

〈消えかかる〉道州制特区制度

― 分権改革の象徴からの転落なのか

佐藤克廣

はじめに

二〇二一年三月二四日第一回定例北海道議会において「北海道道州制特別区域計画の変更」が議決された。この変更議決は、道州制特区法第五条に定められた「道州制特別区域基本方針」の閣議決定に基づくものである。閣議決定に基づく「道州制特別区域基本方針」は、二〇〇七年一月三日に最初に閣議決定されてから、二〇〇八年、二〇〇九年、二〇一〇年、二〇一二年、二〇一六年、と一部変更がなされ、二〇二一年に再度変更がなされた。二〇二一年の変更により、計画期間が二〇二六年三月三一日まで五年間延長された。これにより、「北海道道州制特別区域計画」が更新された。

道庁のホームページによれば、「計画の変更素案について、市町村に対して意見聴取を行ったと

ころ、ご意見はありませんでした。」とのことである。また、同じ変更素案について、道民からの意見募集がおこわれ、それに応じた意見の件数は七件であった。そのうち「道州制特区」などに関する質問が四件、「道州制特区」は廃止すべきとする意見が一件であった。残り二件についても、「案を修正していないが、今後の施策の進め方等の参考とするもの」に分類されている。要するに、計画変更に至った意見はなかった。

二〇一六年の計画変更に際しては、道民からの意見募集をおこなったものの、意見を述べたものはなかったとされる。

このような状況からは、「道州制特区」が根付いたというよりも、道内市町村や道民からもほとんど忘れ去られているのではないかと危惧をもつ。なぜこのような忘れ去られた存在、いわば〈消えかかる〉存在となったのであろうか。「道州制特別区域における広域行政の推進に関する法律」

（道州制特区法）が制定（二〇〇六年二月三日成立）されてから一五年、「道州制特区」が新聞記事用語として使われ出してから（二〇〇三年八月）二〇年の経緯をたどり、〈消えかかる〉「道州制特区」の現状を明らかにしてみたい。

〈消えかかる〉現状

「道州制特区」が〈消えかかる〉現状を、まず新聞社のデータベース検索によつて観察してみよう。

一般的に、人々の関心が高い事項については、新聞などのマスメディアが取り上げる機会も多いと考えられる。マスメディアに取り上げられなくなることは、そのテーマについて世間の関心が低下ないし消えてしまっていると想定することができる。そこで、代表的な新聞各社の「道州制特区」を取り上げた記事の本数を調べることとした。

図表 1 新聞社データベースによる「道州制特区」検索ヒット件数

新聞社	I期	割合(%)	II期	割合(%)	III期	割合(%)	IV期	割合(%)	合計
北海道	1068	84.5	139	11.0	31	2.5	26	2.1	1264
朝日	219	89.0	21	8.5	5	2.0	1	0.4	246
日本経済	309	91.4	25	7.4	4	1.2	0	0.0	338
毎日	280	89.5	26	8.3	7	2.2	0	0.0	313
読売	372	91.0	30	7.3	6	1.5	1	0.2	409

〔備考1〕 I期=2003年4月1日～2008年3月31日、II期=2008年4月1日～2013年3月31日、III期=2013年4月1日～2018年3月31日、IV期=2018年4月1日～2022年8月31日

〔備考2〕 『日本経済新聞』では人事異動記事に記載された「道州制特区」もヒットしたが、他紙と比較可能とするため人事異動記事22件を除外して記載した。

〔備考3〕 『北海道新聞』以外の各紙はあいうえお順。

〔出典〕 各新聞社データベースに基づき筆者作成

各新聞社の記事について「道州制特区」をキーワードとした検索結果は図表1の通りであった^③。各新聞社とも「道州制特区」に言及した記事の初出は、当時の小泉純一郎首相の二〇〇三年八月の発言を引用する記事であった。「道州制」は、戦前から議論されてきた制度であり、各新聞社の記事にも二〇〇三年以前から出現するキーワードである。しかし、「道州制特区」は、検索した五紙とともに、二〇〇三年八月以前の記事には出現しないキーワードである。「道州制特区」は、二一世紀の用語・新語と言ってよい。

図表1に示したように、「道州制特区」に関連する記事は、二〇〇三年度からの五年間ではそれなりの数があるものの^④、その後急速に記事数が減少する。「北海道新聞」の記事数は、他紙と比較すると減少幅が小さいように見えるが、それでも、全体の記事数の割合で見ると、二〇一三年以降の五年間の割合は、他紙とそれほど変わらない。かろうじて最近五年でも「道州制特区」が出現しているところに、むしろ他紙との違いがあると言える。

新聞社のデータベース検索からは、「道州制特区」に関する記事は、『北海道新聞』を除いて、近年はほぼなくなっていると言える^⑤。道州制特区は、一時の勢いをなくし、マスメディアの世界では、消えかきつつある話題のように見える。

北海道の対応（メールマガジン）

〈消えかかると〉「道州制特区」に北海道（庁）はどのように対応しているであろうか。道州制特区法は、北海道のみに適用される法律ではない。とは言うものの、現時点で「特定広域団体」に指定されているのは北海道のみである。従って、北海道知事や北海道（庁）は、この法律の実施について大きな関心をもち、当事者として深く関わっているはずである。このため、北海道知事や北海道（庁）は少なくとも「道州制特区」の維持に力を入れていと想像できる。実態はどうであろうか。手がかりとして、まず北海道（庁）の広報活動を見てみよう。

北海道庁は、道民向けに、インターネットメールで「北海道メールマガジン Do・Ryoku（動・力）」（北海道総合政策部知事室広報広聴課）を毎月二〜四回程度発信してきている。とりあえず、筆者が受信した記録のある二〇二二年一月六日から二〇二二年九月一日までの約四五〇通のメールマガジンの記事を検索したところ、「道州制特区」ないし「道州制特別区域」に言及しているのは、わずかに一件、二〇一三年九月二〇日のメールマガジンのみであった。その内容は、以下の通りである。

◎ 道州制特区のアイデア募集!!

北海道の活性化や道民生活の向上につながる権

限移譲の提案を国に行うにあたり、ご意見、アイデアなどを募集しています。

現在の法律や制度の「ここを変えればもっと良くなると思うこと」などがありましたら、ぜひ、ご応募ください。

▼詳しくはこちらをご覧ください。
(略)

役所の広報の内容としてみれば、わかりやすく、よい情報であると思える。問い合わせ先は省略したが、担当課と電話番号のほかURLも記載されており、過不足はないように見える。しかし、「道州制特区」、「道州制特別区域」については、この一件のみだけであったことに、筆者は衝撃を受けた。

こうしたメールマガジンの読者は、一般的には北海道の政策や事業に大きな関心をもつ方々であろうと思われる。いわば〈ディーブな〉北海道応援団とも言える人々に発信するメールマガジンに「道州制特区」の情報がほぼ無いに等しいのはどう考えたらよいのであろうか。

筆者の受信記録に残っているメールマガジンは、二〇一二年一月以降である。そこで、その前には活発に情報提供がなされていたかもしれないと考え、北海道庁のホームページに掲載されているこのメールマガジンのバックナンバーを検索してみた。その結果、二〇一一年六月十七日、二〇一〇年四月十六日、二〇〇八年九月一二日に上記

とほぼ同内容のお知らせが掲載されていた。

さらにさかのぼると、道州制特区法が施行された二〇〇七年には、八件の「道州制特区」関連の情報が掲載されていた。「道州制特区条例」へのパブリックコメントに関するお知らせが三件、そのほか、区域計画スタート、道民からの意見聴取結果（意見数）、第一回道州制特別区域提案検討委員会が開かれたこと、国への新たな提案（骨子）への意見募集案内二件を知らせる内容であった。二〇〇七年には、このメールマガジンは、月二回発行されていたので、二四回発行のメールマガジンで、八回各一件の情報が掲載されていたことになる。

二〇〇六年には、四月に二件、「知事コラム」で高橋はるみ知事が道州制特区法案に関するコメントを述べているが、そのほかに「道州制特区」に触れたものはない。二〇〇五年には、「道州制特区」というキーワードは出てこないものの、「道州制」についてのパブリックコメント募集などの広報が五件掲載されている。二〇〇四年には、「道州制」に関する広報が八件掲載されている。そのうち、二〇〇四年五月一日には「道州制特区に向けた提案（第一回）」を決定したとする記事が掲載されている。二〇〇四年には、このほかにも、三月二日には、「道では、国における道州制特区の動きをも踏まえ、将来の道州制に向けて、モデル的、先導的に取り組んでいきたいと考え、今年度内にも『道州制プログラム』としてその内

容を取りまとめ、また、四月には、道州制プログラムに基づいて、『平成一六年度道州制推進プラン』として国への提案を行っていきたくと考えています。』との記載がある。また、二月一三日には、参加者の一人が「道州制特区」を含んだ演題で講演する「道州制シンポジウム」の開催案内が掲載されている。

当時の小泉首相が「北海道を道州制特区にしてよいのではないか」と発言したのが、二〇〇三年八月八日であった。「道州制特区」という言葉が新聞記事に出てくるのは、翌日の八月九日からである。二〇〇三年八月八日以降同年一二月までのメールマガジンには、「道州制」が三件出てくるが、「道州制特区」は出現しない。このメールマガジンは、二〇〇一年一二月から配信されているが、二〇〇三年七月以前の北海道メールマガジンに関して言えば、「道州制特区」は二〇〇四年二月にシンポジウムの演題紹介の一つとして最初に出現し、その後は、道州制特区法案が上程されて以降ようやく「道州制特区」が出現することになる⁶。

このように、北海道メールマガジンでは、道州制特区元年とも言える二〇〇七年こそ関連情報が多少掲載されており、それ以前にも数件出てくるものの、二〇〇七年以降は、二〇〇八年、二〇一一年、二〇一二年に各一件掲載されているのみで、新聞記事よりも早く「道州制特区」は、〈消えかかって〉いたと言わざるを得ない。

図表3 道州制特別区域提案検討委員会の答申

答申	答申年月日	答申の数
第1回答申	2007年10月3日	5
第2回答申	2007年12月18日	11
第3回答申	2008年7月18日	6
第4回答申	2009年4月10日	5
第5回答申	2011年5月11日	4
第6回答申	2014年4月10日	3
合計		34

〔備考〕各答申内容については図表4を参照。

〔出典〕北海道地域行政局行政連携課ホームページを参照し筆者作成

図表3は、「道州制特別区域提案検討委員会」の答申数を示している。同一年月日にいくつかの内容を盛り込んだ答申がなされており、同一年月日に出された答申をまとめて第○回答申と道庁では呼んでいる。それぞれの回の答申にいくつの項目、つまり答申内容が含まれているかを、「答申の数」欄に記載した。答申内容は、全部で三四項目である。

これを見ると、「道州制特区」制度導入初期に答申が集中していることがわかる。第一回答申から第四回答申までが、第一期の「道州制特別区域提案検討委員会」からの答申である。それぞれの回に含まれる答申件数は、全三四件中二七件であり、約八割の答申が第一期に集中している。第五

回答申は、第二期の検討委員会で出され、第六回答申は、第四期の検討委員会で出されている。第一期、第二期、第四期以外の「道州制特別区域提案検討委員会」では、会議は開催されているものの、「道州制特区」提案として答申すべき項目がなかったであろう。そして、第六回答申以降は、急速に会議回数も減少しているのである。

「道州制特区」提案をおこなうための要と云つてよい「道州制特別区域提案検討委員会」の答申が途絶えていること、また、会議回数も極端に少なくなっていることから、「アリバイ」的に会議が開催されているのではないかと、この疑いをもたざるをえない。ここでも、「消えかかる」「道州制特区」への対応が、知事や北海道（庁）側からおこなわれていないことが見て取れるし、むしろ、「消えかかる」ことを助長しているようにも見える。

国の対応

北海道庁のホームページには、「道州制特区推進法は、北海道からの提案に基づき、国から地方への権限移譲等を段階的に積み重ねていくための仕組みとなる部分と、実際に権限を移譲する上で必要な個別の法令改正等の部分で構成されています。」とあり、「このような権限を移してほしい、この法律をこう改正してほしいという提案を北海道知事が総理大臣に直接言うことができ、さらに、国から権限が移つてくるときは、お金もセットで

移つてくることも法律で保証されています。」と記載されている。この通りであるならば、確かに分権に向けた良い制度であると言える。しかし、実態はどうであろうか。

北海道からの「道州制特区」提案を受けて、国はどのように対応したのであるか。すべての提案を受け入れているならば、北海道にとっては大成功である。しかし、国はすべての提案を受け入れているわけではない。

図表4に示したように、北海道は、制度発足以来三三件の提案を国に対しておこなってきた。「道州制特別区域提案検討委員会」の答申では三四件（図表3）だったものが、三三件となっている理由は、図表4の備考欄に記載のとおりである。

それらの提案のうち、国が現時点で応じていない提案は、五件である。この数字だけだと、提案の多くが認められてきたように見える。

では、図表5に示された内閣府の『道州制特区事務・事業の実施状況（令和三年度）』に示されている事務・事業がわずか六件なのはなぜだろうか。

毎年発表される内閣府の『道州制特区事務・事業の実施状況』で言及されている事務・事業は、ほぼ六件から九件前後で推移している。また、図表5の二〇二一年度においても評価対象、すなわち、継続している事務・事業は、「道州制特区」制度が開始された二〇〇七年度に移譲開始されたものが三件のほか、その後は二〇〇八年度から二

○一〇年度まで各一件である。一〇年以上前のものが継続しているに過ぎないのである。もつとも、すでに述べたように、北海道から国への提案は、六回三三件しかなく、最後の第六回提案も二〇一四年四月一〇日であり、八年前のものである。

また、後述する北海道ホームページの「道州制特区」についての説明では、「国から権限が移ってくるときは」とあるが、「国から（北海道）に権限が移ってくるときは」とは記載されていない。つまり「北海道」という文字が書かれていない。

図表4から読み取れる、国が応じていない提案五件に、「道州制特区」としておこなわれている事務・事業六件を加えた合計一件と、全提案三三件との差二二件のうち一〇件は、そもそも提案された内容は提案時点の法制度等で実現可能（「現行制度のまま対応可能である旨を通知」あるいは「現行制度で対応可能な範囲を明確化し通知」）であると考えた事案である。特に「現行制度のまま対応可能である旨の通知」とされた提案四件は、そもそも「道州制特区」で提案しなくても実現可能であると言われてしまった事案である。これは、分権に向けて、積極的に北海道が対処していないこと、つまり、法律等の範囲内で行うことを（自己規制）したのか、法制度上できないと思いつていることが露呈した事案であるとも言える。

残りの法改正や政令等の改正により対応する等とされた提案については、「道州制特区」として、つまり「特定広域団体」としての北海道だけに適

用されるのではなく、北海道の提案を受けたものの、全国自治体に適用するとされた事案である。

「この仕組みを使って、北海道独自の地域づくりをどう行うか、みんなでアイデアを出して考えていきましょう。」とする北海道のホームページでの宣言が空しく聞こえる扱いがなされた提案であると言える。

なぜ「消えかかる」のか〈道州制特区の位置づけ〉

北海道のホームページには、「道州制は全国的な仕組みですが、北海道は県の合併を経なくても道州制に移行できることから、北海道を全国に先駆けて道州制のモデルとする特別な区域にしようとするのが道州制特区です。」と記載されている。これは、「道州制特区」について必ずしも正確に表現しているとは言えない。なぜなら、「道州制」として何が目指されるのか、どのような制度設計がなされるのか、長年さまざまな議論がなされてきたものの、確定的と呼べそうなのは、「複数の都府県が合体したもの」程度でしかないからである。つまり「道州制のモデル」なるものは、存在しているとは言えない。存在しているとは言えないモデルをどのように追いかけるのだろうか。

一部には、「道州制特区」は、「地方分権のモデル的な取組」とする議論もあった。しかし、一方で、第二八次地方制度調査会第一回総会が開催された

二〇〇四年三月一日、地方制度調査会の事実上の事務局最高幹部といつてよい当時の香山充弘総務事務次官は、「道州制特区は、権限移譲がちよつとあるだけになるのではないか。それを『道州制』だと言われるのは困る」と発言したとされる。この発言には、総務省幹部によれば、北海道の「道州制特区」構想が「権限や財源移譲を十分に伴わない『道州制』の悪例となつてはたまらない」という思いがあるという。「道州制特区」は、その発端からして、実は「地方分権のモデル」などではなかったとも言える。

当時の北海道知事高橋はるみはどのように考えていたのであるか。「道州制特別区域における広域行政の推進に関する法律」の法案が検討されている最中の二〇〇六年四月二八日付け「北海道メールマガジン」に以下のような知事コラムが掲載されている。少々長いがそのまま引用してみよう。

「新年度が始まつて、はや一ヶ月。道州制特区推進法案の関係で、東京、札幌と目まぐるしく駆け回る日々でした。この機会に、道州制への私の考えを一言述べておきたいと思ひます。

道州制は、私たちが本場に必要とする地域主権の確立や、地域を活性化するためのツールです。そして、今回の道州制特区は、道州制を実現するための第一歩です。これを活用して、その内容をいかに膨らませていくかが重要で、省庁の強烈な抵抗の中、流れが止まつてしまう前に、世に出す

図表4 北海道提案に対する国の対応

答申	道の提案項目	国の対応	道州制特区基本方針改正 (最終改正年月日)
第1回答申	札幌医科大学の定員自由化に関する学則変更届での知事への変更	省令改正により特区として措置	2009年3月27日
	労働者派遣法に基づく医師派遣地域の拡大	政令改正により措置	2008年3月21日
	地方公務員派遣法に基づく医師派遣先の拡大	現行制度の最大限活用を含め継続検討	—
	JAS法に基づく監督権限の移譲	政令改正により措置	2021年2月5日 (2015年政令改正)
	水道法に基づく監督権限の移譲	政令改正により特区として措置	2009年3月27日
第2回答申	国土利用の規制権限等の移譲	農地転用許可制度＝法改正により一部措置	2021年2月5日 (2015年政令改正)
		保安林制度＝法改正等により一部措置	2021年2月5日 (2016年政令改正)
	人工林資源の一体的な管理体制の構築	現行制度で対応可能な範囲を明確化し通知	2009年3月27日
	森林関係審議会の統合	現行制度のまま対応可能である旨を通知	2009年3月27日
	廃棄物処理法に基づく権限の移譲	バイオマス利活用モデル事業の実施＝規制改正により措置	2012年2月10日 (2010年規則改正)
	特定免税点制度の創設	提案内容をこの制度で措置することは困難 別の制度を採り得ないか別途検討	—
	国際観光振興業務特別地区の設定		
	企業立地促進法に基づく権限移譲	法改正により一部措置	2021年2月5日 (2017年法改正)
	外国人材受け入れの促進	北海道との定期的な意見交換会の実施	2009年3月27日
	地域限定通訳案内士試験における裁量の拡大	法改正により措置	2021年2月5日 (2018年法改正)
町内会事業法人制度の創設	現行制度で対応可能な範囲を明確化し通知	2010年3月26日	
法定受託事務の自治事務化	関連の法案と一体的に検討	—	
第3回答申	維持管理費に係る国直轄事業負担金制度の廃止	維持管理に係る負担金を全廃	2012年2月10日
	道道管理権限の町村への移譲	法改正により措置	2012年2月10日
	福祉運送サービスに係る規制緩和	運用変更を行いその旨の通知	2010年3月26日
	コミュニティハウスの制度創設	事業推進に関する通知を发出 実施状況を踏まえ法改正による制度化を検討	2010年3月26日
	指定都市等の要件設定権限の移譲	現行制度で対応可能な範囲を明確化し通知	2010年3月26日
第4回答申	「条例による法令の上書き権」の創設	地方分権改革推進計画等に基づき条例制定権を拡大	2021年2月5日
	国の出先機関等に係る予算・人員の情報開示	現行制度のまま対応可能である旨を通知	2012年2月10日
	郵便局の活用が可能な地方公共団体事務の拡大	現行制度で対応可能な範囲を明確化し通知	2012年2月10日
	過疎地域等における病院と診療所との連携に係る特例措置	基本的には対応困難 現行制度のまま一部対応可能である旨を通知	2012年2月10日
	健康食品に関する北海道独自の表示基準の創設	機能性食品制度の導入により措置	2021年2月5日 (2015年法改正)

答申	道の提案項目	国の対応	道州制特区基本方針改正 (最終改正年月日)
第5回答申	「ふるさと納税」のコンビニでの収納	政令改正により措置	2021年2月5日 (2017年政令改正)
	自家用有償旅客運送の登録権限の移譲及び登録要件に係る裁量権の拡大	省令改正により措置 現行制度で対応可能な範囲を明確化し通知	2016年2月5日 (2014年規則改正)
	認定NPO法人の認定権限等の移譲に伴う 国と連携を図る仕組みなどの法制化	現行制度のまま対応可能である旨を通知	2016年2月5日
	アウトドア事業者等による自家用有償旅客送迎	現行制度で対応可能な範囲を明確化し通知	2016年2月5日
第6回答申	第3種旅行業者の募集型企画旅行実施区域を定める権限の移譲	告示改正により措置	2021年2月5日 (2018年告示改正)
	建築基準法に基づく構造方法等の認定権限の移譲	対応困難 申請者の負担軽減措置を講じる通知を发出	2021年2月5日
	栄養士・管理栄養士の養成施設の指定・ 監督権限の移譲	栄養士養成施設は地方分権改革の検討状況を踏まえて対応 管理栄養士養成施設は対応困難	—

〔備考〕第3回答申については、図表3では「6」となっているが、本図表では5項目である。その理由は、第3回答申6番目提案「将来の基礎自治体の新モデルを作る中核市制度の創設」については、検討委員会が提案時期を「制度の候補となる地域にとって適切な支援となる時期を選ぶよう留意していただきたい」との付帯意見を付けたため、北海道から国への提案がなされていないためである。

〔出典〕北海道地域行政局行政連携課ホームページを参照し筆者作成

図表6 道州制特区連携・共同事業の内容及び関係府省

連携・共同事業の内容及び関係府省

令和4年3月現在		
NO	連携・共同事業の内容	関係府省
1	CIQ業務への地方公団体職員派遣	法務省、財務省、厚生労働省
2	共同データベース構築による法人設立届出の一本化	財務省
3	税務に関する相談や広報事業の共同実施	財務省
4	国と道の連携の強化による医師の臨床研修体制の充実	厚生労働省
5	国・道・市町村、労働界の連携による雇用創出に向けた連携・共同事業の実施に係るプログラムの作成	厚生労働省、経済産業省
6	国と道の連携による各種雇用創出事業と職業紹介事業の連携	厚生労働省
7	国有林と民有林が一体となった森林づくり	農林水産省
8	農作物被害調査の共同実施	農林水産省
9	国と自治体が一体となった都市と農山漁村の交流推進活動の実施	農林水産省
10	食糧法に基づく生産調整方針の認定に関する指導業務などの共同実施	農林水産省
11	道内における食育推進活動の共同実施	農林水産省
12	第3種、第4種の特定漁港漁場整備事業計画策定に係る会議事務等の共同実施	農林水産省
13	国と道による国営農地再編整備事業の共同実施	農林水産省
14	バイオ産業行政協働会議の活用など国と道の密接な連携によるIT・バイオ産業クラスターの創出	経済産業省
15	異常気象時における国と道・市町村の相互代行、受委託等による除排雪の試行的実施	国土交通省
16	国と道の気象・河川・火山観測情報や道路などの管理情報の一元化・共有化	国土交通省
17	防災体制や防災装備の一元的な管理・運用	国土交通省、内閣府、総務省
18	地域の観光資源を活用したプロモーション事業 【旧:ピシット・ジャパン事業】	国土交通省
19	国指定鳥獣保護区管理員と道自然保護監視員等との巡視の連携	環境省

〔出典〕内閣府道州制特区担当室ホームページ

図表5 国から移譲された事務・事業

道州制特区移譲事務・事業一覧

(2021年度)			
NO	移譲事務・事業名	移譲開始時期	所管省庁
1	国又は独立行政法人が開設する医療機関に係る公費負担医療等を行う指定医療機関等の指定に関する事務	2007年4月	厚生労働省
2	商工会議所に対する監督に関する事務	2007年4月	経済産業省
3	鳥獣保護法に係る危険猟法(麻酔薬の使用)の許可に関する事務	2007年4月	環境省
4	札幌医科大学の収容定員の変更に伴う学則変更に係る文部科学大臣への届出の廃止	2008年12月	文部科学省 厚生労働省
5	水道法に係る水道事業及び水道用供水給事業の認可	2009年4月	厚生労働省
6	開発道路に係る直轄事業	2010年4月	国土交通省

〔出典〕内閣府『道州制特区事務・事業の実施状況(令和3年度)』(2022年3月)より作成

ことが最優先であり、今がその『とき』と判断しました。

つまり、まず世に出ず、『小さく産んで大きく育てる』これが今後の道州制の推進を考える上で必要ではないかと。

一旦生まれれば、子育てと同じ、『地域ぐるみ』で大きく育てていくことが大切です。こうした思いで、私自身、地域に向き、皆さんから意見を聴きながら、道民みんなのための道州制へと育てていきたい。地域の皆さんからいただく意見こそが、省庁と戦う強い武器にもなると信じています。よろしく願います。」

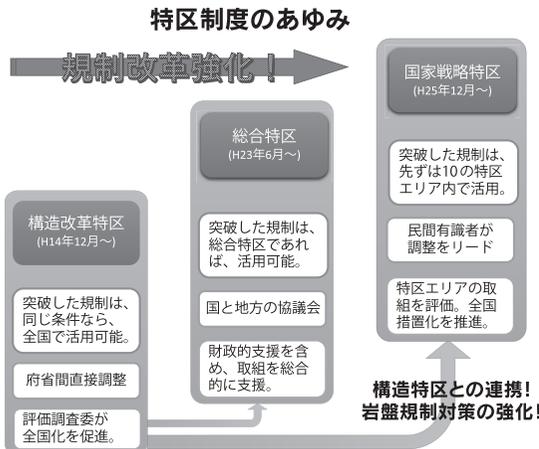
「小さく産んで大きく育てる」とする比喩が適切かどうかはともかく、創設される「道州制特区」制度は、必ずしも知事の考える十分な形態の制度ではないとする認識があったように読める。知事の認識では、「道州制」は、「私たちが本当に必要とする地域主権の確立や、地域を活性化するためのツール」であって、「道州制特区」は、その「道州制」を実現するための第一歩に過ぎないとの認識があった¹²⁾。

このように、いわば〈勢い〉で「道州制特区」制度を作ったものの、関係者の認識・思惑は一致していない。制度が充足し、運用段階となつて、認識のズレのほころびが大きく拡がっていったことが、〈消えかかる〉原因の一つとして考えられる。

なぜ〈消えかかる〉のか〈特区の濫立〉

道州制特区は、法律に基づく制度であり、法律が廃止されない限り、継続されるし、大幅な改正がおこなわれない限り、現行の仕組みのまま継続する。これに伴う条例（北海道道州制特別区域推進条例）も制定（二〇〇七年七月）されている。とはいえ、「道州制特区」は、「道州制」と名はつくものの、すでに述べてきたように「道州制」はそもそも確定的な概念とは言えないし、意地悪く言えば、北海「道」に適用されるのだから「道州制」という程度の枕詞に過ぎないと言えそうである。むしろ重要なのは「特区」の方で、「道州制特区」制度は、「構造改革特区」などの「特区」

図表7 特区制度のあゆみ



【出典】内閣府地方創生推進事務局

制度のヴァリエーションの一つと見ることができよう。

「構造改革特区」制度は、二〇〇二年一月から始まっている。「道州制特区」は二〇〇六年末の法律制定であるが、その後、二〇一一年六月には「総合特区」制度が始まり、さらに二〇一三年一月からは「国家戦略特区」制度が開始されている。「特区」の濫立とも言える。これらの特区は、内閣府地方創生推進事務局が担当している。「地方創生」の推進力とされているようである。ところが、内閣府地方創生推進事務局のホームページには、構造改革特区、総合特区、国家戦略特区の情報は掲載されているが、「道州制特区」についての情報は見当たらない。

「道州制特区」を除く三つの特区制度の違いについて、内閣府地方創生推進事務局は、次のように説明している。

「全国からの提案募集を通じ、現場から寄せられた規制改革のニーズを実現するため、これまで構造改革特区、総合特区、国家戦略特区の三つの特区制度を措置してきました。構造改革特区は、一旦措置された規制改革事項であれば、全国どの地域でも活用できる制度です。総合特区は、地域の特定テーマの包括的な取組を、規制の特例措置に加え、財政支援も含め総合的に支援する制度です。国家戦略特区は、活用できる地域を厳格に限定し、国の成長戦略に資する岩盤規制改革に突破口を開くことを目指した制度です。三つの特区

は、それぞれ異なる特徴がありますが、国家戦略特区と構造改革特区との提案を一体で受け付けるなど、連携して運用を行っています。」

国家戦略特区等の内容には、ここでは深入りしないが、説明を読んでそれらの違いが容易に理解できるような制度ではないと言える。

「道州制特区」については、首相官邸の政策会議の一つとして、道州制特別区域推進本部が設置されている。これらの特区と「道州制特区」の関連については、閣議決定されている「道州制特別区域基本方針」では、以下のように説明されている。¹⁴ただし、この説明の中には、「国家戦略特区」への言及はない。

「本法（道州制特区法・筆者註）による広域行政の推進と地方分権改革は、ともに地方分権の推進を目指すものであり、また、特定の区域を設定し、法令の特例措置を適用する仕組みである構造改革特区や、規制の特例措置、税制・財政・金融上の支援措置を総合的に適用することができる総合特区についても、地域の自立的発展という目的において共通していることから、それぞれ適切な役割分担の下で緊密に連携を図っていくものとする。」

この説明を読んでも、三つの特区制度と「道州制特区」の実質の違いがどこにあるのかは、判然としない。「現場からの声を聞くこと」「規制緩和の特例措置を講ずること」「財政支援をおこなうこと」といった点は共通しているように見える。

他の三つの特区と異なる点は、「道州制特区」はさしあたり北海道のみに適用されている、ということに過ぎないようにも見える。

このように、「道州制特区」制度は、他の特区制度の中に埋没していく運命にあるようにも見えらる。やはり〈消えかかる〉のである。

〈消えかかる〉宿命をどうとらえるか

制度発足から約一五年、「道州制特区」という言葉が人口に膾炙するようになって約二〇年が経過している。しかし、「道州制特区」が残念ながら〈消えかかって〉いることを、いくつかのデータから明らかにし、その原因がどこにあるのか、その一部を述べてきた。「道州制特区」は、その草創期から危うさを孕んだ制度であったとも言える。こうした制度の創設は、関係者の思想・考え

方の違いを飲み込んでおこなわれることは珍しくはない。さまざまな意思の合成の結果、妥協の産物として制度創設がおこなわれてしまうことも稀では無い。その結果、制度の目的、戦略が拡散し、あらゆる方向に向かってしまうこともあり得る。「道州制特区」制度も、関係者が一丸となって推進したとは言えない制度であった。¹⁵幸か不幸か、この制度は、あらゆる方向に向かってしまったのではなく、〈消えかかる〉方向に向かっているように見える。

この制度が「地方分権の推進役」であったとすれば、この二〇年ほどの間に分権が進み、「道州

制特区」は一定の役割を果たし、目的を達成しつつあるのであるから、制度自体が〈消えかかる〉のは問題ではない、と考えられるかもしれない。だが、果たして「分権が進んだ」と言えるだろうか。「分権」と言ってもさまざまな形がありうる。

「国にとつて都合の良い分権」、すなわち中央政府のスリム化、財政支出の削減を強調し、些末な事務・面倒な判断を自治体に丸投げする「分権」もありうる。当時の高橋はるみ知事が二〇〇六年のコラムで目指したような、住民や自治体が主体的に判断できる自治の領域を拡大することに貢献する「地方側からみた分権」がどれだけ進んでいるかを基準にして考えると、分権が進んでいるとは言えない、というのが筆者の見立てである。であるならば、「道州制特区」は、分権の推進役としてはそれほど貢献しないまま〈消えかかる〉運命にあるといえる。

そもそも「道州制特区」は、分権の推進役ではなかった、そのような役割は期待されていなかった、と見るならば、へたに「道州制特区」の役割・重要性を強調して、いびつな分権に向かうよりは、「消えかかる」方が健全であるとも見ることが出来る。

〈消えかかる〉「道州制特区」制度が、このまま消えてしまうのか、細々と命脈を保ちながら存続するのか、予測するのは難しい。道民の多くが、この制度に関心を持ち、北海道の自治の進展に貢献する制度だと認識するならば、「道州制特区」制度は復活するだろう。そうでなければ、消えゆ

く運命にあると言える。

〔本稿は、二〇二二年度北海道大学学術助成(共同研究)を受けた調査・研究の一部である。〕

(1) 本稿におけるデータは、特に断りが無い限り、

北海道庁及び首相官邸、内閣府のホームページを参照して得られたものである。煩雑を避けるため各ページのURLは省略する。最終参照日は、いずれも二〇二二年八月三十一日である。

(2) 「道州制特区」は、正確には「道州制特別区域」であるが、本稿では人口に膾炙している「道州制特区」という用語を使うこととする。

(3) 「道州制」や「道州制特別区域」をキーワードとして検索すると異なった記事数となるのはもちろんである。「道州制」とすると地方制度調査会の議論など多くの記事がヒットする。「道州制特別区域」だと限られた記事しかヒットしなくなる。ほとんどの新聞社が「道州制特区」という用語を使用していることに鑑み、「道州制特区」で検索した。

(4) 五年に区切って記事数を検索したのは、状況を見えやすくするためである。なお、五年の区切りは、二〇二二年三月からさかのぼったものである。

(5) 『朝日新聞』の最近五年の一件は、国政選挙に際しての候補者アンケートへの回答を取り上げたものであり、時期は異なるものの、『毎日新聞』の一件も同様である。つまり、「道州制特区」についての何らかの話題を取り上げた記事ではない。

(6) 当時の高橋はるみ知事のコラムは、二〇〇三年

から二〇〇六年にかけて「道州制特区」ではなく「道州制」に強くこだわっているように見える。そして、二〇〇七年以降、知事コラムに「道州制」「道州制特区」は出現しない。

(7) 各期の委員の任期は二年であるが、継続している委員もいる。第二期に任命されなかった以外、その他の各期すべてで継続している委員もいる。

(8) 「道州制特区」関連では、このほかに北海道と国との連携・共同事業があるが、これについては省略する。図表6参照。

(9) 『経済財政運営と構造改革に関する基本方針2005』、二〇〇五年六月二一日閣議決定。同方針では、「地方分権のモデル的な取組」としてのいわゆる「道州制特区」について、引き続き推進する。」としている。

(10) 『北海道新聞』二〇〇四年三月二日及び一四日。

(11) 『北海道新聞』二〇〇四年三月一四日。

(12) 知事の「道州制」に関するこのような認識は、間違っているわけではなく、知事としては「自治」に関する一つの認識を示したものと評価できる。

(13) 「道州制特別区域における広域行政の推進に関する法律」の概要については、佐藤克廣「実現しない(道州制)と実現した道州制特別区域法」(『開発論集』第七九号、二〇〇七年三月)を参照。

(14) 「道州制特別区域基本方針」(二〇二二年二月五日一部変更)参照。

(15) 「道州制特区」制度の創設期においてさまざま

な考え方の違いがあったことについては、さしあたり、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』二〇〇四年)を参照。

〔追記〕本稿脱稿後久しぶりに近所の知り合いに会う機会があった。放送局を定年退職した方で、地域のボランティア活動にも熱心な方である。立ち話の互いの近況報告雑談ついでに「道州制特区をどう思いますか?」と尋ねたところ、「道州制特区ですか?道州制なら知っていますけど、道州制特区は初めて聞きました。」と答えが返ってきてしまった。大学では社会学を専攻し、いろいろな知識も豊富な方であったので、まさか「道州制特区」を知らないとは想像すらできず、その答えは大変な衝撃であった。「道州制特区法というのがあって…」と簡単な説明を試みたものの、「ほんとに聞いたことないですね。」と言うのである。本稿のテーマは「道州制特区」制度が道民には知れ渡っていたはずなのに、その制度が(消えかかる)運命にありそうだ、ということであった。しかし、筆者の認識は甘かったのかもしれない。そもそも「道州制特区」制度は、北海道民にさえろくに知られてこなかったのかもしれない。(消えかかる)のではなく、もともとが亡霊に近いものであったとすると、むなしなものがある。

へさとう かつひろ・北海道大学法学部教授