

特集

「平成の大合併」における財政状況とまちづくり計画

井 上 淳 一（内子町総務課 行政財政班長）

1. 「平成の大合併」における選択

愛媛県は、市町村合併の推進論者である加戸守行知事を先頭に、2001年（平成13年）2月に愛媛県市町村合併推進要綱を策定し、県内の市町村の自主的・主体的な合併を積極的に支援することとしました。

この要綱は、合併の目的や合併後の方向を5つの分類に区分し、11組の基本パターンと15組の参考パターンの組み合わせを示したものです。この要綱の中で広域行政を中心に組み合わせとしての基本パターンにおいて、旧内子町及び旧五十崎町は「地域中心機能拡大型（1市4町1村による基本パターン①）」に、旧小田町は「地域振興・基盤強化型（2町3村による基本パターン②）」に分類されていました。また、旧内子町、旧五十崎町、旧小田町を含む小田川を中心とした中山間地域の町村による組み合わせを「地域振興・基盤強化型（4町1村の参考パターン）」として分類しました。

●パターンごとの合併効果

区分	基本パターン①	基本パターン②	参考パターン
人口	69,723人	15,712人	26,438人
面積	561.86km ²	723.50km ²	419.29km ²
財政規模	400億円	212億円	220億円
地域特性・課題等	●大洲・喜多地域の組み合わせである。 ●肱川中下流域の市町村であり、古くから街道町として栄えた歴史がある。 ●治水対策や中山間部の活性化が共通課題である。	●上浮穴郡の組み合わせである。 ●中山間地域であつて地域特性が似通っており、住民感情の一体感がある。 ●高原の冷涼な気候を生かし、農産物を生産している。	●小田川流域の組み合わせである。 ●産業構造が類似している。 ●小田をのぞきゴミを共同処理しており、広域行政の実績もある。
合併効果	●治水等に関する対応が一元化される。 ●JAのエリアと合致し、営農指導の充実や農業振興への効果が期待される。 ●5つの一部事務組合が解消され、行政の合理化・効率化が図られる。	●森林組合とタイアップした林業振興が図られる。 ●「やまなみ街道」構想の推進に弾みがつく。 ●三坂道路や国道380号の整備進展が期待される。 ●2つの一部事務組合が解消され、行政の合理化・効率化が図られる。	●農山村の豊かな自然を生かした余暇活動の拠点に期待される。 ●小田川流域の一体的なまちづくりに取り組むことが可能である。 ●国道379号の整備進展が期待される。 ●公共施設の広域利用の進展が図られる。
財政支援（概算）	●合併特例債（標準全体事業費）316.5億円 ●合併特例債（標準基金規模）25億円	●合併特例債（標準全体事業費）97.5億円 ●合併特例債（標準基金規模）17億円	●合併特例債（標準全体事業費）145.4億円 ●合併特例債（標準基金規模）18億円

さらに、県は市町村合併を推進するために、合併協議の熟度や合併の類型・規模に応じて支援策を盛り込んだ総合的な愛媛県市町村合併支援プランを2003年（平成15年）3月に策定しながら、積極的に市町村合併を推進したのです。よって、県内の市町村は、合併は避けて通れず、どこの自治体と合併するかが大きな課題、テーマとなり、県が示した合併推進要綱を参考に住民意識調査やアンケート調査、先進地視察などを行いながら、行政内部に合併に関する部署や議会に合併に関する特別委員会などを設置し、住民説明会や懇談会等を開催しながら合併の組み合わせを模索してきました。

内子町においては、昭和30年前後にあった昭和の大合併以降、2度合併話のあった旧内子町と旧五十崎町が3度目の正直か、住民意識調査等の結果を受けて2002年（平成14年）9月に2町（法定）合併協議会を設置しました。そのことにより、初めて開催した合併協議会の場合町名は「内子町」、事務所は「五十崎町役場」という合併協議の最大の重要事項がすんなりと協議・確認されました。その後、順調に合併協議を進めているところに、県が示した基本及び参考パターンのほかに住民が示した生活圏での合併パターンが加わった3つの組み合わせを町長選挙や合併協議会設置を求める住民発議の請求など、大混乱していた旧小田町が最終的には住民投票の結果を受けて小田川の流れに従い喜多郡（旧内子町、旧五十崎町）と上浮穴郡（旧小田町）という郡を越えた内子・五十崎合併協議会を選択しました。

選択された旧内子町と旧五十崎町は、それぞれの議会を含めて住民への説明会を開催しながら受入の賛否を検討してきました。旧小田町とは隣接関係にあり、人的交流もあった旧内子町はすんなりと受入に賛同しましたが、隣接関係もなく、人的交流も少ない旧五十崎町においては受入賛否が二分したために、最終的判断を住民投票の結果にゆだねることとなりました。その住民投票で約60%の受入賛同の結果を受けて2町合併協議会での協議・確認事項は、旧小田町が受け入れることを前提に2003年（平成15年）11月、3町（法定）合併協議会が誕生したのです。その後、合併協議とは別に一日でも早い住民の交流をねらいに子どもから高齢者まで参加したスポーツ事業や文化活動、町民フォーラムなどを開きながら、2005年（平成17年）1月1日の真っ白な積雪のある中、肱川の支流・小田川が上流から下流まで新生内子町となったのです。

2. 厳しい財政運営

ここからが、合併後の普通会計（決算状況）を中心とする当町の財政状況についてご説明いたしますが、合併したからといって厳しい財政運営からは脱却することはできていません。2004年度（16年度）においては、2005年（平成17年）1月に合併したために4月から12月までは旧3町の普通会計を集計した決算となっています。よって、新生内子町としての決算は2005年度（平成17年度）からですが、どうしても合併の影響で類似団体と比較すると多い決算となりましたので、類似団体と同程度の規模とするために国等の方針もあり、行政改革大綱

及び集中改革プランを策定し、中長期財政計画などを定めながら計画的に内子町の適正な財政規模（90億前後）へ下方修正しているところです。

下表を見てもお分かりのように歳入において、内子町の自主財源である地方税は2007年度（平成19年度）の三位一体改革で税源移譲（1億4千万円）があったものの14%しかなく、半分くらいは地方交付税に頼らなければならない自治体です。また、歳出（性質別）においては、行政改革を推進している影響か、人件費や公債費、補助費などは年々減少しているものの、社会福祉費などへ支出する扶助費、介護保険事業や後期高齢者医療保険事業、国民健康保険事業の特別会計への繰出金が若干ではありますが、増加しています。さらに、三位一体改革による国の補助金及び地方交付税制度の見直しの影響により、普通建設費は大幅な削減となりました。しかし、2007年度（平成19年度）においては、合併時に策定した内子町新町建設計画に登録していた町並み保存地区にある内子町立内子中学校を建設したことにより、歳入においては国県支出金や地方債が、歳出においては普通建設費が大幅に増加しています。

普通会計における決算状況等

★歳入

（単位：千円，％）

区 分	16年度		17年度		18年度		19年度	
	決算額	前年度比	決算額	前年度比	決算額	前年度比	決算額	前年度比
地方税	1,376,068	0.5	1,388,995	0.9	1,373,920	▲ 1.1	1,516,757	10.4
地方交付税	5,308,044	▲ 3.8	5,399,383	1.7	5,263,391	▲ 2.5	5,311,515	0.9
地方債	1,855,300	▲ 10.4	1,393,800	▲ 24.9	908,200	▲ 34.8	1,055,300	16.2
国県支出金	1,644,055	▲ 10.7	1,594,751	▲ 3.0	1,071,164	▲ 32.8	1,564,914	46.1
その他	2,371,007	▲ 8.0	1,509,515	▲ 36.3	1,493,804	▲ 1.0	1,360,300	▲ 8.9
合 計	12,554,474	▲ 6.1	11,286,444	▲ 10.1	10,110,479	▲ 10.4	10,808,786	6.9

★歳出（性質別）

（単位：千円，％）

区 分	16年度		17年度		18年度		19年度	
	決算額	前年度比	決算額	前年度比	決算額	前年度比	決算額	前年度比
人件費	2,472,452	▲ 2.2	2,372,419	▲ 4.0	2,258,192	▲ 4.8	2,162,780	▲ 4.2
公債費	2,326,089	▲ 1.5	2,219,949	▲ 4.6	2,162,126	▲ 2.6	2,521,777	16.6
扶助費	373,309	7.0	424,052	13.6	440,476	3.9	468,507	6.4
補助費等	1,556,832	▲ 0.7	1,274,450	▲ 18.1	1,227,462	▲ 3.7	1,241,875	1.2
普通建設費	2,797,030	▲ 14.3	1,857,574	▲ 33.6	1,013,913	▲ 45.4	1,966,536	94.0
繰出金	904,099	6.4	947,008	4.7	977,052	3.2	1,054,008	7.9
その他	1,978,769	4.6	1,812,603	▲ 8.4	1,638,516	▲ 9.6	1,063,754	▲ 35.1
合 計	12,408,580	▲ 3.1	10,908,055	▲ 12.1	9,717,737	▲ 10.9	10,479,237	7.8

＜普通会計における決算分析指標一覧＞

区 分	16年度	17年度	18年度	19年度
実質収支比率（％）	0.7	5.3	5.0	4.4
経常収支比率（％）	90.3	89.2	88.7	87.5
公債費比率（％）	17.4	17.0	17.1	16.5
実質公債費比率（％）	－	17.2	17.6	18.1
起債制限比率（％）	12.8	11.2	11.9	11.9
財政力指数	0.230	0.246	0.264	0.276
地方債現在高（百万円）	16,639	16,110	15,129	13,911
積立金現在高（百万円）	2,756	2,556	2,837	2,847

以上のようなことを財政指標で見ると、財政構造の弾力性を判断する経常収支比率は90％前後を推移しているなど弾力性がなくなっているなど厳しい財政運営となっていることは一目瞭然です。また、地方債の現在高は財政の健全化により起債に依存しない事業選択で減少していますが、積立金（基金）は横ばいです。ここで注目していただきたいのが、北海道夕張市の財政破綻に端を発した財政健全化法が2007年（平成19年）6月に制定されて2007年度（平成19年度）決算からの4つの指標が公表（19年度は試行）をすることとなりました。その4つの指標で「実質公債費比率」が県の許可が必要となる18%を超えたため公債費負担適正化計画を策定し、事業選択や公的資金補償金免除の繰上償還を行いながら指標悪化に歯止めをかけているところです。内子町のこれらの財政状況を県内の20市町の財政状況と比較すると、「中の下」か、「下の上」といったところだと認識しています。

なお、旧内子町は昭和の大合併後の昭和30年代前半に、旧小田町は昭和50年代に地方財政再建促進特別措置法に基づく財政再建団体となった歴史があります。よって、2回目の再建団体とならないよう「選択と集中」による計画的な事業選択で健全な財政運営に心がけて行かなければなりません。

3.『町並み、村並み、山並みが美しい持続的に発展するまち』を将来像に描いて

以上のように厳しい財政状況の中ではありますが、夢をもってまちづくりを進めるために、『町並み、村並み、山並みが美しい持続的に発展するまち』を将来像に描いた内子町のまちづくり計画、内子町総合計画を2007年（平成19年）9月に策定しました。この総合計画を推進するためには、日本の現状や時代の流れをしっかりと踏まえた中で取り組むことが大切であり、その流れを乗り切るために「選択と集中」による3つの戦略を立てました。

その一つ目が、地域の魅力を最大限に発揮しながら、交流人口を増やし、人口減少に歯止めをかける戦略で、二つ目が、内子町にある産業が相互に連携しながら多様な雇用を生み出し、地

域経済を活性化しようという戦略。三つ目が、安全で安心して暮らせる町をつくりながら、住民の自治力を強化し、安全で安心して暮らすことのできる地域自治システムを作る戦略です。

この3つの戦略を一日でも早く実現するために、特に力を入れて推進する下記の事業をプロジェクト10（テン）としています。

①うちこんかいプロジェクト

この事業は、内子町のメリットである距離的に県都・松山市に近いことや、町並み保存地区や内子フレッシュパークからりなど、まちづくりにおいて全国的に名前が通っていることを生かし、人も企業も内子町へ誘致しようという取り組みです。

内子を大好きになっていただく人々や団塊の世代などをターゲットに地元の宅建業者や建築業者などとの連携を図りながら、定住希望者に提供できる家屋や空き家情報などのデータベース化、インターネットを活用した情報提供体制も整える予定です。また、農業を体験研修する施設を整備していますし、内子町が造成している住宅団地を対象に定住促進事業補助金を設けています。さらに、地味ですが企業誘致条例も整備しながら、県外・町外からの誘致活動はもちろんのこと、地場産業の育成にも努めて参ります。

②農林業再生プロジェクト

内子町の基幹産業は農林業です。そのためにも担い手の育成と確保が重要であり、認定農業者の拡大はもちろんのこと、「(有) エコファームうちこ」などの農業法人の支援、新規就農施設の活用、農家の相談窓口として設置した農村支援センターを中心とした新規作物の導入や品質向上とブランド化、地産地消への取り組みも行っています。また、(株)内子フレッシュパークからりの経営改革と合わせて完成した「農畜産物加工施設」の活用も図っていきたいと考えています。さらに、柿やブドウなどの果樹、景気の良い菌床しいたけなどの生産拡大に取り組む予定としています。

林業においても厳しい財政状況の中、内子町森林組合などと連携して林道及び林内道などの基盤整備を行いながら間伐促進を図り、意欲ある林家を中心に木材生産にも取り組んでいるところでもあります。

③内子ツーリズムプロジェクト

年間100万人といわれている入り込み客数の増大だけでなく、また内子市街地だけでなく全町を視野に入れた街歩き型観光をめざした「内子町観光交流計画」を策定しながら、周遊ルートの整備をはじめ、ホームページを活用しながら情報発信をねらって内子町観光協会と一緒に取り組んでいます。また、うちこグリーン・ツーリズム協会が全国で17番目、県内で2番目のどぶろく特区の許可を受け、果樹酒特区の取得に向けて検討されたり、国の補助事業「子どもプロジェクト事業」への取り組みも進めています。

さらに、内子町のまちづくり原点である伝統的建造物群保存地区においては、持続可能な町

並み保存に向けたマスタープランづくりにも取り組んでいます。

④エコエコプロジェクト

内子町環境基本計画、「内子町バイオマスタウン構想」などを策定しながらエコロジー（生態系）とエコノミー（経済）の融合をめざした取り組みを行っています。

「キラリと光るエコロジータウン内子」をキャッチフレーズに掲げている内子町にとって、環境はあらゆる施策、事業の基調となるものだと考えています。しかし、行政だけが取り組むだけでなく、自治会や学校、企業など町民と連携した取り組みが必要不可欠です。それを実践する活動として「ごみゼロのまち」をめざすために5つのRへの取り組みや、国県の補助を活用した木質や竹資源を使ったバイオマス関連事業の取り組み、環境子ども会議をはじめとした環境教育の充実など、町内にある地域資源を活用しながら、地域に根ざした各種施策を展開しています。

⑤景観まちづくりプロジェクト

内子の町が内子らしくあるために、内子町が持っている「内子らしさ」や「特性」に光をあてながら運動として取り組んだ町並み保存や村並み保存が、全国の中でも一定の評価を得て、全国表彰をいただく町となりました。

2004年（平成16年）に景観法が制定され、翌年に内子町が景観団体となったことを機に、町並み保存や村並み保存で養ってきたノウハウを取り入れた「内子町景観まちづくり計画」が2008年（平成20年）にできあがりました。そこに住んでいる人々が「美を求めて」どう育つかということが一番大切なテーマだと思っていますので、住民が自主的な担い手となる取り組みや仕組みを創っていきます。

⑥内子教育改革プロジェクト

内子町の未来を担う子どもたちのために、知、徳、体のバランスのとれた、意欲と思いやりのある子どもたちを育てるために、ふるさと教育をはじめ、中高生を友好都市を結んでいるドイツ・ローテンブルク市へ派遣させたり、小学生対象の英語教育、中学生対象の英語弁論大会など、内子町の特色を活かした様々な施策に取り組んでいます。一方、学校及び幼稚園、保育園等の統廃合は避けてはとおれない重要課題ですので、内子教育改革懇談会を中心に関係者らと十分な協議・調整を図りながら取り組んでいく方針です。

⑦健康づくりプロジェクト

内子町の医療機関の中心的役割を担っていた医師会立の病院が昨年6月から廃止となったために今後の設置対策は最重要課題です。しかし、「自分の健康は自分で守る」という自覚と実践を基本に「内子町健康づくり計画」を策定しながら、総合検診や健康相談などきめ細かな

施策や取り組みを行っています。

また、合併の目玉事業である「龍王再開発事業」も民設民営を基本に、民間企業による健康増進施設が21年秋のオープンをめざしています。また、来訪者をひきつける魅力ある温浴施設を造るために源泉採掘のボーリングを行いながら、民間企業からの公募を行ったところ民間のホテル会社が手をあげ、今年度から本格的な整備がはじまるところです。

⑧元気商店街プロジェクト

県内ではめずらしい活力ある商店街の後継者たちを中心に商店街の生き残り策として、元気な商店街づくりをめざして学習会を重ねながら、情報誌を発行したり、地域イベントを企画しながら活性化対策に取り組んでいます。

JR内子駅前に「内子町観光振興拠点施設」を建築したり、観光周遊バス「ちゃがまる」を走らせています。また、内子町の商工会五十崎支部が中心となっている特産品の和紙に光をあてようと国補助のJAPANブランド育成事業や、町内の多様な技術を持った製造業の方々が連携して「内子手しごとの会」を結成して新製品の開発に取り組んでいます。

⑨自治システム構築プロジェクト

内子町のまちづくりの特徴である自治会制度。少子高齢化が進み、財政が厳しさを増す中において、住民による自治力を強化することこそが、内子町が生き残るための重要課題だと認識して毎年秋には、地域の現状と課題、まちづくりの方向性などを話し合う地域づくり懇談会を開催していただいています。

基礎的集落機能を持つ自治会のあり方に向けて、自主防災組織の結成の推進、健康づくり、景観、環境などの行政が立てた各種計画との関連が喫緊の課題であると認識していますので、限界集落が増加する中で自治会の再編や自治会が作成している地域づくり計画（10年間の地域ビジョン）の見直しも検討しなければならないものと思っています。また、自治センター機能の強化や自治会担当職員の役割などについても再構築する取り組みを行う予定としています。

⑩行財政改革プロジェクト

厳しい財政状況下ではありますが、中長期財政計画を立てて中長期的な展望と行政運営の効率化、透明性高めながら、限られた資金と人材を最大限に活用しながら地域を経営するという自覚を持ち、「心の通う行政」をめざして住民と協働する内子町を推進します。

以上のまちづくり計画は、「キラリと光るエコロジータウン内子」及び、「住んでよし、訪ねてよし、美し内子」をキャッチフレーズにした荒海を航海する船の羅針盤でもあり、まちづくりシナリオの役割も担っています。このシナリオによって住民一人ひとりが演じていただく計画となっています。