

## 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～

### 中間答申（素案）の構成

1．総合計画のあり方検討の趣旨	.....	1
2．現総合計画の取扱	.....	1
3．社会潮流を踏まえた今後のまちづくりにおける課題認識	.....	3
4．総合計画策定に当たっての基本的な考え方	.....	6
5．新たな総合計画が備えるべき要件	.....	7
6．まとめ	.....	9

## 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。

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、社会経済のグローバル化に伴う激しい情勢の変化など、これまで総合計画を策定してきた時代と比べると、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、当審議会においては、市長の諮問を受け、具体的な計画案の審議に先立ち、「3. 社会潮流を踏まえた今後のまちづくりにおける課題認識」、「4. 新たな総合計画策定にあたっての基本的な考え方」、「5. 新たな総合計画が備えるべき要件」に示すように、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、「2. 現総合計画の取扱い」を含めて、この度、「尼崎市における総合計画のあり方」を中間答申としてまとめたものである。

## 2. 現総合計画の取扱い

### (1) 基本構想について

現基本構想については、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ている部分があるものの、人的交流面での国際化や文化施設の充実、都市空間の構築に関する考え方などについて、時代背景の違いにより現状との乖離が見られること、また、社会経済情勢の変化が激しい中、超長期の構想期間（34 年間）の妥当性について課題があること、さらに、基本構想策定以降、都市基盤整備が一定進んだことも踏まえる必要があること、などの指摘がある。

当審議会においては、これらの指摘を踏まえるとともに、社会潮流とその捉え方や、今後、市民、事業者とともにまちづくりを進めていく上での課題、また、行財政運営上の課題などについて、3 ページ以降に示すとおり考え方をまとめたところであるが、その議論において、総合計画については、「時代が大きく変わっていく中で尼崎市が置かれている状況を見据えてしっかり議論する必要があること」、「今後の時代の変化へ対応していくために絶えず見直される必要があること」、「超長期の構想では多くの人々がその策定に関われないため短期化すべきであること」などについて指摘したところである。

こうした考え方のもと、当審議会においては、今後、引き続き十数年にわたって現基本構想をそのまま維持することは適切ではないと考え、基本構想は新たな基本計画の検討にあわせて改定すべきである、との結論に至った。

基本構想の改定にあたっては、社会経済情勢や尼崎市の課題などの諸条件を踏まえるとともに、過渡期にある地方分権改革の行方を見据える必要があることから、拙速を避け、十分に議論することが望ましい。

なお、地方分権改革については、地方自治に大きく影響を与えるものであるが、政権交代により、その行方は非常に不透明である。特に、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、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。これらを含め、今後の地方分権の推進に関しては、新た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、当審議会においては、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。

## （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、記載されている「施策の展開方向」については概ね妥当と考えられるものの、施策展開における進捗管理や組織間の連携などといった計画を推進する仕組みは十分ではなく、今後の検討課題であるとされているところである。

当審議会においては、前述のとおり、基本構想も含めた新たな総合計画を策定すべきと考えており、基本計画については、まず基本構想の内容（方向性）を定めた上で、具体化していくことが妥当であると考えている。

新たな総合計画を策定するに当たっては、検討すべき課題が多く、十分に議論を行う必要があることから、第2次基本計画については、平成22年度でその計画年限を迎えることとなるが、「『施策の展開方向』については概ね妥当」という先の点検結果も踏まえ、当面、計画期間を2ヵ年度延長することとし、その間に社会経済情勢の動向等を見定めながら、各課題への対応策を検討し、より有用な計画を策定すべく作業を進めるべきであるとの結論に至った。

なお、今後も極めて厳しい財政状況が見込まれるものの、計画期間を延長する間は、引き続き“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の取組を進めながら、今日的課題に対応するための事業を選択し、第2次基本計画の施策体系に沿った事務事業の展開を図りたい。

### 3. 社会潮流を踏まえた今後のまちづくりにおける課題認識

社会潮流の変化は、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。様々な社会潮流が考えられるが、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。
- ・ 尼崎市の年齢別の人口構成は、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。
- ・ わが国の高齢化率は、今後も上昇を続け、老年人口（65 歳以上）と生産年齢人口（15～64 歳）の比率では、平成 17 年時点で高齢者 1 人に対して生産年齢人口が 3.3 人であったのに対して、15 年後の平成 37 年には 2 人、25 年後の平成 47 年には 1.7 人になると推計されている。
- ・ 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。
- ・ 社会保障制度における将来的な受益と負担の不均衡などに見られるように、世代間における格差が問題として指摘されている。基礎自治体レベルでも、将来の人口構成等を展望しながら、格差是正に向けて施策やサービス水準の選択を行うという視点が必要である。
- ・ 地域を担う人材については増加することも見込まれる（団塊世代の地域への回帰など）。

#### (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 I S O 14001 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 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。
- ・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、定着しつつあり、今後は、まちづくりにおいても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。
- ・防犯や防災・減災において「情報」は重要な要素であるとともに、平時においてもサービスの選択の際など生活のさまざまな場面で、情報の入手可能性が市民生活の質に大きな影響を与えることを踏まえる必要がある。
- ・情報通信技術の進展は著しいが、情報はその伝達手段よりも、情報が行き渡ること（特に、必要なときに、必要な人に、必要な情報が行き渡ること）が重要であり、多様な情報通信技術・手段（インターネットから口こみまで）を駆使し、アクセシビリティ（情報の得やすさ、利用しやすさ）を確保することは重要な課題となっている。
- ・情報社会の進展により、市民やボランティア・NPOなどの団体が、豊富な情報と、ネットワークの手段を得ることができるようになり、行政と市民が協働していくための基盤が充実にきている。今後一層、情報の公開・共有・発信に努め、効果的に協働の取組を進めていく必要がある。
- ・まちづくりのツールとしての情報の価値が高まっていることを、市民、事業者、行政がともに認識し、戦略的な情報の受発信により、都市イメージの向上や生活の質の向上など、魅力あるまちづくりにつなげていく必要がある。

#### ( 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。
- ・ 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 N P O 活動が活発化したほか、地域での課題に市民が主体的に取り組む活動が見られつつある。
- ・ 地方分権改革の進展が見込まれる中、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画が求められる中で、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。
- ・ 今後の人口減少、少子高齢化の進行を踏まえると、防災や福祉、医療など、分野によっては、施策の効率性などを見据え、都市間連携を図る視点も必要である。

#### ( 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、一昨年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、世界規模で変動する景況とその不透明感、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基盤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が豊かで、新たな支えあいの仕組みをつくっていける地域社会
- ・ さまざまな年代・立場の人が広く社会に参画し、まちづくりを担う人材が育つ地域社会
- ・ 市民一人ひとりが健康で、社会に参画し続けられる地域社会
- ・ 地域の資源、人材が十分活用されることで、まちの魅力が高まるとともに、地域において資金が循環し、雇用・所得・消費が創出され、域外との交流が活発に行われる地域社会
- ・ 地域資源や既存ストックが活用され、社会・経済的、環境的負荷を将来世代に転嫁しない地域社会

##### (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、計画を推進する主体と役割をできる限り明確にし、それらを市民、事業者、行政の各主体（以下「各主体」）がともに考え、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、「住みつづけたい」、「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。

「各主体とビジョンを共有し、ともにまちづくりを進めていくための計画」を目指す将来像を示す中で、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する必要がある。

計画を推進するには、行政が主体的に取り組むこと、市民・事業者との協働によって取り組むこと、市民・事業者の主体的な活動によって取り組むこと、があることを踏まえ、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し、市民・事業者が行政とともに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。

また、地域コミュニティという視点から見れば、今後の更なる高齢化の進行等により、その維持・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向けた考え方を示すことも必要である。

これらにより、「行政が推進する計画」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「各主体とビジョンを共有し、ともにまちづくりを進めていくための計画」へ近づける必要がある。

今後の財政収支見通しを十分考慮し、行財政改革を組み込んだ計画とする

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。

## 5. 新たな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、次の点に基づき具体化を図ることが望ましい。

(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。

地域コミュニティにおける協働

- ・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。社会福祉協議会では、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) 計画を推進するマネジメントの仕組みを構築する

目標・指標の設定

- ・施策の方向毎に、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、総合計画と目標を共有しつつ、機能分担に努める。

(4) 市民に分かりやすく職員にとって使いやすい計画とする

- ・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、共有される計画とし、また、職員にとって参照しやすい計画とする。
- ・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.まとめ

本中間答申では、社会潮流を見据えた今後のまちづくりの基本的な方向性や新たな総合計画の備えるべき要件について考え方を示すとともに、現基本構想については新たな基本計画の検討に合わせて改定すべきであること、また、第2次基本計画については当面、計画期間を2ヵ年度延長し、その間に社会経済情勢の動向等を見定めながら、尼崎市における諸課題への対応策を検討し、より有用な計画を策定すべきであるとした。

今後、尼崎市においては、本中間答申を十分に尊重した上で、平成25年度から新たな総合計画に基づいたまちづくりに取り組めるよう、策定作業を進められたい。