

尼崎市総合計画審議会中間答申（素案）

～ 尼崎市における総合計画のあり方について～

1. 総合計画のあり方検討の趣旨

尼崎市では、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が策定された。(参考資料 1)

現在の基本構想は、21 世紀の四半世紀(2025 年(平成 37 年))を展望し、平成 3 年に議決を得たものである。この基本構想のもとに 2 次にわたり基本計画が策定されたが、第 2 次基本計画は、平成 22 年度でその計画年限を迎えようとしている。

しかしながら、現在尼崎市は早期健全化団体への転落が危惧される状況にあることや、人口減少社会の到来、超高齢化の進行、地方分権の一層の進展など、これまで総合計画を策定してきた時代と比べると、社会経済情勢の変化が激しく、背景にあるものは明らかに大きく異なっており、中長期的なまちづくりを考えていくことが非常に難しい状況に置かれている。

このような中、総合計画については、社会潮流等を踏まえながら、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検討を進め、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、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。

こうした考えのもと、本審議会においては、具体的な計画案の審議に先立ち、まずは、総合計画をどのようなものにすべきかといった根本的な審議を行い、現総合計画の取扱いも含めた次期計画策定にあたっての基本的な考え方を「尼崎市における総合計画のあり方」として示すものである。

2. 現総合計画について

(1) 基本構想について

現基本構想は、策定以降 18 年が経過し、構想期間の中間点を過ぎたところであるが、総合計画の点検結果(第 1 回総合計画審議会資料 7)に示されたとおり、現在においても概ね妥当と判断される部分があるものの、時代背景の違いにより現状との乖離がある点が見られることや、超長期の構想期間(34 年間)の妥当性についての指摘などもあることから、新たな基本計画の検討に合わせて改定すべきである。

基本構想の改定にあたっては、次頁以降に示すような社会経済情勢や尼崎市の財政状況、行政運営における課題などの諸条件を踏まえると、拙速を避け、十分時間をかけて検討することが望ましい。

なお、地方自治に大きく影響を与える分権改革については、先の政権交代により、その行方が非常に不透明であり、今後の進捗を注視する必要がある()。

(2) 第 2 次基本計画について

第 2 次基本計画については、その点検結果(第 1 回総合計画審議会資料 7)において、計画を動かす仕組みは十分ではないものの、記載されている「施策の展開方向」は概ね妥当とされているところである。

第 2 次基本計画は平成 22 年度でその計画年限を迎えるが、基本計画の策定作業の前に、基本構想の内容(方向性)を定める必要があることから、先の点検結果も踏まえ、

計画期間を 2 ヶ年度程度延長し、その間に、社会経済情勢の動向等を見定めながら、より有用な計画を策定すべく作業を進めるべきである。

なお、平成 22 年度以降の収支見通しにおいても、100 億円を大きく超える収支不足が見込まれるなど、極めて厳しい財政状況にあるが、当面は“あまがさき”行財政構造改革推進プランによる行財政改革と「施策の重点化方向」に基づく新規施策等の展開に努め、今日的課題に対応していくことが求められる。

3. 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。

(1) 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

- ・ 尼崎市では、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。
- ・ 尼崎市の人口構成は、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、消費、納税等、社会経済活動の多くを担う生産年齢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の一層の増加が見込まれる。こうしたことから、これまでの基準や仕組みによる行政サービスを同じ形で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。

(2) 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反面、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。
- ・ 産業集積都市である尼崎市は、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。
- ・ 貧困や所得格差の拡大が社会問題となっており、健康や教育なども含めた広い視点からの対応が求められる。
- ・ 超高齢化社会の進行により生活支援サービスに関するニーズの増加が見込まれることや、地方分権改革の進展により基礎自治体の裁量権の拡大が見込まれる中で、今後、基礎自治体レベルにおいても市民ニーズを踏まえながら、地域において雇用を生み出していくための工夫が求められる。

(3) 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、我が国においては、温室効果ガスを 1990 年比で 2020 年までに 25%削減する目標が掲げられたところであり、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。

- ・尼崎市では、かつての公害の経験を活かし、県下他都市に先駆けた ISO14001 の導入、その後の尼崎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が進められている。
- ・尼崎市における CO2 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。
- ・産業分野においては、今後、環境関連産業の成長が見込まれており、環境系企業が多数立地している尼崎市は、その流れを成長の材料とできるポテンシャルは高い。
- ・局地的な集中豪雨などの異常気象による災害の発生により、市民生活の安全・安心が脅かされている。

(4) 情報化社会の進展

- ・尼崎市においては「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が図られてきた。
- ・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。
- ・防災、また、災害への対応において「情報」は重要な要素であり、情報通信技術の利活用とともに情報弱者への対策が求められる。

(5) 地方分権の進展と地域主体のまちづくり

- ・尼崎市では、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）の活用などによるまちの魅力の創出に向けた取組が行われてきた。
- ・尼崎市は、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。
- ・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。また、移譲される権限と、人材・財源などの資源をいかに活用するかがますます重要となっており、尼崎市の課題と財政状況を踏まえた上で、選択と集中が必要となる。
- ・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。
- ・基礎自治体の裁量権の拡大が見込まれることや、まちづくりへの市民の参加が求められる中で、市職員及び市民の人材の育成がより重要になってきている。
- ・災害や感染症などに対する地域レベルでの危機管理の重要性がより高まっている。

(6) 税財政制度への対応(地方財政の逼迫)

- ・国の財政状況から、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。
- ・尼崎市の財政は、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、形式的な収支均衡が図られてきたが、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の取組が進められている。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、尼崎市の収支の乖離は大きくなっている。
- ・行財政改革の推進によ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である。

(7) 社会基盤等の維持・更新

- ・尼崎市では、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見直し、市有財産の有効活用等を図る取組が行われてきた。
- ・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)や公共施設の耐震化、維持・更新は大きな課題となる。

4. 総合計画策定に当たっての基本的な考え方

(1) 社会潮流を踏まえたまちづくりの方向性

社会潮流を大きく捉えると、社会保障制度への不安、景況の不透明感、雇用不安、地域コミュニティの希薄化、異常気象の多発などから、「市民生活における『安全・安心』が脅かされていること」、経済成長の鈍化、国・地方の財政の逼迫、人口の減少(特に生産年齢人口の減少)、戦後に整備された社会インフラがその更新時期を迎えることなどから、「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」、超高齢化による受益者と負担者の不均衡、市民ニーズの多様化などから「これまでの基準や仕組みによる行政サービスを同じ形で将来にわたって維持していくことは困難であること」を踏まえ、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、基礎自治体として自主・自律の行政運営を維持することを前提として、長期的には、次のような地域社会の形成を目指して、まちづくりに取り組んでいく必要がある。

- ・人と人とのつながりを豊かにし、その中で市民一人ひとりが能力を発揮することで、新たな支えあいの仕組みをつくっていきける地域社会
- ・ライフステージの各段階においてさまざまな形で社会に参画する人材、ひいては、まちづくりに参画する人材が育つ地域社会
- ・市民一人ひとりが健康を維持し、社会に参画し続けられる地域社会
- ・人材や資金などのさまざまな地域資源が地域において循環することで需給関係が

創出されるとともに、域外との交流が活発に行われる地域社会

- ・ 将来世代へ負担を転嫁せず、地域資源や既存ストックの活用、環境負荷の低減などに努める地域社会

(2) 総合計画の策定に当たっての基本的な考え方

これまでの総合計画は、成長と拡大を前提としてきたが、今後は、財源の確保等諸条件が、現在よりも格段に厳しい状況になると予測される。こうした中で、これからの総合計画は、基礎自治体として自主・自律の行政運営を持続しつつも、まちづくりを進めるうえで市民にとって真に必要なものを選択するとともに、それを実現していく主体と手法をできる限り明確にし、それを市民、事業者、行政等の各主体（以下「各主体」）が共有できるものとなるよう努めなければならない。

将来像に向けたまちづくりの理念の明確化とそれに基づく施策の重点化を図る

現実的な視点を持つ一方で、未来に希望を持ち、「住みつづきたい」、「住んでみたい」と感じることができ、将来展望をイメージできる計画とするために、尼崎市の地域特性を踏まえながら、前述のまちづくりの方向性に示したような共有すべき考え方（理念）をまとめたうえで、各分野において目指すべき姿等について議論を進めるとともに、理念に基づく施策の重点化方向を整理する必要がある。

「行政の計画」というイメージが強かったこれまでの総合計画から、より「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」へ近づける

将来像を示す中で、目標や課題を共有し、その達成や解決に向けて各主体がそれぞれの異なった立場で連携しながらそれぞれの役割を果たす、という協働の考え方をあらためて総合計画において明確にし、各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有し、それぞれがまちづくりに参画するための計画とすることが求められる。そのためには、施策方向ごとに、目指すべき方向に向って、各主体それぞれが果たすべき役割を整理する必要がある。

また、震災を機に、地域での助け合いに対する市民意識が高まり、ボランティア活動やNPO活動が活発化したほか、地域での課題に主体的に取り組む活動も見られつつあるが、今後、更なる少子高齢化の進行等により、地域コミュニティの維持・形成に関する課題は大きくなると考えられる。そこで、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必要がある。

今後の財政収支見通しや行財政改革を十分に考慮した計画とする

これまでの総合計画に基づく行政運営では、計画実現に向けて施策優先型の事業展開がなされ、行政規模が拡大する傾向が見られた。

今後より厳しくなると思われる財政状況を踏まえると、まずは収入に見合った事業展開に努める必要があり、将来像を掲げて施策を展開する上でも、財政規律の確保（歳入規模に基づく歳出構造の構築）が重要である、という考え方を明確に総合

計画に位置づけるとともに、限られた財源の中で効率的・効果的な市政運営を実施していく必要があることから、計画を実現する手段として、行財政改革を総合計画の柱の一つとして位置づけることが必要である。あわせて、歳入を増やす工夫も必要である。

一方、地方分権や少子高齢化の進行、市民ニーズの多様化などにより、基礎自治体に求められる役割は大きくなると考えられる。そこで、次期計画においては、施策体系の再構築を行うとともに施策目標や指標を設定し、目標等を達成した事業や相対的な視点からニーズが低下した事業を終息させるなど、施策評価による事業の取捨選択により、効率的・効果的な施策展開・事業展開に努める必要がある。

5. 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、これからの総合計画が備えるべき要件について、次の方向性に基づき具体化を図ることが望ましい。(参考資料2)

(1) 時代の変化へ対応するために、計画の期間と構成を再検討する

- ・まちづくりの方向性について長期的に展望した上で、基本構想の計画期間については、ある程度短期化(10年程度)し、そのもとに一定期間で見直し(改定)ができるような基本計画を策定する。
- ・基本計画を短期化することで、その下に基本計画を具現化するための事業展開を示す単年度を基本とする事業計画(予算)を策定する。なお、行財政改革や社会資本の維持・保全等に関する計画など、複数年度にわたる取組の方向性を示す必要があるものについては配慮が必要である。

(2) 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とする

施策方向ごとの各主体の役割分担

- ・各主体がそれぞれの役割を自覚するとともに、互いに認識を共有し、まちづくりに参画できるような計画とするために、施策方向ごとに各主体の役割について整理する必要がある。

地域コミュニティの維持・形成

- ・行政と他の主体との協働のみならず、自治会、町会(以下「自治会等」)を初めとした地域団体間の相互の連携・支援の仕組みづくりや、テーマ型で活動している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である。
- ・尼崎市では、社会福祉協議会が自治会等を統括する組織体制が形成されているが、組織の高齢化や負担の集中、加入率の全市的な低下傾向や地域における差などが見られることに留意する必要がある。
- ・地域コミュニティ活動については、地域、規模、活動分野などにおいて差がある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を構築する

目標・指標の設定

- ・施策方向毎に、目標・指標の設定に努める。
- ・目標・指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たうえで、市民や事業者等の役割とあわせて検討する必要がある。

施策評価

- ・施策評価の導入により、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、事務事業の取捨選択や、人材・財源などの資源の配分に反映するよう努める。
- ・市民ニーズの把握や計画の進行管理において参考とするために、定期的に市民アンケートを実施することなどが必要である。

部門別計画

- ・主な部門別計画については、総合計画において位置づけを明確にし、体系的に整理するとともに、重複を極力避けるなど、総合計画との機能分担に努める。

(4) 市民・職員に分かりやすい計画とする

- ・まちづくりを進める上で共有できる大きな方向性を示す。
- ・協働のまちづくりを進める上で、市民に意識され、共有される計画となるよう、また、職員にとって参照しやすい計画となるよう努める必要がある。
- ・できる限り平易で簡素な表現とし、これを補完する意味でも目標・指標の導入を図り、進行管理の基準が明確になるよう取り組む必要がある。
- ・将来像や施策、目標等の全体像を概括的に把握できるよう工夫が必要である。

6. 今後の進め方

概ね平成25年度から新総合計画に基づいたまちづくりに取り組めるよう、今後策定作業を進める必要がある。

地方自治法第2条第4項に規定される「基本構想の策定義務」については、内閣府地方分権改革推進委員会の第3次勧告（平成21年10月9日）において、廃止すべきとの勧告が出されている。

今後の地方分権の推進に関しては、内閣府に設置された地域主権戦略会議（平成21年11月17日設置）に引き継がれたところであり、政府は来年の通常国会に「新分権一括法案」を提出する方針を示していることから、本審議会においては、今後これらの動きを注視しながら審議を進める必要がある。