

愛媛県における平成の市町村合併の検証

～合併後10年を経た今後のまちづくりに向けて～

平成27年2月

愛媛県・市町連携推進本部

はじめに

我が国においては、戦後の地方自治、特に市町村の役割を強化するため、昭和28年に9,868あった市町村を昭和36年には3,472に再編するいわゆる昭和の大合併が行われた。

その後、昭和の大合併から40年以上の歳月が経過し、その間に高度経済成長や国民生活の変容、東京をはじめとした都市への人口の集中が進行したが、市町村数をはじめとする基礎自治体のあり方はほとんど変化がなかった。しかしながら、日本社会の成熟化により、経済成長が鈍化に転じるとともに人口減少・少子高齢化が急速に進む中、国・地方を通じた巨額の債務等の深刻な財政状況下において複雑多様化する行政サービスを提供しなくてはならないなど、市町村を取り巻く環境は厳しさを増していった。このような中で、全国各地で住民や地域の経済団体の側から新たな市町村の合併に向けた活発な取組みが見られるように市町村の合併を巡る新しい潮流が生じた。この状況を背景に、住民に最も近い自治体である市町村において地域の実情に応じた行政サービスを安定的・継続的に提供することを目的に、平成11年に地方分権改革一括法が成立し、「市町村の合併の特例に関する法律」が改正され、地方分権と同時に市町村合併という手法により市町村の行財政規模や能力の拡充、行財政の効率化を図ることとなった。いわゆる平成の合併である。

また、平成12年には当時の与党財政改革推進協議会において「基礎自治体の強化の視点で、市町村合併後の自治体数1,000を目標とする」との方針が示された。

平成の合併は、具体的には、平成11年から平成17年までは、「市町村の合併の特例に関する法律」に基づき、合併特例債や合併算定替の大幅な延長といった手厚い財政支援措置により、また平成17年以降は、「市町村の合併の特例等に関する法律」に基づく国・都道府県の積極的な関与により推進された。

市町村合併は「最大の行政改革」とも言われており、合併による市町村規模の拡大は、行財政基盤の強化やサービスの高度化・効率化等につながるだけでなく、拡大した住民の生活圏に行政区域を一致させることにより、一体的なまちづくりの計画的推進が可能になるなど、既存の行政体制・規模のままでは実現し得ない大きなメリットが期待されていた。

このような中、本県においても地域の将来を見据え、平成15年4月の新居浜市と別子山村の合併を皮切りに、平成17年8月に至るまで、実に70市町村のうち68市町村が合併を選択し、市町村数は20まで減少した。

市町村合併は長期的な視点から行われるものであり、その本来の効果の発現には時間を要するが、平成26年度で平成の合併から概ね節目となる10年を迎えるため、平成26年2月に開催された県・市町連携推進本部会議において、県と市町が連携して合併の検証を行うことを決定した。

本報告書は、本県における平成の合併を総括し、今後のまちづくりに生かすことを目的として取りまとめたものである。

目 次

検証の手法等	1
1 市町の概況	3
(1) 合併の状況	3
① 合併の概要	
② 合併の状況一覧	
③ 愛媛県における市町村合併の状況	
(2) 市町の規模等	6
ア 合併前後の人口・面積	
イ 人口の推移	
ウ 市町民所得の推移	
(3) 財政状況	8
ア 歳入・歳出決算	
イ 普通交付税	
ウ 標準財政規模	
エ 地方税収	
オ 経常収支比率	
カ 性質別歳出	
キ 個人住民税の徴収率	
2 合併の効果	15
(1) 行財政基盤の強化（行財政の効率化）	20
① 財政基盤	
ア 歳出構造の変化	
イ 人件費削減額の累計	
ウ 財政支援状況	
エ 合併特例債の活用状況	
オ 道路（市町村道）改良率の推移	
カ 実質公債費比率の変化	
キ 財政力指数の分布	
ク 合併算定替の状況	
ケ 基金残高の推移	
② 行政基盤	
ア 三役定数の変化	
イ 議員定数の変化	
ウ 総職員数の変化	
エ 本庁・支所等職員数の変化	

オ 専門職員数の変化	
カ 組織機構の充実	
(2) 住民サービス・利便性の向上	30
① 住民サービスの向上	
② 住民サービスの統一状況等	
ア 公共料金の変化	
イ 国民健康保険料（税）の変化	
ウ 介護保険料の変化	
エ 保育料の変化	
③ 公共施設の統廃合	
(3) 住民・コミュニティ活動の活性化と地域のイメージアップ	39
① 地域コミュニティの充実・活性化	
② 地域のイメージアップと活性化	
3 残された課題	45
(1) 残された課題	45
① 一層の行財政の効率化	
② 一部分野における住民サービス・利便性の低下等	
③ 低調な住民活動	
(2) 社会経済情勢の変化による課題	53
4 残された課題への対応	55
(1) 残された課題への対応	55
① 行財政の効率化	
② 住民サービスと利便性の維持・向上	
③ 住民・コミュニティ活動の活性化と一体性の確立	
④ 社会経済情勢の変化による課題への対応	
(2) 合併算定替期間終了後の対応	59
5 今後のまちづくり	61
おわりに	63

資料編

- (1) 市町村合併検証部会設置要領
- (2) 住民アンケートの結果
 - 実施要領
 - アンケート様式
- (3) 各種団体聞き取り調査の結果
 - 実施要領
 - 調査様式
- (4) 市町アンケートの結果
 - アンケート様式
- (5) 普通交付税算定の見直しについて

検証の手法等

(1) 趣旨

平成26年2月に開催された県・市町連携推進本部会議において、平成の合併から概ね節目となる10年を迎えるにあたり、県と市町が連携して合併の検証を行うことを決定した。検証にあたっての方針は次のとおりである。

- ・ 過去を振り返るだけでなく、今後のまちづくりをどう進めていくかという未来志向で取りまとめる。そのため、合併のメリットや乗り越えるべき課題を抽出し、その対応策を提示する。
- ・ 客観性・具体性の確保等のため、外部有識者（専門委員（*））の意見聴取や住民アンケート・市町アンケート・市町副首長への聞き取り、各種団体への聞き取り調査等を実施する。
- ・ 県総務部長・市町副首長からなる検証部会を設置する。
- ・ 合併後に生じた財政需要等を把握し、交付税算定見直しに係る意見に反映する。

(2) 検証の手法

住民アンケート、団体聞き取り調査及び市町アンケートを基本として、全市町の意見を総括するとともに、専門委員による現地調査（市町、団体）を踏まえた助言等により検証を行った。

◆住民アンケート

- ・ 調査目的 本県における平成の合併についての検証の基礎資料とするため、合併後の住民の意識や今後のまちづくりに向けたニーズを調査する。
- ・ 調査対象 各市町の実状に応じて抽出した概ね100戸程度の区域を代表する区長等
- ・ 調査方法 原則、市町職員が戸別訪問により対象者の声も聴きながら回収（郵送可）
- ・ 調査時期 アンケートの配布（6月上旬）～回収（7月下旬）
- ・ 回答状況 対象者1,089人のうち891人から回答（回答率81.8%）
構成比：男性92.6%、女性7.3% 中心部54.4%、周辺部45.6%
※「中心部」とは、合併後の本庁舎の属する旧市町村の区域をいう。
「周辺部」とは、「中心部」以外の旧市町村の区域をいう。

◆団体聞き取り調査

- ・ 調査目的 本県における平成の合併についての検証の基礎資料とするため、合併後の各種団体の意識や今後のまちづくりに向けたニーズを調査する。
- ・ 調査対象 商工会議所、商工会、農協等、市町において意見を聴取する必要があると判断した団体（各合併市町5団体以上）
173団体（女性団体43、商工団体30、農業団体23、青年団体21 外）
- ・ 調査方法 団体の活動における合併の影響について、原則、県及び市町職員が現地を訪問し、当該団体の長等に対して聞き取り調査を行う。
- ・ 調査体制 市町振興課及び地方局地域政策課が分担して、各市町担当課職員の同席により実施。一部市町は専門委員も同席して実施。
- ・ 調査時期 7月28日～11月4日

◆市町アンケート等

- ・調査内容 合併後の公共料金等の統一状況や合併効果の発現状況に対する自己評価等
- ・調査対象 全市町（非合併市町は一部の設問のみ）
- ・調査時期 6月上旬～12月上旬

* 専門委員（外部有識者）

兼平 裕子氏 （愛媛大学法文学部総合政策学科 教授）

小西砂千夫氏 （関西学院大学大学院経済学研究科・人間福祉学部 教授）

妹尾 克敏氏 （松山大学法学部 教授）

1 市町の概況

(1) 合併の状況

① 合併の概要

本県における平成の合併は、県が積極的に合併を推進したこともあり、一時は、全70市町村が合併協議会に参加し、その後、一部で離脱などがあったものの、平成15年4月の新居浜市と別子山村の合併を皮切りに、平成17年8月の宇和島市、北宇和郡吉田町・三間町・津島町の4市町の合併に至るまで、実に70市町村のうち68市町村が合併し、市町村数は70から20にまで大幅に減少した。

その減少率は、平成26年4月5日現在で、全国平均の46.8%を大きく上回る71.4%となっており、長崎県、広島県、新潟県に次いで全国第4位となっている。

合併の方式としては、編入合併は新居浜市と松山市の2件のみで、他の16件は全て新設合併となっている。

新設合併によって発足した16市町のうち、旧市町の名称を使用したのが西条市、今治市、伊予市、砥部町、内子町、大洲市、八幡浜市、伊方町、宇和島市の9市町、また、新たな名称を選んだのが四国中央市、上島町、東温市、久万高原町、西予市、鬼北町、愛南町の7市町である。

表1-1 都道府県別合併の進捗状況(上位10位)

	都道府県名	H11.3.31の 市町村数	内訳			H26.4.5の 市町村数	内訳			減少率
			市	町	村		市	町	村	
1	長崎県	79	8	70	1	21	13	8	0	73.4%
2	広島県	86	13	67	6	23	14	9	0	73.3%
3	新潟県	112	20	57	35	30	20	6	4	73.2%
4	愛媛県	70	12	44	14	20	11	9	0	71.4%
5	大分県	58	11	36	11	18	14	3	1	69.0%
6	島根県	59	8	41	10	19	8	10	1	67.8%
7	山口県	56	14	37	5	19	13	6	0	66.1%
8	岡山県	78	10	56	12	27	15	10	2	65.4%
9	秋田県	69	9	50	10	25	13	9	3	63.8%
10	滋賀県	50	7	42	1	19	13	6	0	62.0%
	全国	3,232	670	1,994	568	1,718	790	745	183	46.8%

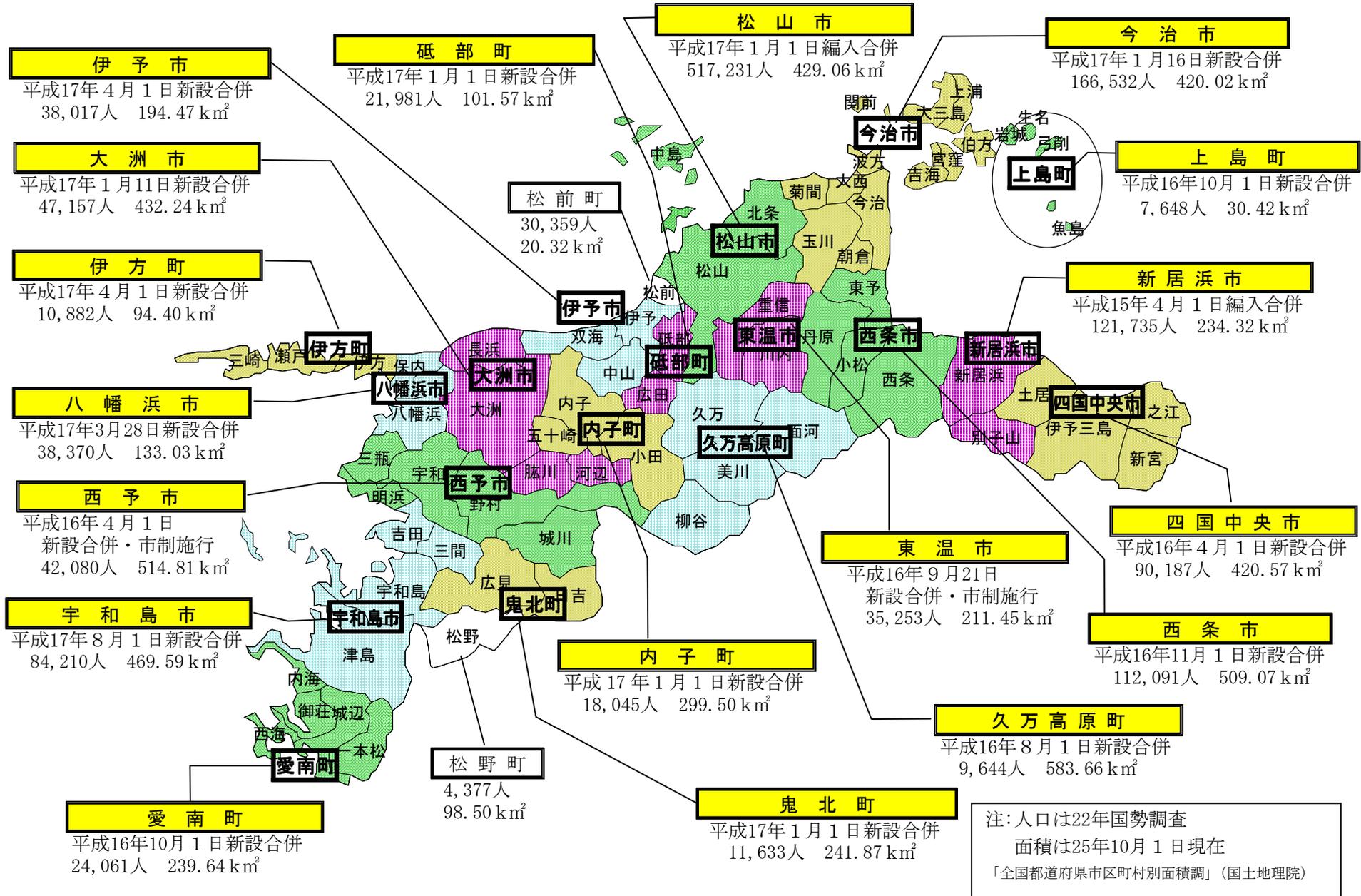
出典：総務省「都道府県別合併の進捗状況(減少率順)」(抜粋)

② 合併の状況一覧

愛媛県の合併の状況

合併期日	新市町名	関係市町村
H15. 4. 1	新居浜市	新居浜市、宇摩郡別子山村
H16. 4. 1	四国中央市	川之江市、伊予三島市、宇摩郡新宮村・土居町
H16. 4. 1	西予市	東宇和郡明浜町・宇和町・野村町・城川町、西宇和郡三瓶町
H16. 8. 1	久万高原町	上浮穴郡久万町・面河村・美川村・柳谷村
H16. 9. 21	東温市	温泉郡重信町・川内町
H16. 10. 1	上島町	越智郡弓削町・生名村・岩城村・魚島村
H16. 10. 1	愛南町	南宇和郡内海村・御荘町・城辺町・一本松町・西海町
H16. 11. 1	西条市	西条市、東予市、周桑郡小松町・丹原町
H17. 1. 1	松山市	松山市、北条市、温泉郡中島町
H17. 1. 1	砥部町	伊予郡砥部町・広田村
H17. 1. 1	内子町	喜多郡内子町・五十崎町、上浮穴郡小田町
H17. 1. 1	鬼北町	北宇和郡広見町・日吉村
H17. 1. 11	大洲市	大洲市、喜多郡長浜町・肱川町・河辺村
H17. 1. 16	今治市	今治市、越智郡朝倉村・玉川町・波方町・大西町・菊間町・吉海町・宮窪町・伯方町・上浦町・大三島町・関前村
H17. 3. 28	八幡浜市	八幡浜市、西宇和郡保内町
H17. 4. 1	伊予市	伊予市、伊予郡中山町・双海町
H17. 4. 1	伊方町	西宇和郡伊方町・瀬戸町・三崎町
H17. 8. 1	宇和島市	宇和島市、北宇和郡吉田町・三間町・津島町

③ 愛媛県における市町村合併の状況



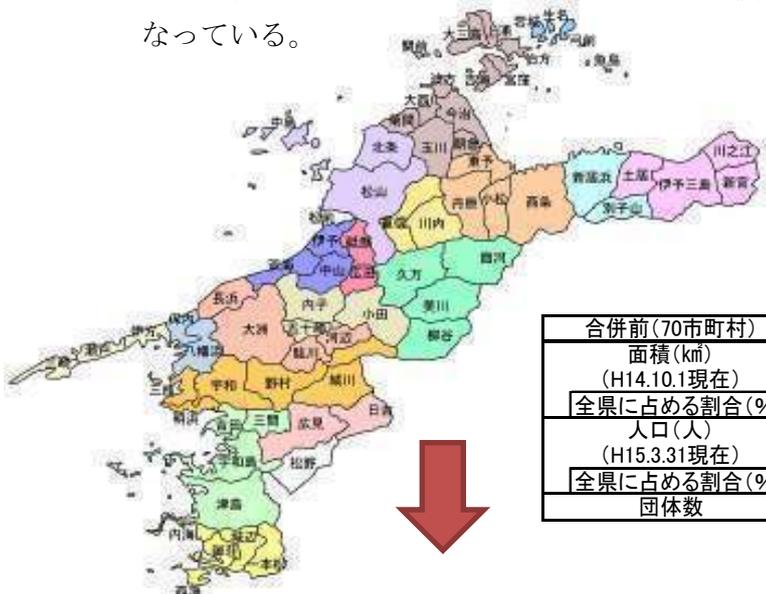
(2) 市町の規模等

ア 合併前後の人口・面積

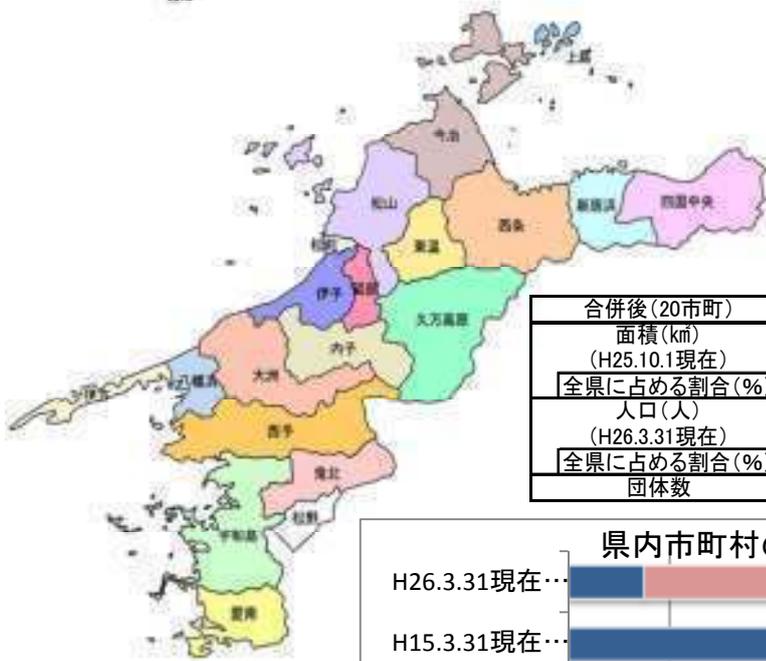
合併前後における人口規模別市町村数を見てみると、合併により、人口1万人未満の市町村の割合が減少、1万人以上の市町村の割合が増加し、市町の人口規模が大きくなっている。

合併前後における人口、面積については、下の表のとおり、平均人口、平均面積ともに3倍以上の規模に拡大し、人口集積地区（市街地・準市街地）数についても、合併前の市町村平均4.6から合併後の市町平均11.7と大幅に増加しており、合併によって、広域化・多極化している。

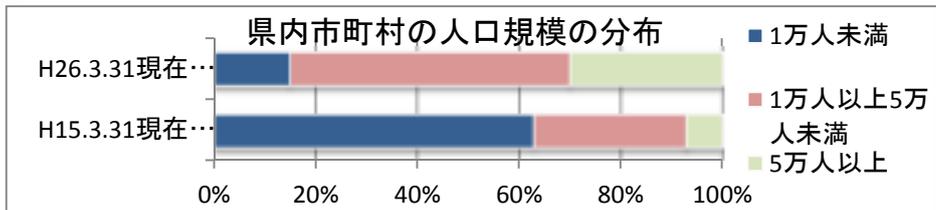
また、全県に占める町村の割合が人口、面積ともに大きく減少し、市の割合が高くなっている。



合併前(70市町村)	市	町	村	計	平均
面積(km ²) (H14.10.1現在)	1,722.99	3,121.60	832.00	5,676.59	81.09
全県に占める割合(%)	30.4	55.0	14.7	100.0	
人口(人) (H15.3.31現在)	1,082,549	395,799	24,148	1,502,496	21,464
全県に占める割合(%)	72.1	26.3	1.6	100.0	
団体数	12	44	14	70	



合併後(20市町)	市	町	村	計	平均
面積(km ²) (H25.10.1現在)	3,968.63	1,709.88		5,678.51	283.93
全県に占める割合(%)	69.9	30.1		100.0	
人口(人) (H26.3.31現在)	1,292,068	137,632		1,429,700	71,485
全県に占める割合(%)	72.1	26.3		100.0	
団体数	11	9		20	

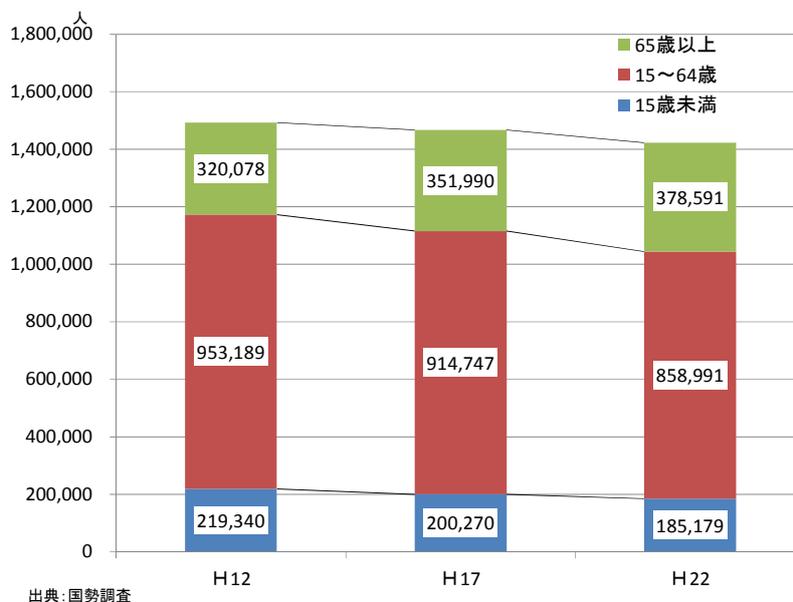


出典：全国都道府県市区町村別面積調、愛媛県住民基本台帳月報

イ 人口の推移

国勢調査に基づく年齢別人口によると、平成12年度から平成22年度にかけ、15歳未満の人口が減少傾向、65歳以上の人口が増加傾向にあり、全体として人口減少が進む中、とりわけ少子高齢化が進行している。

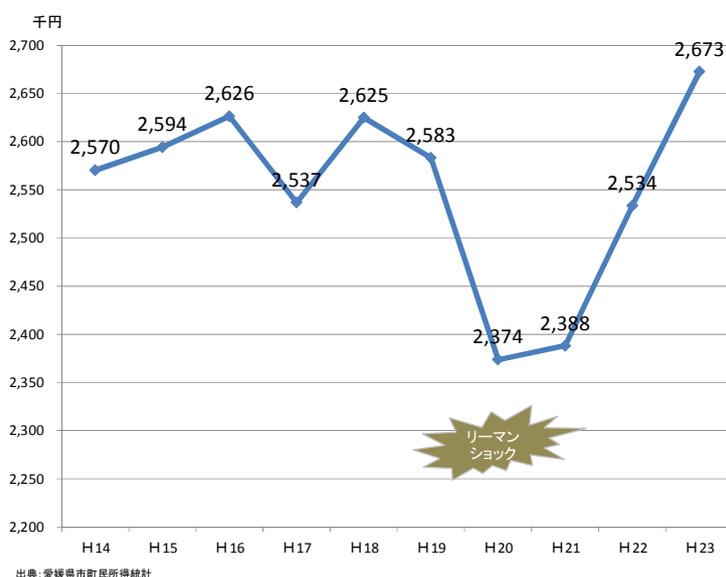
表 1-2-1 愛媛県の年齢別人口の推移



ウ 市町民所得の推移

本県の人口1人当たり市町民所得は、平成14年度以降、2,600千円前後で推移していたものの、リーマンショックの影響により、平成20年度に大きく減少したが、平成21年度から増加傾向にある。

表 1-2-2 人口1人当たり市町民所得の推移



(3) 財政状況

県内市町は、市町村合併がピークを迎える時期に重なった平成16年度からの三位一体改革以降、歳入面では、税源移譲や住民税の定率減税の廃止により地方税が増加したものの、歳入に占める割合の高い地方交付税などが大幅に減少したことで、全体の決算規模は縮小した。

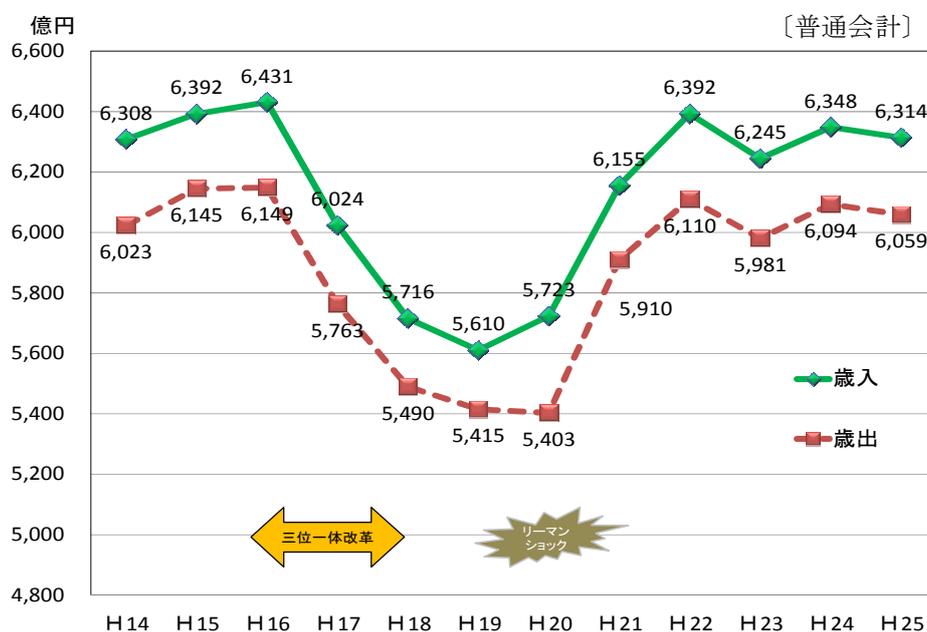
また、歳出削減のため普通建設事業費を中心とした投資的経費の縮小の一方で、社会保障費は増加したことから、財政構造の硬直化が進行してきた。

しかし、リーマンショック以降は、国の財政支援措置により地方交付税が復元し、決算規模が増加に転じるとともに、人件費等の歳出削減努力から、社会保障費の増加、東日本大震災を受けた防災・減災対策や「合併市町村建設計画」に係る普通建設事業費などの歳出増加に対応しつつも、経常収支比率は改善している。

ア 歳入・歳出決算

歳入・歳出とも、平成16年度から三位一体改革の影響を受けて落ち込んだが、リーマンショック後の経済活性化のための財政措置（臨時交付金・地方交付税の加算）により回復した。

表 1-3-1 歳入・歳出決算（全団体）の推移

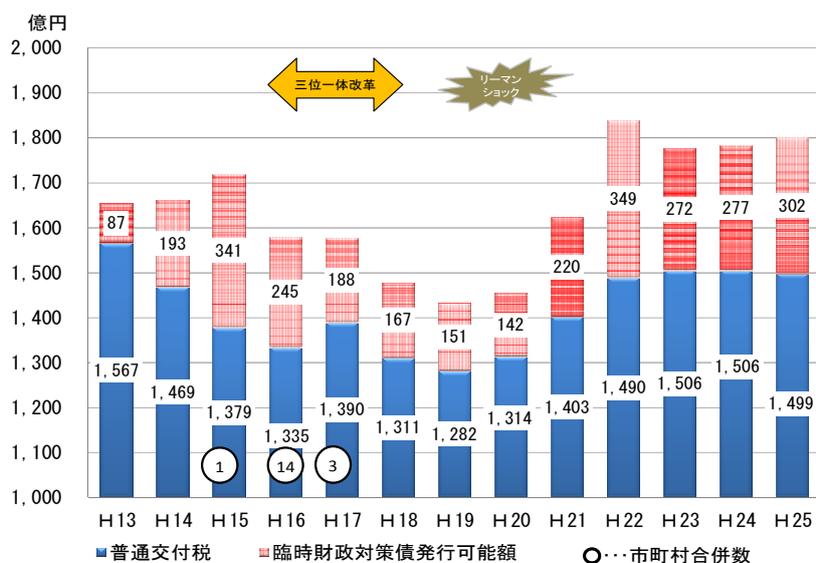


イ 普通交付税

◆普通交付税の状況

三位一体改革による普通交付税の削減とリーマンショック後の普通交付税の復元（歳出特別枠・別枠加算による財政措置）による変動が大きい。自主財源が乏しく、普通交付税への依存割合の高い県内市町にとって、普通交付税の額の変動が財政運営に多大な影響を及ぼしている。

表 1-3-2 普通交付税の状況（全団体）の推移

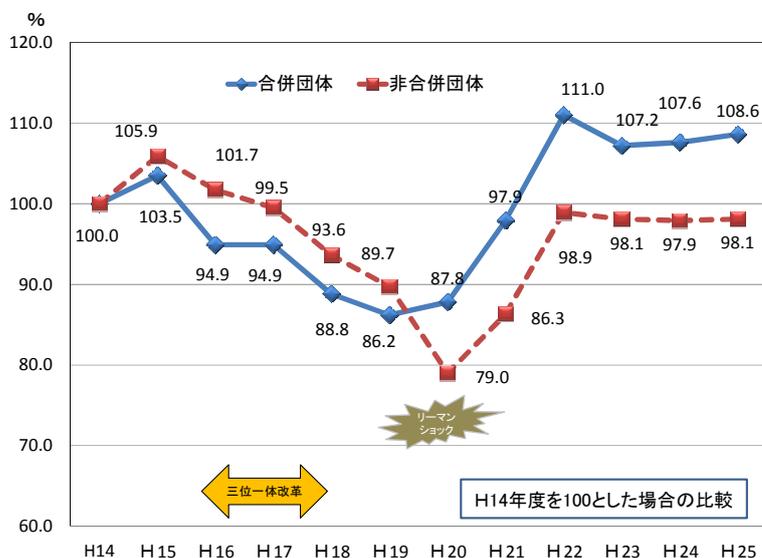


◆合併団体と非合併団体の推移

三位一体の改革により、合併団体、非合併団体ともに減少するものの、合併団体の方が小さい減少幅に抑えられている。

また、リーマンショック後の財政措置においては、合併団体の復元幅が大きくなっている。

表 1-3-3 普通交付税（臨財債含む）の推移

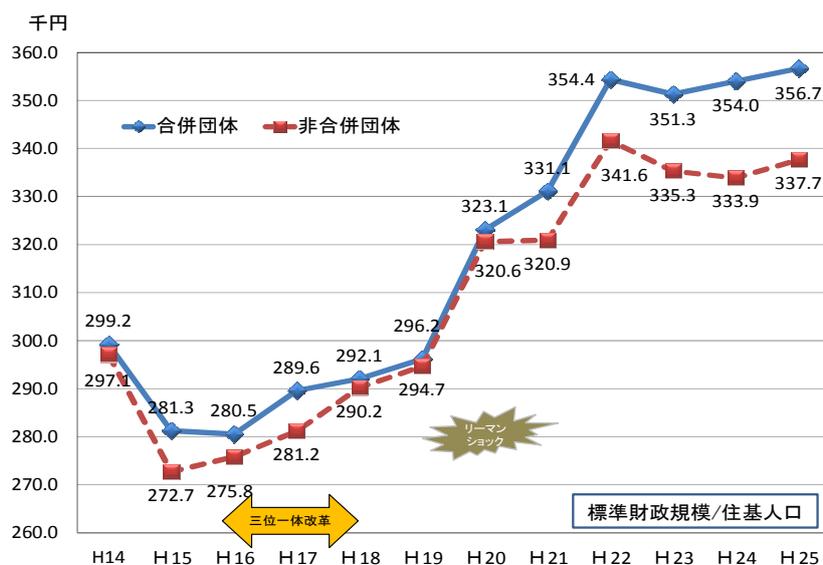


ウ 標準財政規模

標準財政規模は、地方自治体の裁量によって使用できる財源（一般財源）の標準的な規模を示すものであり、主に標準税収入額（法定普通税の75%）と地方交付税である。

1人当たりの標準財政規模の推移を見ると、リーマンショック後の、地方交付税の復元（歳出特別枠・別枠加算による財政措置）を背景に、合併団体、非合併団体いずれも増加している。

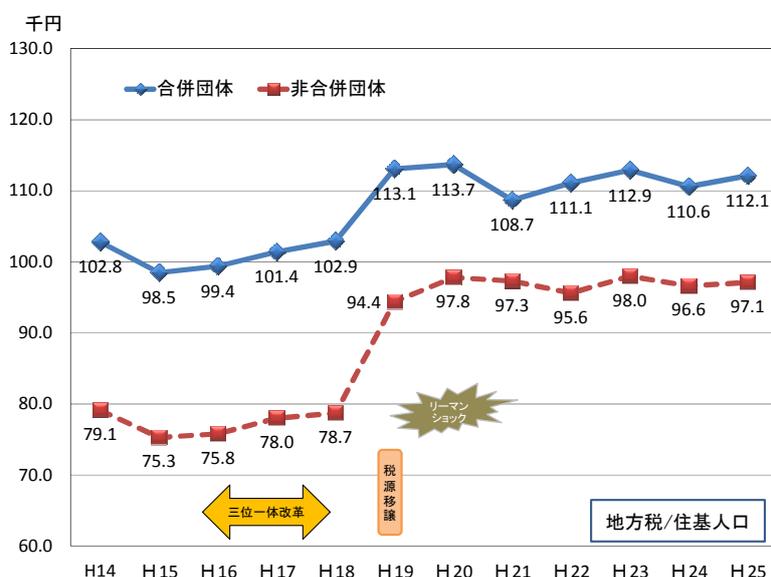
表 1-3-4 1人当たり標準財政規模の推移



エ 地方税収

三位一体の改革に伴い、国税（所得税）から地方税（住民税）へ税源移譲が行われたことから、1人当たり地方税収は、合併団体、非合併団体いずれも増加している。

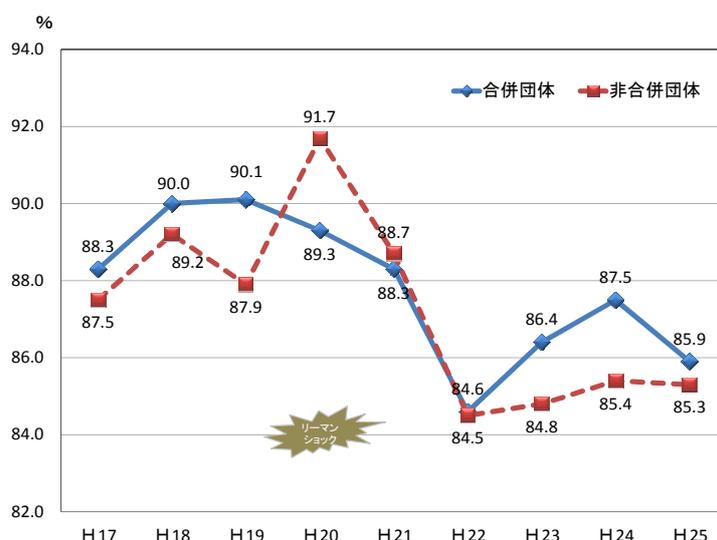
表 1-3-5 1人当たり地方税収の推移



オ 経常収支比率

経常収支比率の算出式の分子にあたる義務的経費は、特に高齢化を背景とした扶助費の伸びなどにより近年増加している。こうした中、平成20年頃までは、地方交付税の減少も重なり、一般財源に対する義務的経費の割合が相対的に増加したため経常収支比率は90%前後に悪化していたが、リーマンショック以降、国の財政措置により地方交付税が復元したことから、85%前後に改善された。

表 1-3-6 経常収支比率の推移

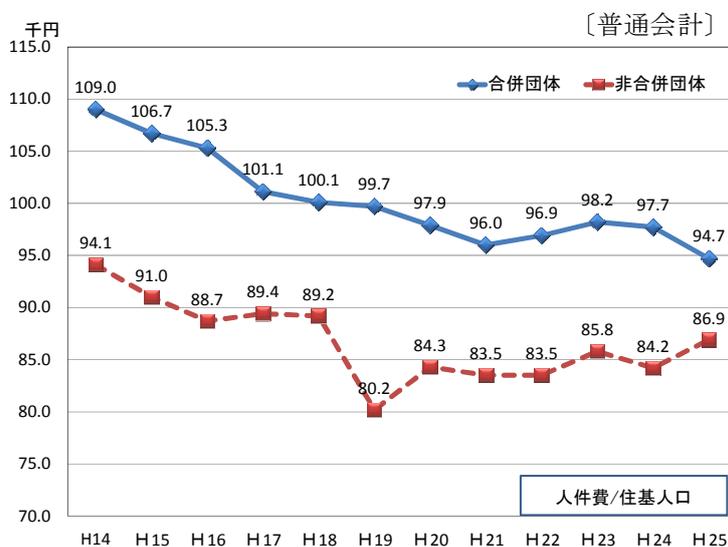


カ 性質別歳出

◆ 1人当たり人件費

国から、平成17年度から平成21年度までを期間とした定員の合理化計画である「集中改革プラン」を策定・公表し、行政改革に積極的に取り組むことを要請されたことを受け、合併団体、非合併団体ともに、簡素で効率的な組織体制に向けて、適正な定員管理に取り組んだ。

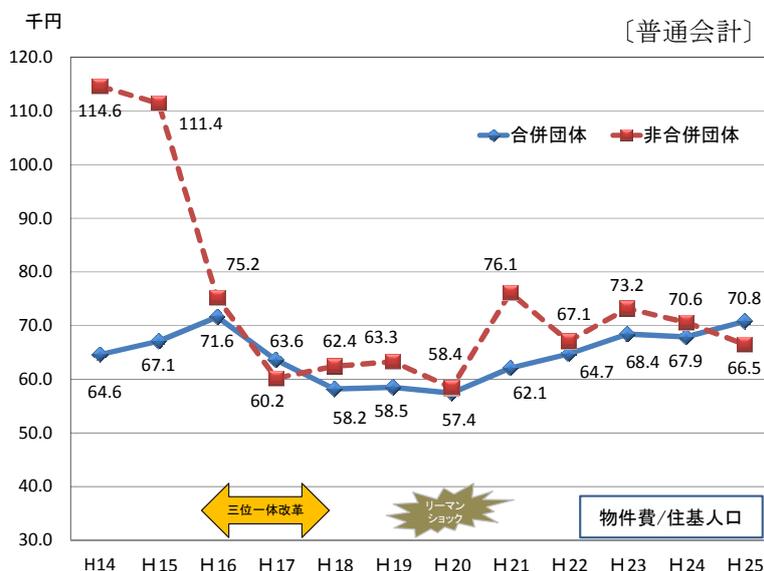
表 1-3-7 1人当たり人件費の推移



◆ 1人当たり物件費

物件費は主に、自治体が業務を遂行する際に支出する消費的経費であるが、非合併団体においても物件費の抑制が求められ指定管理者制度を導入するなどの取組みを進めた結果、三位一体改革以降は、合併団体、非合併団体とも同様の動きとなっている。

表 1-3-8 1人当たり物件費の推移

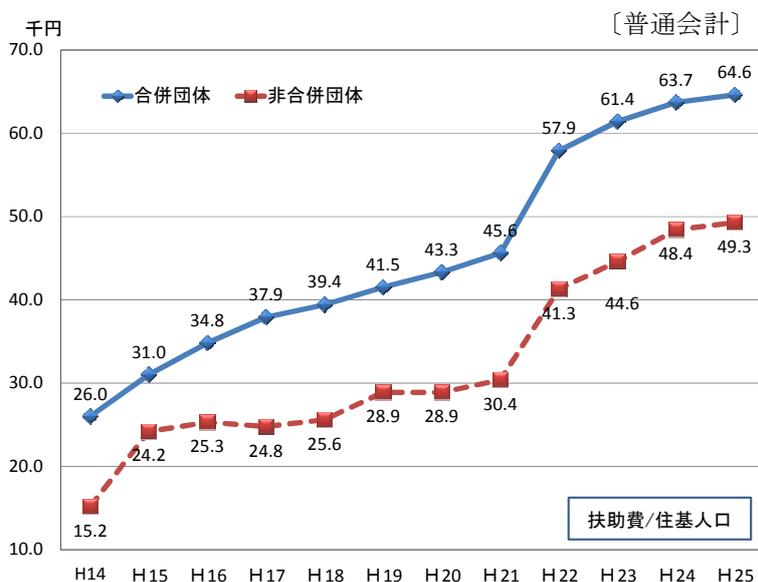


◆ 1人当たり扶助費

社会保障経費である扶助費は、合併団体、非合併団体とも一貫して右肩上がりとなっている。

その結果、増加し続ける社会保障経費に充てる財源を確保するため、多くの団体で人件費や事業費のカットに踏み切らざるを得なくなっている。

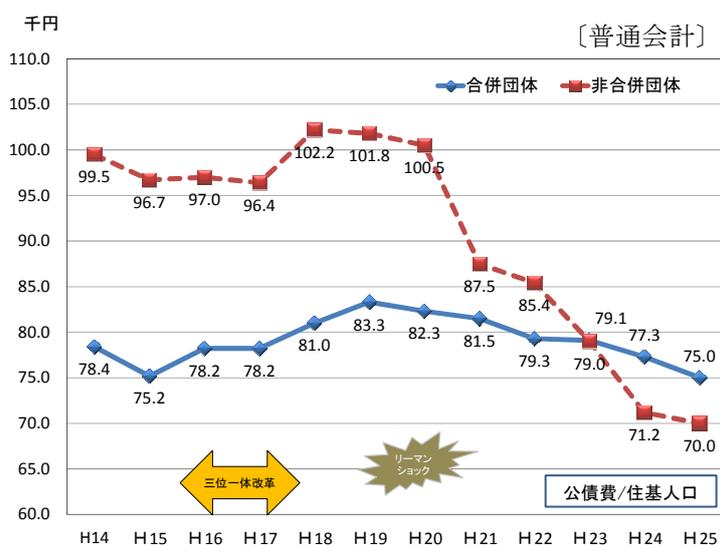
表 1-3-9 1人当たり扶助費の推移



◆ 1人当たり公債費

合併団体はほぼ横ばいに推移している一方、小規模団体で元々1人当たりの公債費が高かった非合併団体では、平成20年度以降大幅に低下している。これは、交付税措置の高い合併特例債を活用できないことやリーマンショックによる地方税収見通しの悪化などの将来不安から起債を控えたこと等が要因とみられる。

表 1-3-10 1人当たり公債費の推移

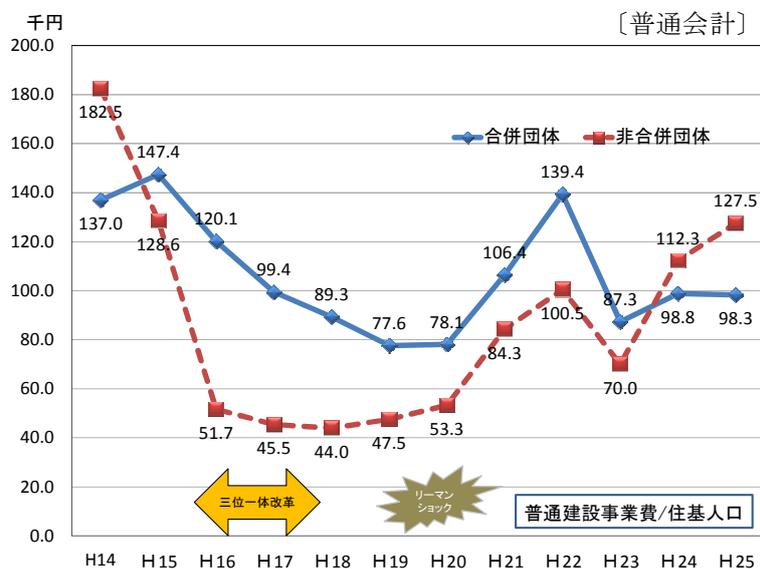


◆ 1人当たり普通建設事業費

合併団体、非合併団体とも、三位一体改革を契機に低下している。

平成20年度以降は景気対策等のため、国が各種交付金等の施策を講じたことにより上昇基調となり、平成23年度に臨時交付金が終了したことから一旦減少したが、東日本大震災を受けた防災・減災対策の促進等を受けて再び上昇に転じている。

表 1-3-11 1人当たり普通建設事業費の推移



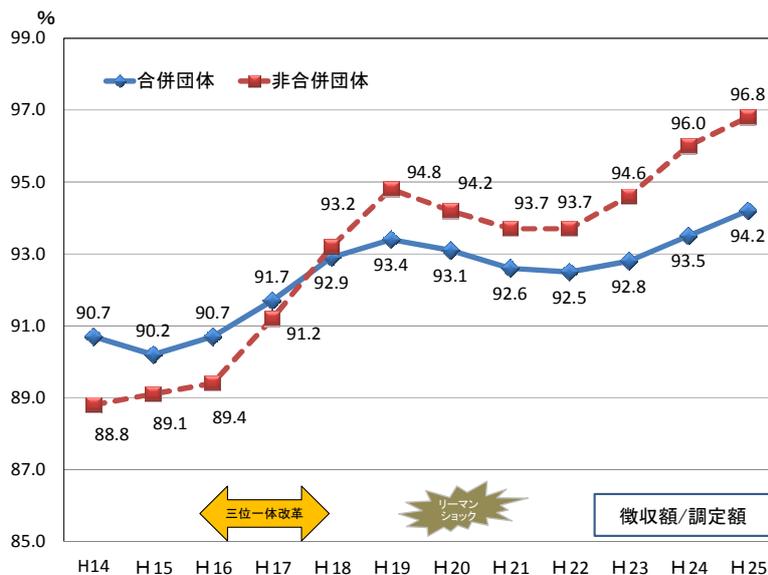
キ 個人住民税の徴収率

個人住民税（均等割・所得割）について、徴収率は合併団体、非合併団体ともに向上している。

これは、愛媛地方税滞納整理機構の設立や県と市町との職員の相互併任等の徴収努力の効果もあり、現年分・滞納繰越分ともに向上している。

なお、平成18年度以降は、非合併団体の徴収率が合併団体を上回っている。

表 1-3-12 個人住民税の徴収率の推移



2 合併の効果

★行財政基盤の強化（行財政の効率化）

★住民サービス・利便性の向上

★住民・コミュニティ活動の活性化と地域のイメージアップ

平成の合併は、社会経済情勢の変化と住民ニーズに対応し、住民サービスを維持向上させるため、基礎自治体の行財政基盤を強化することが主目的であった。

また、合併後は、スケールメリットを生かした広域的なまちづくりを進め、新市町として一体感を醸成し、合併の効果を住民が実感できるよう取り組んできた。

住民アンケートや市町アンケートの結果等を基本に、合併の効果を「行財政基盤の強化」、「住民サービス・利便性の向上」、「住民・コミュニティ活動の活性化と地域のイメージアップ」の3つに分類し、検証する。

《住民アンケートの結果概要》

表 2-1-1 の8つの項目について、期待されている合併の効果に対する評価を住民に聞いたところ、各項目とも評価する意見が多かったが、中でも評価が高かった項目は、「②情報ネットワーク網などにより新たなサービスが受けられるようになった」であり、次は「⑥文化・スポーツなどで住民相互の交流が広がった」となっている。

一方で、比較的评价しない意見が多かった項目は、「⑦地域の自主的・主体的な住民活動やコミュニティづくりが進んだ」であり、次は「①専門職（保健師・土木技師等）の増員などにより、専門的で質の高いサービスを受けられるようになった」となっている。

いずれの項目も「どちらとも言えない」を選択している住民が多いが、評価が高かった項目は、ケーブルテレビの開設などにより自らの地域に密着した情報や合併前は他市町であった地域の様々な情報が入手できることとなったことや、合併前交流の機会がなかった地域の住民との交流が増えたことで合併の効果を実感しているとの意見が多い。

一方、比較的评价が低い項目については、合併後、行政と相補う形で進むのではないかと期待されていた自治会等のコミュニティ活動が思うほど進んでいないことや、日常生活の中で身近に接する機会の少ない専門職の活動が十分に認識されていないとの意見が多い。

中心部とその周辺部に分けて見てみると、全般的に中心部では評価が高く、周辺部では比較的评价が低い傾向にある。また、中心部・周辺部いずれも全体の評価の傾向と同様、情報ネットワーク網の整備等について評価が高かったが、周辺部では2番目に「③合併したことで、他の旧市町村の窓口サービスや図書館・スポーツ・福祉施設などの公共施設が利用できるようになった」の評価が高くなっており、合併前は他市町の施設であるため利用しづらかった施設が容易に利用できるようになったことで合併の効果を実感している。一方で、周辺部においては「⑦地域の自主的・主体的な住民活動やコミュニティづくりが

進んだ」の評価が中心部に比べて低くなっている。

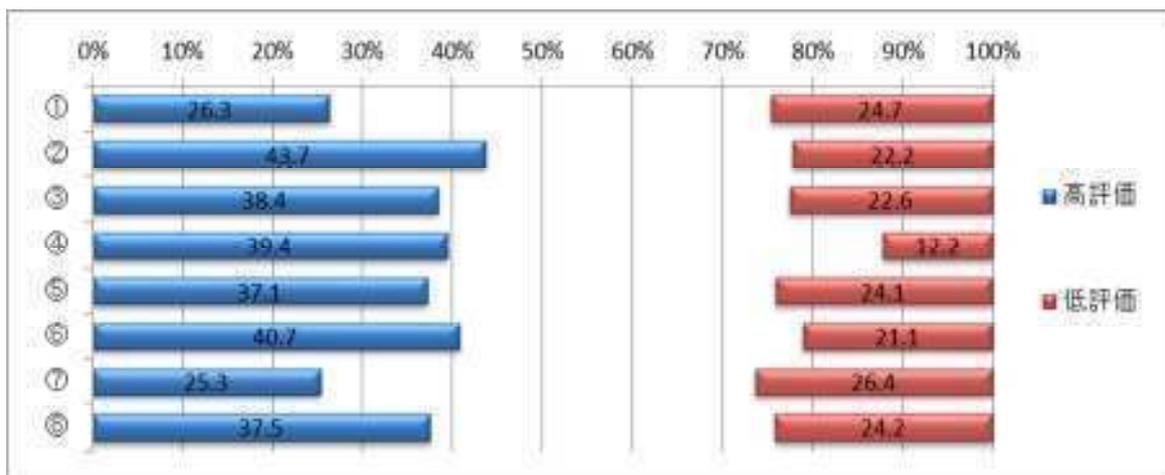
その他合併の効果として、「人事交流により、職員の資質向上が図られ、対応が良くなった部署がある。」、「合併特例債の活用により、様々な施設等の整備が進んだ。」、「広報等の充実により行政の取組みが周知され、地域との連携が上手くいくようになった。」などの意見もある。

逆に、比較的少数ではあるが、「地域の交流がなく、一体感も生まれていない。」、「本庁に行かなければならない窓口業務もあり、住民サービスの維持向上にはつながっていない。」、「公共交通について、縮減されたり整備が遅れている。」など、期待していた合併の効果が発現しておらず、むしろ後退しているという意見もある。

表 2-1-1 期待されている合併の効果に対する住民の評価

項 目
① 専門職(保健師・管理栄養士・土木技師・建築技師等)の増員などにより、専門的で質の高いサービスを受けられるようになった
② 情報ネットワーク網が広がるなど、これからの時代や新しいニーズに応えたサービスが受けられるようになった
③ 合併したことで、他の旧市町村の窓口サービスや、図書館、スポーツ・福祉施設などの公共施設が利用できるようになった
④ 福祉等の許認可・届出や児童相談など、これまでは県に対して行っていた申請や相談などが、居住している市町でできるようになった
⑤ 地域をつなぐ道路や、廃棄物・し尿処理施設、上下水道などの整備(計画)が進み、生活環境がよくなった
⑥ 市町の区域が広がったことにより、文化・スポーツなどで住民相互の交流が広がった
⑦ 地域の自主的・主体的な住民活動やコミュニティづくりが進んだ
⑧ 観光資源や特産物などの地域資源が増えるなど、自分の市町の一体感が醸成され、イメージが良くなった(自分の市町の全国的な知名度が上がった)

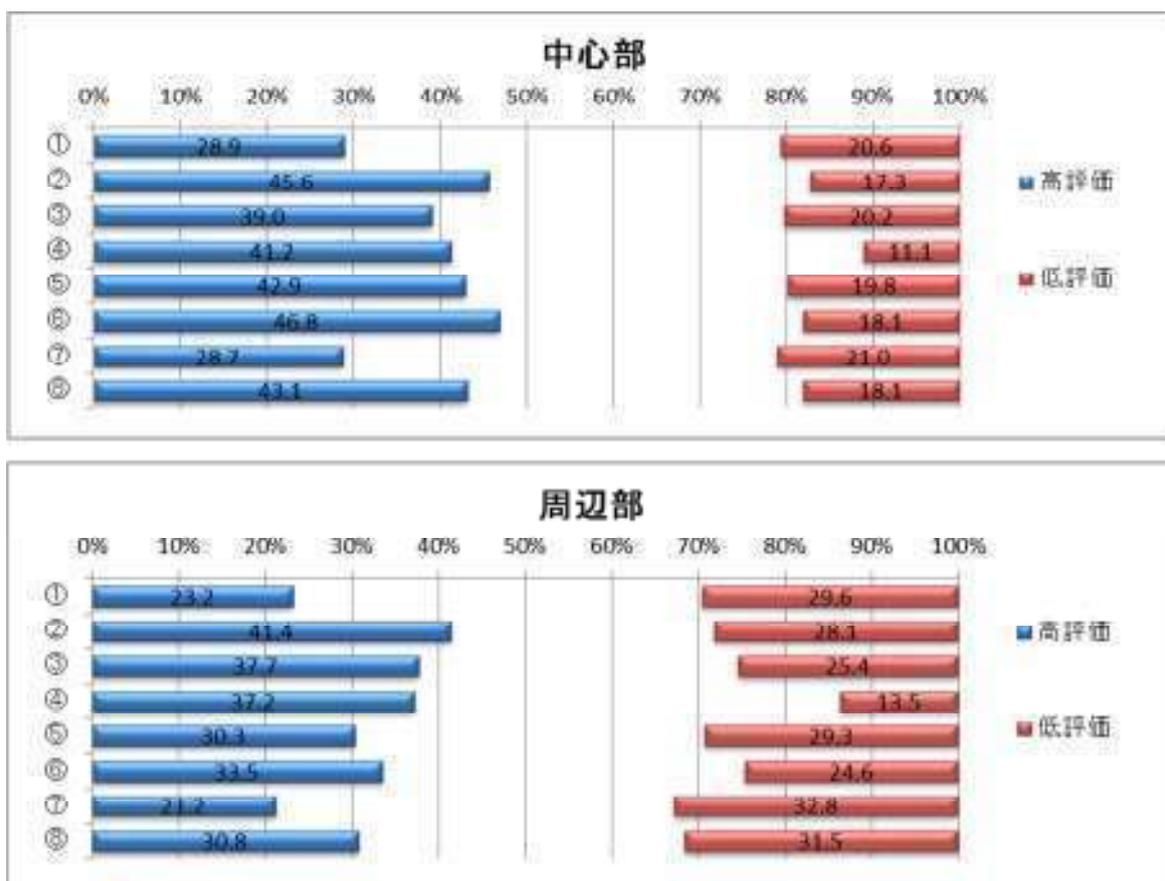
全体集計



※1「高評価」=「そう思う」と「どちらかと言えばそう思う」の合計

※2「低評価」=「そう思わない」と「どちらかと言えばそう思わない」の合計

中心部・周辺部別集計（それぞれの総回答者数に対する割合）



《市町アンケートの結果概要》

表 2-1-2 の合併効果の発現状況について、「1-7 防災力の向上」については、全ての市町が「合併効果が十分に発現している」あるいは「今後発現する見込み」と回答している。主な意見としては、「危機管理担当課の新設・増員等により、危機管理体制が強化された。」、「自主防災組織の設立、防災士の育成、防災行政無線の整備等により、防災体制が充実した。」、「市町全域の防災訓練等の実施により、旧市町村の域を超え、新市町が一体となった意識の向上や連携した活動を行うことができるようになった。」、「消防ポンプ自動車や消防救急艇など資機材の充実により、消防救急体制が強化されるとともに、合併による消防団員の増加や組織再編により対応能力が向上した。」など、合併により、危機管理組織の新設や消防団・自主防災組織等共助の拡大により消防防災体制の強化が進んだとしている。

また、「1-4 地域の知名度向上、イメージアップ」は、ほぼすべての市町が「合併効果が十分に発現している」あるいは「今後発現する見込み」と回答しており、主な意見としては、「旧市町村の魅力ある多様な地域資源を総合的にPRすることが可能となり、一体的な観光振興を図ることができている。」、「地域産品をブランド化し、PR活動・販売支援等を行うことで、地域外の需要向上やイメージアップに努めている。」、「合併により主要農産物や工業製品の出荷額が、全国一位や県内一位となることで知名度が向上した。」など、多様な観光資源を総合的にPRできたり、農産物・工業製品等のイメージアップにつながっ

ているとしている。

次に、「1-3 地域コミュニティ、市民活動の振興」は、多くの市町が「合併効果が十分に発現している」あるいは「今後発現する見込み」と回答しており、主な意見としては、「広く住民から意見や提言、要望等を聴取する機会を設け、意見集約を図っている。」、「旧市町村間で差異のあった自治組織を自治会として統一し、この自治会を中心として自主組織の育成等を図っており、今後新たなコミュニティの形成と活性化が期待できる。」、「各地域で活動していた団体の活動範囲が広がり、団体同士の交流や他の組織・団体との協働等で市民活動の活性化が期待される。」、「市町全域を対象とした文化・スポーツ等の各種大会、イベント等により、地域間交流が活発化している。」などがあり、現時点では効果が発現しているものは比較的少ないものの、今後、住民活動が活発化するとしている。

次に、「1-10 広域的なまちづくりの充実」も、多くの市町が「合併効果が十分に発現している」あるいは「今後発現する見込み」と回答しており、主な意見としては、「文化施設や保健福祉施設等の公共施設の整備の際には、地域の個性を活かした効率的な配置・整備が期待できる。」、「広範囲での交通計画が可能となった。」、「合併により組織や財政規模が拡大したことから、旧市町村では実施できなかった大規模投資が短期間で可能となった。」、「市民文化ホールや地域交流センターなどの整備を計画しており、施設の集約化によって機能やサービスの向上が見込まれる。」などがあり、広域的な視点から、道路整備や土地利用を進めやすくなったり、重点的投資や大規模投資の実施可能性が向上するとしている回答が多い。

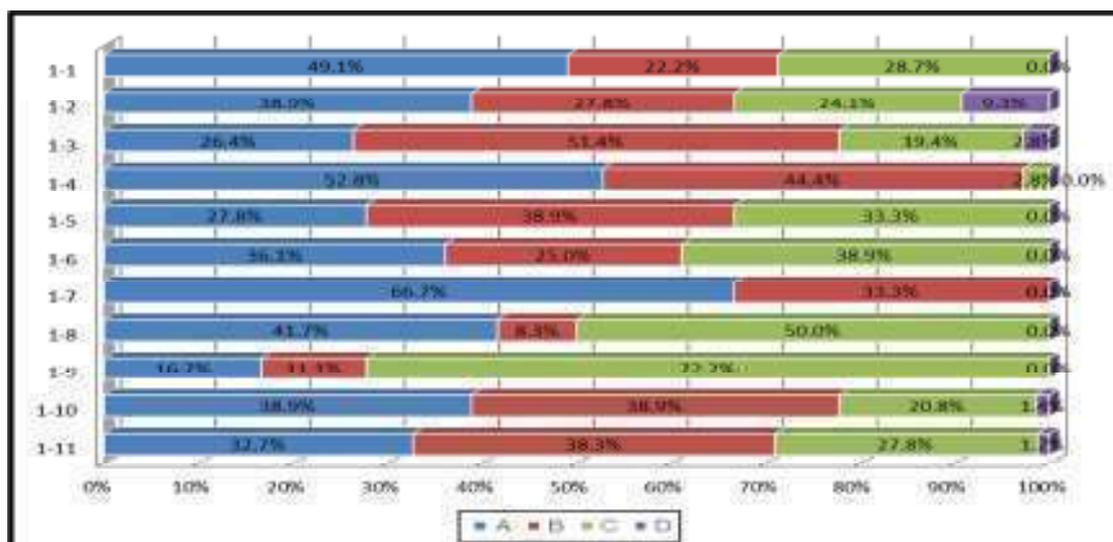
さらに、「1-11 行財政の基盤強化」についても、多くの市町が「合併効果が十分に発現している」あるいは「今後発現する見込み」と回答しており、主な意見としては「合併により行財政規模が大きくなったことで、効果的な人員配置や財源配分が可能となった。」、「旧市町村単独では困難であった長期研修や派遣が可能となり、職員の能力向上や住民サービスの向上が図られた。」などがあり、ほかにも「不採算であった公営企業の民間譲渡や出資法人の解散を進めるなど、経営改善・統合等による効率化に取り組むとともに、各種団体・協議会等への補助金や使用料の見直しを行う等、事務事業の見直しによるサービス水準・経費の適正化にも努めている。」「税金の徴収努力による徴収率の向上をはじめとした歳入の確保にも併せて努めている」との意見もある。

表2-1-2 合併効果の発現状況について(項目別)

通番	項目	A	B	C	D	合計
1-1	住民サービスの維持・向上	49.1%	22.2%	28.7%	0.0%	100.0%
1-2	利便性の向上	38.9%	27.8%	24.1%	9.3%	100.0%
1-3	地域コミュニティ、市民活動の振興	26.4%	51.4%	19.4%	2.8%	100.0%
1-4	地域の知名度向上、イメージアップ	52.8%	44.4%	2.8%	0.0%	100.0%
1-5	行政経費への理解向上	27.8%	38.9%	33.3%	0.0%	100.0%
1-6	産業活動の円滑化	36.1%	25.0%	38.9%	0.0%	100.0%
1-7	防災力の向上	66.7%	33.3%	0.0%	0.0%	100.0%
1-8	専門的できめ細かい施策の推進	41.7%	8.3%	50.0%	0.0%	100.0%
1-9	権限移譲による自立性の向上	16.7%	11.1%	72.2%	0.0%	100.0%
1-10	広域的なまちづくりの充実	38.9%	38.9%	20.8%	1.4%	100.0%
1-11	行財政の基盤強化	32.7%	38.3%	27.8%	1.2%	100.0%

A: 合併効果が十分に発現している。 B: 合併効果は発現していないが、今後発現する見込み。

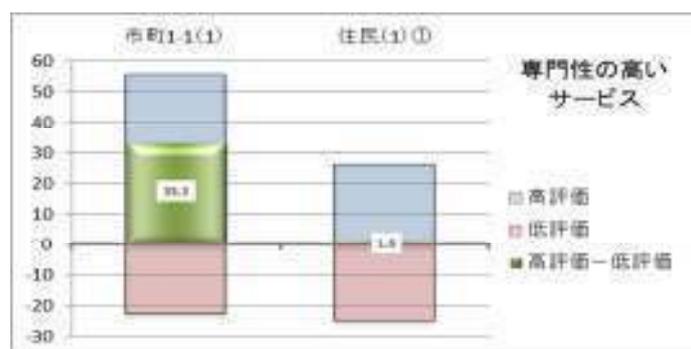
C: 合併効果は発現していない。今後も発現する見込みはない。 D: 合併効果は発現していない。今後は悪化する見込み。



なお、市町と住民の合併効果の認識について、表 2-1-3 のとおり、「1-8 専門的できめ細かい施策の推進」に関しては、市町は評価が高く、サービスが提供できていると認識しているが、住民アンケートにおける同様の選択肢である「専門職の増員などにより、専門的で質の高いサービスを受けられるようになった」では、住民は高評価と低評価が拮抗しており、認識にギャップがある。

市町は、住民ニーズの高い部門に機構改革を通じて専門組織・職員を配置することにより、質の高い行政サービスを提供するように努めており、事実住民アンケート（表 2-2-1）において、基本的にほとんどの分野の行政サービスが向上傾向にあるという回答がなされており、わけても評価の高い防災・危機管理分野には各市町も体制を強化して注力している。こうした市町の機構改革はダイレクトに住民の目にするところではなく、効果が間接的に施策を通じて感じられるため、認識にギャップが現れたのではないかと考えられる。

表 2-1-3 市町と住民の合併評価（専門性の高いサービス）



《団体聞き取り調査の結果概要》

各種団体への聞き取り調査の結果は、「観光資源、工業品等のPR材料の増加により地域の知名度や魅力が向上した」、「町から市になりイメージがよくなった」、「広域化したことでイベントの規模を大きくすることができた」、「申請先が統一され事務の効率化が図られた」などの意見が多く、団体の活動に当たって市町村合併を概ね好意的に捉えている。

(1) 行財政基盤の強化（行財政の効率化）

各市町は、高齢化社会等の進行に伴い扶助費等の社会保障経費が増嵩し、厳しい財政状況に陥る中、住民サービスを維持・向上させるため、あらゆる行財政改革を行い、行財政基盤の強化に取り組んできた。

人件費をはじめとした内部管理経費の削減はもとより、交付税措置率の高い有利な合併特例債の活用や公債費増の抑制に努めるなど、様々な取組みにより経費の圧縮を行うとともに、住民や時代のニーズにあった組織再編や本庁・支所機能の見直し、専門職員の配置など組織機構の充実を図っている。

① 財政基盤

合併検討時には想定していなかった三位一体改革による普通交付税の削減や義務的経費である扶助費（高齢者福祉・児童福祉等）の増嵩の結果、合併・非合併いずれの団体も厳しい財政状況に陥ったことから、歳出額の大きかった投資的経費の大幅な削減や人件費及び公債費の抑制により、住民サービスの維持に取り組んできた。その結果、例えば合併団体の平成16年度実績を基にした人件費削減の累計額は、合併後の9年間で約1,227億円となっており、これらの財源が扶助費などの住民サービスの経費に充てられたと言える。

なお、合併団体においては、投資的経費を大幅に削減していく中でも、交付税措置率の高い有利な合併特例債を活用して、住民から要望が多く、市町の一体性の確立に必要な市町道の整備などを優先的に行い、収入に対する負債返済の割合を示す実質公債費比率を大幅に改善させている。

合併団体の財政基盤としては、財政力の脆弱な小規模市町村が合併を行ったことで、全般的に財政力が向上しており、さらに人件費等の義務的経費の圧縮によるコスト低減に加え、普通交付税の特例措置である合併算定替による10年間の手厚い交付税の特例措置終了を見越して基金の積み増しを行うなど、安定的な財政運営に努めてきている。

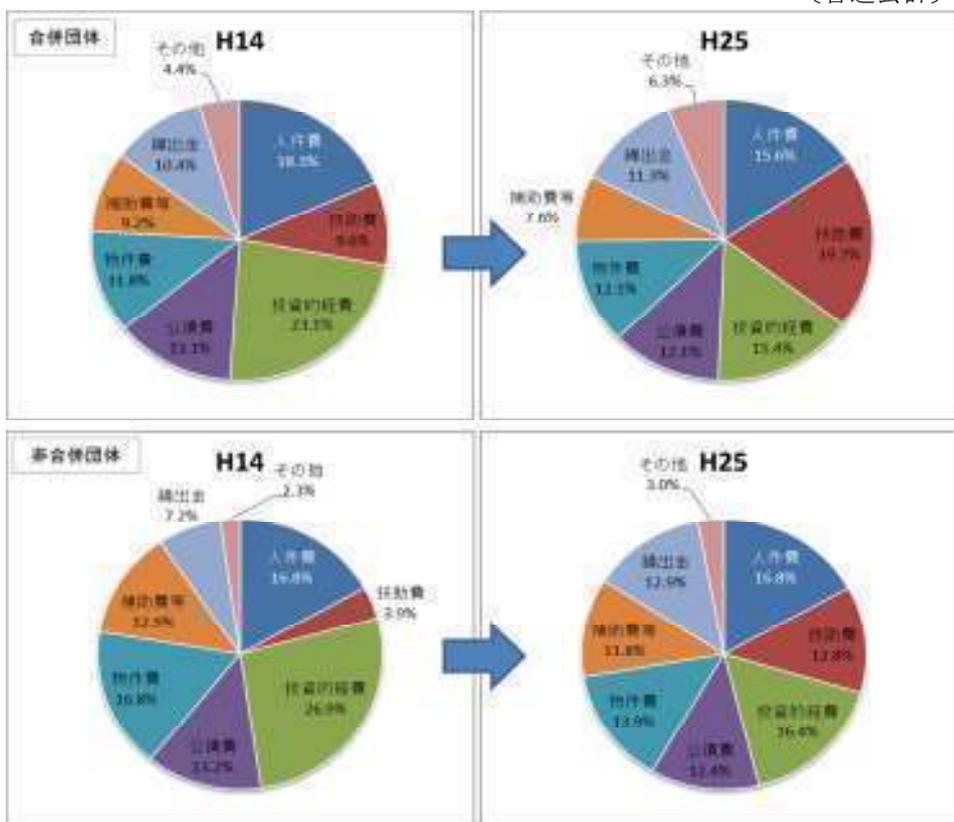
ア 歳出構造の変化

表 2-1-4 のとおり、合併・非合併団体いずれも義務的経費である扶助費（高齢者福祉・児童福祉等）の増加に対処するため、主に投資的経費の削減を実施している。

合併団体	扶助費 ↑10.1P	⇔	投資的経費△7.7P+人件費△2.7P
非合併団体	扶助費 ↑8.9P	⇔	投資的経費△10.5P

表 2-1-4 歳出構造の変化

[普通会計]



※ 1 「扶助費」は、社会保障制度の一環として、生活困窮者、児童、老人、心身障害者等を援助するために要する経費である。生活保護費、児童福祉費、老人福祉費など。
 ※ 2 「投資的経費」は、道路、公園、学校などの社会資本の整備に要する経費で、普通建設事業費、災害復旧事業費など

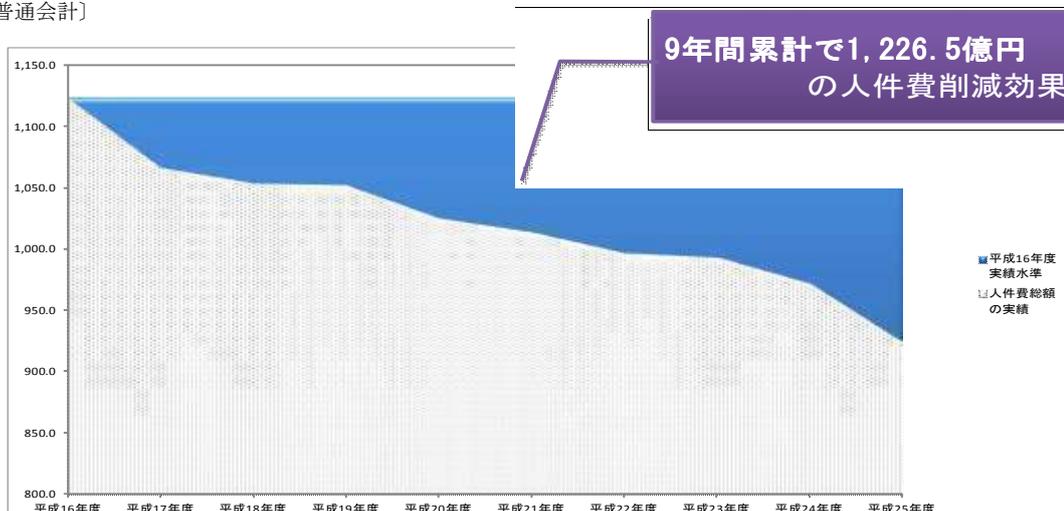
イ 人件費削減額の累計

表 2-1-5 平成16年度実績を基にした人件費削減額の累計

(単位: 億円)

	平成16年度	平成17年度	平成18年度	平成19年度	平成20年度	平成21年度	平成22年度	平成23年度	平成24年度	平成25年度	計
平成16年度実績水準	1,124.4	1,124.4	1,124.4	1,124.4	1,124.4	1,124.4	1,124.4	1,124.4	1,124.4	1,124.4	11,244.0
人件費総額の実績	1,124.4	1,067.6	1,054.6	1,053.1	1,026.0	1,014.5	997.4	994.3	972.7	924.4	10,229.0
H16年度との差	0.0	△ 80.3	△ 93.3	△ 94.8	△ 121.9	△ 133.4	△ 150.5	△ 153.6	△ 175.2	△ 223.5	△ 1,226.5

[普通会計]



ウ 財政支援状況

表 2-1-6 合併市町に対する財政支援の状況（H26.9 末時点）

（単位：億円）

市 町 名	補助金 合併 補助金	地方債		地方交付税		
		合併特例債の事業費（実績）		普通		特別
		建設事業	基金造成	合併補正	合併 算定替	合併支援
松 山 市	5.4	182.0	38.0	30.0	117.4	5.4
今 治 市	11.4	262.4	38.0	30.0	612.6	8.1
宇 和 島 市	6.0	97.7	28.7	8.2	157.4	6.7
八 幡 浜 市	3.0	47.1	13.2	3.1	55.1	5.5
新 居 浜 市	3.6	98.0	17.5	7.3	23.0	4.0
西 条 市	6.0	148.8	0.0	10.0	199.9	9.4
大 洲 市	3.6	53.9	0.0	5.3	132.2	5.7
伊 予 市	3.0	39.6	0.0	3.7	108.7	5.5
四 国 中 央 市	5.1	185.2	31.8	8.5	170.6	9.4
西 予 市	5.1	99.5	19.0	5.8	245.0	7.8
東 温 市	3.0	24.8	0.0	2.8	56.2	5.6
上 島 町	2.4	13.3	0.0	2.1	68.8	6.3
久 万 高 原 町	2.7	8.6	7.1	2.3	93.8	5.2
砥 部 町	2.1	22.6	0.0	2.1	24.7	4.0
内 子 町	3.0	23.6	0.0	2.5	90.8	6.6
伊 方 町	2.1	33.5	0.0	2.0	83.9	6.4
鬼 北 町	2.1	4.6	7.7	1.6	31.2	4.1
愛 南 町	3.6	24.6	26.2	4.1	170.0	7.2
18市町 計	73.2	1,369.7	227.3	131.4	2,441.3	112.8

※端数処理の関係から、合計は必ずしも一致しない。
 ※各市町における合併以後の総計をまとめたもの。

- 合併補助金 市町村建設計画に基づく事業に対し、合併関係市町村の人口に応じ、1 関係市町村当たり 6 千万円～3 億円の合算額を市町村建設計画期間内に補助
- 合併特例債 充当率は事業費の95%、元利償還金の70%を普通交付税で措置
平成25年度発行額までの累計。基金の上限は40億円。
- 普通交付税
合併補正 合併直後に必要となる行政の一体化に要する経費及び行政水準・住民負担水準の格差是正に要する経費及び合併により臨時的に増加する経費を措置
(合併後5年間の合計額を記載)
- 普通交付税
合併算定替 合併後10か年度は、合併がなかったと仮定して算定された普通交付税の額を保障
(H25算定分までに上乗せされた合計額を記載)
- 特別交付税
合併支援措置 合併を機に行うコミュニティ施設整備などの新しいまちづくり、合併関係市町村の公共料金調整や公債費負担格差是正などの需要に対応するため、3年間算入

エ 合併特例債の活用状況

表2-1-7 合併特例債の活用状況

H26.10.1現在

市町名	合併期日	市町村建設計画の延長に係る意向等		計画期限		合併特例債(事業分)活用状況 ※26.10.1現在			備考
		延長済	延長予定	延長前	延長後(案)	特例債上限額(百万円)	発行額累計(百万円)	上限額に対する割合	
松山市	H17.1.1		○	H27年3月	H32年3月	32,275	18,195.5	56.38%	
今治市	H17.1.16	○	△	H27年3月	H32年3月	55,500	26,239.0	47.28%	H25 5年延長
宇和島市	H17.8.1		○	H28年3月	H33年3月	34,610	9,767.1	28.22%	
八幡浜市	H17.3.28		○	H27年3月	H32年3月	10,445	4,708.2	45.08%	
新居浜市	H15.4.1	○	△	H25年3月	H26年3月	11,563	9,803.4	84.78%	H19 1年延長
西条市	H16.11.1		○	H27年3月	H32年3月	44,077	14,882.2	33.76%	
大洲市	H17.1.11		○	H26年12月	H32年3月	18,063	5,386.8	29.82%	
伊予市	H17.4.1	○	△	H27年3月 H28年3月 H29年3月	H28年3月 H29年3月 H33年3月	13,095	3,955.5	30.21%	H24 1年延長 H25 1年延長 H26 4年延長
四国中央市	H16.4.1	○	△	H26年3月 H27年3月	H27年3月 H32年3月	42,242	18,519.8	43.84%	H22 1年延長 H25 5年延長
西予市	H16.4.1	○	△	H26年3月	H32年3月	22,648	9,953.1	43.95%	H25 6年延長
東温市	H16.9.21		○	H27年3月	H32年3月	9,286	2,482.2	26.73%	
上島町	H16.10.1		○	H27年3月	H32年3月	6,053	1,329.9	21.97%	
久万高原町	H16.8.1		○	H26年12月	H32年3月	6,710	860.0	12.82%	
砥部町	H17.1.1		○	H27年3月	H32年3月	5,065	2,259.4	44.61%	
内子町	H17.1.1		○	H27年3月	H32年3月	9,158	2,360.8	25.78%	
伊方町	H17.4.1		○	H27年3月	H33年3月	6,873	3,346.0	48.68%	
鬼北町	H17.1.1		○	H27年3月	H32年3月	4,136	458.5	11.09%	
愛南町	H16.10.1		○	H27年3月	H32年3月	15,660	2,463.5	15.73%	
計		5	13	△	△	347,459	136,970.9	39.42%	

※基金分除く

オ 道路(市町村道)改良率の推移

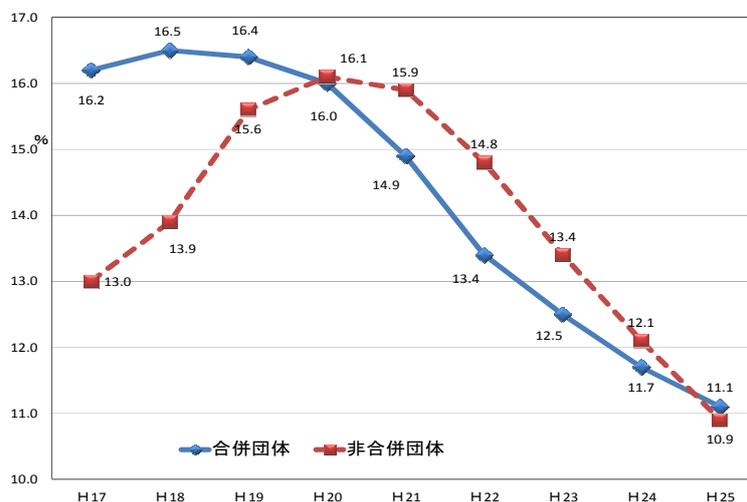
表 2-1-8 道路(市町村道)改良率の推移



カ 実質公債費比率の変化

合併団体は、実質公債費比率を大幅に改善している。その要因は、三位一体改革の影響を受け投資的経費を抑制したことや、投資的経費の充当財源に交付税措置率の高い合併特例債を活用しているためとみられる。

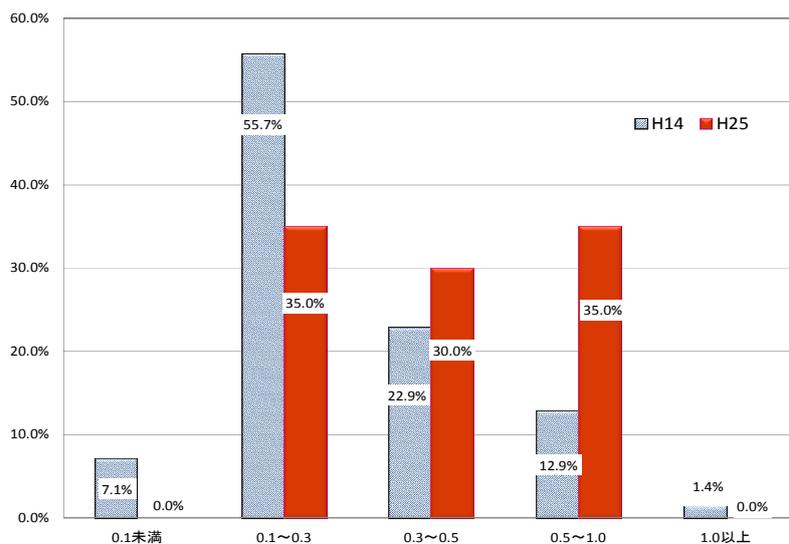
表 2-1-9 実質公債費比率の変化



キ 財政力指数の分布

合併前の平成14年度は、半分以上の市町が財政力指数 0.1~0.3 であったが、平成25年度には財政力の高い区分に市町の分布が移動しており、合併によって財政力が向上している。

表 2-1-10 財政力指数の分布



ク 合併算定替の状況

県内では、最も早い平成15年4月1日に合併した新居浜市を皮切りに、合併後10年間を市町村合併がなかったものとみなして普通交付税を算定する特例措置の合併算定替の期間が順次終了し、平成26年度以降から5年間の激減緩和措置期間に入ることとなる。この特例措置が全廃された場合、県全体で約300億円の大幅な普通交付税の減少が生じることとなる。

しかし、合併により市町が広域化・多極化（面積3.5倍、人口3.4倍）した状況において、条件不利地域も多く、集落が点在し、移動に要する時間もかかることから一定程度の公共施設の維持が必要となるなど、効率化には一定の限界があり、合併当初想定していなかった新たな財政需要も生じている。

加えて、消防防災施設やごみ処理施設などの運営に対しては、法令や実態に即した十分な普通交付税措置がなされていない。このまま合併算定替が終了すると市町の財政運営に多大な影響が生じることから、県と市町が連携して「愛媛県・市町交付税研究会」を設置し、平成25年5月に「普通交付税算定の見直し」の提言書を取りまとめ、国への要望活動を実施してきた。

表 2-1-11 合併算定替の状況（H26年度以降の算定見直し未反映）

（単位：百万円）

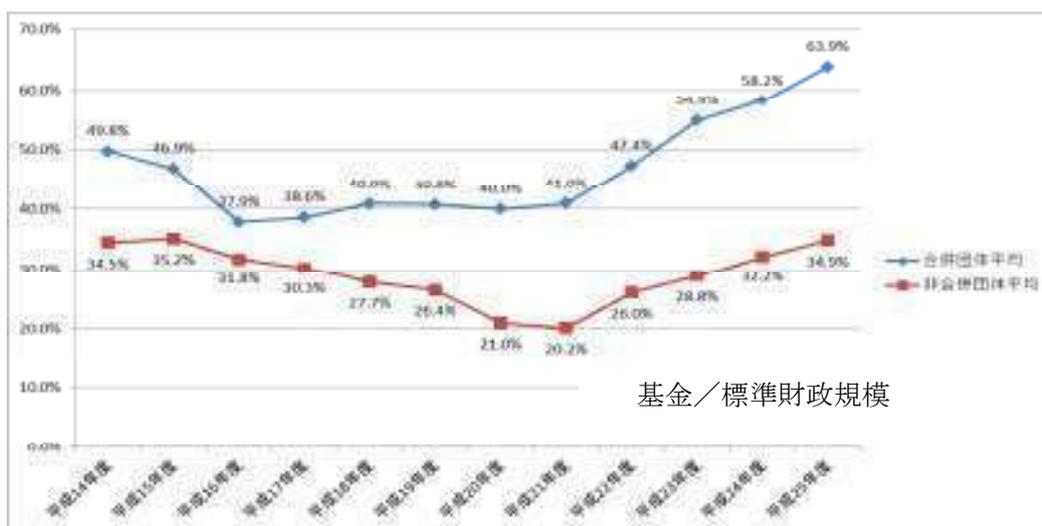
市町名	合併年月日	年 度																				
		15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33		
松山市	H17.1.1												1,271	1,144	890	636	381	127	0	0		
今治市	H17.1.16												7,451	6,706	5,216	3,726	2,235	745	0	0		
宇和島市	H17.8.1												2,116	1,904	1,481	1,058	635	212	0	0		
八幡浜市	H17.3.28												663	597	464	332	199	66	0	0		
新居浜市	H15.4.1												434	391	304	217	130	43	0	0		
西条市	H16.11.1												2,384	2,146	1,669	1,192	715	238	0	0		
大洲市	H17.1.11												1,677	1,509	1,174	839	503	168	0	0		
伊予市	H17.4.1												1,328	1,195	930	664	398	133	0	0		
四国中央市	H16.4.1												1,950	1,755	1,365	975	585	195	0	0		
西予市	H16.4.1												2,727	2,454	1,909	1,364	818	273	0	0		
東温市	H16.9.21												702	632	491	351	211	70	0	0		
上島町	H16.10.1												749	674	524	375	225	75	0	0		
久万高原町	H16.8.1												1,414	1,273	990	707	424	141	0	0		
砥部町	H17.1.1												334	301	234	167	100	33	0	0		
内子町	H17.1.1												1,149	1,034	804	575	345	115	0	0		
伊方町	H17.4.1												983	885	688	492	295	98	0	0		
鬼北町	H17.1.1												420	378	294	210	126	42	0	0		
愛南町	H16.10.1												2,021	1,819	1,415	1,011	606	202	0	0		
													計	29,772	29,729	27,152	21,640	15,685	9,731	3,819	443	0

	合併算定替期間 …合併年度及びこれに続く10か年度について合併がなかったと仮定して毎年算定した普通交付税額を全額保障する期間
	激減緩和措置期間 …上記期間後、激減緩和措置として、5か年度で増加額を段階的に縮減される期間 (11年目：90%、12年目：70%、13年目：50%、14年目：30%、15年目：10%に縮減)

ケ 基金残高の推移

合併団体は、合併算定替終了後の交付税の大幅減額を見越し基金の積増しに努めたことに加え、リーマンショック後の国の財政措置（歳出特別枠・別枠加算等）により交付税が伸びたこともあり、基金残高を大きく伸ばし、標準財政規模に対する割合も増加している。

表 2-1-12 基金残高の推移（標準財政規模に対する割合）



※基金：財政調整基金、減債基金、その他特定目的基金

② 行政基盤

合併を契機として市町は、三役定数を約8割、議員定数を約7割削減するとともに、職員数についても支所職員の大幅な削減（合併前のH14から約8割減）をはじめ総数で約2割を削減し、合併後の規模に応じて適正化を図っている。

また、職員数を削減していく過程において、合併当初は合併協議により総合支所方式を採用していたが、企画部門などを本庁に集約して本庁・支所方式へ変更したり、本庁組織の再編・統合を行うなど、多くの市町で組織の簡素化・合理化に取り組んでいる。

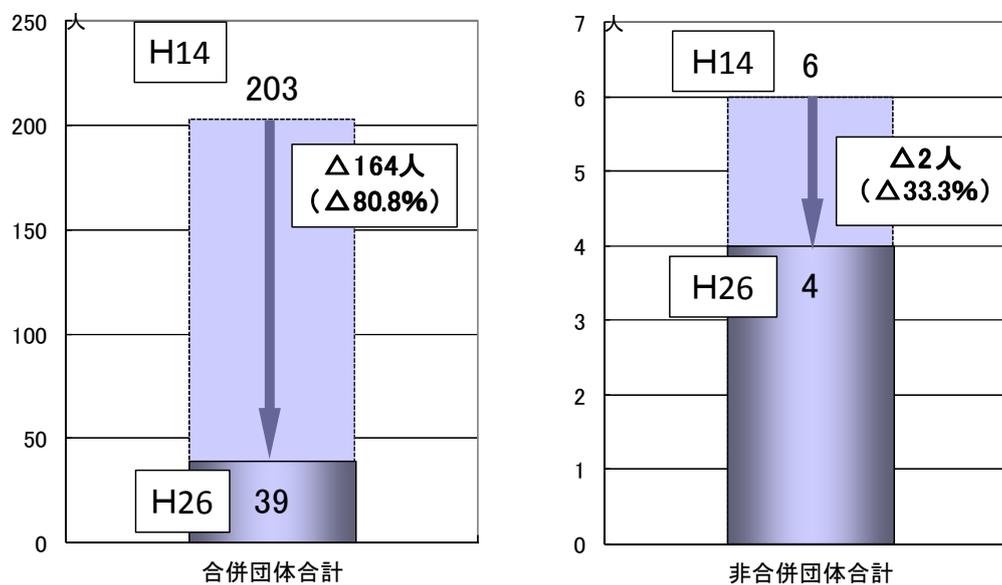
一方で、危機管理担当課や子育て支援課の新設など住民のニーズを踏まえた組織機構の充実を図るとともに、建築技師等の専門職員の職員数の確保や増員を行うなど、基礎自治体として住民の安心・安全の確保や喫緊の課題に対応している。

こうした取組みのほか、公共施設の統廃合や指定管理者制度の積極的な導入など、行財政改革の取組みを加速させている。

ア 三役定数の変化

合併団体は約8割削減しており、合併後の規模に応じて適正化を図っている。

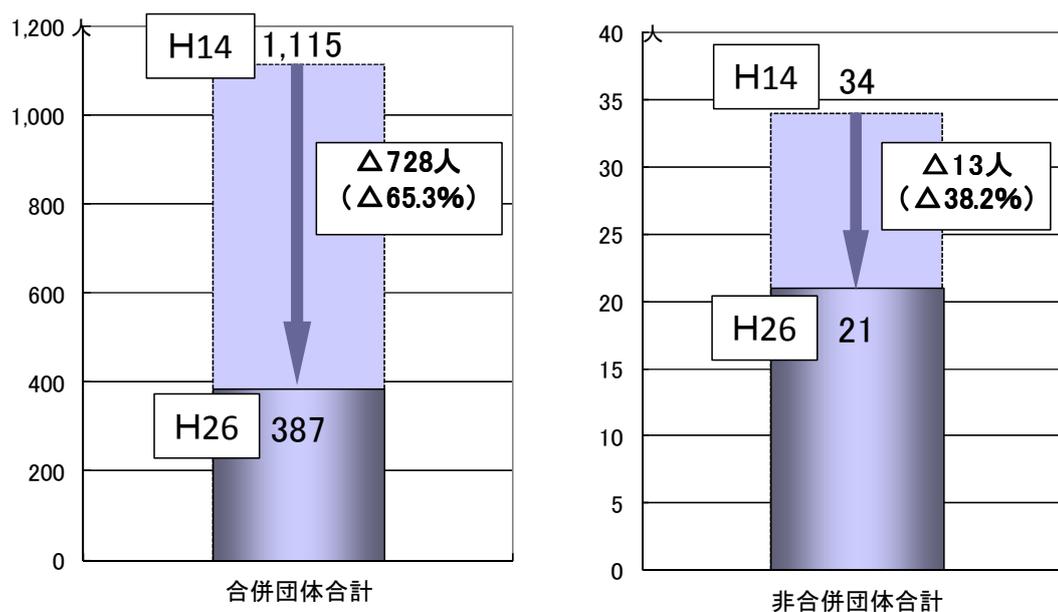
表 2-1-13 三役定数の変化



イ 議員定数の変化

合併団体は約7割削減しており、三役定数と同様に合併後の規模に応じて適正化を図っている。

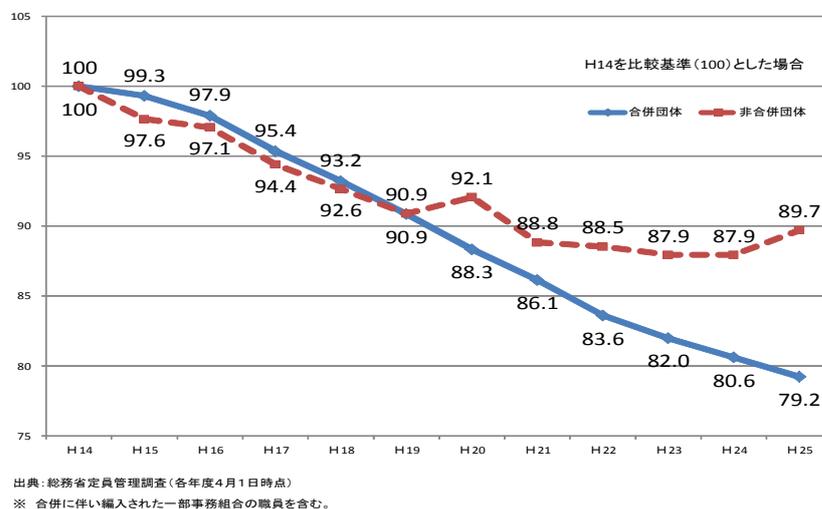
表 2-1-14 議員定数の変化



ウ 総職員数の変化

合併団体、非合併団体のいずれも職員数の減少が進んでおり、合併団体については、非合併団体に比べ高い減少率となっている。

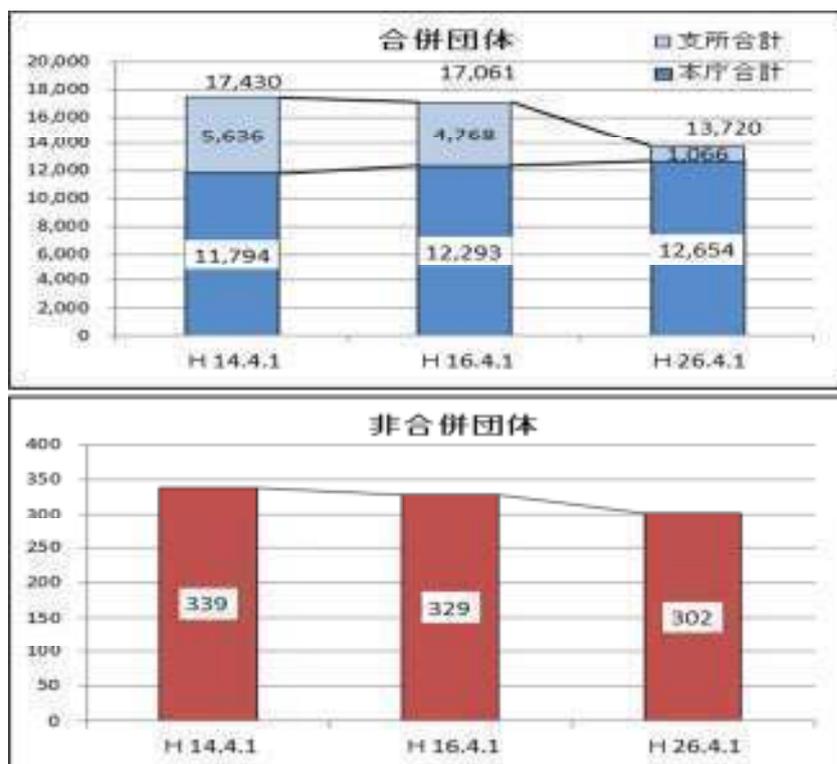
表 2-1-15 総職員数の変化



エ 本庁・支所等職員数の変化

合併団体・非合併団体いずれも職員数は減少しているが、合併団体において本庁への職員の集約を行った結果、支所職員数は合併前の平成14年度と比較して約8割も減少している一方で、本庁職員数は微増となっている。

表 2-1-16 合併団体・非合併団体の本庁・支所等職員数の変化



オ 専門職員数の変化

合併団体では、平成14年度と平成25年度を比較すると、建築技師については増加しており、また、栄養士、保健師・助産師、土木技師についても、減少率は、総職員数に比べ小さくなっている。

表 2-1-17 専門職員数の変化

	合併団体				非合併団体			
	H14	H25	増減率	H25/H14	H14	H25	増減率	H25/H14
(参考)総職員数 ※	17,440	13,817	△ 20.8	79.2	340	305	△ 10.3	89.7
栄養士	89	88	△ 1.1	98.9	3	4	33.3	133.3
保健師・助産師	427	402	△ 5.9	94.1	8	13	62.5	162.5
土木技師等	1,050	888	△ 15.4	84.6	6	7	16.7	116.7
建築技師	125	131	4.8	104.8	0	0	—	—
農林水産技師	110	75	△ 31.8	68.2	2	2	0.0	100.0
司書・学芸員	69	48	△ 30.4	69.6	0	0	—	—

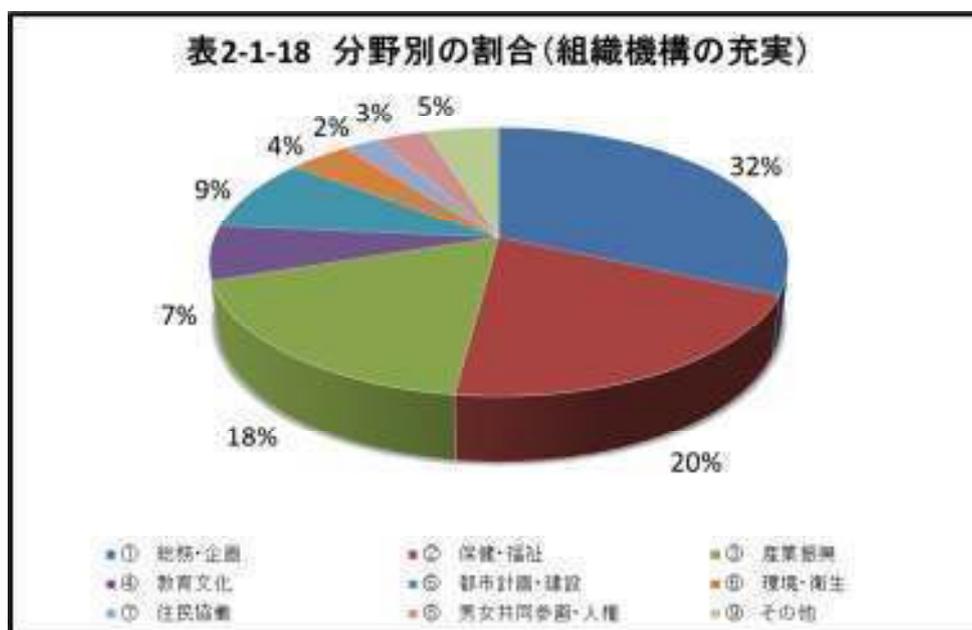
出典：総務省定員管理調査(各年度4月1日時点)

※ 合併に伴い編入された一部事務組合の職員を含む。

カ 組織機構の充実

合併後、新設・増員した組織は、危機管理関係が最も多く、次いで子育て支援関係となっており、住民の安心・安全の確保などの課題に対応している。これらのほか、都市ブランド戦略課や産業未来創造室など、地域の魅力を磨き、発信していくための組織を新設しており、新たなまちづくりに積極的に取り組んでいる。

また、分野別に見ても、危機管理関係組織を含む総務・企画部門が32%と最も多く、次いで子育て支援関係組織を含む保健福祉関係部門が20%となっている。



(2) 住民サービス・利便性の向上

各種住民サービスの向上に関する住民アンケートの結果、全ての項目で「どちらとも言えない」の回答が最も多く、サービスが向上傾向との回答は2割～5割程度、一方で低下傾向との回答は1割～2割程度となっており、住民は全体としてはサービスが低下しているとは捉えていない。このことは、各市町が合併の効果を発揮するため、行財政改革に懸命に取り組みながら、住民サービスの維持に努めてきた結果が概ね評価されたものと思われる。

また、合併自治体として、住民の理解を得ながら、公共料金や使用料の不統一の解消にも鋭意取り組んでおり、上水道料金など一部統一が未了の市町もあるが、不公平感の解消に努めている。

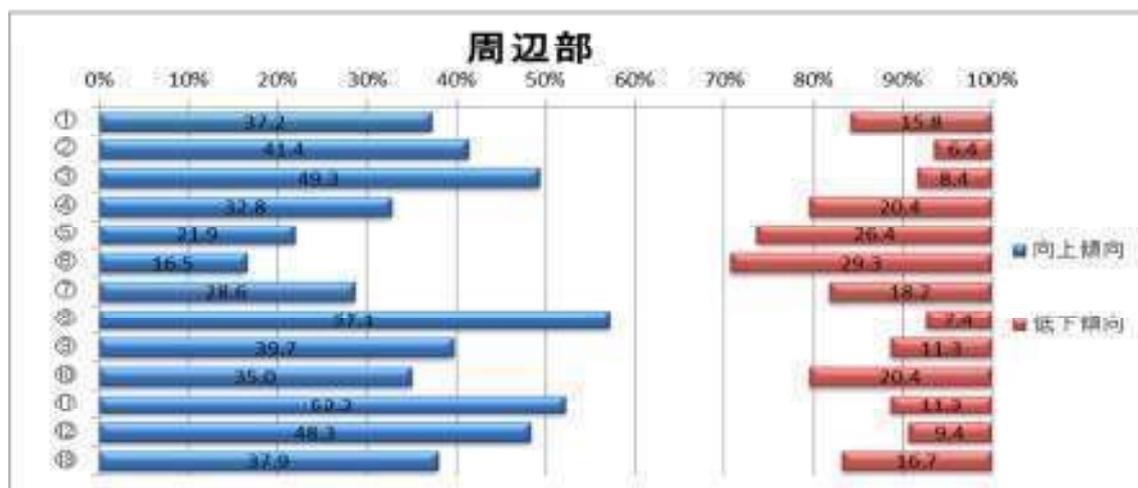
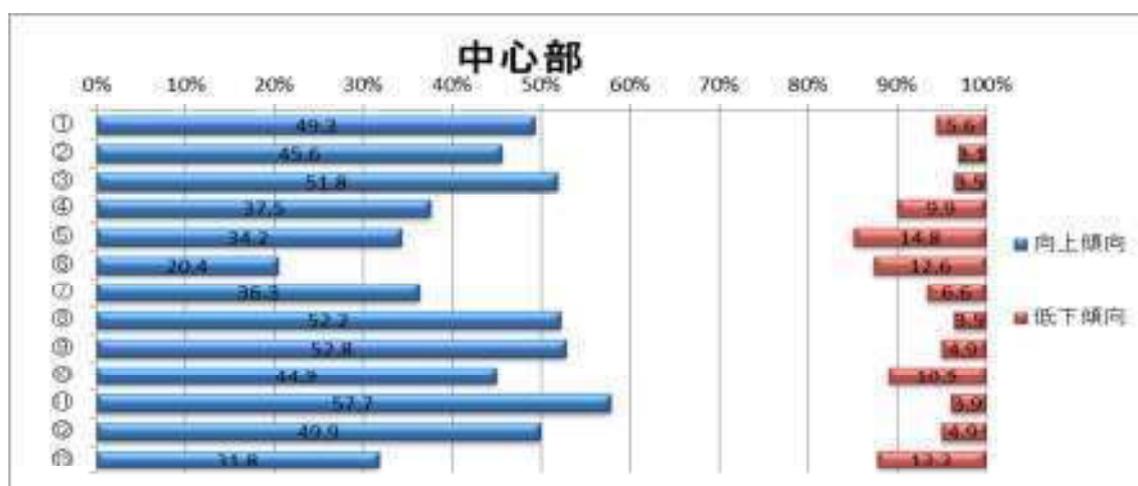
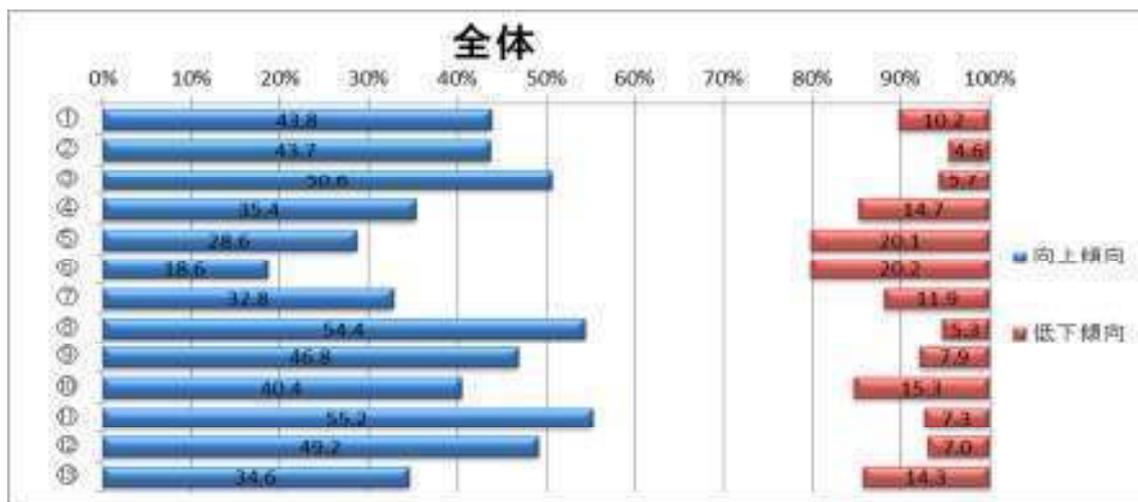
① 住民サービスの向上

《住民アンケートの結果から》

表 2-2-1 の13分野について、期待されている行政サービスの向上に対する評価を聞いたところ、サービスが向上していると評価しているのは「⑪防災・危機管理」、次いで「⑧ごみ収集・処理、環境・衛生」「③高齢者・障害者の福祉」であり、逆に低下していると感じているのは、「⑥農業・林業・水産業の振興」が最も多く、次いで「⑤商工業・観光の振興」「⑩道路・公共施設の整備」となっている。

これを中心部と周辺部に分けて見てみると、いずれも上位となっている分野は全体の結果とほぼ一致しているが、周辺部においては、全体の住民がサービスが低下しているとして選択した分野の割合が高い3項目について、中心部と比べその割合が概ね2倍となっている点が特徴的である。

表 2-2-1 サービス向上が期待されている行政サービスの分野	
①	住民窓口・住民相談（窓口サービスの迅速化、専門的な相談の充実など）
②	子育て支援（子育て支援センターの充実、保育所の延長保育、保育料の負担軽減、学童保育の延長など）
③	高齢者・障害者等の福祉（高齢者見守り事業、福祉タクシー、障害者各種助成事業の充実など）
④	地域医療・保健（休日夜間救急、妊産婦検診、健康診断の内容充実など）
⑤	商工業・観光の振興（産業振興センター、企業誘致、各種助成、観光施策の充実など）
⑥	農業・林業・水産業の振興（生産者への指導・相談・育成、各種助成の充実など）
⑦	教育・文化（学校での相談体制の充実、伝統芸能の支援、生涯学習講座、スポーツ大会の開催など）
⑧	ごみ収集・処理、環境・衛生（分別収集、リサイクルへの取組、廃棄物処理施設等の整備など）
⑨	上下水道の整備（浄水場・排水管の整備、下水処理施設・排水管・浄化槽の整備など）
⑩	道路、公共施設の整備（道路、学校、図書館、スポーツ施設の整備など）
⑪	防災・危機管理（防災行政無線の整備、消防署や消防団の充実など）
⑫	地域情報通信網の整備（CATV、光ファイバー、住民情報システムの充実など）
⑬	公共交通機関の確保等（コミュニティバスの運行など）



さらに、上記の13分野に関して、合併前と比べ関心が高くなったサービスについて聞いたところ、最も関心が高くなったサービスは「⑪防災・危機管理」で、次いで「③高齢者・障害者等の福祉」「④地域医療・保健」となっている。

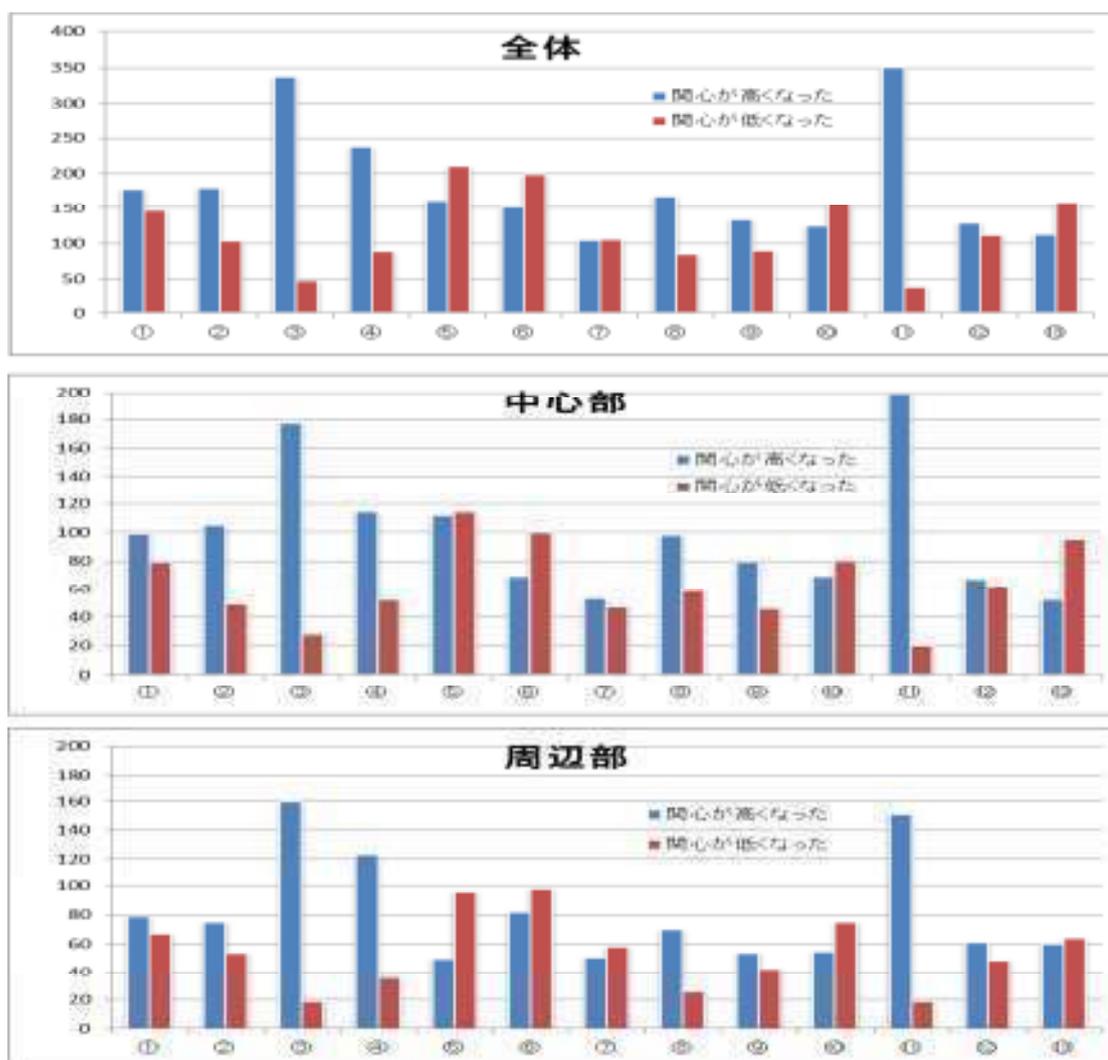
一方、最も関心が低くなったサービスは「⑤商工業・観光の振興」で、次いで「⑥農業・林業・水産業の振興」「⑬公共交通機関の確保等」となっている。

この結果については、中心部・周辺部に分けて見ても大きな差異は見られず、東日本大震災の影響や南海トラフの巨大地震の被害想定を発表、少子高齢化等により、安心・

安全や福祉・医療などのより差し迫った問題への関心が相対的に高まっているものと考えられる。

表 2-2-2 合併前と比べ「関心が高くなった」、「関心が低くなった」行政サービスの分野	
①	住民窓口・住民相談（窓口サービスの迅速化、専門的な相談の充実など）
②	子育て支援（子育て支援センターの充実、保育所の延長保育、保育料の負担軽減、学童保育の延長など）
③	高齢者・障害者等の福祉（高齢者見守り事業、福祉タクシー、障害者各種助成事業の充実など）
④	地域医療・保健（休日夜間救急、妊産婦検診、健康診断の内容充実など）
⑤	商工業・観光の振興（産業振興センター、企業誘致、各種助成、観光施策の充実など）
⑥	農業・林業・水産業の振興（生産者への指導・相談・育成、各種助成の充実など）
⑦	教育・文化（学校での相談体制の充実、伝統芸能の支援、生涯学習講座、スポーツ大会の開催など）
⑧	ごみ収集・処理、環境・衛生（分別収集、リサイクルへの取組、廃棄物処理施設等の整備など）
⑨	上下水道の整備（浄水場・排水管の整備、下水処理施設・排水管・浄化槽の整備など）
⑩	道路、公共施設の整備（道路、学校、図書館、スポーツ施設の整備など）
⑪	防災・危機管理（防災行政無線の整備、消防署や消防団の充実など）
⑫	地域情報通信網の整備（CATV、光ファイバー、住民情報システムの充実など）
⑬	公共交通機関の確保等（コミュニティバスの運行など）

グラフ（得点集計）



《市町アンケートの結果から》

表 2-1-2 の「1-1 住民サービスの維持・向上」及び「1-2 利便性の向上」については、多くの市町が、「合併効果が十分に発現できている」あるいは「今後発現する見込み」と回答しており、企画や防災などの専門職員を配置するなど専門性の高いサービスの充実、情報基盤の整備による迅速かつきめ細かなサービスの充実、利用可能な公共施設数の増加と種類の多様化などの点から合併の効果を捉えている。

なお、住民アンケートの結果も、最も関心が高くなったサービスは「防災・危機管理」であることから、住民ニーズを捉え防災等の組織を充実していることがわかる。

また、合併を機に充実した住民サービスについては、合併しなければ縮小あるいは廃止されたかもしれない住民サービスが合併により維持あるいは向上した事例や、一部の市町で行われていたサービスを全域に拡大している事例が多くみられる。

(合併しなければ縮小あるいは廃止されたかもしれない住民サービスの事例)

- ・身体障害者自動車航送料助成事業の継続
- ・高齢者の外出支援サービス事業の継続

(一部の市町で行われていたサービスを全域に拡大している事例)

- ・地域バスやデマンドバスの運行による公共交通の整備
- ・がん検診や健康診査の無料化
- ・訪問看護サービス

表 2-2-3 合併を機に充実した住民サービス

市町名	取 組 内 容
松山市	<ul style="list-style-type: none"> ・旧市町域を越えて支所・出張所、市民サービスセンター窓口での各種証明書の発行 ・合併した地域のブロードバンド・ゼロ地域に情報通信基盤を整備 ・簡易水道事業での浄水場整備や窒素除去装置の導入による水質改善、配水管の整備等のほか、上水道事業の配水池整備や老朽管改良などの実施 ・北条地域に耐震性貯水槽を整備し、大規模災害時における消火活動用の消防水利を確保 ・離島から離島地域外に通勤・通学する者や、松山北高校中島分校に通学する者への船舶運賃補助が維持されたほか、高校等に通学するための離島地域外における居住費補助を開始 ・旧中島町で実施していた身体障害者自動車航送料助成事業や保健事業に係る汽船旅客運賃助成事業、旧北条市安居島の離島航路老人利用者助成事業など、新市編入前から離島地域において実施する事業を継続するとともに、旧松山市の離島にも適用 ・松山市島しょ部航路運賃助成事業として、有人9島（中島地域6島、松山地域の興居島・釣島、北条地域の安居島）を対象に、通院や妊婦健診等にかかる航路運賃の助成を開始
今治市	<ul style="list-style-type: none"> ・各種証明や手当等の申請受付について、居住地に限らず勤務先や外出先の近隣支所でも窓口サービスを開始 ・法律無料相談・司法書士無料相談など、新たなサービスを開始 ・図書館・保育所・体育施設など公共施設が広域での利用 ・ケーブルテレビの広域化により、デジタルディバイトのほとんどが解消
宇和島市	<ul style="list-style-type: none"> ・旧市町間で格差のあった遠距離通学費補助金について、一部特例を除き基準を統一 ・児童デイサービスや適応指導教室などの円滑的利用 ・認定団体奨励金による古紙類・飲料用空き缶の回収 ・CATV 整備による市内全域での高速インターネットの利用
八幡浜市	<ul style="list-style-type: none"> ・修学旅行助成事業の拡充（保内地区へも拡充） ・高齢者・障害者タクシーチケット拡充（保内地区へも拡充） ・旧市町図書館システムの統合による相互利用 ・公立幼稚園への学校給食の導入 ・延長保育、一時預り保育、学童保育サービスの拡充（保内地区へも拡充）
新居浜市	<ul style="list-style-type: none"> ・診療所の開設による無医村の解消 ・地域バスの運行による公共交通の確保 ・携帯電話不感地域の解消 ・ブロードバンド・ゼロ地域解消 ・地上デジタルテレビ放送に対応する情報通信基盤の整備 ・防災行政無線の整備

2 合併の効果

	<ul style="list-style-type: none"> ・別子はな街道のトイレ整備 ・別子山消防分団詰所整備 ・活性化推進住宅の整備 ・別子山飲料水供給施設の整備
西条市	<ul style="list-style-type: none"> ・はり・きゅう助成事業、シルバーカー購入費補助、タクシー基本料金助成、軽度生活支援事業及び紙おむつ支給事業などの新市全域への拡大・充実 ・がん検診や健康診査の無料化、児童クラブの拡充と無料化、保育所における保育時間の延長、乳幼児医療費助成適用年齢の拡大、学校開放施設の無料開放を全市場で実施、妊婦健診受診助成の拡大 ・小中学生の入院及び歯科医療費無料化の実施、高齢者路線バス利用助成制度の実施 ・西部地域に乳幼児健康支援デイサービスセンターを、市内2か所（東部・西部地域）にウイングサポートセンターを整備、地域子育て支援センターの開設 等
大洲市	<ul style="list-style-type: none"> ・イントラネットによる住民相談サービス（公民館⇄各所属） ・粗大ごみの収集 ・学校給食の全校実施 ・住宅用太陽光発電システムへの補助制度 ・学童保育の実施 ・ファミリー・サポート・センターの設置 ・農産物直売所の整備による出荷（農家所得の向上） ・図書館の自動貸出・返却可能な情報システム
伊予市	<ul style="list-style-type: none"> ・防災行政無線事業の実施 ・市営住宅の選択幅の拡大 ・図書館や運動施設等の利用可能な公共施設の拡大 ・選挙期日前における投票可能箇所（期日前投票所数）の拡大
四国中央市	<ul style="list-style-type: none"> ・新宮小中一貫校の整備 ・ブロードバンド通信も兼ねたケーブルテレビ整備 ・地域振興に資する「霧の森」の拡充整備 ・どの庁舎でも住民票等の申請・交付が可能 ・デマンドタクシーの運行
西予市	<ul style="list-style-type: none"> ・福祉バス、温泉バス、デマンドタクシー等の公共交通バスの運行 ・西予市全域に光伝送路を整備しこれを情報基盤とするケーブルテレビサービス及び高速インターネットサービスが市内全域で提供可能 ・明浜及び城川救急出張所の開設により、平日昼間に救急車を配備 ・市内の温泉施設利用促進のための温泉巡回バス（無料）の運行開始 ・防災無線の更新
東温市	<ul style="list-style-type: none"> ・情報提供サービスを充実させるため、光ファイバー網を市内全域に敷設し、地域イントラネット環境整備を行った。また、同回線を受愛 CATV に貸与することにより CATV 視聴区域を拡大 ・移動図書館、公民館、体育施設、学校施設など利用可能な公共施設、福祉施設を増加 ・合併前の両町のサービスを比較し、市民サービスの一体的な向上に努めた。
上島町	<ul style="list-style-type: none"> ・光通信回線による CATV 網の整備拡充とブロードバンド化 ・生名橋開通による路線バスの延伸 ・自動車及び船舶の移送による学校給食の開始（生名・魚島小中学校）
久万高原町	<ul style="list-style-type: none"> ・旧久万町で実施されていた訪問看護サービスが、合併により町内全域に拡大 ・旧久万町ではごみの収集が週3日あったが、それ以外の地区では週1日のところもあったので、最低でも週2日に調整 ・一部事務組合で実施していた消防、斎場、し尿ゴミ事業を直営にし、迅速化
砥部町	<ul style="list-style-type: none"> ・図書館や体育施設等の公共施設の利用拡大
内子町	<ul style="list-style-type: none"> ・財政難で延期されていた学校改築、簡易水道整備、町営バス路線の延伸・増便 ・地域自治活動に対する助成制度（自治会運営費補助金、地域づくり事業費補助金） ・財団法人内子町国際交流協会主催の青少年海外派遣事業、町民の海外研修助成制度 ・町独自の奨学金制度（高畑奨学金制度） ・町営バスを補完する福祉バスの運行 など
伊方町	<ul style="list-style-type: none"> ・不均一課税の是正 ・口座引き落としによる報償金の拡充 ・不均一介護保険料の是正 ・第4期・第5期における介護保険料を増額せず、県下でも低い水準を維持し、経済的負担の軽減に寄与している ・H21年度からは世帯第3子以降の児童に係る保育料の軽減事業を実施 ・水道料金の低減 ・高齢者の交通手段の確保を目的としたデマンド交通の運行
鬼北町	<ul style="list-style-type: none"> ・旧広見町内だけで行われていた農業研修生の募集範囲が全域に拡大 ・旧日吉村で行われていた「外出支援サービス事業（交通機関を利用できない高齢者等に対して、医療機関への通院等の支援を行う事業）」について、合併により廃止も検討されたが、そのまま継続 ・光ファイバー等の整備により、テレビ難視聴地域及びブロードバンド・ゼロ地域が解消するとともに、旧日吉村と旧広見町の一部だけ設置されていた行政からの定時放送や臨時放送を受信する告知端末の設置が全域に拡大

愛南町	<ul style="list-style-type: none"> ・情報通信基盤整備事業 ・コミュニティバス運行事業 ・緊急通報システム整備事業 ・福祉タクシー助成事業 ・福祉移送（有償運送）サービス事業
-----	---

② 住民サービスの統一状況等

住民サービスの統一状況について主なものを見てみると、上水道料金は12市町で料金が統一されており、一部の旧市町村においては合併後、料金が低下している。

また、介護保険料については、第2期中（H15～17）に料金を統一したのは8市町（44.4%）であったが、第3期（H18～20）には全ての市町で統一されている。なお、高齢化や要介護者の増加等により、合併以外の要因から介護保険料は上昇傾向にある。保育料については、ほとんどの市町で統一されている。

ア 公共料金の変化

上水道料金は、12市町で料金が統一されており、全体としては平成25年度時点で若干増加しているが、一部の旧市町村においては合併後、料金が低下している。

また、公共下水道料金は、未整備の旧市町村がある場合など料金の統一を行う必要がない市町もあるが、ほとんどの市町において料金が統一されている。

表 2-2-4 上水道料金



表 2-2-5 公共下水道料金



イ 国民健康保険料（税）の変化

保険料（税）は医療費の多寡等で決まるため、合併以外の要因から上昇する傾向にある。

表 2-2-6 国民健康保険料（税）の変化



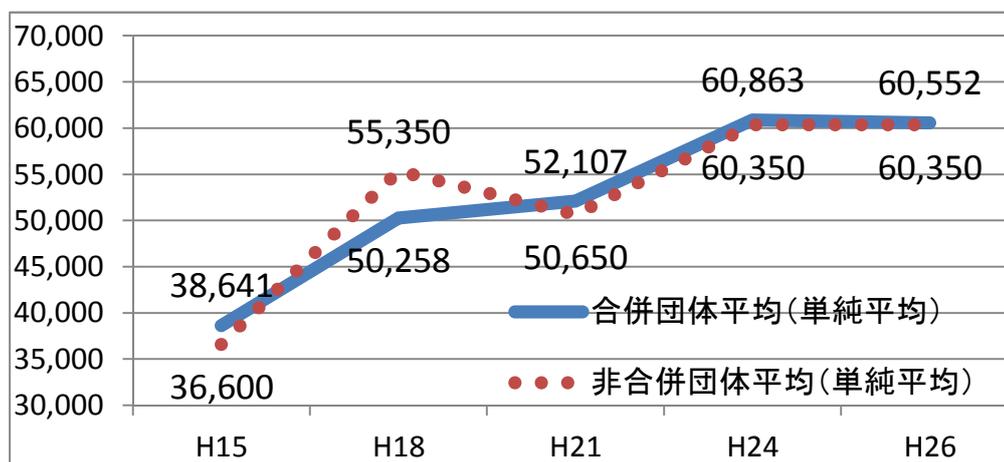
ウ 介護保険料の変化

合併後、第2期（H15～17）中に料金を統一した市町は8団体（44.4%）であったが、第3期（H18～20）には全ての市町で統一されている。

また、合併後の料金統一時、一部の旧市町村において介護保険料が下がっている。

なお、高齢化や要介護者の増加等により、合併以外の要因から介護保険料が上昇する傾向にある。

表 2-2-7 介護保険料の変化



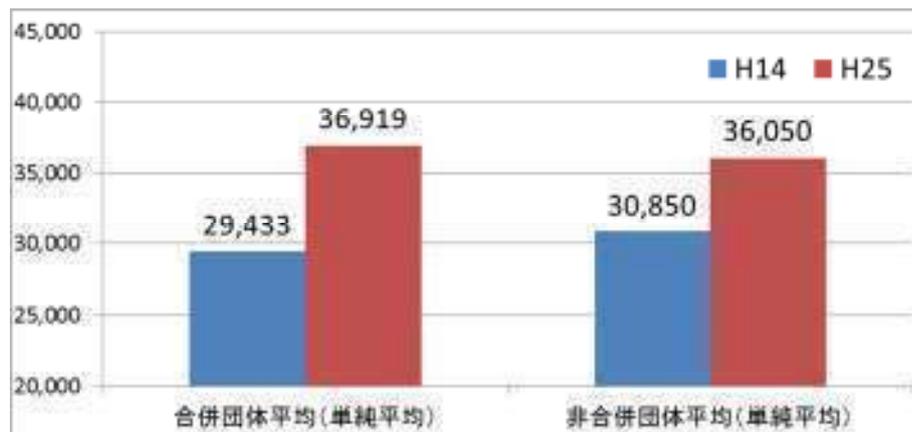
エ 保育料の変化

ほとんどの市町において保育料を統一している。

また、一部の旧市町村においては保育料が下がっている。

なお、多くの合併団体・非合併団体いずれも保育料は上昇しているが、経費の高い0～2歳児の増加等合併以外の要因によるものであると思われる。

表 2-2-8 保育料の変化



③ 公共施設の統廃合

公共施設の統廃合は、住民サービス低下の象徴のように捉えられている面もあるが、業務の集約による大規模化や高度化、更には業務の効率化や経費節減を図ることで、広い意味で住民サービスを維持・向上させることを目的に各市町で取り組んでいる。

また、公共施設の統廃合と公共施設の耐震化を同時に進めることにより、結果として学校等教育施設や災害時の避難所・災害対策本部などの防災拠点となりうる公共施設の耐震化率を速やかに高めることに資している。さらに、統廃合により生じた空きスペースに他の関連公的機関が入居することにより住民の利便性の向上を図るなど、市町においても様々な工夫が見られる。

(主な事例)

- ・ ゴミ処理・し尿処理施設の統合
- ・ 小中学校の統廃合
- ・ 学校給食センターの統合整備
- ・ 支所等の空きスペースをシルバー人材センターや商工会の事務所として貸与

表 2-2-9 公共施設の統廃合

市町名	取組内容
松山市	<ul style="list-style-type: none"> ・ 旧北条市役所は北条支所となったが、2・3階の空きスペースを活用し、愛媛県後期高齢者医療広域連合事務所として利用 ・ 旧中島町役場は中島支所となったが、空きスペースを活用し、公営企業局、市保健センターの分室事務所を置いている。さらに、平成26年度に支所の耐震改修を行った後、中島地区社会福祉協議会、シルバー人材センター中島支所、包括支援センター中島を集約し、市民の利便性の向上と一層の福祉の連携強化を図っている。 ・ 合併により焼却施設数が4施設となったが、ごみの分別区分の見直し、焼却施設での事業系一般廃棄物の受け入れ体制の厳格化に伴い、可燃ごみの排出量が抑制できたため、北条地域及び中島地域の焼却施設を休止した。また、北条クリーンセンター・中島町環境衛生センターの運転を休止し、北条地域及び中島地域のし尿を松山衛生事務組合立浄化センターに運搬して処理することなどにより、経費の縮減を図った。
今治市	<ul style="list-style-type: none"> ・ 合併により市内に6つのし尿処理施設を有していたが、平成20年度までに2施設は他の施設に統合し、現在4施設となっている。これらをすべて統合する新たな汚泥再生処理センターを平成27年度の本格稼働に向けて建設中 ・ 合併により市内に4つのゴミ処理施設を有していたが、これらをすべてを統合する新たなゴミ処理施設を平成30年度の供用開始に向けて建設している。 ・ 今治市学校適正配置基本方針等に基づき、合併後、小規模校の統合を順次進めている。(市立小中学校 合併時 52校 → H26.4.1 46校 → H27.4.1 41校) ・ 合併時に32あった市立保育所が、閉園・統合等により23になった。 ・ 現在「公の施設のあり方方針」を策定し、複合化・集約化による総量削減に取り組んでいる。

2 合併の効果

宇和島市	<ul style="list-style-type: none"> 中央学校給食センターの整備後、旧津島町の一部中学校へ配送先を拡大 吉田支所・公民館の統合整備により、空いたスペースを多目的広場として活用する予定 学校跡地利用検討委員会を立ち上げ、廃校となり未利用の学校跡地の有効活用を検討 ごみ焼却施設の統合。(吉田町アマドックと津島町クリーンセンターを廃止し、宇和島環境センターへごみを搬入することとした。) 津島斎場を廃止
八幡浜市	<ul style="list-style-type: none"> 給食センターを統合新設し、旧給食センターについては、地元水産物の付加価値向上及び水産業振興のため、水産加工センターとして民間に貸付を行っている。 合併に起因するものではないが、合併後において未利用公共施設の有効利用のため、廃校となった空校舎への企業誘致、住民福祉の向上(地域行事・集会場所)を目的とした旧教員住宅・旧保育施設を施設所在地区への貸付を行っている。 老朽化や利用者が著しく減少している旧市町類似施設である八幡浜市民会館は、現在、市民の意見を踏まえ、施設を廃止し、保内町文化会館へ機能統合する方向で検討中
新居浜市	<ul style="list-style-type: none"> 新居浜市総合福祉センター別子山分館内に別子山診療所を開設(平成15年) 別子山地域内の小中学校を合同校舎とするため、別子中学校を耐震補強し、別子小中学校とし、別子小学校を取り壊した。(平成22年度) 別子山地域内の成、瀬場、肉渕の消防団詰所を統合し、別子小中学校敷地内に新築移転(平成25年度)
西条市	<ul style="list-style-type: none"> 丹原総合支所を改修整備し、空きスペースを有効活用し、旧丹原町になかった図書館として利用 小松総合支所を改修整備し、空きスペースにシルバー人材センターが移転入居 一般廃棄物最終処分場の統合整備(小松、西条) 旧大町公民館をウイングサポートセンターとして再整備・旧青少年育成センターをスポーツコミュニティセンターとして再整備
大洲市	<ul style="list-style-type: none"> 市立図書館長浜分館を長浜支所内に移転し、施設管理の効率化と住民サービスを向上
伊予市	<ul style="list-style-type: none"> 安全で安心な給食を市内の児童・生徒に提供するため、老朽化が著しい単独調理場5施設と給食センター2施設を1センターに統合する給食センター整備事業を実施。(平成28年9月供用開始予定) 現在の図書館・公民館敷地に、近代的で利用のしやすい複合施設(図書館・文化ホール・中央公民館)を建設するため、設計・管理運営に関する市民ワークショップを実施。(平成30年度完成予定) 公共施設等の総合的かつ計画的な管理を推進するため、公共施設等総合管理計画の策定に取り組む予定。(平成27年1月以降)
四国中央市	<ul style="list-style-type: none"> 老朽化した文化ホール2館(川之江、伊予三島)を統合し、新市民文化ホールを建設 文化ホール跡地には消防防災センターを建設し、消防本部や建設部門を集約 市民プールの統廃合 消防署について、三島分署は本署と統合し、土居分署は老朽化に伴い土居庁舎と併設し整備
西予市	<ul style="list-style-type: none"> 西予市役所本庁舎建設。特別養護老人ホーム等高齢福祉施設の民営化。 小中学校の耐久耐震化改修工事、小学校再編に伴う統合拠点校の改築工事、閉校となった小学校の跡地利用(下泊小学校→下泊診療所) 市内の公民館を対象に耐震診断の必要性のある館を調査し、耐震診断の実施、必要に応じて耐震改修工事を実施予定。 現在、西部衛生センターと東部衛生センターの老朽化により両施設を廃止し、西予市衛生センター建設事業を進めている。(汚泥再生処理センター建設) 市内の公共交通路線の再編を行いながら、地域の実情にあった生活交通バス路線を維持確保
東温市	<ul style="list-style-type: none"> 合併前から無駄な施設整備を実施しない方向で検討が行われ、施設の老朽化による施設整備を行う場合も、新市として統合型の施設を整備するように努めている。 一部事務組合の消防組織を東温市消防本部及び東温市消防署として発足し消防庁舎を改築 図書館、総合運動公園、公民館等の公共施設の相互利用拡充 本来の目的に利用されなくなった施設の空きスペースを有効活用化するため、公文書の保管庫として利用
上島町	<ul style="list-style-type: none"> 生名中学校を廃校し、弓削中学校に統合 生名中学校跡地に特別養護老人ホーム海光園を建築 弓削クリーンセンターで可燃物を処理し、岩城クリーンセンターでビン・缶類を処理
久万高原町	<ul style="list-style-type: none"> 面河、美川、柳谷の各支所の空きスペースに公共または公共的団体(消防署支所 森林組合)の事務所を置いた。 国民宿舎やふるさと旅行村などの観光施設を中心に、指定管理制度の導入を積極的に行った。
松前町	なし
砥部町	<ul style="list-style-type: none"> 幼保の一元化による行政の効率化 中学校の統廃合に伴う、校舎撤去後のグラウンド等としての利用 地区公民館建替に伴う、施設撤去後の駐車場としての利用

内子町	<ul style="list-style-type: none"> ・旧五十崎町庁舎を本庁、旧内子町庁舎を分庁、旧小田町庁舎を小田支所とし活用 ・旧内子町・旧五十崎町両町の一部事務組合で運営していた老朽化した火葬場を廃止し、旧小田町の斎場「藤華苑」を全町で利用 ・小田支所の庁舎老朽化に合わせて、公共施設（元森林組合事務所）有効活用のため移転
伊方町	<ul style="list-style-type: none"> ・町有の遊休地（又は遊休施設）を有効活用し、町の均衡ある発展と町民福祉の向上に資するため、伊方町遊休地利活用検討委員会を平成19年に設置し検討。（財産処分（売却）1件） ・役場支所の空きスペースを、NPO法人と商工会による有効活用 ・教職員住宅を所管替えし、町営住宅として活用 ・学校及び保育所の統廃合
松野町	なし
鬼北町	<ul style="list-style-type: none"> ・防災行政無線の一元化を実施した。 ・合併により空きスペースとなった旧日吉村庁舎の議場を、地域伝統芸能の練習や講演会会場、また映画の上映等、地域の住民が気軽に利用できる「小ホール」に改修を行い有効活用 ・合併により空きスペースとなった旧日吉村庁舎の電算室を光ファイバーの拠点として活用
愛南町	<ul style="list-style-type: none"> ・学校給食センターを新設し学校給食センターを統合、西海支所の空きスペースに愛媛大学南予水産研究センター・郵便局を配置、休校となった小学校に幼稚園を移転また同敷地内に養護老人ホームを移転、休校となった小学校を地場産業の研究施設として開設

（3）住民・コミュニティ活動の活性化と地域のイメージアップ

市町は、表 2-1-2 の「合併効果の発現状況について」のうち、「1-3 地域コミュニティ、市民活動の振興」に関する項目は、多くの市町が「合併効果が十分発現している」あるいは「今後発現する見込み」と回答しており、「1-4 地域の知名度向上、イメージアップ」に関しては、ほぼすべての市町が同様に回答している。

地域のイメージアップによる知名度向上や強みを生かした産業振興による地域の活性化の事例が増加しており、個性的なまちづくりにつながる取組みは、住民からも比較的高い評価を受けている。一方で、地域コミュニティ・市民活動については、活性化している事例が多数挙げられているが、「合併効果が十分発現している」に比べ、「今後発現する見込み」の割合が高く、市町においては期待を寄せつつも、効果の発現には時間がかかると考えている。また、住民からも他の分野と比べると低く評価されている。

① 地域コミュニティの充実・活性化

《住民アンケートの結果から》

表 2-1-1 のとおり、期待されている合併の効果に対する住民の評価は、高評価と低評価が拮抗しているが、このうち「⑦地域の自主的・主体的な住民活動やコミュニティづくりが進んだ」は、8つの項目の中で評価が最も低く、表 2-3-1 のとおり、唯一低評価が高評価を上回っている。その理由として、「大きくなったことで合併前よりコミュニティ活動は希薄になった」、「高齢化のため、自治会に入る若者が減り、地域の住民活動は年々低下している。」などの意見が挙げられている。

一方で、効果があるとの評価も同程度あり、「各自治会の活動により地域の自主的、主体的な住民活動やコミュニティが進み向上している。」、「各地区のまちづくり協議会（住民自治活動）が進んでいる。」、「窓口が遠くなった分、地域の事を自分たちで答えを出し、

2 合併の効果

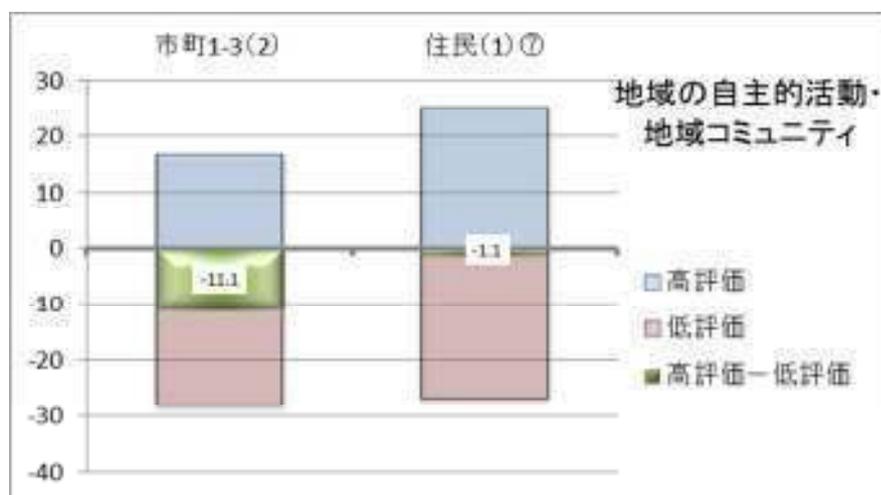
解決方法を考えるように多少なっただと思う。」などの意見もある。

このことは、コミュニティ活動への積極性が地域によって異なることや、過疎化や少子高齢化も相俟って、合併前と比べ活動が活発化しているとは捉えていない住民が多いことが要因ではないかと思われる。

《市町アンケートの結果から》

表 2-1-2 の「合併効果の発現状況について」のうち「1-3 地域コミュニティ、市民活動の振興」に関して、「合併の効果が十分発現している」と回答した市町は少数であるが、「今後発現する見込み」と回答した市町は約半数となっており、市町は地域コミュニティ活動に関して徐々に活性化しているものの、現時点ではまだ十分合併の効果が発現しているものは少なく、時間をかけて合併効果が現れるものが多いと捉えている。

表 2-3-1 市町と住民の合併評価（地域の自主的活動・地域コミュニティ）



こうした状況ではあるが、合併後、市町の規模が拡大して、周辺部の住民の声を届ける必要があることや、行政依存型のサービスが見直されたこと等を住民が合併を自助・自立の機会と捉え、次の表 2-3-2 のとおり、コミュニティ活動が活性化する事例も多い。

表 2-3-2 地域コミュニティに関して動きのある事例

市町名	事 例
松山市	<ul style="list-style-type: none"> 概ね公民館区の地区を単位とする、ネットワーク型の住民自治組織「まちづくり協議会」の設立を推進することにより、協議会を構成する様々な地域団体や組織が連携し、話し合いながら、地域の現状把握や課題解決に向けた対策等に取り組んでいる。このまちづくり協議会を地域のまちづくりにおける協働のパートナーとして位置づけ、行政と役割を分担しながら、一定の権限・責任と財源を徐々に地域へ移譲することにより、さらに住民の意見を反映できる環境づくりを進めている。 合併後は旧北条市、旧中島町において、まちづくり協議会設立に向けた積極的な事業説明を行った結果、平成 21 年 2 月に中島地区で、旧北条市のうち平成 22 年 6 月に北条地区、平成 23 年 6 月に正岡地区において、まちづくり協議会が設立された。

今治市	<ul style="list-style-type: none"> ・旧市町村単位で地域審議会を設置し、住民の意見を施策に反映させている。 ・旧町村地域ごとに地域活性化協議会を立ち上げ、それぞれの地域課題の解決に向けた取組を行っている。 ・地域コミュニティ組織が連合自治会として統一され、地域間格差が解消されつつある。 ・自主防災組織の組織率（世帯数）が28%（105組織）台から69.9%（456組織：H26.7.1現在）に向上。 ・地区単位で防災会が組織され、防災体制が強化された。
宇和島市	<ul style="list-style-type: none"> ・定例的に開催されている地域審議会において各地域の要望・意見等を取りまとめ、市政に反映させている。 ・交付金を財源とする住民主体による地域づくり事業を推進するため、行政主導によりH25年度に市内に31の地域自治組織を設立させた。
八幡浜市	<ul style="list-style-type: none"> ・従来からある区あるいは公民館単位で対応できており、特に動きはない。
新居浜市	<ul style="list-style-type: none"> ・新居浜市別子山地域審議会を合併から平成25年3月末まで設置し、新市建設計画、過疎地域自立促進計画の進捗など、施策全般に関し、きめ細やかに住民の意見を反映するため、計17回開催し、さまざまな議題を審議した。 ・合併時にそれまで4つの単位自治会でそれぞれ活動していたが、その上に別子校区連合自治会を設置し、別子山校区全域で活動を行うこととなり、四季の魅力を発信するための事業など、交流人口拡大のために様々な活動を行っている。 ・新居浜市全域の取り組みとして、住民主体の集会として各公民館で開催し、市政課題や校区の生活環境課題などについて市長を交え意見交換を行っており、別子山校区でも毎年1回開催している。
西条市	<ul style="list-style-type: none"> ・旧市町間で差異のあった自治組織を自治会として統一し、新市の連合自治会を中心として、活力あるまちづくりを進めるため、自主防災、コミュニティ、環境美化など、多岐にわたる地域活動を果たしている。
大洲市	<ul style="list-style-type: none"> ・行政連絡機構等を含めた自治組織について、合併前のまま引き継いでいたが、平成19年度より「区長会」「自治会」「公民館」の3つの組織に再編し、現在、そのあり方について再度検討を進めている。 ・地域審議会のほか、2年に1回全30地区において市政懇談会を実施し、地域からの意見を伺っている。
伊予市	<ul style="list-style-type: none"> ・地域内の問題や課題を地域住民が話し合い、責任を持って決定することで住みよい環境を築くことを目的に、当市では「住民自治組織」の結成を始めとする「住民自治」を推進している。 ・「住民自治」については、平成22年に制定した「伊予市自治基本条例」にも市の重要施策として明確に位置づけ、自治支援センターの設置、住民自治支援補助事業の実施、地域おこし協力隊の導入ほか様々な支援を行っている。
四国中央市	<ul style="list-style-type: none"> ・平成25年6月に策定された地域コミュニティ基本計画に基づき、平成26年度より地域コミュニティ活性化事業を実施することになった。平成26年度は3つのモデル地区において、地区コミュニティ協議会を設立し、地区コミュニティ計画を策定し、活性化事業を実施する予定。
西予市	<ul style="list-style-type: none"> ・各公民館では地域づくり交付金の地域自治組織での活動を様々な面からサポートしている。地域に温度差はあるが、自分たちの地域は自分たちで活性化に取り組んでいる。 ・各地区に環境委員を設置し、意見を聞くように努めた。 ・地域づくり交付金の創設により、地域自治組織での自主的な活動計画。 <p>平成23年度4月から本庁・支所方式に組織機構が再編されることに伴い、懸念されていたコミュニティ振興に関しては市内において分権の動きが必要と判断し、せいよ地域づくり交付金による自主・自立の地域づくりを実施した。市内27小学校区を単位に地域づくり組織を設置し、地域づくり組織の同意により自由に活用できる「交付金」を交付し、「自分たちの地域は、自分たちの手で」を基本理念に協働によるまちづくりを推進している。</p>
東温市	<ul style="list-style-type: none"> ・合併前の自治会組織は、規模や組織内部の構成に違いがあり、住民による自助・自立、或いは住民自治の推進が難しい状況にあったため、組組織と区（自治会）組織を統一し、年3回程度区長連絡会を開催し、市の制度や施策について研修するほか、地区相互の情報交換を行い地区の活性化に努めている。 ・公民館組織、保健衛生組織を統合統一した。 ・自主防災組織も地域のつながりを重視した活動が行えるよう各自治会組織を単位として結成した。
上島町	<ul style="list-style-type: none"> ・自治会制度を導入し、各地区長と町との懇談会を実施
久万高原町	<ul style="list-style-type: none"> ・各自治会とも自主防災組織の設立（組織率100%）
砥部町	<ul style="list-style-type: none"> ・地域審議会（広田地域）の設置。 ・「元氣・ひろた」を考える会の発足。

内子町	<ul style="list-style-type: none"> ・「自らの地域は自らが創り育てる」を基本理念とした旧内子町の自治会制度を全町に広めるとともに、各自治会では、10年後を見据えた地域づくり計画書を策定し、計画的かつ住民と行政が協働してとり組むシステムを構築した。また、計画書に基づいて行われる地域づくり事業に対しては、補助率や上限を定め町単独による地域づくり事業費補助金を交付し、住民自治の意識を高めつつ、活力ある地域づくりに取り組んだ。 ・住民の声をまとめる取組としては、自治会、自治センターごとに「地域づくり懇談会」を開催し、住民と行政が膝を付き合わせた懇談の場を毎年実施しており、従来の陳情行政からの脱却と、自らの創意工夫、自ら汗をかく住民活動の活性化を図る取組である。
伊方町	<ul style="list-style-type: none"> ・住民の防災意識の向上と地震やその他の災害による被害の防止、軽減を図ることを目的に町内全地区に自主防災組織を設立し、防災訓練等を実施。 ・各行政区の自治活動の活性化を図り、集落機能の再生と自立を促進することを目的とした自治活動の事業に要した経費の一部について、町が補助を実施。
鬼北町	<ul style="list-style-type: none"> ・防災意識の向上及び専門係の設置により、自治防災組織の組織率が向上した。 ・定住促進として分譲地整備を行ったことにより、新たな区（鬼北の里）が設置された。
愛南町	<ul style="list-style-type: none"> ・近年では住民自ら活動する組織として、愛南小児医療を考える会が設立され、活動を行っている。 ・自治組織については、既存の地区単位で活動しており、新たな自治組織を設立する動きはない。 <p>※活動助成 地区（行政区）を対象…地域振興費 地域づくり活動団体等を対象…わが里づくり事業、人材育成事業</p>

② 地域のイメージアップと活性化

《住民アンケートの結果から》

表 2-1-1 の期待されている合併の効果に対する評価において、「文化・スポーツなどで住民相互の交流が広がった」が8項目中2番目に評価が高く、住民相互の交流の機会が増えたことで合併の効果を実感している。

また、「観光資源や特産物などの地域資源が増えるなど、自分の市町の一体感が醸成され、イメージが良くなった」との項目については、高評価が37.5%、低評価は24.2%となっており、評価するとの回答が多い。主な意見としては、「マスコミに取り上げられる機会が増えた」、「同じ自治体と思うことでこれまでより特産品などに対しても力が入る。いろんな面で交流が広がっている。」など評価する意見が多く、地域のイメージアップが図られている。

《市町アンケートの結果から》

合併効果の発現状況11項目中、「1-4 地域の知名度向上、イメージアップ」を肯定的に評価する割合が2番目に高くなっており、新しいまちづくりの柱として広域化による情報発信力やブランド力の向上に努め、合併のメリットを最大限発揮している。

また、合併市町においては、広域化により観光資源や農林水産資源が豊富になったことで、ブランド化や一体的な情報発信が可能となり、それぞれ工夫してイメージアップと地域活性化に取り組んでいる。各市町的主要事例は、次のとおりである。

表 2-3-3 合併による地域のイメージアップ・活性化の事例

市町名	事 例
松山市	<ul style="list-style-type: none"> ・農林水産物及び加工品を「まつやま農林水産物ブランド」として認定することにより、柑橘産地としての知名度向上と本市のイメージアップに寄与。 ・中島地域を含む島しょ部住民が主体となって、「まつやま里島ツーリズム連絡協議会」を設立し、平成 22 年度に開催された「松山島博覧会」で生まれた体験メニュー等を継続して充実させるなど、島の「体験」「文化」「食」等を活かして地域間交流を促進することにより、島しょ部の持続的な発展と活性化に取り組んでいる。 ・「風早レトロタウン構想」を具現化するため、北条地域の地元が主体となった「風早活性化協議会」が立ち上がり、地域資源の活用や交流促進、環境整備等について協議実践するなど、地域の活性化に取り組んでいる。
今治市	<ul style="list-style-type: none"> ・海事都市構想：合併により海事関連産業の一大集積地となった特徴を生かした施策推進 ・しまなみ海道を軸とした体験型観光地としてのイメージアップ ・今治タオルブランドの確立やバリエーション、焼豚玉子飯など地域ブランディングの推進
宇和島市	<ul style="list-style-type: none"> ・柑橘、米、野菜など旧市町の地域で異なる特産物を結集することにより、地域のイメージアップにつながっている。 ・各地域の特産品を市内の道の駅や直売所（きさいや広場、道の駅みま、津島やすらぎの里など）で一堂に販売することで、地域の活性化につながっている。
八幡浜市	<ul style="list-style-type: none"> ・観光・地域活動施設、海産物直売所、産直・物産販売・飲食施設を備えた交流拠点「八幡浜みなと」の整備 ・八幡浜ちゃんぼんを通した町おこし ・市民提案型まちづくり事業補助金制度（市民団体等が自主的、主体的に実施する魅力あるまちづくり活動等に対する補助）の創設
新居浜市	<ul style="list-style-type: none"> ・広域観光ルートである別子翠波観光客の増加に合わせて、別子・翠波はな街道トイレ整備事業として公衆トイレ等の整備を行い、休憩地としての役割や、東平、赤石山系への登山者への利便性を図ることができ、集客力の向上につながっている。 ・近代化産業遺産の活用や未来への継承を推進するため、合併後の平成 16 年 4 月に「産業遺産活用室」を設置し、産業遺産シンポジウム「別子の山から四阪の島へ」の開催や産業遺産説明板 20 箇所の設置など、近代化産業遺産情報発信事業等に取り組んできたほか、別子銅山遺産の重要文化財の実現に向け遺産群の総合調査、保存活用等にも取り組んでおり、国の登録有形文化財として、「遠登志橋」、「旧端出場水力発電所」、「旧山根製錬所煙突」など 7 件が合併後に登録されている。
西条市	<ul style="list-style-type: none"> ・主要農産物や工業製品の出荷額が県内一となるなど、産業基盤が飛躍的に向上するとともに、新市のグレードがアップした。 ・JR 西条駅前に観光の拠点となる観光交流センターを整備し、市内の特産品の販売を行うなど、隣接する鉄道文化館等の観光施設の整備とあわせて、集客力や知名度の向上が図られた。
大洲市	<ul style="list-style-type: none"> ・市民運動会のように全市的な交流機会を増加 ・肱川（龍馬脱藩等）を活用したイベント等、全市的で面的な観光 PR を実施 ・しいたけ、栗など有数の産地としてのブランド化・情報発信
伊予市	<ul style="list-style-type: none"> ・農林水産物の振興・発展、後継者の育成を目的に、食と食文化をテーマとする「伊豫国あじの郷」づくりを進めている。 ・市内各地域の観光・歴史・文化情報を取りまとめた「い〜よ ぐるっと 88」を発刊し、地域資源を活かした魅力ある地域づくりに努めている。
四国中央市	<ul style="list-style-type: none"> ・「紙どころ」として地場産業のイメージアップ（パルプ・紙・紙加工品の出荷額が合併以降 8 年連続で日本一に） ・「霧の森大福」人気による新宮地域（霧の森。霧の森交湯～館）の活性化 ・書道パフォーマンス甲子園（紙産業と文化）を開催
西予市	<ul style="list-style-type: none"> ・イメージキャラクター「せい坊」の誕生により市民からの親しみやすさが上昇し、対外的にも広く PR できるようになった。 ・四国西予ジオパークとして認定を受けた。
東温市	<ul style="list-style-type: none"> ・愛媛大学との連携協定に基づき、「小さくてもきらりと光る、住んでみたい、住んでよかったまち」を目指し、愛媛大学医学部、同附属病院と連携して救急医療、健康づくり等を推進している。また、環境対策、産業振興等、様々な分野でも連携を強化し地域力向上に努めている。 ・ふるさとの題材をミュージカルにして通年上演する「坊っちゃん劇場」を核とした文化あふれる市として PR している。 ・「どぶろく特区」の指定による新たなプランを開発し、市内外に情報の積極的な発信に努めている。
上島町	<ul style="list-style-type: none"> ・音楽を通じて発信と町内の一体化を図るためのかみじま音楽祭の開催 ・町内外の小中学生による体験キャンプ「こども離島体験事業」の実施 ・町内在住の男性と町外の女性による出会い交流ツアーの実施 ・農水産業体験を通じて島暮らしの理解を深めるための定住促進事業の実施

2 合併の効果

久万高原町	<ul style="list-style-type: none"> ・石鎚山や面河溪谷、四国カルストなどに代表される雄大な自然のイメージに、久万美術館や天体観測館、山岳博物館などの文化的なイメージが合わさり、久万高原という新たなブランドが出来上がりつつあり、イメージアップにつながっている。
砥部町	<ul style="list-style-type: none"> ・国道 33 号、379 号沿線の地域資源 53 ポイントを選定したスタンプラリーを実施。 ・平成 20 年にシンボルタワーが完成し、日本風景街道にも登録した。
内子町	<ul style="list-style-type: none"> ・変化に富んだ小田川流域 3 町の合併により、町の将来像を「町並み、村並み、山並みが美しい、持続的に発展するまち」とし、それぞれの持つ景観や文化を最大限に生かしたまちづくりを目指しながらイメージアップを図っている。 ・町のキャッチフレーズを「エコロジータウン内子」とし、環境基本計画に沿い、バイオマスエネルギーの活用や近自然河川工法の推進、環境自治体スタンダード LAS-E の取り組み、学校や地域での環境学習会など、全国でも先進的な取組を行っている。
伊方町	<ul style="list-style-type: none"> ・佐田岬半島一体の自然に優しいクリーンエネルギー風力発電事業の取組み ・広域で実施不可能になった佐田岬メロディー駅伝競争大会を単独町で開催 ・NPO法人（佐田岬ツーリズム協会）の設立によりツーリズム事業の実施
鬼北町	<ul style="list-style-type: none"> ・合併して新たな町名が「鬼北町」となり、全国唯一「鬼」の付く自治体として「鬼」をテーマとした町づくりを推進。 ・道の駅、成川休養センター、農業公社等が連携し、効率的な観光イベント等の実施。
愛南町	<ul style="list-style-type: none"> ・「愛南びやびやかっお」「愛南ゴールド」等、愛南ブランドの地元特産品を創出。 ・旧町村の観光資源を活用し、多様な観光情報を発信。

3 残された課題

(1) 残された課題

★一層の行財政の効率化

★一部分野における住民サービス・利便性の低下等

★低調な住民活動

本県を含む各都道府県の取りまとめた市町村合併の中間検証や、総務省の『「平成の合併」について（平成 22 年 3 月）』などにおいて、概ね下記の項目が市町村合併に関する主たる懸念やデメリットとして指摘されており、これらに対して県内市町は項目ごとの右欄に掲げるような取組みを行い、課題の解消に努めてきている。

表 3-1-1 合併後の課題への対応

懸念やデメリット	取組内容
① 役場が遠くなって不便になる	<ul style="list-style-type: none"> ・旧役場を総合支所とし、住民の利便性を確保 ・ワンストップサービスの提供等、支所で各種手続きが行えるよう配慮 ・地域のイベント等に職員が積極的に参加・応援 ・デマンドバスの運行やバス路線補助により、地域交通を確保
② 中心部だけがよくなり周辺部は寂れる	<ul style="list-style-type: none"> ・事業実施に当たり、地域バランスを考慮 ・移住促進、地域おこし協力隊の導入等、地域の活性化のための施策を展開 ・自治会制度を導入し、地域の自治と自立を促進
③ 住民の声が届きにくくなる	<ul style="list-style-type: none"> ・地域審議会、まちづくり懇談会等、住民との直接対話や住民の意見を聴くシステムの充実等により、住民の声を市町政に反映 ・各自治会に地域づくり担当職員を設置したり、理事者や職員が積極的にコミュニティ活動に参加することで、住民の声を聴取
④ 地域の歴史、文化、伝統等が失われる	<ul style="list-style-type: none"> ・地域のイベントや祭り等への財政的・人的支援を継続 ・伝統文化伝承団体の活動に助成する等、伝統文化の保護・継承に努力 ・歴史や文化を学習する機会を設置
⑤ サービス水準が低下し、または負担が重くなる	<ul style="list-style-type: none"> ・水道施設の整備等、低い水準の住民サービスの引上げ ・出産祝金廃止の代替策として、医療・福祉サービスの公費負担を拡大 ・(例示) 旧市町村でしか実施していなかったサービスを新市町全域に拡充
⑥ 新市町として一体性が確立できない	<ul style="list-style-type: none"> ・水道料金等の各種料金の統一を推進 ・新市町の合同運動会の開催等、イベントを開催し、住民の交流を促進 ・地域イントラネットやCATVの整備等により、情報格差を是正 ・旧市町間での職員人事交流を積極的に行い、地域の実情の把握、共有に努力
⑦ 重複する公共施設の有効利用ができない	<ul style="list-style-type: none"> ・庁舎の集約などにより旧役場に空いたスペースを住民に貸出す等、有効利用を促進 ・図書館相互利用システムを導入 ・重複するごみ焼却施設の休止等による経費削減

このように市町においては様々な取組みを行ってきているものの、改めて住民アンケートや市町アンケート等において、合併により直接生じた課題・合併後に生じた課題を抽出

した結果、概ね次の3点に集約される課題が残っている。

- 一層の行財政の効率化
- 一部分野における住民サービス・利便性の低下
- 低調な住民活動

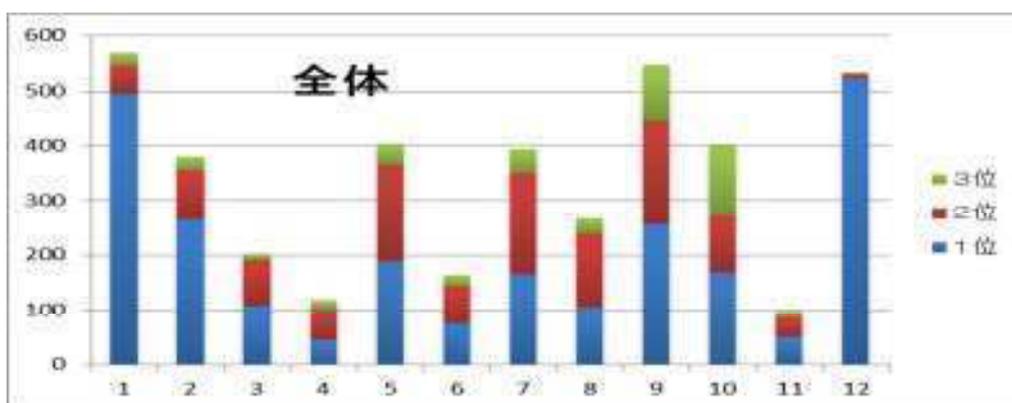
「行財政の効率化」及び「住民サービス・利便性」については、市町は合併後懸命に課題の解消に取り組んだ結果、前章に記述のとおり合併の効果として総じて評価されているが、一方で課題も残っているということとなる。

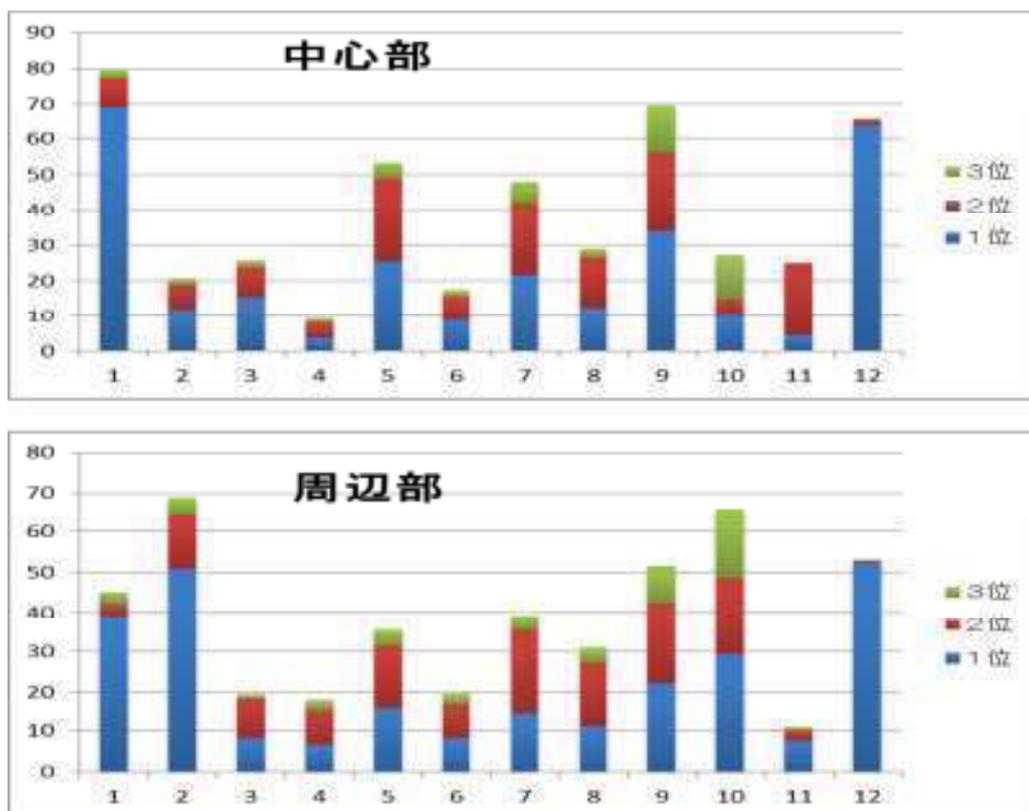
また、「低調な住民活動」については、「合併の効果は今後発現する見込み」と回答した市町が半数を超えており、住民活動に期待を寄せつつも、効果の発現には時間がかかると考えている。

《住民アンケートの結果から》

今後市町に望むことについて、12項目の中から上位3つまで選択してもらった結果が次の表 3-1-2 である。これらが合併後10年を経過して、住民が現在直面している課題と捉えている項目と言える。

表 3-1-2 今後市町に望むこと（課題）	順位		
	全体	中心部	周辺部
1 一層の行政・財政の効率化（職員の削減・適正配置、施設の統廃合等）	1	1	5
2 支所・出張所等の機能の充実	7	10	1
3 公共料金や公共施設等の使用料等を統一するなど住民負担の適正化	9	8	10
4 合併前の旧市町村ごとに異なる住民サービス（基準）の調整	11	12	11
5 住民と行政が共に協力・連携したまちづくり	4	4	7
6 合併市町としての一体感を生み出すための取組み	10	11	9
7 地域の特色、資源を活かした産業の振興	6	5	6
8 合併市町が掲げている重点目標（産業振興・子育て支援など）への取組み	8	6	8
9 地域経済の活性化による働く場の確保、雇用の創出	2	2	4
10 中心部だけでなく、合併市町全体でバランス良く発展するための取組み	5	7	2
11 その他	12	9	12
12 特になし	3	3	3





① 一層の行財政の効率化

《住民アンケートの結果から》

「1 一層の行政・財政の効率化」は、住民が市町に最も望んでいるとする割合が表 3-1-2 のとおり 12 項目中最も高く、具体的には、民間委託や支所のスリム化、施設の費用対効果の検証や再統合など更なる事務事業の効率化・簡素化を求める意見が多い。一方で、周辺部においては地域の隅々までサービスが行き届くような体制の整備を求める意見が多い。

《市町アンケートの結果から》

住民が感じている「一層の行財政の効率化」の課題について、自ら点検・評価した結果は表 3-1-3 のとおりである。市町からの回答をほぼすべて掲載しているため、重複あるいは類似するものもある。

具体的には、「重複又は類似する公共施設の整理統合と有効活用が不十分」である旨の回答をした市町が最も多い。一部の市町では合併に伴い、重複する公共施設について整理統合した上で空いたスペースを図書館として整備したり、大学等研究機関や民間団体へ賃貸したりするなど有効活用に努めているところであるが、住民の意見の集約に時間を要したり、財政上の制約から本格的な統廃合に未だ取り組めていない市町が多い。

また、引き続き職員の削減を含む定数・組織の合理化・最適化の追求が必要とする意見や、合併算定替終了後の交付税減少による財政状況の悪化についても懸念する意見が多く見られた。

表 3-1-3 残された課題

◆一層の行財政の効率化		
普通交付税の減少に伴う健全な財政運営の維持	公共施設の整理統合と有効利用	幼稚園・小中学校の統廃合
廃校となった学校施設跡地の有効利用	職員の削減に伴う事務の効率化と行政サービスの維持	重複又は類似施設(市民会館)の統合及び有効利用
人件費等の削減に努めても、福祉関連経費が増大し、新しい事業が打ち出せない。	公共施設の統廃合・配置転換等による効率化の推進	普通交付税の特例措置終了に伴う、歳入の減少に対応するための行・財政改革の推進
公共施設の有効利用(2市町)	公共施設の統廃合	重複する公共施設の有効利用ができない
不用となった公共施設の有効活用	旧観光センターの跡地利用	税徴収率の向上
行財政運営の適正化	選択と集中による行財政改革の推進	支所機能をはじめとする機構の再構築
人口減に伴う営業収益の減	議員定数と職員の定員管理	

※市町から回答のあったほぼすべての項目を掲載しているため、重複あるいは類似するものがある。

② 一部分野における住民サービス・利便性の低下等

《住民アンケートの結果から》

「9 地域経済の活性化による働く場所の確保、雇用の創出」は、住民が今後市町に望むこととして表 3-1-2 のとおり 12 項目中 2 番目に多い。具体的には、衰退する第一次産業の活性化や需要が伸びる福祉関係の取組みについての意見が多くなっている。

また、企業誘致を推進すべきとの意見もあるが、地元での起業支援など地域の特性を生かして雇用を創出していくべきとの意見が多い。

これは、住民がサービス低下を感じている分野を「⑥農業・林業・水産業の振興」、「⑤商工業・観光の振興」とし(表 2-2-1 参照)、関心を高めている項目を「⑪防災・危機管理」、「③高齢者・障害者等の福祉」(表 2-2-2 参照)と捉えていることと符合している。「⑪防災・危機管理」については、表 2-2-1 で住民は合併を機にサービスが向上していると捉えており、東日本大震災の発生や南海トラフ巨大地震に備えて更なる高度なサービスを求めていると考えられる。

一方、住民は産業の種類を問わず、産業振興についての関心を低下させており(表 2-2-2)、これは一見矛盾する結果となっているが、危機管理・福祉・医療等喫緊の課題である安心・安全への関心が相対的に高まっていることや、現時点においては産業振興施策が必ずしも十分な成果を得られていないと捉えている結果ではないかと考えられる。

中心部と周辺部に区分してみると、中心部は全体の結果と同じ傾向であるが、周辺部は「2 支所・出張所等の機能の充実」が最も多く、次いで「10 中心部だけでなく、合併市町全体でバランスよく発展するための取組み」となっており、中心部との格差とその解消の必要性を感じている。具体的な意見としては、行政機能の本庁への集約により、住民からの相談への回答や証明書等の発行に時間がかかるケースがあることなどから、住民と親密な関わりを持ち、地域の実状に合った機能と権限を付与すべきとの意見が多い。また、支所に地元出身の職員が減少したことにより、災害時の初期対応

が遅れることを懸念しているといった意見や、地元選出の議員が少ないことにより、地元の声が届きにくくなっているとの意見もある。また、サービス、インフラの整備に関する周辺部への配慮や支所の権限等の充実などを通じた地域間格差の是正を求める意見も多い。

一方で、行政機能の集約や集落のコンパクト化など効率的なまちづくりを望む意見もある。

《市町アンケートの結果から》

「住民サービス・利便性の低下」との課題については、次の表 3-1-4 のとおり、具体的には市町の地理的・社会的要因によって課題は様々であるが、住民の問題意識と呼応する形で産業の衰退、周辺部の衰退を挙げる意見が多い。

アンケートの自由記載欄や市町の意見、各種団体聞き取り調査においては、産業の衰退や周辺部の衰退は、支所の職員数減等合併に起因するものもある一方で、主としては合併前から進行していた少子高齢化・人口減少やそれによる雇用の減少等に起因するものが近年急速に進行していると捉える意見が多い。実際、平成26年に県が実施した「人口問題に関する市町アンケート調査結果」において、人口減少による地域社会・経済へのマイナス影響の要因について、20市町のうち12市町が「労働力の減少による農林水産業の衰退」を、6市町が「労働力の減少による商工業の低迷」を挙げており、合併・非合併を問わず市町もとりわけ産業の衰退について危機意識を持っている。

具体的な分野別に一層の充実が必要と捉えている住民サービスとしては、公共交通の維持、上下水道の整備、地域医療対策などを挙げる市町が多い。また、各分野のサービス・利便性の低下が課題になっている場合、支所職員の減少等によりその影響が周辺部において特に顕著に現れることを懸念する意見も多い。

表 3-1-4 残された課題

◆住民サービス・利便性の低下		
総合支所の職員減により、行政サービスが低下したという住民感情への対応	庁舎・組織機構の分散化	支所職員の減少や、建設業者の廃業に伴う災害時等の初動対応
学校施設の耐震化事業を優先的に実施しているため、新市建設計画掲載事業の進捗が予定よりも遅れている。また、未着手事業の是非。	子ども・子育て支援新制度の施行に伴う、利用者負担金の見直し	町外私立幼稚園を利用する児童の利用者負担金の設定
地域公共交通の衰退	地域医療対策	診療所における常駐医師の確保
老朽化している周辺地域の簡易水道の整備	生活交通バス路線や離島航路の維持確保	山間部の公共交通機関或いは代替交通機関による住民の移動手段の確保
飲料水の安定供給	地域公共交通の整備	上水道・簡易水道の整備と管理
県道の拡幅	行政サービス等の格差対策	下水道への加入
住民の交通手段の確保	旧町村間での水道事業の一本化	高速道路の整備

◆周辺部の衰退		
周辺地域では、少子高齢化や農水産業の低迷などに伴う若年層の流出により、過疎化と人口減少が進行している。	周辺地域では、少子高齢化や人口減少の外、中心部への通勤・通学による昼間人口の減少などにより、地域の賑わいが低下している。	旧市町間の交流促進及び中心部へのアクセス向上を図るための道路改良
周辺部の人口減少の加速	旧町における地区公民館整備	周辺部内での雇用の創出 独自ブランドの開発・販売
交流人口の拡大	周辺部の衰退	中心部だけよくなり周辺部は寂れる
住民の声が届きにくくなる	高齢化や過疎化による地域の衰退	離島航路の維持
若者等が市内に定住できるように、働く場所の確保	地域の活性化・行政の健全財政の確保（公会計制度の見直し、自主財源の増）	少子高齢化社会、人口減少化への対応。また、中山間地域を中心とする周辺地域の活性化
中心部だけよくなり周辺部は寂れる	山間部におけるバス路線廃止に伴う、交通体系の整備	小規模高齢化集落（限界集落）対策
就業場所の減少	雇用対策	
◆第一次産業の衰退		
島しょ部や中山間地域における農業生産者の高齢化の進展や担い手不足、それに伴う耕作放棄地の増加	農業の担い手不足などにより地域の生産機能の低下や未耕作地の増加による農地の荒廃が危惧されている	市場価格低下による農業収入の減少
地場産業の振興（農林業）と後継者の確保	耕作放棄地の解消と基幹産業である農業振興	
◆人口減少等		
人口減少対策	地域の少子高齢化	Iターン等の移住促進
人口減少及び少子高齢化対策		

※市町から回答のあったほぼすべての項目を掲載しているため、重複あるいは類似するものがある。

《団体聞き取り調査の結果から》

課題として、とりわけ農林水産業や商工関係の団体からは、雇用する若者が少ないことや後継者不足により産業が衰退していることなどから、「中心部のみが発展して周辺部の衰退が激化」しているとの意見が多く、これらの要因は人口減少が根幹にあることも指摘している。

また、「旧自治体の地域に合わせた施策が画一化された」、「主力産業・作物や地域性に違いがあり、良い支援に結びつかない」など、中心部だけでなく、合併市町全体でバランス良く発展するための取組みが課題であるとしているほか、支所の職員数の減少や地域の意見が通りづらいなど「支所機能の低下等」を挙げている。

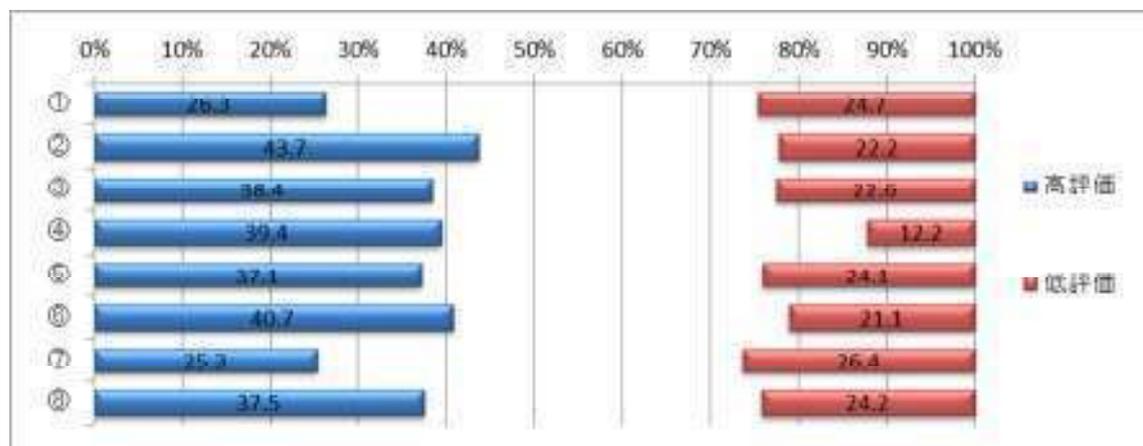
③ 低調な住民活動

《住民アンケートの結果から》

住民は、今後市町に「5 住民と行政が共に協力・連携したまちづくり」を望んでおり、具体的には、行政が住民との交流や地域との関わりを積極的に持つべきとの意見が多い一方で、地域の自治組織の強化等住民の自主性の向上を求める意見も多い。

また、表 2-1-1（再掲）の「期待されている合併の効果に対する住民の評価」に係る 8 つの事項については、「⑦地域の自主的・主体的な住民活動やコミュニティづくりが進んだ」が最も評価が低くなっている。これは、合併後、行政と相補う形で進むのではないかと期待されていた自治会等のコミュニティ活動が思うほど進んでいないためではないかと思われる。

表 2-1-1 期待されている合併の効果に対する住民の評価【再掲】	
①	専門職(保健師・管理栄養士・土木技師・建築技師等)の増員などにより、専門的で質の高いサービスを受けられるようになった
②	情報ネットワーク網が広がるなど、これからの時代や新しいニーズに応えたサービスが受けられるようになった
③	合併したことで、他の旧市町村の窓口サービスや、図書館、スポーツ・福祉施設などの公共施設が利用できるようになった
④	福祉等の許認可・届出や児童相談など、これまでは県に対して行っていた申請や相談などが、居住している市町でできるようになった
⑤	地域間をつなぐ道路や、廃棄物・し尿処理施設、上下水道などの整備(計画)が進み、生活環境がよくなった
⑥	市町の区域が広がったことにより、文化・スポーツなどで住民相互の交流が広がった
⑦	地域の自主的・主体的な住民活動やコミュニティづくりが進んだ
⑧	観光資源や特産物などの地域資源が増えるなど、自分の市町の一体感が醸成され、イメージが良くなった(自分の市町の全国的な知名度が上がった)



《市町アンケートの結果から》

「低調な住民活動」との課題については、市町においては表 2-1-2 の「合併効果の発現状況について」のうち、「1-3 地域コミュニティ、市民活動の振興」において、活性化している事例が多数挙げられているが、「合併効果が十分発現している」に比べ、「今後発現する見込」の割合が高く、市町においては期待を寄せつつも、効果の発現には時間がかかると考えている。

また「②住民サービス・利便性の低下」において記述したように、人口減少を根幹とする少子高齢化や過疎化に加え、それによって引き起こされる第一次産業の衰退や企業撤退等の要因によって地域が衰退している場合が多く、その状況は周辺部の方がより顕

著に現れている。これらのことにより、住民活動・コミュニティ活動の活性化について、その必要性を認識しながらも、効果の発現をより一層困難なものとしていると考えられる。実際、平成26年に県が実施した「人口問題に関する市町アンケート調査結果」において、人口減少による地域社会・経済へのマイナス影響の要因について「地域産業の衰退」や「社会インフラの縮小」のみならず「コミュニティの崩壊」を懸念する意見が多い。

なお、これ以外にも、一部の市町は「一体性の未確立」を課題として挙げており、具体的には、新市町としての一体性の意識醸成や公共料金の統一、イベントの統廃合などを挙げている。

表 3-1-5 残された課題

◆低調な住民活動		
自治組織(区、組)の一層の充実強化		
◆一体性の未確立		
新市の一体性の確保	新市としての一体性の意識醸成	新市町としての一体性の確立
新市町としての一体性が確立できない	イベントの統廃合	公共料金の統一
排出された資源物の収集運搬方法の相違		

※市町から回答のあったほぼすべての項目を掲載しているため、重複あるいは類似するものがある。

《団体聞き取り調査の結果から》

商工団体や女性団体などからは「新自治体としてのまとまりの欠如」を挙げる一方で、旧自治体の伝統や個性が喪失することを懸念する意見が多く挙げられるとともに、生活者としては公共交通や医療体制の維持が困難となっており、地域の将来を不安視する意見もある。

○ その他

《市町アンケートの結果から》

なお、一部の市町が「災害対策」を課題として挙げているが、前章の「合併効果の発現状況」で住民が最も効果を発現していると評価しており、またほとんどの市町において、「防災力の向上」を「合併効果が発現している」あるいは「発現する見込み」と回答していることから、合併を原因とした課題というよりも東日本大震災や南海トラフ巨大地震の被害想定を発表などにより、住民の防災意識が高まり、より高いレベルでの安心・安全が希求されることとなった現れと考えられる。一方で、支所職員の減少を災害時の初動対応要員不足として懸念事項に挙げる市町もあり、②の支所機能の見直しの際にもそのような意見があったが、①で言及した組織・機構の見直しの際にも留意する必要がある。また、地域コミュニティを基盤とする自主防災組織・消防団等の育成・活性化によって大規模災害時の初動対応等の核になる地域防災力を育成していく必要がある。

表 3-1-6 残された課題

◆災害対策		
災害に強い安心安全のまちづくり (南海トラフ巨大地震対策等)	支所職員の減少や、建設業者の廃業 に伴う災害時等の初動対応【再掲】	防災・減災対策
災害対策		

(2) 社会経済情勢の変化による課題

《住民アンケート・市町アンケートの結果から》

合併後10年が経過した現在において住民や市町が感じ、把握している課題について前述のように整理を行ったが、「市町村合併」による行政区域の変更・市役所・町役場の統合、それに伴う支所の再編や公共施設の統廃合などを必ずしも主たる原因としているとは考えられない少子高齢化・人口減少や後継者不足、市況の低迷などが周辺部をはじめとした地域の衰退や地域活動の低調の大きな要因と捉えられていることがわかった。

こうした分析を受けて、地域が直面している課題を広く捉えるべく市町に追加で行ったアンケートにおいては、表 3-2-1 のとおり、合併を直接の原因としない課題として農林水産業の低迷や過疎化・少子高齢化、リーマンショックに伴う企業の撤退や大量解雇等経済情勢の影響によるものが多く挙げられている。

これらは市町村合併が進展する以前から進行し、警鐘がならされていたものや、米国経済など外部的要因によるものが多く含まれ、非合併団体においても同様の問題を抱えたり、影響を受けているものである。

先に述べたとおり、扶助費等の社会保障経費の増嵩等や景気低迷による法人税収の減少、さらには三位一体改革等による交付税の大幅な減少により、財政状況が厳しくなったことで、やむを得ず投資的経費の大幅削減や補助金の削減を行ったことなどにより、とりわけ第一次産業・第二次産業の衰退の一因となったとも言える。

このように住民・市町はともに市町村合併と同時期に発生・進行した合併以外の要因も相俟って、住民サービスや利便性が低下したと評価し、合併の課題として捉えている場合も多い。実際問題として、現在地域が抱えている課題の原因を合併由来のものと、合併由来でないものに明確に整理することは困難である上、実益にも乏しい。本報告書においては、地域が直面している課題は一体として捉え、それに対する方策を検討することが必要とのスタンスをとることとする。

表 3-2-1 合併を直接の原因としない課題

主 な 課 題	回 答 市町数
農林水産業の低迷	8
過疎化や少子高齢化の進行	8
投資的経費の削減による建設業の衰退に伴う雇用の受け皿の減少	6
リーマンショックに伴う企業の撤退や大量解雇	5
三位一体改革による交付税の減	3
郊外型大型商業施設の進出と中心市街地の衰退	2
地域社会における人のつながりの消滅	2
扶助費等の社会保障経費の増嵩	2
日本経済の地盤沈下により大手製造業が競争力を失ったことで、そこを取引先とする中小企業の経営悪化	1
百貨店の閉店	1
事業主の高齢化等に伴う地元商店街の空洞化	1
進学・就職に伴う若年層の人口流出	1
公共機関の市外への移転	1
公共交通機関の減少	1
情報インフラ整備の遅れ	1
原子力発電所の発電停止による労働者の減少	1
電気料金値上げによる企業への打撃	1

4 残された課題への対応

★住民サービスとのバランスを考えた公共施設の統廃合など行財政の効率化

★ニーズを捉えた住民サービスと利便性の維持・向上

★住民・コミュニティ活動の活性化と一体性の確立

(1) 残された課題への対応

今後のまちづくりにおいては、前章でまとめた残された3つの課題に対応する、「行財政の効率化」「住民サービスと利便性の維持・向上」「住民・コミュニティ活動の活性化と一体性の確立」の3点から、重点的に取り組んでいく必要がある。

① 行財政の効率化

「1 一層の行政・財政の効率化」が、住民アンケートの「今後市町に望むこと」で最も多くあり、市町も同様にこれを現在抱えている課題の一つと捉えており、表 4-1-1 のとおり更なる行財政の効率化等に取り組む必要があると認識している。

表 4-1-1 残された課題への対応（行財政の効率化）

取 組 内 容	回 答 市町数
重複又は類似する公共施設の統廃合と有効活用	10
合併算定替えによる交付税の特例措置の終了に伴う健全な財政運営の維持	2
議員定数の見直しと職員数の適正管理	1
公共施設の統廃合に伴う配置転換等による組織の効率化	1
職員の削減に伴う事務の効率化と行政サービスの維持	1
選択と集中による行財政改革の推進	1
庁舎・組織機構の分散化	1
支所機能をはじめとする組織の再構築	1

市町の回答で最も多かった公共施設の統廃合等については、過去に建設された公共施設等がこれから大量に更新時期を迎えることから、維持管理費、統廃合経費の増加が見込まれるなど、厳しい展望を踏まえる必要があるとともに、人口減少等により今後の公共施設等の利用需要が変化していくことが予見される。平成26年5月には、国から各自治体に対して、平成29年度までに「公共施設等総合管理計画」を策定し、長期的かつ計画的に財政負担の軽減や平準化を図りながら、まちづくりを進めていくことが要請

されており、これを基本として、今後とも公共施設の統廃合や有効活用に取り組んでいく必要がある。

また、公会計制度の導入により、公共サービスや公共施設等の費用対効果の検証を進め、健全な財政運営を図る必要がある。

さらに、「第3セクター等の経営健全化等に関する指針」等により、経営の見直しを進めるとともに、活力の創出のためにその活用に努める必要もある。

一方で、公共施設の統廃合に際しては、地域によっては借り手がないため跡地や空きスペースの活用が行われていない条件不利地域も多く、集落が点在し、移動に要する時間もかかることから、住民の利便性を考慮して施設の統廃合に踏み切れないなど、効率性の観点のみでは解決が困難な場合もある。このように、合併により市町が広域化・多極化した状況では、一定程度の公共施設の維持が必要となるなど、住民のニーズに対応した住民サービスを維持していくためには、行財政の効率化にも一定の限界がある。

また、平成21年度を目標にした「集中改革プラン」に基づいて、定員管理の適正化に取り組んできた結果、これまで述べてきたように各市町は大幅な職員削減を行ってきており、一部には住民サービスの提供に困難を生じているところもある。

こうしたことから今後とも、公共施設の統廃合や複雑・多様化する住民ニーズに対応できるよう職員配置のバランスや職員数の適正化に努めるなど、住民サービスとのバランスと周辺部への配慮を基本として行財政の効率化を進めていく必要があり、それらの中長期財政計画に位置付けるなどして計画的な財政運営を図る必要がある。

なお、広域化・多極化した市町の特に周辺部における住民サービス水準維持のために要する経費については、普通交付税算定上の確に措置されるよう求めていくことが必要である。

② 住民サービスと利便性の維持・向上

合併市町では、地域懇談会等で住民の意見を積極的に聞きながら、住民サービスや利便性の向上に力点を置いてこれまで取り組んできたところであるが、更に住民のニーズに応えるため、住民サービス等の維持・向上を図っていく必要があると認識している。

個別の行政分野別には、表4-1-2のとおり、「生活交通バス路線や離島航路の維持確保」や「支所の職員数の減により行政サービスが低下したという声への対応」、さらには「地域の医療対策（常駐医師の確保）」など、地域の実情に応じて、引き続き力を入れていく必要があるとしている。

表 4-1-2 残された課題への対応（住民サービス・利便性の向上）

取 組 内 容	回 答 市町数
生活交通バス路線や離島航路の維持確保	4
地域の医療対策（常駐医師の確保）	2
支所の職員数の減により行政サービスが低下したという声への対応	2
山間部の公共交通機関あるいは代替交通機関による住民の移動手段的確保	2
旧市町間の交流促進及び中心部へのアクセス向上を図るための道路改良	1

飲料水の安定供給	1
公共料金の統一	1
防災・減災対策	1
支所職員の減少や建設業者の廃業に伴う災害時等の初動対応	1
資源物の収集運搬方法の相違	1

また、特に周辺部の住民から「支所・出張所等の機能の充実」について求められており、合併市町はそれぞれ、合併後、「本庁・支所方式」、「総合支所方式」、「分庁方式」といった地域の実情に合った支所の方式を採用し、見直しも行いながら周辺部における住民サービスが低下しないよう最大限努めてきている。今後も、支所等の機能の充実を図るためには、ワンストップサービスの実現や本庁との連携及び連絡調整を密にするほか、職員の資質向上にも取り組む必要がある。また、地域によっては、より住民に身近な公民館機能の充実を図り支所機能を補完するほか、自治センターとしての機能を付加し、住民との協働により地域課題を解決していく取組みも必要となってくる。

さらに、住民から「中心部だけでなく、合併市町全体でバランス良く発展するための取組み」について求められており、交通格差解消のための道路等のインフラ整備やデマンドタクシー等の公共交通の整備、公民館単位での住民懇談会やSNS等を活用した意見交換による住民ニーズの把握、自治組織の育成、地域資源を生かした観光振興、バランスを考慮した公共施設の配置など、地域住民のニーズに対応する一方で、周辺部と中心部の地域特性に合わせた機能分担を図り、市町全体でバランス良く発展するための取組みを進めていく必要がある。

③ 住民・コミュニティ活動の活性化と一体性の確立

市町は、合併後、行政を補完する形で進むのではないかと期待されていた自治会等のコミュニティ活動が思うほど進んでいないことや、一体性が十分に確立されていないと捉えていることから、表 4-1-3 のとおり、「自治組織の一層の充実強化」や「新市町としての一体性の確立」などに取り組むこととしている。

表 4-1-3 残された課題への対応（地域コミュニティ活動の活性化等）

取組内容	回答市町数
新市町としての一体性の確立	4
自治組織の一層の充実強化	1
イベントの統廃合	1

また、住民からは、「住民と行政が共に協力・連携したまちづくり」について求められており、これに対して市町は、地域懇談会等の開催による地域住民の意見聴取、ボランティア団体やNPOの組織化、連合自治会を中心とした地域コミュニティ組織との連携強化、地域おこし協力隊の活用、住民活動に対する助成、集落支援員の導入、地域防災力の向上に向けた自主防災組織の充実・強化や女性消防団員の増加・機能別消防団の導入など、地域課題の解決や活性化に向け、住民と行政による協働のまちづくりに取り組

んでいく必要がある。

加えて、県・市町が連携して、地域づくり協働体の構築支援や自治組織の規模の拡大を通じた地域活動の充実・強化、地域人材の育成・ネットワーク化や住民集会を通じた課題解決を支援するなどして、行政の側からの積極的なアプローチと住民の自主性の向上の両面から住民・コミュニティ活動の維持・活性化を図る必要がある。

とりわけ、住民主体の地域づくりを進めていくためには、県・市町はNPOを支援する中間支援組織と連携し、アドバイザー派遣による住民集会運営のノウハウ提供をモデル的に実施するなどして、住民の意識醸成と人材育成を行い、県内の多くの地域に協働の取組みを波及させていく必要がある。

また、集落間の情報交換・ネットワークの構築、広域でのイベントの開催や各種団体の一層の融合を通じて、市町の一体性の確立に取り組んでいく必要がある。

④ 社会経済情勢の変化による課題への対応

前章でまとめたとおり、合併以前から進行していた農林水産業の低迷や過疎化・少子高齢化、さらには米国経済など外部的要因によるものが相俟って合併の課題として捉えられている。

これらについて、住民からはまず、「地域経済の活性化による働く場所の確保、雇用の創出」が求められており、これに対しては、企業誘致条例の制定、遊休地活用や工業団地造成による企業誘致や既存企業の留置対策、企業誘致奨励金や雇用促進奨励金等の拡充、第一次産業をはじめとする地場産業の活性化、情報インフラの整備、教育機関等との連携による人材流出の防止などの方策を講じ、働く場所の確保や雇用の創出を図っていく必要がある。

また、「地域の特色、資源を生かした産業の振興」について求められており、産学官金連携による地場産業の活性化、既存産業の大手メーカーとのマッチングや新規分野への事業展開支援、農林水産物のブランド化やブランド力の強化、新たな特産品の開発、六次産業化、地理的条件を生かしたサイクリング等による観光産業の育成など、各市町固有の特徴を生かした産業の振興を図っていく必要がある。

その一方で、人口減少対策や過疎化・少子化高齢化そのものに対する対策にも正面から向き合わなければ、今後の地域としての課題に対する十分な対応とはならない。県では、平成20年に「えひめ結婚支援センター」を設立し、少子化対策に取り組んでいるところであるが、従前少子高齢化対策については、増大する扶助費の財源の捻出や、社会保障サービスの維持・拡充に中心が置かれており、行政としては人口の自然減対策、すなわち結婚や子どもを「産み・育てる」という営為はいわばプライベートな領域に属するとの考えから、踏み込んだ対策を十分取るに至らなかったきらいがある。また、流入人口の拡大については、平成19年に「えひめ移住交流促進協議会」を設立し、全市町に移住相談窓口を設置するとともに、「愛媛ふるさと暮らし応援センター」や「空き家情報バンク」を活用して情報発信を行っているが、東京圏への人口流出を抑制し、移住促進を図るため、従来のUターン・Iターン施策に留まらない施策に踏み込んでいく必要がある。

このため、平成26年12月に開催された県の第一回人口問題総合戦略本部では、今後、これら様々な課題に戦略的に取り組んでいくため、「仕事・人」、「出会い・子育て」、「地域」の3つのキーワードで体系化し、本県の人口問題の解決に向けて取り組むべき方向性を示したところである。

これらの取組みは県庁内部局横断的に進められるべきものであるのはもちろんのこと、県・市町が緊密に連携して、規模の拡大や新しいアイデアの創出を進めて初めて成果が期待できるものではないかと考える。

表 4-1-3 社会経済情勢の変化による課題への対応

取組内容	回答市町数
少子高齢化や過疎化等による周辺部の衰退への対策	7

(2) 合併算定替期間終了後の対応

合併市町は、合併後10年間は普通交付税の特例措置（合併算定替）により合併以前と同様の交付税算定が維持されてきたが、今後は5年かけて段階的に縮小されるとともに、「市町村建設計画」に基づく事業に充当できる交付税措置率の高い合併特例債も発行期間が5年間延長されたが発行上限額は変わっておらず、市町村合併を支援するための措置が終了しつつある。

国では、本県を含む全国の合併市町村等の要望により、合併により市町村が広域化・多極化した状況では、住民サービスの維持のため、一定程度公共施設を地域に維持することも必要で効率化には一定の限界も生じている現状に鑑み、こうした新たな財政需要等に対しては、平成26年度から5年程度かけて合併後の市町村の姿に対応した地方交付税の算定に見直す方針を示しているところである。

こうした方針を受け、本合併検証に当たり、県・市町が連携し、本県特有の財政需要である離島に係る経費や広域化・多極化した市町において効率化に限界がある経費、現行の交付税上で十分に措置がされていない経費について分析を進め、具体的な見直し内容が示されていない下記項目を取りまとめ、国への要望を行った。その結果、ほとんどの要望内容が実現される見込みとなったが、今後も毎年の算定等を通じて適切に措置がされるよう注視していく必要がある。

表 4-2-1 合併後の地域の実態を反映した地方交付税算定の見直し要望

	広域化・多極化したことにより発生している財政需要	地方交付税算定の見直し提言
1 消防防災関係施設・人員の整備	◆合併により拡大した管内をカバーするためには、相応の消防施設・消防団員を配置する必要があること。	◆標準団体の面積を拡大するとともに、単位費用の算定施設数等を見直すこと。 ◆密度補正係数を引き上げること。
2 条件不利地域の保育所の維持	◆中山間地域、離島、半島などでは、通園時間等の関係で、これ以上の統廃合は難しいこと。 ◆児童数の少ない周辺部では、採算性の問題から市町が運営せざるを得ないこと。	◆条件不利地域の市町村については、入所人員に加えて、保育所数も算定の基礎数値に加えること。 ◆単位費用の算定に送迎バス等に係る経費を加算すること。
3 ごみ処理経費の確保	◆合併地域は広大な面積の中で集落が点在しており、アウトソーシングが難しく、都市部に比べて車両の燃料代や損耗も激しくなるなど非効率にならざるを得ないこと。	◆単位費用について、環境対策に係る経費等を踏まえ見直すとともに、過疎地域、離島等でのごみ収集経費の割り増しを行うこと。
4 徴税に係る経費の確保	◆広大な面積をカバーし、徴税業務を適正に執行するためには、これ以上の職員削減は困難であること。	◆密度補正の数値を必要な職員数の実態に合わせて見直すこと。
5 島しょ部の割高な行政コストの反映	◆島しょ部では、工事費用や医療・保健・福祉、生活水、ごみ処理運搬経費等が割高になっていること。	◆島しょ部の地理的要因を反映するよう、属島補正を拡充すること。 ◆島しょ部特有の財政需要を反映した算定項目に見直すこと。
6 保健・福祉サービスに要する経費の確保	◆地域の医療・保健に重要な役割を果たしている診療所や保健センターなどの、これ以上の統廃合による効率化は困難であること。	◆合併により市町の面積が拡大したこと及び地理的条件を考慮した、保健センター数の補正に見直すこと。
7 標準団体における各種施設数の見直し等	◆合併後統廃合を行った学校の体育館を地域住民が利用できる社会体育施設として有効活用したり、災害時の避難施設や投票所等に利用しており、それらの維持が必要であること。	◆標準団体の見直しに際しては、合併市町村の面積が拡大したこと及び社会体育施設等としての利活用の実態を踏まえ、各種公共施設数の実情の反映を行うこと。

5 今後のまちづくり

各市町は、合併の効果を発現させるため、公共施設の統廃合等、厳しい選択を伴う行財政改革を進め、行財政基盤の強化を図るとともに、住民サービス・利便性の維持向上に努めており、一定の効果も発現しているところである。また、これまでの様々な取り組みにより、住民・コミュニティ活動など、これから合併の効果が発現する見込みがあるものもある。市町村合併による影響は行政にも、住民生活にも分野横断的に幅広くもたらされており、今後ともさらなる時間をかけてきめ細かく調整していくことが求められる。

一方では、人口減少・少子高齢化や社会経済情勢等の要因によるものも一括りにして合併の影響とし、住民サービスが低下したとする住民の声もある。要因がどうであれ、そこに暮らす住民にとっては、きめ細かなサービスが失われ、サービス低下につながっている現状もあることに違いない。

このため、各市町は、地域懇談会やアンケート等を積極的に実施し、住民の声を真摯に聞きながら、公共施設の統廃合や有効活用、組織体制の不断の見直しなど行財政改革の取り組みを進めるとともに、周辺部への配慮を含め、住民ニーズを捉えたサービスの維持と利便性の向上に努めるほか、地域活動の維持や地域の抱える諸問題の自立的解決のため、複数集落の連携など活動規模の拡大と多様な主体の自治会活動への参加など地域自治組織の機能強化を図るなどして、住民・コミュニティ活動の活性化に取り組んでいく必要がある。

とりわけ、東日本大震災を契機とした防災・危機管理対策の強化など、合併団体・非合併団体を問わず合併後に生じた新たな課題にも対応するため、行財政改革を行う中で組織機構や事業の充実を図っていく必要がある。

さらに、人口減少問題は本県のみならず我が国における喫緊の課題であり、地域コミュニティの崩壊や、労働力の急速な不足（人口問題に関する市町アンケート調査結果）、ひいては市町そのものの存立すらも危ぶまれる状況にあることから、人口の社会減・自然減双方に対して早急かつ効果的な対策を講じていく必要がある。

平成26年11月に「まち・ひと・しごと創生法」が公布され、市町は、区域の実情に応じたまち・ひと・しごと創生に関する施策についての基本的な計画（市町村まち・ひと・しごと創生総合戦略）を平成27年度中に策定することが求められている。

県では、知事を本部長とする「人口問題総合戦略本部」を平成26年12月に立ち上げ、本格的な人口減少社会における本県の人口問題への対策を総合的に推進することとしている。

また、国において、地方創生を目的として、地域住民生活等緊急支援のための交付金が創設されるとともに、地域おこし協力隊の大幅な増員が予定されていることから、これらの施策を最大限活用して対策を講じていくことが重要である。例えば、この交付金を活用し、先行して、六次産業化の起業支援や大学と連携した六次産業化を担う人材育成、若者・女性の就労のためのビジネス創出と人材育成、子育て環境の整備・充実、新たな特産品づくりと販路拡大の推進、廃校の活用による移住希望者のための宿泊施設の整備や定住促進、着地型観光等による観光産業の振興などの取り組みが進んでおり、今後より本格的な取り組みが行われる必要がある。

以上のように市町村合併や社会経済情勢の影響により、現状市町が直面する課題に対処するためには、長期間・多岐にわたる取組みが必要である。もとよりこれは県のみ、あるいは市町のみにおいて解決できるものではなく、双方の力を結集し、一丸となってこれに対処していく必要がある。

本県においては、平成23年度から全国に先駆けて県・市町の連携施策の創出に取り組んでおり、行財政改革の推進や地域課題への対応など幅広い分野で県と20市町が連携して効果・実績を積み重ねてきている。また、こうした実績の積み重ねにより、県・市町双方に連携して課題解決を図る素地ができてきたところであり、平成27年度からは「チーム愛媛」の「第2ステージ」として、従来より大きな課題である「重点連携項目」について課題解決を図っていくこととしている。

このような連携の取組みを通じ、「チーム愛媛」一丸となって、行政の総合力を発揮し、「地方創生」の取組みを進めていくことが、現在県・市町が直面している課題を解決するために不可欠である。

おわりに

平成の市町村合併から概ね10年が経過したことを契機に実施した本検証を通じ、住民が市町村合併を通じて概ねメリットを享受し、肯定的な評価をしていることが明らかになるとともに、市町村合併を直接の原因とするもののみならず、合併後に生じた要因や人口減少など社会経済情勢の変化による課題などの各種要因により、様々な課題に直面している一面も明らかになった。

これらの課題は、各種産業やコミュニティ活動の活性化、合併後の中心部と周辺部の格差解消など多岐にわたる上、人口減少問題などの解決のハードルが非常に高いものもある。

また、検証作業において今一つ明らかになったことは住民が課題と捉えている、あるいは問題意識を持っている事項について、市町も従来から政策的配慮や工夫を行っており、決して目配りを怠っているわけではなく、いわゆる時間薬により解決される部分も大きいのではないかと思われる。

こうしたことは、県内に生活する住民一人ひとりにとって、感覚的には既に感じられてきたことであり、取り立てて本検証を通じて明らかになったと感じられない、あるいは目新しさが少ないと感じられる部分もあるかもしれない。

一方で、本検証においては、住民サービスの提供主体である市町のみならず、生活者である住民に加え各種産業や住民活動の担い手である団体に直接アンケート調査や聞き取りを行ったこと、また、県外の合併事例や行財政分野における専門委員の意見を徴したことによって客観性の確保を図ったことを特徴としている。

このようにして「感覚」的な要素を可能な限り可視化し、現状及びその現状をもたらした原因について、定量化や分析を通じて、できるだけ特定する努力を行った。この結果、何となく「合併の成果ではないか」「合併のせいですべてが悪い方に向かった」といった観念論を超えて、今後の県・市町が取るべき政策形成上の議論の足掛かりや方向付けや、今後、市町が総合計画や地方版総合戦略の作成に際しその基礎として活用できるなど、「未来志向」のものとするのができたのではないかと考えている。

本県が直面する課題を乗り越えるためには、様々な主体がさらに時間をかけて継続して地方創生や県・市町連携などの取組みを行っていくことが不可欠であり、その成果・課題等については節目ごとに不断の検証を行っていく必要がある。

本報告書の取りまとめが、真に「住民－市町－県」が一丸となった体制で、総力を挙げて明るい未来を切り拓いていく最初の一步になることを期待するとともに、ご協力いただいた住民、各種団体各位に深謝申し上げて結びとしたい。