

第1部

序論

はじめに
計画策定の背景

はじめに

1 総合計画の策定にあたって

策定の趣旨

上田市は、平成18年3月に新市としてスタートしてから、平成27年度を目標年次とする「第一次上田市総合計画」を策定し、新市の一体性の確立と持続的発展を目指し、まちづくりの着実な前進を図ってきました。

この間、本市を取り巻く社会経済情勢はめまぐるしく変化し、特に少子高齢化や人口減少社会の急速な進展は、今後の市民生活や市政に大きな影響を及ぼすことが懸念されています。財政面では、今後、合併市町村への財政優遇措置が終了する時期を迎えることから、これらの情勢変化を受け止めた行政経営が重要となっています。

このような中、第一次上田市総合計画が平成27年度をもって終了することを受け、これまでの成果を引き継ぐとともに、社会情勢の変化や新たな課題に対応したこれからの当市が歩むべきまちづくりの指針として、平成28年度を初年度とする「第二次上田市総合計画」を策定しました。

地域資源を最大限に生かす新たな上田の創造に取り組み、市民一人ひとりが誇りと愛着を持ち、安全で安心して暮らせる上田市の実現を目指します。

総合計画の位置付け

総合計画は、市の将来ビジョンを描き、その実現に向けたまちづくりの方向性、施策などを総合的に示すもので、上田市自治基本条例において、まちづくりの最も基本となる計画として位置付けられています。

市は総合計画に掲げられたビジョンや施策に沿って具体的事業の策定や予算編成を行い、市民、地域、行政がそれぞれの役割と責任のもと、参加と協働によるまちづくりを推進します。



2 総合計画の構成・期間

構成

第二次上田市総合計画は、「まちづくりビジョン」「まちづくり計画」「実施計画」で構成しています。

■まちづくりビジョン

まちづくりビジョンは、市政運営のビジョンや理念、施策の方向性を示すもので、右の項目を設定しています。

■まちづくり計画

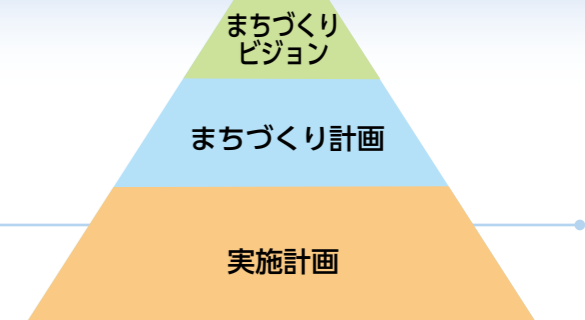
まちづくり計画は、まちづくりビジョンで掲げた将来都市像の実現に向け、施策大綱の6つの基本目標に沿った具体的な施策で、【編】-【章】-【節】の組み立てで体系的にまとめています。社会情勢などを踏まえ、特に重点的かつ横断的に取り組む3つの「重点プロジェクト」を設定し、地方創生に向けた市の総合戦略との整合を図りながら、総合的・効果的に施策を推進します。

■実施計画

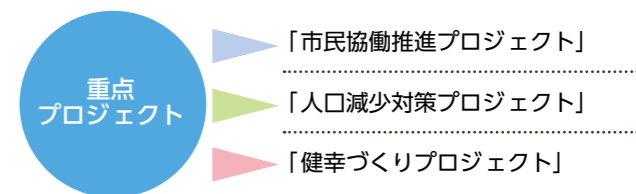
実施計画は、まちづくり計画の施策に沿って立案する具体的な事業内容です。

期間

- まちづくりビジョン：平成28年度から平成37年度までの10年間
- まちづくり計画：前期 平成28年度から平成32年度までの5年間
後期 平成33年度から平成37年度までの5年間
- 実施計画：3年計画で毎年度見直し



- 将来都市像 ▶ 市が目指す10年後の理想の将来都市像
- 基本理念 ▶ 将来都市像の実現に向けたまちづくりの基本的な考え方
- 施策大綱 ▶ 将来都市像の実現に向けて推進する施策の方向性と基本目標





1 社会経済情勢

少子高齢化、人口減少社会の進展

総務省の人口推計によると、わが国の人口は1億2,711万（平成27年10月1日現在）であり、近年減少傾向にあります。14歳以下の人口割合は12.7%と過去最低となった一方、65歳以上人口は約4人に1人となるなど、全国的に少子高齢化の傾向は顕著です。また、国立社会保障・人口問題研究所の将来推計（平成24年1月）では、平成42年には総人口が現在より1千万人以上減少し、65歳以上の高齢者の人口は3,685万人、高齢化率は31.6%にまで達すると推計されています（出生中位（死亡中位）推計）。

こうした人口減少や少子高齢化の進行により、地域経済の縮小、税収の減少、地域コミュニティの担い手不足、現役世代・将来世代に対する年金、医療、介護をはじめとした社会保障費負担の増加など、社会や経済のあらゆる面への深刻な影響が想定されます。このような時代の変化に対応するため、持続可能な社会の実現に向けた取組が求められています。

社会保障制度、インフラ整備など、変革が求められる社会システム

少子高齢化の進行により、少ない現役世代で多くの高齢者世代を支える社会の到来が懸念されています。このため、住民一人ひとりが元気に暮らし、社会保障支出を抑制する重要性が増しています。これには誰もが心身の健康づくりに日頃から積極的に取り組み、健康長寿を未来にわたって継承できるようにすることが重要です。同時に、高齢者が生きがいを持ち、第二の人生においても継続的に就業し、活躍できる地域社会を構築していくことも必要です。

グローバル化・高度情報化の進展と産業・雇用構造の変化

経済のグローバル化の進展により経済活動の機会が拡大する一方、コスト面で優位性を持つ新興国との価格競争など、国際間の競争は激しさを増しており、地域の中小企業の経営環境は厳しさが続いています。

雇用面でも、厳しい経済状況を反映し、終身雇用崩壊による中高年層のリストラや若年層の就職難といった雇用構造の変化がみられます。雇用しやすい非正規雇用者数の増加が続いており、安定した雇用環境の確保や若年層の定着化を進めることが課題となっています。また、近年では情報通信技術（ICT）が急速に高度化・多様化しています。在宅勤務や地方でのサテライトオフィス勤務など、場所にとらわれない就業が可能となるなど、働き方のスタイルにも変化が及んでいます。

こうした中、独立・起業を後押しする創業支援や大都市圏にあるIT関連企業のオフィスを誘致するなど、若年層の雇用創出・定着化に向けた新たな取組が求められています。

また、平成24年に発生した中央自動車道笹子トンネル天井板落下事故を契機として、公共施設などの老朽化対策が大きな課題となっています。地方自治体では、今後人口減少や少子高齢化などにより厳しい財政状況が懸念される中、公共施設の利用需要が変化していくことが予想されます。このため長期的な視点に立ち、既存施設の統廃合など施設の管理を計画的に行う必要があります。

環境・食・防災など、安全安心に対する意識の変化

近年、地球温暖化問題との関連性が指摘されるゲリラ豪雨や猛暑などの異常気象が多発しており、地球環境への負荷低減が重要な課題となっています。これまでの経済活動や生活スタイルでは、将来的に持続可能な社会を構築することは困難であるため、エネルギーの地産地消など、限りある資源を有効活用し、循環型社会の形成に向けた取組の機運が高まっています。

また、県内でも豪雨による土石流災害の発生や御嶽山の噴火などを契機として、身近な防災意識も急速に高まっています。地域防災力や生活の安全・安心の低下を招かぬよう、市民、事業者、行政の役割を明確にして、地域内の自助・共助・公助を強化し、取り組む必要があります。

さらに、食品偽装問題による食の安全への懸念を背景に、地産地消の促進や市民農園の利活用への関心が増しています。

個人の価値観、ライフスタイルの多様化

未婚化・晩婚化などによる家族形態の変化や、経済情勢を背景とする非正規雇用の増大などに伴う経済格差の拡大といった社会環境の変化に伴い、個人の価値観やライフスタイルは多様化してきています。個人の意識や価値観は、これまでの経済的・物質的な豊かさから、精神的な安らぎや生活の質を重視する方向へと変化し、心の豊かさを実感することの重要性が高まっています。近年では、経済的な豊かさとは別に、心の豊かさをあらわす「幸福度」という指標が注目されています。内閣府においても幸福度を具体的に測定するための研究が進められるなど、地域社会における個人の心の豊かさを高めるまちづくりの重要性が高まりつつあります。

地方分権の進展による自立した行政経営への要請

地方分権改革の進展により、市町村は都道府県からの事務権限の移譲や条例制定権の拡大が進められるなど、行政サービスの柔軟な運営が可能になってきました。

一方で、地方財政は税収減とサービス需要の拡大によって依然として厳しい状況にあります。今後予想される人口減少社会において行政があらゆる公共サービスを提供することには限界があるため、地方分権改革を契機として、自主的で自立した政策の立案と推進体制の構築、健全財政の維持、さらに地域の強みや課題に対応した柔軟な行政経営が求められています。

新しい公共*の考え方、協働の意識の高まり

持続可能な社会や生活の質的向上への志向の高まりといった社会の成熟化に伴い、住民の価値観や地域の課題が多様化してきている中、行政主導の公共運営だけで地域社会の課題解決を図ることは困難な場面もでてきました。こうした課題の解決に向け、市民や企業、NPOなどによる「協働」の取組により、ニーズに即したサービスをより効率的に提供することで「地域から求められる公共」を実現させる、「新しい公共」に取り組む重要性が高まっています。市民と行政が、地域の情報を共有し、市政への市民参画を一層推進していくことが求められています。



2 市民アンケートより

アンケートの概要

総合計画を策定していく上で、上田市の住みやすさや魅力、市の施策に対する評価などについて意見を把握するため、市民アンケート調査を実施しました。

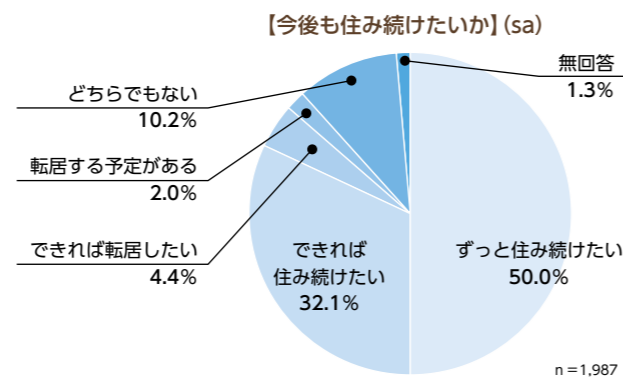
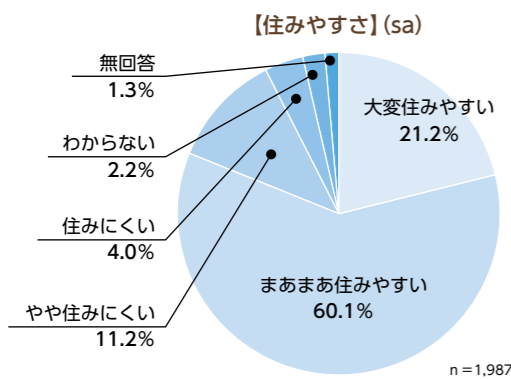
(※ sa：1つだけ回答を求めたもの ma：複数の回答を求めたもの n：アンケートの回答数)

対象者	市内に居住する満18歳以上の男女5,000人
調査期間	平成26年8月21日～9月8日
有効回収数	1,987人
回収率	39.7%

「住みやすさ」について

8割を超える市民が「大変住みやすい」、「まあまあ住みやすい」と回答しています。また、上田市に今後も住み続けたいかと尋ねた設問では、「ずっと住み続けたい」、「できれば住み続けたい」を合算すると、

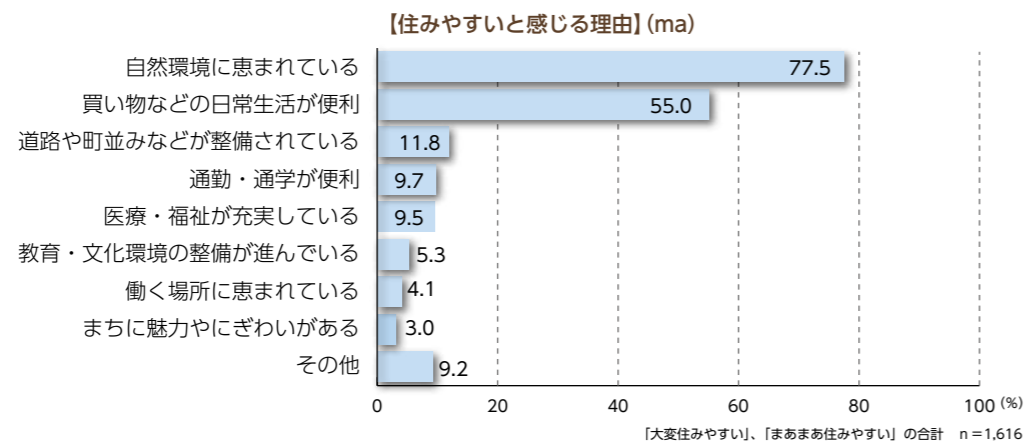
8割を超える市民が今後も住み続けたいと考えています。



「住みやすさの理由」について

住みやすいと感じる理由では、「自然環境に恵まれている」(77.5%)が最も回答割合が高くなっています。

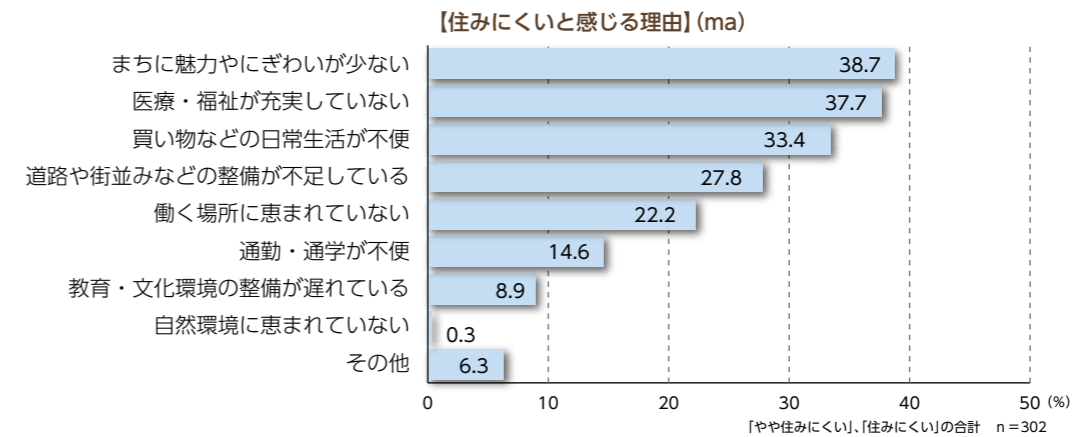
次いで、5割を超える市民が「買い物などの日常生活が便利」を挙げています。



「住みにくさの理由」について

住みにくさを感じる理由をみると、「まちに魅力やにぎわいが少ない」(38.7%)、「医療・福祉が充実していない」(37.7%)、「買い物などの日常生活が不便」(33.4%)がいずれも3割を超えています。次いで、「道路や街並みなどの整備が不足している」(27.8%)、「働く場所に恵まれていない」(22.2%)が続いています。

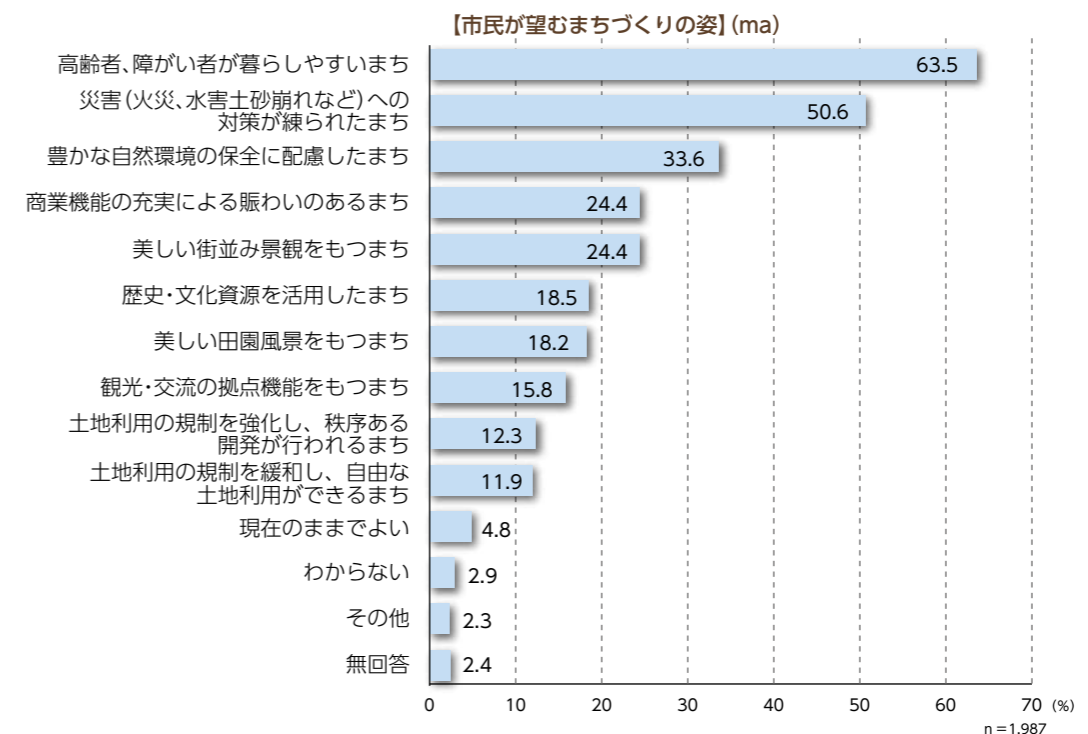
で、「道路や街並みなどの整備が不足」(27.8%)、「働く場所に恵まれていない」(22.2%)が続いています。



「まちづくりの姿」について

市民が望むまちづくりの姿として、「高齢者、障がい者が暮らしやすいまち」(63.5%)と最も回答割合が高くなっています。その他には、「災害(火災、水害、

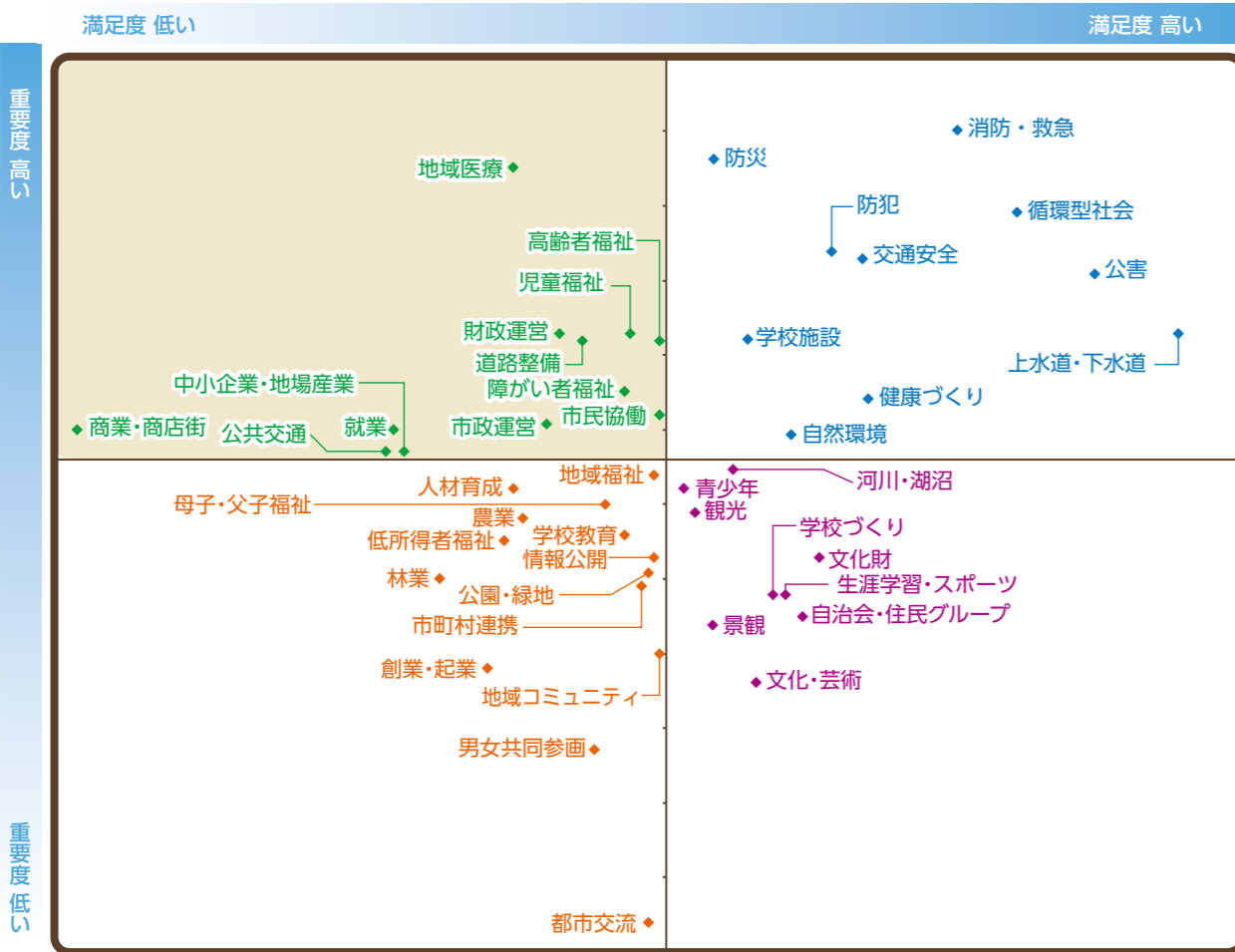
土砂崩れなど)への対策が練られたまち」が50.6%と半数の市民が希望しています。



「施策の満足度・重要度」について

主な45項目についての満足度(横軸)と重要度(縦軸)の関係を、以下のグラフのとおり表しました。

【施策の満足度・重要度のポートフォリオ分析】



「重要度が高く、満足度が低い施策」について

上記の結果から、「重要度が高い」にも関わらず「満足度が低い」網かけのタイプに該当する12施策について、優先的に取り組むべき施策といえます。

上田市では、今後、地域医療体制や健全な財政運営、福祉関係の施策、商業・商店街の活性化、就業機会の提供、公共交通網の整備、中小企業支援に関する施策に重点的に取り組んでいく必要があります。

【重要度が高く、満足度が低い施策】

- 地域医療体制の充実
- 財源確保や適正な支出による健全な財政運営の確立
- 児童福祉の推進
- 身近な生活道路や主要幹線道路の整備
- 高齢者福祉の推進
- 障がい者福祉の推進
- 市民と行政、みんなで作る協働したまちづくり
- 行政改革による効率的・効果的な市政運営
- 商業・商店街の活性化
- 就業機会の提供
- 鉄道やバスなどの公共交通機関の利便性
- 中小企業への支援や地場産業の育成、支援

社会経済情勢、市民の視点や上田市の現状・課題を踏まえ、上田市の将来展望を以下のように考えます。

上田市の現状・課題

強み

- ◆ 豊かで美しい自然環境
- ◆ 晴天率高く、通年で住みやすい気候風土
- ◆ 自然災害の少なさ
- ◆ 多種多様な農産物が育つ地
- ◆ 首都圏から近い交通利便性
- ◆ 買物などの日常生活の利便性
- ◆ 美しい景観や街並み
- ◆ 多くの歴史的・文化遺産の存在
- ◆ ものづくり産業の集積
- ◆ 大学・短大・専門学校が集積

機会

- ◆ 北陸新幹線金沢延伸
- ◆ 真田氏ゆかりの地、大河ドラマ放送
- ◆ 日本有数のラグビー合宿地、W杯開催
- ◆ 東京五輪・パラリンピック開催
- ◆ サントミュージゼの開館・運営
- ◆ 上田フィルムコミッション、ロケ誘致
- ◆ 伝統工芸・芸能、棚田、ため池群
- ◆ サマーウォーズ、戦国バサラなどの若者文化
- ◆ 商標登録「美味だれ焼き鳥」

課題

- ◆ 地域医療体制の充実
- ◆ 雇用創出、創業・起業の促進
- ◆ 商業、商店街の活性化
- ◆ 農業、中小企業、地場産業振興
- ◆ 児童福祉、障がい者福祉、高齢者福祉の充実
- ◆ 公共交通機関の利便性向上
- ◆ 身近な生活道路や幹線道路の整備
- ◆ 市民と行政の協働
- ◆ 健全な財政運営

社会的背景

- ◆ 人口減少、少子高齢化
- ◆ 地方分権、地方創生の推進
- ◆ 地域コミュニティの希薄化
- ◆ 年少人口、生産年齢人口の減少
- ◆ 空き家、耕作放棄地の増大
- ◆ 地域経済の停滞、税収減少
- ◆ 社会保障費の増大
- ◆ 合併特例の終了
- ◆ 都市間競争の激化

強みや機会(チャンス)を生かし、まちの魅力・価値を高め、積極的に情報を発信します

- ◆ 上田の住みやすさ・魅力を積極的に売り込むシティプロモーション推進
- ◆ 交流人口拡大、移住・定住促進による地域活力の維持・増進
- ◆ 若者世代が暮らしたい、移り住みたいと思えるまちづくり
- ◆ 6次産業化などによる地域資源を活用した新たな魅力・ブランドの創造
- ◆ サントミュージゼを核に文化芸術を通じた育成と文化の薫る風格あるまちづくり
- ◆ 大河ドラマ放送後の一過性に終わらせない観光誘客
- ◆ 「世界の菅平高原」に向けた取組の推進
- ◆ 外国人観光客誘致(インバウンド)の取組強化
- ◆ 再生可能エネルギーの利活用促進による低炭素社会の構築

課題や社会的背景に対応し、安心して暮らせるまちを目指します

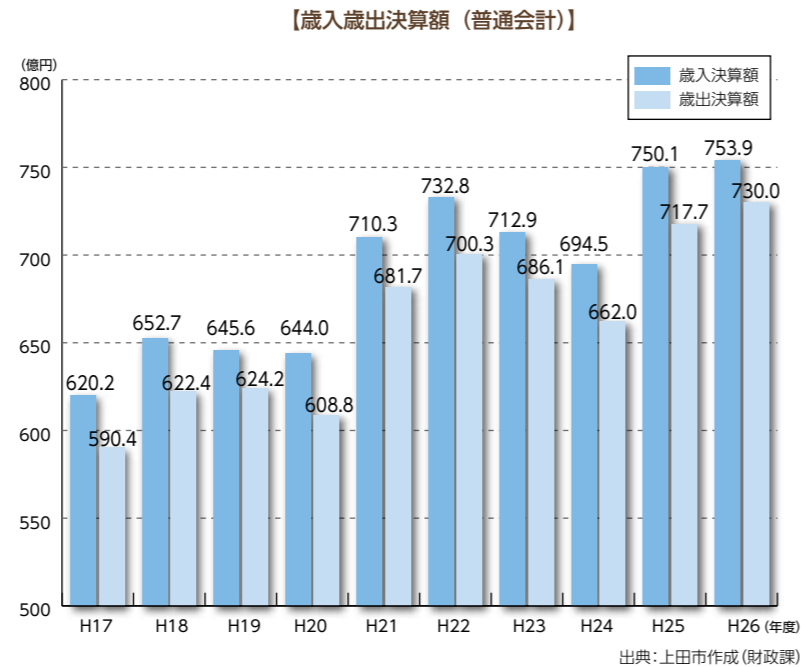
- ◆ 地域医療再生、防災・減災の更なる取組強化
- ◆ 福祉・医療・介護などの社会保障充実
- ◆ 中心市街地の賑わい創出と回遊性の向上
- ◆ 農業振興、企業誘致・留置、競争力強化支援、雇用創出支援拡充
- ◆ 心身ともに健やかに、元気で働ける健康長寿のまちづくり
- ◆ 子どもを安心して生み育てられる環境充実
- ◆ 教育・生涯学習・スポーツ環境の充実
- ◆ 地域公共交通(バス・電車)の充実、活用促進
- ◆ 参加と協働の住民自治の実践、地域内分権の確立
- ◆ ごみ排出量削減、資源化促進、資源循環型施設建設
- ◆ ハードからソフト重視、選択と集中の政策推進
- ◆ 行財政改革の一層の促進、民間活力の活用
- ◆ 公共施設の集約・複合化、長寿命化など、公共施設マネジメント推進
- ◆ 地域内の連携強化、広域的な都市間連携推進



4 上田市の財政状況

決算状況の推移 (普通会計)

決算額は、各年度の大型建設事業等の進捗状況などにより変動しますが、平成21年度からは主に国の経済対策事業の実施により決算額が増加しています。さらに、第一次総合計画に登載されている事業の具現化や新市のまちづくりに向けた各種施策・事業の実施により、決算額が増加しています。

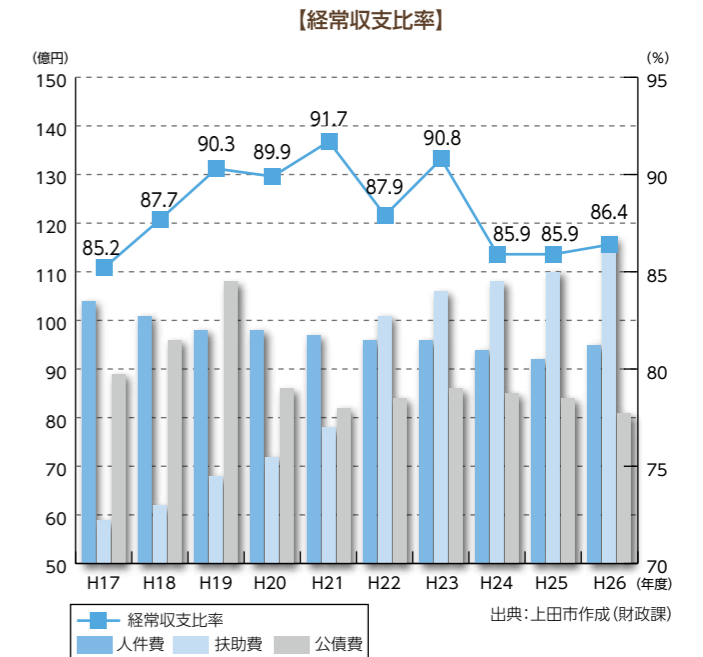


主な財政指標の推移 ② 経常収支比率

比率算出上の分母である税収などは景気の動向を反映して増減する一方で、分子に当たる経常経費 (義務的な固定費) のうち、人件費は、合併効果や職員数の適正化に努めてきた結果、低減傾向にあるものの、扶助費が年々増加していることから、経常収支比率は、高い水準で推移しています。

この比率が高くなると、市独自の施策・事業に使うことのできる財源が少なくなり、財政構造の硬直化に繋がることになるため、これらに留意した財政運営を行っています。

※「経常収支比率」: 財政構造の弾力性を示す指標として、人件費、扶助費、公債費などの義務的性格の経常経費に、市税、普通交付税、地方譲与税を中心とする経常一般財源収入がどの程度充当されているかを見る数値です。

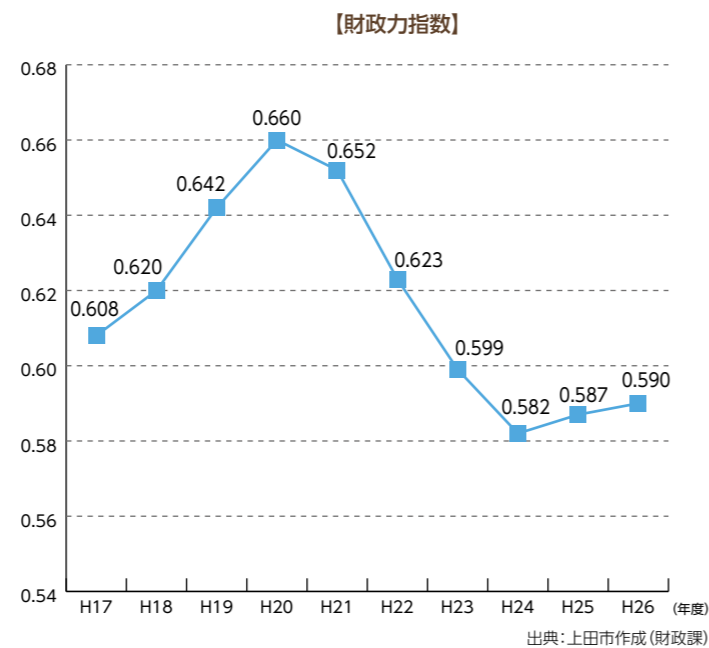


主な財政指標の推移 ① 財政力指数

財政基盤の強さを表す指標で、標準的な行政活動を行うのに必要な財源をどのくらい自力で調達できるかを示したものです。国の財政状況や景気の動向などにも左右される指標ですが、平成26年度は前年度と比べ若干の改善となりました。

※「財政力指数」: 地方交付税の算定に使われる「基準財政収入額」を「基準財政需要額」で除した数値であり、この数値が大きいほど財政力が強いことを表します。

なお、この数値が「1」を超える場合には普通交付税が交付されない不交付団体になります。



主な財政指標の推移 ③ 健全化判断比率

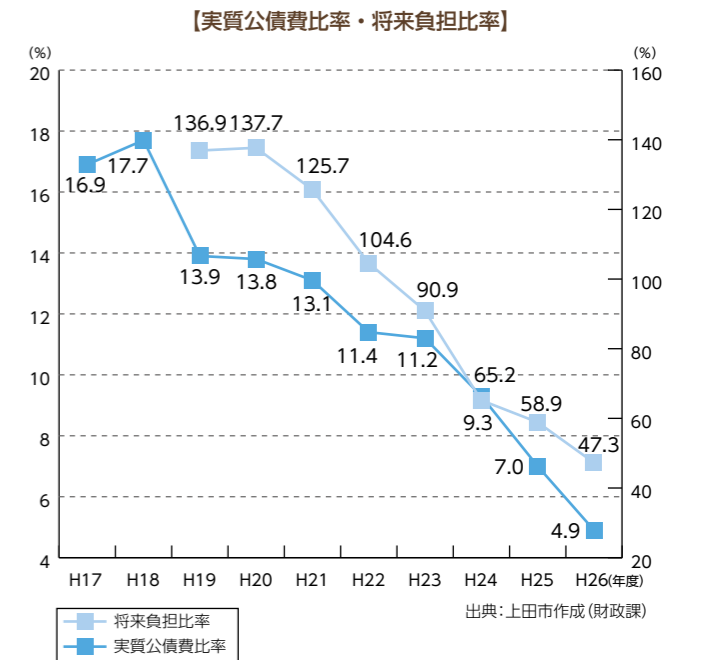
自治体の財政健全化の指標として、公債費負担の実情を反映する実質公債費比率や将来負担すべき実質的な負債を表す将来負担比率があり、いずれも財政再生基準や早期健全化基準を大きく下回っており、財政の健全性が維持されています。

※「実質公債費比率」: 公営企業会計 (上水道事業、下水道事業など) の公債費に充当した繰出金や、広域連合や一部事務組合の公債費に係る負担金などを加えた実質的な公債費が標準的な財政規模 (標準財政規模 = 標準的な年間の収入) に占める割合を示したものです。

早期健全化基準: 25%以上
財政再生基準: 35%以上

※「将来負担比率」: 一般会計などが将来負担すべき実質的な負債 (公営企業会計や広域連合や一部事務組合及び第三セクターなどの分も含む) の、標準財政規模に対する比率であり、これらの負債が将来財政運営を圧迫する可能性が高いかどうかを示すストック指標 (資産指標) です。

早期健全化基準: 350%以上



5 人口の見通し

国勢調査の結果によると、上田市の人口は平成12年の調査をピークに減少が続いています。全人口に占める高齢者の割合も増加しており、昭和55年に約1割であった65歳以上人口は、平成22年には3割弱にまで増加しています。

また、「国立社会保障・人口問題研究所」の人口推計

によれば、今後さらに人口の減少傾向が続く見通しです。平成22年に約16万人だった上田市の人口は、30年後の平成52年には約12万1千人にまで減少すると予測されています。全人口に占める高齢者の割合も増加すると見込まれ、平成52年の65歳以上人口の割合は、4割弱に達すると予測されています。

上田市の人口見通し

