

調査研究報告書

道州制導入による新たな政策展開の可能性 -

平成17年3月

愛媛県「県のあり方研究会」

目 次

はじめに・・ 1

第1章 都道府県を取り巻く環境の変化

都道府県とは

1 都道府県の沿革・・ 2
2 地方制度における都道府県の位置付け・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 2

環境の変化

1 地方分権改革の進展・・ 3
 (1) 地方分権一括法の制定・・ 3
 (2) 急速な市町村合併の進展・・ 4
 (3) 地方税財政制度の改革(三位一体の改革)・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 6
2 社会資本・生活水準の向上と行政サービスの充足・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 7
 (1) 社会資本の整備の進展・・ 7
 (2) ナショナル・ミニマムとしての行政サービスの充足・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 7
 (3) 広域連携の進展・・ 8

環境の変化に伴う課題

1 不明確・不適切な行政間の役割分担・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 11
2 厳しくかつ非自立的な地方財政・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 12
3 地域の実情との乖離・・ 13
 (1) 住民ニーズの高度化・多様化への不適応・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 13
 (2) 行政区域と生活圈・経済圏との乖離・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 13

変化への対応

1 都道府県改革の必要性・・ 14
2 都道府県改革に向けた動き・・ 14
 (1) 第27次地方制度調査会答申・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 14
 (2) 第28次地方制度調査会での審議・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 14
 (3) 政党・経済界からの提言・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 15
 (4) シンクタンク等からの提言・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 15
 (5) 都道府県からの提言・・ 16
3 提言等の類型化・・ 17

第2章 望ましい広域自治体の姿

国と地方の再構築

1 中央集権型行政システムの限界・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 19
2 国と地方の役割分担の適正化・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 19
3 地方自治法上の国と地方の役割分担・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 20

(1) 国と地方の役割分担の原則	20
(2) 自治事務と法定受託事務	21
(3) 地方の事務に関する法令の規定	21
(4) 地方の事務に関する国の関与	22
4 地方自治法と実態との乖離	23

国の地方支分部局に関する検証

1 国の地方支分部局の弊害	23
2 検証結果	25
(1) 地方との「二重行政」の状況	25
(2) 地方自治法の趣旨との合致状況	26
(3) まとめ	28
3 国から地方への事務の移譲	28

広域自治体の広域化の必要性

1 国の事務の受け皿	30
(1) 広域化の必要がないと考えられる事務（現状で担えるもの）	30
(2) 広域化が「不可欠」と考えられる事務	31
(3) 広域化が「適当」と考えられる事務	31
2 広域的行政課題への対応	32

基礎自治体と広域自治体の新しい関係

1 地方自治法上の基礎自治体と広域自治体との役割分担	33
2 基礎自治体のあるべき姿	34
3 基礎自治体の意向等（市町村アンケート結果から）	35
4 広域自治体による小規模自治体への支援・補完	37

道州制の導入

1 新たな地方自治の仕組み「道州制」	38
2 道州が担うべき事務	40
(1) メルクマールとして考えられるもの	40
(2) 道州が担うべき事務のイメージ	40
3 道州制導入に向けた課題	42
(1) 分権型社会にふさわしい地方税財政制度の確立	42
(2) 国の関与の縮小・撤廃	42
(3) 組織の統合・再編、人員削減	43
(4) 民間活力の活用と住民の意見を反映する仕組み	43
(5) 職員の意識改革・住民への意識啓発	43
4 道州制移行に向けたステップ	45
(1) 移行に係る論点	45
(2) 留意すべき事項・視点	46

第3章 道州制の導入による新たな政策展開の可能性

新たな政策展開の可能性の提示について

- 1 従来の提言は制度論・組織論が中心・・・・・・・・・・ 49
- 2 住民との幅広い議論のために・・・・・・・・・・ 49

道州制導入による愛媛県の将来像の展望

- 1 愛媛県にとって望ましい区域・・・・・・・・・・ 50
 - (1) 想定される区域・・・・・・・・・・ 50
 - (2) 「四国州」と「中四国州」に関する指標等・・・・・・・・・・ 51
 - (3) 望ましい区域についての考察・・・・・・・・・・ 55
 - (4) 望ましい区域・・・・・・・・・・ 57
- 2 「四国州」における新たな政策展開の可能性・・・・・・・・・・ 58
 - (1) 「四国州」の姿・・・・・・・・・・ 58
 - (2) 行政分野別に見た「四国州」の姿・・・・・・・・・・ 59
- 3 「四国州」に向けて・・・・・・・・・・ 66

- おわりに**・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 67

はじめに

平成 12 年 4 月に施行された「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」(以下「地方分権一括法」という。)は、機関委任事務制度の廃止に象徴されるように、明治以来長らく続いてきた国と地方の関係を、「上下・主従」から「対等・協力」のものへと変える大改革であった。この改革により、地方は、自己決定・自己責任の原則の下、自主的・自立的な行政の展開に向けて大きく前進したが、地方税財源の問題をはじめ、国との不明確・不適切な役割分担から生じる過剰な関与など、施行から約 5 年たった現在も、未解決の多くの課題が残存している。

今回の地方分権改革の中であって、過去何度も統合・再編を行ってきた市町村は、住民に最も身近な総合的行政主体として、自主的・自立的な行政を展開するにふさわしい十分な権限と財政基盤を有するため、現在、大規模な合併を進めている。

一方、都道府県は、これまでも統合・再編に関する様々な動きはあったものの、結果的には、実際に統合等が行われることはなく、1888 年(明治 21 年)に現在の区域や名称が確立して以来、基本的にその姿を変えることなく現在に至っている。

しかしながら、近年の社会経済情勢の変化や市町村合併の急速な進展等に伴って、都道府県は、これまで以上にそのあり方の見直しが強く求められるようになっており、現在審議が進められている第 28 次地方制度調査会においては、現行の都道府県に代わる新たな広域自治体として道又は州から構成される制度、いわゆる「道州制」の導入などに関する検討が行われているところである。

このような中であって、都道府県としても、国の審議の動向を見守るばかりでなく、改革の当事者として、自ら主体的に検討を行うとともに、住民を交えた幅広い議論を行い、その結果を国や全国に向けて積極的に発信していくことが重要である。

愛媛県では、平成 15 年 8 月、学識経験者と若手職員で構成した「県のあり方研究会」を庁内に設置し、約 1 年半にわたり、社会経済情勢の変化に対応した将来の県のあり方について調査・研究を行ってきた。

この報告書は、その研究結果を取りまとめたものであり、限られた時間や種々の制約の中で、詳細な分析や議論が不十分な点もあるが、これを一つのきっかけとして、今後、県民の方々をはじめ、多くの関係者による活発な議論が行われることを期待するものである。

なお、この報告書は、愛媛県としての公式見解や意見を表したものではなく、あくまでも若手職員が自由な立場から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。

第1章 都道府県を取り巻く環境の変化

都道府県とは

1 都道府県の沿革

都道府県の歴史は、1871年（明治4年）8月の廃藩置県による府県の設置まで遡ることができ、時の政府は藩を廃止し、全国を3府302県とした。同年12月には、従来の藩を県に改称しただけではあまりに数が多く、細分化し過ぎているとの理由により、県の最低基準を10万石とし、3府（東京、大阪、京都）72県とした。

さらに、1876年（明治9年）には、3府35県とされたが、その後、各地で独立する動きが活発になり、高知県から徳島県が分離したのをはじめ、鳥取県や富山県、佐賀県などが分離して誕生した。そして、1888年（明治21年）に愛媛県から香川県が分離し、現在に至る府県の区域や名称がほぼ確立された。

その後、戦時中の1943年（昭和18年）に東京府・東京市・区を廃止し、東京都が設置され、現在の47都道府県体制となったが、戦後の日本国憲法の下においても、その枠組には変化はなかった。

このように、都道府県は、市町村が過去大規模な合併を経て再編・統合されているのとは対照的に、約120年間にわたり基本的にその姿を変えることなく、今日に至っている。

【都道府県の沿革】

年 月	沿 革
1871年（明治4年）8月	廃藩置県。全国に3府302県を設置
1871年（明治4年）12月	3府72県
1873年（明治6年）2月	愛媛県を設置（神山県と石鉄県を統合）
1876年（明治9年）	3府35県
1879年（明治12年）	琉球藩を廃止し、沖縄県とする
1882年（明治15年）	開拓使を廃止し、北海道に3県（札幌、函館、根室）を設置
1886年（明治19年）	北海道3県を廃止し、北海道庁を設置
1888年（明治21年）	香川県を設置（愛媛県から分離）、現在に至る府県の区域、名称が確立
1889年（明治22年）	大日本帝国憲法発布
1890年（明治23年）	府県制・郡制の制定
1943年（昭和18年）	東京都制の制定。東京府・東京市・区を廃し、東京都を設置
1946年（昭和21年）	日本国憲法の制定
1947年（昭和22年）	地方自治法の制定。東京都制、道府県制、市制、町村制を統合
1972年（昭和47年）	沖縄県復帰

2 地方制度における都道府県の位置付け

戦前、都道府県は、地方自治体というよりも国家統治の一機構としての色彩が強いものであり、知事は、地方団体の執行機関であると同時に、国の地方行政官庁であり、その身分は、国より任命される官吏（官選知事）であった。また、職員についても、その大半は国の地方官吏であった。

戦後の日本国憲法下における地方自治制度のもとにおいて、都道府県は、市町村と並ぶ普通地方公共団体とされ、国から独立して自己の事務を処理する権能が認められるとともに、知事は直接公選とされ、その職員も地方官吏から地方公務員となった。

一方で、戦前の行政システムが継承されたものも少なくなく、その中でも、知事を

国の行政機関とみなして国の事務を処理させる機関委任事務制度は、その象徴的なものであり、都道府県の事務の7～8割が機関委任事務であった。このように、戦後になっても、国の機関としての性格を色濃く残し、完全な地方自治体とは言い難い状況が長らく続いてきた。

平成12年4月の地方分権一括法の施行により、機関委任事務制度は廃止され、地方における自主的・自立的な行政運営の展開が可能となったことで、都道府県はようやく制度上、国と「対等・協力」の関係と位置付けられることとなったが、以下で述べる都道府県を取り巻く環境の変化と相俟って、行政間の役割分担や地方財政問題、地域実情との乖離など未解決の多くの課題が残存している。

環境の変化

1 地方分権改革の進展

(1) 地方分権一括法の制定

戦後長きにわたり、都道府県は、広域的な地方自治体として、地域開発や産業振興、教育、社会福祉など、幅広い分野で住民福祉の向上を図る役割を果たしてきた一方で、機関委任事務制度の下、国の出先機関的な性格をも有する存在として国の強い関与や統制を受けながら、均一的・画一的な地方行政運営を行ってきた面も否定できない。

しかし、変動する国際社会への対応や東京一極集中の是正、個性豊かな地域社会の形成、少子高齢化社会への対応に加え、日本の行政システム全体の効率化の要求が高まったことなどを背景として、「多様と分権」の新しい行政システムの構築を目指し、地方分権一括法が制定された。これに伴い、地方自治法が改正され、次のとおり都道府県の役割に関する非常に重要な改革が行われた。

【地方分権一括法による改革】

国と地方自治体が分担すべき役割の明確化

これまで、国と地方の役割分担は明確ではなかったが、地方自治体は、地域における行政を広く担うこととされ、国は、国家としての存立にかかわる事務など、国が本来果たすべき役割を重点的に担うこととされた。

機関委任事務制度の廃止

地方自治体の長などを国の機関とみなし事務を処理させる仕組みであった機関委任事務制度が廃止され、これまで地方自治体が処理してきた事務は、国が直接執行するものを除き、明確に地方自治体の事務と位置付けられるとともに、「自治事務」と「法定受託事務」(1)に区分された。

国の関与等の見直し

これまで、国には地方自治体の事務に対して、指示や許可、事前協議の義務付けなど様々な関与が認められていたが、行政の透明性や地方自治体の行政の効率化の観点から、法令に根拠を持つもの以外は認められなくなった。

権限移譲の推進

国と地方の役割分担が不明確だったこともあり、住民生活に身近な事務まで国が実施していたが、国と地方の役割分担の原則を踏まえて、国から都道府県、都道府県から市町村への権限移譲が行われた。

また、人口規模に応じて事務をまとめて委譲するため、中核市(2)の要件が緩和されるとともに、新たに特例市(3)の制度が設けられた。

必置規制の見直し

これまで国は、「必置規制」と呼ばれる、地方自治体の組織や職に様々な規制や基準を設けていたが、地方自治体において地域の実態に合わせた自主的な組織づくりが可能となるよう、必置規制の廃止・緩和が行われた。

都道府県と市町村の関係の見直し

機関委任事務制度のため、国と地方の関係と同様に、都道府県と市町村も、上下主従の関係のように見られがちであったが、両者は対等であるとの認識から、都道府県による市町村への関与等の見直しが行われるとともに、市町村の権限が拡充された。

地方自治体の行政体制の整備・確立

地方自治体の行政体制の整備等を図るため、自主的な市町村合併を促進するための財政支援や地方議会における議案の提出要件の緩和、議員定数の見直しなどが行われた。

しかし、国と地方の役割の明確化はその原則が示されたに過ぎず、具体的な見直しは、第 28 次地方制度調査会などで議論が行われているところであり、地方からも、基礎自治体、広域自治体それぞれの立場から意見を主張し、効率的な役割分担を築いていく必要がある。

本県においては、平成 12 年 4 月の松山市の中核市移行とそれに先立つ保健所政令市の指定により、それまで県が行っていた保健衛生分野などの権限は松山市へ移譲された。これらは法定移譲であったが、県が担っていた比較的大きな分野が実際に移譲されたことにより、県自身が自らの役割を再考することとなり、県独自による市町村への権限移譲の取組に繋がっている。

さらに、こうした松山市への権限移譲の結果として、県内の市町村は、住民に身近な権限を広く有する松山市と、従来の権限にとどまる市町村の二極に分化することとなった。

- 1 自治事務は、地方自治体が自らの責任と判断で行う事務で、法定受託事務は、機関委任事務では認められなかった地方議会の権限が及ぶことや条例の制定も可能であるが、処理基準の設定や指示等の国の強い関与がある。
- 2 中核市は、人口 30 万人以上、面積 100 ㎡以上が要件で、平成 8 年度から指定が始まった。保健衛生、都市計画などに関して、政令指定都市に準じた事務権限が都道府県から移譲される。
- 3 特例市は、人口 20 万人以上の都市が対象で、都市計画法に基づく開発行為の許可など、中核市に移譲される事務権限の一部、約 20 項目の権限が都道府県から移譲される。

(2) 急速な市町村合併の進展

住民の生活圏の拡大や地方分権の推進、少子・高齢化の進展、国・地方を通じた財政の著しい悪化など市町村行政を取り巻く情勢が大きく変化する中、国は、市町村の規模・能力の充実強化を進めるため、平成 7 年 3 月、市町村合併特例法の目的を「合併に係る障害の除去」から「自主的な合併の推進」に改正するとともに、平成 11 年 7 月の地方分権一括法の公布に合わせて、自治省内に「市町村合併推進本部」（本部長：自治大臣）を設置し、更にその後、各省庁の副大臣をメンバーとする「市町村合併支援本部」（本部長：総務大臣）として推進体制を強化したほか市町村合併

に各種の財政支援措置等を創設して強力な取組を行った。

その結果、平成7年4月に3,234あった市町村(市663、町1,994、村577)は、平成17年1月時点において2,834(市715、町1,660、村459)にまで減少しており、現在も7割近くの市町村が合併に向けた協議会や研究会等を設置している。

本県の市町村数の推移を見ると、明治22年の市制町村制施行時には297存在していた市町村が、町村合併促進法施行時(昭和28年)には234市町村となり、昭和30年前後の「昭和の大合併」を経て、昭和36年には76市町村へと大幅に減少した。その後、昭和49年から長らく70市町村の時代が続いた。

【愛媛県の市町村数の変遷】

年月	市	町	村	計	備考
明治19年		(1,173)		1,173	
明治22年11月	1	12	284	297	市制町村制施行(明22.4.1)
昭和28年10月	6	41	187	234	町村合併促進法施行(昭28.10.1)
昭和36年6月	11	43	22	76	新市町村建設促進法一部失効(昭36.6.29)
平成12年4月	12	44	14	70	

時代が平成に移り、国の合併推進の動きに合わせて、県は、平成13年2月に「愛媛県市町村合併推進要綱」を策定するとともに、同年4月に「愛媛県市町村合併推進本部」(本部長：知事)を設置し、市町村における合併に関する調査研究・意識醸成に対する支援(合併アドバイザーの派遣等)、合併に関する具体的協議の促進に関する支援(合併協議会運営費に対する助成等)、新市町村への円滑な移行に資する支援(市町村合併移行円滑化資金貸付金等)など、合併協議の熟度や類型・規模に応じた様々な支援を行ってきた。

このような国・県の支援制度が追い風となり、全国トップレベルの速さで合併協議が進み、平成17年8月頃には、70あった市町村数は3分の1以下に減少する見込みとなっている。()このような市町村数の変化により、市町村の区域が拡大し、住民の実際の生活圏に近づき、効率的なまちづくりを行うことができるようになる。とともに、合併に伴うスケールメリット等により行財政基盤が強化され、行政サービスの向上・格差是正が期待される。

一方、今回の市町村合併を受けて、県は、住民に身近な事務はできるだけ基礎自治体が担うべきものであることや、市町村数の減少に伴い、それまで担ってきた連絡調整事務は確実に減少することから、新しい市町村体制にふさわしい県の地方機関のあり方についての検討を進めているところである。

また、本県においては、今回の合併後、例えば人口規模で、1万人未満の町から50万人を超える松山市まで、体力にかなりの差がある市町村が混在する見込みであり、県は、いずれの地域においても一定レベルの行政サービスが提供できるよう、必要な場合には、補完的な機能を果たしていくことが必要となる。

いずれにしても、市町村の区域等の拡大は県の将来像に大きな影響を与えるものである。

合併の進捗状況を示す平成 11 年 7 月を基準とした市町村数減少率は、本県が 15 年 4 月時点で 60.0%であり、全国平均(20.2%)を大きく上回り、広島県(65.1%)に次いで全国第 2 位。宇和島市が合併する 17 年 8 月時点では、広島県を抜いて全国トップとなる見通しである。

(3) 地方税財政制度の改革(三位一体改革)

地方が自己決定と自己責任の原則の下、住民に必要な行政サービスを提供していくためには、自主的・自立的な地方税財政制度の確立が不可欠であるが、現実には、国と地方の歳出割合と租税総額に占める国税と地方税の割合は大きく乖離し、地方の歳入は、国庫補助負担金や地方交付税などの依存財源が大きな割合を占めている。

このような状況を改善するため、政府は、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2003」で基本方針を示し、国庫補助負担金、地方交付税、税源移譲のあり方を同時に見直す「三位一体改革」を進めている。この改革の初年度である平成 16 年度予算では、総額 1 兆 3 百億円程度の国庫補助負担金の廃止・縮減と、4 千 2 百億円余りの所得譲与税、2 千 3 百億円の税源移譲予定特例交付金の創設による税源移譲等を行うとともに、地方交付税及びこれと一体の臨時財政対策債を 2 兆 9 千億円削減した。

平成 17 年度及び 18 年度においては、3 兆円程度の国庫補助負担金の廃止・縮減と平成 16 年度に所得譲与税と税源移譲予定特例交付金として措置したものを含め、概ね 3 兆円規模の税源移譲を目指すこととされ、さらに、地方交付税については、地方団体の安定的な財政運営に必要な一般財源の総額を確保することとされた。

この改革が進むことによって、都道府県の業務は、これまで事務の中でも大きな割合を占めていた国庫補助負担金に係る地元要望の取りまとめや国への申請、国の指示に基づく市町村への指導監督などの連絡調整事務が大幅に縮小する一方、自主財源比率が高まり事業への裁量が発揮できるようになることから、自ら企画立案する事務の増加が見込まれる。

また、公共事業費抑制の観点から、これに関係した国庫補助負担金の削減分は地方財政計画に算入しない手法が継続されると、今後、投資的経費に関する事業量は継続して大幅に減少することが見込まれ、農林水産部門や土木部門などの事業量の減少につながる。

地方交付税については、国が地方に対し義務付けている膨大な量の事務事業が見直されない中、地方交付税が一方的に削減されることは容認できないものであり、税源移譲の進行に伴い深刻になる税源の偏在に対応した財源調整システムとして、自主財源に乏しい本県にとって不可欠の制度である。

今後の改革の内容は不明であり、本県財政にどのような影響を与えるのか予測し難いが、税源そのものが乏しく税収の大きな伸びも期待できない中、中期財政見通しにおいては、財源不足額は年々拡大し、その額は平成 20 年度には 440 億円に達する見込みであり、本県の財政状況はますます厳しさを増していくことは確実である。

2 社会資本・生活水準の向上と行政サービスの充足

(1) 社会資本の整備の進展

都道府県は、住民が生活を営み、産業が生産を行うのに必要不可欠な基盤施設である社会資本の整備について、従来から主要な責務として積極的に取り組んできた。

具体的には、高速道路や国・県道等の道路網の整備に加え、空港や港湾等の交通・物流基盤施設の整備を進めるとともに、総合運動公園・文化会館・美術館等の生活文化基盤施設や河川・砂防・海岸等の国土保全防災施設、水力発電所等のエネルギー関連施設、圃場・農道・林道等の農林漁業基盤施設や大規模工業団地等の生産基盤施設の整備などを進めてきた。

現在の生活や産業活動の発展はもとより、次世代が豊かで安心できる社会生活を確保できるようにするためにも、社会資本の維持・更新に必要な投資は行っていくべきであるが、全国的に一定程度の社会資本の整備が進んだことにより、厳しい財政状況や行政ニーズの多様化などと相俟って、都道府県の主要な役割であった公共事業型の広域事務は見直しを求められている。

(2) ナショナル・ミニマムとしての行政サービスの充足

この50年間に、東京への一極集中や少子高齢化の進展等による人口の減少、核家族化等の影響による世帯数の倍増など、国民の暮らしが大きく変化する中、産業構造の中心は、第一次産業から第三次産業に大きくシフトし、全国的に経済のソフト化・サービス化が進行した。

この間、本県においても、社会資本の整備とともに教育・保健衛生・福祉・警察など、様々な分野において行政サービスの提供に取り組んできた。

また、産業の創出や製造業を中心とした企業立地を推進するとともに、農林水産分野においても、試験研究や技術指導、流通ルートの拡大などに努め、みかんや真珠をはじめとしたトップブランドの形成や生産性の向上を図ってきた結果、県内産業の振興や県民所得の向上などが実現されることとなった。

さらに、高校進学率は、ほぼ100%を達成し、大学進学率も約50%となるなど教育水準も高まったほか、乳児死亡率の改善や病床数の飛躍的増加などにより、平均寿命が20年以上も伸びるなど県民の健康面での水準も大幅に向上した。

このように、時代と環境によって求められる内容と水準は変化するものの、県民生活におけるナショナル・ミニマムとしての行政サービスは、この50年間における県行政の成果として、一定の水準に達していると言え、ナショナル・ミニマムの充足という目標達成のためには効率的であった行政機構は、地方分権改革の流れの中で変容を求められている。

【愛媛県における50年間の変化】

項目	1950年 (昭和25年)	2000年 (平成12年)	全国平均等 (平成12年)
人口(千人)	1,522	1,493	126,926(総数)
世帯数(千世帯)	306	566	47,063(総数)
産業別就業者の割合(%)			
第1次産業	56.1	10.0	5.0
第2次産業	19.6	29.1	29.5
第3次産業	24.3	60.9	64.5
1人当たり勤労所得(円)	8,499	302,329	355,474
千人当たり県内自動車台数(台)	3.4	643.5	595.0
道路改良率	10.4	49.0	55.9
国道	37.9	84.1	92.9
県道	9.0	56.5	75.1
市町村道	7.6	44.5	51.3
小学校1クラス当たり児童数	39.9	25	27.1
高校進学率(%)	38.9	97.2	97.0
大学進学率(%)	18.7	48.4	45.1
平均寿命(歳)			
女	62.6	84.6	84.6
男	59.1	77.3	77.7
年齢別人口構成比(%)			
年少人口(~14歳)	36.7	14.7	14.6
生産年齢人口	57.2	63.9	68.1
老年人口(65歳~)	6.1	21.4	17.4
乳児死亡率(%)	5.7	2.9	3.2
10万人当たり結核患者数(人)	486	27	31
10万人当たり病院の病床数	219.5	1,594.8	1,297.8
下水道普及率(%)	0	35.5	61.7
10万人当たり特別養護老人ホームベッド数	0	2.76	2.36

出典

- ・人口、世帯数、産業別就業者の割合、年齢別人口構成比：国勢調査
- ・1人当たり勤労所得：統計年鑑（毎月勤労統計調査）1人平均月間現金給与額
昭和25年は昭和26年4月の数字（物価スライドは行っていない）
- ・千人当たり県内自動車台数：自動車保有車両数月報（国土交通省）台数÷総人口
- ・道路改良率：道路統計年報（国土交通省）
昭和25年の数字は、国道（S37）、県道（S37）、市町村道（S42）のもの
- ・小学校1クラス当たり児童数、高校・大学進学率：社会教育調査報告書（文部科学省）
- ・平均寿命：都道府県別生命表（厚生労働省）
- ・乳児死亡率、10万人当たり結核患者数：人口動態統計（年報）確定数（厚生労働省）
- ・10万人当たり病院の病床数：医療施設調査・病院報告の概況（厚生労働省）台数÷総人口
- ・下水道普及率：下水道統計（日本下水道協会）
- ・10万人当たり特別養護老人ホームベッド数：社会福祉施設調査報告（厚生労働省）台数÷総人口

(3) 広域連携の進展

本県では、これまで広域的な交流圏の形成を目指し、西瀬戸7県（広島、山口、愛媛、高知、福岡、大分、宮崎）による「西瀬戸経済圏構想」（昭和57年～）や島根、広島、山口、愛媛、高知を結ぶ「中四国地域連携軸構想」（平成8年～）、松山・広島を結び広域的な都市圏の形成を目指す「瀬戸内中央都市圏構想」（平成8年～）などを推進してきた。このうち、「西瀬戸経済圏構想」は、広域国際交流圏の形成のための交通・物流基盤などの整備を共同で進めようというものであるが、大規模開発プロジェ

クトの見直しや包括的な交流構想から個別の連携への動きの中で、平成 14 年 7 月に推進母体の知事会議が解散し、事実上消滅している。

一方、四国は、4 つの県が一つの島に存在しており、一体性や連帯感が強い反面、四国山地による都市部の分散や基幹高速交通網の整備の遅れなどから、観光や防災応援など特定の分野を除き、4 県間の協調・連携は必ずしも進んでいるとは言えない状況であったが、平成 12 年 3 月の X ハイウェイの開通など高速交通網の整備や広域的な行政需要の増大などの中で、四国 4 県の一体性や連帯感は強まって来ている。

そうした中、平成 13 年 6 月の四国知事会議において、4 県連携推進の重要性が再認識されるとともに、共同事業を行うための予算の確保などについて合意がなされ、これに基づき、四国 4 県連携担当課長会議の設置や平成 14 年度からの四国 4 県連携推進費（各県 1,000 万円（16 年度から 750 万円）の予算枠を確保）の創設など、4 県の広域連携を進めるに際しての体制整備が図られた。

こうした取組により、これまでの観光や防災などの限られた分野における連携に加え、幅広い分野で多様な連携が行われるようになった。

【「四国はひとつ」4 県連携施策一覧（平成13～16年度）】

分野	平成 13 年度 14 施策（新規）	平成 14 年度 16 施策（新規 6、継続 10）	平成 15 年度 14 施策（新規 6、継続 8）	平成 16 年度 17 施策 （新規 8、継続 9）
4 県連携総合	県際交流の促進	「四国はひとつ」情報発信 県際交流の促進	「四国はひとつ」を目指す 4 県連携施策の調査研究	地方分権時代の四国のあり方に関する調査研究
観光・PR・イメージアップ	国際観光の推進 いやし・遍路の共同 PR	主要観光地の等での観光物産コーナー設置 四国八十八ヶ所の案内標識の統一 いやし・遍路の共同 PR 国際観光の推進	いやし・遍路の共同 PR 国際観光の推進	本四連絡道路利用促進事業 「四国・食のフェア」の開催 韓国向けのインセンティブツアー（研修旅行）等に係る受入施設 の四国地方情報提供 いやし・遍路の共同 PR 16 年度当初予算 国際観光の推進 16 年度当初予算
文化・スポーツ	文化事業の共同実施・連携 - 共同舞台芸術の実現 - 共同開催可能なスポーツイベントの検討	文化事業の共同実施・連携 - 共同舞台芸術の実現 - 共同開催可能なスポーツイベントの検討	文化事業の共同実施・連携 - 共同舞台芸術の実現 -	文化事業の共同実施・連携 - 共同舞台芸術の実現 - 16 年度当初予算
環境・自然保護	資源循環型農業の推進 農業廃棄物の処理及び需給対策の情報交換 「森の回廊四国」の実現を探る情報交換の実施	四国における循環型社会の形成 ・四国におけるリサイクル産業の振興に係る調査研究 ・循環資源や再生品に関する情報交換システムの構築 ・不適正な処理が行われない共同監視システムの整備 ・廃棄物税に関する共同歩調の検討 四国全体での空き缶等不法投棄防止のための取組み 地球温暖化防止活動施策の共同研究 農業用廃プラスチックの処理及び需給対策の情報交換	鳥獣害防止対策 森林を守り育てる森人確保の連携促進 環境教育の合同事業 四国における循環型社会構築の検討 ・四国におけるリサイクル産業の振興 ・循環資源や再生品に関する情報交換システムの構築 ・不適正な処理が行われない共同監視システムの整備 ・廃棄物税に関する共同歩調の検討 農業用廃プラスチックの処理及び需給対策の情報交換 地球温暖化防止活動施策の共同研究	四国の森づくりシンポジウム 環境教育の合同事業 鳥獣害防止対策 四国における循環型社会構築の検討 ・四国におけるリサイクル産業の振興 ・循環資源や再生品に関する情報交換システムの構築 ・不適正な処理が行われない共同監視システムの整備 ・廃棄物税に関する共同歩調の検討 地球温暖化防止活動施策の共同研究 四国全体での空き缶等不法投棄防止のための取組み ・デボジット制の検討

			四国全体での空き缶等不法投棄防止のための取組み・デポジット制の検討	
防災・救急	防災資器材備蓄のあり方についての情報交換 救急医療情報ネットワークの相互連携	防災資器材備蓄のあり方についての情報交換 救急医療情報ネットワークの相互連携	四国防災子供サミット開催事業 - 防災面での連携強化 -	SARS等感染症対策に係る情報の共有化、感染症予防装備等の相互支援 四国4県による衛生環境研究所の連携
青少年	青少年の交流促進 - 青少年交流事業の検討 -	青少年の交流促進 - 青少年交流事業の検討 -	青少年の交流促進 - 青少年交流事業の検討 -	青少年の交流促進 - 青少年交流事業の検討 - 16年度当初予算
交通	各県空港の役割分担や共同チャーター便の運行についての検討			
住民生活・NPO	消費生活センターの連携による提供サービスの向上 NPO相互や行政とのネットワーク化の促進			
情報	情報分野の連携	情報分野の連携		
雇用			4県共同でのUJイターン促進事業の実施	
医療・福祉				看護師養成通信制受講の促進

網掛けは、新規施策。

なお、四国4県の連携については、各県が競合関係にある経済分野など十分な取組が行われていない分野もあり、更なる連携施策の掘り起こしとともに、官民が一体となった取組や民間レベルでの連携の推進なども期待されており、さらに、広島県をはじめとする中国地域との連携については、瀬戸内しまなみ海道の活用や瀬戸内海の環境保全などの共通した課題に対する取組も期待されている。

環境の変化に伴う課題

明治以降、約 120 年間にわたり区域等の変化がない中、先に述べたように都道府県を取り巻く環境は大きく変化し、このような環境の変化に伴い、現在、様々な矛盾や問題が顕在化している。

そこで、以下において、具体的にどのようなことが問題となっているのかについて、整理していくこととする。

1 不明確・不適切な行政間の役割分担

研究会では、国・県・市町村がどのような関係で事務事業を行い、そこにどのような問題が生じているのかについて、事務の性格に応じた現状を把握するため、庁内各部署を対象にした調査を行った。その結果、多くの問題が明らかになった。

【庁内調査で明らかになった問題（主なもの）】

事務の性格	問題点等
直営施設	・国、県、市町村の間で施設の重複等が見られる（住宅や医療・就業支援施設等）
直轄事業 （国、県）	・地方自治法の役割分担の規定に照らして、国直轄事業として行うことに疑問があるものが多い（農業水利事業や堰堤管理事業、道路環境整備事業等）。 ・市町村が行うことが望ましい住民に身近な事業（下水道や防災施設の整備等）を県が行っていることが多い。
国庫補助 事業	・地方自治法の役割分担の規定に照らして、国が補助事業として実施することに疑問を感じるものが多い。 ・補助基準等が地域の実情に合致したものとなっていない。また、申請等に係る事務が過重な負担となっている（特に保健福祉分野）。 ・書類が国の地方出先機関を経由することにより事務が非効率になっている。 ・同様の事業に関して、国が直接市町村へ補助するものと、県を経由して補助するものがあり、県として一体的な関与ができない（情報通信施設整備等）。 ・就業支援や中小企業支援などは、国と県で重複した事業を行っている。
県単独補助 事業	・住民に身近な事業は、補助金ではなく市町村が自主財源で行うべき（下水道整備やコミュニティ施設整備等）。
許認可等	・国の権限となっているものの中には県が担った方が望ましいものが多い（農地転用や商工会議所に係る許可等）。 ・対象や効果が市町村の区域内に収まるものは、出来るだけ市町村が担うべき。
協議・同意	・国の担当窓口が分かれており協議に時間がかかることが多い（治山関係等）。 ・国の協議が義務付けられているものの中には、地方自治法の役割分担の規定に照らして、その必要性に疑問を感じるものが多い（土地利用や都市計画等）。 ・国の出先機関を経由することにより協議に時間がかかっている。 ・国の事務処理が遅く、円滑な事務執行に支障を来すことがある。
届出・報告 の徴収	・国に届出、報告が義務付けられているものの中には、地方自治法の役割分担の規定に照らして、その必要性に疑問を感じるものが多い（交通、保健福祉、農林水産、建築関係等）。
その他	・市町村は、国や県から様々な関与を受けている。 ・また、県も、国から様々な関与を受けている。 ・国との間でやり取りする書類の作成のため、多くの労力を割いている。

市町村は、住民に最も身近な行政主体として、下水道や住宅整備、保健福祉サービスなど住民の生活に密着した事務事業を主体的に行っていくことが望ましいが、このような事務事業について、国は、直轄事業や補助事業をはじめ、許認可、協議、報告の徴収などといった形態で様々な関与を行っており、県も、地方側の窓口として、市町村が担うべき事務事業に関して様々な関与を行っている。

また、国は、市町村の区域を越えた広域的な事務事業などを行う県に対しても、市町村同様、補助事業や許認可等を通じて様々な関与を行っており、県は、地域の実情に応じた独自の施策を展開することが困難であるばかりか、補助金の交付や許認可等を受けるために多くの労力と時間をかけ、行政コスト増大の要因ともなっている。

このように、国は地方が担うべき地域課題に関して多くの関与を行うなど、国と地方の役割分担は明確ではなく、また、地方においても、市町村が担うべき事務事業に関して県が多くの関与を行うなど、県と市町村の役割分担も明確でないのが現状であり、このような不明確・不適切な行政間の役割分担は、地方分権の趣旨に沿って抜本的に見直しを行っていく必要がある。

なお、今回の庁内調査の結果、特に国の地方出先機関（地方支分部局）に関する弊害を指摘する意見が多く出されたが、この点については後述する。

2 厳しくかつ非自立的な地方財政

長引く景気低迷に伴い税収が減少する中で、景気対策等に要する歳出の財源として、借金である国債や地方債を増発したことにより、国、地方を合わせた債務残高は、17年度末で 774 兆円程度にも達すると見込まれている。この額は、実に国内総生産の 1.5 倍を超える規模であり、我が国の財政は極めて危機的な状況となっている。

特に、地方においては、三位一体改革により地方交付税が大幅に削減されるなど、さらに深刻な状況となっており、中には、事実上の「自治の放棄」を意味する財政再建団体への転落に直面し、これを回避するための具体的な計画を策定している団体が複数存在する状況である。

また、地方財政に関しては、単に財政収支が厳しいということにとどまらず、歳入に占める地方税の割合がわずか 3 割程度（本県に至っては 2 割にも満たない）に過ぎず、自由に使えるお金（自主財源）が極めて乏しいという構造上の大きな問題がある。このことは、地方財政が国庫補助金など（依存財源）に依存せざるを得ないため、国、地方間の「上下・主従」の関係を温存する要因ともなっている。

こうした状況では、地方の自己責任、自己決定の意識は薄く、地方の独自性を発揮する取組も消極的になりがちで、その結果、地方の活力低下を招く要因ともなっている。

今後、少子高齢化の進展などに伴い、これまで以上に予算の効率的執行が求められる中、地方が活力を取り戻し、地域の実情に応じた独自の行政運営を展開していくためには、効率化・合理化による行政コストの削減を図ることはもちろんであるが、三位一体改革などの諸改革を、真に地方分権・地方自立の趣旨に沿ったかたちで推し進め、地方の自主財源の充実強化を実現していくことが必要である。

【地方の歳入構造】

(単位：億円)

区分	歳入額	地方税	地方 交付税	国庫 支出金	地方債	その他	歳入に占める地 方税の割合(%)	財政力 指数
全国	498,110	154,260	99,785	78,424	76,521	89,120	31.0	0.41
愛媛県	6,614	1,259	1,952	1,133	957	1,313	19.0	0.31

(資料)総務省自治財政局「平成15年度都道府県決算状況調」

3 地域の実情との乖離

(1) 住民ニーズの高度化・多様化への不適応

ナショナル・ミニマムの充足や生活水準の向上、個人の価値観の多様化などに伴い、行政に対する住民ニーズは高度化・多様化しており、これまでの国が主導し、地方がそれに従うという仕組みのもと行われてきた全国統一・画一的な行政サービスでは、このようなニーズに応えることができなくなっている。

一方で、近年、福祉や教育、まちづくり、公共施設の管理運営等について、NPOやボランティア、企業など、民間部門が主体的に取り組むようになり、柔軟性やきめ細やかさ、先駆性等の特性を持つこれらの活動は、多様化する地域課題の解決に向け、これからの社会の担い手として大きな役割を果たすことが期待されている。

変化する行政ニーズに機動的・弾力的に対応し、住民福祉のさらなる向上を実現していくためには、「地方にできることは地方に委ねる」を基本として、国と地方、さらに基礎自治体である市町村と広域自治体である都道府県との役割分担や事務の仕組みを抜本的に見直していくことが必要である。

また、民間の活動を尊重し、効率的で質の高い公共サービス提供のパートナーとして、官民協働の仕組みづくりを進めるとともに、「民間にできることは民間に委ねる」を基本として、行政が担うべき役割そのものについても見直しをしていくことが必要である。

(2) 行政区域と生活圈・経済圏との乖離

現在の都道府県の区域が確定した1888年(明治21年)当時、我が国は産業革命すら達成しておらず、近隣地域への移動の手段は大部分が徒歩であった。今日、人口は約3.2倍に膨らみ、道路、鉄道等の交通網や情報通信網は飛躍的に発達し、経済活動はグローバルなものになり、就業形態や生活スタイルなども大きく変化した。そして、住民の生活圈や経済圏も著しく拡大することとなった。

この結果、住民の生活圈・経済圏と行政区域とが大きく乖離することとなり、行政サービスの提供を受ける受益者とそのためのコストを支払う納税者が乖離するとともに、住民の地域に対する関心の低下をも引き起こし、地方自治の重要な側面である「住民自治」の崩壊に繋がりがねない事態となった。

市町村合併は、このような事態を是正することを一つの目的に進められてきたものであり、現在も「平成の大合併」が各地域で進展中である。今回の合併により、行政区域と生活圈との乖離は相当程度解消されるものと考えられ、その結果、「受益と負担」の関係がかなり改善されるとともに、行政区域と生活圈との乖離に伴う

行政サービス提供の問題点、例えば、勤務地の近くで住民票発行等の窓口サービスが受けられないとか、生活圏内にある他の市町村の公共施設を利用できないといった問題なども大幅に解消されるものと見込まれる。

一方、経済圏の拡大等に伴い、県境を越えた広域的な地域開発や広域的な交通体系の整備、産業廃棄物対策など、様々な広域的な行政ニーズが発生している。このような行政ニーズに対して、市町村が対応していくことは、効率性や効果、コストなどの面から見て現実的に困難であり、広域自治体である都道府県が主体となって対応していく必要がある。

これまでも都道府県は一定の「広域機能」を果たしてきたが、更に近年増大する広域的な行政ニーズに対応していくには現在の都道府県の区域は余りに狭過ぎ、単独では十分な対応が困難であることから、先に述べたとおり、各県が連携・協調し、それぞれの行政ニーズに対応しているところである。

しかし、連携という緩やかなつながりでは施策の展開に限界があることも事実であり、これを解決するためには、例えば、将来の都道府県合併や道州制の導入について合意するなど、思い切った展開を図ることも検討する必要がある。

変化への対応

1 都道府県改革の必要性

これまで見てきたように、都道府県を取り巻く環境は、近年、大きく変化し、これに伴い様々な課題が顕在化している。このような環境の変化と課題に的確に対応していくため、都道府県は、規模等が拡大した基礎自治体との役割分担の下、広域自治体としての役割・機能を十分に発揮し、住民福祉のさらなる向上を図り、豊かな地域社会を実現していく責務がある。そして、そのためには都道府県自身も現在の「枠」とどまることなく大胆に変化していくことが必要である。

そこで、都道府県改革について、地方分権一括法施行後のものを中心に全国的な動向を見ていくこととする。

2 都道府県改革に向けた動き

(1) 第27次地方制度調査会答申(平成15年11月)

広域自治体の役割、機能を十分に発揮させるために都道府県の区域の拡大が必要である。

真の分権型社会にふさわしい自立性の高い圏域を形成するため、都道府県に代わる広域自治体として道又は州から構成される制度(道州制)の導入を検討することが必要である。

道州制は、現行憲法のスキームの下、道州の長と議員は公選とすべきである。

(2) 第28次地方制度調査会での審議(平成16年3月～)

諮問内容が「道州制のあり方」とされ、道州制等に関する具体的な審議が行われている。

主な論点は、次のとおりである。

国・地方の政府のあり方と地方分権

(期待される政府像、広域自治体の再構築の必要性)

道州制が求められる要因

(役割と権限の観点、圏域に関する現状と課題の観点など)

道州制の制度設計における主要な検討事項

- ・憲法における道州の位置付け
- ・国と地方公共団体の役割分担
- ・道州と基礎自治体の事務配分
- ・道州の区域
- ・大都市等に関する特例制度 など

連邦制は選択肢としない。

(3) 政党・経済界からの提言

団体名	報告書名	都道府県改革の概要
自由民主党	道州制の実現に向けた提言(道州制を実現する会(12年11月))	<ul style="list-style-type: none"> ・21世紀の「国のかたち」のビジョンとして、都道府県を廃止し小さな政府を原則とする道州制の導入が改革の要。 ・道州は完全な地方公共団体とし、7～11ブロック程度に区分。 ・基礎的自治体は500～700程度の「市」に再編。
民主党	道州制(道州制推進本部(12年6月))	<ul style="list-style-type: none"> ・「地域のことは地域で決める」という民主主義の原点に立ち返り、国の役割を限定し、市町村の権限・財源を拡充するとともに道州制を目指す。 ・全国を11の道州に再編し、11の都を設置。 ・税財源を含めた権限を地方政府に移譲。 ・市町村は、1000程度に再編。 ・中央政府をスリム化し、15兆円の歳出削減と減税。
中部経済連合会	道州制移行への提言(14年10月)	<ul style="list-style-type: none"> ・地域が自立し経営基盤の拡充を図るために、道州制へ移行すべき。 ・「道州設置法」(仮称)を制定し、地方が国の関与なしに自主的に移行を進められるよう法体系を整備すべき。
関西経済連合会	地方の自立と自己責任を確立する関西モデルの提案(15年3月)	<ul style="list-style-type: none"> ・広域行政に関する多様なニーズに対応するため、現行の都道府県制と並存する形も含め「州制」を提言。 ・「州制」は、全国画一的な道州制を求めるものではなく、地域の実情に応じて4つのパターンを設定。

(4) シンクタンク等からの提言

団体名	報告書名	都道府県改革の概要
新しい日本をつくる国民会議(21世紀臨調)	国の統治機構に関する基本法制上の課題(14年2月)	<ul style="list-style-type: none"> ・国の事務を都道府県以下に移譲し、官僚機構のスリム化が必要。 ・移譲が進まない場合の次善の策として、国の事務を企画調整事務と実施事務に分離。 ・中央の省庁には企画調整事務のみを残し、実施事務は「地方庁」へ分散すべき。 ・「地方庁」は、全国を11程度に分割したブロック単位に設置する国の総合出先機関であり、将来の道州制又は連邦制移行のための一里塚となるもの。 ・北海道や沖縄県などについては、「一国多制度」を検討すべき。
PHP総合研究所	日本再編計画(8年9月)日本再編計画2010(14年5月)	<ul style="list-style-type: none"> ・現行の都道府県を12の州と257の府(基礎自治体)に再編することを提言(東京23区と大阪府は特別州)。 ・州の区域として、中四国地方は中国州と四国州に区分。

(5) 都道府県からの提言

都道府県名	報告書名	都道府県改革の概要
神奈川県	分権時代における都道府県のあり方について(15年3月)	<ul style="list-style-type: none"> ・広域的団体の適正規模や範囲は一律に想定し難く、一挙に道州制を導入することには慎重であるべき。 ・都道府県合併は、都道府県の区域を越える広域的な行政課題に対応するための選択肢のひとつ。 ・広域的行政課題に対しては、広域連合で対応することも選択肢。
岡山県	21世紀の地方自治を考える懇談会報告書(15年3月)	<ul style="list-style-type: none"> ・広域的な自立圏域を目指し、道州制を導入すべき。 ・人口、経済規模が小さな道州では「自立力」がなく、道州制導入の意義が失われる。 ・このため、中四国地方については、中国州、四国州とするよりも、中四国州とすべき。 ・全国一斉に道州制を導入することが望ましいが、できる地域から都道府県合併を行い、その後、道州制を導入することが現実的。
新潟県	地方分権時代の新潟県の姿に関する研究報告書(15年3月)	<ul style="list-style-type: none"> ・新しい都道府県の姿として、2つの方向性を提言。 ・1つは、広域自治体の総合性を維持しつつ広域連携を進め、最終的に、都道府県合併や道州制を目指すもの。 ・もう1つは、特定の行政分野ごとに広域的な行政区域を設定し、総合的な広域自治体は廃止ないし縮小するもの。 ・それぞれの方向性に対応した望ましい区域のパターンを提示。
北東北(青森、秋田、岩手)	広域政策研究会最終報告(15年8月)	<ul style="list-style-type: none"> ・現行の都道府県に代わり道州制を導入することが望ましい。 ・区域としては東北6県が適当だが、そのためのステップかつ現実的な選択として、北東北3県での「合体」を提言。
静岡県	静岡県内政改革研究会報告書(15年11月)	<ul style="list-style-type: none"> ・特定の府県に対して国の事務を大幅に移譲する「政令県」及び府県合併の最終的な姿として「道」制度を提言。 ・「政令県」は、全ての府県が「道」に再編されるまでの過渡的な仕組みであり、府県合併を誘引するもの。 ・「道」は、内政に係る事務の全てを行う広域の地方公共団体。 ・首都圏については、他の「道」とは異なる制度を検討すべき。
島根県	今後の地方自治制度のあり方に関する論点整理等(15年12月)	<ul style="list-style-type: none"> ・都道府県は、国に代わり大きな役割を果たす必要があり、区域を拡大し、道州制を導入することが望ましい。 ・都道府県合併は、道州制へ至る過程のひとつ。 ・区域の問題については、更なる検討が必要。
北海道	道州制プログラム(16年4月)	<ul style="list-style-type: none"> ・地域主権の確立と個性豊かな社会づくりを進めていくため、道州制を導入すべき。 ・道州と国の地方支分部局との統合や、道州と市町村との役割分担、税財源のあり方などについて提案。 ・導入に向けての具体的スケジュールを策定。 「道州制特区」として申請中
福島県	道州制に関する福島県の考え方(16年10月)	<ul style="list-style-type: none"> ・枠組みありきの道州制論議を行う前に、地方分権を定着化、進化させることこそが重要。 ・広域的行政課題へは、広域連合や都道府県合併等の既存制度の活用で対応可能(敢えて道州制を導入する必要はない)。
広島県	広島県の分権改革の推進に関する答申(16年11月)	<ul style="list-style-type: none"> ・個性ある地域社会を実現していくため早期に道州制を目指すべき。 ・区域については、現時点では中国州が適当。 ・中国州の州都として、広島市の都市機能等について分析。
愛知県	分権時代における県の在り方検討委員会報告書(16年11月)	<ul style="list-style-type: none"> ・「公」の領域における各主体の役割分担とその中の広域自治体の在り方を主として制度面から検討。 ・新たな広域行政制度として、現行の都道府県制度と広域連合、都道府県合併、道州制、連邦制を比較検討。 ・道州制が望ましく、税財政制度や首長・議員の選出方法などを提言。

3 提言等の類型化

上記のとおり、都道府県改革については、様々な提言等が出されているが、それらの内容には多くの共通点があることから、類型化して整理する。

改革の方向性

一部慎重な意見もあるが、大部分のものは「道州制」を導入することを提言。

「道州」等の法的性格

大部分が道州を地方公共団体として位置付けている。

現行都道府県の取扱い、地方制度の構造

多くは現行の都道府県を廃止し、「道州」等を設置するというもの。また、地方制度の構造は、現行と同様、「道州」等と市町村からなる二層制を提言。一部に「一国多制度」を提言するものがある。

首長の選任方法

多くは住民の直接選挙によって選出する方式を提言。

国と「道州」等の権限配分

多くは、国の権限を国防や外交、司法などに限定し、従来国が有していた権限の多くを「道州」に移譲するとしている。一方、従来の都道府県の権限の多くは、規模が拡大する基礎自治体へ移譲するとしている。

国と「道州」等の税財源配分

国庫補助負担金については、整理合理化し、縮小していくべきとの提言が多い。

地方交付税については、現行の交付税制度を基本とするものと、交付税の機能を最小限度にし、財政保障機能を廃止すべきとするものがあるが、財源調整機能については、どの提言も必要性を認めている。

地方税については、「道州」等の権限が現行都道府県よりも拡大することから、法人税や消費税等の税源配分を変更すべきとするものが多い。

「道州」等の区域

提言等の多くは全国を7～11の地域ブロックに区分するというものであり、現行の衆議院比例代表選挙の選挙区に符号するものとなっている。

地域ごとにそのパターンを類型化すると次のとおりとなる。

【北海道】

ほぼ例外なく1つの区域である。

【東北地方（青森県、岩手県、宮城県、秋田県、山形県、福島県）】

1つの区域とされるものが多いが、2～3に区分するものや、福島県を関東に含めるものもある。

【関東地方（茨城県、栃木県、群馬県、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、静岡県）】

1つの区域とするものもあるが、北（茨城県、栃木県、群馬県、埼玉県）と南（千葉県、神奈川県に山梨県が加わる）に分けるものや東京都のみ別区域とするものが多い。静岡県は中部や東海といった区域に含まれていることも多い。

【中部地方（新潟県、富山県、石川県、福井県、山梨県、長野県、岐阜県、愛知県、三重県）】

様々なパターンがあるが、富山県と石川県は同一の区域として、北陸や北

陸信越、中部などの区域に含められていることが多い。

また、岐阜県や愛知県、三重県も中部や東海といった同じ区域とされていることが多い。

さらに、福井県を近畿地方に含めているものもある。

【近畿地方（滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県）】

大阪府のみ別区域とするものもあるが、1つの区域とされていることが多い。

【中国地方（鳥取県、島根県、岡山県、広島県、山口県）】

四国地方と同一区域とされているものもあるが、中国地方で概ね1つの区域とされている。

【四国地方（徳島県、香川県、愛媛県、高知県）】

中国地方と同一区域とされているものもあるが、四国地方で概ね1つの区域とされている。

【九州地方（福岡県、佐賀県、長崎県、熊本県、大分県、宮崎県、鹿児島県、沖縄県）】

沖縄県を1つの区域とするものもあるが、九州地方で概ね1つの区域とされている。

このように、国が道州制など都道府県改革の検討を具体的に開始したのをはじめ、経済団体やシンクタンクなども改革の必要性を訴え、多くの提言を発表しており、また、都道府県からも改革に向けた多くの提言等が出されている。

真に豊かな地域社会を実現していくためには、国や他県等の議論の動向を見守るばかりでなく、改革の当事者として、自ら主体的に望ましい将来の広域自治体像を提案していくことが必要である。

そこで、次の章において、研究会が考える望ましい広域自治体の姿について述べていくこととする。

第2章 望ましい広域自治体の姿

国と地方の再構築

1 中央集権型行政システムの限界

現在の都道府県の枠組みが確立された明治期以来続く中央集権型行政システムは、限られた資源を中央に集中し、これを部門間・地域間に重点的に配分して効率的に活用することに適しており、幕藩国家であった我が国の急速な近代化に寄与し、短期間のうちに先進諸国に追いつき、また、戦後の経済復興、経済成長を進めていくうえにおいても、極めて有効に機能し、大きな成果を上げた。

しかし、このシステムの下では、国全体の発展や効率性が優先されることから、権限・財源・情報等が中央に過度に集中され、地方が有する資源は収奪されるとともに、地方の個性や多様性は軽視されがちとなる。その結果、中央（東京）への一極集中とともに、国全体の発展の観点から予算が集中的に投下された地域とそれ以外の地域との格差が著しく拡大することとなった。

現在、都道府県間の人口規模には約 19.8 倍の格差があるとともに、例えば、人口が 100 万人以下の県が 7 つある一方、100 万人以上の政令市が 12 もある状態である（本県は、横浜市、大阪市、名古屋市、札幌市よりも少なく、神戸市とほぼ同じ規模である。）。また、経済的に見ても、製造品出荷額には約 63.5 倍の格差があり、1 人当たりの県民所得も 2.1 倍の格差がある。さらに、経済格差を反映して、都道府県の税収には約 64 倍の格差があり、財政力指数も 1.0 を超える東京都から、0.2 を下回る（平成 14 年度）高知県までかなりの格差がある。

今日、国・地方を通じた危機的な財政状況や経済の低迷、活力の低下など、様々な問題が顕在化しているのは、社会経済環境が大きく変化しているにもかかわらず、現行の行政体制がこの変化に的確・柔軟に対応できていないことが根本的な原因である。加えて、人口や経済規模等に著しい格差がある都道府県について、同じ広域自治体として一律に取り扱っていくことは無理があり、現行の地方自治制度・都道府県制度とその制度の骨格となっている中央集権型行政システムは、もはや限界に来ているものと考えられる。

このようなことから、これまでの国全体の発展を優先した国主導の中央集権型行政システムを改め、地方の個性と多様性を優先する地方が主役の地方分権型行政システムへと転換を図っていくことが必要であると考えられる。

2 国と地方の役割分担の適正化

地方分権型行政システムへ転換を図っていく上で、最も重要なことは国と地方の役割分担を適正かつ明確にしていくことである。そして、この国と地方の役割分担については、これまでも多くの提言や答申等が出され、様々な議論が行われてきた問題である。

この問題については、現行憲法下において地方自治法が制定された直後から既に議論があり、昭和 24 年 8 月には戦後の地方税財政制度の枠組みを作ったシャープ使節団から、行政事務の配分に関する勧告が出されており、その後昭和の終わりまで、地方

制度調査会や臨時行政調査会などから多くの答申等が出されている。これらの答申等は、どちらかと言えば、国と地方が一体となって効率的に事務を執行する仕組みを目指したものであり、地方分権の観点から役割分担を適正化するという考えはそれほど強いものではなかった。

時代が平成になると、中央集権型行政システムの弊害が目立ち始めたことなどを背景として、地方分権を求める声が高まり、平成 5 年 10 月の臨時行政改革推進審議会の最終答申において、地方分権を進めるために、国と地方の役割分担を見直し、国の役割を国が本来果たすべき役割に重点化するという考え方が示されるとともに、地方の側からも、平成 6 年 9 月の「地方分権の推進に関する意見書」において、国の所掌事務を限定列挙した 16 の事務に限定すべきとする意見が出された。これらの答申等の考え方は、平成 6 年の行政改革推進本部地方分権部会の基本方針や第 24 次地方制度調査会の答申などにおいて、さらに具体化されていった。

そして、地方分権推進法の成立を受け設置された地方分権推進委員会の第一次勧告（平成 8 年 12 月）において、地方分権を推進し、国と地方の新しい関係を確立するための役割分担の考え方が示され、平成 10 年 5 月に「地方分権推進計画」として閣議決定された後、平成 12 年 4 月の地方分権一括法による地方自治法の改正により、ようやく国と地方の役割分担の原則などが条文化されることとなった。

つまり、現行の地方自治法は、戦後長らく議論されてきた国と地方の役割分担について、社会経済環境の変化を踏まえ、地方分権を推進していくために改正されたものであり、法の趣旨に則り役割分担を見直していくことが地方分権型行政システムへの転換につながっていくものであると言える。

3 地方自治法上の国と地方の役割分担

(1) 国と地方の役割分担の原則

平成 12 年の地方自治法改正により、国と地方の役割分担の原則を規定した条項である第 1 条の 2 が追加された。その中では、まず地方が担う役割について、「地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担う」と規定されている。次に国が担う役割については、「国は、前項の規定の趣旨を達成するため」、すなわち、地方公共団体が地域における行政において自立性を高め、総合的に担うという趣旨を達成するために、例示された 3 つの事務その他の「国が本来果たすべき役割」を重点的に担うものとされ、その上で、「住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本として、地方公共団体との間に適切に役割を分担するとともに、地方公共団体に関する制度の策定及び施策の実施に当たって、地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるようにしなければならない。」と規定されている。

例示された国が担う 3 つの事務とは、国際社会における国家としての存立にかかわる事務、全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務、全国的な規模若しくは全国的な視点に立って行わなければならない施策及び事業の実施、である。には、外交や防衛、

通貨、司法などが該当し、 には、公正取引の確保、生活保護基準、労働基準など、 には、公的年金、宇宙開発、骨格的・基幹的な交通基盤整備などが該当するものと考えられる。

地方自治法第1条の2

地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする。

国は、前項の規定の趣旨を達成するため、国においては国際社会における国家としての存立にかかわる事務、全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務又は全国的な規模若しくは全国的な視点に立って行わなければならない施策及び事業の実施その他の国が本来果たすべき役割を重点的に担い、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本として、地方公共団体との間に適切に役割を分担するとともに、地方公共団体に関する制度の策定及び施策の実施に当たって、地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるようにしなければならない。

(2) 自治事務と法定受託事務

国と地方は、第1条の2に規定された役割分担の原則に沿って、双方が事務を処理していくこととなるが、地方においては、「自治事務」として自らの責任と判断により事務を処理していく一方、国の役割に係るものであっても、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令に特に定めるものは、「法定受託事務」として地方が処理することとされている。

これ以外の「国が本来果たすべき役割に係る事務」は、国が直接執行することとなり、地方は、この「法定受託事務」を含め、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うこととなる。

なお、「法定受託事務」は、条文中に「特に」という用語が2度も使われていることからわかるように、できるだけ限定されるべきものである。

地方自治法第2条

～ 略

この法律において「自治事務」とは、地方公共団体が処理する事務のうち、法定受託事務以外のものをいう。

この法律において「法定受託事務」とは、次に掲げる事務をいう。

- 一 法律又はこれに基づく政令により都道府県、市町村又は特別区が処理することとされる事務のうち、国が本来果たすべき役割に係るものであつて、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これに基づく政令に特に定めるもの（以下「第一号法定受託事務」という。）
- 二 法律又はこれに基づく政令により市町村又は特別区が処理することとされる事務のうち、都道府県が本来果たすべき役割に係るものであつて、都道府県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これに基づく政令に特に定めるもの（以下「第二号法定受託事務」という。）

(3) 地方の事務に関する法令の規定

地方の事務とされたものについては、法定受託事務、自治事務の双方について、国が様々な基準を設定することとなるが、その際には、「地方自治の本旨に基づき、かつ国と地方公共団体との適切な役割分担を踏まえたもの」とするとともに、事務が自治事務である場合には、「国は、地方公共団体が地域の特性に応じて当該事務を

処理することができるよう特に配慮しなければならない」と規定されている。この規定は、地方分権推進委員会の第一次勧告に基づき条文化されたものである。

地方自治法第2条

～ 略

地方公共団体に関する法令の規定は、地方自治の本旨に基づき、かつ、国と地方公共団体との適切な役割分担を踏まえたものでなければならない。

地方公共団体に関する法令の規定は、地方自治の本旨に基づいて、かつ、国と地方公共団体との適切な役割分担を踏まえて、これを解釈し、及び運用するようにしなければならない。この場合において、特別地方公共団体に関する法令の規定は、この法律に定める特別地方公共団体の特性にも照応するように、これを解釈し、及び運用しなければならない。

法律又はこれに基づく政令により地方公共団体が処理することとされる事務が自治事務である場合においては、国は、地方公共団体が地域の特性に応じて当該事務を処理することができるよう特に配慮しなければならない。

(4) 地方の事務に関する国の関与

地方自治法では、国の地方に対する関与のあり方に関する規定も設けられている。ここで言う「関与」とは、地方の事務に影響を及ぼす国の活動を広く指すものであり、助言又は勧告、資料の提出要求、是正の要求、同意、許可、認可又は承認、指示、代執行、協議などに類型化している。そして、それぞれについて「関与の法定主義」、「関与の基本原則」を規定している。

【関与の基本原則の考え方】

	自治事務	法定受託事務
助言・勧告	(§ 245 の 4)	(§ 245 の 4)
資料の提出の要求	(§ 245 の 4)	(§ 245 の 4)
是正の要求	(§ 245 の 5)	
同意		
許可・認可・承認		
指示		(是正の指示 : § 245 の 7)
代執行	× (できる限り)	(§ 245 の 8)
協議		
その他の関与	× (できる限り)	× (できる限り)

- ：法令による関与が可能であるもの
- ：一定の場合に限定して可能であるもの
- ×：できる限り設けないもの

(出典：地方自治制度研究会編「Q & A 改正地方自治法のポイント」ぎょうせい)

以上、現行の地方自治法における国と地方との役割分担に関する規定を見てきたが、最も重要なポイントは、地方分権推進委員会の最終答申(平成13年6月)などでも示された「補完性の原理」()の考え方に基づき、国の役割は、できる限り重点化・限定化し、その他のことは地方が担っていくということであり、この観点に立った役割分担の見直しを行っていくことが必要である。

補完性の原理は、事務事業を政府間で分担するに際しては、まず基礎自治体を最優先し、ついで広域自治体を優先し、国は広域自治体でも担うにふさわしくない事務のみを担うという原理である。この考え方に基づくと、行政は、可能な限り「国より地方」で、地方においては「より住民に身近な存在」で行うことが「あるべき姿」であると言える。

4 地方自治法と実態との乖離

前述のとおり、現行の地方自治法は、地方分権一括法による改正により、国と地方の役割分担の原則などの規定が盛り込まれたものであり、法の規定に基づいて実際の国と地方の役割を整理していくことが役割分担の適正化に繋がっていくものである。

しかし、現状では、法の規定と実態との乖離は大きく、例えば、自治事務と法定受託事務に関しては、総合的行政を担う地方の自立度がどれだけ高まったのか疑問があるところであり、また、補助金等を通じての国のコントロールも強く、法の規定に基づいた具体的な役割分担が整理されていないこともあって、国の不透明な関与が依然として強く残っている。

また、法の規定は、どちらかと言えば一般的・抽象的なものであり、一口に「国が本来果たすべき役割」と言っても、そこには様々な解釈や見解の相違が生じる余地があり、国は、全国的、広域の見地又は統一的処理の必要性を理由として、国に事務ないし権限を留保しようとする傾向がある。さらに、規模等が拡大する市町村においても、一般的に県からの自立傾向を示しており、これらのことを踏まえて将来の広域自治体像を考えていく場合、まず法と実態との乖離を整理するとともに、その課題を明確にしていくことが必要である。

このようなことから、以下において、特に、多くの弊害や課題等が指摘される国の地方支分部局を中心に検討を行っていくこととする。

国の地方支分部局に関する検証

1 国の地方支分部局の弊害

国の地方支分部局については、各種答申や提言等において、これまでもその弊害が指摘され、見直しを行っていくべきとする意見等が数多く出されている。古くは、昭和 39 年の臨時行政調査会「行政改革に関する意見」において、国の地方出先機関には、行政の総合調整機能がなく、行政事務の配分先としての不適格性が指摘され、また、第 27 次地方制度調査会の答申においては、道州制を踏まえた広域自治体の役割と権限のあり方に関連して、国の地方支分部局が持つ権限は、例外的なものを除いて、広域自治体（道州）に移管すべきであるとされている。

【国の地方支分部局に関する主な提言等】

臨時行政調査会「行政改革に関する意見」（昭和 39 年 9 月）

行政事務は、行政の総合調整機能が発揮されるところに配分されるべきである。したがって、行政事務はできる限り都道府県、市町村に配分されるべきであり、その点国の地方出先機関は一般的にこの機能に欠ける。

岡山県「21 世紀の地方自治を考える懇談会」（平成 15 年 3 月）

現在、各省庁の地方支分部局が所管している事務事業についてみると、分権型社会の確立という観点からは、新たな広域自治体が担っていく方が望ましいものが多く、また、地方自治における二層制に国の地方支分部局が加わることによる事務処理の複雑さや弊害が解消できるなど、合理的、効率的である。

第 27 次地方制度調査会「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」(平成 15 年 11 月)

道州は、規模・能力が拡大された基礎自治体を包括する広域自治体として、基礎自治体との適切な役割分担の下に圏域全体の視野に立った産業振興、雇用、国土保全、広域防災、環境保全、広域ネットワーク等の分野を担うものとする。また、国の地方支分部局が持つ権限は、例外的なものを除いて、道州に移管すべきである。

北海道「道州制プログラム」(平成 16 年 4 月)

道と国の地方支分部局との役割分担を見直し、産業の振興や雇用政策、交通、社会資本の整備などの多くの行政分野については、新たな広域的自治体である道州が一元的に担っていくことが望ましい。

第 28 次地方制度調査会「道州制に関する論点メモ」(平成 16 年 11 月)

現在、広域的な事務について、企画立案は中央省庁が担う一方で、実施は都道府県(市町村の区域を越える事務等)と国の地方支分部局(都道府県の区域を越える事務等)が分担しているものが少なくない。このことが、実態として、事務の分断や煩雑化、二重行政といった弊害をもたらしているとの指摘は多い。

また、研究会が行った庁内調査や職員アンケート調査の結果においても、地域課題に対する過剰な関与や非効率的な事務執行、事務の過重・コスト増大の要因などの弊害が明らかになるとともに、地方自治法の役割分担の規定に照らすと、地方支分部局が行っている事務の多くは、本来的に、国が担うには不適當なものが多いのではないかという疑問が深くなった。

【庁内調査等で明らかになった国の地方支分部局の弊害(主なもの)】

住民に身近な事務(保健福祉や医療、下水道、道路の環境整備など)について、補助事業や許認可等を通じて様々な関与を行っている。

決定権限がないにもかかわらず、書類の提出を要求したり、ヒアリングを行うなど、支分部局が関与することにより事務が非効率になっているものが多い。

制度上、支分部局に決定権限がある場合であっても、本省のヒアリングを受けるなど、局の存在意義に疑問を持つことが多い。

法令の解釈や制度の運用等に関して協議や助言を求めても、本省に伺わないと、支分部局では結論的なことは言えないとの対応がされている。

本省と支分部局の指導内容が異なり、混乱することが多い。

支分部局が行っている事務は、その多くが県でも行うことが可能ではないか。など

そこで、このようなことを検証するため、法務省や財務省など、国が本来果たすべき役割に関する事務を行っていることが一見して明らかな地方支分部局を除いた、本県が関係する 15 の地方支分部局(次図のとおり)について、関係省令に規定されている個々の事務をベースに、地方との「二重行政」、地方自治法の趣旨との照合、の 2 つの視点から定量的・定性的な分析を試みることにした。

【検証対象とした国の地方支分部局】

(単位：人、百万円)

省庁	地方支分部局名	所在地	定数(平成15年度末)	予算・決算(平成14年度)
総務省	四国総合通信局	松山市	96	1,182
厚生労働省	中国四国厚生局	広島市	68	4,674
	愛媛労働局	松山市	304	12,839
	広島検疫所	広島市		
社会保険庁	愛媛社会保険事務局	松山市	250	4,402
農林水産省	中国四国農政局	岡山市	2,825	190,552
林野庁	四国森林管理局	高知市	367	14,507
水産庁	瀬戸内海漁業調整事務所	神戸市	23	355
経済産業省	四国経済産業局	高松市	153	2,873
	中国四国鉱山保安監督部	広島市	36	632
国土交通省	四国地方整備局	高松市	1,471	418,133
	四国運輸局	高松市	314	3,208
	大阪航空局	大阪市	2,783	84,057
	松山空港事務所	松山市		
環境省	山陽四国地区自然保護事務所	岡山市		

資料：地方分権改革推進会議第48回小委員会資料等

(注) 予算・決算については、特別会計がある場合は当該特別会計を含む。定数等に記載がないものは、資料に掲載がなく把握出来なかったもの。

2 検証結果

(1) 地方との「二重行政」の状況

ア．検証方法

地方支分部局の事務として関係省令に規定されている「部」の事務と本県の事務(愛媛県行政組織規則に規定されている「課」の事務)を比較し、双方がどの程度、重複又は類似した事務を行っているかを検証(内部管理的な事務は除く)。

イ．「重複又は類似」の考え方

重複：形態(支分部局 県 市町村、支分部局 市町村・県 市町村)や軽重(一部分のみ重複、大部分が重複(委託等))にかかわらず、双方の事務にダブリがあると考えられるもの。

類似：双方の事務の目的や対象、効果等が同様と考えられるもの。

ウ．定量的分析

省庁	地方支分部局名	事務数	うち重複があると 考えられる事務数	割合(%)
総務省	四国総合通信局	28	6	21.4
厚生労働省	中国四国厚生局	84	76	90.5
	愛媛労働局	36	15	41.7
	広島検疫所	7	1	14.3
社会保険庁	愛媛社会保険事務局	21	0	0
農林水産省	中国四国農政局	69	62	89.9
林野庁	四国森林管理局	18	18	100.0

水産庁	瀬戸内海漁業調整事務所	6	5	83.3
経済産業省	四国経済産業局	115	88	76.5
	中国四国鉱山保安監督部	11	1	9.1
国土交通省	四国地方整備局	151	142	94.0
	四国運輸局	48	24	50.0
	大阪航空局	30	7	23.3
	松山空港事務所	13	1	7.7
環境省	山陽四国地区自然保護事務所	7	7	100.0
合計		644	453	70.3

エ．定性的分析

重複等が特に顕著な地方支分部局は、中国四国厚生局、中国四国農政局、四国森林管理局、四国地方整備局、山陽四国自然保護事務所などである。

重複等がある事務の特徴は、道路、河川、産業など地域性の高いものや、保健・医療など住民の生活に深くかかわるものである。

一方、重複等があまり見られない地方支分部局は、四国総合通信局や広島検疫所、中国四国鉱山保安監督部、大阪航空局などである。

重複等が見られない事務の特徴は、電波管理、航空保安など行政対象が県の区域をはるかに超えた「超広域的」なものや、社会保険など機関委任事務の廃止に伴い国の直接執行事務とされたものなどである。

オ．総括

検証の結果、国の地方支分部局と広域自治体である県は、非常に似通った事務を双方で実施していることが明らかとなり、経済圏の拡大等に伴い、県が対応すべき行政課題も更に広域化していくことが予想されることから、この傾向は、今後益々顕著になっていくものと考えられる。

また、今回は検証できなかったが、規模・能力等が拡大する市町村を加えて比較すれば、更に多くの事務が重複してくるものと考えられ、厳しい財政状況の中、このような「二重行政」は許されるものではなく、地方支分部局が担う事務はもとより、国と地方の役割分担の明確化が必要である。

(2) 地方自治法の趣旨との合致状況

ア．検証方法

(1)と同じく、地方支分部局の事務として関係省令に規定されている「部」の事務について、地方自治法に規定されている国と地方の役割分担の原則に照らして、国が担うべき事務であるか否かを検証した。

イ．検証に当たっての視点・留意した事項

地方自治法の趣旨は、国の事務は真に国でなければできないものに限定するというものであり、全国的に統一して定めるべき制度や全国的規模で行うべき施策等に関する事務であっても、全ての事務を国が自ら担うということの意味

するものではない。

国は、制度の枠組みや基本的な準則の設定は担うべきであるが、その他詳細な手続の設定や管理執行等は国が担うべきものとは考えられない。

国による一元的な管理・運用が不可欠なものなどは、地方自治法の規定に合致するものとする。

ウ．定量的分析

省庁	地方支分部局名	事務数 (A)	うち自治法に合致 すると思われる もの(B)	うち自治法に合致 しないと考えられ るもの(C)	B / A	C / A
総務省	四国総合通信局	28	28	0	100	0
厚生労働省	中国四国厚生局	84	0	84	0	100
	愛媛労働局	36	0	36	0	100
	広島検疫所	7	0	7	0	100
社会保険庁	愛媛社会保険事務局	21	0	21	0	100
農林水産省	中国四国農政局	69	0	69	0	100
林野庁	四国森林管理局	18	0	18	0	100
水産庁	瀬戸内海漁業調整事務所	6	0	6	0	100
経済産業省	四国経済産業局	115	12	103	10.4	89.6
	中国四国鉱山保安監督部	11	11	0	100	0
国土交通省	四国地方整備局	151	0	151	0	100
	四国運輸局	48	0	48	0	100
	大阪航空局	30	23	7	76.7	23.3
	松山空港事務所	13	0	13	0	100
環境省	山陽四国地区自然保護事務所	7	0	7	0	100
合計		644	74	570	11.5	88.5

エ．定性的分析

制度の枠組みや基本となる準則の設定等を行っているのは中央の本省であり、地方支分部局は、基本的に管理運用・事業執行的な事務を行っているに過ぎないことから、大部分のものは、国でなければできないものとは言えず、国が担うべき事務とは言えない。

中でも、中国四国厚生局や中国四国農政局、四国地方整備局等については、県との「二重行政」も顕著であり、既に同様の事務を県においても行っていることなどから、特にそのことが強く言える。

一方、引き続き国が担うべき事務としては、電気通信や電波監理、航空機の運航監督、資源エネルギー、鉱山の保安監督などが該当するものと考えられる。

オ．総括

地方自治法の役割分担の規定に照らすと、現在、地方支分部局が行っている事務の大部分は、国が担うべきものとは言えず、このような事務については、地方へ移譲していくべきである。

(3) まとめ

地方支分部局の事務に係る省令の規定は、抽象的なものが多く、上記の検証は、限られた時間と資料等の中、研究会が、各部局等の意見も聴きながら独自に行ったものであり、当然のことながら、異論や反論などが予想される場所である。

今回、このような検証を行ったのは、多くの提言等で度々言及される国の地方支分部局の弊害等について、研究会として可能な限り実態を把握したいと考えたからであり、現時点において重要なことは、個々の事務に関する議論ではなく、地方支分部局の存在による様々な弊害を地方分権推進の観点から見直していくことである。そして、見直しの根幹をなすのは、地方支分部局の存在意義の検討も含めた、地方との役割分担の明確化・適正化である。

3 国から地方への事務の移譲

国の地方支分部局については、地方との「二重行政」のほかに、省庁ごとに設置されていることに起因する行政の一体性・総合性の欠如や地域課題への的確・迅速な対応が困難、住民の批判や議会等による監視が十分に及ばないなどの弊害があり、その意味からも、地方支分部局が担う事務については抜本的な見直しを行っていくことが必要である。そして、その際には「補完性の原理」を基本とし、地方ができることは可能な限り地方が担い、地方支分部局が担う事務は、地方では担うことが困難な、極めて限定されたものとすべきである。

このような観点から、国の地方支分部局が行っている事務を見てみると、引き続き地方支分部局が担うことが望ましい事務としては、行政対象が全国的・国際的な広がりを持つもの（電気通信業関係、電波監理、航空機の運航監督等）や、国家的規模で行うべきもの（資源エネルギー、宇宙開発等）、特殊かつ専門的な知識や技術を必要とし、かつ、全国的にも事例が少ない（希少性）もの（鉱山の保安監督等）などが該当するものと考えられる。

【引き続き国が担うことが望ましいと考えられる事務】

省庁	地方支分部局名	事務内容	国が担うべきと考える理由
総務省	四国総合通信局	電気通信業に係る調整、情報通信ネットワークの整備、地上放送、電波監理等に関する事務	電気通信等に関しては、対象が全国的・国際的な広がりを持つものであり、関連する事務は国が一元的に担うことが望ましい。
経済産業省	四国経済産業局	石油及びエネルギー需給、新エネルギー、電源開発等に関する事務	資源エネルギーに関することで国家的規模で行うべきものは、国が一元的に担うことが望ましい。
		鉱業の発達及び改善の基本に関する事務	鉱業に関する事務は、特殊かつ専門的な知識、技術等を必要とし、また事務量も少ないことから、国が一元的に担うことが望ましい。
		宇宙開発に係る大規模な技術開発に関する事務	宇宙開発に関することは、国家的規模で行うべきことであり、国が一元的に担うことが望ましい。
中国四国 鉱山保安監督部	鉱山の保安監督に関する事務	鉱山の保安監督に関する事務は、特殊かつ専門的なものであり、また事例も少ないことから、国が一元的に担うことが望ましい。	

国土交通省	四国運輸局	外国航空機の航行許可、航空機の練習操縦の許可、航空機の航行や安全確保等に関する事務	航空機の航行許可等に関する事務は、全国的・国際的な広がりを持つものであることや、安全確保等の観点から国が一元的に担うことが望ましい。
	大阪航空局	航空機の運航の監督、航行の方法、航空通信業務に関する事務	航空機の運航の監督等に関する事務は、全国的・国際的な広がりを持つものであることや、安全確保等の観点から国が一元的に担うことが望ましい。

また、今回、検証の対象とはしなかった司法や通貨、国税、外交、防衛などを所管する省庁に係る地方支分部局についても、国家の存立に直接関わる政策に関する事務などを担っていることから、地方が関与するよりも、国が、企画立案から管理・事業執行までを一貫して担ったほうが望ましいものと考えられる。

地方分権型行政システムの下においては、上記のような引き続き国が担うことが望ましい事務を除いたものは、全て地方へ移譲していくべきであるとともに、これらの事務を地方が自主的・自立的に行うことができる体制を整備していくことが必要である。そのためにも、地方、特に国の事務の受け皿として期待される広域自治体の区域の拡大（広域化）を図っていくことが必要である。

広域自治体の広域化の必要性

1 国の事務の受け皿

国の地方支分部局が行っている事務の大部分は、国が担うべきではなく、地方、中でも、まず広域自治体である県へ移譲すべきものと考えられる。

地方支分部局の管轄エリアは、概ね県の区域を越えたものであることなどから、県が移譲事務を担っていくには、基本的に支分部局のエリア程度まで区域を拡大（広域化）する必要があると考えられるが、既に県においても類似の事務を行っているものも多いことなどから、全ての事務がそうである必要性はないものと考えられる。

そこで、この点について、次の3つに区分して整理を試みた。

- (1) 広域化の必要がないと考えられる事務
現在の県の区域でも担うことが可能
- (2) 広域化が「不可欠」と考えられる事務
広域化しなければ事務そのものを処理することが不可能
- (3) 広域化が「適当」と考えられる事務
広域化しなくとも事務処理は可能だが、効率化等の観点から広域化して担った方が適当

(1) 広域化の必要がないと考えられる事務（現状で担えるもの）

現在の県の区域においても適切に事務を処理することが可能なものとしては、まず労働局や社会保険事務局、空港事務所のように、管轄エリアが県の区域と同一である地方支分部局が行っている事務（労働相談・職業紹介、政府管掌健康保険、空港の施設管理に関する事務など）が該当するものと考えられる。

また、管轄エリアが県の区域を越える地方支分部局に係るものであっても、理容・美容・クリーニング業や自賠責保険、住宅の供給等に関する事務など、生活に関係が深いものや個人の活動に関係が深いもの、さらに、都市公園の整備やまちづくりに関する事務など、地域性の特に強いものなどもこれに該当するものと考えられる。

【広域化の必要がないと考えられる事務】

省庁	地方支分部局名	主な事務
厚生労働省	中国四国厚生局	・理容、美容、クリーニング業に係る監督等に関する事務 等
	愛媛労働局	・労働相談・職業紹介に関する事務 ・個別労働紛争の解決の促進に関する事務 ・労働保険料の徴収に関する事務 ・労働条件及び労働衛生等に関する事務 ・男女の雇用機会の均等に関する事務 等
	愛媛社会保険事務局	・社会保険診療報酬支払基金の指揮監督に関する事務 ・健保組合、厚生年金及び国民年金基金との連絡調整に関する事務 ・保険医療機関、保険医の指導監督 等
国土交通省	四国地方整備局	・まちづくりに関する指導及び助成に関する事務 ・都市公園の整備及び管理に関する指導及び監督に関する事務 ・住宅の供給及び改良等に係る事業の指導等に関する事務 等
	四国運輸局	・自賠責保険及び自賠責共済に関する事務
	大阪航空局	・飛行場の施設等の管理及び騒音対策等に関する事務
	松山空港事務所	・飛行場の施設等の管理及び騒音対策等に関する事務
農林水産省	中国四国農政局	・農地転用、農地の権利移動等に関する事務 ・土地改良事業に関する事務 等

(2) 広域化が「不可欠」と考えられる事務

広域化しなければ処理することが不可能な事務としては、行政対象が県の区域を越えて広域的に一体であるものや、広域的な視点が不可欠なもの、規模等から見て広域化しないと担えないものなどがこれに該当するものと考えられる。

具体的には、広域的な地域経済計画や公共事業計画に関する事務、産業廃棄物処理計画や一級河川に係る河川区域等の指定、鉄道等による運送及び安全の確保等に関する事務、瀬戸内海の水産関係調査などがこれに該当するものと考えられる。

【広域化が「不可欠」と考えられる事務】

省庁	地方支分部局名	主 な 事 務
厚生労働省	中国四国厚生局	<ul style="list-style-type: none"> ・都道府県をまたがる医療・社会福祉法人の監督等に関する事務 ・麻薬等に係る国際捜査に関する事務
経済産業省	四国経済産業局	<ul style="list-style-type: none"> ・広域的な地域経済に係る長期計画に関する事務 ・鉄道車両や船舶等の輸出入の増進等に関する事務
国土交通省	四国地方整備局	<ul style="list-style-type: none"> ・広域的な地域公共事業計画に係る調査及び調整等に関する事務 ・広域的な河川及び幹線道路網の計画に係る調査に関する事務 ・産業廃棄物処理の整備計画等に関する事務 ・総合的な国土利用・開発計画に係る調査・調整に関する事務 ・一級河川に係る河川区域等の指定、水利使用の許可等に関する事務
	四国運輸局	<ul style="list-style-type: none"> ・地方交通審議会に関する事務 ・鉄道等による運送及び安全の確保等に関する事務 ・船舶貨物運送事業の発達、改善及び調整に関する事務 ・船舶による運送、船員の労働条件等に関する事務 等
農林水産省	瀬戸内海 漁業調整事務所	<ul style="list-style-type: none"> ・水産資源の保存及び管理に関する事務 ・瀬戸内海に関する水産関係資料の収集、調査に関する事務 等

(3) 広域化が「適当」と考えられる事務

現在の県の区域でも処理することは可能であるが、事務の効率化等の観点から、より広域化して担う方が適当と考えられる事務としては、主として産業や法人に係るもの、行政ニーズ・行政対象が広域的に散在しているもの、広域化することで効果がより高まるもの、広域化することでコスト縮減が図れるものなどがこれに該当するものと考えられる。

具体的には、公衆衛生に係る監視や商工業の振興、物資の流通の効率化等に関する事務、道路に係る調査、観光施設等の改善、食品の安全性の確保、森林保全、漁業取締りなどの事務がこれに該当するものと考えられる。

【広域化が「適切」と考えられる事務】

省庁	地方支分部局名	主 な 事 務
厚生労働省	中国四国厚生局	<ul style="list-style-type: none"> ・国立病院、診療所等の監督等に関する事務 ・結核、感染症の予防に係る医療機関の監督等に関する事務 ・医療監視、薬剤監視等に関する事務 ・食品衛生等公衆衛生に係る監視等に関する事務 ・介護保険に係る報告の徴収等に関する事務 ・国民健康保険の保険者及び国保団体連合会の指導監督に関する事務 等
	広島検疫所	<ul style="list-style-type: none"> ・食品等の輸入に際しての検査及び指導に関する事務 等
経済産業省	四国経済産業局	<ul style="list-style-type: none"> ・地域における商工業の振興に関する事務 ・物資の流通の効率化・適正化等に関する事務 ・中小企業の育成及び発展等に関する事務 ・輸出及び輸入の増進、改善等に関する事務 ・電気、ガス事業の発達、改善等に関する事務 等

国土交通省	四国地方整備局	<ul style="list-style-type: none"> ・建設業の許可、指導及び監督に関する事務 ・公有水面の埋立て及び干拓に係る認可に関する事務 ・河川の整備・管理、水資源の開発、地すべりの防止等に関する事務 ・道路に係る調査、整備、管理等に関する事務 ・港湾の整備、利用、保全及び管理に関する事務 等
	四国運輸局	<ul style="list-style-type: none"> ・地域交通に関する基本計画及び交通調整に関する事務 ・貨物流通の効率化等に関する事務 ・観光地及び観光施設の改善等に関する事務 ・鉄道、軌道の整備及び運行に関する事務 ・自動車整備事業の発達、改善及び調整に関する事務 等
農林水産省	中国四国農政局	<ul style="list-style-type: none"> ・食糧管理特別会計の経理等に関する事務 ・農業経営基盤強化措置特別会計の経理等に関する事務 ・消費者利益の保護及び食品の安全性の確保に関する事務 ・主要食糧の流通加工に係る事業の発達、改善及び調整に関する事務 ・農業協同組合その他農業者の協同組織の発達に関する事務 ・卸売市場の整備及び中央卸売市場の監督に関する事務 ・家畜の改良及び増殖並びに取引に関する事務 ・農業経営の改善及び安定に関する事務 ・地すべり防止等に関する事務 等
	四国森林管理局	<ul style="list-style-type: none"> ・国有林野の管理経営に関する事務 ・民有林野の造林及び森林の経営指導に関する事務 ・林野保全に係る地すべり防止等の事業実施に関する事務
	瀬戸内海 漁業調整事務所	<ul style="list-style-type: none"> ・外国漁船の寄港の許可に関する事務 ・漁業の取締りその他漁業の調整に関する事務 ・漁船の検査に関する事務 等

国の地方支分部局から地方へ移譲することが望ましいと考えられる事務について、その受け皿の観点から、広域自治体の広域化の必要性を整理すると上記のとおりとなるが、一部の事務を除き、厳しい財政状況の中、低コストで効果的かつ効率的な事務処理や質の高い行政サービス提供などの観点から、大部分の事務は広域化したうえで担うべきものと考えられる。

一方、生活や個人の活動に関係が深い事務などについては、現行の都道府県の区域においても担うことが可能であるが、このような事務は「補完性の原理」に基づき、可能な限り規模・能力等が拡大する基礎自治体が担うことが望ましい。

2 広域的行政課題への対応

これまでも広域自治体は、公害防止対策や自然環境保護、中小企業対策、広域防災対策、警察など、基礎自治体では対応困難な広域的行政課題に対応してきた。このような行政課題は、先に述べたように、経済圏の拡大等に伴い今後も増大していくものと考えられ、広域自治体は、このような課題を適切に処理していく機能・役割が期待されている。

広域的な行政課題は、その性格上、広域的視野に立った総合的な施策の企画立案や、その施策を可能な限り効果的・効率的に実行していくことなどが求められることから、単独の広域自治体に対応していくよりも隣接した同様の課題を抱える広域自治体と一体となって取り組んでいくことが望ましい。このため本県では、従来から、それぞれの行政課題に対応して、四国各県を中心とした他県との連携を進めてきたところである。

しかし、連携は、既述のとおり、環境保全や広域防災、観光など、一定の分野では

成果を挙げているものの、経済振興など各県が競合関係となる分野などについては、十分に進んでいないのが実情であり、連携には一定の限界があるものと言わざるを得ず、このような課題に一体的に取り組むには、広域自治体が広域化し、一つの自治体となる必要があると考える。

広域自治体の広域化については、第27次地方制度調査会の答申においても、その必要性が言及され、これを受け、平成16年に地方自治法が改正されることとなり、これまで特別の法律の制定が必要であった都道府県合併について、都道府県議会の議決を経た申請に基づき、内閣が国会の承認を経て決定する手続きが追加され、都道府県の自主的な合併が容易になった。

これにより、広域化の一つの姿である都道府県合併について制度的整備が図られたが、都道府県合併は、広域的行政課題への対応の観点からは有効であると考えられるものの、単なる区域の拡大に留まるものであるなど、国と地方の役割分担の適正化の観点からは最適なものとは言えない。

国と地方の役割分担の適正化を図り、分権型社会にふさわしい自立性の高い広域自治体となるためには、区域の拡大だけではなく、国からの事務や財源等の移譲を前提にした国と地方の関係の再構築が必要である。そして、そのためにも「道州制」の導入を視野に入れた広域自治体の将来像を考えていくことが必要である。

基礎自治体と広域自治体の新しい関係

1 地方自治法上の基礎自治体と広域自治体の役割分担

現行の地方自治法では、国と地方の役割分担に関する規定とともに、都道府県と市町村の役割分担に関する規定も置かれている。その中では、まず市町村の役割について規定し、市町村は「基礎的な地方公共団体」（基礎自治体）として、都道府県が処理するとされているものを除いて、地域における事務を原則的に処理することとされている。一方、都道府県については、市町村を包括する「広域の地方公共団体」（広域自治体）として、広域にわたるもの（広域事務）、市町村に関する連絡調整に関するもの（連絡調整事務）及びその規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でないと認められるもの（補完事務）の3つの事務を処理することとされている。

この3つの事務について例示をすると、「広域事務」には、地方の大規模な総合開発計画の策定、公衆衛生の水準の維持、広範囲な環境保全などの事務が該当し、「連絡調整事務」には、国や都道府県と市町村との間の連絡調整、市町村相互間の連絡・連携・調整などに関する事務が該当し、「補完事務」には、大きな財政力が必要な事務や高度な技術力や専門的な能力を必要とする事務などが該当するものと考えられる。

さらに、地方自治法では、市町村が担う事務について、市町村はその規模又は能力に応じて、都道府県が処理することとされている事務を処理することができる旨の規定が置かれており、特例市は、市街化区域、市街化調整区域内の開発行為の許可や騒音規制地域・規制基準の指定に関する事務などを処理することができ、また、中核市は、特例市の事務に加え、身体障害者手帳の交付や保健所の設置、屋外広告物の設置に関する事務などを処理することができ、更に、政令指定都市は、中核市の事務に加

え、児童相談所の設置や市街地開発事業に関する都市計画決定、市内の指定区間外の国道の管理、県道の管理などの事務を処理することができることとなっている。

【地方自治法第2条】

略

普通地方公共団体は、地域における事務及びその他の事務で法律又はこれに基づく政令により処理することとされるものを処理する。

市町村は、基礎的な地方公共団体として、第5項において都道府県が処理するものとされているものを除き、一般的に、前項の事務を処理するものとする。ただし、第5項に規定する事務のうち、その規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でないと認められるものについては、当該市町村の規模及び能力に応じて、これを処理することができる。

略

都道府県は、市町村を包括する広域の地方公共団体として、第2項の事務で、広域にわたるもの、市町村に関する連絡調整に関するもの及びその規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でないと認められるものを処理するものとする。

都道府県及び市町村は、その事務を処理するに当たっては、相互に競合しないようにしなければならない。

このように、地方自治法においては、国と地方と同様、基礎自治体と広域自治体の役割分担についても、「補完性の原理」の考え方に基づき、広域自治体の役割を広域事務や補完事務などに限定するとともに、基礎自治体ができる限り地域における事務を処理するものとする「基礎自治体優先の原則」を明確に規定している。

2 基礎自治体のあるべき姿

地方自治法における「補完性の原理」や「基礎自治体優先の原則」などを踏まえると、基礎自治体は、住民に最も身近な総合的行政主体として、個性豊かで活力に満ちた地域社会を実現するため、消防や戸籍、スポーツ・文化施設、小中学校、老人・児童福祉、介護保険、上下水道、ごみ・し尿処理、市町村道、公営住宅などの事務に加えて、現在、都道府県が担っている事務のうち、「まちづくりを行うに必要な土地利用の事務」や「きめ細かな建築行政を推進するための事務」、「地元経済の活性化に関する事務」、「住民の助け合いを進めるための生活保護の事務」、「地域の生活環境の保全や公衆衛生の向上を進めるための事務」、「住民の健康増進に関する事務」などについても包括的に担っていくべきである。

このため、基礎自治体は、これまで以上に自立性の高い行政主体となり、これにふさわしい十分な権限と財政基盤を有し、高度化する行政事務に的確に対処できる専門的な職種を含む職員集団を有するべきであり、一般的には、基礎自治体の規模・能力は、さらに充実強化することが望ましい。

広域自治体は、基礎自治体へ可能な限り事務や権限を移譲し、基礎自治体が住民に身近な事務をできるだけ処理していけるようにすべきであり、少なくとも福祉や教育、まちづくりなどの事務については、原則として基礎自治体で処理できる体制を構築することが必要である。

また、基礎自治体は、規模等を拡大していく必要がある一方で、行政と住民との乖離を防ぐ観点からも、規模拡大と同時に自治体内の分権を図り、より小さな単位での

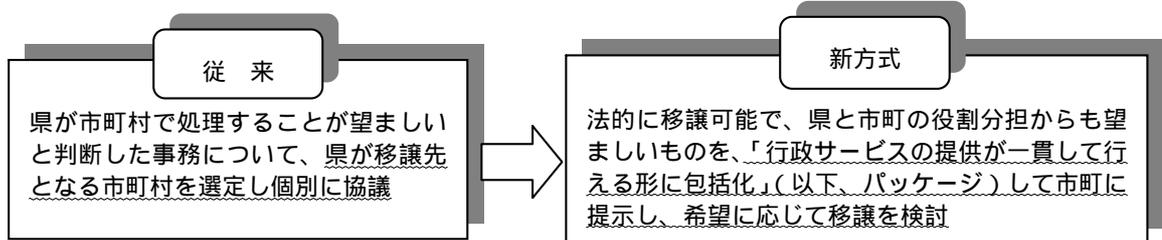
「住民自治」を確立するとともに、地域における住民サービスを担うのは行政のみではないという視点に立ち、コミュニティ組織やNPOなどの民間セクターとパートナーシップを組み、新しい公共空間を形成していくことを目指すことも必要である。

本県では、平成16年1月、「地方分権型行政システム構築に向けた権限移譲推進指針」を策定し、移譲事務の包括化（パッケージ化）と市町の選択制を内容とする新たな移譲方式を取り入れ権限移譲を進めているところであり、今後も基礎自治体の意向や自主性を尊重しつつ、更に積極的に移譲を進めていく予定である。

一方、基礎自治体においても、合併による規模・能力等の拡大を踏まえ、これまで以上に自ら事務を担っていく積極性を持つべきである。

【地方分権型行政システム構築に向けた権限移譲推進指針の概要】

1. 新たな移譲方式の採用（移譲事務の包括化と市町を選択制）



移譲はパッケージを単位として行う。

例) パッケージ 1「土地区画整理法」の移譲を希望する場合は、同法及び同法施行関係 57 項目の事務を移譲

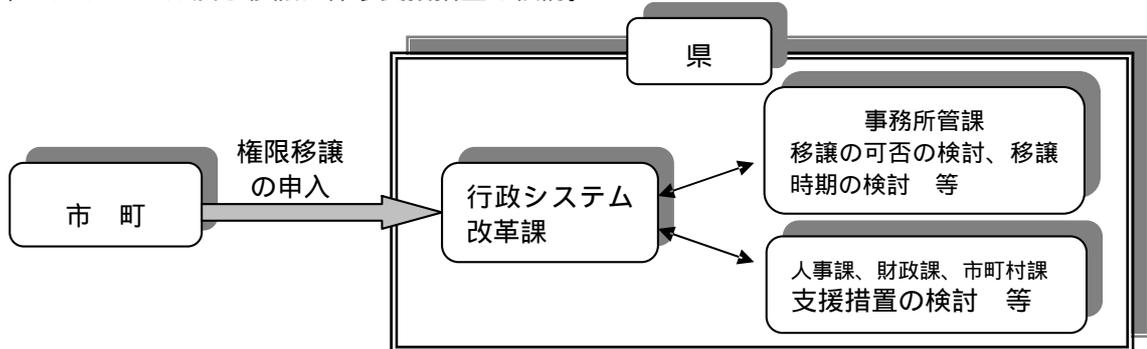
パッケージ 15「福祉事務所」の移譲を希望する場合は、生活保護法、児童福祉法等 38 項目の事務を移譲

2. 権限移譲の進め方

(1) 移譲を希望する市町は、県行政システム改革課まで移譲を希望するパッケージ、移譲時期を申し出る

(2) 県の事務所管課において、移譲を希望する市町の組織・体制等を審査し、移譲の可否を判断。

(3) 行政システム改革課、県の事務所管課等において、当該市町の希望、組織・体制の整備状況等を勘案し、スケジュール及び移譲に伴う支援措置を検討。



3. 基礎自治体の意向等（市町村アンケート結果から）

今後の基礎自治体のあるべき姿は既述のとおりであるが、このような点について、基礎自治体である市町村はどのように考えているのかを把握するため、研究会では、合併に伴う基礎自治体の規模・能力等の拡大を踏まえた上で、今後の基礎自治体が担うべき事務や広域自治体に求める役割・機能などについて、県内の市町村へアンケート調査を実施した。

その結果、県内の市町村は、合併による規模等の拡大に伴い、広域自治体である県の権限・財源を積極的に受け入れ自立した行政を展開していきたいとする自治体が存在する一方で、合併後も人口が小規模に留まる自治体や一定レベルの行政サービスを提供することに不安を抱く自治体が相当数存在し、このような自治体は、今後も引き続き広域自治体による積極的な支援・補完を求める傾向が強いことが明らかとなった。

【市町村アンケート結果】

アンケート項目	結 果
今後の基礎自治体が担うべき事務	<ul style="list-style-type: none"> ・多くの自治体は、福祉サービスや住民活動に関すること、土地利用に関することなど、住民に密着した事務を担うべきであると考えている。 ・島嶼部や山間部の自治体では、地理的ハンディキャップの克服や合併後の本庁所在地との格差是正を図る観点から、情報通信ネットワークの整備を重視し、自ら当該事務を担うべきと考えている。 ・区域内で完結する事務は全て市町村が担うべきであるとする回答が多い一方で、事務を担うことに消極的な回答や無回答の市町村も相当数あった。
基礎自治体の適正規模	<ul style="list-style-type: none"> ・約6割の市町村は、効率的な行財政運営や自立性を確保する観点から10万人程度の規模が最適と考えている。 ・きめ細かな行政サービスの提供や住民とのコミュニケーションの観点から、3万人程度の規模が最適と回答している市町村も約2割ある。 ・中核市である松山市の行財政運営が比較的良好であることなどから、50万人程度の規模が最適と回答している市町村が複数ある。 ・なお、適正規模を人口のみで判断することは適当でないとの趣旨から、約1割の市町村からは回答がなかった。
今後の広域自治体に求める役割・機能	<ul style="list-style-type: none"> ・「広域的機能」については、今後も広域的な行政課題は依然として多く存在し、これらへの対応は基礎自治体では困難であることから、約8割の自治体は「現状維持」以上の機能を期待し、「強化すべき」とする回答も約5割ある。 ・「連絡調整機能」については、「縮小すべき」とする回答が約1/3あったものの、「強化すべき」とする回答や、合併自治体が十分機能するまでの間は「現状維持」が適当とする回答も多い。 ・「補完機能」については、「縮小すべき」とする回答が約1/3あったものの、自治体間の格差拡大への懸念や一定レベルの行政サービスを維持する観点から「強化すべき」とする回答も多い。 ・「高次機能」については、約7割の自治体が「強化すべき」と回答しているが、民間等へ委ねたほうが効率的との理由から「縮小すべき」との回答も複数ある。
都道府県制度について（主な意見）	<ul style="list-style-type: none"> ・基礎自治体の規模等が拡大することから、都道府県の存立意義を考えなければならぬ段階にきている。 ・都道府県レベルにおいても、積極的に広域連合や合併等を推進すべき。 ・基礎自治体と同様に、広域自治体の規模・能力を充実強化させるために道州制の導入を図るべき。 ・道州制は、基礎自治体が県内いずれの地域においても一定レベルの行政サービスを提供出来るようになってから検討すべき課題。
広域自治体の区域等について（主な意見）	<ul style="list-style-type: none"> ・交通網の発達や市町村合併の進展等を踏まえ、広域自治体の区域は拡大すべき。 ・広域化すると中央に人が集り、周辺地域は更に過疎化が進むことが懸念されるので、広域自治体の区域は現状のままで望ましい。 ・広域自治体が広域化すれば、基礎自治体との関係が希薄になり、小規模自治体にとっては非常に不安。

民間部門への期待	<ul style="list-style-type: none"> ・保健福祉や住民環境、経済労働部門では期待度が高く、総務部門では低い。 ・期待する役割としては、計画策定等への参画や政策実施への参画、専門性の発揮、柔軟性の発揮などの回答が多い。 ・住民環境や土木部門は、計画策定等への参画や計画・実施への参画とする回答が多く、保健福祉部門は、専門性の発揮や政策実施への参画、経済労働や農林水産部門では、柔軟性の発揮や政策実施への参画とする回答が多い。 ・期待しない理由としては、「公平性が損なわれる」とするものと「適当な民間部門が存在しない」とする回答が特に多い。
----------	--

- (注) 1 アンケートは、県内の62市町村(平成16年6月時点)の首長に対して行った。
2 合併を予定している市町村にあっては、合併後の状況を想定した上で回答を求めた。

4 広域自治体による小規模自治体への支援・補完

市町村アンケートの結果、基礎自治体は、合併により規模・能力等が拡大したとしても自立した行政運営に不安を抱くところが相当数あり、引き続き広域自治体の支援・補完を求める傾向が強いことが明らかになり、今後も小規模自治体に対する支援・補完は広域自治体の重要な機能として残るものと考えられる。そして、このことは本県に限られたことではなく、合併後、小規模な自治体がほとんど残らない一部の県を除き、全国的な傾向と推測される。

しかし、地域に関する事務は、「補完性の原理」及び「基礎自治体優先の原則」を踏まえれば、できるだけ基礎自治体が担っていくことが望ましいものであり、一部事務組合や広域連合などの広域処理の仕組みや、近隣自治体への事務委託など、可能な限り基礎自治体相互による事務処理を模索し、広域自治体による支援・補完は、基礎自治体間ではどうしても処理ができない場合や、基礎自治体相互による処理では余りにも事務が非効率になる場合など、極めて限定された場合にのみ行われるべきである。

本県では、平成17年8月頃には全国に先行するかたちで合併が一段落し、現行の合併特例法が施行される前に70あった基礎自治体は、1/3以下の20程度にまで減少する見込みである。しかし、合併後においても、基礎自治体の半数は「町」に留まったままであるとともに、「市」になるものについても、その半数近くが人口5万人未満であるなど、依然として小規模な基礎自治体が相当数存在する見込みであり、今後も小規模自治体に対する支援・補完が広域自治体の重要な機能となるものと考えられる。しかし、この場合においても、上述のとおり、まずは基礎自治体相互による事務処理を模索すべきである。

【本県における合併進展後の人口規模別基礎自治体数の見込み】

区分	人口規模(人)	基礎自治体数
市	300,000～	1
	100,000～299,999	3
	50,000～99,999	3
	30,000～49,999	4
	～29,999	-
	小計	11
町	10,000～	7
	5,000～9,999	1
	～4,999	1
	小計	9
合計		20

- (注) 1 合併予定のものは法定協議会に加入している自治体の人口を記載。
2 平成16年9月の住民基本台帳を基に算出。

道州制の導入

1 新たな地方自治の仕組み「道州制」

地方分権一括法の制定により、機関委任事務制度の廃止や国と地方の役割分担の明文化、国の関与のルール化などが法的に整備されたものの、国の地方支分部局と都道府県の事務が重複しているなど、国と地方の役割分担は不明確であり、さらに、国は、地域課題に対する様々な関与を行っている上に、地方は、財源の多くを国からの補助金に依存しているのが実態である。

このため、地方は、高度化・多様化する住民ニーズや広域的行政課題に対して的確な対応ができず、自主的・自立的な行政を展開することが困難な状況であり、自らの判断と責任において地域課題に対応するという分権型社会は、未だ実現されているとはいえない。

一方、これまでの国主導の中央集権型行政システムは、我が国の戦後の経済復興や経済成長を進める上で極めて有効に機能し、一定レベルの社会資本の整備や行政サービスが進み国民生活は豊かになったが、社会経済環境の急激な変化や危機的な財政状況の中、肥大化し硬直化した国の組織を改革し、簡素・効率的・透明な政府を求める声が急速に高まっている。このような新しい政府像への転換は、国の改革のみにより実現されるものではなく、国と地方双方のあり方を抜本的に見直し、「国のかたち」そのものを再構築していくことが必要である。

そのためには、これまでの中央集権型行政システムを地方が主役の地方分権型行政システムへ転換し、国の役割を重点化して、地方が必要な機能を大幅に地方へ移譲することが必要である。そして、国と基礎自治体の中間に位置する広域自治体は、基礎自治体との適切な役割分担の下、国の事務の受け皿になるとともに、増大する広域的行政課題への確に対応し、真の分権型社会にふさわしい自立性の高い圏域を形成していくため、その区域を拡大していくことが必要である。

したがって、研究会では、現行の地方自治制度を抜本的に改革し、「道州制」を導入すべきであると考えます。

「道州制」の導入により、地方は、地域課題の解決に向けた一体的・総合的な取組や、住民ニーズを適切に反映し地域の実情に合った施策の実施など、中央集権型行政システムの下では困難であった新たな政策を大胆に展開することが可能となる（この点については、後述する）。

なお、「道州制」については、これまでも多くの提言等が出されているが、その概念は必ずしも統一されているものではない。研究会では、内閣総理大臣の諮問機関である地方制度調査会の考え方が、道州を地方公共団体として位置付けている点や国の役割を重点化すべきとしている点など適当な考え方が示されている上に、国においても今後の議論のベースになるものと考えられることから、第27次調査会で示された考え方に基づき検討を進めていくことが最も適当と考えます。

【第 27 次地制調における「道州制」の考え方】

基本的考え方

現行憲法下で、広域自治体と基礎自治体の二層制を前提として構築。道又は州の制度及び設置手続は法律で規定する。

現在の都道府県を廃止し、原則として現在の都道府県の区域を越える広域自治体として設置する。

道州制の導入に伴い国の役割を重点化。多くの権限を地方に委譲する。長と議会の議員は公選とする。

役割と権限

道州は、基礎自治体と適切な役割分担のもとに、圏域全体の視野に立った産業振興、雇用、国土保全、広域防災、環境保全、広域ネットワーク等の分野を担当する。

国の地方支分部局が持つ権限は、例外的なものを除き、道州に移管する。

国から道州、道州から基礎自治体への関与は必要最小限とする。

道州の区域及び設置

区域については、法律により全国をいくつかのブロックに区別する考え方と関係都道府県が議会の議決を経て申請し、国会の議決を経て決定する考えがある。

全国一斉に道州に移行する方法、一定の要件に合致した場合に順次道州へ移行する方法が考えられる。

税財政制度

自立性を高めることを原則、地方税の大幅拡充、新たな財政調整の仕組みを検討する。

地方自治制度改革については、道州制のほかに、欧米諸国などで取り入れられている連邦制（ ）を提言したものもあるが、連邦制は（「邦」は国を意味する）、立法権や司法権のあり方など憲法の根幹部分の改正が必要なことや歴史的・社会的背景が異なる我が国には馴染まないことなどから、現実問題として選択肢とはなり得ないものとする。

連邦制は、全国を数ブロックに分け、行政権に加え、立法権及び司法権まで有する高度な自治権を持った独立国家の性格を有する州政府等を置く制度。第 27 次地方制度調査会では、我が国の成り立ちや国民意識の現状から見て、連邦制を制度改革の選択肢とすることは適当でないとし、第 28 次調査会もこの考え方を踏襲している。

2 道州が担うべき事務

(1) メルクマールとして考えられるもの

道州制下においては、国・広域自治体（道州）・基礎自治体は「補完性の原理」に則り、それぞれ適切に事務を分担し処理していくことが必要であり、このことは、現行の地方自治法において役割分担の原則として規定されている。地方自治法の規定は非常に抽象的で、そこには様々な解釈や見解の相違が生じる余地があり、今後、更に具体的な規定とするなどの改正が必要ではあるものの、メルクマール（判断基準）としては最も重要なものであると考えられる。

また、全国知事会では、平成13年7月にまとめた報告書（「地方分権下の都道府県の役割」）において、地方が担うべきであると考えられる事務の中で、現行の都道府県や地方自治制度を前提にしたものではあるものの、広域自治体である都道府県が今後重点的に担う事務のメルクマールを6つ提示しており、道州と基礎自治体との役割分担を検討する上において、大きな参考になるものと考えられる。

【全国知事会が提示した事務のメルクマール】

産業(製品・サービスの生産・供給)に係るものであるかどうか

法人等に係るものであるかどうか

行政対象が広域的に一体のものであるかどうか

行政需要・行政対象が広域的に散在しているものであるかどうか

相当高度の専門性を必要とするものであるかどうか

市町村を包括する団体という性格にかかるものであるかどうか

このようなメルクマールを踏まえ、道州が担うべき事務を整理し、そのイメージを固めておくことは、将来的な道州制議論を地に足つけたものとして確実に進めるためにも重要なものであると考えられることから、次に道州が担うべき事務を大まかに整理することとする。

(2) 道州が担うべき事務のイメージ

道州は、まず、現行の都道府県が担っている産業廃棄物対策や地域防災対策、地域産業政策、森林保全、社会資本の整備（地方道、二級河川、港湾等）、警察などの事務に加え、国、とりわけ地方支分部局が担っている事務の大部分を担うべきである。

また、地方支分部局の事務は管理運用・事業执行的なものが中心であり、制度の枠組みや基準の設定などの企画立案的な事務は本省が担っていることから、このような本省の事務についても可能な限り道州が担うか、法令による規律密度を引き下げるべきである。

一方、道州は、保健福祉や医療、住宅、都市計画などの住民に身近な事務を中心に可能な限り基礎自治体へ事務を移譲していくべきであり、このような事務について、基礎自治体は、各々の地域の実情に合致した行政を展開していくために積極的に担っていくようにすべきである。

以上のことを踏まえ、道州が担うべき事務を大まかに整理すると次のようになる。

【道州が担うべき事務のイメージ】

行政分野	道州が担うべき事務
総務部門	<ul style="list-style-type: none"> ・私立大学（認可）
企画情報部門	<ul style="list-style-type: none"> ・地域交通・物流対策 ・自動車運送、海運業等の許可 ・自動車登録検査 ・空港管理 ・地域情報ネットワークに係る調整 ・旅券交付
県民環境部門	<ul style="list-style-type: none"> ・環境影響評価、有害化学物質対策、土壌汚染対策、環境放射能監視 ・環境保全地域の指定 ・国立公園・国定公園の管理、国定公園事業 ・野生生物の保護、狩猟監視 ・産業廃棄物対策 ・広域防災対策 ・消費者保護（専門的相談、商品テスト等） ・NPO認可（広域） ・男女共同参画、人権対策（広域的調整等） ・DV対策（専門的相談、一次保護等）
保健福祉部門	<ul style="list-style-type: none"> ・地域保健サービス（広域的、専門的、技術的拠点） ・地域医療サービス（計画策定、高度・特殊医療） ・地域医療体制の整備 ・社会福祉法人等の指導監督（広域的） ・障害者福祉（専門的・技術的指導、調整等） ・児童虐待防止対策（児童福祉施設、専門的相談等） ・検疫・防疫 ・食品の安全確保 ・政府管掌健康保険、船員保険、年金（実施） ・麻薬等取締
経済労働部門	<ul style="list-style-type: none"> ・海外投資、対日投資 ・地域産業政策（企画等） ・企業誘致、起業・新事業創出 ・中小企業対策 ・商店街振興（人材育成、基盤施設整備等） ・観光振興事業 ・地域雇用政策、職業能力開発 ・労働相談、職業紹介 ・労働基準、労働災害（監督） ・公正取引（取締）
農林水産部門	<ul style="list-style-type: none"> ・農地保全・農業振興政策（広域的） ・農業・農村基盤整備（大規模） ・国営土地改良事業 ・農地転用（4ha超） ・森林保全・林業振興政策 ・保安林の指定・解除（重要流域） ・国有林の保全管理 ・漁業許可、漁業権免許 ・水産資源の保護

土木部門	<ul style="list-style-type: none"> ・地域公共事業計画、河川（広域）計画 ・一級河川管理 ・二級河川管理 ・高速道路等の整備 ・国道の整備・管理 ・地方道の整備・管理 ・水資源開発 ・流域下水道 ・港湾整備・管理（特定重要港湾） ・砂防、海岸事業（大規模） ・都市公園（大規模）
その他	<ul style="list-style-type: none"> ・警察

（注）ゴシックは、現在国が担っている事務で道州へ移譲すべきもの。

3 道州制導入に向けた課題

（1）分権型社会にふさわしい地方税財政制度の確立

道州制は、真の分権型社会にふさわしい自立性の高い圏域を形成していくために導入するものであり、それを担保する地方税財政制度の確立は非常に重要な課題である。

現在も、地方税財政制度改革については、国において三位一体改革として進められているが、この改革は、現行の都道府県制度を前提にしており、道州制の下で、国の事務、とりわけ地方支分部局の事務の大部分を道州が担うには、事務移譲に伴う財源確保が不可欠であり、現在よりも地方の歳出規模の拡大が想定され、それに見合った制度を確立することが必要である。

具体的には、自主財源である地方税を拡充する観点から、現行の国税と地方税の税目や課税自主権の抜本的な見直しを行っていくとともに、税源の偏在による地域間格差是正のために、財源調整と財源保障も必要である。

（2）国の関与の縮小・撤廃

道州制においては、外交や防衛など、国が企画立案から管理執行までを一貫して担う事務を除き、道州が幅広い事務を担うこととなるが、その中でも、労働基準や産業廃棄物対策等の全国的に統一されるべき基本ルールの設定など、国が企画立案すべきものも多い。

このような事務について、国は、地方自治の趣旨を十分に認識し、法律で制度の大枠のみを定めるに留め、道州が地域の実情に沿った施策を展開できるよう、執行に係る詳細な手続きや基準の設定等は、政令や省令ではなく条例に委任するなど、国の法令等の規律密度を可能な限り引き下げることが必要である。

一方、道州制は、現在の国の地方支分部局の大部分を統合し、その機能も併せ持つこととなるため、従前の機関委任事務的な制度が復活することが懸念される場所である。機関委任事務制度は、議会や監査委員による監視活動を著しく制限するものであるばかりでなく、そもそも地方分権の趣旨に全く馴染まないものであることから、その復活については容認できるものではなく、注意が必要である。

(3) 組織の統合・再編、人員削減

道州制の導入により、国と地方の関係は抜本的に見直され、現行の都道府県と地方支分部局を中心とした国の組織との統合・再編が行われることとなり、これに伴い国の職員の多くが道州へ移管されることとなる。

行政のスリム化・合理化が道州制導入の目的の一つであることから、移管された国と関係都道府県職員の大幅な人員削減は避けられないものであるが、全国の都道府県職員は約170万人おり、国の職員のうち、地方支分部局の職員だけでも約20万人、合わせて200万人近い数の職員に関係する組織の統合・再編と人員削減が行われれば、関係する職員のみならず住民を巻き込んだ大きな混乱を引き起こす事態も懸念される。

このような混乱を避け、導入に伴う様々な抵抗を緩和するためにも、適正な人員配置とともに、円滑な組織の統合・再編や人材移動のための仕組みづくりなどの検討が必要である。

(4) 民間活力の活用と住民の意見を反映する仕組み

行政をスリム化する一方で、これまで行政が担ってきた分野については、より効率的で質の高いサービスを提供していく観点から、「民間にできることは民間に委ねる」を基本として、従来からの第3セクターや民間企業等への外部委託だけでなく、民営化やPFI()の活用等を積極的に推進していくことが必要である。

さらに、権力的な分野等これまで民間には馴染まないと考えられていた分野についても、出来るだけ民間委託を進めていくべきであり、そのために、国は規制緩和・民間開放をより一層促進するとともに、地方においても、独自に設定している規制について廃止・緩和を進めるなど、民間活力を活用するための条件整備を積極的に進めていくことが必要である。

また、道州制の導入に伴い、広域自治体の区域は拡大することから、住民と行政との距離が遠のき、地方自治の重要な要素である「住民自治」が後退することが懸念される。それを回避するためには、例えば、パブリック・コメント等の住民意見を施策等へ反映するシステムの整備や住民投票制度の拡充、道州の出先機関への権限の大幅付与など、道州内分権を含めた住民の意見を反映する仕組みについての検討が必要である。

PFIは、民間の資金や経営能力、技術能力を活用して公共施設等の設計、建設、維持管理及び運営などを民間主導で行う手法のこと。

(5) 職員の意識改革・住民への意識啓発

道州制は、いわば「国のかたち」に関わる極めて重要な問題であり、時間をかけて十分な議論を行い、全国的なコンセンサスを得ていくことが重要である。

しかし、この問題は、都道府県職員をはじめ多くの行政関係者や住民にとって、市町村合併のような身近なものとなっていないことや、定着した現在の都道府県の

区域や名称を変更することについてのイメージがわきにくいことなどから、その関心・認識は決して高いとは言えない。

今後は、職員の意識改革を一層促すとともに、第 28 次地方制度調査会等における議論の動向を踏まえつつ、道州制を導入する必要性やメリット・効果などを行政関係者や住民に説明し、幅広い議論を行う気運を醸成していくことが必要である。

4 道州制移行に向けたステップ

(1) 移行に係る論点

道州制への移行について、第28次地方制度調査会では、全国一斉に道州に移行するのか、順次道州に移行することとするか、道州制の導入後も、一定期間、都道府県を存続させ、一定の役割を持たせるべきか、という2つの論点を設定し、審議を行っている。

研究会では、この2つの論点について次のような検討を行った。

全国一斉に道州に移行するのか、順次道州に移行することとするか

この論点について、各々の考えられるメリット・デメリットを整理すると次のようになる。

《各々のメリット・デメリット》

論点	メリット	デメリット
全国一斉に移行	<ul style="list-style-type: none"> ・政党、経済界からの提言の多くは一斉に移行を目指すものであり、これら関係者の理解が得やすい。 ・道州制に移行した地域としていない地域との制度の違いにより生じる弊害を回避することが可能。 ・一旦移行が決まれば、その後の移行作業は円滑に進む。 	<ul style="list-style-type: none"> ・区域の分け方等について、全国的コンセンサスを得るのが容易でない。 ・道州を設置することに伴う人事、組織管理の調整に手間がかかる。 ・都道府県毎に異なる条例や組織構成、電算システムの調整などに時間がかかる。
順次移行	<ul style="list-style-type: none"> ・比較的实现可能性が高い。 ・条例や組織等の調整にそれほど時間がかからない(各地域のペースで行うことが可能)。 ・地方分権の趣旨に照らせば、地域の实情に応じて、地域の判断で移行することが望ましい。 	<ul style="list-style-type: none"> ・統治機構の抜本的な改革であることから、細部にわたる制度の法整備が不可欠であり、地域ごとに移行することは困難。 ・地域により制度に違いが生じ、混乱が予想される。 ・特定の地域に権限、財源を移譲することに対する抵抗が予想される(財政調整制度の合意形成が困難等)。

道州制は、「国のかたち」に関わる大改革であることから、国は、早期にその制度設計を行うべきであり、それが整った後に、全国一斉に移行されることが望ましい。

しかし、道州制の導入やその区域の分け方等に対して地域により温度差があることなどから、全国一斉の移行は容易なことではなく、住民のコンセンサスや受け皿の整備など、条件が整った地域から順次移行していく方が現実的であると考えられる。また、地方分権の趣旨に照らせば、地方の实情に応じて、地域の判断により移行する方が望ましいとも言える。

したがって、国は、国の権限、組織、税財源など、道州制の導入に関する必要な制度や法律の見直しを進めるとともに、一時的に道州と都道府県が混在することを許容すべきである。さらに、地方は、住民のコンセンサスの醸成を図るとともに、広域連携の一層の推進はもとより、都道府県合併による行政区域の拡大、組織の統合・再編など、受け皿の整備を積極的に進め、道州制が導入されたときは、直ちに移行ができるよう準備をしておくことが必要である。

道州制の導入後も、一定期間、都道府県を存続させ、一定の役割を持たせるべきか
一定期間、現行の都道府県を存続させ、道州が広域自治体として十分機能するよ
うになってから都道府県を順次廃止すれば、移行に伴う混乱を緩和させることがで
きるとともに、関係者の抵抗も少なくなるものと考えられる。

しかし、都道府県を残したまま道州制を導入することは、地方自治に「屋上屋」
を架し行政の効率化に逆行するばかりでなく、厳しい財政状況の中、都道府県の財
源に加え、新たに道州の財源を確保することは現実的に困難であることなどから、
移行に伴い現行の都道府県は直ちに廃止することが適当と考える。

ただし、道州制移行後においても、小規模自治体への支援・補完や企業等との連
絡窓口などを担当する出先機関は必要であり、現行の都道府県の単位でこのような
出先機関を設置することを検討すべきであるが、その際は、行政のスリム化や道州
内分権を推進する観点から、極力必要最小限の組織・人員とし、基礎自治体への権
限移譲を進めるとともに、NPOや住民などとの協働も進めていくべきである。

(2) 留意すべき事項・視点

道州制は、全国一斉に移行することが望ましいものの、地域の熟度に応じて順次
移行していくことが現実的であると考えられるが、その過程においては、地方が進
めていくべき様々な取組があり、それが不十分なものであれば、道州制の導入は絵
に画いた餅になりかねない。

このような取組に関して、留意すべき事項や視点などについて、主なものを以下
に列挙することとする。

広域連携の実績の積み重ね

行政・民間を問わず様々な分野で関係都道府県の連携の実績を積み重ねること
によって、各界各分野での一体感を醸成するとともに、そのメリットを地域住民に見
える形で具体的に示すことが可能となる。このことは、道州制導入に関する住民の
議論を活発化させることにもつながると考えられる。

なお、広域連携に関連して、連携を更に推し進めた形態として広域連合制度()
が設けられており、この制度の下では、広域的行政課題に関する国の権限の移譲を
求めることが可能であるなど、都道府県改革の選択肢の一つとして、また、道州制
への移行のプロセスとしても検討対象となるものである。しかし、都道府県に加え、
更に別組織を設置するものであり、構成自治体との合意形成や連絡調整に時間を要
することや利害が一致しない場合の仕組みづくり等が別途必要になること、そして
何より財政的負担が大きいという問題があり、現実はこの制度を取り入れることは
困難であると考えられる。

広域連合は、広域的行政需要に対応するとともに、国等の権限の受入体制を整備する観点から、
平成6年の地方自治法改正により創設された制度。広域連合の議会の議員及び長は、区域住民の
直接選挙又は構成団体の議会の選挙、長の投票による間接選挙で選任されることとなっている。
なお、都道府県レベルにおける事例はない。

地域の将来像の明確化

道州制の議論を地に足がついたものとするためにも、住民へ望ましい地域の将来像を提示していくことが重要である。

このために、例えば、関係都道府県の行政担当者（都道府県及び市町村職員）、有識者、住民代表で構成する検討会などを設置し、将来の地域のグランドデザインを策定していくことも有効である。

このグランドデザインをベースとして、道州制に関する官民挙げた議論を更に活発化させていくことが期待できる。

国からの権限移譲と基礎自治体への権限移譲

道州制は、できる限り国の権限を広域自治体である道州へ移譲し、現在の広域自治体（都道府県）の権限を基礎自治体へ移譲するというものである。

道州制導入の先鞭をつけるためにも、現行制度の下、可能な限り国から都道府県への権限移譲を進めるとともに、都道府県の権限についても、可能な限り市町村へ移譲していくことが必要であり、併せて、そのために必要な財源と人材を移譲していくことも必要である。

そのために、都道府県においては、国に対しては積極的に権限移譲を求めていくとともに、市町村への権限移譲を計画的かつ効果的に進めていくための仕組みや体制整備を行うことが必要である。また、市町村は、都道府県からの権限移譲を積極的に受け入れる姿勢を持つべきである。

関係都道府県との道州制導入に向けた合意形成等

広域連携は、現行の都道府県を前提にした状況のままでは競合関係にある経済分野などでの連携を進めることは現実的に困難であるが、関係自治体において、将来的に道州制を導入する方向で合意ができれば、北東北の事例を見れば明らかなように連携に向けた取組が一気に活発化するものと考えられる。

また、関係自治体の合意を踏まえ、地域が一丸となって道州制導入に向けた取組を進めていくためには、経済界等を含めた推進協議会などの組織を設置することが必要になるものと考えられる。協議会においては、導入に伴う具体的な課題や推進方策の検討を行うとともに、国等に向けた働きかけなどを行うことが想定される。

都道府県合併の推進

都道府県合併については、第27次地方制度調査会の答申を受けて、都道府県の自主的な合併の手続きが整備されており、現行制度の下において、地方が自主的に行い得る最も大きな改革である。

合併により、広域自治体の広域化が実現し、将来の道州制に向けた大きなインセンティブとなるとともに、合併に伴うスケールメリットを最大限活用した多様な取組を行うことにより、その成果等をもとに国に対して、道州制導入を強力に働きかけをし

ていくことが可能となる。

一方、国においては、例えば、市町村合併特例法に類した財政上の優遇措置や、合併に伴って規模・能力等が拡大する広域自治体に対して、国の権限の一部を積極的に移譲するなど、合併を誘引するような施策を行っていくことが望まれる。

国と地方の具体的役割分担の法制化

地方自治法における国と地方の役割分担に関する規定は、非常に抽象的であり、このことが地方分権一括法施行後においても不明確・不適切な役割分担を温存してきた一つの要因となっている。

道州制へ移行されたとしても、役割分担に関する抽象的な規定が残存し、移譲される権限が各省庁所管の個別法に委ねられるような状況では、移譲が十分に進まず、道州制が単なる都道府県の広域化に留まってしまう懸念があることから、国と地方の役割分担の規定を明確・具体化した地方自治法の改正（又は、新たな法律の制定）などが必要である。

そして、このような地方の権限や義務等の法制化に当たっては、国と地方の協議の場の設置など、地方の意見を十分に吸い上げ、それを適切に反映させるシステムの整備が何よりも重要である。

以上、列挙したステップや留意事項等については、一つの段階を踏んで次のステップへ進むべきものもあれば、同時並行的に進めていくべきものもあり、また、それぞれのステップに要する時間やエネルギー等も様々なものがある。さらに、今後、第28次地方制度調査会の審議の動向や、経済・財政状況、政治情勢、住民の議論の熟度などにより、その優先順位や重要度も変化していくものと考えられる。

加えて、北東北地域のように、既に広域連携の実績がかなりあり、道州制導入について各県の合意ができている地域もあれば、北海道のように、広域連携や都道府県合併などの過程が不要と考えられる地域や県間の連携がそれほど進んでいない地域もあるなど、地域によってその置かれている状況は様々である。

いずれにしても、道州制は、明治以降、我が国がかつて経験したことがない大改革を行おうとするものであり、国民を巻き込んだ幅広い議論とそのコンセンサスを得た上で改革を進めていくことが重要であり、それぞれの地域においては、住民と活発な議論を行うとともに、改革に向けた積極的な取組を進めていくべきである。

第3章 道州制導入による新たな政策展開の可能性

新たな政策展開の可能性の提示について

1 従来の提言は制度論・組織論が中心

研究会では、今後の望ましい広域自治体の姿として、現行の都道府県を廃止し、新たに道州制を導入すべきであると考えている。

道州制の導入を内容とする同様の提言は、これまでも経済界やシンクタンク、他県などから数多く出されており、また、第28次地方制度調査会においては、既に道州制のあり方などについて具体的な審議が行われているところである(第1章 参照)。

これまで出された各種団体からの提言は、どちらかと言えば、国民あるいは住民へ向けたものというよりも、主として国や他県、関係団体等に対して自らの考えを提示するために出されたものが多かったように感じられる。そして、その内容は、道州制に関する権限(役割分担)や税財政、組織機構のあり方など、制度論・組織論が中心であり、行政関係者にとっては関心が高く、かつ、非常に重要なことではあるものの、住民にとってはそれほど関心のある内容とは考えにくいものであった。

住民にとっては、いかに自らのニーズに合致した行政サービスを迅速・的確に提供されるかということこそが関心の対象であり、そのサービスの提供主体がどこであるかについてはそれほど関心はなく、ましてや、そのために必要となる財源や組織のあり方などは行政側の問題であり、一般の住民には直接関係がないことである。

このことが、道州制が行政関係者など一部の者の問題として捉えられがちで、住民が自らの身近な問題とは感じていない要因の一つとなり、結果的に、同様の提言が何度も出されていながら、住民サイドで道州制議論がなかなか盛り上がっていない大きな要因となっていると考えられる。

2 住民との幅広い議論のために

道州制の導入には、国民あるいは住民を巻き込んだ幅広い議論とそのコンセンサスを得ることが不可欠であり、そのためには道州制に対する住民等の関心を高め、その必要性を訴えていくことが重要である。

そして、住民等の関心を高めていくには、これまでの提言の中心テーマであった道州制の制度や組織のあり方などを提示していくよりも、導入に伴う新たな政策展開により、どのようなメリットや地域の将来像(理想像)を描くことができるのかということ住民に分かりやすく示していくことが重要であると考えている。

このようなことから、研究会では、今回、あえて制度論や組織論に深く立ち入ることはせず、本県において、道州制が導入された場合の新たな政策展開の可能性と、その結果実現する地域の将来像を出来るだけ具体的に提示することに重点を置くこととした。

そこで、以下において、道州制導入による愛媛県の将来像を展望していくこととするが、その将来像を展望するに当たって、非常に重要な要素となる区域の問題から述べていくこととする。

道州制導入による愛媛県の将来像の展望

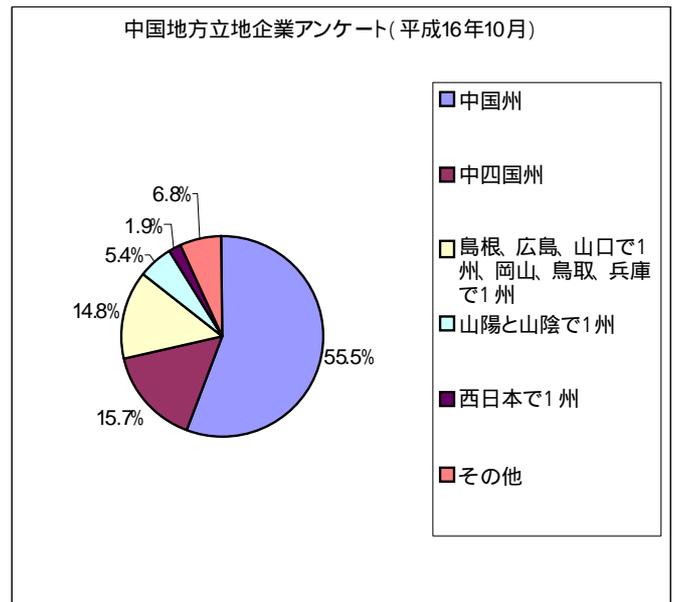
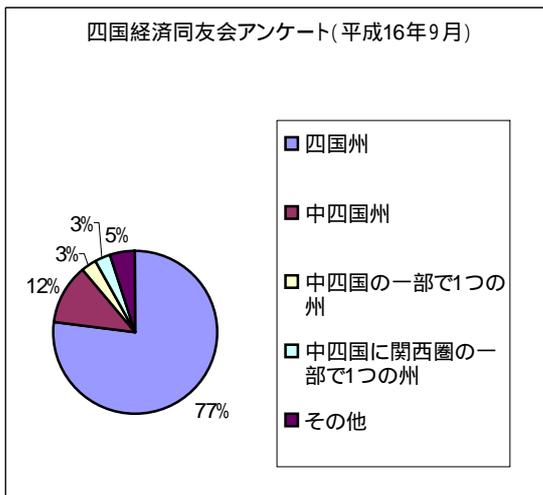
1 愛媛県にとって望ましい区域

(1) 想定される区域

道州の区域について、第27次地方制度調査会では、「原則として、現在の都道府県の区域を越える広域的な単位とし、地理的、歴史的、文化的な諸条件を踏まえ、経済社会的な状況を勘案して定められるものとする。」という表現に留まり、具体的な地域区分に関することには言及していない。

一方、各種団体から出された道州制導入を内容とする提言の多くは、区域についても具体的な言及をしており、その中では、本県が属する地域としては、概ね「四国州」か「中四国州」のいずれかとなっている（このうちでは「四国州」としているものが多い）。

また、平成16年9月に日本政策投資銀行四国支店と株P H P総合研究所が四国経済同友会会員を対象に実施したアンケート調査では、8割以上が道州制に賛成であり、その望ましい区域としては、「四国州」が77%で「中四国州」が12%となっている（その他の回答は3%以下）。さらに、中国地方においても、同年10月に中国経済連合会と(社)中国地方総合研究センターが、中国地方の企業を対象に実施したアンケート調査では、5割以上（合併や連邦制等を含めると約7割）が道州制に賛成であり、その望ましい区域としては、「中国州」が55.5%で「中四国州」が15.7%となっている。



経済界においては、四国と中国は別々の区域に区分すべきとする意見が多いようであるが、本県に係る区域としては、「四国州」か「中四国州」のいずれかに絞り込むことが可能であると考えられる。

そこで、以下において、「四国州」と「中四国州」を想定した上で、望ましい区域について検討を行っていくこととする。

(2) 「四国州」と「中四国州」に関する指標等

「四国州」と「中四国州」の全国的な位置付け

「四国州」と「中四国州」について、全国における位置付けなどを整理すると次のようになる。

ア．面積

四国州の面積は、約 188.03 百 k m² となり、仮に [注 1] のとおり、道州制が導入された場合、全国で最も小さな規模の州となる。

一方、中四国州は、約 506.15 百 k m² となり、全国で 4 番目の規模の州となる。

ブロック	総面積 (百 k m ²)	全国での割合 (%)
北海道	834.55	22.08
関東	672.15	17.79
東北	639.87	16.93
中四国	506.15	13.39
九州	421.79	11.16
中国	318.12	8.42
近畿	313.61	8.30
東海・北陸	280.80	7.43
四国	188.03	4.98

出典：「全国都道府県市区町村別面積調 (国土交通省 平成 15 年)」

[注 1] 地域区分

北海道：北海道
 東北：青森県、岩手県、宮城県、秋田県、山形県、福島県
 関東：茨城県、栃木県、群馬県、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、山梨県、長野県、静岡県、新潟県
 東海・北陸：富山県、石川県、岐阜県、愛知県、三重県
 近畿：福井県、滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県
 九州：福岡県、佐賀県、長崎県、熊本県、大分県、宮崎県、鹿児島県、沖縄県

イ．人口

四国州の人口は、平成 12 年の国勢調査で見た場合、4,154 千人となり、全国での割合が 3.27% と、全国で最も小さな人口規模の州となる。

一方、中四国州は、11,887 千人となり、全国での割合が 9.37% と、全国で 5 番目の人口規模の州となる。

ブロック	総人口 (千人)	全国での割合 (%)
関東	49,780	39.22
近畿	21,685	17.08
九州	14,764	11.63
東海・北陸	13,310	10.49
中四国	11,887	9.37
中国	7,733	6.09
東北	9,817	7.73
北海道	5,683	4.48
四国	4,154	3.27

ウ．都道府県歳出総額

四国州の歳出総額は、約 23,731 億円となり、面積及び人口規模と同様、全国で最も小さな規模の州となる。一方、中四国州は、約 60,574 億円となり、全国で 4 番目の規模の州となる。

ブロック	歳出総額(億円)	全国での割合(%)
関東	174,940	34.64
近畿	77,335	15.31
九州	64,972	12.86
中四国	60,574	11.99
東北	49,366	9.77
東海・北陸	49,276	9.76
中国	36,843	7.30
北海道	29,090	5.76
四国	23,371	4.70

出典：「都道府県決算状況調」(総務省 平成14年)

エ．地方税、地方交付税、国庫支出金の割合

歳入の内訳を見ると、四国州では地方税の歳入に占める割合が15.7%と全国で最も低く、地方交付税の割合は30.2%と九州に次いで2番目に高い。

一方、中四国州についても、地方税の割合は四国州に次いで低く、地方交付税の割合も四国州に次いで高い。

ブロック	地方税		地方交付税		国庫支出金	
	割合(%)	順位	割合(%)	順位	割合(%)	順位
四国	15.7	9	30.2	2	17.1	6
中四国	16.8	8	29.6	3	17.5	5
北海道	19.1	4	27.2	6	18.9	2
東北	17.9	5	29.6	3	17.9	3
関東	33.4	1	19.0	9	15.9	9
東海・北陸	27.3	2	22.2	8	16.1	7
近畿	24.6	3	25.7	7	15.9	8
中国	17.9	5	28.9	5	17.9	3
九州	17.1	7	31.1	1	21.7	1

出典：「都道府県決算状況調」(総務省 平成14年)

オ．県内総生産額

四国州の県内総生産額は、約136,619億円となり、面積、人口などと同様、全国で最も小さな規模の州となる。

一方、中四国州は、約423,369億円となり、全国で5番目の規模の州となる。

ブロック	総生産額(億円)	全国での割合(%)
関東	2,167,818	43.38
近畿	831,390	16.64
東海・北陸	567,957	11.37
九州	465,269	9.31
中四国	423,369	8.47
東北	333,245	6.67
中国	286,750	5.74
北海道	208,190	4.17
四国	136,619	2.73

出典：「県民経済計算年報」(内閣府 平成13年)

カ．諸外国との比較

諸外国と比較した場合、面積では、四国州はスロベニア、イスラエルと同規模となり、中四国州はエストニア、スロバキアと同規模となる。

人口規模では、四国州はシンガポール、ノルウエーと、中四国州はギリシア、ハンガリーと同規模の州となる。

総生産額では、四国州はポルトガル、フィンランドと、中四国州はオーストラリア、オランダと同規模の州となる（以下の出典：総務省統計局「世界の統計」、1 \$ = 113.91 円で計算）。

面積

ブロック	面積（百 km ² ）	同規模の諸外国
四国	188.03	スロベニア（202.56）、イスラエル（210.56）
中四国	506.15	オランダ（415.26）、デンマーク（430.94）

人口

ブロック	人口（千人）	同規模の諸外国
四国	4,154	シンガポール（4,018）、ノルウエー（4,248）
中四国	11,887	ギリシア（10,260）、ハンガリー（10,375）

総生産額

ブロック	額（百万米ドル）	同規模の諸外国
四国	119,936	ポルトガル（113,988）、フィンランド（128,357）
中四国	371,670	オーストラリア（392,426）、オランダ（398,027）

四国と中国のつながり

政治・行政、経済、社会、交通等における各種指標から、四国地域と中国地域のつながりを整理すると次のようになる。

項目	指標	摘要
政治・行政	衆議院比例代表選挙区	・四国と中国は別々
	全国知事会	〃
	地方行政連絡会議	〃
	高等裁判所	〃
	国の地方支分部局の管轄区域	・厚生局や農政局など一部を除き四国と中国は別々
経済	貨物流動の状況（表1のとおり）	・四国、中国ともに、地域内での動きが活発 ・中四国間では、瀬戸内5県（広島、岡山、山口、香川、愛媛）は活発
	大手建設会社（4社（支店））	・四国と中国は別々
	大手総合商社（4社（支社））	・1社を除き中四国で一体（1社は関西支社の中に四国支店を設置）
	大手電気機器メーカー（6社（支社・営業本部））	・四国と中国は別々
	日本経済新聞（地域経済）	〃（他の全国紙の地域情報は各県ごと）
	地域経済団体	〃（徳島は関経連にも加入、また、山口は九経連にも加入）
社会	人口移動の状況（表2のとおり）	・四国、中国ともに、地域内での移動が活発 ・中四国間では、瀬戸内4県（広島、岡山、香川、愛媛）は活発
	旅客移動の状況	〃

交通 ネット ワーク	高速道路を利用したの 到達時間	<ul style="list-style-type: none"> ・四国では、各県間2～3時間で到達可能 ・中国では、山陽側は各県2～3時間で到達可能だが、山陰側とは5時間近く必要 ・中四国間では、瀬戸内4県は1～2時間半程度で到達可能だが、山陰側へは6時間以上必要
	鉄道を利用したの到達 時間	<ul style="list-style-type: none"> ・四国では、各県間3～5時間近く必要 ・中国では、山陽側は各県間2時間半程度で到達可能 ・中四国間では、瀬戸内4県は1～3時間程度で到達可能、山陰側へは5時間以上必要
	高速バスの発着状況	<ul style="list-style-type: none"> ・四国では、徳島～香川を除き各県間に路線（便数も比較的多い） ・中国でも、各県間に路線を開設 ・中四国間では、四国から岡山、広島への路線はあるが、山口、鳥取、島根への路線はない
歴史 ・ 文化	藩・県の変遷の状況	<ul style="list-style-type: none"> ・四国では、明治初期に香川と愛媛県、高知県と徳島県が統合 ・中国では、明治初期に岡山県から旧福山・中津藩が広島県へ編入 ・中四国間での分離・統合等はない
	文化圏の状況	<ul style="list-style-type: none"> ・四国では、遍路文化はあるものの、統一された文化圏はない ・中国では、統一された文化圏はない ・瀬戸内地域では、古くから交通の要衝として多様な文化圏が存在（統一されたものはない）
国土 計画	国土計画上の地域区分	・本四架橋を前提とした新全総（2全総）を除き、別々の地域区分
その他	電力会社	・四国と中国は別々（四国の瀬戸内島嶼部の中には中国電力もあり）
	NHK（ローカルニュース）	〃
	J R	〃（四国：J R四国、中国：J R西日本）
	電話発信先の状況	<ul style="list-style-type: none"> ・四国では、香川県と他の3県との通信が最も活発 ・中国では、広島県と他の4県との通信が最も活発 ・中四国間では、愛媛と広島の通信は活発だが、その他は活発とは言えない
	各種団体、支部の設置状況	・概ね四国と中国は別々

（注）第28次地方制度調査会第7回専門小委員会（H16.9.9）資料等を基に作成

【表1：貨物流動の状況】

	第1位	第2位	第3位	第4位	第5位	第6位	第7位	第8位	第9位	第10位
徳島県	大阪府 1,031,559	兵庫県 865,842	香川県 619,008	愛知県 514,810	愛媛県 511,628	千葉県 468,602	東京都 273,386	京都府 182,035	和歌山県 174,713	静岡県 170,499
香川県	山口県 2,600,499	徳島県 2,365,289	愛媛県 2,162,365	福岡県 1,880,445	兵庫県 1,740,191	大阪府 1,535,675	岡山県 922,883	高知県 687,884	広島県 618,623	愛知県 402,306
愛媛県	大阪府 2,654,806	東京都 2,130,451	福岡県 1,341,314	広島県 1,337,945	兵庫県 935,429	千葉県 777,849	香川県 777,602	愛知県 571,425	神奈川県 569,462	高知県 564,857
高知県	和歌山県 1,387,471	宮崎県 1,344,687	大阪府 1,013,895	愛知県 880,939	愛媛県 571,246	東京都 308,922	徳島県 276,076	香川県 264,586	千葉県 259,925	兵庫県 195,287
鳥取県	兵庫県 410,080	大阪府 337,772	埼玉県 251,763	島根県 205,641	東京都 187,108	岡山県 155,092	愛知県 137,237	福岡県 97,995	京都府 76,264	広島県 73,207
島根県	兵庫県 888,362	広島県 622,831	岩手県 431,609	鳥取県 357,029	福岡県 332,899	岡山県 302,196	山口県 250,252	京都府 208,283	愛知県 170,328	大阪府 152,088
岡山県	広島県 10,558,764	兵庫県 6,666,480	大阪府 6,449,990	福岡県 4,548,075	愛知県 2,500,046	千葉県 1,815,057	鳥取県 1,773,977	東京都 1,534,419	愛媛県 1,432,177	神奈川県 1,196,894
広島県	大阪府 4,490,912	山口県 2,788,510	千葉県 1,812,673	愛知県 1,693,075	岡山県 1,580,948	兵庫県 1,571,316	愛媛県 1,457,959	福岡県 1,289,061	東京都 1,136,540	島根県 1,091,344
山口県	福岡県 6,635,385	東京都 5,659,731	広島県 5,310,737	大阪府 3,897,895	千葉県 2,700,249	愛知県 2,676,669	兵庫県 2,010,345	静岡県 1,832,688	熊本県 1,681,703	愛媛県 1,665,896

（資料）国土交通省「第7回貨物純流動調査」（平成12年度）を基に作成。

【表 2：人口移動の状況】

(単位:人)

	第1位	第2位	第3位	第4位	第5位	第6位	第7位	第8位	第9位	第10位
徳島県	大阪府	香川県	兵庫県	愛媛県	東京都	高知県	広島県	岡山県	神奈川県	愛知県
	1,784	1,667	1,322	898	818	764	572	457	441	386
香川県	愛媛県	大阪府	徳島県	兵庫県	東京都	岡山県	高知県	広島県	神奈川県	福岡県
	2,280	2,719	1,933	1,677	1,625	1,616	1,439	1,303	789	729
愛媛県	香川県	大阪府	広島県	東京都	兵庫県	高知県	徳島県	岡山県	福岡県	神奈川県
	2,141	2,969	2,182	1,774	1,617	1,519	1,095	1,036	968	856
高知県	大阪府	愛媛県	香川県	東京都	兵庫県	徳島県	岡山県	愛知県	神奈川県	福岡県
	1,781	1,594	1,411	1,022	878	686	501	476	445	416
鳥取県	鳥根県	大阪府	広島県	兵庫県	岡山県	東京都	京都府	福岡県	山口県	神奈川県
	1,733	1,556	1,293	1,290	1,194	765	492	424	356	340
鳥根県	広島県	鳥取県	大阪府	岡山県	山口県	東京都	兵庫県	福岡県	京都府	神奈川県
	2,795	1,631	1,563	903	890	838	760	480	421	368
岡山県	広島県	大阪府	兵庫県	東京都	香川県	福岡県	山口県	愛媛県	神奈川県	京都府
	6,389	3,977	3,827	2,081	1,693	1,581	1,393	1,267	1,123	1,102
広島県	山口県	岡山県	大阪府	東京都	福岡県	兵庫県	神奈川県	鳥根県	愛媛県	愛知県
	6,444	6,123	5,177	4,266	3,905	3,575	3,325	3,085	2,322	1,729
山口県	広島県	福岡県	大阪府	東京都	岡山県	兵庫県	神奈川県	鳥根県	千葉県	長崎県
	6,030	4,846	2,020	1,760	1,257	1,247	1,236	998	922	785

(資料) 総務省「住民基本台帳人口移動報告年報」(平成 14 年度)を基に作成。

(3) 望ましい区域についての考察

望ましい区域については、研究会では、次の4つの視点に立ち考察を行った。

第1に、道州制の下においては、経済のグローバル化とも相俟って、これまで以上に地域間競争が激化していくことが予想されることから、地域間競争の視点からの考察を行うこととした。

第2に、道州制は、複数の県の住民を道州という一つの広域自治体の住民とするものであることから、住民意識の視点からの考察を行うこととした。

第3に、道州制は、これまでとは異なる新しい行政システムの下で、独自の判断と責任により行政を展開していくものであることから行政運営上の視点からの考察を行うこととした。

第4に、道州制は、憲法第92条に規定されている「地方自治の本旨」を究極的に実現しようとするものであることから、「地方自治の本旨」の実現の視点からの考察を行うこととした。

地域間競争の視点

「四国州」と「中四国州」を規模の面から単純に比較すると、面積、人口、経済状況など、いずれも「四国州」よりも構成県が多い「中四国州」の方が圧倒的に規模が大きく、経済的規模では先進主要国にも匹敵するものとなっている。知事会の

地域区分を基にした地域間の比較においても、「四国州」が北海道にも劣り最下位に位置しているのに対し、「中四国州」は中レベルに位置し、他地域と競争していくに十分な規模を有していることがわかる。

しかし、全国の地域区分については、関東地方や中部地方をはじめとして様々な組み合わせパターンがあるなど、どのような地域区分となるかは全く不透明な状況であることや、政令指定都市や中核市など、大都市制度の内容次第では、今後、それぞれの地域が有する人口や経済規模等は大きく変動することが予想される。

また、国内的に見ると小さな規模となる「四国州」であるが、国際的に見ると、人口規模ではシンガポールやノルウエーに、総生産額はフィンランドやポルトガルに匹敵するなど、そのポテンシャルは決して小さなものではない。

住民意識の視点から

四国と中国は、地理的連続性がないことなどから、瀬戸内海沿岸で海運による貨物や人の交流が盛んであったものの、全体的に見て、これまで両地域の交流は決して盛んなものではなかった。本四架橋の完成後も、高額な通行料の影響もあって、最初のルート瀬戸大橋の開通（平成元年）から 20 年近く経った現在においても、当初期待されたほどには両地域の交流は活発化しておらず、各種指標で見たように政治・行政、経済、社会的つながりは弱く、両地域の住民の連帯感・一体感は乏しい（ただし、香川県と岡山県は、JR瀬戸大橋線が開通したことから比較的交流が活発である。また、徳島県は、関西地域との交流が活発化してきている。）。

一方、四国は、一つの島として独立している上に、愛媛県と香川県、高知県と徳島県が統合されていた時期があることもあり、従来から、住民の連帯感・一体感は強いものがあつたが、平成 12 年の X ハイウェイの開通等により各県の時間距離が大幅に短縮されたこともあって、この意識がさらに高まっている。

このような住民の連帯感・一体感は、一つの自治体の住民としての共同体意識（自治意識）を醸成していく上で非常に重要な要素である。

行政運営上の視点から

「四国州」は、その地理的特徴から、河川管理や道路整備、森林保全など、多くの行政分野において地域内でほぼ完結させることが可能（行政の完結性）であるとともに、面積が小さく自然環境や地域環境も似ていることから、住民ニーズが均一であり、一体となった行政運営を行うことが比較的容易である。

一方、「中四国州」は、一体的な瀬戸内海の環境保全など、中四国が一つであるが故に対応できる行政課題も多く、より多くの政策を自主的に展開することが可能である。また、日本海と太平洋の両方に面し、韓国や中国など東アジア地域との経済的結びつきを強める上でも優位である。しかし、多くの行政分野において行政の完結性が乏しい（他地域と境界部分を中心に利害調整等が必要）上に、広大な面積と多様な自然環境や地域環境を包含することとなるため、多種多様な住民ニーズが存在し、住民の一体感も乏しいことから、民意の調整や統一に支障が生じることが懸

念される。また、海により隔てられているため、例えば、危機管理などの面においても、四国・中国それぞれに同様の機構・組織を設置する必要性が生じるなど、行政効率面での懸念や一体となった行政運営を行う上で多くの課題がある。

「地方自治の本旨」の実現の視点から

「地方自治の本旨」は、「住民自治」と「団体自治」の2つの原則から構成されるものであり、まず「住民自治」は、民主主義的要素が強く、できるだけ広範囲にわたって地域住民の参加の機会を求め、住民自身の意思と責任において行政を行っていくことに重点が置かれるものであり、住民の自治意識や行政への参画機会、受益と負担の関係などが重要なポイントである。この点については、一般的に規模が小さければ小さいほど、住民の自治の当事者としての意識は高まり、行政への参画や住民活動等も活発化し、受益と負担の関係も明確なものとなる。

一方、「団体自治」は、地方分権的・自由主義的要素が強く、国からの関与を必要最小限にとどめ、地方の自主性・自律性を最大限に発揮させることに重点が置かれるものであり、自主財源の確保や自主的・自立的な政策の立案・実施などが重要なポイントである。この点については、「住民自治」とは逆に、規模が大きければ大きいほど、確保できる自主財源は増加し、優秀な職員による独自の政策の立案等も容易になり、立案できる政策の量そのものも一般的に増大することとなる。

なお、「住民自治」の視点では、現行の都道府県のみでもよいという意見もあるかもしれないが、分権型社会にふさわしい自立性の高い圏域を形成していくことが道州制導入の大きな理由であり、そのためにも都道府県の区域の拡大は必要である。

(4) 望ましい区域

以上4つの考察を基本にしながら、新たな政策展開の可能性や地域の発展の可能性などを総合的に勘案し、望ましい区域を考えてみたい。

「四国州」は、地域間競争の上からは不利な面があるが、共同体意識の醸成が容易であるとともに、経済、社会的つながりが深いなど、一つの圏域として独立し、多くの行政分野において地域内でほぼ完結させることが可能である。このことは、新しい行政システムの下で地域が一体となって独自の政策を展開していく上において非常に重要であり、結果的に、地域の発展可能性を高めていくものと考えられる。

一方、「中四国州」は、地域間競争上の利点をはじめ、行財政の効率化や機能分担による総合力の向上など、規模拡大によるメリットが大きければだけでなく、より多くの政策を自主的に展開することが可能である。しかし、中四国間のつながりが弱く、共同体意識を醸成するには相当の期間を要する上に、行政効率面での懸念もあることから、現状においては、地域が一体となって独自の政策を展開していくには多くの課題がある。

したがって、地域のまとまりや一体となった政策展開の容易さ、更には実現可能性などを総合的に考えると、現時点では「四国州」が適当であると考えられる。し

かし、より自立性の高い圏域を形成する観点からは、「中四国州」が望ましいことは間違いなく、将来的には、瀬戸内海の環境保全などで中国地域との連携を進めつつ、中四国の一体化に向けた取組を積極的に進めていくことが必要であると考えます。

なお、区域の問題については、第28次地方制度調査会で進められている道州制の制度設計や地域区分の議論、更には大都市制度のあり方の議論の動向などを見極めつつ、今後、他の地域区分を含めた更なる検討を行っていくことが必要である。

2 「四国州」における新たな政策展開の可能性

「四国州」となった場合、どのような政策展開が可能となり、その結果、四国はどのような姿に変わっていく可能性があるのかを提示する。

なお、ここで提示する四国の未来の姿が実現するためには、道州制の根幹である国と地方の役割分担が地方自治法の趣旨に則り明確化・適正化されるとともに、それに対応して財源や人員等が適切に道州に移譲されることが前提となる。

(1) 「四国州」の姿

小さくてもキラリと光る「独自の存在感」の発揮

四国は、面積が全国の4.98%しかなく、人口は全国の3.27%、総生産額も全国の2.73%にしか過ぎない。また、東海道・山陽道や東北道など、いわゆる「国の動脈」からもはずれており、国全体の視点で捉えた場合、その存在感は決して高いものではない。

「四国州」として単独の自治体となれば、豊かな自然や温暖な気候、医療施設の充実（人口10万人当たり病床数 四国：1,867、全国：1,289、医師数 四国：251、全国：206人）などの「住みやすさ」や『生活の安心』を支える要素が豊かなどの四国の長所（強み）を伸ばし、「経済規模が小さく、産業基盤が弱い」「高齢化の進行が早い」などの短所（弱み）を克服するため、効果的・効率的な企業誘致や新事業創出に対する総合的支援、先進的農業の展開などの様々な施策を大胆に展開することができ、日本という国の中で「独自の存在感」を発揮することが期待できる。

新たな需要の喚起、地域の活力向上

企業の経済活動などは既に県境を越えたものが多いが、住民の日常生活をはじめ様々な活動が県境により分断されており、このことが地域の活性化を阻む大きな要因の一つともなっている。

「四国州」として単独の自治体となれば、県境の壁がなくなり、政治行政機構の抜本的な再編成が行われることから、官需を中心に様々な組み替え需要が生じるとともに、民間の企業活動や教育・文化、情報機能等についても「立地転換」が盛んになり、新規投資が活発になることが予想される。

また、県境がなくなることにより、四国内の人、もの、情報等の交流や流通が活発になり、政治行政、生活、産業、スポーツ・文化、教育など、様々な分野におけるレベルアップが期待でき、このような状況に対して道州が適切かつ大胆な施策を講じる

ことにより、持続的に需要を拡大し、地域の活力向上が期待できる。

スリムで合理的な行政体制の構築

四国は、面積が 18,803 k m² (国土地理院「全国都道府県市町村別面積調」(平成 14 年))、人口が 4,154 千人であるが、4 県の職員数は 71,625 人 (総務省「地方公務員給与の実態」(平成 12 年)) である。

この数は、例えば、面積で近い岩手県 (15,279 k m²) の職員数が 28,010 人であり、人口で近い静岡県 (3,767 千人) の職員数が 41,408 人であることから見て、地理的条件等が異なり単純な比較はできないものの、一つの自治体となれば、より少ない職員で行政運営が可能と考えられる。

「四国州」として単独の自治体となれば、4 県の職員のみならず国の地方支分部局等の職員を含めて、人員の適正な配置を行い、人件費の削減はもとより行政コストの大幅な縮減が図られ、スリムで合理的な行政体制を構築することが期待できる。

(2) 行政分野別に見た「四国州」の姿

《企画情報部門》

総合的な交通ネットワークの整備

我が国の人・ものを含めた交通については、これまで国の全国総合開発計画を始めとした計画と、それを踏まえて各県が策定した計画等に基づき整備が進められてきた。

しかし、四国各県においては、険しい地形で鉄道の大部分が単線区間であり効率的な輸送が不可能、物流の効率化・高度化への取組の遅れ、国際定期航空路線の誘致・維持、過疎地域における高齢者等の交通弱者への対応など共通した課題が多い。

「四国州」として単独の自治体となれば、四国全体の発展や住民の利便性向上の視点に立ち、鉄道、道路、航空、海運といった交通について、総合的で効率的な計画策定が可能となり、例えば、それに基づき、四国の発展のために必要な交通インフラの重点的整備やフリーゲージトレイン導入に向けた一体的取組、四国の観光拠点を結ぶ観光プランの作成、海外定期航空路線の効果的な誘致など、様々な施策を総合的に実施することが可能となり、四国内はもとより他地域や海外とのネットワークをより充実させることが期待できる。

《県民環境部門》

広域防災体制の構築

平成 16 年に多発した豪雨災害や新潟県中越地震などで明らかなように、ひとたび大規模災害が発生した場合は、単独の県だけで対応することは困難であり、県の区域を越えた広域的な防災体制の確立は非常に重要である。

現在でも、四国においては、平成 7 年 10 月に締結された「広域応援に関する協定」により、応援協定に基づく広域防災体制はあるものの ()、各県の協力・連携がベースであるため、指揮命令系統が分立し、緊急事態発生時などの迅速・的確な対応に不安がある。

「四国州」として単独の自治体となれば、指揮命令系統が統一されるとともに、防

災システムの集約化や、防災ヘリコプターをはじめとした機器、資材、人員等の適正かつ合理的な配置（例えば、地理的に四国の中央に位置する四国中央市に防災ステーションを設置するなど）が可能となり、近い将来発生する可能性の高い東南海地震や南海地震などへも迅速かつ的確に対処することが期待できる。

四国以外の広域応援協定としては、中四国9県の「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）や、全国の「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）などがある。

統一した環境保全政策の実施

四国は、豊かな自然に恵まれるとともに、温暖な気候であることもあって全国的に見ても非常に過ごしやすい地域であり、このような貴重な環境を保全していくことは重要な課題である。

現在、四国各県においては、環境基本条例や自然公園条例、公害防止条例などの環境保全に関する条例の制定をはじめとして、大気汚染防止や水質汚濁防止、土壌汚染対策など、環境保全・美化に関する様々な取組を行っている。しかし、一つの県で規制を厳しくすると他の県にそのしわ寄せが出るなど、環境問題は、県境を越えて影響を及ぼすものであることから、各県独自の取組ではなく、4県の共通した課題として取り組んでいくことが必要である。

「四国州」として単独の自治体となれば、例えば、四国共通の環境保全条例の制定や地球温暖化対策などへの一体的取組が可能となる上に、四国内のNPOやボランティア団体などとの協働をより効果的に進めることが期待できる。

広域的な産業廃棄物対策

企業の産業活動に伴って発生する産業廃棄物は、県の区域を越えて移動するものであり、その対策は、本来、広域的に取り組むべき課題である。

しかし、現在は、廃棄物処理に係る様々な届出等の取扱いが県ごとに異なり、企業サイドとして手続きが煩雑であるばかりでなく、処理に伴う時間・コストも増大することなどから、不法投棄問題などの原因の一つともなっている。

「四国州」として単独の自治体となれば、各県間の取扱いが統一されることはもちろん、環境保護のための広域的な思い切った規制や監視活動等を実施していくことが期待できる。

《保健福祉部門》

合理的な医療圏設定と施設等の効率的配置

現在、医療圏や県の運営する施設については、県境によって分断されている。例えば、本県の宇和島地域の二次保健医療圏は、宇和島市・北宇和郡・南宇和郡となっていることから、南宇和郡の場合、隣接する高知県宿毛市に中核病院である高知県立の幡多けんみん病院があるにも関わらず、二次医療は宇和島市で行うことが前提となっており、地域の実態を無視した非合理的なものとなっている。

「四国州」として単独の自治体となれば、各種の構想・計画について県境に左右されない合理的な医療圏設定とともに、その結果として施設の効率的な配置も期待できる。

《経済労働部門》

企業誘致活動に対する効果的取組

四国は、産業基盤が脆弱であり、1人当たりの所得が全国平均の8～9割程度である（内閣府「県民経済計算年報（平成12年度）」）。また、若年者の失業率も全国平均を大きく上回る（18.5%（全国10.5%（平成14年総務省調査））など、企業誘致は非常に重要な課題であり、他地域以上に積極的に企業誘致を進めていく必要がある。

現在でも、各県は、企業立地奨励金や雇用促進助成金の交付など、企業誘致のための様々な取組を行っているが、例えば、四国への工業立地は、平成10年以降50件以下と低水準で推移しているのが実情である（四国経済産業局「企業立地の動向」）。

経済産業分野は、各県が競合関係になることから連携が非常に難しい分野であるが、「四国州」として単独の自治体となれば、産業基盤整備や助成金の交付などに対して予算を集中投下し、より効果的な企業誘致活動を行うことが可能になるとともに、大規模で特色のある産業集積を形成することも期待できる。

起業・新事業創出に対する支援の充実強化

産業面で不利な状況にある四国は、企業誘致とともに新事業を創出していくことも重要な課題であるが、四国では、平成元年以降廃業率が開業率を上回っている上、開業率は常に全国平均を下回り（3.8%（全国4.1%（平成8～11年）））、また、新産業の重要なカギを握る技術開発についても、四国の特許出願件数は全国の1%にも満たない状況である。

現在でも、各県は、新事業創出・新分野展開を図るための補助金の交付や情報提供など、新事業創出のための様々な取組を行っているが、県境が壁になり、研究機関のシーズと企業の事業化ニーズが十分にマッチできていない上、各県の予算規模が小額であることもあり、十分な支援を行うことが困難な状況である。

「四国州」として単独の自治体となれば、起業・新事業創出に対する支援を充実強化することができ、例えば、国・4県の公設試験研究機関を統合し、研究資源の集中化や機能強化を図り、地域ニーズにマッチしたより高度な研究が可能となるとともに、公設試験研究機関・大学などの研究機関と企業との連携強化や情報通信ネットワークの充実強化、金融面での支援強化なども期待できる。

一体的・総合的な観光戦略の推進

瀬戸大橋や瀬戸内しまなみ海道の開通による一時的な増加はあったものの、観光の質的变化（団体旅行の減少等）などにより、四国への観光客は徐々に減少しており（平成11年：3,001万人、13年：2,800万人（四国運輸局業務要覧））、激化する地域間競争に打ち勝つためにも、各県単独の取組ではなく、四国が一体となった観光客誘致へ

の取組が必要である。

現在も、四国各県とJR四国で構成した「四国観光立県推進協議会」において、キャンペーン等の共同事業を行っているが、大胆な事業展開を行うには4県の実情が必要となり、各県それぞれの思惑や事情から、現実に実行に移すとなると多くの障害があるのが実情である。

「四国州」として単独の自治体となれば、例えば、四国にSLを走らせるなど思い切った集客施策が実現する可能性も高まり、航空便の分担化や四国内共通乗車券・通行券の発行など観光と交通政策の連携も容易になる。

また、瀬戸内海の多島美や遍路文化等の独自の文化・歴史、本四架橋など、他地域にはない四国の魅力を韓国や中国などのアジアを中心とした海外へ大胆にPRすることができ、東京や京都、奈良など既存の「日本の観光地」に劣らぬ国際観光地域の形成も期待できる。

《農林水産部門》

先進的農業の展開

四国は、産業に占める農業のウエイトが高く、農業生産額は3,498億円で北海道(5,716億円)に次いで全国2位であり(農林水産省統計データ(平成15年))、本県のみかん、徳島県のすだち、香川県のオリーブ、高知県のなすなど、全国的に有名な農産物も多い。

しかし、中山間地などの条件不利地域が占める割合が高い上に、経営規模が零細であり、農業従事者の高齢化も進み、担い手の確保が困難であるなど、経営環境は厳しく、各県は、新品種の開発や販売促進策、若手農業者の確保対策など、様々な取組を行っている。

これらの取組は、一定の成果を挙げてはいるものの、国内外との競争激化などとも相俟って、経営環境の抜本的な改善や地域の活性化などには結びついていないのが現状である。

「四国州」として単独の自治体となれば、高付加価値品種の開発や生産性の高い種苗生産技術の開発、高力化栽培システムの開発など、より高度な試験研究開発が期待できる。また、地域内の研究機関・企業・団体等との連携により、単なる農産物の生産・販売に留まらず、消費者の趣向に合わせた「マーケティング主導型農業」(イメージ販売、加工販売等)や中国などをターゲットとした「輸出型農業」など、先進的農業の展開が期待できる。

森林の「経済的機能」「公益的機能」の最大限の発揮

森林は、林業経営という「経済的機能」とともに、水資源のかん養や国土保全等の「公益的機能」の側面があり、それぞれに求められる機能に応じた管理が必要である。

四国は、森林面積比率が高く、素材生産量は全国の7%を占める(農林水産統計(平成14年))など林業が盛んであるが、近年の材価低迷や林業就業者の減少・高齢化など、林業経営環境は厳しさを増しており、「経済的機能」は徐々に低下している。

また、国及び県が所有する国有林や県有林が別々の組織・施策等により管理が行われていることから、一体的・総合的な管理ができない上に、コスト増大の要因ともなっており、更に、私有林は、その管理が基本的に所有者に委ねられていることから、適切な管理がなされず荒廃した森林も多く、「公益的機能」も低下している。

現在、四国4県は、11月11日を「四国山の日」とし、4県と四国森林管理局が連携して森林整備を進めているが、「四国州」として単独の自治体となれば、国有林や県有林の管理は道州に一体化され、適切な間伐や植林など、「公益的機能」を最大限発揮できるような施策を一層効率的・効果的に行うことが期待できる。また、私有林についても、担い手の確保や省力機械の導入など、経営改善につながる施策を総合的に実施し「経済的機能」を向上されるとともに、森林ボランティアの活用など、「公益的機能」を維持するための施策を一体的に実施することが期待できる。

河川流域における各種政策の一元化

森林保護・国土保全・水資源に関しては、河川流域単位での対応が重要であるが、四国の場合、河川流域が県の区域をまたがっており（吉野川（銅山川）、仁淀川（面河川）、四万十川（広見川）など）、現況では各県ごとの政策実施となるか、若しくは関係県の調整が必要である。例えば、森林環境税の導入についても、高知県は既に導入済みであり、本県も平成17年4月から導入するのに対して、他の2県は検討中であるなど、統一されたものとはなっていない。

「四国州」として単独の自治体となれば、河川流域単位での統一した森林保全や清流・景観・生態系保全の取組など、迅速かつ総合的な政策実施が期待できる。

《土木部門》

地域の実情に合った集中的な社会資本の整備

道路や空港、港湾などの社会資本は、生活や産業など、あらゆる活動の基本となるものであるが、四国は、例えば道路整備率が全国平均を大幅に下回る（41.2%（全国53.3%（平成14年））など、他の地域に比べ、その整備が遅れているのが現状である。このような中、中央では公共投資に対する不要論が高まっており、今後、大規模な公共投資について全国的なコンセンサスを得ることは益々難しくなることが予想され、その結果、現在の地域間格差がそのまま固定化されてしまうことが懸念される。

各県では、財源の多くを国の補助金に頼りつつ独自に社会資本の整備を行っているが、県間での施設の重複など、四国全体で見た場合の配置の不適正や、画一的な補助基準に伴う過剰施設などの問題が生じている。また、国においても、直轄事業として様々な社会資本の整備を行っているが、各県のバランスに配慮した整備が行われることなどから、それぞれの県が均質的な整備を行うことはできるものの、四国全体の発展に結びつく拠点的な社会資本の整備はなかなか進んでいないのが現状である。

「四国州」として単独の自治体となれば、例えば、高速道路の早期開通や国道バイパスの短期整備などに対し、全国的なコンセンサスや調整に相当の時間やエネルギーを費やすことなく、独自の判断で予算を集中投下し、地域にとって必要な社会資本の整備を、優先順位をつけながら着実に実施していくとともに、四国全体の発展を図る視点からのハブ港湾・空港の整備や独自の規格・手法による道路整備、地域環境・ニーズに応じた河川整備など、地域の実情に合った社会資本の整備を集中的に行うことが期待できる。

水の安定供給に対する総合的な対応

四国は、特に瀬戸内海側で降水量が少なく、渇水による深刻な水不足が度々発生する地域であり、水の安定的な供給確保は地域発展のための基礎的課題となっている。今後の経済社会の変化や生活水準の向上などによる水需要に対応していくためには、水資源の確保に留まらない総合的な対応が重要であり、これは、四国が一体となって取り組んでいくことが必要な課題である。

「四国州」として単独の自治体となれば、森林保全による水源涵養能力の強化や既存水源の保全、下水や雨水などの循環利用、海水淡水化施設の導入などの施策を一体的・総合的に進めるとともに、法律上の制約や水利権者等の利害調整など、現状では実施に向けて様々な課題があるものの、四国全体の視野に立った水資源の弾力的運用や渇水時の広域的融通などが期待できる。

《その他》

国際交流の充実と自治体外交の展開

経済のグローバル化などが進展する中、地方は、地域独自の魅力を高めるとともに、それを海外へアピールしていくことが求められており、近年、各県は、アジアを中心とした国際定期航空路線の開設や海外への職員派遣など、国際交流の拡大に向けた取組を積極的に行っている。

しかし、各県単独の取組では、交流が小規模かつ限定されたものとなりがちであり、例えば、四国の空港・港を經由して出入国した外国人等の数は日本全体のわずか0.4%であり（法務省入国管理資料（平成12年））、また、四国の大学等への留学生についても全国の1.6%（文科省「我が国の留学生制度の概要」（平成13年））でしかないのが実情である。

「四国州」として単独の自治体となれば、海外事務所の充実強化や姉妹州活動の活発化、外資の誘致など、より大規模かつ大胆な国際交流活動が期待できるとともに、例えば、在京の各国大使館と直接コンタクトを取り、在日外国人をターゲットにした観光PR等も容易となる。

ブランド・イメージ戦略の展開

四国は、一つの島として独立しており、統一したブランド・イメージ戦略を進めることが比較的容易であり、このことは、地域間競争の観点からも大きなメリットとなるものと考えられる。しかし、現在は、4つの県に分かれていることもあり、統一したブランド・イメージ戦略などの取組は十分に行われていないのが実情である。

「四国州」として単独の自治体となれば、例えば、「四国八十八箇所」や愛媛の道後温泉、南予地域、高知の四万十川等の自然・風土を前面に出した「癒しの島・四国」など、これから益々重要となる高齢者の観光ニーズを捉えることもでき、それにより観光産業が更に発展していくことが期待できる。また、観光以外にも、「環境アイラ

ンド四国」や「スポーツ・アイランド四国」、「スローライフ・アイランド四国」など、多様な分野での統一したブランド戦略やイメージづくりが期待できる。

3 「四国州」に向けて

将来、四国において道州制が導入された場合には、新たな政策を展開することにより、このような将来像を実現することが可能と考えられる。

四国4県では、平成14年度から2年間、各県の広域行政等の担当者をメンバーに勉強会（広域自治体の将来像等についての勉強会）を設置し、四国のあるべき将来像等に関する検討を行うとともに、四国知事会の下部組織である4県連携担当課長会などで、地方分権時代の四国のあり方についての議論を深めているところである。また、経済界においても、4県の経済同友会が共同で委員会を設置し、道州制の枠組みや制度内容、移行時期などの研究を進めることを決定している。

このように、四国では、行政ばかりでなく経済界においても、道州制を視野に入れた上で地域の将来像に関する議論が徐々に活発になってきているが、その取組は始まったばかりであると言える。

今後、住民等を巻き込んだ幅広い議論を行っていくためには、例えば、人事交流の一層の拡大（派遣職員数の拡大、共同研修等）や4県連携推進体制の強化（共同予算の拡充、官民による連携推進協議会の設置等）、スケールメリットや効率化追求のための取組（施設の共同使用や役割・機能分担、事務システムの統合等）など、民間レベルでの取組も含めて四国4県の協調・連携をさらに進め、4県が共同することのメリット等を住民に積極的に発信していくことが肝要と考える。

また、四国の住民の一体感・連帯感をさらに高めていくことも重要である。本四架橋により、徳島県は関西圏と、香川県は岡山県との交流が活発となるなど、各県の住民感覚には微妙な違いも見られるが、多くの住民にとって、県の次に一体感を感じる区域としては、一つの島として独立している四国であると推測される。今後は、この意識を更に共同体意識にまで高められるよう、上述した広域連携をはじめ、「四国はひとつ」を目指した様々な取組を行っていくことが必要であると考えられる。

研究会では、道州制の導入に向けて最も重要なことは、住民等を巻き込んだ幅広い議論であり、そのためにも、まずは道州制に対するイメージをできるだけ具体的に提示していくことが必要であると考え、今回、四国において道州制が導入された場合の将来像を提示したものであり、今後、各界各層の議論が更に活発になることを期待したい。

おわりに

研究会では、地方分権時代にふさわしい県のあり方について調査・研究を行い、その結果、国と地方のあり方を抜本的に見直し、道州制を導入すべきであるとの結論となった。

研究会が設置された当時、既に様々な団体から道州制に関する提言が数多く出されており、このことを意識したことは事実であるが、実際に行政を担当している者として、道州制ありきではなく、現状の何が問題であり、それをどう変えていくべきかということについて、できるだけ地に足の着いた議論を心がけ、検討を行ってきたつもりである。

この間、第 27 次地方制度調査会から道州制導入を検討する必要があるとの答申が出されるとともに、次の第 28 次調査会では、「道州制のあり方」が内閣総理大臣からの諮問事項とされ、制度設計や移行に向けての考え方などの審議が行われることとなった。

また、三位一体改革については、改革の進捗状況そのものは不十分なものであるが、この改革を契機として、改めて国と地方の役割分担やそのあり方などを見直す気運が盛り上がるとともに、その過程では、国が地方へ改革案の取りまとめを要請し、地方がそれを提示するという、これまででは考えられなかったことが起こった。

このようなことを見ると、明らかに国と地方の関係は大きく変わりつつあり、道州制の議論についても、これまでの観念論的なものから、現実の政策課題として、今後益々、本格化・具体化していくことは間違いないものと考えられる。

全国トップレベルの速さで市町村合併が進展する本県では、研究会設置前に 69 あった市町村が、本年 3 月末には 30 を下回り、さらに 8 月頃にはその数が 20 になる見込みである。このような市町村合併の進展や危機的な財政状況などを踏まえると、本県は、道州制を積極的に検討していく必要があり、そして、そのためにも住民を巻き込んだ幅広い議論を積み重ねていくことが重要である。

最後に、この報告書が、本県における今後の議論に資するとともに、国や他の都道府県、市町村、住民、経済界等による幅広い議論の呼び水のひとつとなり、今後の広域自治体のあり方の検討に向けた第一歩となることを期待するものである。