設促進税制の創設、特定免税品（土産品）店制度の創設、チャリティ（ボランティア活動や寄付行為）認定制度と免税措置

#### ②規制緩和政策

地域通貨の自由発行（北海道マネー）、無利子起債の発行許可、高度医療機関及び研究教育機関への株式会社参入許可、資金業規制法等金融業務規制法の緩和、外国人就労に関する規制緩和、外國為替・貿易に関する規制緩和、キャブティブ保険会社の設立許可、農地参入に関する規制緩和、過疎地域通信医療診断（画像診断及び治療）の許可、国道速度規制の緩和、カジノ・ロッタリーの開設許可

#### ③社会資本の優先的措置

北海道新幹線の建設（新青森～新函館までの暫定開業、ついで札幌までの全線開業）、北海道予定高速道路の完成、大规模政策シンクタンクの創設、大容量等通信インフラの重点的整備

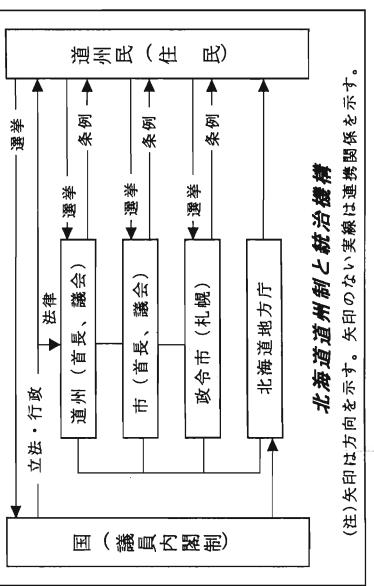
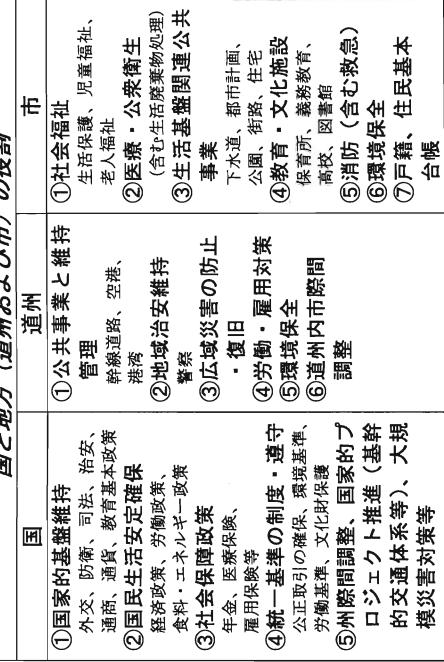
#### ④公共事業の北海道特例措置

公共事業発注の道内本社企業への優先発注（ローカルコンテンツ）と新規事業転換要素導入（インセンティブ発注）

→ 最終的には国の負担軽減によるチープガバメント、民間活力による地域再生とともに、日本再生の途を開く。

### 道州制に伴う制度の枠組み

- 基本的に市民自治の観点から道民にとっての第一の政府である新しい市が最も重要な役割を担うであろうが、その為には北海道の自治体が 15 万人程度の規模を持つ市に転換する必要がある。市町村はこの程度の規模を目指し、合併は必至。



(注)矢印は方向を示す。矢印のない実線は連携関係を示す。

→ 以上のような制度の枠組みの中にあっても國の役割が極端に低下するわけではない。さしつか北海道の國の出先機関は適合且つ合理化して北海道地方厅として再編し、北海道州に最も適合した機関として道州、市と連携した活動を展開するのがのぞましい。ただし将来的に國の出先機関の自治体への移管は考慮されるだろう。

# 1. 北海道は日本のフロンティアであった

## 最後の日本フロンティア

北海道とはどのような地域であろうか。北海道は日本のフロンティアであり、少なくとも今までそうであったことは間違いない。すなわち近現代において北海道は日本では最後に残された未開発資源地域であり、本格的な開発が明治にはじまっている。人口6万人、広漠とした未開の原野を開発したのは、近代日本国家の存立危機意識によっている。すなわち急速な近代化の要請は、豊富な地下資源を持つ北海道、農地としての可能性に富む北海道の開拓へと向かっていった。これが「拓殖移民政策」であり、「資源開発」への取り組みであった。まさに北海道は日本に残された最後のフロンティアであったのである。他方近代日本は、他国からの侵略の危機があった。日本北辺の北海道は、地理的な関係から明治期ロシアの脅威をまともに受けていた。つまり国防の為にも北海道は開発されなければならなかつた。かくして第2次大戦前の北海道の人口は、開拓の労苦は伴つたが、3百万人余の人々が移住する新開地として発展していったのである。

## 戦後の混乱を超えて

再び北海道が日本にとって極めて重要な役割を持ったのが、第2次大戦後の混乱期である。敗戦によって国民は、外地からの数百万人に及ぶ引き揚げ者を含め、塗炭の生活苦に陥入っていた。食糧とエネルギーの確保が先ず最大の課題であったが、これに応えるのに北海道以外の地はなかつた。北海道は、日本再生のホープとしての役割を果たさなければならなかつたのである。人口受け入れ7百万人構想などが政府から打ち出され、大量の移住者が北海道へ流入した。北海道開発法の制定により、開発庁、開発局が設置され、国家レベルで本格的に北海道の地域開発が進められたのはこのような背景によつている。

## 世界最高の成功モデル

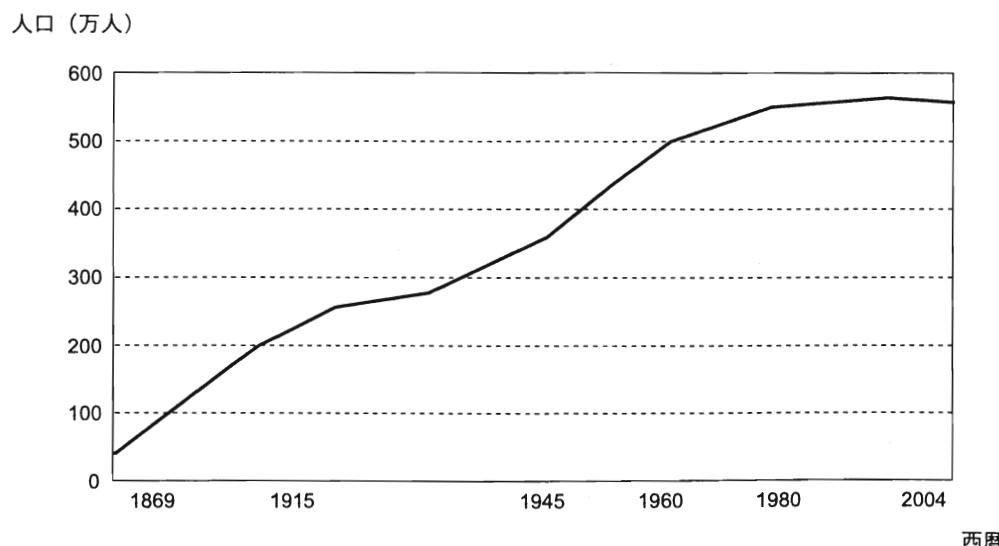
日本は敗戦の打撃を払拭し、その後、高度経済成長を遂げ世界一流の経済国家として発展していくが、北海道は国際経済情勢に翻弄されない自給資源保有地、供給地として、今まで我が国に貢献してきたのである。このように日本が近代化に取り組んでから一世紀足らずで、人口百万人単位で百倍、世界最高の所得水準を達成する迄に発展を遂げたのは、世界の地域開発史上北海道以外にない。これはひとつの見事な地域開発成功モデルでもある（表1、図1）。

表1 OECD諸国の国民所得の比較（12年）

国内総生産(名目GDP) (億ドル)			1人当たり国民所得(ドル)		
第1位	アメリカ	97,621	第1位	ルクセンブルグ	33,832
第2位	日本	47,624	第2位	アメリカ	31,779
第3位	ドイツ	18,703	第3位	ノルウェー	31,459
第4位	イギリス	14,381	第4位	日本	27,675
第5位	フランス	13,054	(参考)	北海道	25,841
第6位	イタリア	10,731	第5位	アイスランド	25,450
第7位	カナダ	7,067	第6位	デンマーク	24,530
第8位	メキシコ	5,801	第7位	スウェーデン	23,050
第9位	スペイン	5,614	第8位	イギリス	21,612
第10位	韓国	4,615	第9位	オランダ	19,998
第11位	オーストラリア	3,880	第10位	オーストリア	19,807
第12位	オランダ	3,709	第11位	カナダ	19,519
第13位	スイス	2,401	第12位	ベルギー	19,489
第14位	スウェーデン	2,398	第13位	フィンランド	19,308
第15位	ベルギー	2,280	第14位	フランス	19,277
第16位	トルコ	1,993	第15位	ドイツ	19,266
第17位	オーストリア	1,907	第16位	アイルランド	19,088
(参考)	北海道	1,874			
第18位	ノルウェー	1,665			
第19位	デンマーク	1,604			

(注) 1 国民経済計算年報（内閣府）による。北海道は道総合企画部推計による。  
 2 北海道及びオーストラリアは年度値。

図1 北海道の長期人口動態



## 2. 北海道はこれからの日本のフロンティアである

### 日本の危機

日本は今厳しい状況にあり、難局にあると言って良いだろう。なかでも安全保障、環境悪化、貧困問題など世界的な問題に日本は真っ向から取り組んでいくと同時に、応分の負担をすることによってその役割を果たさなければならない。しかし、国内的には難問が山積している。特にこのところ失われた10年といわれる長い経済不況が続いている。この影響を受けて財政悪化が深刻化し様々な分野に歪みが起きている。また犯罪や自殺の増加なども無視出来ない日本の病となって現れているといってよい。このような事態に対し、日本政府は改革への取り組みによって対応しているが成果はまだ見えない。戦後半世紀の今、最大の危機が訪れているが、これらの諸問題の克服には国民の協力、自助努力なくしてはなしえないのもまた事実である。

地域はその役割を担うものである。

### 北海道の貢献

では北海道は、この日本の危機的状況に再び期待に応える地域たり得るだろうか。このような視点で北海道を見直すと、北海道が幾多の面で今の日本の危機を乗り越える場を提供し、また北海道自身の再生にも繋げて行く途がある。すなわち北海道は21世紀における日本の安全、安心、そしてゆとりある社会を希求する国民への新たなフロンティアであることに改めて思い至る。それは具体的に言えば、食糧、環境、観光、新エネルギー、世界平和、文化スポーツ、人材育成などの分野で最もその特質を発揮することができる。そして多くの日本人が期待しているのである（表2、図2）。それは、北海道の国内的な優位性、例えば本州に比して桁違いに広い土地や四季明瞭な自然等が未だ十分残されていることなどに依っていることはいうまでもない。

表2 わが国地域の価値評価

評価結果

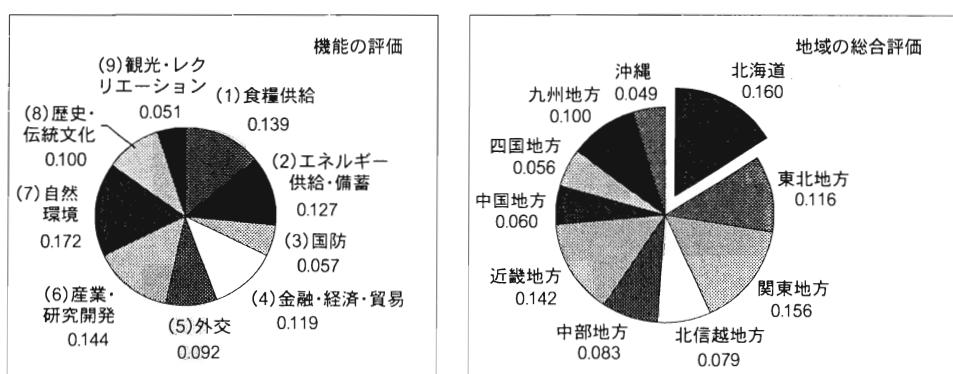
地域＼機能	(1)食糧供給	(2)エネルギー供給・備蓄	(3)国防	(4)金融・経済・貿易	(5)外交	(6)産業・研究開発	(7)自然環境	(8)歴史・伝統文化	(9)観光・レクリエーション	評価合計
機能評価	0.139	0.127	0.057	0.119	0.092	0.144	0.172	0.100	0.051	1.000
北海道	0.282	0.121	0.269	0.041	0.076	0.066	0.284	0.055	0.289	1.483
東北地方	0.235	0.129	0.065	0.041	0.050	0.076	0.158	0.117	0.086	0.957
関東地方	0.054	0.126	0.151	0.307	0.641	0.237	0.057	0.086	0.067	1.726
北信越地方	0.099	0.105	0.090	0.041	0.055	0.054	0.112	0.058	0.072	0.686
中部地方	0.045	0.100	0.060	0.121	0.071	0.133	0.064	0.065	0.061	0.720
近畿地方	0.042	0.095	0.064	0.261	0.156	0.195	0.058	0.313	0.109	1.293
中国地方	0.047	0.077	0.065	0.039	0.050	0.063	0.061	0.076	0.061	0.539
四国地方	0.046	0.063	0.054	0.038	0.049	0.050	0.075	0.058	0.068	0.501
九州地方	0.110	0.131	0.123	0.072	0.102	0.078	0.079	0.122	0.126	0.943
沖縄	0.041	0.053	0.060	0.039	0.049	0.047	0.052	0.050	0.059	0.450
評価合計	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000

地域の特徴

地域＼機能	(1)食糧供給	(2)エネルギー供給・備蓄	(3)国防	(4)金融・経済・貿易	(5)外交	(6)産業・研究開発	(7)自然環境	(8)歴史・伝統文化	(9)観光・レクリエーション
北海道	○□		○				○□		○□
東北地方	□	○							
関東地方		○		○	○□	○			
北信越地方							□		
中部地方						□			
近畿地方								○□	
中国地方		□						□	
四国地方							□		
九州地方		○□							□
沖縄			□						□

○：ある機能に関して特に評価されている地域、□：ある地域で特に評価されている機能

図2 わが国地域の価値評価



注 日本の大学長、シンクタンクトップ1,000人へのAHPアンケート調査による(2001年)  
出所 社団法人 北海道未来総合研究所

## 日本の北のゲートウェイ

北海道は更にまた地政的に日本の北のゲートウェイとして、隣り合わせの諸外国および諸地域との有効な結節点の役割を果たすことが出来る。例えば北方領土問題はこれまでの日本的重要課題であると同時に、北海道の課題でもあることはいうまでもない。また今後発展が期待される北東アジア圏、北方諸国との日本における政治、外交、経済、社会、文化、スポーツなど各種の交流拠点としての役割を果たしていくのに、北海道は最も期待されるところである。

## 北海道に役立つことは世界に役立つ

こうした北海道の国家的な役割の重要性を認識することは、道民にも大きな励みであり自身の発展意欲に大きな動機を与えずにはおかしい。嘗て先達が述べた「北海道に役立つことは日本に必ず役立つ」という意識の下で、北海道民が結集して新しい日本の再建に邁進出来る機会が今生まれようとしている。それが道州制の意義である。

### 3. 北海道自立への道

#### 官主導から民活力の視点で

これまで述べてきたように日本における北海道の地位と役割はこれからも極めて大きい。しかし北海道のひとつの問題は国家主導、行政主導で開発が進められてきたことから、民間や市民の力が十分に發揮されてこなかったことである。特に経済的には国や行政への依存度が大きく、他方で民間企業の活動が弱いことが挙げられる。そうした中で土地が大きく空間が広いことから必要な交通インフラや様々な市民生活に直結する社会資本が遅れている事も指摘出来る。そのため札幌一極集中や過疎過密問題などの弊害が起きている。この社会資本の改善と民間経済活動の活性化は対立する概念ではなく車の両輪として把握できる。すなわち、官主導から民活力へという視点から、北海道の民間経済力を高める効率的な社会資本の充実が求められる。

#### 集中と選択によって

確かに現在のように財政事情が悪化する中で社会資本を整備するのは至難と思われるが、要は何を整備するかの選択と集中が不可欠となる。北海道は特区政策を通じて民間経済力を高め、自立して日本に貢献する。それがまさに「道州制」の意義であり、本提言書の「北海道道州制特区構想」はこうした意図に立っている。

## 4. 道州制北海道特区の提案

### 基本視点

北海道にとっての道州制は、日本の新たなフロンティアとして北海道を活用するのに極めて優れた政策展開であると考える。そのためには、北海道の自立性を高めること、特に民間の経済力を早急に引き上げていく必要があるので、国は「道州制北海道特区（以下道州制特区）法」を制定して特区によってこれを推進することがのぞまれる。

### 道州制特区である理由

道州制は地域から見た場合一般的に以下のようないい處とデメリットがあるといわれている。

#### ・道州制のメリット

- ①地域の独自性が發揮できる
- ②広域行政による具体的対応の拡大
- ③地方分権による東京一極集中の是正
- ④行政の効率化（小さな政府）の実現
- ⑤地域自立の新たな型が生まれる

#### ・道州制のデメリット

- ①単なる領域、地域の拡大で、国の出先機関的機能は不变
- ②道州間格差拡大につながる
- ③道州の権限を拡大するに終わる
- ④国、道州、市の役割が不明確で意味がない
- ⑤分権論から国の秩序混乱の発生

以上のような論点はいずれも重要であるが、われわれの主張する道州制は、このようなデメリットを克服し最大限メリットを生かした道州制を確立することである。それを北海道においては道州制特区によって実現させて行くべきものと考える。

## 道州制特区政策の内容

すべて北海道の民間活力に繋がる最も有効な特区政策を考える。それは地域自立の前提である経済的自立の条件である。基本的には以下の4類型で、内容はいずれも道州制特区による重点政策のみを挙げている。

### ①負担の軽減政策

- ・全道フリーゾーンの設定（法人税率、所得税率、消費税率の引き下げ）
- ・利子、配当、キャピタルゲインの非課税
- ・FTZの設定（関税の減免）
- ・交通輸送荷役に拘わる課税及び負担の軽減
- ・食糧生産・環境産業（燃料電池・バイオマス等の新エネルギー開発等）に拘わる特別減免措置
- ・地域集落化促進の多面的措置（住居移転とインフラ整備）
- ・情報・バイオ・金融ベンチャー企業創設促進税制の創設
- ・特定免税品（土産品）店制度の創設
- ・チャリティー（ボランティア活動や寄付行為）認定制度と免税措置

### ②規制緩和政策

- ・地域通貨の自由発行（北海道マネー）
- ・無利子起債の発行許可
- ・高度医療機関及び研究教育機関への株式会社参入許可
- ・貸金業規制法等金融業務規制法の緩和
- ・外国人就労に関する規制緩和
- ・外国為替・貿易に関する規制緩和
- ・キャプティブ保険会社の設立許可
- ・農地参入に関する規制緩和
- ・過疎地域通信医療診断（画像診断及び治療）の許可
- ・国道速度規制の緩和
- ・カジノ・ロッタリーの開設許可

### ③社会资本の優先的措置

- ・北海道新幹線の建設（新青森～新函館までの暫定開業、ついで札幌までの全線開業）

- ・北海道予定高速道路の完成
- ・大規模政策シンクタンクの創設
- ・大容量等通信インフラの重点的整備

#### ④公共事業の北海道特例措置

- ・公共事業発注の道内本社企業への優先発注（ローカルコンテンツ）と新規事業転換要素導入（インセンティブ発注）

以上のような道州制特区が推進されれば道州制の経済効果が期待出来、後述する「道州制による経済モデル」が実現可能になると考える。

## 5. 道州制の制度設計～国、道州、市の役割と制度～

道州制の制度設計においては絶対に正しいという制度がある訳ではない。先進国でみるとそこにはそれぞれの国が積み上げてきた歴史があり、事情や背景がある。その意味でいえば、日本の都道府県制が1世紀以上の古い伝統の上に成立しているとはいえるが、必ずしも欠陥が多すぎるともいえない。しかし今回の道州制という新たな制度設計に際して、今後の望ましい方向を見据えた行政システムや地方制度を確立するのは極めて意義があると考える。

### 単一国家 2層制度

そこで以下の制度設計を提案する。まず基本的には日本は単一国家、2層制であり、道州制においても基本はこれを選択する。つまり地方主権論などを背景とした連邦的国家制を描かない。参考までに先進国各国の州及び自治体の構成を示している（図3）。

左側が単一国家、右側が連邦国家である。いずれもそれぞれの国の地方自治パターンがあり、どれが望ましいかは一概にはいえない。日本は主権が国民の意志を体現して包含する単一国家にあり、地方自治体が形成されることを前提とする。その上で国、道州、市、という新たな構造のもとでそれぞれの役割に基づき機能を分担し協働する新たな制度設計を行う。

図3 各国の州・地方自治体の構成



## 道州制の下での国、道州、市の役割

ではわが国の具体的な国、道州、市の役割はどのように形成されるべきであろうか。この構想を表3で示してある。

ここでの考え方の特徴は、地方自治体の役割は現在に比べて大きくなるものの、国の役割が基本的な面で重要であると認識している点である。国家は何れの国においても国民統合の為に最も重視されるべき行政単位である。さて、新しい自治体の制度設計は地方自治の本旨に基づいて形成されるべきはいうまでもない。すなわち地方自治の第一義的機能は基礎自治体である市が担い、勿論それは国、道州、市の関係が今日のように上下の関係になる事を意味しない。これを図4で示している。

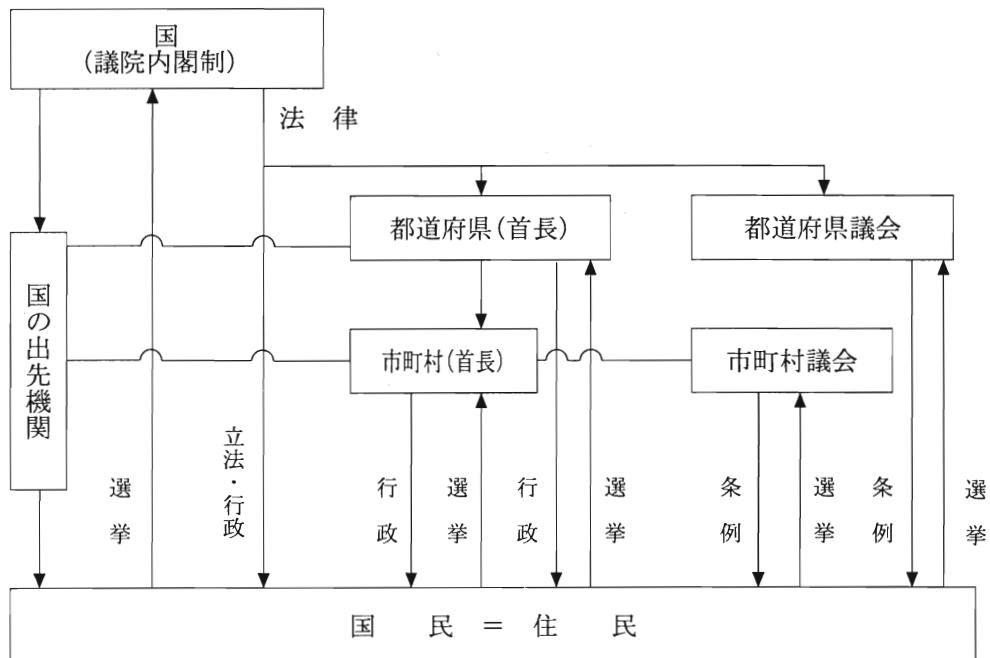
ここでは地方自治に関しては国、道州、市が、対等な連携協力関係で推進される。

表3 国と地方（道州及び市）の役割

国	州	市
<p>①国家的基盤維持 外交、防衛、司法、治安、通商、通貨、教育基本政策</p> <p>②国民生活安定確保 経済政策・労働政策・食糧エネルギー政策</p> <p>③社会保障政策 年金、医療保険、雇用保険等</p> <p>④統一基準の制度・遵守 公正取引の確保、環境基準、労働基準、文化財保護</p> <p>⑤州際間調整、国家的プロジェクト推進（基幹的交通体系等）、大規模災害対策等</p>	<p>①公共事業と維持管理 幹線道路、空港、港湾</p> <p>②地域治安維持 警察</p> <p>③広域災害の防止・復旧</p> <p>④労働・雇用対策</p> <p>⑤環境保全</p> <p>⑥道州内市際間調整</p>	<p>①社会福祉 生活保護、児童福祉、老人福祉</p> <p>②医療・公衆衛生 (含む生活廃棄物処理)</p> <p>③生活基盤関連公共事業 下水道、都市計画、公園、街路、住宅</p> <p>④教育・文化施設 保育所、義務教育、高校、図書館</p> <p>⑤消防（含む救急）</p> <p>⑥環境保全</p> <p>⑦戸籍、住民基本台帳</p>

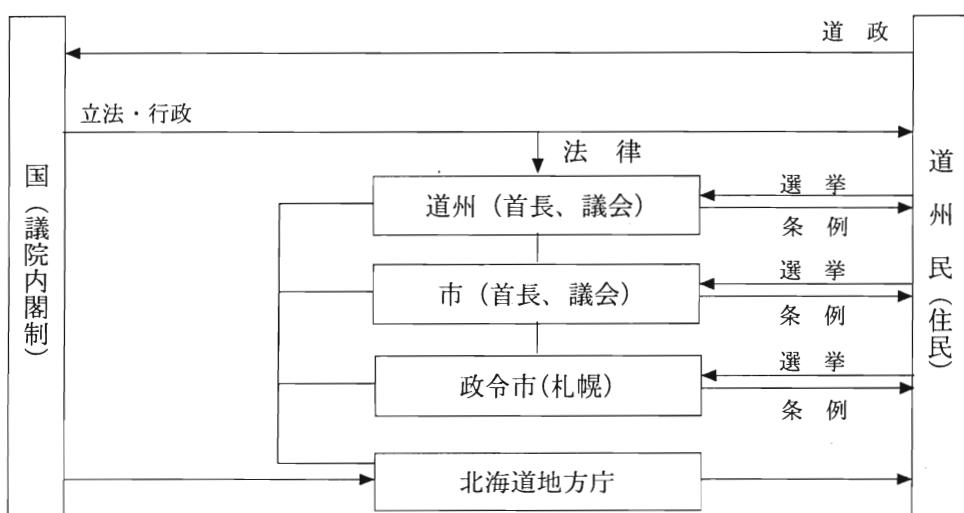
図4 日本の統治機構と道州制

〔現 在〕



(注) 阿部孝夫「先進国における地方自治システム」を参考としている。

〔北海道州制〕



(注) • 矢印は方向を示す。  
• 矢印のない実線は連携関係を示す。

## 道州と国の出先機関の関係

この考え方を北海道の道州制度に当てはめると道州と国の出先機関、道州と道内各市を連結する行政統治機構のあり方が第一の問題となる。機構上の問題のうち、先ず道州と国の出先機関の関係では基本的には国の出先機関を全面的に統合することから始める。北海道では既に北海道開発局があり、北海道で一元的に国の公共事業を行うという点で一定の成果を挙げてきている。これに加えて他の省庁出先機関も北海道において一元化するのが効率的と予測されるので、例外を除いて統合し、それを北海道地方庁とする。この場合北海道地方庁には中央政府の権限が大幅に委ねられるべき事が重要である。

## 中央政府と地方庁の関係

また中央政府には北海道地方庁と並ぶ州庁を束ねた地方庁担当部局の設置が必要になるが、国内行政改革最大のテーマであるだけに、首相直轄の部局として内閣府に省庁組織横断的な担当部局を設置する。ただし、将来この部局の権限強化による中央政府の地方支配が行われるようだと道州制の本旨に反することになる。そこで地方自治を担保するためイギリスの統治制度に組み込まれている独立した第三者による行政裁判所を地方自治体行政執行の監視機構として設置するのもひとつの考え方である。しかしいずれにせよ将来的には国の出先機関は国的基本的役割を持つ機構を除いて道州及び市に機構と権限を移管する。これが国と道州の制度的スタンスである。

## 道州と市の関係

さて道州は基礎自治体である市と最も円滑な協働関係が構築されなければならない。国の権限が単に道州に移管し道州の権限が強化されるだけでは眞の地方自治は実現しない。この場合、住民と最も密着した関係を持つ基礎自治体・市が道州と協働し合うだけの機能を持たなければならぬ。少なくとも今より質量ともにはるかに強力な市が生まれる必要がある。そうでなければ市民にとって第一の政府の役割は果たせない。そのため市町村合併は不可欠であるが、道は今すぐ市町村と協力して基礎自治体強化に先ず取り組まなくてはならない。道州は国からの権限、財源を積極的に移譲し、先に示した狭義の道州の役割を果たし自らはローカル・チープガバメント（地方で負担の

少ない政府）を目指して外部委託、民営化など合理的な行政運営を図ることが求められる。

### **市の機能拡大～集約化と市民参加～**

さて地方自治の根幹は基礎自治体の市による。札幌市のような政令市を除いた道内211市町村が広大な市町村すなわち過疎地帯に散在している。これらは一般に国の地方交付税交付金、国庫支出金などの財政負担で維持されてきている。しかしこのような構造の下での市町村の存在は国の財政事情からみて不可能となった。まず市町村は合併による経済規模の拡大による効率化を目指さなければならぬ。後に見るように道内自治体の歳出コストの最小が約15万人とすれば道内自治体数は約25程度に集約される。しかし北海道は他県に比して広大であり、行政サービスが集約化によって行き届かなくなる懸念は払拭出来ない。したがってこうした広域散在型の地域には集約化と同時に生活格差是正措置が依然必要である。その上で市は市民の負担軽減を基本視点に住民サービスを充実していく。そのため民間委託や市民参加など市民との協働、パートナーシップによる自治体が形成されなくてはならない。

### **厳しい地方財政事情**

第2の道州制の制度設計での問題は税財政をどうするかである。現在の道州制論が基本的には国の財政事情を背景にしていることはいうまでもない。国の財政は約82兆円、うち歳入に占める国債発行は44.6%、36.6兆円、累積国債は5百兆円で破綻寸前である（平成16年度予算）。こうした財政事情は地方財政も同様で、平成15年度の地方財政計画によると財政規模86.2兆円、うち地方債15兆円、17.5%となっている。しかし、自主財源の地方税は37%を占めるにすぎず依存財源である地方交付税は21%、国庫支出金14.2%、地方債残高も2百兆円に近い。地方財政も国ほどではないと言われるが、破綻に近い状態であり国の財政事情によって地方交付税、国庫支出金がこのまま抑制されると地方財政は紛れもなく破綻しかねないと思われる。

### **もっと厳しい北海道の財政**

このような中で北海道の財政状態は地方自治体のなかでも更に厳しい財政事

情におかれている。すなわち北海道庁の財政規模2.7兆円で、歳入では道税18.6%、地方交付税26.1%、国庫支出金17.6%、道債17.5%と明らかな国依存財政状況で、特に2004年度は1,700億円の収支不足から赤字再建団体目前となる極めて逼迫した財政状況である。北海道市町村の財政事情もほぼこのような状況と変わらないが、全国に比べて市町村民税の比率が小さく（道内21.5%、全国33.5%）交付税の比率が高い（道内31.5%、全国17.5%）ことにみられるように、典型的な国財政依存の強い構造となっている。このような事情は既に述べたように広大な地域に過疎町村が散在して存在することや地域経済を引っ張って行く産業が極めて乏しいことが原因となっている。

### 工夫なくして道州制は危うい

このような北海道の財政事情の中でこれまで述べてきた道州制の制度設計を行うのは極めて困難である。少なくとも北海道の国税負担1.3兆円、北海道への国税還元3.3兆円差し引き2兆円が国費の入超で賄われている現状から、三位一体改革構想といわれる地方に財源を一括して委譲しても、なお財政上の不均衡は解消しない。それどころか北海道の多くの地方自治体が立ちゆかなくなるのは必至である。この点を良く認識した上で北海道の道州制は構築しなければならない。国は今後も財源保障と財政調整の機能を持つ財政制度によって地方政策に責任を持たなくてはならない。勿論国庫支出金ではなく、地方の自由裁量の余地が大きい一括交付金とする方が望ましい。そして地方自治体の強化のため現在の合併特例債の発行などは暫く継続すべきである。

### 迅速な対応と未来への展望

その上で国は効率的な自治体の形成、民間経済力の活性化、市民自治の確立を待つべきである。われわれはこの時間を15年程度に設定して主として地域経済の側面からモデルを創造した。いずれも事態は厳しく対応は迅速でなければならないがその成果が実るには一定の時間経過がいるのである。それが道州制であり、その実現に向けて北海道は特区によって達成していきたい。日本は先進国の中では政府部門の比重がまだ高い方ではないので国の役割をなお十分に活用して民間と地方が主体となる新たな国内システムを構築することは可能である。

## 6. 道州制北海道特区の経済モデル

既に述べた道州制北海道特区の重点的経済政策のもとで、北海道経済は15年後を目途に自立経済を達成し、日本及び北海道の再生に貢献する基礎を確立する。

### (1)マクロ経済モデル

#### 道内支出モデル

現状：2000年の北海道経済は道内総支出21兆円で日本の約4%の規模を占める。財政支出5.7兆円、民間投資2.9兆円と財政依存度が極めて高い経済構造である。消費支出は13.7兆円と総支出の56.7%を占めている。移出は5.2兆円、移入は7.2兆円で域際収支は2兆円入超である。そのため国税差し引き2兆円が流入超過となっている。一方生産は道内総生産21兆円のうち、産業17.9兆円、政府サービス2.9兆円その他となっており政府サービスが13.8%を占めている。ここでも公共のウエイトがかなり高い。産業は農林水産業6,800億円、製造業2.1兆円、建設業2.4兆円で製造業が全国比2%と低い。第3次産業は10.9兆円で生産構成比46.1%と大きく、特にサービス業が4.6兆円、23%を占めその割合を高めている。このような経済構造のもとで人口は568万人（2000年）で前年から9千人減少し以降2003年まで一貫して減少している。完全失業者は16万人、失業率5.9%である。

#### 15年後シミュレーション

##### ①ケースI（1990－2000年の状態で推移した場合）

道内総支出25.6兆円（4.1兆増）、財政支出11.5兆円（3.8兆円増）、域際収支3兆円入超（1兆円入超増）、民間投資2.4兆円（5,000億円減）となる。財政負担が増え失業者18.8万人（2.8万人増）となる。

##### ②ケースII（1990年－2000年の状態で推移した場合）

道内総支出23.9兆円（2.9兆円増）、財政支出8.9兆円（1.2兆円増）、民間投資1.8兆円（8,000億円減）、域際収支9,000億円（1.1兆円入超減）となる。しかし失業者は26.6万人（10万人増）、失業率9.7%となる。財政負担はケ

スⅠより少なくなるが、経済規模が大きくならず、特に失業者が民間投資と連動しているため大幅に増大する。

以上、現状を前提としたケースⅠ、ケースⅡの何れも日本と北海道にとって望ましい姿とはならないと思われる。そこで道州政制特区によって民間投資を活性化させて完全失業率をゼロに近づけ財政負担の少ない経済モデルを描く必要がある。それには域際収支均衡という条件も加わる。ここでは2つの異なるパターンを示す。

③ケースⅢ（実質成長率2%、域際収支均衡、政府消費支出1%増、公共投資マイナス2.2%で推移した場合）

道内総支出28兆円（7兆円増）、財政支出7.7兆円（増減ゼロ）、民間投資6.4兆円（3.5兆円増）、移出8兆円（2.8兆円増）となる。民間投資の大幅増とそれに伴う移出増によってほぼ完全雇用に近い状態が達成される。

④ケースⅣ（道内成長率2%、域際収支均衡、政府消費支出1%、公共投資マイナス2.2%で推移した場合）

道内総支出28兆円（7兆円増）、財政支出7.7兆円（増減ゼロ）、民間投資4.9兆円（2兆円増）、移出8兆円（2.8兆円増）となる。民間投資はケースⅢよりもかなり下がる（1.5兆円）が、移出増額8兆円域際収支均衡という観点から変わらない。この場合もほぼ完全雇用は実現する。

以上のようにケースⅢ、ケースⅣは何れも財政支出抑制のもとで北海道経済が民間投資主導によって自立する条件をシミュレートしたものである。これらの条件は北海道特区によってのみ実現可能である。

表4 道州制経済モデル(1)

単位：100万円

指標	1990—2000		1995—2000		2000年値 年率：% 年率：%	1990—2000年の年率が続くとした場合の15年後の状況	道内総生産年率2%の実質成長、地際収支均衡を前提		ケース3 年率：% 年率：% 年率：% 年率：%	ケース4 年率：% 年率：% 年率：% 年率：%
	ケース1	ケース2	ケース1	ケース2			ケース3	ケース4		
民間消費支出	1.21	1.35	11,412,911	13,678,933	13,951,388	14,340,555	1.53	15,804,377	2.19	
政府最終消費支出	2.60	2.30	5,011,522	7,370,365	7,052,397	5,818,221	1.00	5,818,221	1.00	
民間投資	-1.22	-3.04	2,912,290	2,424,062	1,831,669	6,368,267	5.35	4,904,445	3.54	
公的投資	2.90	-2.20	2,728,090	4,188,859	1,953,617	1,953,617	-2.20	1,953,617	-2.20	
財・サービスの輸移出	1.37	0.63	5,220,427	6,406,387	5,733,039	7,986,025	2.87	7,986,025	2.87	
財・サービスの輸移入	1.77	0.34	7,254,114	9,441,427	7,634,760	7,986,025	0.64	7,986,025	0.64	
統計的不整合	—	—	1,130,424	997,819	997,819	0	0	0	0	
合計	1.34	0.68	21,161,550	25,624,997	23,885,170	28,480,660	2.00	28,480,660	2.00	
民間投資の増加額										
推計完全失業者率					-488,228	-1,080,621	3,455,977	1,992,155		
推計失業者数									0	

資料：「道民経済計算年報」

注1：数値は実質値を用いている。

注2：年率は複利計算により算出。

注3：ケース1とケース2の統計的不整合は10年間の平均値を用いている。

注4：民間投資は民間企業設備投資、住宅投資、在庫投資の合計。公共投資は公的総固定資本形成、在庫投資の合計。

(参考)

完全失業者数 (労働力調査)	2000年 160,000
----------------	------------------

## 道内生産モデル

### 財政依存度の高い道内生産

北海道の産業構造を生産額で見ると2000年(名目)で第1次産業7.9千億円、3.3%でうち農業が5.8千億円、水産業1.5千億円となっている。第2次産業は4兆7千億円、22.3%でうち製造業が2.2兆円、9.5%、建設業2.4兆円、11.4%となっている。第3次産業は16兆3千億円、76.7%でうちサービス産業4兆6千億円、21.9%、サービス産業以外の主要業種では商業2.9兆円、不動産業2.2兆円、運輸・通信業2.0兆円、金融・保険業7.8千億円、電気・ガス・水道5.7千億円となっている(以上表5)。また1990-2000年、1995-2000年の名目および実質の生産推移を表6で示している。

表5 産業構成比の推移

	第1次産業	第2次産業	第3次産業
1990	6.0	23.0	73.4
1991	5.5	22.9	73.9
1992	4.6	23.2	74.8
1993	4.2	23.8	74.4
1994	4.3	23.1	75.1
1995	4.0	23.9	74.8
1996	3.6	23.8	75.4
1997	3.7	22.9	76.4
1998	3.7	23.1	75.8
1999	3.5	22.7	76.1
2000	3.3	22.3	76.7

注：道内総生産(名目)に対する各産業の生産の比率を表している。

表6 道内産業別総生産の推移

	道内総生産に 対する比率% (2000年)	名 目		実 質	
		1990－2000年 年率：% 年率：%	1995－2000年 年率：%	1990－2000年 年率：% 年率：%	1995－2000年 年率：% 年率：%
農林水産業	3.28	-4.18	-3.48	-3.33	-0.36
農業	2.31	-2.52	-3.77	-0.99	-0.11
林業	0.22	-10.49	-8.94	-5.33	-3.39
水産業	0.75	-5.84	-0.34	-9.00	-0.85
鉱業	0.22	-5.99	-6.72	-4.80	0.03
製造業	10.35	1.35	1.06	3.00	3.56
食料品	3.03	0.83	1.40	-0.03	-0.44
繊維	0.01	-9.33	-8.20	-7.59	-8.56
パルプ・紙	0.95	-0.98	-0.94	-1.69	-0.22
化学	0.18	1.74	3.32	3.77	6.02
石油・石炭製品	0.67	9.12	8.68	6.60	7.83
窯業・土石製品	0.65	-1.80	-2.92	-1.07	-1.23
一次金属	0.41	0.85	-1.27	2.76	0.68
金属製品	0.72	-0.95	-1.70	0.22	-0.90
一般機械	0.31	-0.60	-7.33	-0.40	-6.70
電気機械	0.82	9.03	5.03	17.72	14.90
輸送機械	0.85	19.86	21.58	21.42	22.74
精密機械	0.03	5.73	6.76	5.71	6.57
その他の製造業	1.71	-1.37	-2.69	-0.34	0.60
建設業	11.75	1.86	-2.71	0.75	-2.88
電気・ガス・水道業	2.53	1.38	0.60	1.22	2.29
卸売・小売業	13.38	0.37	-1.83	0.89	-1.11
金融・保険業	3.67	2.74	1.89	3.21	2.47
不動産業	10.79	2.97	1.75	1.41	1.23
運輸・通信業	8.37	1.11	-2.34	2.17	0.89
サービス業	22.03	3.39	2.86	2.33	2.90
教育	0.11	-0.47	-0.94	-2.54	-1.64
研究	0.04	7.70	1.17	5.46	0.46
医療・保健衛生	5.86	6.03	5.53	3.83	4.79
その他の公共サービス	0.25	3.29	3.27	1.14	2.54
広告業	0.29	3.13	-2.69	3.29	-1.58
業務用物品販賣業	1.01	1.66	0.98	1.82	2.13
自動車・機械修理業	1.02	2.03	1.33	2.19	2.48
その他の対事業所サービス	5.80	6.13	4.08	6.30	5.26
娯楽業	2.01	-2.71	-0.22	-4.23	-0.91
放送業	0.20	2.61	1.95	1.01	1.25
飲食業	2.45	3.55	1.88	1.93	1.18
旅館	1.43	2.14	1.39	0.54	0.70
洗濯・理容・浴場業	0.77	0.33	-1.52	-1.24	-2.19
その他の対個人サービス	0.79	1.70	2.94	0.11	2.23
政府サービス生産者	14.13	2.63	1.62	1.62	1.83
電気・ガス・水道業	1.34	4.22	4.09	4.13	5.14
サービス業	3.31	0.84	0.00	-0.27	0.00
公務	9.48	3.12	1.89	2.04	2.05
対家計民間非営利サービス生産者	1.83	3.08	0.24	2.05	-0.33
教育	0.79	3.61	1.50	2.38	0.42
その他	1.04	2.69	-0.67	1.86	-0.75

資料：「道民経済計算年報」

注：産業部門別の実質値は全国の産業別デフレータを用いて算出。

さて北海道の生産面からみた経済の特色は、第1に政府サービス生産が約3兆円、14.3%を占めていることである。うち公務サービスが2兆円となっており、先の支出面からみた経済構造と同じく行財政依存型の構造が著しいのが特色である。第2に産業では農林水産業の比重が全国に比べて高いといわれるが（農業シェア10%等）生産比でみると先に述べたように既に4%を割込み、加えて近年は伸びがマイナスになっているのが特徴である。第3に製造業が全国比2%と低いが、電気機器や輸送機械などがかなりの期間にわたって高い伸びを続けており、近い将来既存のいわゆる資源加工型産業に追いつき追い越すのではないかとみられる。ちなみに現在最もシェアの高い業種は食料品5.7千億円であるが、これは先述の農業規模とほぼ同じ程度である。第4に建設業のウエイトは高いが、うち3分の2が土木建設で公共事業と関連が深く、これが最近の公共事業縮減の動きを反映して建設業の伸びはマイナスとなっている。この傾向は長期に渡って継続すると思われるので建設業のウエイトは今後低下していく。第5に圧倒的シェアを誇る第3次産業はサービス業が益々比重を高め、いわゆるサービス経済化が顕著に見られる。しかしサービス業を子細にみると医療・保険業1.2兆円、その他事業所サービス業が1.3兆円と比重が大きく又伸び率も高い。すなわち医療・保険業は少子高齢化を端的に反映しているものと思われる。その他事業所サービス業は情報サービス業、専門サービス業、それ以外の事業所サービス業のウエイトが高いがIT産業、警備保障、人材派遣など時代を反映した新しい業種がこれまでの土木建築サービス業、物件紹介サービス業に少しづつではあるが近づく傾向にあり、北海道にニュービジネスの風が吹き始めている。以上のような生産構造が今後15年程度でどのように変化するか先の支出モデルに合わせて検討してみたい。

#### ケースIは1995—2000年の現状が継続するとした場合

この場合は政府サービス生産が399兆円と2000年296兆円より100兆円増加することになり、特に公務サービスが270兆円と70兆円増加することになる。これは行財政の負担増という非現実的な状況を想定することになる。また輸入税など調整項目も3兆円となるなど過大である。以上により現行生産構造のままで実質2%成長を実現する事は出来ない。

## ケースⅡは政府サービス生産を落とし、代替的に産業の生産を増加させる場合

このケースでの生産構造は第1次生産7千億円、第2次生産5兆9千億円、第3次生産22兆8千億円となる。第1次産業は農業などの減少傾向に食の自給などで歯止めがかかると見込む。第2次産業のうち製造業は4兆3千億円と現状より2兆円増を見込んでいるが、これは電気機器、輸送機械などの生産力拡大傾向を反映したものである。第3次産業は政府サービス生産が176兆円と120兆円の大幅な減少を見込む一方民間サービス業が9兆6千億円と5兆円の大幅な増加を見込んでいる。以上により行財政依存型の生産構造から民間主体の経済構造へかなり前進することになる。

### 新たな生産構造を実現するために

ケースⅡの生産構造を実現するためにはかなりの戦略的な政策的配慮がなくてはならない。すなわち既に述べたように行財政の負担を減少させる一方で財政支出を効率的に実現する方向、すなわち民間経済の活力に即繋がる集中と選択が望まれる。それは北海道特区政策で既に述べている。その上で以下のような集中的、重点的な産業戦略が必要である。

- ①IT、バイオなど北海道的環境において人的資源が活用出来る先導的産業の発展
- ②観光産業・環境産業など北海道が比較優位で且つ包括的に産業を発展させる産業の発展
- ③医療・保険・福祉産業などこれまで行政や医療法人が担ってきた産業の発展
- ④低廉且つ良質な労働力を供給出来る電気・輸送機械産業の発展
- ⑤人材派遣、職業紹介業など労働力流動化を促進する産業および警備保障などを含め社会の安全保障を確保する産業の発展

以上の重点産業戦略は従来の産業の概念では捕捉できない。総合的、横断的な概念で把握する必要がある。またそれぞれの重点産業は相互関連性を深めて考えるべきである。その場合「官から民へ」の発想で株式会社など民間企業化は可能か、あるいは「市民活動化」の視点からNPOなど市民参加で地域の所得や雇用を維持し、高めていかないかを工夫構築するのが、北海道の重点産業発展の鍵となる。しかし何れにせよ何でもやるというのでは、道州制による北海道の経済モデルは実現しないし、そのような時代はこない。それでは北海道経済の自立的発展は不可能と思われる。ここでも選択と集中が重要である。

表7 道内産業別総生産の推移と2015年の想定

	2000年		2000年			2015年	
	道内総生産 名目	1995-2000年 年率：%	道内総生産 実質	1990-2000年 年率：%	1995-2000年 年率：%	ケース1	ケース2
						1995-2000年 年率で推移した 場合	1995-2000年の年率、 及び主要産業について修正した場合
農林水産業	679,740	-3.48	789,644	-3.55	-0.54	736,614	736,614
農業	477,648	-3.77	575,480	-0.99	-0.11	565,881	565,881
林業	46,542	-8.94	62,556	-5.33	-3.39	37,305	37,305
水産業	155,550	-0.34	151,608	-9.00	-0.85	133,428	133,428
鉱業	45,632	-6.72	64,726	-4.80	0.03	65,052	65,052
製造業	2,144,441	1.06	2,222,513	1.94	2.54	8,004,582	4,325,228
食料品	627,709	1.40	572,727	-0.03	-0.44	535,892	770,815
繊維	2,918	-8.20	2,861	-7.59	-8.56	747	747
パルプ・紙	196,801	-0.94	204,150	-1.69	-0.22	197,654	197,654
化学	37,694	3.32	42,883	3.77	6.02	103,037	102,771
石油・石炭製品	138,522	8.68	133,194	6.60	7.83	412,764	367,487
窯業・土石製品	135,197	-2.92	147,434	-1.07	-1.23	122,533	122,533
一次金属	85,729	-1.27	94,519	2.76	0.68	104,589	104,589
金属製品	148,370	-1.70	154,552	0.22	-0.90	135,042	135,042
一般機械	64,329	-7.33	66,524	-0.40	-6.70	23,494	23,494
電気機械	170,757	5.03	267,644	17.72	14.90	2,150,642	1,118,016
輸送機械	176,192	21.58	184,688	21.42	22.74	3,990,018	1,155,086
精密機械	5,929	6.76	5,876	5.71	6.57	15,260	14,082
その他の製造業	354,294	-2.69	345,460	-2.57	-3.18	212,910	212,910
建設業	2,434,559	-2.71	2,412,843	0.75	-2.88	1,555,449	1,555,449
電気・ガス・水道業	523,235	0.60	568,734	1.22	2.29	798,879	765,441
卸売・小売業	2,772,323	-1.83	2,875,854	0.89	-1.11	2,432,055	3,870,520
金融・保険業	760,384	1.89	782,288	3.21	2.47	1,127,619	1,052,857
不動産業	2,234,489	1.75	2,177,865	1.41	1.23	2,616,910	2,616,910
運輸・通信業	1,734,204	-2.34	2,040,240	2.17	0.89	2,330,378	2,745,894
サービス業	4,562,703	2.86	4,561,911	2.27	2.85	7,512,410	9,606,830
教育	22,537	-0.94	21,754	-2.54	-1.64	16,969	29,278
研究	8,210	1.17	7,925	5.46	0.46	8,486	8,486
医療・保健衛生	1,214,112	5.53	1,171,923	3.83	4.79	2,363,196	3,233,372
その他の公共サービス	52,552	3.27	50,726	1.14	2.54	73,951	23,501
広告業	59,741	-2.69	63,218	3.29	-1.58	49,762	73,394
業務用物品販賣業	208,663	0.98	220,807	1.82	2.13	302,839	302,839
自動車・機械修理業	212,242	1.33	224,595	2.19	2.48	324,426	324,426
その他の対事業所サービス	1,200,688	4.08	1,270,569	6.30	5.26	2,741,768	3,505,541
娯楽業	416,815	-0.22	402,720	-4.23	-0.91	351,240	467,545
放送業	41,458	1.95	40,056	1.01	1.25	48,252	48,252
飲食業	507,512	1.88	490,350	1.93	1.18	584,424	659,946
旅館	296,349	1.39	286,328	0.54	0.70	317,691	385,359
洗濯・理容・浴場業	158,640	-1.52	153,275	-1.24	-2.19	109,887	109,887
その他の対個人サービス	163,184	2.94	157,666	0.11	2.23	219,519	435,005
政府サービス生産者	2,926,714	1.62	2,956,864	1.63	1.83	3,990,926	1,757,995
電気・ガス・水道業	277,927	4.09	292,247	4.13	5.14	620,225	251,350
サービス業	685,923	0.00	685,923	-0.27	0.00	686,088	589,934
公務	1,962,864	1.89	1,978,694	2.04	2.05	2,684,613	916,711
対家計民間非営利サービス生産者	379,307	0.24	369,873	2.08	-0.27	357,173	357,173
教育	164,555	1.50	155,976	2.38	0.42	165,982	165,982
その他	214,752	-0.67	213,896	1.86	-0.75	191,191	191,191
小計	21,197,731		21,823,354			31,528,046	29,455,964
輸入品に課される税・関税・総資本形成に係る消費税・帰属利子	-484,826		-661,804			-3,047,386	-975,304
道内総生産	20,712,905		21,161,550			28,480,660	28,480,660

資料：「道民経済計算年報」

注1：産業部門別の実質値は全国の産業別デフレータを用いて算出。

注2：道内総生産が実質2%となるように、輸入品に課される

税・関税・総資本形成に係る消費税・帰属利子で調整した。

注3：農林水産業、製造業、サービス業、政府サービス生産者、  
対家計民間サービス生産者の実質総生産額の年率は各部門の  
分類項目の合計から算出。

注4：網掛け部分は特に政策的配慮を行っている部門である。

	2000年	2015年	年率
1次産業	789,644	736,614	-0.46
2次産業	4,700,083	5,945,729	1.58
3次産業	16,333,627	22,773,621	2.24
	2000年	2015年	年率
製造業	2,222,513	4,325,228	4.5
サービス業	4,561,911	9,606,830	5.1

## (2)道内自治体最適規模モデル

北海道において効率的な自治体運営をするための最適規模について人口、歳出額、面積の視点から分析したものを次ページ以降に示した。この分析結果からは、北海道における一自治体の最適な人口は134,290人、面積311km<sup>2</sup>と考えられる。もしこのような基準で道内の自治体が形成されるとすると、北海道は20～25程度の市によって構成されることになる。ちなみにあくまで参考であるが、この理論値に近い新自治体を想定すると、胆振管内室蘭市と伊達市が合併した規模に近い。

## 北海道における自治体の最適規模

図5 人口当たり歳出額と人口との関係

人口千人当たりの歳出額(百万円/千人) : 対数値

$$Y = 0.0087X^3 - 0.0133X^2 - 0.4981X + 7.7744$$

自由度調整済R<sup>2</sup> = 0.7336 F値=193.8 (1%有意)

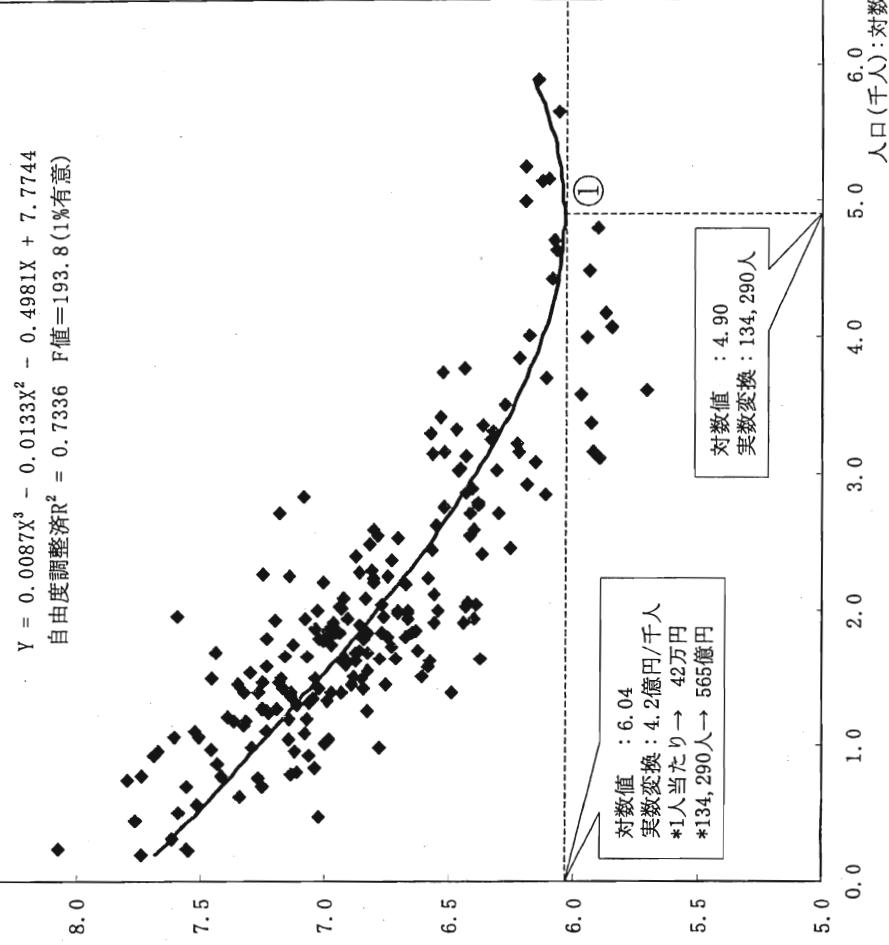
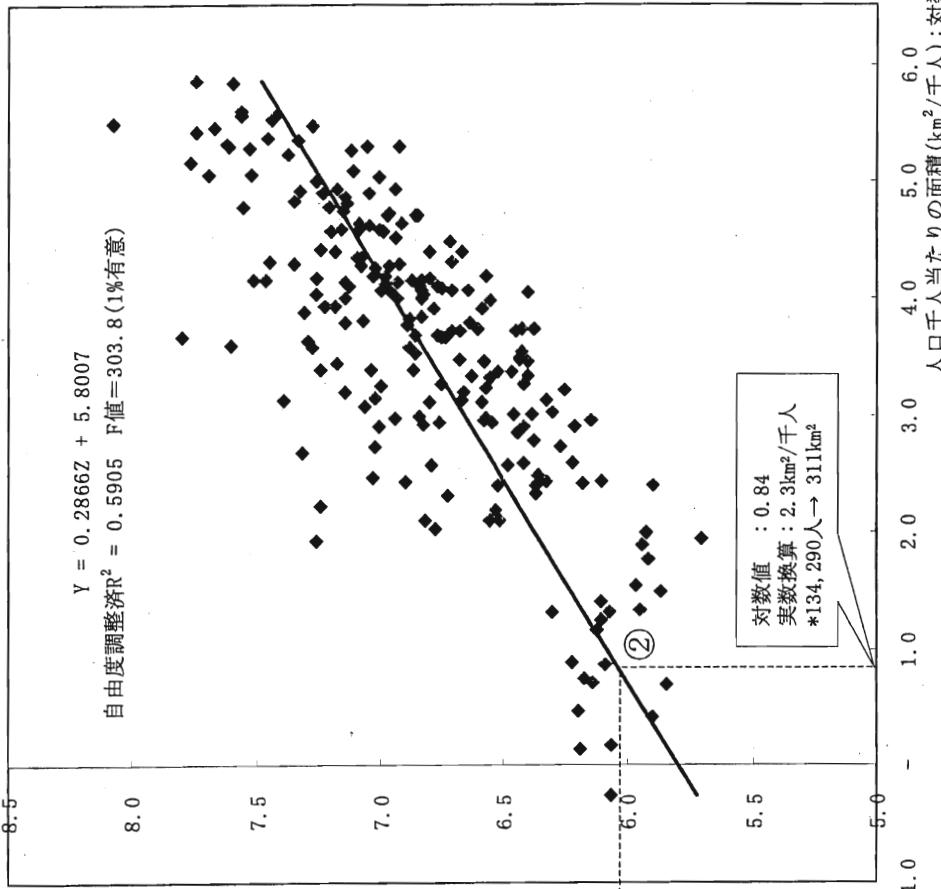


図6 人口当たり歳出額と面積との関係

人口千人当たりの歳出額(百万円/千人) : 対数値

$$Y = 0.2866Z + 5.8007$$

自由度調整済R<sup>2</sup> = 0.5905 F値=303.8 (1%有意)



- 注1: 図5、図6のプロットデータは、平成13年度の道内211市町村(政令指定都市は除く)のデータである。
- 注2: 図5、図6とも縦軸は、人口千人当たりの歳出額(百万円/千人 : 対数値)であり、かつ目盛り軸の数値は等しい。
- 注3: 図5の①は、人口千人当たりの歳出額(百万円/千人 : 対数値, Y)と人口(千人 : 対数値, X)との関係を示す関数(Y=0.0087X<sup>3</sup>-0.0133X<sup>2</sup>-0.4981X+7.7744)の最小値を示す。
- 注4: 図6の②は、図5の①での人口千人当たりの歳出額(百万円/千人 : 対数値, Y)と人口千人当たりの面積(km<sup>2</sup>/千人 : 対数値, Z)との関係を示す関数(Y=0.2866Z+5.8007)との交点を示す。
- 資料: (財)北海道市町村振興協会「平成13年度 市町村の財政概要」平成15年8月、北海道統計協会「第27回 平成15年北海道市町村勢要覧」平成15年10月。

表8 最適規模の人口・歳出額・面積

理論値

人口(千人):対数 $X=\ln(x)$	千人当歳出額:対数 $Y=\ln(y)$	人口 千人 $\alpha=\exp(X)$	千人当歳出額 百万円/千人 $\beta=\exp(Y)$	歳出総額 百万円 $\alpha * \beta$	千人当面積:対数 $Z=\ln(z)$	千人当面積 km <sup>2</sup> /千人 $\gamma=\exp(Z)$	面積 km <sup>2</sup> $\alpha * \gamma$
0.1	7.725	1.105	2,263.1	2,501	6.712	821.85	908
0.2	7.674	1.221	2,152.5	2,629	6.537	689.95	843
0.3	7.624	1.350	2,046.9	2,763	6.361	578.90	781
0.4	7.574	1.492	1,946.2	2,903	6.185	485.53	724
0.5	7.523	1.649	1,850.4	3,051	6.009	407.15	671
0.6	7.473	1.822	1,759.4	3,206	5.833	341.42	622
0.7	7.422	2.014	1,672.9	3,369	5.657	286.34	577
0.8	7.372	2.226	1,590.8	3,540	5.482	240.24	535
0.9	7.322	2.460	1,512.9	3,721	5.307	201.66	496
1.0	7.272	2.718	1,439.2	3,912	5.132	169.41	460
1.1	7.222	3.004	1,369.4	4,114	4.959	142.44	428
1.2	7.173	3.320	1,303.4	4,327	4.787	119.89	398
1.3	7.124	3.669	1,241.0	4,554	4.616	101.04	371
1.4	7.075	4.055	1,182.2	4,794	4.446	85.28	346
1.5	7.027	4.482	1,126.6	5,049	4.278	72.09	323
1.6	6.979	4.953	1,074.2	5,320	4.112	61.06	302
1.7	6.932	5.474	1,024.8	5,610	3.948	51.81	284
1.8	6.886	6.050	978.3	5,918	3.786	44.06	267
1.9	6.840	6.686	934.6	6,248	3.626	37.56	251
2.0	6.795	7.389	893.4	6,602	3.469	32.10	237
2.1	6.751	8.166	854.8	6,980	3.315	27.51	225
2.2	6.707	9.025	818.4	7,386	3.163	23.64	213
2.3	6.665	9.974	784.4	7,823	3.015	20.38	203
2.4	6.623	11.023	752.4	8,294	2.870	17.63	194
2.5	6.583	12.182	722.5	8,802	2.728	15.30	186
2.6	6.543	13.464	694.5	9,350	2.590	13.33	179
2.7	6.505	14.880	668.3	9,944	2.456	11.66	173
2.8	6.467	16.445	643.8	10,587	2.326	10.23	168
2.9	6.431	18.174	621.0	11,286	2.200	9.02	164
3.0	6.396	20.086	599.7	12,045	2.078	7.99	160
3.1	6.363	22.198	579.9	12,873	1.961	7.11	158
3.2	6.331	24.533	561.5	13,776	1.849	6.35	156
3.3	6.300	27.113	544.5	14,764	1.741	5.71	155
3.4	6.271	29.964	528.8	15,845	1.639	5.15	154
3.5	6.243	33.115	514.3	17,031	1.542	4.67	155
3.6	6.217	36.598	501.0	18,335	1.451	4.27	156
3.7	6.192	40.447	488.8	19,770	1.365	3.91	158
3.8	6.169	44.701	477.7	21,354	1.285	3.61	162
3.9	6.148	49.402	467.7	23,104	1.211	3.36	166
4.0	6.128	54.598	458.7	25,042	1.143	3.14	171
4.1	6.111	60.340	450.6	27,192	1.081	2.95	178
4.2	6.095	66.686	443.6	29,583	1.026	2.79	186
4.3	6.081	73.700	437.5	32,246	0.978	2.66	196
4.4	6.069	81.451	432.4	35,218	0.937	2.55	208
4.5	6.060	90.017	428.2	38,543	0.903	2.47	222
4.6	6.052	99.484	424.9	42,270	0.876	2.40	239
4.7	6.046	109.947	422.5	46,457	0.857	2.36	259
4.8	6.043	121.510	421.1	51,171	0.845	2.33	283
4.9	6.042	134.290	420.7	56,490	0.841	2.32	311
5.0	6.043	148.413	421.2	62,505	0.845	2.33	346
5.1	6.047	164.022	422.6	69,324	0.858	2.36	387
5.2	6.052	181.272	425.2	77,071	0.878	2.41	436
5.3	6.061	200.337	428.8	85,896	0.908	2.48	496
5.4	6.072	221.406	433.5	95,971	0.946	2.57	570
5.5	6.085	244.692	439.3	107,502	0.993	2.70	660
5.6	6.101	270.426	446.5	120,735	1.049	2.85	772
5.7	6.120	298.867	454.9	135,958	1.114	3.05	911
5.8	6.142	330.300	464.8	153,517	1.189	3.28	1,085
5.9	6.166	365.037	476.2	173,825	1.274	3.57	1,305
6.0	6.193	403.429	489.2	197,376	1.368	3.93	1,584

(参考)

## 北海道における自治体の最適規模について

### 1. データ及び分析手順

分析にあたり、政令指定都市である札幌市を除く、道内211市町村の平成13年度の人口、歳出額、面積のデータを使用した。また、分析については、次の手順で進めた。

手順1 人口と人口当たりの歳出額との関係から、1自治体の人口当たりの歳出額が最小となる最適な人口とその場合の歳出額を求めた。

手順2 手順1で求めた人口当たりの歳出額の最小値と、人口当たりの面積と人口当たりの歳出額との関係から、1自治体の最適な面積を求めた。

### 2. 分析結果

#### (1) 最適な人口と歳出額 (図5)

平成13年度の道内211市町村の人口(千人:対数値、X)と人口千人当たりの歳出額(百万円/千人:対数値、Y)との散布図から、その関係を示す関数型を求めた結果、以下の式が得られた。

$$Y = 0.0087X^3 - 0.0133X^2 - 0.4981X + 7.7744 \cdots A$$

(1.4003) (-0.2499) (-3.7751) (79.5334) ()内はt値  
自由度調整済決定係数  $R^2 = 0.7336$  F値 = 193.8 (1%有意) サンプル数N = 211

この関数型A式が最小値をとるXとY、つまり人口(千人:対数値)と人口千人当たりの歳出額(百万円/千人:対数値)を求めた結果、X = 4.90、Y = 6.04が得られた。

求められたXとYを対数値から実数変換した結果、1自治体の人口千人当たりの歳出額が最小となる最適な人口規模は134,290人、その場合の人口千人当たりの歳出額は4.2億円/千人となった。この人口千人当たりの歳出額4.2億円/千人を元に、1自治体の人口を134,290人と想定した場合の歳出総額を求めた結果、565億円となった。

#### (2) 最適な面積 (図6)

平成13年度の道内211市町村の人口千人当たりの面積(km<sup>2</sup>/千人:対数値、Z)と人口千人当たりの歳出額(百万円/千人:対数値、Y)との散布図から、その関係を示す関数型を求めた結果、以下の式が得られた。

$$Y = 0.2866Z + 5.8007 \cdots B$$

(17.4299) (93.2346) ()内はt値  
自由度調整済決定係数  $R^2 = 0.5905$  F値 = 303.8 (1%有意) サンプル数N = 211

(1)の分析結果から人口千人当たりの歳出額の最小値Y = 6.04が得られている。B式において、人口千人当たりの歳出額Y = 6.04の場合の人口千人当たりの面積Zを求めた結果、Z = 0.84が得られた。

求められたZを対数値から実数変換した結果、1自治体の人口千人当たりの面積は2.3km<sup>2</sup>/千人となった。この人口千人当たりの面積2.3km<sup>2</sup>/千人を元に、1自治体の人口を134,290人と想定した場合の面積を求めた結果、311km<sup>2</sup>となった。

#### (3)まとめ

以上の分析結果から、効率性からみた北海道における1自治体の最適な人口は134,290人、その場合の歳出総額は565億円、面積は311km<sup>2</sup>と考えられる。

(参考)

## 道州制について

### 道州制とは

現在の国、都道府県、市町村制(单一国家二層制)を改め、国、道州、市の制度設計のもとで道州およそ10ブロックの新しい枠組みを形成することである。

### 道州制制度設計の諸提案

主な道州制へ向けた提言は参考資料に示したとおりだが、道州制が政治問題として本格的に取り上げられたのはマニフェスト選挙といわれた2003年の衆議院総選挙で争点のひとつとなって以来である。再選された小泉純一郎首相は、地方行財政政策に三位一体改革の実現を主張し、その具体策として道州制を位置付けている。そして北海道を道州制先行モデル地域として、2004年度からの取り組みを促している。

### 道州制の目的

道州制には長い議論があり様々な見解があるが基本的には二つの見解に絞られる。すなわち、ひとつは地方分権論の立場からのものでこれは政治行政的視点にたっている。このような立場からの多様な見解がある。他のひとつは戦後国家財政の見直し論でこれは政治経済論的視点にたっている。この立場からの見解もまた多様である。本提言は前者の視点からも述べているが後者の視点にもややウエイトをおいて述べている。しかしいずれの見解からも改革は必至であるとの認識があり、道州制は不可欠という点では一致している。

### 道州制へのスタンス（結論）

道州制は日本の公共政策と市民自治のあり方に拘わる新たな制度設計を問うものである。これは国民にとって極めて重要な挑戦的問題である。各国がそうであるようにそれは完全なものではなく国民の意志によって絶えず変革可能なものである。道州制はこのようなことを確認しつつ前向きにそして早急に取り組まなくてはならない課題である。

本提言書はその意味を込めて道州制北海道モデルのひとつとして民間からの提案をまとめたものである。ここで提案された内容が是非実現されるよう小泉首相を始め各位の御尽力をお願いする次第である。

## 参考資料

## ① 道州制に関する諸提言

年	提 言 等	概 要	類 型
昭和2年 (1927)	「州庁設置」案 (行政審議会)	<ul style="list-style-type: none"> <li>府県を自治体として純化して知事公選を導入し、国的地方行政区画として新たに広域の州庁を設置する</li> <li>政友会 田中義一内閣</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・単一国家型道州制</li> <li>・国の総合出先機関</li> <li>・都道府県（地方自治体）存置</li> <li>・三層制</li> </ul>
昭和20年 (1945)	地方総監府	<ul style="list-style-type: none"> <li>米軍の本土上陸に備えて設置</li> <li>地方行政区画は軍管区と一致</li> <li>形を変えた道州制の導入</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・単一国家型道州制</li> <li>・国の総合出先機関</li> <li>・都道府県（国的地方行政区画）存置</li> <li>・三層制</li> </ul>
昭和23年 (1948)	「地方行政庁」案 (行政調査部)	<ul style="list-style-type: none"> <li>広域地方行政機関は、国の行政事務を処理することを主目的とする</li> <li>それは、現在の数府県を合した程度の広さの区域をもつ</li> <li>その決定には、経済的観点からの考慮が払わなければならない</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・単一国家型道州制</li> <li>・国の総合出先機関</li> <li>・都道府県存置</li> <li>・三層制</li> <li>・国の出先機関廃止</li> </ul>
	「道制」案 (行政調査部)	<ul style="list-style-type: none"> <li>広域地方行政機関に対しては、それが地方自治体である場合においても、中央政府は、地方自治法において府県知事に対して有するよりも相当強い行政の統制手段を持たねばならない</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・単一国家型道州制</li> <li>・地方公共団体</li> <li>・都道府県廃止</li> <li>・二層制</li> <li>・国の出先機関廃止</li> </ul>
	「州制」案 (行政調査部)	<ul style="list-style-type: none"> <li>中央政府の行政事務は、企画的なものを除いて、大幅に広域地方行政機関に移譲する</li> <li>現在の地方特別官庁は、原則として、これを廃止する。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・単一国家型道州制</li> <li>・国の総合出先機関</li> <li>・都道府県廃止</li> <li>・二層制</li> <li>・国の出先機関廃止</li> </ul>
昭和32年 (1957)	「地方」案 (第4次地方制度調査会)	<ul style="list-style-type: none"> <li>府県の事務は、いわゆる国家的性格を有するものがその大半を占め、行政のすう勢は、いよいよこの傾向を進めるものと考えられるにもかかわらず、戦後行われた府県の性格の変更とこれに伴う知事公選をはじめとする一連の府県の制度に関する改革は、国と地方の共同関係を確保し全国的に一定水準の行政を保障するうえに欠けるうらみ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・単一国家型道州制</li> <li>・中間的な性格</li> <li>・都道府県廃止</li> <li>・二層制</li> <li>(中間的な性格である「地方」と国の総合出先機関を併置)</li> </ul>

	<p>「県」案 (第4次地方制度調査会)</p>	<p>なしとしない</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・その結果、国の方行政の濫設を招いて行政の複雑化をきたし、更に国の各般の行政運営上の不備、府県と市町村との機能の重複等と相まって、国及び地方を通ずる行政の総合的、効率的な運営を妨げ、経費の濫費を伴うことになった団体である市町村の充実強化を図ることで憲法の地方自治の大旨を実現</li> <li>・現行府県を廃止してブロック単位に新たに中間団体（地方）と国の総合出先機関（地方府）を設置</li> <li>・同一人をもって両者の首長（「地方長」）・補助職員として国・地方を通ずる総合的な行政運営の体制を確立</li> <li>・僅差の多数意見</li> <li>・旧内務官僚主唱</li> <li>・戦後一新した地方制度の根本精神をあくまで尊重</li> <li>・現行府県の区域を時代の進展に即応させる</li> <li>・府県の果たすべき機能を明確化</li> <li>・国の方行政出先機関にかかる事務もできる限り移譲し、これに伴い、当該出先機関は廃止するか「県」に統合すること</li> <li>・僅差の少数意見</li> <li>・東大田中教授主唱</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・都道府県統合</li> <li>・都道府県存置</li> <li>・二層制</li> <li>・国の出先機関廃止</li> </ul>
昭和38年 (1962)	<p>「地方庁」案 第1次臨調 第2専門部会 「第2次仮設に関する報告」</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・国の行政と府県行政とは、相対立するものではなく、その行政事務も国政か、府県行政下、あるいは官治か、地方自治かという二者択一の関係にあるのではなく、両者の密接な協力により相互に補完されて、はじめて十分の機能を発揮する関係にある</li> <li>・行政需要の主たる国民は、当然かかえる協力を要望しているといえる</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・単一国家型道州制</li> <li>・国の総合出先機関（内容）</li> <li>・全国を9ブロックに分け、各ブロックの名を冠した地方庁をおく</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>・この意味で、国の行政機構は、府県との協力方法に特に留意する必要があるが、現行のように、それが多数で、しかも十分の権限をもたない支分部局として分立していることはこの協力を困難にするのみならず、ひいてはその縦割り割拠が府県の事務自体にも悪影響を及ぼしているのが現状である</li> <li>・したがってこれをできるだけ一本化、一箇の広域機関として府県と協力する姿勢をとれば両者にとり益するところは少なくない</li> <li>・国と地方公共団体の間の複雑な行政関係を整理統合化するための処方箋として構想</li> <li>・府県行政の取り扱い、各省庁から地方庁への移譲権限、地方庁の中央省庁における統轄機関については言及せず</li> <li>・全国知事会などの地方や中央省庁の強力な反対にあい、最終答申では撤回</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・広域別予算を独立に計上し、実施事務と直轄事務を処理する</li> <li>・地方庁に長官および副長官（複数）をおく</li> </ul>
昭和44年 (1966)	「地方制度の抜本的改革に関する意見」 関西経済連合会	<ul style="list-style-type: none"> <li>・府県を廃止し全国を数ブロックに分け道又は州を設置</li> <li>・道州に住民の直接公選による首長と議会を置く</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・単一国家型道州制</li> <li>・地方公共団体</li> <li>・都道府県廃止</li> <li>・二層制</li> </ul>
昭和45年 (1970)	「道州制で新しいづくりを」 日本商工会議所	<ul style="list-style-type: none"> <li>・府県の区域が狭くなり社会経済の要請にそぐわない（広域行政の需要に対応できない）</li> <li>・市（大都市）の行政の拡大によって府県と市の二重行政の弊害が生まれている（内容）</li> <li>・過密と過疎の解消のためには広域的に調整が必要府県を廃止し全国を8つの道州に区画</li> <li>・道州は国と市町村の中間に位置する公共団体</li> <li>・知事及び議会は住民の直接公選</li> <li>・府県の事務は原則として道州に移譲（一部生活に直結する事務は市町村に移譲）</li> <li>・国の事務で適当なものは道州に移譲</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・単一国家型道州制</li> <li>・地方公共団体</li> <li>・都道府県廃止</li> <li>・二層制</li> </ul>

昭和57年 (1982)	「新しい国づくり のために」 日本商工会議所	・府県を廃止し、地方公共団体としての 「道」を設置する	・単一国家型道州制 ・地方公共団体 ・都道府県廃止 ・二層制
平成2年 (1990)	「地方分権へのい ざない」 日本青年会議所	・県の合併により8州を置き、現在の國 の権限のほとんどを移す ・最小行政単位は市町村の合併による 「藩」(人口20~30万、数は400~500) ・連邦政府は州からの委託により、外交、 防衛、国土計画、基準の設定等を行う	・連邦国家型道州制
平成3年 (1991)	「連邦制の研究報 告書」 岡山県	・府県を廃止し、立法、司法、行政の機 関を備えた7州を設置 ・州内の基礎的自治体は市町村。州内の 地方自治制度は各州法で定める ・連邦は外交、防衛、金融、社会保障等 統一国家としての存立に必要最小限の 事務を担当	・連邦国家型道州制
平成4年 (1992)	「連邦制のすす め」 垣松制治 元島根県知事	・基礎自治体は人口20~30万の「市」 ・「市」の共同体として全国に8~10の 「州」を設置、広域的な行政を担う ・連邦政府は外交、防衛、国際規模での 計画や民法など基本的な法規の制定	・連邦国家型道州制
平成4年 (1992)	「道州制」論 平成維新の会 (大前研一代表)	・人口1,000万単位の10の道州を設置、 道州は経済的に自立 ・国は各道州の共同経営体。外交、国 防、全国的に共通の最低限の基準設定 などを行う	・連邦国家型道州制
平成7年 (1995)	「日本合衆国」へ の道（「九州府」 構想） 平松守彦 大分県知事	・国の出先機関を束ね「九州府」を置く ・「九州府」長官は公選、各県の代表で 構成する「九州議会」を設置 ・国の権限を大幅に「九州府」に移譲。 <u>その後、県と市町村への権限移譲か、 道州制への移行を検討</u>	・単一国家型道州制 ・国の総合出先機関
平成7年 (1995)	「地方政策府」構想 地域産業政策研究 会 (道内経済4団体 トップの私的勉強 会)	・全国を6~11ブロックに分け、国の出先 機関を統合した「地域政策府」を置く。 ・本省の権限を大幅に移譲し、「地域政 策府」が管内の産業経済・社会資本整 備に関わる事務を一元的に処理 ・条件が整った時点で都道府県と統合 し、道州制へ移行	・単一国家型道州制 ・国の総合出先機関

平成8年 (1996)	「州府制」構想学 識者グループ (PHP研究所)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・3,232市町村を再編、257「府」にする</li> <li>・府は福祉、保健など生活関連行政を担当</li> <li>・47都道府県を再編、12「州」にする</li> <li>・州は府単独でできない広域行政等のみを担当</li> <li>・国の役割は国防、外交、年金、全国的ルール設定などに限定</li> <li>・首相公選制の採用</li> <li>・地方交付税を廃止し、州間の財政調整制度を導入</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・単一国家型道州制</li> <li>・地方公共団体</li> <li>・都道府県廃止</li> <li>・二層制</li> <li>(国の出先機関の取り扱いについては言及していないが、趣旨からして廃止と想定される)</li> </ul>
平成9年 (1997)	「12州・300市体制」 読売新聞社	<ul style="list-style-type: none"> <li>・市町村を300程度の市に都道府県を12の州に再編する</li> <li>・市は生活関連行政、州は広域行政と市間の調整、国は内政面の役割を縮小、国際化への対応</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・単一国家型道州制</li> <li>・地方公共団体</li> <li>・都道府県廃止</li> <li>・二層制</li> </ul>
平成11年 (1999)	「地方政府の 確率に向けて」 PHP政策 研究レポート (監修 宮脇 淳 北大教授)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地方分権の最終目的は地方政府・地方主権の確立</li> <li>・立法、行政、さらに司法機能も視野に入れた地方政府の機能を拡充</li> <li>・市町村の体力が養われた将来には、国と基礎自治体である市町村の二層構造も可能 (内容)</li> <li>・国は外交、国際調整業務などに特化</li> <li>・市町村は基礎自治体として地域住民に関わる業務を分担</li> <li>・12の道州政府を設け市町村地域間の調整業務を行う</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・単一国家型道州制 (?)</li> <li>・地方公共団体</li> <li>・都道府県廃止</li> <li>・二層制</li> </ul>
平成13年 (2001)	「あるべき地方の 姿」報告書 岩手県地方分権 研究会	<ul style="list-style-type: none"> <li>・道州制あるいは連邦制への移行は方向性としては正しいと思われるが、住民にとってのメリット・デメリットを十分議論すべきである。</li> <li>・国の出先機関の事務事業は原則として地方へ (道州制実現のプロセス)</li> <li>・権限等の移譲や道州制等への移行は全国一律である必要はなく、複数の選択肢すなわち一国他制度についても検討すべきである。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地方交付税を廃止し、州間の財政調整制度を導入</li> <li>・地方公共団体</li> <li>・二層制</li> <li>・国の出先機関廃止 (参考図に記載)</li> </ul>

平成13年 (2001)	「道州制検討懇話会」報告書 北海道	<ul style="list-style-type: none"> <li>・道州制は、全国的に府県の区域の変更を伴い合意形成が難しいが、北海道は一つのブロックであり、そのまま道州制になり得る</li> <li>・保健・福祉、教育等の各分野における包括補助金と公共事業分野における一括交付金の創設</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・単一国家型道州制</li> <li>・地方公共団体</li> <li>・都道府県廃止</li> <li>・二層制</li> </ul>
平成14年 (2002)	「真の地方分権の実現を通じた日本の再生を目指して」 日商・東商政策委員会	<ul style="list-style-type: none"> <li>・平成17年3月までに、政府の目標である1,000の実現に向けて、市町村合併を促進</li> <li>・「自立し得る自治体」として今後一層の仕事と責任が付与できる人口30万人以上を目指し、最終的には300市程度が望ましい</li> <li>・全国を8つないしは9つの道州に分ける</li> <li>・道州は、産業政策、治山治水などの地域環境政策、広域道路などの交通政策、港湾事業などの海域管理、防火・防災などの安全政策、地域総合計画をはじめとする各基礎自治体の総合調整</li> <li>・地方交付税や補助金の廃止と税財源の移譲、地方自治体の課税努力、小さな政府の実現などを通じた歳出削減等により地方税収を充実</li> <li>・税源移譲の項目としては、消費税と個人所得税の一定割合を地方税に切り替える</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・単一国家型道州制</li> <li>・地方公共団体</li> <li>・都道府県廃止</li> <li>・二層制</li> </ul> <p>(国の出先機関の取り扱いについては言及せず)</p>
平成14年 (2002)	「実効ある地域主権」－地域主権に向けた7つの挑戦 (日本再編計画2010) PHP総合研究所	<ul style="list-style-type: none"> <li>・市町村を257の「府」へ、都道府県を12の「州」に再編する</li> <li>・国は国防や外交治安維持や裁判所、年金、生活保護、高齢者医療、失業保険などを司る</li> <li>・州は府が単独でできない、広域に及ぶ行政事項を担当（例：警察、公共事業、環境衛生、災害復旧、医療保険など）</li> <li>・府は、住民の生活に密着した生活関連行政を担当</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・単一国家型道州制</li> <li>・地方公共団体</li> <li>・都道府県廃止</li> <li>・二層制</li> </ul> <p>(国の出先機関の取り扱いについては言及していないが、趣旨からして廃止と想定される)</p>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>・国庫支出金は廃止、19兆円の税源を地方へ移譲、地方交付税を廃止し、州間の財政調整制度を導入</li> </ul>	
平成14年 (2002)	「自ら考え行動する地域づくりを目指して」 全国経済同友会 地方行財政改革推進会議	<ul style="list-style-type: none"> <li>・国の役割は国防や外交、生活保護や年金、国全体の秩序維持、ルールの設定、経済安定政策などに限定し、その他の事務事業は基本的に地域の権限と責任で実施する</li> <li>・国と地方の行政体制を行財政基盤を強化した新しい市（人口10万人以上）と都道府県を広域統合した「道州」からなる、市－道州－国に再編する</li> <li>・国が担ってきた道路、河川などの社会資本整備の大部分は道州に移管</li> <li>・人口10万人未満の小規模市町村については、社会資本の整備・維持・管理などを道州が補完する</li> <li>・行政システムは、国から地方へ税源移譲し、地方交付税制度を廃止し、新しい財政調整制度を導入する</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・単一国家型道州制</li> <li>・地方公共団体</li> <li>・都道府県廃止</li> <li>・二層制</li> </ul> <p>（国の出先機関の取り扱いについては言及していないが、趣旨からして廃止と想定される）</p>
平成15年 (2003)	「地方の自立と自己責任を確立する 関西モデルの提案」 関西経済連合会	<ul style="list-style-type: none"> <li>・広域連合関西州とする（通常は、「関西州」とのみ呼ぶ）</li> <li>・関西広域連携協議会を構成している2府7県を検討の対象とし、設立に合意する府県が参加することによって発足する</li> <li>・商工業、科学技術などの地域発展政策に関する事務、空港・港湾、高速道路基盤整備に関する事務を担う</li> <li>・執行機関の長は住民による直接公選とし「関西州知事」とする</li> <li>・関西州は独自の議会を設置する</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・単一国家型道州制</li> <li>・都道府県廃止</li> <li>・二層制</li> </ul> <p>（国の出先機関から権限移譲を進めるが、国の出先機関は存置する）</p>
平成15年 (2003)	「21世紀の地方自治を考える懇談会」報告書 岡山県	<ul style="list-style-type: none"> <li>・道州制が合理的かつ最適な選択</li> <li>・道州制を導入する場合、中四国地方については、それぞれ中国州、四国州とするよりも、中四国州とすべき（道州制実現のプロセス）</li> <li>・まず、ブロックを基礎としている各省政府の地方支分部局を統合し、中央省庁</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・単一国家型道州制</li> <li>・地方公共団体</li> <li>・都道府県廃止</li> <li>・二層制</li> <li>・国の総合出先機関</li> </ul>

		<p>の権限や財源を大幅に移管することとする方策を考えられる</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・その一方で、都道府県相互の連携・協力を積極的に推進し、民間レベルの交流をも含めた都道府県相互の連携協力を積極的に推進し、できるところから都道府県合併を行い、更には道州制のプロトタイプといったもので試行して、具体的な課題等を整理・解決した上で、本格的な道州の導入を行うことが考えられる。</li> </ul>	
平成15年 (2003)	「北東北政策研究会」中間報告書 青森県・岩手県・秋田県	<ul style="list-style-type: none"> <li>・東北六県は、道州制の括りとしては望ましい (道州制実現のプロセス)</li> <li>・望ましい広域自治体制度としては道州制の導入を提唱しつつ、そこまでのステップ論として、より現実的な選択として、北東北三県合体の姿である「東北特別県」を提唱</li> <li>・国主導により道州制を全国一律に導入するのではなく、北東北三県の区域を限っていわば「ミニ道州制」の導入、あるいは、平成14年12月に成立した「構造改革特別区域法」の趣旨を広げ「地方分権推進特区」の導入を図るのが、より現実的な選択である</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・単一国家型道州制</li> <li>・地方公共団体</li> <li>・都道府県廃止</li> <li>・二層制</li> </ul> <p>(国の出先機関から権限移譲を進めるが、国の出先機関の取り扱いについては言及せず)</p>
平成15年 (2003)	「分権型社会のモデル構想—北海道から道州制を展望してー」 北海道	<ul style="list-style-type: none"> <li>・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」の形態にある</li> <li>・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（例：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）</li> <li>・道州は、広域にわたる行政、専門性の高い分野などを担い、市町村の自立や市町村間の連携を促すとともに、市町</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・単一国家型道州制</li> <li>・地方公共団体</li> <li>・都道府県廃止</li> <li>・二層制</li> </ul> <p>(道州に移譲すべき事務事業について具体的な検討をすすめるが、国の出先機関の取り扱いについては言及せず)</p>

	<p>村と連携し、地域経営のパートナーとしての役割を果たす</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・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</li> <li>・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す</li> <li>・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の確立</li> </ul>	
--	---	--

資料出所：NIRA（2004.1.30 地方シンクタンク協議会・ディスカッションペーパー）

## ② 道州制に関する国等の検討状況、政党等の動き

年	提 言 者	提 言 内 容
1989年 (平成元年)	臨時行政改革推進 審議会  (第2次行革審)	○「国と地方の関係等に関する答申」  いわゆる道州制について都道府県連合制度の導入及び都道府県の自主的な合併手続の整備等を踏まえつつ、検討を進める。
1993年 (平成5年)	臨時行政改革推進 審議会  (第3次行革審)	○「最終答申」  全国的に都道府県合併の機運が高まるような状況が発生する場合に備え、現行の都道府県制度に代わるべき新しい広域自治体制度（いわゆる道州制）の意義等について国として幅広い観点から具体的検討を行う必要がある。
1994年 (平成6年)	第24次地方制度調査会	○「地方分権の推進に関する答申」  現在の市町村、都道府県という二層制を基礎とする地方自治制度は国民の間に広く定着しており、～中略～ 当面、現在の二層制を前提として、地方分権を推進する方策について検討すべきである。
1995年 (平成7年)	地方分権推進委員会	○「地方分権推進に当たっての基本的考え方」  地方分権を推進するためには、いわゆる道州制の導入など現行の地方制度そのものを見直すべきであるとの意見があるが、まず、地方公共団体に十分な権限や財源を付与することを急ぐべきであり、当面、現行の市町村・都道府県という二層制の地方制度を前提に～中略～地方分権を推進すること。
1999年 (平成11年)	経済審議会	○「経済社会のあるべき姿と経済新生の政策方針」 (新10カ年計画答申)  中長期的に都道府県合併も視野に入れて、都道府県の持つべき機能とその機能にふさわしい適切な規模について検討する。その上で、道州制の意義について幅広い観点から検討を行う。

### ③ 道州制に関する政党等の動き

年	提言者	提言内容
1999年 (平成11年)	自由民主党北海道支部連合会	○「自民党道連 北海道21世紀ビジョン」 ・道州制実現に向けた具体的検討と本州各地との連携を提言
1999年 (平成11年)	民主党北海道	○「地方分権・道州制道民会議」の設置 ・分権時代の地域政府づくりを展望し、北海道のグランドデザインを検討するための会議を設置
2000年 (平成12年)	民主党「道州制推進本部」	○道州制の導入の試案 ・全国の自治体を10程度の「道州」と、1000程度の「市」に再編 ・国の役割を外交、防衛、皇室、司法、通貨等に限定し、地域に権限を委ねる ・国と地方の税源比率を「2：1」から「1：1」に転換、交付税は自治体間の財政調整を目的としたものにする
2000年 (平成12年)	自由民主党 「道州制を実現する会」 衆参国會議員82人 で構成	○「道州制の実現に向けた提言」 ・都道府県を廃止し、7～11ブロックの「道州」を設置 ・「道州」は首長、議会議員とも直接公選の完全な地方自治体 ・基礎自治体は全国500～700程度の「市」に再編 ・国の業務は司法、外交、防衛、通貨、度量衡、経済政策、教育・福祉・環境等の基本計画に限定し、それ以外は「道州」と基礎自治体に移管 (国の地方支分部局は原則全て「道州」に帰属)
2003年 (平成15年)	小泉首相 各政党	○マニフェスト選挙 ・道州制の失行事例として北海道を対象 ・新年度は北海道庁にモデル事業費100億円交付

# 道州制道民臨調

会長 原 勲 (社)北海道未来総合研究所 理事長

## 小委員会（ワーキンググループ）

委員長 宮田 昌和 NPO法人 札幌ビズカフェ 代表理事  
主査 西部 忠 北海道大学大学院 経済学研究科 助教授  
委員 石原 哲也 エア・ウォーター(株) 北海道総支社 産業関連グループ 課長  
岩本 博幸 北海道大学大学院 農学研究科 研究員  
木下 久史 北海道電力(株) 事業推進部 地域経済グループリーダー<sup>1</sup>  
木元 剛 北海道旅客鉄道(株) 総合企画本部 経営企画部 主幹  
鈴木 克典 北星学園大学 経済学部 助教授  
鈴木 聰士 札幌大学 経済学部 助教授  
長井 道生 東日本電信電話(株) 北海道支店 法人営業部システムサービス部門 主査  
西村 宣彦 北海学園大学 経済学部 講師  
宮下 裕安 (株)北洋銀行 公金・情報部 調査課 調査役  
宮本 伸司 北海道ガス(株) 総務部 広報グループマネージャー  
吉岡 宏高 まちづくりコーディネーター  
吉見 宏 北海道大学大学院 経済学研究科 助教授

(敬称略・50音順)

## 事務局

菅原 博 (社)北海道未来総合研究所 事業部長  
北嶋 雅見 (社)北海道未来総合研究所 調査部長  
吉本 諭 (社)北海道未来総合研究所 主席研究員  
保永 展利 (社)北海道未来総合研究所 研究員

(道州制道民臨調は、2003年11月、(社)北海道未来総合研究所理事会で設立)

# 道州制移行への提言

－危機に立つ日本と北海道・再生へ向けて－

2004年3月

発行：社団法人 北海道未来総合研究所

札幌市北区北7条西1丁目

NSS・ニューステージ札幌16F

TEL(011)716-0011 FAX(011)726-7533

<http://www.hifa.or.jp>

(不許転載)