

第2次西予市総合計画基本構想の 策定に向けて

－変革、それこそ夢と希望を叶える唯一のすべである。－

中間報告

平成27年8月7日
西予市総合計画審議会

平成27年3月25日において、三好幹二市長から、西予市総合計画審議会に対し、西予市総合計画の策定について、諮問がなされた。

これを受けて、当審議会では、まち部会、しごと部会、ひと部会を設置し、調査・検討を重ねてきたところである。

本稿は、第2次西予市総合計画について、その基本構想の策定に向け、一定の進展があったことから、中間的なとりまとめとして、市長に対し報告するものである。

目次

I 総論	2
1 総合計画の基本的な考え方	2
1. はじめに	2
2. 総合計画とは	2
ア 基本構想	3
イ 基本計画	3
ウ 実施計画	3
3. 第1次総合計画の総括	4
2 総合計画の実効性	5
1. 実効性の担保	5
ア 総合計画による市政運営	5
イ 総合計画のプロジェクトマネジメント	5
ウ 予算反映と人事評価	6
エ 市長選挙との関係性	6
3 未来に向けて解決すべき市の重要課題	6
1. 総論	6
2. 人口減少	7
ア 結婚・出産・子育て	9
イ 社会移動（転入・転出）	10
ウ 高齢化	12
3. まちデザイン	13
4. 産業・雇用創出	13
5. 医療・保健・福祉	16
6. 危機管理	16
7. 地域コミュニティ	17
8. 教育・人財育成	17
9. 社会インフラ・環境衛生	17
10. 行財政	17
4 基本理念	18
1. 基本理念	18
ア 常に危機感	18
イ 常にチャレンジ	18
ウ 常に一步先行く	19

エ 常に市民と共に手を取りあって.....	19
2. 西予市綱領八策	19
ア 地域のたからを活用し、	20
イ 市全体で	20
ウ スピード感を持って	20
エ 新しいことにチャレンジすることによって、	20
オ 成長し、	20
カ しごとを生み、育て	20
キ ひとを呼び込み.....	20
ク 生涯暮らせるまちづくりを実現する。	20
II 未来の姿（基本構想）	21
1 基本指標	21
2 各分野	21
1. 人口減少	21
ア 結婚・出産・子育て	21
イ 社会移動	22
ウ 高齢化.....	23
2. まちデザイン	23
3. 産業・雇用創出	24
4. 医療・保健・福祉.....	25
5. 危機管理	26
6. 地域コミュニティ	26
7. 教育・人財育成	27
8. 社会インフラ・環境衛生	27
9. 行財政.....	28

I 総論

1 総合計画の基本的な考え方

第1次総合計画を総括しつつ真摯に反省し、西予市の特徴を踏まえ、基本的な考え方として、次の内容を盛り込むべきである。

1. はじめに

我が国は、生産人口の減少や少子高齢化の進展により、65歳以上の高齢者の割合が2025年には30.3%¹と予測され、本市においては45.4%と経験したことがない超少子高齢化社会をいち早く迎える。こうした人口減少や人口構造の変化は、集落の消滅、社会保障費の負担増加、税収の減少による財政収支の悪化等、様々な分野にマイナス要因となり、それが悪循環をもたらして、状況は一層悪化していく可能性が高いことから、対処療法ではなく、根本的な課題を解決していくための政策が必要となる。しかしながら、一自治体としての取り組みで、これらを解決するには極めて難しい状況にある。

一方、国では「しごと」が「ひと」を呼び、「ひと」が「しごと」を呼び込む好循環を確立するとともに、その好循環を支える「まち」に活力を取り戻すため、国を挙げての「地方創生」の取り組みが活発化しており、地方自治体に対し、予算措置がなされる可能性があるなど、地方（田舎）の成長につながる機会が出てくる。

市内を見てみると、平成16年度に旧明浜町、旧宇和町、旧野村町、旧城川町、旧三瓶町が合併して誕生したが、旧町がそれぞれ個性的に発展し、文化を育んできたことから、10年経過後も旧町意識から抜け切れていないものの、合併の効果を発揮できる余地は十分に残されている。こうした状況を踏まえ、持続可能な市を目指し、人口減少の中にあっても、未来を夢と希望のあるものへとしていくため、当市のまちづくりの方向性を示した市の最上位計画として、「第2次西予市総合計画」（以下「第2次総合計画」という。）を策定する。

第2次総合計画は、健全な行財政運営を維持しながら、あらゆる力を結集して、改革・チャレンジ精神をもって、当市の特性を活かした独創的で質の高い政策を果敢に実行し、市民が安心して暮らせるまちづくりを実現するため、その決意を表すものでもある。

2. 総合計画とは

総合計画は、当市の最上位計画としての位置づけのもと、今後のまちづくりの方向性を示すものをいい、西予市総合計画策定条例に基づいて、策定するものである。

その構成は、基本構想、基本計画、実施計画で構成するものとされている。それぞれ

¹ 平成26年度版高齢社会白書参照

の用語は、次のとおり定義されている。

ア 基本構想

基本構想とは、本市が目指す将来像と、それを実現するための基本目標や施策の大綱などを示すものをいう。

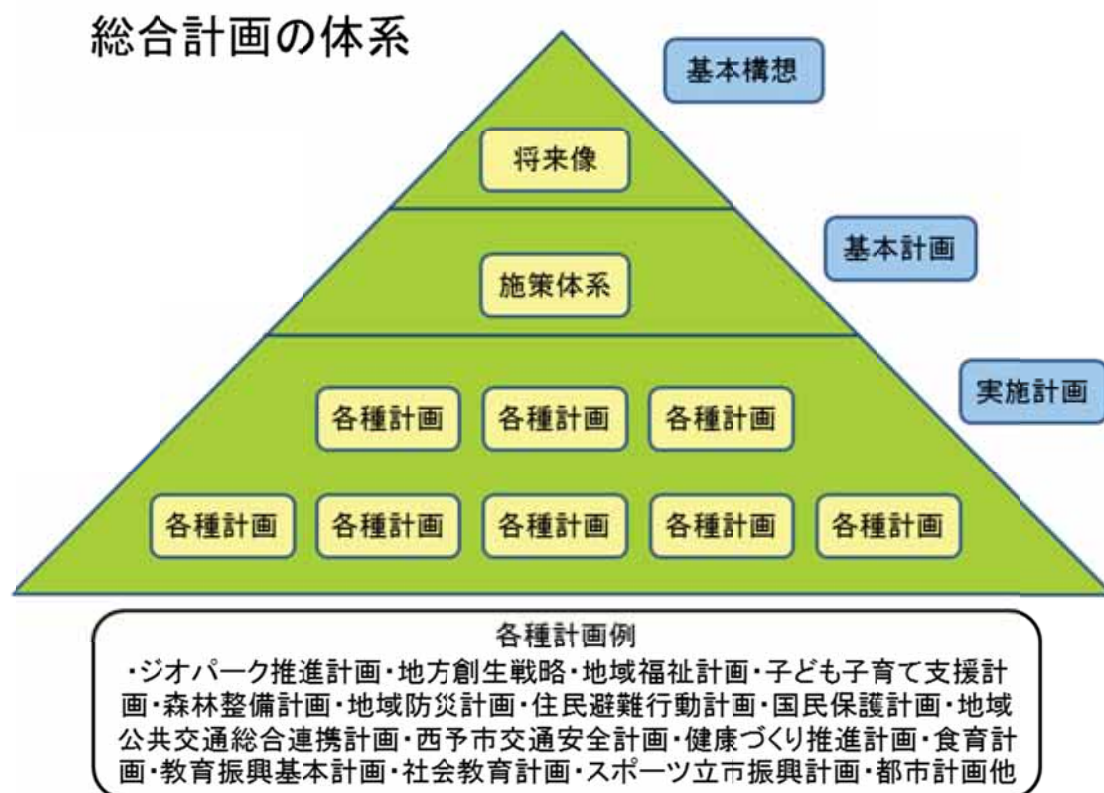
イ 基本計画

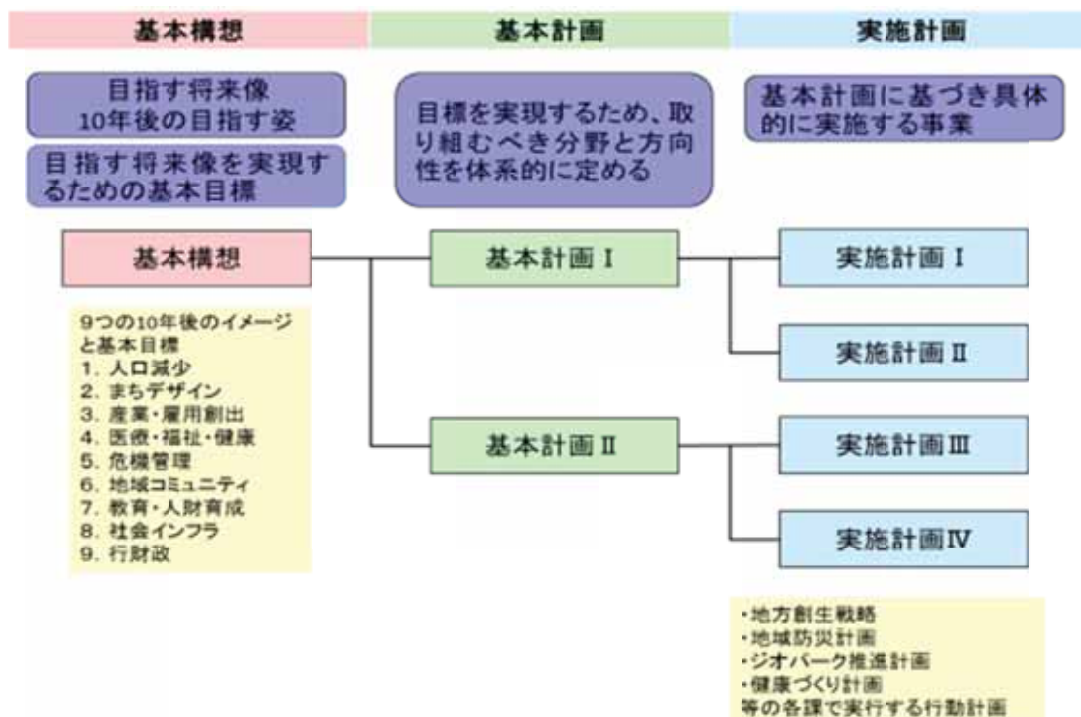
基本計画とは、基本構想に基づき、今後取り組むべき主要施策を各分野にわたって体系的に定めるものをいう。

ウ 実施計画

実施計画とは、基本計画に基づき、具体的に実施する事業を定めるものをいう。

なお、実施計画は、総合計画の一部を構成するものであるが、基本計画を具体的に実施するための計画であり、基本計画の策定を受け、追って策定・改定することとなる。また、国及び県の方針等を踏まえ、不断の見直しを行うことが必要になる。





3. 第1次総合計画の総括

第2次総合計画を検討するに当たり、より実現性を確保するために、まずは、第1次西予市総合計画（以下「第1次総合計画」という。）について、過去を振り返ることが有効である。

第1次総合計画は、「夢創造 せいよ 21」と題し、未来へ輝くゆめ・ひと・ふれあい西予を目指して策定している。平成17年度に策定した第1次総合計画は、地方自治法上、総合計画を市の最上位計画として策定が義務付けられていたことから、平成16年度の合併時の混乱の中、審議検討時間もなかったことも相まって、作ることが目的化してしまった感が否めない。さらに、市の最上位計画であることから、本来市の職員自らが検討すべきであったが、職員がこういった計画策定に不慣れであることもあって、事業者の協力を得る形で進められた。

この結果、10年後2015年の当市がどういう状態になっているのか、具体的に想像することが難しく、抽象的な総合計画となってしまった。10年後、当市は、どういう状態を目指すべきかについて、目標があいまいであれば、どういう手段で事務事業を進めていくかあいまいになってしまう。このため、市の最上位計画であるにもかかわらず、職員がこれを意識せず、事務事業を行うことも可能であり、その実効性があまり担保されていなかった。例えば、第1次総合計画では、2015年度の人口目標を42,500人と設定していたが、実際には想定以上の人口減少が進んでいる。

また、計画は社会状況の変化や目標達成状況によって見直されるべきだが、第1次総

合計画策定後、10年間一度として見直しが行なわれていない。

つまり、第1次総合計画は作ることが目的化し、その内容や実効性自体が形骸化してしまっただけといえる。こういった反省を踏まえ、第2次総合計画を策定する必要がある。

第1次総合計画の基本構想の構成



2 総合計画の実効性

第1次総合計画の反省を踏まえ、第2次総合計画が適切に実行され、目標を達成し、構想を実現するため、次の内容を盛り込むべきである。

1. 実効性の担保

第1次総合計画の反省を踏まえ、総合計画が最上位計画として、その実効性が担保されるために、次のとおり必要な取り組みを行うものとする。

ア 総合計画による市政運営

当市では、総合計画が最上位計画であることから、総合計画を根拠に、市政を執り行うこととなる。したがって、総合計画に記載のない項目を執り行う必要性が生じた場合には、総合計画を見直したのち、実施するものとする。

イ 総合計画のプロジェクトマネジメント

総合計画の実現性をより確保するためには、進捗管理、成果検証、分析結果に基づき計画の見直しや経営資源配分の見直しが必要となる。

平成18年度から、行政評価システムを導入して、行政改革の観点から、全事業を評価しているが、一定の効果が認められるものの、評価方法が煩雑で、身の丈にあった評価手法ではなく、負担感ばかりが先行し、プロジェクトマネジメントの観点が欠如していた。

このため、総合計画の評価及び見直しに当たっては、行政評価システムと総合計画の評価を一本化し、評価内容を簡素化するとともに、進捗管理の要素を加え、予算査定において、総合計画の実施内容を検証していくものとする。

また、毎年度の予算査定時の評価に加え、西予市総合計画審議会と同程度の附属機関を設置するものとし、概ね3年に一回程度、開催し、評価と見直しを検討するものとする。

ウ 予算反映と人事評価

総合計画の実行性をより確保するためには、予算と職員の能力が必要となるため、その達成状況について、予算査定と人事評価と連動させるものとする。

エ 市長選挙との関係性

市長選挙においては、ときとして立候補者から公約、マニフェストといった政策論が論じられ、市長が選ばれる。総合計画は当市の最上位の中長期計画であることから、継続性も重視されなければならないが、市長選挙は、市民の総意であるという意味合いもあることから、その政策論については、審議会等で調査・審議の上、議会に諮って、総合計画に反映する必要がある。

3 未来に向けて解決すべき市の重要課題

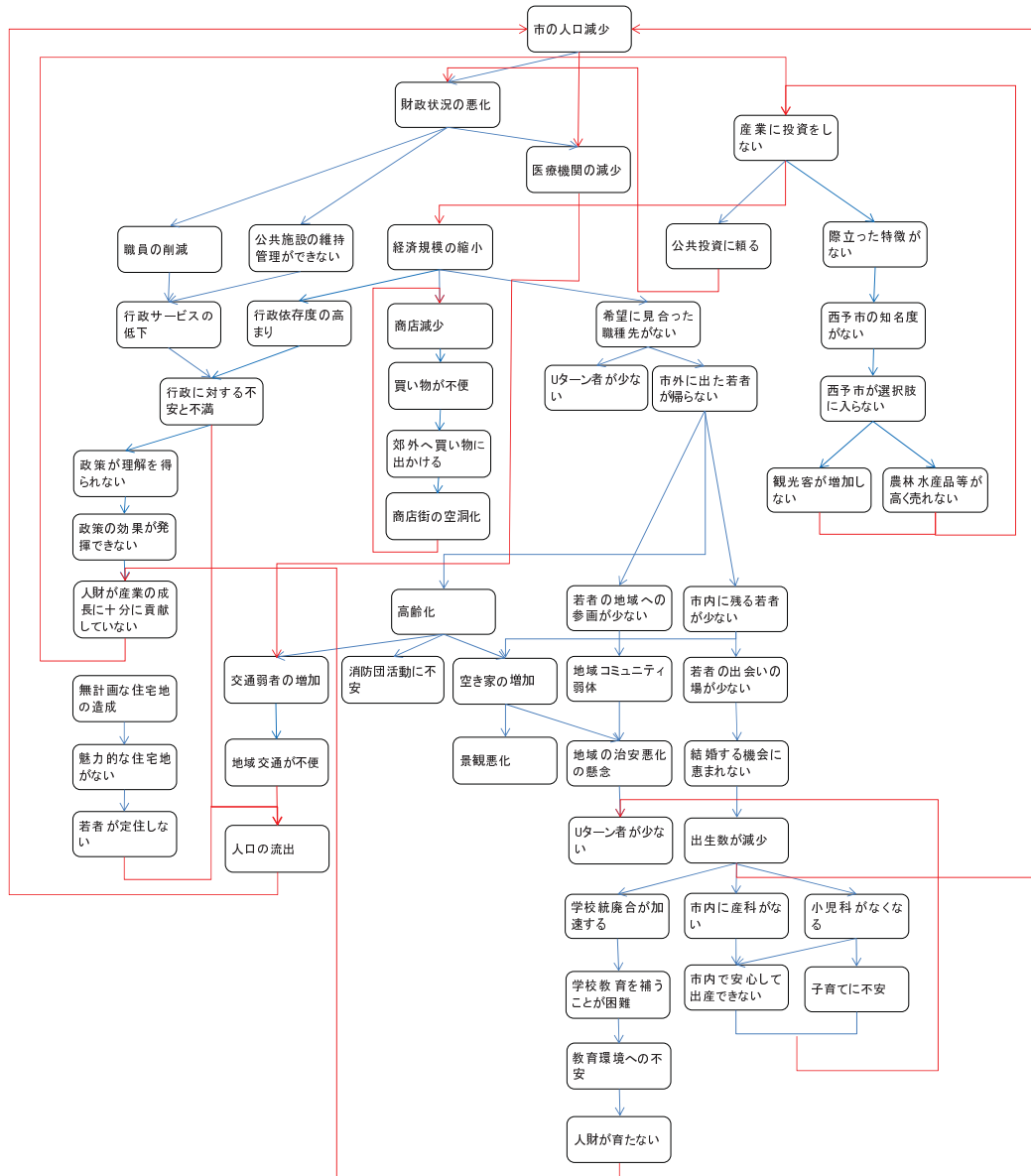
基本構想、基本計画を策定するに当たり、当市が現在抱えている主な課題を明らかにする必要があることから、次の内容を盛り込むべきである。

1. 総論

当市の10年後の2025年の姿を考えるには、当市が抱える重要な課題を十分に認識する必要がある。

当市は、次の図のとおり、様々な課題を抱えており、相互のそれらが関連して、衰退の悪循環に陥っているものと考えられる。それぞれの重要課題を分析すると、次のとおりとなる。

課題関連図



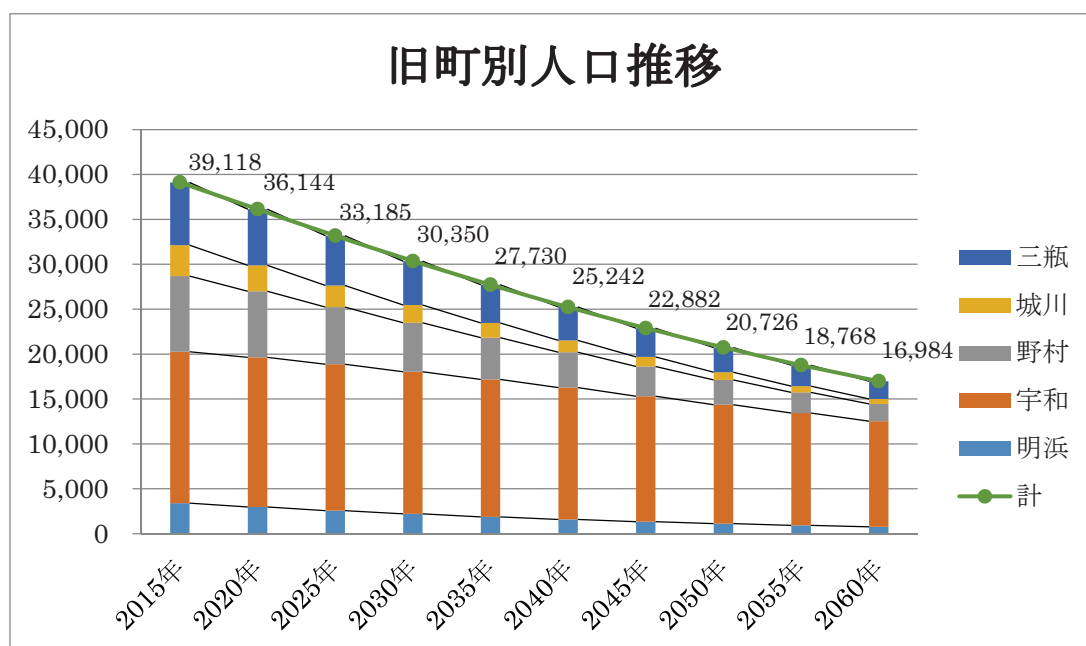
2. 人口減少

人口減少は、産業、福祉、教育、地域といった社会経済のあらゆる分野に、マイナスの影響を与える。さらに、そのマイナスの影響が起因して、人口が外部に流出し、人口減少が加速化するという悪循環となる。

平成27年4月時点の当市の人口は約4万1千人で、合併した10年前と比較して約6千人も減少している。以前から死亡数が出生数を上回っており、年数が経過するごとに、出生数と死亡数の差は拡大している。さらに転出超過も進み、人口減少に歯止めがかからない状況となっている。

10年後の2025年以降も減少傾向が続き、現在から45年後の2060年には、1万6千人台になっている可能性も指摘されている²。

このような傾向は、周辺自治体でも同様となっており、相互に衰退することにより、一層衰退していくといったことも考えられる。



	2015 年	2020 年	2025 年	2030 年	2035 年	2040 年	2045 年	2050 年	2055 年	2060 年	減少率
明浜	3,409	2,975	2,571	2,202	1,878	1,589	1,332	1,114	927	767	-81.8%
宇和	16,856	16,662	16,300	15,827	15,297	14,676	13,969	13,239	12,500	11,760	-34.2%
野村	8,422	7,353	6,358	5,455	4,656	3,943	3,312	2,771	2,310	1,919	-81.3%
城川	3,442	2,891	2,404	1,984	1,627	1,325	1,072	861	691	548	-87.5%
三瓶	6,989	6,263	5,552	4,882	4,272	3,710	3,196	2,741	2,340	1,990	-76.6%
計	39,118	36,144	33,185	30,350	27,730	25,242	22,882	20,726	18,768	16,984	-62.5%

² まち・ひと・しごと創生本部が提供しえる地域経済分析システム（RESAS）をもとに、企画財務部総合政策課が作成

参考 周辺自治体の人口推移³

	西予市			宇和島市			八幡浜市			大洲市		
	2015 年	2040 年	増減率	2015 年	2040 年	増減率	2015 年	2040 年	増減率	2015 年	2040 年	増減率
総人口	39,118	25,242	-35.5%	78,538	51,891	-33.9%	35,502	22,438	-36.8%	43,858	29,529	-32.7%
年少人口	4,177	2,325	-44.3%	8,680	4,887	-43.7%	3,675	1,873	-49.0%	5,294	2,935	-44.6%
生産年齢人口	18,849	11,158	-40.8%	41,545	24,500	-41.0%	18,585	10,105	-45.6%	23,627	13,818	-41.5%
老年人口	16,092	11,759	-26.9%	28,313	22,504	-20.5%	13,242	10,460	-21.0%	14,937	12,776	-14.5%

ア 結婚・出産・子育て

人口減少の最大の要因は、一般的に、出生率の低下にあるといわれ、人口の社会移動等を加味しない場合に、合計特殊出生率が2.07を割ると人口が減ることになる。当市の合計特殊出生率⁴は、平成20年から平成24年にかけて1.67となっており、社会移動の影響を除いたとしても、人口が減少するものと考えられる。

合計特殊出生率を上げるためには、子どもを産み育てることが重要であり、婚姻件数の上昇が密接に関係してくるが、当市の未婚率は上昇傾向にある上、晩婚化も増加傾向にある。

子育てについては、女性の社会進出や就労形態の多様化等に伴い、低年齢児からの保育ニーズが増え、核家族化の進行、医療体制の問題や地域とのつながりの希薄化等を背景として、保護者や今後婚姻を予定する人たちにとって、子育てに対する不安が課題となっている。

西予市における性別年代別未婚率の推移⁶

階層	男性											
	平成7年度			平成12年度			平成17年度			平成22年度		
	総数	未婚者	未婚率	総数	未婚者	未婚率	総数	未婚者	未婚率	総数	未婚者	未婚率
20歳代	1,602	1,221	76.2%	1,767	1,362	77.1%	1,494	1,102	73.8%	1,097	793	72.3%
30歳代	2,345	692	29.5%	2,073	712	34.3%	1,978	743	37.6%	1,995	788	39.5%
40歳代	3,567	567	15.9%	2,956	571	19.3%	2,500	554	22.2%	2,075	578	27.9%
50歳代	3,040	163	5.4%	3,374	308	9.1%	3,507	506	14.4%	2,931	530	18.1%
60歳代	3,835	64	1.7%	3,403	105	3.1%	2,988	156	5.2%	3,322	293	8.8%

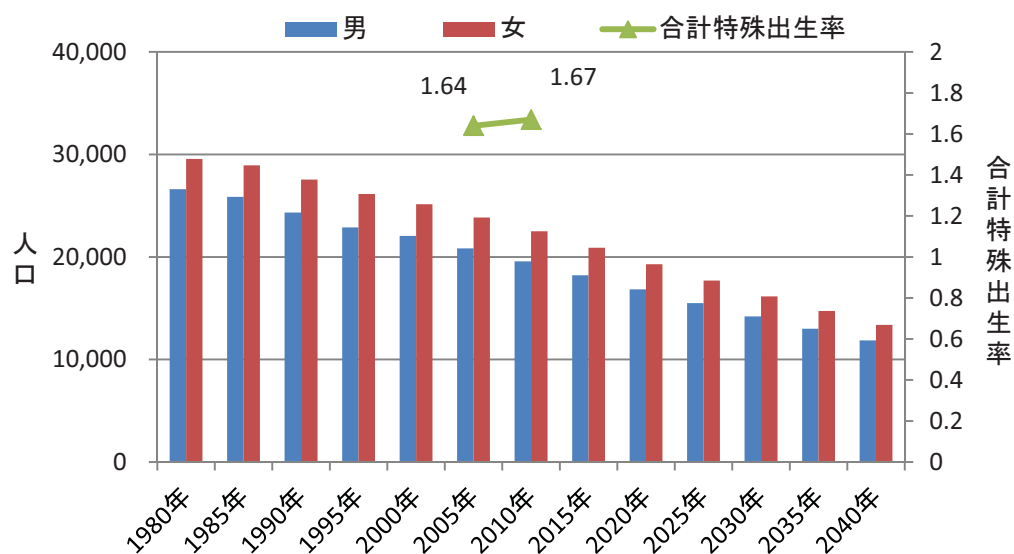
³ 国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口」より抜粋

⁴ 合計特殊出生率：一人の女性が一生に産む子供の平均数

⁶ 国勢調査より教育部生涯学習課作成

階層	女性											
	平成7年度			平成12年度			平成17年度			平成22年度		
	総数	未婚	未婚率	総数	未婚者	未婚率	総数	未婚者	未婚率	総数	未婚者	未婚率
20歳代	1,720	1,045	60.8%	1,699	1,049	61.7%	1,526	923	60.5%	1,091	679	62.2%
30歳代	2,373	292	12.3%	2,153	375	17.4%	2,085	444	21.3%	1,923	473	24.6%
40歳代	3,487	198	5.7%	2,937	189	6.4%	2,437	212	8.7%	2,090	291	13.9%
50歳代	3,565	148	4.2%	3,497	168	4.8%	3,532	209	5.9%	2,924	189	6.5%
60歳代	4,614	154	3.3%	4,126	147	3.6%	3,573	144	4.0%	3,551	182	5.1%

合計特殊出生率と人口推移



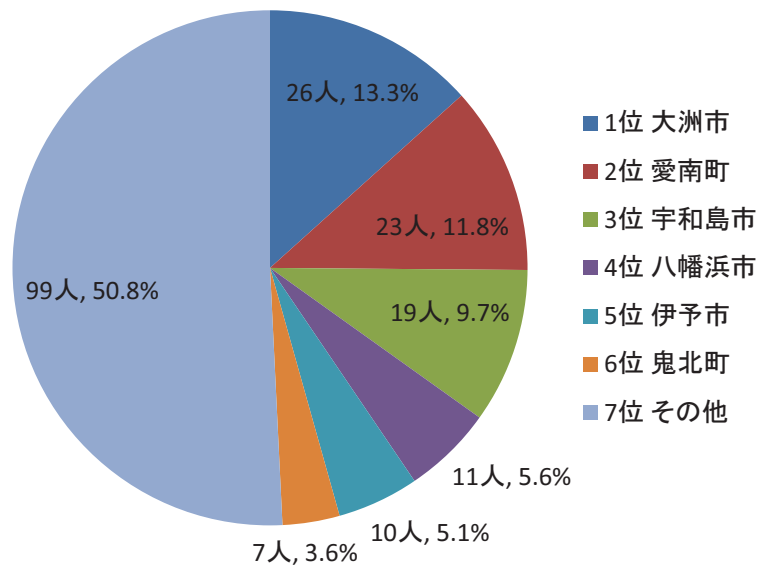
イ 社会移動（転入・転出）

転出は、人口減少に大きな影響を及ぼす。10代後半の若者の多くは、大学等の進学時に転出している。加えて、20代の転出者も多くなっており、2014年では、20代未満の転出割合は約70%、20代の転出割合は約40%となっている。しかしながら、転出者の約24%しかUターンしていない転出超の状況になっており、子どもを産み育てる年齢層の多くが市外に流出したままとなり、出生数が減少する構造になっている。

また、転出者の多くが、愛媛県最大の都市松山市となっており、高速道路の開通に伴い1時間圏内になったことにより、ストロー現象⁷が発生している可能性もある。

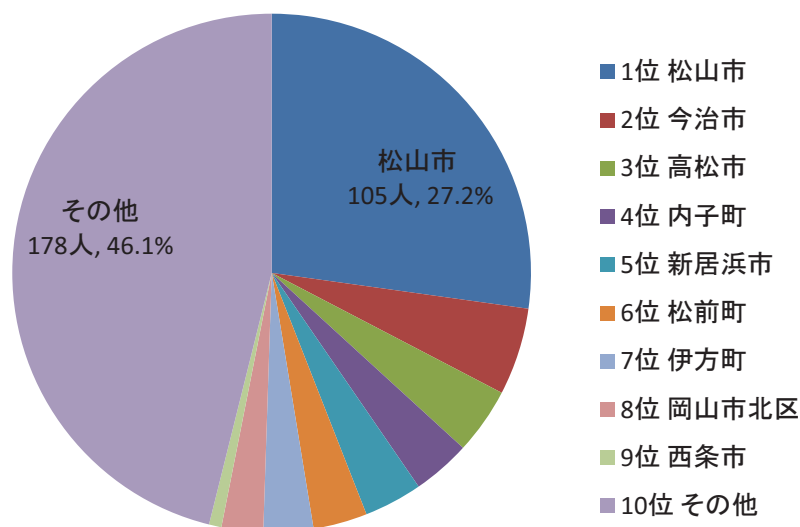
⁷ ストローのように吸い上げられる様子

転入超過数内訳



1 位	大洲市	26 人	13.3%
2 位	愛南町	23 人	11.8%
3 位	宇和島市	19 人	9.7%
4 位	八幡浜市	11 人	5.6%
5 位	伊予市	10 人	5.1%
6 位	鬼北町	7 人	3.6%
7 位	その他	99 人	50.8%

転出超過数内訳

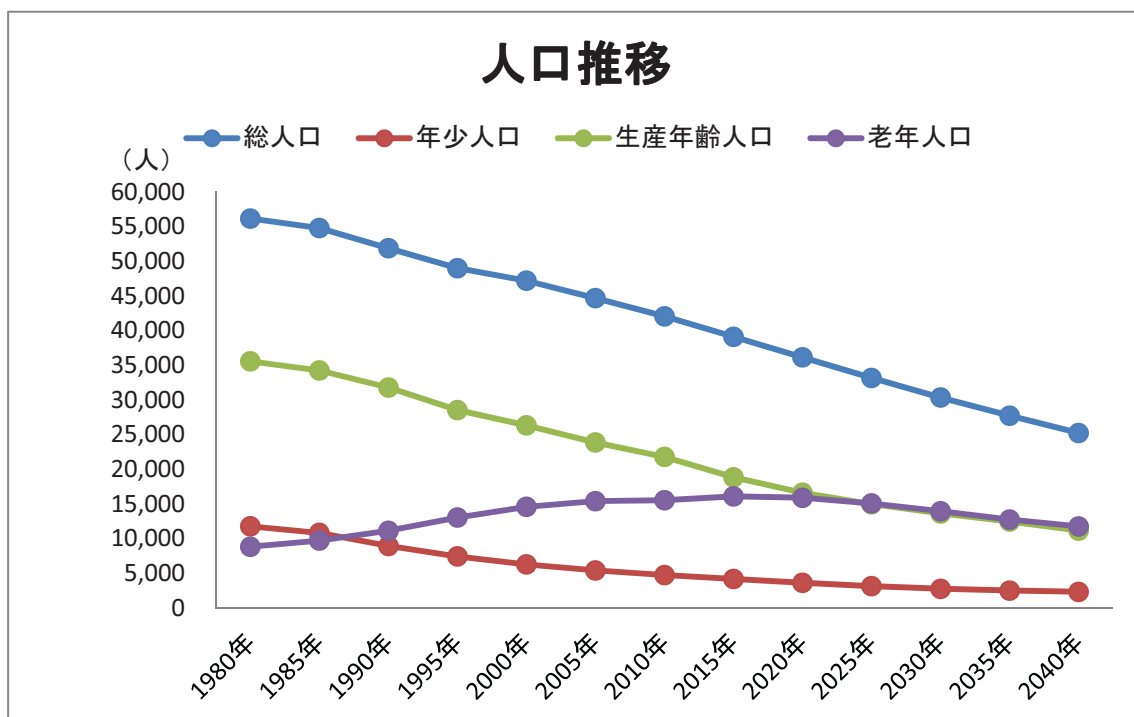


1 位	松山市	105 人	27.2%
2 位	今治市	21 人	5.4%
3 位	高松市	16 人	4.1%
4 位	内子町	14 人	3.6%
5 位	新居浜市	14 人	3.6%
6 位	松前町	13 人	3.4%
7 位	伊方町	12 人	3.1%
8 位	岡山市北区	10 人	2.6%
9 位	西条市	3 人	0.8%
10 位	その他	178 人	46.1%

ウ 高齢化

高齢化率は平成26年度時点で38.5%と愛媛県の市の中で最も高い数値となっている。将来的にも高齢化率は上昇することが見込まれている。

今後、ますます高齢化率が上昇する中、老老介護、認知症の増加など、さらに家族の負担が増えるとともに、医療費や介護給付費の増大が課題となっている。また、周辺部では人口が減少することによって、日常生活に欠かせない商店や医療機関等が閉鎖され、医療・買い物・交通弱者が増えている状況にある。



3. まちデザイン

これまで、人口動態を勘案せずにまちデザインを行ってきたため、多くの公共施設を建設し、また、土地の利用・整備が遅れ、問題が大きくなってから対処するといった悪循環に陥っている。また、旧町単位でまちデザインを行ってきた結果、統一感があまり無い景観が形成されてきた。また、社会的にもますます環境に配慮したまちデザインが求められている。

4. 産業・雇用創出

当市は、第1次産業の多品種を背景とした多様な職種が存在し、長年、農林水産業を基幹産業と認識して市政を運営していたが、平成23年度の統計データでは、11業種中、不動産業、サービス業、建設業、卸売・小売業に次いで、第5位となっており、中核と言える産業がない。

愛媛県の気質の違いをあらわした有名な小話に、「もし手元に100万円があったら？」という質問に対し、東予人はそれを元手に商売を起し、中予人は貯蓄して利子で余暇を楽しみ、南予人は酒代にしてしまう」といわれている⁸。商売っ気の無いお金の使い方をする気質であることも相まって、企業誘致に傾倒した政策を継続してきたために、新たに起業する風土が醸成されず、起業家精神を持った方々も少ない状況になっている。加えて、若者の減少に伴う後継者不足が、様々な産業において、問題となっている。

この結果、産業が乏しい状況を好転させることが難しい状況にある。特に、1次産業

⁸ マイクロマガジン社発売「これでいいのか愛媛県」引用

では、基幹産業として長年産業育成に力を注いできたが、高齢化や後継者不足の影響により、生産性が低下し、また価格の低迷により個人では経営が成り立たなくなっている。

市内総生産⁹

	平成 19年度	平成 20年度	平成 21年度	平成 22年度	平成 23年度
1 産業	93,332	88,163	86,772	87,386	87,798
(1) 農林水産業	7,879	7,986	7,500	8,069	8,289
① 農 業	5,932	6,323	5,738	5,945	6,132
② 林 業	583	633	610	533	702
③ 水産業	1,364	1,031	1,152	1,591	1,455
(2) 鉱 業	278	205	139	170	96
(3) 製造業	8,885	8,610	7,957	7,888	7,417
(4) 建設業	11,537	9,539	8,986	8,606	10,022
(5) 電気・ガス・水道業	2,243	2,260	2,312	2,368	2,190
(6) 卸売・小売業	8,861	8,967	9,266	9,193	9,652
(7) 金融・保険業	5,292	4,057	4,169	4,052	4,669
(8) 不動産業	19,234	19,057	19,669	20,112	20,614
(9) 運輸業	8,799	8,298	8,104	8,055	7,605
(10) 情報通信業	2,916	2,794	2,833	2,892	2,929
(11) サービス業	17,408	16,389	15,787	15,981	14,314
2 政府サービス生産者	19,566	19,420	18,770	18,776	18,786
3 対家計民間非営利サービス生産者	3,389	3,323	3,118	3,442	3,299
4 小計(1+2+3)	116,287	110,907	108,611	109,604	109,883
5 輸入品に課せられる税・関税	1,238	1,010	876	1,038	1,142
6 (控除)総資本形成にかかる消費税	808	724	429	550	550
7 市内総生産(4+5-6)	116,718	111,193	109,058	110,093	110,476
(参考)					
第1次産業	7,879	7,986	7,500	8,069	8,289
第2次産業	20,700	18,355	17,082	16,664	17,536
第3次産業	87,708	84,565	84,030	84,872	84,059

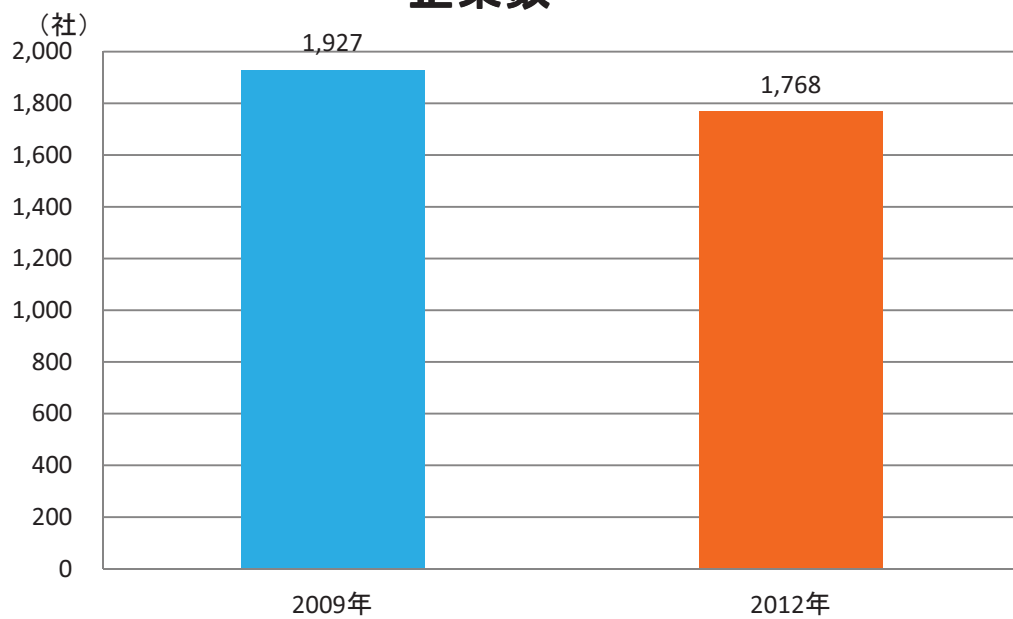
市民所得¹⁰

	単位	平成 19年度	平成 20年度	平成 21年度	平成 22年度	平成 23年度
1 雇用者報酬	百万円	63,058	60,407	56,472	55,931	56,983
2 財産所得（非企業部門）	百万円	6,951	5,977	6,048	5,493	5,899
（1）一般政府	百万円	756	539	595	487	416
（2）家計	百万円	6,038	5,295	5,303	4,848	5,351
（3）対家計民間非営利団体	百万円	156	143	150	158	132
3 企業所得（法人企業の分配所得受払後）	百万円	16,964	15,110	16,358	18,215	19,282
（1）民間法人事業	百万円	4,904	3,336	4,260	5,039	7,045
（2）公的企業	百万円	1,031	1,752	1,539	1,555	680
（3）個人企業	百万円	11,029	10,023	10,559	11,621	11,557
a農林水産業	百万円	1,894	1,597	1,630	2,215	2,370
bその他の産業（非農林水・非金融）	百万円	2,427	1,874	1,819	2,010	1,499
c持ち家	百万円	6,708	6,551	7,110	7,395	7,689
4 市町民所得（1+2+3）	百万円	86,973	81,495	78,877	79,639	82,164
（参考）						
総人口	人	43,591	43,018	42,415	42,080	41,459
1人当たり市町民所得	千円	1,995	1,894	1,860	1,893	1,982

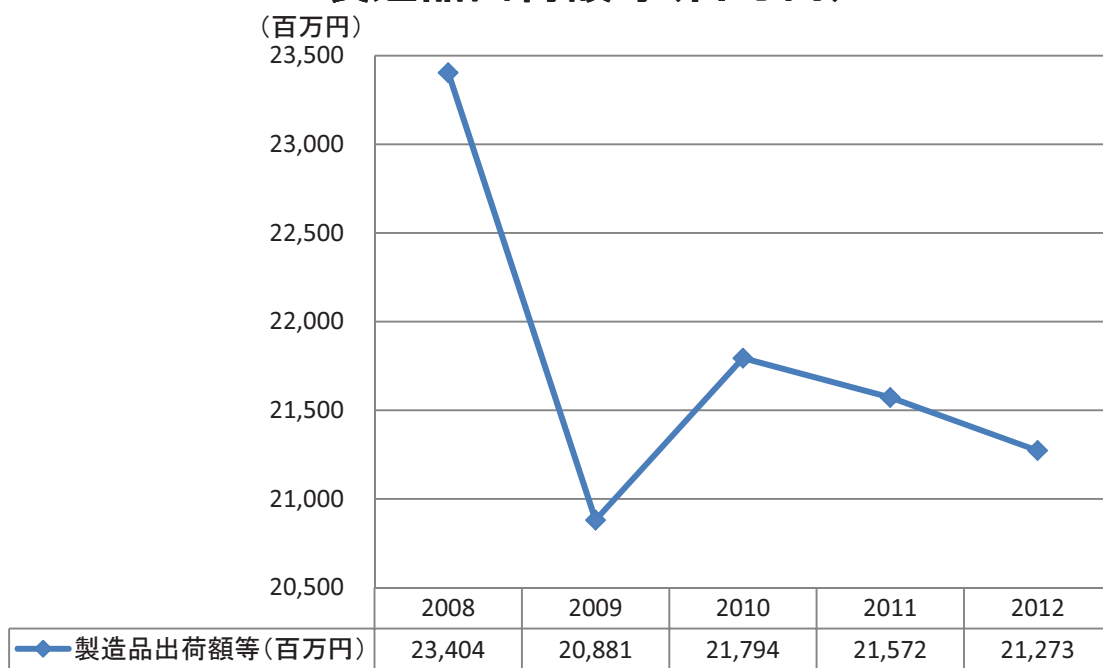
⁹ 西予市統計書(平成26年度版)から抜粋

¹⁰ 西予市統計書(平成26年度版)から抜粋

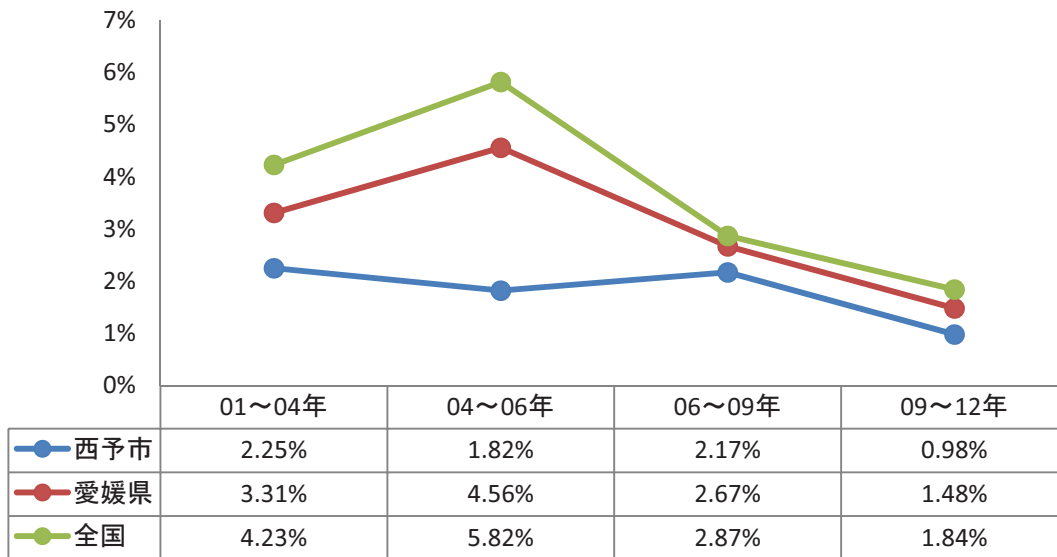
企業数



製造品出荷額等(百万円)



創業比率



5. 医療・保健・福祉

医療に関しては、医師・診療科不足という現状の中、これまで地域医療を担ってきた開業医等についても、医師の高齢化や後継者不足という問題が起こっている。特に、出産数のカギとなる産科が市内にはなく、子どもを生む環境に適しているとは決して言えず、小児救急医療体制も十分でない状況にある。公立病院の経営についても、今後、人口減少に伴う患者数の減少によって、厳しい状況になる可能性がある。

福祉に関しては、元気な高齢者は増えているが、一方で団塊の世代の高齢化が進み、要介護認定者が増加している。

保健に関しては、国民健康保険における脳血管疾患の割合が県下で2番目に高くなっている¹¹。また、男性の自殺率は国や県を上回っている状況にある¹²。平均寿命と健康寿命の差を男女別にみると、男性は14.3歳、女性では20.3歳となっている¹⁴。

6. 危機管理

地域の人口減少や高齢化により、消防団や自主防災組織の機能低下が問題となっている。

また、市内の消防体制が統一されておらず、大規模災害発生時等の対応に混乱をきたす恐れがある。さらに、明浜・城川救急体制では、年間時間数の約70%において常備消防救急隊が不在となっており、住民の安心安全が十分に確保されていない状況となつて

¹¹ 国保連合会データ参照

¹² 厚生労働省「人口動態統計特殊報告」参照

¹⁴ 国保連合会データ参照

いる。

近い将来想定されている南海トラフ地震では、広域にわたる被害が想定されており、地震の揺れだけでなく、建物倒壊、津波、火災等の被害が甚大になる可能性がある。

7. 地域コミュニティ

若年層を中心とした人口流出、高齢化の同時進行によって、地域活動の維持が困難になっている。また、中心部においては地域コミュニティ活動に参加しない住民が増えてきている。

今後、人口減少に伴い、若年層の不参加も相まって、地域コミュニティの弱体化が一層進む可能性があり、地域の自治活動、文化継承、世代交流、消防、防災、介護、健康、子育て、教育、防犯、交通安全等の自治機能が著しく低下する可能性がある。

8. 教育・人財育成

教育に関しては、年少人口の減少に伴い、保育園・幼稚園・小学校の統合、高校の存続問題が発生しているなど、教育環境としては必ずしも好条件とはいえず、周辺部の学習塾などは必ずしも充実しているとはいえない。一般に、親世代の所得格差と母親の学歴が、子どもの教育水準に影響があるといわれており¹⁵、当市の所得水準とUターン率を考慮すれば、都市部との教育格差がますます拡大することが懸念される。

また、人財育成に関しては、市外の高校へ進学する生徒が多く、たとえ市内の高校へ進学しても、大学等や就職によって地域で育てた人財が都市部へ流出している。

9. 社会インフラ・環境衛生

社会インフラに関しては、住民に身近な社会インフラ等を整備・維持管理しており、古くは1960年代の高度経済成長期に建設されている。しかし、市内のほとんどの社会インフラは老朽化が進み、耐震化も行えていない建物等も数多く存在している。また、高齢化により簡易水道の維持も困難となり、市民生活に直結する課題も存在している。

廃棄物の取扱いに係る施設も老朽化が進んでおり、点在した施設を集約し、効率的で環境に配慮した廃棄物処理を行っていく必要がある。

これらの社会インフラをそのまま維持管理するには、今後の人口減少を踏まえると大きな財政負担が必要となる。

また、高齢者が増加していく中で、情報格差が解消するに至っていないと思われる。

10. 行財政

行財政に関しては、現状のまま、歳出が推移し、人口減少等に伴う歳入減を踏まえれ

¹⁵ お茶の水女子大学・Benesse 教育研究開発センター 共同研究「教育格差の発生・解消に関する調査研究報告書」第1章学力の地域格差より

ば、楽観的に見ても、2030年には、市の貯金にあたる基金の全てが枯渇する可能性がある。

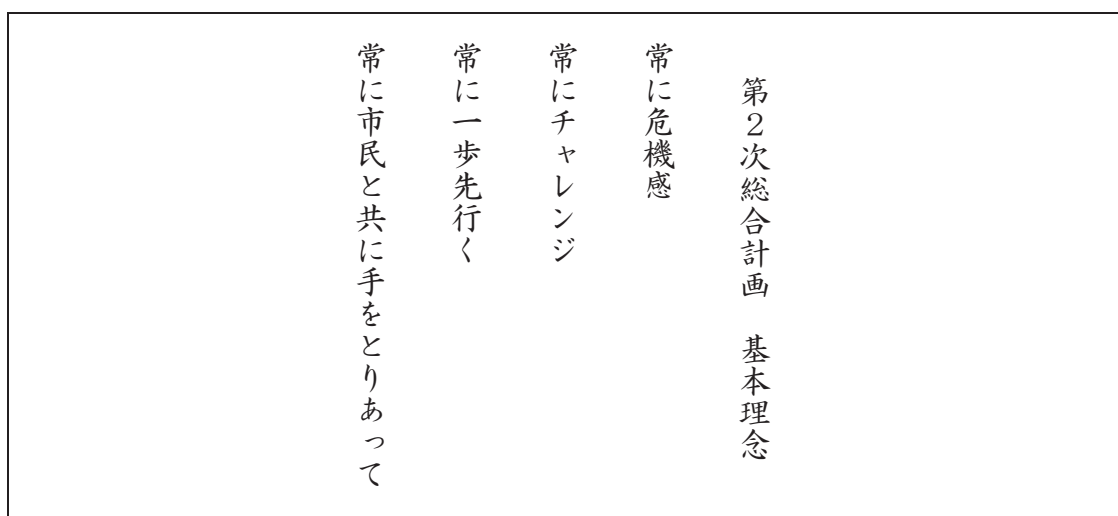
行財政改革が進まず、財政が破たんした場合には、市民に高負担、低サービスを強いることとなり、一気に人口が流出する可能性がある。

4 基本理念

第2次総合計画の基本構想及び基本計画を検討するに当たり、共通の価値観等をもつことが重要であることから、次の内容を盛り込むべきである。

1. 基本理念

当市が今後10年の2025年までについて、その市政を維持し発展させていくためには、大きな課題が、多数目の前に立ちはだかっている。その大きな課題を解決するため、第2次総合計画の策定に当たって、共通の価値観、発想の着眼点及びよりどころを明瞭にした基本理念を、次のとおり定める。



ア 常に危機感

市が直面する課題を常に認識し、危機感を持って取り組み、市民が安心して生涯暮らせるまちづくりを実現する。

イ 常にチャレンジ

将来、安心して暮らせる西予市を実現するために、大胆な政策を中長期的観点から実施し、更なる進化・成長を目指す。

ウ 常に一步先行く

ルールや枠組みに捉われず、地域の特性に即した政策を行い、他自治体の先駆者として、効果的な政策を実施することを目指す。

エ 常に市民と共に手を取りあって

市民サービスに重点を置いた政策を実施するため、行政、地域、企業等における「地域内外との連携」を推進し、役割分担とネットワークを構築して、地域の課題解決に協働して取り組む。

上記を念頭に市民と行政が共に改革者となり西予市ならではの田舎だからこそできる方策を考え、改革を実行し、持続可能な西予市の実現を目指す必要がある。

2. 西予市綱領八策

当市は、幕末期に大政奉還に尽力し、明治維新に影響を与えた坂本龍馬が、土佐藩を脱藩し、その改革的行動に当たり、最初に他藩に足を踏み入れた地である。先人の先見性、勇気と行動力を、われらが見習わず、ただ、現状に手をこまねいているわけにはいかない。

このため、諸課題に対応するため、基本理念を踏まえつつ、基本構想を検討するため、先人に倣い、大枠の方向性として、西予市綱領八策を、次のとおり定める。

西予市綱領八策

- 一、地域のたからを活用し、
- 一、市全体で
- 一、スピード感を持って
- 一、新しいことにチャレンジすることによって、
- 一、成長し、
- 一、しごとを生み、育て
- 一、ひとを呼び込み
- 一、生涯暮らせるまちづくりを実現する。

ア 地域のたからを活用し、

四国西予ジオパーク等の魅力を認識しつつ、地域に対する郷土愛の醸成を推進し、地域資源を最大限活用して、教育活動、観光振興、産業振興等を行い、地域活性化を図る。

イ 市全体で

市民、行政、大学、企業、金融等が「地域内外との連携」を行い、それぞれが特性を活かして、効果を最大限に生み出せる体制を整備する。

ウ スピード感を持って

人口減少問題等といった社会情勢の変化から発生するあらゆる市の行政課題の解決について、スピード感を持って対応し、西予市の将来を見据えた新たなまちづくりに取り組む。

エ 新しいことにチャレンジすることによって、

自ら考え、地域の特性を踏まえた、様々な手法を検討し、他自治体では行っていない新たな取り組みを行い、枠組みに捉われず、チャレンジし、市政の推進を図る。

オ 成長し、

女性登用を含む多様な人財の結集、都市との共生により成長可能性分野への選択と集中で、効果的な成長を実現する。

カ しごとを生み、育て

しごとがひとを呼び、ひとがしごとを育てる。第1次産業の強化とそれを後押しする2次・3次産業の育成により、相乗効果を生み出し、地域活性化を図る。

キ ひとを呼び込み

南予地域の中での「位置的好条件」、豊かな自然の恵みのジオパーク等の西予市の特徴とインターネット社会時代による社会情勢の変化をうまく利用した「しごとの創出」、教育文化が根付いている利点を活用した「教育の充実による人財育成」と、この3つをうまく融合させることにより、ひとの呼び込みを図る。

ク 生涯暮らせるまちづくりを実現する。

安心して子どもを生み、育て、地域愛を育み、ふるさとで豊かに暮らせる体制を確立するため、これまでの七策を確実に遂行し、また連携させ、生涯暮らせるまちづくりを図る。

II 未来の姿（基本構想）

第1次総合計画で描いた10年後の未来像は、さらにその10年後の当市においても通用する内容となっている。言わば、行政サービスの永遠の目標を定めている。その内容は、抽象的で理想的である。読み手によって、どのようにも想像することができてしまう。

このため、第1次総合計画が形骸化したことを反省し、第2次総合計画は、基本理念、西予市綱領八策を踏まえ、当市の10年後の2025年の姿を、誰もがより具体的に想像できるように、物語調によって構成すべきである。

1 基本指標

当市の社会及び経済の状況を端的に表す指標は、人口と市内総生産である。人口は、重要課題で説示のとおり、社会経済状況のあらゆる面に影響を与える。また、人口減少に歯止めをかけるためには、強い経済力が必要であることは、国政選挙の度に、国に期待する政策として経済対策が常に上位に位置することから、論を待たない。多くの人が経済力を欲するのである¹⁶。

このため、当市の社会及び経済状況について、人口及び市内総生産を用い、また、基本計画をはじめとする各種計画が功を奏するのは時間がかかると想定されることから、その減少傾向が緩やかになるよう、当市の10年後の2025年の姿は、次のとおりとすべきである。

2025年、このまちの人口は、様々な対策が徐々に効果を見せ始め、減少傾向が徐々に緩やかになっている。人口は35,000人¹⁷余りになっている。経済状況も人口減少下にありながら、市内総生産¹⁸は1,000億円をなんとか維持している。

2 各分野

未来に向けて解決すべき市の重要課題の各分野について、当市の10年後の2025年の姿は、次のとおりとすべきである。

1. 人口減少

ア 結婚・出産・子育て

人口減少を少しでも食い止めるためには、まず、人口の自然減を食い止める必要があるため、子どもを産みやすい環境作りが非常に重要となる。子どもの出産に重要な影響

¹⁶ 当市は、現に経済的な事情により、都市部に人口が流出している現状にあつて、人によって価値観の異なる幸福度や満足度といった基本指標としては用いない。

¹⁷ 人口問題研究所 2025年人口推計 33,185人

¹⁸ 2012年度の市内総生産は、1,063億円

を与えるものとして、結婚がある。結婚に至るためには、出会いの機会と、出会った二人の相性のマッチングが極めて重要となる。このため、その機会や場所を、地域や企業等とも連携し、継続的に提供することが重要である。

また、結婚したとしても「子どもを産み育てる」ことができるという環境がなければ、問題は何も解決されない。このことから、「子育てするなら西予市」を標榜し、行政、親世代、地域、企業等が、連携・役割分担し、子育てを支えることが重要である。結果として、地域に愛着をもった子どもが育成され、将来的に当市へUターンし、人口流出の歯止めが期待できる。

以上を踏まえ、結婚・出産・子育て分野における当市の10年後の2025年の姿は、次のとおりとすべきである。

2025年、このまちでは、結婚を望めば、誰もがその機会がある。もはや、出会いがないなどとは誰も言っていない。地域では出会う機会が多く提供され、カップルが多く誕生している。

また、多くの子どもを望む夫婦が増えている。男女共同参画意識の高まりも相まって、行政や親世代だけでなく、地域なども子育てを支援し、地域を愛し、愛情豊かで、頑張る子どもたちがすくすくと育っている。

イ 社会移動

人口減少を少しでも食い止めるためには、出産数を増やすほか、人口流出を食い止めつつ、人口流入を促す必要があることから、移住・定住対策が重要となる。

まずは西予市出身者が、子育てや介護などを契機として、少しでも多く戻ってきてもらえるような環境を整備しておくことが重要である。また、南予地方の中心的位置にあり、魅力的なまちづくりを行うことで、一層周辺地域からの転入が期待される。そのためには、情報発信も重要となる。

以上を踏まえ、社会移動分野における当市の10年後の2025年の姿は、次のとおりとすべきである。

2025年、このまちでは、子育てをしながら働きたいと西予市から巣立った青年たちが戻ってきている。また、子育てだけでなく、介護のために戻ってきた子どもたちもいる。それぞれ仕事との両立もできているようだ。一方で、若年層のみならず、市外、県外、国外で身につけた知識や経験をもって、働き盛りの中高年層も戻ってきている。

そうした人たちを温かく迎える地域がある。そういう評判を聞きつけ、その他の地域からも転入があるようだ。

ウ 高齢化

人口減少が著しい当市にあって、活力が維持されるためには、当市の大半の人口を構成する高齢者が、健康な状態を維持し、いつまでも現役で活躍していることが重要である。このため、シルバー人材センターや地域づくり団体を中心として、高齢者が仕事をこなし、地域の活動を進んで行える状態にすることが必要である。また、伝統や文化を次世代に引き継ぐためには、世代を超えた交流を盛んに行うことが重要である。また、これらの交流によって、高齢者の生きがいを創出することが必要である。

以上を踏まえ、高齢者分野における当市の10年後の2025年の姿は、次のとおりとすべきである。

2025年、このまちでは、高齢者も、元気なうちはいつまでも現役で、生きがいを持って、ばりばり仕事をこなし、地域を支えている。高齢者が得意とする分野において、社会貢献活動も活発に行われている。高齢者と若い世代の交流も盛んに行われている。高齢者の知見を次世代に引き継ぎ、伝統や文化が後世に伝えられ、今でもそれを見ることが出来る。地域みんなでパソコン等の操作を学ぶことにより、友達も増え、出かけることが楽しくなる。独居高齢者でもさみしくない。

認知症に対する理解も進み、地域ぐるみの取組みにより安心して生活ができる。

2. まちデザイン

人口減少社会では、人が多く集まる場所を中心に、公共施設等を整備しなければ、市の財政を維持することは不可能である。設置について、個別の目的をもった公共施設を点在させるのではなく、民間企業とも連携し、人が集まるようにまちをデザインすることが重要である。更に、人が集まりつつある地域には、乱開発を避けるため、あらかじめ計画を立てて、区域変更をしていくことが重要である。

一方で、人口が減少している周辺部の小さなコミュニティについては、その生活を支えるため、ICTを活用して、日常生活の利便性を高めつつ、最終的な交通手段としての地域公共交通を可能な限り維持することが重要である。また、乗客数の増加が見込まれるれば、利便性のあるサービスの提供が必要となってくることから、その点考慮しておくことが重要である。

また、まちに愛着をもつことは、地域活動を支えるうえで重要なインセンティブとなることから、自分たちのまちは自分たちで整備していくという考え方のもと、当市において推進している四国西予ジオパークを、地域ぐるみで取り組んでいくために、意識した統一感のある景観、環境、雰囲気等を、地域みんなで作り上げていくことが重要である。

以上を踏まえ、まちデザイン分野における当市の10年後の2025年の姿は、次のとおりとすべきである。

2025年、このまちでは、ひとが賑わうところに力を入れて、背伸びをせずに、まちがデザインされ、整備が進んでいる。地域公共交通も少しは便利になり、利用する人も徐々に増え、まちで買い物することも、遠くの病院に行くことも問題ない。地域公共交通を利用できない人は、地域みんなが支えてくれる。四国西予ジオパークに認定されたときには思いもよらなかったけれど、統一感のあるまちにほぼ変わりつつある。田舎だからこそ、環境に配慮し、一目置かれたまちデザインを地域みんなで作っている。

3. 産業・雇用創出

人口減少社会では、やはり仕事があれば、人は糧を得るために去っていくことから、産業の創出が重要である。県内における2013年の進学率は大学44.8%、短期大学6.1%、専修学校18.0%となっており、市内出身の学生の多くが高学歴化しているが、当市は依然として企業誘致（工場誘致）に重点を置いていたこともあり、高学歴者が希望する職種を有する産業がほとんど育成されてこなかった。また、誘致した企業が経済状況に左右され、地域から撤退する可能性もある。このような状況にあって、市の産業育成については、これまでの方針を見直し、地元密着型の企業を育成していくこと、地域に根差した企業を小さく産んで、大きく育てることに重きを置いて政策を立案していくことが重要である。

また、当市は農業従事者が多くいるが、その所得が特に脆弱であることから、企業誘致と同様、重点的に取り組んできている。今後、自由貿易化の流れが加速するにつれ、国の政策転換に合わせ、自立できない農家には警鐘を鳴らしながら、自立させていくための指導や経営感覚を持った農家を育成すべきであり、一層の農業法人化を進め、耕作放棄地・有害鳥獣対策の問題も絡めて、担い手の確保と農地集積を行っていく必要がある。加えて、農業、林業、水産業とも、国が勧める6次産業化の理念を理解し、加工から営業までなんでも行うのではなく、多様な企業が連携し、それぞれ得意分野で能力を発揮し、適切な役割分担のもと、それぞれに利益が出るよう、協力していくことが重要である。林業については、従来型の経営を転換し、森林を効率的に管理し、流通業と同様のサプライチェーン¹⁹を確立させるよう指導を行うことにより、林業の活性化を図ることが重要である。水産業については、第1次産業の中でも最も厳しい状況にあるが、ブランド化、販路開拓、地産地消等、官民が連携した取り組みにより再生させることが重要である。

さらに、四国西予ジオパークについて、受け入れ態勢の強化、整備を行い、愛媛の観光地である松山などからの観光客の誘引を図りつつ、ブランド化した市内商品の販売を促進することにより相乗効果を上げていくことが重要である。

以上を踏まえ、産業・雇用創出分野における当市の10年後の2025年の姿は、次のとお

¹⁹ 製造業において、原材料調達・生産管理・物流・販売までを1つの連続したシステム

りとすべきである。

2025年、このまちでは、やりたいことを実現するために、官民金学で連携・協力して、起業・創業を支援してくれる。女性の活躍促進にも熱心な事業所が増え、潜在力を積極的に活かす風土ができています。後継者のいない企業も多かったが、地域の人などが引き継いだりして、今も健在な会社がある。雇用はまだまだ十分でないが、不満はない。

第1次産業も、法人化が進み、経営規模も大きくなっている。それによって、後継者問題も少しは解消してきている。他の企業とも連携して、農林水産品に付加価値をつけた取組みがうまく機能し始めている。

四国西予ジオパークもなんとかイメージが定着しつつあり、産業振興に寄与しはじめている。多くの人々が訪れるようになり、西予市の農林水産物、加工品等を多くの人が手に取るようになった。

4. 医療・保健・福祉

人口減少社会では、患者数の減少が進む可能性があるものの、医療体制の維持とサービスの向上がなければ、よりサービスの高い都市部へ人口が移動する可能性がある。行政及び医療機関が一致団結して、医療体制の効率化に取り組むことが重要である。また、保健師を中心として、地域や関係機関が連携し、在宅医療や疾病の重症化対策といった健康づくりの取組みを進めることによって、健康寿命を延ばすことが重要である。

複雑多様化する生活福祉課題への対処については、関係法令に基づく、サービスはもとより地域に根差したインフォーマルサービス²⁰を作り育て提供できる仕組みづくりが重要である。

また、障害者等については、社会の理解をより一層進め、社会参画と地域との共存していくことが重要である。

以上を踏まえ、医療・保健・福祉分野における当市の10年後の2025年の姿は、次のとおりとすべきである。

2025年、このまちでは、市内にある病院が一層統合し、サービスが充実してきている。開業医、診療所等も連携して、市内のどこで受診しても、適切な診療がなされている。医師不足の中、診療科目の充実にも頑張っている。医療機関等が連携して、へき地医療も維持している。消防も救急対応を少ない人数でなんとか、こなしているし、今も昔も変わらず夜間・救急対応が行われている。重症者のヘリ搬送も回数は少ないが経験している。

子どもから高齢者まで、困ったときには地域の人に相談し、助け合いのもと、地域で

²⁰介護保険制度を使用しないサービス

解決できる体制になっており、もはや、市の心配事相談に行かなくてもいい状態になっている。

障害者等についての理解が進み、働く機会だけでなく、地域活動にも積極的に参画している。

5. 危機管理

近年の異常気象によって市内外において災害が多く発生している。加えて、西予市の一部は伊方原発の30キロ圏内に存在する地域でもある。

このため、危機管理対応の観点から、市民への正確、確実、迅速な情報伝達が重要である。また、いざという時のために、日ごろから産官民で訓練を行っておくことが重要である。

また、市内に2つの常備消防組織があるため、これを是正して一元化を図り消防団や自主防災組織がスムーズに活動できるようにする必要がある。

以上を踏まえ、危機管理分野における当市の10年後の2025年の姿は、次のとおりとすべきである。

2025年、このまちでは、災害時にはすぐさま家庭へ確実に情報が伝達できるようになっている。消防団、自主防災組織、消防署を中心に産官民が連携した自然災害、火災、救急等の訓練も行われ、万が一のときにも、継続すべき業務、迅速に対応すべき業務を行うことができる体制が整備され、普段から危機意識が高まってきたので安心だ。

6. 地域コミュニティ

当市の財政事情は非常に厳しい状況にあり、住民の全ての要望に応えるのは不可能である。このような状況にあって、地域住民が満足で安心な生活をおくるためには、地域が抱える様々な課題について、多くを行政に依存していくのではなく、地域で自立できるようにしていくことが重要である。自立した地域が、やりたいことや、やらなければならないことを、地域ぐるみで、自発的に取り組んでいくことが重要である。参加率の低い、若い世代のコミュニティ参加を進めていくためにも、地域コミュニティ側が、誰もが参加しやすい環境を作るように働きかけることが重要である。また、地域コミュニティ活動を支えている公民館のあり方も重要になってくる。

また、人口の増減によっては、コミュニティを支える人にばらつきが生じる。このため、コミュニティの規模を自発的に調整していくよう、促していくことも必要である。

以上を踏まえ、地域コミュニティ分野における当市の10年後の2025年の姿は、次のとおりとすべきである。

2025年、このまちでは、地域コミュニティ活動が地域を支えている。自治活動、文化

継承、世代交流、消防、防災、介護、健康、子育て、教育、防犯、交通安全、あらゆることを、地域ぐるみで、老若男女分け隔てなく、自発的にやりがいをもって取り組まれ、人と人のつながりがさらに強まっている。公民館の地域コミュニティへのかかわり方も変わっている。

人が少なくなってまとまったコミュニティもあるし、人が多くなって別れたコミュニティもある。けれど、自分たちの問題は自分たちで可能な限り解決する、そういった姿勢が市内全域に醸成されている。

7. 教育・人財育成

地域が衰退していく中で、最も重要となるのは、人財育成である。多様な考え方や知識を、経験のある人から、若いうちに学ぶことは大変意義あることである。

人財を育てるのは、何も学校の先生だけではなく、やる気があれば、誰もが先生になれることが重要である。

また、そういった人財の中から、会社を大きくしたい人、起業・創業をしたい人、他の職種の人たちと連携したい人、地域振興に貢献したい人などが、多様な人たちと対話して、協同することによって、田舎ならではのイノベーションを起こすことも重要である。

都会にはない四国西予ジオパークの学習や地産地消による食育等を通じ、郷土愛を醸成し、将来も住み続け、転出しても再び戻ってこようとする望郷の念や、たとえ戻って来なくとも、当市に貢献したいとの想いを抱いてもらうことが重要である。

以上を踏まえ、教育・人財育成分野における当市の10年後の2025年の姿は、次のとおりとすべきである。

2025年、このまちでは、様々な場所で、様々な教育が行われている。やる気さえあれば、誰もが先生になることができる。子どもたちは、市内外の多様な考え、知識に触れることで、創造性を失わずに勉学に励んでいる。この中から将来大物が誕生しそうだ。

都会にはない四国西予ジオパークを学校で学ぶことができ、地元のことを知ってますます故郷が好きになっている。四国西予ジオパークをテーマにスポーツイベントが行われることも定着してきた。

また、やる気のある人たちは、世代に関係なく、集まって、勉強会をやっている。そこから生まれる様々なアイデアを、産業づくりや地域づくりで実現しようとしている。田舎ならではのイノベーションが起きそうだ。

8. 社会インフラ・環境衛生

道路、橋梁、トンネル、上下水道施設、消防施設等の公共インフラは老朽化が進んでいることから、これを順次切り替えていく必要があるが、人口の減少に伴い、全く活用

されないインフラが発生する可能性がある。このため、インフラ投資は、人口に見合った適正規模に縮小しつつ、残されたインフラに集中的に投資をしていくことが重要である。

また、西予市民であることを確認する社会インフラが存在しない状態である。免許証、健康保険証等をとっても、特定の資格がなければならず、当市が身元を保証するのではなく、当市の住民票を基に、第三者が保証するといういびつな構造になっている。職員の削減が迫られる中、職員全員が市民の顔と名前を記憶することが不可能である。このため、市民カードとして、番号カードが必需品として広く市民が所持するようにすることが重要である。また、付加価値をつけるために、相応のサービスも必要である。

情報通信については、愛媛県において無料公衆インターネット接続ポイントの拡大が進められている。これを受け、当市においても、その流れと呼応し、接続ポイントを増やして、観光客に対する利便性の強化を図っていくことが重要である。また、西予 CATV を中心として、行政や地域に関係する利便性の高い情報やサービスを、現在以上に頻度よく提供していくことも重要である。

環境衛生については、焼却施設の問題等があるが、サービス低下を招かないよう、現在の状態をなんとか維持することが必要である。

以上を踏まえ、社会インフラ・環境衛生分野における当市の10年後の2025年の姿は、次のとおりとすべきである。

2025年、このまちでは、老朽化した道路、橋梁、トンネル、上下水道施設、消防施設等の公共インフラの長寿命化が図られ、万が一のときにも対応できるよう、整備されてきている。人口規模に見合った計画的なインフラ整備を常に心掛けている。

また、番号カードを市民みんなが持っている。当市の特徴の一つ市民カードだ。カードを持っていけば、図書館で簡単に本も借りることができ、共通診察券としても利用できる。市役所での手続きも便利になった。何より市民であることの証となっている。

情報通信では、公衆のインターネット接続ポイントが増え、市内のどこでもネット環境が整い、便利になってきている。不慣れな方のためにも、地域で学習会をやっているようだ。西予 CATV では、昔より多様なサービスが住民に提供され、加入率が増えているようだ。

環境衛生については、自然環境に配慮した対応が行われ、ゴミ出しも、以前と変わらないサービスが行われている。

9. 行財政

現在のまま、財政支出が続き、収入が減っていく状況を勘案すると、2030年に、当市の貯金にあたる基金が枯渇し、翌年度から赤字状態に陥ることが予想されている。財政再生団体に転落した他の地方自治体の例によると、高負担、低サービスになり、人口流

出が加速化する可能性が高い。あらゆる政策が成功したとしても、無に帰してしまう。

このため、人口にも影響を与える財政は、引き続き、安定的で健全な運営が極めて重要である。

一方、サービスの向上と一層の業務改革、業務効率の向上は、厳しい財政状況の中、市民の満足度及び信頼度と、職員の満足度及び意欲を高めるためにも、極めて重要である。

2025年、このまちでは、引き続き、安定的な財政運営が図られ、水道、医療、ゴミ処理等、基礎的な行政サービスは、問題なく行われている。

企画立案業務も慣れつつあり、データなどを根拠に、職員自らで計画を策定することができるようになってきているようだ。

市職員の働き方や業務の仕方も変わり、番号カードが必需品となっていて、それに伴う市民サービスが充実している。職員が地域に積極的に参画するようになり、役所が身近に感じられて、不満を感じることは少なくなった。現状に満足しない職員も増えたのか、最近お役所仕事なんていう人は少なくなったようだ。