

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 -
(要 約 版)

平成 1 9 年 6 月

「四国 4 県道州制研究会」

第1章 道州制に関する基本的な考え方

1. 広域自治体改革のあり方

(1) 広域自治体改革に係る議論の背景

市町村合併の進展

- ・合併の進展により、都道府県の役割や規模が問い直されている。

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

- ・四国でも、広域的な行政課題への連携した取組を進めているが、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

- ・グローバルな地域間競争に勝ち抜くためには、広域の地域戦略を構築する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

- ・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、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

広域自治体改革は、地方分権の推進を最大の目的とし、中央政府のあり方も含めた改革として位置づけることが重要である。

広域連合や都道府県合併は、国と地方の関係を抜本的に見直すものではないことから、新たな行政システムとして、「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

地方分権の一層の推進

- ・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、自らの責任と判断の下で、地域の活性化を図ることが重要である。

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

- ・規模拡大によるスケールメリットや、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。

2. 道州制の基本的な制度設計

(1) 道州の位置づけ

- ・現在の都道府県より範囲の広い道州を設置する。
- ・地方自治体は、道州と市町村の二層制とする。

- (2) 道州の区域
 - ・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は、更なる検討が必要である。
- (3) 道州への移行方法
 - ・原則として全国一斉。ただし、特区的に先行して移行することの可能性についても検討が必要である。
- (4) 道州の議会
 - ・住民の代表者で構成する議会を置き、議員は住民の直接公選とする。
- (5) 道州の執行機関
 - ・長は、住民による直接公選とする。
 - ・長の多選については、禁止すべきとの意見と、住民が判断すべきとの意見に分かれたことから、更なる検討が必要との認識で一致した。
- (6) 道州と国、道州と基礎自治体の関係
 - ・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。
 - ・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。
 - ・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の立法権を道州に分割することの是非については、憲法との関係も含め、更なる検討が必要である。
 - ・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

(1) 基本的な考え方

国の役割

- ・外交・防衛など、本来国が担うべきものに限定する必要がある。
- ・地方支分部局の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、地方の役割とする。

地方の役割

- ・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。
- ・住民に最も身近な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、地域内で完結する社会基盤整備や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や、産業・観光の振興など道州全体の経済振興に関する事務など、基礎自治体の区域を越える広域の圏域における事務を総合的かつ自主的に実施する。

(2) 基礎自治体への権限移譲

- ・地域における行政の中心的な役割を担うこととなる基礎自治体に十分な権限と財源が付与されることが求められる。
- ・都道府県から基礎自治体に対する権限移譲を更に計画的に進めていくことが必要となる。

(3) 小規模自治体への対応

- ・近接性の原理・補完性の原理から、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。それが困難な場合には、例外的に道州が垂直的に補完することも考えられる。

4. 道州を支える地方税財政制度

(1) 課題

- ・国庫補助負担金や地方交付税などによる国への依存が、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。
- ・道州制導入により、地方の事務は増加し、歳出も増加している。
- ・歳出増加分を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。

(2) 道州制下の地方税財政制度

役割分担に応じた税源配分について

- ・地方の役割に見合う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。

課税自主権について

- ・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、地方の課税自主権を強化すべきである。

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、今後更なる検討が必要である。

【意見1】

- ・生活保護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、全額国の負担とする。
- ・その上で、現行の国庫補助負担金は廃止する。

【意見 2】

- ・大幅に廃止・縮減した上で、存続するものについても、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

- ・次の2つの意見に分かれたことから、今後更なる検討が必要である。

【意見 1】

- ・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。
- ・現行の地方交付税制度に代わり、道州間の税源偏在を調整するため、「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などを勘案した新たな財政調整制度の構築が必要となる。
- ・財政調整の手法や、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、幅広い検討が必要となるため、今後の課題とする。

【意見 2】

- ・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を改善し活用する。

- ・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。

国・地方を通じた借金依存体質への対応

- ・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。
- ・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、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対応について

1. 四国の現状及びポテンシャル

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

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。

生産分野

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^{注1}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^{注2}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。

行財政分野

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。

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。

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。

一方、四国には、今後の発展の原動力となりえるものも存在し、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）に変えていく可能性を秘めている。

- ・潤いのある生活環境を生み出す美しく豊かな自然
（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）
- ・それを活かした農林水産業、生活関連型産業など、多様な地域産業
- ・遍路文化が育んだおもてなしの心・助け合いの心
（地域の安全・安心の確保のための住民相互の支え合いの土壌）

【今後の四国の方向性】

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^{注3}を向上させる四国独自の魅力「四国らしさ」のを形成することが必要である。

このことから、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。

^{注3} 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。

2. 四国州となった場合の四国の将来像

(1) 四国州の意義

国と地方における権限と財源の大胆な再配置の実現

四国州においては、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。

広域行政課題への迅速な対応

生活圏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、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。

地域の特性を活かした総合的・一体的な施策展開

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。

地域文化を活かした四国全体の活性化

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、それらが互いに地域一体として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。

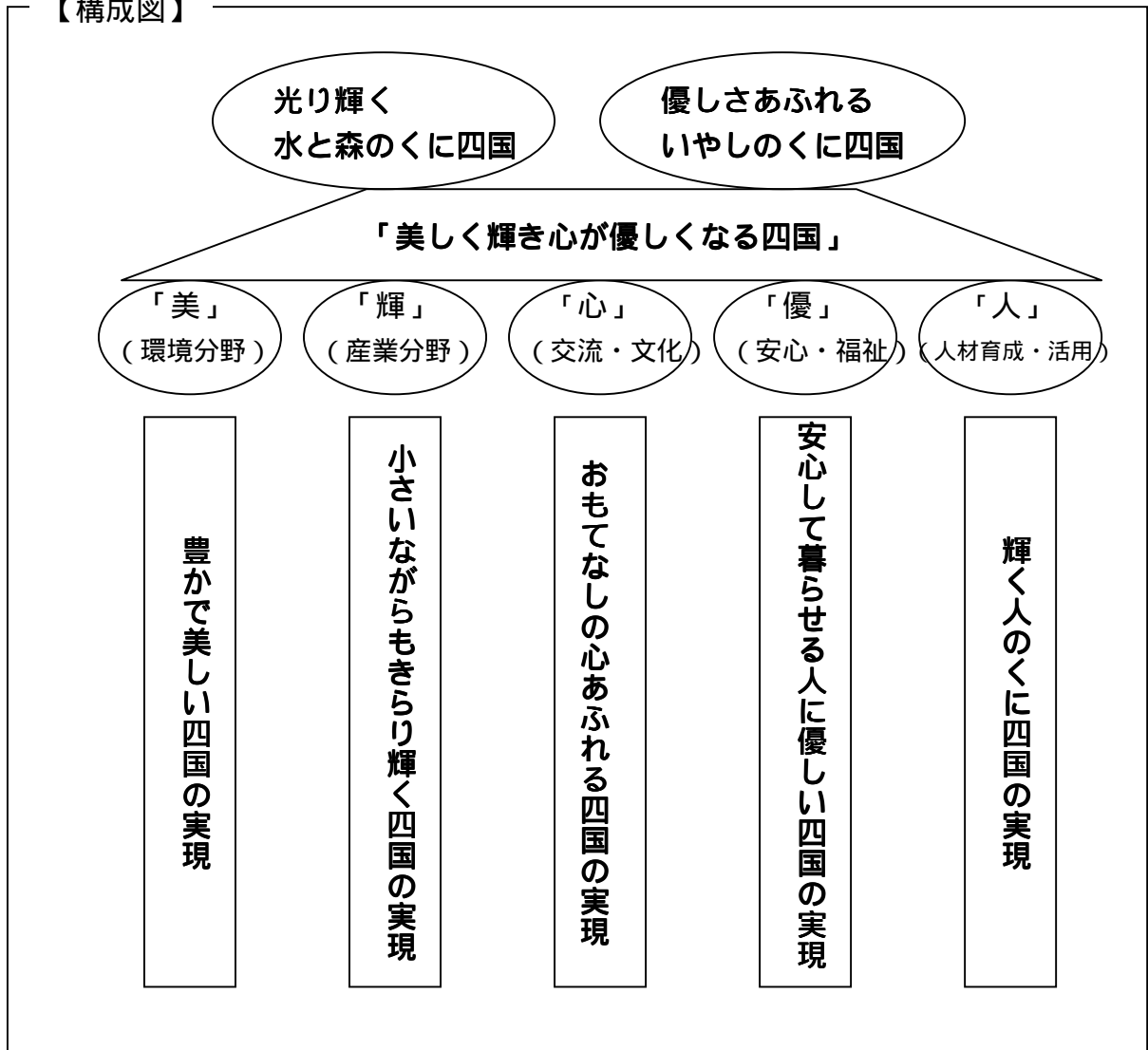
これらの四国州になることによるメリットを最大限に活かした地域づくりを行うことが、四国が置かれている厳しい状況の打開につながるとともに、四国の発展の可能性をさらに高めることにつながり、今後の四国の方向性とも合致するものとなる。

(2) 四国のポテンシャルを活かした施策展開の可能性

道州制の主旨に基づき、四国が目指すべき理念に沿って、「美しく輝き心が優しくなる四国」として、5つのビジョンでの施策展開を検討する。

- ・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）」

【構成図】



四国州の理念：

- ・ 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

四国州の理念を実現するための施策展開の検討方向性：

「美しく輝き心が優しくなる四国」

施策展開の検討方向性に基づく5つのビジョン：

- ・ 豊かで美しい四国の実現
- ・ 小さいながらもきらり輝く四国の実現
- ・ おもてなしの心あふれる四国の実現
- ・ 安心して暮らせる人に優しい四国の実現
- ・ 輝く人のくに四国の実現

【5つのビジョンと内容】

豊かで美しい四国の実現 「美（環境分野）」

（潤い・いやしの地域づくり）

- ・潤い・いやしを感じる質の高いライフスタイルの実現
- ・循環型社会への取り組みによる「四国ブランド」の構築
- ・水資源等の活用による安心した生活の実現

小さいながらもきらり輝く四国の実現 「輝（産業分野）」

（地場産業における四国ブランドの実現）

- ・四国の地域資源を活用した「四国ブランド」形成に向けた新たな展開
- ・新たな地場産業や産品ブランドの構築

（港湾機能等を活かした地域産業の活性化）

- ・地域産業の特性を活かせる港湾機能の強化による競争力の向上
- ・国際競争力向上による企業の輸出・海外進出などの四国独自のアジア戦略の展開

（安全・安心の食料基地四国の実現）

- ・四国州独自の食の安全・安心に対する取り組みや独自の加工品の育成等農林水産物の競争力向上につながる四国のブランド化

おもてなしの心あふれる四国の実現 「心（交流・文化）」

（おもてなしの心による交流・にぎわいのある地域の創出）

- ・四国の地域資源の一体的かつ効果的な情報発信や四国特有のおもてなしの心による、四国の受け入れ体制整備による域外からの交流拡大及び団塊世代等定住促進

安心して暮らせる人に優しい四国の実現 「優（安心・福祉）」

（災害に強い地域づくり）

- ・土石流・洪水災害や東南海・南海大地震等への迅速かつ的確な対応

（人に優しい「四国型福祉社会」の実現）

- ・地域特有の住民ニーズに対応したきめ細かな医療・福祉サービスの提供及び助け合い支えあいの取り組みによる四国型福祉社会の実現

（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、高齢者等の生活利便性向上などの住民が安心して暮らせるまちづくり

輝く人のくに四国の実現 「人（人材育成・活用）」

（地域の産業に求められる人の育成）

- ・四国の地域産業を先導する人材育成

（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を担う人材育成
- ・これからの地域に求められる多様な主体を活用した、四国の実態に合った地域づくり

【四国州の施策展開の可能性】

(ビジョン)	(基本目標)	(施策展開の可能性)
豊かで美しい 四国の実現	潤い・いやし の地域づくり	<u>四国の自然の一体的な保全</u> ・四国一体の環境保全・森林資源による循環型社会 <u>水資源の有効活用</u> ・水資源の広域的な融通システムの構築
小さいながら もきり輝く 四国の実現	地場産業の四国 ブランドの実現	<u>地場産業のブランド化の実現</u> ・地域の実態に合った一体的な産業支援 <u>産業政策との連携</u>
小さいながら もきり輝く 四国の実現	港湾機能等を活かし た地域産業の活性化	<u>港湾機能と道路との連携</u> ・産業競争力向上のための物流機能の強化 <u>広域的な社会資本活用</u> ・観光とリンクした社会資本の活用
小さいながら もきり輝く 四国の実現	安全・安心の 食糧基地四国の 実現	<u>農林水産業振興の一体化</u> ・地域の実態に合った農林水産物の競争力向上 ・四国型安全・安心の仕組みづくり
おもてなしの 心あふれる四 国の実現	おもてなしの心によ る交流・にぎわい のある地域の創出	<u>観光振興への取り組み</u> ・海外へ向けた四国のルート・団塊世代の交流促進 <u>フィルムコミッション事業への取り組み</u>
安心して暮ら せる人に優し い四国の実現	災害に強い 地域づくり	<u>防災への取り組み</u> ・広域的な防災への取り組み
安心して暮ら せる人に優し い四国の実現	人に優しい「四国 型福祉社会」の実 現	<u>地域の実情を踏まえた医療体制</u> ・四国州としての適切な医療圏域設定に伴う取組 <u>広域的な非営利法人等への支援</u>
安心して暮ら せる人に優し い四国の実現	安心して暮らせる魅 力的なまちづくり	<u>総合的な中心市街地の活性化支援</u> <u>四国型ユニバーサルデザインなまちづくり</u>
輝く人のくに 四国の実現	地域産業に求め られる人の育成	<u>職業訓練</u> ・地域産業に求められる職業訓練
輝く人のくに 四国の実現	四国の将来を担 う人の育成・活用	<u>地域の実態に合った教育の実施</u> <u>団塊の世代等を活かした地域づくり</u> ・地域の担い手としての団塊の世代等の活用 <u>地域文化を支える人への支援</u>

以下では、施策例のうち、代表的なもの（概要）を抜粋。詳細は報告書を参照。

豊かで美しい四国の実現

施策例（概要）：四国の自然の一体的な保全

（ア）現状

（水源涵養）

- ・四国の森林管理には様々な主体が携わっており、取り組みや支援体制が異なる。

例）国有林（四国森林管理局）県有林や県行造林^{注4}（四国4県）民有林（民間）

- ・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^{注5}であり、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い、規制基準が異なる。

例）吉野川水系の源流の一つである高知県が水質総量規制^{注6}の対象外

- ・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）

- ・同一水系の中で管理主体が異なり、護岸整備、砂利採取の取り組みが異なる。

例）吉野川等の一級河川（指定区間外）の管理・整備は四国地方整備局、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行う。

（海洋保全）

- ・瀬戸内海・太平洋との一体的な管理は行っていない。

例）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る。海ごみの回収や監視活動は各主体別による。

（イ）施策展開の可能性

【役割分担】
国 -) 下線は道州制導入に伴い権限移譲されるべきもの
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）

注4 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。

注5 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。

注6 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。

(四国一体となった環境保全)

- ・ 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る。
- ・ 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^{注7} 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。
- ・ バイオマスエネルギー開発を、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。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、バイオマスを最大限に利活用する地域循環型社会の形成や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が期待できる。

小さいながらもきり輝く四国の実現

施策例（概要）：地場産業のブランド化の実現

（ア）現状

（産業支援事業）

- ・ 国で基準を決め、各県が計画を作り、それをもとに取り組む支援は、県境を越える素材の活用支援等は難しく、地域の実態にあった取り組みが行えていない。

例）四国経済産業局の「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

- ・ 商品開発や高付加価値化、販路開拓などについて、四国経済産業局と四国4県において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。

例）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」といった施策と四国4県の施策

（公的試験研究機関等による技術開発）

- ・ 各県の試験研究は県内産業振興の研究であるため、研究成果の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。

注7 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。

(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、四国としてのブランド化が図られる。

例)・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質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

・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

・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の推進

おもてなしの心あふれる四国の実現

施策例（概要）：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観光案内所等の施設など）や、観光客の誘客促進は、それぞれで実施されており、効果的な連携は図られていない。

例）各県の施策、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）の施策など

- ・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】
国 -
道州 観光振興政策（広域）
基礎自治体 観光振興施策（地域完結）
）下線は道州制導入に伴い権限移譲されるべきもの

（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を活かした四国を周遊す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。

例）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を連携したルート設定、四国八十八ヶ所巡礼における四国一体となった効果的な情報発信など

- ・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ることで、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。
- ・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り、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^{注8}等につながる交流人口の拡大を図ることが出来る。

注8 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。

安心して暮らせる人に優しい四国の実現

施策例（概要）：地域の実情を踏まえた医療体制

（ア）現状

- ・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（医療法第30条の3第2項第3号）が、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、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】
国 下線は道州制導入に伴い権限移譲されるべきもの
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^{注9} 卒医師の優先配置など、スケールメリットを活かしたマンパワー^{注10}（医師、看護師等を含む）の有効活用
- ・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。

注9 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。

注10 人的資源、個々の才能や技術、労働力のこと。

輝く人のくに四国の実現

施策例（概要）：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、基礎自治体^{注11}においても高等学校を設置・運営している。

（イ）施策展開の可能性

【役割分担】
国 義務教育の最低基準
道州 大学の設置・運営、高等学校（普通科以外）の設置・運営
基礎自治体 高等学校（普通科）の設置・運営、小中学校の設置・運営
学級編成の決定等

（特徴ある質の高い教育の実現）

- ・四国州として、普通科以外の専門的な教育を行う高等学校の設置・運営を行うことで、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や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、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。
- ・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。このことにより、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。

注11 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

(3) 四国州における基礎自治体の姿

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

新たな役割分担の下、地域に根付いたサービスの大部分については、住民に最も身近な総合的行政主体として、地域の多様な主体とともに決定から執行まで一貫して、基礎自治体が担うことが求められる。

地方分権下の地方自治の実現

地方分権の推進を最大の目的とする道州制下においては、「団体自治」の観点と「住民自治」の観点の両方から、真の意味での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

住民が安心して暮らしていくことができる行政サービス（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専門性を高めるなど行政の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求められる。

多様な住民が参加する「住民自治」の実現

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、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求められる。

地方自治の実現は、これからの四国における地域づくりの基本として求められるものであり、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、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。

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

基礎自治体で完結する「ワンストップサービス」を実現するため、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

真の意味での分権型社会を実現するためには、移譲された権限と財源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
- ・四国人材育成センター（仮称）の設置
- ・四国振興基金（仮称）の設置

地域への住民参加促進に向けた取り組み

住民との協働自治の実現に向けて、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、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、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
- ・情報通信技術(ICT)^{注12}による地域 SNS^{注13}を活用した地域コミュニティを再生する取り組み
- ・「コミュニティビジネスサポートセンター」(仮称)の設置 など

【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
- ・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
- ・地域づくりへ参加しやすい仕組みに対する支援 など

【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
- ・住民の行政参加促進を促す条例制定
- ・住民の監査体制の充実 など

小規模自治体への対応

(小規模自治体への補完の必要性)

道州制を、分権型社会の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広域行政を活用し、補完することが求められる。

【基礎自治体間の補完のあり方】

- ・基礎自治体間の事務委任や一部事務組合^{注14}等の活用

注12 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13 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14 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

・基礎自治体同士による広域連合等の活用（基礎自治体共同の事務）

【道州の役割】

・基礎自治体間の連絡・調整

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も柔軟に対応すべき。その際には、以下の取り組みについてもあわせて求められる。

【道州の基礎自治体に対する働きかけ】

・地域の実情にあった基礎的な自治組織^{注15}づくり
・地域全体のまちづくりの充実を図る地域内分権^{注16}への取り組み
・行政能力の向上を図るための広域合併への移行支援

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

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・財源を大胆に再構築し、国全体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。

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

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、全国世論調査の結果などによると、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ことから、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。

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15 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場となるもの。

注16 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。

(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。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。

(4) 「四国はひとつ」 4 県連携施策の推進

4 県連携施策の取り組みは、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、今後と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

「真の地方分権社会」を実現するためには、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。