

「県のあり方研究会」報告書（概要版） 道州制導入による新たな政策展開の可能性

第1章 都道府県を取り巻く環境の変化

《環境の変化と課題》

地方分権改革が進展（地方分権一括法の制定、市町村合併の進展など）

依然として不明確な行政間の役割分担、非自立的な地方財政

ナショナル・ミニマムとしての行政サービスは一定程度充足

地域の実情と乖離した行政

交通網・情報通信網の発達、生活スタイル等の変化

行政区域と生活圏・経済圏との乖離

課題に対応し、豊かな地域社会を実現するために、都道府県は現在の「枠」に留まることなく、大胆に変化していくことが必要。

第2章 望ましい広域自治体の姿

国と地方の再構築

中央集権型行政システムは、戦後の経済成長を進めていく上で有効に機能したが、今日顕在化している課題に対応するには地方分権型行政システムへの転換が必要。

そのためには、国と地方の役割分担の適正化を図ることが重要であり、地方自治法の趣旨である「補完性の原理」に則った見直しが必要。

国の地方支分部局に関する検証

国の地方支分部局については、これまでも見直しを行うべきとする答申や提言等が数多く出されている。

庁内調査の結果でも、地方支分部局の事務の多くは県と「二重行政」である上に、地方自治法の規定に照らすと、地方支分部局の事務の大部分は、本来、国が担うべきものではないことが明らかに。

さらに、地方支分部局には、行政の一体性・総合性の欠如や議会等による監視が十分及ばないなどの弊害があり、抜本的な見直しが必要。

見直しに当たっては、「補完性の原理」に則り、地方支分部局が担う事務は、地方では担うことが困難な限定されたものとすべき。

広域自治体の広域化の必要性

《国の事務の受け皿》

地方へ移譲すべき国の地方支分部局の事務について、次の3つに整理。

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）

- ・ 生活や個人の活動に関係が深いものや地域性の特に強いものなど。
- ・ 理容・美容・クリーニング業や住宅の供給等に関する事務、都市公園の整備やまちづくりに関する事務などが該当。

広域化が「不可欠」と考えられる事務

- ・ 行政対象が県の区域を越えて広域的に一体であるもの、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
- ・ 広域的な地域経済・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等に関する事務などが該当。

広域化が「適当」と考えられる事務

- ・ 産業や法人に係るもの、行政対象等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、コスト縮減が図れるものなど。
- ・ 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、観光施設等の改善、食品の安全性の確保、森林保全などが該当。

大部分の事務は、効率性等の観点から広域自治体が広域化した上で担うべきだが、広域化が必要ない事務は、「補完性の原理」に則り、可能な限り基礎自治体が担うことが望ましい。

《広域的行政課題への対応》

広域自治体は、公害防止対策や自然環境保護、広域防災対策など、基礎自治体では対応困難な広域的行政課題を適切に処理していく機能・役割が期待されている。

このような行政課題は、他の自治体と連携して取組んでいくことが望ましいが、連携には一定の限界があり、広域化し一つの自治体として取組むことが必要。

役割分担を適正化し、自立性の高い広域自治体となるには、区域の拡大だけでなく、国と地方の関係の再構築が必要。「道州制」を視野に入れるべき。

基礎自治体と広域自治体の新しい関係

基礎自治体は、住民に最も身近な総合的行政主体として、従来担っていた事務に加え、現在都道府県が担っている事務も広く担っていくべき。

基礎自治体は、引き続き広域自治体による支援・補完を求める傾向が強いことがアンケートから明らかに。しかし、まずは基礎自治体相互の補完による事務処理を模索することが必要。

道州制の導入

国と地方の役割分担は不明確。地方は、財源の多くを国に依存しているのが実態であり、自主的・自立的な行政を展開することが困難。

一方、社会経済環境の変化や危機的な財政状況の中、国と地方のあり方を抜本的に見直し、「国のかたち」を再構築していく必要性が高まっている。

行政システムを転換し、国の役割を重点化して、地方へ移譲することが必要。広域自治体は、国の事務の受け皿となるとともに、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広域化することが必要。

したがって、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。

《道州が担うべき事務》

現行の都道府県の事務に加え、国の地方支分部局の事務の大部分を担うべき。

国の本省が行う企画立案的な事務も可能な限り担うべき。

住民に身近な事務は可能な限り基礎自治体へ移譲。

道州が担う事務のイメージ

- ・ 地域交通・物流対策、自動車運送業等の許可など
- ・ 有害化学物質対策、産業廃棄物対策、広域防災対策、NPO認可（広域）など
- ・ 地域産業政策（企画等）、企業誘致、起業・新事業創出、観光振興など
- ・ 農地保全・農業振興政策（広域的）、森林保全、漁業許可など
- ・ 公共事業計画、河川管理（一級・二級）、高速道路・国道・港湾等の整備など

《道州制導入に向けた課題》

分権型社会にふさわしい地方税財政制度の確立

- ・ 自立性の高い圏域を形成していくことが出来るような地方税財政制度を確立することが必要。その際には財源調整と財源保障も必要。

国の関与の縮小・撤廃

- ・ 道州が地域の実情に沿った施策を展開できるよう、可能な限り国が法令で規定している事項を条例に委ねることなどが必要。

組織の統合・再編、人員削減

- ・ 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などの検討が必要。

民間活力の活用と住民の意見を反映する仕組み

- ・ 行政のスリム化等の観点から、民間委託を積極的に進めるとともに、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。

職員の意識改革・住民への意識啓発

- ・ 住民等を交えた幅広い議論を行う気運を醸成していくことが必要。

《道州制移行に向けたステップ》

全国一斉に道州に移行するか、順次移行とするか

- ・ 全国一斉に移行されることが望ましいが、受け皿の整備などの条件が整った地域から順次移行していく方が現実的。
- ・ 国は、道州制に向けた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。地方は受け皿の整備等を積極的に進めることが必要。

道州制導入後、一定期間、都道府県を存続させるべきか

- ・ 都道府県は直ちに廃止することが適当。ただ、必要最小限の組織・人員とした上で、現行都道府県単位での出先機関を設置することを検討すべき。

道州制は、国民による幅広い議論とコンセンサスを得た上で進めることが重要。

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

これまでの提言は制度論・組織論が中心であり、住民にとってはそれほど関心のないもの。道州制議論が盛り上がらなかった大きな要因。

道州制の導入には、住民等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、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。

そのためには、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提示することが必要。

道州制導入による愛媛県の将来像の展望

《愛媛県にとって望ましい区域》

これまでの提言等では、本県が属する地域は概ね「四国州」か「中四国州」。

経済界へのアンケート結果も、望ましい区域としては「四国州」か「中四国州」。

望ましい区域についての考察

地域間競争の視点

- ・ 「四国州」は人口や経済規模等が全国最下位だが、「中四国州」は中位レベルであり、他地域と競争する上で十分な規模。

- ・ ただ、「四国州」についても、経済規模が主要国に匹敵（ポルトガルやフィンランドと同規模）し、そのポテンシャルは決して小さくはない。

住民意識の視点

- ・ 四国と中国は、地理的連続性がないことなどから、政治・行政、経済、社会的つながりが弱く、両地域の住民の連帯感・一体感は乏しい。
- ・ 一方、四国は、従来から住民の連帯感・一体感が強い。このことは、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重要。

行政運営上の視点

- ・ 「四国州」は、多くの行政分野で地域内で完結させることが可能であり、面積が小さいことなどから、一体となった行政運営が比較的容易。
- ・ 一方、「中四国州」は、多くの政策を自主的に展開することが可能であるが、行政の完結性に乏しい上に、民意の調整等に支障が生じることも懸念。また、海により隔てられているため、一体となった行政運営を行う上で多くの課題。

「地方自治の本旨」の実現の視点

- ・ 「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。
- ・ 「住民自治」上は、住民の自治意識や行政への参画機会などを重視することから、規模が小さいほうが望ましい。
- ・ 一方、「団体自治」上は、自主性・自律性の発揮を重視することから、規模が大きいほうが望ましい。

望ましい区域

〔四国州〕

- ・ 地域間競争上は不利だが、共同体意識の醸成が容易である上に、一つの圏域として独立しており、多くの行政分野において地域内で完結させることが可能。
- ・ 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する上で非常に重要なことであり、結果的に地域の発展可能性も高める。

〔中四国州〕

- ・ 地域間競争上の利点をはじめとして規模拡大によるメリットが大きく、より多くの政策を自主的に展開することが可能。
- ・ しかし、住民の連帯感に乏しく、共同体意識を醸成するには相当の期間を要し、現状では、地域が一体となって政策を展開していくには多くの課題。



まずは「四国州」を目指し、より自立性の高い圏域を形成する観点から、将来的に「中四国州」に向けた取組を進めていくべき。

「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

「四国州」となれば、「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」などの短所を克服するための施策を大胆に展開することができ、小さいながらもキラリと光る「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

「四国州」となれば、県の壁がなくなり、組み替え需要や立地転換、新規投資が

活発になるとともに、四国内の交流が活発になり、様々な分野でのレベルアップが期待できる。このような状況に対して、適切かつ大胆な施策を講じることにより、持続的な需要の拡大や地域全体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、人口が 4,154 千人であるが、4 県の職員数は 71,625 人（平成 12 年）である。地理的条件等は異なり単純な比較は出来ないものの、面積で近い岩手県（15,279 k m²）の職員数が 28,010 人、人口で近い静岡県（3,767 千人）が 41,408 人であることから、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」となれば、国の職員も含めて、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。

総合的な交通ネットワークの整備

四国は、鉄道の大部分が単線であり効率的な輸送が不可能であるとともに、物流の高度化対策や過疎地域での交通弱者への対応など、各県に共通した課題が多い。

「四国州」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った総合的な計画策定が可能となり、それに基づき、交通インフラの重点的整備などの施策を総合的に実施することができ、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。

広域防災体制の構築

現在も、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、ヘリコプターをはじめとした防災機器等の合理的な配置が可能となり、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。

統一した環境保全政策の実施

現在も四国各県では、条例等の制定をはじめとして環境保全に関する様々な取組を行っているが、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、4 県の共通した課題として取組んでいくことが必要である。

「四国州」となれば、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 N P O 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

現在は、産業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、企業サイドとしては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。

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は県境によって分断されて、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が期待できるとともに、その結果として施設の効率的な配置も期待できる。

企業誘致活動に対する効果的取組

各県は、企業誘致のための様々な取組を独自に行っているが、四国への工業立地は低水準で推移しているのが実情である。

経済産業分野は各県が競合関係になり連携が非常に難しいが、「四国州」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が期待できる。

起業・新事業創出に対する支援の充実強化

各県は、新事業創出のための様々な取組を独自に行っているが、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マッチしていない上、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、公設試験研究機関の機能強化を図り、地域ニーズにマッチした高度な研究が可能となるとともに、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、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

現在も、「四国観光立県推進協議会」において、共同キャンペーン等を行っているが、大胆な事業を展開するには多くの障害があるのが実情である。

「四国州」となれば、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など、他地域にはない四国の魅力を海外へ大胆にPRすることができ、京都や奈良等に劣らぬ国際観光地域の形成も期待できる。

先進的農業の展開

「四国州」となれば、より高度な試験研究開発とともに、研究機関・企業等との連携により、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

「四国州」となれば、国有林と県有林の管理は道州に一体化され、「公益的機能」を最大限発揮できるような施策を効率的・効果的に行うとともに、私有林についても、「経済的機能」を向上させ、「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、現況では各県ごとの政策実施となるか、関係県の調整が必要である。

「四国州」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。

地域の実情に合った集中的な社会資本の整備

「四国州」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、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、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

「四国州」となれば、水源涵養能力の強化や既存水源の保全、雨水等の循環利用、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、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。

国際交流の充実と自治体外交の展開

「四国州」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、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、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

「四国州」となれば、例えば、「四国八十八箇所」、「癒しの島・四国」などを前面に出した観光戦略や、「環境アイランド四国」や「スポーツ・アイランド四国」、「スロライフ・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。

《「四国州」に向けて》

四国では、道州制に関する議論は始まったばかりであり、4県共同のメリットを住民に発信するとともに、連帯感を更に高めていく取組が必要。

住民等を巻き込んだ幅広い議論のためにも、四国で道州制が導入された場合の将来像を提示。今後、各界各層の議論が更に活発になることを期待。