

今日的状況からみた 北海道の課題と展望

出席者 山崎幹根（北海道大学大学院法学研究科教授／当研究所副理事長）

横山純一（北海学園大学法学部教授／当研究所理事）

佐藤克廣（北海学園大学法学部教授／当研究所理事長）

はじめに

佐藤 本日は、『北海道自治研究』の新年（二〇一九年）一月号掲載の企画として、「今日的状況からみた北海道の課題と展望」をテーマに鼎談をしていきたいと思えます。

現在の北海道の状況は、本日の議論にも出てくると思いますが、樂觀できるものではありません。とはいえ、単に悲観論に沈んでばかりいるわけにもいきません。人口減少や経済の低迷といったマイナス面ばかりを強調するのではなく、今後の北海道や道民の生活を良くしていくための方策も考えていかなければなりません。

二〇一九年四月には統一自治体選挙が予定されており、道内でも、北海道や札幌市をはじめとして、たくさん自治体で首長と議会議員の選挙が行われます。これを念頭に置きながら、北海道の現状や課題、そして今後の方策について討論を進めていきたいと思えます。

鼎談の進め方は、まず本鼎談に出席の三人がそれぞれ問題提起を行い、その内容からいくつかの主要な論点をピックアップして、後半の討論を行う方法を進めたいと思えます。

問題提起をいただく大きな項目は、北海道の現状、北海道知事としては最長の四期務め次の知事選挙には出馬しないことを表明されている高橋はるみ知事のもとでの道政の評価、国と北海道との

関係、北海道の展望といったこととなります。それでは、横山先生、山崎先生、私佐藤の順番で問題提起を行って参ります。

問題提起①（横山）

高橋道政の総体的な評価

高橋道政に対しては、「可もなく不可もない」、「安定している」、「目立ったことをしていない」、「道民の間で意見が分かれるような施策に手を出していない」、「強い批判にさらされない」、「ものたりない」といった評価をよく耳にします。これはどれも当たっていると思えます。高橋道政は道民の間で意見が分かれるような施策には手を出してこなかった結果、可もなく不可もないところで安定し、強い批判にさらされずに来て、結局はものたりないという結論になるということです。

高橋道政では、これといって目玉となる施策が思い浮かびませんが、次のようなことが特徴と言えるのではないかと思います。

第一は、道財政の再建に強く踏みこみ、一定の成果を上げたこと。

第二は、市町村合併で強く市町村にアプローチすることはなかったということ。

第三に、支庁制度改革では成果が出ず、市町村支援や補完ができず、看板の付け替えだけに終わ

りました。市町村支援、とくに町村支援機能が充実しないことは、北海道全体の自治や自治体政策のうえで問題です。

第四に、道州制や道州制特区では現実的な対応をしたことです。この点は私はある程度評価できると思っていますが、お二人とは意見が分かれるところでしょう。

第五に、産業・経済や福祉・介護などについては、道としての独自性はなく、国の政策に乗ったもの以上には出なかつたことです。

そして第六に、泊原発の再稼働問題やJR北海道の路線見直し、カジノ問題など、道民の間で意



見が割れる問題への政策決定を回避したり、決定を遅らせてきたことです。

道財政の再建と現状

道財政の再建が必要だったことは間違いなく、本来は高橋道政以前からかなり悪化していたのだから、高橋道政以前にドラスティックな対応をしなければならなかつた問題でもあつたと、今の時点で振り返れば言うことができます。手法としては、警察と教職員には気の毒でしたが、厳しく人件費に手をつけた財政再建になりました。誰が知事になつても財政再建は行わざるを得ないものですが、保守道政ということで、労働組合を支持母体とする知事よりは財政再建が進めやすかつたと言えるかもしれません。

ただし、現在も道財政は自転車操業的な面があります。実質公債費比率も二〇%台で、都道府県の中では全国ワースト一位であることに変わりはなく、二五%を超えると早期財政健全化団体に指定されます。次の知事も、引き続きこのような道財政の現状を考慮に入れた施策展開をする必要があると思われれます。

道州制特区、支庁制度改革、市町村支援に 対する評価

道州制特区にかかる取り組みでは、現実的な対

応をしたという意味で評価できます。北海道の第二次産業の就業人口では、製造業人口よりも建設業人口の比重が高いのですが、これは沖縄と北海道だけにみられる特徴です。北海道財政が厳しい状況におかれているなかで、雇用の維持や中小企業数の減少率の緩和に努めるならば、北海道開発予算の意義は大きかつたと思われれます。将来のめざすべき地方自治制度や地方分権の方向性と現実的な対応とは分けて考えるべきときがあるということです。

支庁制度改革では、二〇一〇年の根拠条例の改正により長年使われてきた支庁の名称が消え、「総合振興局」という、道民からすれば無味乾燥な言葉が突然飛び出すことになりました。しっかりと練られた提案ではなく、市町村との議論も不十分で反対も強く中途半端な形で終わることにまりました。これでは道による市町村支援とくに町村支援は期待できないでしょう。

高橋道政がスタートした二〇〇三年は、いわゆる「平成の大合併」の真っ直中でした。市町村合併については、一部の県知事のように、強いリーダーシップのもとで半強引に市町村合併を進める方式はとらず、その意味では市町村にとつては良かったと言えます。道内市町村の面積が本州に比べてかなり大きかつたこと（平均で約三倍）を考えれば、実際に市町村合併に向いていない地域が多いことがはつきりしていたので、国の推進する市町村合併に追随することなく、当時市町村で盛り上がっていた連合自治体や広域連合を後押し

することを道が行っていれば、地方分権に一石投
じることになったのではないかと思います。

なお、本日の座談会のテーマとは少し離れます
が、地方分権の議論では、国庫支出金の意義につ
いて過小評価があったと思われまます。使途限定の
国庫支出金の意義を過小評価してはいけません。

また、一括交付金はさまざまなレベルで丸め方が
できるメリットがあったにもかかわらず、今から
振り返れば、自治体の支出の自由裁量権だけがス
トレートに議論されすぎていたとみています。

医療・介護分野の施策の乏しさ

医療・看護では、医師不足・看護師不足が深刻
なため、具体的なアクションが必要であったと思
います。例えば、道本庁舎に医師確保室を設け、
専従の道職員を一〇名ほど配置し、全国に出張し
て医師確保に努力するという独自施策があっても
よかつたのではないかと。現在、医師確保は個別市
町村が行っていますが、医師確保に苦勞している
のが実情で、岩手県などに做って、この面での道
による市町村支援の充実が重要でです。

介護では、道内各地で介護職員の不足や早期退
職が生じていますが、処遇が良くないことが最大の
理由です。国の施策どおりではなく、独自に、例え
ば、かつて麻生政権で行われた介護職員処遇改善交
付金の北海道版のようなものを施策展開すること
も必要だつたのではないかと思ひます。この場合、

財源の問題があることや長く勤務してもらうため
に、まずは勤続年数の長い者やリーダー的存在の者
への処遇改善が優先されるべきだと思ひます。

経済・産業政策に対する評価

経済・産業政策に関して、私はかつて、各経済
圏域ごとに、開発局、道、市町村、民間企業で「地
域経済サポートセンター」を創設し、これを各経
済圏域の経済・産業政策の中心的な担い手とする
ことを提案したことがあります。これは企業誘致、
各企業間の連携、各企業への助言などを行う組織
で、各地域の商工会議所の役割も重要でです。

観光政策については高橋道政四期目から力を入
れるようになったと言えますが、他県や市町村の
優れた実践から学びながら施策展開を行うという
意欲はあまり高くなかつたのではないでしよう
か。隣の青森県では、北海道よりもはるかに少
ない観光資源を有効に使っており、例えば、津軽
鉄道（津軽五所川原・津軽中里）の冬のストーブ
列車に数人乗車するアテンダントの配置など、予
算面だけでなく、人的支援も行っています。

さらに、今後は戦略的に産業の育成等につなげ
なければなりません。その中には研究開発投資も含
まれます。具体的には第一次産業の活性化、エネ
ルギー産業の育成、介護・医療の量的・質的充実と介
護・医療産業のレベルアップ、観光の充実と観光産
業のレベルアップ・育成が重要だと思ひます。

北海道経済の活性化に求められる視点

道民の雇用や生活基盤の安定には北海道経済の
活性化が不可欠でです。それは同時に少子化対策に
もつながるものでです。

北海道経済の振興を図るには、道内各地域の産
業の状況を把握し、課題を明らかにしたうえで具
体的な対応を示していかなければなりません。そ
の際には、これまでのような人口増加を前提した
発想ではなく、ある程度の人口減を前提とした観
点が必要です。

さらに、首都圏並みの所得を得ようという発想
ではなく、所得はやや少ないけれども、所得以外
の要素である、住みやすい、自然環境に恵まれて
いるなど、別の優れているところを重視する必要
があります。

道の各振興局レベルだけでは地域経済活性化は
限界があるため、先ほども紹介した、「地域経済
サポートセンター」という新しい組織を構築し、こ
を核にして、「企業誘致や企業連携、産業政策など
様々な産業面での施策展開を図ることが重要でです。

内需型産業の育成と発展について考えると、以
下のような方策が考えられます。

第一は介護産業の育成でです。介護をしつかりし
た内需型産業に位置づけるとともに、道職員が地
域包括ケアのための能力やノウハウを蓄積し、市
町村支援とくに町村支援を行うこと、また、全国

の先進自治体の政策を収集し、それを市町村と共有して政策に活かすことなどが求められます。あわせて、先ほど述べた介護職員処遇改善交付金の北海道版の実施、地域包括ケアへの重点的な財源の投下も重要です。

第二に、六次産業の育成に努めることです。すなわち、一次産業と二次産業と三次産業の連結により、農林水産物などの一次産品を製造加工し、流通販売までを一貫して戦略的に展開するということです。

第三に、新エネルギー・再生可能エネルギー産業の育成に努めることです。それと同時に、例えば風力発電では、風車が大規模に特定地域に集中することに伴い、地域からの不安や批判などが生じているので、こうした課題への対応も必要です。あわせて、再生可能エネルギー産業を育成していく際には、卒原発を実践しなければならないと思います。

第四は、観光に力を入れることです。先ほど述べたとおり、予算面だけではなく、人的支援も重要です。また、特定地域だけではなく、道内各圏域に観光客ができるだけ分散するような取り組みも重要です。

医療・福祉における広域対応と道による市町村支援の重要性

医師確保では、道本庁舎内に医師確保室を設け、

道立病院の医師の確保だけではなく、医師確保に苦勞する市町村の医師確保への支援も行う。

さらに病院事業では、市町村が望むならば、市町村立病院の広域連立化に取り組む。その際には、病院の新築や大規模修繕をとまなう場合には道から補助金を支出することが必要だと思えます。

地域包括ケアの取り組みに関しては、充実した地域包括ケアは訪問医療、訪問看護をしっかり構築することができるか、インフォーマルサービスや町内会など住民間の協力がどれだけできるのかで決まってくると思います。人材の確保と、道自身が地域包括ケアのノウハウをもつ職員を育成し、市町村支援を行うことが重要です。あわせて、市町村が地域包括ケアや介護政策などで広域連合などを望む場合、道がしっかりと財政支援、人的支援をすることも必要です。

少子化対策では、「広域対応」がキーワードになると思われます。少子化対策では児童福祉、とくに保育所の増設は重要ですが、求められる施策はそれだけではありません。例えば、子育て中の母親の子育て上の悩みに対する相談支援機能と、子どもを遊ばせるひろば事業の機能をもつ「子ども家庭支援センター」の設置などが挙げられます。この面でのノウハウを道がもつようになり、職員を確保し、とくに町村において広域で設置を支援するように取り組んではどうかと思えます。また、子ども家庭支援センターはひきこもりやDVへの対策も行う組織にして、市町村支援を道が行って

いくようにしたらよいと思えます。

少子化対策では、市町村域を越えて広域対応をする必要が今後多々出てくることが予想されます。広域対応に道が果たす役割は大きく、道においては市町村のニーズを把握しながら、市町村との意思疎通を図る必要があります。また、これに限らず、今後は地域包括ケアや介護事業などでも広域対応を市町村が望むケースが出てくるのが予想され、その際にも道による的確な支援が求められます。

いずれにしても、道の財政運営においては、政策の重点をどこにおくのかを明確にし、積極的な施策には財源を優先的につけ、ビルドのためのスクラップ、つまりビルドのための他経費削減を行うことが重要です。

問題提起②（山崎）

現下の北海道の課題

私からは、三つの視点で論点を提起したいと思えます。まず北海道の課題を指摘し、次に高橋道政の振り返りを行い、最後に近年、国が提示したいくつかの地方自治に関する政策、すなわち、「地方創生」や『自治体戦略2040構想』に言及します。

北海道の現下の大きな課題として、第一に、全道的な人口減少と札幌一極集中の同時進行が挙げられます。全道人口は二〇一五年現在で約五三八

万人ですが、うち札幌市人口は約一九五万人と、三分の一以上(三三六%)を占めています。あわせて、北海道の特徴として、人口だけでなく、産業、雇用、高等教育、医療、消費などの都市機能が札幌市に集中している状況が見られます。推計によると、札幌市への人口の集中と、全道的な人口減少は同時に加速し、二〇四〇年では全道人口に占める札幌市人口の占める割合は四〇・八%に達するとされています。非札幌圏の人々にしてみれば、札幌に人口や富が吸い取られているという認識があるのではないのでしょうか。

そもそも人口減少対策として地方創生が打ち出された経緯を振り返ると、二〇一四年に日本創生会議が明らかにした消滅可能性都市のリスト公表が契機になりました。その上位一〇団体に道内市町村が六つも入り、そして、道内市町村の約八〇%が消滅可能性都市に該当するとされました。これにより、少子・高齢化対策や地域経済の再生などが重要であると、あらためてクローズアップされました。言い方を変えると、地方創生が突きつけた課題を北海道がどのように受け止め、全道的な人口減少や少子・高齢化への対策と、札幌一極集中の問題への対策をどう考えていくかが問われています。

こうしたなかで、各論として論じる必要があると考えるテーマが、地域公共交通、地域医療、教育です。道内どこに住んでいても、安心して暮らしているための条件を整えるための政策をどのように展開していくべきかがまずは問われています。

第二の課題として指摘したいのは、先ほど横山先生からも多角的なご指摘がありました。この間の北海道経済の低迷です。いくつか具体的なデータを紹介すると、県民一人当たり所得は、北海道は二〇〇三年で全国三位であったのが、二〇一四年では三四位に下がっています。また、全国の総生産に占める道内総生産の割合は、二〇〇三年では三・八%だったのが、二〇一四年では三・五%まで縮小しています。その一方で、この間、北海道ではインバウンド観光客が増加し、観光政策のインパクトが注目されていますし、この十数年でユニークな企業が道内に立地したり、個別の市町村や地域のレベルでは一次産業や観光政策などで注目すべき実践も見られます。北海道経済はマクロレベルで低迷する一方、ミクロレベルでは前向きな動きが各地で散見され、こうした現状をどう評価するかが問われています。

第三の課題は道庁と市町村の関係のあり方です。現下の道庁・市町村関係を象徴する言葉としてしばしば「道庁スルー」という用語が使われます。広域自治体である道庁と基礎自治体である市町村の関係をどのように考え、再構築していくかが問われていると思います。

高橋道政四期を振り返って

先ほどの第三の課題に関係して、高橋道政は発当初「地域主権型社会の構築」をスローガンに

しており、道州制および道州制特区、支庁制度改革、市町村合併、道庁から市町村への権限移譲などを同時に進めていくというビジョンが提示されていました。これは「小さな道庁・大きな市町村」路線であったといえます。

これらの一連の改革が果たしてどのような帰結をもたらしたのか、検証する必要があると思いますが、結論から言っておく、これらの一連の改革は中途半端に終わってしまい、その象徴が現在の総合振興局・振興局の位置付け・役割ではないかと思っています。

また、道州制特区制度の意義と課題については、先ほど横山先生からも言及がありましたが、当初の期待とは裏腹に、十分な成果をあげることではできませんでした。実際にこの制度に基づいて行われた権限移譲などにより、道内の自治体運営にどのような変化をもたらしたのか、新たな政策の構想・実践につながったのか、実感するまでには至っていません。

その要因の一つは、道庁からの提案内容が十分でなかった、あるいは、道民から関心を持たれるような内容ではなかったということもありますが、権限移譲を実現させるために、道民へのPRや発信、世論を巻き込む運動の展開が必要だったのではないかと。

その一方で、もう一つ見ておかなければならないのは、道庁からの提案が国側でどのように扱われたのか、ということ。国の側では道州制特

区制度を前向きに活用するという方向で道庁からの提案の検討が行われず、多くの提案が却下されてしまい、道庁の苦勞が報われないケースも多かったのではないだろうか。それは第一義的には国側の消極性に起因するものです。現在、道庁はこの制度に失望し、国への提案と交渉に疲れてしまっています。残念なのは道庁も泣き寝入りしてしまつたことです。道庁がこの間の取り組みの中で経験した制度運用の実態を道内外に発信していくことも、将来の地方分権改革を進めるための教訓として、果たすべき役割の一つではないかと思われま

す。道財政の再建に対する評価としては、確かに道財政が最悪の状態に陥ることを回避したという側面はあつたにしても、それと同時に、その手法には道職員の給与カットが含まれ、その期間も長く続きました。そのことが様々な形で影響を及ぼし、道職員の世代別の構成をいびつな形にしてしまい、また、道職員の仕事に対する意欲を低下させ、現在の「元氣のない道庁」をつくりだした一因ではないかと思っています。

高橋道政四期を振り返つてもう一つ残念だと思ふのは、あまり指摘されていないことですが、国土交通省北海道局（道局）および北海道開発局との関係が、歴代知事の時代と比べて疎遠になつてしまつている現状です。北海道を取り巻く政策課題を解決しようとする際、時に道庁は道局や開発局と地域政策を競うことがあるにしても、北海道全体の地域利益を維持・獲得するために道庁と道

局・開発局が緊密に連携できたのであれば、先ほど指摘した北海道の政策課題への取り組みも現状とは違う展開を見せたのではないのでしょうか。

国の地方創生政策に対する評価

国の地方創生政策に関して言うと、全体的には、少子・高齢化や人口減少は取り組むべき重要性の高い政策課題でもあり、道庁も道内の全市町村も積極的に受け止め、対処してきたと思います。

他方、地方創生の手法が地方分権の原則に適つたものであるかどうかという面で問題があります。すなわち、国が方針を示し、それに基づいて自治体がそれぞれ人口ビジョンや総合戦略を策定したり、各自治体で個別の政策を実行するために国が配分する交付金の申請を行うといった手法です。しかも、この交付金の申請手続きのしかたが毎年のように変わつていくという状況が見られ、自治体の現場では相当の苦勞があつたことも明らかになつています。

こうした状況を踏まえた上で、地方創生の成果を評価していく必要がありますが、あらためて指摘するまでもなく、マクロ的に見れば、今のところ東京一極集中の流れは止まっています。その一方で、個別の地域のレベルで見ると、地方創生の枠組みで政策を進めるなかで、ユニークな地域づくりの実践をする市町村が道内でもいくつか見られます。地方創生を評価する際には、マクロの

評価とミクロの評価の両面を見る必要があります。

『自治体戦略2040構想』をどう見るか

二〇一八年七月に『自治体戦略2040構想第二次報告』が公表され、この中で「スマート自治体への転換」、「公私私によるくらしの維持」、「圏域マネジメントと二層制の柔軟化」といった方向性が提示されています。地方制度調査会でもこうしたテーマに関係する議論が始まっています。

これに対する評価が簡単ではないのは、実際に人手不足の状況の中で自治体運営に苦勞している自治体が数多くあるからです。さらに、これから本格化していく人口減少に対応していくにはどうするべきかという問題提起でもあり、その解決策として「スマート自治体への転換」が提示されています。

問題は、『構想』の示す様々な解決策、例えば、AIやロボティクスの導入による仕事の標準化・共通化などの方策が、果たして自治体の現場の実態に適合したものであるのかどうかという点です。また、スマート化による省力化、効率化の手法が、これから自治体が直面する問題の解決に本当に役立つかどうかという点にも留意しなければなりません。近年、特に防災対応などで顕在化していますが、個々の支援を必要とする高齢者や障害者に対するきめ細かな対応が求められる場面も増えるなど、自治体に求められる役割は一方では高まつている現実があります。こうした政策課題

に対して「構想」が示すような「スマート」な対応策がマッチするの、自治体の現場から問い直してゆかなければなりません。

また、「構想」が示し、第三次地方制度調査会でも議論が始まって注目されているのが「圏域マネジメントと二層制の柔軟化」というテーマです。この種の話はこれまでも繰り返し提示されてきたものであり、平成の大合併の時期にも、いわゆる「西尾私案」（二〇〇二年一月）で取り上げられたテーマです。こうした方策が地方自治の原則に合致したものであるのか否か、地域課題を解決することが求められている基礎自治体の視点で考えていく必要があります。

問題提起③（佐藤）

現在および近未来の北海道の経済と人口

私からはまず、北海道の現状について、地域経済の低迷と人口減少の進展に関するいくつかのデータをご紹介します。

地域経済では、『平成三〇年度年次経済財政報告』（内閣府二〇一八年八月）によれば、「景気回復は全ての地域に広がり」（一九頁）とあり、「直近の二〇一八年三月には、いくつかの地域で依然として弱さは残るものの、基調としては、全ての地域で緩やかな回復がみられている」とされてい

ます。しかし、北海道については「企業の業況判断の推移」においても「有効求人倍率（年平均）の動向」においても、他の地域より低い結果が出ています。北海道は「依然として弱さは残る」いくつかの地域」に含まれているようです。以上から、全国との比較では、北海道の地域経済は、回復基調にあるものの、それは他の地域ほどではないと見ることができます。

人口減少の進展では、国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口（平成三〇（二〇一八年推計）ー平成二七（二〇一五）ー五七（二〇四五）年）」によると、現在北海道の全国総人口に占める割合は四・二%ですが、これが二〇三〇年には四・〇%、二〇三五年には三・九%まで低下するとされています。つまり、日本全体で人口は減少するのですが、それと比較しても北海道の減少幅が大きいということが示されています。

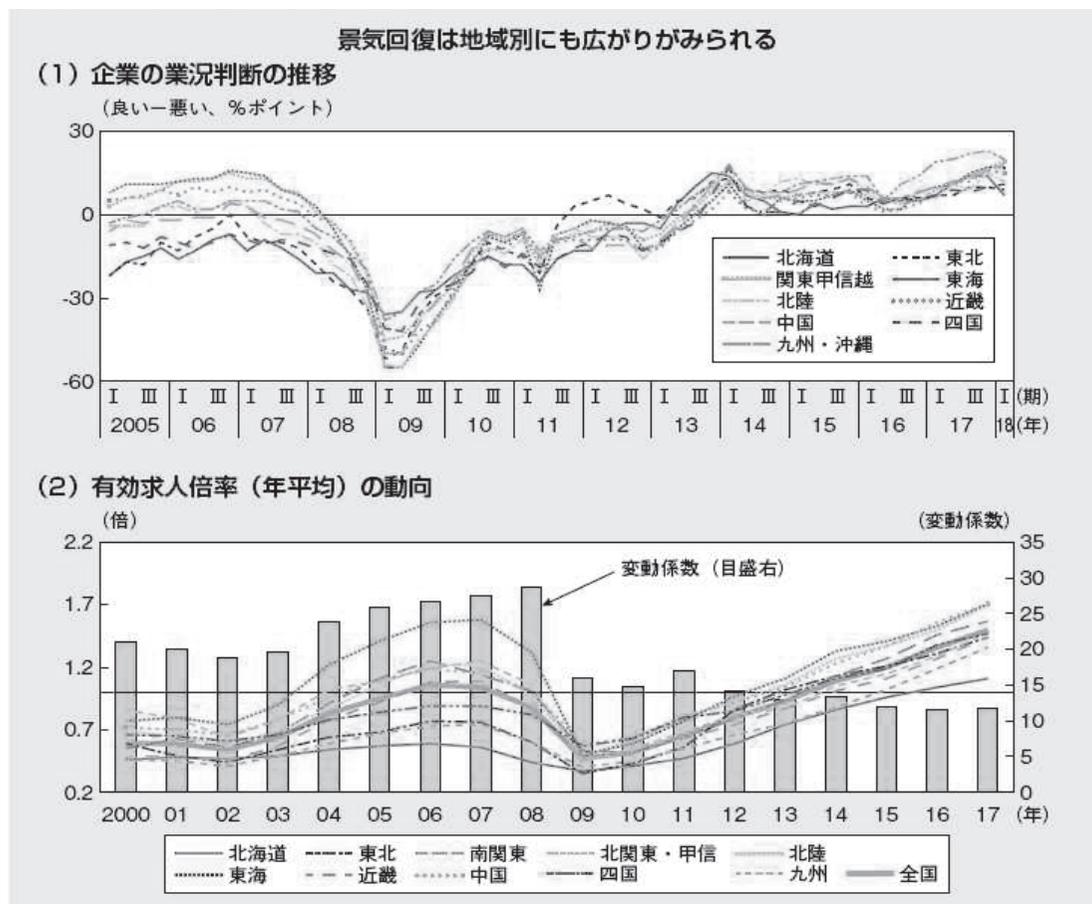
また、二〇四五年には、北海道の三分の二以上の市町村で総人口が五〇〇〇人未満になると予想されています（三六頁）。人口構成においても、北海道は、二〇四五年の生産年齢人口（一五・六四歳人口）の割合が五〇%未満の市町村が九一・六%を占める一方で、同年の七五歳以上人口割合が三〇%以上の市町村は五五・九%を占めるとされています（四三頁）。以上の北海道についての記述は、わざわざ北海道を名指したかたちで書かれており、北海道では今後、相当の人口減少が起きるといことが示唆されていると思います。

高橋道政下で北海道の政策開発は停滞

さて、高橋道政四期の期間（二〇一三～一九年）は、国内で地方分権改革が進行した時期ですが、横山先生から言及のあった「可もなく不可もない」道政運営が続いたなかで、北海道独自の政策開発は行われなかったというのが私の評価です。

この間、事実上北海道のみに適用される「道州制特別区域における広域行政の推進に関する法律」が制定されたものの、成果と呼べるほどの国からの権限移譲が北海道に対してあつたわけでもありません。その要因としては、山崎先生から指摘のあつた国側の消極性に加え、道庁が特区として提案したことを、にもかかわらず、その提案を国が直ぐに全国展開してしまうという面もあつたと思います。道庁としては国に上手く利用されてしまったということ。特区としての提案である以上は、まずは北海道に限定して適用し、数年後に全国展開するということが国側で行われれば、もう少し道州制特区制度としての成果が見えたのではないかと思います。市町村合併については、いろいろな評価もあろうかと思いますが、国の政策方針を踏襲したに過ぎないように見えました。北海道の広大さを考えれば、最初から合併がそう簡単には進まないことは想定できていました。その点では、北海道において市町村合併が進まなかったのは、当然のことだったと思います。高橋知事が市町村合併にそれ

<図表1> 地域経済の動向



出典：『平成30年度 年次経済財政報告』20頁

<図表2> 全国の総人口に占める各地域ブロックの総人口の割合

ブロック	平成27年 (2015)	平成32年 (2020)	平成37年 (2025)	平成42年 (2030)	平成47年 (2035)	平成52年 (2040)	平成57年 (2045)
北海道	4.2	4.2	4.1	4.0	3.9	3.9	3.8
東北	7.1	6.9	6.7	6.5	6.3	6.1	5.8
関東	33.8	34.4	34.9	35.4	35.8	36.4	36.9
北関東	5.4	5.3	5.3	5.2	5.2	5.1	5.0
南関東	28.4	29.0	29.6	30.1	30.7	31.3	31.9
中部	16.9	16.8	16.8	16.7	16.7	16.7	16.6
近畿	17.7	17.7	17.6	17.5	17.4	17.3	17.3
中国	5.9	5.8	5.8	5.7	5.7	5.7	5.7
四国	3.0	3.0	2.9	2.8	2.8	2.7	2.7
九州・沖縄	11.4	11.3	11.3	11.3	11.3	11.3	11.3

地域区分

北海道：北海道 東北：青森県、岩手県、宮城県、秋田県、山形県、福島県 北関東：茨城県、栃木県、群馬県
 南関東：埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県 中部：新潟県、富山県、石川県、福井県、山梨県、長野県、岐阜県、静岡県、愛知県
 近畿：三重県、滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県 中国：鳥取県、島根県、岡山県、広島県、山口県
 四国：徳島県、香川県、愛媛県、高知県 九州・沖縄：福岡県、佐賀県、長崎県、熊本県、大分県、宮崎県、鹿児島県、沖縄県

出典：『日本の地域別将来推計人口（平成30（2018）年推計）－平成27（2015）～57（2045）年－』（国立社会保障・人口問題研究所、2018年）、8頁

ほど熱心に取り組んだようにも見えませんでした
が、これは悪いことではなかったと思います。

それらよりもむしろ道庁の施策として問題視す
べきは、お二人からも指摘があったように、支
庁制度改革であろうと思います。支庁機能の充実
を図る方向には舵が切れず、名称を振興局に変更
しただけと評される状態です。

もちろん、これらの政策開発が成果をあげなかつたのは、知事の責任にのみ帰せるものなのかと言え
ばそうではなく、道議会あるいは道民にも相応の責
任があるのではないかと言わざるを得ません。また、
市町村合併にせよ、道州制特区制度にせよ、矢継ぎ
早の国政（中央政府の政策）の要求や変化にさらさ
れて、右往左往しているだけだったのかもしれない
という見方もできます。そうした中でも何らかの独
自性が発揮できていたならば、前向きな評価にもつ
ながったかもしれません。少なくとも道政に関し
ては、国の政策の後追い、後始末に終わって、独自
性を発揮できなかったのは残念でした。

二一世紀の中央地方関係（政府間関係）の 状況

二〇〇〇年の地方分権改革から二〇年近くが経
ち、あらためて現状を見てみると、分権化に影とし
て集権化がつきまとっていることに気づきます。分
権改革に光が当たると、△分権化の影としての集権
化▽も進み、現状はむしろ△影としての集権化に呪

縛される分権化▽が進捗しているように見えます。
ちよつとわかりにくいかもしれませんが、二〇〇〇年以
降の分権改革には、光の当たる部分だけでなく、
影の部分があり、その影がピン止めされていて、
影が動かないから本体も身動きがとれない、とい
うイメージを持っています。日本では、ナショナル
ルミニマム的な仕事を自治体とりわけ市町村が行
わなければならず、ついパターンリスティックに
中央政府が口を挟むし、また、世間一般、国民も
市町村を信頼できていないとも言えるでしょう。

融合型の中央地方関係では、ある程度仕方のない
ことなのかもしれませんが、必要以上に国が口を
出してきているように見えます。分権化は中央政
府の権限を自治体に移譲するものですし、そのよう
な改革が行われたとは思いません。ただ、その権限移
譲に際し、権限行使の基準を細かに枠付けしたり、
権限を行使しうるだけの財源の保障を欠いたりし
た場合には、実質的な分権は進まないわけです。

この点に関連して、例えば、法令の規律密度の
「過剰過密」について、磯崎初仁氏が指摘してい
ますが（法令の過剰過密と立法分権の可能性…
分権改革・第3ステージに向けて」（北村喜宣・
山口道昭・磯崎初仁・出石稔・田中孝男編『自治
体政策法務の理論と課題別実践』第一法規、二〇
一七年）、法令で決められたことには自治体は従
わざるを得ず、分権改革が当初意図した行政によ
る集権は多少は緩和されたかもしれませんが、結

局は実際には中央省庁がつくる法令によつて集権
化が進んできたということです。

あわせて、国が自治体につくらせる計画等によ
る集権化もあり、この点については、今井照氏が
指摘しています（「計画」による国―自治体間関
係の変化―地方版総合戦略と森林経営管理法体制
を事例に」（『自治総研』通巻四七七号、二〇一八
年七月）。先ほど山崎先生からご指摘のあった地
方創生の手法の問題もここに含まれると思います。
かつてのいわゆる「リゾート法」がこうした手法
の走りだったかもしれませんが、これが現在は広く
使われています。分権改革の裏側すなわち影の部分
で、実は集権化が進み、影が縫われてしまってい
るので、分権化本体が進まなくなっているのでは
ないかという問題提起をしておきたいと思えます。

一方、『自治体戦略2040構想』については、
国の政策の失敗ないし無策のツケを自治体（地方）
に回す魂胆があると見ています。すでに今井照氏
も「国政の課題を地域社会や自治体に責任転嫁し、
国がそれを評価する立場に転位する構造」（『自治
体戦略2040構想研究会報告について」（『自治
総研』通巻四八〇号、二〇一八年一〇月、六頁）
と述べています。

あるいは、金井利之氏が以前指摘していた「逆
補完性の原理」、すなわち、国ができないこと、
したくないことを自治体に回すというかたちでの
「分権化」（『補完性の原理』から『逆補完性の原理』
へ）（『ガバナンス』二〇一二年八月号）という

視点があらためて想起されます。その最近の事例としては、安倍政権の衆議院議員選挙公約なのに自治体が費用負担をさせられる気配が濃厚になってきている「幼児教育・保育の無償化」とか、ほとんど自治体任せになっているように見える「外国人との共生社会」づくりなどが挙げられます。こうした状況があるなかでは、北海道だけを見て北海道を語ることが非常に難しくなっていると考えています。

二一世紀の潮流の分析視角

かつて辻清明氏は、戦後日本の政治・行政の課題として、「民主化」と「能率化」の二点を挙げました。

このうち「民主化」の課題は、一九九〇年代の政治改革・行政改革により、選挙で選ばれた政治家が行政を統制すればそれで良いとする方向に矮小化されたと言えます。

一方の「能率化」の課題は、一九八〇年代からのNPM (New Public Management) の流れを金科玉条としてしまい、自治体は「政治体」としての機能を軽んじられ、「住民へのサービス提供機関」という名の国行政の執行機関への道をひた走らされることになったと思います。「市町村合併」も「総合的行政主体論」も「地方創生」も、国行政の執行機関としての自治体の体制づくりの方法です。国や経済団体、住民などから要望のあ

るあらゆる課題を抱え込んで自治体特に市町村の仕事は増えているのに、行革の名の下にますます職員は減らされ、身動きが取れない状態になった自治体は、肝心の「自治」には手が回らなくなっ

少し視点を変えましょう。今後の北海道に全く未来はないかというところはないと思います。道内の市町村においてはこの間も政策開発がなされてきたのであり、主なものとしては、自治基本条例、住民参加条例、議会基本条例などがあります。しかし、道庁としてどうかと言えば、先ほど高橋道政の評価でも触れたとおり、これといつてめ

どのように進めていくかが問われることになりま

ぼしいものが見当たらず、残念な状況にあります。

す。しかし、融合型制度のもとでは、自治体政府が自治体として行える仕事は限られており、また、国から押しつけられる仕事が増えるほど、自治体独自の政策開発・展開は困難になるといふ悪循環に陥ります。独自政策も国の施策に引きずられ、能率化を求められがちです。それでも資金が潤沢にあれば、国の意向にそれほど従う必要もなくなるかもしれないが、現下の財政の危機的状况を考えると、それも難しいと言わざるを得ません。財源不足という首根っこを押さえられて、「さあ自治を実現しましょう」と言われても、たとえば悪いかもしれませんが、給与も上がらない、食費光熱費住居費等の出費は増えるなかで、「豊かな文化的生活をしましょうね」と言われているようなもので、実現困難な無い物ねだりをされているようにも見えます。

また、札幌圏域、とりわけ札幌市への人口集中が起きることは多くの方が指摘するところであり、そうした指摘の多くは札幌圏以外の人口減少に警鐘を鳴らしています。一方で、人口集中の起きた札幌圏で発生する問題への対応についても考えておく必要があります。札幌圏に集まってくる人たちは、働き口を求める若い世代もいるでしょうが、すでにリタイアした高齢者層も増えつつあります。つまり、札幌圏では今後、就職氷河期世代の自立支援が必要な人たちへの対応や、保育所等の子育て支援への対応もさることながら、増加した高齢者人口への対応も必要になるということです。二〇三〇年とされる北海道新幹線の札幌延伸が、札幌圏への人口集中にどういった影響を与えるかという点にも注意が必要です。

今後の北海道の展望

悲観的な状況ばかりを述べ立ててきましたが、

加えて、人口減少地域の自治体については、『自治体戦略2040構想』との関係から言えば、特に生産年齢人口が減少する地域で自治体職員の確保がいつそう厳しくなるのではないかと思われま

なかった「自治体職員の国籍要件」についても本格的に考えなければならぬ時期が近い将来に到来するかもしれません。

あわせて、人口希薄地域における生活基盤の確保という面では、公共交通の問題は避けられないと思います。先ほど横山先生からは広域連合立の病院の設立についてご提起がありました。例えば病院へのアクセスという点でも公共交通の確保は不可欠です。

こうした状況を踏まえると、道庁がまず考えなければならぬのは、総合振興局・振興局の役割の見直し、市町村支援や広域調整の機能の拡充だろうと思います。逆にこうした機能をしっかりと振興局に持たせないと、道庁の存在感がますます希薄になってしまい、道庁不要論を呼び込んでしまうかもしれません。

このほか、産業に関しては、農林漁業の維持が不可欠です。農商工連携の推進が中心になると思いますが、高橋道政ではほとんど行われてきていませんので、これを再構築していくことが求められると思います。関係して、農林漁業は北海道の基幹産業の一つとされていますが、この分野での道庁の動きも鈍く感じます。例えば、「種子法」の廃止に伴い、「北海道主要農作物等の種子の生産に関する条例（仮称）」の制定が緒についていることは評価しますが、ようやく数日前（二〇一八年一月一八日）にパブリック・コメントの結果公表となり、他県に比べても出遅れ感があります。

漁業法改正も臨時国会で成立してしまいました。道庁として漫然と眺めていると北海道漁業も危ない方向に向かうかもしれません。

近年はかなりのスピードで国の政策が打ち出されており、変化のスピードにキャッチアップする余裕が北海道庁や道内市町村にあるのかと心配しています。

北海道については、広大な面積を持っています

討論

札幌一極集中の意味と札幌圏の課題

佐藤 それでは、三人の問題提起で出された様々な論点からいくつか主要なものをピックアップし、討論に入っていきたいと思えます。

まず、全ての問題の前提になっていると思われる人口減少問題を取り上げたいと思います。人口減少そのものは避けられないと受け入れるしかないか、北海道として何か別の展望があるのか、この点はいかがでしょうか。

横山 先ほど山崎先生から札幌一極集中問題のご指摘がありました。全道的に人口減少が進んでいるなかにあつて、札幌一極集中とは、札幌圏以外の地域から首都圏など道外へ直接転出していくのを札幌圏が一旦くいとめ、受け皿として機能している、いわゆるダム機能を示しているとも言え、こうした側面が将来的にも位置づけられるかとい

から、全体としての北海道の視点で構想しなければならぬ課題（農商工連携や公共交通など）、いくつかの圏域毎に構想していかなければならない問題（人口減少市町村の補完など）とがありま。それぞれに必要な構想を考え、実現に移していくことが道政や市町村政に求められますし、それが可能な人材が自治体選挙で選出されることに期待したいと思えます。

う問題があります。この点は山崎先生はどうお考えですか。

山崎 今のご指摘は、札幌圏が果たしているダム機能が持ち堪えられなくなってきたのではないのでしょうか。

各種統計によると、札幌圏に集まっている人々の雇用状況には、賃金が高くない、その割には労働時間が長い、非正規雇用が多い、といった特徴があり、必ずしも質の高い雇用を確保できていません。雇用政策を通じてそういった部分の改善が今後行われないと、ダム機能はますます果たせなくなっていくと思えます。

横山 北海道の人口は二〇一五年で五三八万人ですが、これが二〇四〇年に四三三万人にまで減ると推計されています。他府県に比べて非常に急激な減少であり、これにどう対応していくかという問題があります。年少人口は現在すでに一％程度で、展望も厳しいものにならざるを得ません。

緩やかな減少への対策と、急減対策とは手法が違ってくると思います。

山崎 道内の人口急減地域としては、主として日本海沿岸の漁業主体のまちと旧産炭地域が挙げられますが、これらの地域では、地域医療、福祉、教育など公共サービスの提供体制をいかに維持していくのか、技術系をはじめとした自治体職員不足にどのように対処すべきか、そのためには例えば、広域連携や道から市町村への支援を進めるかという観点からの対策の必要性が高まるものと考えられます。一方、緩やかに減少している地域では、現状で人口減少を押しとどめている社会経済的要因を明らかにし、個々の地域特性の強みを伸ばすための実践が重要です。

いずれにしても、人口減少対策として重要なのは雇用を創出する政策です。地域を支えるための持続的な産業政策をどのように実践するか、すでに道内各地で取り組みが行われていますが、市町村を中心とした自治体が、住民（団体）、民間企業、国の機関、本州や海外の企業や団体などと、実効的な連携を図ってゆくかが鍵です。

横山 札幌圏以外の地域から札幌圏に移住してきても、なかなか希望する職がないというのは確かだと思えますし、生活保護を受ける人たちもいると聞きます。

労働条件の質の問題については、最終的には北海道の産業構造に行き着くと思います。道内の企業は九九・八%が中小企業です。そのうち八五%

が小規模企業です。なおかつ、それらの企業が現在急激に減っており、ある程度恵まれた職場は非常に限られます。

人口減少下の雇用政策・産業政策の方向性

佐藤 国立社会保障・人口問題研究所のデータによると、二〇四〇年までの人口減少率が一〇%未満にとどまる自治体は道内には六つしかありません。札幌市、帯広市、千歳市、恵庭市、東神楽町、二七コ町です。札幌圏に集まる人たちの数は、この先も大きくは減らないかもしれません。

先ほども述べたように、問題はどのような人たちが札幌圏に集まってくるかで、職を求める若い世代だけでなく、高齢者も増えていきます。札幌周辺で、現状では必ずしも質が良いとは言えない雇用の問題が今後より深刻化する可能性もあります。

中小企業に関しては担い手不足の問題が深刻です。全国的にも経営が悪くなくても、後継者がいないために閉じざるを得ない企業あるいは店舗が増えているようですので、道内でもこの部分への対策が必要です。

横山 日本創生会議の示した消滅可能性都市は全国八九六団体で、このうち北海道は一四七団体もあります。札幌市の南区や厚別区も高い数値になっています。北海道はとくに危機的状況だと思います。雇用政策は重要ですが、どのような方針が考えられますか。

山崎 一つは、先ほども述べたように、労働条件の改善をしていく取り組みです。

横山 それをどの程度道庁が担うことができるでしょうか。

山崎 基本的には国であると考えます。労働政策として自治体に行えることは限られます。

一方、自治体には、例えば、若者の就業支援や、女性の社会進出のサポートとして、シングルマザーであれ、共働きであれ、子育て支援などと連携した支援体制を構築し、今まで社会進出に躊躇してきた人たちが円滑に社会へ出て行ける条件整備が期待されます。

また、地域特性に合わせた産業政策として、全国から新たな担い手（団体、企業を含む）をリクルートし、地域の中でより適性の合う分野にマッチングさせていく努力を積み重ねることによって、地域の産業を維持、発展させてゆく可能性を見出すことができます。実際に、道内各地では注目すべきユニークな実践が行われています。

横山 産業政策になるかもしれませんが、道庁には戦略的に産業振興のための補助金を出すという施策があつていいと思います。先ほどの問題提起で触れた介護職員処遇改善交付金の北海道版がその一例で、それによって介護職員の人材確保や早期退職の防止を図ってはどうかと思います。

観光振興については、道庁が一定の予算を確保し、人的支援も含めて取り組み、さらなる活性化を目指すべきだと思います。現状では道庁で何かしな



山崎 幹根氏

くても、インバウンド観光客が北海道にたくさん来ている状況です。北海道の自然の豊かさなどが人気を高め、それはそれで非常に恵まれたことですが、外国人がこの先もずっと北海道に来るといふ保障はどこにもありません。道庁としてできること、やるべきことはまだまだあると思います。また、日本人観光客のリピーターを増やす方策も重要です。エネルギー産業においても、道庁の果たすべき役割があります。卒原発を前提にするならば、風力や太陽光、バイオマスなどの再生可能エネルギー産業を育成していくこととなります。ただ、例えば風力発電一つを見ても、発電用風車が特定の地域に集中しすぎるなどすると、振動やバードストライクなど、近隣の住民の生活に影響があるとも言われます。再生可能エネルギーといってもバラ



横山 純一氏

色の未来だけが待っているわけではないので、様々な課題や問題点が発生した場合への対応など、そういったかたちでの後押しは道庁に求められると思います。自治体による小さな雇用政策ももちろん大事ですが、産業政策と結びついた大きな雇用政策も必要だと思います。それに果たす道庁の役割は大きいと思います。佐藤 それには相応の財源も必要です。道財政の中でそうした政策展開は今後可能でしょうか。横山 高橋道政四期目の観光振興予算は相当の額に上っています。予算編成の中で政策に優先順位をつける、優先度の低下した政策をスクラップするなどして、予算を生み出していく必要があると思います。道庁として何をしたいのかをはっきりさせ

て取り組むべきです。

佐藤 産業に関して言えば、外国人労働者の受け入れの問題もあります。現在、入管法の改正による、外国人労働者の在留資格の拡大が議論されています。

横山 道内の現状で言えば、水産加工業を中心に、すでにたくさん外国人技能実習生が働いています。北道的的には、入管法改正の影響は当面それほど大きくないと予想されます。むしろ、すでに働いている外国人たちとの関係を良好に維持していくことが自治体や業界の関係者にとっては重要です。

佐藤 人口が六〇七割減ると推計されているところは、道内では、夕張市、歌志内市、松前町、福島町、木古内町、積丹町、上砂川町の七市町村あり、五〇六割減少するとされている自治体は三〇あります。人口減少は地域によってそれぞれ減り方に差があります。

横山 オホーツク管内の町村では、第一次産業人口や第三次産業人口はさほど減っていません。むしろ増えているケースもあります。減っているのは第二次産業人口で、とくに建設業です。それは公共事業費がこの間減らされて、その影響で建設業者の倒産等が進んだからです。より深刻なのは、第一次産業に元気がなく、公共事業の削減で第二次産業も衰退している地域です。

佐藤 市町村によって減り方に違いが出るとなると、個々の市町村では手に負えない部分も出てくると思われます。そうであれば、道庁の振興局

が管内市町村にどのような対応をするかがますます問われることとなります。

道庁・市町村関係の再構築に向けて

佐藤 そこで次に、道庁の果たすべき役割、市町村との連携などについて討論したいと思います。この点についてまず山崎さんはどのように考えますか。

山崎 問題提起でも述べたように、地域主権型社会の構築にかかる取り組みが中途半端に終わってしまったため、広域自治体としての道と基礎自治体としての市町村の関係をどうしていくかが曖昧なままになっています。他の府県では様々な取り組みが見られます。例



佐藤 克廣 氏

えば奈良県や高知県では、単独では自治体運営が困難な市町村を県が積極的に支援しています。また、香川県では、二〇一八年から一〇年かけて、県と市町が水道事業の一元化を開始しました。愛媛県では、「チーム愛媛」のスローガンのもと、県と市町が協働事業を提案・実行するという取り組みを一〇年来続けてきています。北海道だけを見ていてもなかなか展望を持ちづらいのですが、他の府県の実践から、基礎自治体との関係において広域自治体が果たす多様な役割を構想するアイデアを引き出すことができます。今後はまず、北海道ならではの広域自治体としての役割をあらためて整理し直す必要があります。その際、他の府県でも見られるように、人口の急減により自治体運営が厳しくなる基礎自治体に対し広域自治体として何をしておくべきか、本腰を入れて考えなければならぬと思います。

横山 北海道には小規模自治体が多数ありますが、少子化対策や高齢者対策などにおいて、小規模自治体が単独で担っているかどうか今後問題になってくると思います。例えば従前の対策では、個別の市町村が対応して保育所や学校の統合などが進められてきましたが、これらは少子化対策ではありません。

少子化や高齢化がこれから本格的に進めば、広域対応は不可避だと思います。とくに小規模町村などでは、支援人材もノウハウの蓄積も十分ではないからです。各市町村側の選択が前提ですが、

道庁がノウハウを持つように努力しながら、広域対応の対象となりうる事業や制度を広げ、条件の揃ったところから進めていく必要があります。

町立病院は診療科が少なく、赤字運営が多い。医師確保にも苦労している。そうであれば、広域連立の病院として改組し、連携を模索してはどうかと思います。広域連立の病院への取り組みは、青森県の西北五地域に先行例（つがる西北五広域連合）があり、中核病院（つがる総合病院）の改革に県が資金援助の面で関わっています。

産業政策に戻りますが、私は現行の振興局レベルでの経済・産業政策には限界があると見ています。この点で山崎先生からは先ほど道庁と開発局がもつと連携するべきだという指摘がありました。が賛成です。私の場合は、先ほどの問題提起でも述べたように、さらに市町村や民間企業も加えて、地域経済サポートセンターを創設し、企業誘致や助言などをすべきだと考えています。道庁が市町村、開発局、民間と重層的に連携していくような仕組みを積極的につくっていくべきだと思います。

これらの取り組みは、裏を返せば、道庁による市町村支援の機能と言えます。こうした取り組みを積み重ねていくことで、「道庁スルー」という言葉も自ずと使われなくなっていくと思います。

佐藤 例えば病院が広域化したときには、そこまでのアクセスという問題が出てくると思います。この点はいかがですか。

横山 広域連立の病院というのは、広域連合

を構成する自治体にある市町村立病院の一つを中核病院として充実させる一方で、これまでであった他の市町村立病院の方は機能を縮小したり、診療所に改組するのが基本です。機能強化と自治体間連携、財政の効率化を同時にめざすものです。

佐藤 広域連合立の病院に道庁が財政支援を行うというのは、新しく広域連合立の病院を建てて、そこに道庁が財政支援をするというイメージを持ちましたが、そういう意味ではなさそうですね。

横山 青森県の事例は、中心となる五所川原市立病院がちょうど改築時期に当たり、大規模修繕が必要となっていたところに県が補助金を支出しました。北海道でも病院の広域連合化を進めるならば、道庁が改築費の一部に資金援助をすることを検討してはどうかと思いますし、病院の更新時期を迎えるタイミングで広域連合化を検討する市町村が出てくるのではないかと思います。

山崎 そもそも論ですが、北海道の地域特性に由来する地域課題を解決するために道庁が広域自治体として果たすべき役割は、地域公共交通、地域医療、高等教育など、多くの分野に広がっています。そこにどう積極的に関わっていくかが道庁には問われます。

一方で、道庁に対しては、国との関係において果たす役割への期待もあります。北海道には、国土の二二%を占める広大な面積と、積雪寒冷地でもあるという、他府県にはない地域特性、不利条件があります。これを踏まえた上での政策づくり、

あるいは理論武装、道外への発信を積極的に担っていくことも期待されます。

振興局の果たすべき役割とあるべき区割

佐藤 山崎先生からご紹介のあった他県での県庁と市町村の連携の事例は、面積においても人口においても小規模の県が多かったように思います。そうした小規模県での実践を、広大な北海道で応用しようとするならば、一定の工夫が必要ではないかと思いますが。

山崎 そこは振興局や圏域の位置付けを考え直す必要があります。高橋道政がこの間続けてきた「大きな市町村・小さな道庁」路線を今後も続けるか、それとも、振興局が市町村をより積極的に支援・補完、あるいは調整する体制へと路線変更するか、これが次の北海道のあり方を考えるポイントになります。

佐藤 総合振興局・振興局の所管区域は、支庁制度改革を経ても一四のまま変わっていません。山崎先生は、それは現行のまままでよいとお考えですか。

山崎 いいえ、私は元々、六圏域がベストだと考えています。

横山 私も地域経済サポートセンターの設置は六圏域を想定しています。

佐藤 六圏域は道庁の計画の一部や開発局が以前から構想してきた枠組みですが、その辺りが無

難と見るべきなのか、六圏域程度にまとめればもう少し振興局も力を発揮できると考えるべきなのか、この点はいかがでしょうか。

山崎 やり方次第だと思います。区切り方を変えただけで地域課題を解決できるようにするには思えません。振興局がどのような役割と権限を持つかが重要です。

佐藤 市町村支援という機能から言えば、現行の一四振興局体制のもとでも、振興局によつては、支援対象になる市町村が一〇二しかないところ、ほとんど全てが支援対象になるようなところがあつて、差があると思います。振興局の所管区域をある程度統合することでその差は縮まると思われ、その意味では統合するべきかもしれません。

横山 ただ、道内には小規模町村が多いので、振興局の役割として小規模町村への支援は今後も重要ですが、都市自治体に対してすべきことは少ないと思います。その意味で、六圏域は主に経済圏域としての役割を果たすようにしつつ、権限や人材は多少縮小しても一四振興局の枠組みも残して、道庁のもつノウハウに期待する小規模町村の支援にあたらせてはどうかと思っています。

佐藤 関連して、山崎先生は本誌二〇一八年九月号掲載の講演録で、「道職員の人材確保については（中略）支庁別採用のような地域レベルでの採用の導入も一考に値します」と書かれていました。

山崎 それは、札幌一極集中問題への対応や、道職員リクルートの改善策として、採用方法や人

事をいつそう柔軟化することも一案ではないかという趣旨でした。

佐藤 私はそのアイデアはとても良いと思っております。ただ、国家公務員の中央採用（総合職）と地方採用（一般職）のように差がついては問題です。そうならないように、採用は全て六圏域別に行うかたちに一元化すれば、内定辞退者や早期退職者が続出するような現下の問題も抑えられてよいのではないかと思っています。

山崎 私もそのような観点で言及しました。道職員の内定辞退率が非常に高い理由の一つに、札幌生まれ・札幌育ちの若者が地方勤務を忌避する風潮がどうしてもあるようです。そうであれば、地域の人材はそれぞれの地元からリクルートし、札幌圏以外の振興局の勤務に当たらせる、そういう人事のパターンを複線的に整備しておいてもいいのではないのでしょうか。

佐藤 私は、本庁採用と振興局採用の複線化ではなく、採用に関しては後者への一元化が望ましいと考えます。

山崎 いずれにしても、そうした部分にまで踏み込んでいかないと、札幌一極集中現象への対処は厳しいと思います。

少子化時代、道立高校をどうするか

佐藤 道庁が果たすべき役割として、他に何かありますか。

横山 道立高校をどうしていくかという問題が一つあると思います。その多くで現在、定員割れが起きています。これまでの道庁の対応は、廃校にはせず、一問口でも維持しようという姿勢です。ソフトな対応をしていると言えますが、今後さらに少子化が進んだときに、道立高校を維持できるかどうかという問題がいつそう深刻化します。絶対に維持していくべきとするか、廃止もやむなしと考えるのか、すでに具体的に問われていると思います。

私個人としては、道立高校の縮小はある程度進めざるを得ないのではないかと思っています。この間、例えば三笠市のように市に移管したケースもあり、地元の要望も踏まえなければなりません。少なくとも地元の市町村に確固とした残したい意思がない限り、道立高校の縮小はやむを得ないと思います。

山崎 それは地元の市町村が地域づくりの核として高校を活用しようとしているか否かにより、残すかどうか、どのように再編していくかは決まってくると思います。

あらためて検証が必要ですが、地方創生で高校を核とした地域づくりを進めている道外の市町村の事例を見ると、県立高校が中心になっているところが多いように思います。それを踏まえると、道立高校を市町村に移管する道内の現下の流れは妥当なのか、再考の余地はないでしょうか。広域的な政策課題を解決するために、道立高校の持ち味や特性をそれぞれ地域ごとに活かしていくとい

う方向性での高校政策の見直しも行ってみる必要もあると考えます。

佐藤 私も、生徒が集まらない道立高校は廃止の検討もやむを得ないと思います。あとはどのような特徴を打ち出して生徒を集めるかという部分で工夫の余地があります。例えば、地域の雇用や産業、文化などと関連づけて、各分野の専門の教員に来てもらい、特徴ある高校づくりを進めるということですね。生徒の募集も、近隣の市町村だけにとどめず、積極的に全国に向かって発信するべきですが、明確な特徴を前面に出さない限り、全国から生徒を集めることは難しいでしょう。

民営化の進展と政府の役割

佐藤 『自治体戦略2040構想第二次報告』で「公共私によるくらしの維持」が打ち出されています。横山先生の提起している地域経済サポートセンターは公共私を取り組みだと思えますが。

横山 恐らく、道庁だけでは経済政策の手立てはないのではないかと思います。経済圏域ごとに地域経済サポートセンターを設置し、ここを核として、民間企業や北海道開発局のもつノウハウを生かしつつ、地元市町村の意見も聞きながら、連携していくべきだと思います。聞けば、地元の民間企業の思っていることと、道庁の経済政策の内容に大きなズレが出るケースもあるようです。それは地元にとっては非常に困ることです。

佐藤 この間、「農地法」や「漁業法」が改正され、農業や漁業に株式会社が参入する条件が緩和されています。このような動きはについて、地域経済サポートセンターとの関係でどのように見えていますか。

横山 まだ十分に勉強していませんが、基本的にはこれまでの制度で問題はないと思っています。

佐藤 民営化に関連して、「水道法」が最近改正され、コンセッション方式（自治体が公共施設や設備の所有権を持ったまま運営権を民間に売却できる制度）も導入されました。

横山 今回の「水道法」の改正は、海外などでは弊害が起きているようなので、拙速だったと思います。

ただ、なぜこのような動きになるかというと、自治体が財政負担を嫌がって民営化や民間委託を進めていることも一因としてあるからだと思います。

逆に、自治体直営を維持することは、その自治体としての政策に力を入れていくかを示すものだと思います。越谷市における保育所の市直営の維持（ただしすべての保育所が市直営ということではない）、三鷹市における市直営の子ども家庭支援センターの設置・運営、近江八幡市における地域包括支援センターへの多数の保健師の配置・増員などはそうした事例です。何でも市場主義で自治体直営の廃止を進めるといふ風潮はおかしいと思います。自治体直営のほうが成果が出る部門は多々あると思います。

佐藤 民営化を進める現下の国の動きについて、

山崎先生はどうお考えですか。

山崎 民間で担える分野を民間に任せていくこと自体には、民間のアイデアの活用や、あるべき協働、官民連携の実践などの意義もあり、必ずしも反対しませんが、それは万能の解ではないということに留意する必要があります。

自治体の仕事のアウトソーシング化の進展は、例えば官製ワーキングプアの創出という問題を引き起こしています。民営化や民間委託では、その効果としてコストの削減が挙げられますが、実は、それによって新たに作業コスト、運営コストも発生します。こうした部分も含めてトータルに良し悪しを考えていかなければなりません。

佐藤 国の意向や法改正の方向がどうあれ、自治体側も無分別に民営化等を進めていくのではなく、直営の意味や、トータルのコストなどを考え、直営の意図や、トータルのコストなどを考え、どちらを選択するか判断していく必要がありますね。

地方自治の発展と再建に向けた課題

佐藤 最後に、今後の北海道における地方自治の課題について、それぞれご発言をお願いします。

山崎 本日は道庁が主役になりましたが、これからの基礎自治体のあり方をどう考えていくかというときに、『自治体戦略2040構想』などにも見られるように国が路線の提示をしてくるなかで、基礎自治体の側から自らのあるべき役割を主体的

に提示していく必要性を痛感します。二〇〇〇年以降の議論を振り返ると、国が全国画一的な仕組みを押しつけてきて、基礎自治体が反発するということの繰り返しでした。その一方で、少子・高齢化の進展と、自治体の人手不足という状況の中で、従来と同じような自治体運営を続けることが厳しいのであれば、基礎自治体として担わなければならない行政サービスとは何かを再定義しなければなりません。それは究極的には対人サービスと土地利用政策が中心になると考えられますが、それと同時に広域自治体に移管していくべき仕事も浮かび上がります。しかし、この一〇～二〇年を振り返っても、広域化でサービスを共通化していくという動きは、ボトムアップではほとんど起きていないと思われま

す。基礎自治体が維持すべき役割、広域化するべき仕事とその方法について、自治体現場に根ざした視点から提案していくことも一方で重要です。単に、国の構想への反発を表明するだけでは済まされない時代状況になるのではないのでしょうか。

また、「広域連携」という言葉はマジックワードになっていて、この二十年来言われ続けてきました。国もいろいろな仕組みをつくってきたし、『自治体戦略2040構想』でもまた「圏域マネジメントと二層制の柔軟化」と書かれ、今後も新しい手法が次々と打ち出されてくることは想像に難くありません。そうしたなかで、国が打ち出してくる広域連携の構想を自治体側がどのように受け止めていくかが問われます。これまでの広域連

携手法を振り返ると、必ずしも自治体の政策現場のニーズや実態と適合していない広域連携が奨励され続けてきた面もあります。また、自治体の現場でも、一部を除いて、広域連携によつて得られるメリットよりも、広域連携の枠組みに参加するコストと、自治体間の利害調整などにかかるコストの方が大きい、という認識があります。

これからの北海道の自治のあり方を国任せにせずと考えていく上では、広域連携のメリットとコストのアンバランスという現実を踏まえつつ、あるべき広域連携を自治体としてどのように構築してゆくのか、そして、人口減少時代における自治体運営をどう確立していくか、の二点が課題となります。

横山 北海道の自治のあり方については、恐らく一〇年先を見据えて考えていかなければならないと思います。将来的に少子・高齢化の問題や自治体規模の縮小が進んでいくなかで、少子化対策や高齢化対策を打つならば、否が応にも広域連携を進めていかなければならないと思います。

また、現在、国からの提案により、自治体の窓口業務を総合化し、これを民間委託していく動きが見られますが、これが今後ますます進められる可能性があります。しかし、総合窓口の運営は民間には担いきれません。総合窓口で受け付けられる相談や申請の内容には、あらゆる行政サービスが関わってくるからです。サービスの充実には庁内連携が大変重要になります。このような民営化が次の一〇年で広まる可能性があり、自治体の課

題として対応が必要になると思います。

この二〇年の間、地方分権が進められてきたはずですが、現状は地方自治の後退になっているように見えます。財政の分野で言えば、二つの問題があります。

一つは、地方法人税（道府県民税の法人税割、法人事業税）の配分方法で、東京都のように税収の多いところからはぎ取つて、少ない自治体に渡すという考えがあるようです。これは本来は地方交付税で対応するべきことであり、自主財源をはぎ取つて余所に回すというのは地方自治の趣旨から外れています。

もう一つは、いわゆる地方交付税のトップランナー方式です。例えば、小学校費のうちの児童数を測定単位とするものについて基準財政需要額を計算する場合、これまでは標準的小学校の場合の学校給食については、自治体の正規職員の給食従事員二名の人件費を基準財政需要額に参入して計算していたのが、現在は民営化が進んだという前提で委託料で計算するようになっています。実態的には給食の民間委託をしていない自治体が多かかなりの数あるのに、全て民間委託で交付税が計算されています。これは交付税を使って学校給食の民営化を進めるよう自治体を誘導する効果をもつのではないのでしょうか。

このように、国によつて地方自治を蔑ろにするようなことがすでに行われています。地方自治をもう一度立て直していくことが求められています。

佐藤 この二〇年、地方分権改革が進められてきたはずですが、実際には中央集権化が進んでしまい、自治体の現場では、NPMだけを指針に、能率化だけが追求されており、非常に恐ろしい状況です。本来は、市場経済では上手く解決できない問題があるために政府がつけられて、社会問題の解決を図っているはずなのに、その部分はすっかり忘却されて、何もかもが民間でできるように思わされてしまっています。

北海道の場合、特に第一次産業の資源は非常に豊富ですから、人間にとつて最も大事な「食」には困らないということを奇貨として、今後も各市町村がそれぞれの技量を発揮し、また、道庁もそうした市町村を補完・支援するようなかたちで、場合によっては開発局なども協力して、オール北海道として、今後の北海道の衰退をくい止めるという方向で協力していかなければならないと、本日の座談会を通して思いました。本日は、二〇一九年四月の統一自治体選挙を意識しながらの討論でしたが、首長や議会議員の各候補者たちがどのような選挙公約を打ち出してくるか、引き続き注目をしていきたいと思えます。

本稿は、二〇一八年一月二〇日に開催した鼎談の内容をまとめたものです。

文責・編集部