第３章　市町村を取り巻く社会環境

21 世紀を迎え、個人の価値観や社会構造の枠組みそのものが変わっていく中で、自治体を取り巻く社会経済にも変化の波が押し寄せています。現在、４町を含む市町村が直面する環境変化を整理すると次のとおりとなります。

１ 地方分権と独自の地域づくり

地方分権とは、地域の自主性、自立性を尊重し、地域の住民が自分たちで決定し（自己決定)、その責任も自分たちが負う（自己責任）という社会システムを構築していくことを目指すものです。

そのため住民に最も身近な市町村に行政の権限をできるだけ移し、各自治体が自己決定・自己責任の原則により、地域の創意工夫に基づく行政運営を行っていくことが求められています。

それには、各自治体が十分な政策立案能力を備え、高度な専門性をもった行政職員の確保することが必要不可欠となり、そうした能力を醸成するにふさわしい職員規模を有する自治体へ再編することが必要となってきます。また、今後の行政運営においては市民や各種団体、ＮＰＯ注など様々な主体との連携が求められており、新たな地域づくりに対応できる組織体制を整える必要があります。

静岡県においても第２次権限移譲推進計画に基づき更なる権限移譲の推進に取り組むこととしており、４町においても住民サービス向上のため、十分な行政能力とスタッフを抱えることができる体制を整備していくことが重要です。

注 NPO：Non-Profit Organization 民間非営利団体の略。営利を目的とせず公益のために活動する民間の組織。

２ 少子高齢化の進行

今日、わが国では少子高齢化が急速に進行し、国立社会保障・人口問題研究所が平成 14 年１月に発表した推計（中位推計）によると、日本の総人口は平成 18（2006）年にピークに達した後、人口減少局面に入ることが予測されています。

出生数についてみると昭和 48（1973）年の 209 万人から平成 12(2000)年には 119 万人にまで減少しており、その後も低い出生率が続いています。また、高齢化についても、65 歳以上人口が現在の 2,200 万人から平成 25(2013)年には 3,000 万人を超えることが予想され、全人口に占める割合（高齢化率）も平成 12（2000）年の 17.4%から平成 26(2014)年には 25%台に達し、日本人人口の 4 人に 1 人が 65 歳以上となることが予想されています。

４町においても、高齢化率が平成 12（2000）年には 24.7%と県全体の 17.7%を上回り、今後、住民の３人に１人が 65 歳以上の高齢者である社会の到来が予想されます。

こうした少子高齢化の進展に伴い、教育施設等の統廃合の問題や介護保険などの医療・保健福祉サービスの需要増加が見込まれ、市町村にとっては人的、財政的な面での基盤整備や少子高齢社会に対応した社会システムの充実、安心して子供を産み育てられる社会環境の整備が求められています。

３ 日常生活圏の拡大と新たなまちづくり

現在の市町村は、昭和 28 年の町村合併促進法及び昭和 31 年の新市町村建設促進法によるいわゆる「昭和の大合併」によって形成されたものであり、主として中学校を経営できる規模として 8,000 人以上を目安に合併が推進された結果によるものです。その後、交通・通信手段の著しい発達により住民の日常生活圏はますます拡大し、人・モノ・情報などの様々な地域間の交流を通じて活力ある地域を創造していくことが求められています。

４町においても、平成 12 年の国勢調査によると 15 歳以上の就業者・通学者のうち自分の居住する町への就業者・通学者は、土肥町を除いて概ね 50%程度でしたが、４町を一体と見た場合、全体では 67.0%と上昇し、通勤通学の面ではすでに地域全体が日常生活圏であるということができます。また、それぞれの町が多様な個性をもっており、その特色を活かしつつ一体的、総合的な施策を展開することでバランスのとれた地域を形成することができます。例えば、４町の基幹産業である観光交流産業においては、近年観光交流客数の減少が見られますが、地域の産業全体の活性化のためにも、温泉・山・海といった地域資源を活かしつつ、農業・健康といった新たな分野と連携した新しいまちづくり、新産業の創出による雇用の確保が求められており、より広域的で強い結びつきの中、新たなまちづくりの出発点としての対応が必要となっています。

４ 成熟化、住民ニーズの高度化

現代は、戦後の高度成長期を経て、高い経済水準を維持しながら、物質的な豊かさから個々の質的充実を重視し、精神的にも十分な充足感を感じられるような「真の豊かさ」を模索するいわば成熟型社会であるといわれています。

そうした社会では、多様な選択肢や様々な付加価値が求められ、快適でうるおいのある生活や主体性ある地域づくりが志向されています。例えば地球環境問題への関心の高まりやすべての人に使いやすいというユニバーサルデザインの発想、余暇や生涯学習など、住民ニーズは多種多様な広がりを見せています。

これまでまちづくりについては専ら行政が中心となって進めてきましたが、住民が主体となって行うほうがより効果的なものが出てきており、またその主体も市民団体やＮＰＯなど様々な組織や個人の関わりあいの中で多元化しつつあります。

４町においても行政や住民、事業者、団体など各主体の関係を見つめ直し、行政もまた自らの役割を再考し、新たな地域経営の枠組みを構築することが求められています。

5 行財政改革の必要性

国・地方を合わせた長期債務残高は 693 兆円程度（平成 14 年度末予算ベース）に達する見込みであり、非常に厳しい財政状況が続いています。財政健全化は国、地方ともに早急に対応すべき課題であり、そのためには、より一層の経費の削減と効率的な財政運営が不可欠と言われています。

４町においても、平成 13 年度末の地方債現在高は４町合わせておよそ 299.7 億円であり、これは平成 7 年度末の 256.4 億円に比較して 16.9%の増加となっています。また、財政構造の弾力性を示すといわれている経常収支比率（地方税や地方交付税を中心とする経常的な一般財源が人件費や公債費などの経常的に支出される経費に充当された割合）をみると平成 7 年度は 66.5%でしたが、平成 13 年度では 77.4%と通常妥当とされている 70～75%を上回り、財政構造の弾力性が失われつつあります。

こうした厳しい状況の中、国においては地方交付税の見直しを進めており、４町においても、地方交付税は歳入総額の 31.3%（平成 13 年度）を占めていることから大きな影響は避けられない見通しです。

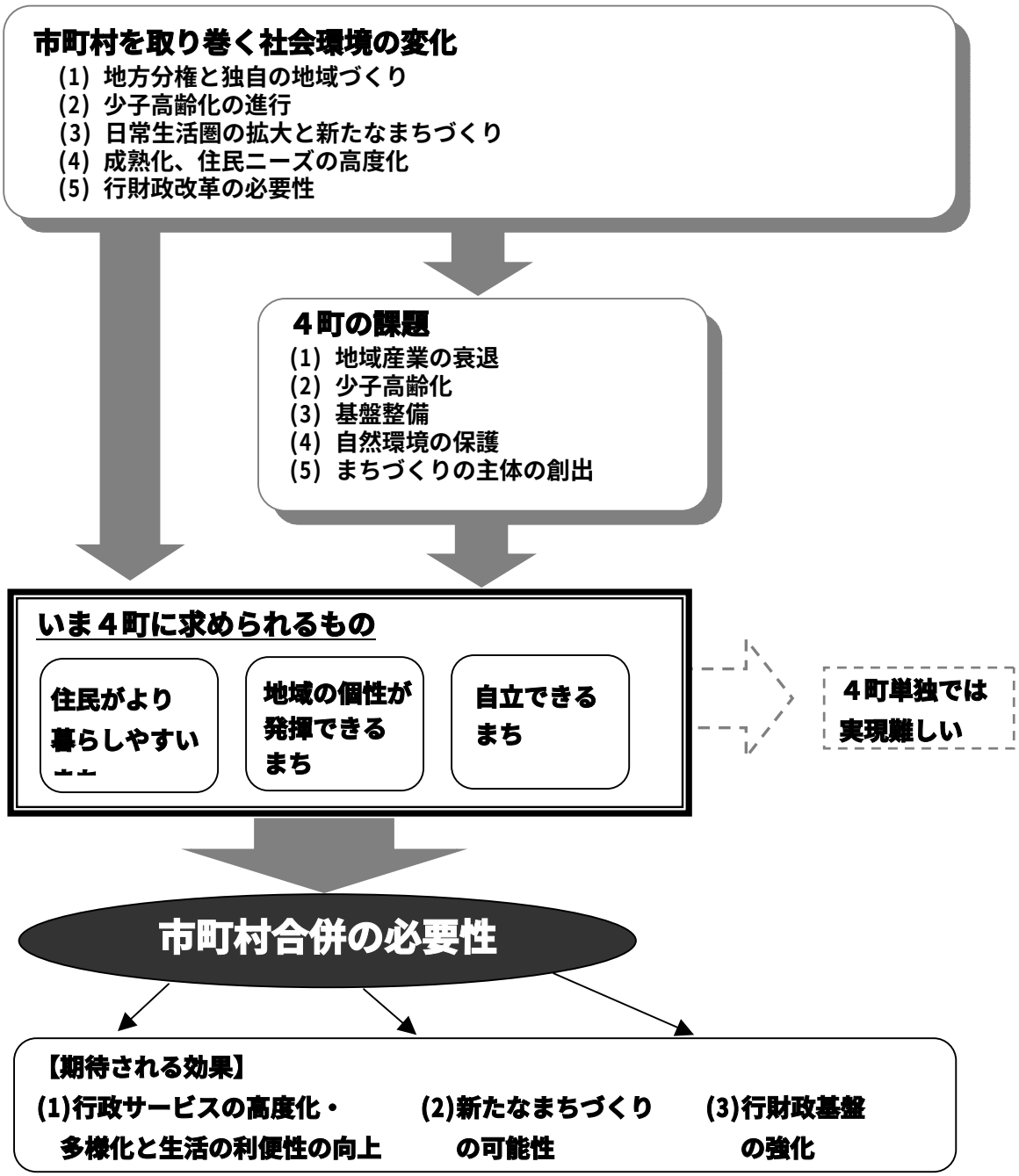
現状のままの町の区域で財政状況にあった行政サービスを提供していくのか、合併という手段によって少しでも効率的な行財政運営の方法を模索しながら、社会基盤を整備し、行政サービス水準をできる限り維持・充実させていくのかといった選択をすべき時にきています。

第４章　４町合併の必要性と効果

１　合併の必要性

地方分権の推進や少子高齢化の進行など市町村を取り巻く社会環境の変化に的確に対応し、４町が抱える課題を解決して効果的・効率的な行財政運営を実現する手段として市町村合併は有効であるとされています。

こうした中、４町において合併を進める必要性は次のように整理されます。



２　合併の効果

４町の合併によって期待される効果については次のように想定されます。

（１）行政サービスの高度化・多様化と生活の利便性の向上

●行政規模の拡大に伴い、保健福祉サービスや土木・農林などの専門的な業務に職員を配置することができるようになり、住民サービスの質を向上させることができます。また、住民ニーズや時代変化に対応した組織・機構とすることも可能となり、例えば福祉や産業の分野においてその目的ごとに担当部門を設置したり、男女共同参画やコミュニティなど新たな課題に対応した係を設置することで、専門的かつきめ細かな行政サービスの提供が可能となります。加えて職員の専門意識が醸成され、政策形成能力など行政レベルの向上が期待されます。

●日常生活圏と行政区域が一致することによって公共施設（図書館・スポーツ施設・保健福祉センター等）が広域的に利用可能となり、住民の選択の範囲が広がります。また、住民票発行などの窓口サービスも勤務地等より身近な場所で利用することが可能となります。

（２）新たなまちづくりの可能性

●４町は、温暖な気候と駿河湾や天城山系といった豊かな自然に囲まれ、温泉などの地域資源に恵まれた地域です。しかし、これまでは個々の町内での地域資源のみに目が向き、地域全体としての一体的な取組みにまでは至ってきませんでした。例えば、基幹産業である観光業においても観光案内等では自町だけで完結するものとなっていましたが、合併によって新市全体の資源を有機的に連携させ、付加価値の高いものにしていける可能性が広がります。

●観光面だけでなく、幹線道路網の整備や４町間を結ぶ道路の一体的な整備、農業や健康といった新たな分野との連携や人的資源のネットワーク等による地域産業の活性化、保健福祉のまちづくり、自然環境の保全など広域的な取り組みを計画的に行えるようになります。

●４町の合併によって都市規模が大きくなり、都市イメージが向上するだけでなく、市への昇格によって伊豆地域の中心的都市となる印象を地域住民だけなく、他地域の人々に与えることができます。そのことが住民や地域産業を刺激し、地域への愛着となって都市の新たな活力が生まれてきます。また市への昇格によって、福祉関係などで住民に身近なサービスが行えるようになり、住民にとってきめ細かなサービスを展開できるようになります。

（３）行財政基盤の強化

●４町の合併によってスケールメリットが働き、行財政基盤の効率化を図ることができます。合併によって町長などの特別職や議員数が減少することで人件費が削減されます。また、総務や企画など管理部門の職員を統合することによって行政サービス水準を維持・向上させながら職員数の削減が可能となり、行政経費の節減を図ることができます。

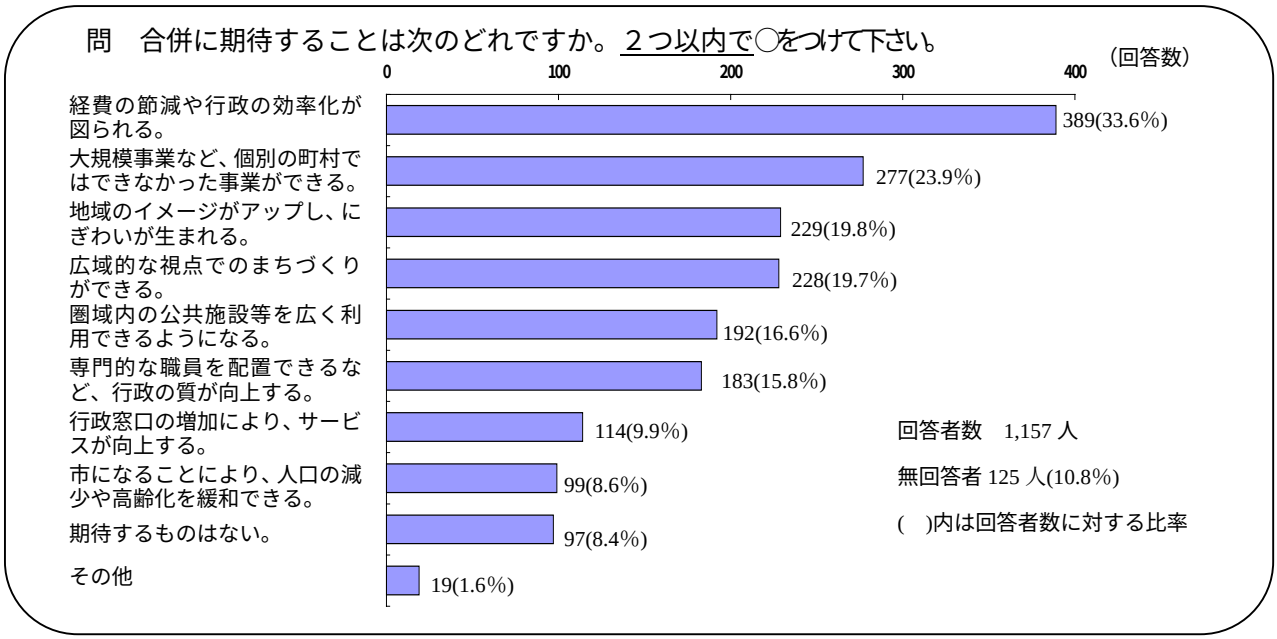
●「市町村の合併の特例に関する法律」等に基づく国・県の合併支援策の拡充により、合併後の新市建設に向けて財政基盤を強化することができます。

●合併支援措置や経常経費の削減効果によって得た財源を道路や生活基盤など重点的に投資することで計画的かつ効果的な基盤整備を行うことができます。また、公共施設の配置などについても総合的かつ広域的な視点で設置することが可能となり、類似の公共施設を地域の必要性に応じた施設として活用できるよう見直すことも可能となります。

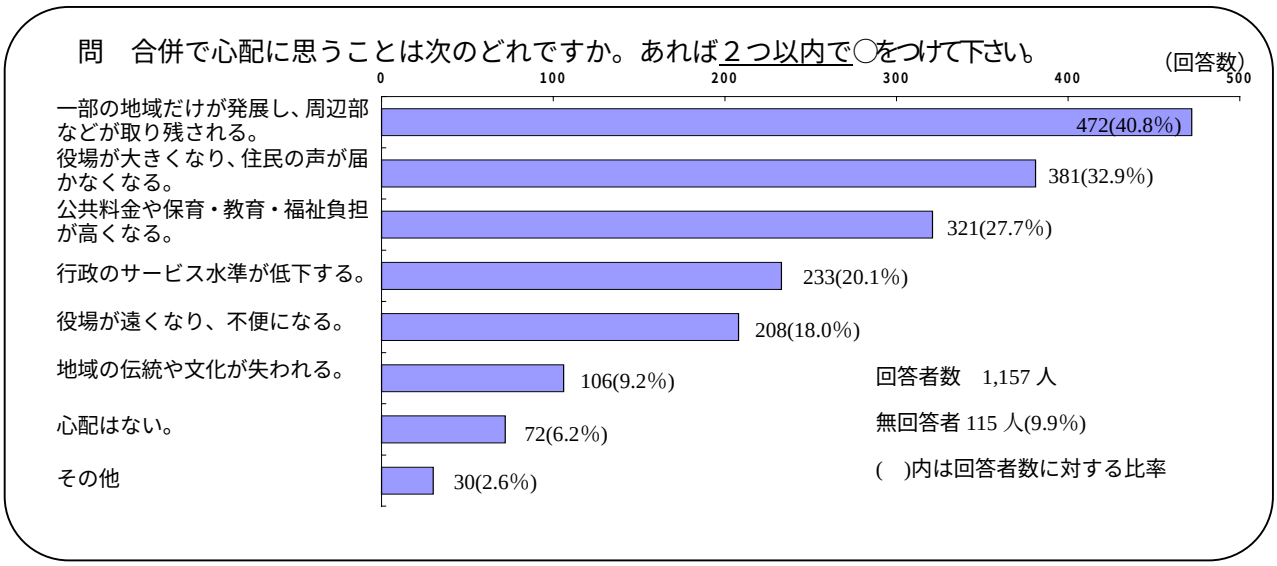
3　合併への住民意見

（1）合併への期待と不安

４町住民 2,500 人を対象とした住民意識調査の結果によると、４町住民は合併に対する期待と不安として以下のような認識を持っています。



合併に対する期待としては、経費節減や効率化といった行財政改革の実現を期待する声が最も多くなっています。その次にあげられた意見としては、大規模事業への期待や地域のイメージアップなど都市のスケールメリットを活かしたまちづくりに期待するもの、公共施設の利用、行政サービスの向上など生活の利便性や暮らしやすさに期待する意見が多くなっています。その他の意見としては、住民負担の軽減や新たな行政サービスの展開に期待する声がありました。



一方、合併への不安については、「一部の地域だけが発展し、周辺部などが取り残される。」と感じている住民が回答者 1,157 人の内 40.8%となり、行政区域が広がることによって新市内の地域格差が広がることに懸念を示している人が最も多くなっています。次いで、「役場が大きくなり、住民の声が届かなくなる。」といった意見や「行政のサービス水準が低下する。」といった行政側への不安や、公共料金や保育などの各種負担が上がるのではといった新たな負担への心配が上位を占めています。その他の意見としては、教育機関・福祉施設等の統廃合への不安や行政の職員数が必要以上になるのではないかといった意見などがあげられました。

（2）不安への対応の方向性

住民意識調査で見られたような合併に伴い懸念される事項については、新市全体の発展を目指した計画づくりや、地域ごとの振興対策など、合併協議会等の場でその対応について協議をすすめていく必要があります。

ここではそうした合併に伴い懸念される事項への対応の方向性について次のように整理します。

ア　まちづくりへの不安

◆　一部の地域だけが発展し、周辺部などが取り残されるのではないか。

・新市建設計画や合併後に想定される新市の総合計画の策定等の機会において、中心部と周辺部の適切な機能分担を考え、地域格差が生じないよう住民意見を反映したまちづくりのあり方を検討します。

・合併による行財政基盤の強化を元に、地域それぞれの持つ魅力を高めるとともに、合併特例債を活用して地域の一体性の確保のための支援策など各種の事業を行うことで、新市全体でバランスのとれた基盤整備が推進できます。

◆　地域の伝統や文化が失われるのではないか。

・各地域における歴史や伝統を伝える活動やコミュニティ活動を支援し、拠点となる施設の整備などを通じて伝統・文化の保存と継承、コミュニティ活動の振興を図ります。

イ　行政サービスへの不安

◆　役場が大きくなり、住民の声が届かなくなるのではないか。

・地区ごとの懇談会や行政モニターなど以前からある制度に加え、各種広報誌やインターネットなど多様な媒体によって住民意見を求め、構想・計画策定段階における住民参加機会の拡充等によって市民と行政のパートナーシップによる

まちづくりを推進します。
・行政は住民との心理的距離を縮めるよう今以上の情報公開と説明責任の徹底を図るとともに住民意見を反映するための組織・機構を検討します。

◆　公共料金や保育・教育・福祉負担が高くなるのではないか。

・税金や各種公共料金、使用料・手数料は人口等の要件により法律で定められたものを除き、合併によって即、高くなるものではありません。合併後の住民負担については、これまでの経緯を踏まえ、受益と負担の公平の原則を基本に合併協議会等や合併後の新市において協議・調整していきます。
・効率的な行財政運営を行うことにより、将来にわたって住民負担の増加を抑制していきます。

◆　行政サービス水準が低下するのではないか。

・合併による行財政基盤の強化や総務・管理部門の統合などによる職員削減に伴い、専門職員の配置や行政組織・機構を見直すことによって住民生活に密着し、専門的で高度な行政サービスの提供が可能となり、全体として行政サービスの質は向上します。

◆　役場が遠くなり不便になるのではないか

・合併後も現庁舎を有効に活用し、住民に身近な行政サービスの拠点となるよう機能の充実を図ります。
・道路網やバス等公共交通の充実を図り、交通面での利便性を高めると共に、情報通信基盤の整備や公共サービス提供の手法を検討し、役場に来なくてもサービスを受けられるようなシステムの構築を図り、距離による格差の是正に努めます。

ウ　その他の不安

◆　学校等公共施設の統廃合によって不便になるのではないか。

・合併によってすぐに、学校等公共施設が統廃合されるものではありません。公共施設については、これまでの経緯を踏まえ、その必要性やあり方について住民意見を取り入れながら、協議、調整し、行政サービスが低下することのないよう配慮します。

（3）新市に望むまちづくり

４町合併後のまちづくりについて住民が最も重要視する項目としては、４町の基幹産業である観光面での活性化を望む声が多くなりました。しかし、第３位まで含めた全体の回答では医療や福祉、防災など生活に身近な分野のまちづくりの充実が求められています。また「行政のやっていることがよくわかるまち」が上位にきており、新市においては一層の行財政の効率化、行政サービスの向上とともに情報公開や住民参加が求められています。

将来のまちづくりについては、こうした住民ニーズを受け止め、施策に反映していくことが重要です。

問　４町が合併するとしたら、将来的にどのようになってゆけばよいと思われますか。
以下の中から３つを選び順位をつけてお答え下さい。

