

北海道の 目指す姿と 道州制

2005年6月



北海道経済連合会

はじめに

現在、国および北海道において「道州制」についての論議がなされています。

道州制とは、現在の都道府県をより広域に再編して全国をいくつかのブロックに分けた「道州」を設置するとともに、新たに国と地方の役割を定め、国の役割は外交や国防など本来国家として担うべきものに限定し、それ以外の権限と財源の多くを道州に移譲していくもので、わが国の行財政システムを「分権型」へと変える大きな改革です。

国は、北海道が他県との合併を経ずとも単独で道州規模を満たすことから、道州制特区構想地域としてその具現化策の提言を求めています。北海道経済連合会はこの機会を北海道発展のチャンスと捉え、「地域主権のための特別委員会」を設置して、数多くの論議を重ね、国会としての考え方を取りまとめました。

委員会では、自治の目的とは充実した住民生活を実現することであり、それは地域経済の発展なくしてあり得ないと考え、「21世紀の北海道ではどのような産業を育成・発展させ、道民は何によって食べていくのか」という点から検討に入りました。北海道の域際収支は巨額の赤字であり、また行政サービス維持のため3兆円近い国庫支出金や地方交付税等の配分を受けています。このような現実を認識し、その赤字幅を可能なかぎり減らし北海道経済の自立的発展を図るために、今何を目指し何をしなければならないのかという点を第1章にまとめ、道州制を含む行政システムのあり方については、目指す姿を実現させるための手段であると位置付け第2章以降にまとめております。

政府は「国から地方へ」「官から民へ」という方針を掲げ、地方の自立を強く求めています。地方が夫々の特性や強みを取り入れた独自の発展戦略を策定し創意工夫を凝らして実行するためには、新たな行政システムが不可欠となります。地方が権限と財源の移譲を受ければ結果についての責任も当然負うこととなりますが、そうなれば自治に対する住民の関心もおのずと高まり住民参加も促進されて、地方自治本来の姿に近づくことにもなります。

明治以来国家は、石炭や森林などの天然資源や広大な土地を活用した食料供給の基地として、増大する人口の受入れ先として、北方防衛の拠点として、北海道を特別な地域として開発を続けてきました。しかし21世紀に入り時代の潮流が大きく変化する中、北海道に対しても自立を求める声が従来にも増して強くなっており、経済の自立的発展を目指した取り組みとそれを可能にする行政システムが求められる所以であります。

本報告書が新生北海道を実現していく上での一助となることを願っております。

2005年6月

北海道経済連合会

会長 南山 英雄

北海道の目指す姿と道州制「概要版」

第1章 北海道が目指す姿

北海道の歴史は国家による開発の歴史であり、現在も国の財政資金への依存度が高い。今、北海道を取り巻く状況は大きく変化しており、経済の自立的発展が求められている。

1. 時代認識(世界情勢・国内情勢・道内情勢)

- ①世界の人口増加と経済発展は食料と資源の消費拡大につながり、価格高騰と争奪激化及び地球温暖化等環境問題の深刻化を招く。
- ②日本の人口減少と高齢化は国家財政を深刻化させ、地方の自己責任時代が到来する。
- ③札幌一極集中問題・国家による開発路線の限界等で、北海道のあり方が問われている。

2. 新生北海道のための基本理念

- ①自らの選択と責任を前提とした自主・自律社会を築く。
- ②道内各地域の特性を活かし、自立的・持続的に発展する経済体制をつくる。

3. 北海道が経済面で目指す姿

- ①既存産業の優位性強化：「食」産業クラスターと「観光」産業クラスターの形成
- ②新たな産業の創出：地域特性と時代認識を考慮し、「バイオ」と「環境」産業の育成
- ③これら4つの産業のクラスター化により、北海道経済の自立的・持続的発展を図る。

4. 具体的方策

- ①起業・事業化の促進：「産業クラスター推進組織」と「R&Bパーク」の各地域への展開
- ②移輸出促進機能の強化：「北海道版ジェトロ(仮称)」を官民一体で創設
- ③「北海道観光局(仮称)」の設置：観光客誘致と道内基盤整備を戦略的・統一的に推進
- ④基幹交通網の早期整備：新幹線開業、新千歳空港の機能強化、高速道路網整備

<農業>

競争力強化：企業経営的手法の導入、大規模経営化、地域ブランド拡充・高付加価値化
就業者増加：技術習得と専門教育の充実、担い手制度の樹立、支援機能の拡充

<食品加工業>

経営基盤強化：農業・漁業との連携、新たな販売チャネルの構築、ブランド化の推進
安心・安全面：低コストで実施できる北海道独自の衛生基準と認証制度の創設

<観光産業>

国内客誘致：地域の個性化、小グループと個人客向けの魅力あるメニューづくり
海外客誘致：海外への積極的情報発信、CIQ体制整備、外国語による案内と表示の充実

<バイオ産業>

研究資金：役割分担(基礎研究＝国等、応用と事業化＝民間)、長期計画と研究成果の評価
事業化：支援コーディネーターの充実、知財の効率利用、ノーステック財団の強化

<環境産業>

生産者連携：排出者・リサイクル業者・自治体をネットワーク化、情報の共有化と連携強化
認知度向上：「リサイクル製品認定制度」「グリーン購入基本指針」等の浸透

<起業>

風土と価値観：インターンシップ事業拡大、起業家教育の導入、起業を尊ぶ風土の醸成
ベンチャー企業優遇：その商品やサービスを優先して購入する制度の創出

<企業誘致>

すそ野となる中小製造業の充実：道内企業技術マップの作成、不足分野の優先誘致
誘致業務：民間活力の導入、道外代理人設置、進出企業へのフォロー

第2章 目指す姿を実現するための道州制

具体的方策を着実に進めるには、行政システムの改革が必要だが、道州制はその包括的解決策となり得る。

1. 国と地方の役割分担

①道州制の下でのあるべき姿(「補完性の原理」)

市町村：地域に密着した行政分野を総合展開
道州：道州全般の経済・社会政策、市町村のサポート
国：外交・防衛・司法等、道州の範囲を超え全国的視点で実施すべきもの、道州のサポート等に限定

②実現への課題

- ・国から道州への権限と財源の移譲
- ・道内分権の受皿となる市町村の、合併等体制強化

2. 権限の移譲

①全国的道州制下での権限

役割分担に応じた大きな権限を道州へ移譲

②過渡期の権限(条例制定範囲の拡大)

北海道の先行実施段階・特区段階で必要

3. 財源の移譲

厳しい財政状況の下で効果的な行政を行うためには、道州の責任で選択と集中が行える財源が必要となる。

①税源移譲による地方税の充実

偏在の少ない安定税源を移譲し、自主財源比率を向上

②財政調整制度の必要性

税源移譲後も道州間の財政力格差は大きい

③過渡期における包括補助金制度の必要性

同一分野内での資金配分・事業選択を自治体に移譲

4. 新たな地方行政システムの必要性

①市町村の行財政基盤強化(合併等)の遅れ

- ・当面市町村への大幅な権限と財源の委譲は困難
- ・暫定的には道州が大きな役割を担わざるを得ない
- ・市町村と連携した広域行政は、本庁主導では困難

②過渡期的対応策としての支庁の機能強化

・本庁は「政策立案」に特化し、「具体方策の立案と執行」は支庁に移譲、管轄区域も広域経済圏に合わせて再編
・市町村と連携して、地域課題を明確化・地域の特色を活かした発展戦略の策定、市町村の補完も担う

③行政のマネジメント改革

- ・道州制は地域経済の発展を可能にするが、結果責任を伴い、取組みの巧拙により地域間格差は拡大する
- ・「行政の風土」を、前例踏襲・コスト意識希薄等と言われるものから、効率・柔軟・成果重視へと変革が必要

第3章 北海道版エージェンシー制の提案

北海道州が行政の意識や風土を改革し着実な成果をあげるために、海外での新しい考え方を取り入れた「北海道版エージェンシー制」の導入を提案する。

1. エージェンシー制の導入と展開

①地域経済活性化エージェンシー(仮称)の設置

過疎問題の深刻化に鑑みマネジメント改革の第一弾として、各支庁に設置する。

<設立>

知事の認可と議会の議決を経て、支庁等の関係業務を分離して設立する。

<責任者>

道内外の官民から優秀な人材を公募し、任期制・業績給を原則とする。

<職員>

- ・業務を分離する支庁を中心に本庁等からも採用し、非公務員型を原則
- ・職員の給与等にはエージェンシーの業績と個人の勤務成績を反映

<目標の設定>

- ・支庁長はエージェンシーの中期目標を作成、知事の認可と議会の議決で決定
- ・中期目標を踏まえ、エージェンシーは市町村・民間とも連携して年次計画を策定

<裁量権の付与>

- ・目標を達成するため、責任者には予算の配分や事業につき広い裁量権を付与
- ・責任者には予算と事業計画の枠内で採用から処遇に至るまでの人事権を付与

<コストの把握>

発生主義会計・企業会計原則に基く「行政サービスコスト計算書」を作成

<業績の評価>

- ・道州は道内外の第三者で構成する「評価委員会」を設け、年度ごとに各エージェンシーの業績を評価し、翌年度の事業と予算について意見を具申
- ・各エージェンシーには産学民による「理事会」を設置し、地域課題や住民ニーズとの適合性という観点から、活動結果を評価
- ・責任者への報酬等は業績評価に連動させ、最悪の場合には解雇も可能とする

②エージェンシー制の適用拡大

- ・各支庁は、地域の実状に応じて様々な目的のエージェンシーを設置して業務を移行し、最終的には支庁そのもののエージェンシー化を図る
- ・全道単位で行うべき事業については、本庁の機関としてエージェンシーを設置
- ・行政スリム化のために、設置に当たっては民営化や民間委託等の検討を義務づけ、真に行政が担うべき事業のみをエージェンシー化する

2. エージェンシーの法的根拠となる地方独立行政法人法(地独法)

- ・地独法は対象事務と事業を限定しているため、北海道州の担う執行機能の内廃止や民営化が困難なもの全てを対象へ
- ・地独法では都道府県の設置する地独法人は総務大臣の認可だが、北海道州では議会の議決を経て知事の認可へ

3. 早急に取組むべき地方行政のスリム化

- ・PPP等による業務の民間への開放、組織と機構の見直し、職員数の適正化
- ・道庁と地方支分部局で、類似業務の連携と共同事業化推進

目次

第1章 北海道の目指す姿

1. 時代認識	1
2. 新生北海道のための基本理念	2
3. 北海道が目指す姿(経済面)	
(1) 既存産業の優位性強化	3
(2) 新たな産業の創出	4
4. 具体的方策	
(1) 共通施策	6
(2) 分野別方策	7
(3) 実施に向けた課題	11

第2章 目指す姿を実現するための道州制

1. 国と地方の役割分担	
(1) 役割分担のあるべき姿	12
(2) 実現への課題	13
2. 権限の移譲	
(1) 道州制下での権限	13
(2) 過渡期の権限(条例適用範囲の拡大)	13
3. 税財源移譲と地方財政調整制度の必要性	
(1) 税源移譲による地方税の充実	13
(2) 財政調整制度の必要性	14
(3) 過渡期の包括補助金制度	14
4. 新たな地方行政システムの必要性	
(1) 市町村の体制整備の遅れ	14
(2) 過渡的対応策としての支庁の機能強化	14
(3) 行政のマネジメント改革	15

第3章 北海道版エージェンシー制の提案

1. エージェンシー制の導入と展開	
(1) 地域経済活性化エージェンシー(仮称)の設置	16
(2) エージェンシー制の適用拡大	19
2. エージェンシーの法的根拠	20
3. 早急に取り組むべき地方行政のスリム化	
(1) PPP(PFI)の本格的な導入	21
(2) 徹底した組織・機構の見直し	21
(3) 職員数等の適正化	21
(4) 北海道庁と地方支分部局との連携推進	21

巻末資料1～3	22
メンバーリスト	30

第1章 北海道の目指す姿

1. 時代認識

目指す姿を描くにあたっては、道内情勢は勿論のこと世界情勢・国内情勢についても、北海道との関連において現状と今後についての認識を明らかにする必要がある。

(1) 発展途上国の台頭による資源の消費量拡大と価格高騰、争奪の激化

これまでは少数の先進国が、食料・エネルギーなどの資源を大量に消費してきた。しかし、21世紀には新たに経済発展した諸国でも資源の需要が急増するため、世界人口の増加と相まって、各国が食料・エネルギーなどの資源を争奪し、国際的需給逼迫や価格高騰を招く懸念がある。

(2) 地球温暖化・水質汚染・廃棄物処理など、環境問題の深刻化

資源のこれまで以上の大量消費によって、地球温暖化、水質汚染、廃棄物処理などの環境問題がより一層深刻化する。

(3) 国内外市場における企業間競争、地域の総合力を基礎とした地域間競争の激化

経済のグローバル化はIT革命によりさらに進展しており、国内外市場での企業間競争が一層激化する。また、地域の総合力を基礎とした地域間競争も激化し、北海道が強みを活かした戦略的地域経営を行うことができなければ、所得など全国との格差は一層拡大する懸念がある。

(4) 人口減少による市場の縮小、労働力不足、社会保障負担増等の深刻化

日本の人口は2006年以降減少に転じ、2050年には27百万人減の約1億人になる。北海道は全国の中でも人口減少・高齢化のピッチが速く、2030年の人口は2000年に比べ約16%減少し、65歳以上の人口割合は約34%にも達する(国立社会保障・人口問題研究所の推計データより)。

(5) 国と地方財政の悪化

国家財政の逼迫により国からの財政移転は今後とも減少が見込まれ、国が地域間格差の縮小を図る時代から、地方の自律と自己責任の時代へと変化していく。

(6) 札幌一極集中と道内他地域での過疎問題深刻化

現在でも札幌圏への一極集中が進んでいるが、2030年には札幌圏以外の人口は大きく減少するため、道内他地域では過疎化が一層進む懸念がある。

(7) 日本における北海道の位置付けの変化

北海道開発は、豊富な資源と広大な土地を利用した石炭・森林等の天然資源や

食料の供給基地、そして北方防衛の拠点という位置付けから国家主導で行われてきた。しかし、石油へのエネルギー転換、輸入食糧の増加、冷戦の終了などにより国の価値観は変化しつつあり、北海道のあり方が問われている。

2. 新生北海道のための基本理念

時代認識を踏まえれば北海道は今まさに転換点にあり、目指すべき自らの姿を早急に描き、その実現に向け総力を結集して取り組む必要がある。その際に、道民の一人ひとりが保有しておくべき「共通の価値観」、行動を起こすにあたっての「基本理念」が必要となる。基本理念は、北海道の発展方策を考えるにあたって最優先すべきもの、政策判断を行ううえで規範となるものであり、構成員(住民、行政、企業、大学等)は、基本理念のもとに一体となって前進していく必要がある。

新生北海道のための基本理念、あるいは共通の価値観として以下の3点を提言する。

基本理念

- (1) **総合面；自らの選択と責任を前提とした自主・自律社会を築く**
 - ・自らの責任で、考え、選択し、そして行動していく社会
 - ・公正な負担とコスト意識のもと優先順位がつけられる社会
 - ・チャレンジ精神をもった先駆的取り組みによる、社会への貢献
- (2) **経済面；各地域の特性を活かし、産学官の協働によって自立的・持続的に発展する経済体制をつくる**
 - ・道内各地域が夫々の個性・強みを活かし、特性を発揮する多極社会
 - ・努力と工夫が報われ、新たなビジネスを創出する社会
 - ・産学官が立場を超えて協働し、ビジネスを創出する風土
 - ・域際収支改善と域内民間投資の拡大による、国からの財政移転に過度に依存しない経済構造
- (3) **社会生活面；誇りと愛着が持て、安全・安心に生活できる地域社会をつくる**
 - ・豊かな自然環境を守り、安心して生活できる社会
 - ・制度ばかりではなく、住民が自地域に誇りと愛着をもっていることで分権が機能する社会
 - ・人や企業が集まるような魅力や価値を創造する地域
 - ・多様な挑戦が奨励される社会

3. 北海道が目指す姿(経済面)

21世紀に北海道が経済面において目指す姿は、産業構造の転換による経済の自立的・持続的発展であり、そのためには時代認識を踏まえ、重点分野を戦略的に絞り込み、そこに地域の経営資源を投入するという「選択と集中」が必要となる。

自立的・持続的発展のための重点分野

- ① 優位な道内既存産業の高度化による競争力強化
- ② 新規成長分野における新産業の戦略的創出
- ③ 研究開発の促進による知的資産の蓄積と事業化の推進
- ④ 産学官や企業・産業間の既存ネットワークの強化や、新たな連結による有機的なネットワークの構築
- ⑤ 海、空、大地の優位性を活かした国内外企業の誘致

(1) 既存産業の優位性強化

道内産業が現段階で競争優位性を持つ主要な分野は、農・畜産業、水産業、食品加工産業等の食関連産業と観光産業である。北海道は、これら既存産業の競争力を強化するとともに、関連する周辺企業(特に道内中小企業)や産業を強化・育成又は誘致し、産業連関を強め発展させて“食”および“観光”産業クラスターの形成を図っていく。

- ① 広大な大地と冷涼な気候等の強みを活かした「食産業クラスター」の創造
- ② 豊かな自然環境や新鮮な食材等の強みを活かした「観光産業クラスター」の創造
- ③ 既存産業クラスター強化に不可欠な道内製造業の育成・強化
 - (イ) 官公需をはじめとする道内の資材調達・工事において、道内企業が受注を拡大できる仕組みを検討し、道内循環の活発化や道内への技術・ノウハウの蓄積と人材の集積を図る。
 - (ロ) 製造業の基盤となる、金属加工業や機械工業などの技術集積を図る。

これらの重点産業クラスター創造活動は、北海道経済の発展に資するばかりではなく、以下のように21世紀におけるわが国への貢献にもつながる。

<食産業クラスター>

2002年における主要先進国の食料自給率(カロリー・ベース)を比較すると、日本；40%(北海道；190%)、米国；119%、フランス；130%、ドイツ；91%、英国；74%

と、日本の自給率は極端に低くなっているが、WTO体制のもとで一層の市場開放を求められている。

北海道農業は、大規模経営や専業農家の比率が全国で最も高いなどの優位性があることから、生産の維持・拡大に向けた競争力強化は北海道経済の自立的発展のみならず、国の食料自給率目標の達成、世界の食糧需給逼迫や日本の経済力低下などの不測時における食糧安全保障対策にもつながる。

＜観光産業クラスター＞

バブル崩壊後、国内の観光開発は低迷状況にある。しかし近年、北海道の自然景観が海外で評価され、韓国・台湾・中国・豪州などからの観光客が増加している。特にニセコの雪質とゲレンデがカナダやスイスにも匹敵すると評価され、豪州からの観光客や投資が急増している。北海道が持つ強みの一つである自然景観を守りつつ、着実に海外観光客の増加を図ることは、日本のサービス収支改善にも寄与する。

また観光資源でもある森林の整備は、林業・漁業の振興にとどまらず、京都議定書のCO₂排出削減目標達成のための有効な方策の一つとなる。

(2) 新たな産業の創出

新産業の創出を考える場合、地域の特性や資源を活かした産業や住民の生活に根ざした産業分野(健康・福祉関連等)での展開、時代認識にもとづき新たな成長が期待される分野での展開を考える必要がある。

① バイオ産業の育成

道内にはバイオ研究に必要な資源が豊富に存在する。バイオ産業の育成に向け、研究開発・人材育成・創業・販路開拓などの一貫した支援を実施する。

② 環境・リサイクル(静脈)産業の育成

- (イ) 国内最大量のバイオマス資源の有効活用を図る。
- (ロ) 食品加工残渣や、水産廃棄物の処理と有効利用を促進する。
- (ハ) PCB処理に代表される有害物質の無害化等、研究開発型リサイクルビジネスを育成する。

③ 自由で活力あるビジネス環境の創出と研究開発の促進

- (イ) 起業促進のための支援方策(資金、経営、人材育成等)を充実する。
- (ロ) 競争力強化や知的資産蓄積のための研究開発を促進する。
- (ハ) 産学官連携強化に向けて「リサーチ&ビジネスパーク」を道内主要地域へ設置する。

これらの産業を育てクラスターを形成するための活動は、北海道経済の発展に資するばかりではなく、以下のように21世紀におけるわが国への貢献にもつながる。

<環境・リサイクル産業クラスター>

近年、廃棄物である家畜糞尿や利用価値の低かった間伐材は、バイオマス資源として注目されている。北海道は国内最大のバイオマス資源を有しており、有効利用することで1次産業および環境産業の強化としてだけでなく、地球温暖化対策へも大きく寄与する。

また単なる埋立地の提供ではない、高度な研究成果や処理技術が必要とされる廃棄物の無害化、有用物質の抽出・活用といった研究開発型リサイクルビジネスの育成を通じて、国内の環境問題・資源循環強化に役立つ。

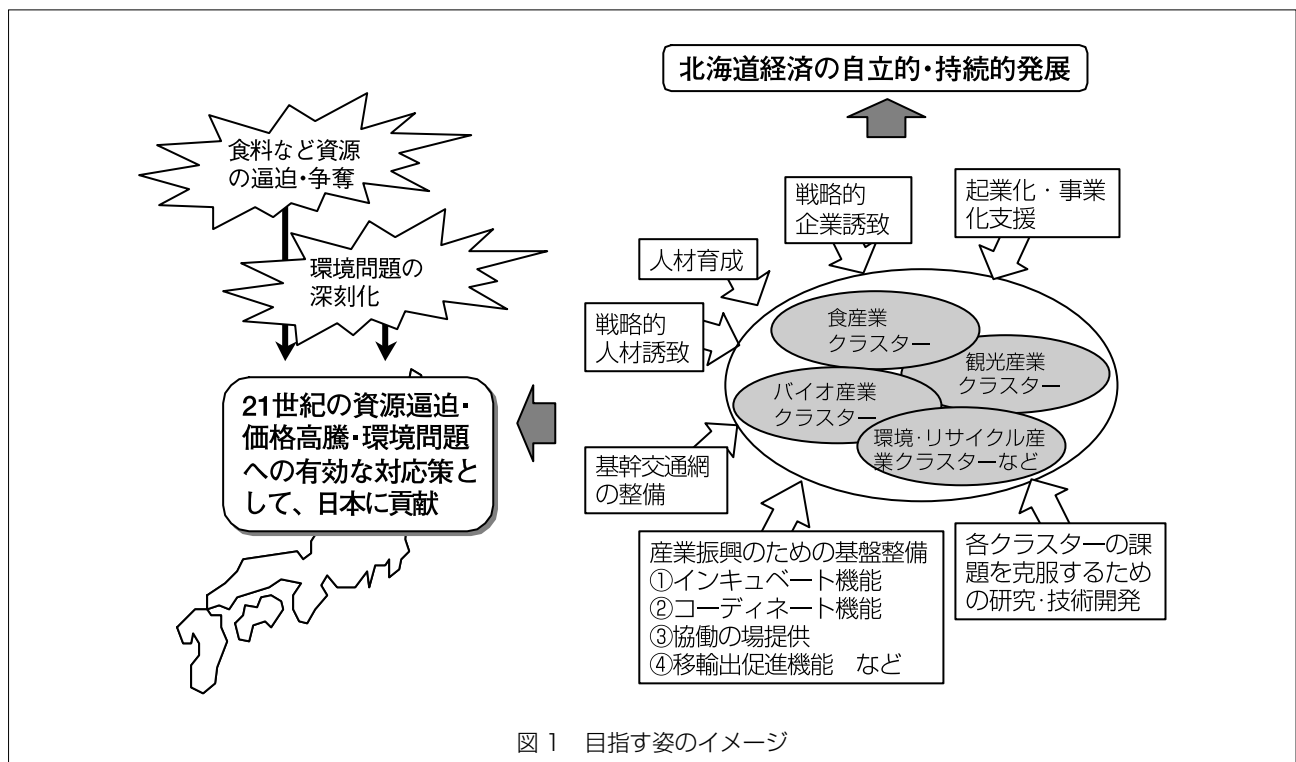


図1 目指す姿のイメージ

4. 具体的方策

地域経済の内発的発展のためには、従来の縦割りの施策ばかりではなく、広域的かつ業種横断的の事業展開を促進することが重要である。例えば水産と化学の連携により、鮭からコラーゲンを抽出して化粧品製造・販売を実現したことなどがあげられる。

また中小零細企業の経営内容や技術・営業力等は様々であるが、この企業群を全体として活性化することが北海道経済の発展にとって極めて重要である。

一方新産業育成には、産学官の連携による研究開発機能の強化とその組織的ネットワーク化や、ベンチャーキャピタル等の充実による起業支援機能の整備と適切な情報提供が欠かせない。さらに起業家精神を有する人材の育成も課題である。

(1) 共通施策

各分野に共通する施策は次の通りである。

① 人材の戦略的誘致・育成

以下の目的のため財政資金の集中投入を図るとともに、移住するにたる魅力的な都市機能を形成し、子育て・介護などの社会的サービスを充実させる。

- ・国内外の技術やノウハウを有する人材の選択的誘致と活用
- ・各分野において、高度な専門教育と実務教育の充実

② 起業・事業化の促進

(イ) 新たな企業や事業を育成するため、技術開発・商品開発へ財政資金と人材を集中的に投入する。

(ロ) 「産業クラスター推進組織(仮称)」と「リサーチ&ビジネスパーク(R&Bパーク)」を各地域圏に設置し、地域の産学官コーディネート機能と協働・出会いの場を整備する(下記⑥⑦を参照)。

(ハ) 既存企業においても、技術やサービス内容・営業力などで夫々が持つ「強み」を育て一段の活性化を図るため、経営指導と政策金融を柱とする支援体制を整備する。

③ 移輸出促進機能の集約と強化

国内外の市場調査、情報収集、販路開拓を行う機能を集約し、道外・海外への販売と進出をサポートする、「北海道版ジェトロ(仮称)」を官民一体で創設する。

注) ジェトロ(日本貿易振興機構)；貿易と投資の促進、海外経済情報収集を目的とする独立行政法人

④ 国内外企業の戦略的誘致

重点クラスターの強化・育成に有効な企業を絞り込んだうえで、「北海道版ジェトロ(仮称)」とも連携の上、集中的誘致活動、環境整備、独自優遇策を展開する。

⑤ IT活用の促進

各産業クラスターにITを活用し、生産・流通などの効率化や、情報収集力の向上と市場への発信力を強化する。

⑥ 「産業クラスター推進組織(仮称)」の各地域圏への整備

同推進組織は、各地域主導で個々の特徴を活かした商品企画や製品開発を促進するため、地域の大学・国公設試、1次生産者・製造業者・商工業者などのコーディネート機能を担う。また、同推進組織の事業への財政的支援策を充実させる。

⑦ 「リサーチ&ビジネスパーク(R&Bパーク)」の各地域圏への整備

同パークは地域の産学官の協働と出会いの場であり、インキュベーション施設の提供とともに秘書・経理業務等の支援体制を整備し、産業クラスター推進組織との一体的運営により相乗効果を発揮させる。

⑧ 「北海道観光局(仮称)」の設置

国内外からの観光客誘致と道内の基盤整備・案内業務等を戦略的・統一的に推進するため、「北海道観光局(仮称)」のもとで関係者(国、道、市町村、外郭団体、民間等)が協働で施策展開する。なお、この組織は後述する全道単位でのエージェンシーとすることが望ましい。

⑨ 基幹交通網の早期整備

北海道経済の活性化には人と物の流れを活発化する必要があり、その基盤となる下記の交通網を早期に整備するため、財政資金を短期重点配分する。

- ・旅客輸送網(新函館までの新幹線開業と札幌への延伸)
- ・海外との交通アクセス(新千歳空港の機能強化と国際路線網の充実)
- ・物流網(国縫～七飯、夕張～十勝清水、本別～釧路間の高速道路開業)

(2) 分野別方策

次に北海道が自立的・持続的経済発展を図るため、重点分野別に具体策を以下の通り提起する(詳細は巻末資料1をご参照)。

① 農業

<競争力強化>

- (イ) 農業経営の法人化等により企業経営的手法を導入する。
- (ロ) 交換分合や換地処分等、農地の共同化を促進し、より大規模経営を実現する。
- (ハ) マーケティングの強化により付加価値と地域ブランドを拡充する。
- (ニ) 農協・企業等の協働による農産物高付加価値化に向けたモデル事業を実施する。
- (ホ) クリーン農業とトレーサビリティの推進により、食の安全と安心を確保する。

<就業者増加>

- (イ) 農業高校等での技術修得の充実化、農業高専の設立等専門教育システムの構築、高度技術の普及活動や資格制度など人材育成策を検討する。
- (ロ) 新規参入者を受け入れるための担い手制度を樹立する。
- (ハ) 農業コントラクター(農作業請負組織)などの支援機能を拡充する。

<その他>

- (イ) 食糧備蓄基地構想を推進する。
- (ロ) 廃棄物の有効利用を促進し、環境にやさしい持続型農業を推進する。

② 食品加工業

<経営基盤強化>

- (イ) IT ネットワークなどを活用した直販や、複数の企業が共同で通年の品揃えや数量を確保するなどの、新たな販売体制・チャンネルを構築する。
- (ロ) 消費者ニーズを重視した商品開発、ブランド化を推進する。
- (ハ) 農業・漁業との連携により良質な道産原料を確保し、付加価値を高める。
- (ニ) 海外市場開拓のため国別調査を実施し、輸出先として有望な欧米、アジア諸国を選定する。

<食文化形成>

地産地消運動や学校給食の活用などによって地域独自の食文化を醸成し、これを反映したこだわりのある食品の開発と普及を図る。

<安全・安心への対応>

- (イ) 欧米への輸出を促進するため、HACCP(ハサップ；欧米の衛生管理基準)の道内対応施設を拡大し効率的に配置する。
- (ロ) 国内・アジア諸国向けに低コストで実施できる北海道独自の衛生基準を設定し、基準をクリアした事業所の製品認証制度を創設する。
- (ハ) 品質の高い製品のデータベースを作り、道内外からの問い合わせに即応できる体制を整備する。

③ 観光産業

<国内観光客誘致>

- (イ) 産業クラスター推進組織等を中心として、地域の個性化と魅力作りを行い、地域をアピールする。
- (ロ) 小グループと個人客向けに、単独ないし地域全体で多様性を構築する。
 - ・ 食事の多様化、宿泊料との別料金化
 - ・ 料金ごとの設備、サービス、食事等「質」の差別化を行い、単純な低価格競争から脱却
- (ハ) 地域全体でのエリアマーケティングを強化し、過度な代理店依存からの脱却を図る。

<国際観光客誘致>

- (イ) 多様なメディアを活用し、海外への積極的な情報発信を行う。
- (ロ) 新千歳空港国際線ターミナルビルを新設・拡充し、他空港を含めCIQ体

制を整備する。

- (ハ) 公共交通機関の案内、旅館設備やサービスの利用方法等外国語表示を充実する。
- (ニ) 多言語対応のインフォメーションセンターや電話相談サービスを充実する。

<規制緩和>

- (イ) 過疎地域で自家用車による営業輸送の一部解禁(所謂白タク輸送解禁)と、季節による道路速度制限の弾力化を行う。
- (ロ) ジュネーブ条約(国際運転免許条約)未加盟国等(中国・台湾等)からの観光客に対し、期間限定の道内運転免許を付与する。
- (ハ) 外国人留学生とその卒業生について、観光業界への雇用条件を緩和する。

<人材育成>

- (イ) ホスピタリティ向上とOJT支援(マニュアル整備・指導者教育)に注力する。
- (ロ) 日本人関係者の語学力向上を図る。

④ バイオ産業の形成

<戦略>

優位性のある農林水産業との結びつきを活かしてバイオ産業を育成する。

<資金面>

- (イ) 産学官連携で推進する研究開発分野を明確化する。
- (ロ) 役割分担(基礎研究=国等公的資金、応用と事業化=民間資金)を明確化する。
- (ハ) 投資効率を勘案した長期計画を策定し、研究成果に対する評価を明確にする。

<事業化>

- (イ) リサーチ&ビジネスパークを全道に展開する。
- (ロ) 大学発ベンチャー創出のため支援コーディネーターを充実する。
- (ハ) 各大学知財本部のネットワーク化、特許申請支援体制の構築により、知財の効率的利用を図る。
- (ニ) 推進組織であるノーステック財団へ、人材と資金の両面で支援を行う。

<人材育成と誘致>

- (イ) MOT(技術経営)講座、ビジネススクール等で事業家と経営者を育成する。
- (ロ) 海外研究者(特に海外在住日本人研究者)を積極的に誘致する。

⑤ 環境関連産業の形成

<情報と認知>

(イ) 関係者のネットワーク化

産業廃棄物ごとに排出者、リサイクル業者、自治体をメンバーとする「循環資源個別利用促進検討会(仮称)」を設置し、関係者の情報共有化と連携の強化を図る。

(ロ) リサイクル製品の市場での認知度向上

北海道の「リサイクル製品認定制度」や、環境負荷を低減した製品を優先購入する「グリーン購入基本指針」の浸透徹底を図る。

<規制緩和>

(イ) 道外からの循環資源(廃棄物)受入方針の明確化

現状では道庁と事前協議が必要で認可までに時間がかかりすぎるので、個別指定した循環資源については広く受入れ可能とする。

(ロ) 循環資源の要件や取扱い制限の緩和

個別指定した循環資源については、「販売価格<運送費」であっても一般資材としての取扱いを認め、保管期間制限も緩和する。

<地球温暖化防止への貢献>

(イ) バイオマス資源による新エネルギー供給

バイオマスエタノール混合ガソリンの実用化に向け、製造拠点設置の検討会を立上げる。

(ロ) CO₂吸収機能の拡充

森林資源と湿地の保全・再生を図る。

⑥ 世界から起業に集まる地域の形成

<風土と価値観>

インターンシップ事業を中学生まで拡大し、起業家教育の導入と父兄への啓蒙活動を実施することで、起業を尊び再トライを許す社会風土と価値観を形成する。

<一貫した支援システム構築>

研究開発ばかりでなく、事業化と商品化までを支援するシステムを構築し、立上げ段階においては経理・総務等間接部門の支援体制も整備する。

<ベンチャー企業の活用促進>

支援組織の指導の下で事業化まで漕ぎつけたベンチャー企業に対しては、自治体が優先してその製品やサービスを購入する制度を設け、結果を公表することで民間の購入につなげていく。

⑦ 世界を視野においた企業誘致

<すそ野となる中小製造業の充実>

大規模工場等誘致に必要な外注先や納入先整備のため、道内企業技術マップを作成し、不足分野について優先的に育成または誘致を図る。

<誘致助成制度の充実>

- (イ) 固定資産税等地方税の減免と助成金制度を組合せた優遇策を構築する。
- (ロ) 地方税優遇策を理由に交付税が減額されぬよう、交付税算定方式の改変を行う。

<誘致業務に民間活力を導入>

- (イ) 誘致業務のエージェンシー化により、スタッフの意欲と能力を向上させる。
- (ロ) 道外での代理人設置、道内民間企業との連携などで、情報収集とセールス力を強化する。

<海外企業誘致>

- (イ) 各国大使館、領事館へのプレゼンテーションと情報収集を強化する。
- (ロ) 投資銀行、投資顧問会社等と連携した積極的セールスを行う。

(3) 実施に向けた課題

これらの施策については考え方如何ですぐにでも実施可能なものから、法改正が必要なものまで様々である。また一方で法律論とは別に、道庁から道民に至るまでの気概という問題もある。

こういった課題に個別に対処するのでは、入り口段階で多大な労力と長い月日を要することになるので、目指す姿を早期に実現するためには「包括的に」対処することが不可欠となる。

次章では、包括的に対処するためのシステムとして「道州制」導入について述べることとする。

第2章 目指す姿を実現するための道州制

北海道が前述の具体的方策を効率的・効果的に行うためには、現行行政システムが抱える問題点を解決し、選択と集中、迅速な意思決定、地域の実状に即した独自の戦略的地域経営等を可能にする「機能的・機動的な行財政システム」が必要である。

そのために必要な権限と財源の移譲を受け、一方では道内の体制を整えるための包括的システムを道州制と捉えるならば、道州制は北海道の自立的発展のために極めて有力な手段であると考えられる。

ただし、道州制を実効性ある制度とするためには次のような課題があり、本章では、その問題点と対策を述べることにする。

- ① 国と地方の役割分担の明確化
- ② 国から地方への権限移譲
- ③ 地方にとって自由度が高く安定的な財政制度の構築
- ④ 地域に適した施策と事業展開を可能にする道内分権の推進
- ⑤ 地方行政のマネジメント改革

1. 国と地方の役割分担

道州制における国と地方の役割分担は、「補完性の原理」にもとづき、住民に身近な行政事務を市町村が、次いで市町村に出来ない事務や広域で実施した方が効率的・効果的な事務を北海道州が担い、最後に全国的視点で行うべき事務・事業を国が担うのが基本的な考え方である。

(1) 役割分担のあるべき姿

① 市町村の役割

まちづくり、保健・医療・福祉、基礎教育、生活道路整備、効果が市町村内に限定される経済開発など、地域に密着した行政分野を総合的に展開する。

② 北海道州の役割

道州経営全般に関する経済・社会政策の立案と市町村の範囲を越える事業、市町村間の調整や専門的サポートなどを担う。

③ 国の役割

外交・防衛、司法、金融財政政策、基幹交通網(新幹線・高速道路等)整備など全国的な視点から行う事業、および道州の専門的サポートに限定する。

(2) 実現への課題

あるべき姿を実現するためには、次に述べるような国から道州への権限と財源の移譲が前提であり、さらに道州から市町村への移譲(道内分権)も必要となる。

一方で道内市町村の合併・広域連合等への取組みは遅れており、道内分権実施のためには受皿となる市町村の行財政基盤強化が大きな課題である。

2. 権限の移譲

北海道が目指す姿を実現するためには、独自の戦略にもとづいて機動的な施策を展開していかなければならないが、そのためには国からの権限移譲が前提となる。

(1) 道州制下での権限

国と道州の役割分担を明確にした上で、その役割に見合う権限を道州政府に移譲することが道州制の根幹であり、道州制が全国レベルで実施される際には、あるべき姿を実現するために当然大きな権限の移譲が伴うものと考えられる。

(2) 過渡期の権限(条例制定範囲の拡大)

しかし、北海道が道州制を先行的に実施していく段階では、多くの政省令等が現在のまま残されている懸念がある。これらの政省令等は、個別にみれば構造改革特区で権限移譲や規制緩和が可能なケースもあると考えられるが、複数の中央官庁と個別に折衝を行い特区申請の結果を待っていたのでは、道州制本来の狙いである、地域の状況に適した政策をスピーディに展開していくことは困難である。したがって、全国レベルで道州制が導入されるまでの過渡期においては、北海道州の条例で定められる範囲を包括的に拡大する必要がある。

また、道州制への移行過程である「特区」段階においても条例適用範囲の拡大が重要であり、実現のためには道から国への継続的な働きかけが求められる。

3. 税財源移譲と地方財政調整制度の必要性

国・地方ともに財政が厳しくなる中、北海道州が効率的で効果的な行政を行うためには、地域の自由度が高く、地域主導で選択と集中を可能にする財源が必要である。

(1) 税源移譲による地方税の充実

道州は裏づけとなる財源なしでは、移譲された権限の活用とその役割の遂行は困難である。偏在性が少なく安定的な税源(所得税・消費税等)を国から地方に移譲し、地方の基幹税目を充実させ、自主財源比率を向上させることがまず第一に

必要である。

(2) 財政調整制度の必要性

道州制が全国的に展開され新たな地方税財政制度が施行されても、道州間の財政力格差は依然として大きい。自助努力だけでは財政的自立が難しい道州も多く、何らかの財政調整制度が不可欠である。

なお新たな財政調整制度が導入されるまでの過渡期においては、制度と運用の透明化・簡素化を図りながら、現行交付税制度の保障機能と調整機能の枠組みを堅持すべきである。

(3) 過渡期の包括補助金制度

自主財源の充実と財政調整制度の創設により補助金は廃止すべきであるが、道州制移行までの過渡期においては、地域の状況に応じて事業の効率的運営を図るため、教育や医療・福祉、農林水産など、分野ごとの補助金をまとめて地方自治体に交付する「包括補助金」制度の導入を提案する。なお分野内での配分や事業内容については、自治体の裁量に委ねるものとする。

また全国的な基幹交通網整備は国の役割とするが、それ以外の公共事業費については「一括交付金」として地方自治体に交付し、その中での優先順位や予算配分は地方自治体が決定できるように改める。なお一括交付金の算定に当たっては、地域の特性を十分に考慮することとする。

4. 新たな地方行政システムの必要性

(1) 市町村の体制整備の遅れ

既に北海道庁は、道権限の約半分を財源とセットで市町村に移譲し、さらに人的支援も行う方針を打ち出しており、これは地域主権の趣旨に則った望ましい方向である。しかし、現状では多くの市町村で行財政基盤強化への取組みが遅れており、当面大幅な権限の移譲は困難である。

一方各種行政サービスや産業振興など、より広域で推進する方が効率的かつ効果的な分野も多いと考えられる。市町村合併や広域連合が進展しない状況のもとでは、暫定的に北海道州が地方行政システムの中で大きな役割を担い、市町村の体制整備に応じて順次権限と財源の移譲を行っていくのが現実的な進め方である。

(2) 過渡的対応策としての支庁の機能強化

広大な北海道において道州の本庁が、各地域の個性・強みを活かした政策を市町村との連携のもとで展開するには限界があり、市町村が合併等によって適正な規模となるまでの過渡的対応策として、現行支庁制度の大幅な機能強化が必要であ

る。そこで、北海道州の行政機能を全道的な「政策立案機能」と「具体方策の立案・執行機能」に分け、本庁は全道的な「政策立案機能」に特化し、「具体方策の立案・執行機能」と市町村のサポート機能は支庁に移転する。

支庁の管轄地域は広域経済圏に相当するよう見直しを行い、各圏域ごとに再編して設置する。機能と管轄区域を拡大した「新たな支庁」は市町村と連携協力し、広域行政の観点から以下のような具体的方策の立案・執行・運営にあたる。

- ・ 地域政策課題の明確化
- ・ 市町村との連携による地域別戦略策定
- ・ 広域事業の立案、執行、運営
- ・ 市町村の補完、調整等のサポート機能

支庁の強化に必要な職員は、本庁のスリム化と各地域の道庁出先機関の統合、国の地方支分部局との融合、ノウハウのある民間出身者の登用によって賄う。また既存建物の有効利用などによって、コストは極力抑制する。

(3) 行政のマネジメント改革

道州制とは、各地方が自らの実状に即した独自の戦略を策定・実行することで、地域経済社会の特色ある発展(画一的発展から個性的発展への転換)を可能にし得る制度である。しかし結果についての責任も伴うことから、取組みの巧拙によっては地域間格差の拡大につながる懸念があり、北海道経済の自立的発展のためには、以下のような行政の意識・組織風土の変革が不可欠である。

行政における意識・組織風土

- ① 予算投入段階での手続きの適正さと予算管理を過度に重視し、投入された予算がどのような成果・効果をあげたかは二の次になり勝ち。
- ② 統一的ルールを過度に重視するため、柔軟性・多様性が不足し勝ち。
- ③ 安定性と継続性が重要な規範とされ、前例を踏襲する傾向が強い。
- ④ 公務員には新たな提案を行うインセンティブが少なく、コスト意識が希薄になり勝ち。
- ⑤ 公共サービスは政府が計画・供給するものとの意識が強く、国民(顧客)起点の考え方が弱い。

意識や風土は一朝一夕に変えられるものではないが、道州制への移行期はその改革を行うチャンスでもあり、行政全体のマネジメント改革の一環として「北海道版エージェンシー制」導入について次章で述べることにする。

第3章 北海道版エージェンシー制の提案

北海道は、道州制によって地方に移譲された権限・財源を最大限に活用し、着実に成果をあげていかなければならない。また、国・地方の財政がともに厳しくなる中、地方行政のスリム化・効率化も並行して推進していく必要がある。

そのためには責任と権限を明確化し、目標を定め、実績評価を適切に行い処遇と連動させる仕組みが求められる。そこで、海外で広く実施されているNPM(New Public Management：新たな行政経営)の考え方を取り入れた「北海道版エージェンシー制」の導入を提案する(巻末資料2をご参照)。

1. エージェンシー制の導入と展開

北海道版エージェンシー制は、最終的には北海道州の事務・事業全般に適用を図っていくが、新たな支庁には広範な立案・執行機能が集中することからマネジメント改革の第一歩として、以下のように支庁経営へ導入する。

(1) 地域経済活性化エージェンシー(仮称)の設置

今後の北海道の人口については、札幌圏を除く各地域で大幅に減少し、札幌一極集中と他地域の過疎問題が深刻化していくと予想されている。各地の実状に合わせた方法で経済を活性化し、雇用を確保し、地域の魅力を高めることが喫緊の課題である。そのため、道内各支庁に「地域経済活性化エージェンシー(仮称)」を設置する。その概要は以下のとおりである。

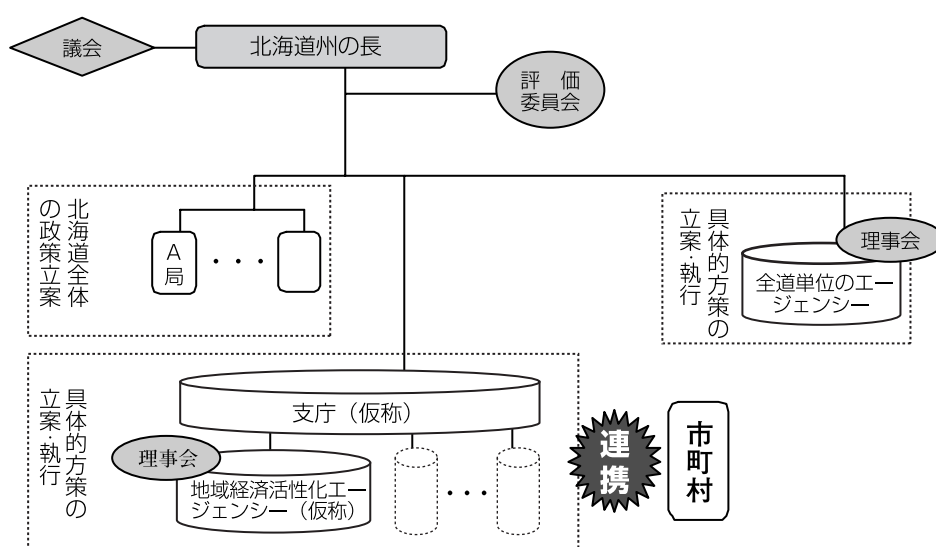


図2 北海道州政府の組織イメージ

注) 各組織トップの呼称は未定のため、以下では便宜的に、知事(道州)、支庁長(新たな支庁)、責任者(エージェンシー)とする。

① エージェンシーの設立

地域経済活性化エージェンシーは、知事の提案と議会の議決を経て、各支庁の関係事務と業務の一部を分離して設立する。

他の目的のエージェンシーを設置する場合には、支庁長は地域の実状を踏まえ知事へ提案、知事の承認と議会の議決を経て上記と同様に設立出来るものとする。

② 責任者の公募と職員の身分

エージェンシーの責任者と監事は、公募によって道内外の官民から広く優秀な人材を募集し、特に責任者はマネジメント能力重視で選出する。

- ・責任者は任期制、報酬は評価結果を反映する業績給
- ・職員は原則、非公務員

③ 達成すべき目標の設定

支庁長は管内の地域戦略にもとづき、3～5年で達成すべき「中期目標」をエージェンシーに与える。この目標は最終的には議会の議決を経て知事が承認する。

中期目標に掲げられた数値目標を達成するため、各エージェンシーは「年度計画」を策定する。策定にあたっては、市町村との連携協力によって、地域の強みや産業構造を反映したものとする。

参考例) 中期目標

- ◆ 道外(含む海外)からの企業誘致50件
- ◆ 地元企業の海外進出10件
- ◆ 300社の新会社設立(女性による設立100、Eコマース50等)
- ◆ 新規雇用2,000人
- ◆ 若年者の技術訓練プログラム受講 年2,000人 など

参考例) 年度計画

- ◆ A支庁のエージェンシーは観光クラスターを中心に据え、豪州からの関連企業誘致と投資拡大のための事業、観光実務教育、観光関連事業の起業促進策を実施
- ◆ B支庁は農畜産業および食品加工を中心に、就業促進、高付加価値化、Eコマースなどを展開
- ◆ C支庁では「R&Bパーク」を活用し、バイオ関連クラスターを主軸に、地域内の企業と大学の連携強化事業、市場調査、起業化サポート事業、地域内の製品化に向けた技術教育などを展開

参考例) 具体的事業

- ◆ 地域の重点産業分野を特定し、「産業クラスター推進組織」と協働で同分野の潜在性が高い企業や起業家を選別し、集中的に経営アドバイスを実施
- ◆ 水産加工品の輸出先として有望な国を絞り、国別に市場調査を実施し、国別に違う嗜好に対応した共通ロゴ貼付・パッケージ作成に活用
- ◆ 道外・海外市場での拡販策として、「北海道版ジェトロ」の協力を受け、海外での展示会や大手バイヤーへの直接売込みを実施
- ◆ 地域農産物のブランド化に向け、統一基準を作成。さらに品質の高い生産者のデータベースをつくり、外部からの問い合わせに即応できる体制整備
- ◆ 誘致企業のニーズを把握したうえで、同エージェンシーがリーダーシップを発揮し、地域の各大学と市町村の協力体制を整え、従業員候補者や取引が期待される企業の技術向上教育を実施

④ 裁量権の付与

目標達成に向けた創意工夫を奨励するため、地域経済活性化エージェンシーの責任者には、3年程度の複数年度予算、予算配分・内部人事、プロジェクトの選定、ターゲットの絞り込みなど執行に関する権限を広く付与する。

責任者は、職員の採用、配置、考課についての裁量権を有し、職員の給与・昇給にはエージェンシーの業績と個人勤務成績を反映させる。

⑤ コストの把握

コストを実態的に把握するため、発生主義会計、企業会計原則(貸借対照表、損益計算書)を採用し、行政サービスコスト計算書の作成によって北海道州等の財産無償使用についても明示する。

⑥ 業績・成果の評価

より高い成果をあげるため、年度終了時に道内外の第三者メンバーで構成する「評価委員会」の評価・勧告を受け、次年度以降の計画や運営に反映させる。評価委員会では以下の業務を行う。

- ・翌年度重点施策および予算編成方針についての意見具申
- ・事業の評価
- ・必要に応じて業務改善(リストラ等)などの勧告

エージェンシー内には、産学民のメンバーで構成する「理事会」を設置し、計画に住民ニーズや行政課題が的確に反映されているかをチェックするとともに

に、活動結果を自己評価する。

(2) エージェンシー制の適用拡大

北海道版エージェンシー制は、第一弾として新たな支庁の地域経済活性化事業に適用するが、その後は以下のように順次拡大していく。

① 支庁業務への適用

各支庁は簡素で効率的な経営を図り、広域経済圏として望ましい役割分担を確立するため以下の課題に積極的に取組み、最終的には支庁そのもののエージェンシー化を目指すものとする。

- ・ 地域の実状に応じたエージェンシー化(様々な目的のエージェンシー設立と業務の移行)
- ・ 市町村の体制強化に合わせた権限と財源の移譲

② 全道単位のエージェンシー設立

地域圏別に行うよりも全道単位で行ったほうが効率的な事務・事業は、支庁の下部機関ではなく、本庁の機関として全道単位のエージェンシーを設けるものとする。

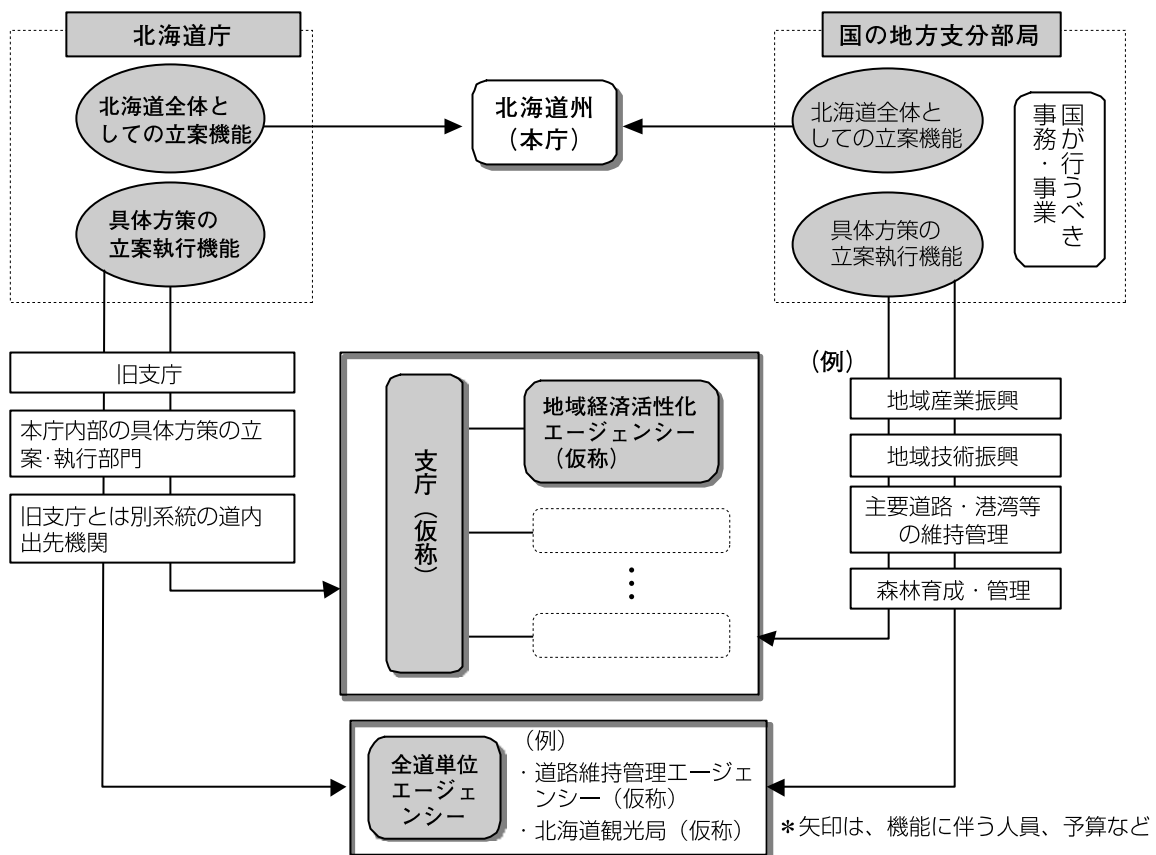


図3 北海道州におけるエージェンシーのイメージ

③ 行政の肥大化防止

エージェンシーの設立に当たっては、対象となる行政事務・事業をまず「廃止できないか」、廃止できなければ「民営化できないか」、民営化できなければ「民間委託できないか」を検討した上で、行政が担うべき事務・事業のみを移行対象とする。また一定期間(3～5年)毎に、設立時と同様の見直し(廃止、民営化検討など)を行うことを義務づけ、検討結果は公表するものとする。

なおエージェンシーの設立に必要な人員は、新たな支庁のみならずスリム化する本庁、北海道州に一部の機能を移転する国の地方支分部局などからも手当てすることで、公的セクター全体として人員の削減を促進する必要がある。

2. エージェンシーの法的根拠

北海道版エージェンシーの導入には根拠となる法律が必要であるが、2004年に施行された「地方独立行政法人法」(以下地独法)を一部修正し、北海道版エージェンシーの根拠法とすることを想定している。主な修正点は以下のとおりである。

<対象範囲の拡大>

地独法は、対象の事務・事業を以下の業務部門に限定列挙しており、営繕・設計部門や道路・河川管理、地域産業振興等の業務部門を独立させることはできない。

(対象業務)

- ①試験研究、②大学、③公営企業に相当する事業(水道、公共交通、電気、ガス、病院など)、④社会福祉事業の経営、⑤公共的な施設の設置・管理

北海道州においては、河川や道路管理、地域の産業振興等も含め道州が担う「具体方策の立案・執行機能」のすべてをエージェンシーの対象とすることで、幅広い事務・事業のエージェンシー化を可能にする必要がある。

<地方の選択重視>

地独法では独立行政法人化について、都道府県分は総務大臣、市町村分は知事が認可することになっているが、道州制の下では、道内のエージェンシーは全て議会議決を経て知事が認可できることとする。

<責任者の公募採用>

地独法は公募を前提条件にしていないが、エージェンシー責任者と監事は公募とし、道内外の官民から広く優秀な適材を得るものとする。

3. 早急に取組むべき地方行政のスリム化

道財政は、赤字再建団体への転落が懸念される厳しい状況にある。一方道内景況は長期低迷を脱しきれずにいることから、今後も厳しい財政状況が続くと考えられる。道州制を展望し、公的セクターのスリム化・効率化が喫緊の課題である。

(1) PPP(PFI)の本格的な導入

予算が減っても公共サービスの質を維持する、これまで公的部門が賄ってきた業務を民間に開放することで民間のビジネスチャンスを増加させる、などの方法を検討する必要がある。このような方法としてはPPP(官民協力)やPPPの一種であるPFI(民間主導の社会資本整備と運営)があげられる。道州制に先立ち、公物管理などの諸制度の見直しなどを行ったうえで、以下のように本格導入を図る。

- ① 新規事業にはPPPの可能性検討を義務付ける。
- ② 実施困難なものは理由を開示する。
- ③ 既に供給しているもので適用可能なものを洗い出す。

注) PPP ; Public Private Partnership、PFI ; Private Finance Initiative

(2) 徹底した組織・機構の見直し

北海道庁においても、国と同様の基準で選定した機関の独立行政法人化をめざしている。しかし、地方行政の効率化を図るには、国よりも対象を大幅に拡大し、民営化・廃止も含めた検討を行ったうえで、結果を公表するなど、本格的な組織・機能の見直しを行う必要がある。

(3) 職員数等の適正化

道州制の導入によって、職員数が肥大化(人件費の増大)することを防ぐためには、北海道庁が「道財政立て直しプラン」であげている職員数削減、人件費抑制などを前倒しで進めておく必要がある。

(4) 北海道庁と地方支分部局との連携推進

道州制への移行段階では、国の地方支分部局と北海道庁で類似している機能についての連携と共同事業化を推進することにより、効率的・効果的な事業展開を図る必要がある。またその際には、地方の意見が尊重され、国と地方の対等な関係のもとで推進されることが重要である。

以上

農業(稲作、畑作、畜産)分野の主要施策

課題と対策(方向性)	対 策 (具 体 策)
競争力の強化 1. 法人化等の促進 2. 経営の大規模化促進 3. 付加価値の創造と地域ブランドの拡充 4. 通年出荷体制の確立 5. 豊かで活力ある農村づくり 6. 食の安全・安心の確保 7. 先端研究等の活用による農業の高度化	①経営コンサルタント等による、法人化に関する説明会を実施する。 ①交換分合、換地処分を推進する。 ②作業効率化のため農地・牧草地等の共同化を推進する。 ①相対取引等のマーケティングを推進する。 ②道外都市圏等で、アンテナショップによる恒常的なマーケティング活動を行う。 ①保存技術の確立、越冬野菜への取組みなど ①グリーンツーリズム(農家民宿、レストラン、農業体験等)を推進する。 ②農協・企業等の協働による、農畜産物の高付加価値化に向けたビジネスモデル事業を実施する。 ③地産地消運動(推進運動、説明会、学校給食等)を推進する。 ①クリーン農業(減農薬・減化学肥料等)を推進する。 ②トレーサビリティを推進する。 ①根圏制御等の先端分野研究により、新農業技術を開発する。
農業の担い手づくり 1. 人材育成 2. 新規参入の促進 3. 分業化による農作業の軽減	①実践作業を主体とした高度専門教育システムと資格制度を構築する。 ②農業高専を設立する(道立農業大学校卒業生への短大卒業資格の付与)。 ③農業就業者を対象として農業専門知識の習得を支援する。 (大学の協力、高度技術の普及活動等) ①新規参入者のための「担い手制度」(研修・土地斡旋・融資)を樹立する。 ①農作業支援のためのコントラクター等地域ネットワークを構築する。
食料自給率の向上 1. 食料自給率の向上と備蓄能力の強化	①自給率向上を意識した食生活運動等を全道的に展開する。 ②食糧備蓄基地構想を推進する。
環境問題への対応 1. 持続型農業の推進	①農業資材・酪農資材等廃棄物の有効利用を促進する。 ②IT・精密農業を推進する。

水産・食品加工産業分野の主要施策

課題と対策(方向性)	対 策 (具 体 策)
<p><水産> 漁業の担い手づくり 1. 人材の育成 2. 共同経営の促進</p> <p>水産資源の管理 1. つくり育てる漁業の推進</p> <p>環境問題への対応 1. 持続型水産業の推進</p> <p><食品加工> 食の安全・安心への対応 1. 衛生管理、品質管理技術の向上</p> <p>経営基盤の強化 1. 消費者ニーズを重視した商品開発、マーケティング 2. 高付加価値化・ブランド化の推進 3. 良質な道産原料の確保 4. 国際市場進出の促進</p> <p>食文化の醸成 1. 食文化の形成 2. こだわりのある食品の開発と普及</p>	<p>①水産高校等で、実技を重視した教育システムを拡充する。 ②魚業就業者を対象に、専門知識の習得を支援する。</p> <p>①漁船、漁業資材等の共同所有を含めた共同経営を推進する。</p> <p>①養殖技術開発の推進と普及を図る。</p> <p>①水産廃棄物の有効利用を促進する。 ・貝うろ、魚内蔵処理→肥料、飼料化等の推進 ・先端研究開発との連携による薬等の開発 ・マリンコンビナート構想の推進</p> <p>②アグリ・フィッシャー環境保全活動を実施する。 (森、川、農、海一体：植林から水質保全)</p> <p>①国際的対応も視野に入れた、北海道独自の衛生、品質管理システムを構築する。</p> <p>①道外都市圏等で、アンテナショップによる恒常的なマーケティング活動を行う。 ②ビジネスマッチングを促進する。 (生産者と消費者・流通業者等との出会いの場づくり) ③道産資源を利用した機能性食品等の開発を促進する。 (治験のための仕組みづくり)</p> <p>①農業、漁業との連携(委託栽培・養殖、共同プロジェクト)を強化する。 ②流通業界との連携により、インターネット道産品市場を構築する。</p> <p>①海外市場をターゲットにしたマーケティングを行う。</p> <p>①小中学生段階における食育カリキュラムを導入する。 ②地産地消、産消協働等の運動を推進する。</p>

観光産業分野の主要施策

課題と対策(方向性)	対 策 (具 体 策)
インフラの整備 1. 高速交通体系整備・拡充 2. インフォメーションセンター網整備 3. 規制緩和	①新千歳空港新国際線ターミナルビルを早期に新設・拡充する。 ②新幹線(函館までの完成と札幌までの延伸)を早期に整備する。 ③高速道路網(特に国縫～七飯、夕張～十勝清水、本別～釧路間)を早期に整備する。 ①多言語対応インフォメーションセンターを主要空港・駅・都市に設置する。 ②宿泊施設(ハード面)の格付けを実施し、料金等と併せて公開する。 ①道路の速度制限を地域ごと・季節ごとに弾力化する。 ②過疎地域等で、自家用車による営業輸送(所謂白タク)を一部解禁する。
国際観光客の誘致 1. 戦略的情報発信 2. 受入れ体制の充実 3. 規制緩和	①海外への積極的な情報発信を行う(映画・マスメディア・インターネット等のメディアミックスで行う)。 ①新千歳を始め各空港での CIQ 体制を整備する。 ②外国語表示(公共交通機関や旅館設備の利用方法等)を充実する。 ③多言語対応の電話相談サービスを充実する。 ④採用と教育の両面から、日本人関係者の語学力を向上させる。 ①外国人留学生とその卒業生を中心に、観光業界への雇用条件を緩和する(通訳・誘致・応対等に活用)。 ②ジュネーブ条約未加盟国等(中国・台湾等)からの観光客へ、期間限定の道内運転免許を付与する。
国内観光客の誘致 1. 小グループ・個人客への対応(多様な好みへの対応) 2. 地域ごとの魅力と個性化のアピール	①食事の多様化、宿泊料との別料金化を図る。 ②料金ごとに設備・サービス・食事等「質」の差別化を図り、高価格・高級路線を開発する。 ①地域の観光関係者が協力して個性化と魅力作りを行い、地域の売込みを強化する(例：地域の特色を活かした体験メニューの開発とアピール)。
人材の育成 1. マーケティングの推進 2. ホスピタリティー向上	①地域のクラスター組織等でエリアマーケティングを強化し、上記の施策と合わせて過度な代理店依存状況を改善する。 ①「満足」を売る、プロとしてのサービス精神向上運動を展開する。 ②実践教育の場としての OJT を支援する(マニュアル整備、指導者教育)。

バイオ関連産業分野の主要施策

課題と対策(方向性)	対 策 (具 体 策)
バイオ産業形成の戦略 1. 将来像を明確に示し、ゴールを意識した戦略の構築	①優位性のある農林水産業との結びつきを活かした発展戦略を策定する。 ②投資効果と収益率を考えた戦略とする。
研究開発資金の効果的な活用 1. リスクマネーを供給するための基盤整備	①資金活用方針(基礎研究分野=国等の公的資金、応用・事業化分野=民間資金、事業化研究=100%民間資金)を明確化する。 ②国の基礎研究予算確保に向けた産学官連携による活動を展開する。 ③研究成果に対する評価を明確化する。 ④リスク耐性のある投資家育成のための基礎教育を実施する。
2. 選択と集中	①道内の産学官が連携し推進していく研究開発分野を明確化する。 (次世代ポストゲノム、人獣共通感染症、等)
集積と事業化、人材の育成 1. 研究開発から事業化までの一貫した取り組みができる“場”の整備	①リサーチ&ビジネスパークを全道に展開する。 ②民間研究機関が参画できるよう研究施設を増床する(民間で行う)。 ③若手研究者の道外流出を防ぐための優遇策を検討する。 ④戦略的な企業誘致を推進する。 ⑤大学発ベンチャー創出のため、支援コーディネーターを充実する。
2. 企業間連携の促進	①ビジネスマッチングを促進する。
3. 知財の効率利用	①各大学等の知財本部をネットワーク化する。 ②特許申請支援体制(バイオ関連弁理士の誘致・育成)を構築する。
4. 人材の誘致・育成	①MOT(技術経営)講座、ビジネススクール等により起業家、経営者を育成する。 ②海外研究者(特に海外在住の日本人研究者)を誘致する。
5. 推進組織や支援人材の強化	①ノーステック財団(北海道科学技術総合振興センター)へ資金・人材両面の支援を行う。

環境関連産業分野の主要施策

課題と対策(方向性)	対 策 (具 体 策)
生産者側の連携	
1. 関係者のネットワーク化	①産業廃棄物(汚泥、廃プラスチック、動植物性残渣等)ごとに、排出者、リサイクル事業者、関係市町村、道庁等を構成員とする「循環資源個別利用促進検討会(仮称)」を設置し、関係者の連携強化、関連情報の共有を図り、事業化へ向けた検討を行う。
使用者側の課題	
1. リサイクル製品の市場での認知度向上	①一定の基準を満たすリサイクル製品を道が認定し、PRを行うなどしてリサイクル製品の利用を促す「リサイクル製品認定制度」の浸透を図る。 ②環境負荷を低減したり、廃棄物の発生を抑制する製品を優先的に購入する「北海道グリーン購入基本指針」の浸透を図り、優先的な購入と事業拡大へ繋げる仕組みをつくる。
規制緩和	
「循環資源」と指定した廃棄物については産業育成の観点から、	①道外からの廃棄物受入については道庁との事前協議となっており、認可を受けるまで数ヶ月を要するので、個別指定した循環資源の受入については手続きの簡素化を図る(ex.事後報告でも可)。
1. 受入方針の明確化	②リサイクルポートを活用し、道外からの循環資源も広く受け入れて原料の安定確保を図り、スケールメリットを活かした事業の拡大を図る。
2. 取扱規制を一般資材並に緩和	①廃棄物の保管期間は、1～2週間と短期間となっている。広域に分散し、収集量も季節変動がある実態に即し、循環資源を安定的に供給できるよう保管期間を大幅に延長する。
	②販売価格を上回る運送費を排出者が負担する場合(いわゆる逆有償)でも、「循環資源」の個別指定品については、廃棄物としてではなく一般資材として取り扱えるようにする。
地球温暖化防止への貢献	
1. バイオマス資源による新エネルギー供給体制の検討(運輸部門のCO ₂ 削減)	①バイオマスエタノール製造拠点の設置に関する検討会を立上げる。
2. 温暖化効果ガス吸収機能の拡充(将来的に国内で排出権取引が制度化された場合、温暖化効果ガス吸収機能を販売する可能性も視野)	①森林資源の保全 「森林認証」取得を促進し、環境に配慮した森林から生産された木製品の利用を図ることで、それが森林整備に繋がる好循環サイクルを確立する。 ②湿地の保全・再生 公的資金を投入して保全を行うことが基本だが、活動推進のインセンティブとして、教育やエコツーリズムなどを通じた事業収入の視点も考慮する。

企業誘致と起業に関する主要施策

課題と対策(方向性)	対 策 (具 体 策)
<p><企業誘致> 厳しい現状の認識 1. ブロックベースで実績を対 比・評価 2. ブロック外からの進出のみ で評価</p> <p>大工場誘致に必要な中小製造 業の集積 1. 必要な中小製造業のデー タベース化 2. 必要な企業の道外からの誘致</p> <p>優遇制度の再構築 1. 企業誘致助成制度の充実 2. 減税策が困難な状況の改善</p> <p>誘致活動の活性化 1. 民間活力の導入 (エージェンシー化、民間委託等)</p> <p>2. 海外企業誘致の積極的展開</p>	<p>①府県ではなく、東北・四国等他ブロックと比較して評価する。 ②道外からの進出は1 / 3にも満たない実態を反映して評価する。</p> <p>①大規模工場誘致へのステップとして、道内企業の技術マップを作成する。 ②必要な業種に対する優先誘致と大幅な助成を実施する。</p> <p>①一括助成・長期分割助成・地方税減免の組合せにより、進出企業側にと って最良の優遇対応を行う仕組みを検討する。 ②交付金制度を改革する(減税策=交付金削減とはしない)。</p> <p>①スタッフの在任期間を伸ばし成果に応じたインセンティブを設けるこ とで、意欲・能力の向上、人脈の拡大を図る。 ②成功報酬による道外代理人の使用、道内民間企業との連携等で情報収 集とセールスの強化を図る。 ③道内進出企業の存続と拡大のためアフターフォローを強化する。 ④進出に伴う行政手続きの窓口を一本化する。</p> <p>①各国大使館・領事館へのプレゼンテーションと情報収集を行う。 ②外資系投資銀行・投資顧問会社と連携したセールス活動を行う。</p>
<p><起業> 起業・独立を目指す人材を育成 1. 起業を尊び再トライを許す 社会風土・価値観の形成</p> <p>研究開発から事業化への連携 1. 研究開発から販売に至るま での一貫した支援システム の構築</p> <p>ベンチャーからの購入 1. ベンチャー企業の活用促進 (官民ともにリスク回避の傾向)</p>	<p>①中学・高校・大学でのインターンシップ事業を拡大する。 ②起業家教育を導入し、併せて父兄への啓蒙活動を展開する。</p> <p>①事業化・商品化に重点を置いた支援システムを構築する。 ②事業化後の評価支援システムを構築する。 ③立上げ段階での経理・総務等間接部門支援体制を整備する。</p> <p>①指導を受けて事業化にこぎつけたベンチャー企業に対しては、自治体 がその製品やサービスを優先購入する制度を設ける。 ②その結果を公表し、民間サイドの購入を促す。</p>

海外のマネジメント改革の手法(NPM)

北海道版エージェンシー制は、NPM(New Public Management：新たな行政経営)と総称されている手法を参考としている。NPMは英国・米国・ニュージーランド・カナダ・オランダ・ドイツ・フランスなどで実施されており、基本的考え方は以下のとおりである。

(1) 事前統制から業績・成果による統制への転換

行政部門の伝統的な管理・統制基準は、事前手続きの適格性や予算などのインプット管理を過度に重視しており、施策や事業で計画した効果は自動的にあがるものと想定されていた。しかし、現実には計画どおりの効果があがらず効率も向上の余地があると判断され、施策や事業があげた業績・成果によって管理・統制する方向へ転換する。

(2) 成果の達成に責任を持つ自律的単位の設定と裁量権の付与

業績による統制を行うためには、成果の達成とその説明に責任をもつ自律的な活動単位を設定する必要がある。このような活動単位として、従来は中央省庁に混在していた政策立案機能と執行機能のうち、執行機能を分離・独立させ、民間の経営形態と運営手法を導入することで効率化を図る。

(3) 継続的なマネジメント改善を促す評価システムの存在

より高い成果をあげるため、有効性・効率性などの尺度で業績を事後に評価し、改善点を次の計画や運営にフィードバックしていくという、マネジメント・サイクルを取り入れる。

(4) 市場メカニズムの活用

公共サービスの提供において、政府部門と民間部門の競争環境をつくることで、より費用対効果の高い提供方法の実現を目指している。具体的には、国有企業の民営化、その他政府部門の民営化・民間委託の拡大、PFIの導入、(政府部門と民間が競争する)強制競争入札などである。

英国では、同様の考え方が、以下のような広範な業務に適用されている。

<適用例>

運転免許、土地登記、道路管理、旅券、社会保険給付、気象庁、公文書管理、刑務所、雇用安定、史跡管理、農業・水産業関連の研究、車検、特許、会社登記、薬事審査、造幣、統計、政府印刷局(後に民営化)、産業振興等

地域経済活性化エージェンシーのイメージ

項目	新たな支庁	地域経済活性化エージェンシー
イメージ概要	<ul style="list-style-type: none"> ・現支庁の大幅な機能強化 ・北海道州本庁から具体方策の立案・執行に関する権限移譲 ・独自の包括的地域戦略を策定 ・市町村との密接な連携の下に事業を立案・執行 ・職員は公務員 	<ul style="list-style-type: none"> ・新たな支庁の事務・事業のうち、地域産業振興に関する事務・事業を立案・執行 ・達成に責任をもつ具体的目標を与えられるが、その達成方法は自ら決定 ・独自の創意工夫を発揮しつつ、地域の個性を反映した事業をスピーディに展開 ・達成度と効率を第三者機関が評価 ・職員は原則として非公務員
組織	<ul style="list-style-type: none"> ・道の地域出先機関の統合 ・一部の地方支分部局との融合 ・本庁はスリム化 	<ul style="list-style-type: none"> ・コスト把握と実績・成果による評価を容易にし、責任を明確にする目的で独立の法人格
人事制度	<ul style="list-style-type: none"> ・支庁長および職員は公務員だが、必要に応じて民間などから適材を登用 	<ul style="list-style-type: none"> ・責任者は3～5年の任期制とし、公募により官民から広く人材を確保 ・責任者は原則として非公務員
予算制度		<ul style="list-style-type: none"> ・複数年度予算、流用可能
会計制度		<ul style="list-style-type: none"> ・企業会計原則の適用 ・公的財産の無償使用などの機会コストも明確化
目標管理と評価		<ul style="list-style-type: none"> ・3～5年で達成すべき目標を設定 ・第三者機関により、毎年度と目標期間終了時に評価（結果は公表） ・同機関が必要に応じてリストラなどの業務改善勧告を実施
評価結果の反映		<ul style="list-style-type: none"> ・評価結果は、次期の予算・事業計画に反映 ・責任者および職員処遇へも反映、責任者の中途解任も可能
組織の見直し (制度化)	<ul style="list-style-type: none"> ・支庁業務は、3～5年毎に、廃止・民営化・民間委託・エージェンシー化・市町村への移譲を進めるための検討を行い、支庁スリム化を推進 ・地域経済活性化エージェンシーも同様の検討を行い、スリム化と市町村への移譲を推進 ・検討結果は、公開 	

*現行どおりの場合は、空欄

地域主権のための特別委員会 メンバーリスト

(敬称略)

●委員長

北海道旅客鉄道(株) 代表取締役会長 坂本 眞一

●副委員長

(株)十勝毎日新聞社 代表取締役社長 林 光繁

●委員

岩田建設(株) 代表取締役社長 岩田 圭剛
トヨタ自動車北海道(株) 取締役社長 狩野 耕
(株)北海道銀行 取締役頭取 堰 八義博
北海道農業協同組合中央会 常務理事 戸塚 守
(株)北洋銀行 取締役副頭取 中井 千尋
日本政策投資銀行 北海道支店長 長岡 久人
北海道ガス(株) 取締役社長 前泉 洋三
北海道電気技術サービス(株) 取締役会長 向井 隆
(株)伊藤組 取締役会長 山口 博司
北海道経済連合会 専務理事 大和田 勲

●アドバイザー

国立大学法人 北海道大学 大学院経済学研究科長 井上 久志
社団法人 行革国民会議 理事兼事務局長 並河 信乃

●ワーキンググループ

北海道電力(株) 事業推進部部長 (座長) 常 俊 優
北海道旅客鉄道(株) 経営企画部主幹 木 元 剛
(株)北洋銀行 調査部調査課長 斉 藤 正 広
日本政策投資銀行 北海道支店企画調査課長 佐 野 修 久
北海道電力(株) 総合研究所経済G主幹研究員 鍋 島 芳 弘
北海道ガス(株) 経営企画G課長 八 木 涉
北海道経済連合会 事務局次長 北 原 正 泰

●事務局

北海道経済連合会 理事事務局長 三 國 保
北海道経済連合会 事務局次長 村 上 淳
北海道経済連合会 事務局次長 北 原 正 泰

北海道の目指す姿と道州制

2005年6月

発行 **北海道経済連合会**

札幌市中央区北1条西3丁目3番 札幌MNビル8階

Tel : 011 - 221 - 6166

Fax : 011 - 221 - 3608