

札幌大学総合研究 第2号 (2011年3月)

〈研究ノート〉

北海道と道州制 —北海道道州制特区成立の政治過程—

武岡 明子

1. はじめに

(1) 道州制とは

道州制は、現在の都道府県を廃止するかあるいは存置したまま、都道府県よりも広域の道州を設置する制度改革と定義することができる。現在に至る都道府県の区域と構成（1都1道2府43県）は、1888（明治21）年に確定し、以後120年にわたり変更されていない。基礎的自治体である市町村が、明治の大合併、昭和の大合併、そして平成の大合併と、3次にわたる大合併を経験し、その姿を大きく変えてきたこととは対照的に、広域自治体である都道府県は、長期にわたり姿をほぼ変えることなく存在してきた。

道州制の提案は、かなり以前から行われてきたが、近年、市町村合併の進展による影響、都道府県の区域を超える広域行政課題の増大、地方分権改革の確かな担い手の確保¹⁾ という観点から、現在の都道府県制度のあり方が問われることとなり、道州制に対する注目があらためて高まっている。

(2) 本研究の目的

このような状況の中で、北海道は全国に先駆けて2000年から道州制の検討を行っていたが、2003年に当時の小泉首相の指示により道州制特区の検討を開始し、法律の制定を経て、2007年4月から北海道道州制特区が導入された。しかし、道州制特区のもとで北海道に移譲された権限や財源は少なく、本来の道州制とはかけ離れていたものと言わざるを得ない。

本研究の目的は、北海道道州制特区法案が成立するまでの政治過程を検証することで、北海道道州制特区が本来の道州制とはかけ離れたものになってしまった原因を探り、今後の課題を考えることである。

(3) 北海道の現状

本論に入る前に、北海道の現状を確認しておきたい。

北海道の人口は5,520,894人（2010年3月31日現在の住民基本台帳人口）で全国8位、面積は83,456.75km²（2009年10月1日現在の国土地理院「全国都道府県市区町村別面積調」）で全国1位の広さである。とりわけ、面積については北海道が他の都府県より突出して大きいこと、また隣県である青森県とは海を挟み、直接、境界を接していないことから、ほとんどの道州制案で、北海道は単独で道州となりうるものとされている。通常、道州制の検討においては、どの都府県をまとめて道州とするかという区割りの問題と、道州はどのような事務を担うのかという権限移譲の問題とが関心を集める。とくに区割りの問題が難しい。「区割り」の問題が存在しないことは、北海道が道州制に移行するうえで有利な点とされている。

ただし、北海道には、道の出先機関である支庁が設置されている（2009年度までは全道に14の支庁が置かれていたが、現在は9つの総合振興局と5つの振興局が置かれている）。区域の全域に支庁が設置されているのは、都道府県の中で北海道だけである。

また、北海道特有の仕組みとして、他に、北海道開発局（以後、「開発局」という）と、いわゆる「北海道特例」の存在がある。開発局は、旧北海道開発庁（1950年に中央省庁として設置）の出先機関として、当時の運輸省、農林省および建設省の直轄事業の実施機関として1951年に設置された。毎年、全国の公共事業の1割（「北海道シェア」と呼ばれる）を担ってきた。2001年に北海道開発庁は国土交通省に統合され、国土交通省北海道局となったが、出先機関である開発局はそのまま存続している。「北海道特例」とは、社会資本整備の遅れなどを理由に、北海道内の公共事業については、他の都府県（沖縄県を除く）に比べ、高率な国庫補助率などが設けられていることと、国道の管理など、国が実施する直轄事業の範囲が他の府県に比べて広いことを指す。

最後に、北海道内の市町村の状況である。市町村の数は、いわゆる「平成の大合併」前は212であったが、22件の市町村合併を経て、2011年1月現在は179となっている。減少率は15.6%で、これは人口密度が高い大阪府（減少率2.3%）、東京都（同2.5%）、神奈川県（同10.8%）を除けば全国で最も低い。また、合併後も人口1万人未満の市町村がおおよそ6割を占めている。

以後、北海道道州制特区の成立過程を、4期に分けて検証していく。なお、肩書はすべて当時のものである。

第1期は、堀達也知事の2期目の選挙公約をきっかけに道州制の検討が始まってから、

道州制構想を発表するまで（1999年～2003年8月）である。

第2期は、小泉首相の突然の指示を受けて北海道道州制特区構想の検討が始まり、北海道が国に提案を提出するまで（2003年8月～2004年8月）である。

第3期は、北海道が国に提案を出した後、いわゆる郵政選挙の前まで（2004年8月～2005年9月）である。

第4期は、郵政選挙で自民党が圧勝した後、道州制特区推進法が成立するまで（2005年9月～2006年12月）である。

2. 北海道道州制特区の成立過程（第1期）

第1期は、北海道が道州制の検討を開始してから、道州制構想を発表するまで（1999年～2003年8月）である。

（1）堀達也知事の選挙公約

北海道における道州制の具体的な議論は、堀達也知事（在任1995年～2003年）の2期目の選挙公約に端を発する。

1999年4月の知事選挙を控え、堀知事は1998年11月30日に出馬表明を行い、7つの重点政策のうちの1つである「HOKKAIDO GOVERNMENTの実現」において、「道州制（中略）など、地域主権型の北海道のグラウンドデザインを検討する」としていた²⁾。その後、1999年3月15日に公表した公約「自主・自立の新世紀北海道」において、「道州制の検討」を打ち出した。

堀知事の当選直後の4月23日、北海道は「自主・自立の北海道をめざして—構造改革の基本方向」をまとめ、その中で道州制の本格的検討を掲げた。さらに6月7日には、堀知事を本部長とする構造改革推進本部を発足させ、道州制についても検討を行うこととした。この時期は、いわゆる地方分権一括法の施行（2000年4月）を1年後に控え、地方分権の機運が高まっていた時期ではあるが、道州制についてはそれほど関心が持たれていいたわけではなく、北海道の検討は他に先駆けていたといえる。

（2）道州制検討懇話会

2000年5月には、有識者による「道州制検討懇話会」（座長：横山純一北海学園大学教授）を設置し、検討を開始した。同懇話会は6回の会議を行い、2001年2月に報告書『道州制 北海道発・分権型社会の展望』を堀知事に提出している。この報告書では、道州制を、ア「現行憲法に定める地方自治体としての道州制」、イ「住民自治に寄与するも

のとしての道州制」，ウ「分権の受皿としての道州制」，エ「地方財政調整制度を前提とする道州制」として位置付け³⁾，「北海道以外の地域では，都府県間の合意形成が難しく道州制の議論はしにくい」が，「北海道は既に一つの広域的なブロックであり，このまま道州になり得る」⁴⁾とした。

同懇話会の役割は，「国・道（州）・市町村の役割分担，権限及び税財源の在り方等について検討を行う」⁵⁾こととされていたが，報告書では「道州制実現の一番の課題は，財源である」⁶⁾との認識のもと，税財源のありかたに多くの紙幅が割かれている。道州制においても財政調整制度が必要であることが強調され，また，教育・保健・福祉などの分野ごとに自治体が自由に使える包括補助金制度と，建設事業関係の一括交付金制度が提案された。国の出先機関をどうするか，道州は具体的にどのような事務を担うのかについては，突っ込んだ記述はない。支庁制度改革や市町村合併についても，別の委員会で議論が進められていたためか，ほとんど触れられていない。

報告書では，「この懇話会の提言等を基本に，道州の担うべき権限や役割等について，実務的観点から具体的に検討を行い，その結果を先駆的な分権型社会のモデル構想として全国に発信していくと同時に，可能なものから国に対し権限移譲や包括補助金等の要望を行っていくべきである」⁷⁾とし，堀知事はこれを受けて，道州制を軸に北海道を地方分権型社会のモデルとする構想策定を進める意向を表明し，また報告書が提案している包括補助金制度の導入について，ただちに要請する考えを強調したとされている⁸⁾。

しかし，報告書は「ほとんど店ざらし状態に置かれ，道庁と市町村や国，経済界での道州制議論は2003年8月までは実質的にはほとんどなかった」⁹⁾。2003年8月とは，小泉純一郎首相が，突如，北海道道州制特区構想の検討を指示した時期である。

（3）就任当初の小泉首相

小泉純一郎は，2001年4月に内閣総理大臣に就任したが，当初から道州制に熱心だったわけではない。就任後の所信表明演説において，市町村合併などのテーマを盛り込みたかった総務事務次官に対し，「市町村合併もいいが，道州制にも関心がある」と発言したとされる¹⁰⁾が，これは，所信表明演説において簡潔さを第一義とし，原稿の紙幅を増やさないための発言だったようである。実際，2001年11月の衆議院予算委員会では，「道州制も興味を持っているが，まずは市町村合併を促進し，国の権限や財源を地方に与える」と述べ，道州制よりも市町村合併を優先させるという発言をしている。

北海道としても，何の動きもなかったわけではない。小泉首相の構造改革路線を受け，堀知事は，2001年7月6日の庁議において，居並ぶ部長にゲキを飛ばし，政府の経済財

政諮問会議の「骨太の方針」への道の対案をまとめる「北海道版骨太の改革」の作成を指示し、道庁内でも守りから攻めに転じる動きが加速してきたとされる。庁議の翌日に北海道大学で開かれた地方分権シンポジウムにおいて、パネリストとして参加した北海道の磯田憲一副知事が「北海道への道州制先行導入を国に求めるなど、したたかな発想が必要」と発言している¹¹⁾。

また、2001年10月には、洞爺湖町で地方分権をテーマに開かれた会議で、地方分権推進委員会の委員を務めた西尾勝国際基督教大学教授が講演し、「全国に先行して道州制を導入すればいい」と発言したとされる¹²⁾。

しかし、この時点で、北海道から国に対し、実際に道州制の先行実施を求めることはなかった。

2002年4月には、青森、秋田、岩手の北東北三県と連携して、国に対し道州制の導入に向けた働きかけを行う方針を固めたとされる¹³⁾。4月9日に四道県知事が開いたシンポジウムでは、堀知事が「(道州制の実験地域とする)地方分権特区を北海道で行うよう国に提案する」と述べ、道州制導入の先取りとして特区を求める考えを初めて表明している¹⁴⁾。

(4) 堀知事から高橋知事へ

この頃から、翌2003年4月に行われる知事選挙をにらみ、堀知事が道州制を前面に押し出す姿勢がみられるようになる。2002年4月下旬の新聞報道では、「『出馬は既定路線』と受け止める空気は強い」とし、知事周辺の人物のコメントとして、三期目は集大成として「道州制に道筋をつけ『地方分権の確立』を目指す」との発言を紹介している¹⁵⁾。また、2002年7月の機構改革では、総合企画部政策室に、道州制導入に向けた基本構想をまとめるため、参事(課長職)をリーダーとする専門班を設置している。前年4月に設けた庁内検討会が、具体的な権限や財源の洗い出しを行っているのと並行して、道州制の実現に向けた検討作業を加速するのがねらいで、堀知事が道州制に執念をみせているとされた¹⁶⁾。

報道によれば、北海道は2002年9月に道州制構想のたたき台となる「論点整理骨子」をまとめ¹⁷⁾、9月には、「論点整理骨子」に肉付けした「素案」をまとめている¹⁸⁾。その後、2003年1月に道州制構想を公表するとされていた¹⁹⁾が、堀知事の三選出馬断念もあり²⁰⁾、公表は先送りされている。

2003年4月の北海道知事選挙には9人が立候補し、自民党・保守新党の推薦と公明党の支持を受けた高橋はるみ氏が当選を果たした。高橋知事は経済産業省の出身で、2001年から2002年まで、経済産業省の出先機関である北海道経済産業局(以後、「道経産

局」という)の局長を務めていた。このような経歴からして、国の出先機関の整理・統合が焦点となる道州制に、熱心に取り組むことは考えにくい。選挙に先立ち、北海道新聞社主催で行われた公開討論会では、「地方分権も体系的に進め、道州制を先行的にやります」と発言している²¹⁾が、マニフェストにおいては、「地方分権に向けての取り組み、支庁のあり方や道州制の検討、さらに市町村合併への対応については、将来の道、市町村のあり方を見据えながら、体系的に検討を進めていきます²²⁾」という表現にとどまっていた。知事就任直後の政策勉強会で、「道州制はまだまだ先の話よね」とつぶやいたとも言われている²³⁾。

就任後の2003年7月8日、高橋知事は道議会において、今後4年間の指針となる道政執行方針演説を行い、その中で「分権型社会にふさわしい自治の形として道州制の構想を全国に発信していく」と述べている²⁴⁾。

その後、北海道は2003年8月に「分権型社会のモデル構想－北海道から道州制を展望して－」を公表した。これが、もともと同年1月に公表するとされていた道州制構想であると考えられる。この構想の位置づけは、「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」とされている。そのためか、多くの論点が一般的、抽象的な表現にとどまっている。「道州の基本機能」については、「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」と例示されているが、「道州が担うべき具体的な施策や事業などについて、検討を深めていきます」と、今後の課題としている。国の出先機関については、「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」としているが、「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」と、これも今後の課題としている。また、「道州制のパイロット的・モデル的实施」については、見出しが掲げられているだけで、具体的な記述は全くなかった。

3. 北海道道州制特区の成立過程（第2期）

第2期は、小泉首相の突然の指示を受けて北海道道州制特区構想の検討が始まり、北海道が国に提案を提出するまで（2003年8月～2004年8月）である。

(1) 小泉首相による指示による道州制特区構想の浮上

北海道の「分権型社会のモデル構想」の公表と前後して、事態は大きく動き出した。2003年8月8日、北海道選出の国会議員で、自民党の政権公約検討委員会の事務局長を務める武部勤議員が小泉首相と会談した際、武部議員が北海道を道州制のモデル地区にすることを提案し、小泉首相がそれに応じて検討を指示したのである²⁵⁾。同年9月には自民党の総裁選が行われることになっており、また秋には衆院選が予想されていた時期であった。小泉首相が鳴り物入りで導入した構造改革特区がすでに先細りになっていたこともあり、マニフェストに掲げる「目玉」として、道州制に目を付けたとみられた。

その後、8月26日に小泉首相は高橋知事と会談を行い、北海道をモデルに道州制特区を検討する意向を表明した²⁶⁾。小泉首相のこの発言に対し、道庁では、またとない追い風として歓迎する声の一方で、選挙目当ての打ち上げ花火ではとの戸惑いも広がっていたようである²⁷⁾。

この小泉首相発言を受け、北海道は緊急要望事項をまとめ、国に伝えている。その内容は、国に検討・推進組織を設置し、「道州制先行プログラム」を策定すること、開発局など国の出先機関の所管事務の権限移譲、補助金を廃止し一般財源化する三位一体改革を先行実施し、「統合補助金」制度を創設することなどであった。その後、10月2日に、学識経験者からなる「道州制推進会議」（座長・宮脇淳北海道大学大学院教授）を発足させている。

9月20日に自民党総裁選が行われ、小泉首相が再選を果たした。小泉首相の総裁選の公約に、道州制は盛り込まれなかった。しかし、9月に札幌市で行われた街頭演説会において、首相は「開発局や道経産局、労働局の権限、財源を道庁に移譲できないか」と、具体的な名称を挙げて国の出先機関の合理化に言及している²⁸⁾。

10月3日、自民党は北海道をモデルとした「道州制特区構想」の素案をまとめた。その内容としては、開発局や道経産局などの国の出先機関を統合・廃止し、道へ権限移譲すること、過渡的措置として道が自由に使える統合交付金を国が交付し、将来的には大幅な税源移譲を検討すること、などである。これらは8月末に北海道が国に伝えた緊急要望事項をとりいれたものであるが、北海道が要望していたのは国の出先機関の所管事務の権限移譲であったのに対し、出先機関の統合・廃止にまで踏み込んでいる点が特徴である。また、国から道へ権限移譲する主な項目として、(1) 道路、河川など社会資本の整備・管理、(2) 中小企業、ベンチャー企業などの商工業振興、(3) バス事業など交通の体系的支援などが明記された。小泉首相に北海道道州制特区構想を提案した武部議員は、「総理には強い思い入れがある。われわれの方がためらい、少々足が震えている」と、予想以上の

急展開に戸惑いをのぞかせたとされる²⁹⁾。

小泉首相は、なぜ突然、北海道での道州制特区の導入に目を付けたのか。先に述べたように、選挙の目玉として打ち出したという面もあろう。しかし、それだけではない。これに先立つ2002年に自民党の「国家戦略本部・国家ビジョン策定委員会」がまとめた中間報告では、道州制を導入すると、国と都道府県の重複行政の解消による公務員削減などで年間10兆円の歳出削減効果があると試算しており、北海道をモデルにした道州制特区を打ち出したのも、この中間報告が原点といわれている³⁰⁾。先に紹介したとおり、小泉首相が9月の時点ですでに、具体的な名称を挙げて国の出先機関の合理化に言及していることも、この説を裏付けている。すなわち、北海道においては、道庁の区域と国の出先機関の所管区域が一致しているため、国の出先機関の廃止と道庁への統合が他府県より容易であるという理由で、北海道での道州制特区の導入に目を付けたものと考えられる。

(2) 衆議院議員総選挙

2003年の衆議院議員総選挙は、国政選挙で初めてマニフェストが掲げられた選挙であり、その内容に高い関心がもたれていた。

自民党の衆院選のマニフェスト³¹⁾には、「道州制導入の検討と北海道における道州制特区の先行展開」が盛り込まれ、2004年度に「北海道道州制特区」を創設すること、補助金の改革（統合補助金や補助採択基準の見直し）、規制緩和や許認可権限の移譲、道への交付税一括交付等を先行的に進めること、地方支分部局の統廃合について検討を進めることが明記された。一方、自民党よりも早くから道州制を提唱してきた民主党のマニフェスト³²⁾においては、「自治と地域の経済力を培い、道州制も展望した『分権革命』を推進します」とあるのみで、この他に道州制に関する具体的な記述はなかった。

しかし、10月14日に北海道新聞社がまとめた全道世論調査では、道州制について、72.0%が「制度がよく分からない」と答えており、有権者の理解が進んでおらず、選挙の争点にはなりえていなかったといえる³³⁾。

衆院選の投開票は11月9日に行われた。民主党が40議席増となる177議席を獲得したものの、自民党、公明党および保守新党の与党3党が275議席を獲得し、安定多数を維持した。

また、11月13日に第27次地方制度調査会が首相に提出した「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」では、「国の役割を重点化し、その機能を地方公共団体に移譲するとともに、真の分権型社会にふさわしい自立性の高い圏域を形成していく観点から、現行の都道府県に代わる広域自治体として（中略）道州制の導入を検討する必要がある」とされた。

(3) 国の出先機関との統合の検討

12月19日、政府の経済財政諮問会議に高橋知事が出席し、「道州制を展望した北海道からの提案」を説明した。説明の中で高橋知事は、道州制を先行実施するにあたっての4つの基本的方向として、(1)国から道への大幅な権限移譲、(2)自由裁量を高める国から地方への財源移譲、(3)官から民への流れを拡大する規制改革、(4)国の出先機関との事務事業の一元化のモデル的・段階的实施をあげた。

議事録³⁴⁾によると、高橋知事は、(1)から(3)までは、「すべて都道府県制度のもとでも、すなわち、道州制にならなくても進めることができる改革」であるが、(4)の国の出先機関との一元化については、「まさに道州制のモデルとしての位置づけ」であるとしている。ただし、組織の一元化とは明言していない。そして先行実施に向けた当面の措置として、工程表を作成することとし、「国の方に担当の体制を設けていただきまして、国、道で一緒になって検討させていただければというふうに考えている」と述べた。特に出先機関との一元化については、「究極的にどこを目指していくかということができる限り早く提示をしていく必要がある」としている。

高橋知事のこの説明に対し、竹中大臣は、内閣府に担当窓口を置くことを約束した。議事録によれば、竹中大臣は「一緒にいろいろ考えながら前進できるような体制をつくりたい」と発言したことになっている。高橋知事は、国に担当窓口を置き、そこで国と北海道が協力して、国の出先機関との一元化を含めた行程表をつくりたいと要請し、竹中大臣がそれに応じた形のようにみえる。

議事録によれば、この後、経済財政諮問会議の議長でもある小泉首相は、道州制特区については自分が言い出したことだが、むしろ北海道の議員や知事が言い出すべきだったと発言し、さらに、開発局と道経産局の具体名を挙げて、道への統合を検討するよう求めた³⁵⁾。先に指摘したとおり、高橋知事は説明で、国の出先機関との「事務事業」の一元化という言葉を使い、「組織」の一元化とは明言していなかった。小泉首相はそんな高橋知事に対し、明確に組織の統合を求めたのである。しかも、高橋知事は経済産業省出身で、その出先機関である道経産局の局長を務めたこともあるが、まずその道経産局の統合に率先して取り組むことを求めたのであった。

実はこの会議の前日の12月18日、開発局を国土交通省所管の独立行政法人化し、北海道の出先機関である土木現業所を道の地方独立行政法人化し、数年後をめどに統合するという構想が19日の会議で提起されるとの情報が流れた³⁶⁾。この構想は、小泉首相の意を受けた竹中大臣の発案とされ、この点からも、特区構想の狙いは国の出先機関の統廃合であることがうかがわれる。この構想に対しては開発局も道庁も強く反発し、19日の会議では提

案されなかった。しかし、小泉首相は、「事務事業」の一元化というあいまいな言葉を使う高橋知事に対し、「組織」の一元化を検討するよう、くぎを刺したのである。

首相のこのような発言を受けてか、会議後の記者会見では、竹中大臣は、高橋知事が「自ら工程表をつくって、しっかりとその道州制特区を進めていきたい」と述べたとし、自らは「国としてもできることをサポートするような体制をつくりたいということをお願いしました」とした³⁷⁾。議事録に収められた発言のニュアンスとは変わり、北海道が自ら主体的に工程表をつくり、国はそれをサポートするという形になっている。

(4) 先行統合の断念

国の出先機関との統合の検討を求めた小泉首相の指示を、高橋知事はどのように受け止めたのであろうか。指示の直後から、高橋知事は「霞が関の抵抗はすさまじい」と漏らすようになったとされ³⁸⁾、さまざまな圧力があつたことがうかがわれる。指示から1週間後の時点でも、「経産局は振興行政であつて、(開発局のような)現業実施官庁という性格ではない。地方の観点から、その部分で仕事をいただくのが得なのか損なのか、内部で検討を指示した」と述べており³⁹⁾、態度を明確にしていない。

しかし、その後は態度を一変させ、強気の発言も聞かれるようになる。2004年1月、仕事始めのあいさつでは、高橋知事は2004年を道州制元年と位置づけ、「北海道は国の各省庁と対峙する。勝負する」と発言している⁴⁰⁾。知事周辺の話では、「首相の命を受け、知事はすっかり本気になった」⁴¹⁾のだという。「道州制論議を突き詰めれば、国の出先機関との一元化は避けられない」との姿勢を鮮明にしていたともされる⁴²⁾。

しかし、ここで思わぬ事態が発生する。1月15日、高橋知事が胃がんであることを自ら公表し、その日のうちに入院したのである。高橋知事は手術を受け、静養した後、3月24日に公務に復帰した。

高橋知事の療養中、北海道は2回の道州制推進会議を開いている。しかし、小泉首相から求められていた、国の出先機関との統合については検討されていない。この時期、道州制推進会議内には「官僚(経産省)出身の高橋知事は省庁との関係を気にしすぎ、大胆な改革を決断できない」との不満がくすぶっていたという⁴³⁾。しかし、胃がんの手術後、静養中だった3月、高橋知事は公邸を訪ねてきた道の道州制担当幹部に「国を怒らせるくらいの道州制案をつくったらいいわよ」といってゲキを飛ばしたといい⁴⁴⁾、年初の強気な姿勢を持ち続けていたともとれる。

高橋知事の復帰後、4月5日に開かれた道州制推進会議において、「資料2 道州制特区に向けた提案(案)」の中で、「国の地方支分部局との機能等統合の検討」という項目

が突如、掲げられた。しかし「機能等統合」とは何か、組織の統合と何が違うのか、資料の中にも、議事録を読んでも、具体的な説明はない。これに対しては、中央省庁から「内容が意味不明」「現実離れしている」などと一斉に反発の声が上がった⁴⁵⁾。

4月13日には、北海道が、国の出先機関との機能等統合の対象の具体例として、開発局と道経産局を明示して国に求めていく方針を両局幹部に伝え、両局幹部が激しく反発したと伝えられている⁴⁶⁾。開発局は、道庁への統合に対して激しい抵抗を見せ、4月17日には、「北海道特例」が廃止された場合の影響について、開発局が試算した結果が報道されている⁴⁷⁾。道内の公共事業費が年間で1,800億円減り、これに伴い建設事業者ら約2万4千人が職を失い、道内の失業率が0.8ポイント上昇するというもので、開発局はすでに道内の市町村に対しこの試算結果の説明を開始しているとのことであった。

結局、4月21日、高橋知事は「開発局、道経済産業局と道の先行統合はありえない」と述べ、先行統合を正式に否定した⁴⁸⁾。代わりに、将来的にすべての出先機関と道を一斉に廃止し、「道州政府」創設を求める考えを表明した。

(5) 再提案

2004年5月28日の経済財政諮問会議において、高橋知事が北海道の道州制特区提案を説明した。最大の関心事である国の出先機関との統合については、まず国の出先機関を統合した上で、さらに道と統合する二段階統合論を説明し、5年から10年以内に統合を実現したいとの考えを示した⁴⁹⁾。なお、「5年から10年以内」という統合の年限は、資料には明記されておらず、知事の口頭での説明で述べられたものである。そして、国の出先機関の統合を推進し、国と道との役割分担の見直しや財源の問題について検討するための推進組織を、内閣府または内閣官房に設置することを求めた。

これに対し、委員から、北海道が統合の具体的な手順などを示すべきだといった注文が続出した。そこで、国の出先機関との統合の具体的なスケジュールと、道内分権の進め方について具体策を盛り込んだ案を、1カ月後をめぐりに再提案することになった。小泉首相は推進組織の設置を明言したが、まずは北海道が再提案で国の出先機関の統合案を示し、国はそれを応援するというスタンス⁵⁰⁾で、あくまで北海道に案の作成を求める従来からの姿勢に変化はなかった。

なお、高橋知事は、二段階統合論について、経済財政諮問会議で了解を得たという認識であった⁵¹⁾。しかし、竹中大臣は「経済財政諮問会議で二段階論がいいとか、承認したという事実はない」と否定的な考えを示し、ここでも双方の認識のずれが浮き彫りとなった。

この後、経済財政諮問会議で6月3日に決定し、4日に閣議決定された「骨太の方針

2004」において、「地方分権推進のモデル的な取組としてのいわゆる『道州制特区』について、地域からの提案を受け止めつつ、その趣旨を生かす推進体制を整える」と明記され、道州制特区の推進体制整備が正式に政府方針となった。

当初、1か月後の6月下旬とされていた再提案は、1か月延期された。内閣府との事前協議で、内容がなお不十分とされたためとされる⁵²⁾。

6月17日に行われた内閣府との事前協議で北海道が示した素案（たたき台⁵³⁾）では、統合を目指す国の出先機関として、開発局と道経産局を含む10機関を挙げ、これらを5年後に統合して「北海道総合行政庁」にした後、その5年後に道庁と統合して「北海道州政府」を新設する二段階統合を想定し、権限移譲や連携・共同事業として、32項目が挙げられていたという。そして権限移譲項目として、開発局の「砂防施設の整備」や道経産局の「中小小売業活性化」などが盛り込まれたが、開発局の主要事業である「国道や河川の管理」が明記されていなかった。一度は、これらもたたき台に盛り込もうとしたが、幹部から「来年度予算の概算要求で『北海道特例』に影響しかねない項目は入れるべきではない」との慎重論が出て、直前に削られたという。この背景には、ちょうどこの時期、道財政の悪化が問題化しており、「赤字再建団体への転落が現実的」（『道財政立て直しプラン』2004年8月）な状況であったことも関係していよう。結局、構造改革特区への申請と変わらないような項目が並び、「地味すぎる」、「小粒なものばかりで一般国民へのインパクトがない」と批判され、延期に至ったとされている。

また、再提案におけるもう一つの課題である道内分権についても、市町村との協議が進んでいなかった。

高橋知事は、参院選（7月11日投開票）の遊説のために来札した小泉首相とともに、6日に応援演説を行った。知事周辺は、小泉首相の発言に期待を寄せていたようであるが、「高橋知事は、どういう特色を持った地域をつくりたいか提案してほしい」という従来通りの内容に落胆したという⁵⁴⁾。

8月10日、北海道は内閣府に「道州制特区に向けた提案（第1回）の具体化について～国から地方へ、官から民へ～」を提出した。国の出先機関との統合については、6月の内閣府との事前協議で示した素案のとおり、二段階統合とした。また、素案に盛り込まれておらず、「不十分」とされる大きな理由となった「国道や河川の管理」の権限移譲は、ここでも盛り込まれなかった。統合を目指す国の出先機関として11機関、権限移譲事項として13項目、連携・共同事業として33項目を挙げ、素案よりも数が若干増えたものの、内容は大きく変わっていないものと考えられる。経済財政諮問会議での報告も行われていない。

(6) 先行統合案の断念の理由

こうして、結局、北海道は、小泉首相が強く要望した開発局および道経産局の道庁への先行統合を打ち出すことはできず、権限移譲項目も小粒なものにとどまった。こうしたこともあり、道州制に対する小泉首相の熱意は薄れていく。

先行統合は小泉首相からの要請であり、道州制特区構想の目玉になるはずであった。その先行統合を北海道が拒否するに至った詳しい経緯は明らかになっていない。しかし、断片的なマスコミ報道をつなぎ合わせると、北海道を支援するといいつながら、自ら検討を指示した先行統合問題でリーダーシップを発揮しようとしないう小泉首相と、首相の肝いりで始まった道州制特区構想で小泉改革の成果をアピールするために開発局と道経産局を明示した先行統合案の提出を北海道に迫る内閣府、それに激しく対抗する両局と本省である国土交通省および経済産業省、そして、小泉首相のリーダーシップに期待しながら、内閣府と、国土交通省・経済産業省との間で立ち往生する北海道、という図式が浮かび上がる。そこから、先行統合を北海道が断念するに至った理由をまとめると、次のとおりである。

第一に、政治的なリーダーシップの欠如である。国の出先機関の統合に中央省庁が強く反発するのは必至で、それを進めるには政治の強いリーダーシップが不可欠である。しかし、小泉首相はあくまでも北海道が主導で統合案をつくることを迫るだけで、みづから先頭に立って統合を進めようという姿勢は見せなかった。案の作成ばかりか、省庁への根回しもすべて道がやれ、という国の態度に、道は不信感を募らせていった。

第二に、リーダーシップを発揮できなかったのは、高橋知事も同様である。突然の病による手術と療養のため、2か月以上もの間不在にせざるを得なかったという事情はあるにせよ、公務復帰後、開発局と道経産局との先行統合問題が山場を迎えても、「事態打開に向けて知事が陣頭指揮を執り、内閣府や他省庁との折衝で力を発揮した形跡は見えてこない」⁵⁵⁾。

この背景には、小泉首相が具体名を出して統合の検討を求めたのが、高橋知事の出身である経産省の出先機関であり、自身が局長を務めたこともある道経産局だったことが大きく関係していよう。高橋知事は当初、開発局の先行統合をやる気だったが、小泉首相から開発局だけでなく、道経産局も含めた先行統合を求められたため、一転、先行統合から遠ざかったとの報道もある⁵⁶⁾。

しかし、開発局だけなら先行統合ができたかという、それも疑問である。一地方自治体である道庁に、国の出先機関の廃止・統合案の作成ばかりか、省庁への根回しもすべてやることができるであろうか。

6月上旬、高橋知事は記者会見で、再提案において開発局の職員数削減に言及するかど

うかを問われ、「できればやらなければならないかなという意識を持っています」と話している⁵⁷⁾。これに対し、開発局からは激しい反発が起き、結局は職員数削減には言及しなかったわけだが、後日の記者会見でこのことを指摘された高橋知事は、「国の組織をどういう形でスリム化するのかということは、やはり北海道知事高橋が考えることではなくて、国の支分部局のトップである総理、あるいは内閣府自らがお考えになることだと考えます」と話している⁵⁸⁾。また、9月には、道州制をテーマにしたパネルディスカッションにおいて、高橋知事が「小泉さんは丸投げ。国のトップであるあの方が自ら部下に指示すれば、官僚というのは百パーセントやるんです」と、首相への不満をぶちまけたとされる⁵⁹⁾。

小泉首相・内閣府と、北海道とが互いに不満と不信感を募らせていけばいくほど、統合対象である開発局や道経産局にとっては好都合であった。

第三に、道内世論の盛り上がりにも欠けていた。3月下旬、北海道新聞社が実施した道州制に関する全道世論調査では、道州制の内容について、「よく知っている」は0.9%、「ある程度知っている」は20.9%で、両方を合わせても21.8%にとどまり、道民への周知が進んでいない実態が明らかになった⁶⁰⁾。

4. 北海道道州制特区の成立過程（第3期）

第3期は、2004年8月に北海道が国に「道州制特区に向けた提案（第1回）の具体化について」を提出した後、2005年9月のいわゆる郵政選挙で自民党が圧勝するまでである。この時期は、郵政民営化や北朝鮮問題などの懸案事項が多く、道州制特区に具体的な進展はなかったといってよい。

（1）北海道と高橋知事

北海道は、政府から道州制特区実現の前提として道内分権推進を求められていたことから、2004年8月の「道州制特区に向けた提案（第1回）の具体化について」の提出と前後して、道から市町村への事務・権限の移譲と支庁制度改革に取り組み始めた。

そして、市町村との協議を経て、2005年3月に「道州制に向けた道から市町村への事務・権限移譲方針」および「支庁制度改革プログラム」を策定した。「道州制に向けた道から市町村への事務・権限移譲方針」では、北海道が現在担っている事務・権限のうち、道州制においては市町村が担うべきと考えられるものを移譲対象とするとの考え方のもと、道が現在所掌する約2,500件の事務事業と約4,000条項の権限を分類した結果、補助事業や内部事務を除いた直営事業から189件、権限で2,054条項が市町村への移譲対象とされた。移譲先は市町村（広域連合を含む）とすること、移譲に当たっては市町村と十分協議

し、同意を得てから行うこと、2005年度から市町村に移譲要望を照会し、要望があったものについて市町村と協議を行い、協議が整ったものについて翌年度から移譲を実施することとした。

「支庁制度改革プログラム」は、14支庁を6地域生活経済圏を基本に再編し、支庁廃止地域には「地域行政センター」を設置し、新支庁と「地域行政センター」を道から市町村への権限移譲の過渡的な受け皿とするもので、2008年度に実施し、新支庁の受け皿機能と「地域行政センター」は、市町村への権限移譲が進んだ段階で順次縮小し、将来的には廃止するとした。

策定までの過程で、北海道の提案は、道内の市町村や連合北海道などから批判を浴びている。提案の内容よりも、むしろ進め方が性急であるということが批判の理由であった。2005年3月の合併特例法の期限を控え、市町村は合併論議で疲弊しており、権限移譲を検討する余裕はなかった。また、高橋知事は2005年4月からの合併新法下で、合併推進構想を策定し、合併協議会の設置を勧告することも明言していたことから、本当の狙いは合併の推進ではないかとの疑念が消えなかったという⁶¹⁾。

2005年3月には、高橋知事の初の著書となる『はるみ知事の夢談義—なっとく！道州制』を出版している。同書の中では、道州制は単なる国の出先機関と都道府県との統合ではないということを繰り返し強調している点が目を引く⁶²⁾。また、将来の道内市町村の理想像として、208の市町村を20程度に大幅に再編する「北海道版コンパクトシティ」論を展開しており、北海道が2005年4月に施行される合併新法下で策定するとしている合併推進構想につながるものとして、市町村に波紋を広げた。

また、2005年3月で解散した「道州制推進会議」に代わる組織として、「道州制推進道民会議」を設置し、6月に第1回会合を開いた。低迷しがちな道州制の道民論議を活性化させるのが狙いとされた。

7月1日、前年8月に北海道が提出した「道州制特区に向けた提案（第1回）の具体化について」についての関係府省の回答状況が、内閣府から示された。権限移譲事項11項目のうち、ほとんどの項目が「移譲は困難」との回答で、前向きな回答があったのは2項目のみであった。北海道は、「国の地方支分部局と道との機能等統合を行う意思を国の回答のなかに見いだすことは困難である」とし、「国の地方支分部局と道との機能統合を行う意思が国にあるのかどうか、その意思があるとして、道が提案した方法論については国としてどのように考えるのか、あらためて回答を求める」とする意見書を、8月4日に内閣府に提出している。これについて内閣府から回答があったのは、10月上旬であった。

この時期の高橋知事は、知事就任から2005年4月で丸2年となり、任期の折り返しを

迎えることから、めどが立った北海道新幹線着工に加え、道州制特区を軌道に乗せてさらに実績を示したいという強い意欲を示していたとされる⁶³⁾。しかし、次第に、道州制特区はこのまま尻すばみに終わるのではないかという見方が広がり始める。北海道の道州制への取り組みが、特区よりも道州制一般論のPRに重点が移っており、頼みは自民党の政治力のみという状況の下で、政府と同様に、北海道も道州制特区への熱意は冷めてしまったのではないかという指摘がなされていた⁶⁴⁾。

(2) 国

2004年9月24日、道が提案していた道州制特区構想を推進するための懇談会のメンバーが決定した。道が「閣僚級の推進組織」の設置を提案していたことを受けたものであるが、懇談会のメンバーのうち、閣僚は座長の竹中大臣のみであった。また、メンバーの選定をめぐり、内閣府が打診してきたメンバー案を北海道が拒否し、地方代表を入れるよう要求する一幕があり、北海道と国の対立の根深さを露呈した⁶⁵⁾。この背景には、懇談会のメンバーが竹中大臣に近いメンバーばかりで、国の出先機関のリストラのみを狙う政府側ペースになりかねないとの懸念があったとされ、高橋知事は精力的に他県との連携に動いた⁶⁶⁾。

10月26日、懇談会の初会合が開かれたが、会議時間はわずか40分で、議論も道州制の「そもそも論」に終始し、単なる顔合わせに終わっている。12月21日に第2回会合が開かれ、何らかの推進組織を設置する方向で一致したものの、閣僚級による推進組織の設置を求める高橋知事に対し、座長の竹中大臣は「それはできない」と拒否しており、北海道の提案は受け入れられなかった。

小泉首相はと言えば、12月の衆議院決算委員会で道州制について問われ、「北海道自身で提言を出してくださいと言っているんです」と答えている⁶⁷⁾。北海道が8月に案を提出していることを全く把握していないことを示すもので、道州制特区推進を打ち出した当初の熱意がすっかり冷めてしまっていることをうかがわせた。実際、翌2005年1月21日の施政方針演説では、通常国会に郵政民営化法案を提出することを宣言し、その後は郵政民営化にのめりこんでいく。

4月1日、「道州制特区推進担当室」が内閣府内に発足した。もともと、高橋知事は政治的なけん引力の必要性から竹中大臣のトップ就任を要請していたが、それは実現せず、室長には審議官が就任した。さらに、当初は、国土交通省や総務省など関連省庁の10人程度で構成する方針であったが、「他省庁が人を出したからない」（内閣府幹部）ことから実現せず、内閣府の職員5人で構成されることとなった。

(3) 自民党

2004年9月27日、第2次小泉改造内閣において、武部議員が党幹事長に抜擢された。武部氏はこの直前、道州制特区構想で反論を続ける開発局について「あまり抵抗するなら法律を作って3年ぐらいで道庁と合併しようと思う」と述べており⁶⁸⁾、この人選は開発局に衝撃を与えた。北海道にとっては、道州制特区実現に向けての追い風になると期待されたが、自民党も一枚岩ではなく、北海道の期待通りの支援は進まなかった。

自民党が道州制調査会を設置し、初会合を開いたのは、ようやく2005年2月のことである。出席者からは、国と地方の関係を大きく見直す道州制問題について、道が特区で先行的に取り組むことに異論が相次いだという⁶⁹⁾。そのため、道州制調査会の下部機関として設置し、北海道道州制特区について検討する小委員会の名前からは「特区」が外されることとなり、「北海道道州制検討小委員会」に変更された。

その後、道州制調査会は6月8日の会合で、北海道道州制特区は「地域を限定した規制緩和の一環であり、国の統治機構を見直す道州制とは異なる」との見解で一致したという⁷⁰⁾。

7月6日には、北海道道州制検討小委員会が初会合を開き、高橋知事が道の提案内容を説明している。

時を同じくして、7月5日に郵政民営化法案が衆議院本会議で可決され、7月13日に参議院で審議が開始されると、小泉首相は同法案が否決された場合には衆議院を解散して国民に信を問うことを示唆し始める。そして8月8日に参議院本会議で同法案が否決されると、同日、衆議院を解散し、総選挙が行われることとなった。

この解散と総選挙は、それぞれ「郵政解散」、「郵政選挙」と呼ばれ、争点は郵政民営化一本に絞られていたと言ってよかった。自民党のマニフェストには、「地方自治および国の統治のシステムを効率的でスリムなものに再構築するため、道州制導入を検討する。また、その先行的試みとしての北海道道州制特区を推進する」とされていた⁷¹⁾。

9月11日に投開票が行われ、自民党が296議席、公明党が31議席を獲得し、衆議院の定数の3分の2以上を占めるといって大勝利を収めた。

5. 北海道道州制特区の成立過程（第4期）

第4期は、2005年9月の郵政選挙で自民党が圧勝した後、2006年12月に道州制特区推進法が成立するまでである。それまでのおよそ1年間、目立った進展がないままであったが、この「郵政選挙」をきっかけに、小泉首相は再び北海道道州制特区に目を付ける。「小さな政府」を旗印に、郵政民営化を訴えて圧勝した経験から、公務員削減は国民に歓迎されると判断し、北海道開発を次のターゲットに定めたのである⁷²⁾。

(1) 北海道開発削減論の拡大

選挙後、小泉首相は北海道をモデルに道州制特区を推進することを強調し始めた。しかし関係省庁からの抵抗は激しく、内閣府も様子見を決め込み、具体的な検討は進まなかった。

事態が動いたのは、10月中旬である。2005年10月21日に開かれた経済財政諮問会議で、民間議員が国家公務員削減の重点分野に「北海道開発」を挙げた。もともと提言書の原案では「公共事業」となっていたものが、会議直前に行われた竹中大臣と首相官邸スタッフとの会談で、「北海道開発」に書き換えられたという。事あるごとに「外務省の職員は5千人なのに、なぜ道開発（局）は6千人以上もいるんだ」と口にしてきた小泉首相の意向を受けたものとされる。

10月31日には第3次小泉改造内閣が発足し、武部幹事長は留任し、竹中氏が経済・金融担当大臣から横滑りで総務大臣に就任した。道庁内では、進展しない道州制論議の活性化に期待する声の一方、竹中大臣が就任会見で自らを「小さな政府担当相」と称したことや、小泉首相からの指示書に「北海道における道州制の先行導入支援」が盛り込まれていたことから、竹中大臣が開発局と道との統合問題や地方交付税の削減に手をつけるのではという警戒感が広がった。また、中馬弘毅行政改革担当大臣は、就任直後、「道庁がありながら、なぜ旧北海道開発庁には5千人（以上）いるのか」と述べ、開発局の定員を大幅に削減する必要があるとの考えを示した。この発言は、もともと以前から小泉首相が頻繁に口にしてきたもので、首相の意向に沿ったものであると推測できる。

経済財政諮問会議は11月14日に決めた国家公務員削減の基本指針で「北海道開発」を重点項目に挙げた。中馬行改担当大臣は、15日の記者会見で、2006年6月までにまとめる国家公務員削減の実行計画に盛り込まれる国交省北海道局の扱いについて「発展的、解消的含めて、結果的にそこ（同局の存廃）に触れることになる」と述べ、存廃論議は避けられないとの認識を示した。

こうして、政府内で「北海道開発削減論」が拡大していったが、政府内も一枚岩ではなかった。公明党は、同党所属の北側一雄国交大臣に配慮し、「大臣在任中に廃止の決断をさせたくない」との思いから、開発局存続の働きかけを強めていたとされる⁷³⁾。また、自民党の所属議員の中にも、開発予算の削減や開発局の廃止に反対の者はいたものの、武部幹事長が開発局の独立行政法人化や北海道との統合に前向きなことや、反対を唱えると「抵抗勢力」扱いされるとの懸念から、表立って反対を唱えられないという事情があった。

北海道と開発局は、政府内での「北海道開発削減論」の拡大に警戒感を強め、共闘に動き始めた⁷⁴⁾。一時は統合問題をめぐり、関係が冷え込んだこともあったが、この時は「開

発予算存廃の危機」を共有し、一転、連携を強めたという。

2005年12月下旬、政府は「行政改革の重要方針」を決定し、国家公務員削減の重点分野として「北海道開発関係」を明記した。それと前後して、北海道をモデルとする道州制特区推進法案（仮称）を政府が次期国会に提出する方針を固めたとの報道がなされる⁷⁵⁾。それまで、同法案は自民党が議員提案する方針だったが、小泉首相の意向を踏まえ、政府提案とすることになった。

年が明けた2006年1月中旬、高橋知事は、内閣府で道州制特区を担当する桜田義孝副大臣と会談し、北海道道州制特区推進法案に用途を限定しない特区推進交付金の創設を盛り込むよう要請した⁷⁶⁾。この頃、北海道は赤字再建団体転落寸前という危機的な財政状況にあり、2005年度から2014年度までの10年間で、知事部局職員数の30%（前半5年間で22%）を削減目標とする「職員数適正化計画」案を策定中であった⁷⁷⁾。この数字は都道府県の中でも最大のものであった。会談の席で、桜田副大臣から国の出先機関との統合を北海道が提案している10年後よりも前倒しする必要があると提案された高橋知事は、前倒しに理解を示しながら、「国の出先機関も、道が進めている職員削減と同程度のスリム化を行った上で統合すべきだ」と条件をつけたという。

（2）議連による法案の骨子試案

2月1日、自民党の「道州制推進議員連盟」が「北海道道州制特区推進法案（仮称）」の骨子試案を正式に了承した⁷⁸⁾。現在は開発局が担っている国道の整備・管理や河川管理をはじめ、計19項目を国から道に権限移譲することが明記されていた。前年秋以降、郵政民営化に続く実績づくりを狙う小泉首相が特区推進の意向を繰り返し指示していたにもかかわらず、道への権限移譲を拒む各省庁の抵抗で法案提出の見通しが立たない状態が続いていた。そこで業を煮やした首相官邸が同議連を動かしたという。同議連は、道州制に関心がある議員が有志でつくる研究会で、党の機関ではない。このため、試案がそのまま法案になるわけではないが、試案には小泉首相の意向が反映されているとされた。

高橋知事は、国からの権限移譲項目に、北海道が2004年8月に提案した内容が反映されているとして、この試案を前向きに評価した。このことは、政府内で「開発局の業務と一緒に職員を引き受けるという道のサイン」と受け止められた⁷⁹⁾。翌年の知事選を控え、成果がほしい高橋知事にとって、この試案の登場は天の救いであったという。2月5日、高橋知事は議連の幹事長でもあり、道州制を担当する内閣府の桜田副大臣と会談し、議連の骨子試案をたたき台に法案をまとめ、開会中の通常国会で成立を期すことで認識が一致した⁸⁰⁾。また、高橋知事は、国の公共事業費を北海道開発予算として一括計上する現在の

仕組みの維持と、国の事務事業を北海道に移譲する場合、その経費は使途を限定しない交付金とすることを求めた。

一方、開発局、道内選出の自民党所属国会議員の多くや道内の経済界は、試案が開発局や北海道特例の廃止につながると警戒を強めた。道路と河川の整備・管理は開発局の事業の主軸であり、直轄事業費の約7割を占める。そのすべてが道に移譲されると、開発局は存在自体が危うくなる。北海道の2004年8月の提案では、北海道特例に関わるものは権限移譲項目に入れるべきでないと判断し、道路と河川を外していた。一時は開発予算の死守のために共闘に動いた北海道と開発局との間に、再び亀裂が顕在化した⁸¹⁾。

(3) 焦点は北海道特例の扱い

2月7日、自民党道州制調査会が会合を開いた。内閣府の桜田副大臣が出席し、議連の試案の方向で法案をつくるよう発言したが、道内選出議員から異論が噴出し、武部幹事長が反論するなど、地元議員の足並みの乱れを露呈し、結局、議連の試案は議論のたき台とはせず、政府案の骨子がまとまった段階であらためて協議することを決めた⁸²⁾。この後は、同調査会の下部機関である北海道道州制検討小委員会で法案の検討が進められることとなった。

小委員会では、当初から、公共事業費の補助率のかさ上げなどのいわゆる北海道特例の扱いが焦点となったようである。2月8日の小委員会の席で、遠藤武彦座長が「道州制特区になれば、(補助のかさ上げなどの)特例は外すべきだ」と発言し、道内選出議員の猛反発を受けたという⁸³⁾。2月12日には、内閣府の桜田副大臣は、北海道特例は「5年か何年かたったら再度見直すという形にならざるを得ない」と述べ、将来の維持は難しいとの見方を示している⁸⁴⁾。また、2月14日には、自民党道州制調査会の伊吹文明会長が、北海道が求めている権限移譲後の交付金の配分について、国がこれまで事業に要していた費用と同額を交付金として道に配分する考えを示した⁸⁵⁾。また同時期には、国土交通省北海道局が開発局の職員を今後5年間で800人程度削減する方向で最終調整しているとの報道もなされている⁸⁶⁾。

このような動きを受けて、高橋知事は、北海道特例の維持を含む財源措置を法案に明記すること、財源措置は国が本格的に道州制に移行するまで維持することなどを強く要望して関係各所に働きかけている⁸⁷⁾。

また2月下旬には、北海道が法案に盛りこむよう求めている権限移譲案について、小委員会が関係5省から意見聴取を行ったが、ほとんどの項目で「移譲は困難」とされ、事実上のゼロ回答であった⁸⁹⁾。内閣府の事務方からは、難航する各省との調整作業に「もう、

われわれの手に負えない」との声が漏れるほどであったという。

このような状況の下で、小泉首相が強いリーダーシップを発揮することが期待されたが、首相は郵政民営化の時のような強いこだわりを見せておらず、特区への関心は薄れていたとされる。その理由としては、第一に、首相が繰り返し求めていたのは、開発局や道経産局の北海道との統合であったが、検討中の特区法案はそこまで踏み込んでいないため、興味をひかなかったということが挙げられる。第二に、国会の最優先課題は、首相が小泉改革の総仕上げと位置付ける行政改革推進法案であったが、国会はライブドア事件や耐震強度偽装事件などで大荒れの状況で、優先順位の高くない道州制特区法案で無理をする必要はないとの判断もあったと考えられる。第三に、北海道が財源措置を求めていることに対する不満が挙げられる。2月28日に、第28次地方制度調査会が首相に『道州制のあり方に関する答申』を提出した。全国を9、11、13道州に分ける三つの区割り案を示し、「道州制の導入が適当」と提言するもので、特区構想が浮上している北海道を念頭に一部区域が先行して移行することも認める内容であった。首相は答申を受ける際、「北海道はカネをくれと言うんだよな」と、ぶぜんとした表情で語ったとされる⁹⁰。

(4) 「北海道特例」をめぐる攻防

3月6日、内閣府は北海道道州制特区推進法案の骨子案を各省に提示した。その内容は、権限移譲の項目は、三けた番号の国道や一部河川の整備・管理のほか、北海道が求めている13項目のうち砂防事業や民有林の治山事業など9項目とすること、移譲した事業に対する北海道特例による補助率かさ上げ分などを交付金として配分すること、北海道特例を含む財政優遇措置は法律施行の5年後から段階的に縮小すること、内閣に首相を本部長とする道州制特区推進本部を設置し、北海道は国に権限の追加移譲を要請できること、法律施行は2007年4月とすること、などであった。

ここで、特区法案の最大の焦点は「北海道特例」の扱いに絞られた。北海道特例とは、公共事業の国による補助率を他の都府県よりも高く設定することと、国が実施する事業範囲が他の地域よりも広いことを指す。北海道以外の地域の国道管理は、主要幹線を除く7割ほどが都府県に移譲されているが、北海道内の国道は全線が国により管理されている。内閣府の骨子案では、道内の国道総延長およそ6,500キロのうちおよそ75%を占める三けた国道の管理を北海道に移譲すること、財政優遇措置を5年後から縮小し、最終的には撤廃することが盛り込まれており、北海道特例を廃止し、「他県並み」に近づける考えが示されている。

これに対し、翌7日、高橋知事は「このままでは到底受け入れることはできず、再考を

強く要請する」と述べた。しかし、小泉首相は、同日の衆議院予算委員会で「地域が自主性を発揮するのに、まだ『国から金をくれ』では真の地方自治にはならない」と述べ、財政優遇措置の維持を求める北海道の姿勢を批判している⁹¹⁾。

修正協議は3月中旬から本格化した。3月15日、高橋知事は三けた番号の国道管理の移譲について「財源優遇措置とセットなら受け入れを検討する」と述べ、条件付きで容認する考えを表明した⁹²⁾。あわせて、北海道特例を含む財政優遇措置を5年後から縮小する規定の削除と、移譲された財源を全額、交付金とすることを求めた。また、内閣府が6日に骨子を公表した直後、自民党幹部が道幹部に非公式に伝えたとされる⁹³⁾、財源優遇措置の温存期間を10年間とする妥協案の受け入れに含みを持たせた。

この後、自民党の北海道道州制検討小委員会は、法案の取りまとめを伊吹会長に一任した。この時点では、法案担当の与謝野経済財政担当大臣が優遇措置の維持に否定的で、北側国交大臣も国道管理の移譲に消極的とされ、調整には難航が予想された⁹⁴⁾。

その後、北海道特例を含む財政優遇措置の縮小は明記せず、代わりに施行から8～10年後に法律全体を見直す方向で最終調整に入ったこと、三けた番号の国道管理の権限移譲は中長期的な課題にとどめ、国が特例で代行している開発道路（道道）の建設を道に移管する案が有力になったことが報道されている⁹⁵⁾。

伊吹会長が3月下旬に提示した法案の要綱試案は、権限移譲に伴う財源措置について、事業費の国負担分のうち、北海道特例で補助率をかき上げしている部分のみを交付金とし、残りは補助金とすること、北海道特例について、法律施行から8年後の法律の見直し時に扱いを検討することなどが盛り込まれ、この二点が最後の焦点となった。高橋知事は、事業にかかっていた国負担分の全額交付金化が実現しなければ、法案を受け入れられないとの立場を強調し、北海道特例の縮小に含みを残す見直し規定についても削除を求めた⁹⁶⁾。

その後、内閣府が伊吹会長の試案を基に法案の要綱素案をまとめたが、焦点の二点については、伊吹会長の試案のまま、北海道の要望は取り入れられていなかった。

高橋知事はこの頃のインタビューで、「(法制定で)10年確実に特例を維持できる方が北海道のためになる」と述べ、北海道特例は将来的には廃止が避けられないとの認識の下、少なくとも10年は維持を図っていくとの立場で臨んでいることを明らかにしている⁹⁷⁾。また、翌春に行われる次期知事選に出馬する意向を固めたのは、この頃とされている⁹⁸⁾。

(5) 要綱素案の修正・了承

3月末には、焦点の一つである財源措置について、政府・与党が北海道の意向を踏まえて事業費の国負担分を全額、交付金として移譲する方向で最終調整に入ったことが報道さ

れた⁹⁹⁾。残る焦点であった、法律施行から8年後に北海道特例の扱いを検討するとした条項についても、4月上旬、内閣府が北海道の意向を踏まえ、特例を名指しせず、財政措置を含めた法律全体の枠組みを検討する条項に修正する方針を固めたとの報道がなされた¹⁰⁰⁾。

結局、最後の焦点であった二点について、北海道の意向を踏まえた形で法案の要綱素案が修正され、4月12日の自民党の道州制調査会で政府案として開会中の通常国会に提出することを了承した。高橋知事も出席し、受け入れを表明した。

小泉首相は「一步前進といえればいいと思うんですけどね」と語ったが、これは首相周辺によれば「中途半端な内容になったことへの不満」とされる¹⁰¹⁾。

小泉首相が道州制特区に熱意も関心も失い、リーダーシップを発揮しようとしないうちで最終的に法案をまとめる原動力となったのは、自民党議員の政治的圧力だったという。同党の有力議員は、陳情に訪れた高橋知事に対し「あなたは経験が全然足りないが（選挙前だから）今回は守りますよ」という言葉を浴びせ、法案が翌春の統一地方選に向けた党略の一つであることをほめかした¹⁰²⁾。

(6) 法律の制定と北海道道州制特区のスタート

その後、政府は道州制特区推進法案（正式名称：道州制特別区域における広域行政の推進に関する法律案）を5月19日に閣議決定し、国会に提出した。法案の内容は、4月に自民党の道州制調査会で了承された要綱素案からほとんど変更されていない。6月14日には衆議院内閣委員会で審議入りし、16日に継続審議とすることを決定した。

9月20日、自民党の新総裁に安倍晋三幹事長が選ばれ、26日の衆参両院本会議で首相指名を受け、首相に就任した。

特区法案は11月1日に衆議院内閣委員会で審議入りしたが、教育基本法改正案や防衛庁の省昇格法案などの重要法案の陰で、特区法案の優先度は低かった。そのため、成立は困難とする見方もあったが、11月28日に衆議院本会議で自民、公明両党の賛成多数で可決した後、参議院に送付され、12月13日の参議院本会議で自民、公明両党などの賛成多数で可決、成立した。

道州制特区推進法の内容は、次のとおりである。

- 〈1〉政府は「道州制特区基本方針」を閣議決定する
- 〈2〉北海道¹⁰³⁾は、内閣総理大臣に対し、関係市町村の意見聴取と道議会の議決を経たうえで、「道州制特区基本方針」の変更についての提案を行うことができる
- 〈3〉北海道は「道州制特区計画」を作成することができる。
- 〈4〉北海道へ移譲する事務は次の8項目とする。

- ①調理師養成施設の指定
 - ②公費負担医療等を行う指定医療機関等の指定
 - ③鳥獣保護法に係る危険猟法（麻醉薬の使用）の許可
 - ④商工会議所に対する監督の一部
 - ⑤直轄通常砂防事業の一部
 - ⑥民有林直轄治山事業の一部
 - ⑦開発道路に係る直轄事業
 - ⑧二級河川に係る直轄事業
- 〈5〉国は前記⑤～⑧の所要額に現行直轄事業の負担率を乗じ、事項別に交付金として北海道に交付する。
- 〈6〉内閣総理大臣を本部長とする「道州制特別区域推進本部」を内閣府に設置する。知事も参与として参画できる。
- 〈7〉2015年度に、法律の施行状況や経済社会情勢の変化等を勘案し、財政措置を含め検討を加え、必要な措置を講ずる。

政府は2007年1月30日、北海道を対象にした道州制特区推進法の基本方針を閣議決定した。道は3月中に方針に沿った道州制特区計画を策定し、4月から道州制特区がスタートした。

4月8日に行われた知事選挙で、高橋知事は他候補に圧倒的な大差をつけて再選を果たした。

6. まとめ

以上、北海道道州制特区法の成立過程をみてきた。最後に、この過程を検証し、今後の課題について考えたい。

第一に、北海道は道州制のモデル地域として適切な地域であったかどうかである。

国土のおよそ22%という広大な面積を有し、経済や生活文化においても独立のブロックを形成する北海道は、他県との合併なしに道州制に移行できる、それゆえ道州制のモデル地域として適切であるということが、再三、強調されてきた。しかし、他県との合併が必要ないということは、住民にとって、現行の都道府県制度のもとでの北海道と、道州制のもとでの北海道とでは何が違うのか、わかりにくいというデメリットでもある。

また、北海道は、平成の大合併において、東京都や大阪府といった大都市圏を除くと、最も市町村合併が進んでいない。市町村合併が進むと、県内の市町村の数が極端に少なく

なったり、政令指定都市、中核市、特例市などに移行する市が増えることにより県の事務が大幅に移譲されたりして、県庁機能の空洞化が進み、広域自治体としての新しい姿を検討せざるを得なくなる。しかし、北海道では、道庁機能の空洞化が起こっているわけではない。むしろ、人口1万人未満の市町村が6割を占めることから、道による市町村の補完機能は今後も重要と考えられる。

また、北海道には、他の都府県にはない、開発局といわゆる「北海道特例」が存在し、それが「官依存」、「公共事業依存」と呼ばれる北海道特有の体質を生みだしてきた。

北海道は、北海道は合併せずに今のままで道州制に移行できるから、道州制のモデル地域として最適だと安直に考えていた節があるが、実際には、市町村の状況や、国の出先機関の廃止・統合問題、「北海道特例」の扱いなどを考えると、果たして本当に北海道が道州制のモデル地域として適切な地域であったのか、疑問である。実際、開発局の上部組織である国土交通省の幹部は、最も自立していない北海道は、道州制に最も不向きだと言っではばからない¹⁰⁴⁾。

第二に、政治的なリーダーシップが最初から最後まで発揮されたかどうかである。北海道道州制特区構想が、小泉首相の指示で動き始めたことは間違いない。しかし、行財政改革の観点から、北海道特例の廃止や国の出先機関と道庁との統合に関心を持つ小泉首相と、国からの権限の移譲は進めたいが北海道特例の廃止は受け入れたくない北海道との間では、最初からボタンが掛け違っていた。

加えて、小泉首相の「案づくりも省庁への根回しも、すべて道任せ」という態度に道は不信感を募らせ、小泉首相は自分の関心事である国の出先機関の廃止がなかなか進展しないことにいらだち、両者の溝は深くなっていった。政府が自治体に改革案の作成を丸投げし、自治体は案をまとめて提出するが、政府がまともに取り合わない、という図式は、いわゆる「三位一体の改革」の中で政府が自治体側に具体的に削減すべき補助金の案の提出を求めたときと同様で、小泉首相独特の政治手法であると言える。

道州制特区に熱意も関心も失い、リーダーシップを発揮しようとしないう小泉首相、権限を失うことを恐れ激しく抵抗する関係省、道州制になれば当然、北海道特例はなくすべきだとする財務省、道州制と道州制特区は別物だと突き放す総務省、道州制特区担当ではあるが、本来の所管は総務省だと考えていた内閣府、これらの中で北海道は右往左往し、最後は、翌年の知事選挙をにらんでの党略として、本来の道州制とはかけ離れた道州制特区法ができあがった。

以上の点を踏まえ、今後の課題を指摘しておく。

道州制では、国から道州へ、そして道州から市町村へ権限が移譲される。道州制特区の

検討過程では、道内分権への取り組みが不十分であった。市町村への権限移譲を進めるため、さらなる取り組みが必要である。広域連合などの活用法も考えるべきであろう。あわせて、2010年4月に導入された総合振興局と振興局についても、早期の検証が必要である。

道州制特区推進法は、2015年に法律の施行状況や経済社会情勢の変化等を勘案し、財政措置を含め見直しを行うこととしている。その際、北海道特例の存廃問題が再浮上することは十分に考えられる。開発局との統廃合問題も避けては通れない。北海道道州制特区の検討過程では、本来、国から権限と財源を移譲し、地方分権の観点から「国のかたち」を大きく変えるはずの道州制の議論が、公共事業がいくら減るのかという議論にすり替わってしまった。あらためて、地方分権の理念に立ち返り、住民を巻き込んだ幅広い議論を喚起することが求められる。

*本研究ノートは、2008年度札幌大学附属法務・自治行政研究所研究助成による研究成果の一部である。

注

- 1) 第28次地方制度調査会『道州制のあり方に関する答申』2006年2月、2-4頁。
- 2) 1998年12月1日付北海道新聞朝刊。
- 3) 道州制検討懇話会『道州制 北海道発・分権型社会の展望』2001年2月9日、1-3頁。
- 4) 道州制検討懇話会、前掲、3頁。
- 5) 「道州制検討懇話会設置要綱」の「第2 役割」。
- 6) 道州制検討懇話会、前掲、19頁および23頁。
- 7) 道州制検討懇話会、前掲、21頁。
- 8) 2001年2月10日付北海道新聞朝刊。
- 9) 佐藤克廣「北海道道州制特区構想の行方 道州制北海道モデルは実現するか」『月刊自治研』2004年6月号、51頁。
- 10) 2001年5月8日付北海道新聞朝刊。
- 11) 2001年7月8日付北海道新聞朝刊。
- 12) 2001年10月30日付北海道新聞朝刊。
- 13) 2002年4月7日付北海道新聞朝刊。
- 14) 2002年4月10日付北海道新聞朝刊。
- 15) 2002年4月24日付北海道新聞朝刊。
- 16) 2002年7月14日付北海道新聞朝刊。
- 17) 2002年9月2日付北海道新聞朝刊。北海道庁のウェブサイトには、この「論点整理骨子」は掲載されておらず、内容は確認できない。
- 18) 2002年11月26日付北海道新聞朝刊。「論点整理骨子」同様、この「素案」も、北海道庁のウェブサイトには掲載されておらず、内容は確認できない。
- 19) 2002年9月2日付北海道新聞朝刊および2002年11月26日付北海道新聞朝刊。
- 20) 2003年1月16日に正式に表明している。
- 21) 2003年3月18日付北海道新聞朝刊。
- 22) 高橋はるみマニフェスト「〈私の政策〉北海道新生」2003年3月、14頁。
- 23) 2003年9月7日付北海道新聞朝刊。
- 24) 北海道議会のウェブサイト (<http://www.gikai.pref.hokkaido.lg.jp/>) 内の「会議録」より。
- 25) 2003年8月9日付北海道新聞朝刊。
- 26) 2003年8月26日付北海道新聞夕刊。
- 27) 2003年8月27日付朝刊。
- 28) 2003年9月14日付北海道新聞朝刊。同年同月13日に、札幌市中央区の大通公園で行われた街頭演説会での発言である。
- 29) 2003年10月4日付北海道新聞朝刊。
- 30) 2004年9月26日付北海道新聞朝刊。
- 31) 「小泉改革宣言 自民党政権公約2003」。
- 32) 「民主党の政権政策／マニフェスト」。
- 33) 2003年10月15日付北海道新聞朝刊。回答は、他に「賛成」20.6%、「反対」6.2%など。
- 34) 経済財政諮問会議の議事録より (URL:http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/minutes/2003/1219/minutes_s.pdf) 。
- 35) 前掲の経済財政諮問会議の議事録によれば、小泉首相は次のように発言している。「組合は心配だろうけど、そんな恐れないで最初からパンとやるという前提で。開発局なんて何で二重の行政があるのか。ちゃんとやらなきゃだめだよ。通産省出身でも通産局だって必要ないよ。北海道庁に吸収できるよ。自分の出身の役所からまずやる。そして開発局もちゃんとやる。そういうことをはつき

- りさせた方がいいよ、応援しますから」。なお、首相発言にある通産省は現在の経済産業省、通産局は現在の北海道経済産業局である。
- 36) 2003年12月19日付北海道新聞朝刊および2003年12月21日付北海道新聞朝刊。
 - 37) 経済財政諮問会議の会議後の記者会見要旨より (URL:<http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/minutes/2003/1219/interview.html>)。
 - 38) 2004年3月29日付北海道新聞朝刊。
 - 39) 2003年12月27日付北海道新聞朝刊。
 - 40) 2004年3月29日付北海道新聞朝刊。
 - 41) 2004年1月11日付北海道新聞朝刊。
 - 42) 2004年4月17日付北海道新聞朝刊。
 - 43) 2004年3月14日付北海道新聞朝刊。
 - 44) 2004年4月24日付北海道新聞朝刊。記事では「3月」とあるだけで、具体的な時期は記されていない。
 - 45) 2004年4月6日付北海道新聞朝刊。
 - 46) 2004年4月14日付北海道新聞朝刊。
 - 47) 2004年4月17日付北海道新聞朝刊。
 - 48) 2004年4月21日付北海道新聞夕刊。
 - 49) 経済財政諮問会議の議事録より (http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/minutes/2004/0528/minutes_s.pdf)。
 - 50) 経済財政諮問会議の議事録(前掲)によれば、小泉首相は「中央の役所の出先をまず統合して、北海道はこうやりたいという案をちゃんとぶつけてくださいよ。太田政策統括官と相談して、それを応援しますから。外務省は5,000人しかいないのに、何で北海道開発局で6,500人要るんだ。こういうことも含めて、本省と労働組合を怖がらずに大胆にやってください。応援しますから」と述べている。
 - 51) 2004年6月3日の記者会見(前掲)での発言である。
 - 52) 2004年6月21日付北海道新聞朝刊。
 - 53) その素案については、公表されていない。素案の内容および道庁内における検討状況についての記述は、2004年6月28日付北海道新聞朝刊の記事に基づく。
 - 54) 2004年7月7日付北海道新聞朝刊。
 - 55) 2004年4月24日付北海道新聞朝刊。
 - 56) 2004年4月22日付北海道新聞朝刊。高橋知事と交友のある中央官僚の解説として紹介されている。
 - 57) 2004年6月3日の記者会見での発言である。 (<http://www.pref.hokkaido.lg.jp/ss/tkk/koho/g-kaiken/g-kaiken16/160603Kaiken.htm>)。
 - 58) 2004年7月21日の記者会見での発言である。道は、再提案する素案を7月14日に道議会地方分権・道政改革問題調査特別委員会に報告しており、その内容に開発局の職員数の削減が盛り込まれていないことを記者に指摘されて答えたもの。
 - 59) 2004年9月5日付北海道新聞朝刊。
 - 60) 2004年3月26日付北海道新聞朝刊。
 - 61) 2005年3月20日付北海道新聞朝刊。
 - 62) 高橋はるみ『はるみ知事の夢談義 なつとく!道州制』ぎょうせい、2005年、9頁、75頁、87頁など。
 - 63) 2004年11月19日付北海道新聞朝刊。
 - 64) 2005年7月14日付北海道新聞朝刊。
 - 65) 2004年9月14日付北海道新聞夕刊、同年同月25日付北海道新聞朝刊。
 - 66) 2004年10月22日付北海道新聞朝刊。
 - 67) 2005年1月10日付北海道新聞朝刊。

- 68) 2004年9月24日付北海道新聞朝刊。
- 69) 2005年2月2日付北海道新聞朝刊。
- 70) 2005年6月9日付北海道新聞朝刊。
- 71) 自民党政権公約2005 自民党の約束」。
- 72) 2005年12月8日付北海道新聞朝刊。
- 73) 2005年11月21日付北海道新聞朝刊。
- 74) 2005年11月21日付北海道新聞夕刊。
- 75) 2005年12月24日付北海道新聞朝刊。
- 76) 2006年1月18日付北海道新聞夕刊。
- 77) 2006年1月14日付北海道新聞朝刊。「職員数適正化計画」は2006年2月に正式決定、公表されている。
- 78) 2006年2月2日付北海道新聞朝刊。
- 79) 2006年2月15日付北海道新聞朝刊。
- 80) 2006年2月6日付北海道新聞朝刊。
- 81) 2006年2月5日付北海道新聞朝刊。
- 82) 2006年2月8日付北海道新聞朝刊。
- 83) 2006年2月12日付北海道新聞朝刊。
- 84) 2006年2月13日付北海道新聞朝刊。札幌市で行われたシンポジウム「道州制構想と北海道の行方」における基調講演での発言である。
- 85) 2006年2月15日付北海道新聞朝刊。
- 86) 2006年2月16日付北海道新聞朝刊。
- 87) 2006年2月21日に自民党北海道道州制検討小委員会で要望し、27日には支部幹事長に要望している（それぞれ、2006年2月22日付および28日付北海道新聞朝刊）。また自民党北海道代議士会は北海道の要望を受け、北海道特例を含む財源措置などが明記されない限り法案を受け入れないことを申し合わせている（2006年2月28日付北海道新聞夕刊）。
- 88) 2006年2月23日付北海道新聞朝刊。
- 89) 2006年2月23日付北海道新聞朝刊。
- 90) 2006年3月6日付北海道新聞朝刊。
- 91) 2006年3月7日付北海道新聞夕刊。
- 92) 2006年3月15日付北海道新聞夕刊。
- 93) 2006年3月15日付北海道新聞朝刊。
- 94) 2006年3月16日付北海道新聞朝刊。
- 95) 2006年3月18日付北海道新聞朝刊。
- 96) 2006年3月24日付北海道新聞朝刊。
- 97) 2006年3月30日付北海道新聞朝刊。
- 98) 2006年4月1日付北海道新聞朝刊。
- 99) 2006年3月31日付北海道新聞朝刊。
- 100) 2006年4月8日付北海道新聞朝刊。
- 101) 2006年4月13日付北海道新聞朝刊。
- 102) 2006年5月23日付北海道新聞朝刊。
- 103) 法律は、北海道だけでなく、3以上の都府県が合併した場合も適用されるが、ここでは「北海道」として記述する。
- 104) 2004年3月14日付北海道新聞朝刊。