

第1章 那須塩原市の概要

1 市の概況

平成17年1月1日、3市町（旧黒磯市、旧西那須野町、旧塩原町）の合併により、現在の「那須塩原市」が誕生しました。

本市は、栃木県の北東部に位置し、北部は福島県南会津町、西部は日光市、東部は那須町、南部は矢板市と大田原市と隣接しています。本市の面積の半分は、那須火山帯に属した湯量豊富な塩原温泉郷や板室温泉、三斗小屋温泉をはじめ、箒川沿いの四季折々に彩を見せる塩原溪谷や沼ッ原湿原を代表とした観光の名所となる自然豊かな山岳部が占めています。

一方、残りの半分は北側を那珂川、南側を箒川に挟まれた緩やかな傾斜の扇状地で、JR東北新幹線と宇都宮線的那須塩原、黒磯、西那須野の各駅周辺と国道4号と国道400号沿いに市街地が形成されています。

本市内の塩原温泉は、温泉地としての歴史は古く、大同元年（806年）に元湯が発見され、その後温泉街が今の塩原地区へ移って発展しました。

那須野が原は、明治10年代に栃木県令三島通庸や印南丈作、矢板武らにより、那須疏水が開かれてから農場の造成が始まっており、那須疏水旧施設や旧青木家那須別邸等の近代遺産が国の重要文化財に指定されるなど、開拓の歴史性を有する区域でもあります。

また、本市の農業は、水稻や酪農を中心とする一方、北西山岳地帯の塩原地区等では高冷地野菜の生産が盛んとなっており、首都圏への食糧供給基地としての役割を担っています。

2 本市の地域区分と人口重心

図 1-1 本市の地図および地域区分、人口重心¹

本白書では、黒磯地域、鍋掛地域、東那須野地域、高林地帯、西那須野地域、塩原地域、箒根地域の7つの地域に区分して、施設等の整理を行います。

平成22年度国勢調査人口により算定された本市の人口重心は、東那須野地域の東那須野中学校付近にあります。

¹ 人口重心とは、人口の1人1人が同じ重さを持つと仮定して、その地域の人口が、全体として平衡を保つことのできる点をいいます。

3 人口動向

(1) 那須塩原市全体の人口の推移と推計

本市の人口は、昭和55年に85,436人であった以降増加を続けており、平成22年には117,812人になりましたが、平成27年の国勢調査速報では117,004人となり、減少傾向に入っております。

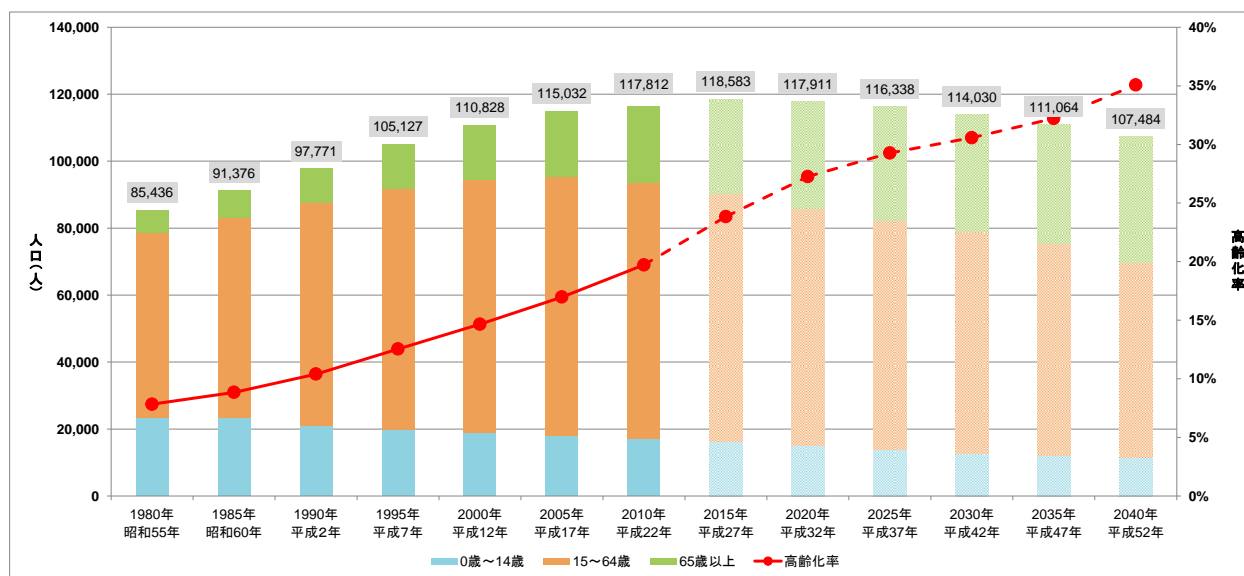
今後の推計については、国立社会保障・人口問題研究所が平成25年3月に公表した試算によると、平成52年度の人口は107,484人と平成22年に比べて10,000人余りが減少するとされています。

また、年齢区別の人口構成割合をみると、年少人口(0~14歳)は、昭和55年に人口の27.2%を占めていましたが、平成22年には14.5%に減少しています。老年人口(65歳以上)は、昭和55年に人口の7.8%を占めていましたが、平成22年には19.5%に増加しています。国立社会保障・人口問題研究所の試算によると、平成52年には人口構成割合では年少人口は10.8%、老年人口は35.1%になると推計されています。

全国的に人口減少、少子高齢化が進んでいますが、本市においても同様の状況であることがわかります。

このように、本市においては、人口減少に伴う公共施設等の整理統合および少子高齢化に伴う市民ニーズに即した公共施設等の見直しが急務となっています。

図 1-2-1 本市全体の人口推移



※本頁は、国勢調査²に基づく人口を用いています(但し、平成27年以降の人口推移は国立社会保障・人口問題研究所の試算による)。他頁で用いている住民基本台帳³を用いた人口とは異なるため、本頁と他頁の人口の合計値は一致しません。

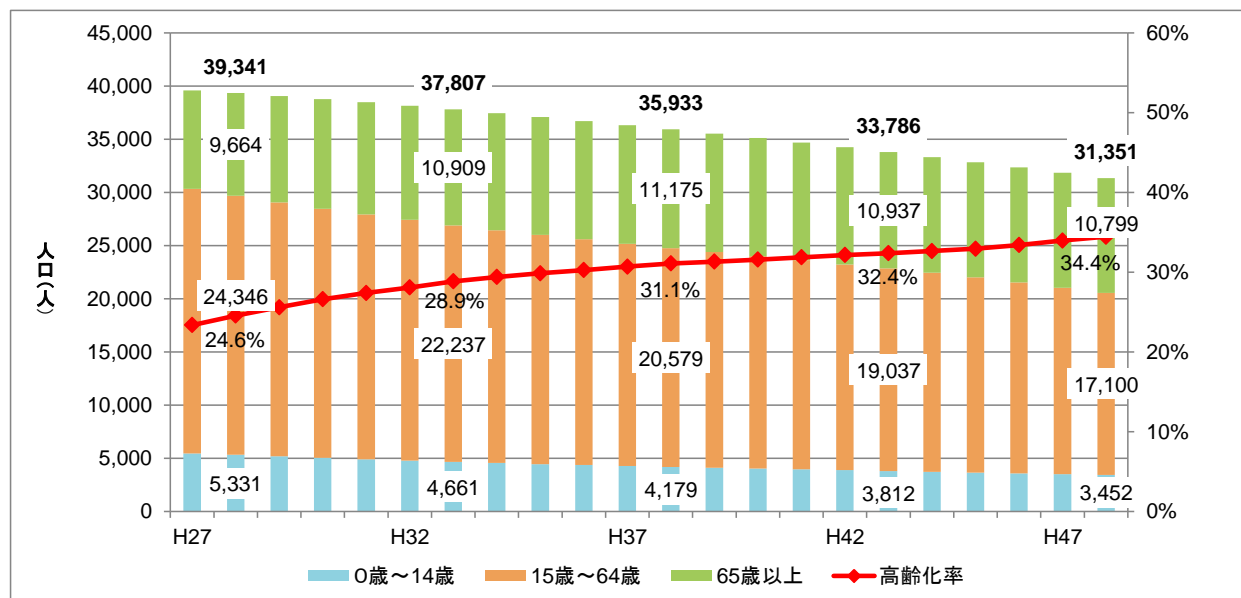
² 国勢調査とは、5年ごとに全ての人及び世帯を対象として実施される国の統計調査です。

³ 住民基本台帳とは、市町村が管理する住民票を世帯ごとに編成し作成する公簿です。

(2) 地域別の人口推計

① 黒磯地域

図 1-2-2 黒磯地域の人口推計



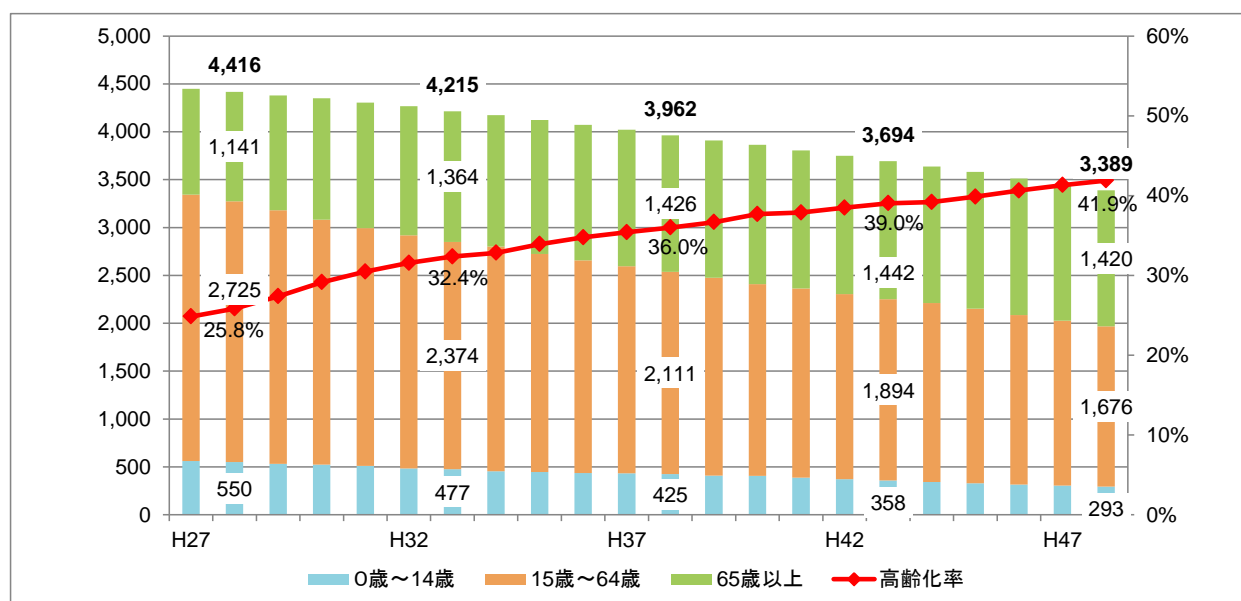
黒磯地域の人口は、平成28年の時点では39,341人と想定されていますが、平成48年には31,351人まで減少することが見込まれます。西那須野地域ほどではありませんが、将来的に住民集中が予想されます。

年齢区分別にみると、0～14歳人口及び15～64歳人口は減少することが見込まれており、特に15～64歳人口は3割程度減少するとされています。また、65歳以上人口は今後増加していく傾向にあり、高齢化率も、徐々に高くなっていくことが見込まれます。

そのため、黒磯地域は住民の集中が予想され、全市的な状況と同様に、人口減少が進むとともに少子高齢化が進行していく傾向となっており、利用対象者の減少および利用ニーズの変化に対応し、今後の公共施設等の量や質の検討が必要になると考えられます。

② 鍋掛地域

図 1-2-3 鍋掛地域の人口推計



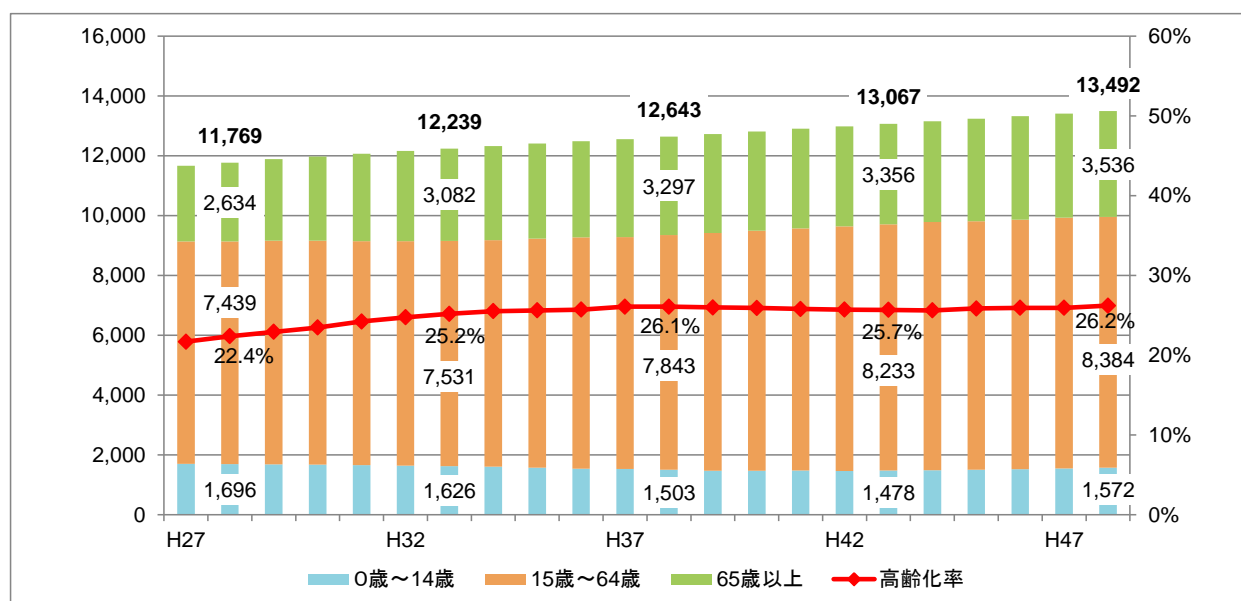
鍋掛地域の人口は、平成28年の時点では4,416人と想定されていますが、平成48年には3,389人と2割以上減少することが見込まれます。

年齢区分別にみると、0～14歳人口及び15～64歳人口は減少することが見込まれ、平成48年までに、4割程度減少するとされています。また、65歳以上人口は今後増加していく傾向にあり、高齢化率も、一貫して高くなっていくことが見込まれます。

そのため、鍋掛地域は全市的な状況と同様に、人口減少が進むとともに少子高齢化が進行していく傾向となっており、利用対象者の減少および利用ニーズの変化に対応し、今後の公共施設等の量や質の検討が必要になると考えられます。

③ 東那須野地域

図 1-2-4 東那須野地域の人口推計



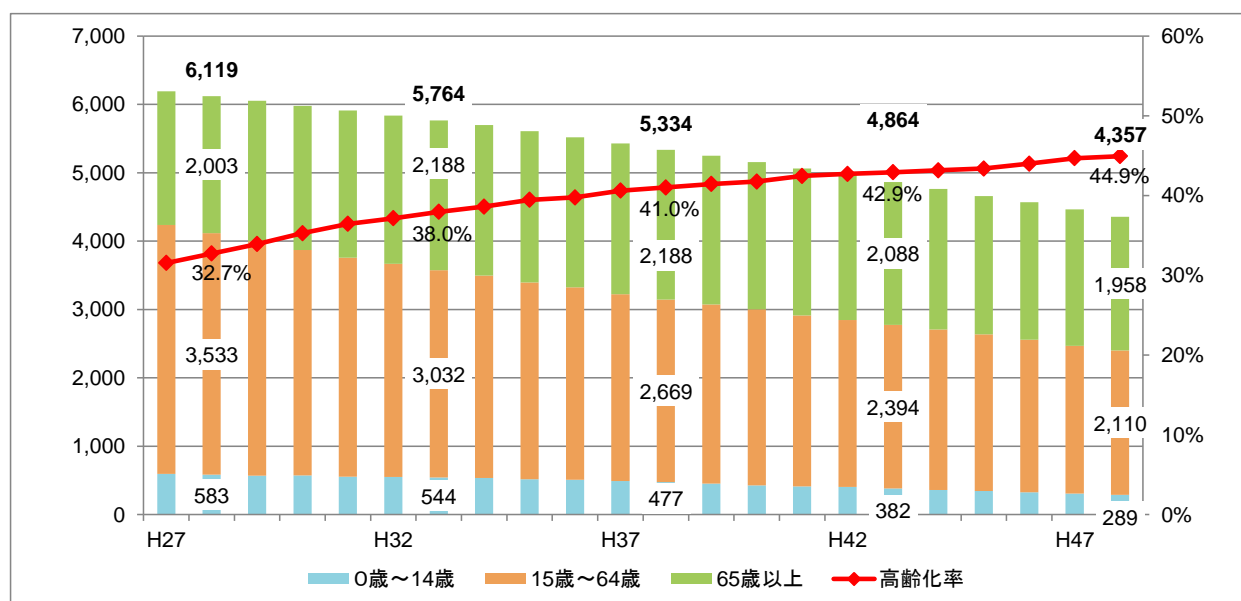
東那須野地域の人口は、平成28年時点では11,769人と想定されていますが、平成48年には13,492人と1割強増加することが見込まれます。

年齢区別にみると、0～14歳人口は減少していくことが見込まれますが、15～64歳人口は今後継続して微増していくことが見込まれます。また、65歳以上人口は今後増加していく傾向にあり、高齢化率は、平成37年まで緩やかに増加し、その後ほぼ横ばいで推移していくことが見込まれます。

そのため、東那須野地域は市内の他地域と異なり、緩やかに高齢化が進行するものの、人口が増加する傾向となっており、利用対象者の増加および利用ニーズの変化に対応し、今後の公共施設等の量や質の検討が必要になると考えられます。

④ 高林地帯

図 1-2-5 高林地帯の人口推計



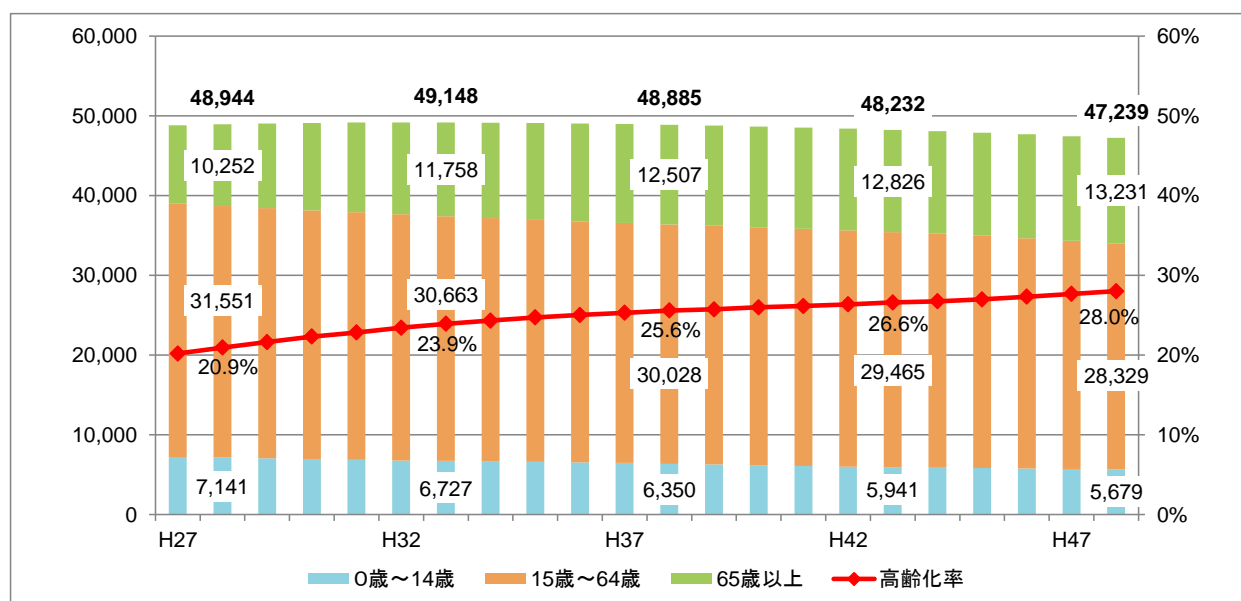
高林地帯の人口は、平成 28 年の時点では 6,119 人と想定されています。平成 48 年には 4,357 人と 3 割弱に減少することが見込まれます。

年齢区分別にみると、0～14 歳人口及び 15～64 歳人口は減少していくことが見込まれています。65 歳以上人口については、平成 40 年までは増加していきますが、その後は減少に転じていくことが見込まれます。また、高齢化率は、今後増加していくことが見込まれています。

そのため、高林地帯は全市的な状況と同様に、人口減少が進むとともに少子高齢化が進行していく傾向となっており、利用対象者の減少および利用ニーズの変化に対応し、今後の公共施設等の量や質の検討が必要になると考えられます。

⑤ 西那須野地域

図 1-2-6 西那須野地域の人口推計



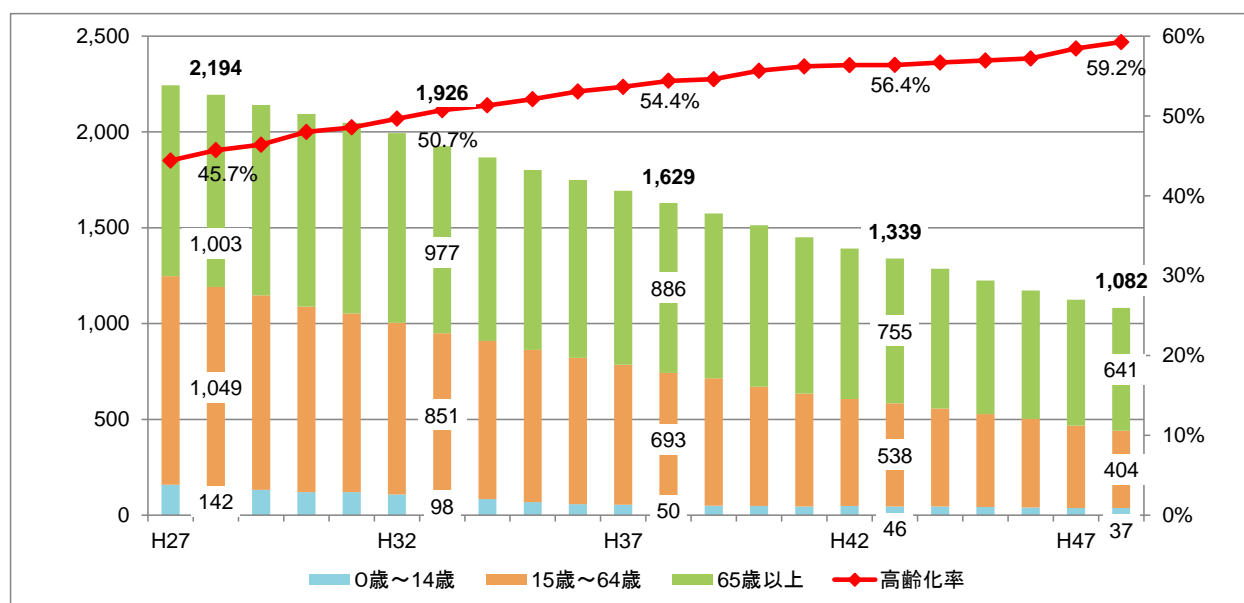
西那須野地域の人口は、平成28年時点で48,944人と想定されており、平成32年までは、49,000人強にまで微増します。その後、徐々に減少し平成48年には47,239人にまで減少することが見込まれます。

年齢区分別にみると、0～14歳人口及び15～64歳人口は1割強減少することが見込まれています。また、65歳以上人口については、今後増加傾向にあり、高齢化率も緩やかに増加することが見込まれます。

そのため、西那須野地域は平成33年以降、やや人口が減少し、高齢化も緩やかに進んでいきます。また、住民の集中が予想されるため、利用ニーズの変化に対応し、今後の公共施設等の量や質の検討が必要になると考えられます。さらに、本市のうち最も人口がある地域であるため、全市的な影響を踏まえて地域の公共施設等のあり方を検討する必要があると考えられます。

⑥ 塩原地域

図 1-2-7 塩原地域の人口推計



塩原地域の人口は平成28年時点で2,194人と想定されています。平成48年には1,082人と5割程度減少することが見込まれます。

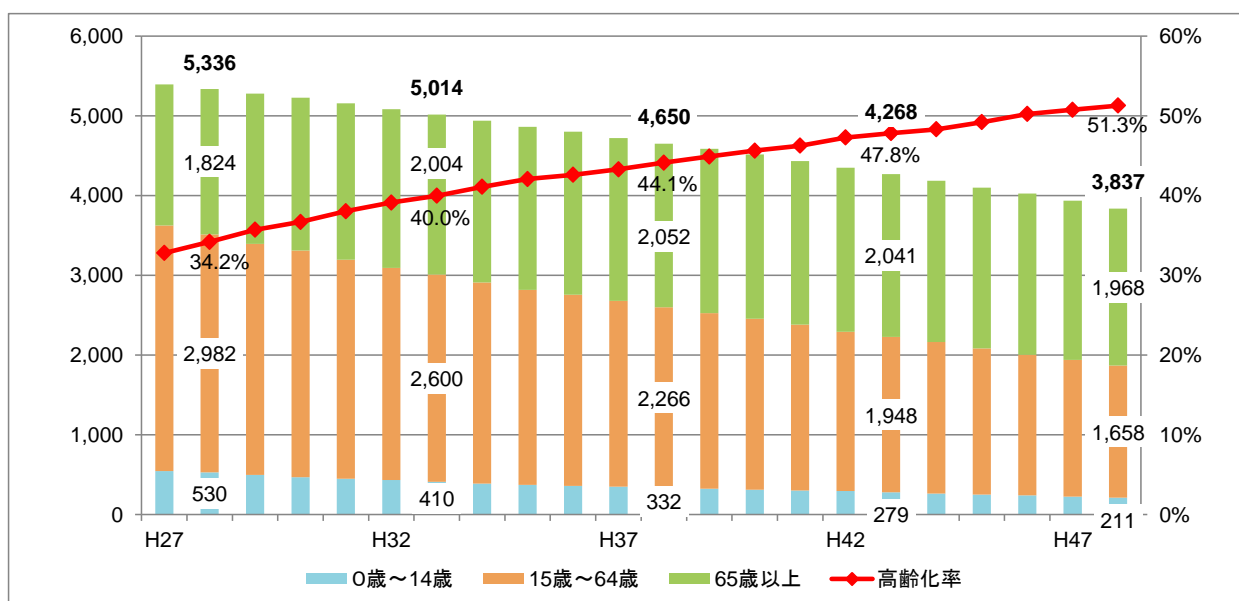
年齢区別にみると、すべての年齢区分で人口が減少することが見込まれており、特に0～14歳人口が7割、15～64歳人口が6割程度、それぞれ減少することが見込まれています。

また、高齢化率は、一貫して増加することが見込まれます。

そのため、塩原地域は全市的な状況と同様あるいはそれ以上に、人口減少が進むとともに少子高齢化が進行していく傾向となっており、利用対象者の減少および利用ニーズの変化に対応し、今後の公共施設等の量や質の検討が必要になると考えられます。

⑦ 箒根地域

図 1-2-8 箒根地域の人口推計



箒根地域の人口は平成 28 年時点で 5,336 人と想定されています。平成 48 年には 3,837 人と 3 割弱減少することが見込まれます。

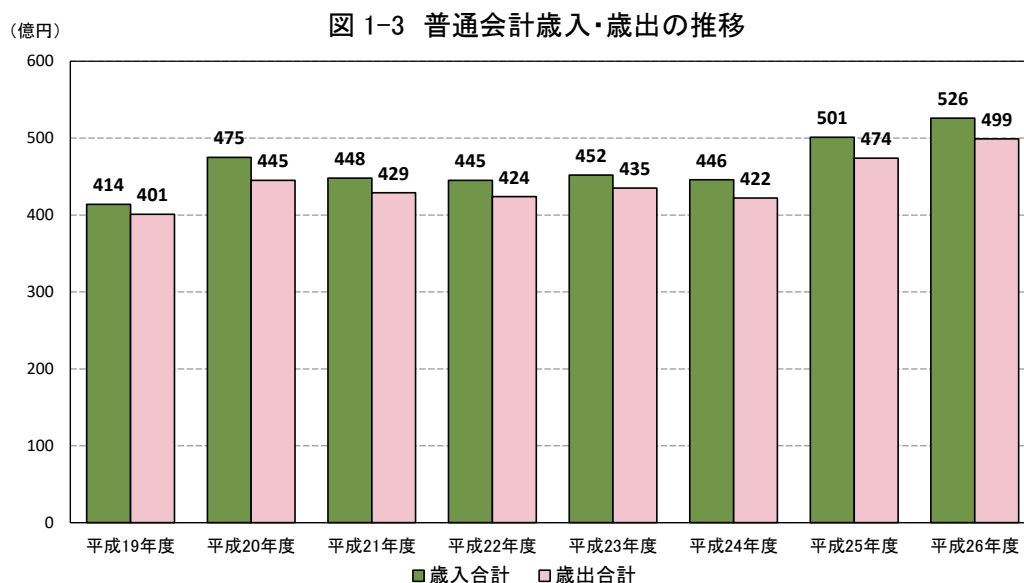
年齢区分別にみると、0～14 歳人口が 6 割程度、15～64 歳人口が 4 割程度、それぞれ減少することが見込まれています。

65 歳以上人口については、平成 40 年まで増加傾向にあるものの、その後減少に転じることが見込まれますが、高齢化率は一貫して増加することが見込まれます。

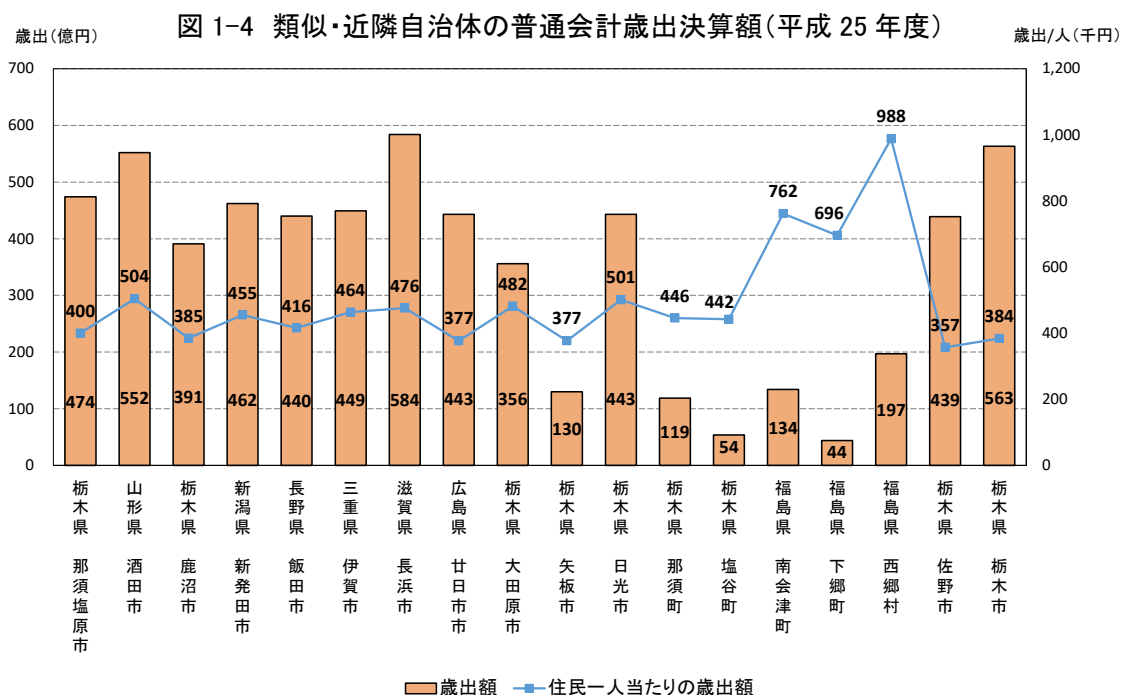
そのため、箒根地域は全市的な状況と同様あるいはそれ以上に、人口減少が進むとともに少子高齢化が進行していく傾向となっており、利用対象者の減少および利用ニーズの変化に対応し、今後の公共施設等の量や質の検討が必要になると考えられます。

4 財政状況

(1) 財政規模



本市の普通会計⁴の財政状況の推移をみると、歳入歳出ともに、平成19年度から増加傾向を示し、平成26年度には、歳入が526億円、歳出が499億円となっています。



出典：総務省 HP 地方財政状況調査関係資料「決算カード」より

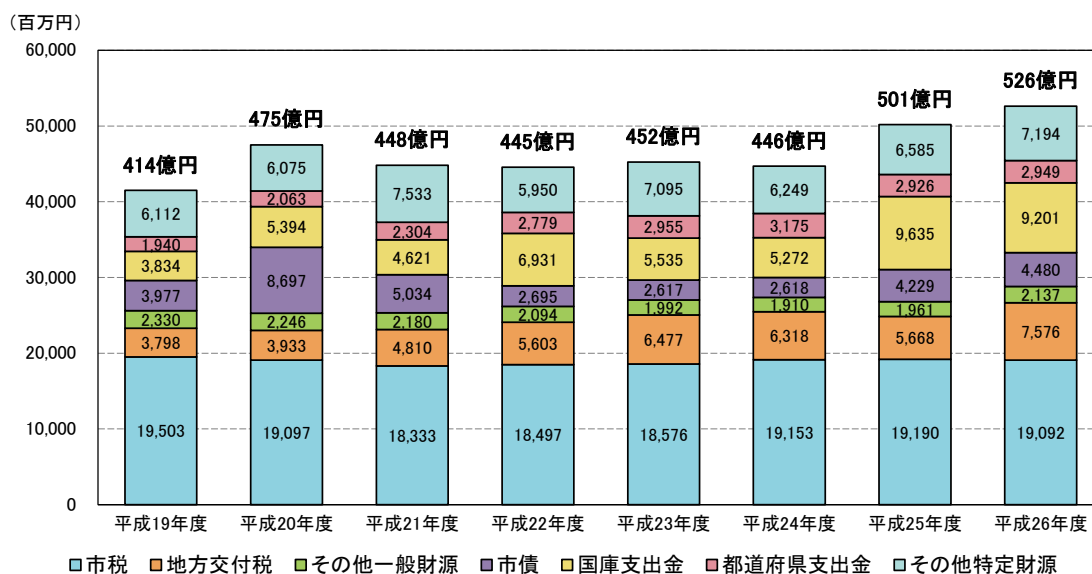
http://www.soumu.go.jp/iken/jokyo_chousa_shiryo.html

本市の普通会計における住民一人当たりの歳出額は40万円となり、類似・近隣自治体と比較すると、本市の歳出額は比較的少なくなっています。

⁴ 普通会計とは、一般会計を中心とした会計のことで、地方公共団体の会計のうち公営事業会計を除く会計をいいます。

(2) 歳入

図 1-5 普通会計歳入の推移



本市の平成26年度の普通会計の歳入は526億円です。その内訳は、市税が190億円と最も多くおよそ4割を占め、次いで国庫支出金が92億円、地方交付税の75億円となっています。

歳入の推移をみると、平成20年度には475億円まで増加しましたが、その後は減少傾向にあり平成24年度には446億円に達し、平成25年度には再び増加に転じています。

市税については、180億円台前半から195億円程度で推移しており、その内訳は図1-6の通りです。

地方交付税は、平成19年度の37億円から平成26年度に75億円まで増加傾向にあります。

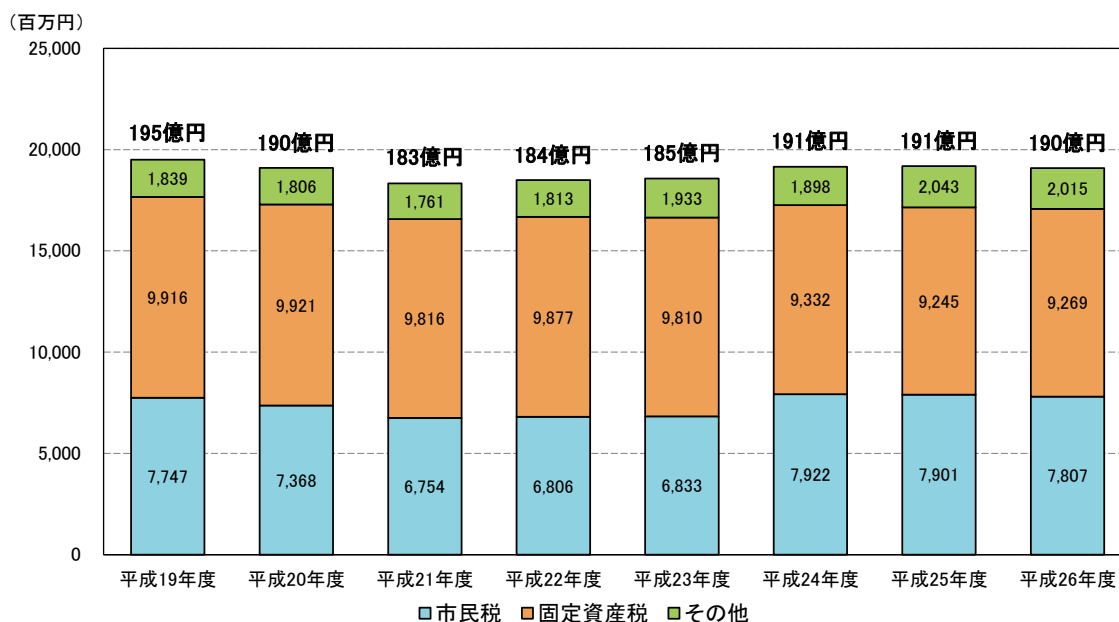
その他一般財源は、地方譲与税や地方特例交付金などが含まれており、横ばいで推移しています。

市債は、増加傾向にあります。

国庫支出金および都道府県支出金についても、市債と同様に増加傾向にあります。

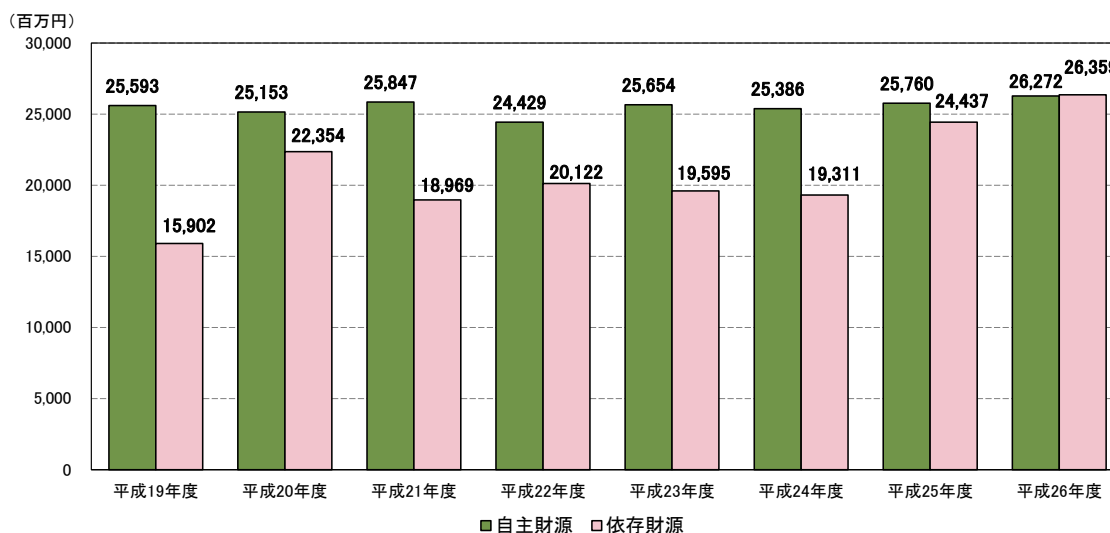
その他特定財源には、繰入金や寄附金などが含まれており、平成23年度に一時的に増加しましたが、その後減少し横ばいで推移しています。

図 1-6 市税収入の推移



市税収入は、平成19年度の195億円から、平成26年度には190億円となり、ほぼ横ばいで推移しています。その内、市民税収入は、国の施策や、企業業績、個人所得の状況等により左右されますが平成24年度以降は、安定した状態で推移しています。固定資産税収入は、一般的に比較的安定した収入を得ることができる税で、ほぼ横ばいで推移しています。

図 1-7 自主財源・依存財源の推移



市税収入などの本市自ら徴収する収入である自主財源の推移をみると、平成19年度は255億円でしたが、平成22年度までは減少傾向を示し、その後平成26年度には262億円まで増加しています。一方、地方交付税等の国などから受け入れる収入である依存財源は、平成19年度の159億円から平成26年度には263億円まで増加しており、自主・依存財源の比率では、平成26年度は自主財源49.9%に対し、依存財源の占める割合は50.1%に達しています。

(3) 合併算定替えの影響について

本市の歳入のうち、最も多くを占めるのは市税ですが、その次に多いのは地方交付税（国からの交付金）です。

この地方交付税のうち、金額の大きい普通交付税は、国が定める各団体の基準財政需要額⁵（通常必要と考えられる金額）と基準財政収入額⁶（標準的な税収入の一定割合）の差額（不足額）を基準として算定されます。

本市は、平成17年に1市2町が合併して誕生しておりますが、合併すると様々な経費が削減可能となり、基準財政需要額が下がります（すなわち普通交付税額が減少）。しかしながら、経費の削減には一定期間を要することや、一時的に増加する経費もあることから、合併の特例法により、合併後も合併がなかったものと仮定し、合併前の旧市町村ごとに算定した普通交付税の合算額が維持され、合併した途端に普通交付税が大きく減少するという不利益を被ることがないように配慮されています（合併算定替え）。

具体的には、合併から10年間は据え置かれ、その後5年間の経過措置をもって、基準財政需要額が減少することとなります。

本市の場合、合併後10年経過する平成26年度までは地方交付税が据え置かれていますが、平成27年度から平成31年度までの5年間の経過措置期間で徐々に地方交付税が減少し、そして特例期間終了の翌年度である平成32年度からは、一本算定、すなわち合併後の新団体として地方交付税が算定されることとなります。

本市では、これまで一本算定による影響額を以下の通り試算しております。過去5年間の試算では、一本算定により現状の交付金額より10億円強減額される結果になっています。

なお、今後は、合併団体の実情を反映した普通交付税の算定方法の見直しが検討され、合併時点では想定されなかった財政需要についても交付税に反映される予定となっております。

【普通交付税 合併算定替と一本算定の影響額試算】

（単位：千円）

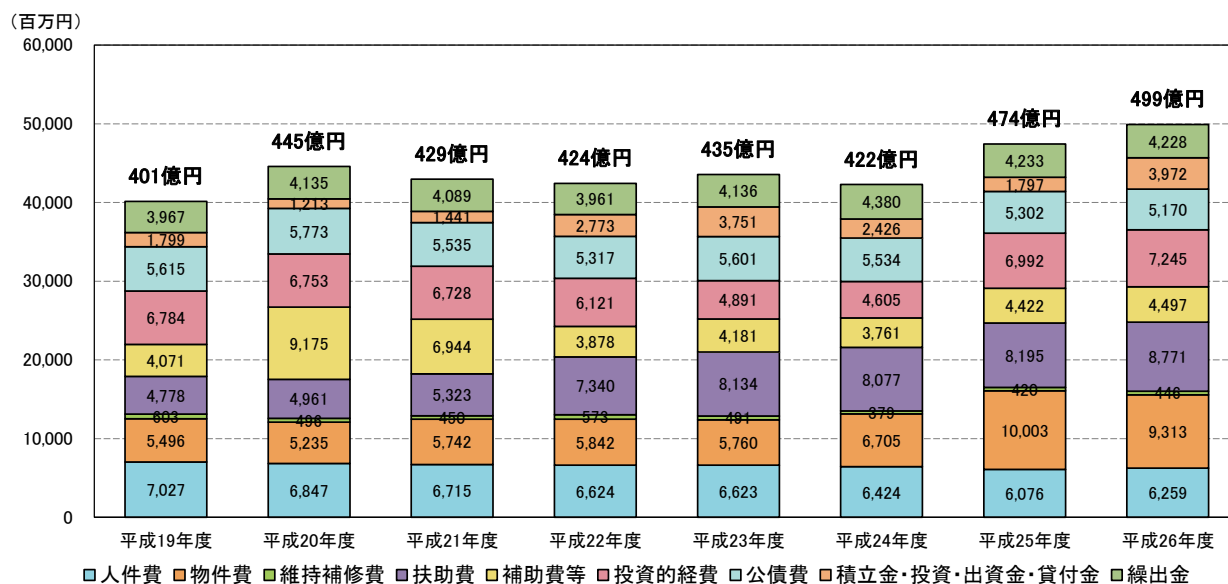
	平成22年度	平成23年度	平成24年度	平成25年度	平成26年度	平成27年度
合併算定替①	4,812,898	5,364,752	5,382,429	4,631,307	4,523,985	4,760,890
一本算定試算②	3,728,622	3,871,712	3,835,477	3,200,229	3,203,256	3,702,417
差額①－②	1,084,276	1,493,040	1,546,952	1,431,078	1,320,729	1,058,473

⁵ 基準財政需要額とは、各地方団体の財政需要を合理的に測定するために、当該団体について法律に沿って算定された額です。

⁶ 基準財政収入額とは、各地方団体の財政力を合理的に測定するために、当該地方団体について法律に沿って算定された額です。

(4) 歳出

図 1-8 普通会計歳出の推移



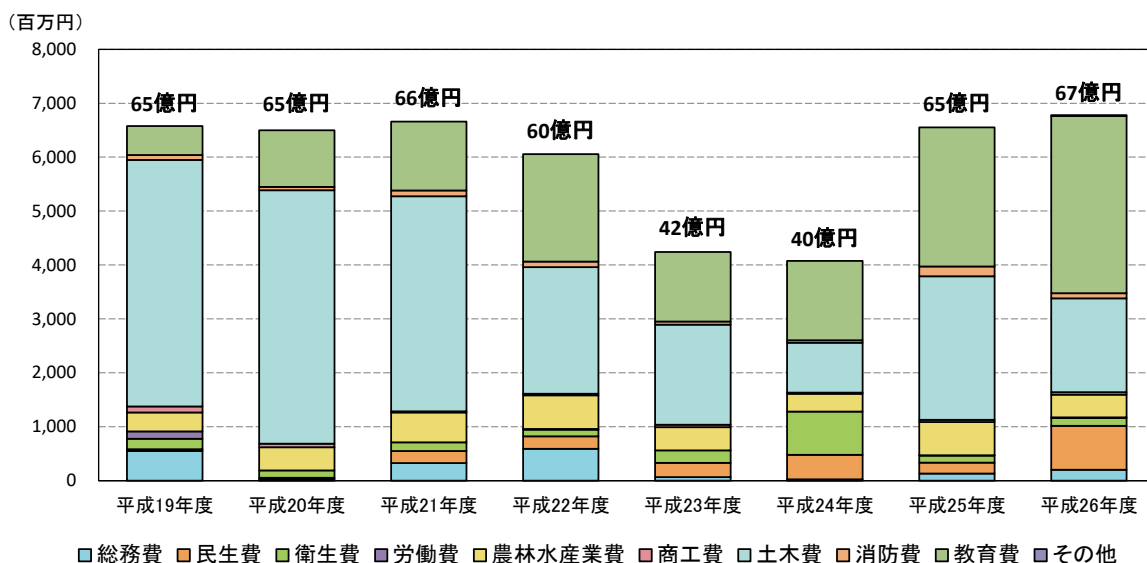
本市の平成26年度の普通会計の歳出は499億円です。その内訳は、物件費が93億円で最も多くおよそ2割を占めており、次いで扶助費が87億円、投資的経費⁷が72億円となっています。

歳出の推移をみると、義務的経費のうち人件費は人員削減等の影響により減少しているものの、扶助費⁸は、平成22年度に子ども手当の創設に伴い大幅に増加しており、年々増加傾向にあります。投資的経費は、平成25年度以降増加傾向にあります。公債費はほぼ横ばいで推移していましたが、平成25年度より減少傾向にあります。積立金・投資・出資金・貸付金は平成23年度に一時的に大幅に増加しています。繰出金については、ほぼ横ばいで推移しています。

⁷ 投資的経費とは、その経費の支出の効果が単年度または短期的に終わらず、固定的な資本の形成に向けられるものです。

⁸ 扶助費とは、社会保障制度の一環として、児童・高齢者・障害者・生活困窮者などに対して国や地方公共団体が行う支援に要する経費のことです。

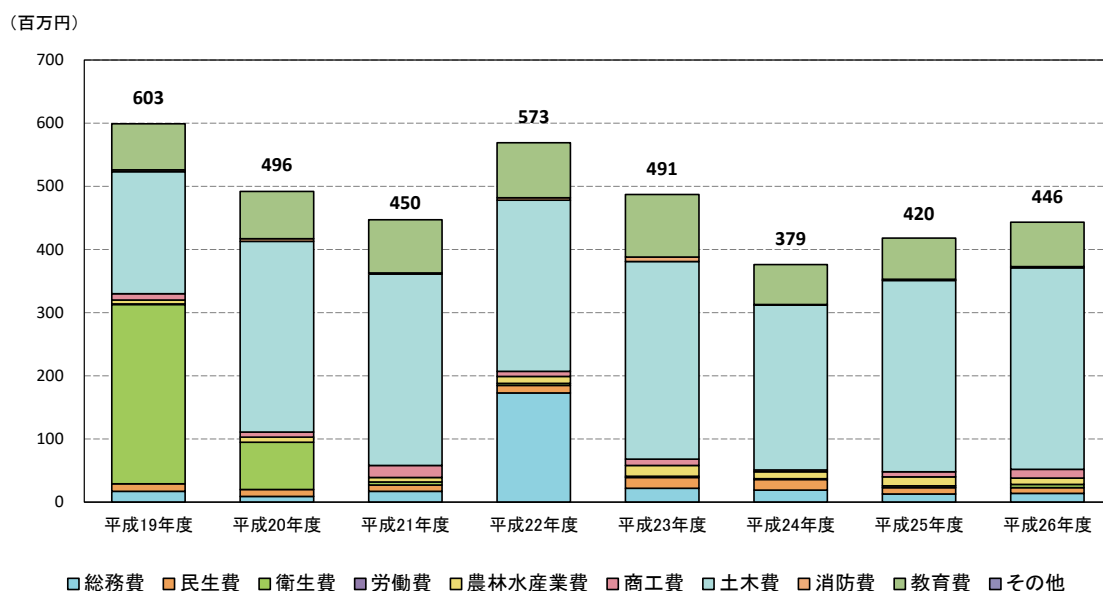
図 1-9 投資的経費(普通建設事業費)の推移



※図 1-9 で対象としている費用は、普通会計の投資的経費決算額のうち、災害復旧事業費を除く普通建設事業費に含まれる補助事業費と単独事業費との合算値となります。

投資的経費（普通建設事業費）は、過去 8 年平均で約 59 億円（各年 40～67 億円程度）で、道路、橋梁などの土木費が 5 割程度、学校施設などの教育費が 3 割程度を占めています。総額で見ると、平成 23 年度と平成 24 年度は 40 億円台に落ち込んだものの、それ以外は 60 億円台で推移しています。

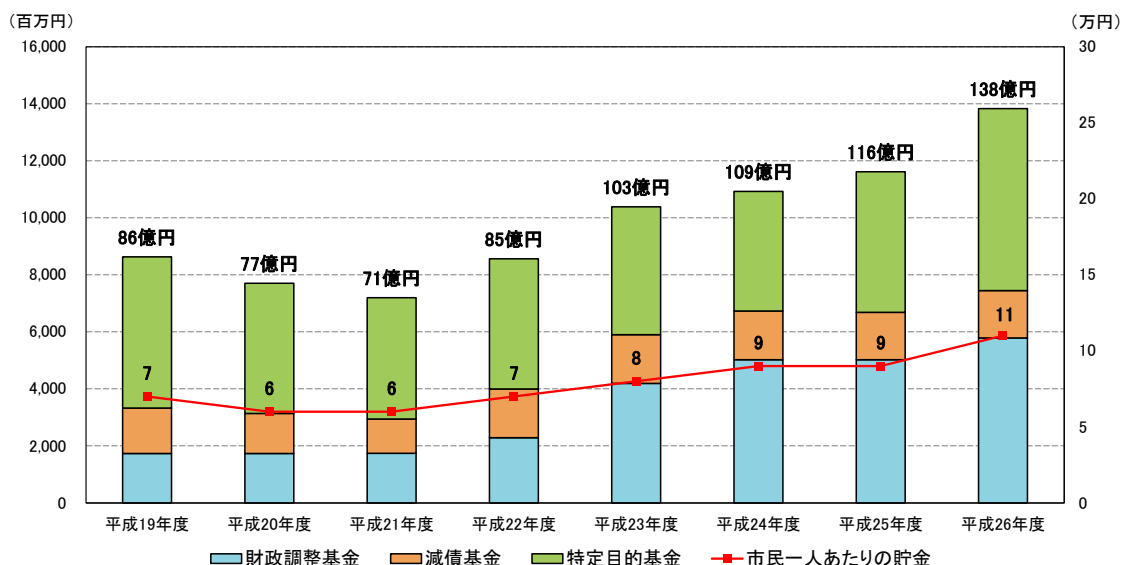
図 1-10 維持補修費の推移



維持補修費は、過去 8 年平均で約 4.8 億円（各年 3.7～6 億円程度）となっており、道路、橋梁などの土木費が約 6 割程度を占めています。近年、土木費の割合が増加傾向にあります。

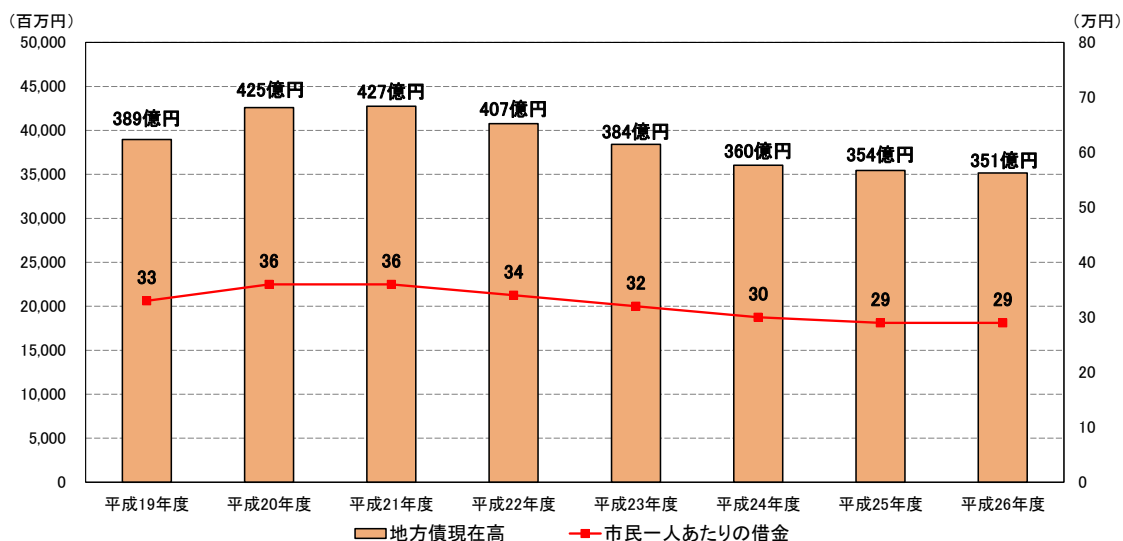
(5) 基金・市債残高の推移

図 1-11 基金残高の推移



基金残高の推移をみると、平成19年度は86億円でしたが、平成22年度以降は増加傾向で推移しております。平成26年度には138億円まで増加し、市民一人あたりの基金残高は11万円となっています。

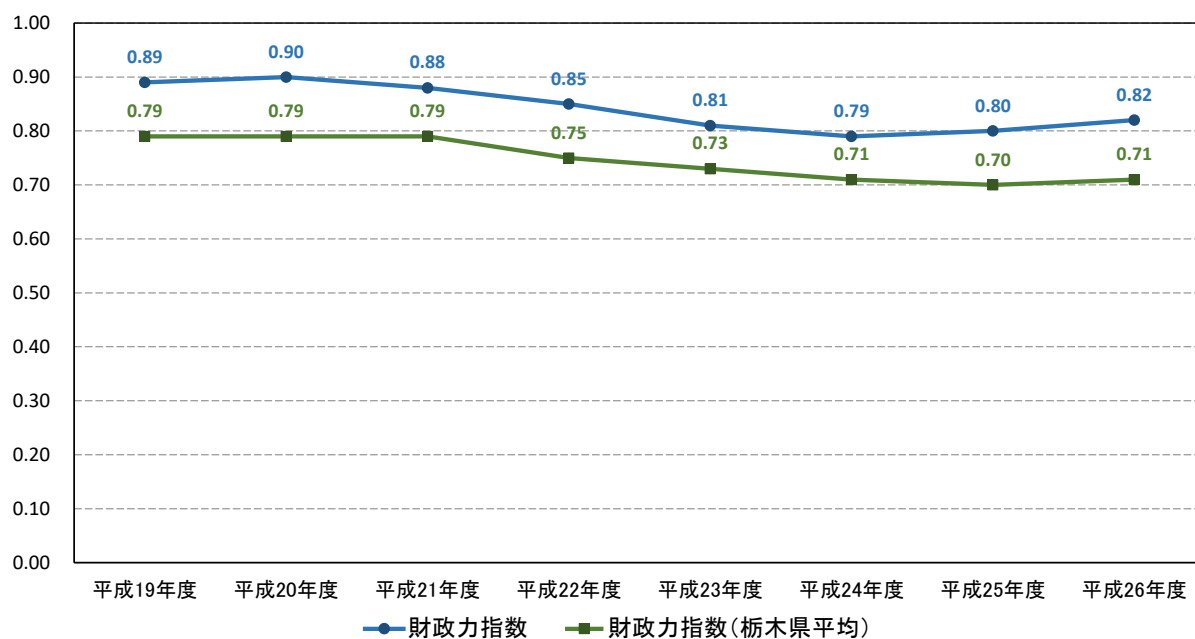
図 1-12 市債残高の推移



市債の推移をみると、平成19年度は389億円でしたが、平成22年度以降は減少に転じ、平成26年度の市債残高は351億円となり、市民一人あたりの市債残高は29万円となっています。全体としては減少傾向で推移してきています。

(6) 財政指標の状況

図 1-13 財政力指数の推移

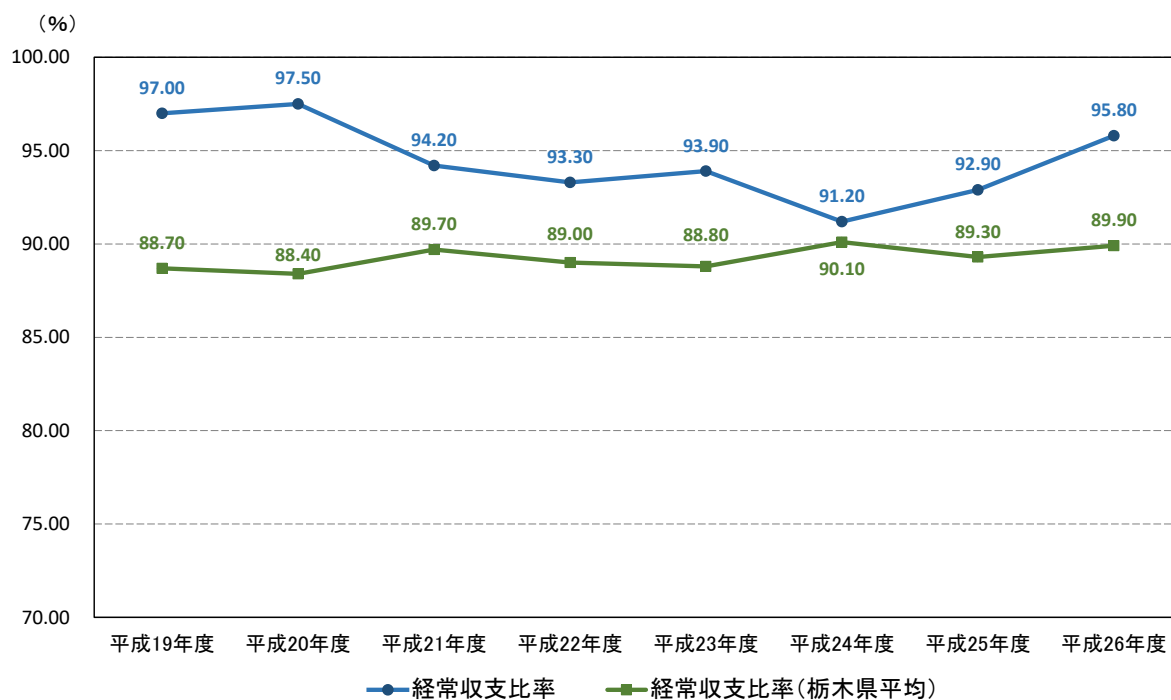


財政力指数とは、地方公共団体の財政力を示す指数で、基準財政収入額を基準財政需要額で除して得た数値の過去3年間の平均値です。財政力指数が高いほど、国から財政的に自立した状況にあるといえます。

本市の財政力指数は、栃木県平均と比べて上回っており、県内他自治体に対して、市独自の財源が豊かな状況といえます。

本市は、0.82（平成26年度）であり、指標が高い順に順位付けすると、全国で257位/1741団体、栃木県内で7位/25団体となっています。

図 1-14 経常収支比率の推移

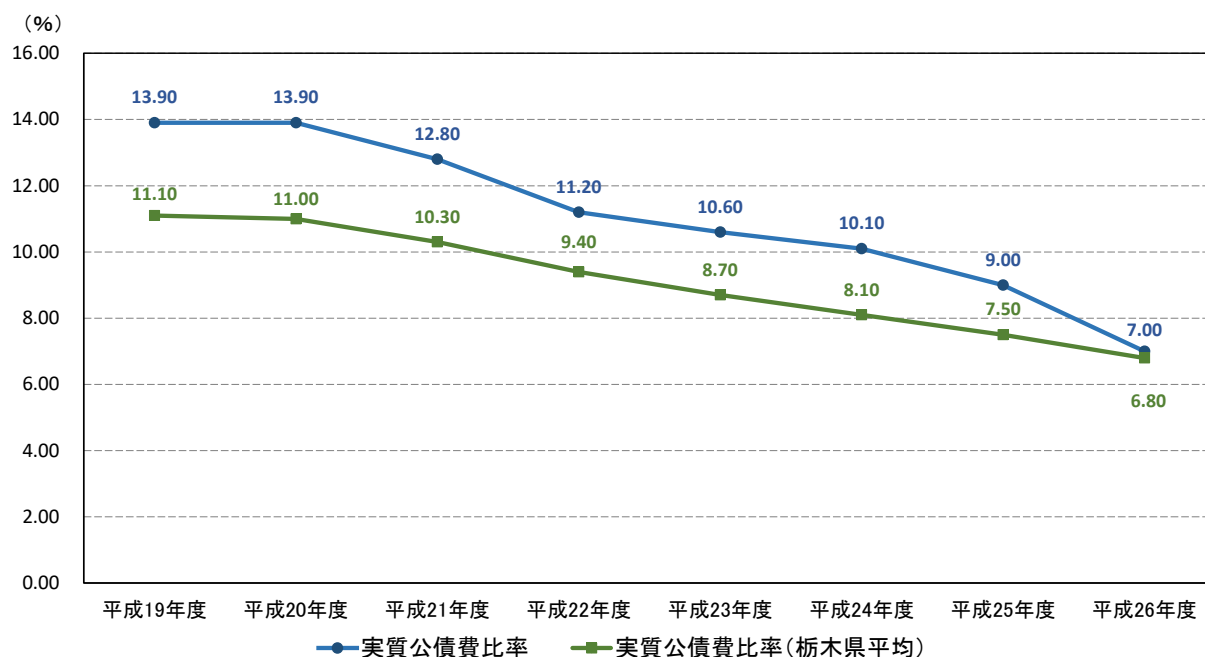


経常収支比率とは、地方税、普通交付税のように用途が特定されておらず、毎年度経常的に収入として見込める一般財源（経常一般財源）のうち、人件費、扶助費、公債費のように毎年度経常的に支出される経費（経常経費）に充当されたものが占める割合です。

この指標が高いほど、財政が硬直化している（建設事業など臨時的な事業に取り組む余裕がない）といえます。家庭における食費の割合であるエンゲル係数に例えられることもあります。

本市は、95.8%（平成26年度）であり、指標が低い順に順位付けすると、全国で1557位/1741団体、栃木県内で24位/25団体となっています。

図 1-15 実質公債費比率の推移



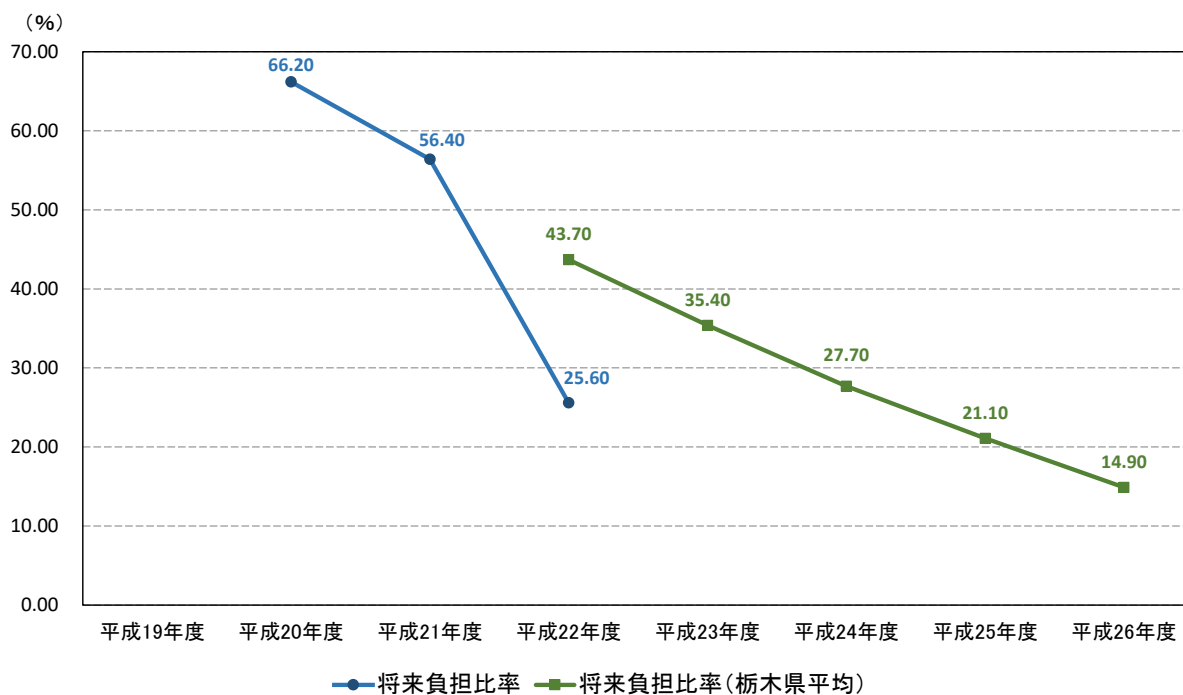
実質公債費比率とは、一般会計等が負担する元利償還金および準元利償還金⁹の標準財政規模に対する比率の過去3年間の平均値で、借入金（地方債）の返済額およびこれに準じる額の大きさを指標化したものです。財政全体における市債の返済等の負担の大きさを示します。

「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」における早期健全化基準では、市町村・都道府県ともに25%以上だと財政状況が悪化していると判断され、35%以上になると著しい財政状況の悪化として、自主的な財政健全化は困難と判断されます。

本市は、7.0%（平成26年度）であり、比率が低い順に順位付けすると、全国で567位/1741団体、栃木県内で12位/25団体となっています。

⁹ 準元利償還金とは、一般会計等から特別会計への繰出金のうち地方債の償還の財源に充てられたものや一部事務組合への負担金補助金のうち組合が起こした地方債の償還の財源に充てられたものです。

図 1-16 将来負担比率の推移

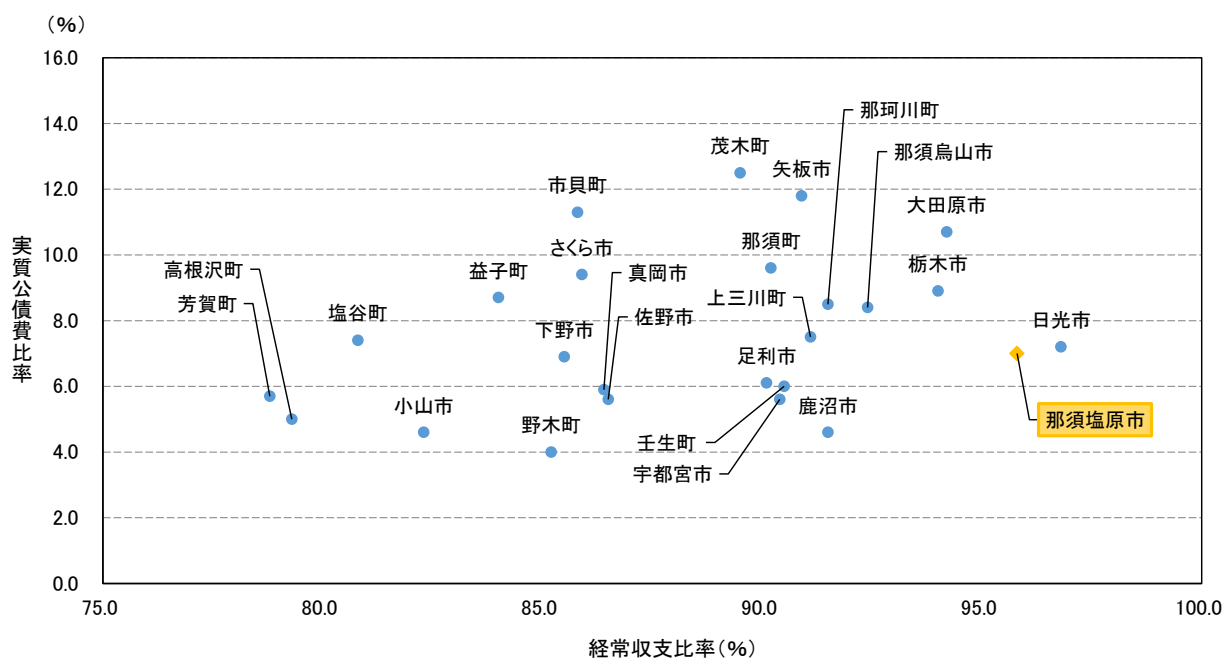


将来負担比率とは、地方公社や損失補償を行っている出資法人等に係るものも含め、当該地方公共団体の一般会計等が将来負担すべき実質的な負債の標準財政規模に対する比率のことであり、地方公共団体の一般会計等の借入金（地方債）や将来支払っていく可能性のある負担等の現時点での残高を指標化し、将来、財政を圧迫する可能性の度合いを示す指標です。

「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」における早期健全化基準では、市町村（政令指定都市は除く）においては、350%以上になると財政状況が悪化していると判断されます。

本市は、平成23年度から平成26年度に至るまで、充当可能財源等が将来負担額を上回っているため、指標としてはマイナスになっています。

図 1-17 県内の財政状況(平成 26 年度)



出典:総務省 HP 地方財政状況調査関係資料「決算カード」より

http://www.soumu.go.jp/iken/jokyo_chousa_shiryo.html

縦軸に実質公債費比率、横軸に経常収支比率を配した散布図でみた場合、県内のほかの自治体と比較すると、実質公債費比率は平均的な値で、経常収支比率は高いことが分かります。

(7) 職員数・人件費の状況

図 1-18 職員数の推移

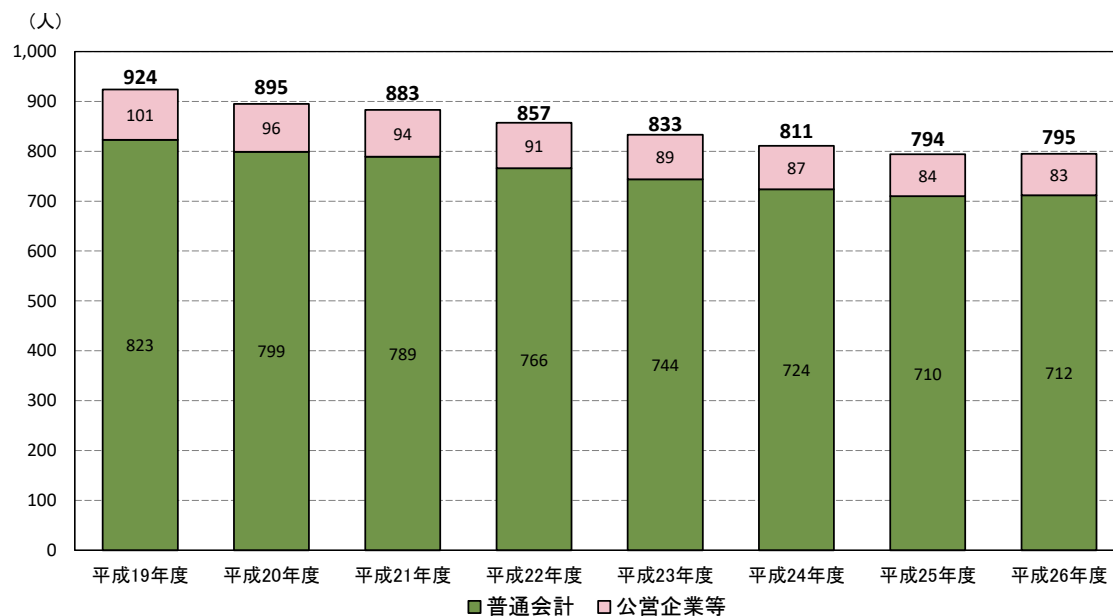
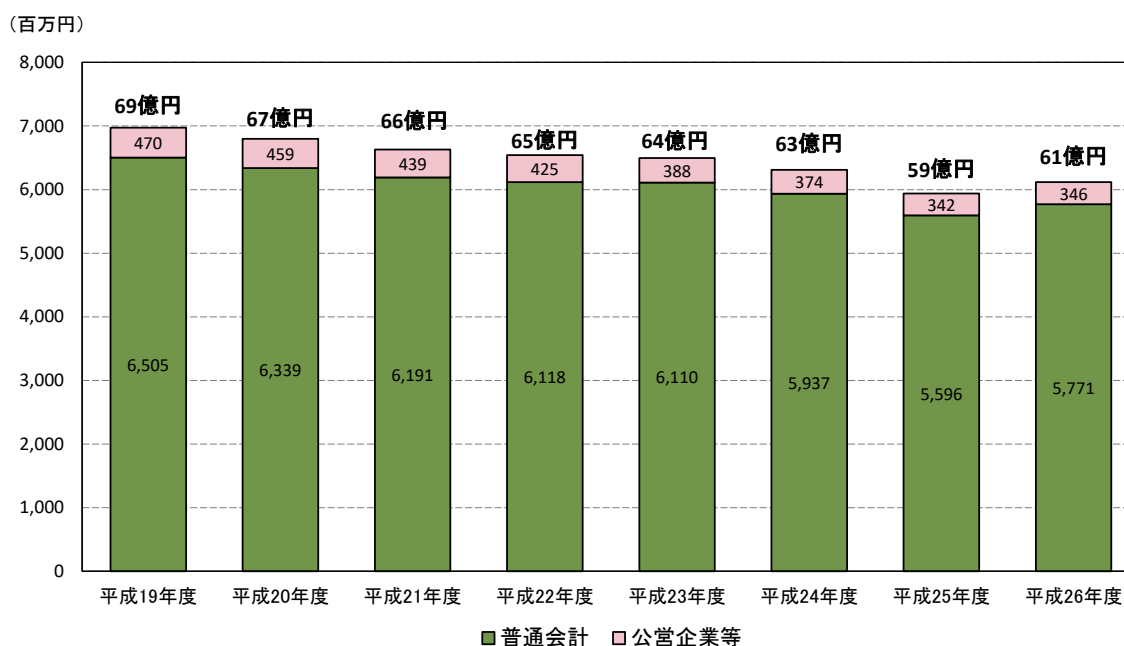


図 1-19 人件費の推移



平成19年度の職員数924人に対し、平成26年度の職員数は795人となっており、これにより人件費も減少傾向にあります。

普通会計に公営企業等を加えた全体の人件費においては、平成19年度は69億円でしたが平成26年度には61億円まで減少し、平成19年度と比べ8億円減少しています。