

## 愛媛県市町合併推進審議会第6回会議会議録

- 日時 平成21年3月23日(月) 14:00～15:40
- 場所 愛媛県庁本館5階 ドーム会議室
- 出席委員 藤目節夫(愛媛大学法文学部教授)(会長)  
佐々木ひろみ(住環境研究所所長)  
鈴木茂(松山大学経済学部教授)  
久保素子(愛媛県商工会議所女性会連合会会長)(会長代理)  
中田徳雄(内子町青年団小田支部団員(前愛媛県青年団連合会会長))  
三好幹二(西予市長(前愛媛県市長会副会長))
- 事務局 北村市町振興課長  
宮脇課長補佐  
安部合併支援係長  
白鳥担当係長  
武智主任  
水口市町支援係長(南予地方局地域政策課)

### 次第

- 1 開会
- 2 議事
  - (1) 鬼北町・松野町の合併協議について(報告)  
これまでの協議の状況と県の支援  
今後の見通し
  - (2) 「愛媛県における平成の市町村合併の検証」について(報告)
  - (3) 元気な集落づくり支援事業について(報告)
- 3 閉会

### 会議内容

(藤目会長)

昨年2月の会議からほぼ1年ぶりの開催ということで、この間、昨年4月に委員の皆様方の御審議に基づいて愛媛県市町合併推進構想が作成されるとともに、同じ4月には鬼北町・松野町の合併協議会が設置され、合併協議が始まって、ほぼ1年が経過したところである。

それでは、議事の1つ目の鬼北町・松野町の合併協議について、これまでの協議の状況と、今後の見通しとをあわせて、事務局から報告をお願いします。

(事務局)

鬼北町・松野町合併協議会の現在の状況について、御報告させていただく。

資料1ページ、合併協議会の概要について。協議会は、20年の4月1日に設立され、第1回の協議会が4月18日に開催された。その後、月1回のペースで開催され、第12回の協議会が今月の10日に開催されたところである。合併協議会の委員は22名で、県から、南予地方局長と私が参画している。協議会の下に7名からなる幹事会が置かれ、県職員が1名幹事として参画している。20年度の合併協議会の予算額は502万円で、県から補助金として200万円の交付を予定しており、残りを両町で折半という形で運営がなされている。

これまでに確認された主な事項で、いわゆる基本4項目と呼ばれる合併の方式、新町の名称、新町の事務所の位置、合併の期日等については、既に確認をされている。事務局長は、県から職員を派遣しており、ほか両町から各2名の局員を出して事務局を構成している。

次に2ページ。合併協議会の委員について、合併協議会が設置されてから町長と副町長が全て変わってしまうという、ちょっと変わった状況になっている。松野町で町長が変わり、それに伴って副町長が変わった。また、鬼北町においても、松浦町長が退任し、今月の3月29日に町長選挙が行われ、新町長が誕生する。

3ページが協議会の組織図。こちらは御参照いただきたい。

4ページ、5ページは、これまでの協議の概要。委員の皆様方には協議会だよりを毎回お送りしており、これまでこういった項目が協議されてきたか、粗方は御案内のとおりとは思うが、こういった形でこれまで協議が進められている。

ただ、実際の協議会は、かなり感情的な対立も多く、一部委員の感情的な発言が長時間にわたり繰り返される等、報道による印象以上に荒れている。協議の詳細については、協議会のホームページに議事録が全て掲載されているので、御参照いただきたい。

次、6ページ。協議項目と協議の状況の一覧表であるが、塗りつぶしてあるところが確認済事項、濃い部分が継続協議、白抜きの部分が、まだ提案されていないところである。項目数は60項目あり、このうち既に9割にあたる54項目が確認済となっている。

継続協議となっているのが、議員の任期・定数の取扱い、総務人事業務、地方税の取扱いの3項目である。総務人事業務は、通常あまり問題になる部分ではないが、松野町では、嘱託職員、いわゆる臨時職員の処遇が鬼北町に比べて手厚いということで、その取扱いについて争点になっている。松野町の嘱託職員の中には、本来、正職員として採用・処遇すべきである職員も多数含まれているようで、これまでの松野町における不適切な人事運営の実態が、合併協議で露見している。また、地方税の取扱いについては、提案後、協議会で意見は出なかったが、会長が不在ということで、継続協議になっている。

最後の新町基本計画、旧法下では建設計画と呼んでいたものであるが、新町基本計画については、現在、県に対して事前協議中で、ほぼ予定通り進んでいる。これらを除くと、両町間で調整がつかず、未だ提案に至っていない項目が、人権業務と社会教育業務の2項目である。

7ページから11ページについては、協議会に提案された順に、項目ごとに確認された内容等を一覧表にまとめたもので、後ほど御参照いただきたい。

12ページ。今後の見通しについて、合併協議会事務局が作成したスケジュール表である。新町基本計画については、県への事前協議は、実際には2月中旬になされており、このスケジュールよりは少々遅れているが、基本計画の決定は予定通り行える見込みである。全体の協議については、本年5月までに全ての協議事項を確認し、6月に両町が合併協定書に調印、両町議会における議決を経て、7月に県に対して廃置分合、合併の申請を行い、9月の県議会で議決、県から総務大臣への届出、官報告示を経て、来年1月に合併というスケジュールで進めている。

合併協議の進行具合を見ながら、電算システムの統合や条例等の整備も進められる予定である。

ただ、今後の見通しについては、全く予断を許さない状況である。議員の任期・定数の取扱いについては、第4回の協議会で提案されて以降、両町議会の動きが悪く、ずっと継続協議となっている。それから、前回の3町村の合併協議において、松野町の協議からの一方的な離脱の原因の一つとされている人権対策事業への対応については、松野町内の調整が進んでいない。今回の合併協議の経緯、つまり松野町において、住民の意思を確認する場面が3回あったわけであるが、そういった確認を踏まえて鬼北町に対して合併を申し入れたという経緯を鑑みると、その間の消極的な姿勢は大変残念である。また、この後、鬼北町長・町議会議員の選挙が3月29日に控えており、そこでどなたが選ばれるか等流動的な要素も多く、協議はまさに山場であると考えている。いずれにしても、松野町の3月定例町議会において、阪本町長は「多くの住民の幸福追求のため、合併の実現に努めている」と答弁されており、土居副町長も「合併実現に最大限努力する」と発言されているので、これらの言葉を重く受け止め、県としても引き続き支援を行っていきたいと考えている。

(藤目会長)

この審議会としては、基本的に市町村の合併は、市町村の自立性のもとに実施するのが、最も望ましいという基本方針を今日までとってきたわけであるが、どうもその基本方針で通せるのかどうか、非常に危ない状況にあるということ。

鬼北町で今度町長選挙があるが、立候補されている方はどちらも合併に賛成の姿勢をとっているのか。

(事務局)

合併に反対ということは表明されていない。ただ、この間も住民向けの討論会があったが、両者で少し温度差がある。いずれにしても、合併反対ということではないようである。

(藤目会長)

一方、松野町は、住民投票までして、住民が鬼北町と合併するという意思表示をしたが、その上で揉めているということは、住民側の反応というのはどういう状況なのか。

(事務局)

正直、なぜここまで揉めるのか理解できないところがあるが、やはり今協議が成立していない項目について、町の中でいろいろな意見があるようで、松野町としての統一した考え方を鬼北町に対してなかなか示せないでいる、というのが実態と考えている。

(藤目会長)

続いて、2つ目の愛媛県における平成の市町村合併の検証について、報告をお願いします。

(事務局)

お手元の資料2を御覧いただきたい。平成の市町村合併を進め、その後、合併してから多くの市町では4~5年経つが、これまで県として本格的な検証をしていなかったのが、今回、市町への調査の内容も踏まえ、合併の検証を取りまとめたところである。内容については、公表を前提に、それぞれの市長、町長まで了解を得ていただくようお願いし、提出してもらったもの

である。薄い方と資料編の2部に分かれているが、先に資料編の方から説明する。

1つ目が合併市町村の概要ということで、データのなものなので、説明は省略する。

3ページから5ページが、人口・面積についての合併前後の比較である。

6ページ。合併前後の人口・面積であるが、右上の表に1市町村当たりの人口と面積の平均がある。平成15年3月31日では1市町村当たりの人口平均21,464人であったが、平成20年3月31日には、1団体あたり平均73,576人、面積についても、平成14年10月1日現在で81.09k㎡だったのが、平成19年10月1日現在で、283.88k㎡ということで、合併により人口・面積ともに3倍以上の規模に拡大している。それから左下の表であるが、人口区分ごとの県内の市町村の分布である。こちら人口1万人未満の市町村の割合が、約6割あったものが、約1割に減少したところである。

7ページ以下が、今回の検証の一つの目玉と言える。合併市町に対し、その合併の効果と課題を検証するために、調査を行った。調査項目は7ページに掲げている11項目、小項目として35項目を設けている。合併効果について、発現している、今後発現する見込みである、今後発現する見込みはない、今後さらに悪化する見込みがあるという、このabcdの4つの選択肢で回答していただいた。結果に若干ばらつきがあるが、あくまでもそれぞれの市町の自己評価であり、役所・役場の職員の自己評価でもあると考えている。一応首長には確認していただいているが、そういった非常に主観的なもので、市町ごとに評価基準が違うということ、また、合併に期待しているレベルが市町によってそれぞれ異なるということ等に留意したうえで、結果を御覧いただきたい。

全体の評価としては、7ページの下の部分であるが、合併効果が発現している、もしくは今後発現する見込みがあるというのが68.5%、約7割が肯定的に捉えている。一方、合併効果が発現しない、もしくは悪化すると見込んでいるのが、31.5%、約3割である。

次に8ページ。これは市町別にどう捉えているかということである。見込みもあわせ、合併効果が発現すると回答した割合が高い市町が、四国中央市、西予市、愛南町である。また、あまり効果が期待できないと答えているのが、鬼北町、新居浜市、内子町である。あまり期待できないとしている理由は、鬼北町は、合併規模が小さいため、合併効果が出にくいとしている。新居浜市については、別子山村が小さな村であったので、旧新居浜市の視点から見ると、やはり行財政運営への影響が限定的であるということ。それから内子町については、専門的な施策の推進、そういった点で効果が見られないということで、比較的消極的な評価をしているようである。

次に9ページは、コメントをまとめたもの。白丸がプラス評価、黒丸がマイナス評価で、プラス評価で多いのが、旧市町村間の格差是正や独自の施策の実施等により住民サービスが向上した、あるいは農産物のブランド化等で新市町としてのイメージがアップしたといった内容である。マイナス評価では合併規模が小さいことや、職員定数の減少等と相まって、専門性の高い施策の実施という点でなかなか効果が見られないということがあがっている。

次に10ページ。項目別に集計したところ、見込みも含め、合併効果が発現したという割合が一番高いのは、「地域の知名度の向上」、「イメージアップ」であった。次に「防災力の向上」、そして「地域コミュニティ、市民活動の振興」、「産業活動の円滑化」があがっている。一方で相対的に低い、つまり合併効果があまりなかった、もしくは今後も見込めないとされているのが、「権限移譲による自立性の向上」、「行政経費への理解向上」、「専門的できめ細かい施策の推進」の各項目である。その理由として、やはり各市町では職員の削減を進めているため、合併しても職員が削減されたことにより、自立性、サービスの向上がなかなか図れないということ、

行政経費への理解向上については、合併を機に、これまで比較的過剰と思われていた行政サービスを見直したところが多いわけで、サービスの見直し、つまり裏をかえすと負担の増が合併の弊害と受け止められ、なかなか行政改革、経費削減への理解が進んでいないということがあがっている。

11ページ12ページはそのバックデータであり、説明は省略させていただく。

次に、合併後の行政サービスについて。14ページは建設計画の進捗状況である。合併時に策定した新市・新町の建設計画であるが、合併後数年経過し、計画期間は平均44.3%、4年5ヶ月が経過している一方で、計画における着手した事業件数の割合は53.8%ということで、事業着手率のほうが高い。また、財政上の理由や代替施策の実施により、中止を決めた事業があるという市町も18市町のうち11市町ある。

次に権限移譲事務数の変化。県では平成18年4月に「県・市町権限移譲検討協議会」を設置し、県の事務の市町に対する権限移譲を進めている。こちらの折れ線グラフを御覧いただくと、平成19年度以降、新規の権限移譲事務数が増加している。累計事務数でいくと、平成16年度に比べ、21年度には133.8%に増加ということで、合併により市町の規模が拡大されたことによって権限移譲を受けやすくなっていると考えている。

次に16ページ。公共料金の統一状況について、合併して料金が上がったという不満はよく聞かすが、実際はどうかということについて、上水道料金、公共下水道料金、介護保険料、国民健康保険料、給食費、ごみ処理費、保育料の7種類について調べたものである。公共下水道が未整備で、そもそも統一する必要がないというものについては、ハイフンが入っている。基本的には公共料金の多くが統一されているが、統一されていないところが多いのが上水道料金、給食費である。上水道料金については、同一市内で料金格差があまりにも大きいため、なかなか統一が図られないということ、また、給食費については、地域や学校ごとに地元の食材を活かした独自の献立があり、やはり材料費、つまりもともとのコストがかなり異なるということで、統一できないと聞いている。

17ページが7項目について、どの程度統一されたかを示した棒グラフである。全ての公共料金が統一されたというところもあるが、そうでないところも結構ある。

次に18ページ。一つ一つについて簡単に説明する。国民健康保険料については、県全体の平均は平成14年度と平成19年度を比べ、約1.01倍、ほぼ同額である。旧市町村間で差が大きかったため、一部の市町村では国民健康保険料が下がったところも結構ある。この印がついているところが下がったところである。合併した旧町全てが低下したところもある。下の19ページはこの保険料の変化をグラフに表したものである。濃い青色が平成19年の保険料なので、白いところから青い方へどのように上がったのか下がったのか、またどれくらいの幅で上がったのか下がったのかが分かるようになっている。

続いて20ページ、介護保険料の動き。介護保険料は御案内のとおり、3年ごとに保険料が見直されるが、合併後すぐ、平成15年度から17年度中の第2期中に料金を統一した市町は44.4%であったが、第3期には全ての市町で統一されている。多くの市町村では第2期から第3期にかけて保険料が上がったが、一部の町においては下がっている。こちらは合併というよりは、高齢化が進んだこと、要介護者が増えていることにより、上昇する傾向にある。第3期の保険料を見ると、一番安い35,700円から最大の62,500円まで、約1.75倍の差がある状況である。

21ページも先ほどと同様のグラフである。

次に保育料。多くの市町では保育料を統一しているが、新居浜市の別子山村におけるへき地の保育所等のように低料金としているところもある。県全体の平均では、平成14年度と比較し

た20年度の保育料は1.16倍になっている。大体旧市町村間の平均をとって保育料を統一したところが多いようで、印のついているところ、一部の市町村においては保育料が下がっている。また、上島町においては、少子化対策ということで、合併を機に全ての町村で下げるという子育て支援策をとっている。保育料の変化は23ページのグラフのとおり。

次に24ページ。上水道料金の変化について。県全体の平均では、平成14年度と比較した20年度の上水道料金はほぼ横ばいとなっているが、旧市町村間で差が大きかった一部の市町村では上水道料金の変動が見られる。特に宇和島市と合併した旧三間町のように、全国的にも非常に高い水道料金だったのが、合併によって約37%料金が下がったというところもある。

続いて26ページ、公共下水道であるが、これについては、公共下水道が整備されている市町が少ないため、料金の見直しは合併とは直接関係なく、受益と負担の関係を適切に見直すということで行われていると認識している。以上が公共料金についての調査である。

28ページ、29ページには合併を機に充実した住民サービスの事例ということで、各市町から出してもらったものを例示している。詳細を見ると、合併を機にサービスが向上したという事例も結構多く、それぞれの特徴を出していると考えている。

30ページは地域コミュニティの充実・活性化の事例ということで、合併して市町の規模が拡大したが、その結果、周辺部の住民の声が届きにくくなったことや、特に小規模な町村において、行政依存型のサービスが見直された、要は役場を頼れなくなったということで、住民が合併を自立の機会と捉え、地域コミュニティの活動が活性化したという事例が増えてきている。この中でいくつかの市町が、自主防災組織の充実を地域コミュニティの活性化の一例としてあげているとおり、先ほども合併効果として防災力の向上というものをあげている市町が多かったわけであるが、こういったものが相まって合併効果と認識していることが分かる。詳細については、省略する。

続いて、合併後の財政基盤について32ページを御覧いただきたい。まず1団体あたりの標準財政規模の変化であるが、合併により平成14年度と19年度を比較すると、いわゆる標準財政規模が単純平均であるが、約3.6倍に拡大している。これに伴って、旧町村ではなかなか実施できなかった大規模事業が実施可能になったという声もある。

その下33ページ、決算額の変化である。参考として、未合併の2町も下に掲載している。上の決算額であるが、歳入合計では10.9%の減となっている。三位一体改革に伴い、税源移譲が行われたが、それによって地方税は11.1%増、また、公共事業の縮減に伴い、地方債の発行が35.6%の減となっている。なお、未合併の2町では、国庫支出金の減少の割合が、合併した18市町よりも大きくなっている。ただ、未合併の団体が2つしかなく、またこの2つの町は非常に性格の異なる町であるので、これをもって一概に意味のあるデータということはいえないが、特徴的なことといえばそこがあげられる。それから、歳出合計額は9.9%の減ということで、特に普通建設事業費が50.3%もの大幅減になっている。公共事業の縮減によるものである。一方で扶助費、これは福祉にかかるお金であるが、38.5%の増となっている。なお、未合併の2町で見ると、人件費の削減の割合が10.6%、普通建設事業費についても61.7%であり、合併したところよりも減少率が大きいということで、合併したところも一生懸命行政改革に取り組んでいるが、合併していない2町においては、更なる努力をしている状況である。

次、34ページ。いわゆる合併特例債と呼ばれるものの活用状況である。これは、今回の平成の大合併のいわゆる「アメ」とされたものであるが、その起債額の推移と各市町の主な事業を記載している。その下が合併特例債の発行予定額である。合併特例債というのは、実は2種類あって、いわゆる道路や箱モノの施設整備等の公共事業に用いるもの、それから基金を造成す

る際に、元利償還金について財政支援措置があるということで、基金を設けているもので、この2種類の活用法がある。ここに書いてあり、3,870億円ほど発行することが可能であるが、実際には、今のところ発行を予定しているのが2,705億円、平成20年度までに実際に起債されたのは749億円ということで、約2割の実績である。合併のアメとされて制度化された合併特例債であるが、やはり各市町は財政状況を勘案しながら非常に慎重に活用していることが分かる。

間に参考として1枚紙を入れているが、こちらについて簡単に説明する。他にも合併時にいろいろな支援策があったわけで、そのうちの主なふたつ、一つ目が合併支援道路の整備ということで、こちらは合併した市町村間の一体化を促進するために県が重点的に整備した道路である。平成19年度までの実績で約844億円の事業を実施している。この県の事業も合併推進債という比較的交付税措置率の高い起債をあてて実施したものである。

それから二つ目が、右側の特別交付税による合併支援措置であるが、こちらも国からこういった特別な財政支援措置が3年間にわたり県全体で約113億円措置されたものである。合併した市町では、こういった支援策を受けながらまちづくりを進めているところである。

続いて36ページを御覧いただきたい。こちらは実質公債費比率及び経常収支比率の推移である。この2つの指標は市町の財政を語る際の主要な財政指標で、平成17年度から19年度までの3カ年度の推移を表にまとめたものである。ここで縦の実質公債費比率は、公債費の負担を示しており、この比率が18%を超えると、地方債の発行に際し、知事の許可が必要となる。県内では、6市町がこれに該当するが、その6市町においては、「公債費負担適正化計画」を策定し、それに基づいて平成25年度までには18%未満になる見込みである。それから横軸、経常収支比率であるが、こちらは財政の弾力性を示す指標であり、比率が高いほど財政が硬直化しているということで、自治体独自の事業や臨時的な財政需要への対応が困難になるという指標である。実質公債費比率は平成18年度から出来た指標で、合併前後で比較することができないため、合併後の数字ということで、合併してからどういう財政状況をたどっているのか、よくなっているところもあれば、悪くなっているところもある、右上にいけばいくほど悪く、左下に向かっていけば改善ということで、それぞれの市町の財政運営の推移が分かるものである。

次に37ページ。こちらは自主財源比率と財政力指数の推移であるが、自主財源比率というのは地方公共団体が自主的に収入しうる財源のことである。これが平成17年度にガクッと落ち込んでいるが、これはいわゆる三位一体改革の影響で交付税が大幅に減ったということも影響している。そして、財政力指数については、少しずつ高まっているということで、未合併の2つの町も参考としてあげているが、松野町は自主財源比率・財政力指数ともに低い水準で推移している。一方で松前町はいずれも指標が県平均を大きく上回っており、自立して単独町政でやっていけるということを示している。

続いて、合併後の行政基盤について、41ページを御覧いただきたい。三役定数、議員定数の変化であるが、三役とは、いわゆる市町村長、昔は助役と言っていた副市長、それから今はもう廃止された収入役、この合計の定数である。右側を御覧いただくと、平成20年度の県全体の総数は、14年度に比べ78.3%、約8割の減少、議員定数については約6割の大幅な減少である。議員については、その後も削減が進み、平成21年10月には418まで減る見込みである。

それから、次に42ページ。人口千人当たりの職員数の変化であるが、合併により、人口千人当たりの職員数が平成14年度は21.7人だったのが、平成19年度には16.5人に低下している。

同様に、44ページであるが、人口1人当たりの人件費についても、平成14年度14万4千円だったのが、19年度10万1千円に減少ということで、市町村合併が人件費の削減、行政運営

の効率化に大きく貢献していることが分かる。

次、46 ページ。やはり合併して、いわゆる旧町村役場の職員数が非常に減って寂しくなったという声を大変多く聞くが、それをデータの的に調べたものである。ただ、このデータ、御留意いただきたいのが、平成 14 年 4 月 1 日の職員数の合計数には旧市町村の職員数と合併後に新市町に編入したいわゆる一部事務組合、いくつかの市町村で共同でごみ処理や消防等の事務を行っているもので、合併によって解散したところがあるが、それも踏まえて、合算している。また、平成 20 年 4 月 1 日の職員数のうち、支所等の職員数は、当該支所の庁舎で勤務する職員数のみとしており、例えば保健センター等の別の建物で勤務している職員は便宜上本庁に含まれている。したがって、旧市町村役場と支所等との比較では、実際よりも減少の幅が大きくなっている。例えば保健センター等旧市町村の出先機関勤務の職員は、勤務の実態が変わらなくても、平成 14 年度では旧市町村の方にカウントされるし、平成 20 年度では本庁の方にカウントされるということで、旧市町村役場における職員数の減が、実際よりも大きくなっている。このことを前提にしたうえで、減少幅を見ると、多いところでは 95.2%、少ないところでも 34% の減ということで、平均 73% 程度支所等の職員がやはり減っている、本庁への集約化が進んでいるということである。

次に 47 ページ。専門職員数の変化ということで、それぞれのいわゆる有資格等の職員の数を調べたものである。やはり全体的に職員数が減っているのので、県平均では 3.9 人減少している。ただ、旧町村に限ると 82.4 人の増ということで、約 10 倍になっている。個々の市町村で見ていくと、例えば栄養士等の技術系の職員がこれまで確保できなかったものが、新市町において確保が可能になっているということが分かる。

次に 48 ページ。合併に伴い、先ほど本庁に職員を集約化しているということであったが、組織を新たにつくる、もしくは増員したのものがある。こういったものを見ていくと、先ほども触れたが、防災あるいは危機管理、そういった専門の部署を設けたところが結構多い。また、産業振興の部門を新たに新設したということで、防災・産業振興を強化したという事例が多くある。また、今治市の「海事都市推進課」や、新居浜市の「別子銅山文化遺産課」等のように、それぞれの市の独自の施策を推進するために新しい課を新設したところもある。

次が 50 ページ、51 ページ。合併後の広域的なまちづくりということで、合併による地域のイメージアップ・活性化の事例をまとめている。合併効果として、各市町が評価している項目でもあり、その具体例についてあげたものである。農産物や工業製品の出荷額が県内一と名乗れるようになったというものや、四国中央市なども紙関係の出荷額が日本一になったと、こういった地域のイメージアップにつなげている事例がある。また、観光の一体化で広域的な PR をしやすくなったという事例が書かれている。詳細については、後ほど御覧いただきたい。

続いて 52 ページ、各種団体の統合状況であるが、基本的にはほぼ終了している。その結果、合併による一体感の醸成も少しずつ前に進んでいるが、商工会議所、商工会については、それぞれの団体ごとでは基本的には統合済みであるが、地理的に分断されていたり、離島であったりした場合等は、1 市町の中に複数の商工会があるという場合もある。ただ、県としては、特段これを統一するような指導は行っていない。

それから、5-3、高齢者人口。合併により、著しく高齢化比率の高い市町村は減少した。高齢者比率が相対的に下がり、それぞれの市町単位においては、若年者層が高齢者層を支えるという体制づくりが進んだが、やはり全体としては、少子高齢化には歯止めがかかっていないというような状況である。平成 17 年度から 20 年度にかけて、やはり高齢者の比率の高い団体数が増えてきている。

続いて合併後の課題と対応について、8つの合併後の課題を掲げているが、それらについてどういった取組みをしているかについて、各市町ごとの項目をまとめたものである。

長くなったが、以上が資料編の説明で、これをまとめたものが資料2の薄い方である。説明は省略するが、資料編の目次とこちらの項目が対応するようにしている。ちょっと触れていないところで、薄い方の1ページを御覧いただきたい。市町村数の減少等については、もう御案内のとおりかと思うが、本県の特徴として、やはり議員の在任特例に対して住民運動が頻発したということがあげられる。合併特例法上、議員は最大で2年間在任することができるが、在任特例を適用した9の市町のうち、住民のリコール運動を受けて6市町で議会が自主解散もしくは全員辞職をした。逆に解散しなかったところは、在任特例の期間がそれほど長くなかったという状況で、行政改革、行政の効率化を掲げた市町村合併であるにも関わらず議員数が減らないことに対する住民の不満が爆発したものである。以下については、先ほどの資料編を総花的にまとめたものであり、説明は省略する。

(佐々木委員)

松野町の受け入れ側になる鬼北町が、これまでの合併の効果、あるいは今後出るかどうか、主観的判断とはいっても、主観的だからこそ、もろに気持ちが出ているとも言えるわけで、他の合併市町に比べて極めて否定的評価が高い。効果が出ていないとか、これからも出ないだろうというのが8割方あったと思うが、合併の規模が小さかったからというコメントがあったが、受け入れ側の自治体がこういう意識である中で、今までの経緯も難しかったし、これから更に難しい難関をくぐり抜けていかなければいけない大詰めの時期で、非常に不安を感じるわけであるが、これをどのように円滑に進めていくのか。県の指導體制の面で力を入れていることはあるか。

(事務局)

新聞報道でも一部あったが、やはり鬼北町自身が、次また松野町と合併するかもしれないということで、合併後、地に足の着いた施策を展開できていない状況もあるようである。したがって、規模が小さいということで、確かに松野町が加わっても約4千人の人口が足されるだけで、何か劇的に変わるわけではないが、鬼北町に比べて、松野町には森の国をはじめとする観光資源が非常に多いということ、しかも両町が四万十川の流域であるという、そういった観光なり環境なりに対して、合併して積極的なまちづくりを進めていければいいというか、進めてほしいという希望的観測でしかないが、いずれにしろ、合併したらそういった取組みについて、県としても支援していきたいと考えている。しかし、いかんせん、今の状況では県も大変財政も厳しい折、何かアメをぶら下げることができず、まずは両町の住民の気持ちが一緒になって、合併していただきたいと見守っているのが現状である。

(三好委員)

7ページから8ページにかけてのいわゆる合併の検証の件で、aとbの割合が高い3つの市町というのは、割合早く合併したところである。5年近く終わりかけているところで、大体落ち着いたのかなと思う。この評価は、どこの市町も、まずは職員が判断しながら評価されたと思うが、私も職員から見せられて、あまりにも高い評価をしすぎており、ちょっとびっくりした。しかし、ある意味では、職員が燃えているのかなという気がしている。私どもを含め、四国中央市、愛南町も合併の流れが落ち着いてきたので、そういった評価の中でやっていると思

う。ただ、a bとc dの差というのは、それほどあるわけではないと思う。どちらかに評価するとa bに、あるいはaまではいかないけどbにあたるんだよという評価だと思っている。そういう意味では、鬼北町の場合には、合併して、町長選挙等が途中にあたりで、なかなか落ち着かないのだと思う。合併に対する住民評価をした場合、私どもも含めてそうだが、住民の方から見たら、a bの度合いがこんなに高くはないと思っている。ただ、先ほど言ったように、職員自身がある程度地に足が着き始めたのかなと。そういう評価で見た方がいいと思う。

(鈴木委員)

三好市長の場合は若干コメントされたようだが、一般的には担当の職員が回答したのか。

(事務局)

まずは担当の方が作っていると思うが、そのまま公表するので、市長、町長にも見せてもらうようお願いしている。

(藤目会長)

合併の場合の大きいテーマだと思っているのだが、自治体内分権をどうするかという、それについての調査項目がなかったのが残念であり、それを知りたいと思っている。それはともかくとして、せっかく検証されたわけだが、今後どう使われる予定なのか。その点がすごく重要だと思うが。

(事務局)

今回、特に項目別で合併効果を実感できている部分、そうでない部分というのが、ある程度数字で見えたので、当然合併効果がなかなか実現できていない部分、特に自立性の向上や専門的できめ細かい施策の推進ができていないという部分については、今も県において市町の職員の研修等を積極的にやっているが、そういったものを更に進めていく必要があるのか、もしくは今も県から市町に対して職員を派遣しているが、もっと増やして、市町が自立して行政サービスを提供できるような支援をしていかなければいけないと感じている一方で、合併効果を高く感じているものについても、もっと伸ばしていきたいと考えており、特に地域コミュニティ・市民活動の振興について、住民の自立の芽が出てきたという評価をしているところも多数あるので、その中で特にいわゆる過疎地域における集落対策について、県としては来年度から力を入れていきたいと考えている。伸ばすべき部分はさらに伸ばしていきたいし、弱いとされたところについてもきちんと対策を講じていきたいと考えている。

(藤目会長)

この結果は当然市町に配られると思うが、あえて説明会みたいなものはないのか。例えばいくつかの地域、東・中・南予にするのか分からないが、いくつかの地域に分けて、そこで説明会を開催して、どういう特色があり、個々の自治体はどの特色の中に入るのかということが分かれば、今後、この成果を活かせる手立てになるんじゃないかと思う。せっかく検証したのだから、とにかくこれを活かすような施策を考えていただきたいと思っているがどうか。

(事務局)

大変僭越であるが、三好委員、今回のこの結果をどのように感じたのかと、どのように市町

にフィードバックしたらよいか御助言いただけないか。

（三好委員）

結果を拝見し、こんなに違いがあるのかと思ったのは確かである。したがって、足りないところはこういう施策をすることによって何かが出てくるのかなという感じは受けるが、そうかといって、これを説明したところで、どのくらい市町のものになるのか、というのはある。私どもがこの結果を拝見した中で、いいところはいいところなりに見習いたいと思う。それぞれの市町で抱えている問題がだいぶ違うものなので。

一言だけ付け加えると、合併と同時に三位一体の改革があったため、中心以外の地域は寂れるという住民の認識が混同しており、それをこのようなことで分析して、いや違うんだよ、ということを示すのは非常に大事だと思う。そういう中で、藤目先生が言われるように地域内分権を進めることによって、なお質の高い行政サービスが出来るかというのは、また別の角度であるのかと思うので、そういう分析をやっていただきたい。

（鈴木委員）

私も同感であるが、これだけ丁寧な分析をされたものをどのように活かすかということだと思うが、その場合に合併した町村の状況というか、規模においても性格においても随分違いがあるわけで、一般的に言えば、合併後の行政基盤のところにもあるように議員定数も大幅に削減されているし、職員数も減っているのだから、行政サービスを縮小せざるを得ないわけだが、しかし広域的な地域ブランドの取組み等、非常に活性化している面もある。だから、その整合性というか、どの自治体がどういう取組みをして、どのような成果が出たのか、あるいはそういう取組みが弱いなかなか成果が出ていないのかということ、もうひとつ突っ込んで調査をしてもらって、次の施策に活かせるようなものにしていただきたい。例えば、先ほど話題になった四国中央市。これは典型的な合併効果だと思うが、紙の産地ということで、今までは全国2位から4位くらいだったのが、合併して一躍1位になった。そうすると当然、地元も役所も活気づくし、地元業界・経済界も活気づく。一方、国から見る視点も非常に違ってくる。そういったことが、うまく相乗効果が発揮されて活気が出てきているように思う。また、会長が言われた地域内分権のことと関連するが、コミュニティの自立というか、行政職員が減少していくわけで、今までのような手厚いサービスが出来なくなる。そういう状況の中で、職員の意識の変化もあったと思うが、同時に地域の方も今までのように行政におんぶに抱っこではいけないという意識が芽生えてきたのだと思う。そういう意識の違いが、地域のコミュニティづくりの差として出てきているのではないか。したがって、どこか典型的なモデルとなるようなところを少し掘り下げて、政策化されるような取組みをしてもらえれば結構だと思う。

（事務局）

今回調査をして、今までうちで把握していなかった具体事例が結構あがってきたので、当然これをフィードバックして、他のところではこういうことをやっているのか、ということは市町にぜひ参考にさせていただきたいと思っている。また、実はもう終わった事業ではあるが、地域づくり団体と呼ばれている様々な団体への対応として、昨年11月に地域づくり団体の全国研修交流会を宇和島で開催した。

要は、これまで役場と一体化していろいろな地域づくりをしていた団体が、合併によって新しい市役所や役場との接点がなくなっているんじゃないかという心配があったので、今回全国

大会を企画して、県内で15の分科会を開催したが、イベントを通じて、もう一度市役所や町役場と地域づくり団体との関係を再構築するという取組みをしたところである。やったところは、非常に満足感も高いという結果が得られたので、行政が地域づくり団体やコミュニティに何かをお願いするのではなく、お互いが対等な立場でやっていけるような、そういった動きの支援を引き続きやっていきたいと考えている。

（藤目会長）

この報告書、先ほど市町には配布するとのことであったが、市町議会の議員さんには配布するのか。

（事務局）

基本的にはホームページで公開する予定であるが、それぞれの市町議会の議員には、それぞれの役場を通じて、ぜひ議会の方にも、というコメントを付けることは可能であるが。

（藤目会長）

私は、市町議会の議員に配布すると少しは効果があるのではないかと思うのだが。この結果を今後の議員活動に活かしてくださいという形にすれば。三好委員、いかがか。そういのはあまり役に立たないものか。

（三好委員）

役に立つのではないかとと思う。ただ、議会は常に歳出圧力があるものである。松山市や隣の松前町等の非常に財政力指数が高いところと私どものところは違うわけであるが、その私どもの財政的なレベルでこうしたい、だから合併効果も含めてこれくらいに抑えないといけないという時に、例えば今、西予市の全ての基金を合わせてようやく元々あった50億円くらいまで戻ったわけだが、そうすると今回の議会の中で、50億円も貯めているのは悪いという発想をする。どんどんどんどん出してしまえ、そういう圧力を加えやすいような資料に案外なりやすい可能性もあると思う。議会というのはそういうところ。

適切に利用していただく方にとっては、例えば国民健康保険料がこれだけ違いがある中で、どうしたらいいのか、どうすべきなんだろう、適切な数字はどこなんだろうかという目安にはなると思う。あわよくば、県の方が、例えば国民健康保険料がこんなに違うんだっただこかでバランスをとるために支援の手を差し伸べるといふ、そういう資料にしていいただいたらありがたい。

（藤目会長）

合併して大きくなる一方で、地方分権だということで、いろいろ話が出てくる中で、行政がしっかりしてほしいよね、住民もしっかりしてほしいよねというのはあるが、重要な役割を果たす議員がどうもぽっかりと抜けているような気がする。やはりこういう時代なので、議員がどれだけしっかりしてくれるかということによって随分変わると思っており、そのためにはそれほど郵送料もかからないのであれば、できれば議員全員に送っていただきたいと思う。ただ、これは予算の関係もあるので、考慮していただきたいというくらいにとどめておく。

では、もうひとつのテーマに移って、3つ目のテーマは、これまでのこの審議会ですべて議論した中で、大きくなるだけでなく、地域がどう自主的に成長していくかということも非

常に大きいということを申し上げており、それを多少反映した支援事業ができたというのを聞いて大変うれしく思ったわけであるが、その説明をお願いする。

（事務局）

それでは、お手元の資料3を御覧いただきたい。元気な集落づくり支援事業ということで、来年度、この4月からの新規事業である。要は、県としてはこの言葉は使わないとしているが、いわゆる限界集落、最近マスコミで報道されて、過疎地域における集落対策事業の必要性、重要性が非常に強く言われている。その際によく言われるのが、合併して周辺部が廃れてしまった、過疎化がいつそう進んだということである。合併を進めた県と矛盾する施策ではあるが、市町村合併によって先ほどあげたような効果もある一方で、やはりおそらく合併していなかったとしても小さな町村における過疎地域の集落というのは、大変な状況になっていたということから、いずれにしても喫緊の課題だということ、過疎地域における集落対策を本格的に始めることとした。御案内のとおり、県も財政状況が厳しく、大して予算が付かなかったが、1つ1つの内容は、お金というより人で全面的に支援していくというものである。

まず施策の1、「元気な集落づくり支援総合窓口」であるが、実はこういった過疎地域の支援施策は、総務省や農林水産省、国土交通省等、縦割りでそれぞれの支援策がある。さらに、それぞれの特殊法人、いわゆる外郭団体にも支援策があり、ちょっと部署が違えば全体像が全くわからない状況だったことから、各省庁が実施している集落対策に活用できるいろいろな事業や事例を一括して情報を整理して、ホームページ上で発信することをやってきたいと考えている。また、実際に市町職員、あるいは住民の方が相談に来られても対応できるように、本庁と地方局、支局に相談窓口を設置して、情報提供を行っていききたいと考えている。

それから施策2、「元気な集落づくりシンポジウム開催事業」についてであるが、実は今年度、過疎をめぐる大きな動きがあった。これまで過疎地域自立促進特別措置法という特別法によって過疎地域における様々なインフラ整備に対して手厚い財政支援措置が講じられてきたが、これが来年、22年の3月で失効する。そこで、新しい法律の制定の実現を目指すために、県民運動をしていこうということで、4月18日にひめぎんホールにおいて、総決起大会の開催を予定している。お手元にリーフレットをお配りしているが、第1部・第2部の構成で、第1部はいわゆる政治的なセレモニー、第2部で基調講演とパネルディスカッションからなるシンポジウムを企画している。各市町の首長、議員、職員、また、ぜひ県民の方にはたくさん来ていただき、過疎地域の現状についての認識と、過疎地域における集落対策の必要性についての意識啓発を図りたいと考えている。三好委員にもパネリストとして御参加いただく予定である。

そして施策の3、「元気な集落づくりモデル事業」について、これは県内3カ所、東・中・南あるので、おそらく1カ所ずつになると思うが、3地区を選び、そこで住民の方が主体となって地域の課題等を整理してその地区を今後どうしていくか、そういった将来構想と事業計画を策定する際に、県の本庁の職員、地方局の職員も一緒に参画をしてプランを作る。1年かけてプランを作り、22年度以降、具体的に事業を実施していく。それぞれ集落ごとに課題は様々であるので、その集落にあったモデルプランを策定したいと考えている。そこで3パターンできればと思っているが、その取組み・ノウハウを他の地域へ波及させ、全県的な過疎地域における集落対策の取組みを進めていききたいと考えている。

それから施策4は施策3と密接に関係してくる事業であるが、一昔前の過疎集落対策は、住んでいる住民の皆さんにがんばればがんばれと言っていたわけで、今はもう著しく高齢化が進み、がんばっていただく住民の人が住んでいない。そこで今、そういった方々を応援する方、いわ

ゆる都市の住民や企業、学生、そういった方も実は過疎地域でがんばりたいというニーズがあるので、マッチング事業をやっていきたい。道路の草刈や間伐材の手伝い等を通して、都市と集落の交流を支援していきたいと考えている。年度的な流れは裏に書いてあるとおり。こういった集落づくり支援事業を、合併の影の部分と言われている周辺部の大変な状況を踏まえて、取り組んでいきたいと考えている。4月18日のシンポジウムにも、もしお時間が許せば、ぜひ御参加いただきたい。

(中田委員)

この決起大会、申込書がついているが、どういった方を狙いに開催されるものか。市や町の首長や議員等だけで、住民だけの参加はできないのか。

(事務局)

広く県民の方にぜひ来ていただきたい。御案内は県議会議員、県選出の国会議員や首長、各市町議会議員に出しているが、特に第2部のシンポジウムについては、ぜひ一般県民の方、特に過疎地域に住んでいて地域の将来に悩みを抱えている方、もしくは都市に住んでいるが過疎地域について心配しているという方にもぜひ参加いただきたい。パネリストはそれぞれ第一線の方をお願いしており、非常に参考になるのではないかと思いますので、関心のある方は、広く御参加いただきたい。

(中田委員)

広報についてはこのリーフレットだけか。それともマスメディア等を利用する方法も考えているのか。

(事務局)

実は、たびたび宣伝しているものの、なかなかマスコミに取り上げられず、今のところNHKで報道されたくらい。県政広報には掲載されていないので、今はこういった形の広報のほか、地域づくり団体の集まり等で配布しているところである。

(藤目会長)

本日、マスコミの方が同席されているので、ぜひひとつよろしく御協力のほどを伏して願います。

どういう展開になるか分からないが、非常に面白い展開だと思う。事務局からも縦割りという話があったが、実は今、経済産業省が全国を相手にコミュニティビジネスの研究会を立ち上げていて、北海道ブロック、東北ブロック等それぞれのブロックで研究会を作っている。私はその四国ブロックのお世話をしている、この間東京で開催された全体会に参加したところであるが、コミュニティビジネスを全国的に展開しよう、コミュニティを活性化しようという時に、今まではビジネスという観点が薄かったわけであるが、多少なりともビジネスの観点があると、持続性という点においてもかなりいいのではないかとということで、今進めようとしている。今年度が初年度で、立ち上げたばかりであるが、3年事業であり、今後どのように展開するかということについて、おそらく委員長ですから、私の意見も聞いていただけたらと思うので、こういうものと連携してやっていければ非常にいい展開ができるのではないかと考えている。そういう機会がきたら、ぜひ一緒にやらせていただきたい。

(鈴木委員)

これは愛媛県独自の事業か。それとも全国的なものか。

(藤目会長)

これは愛媛県の事業である。

(鈴木委員)

施策3と4は一体化して、施策4に施策3を組み合わせるのか、施策3に施策4を組み合わせるのか、そういう可能性もあるかと思う。こういうマッチングの事業をコーディネートする人がどれだけいるかということが大事で、そうすると持続性ができる。

他の地域でやっている間伐や竹藪の竹を切る作業、これはやってみると人気がある。ただ、作業自体は危険な作業なので、その点を配慮しながらすると、子どもたちが喜ぶ。また、できればバイオエネルギー、森林資源を活用した新しいエネルギー開発といわれるが、そういう事業ができれば面白いのではと思う。紙産業の方に伺うと、例えば竹からずいぶん良質の繊維がとれるらしいので、今まで十分活用されていないものを活用し、ビジネスになる形で供給できるスタイルができるかどうか、ぜひ取り組んでいただきたい。

(藤目会長)

この事業でいえば、いろんなノウハウが蓄積されると思うが、県にお願いしたいのは、それをきちんと蓄積し、情報発信をしていただきたいということ。今鈴木先生がおっしゃった竹を使ってという話であるが、コミュニティビジネスの委員会では、今までどこの地域でどんなことをやったら成功したよという成功事例ばかりを挙げていたが、それは全国どこにでもあるので、そうではなく、例えば今おっしゃったような「竹を使ってこのようにやれば、ひょっとしたらうまくいくかもしれないよ」というようなタネ本をたくさん作り、それを四国に流そうと言っている。そのタネ本を四国の人に見ていただいて、「これなら出来そうだ」とか「これを変形すればうまくいく」思ってもらえるようなタネ本ができないか今やっているところである。

(三好委員)

私どもも、県が作られたこの元気な集落づくり支援事業に非常に期待をしている。今まではそれぞれの地区レベルまでは入っていたが、集落レベルまで入るのは今回初めてだと思う。これは非常に画期的な事業だと私は認識している。先ほど、限界集落という言葉は厳しいのでやめると言われましたが、なかなか的確な言葉であり、言葉としてズバッと入っていく。西予市の場合、今20%がその限界の所にきておりますが、10年後には70%という数字がもう出ている。そうになると、集落に目をあてなければいけない。そういう意味では、ここまで目をあてていただくというのは画期的なことで、それが蓄積されて何らかの形になれば本当にいいと思う。そして、会長がおっしゃるように、ただ単にそこを守るという観点だけではなく、そのビジネスモデルをぜひ作っていただいたらありがたい。私どもも一生懸命勉強するので、御指導いただきたい。

(藤目会長)

私は、最近は「まちづくり」と「まちづくりごっこ」というのがあって、多くの地域は「ま

ちづくり」といいながら「まちづくりごっこ」をやっているのではないかとやっている。ただ、「まちづくりごっこ」は悪い意味でなくて、いい意味で言っているのだが。「まちづくりごっこ」をやることで自分の地域に対して思い入れが出来て、誇りが持て、それはそれですごく価値がある。しかしながら、経済が伴わないと、それだけでは生きていけない。そうするとそれも含めたものが本来「まちづくり」でやらなくてはいけないのだが、そういう視点があまりにも少なかったのではないかという気がしている。

中田委員は内子町から来ておられるが、内子町の石置地区というのはすばらしい活動をされている。ただ、実際に入って調査すると、そういう活動によってどれくらい経済的なメリットを得ているかという、次の年度のイベントをやる予算が手に入る程度のものである。それは本当にすばらしいことであるが、それだけではメシは食えないわけで、そうするとやはり、もう少しビジネスという視点を入れていかないと、限界集落がますます問題になっていくという感じがしている。そういう点では、この事業が端緒になれば、非常にありがたいと思っている。

(事務局)

いずれにしても、本当に少ないが、まずは3カ所ということで、そこを何とかうまく成功させると同時に、それをきちんと圏域に普及させるのも次の課題だと思っている。この3カ所を選ぶ際も、市町から出していただくが、既に出来上がってうまくいっているところを選んでも仕方がないので、一緒に試行錯誤しながら進めていきたいと考えている。

(藤目会長)

この3つの地区は、どのように選ぶのか。

(事務局)

基本的には各市町に募集し、申請を出していただく。選ぶ際のポイントは、とにかく3つパターンの違うものを作りたいので、それぞれ違う悩みを抱えている集落にしたいということで、後は、立地条件や現状、また、基本的に集落対策は本来市町が支援すべき事業であり、その市町がどういった体制でどれだけきちんとバックアップしていけるかということ、そういったものを総合的に勘案しながら地区を選定したいと考えている。コミュニティビジネスの芽のあるところがあれば、個人的には1パターンとしてぜひやってみたいと思う。他に、生活交通の足の確保が何よりも課題だということについてどう応援していくかとか、耕作放棄地が悩みだということがあればどう対策すべきかなど、様々な悩みがあると思うので、出てきたものを見ながら選定したい。

(藤目会長)

これまで、3つの議題を議論していただいたが、御意見はないか。

(久保委員)

松野町がこのように遅れている中で、社会経済の落ち込みが急激に、それこそ1ヶ月が何十年分かの落ち込みに入っているところであるが、ちょうど松野町には観光資源等の様々な施設があり、これらが逆に重荷になるような状況になるのではないかと心配である。時間をかけすぎること、そちらの方が大きくなって、合併という問題が遠ざかってしまうような気がするが、こういう話し合いはもうほぼ山の頂上近くまで見えているのか。

(事務局)

先ほど説明したとおり、9割方合併に向かって進んでいるが、前回の合併協議でも非常に揉めた部分が今回も同じように問題となっている。あまり合併特例法の期限ばかり言っても仕方がないが、今回は明らかに松野町の方から合併してくださいと鬼北町にお願いしているという状況であり、現在は鬼北町長が不在のため最後の詰めができていないが、新町長が決まり、鬼北町としての新しいスタンスが定まったら、ここ3~4ヶ月で一気にテンポよくやっていく必要があると考えている。そこでうまくいかなければ、おそらく時間をかけてもうまくいかないという認識している。

(藤目会長)

では、今日予定していた議題はこれで終了させていただく。