

第1章 将来構想策定の目的と背景

第1節 宇和島市・吉田町・三間町・津島町合併協議会とは

「宇和島市・吉田町・三間町・津島町合併協議会」は、宇和島市・吉田町・三間町・津島町の四市町の合併について協議を進める法定の協議会です。四市町の合併は最終的には住民の意見を代表する各市町の議会での議決で決められますが、合併協議会では、平成16年10月1日を目標として、新設（対等）合併することをめざし、事務事業の一元化や新市の方向性などについて協議を進めています。

これまでの経緯をまとめると次の通りです。

宇和島市・吉田町・三間町・津島町合併協議会設立までの経緯

平成11年7月	地方分権一括法制定を受けて合併特例法を改正 愛媛県が「市町村合併推進要綱策定検討委員会」を県庁内に設置
平成13年2月	愛媛県が「愛媛県市町村合併推進要綱」を策定。宇和島市、北宇和郡の1市5町1村（宇和島市、吉田町、三間町、津島町、広見町、松野町、日吉村）を合併の基本パターンとして提示
平成13年5月	「市町村合併検討会基本パターン（宇和島市・北宇和郡）部会」発足
平成14年2月	「宇和島市・北宇和郡市町村合併に関する調査報告書」完成
平成14年5月22日	広見町、松野町、日吉村が3町で合併協議を進める方向を確認
平成14年5月24日	宇和島市・吉田町・三間町・津島町の四市町で合併協議を進める方向を確認
平成14年5月31日	「宇和島市・吉田町・三間町・津島町合併協議会」（任意協議会）設置
平成14年8月6日	愛媛県より合併重点支援地域に指定
平成14年9月25日	四市町の議会で法定協議会設置議案が提案され、それぞれ可決
平成14年9月30日	「宇和島市・吉田町・三間町・津島町合併協議会」が法定協議会へ移行

第2節 将来構想策定の目的・方法

新市の将来構想は、宇和島市・吉田町・三間町・津島町の四市町を一体的な地域と想定した将来ビジョンです。四市町における社会、経済、行財政等の現状と課題を明らかにし、新市がめざす大きな方向性を示すものでもあります。

そのために、各市町のまちづくりの最上位計画である総合計画の方向性を踏襲しつつ、住民が新市に対してどのようなまちづくりを望んでいるか、何を期待しているのか、何が不安であるのかなどを把握するために、高校生と18歳以上の全住民に対してアンケート調査を実施し、その結果を十分に尊重することをめざしています。

また、新市の将来構想は、各市町の首長・議会代表・学識経験者で構成された合併協議会から研究・審議の付託を受けた新市将来構想策定小委員会で検討されました。この小委員会での検討に際しては、委員それぞれが白紙の状態から新市の姿を思い描き、それを全員の総意でまとめるため、新市のめざすべき基本理念や将来像、検討プロジェクトについてワークショップ()形式で整理・検討するという手法を用いました。

()ワークショップ：Workshop

WORK（身体を動かす）＋SHOP（物を作って公開する場）、つまり参加者が主体的に参加しながら、新しい物を創り上げていくために、数人のグループで机を取り囲み、自由に意見を出し合うなど気軽な雰囲気、素直な意見が出しやすいように工夫された会議の形態です。

第3節 将来構想策定の社会的背景

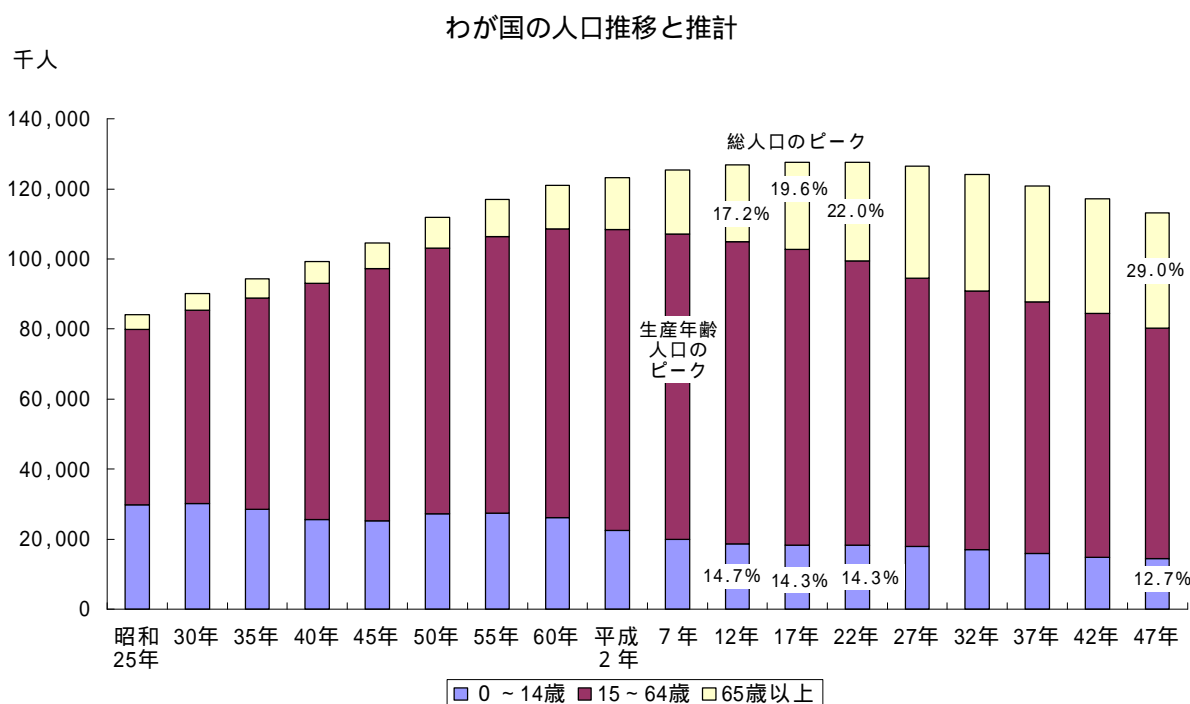
21世紀を迎えた今、本格的な少子・高齢化社会の到来、国・地方を通じた財政状況の著しい悪化、地方分権の推進、高度情報化の急速な進展など、私たちを取り巻く環境は大きく変化しています。全国的な合併気運の高まりのなかで、四市町が将来構想を策定する社会的背景は、以下の通り整理されます。

第1項 総人口の減少と少子・高齢化の進行

わが国では、昭和60年頃から少子・高齢化が急速に進行し、年少人口（0～14歳人口）比率が15%を割るとともに、老年人口（65歳以上）比率が20%に達しつつあります。平成7年にはすでに生産年齢人口が減少に転じていますが、平成18年以降は総人口も減少することが予測されています。

四市町においても、総人口は昭和55年には11万人を数えましたが、近年は10万人を割り込むとともに、少子・高齢化も全国平均よりも急速に進んでおり、こうした傾向は今後ますます顕著になるものと予測されています。

今後も四市町が発展し、住民が住み慣れた地域で安心して暮らすためには、これまで以上に地域の活性化対策に取り組むとともに、行財政基盤を強化し、教育・福祉など様々な分野での質の高い行政サービスを提供していく必要があります。



資料：国勢調査、国立社会保障・人口問題研究所
「日本の将来推計人口」（平成14年1月推計）（中位推計）」

第2項 日常生活圏・経済圏の拡大とIT（情報通信技術）の急速な発展

現在の市町村の枠組みがほぼ形成された昭和30年代初頭は、徒歩または自転車による移動が中心の時代でしたが、現在は自動車社会となり、住民の生活圏や企業の経済圏は、市町村の行政区域を越えて飛躍的に拡大しています。

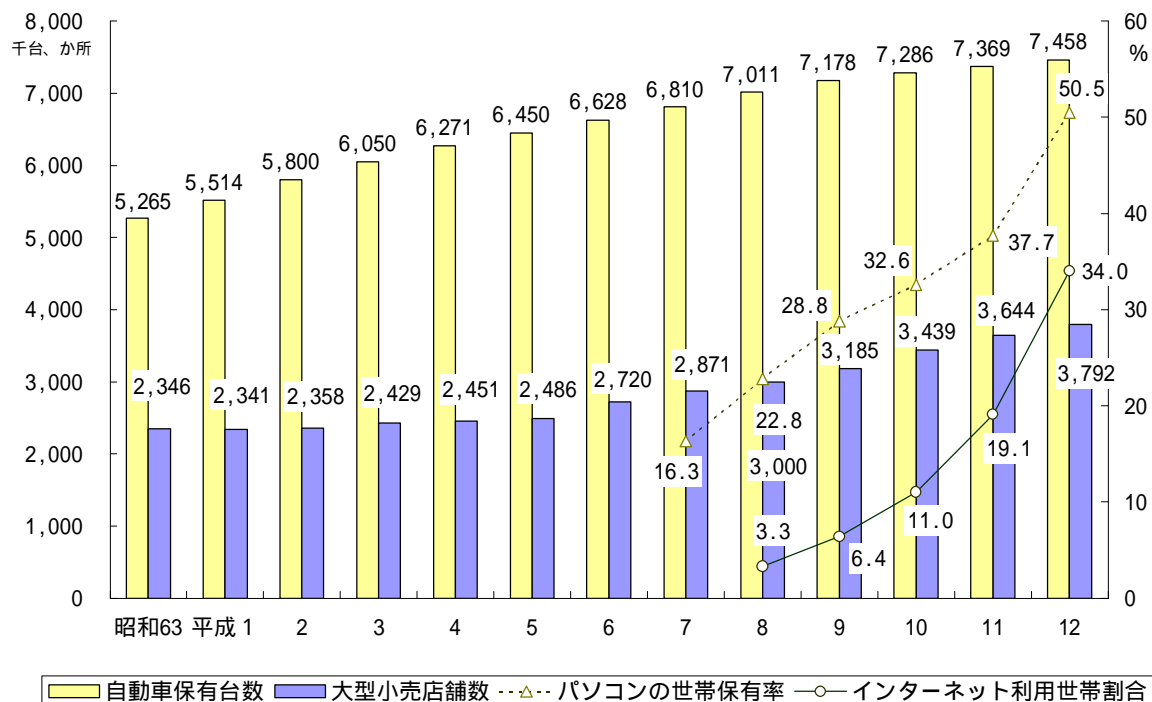
また、インターネットや携帯電話など、IT（情報通信技術）が急速に普及し、ITの活用による生活圏や経済圏の拡大は、今後ますます加速されることが予想されます。地方の都市や農漁村でも、世界をマーケットとしてITを活用した新ビジネスを展開していくことが可能となり、こうした起業促進を図るためにも、支援体制の強化や高度情報基盤の整備が求められています。

高度情報基盤の整備は、これまで住民が官公庁へ来訪する形式で行われる行政サービスの申請・申告手続きを、自宅で行うことを可能にするなど、これまでの行政機関と住民の関係のあり方に革新をもたらすことが期待されます。また、それらは、単に申請等の手続きにとどまらず、福祉、医療、教育などのサービスにまで拡大していくことが可能であると考えられます。

このことは、行政区域内での地理的距離によるサービス水準の格差を解消することを可能とし、高齢者や障害者などへのサービスの充実の面でも、大いに有効と考えられます。

こうした自動車社会や高度情報社会の進展に対応した行政体制の整備が求められています。

わが国の自動車保有台数・大型小売店舗数・パソコンの世帯保有率・インターネット利用世帯割合の推移



資料：国土交通省「自動車保有車両数」、経済産業省「商業動態統計調査」、総務省「通信利用動向調査」

第3項 広域的行政課題の増大

環境問題、福祉・医療、産業振興など、市町村の区域を越えて広域的に対応すべき行政課題が近年急速に増えてきています。こうした行政課題に対応するうえでは、類似施設の重複投資を避けるなど効率的な行政運営を図ることが大切です。

四市町を含む宇和島圏域では、宇和島地区広域事務組合（宇和島市、北宇和郡、南宇和郡の12市町村）を中心に、事務事業の共同化、施設の相互利用、災害時の応援体制など幅広い分野で広域行政を展開してきました。宇和島地区広域事務組合は、平成4年にふるさと市町村圏の指定を受けるなど、関係市町村とは独立して一定の権限や財源をもつ地方公共団体として、広域行政を推進してきました。しかし、一般に、広域行政組織は、構成市町村の利害調整に対して政治的なリーダーシップが図りにくく、今後の広域行政課題の増大に対して、十分な機能を果たし続けられるか懸念されるところです。

こうした状況の変化に対応するひとつの選択肢として、市町村合併が検討される時代となっています。

宇和島地区広域事務組合の対象市町村別にみた事務一覧

	圏域全体	宇和島市、北宇和郡	三間町、広見町、松野町	三間町、広見町、松野町、日吉村
・宇和島地区ふるさと市町村圏計画の策定、連絡調整 ・宇和島地区ふるさと市町村圏計画に基づく広域活動計画の事業の実施 ・宇和島圏地方拠点都市地域基本計画の策定と計画に基づく広域的事業の実施、関係市町村が実施する事業の連絡調整				
・救護施設の設置、管理運営				
・船舶職員養成講習所の設置、管理運営				
・乳児院、愛児園の児童養護施設の設置、管理運営 ・老人デイサービスセンターの設置、管理運営				
・養護老人ホームの設置、管理運営				
・特別養護老人ホームの設置、管理運営				
・南予文化会館の設置、管理運営				
・し尿処理施設の設置、管理運営				
・と畜場の設置、管理運営				
・消防事務				
・急患医療センターの設置、管理運営				
・高圧ガスを消費する者に対する立入検査				
・液化石油ガスの設備工事の届出				
・火葬場の設置、管理運営				
・ごみ処理施設の設置、管理運営				
・鬼北総合公園の設置、管理運営				
・老人居宅介護等事業のうち、身体介護・家事等のサービス提供				
・在宅介護支援センターの管理運営				
・地域介護実習・普及センター				
・居宅介護支援事務、要介護認定、要支援認定調査				

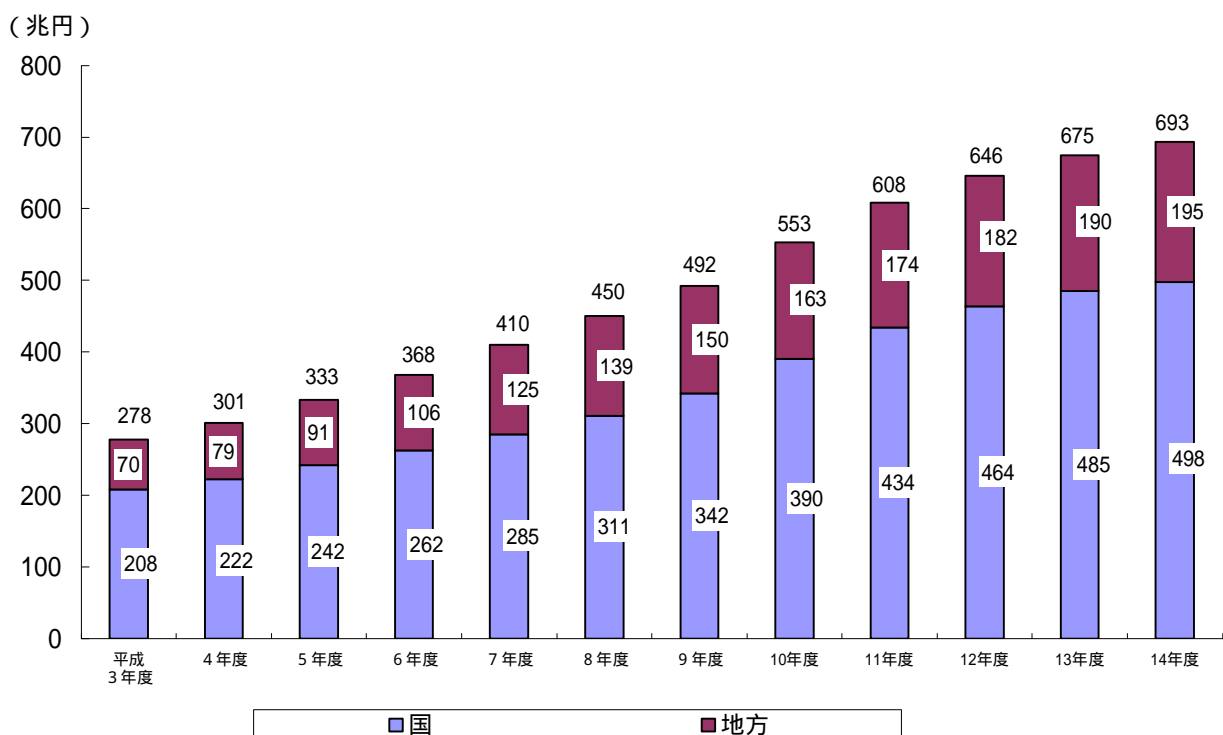
資料：宇和島地区広域市町村圏計画（平成13年3月）

第4項 財政の悪化と行財政改革の必要性

国と地方を合わせた債務残高が、平成14年度末には約693兆円に到達するなど、わが国の財政は危機的状況にあるといわれています。これに対し、国は、中央省庁等の再編をはじめとして特殊法人改革など本格的な行財政改革に着手していますが、さらに、全国の地方公共団体の財政を支える「地方交付税」にも、抜本的な制度改革を迫ることが予想されています。

四市町においては、各市町がそれぞれ行財政改革に着手し、定員管理や事務事業の見直しなどにより行財政の効率化を図ってきましたが、少子・高齢化の進行、構造的な不況の長期化などにより自主財源を十分に確保することは難しく、市町村合併による行財政基盤の強化は有効な手段であると考えられます。

国・地方の長期債務残高の推移



資料：財務省

第5項 地方分権への対応の必要性

明治維新以降の日本は、国が重要な政策を決定し、全国画一的に事業を推進する方が効果的であるとして、中央集権型の行政を行ってきました。しかし、経済成長で生活が豊かになり、住民ニーズが多様化・高度化したことによって、従来の中央主導による施策では、個性ある地域づくりや少子・高齢社会に対応できなくなってきました。

こうした国による縦割りの画一的な行政から、住民主導の地域の特性に根ざした総合的な行政に転換するために、地方分権の重要性が叫ばれ、平成12年4月1日には「地方分権一括法」()が施行されました。住民に身近な行政は、できるだけ住民に身近な市町村で行うという地方分権が推進され、これからの市町村は、自らの責任と判断で地域の特性を十分に活かし、主体的に行政を進めていくことが必要になります。

こうしたなか、地方分権の推進を図るため、国から県へ、県から市町村へと事務や権限が委譲されています。しかしながら、権限が委譲されるものの、財源や人員までは委譲されていないことや、住民生活に密着したより多くの権限委譲に対応するため、これまで以上に市町村の行政体制や財政基盤を充実強化し、自治体としての政策形成能力を高めることが求められています。

()地方分権一括法：「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」。機関委任事務(市町村事務ではないが、国や県から任せられ、市町村がやらなくてはいけない事務)の廃止や権限委譲の推進などを柱に475本の法律が一括改正され、平成11年7月16日に公布された。地方分権一括法では、都道府県と市町村は対等関係にあるとの認識から、都道府県による市町村への関与や市町村への権限委譲の方法などについて必要な見直しが行われ、総じて市町村の権限が拡充するような方策がとられています。

第4節 市町村合併をめぐる動向

第1項 国の動向

1 合併特例法の改正

国では、市町村の自主的な合併が円滑に行われるよう、昭和40年に10年間の時限立法として合併特例法（市町村合併の特例に関する法律）を制定するとともに、昭和50年、60年、平成7年、10年、11年、14年と改正してきました。現行のものは、平成17年3月31日の合併までの時限立法となっています。

合併特例法の概要は、次の通りです。

合併特例法の概要

<p>合併の手続きに関すること</p>	<ul style="list-style-type: none"> 合併市町村は、合併市町村、都道府県が実施する事業等を内容とする市町村建設計画を作成する。 合併市町村は、旧市町村ごとの意見を反映するため、旧市町村の区域ごとに、地域審議会を置くことができる。
<p>議員・職員等の身分保障に関すること</p>	<ul style="list-style-type: none"> 議会の議員の定数・在任に関して、一定期間の特例がある。 <ul style="list-style-type: none"> ア 新設合併の場合 <ul style="list-style-type: none"> a 定数特例を活用する場合（設置選挙を実施）、合併市町村の議員定数の2倍まで定数増（最初の任期） b 在任特例を活用する場合、合併前の議員が2年までの期間在任が可能 市町村議会議員は、退職年金の在職期間の要件（在職12年以上）は、合併に影響されない。 農業委員会委員など、選挙による委員は、一定数以内、一定期間に限り、引き続き在任することができる。 一般職の市町村職員が引き続き職員の身分を保有するようにし、また公正に取り扱わなければならない。 都道府県議会議員の選挙区は、一定期間に限り、従前の選挙区によるか、または合併市町村が従前に属していた郡市の区域を合わせて一選挙区を設けることができる。
<p>財政上の特例措置</p>	<ul style="list-style-type: none"> 合併が行われた日の属する年度及びこれに続く5年度（平成14年3月改正）に限り、地方税の課税をしないこと又は不均一の課税を行うことができる。 地方交付税は、合併が行われた日の属する年度及びこれに続く10年度について、合併前の各市町が存在しているとして算定した合算額を下らないように算定し、その後5年度については段階的に増加額を縮減する。 以下の事業又は基金の積立てで特に必要と認められるものは、合併が行われた日の属する年度及びこれに続く10年度に限り、地方債を充当でき、元利償還金の一部は、基準財政需要額に算入する。 <ul style="list-style-type: none"> ア 一体性の速やかな確立・均衡のある発展のための公共的施設の整備事業等 イ 地域住民の連帯の強化・旧市町村の区域の地域振興等のための基金の積立 「市町村建設計画」を達成するための事業に要する経費に充当する地方債について、特別の配慮をする。 災害等に対する国の財政援助につき、合併市町村が不利益とならないようにする。 過疎地域の市町村を含む合併があった場合には、合併市町村が過疎地域に該当しない場合であっても、合併市町村のうち旧過疎地域のみを過疎地域とみなして、過疎法上の措置をすべて適用する。
<p>国・都道府県の関わり</p>	<ul style="list-style-type: none"> 国は、都道府県及び市町村の自主的合併に関する助言、情報の提供等を実施する。 国は、合併市町村の建設に資するため必要な財政上の措置その他の措置を行う。 都道府県は、市町村の自主的合併に関する助言、情報の提供等を実施する。 都道府県は、市町村の求めに応じた市町村相互間の必要な調整を行う。 都道府県は、市町村建設計画の達成のための事業の実施その他の必要な措置を行う。 都道府県は、流域下水道の関係市町村が、合併により一つの市町村となった場合、都道府県と関係市町村の協議により、合併の日から起算して10年を経過する日の属する年度の末日までの範囲で当該協議で定める期間に限り、当該下水道を流域下水道とみなし、下水道法の規定を適用する。

2 市町村合併支援プランの策定

平成 13 年 8 月には、国の市町村合併支援本部により、市町村合併支援プランが策定されました。これは、合併特例法の期限である平成 17 年 3 月 31 日までに、市町村合併が円滑に進むため、(1)都道府県から合併重点支援地域に指定された市町村、(2)平成 17 年 3 月 31 日までに合併した市町村を対象に、地方行財政上の支援策の拡充や、新たな関係省庁の連携による支援策を定めたものです。

また、平成 14 年 8 月には支援策が拡大され、地域イントラネット（インターネットの技術を活用した、地域内の情報通信ネットワーク）基盤施設整備事業、情報通信システム整備促進事業など合計 80 項目が用意されています。

第 2 項 県の動向

1 合併推進体制の整備

愛媛県では、平成 13 年 2 月 28 日に「愛媛縣市町村合併推進要綱」が策定され、「合併の種類」や「合併パターン」により合併の推進方策が位置付けられました。

さらに、平成 13 年 4 月 1 日には、県下の市町村合併を推進するために、全庁レベルでの支援を実施すべく、知事を本部長として、「愛媛縣市町村合併支援本部」が設立されました。また、地方局長を本部長として「市町村合併推進地方本部」が各地方局ごとに設置され、市町村合併に関する管内各市町村の状況を把握するとともに、管内における市町村合併の推進を図ることになりました。

四市町においては、平成 14 年 8 月 6 日に県より「合併重点支援地域」の指定を受けました。合併重点支援地域に指定されたことにより、国の「合併支援プラン」の対象地域となり、国の様々な支援を受けることができるようになりました。

2 県による支援策

愛媛縣市町村合併推進要綱では、以下のような合併に対する支援策が盛り込まれています。四市町においても、必要に応じて財政支援や権限委譲などを要望していくことが求められます。

愛媛縣市町村合併推進要綱に位置づけられた支援策

(1) 支援体制の整備	市町村合併に対する取組を支援するため、県庁内に各部局横断的な庁内組織を設置する。
(2) 合併後の新市町村振興に対する支援	市町村合併の気運の醸成を図るため、市町村合併に関する県の取組方針を住民に周知する住民説明会の開催や広報活動を積極的に行うとともに、市町村合併に関する検討を行う際に参考となるよう、合併に関する各種資料を網羅した冊子を作成し、関係者に配布するなど、積極的な情報提供を行う。
(3) 市町村合併に向けた取組支援	これまで行ってきた市町村合併に係る調査研究等に対する助成を拡充するとともに、市町村合併に関する勉強会等への民間講師の派遣などが可能となる制度を整備する。 また、新たに、具体的な組合せによる合併の効果や課題などの検討を県と市町村が共同して実施できる制度を創設する。 このほか、合併の実現に向けた関係市町村間の検討、協議が円滑に進められるよう市町村の求めに応じて、合併における各段階に対応した情報提供・技術的な助言等を行う。
(4) 合併後の市町村に対する支援	合併後の市町村の行財政運営やまちづくりが円滑に進むように、新市町村に対して次のような支援策を講じる。 1. 県単独の交付金の創設 合併直後の臨時的経費に対する県独自の交付金を創設する。 2. 市町村建設計画を達成するための事業の実施 市町村建設計画に掲げられた県事業を重点的に実施するとともに、補助金の優先選択など市町村事業に対する行財政的な支援を行う。 3. 合併市町村への権限委譲 合併市町村の運営やまちづくりに有効な事務事業について、県への権限委譲の要望があった場合は、積極的に検討する。

第3項 合併の事例

昭和60年以降の市町村合併の事例は、42件あります。市と町村による新設合併の最近の例としては、平成15年の宗像市（宗像市、玄海町）と周南市（徳山市、新南陽市、熊毛町、鹿野町）があります。

合併の事例

（昭和60年4月1日以降）

合併年月日	新市町村名	合併関係市町村名	合併形態
昭和62年4月1日	藤橋村(岐阜県)	藤橋村、徳山村	編入
昭和62年11月1日	仙台市	仙台市、宮城町	編入
昭和62年11月30日	つくば市	桜村、谷田部町、豊里町、大穂町	新設
昭和63年1月31日	つくば市	つくば市、筑波町	編入
昭和63年3月1日	仙台市	仙台市、泉市	編入
昭和63年3月1日	仙台市	仙台市、秋保町	編入
平成3年2月1日	熊本市	熊本市、北部町	編入
平成3年2月1日	熊本市	熊本市、河内町	編入
平成3年2月1日	熊本市	熊本市、飽田町	編入
平成3年2月1日	熊本市	熊本市、天明町	編入
平成3年4月1日	北上市	北上市、和賀町、江釣子村	新設
平成3年5月1日	浜松市	浜松市、可美村	編入
平成4年3月3日	水戸市	水戸市、常澄村	編入
平成4年4月1日	盛岡市	盛岡市、都南村	編入
平成5年7月1日	飯田市	飯田市、上郷町	編入
平成6年11月1日	ひたちなか市	勝田市、那珂湊市	新設
平成7年9月1日	鹿嶋市	鹿嶋町、大野村	編入
平成7年9月1日	あきる野市	秋川市、五日市町	新設
平成11年4月1日	篠山市	篠山町、西紀町、丹南町、今田町	新設
平成13年1月1日	新潟市	新潟市、黒埼町	編入
平成13年1月21日	西東京市	田無市、保谷市	新設
平成13年4月1日	潮来市	潮来町、牛堀町	編入
平成13年5月1日	さいたま市	浦和市、大宮市、与野市	新設
平成13年11月15日	大船渡市	大船渡市、三陸町	編入
平成14年4月1日	さぬき市	津田町、大川町、志度町、寒川町、長尾町	新設
	久米島町	仲里村、具志川村	新設
平成14年11月1日	つくば市	つくば市、荃崎町	編入
平成15年2月3日	福山市	福山市、内海町、新市町	編入
平成15年3月1日	南部町	南部町、富沢町	新設
	廿日市市	廿日市市、佐伯町、吉和村	編入
	加美町	中新田町、小野田町、宮崎町	新設
	神流町	万場町、中里村	新設
	南アルプス市	八田村、白根町、芦安村、若草町、櫛形町、甲西町	新設
	山県市	高富町、伊自良村、美山町	新設
平成15年4月1日	静岡市	静岡市、清水市	新設
	呉市	呉市、下蒲刈町	編入
	大崎上島町	大崎町、東野町、木江町	新設
	東かがわ市	引田町、白鳥町、大内町	新設
	新居浜市	新居浜市、別子山村	編入
	宗像市	宗像市、玄海町	新設
	あさぎり町	上村、免田町、岡原村、須恵村、深田村	新設
平成15年4月21日	周南市	徳山市、新南陽市、熊毛町、鹿野町	新設
計		42	編入22、新設20

第5節 四市町の形成過程

わが国における市町村合併は、特に明治20年代と、昭和28～36年にかけて行われました。

明治20年代は、明治の大合併といわれ、江戸時代に形成された自然発生的な町村を、近代的な地方自治制度へと整備するために行われ、全国で約7万あった町村は約1万6000になりました。

昭和28～36年は昭和の大合併といわれ、日本国憲法制定後に課題となった地方自治制度の確立をめざして行われ、約9,800あった市町村は約3,500になりました。このときには、新制中学の設置、市町村消防の創設などのほか、社会福祉、保健衛生関係の事務など多くの事務が市町村に委譲されました。

四市町においても、明治23～24年にかけて、宇和島町、吉田町、三間村、津島村の2つの町と2つの村がそれぞれ誕生しました。

宇和島市は、その後、大正6年に丸穂村と、同10年に八幡村と合併して市制を施行し、昭和9年には九島村と合併、同30年には三浦村・高光村と合併、同32年に来村と合併、更に、昭和49年には宇和海村と合併して現在に至っています。

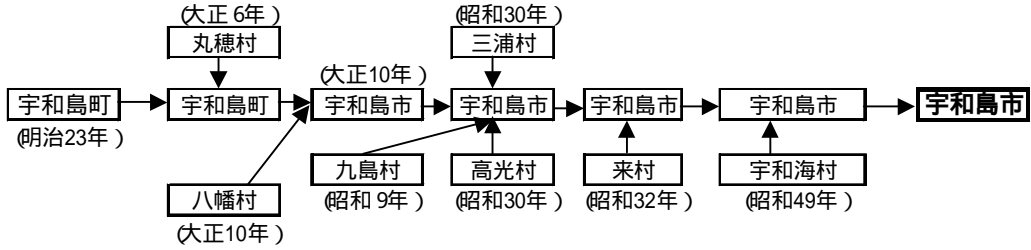
吉田町は、昭和13年に立間尻村と合併したのち、昭和30年には、旧吉田郷と呼ばれて密接なつながりをもっていた旧吉田町、立間村、喜佐方村、奥南村、玉津村の5ヶ町村と高光村の一部（知永）が合併しました。

三間町は、三間村、二名村、成妙村が昭和29年に合併して町制を敷き、昭和33年に広見町是延の区域を編入し、現在に至っています。

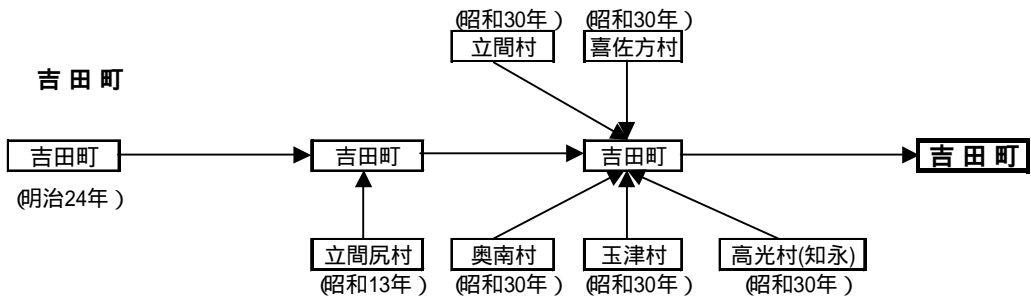
津島町は、明治時代初頭に合併を重ね、明治20年代には、津島村、清満村、畑地村、下灘村、北灘村の5村になり、その後、津島村が岩松村へ名称を変更し、岩松村の町制が施行され、清満村からの御槇村の分離などを経て、昭和30年にこれら1町5村が合併して新しい津島町が誕生しました。

四市町の合併の歴史的経過

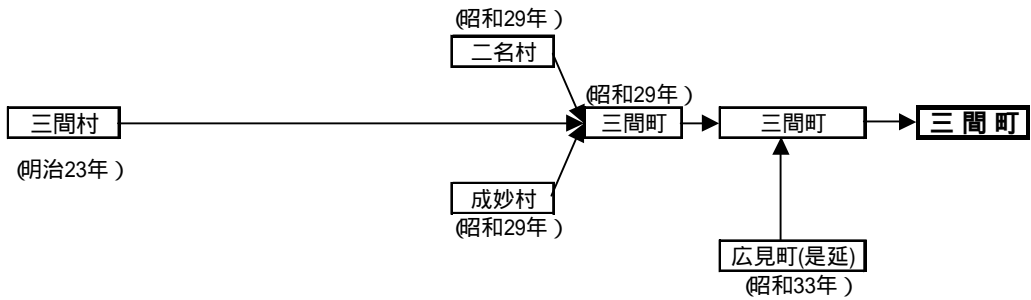
宇和島市



吉田町



三間町



津島町

