

# 道州制に関する最終報告書

- 四国におけるあり方について -

平成19年6月

「四国4県道州制研究会」

## はじめに

広域行政課題への対応を旨とする都道府県制度の改革は、昭和初期から長年に渡る地方行政の懸案課題であるが、近年の市町村合併の進展や都道府県間の連携施策の深まり等を背景に、道州制に関する議論が人々の関心事になってきている。

特に今日の道州制論議の高まりは、1985年に採択されたヨーロッパ地方自治憲章の影響を受けて、近接性の原理・補完性の原理を基本とする地方分権型のモデルを志向している点に特徴がある。

四国においても、それぞれの県や経済界において研究が進められているが、四国知事会でも、一昨年6月の4県知事合意に基づき、4県のこれまでの取組成果や地方制度調査会等の検討状況を踏まえ、道州制に関する調査・研究を行うため、4県の部次長級職員で構成する「四国4県道州制研究会」を設置し、2カ年にわたり、四国における道州制の可能性や課題等について検討してきた。

この報告書は、第1部において、道州制の意義・目的、地方が担う事務事業の考え方、道州を支える税財政制度等について整理し、第2部において、その内容も踏まえながら、四国の置かれている現状を踏まえた上で、四国州を想定した場合の課題や解決策等について検討した結果をまとめたものである。

本研究会の中心となったワーキングチームは、四国4県の若手職員で構成しており、四国における道州制のあり方に対して活発な議論を行ってきた。こうした議論を通じ、各県が共通の認識を持ちえたことは意義深く、本報告書が、地域の中で、道州制に関する望ましい制度のあり方や四国の地域経営のあり方を考えていく上での一助になれば幸いである。

なお、この報告書は、四国4県としての公式見解や意見を表したものではなく、あくまでも研究会構成員（ワーキングチーム構成員を含む。）が自由な立場から調査・研究した結果をまとめたものであることに留意いただきたい。

平成19年6月

四国4県道州制研究会



# 目 次

第1章 道州制に関する基本的な考え方	1
1. 広域自治体改革のあり方	1
(1) 広域自治体改革に係る論議の背景	1
(2) 道州制導入の考え方	3
(3) 道州制の検討方向	4
2. 道州制の基本的な制度設計	6
(1) 道州の位置づけ	6
(2) 道州の区域	7
(3) 道州への移行方法	7
(4) 道州の議会	7
(5) 道州の執行機関	7
(6) 道州と国、道州と基礎自治体の関係	7
3. 道州制下における国と地方の役割分担	9
(1) 国の役割についての基本的な考え方	9
(2) 地方の役割についての基本的な考え方	10
4. 道州を支える地方税財政制度	13
(1) 国と地方を通じた税財政制度の現状	13
(2) 課題	15
(3) 道州制導入による地方財政への影響	15
(4) 道州制下の地方税財政制度	15
第2章 四国が道州制に移行する場合の対応について	19
1. 四国の現状及びポテンシャルについて	19
(1) 四国の現状	19
(2) 四国の今後の方向性	22
2. 四国州となった場合の四国の将来像	23
(1) 四国州の意義	23
(2) 四国のポテンシャルを活かした施策展開の可能性	25
1) 豊かで美しい四国の実現「美(環境分野)」	25
2) 小さいながらもきらり輝く四国の実現「輝(産業分野)」	28
3) おもてなしの心あふれる四国の実現「心(文化・交流)」	34
4) 安心して暮らせる人に優しい四国の実現「優(安心・福祉)」	37
5) 輝く人のくに四国の実現「人(人材育成・活用)」	43
(3) 四国州における基礎自治体の姿	48
1) 基礎自治体に期待される役割	48
2) 基礎自治体の機能強化に向けた取り組み	49
3) 地域への住民参加促進に向けた取り組み	50
4) 小規模自治体への対応	53

第3章 道州制に関する今後の取り組み	54
1. 分権型社会のための道州制への取り組み	54
2. 道州制に関する議論の展開	54
3. 地方分権に向けた取り組み	55
4. 「四国はひとつ」4県連携施策の推進	55
5. 住民参加の仕組みづくり	55

## 【参 考】

検討経緯及び内容について	57
四国4県道州制研究会名簿	59

## はじめに

広域行政課題への対応を旨とする都道府県制度の改革は、昭和初期から長年に渡る地方行政の懸案課題であるが、近年の市町村合併の進展や都道府県間の連携施策の深まり等を背景に、道州制に関する議論が人々の関心事になってきている。

特に今日の道州制論議の高まりは、1985年に採択されたヨーロッパ地方自治憲章の影響を受けて、近接性の原理・補完性の原理を基本とする地方分権型のモデルを志向している点に特徴がある。

四国においても、それぞれの県や経済界において研究が進められているが、四国知事会でも、一昨年6月の4県知事合意に基づき、4県のこれまでの取組成果や地方制度調査会等の検討状況を踏まえ、道州制に関する調査・研究を行うため、4県の部次長級職員で構成する「四国4県道州制研究会」を設置し、2カ年にわたり、四国における道州制の可能性や課題等について検討してきた。

この報告書は、第1部において、道州制の意義・目的、地方が担う事務事業の考え方、道州を支える税財政制度等について整理し、第2部において、その内容も踏まえながら、四国の置かれている現状を踏まえた上で、四国州を想定した場合の課題や解決策等について検討した結果をまとめたものである。

本研究会の中心となったワーキングチームは、四国4県の若手職員で構成しており、四国における道州制のあり方に対して活発な議論を行ってきた。こうした議論を通じ、各県が共通の認識を持ちえたことは意義深く、本報告書が、地域の中で、道州制に関する望ましい制度のあり方や四国の地域経営のあり方を考えていく上での一助になれば幸いである。

なお、この報告書は、四国4県としての公式見解や意見を表したものではなく、あくまでも研究会構成員（ワーキングチーム構成員を含む。）が自由な立場から調査・研究した結果をまとめたものであることに留意いただきたい。

平成19年6月

四国4県道州制研究会



# 目 次

第1章 道州制に関する基本的な考え方	1
1. 広域自治体改革のあり方	1
(1) 広域自治体改革に係る論議の背景	1
(2) 道州制導入の考え方	3
(3) 道州制の検討方向	4
2. 道州制の基本的な制度設計	6
(1) 道州の位置づけ	6
(2) 道州の区域	7
(3) 道州への移行方法	7
(4) 道州の議会	7
(5) 道州の執行機関	7
(6) 道州と国、道州と基礎自治体の関係	7
3. 道州制下における国と地方の役割分担	9
(1) 国の役割についての基本的な考え方	9
(2) 地方の役割についての基本的な考え方	10
4. 道州を支える地方税財政制度	13
(1) 国と地方を通じた税財政制度の現状	13
(2) 課題	15
(3) 道州制導入による地方財政への影響	15
(4) 道州制下の地方税財政制度	15
第2章 四国が道州制に移行する場合の対応について	19
1. 四国の現状及びポテンシャルについて	19
(1) 四国の現状	19
(2) 四国の今後の方向性	22
2. 四国州となった場合の四国の将来像	23
(1) 四国州の意義	23
(2) 四国のポテンシャルを活かした施策展開の可能性	25
1) 豊かで美しい四国の実現「美（環境分野）」	25
2) 小さいながらもきらり輝く四国の実現「輝（産業分野）」	28
3) おもてなしの心あふれる四国の実現「心（文化・交流）」	34
4) 安心して暮らせる人に優しい四国の実現「優（安心・福祉）」	37
5) 輝く人のくに四国の実現「人（人材育成・活用）」	43
(3) 四国州における基礎自治体の姿	48
1) 基礎自治体に期待される役割	48
2) 基礎自治体の機能強化に向けた取り組み	49
3) 地域への住民参加促進に向けた取り組み	50
4) 小規模自治体への対応	53



第3章 道州制に関する今後の取り組み	54
1. 分権型社会のための道州制への取り組み	54
2. 道州制に関する議論の展開	54
3. 地方分権に向けた取り組み	55
4. 「四国はひとつ」4県連携施策の推進	55
5. 住民参加の仕組みづくり	55

## 【参 考】

検討経緯及び内容について	57
四国4県道州制研究会名簿	59

## 第1章 道州制に関する基本的な考え方

道州制に係る基本的事項について、第28次地方制度調査会答申を基礎に検討を進めた。

### 1. 広域自治体改革のあり方

#### (1) 広域自治体改革に係る論議の背景

《第28次地方制度調査会答申：骨子抜粋》

##### 1 都道府県制度について

- 現在の都道府県制度のままで、社会経済情勢の変化に対応できるか。
- 一層の地方分権改革の担い手たり得るか。
  - 市町村合併の進展等の影響
  - 都道府県を越える広域行政課題の増加
  - 地方分権改革の確かな担い手の必要

《上記答申内容を踏まえた研究会における検討結果》

答申では、広域自治体改革に係る論議の背景として、都道府県制度についての検証をしており、その内容については、研究会においても同様の意見であった。

研究会における具体的な検討結果は以下のとおりである。

#### 市町村合併の進展

交通・情報・通信手段の発達により拡大した住民の生活圏と既存の行政区域との乖離や厳しい行財政状況などを背景として、市町村合併が進展した。

合併により市町村の規模・能力が拡大したことから、市町村がこれまで以上に広範な事務を担う主体となることが可能となった。また、政令市、中核市、特例市となり得る条件を備えた基礎自治体が増加した。

その結果、市町村への補完機能及び連絡調整機能並びにその区域を越える広域機能を担ってきた都道府県の役割や規模が問い直されている。

#### 【四国4県の市町村数の推移】

	H11.3.31	H19.4.1	減少率
徳島県	50	24	52%
香川県	43	17	60%
愛媛県	70	20	71%
高知県	53	35	34%
四国計	216	96	56%
全国計	3,232	1,804	44%

## 都道府県の範囲を越える広域行政課題への対応の必要性

生活圏や経済圏の拡大などにより、現在の都道府県の範囲を越える広域行政課題への対応の必要性については、従来から指摘されていたところであるが、近年、複数の都道府県が連携した観光振興や環境問題等への取組が多くみられるようになってきている。このような取組は、広域行政課題への効果的な対応を図ろうとするものであるとともに、急速な人口減少社会の到来等により、今後も厳しい財政状況が予想される中で、これまでのように各都道府県単独での対応が困難となっている事情も背景にある。

四国においても、このような状況を踏まえ、平成 13 年度から 4 県連携施策（平成 17 年度まで 12 分野 44 施策）を実施するなど、広域的な行政課題への連携した取組を進めているが、各県それぞれの意思決定を要するため、迅速な対応や利害調整の難しさなど限界もあり、より効果的・効率的な対応を可能とする仕組づくりが求められている。

## 広域での地域戦略構築の必要性

国際化の進展に伴うグローバルな地域間競争に勝ち抜くためには、各種産業振興施策や観光客誘致など広域での地域戦略の構築が必要である。

しかし、現在の都道府県単位では、各県の利害調整に困難を伴うなど、こうした課題に適切に対応できないといった面もあり、また、国の地方支分部局は縦割り型の組織で、地域の特性やニーズを踏まえた総合的な地域づくりの推進主体となり得ないため、総合的に地域づくりを担う新たな広域行政主体のあり方の検討が必要となっている。

## 一層の地方分権推進の必要性

国と地方の役割分担の明確化や機関委任事務の廃止等を内容とする「地方分権一括法」が平成 12 年に施行された。

しかし、実際には依然として、国は、本来国の役割とはいえない事務を多く実施しているとともに、法令、通知等により地方の事務にも大きく関与するほか、昨年度一応の決着をみた三位一体の改革についても、真の地方分権の理念に沿わない内容となり、課題が残るなど、地方分権改革に対する抵抗も見られる。

このような中、国と地方の明確な役割分担の下、中央省庁の持つ企画立案機能も含め、国の権限を大幅に地方へ移譲するなど、住民のニーズに応じ、自らの権限と責任により、地方が自主・自立して行政サービスや地域経営が行えるよう、中央集権型行政システムから地方分権型行政システムへの転換を目指す地方分権の一層の推進が必要となっている。

## (2) 道州制導入の考え方

《第28次地方制度調査会答申：骨子抜粋》

### 2 広域自治体改革と道州制

広域自治体改革は、都道府県制度に関する問題への対応にとどまらず、国のかたちの見直しにかかわる改革として位置づけることが考えられる。

すなわち、広域自治体改革を通じて国と地方双方の政府を再構築し、新しい政府像の確立を目指すもの。このことは、国家的課題への高い問題解決能力を有する政府を実現する方途でもある。

「国の役割を本来果たすべきものに重点化して、内政は広く地方公共団体が担うことを基本とする」

こうした見地に立つならば、その具体策としては道州制の導入が適当と考えられる。

《上記答申内容を踏まえた研究会における検討結果》

答申では、広域自治体改革を「国のかたちの見直しにかかわるものとして位置づけ」、「その具体策としては道州制の導入が適当」との考えが示されている。これは、地方分権の一層の推進を図ろうとするものであり、研究会としても同様の考えである。

研究会における具体的な検討結果は以下のとおりである。

広域自治体改革を検討する場合、地方分権の推進を最大の目的とし、地方自治体だけではなく中央政府のあり方も含めた改革としてこれを位置づけることが重要。すなわち、国の地方支分部局の機能のみでなく、中央省庁の持つ企画立案機能も含め、国の権限を大幅に地方へ移譲するなど、地方が内政のリーダーシップを取って自主的・自立的な地域づくりを行い得るとともに、国・地方を通じた行財政改革にもつながるものとしなければならない。

このためには、国と地方の役割分担を適正かつ明確にすることが重要である。具体的には、近接性の原理や補完性の原理に基づき、国の役割は国家の存立にかかわる事務や国家規模で実施する必要がある事務などを行うことに限定し、それ以外の内政全般にかかわる事務については、地方が、住民のニーズを踏まえながら、企画立案から管理執行までを一貫して担うこととすべきである。

地方においては、現行の都道府県が担っている役割の大半を基礎自治体が担うことによって、基礎自治体が区域内の住民の福祉の増進につながる事務を総合的かつ自主的に行うこととし、広域自治体は、基礎自治体の区域を越える広域の圏域における対応が必要な事務を総合的かつ自主的に行うこととすべきである。

このような国と地方の役割分担の抜本的な見直しにより、広域自治体は、国道、河川等の広域社会資本整備、産業振興策、水資源対策などの広域的な対応が必要な事務を行うこととなるが、現行の都道府県が単独で迅速かつ効果的に実施するには、その区域・規模ともに小さすぎる。

広域自治体の規模拡大の方策としては、広域連合や都道府県合併といった制度があるが、こうした現行法上の制度は国と地方の役割分担を抜本的に見直すものではないことから、国のあり方まで含めた抜本的な改革につながらないことが考えられる。国から地方への権限・財源の移譲を行い、国と地方のあり方を地方分権型に抜本的に見直すためには、新たな行政システムとして、2. で述べる基本的な制度設計を内容とする「道州制」を導入することは有力な選択肢である。

### (3) 道州制の検討方向

《第28次地方制度調査会答申：骨子抜粋》

#### 3 道州制の制度設計

##### (1) 検討の方向

地方分権を推進し、地方自治を充実強化する。

自立的で活力ある圏域の実現を目指す。

国と地方を通じた効率的な行政システムを構築する。

#### 《上記答申内容を踏まえた研究会における検討結果》

答申が示した検討方向は、道州は国家機能的な役割を持つ団体であってはならず、あくまで分権型国家体制の下の広域自治体と位置づけられるべきとの意見であり、研究会においても同様の考えであった。

研究会における具体的な検討結果は以下のとおりである。

#### 地方分権の一層の推進

中央集権型行政システムから地方分権型行政システムへ転換していくためには、縦割りの弊害が著しい国の地方支分部局のような国の機関としてではなく、住民自治、団体自治を基調とする民主的で総合的な行政が可能な広域自治体として道州を位置づけることが肝要である。

#### 自立可能な地域ブロックの形成

グローバルな地域間競争に勝ち抜くためには、各地域ブロックが財政的・経済的な自立度を高め、自らの責任と判断の下、地域資源を適切に組み合わせた地域戦略を策定することにより、地域の活性化を図ることが重要である。

このことは、東京一極集中の改善にもつながる。

## 国と地方を通じたスリムで効率的な行財政システムの構築

国・地方を合わせた借金は、774兆円（H17年度末見込み）と莫大であり、国・地方ともに財政は危機的な状況にある。

このような状況を改善するため、広域自治体の規模拡大によるスケールメリットや二重行政との指摘がある国の地方支分部局等と都道府県との事務や組織の一元化による合理化効果が期待される。

### 【4県の財政状況】

（平成16年度）

	徳島県	香川県	愛媛県	高知県	4県合計
県債残高（億円）	9,489	7,190	9,556	8,002	34,237
歳出総額（億円）	5,210	4,770	6,396	5,007	21,383
公債費比率（％）	20.7	17.8	17.1	23.1	

出典：各県HP

公債費比率：公債費による財政負担の程度を判断するための比率で、標準財政規模に占める公債費に充当された一般財源の割合。

## 2. 道州制の基本的な制度設計

《第28次地方制度調査会答申：骨子抜粋》

### 3 道州制の制度設計

#### (2) 基本的な制度設計

##### 道州の位置づけ

- ・ 広域自治体として都道府県に代えて道州を置く。道州及び市町村の二層制。

##### 道州の区域

- ・ 9道州、11道州、13道州の3例を提示。
- ・ 9道州例では中四国は一体（中四国州）、他の2例では別々（中国州、四国州）。

##### 道州への移行方法

- ・ 原則として全国同時に移行。ただし、関係都道府県と国の協議により先行して移行できる。

##### 議会・執行機関

- ・ 議決機関として議会を置く。議員は道州の住民が直接選挙。
- ・ 道州の執行機関として長を置く。長は道州の住民が直接選挙。長の多選は禁止。

《上記答申内容を踏まえた研究会における検討結果》

答申が示した、基本的な制度設計については、研究会においても概ね同様の意見であった。

ただ、答申は現行憲法下でも実現可能な制度設計を示しているが、研究会においては、政省令よりも地方の自治立法が優先する制度の創設から更に進んで、道州に立法権を分割すべきとの意見が出るなど、現行憲法の枠組みに縛られない議論を行った。

また、答申が示した道州の長の多選禁止については、国が制度化すべき事項ではないとの意見もあった。

さらに、答申が示した「道州と国による協議の仕組み」について、その制度化や、協議結果の実行性を確保するための仕組みの創設が必要ということで意見が一致した。

研究会における具体的な検討結果は以下のとおりである。

#### (1) 道州の位置づけ

広域行政需要の増加等に対応するとともに、地方分権の担い手としてふさわしい広域自治体を構築するため、現在の都道府県より範囲の広い、いくつかのブロックに全国を区割りした、道又は州（以下「道州」という。）を設置する。

行政組織や職員の効率化等の観点から、現在の都道府県を廃止して、地方自治体は、広域自治体としての道州と基礎自治体としての市町村

の二層制とする。

( 2 ) 道州の区域

道州の区域は、国の地方支分部局の管轄区域や人口、経済規模だけでなく、歴史的・地理的・文化的な諸条件等も考慮するとともに、道州の担う役割や権限、広域的な行政課題なども踏まえた上で、地方の意見を尊重して決定する。

4 県に関係する区域について、いかなる区域を適当とするかは、道州の担う役割や税財政制度など道州制の基本的な仕組みと密接に関連するため、今後これらと並行した検討が必要との認識で一致した。

( 3 ) 道州への移行方法

道州への移行により、国と地方の関係が、現在と大きく変わることから、その移行時期が各地で異なると混乱が生じるおそれがある。そのため、道州への移行は、原則として全国一斉に行うことが必要である。ただし、関係都道府県や国との協議が調った場合、特区的に先行して移行することの可能性についても、今後更なる検討が必要との認識で一致した。

( 4 ) 道州の議会

住民による自己決定・自己責任を基本とした地域社会の実現を図るため、議決機関として住民の代表者で構成する議会を置くとともに、議員は住民による直接公選とする。

( 5 ) 道州の執行機関

住民の意思を適切に反映した民主的な行政を行うため、道州の長は、住民による直接公選とする。

現行の都道府県知事に比べ権限が大幅に拡大することを理由に、道州の長の多選を禁止することについては、答申のとおり多選を禁止すべきとする意見と、住民が判断すべき事項であり国が制度化すべき事項ではないとの意見に分かれた。

( 6 ) 道州と国、道州と基礎自治体の関係

自己決定・自己責任を基本とした地域社会の実現を図る観点から、道州及び基礎自治体は、その役割に係る事務について、企画立案から管理執行までをできる限り一貫して実施するものとし、原則として、国は道州及び基礎自治体の、道州は基礎自治体の役割に係る事務執行に関与しない。

やむを得ず、道州が基礎自治体に関係する自治立法の制定・改廃や政策決定等を行う場合は、基礎自治体の意見が適切に反映される仕組みを構築する。

また、法令で定める制度や基準について、簡素化や大枠化を図るとともに、本来的に地方の役割とされるものについては、政省令よりも地方の自治立法（現行制度でいう条例）が優先する制度を創設するな



ど、地方の自治立法権を保障する。

さらに進んで、地域振興に関する事項については、道州に立法権を分割し、自立性の高い圏域を構築すべきとの意見も出たが、この点については、国会を国の唯一の立法機関とする憲法第 41 条との関係も含め、更なる検討が必要との認識で一致した。

なお、国が地方に関係する法令の制定・改廃や政策決定等を行うに当たり、国と地方の代表者で構成する協議の場を制度化するとともに、協議結果の実行性を確保するための仕組みを創設する。

### 3 . 道州制下における国と地方の役割分担

《第28次地方制度調査会答申：骨子抜粋》

#### 3 道州制の制度設計

##### (2) 基本的な制度設計

###### 道州の事務

- ・ 都道府県が実施している事務は大幅に市町村に移譲し、道州は広域事務を担う役割に軸足を移す。
- ・ 現在国（特に地方支分部局）が実施している事務は、できる限り道州に移譲。

《上記答申内容を踏まえた研究会における検討結果》

答申が示した、国から道州、道州から基礎自治体への権限移譲の考え方については、研究会においても概ね同様の意見であった。

また、抜本的に国と地方の役割分担を見直していくのであれば、現在、都道府県や市町村が担っている事務であっても、逆に国や道州へ権限を移譲するものがあることも視野に入れるべきとの意見があった。

なお、道州制導入による広域自治体改革を、地方自治体だけではなく、中央政府のあり方も含めた改革とするためには、国と地方の役割分担を適正かつ明確にすることが重要であることから、研究会においては、「道州制下における国と地方の役割分担」について、重点的に検討。各分野における国と地方の役割分担のイメージについては、第2章 2 .(2) 四国のポテンシャルを活かした施策展開の可能性を参照。

さらに、道州制導入後、地方行政の中心として魅力ある地域づくりを担う地域の総合行政主体となることが期待される基礎自治体への権限と財源の移譲についても検討を行った。

研究会における具体的な検討結果は以下のとおりである。

##### (1) 国の役割についての基本的な考え方

分権型の道州制を構築するためには、国の役割は、本来国が担うべきものに限定する必要がある。

具体的には、外交・防衛など主権国家としての存立にかかわる事務、生活保護基準など全国的に統一して定める必要がある事務、国家的な社会基盤・産業基盤の整備や先端的な技術開発など全国的な規模で若しくは全国的な視点に立って行わなければならない事務のみを行う。

こうした考え方に立てば、国の地方支分部局が現在担っている役割の大部分は、本省が持つ企画立案機能も含め、地方の役割となる。

## (2) 地方の役割についての基本的な考え方

国が担う役割に係る事務を除き、道州と基礎自治体が適切な役割分担の下、それぞれの役割に係る事務を行う。

特に、広域自治体改革の最大の目的である地方分権の推進にあたっては、自己決定・自己責任を基本とした地域社会の実現を図る観点からも、住民に最も身近な存在である基礎自治体の役割がこれまで以上に重要となる。

基礎自治体は、「地域において必要な行政サービスは、地域に住む住民が選択、決定する」という住民自治の基本的な考え方から、また、道州が現在の都道府県に比べて住民から離れた存在になることから、最も住民に身近な自治体として、地域における行政の中心的な役割を果たすことになる。例えば、地域内で完結する社会基盤整備や、地場産業・地域観光の振興、地域の雇用対策など地域経済活性化に関する事務、児童福祉や障害者福祉をはじめとする各種福祉施策の実施に関する事務など地域住民の日常生活に直結する広範囲な事務を総合的かつ自主的に実施する。

道州は、基礎自治体が担うものを除き、2以上の基礎自治体にわたる広域の社会基盤整備、産業・観光の振興、雇用対策など道州全体の経済振興に関する事務、広域での対応が必要な感染症対策に関する事務など、基礎自治体の区域を越える広域の圏域における事務を自主的かつ総合的に実施する。

なお、現在でも、法定受託事務（戸籍事務や旅券交付事務、生活保護事務など）のように、本来的には国の役割に係る事務であっても、住民の利便性や事務処理の効率性などの理由から地方が実施しているものも存在していることなどをみても、道州制導入後も、このような事務が地方の事務として残ることは考えられる。ただし、地方分権の理念からは、このような事務は、真に必要なものに限定されるべきである。

また、地方分権の推進により、基礎自治体が地域における行政の中心的な役割を担うことから、基礎自治体において、地域の実情に即した行政サービスの提供や、地域の個性を活かした地域づくりが可能となるよう、十分な権限と財源が付与されることが求められる。

現在、地方においては、様々な分野において、都道府県から基礎自治体に対する権限移譲が進められているところであるが、今後、それを更に計画的に進めていくことが必要となる。

【 4 県の権限移譲への取組状況】

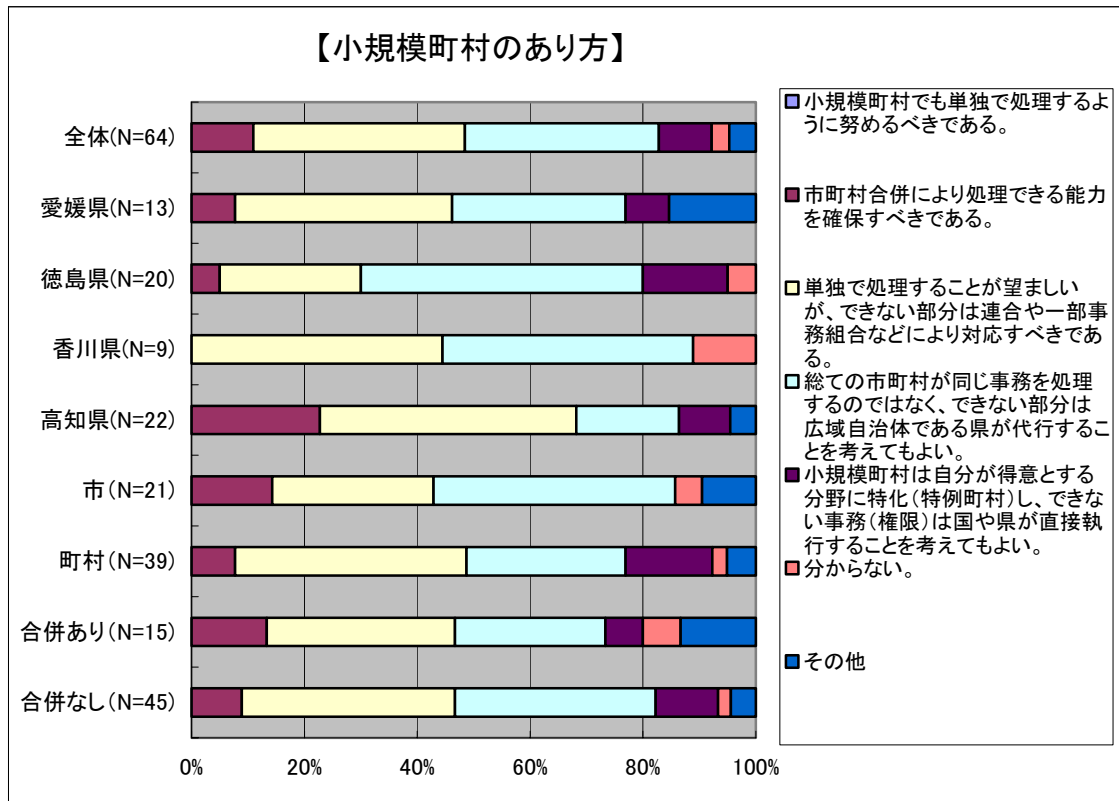
	取 組 状 況
徳島県	平成 14 年 3 月に「徳島県権限移譲推進要綱」を策定（推進期間：H14～H18）し、市町村への権限移譲の取組を進めてきた。市町村合併の進展やこれまでの取組を踏まえ、分権型社会に対応するための市町村の行政体制の整備を図るため、平成 18 年 3 月に新たに「徳島県権限移譲推進要綱」を策定（推進期間：H18～H22）し、パッケージ単位での移譲を行うなど、より一層の推進を図っている。推進期間の初年度である 18 年度の状況は、9 パッケージを提示し 8 パッケージが、事務単位でみると 34 事務中 31 事務がいずれかの市町村で、平成 19 年 4 月 1 日から受入された。
香川県	当初、全市町への一律移譲方式であったが、平成 15 年度から、市町の希望に応じた選択・提案型の移譲制度を導入することにより、権限移譲を推進してきた。今後は、県と市町との役割分担を見直し、住民に身近な事務を市町が主体的、総合的に実施できるような観点から、更なる権限移譲の推進を検討する。
愛媛県	平成 18 年 4 月に「県・市町権限移譲検討協議会」を設置し、市町の意見を踏まえ、平成 18 年 9 月に、新たな「愛媛県権限移譲推進指針」を策定後、平成 19 年 1 月には市町ごとの移譲事務と移譲時期を取りまとめた「権限移譲具体化プログラム」を作成した。このプログラムに沿って、21 年度までの推進期間中、円滑かつ計画的に推進していくこととしており、19 年度は 7 パッケージ 49 事務を 20 市町へ移譲することとしている。
高知県	平成 17 年 2 月、市町村との意見交換などを通じて、市町村への権限移譲に関する候補事務や県の支援措置、具体的な進め方を取りまとめた「市町村への権限移譲計画」を作成。当該計画に基づき、意欲のある市町村からの申し出に基づく権限移譲を推進。

その際、合併後も人口が小規模に留まる市町村や、様々な理由から他地域との合併が進展しない市町村が道州制導入後も残ることが予想され、このような小規模の自治体では、道州制下で基礎自治体の役割とされる事務や、国の役割であっても基礎自治体が行うべき事務を適切に提供できないといったことが懸念される。

近接性の原理・補完性の原理からすれば、まずは、近隣の基礎自治体間で広域連合や一部事務組合を形成するなど、水平的な補完のあり方を模索することが基本であるが、それが困難な場合には、例外的に道州が小規模自治体の役割・事務を垂直的に補完することも考えられる。これら小規模自治体への対応については、今後の市町村合併の進展状況や道州制導入後の基礎自治体の役割・事務などを踏まえて、具体的な検討が必要となる。

なお、この点について、四国内の基礎自治体の意識は、水平的補完により対応すべきという意見と、垂直的補完でもよいとする意見にほぼ 2 分される、とのアンケート結果がある。

【参考：小規模自治体のあり方アンケート】



調査機関 (財)えひめ地域政策研究センター  
 調査目的 県から市町村への権限移譲の実態を把握する。  
 調査期間 2005年10月5日から10月14日  
 調査対象 四国4県及び四国内全市町村(134市町村)  
           「市町村への権限移譲に関するアンケート調査」(四国4県)  
           「権限移譲に関するアンケート調査」(四国内全市町村)  
 調査時点 2005年10月1日現在  
 調査方法 発送・回収ともに郵送にて行った。  
 回収件数及び回収率 四国(4県) 4県(100%)  
                           市町村(134市町村) 69市町村(51.5%)  
                           (内訳) 愛媛県(20市町村) 16市町村(80.0%)  
                               徳島県(35市町村) 20市町村(57.1%)  
                               香川県(34市町村) 10市町村(29.4%)  
                               高知県(45市町村) 23市町村(51.1%)

## 4 . 道州を支える地方税財政制度

《第28次地方制度調査会答申：骨子抜粋》

### 3 道州制の制度設計

#### (2) 基本的な制度設計

##### 道州制の下における税財政制度

- ・ 国からの事務移譲に伴う適切な税源移譲を実施。
- ・ 偏在度の低い税目を中心とした地方税の充実などを図り、分権型社会に対応し得る地方税体系を実現。
- ・ 税源と財政需要に応じた適切な財政調整制度を検討。

《上記答申内容を踏まえた研究会における検討結果》

答申では、「適切な税源移譲を行う」、「分権型社会に対応し得る地方税体系を実現する」、「適切な財政調整を行うための制度を検討する」との記述にとどまり、その具体的な内容についてはまでは触れられていないが、研究会としては、道州制導入による広域自治体改革を実現するためには、財政的な裏づけこそが重要であるとの認識で一致した。

そのため、研究会においては、「道州を支える地方税財政制度」について、重点的に検討した。その結果、「国庫補助負担金制度」及び「財政調整制度」のあり方について、後述のとおり意見の相違が顕著であった。

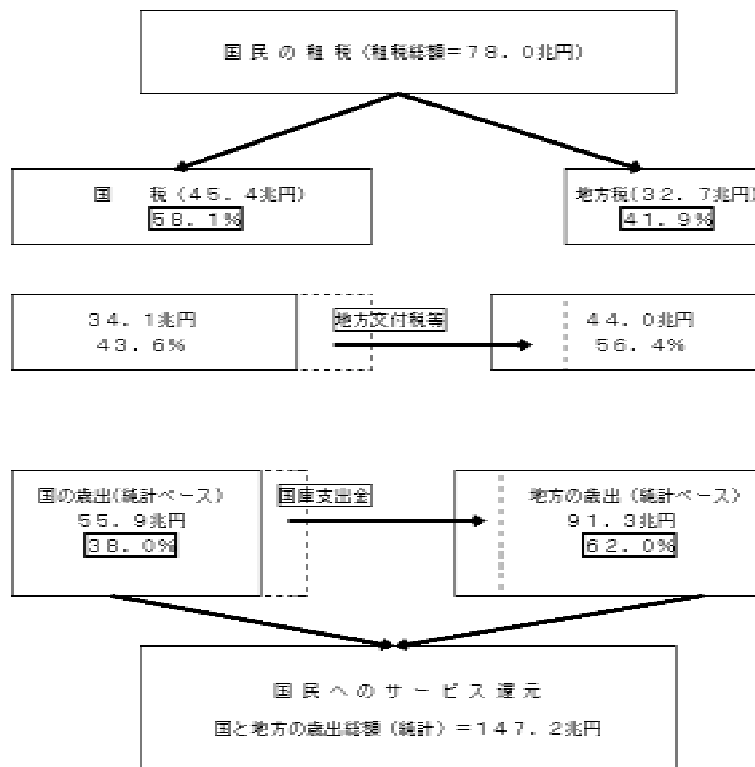
研究会における具体的な検討結果は以下のとおりである。

#### (1) 国と地方を通じた税財政制度の現状

国と地方の歳出と税源配分が大幅に乖離している。

- ・ 国と地方を合わせた歳出総額（行政需要）は、147.2兆円。  
〔内訳〕国：55.9兆円（約4割）、地方：91.3兆円（約6割）
  - ・ 国と地方を合わせた税収の総額は、78.0兆円。  
〔内訳〕国：45.4兆円（約6割）、地方：32.7兆円（約4割）
- H15年度決算額ベース

### 【国・地方の税源配分（平成 15 年度）】



出典：地方税制度HP（総務省）

歳出規模と地方税収に大きなギャップがある。

- ・地方の歳出総額に占める地方税収入の割合は、3割強にすぎない。
- ・地方譲与税・地方特例交付金・地方交付税、国庫支出金で、地方税とほぼ同額を賄っている。

H15 年度決算額ベース

### 【地方歳出に占める地方税収入の割合】

（平成 15 年度決算額）（単位：億円）

地 方 税	地方譲与税 地方特例交付金 地方交付税	国庫支出金	地方債	その他
326,657 (35.3%)	197,695 (21.4%)	131,421 (14.2%)	137,894 (14.9%)	132,151 (14.2%)
← 地方歳出 92兆5,818億円 →				

（注1）国庫支出金には、交通安全対策特別交付金及び国有提供施設等所在市町村助成交付金を含む。

（注2）四捨五入の関係で、合計と一致しない箇所がある。

出典：地方税制度HP（総務省）

国、地方ともに借金に大きく依存している。

- ・ 公債依存度〔内訳〕国：42.9%、地方：14.9%  
H15年度決算額ベース
- ・ 国と地方を合わせた長期債務残高は、774兆円。  
〔内訳〕国：602兆円、地方：205兆円  
国と地方の重複分：34兆円  
H17年度末政府見通し

## (2) 課題

地方の行政需要と地方税収入との大きなギャップを、国庫補助負担金や地方交付税など国への依存財源により補填している。地方交付税については、国（総務省）が交付額を決定し、国庫補助負担金については、細かな補助条件が付与され、国が地方行政に大きく関与している。このことが、住民の負担と行政サービスの受益との関係を不明確にするとともに、地方の自主的・自立的な行政運営を大きく阻害している。

国と地方の行政運営は、ともに過度な借金依存体質である。

## (3) 道州制導入による地方財政への影響

道州制導入による国と地方の役割分担の再編により、地方の事務は増加し、歳出が増加する。

歳出増加分を、国からの税源移譲などによる自主財源確保ではなく、国からの地方交付税や国庫補助負担金の増額などで賄うとすると、地方財政は、ますます国に依存することとなる。

## (4) 道州制下の地方税財政制度

### 【目指す方向】

住民の受益と負担の関係を明確にするためにも、国からの事務の移譲分も含めた地方の行政需要に見合う歳入を地方の自主財源の拡充で賄うとともに、地方が実施する事務であっても本来国の役割に係るものについては、国が財政的に責任を負うシステムを構築することにより、地方が自主的・自立的な責任ある行政運営を行うことが可能な地方税財政制度を確立し、地方分権型社会の構築を図る。

### 【具体的な方策】

#### 役割分担に応じた税源配分について

道州制導入後の国と地方の役割分担を踏まえ、国が財政的な責任を負うべき事務（本来国の役割であるにもかかわらず地方が実施することになる事務）を除き、地方が担うべき役割に見合った歳入を確保するため、国と地方の税源配分を大幅に見直す。このために、



国の中央集権的な統治構造を支える現在の税制を大幅に改正することも視野に入れた検討が必要である。

#### 課税自主権について

地方の自主的・自立的な行政運営の基礎となる財源の充実・確保のためには、役割分担に応じた税源配分の見直しに加え、地方が地域の特色を踏まえた独自財源の開拓が可能となるよう、地方税に係る法定の制限税率・一定税率の撤廃や法定外普通税・法定外目的税の事前協議制を事後の届出制にするなど、地方の課税自主権を強化する。このことは、独自税率設定や独自課税制定の過程で、納税者である住民の意見を聴き、受益と負担の関係をより意識した行政が行われることにもつながる。

#### 現行の国庫補助負担金制度及び新たな国の負担制度について

次の2つの意見に分かれたことから、両論を併記する。

##### 【意見1】

道州制導入後の国と地方の役割分担を踏まえ、生活保護や戸籍事務、旅券交付事務など本来国が行うべき事務であるにもかかわらず、住民の利便性や事務処理の効率性などの理由により地方が行うことになる事務については、本来的な国の役割に係る事務として財政的にも全額国の負担とする。

その上で、現行の国庫補助負担金は、地方の自由度を制限するとともに、適切な役割分担に基づくものとなっていないため、廃止する。

##### 【意見2】

国庫補助負担金制度については、道州制導入後の国と地方の役割分担を踏まえ、本来国がその責務として財政措置すべきもの、全国一律の水準を確保する必要があるもの等を除いて、大幅に廃止・縮減した上で、存続するものについても、補助条件等の国の関与や規制の緩和など、地方の自主性が発揮できる制度に改善する必要がある。

#### 財政調整制度について

研究会においては、次の2つの意見に分かれたことから、両論を併記する。

##### 【意見1】

道州制導入後の国と地方の役割分担を踏まえ、地方が担うべき役割に応じた税源配分の見直しを行うとともに、本来的に国の役割である事務については、全て国が財政的に責任を負うことにより、道州制導入後の国と地方の役割分担を踏まえた税財政制度が構築され、地方が標準的な行政サービスを提供する上で必要となる財源は総額として確保される。このため、国が地方財政計画を通じて地方全体

の行政需要と歳入の差を穴埋めする財源保障機能を持つ現行の地方交付税制度は、廃止を含めて見直す。

しかし、道州制導入により国と地方の税源配分の大幅な見直しを行ったとしても、道州ごとにみると、その経済情勢や課税客体の価値が異なるなどの理由から、道州間の税源偏在は解消されず、域内の行政需要を域内からの歳入で全て賄うことは困難であることが、現在の財政需要と地方税源の存在状況からも推測される。

そこで、税源の偏在を調整するため、現行の地方交付税制度に代わり、「道州間の住民一人当たり税収の格差」に着目するとともに、道州の人口や面積の他にも、都市圏以外の地方が果たす役割（大都市への人材の供給、食料の供給、水源の維持、森林の環境保全機能など）などを勘案した新たな財政調整制度の構築が必要である。

財政調整の手法（垂直的財政調整制度、水平的財政調整制度）や、財政調整の対象とする税目・行政サービスの水準、総額の算定方法など、具体的な財政調整制度の仕組みについては、道州の役割や、道州の区域、税源配分の見直しによる国税と地方税の税目など、幅広い検討が必要となる。

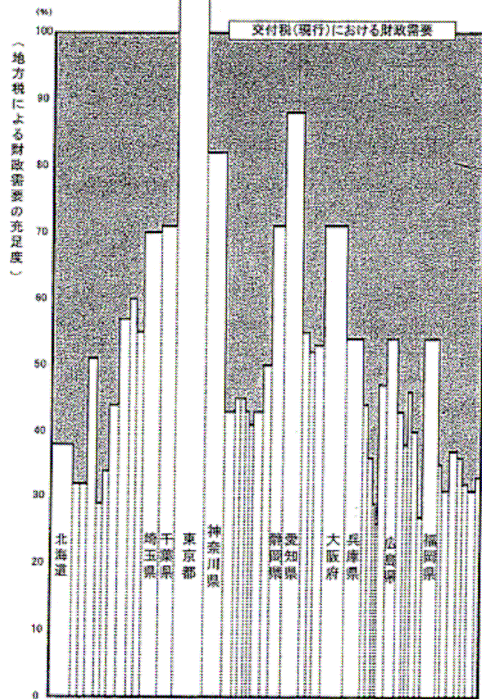
#### 【意見 2】

財政調整制度については、現行の地方交付税制度が担ってきた財源保障機能と財源調整機能の重要性を考慮し、道州制導入後も次のとおり制度の改善を図った上で活用する。

- ・財政誘導手段としての利用を廃して、本来の役割である財源保障、財源調整に純化する。
- ・地方の自主的・自立的な行政運営に必要な額を確保する。
- ・自然条件や社会条件等の違いによる財政需要の差をこれまでより適切に反映した財政調整を行うために算定方法を改善する。

## 【財政需要と地方税源の存在状況】

現状(47都道府県)の場合(県分・市町村分の合計値で試算)



都道府県	充足度(%)	都道府県	充足度(%)
北海道	38	滋賀県	52
青森県	32	京都府	53
岩手県	32	大阪府	71
宮城県	51	兵庫県	54
秋田県	29	奈良県	44
山形県	34	和歌山県	36
福島県	44	鳥取県	29
茨城県	57	島根県	26
栃木県	60	岡山県	47
群馬県	55	広島県	54
埼玉県	70	山口県	43
千葉県	71	徳島県	38
東京都	111	香川県	46
神奈川県	82	愛媛県	40
新潟県	43	高知県	27
富山県	45	福岡県	54
石川県	45	佐賀県	35
福井県	43	長崎県	31
山梨県	41	熊本県	37
長野県	43	大分県	36
岐阜県	50	宮崎県	32
静岡県	71	鹿児島県	31
愛知県	88	沖縄県	33
三重県	55	全国計	57

(※) グラフの縦軸(「地方税による財政需要の充足度」)は、 $A/B \times 100$ により、一般財源ベースでの財政需要と地方税による充足度を示したもので、  
A:各都道府県内の都道府県及び全市区町村の基準財政収入額(平成16年度)の合計額  
B:各都道府県内の都道府県及び全市区町村の基準財政需要額(平成16年度、臨時財政対策債振替前ベース。)の合計額  
(※) 各団体のグラフの横幅は、基準財政需要額(平成16年度、臨時財政対策債振替前ベース。)の規模を表している。

出典：道州制HP(総務省)：第28次地方制度調査会第37回専門小委員会提出資料

### 国・地方を通じた借金依存体質への対応

国と地方の行政運営に係る借金依存度を踏まえれば、国・地方ともに、思い切った行政の効率化や組織のスリム化などの構造改革を行い、行政コストの大幅な縮減に取り組むことが必要である。

このようなコスト削減の取組によっても、なお対応できない部分については、住民の受益と負担の関係を明確にするという観点から、今後、行政サービス水準の抜本的な見直しや増税といったことも視野に入れた検討が必要となる。

## 第2章 四国が道州制に移行する場合の施策展開の可能性について

### 1. 四国の現状及びポテンシャル

#### (1) 四国の現状

四国の現状を、生活分野、生産分野、行財政分野から見てみると以下のような特徴が見られる。

##### 生活分野

##### 【四国の特徴】

森林面積割合が全国で最も高く、石鎚山や剣山などの山岳、四万十川や吉野川の清流、瀬戸内海の多島美や雄大な太平洋など、豊かで美しい自然に囲まれ、潤いのある生活環境を生み出している。

また、四国八十八ヶ所によるお接待の心や世界的にも高い評価を受けている芸術施設、地域密着型のスポーツチーム等、多様な文化や歴史が育む地域資源が数多く存在し、生活のゆとりを生み出している。

一方で、四国外への人口流出が続くとともに、全国に先駆けて住民の高齢化が進んでおり、人口減少・少子高齢化が顕著である。

病院や特別養護老人ホーム、保健施設などの医療関係施設は整備が進んでいる一方で無医地域も多く、また、水道や公共下水道などの生活インフラの普及率が低いなど、住民の生活を支える十分な環境整備が進んでいるとは言えない。

#### (四国の自然)

- ・ 四国は、四方を海に囲まれ、林野面積率が高いなど豊かな自然が残されているが、可住地面積比は26%と全国より低い。
- ・ 気候は温暖で過ごしやすいが、台風や水不足などの災害も多い。

#### (四国の人口)

- ・ 四国の総人口は、4,086千人(2005年末)で全国の3.28%であり、年少人口及び生産年齢人口の比率が低く、老齢人口が全国に比べ高い。
- ・ 域外への居住地移動が多く、四国外への流出が続いている。
- ・ 65歳以上の夫婦のみ又は高齢者単独世帯の割合が全国より高い。

#### (四国の文化)

- ・ 四国霊場八十八ヶ所を有し、お遍路さんを温かく迎えるお接待の心が育むいやしの文化が息づいている。
- ・ 地域密着型のスポーツチームが新たに生まれている。  
例えば、四国アイランドリーグ、サッカープロスポーツチーム等
- ・ 世界的にも評価の高い美術館等の文化施設が存在する。  
地中美術館(香川県)、大塚国際美術館(徳島県)、道後温泉本館(愛媛県)等

#### (四国の生活インフラ)

- ・ 人口当たりの医師数や救急病院が全国で最多、病床数や看護師数も全国上位で医療関係の環境整備は都市部では進んでいるものの、中山間地域では無医地域も多い。
- ・ 人口当たりの特別養護老人ホーム、介護老人保健施設の普及率は全国平均を上回る。
- ・ 水道普及率、公共下水道普及率などが低い。

#### 生産分野

##### 【四国の特徴】

産業構造は、全国平均に比べて、第1次産業の総生産額割合、従業者数割合が高い上に、製造業における基礎素材型産業、生活関連産業<sup>注1</sup>の割合が高く、生活に関連する産業が多い。

中小企業数の割合が高く、規模が小さいものの、地場産業には、日本一・世界一のシェアを誇る企業が数多く存在するとともに、各々の技術や産業特性を活かしたニッチ分野<sup>注2</sup>への取り組みも見られ、業態の多様性がある。

東アジアや東南アジアとの交流人口は、他の地域に比べて伸びているものの、それらの交流が、生活面や経済面にまで拡大していない。

本四三架橋などの社会資本や試験研究機関等の知的資源、IT等の情報関連基盤の整備・活用は十分に図られていない。

#### (四国の生産額)

- ・ 四国の総生産額(13.39兆円)は、全国の2.73%であり、規模からいうとタイやアイルランド、マレーシアなどと同等規模である。

#### (四国の産業構造)

- ・ 全国平均に比べて第1次産業の割合が高く、第2次・第3次産業の割合が低い。
- ・ 製造業は、基礎素材型産業、生活関連型産業の割合が高く、加工組立型産業の割合が相対的に低い。

#### (四国の農林水産業)

- ・ 新規農業就業者数は全国平均に比べて多いが、若年農業就業人口比率が低く、耕作放棄率が全国で最も高い。
- ・ 農業産出額は全国の5%を占め、野菜・果実等で多品種生産を行う。

#### (四国の商工業)

- ・ 中小企業の事業所数は約22万で、全事業所数の99.4%(全国99.2%)、従業者数は約141万人で、総従業者数の85.3%(全国79.5%)である。

注1 四国における基礎素材型産業、生活関連産業とは、パルプ・紙・紙加工品製造業、食品製造業、化学工業(繊維原料、合成樹脂、化学肥料等)、衣服・繊維製品製造業など。

注2 大企業が取り組まないすきま分野のこと。市場での需要はあるが、規模が小さいため、主に商品やサービスの提供が行われていない分野。差別化されたもの。

- ・ 中小企業には日本一・世界一の生産シェアを誇る企業が多く存在し、愛媛の無細胞タンパク質の合成や香川の希少糖バイオクラスター<sup>注3</sup>、徳島の健康・医療クラスターなど大学を拠点とした研究実績がある。

#### (四国の地場産業)

- ・ タオル、縫製品、手袋等の繊維二次製品、紙・紙加工品、木工品、食料品など地場産業は多様性がある。廃業率が開業率を上回るが、中小企業の異業種交流ニーズやニッチ型産業への志向が見られ、徳島県上勝町「彩り産業」、高知県馬路村「ごっくん馬路村」などの取り組みがみられる。

#### (四国の試験研究機関)

- ・ 技術開発等の支援施設数、公的試験研究機関の研究員数の全国シェアが高いが、大学等と民間企業等との共同研究数が他地域よりも少ない。

#### (四国の社会資本)

- ・ 四国横断道及び四国縦貫道の整備が進み、四国内の移動は活発化したが、本四間の交流は、本四三架橋の通行料の高さなどが足かせとなり、当初期待されたほどには活発化していない。
- ・ 四国は、道路整備率が全国平均に比べて低い。
- ・ ブロードバンドの普及率・整備率も低い。

#### (四国の観光交流)

- ・ 四国外からの国内観光客数は、平成11年度をピークに減少傾向にあるが、海外からの観光客数の伸びは他地域よりも大きい。
- ・ 外国人留学生、外国資本の企業数、外国からの研修生の受け入れは他地域に比べ低い。

### 行財政分野

#### 【四国の特徴】

自主財源割合が低く、国から地方への財源再配分となる地方交付税への依存度が大きく、行財政基盤が脆弱である。

#### (四国の地方財政)

- ・ 自主財源である地方税比率が他地域より低い。
- ・ 公債費比率が上昇傾向であり、地方債残高は多い。
- ・ 国から地方への財源再配分となる地方交付税への依存割合が高い。
- ・ 義務的経費<sup>注4</sup>の歳出割合は全国に比べて低く、投資的経費<sup>注5</sup>の歳出割合が高いが、その差は縮小傾向にある。

注3 産業クラスターとは、有効な資源活用のための、関連する産業群の集積のこと。

注4 義務的経費とは、歳出のうち支出が義務づけられており、任意に削除することが困難な経費をいう。人件費や県債等の償還に係る経費など。

注5 投資的経費とは、道路、公園、学校等の社会資本の建設のために支出する経費をいう。

## 【まとめ】

### < 課題 >

四国は、全国に比べ人口減少・少子高齢化が急速に進行しており、道路・鉄道や生活インフラなどの社会資本整備も十分ではなく、産業基盤や財政基盤も脆弱である。

経済のグローバル化等に伴い地域間競争が激化する中、地域の活性化・総合力の向上につながる施策を積極的に展開していくと同時に、これまで以上に効率的な行財政運営を行うことが求められる。

### < ポテンシャル >

一方、四国には、潤いのある生活環境を生み出す美しく豊かな自然、その中でも特にそれらの四国独自の自然を支える光、水や森といった資源や、それを活かした農林水産業、また、生活関連型産業等、多種多様な地域産業があり、これらは、今後の四国の発展の原動力となり得るものと考えられる。

さらに、本格的な人口減少・少子高齢化が到来する中で、地域の安全・安心を確保するには、住民相互の支え合いが必要となるところ、四国には遍路文化が育んだおもてなしの心・助け合いの心があり、これらを活かした住民同士の支えあいの仕組みづくりが求められる環境であるとも考えられる。

このように一般的に四国にとってマイナス(弱み)と考えられている環境についても、それを逆に利用してプラス(強み)に変えていくといった可能性を秘めているといえる。

## (2) 四国の今後の方向性

これからの四国を考えていく場合、大都市圏や他の地方都市圏と同じ方向で考えるのではなく、地域を担う「人」を基本に据え、四国のポテンシャルや四国が置かれた環境を十分に活かし、生活の面、産業の面から、四国の将来を担う人材の Qol<sup>注6</sup>を向上させる四国独自の魅力「四国らしさ」を形成していくことが必要である。これにより他地域への人材流出に歯止めをかけるとともに、国内の他地域や直接的な結びつきが強まりつつあるアジアとの相互交流をこれまで以上に活発化させていくことが可能になるものと考えられる。そして、こうした取り組みを進めていくことにより、四国が直面している様々な課題の解決につながり、ひいては四国地域の活性化・総合力の向上につながっていくものとする。

<sup>注6</sup> Qol とは、Quality of Life の略で、地域に住む人々にとって、生活や仕事の幅広い面から、より良い生き方や健康的な生活を、精神的な豊かさや満足度も含めて質的に捉えて、実現する考え方。

以上のことから、今後の四国の理念としては、四国独自の地域資源を活かした以下の2つが考えられる。

### 「光り輝く水と森のくに四国」・「優しさあふれるいやしのくに四国」

・「光り輝く水と森のくに四国」とは

21世紀は水の世紀といわれるなど、社会的な価値観の変化の中で、水や森に関連するイメージがより高いものに変化することから、従来は一般的に弱みだといわれていたものを強みに活かす発想の転換とともに、それらに関連する資源を活用して、他の地域にはない質の高い地域づくりを行う方向性を示す。

・「優しさあふれるいやしのくに四国」とは

四国八十八ヶ所に代表される「いやしの文化」を、従来の観光的なイメージではなく、本当の意味での相互扶助に活かすことで、暮らしやすい地域づくりを行う方向性を示す。

そして、この方向性をもとに、

生活の面からは、

- ・四国独自の豊かな自然環境や地域文化を活かす質の高いライフスタイルの実現
- ・住民同士の助け合い支え合いの精神に基づく“四国型福祉社会”の実現
- ・地域文化を活かした国内外との交流の活発化 など

産業の面からは

- ・地域資源を活用した地場産業の四国独自の差別化戦略（「地域のブランド化」）とそのための産学官の戦略的連携の推進
- ・産業の高度化に対応した優秀な人材の育成
- ・産業特性を活かした社会資本（本四三架橋や港湾施設など）の活用・地理的要因の有効活用（海運によるアジア戦略等）
- ・四国の自然美、遍路文化等、優れた観光資源を活かした観光戦略の構築などの取り組みが必要と考えられる。

## 2 四国州となった場合の四国の将来像

### (1) 四国州の意義

道州制が導入されることで、国と地方における権限と財源の大胆な再配置が行われ、地方において、自らの権限と責任による地域のニーズに応じた施策展開が可能になる。道州においては、四国独自の地域資源を一体



的・総合的に活用した施策に取り組むことが可能となるとともに、基礎自治体においては、住民により身近なところで、実態に合った地域づくりを戦略的に行うことが可能となる。

このことは、経済基盤や財政基盤が脆弱な四国において、これまでの地方圏から都市圏へ、人・物・資金が集中する構造から、都市圏から地方圏へ還流する構造へ転換し、地域発展のための仕組みとなりえるものである。

また、生活圈や経済圏の拡大などにより、広域自治体として広域行政課題への対応が求められるが、四国州という一つの組織となることで、これまで四国4県が利害調整に要した時間が短縮され、迅速な意思決定・迅速な対応が可能となるとともに、四国の地域資源を活かした独自の魅力形成や地域資源を活かした地域経済の活性化、相互交流の促進など、総合的・一体的な施策展開を図ることが可能となる。

さらには、四国という地域が行政区域としてまとまることで、地域の創意工夫により、伝統文化などのそれぞれの地域の良さを活かしながら、それらが互いに活かされる取り組みが可能となるなど、四国全体の活性化につながるものとなる。

こうした四国州になることによるメリットを最大限に活かした地域づくりを行うことが、四国が置かれている厳しい状況の打開につながるとともに、四国の発展の可能性をさらに高めることにつながり、今後の四国の方向性とも合致するものとなる。

以下では、地域資源を活かす四国の理念のもとに「美しく輝き心が優しくなる四国」として、「美（環境）」、「輝（産業）」、「心（文化・交流）」、「優（安心・福祉）」の4分野において「四国州」となった場合の施策展開の可能性と「それを実現するための人材の育成・活用」施策について検討する。

#### 【四国州が目指すべきビジョン】

##### **豊かで美しい四国の実現**

「美（環境分野）」

##### **小さいながらもきらり輝く四国の実現**

「輝（産業分野）」

##### **おもてなしの心あふれる四国の実現**

「心（交流・文化）」

##### **安心して暮らせる人に優しい四国の実現**

「優（安心・福祉）」

##### **輝く人のくに四国の実現**

「人（人材育成・活用）」

## (2) 四国のポテンシャルを活かした施策展開の可能性

### 1) 豊かで美しい四国の実現「美（環境分野）」

#### 基本目標：潤い・いやしの地域づくり

四国独自の美しい自然やそれらを活かした景観を後世まで残し、潤い・いやしを感じる質の高いライフスタイルの実現が図られる。

循環型社会への取り組みによる四国の「地域ブランド」の構築が図られる。

水資源等の有効活用による安心した生活の実現が可能となる。

#### 施策 四国の自然の一体的な保全

##### (ア) 現状

##### (水涵養)

四国の森林管理には様々な主体が携わっており、国有林は四国森林管理局、県有林や県行造林<sup>注7</sup>は四国4県、民有林は各々が管理・保全を行っているため、造林や間伐等の森林保全の取り組みや支援の主体が異なる。

荒廃した森林の管理・保全を行うための保安林の指定が、森林法による国の計画をもとにした県への法定受託事務<sup>注8</sup>であるため、地域の実態を踏まえた取り組みがなされていない。

##### (水質保全)

水質汚濁防止法等に基づき、環境省が規制基準の設定を行い、四国4県が各県ごとに条例で上乘せ規制基準の設定や規制の実施を行っているが、例えば吉野川水系の源流の一つである高知県が水質総量規制<sup>注9</sup>の対象外であるなど各県ごとに規制の状況が異なる。

汚水の発生源は、生活廃水及び事業場排水が大部分であり、下水道、農業・漁業集落排水施設、合併処理浄化槽などの整備は各県ごとに取り組みが異なる。

##### (河川管理)

吉野川等の一級河川（指定区間外）は四国地方整備局、指定区間や二級河川は四国4県、準用河川、普通河川は各市町村が管理・整備し、同

<sup>注7</sup> 県行造林とは、県が土地所有者と契約を結び民有林野に対して造林を行い、その収益を土地所有者と分収するもので、森林資源の造成及び林野の保全を図ることを目的とする。

<sup>注8</sup> 法定受託事務とは、法律又は政令により、県又は市町村が処理する事務のうち、国が本来果たすべき役割に係わるものであって、国においてその適正な処理を特に確保する必要があるものとして、法律又は政令に特に定めた事務。

<sup>注9</sup> 閉鎖水域の水質環境基準を確保するため汚濁物質の総量を一定量以下に削減するもの。

一水系の中で、管理主体によって護岸整備への取り組み状況が異なるほか、砂利採取の許認可権限が河川管理者にあることから管理主体ごとに採取状況が異なるなど、河川流域単位の統一した対策がなされていない。

(海洋保全)

吉野川水系は瀬戸内海・太平洋ともに流れ込んでいるが、例えば瀬戸内海の環境保全は、中国四国環境事務所と港湾管理者である県や市によって行われており、海ごみの回収や監視活動は各主体別に行われている。

(イ) 施策展開の可能性

【役割分担】 ( ) 下線は道州制導入に伴い権限移譲されるべきもの  
国 -  
道州 森林管理・保全(広域) 水質汚濁防止、一級河川管理、二級河川管理(広域) 海洋保全・管理  
基礎自治体 森林管理・保全(地域完結) 二級河川管理(地域完結)

(四国一体となった環境保全)

四国は島国であるという地理的な特性があり、また環境は相互に影響するものであることを考えると、四国州が一体的に環境保全を行うことで、上流域の森林から、最終的に河川が流入する海の水環境まで、一体的に保全することができるようになり、水質保全上重要な河川や地域を「重点整備地域」に指定するなど、諸施策を総合的に推進する制度を設けることが可能となる。

(森林資源を活用した循環型社会への取り組み)

四国州として四国の森林にF S C<sup>注10</sup>を適用することで、持続可能な森林保全の仕組みづくりや四国の森林材の「四国ブランド化」が図られる。

また、豊かな森林資源を活用した木質バイオマス発電によるバイオマスエタノール(輸送用燃料等)の生産など、バイオマスエネルギー開発について、四国州として、基礎自治体などの意見も踏まえながら地域の実態に合った形で取り組むことが可能となる。これらにより、バイオマスを最大限に利活用する地域循環型社会を形成することが期待できる。また、エネルギーやマテリアル分野(繊維、医療等)での新産業の創出や関連企業の誘致も期待できる。

注10 Forest Stewardship Council: 森林保全の観点から適切かつ経済的に継続可能な森林管理の推進について評価し、認証する世界的認証制度。現在、四国においては、高知県梶原町が導入済み。

## 施策 水資源の有効活用

### (ア) 現状

河川法においては、渇水時の緊急融通など、地域の実情に応じた法制度面の整備が行われてきているものの、水利使用の許可<sup>注11</sup>に際しては、同法において、国土交通省大臣をはじめ、関係大臣（農業用水については農林水産大臣、工業用水については経済産業大臣等）の同意が必要とされるなど、水資源の迅速かつ柔軟な転用の観点から問題がある制度も残存している。また、河川管理者が、国と県に分かれており、四国全体が深刻な渇水に見舞われた場合など、一元的かつ総合的な河川管理ができないことから、利水者への不利益を最小化させるような調整が困難である。

### (イ) 施策展開の可能性

【役割分担】 ) 下線は道州制導入に伴い権限移譲されるべきもの  
国 -  
道州 一級河川、二級河川管理（広域） 河川法に係る水利使用の許可  
基礎自治体 二級河川管理（地域完結）

### (水資源の広域的な融通システムの構築)

四国州となることで、関係事務を一元的に担うことができ、異なる水系のダムをプール管理し、利用効率を高める「ダムの統合運用」や、複数のダムを水路でつなぐ「ダム群連携」など、合理的な利水を行うことが可能となる。

また、四国州として、森林保全による水源涵養能力の強化や下水・雨水等の利用促進を図る取り組みを一元的に行うことができ、水資源の安定確保に向けた総合的な水利行政を実現することが可能となる。

<sup>注11</sup> 水利権には、慣行水利権（旧河川法成立（明治29年）以前から取水していた事実によって、新河川法による許可を受けたと見なされている水利権。主に農業用水等）と、許可水利権（河川法に基づき、河川管理者の許可によって生じる水利権。通常10年で河川管理者と協議して更新。）がある。農業用水などは真の需要量の把握が難しく、水利権量と実水利需要量の乖離が生じることが多い。（慣行水利権から許可水利権への切り替えには地域住民の理解と同意が不可欠であるが、十分には進んでいないのが実情である。）

## 2) 小さいながらもきらり輝く四国の実現「輝(産業分野)」

### 基本目標1：地場産業における四国ブランドの実現

四国の優れた地場産業を「四国の地域資源」として、「四国ブランド」形成に向けた新たな展開を図ることが出来る。

また既にブランド製品となっているものを結びつけて、新たな地場産業や製品ブランドを構築することが可能となる。

### 基本目標2：港湾機能等を活かした地域産業の活性化

四国における地域産業の特性を活かせる港湾機能等を強化することで、企業の物流コスト等の低廉化や効率化による産業競争力の向上が図られる。

アジアへの直接的な結びつきが強まる中で、企業の輸出などの国際競争力向上や交流促進が図られ、四国独自のアジア戦略が可能となる。

### 基本目標3：安全・安心の食料基地四国の実現

四国の豊富で多様な農林水産業において、四国州独自の安全・安心な取り組みや独自の加工品の育成等を行うことで、四国のブランド化につながり、農林水産物の競争力向上が図られる。

## 施策 地場産業のブランド化の実現

### (ア) 現状

#### (産業支援事業)

四国経済産業局において平成19年度創設予定の「地域資源活用プログラム」「中小企業による地域産業資源を活用した事業活動の促進に関する法律(仮称)」など多様な支援施策があるが、国で基準を決め、地方が計画を作り、それをもとに実施するものについては、全国統一の基準をもとに各県が取り組むこととなるため、県境を越える素材の活用等に取り組むなどの地域の実態にあった取り組みが行いにくい。

また、経済産業局で実施する「産地等地域活性化支援事業」や「地域新規産業創造技術開発補助事業」といった施策において、地場産品等商品開発、高付加価値化や販路開拓、中小企業の新分野進出やベンチャー企業新規創業に関する支援を行っているが、四国4県においても地場産業支援、中小企業支援は行っており、対象や内容が似通うなど、効率のよい支援施策とはなっていない。

#### (公的試験研究機関等による技術開発)

各県の試験研究機関において、幅広い分野での技術開発を可能とする様々な研究が行われているが、県内産業振興のための研究であるため、研究成果を活用しようとする他県の企業が利用しづらいことから、県内資源を活用した研究にとどまっていることが多く、県境を越えた共同研

究の取り組みなど、その目的や成果が四国内全域につながっていない。

#### (イ) 施策展開の可能性

【役割分担】 ( ) 下線は道州制導入に伴い権限移譲されるべきもの  
国 -  
道州 地域産業政策、中小企業対策（広域）  
特に、クラスター形成、新商品開発、販路拡大、技術活用による  
実用化支援等に関するもの  
基礎自治体 中小企業対策（地域完結）

#### (地域の実情にあった一体的な産業支援)

四国州として、産業支援の取り組みを総合的に行うことにより、企画部門の一本化や効率的な試験研究機器等の整備が図られ、地域産業の現状を踏まえたきめ細やかな対応やこれまでの研究の蓄積を活用した支援を行うことができるとともに、新たな市場を開拓する高度な研究開発が可能となる。

このことにより、四国としてのブランド化が図られ、新たな産品ブランドの形成を図ることが可能となる。

例えば、徳島県の「LED関連産業」を活かした「環境先進四国ブランド」の構築や、徳島県の健康関連産業や香川県の「希少糖」技術・愛媛県の無細胞タンパク合成技術を活かした健康・バイオ関連分野の「いやしの四国ブランド」の構築などが可能となる。

また、高知県の「海洋深層水」といったブランド基礎素材を各県既存の地場産業と連携させ、練り製品や醤油、清酒等への応用による「海洋深層水ブランド産品」の開発などが可能となる。

そのほか、県境を越える産地を持つ和三盆糖といった地場産業の支援施策を、総合的かつ実情にあった形で推進することが可能となる。

### 施策 産業政策との連携

#### (ア) 現状

四国地方整備局と四国経済産業局が直轄又は県等への補助を通じて港湾・産業施策を実施しているが、局により施策目的が異なり、一体的な取り組みになっていない。

また、港湾施策における画一的な国の規制や手続き（参入規制、価格規制、安全規制、土地利用規制、港湾手続きなど）が港湾競争力向上の阻害要因<sup>注12</sup>となっている。

注12 阻害要因としては、例えば以下のようなものがある。

・参入規制：港湾施設の民間貸付禁止、港湾運送事業の下請け規制、国内輸送の自国運送業者への留保、内航海運業のうち、重さ100t以上又は長さ30m以上の船舶は許可制

さらに、四国の製造業の特徴の一つである基礎素材型産業は「港湾依存型産業」といわれ、産業における港湾の果たす役割が他地域以上に重要となっているが、四国では、港湾管理者が混在（県・市・港務局）するとともに、各県ごとに港湾の整備・管理が行われているため、県間・港湾間の役割分担や連携が十分でない上に、産業施策も県境により分断されているなど、港湾施策と産業施策が一体のものとなっていない。

#### （イ）施策展開の可能性

【役割分担】  
 国 -  
 道州 中小企業対策（広域）、地域産業政策、  
 特定重要港湾管理（土地利用規制、港湾手続き等）  
 基礎自治体 中小企業対策（地域完結）、重要な港湾管理

#### （国際競争力の向上のための港湾の活用）

四国州として、産業政策と港湾施策を一体的に取組むことで、これまでは弱みといわれていた四国の産業特性を強みとして活かせる戦略的な港湾の活用が図られ、港湾近接地への工場の戦略的誘導や後背地の整備、港湾事業者・製造業者（荷主）・行政を結ぶ情報ネットワークの構築、通関手続きの迅速化・サービス向上などの取り組みが可能となる。

産業界のニーズを反映した物流の円滑化を戦略的に推進（港湾施設の整備、ネットワーク強化、複合・環輸送システム<sup>注13</sup>の構築等）することにより、国際物流に係るワンストップ支援体制<sup>注14</sup>などを構築することが可能となる。

#### （新たな産業集積の可能性）

また、循環型社会の構築が求められる中、例えば産業廃棄物の集積・処理施設を整備するとともに、他ブロックの港湾との広域ネットワークを構築することにより、「静脈産業」<sup>注15</sup>の拠点として、港湾機能の拡大とリサイクル関連産業の集積、「動脈産業」と「静脈産業」を融合した新産業の創出などが可能となる。

・土地利用規制：工業専用地域では工業以外の用途利用が困難、公有水面埋立地での用途変更、権利移転規制（埋立竣工後10年未満は権利移転や利用変更不可）

・港湾手続き：税関は原則、平日17時まで ・その他：港湾に工場立地の負担金の徴収  
<sup>注13</sup> 一元的責任体制の下、異なる2種以上の輸送手段を組み合わせることで貨物を輸送すること。

<sup>注14</sup> 一度の手続きで必要な関連作業を全て済ませられるよう設計された体制のこと。

<sup>注15</sup> 「静脈産業」とは、製造業等物品の供給を行う「動脈産業」に対置され、ごみ、廃棄物等の回収、焼却処理、再資源化等を行う産業のこと。

## 施策 港湾機能と道路との連携

### (ア) 現状

道路については、道路法の規定により、その種類によって管理者が異なり、指定区間の一般国道（直轄国道）は国が、指定区間外の一般国道（補助国道）及び県道は各県が、また市道・町道は、市・町が整備・管理している。また、道路整備に係る総合的な計画は、国の「社会資本整備重点計画」（全国計画）を基に、四国地方整備局が「四国道ビジョン推進プログラム」を策定し、各県においても計画を策定するなど、それぞれの取り組みが方向性を同一にしたものとは言いがたい。

また、港湾施設の整備・管理については、港湾法の規定により、県・市町村・港務局に分かれており、四国地方整備局においても、直轄事業による港湾整備や県・市町等に対する補助事業を実施している。

### (イ) 施策展開の可能性

【役割分担】  
国 高速自動車国道整備・管理（基幹的なもの）  
道州 高速自動車国道整備・管理（地域完結）  
国道、幹線道路の整備・管理、特定重要港湾の整備、管理  
基礎自治体 地方道の整備・管理、重要港湾の整備・管理

### (産業競争力向上のための物流機能の強化)

四国州において、工業団地から高速道路・港湾までの輸送インフラへのアクセス整備を、企業ニーズに応じて四国全体を視野に入れて計画的に行うとともに、本四三架橋を含めた高速道路の料金制度の弾力化等により、企業の物流コストの軽減、企業立地や四国内企業の競争力向上が図られる。

四国内の重要港湾を、地理的特性等から、観光港湾、農業港湾、林業港湾、工業港湾など機能別に重点化し、それぞれの港湾に応じた後背地の整備、アクセス確保を行うことにより、各地域企業の戦略にそった道路・港湾の整備が可能となる。また、道路・港湾の管理を道州が一元管理することで責任の所在が明確になるとともに、例えば道路管理に関し、現行では複数機関で保有する人材・資機材・情報が一元化されて効率的に有効活用することが可能となり、結果として道路維持管理費等の削減につながる。



## 施策 広域的な社会資本活用

### (ア) 現状

高速自動車国道の設置・管理及び一般国道（指定区間）は国、一般国道（指定区間外）及び県道は各県が管理しており、道路間のネットワーク化や空港とのネットワーク化など、ソフト面での連携といった一体的な活用は出来ていない。

### (イ) 施策展開の可能性

【役割分担】 下線は道州制導入に伴い権限移譲されるべきもの  
国 高速自動車国道整備・管理（基幹的なもの）、第一種空港の管理  
道州 地域産業政策、観光振興政策、高速自動車国道整備・管理（地域完結）、国道、地方道（広域）の整備・管理、第二種空港の整備  
基礎自治体 地方道（地域完結）の整備・管理

### (観光とリンクした社会資本の活用)

四国州が全ての一般国道と県道の管理を一元的に行うことにより、高速道路や高規格道路などとの連携を踏まえ、観光スポットへのアクセスの向上など、観光面を重視した道路整備が可能となるとともに、四国ならではの道路案内標識や四国の間伐材を使用した木製ガードレールの整備促進、自動車利用者に優しい道の駅（休憩ポイント）の設置など、四国州独自の重点投資が可能となる。

また、空港と道路の連携した整備・管理を行うことで、四国内の国際線の利便性の向上を図るとともに、国内の国際空港へのアクセス性向上による、国際観光の促進も可能となる。

基礎自治体が管理する地方道においても、四国州と連携をとって、医療福祉施設や文化施設等へのアクセス道路の優先的な整備など、地域の住民生活の上で不可欠な道路整備への重点投資が基礎自治体の判断で可能となる。

## 施策 農林水産業振興の一体化

### (ア) 現状

農林水産業振興として、新たな産品開発や販路開拓の支援、情報発信については、四国4県でそれぞれ取り組みが行われている。

四国における農林水産業関係の試験研究機関においては、農林水産省関係の独立行政法人試験研究機関と4県における試験研究機関が存在している。

また、4県の試験研究機関においては、それらの研究成果の活用は、基本的に県内に限られており、試験研究機器等についても、4県でそれぞれで整備している。

(イ) 施策展開の可能性

【役割分担】 ) 下線は道州制導入に伴い権限移譲されるべきもの  
国 -  
道州 農林水産業振興政策(産業政策)  
特に、産業支援、新商品開発、販路拡大、技術活用による実用化  
支援等に関するもの  
基礎自治体 農林水産業振興政策(土地利用等に関する政策)

(地域の実態に合った農林水産物の競争力の向上)

四国州となることで、四国全体での有機栽培の徹底、環境に優しい有機栽培について四国州独自の基準での農薬の使用制限などが可能となるとともに、一定品質以上のものについてのブランド認証を行うなど、付加価値の向上、競争力の向上につなげることができる。

四国州として試験研究機関の機能集約を行うことで、栽培研究成果などを四国全体へ波及することが可能となるとともに、四国内の農産物に関する加工技術等の研究を行い、すでにブランド力を持つ加工品の原材料としての使用が可能になるなど、研究機関としての高度化が図られ、四国の農林水産業の競争力が向上される。

また、効率的に試験研究機器等の整備を行うことにより、経費の削減も図られる。

(四国型安全・安心の仕組みづくり)

四国州になれば、四国レベルでのトレーサビリティシステム<sup>注16</sup>を構築し、規格外の農産物のロットをそろえるシステムを施策として導入することが可能となる。またそのことと連動して、学校給食などに提供できるシステムを構築することにより、地産地消の取り組みと農業経営の基盤安定化につながる取り組みとなりえるものとなる。

注16 トレーサビリティシステムとは、生産・加工・流通の段階で、仕入先や販売先、生産・製造方法等に関する履歴を追跡することができるシステムのこと。

### 3) おもてなしの心あふれる四国の実現 「心(文化・交流)」

#### 基本目標：おもてなしの心による交流・にぎわいのある地域の創出

四国には、阿波踊り、さぬきうどん、よさこい祭り、瀬戸内しまなみ街道など、4県それぞれ全国レベルの観光地や特産品が多数ある。これらの地域資源を一体的かつ効果的に情報発信を行うとともに、四国特有のおもてなしの心で、四国の受け入れ体制を取ることで、域外からの交流拡大が図られ、団塊世代等の定住促進につながる。

#### 施策 観光振興への取り組み

##### (ア) 現状

地域資源の情報発信(HPやパンフレット等の媒体やアンテナショップや観光案内所等の施設など)や、観光客の誘客促進は、これまで各県ごとの施策、四国4県が連携した四国観光立県の施策、国の地方支分部局(四国運輸局、四国地方整備局等)の施策がそれぞれ実施されてきており、効果的な連携は図られていない。

また、各施策が複数の機関で実施されていることにより、問い合わせや対応窓口が一本化されておらず、ワンストップ化などの効率的な受け入れサービスが図られていない。

##### (イ) 施策展開の可能性

【役割分担】	) 下線は道州制導入に伴い権限移譲されるべきもの
国	-
道州	<u>観光振興政策、旅行業、ホテル・旅館業の許認可、</u>
基礎自治体	<u>旅行業、ホテル・旅館業の許認可(一部)、建築確認等</u>

##### (海外を視野に入れた四国としてのルート設定、情報発信)

四国州となることで、四国各地の地域資源として、例えば地域に根付いた夏祭り(徳島県「阿波踊り」、香川県「さぬき高松まつり」、愛媛県「西条まつり」、高知県「よさこい祭り」)や多様なスポーツイベント等における開催を連携して、四国をまわれるルートの設定、及び四国としてのPR、旅行会社への売り込みによる商品化が可能となる。四国4県にまたがる地域資源としての四国八十八ヶ所巡礼等についても、四国一体となった効果的な情報発信が可能となる。

また、各県が設置している観光協会(観光コンベンション)が一つとなり、四国観光協会の設置が可能となり、それぞれの地域資源の特色を出した観光ルートの設定及び一元的な問い合わせ対応が可能となる。

その他、現在4県がそれぞれ取り組んでいる「国際観光テーマ地区」<sup>注17</sup>での外国人旅行者への誘致についても、四国州として一体的・戦略的な情報発信が可能となる。

( 団塊の世代等を対象とした交流促進 )

四国州として、豊富な地域資源を四国全体で戦略的に活用し、価値観の変化に対応した新たなライフスタイルを一元的かつ効果的にアピールすることが可能となる。また、四国としての統一的な受け入れ窓口の設置や、それぞれの地域資源の特色を踏まえた多様かつ柔軟な施策展開が可能となる。これにより、四国全体の団塊世代等のUIターンや二地域居住<sup>注18</sup>等につながる交流人口の拡大を図ることが出来る。

( お接待の心で暖かく迎える地域づくり )

四国における受け入れ体制としては、例えば四国州として、以下のような取り組みが可能となる。

・「お接待民宿」の設置

ホテル旅館業、旅行業の許認可について、四国州独自の取り組みとして、農家民宿の活用やお遍路さんのおもてなしのための宿泊所「お接待民宿」に関しては、基礎自治体において行うことで、地域住民の発意に基づく取り組みが可能となる。

・「遍路小屋」の建築基準の緩和

お接待の象徴で、四国を訪れる人々と地元の人々の交流の場である「遍路小屋」の設置に係る建築基準法に係る規制については、四国州として、基礎自治体に権限移譲することで、地域独自の取り組みが可能となる。

---

<sup>注17</sup> 国際観光テーマ地区とは、多様な地域への外国人観光客の来訪を促進するため、優れた観光資源を有する地域と宿泊拠点からなる地域をネットワーク化し、訪日外国人旅行者（外国人観光客）が3～5泊程度できる観光ルートを備えた広域的な地域「外客来訪促進地域」の通称で、「外国人観光客の来訪地域の多様化の促進による国際観光の振興に関する法律（外客誘致法）」に基づき、平成15年3月現在、全国12地区が設定されている。

<sup>注18</sup> 二地域居住とは、団塊の世代のリタイアで、都市部住民に広がることが予想される生活様式。都市部に暮らす人が、週末や一年のうち一定期間を農山漁村部で暮らすもの。

## 施策 フィルムコミッション事業<sup>注19</sup>への取り組み

### (ア) 現状

四国は、地域ごとに優れた歴史・文化・風土・社会環境を持ちながら、「四国の地域資源」としての認識が少なく、四国4県それぞれで実施しており、地域資源の一体的な活用及び情報発信がなされていない。

例えば、四国の「古い町並み」の情報発信として香川県讃州井筒屋敷（醤油）や徳島県脇町うだつの町並み（藍染）、愛媛県内子の町並み（和紙と木蠟）等、四国の特性（特産品や風土）を活かした町並みが複数あることで、映画の撮影地として四国が選ばれる可能性は高くなる。

映画撮影のための道路や指定公園での撮影許可等はその所管官庁がそれぞれの基準で行うことから効率的でない。また、既存の行政区域を越えた地域住民によるエキストラの参加などの協力体制が効果的に行えていない。

### (イ) 施策展開の可能性

【役割分担】	) 下線は道州制導入に伴い権限移譲されるべきもの
国	-
道州	<u>国道、幹線道路の整備・管理、特定重要港湾の整備・管理、一級河川管理、二級河川管理（広域）</u>
基礎自治体	<u>地方道の整備・管理、重要港湾の整備・管理、二級河川管理（地域完結）</u>

### (一体的なフィルムコミッションへの取り組み)

四国州のフィルムコミッション事務局を設置することで以下の施策展開が可能となる。

- ・ 四国の地域資源として、他の地域にはない特有の資源を組み合わせること等により、地域資源活用の幅が広がるとともに、効果的な情報発信を行うことが可能となる。
- ・ 既存の行政区域の枠を越えたエキストラの参加など地域住民を広く含めた撮影協力体制を取ることが可能となる。

また、道路や指定公園、港湾等の管理を道州で一体的に行うことで、撮影のための手続の一元化を図るとともに、四国州として映画撮影のための特例基準の策定が可能となる。

<sup>注19</sup> 映画のロケーション撮影の際に発生する業務を撮影者に代理して行う機関。撮影場所を使用するための申請、地元住民との調整、宿泊施設、警備会社、エキストラの手配などを行う。

#### 4) 安心して暮らせる人に優しい四国の実現「優(安心・福祉)」

##### 基本目標1：災害に強い地域づくり

四国は急峻な地形と脆弱な地質が多く、土石流災害や洪水災害が発生することも多い。また大規模な災害が予想される東南海・南海大地震の発生や国民保護法が適用される有事や大規模テロなどについても懸念されるが、これらのあらゆる危機事象発生時の迅速かつ的確な対応を行い、災害に強い地域づくりが図られる。

##### 基本目標2：人に優しい「四国型福祉社会」の実現

四国は、他の地域に比べ少子高齢化が進んでいることから、医療・福祉施設が充実する一方で、無医地域も少なくなく、高齢者世帯割合も高い。その中で、四国特有の住民ニーズに対応した医療・福祉サービスを提供するとともに、助け合い支え合いの取り組みを支援するなど、四国型の地域モデル形成を図ることが出来る。

##### 基本目標3：安心して暮らせる魅力あるまちづくり

都市活力を創出する賑わいのあるまちづくりとともに、高齢者等の生活利便性が向上する都市構造など、住民が安心して暮らせるまちづくりが図られる。

#### 施策 防災への取り組み

##### (ア) 現状

現在、四国には、県ごとの防災体制のほかに、県域を越えた広域防災体制<sup>注20</sup>が整備されつつあるが、東南海・南海大地震や大規模テロなどの危機事象発生時及び平時におけるより密接な連携が求められている。

また、各県で消防学校や各種防災機器等を設置しており、重複している部分も見られる。

注20 現在の県境を越えた広域防災体制については以下のようなものがある。

- ・中四国9県「中国・四国地方の災害時相互応援に関する協定」(平成7年12月締結)
- ・「全国都道府県における災害時の広域応援に関する協定」(平成8年7月締結)
- ・東南海・南海地震対策(地方支分部局15機関と四国4県が連携)  
「四国東南海・南海地震連絡調整会議」(平成17年6月設置)
- ・四国知事会「大型バケツ共同整備」(平成18年6月合意)
- ・四国4県「危機事象発生時の四国4県広域応援に関する基本協定」  
(平成19年2月5日締結)

## (イ) 施策展開の可能性

### 【役割分担】

国 道州間の調整、災害対策本部の設置

道州 大規模災害対策、広域防災計画、自衛隊への災害派遣要請

基礎自治体 大規模災害時の自衛隊への災害派遣要請、地域防災計画  
災害ボランティアの養成、防災研修・訓練の実施

### (広域的な防災への取り組み)

危機事象発生時の対応については、現在は、各県がそれぞれ「都道府県地域防災計画」を策定し対応しているが、四国州となった場合は、四国州において「四国州防災計画」を策定し、同一の指揮命令系統下において、被災していない地域の広域防災拠点からの救援・復旧対応など、迅速かつ的確な対応を行うことが可能となる。

平時における取り組みとして、四国全体を視野に入れた防災システムの集約化、各種防災機器・資材・人員等の適正かつ合理的な配置が可能となるとともに、地域としての役割分担を踏まえ、効率的な物資、資機材の備蓄を計画することが可能となる。

また、四国4県がそれぞれ設置している消防学校の統合や、それぞれで実施している防災研修、防災訓練の統一化を行うことで、人材の有効な活用や、高度な訓練用の施設や機材の活用を可能とし、効率的かつ様々な状況に対応する人材養成が可能となる。また、それぞれの経験を持った人材の交流により技術の向上を図ることができる。

## 施策 地域の実情を踏まえた医療体制

### (ア) 現状

保健医療資源の有効活用と適正な配置を図るための医療圏の設定は、医療計画に基づいて各都道府県において行われること（医療法第30条の3）となっており、各都道府県で、第1～3次医療圏<sup>注21</sup>の設定を行うこととしている。

医療計画において、圏域ごとに必要病床数等を設定し、整備することとしている（医療法第30条の3第2項第3号）が、圏域が各都道府県で完結しており、県境を越えた整備計画を策定することはできない。

### (イ) 施策展開の可能性

【役割分担】 ) 下線は道州制導入に伴い権限移譲されるべきもの  
国  
道州 高度医療、重度障害者福祉施設の設置、医療法人の設立許可  
基礎自治体 生活保護の実施、高齢者・障害者福祉サービス  
児童福祉サービス

### (四国州としての適正な医療圏域の設定に伴う取り組み)

四国州となることで以下のような取り組みが可能となる。

- ・政策的に特殊医療を行う国立病院との適正な役割分担を含め、四国としての高度医療施設の適正配置の実現
- ・指定入院医療機関など、高度医療や特殊医療に係る施設整備について県境を越えた広域的な連携
- ・緊急搬送体制の整備
- ・県境を越える病院間の遠隔地診断  
ブロードバンドを利用した住民の健康管理及び健康診断システムの構築など
- ・自治医大<sup>注22</sup> 卒医師の優先配置など、スケールメリットを活かし

注21 ・ 第一次医療圏とは、日常生活に密着した頻度の高い医療需要に対応した保健医療サービスを提供する区域で、この圏域は市町の行政区域を基本とする。  
・ 第二次医療圏とは、圏域内において病院の一般病床に係る入院医療までが概ね完結できる区域とし、地理的・交通事情、保健所等の行政区域、医師会圏域などとの整合性を図ったもの。  
・ 第三次医療圏とは、高度、特殊、専門的な保健医療サービスを提供する区域。この圏域は県全域を基本とする。

注22 医療に恵まれないへき地等における医療の確保向上及び地域住民の福祉の増進を図るために昭和47年に設立された医科大学。地域医療に責任を持つ全国の都道府県が共同して設立した学校法人により運営。卒業後は出身地に戻り、地域医療に従事する。



## たマンパワー<sup>注23</sup>（医師、看護師等を含む）の有効活用

また、地域の実態に合った適正な医療圏設定によって、医療圏ごとに生活保護や保健福祉に関連する権限を道州から移譲することで、既存の行政区域に左右されない住民の日常生活活動範囲に応じた効率的な保健、医療、福祉サービスの提供の実現が可能となる。

### 施策 非営利法人等への支援

#### （ア）現状

NPO・ボランティア団体等の非営利法人は、きめ細かな福祉サービス等の提供主体として期待されるものであることから、四国州として広域的な支援を行うことが求められる。

#### （イ）施策展開の可能性

【役割分担】 下線は道州制導入に伴い権限移譲されるべきもの

国 -

道州 自動車運送の許可

基礎自治体 -

#### （広域的な支援体制の確立）

四国独自の優遇措置等取扱基準の整備、ネットワーク支援等を行い、行政との連携強化を広域的・多元的に進めることで、それぞれの団体間の情報共有や技術のレベルアップが図られ、住民相互が助け合い支え合う仕組みを構築することが可能となる。

例えば、四国NPOサポートセンターを設立し、四国内でのNPO相互の情報交換の場の創出や契約保証金等の信用保証等を行うことで、高齢者への各種サービスの提供や子どもの保護・育成、障害者の自立支援等に関する住民相互の助け合いの仕組みづくり（拠点整備、ネットワーク化）を進めることが可能となる。

また、現在、非営利法人が道路運送法に基づいて行う運送サービスについては、運輸局の裁量によることから、四国州の権限とすることで、NPOボランティア輸送の強化などの地域に根ざしたサポートを行うことが可能となる

<sup>注23</sup> 人的資源、個々の才能や技術、労働力のこと。

## 施策 中心市街地活性化への取り組み

### (ア) 現状

中心市街地の活性化については、「まちづくり三法」<sup>注24</sup>を一体的に推進することで取り組んでいる。

中心市街地の活性化は、様々な政策分野にまたがることから、国においては、四国経済産業局や四国地方整備局、総務省など、関係省庁が連携した取り組みを行っている。

また、地域の実情に合致しない画一的な規制・基準<sup>注25</sup>があることや広域的な視点からの国・県の取り組みと、市町村による中心市街地活性化の取り組みが効果的に連携できていないなど問題も生じている。

### (イ) 施策展開の可能性

【役割分担】 ( ) 下線は道州制導入に伴い権限移譲されるべきもの

国  
道州 中心市街地活性化法に基づく基本計画の認定、  
都市計画の広域的調整  
基礎自治体 都市計画の決定、都市計画に係る開発行為の許可、  
市街地再開発（市街化区域と市街化調整区域の設定）、  
土地区画整理の許可

### (総合的な中心市街地の活性化支援)

四国州となれば、中心市街地の活性化に向けて、市町村や組合、事業者、住民等とともに一元的な推進体制を構築し、広域（生活圏域）・狭域（狭義の行政区域）双方の視点から、複数の政策分野にまたがる施策を一体的・総合的に実施することが可能となる。

例えば、都市計画に関する権限移譲を行うことによる商業・サービス施設の適正配置や開発調整（郊外拡散の抑止）の実施、市街地の人口増加策（借家制度に係るローカルルール<sup>注26</sup>設定、優遇税制等）、来街者増加策（事業所等民間施設の市街地誘導等）などの施策展開が可能となる。

注24 まちづくり三法とは、「中心市街地活性化法」「大店立地法」「都市計画法」からなる。平成18年改正され、中心市街地の活性化に重点が置かれる。

注25 画一的な規制・基準について例えば以下のようなものがある。

- ・商店街振興組合やTMOの設立、活動要件の厳格さ
- ・農業振興法の農用地区域除外地における都市計画規制の適用外
- ・非営利法人NPOの運送サービスの取り組み不可（過疎地のみ運輸局の許可による）

注26 地域特有の問題に対処するために設けられる地域限定のルールのこと。

また、高齢者をはじめとした交通・生活弱者の利便性向上を図る公共交通機関の拡充（LRT<sup>注27</sup>、コミュニティバス、福祉タクシーの運行等）や高齢者に優しい四国州としての都市計画などが可能になる。

## 施策 ユニバーサルデザインのまちづくり

### （ア）現状

国において「バリアフリー新法（高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律）」に基づく規制と、各県の条例において、障害者、高齢者等が安全かつ快適に利用できるように定める「整備基準」があり、広域的に一体となった整備基準が定められてはいない。

### （イ）施策展開の可能性

【役割分担】	（ ）	下線は道州制導入に伴い権限移譲されるべきもの
国	-	
道州	広域的な調整	
基礎自治体	都市計画の決定、	都市計画に係る開発行為の許可

### （四国型ユニバーサルデザインなまちづくり）

四国州となることで、障害者、高齢者が安心かつ快適に公共施設等を利用できるような必要最低限の基準を設け、それぞれの基礎自治体が独自の条例により、四国のユニバーサルデザインによる安心して暮らせる魅力ある地域づくりが可能となる。

これらのまちづくりに関しては、基礎自治体の優先事項であり、全ての基礎自治体において、規制条例が制定されれば、四国州としての条例は廃止することとなる。

<sup>注27</sup> Light Rail Transit の略。都市内交通渋滞緩和と環境問題の解消を図るために導入が進められている新しい交通システム。既存の交通システムの抱える問題点をエレクトロニクス等の新しい技術を取り入れることによりハード或いはソフト面で改良した都市交通システムのこと。例えば広島電鉄の「GREEN MOVER」や東京臨海新交通のゆりかもめ「Automated Guide-way Transit:AGT」、フランスストラスブール市の「ユーロトラム」。

## 5) 輝く人のくに四国の実現 「人」(人材育成・活用)

### 基本目標1：地域の産業に求められる人の育成

地域ニーズに沿った職業訓練の実施により、四国の地域産業を先導する人材育成が図られる。

### 基本目標2：四国の将来を担う人の育成・活用

専門性の高い技能と豊かな国際感覚を備えた四国の将来を担う人材育成が図られる。

これからの地域に求められる多様な主体を活用した、四国の実態にあった地域づくりが図られる。

## 施策 職業訓練

### (ア) 現状

公的な職業訓練施設として、四国には、国（独立行政法人雇用・能力開発機構）が設置・運営する「四国職業能力開発大学校」、「同大学附属高知職業能力開発短期大学校」、「職業能力開発促進センター（各県ごとに設置）」の他、各県が設置する職業能力開発校<sup>注28</sup>がある。

職業能力開発促進法の規定により、職業能力開発大学校及び同短期大学校では、高度な技能とこれに関する知識の取得のための職業訓練を行い、職業能力開発校では、それら以外の普通職業訓練を実施するとの役割分担がなされているが、職業能力開発促進センターについては、普通職業訓練を行うとされており、法律上、職業能力開発校の役割分担との重複がある。

### (イ) 施策展開の可能性

【役割分担】	下線は道州制導入に伴い権限移譲されるべきもの
国	-
道州	<u>職業訓練、職業紹介</u>
基礎自治体	<u>職業訓練、職業紹介</u> （各自治体の判断による）

### (地域産業に求められる職業訓練)

四国内で国（独立行政法人雇用・能力開発機構）と4県がそれぞれ設置している職業能力開発大学校等について、その運営を道州が一元的に担うことで、指導員の広域的な配置換えが可能となり、時代とともに変化する地域企業の需要に対応したカリキュラム設定が現在より

注28 四国内に設置された職業能力開発校は次のとおり。

- ・香川県立高等技術学校（高松・丸亀）
- ・徳島県立テクノスクール（徳島・鳴門・阿南・西部）
- ・愛媛県立高等技術学校（新居浜・今治・松山・宇和島）
- ・高知県立高等技術学校（高知・中村）

も柔軟に行えるようになる。

## 施策 地域の実態に合った教育の実施

### (ア) 現状

国立大学法人が運営する高等学校（四国では愛媛大学附属農業高等学校）や独立行政法人国立高等専門学校機構が運営する国立高等専門学校（四国内では6校）がある一方で、県においても専門高等学校を設置・運営している。

また、高等学校の一部においては、基礎自治体で高等学校を設置・運営<sup>注29</sup>しているところもある。

義務教育（小中学校）における国と地方の役割は、国が教育に関する最低限の基準としての教科の種類、教科内容の骨子、最低時間数等の基準を設定し、それ以外は基礎自治体が、学校の設置・運営を含めて実施している。

### (イ) 施策展開の可能性

【役割分担】	）下線は道州制導入に伴い権限移譲されるべきもの
国	義務教育の最低基準
道州	<u>大学の設置・運営、高等学校（普通科以外）の設置・運営</u>
基礎自治体	<u>高等学校（普通科）の設置・運営、小中学校の設置・運営</u> <u>学級編成の決定等</u>

### (特徴ある質の高い教育の実現)

四国の場合、生徒数が集中している地域とそうでない地域があることから、普通科以外の専門的な教育を行う高等学校においては、職業訓練などとも連携を取り、それぞれの地域の特色を出した学科編成による運営を行うことで、四国全体を視野に入れた人材の育成を効率的に行うことができる。

また、普通科以外の高等学校の設置・運営を行うことで、四国州が目指すべき人材を育成できるよう、四国独自の学科を持った高等学校の設置が可能となるとともに、技術系分野の大学においても教員の柔軟な配置が可能となるなど、より専門性の高い高等教育が可能となる。

それに伴い、高等学校（普通科）に関する設置・運営については、基礎自治体に権限を移譲することで、基礎自治体による小中高一貫教育が可能となる。この効果として、小中高教員の相互乗り入れの円滑化や、外国語等での連携強化により、小学校から外国語教育に力を入れた国際人の養成を図るなど、小中学校における基礎学力の向上が期

注29 四国内の基礎自治体における高等学校の設置・運営  
・鳴門工業高校、高松第一高等学校、高知商業高校

待できるとともに、文化活動やスポーツ活動に関しても、小中高の連携強化による質の向上が図られる。

また、地域住民が学校行事等に参加することで、地域の歴史や伝統文化などを学ぶ機会が増え、このことが地域意識の高まりにつながることも期待できる。

## 施策 団塊の世代等を活かした地域づくり

### (ア) 現状

四国においては、全国に先駆けて高齢化が進行していることから、高齢者やこれから定年退職を迎える団塊の世代は、重要な労働力であり、かつ地域活動の担い手となるべき存在である。特に島嶼部や中山間地域が多く存在することから、地域の中で求められる役割は大きく、いかに地域の中で活かしていくかが重要となる。

これらの者に対しては、各県がそれぞれシルバー大学（長寿大学）等の生涯教育施設を設置したり、各基礎自治体によるコミュニティ活動支援としての生涯教育の提供などを行っているものの、地域の担い手としての活用に向けた効果的な支援は行えていない。

### (イ) 施策展開の可能性

#### 【役割分担】

国 -

道州 生涯教育、公共施設の運用・管理

基礎自治体 生涯教育、公共施設の運用・管理

### (地域の担い手としての団塊の世代等の活用)

四国州となることで、例えば「四国人材バンクセンター」を創設し、地域内の人材に関する情報と、地域密着型の企業やNPO・ボランティア団体などのニーズを広域的に把握することで、地域のニーズにあった人材の斡旋が可能となり、労働力としての地域の担い手支援が図られる。

また四国州として、各県単位で設置しているシルバー大学の効率化、一元化を図ることにより、健康・生きがいづくりのための講座の充実や介護・福祉分野など地域に求められる専門的知識や技術を取得するための講座の開設、基礎自治体が行う生涯教育と連携を取った広域的な講師の派遣などが可能となり、高齢者の健康・生きがいづくりの促進や効果的な地域活動の担い手育成の支援が図られる。

その他、大都市圏などの域外から移住を希望する団塊世代等に対しては、受け入れ体制として以下のような取り組みを行うとともに、これらの情報を「四国人材バンクセンター」が一元的に管理することで、地域の担い手としての多様な人材の活用が可能となる。

- ・基礎自治体の取り組み例

- 公営住宅の入居者資格等の要件の柔軟な設定 など

- ・四国州の取り組み例

- NPO・ボランティア団体の広域的な支援による環境整備の実施
  - 新規就農要件の緩和や四国の試験研究機関がそれぞれの得意分野の技術指導を効率的に行うなどの環境整備の実施 など

あわせて、地域における各種公共施設を、域外からの移住者と域内の地域活動に取り組む人との交流、出会いの場として目的外使用することで、地域の担い手支援としての広がりが図られる。

## 施策 地域文化を支える人への支援

### (ア) 現状

行政の広域化が進む一方、少子・高齢化の進展により、集落や地域社会の維持・存続がますます困難になることが予想される中で、住民が地域に誇りと自信を持って地域の中で活動していくことが、地域の活力になり、地域全体の活性化が促され、ひいては四国全体の発展につながるものとなる。

道州制が分権型社会の実現につながるものとなるためには、これら住民の、地域に対する想いが絶たれることのないよう、アイデンティティを醸成する地域文化を守ることが求められる。

四国の各地域には、古くから受け継がれてきた伝統文化や巧みの技術が数多く残っており、これらが郷土愛や地域への誇りといった住民の想いを育み、地域を支える大きな原動力となっていることから、小さな集落へも配慮しながら、地域に残るこのような文化の火を絶やさぬよう、四国の文化として後世に引き継いでいくための支援が求められる。

### (イ) 施策展開の可能性

#### 【役割分担】

国	-
道州	公共施設の運用・管理
基礎自治体	公共施設の運用・管理

### (地域に根ざした活動を行う人や知恵に光をあてたやりがいの育成)

四国州として、例えば以下のような取り組みが可能となる。

#### ・「四国文化財」(有形・無形)の創設

四国州として、「四国文化財」制度を創設し、古くから受け継がれてきた伝承文化や巧みの技術について、有形・無形を問わず、「四国の宝」として認定し、地域の取り組みの紹介とあわせて、四国内外に向けて情報発信を行うことにより、地域活動の紹介や地域での取り組みを行っている人のモチベーションの向上に寄与することが可能となる。

#### ・文化交流拠点の整備、技術の伝承・後継者育成への支援

既存の公共施設の目的外使用(廃校跡や派出所関連施設の活用等)を行うことで、地域の文化交流の場を整備するとともに、ホームページなどを通して情報発信を行う。

これらの施設を活かした技術の伝承や後継者育成については、岐阜県高山市などの「地域振興特別予算」等の仕組みを参考にしつつ、地域独自の文化が後世に引き継がれていくよう支援を行う。



### (3) 四国州における基礎自治体の姿

#### 1) 基礎自治体に期待される役割

(住民に最も身近な総合的行政主体としての基礎自治体)

四国の目指すべき将来像の実現のために、道州制における四国州と基礎自治体との新たな役割分担の下、福祉やまちづくりなど、地域に根付いたサービスの大部分については、地域の多様な主体とともに決定から執行まで一貫して、住民に最も身近な総合的行政主体としての基礎自治体が担っていくことが望まれる。

(道州制下の地方自治の実現)

道州制の導入は、地方分権の推進を最大の目的とするものであることから、道州制下においては、これまで以上に、地域のことは地域で考え、自ら解決し、それに対して自らが責任を持つという地方自治の本旨が実現されることが求められる。

そのため、国等による自治体への関与を最小限にとどめ、住民から負託を受けた地方自治体の創意と責任において運営されるべきとする「団体自治」の観点と、幅広く住民の参加の機会を進め、住民の意思に基づいて運営されるべきとする「住民自治」の観点の両方から、地方自治の実現が求められる。

(自立的な行財政運営としての「団体自治」の実現)

平成7年に改正された合併特例法をきっかけとして、四国においても一定程度市町村合併が進展しているが、住民が安心して暮らしていくための行政サービス(例えば医療・福祉など)を提供するためには、広域的な行政を行うことで、財政基盤の安定化を図るとともに、規模の拡大によって人的資源を活用し、行政サービスの専門性を高めるなど、行政能力の向上も必要であり、権限と財源のバランスが取れた自立的な行財政運営の実現が望まれる。

道州制下においても、道州と基礎自治体の明確な役割分担に基づき、基礎自治体への権限・財源の移譲を行うとともに、道州と基礎自治体間の二重行政を解消し、行財政運営の効率化を図る必要がある。

(多様な住民が参加する「住民自治」の実現)

また、住民に身近な行政サービスを提供する行政主体としての役割が大きくなることから、「地域において必要な行政サービスは、地域に住む住民が選択し決定する」という住民自治の基本的な考え方を踏まえ、これまで以上に民意を反映した行政運営や、地域住民参加型の行

政運営を行うことが望まれる。

これらの地方自治の実現は、四国の地域づくりの基本として求められるものであり、道州制を導入した場合の目指すべき四国の将来像の実現のために、基礎自治体が、住民に最も身近な総合的行政主体として自主性を損なうことなく機能強化できるよう、道州などとも共同して取り組んでいくべきものである。

## 2) 基礎自治体の機能強化に向けた取り組み

(道州制下の役割分担に基づいた権限移譲)

道州制導入による国と地方の権限と財源の大胆な再配置により、住民に身近な事務に関する権限が基礎自治体に移譲され、基礎自治体で完結する「ワンストップサービス」を実現することが可能となる。

このことにより、地域のことは地域で行えるという道州制のメリットとしての地方自治の本旨を実感できるものとなることから、分権型社会を実現するためには、基礎自治体に大幅な権限と財源を移譲することが求められる。

(道州等との共同のあり方)

また、真の意味での分権型社会を実現するためには、道州から基礎自治体への権限と財源の移譲を行うとともに、それらを用いて基礎自治体が自立的な行財政運営を行うための道州と基礎自治体間や地域の中での新たな共同が求められ、その取り組みとしては、例えば以下のようなものがあげられる。

- ・道州の長の諮問機関としての市区町村長との協議の場の設置

道州の長の常設の諮問機関として市区町村長との協議の場を設置し、道州内の市区町村との意見調整を綿密に行うとともに、道州の施策に反映させる。

- ・四国人材育成センター（仮称）の設置

道州と基礎自治体が参画する広域連合<sup>注30</sup>として、道州と基礎自治体職員の資質向上のための研修の実施、人事交流に取り組むことで、質の高い人材育成を行うことが可能となるとともに、大学等と連携して、自治体職員に限らず人材育成に取り組むこ

<sup>注30</sup> 広域連合とは、様々な広域的ニーズに柔軟かつ効率的に対応するとともに、権限移譲の受け入れ態勢を整備するため、平成7年6月から施行させている制度で、現在、都道府県、市町村、特別区が設置することが出来、広域にわたり処理することが適当であると認められるものに関し、広域計画を作成し、必要な連絡調整を図り、総合的かつ計画的に行政サービスを提供するもの。

とで、地域による人材の偏在がなく、地域の実態を考慮した人材育成が可能となる。

・ 四国振興基金（仮称）の設置

四国地域の活性化・総合力の向上を図り、四国の住民が安心して暮らしていくための重要な施策・事業の原資とするため、道州や四国内の基礎自治体、各種団体・機関、民間企業、個人等が出資する「四国振興基金（仮称）」を設置する。

### 3) 地域への住民参加促進に向けた取り組み

（行政と住民との協働<sup>注31</sup>の必要性）

四国には、地理的な要因によって、中山間地域や過疎地域が存在することから、行政区域が大きくなることによる行財政運営能力を高めるだけでなく、周辺地域等を含めた地域の個性を活かした地域づくりを行うことが必要である。

そのため、住民の生活に直接影響を与える行政を、どのように住民とともにやっていくのかという点から、従来の個人や自治会はもとよりNPOやボランティア団体など、地域の多様な担い手との連携強化、また役割分担による協働が重要となり、行政と住民が対等のパートナーであるとの認識の下、地域への住民参加の新たな仕組みの構築が求められる。

その際には、協働の場の形成や住民への直接的な働きかけなどについては基礎自治体の役割であり、広域的な支援などについては道州の役割となる。

#### 【主として基礎自治体を実施すべき取り組み事例】

・ 地域コミュニティ組織によるまちづくりへの取り組み

地域のコミュニティ組織（地区公民館区域単位が多い）とは、補完性の原理に基づき、基礎自治体からコミュニティづくりの権限・財源・責任を移譲され、自らが主体となって、魅力的でかつ居心地の良い地域コミュニティの創造を目指す組織である。（「まちづくり協議会」など）

これらを通して、例えば、地区公民館単位でまちづくりの議論を行い、地域づくり計画を作成し、その計画書を踏まえて予算措置を行うという方式を採用することができる。また、これらの取り組みに積極的な組織に対しては、基礎自治体から多くの権限・財源等を優先的に移譲するなどの取り組みも可能となる。

<sup>注31</sup> 住民をはじめとした地域の多様な主体がお互いに、また住民と行政がそれぞれの持つ特性を活かしながら、補完し合い、協力し合い、社会的課題の解決にあたること。

- ・地域コミュニティを再生する取り組み

兵庫県における地域SNS<sup>注32</sup>を活用した小学校単位で住民同士がきずなを深める地域活動支援型バーチャルコミュニティなどがあげられる。情報通信技術（ICT）<sup>注33</sup>を活用することで、地域共通のテーマで意見交換や情報交換を行ったり、住民同士のメッセージのやり取りを通して、地域活動の支援が可能となる。

- ・「コミュニティビジネス<sup>注34</sup>サポートセンター」（仮称）の設置

四国においては、おもてなしの文化を背景に、他の地域に比べボランティア活動経験者の割合が高く、地域課題に取り組む素地を持っているといえる。これらの取り組みを、地域の中で継続的なものにするために、地域密着型のビジネスモデルであるコミュニティビジネスへの活動支援が有効であることから、サポートセンターを設置し、融資可能な金融機関の紹介や募金・協賛金等の資金調達支援制度の創設、技術のレベルアップや情報共有のための交流連携を図る場の創出、人的交流支援などを行う。

### 【主として道州が実施すべき取り組み事例】

- ・地域の担い手育成の広域的な支援

地域コミュニティ組織などの地域の自治組織を運営と実践から担う人材育成のための研修の実施や専門アドバイザーの派遣、また、住民が自治組織に参加するための環境整備に対する人的・財政的支援を行う。

- ・支え合いの広域ネットワークの形成、情報交流の場の形成

地域の担い手同士のネットワークの形成及び情報交流の場の形成を行うことで、地域コミュニティなどの地域の自治組織の運営における側面支援を行う。

- ・地域づくりへ参加しやすい仕組みに対する支援

例えば、地域活動に参加する際の四国としての休暇制度の創設や、コミュニティビジネスサポートセンターへの広域的な支援、広域的な事務に対する地域通貨<sup>注35</sup>の発行支援など、働く人がボラ

---

注32 Social Networking Service の略。社会的ネットワークをインターネット上で構築するサービスのこと。

注33 Information and Communication Technology の略。情報・通信の社会的応用分野の技術の総称。

注34 地域の様々な課題を解決する財・サービスの提供などを有償方式により担う事業で、生活者の立場に立ち、様々な形で値域の利益の増大を目的とする事業（国民生活白書 2000年）であり、ビジネスの視点を取り入れた地域づくりのこと。

注35 特定の範囲内、或いはコミュニティ内において流通する価値の媒体で、現行の法定通貨では表現することが困難な、社会的価値、或いはコミュニティ独自の価値を交換・流通させるために利用される、地域や相手が限られているお金で、地域内の流通や課題の解決、地域経済の活性化のツールとなりえるもの。

ンティアとして地域づくりに参加しやすく、継続しやすい支援を行う。

**【道州と基礎自治体双方が取り組むべき事例】**

・情報公開の促進

地域政策の決定過程の透明性を図るとともに、住民が地域政策の決定に関わり、その政策に参画していくために求められる情報を、住民に分かりやすい形で公開する。

・住民の行政参加促進を促す条例制定

地域の政策立案段階での住民参加の場の形成などの仕組みづくりとともに、行政参加のための住民の意識啓発を行う。

・住民による監査体制の充実

住民のチェック機能としての住民監査体制を充実させ、地域政策の「Plan-Do-See」機能の確立を行う。

(特性を活かした地域づくりの必要性)

これらの住民との協働自治を通して、地域ごとに、地域に必要な行政サービスとは何かを議論していくことが重要であり、これらのサービスを提供するのに必要な人的・財政的負担のあり方について、地域で柔軟に対応し、住民自らの手で、地域独自の伝統や文化を活かした、地域にふさわしい取り組みにしていく必要がある。

## 4) 小規模自治体への対応

### (小規模自治体への補完の必要性)

これまでの平成の大合併等を通して、基礎自治体の能力等の充実強化への取り組みが図られているが、四国においては、地域によってその進捗状況に大きなばらつきがあるほか、合併が進んでいる地域においても、依然として小規模自治体が残っている地域がある。

道州制を、分権型社会実現のためのものとするためには、道州制下において担うべき役割を担いきれない小規模な自治体やその周辺部における住民に対しても、行政サービス水準を等しく確保できるよう、それら小規模自治体に対して一定程度、補完していく必要がある。

### (小規模自治体への補完の取り組み)

近接性の原理・補完性の原理の観点から、まずは、近隣の基礎自治体間で水平的に補完すべきであり、その際には、広域行政を活用することとし、「基礎自治体間の事務委任」や「一部事務組合<sup>注36</sup>等の活用」を検討するとともに、基礎自治体共同で行える事務については、「基礎自治体同士による広域連合等の活用」を検討すべきである。そのために、道州は、基礎自治体間の連絡調整的な機能を担うべきである。

それが困難な場合には、道州と基礎自治体間の役割分担を踏まえ、事務などの垂直的な補完についても柔軟に対応すべきであるが、その際にも、道州は基礎自治体に対して、地域の実情にあった基礎的な自治組織<sup>注37</sup>づくりへの支援や地域全体のまちづくりの充実を図る地域内分権<sup>注38</sup>への取り組み促進、行政能力の向上を図るための広域合併への移行に対する働きかけなどの取り組みもあわせて求められる。

---

注36 複数の普通地方公共団体や特別区が、行政サービスの一部を共同で行うことを目的として設置する組織で、特別地方公共団体の一つ。同じく複数の普通公共団体等が設置する広域連合に比べて、権限の移譲を受けることができないこと、長と議員を住民が直接選べないことなど、独立性は低くなっている。

注37 自治組織とは、住民の身近なところで住民に身近な行政サービスの提供を行うためのもので、住民の民意を反映させ、行政と住民が協働して担う地域の間となるもの。

注38 住民の身近な地域自治組織等に必要な予算と権限を配分し、住民の意見を反映させながら生活に身近なサービス提供を実現する取り組み。

## 第3章 道州制に関する今後の取り組み

### 1. 分権型社会のための道州制への取り組み

国全体のあり方を変え、分権型社会を創るための道州制を実現するためには、道州制を導入する最大の目的が地方分権の推進であることについて、国と地方が共通の認識を持ちながら、国と地方の権限・財源のあり方を大胆に再構築することが必要である。

その際には、道州制への取り組みを単なる国の行革の手段にしないためにも、国と地方の役割を大幅に見直し、企画立案機能を持つ国の中央省庁の解体再編を含めた国・地方両政府のあり方について、根本的な見直しを図ることが必要である。

なお、分権型社会を実現するために求められる道州制下における行財政制度や組織制度等については、今後もそのあり方について国と地方がともに対等な立場で協議する場を設け、議論を深めていく必要がある。

### 2. 道州制に関する議論の展開

道州制は、国と地方の財政再建ありきではなく、地方分権を基本に国のあり方を根本的に変え、地方自らの責任と権限において地域への取り組みができる分権型社会を実現するための制度でなければならない。

一方では、昨年、日本世論調査会が行った全国世論調査<sup>注39</sup>の結果から、「どちらかといえば」というスタンスも含めても、道州制に対して賛成とする立場は全体の29%に止まったのに対し、反対とする立場は全体の62%を占め、国民の間で、道州制についての理解が進んでいない状況がある。

当研究会では、四国として地域を経営していく上での分権型の道州制を導入する意義やメリット・デメリットなどを可能な限り具体的に研究してきたが、これをもとに、地域での理解を深めるとともに、道州制に関する制度のあり方や今後の四国の地域経営のあり方について、地域の主体である住民をはじめ各界と幅広く議論を深めていくことが求められる。

<sup>注39</sup> 日本世論調査会とは、共同通信社とその加盟社のうちの38社とで構成している世論調査の全国組織で、調査方法は、層化二層無作為抽出法により、1億人余の有権者の縮図となるよう全国250地点から20歳以上の男女3000人を調査対象に選び、平成18年12月2、3日の両日、調査員が直接面接して答えてもらったもの。

### 3 . 地方分権に向けた取り組み

道州制の議論に関わらず、地方分権に向けた取り組みについては当然更なる取り組みが求められる。今後、国において、地方分権改革推進法<sup>注40</sup>に沿って、国と地方の役割分担の大胆な見直しとそれに基づく国から地方への権限及び税財源の再配分、国と地方の二重行政の解消による行政の効率化等の検討が進められることとなるが、四国としても連携を図りつつ、分権型社会の実現に向けた取り組みを強力に進めていく必要がある。

また、基礎自治体の機能強化が図られるよう、権限や財源の移譲を進めるとともに、地域のことは地域で行えることを、住民が実感できるという地方分権のメリットを実現する取り組みが求められる。

### 4 . 「四国はひとつ」4 県連携施策の推進

四国4 県では、これまで観光、防災、環境、福祉など様々な分野で4 県連携施策を実施してきた。

この取り組みは、複雑化・広域化する行政課題に対応するため、4 県間で情報を共有したり、各県の厳しい財政状況を背景に既存資源・施設を相互補完的に活用することなど、効率的な行政運営や県民サービスの向上などを目的とするものであり、今後の道州制の議論に関わらず、四国全体としての効果的な施策展開を進めていくために、今後も進めていくことが必要である。

### 5 . 住民参加の仕組みづくり

「真の分権型社会」を実現するためには、地方分権を通して、地域のことを住民に身近なところで決定から執行まで一貫して取り組む仕組みを作るだけでなく、それを活かして、地域の多様な主体とともに取り組むことが求められることから、住民自身の行政に対する積極的な関与の意識を高めることも必要である。

そのため、今後とも、NPOやボランティア団体など多様な地域の担い手の育成・支援に積極的に取り組むとともに、これまで以上に住民が行政に対して参画しやすく、監視しやすい仕組みづくりに取り組むことが求められる。

<sup>注40</sup> 平成18年12月8日に成立した法律で、旧地方分権推進法（平成7年法律九十六号）等に基づいて行われた地方分権改革の取り組みに次ぐ、第二期地方分権改革に取り組むもので、国及び地方公共団体が共通の目的である国民福祉の増進に向かって相互に協力して、役割分担を明確にし、地方自治体の自主性及び自立性を高めることで、地方公共団体自らの判断と責任で行政を運営することを促進するもの。



## 検討経緯及び内容について

## 研究会

- ・第1回 平成17年9月8日 愛媛県松山市  
検討項目及び今後の進め方等について検討
- ・第2回 平成18年3月28日 香川県高松市  
これまでの検討経過をまとめた論点整理について検討
- ・第3回 平成18年5月24日 愛媛県松山市  
中間報告書(案)について検討
- ・第4回 平成19年2月8日 徳島県徳島市  
これまでの検討経過及び最終報告まとめについて検討
- ・第5回 平成19年3月27日 香川県高松市  
最終報告書(案)について検討
- ・第6回 平成19年5月22日 高知県高知市  
最終報告書(案)について検討

## ワーキング

- ・第1回 平成17年10月25日 愛媛県四国中央市  
今後の広域自治体のあり方、道州制の意義及び目的等、道州制に関する基本的事項について検討
- ・第2回 平成17年12月27日 香川県高松市  
国・道州・基礎自治体の役割分担について検討
- ・第3回 平成18年2月9日 徳島県徳島市  
道州を支える地方税財政制度について検討
- ・第4回 平成18年3月13日 高知県高知市  
中間報告書(素案)について検討
- ・第5回 平成18年5月12日 愛媛県松山市  
中間報告書(案)について検討

- ・第6回 平成18年8月2日 香川県高松市  
道州制のイメージ明確化のための検討事項及び四国の現状について検討
- ・第7回 平成18年9月5日 愛媛県松山市  
ポテンシャルを活かした四国の将来像及び施策展開の検討方法等について検討
- ・第8回 平成18年10月4日 高知県高知市  
行財政の効率化イメージ及び施策展開の内容について検討
- ・第9回 平成18年10月26日 徳島県徳島市  
美（環境）分野の施策展開の可能性について検討
- ・第10回 平成18年12月5日 香川県高松市  
輝（産業）分野の施策展開の可能性について検討
- ・第11回 平成18年12月27日 愛媛県松山市  
心（文化・交流）分野の施策展開の可能性について検討
- ・第12回 平成19年1月31日 高知県高知市  
優（安心・福祉）分野の施策展開の可能性について検討
- ・第13回 平成19年3月12日 徳島県徳島市  
四国州における基礎自治体の姿及び最終報告書(案)について検討
- ・第14回 平成19年4月27日 香川県高松市  
四国州における基礎自治体の姿及び最終報告書(案)について検討

## 四国4県道州制研究会名簿

**【研究会会員】**

（平成19年5月30日現在）

所 属	職 名	氏 名
徳島県企画総務部総合政策局	理 事	真 木 和 茂
香川県政策部 （平成18年度座長）	次 長	天 雲 俊 夫 （平成18年3月まで）
		濱 田 厚 史 （平成18年4月から）
愛媛県企画情報部管理局 （平成17年度座長）	局 長	梅 木 要 （平成18年3月まで）
		桧 垣 吏 （平成18年4月から）
高知県政策企画部	副部長	中 澤 彰 穂 （平成18年3月まで）
		隅 田 明 （平成18年4月から）

【ワーキングメンバー】

(平成19年6月現在)

所 属	職 名	氏 名
徳島県企画総務部 総合政策局	係 長	藪 下 武 史 (平成18年3月まで)
		東 條 洋 士 (平成18年4月から)
	事務主任	岡 本 理 恵
	主 事	吉 田 正 人 (平成18年6月から平成19年4月まで)
香川県政策部政策課 (平成18年度事務局)	副主幹	森 岡 英 司 (平成18年3月まで)
	主 任	武 田 明 弘 (平成18年4月から)
	主任主事	藪 根 正 浩
愛媛県企画情報部管理局 企画調整課 (平成17年度事務局)	係 長	尾 崎 幸 朗 (平成18年3月まで)
		土 居 祐 二 (平成18年4月から)
	専門員	藤 原 英 治 (平成18年6月から)
	主 任	田 中 芳 輝 (平成19年4月から)
	主 事	矢 島 宏 司 (平成18年6月から平成19年3月まで)
	主 事	平 野 公 一 朗 (平成19年3月まで)
	えひめ地域政策研修センター 派遣	担当係長
愛媛県総務部新行政推進局 行政システム改革課	担当係長	野 本 由 美 子 (平成18年3月まで)
高知県政策企画部 地方分権推進課	チーフ	竹 崎 恵 彦 (平成19年3月まで)
	チーフ	伊 藤 義 彦 (平成19年4月から)
	主 査	濱 田 賀 夫
高知県政策企画部 地域づくり支援課	地域支援 企画員	窪 田 純 子 (平成18年6月から)
	地域支援 企画員	隅 田 紀 子 (平成18年6月から平成19年3月まで)

) 途中交替のメンバーは当時の職名

【アドバイザー】

香川大学大学院 地域マネジメント研究科	教 授	緒 方 俊 則 (平成18年6月から)
------------------------	-----	------------------------