伊予市・中山町・双海町

新市まちづくり構想

（　概 要 版　）

（新市の事務の方式と住民自治組織の考え方）

平成１６年３月

伊予市・中山町・双海町合併協議会

目　　次

１　合併の必要性と課題 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 1

２　構想の策定方針 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 1

３　新市のまちづくりの基本方向
(1) 3 市町の現行将来像 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 2
(2) 郷(くに)づくりの基本理念 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 2
(3) 新市の将来像 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 2
(4) 地域特性に応じた土地利用 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 3

４　新市の主要施策
基礎的条件の整備　**都市基盤の整備** ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 4
まちづくりの基本政策
住環境の整備と生活安全の確保 ・・・・・・・・・・・・・ 5
福祉の向上と保健･医療の充実 ・・・・・・・・・・・・・・ 6
教育･文化･スポレクの振興 ・・・・・・・・・・・・・・・・ 7
産業の振興 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 8
主要施策の推進　**参画と協働の郷(くに)づくり** ・・・・・・・・・・・・・・・・ 9

５　新市の事務の方式（伊予方式） ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 10

６　住民自治組織 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 11

７　財政シミュレーション ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 12

新市まちづくり構想体系図 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 13

１　合併の必要性と課題

合併の必要性	課　　題
(1) 生活圏の拡大と住民ニーズの高度･多様化 地域を一体としてとらえ、公共施設の相互利用やサービスレベルの統一など、日常生活圏に見合った広域的な行政運営が求められています。	①人口減少地域に配慮した分散型のまちづくり ②「公＝官」のサービスのあり方を見直す体質改善 ③地域内分権、行政組織内分権を基本とした行財政改革
(2) 地方分権推進への対応 自らの判断と責任で特性を活かした地域づくりを進めていくため、合併によって行政基盤を強化することが必要です。	①住民に最も身近なところで総合的なサービスの提供 ②住民自治の制度化と行政評価の仕組みづくり
(3) 少子高齢社会や環境問題への対応 総合的な少子化対策や高齢者の福祉・保健・医療、また環境問題に対応するため、合併による財政改革が必要です。	①効率的な組織機構の確立や専門的かつ高度な能力を有する人材の確保を図るなど、行財政体制の強化
(4) 住民サービスの充実・向上への対応 合併により行政基盤を強化し生活圏の拡大に対応する一方で、住民サービスは、住民に身近なところで、住民の視点から提供されることが大切です。	①ＩＴ活用による総合窓口化やグループ制等による事務の効率化と人件費の削減 ②行政評価システムの導入による効果的な事業推進、人事評価システムによる適正な人事配置と職員の資質向上
(5) ３市町のまちづくり実績と課題への対応 ３市町それぞれのまちづくり実績から、今後のまちづくりの方向性を継承し、それぞれの課題を地域課題として対応していくことは、合併しても必要です。	① 少子化の進展に対応した子育て支援や保育サービスの充実 ② 今後も進行する高齢化に対応した保健・医療・福祉の充実 ③ 人口減少地域の活性化､コミュニティ活動の支援 ④ 豊かな自然環境の保全と活用 ⑤ 農林水産業、商工業、観光の振興 ⑥ 中心市街地の活性化と道路･交通･情報基盤の整備 ⑦ 行財政の効率化
(6) 新市として活用すべきまちづくり資源の活用	① 道路､鉄道､港湾など､交通の要衝 ② 豊かで多彩な自然環境､景観､夜景 ③ 歴史的､文化的資源や天然記念物 ④ 農･海産物､加工業など､｢食｣の産業

２　構想の策定方針

この構想は、伊予市・中山町・双海町の一体性の速やかな確立と住民福祉の向上を図るとともに、新市の均衡ある発展に資するために策定し、構想の期間を、平成 17 年度から平成 26 年度までの 10 年間としています。

3　新市のまちづくりの基本方向

(1) ３市町の現行将来像

- ◆ 伊予市：交流拠点都市
- ◆ 中山町：新しい農村デザインを創造するまち　中山町
- ◆ 双海町：第一次産業の振興を軸とした定住と交流のまち

(2) 郷(くに)づくりの基本理念

「**郷**(くに)」とは、細心の配慮をもって営まれる新しいまちづくりにより変化していく「ふるさと」の姿です。

「合併の必要性と課題」からまちづくりの方向性を抽出し、さらにそれをまちづくりの視点と行政運営の視点とから整理統合して導き出したものを「郷(くに)づくりの基本理念」として次のとおり設定します。

- ◆ **地域の自立と活性化**（地域内分権の推進）
- ◆ **多様な地域の共生**（地域特性を尊重したまちづくり）
- ◆ **地域住民と行政との協働**（補完性の原則に基づく連携）
- ◆ **行財政改革**（情報公開と住民参画）

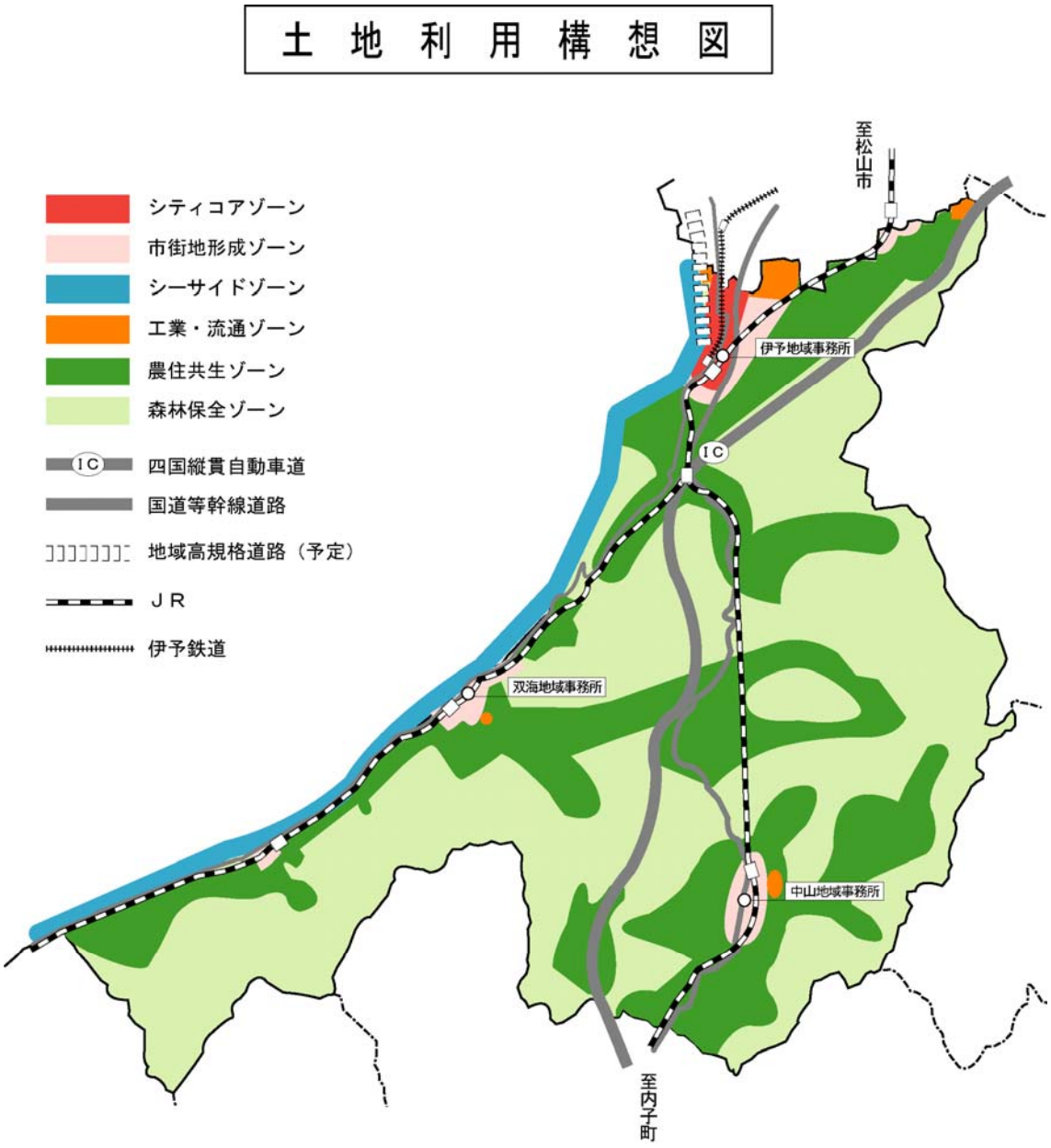
(3) 新市の将来像

キーワード：　**自立　・共生　・　協働　・　交流**

新市の将来像については、新しいまちづくりにより変化していくふるさとを郷(くに)と呼ぶこととしましたが、そのまちづくりの形成過程、すなわち「郷(くに)づくりの基本理念」も併せてイメージされることが望ましく、４つのキーワードから**「自立を目指す多様な地域が、協働のまちづくりと交流とにより共生するふるさと」**を将来像として次のとおり設定します。

(4) 地域特性に応じた土地利用

新市における土地利用について６つのゾーンに分け、それぞれの地域特性を考慮した活性化策を実施し、各地域が補完し合い、連携する土地利用を進めます。



４　新市の主要施策

基礎的条件の整備

都市基盤の整備

① 都市計画

都市計画マスタープランを策定し、都市計画道路・駅周辺環境・公園緑地など都市施設の整備や既成市街地の再開発・土地区画整理など都市基盤の整備を計画的に進め、魅力ある都市空間の形成に努めます。

特に、中心市街地においては、中心市街地活性化法に基づき、商業団体と連携して計画的に整備し、活性化を図ります。

② 水資源の確保

水の安定供給を図るため、節水型まちづくりを推進するとともに、新たな水資源開発に取り組み、貯水ダムの活用、雨水の中水道への再利用、海水淡水化の実用化検討などに努めます。

また、農業用水については、農業水利事業の促進やため池の整備改修による水源確保を図るほか、森林の保全整備による水源の涵養に努めます。

③ 道路・交通基盤の整備

広域幹線道路では、国道５６号の４車線化、国道３７８号バイパス及び伊予・松山港連絡道路整備の早期実現を働きかけ、さらに新市域内の連絡機能を持つ道路の整備を進めます。また、松山自動車道中山ＩＣの新規開設を要請し、観光振興などへの活用を図ります。農村地域では、農道･林道の整備を、市街地では、その拠点開発と併せて駐車場を整備します。

一方、高齢者などへの対応や地球環境保全への貢献といった観点から、コミュニティバス導入の検討や公共交通利用促進の啓発に努めます。

さらに、新たな海上交通の活用を目指して、新規旅客航路・フェリー航路の開設についても検討します。

④ 情報・通信基盤の整備

情報･通信基盤の整備は､生活者の利便性の向上はもとより、地域の活性化や地場産業の振興を図る上からも必要不可欠であり、地域情報化計画を策定して重点的に取り組みます。

また、併せて電子自治体の構築に努めます。

住環境の整備と生活安全の確保　*～～はつらつ住みよいまちづくり～～*

① 生活環境の整備

町並み整備等を促進し、特色あるふるさと景観の形成に努めるとともに、地区公園等身近な施設の整備に取り組みます。

水道事業については、効率化及び未整備地区の解消に努めながら節水型都市の形成を目指し、下水道については、実施中の公共下水道事業や合併処理浄化槽設置事業等を推進し、ごみ・し尿については、一部事務組合も含め、処理体制の検討など、計画的な整備を行う必要があります。

また、住民や事業者の協力を得ながら、ごみの分別収集の徹底、自主的なリサイクル運動、ごみの有料化などにより、ごみの減量化を図ります。

② 住宅の整備

中心市街地においては、「まちなか居住」を推進するため、再開発事業などを検討し老朽住宅の建替えと、併せて歴史的資源の保全に努めます。

進行市街地･振興住宅地においては、優良な宅地の供給や地区計画・建築協定等により、環境共生型の住宅建設を促進します。

また、周辺部の基礎集落においては、農業生産環境や自然と共生する定住型住宅の確保に努めます。

③ 消防・防災・安全の確保

大規模･多様な自然災害にも適切に対応できる地域の消防･防災体制を整備するため、地域防災計画を策定し、災害発生時の対応体制を充実整備させるとともに、災害の未然防止、被害の拡大防止、災害復旧体制の整備などに努めます。

特に、避難所となる公共施設等の充実、自治体間の広域応援体制の構築、防災訓練の実施など、地震災害への対応を想定した取り組みを進めるほか、自主防災組織の育成など地域の防災力の向上を図ります。

また、交通安全施設の充実、救急医療体制の整備、被害者救済制度の充実など、交通安全対策に努めます。

④ 環境の保全

豊かな自然環境を次代に引き継ぐため、総合的な環境保全対策を推進するとともに、住民･事業者等の自主的、積極的な環境保全活動を支援し、エコライフの普及など資源循環型社会の形成に努めます。

福祉の向上と保健･医療の充実　*～～やすらぎとぬくもりのまちづくり～～*

① 少子化対策の充実

総合的な少子化対策の方針を確立し、多様化する子育てニーズに対応するため、保育所の体制及び機能の拡充を進めるとともに、学校や民間事業者などと連携した子育てに関する相談・指導体制を充実し、地域・家庭・職場の子育てネットワークによる安心して子育てができる環境づくりと児童の健全な育成を図ります。

② 高齢者対策の充実

高齢化の進行に対応するため、保健･医療をはじめ各種関連事業と連携した重点的な取り組みを推進し、元気な高齢者に対する生きがい活動支援やシルバー人材センターのネットワーク化等、高齢者の活躍の場を拡充することにより、充実した高齢期の確立と社会参加を促します。また、自立支援に向けた居宅サービスに重点を置き、きめ細かなサービスの充実を目指して介護サービスの質的向上に努めるとともに、負担能力に応じた保険料の設定にも配慮します。

高齢者福祉施設については、民間活力の導入や広域的連携等を図って必要施設の整備に努め、優先する条件を考慮した入所判定基準を設定します。

③ 保健・医療の充実

住民の自主的・主体的な健康づくりの促進のため、総合的な健康管理情報システムの構築や各保健センターのネットワーク体制の整備、合併により充実する専門的職員体制などを活かして、乳幼児から高齢者までのライフステージに応じた保健サービスの充実に努めます。

さらに、医療ニーズの高度化・多様化に対応するため、関係機関と連携しながら地域医療の充実に努めます。

④ 福祉施策の向上と保険・年金制度の充実

福祉サービスを必要とする人々が、地域社会で活き活きと生活できるよう地域福祉活動の推進を図ります。

障害者については、公共施設のバリアフリー化促進など、環境整備を図り、地域では、一人ひとりが「福祉の担い手である」という意識を醸成するとともに、関係福祉団体などの連携・協力のもと、地域自らが福祉サービスの担い手となるよう支援します。

教育･文化･スポレクの振興　*～～うるおいと生きがいのひとづくり～～*

① 学校教育の充実

互いを思い合うゆとりと自ら考える能力を持つ心豊かな人間形成を図るため、地域の中で創造的に学び、楽しく過ごせるひとづくりを目指します。

また、地域の特性を活かした個性ある教育を進めるとともに、地域社会に開かれた教育をめざして、学校教育の場での地域の人材の活用等を推進します。

② 生涯学習の推進、スポーツ・レクリエーションの振興

多様化する生涯学習・スポーツなどの住民ニーズに応えるため、公民館体制と生涯学習推進体制の確立を図るとともに、地域の交流活動を促進し、地域の伝統・文化の継承やレクリエーション活動を通じた社会教育の充実を図ります。

子どもの健全育成のため、家庭･地域の教育力向上の支援を行います。

また、講師・指導者・ボランティア等の人材登録情報の提供等を図り、活動の支援体制を充実します。

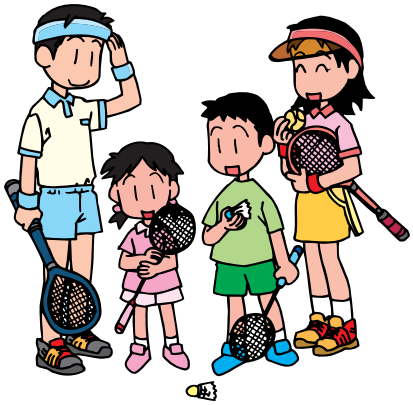
③ 文化の振興

これまでに育まれた各地域の独自の文化と伝統芸能などを継承し、新たな地域文化を創造することによって、住民の地域への愛着の向上や地域コミュニティの形成を推進します。

また、交流の様々な活動を展開する住民団体を支援し、国際感覚豊かな住民の育成に努めます。

④ 人権対策の確立・男女共同参画の推進

平和で差別のない人権尊重の社会を築くため、人権・同和問題に対する正しい理解と認識を深める教育・啓発活動の充実に努めるとともに、専門的な人権相談体制の強化や相談者の一時避難受入体制の整備について検討します。



また、男女が社会を構成する対等なパートナーとして、社会のあらゆる分野に参画できるまちづくりを促進します。

そのため、女性が社会のあらゆる分野へ参画し、多様な活動を通じてその能力を発揮できるよう、男女平等意識の普及活動の強化、女性団体への活動支援や相談体制の充実とともに、行政、地域組織の意思決定の場へ女性の参画と登用の促進を図ります。

産業の振興　*～～もりもり元気なしごとづくり～～*

① 農林業の振興

農林業については、生産基盤の整備を図るとともに、高付加価値農林産物の生産、価格･流通体制や地域ぐるみの地産地消体制の整備、地域ブランド化の推進を図り、中核的農家や農業後継者を育成するなど、時代にふさわしい競争力のある農林業の振興に努めます。

また、中山間地においては、特産野菜や果樹の産地として育成し、林業との複合経営の展開など活性化を図ります。

② 水産業の振興

水産資源管理を進めるとともに、地域ブランドの強化をめざした取組み、漁港や漁村における生活環境などの整備、育てる漁業の整備・充実を推進します。

そのため、県水産試験場での研究や港湾・漁港整備、海岸線の保全など海の環境保全体制を整備するとともに、漁礁・漁場の開発、新技術の開発や流通・加工体制の整備を支援します。

③ 商工業の振興

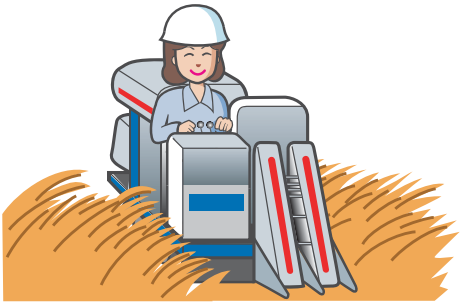
既存の商店街においては、地域の特性を生かした共同事業を展開する組織体制の確立を促すとともに、各種イベントの開催や商店街の環境整備、空店舗の活用による創業者の支援等の施策を展開します。特に、中心市街地においては、市街地の整備改善と商業の活性化のための事業を一体的に推進します。

工業については、地場産業の育成に努めるとともに、特色を活かした企業誘致活動を進めます。

④ 観光の振興

観光客の行動範囲の広がりに応じた広域的な観光地整備、観光宣伝などに取り組み、地域資源を活かしながら「グリーン・ツーリズム」「ブルー・ツーリズム」の振興を図り、見る観光地から参加・体験型の観光地への発展を図ります。

また、物産施設や道の駅、各観光拠点施設などの整備、新市の観光資源をネットワーク化させ、滞在型観光地化や観光のオールシーズン化（通年化）、リピート化（反復化）の促進を図ります。



主要施策の推進

参画と協働の郷(くに)づくり

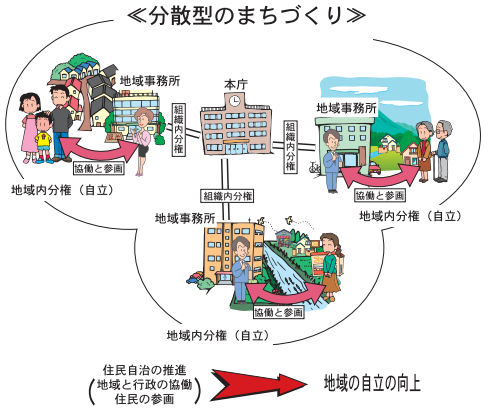
① 住民自治の推進

地方分権と少子高齢社会に対応し、地域において住民自治を推進するため、住民と行政が対等の立場で相互に補完し合う協働のまちづくりが求められています。

そのため、地域内分権を推進し、地域の自立と活性化に努めるとともに、住民が公共的活動や行政参画をし、行政に対して地域の意見等を集約し答申したり、地域に係る事業等に対しても意見具申するほか、地域の公共的なサービスも自ら担うための住民自治組織を制度化します。

住民自治組織が行う公共的活動に対しては、地域振興基金（特例債）などを財源とする財政支援を行い、その組織運営についても人的支援を行うなど支援体制を確立し、住民みんなで支え合うまちづくりに努めます。

住民と行政の役割や自治組織のあり方など、新市の行政運営の規範を示す自治基本条例を頂点とした条例体系を整備し、新市における公共のルールや権利と責務を明確にするなど、住民自治の確立を目指します。



② 行財政改革の推進

地方分権と少子高齢社会に対応した参画と協働のまちづくりのため、住民自治の推進と地域間の均衡ある発展に配慮した組織・機構の構築、行政評価制度の導入、行財政改革の推進により行政組織の高度化とスリム化を進め、時代に即した行政課題に対応することが必要です。

そのため、行政組織内分権を実施し、主に内部管理事務を所管する本庁と、旧市町を所管区域として総合的な行政事務を行う地域事務所とを設置し、効果的な事務配分を行います。

住民自治組織と連携し、広報広聴制度や情報公開制度の拡充を図るほか、個人情報の保護に配慮しながら、行政の透明化等を進め、住民に分かりやすく、住民の声が届きやすい参画と協働のまちづくりの推進を図ります。

財政面では、組織の合理化、合併による効果及び総合的な事業の見直しによって、計画的、効率的な財政運営を推進し、健全な財政基盤の強化を図ります。

5　新市の事務の方式（伊予方式）

(1) 総合支所方式を基本とした事務の方式であること

本庁の出先機関として支所があるのではなく、住民に第一線で行政サービスを提供する総合機関として支所(総合支所)がある。

(2) 新しい方式であること

ア　管理統合機能（本庁機能）を主たる事務所（条例上の事務所）に置き、旧市町を所管区域として総合支所機能を持つ「地域事務所」を設置する。

イ　総合支所方式のデメリットを克服して合併の効果を発揮する。

①　効率的な行政運営により職員の減少にも対応可能

②　新市としてのサービスの充実と一体性の確保

(3) 住民サービスの基本（地域密着と満足感）を踏まえたものとする

ア　次の業務を本庁機能として、主たる事務所へ配置する。

①　新市の統一的な業務

②　新市の全域に関わる業務

③　対外的な業務を本庁機能

イ　次の業務を総合支所機能として、地域事務所へ配置する。

①　住民への利便性の高い業務

②　住民の参加機会が多い業務

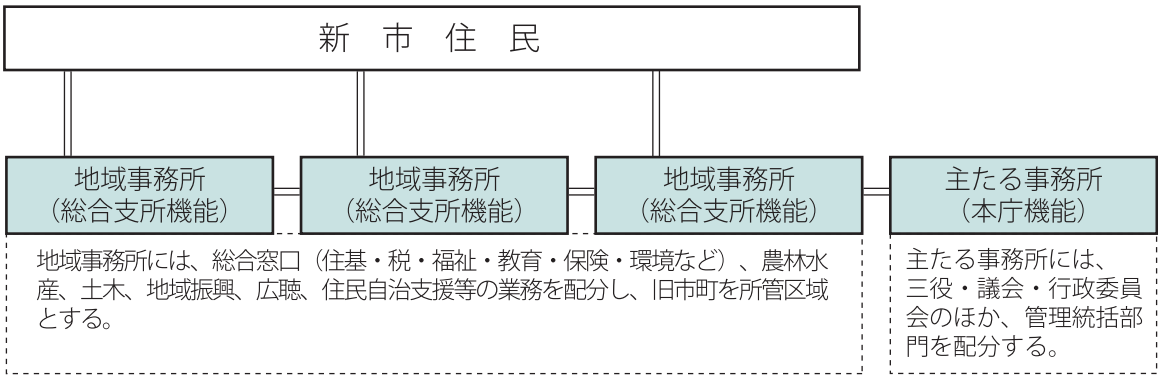
③　地域の特定課題･需要に関する業務

④　現場に関わる業務

(4) 本庁機能はスリムに、総合支所機能は充実させる

ア　本庁機能(主たる事務所)は、漸次減少する職員体制に対応できるよう効率化を進める。

イ　総合支所機能(地域事務所)については、住民に身近な庁舎でサービスの充実と住民自治を推進するため、地域事務所で自己決定できるよう補助執行(決裁)権限を配分するとともに、地域での住民自治支援機能や情報発信機能を持たせる。



6　住民自治組織

(1) 制度として住民自治を位置付ける

ア　特色ある施策の継承、住民自治意識の高揚、活力ある地域の創造のため、新市において自治基本条例を頂点とした例規体系を整備し、住民自治組織を制度化し、支援する。

イ　住民自治組織の概要

①　活動単位は、自治会、小学校区住民など地縁に基づくもののほか、ＮＰＯや各種グループなど特定分野において活動する団体も考えられる。

②　行政(地域事務所)の支援

ａ　財政支援：地域振興資金(特例債)等を財源として、市が委託する事務については委託料を支払い、公益性の高いものについては補助金を支出することも検討する。

ｂ　人的支援：地域事務所に支援担当職員を配置する。

③　住民自治組織への権能付与

地域の住民が専ら利用する公共施設の管理、地域の人材を活用できる福祉サービスや防災、教育活動を住民自治組織に段階的に委ねる。

(2) 住民活動の拠点（自治支援センター）を整備する

ア　自治支援センターは、まちづくり拠点（住民活動の拠点）と公民館機能（生涯学習の場）とを併せ持ち、概ね小学校区を単位として整備する。

イ　新市の一体性の確保のため住民自治組織の連絡調整組織を設け、「交流拠点施設」をその活動拠点と位置付ける。

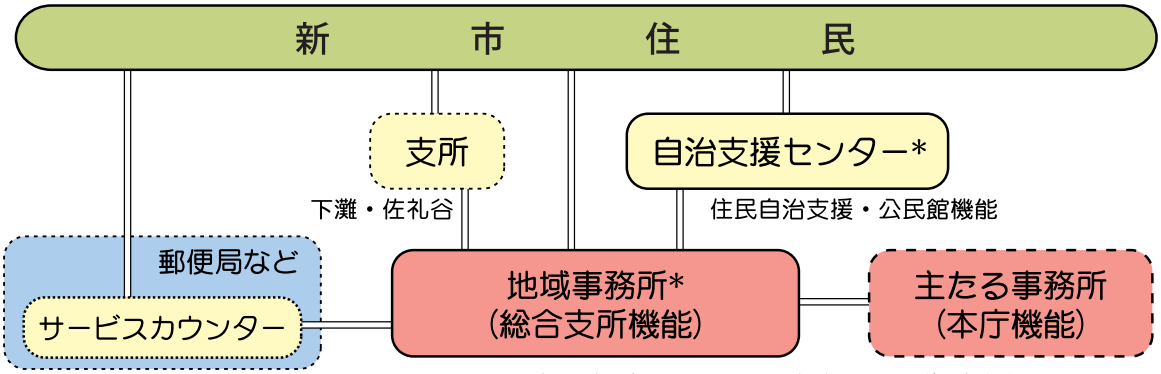
(3) 住民自治組織が地域審議会的な役割を持つ

住民自治組織が当該地域に関する事項について地域審議会的機能を果たす。

ア　行政へ地域振興策や市事業について意見･提案をする仕組みを制度化する。

イ　行政による各種計画に関する事項の意見聴取を義務付ける制度をつくる。

ウ　自治基本条例等、例規を整備し、上記機能を制度化する。



＊　自治支援センターは、おおむね小学校単位に設置
＊　地域事務所は、旧市町を所管区域として設置

7　財政シミュレーション

(1) 財政シミュレーションの考え方

このシミュレーションでは、３市町で現在行われている標準的な事業・行政サービス等をこのまま継続するものとして、合併しない場合と合併した場合の財政的な推移をみるものです。

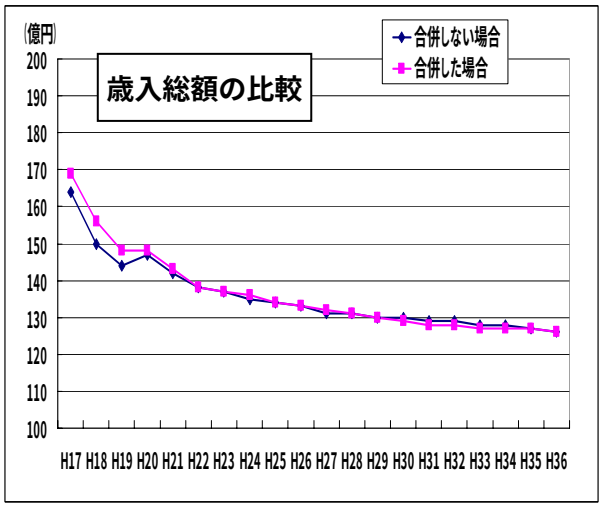
(2) 合併による経費削減と財政支援措置

財政推計結果から、人件費などの経常的経費の削減が期待されるとともに、国からの各種の財政支援措置が受けられることになります。合併後 10 年間の主な効果は、次のようなものです。

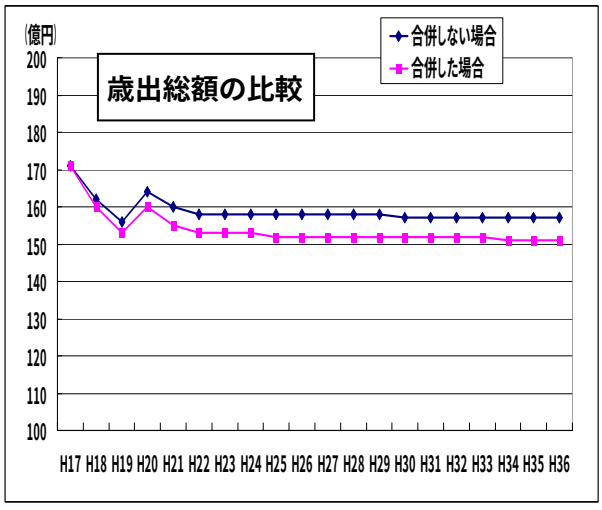
項　　目	推計される効果額	備　　考
人件費の歳出削減効果	約 32.2 億円	**議員、特別職･一般職、行政委員**
物件費の歳出削減効果	約 11.4 億円	**合併当初は、負担増。 順次、合併効果を発揮。**
合併に伴う財政支援措置	約 154.6 億円 （限度額）	**特例債(建設事業)　130.9 億円 特例債(基金造成)　11.4 億円 その他の財政支援　12.3 億円**

（注）**合併特例債：**償還額の約７割は普通交付税で措置されますが、残りの約３割は新市で負担することになります。

(3) 歳入額、歳出額の推移予測（合併特例債を活用しない場合）



［歳入］　合併した場合、平成 17 年度では単純に 5.8 億円程度有利となります。これは、合併補助金や特別交付税措置等の国の財政支援効果になります。



［歳出］　合併直後の平成 17 年度では合併しない場合とほぼ同程度ですが、５年目の平成 21 年度には約 4.8 億円の歳出削減が見込まれます

新市まちづくり構想体系図

必要性と課題 p.1 ⇒	まちづくりの方向性	行政運営の方向性	基本理念 ⇒ p.2	将来像 ⇒ p.2	主要施策 ⇒		重点事業
生活圏拡大と住民ニーズ高度･多様化への対応	分散型のまちづくり 地域の自立 住民自治の推進 地域活動拠点整備	行財政改革 地域活動の支援 公＝官の見直し	◇地域の自立と活性化	多様な特性を持った各地域が共生するふるさと「伊予・中山・双海」を郷(くに)と呼ぶ。	基礎的条件の整備	都市基盤の整備 p.4	都市計画 水資源 道路・交通 情報・通信
地方分権推進への対応	住民自治の推進 住民の参画	行政評価制度 住民参画と情報公開 総合支所機能の充実			まちづくりの基本政策	住環境の整備と生活安全の確保 p.5 ～はつらつ住みよいまちづくり～	生活環境 住宅 消防・防災・安全 環境保全
少子高齢社会への対応	協働のまちづくり	民間サービス活用 協働のまちづくり	◇多様な地域の共生	キーワード：自立･共生･協働･交流		福祉の向上と保健･医療の充実 p.6 ～やすらぎとぬくもりのまちづくり～	少子化対策 高齢者対策 保健・医療 福祉・保険年金
住民サービスの充実・向上への対応	住民自治の推進	総合窓口化・ＩＴ活用 職員の資質向上 サービス拠点整備	◇地域住民と行政との協働	ひと・まち・自然が出会う郷(くに)		教育･文化･スポレクの振興 p.7 ～うるおいと生きがいのひとづくり～	学校教育 生涯学習・スポレク 文化振興 人権対策・男女共同
３市町のまちづくり実績と課題への対応	地域資源の活用 地域・団体の交流と連携 新市の一体性 参画と協働のまちづくり	少子化対策 高齢化対策 地域の支援 自然環境の保全 産業・観光の振興 中心市街地活性化 行財政改革	◇行財政改革			産業の振興 p.8 ～もりもり元気なしごとづくり～	農林業振興 水産業振興 商工業振興 観光振興
新市として活用すべきまちづくり資源の活用	交通基盤・立地条件 自然環境 歴史・文化 食の産業・食の文化	イメージづくり ブランドづくり			進策主の要推施	参画と協働の郷(くに)づくり p.9	住民自治の推進 行財政改革の推進
					財政シミュレーション p.12		財政シミュレーション 期待と効果

↓

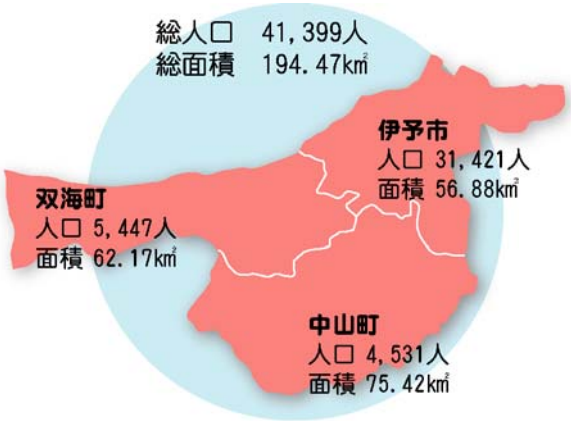
事務の方式（伊予方式） p.10

住民自治組織 p.11

→

↓

自治基本条例を頂点とする例規体系



資料：人口－平成１５年１２月末日現在（外国人含む）
面積－平成１１年度版全国市町村要覧