

# 5市町村建設計画

「豊かな海が未来を拓く  
ふれあいとやさしさに  
包まれた世界都市」  
をめざして

(基本方針案)

平成15年9月

函館市・戸井町・恵山町・椴法華村・南茅部町  
合併協議会

## はじめに

地方自治体を取り巻く環境は、大きな変化の時代を迎えており、国においては、社会・経済全般にわたる構造改革や地方分権推進の観点から、明治・昭和の大合併に次ぐ第3次の市町村合併を推進し、地方の行財政基盤の強化を図っていくこととしている。

こうした状況を受けて、北海道においては、平成12年に北海道市町村合併推進要綱を策定し、このなかで、議論のために道内市町村を93通りの合併パターンに設定したほか、合併のシミュレーションを公表した。

また、渡島支庁においても、平成13年に渡島地域活性化戦略会議を設置し、管内市町村の行財政等について検討を進め、平成14年には合併パターンごとにワーキンググループを設置し、検討を深めてきた。

こうしたなか、函館市・戸井町・恵山町・榎法華村・南茅部町の渡島東部1市3町1村（以下「5市町村」という。）で構成する渡島戦略Aパターンのグループは、構成市町村の合併に関連する諸課題を検討し、12月に検討結果報告書を取りまとめた。

さらに、合併特例法の期限（平成17年3月31日）を見据え、5市町村の首長は、平成15年2月にAパターンの検討をさらに深めることで合意し、函館市役所内に市町村合併調査室を設置した。

これからの地域は、それぞれの将来を展望しながら、現行の自治体の枠組みを保持するのか、あるいは、新たな枠組みづくりに取り組むのか、住民の意思のもと、合併の是非を判断することが求められている。

本計画書は、5市町村が合併したときに、それぞれの魅力や資源を活かし、住民福祉の向上と地域の振興発展をめざすための指針としてまとめたものであり、今後、合併協議会や住民等の議論・意見を踏まえ、合併の合意が得られた場合に最終成案としていくものである。

# 目次

## 序論

---

- 1 計画の趣旨
- 2 計画の期間
- 3 計画の構成

## 5 市町村の概要

---

- 1 5市町村のあゆみ
- 2 位置，地勢
- 3 地目別面積
- 4 人口，世帯数
- 5 産業構造
- 6 5市町村における就業・通学の状況
  - (1) 従業地別の就業状況
  - (2) 通学地別の通学状況

## 合併の必要性

---

行財政基盤の強化と住民サービスの維持・向上  
少子・高齢社会への対応  
地方分権に対応した行政体制の確立  
日常生活圏の拡大  
南北海道の中核都市としての役割

## 基本方針

---

- 1 将来像
- 2 基本目標
  - (1) 多様で力強い産業を振興するまちづくり
  - (2) 安全で快適な生活環境を充実するまちづくり
  - (3) やさしさとぬくもりのあるまちづくり
  - (4) いきいきと学び地域文化を育むまちづくり
  - (5) 連携と交流を支えるまちづくり
- 3 施策の体系

## 基本計画

---

### < 地域別ビジョン >

- 1 多様で力強い産業を振興するまちづくり
  - (1) 国際的な水産・海洋都市の形成
  - (2) 水産業の振興
  - (3) 農林業の振興
  - (4) 商工業・地場産業の振興
  - (5) 観光の振興
- 2 安全で快適な生活環境を充実するまちづくり
  - (1) 自然環境の保全
  - (2) 消防・防災・生活安全の充実
  - (3) 交通・情報ネットワークの形成
  - (4) 適正な土地利用の促進
  - (5) 生活環境の整備充実
- 3 やさしさとぬくもりのあるまちづくり
  - (1) 保健・医療の推進
  - (2) 地域福祉の推進
  - (3) 高齢者福祉の推進
  - (4) 障害者福祉の推進
  - (5) 児童福祉の推進
- 4 いきいきと学び地域文化を育むまちづくり
  - (1) 生涯学習の推進
  - (2) 学校教育の充実
  - (3) 高等教育機関の充実・強化
  - (4) 特色ある地域文化の創造
  - (5) 縄文遺跡の保存・活用
- 5 連携と交流を支えるまちづくり
  - (1) 住民参加の推進
  - (2) 国際交流・地域間連携の推進

## 行財政基盤の確立

---

- 1 効率的な行政運営
- 2 健全な財政運営
- 3 公共施設の適正配置と整備

## 北海道事業の推進

---

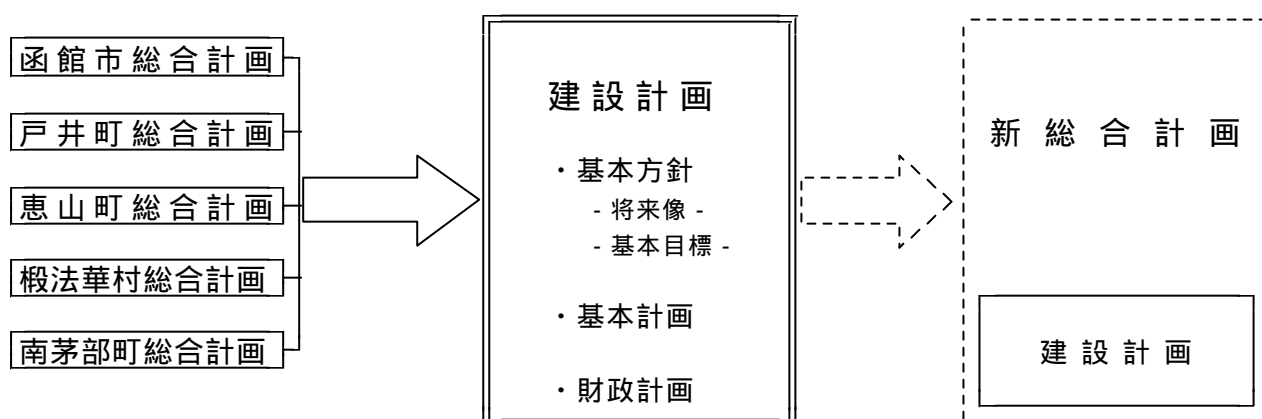
## 財政計画

---

# 序 論

## 1 計画の趣旨

本計画は、函館市・戸井町・恵山町・楡法華村・南茅部町の各市町村（以下「5市町村」という。）の総合計画を踏まえ、合併後の新たなまちづくりの基本方針を定めるとともに、これを実現するための施策の展開としての基本計画および財政計画を策定し、合併後の5市町村の速やかな一体化を推進し、住民福祉の向上と地域特性に応じた振興発展を図ろうとするものである。



## 2 計画の期間

本計画の期間は、平成17年度から26年度までの10年間とする。

## 3 計画の構成

本計画は、基本方針、基本計画および財政計画により構成される。

## 5 市町村の概要

### 1 5 市町村のあゆみ

#### [ 南茅部町 ]

昭和34年 町制施行(旧尾札部村・旧臼尻村合併)  
昭和39年 町立南茅部高校を道立移管  
昭和40年 養殖昆布試験事業開始  
昭和50年 青森県佐井村と姉妹町村提携  
昭和53年 開基300年記念式典  
平成2年 南茅部町保養センターオープン  
平成7年 ホテルひろめ荘オープン  
平成11年 国道278号線南茅部町バイパス第1工区  
全面開通  
平成14年 国史跡指定(大船遺跡)  
平成15年 南かやべ漁業協同組合発足(木直,尾札部,  
川汲,安浦,臼尻,大船6漁協合併)

#### [ 楸法華村 ]

明治9年 尾札部村より分村  
昭和41年 楸法華港,地方港湾に指定  
昭和45年 戸井町・尻岸内町・楸法華村の3町村  
で恵山地区衛生処理組合設立  
昭和51年 開基100年記念式典  
平成3年 青森県風間浦村と友好村提携  
平成7年 灯台ファミリー博物館オープン  
平成9年 ホテル恵風オープン  
平成12年 楸法華村高齢者福祉総合センターオープン

#### [ 函館市 ]

大正11年 市制施行  
昭和14年 湯川町合併  
昭和35年 函館空港完成  
昭和41年 銭亀沢村合併  
昭和48年 亀田市合併  
昭和57年 市制施行60周年,カナダのハリファックス市と国際姉妹都市提携,新庁舎  
完成  
平成元年 青森市とツインシティ提携,国際観光都市宣言  
平成4年 ロシアのウラジオストク市及びオーストラリアのレイク・マコーリー市  
と国際姉妹都市提携  
平成8年 第4次函館圏総合計画・函館市総合計画策定  
平成9年 世界星形城郭サミット開催,ロシアのユジノサハリンスク市と国際姉妹都  
市提携  
平成11年 函館空港3000m滑走路完成  
平成12年 公立はこだて未来大学開学,函館病院移転・新築,特例市に指定  
平成13年 中国の天津市と友好交流都市提携

#### [ 戸井町 ]

昭和43年 町制施行  
昭和45年 戸井町・尻岸内町・楸法華村の3町村  
で恵山地区衛生処理組合設立  
昭和46年 青森県大間町と姉妹町提携  
昭和53年 開基110年記念式典  
平成3年 ウニ種苗生産施設完成  
平成6年 町民温泉保養センター「ふれあい湯遊館」  
オープン  
平成7年 コンブ種苗生産施設完成  
平成8年 国道278号線戸井バイパス開通  
平成9年 オートキャンプ場「トープスヴィレッジ・  
ムーイ」オープン

#### [ 恵山町 ]

昭和36年 恵山道立自然公園に指定  
国保病院完成  
昭和39年 町制施行(尻岸内町),開基250年記念式典  
昭和40年 恵山「国民保養温泉地区」に指定  
昭和45年 戸井町・尻岸内町・楸法華村の3町村  
で恵山地区衛生処理組合設立  
昭和59年 老人福祉センターオープン  
昭和60年 恵山町に町名変更  
平成11年 なとわ・えさん交流センター,シーサイド  
パークゴルフ場オープン  
平成15年 えさん漁業協同組合発足(日浦,尻岸内,  
古武井,恵山4漁協合併)

## 2 位置，地勢



### (1) 位置

5市町村は、渡島半島の南東部、概ね東経 $140^{\circ}42' \sim 141^{\circ}12'$ ，北緯 $41^{\circ}42' \sim 42^{\circ}02'$ に位置し，東・南・北の三方を太平洋・津軽海峡に囲まれ，西は上磯町・七飯町・鹿部町の3町と接し，総面積は $677.67\text{km}^2$ である。

### (2) 地勢

#### 函館市

5市町村の中では西部に位置し，津軽海峡に面した重要港湾の函館港を有し，市街地は函館山を要に北東の山岳部へ扇形に広がり，亀田川・松倉川・汐泊川がまちを四分する形で流れ，南に位置する津軽海峡に注いでおり，東は戸井町・恵山町と，西は上磯町・七飯町と，北は南茅部町と接し，面積は， $347.08\text{km}^2$ である。

#### 戸井町

5市町村の中では南部に位置し，津軽海峡を挟んで青森県下北半島と $17.5\text{km}$ の距離にある北海道・本州の最短地点である汐首岬を中心に，東西 $17\text{km}$ の細長い海岸線に沿って家屋が連なっており，東は恵山町と，北西部は函館市と接し，面積は， $53.05\text{km}^2$ である。

#### 恵山町

5市町村の中では南東部に位置し，東・西・北の三方は面積の9割を占める山林に囲まれ，古武井川河口部を中心に，東端に位置する活火山「恵山」の南側麓から日浦岬にかけた $17\text{km}$ の海岸線沿いに家屋が連なっており，北東は楯法華村と，西は函館市・戸井町と，北は南茅部町に接し，面積は， $94.27\text{km}^2$ である。

#### 楯法華村

5市町村の中では東部に位置し，太平洋に面した地方港湾の楯法華港を有し，海向山の北側麓を中心に，南端に位置する活火山「恵山」の北東側麓から銚子岬にかけた海岸線沿いに家屋が連なっており，南西は恵山町と，北は南茅部町と接し，面積は， $24.92\text{km}^2$ である。

#### 南茅部町

5市町村の中では北部に位置し，北西部は太平洋に面し，背後には亀田山脈が迫り，国道278号と道道函館南茅部線の交差点を中心に，起伏に富んだ $35\text{km}$ の細長い海岸線に沿って家屋が連なっており，西は鹿部町と，南は函館市・恵山町・楯法華村と接し，面積は， $158.35\text{km}^2$ である。

### 3 地目別面積

5市町村の総面積は、677.67<sup>2</sup>であり、地目別面積では山林が全体の59.7%を占め、4町村は田地を有していないのが特徴である。

(単位：km<sup>2</sup>)

区分	函館市	戸井町	恵山町	椴法華村	南茅部町	合計
田	2.89	-	-	-	-	2.89
畑	27.20	1.71	1.50	0.38	2.20	32.99
宅地	30.08	1.04	0.97	0.33	1.25	33.67
山林	156.62	37.06	67.42	18.14	125.63	404.87
その他	130.29	13.24	24.38	6.07	29.27	203.25
総面積	347.08	53.05	94.27	24.92	158.35	677.67

資料：各市町村（H15.1.1現在）

### 4 人口，世帯数

5市町村の人口は、平成15年8月末で302,021人であり、世帯数は、138,424世帯となっている。

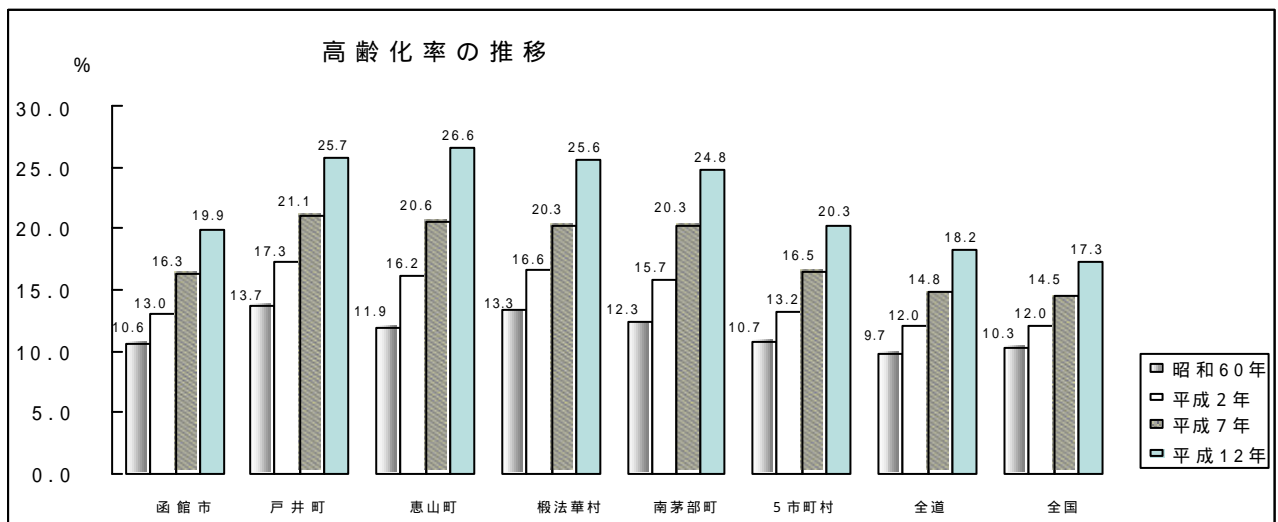
また、5市町村の高齢化率は、過去15年間増加傾向にあり、平成12年の全体では20.3%で、全道平均（18.2%）を上回っている。

人口および世帯数の推移

(単位：人，世帯)

区分	函館市	戸井町	恵山町	椴法華村	南茅部町	合計	
昭和60年	人口	319,194	5,164	6,405	2,218	9,559	342,540
	世帯数	110,703	1,317	1,752	630	2,527	116,929
平成2年	人口	307,249	4,677	5,729	1,927	8,911	328,493
	世帯数	114,093	1,283	1,699	589	2,487	120,151
平成7年	人口	298,881	4,227	5,172	1,802	8,226	318,308
	世帯数	119,277	1,273	1,647	575	2,417	125,189
平成12年	人口	287,637	3,893	4,624	1,586	7,571	305,311
	世帯数	121,755	1,264	1,619	554	2,376	127,568
平成15年8月末	人口	284,429	3,873	4,687	1,571	7,461	302,021
	世帯数	132,250	1,380	1,705	569	2,520	138,424

資料：国勢調査，住民基本台帳



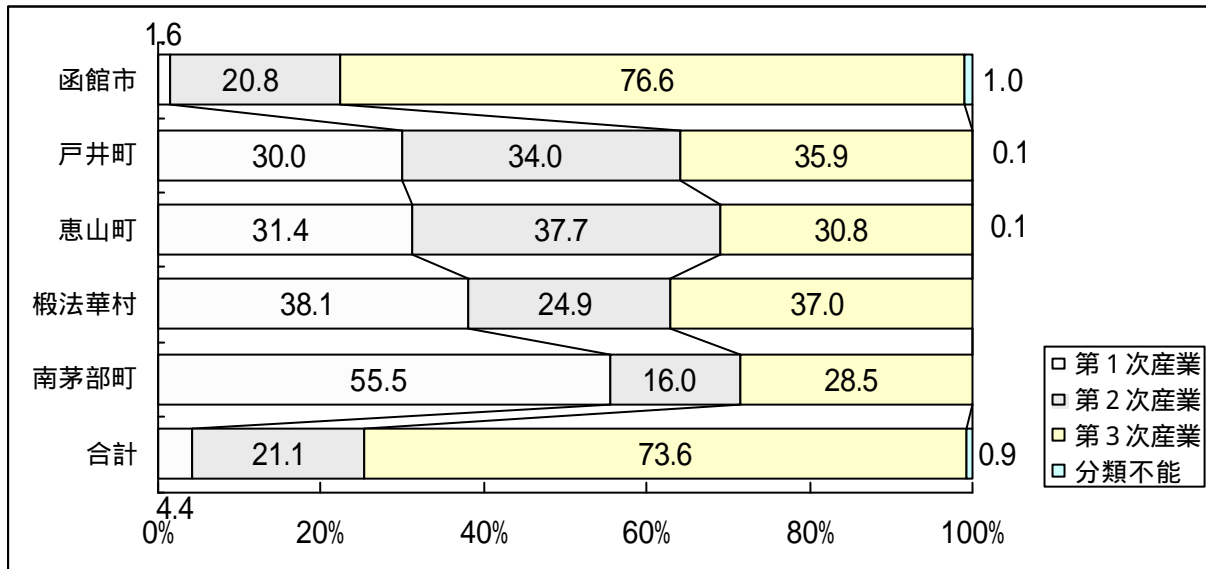


## 5 産業構造

産業別の就業者割合についてみると、函館市は、第3次産業の割合が70%を超えて高く、第1次産業は1.6%と低いが、戸井町・恵山町・椴法華村では第1次産業と第3次産業の割合が30%台である一方、南茅部町では、第1次産業が50%を超えて高く、第3次産業は20%台である。

また、第1次産業の5市町村全体は4.4%であるが、これを漁業でみると、漁獲高合計は約232億円で、全道第2位であり、全国的にも屈指の水揚げ高となる。

各市町村の産業別就業者数の割合（平成12年国勢調査）



## 5 市町村の水産

函館市	戸井町	恵山町	椴法華村	南茅部町
3 漁協（函館市・根崎・銭亀沢） 組合員数 5 0 1 名	2 漁協（戸井町・東戸井） 組合員数 4 9 1 名	1 漁協（えさん） 組合員数 5 0 7 名	1 漁協（椴法華） 組合員数 1 5 7 名	1 漁協（南かやべ） 組合員数 1, 2 8 8 名

資料：各市町村（平成15年4月現在）

	函館市	戸井町	恵山町	椴法華村	南茅部町
水揚げ金額上位5魚種	1 いか 27,256 トン 4,409,687 千円 2 こんぶ 723 トン 1,164,966 千円 3 うに 32 トン 379,730 千円 4 まぐろ 708 トン 309,703 千円 5 さけ 828 トン 227,833 千円 その他 1,618 トン 684,620 千円 合計 31,165 トン 7,176,539 千円	1 こんぶ 1,015 トン 1,564,678 千円 2 まぐろ 132 トン 618,735 千円 3 うに 27 トン 241,370 千円 4 たこ 528 トン 214,234 千円 5 かれい 81 トン 85,212 千円 その他 904 トン 395,715 千円 合計 2,687 トン 3,119,944 千円	1 こんぶ 737 トン 1,267,371 千円 2 たら 1,527 トン 613,772 千円 3 いか 3,214 トン 515,539 千円 4 うに 15 トン 137,769 千円 5 ほっけ 1,698 トン 134,389 千円 その他 858 トン 395,825 千円 合計 8,049 トン 3,064,665 千円	1 いか 3,399 トン 356,028 千円 2 こんぶ 187 トン 292,201 千円 3 すけとうだら 811 トン 93,458 千円 4 ほっけ 770 トン 82,246 千円 5 ほたて 514 トン 71,455 千円 その他 486 トン 214,268 千円 合計 6,167 トン 1,109,656 千円	1 こんぶ 3,856 トン 4,893,624 千円 2 いか 13,817 トン 1,282,245 千円 3 すけとうだら 5,073 トン 627,818 千円 4 さけ 1,567 トン 395,084 千円 5 まぐろ 147 トン 273,899 千円 その他 12,425 トン 1,280,138 千円 合計 36,885 トン 8,752,808 千円

5市町村 合計	84,953 トン 23,223,612 千円	漁獲量は全道第4位、漁獲高は根室市に次ぐ全道第2位
主要魚種		
1 こんぶ	6,518 トン 9,182,840 千円	漁獲量および漁獲高ともに全道第1位
2 いか	47,761 トン 6,587,115 千円	漁獲量および漁獲高ともに全道第1位
3 まぐろ	330 トン 997,175 千円	漁獲量および漁獲高ともに全道第1位
4 うに	96 トン 936,947 千円	漁獲量および漁獲高ともに全道第2位（第1位は漁獲量・漁獲高ともに礼文町）
5 さけ	2,950 トン 771,743 千円	漁獲量は全道第11位、漁獲高は全道第12位（漁獲量の第1位は斜里町、漁獲高は根室市）
6 すけとうだら	6,042 トン 766,052 千円	漁獲量は全道第13位、漁獲高は全道第9位（第1位は漁獲量・漁獲高ともに釧路市）

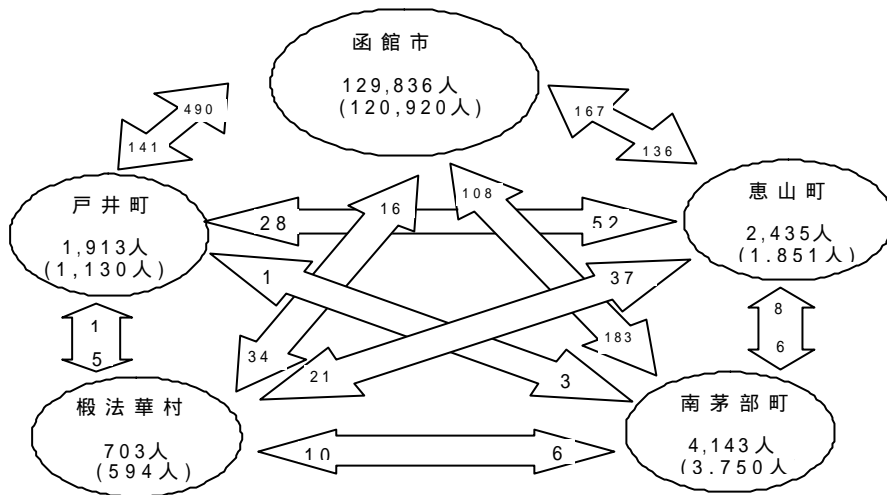
根室市	111,146 トン 27,631,609 千円	（さんま、さけ、たら、こんぶ、かれい）
釧路市	118,573 トン 17,044,436 千円	（すけとうだら、さけ、さんま、かれい、たら）
稚内市	122,459 トン 11,847,428 千円	（ほたて、ほっけ、すけとうだら、こんぶ、たこ）

資料：平成13年北海道水産現勢

## 6 5市町村における就業・通学の状況

### (1) 従業地別の就業状況

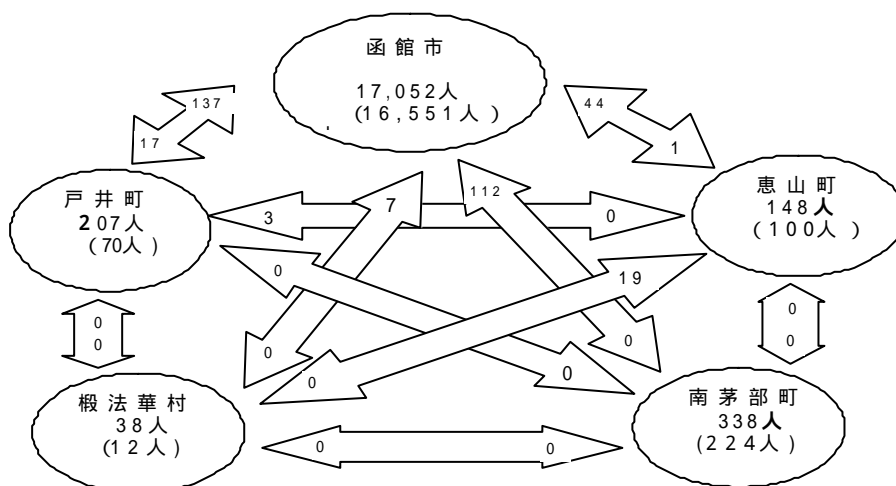
函館市に定住している就業者129,836人のうち、函館市内で従業している就業者は120,920人で、その割合は93.1%、戸井町では1,913人のうち1,130人で59.1%、恵山町では2,435人のうち1,851人で76.0%、楳法華村では703人のうち594人で84.5%、南茅部町では4,143人のうち3,750人で90.5%となっている。



資料：平成12年国勢調査

### (2) 通学地別の通学状況

函館市に定住している通学者17,052人のうち、函館市内で通学している学生は16,551人で、その割合は97.1%、戸井町では207人のうち70人で33.8%、恵山町では148人のうち100人で67.6%、楳法華村では38人のうち12人で31.6%、南茅部町では338人のうち224人で66.3%となっている。



資料：平成12年国勢調査

通勤(通学)の凡例	
注1)	(例)  ・ 円内の太字は、常住している就業者(通学者)総数。 ・ カッコ内は、そのうち自市町村内での従業している就業者(通学者)数。
注2)	(例)  ・ 戸井町から函館市に137が通勤(通学)し、函館市から戸井町に17人が通勤(通学)していることを表している。

## 合併の必要性

近年、全国の多くの自治体と同様に5市町村においても、地方交付税の減額や長引く景気低迷による税収の減少などが進み、財政的に厳しい状況にあり、また、少子化による人口減少とともに、高齢化が急速に進行している。

さらに、本格的な地方分権の時代を迎え、自己決定・自己責任の観点から行政の政策立案能力を向上させ、その体制を強化していくことが求められている。

一方、住民の日常生活圏は、既存の行政区域を超えて拡大してきており、加えて、北海道唯一の市として中核的な役割を担っていくことも求められている。

このような状況のなかで、5市町村の将来のまちづくりを考えたとき、自治体の目標である住民福祉の向上と地域の振興発展を図っていくためには、それぞれの特性を活かしながら、合併により新たな自治体としての枠組みを構築していくことが必要となっている。

### 【行財政基盤の強化と住民サービスの維持・向上】

地方交付税の減額や景気低迷に伴う税収の減少等、市町村の財政は一段と厳しさを増してきており、より効率的で健全な行財政運営を図る必要が生じている。

このため、管理部門のスリム化等により行財政基盤を強化し、また、国の財政支援措置も活用し、都市基盤等の整備を進め、都市機能と住民サービスの維持・向上を図っていくことが求められている。

### 【少子・高齢社会への対応】

本格的な少子・高齢社会の到来は、医療・福祉等の社会保障分野において様々なニーズを発生させている。

このため、規模が小さな自治体において、高度化・多様化するサービスの水準やマンパワーの確保などを行うためには、既存の自治体の枠組みを超えた、広域的かつ一体的な取り組みが求められている。

### 【地方分権に対応した行政体制の確立】

本格的な地方分権時代を迎え、個性豊かで活力に満ちた地域社会を築き上げていくためには、住民のニーズを迅速かつ的確に行政に反映していくことが必要である。

このため、自己決定・自己責任の観点から、行政の政策立案能力を向上させ、基礎的自治体としての体制を強化し、住民と共に地域社会を考え、取り組んでいくことが求められている。

### 【日常生活圏の拡大】

モータリゼーションの進展や交通網の整備拡大などに伴い、通勤・通学・通院・買い物など、住民の日常生活圏は拡大してきている。

このため、広域的な観点に立って、行政区域と住民の日常生活圏のサイズを一致させ、多様な都市機能や行政サービスを享受できるようなまちづくりを進めていくことが求められている。

### 【北海道の中核都市としての役割】

渡島・檜山にあって、唯一の市として、また、交通の要衝として、函館市が果たしてきた役割は大きなものがある。

今後、地域が持つ豊富な資源の価値を一層引き出し、北海道の発展をリードしていくためには、スケールメリットを生かした産業や観光の振興など、経済の活性化により、中核都市としてのグレードを高め、各種の機能を強化していくことが求められている。

## 基本方針

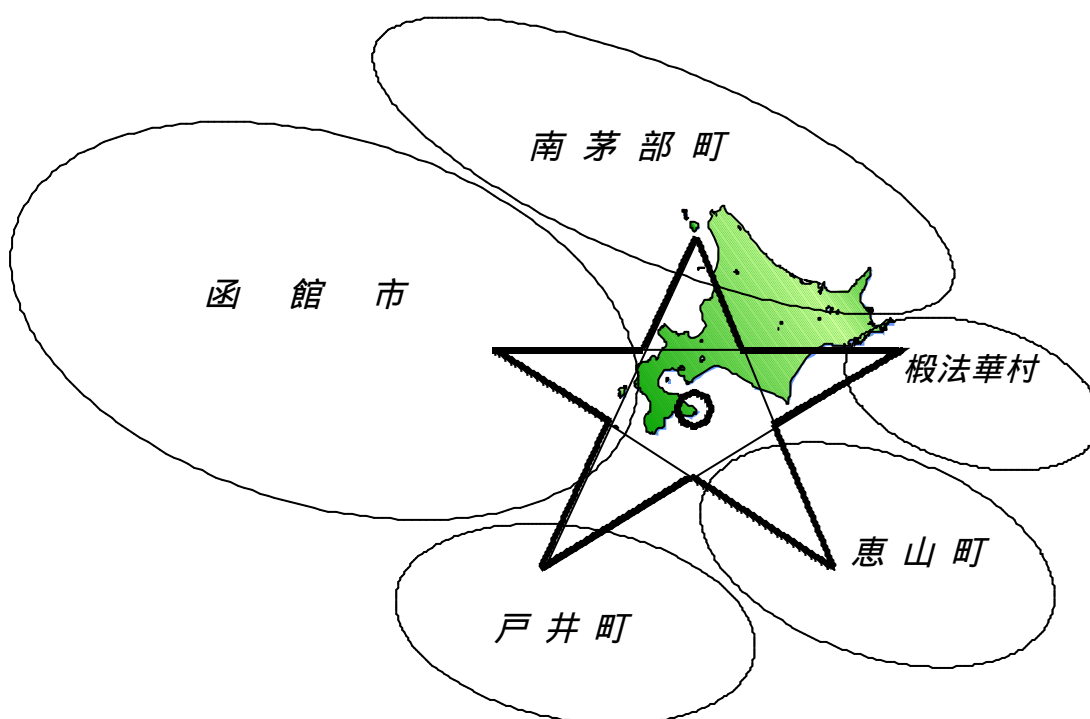
### 1 将来像

「豊かな海が未来を拓く  
ふれあいとやさしさに包まれた世界都市」

～ 海と共生し，歴史をたどり，  
人と人がふれあう<sup>まち</sup>地域づくり ～

5市町村は，都市機能が集積した函館市と，漁業を主産業とした戸井町・恵山町・  
椴法華村・南茅部町の4町村とで構成され，その形態やまちの特性は大きく異なる  
が，いずれも豊かな海を基盤として拓け，発展してきた地域である。

いま，自治体を取り巻く環境が大きく変わろうとしているなかで，豊富な水産資  
源をはじめ，自然資源に恵まれた4町村と，国際観光都市であり，国際的な水産・  
海洋の学術・研究拠点都市をめざす函館市が，「海」をキーワードとして，それぞ  
れの特性を活かし，相互に補完しあいながら，一つの自治体として新たな<sup>まち</sup>地域の魅力と  
活力を創出するとともに，住民が思いをひとつにして，英知を出し合い，歴史を生か  
し，人と人とのふれあいを大切にする，新しい<sup>まち</sup>地域づくりをめざす。



## 2 基本目標

5市町村が有する、豊かな海をはじめとした、恵まれた自然・歴史・人文などの地域資源の価値を引き出し、将来像を実現するために次の5つを基本目標とする。

### (1) 多様で力強い産業を振興するまちづくり

産・学・官の連携による学術研究と前浜漁業との結びつきを探り、国際的な水産・海洋都市の形成をめざすとともに、国内屈指の水産食糧基地としての水産業や、農林・商工業など地場産業の振興を図る。

また、多彩な地域資源の価値を引き出し、地域の魅力を高め、人・物の交流を活発化させ、広域的な周遊観光ルートの充実や国際化に対応した観光振興のより一層の充実・強化に努める。

さらに、これらに関連する新たな産業や雇用の創出など、多様で力強い産業を振興するまちづくりをめざす。

### (2) 安全で快適な生活環境を充実するまちづくり

海岸から山間地にいたるまで自然環境の保全を図るとともに、消防・防災体制の充実・強化等に努める。

また、新幹線をはじめとした陸・海・空の交通網の整備や地域イントラネット等の情報ネットワークの形成を図るとともに、市街地整備や地域特性に合わせた生活基盤づくりにあたっては、土地の適正利用に努める。

さらに、リサイクルの促進など自然と共生する循環型社会の形成など、安全で快適な生活環境を充実するまちづくりをめざす。

### (3) やさしさとぬくもりのあるまちづくり

少子・高齢社会を迎え、それぞれの人々が住み慣れた地域で互いにいたわり、助け合い、安心して暮らすことができるように、保健・医療・福祉を一体的にとらえ、サービスの高度化や効率化を図る。

また、子どもを生み、育てやすい環境づくりを進めるとともに、高齢者をはじめ、障害者・児童など、すべての住民が健やかに暮らせるよう、やさしさとぬくもりのあるまちづくりをめざす。

### (4) いきいきと学び地域文化を育むまちづくり

住民が生涯にわたって、いつでも、自主的に学ぶことができるような生涯学習システムの確立に努めるとともに、児童・生徒が自ら学び考える力を醸成し、生きる力を育むため、学校と地域が一体となった教育環境の充実などに努める。

また、高度な専門知識・技術を有し、次代を担う人材の育成をめざし、高等教育の充実を図るとともに、それぞれの地域において育まれてきた伝統・文化を守り、歴史的文化遺産の保存・伝承に努め、いきいきと学び地域文化を育むまちづくりをめざす。

### (5) 連携と交流を支えるまちづくり

生活の基盤である地域社会や生きがいのある生活をするうえで重要な要素となっているコミュニティの充実を図るのをはじめ、5地域間の住民交流を推進し、一体化を醸成するとともに、行政情報の共有化と住民参加の拡充により、住民と協働のまちづくりを進める。

また、国内外の姉妹都市等との異なる文化・歴史の見聞や体験などを通じて、郷土への認識を深め、地域づくりに活かすなど、国際化や地域間連携を推進し、連携と交流を支えるまちづくりをめざす。

### 3 施策の体系

