

県西地域における中心市のあり方研究 報告書

小田原市企画政策課

南足柄市企画課

平成27年1月

目 次

1. はじめに	1
2. 県西地域の現状と課題	
(1) 人口	2
(2) 高齢化率	3
(3) 財政状況	4
(4) 県西地域の課題	8
3. 小田原市と南足柄市の現状と課題	
(1) 人口及び財政状況	9
(2) 行政組織の状況	14
(3) 各分野における行政サービス水準	17
(4) 公共施設の状況	22
(5) 現状と課題の総括	25
4. 中心市としてのこれまでの取組と課題	26
5. 課題への対応策	28
6. 2市の合併により想定される効果の検証	
(1) 行政サービスにおける効果	29
(2) 行財政運営における効果	29
(3) 行財政効果の活用	32
7. 合併新市と新たな圏域内連携の展望	33
8. まとめ	
(1) 結論	35
(2) 合併のロードマップ(提言)	36

1. はじめに

人口の減少や高齢化が加速度的に進行するとの見込みから、国は、第30次地方制度調査会「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」を踏まえ、新たな広域連携制度の創設等の措置を講じるため、地方自治法の一部を改正するとともに、「集約とネットワーク化」の考え方にに基づき、地方の中核的都市を中心市に据え、一定の経済圏を形成する地方中枢拠点都市圏構想の展開を図ることとした。

県西地域においても、人口減少、少子高齢化が如実に現れている状況となっていることから、2市8町の企画所管課において「県西地域におけるこれからの基礎自治体のあり方に係る共同研究」を平成25年度に実施した。当該研究において、小田原市と南足柄市は、広域連携により2市8町全体で取り組むべき課題は概ね整理ができたものと認識しており、今後の厳しい見通しの中、県西地域全体で安定的に行政サービスを提供し続けていくためには、中心市の強化が必要であるとの共通の見解を示した。

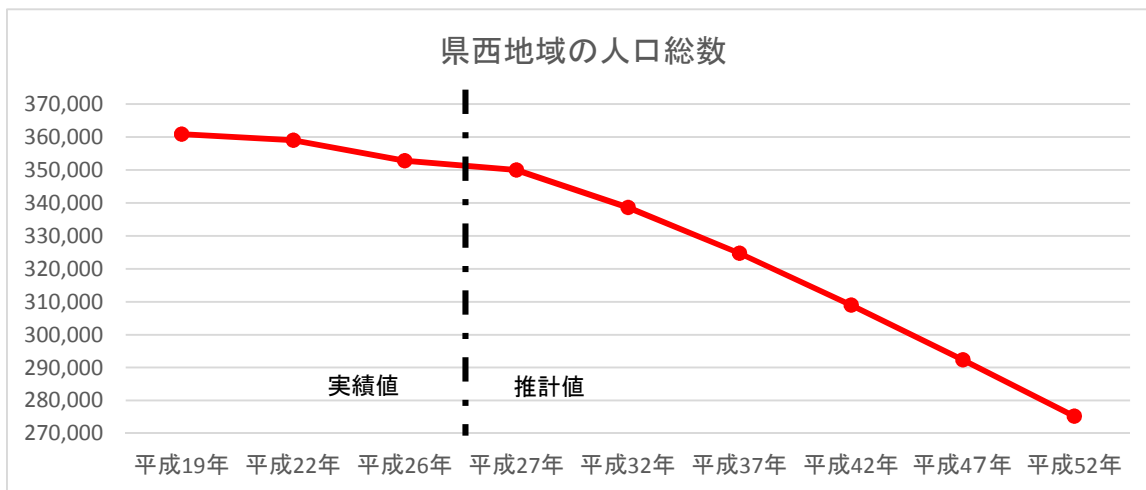
更には、2市8町あるいは1市5町という圏域を支える立場にある両市が、現状の行財政運営を続けていては、近い将来に県西地域の中心市としての役割を果たすことが困難となり、ひいては県西地域全体の弱体化が懸念されるとの認識についても共有した。

こうした共通認識のもと、両市では県西地域における安定的な行政サービス提供体制の構築を図るための効果的な方策を早急に見出し、共有するため、「県西地域における中心市のあり方」について研究することとした。

2. 県西地域の現状と課題

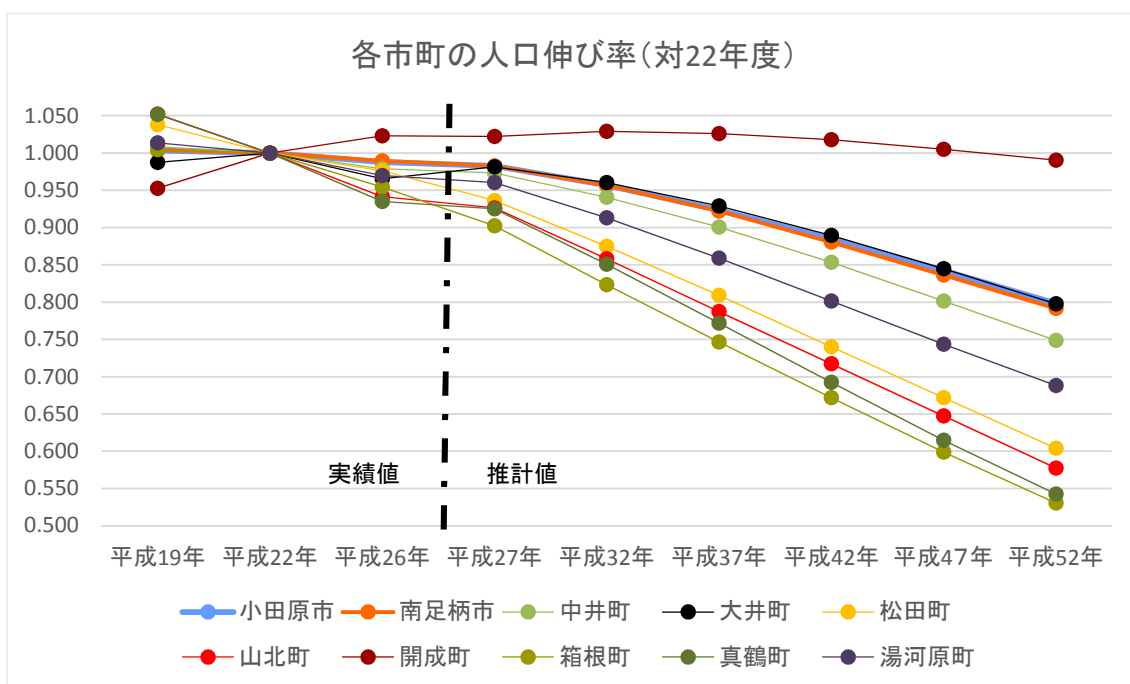
(1) 人口

県西地域 2 市 8 町の人口総数を見ると、平成 7 年をピークに減少が続いており、平成 27 年以降から急激に減少する見込みとなっている。



※神奈川県人口統計調査（各年 1 月 1 日現在の人口）及び国立社会保障・人口問題研究所（H22 国勢調査に基づく H25.3 時点推計）の推計を基に作成

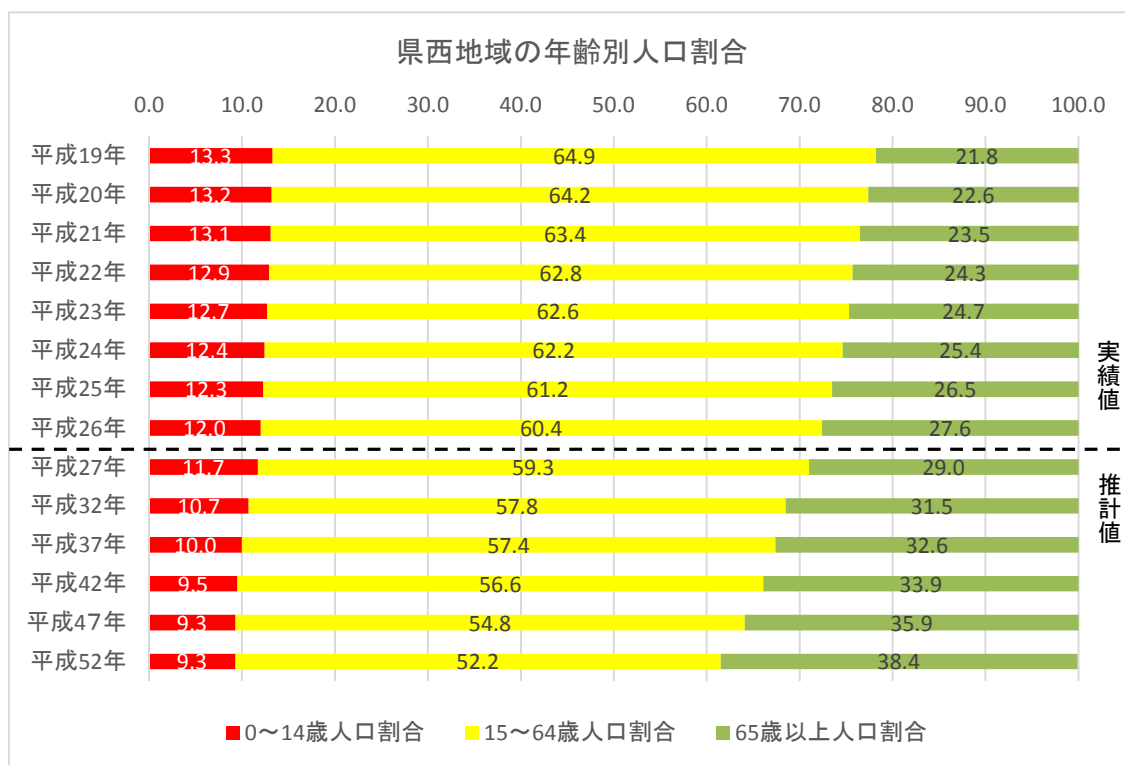
平成 22 年の国勢調査人口を基準（1.0）として、市町別の人口の伸び率をみると開成町を除く 2 市 7 町において人口が減少しており、今後もこの傾向が続いていく。箱根町及び真鶴町においては、平成 52 年の推計人口が平成 22 年の人口と比べて半数近く減少する見込みとなっている。



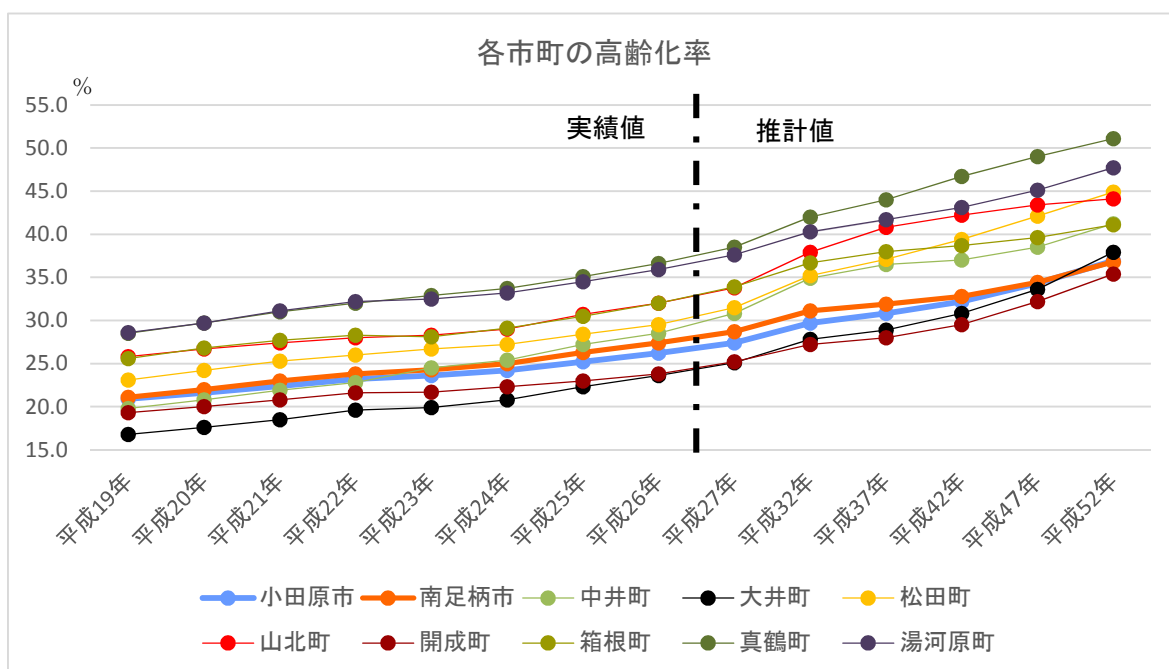
※神奈川県人口統計調査（各年 1 月 1 日現在の人口）及び国立社会保障・人口問題研究所（H22 国勢調査に基づく H25.3 時点推計）の推計を基に作成

(2) 高齢化率

県西地域 2 市 8 町全体での年齢 3 区分別人口割合を見ると、平成 19 年における 14 歳以下割合が 13.3%、65 歳以上人口が 21.8%であるのに対し、平成 26 年で 14 歳以下割合が 12.0%、65 歳以上人口が 27.6%となっており、県西地域全体で高齢化が進んでいる。



市町別に見ると、山北町及び足柄下郡 3 町においては、平成 26 年において高齢化率が 30%を超えている。今後も各市町ともに高齢化は進むものと見込まれ、真鶴町においては平成 52 年に高齢化率が 50%を超える見込みとなっている。

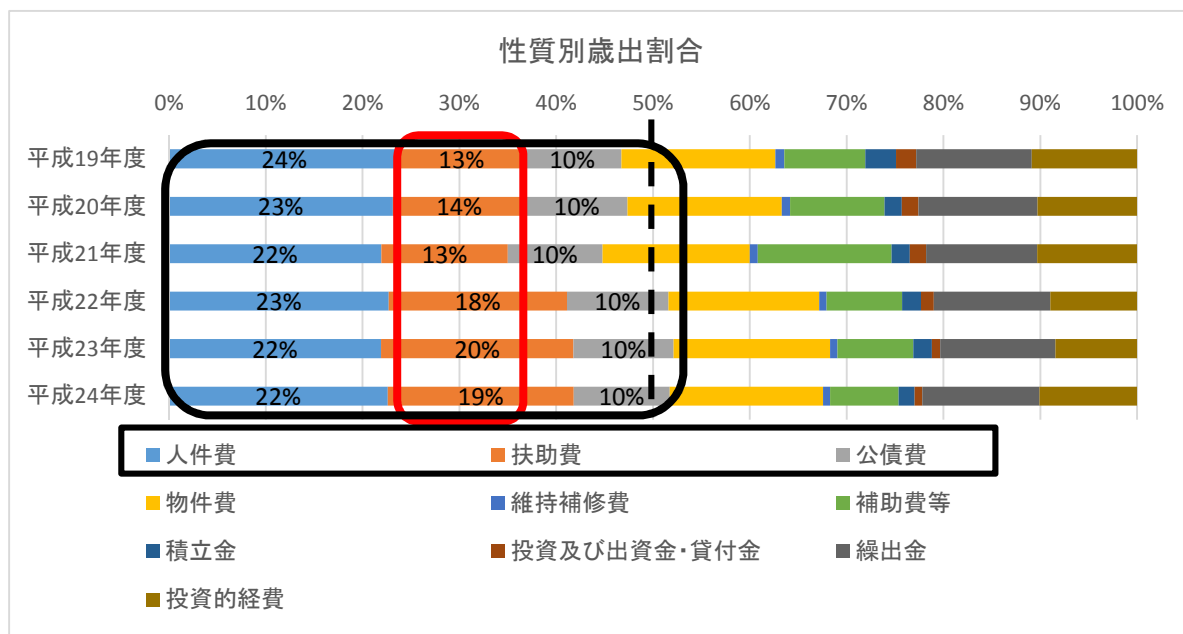


※神奈川県人口統計調査（各年 1 月 1 日現在の人口）及び国立社会保障・人口問題研究所（H22 国勢調査に基づく H25. 3 時点推計）の推計を基に作成

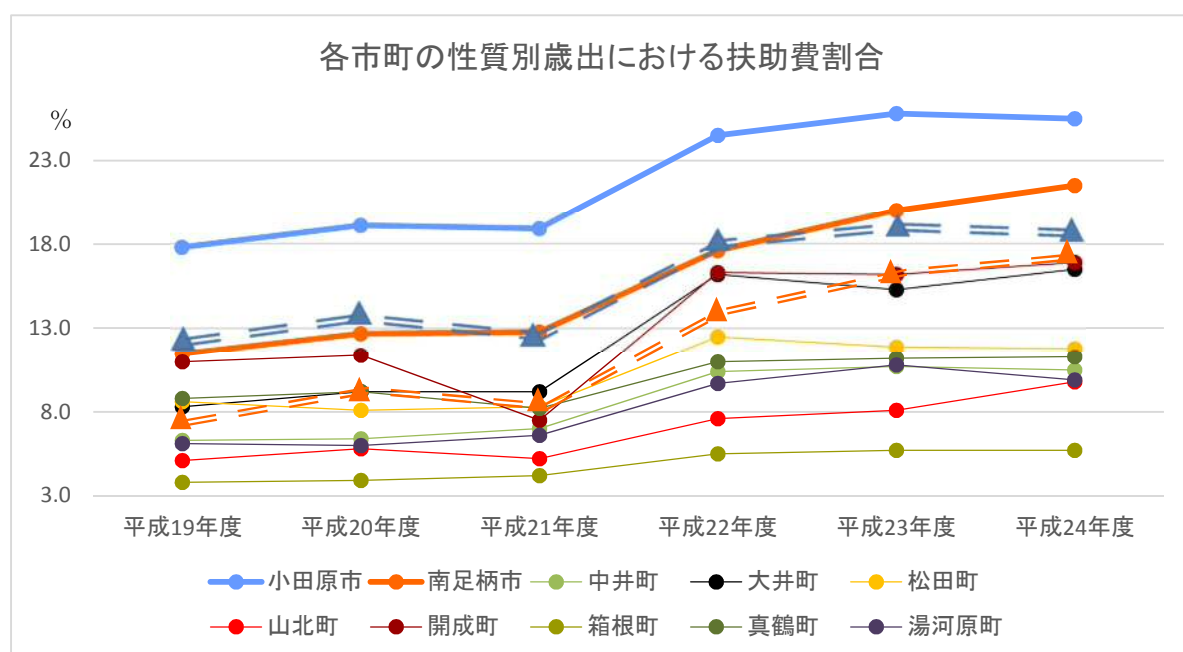
(3) 財政状況

県西地域2市8町の性質別歳出総額における項目別の割合を見ると、平成22年度以降、人件費、扶助費、公債費の義務的経費が全体の50%以上を占め、そのうち扶助費が増加傾向にある。

各市町の性質別歳出における扶助費の割合をみると、各市町ともに増加傾向となっており、小田原市と南足柄市では20%を超えている。

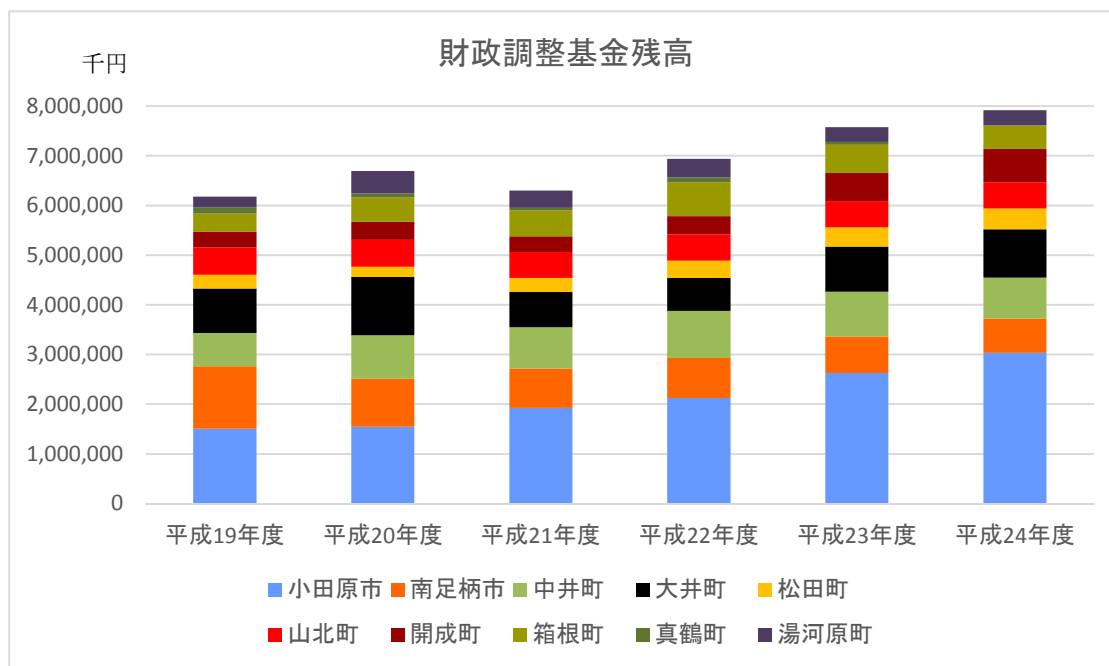


※決算カードを基に作成

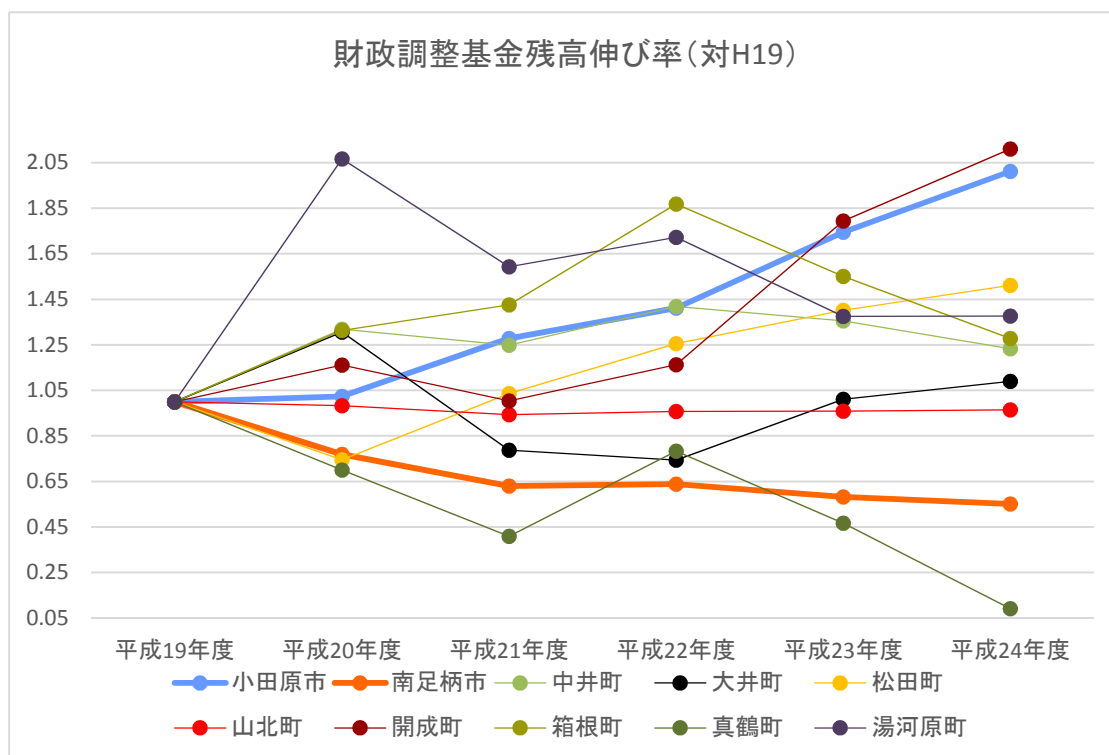


※決算カードを基に作成

一方、県西地域2市8町全体の財政調整基金残高の状況は、全体としては増加傾向にあるものの、市町別に平成19年度末残高に対する伸び率をみると、平成24年度末において、小田原市、大井町、松田町、開成町、箱根町、湯河原町はプラスとなっているが、南足柄市、山北町及び真鶴町はマイナスとなっている。

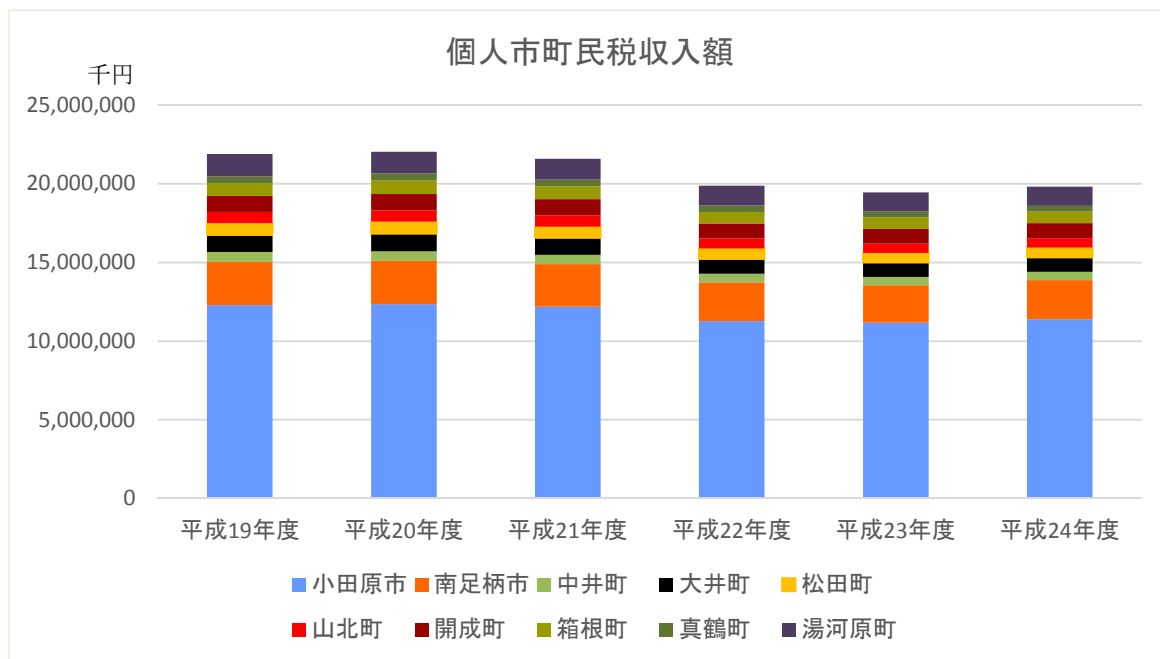


※決算カードを基に作成

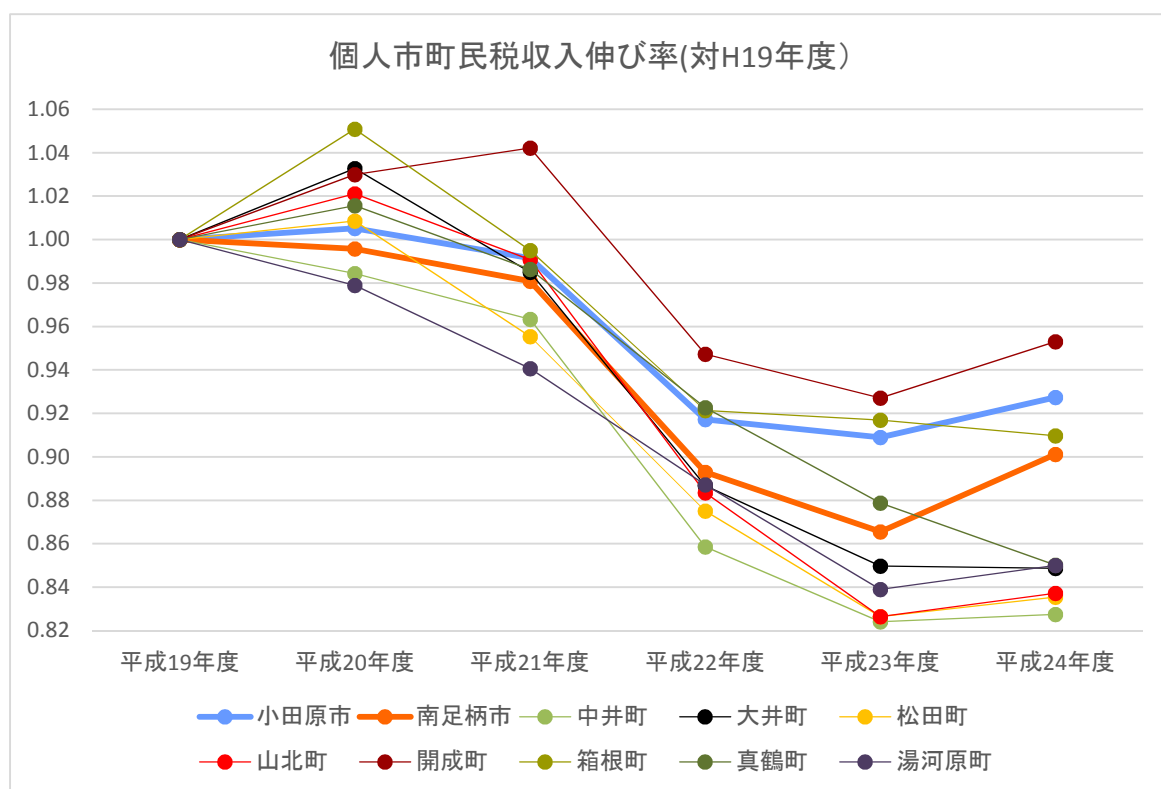


※決算カードを基に作成

2市8町全体の個人市町民税収入額は、減少傾向となっており、平成22年度の落ち込みが大きくなっている。市町別に平成19年度収入額に対する伸び率をみると、平成24年度において、全ての市町においてマイナスとなっている。

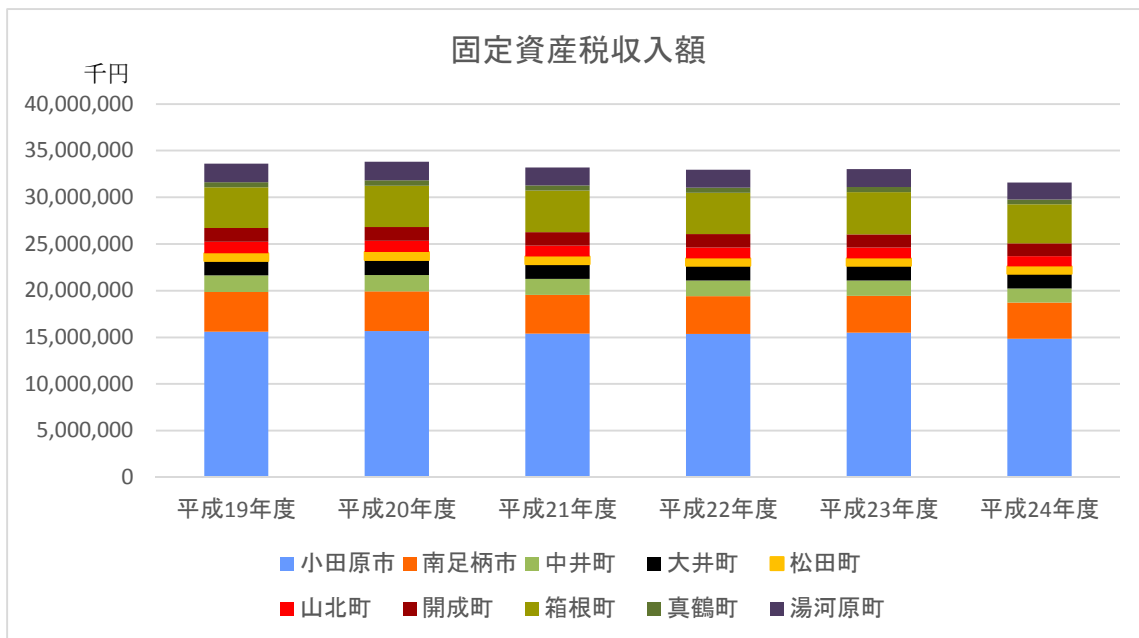


※決算カードを基に作成

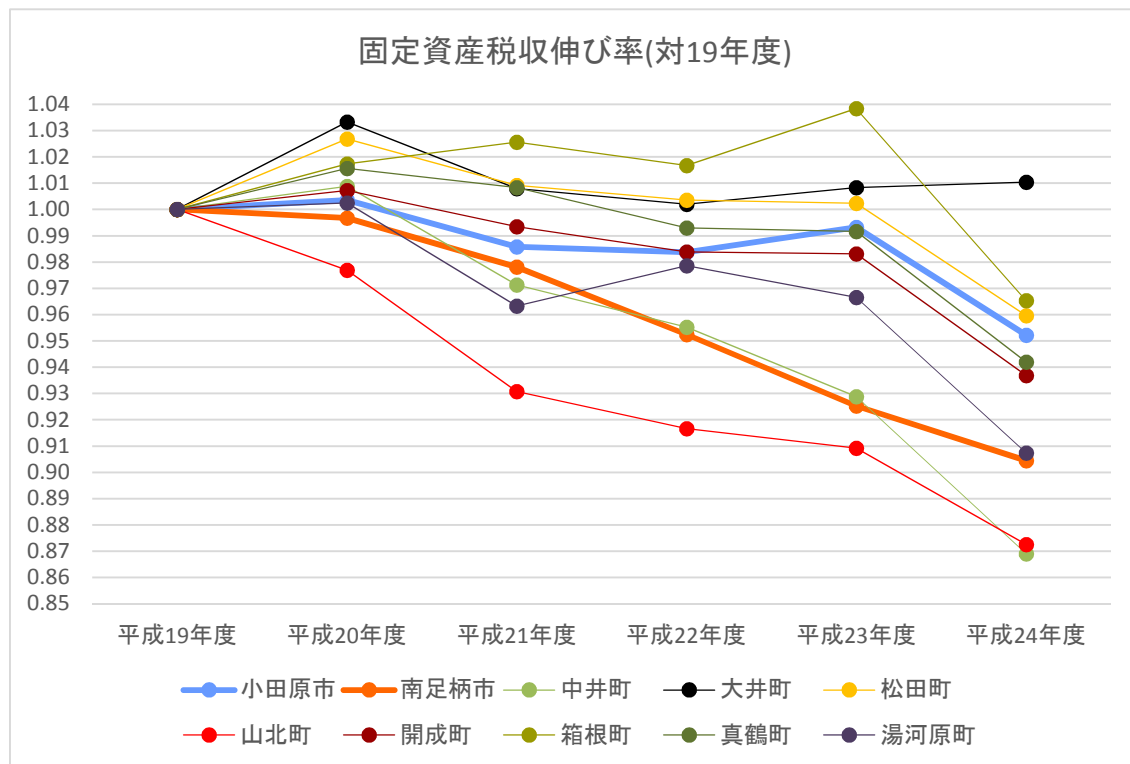


※決算カードを基に作成

2市8町全体の固定資産税収入額は減少傾向となっており、平成24年度の落ち込みが大きく
なっている。市町別に平成19年度収入額に対する伸び率をみると、平成24年度にお
いて、大井町以外の市町においてマイナスとなっている。



※決算カードを基に作成



※決算カードを基に作成

（４）県西地域の課題

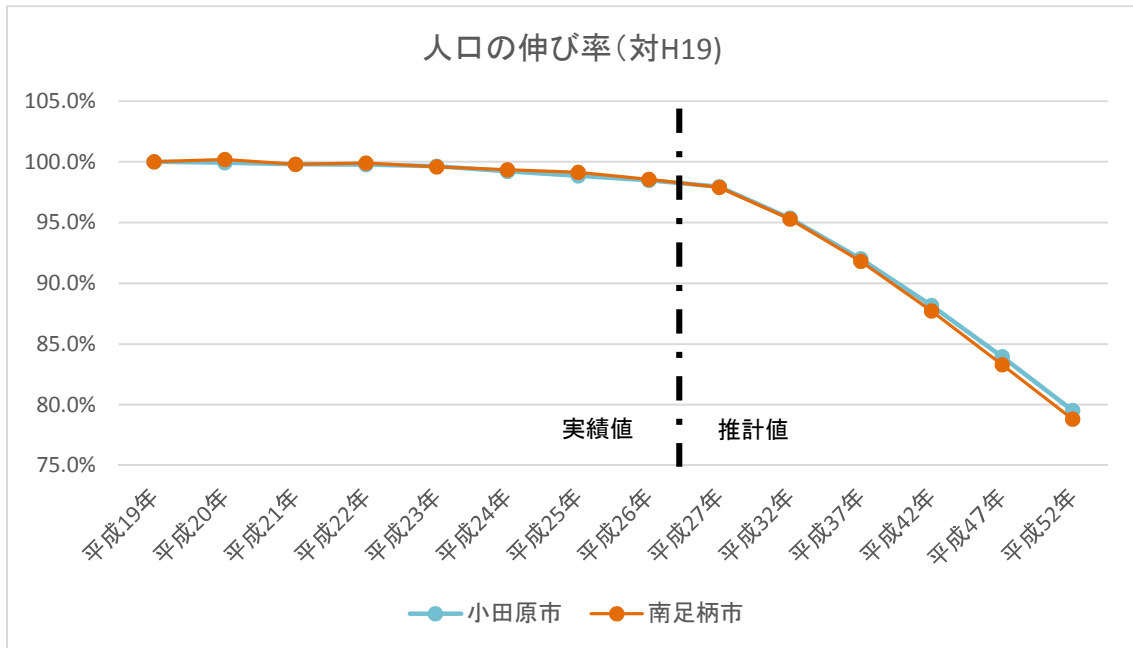
県西地域においては、人口減少、少子高齢化の影響などにより、個人市町民税などの収入が減少する一方で、高齢者等への給付などに係る扶助費が増加しており、今後、さらに人口減少、少子高齢化が進行すれば、極めて深刻な財政状況に陥ることが予想され、行政サービス水準の低下や住民負担の増大などが懸念される。

小田原市と南足柄市においても、厳しい状況ではあるものの、地域において一定の人口規模と財政規模を有していることなどから、周辺自治体からは、県西地域の中心市として、その役割の一層の強化を期待されている。

3. 小田原市と南足柄市の現状と課題

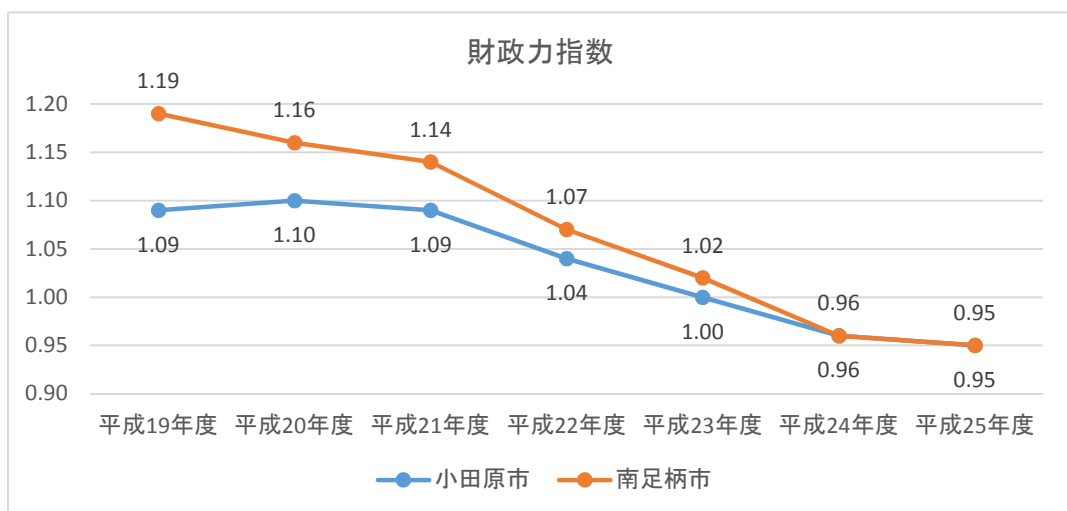
(1) 人口及び財政状況

2市の人口を見ると、両市ともに減少傾向となっており、そのペースはほぼ同様に平成19年の人口に対し平成52年には、小田原市が20.5%（△40,694人）、南足柄市が21.2%（△9,353人）減少すると見込まれている。



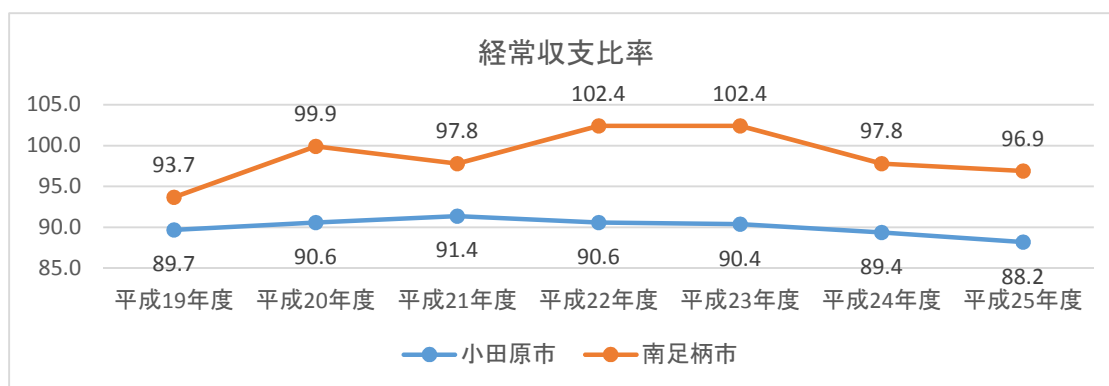
※神奈川県人口統計調査（各年1月1日現在の人口）及び国立社会保障・人口問題研究所（H22国勢調査に基づくH25.3時点推計）の推計を基に作成

次に、平成19年度から平成25年度決算における各種財政指標に基づく2市の財政状況を見ると、「財政力指数」については、両市ともに低下しており平成22年度から交付団体となっている。（※数値は過去3年間の平均値）



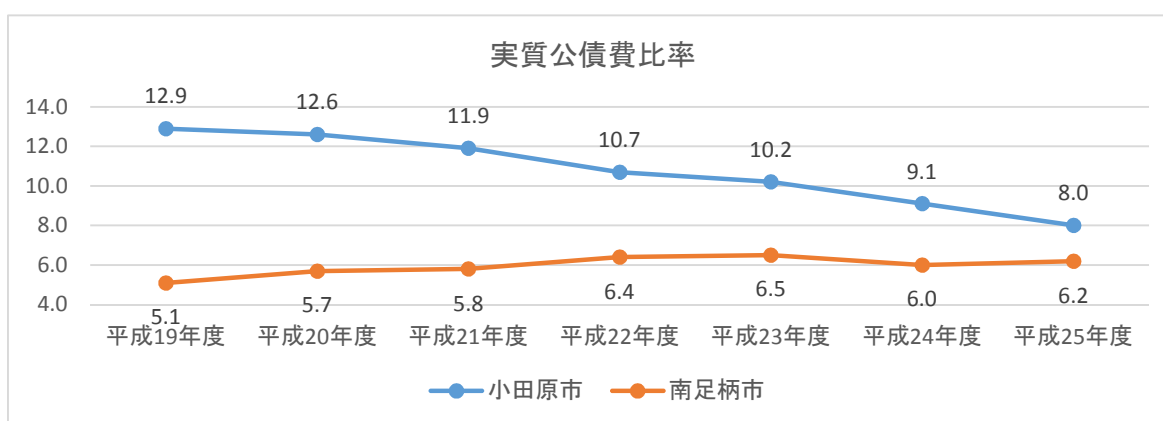
※決算カードを基に作成

次に、「経常収支比率」については、小田原市が 90%前後となっており、南足柄市は 100%前後となっている。



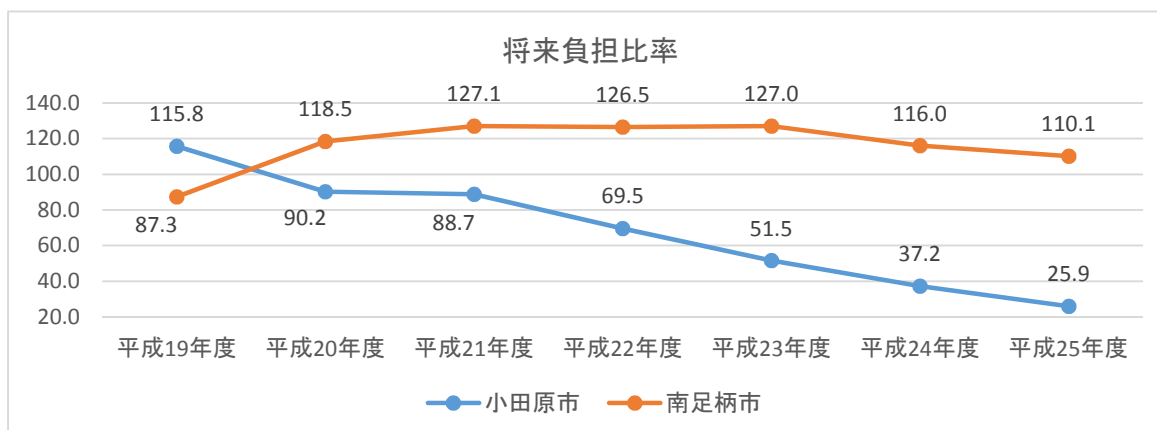
※決算カードを基に作成

「実質公債費比率」については、小田原市は数値が低下傾向にあるものの、南足柄市と比べると若干高い。また、南足柄市は、小田原市より数値は低いものの上昇傾向にある。
(※数値は過去3年間の平均値)



※決算カードを基に作成

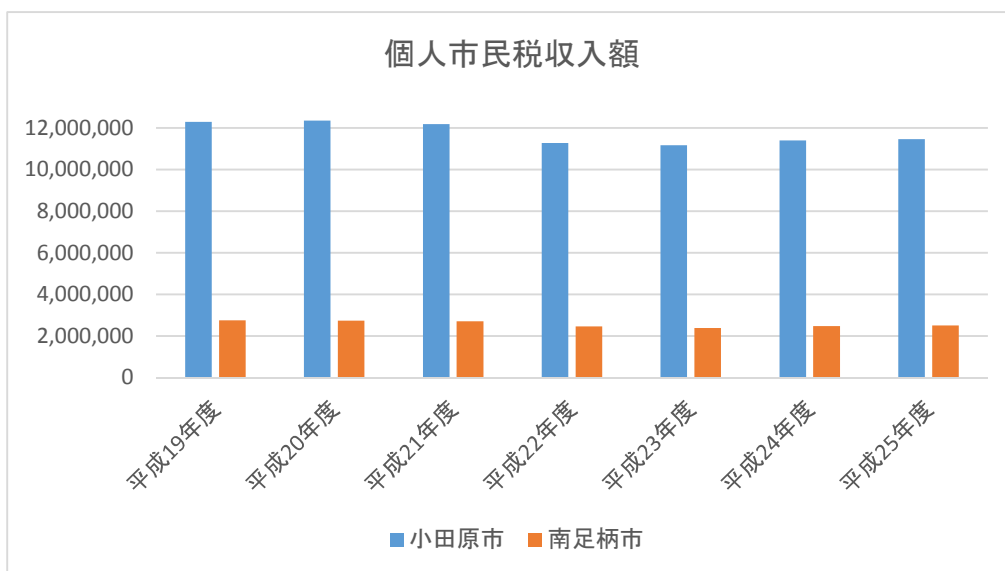
「将来負担比率」については、小田原市は平成 19 年度以降低下傾向が続いているが、南足柄市は平成 20 年度以降 100%以上で推移している。



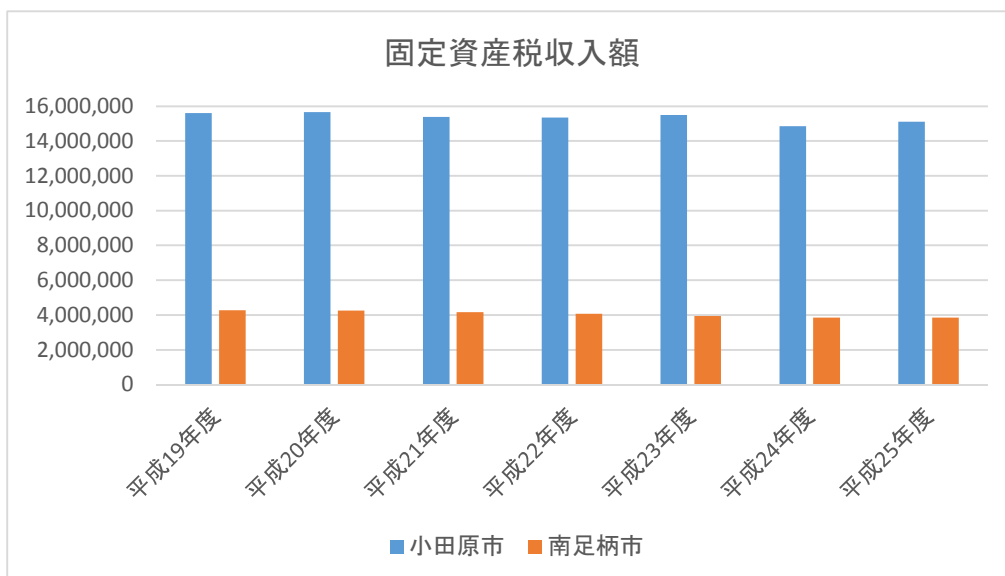
※決算カードを基に作成

次に、市税収入の根幹である個人市民税収入額及び固定資産税収入額の平成 19 年度から平成 25 年度における決算の状況をみると、両市ともに減少傾向となっている。

この間の伸び率は、個人市民税については、小田原市が 6.7% (△825,206 千円)、南足柄市が 9.2% (△253,583 千円) 低下しており、固定資産税については、小田原市が 3.2% (△499,846 千円)、南足柄市が 9.9% (△423,636 千円) 低下している。



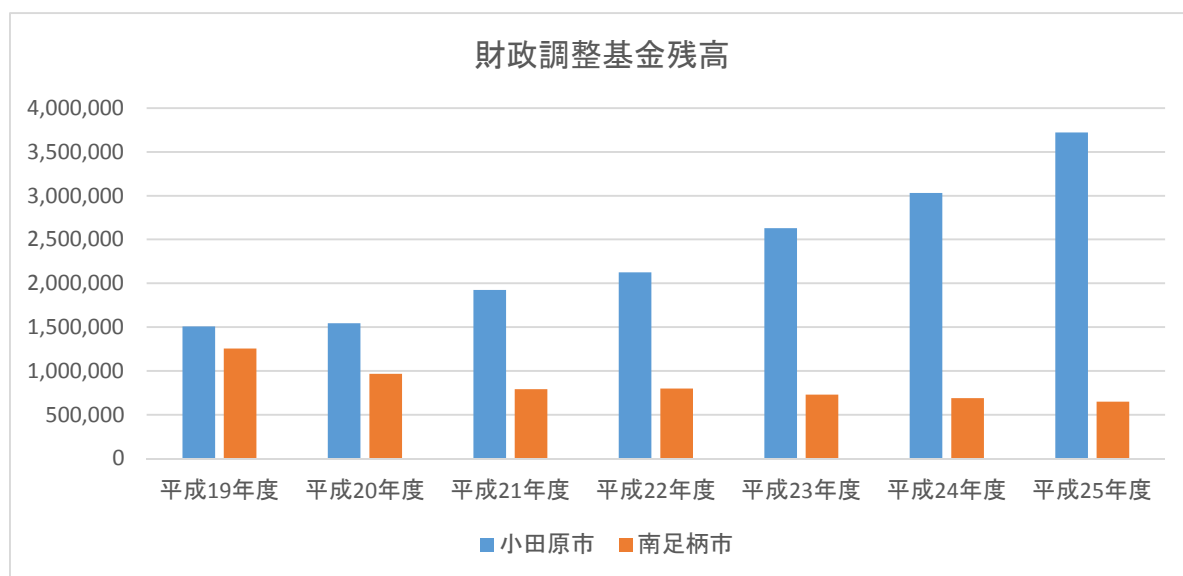
※決算カードを基に作成



※決算カードを基に作成

次に、平成 19 年度から平成 25 年度までの財政調整基金残高の状況については、小田原市が増加傾向となっているものの、南足柄市は減少傾向となっている。

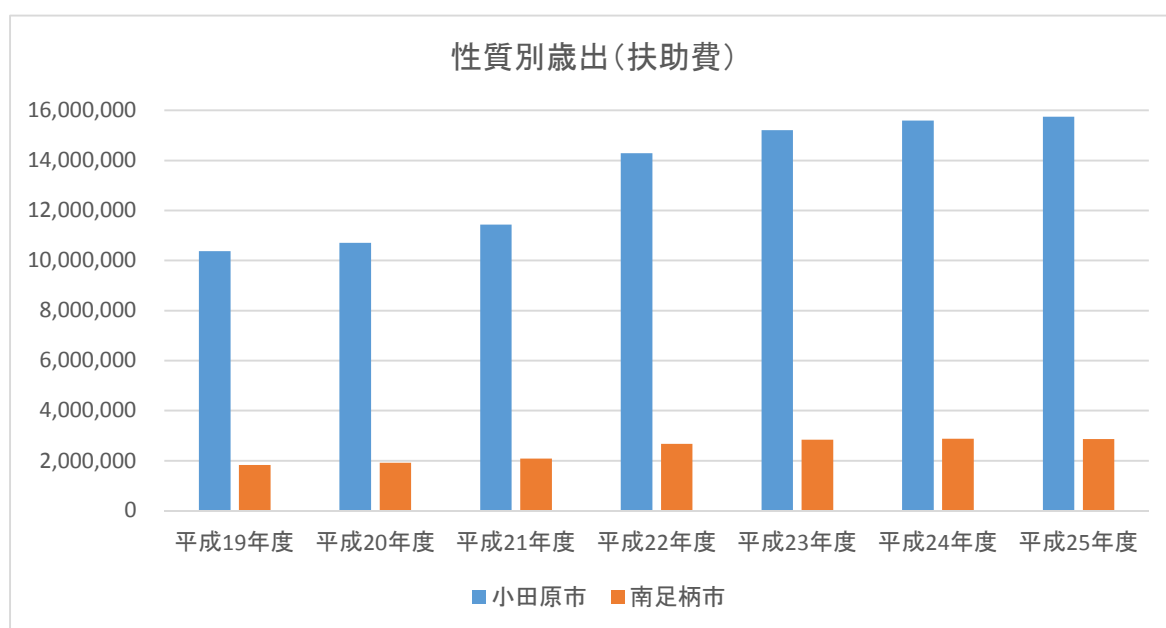
この間の基金残高の伸び率は、小田原市が 147.0% (2,215,401 千円) 上昇しており、南足柄市が 48.1% (△604,180 千円) 低下している。



※神奈川県財政資料集及び小田原市財政課作成資料を基に作成

一方、性質別歳出のうち扶助費の平成 19 年度から平成 25 年度における決算の状況をみると、両市ともに増加傾向となっている。

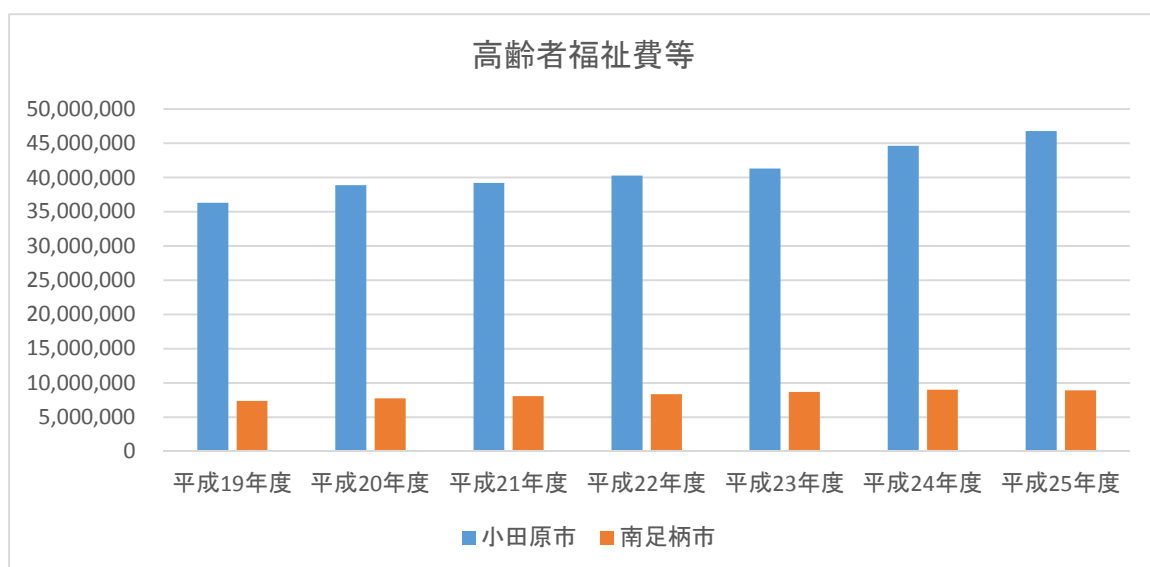
この間の扶助費の伸び率は、小田原市が 51.9% (5,382,438 千円)、南足柄市が 56.7% (1,036,493 千円) 上昇している。



※決算カードを基に作成

次に、高齢者の給付などに係る高齢者福祉費等をみると、両市ともに増加傾向となっている。平成 19 年度に対する平成 25 年度の高齢者福祉費等の伸び率は、小田原市が 28.8% (10,453,727 千円)、南足柄市が 20.8% (1,537,862 千円) 上昇している。

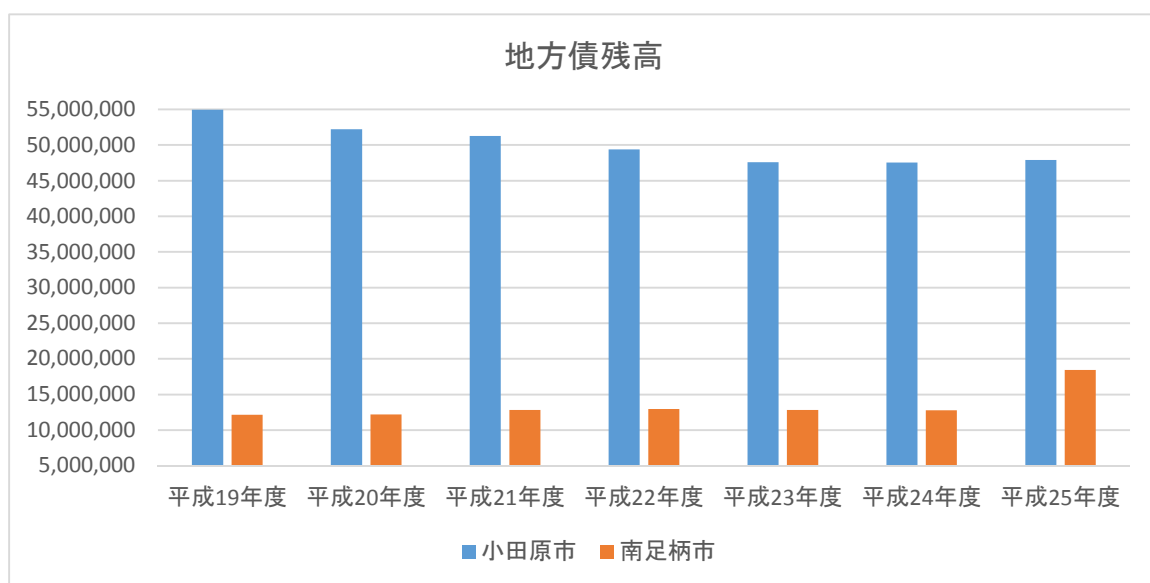
(※【高齢者福祉費等算出式】:「民生費－児童福祉費－生活保護費－災害救助費－国保・介護・後期特会への繰出金」＋「国保・介護・後期特会歳出額」＋「保健衛生費」)



※総務省市町村別決算状況調及び神奈川県財政資料集を基に作成

地方債残高の状況をみると、小田原市は減少傾向となっているが、南足柄市は増加から減少に転じたものの、再び増加している。

平成 19 年度に対する平成 25 年度の地方債残高の伸び率は、小田原市が 12.8% (△7,046,930 千円) 低下しており、南足柄市が 51.7% (6,287,997 千円) 上昇している。



※決算カードを基に作成

(2) 行政組織の状況

行政組織については、2市の職員数等について平成26年度4月1日時点でまとめた。

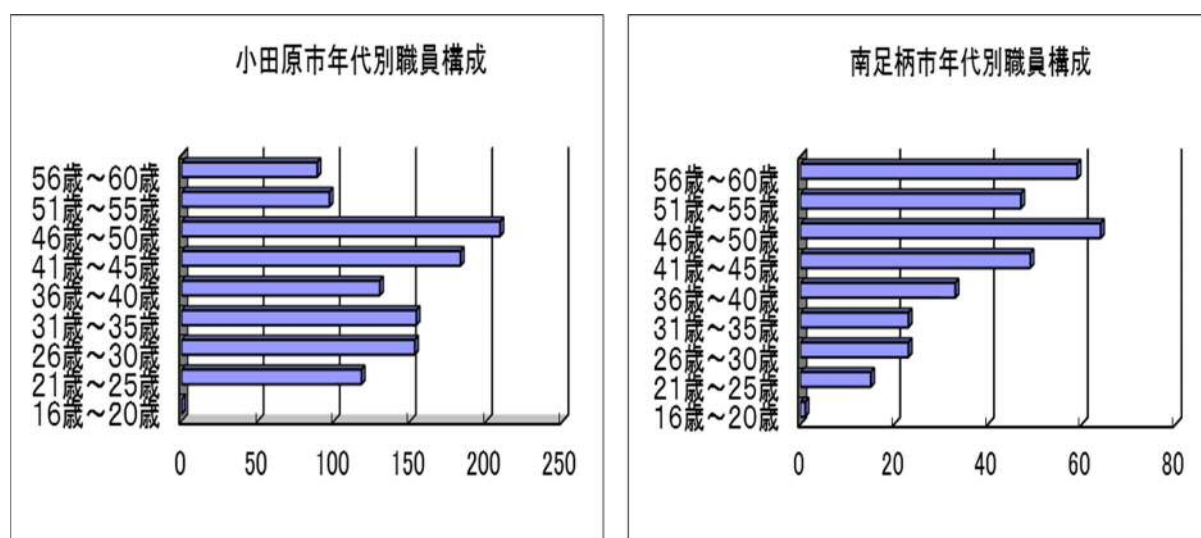
○職員数等の状況

平成26年4月1日現在で、小田原市の職員定数2,239人のうち現員数が2,176人、南足柄市の職員定数360人のうち現員数が314人である。

		小田原市			南足柄市		
		条 例 定 数(人)	現 員 数 (人)	構 成 比 (%)	条 例 定 数(人)	現 員 数 (人)	構 成 比 (%)
市長の 事務部局	一般職員	1,050	1,037	47.7	270	243	77.4
	病院職員	600	589	27.1	0	0	0.0
水道事業管理者の事務部局の職員		70	53	2.4	14	14	4.5
議会の事務部局の職員		14	12	0.5	5	4	1.3
選挙管理委員会の事務部局の職員		7	5	0.2	5	2	0.6
監査委員の事務部局の職員		7	6	0.3	3	2	0.6
農業委員会の事務部局の職員		6	5	0.2	3	1	0.3
教育委員会等の職員		120	111	5.1	60	48	15.3
消防職員		365	358	16.5	0	0	0.0
計		2,239	2,176	100.0	360	314	100.0

○一般行政職における年齢別職員数

小田原市の一般行政職の平均年齢は 39.5 歳で、中でも 46～50 歳の職員数が突出しているが、他の年代の職員数はほぼ均一である。それに対し、南足柄市の一般行政職の平均年齢は 45.3 歳で、46～50 歳の職員数が最も多く、それより若い世代は職員数が減少傾向にある。



○一般行政職における級別職員数

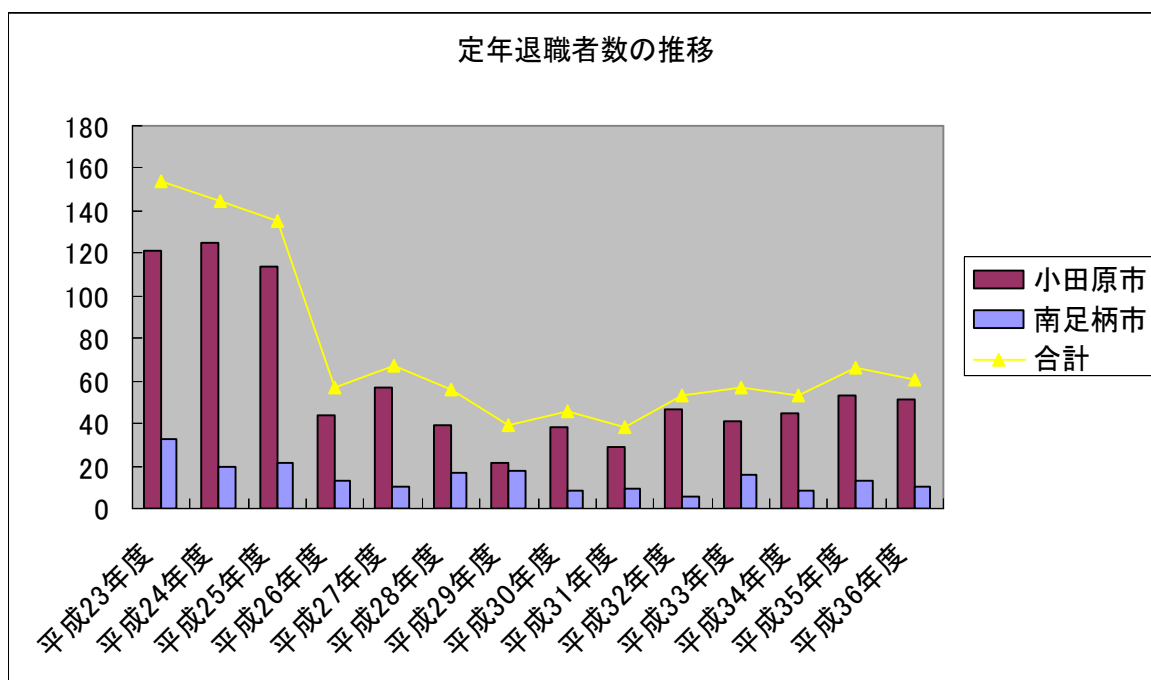
小田原市は 2 級から 4 級（一般職）の職員割合が約 60%と高い割合であるのに対し、南足柄市は 5 級から 7 級（管理・監督職）の職員割合が約 64%と高い割合となっている。

	1 級		2 級		3 級		4 級		5 級		6 級		7 級		8 級		総数
	標準	人数	標準	人数	標準	人数	標準	人数	標準	人数	標準	人数	標準	人数	標準	人数	
	職務	割合	職務	割合	職務	割合	職務	割合	職務	割合	職務	割合	職務	割合	職務	割合	
小田原市	主事補	43	主事	273	主任	157	主査	244	係長	183	副課長	94	課長	94	理事	46	1,134
		3.8		24.5		13.8		21.5		16.1		8.3		8.3		4.1	
南足柄市	主事補	15	主事	30	主任主事	21	主査	26	副主幹	48	班長主幹	82	課長課長補佐	53	部長次長参事	12	287
		5.2		10.4		7.3		9.1		16.7		28.6		18.5		4.2	

○今後想定される定年退職数の推移

両市を合わせた定年退職者は、平成 31 年度まで減少傾向となるが、その後増加傾向に転じる。

年度	職員数		当該年度退職者数		次年度職員数	
	小田原市	南足柄市	小田原市	南足柄市	小田原市	南足柄市
26	2,176	314	44	13	2,132	301
27	2,132	301	57	10	2,075	291
28	2,075	291	39	17	2,036	274
29	2,036	274	21	18	2,015	256
30	2,015	256	38	8	1,977	248
31	1,977	248	29	9	1,948	239
32	1,948	239	47	6	1,901	233
33	1,901	233	41	16	1,860	217
34	1,860	217	45	8	1,815	209
35	1,815	209	53	13	1,762	196
36	1,762	196	51	10	1,711	186



（３）各分野における行政サービス水準

行政サービス水準については、平成 19 年度に県西地域合併検討会において実施した事務事業調査の対象事業をベースに、総務、電算などの 21 分野にわたる合計 144 事業のサービス水準（平成 25 年度末時点）について調査した。

その結果、事務権限や保有施設の有無、自治体規模の差などにより、小田原市が提供している行政サービスの方が若干幅広いものの、同様の行政サービスについては、その水準に大きな差異はなかった。

なお、各分野における主な内容は次のとおりである。

○総務分野

- ・教育委員会をはじめ各行政委員会の委員等報酬額については、小田原市の方が高く設定されている。公平委員会については、南足柄市では県の人事委員会に委託している。
- ・広報誌の配布について、両市とも自治会配布を行っているほか、小田原市では新聞折込による配布をし、南足柄市ではコンビニ・医療機関・駅等、市民の集まる民間施設にも配架している。
- ・市議会について、議員報酬や政務活動費は小田原市の方が高く設定されている。また、常任委員会は小田原市の方が多く設置されている。

○電算分野

- ・基幹業務システムについては、それぞれシステム処理形態等が異なるが、処理対象業務は、南足柄市の方が多い。
- ・地域情報化について、電子申請・届出は両市とも神奈川県共同運営システムを活用しているが、公共施設予約については、小田原市は独自のシステムを活用している。
- ・情報セキュリティ体制については、両市とも情報セキュリティポリシーは策定済みだが、情報セキュリティ委員会や情報セキュリティ監査等の実施状況に差がある。

○税務分野

- ・個人住民税は、均等割非課税基準となる合計所得金額を南足柄市では低く設定している。
- ・固定資産税、都市計画税については、同一の税率・税額となっている。
- ・入湯税については、南足柄市は小学生以下や宿泊を伴わない入湯客について課税していない。

○住民分野

- ・住民票、戸籍関係等の交付業務について、印鑑登録証再発行の対応は異なるものの、そのほかの手数料については両市とも同額を徴収している。また、住民票の写し、印鑑登

録証明書、戸籍全部・個人事項証明書の交付は、両市及び大井町、箱根町、松田町と相互委託を実施している。

- ・総合窓口について、小田原市では総合窓口を 11 箇所設置しているのに対して、南足柄市は証明書発行窓口を 2 箇所設置しているものの、総合窓口を設置していない。
- ・自治会への活動費助成については、助成対象団体と補助金の算定方法等が異なる。
- ・防犯灯の整備及び維持管理について、小田原市では自治会が設置及び管理を行っているのに対し、南足柄市では市の直営で行っている。なお、小田原市は平成 26 年度から市の管理。

○環境分野

- ・ごみの分別収集について、紙類、ペットボトル、プラスチック製容器包装の収集頻度は、南足柄市の方が多く収集している。
- ・ごみ処理中間施設については、両市とも単独処理を行っている。また、施設規模や炉形式等が異なるが、両市とも築年数の経過による老朽化対策が課題となっている。
- ・し尿処理について、し尿・浄化槽の汚泥収集は、両市とも民間委託で実施している。また、汚泥処理について、小田原市では直営の施設で処理しているのに対し、南足柄市では、一部事務組合の足柄上衛生組合にて処理している。

○防災分野

- ・防災行政無線については、小田原市では屋外子局の整備を重点的に行い、南足柄市では屋外子局の整備と並行して戸別受信機の設置を推進している。
- ・自主防災組織については、両市とも全自治会が設置している。
- ・自主防災組織が整備する防災資機材の購入補助について、小田原市は実施している。

○福祉分野

- ・生活保護の級地区分が異なるため、最低生活費に差が生じている。
- ・介護保険料の地域区分が異なり、基準保険料月額南足柄市が若干低い、小田原市の方が、保険料が細分化されている。
- ・介護認定審査会については、小田原市は市単独で事務処理をしているが、南足柄市は 1 市 5 町共同で設置し、一部事務組合に事務移管している。
- ・障害支援区分等認定審査会については、小田原市は足柄下郡 3 町と、南足柄市は足柄上郡 5 町と、それぞれ機関の共同設置をして事務処理を行っている。

○国民健康保険分野

- ・国民健康保険料額は、南足柄市のほうが高い。また、南足柄市は 26 年度から税方式に変更となる。

- ・国民健康保険料の納付回数が異なっている。
- ・出産育児一時金や葬祭費の給付内容については、同一である。

○子育て分野

- ・公立保育所における保育サービスについては、概ね同一の制度で実施している。その中で、保育料の国徴収基準に対する割合をみると、南足柄市の方が若干低い設定となっている。また、延長保育に関しては、小田原市の方が低い料金設定となっている。
- ・民間保育所補助については、歯科検診補助等の同一の制度もあるが、それぞれ市独自の補助メニューを設けている。
- ・小児医療費助成については、小田原市の方が、助成対象範囲が広く設定されている。

○保健分野

- ・がん検診については、自己負担額の免除要件となる年齢設定等が異なる。また、両市ともほぼ同様の検診を実施しているが、小田原市では胃がんリスク検診も実施している。
- ・乳幼児健診回数については、両市とも同様であるが、小田原市は2歳児の歯科健診を実施している。
- ・予防接種（定期接種）については、両市ともに個別接種で実施している。
- ・休日診療については、両市ともに広域連携により事業を実施している。小田原市は、休日診療に加えて、夜間診療も実施している。

○教育分野

- ・就学援助の支給対象となる者の所得水準の基準は、両市ともほぼ同様となっている。
- ・奨学金給付は、小田原市が年額 30,000 円であるのに対し、南足柄市は年額 111,600 円となっている。
- ・学校給食調理方式については、小田原市は単独及び共同調理場方式の併用であるが、南足柄市は小中学校の全ての給食が単独調理方式となっている。
- ・放課後児童クラブの運営方法の違いから、利用料については、小田原市は一律の金額であるが、南足柄市はクラブによって金額に差がある。

○商工分野

- ・両市とも商工会への補助を行っている。また、小田原市では商工会議所への補助も行っている。
- ・両市とも商店街団体への補助を行っており、小田原市では商店街連合会への補助も実施している。
- ・中小企業信用保証料補助については、小田原市は、融資資金の種類により補助限度額が異なり、南足柄市においては、一律となっている。

- ・中小企業退職金共済制度加入補助については、小田原市においては、被共済者の人数により補助率が異なり、南足柄市においては、補助額が一律となっている。

○労働分野

- ・勤労者生活資金貸付については、両市とも制度を有しており、小田原市は、その用途によって貸付限度額が異なっているが、南足柄市は用途に限らず一世帯の貸付限度額が 150 万円となっている。
- ・貸付利子については、両市とも資金用途により利率を設定している。
- ・また、融資期間についても、小田原市は一定の場合、通常の融資期間より長くなっているが、南足柄市はすべて 5 年以内となっている。

○観光分野

- ・両市とも観光協会が開催する観光行事等を支援するため、観光協会への補助を実施している。そのうち、小田原市は職員人件費についても補助対象となっている。
- ・観光協会の平成 25 年度歳出決算額に対する市補助金の補助率については、小田原市が約 69%となっており、南足柄市は約 55%となっている。
- ・観光協会以外の団体が実施する観光振興イベントへの補助については、それぞれ実行委員会が実施しているイベントへの補助を実施している。

○農林分野

- ・農業者等の農業経営の安定化等を目的とした資金融資利子補給制度については、両市とも一定の制度を設けている。
- ・森林組合への補助について、小田原市は補助を実施していないが、南足柄市は補助を実施している。
- ・林業振興に係る補助制度については、両市とも市町村森林整備計画に基づき林業者が行う森林整備（下刈り）の経費の一部を補助する制度を設けている。
- ・水源環境保全・再生について、両市とも水源環境税などを財源とした県の各種補助金等を活用し、間伐等の事業を実施している。

○水産分野

- ・水産分野における各種補助制度について、小田原市は水産物の生産性向上や漁業経営の安定を図るなど、漁業振興に係る補助制度を有しているが、南足柄市においては、漁業振興に係る補助制度を有していない。

○都市計画分野

- ・両市とも行政区域全域が都市計画区域となっており、区域区分が定められている。

- ・開発許可については、小田原市は許可事務を市で行っているが、南足柄市においては、県が許可事務を行っている。
- ・景観行政については、両市とも景観行政団体の認定を受け、景観計画を有しているが、小田原市においては、重点区域を設定しているが、南足柄市では重点区域を設定していない。
- ・1人あたりの都市公園面積については、両市ともほぼ同水準となっている。

○建設分野

- ・公営住宅入居率については、両市とも約90%となっている。また、小田原市は市独自の入居要件を設定しているが、南足柄市は要件を設定していない。
- ・両市とも、条例に基づき道路占用料を徴収している。
- ・私道整備について、小田原市は一定の要件を満たす場合、所有者等に対し補助を行っているが、南足柄市においては、補助制度を設けていない。
- ・狭あい道路拡幅整備について、小田原市は支障物件補償制度を設けているが、南足柄市は制度を設けていない。

○水道分野

- ・両市とも水道事業を実施しており、料金体系は用途別の逦増型を採用している。
- ・水道料金の減免措置については、両市とも漏水に対する減免を行っている。南足柄市は、災害被災者への減免や一定の要件を満たす世帯に対し基本料金分の助成を実施。
- ・検針徴収業務については、両市とも同一の民間事業者へ委託している。
- ・小田原市内には県営水道区域が有るが、南足柄市内には、県営水道区域は無い。

○下水道分野

- ・小田原市は約80%の普及率であるが、南足柄市は約70%となっている。
- ・下水道料金の減免措置については、小田原市は生活保護世帯を対象に料金の全額を免除している。南足柄市においては障害者のいる世帯に対し基本料金の額を免除している。
- ・受益者負担金については、小田原市は一律の金額になっているが、南足柄市はエリアによって金額が異なっている。
- ・両市ともに、水洗化改造に係る資金貸付制度を設けている。

○消防分野

- ・消防団について、階級制度に大きな差異は無いが、消防団員の年額報酬においては、南足柄市の方が、小田原市より約2倍高い額となっている。
- ・出場手当については、1回あたりの手当額が小田原市の方が、南足柄市より2倍以上高い額となっている。

（４）公共施設の状況

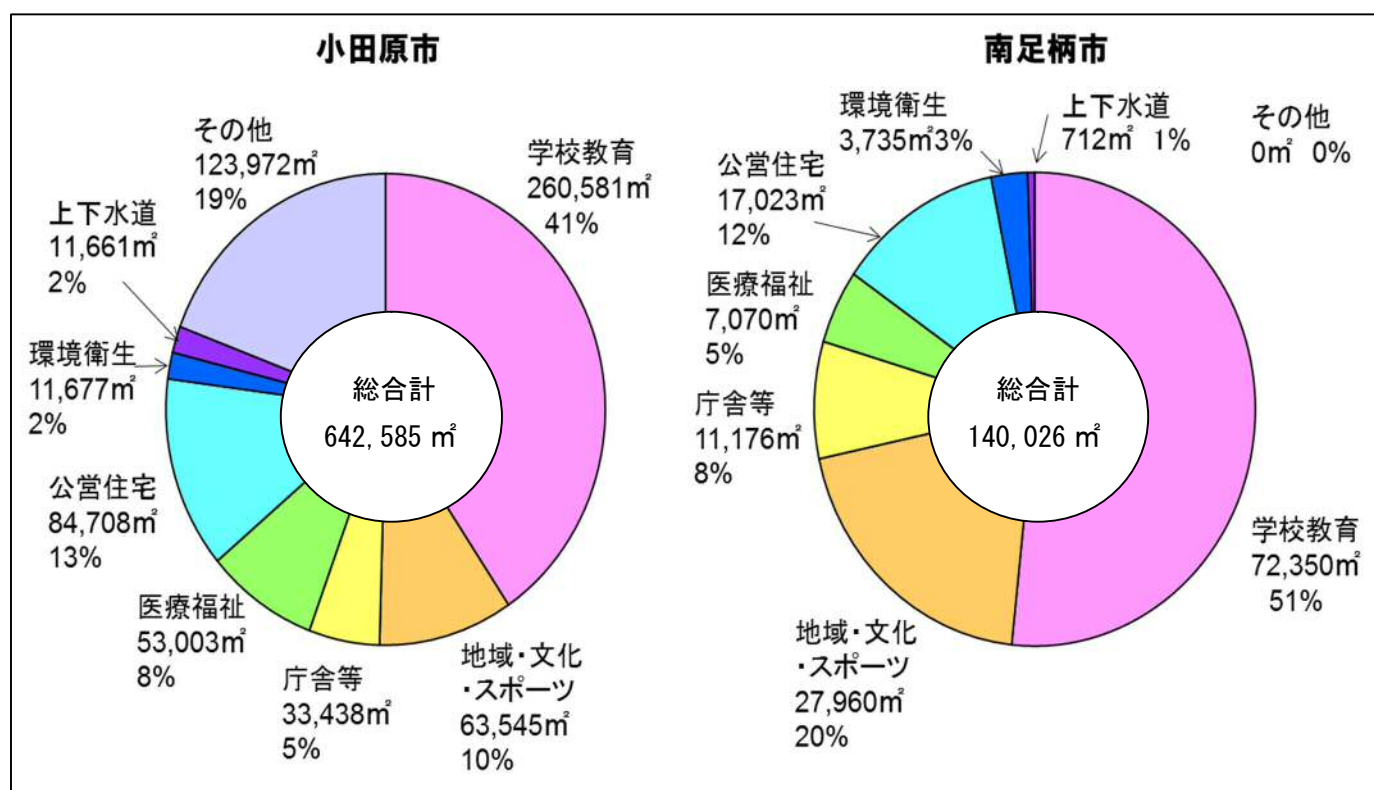
公共施設については、両市の保有する公共施設のうち建物を中心とする施設を対象に、平成 24 年度末現在の状況を調査した。

その結果、小田原市の方が保有する施設の種類や数が多く、延べ床面積の合計は南足柄市の約 4.6 倍となっており、管理運営費は南足柄市の約 9.7 倍となっている。管理運営費の性質別内訳を見ると、小田原市は人件費が大きな割合（49%）を占めており、南足柄市は修繕費等の維持管理費（42%）が大きな割合を占めている。

また、両市ともに保有する公共施設のうち、築年数が 30 年以上経過している施設が多くなっている。

○公共施設の機能別延べ床面積と割合

- ・保有する公共施設の機能別延べ床面積を見ると、両市ともに「学校教育」施設が大きな割合を占めている。
- ・「学校教育」施設の次に大きな割合を占める施設は、小田原市は「その他」の施設が 19% を占めており、南足柄市は「地域・文化・スポーツ」施設が 20% を占めている。なお、小田原市の「その他」の施設については、南足柄市が保有していない公設卸売市場や競輪場等となっている。

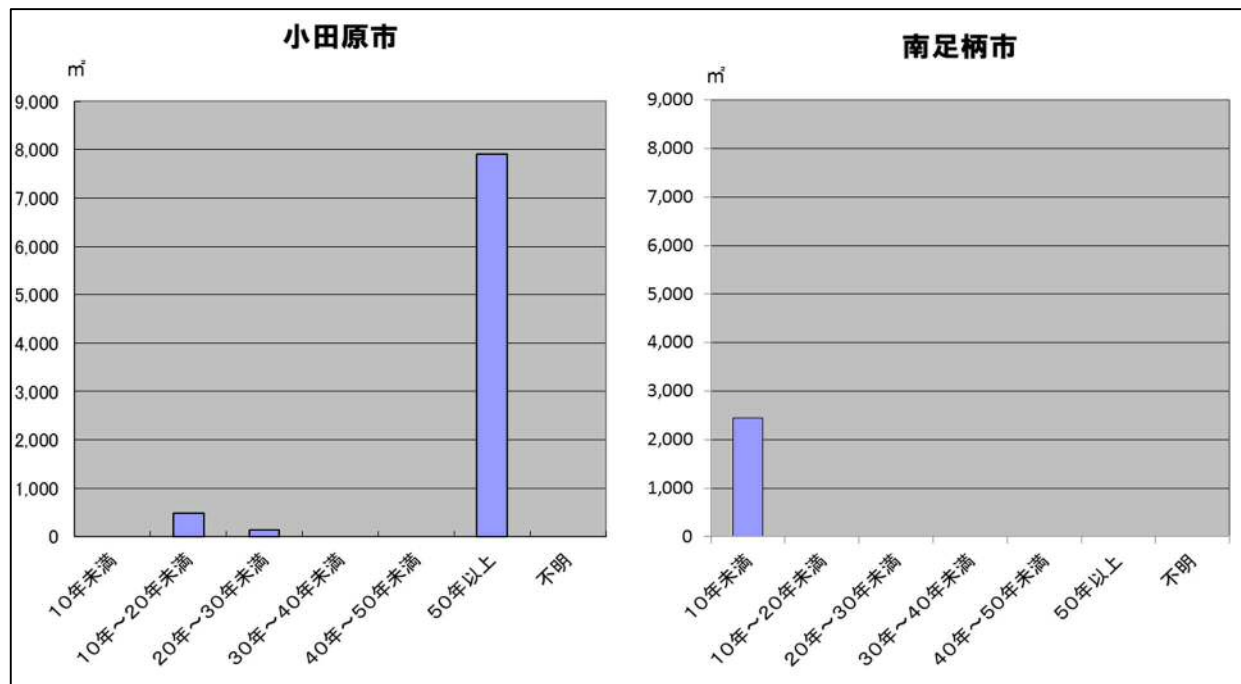


注：小田原市の公共施設データについては、小田原市施設白書【別冊】施設別データ（平成 25 年度改訂版）より抜粋。
当該白書の各種数値は、平成 24 年度決算値となっているが、消防の足柄消防署及び岡本出張所については、その値は含まれていない。

○築年数

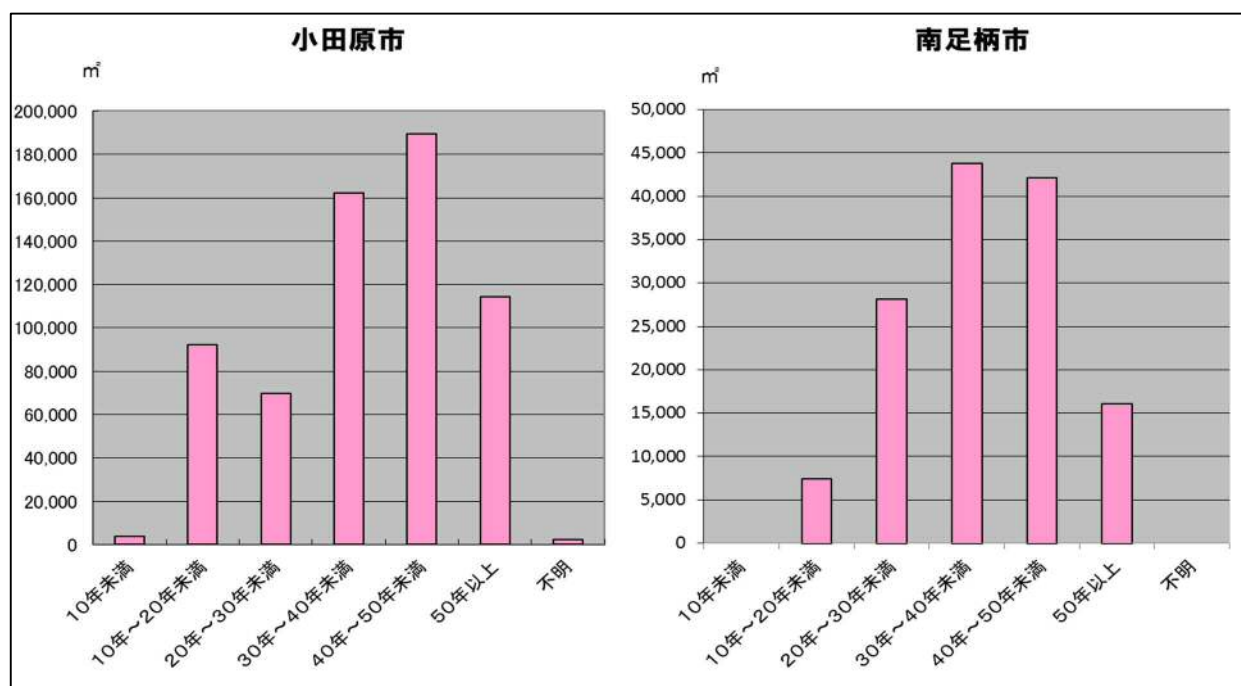
【木造施設】

- ・小田原市では、市民集会施設、支所、生涯学習施設等を中心に木造の公共施設を有しており、その中でも築年数が50年以上経過した施設が多い。
- ・南足柄市は、築年数の新しい木造の市営住宅を有している。



【非木造施設】

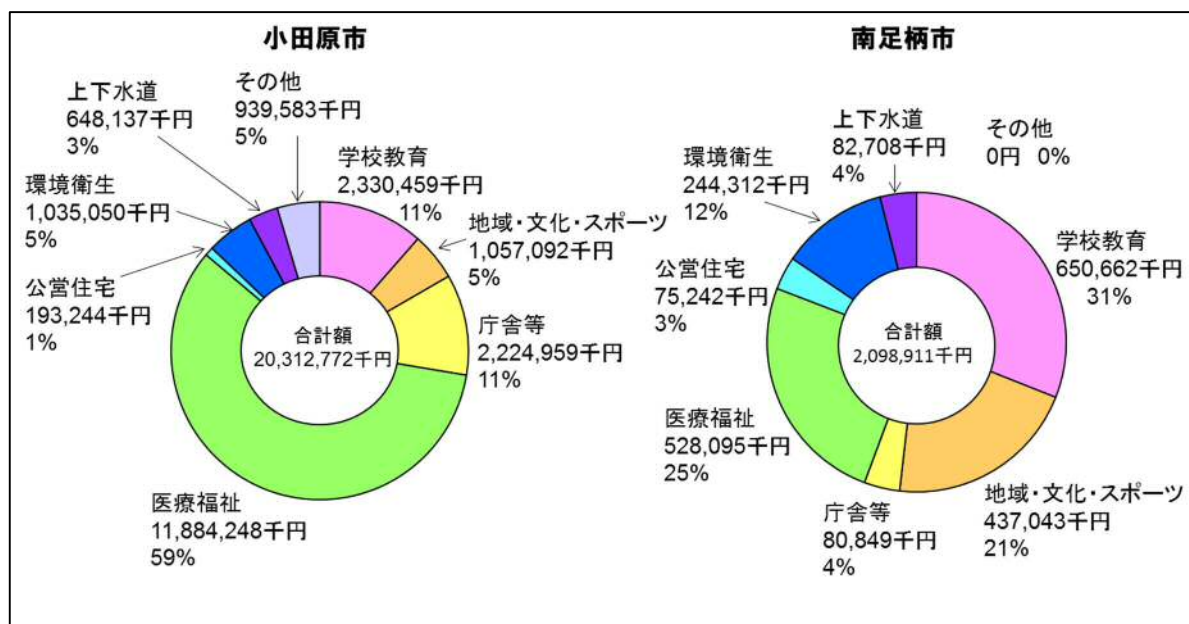
- ・両市ともに、築年数30年以上の公共施設を多く所有している。



○管理運営費

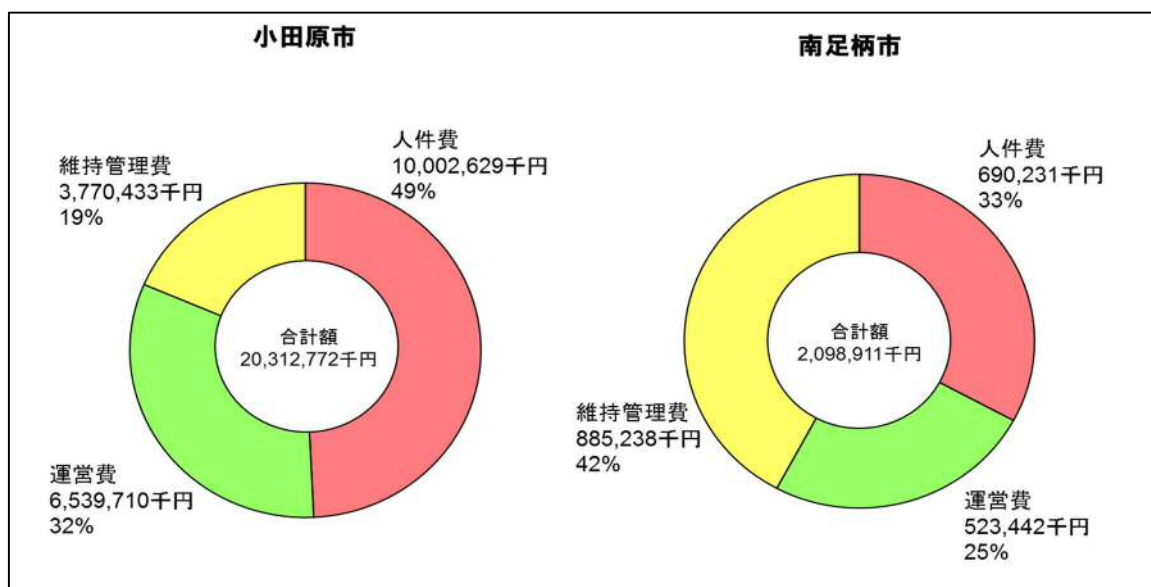
【機能別割合】

- ・小田原市では、医療福祉施設が管理運営費全体の 59%を占めており、そのうち市立病院の経費が大半を占めている。
- ・南足柄市では、地域・文化・スポーツ施設が管理運営費全体の 5分の1を占めており、そのうち体育センターと文化会館の経費が大きい。



【性質別割合】

- ・小田原市では、管理運営費の約半分を人件費が占めている。
- ・南足柄市では、維持管理費が 42%と大きな割合を占めており、老朽化する公共施設の修繕等に対応するため、維持管理費の割合が大きくなっている傾向にある。



（５）現状と課題の総括

人口減少や少子高齢化の進行により個人市民税などの歳入は減少傾向にある一方、扶助費などの歳出は増加傾向となっており、両市の財政力は低下傾向にある。これに加え、保有する多くの公共施設の老朽化が進んでおり、これら施設の維持管理経費の増加が見込まれるとともに、平成 32 年度以降から定年退職者数が増加傾向にあることから、人件費の増加も見込まれる。

これまで、両市では事務事業の見直しや人件費の削減などの歳出抑制や、新たな歳入の確保など不断の行財政改革に取り組んでいるものの、今後見込まれる財政需要を勘案すると、これまでどおり中心市としての役割を担う以前に、自市の行政サービスを将来に亘り安定的に提供していくことが危惧される状況にある。

4. 中心市としてのこれまでの取組と課題

小田原市と南足柄市は、これまで2市8町あるいは1市5町が抱える広域的な行政課題の解決に向けた取組において、その中心的な役割を担ってきた。

【主な取組】

形 態	小田原市	南足柄市
協議会等	○県西地域広域市町村圏協議会 (職員共同研修、スポーツ施設及び図書館の相互利用、災害時応援協定ほか) ○あしがら広域圏ネットワーク (スポーツ振興、観光振興) ○西さがみ連邦共和国 (フィルムコミッション設置、城下町おだわらツデーマーチの実施など) ○県西地域合併検討会 ○神奈川県西部広域行政協議会 (職員共同研修、環境、防災、広報、都市交通分野における連携) ○小田原市消費生活センター (消費生活相談)	○足柄上地区広域行政協議会 (道路、交通、観光等の有機的整備計画や上下水道、し尿やごみ処理、公園等施設の共同化計画の策定及び実施の促進など) ○南足柄市消費生活センター (消費生活相談)
機関の共同設置	○小田原市箱根町真鶴町湯河原町障害支援区分認定審査会	○南足柄市・中井町・大井町・松田町・山北町・開成町障害支援区分等認定審査会
事務の委託	○消防・救急業務の受託	
一部事務組合	○小田原市外二ヶ市町組合 ○箱根町外二カ市組合 (共有林野の管理処分)	○南足柄市外五ヶ市町組合 ○南足柄市外二ヶ市町組合 他3 (共有林野の管理処分) ○足柄上衛生組合 (し尿処理、休日急患診療所の設置管理、医療機関等の相互連携推進、介護認定審査事務)

こうした長年に亘る取組の成果が表れる一方で、中心市においては次のような課題が顕在化している。

【課題】

小田原市	南足柄市
○中心市に事務的・財政的な負担が集中する。 ○県内の他圏域と異なる県西地域の特性上、一般的に広域行政に期待される効果（単独では実施困難な事務事業が可能になる、スケールメリットによる事務の効率化、高度な行政サービス提供の可能性 等）が出にくい。	○中心市に事務的・財政的な負担が集中する。 ○構成市町の意味統一が必要で意思決定に時間を要し地域課題に迅速な対応が難しい。

5. 課題への対応策

これまで述べてきた課題への対応策として、広域連携と合併のそれぞれの有効性を検証した。結果は次のとおり。

【小田原市と南足柄市の課題への対応】

手 法 検証の視点	2市の連携 (現状のまま)	2市の合併
行財政基盤の強化	一定の効果は見込まれるが、行財政基盤の強化には繋がらない。	抜本的に行財政基盤を強化することができる。

【中心市としての課題への対応】

手 法 検証の視点	現状のまま近隣自治体と 広域連携を実施	2市が合併して 近隣自治体と広域連携を実施
中心市の役割	中心市の役割を担えるほどの財政力が伴わない。	中心市の役割を担い、圏域をけん引する財政力を備えることができる。
安定的な行政サービスの提供	中心市の強化が図られないことから、これまでの広域連携を含め、県西地域において安定的に行政サービスを提供することが困難となる。	中心市の強化が図られることにより、県西地域において今後も安定的に行政サービスを提供することができる。
広域連携強化の可能性	中心市の強化が図られないことから、連携強化の可能性は乏しい。	中心市の強化が図られることにより、新たな広域連携制度の活用が見込まれ、県西地域における連携強化の可能性が拡大する。

県西地域における安定的な行政サービス提供体制を維持し、地域の活性化を図っていくためには、地域の核となって強力に圏域をけん引することのできる体力を備えた中心市を形成した上で、一層の連携強化を推進していくことが不可欠である。

その具体的な手法としては、一定の人口規模と財政規模を有する小田原市と南足柄市が合併し、合併新市が核となり、近隣自治体との新たな広域連携制度を活用していくことが最善策だと言える。

6. 2市の合併により想定される効果の検証

(1) 行政サービスにおける効果

2市が合併を選択することにより、行政サービスにおいて次のような効果が見込まれる。

①住民の利便性の向上

住民票の発行などの利用可能な窓口が増え、住居地、勤務地や買い物先等、多くの場所で手続きが可能となるとともに、転出届など電子申請手続きの統一化による対象手続きの増加、また、現南足柄市民にとっては、市立病院等の夜間急患診療、市営住宅や霊園の利用が可能となるなど、住民利便性の向上が図られる。

②行政サービスの高度化

これまで2市が提供していた行政サービスを統合することで、業務の効率化が図られサービス水準を総体的に高めることが可能となる。

また、小田原市は、平成12年度から特例市に移行し、都市計画や環境など専門性の高い分野を中心に神奈川県から権限の移譲を受けることにより、経験や業務ノウハウを蓄積してきた。これらは合併を通じ、現南足柄市職員にも共有されることとなり、専門性の高い技能を有した職員が増加し、今以上に質の高い市民サービスの提供が可能となる。

③広域的なまちづくりの展開

市域の拡大により、それぞれの地域特性に合わせた土地利用や道路等の基盤整備など、より広域的な施策展開が可能となる。また、これまで課題となっていた行政界における避難勧告の統一化など、防災面の強化も可能となる。

④まちの魅力の向上

小田原城や大雄山最乗寺などの地域資源と大雄山線との連携等、観光振興による交流人口の更なる拡大を図るほか、地域の重要な公共交通機関である大雄山線の利用を促進することができる。また、両市の地域資源を都市セールスや生涯学習分野で一元的に活用することで、まちの魅力発信の強化や郷土愛の醸成を図ることができる。

(2) 行財政運営における効果

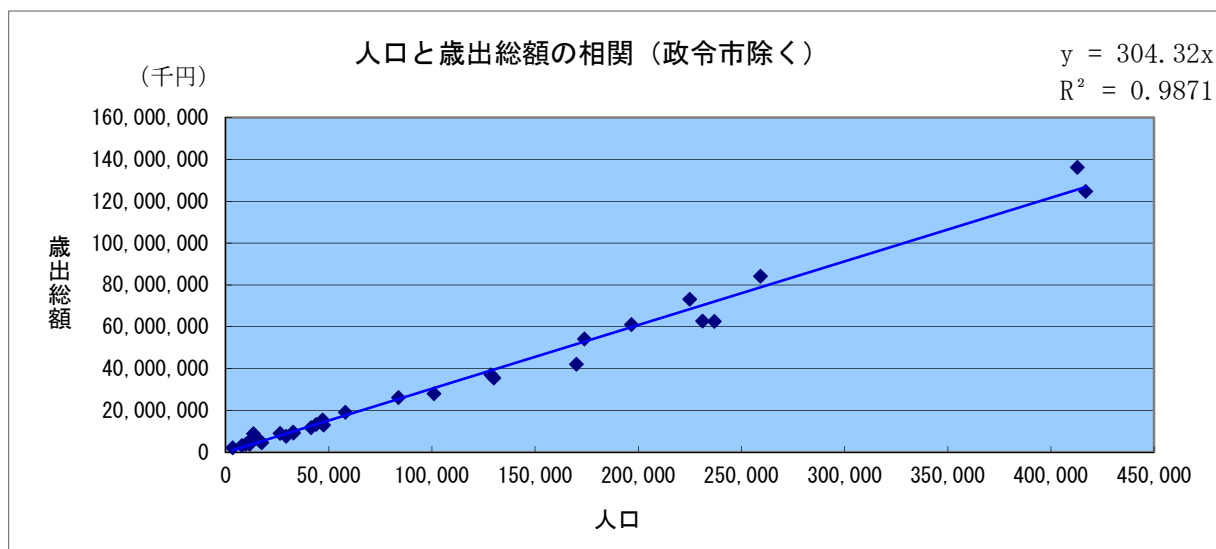
行政サービスにおける効果のほか、合併のもたらす効果として、総務や企画等の管理部門の統合による人件費の削減や、事業の統廃合による事業費の削減等の財政効果が見込まれる。効果額の試算結果は以下のとおり。

①歳出効果額の試算

県内33市町村のうち、政令市である横浜市、川崎市及び相模原市を除いた30市町村について、人口（平成25年1月1日現在）と歳出総額（平成24年度一般会計決算）の関係を分析すると両者の間には極めて高い相関性が認められる。

このときの関係式は、「歳出総額＝304.32 千円×人口」となり、人口が 1 人増えるごとに、歳出がおよそ 30 万円増える計算になる。これは、政令市を除いた本県の 1 人あたり歳出額 302.95 千円（974,051,403 千円÷3,215,263 人）とおおむね齟齬はない。

2 市の一般会計歳出決算額の単純合計は、61,147,446 千円＋13,406,330 千円＝746 億円である。上記式に 2 市の人口合計 240,509 人をあてはめると、304.32 千円×240,509 人＝732 億円となる。



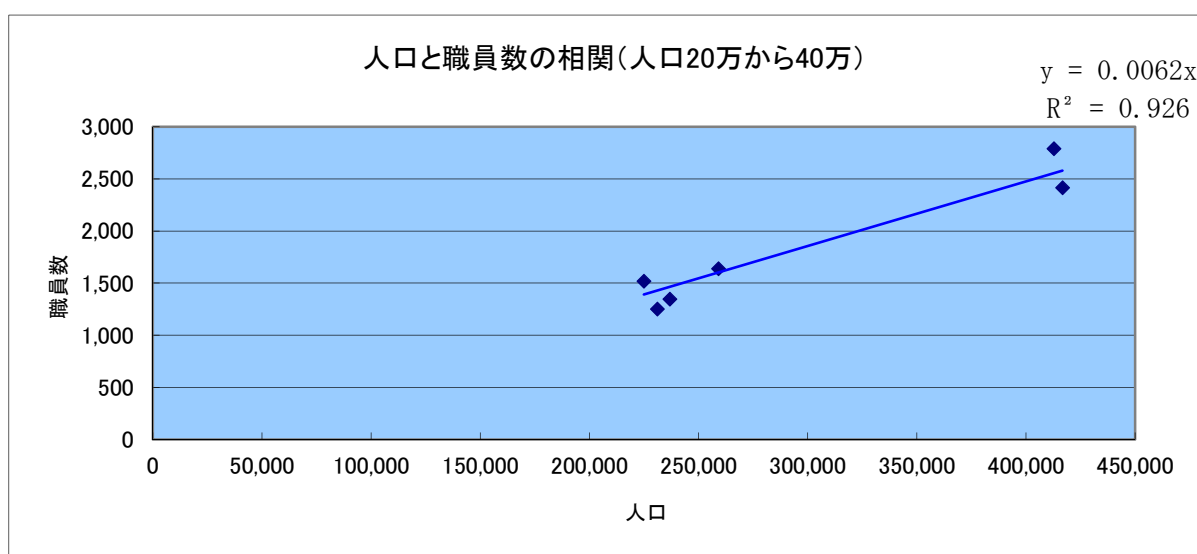
以上のことから、県内市町村の一般会計歳出の態様を踏まえた場合、人口 24 万の市が仮に存在すれば、その市の歳出は 732 億円を中心としたところに位置することになる。よって、合併による歳出効果額は 746 億円－732 億円＝年間 14 億円近くになると試算される。

この理論値のほか、現状の個別事業単位における歳出削減の効果を検証した。ごみ焼却施設の統合や最終処分場の活用、契約事務の一本化などにより、両市がそれぞれ負担している施設運営費や焼却灰の処理経費などの削減が可能であると考えられる。

②職員数の削減効果の試算

県内市町村のうち人口規模が 20 万から 40 万の 6 市について、人口（平成 25 年 1 月 1 日現在）と職員数（平成 24 年度普通会計）の関係を分析すると、両者の間には極めて相関性が認められる。このとき関係式は、「職員数＝0.0062 人×人口」となり、人口が 1 人増えるごとに、職員が 0.0062 人増える計算になる。これは、政令市を除いた本県の 1 人あたり職員数 0.0065 人（21,030 人（職員数）÷3,215,263（人口））とおおむね齟齬はない。

2 市の普通会計職員数の単純合計は、1,232 人＋291 人＝1,523 人である。上記式に 2 市の人口合計 240,509 をあてはめると、 $0.0062 \text{ 人} \times 240,509 \div 1,491 \text{ 人}$ となる。



以上のことから、県内市町村のうち人口規模が 20 万から 40 万の普通会計職員数の態様を踏まえた場合、人口 24 万の市が仮に存在すれば、その市の職員数は 1,491 人を中心としたところに位置することになる。

よって、合併による職員の削減可能見込み数は $1,523 \text{ 人} - 1,491 \text{ 人} = 32 \text{ 人}$ 近くになると見込まれ、その効果額は $7,564 \text{ 千円} \times 32 \text{ 人} = 2 \text{ 億 } 4 \text{ 千万円}$ 程度と試算される。なお、職員数の削減については、退職者不補充等の調整が必要となるものの、両市の今後の定年退職者の推移を踏まえれば、数年間（2～3 年程度）で達成されるものと見込まれる。

この理論値のほか、現状の管理部門における職員体制等の比較により削減可能数を検証した。平成 26 年度当初における 2 市の管理部門職員数及び議員定数と県内特例市 4 市の管理部門職員数及び議員定数は下表のとおりである。

自治体名等	小田原市	南足柄市	小田原市 南足柄市 合計	平塚市	茅ヶ崎市	厚木市	大和市	特例市 4市平均
人口規模(万人)	19.5	4.3	23.8	25.7	23.7	22.5	23.2	23.8
管理部門人員	142	58	200	145	162	162	156	156
議員定数	28	16	44	30	28	28	28	29

※管理部門は、小田原市の秘書室、検査室、企画政策課、広報広聴課、行政管理課、職員課、情報システム課、総務課、財政課、管財契約課、出納室、議会事務局、選挙管理委員会事務局、監査事務局、農業委員会事務局と同様の課を対象とした。

2 市が合併した場合、県内特例市のうち最大の人口規模である平塚市と比較すると、管理部門において 55 人の削減可能性が見込まれる。また、県内特例市 4 市の平均と比較すると 44 人の削減可能性が見込まれる。さらに、削減可能性の加算要素として各部長及び管理部門以外の管理職の削減や常勤特別職、議員及び各行政委員の削減が可能であると考えられる。

これらの削減可能性を基に、削減効果額を試算すると以下のとおりとなる。

- ・一般職員 @7,564 千円 × 44 人 = 332,816 千円(a)
 (管理部門のみ) (特例市 4 市平均との差)
- ・非常勤特別職 @8,650 千円 × 15 人 = 129,750 千円(b)
 (議員のみ) (特例市 4 市平均との差)

(a) + (b) = 462,566 千円となり、このほか常勤特別職などの削減効果を加味すれば、その削減効果額は、**4 億 8 千万円**以上と見込まれる。

(3) 行財政効果の活用

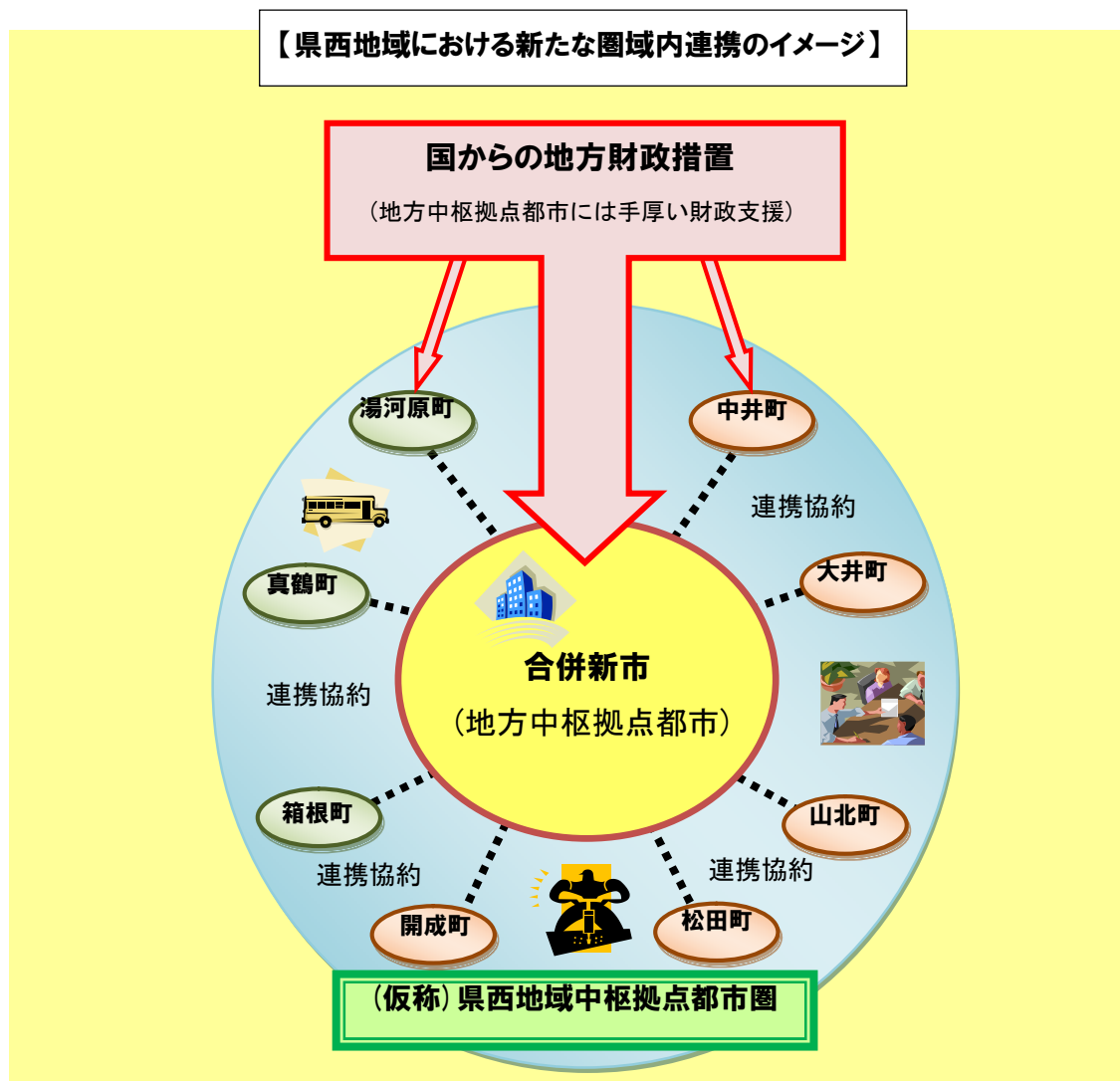
行財政の効率化により新たに生み出された財源を活用することにより、人口減少、少子高齢化が進展する中であっても、現状の行政サービス水準の維持が図られるほか、工業系都市基盤整備の計画的な推進を図り、新たに企業を誘致することで雇用の場の創出や地域公共交通の整備などに取り組み、人口減少などの課題に的確に対応することができる。

7. 合併新市と新たな圏域内連携の展望

国は、地方圏の人口減少や少子高齢社会などの問題に対し、小規模自治体の自立は困難との認識の下、地方の中核的都市を中心市に据え、一定の経済圏を形成し、地方から3大都市圏への人口流出を最小限に止める地方中枢拠点都市圏構想等の施策展開を図ることとしている。この構想は、政令指定都市や中核市を地方中枢拠点都市と位置付け、地方中枢拠点都市と近隣の小規模自治体が新たな広域連携手法である連携協約を締結することにより、国からの手厚い財政支援等を活用し都市機能の集約や、地域の実情に応じた行政サービスの提供を維持していこうとするものである。

県西地域の人口減少等の実態は、首都圏にありながらも地方圏と同様であり、むしろ、県内の強力な競争相手の存在や東京への近接性など、人口流出の抑制といった点では、地方の中核都市圏よりも不利な状況にあると言える。

しかし、両市が合併し中核市移行を経て誕生する強固な財政基盤と広範な権限を有した中心市が、地方中枢拠点都市となることにより、県西地域は、有力な中心市を中核に擁した地方中枢拠点都市圏となり、抜本的な連携強化を図ることができる可能性がある。



<参考>

地方中枢拠点都市は、圏域内の周辺自治体と連携し、次のような役割を担うこととなる。
(表内の例は、平成 26 年度の国費モデル事業を参考に例示している。)

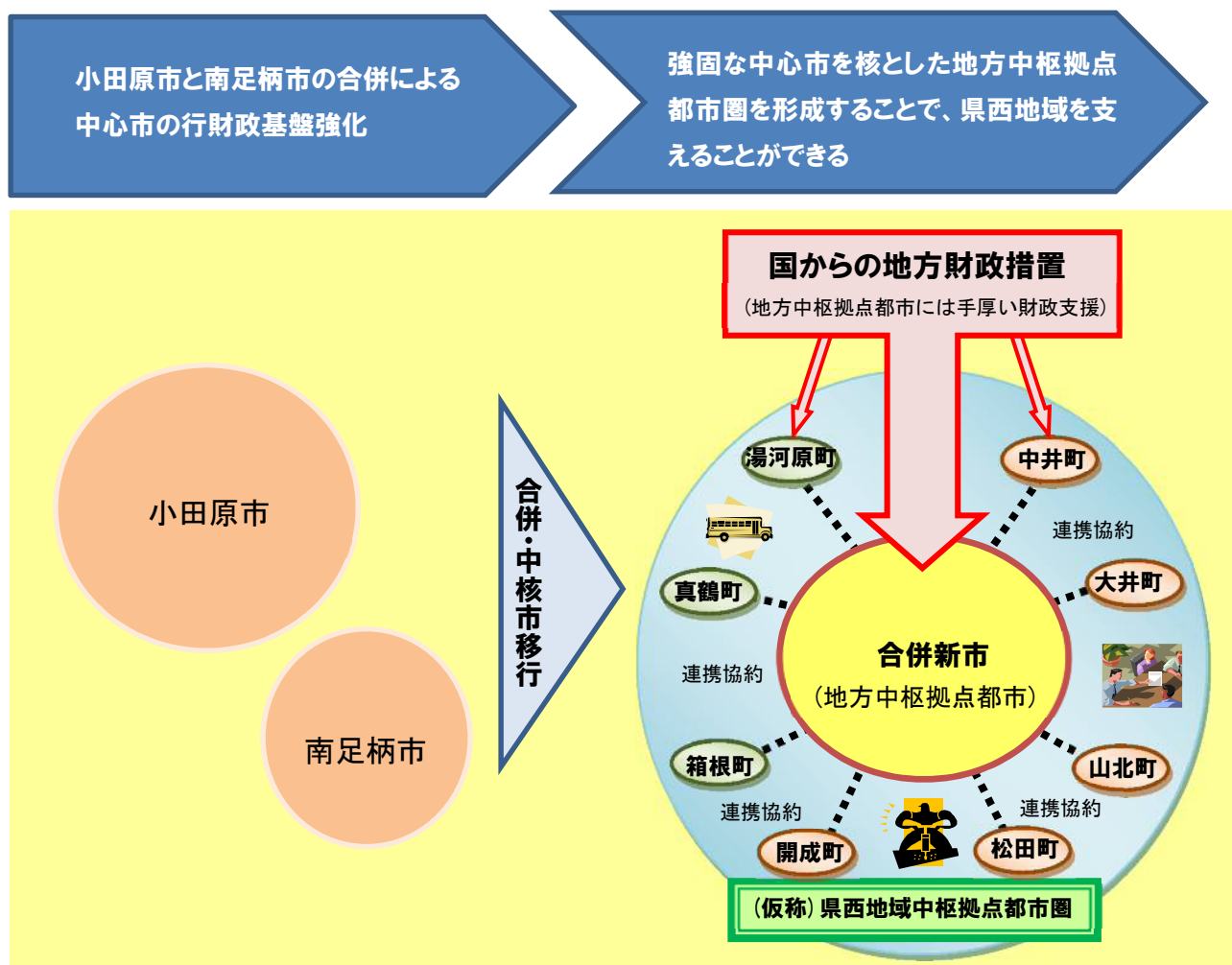
役 割	内 容
①圏域全体の経済成長のけん引	圏域内の多様な資源・企業・人材を動員し、成長のエンジンとなり、地方経済をけん引する。
	【例】 ○戦略的な観光施策の推進 ・圏域内の観光資源を生かしたプロモーションや回遊型観光等の実施。森林セラピーや農業・漁業等の体験後、農水産物を食べて楽しむ着地型観光の推進。 ○ソーシャルビジネス等の起業支援 ・高齢者、障害者、買い物困難者のニーズに応えるため、ソーシャルビジネスに取り組む人材を呼び込み、起業を支援。
②高次の都市機能の集積	圏域全体に対する高度、専門的なサービスを提供し、グローバルな人材が集まってくる環境を構築する。
	【例】 ○高度な医療サービスの提供 ・高度医療サービスを提供していくため、圏域内のアクセス強化につながる幹線道路の整備促進、市立病院へ高度医療機器の導入等の機能強化の実施。 ○広域的交通課題解決に向けた取組 ・広域的交通課題の調査等を通じ、課題解決を図る。
③圏域全体の生活関連機能サービスの向上	圏域全体の利便性を向上し、近隣市町村の住民のニーズにも対応する。
	【例】 ○地域公共交通 ・圏域内のバス路線網の調査を行い、路線バス又はコミュニティバス路線を構築する。 ○圏域全体としての地域包括ケアシステムの構築等 ・高齢社会の進展を見据え、圏域全体として、地域包括ケアシステムが構築できるよう、医療・介護の連携促進、介護サービスの整備促進、介護職員の育成・確保等を実施する。

8. まとめ

(1) 結論

今回の研究では、人口減少や少子高齢社会にあっても県西地域全体で安定的に行政サービスを提供していくためには、中心市の強化が急務であるとして、両市の行政サービス、行政組織、公共施設等の現状比較を踏まえて、今後の中心市としてのあり方とその実現手法、圏域の展望について研究を進めてきた。

その結果、これまで中心市の役割を担ってきた小田原市と南足柄市が合併を選択し、スケールメリットを生かした行政サービスの提供を可能とする体力を備えた上で圏域内に新たな連携関係を構築することが望ましいとの結論に至った。



(2) 合併のロードマップ（提言）

今回の研究では、合併による効果の一端を検証したが、合併の効果や合併後の都市像、圏域の将来像等を具体的に描き、市民や各町へ提示していくためには、任意合併協議会による検討が必要となる。県西地域の中心市として、次なるステージへの新たな一步を踏み出すためにも、任意合併協議会の設置が急がれる。

