

松 山 大 学 論 集
第 34 卷 第 1 号 抜 刷
2 0 2 2 年 4 月 発 行

過疎地域住民の市町村合併評価⑥

—— 愛南町：地域融和の合併 ——

市 川 虎 彦

過疎地域住民の市町村合併評価⑥

—— 愛南町：地域融和の合併 ——

市 川 虎 彦

1 問 題 設 定

「平成の大合併」では、愛媛県内で16の新設合併が行われた。その中で、第1回の首長選挙で、2つの主要地域から立候補者があり、地域対立構造がみえた選挙が4つあった。すなわち、四国中央市長選で井原巧（旧伊予三島市）と石津隆敏（旧川之江市）が¹⁾、西予市長選で三好幹二（旧宇和町）と大塚功（旧野村町）が²⁾、内子町長選で河内紘一（旧内子町）と森永和夫（旧五十崎町）が³⁾、愛南町長選で谷口長治（旧城辺町）と山下英雄（旧御荘町）が、それぞれ立候補した事例である。愛南町以外の3市町では、2回目の選挙は、井原巧・三好幹二が無投票で再選され、内子町では河内の後継と目された稲本隆寿（旧内子町）がやはり無投票で当選を果たしている。

愛南町では、2回目の選挙も激戦となり、旧御荘町長・旧西海町長・旧一本松町長が支持した清水雅文（旧西海町）が現職の谷口を破って当選を果たしている。地元紙は、清水当選を伝える記事の見出しに「旧町間のしこり解消課題」と記した⁴⁾。愛媛県では、他に西条市で、市長選に地域対立が現れた。市役所新庁舎建設が最大の争点となった第3回（2012年）の市長選で、青野勝（旧東予市長）が現職の伊藤宏太郎を122票という僅差で破って当選を果たした。4年後の第4回市長選では玉井敏久（旧西条市）が青野に勝利し初当選を飾った⁵⁾。

2010年に行った西条市調査では、旧東予市・旧丹原町などの住民の合併に

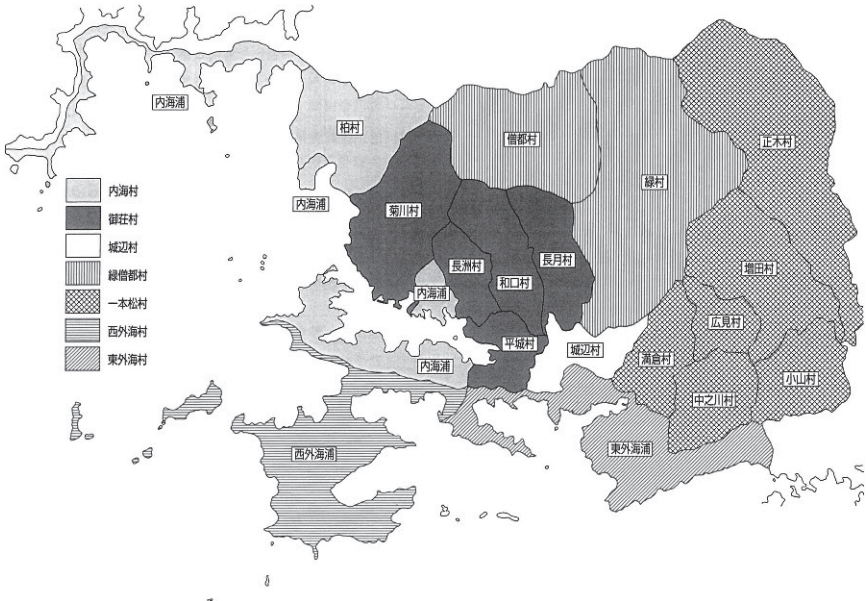
対する評価が、旧西条市よりもあきらかに低かった（市川，2013b 参照）。それでは、新町発足当初、地域対立の存在が言われた愛南町の住民の合併に対する評価はどうであろうか。また、他の愛媛県内の調査で観察される傾向は、合併の評価が中核自治体と周辺部の地域とで異なり、周辺部において合併して「よくなかった」という否定的評価が多くなるということである。中核自治体の住民は、合併したからといって、それほど変化を感じない人が多い。一方で、役場が支所化され、地元選出議員が減り、地域が衰退していっているようにみえる周辺地域では合併に対する評価が低くなる。この点においては、愛南町はどうであろうか。そうした問題意識の下、愛南町において住民意識調査を行った。調査対象者は、愛南町の選挙人名簿より無作為抽出された1,460名である。調査は、2014年10月2日～10月14日に郵送にて行われた。調査票の有効回収数610票（回収率41.8%）であった。

愛南町調査の結果の検討に入る前に、次節では旧城辺町・旧御荘町・旧一本松町・旧西海町・旧内海村の概要について述べる。第3節では、愛南町成立に至る合併の経緯を、その前史も含めてあきらかにする。第4節で、本稿の目的である愛南町民の市町村合併に関する評価について論じていくことにする。なお、クロス集計表の下部に表記されている「 χ^2 」はカイ2乗値を、「df」は自由度を示す。また、「 $p < 0.05$ 」はカイ2乗検定の結果、5%水準で有意であったことを、「 $p < 0.01$ 」は同じく、1%水準で有意であったことを、「n. s.」は統計的に有意ではなかったことを示している。そして最後に、合併後、地域融和が順調に進む条件について、愛南町以外の事例も交えながら考察してみたい。

2 愛南町の概要

愛媛県愛南町は、南宇和郡の5町村（御荘町・城辺町・一本松町・西海町・内海村）が新設合併してできた町である。町は愛媛県の最南端に位置していて、南は太平洋に、東は宇和海に面している。海岸部は入り組んだリアス式海岸となっており、平地に乏しい地形となっている。一方で、僧都川流域には平野部

図1 町村制施行時の南宇和郡



出所)『新訂内海村史』P. 246

があり、ここに城辺・御荘の市街地が形成され、町の中心部を成している。海岸に面した地域では、養殖水産業や漁業が盛んである。内陸部は、農業が主要産業となっている。

次に愛南町として1つになった各町村の成り立ちと特徴をみていきたい。旧城辺町は、1889年の町村制施行により城辺村が成立したところに端を発する。江戸時代の南宇和郡内で、唯一の町場が形成されていたのが城辺村である⁶⁾。このため、城辺は南宇和郡の経済の中心地として発展していく。そして1923年2月に町制を施行して城辺町となる。昭和の大合併で1952年9月に緑僧都村を編入合併した。さらに1956年9月に東外海町と新設合併し、新「城辺町」となった。東外海町は、今日カツオの水揚げで知られる深浦港を中心に発展した町である。戦前は南宇和郡の海上運輸の拠点であった。この合併をもって、

城辺町は南宇和郡最大の人口を有する町となる。町内には、県立南宇和病院がある。

旧御荘町は、1889年の町村制施行で御荘村が成立したところに始まる。1897年には、村の中心部の平城に南宇和郡役所が置かれ、南宇和郡の中心となった。明治初期に、四国八十八箇所第40番札所観自在寺近辺に商業地が形成されたその後、南宇和郡役所、警察署、郵便局等が置かれ、郡の行政上の中心地となる。1923年2月に、城辺村と同時に町制を施行して御荘町となる。戦後、1948年11月に内海村の平山、深泥を編入する。1956年には南内海村と新設合併し、新「御荘町」となった。現在も警察署や県立南宇和高校等が域内にある。水産業は、1956年のイワシ漁の記録的な不漁以降、養殖水産業への転換が図られた。現在は、御荘湾のカキ養殖が成功しており、「御荘ガキ」としてブランド化されて高値で取り引きされている。

旧一本松町は、1889年の町村制施行にともない、増田村・正木村・小山村・広見村・中川村・満倉村の6村が合併して一本松村が成立したところに始ま

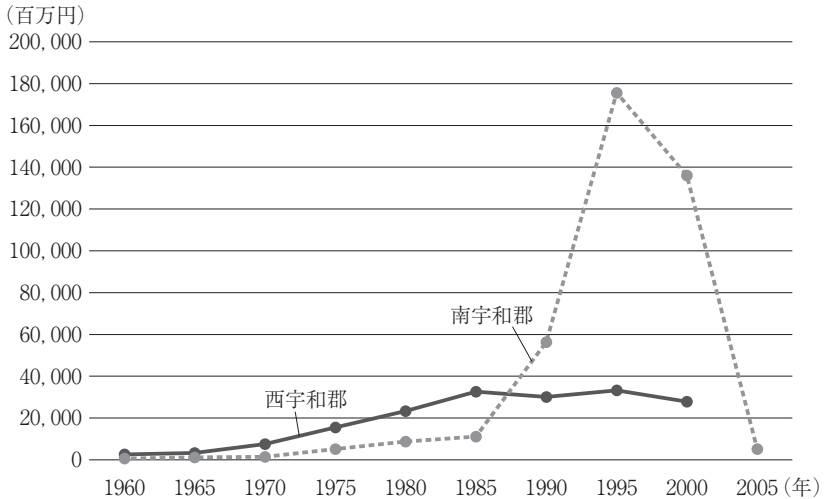
表1 西宇和郡・東宇和郡・北宇和郡・南宇和郡の製造品出荷額(百万円)

	西宇和郡	東宇和郡	北宇和郡	南宇和郡
1960	2,578	1,387	990	626
1965	3,268	1,697	1,778	1,159
1970	7,596	3,596	2,573	1,409
1975	15,540	11,621	8,983	5,212
1980	23,397	19,236	18,499	8,751
1985	32,588	21,274	18,281	11,165
1990	30,115	25,505	29,046	56,302
1995	33,241	27,003	28,915	175,643
2000	27,864	23,043	26,939	136,078
2005				5,132

注1)『統計からみた市町村の姿』各年度版より作成

注2)2005年は市町村合併の影響で統計の連続性が失われているため、南宇和郡(=愛南町)の数値のみ示した。

図2 西宇和郡・南宇和郡の製造品出荷額



注1) 『統計からみた市町村の姿』各年度版より作成

注2) 2005年は市町村合併の影響で統計の連続性が失われているため、南宇和郡(=愛南町)の数値のみ示した。

る。内陸部にある一本松村は、明治から大正にかけては養蚕業が盛んな地域であった。戦後、1962年1月に町制を施行し一本松町となる。1960年代に人口減少が進んだ一本松町では、その対策として工場誘致を進めた。1970年代初めには縫製工場や電子製品工場の誘致に成功する。そして、1985年に松下寿電子工業の一本松工場が操業を開始することとなった。もともと製造業に乏しい東西南北の宇和郡の中であって、南宇和郡の製造品出荷額は4郡中の最下位であった。しかし、この松下寿電子工業の工場操業によって、飛躍的に製造品出荷額を増加させることになった。雇用が創出され、人口は安定した。

外海浦の西半は、1889年の町村制施行で西外海村となった。これが旧西海町の前身である。古くから漁業がこの地域の産業の中心であった。戦後、1952年10月に町制を施行して西海町となる。1956年に、この海域一帯のイワシ網漁が不漁となる。以降、ハマチ養殖や一本釣漁への転換が図られた。また、こ

の頃から町として観光開発に力を入れたのが、西海町の特徴である。宇和海の海中サンゴ群を観光資源とし、海中展望船が導入された。しかし、必ずしも成功したとはいえ、人口は減少の一途をたどった。

旧内海村の地域には、1889年の町村制施行の時に内海浦と柏村が合併して内海村が成立した。このうち内海浦は、宇和海に細長く突き出た由良半島の南半部、柏村の南に位置する柏崎浦、菊川村と長洲村に挟まれた平山浦、西海半島の北半部という4つの飛び地から成っていた⁷⁾。そのため内海村成立後も、平山浦と西海半島部分は飛び地となった。この特殊な地理的条件ゆえに、内海村は常に分村運動に揺れることになる。1947年に西海半島の中浦等から分村の陳情書が提出され、1948年11月に南内海村が内海村から分村して生まれた。同時に、深泥と平山の一部が御荘町へ編入されている。さらに1956年には、南内海村も御荘町と合併した。

内海村でも、西海町と同様にイワシ漁が産業の中心であった。しかし、1950年代にこれが不漁に陥る。それに代わってサバはね釣り漁業や真珠貝・海苔の養殖が奨励されるようになった。このうち、真珠母貝の養殖が1975年頃より大好況に沸くようになる。この時期は日本有数のゆたかな漁村といわれ、人口も増加に転じる。しかし、1994年の真珠貝の大量斃死によって、真珠養殖業が大打撃を受けることになる。

現在、愛南町となっている南宇和郡は、1970年に人口34,672人であった。1985年の人口は33,768人であり、けして地理的条件に恵まれているわけではないのに、ほぼ人口を維持できていた。70年代から80年代前半の人口維持を支えたものの1つに、水産業の隆盛がある。南宇和郡の水産業の中心は、リアス式海岸を活かした養殖水産業である。とりわけ真珠母貝やハマチの養殖が主力となってきた。これに加えて、一本松町の製造業も大きな雇用を生み出した。これらのことが相まって、人口が維持できたのだと思われる。

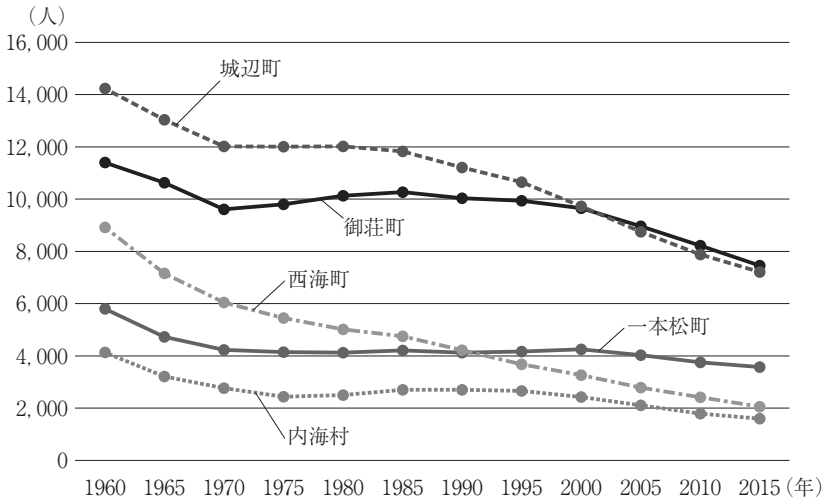
しかしその後、過剰生産による魚価の低迷や、1994年頃から始まったアコヤ貝の大量斃死などにより、水産生産額および業者数ともに減少していき、か

表2 御荘町・城辺町・一本松町・西海町・内海村の人口の推移 (人)

年	御荘町	城辺町	一本松町	西海町	内海村
1960	11,401	14,235	5,803	8,923	4,134
1965	10,631	13,035	4,733	7,162	3,218
1970	9,615	12,020	4,229	6,046	2,762
1975	9,800	12,011	4,151	5,448	2,435
1980	10,136	12,023	4,123	5,017	2,501
1985	10,268	11,832	4,211	4,752	2,705
1990	10,039	11,209	4,122	4,219	2,706
1995	9,944	10,647	4,167	3,684	2,659
2000	9,656	9,728	4,256	3,266	2,425
2005	8,959	8,751	4,031	2,787	2,108
2010	8,219	7,886	3,751	2,419	1,786
2015	7,458	7,214	3,574	2,058	1,598

注) 国勢調査より

図3 御荘町・城辺町・一本松町・西海町・内海村の人口の推移



注) 国勢調査より

つての繁栄に翳りがさすようになった。それに応じて、1990年代後半以降、人口も再び減少過程に入る。2000年の国勢調査では、南宇和郡全体で人口3万人を切ってしまった。さらに、2005年の愛南町発足直後に、松下寿一本松工場が閉鎖されてしまう。主力のアメリカ企業向けハードディスクドライブの生産に関する契約が切れたのが、閉鎖の理由である。誘致型開発の脆さを示すことになった。高齢化も進行し、2020年で高齢化率43.7%に達している。

3 愛南町の合併の経緯

南宇和郡は、平成の大合併以前から、合併に向けた協議を進めようとする機運が生まれた時期があった。それらを含めて、今回の合併に至る経緯をみていくことにする。

まず1897年に、北宇和郡に統合されていた南宇和郡の分離が決められ、郡役所が再設置されることになった。郡役所の位置をめぐる城辺村と御荘村が争った末、御荘村平城に置かれることになった(『愛南町史』P.328)。御荘村に決まったのは、御荘以西の人々にとって、御荘の方が交通の便がよいということが大きかったという。一方の城辺村では「これに前後して警察署や郵便局なども御荘村に移転しており、もともと城辺村にあった郡役所が御荘村に移って再設置されることに多くの人々が憤った」(『愛南町史』P.350)という。御荘、城辺の住民間に対立感情が残ることになった。また、政治的に御荘は憲政会、城辺は政友会という色分けがあったという。

1921年に郡制廃止が国会で可決される。この頃、郡役所や周辺の村では、今後の南宇和郡の発展を企図して、御荘村と城辺村の合併を望む動きがあった。郡の中央部に位置して、川を一本隔てただけの両村が対立しては、地域全体の発展を阻害するという理由であった。1922年4月には、一本松村、東外海村、内海村、西外海村、緑僧都村の各村長連名による両村合併に関する上申書が出されている。しかし、この時は前述の事情による御荘村・城辺村間のわだかまりがあり、合併には至らなかった(『愛南町史』P.358)。

それからおよそ30年後、1953年に町村合併促進法が施行される。この時、南宇和郡全町村合併案が浮かぶ。しかし、時期尚早ということで、御荘、城辺、東外海、南内海の4町村合併案が出される。しかし、「これも御荘・城辺両町の山林境界争いで白紙状態」(『愛南町史』P.512)となってしまう。結局、昭和の大合併では、城辺町・緑僧都村・東外海町が合併して新城辺町となり、御荘町と南内海村が合併して新御荘町となるにとどまった。1962年になって、再び南宇和郡全町村合併論が南宇和郡町村議会議員総会で浮上する。しかし、「南宇和郡合併研究協議会では、合併反対論や時期尚早論が出るなど各町村の足並みはそろわず、最終的には立ち消え」になってしまうという顛末であった(『愛南町史』P.515)。

以上のように、南宇和郡内では、何度か御荘・城辺合併案ないしは郡統合案が議論されてきた前史があった。その上で、南宇和郡は平成の市町村合併推進時代を迎えることになった。愛媛県が2001年2月に発表した『愛媛縣市町村合併推進要綱』における市町村合併の「基本パターン」では、南宇和郡4町1村が1つになる案が示されていた。南宇和郡町村議会議員大会では、町村合併推進の決議がなされ、議員有志による南宇和町村合併研究会も結成された。こうした中で、2001年7月に任意の合併協議会が設置される。時をおかず同年10月には法定の合併協議会が設置され、合併に向けた協議が進められていった。南宇和郡には住民の中に一体感が存在し、これまでも合併に向けた動きが何度か現れたことのある地域である。協議は順調に進み、2004年10月1日に5町村が新設合併することによって愛南町が誕生した。県が示した基本パターン通りの枠組みによる合併というのは、結果的にこの愛南町のみであった。新町の町役場は、暫定的に城辺町役場に置かれた。人口は29,331人(2000年国勢調査時)、面積は239.58km²であった。

新町発足にともなう町長選には、旧城辺町長の谷口長治、旧御荘町長の山下英雄に加えて御荘町議であった岩崎美枝子の3者が立候補した。選挙戦は谷口、山下の前町長同士の事実上の一騎打ちとなり、激しい選挙戦が繰り広げられた。

結果は500票余りの僅差で谷口の当選であった⁸⁾。新町発足直後の2005年3月に、町内最大規模の事業所である松下寿電子工業一本松工場が閉鎖されることになる。地域の雇用に大きな影響を及ぼすこととなった。一方で、町が愛媛大学と連携することによって、愛媛大学南予水産研究センターが、2008年4月に西海地区に設置された。このセンターは、生命科学、環境科学、社会科学の3部門から成る文理融合型の研究機関である。地域貢献が期待されている南水研は、愛媛県水産研究センターと共同で高級魚スマの完全養殖に成功し、2017年には愛南町から本格出荷が開始されている⁹⁾。

2008年10月の第2回町長選を前に住民の関心を集めた問題が、新庁舎建設問題である。愛南町の新庁舎は、南宇和合併協議会では合併後4年以内に総額約45億円で建設することで合意されていた。しかし、前述の松下寿電子工業工場閉鎖によって雇用情勢が悪化し、それにとまって財政上の懸念が生じていた。また、建設予定地の用地買収も難航していた。そのため町では、合併特例債が活用できる2014年度までを目途に、財政状況にみあった総額10億円規模の庁舎建設に方針変更をしていた。こうした状況の中で、旧西海町出身の清水雅文が、新庁舎建設反対を訴えて立候補した。清水は、西海町議1期を経て、愛南町議を1期務めていた。これに対して現職の谷口町長が再選を目指して立候補した。選挙戦は、旧城辺町（谷口陣営）と旧御荘町（清水陣営）を軸に町を二分する激しいものとなった。結果は700票弱の僅差で、町政刷新を訴えた清水の初当選となった¹⁰⁾。

清水町長就任直後の町議会では、人事案不同意、町長不信任決議案の動議提出（否決）など、清水町長と反町長派町議との対立が際立った。新庁舎建設に関しては、翌2009年9月に検討委員会から、新庁舎建設が望ましく、場所は現庁舎の利用が最適との答申が提出された。新庁舎建設反対を掲げてきた清水町長は答申を受けて、新庁舎建設の是非を住民に直接問おうとして、2010年6月議会で「愛南町新庁舎建設について意思を問う住民投票条例案」を上程した。しかし、町議会がこれを否決する。このため、新庁舎建設は凍結される。

しかし、2011年3月の東日本大震災を受けて、清水町長は災害対応の観点から新庁舎は必要という方向に踏み出すことになった。

2012年の町長選は、災害対策を掲げた清水町長が無投票で再選された。新庁舎は、老朽化していた愛媛県愛南庁舎との合同庁舎とすることで話が進展し、現庁舎の位置に2016年3月に完成した。同じく老朽化していた消防署の新庁舎は、一足早く2015年3月に完成している。

こうした実績の下、清水町長は2016年町長選挙も無投票で3選を果たした。2020年の町長選には、清水町長と愛南町議であった金繁典子が立候補した。城辺出身の金繁は、立命館大学卒業後、環境保護団体等に勤務していた。2015年に愛南町に帰郷し、2年後の2017年愛南町議会議員選挙でトップ当選を果たした。金繁は、町長給与3割削減や持続可能なまちづくりを掲げ、町政刷新を訴えた。結果は、清水町長の4選であった¹¹⁾

4 愛南町の合併に関する住民意識

これまでみてきたように愛南町は、合併当初、町長・町議の水準で地域間の深刻な対立がみられた。それでは、住民の合併に対する評価はどのようなものであろうか。また、合併後10年を経過した時点で、合併とその影響に対して旧町村間に評価の違いがみられるのであろうか。これらの点に関して、以下にみていきたい。

表3 合併の評価

	度数	%
よかった	103	16.9
ややよかった	69	11.3
どちらともいえない	274	44.9
あまりよくなかった	101	16.6
よくなかった	61	10.0
無回答	2	0.3
合計	610	100.0

まず、合併の評価については、合併をして「よかった」「ややよかった」をあわせて28.2%である。「よくなかった」「あまりよくなかった」をあわせて26.6%であった。「よかった」と「よくなかった」が、ほぼ同じ比率である。「どちらともいえない」は44.9%であった。

旧町村と合併の評価との関連をみると、カイ2乗検定の結果、有意ではなく、関連はなかった。合併の評価に対する地域差は、統計上はみられなかった。旧市町村と合併の評価に関して、よくみられる傾向は、合併による変化を感じるものの少ない中核自治体においては「どちらともいえない」が多く、周辺自治体で「よくなかった」が多いという形態である。しかし愛南町では、中心部の旧城辺町・旧御荘町と周辺地域と違いがなかった。

表4 旧町村×合併の評価

(%)

	よかった	やや よかった	どちらとも いえない	あまりよく なかった	よく なかった	%の基数
旧御荘町	15.4	12.8	50.0	11.7	10.1	188
旧城辺町	19.3	11.3	43.4	18.4	7.5	212
旧一本松町	17.8	10.0	43.3	13.3	15.6	90
旧西海町	13.8	10.3	43.1	24.1	8.6	58
旧内海村	7.7	12.8	35.9	25.6	17.9	39
合計	16.5	11.6	45.0	16.5	10.4	587

$$\chi^2 = 19.831 \quad df = 16 \quad n. s.$$

「住民の声が反映されにくくなった」と感じている人は「そう思う」「ややそう思う」をあわせて53.7%と5割を超えている。旧町村と「住民の声が反映されにくくなった」との間には、カイ2乗検定の結果、関連がみられなかった。この質問項目も、合併の中核自治体では「どちらともいえない」が多く、役所が支所化したり、地域選出の議員が激減したりする周辺自治体で「そう思う」が多くなるというのが通例である。しかし、愛南町ではそのような傾向は認められなかった。

表5 住民の声が反映されにくくなった

	度数	%
そう思う	154	25.2
ややそう思う	174	28.5
どちらともいえない	189	31.0
あまりそう思わない	66	10.8
そう思わない	23	3.8
無回答	4	0.7
合 計	610	100.0

「行政サービスの低下がおこっている」と感じている人は、「そう思う」「ややそう思う」をあわせて、48%であった。半数近くの人が合併前と比べ、行政サービスが低下していると感じている。旧町村と「行政サービスの低下」との関連をみると、カイ2乗検定の結果、有意ではなかった。行政サービスの低下を感じている人の比率は、地域に関係ない。

表6 行政サービスの低下がおこっている

	度数	%
そう思う	111	18.2
ややそう思う	182	29.8
どちらともいえない	192	31.5
あまりそう思わない	76	12.5
そう思わない	43	7.0
無回答	6	1.0
合 計	610	100.0

「地域の特性や伝統が薄れた」と感じている人は、「そう思う」「ややそう思う」をあわせて52.7%であった。また、「そう思わない」「あまりそう思わない」をあわせてみると25.1%であった。合併前と比べ、半数を上回る人が地域の特性や伝統が薄れたと感じている。旧町村と「地域の特性や伝統が薄れた」

との関連をみると、カイ2乗検定の結果、有意ではなかった。この項目も通例は、周辺自治体で「特性や伝統が薄れた」と感じる人が多くなる。しかし、愛南町ではそのような傾向はみられなかった。

表7 地域の特性・伝統が薄れた

	度数	%
そう思う	151	24.8
ややそう思う	170	27.9
どちらともいえない	127	20.8
あまりそう思わない	98	16.1
そう思わない	55	9.0
無回答	9	1.5
合 計	610	100.0

「行政の効率化が進んだ」に対し、「そう思う」「ややそう思う」と回答した人は26.6%、「そう思わない」「あまりそう思わない」と回答した人は33.6%であった。行政の効率化が進んでないと思っている人の方が多い。旧町村と「行政の効率化が進んだ」との関連をみると、カイ2乗検定の結果、有意ではなかった。

表8 行政の効率化が進んだ

	度数	%
そう思う	45	7.4
ややそう思う	117	19.2
どちらともいえない	235	38.5
あまりそう思わない	120	19.7
そう思わない	85	13.9
無回答	8	1.3
合 計	610	100.0

「広域的なまちづくりが行われはじめた」については、「そう思う」「ややそ

う思う」があわせて27.7%, 「そう思わない」「あまりそう思わない」があわせて37.5%であった。「そう思わない」という人の方が10ポイントほど多かった。

表9 広域的なまちづくりが行われはじめた

	度数	%
そう思う	41	6.7
ややそう思う	128	21.0
どちらともいえない	204	33.4
あまりそう思わない	138	22.6
そう思わない	91	14.9
無回答	8	1.3
合 計	610	100.0

旧町村と「広域的なまちづくり」との関連をみると、カイ2乗検定の結果5%水準で有意であった。「そう思う」「ややそう思う」があわせて30%を超えたのは、旧内海村、旧御荘町、旧一本松町であった。興味深いことに、合併の中核自治体である旧城辺町において、「そう思わない」「あまりそう思わない」と回答した人の比率が最も高く、あわせると44.8%であった。

表10 旧町村×広域的なまちづくりが行われはじめた

(%)

	そう思う	やや そう思う	どちらとも いえない	あまりそう 思わない	そう 思わない	%の基数
旧御荘町	4.8	28.5	35.5	17.2	14.0	186
旧城辺町	6.2	18.6	30.5	26.2	18.6	210
旧一本松町	13.5	19.1	32.6	16.9	18.0	89
旧西海町	4.6	8.6	44.8	31.0	8.6	58
旧内海村	5.1	25.6	28.2	30.8	10.3	39
合 計	6.9	21.3	33.7	22.7	15.5	582

$$\chi^2 = 32.831 \quad df = 16 \quad P < 0.01$$

「主要な行政施策に重点投資している」については、「どちらともいえない」が多く、47.2%を占めた。「主要な行政施策」が思い浮かびにくかったのかもしれない。

表 11 主要な行政施策に重点投資している

	度数	%
そう思う	48	7.9
ややそう思う	113	18.0
どちらともいえない	288	47.2
あまりそう思わない	91	14.9
そう思わない	63	10.3
無回答	7	1.1
合 計	610	100.0

旧町村と「主要な行政施策に重点投資している」との関連をみると、カイ2乗検定の結果5%水準で有意であった。「そう思う」「ややそう思う」をあわせた比率が最も高かったのが旧一本松町で、41.6%であった。それに対して、「そう思わない」「あまりそう思わない」をあわせた比率が最も高かったのが旧城辺町で、33.7%であった。「広域的なまちづくりが行われはじめた」と同様に、ここでも旧城辺町の住民の評価が最も悪かった。

表 12 旧町村×主要な行政施策に重点投資している

(%)

	そう思う	やや そう思う	どちらとも いえない	あまりそう 思わない	そう 思わない	%の基数
旧 御 荘 町	9.6	19.3	49.7	14.4	7.0	187
旧 城 辺 町	4.7	14.7	46.9	16.6	17.1	211
旧一本松町	12.4	29.2	37.1	18.0	3.4	89
旧 西 海 町	6.9	17.2	50.0	12.1	13.8	58
旧 内 海 村	12.8	23.1	51.3	7.7	5.1	39
合 計	8.2	19.2	46.9	15.1	10.6	584

$$\chi^2 = 35.589 \quad df = 16 \quad P < 0.01$$

「新規事業によるイメージアップがはかられた」と感じている人は、「そう思う」「ややそう思う」をあわせて21.4%、「そう思わない」「あまりそう思わない」をあわせると、45.4%であった。「イメージアップがはかられた」と感じていないの方が20ポイント以上多かった。

表 13 新規事業によるイメージアップがはかられた

	度数	%
そう思う	27	4.4
ややそう思う	104	17.0
どちらともいえない	199	31.0
あまりそう思わない	138	22.6
そう思わない	139	22.8
無回答	13	2.1
合 計	610	100.0

旧町村と「新規事業によるイメージアップがはかられた」との関連をみると、カイ2乗検定の結果、5%水準で有意であり、関連がみられた。「そう思う」「ややそう思う」をあわせた比率は、旧内海村33.3%、旧一本松町30.4%、旧御荘町24.7%、旧城辺町17.3%、旧西海村13.0%の順であった。周辺部の旧内海村と旧一本松町で肯定的な評価が多く、中心部の旧城辺町と清水町長のお膝

表 14 旧町村×新規事業によるイメージアップがはかられた

(%)

	そう思う	やや そう思う	どちらとも いえない	あまりそう 思わない	そう 思わない	%の基数
旧 御 荘 町	3.2	21.5	35.5	22.0	17.7	186
旧 城 辺 町	2.9	14.4	29.7	23.4	29.7	209
旧一本松町	7.9	22.5	27.0	22.5	20.2	89
旧 西 海 町	3.7	9.3	25.9	37.0	24.1	54
旧 内 海 村	12.8	20.5	30.8	12.8	23.1	39
合 計	4.5	17.9	30.8	23.4	23.4	577

$$\chi^2 = 31.515 \quad df = 16 \quad P < 0.05$$

元の旧西海町において、否定的な評価が多いという結果であった。

「旧城辺町ばかりが重視されている」と感じている人は、「そう思う」「ややそう思う」が合わせて28.9%、「そう思わない」「あまりそう思わない」が合わせて40.5%であった。「そう思わない」の方が10ポイント以上多かった。

表 15 旧城辺町ばかりが重視されている

	度数	%
そう思う	75	12.3
ややそう思う	101	16.6
どちらともいえない	182	29.8
あまりそう思わない	122	20.0
そう思わない	125	20.5
無回答	5	0.8
合 計	610	100.0

旧町村と「旧城辺町ばかり重視されている」との関連をみると、カイ2乗検定の結果、1%水準で有意で関連がみられた。「旧城辺町ばかり重視されている」と感じている人の比率は、「そう思う」「ややそう思う」をあわせると、旧西海村48.3%、旧内海村43.6%、旧一本松町41.5%、旧御荘町31.9%、旧城辺町15.2%の順であった。旧城辺町は、特に自分の地域ばかりが重視されて

表 16 旧町村×旧城辺町ばかりが重視されている

(%)

	そう思う	やや そう思う	どちらとも いえない	あまりそう 思わない	そう 思わない	%の基数
旧御荘町	11.2	20.7	36.2	20.2	11.7	188
旧城辺町	7.6	7.6	25.1	22.7	37.0	211
旧一本松町	20.2	21.3	24.7	20.2	13.5	89
旧西海町	22.4	25.9	27.6	12.1	12.1	58
旧内海村	15.4	28.2	33.3	15.4	7.7	39
合 計	12.6	17.1	29.4	20.0	20.9	585

$$\chi^2 = 81.992 \quad df = 16 \quad P < 0.01$$

いるわけではないと感じている人が多いということになる。旧城辺町と並ぶ中核自治体の旧御荘町が、旧城辺町を除く4町村の中で、「そう思う」という比率が最も低かった。また、町長が選出されている旧西海町において「そう思う」の比率が最も高いという興味深い結果になっている。

愛南町発足当初からの最大の懸案であった町役場新庁舎建設に関しても尋ねてみた。調査時点では、現庁舎（旧城辺町役場）の位置に新庁舎を建設することが決められ、設計に入っていたところである。質問は、「あなたは愛南町役場の新庁舎建設に賛成ですか、反対ですか」と、その賛否を問うてみた。結果は、「賛成」29.0%、「反対」34.3%、「どちらともいえない」35.6%と、ほぼ3分の1ずつであった。この時使用されていた庁舎は、築40年以上が経過しており、老朽化が進み、災害対策上も問題があった。新庁舎建設計画は、用地買収費を必要とせず、また愛媛県の出先機関との合同庁舎にして建設費を抑えようというものであった。政策判断としては妥当なものであったといえよう。にもかかわらず着工半年前の時点で、住民の多数の賛成を得ているとはいえない状態であり、町側の住民に対する広報が不足していたと思われる。

表 17 新庁舎建設に対する賛否

	度数	%
賛成	177	29.0
どちらともいえない	217	35.6
反対	209	34.3
無回答	7	1.1
合 計	610	100.0

合併協議会での決定では、新庁舎建設地は旧城辺町と旧御荘町との境の蓮乗寺川南側の丘陵地を予定していた。用地買収の交渉がまとまらないため、新庁舎は現庁舎敷地（旧城辺町役場）に建設されることになった。こうした経緯を辿りはしたけれども、旧町村と庁舎建設の賛否との関連をみると、カイ2乗検

定の結果、有意ではなかった。旧城辺町以外の地域で反対が多いというような地域差はみられない。

表 18 旧町村×新庁舎建設に対する賛否 (％)

	賛成	どちらとも いえない	反対	％の基数
旧 御 荘 町	25.8	36.0	38.2	186
旧 城 辺 町	32.2	32.2	35.5	211
旧一本松町	31.1	37.8	31.1	90
旧 西 海 町	29.8	38.6	31.6	57
旧 内 海 村	35.9	38.5	25.6	39
合 計	30.0	35.3	34.6	583

$$\chi^2 = 24.655 \quad df = 8 \quad n. s.$$

新庁舎建設に「反対」と回答した人にその理由をたずねてみると、圧倒的に多くの人が「他の施策につかってほしいから」と回答している。

表 19 新庁舎建設に反対の理由

	度数	％
他の施策につかってほしいから	176	84.2
当初の予定と異なるから	17	8.1
その他	16	7.7
合 計	209	100.0

愛媛県内の合併市町の中には、新庁舎建設をめぐる市政が紛糾した事例がある。西条市・東予市・丹原町・小松町の2市2町が合併した西条市では、合併協議で西条市と東予市の間の適地に新庁舎を建設するという取り決めになっていた。しかし、それとは異なり、新庁舎を旧西条市役所敷地に建設した。これに対して、新西条市の西部地域の住民を中心に反発が生じ、市長選では現職の伊藤宏太郎市長が落選し、新庁舎建設中止を訴えた旧東予市長の青野勝が市

長に当選するという事態に至った¹²⁾ 愛南町の新庁舎問題も似た構図をもつ。しかし、調査結果をみる限りでは、新庁舎の建設地をめぐることは、西条市のような深刻な地域対立は起きなかったといえる。

5 結論～地域間の摩擦が少ない合併とは～

多くの市町で、合併によって新市の周辺部に組み込まれる形になった地域の住民の間で合併の評価が低くなることが観察されている。しかし愛南町では、合併後の新町に対する評価で、中心部の旧城辺町地域の住民と他の地域の住民との意識差が見られなかった。項目によっては、むしろ旧城辺町住民の評価の方が低いものもあったくらいである。合併直後と2回目の町長選は、地域を分断するような激しい選挙戦が行われ、地域間にしこりが残ったとも称された。しかし、調査結果では、むしろ地域の融和が進んでいるようにみえる。

これは、この地域の住民に合併以前から心理的、文化的一体感があったことが大きいのではないと思われる。例えば、南宇和郡には「南郡」という独特の呼称がある。同じ東西南北の宇和郡でも、「東郡」「西郡」「北郡」という呼び方は存在しない¹³⁾ 南宇和郡だけ「南郡」と呼びならわされてきた。そこには自他ともに、独自の伝統と文化をもつ一体化された地域であるとの認識があったと考えられる。

また、南宇和郡の特徴として郡内に高校が南宇和高校1校しか存在しないということがある。これは、かなり珍しいことといえる¹⁴⁾ 愛南町のある住民に言わせると、「町民全員が南宇和高校の卒業生みたいなもの」ということになる。同じ高校の卒業生の間には、同窓生意識や一種の連帯感が存在する。それを地域住民の大多数が共有しているとあれば、それは地域融和に一役かっているであろう。

愛媛県内の意識調査を行った市町の中で、合併した旧市町村と合併の評価とに関連がみられず、旧市町村間に評価の差がないと思われる自治体として、愛南町の他に四国中央市・内子町がある。これらの市町に共通している要素を考

えてみると、3つのことが浮かび上がる。第1に合併協議の前史の存在、第2に中心市街地が連坦していること、第3に中核自治体が2つ存在する楕円構造があげられる。

第1の点についてみると、南宇和郡の場合は既述のように城辺町と御荘町に対して周辺町村から合併を要望されたり、全南宇和郡の合併が検討された前史があった。四国中央市の中の川之江と三島は、主要産業が製紙業で共通しており、何度か合併構想がもちあがった上で、「平成の大合併」の前も伊予三島市側から川之江市へ合併の働きかけが行われていた。内子町の中の旧内子町と旧五十崎町は、「内山地区」と称され、古くから一体感があった。その上で、「昭和の大合併」の折も合併構想が浮かんでいる。こうした合併を模索する動きや経緯が何もないところに、国や県の働きかけで拙速に合併協議が進められた地域とは異なっている。

第2に、愛南町は旧御荘町と旧城辺町の中心部が、同様に四国中央市は旧川之江市と旧伊予三島市が、内子町は旧内子町と旧五十崎町の中心部の市街地が連坦している。いわば1つの街を形成している。また手段的な面からみて、公的機関がどこに配置されても、利便性がそれほど大きく異なることはないといえる。

第3に、愛媛県をみるかぎり、合併の中核となる自治体が2つある方が、合併評価の地域差が小さくなる傾向があるようだ。1つの大きな中核自治体が、周辺自治体を実質的に編入するような合併は、周辺自治体の評価を低下させる。それでは、人口規模が同程度の自治体が2つある場合は、どうなのであろうか。それが愛南町の旧御荘町と旧城辺町と四国中央市は旧川之江市と旧伊予三島市である。

過去を振り返ってみると、御荘町と城辺町、川之江市と伊予三島市は、明治時代には郡役所の位置をめぐる反目した歴史をもつ¹⁵⁾。また、2つの力関係が同等の市町が合併するとなると、対立する場面が生じるようにも思える。しかし、調査結果をみると、この2つの自治体においては、合併評価の差異はみ

られないのである。どうしてなのかは、事例が少数しかないため、仮説にとどまるけれども、同等であるがゆえに均衡をとるように行政運営上の配慮がなされるためではないかと思われる。

内子町の場合は、旧内子町が人口規模で旧五十崎町の約2倍であった。にもかかわらず、町名は旧内子町、役場本庁舎は旧五十崎町と戦略的に分けあっている。

愛南町は、当初の町政における対立と分断を乗り越え、地域融和と一体化が進んでいるようである。しかし、人口減少と少子高齢化が進む一方でもある。安定した町政の下、地域振興により一層力を注いでいくことが求められているといえよう。

注

- 1) 第1回四国中央市長選(2004年4月25日) 投票率74.3%
 - 当 井原 巧(無新) 35,027票
 - 石津 隆敏(無新) 20,825票
- 2) 第1回西予市長選(2004年5月16日) 投票率89.6%
 - 当 三好 幹二 18,526票
 - 大塚 功 15,614票
- 3) 第1回内子町長選(2005年2月6日) 投票率78.3%
 - 当 河内 紘一(無新) 8,548票
 - 森永 和夫(無新) 4,497票
- 4) 『愛媛新聞』2008年10月17日付第1面
- 5) 第3回西条市長選(2012年11月20日) 投票率64.1%
 - 当 青野 勝(無所属) 29,272票
 - 伊藤宏太郎(無所属) 29,150票
 - 稲井 大祐(無所属) 620票
- 第4回西条市長選(2016年11月18日) 投票率59.7%
 - 当 玉井 敏久(無所属) 31,022票
 - 青野 勝(無所属) 22,919票
 - 西田 直人(諸派) 1,046票
- 6) 「幕末期の御荘組において在町(近世の農村に成立した町)として歴史をうかがえるのは城辺村のみで、現在の「古町」と呼ばれる地域が中心であった」(『愛南町史』P.370)

- 7) 「土地の所有形態あるいは漁業権益などが反映しているのかもしれないが、詳細は不明である」(『愛南町史』P.144)
- 8) 第1回愛南町長選 (2004年10月24日) 投票率88.2%
 当 谷口 長治 (無新) 10,359 票
 山下 英雄 (無新) 9,854 票
 岩崎美枝子 (無新) 292 票
- 9) スマはマグロやカツオと同じくサバ科の魚。味がマグロに似ているとされ、高級魚クロマグロの代替魚としての需要が期待されている。規格を充たしたスマは「伊予の媛貴海」のブランド名で販売されている。若林良和『『水産養殖王国えひめ』の底力』P.119参照。
- 10) 第2回愛南町長選 (2008年10月16日) 投票率84.5%
 当 清水 雅文 (無新) 9,584 票
 谷口 長治 (無新) 8,887 票
- 11) 第5回愛南町長選 (2020年10月20日) 投票率77.8%
 当 清水 雅文 (無新) 8,254 票
 金繁 典子 (無新) 5,882 票
- 12) 青野勝は、すでに旧西条市役所の用地に新庁舎建設が開始されている時点で市長に就任した。そのため、建設を中止するのは妥当でないと判断し、建設は続行された。建設続行に対し、市議会で伊藤派の市議らが公約違反と市長を批判し、市長不信任案が可決された。青野市長は市議会を解散し、市議会議員選挙が行われる事態に至った(市川虎彦, 2013参照)。
- 13) 例えば『高島亀太郎日記 第12巻』をみると、1965年1月1日～1968年12月16日の記述の中で、「南郡」は8回現れる。「東郡」「西郡」「北郡」はそれぞれ1度もない。高島亀太郎は、衆議院議員、宇和島市長等を歴任した宇和島市在住の人。
 また、『愛媛県市町村合併誌』P.837には「内海村、御荘町、城辺町、一本松町及び西海町(以下「5町村」という)は、一体的な地域を形成し、地理的・歴史的な関係も深く、「南郡」としての住民意識に強いまとまりと深い結び付きを有し、生活圏も一つであった」という記述がみられる。
- 14) 南予地区の他の郡をみると、北宇和郡は宇和島市内の高校を除いても吉田高校・津島高校・三間高校・北宇和高校が、西宇和郡は八幡浜市内の高校を除いても川之石高校・三崎高校・三瓶高校が、東宇和郡は宇和高校・野村高校が、喜多郡は大洲市内の高校を除いても長浜高校・内子高校が存在する。ただし、現在は十分に定員を充たせない高校も多くなり、分校化する高校も出ている。
- 15) 「幕府領だった川之江は、幕末に土佐藩が駐留した。その縁で、川之江は板垣退助系の自由党系とのつながりが深かった。一方、三島は進歩党系を通じて、移転の陳情を行った。そして1897年(明治30年)、進歩党系の松方正義内閣の時に、ついに三島側は、愛媛県会において宇摩郡役所の三島村移転案の可決に成功したのであった。これ以降、『川之江

は政友会、三島は改進黨（民政系）となり政争のしのぎを削る基となった』（『伊予三島市史 上巻』P.481）といい、また『各官庁が三島に移ったことが、宇摩東西に長くしこりを残す因をなした』（『川之江市誌』P.326）とされた』（『保守優位県の都市政治』P.95～96）

参 考 文 献

- 愛南町史編纂委員会, 2018, 『愛南町史』愛南町
- 市川虎彦, 2011, 『保守優位県の都市政治』晃洋書房
- 市川虎彦, 2013a, 「愛媛県における市町村合併に対する住民評価①-「複核型合併」-」『松山大学論集』第25巻第1号
- 市川虎彦, 2013b, 「愛媛県における市町村合併に対する住民評価②-「周辺部編入型合併」-」『松山大学論集』第25巻第2号
- 市川虎彦, 2020, 「過疎地域住民の市町村合併評価-周辺部編入型: 宇和島市・西予市-」『松山大学論集』第32巻記念号
- 市川虎彦, 2021, 「過疎地域住民の市町村合併評価③-久万高原町: 小規模自治体の合併-」『松山大学論集』第33巻第5号
- 一本松町史編集委員会, 1979, 『一本松町史』一本松町
- 内海村史編纂委員会, 2004, 『新訂内海村史』内海村
- 愛媛県総務部新行政推進局市町振興課合併推進室, 2006, 『愛媛縣市町村合併誌』愛媛県
- 城辺町誌編集委員会, 1966, 『城辺町誌』城辺町
- 続・城辺町誌編集委員会, 1983, 『続・城辺町誌』城辺町
- 高島亀太郎 (校閲・解説 市川虎彦), 2020, 『高島亀太郎日記 第12巻』松山大学総合研究所
- 町誌編集委員会, 1979, 『西海町誌』西海町
- 御荘町史編集委員会, 1970, 『御荘町史』御荘町
- 若林良和, 2020, 「『水産養殖王国えひめ』の底力」愛媛大学・松山大学「えひめの価値共創プロジェクト」編『大学的愛媛ガイド』昭和堂