

I. 序論

1. 合併の必要性

(1) 住民生活圏の広域化への対応

住民の日常生活圏は、鉄道や道路網の整備、車社会の発達などにより市町村の区域を越えて広域化している。毎日の通勤・通学を例にとると、他市町村への流出人口は、掛川市 16,720 人、大東町 5,707 人、大須賀町 3,505 人であり、流入人口は掛川市 16,089 人、大東町 6,488 人、大須賀町 3,330 人である。毎日約 26,000 人が市町村を越えて通勤・通学しており、こうした住民の生活圏の広域化に対応するためには、1 市 2 町が一つになり、一層利便性の高いまちづくりを進めていくことが必要である。

(2) 住民ニーズへの的確な対応

住民の価値観の多様化、ライフスタイルの変化、情報化社会の進展などによって、行政に対する住民や地域からのニーズは多様化・細分化し、よりきめ細やかな事業の推進が求められている。医療・福祉・健康・安全面など、豊かで安心できる地域生活の実現をはじめとして、良質な行政サービスを提供し、増大する住民ニーズに的確に対応していくためには行財政基盤の充実が必要になっている。広域的に取り組むべき課題、新たな課題も増加している状況下では、もっとも基本的で身近な行政主体である市町村は、迅速で的確な対応ができるよう、行財政力を強化することが求められている。

(3) 少子高齢化への対応

1 市 2 町では少子化と高齢化が徐々に進行している。平成 12 年国勢調査の 1 市 2 町の年少人口（14 歳以下）は 18,463 人、老年人口（65 歳以上）は 21,018 人であるが、平成 22 年には年少人口は約 17,200 人に減少し、老年人口は約 25,000 人に増加すると予想される。地域を支える若者が減少すれば地域活力は低下し、高齢者が増加すれば、福祉や医療の充実が求められる。こうした社会環境の変化に対応するためには、合併して行政組織の合理化を図り、合理化で生まれた余力を今後ニーズが高まる分野へ手厚く投入することが必要である。子育てや高齢者に対してきめ細かい行政サービスを提供するためには、既存施設・人材・活動組織等を有効に活用することが望ましく、1 市 2 町が合併して対処することが求められている。

(4) 地方分権に対応した行政基盤の強化

地方分権の進展に伴い、地方自治体にはさらなる自治能力の向上が求められる。国・県の権限や事務が移譲される中で、自治体が主体性や独自性を発揮し、質の高い住民サービスを提供するためには、行財政基盤の強化とともに専門的能力を備えた人材養成が必要である。一般的に、人口が小規模な市町村では仕事の種類に比べて職員数が少なく、職員は分野が異なる仕事を兼務し、専門性を発揮しにくい。一方、合併によって人口規模が大きくなれば、仕事の種類に応じた専門担当者を配置しやすい。地方分権に対応した市町村に転換するためには、合併に

よって自治体の能力をさらに向上させることが必要である。

（５）厳しい財政状況の中での財政基盤の強化

国と地方を合わせた債務残高は 700 兆円に達しており、財政の健全化を図ることが急務となっている。国は地方交付税や国庫補助金を見直すとともに、税源移譲による三位一体改革を進めようとしており、国への財源依存体質からの脱却が求められている。自治体も社会経済の見通しが厳しい時代の中にあっては、現状の行政サービスを維持しようとしても、財政的には厳しさを増していくことが予想される。こうした状況の中では、1 市 2 町が合併して行財政の効率化を進めるとともに、都市基盤の整備や産業基盤の整備等を通じて地域産業の活性化を図り財政基盤を強化していくことが必要である。

（６）都市間競争への対応

静岡県内各地で市町村合併が推進され、将来的には県内市町村の平均的な人口規模は拡大するものと予想される。こうした状況の中で、1 市 2 町が現状のままで過ごした場合、相対的に自治体の規模は小さくなり、人、物、情報の吸引力は低下することが危惧される。1 市 2 町の持つ魅力を相対的に低下させることなく、さらに発展を遂げていくためには、1 市 2 町が合併して都市的規模の拡大を図り、東海道新幹線駅や東名高速道路インターチェンジを最大限に活用するとともに、海・川・山、工業集積、歴史文化等をはじめとする地域資源に磨きをかけて、新しい個性を発揮していくことが必要である。

2. 計画策定の方針

（１）計画の趣旨

本計画は合併特例法に基づき、掛川市、大東町、大須賀町合併後の新市建設のあり方を示したものである。上記法律によれば、新市建設計画は「合併市町村の建設を総合的かつ効果的に推進することを目的とし、合併市町村の一体性の速やかな確立及び住民の福祉の向上等を図るとともに、合併市町村の均衡ある発展に資するよう適切に配慮されたものでなければならない」とされ、本計画もこの趣旨に沿って策定したものである。

（２）計画の構成

合併特例法では、新市建設計画は「1. 合併市町村の建設の基本方針」「2. 市町村の建設の根幹となるべき事業に関する事項」「3. 公共的施設の統合整備に関する事項」「4. 合併市町村の財政計画」を定めることとされており、これらの事項を中心に本計画を構成した。

（３）計画の期間

本計画の計画期間は、平成 17 年度から令和 7 年度までの 21 年間とした。

Ⅱ．新市の概要

1．位置と地勢

新市は、静岡県の西部に位置し、静岡県の二大都市静岡市と浜松市の中間に位置している。東側は金谷町、菊川町、小笠町、浜岡町に、西側は袋井市、森町、浅羽町に接する。市北部は、標高 832mの八高山をはじめとする山地であり、その南側に平地が開ける。市中央部には標高 264mの小笠山があり、その山麓は複雑な谷戸を持った丘陵地である。市南部には平地が広がり、遠州灘に面して約 10 k mにわたる砂浜海岸がある。

2．気候

新市の1年を通じての平均気温は 17℃前後、年間降水量は約 1,800mm、気候は温暖であるが、冬季は「遠州の空^{から}っ風」と呼ばれる寒風が吹く。

3．面積

新市は、東西約 16 k m、南北約 30 k mで南北に細長く、小笠山付近でくびれた形状である。面積は 265.63 k m²であり、県内で 3.4%を占め、県内 20 市の中で 3 番目に広い都市となる。

4．歴史

新市は遠州灘に面し、温暖な気候と生活しやすい地形に恵まれ、5 世紀前後の築造とされる大規模な古墳もあり、早くから組織化され高度な技術を備えた社会が営まれていた。戦国時代には、中遠地方の要所として高天神城を舞台とした戦いが行われ、その後は掛川城と横須賀城を中心に城下町が形成された。江戸と上方との中間に位置することから、城下町としての発展とともに、東海道の宿場町として、海上交易の中継地としての役割も果たしつつ栄えてきた。

明治 22 年に市制町村制が施行された当時は、新市は 1 町 28 か村に分かれていたが、昭和 29 年から昭和 35 年にかけての合併によって、現在の掛川市と大須賀町が誕生し、昭和 48 年には大浜町と城東村が合併して大東町が誕生して現在の 1 市 2 町が成り立っている。

5．人口

(1) 人口

新市の人口（平成 12 年国勢調査人口）は、114,328 人であり、県内で 3.0%を占め、県内 20 市中第 8 番目の人口規模を持つ都市となる。新市の年少人口（14 歳以下）は 18,463 人、構成比は 16.1%、県内市部平均値 15.1%を上回っている。老年人口（65 歳以上）は 21,018 人、高齢化率は 18.4%であり、県内市部平均値 17.0%を上回っている。

表 新市の人口（括弧内は構成比）

	平成 2 年	平成 7 年	平成 12 年
総人口	105,030 人	109,978 人	114,328 人
年少人口（14 歳以下）	22,029 人 (21.0%)	20,243 人 (18.4%)	18,463 人 (16.1%)
生産年齢人口（15～64 歳）	68,335 人 (65.1%)	71,720 人 (65.2%)	74,843 人 (65.5%)
老年人口（65 歳以上）	14,650 人 (13.9%)	18,015 人 (16.4%)	21,018 人 (18.4%)
年齢不詳	16 人	0 人	4 人

（２）世帯数

平成 12 年国勢調査によれば、新市の世帯数は 34,926 戸であり、県内で 2.7%を占め、県内 20 市中第 9 番目である。一世帯当たり人数は 3.3 人／戸である。

表 新市の世帯数

	平成 2 年	平成 7 年	平成 12 年
世帯数	27,667 戸	31,185 戸	34,926 戸
一世帯当たり人数	3.8 人／戸	3.5 人／戸	3.3 人／戸

6. 産業

（１）産業別就業者数

平成 12 年国勢調査によれば、新市の就業者数は 63,643 人であり、第一次産業就業者数は 6,606 人で 10.4%、第二次産業就業者数は 28,773 人で 45.2%、第三次産業就業者数は 28,188 人で 44.3%である。近年、第一次産業就業者数が減少し、第二次、第三次産業就業者数が増加している。

表 新市の産業別就業者数（括弧内は構成比）

	平成 2 年	平成 7 年	平成 12 年
就業者総数	56,963 人	61,254 人	63,643 人
第一次産業就業者数	7,868 人 (13.8%)	7,326 人 (12.0%)	6,606 人 (10.4%)
第二次産業就業者数	26,309 人 (46.2%)	27,868 人 (45.5%)	28,773 人 (45.2%)
第三次産業就業者数	22,735 人 (39.9%)	25,998 人 (42.4%)	28,188 人 (44.3%)
不詳	51 人	62 人	76 人

（２）農業

平成 13 年生産農業所得統計によれば、新市の農業産出額（農業粗生産額）は 229.2 億円であり、県内 20 市中第 3 番目の産出額である。近年、農業産出額は減少傾向にある。

表 新市の農業産出額

	平成 2 年	平成 7 年	平成 12 年	平成 13 年
農業産出額	276.3 億円	250.3 億円	244.5 億円	229.2 億円

(3) 工業

平成 14 年の工業統計調査（速報値）によれば、新市の製造品出荷額等は 11,954 億円、従業者数は、19,841 人である。製造品出荷額等は、県内 20 市中第 6 番目である。平成 12 年から 14 年にかけて、製造品出荷額等、従業者数は減少している。

表 新市の製造品出荷額等（工業統計）

	平成 2 年	平成 7 年	平成 12 年	平成 14 年
製造品出荷額等	5,787 億円	8,649 億円	12,926 億円	11,954 億円
従業者数	19,049 人	19,800 人	20,058 人	19,841 人

(4) 商業

平成 14 年の商業統計調査によれば、新市の小売業販売額は 1,193 億円、従業者数は 7,261 人であり、新市の小売業販売額は、県内 20 市中第 8 番目である。最近、小売業販売額はほぼ一定している。

表 新市の小売業販売額（商業統計）

	平成 3 年	平成 6 年	平成 11 年	平成 14 年
小売業販売額	1,045 億円	1,198 億円	1,198 億円	1,193 億円
従業者数	5,526 人	6,079 人	6,865 人	7,261 人