

尼崎市における総合計画のあり方について

(意見交換資料)

1. 総合計画にかかるこれまでの本市の取組状況

(1) 総合計画にかかる本市の取組状況

本市では、昭和 44 年の地方自治法改正による基本構想の策定義務化以降、4 次に亘って基本構想を策定してきた。

「第 1 次まちづくり基本構想」(昭和 46～56 年度、計画期間 11 年)

- ・ 策定当時は高度経済成長が終盤にさしかかる時期であり、産業の急速な発展に伴って、人口の増加が進んでいた(ピークは昭和 45 年(約 55.4 万人))。一方で、公害の発生や生活関連の社会基盤の未整備が深刻な問題となっていた。
- ・ そうした背景もあり、基本構想は都市像として「快適な職住都市」を掲げ、施策の冒頭に公害対策を挙げているほか、下水道等生活関連社会基盤の整備をまちづくりの主要課題ととらえて構成している。

「第 2 次尼崎市総合基本計画」(昭和 55～65 年度(平成 2 年度)、計画期間 11 年)

- ・ 「人間性豊かな職住都市」を都市像に掲げ、併せて「生活基盤をととのえる環境都市」「市民経済をつちかう産業都市」「人間社会をきづく市民都市」を打ち出している。
- ・ 当時の時代背景として、日本全体が高度経済成長の終焉を迎え、安定成長期に移行する中で、本市においては工場再配置促進法等の影響により、工場の市外流出が進んでいたほか、市南部の人口減少と北部の人口増加、といった市内の発展バランスの問題などが顕在化しつつあった。
- ・ そうしたこともあり、施策の冒頭には「緑と空間の確保」として生活環境の改善に向けた取り組みを掲げ、無秩序な土地利用の改善などに努めるなど、暮らしやすいまちづくりにむけた方向性を打ち出している。

「第 3 次尼崎市総合基本計画」(昭和 61～70 年度(平成 7 年度)、計画期間 10 年間)

- ・ 都市像や基本理念は第 2 次のを継承しているが、時代背景としては産業の構造変化が進む中で、本市においても南部の工業地帯の空洞化などが問題となっていたため、「産業構造の高度化」を施策として打ち出している。
- ・ このほかにも、「国際交流の促進」の章の設置、「女性の社会参加の促進」の節の設置など、時代の変化への積極的な対応に努めている。

「第 4 次尼崎市総合基本計画」(平成 4～37 年、計画期間 34 年)

- ・ 都市像として「にぎわい・創生・あまがさき」を掲げ、「文化の創造」「スポーツ・レクリエーション」といった項目が施策として冒頭に挙げられるなど、ライフスタイルの多様化や、都市イメージの向上といった側面への対応を重視している。
- ・ また、環境問題に地球環境問題を意識した節の設置や福祉施策における「ノーマライゼーション」の節の設置など、現在につながる問題設定がなされているが、一方で当時のバブル景気を背景とした積極的な開発志向が見られる部分もあり、現在の社会情勢にはなじみにくい部分もある。

【本市の総合計画と時代背景】

総合計画	都市像	基本理念	まちづくりの主要課題	時代背景
第1次 まちづくり基本構想 [計画期間] 昭和46～56年度	快適な職住都市		<ul style="list-style-type: none"> 公害問題の解決 都市環境の改善 下水道等生活関連社会基盤の整備 	<ul style="list-style-type: none"> 経済の高度成長 公害問題等経済成長に伴う「歪み」の顕在化
第2次 尼崎市総合基本計画 [計画期間] 昭和55～65年度 (平成2年度)	人間性ゆたかな 職住都市 ・生活基盤をととのえる環境都市 ・市民経済をつちかう産業都市 ・人間社会をきずく市民都市	<ul style="list-style-type: none"> 安全で健康に過ごすことができること 働くにも住むにも便利でくらしよいこと 生きがいとゆとりのある人生がおくれること 	<ul style="list-style-type: none"> 市南部の人口減少と北部の人口増加 市内産業の停滞 工場の市外流出に伴う雇用不安 住工混在やスプロール化など、無秩序な土地利用の改善 	<ul style="list-style-type: none"> 高度成長の終焉、安定成長への移行 工場再配置促進法等の影響により工場の市外流出が進む
第3次 人間性豊かな職住都市をめざして 尼崎市総合基本計画 昭和61～70年度 (平成7年度)			<ul style="list-style-type: none"> 市域の人口減少 南部の工業地帯や既存市街地の空洞化 南部地域の高齢化 地価の高騰に伴う宅地の細分化 産業の高度化への対応 	<ul style="list-style-type: none"> 急速な円高が進み、産業の構造変化が進む 老人保健医療の開始 男女雇用機会均等法の成立 市域の人口減少はペースが鈍化
第4次 にぎわい・創生 あまがさき 尼崎市総合基本計画 平成4～37年度	にぎわい・創生・あまがさき	<ul style="list-style-type: none"> 人にやさしいまちづくり 都市が人をはぐくみ、人が都市を育てるまちづくり 個性を活かし、広域圏と連携するまちづくり 	<ul style="list-style-type: none"> 文化を基軸とした都市の魅力の発信 南部地域の人口減少や都市活力の停滞への対応 	<ul style="list-style-type: none"> バブル期の経済成長。 価値観の多様化、女性の社会進出の進行

(2) 尼崎市における総合計画の現状

第4次総合計画における基本構想のもとに10年間の基本計画を策定してきた。「第1次基本計画」(平成4～13年度)に続き、「第2次基本計画」(平成13～22年度)を策定し、その推進に向けた具体的事業内容等を示した第1次実施計画案(平成13年度～平成15年度)を策定したものの、平成13年度一般会計予算の否決とともに急激な財政悪化を受け、その後は単年度ごとに財政収支を踏まえながら、第2次基本計画の施策体系に基づく事業の展開を図ることとなった。

更に、計画策定後、本市は財政再建団体への転落が危惧される厳しい財政状況に直面したことから、平成15年度から平成19年度までを期間とする「尼崎市経営再建プログラム」による行財政改革に力点を置いた取組を進め、その危機は回避できたものの、多額の財源対策(基金や市債の活用等)により収支均衡を図る状況にあり、十分な構造改善を図るまでには至らなかった。

引き続き、平成20年度から平成24年度までを計画期間とする「“あまがさき”行財政構造改革推進プラン」(以下「プラン」という。)により、実質的な収支均衡に向けた取組を進めているが、昨年秋以降の世界同時不況の影響から、より一層の収支不足が見込まれるなど、地方財政健全化法により新たに設定された「早期健全化団体」への転落も危惧される大変厳しい状況にある。

第2次基本計画では、「計画推進における基本姿勢」において、「当面行財政改革に力点を置くこと」としており、厳しい財政制約の下、行財政改革の取組を進めることで、今日的課題に対応するための事業を選択しながら計画の施策体系に沿った事務事業の展開を図っているところである。

2 社会潮流と総合計画のあり方検討の趣旨

(1) 今後のまちづくりにおいて踏まえるべき社会潮流

社会経済情勢の変化は、今後のまちづくりに大きな影響を及ぼすことから、計画の策定にあたっては、その変化を十分見据えていく必要がある。様々な社会経済情勢の変化が考えられるが、特に次の各点に留意する必要があると考える。

人口減少、少子高齢社会の進行による市民生活や都市活動への影響

- ・本市では、昭和 46 年以降続いた人口減少傾向が下げ止まり、直近では増加に転じたものの、中長期的には死亡数が出生数を上回っていくため、人口は減少すると推計される。
- ・本市の人口構成は、全国平均とほぼ同様に推移しており、超高齢化が進行すると考えられる。
- ・生産年齢人口の減により、生産、消費、納税等、社会経済活動の多くを担う人口が減少する一方で、高齢者の増加により、福祉・医療をはじめとする社会保障等に対する需要と費用一層の増加が見込まれる。こうしたことから、これまでどおりの行政サービスを維持していくことは難しくなると考えられる。
- ・一方、地域を担う人材の増加（団塊世代の地域への回帰）も見込まれる。

社会経済情勢の変動による影響

- ・社会経済のグローバル化は、人や物・資金などの交流の拡大により経済を活性化させた半面、経済的な格差の拡大や、金融システムが複雑化する中で、世界の市場の混乱が瞬時に地域経済を揺るがすなど、市民生活に深刻な影響を及ぼしている。
- ・中小企業が多い産業都市である本市は、大幅な法人市民税収入の減や雇用情勢の悪化など、その影響を受けやすい立場にある。

地球環境問題の顕在化による影響

- ・地球温暖化による異常気象の増加、食糧生産や生物多様性への悪影響等が危惧されている。地球温暖化防止は世界的に重要な課題となっており、地域レベルにおいても低炭素社会づくりを進めることが求められる。
- ・本市では、かつての公害の経験を活かし、県下他都市に先駆けた I S O 14001 の導入、その後の本市独自の環境マネジメントシステムの構築・運用など、市民・事業者と連携しながら、環境保全活動の取組を進めている。
- ・本市における C O 2 排出量は、民生家庭部門が 1990 年以降一貫して増加しており、一人当たりや一世帯あたりの排出量ともに増加傾向にある。一人ひとりの身近なところからの取組が重要となっている。産業部門及び民生業務部門については、1990 年以降一旦減少傾向であったが、新規立地などによりここ数年で増加に転じている。

情報化社会の進展

- ・情報化社会の進展により、情報通信技術の利活用は市民生活において浸透、定着しつつある。今後は、まちづくりにおいてもこの利便性を活用していくことが求められる。一方で、情報格差や人権侵害等、その弊害も社会問題となっている。
- ・本市においては「公開と参画」を基本姿勢に、諸施策に取り組む上での重要な手段として情報通

信技術の活用を図ってきた。

地方分権の進展と地域主体のまちづくり

- ・地方分権改革の進展が見込まれるなか、地域特性や既存のストックなどを活かした地域主体のまちづくりの推進がより求められている。
- ・本市においては、近松などの歴史文化、尼崎の名産品、企業の技術力などの有形無形の地域資源・地域資産や、構造改革特区制度（そろばん特区等）の活用などにより、まちの魅力の創出に取り組んできた。
- ・本市は、できる限り住民の身近なところで行政を行いより充実した市民サービスを提供するため、平成 21 年 4 月に中核市に移行した。
- ・今後のまちづくりを進めていくには、市民等の主体的な参加が必須であり、そこで行政との役割分担を整理する必要性が増している。

税財政制度への対応（地方財政の逼迫）

- ・国の債務状況を考慮すると、地方分権が進んだとしても、今後地方に対して税源が十分に配分されるとは考え難く、地方の財政状況はより厳しさを増すと考えられる。
- ・また、政権交代により、地方分権改革の先行きは不透明である。
- ・本市の財政は、三位一体の改革により、地方交付税が大きく減少するなど大きな影響を受けた。行財政改革の取組や財源対策により、形式的な収支均衡を図ってきたが、実質的な収支均衡に向け、引き続きプランによる構造改革に取り組んでいる。財政基盤の確立は、総合計画に基づく行政運営を進める上での大きな課題のひとつである。
- ・しかしながら、昨秋以降の世界的な景気後退の影響を受け、本市の収支の乖離は大きくなっている。

社会基盤等の維持・更新

- ・本市では、高度経済成長期の急激な人口増加や行政需要の多様化に伴い配置した多くの公共施設について、人口減少等の社会経済情勢の変化や厳しい財政状況等を踏まえ、その配置や運営方法を抜本的に見直し、市有財産の有効活用等を図ることに取り組んできた。
- ・しかしながら、今後、老朽化が一度に進行すると考えられる社会基盤（道路・下水道等のインフラ）の維持・更新や、公共施設の配置とその維持・更新は大きな課題となる。

(2) 社会潮流を踏まえたまちづくりの方向性（別紙「社会潮流とその捉え方の整理」参照）

これらの社会潮流を大きく捉えると、「市民生活における『安全・安心』が脅かされていること」、「成長・拡大から、維持もしくは縮小の時代を迎えていること」、「これまでどおりの行政サービスを将来にわたって維持していくことは困難であること」を前提として、今後、自治のあり方を考えていかなければならない。

そこで本市としては、「社会経済の変動の影響を受けにくい地域社会」、また「自治を持続し、将来世代へ負担を転嫁しない地域社会」を意識しながら、地域づくりに取り組んでいく必要がある。

(3) 総合計画のあり方検討の趣旨

総合計画の策定においては、このような社会潮流を見据えながら、まず、まちづくりの基本的な方向性について、従来の考え方に捉われることなく、様々な角度から議論を進める必要がある。また、計画の体系や期間などの枠組みについても計画の目的や役割などを整理したうえで、単に前例を踏襲するのではなく、時代の変化へ対応していくことを念頭に、あらためて検討することが必要である。

3 総合計画策定に当たっての基本的な考え方

社会潮流等を踏まえ、行政を初めとして、市民、事業者等、多様な主体がどのようにまちづくりに取り組んで行けばよいのかを共通認識するための、また、行政として時代の流れに対応しつつも、体力に見合った行政運営を推進するための指針となるような総合計画の策定を目指す必要がある、その策定に当たっては、次の考え方に基づき作業を進める。

(1) 総合計画の目的と役割の整理をする上で考慮すべき事項

「行政の計画」というイメージが強かったこれまでの計画から、より「市民、事業者、行政等の各主体がともにまちづくりを進めていく上での基本となる計画」となるよう努める。

行財政改革や今後の財政収支見通しを十分に考慮した計画内容とする。

市民にとって分かりやすく、職員にとって使いやすい計画とする必要がある。

(2) 今後の行政運営において重視する視点

基礎自治体として自主・自律の行政運営を持続する。

歳入規模に基づく歳出構造（事業展開）に向け、行財政改革を総合計画の柱の一つとして位置づける。

財政規律を維持しつつも、今日的な課題に対応し、将来像に向けた考え方を示す。

尼崎市の地域特性を活かすとともに、施策目標の明確化と施策の重点化を図る。

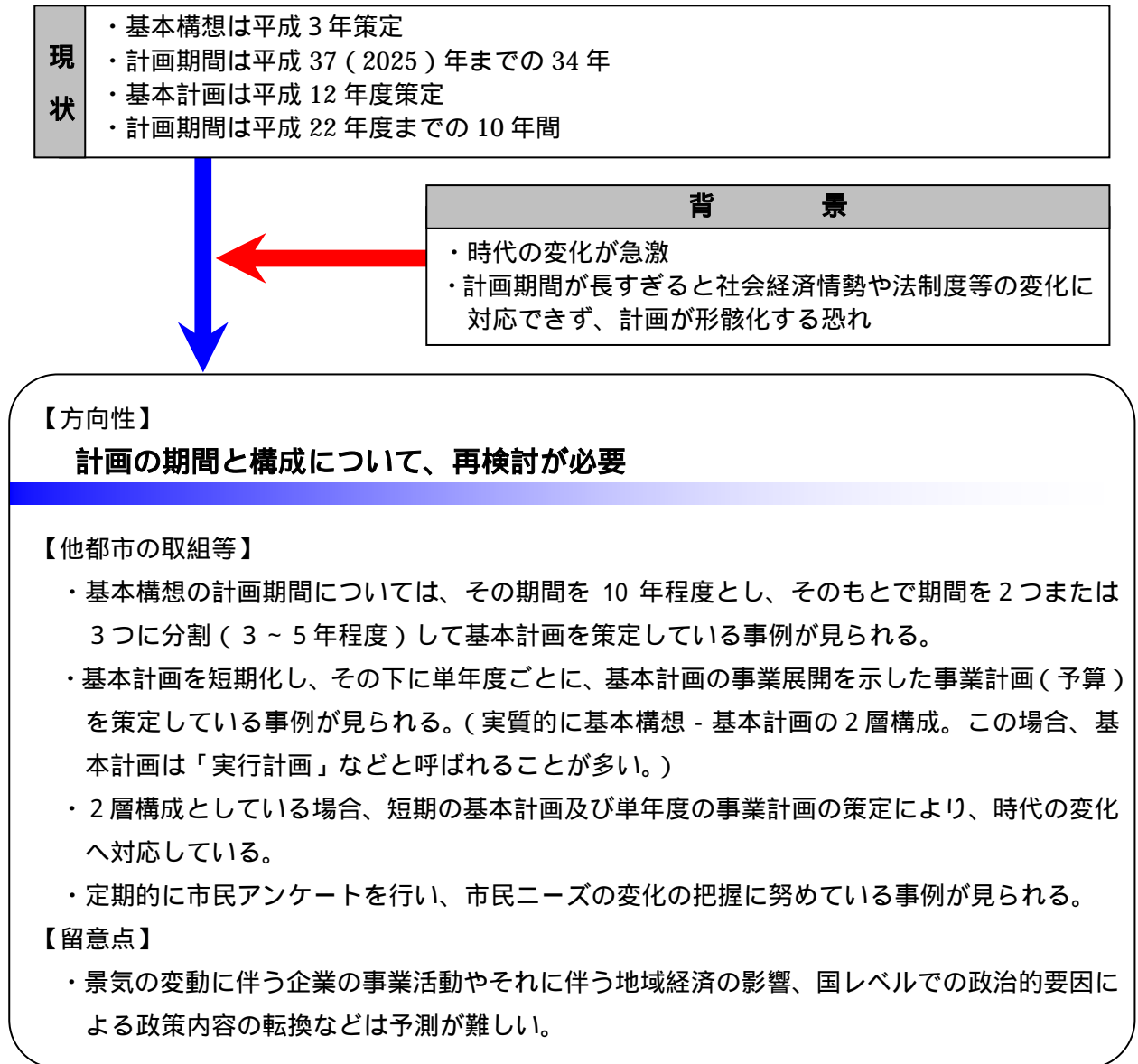
地域における自助・共助の機能を高め、互いに支えあえるコミュニティづくりに取り組む。

行政・市民・事業者等の各主体それぞれが果たすべき役割を整理するよう努める。

4. これからの総合計画が備えるべき要件

社会潮流や総合計画の策定に当たっての基本的な考え方を踏まえ、次の方向性に基づき、これからの総合計画が備えるべき要件の具体化を図る。

(1) 時代の変化への対応策（構成および期間設定）



(2) まちづくりの主体

現 状	<ul style="list-style-type: none">・「協働のまちづくりの基本方向」を策定し、取組みを推進・社会福祉協議会が町内会を統括する組織体制ができているが、組織の高齢化や負担の集中、地域における組織率の差などが見られる。
----------------	---

背 景
<ul style="list-style-type: none">・市民ニーズが多様化し、すべてを行政サービスで担うことが難しくなっている。・市の財政状況が非常に厳しい状況にある。・震災以降、ボランティアやNPO活動が活発化している。

【方向性】

多様なまちづくりの主体とビジョンを共有し、役割分担ができる計画にすることが必要

【他都市の取組等】

- ・市民・事業者と行政がそれぞれの役割を自覚し、互いにこれらについての認識を共有し、まちづくりに参画できるような計画とするために、各主体の役割についての考え方を整理している例が見られる。
- ・地域コミュニティの形成に向けた考え方を整理するとともに、その実現に向けた取組について総合計画に記載している例が見られる（自助・共助機能の向上を図るための住民間のネットワークの構築を図る等）。
- ・本市においては、行政との協働のみならず、地域団体相互の連携・支援の仕組みづくりや、NPO等、地域の公益的活動団体との協働も視野に入れた総合的な協働の取組を進めることが必要。

【留意点】

- ・地域コミュニティとともにまちづくりを進めていくにあたっては、コミュニティ活動の活発さが、地域、規模、分野などに差があり、一律の基準で役割分担が整理できるとは限らないことに留意する必要がある。

(3) 計画を動かすマネジメントの仕組みの構築

現 状	<ul style="list-style-type: none">・第2次基本計画における「施策の展開方向」には目標値等を設定していない。・税収が落ち込む一方で扶助費などの義務的な経費が増加し、財政状況が極めて厳しくなっている。
----------------	--



背 景
<ul style="list-style-type: none">・財政見通しを踏まえた実現可能な計画策定の必要性・事業にメリハリをつけ、財政が厳しい中で時代の要請に応えていく必要性



【方向性】

計画を実効的なものとし、柔軟に推進していくための進行管理の仕組みが必要

【他都市の取組等】

- ・各施策における目標・指標の導入と施策評価により、施策単位で実施している事務事業の優先度や施策目標への貢献度を把握し、事業の取捨選択や経営資源の配分に反映するなどの取組が見られる。また、施策ごとに責任（関係課等）を明確にするような取組が見られる。
- ・定期的に市民アンケートを行い、計画の進行管理ための参考としている事例が見られる。
- ・主な個別計画については、総合計画において位置づけを明確にし、体系的に整理している例が見られる。
- ・総合計画では、すべての取組を網羅せず、基本的な方向性や核となる取組を明らかにしておき、具体については「個別計画による」との記載とするなど、部門別計画と機能分担させている例も見られる。
- ・施策評価の導入とともに、歳入規模に基づいた歳出予算編成手法について検討する必要がある。
- ・総合計画に示す将来像を目指すために、行政改革によって捻出した経営資源を、今日的課題の解決に投入（新規施策の実施等）するという取組が必要。

【留意点】

- ・今日的課題は何か、どのような状態をめざすかを計画策定時に十分議論する必要がある。
- ・指標・目標の設定に当たっては、厳しい財政制約があることを踏まえる必要がある。
- ・計画期間中の財政見通しを踏まえた、実現可能な範囲の計画を策定する必要がある。
- ・歳入規模に基づく歳出予算編成のためには、事務事業の取捨選択を含めた大幅な構造改善が必要である。
- ・施策評価の導入に当たっては、行政において引き続き人員削減を進める中で、事務負担の増大により「評価することが目的」とならないよう、できる限り簡素な方法を検討する必要がある。
- ・計画・予算・組織の関連を、行政運営の仕組みとして詳細に規定しすぎると、計画の運用面での事務的成本が増大し、使い難い計画となる懸念があることから、運用面を考慮しつつ、ある程度柔軟性を持たせざる必要がある。
- ・分野別計画を整理する際には、法定・任意の別など、個別計画の性格や計画期間などの整理が必要。
- ・分権改革の議論においては、国による計画の義務付けや、国が計画を認定する制度の廃止について議論されている（基本構想の策定義務含む）。

(4) 簡素でわかりやすい計画

現 状	<ul style="list-style-type: none">・第2次基本計画の施策体系は、6部-17章-43節-227「施策の展開方向」・「施策の展開方向」は文章で記載され、文章量が多い。・指標・目標等の設定はない
----------------	---



背 景
<ul style="list-style-type: none">・協働のまちづくりを進める上で、市民に意識され、共有される計画にする必要性・職員にとって参照しやすい計画にする必要性・進行管理の基準が明確な計画にする必要性



【方向性】
行政運営の基本方針として、市民・職員に分かりやすい計画にすることが必要

【他都市の取組等】

- ・基本構想、基本計画とも平易で簡素な表現とすることでボリュームを抑えている例が見られる。
- ・計画の進捗を定量的に判断できるよう、指標・目標値の導入している例が見られる。
- ・施策と目標像・目標値を巻末等に一覧表にして、全体像を概括的に示している例が見られる。

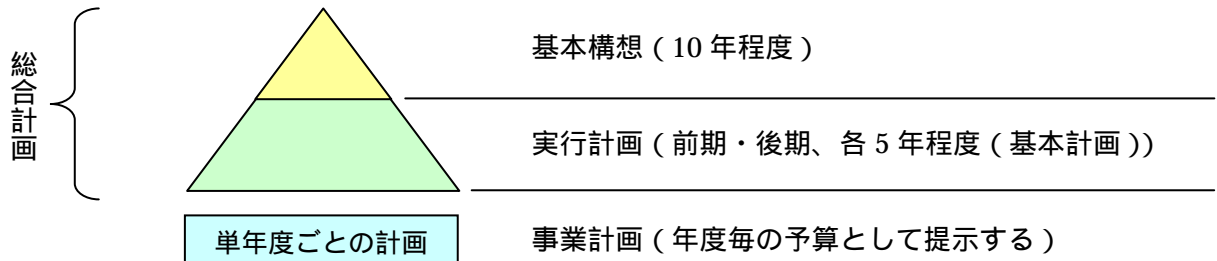
【留意点】

- ・指標・目標値の設定方法や進行管理手法については、実現に向けた各主体の役割の整理に関する議論や、目標の実現可能性等を踏まえ、議論が必要。

(参 考) 新たな総合計画のイメージ

基本構想（10年程度） - 実行計画（前期・後期 各5年程度（基本計画））の2層構成とする。
 その下に単年度ごとに、基本計画の施策方向ごとの事業展開わかるような事業計画（予算）を策定する。

短期の実行計画及び単年度の事業計画を策定することにより、時代の変化へ対応する。



基本構想

多岐にわたる市政展開において長期的・総合的な視点のもとに行う本市の行政の計画的運営のための指針。将来像を示すとともに、その実現のための政策を示す。

また、行政改革に関する大きな方向性を示す。

実行計画（基本計画）

基本構想に掲げた将来像を実現するため、施策体系を整理し、中期的な施策ごとのめざす姿、施策方向、目標値（成果指標）、主要な事業、各主体の役割分担を具体的に示す。

また、行政改革に関する具体的な方向性を示す。

事業計画

毎年度、実行計画（基本計画）の施策方向や指標・目標等を意識し、施策方向ごとに具体的な事業の内容や事業費等を示す。

また、当該年度における行政改革に関する具体的な取組項目を示す。

<イメージ図>

年 度	1年目	2年目	3年目	4年目	5年目	6年目	7年目	8年目	9年目	最終年度
基本構想	計画期間10年程度									
実行計画 (基本計画)	前期実行計画 期間5年程度					後期実行計画 期間5年程度				
事業計画	単年度計画	単年度計画	単年度計画	単年度計画	単年度計画	→				