

松 山 大 学 論 集  
第 22 卷 第 3 号 抜 刷  
2 0 1 0 年 8 月 発 行

原発立地地域の合併と地域経済・  
地方財政の変化について  
—— 愛媛県伊方町を中心に ——

張 貞 旭

# 原発立地地域の合併と地域経済・ 地方財政の変化について

—— 愛媛県伊方町を中心に ——

ジャン  
張

ジョン  
貞

ウック  
旭

## I. はじめに

2010年3月31日で「平成の大合併」が一段落した。その結果、1999年4月から11年間にわたって642件の合併が行われ、市町村数が3,232から1,727へと46.6%減となった。特に、町が1994年から757へ減る一方、市が670から786へ増えて初めて市の数が逆転した。とはいえ、自民党政権が新旧の合併特例法の優遇措置や地方交付税の削減など強引な誘導策を用いたにもかかわらず、当初目標の1,000市町村への合併を大幅に下回る結果となった。しかも、財政基盤の弱い小規模団体はなお多い現状である。一方、民主党政権は従来の強制的な合併でなく、「定住自立圏」構想を地域連携の中心政策として取り上げている。また、地域主権のために権限と財源の地方移譲、さらに小規模町村への地方交付税の配分額を増やす方針も打ち出している。

今後、平成の大合併の功罪を評価するには中長期的な分析を要するであろうが、合併事例に関する実証分析の研究はすでに数多く存在する。とはいえ、市町村合併と財政との関係は多面的であり、様々な観点で捉えなければすべてを見通すことはできない。なかんずく、原発関連の税収と交付金で普通交付税の不交付団体だった自治体が合併に追い込まれたことおよびその後の財政・地域経済の変化に関する研究は皆無である。

本稿の研究対象地域である、(新)伊方町は愛媛県の最西端から豊予海峡に

突きだした日本一細長い（約40km）佐田岬半島に位置しており、半島の先端から旧三崎町、旧瀬戸町、旧伊方町の3町があった。2005年4月、原発立地の旧伊方町が名目上の対等合併となっているが、実際には近隣の旧瀬戸町・旧三崎町を吸収合併した形で、（新）伊方町が誕生した。従来から旧3町は細い半島の地形的な条件に基づく生活・文化の一体性が高く、また産業構造も似通って、漁業と、急傾斜地を多く利用した柑橘栽培とが盛んな地域である。ただ、旧伊方町には四国電力の原発3基が稼働しているため、電力業の割合が高い。なお、旧3町とも中山間地域として少子・高齢化が急激に進んでいる過疎地域でもある。ちなみに、愛媛県は従来の12市・44町・14村の計70市町村が2005年8月以降11市・9町の計20市町に再編されて今日に至っている。愛媛県の市町村の減少率は、長崎県の73.4%、広島県の73.3%、新潟県の73.2%に次ぐ、4番目の71.4%で、合併先進県と言われるほど合併に積極的であった<sup>1)</sup>。

旧伊方町は原発関連の電源三法交付金や四国電力（以下、“四電”と略称）からの固定資産税収などのため、愛媛県内で普通交付税の唯一の不交付団体であったが、（新）伊方町は交付団体へと一気に転じている。しかも、（新）伊方町には中山間地域の限界集落が点在し、過疎化と少子・高齢化も一層進んでいるため、今後とも社会福祉分野を中心に厳しい財政運営が懸念されている。そのため、財源確保のために町税として使用済み核燃料税（法定外普通税）の導入を検討してきたが、愛媛県が初めて核燃料税（県税）の配分を約束したことで導入の検討を一時中止しているところである。

本稿の目的は、合併前後の伊方町の変化を財政・地域経済的な側面から検討・考察し、現状と課題を明らかにすることである。それから、今後の持続可能な町づくりのための改善策を提案することである。そのため、旧3町とりわ

---

1) 愛媛県の合併に関する参考文献として、横山昭一「愛媛県における市町村合併の展開」『統計』第54巻第11号、2003年11月；國原幸一朗「愛媛県の市町村合併を考える」『地理』第51巻第4号、2006年4月、などを参照されたい。

け旧瀬戸町・三崎町が合併に追い込まれた背景と、合併前後の比較を通じて合併のメリットとデメリットを浮き彫りにする。また、旧三崎町の「飛び地合併」論議についても考察する。最後に、旧伊方町が普通交付税の交付団体への転落を念頭に置きながら合併へ向かった背景などを地方財政面から検討し、なおかつ持続可能な地方財政の確立のために使用済み核燃料税の導入を強調する。こうした研究は電源三法交付金や法定外税のあり方についても一定の示唆を与えることになるであろう。

## II. 旧3町の合併と地方交付税の見直し

### 1. (新)伊方町の誕生と「飛び地合併」の提案

政府は「市町村の合併の推進についての指針の策定について」という旧自治省事務次官通知（1999年8月6日）で、都道府県に市町村の合併に関する積極的な姿勢を促す形で、都道府県に「市町村の合併の推進についての要綱」を具体的に作成するように求めた<sup>2)</sup>。2000年10月に、愛媛県は当時70市町村を13市町に再編する合併パターン試案を発表し、市町村も合併を論議し始めた。2001年2月に、県は様々な合併パターンとして、基本パターン11と参考パターン15を示した「愛媛縣市町村合併推進要綱」を策定し、また少子・高齢化や産業構造の変化などの社会の変化を取り上げて合併の必要性を積極的に強調した<sup>3)</sup>。さらに、県は2003年3月に『市町村合併ハンドブック』をも作成した。かくして、県として市町村に具体的な検討を促し、なおかつ合併推進論者を自認する知事が各市町村の首長に会って合併の意義・必要性なども強調し続けた。平成の大合併は東日本より西日本の方が多かったが、長野県、福島県は愛媛県とは違って、県として上からの合併推進をしないことを表明したこともある<sup>4)</sup>。合併先進県の愛媛県の場合、市町村の「自主的」な合併を原則論と

2) 川村匡由「市町村合併と地域福祉」川村匡由編『市町村合併と地域福祉』ミネルバ書房、2007年、16～17ページ。

3) 宮崎幹朗「平成の大合併と愛媛県における市町村合併の状況」宮崎幹朗編『愛媛県における市町村合併の展開と展望』セキ株式会社、2007年、25～26ページ。

しては保ちつつも、市町村の合併を積極的に促したと言える。

愛媛県では2003年4月に新居浜市と別子山村が合併し誕生した「(新)新居浜市」を皮切りに、2年半弱ですべての合併が「市町村の合併に関する特例等に関する法律(以下、“合併旧法”と略称)」の期限内に行われた<sup>4)</sup>ところで、佐田岬半島の旧3町の合併に当たって、旧三崎町長は最適の組み合わせとは言えない、八幡浜市・保内町との「飛び地合併」を提案した反面、小さな合併を望んだ旧瀬戸町と旧伊方町は合併協議の意思を確認した。旧伊方町と旧瀬戸町は従来からゴミ・消防などで一部事務組合を設けて広域行政を行っていた<sup>5)</sup>。しかし、佐田岬半島の端にある旧三崎町の町長は、隣の旧瀬戸町と旧伊方町との合併でなく、2町を飛び越えて車で約1時間も離れた八幡浜市との異質な「飛び地合併」を提案した。この提案は町議会の反対に直面したうえ、その後行われた住民投票(2003年2月23日、投票率83.27%)で「伊方町・瀬戸町・三崎町の合併」の方が1,698票(約57.7%)を得、飛び地合併の1,244票を抑えた形で、同年6月に旧伊方町・瀬戸町との合併協議会への加入を余儀なくされた<sup>6)</sup>。2003年1月に設置された旧伊方町と旧瀬戸町との合併協議会(法定)が、引き続き同年7月の旧三崎町を含めた3町の合併協議会(法定)へ再編され、2004年9月の合併調印を経て2005年4月に人口13,076人を擁する(新)伊方町が発足した。

旧三崎町長の突然の飛び地合併提案の背景として、愛媛県庁の思惑を取り上げることができよう。当初、愛媛県庁は合併の基本パターンとして八幡浜市を中心に西宇和郡の1市5町(保内町・三瓶町・伊方町・瀬戸町・三崎町)のより広い地域の合併を積極的に進めようとしたが、2002年2月にいち早く三瓶

4) 岡田知弘「地域経済と市町村合併」『議会と自治体』第66号、2003年11月、42ページ。

5) 2009年10月から、松山市のベッドタウンのような松野町も当面単独存続の方針で取り残されており、もう一つの未合併の松野町は鬼北町との合併論議を進めてきたが、同問題の取扱を巡る相違のために合併新法の失効前の合併は解消されてしまった。

6) ただし、3町のみ的一部事務組合はない。

7) 愛媛県総務部新行政推進局『愛媛縣市町村合併誌』愛媛県、2006年、665～667ページ。

町（現：西伊市）が東宇和郡4町との合併を希望して離脱する。さらに、原発関連の電源三法交付金や税収などで財政力のよい旧伊方町が八幡浜市<sup>8)</sup>との合併に消極的であったため、何とか旧三崎町の飛び地合併で旧伊方町を八幡浜市との合併へと誘導したい県側の何らかの働きがあったはずだという推測も多い<sup>9)</sup>。住民の反対で旧三崎町の飛び地合併が頓挫した結果、旧伊方町は新潟県の原発立地自治体の刈羽村（現：柏崎市刈羽村）とは異なり、町名と財政力を保つことができたと言えよう。

## 2. 平成の大合併と地方交付税制度の見直し

1990年代のバブル崩壊、ポスト経済への進入、グローバル化の急展開などに備え、国の構造改革として地方分権改革が進められた。その主要手段としての市町村合併も行政体制整備の側面が強調されていたものの、多面的な側面のアプローチとりわけ財政問題から切り離すことはできない。

平成の大合併を強行した背景として、少子・高齢化や住民のニーズの多様化と高度化などの社会経済の構造変化、権限と財源のバランスなどに対応できる一定規模の自治体を求める画一的な「受け皿論」がよく取り上げられている。とはいえ、国の財政再建が喫緊の課題であって、その解決手段として小規模自治体の合併が利用されたと言わざるを得ない。景気低迷による国・地方税収が減少する一方、地方財政の財源保障機能を担うべき地方交付税の負担は増加の一途を辿るだけに、国の財政赤字のさらなる拡大も避けられない状況であった。言い換えれば、持続可能な行政サービスの保障を打ち上げた地方分権改革とは異なり、国の財政運営の悪化を一時的に打開する形で合併が行われたと言える。

1993年6月に、衆参両院の本会議で「地方分権の推進に関する決議」が採

---

8) 八幡浜市と保内町は2005年3月に合併し、(新)八幡浜市が誕生した。

9) 2010年1月20、21日の二日間で旧三崎町の前職員および複数の地元住民を対象にした聞き取り調査の結果に基づく。

決されたのを皮切りに、1998年に閣議決定の地方分権推進計画に「市町村の合併等の推進」が打ち出された。1999年に住民発議制度の拡充、地方交付税や地方債の特例措置など様々な優遇措置を盛り込んだ「合併旧法」と、自治省の「市町村合併推進指針」、2001年3月の「市町村合併支援本部」の設置など制度的な整備が行われた<sup>10)</sup> さらに2001年の小泉政権の「聖域なき構造改革」と最初の「骨太の方針」などでも合併の積極的な推進方針を打ち出したものの、市町村合併の動きはそれほど活発ではなかった。ところが、地方交付税制度の見直しが始まった2001年後半から、多くの自治体が合併へ積極的に取り組むよう変わる。

こうした変化の主な理由として、まず国の財政再建の一環として、2002年度から本格的に施行された、地方交付税の傾斜配分の修正と総額の縮小がある<sup>11)</sup> 具体的な例として、事業費補正・段階補正の見直しや臨時財政対策債の発行（2003年度）などが用いられた。とりわけ2002年度には段階補正の算定方法の見直しで、小規模自治体に対する割増率について、効率的な行政運営を行っている上位3分の2の自治体の平均を参考にした引き下げを実施し、傾斜配分をさらに後退させる<sup>12)</sup> そのうえ、「三位一体の改革」による地方交付税の総額削減は決定的な脅威を与えたと言える。二つ目に、2002年11月の第27次地方制度調査会で副会長（西尾勝）の「今後の基礎的自治体のあり方について（いわゆる、西尾私案）」が提出されたことがあげられよう。西尾私案とは、概ね人口1万未満の自治体の解消を狙ったようであって、合併を進めない小規模自治体の権限の縮小または剥奪を盛り込んだ強制合併を臭わせた内容で、小規模自治体への衝撃は大きかった。

かくして、地方交付税の財政保障機能の低下と相まって、自主財源の乏しい

10) 進藤兵「市町村合併・地方自治構造改革政策とその背景」『日本の科学者』第39巻第6号、2004年6月、7ページ。

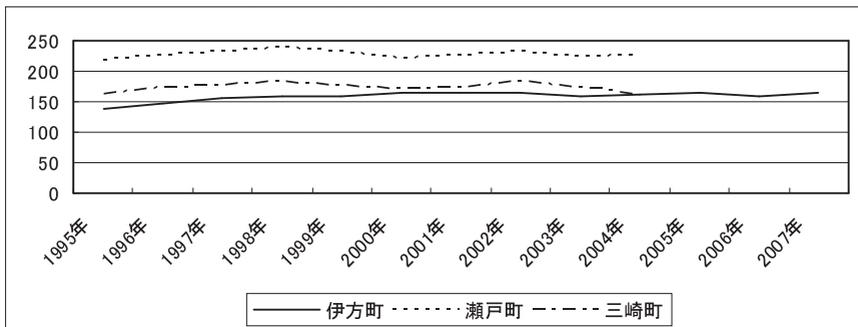
11) 小西砂千夫「市町村合併と地方財政制度・市町村の財政運営」『自治研究』第79巻第9号2006年9月、26～29ページ。

12) 宮崎毅「地方交付税と市町村合併」『一橋大学機関リポジトリ』2008年2月、4ページ。

小規模自治体では今後の財政運営に対する懸念が高まり、自治体の存亡をかけて合併への駆け込みめに走らせた。ちなみに、こうした小規模自治体に危機意識を抱かせた最初のきっかけとして、1998年度から人口4,000人未満の町村を対象とした、段階補正の見直しに伴う地方交付税の削減策も取り上げられよう。段階補正は、小規模自治体ほど人口当たりの職員数が多いこと、すなわち公共サービスの供給コストや社会資本整備コストが割高であることを反映したものである。図-1のように、1999年当時の人口は旧伊方町の6,960人、旧瀬戸町の2,820人、旧三崎町の4,405人であって、人口当たりの人件費はそれぞれ159,007円、231,852円、175,901円で人口規模が小さいほど高かった。また、こうした変化の政治的な背景として、1998年の参議院選挙で自民党が大都市圏で大敗し、従来の農村優遇から都市部への支援を手厚くするよう地方交付税政策を転換したことを取り上げよう<sup>13)</sup>ただ、後述するように、1998年に行われた4,000人以下の自治体に関する段階補正の見直しは、旧瀬戸町のような小規模自治体を合併へ追い込むほどの影響をもたらさなかったと言える。

図-1 3町の人口1人当たりの人件費

(単位：千円)



出所) (新) 伊方町の内部資料

いずれにせよ、財政調整制度とりわけ地方交付税により、自主財源の乏しい

13) 梶田真「小人口町村に対する地方交付税削減策の展開とその解釈」『地理学評論』第81巻第2号、2008年12月、60～64ページ。

小規模自治体においてもナショナル・ミニマムが達成できた一方、1990年代からのハコモノ中心のまちづくり事業、地方単独事業のための事業費補正などの国の政策が、地方のモラル・ハザードをもたらし、歳出拡大・財政赤字をより深刻化させたことは否めない。

### Ⅲ. 合併前後の地域経済と財政状況

#### 1. 旧3町の財政状況

佐田岬半島の旧3町は、傾斜地を利用した柑橘などの農業、漁業などの第一次産業と、それらの加工品の小売店中心の第三次産業が中心である。2003年度の旧3町の第一次・第二次・第三次産業別の総生産額における割合を見れば、旧伊方町(2.4%・4.0%・93.6%)、旧瀬戸町(15.2%・18.4%・66.5%)、旧三崎町(11.6%・18.2%・64.3%)であった<sup>14)</sup>生産額は、旧伊方町の80,765百万円、旧瀬戸町の6,318百万円、旧三崎町の10,120百万円で旧伊方町が断然多いものの、農林水産業の生産額のみでは旧伊方町の1,954百万円、旧瀬戸町の993百万円、旧三崎町の1,837百万円であって、旧伊方町の電力・ガス・水道業を除けば旧3町の産業構造はほぼ等しいと言える。

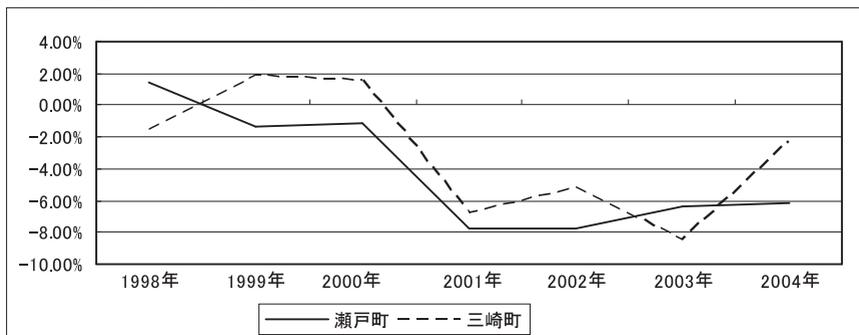
旧伊方町には四国電力の原発3基が稼働しており、四国の電力需要の約4割を発電しているが、工業用水の不足、平地の不足、消費地からの遠距離などで小規模の縫製工場や食品加工工場を除き、製造業の育成は皆無に等しい<sup>15)</sup>。それゆえ、地元の雇用先として原発と風力発電などに係わる四電関係の会社が大きいものの、原子力関係の専門職は少なく、清掃・給食などサービス関係が多くを占めている。旧3町とも沿岸漁業の衰退と柑橘の自由化などで活力をすでに失っており、農漁村の構造的な問題でもある一次産業の担い手の高齢化と若年層の流出に伴う後継者問題と労働力不足で、旧瀬戸町・旧三崎町の地域経済

14) 愛媛県総務部統計課『愛媛県統計年鑑(平成17年度)』愛媛県、2006年、64ページ。

15) 旧伊方町の地域経済・地方財政については、拙稿「伊方町における原発立地と地域経済・地方財政」『財政と公共政策』第28巻第1号、2006年5月、を参照されたい。

は衰退の一方を辿っていた。また、一次産業の衰退とともに税収も漸減傾向にあり、しかも激しい過疎化がすでに進んでいた<sup>16)</sup>。ちなみに、両町は過疎法の対象地域であったが、(新)伊方町は「見なし過疎地域」となっている。他方、旧伊方町も電源三法交付金の補助事業など公共事業の建設業が中心であって、農業・漁業は労働力不足で減少傾向を見せていた。

図－2 地方交付税の変化率



出所) 愛媛県総務部統計課『愛媛県統計年鑑』各年版

ところで、前述のように、地方交付税の大幅な削減は小規模自治体の旧瀬戸町・三崎町の財政状況を急激に悪化させた(図－2)。財政力指数から分かるように、旧瀬戸町・三崎町の財政は、地方交付税を中心に約8割強を依存財源に頼らざるを得なかった(表－1)。旧瀬戸町は段階補正の見直しで1999年度から地方交付税が削減されてきたが、総務省が本格的に地方交付税の総額の削減に取り組んだ2001年以降の削減率が著しかった。地方交付税の削減率を前年度比で見れば、1999年度の1.32%、2000年度の1.11%、2001年度の7.80%、2002年度の7.77%、2003年の6.36%のように急減となった。旧三崎町も2000年度の1.55%増から、2001年度の6.84%減、2002年度の5.22%減、2003年の8.54%減へと急展開を見せた。2003年度に地方交付税の穴埋め

16) 地域の衰退に対する原因として、国際化の進行に伴う産業空洞化と経済構造調整政策などに対する国の責任を問う論者もいる(岡田知弘, 前掲論文, 46~47ページ)。

として赤字地方債の「臨時財政対策債」が発行され始めたことが主な理由である。中山間地域の小規模自治体は課税客体に乏しく、地形的な条件と過疎化・高齢化のために行政コストも割高であって、依存財源とりわけ地方交付税の削減は小規模自治体の財政運営に大きな打撃を与えかねない。例えば、2004年度の旧三崎町では財政運営の逼迫で役場職員がゴミ収集を行うなど、標準的な行政サービスさえ提供できない財政破綻寸前の状況に陥っていた。

他方、1995年より普通交付税の不交付団体であった旧伊方町にとっても、原子力関連の交付金や町税とりわけ原発関連の固定資産税が先細りすることが予想され、間もなく地方交付税の交付団体へ転じる可能性が高くなったため、合併旧法の優遇措置である地方交付税の合併算定替えを財政的なメリットだと判断したのであろう。

表一 旧3町における主な歳入項目の割合

(単位：千円)

|       | 1999年     |           |           | 2003年     |           |           |
|-------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
|       | 伊方町       | 瀬戸町       | 三崎町       | 伊方町       | 瀬戸町       | 三崎町       |
| 地方税   | 48.9%     | 4.9%      | 6.5%      | 41.1%     | 5.4%      | 6.7%      |
| 地方交付税 | 0.6%      | 48.7%     | 52.7%     | 0.5%      | 46.8%     | 48.0%     |
| 国庫支出金 | 15.5%     | 13.4%     | 11.9%     | 20.2%     | 6.9%      | 3.5%      |
| 県支出金  | 14.5%     | 9.9%      | 11.3%     | 8.3%      | 8.1%      | 17.3%     |
| 地方債   | 9.8%      | 10.4%     | 6.6%      | 7.6%      | 17.3%     | 12.8%     |
| その他   | 10.7%     | 12.7%     | 11.0%     | 22.3%     | 15.5%     | 11.7%     |
| 歳入総額  | 8,248,244 | 3,649,869 | 3,737,273 | 7,184,535 | 2,987,873 | 3,364,380 |
| 財政力指数 | 1.490     | 0.116     | 0.134     | 1.282     | 0.134     | 0.139     |

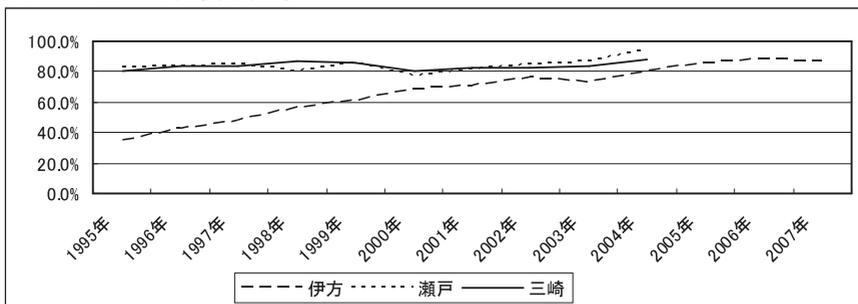
注) 旧伊方町の場合、特別交付税である。

出所) 愛媛県総務部統計課『愛媛県統計年鑑』各年版より

1999年度の旧三崎町・三崎町の主な歳出(性質別)を見れば、前者は普通建設事業費(28.4%)・公債費(20.5%)・人件費(18.4%)で、後者は人件費(21.7%)・普通建設事業費(20.6%)・公債費(15.8%)の順である<sup>17)</sup>ところで、旧瀬戸町・三崎町は旧伊方町より自主財源が乏しく、なお財政規模も半分

弱にもかかわらず、職員の平均給料は旧伊方町（306,300円）より旧瀬戸町（319,900円）・三崎町（327,000円）の方が高かった。また、図-3のように、1999年度の旧瀬戸町・三崎町の経常収支比率はそれぞれ85.9%・86.2%で、すでに弾力性を失い、硬直的な財政運営を余儀なくされていた。

図-3 旧3町の経常収支比率



出所) 図-1 と同一

旧3町は、ハコモノ中心の公共事業などに伴った公債費の割合も高く、旧瀬戸町・三崎町の比率は、財政運営の逼迫が危機的な状況とも言われる10%を遥かに超えていた(表-2)。その主な理由として、無計画でかつ緊急性のない公共事業が多く行われたことを取り上げられる。典型的で無駄な公共事業の事例として、旧三崎町では1997~99年にかけて推し進めた中学3校の体育館の新築および身の丈に合わない立派な役場の建設などで財政赤字を一層悪化させた。合併前の1991年に108年の歴史を持つ大佐田小学校が廃校するなど、少子化の急速な進行が見込めたはずなのに、1997年の二名津中学校体育館の新築と三崎町保健福祉センター新築、1998年の三崎小・中学校体育館の改築および三崎町庁舎改築などが行われた。ところが、中学3校のうち、2004年に廃校1校、2005年の合併後に残りの2校も統合されたため、2010年3月現

表－2 旧3町における主な歳出項目の割合

(単位：千円)

|        | 1999年     |           |           | 2003年     |           |           |
|--------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
|        | 伊方町       | 瀬戸町       | 三崎町       | 伊方町       | 瀬戸町       | 三崎町       |
| 総務費    | 21.4%     | 14.2%     | 16.1%     | 32.0%     | 14.4%     | 13.9%     |
| 民生費    | 12.3%     | 22.5%     | 16.8%     | 11.3%     | 21.9%     | 17.4%     |
| 農林水産業費 | 26.6%     | 16.9%     | 15.5%     | 12.8%     | 14.9%     | 27.7%     |
| 土木費    | 15.9%     | 6.8%      | 7.6%      | 19.2%     | 10.0%     | 3.0%      |
| 教育費    | 6.1%      | 5.8%      | 5.8%      | 7.3%      | 7.4%      | 5.3%      |
| 公債費    | 7.5%      | 20.5%     | 15.8%     | 8.6%      | 17.0%     | 17.7%     |
| その他    | 10.2%     | 13.3%     | 22.4%     | 8.8%      | 13.6%     | 15.0%     |
| 歳出総額   | 7,913,367 | 3,558,986 | 3,572,250 | 7,069,325 | 2,883,962 | 3,258,311 |

出所) 表－1 と同一

在2つの体育館が遊休施設となり、今後補修・維持費がかさむだけとなっている。

また、合併前の職員70名にも広すぎた旧三崎町役場の庁舎は、2010年現在24名の総合支所として一層閑散たる建物となっている。その事業費745,220千円の多くは、元利償還金に対する交付税措置もない起債（一般単独事業債）で賄い、地方債の大量発行に伴う公債費の増加で財政運営の硬直性を高めたのである。とりわけ、赤字地方債の大量発行は、自主財源とりわけ留保財源が少ない小規模自治体に財政破綻をもたらしかねない要因である。

1999年度の地方債の残高（普通会計・特別会計）を見れば、旧伊方町（5,536,344千円・629,212千円）、旧瀬戸町（3,355,503千円・517,563千円）、旧三崎町（5,202,692千円・474,408千円）である反面、財政調整基金はそれぞれ4,520,490千円、405,582千円、98,022千円であって、後者の2町はいかに厳しい状況に置かれていたかを窺うことができよう。旧瀬戸町・三崎町は、30%台の高齢社会となったとはいえ、財政規模に合わない介護施設および診療所などの運営に力を入れていた。例えば、旧三崎町の場合、2004年度の約35億円歳入規模に比べて負債が40億円に達しており、診療所関係の負債が7.9

億円を占めたが、老人福祉を中心としたい政治的な判断があったと推察される。

こうした放漫な財政運営は、国の積み上げ方式の地方交付税制度と国庫支出金の構造的問題のみならず、県の指導・監督責任も問われるべきであるが、なにかんづく地元の首長および議会の監督責任が最も大きいと言わざるを得ない。

## 2. (新) 伊方町の財政状況

合併前後である 2004 年度と 2007 年度における主な歳出（性質別）の変化をみれば、投資的経費の普通建設事業費が 2,742,769 千円から 2,404,211 千円へ減っている。合併後の公共下水道事業・生涯学習センターなどの建設で 2005 年に一時増えたが、2006 年から低減に転じた。また、商工会・観光協会・体育協会などの統廃合で補助費が 1,629,085 千円から 1,411,021 千円に減っている。

(新) 伊方町の内部資料によると、人件費も合併に伴う三役、議員などの自然減と職員のリストラのため、2,285,432 千円から 1,983,255 千円に減っている。合併前の 3 町の三役（9 名）は合併後 2 人に、また町議員も 42 人から 22 人に大幅に減った。また、役場の職員数も、合併前の旧 3 町の 325 人から 2007 年の 268 人に減り、人口 1,000 当たりの職員数も合併前の 24 人から、2007 年の 22.1 人に減った。それゆえ、瀬戸総合支所と三崎総合支所の職員数の大幅な減少が行われ、旧瀬戸町（総合支所）は 74 人から 22 人へ、旧三崎町（総合支所）は 105 人から 25 人へと減った。専門職員数も保健師・助産師が 3 町の 10 人から 8 人に減る一方、土木技師などは 14 人から 16 人に増えた。そのほか、栄養士 1 人、支所・学芸員 2 人がいるのみである。また、民生・農業委員の削減と、合併する前の希望退職者の募集、合併後の臨時職を中心としたリストラが行われた。ちなみに、旧 3 町の合併協議会では在任特例と定数特例を最初から認めないことに合意していた。愛媛県内の合併の特徴として、合併後財政状況の悪化などで住民リコール運動が多く生じ、県内 6 市町で自主解散・全

員辞職の事態に追い込まれたことがある。このように、(新)伊方町は、2002～09年度にわたって職員数が322人から243人へ減り、愛媛県内で職員の減少率では24.5%で最高を記録した<sup>18)</sup>。合併旧法の地方交付税合算特例の長所を生かすには、職員の削減を優先的に行うべきであるが、役場が原発を除いた最大の雇用先であるだけに地域経済への影響とのバランスを考えるべきであろう。

民生費は、2007年度に38.1%という高い高齢化率や生活保護者の数の増加などを反映したように金額と割合とも増えている一方、教育費の割合と金額は減っている(表-3)。しかし、2005年度の教育費の一時的な高まりは電源三法交付金による生涯学習センターの建設に起因する。2007年度の教育費(838,388千円)は、1995年度以降最も低かった1999年度の旧3町の教育費(894,524千円)に近く、少子化・学校の統廃合などを鑑みると児童1人当たりの教育費は増加していると見なせよう。

表-3 新伊方町の主な歳出項目の割合

(単位：千円)

|        | 2004年     |           |           | 2005年      | 2006年      | 2007年      |
|--------|-----------|-----------|-----------|------------|------------|------------|
|        | 伊方町       | 瀬戸町       | 三崎町       |            |            |            |
| 総務費    | 50.6%     | 20.3%     | 18.0%     | 17.2%      | 14.3%      | 16.4%      |
| 民生費    | 9.5%      | 12.9%     | 26.0%     | 11.4%      | 14.8%      | 14.4%      |
| 農林水産業費 | 6.1%      | 20.6%     | 15.0%     | 17.8%      | 16.0%      | 13.1%      |
| 土木費    | 6.2%      | 4.8%      | 2.5%      | 11.1%      | 10.9%      | 8.5%       |
| 教育費    | 11.2%     | 10.7%     | 6.0%      | 13.1%      | 7.2%       | 7.6%       |
| 公債費    | 7.0%      | 15.6%     | 17.4%     | 11.6%      | 15.5%      | 14.6%      |
| その他    | 9.4%      | 15.1%     | 15.1%     | 17.8%      | 21.3%      | 25.4%      |
| 歳出総額   | 8,656,118 | 2,957,998 | 3,176,495 | 13,705,505 | 10,782,547 | 11,008,336 |

出所) 表-1と同一

他方、伊方町の財政力指数は2004年の1.259から2005年の0.570へ低下

18) 『愛媛新聞』2010年5月14日付け

し、普通交付税の交付団体となってしまった（表－4）。地方税収は企業城下町と言えるほど、地方税収における四電の割合が極めて高く、その大部分は原発関連の固定資産税からなっている（図－4）。伊方原発3号機が動き始めた1995年から2004年までの10年間、四電の割合は年平均で89.4%を占め、しかも固定資産税では年平均94.8%を占めていた。合併後、地方税収における四電の割合が若干下がっているものの、依然として70%弱を占めている。な

表－4 （新）伊方町の主な歳入項目の割合

（単位：千円）

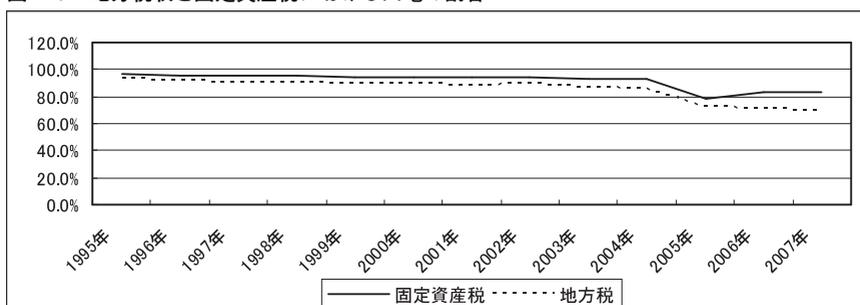
|       | 2004年     |           |           | 2005年      | 2006年      | 2007年      |
|-------|-----------|-----------|-----------|------------|------------|------------|
|       | 伊方町       | 瀬戸町       | 三崎町       |            |            |            |
| 地方税   | 29.7%     | 5.1%      | 6.6%      | 21.8%      | 25.9%      | 25.8%      |
| 地方交付税 | 0.4%      | 42.2%     | 50.5%     | 21.3%      | 25.6%      | 25.1%      |
| 国庫支出金 | 5.2%      | 5.0%      | 3.7%      | 17.8%      | 15.8%      | 14.1%      |
| 県支出金  | 1.3%      | 2.8%      | 2.7%      | 14.1%      | 8.2%       | 8.2%       |
| 地方債   | 7.3%      | 18.1%     | 13.6%     | 9.8%       | 12.8%      | 12.4%      |
| その他   | 56.1%     | 26.8%     | 22.9%     | 15.2%      | 11.7%      | 14.4%      |
| 歳入総額  | 9,274,905 | 3,115,747 | 3,126,019 | 14,091,787 | 11,066,658 | 11,279,843 |
| 財政力指数 | 1.259     | 0.143     | 0.141     | 0.570      | 0.584      | 0.592      |

注1) 旧伊方町の場合、特別交付税のみである。

注2) 2004年の場合、伊方町では繰入金が47.7%もあった。

出所) 愛媛県総務部統計課『愛媛県統計年鑑』各年版と（新）伊方町の内部資料

図－4 地方税収と固定資産税における四電の割合



出所) 図－1 と同一

お、固定資産税では原発の特別減価償却制度のために、四電の割合が2004年の93.1%から2007年の83.2%へ減ってはいるものの、依然として（新）伊方町の唯一な税源とも言える現状である。

さらに、2005年度末、（新）伊方町は基金として、一般財政調整基金（1,593,932千円）、町債管理基金（918,131千円）、伊方町地域振興基金（3,108,415千円）、電源交付金施設維持補修基金（97,237千円）などの21基金の計8,967,607千円を運営している。反面、2005年度の普通会計の地方債の残高は13,547,217千円に上っており、歳入14,091,787千円に等しく、町債管理基金などに鑑みても決して今後の財政運営の不安を払拭できる状況ではない。ちなみに、（新）伊方町は発行条件が同じである合併特例債と過疎債が発行できるが、後者の用途が若干狭いために合併特例債が主に利用されている。その発行可能額は、公共施設の整備事業の68億7,000万と基金造成事業の14億円の計83億5,000万であるが、2008年末現在前者のみで22億3,000万円を用いた。今後、国の地方交付税制度の持続可能性を考慮すれば、ハコモノ整備のための発行はなるべく抑えるべきであろう。

ところで、伊方町でも1994年12月から運転し始めた伊方原発3号機が加わった1995年の固定資産税収52億6,238万円（うち、四電は50億8,617万円）から、2007年の23億1,556万円（うち、四電は19億2,659万円）へと著しく減っている。最近、四電以外の固定資産税の主な税源として風力発電もあるが、原発は立て替えなどの大きな設備の取り替えがない限り、特別減価償却制度によって固定資産税の急激な減少は避けられない状況である。そのため、旧伊方町は持続的かつ安定的な自主財源の確保策として法定外普通税の使用済み核燃料税の導入を検討し始めたのである。

#### Ⅳ. 持続可能な地域経済・地方財政を目指して

##### 1. 合併後の地域社会の変化

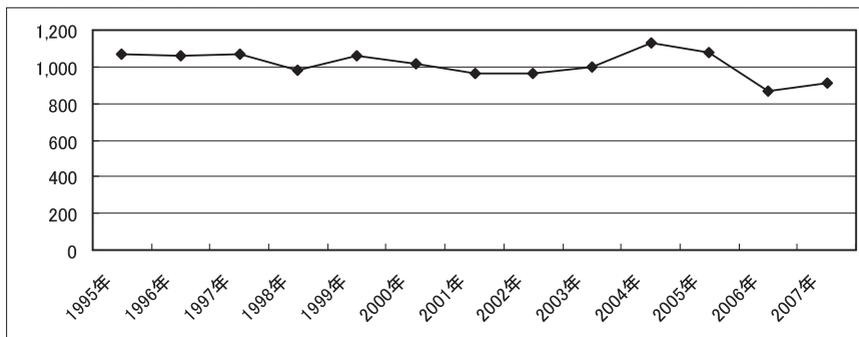
合併の一般的なメリットとして、1) 財政基盤の強化、2) 行政の効率化、

3) 専門的な職員の確保・育成などによる行政サービスの向上, サービス・施設の拡大による利便性の向上などが取り上げられる。反面, デメリットとして, 1) 行政との距離が遠くなり, 住民の利便性の低下, 2) 中心部と周辺部の格差の拡大, 3) サービス水準の低下や住民負担の増加, 地域の歴史や文化の希薄化などが指摘されている。

(新)伊方町の場合, 財政面のメリットと言っても人件費の削減や, 学校などの重複施設の統廃合による維持・補修費の節減が効く程度である。図-5のように, 1人当たりの歳出は, 合併前の駆け込み投資と合併直後の旧職員の給料などがあった2004年(1,131千円/月)と2005年(1,081千円/月)を除けば, 2006年の869千円と2007年の908千円であって, 1995年から2003年度までの旧3町の平均額1,018千円から改善しているといえる。しかし, 約40kmに及ぶ細長い半島の地理的隔絶性のために「規模の経済性」を求めることが困難であり, 今後高齢化の進行によっては徐々に高まる可能性をも否認しない。

図-5 1人当たりの歳出

(単位:千円)



出所) 図-1 と同一

また, 先に述べたように, 栄養士・助産師などの専門職は増えるところが1人当たりでは減っている。また, 現在唯一の栄養士も給食センターに愛媛県の派遣として勤めている。役場職員を対象とした筆者の聞き取り調査でも合併後

に特筆すべき新しい業務もないようである。旧3町のような中山間地域の合併では必ずしも合併が公共サービスの質・量を高めるとは限らないであろう。

他方、デメリットの側面をみれば、総合支所として旧瀬戸町・三崎町の庁舎を用いており、住民の利便性と効率性を考慮している。とはいえ、縮小した職員でサービスの高度化と多様化に対応するには限界が見られる。支所には権限や財源がなく、当然ながら1人で多くの種類の業務を担わざるを得ない。また、社会福祉とりわけ高齢化対策の場合、高齢化率と地形的な条件で単位コストが高む場合も多い。2010年1月末現在、70集落からなる(新)伊方町は平地が少ないだけ、大部分の集落は標高200~300mの山腹に点在している。(新)伊方町の平均高齢化率は38.1%であって、50%以上の限界集落が19集落に上り、なお間もなく限界集落となる45%以上も7集落あるなど、かなり高齢化の高い集落が主に山腹に点在している。ちなみに、最高の高齢化率の集落は81.8%にも達しており、60%以上も13集落がある。新伊方町の場合、行政関与の地域福祉事業が合併にあわせて撤退する中で、アウトソーシング型の地域サービスが増加しているものの、聞き取り調査では関連職員の負担増と低賃金は改善されていないようである。

それから、地域内の格差問題の場合、今のところ特筆すべきことはないようである。例えば、旧瀬戸町・三崎町の役場の近くには商店街といえるものもなく、しかも農漁業や年金生活者の自給自足の生活が大部分なので、合併による大きな変化はないと言えよう。ただ、合併後、役場への物品などの納付業者の出入りがなくなったことや、旧三崎町の九州と結ぶ航路が一つ廃止されたため、喫茶店や飲み屋の客が減った影響が生じた程度である。しかし、2004年度の町内総生産額を見れば、旧瀬戸町の6,569百万円と旧三崎町の10,415百万円に比べ、歳出はそれぞれ2,957百万円、3,176百万円で45.0%と30.4%の割合を占めるほど、地域経済が財政に多く依存してきた。今後、合併後の人件費などの縮小に伴う歳出の減少のため、地域経済の停滞が現れるに間違いはない。ちなみに、旧伊方町にも商店街そのものは存在せず、現在も住民は隣の八

幡浜市保内町への買い物に出かけている。2010年8月に旧伊方町に中規模スーパーの進出が決まっているものの、地元の零細小売店の破壊に直結し、商工会などの従来のコミュニティーの空洞化になりかねない。合併によって旧3町の商工会が統合されたにもかかわらず、隣の八幡浜市との統合が話題となるほど、商工会の存亡が危うい現状である。さらに、旧瀬戸町・三崎町の場合、合併による公共事業の縮小で土木建設業の経営も厳しくなっている一方、高齢者が建設関係の現金収入で所得補填を補いながら祖先伝来の農地を守ってきたが、現金収入が途絶えて耕作放棄地も増えている状況すら存在するのである。国土保全や農地保全などの観点からも解決すべき喫緊の課題でもある<sup>19)</sup>

最後に、公共料金の変化を見れば、国民健康保険料で旧三崎町の場合、2002年の86,391円から2007年の67,543円へ大幅な引き下げがあった反面、介護保険料は28,800円から37,200円へと変わった。旧三崎町の国民健康保険料は、旧伊方町・瀬戸町より約28,000円も高かったが、診療所運営に伴う赤字が主な理由である。2004年度の人口3,983名の旧三崎町には個人病院が2カ所、診療所が3カ所もあったが、合併に備えて、旧三崎町は約4億円あった財政調整基金を取り崩して国民健康保険特別会計の負債（診療所の施設勘定分）に充てた。旧伊方町住民の反発を少しでも抑えたい思惑があったようである。また、旧伊方町の場合、国民健康保険料は1,638円減であるが、保育料(4,200円増)と上水道料金(520円増)は却って引き上げられ、筆者の聞き取り調査では合併前より公共料金が上がったことに対する旧伊方町住民の不満を聴取したこともある。ただ、旧瀬戸町は、上水道料金(520円増)を除いて、介護保険料(4,800円減)・国民健康保険料(1,580円減)・保育料(7,500円減)の引き下げという負担軽減が見られる。ちなみに、旧三崎町住民は、サービス水準の低下として、ゴミ収集回数が従来の週3回から合併後の2回に減ったことを取り上げた。

---

19) 北村朋生「愛媛県における合併市町の現状と課題」『住民行政の窓』第322号、2008年6月、24ページ。

## 2. 持続可能な地域社会・財政を目指して

### (1) 新しい町への創造と課題

合併後、人口は増加するどころか、合併前の2004年度の3町の合計13,076人から2007年の12,118人に減っている。若者の町外への流出とともに、高齢化が進み、その介護などの福祉の経費も増えつつある。ちなみに、四国電力の原発および社員寮などが存在する役場所在地が町内で最も高齢化率が低いものの、23.5%を示しているほどである。このように、後継者の不足問題も重なって地元の基幹産業である農林水産業も衰退しつつある。

そのため、(新)伊方町は原発関連以外の産業として、風力の導入に積極的である。計60基の導入計画で2010年2月現在46基が稼働しており、12基を建設している。内訳を見れば、町営4基、四電などの共同出資31基、民間企業単独25基からなっている。しかし、こうした大幅な導入は地球温暖化対策の一環と言うより、四電のRPS (Renewable Portfolio Standard) 法<sup>20)</sup>対策に沿った形での導入または企業の参入のように思える。四電が風力の発電量すべてを購入しており、風車の補修も四電関連会社の四電エンジニアリング(旧瀬戸町所在)が単独で引き受けている。その反面、半島の景観は著しく毀損されており、新しい産業としての雇用創出も期待できない現状である。例えば20基の風力を運営している三崎ウインドパワー(株)の場合、管理人として地元住民が1人雇用されているのみである。なおかつ、11~14号機の場合、騒音・振動・電磁波の被害を訴える住民(旧三崎サザエバエ部落)対策として18時から翌朝8時までの稼働を休止している。さらに、こうした風力の積極的な導入にもかかわらず、町の風力関連の固定資産税収は2005年の5,288千円から2008年度に18,563千円に増えたが、雇用のみならず税収面でも新しい目玉の産業とは言い難い状況である。

---

20) 2003年に導入された、「電気事業者による新エネルギー等の利用に関する特別措置法」であって、一般電気事業者は発電量の一定割合を新エネルギー発電源から賄うことを義務づけている。

また、(新)伊方町は観光を成長産業の一つとして打ち出しているが、佐田岬半島はかつて「岬十三里」と呼ばれる交通の難所である。1990年に新しい道路のメロディーラインが開通したが、依然として宿泊者より日帰りの客が大半である。2005年の(新)伊方町を訪れた客468,447名のうち、宿泊客は25,450人で5.2%に過ぎない<sup>21)</sup>この数値には原発の定検作業などの宿泊者がかなり含まれていると推察される。今後、原発定検期間が従来の稼働期間13ヵ月以内から18ヵ月、さらに24ヵ月までに段階的に伸びることで、宿泊業を中心に地域経済に深刻な影響を与えるであろう。また、旧三崎町の九州行きの航路が一つ廃止され、従来の「海の駅」の建設計画も頓挫し、「佐田岬半島ツーリズム振興計画」も思ったとおりに進んでいない現状である。

今後、持続可能な町づくりのためには、産業振興を担う人材の育成とりわけ若者の流出を止める政策が優先されるべきである。若者の定着は、農漁村の生産力の確保のみならず、地域の文化や消防団活動など地域を支える原動力となる。町内唯一の高校の三崎県立高校は移設整備で旧三崎町が約10億円の投資を行ったが、少子化の影響で学生数は減る一方である。今後、学校を進学クラス・原子力関連の工業クラス・介護クラスなどに分け、地域のニーズに合う人材育成の中心とするべきではなかろうか。この場合、四電の協力は欠かせないものであって、四電の地域貢献の明示化にも役に立つであろう。(新)伊方町も立派な公共施設の建設よりも、電源三法交付金を用いた若者向けの町営住宅の増設、子育ての利便性を高めるなど、基幹産業の農林水産業の後継者の養成に努めるべきである。筆者の聞き取り調査で、旧伊方町の若い女性に子供用の遊具がそろった公園の整備がほしいと聞き、それを役場へ伝えると、遊具は保育園や幼稚園に設置されており、また(新)伊方町は自然が豊かで町全体が公園という返事が返ってきたほどである。さらに、高齢化の進行につれて抛棄した家の再利用を望む行政側と、現代式の町立アパートの拡充を求める若年層と

---

21) 財団法人電源立地センター『平成19年度振興計画策定(広域)「愛媛県」報告書、2008年3月、28ページ。

の異見も存在する。

さらに、合併するに当たって、旧3町の財産、施設および債務などを新町が引き続くことを原則としているが、新しい町への融合を急ぐ側面から、とりわけ電源三法交付金で積み立てた伊方町地域振興基金3,116,808千円の基金の使途に問題がある。合併後、この基金のための新しい積み立ては行われていないものの、合併委員会で旧伊方町のみに使途が限られた。また、現在もその具体的な使途は決まっていないが、対象地域を限定することは新町として一体感の醸成を図るに当たって決して望ましいと言い難い。使途として、地方債の削減に充てることもありうるのではなからうか。

最後に、1981年から旧伊方町と周辺地域の一般家庭や営業所などに原子力立地交付金として、電気料金の補助の形で一定金額が年一回交付されている。例えば電灯契約の場合、旧伊方町の需要家一口当たり年間7,320円である。しかし、合併前から適用対象の旧瀬戸町・三崎町は、合併によって同一行政区域となったにもかかわらず、各々3,660円から5,484円への割増にとどまり、旧伊方町よりは依然として低い現状である。新しい自治体への帰属意識を高めるためには制度的な垣根を崩した方がよいのではなからうか。

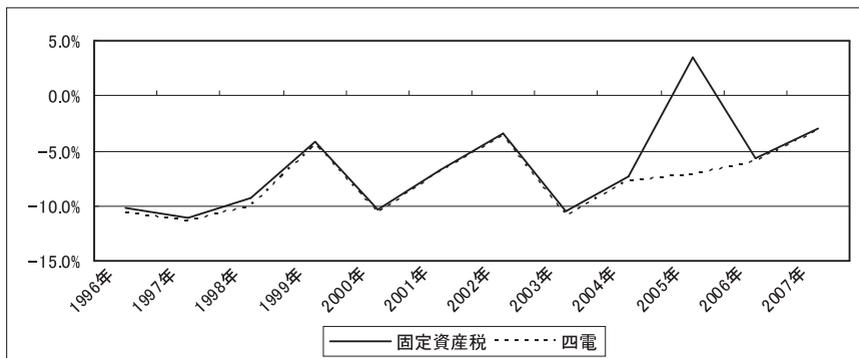
## (2) 使用済み核燃料税の導入へ

(新)伊方町にとって、地方交付税の合算特例が段階的に減少する2015年度までに、持続可能な町づくりおよび安定的な財政の確立が欠かせない。ところで、農林水産業以外の産業がない現状では、原発関連の電源三法交付金と税収を長期的でかつ有効にいか活用するかが鍵となってくる。

旧伊方町は、合併を進めるとともに、今後も地方交付税の大幅な削減が続くと見込まれるので、2003年4月から使用済み核燃料税の導入を検討し始めた。町内での議論とともに、町場ではこの税をすでに導入している原発立地町村の実態調査をも行った。しかし、プルサーマルの実施に伴う核燃料サイクル交付金と、県税の核燃料税の配分の協議などが重なり、使用済み核燃料税の導

入に関する検討を一時中断した現状である。今後、国の財政逼迫は解消の見込みがなく、電源三法交付金と固定資産税の大幅な削減または先細りをも考慮すれば（図－6）、（新）伊方町が選択すべき措置として独自の使用済み核燃料税を導入し、その財源を、増大する社会福祉分野の経費に優先的に充てることを検討しなければならない。

図－6 固定資産税の変化と固定資産税における四電の割合の変化



出所）（新）伊方町の内部資料

前述のように、旧伊方町が使用済み核燃料税の導入を検討し始めると、2009年に県税の核燃料税率为10%から13%に引き上げた愛媛県は、初めてその税収の1%を原発立地地域の（新）伊方町と近隣の八幡浜市へ配分することを取り決めた。従来から伊方町は愛媛県に核燃料税の配分を求め続けてきたが、普通交付税の不交付団体という理由で配分がなかったのである。愛媛県は核燃料税の税収1%のうち、（新）伊方町にその80%、八幡浜市に20%の配分を決め、2010年度からの配分で前者に約4,708万円が交付される。

しかし、（新）伊方町が町税の使用済み核燃料税を導入する場合、県からの核燃料税収の配分額よりも大きい金額になりうる。例えば、すでに使用済み核燃料税を導入している薩摩川内市と柏崎市の場合、課税標準と税率が異なるものの、2006年度（予算）に前者は2億5,800万円、後者は年平均5億4,000

万円の税収を上げている。使用済み核燃料税の導入が議論された伊方町の場合、2006年の3月基準で約1億7,000万円の税収が見込まれる<sup>22)</sup>。使用済み核燃料税の導入の目的が、敷地内の使用済み核燃料の削減か税収のいずれであろうが、県税の核燃料税の配分が初めて決まった背景として、使用済み核燃料税の負担に対する原子力事業者の何らかの働きがあったのではなかろうか。

いち早くプルサーマルの実施に合意し、2010年3月にプルサーマル発電に踏み切った愛媛県の場合、核燃料サイクル交付金として5年間にわたって60億円が交付され、県が26.7億円、(新)伊方町が26.7億円、八幡浜市6.6億円に配分される。(新)伊方町の主な用途として、5年間にかけて防災行政無線(移動系)整備、緊急避難道路整備、災害避難所耐震補強事業、消防施設整備事業など、プルサーマルの実施に伴う施設の整備が大半である。伊方原発3号機でのMOX燃料と高燃焼度燃料(Step II)との並行実施は世界初の試みとして、注目を集めているだけに、リスク増大に予め備えることで住民の安全・安心感を高めることはできようが、住民の日常生活に必要なサービスや地域の産業振興などに直接つながるものとは言えない現状である。今後、原発の稼働率の向上につれて、原子力事業者の住民税も増えるものの、政府は立地市町村への電源三法交付金の増額および用途の拡大を行うべきである。ひいては、電源三法交付金を一般財源化または特別基金として運用する制度の抜本的な改善も求められる。

ちなみに、愛媛県は(新)伊方町の使用済み核燃料税の導入に対する同意のみならず、稼働後30年を超えた伊方原発1号機を対象とした、原子力発電施設立地地域共生交付金(上限25億円)が交付されるように事業計画案の策定に急ぐべきである。なお、核燃料税と核燃料サイクル交付金の配分率を巡る時間的な浪費が再び生じないように、愛媛県は早めに(新)伊方町などと共生交付金の配分率についても対話を行うべきではなかろうか。

---

22) 拙稿「プルサーマルの導入と地域社会」『IRC』第228号、2007年6月、32ページ。

## V. む す び

旧3町が合併に追い込まれた背景として、地方交付税制度の見直しや三位一体改革、合併旧法の優遇措置が取り上げられよう。言い換えれば、財政状況の逼迫や危機感が市町村合併を促したことに他ならないのである。言うまでもなく、平成の大合併は国の財政運営の悪化を一時的に先送りする、財政効率化のために利用された手段であると言わざるを得ない<sup>23)</sup>

旧3町の合併も、公共サービス水準の維持や住民自治の向上よりも、人件費の削減による財政運営の効率化のみが強調された合併となったと言える。なお、旧三崎町長の異質な飛び地合併論のような紆余曲折もあったが、旧来の地域間の連帯を中心に旧3町の合併に至った。しかし、財政運営の困難を脱却するために合併しても、合併特例債と地方交付税の合併算定替えの特例などを除けば、財政的なメリットは人件費の削減程度に限られている。合併の効果は中長期的に評価すべきであろうが、そもそも、旧3町のように細長い地形で集落が点在するような中山間地域では、規模の経済性を活かすことが困難である。また、当然ながら、産業構造も似通っているために相互補完と言えるものもなく、地域社会は思ったほど変貌しておらず、行政にも大きなインパクトはないようである。

また、旧3町の合併が財政面で若干の改善をもたらしたとはいえ、少子・高齢化の進行で財政的に厳しさが増すと思える。また、今後景気低迷などからみても地方交付税の大幅な増額も期待できない状況である。しかも、原発関連の交付金と税収も先細りするうえ、農林水産業も衰退しつつある（新）伊方町の持続可能性は決して明るくない。また、伊方町地域振興基金のように、（新）伊方町への帰属意識または一体感を妨げるものもある。

（新）伊方町の持続可能な町づくりのためには、若者の定着率の向上のため

---

23) 金澤史男「市町村合併政策の転換と財政的背景」『農村と都市をむすぶ』第53巻第11号（626号）、2003年11月、44～45ページ。

の教育・保育，老人福祉・医療などを中心にした政策が欠かせない。なおかつ，利用率の低いハコモノ建設への投資的経費を減らし，地域の特性と住民の意見を活かした地場産業の育成に努めるべきである。最後に，強固な財政力の確保の一手段として，使用済み核燃料税の積極的な導入の再検討も求められる。

（本稿は2009年度松山大学特別研究助成金による成果の一部である。）