
人口減少・少子高齢化等に向けた 秦野市の行財政経営の在り方

中間報告 2018

～地域とともに育て、考え、
実行する「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在り方	
(4) 人口の社会減	
(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・維持への投資等	
3 地域・コミュニティの在り方.....	6
(1) 地域主体・地域主導のまちづくり一地域とともに育て、考え、実行する 「まち・つくり（創・造）」	
(2) 相互扶助のコミュニティの在り方	
4 地域特性の活用一秦野らしさとは.....	7
(1) 秦野の特性を生かした「まち・つくり（創・造）」	
(2) 交通インフラの活用・連携による「まち・つくり（創・造）」	
(3) 大学と連携した「まち・つくり（創・造）」	
(4) 秦野独自の伝統的なコミュニティを地域資源とした「まち・つくり (創・造)」	
5 新たな「協働」へ.....	9
(1) 地域を支える人材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	

6 これからの自治と職員像.....	10
(1) 人材の確保と育成の在り方	
(2) 働き方改革と地域活動への参加	
(3) 情報化とグローバル化への対応	
(4) 行政経営の視点を強化した「行財政最適化」へ	

はじめに

日本の人口はかつてない自然減少局面に入り、社会経済構造が大きく変化する中、情報化・グローバル化の進行により、情報は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、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も、複雑に絡み合い、その対応はより困難な状況となっている。社会経済構造の変化による業務増のほか、権限委譲などによる業務の増加もあり、地方自治体が担う役割はますます増大する傾向にある。

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で、現状のサービス水準を維持していくとすれば、歳入と歳出の均衡を図ることは限界が近づいているといえる。

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行うため、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、本来的な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が、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るようになっている。従来のような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」へと転換を図る時期に来たものと考える。

そして、今後の地域づくりの目標として、縮みながらも充実した「縮充」社会をつくるに当たって欠かすことのできないものは、「人材」である。人材の育成、市職員の人材育成はもちろん、地域の中で、子どもたちも含め地域を支える人材を育成する取組みが強く求められる。

つまり、地域の人材をいかに育成し、対話や活躍の場をつくるかといった新たな協働のまちづくりが求められている。

この中間報告では、これを「地域とともに育て、考え、実行する『まち・つくり（創・造）』」と表現したい。まち「つくり」は「創る」と「造る」ことへのこだわりと、「創造」を意味するものである。

これらの現状を踏まえ、本「中間報告」は、行財政調査会において議論された内容について、今後、秦野市が向き合うべき課題をテーマ別に整理し、より具体的な方向性を考察し、将来像を描くための礎とするものである。

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り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。国は全体の自然減の対策を講じるが、地方自治体は自然減に加え、地域を越えた社会減の問題がある。国全体の人口が自然減する中、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ことから、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。

地域間競争として頻繁に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、税の分配を増え続ける高齢者から若者世代へのサービスに振り替ることが前提となることから、世代間の分断を生むおそれもあり、市民とともに考え、実行する地道な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一世代間の配分の在り方

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。これは右肩上がりの時代、経済成長と市場の拡大を前提に構築されたことから、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、公共に対して無関心となり、さらには収賄等の不祥事が起きれば、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、地方公共団体においても、真に税を分配すべき対象・世代を見極め、施策の「選択と集中」による行財政最適化を進めていかなければならない。

(4) 人口の社会減

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過疎化の傾向がある。

秦野市は首都圏に位置するものの、都心から 50km 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、首都圏の外側に近い位置から、都心部への流出には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）相互での人口の流入出が多いという側面もあるので、これらの市とは広域的な施策の取組みにより、連携して社会減を減らしていく視点も求められる。

(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積極的に進めていく必要がある。

地方自治体の業務においても、収入（カネ）が減り、人材（ヒト）も減ることを前提とした行財政運営の最適化にいち早く取り組むことが、持続可能な地域社会をつくるために不可欠である。

なお、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。東海大学と企業を結び付け、職住近接の地域づくりを行う施策も必要と考えられる。

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。

また、企業誘致は、豊かな自然環境や地下水といった秦野の地域特性と秦野の地下水汚染の歴史も踏まえて進めるとともに、秦野の地域特性とプラスに作用し合う産業を開発・育成するといった地道な取組みも必要である。

秦野の地域特性を生かした産業の創出は、持続可能なまちづくりに当たり、将来大きな効果を生み出すものと考えられる。

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である。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、秦野市は東海大学があることで経済的循環が成立している地域もあり、デメリットをメリットに変えるために、学生の力を借りてまちづくりを行うといった発想の転換が必要である。さらに、18歳人口が減り始める

「2018年問題」により大学も非常に厳しい経営状況が予想され、学生の確保のため条件のよい立地を求める可能性もあることに留意し、学生が秦野を「第2のふるさと」と思えるような、地域、大学及び行政との連携をより強める施策が求められる。

(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、現行の行政サービスを維持する前提では、これ以上の人員削減は望めない状況にある。

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、これ以上の削減は望めない状況にある。特に臨時財政対策債は、国の地方

交付税原資の不足から、臨時的に設けられた制度であるが、すでに恒常化しているといえる。

この償還に要する費用は後年度の地方交付税に算入されるとはいえ、秦野市のように地方交付税額が少ない都市においては、地方交付税で収入された額のほとんどを臨時財政対策債の償還に充てることになるのも時間の問題であり、臨時財政対策債による財源についても年々減っていることに留意すべきである。

このような状況を鑑みれば、今後は臨時財政対策債の残高をいかに減らしていくかという視点が求められることとなる。

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、「選択と集中」を意識した経営的・戦略的な取組みとして、市民の納得感の醸成を重ねながら、段階的に実施していく必要がある。

(3) インフラの整備・維持への投資等

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、現役世代の利便性を高める重要な行政サービスの提供であったことに鑑み、今後は、より戦略的に、バランスよく、効果的な支出とすることに留意すべきである。

また、インフラの維持に係る経費は今後増大することが見込まれるため、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も必要である。

なお、公共施設の利用・管理にあっては、行政区域を越えたシェア（広域連携による利用・管理）や、公民の区分を越えたシェア（シェアリング・エコノミーの導入等）の観点も必要である。これらは他の行政サービスの提供においても検討の余地があるといえる。

3 地域・コミュニティの在り方

(1) 地域主体・地域主導のまちづくり—地域とともに育て、考え、実行する「まち・つくり（創・造）」

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、市民全体の納得感を高めることを目的とし、秦野市を取り巻く社会経済情勢について、市民と行政が共通認識を持ち、対話を重ね、ともに将来を考え、ともに実行していく環境づくりが重要である。これには従前の行政の補助的役割のような「協働」から脱し、対話の場や地域の人材が積極的に活躍できる場をつくるとともに、地域の人材を育成する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「人材」である。市職員の人材育成はもちろん、子どもたちも含め、地域の中で地域を支えていく人材を育成する取り組みが重要となる。

これらの取組みを新たなまちをつくる（創る・造る）という観点から「地域とともに育て、考え、実行する『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在り方

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。

過去のような近隣住民が助け合う相互扶助の地域コミュニティの再生は、人口減少・少子高齢化が進行し、核家族化、共働きが主流となりつつある社会においては、非常に困難といえる。情報化・グローバル化、そして交通インフラの整備が進んだ現在、これらを活用した新たなコミュニティを再構築していく視点が必要である。

4 地域特性の活用—秦野らしさとは

(1) 秦野の特性を生かした「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、矢倉沢往還が主要街道であった時代は相模国では最も栄え、古い歴史と文化のある地域といえる。

また、秦野の特性は「豊かな自然環境」、「富士山や丹沢の山並みが広がる景観」、「おいしい水・地下水」などが挙げられる。

住民が地域を支え、まちづくりに参画するに当たり重要なことは、秦野への愛着・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、そして水や自然環境といった秦野の地域資源を市民とともに守り、育てる取り組みにより、地域アイデンティティの醸成につなげていく意識が重要である。

特に秦野の地域特性である「豊かな自然環境」が失われることがあってはならない。むしろ、まちづくりにおいては、この豊かな自然環境を維持し、さらには共生できる環境を整えていく必要がある。

そこでは、さまざまな施策が連関し、相乗効果を生み出すための戦略が求められる。

(2) 交通インフラの活用・連携による「まち・つくり（創・造）」

少子高齢化の緩和策として、交通インフラの活用・連携が重要である。交通インフラにより都心部との心理的な距離感（時間）を縮められることを活用する発想が重要である。

そのため、小田急線の複々線化による快速急行とロマンスカーの増発による移動時間の短縮や、新東名高速道路の開通といった機会を十分に活用する必要がある。

さらに、小田急電鉄やNEXCO中日本とのソフト面での連携を一層深め、少子高齢化緩和のための施策と連関させることが重要である。

(3) 大学と連携した「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」が成り立っている。大学も企業と同様、都心部へ移転するようなことがあつては、秦野市にとって計り知れないダメージを与えることとなる。

そのため、東海大学やその学生は、貴重な地域資源であるという発想の転換が必要であり、学生をまちづくりに参画させる政策フレームや、学生が集まりやすいまちづくりなど、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。

(4) 秦野独自の伝統的なコミュニティを地域資源とした「まち・つくり（創・造）」

秦野市は大きく「市街地」と「中山間地域」に分けられる。この2つは区分して施策を実施する視点が求められる。

中山間地域は伝統的なコミュニティが残されているケースが多く、そこでは地域の伝統・文化を地域資源にしていく取り組みが求められる。

また、新たなコミュニティ形成の視点も取り入れながらこれらの地域を維持していく必要もある。

中山間地域においては、都市基盤整備を中心とした市街地の施策とは、対応すべき問題が異なり、また、対策のアプローチも違うといったことを意識し、施策にメリハリをつけることが重要である。

5 新たな「協働」へ

(1) 地域を支える人材の育成と対話によるまちづくりの場の提供

これまでの協働のまちづくりは、行政の補助的役割に終始することが多かった。

今後は情報を共有し、対話を重ね、企画・構想段階からその実行に至るまで、ともに取り組む姿勢が必要であり、また、地域の中で人材を育成していく地道な取り組みも求められ、高校や大学との連携を深めた人材育成の取組みも重要なとなる。

(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、暖かみのある地域社会をつくる「縮充」のまちづくりを進めるに当たり、従来行政で担ってきたサービスを市民による地域の営みや民間の経済活動といった多様な主体で支え合っていくという視点も欠かせない。

また、公共領域の新たな担い手としては、地域、民間事業者及び行政をその状況に応じ組み合わせ、公共領域の新たな担い手として創造・育成する発想も必要となる。

6 これからの自治と職員像

(1) 人材の確保と育成の在り方

労働力・人材不足は、少子高齢化が進む日本の重要な課題となっている。現に秦野市においても市職員の採用は困難な状況になりつつある。採用の手法に工夫をしながら、コミュニケーション能力が優れている人など、これから地域づくりを担える多様な「人財」の確保に努める一方、委託化やＩＣＴ化を進め、人員不足を補う必要もある。委託化はコスト削減につながらない場合もあるが、人員不足を補う観点での導入も必要である。

また、人材育成も重要であり、必要とされる職員像を明確にしたうえで、その育成を目的とした充実した研修プログラムが求められる。

さらに、人材育成に当たっては、職員の意欲をどう引き出すかが、重要なポイントである。そのため、仕事に誇りを持ち、市民から信頼される存在になることや、自らの役割と責任を実感できる職場環境づくりが欠かせない。

また、地域とともにまちづくりを行うことや、組織のコンプライアンスを推進することにより、信頼される市役所・職員を目指すことも重要である。

(2) 働き方改革と地域活動への参加

今後は地域を支える地域の人材づくりが重要となるが、市の職員も地域の中でともに地域を支える活動に参加する必要がある。

その視点からも、現在の働き方を見直し、時間外労働を減らし、余暇を十分に活用できる環境をつくることが望ましい。

さらに、市の職員についても職住近接の環境づくりを行うことが望ましい。

(3) 情報化とグローバル化への対応

情報化とグローバル化の進行により、社会は急激に変化するとともに、常に流動的で不透明な状況にある。これを認識したうえで、社会の急激な変化に対応できるリスク管理型の行財政運営が重要となる。

(4) 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」概念を強化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・リスクに対応する」ためのリスク管理型計画への転換は重要である。リスク管理型計画とは、行政が想定しづらい環境変化の発生に対して「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、不完全でも将来の変動要因を推測し、実際に受けるリスクを軽減するものである。

今後の社会情勢の変化に対応するため、常に計画や体制も柔軟に見直し、また、市民と対話を重ね、ともに描いた将来のビジョンを基に、「経営」の概念を取り入れ、「施策の集約・特化」と「施策・事業の段階的縮小・廃止」を関連付ける「行財政の最適化」への転換こそが今後の持続可能なまちづくりの礎となるといえる。

※中間報告は、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）