

## 四国4県の政策連携強化と愛媛の地域振興

法政大学法学部准教授 坂根 徹  
(前愛媛大学法文学部総合政策学科准教授)



### 1. はじめに

愛媛の各地域は、中山間地域での過疎問題をはじめ、人口減少・高齢化、産業、福祉、防災、観光、文化などの多くの側面で課題を抱えており、本誌でもこれまで様々な形で論じられてきた。これらの課題に対処するために、愛媛の市町や行政以外の住民・企業・NPOや各種団体等の主体により、地域の魅力や特徴も活かして幅広い分野で努力がなされてきたが、各地域のみや県内の近隣地域間の連携のみでは限界もある。

そのため県の役割は大変重要であり、これまで継続的に地域支援がなされてきた。ただ、歳入構造・税収の規模や累積債務等の課題・問題もあり、厳しさを増す恐れのある今後の地域の状況に対応し続けていくには必ずしも十分な財政余力が確保されているわけではない。この点、愛媛県の平成24年度一般会計の当初予算額は6064億円程度のところ、歳入面では、県税を含めて自主財源は一般会計の42.6%と5割に満たず、過半は地方交付税、県債、国庫支出金等の依存財源が占めている。歳出は教育・民生・商工・総務・土木・農水・警察・衛生等々の多岐にわたるが、公債費が約908億円と約15%を占めている<sup>1</sup>。

そこで国に目を転ずると、確かに直近では大規模な景気刺激やインフラ整備・更新のための財政出動が強化されているが、財政状況は非常に苦しい。例えば、財政規模90.3兆円の平成24年度一般会計予算の歳入内訳をみると、特例公債が42.4%、建設公債が6.5%で、公債金収入が計44.2兆円と全収入の約49%を占めている。反面、租税及び印紙収入は42.3兆円と全収入の46.9%であり、借金よりも少ない厳しい状況である。そして歳出面

では、社会保障が26.4兆円で29.2%、国債費が22兆円と24.3%にのぼるが、地方に対しては、地方交付税交付金等が16.6兆円と18.4%を占め、また、公共事業をはじめ他の歳出分野でも国庫補助金・負担金等として地方に流れている。つまり、愛媛県を含めて地方の財政は、国からの資金に大きく依存していることが分かる。しかし頼みの国は、単に単年度で財政が厳しいだけでなく、累積債務にも苦しんでいる。平成24年度末の公債残高は約709兆円になる見込みであり、国民一人あたりでは556万円となっており、平成24年度一般会計税収予算額(約42兆円)の約17年分に相当する<sup>2</sup>。今後更なる高齢化で社会保障関係の支出は一層の増加が見込まれ、国債費の償還・利払いは膨大であり、逆に生産年齢人口の減少や経済の国際競争の激化等を考えると、日本経済の劇的な状況の好転や大幅な税収増をなくしては、国から地方に回る資金は中長期的には先細りとなる懸念がある。

つまり、経済成長期は主に税収の自然増によって、バブル崩壊後から現在までは主に借金によって、これまで愛媛の各地域を支え続けてきた県や国の財政的な役割・余力は今後、中長期的な経済成長の再来がない限りは縮小が見込まれる。このような中、日本の国政や各地方では近年、地方分権・地域主権・地方制度改革等の見地から、国や広域自治体(都道府県)の在り方についての議論・取組みが活発化してきた。例えば、民主党政権下では、地域主権のスローガンの下、国の地方出先機関(地方支分部局)の地方への委譲が議論され、その受け皿として特に西日本において地方ごとに広域自治体による広域連合の設立や、設立に向けた議論が進められるようになった。

1 愛媛県『平成24年度当初予算の概要』2012年2月、1、9-10頁。

2 以上、財務省・財政データ一覧から調べる：<http://www.zaisei.mof.go.jp/data/>からのリンクを参照。なお、本稿に掲載の全てのURLは、2013年2月に確認した情報に基づく。

四国では昨年、4県知事の間で四国広域連合（仮称）の設置に合意がなされたが<sup>3</sup>、その後の衆議院選挙による国政の変化を受けて、設立実現への機運が一時に比べて弱まっている一方で、道州制の議論・取組みが再度活発化してくる見通しである。2012年衆議院選挙の自民党のマニフェスト通りに道州制の議論・取組みが実際に進んでいくならば、長年続いてきた四国4県の在り方が変化する可能性が出てくる。もしそうなると、愛媛の各地域にも間接的にはあるが確実に影響が及ぶと考えられる。

そこで本稿では、以上の地域を取り巻く国・地方・県の諸情勢にも鑑み、四国の4県の政策連携強化をテーマとして、関連する国政の動向や四国の対応、また四国4県で如何なる政策連携強化の見地・方向性がありうるのかなどを論じる<sup>4</sup>。

## 2. 国政の動向と四国4県・愛媛の対応

ここでは、本稿のテーマである四国4県の政策連携強化に関係する近年の国政の動向として、国の出先機関改革と地方制度改革を取り上げ、それらへの四国の対応として、四国広域連合設立に向けた動きと今後の道州制議論の区割り問題を検討する<sup>5</sup>。

### (1) 国の出先機関改革と受け皿論

国の出先機関の地方への委譲については、かねてから地方分権改革を求める側から主張がなされてきたが、地域主権改革という政治的スローガンの下で、国から地方への分権を推進しようとした民主党政権時に検討が進められた。

そのような国政の動きに対して四国では、平成23年度

臨時四国知事会議（2012年2月4日、愛媛県四国中央市）で、4県知事が四国に所在する国の出先機関の一部委譲を求めることと四国広域連合（仮称）の設立で合意した。具体的には、四国各県の産業振興施策との総合化により効果的な政策展開が可能となる「四国経済産業局」を最優先に、第二段階で「中国四国地方環境事務所」や「中国四国農政局」の委譲について、中国地方知事会との十分な連携を前提に、併せて検討を進めていくこととされた。四国広域連合は、それらの出先機関の受け皿とすることを主な目的として打ち出されたものであった<sup>6</sup>。そして各県議会での説明を経て、3月29日に内閣府特命担当大臣（地域主権推進）をはじめ政府関係者に共同声明文を手交した<sup>7</sup>。しかしその後、2012年末の衆議院選挙を経て、国の出先機関の委譲の見通しが遠のいたことや、現在の自公連立の安倍政権が道州制を目指す姿勢を示していることもあり、四国広域連合設立推進の機運は一時に比べて弱まり、例えば徳島県知事が2012年12月28日の定例（年末）の記者会見で、ひとまずペンディングの状態を是認するまでに至っている<sup>8</sup>。

ただ、上述の平成23年度臨時四国知事会議での4県知事の合意と、各県議会での説明を経て大臣等の政府関係者に手交した共同声明の中ではそれぞれ、経済産業局の関連業務のほか、四国4県が広域的に連携し実施することが効果的な共通課題について、持ち寄り事務を検討していく主旨が明記されており、四国広域連合の設立には、単に国の出先機関委譲の受け皿に止まらない意味が込められていたはずである。現に、2010年12月に設立された関西広域連合は、国の出先機関の委譲は求めつつも、それを待つことなく早々に設立され、各府県からの持ち

3 この点に関係する論文として、本誌では宮崎幹朗「地域主権改革の課題と愛媛県の現状」、えひめ地域政策研究センター『調査研究情報誌 ECPR』Vol. 27、2010年、20-24頁を参照されたい。

4 愛媛県の地域政策というと、各地域内の独自の取り組みも重要であるが、他方で、国や四国・県外等との関係も重要である。例えば国の関係では様々な地域への支援事業・補助金や特区制度などが、また、特に愛媛県では四国の枠組みや県外との関係では例えば、「四国八十八箇所霊場と遍路道」世界文化遺産登録の推進や、移住・交流の促進などが確認できる。この点、愛媛県・企画振興部地域振興局地域政策課の業務内容：<http://www.pref.ehime.jp/h12900/h12900.html>を参照。

5 広域自治体の広域連合や道州制論については、坂根徹「四国4県の政策連携強化に関する一考察—四国広域連合の政策展望」、『愛媛大学法文学部論集 総合政策学科編』第33号、2012年、160-165頁やその引用文献も参照されたい。また最近のテキストからは例えば、柴田直子・松井望編著『地方自治論入門』、2012年、103-110頁など。

6 以上について、坂根、前掲論文、166-167頁も参照されたい。

7 高知県・国出先機関の事務・権限のブロック単位の移譲について（共同声明）：<http://www.pref.kochi.lg.jp/uploaded/attachment/68254.pdf>

8 徳島県・平成24年12月28日定例（年末）記者会見：<http://www.pref.tokushima.jp/governor/press/record/2012122800015/details/6/>

寄り事務を得て様々な取組みが進められている。また中国地方でも、四国地方知事会よりも数カ月遅れてであるが、2012年6月に5県知事が広域連合の設置に合意した。これは、四国地方と同様にまず経済産業局の委譲を求めると、国の出先機関の受け皿となることを主目的としたものではあったが、他方で、各県から広域連合への持ち寄り事務として、広域防災・広域医療の2分野等が挙げられ、広域防災計画の策定やドクターヘリの共同運航を検討するなどとされた<sup>9</sup>。このような関西地方や中国地方の動向からは、たとえ国からの出先機関の委譲がなくとも、四国広域連合を設立し、4県連携を推進していくことも一つの選択肢としては十分あり得るものと考えられる。

## (2) 地方制度改革と道州制導入論

では次に、昨年末の衆議院選挙を経た政権交代後の国政の動向と、四国4県の対応について考察したい。

衆議院選挙で勝利し公明党との連立政権を樹立した自民党は、同選挙のマニフェストで道州制推進を表明している。具体的には、「地方の重視・地域の再生」の「地方制度・道州制」の中で、「道州制基本法」の早期制定後5年以内の道州制導入を目指します。導入までの間は、国、都道府県、市町村の役割分担を整理し、住民に一番身近な基礎自治体（市町村）の機能強化を図っていきます。」とある<sup>10</sup>。そして安倍首相は道州制の導入を定める「道州制基本法」の早期制定を目指す考えを国会答弁でも表明している。今後自民党をはじめ与野党の主要政党がマニフェスト通りに行動するならば、いずれ国政で本格的に議論や検討が進められる可能性がある。

勿論、道州制は、これまで長年論じられてきたが実現していない<sup>11</sup>のものであり、国政上の懸案が山積している現状では、今回も実現する保証は現時点では全くない<sup>12</sup>。しかし、国政の動きを踏まえて地方側として様々な検討・対処を進めておくことは必要であろう。愛媛県・愛媛の

各地域としてこの点を具体的に考えていくことは、道州制がもしも遠くない将来実現することになる場合は緊要であり、逆にたとえ道州制が当面実現しなくなったとしても愛媛が位置する地方の将来の在り方を構想する意味では有益と考えられる。

もっとも道州制自体については、たとえ愛媛のみが意見を表明しても、国政に与える影響は限定的であろう。しかし、如何なる道州制が愛媛や愛媛が位置する地方全体として望ましいと考えるかについてはまた別である。これは本来、愛媛・愛媛の各地域が、主体的に考え、熟議の上で積極的に立場・主張を表明し、国の意思決定に際して妥当な考慮を求めるべき事柄である。その関連でここで指摘したいのは、道州制論の関係で愛媛が位置する地方とは、四国か、中四国かである。無論、今後の道州制論でこの2つのみが検討される必然性は全くないが、これは、例えば第28次地方制度調査会の「道州制のあり方に関する答申」で示された複数の区割り案など、以前から存在する論点である。

愛媛・愛媛の各地域が、もしも中四国の枠組みを望むのであれば、国政の動向を注視するのみで、特に主体的・積極的に動く必要はないかも知れない。この場合に敢えて行動をとるならば、かねてから中四国州の実現に熱心な岡山県や、愛媛県の対岸に位置する中四国地方最大の広島県等と連携して、県内や関係する他県に対して、中四国の枠組みの有益性を説きつつ、新しい枠組みの中での自県の利益確保に努めるのが有効であろう。瀬戸内海を共有し、持続的な地方発展のための人口・経済・財政規模の確保や広域災害への対応を重視するならば、中四国に落ち着くことも十分考えられる。ただその場合、四国地方は中国地方と対等な関係にはおそくならず、州の中心ではなくやや周辺に位置することになるであろうことは覚悟しなければならない。

他方、四国州としての区割りを望むなら、愛媛・四国

9 中国地方知事会『広域連合検討会 検討状況報告書』2012年11月21日、2-5頁及び参考資料1・2参照。http://www.pref.okayama.jp/uploaded/life/301216\_1277522\_misc.pdf

10 自民党『J-ファイル2012 自民党総合政策集』2012年、24頁参照（なお同14頁にも道州制について記述がある）。

11 そのため、「道州制は実現しなかった、逆にいえば、都道府県制度は制度破壊を免れている。」との見方もできる。金井利之「政策再編への制度設計」、森田朗・金井利之編『政策変容と制度設計—政界・省庁再編前後の行政』ミネルヴァ書房、2012年、368頁。

12 この点に関連して、金井利之『自治制度』東京大学出版会、2007年、139頁では、（市町村合併と）道州制について、「短期的・直接的には問題解決に貢献しない自治制度改革は、実現することが困難であるとともに、仮に実現した場合には、中長期的・構造的な影響を持ちうる。もちろん、そのような制度改革は、現状維持がそうであるように、改善であるかもしれないし、改悪であるかもしれない。」等々の重要な指摘がある。

の内部ですべきことは山積している。当然、愛媛の各地域と県全体、そして他の3県のそれぞれで、各住民・県民のいわゆる「民意」を把握することは不可欠である。しかしそれにとどまるものではない。人口・経済・財政規模・高齢化率等の様々な面で、日本の地方の中でも恵まれていない四国として、中長期的に自律的に地域の発展が図っていけるか、そのために如何なる政策の構想や実施が求められているか、また、四国州として客観的に不利な環境下でどのような地方の将来を展望し目指していくのか等々、検討すべきことは非常に多い。しかも、道州制は国が区割りを含めて制度を決定することが想定されるため、中四国とするよりも、四国・中国は別々に地方行政の運営がなされる方が、(少なくとも四国地方については)日本・国家全体にとってもメリットが大きいことを、国の政策決定者に説得的に示す必要が出てくると思われる。それらを行う上でも、四国4県の政策連携強化は不可欠な前提であり、喫緊の課題のはずである。人口・経済・財政規模の全てが四国4県の中で最大の愛媛と愛媛の各地域に求められる役割は大きい。

### 3. 四国4県の政策連携強化に向けた多様な見地・分野・施策

では、四国4県でどのような政策連携が既に行われ、また今後、どのような新たに着手したり取組みを強化することが考えられる政策があるのだろうか。2012年には、4県知事の間で国から移譲を受けることで合意し、共同声明で国に対して委譲を求めた四国経済産業局の所掌政策(及び将来の可能性としての中国四国地方環境事務所と中国四国農政局の所掌政策)が注目されたが、そのみに止まるものではなく、様々な四国4県の政策連携の見地や具体的な分野・施策を確認し、また考えることができる。以下では、四国知事会議・4県連携施策、既存の四国の計画・組織・研究等、四国地方の政策連携の取組みの3つの見地から論じることとしたい<sup>13</sup>。

まず、四国知事会議・4県連携施策の見地からは、四国知事会議で合意され実施されている、「四国はひとつ」4県連携施策に盛り込まれた観光・PR・イメージアップ、文化・スポーツ、環境・自然保護、防災・救急、医療・福祉、

産業振興、消費者保護、社会資本整備、連携総合の9分野から成る諸政策が挙げられる。また、四国知事会議では毎回、意見交換の中で単に国への要望の発出だけでなく、様々な4県の政策連携の可能性についても論じられている。例えば、2012年2月の臨時四国知事会議の意見交換で表明された、ニホンジカなど野生鳥獣の被害対策、四国八十八箇所霊場と遍路道の世界遺産登録の推進、東アジア向けの輸出振興など海外販路拡大という3つの政策があり、それより前の数回の知事会議での意見交換をみると、東日本大震災に係る支援等の取組み、東海・東南海・南海地震対策の取組み、口蹄疫発生に伴う防疫対策、輸出振興・国際交流及び産業・観光振興、四国八十八箇所霊場と遍路道の世界遺産登録を目指した取組みといった諸政策、そして四国4県広域連携部長会議の活性化等が確認できる。

次に、既存の四国の計画・組織・研究等の見地からは、例えば四国圏広域地方計画からは、四国圏の課題に対応する5つの目標に即した、産学官連携、森林共生、南海・瀬戸内食展開、技術力・健康支援産業形成、地域力向上、防災力向上、中山間・島しょ部活性化、八十八箇所と遍路文化での連携、瀬戸内ミュージアム、南海地域振興をポイントとする10の広域プロジェクトが挙げられる。そして、四国4県の組織からは、総務、企画、県民環境、保健福祉、経済労働、農林水産、土木等に加えて、教育、警察、病院、公営企業等の、知事部局の主要組織・主要な行政委員会・現業の組織に即した政策連携が、また四国4県の職員による共同の道州制に関する過去の検討からは、環境、産業、交流・文化、安心・福祉、人材育成・活用の5分野に即した政策連携が挙げられる。

更に、近接地域の政策連携の取組みの見地からは、先ず関西広域連合からは、広域防災、広域観光・文化振興、広域産業振興、広域医療、広域環境保全、資格試験・免許等、広域職員研修の7分野の政策連携や、広域行政推進政策の企画調整、交通・物流基盤整備の調査研究、行政委員会事務の共同実施などが確認できる。また中国地方知事会議の広域連合検討会からは、広域防災、広域医療(ドクターヘリ)、その他(広域産業振興、広域観光、中山間地域振興、温暖化対策等)が、そして九州政策連合からは、九州

13 以下は中国地方知事会議の記述を除き、坂根、前掲論文、194-195頁による。なお、個々の見地・取組みについて詳しくは同167-193頁を参照されたい。

地方知事会及び一部九州地域戦略会議の取組みである様々な分野にわたる40超の多様な諸政策が挙げられる。

このように既に具体的な様々な分野で四国4県の政策連携はなされており、また、着手・推進されることが有意義な可能性のある政策分野や施策は多岐にわたっている。そこで、四国知事会議や4県連携施策等は既に存在しているが、4県の政策連携強化のためのより体系的で継続的な検討・実施体制の構築が望ましいと思われる。そのためにも、出先の委譲はなされていない現状であっても、持ち寄り事務による「機能する」四国広域連合の設立であるならば、今でも実現が有益ではないか。

#### 4. おわりに

昨年の政権交代を受けて、国の出先機関の地方への移譲の取りやめや、道州制議論の再活性化が見込まれる中で、今後全国で各地方の在り方、広域自治体である都道府県の在り方がより活発に議論されていくことが予想される。長年実現しなかった道州制がどうなるのか、四国知事会議で4県知事が合意し、4県県議会での説明を経て、一旦は国に設立の意向が4県共同で伝えられた四国広域連合の設置がどうなるのかなど、様々な論点がある。

確かに4県の在り方は、一義的には4県、特に4県知事と4県議会の意向が重要ではあるが、やはり4県の県民や各地域及び経済界をはじめ各種団体がどのような意向を持つかは、その決定にあたり不可欠な考慮要素であるべきである。しかしながらまだ現状では、全体として必ずしもそのような議論が活発に行われ、態度表明がなされているとは言い難いように見受けられる。これは、他の3県だけでなく、愛媛も同様ではないだろうか。

冒頭でも述べたように、愛媛の各地域の振興を如何に図っていくかは、各地域を担う各市町の政策、市民・町民・企業・各種団体の努力・工夫によるところが大きく、現に不断の努力が各地域の各層によってなされてきている。他方で、愛媛の各地域の行く末は、国や県の政策に負う所が大きいのも事実である。ただ、国は累積債務で財政余力に乏しく、愛媛県も単独では財政面で制約が大きい。

国際社会における日本、そして日本における四国・愛媛、という二重の意味で、依然として厳しい経済・社会・財政的な状況下において、今後、愛媛の各地域が中長期的に自律性と発展を維持していくためには、各地域の住民・

市町村・民間・マスコミ・NPOをはじめとする各種団体等の主体的な努力と県・国による可能な限りの継続的支援に加えて、それらを補完する意味でも、4県間の政治行政的連携を強化することを通じて、更なる効果的な政策の立案・遂行・評価と機能的な行政管理の推進が有益であろう。

愛媛の各地域が抱える問題は、四国の他の3県の各地域が抱える問題とかなり共通している。各県・各地域が自らの県・地域の振興のみを考えている限りは、実効的・本格的な連携はなかなか実現しない。昨年は4県知事が四国広域連合を打ちだし、政権交代で今後は道州制が国政で具体的に論じられるようになる見通しであり、また、周辺地域で府県間の連携強化が具体的に進められまた検討されている現在が、四国の枠組みを重視するならばまさに4県の連携をより真剣に考えていく絶好の機会といえよう。人口・経済・財政規模の全てが四国で最大の愛媛全体と各地域の姿勢が、四国全体の将来に与える影響は大きい。愛媛の各地域の中長期的な振興を図るためにも、愛媛全体、四国全体の振興を如何に図っていくかもあわせて考えつつ、各地域として何をなすうるかを議論・実行していくことが重要である。

\*本稿は、愛媛大学在籍中の国内・地方行政の研究や行政学の教育経験を踏まえて執筆した論文（「四国4県の政策連携強化に関する一考察—四国広域連合の政策展望」、『愛媛大学法文学部論集 総合政策学科編』第33号、2012年9月、157-196頁）を基に、その後の政治・行政の変化や、現任校・法政大学での自身の研究も加えて取りまとめたものです。そのため、本稿の個別項目についてより詳しく確認されたい場合は、次のURL：  
<http://iyokan.lib.ehime-u.ac.jp/dspace/handle/iyokan/1684>  
から同論文をご参照頂ければ幸いです。

#### Profile 坂根 徹 (さかね とおる)

現職 法政大学法学部准教授

東京大学法学部・同大学院法学政治学研究所及び日本学術振興会（特別研究員）を経て、2009年9月に愛媛大学法文学部総合政策学科に講師として着任後、2011年4月より2012年8月まで同准教授。2012年9月より現職。法学博士。