
人口減少・少子高齢化等に向けた 秦野市の行財政経営のあり方 中間報告 2018

～地域で育て、ともに考え、

実践する「まち・つくり（創・造）」～

平成30年3月

秦野市行財政調査会
行財政経営専門部会

目 次

はじめに	1
1 将来人口の考え方	3
(1) 人口減少と少子高齢化	
(2) 人口減による税収減と少子高齢化による社会保障関係経費の支出増	
(3) 格差社会と社会保障制度一世代間の配分のあり方	
(4) 人口の社会減への対応	
(5) 人手（労働者）不足への対応	
2 財政状況の考え方	5
(1) 秦野市の税収の特性	
(2) 財政健全化への取組み	
(3) インフラの整備・維持への投資	
3 地域・コミュニティのあり方	6
(1) 地域主体・地域主導のまちづくり	
(2) 相互扶助のコミュニティのあり方	
4 地域特性の活用—秦野らしさとは	7
(1) 秦野の特性を生かす「まち・づくり（創・造）」	
(2) 交通インフラの活用・連携による「まち・づくり（創・造）」	
(3) 大学との連携による「まち・づくり（創・造）」	
(4) 秦野の伝統的コミュニティの継承による「まち・づくり（創・造）」	
5 新たな「協働」へ	9
(1) 地域を支える「人財」の育成と対話によるまちづくりの場の提供	
(2) 公共領域の新たな担い手の創造・育成	
(3) これからの職員像—「人財」の確保と育成—	
今後に向けて	11
行政経営の視点強化と行財政最適化に向けて	

はじめに

日本の人口はかつてない自然減少局面に入り、さらに社会経済構造が大きく変化する中、一方で、情報化・グローバル化の進行は、情報を瞬間的に世界に拡散し、想定外の影響を及ぼすなど、将来の見通しは極めて不透明な状況にある。

地方自治体においても、子育て支援、空家・空地問題、虐待防止、減災・防犯、労働人口の確保など、新たな課題や従来から継続している課題が複雑に絡み合い、そこでは新たな発想による取組みが求められている。加えて、社会経済構造の変化に対応する業務のあり方や、権限移譲による業務の増加もあり、地方自治体が担う役割の抜本的見直しが求められている。

さらに、人口減少による税収減と少子高齢化による社会保障費の増加が確実な状況の中、現状のサービス水準の維持を目標に歳入と歳出の均衡を図ることは限界が近づいている。

これらは秦野市においても例外ではなく、持続可能なまちづくりを進めるには、人口減少・少子高齢化・情報化・グローバル化などの社会経済構造の変化に正面から向き合う時期に来ている。

秦野市においては、税財政基盤の弱さから、プライマリーバランスを意識した財政運営、行革推進プランや公共施設再配置計画の推進など他市に先駆けた行財政改革の取組みにより、「ヒト・モノ・カネ」の削減を進めてきた。しかし、前述したように行政サービスは増大し、また、より複雑な対応が求められており、そのため、従来の事務の合理化を主体とした行財政改革から、人口減少・少子高齢化、情報化、グローバル化などに対応した「行財政の最適化」への転換を、いかに図るかが問われている。

また、今後の地域づくりの目標として、地域の人口や経済規模は縮みながらも、社会生活の質を確保・充実した「縮充」社会をいかに創るかが問われ、ここでは、市職員はもちろん、地域を支える人材をいかに育成するかが強く求められている。

つまり、地域社会を支える人材の育成により、地域の問題に地域自らが自主的・主体的に取り組むといったまちづくり協働の視点が強く求められる。

この中間報告では、これを「地域で育て、ともに考え、実践する『まち・つくり（創・造）』」と表現したい。なお、この「まちづくり（創・造）」は、ソフト面での「創る」とハード面での「造る」ことの融合として、「創造」を意味するものである。

本「中間報告」は、行財政調査会において議論された内容から、今後、秦野市が向き合うべき課題をテーマ別に整理し、その上で具体的な方向性を検討し、今後の行財政運営のあり方について提言するものである。

1 将来人口の考え方

(1) 人口減少と少子高齢化

人口減少と少子高齢化は、日本全体の問題であり、一つの地方自治体の取組みで解消できるものではないことから、秦野市において特効薬となるような施策は存在しないといえる。人口減少・少子高齢化の現実を受け入れ、それに合わせたまちづくりに取り組むことが求められる。

また、人口減少と少子高齢化は、国と地方自治体では、その問題・対策が異なることを理解する必要がある。国は全体の自然減対策が中心となるが、地方自治体は自然減に加え、他の地域との流出入といった社会増減の問題がある。国全体の人口が自然減している状況下で、地方自治体において人口の流出入をコントロールすることは極めて困難である。地方自治体が行うべきことは、人口減少に対応した地域社会づくり、そしてそれにより人口の流出入の緩和を図ることである。

地域間競争として比較される社会減対策（小児医療費助成などの地域の少子高齢化を緩和させる施策）については、財源に余裕のある都市を除けば、増え続ける高齢世代から若者世代へのサービスに税の分配を振り替えることが前提となる。その結果、世代間分断を生むおそれもあるため、市民とともに考え、実施するといった取組みが求められる。

(2) 人口減による税収減と少子高齢化による社会保障関係経費の支出増

人口減少に伴い個人市民税は減り、また、所有者不明の空地・空家の増により固定資産税も減っていく。一方、少子高齢化により高齢者への社会保障関係経費は増え続けていく。この減り続ける税収と増え続ける社会保障関係経費への対応が今後の地方自治体の運営に当たり大きな課題となる。

(3) 格差社会と社会保障制度—世代間の配分のあり方

右肩上がりの時代、経済成長と市場の拡大を前提に構築された現行の社会保障制度は、現役世代（労働人口）が社会的弱者を支えることで成立していた。しかし、人口減少・少子高齢化が進行する現在は、その制度を維持させること自体が困難となっている。

また、現役世代の貧困化が進み、社会保障費の負担が増すことにより、現役世代そのものが社会的弱者となっているともいえる。行財政改革による現役世代への行政サービス削減がそれに拍車をかけ、行政サービスへの不満を増長し、さらには公務員による不祥事が起きれば、その情報が拡散

し、不信感が増大するという負の連鎖となっている。

施策の実施に当たっては、現役世代や将来世代が担う負担を意識し、さらに将来に負担を残すことがないように配慮しなければならない。

国においても「全世代型社会保障」の検討を行っているが、地方公共団体では、施策の「選択と集中」による行財政の最適化を進め、真に税を分配すべき対象・世代を見極めなければならない。

(4) 人口の社会減への対応

人口減少が日本全体で進行する中、都心部から離れるほど社会減が増加し、都心部への流出が大きくなる傾向がある。

秦野市は首都圏に位置するものの、都心から50キロメートルの距離があり、都心部への流出が多くなっている。東海大学の学生が多いという特殊な要因があるにせよ、首都圏とはいえその外縁部であることから、都心部への流出に配慮していく必要がある。

また、近隣の市（厚木市・伊勢原市・平塚市・小田原市）相互での人口の流出入が多いという特徴から、これら近隣市と連携し、社会減に向けた施策協調が求められる。

(5) 人手（労働者）不足への対応

少子高齢化により、若者が減り、企業も地方自治体も人材の確保は、経営の根幹を左右する重要な課題となっている。そのため、女性、高齢者及び外国人の活用、ICT化、委託化などによる対応を検討する必要がある。

地方自治体の業務においても、収入（カネ）が減り、人材（ヒト）確保も難しくなることを前提に、行財政運営の最適化にいち早く取り組むことが不可欠である。

また、企業誘致に当たっては、企業も人材の確保に苦慮しており、「人を集めやすい土地」というのも重要な選択材料となることに留意すべきである。この場合、東海大学と企業を結び付け、学生等の地域就業等に向けた支援が必要と考える。

なお、ICT化が進み、ホームオフィスやサテライトオフィスといった新しい働き方も生じており、民間との連携によりこうしたインフラ整備を進める視点も必要である。

2 財政状況の考え方

(1) 秦野市の税収の特性

秦野市の主要な税収入は、個人市民税と固定資産税である。比較的増減の要素が少ない安定した財源といえるが、人口減少により今後も減少傾向となることは明らかである。法人市民税は企業誘致などにより比較的容易に税収増に結び付けられる税ではあるが、景気に左右され、不安定であることに留意しなければならない。

なお、企業誘致に当たっては、秦野の地下水汚染の歴史も踏まえ、その豊かな自然環境や地下水の維持・保全に努め、産業の創出・誘致・育成といった取組みが必要である。

また、秦野市は納税義務者の割合が低いことが税財政基盤の弱い理由となっている。これは東海大学の学生が多いことが主な原因として考えられるが、地域では東海大学があることで、大学の地域貢献活動や経済の好循環も見られる。こうした大学立地のメリットを最大限に生かし、いわゆる大学力や学生力を生かしたまちづくりの発想が極めて重要である。

(2) 財政健全化への取組み

支出が義務付けられ任意に節減できない経費（義務的経費）には、人件費、公債費（市債の返済のための経費）及び扶助費（社会保障などへの支出）がある。

秦野市においては、行革推進プランの取組みにより人員削減が進められ、人件費削減の効果は得られているものの、行政サービス自体が増大・複雑化しており、これ以上の人員削減は難しい状況にある。

公債費についてもプライマリーバランスを意識した財政運営（元金償還額以上に借入れを行わない財政運営）により、着実に削減を進めてきたが、これ以上の削減は困難な状況にある。特に臨時財政対策債は、国の地方交付税原資の不足から、平成13年度から15年度までの臨時的措置として導入された制度ではあるが、現在に至るまで延長されている。

この償還に要する費用は後年度の地方交付税において、理論的に全額算入されるとはいえ、秦野市のように地方交付税交付額が少ない都市においては、臨時財政対策債の残高及び償還額は年々増え続け、年度ごとに償還額として支出する額と、地方交付税交付額との差が縮まっている。この観点から、一般財源が年を追うごとに減り続けていることにも留意すべきである。

このような状況を鑑みれば、今後は臨時財政対策債と建設事業債を峻別し、臨時財政対策債の借入額と元金償還額、そして地方交付税交付額との関連を意識した財政運営を行う必要がある。

また、扶助費の削減は、行政サービスそのものの削減にほかならず、社会ニーズを踏まえ、市民との対話を重ね、理解を得る努力を続けながら、その対応を実施していく必要がある。

(3) インフラの整備・維持への投資

長引く不況対策として、インフラ整備の支出は抑えられてきたが、今後は人口減少を前提としたまちづくりを進め、市街地への集約を促す施策も必要となる。

また、インフラ整備はかつて、生活や生産の利便性を高める重要な行政サービス提供であったが、今後は、より戦略的に、かつ、地域事情を踏まえ、事業効果に留意した対応が求められる。

なお、インフラ維持に係る経費の増大が今後見込まれるため、長期的な維持・修繕に係る計画が不可欠であり、道路、上下水道・公共施設など横断的な視点で対策を講じることが必要である。

なお、公共施設の管理・利用にあっては、行政区域を越えた広域連携による取り組みや公民の区分を越えた共同運営管理の観点も必要である。これらについては、他の行政サービスにおいても同様に検討が必要である。

3 地域・コミュニティのあり方

(1) 地域主体・地域主導のまちづくり

市民ニーズの多様化や世代間格差もあり、減分の配分・行政サービスの削減について市民合意を得るのは非常に困難である。

そのため、市民相互の理解促進を目的に、市民と行政が対話を重ね、課題を共有し、共通認識を持ちながらまちづくりを実践するといった意識形成が必要である。これには従来みられた行政の補助的役割ではなく、協働の考え方の下、対話の場や地域の人材が活躍できる場をつくり、併せて地域で人材を育成するといった取り組みが求められる。

今後の地域づくりの目標として、人口が縮減しながらも充実した「縮充」社会をつくるに当たり、欠かすことのできないものは「人財」である。市職員の人材育成はもちろん、地域の中で地域を支えていく多様な人材の育

成は極めて重要となる。

これらの取組みを、新たにまちをつくる（創る・造る）という観点から改めて「地域で育て、ともに考え、実践する『まち・つくり（創・造）』」と表現したい。

(2) 相互扶助のコミュニティのあり方

かつて、税収が少なく、最低限必要な生活水準が満たされていなかった時代には近隣住民が助け合ってその不足を補っていた。

経済が右肩上がりとなるにつれ、行政サービスも拡大し、そのような相互扶助のコミュニティも消滅していった。しかし、経済が右肩下がりとなり、減分の配分・行政サービスの削減を進めることとなり、相互扶助のコミュニティを再構築する必要が生じてきた。公助が減る分を自助・共助により補うこととなる。

しかし、過去のような近隣住民が助け合う地縁型コミュニティの再生は難しく、特に現状では人口減少・少子高齢化が進行し、高齢独居世帯の増加や若者の雇用不安による単身世帯化、共働き世帯の急増など大きな課題を抱えている。そこでは、これまでのような地縁型コミュニティとは別に、テーマ型の社会連帯によるコミュニティの再構築が求められている。

4 地域特性の活用—秦野らしさとは

(1) 秦野の特性を生かす「まち・つくり（創・造）」

秦野地域の初期の開発は、古墳時代の終末に渡来人系の「秦氏（はたし）」を中心に進められたといわれ、かつて矢倉沢往還が主要街道であったことも踏まえれば、相模国において歴史と文化のある地域といえる。

また秦野の特性は、「秦野名水」に見られるように、その生業（なりわい）の構造（盆地下の地下水を生かした生活と生産をつなぐ地域循環体系）にあり、その結果、「多彩な自然環境」、「山並みが広がる景観」、そして「豊かな地下水」が挙げられる。

住民が自ら地域を支え、まちづくりに参画するには、秦野への愛着や誇り、いわゆる「地域アイデンティティ」の醸成が不可欠である。文化、歴史、そして水といった秦野の地域特性を市民とともに守り、育てる取組みが重要である。

(2) 交通インフラの活用・連携による「まち・つくり（創・造）」

少子高齢化への対応策として、秦野の立地特性から交通インフラの活用が考えられる。これら交通インフラの整備状況は、都心との心理的距離感（時間距離）を縮めることが可能で、その交通利便性と秦野の自然環境の豊かさを合わせた情報発信が求められる。

この場合、小田急線の複々線化による快速急行とロマンスカー増発による都心との移動時間の短縮、また、新東名高速道路開通といった機会を有効に活用したい。

(3) 大学との連携による「まち・つくり（創・造）」

秦野市、特に大根地域は、東海大学があつて「まち」が成り立つ学園都市といっても過言ではない。

そのため、東海大学やその学生は、秦野市にとって極めて重要な存在であり、知的財産であるということを再確認したい。そのため学生のまちづくり参画や、学生が関心を持つまちづくりテーマを提供し、東海大学と一体となった「まち・つくり（創・造）」を進めるべきである。

18歳人口が減り始める「2018年問題」で、今後、大学は非常に厳しい経営状況が予想される。学生の確保のため、今後、立地条件のよい地を求める可能性があることも留意し、学生が秦野を「第2のふるさと」と思えるよう、また秦野市、特に大根地域と東海大学との連携強化が図れるような施策展開が求められる。

この場合、東海大学が進める地域連携活動「T0-Collabo プログラム」の成果を秦野市において継承・発展させ、「地（知）の拠点」として東海大学と秦野市とのまちづくり協働体制の強化を求めたい。そして、これによる大学のまち（仮称「学園都市東海」）の実現を求めたい。

(4) 秦野の伝統的コミュニティの継承による「まち・つくり（創・造）」

秦野市は大きく「市街地」と「中山間地域」に分けられ、そこでは個性豊かな生活が営まれてきた。今後、これらの地域では、それぞれの特徴（その歴史や現状の課題）に応じた施策の実施が求められる。

この場合、中山間地域の多くは伝統的なコミュニティが残されており、その地域の伝統・文化を生かし、次の時代へつなぐ取組みが求められ、また、地域の高齢化に対応したコミュニティ再生による地域社会維持の取組

みが必要である。

5 新たな「協働」へ

(1) 地域を支える「人財」の育成と対話によるまちづくりの場の提供

これまでの協働によるまちづくりは、行政の取組み方法や市民側の関心度など、相互に多くの課題が見られた。「地域の問題は、地域で考え、地域で取組む」といった考えを改めて強化しなければならない。

そのため、今後は、事前段階から情報を共有し、互いに対話を重ね、まちづくりでの役割（責任）を自覚し、企画・構想段階から実施段階に至る全ての過程において、ともに取組む姿勢が求められる。

この場合、地域まちづくりのための人材の育成が課題であり、これには地元の高校や大学との連携を深めながら、次世代に向けた人づくりの必要がある。また、高齢者や子育て期の世代など、それぞれの交流を深める場づくりも必要である。

(2) 公共領域の新たな担い手の創造・育成

今後、人口減少が進行する中、市民理解と社会ニーズを踏まえた社会づくりとして、「縮充のまちづくり」を進めるには、従来行政が担ってきたサービスを市民による相互支援や民間の活力など、多様な主体で支え合うという視点が欠かせない。

したがって、こうした公共領域における新たな担い手として、地域住民・非営利活動団体・民間事業者・行政をその状況に応じて適切に組み合わせ、地域課題に取り組まなければならない。

(3) これからの職員像—「人財」の確保と育成—

秦野市職員の採用においては、採用方法を工夫し、まちづくり協働に向け、コミュニケーション能力のある、まちづくりを担える「人財」確保に努める必要がある。

一方で、業務の外部委託化やICT化を進め、人員不足を補ってはいるが、これらがコスト削減につながらない場合もある。そのため、職員一人ひとりのマネジメント能力向上が必要である。

また、人材育成に当たっては、職員の意欲を引き出し、職員一人ひとりが仕事に誇りを持ち、市民から信頼される存在になること、また、自らの責任（課題の把握と課題解決のための施策・事業検討）を自覚しながら行政サービスを行うといった意識が欠かせない。こうした求められる職員像

を明確にした上で、人材育成のための研修プログラム開発が重要である。

その上で、行政組織のコンプライアンスの推進に加え、まちづくり協働では市民と相互に信頼し合える市職員の意識形成と能力が重要である。

今後に向けて

行政経営の視点を強化した「行財政最適化」へ

これからは、「減分の配分」を意識した「経営」概念の強化が不可欠となる。「増分の配分」の時代から「減分の配分」の時代へ転換していることを強く意識し、考え方を転換していかなければならない。

そのため、強化・特化する施策とともに廃止・縮小される施策の均衡を図る「集中と選択」、いわゆる「経営」概念を反映した行財政運営が必要不可欠である。

また、情報化・グローバル化の進行による流動的で急激に変化する社会に対応した計画・体制づくりも必要となる。特に、右肩上がりの画一社会に適した「財政支出の長期的確保に向けた根拠」となる計画から、急激な変動やリスクに対応するための危機管理型計画への転換は重要である。

危機管理型計画とは、行政が想定しづらい環境変化の発生に対して「さまざまなケースを想定し、いかに対応するか」を事前に立案することを目的とするもので、想定を完全にすることは難しいものの、将来の変動要因を想定し、実際に起こる危機を軽減することの意義は大きい。

今後の社会情勢の変化に対応するには、状況に応じて既定の計画や既存の制度を柔軟に見直し、また、再構築しながら、市民と行政が相互に課題を共有し、対話を重ね、解決策を探り、まちづくりを実践するといった「まちづくり協働」の強化が早急に求められる。

この場合、「地域を経営する」といった視点を強め、行政サービスにおいては「施策の集約や簡素化」を、また、施設整備に関しては「整備事業の段階的縮小・廃止（再配置の推進）」を目指す「行財政の最適化」を図ることが重要と考える。

人口減少や少子高齢化による「縮小」と併せ、生活の「充実」を図る「縮充のまちづくり」に向け、今こそ、秦野市の将来像を市民と共有し、地域で育て、ともに考え、実践する「まち・つくり（創・造）」を目指すべきといえる。

※本報告は、平成29年度の行財政調査会行財政経営専門部会での議論のほか、本調査会「行革推進専門部会」及び「行財政最適化支援専門部会（旧行政評価専門部会）」が作成した次の報告書等を踏まえてまとめたものである。

□「新はだの行革推進プラン」総括評価報告書（平成28年12月）

□第3次はだの行革推進プラン実行計画実行方針等に係る意見書（平成28年12月）

□平成28年度行政評価（外部評価）結果報告書「戦略的な人財育成」（平成28年11月）

□第3次はだの行革推進プラン実行計画平成28年度進行状況等評価結果報告書（平成30年3月）

□平成29年度行財政最適化支援報告書—秦野名水のブランド活用について—（平成30年3月）