

# まだ見えぬ 国と地方の 役割分担と全体像

国と地方の問題については、「三位一体改革」、「地方改革」、「地域再生」、「都市と農村」、「道州制と北海道の道州制特区」という区分から評価を行う。いずれの項目も、「三位一体改革」をはじめとする、中央と地方の関係に関するものである。

## 「国から地方へ」の 理念の趣旨

「国から地方」は、「官から民」と並んで、小泉改革の大きな柱の一つと位置付けられている。日本では地方の自主性・自立性を高め、個性豊かで活力に満ちた地域社会を実現しようという理念の下に、地方分権の流れが始まっている。

地方分権推進委員会などでの議論も踏まえ、2000年4月の地方分権一括法の施行により地方への機関委任事務制度が廃止されるなど、既に、分権型社会に向けての実質的なスタートが切られている。

日本では戦後長らく、ナショナルミニマム、シビルミニマムの考え方の下に、中央

から地方への所得移転の形で地方の振興が図られ、全国一律に地方の水準を引き上げるという方向の中で、国と地方との関係についてのシステムが構築、運営されてきた。

しかし、そのシステムは、日本が成熟国の段階に達し、経済構造や国民意識が大きく変化する中で、様々な歪みや非効率性を生み出すなど、時代に合わないものになってきており、それが財政の持続可能性を損なう大きな要因ともなっている。

こうした認識の下に、自民党マニフェストで「国から地方」（「地方の自立と都市の再生を」）の理念の下に掲げられた5分野の位置付けを整理すると、まず、①「三位一体改革による地方分権の推進」については、国から地方への財政支出（地方交付税、国庫補助負担金など）が国の財政赤字の大きな原因の一つとなっており、国と地方との財政関係の抜本的見直しなくして財政システムの持続可能性の確保も不可能となっているという状況認識が前提にある。

その問題の根源は、戦後システムの下で、地方財政の国依存体質があまりに強くなっていることにある。これを是正するためには、真の地方分権の確立が必要であり、そのためには、財政面から、補助金改革、地方交付税改革、地方への税源移譲という「三位一体改革」で地方の自立を促すことが必要である。

それを側面からサポートするのが、②地方改革の徹底（地方の構造改革）である。地方自らが合理化を進め、分権の受け皿となるまでに体質を強化する必要がある。他方で、地方の行政システムが真に自立的なものとなるためには、その基盤となる地方経済そのものの活性化も不可欠である。特に今日では、所得の二極分化が都市と地方との格差、「地方の疲弊」となって現れており、高齢化社会における「地域再生」は、「産業再生」と切り離して考えることができない。この文脈の下に、③「地域の再生」に向けた自主的な取組みや、④「都市と農村」が位置付けられてくる。

こうした分権型社会の実現のためには、結局、国と地方の行政システム全体の見直しが必要になる。これら改革を加速する意味でも、⑤「道州制」導入問題をどう考えるかが問われてくることになる。

## 「三位一体改革」が 目指すものは何か

財政の実態を見ると、国の一般歳出の伸びに比べ、地方の一般歳出や地方の単独事業は相当程度高い伸びを示してきた。1984年の水準を100とすれば、公共事業につい

ては、国は2割程度しか増加していないのに対し、地方の投資的支出の単独事業については、6割以上増えている。一般歳出の伸びを比べれば、国が146.1に対し、地方は162.9となっている。

国の予算の中で大きな予算項目は、2004年度予算の数字では、社会保障関係費の19.8兆円が圧倒的に大きい。その次に大きなものは、地方交付税等の16.5兆円である。1984年を100として、ここ20年間の主要経費の伸びをみると、一般歳出全体の1.46倍に対し、社会保障は2倍、地方交付税等は2.38倍である。

地方公共団体の予算総額に占める交付税の割合は、かつては14～15%で推移してきたが、近年では約18～19%程度と、大きなウェイトを占めるに至っている。地方交付税など地方への移転経費を削減しなければ、国の財政は成り立っていかない状況にある。

国から地方への移転が際限もなく増大してきた背景には、国の財政機能の一つとされてきた地方の「財源保障機能」にあるとされており、それを地方交付税制度が担ってきた。これは、毎年度の地方財政計画において、標準的な地方歳出額を算定し、それと、地方税収見積もり、国庫補助負担金、地方債等から成る地方の歳入額の見積もりとの差額を、地方交付税として埋め合わせる制度である。

これはいわば、地方の歳出が増えた分だけ国がその財源の面倒をみるシステムであり、公的セクター肥大化の大きな原因であると指摘されてきた。地方財政について手

掛けなければならない改革はいくつかあるが、交付税の改革は間違いなく最優先の課題である。

地方交付税は政治や行政がナショナルミニマムの達成を目指し、各地方自治体にあまねく一定の行政水準を確保しようとした戦後システムの下では、大きな役割を果たした制度であった。しかし、ナショナルミニマム達成という目標がほぼ達成され、各地域独自の資源を活用した地域再生という次の課題への転換を求められている現在では、地方へのあまりに多額な財政移転が国の財政を圧迫しているだけでなく、本来の意味での地方分権や地方自治をも阻害している。

補助金に関しては、補助金を通じて国が地方に対してあれこれ言い過ぎるという問題が指摘されており、それを是正していくことは重要である。だが、基本は必要でない補助金は削減し、本当に地方に必要なものは税源移譲をすることである。参議院選では税源移譲で3兆円という数字が出されたが、こうした数字合わせではなく、義務教育や社会保障の補助金そのものの削減や役割についてまず整理することが必要となっている。

ここで留意が必要なのは、税源移譲とは制度を委譲することであって、税収そのものを移譲するものではないことである。税源とは地域での産業であり、人口であり、生産性である。都市に比べて経済の生産性も低い地方が、これまでの補助金を削られたとすれば、税源移譲によってそれを賄う十分な税収が生じる保証はない。そこに

「三位一体改革」が直面する課題がある。

さて、地方財政のあり方を考えた場合、課税自主権は極めて重要な要素である。現在の地方議会では、税の議論は行われていないが、かつて、明治憲法下では、地方議会は税の議論をしていた。それは、地方の財源の面倒を国がみるという現在のような仕組みがなかったからだ。例えば、教育費をどうするかということで地方議会では大変な議論が行われた。東京と沖縄では、地租の付加税も3倍程度の差があった。現在では地方税率の水準に大きな差がないのは日本だけであるとの指摘もある。

本来、行政の無駄をチェックするのは議会の本質的な機能である。議会が行政の無駄をチェックするのは、税金が課すことができるからであり、税金を通じて有権者とつながっているからである。議会制民主主義の根源は課税を巡る議論にあり、現在の日本の地方議会が、こうした議会の本来の役割を果たしていないところに、問題の本質があるといえよう。

地方交付税による財源保障機能は、日本の地方自治を「民主主義の学校」ではなく、「陳情の学校」にしてしまっているともいえる。それが、地方財政へのチェック機能を働かせなくしている原因である。

現在でも、制度としては、各自治体は地方税の上げ下げを行うことは可能である。しかし、財源の不足分を増税で賄うことを議会にかければ、歳出の無駄を追及されることは間違いない。地方債の起債も特に景気対策の財源として起債許可が国によってなされれば、その元利償還財源について手

---

厚い交付税措置がなされ、地方自治体や住民にとっての痛みのないまま、地方で公共投資の拡大が続けられることになった。

「三位一体改革」に本質的に問われているのは、こうした構造にどこまでメスを入れられるかであり、それを通じて、地方に真の議会制民主主義を確立できるかどうかであるといえよう。

## 問われる国と地方のシステム再設計

他方、上記のような地方の財政自主権を確立するためには、器や形としての地方分権論だけではなく、それを可能にする実態が伴わなければならない。分権というテーゼはそれ自体として重要であるが、日本の現実を見ると、地方間で極めて大きな税源の偏在が見られ、その状況下で、「地方分権」が果たして持続可能なシステムとして成り立つのかという論点は避けて通れない。国と地方との関係を全体としてどのようなシステムとして設計するのかという視点がなければ、分権論は単なるドグマとなる恐れがある。

例えば、地方分権の究極の姿を「道州制」に求めるとしても、そもそも道州制が真に成り立つためには、個々の道州の下での各々の広域経済圏の間に極端な経済格差がなく、一定の相互依存関係の上にある程度自立的な経済圏が構築されていることが必要である。地方分権のモデルとされるドイツでは、そもそも統一国家の歴史の方が浅く、諸侯国等が相互に覇権を競い合ってきたドイツ語圏地域が、19世紀にビスマル

クによって統一されたものである。覇権を競い合うことができるだけの自立性を持った、格差の小さい諸侯国が現在の州の母体となっている。

これに対し日本の現状は、東京という都道府県の中では唯一の交付税不交付団体から徴収された国税を、他の道府県に交付税という形で分配することによって初めて地方財政が成り立っているように、地方間の経済力の格差が極めて大きい。

少なくとも、道州制の単位となる地方の各広域経済圏が、ある程度の自立性を持つだけの担税力を備えなければ、道州制は経済的に成り立たないであろう。国からの税源移譲によって移譲された税制という制度の下で、地方が現実的に税収を上げるためには、担税力としての人口や産業が増大するか、地域経済の生産性が向上することが不可欠である。そのためには、疲弊しているとも言われる地域経済圏そのものが、活発な民間経済活動によって活力を高め、自立的再生が展望できる地域となることが必至の課題となる。

地域経済圏の自立的活性化の問題を、国と地方との関係の中で考える際に無視してはならないのは、世界経済の大きなパラダイム変化である。経済のグローバル化と情報技術革新は、世界最適地生産の流れを進め、世界の各地域経済にとっての最大の課題は、この世界的な生産工程のサプライチェーンの中にいかに組み込まれるかということになった。

世界の競争の軸は、国民経済的な工業力の軸から、知の創出の軸へとシフトすると

ともに、今や、フルセット型で各種産業を揃えた「国民経済」という単位は意味が薄れ、世界大競争時代の中で付加価値生産を呼び込むためには、「集積のメリット」を世界を相手に競わなければならなくなっている。こうした中であって、都市への集中・集積と地方の疲弊は、世界に共通した現象となっている。

本来、東京と地方とは相互依存関係にあり、東京で税収が上がるのも、地方が東京を支えているからである。問題は、今後の地方は、地方独自のあり方を構築しなければ、東京が必要とする地方の活力までが失われかねないことである。東京も中核都市も地方も、日本という全体システムを構成する要素であり、そのシステムの中でそれぞれの新たな役割分担を描き、有機的な相互依存関係を構築するというシステム再設計が必要である。

それは一つの大きな全体システムの中での相互依存関係に立った上での自立であろう。例えば、地方がどれだけ自立的経済圏を構築しても、今後の超高齢化社会等のコストをその地方の経済力だけでは賄えないことは十分考えられる。「国から地方へ」を考えるに際して問われるのは、こうした国と地方との関係についての全体的なシステム再設計の理念がそこに描かれているかどうかであり、マニフェスト評価に当たっては、こうした視点からの評価も加えざるを得ない。

## 12a 三位一体改革

### 1. マニフェストの妥当性

自民党マニフェストにおける三位一体の改革の理念は、「国から地方へ」の下で、補助金、交付金、税源移譲のあり方を抜本的に見直そうとするもので、その方向は妥当である。特に、2000年4月の地方分権推進一括法の施行に伴い、機関委任事務の廃止など、地方における執行の裁量が拡大されている中で、残された課題である「歳入の自治」に向けた取組みに舵が切られた意義は大きい。

但し、国と地方の役割分担をどう見直すかという全体像やロードマップが未だ示されていないこと、それを進める政策体系やその優先順位が明らかでないことが、三位一体改革の行方を不透明なものとしている。

「三位一体改革」は、国と地方でどう取り合うかという「額」の議論に矮小化される傾向があるが、地方の財政上の自立性を高めることが地方分権のためにはより重要であり、そのためのビジョンは不可欠である。数値目標の達成だけでその評価を行うことは難しい。

自民党マニフェストにおける「三位一体改革」では、補助金について、2006年度までに約4兆円の廃止・縮減等を行うという具体的な目標が設定されているがその根拠は未だに示されていない。むしろ補助金は基本的に全廃することを基本にしてどうしても必要なものは残すか、税源を移譲するほうが分かりやすい。

また地方交付税については改革の方向が示されていないが、そもそも地方の自立を考える際には、地方交付税こそが地方税とともに優先的に取り上げるべき課題である。補助金等の改革が中核になっているかに見えるマニフェストでは、「三位一体」の中の優先順位付けが必ずしも適切とはいえない。

税源移譲については、参議院選で3兆円との額が示されたが、これも補助金削減額とのバランスを取った形で、根拠が曖昧である。本来、地方の自立に必要なことは地方税の充実と税収格差の少ない地方税体系の構築のはずである。税源移譲は、その一部を構成するに過ぎず、地方税体系を全体としてどう再構築するかの方向性をマニフェストは明示すべきではなかったか。

## 2. 実質的進捗度

「補助金改革」については、2006年度までに4兆円の削減という目標に対し、初年度として概ね妥当な規模の削減がなされたといえる。但し、削減された補助金の中身をみると、地方自治体の自由裁量の幅が小さく、国として一体性を維持すべき義務教育費や保育所運営費などが多くを占めている。これは、国と地方との役割分担のあり方が不明確なまま、「額」の確保が優先された結果といえよう。少なくとも、地方の財政の自立性向上に資することにはならない内容といえる。

一方、そのような観点から見て、本来、削減の対象として適切と考えられるのが公共事業関係の国庫補助負担金であり、これ

については、4,500億円程度の削減が2004年度予算に盛り込まれている。しかしながら、本来セットで実施されるべき税源移譲が先送りになったこともあり、地方からの強い反発に対応する形で、「まちづくり交付金」(1,330億円)が創設されており、これが補助金削減の趣旨にかなうものかどうかは議論の余地がある。

ただ、この「まちづくり交付金」は、一定の趣旨に即した地方のプロジェクトについては、従来のタテ割り方補助金の枠を超えて地方の裁量性や自主性を高めるという内容になっていることに意義を認める必要はある。それは、新しい国と地方の関係の構築にも資するという点で評価できる面がある。

2004年度予算で行われた改革の中には、暫定措置が多く含まれており、この点は、実質的な進展に係る評価を下げる要因となる。暫定措置という以上、近い時期に制度そのものの恒久的な変更が求められるが、その目途が立っているとは言い難い。

例えば、補助金の削減に伴う税源移譲の議論に対しては、削減分に見合うだけの地方税収が上がらないことから、予算編成過程で肝心の地方サイドから拒絶反応が出た結果、所得譲与税の創設による所得税の税収の一部譲与が暫定措置として行われた。とりわけ、所得譲与税については、いわゆる「第二交付税」化しないかという懸念が否定できない。今後早期に、所得税から個人住民税への本格的な税源移譲を行うことが求められる。

補助金削減について重要なのは、公共事

業関係約3,000億円だけでなく社会保障関係をも含む1兆円の補助金削減の一方で、医療、介護などの社会保障関係の当然増的な補助金が拡大したため、結果的には、地方向け補助金等の総額がトータルで見れば前年度に比べ400億円の増加になったことである。

公共事業関係の補助金を毎年度3,000億円ずついつまで削りつづけることができるのかという問題があるが、そうした努力をいくら重ねても、社会保障がそれをオフセットしてしまう構造にメスを入れなければ、財政健全化の達成はほど遠い。こうした構造を是正するためには、社会保障システムそのものの見直しが課題となろう。

次に、地方交付税については04年度の予算で総額で1兆円の削減が実現した。それが可能となったのは、地方の歳出そのものを地方財政計画ベースで1.5兆円削減したからである。但し、地方財政計画の歳出削減に最も貢献している投資的経費（単独）の縮減は、実態を地方財政計画が追認したに過ぎない側面もある。これまで、地方財政計画の策定に際して、投資的経費（単独）が実際の地方財政の姿と乖離して水増しされていると指摘されてきたところであり、本来であれば1990年代後半から縮小して当然の措置であったともいえる。

これまで、地方の出口ベースでの歳出の削減は容易なことではなく、地方の政治力の中で、地方の財源不足に見合う交付税を国税収入ベース（地方交付税は国税の一定比率を自動的に繰り入れることが基本の制度）では賄い切れない場合には、一般会計

加算や、交付税特別会計の借入れにより、国の一般会計から地方への交付税総額を確保する措置が続けられてきた。

こうした状況下で2004年度予算では、地方の歳出削減への関係者の理解が進み、それを通じて、1兆円の交付税総額の削減が実現したこと自体は、画期的な進展であると評価している。

### 3. アウトカム

上記のような進展の結果、地方のプライマリーバランスは、2003年度の▲0.1%から2004年度は0.3%へと、赤字から黒字へと転化する見通しである。もし、三位一体改革の理念は財政健全化にあると考えれば、現状は成果達成に向けて明確に歩んでいると評価できる。しかし、自民党マニフェストが「三位一体改革」を「国から地方へ」という理念の下に明確に位置付けている以上、この分野の成果は「地方の自立」といった理念の下に評価せざるを得ない。この視点から見れば、残念ながら、理念の実現度合いという点での評価は低くならざるを得ない。

まず補助金等については、実績は負担金の削減が中心となっている。しかし負担金の場合、その対象となっている地方公共団体の行政サービス自体は不可欠なものであり、たとえ一般財源化されたとしても、当該費目の支出を削減することはできない。

たとえば、義務教育費国庫負担金が一般財源化されても、市町村が義務教育をやめることができるわけではない。確かに、負担金よりも一般財源の方が同じ教育に使う

のであっても、使い勝手は良いかもしれない。しかし、それは負担金であっても、使い勝手の改善は可能だったはずである。またたとえ一般財源化されても、規制によって縛れば同じことになってしまう。

「地方の自立」ということであれば、無駄や非効率を生みやすい「補助金がつくから事業を行う」という性格のものを一般財源化すべきである。そうすれば、真に各地方公共団体が必要とする事業に資金を回すことができる。具体的には、2004年度で3兆円強にのぼる奨励的・財政援助的補助金が対象となる。しかし今般の改革では、奨励的補助金の削減は2639億円に過ぎない。

また、1兆円にのぼる補助金等が削減されたといっても、国庫支出金の総額は社会保障関連費用の自然増などにより昨年度を上回っていることは前述の通りである。その結果、地方財政計画歳入における国庫支出金の占める比率は、昨年度の14.2%から14.3%へとわずかながら上昇している。「地方の自立」ということであれば、この現象は望ましくないことであろう。

次に、「地方の自立」の実現という点では、地方交付税の位置付けこそが重要である。地方交付税改革の実績については、総額縮小は評価できるが、機能の見直しに踏み込んでいない点が評価を大きく下げる。交付税の従来の機能は、財源の均衡化と財源保障の2つであった。このうち財源保障の部分については、現状通り、縮小、廃止、という3通りの道がある。これは、財源面での「地方の自立」について、「使途の自由な財源」が確保されればそれで良しとする

か、あくまで「自主財源」を基本とするかを選択することを意味する。その点が先送りされた状態では、「地方の自立」の意味が曖昧なままになってしまう。

2004年度予算で画期的な進展を見せた交付税の総額縮小についても、本来は交付税の機能の見直しや地方税の充実、実質的な地方歳出の効率化によって進められなければならないものであるといえよう。

ただし、この点については、まずは公共部門の中で最も無駄が多い地方の歳出を合理化し、地方への財源移転への規模を縮小することを優先すべきだという議論もあり得よう。一旦縮小した規模をベースに、次は、交付税の機能面の見直しへと改革を進めた方が、公共部門全体としての効率化の上でより大きな効果を上げるという現実論も無視できない。

この点を重視すれば、今回の改革は、マニフェストが目指す成果の達成に向けて着実に一步を進めたという評価も可能になる。

他方、税源移譲等については、所得譲与税の創設は今後の本格的な税源移譲への見通しを欠いており、このままでは地方の自立という理念と乖離しているといえる。そもそも、地方税の規模の面で、増税という手段を避けている点が問題である。

さらに、税の体系に踏み込んでいないために、地方公共団体間の税収格差を放置している点も、「地方の自立」の実現に反したものである。現状は、地方税の体系が、地方公共団体間の税収格差を助長している。都道府県単位でみて（2001年度）、人口の格差は最大19倍、変動係数92%（ばらつ



きを示す：数値が小さいほどばらつきは小さい)、県内総支出の格差は最大39倍、変動係数は129%である。しかし、税収の格差はそれらを大きく上回り、最大70倍、変動係数175%に達する。人口や経済規模に格差がある以上、税収の格差を完全に無くすことは不可能である。しかし、せめて人口や経済規模程度の格差までにとどめることは可能であろう。現行の地方税を見ると、税収格差を助長することから先進主要国の地方公共団体ではあまり課されていない法人所得課税がその基幹税となっている。また、個人所得課税も累進性を有する上、高い課税最低限を設定していることなど、税収格差を生む様々な要因が存在する。

既に述べたように、地方分権に向けた重要なポイントは、地方における財政の自立性の向上であり、地域が自己決定し、自己責任を持つことが地方分権のあるべき姿である。地方歳出の総額の抑制を進める一方で、地方の歳入・歳出にわたる裁量を拡大することで、それぞれの地域が独自の工夫をすることにより「ローカル・オプティマム」を実現するという将来像を共有化することが、「三位一体改革」の推進に当たって望まれる。

### 公明党の三位一体改革に関するマニフェストは

公明党の三位一体改革に関するマニフェストは以下の通りである。

- ・国の補助事業を段階的に地方に移譲し、4兆円を目途に国庫補助負担金の廃止・縮減等を行うとともに、これと併せて国から地

方への税源移譲を積極的に進める。さらに、将来的には、国と地方の税源比率を1：1にする。

公明党は三位一体改革という用語は用いていないが、三位一体の改革への理念ははっきりしている。冒頭の「基本的政策の方向性」において「官から民へ、国から地方へ」という基本理念の下、「地方分権を推進」し、「自立した「地方」の確立」を目指すとしている。しかしながら、地方交付税については、公明党マニフェストでは触れられていない。地方交付税に言及しないのは、「自立した地方の確立」という理念からすれば不十分である。また、自民党と同じく補助金と税源移譲の優先順位付けが必ずしも適当でない。ただ、税源移譲について、公明党マニフェストが、国と地方の税源比率1：1を目標としていることについては、ひとつの将来像を提示したものとして評価できる。

## 12b 地方改革

### 1. マニフェストの妥当性

自民党マニフェストでは、「国から地方へ」という理念に向けた目標として「地方改革」が設定されているが、地方改革によって目指すべき地方の将来像及び達成目標が示されていない。分権型社会における地方の役割をどのように規定し、それに向かってどのような改革を進めるのかという論理構成が求められる。

地方改革の手段については、「地方財政の健全化」、「市町村合併の促進」、「公務員

に対する信頼の回復」が位置付けられている。ただし、いずれも具体的な数値目標が設定されておらず、地方改革や地方の自立の上でどのような効果が期待されているかは明らかでない。

「地方財政の健全化」については、地方公務員給与や地方単独事業について見直しを行うとともに、地方交付税についても、財政調整機能（これと財源保障機能とが地方交付税の二つの機能とされるが、財政調整機能は地域間の税収の偏在を是正する機能を指す）は維持しつつ、改革を進める方向性が示されている。他方、地方の歳出削減が喫緊の課題である中で、地方公務員給与や地方単独事業の見直しに触れている点は評価できるが、目標値の設定がなく、達成度を判断することができない。

「市町村合併の促進」については、合併特例法の期限が2004年度末に迫っており、その後の対応について検討が進められているところであるが、自民党マニフェストにおいては、推進するという方向性だけが示されている。なお、公明党マニフェストでは、2000年の「行政改革大綱」に示された目標値に準ずる「1,000自治体」という具体的な数値目標の設定がなされている。

「公務員に対する信頼の回復」については、具体的には外部委託の推進や電子政府化の進展に応じた定員配置のシフトが挙げられているが、それと目標とのつながりが不明確である。

## 2. 実質的進捗度

各種の地方歳出の抑制策の結果、2004年

度予算では、通常収支財源不足の規模の前年度比▲3.3兆円の削減が実現されている。市町村合併については、2004年1月7日現在で法定協議会が488、構成市町村数は1,840となっている。実際に議決に至っている市はまだ限られているものの、2004年度中に相当数の市町村合併が進むとみられる。但し、目標としている1,000自治体は達成が困難と見込まれている。

地方財政計画上の財源不足の圧縮は大きな実質的進展と評価でき、市町村合併も実質的に進捗が見られるのは事実である。

## 3. アウトカム

地方行革は1997年の指針に基づいて着実に進められてきた。例えば、国家公務員や民間給与水準を上回り批判の強い地方公務員給与についても、適正化は着実に進んでおり、ラスパイレス指数（職種等を加味した国家公務員の給与を100とした場合の地方公務員の給与水準）を見ると、2003年度の地方公共団体の加重平均は100.1とほぼ国家公務員と同水準となり、100未満の団体は全体の79.1%を占めるに至っている。

但し、こうした減量化をベースとした地方行革だけでは、本格的な分権型社会に向けた地方の対応としては不十分である。第27次地方制度調査会の答申は、国と地方の役割分担について、「補完性の原理」に基づく「基礎自治体優先の原則」を重視する観点から、基礎自治体（市町村等）の規模・能力をさらに充実強化するとともに、住民自治を重視する観点から地域協働を促進するための「地域自治組織制度」の創設



を唱えており、こうした考え方にに基づき、市町村合併のみならず、大都市のあり方や道州制を含めた広域自体の自治体のあり方など、地方制度の抜本的な見直しが進められているところである。しかし、自民党マニフェストはそこまで踏み込んだ内容にはなっていない。

政権与党に問われるのは、こうした動きを踏まえた上で、さらにその方向付けを行うビジョンを国政選挙で国民に問うことなのではないか。

## 12c 地域再生

### 1. マニフェストの妥当性

自民党マニフェストに掲げられた「国か

ら地方へ」という大きな理念については、「地方の自立と都市の再生を」と銘打ったものであるが、都市を含めた地方の再生についての目標や手段を掲げたのが、「地域の再生」という項目である。しかしながら、ここには「地域の再生」が目指すべき将来像や達成目標が十分に示されていない。

地域の実情に応じて多様な将来像があり得ることや、地域の自主性を重んじる観点からは、そもそもそのようなビジョンを掲げること自体に無理がある面はあるが、「地域の再生」は「産業の再生」でもあり、高齢化社会における新たなライフスタイルの創出とも密接に関連している。

こうした日本の全体システムの再設計というトータルな視点から「地域の再生」を

---

捉える視角がマニフェストに盛り込まれるべきであったと考えられる。

手段については、「都市再生プロジェクト」の取組みを始め、「食料・農業・農村基本計画」、「中心市街地活性化」、「都市と農産漁村の共生・対流」等、各省庁において実施されている既存のまちづくり施策に対応した施策が挙げられている。

これらのうち、具体的な目標が設定されているのは、2005年に「食料・農業・農村基本計画」を見直すという点のみであるといえる。抽象的な方向性の記述にとどまり、具体的な目標像を想定することができない手段が多い。掲げられた多くの手段において、達成目標が設定されておらず、達成度を評価することが困難なものとなっている。

但し、「都市と農産漁村の共生・対流」の促進については、達成目標が明示されていなくても、次項（d. 都市と農村）でみる通り、日本の新しいシステム設計に向けた具体的なビジョン、切り口を提示したものとしては評価できる。

## 2. 実質的進捗度

マニフェストでは明確に示されなかったものの、「地域再生推進のための基本指針」（地域再生本部、2003年12月）では、「地域再生」の考え方として、地域の「自助と自立の精神」及び「知恵と工夫の競争による活性化」を念頭に、従来型の財政措置を講じないことを基本としつつ推進することを示している。

この考え方の下、地域再生本部では、各

地方の自主性に委ねる形で地域再生構想の提案を受け付けることとし、そこに盛り込まれた構想の概要と、それを実現するために必要な政府の措置の要望（予算措置以外の規制緩和等の措置）について、同本部が実施可能かどうかを見極め、所管各省庁との調整を行うこととなった。（2004年1月15日の締め切り時点で、県、市町村等の提案主体は392件、構想数は673件、構想数を支援措置に換算すると1,557件の提案が提出）

こうした地域再生本部の状況にも鑑みれば、それぞれのプロジェクト等の内容の評価はともかく、まさに地域の自主自立による地域再生に向けた取組みが進んでいることは間違いない。

## 3. アウトカム

従来のように国が範を示して地域が従うのではなく、地域が主体的に取り組むことを国が支援し、必要な制度改正を検討するという取組みにシフトしつつある。こうした取組みは、地域における「自助と自立の精神」を核としたものであり、分権型社会においてあるべき地域像にフィットする。それも、従来型の財政出動に頼らない手法であるため、国の財政健全化とも齟齬を来すことなく推進することができる。

一方、地方からみれば、地域が自ら工夫してビジョンを作り、自ら取り組むことで、地域の実情に合ったきめの細かな取組みが実現できると考えられる。

ただし、理念の実現度合いの評価に当たっては、やはり、現在の取組みが現実に地

域再生に向けた実態面での動きにつながっているかという観点から、これを行わなければならないだろう。

例えば、現時点までに地域再生本部に寄せられた提案については、中には注目に値するアイデアも散見されるものの、日本が地域再生に向けて動き出す上で大きなインパクトを与えるようなものは見られないのが現状である。それは、予算措置なくして大きなプロジェクトを実現することは現実的に困難ということも一つの原因であると考えられる。

予算措置の有無に関わらず、従来型公共事業や国への依存という形に拠らずに、地域が大きなインパクトを持った構想を描き、実行できるようにするためには、やはり、前述のように、日本の全体システムの再設計というトータルな視点から「地域の再生」を捉える視角の提示を政治が行うことが求められているのではないか。これが政権から示され、地域がこれに呼応する形で自主的に動き出す形ができてこそ、成果の達成に向けて動き出しているとの評価が可能となるといえよう。

## 12d 都市と農村

自民党マニフェストでは、「地域の再生」の中に「都市と農村」に係る政策が包摂される形となっており、「地域の再生」の評価においてはそれも含めた形で全般的な評価を行ったが、そこでは主として地域再生本部を中心に取り上げた。ここでは、そこから「都市と農村」に係る施策のみを取り

出して、地域再生という目標を農業生産性の向上という目標と関連付けた上で、そのような視角からの評価を行うこととしたい。

### 1. マニフェストの妥当性

自民党マニフェストでは、「地域再生プログラムを策定し、地域経済の再生を実現」という目標を掲げているが、その具体的内容の冒頭に「農業の国際競争力の強化・農林水産業の振興」が掲げられている。あたかも地域再生策の中心が農業問題であるかに読める点が奇異な印象を与える。これは、地域再生プログラムに中身がなく、地方の票目当てのためにスローガンだけは掲げつつ、他方で、農業の国際競争力の強化という、自民党の票田である農家には厳しい施策を地域再生という言葉でオブラートに包む意図を反映したものの穿った見方をも惹起しかねないものである。いずれにしても、政策全体の体系が分かりにくく、政策目標相互間の関係が十分に整理されていないといえよう。

「農業の国際競争力の強化・農林水産業の振興」という目標を実現する手段については、それが2005年に「食料・農業・農村基本計画を見直す」ことであることが明示されている。それによって「農地制度等の見直しにより家族農業経営、集落営農に加え、株式会社など地域農業の担い手を創出し、担い手の経営を支援する品目横断的な政策への移行を実現する」とされているが、この背後には農業政策の大きな転換が打ち出されているにも関わらず、マニフェストの文言上はその具体的な意味が不明確

であるという難点がある。

そこで、これを評価するためには、「食料・農業・農村基本計画を見直す」ことの本質的な意図を把握することが必要となる。まず、同計画には、食料自給率を2010年に45%にまで高めるという目標が盛り込まれており、これをどうするかということも含めて見直すことになるが、食料自給率向上の達成手段は農業の体質強化である。今回の見直しのポイントは「選択と集中」であり、これまで兼業農家を含めてばらまかれていた補助金を、地域での農業の担い手を創出してそこに重点化し、プロ農家を支援することに主眼が置かれている。すなわち、プロの専業農家に施策を集中し、農地法を改正して新規参入を行ないやすくし、集落や地域の農業を維持するために一定の交付金を出そうとするものである。これにより、兼業農家の農地はプロ農家に集約され、個々の営農者は農地を借りる、あるいは、まだ実現していないが株式会社を設立するという方向性が目指されている。

こうした方向性が打ち出された背景を見ると、日本の食料自給率は約40%であり、かつその向上の見込みがなく低迷しているが、その背景の一つは、食料輸入が多いことである。日本の農産物市場は既にアメリカ並みに開放され、平均関税率がアメリカは8%、ヨーロッパは20%~12%に対し、日本は12%という状態になっている中で、コメや肉など特定のものだけが保護されているのが実態である。

こうした中で自給率を高めるためには、国際競争力、すなわち、外国並みに農業の

生産性を高めるしか方策はない。そこで、農業生産の規模を拡大してコストを下げることに、そのためにプロの農家を創出してそこに集約していくことが必要となる。

これは一つの理念として完結したストーリーを描いたものと評価できるが、現実には困難が多い。いわば、地域の中で1つの集落に30人の農家があれば、28人は農業をやめて2人だけを残すという施策である。農業を行う2人は生産物収入ではなく、地代で生活することになり、規模を大きくする過程で体力もついてくると期待されるが、問題は、規模が大きくなれば、農産物価格変動のリスクをより大きく背負うことになるということである。それを埋めるために経営安定対策が必要になってくるが、それがプロ農家に施策を集中させるということの趣旨である。そこでは、現状では35%程度のプロの農家を増やし、それが農業の6割程度は担うことが目指されている。

いずれにしても、これは従来の日本の農業生産のあり方を大きく変革しようとする画期的な方向性を打ち出したものと評価できるものである。

他方、「地域の再生」には、都市と農村に係る施策として「都市と農村の共生・対流の促進」が掲げられている。これは都市住民のデュアルライフ（二重生活）化を目指すものであるが、「地方に職がなく、都会に家がない、戦後日本の常識となっている経済社会構造の大転換を図り、都市と農山漁村が双方向で行き交う「新しいライフスタイル」を実現する」こと自体は、新しいシステム設計に向けた具体的なビジョン、

切り口の提示として評価できよう。

ただし、そこには政府がコミットするような明確な目標は描かれておらず、国民運動の雰囲気づくりに向けた単なるスローガンという面が強い。

## 2. 実質的進捗度

「基本計画の見直し」は、来年の3月までに農政改革の方針を政府として決定するということであり、現在、その見直しに着手したところである。首相官邸に食料・農業・農村政策推進本部を設置し、総理大臣を本部長として検討が開始されている。「農地制度等の見直しにより家族農業経営、集落営農に加え、株式会社など地域農業の担い手を創出する」とのマニフェストの文言自体は、新規参入の促進策として従来も農水省が取り組んできた施策を自民党の政権公約として掲げたものであるが、制度全体の決定にはまだ至っておらず、それを来年の3月に見直し、閣議決定することになっている。そこに向かって動いているという点では、プロセス的に順調と評価できよう。

他方、「都市と農村の共生・対流の促進」については、骨太の方針に書かれているため政府の方針にはなっているものの、法案や閣議決定にするという動きはない。一応、予算措置は講じられているが、そもそも明示された目標の下で手段が描かれているという形になっていないため、政府がどこまで本腰を入れているか疑問である。特に何らかの制度が設けられている分野でもなく、その主たる担い手はNPOであり、農水省が民間の活動を支援する形にとどまっ

ている。

## 3. アウトカム

プロ農家に農業生産を集約していく方向性がどこまで成果をあげられるかは、政治的な問題を克服できるかどうかにかかっているといえよう。この方向性の必要性についての理解は進んでいるとはいえ、具体的な予算措置になれば、抵抗が予想される。とりわけ大きな障害が、農協の反対であろう。株式会社の参入も簡単には進まないであろう。

現在、特区において、株式会社などは農地保有はリース方式であり、特区だけはリースまで実現したが、それを特区ではなく全国に広げる検討の過程で大きな問題となってくるであろう。農協も食料自給率の向上には賛成であり、選択と集中も原理的には反対できないが、ドラスチックな進め方をすれば反対に回る恐れが強い。

こうした中であって、成果に向けた進展は今後の政治的リーダーシップに委ねられているといえよう。

## 12e 道州制と北海道の道州制特区

### 不明確な北海道道州制の意義

#### 〔道州制の考え方〕

現在議論が行われている「道州制」について、大方の平均的な見方をあえて描くとすれば、「日本全国をいくつかの大きなブロックに分けて、広域的な自治体である道州を設置しようとする構想であり、国は、例

えば外交や防衛など、国が本来果たすべき役割に集中し、それ以外は、基本的に自治体が担う形に変えようとするもの」である。

その意義は、一般的に、国、都道府県、市町村の関係をこれまでの中央主導の縦割りの画一的な行政システムから、住民主導の個性的で総合的な行政システムへの転換を図るといふ地方分権の流れをより確かなものとしていくため、地方への権限委譲の有力な受け皿となり得る新しい自治を構築することにあるとされている。

道州制論議が日本で盛り上がることとなった背景には、国と地方との関係が、全国にあまねくシビルミニマムを保障するという開発発展型のモデルが多極分散型国土形成という考え方と結びつく中で今日まで維持されてきたという「戦後システム」が様々な面で行き詰まってきたことへの解決を、「道州制」という新たなシステムへの転換に期待しようとする動きが急速に高まってきていることがあると考えられる。

そこには、国家の枠組みを前提とした国際間の問題である「国際化」から、国家の枠組みを超えた経済資源の移動である「グローバル化」へという、世界のパラダイム変化に対応した新たなリージョナリズムへのうねりの中で、脱「均衡ある国土の発展」というフェーズにおける新たな国と地方との関係の下に、地域再生を地域独自の資源の活用によって実現していくためには、一定の広域経済圏を地域での求心力を持って構築していくべきであるという理念がある。

これが、道州制の基本的な考え方であるとされているが、道州制を考えるに当たっ

ては、次の点に留意する必要がある。すなわち、真の分権型社会の実現を地方自治において実現する上で主体となるのは、あくまで基礎的自治体（市町村）であることである。自らの独自性やアイデンティティを持った地域再生、地域活性化の主体は、人口数十万人程度を単位とする地域のまとまりであろう。

江戸時代の幕藩制の下での藩の圏域がその事例であった。そこでは個々の藩が自己責任で藩を経営し、自立的に独自の産業振興を行い、現在のような自治体に対するいわば「護送船団方式」ともいえるような財源保障機能はそこにはなく、各藩は藩経営が行き詰まれば、破綻（おとりつぶし、天領化）というリスクの下に置かれていた。

この基礎的自治体というものがいかに地方自治の本旨を実現するか（タックスペイヤーの視点からの住民自治の確立）、そこに地方改革の最終目標がある。

現状はこの基礎的自治体が脆弱であるがゆえに市町村合併が推進されているのであり、分権の最終的な受け皿ができてこそ、真の地方分権が可能になる。その際、現在の都道府県という自治体単位のあり方が問われることになり、道州制の導入とは、本来、その段階で必然化してくるものである。分権型社会の実現という文脈の下での道州制論議とは、基礎的自治体育成の文脈の下で初めて意義が明確化するものといえよう。

## 1. マニフェストの妥当性

「国から地方」という一つの理念を前提とすれば、その理念に向けた目標として道州



制導入の検討を掲げるのは極めて必然的であり、明快である。問題は、なぜ北海道での先行展開なのかという点にある。

まず、道州制というシステムそのものが、日本のシステムの全体設計に関わるものであり、「この国のかたち」を決めることになる極めて重大な問題である。それについての具体的な姿が未だ明らかではない現段階において、なぜ一地域だけ先行実施するのか、あるいは先行実施が可能なのかについての説明がなされていない。

道州制は、「将来あるべき行政のひとつの姿」に過ぎず、まだ「実施」に至ることができるだけの議論も国民のコンセンサスも得られていない。一種の国家体制の変更にも近いような大きなシステム変更についても、いわゆる「社会実験」というものはあり得るのだとしても、なぜそれを北海道で行うのかは、必ずしも明確ではない。

この点について、あえて北海道が先行地域になる理由づけを探すとすれば、①独立したブロックを形成する北海道は、都府県であればいくつかの自治体を包含する広大な面積を一つの自治体が行政エリアとする広域性が既に成り立っている地域である、②一般に道州制の大きなネックは他府県との合併が容易に進まないことにあり、他府県との合併なしに道州制に移行できる北海道は、道州制の実現を先導できる条件を既に備えている、③この地域で広域的な自主自立の取組みが成功すれば、それはそのまま他の地域での道州制のモデルになるといったことになる。

それは地理的、あるいは行政区画的な形

の面での北海道の特性のみを勘案した議論であり、北海道地域のより本質的な実態を見れば、次のような問題がある。

第一に、北海道では既に地理的に道州制の条件が整っているということは、裏を返せば、地方側での複数の都道府県のイニシアチブで統合、合併の動きが起こり、その結果として「州」としてのまとまりが自立的に形成されるという動きを欠いたままの道州制ということになり、そうしたイニシアチブに基づいた真に地方の自立的な動きの結果としての道州制の形成ということについてのモデルにはならないということである。地方に権限委譲できるものは、国→都道府県→市町村と委譲を進め、それを道州制のモデルとして示すことも考えられるが、これを行革の観点から見た場合、それだけであっては、行政の担い手が形の上で変更になるだけであって、事業や人員の総量は不変である。それが行革効果を伴う形で実現するためには、最終的な委譲先である市町村がより効率的な担い手へと集約されていくことが並行的に起こる必要がある。

すなわち、他の府県であれば、府県の合併をもって、行革と道州制の二つの観点からのモデルを示すことができるが、府県の合併というプロセスを欠いた北海道の場合、市町村の充実強化の上に立った形での、国→道→市町村、の流れがなければ、何ら先行モデルの意味をなさないことになる。

このように、道州制先行モデルを北海道で行う場合の国からの権限委譲は、あくまで道から市町村への権限委譲とセットでなければならぬが、北海道は市町村合併が

---

全国で最も遅れた地域であり、かつ、現実  
に、市町村レベルでは全国で最も財政状態  
が悪い（財政力指数が最悪）地域でもある。

人口密度が低く、居住地間の距離の遠い  
北海道では、現状よりも広域の基礎的自治  
体を形成することは、住民の利便の上でも  
行政コストの上でもマイナス面が大きいと  
いう実態があり、それが市町村合併が進ま  
ない原因とも指摘されている。もし、こう  
した北海道の特殊性が克服できないもので  
あるとすれば、北海道は「地方自治のマー  
ケット」がいわば「市場の失敗」状態にあ  
る地域であることになり、地方自治の文脈  
の下では、北海道は全国でも最も道州制に  
馴染まない地域であることになるだろう。

第二に、北海道経済の構造的な実態を見  
れば、北海道の域際収支（北海道の日本の  
他地域に対する財・サービスの貿易収支）は  
約2兆円の赤字であり、それを埋め合わせて  
いるのは、国からの財政資金の流入である。  
道州制が成り立つ前提は、その地域で国に  
依存しなくても済むだけの財政基盤がある程  
度形成されていることである。財政基盤の  
基礎は経済力にあり、道州制の前提は、あ  
る程度自立的な経済圏が当該地域で形成さ  
れていることであるといえる。しかし、北  
海道は、全国の中でも、沖縄県に次いで財  
政的な自立性を欠いた地域であり、北海道  
の現在の経済水準を維持するために、国の  
予算において「北海道開発予算」の名の下  
に、全国の公共事業の1割程度の「北海道  
枠」が存在するなど、手厚い資金配分を受  
けているという実態がある。公共事業では  
全国の他地域に見られない「北海道特例」

（国の直轄事業の比率が他の府県より高く、  
補助事業についても他の府県よりも高い補助  
率が設定されている）が存在する。

道州制の本来の趣旨からすれば、直轄事  
業や補助金、交付税といった国の歳出では  
なく、地方独自の財源で地方の歳出を賄う  
という「税源委譲」しか道行きはない。し  
かし、北海道は、道内での国税収入全てを  
併せても、道内での財政支出を到底賄えな  
い、担税力の極めて弱い地域であり、道州  
制を実現するためには、究極的には、域内  
での担税力を強化するしかない。担税力と  
は経済力、すなわち、貯蓄形成力に基づく  
ものであり、道州制に向けた最大の課題  
は、まず、その地域が、それにふさわしい  
担税力をつけられるまでに、自立的な再生  
が展望できる地域となることであるといえ  
よう。

北海道は、1997年の北海道拓殖銀行の破  
綻以降、それによってもたらされた経済低  
迷を克服すべく、経済を下支えするため  
に、多額の公共投資が積み込まれてきた地  
域である。その結果、民間経済が公共事業  
依存型を一層強め、景気回復の動きが見ら  
れる現時点でも、全国でも最も経済不振が  
続く地域となっている。また、多額の公共  
投資の継続が北海道の自治体の財政状況を  
著しく悪化させており、市町村の財政力指  
数が全国でも最悪であることに加え、道も  
いずれ財政再建団体に転落しかねないとの  
危機感の下に、2005年度からの財政再建期  
間を計画している状況にある。

こうした、全国でも最も道州制導入のた  
めの経済的、財政的条件を欠いた地域であ

る北海道を先行モデル地域とすることは、道州制への流れが先行事例の段階からつまづくことにつながる恐れなしとしない。その面で、北海道は、成功例を生み出すべきこうした「社会実験」には最もふさわしくない地域でなのではないか。仮に道州制の先行モデルを実施するのであれば、北海道ではなく、より自立的経済活力を備えた地域で実施すべきであつたかも知れない。

第三に、行政体制の問題である。地方整備局であれ、経済産業局であれ、通常、国の地方出先機関は複数の府県にまたがるエリアを所管しているのに対し、北海道の場合は、国の出先機関と道庁とのエリアが同じであるという特殊性があることから、それが一見「国と地方の二重行政」と写るきらいがある。特に、公共事業については、北海道開発局と道庁とが二重ではないか、統合すべきではないかという議論がかねてから行われ、そこには、関係者の様々な思惑が絡んできたと言われる。そこでは、道州制という深遠な議論が、分かりやすい目先の行革の問題にすりかえられていく恐れなしとしない。現に、小泉総理の関心はこうした行革にあるとも言われており、北海道を先行地域とすることは、現在の道州制の議論を、国の行政機構のスリム化の議論に変質させるリスクを内包するものでもある。ましてや、国と地方との役割分担についての議論が尽くされないまま国の出先と道庁との統合が「成果」とみなされることになれば、道州制とは北海道庁の肥大化だということになりかねない。

但し、道州制の先行展開をマニフェスト

で提示し、そのためのアクションを示すことに全く意義がないわけではない。それが全国レベルでの道州制論議を加速させ、検討の本格化に資することになるのであれば、少なくとも、日本全体の新たな制度設計に向けた関心を喚起し、議論を活発化することには貢献するであろう。

## 2. 実質的進捗度

北海道での道州制モデルの先行展開がマニフェストに盛り込まれたことを受けて、予算編成過程で上記の措置を盛り込む形で道州制の「検討」はスタートを切った。政府では北海道からの提案を受けて、所要の計画をまとめあげることになった。

この過程で明らかになってきたのは、権限委譲には大幅な財源の委譲が必要だということである。こうした財政制度の根幹にも触れる問題については、国のレベルでも十分な議論を尽くし、2005年度予算編成過程で成案を得ていくしかない。

他方で、2004年度予算には北海道の公共事業（補助事業）について、100億円の「推進費」の枠が計上されたが、これは、北海道の側で広域的な事業を自主的な裁量で企画することができれば、それに必要な国庫補助金については、縦割り枠を超えて弾力的に交付しようとするものである。これも、2004年度予算の執行の段階で北海道がどのような提案を行うかがその成否のカギを握るが、仮にそれが成功すれば、将来の道州制導入に向けて貴重な参考になろう。

このように、本分野のマニフェストの実質的進捗の如何は、2004年度予算の執行過

程や、2005年度予算編成の状況を見なければ評価できない。その意味で、高い採点ができる状況には至っておらず、未だ関係方面による議論の段階にとどまっている。

### 3. アウトカム

マニフェストの趣旨が道州制導入の「検討」にあるとすれば、検討が進展することをもって成果であるとすることができる。そうであれば、マニフェストが「北海道での先行展開」を提起し、各方面で活発な議論を呼んでいるという成果が見られるのは事実であるが、これをもって成果とすることについては、以下のような問題がある。

第一に、肝心の北海道の地元の動きが一部にとどまり、市町村の首長など関係者の多くは具体的なイメージがつかめず、一般道民の関心は期待されたようには高まっていない。住民からのイニシアチブが小さい状況にあり、道州制という地方自治の本来の趣旨に沿った動きは未だ実現していない。

第二に、「この国のかたち」を決めるものである道州制の検討を提唱したからには、小泉政権としても、より踏み込んだ理念や構想を打ち出し、その実現に向けた努力を開始すべきであろう。それについて、国政選挙で有権者の判断を仰ぐべきではないか。

第三に、道州制を提示したからには、やはり、実態が道州制の実現に向けて進展しているかどうかで成果を判断すべきであろう。前述の通り、道州制の前提は、ある程度自立的な経済圏がその地域に形成されていることであり、それに向けた動きが当該地域で展望できる状態になりつつあるかが、

この分野での「成果」のメルクマールであると考えられる。その観点から見て、日本の中でもその現実性が最も薄い地域の一つである北海道については、国からの財政資金による下支えのあり方が、北海道の自立的再生に向けて大きく転換しつつあるという実態がなければ、「成果」があるとはいえないだろう。それは、国の資金による公共投資などの財政資金が、北海道の生産性を高める方向に大きく舵を切り、それが新規産業分野の創出を通じて産業再生、地域再生につながっていく姿が、2005年度予算でどこまで示せるかにかかっている。

そのためには、北海道を取り巻く環境や時代の潮流と、北海道地域の強みは何かについてを見極め、その強みを活かした形で現実的な将来ビジョンを構想し、シビルミニマムの確保や「開発」というコンセプトから脱皮した、北海道独自のアイデンティティーを形成することが必要であろう。

これらを勘案すれば、北海道での道州制の理念もまだ曖昧であり、評価は低いものとせざるを得ない。

