

# 第2回岡谷市基本構想審議会資料

## 人口減少時代の総合計画 策定における審議の着眼点

平成30年9月26日

一般財団法人長野経済研究所  
公共ソリューショングループ

# 資料の概要と目次

地方自治体では、各自治体が進むべきまちづくりの方向を見定め、それに向かって取り組んでいくための指針となる総合計画を策定しています。この計画は地域づくりの最上位に位置づけられる計画です。

一般的に総合計画は3層構造となっています。基本構想は、行政運営全般の基本理念、方針を定めたものです。基本計画は、基本構想に基づいたより具体的な施策の方向性を定めたものであり、実施計画は、さらに基本計画で掲げた施策に基づいて各分野で実施する事業を定めたものです。

基本構想審議会は、市の総合計画に関し必要な事項を調査、審議するために設置される審議会です。市の庁内策定組織が作成した総合計画の「案」について、市民の立場や専門的な知見から調査、審議して、必要な提言を「答申」として行っていただきます。

本日は、人口減少時代におけるまちづくりの留意点とともに、今後の基本構想審議会における審議の着眼点についてお話します。

第1部 人口減少時代におけるまちづくり・・・・・・・・・・・・・・・・・・2

第2部 総合計画の概要と策定のポイント・・・・・・・・・・・・・・・・・・11

第3部 総合計画策定に係る審議の着眼点・・・・・・・・・・・・・・・・・・28

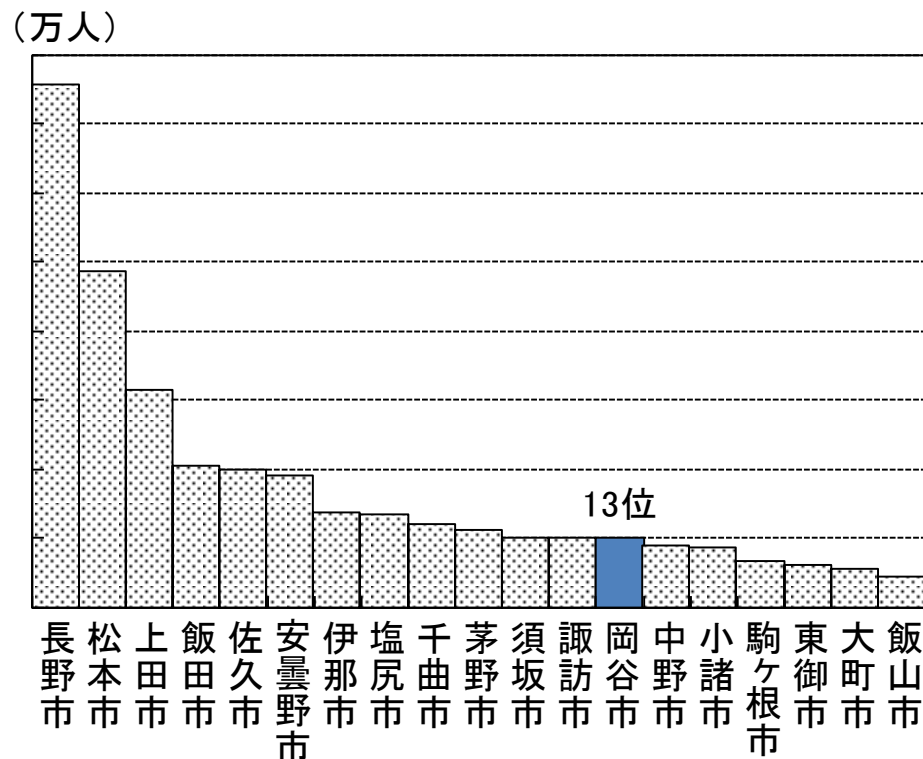


# 第1部

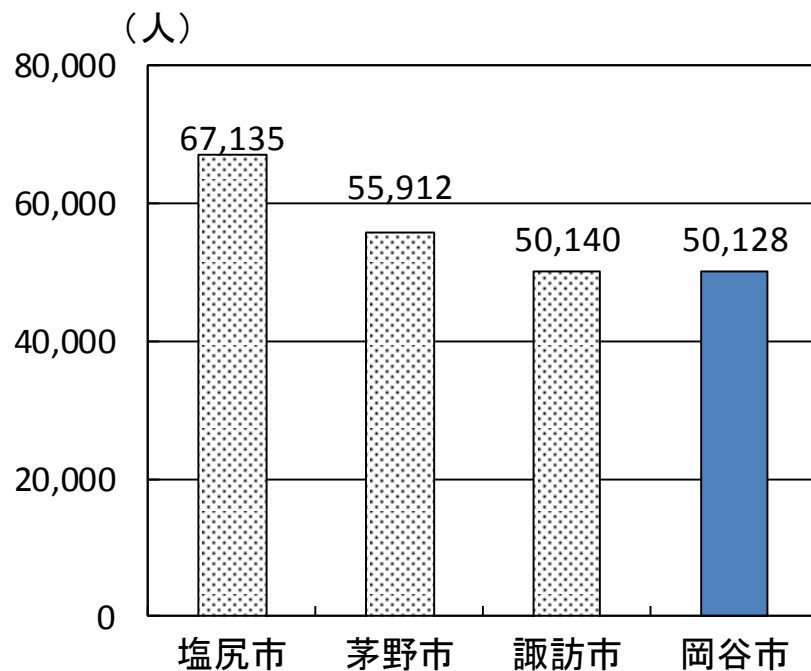
## 人口減少時代における まちづくり

# 1 県内19市及び近隣市と比較した岡谷市人口

【19市の比較】

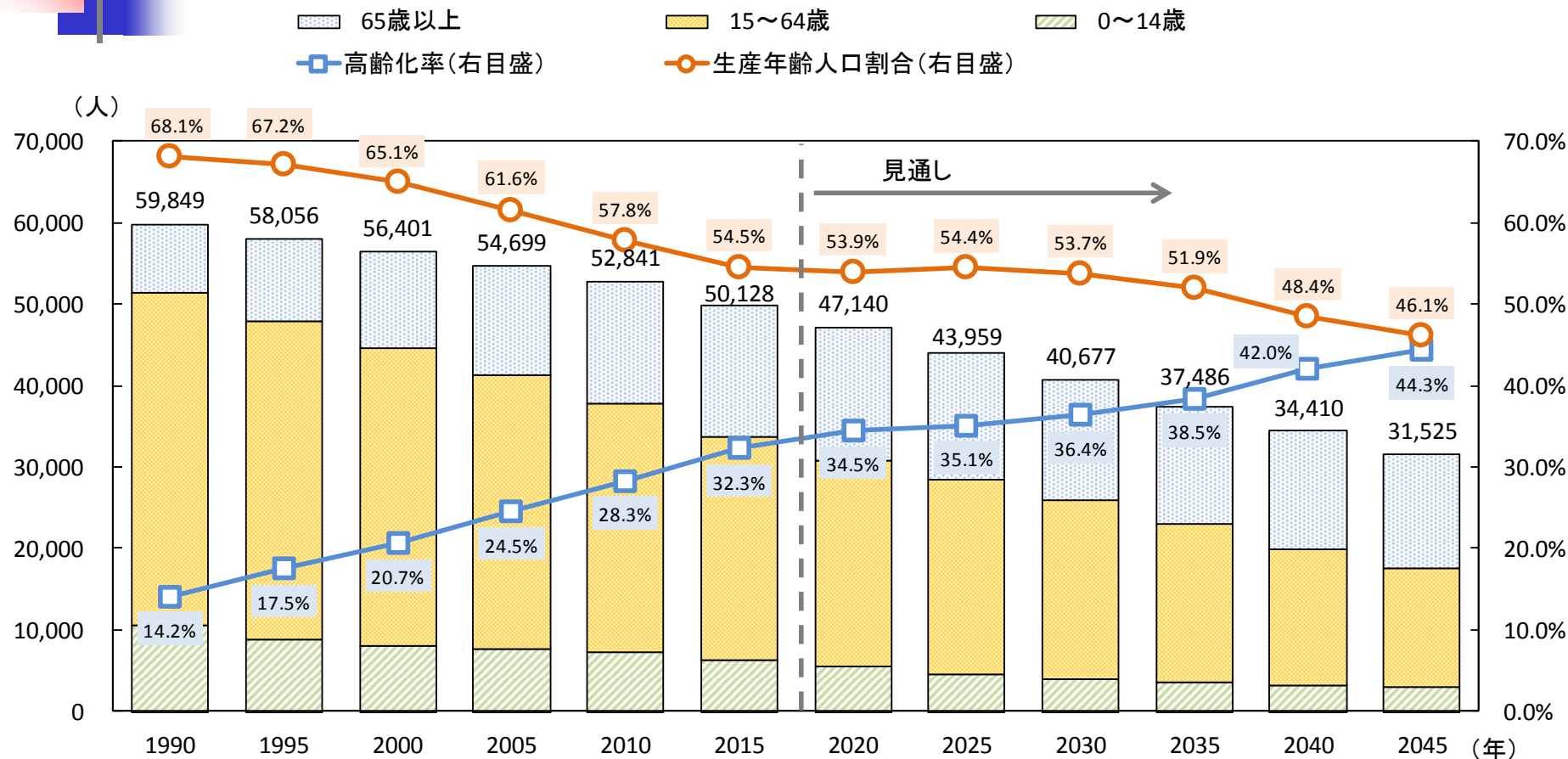


【近隣市との比較】



(資料)総務省統計局「平成27年国勢調査」

## 2 岡谷市の人口推移と将来推計人口



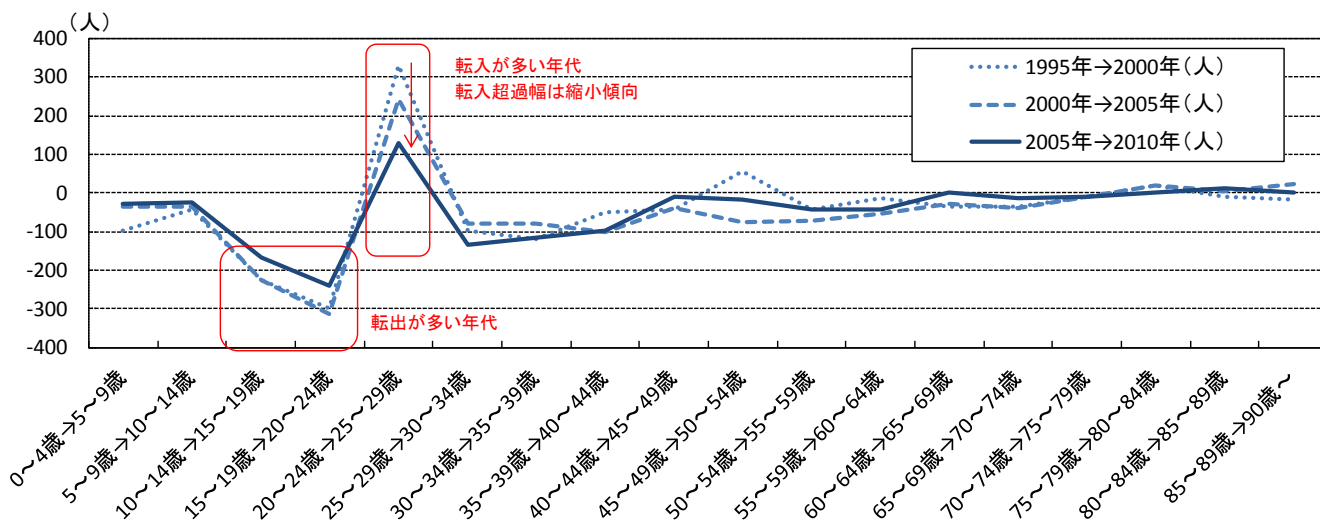
(資料) 2015年まで：総務省統計局「国勢調査」

2020年以降：国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口(平成30(2018)年推計)」

国勢調査をみると、岡谷市人口は1980年の62,210人をピークとし、以降は減少基調にある。さらに、国立社会保障・人口問題研究所の推計によると、今後も人口減少傾向は続くと予測される。また、高齢化の進行とともに、15~64歳の生産年齢人口の減少が予想されるため、市民の「稼ぐ力」の低下が懸念される。

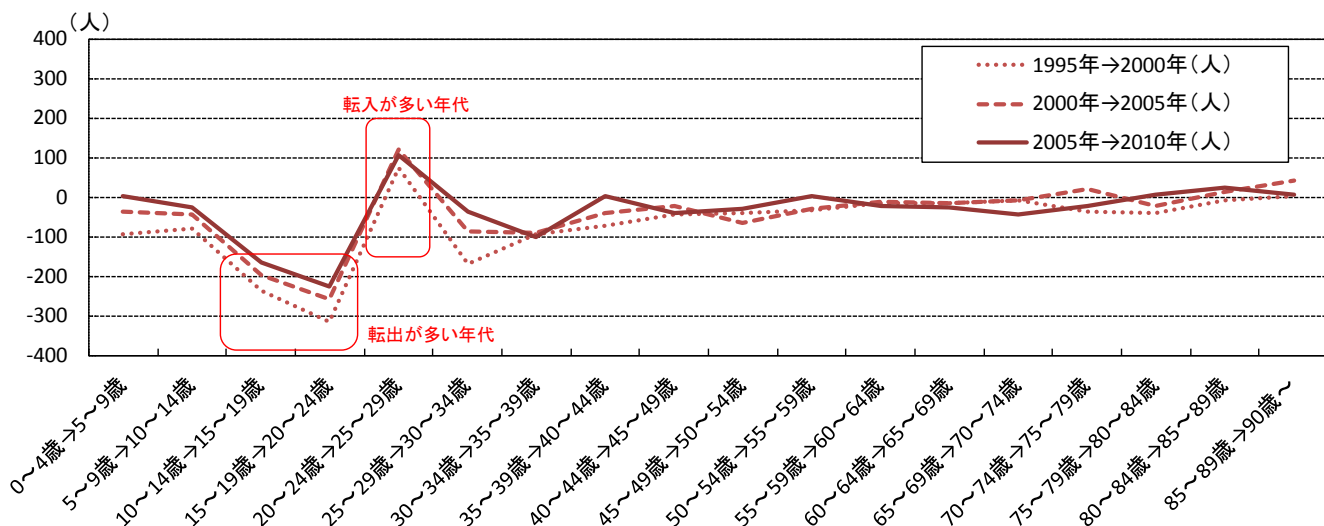
# 3 性別・年齢階級別人口移動の推移

【男性】



(資料)総務省「国勢調査」、厚生労働省「都道府県生命表」に基づき、まち・ひと・しごと創生本部作成

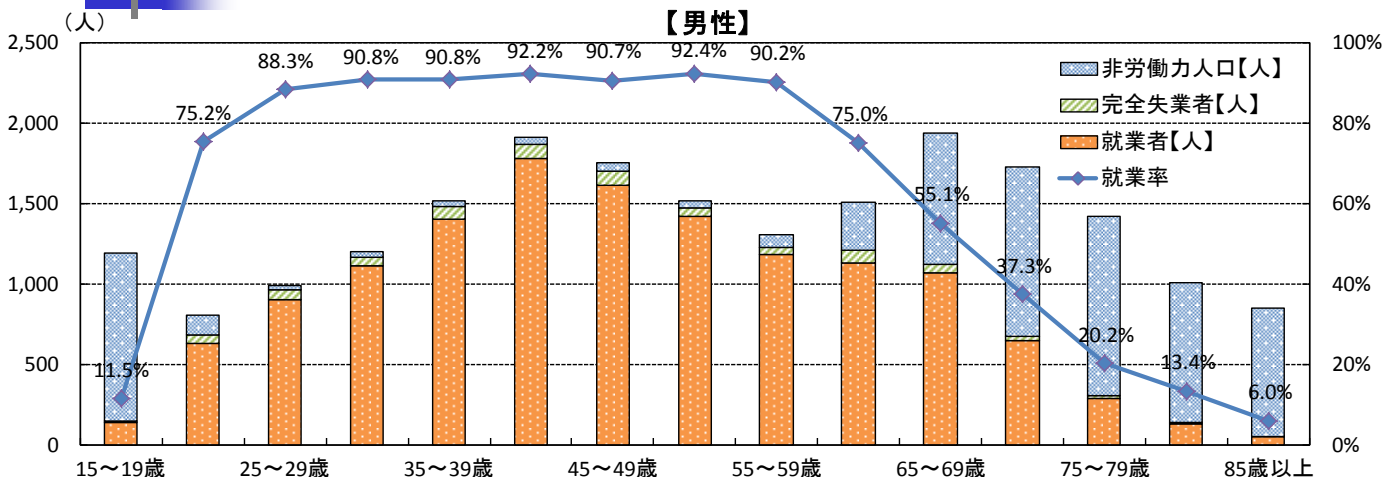
【女性】



(資料)総務省「国勢調査」、厚生労働省「都道府県生命表」に基づき、まち・ひと・しごと創生本部作成

転出入の状況を見ると、男女とも10代後半の転出が多くなっており、これは進学や就職等に伴う転出によるものと考えられる。一方、20代前半は男女とも転入が多くなっており、これは大学卒業後の就職等に伴う転入によるものと考えられるが、近年、男性の転入超過幅は減少傾向にある。進学に伴い市外へ転出した若者が、岡谷市に戻らずに市外に定着してしまっていること等が窺われる。

# 4 性別・年代別就業状況

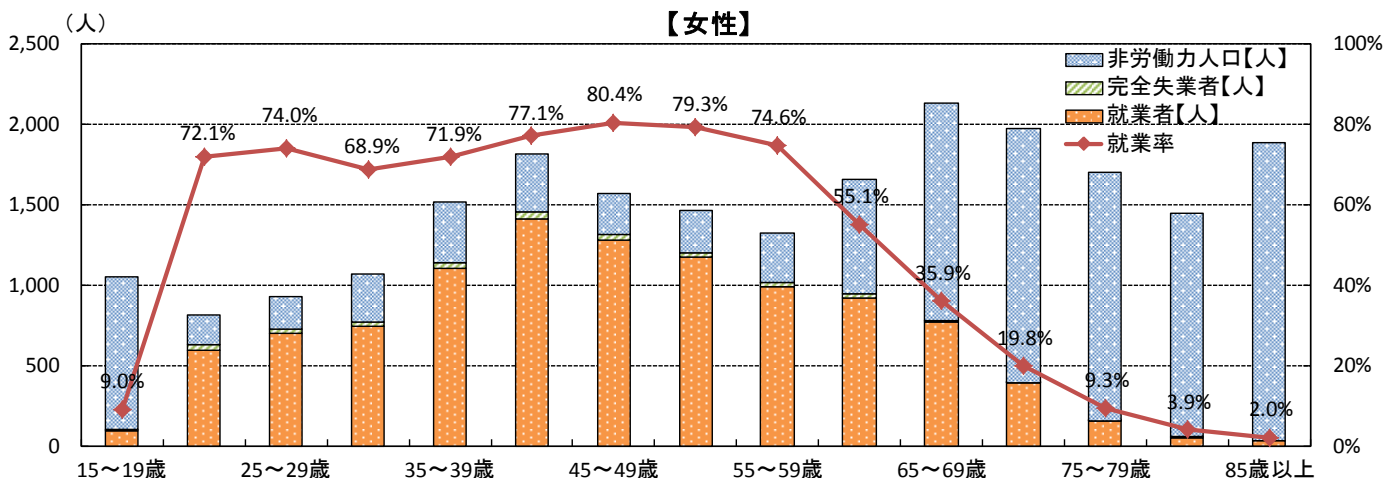


(資料)総務省統計局「平成27年国勢調査」

(注1)非労働力人口：収入を伴う仕事をしていない者のうち、休業者及び完全失業者以外の者

(注2)完全失業者：収入を伴う仕事をしていない者のうち、仕事に就くことが可能であって、かつ、ハローワークに申し込むなどして積極的に仕事を探していた者

(注3)就業率：各年齢階級ごとの総人口に占める就業者数の割合



(資料)総務省統計局「平成27年国勢調査」

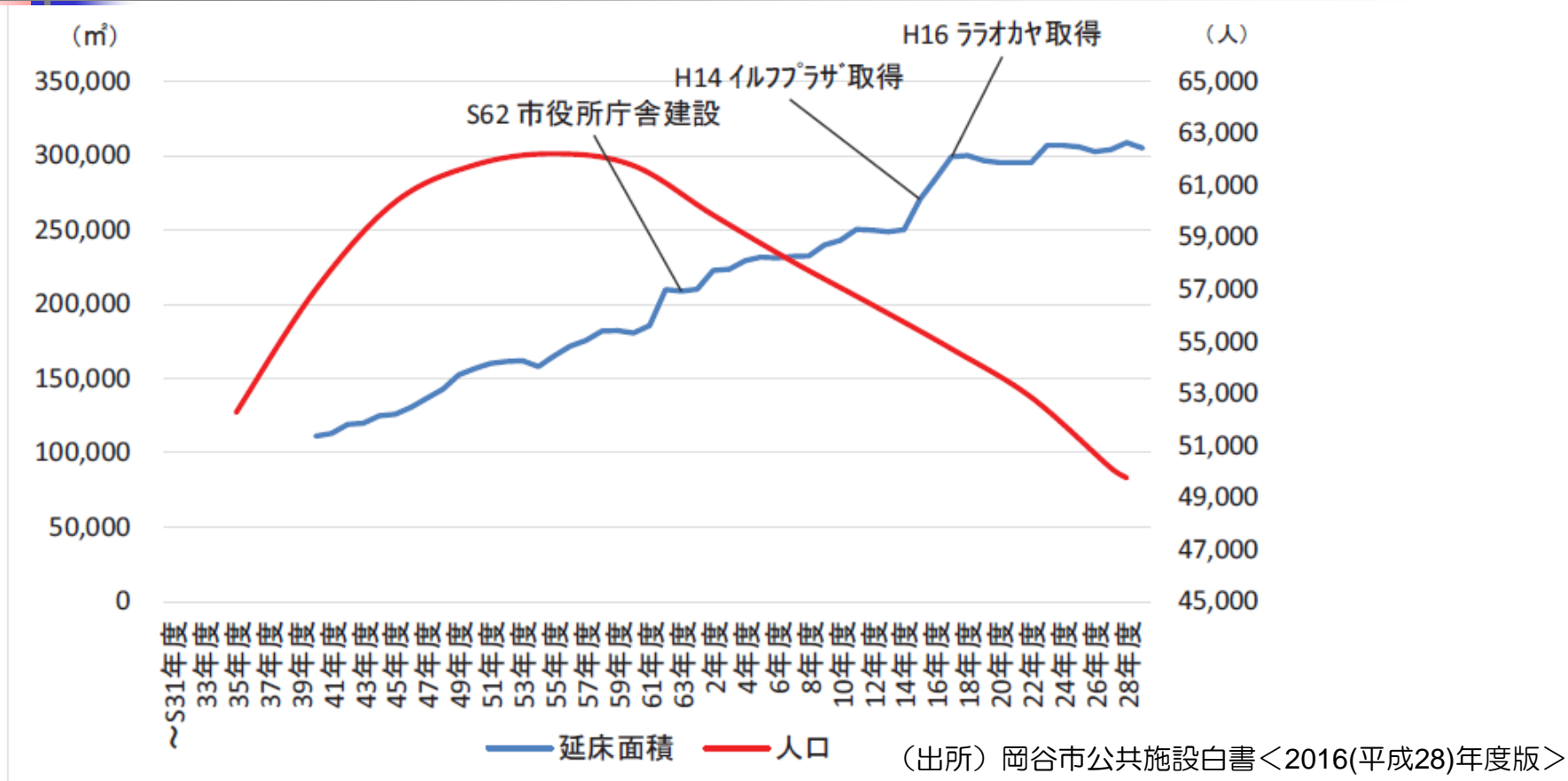
(注1)非労働力人口：収入を伴う仕事をしていない者のうち、休業者及び完全失業者以外の者

(注2)完全失業者：収入を伴う仕事をしていない者のうち、仕事に就くことが可能であって、かつ、ハローワークに申し込むなどして積極的に仕事を探していた者

(注3)就業率：各年齢階級ごとの総人口に占める就業者数の割合

女性の就業状況を年代別にみると、各年代において男性に比べ就業率が低いことに加え、出産・育児期にあたる30歳代で就業率が落ち込み、再び40歳代に上昇する、いわゆる「M字カーブ」を描いていることが分かる。

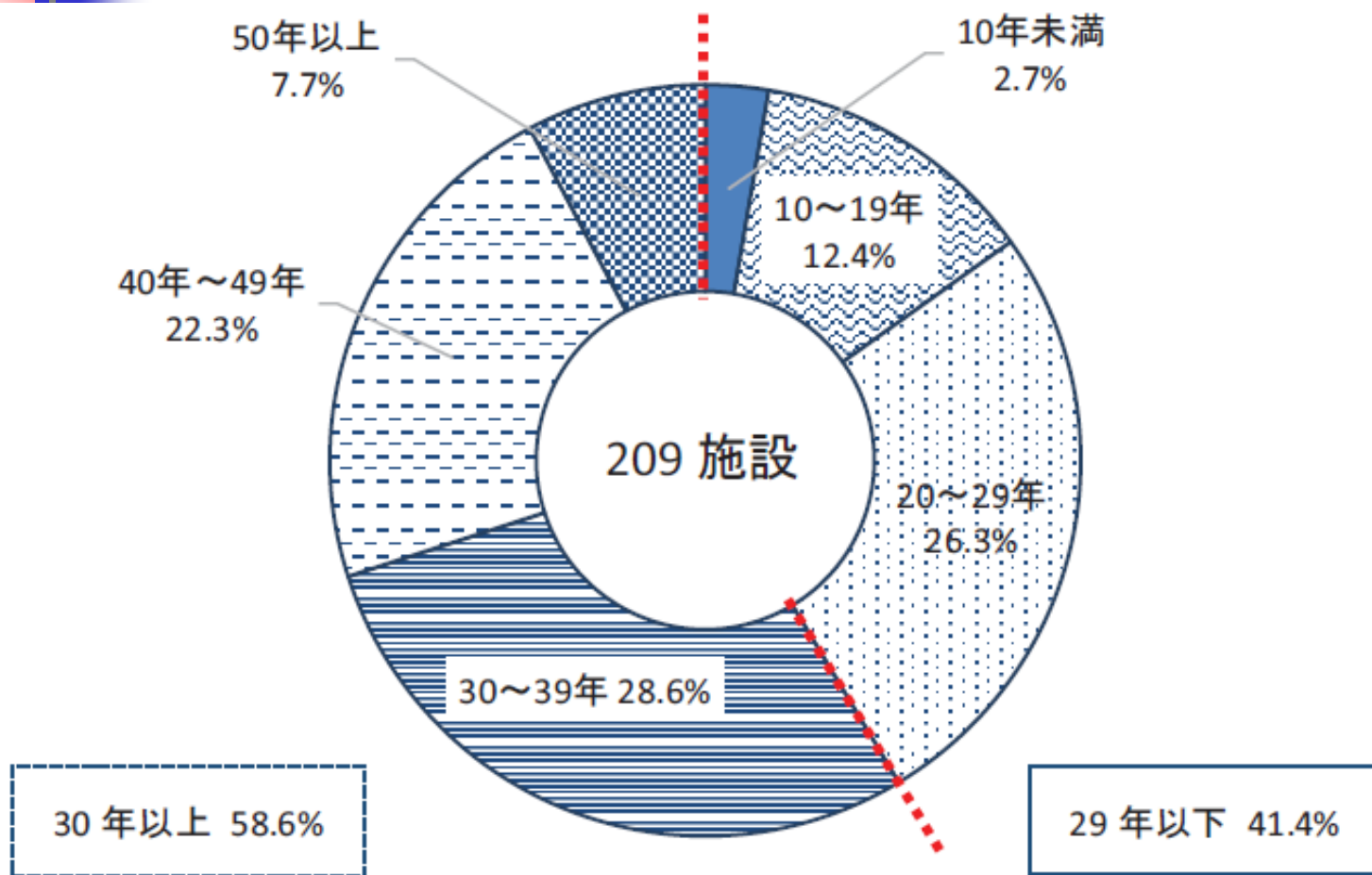
# 5 公共施設の延床面積及び人口の推移



公共施設の延床面積は、市民サービスを充実させるため、施設整備を進めたことから、昭和40年代から増加傾向となっており、昭和50年代中頃以降人口が減少しはじめてからも施設の延床面積の増加は続いている。今後、施設が増加しなくても現状の施設数が維持されれば、将来は人口に比べて施設の延床面積が広すぎるといった状況が予想される。また、公共施設の延床面積は約30万m<sup>2</sup>で、市民1人当たりの延床面積は約6.1m<sup>2</sup>である。長野県内19市の平均は4.7m<sup>2</sup>であるので1.4m<sup>2</sup>多く、県下3番目に市民1人当たりの延床面積が大きい状況である。



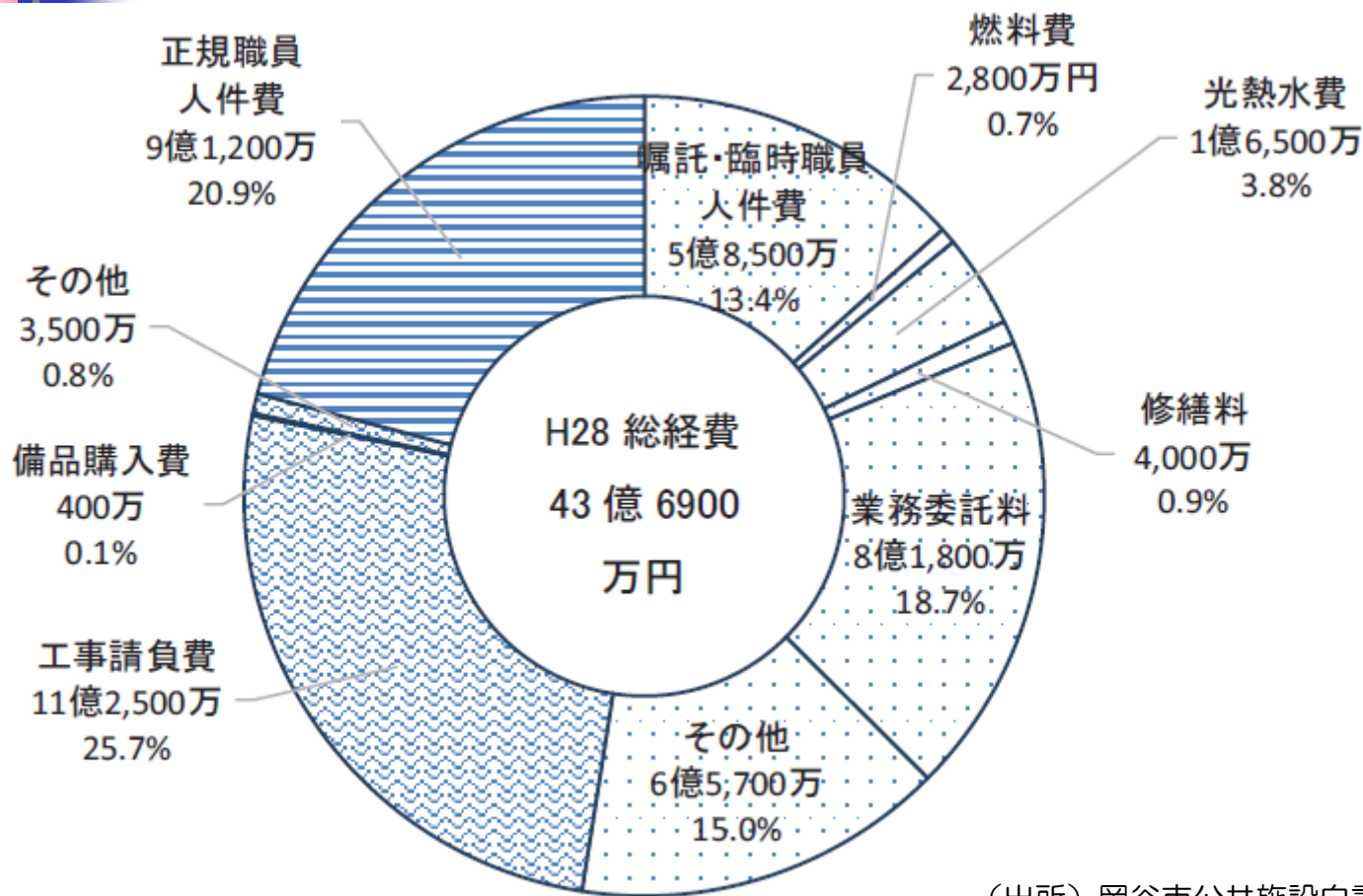
## 6 建築経過年数別の延床面積割合



(出所) 岡谷市公共施設白書<2016(平成28)年度版>

建築経過年数別の延床面積割合をみると、30～39年経過したものが最も高い割合となっており、次いで20～29年を経過したものとなっている。また、大規模改修や更新が必要と見込まれる40～50年以上経過している施設が、全体の約3割に達している。このことから、これまで集中して整備してきた施設は、今後、一斉に更新時期を迎えることとなり、多額の費用負担が見込まれる。

# 7 施設の年間維持管理・運営経費の内訳



(出所) 岡谷市公共施設白書<2016(平成28)年度版>

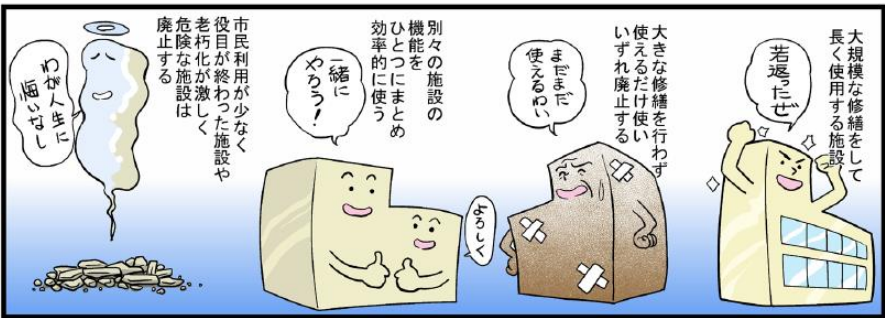
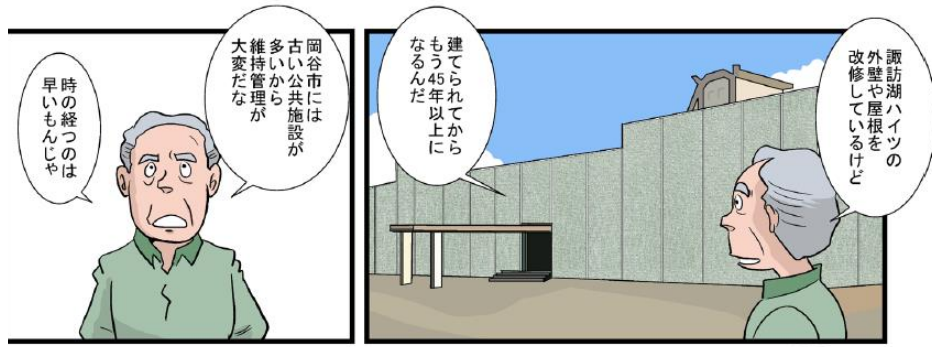
施設のライフサイクルコストを考える際に、建築費は一部分に過ぎず、日々の施設運営をするにあたって、光熱水費や修繕費などの維持管理等に要する経費は長期間にわたって必要な経費となります。これらの費用は恒常的な経費であり、施設数の増加やサービスの拡大によってその額は増えていく。これらの総額は、約44億円であり、市の歳出（普通会計）の約21%を占めており、市民1人当たりの経費は約88,000円である。

# 8 人口減少時代に必要な公共施設の適正配置

特集

## 公共施設等 総合管理計画が 必要な理由

人口が減って  
いるんだから  
施設の数を  
減らさないと  
維持や管理が  
できないんじや  
ないか……



(出所) マンガでわかる! 岡谷市公共施設等総合管理計画<広報おかや2017(平成29)年9月号>

将来のまちづくりを見据えた市民サービスの拠点の創造をめざして次世代に引き継ぎ、持続可能な公共施設へと見直すために、施設の利用状況や収支状況などの実態を把握し、施設の計画的な保全や長寿命化による安全性、機能性の向上に努めるとともに、財政負担の軽減・平準化を図るため、施設の適正規模・適正配置等の検討が必要になります。



---

## 第2部

# 総合計画の概要と策定の ポイント

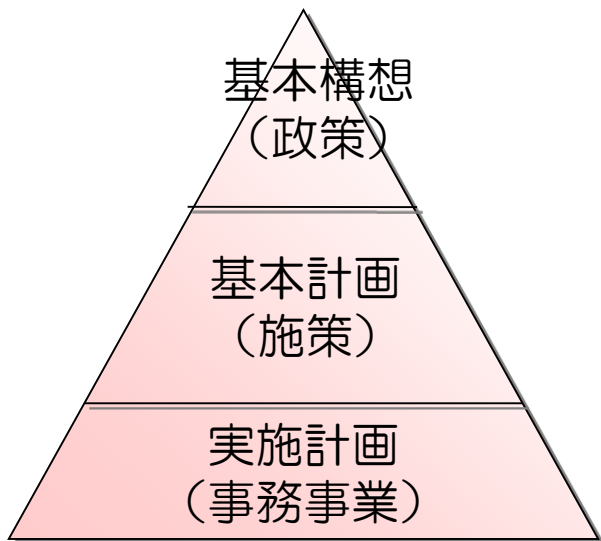
# 1 市町村における総合計画とは

## ■総合計画とは？

一般的には、総合的かつ計画的な行政の運営を図るための基本構想とこれに基づく基本計画をあわせたものを総合計画と呼んでいる。このため、総合計画は、市町村が長期的な展望の下で自治体運営の基本理念やあるべき姿を定めるとともに、あらゆる分野の目標や施策を網羅し、地域住民の役割・関与にも言及した最も基礎となる計画として策定するものである。

## ■ポイント

- 長期的な視点
- 計画的な行政運営
- 総合的、体系的にまとめる計画
- 市の最上位計画
- 市民と行政の共通の目標



## ■総合計画の構成と計画期間

- 基本構想・・今後のまちづくりの基本理念や基本姿勢、これに基づく市町村の将来像を定めるとともに、その実現に向けた戦略、施策の方向性を定める。通常長期的な視点で策定される。
- 基本計画・・基本構想に掲げる市町村の将来像を実現するために、各分野で取り組むべき施策等を総合的・体系的に明らかにする。通常中期的な視点で策定される。

## ■関連性の強い実施計画

- 実施計画・・財政面との整合性を図りながら、基本計画に示された目的を達成するために必要な事業を明らかにする。通常短期的な視点で策定される。

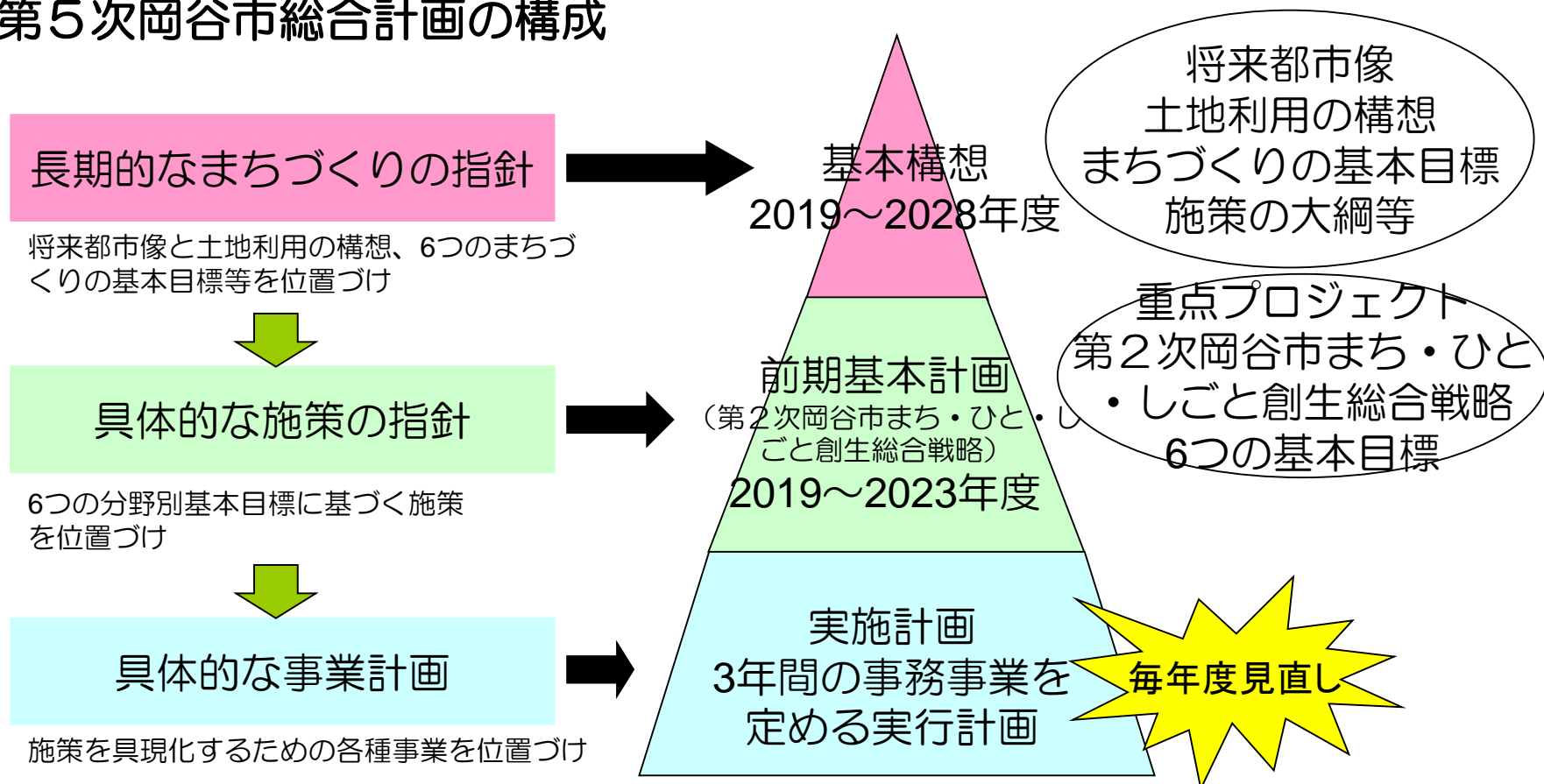


## 2 第5次岡谷市総合計画(諮問案)

■総合計画は、地方自治体が策定する自治体の全ての計画の基本となる、行政運営の総合的な指針となる計画である。つまり、今後10年間の岡谷市のまちづくりを進める上で基本的な指針を明らかにするものである。



### ■第5次岡谷市総合計画の構成



### 3 地方自治法改正に伴う総合計画の取扱い(1)

#### 【経緯】

これまで総合計画については、地方自治法第2条第4項において、市町村に対し、総合計画の基本部分である「基本構想」について議会の議決を経て定めることが義務付けされていたが、国の地域主権改革の下、平成23年5月2日に「地方自治法の一部を改正する法律」が公布され、基本構想の法的な策定義務がなくなり、策定及び議会の議決を経るかどうかは市の独自の判断に委ねられることとなった。

#### 地方自治法

第2条第4項 市町村は、その事務を処理するに当たっては、議会の議決を経てその地域における総合的かつ計画的な行政の運営を図るための基本構想を定め、これに即して行うようにしなければならない。 ⇒ **削除**

### 3 地方自治法改正に伴う総合計画の取扱い(2)

総務大臣通知（総行行第57号 総行市第51号 平成23年5月2日）抜粋

第4 地方分権改革推進計画に基づく義務付けの廃止に関する事項

- 1 市町村の基本構想に関する規定を削除することとされたこと。（旧法第2条第4項関係）

なお、改正法の施行後も、法第96条第2項の規定に基づき、個々の市町村がその自主的な判断により、引き続き現行の基本構想について議会の議決を経て策定することは可能であること。

地方自治法

第96条 普通地方公共団体の議会は、次に掲げる事件を決しなければならない。

- 一 条例を設け又は改廃すること。
  - 二 予算を定めること。
- ： （略）

十五 その他法律又はこれに基づく政令・・・

2 前項に定めるものを除くほか、普通地方公共団体は条例で普通地方公共団体に関する事件（法定受託事務に係るものを除く。）につき議会の議決すべきものを定めることができる。



## 4 法改正による総合計画策定への影響(1)

基本構想及びこれに基づく総合計画の策定と実施が不要になった⇒ ×

法律による義務に応じた計画策定から、住民本位の計画策定への転換が図られ、市町村の自主的な取り組みとしての総合計画に生まれ変わる⇒ ○



総合計画策定の法的根拠がなくなったことにより、市町村では今後総合計画の策定・改定に際して、自らの責任と裁量によって以下のような点について独自の対応方針を定めていく必要が生じる。

## 4 法改正による総合計画策定への影響(2)

### (ア) 総合計画の必要性と位置づけの明確化

- ・ 地方自治法改正により、今後策定する総合計画は「総合的かつ計画的な行政の運営を図るための基本構想」に基づく計画である必要はなくなり、各市町村が自らの必要性と判断によって策定する計画となる。
- ・ そのため、各市町村にとっての総合計画策定の必要性や、それに応じた総合計画の位置づけ・役割など、計画の本質的な部分を各市町村で規定していく必要性が生まれる。

### (イ) 総合計画の位置づけに応じた議決事件の見直し

- ・ 議決を経て総合計画を策定することとした場合は、総合計画を議決事件とするための法的根拠を市町村独自に整備する必要がある。
- ・ 一方で、地方自治法改正により、総合計画は議会の議決を経ずに策定することも理論上可能となっている。
- ・ このため、各市町村が定めた総合計画の位置づけに応じて、総合計画を議決事件とするか否か、また、総合計画を構成するどの階層の計画までを議決事件とするのかなどを各市町村で判断する必要性が生まれる。

## 4 法改正による総合計画策定への影響 (3)

### (ウ) 総合計画の位置づけに応じた市民参加のあり方の明確化

- ・ これまで、「総合的かつ計画的な行政の運営を図るための基本構想」に基づく総合計画への的確に市民ニーズを反映することなどを目的に、計画策定段階における**市民参加機会の「量」の拡充**が図られてきた。
- ・ これまではこうした目的で市民参加機会が拡充されてきたが、地方自治法改正後は総合計画の位置づけ如何により、策定に参画する市民の代表性を担保したり、単に要望を受ける機会にとどまらず実現可能な政策提言を得られる討議に誘導したりするなど、**市民参加機会の「質」を担保**していくことが求められるようになる。

## 5 今後の総合計画策定の方向性と可能性

- ・ 今後は地域の実情に応じて総合計画が多様化すると考えられる。
- ・ 例えば、従来の体系的、網羅的な施策ではなく優先的、重点的に実施する施策・事業だけを示す計画、首長の任期と連動させた計画、住民の理解・共有を優先した簡潔な内容で携帯性の高い冊子の計画など。
- ・ もともと、人口数千人の村と数百万人の政令指定都市では、望ましい総合計画のあり方は異なっていくべき。
- ・ このため、従来の総合計画とは計画の構成や形式、内容などが大きく異なる計画が増加すると考えられる。

## 6 岡谷市総合計画のあゆみ(昭和44年～)

### 《岡谷市長期振興計画》

○昭和44年～昭和53年

### 《岡谷市総合計画》(基本構想議決 昭和53年6月)

「人間尊重を基本理念として」

○前期基本計画 昭和53年度～昭和57年度

○後期基本計画 昭和58年度～昭和62年度

### 《第2次岡谷市総合計画》(基本構想議決 昭和63年3月)

「将来都市像・・・豊かな自然と調和した国際文化産業都市」

○前期基本計画 昭和63年度～平成4年度

○後期基本計画 平成5年度～平成12年度

### 《第3次岡谷市総合計画》(基本構想議決 平成11年2月)

「将来都市像・・・人と自然が共生する健康文化産業都市」

○前期基本計画 平成11年度～平成15年度(基本構想改訂議決 平成15年12月)

○後期基本計画 平成16年度～平成20年度

\*第3次岡谷市総合計画は、第2次総合計画の目標年次を前に、抜本的な見直しを図って策定した。

### 《第4次岡谷市総合計画》(基本構想議決 平成21年2月)

「将来都市像・・・みんなが元気に輝く たくましいまち岡谷」

○前期基本計画 平成21年度～平成25年度

⇒重点プロジェクト「たくましい産業の創造」、「輝く子どもの育成」

○後期基本計画 平成26年度～平成30年度

⇒重点プロジェクト「たくましい産業の創造」、「輝く子どもの育成」、「安全・安心の伸展」

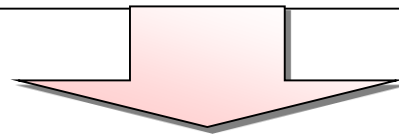
# 7 第5次総合計画の計画期間

| 年度                      | 2019                            | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024   | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 | 2030 |  |
|-------------------------|---------------------------------|------|------|------|------|--------|------|------|------|------|------|------|--|
| 基本構想                    | 計画期間 10年                        |      |      |      |      |        |      |      |      |      |      |      |  |
| 基本計画                    | (前期)5年<br>前期重点プロジェクト            |      |      |      |      | (後期)5年 |      |      |      |      |      |      |  |
|                         | (第2次岡谷市まち・ひと・しごと創生総合戦略)<br>戦略目標 |      |      |      |      |        |      |      |      |      |      |      |  |
|                         |                                 |      |      |      |      |        |      |      |      |      |      |      |  |
| 実施計画<br>(3年度分を策定し、毎年直し) | 3年                              |      |      | 3年   |      |        | 3年   |      |      | 3年   |      |      |  |
|                         | 3年                              |      | 3年   |      | 3年   |        | 3年   |      | 3年   |      | 3年   |      |  |
|                         | 3年                              | 3年   | 3年   | 3年   | 3年   | 3年     | 3年   | 3年   | 3年   | 3年   | 3年   |      |  |
|                         | 3年                              | 3年   | 3年   | 3年   | 3年   | 3年     | 3年   | 3年   | 3年   | 3年   | 3年   |      |  |
|                         | 3年                              | 3年   | 3年   | 3年   | 3年   | 3年     | 3年   | 3年   | 3年   | 3年   | 3年   |      |  |
|                         | 3年                              | 3年   | 3年   | 3年   | 3年   | 3年     | 3年   | 3年   | 3年   | 3年   | 3年   |      |  |

## 8 基本構想(1) 将来都市像

〈まちづくりの基本理念〉・・・岡谷市民憲章

- あたたかい心でまじわり、住みよい人間尊重のまちをつくります
- 自然を保護し、公害のない美しい環境のまちをつくります
- 心身をきたえ、明るい健康のまちをつくります
- 教養を深め、かおり高い文化のまちをつくります
- 仕事に誇りをもち、豊かな産業のまちをつくります



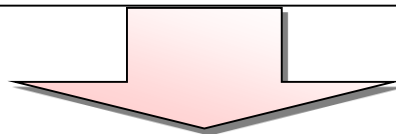
市民総参加によるまちづくりの推進

## 8 基本構想(1) 将来都市像

### 〈将来都市像〉

地方自治体の責務として、市民のみなさんの福祉の増進を図ることや、まちの活力や魅力を生み出すことを使命とし、中長期的な視点の下で、人口減少や社会経済状況の変化と地域課題に対応しながら、これからの10年間の岡谷市が、市民誰もが安全で安心して、健康で生きがいを持って暮らすことができ、このまちに住み、働くことに誇りと自信、そして、愛着をもてるまち。

将来にわたって持続可能で、将来のまちに多くの夢と希望を描ける確かなまちづくりを進めるため、将来都市像を次のとおり定め、その実現をめざします。

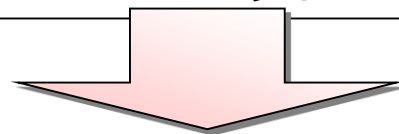


『 人結び 夢と希望を紡ぐ たくましいまち岡谷 』

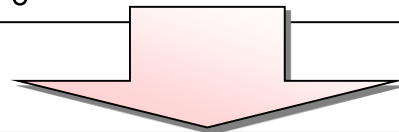


## 8 基本構想(2) 岡谷市まち・ひと・しごと創生人口ビジョン

- 平成27(2015)年に策定した「岡谷市まち・ひと・しごと創生人口ビジョン」では、「出生数の減少」と「市外への転出超過」の2点を、本市における人口減少の課題として捉えており、なかでも企業などで働き手の中心となり、今後、出産や育児を迎える20歳代、30歳代の若い世代の転出抑制が、人口減少対策のポイントであるとしています。



- また同ビジョンでは、「出生数の減少に歯止めをかけ、年少人口を増加に転じる施策」や、「20歳代、30歳代の転出を抑制し、20歳代、30歳代の転入を促進する施策」などを講じることなどにより、2060年に4万人台の維持をめざしています。



- 第5次岡谷市総合計画では、同ビジョンに掲げる2060年の将来展望人口4万人台の維持に向けた2019年から10年間の取り組みとして、「**ものづくり産業の振興による働く場の確保**」、「**安心して子どもを産み育てることができる環境の整備**」、「**本市の魅力を市内外に発信**」することなどにより、将来展望人口の実現をめざします。

## 8 基本構想 (3) まちづくりの基本目標

将来都市像である「人結び 夢と希望を紡ぐ たくましいまち岡谷」の実現に向けて、6つのまちづくりの基本目標を定めます。



- ・ とともに支えあい、健やかに暮らせるまち
- ・ 未来の担い手を育み、生涯を通じて学ぶまち
- ・ 人が集い、にぎわいと活力あふれるまち
- ・ 安全・安心で、自然環境と共生するまち
- ・ 快適な生活を支え、住み続けたいまち
- ・ みんなでつくる、確かな未来を拓くまち

## 8 基本構想(4)本市を取り巻く社会経済情勢の変化

### ①人口構造の変化

- ・家庭、地域、ボランティア、NPO、民間企業などとの協働のほか、市民サービスの新たな担い手の育成に努めるなど、人口減少社会に的確に対応したまちづくり

### ②経済と産業の変化

- ・経済と産業をめぐる環境の変化に対応した産業の振興と、市民一人ひとりがもてる能力を発揮できる就労環境を確保することにより、まちの活力を高める

### ③価値観やライフスタイルの多様化

- ・市民ニーズの多様化に対応した行政サービスの提供と、互いに多様な価値観を認め合い、市民一人ひとりが活躍できるための仕組みづくり

## 8 基本構想(4)本市を取り巻く社会経済情勢の変化

### ④安全・安心に対する意識の高まり

- ・危機管理能力を高める取り組みや、地域の防災力を向上させるための取り組みなど、行政はもとより、地域住民や関係機関などとも連携した取り組み

### ⑤地域の自立と創生

- ・社会保障費や公共施設の老朽化に伴う維持管理費など、今後、増大する経費負担を踏まえた、効率的で健全な行財政運営
- ・人口減少と地域経済の縮小を克服するため、市民と行政の協働のもと、まちづくりに一体的に取り組む

### ⑥「持続可能な開発目標(SDGsエスディージーズ)」の実施に向けた取組

- ・「持続可能な開発目標(SDGs)実施指針」を定め、地方自治体が策定する各種計画等にSDGsの要素を最大限反映することを奨励



---

# 第3部

## 総合計画策定に係る審議の着眼点

# 1 今後の基本構想審議会スケジュール(予定)

| 回 | 時期        | 内容等                                      |
|---|-----------|--|
| 3 | 10月5日(金)  | ●審議<br>・序論、基本構想 ((1)将来都市像～(4)まちづくりの基本目標) |
| 4 | 10月12日(金) | ●審議<br>・基本構想 ((5)施策の大綱)                  |
| 5 | 10月19日(金) | ・前期基本計画                                  |
| 6 | 10月26日(金) |  |
| 7 | 11月1日(木)  | ●審議<br>・全体を通しての審議 答申のまとめ                 |
| 8 | 11月14日(水) | ●答申                                      |

## 2 基本構想審議の視点

### **(1) 市民の声を市政に反映させる視点**

⇒基本構想審議会、まちづくりフォーラム、アンケートなどの結果寄せられたまちづくりに対する市民の声を踏まえ、基本構想の審議を行う。

### **(2) 社会経済情勢の変化に対応するための視点**

⇒社会経済情勢の流れや国の政策などに対応した施策展開を進めるため、基本構想の審議を行う。

### **(3) 岡谷市におけるまちづくりの進展にあわせた視点**

⇒第4次総合計画の施策の展開にあわせ、次のステップや新たな施策展開を図っていくため、基本構想の審議を行う。

# 3 総合計画審議の着眼点(1)

## (1) 現状と課題

- ・時代の潮流や岡谷市の特性について、今後のまちづくりを考える上で重要と思われるものが他にあるか。
- ・現状認識の切り口・内容について、修正すべき点、不足している視点や補強すべき点等はないか。
- ・課題整理の切り口・内容について、修正すべき点、不足している視点等はないか。
- ・計画期間中の取組み成果等の記載に、修正すべき点、不足している点等はないか。

## (2) 資料・データ

- ・施策を特徴を読み取るために、必要な資料・データとして不足しているものはないか。



## 3 総合計画審議の着眼点(2)

### (3) 施策の体系

- ・ 細施策、重点事業の記載内容について、不足している点や補強すべき点はないか。
- ・ 市民と行政による協働のまちづくりを推進する上で、必要な細施策、重点事業という視点でみた場合、不足している項目はないか。

### (4) 成果指標(KPI)

- ・ 成果指標は、課題の解決に向けて妥当なものが設定されているか。より良い指標は他にないか。不足している指標はないか。成果指標数値は妥当か。過不足はないか。
- ・ 市民と行政による協働のまちづくりを推進する上で、必要な成果指標は設定されているか。不足している指標はないか。

ホームページには各種情報を掲載しています。ぜひご利用ください！

## 資料のお問い合わせ先

当資料に関するお問い合わせは下記までお願いいたします。

一般財団法人 **長野経済研究所**  
 調査部公共ソリューション部長  
**中村 雅展**

masanobu.nakamura@neri.or.jp

〒380-0936

長野市大字中御所字岡田  
 178-13 八十二別館3階

Tel.026-224-0504

Fax.026-224-6233

http://www.neri.or.jp/

ご清聴ありがとうございました。