

道州制狂想曲



財北海道地域総合振興機構常務理事

山崎 一彦

昨年8月、全く唐突に、道知事が総理大臣から「北海道を道州制のモデルに」というご託宣を受けて以来、北海道は蜂の巣を突ついたような大騒ぎになった。道内の言論界は一気に活気づき、酒飲み話のような北海道独立論から、危機にひんした道財政の救世主論まで、多くの人々がさまざまな思惑の下に議論に参加している。

また、日頃は、政府に厳しいマスコミも、概して好意的で、今となっては死語となっている二重行政（日本中どこでも、国、都道府県、市町村の行政が重なる三重行政のはずだが）を持ち出し、その解消のチャンス、と書きたてた。さらに、道知事も、道と開発局が別々の組織なので災害対策に適正を欠いたが、道州制になればこのようなことは回避できたはず、と前向きな発言をした。

これらの議論のほとんどが、「道州制とは、北海道開発局の北海道庁への併合である」ということを前提にしていた。当然のことながら、このような前提の立て方に不快の念を抱いた関係者もいたことは想像に難くないが、最近になって一時のような熱気が冷めてしまうと、改めて道州制とは何なのか、という基本的な問題が問い直されている。

道州制の背景

そもそも、道州制はかねてから関西財界によって主張されているもので、行政のくくりとしては現在の府県単位では小さ過ぎるので、せめて北海道並みの広域行政体を作ろうというものであった。

だから、既に広域行政が実現している北海道をモデルにというのは、論理的に矛盾している。となると、今回の議論は、「官から民へ、国から地方へ」という政府の方針に沿ったものであり、その底流には600兆円を超える借金を抱える政府の意志があることは言うまでもない。すなわち、行政コスト削減のための道州制である。

われわれ国民からすれば、行政コストは少なければ少ないほど好ましいが、一方で行政サービスの水準は高ければ高いほど良い。だから、税金が高すぎると不平をもらす一方で、政府は少しも国民の期待（全てお金が必要）に応えてくれないと言う。しかし、政府は、錬金術師でも、商売をして金もうけをしているわけでもなく、その収入は、国債を含めて国民の誰かが支払う税金である。公共事業費もイラクへの復興支援費も、国民の税金で賄われるのだ。

したがって、行政需要が多岐にわたる先進国においては、国民負担率（税金と社会保険の負担金を加えた額と国民総支出の比率）は高く、スウェーデン7割超、フランス6割超、ドイツ、イギリス5割前後となっている。その中で、日本はアメリカと並んで3割台となっており、そのアメリカは国民皆保険制度がない稀有の国で社会保険の負担が小さく、租税負担率だけから言えば日本は先進国中最低ランクになっている。日本の政府は、借金による負担を加えても、なおかつ比較的安上がりでできているのだ。

日本の挑戦と北海道の道州制の意味

その中で、わが国政府は、景気が回復軌道に乗る前に、それほど大きくはない財政支出をさらに切り詰めようという、世界に例のない挑戦を行っている。そして北海道の道州制も、ある意味ではその一環となるものなのだ。

その北海道であるが、20兆円という一国並みの経済規模を有しているが、そのうち5兆円が国、地方等の政府支出であり、一方、道内の税収は国税、地方税合わせて2兆円だから、結局、残りの3兆円は、日本の他の地域からちょうだいしていることになる。しかし、東京の人が道民の福祉向上のために負担をしなければならないという理屈はないので、これまでは日本の発展に貢献する北海道開発という構図を描いて、他地域から国を介して資金の流入を図り、石炭や土地などの資源の供給などの責務を果たしてきた。しかしながら、

日本が重厚長大産業から脱却を図ったこの四半世紀は、現実には、国土の均衡発展論（遅れている地域に先進地域から税金を回すということ）を根拠に、資金の流入に努めてきたのだ。

この流れの中で、既に北海道の実質的な生活水準は全国並みになっており、北海道はもう良いのではないかという見方が世論を支配している。現に、北海道への財政資金の投入は減少する傾向にあり、今回の道州制は、見方を変えれば、この傾向を加速するものに過ぎない。だから、北海道民としては、そのための準備と覚悟をしておかなければならないのだ。

道州制のメリット、デメリット

道州制の下では、他地域からの資金流入が減るので、北海道のマクロ経済は縮小せざるを得ない。そうすると、所得や就業機会は減少するから、多くの人材や企業が、高い所得や需要を求めて出ていく。その結果、北海道の人口が減るが、生活水準は維持できるのではないかと考える人がいるようだが、そうは問屋が許さない。北海道全体がデフレスパイラルに巻き込まれ、労働市場に失業者があふれば、賃金は低下せざるを得ないのだ。そうすると、他所に行けばより高い給与水準をおう歌できる生産性の高い人材は流出してしまうおそれがある。

一方で、低賃金は企業誘致や観光誘客にとって有力な武器となりうるものである。しかし、そのためには優秀な人材の流出を防ぐことが必須条件であり、具体的には、生活コスト全体を下げることによって実質的な賃金率を維持、もしくは上昇させる工夫ができるか否かにかかっている。そして、その実現のためには、道や市町村の仕組みが、そのままであって良いわけがない。

何から手をつけるか

それでは、今の道や市町村のどこに問題があるのだろうか。地方公務員からは、国の関与が大き過ぎるため霞ヶ関詣でを強いられる、という不平が聞かれる一方で、霞ヶ関の側からは、選挙と議会を抱えている地方に対する根底的な不信感が払しょくできていない。いずれにしても、全国一律による基準が、地域の実態や特殊性を無視して適

用されることが、最大の問題であるようだ。例えば、本来、地域の民間に準拠すべき地方公務員の給与が、大都市に偏った国家公務員の給与表に連動している。その結果、町中で町役場の職員の給与が一番高いという妙なことが起こっているのだ。そして、これらの原因として挙げられるのが、第二次大戦直後の混乱の中で、GHQの指示に従って作られた地方自治法である。首長は公選に変わったが、都道府県庁も市町村役場も、かつて内務省の地方機関であったまま、機能も組織もほとんど変わらないままに地方自治体に移行した。一方、従来、地方自治体であった地方議会議員は引続き公選されており、その結果、いずれも直接選挙で選ばれる首長と地方議会が並立するという状況が生まれている。ここで、地方公務員は従来どおり、国の仕事の代行と同時に、首長の意思による業務の遂行という二重の制約を受けながら、仕事をしている。このために生じる行政の混乱やゆがみについては、枚挙にいとまがない。

また、道州制の根幹は、都道府県という行政のレベルをどうするか、ということだ。国と市町村の間にあるこの行政レベルは、世界的に見れば、日本ほど重要な機能を果たしていない。日本の道州制構想にヒントを与えた、13の国（state）が連合して、イギリスの植民地経営に対抗して生まれたアメリカのような国がむしろ特殊なのだ。しかも、あのアメリカですら、あんなに広い国土と多様な国民を抱えながら、今日では、連邦政府の力がますます強大になっている。他の国々を見ても、このレベルの自治体は、皆ことごとく影が薄い。グローバル化が進む中で、ことさら、このレベルの自治体を強調する意味はないのだ。

いずれにしても、歴史的には、自治体とは市町村であり、自分たちの税金が生活保護や公共事業や役場の経営や議会の運営に使われているのを実感することから、自治意識が育まれるのだ。したがって、そのような経緯を踏まえた自治制度の確立が第一であり、そのうえで、市町村と国との間に、どんな組織が必要なのかを考えなければならないのだ。初めから、地方自治組織としての都道府県ありき、ではないはずだ。

■プロフィール■

山崎一彦（やまざき かずひこ）

1947年東京都生まれ。'71年慶應義塾大学経済学部卒業後北海道開発庁。在職中筑波大学大学院修士課程経営政策科学研究科修了（経済学修士）。北海道東北開発公庫出向、北海道開発局官房調整官、北海道開発庁経済課長、同企画室長、国土交通省大臣官房審議官（北海道局担当）などを経て、'01年財北海道地域総合振興機構特別研究員、'02年から現職。'03年5月（社）北海道オートリゾートネットワーク協会専務理事を併任。