



# 序論

## 1 計画策定の趣旨

栗東市は、昭和 47 年に「第一次栗東町総合発展計画」を策定してから、人口増加や都市化への対応、福祉・文化施策など、定住都市として快適で充実した居住環境を持ったまちづくりに取り組み、平成 13 年には、長年の悲願であった市制施行という大きな区切りを達成しました。

「夢と活力あふれる ふれあい都市 栗東」を目指すべき都市像とする第四次栗東町総合計画の策定から 10 年近くが経過しました。その間、少子・高齢化及び人口減少社会の到来、経済のグローバル化、高度情報化をはじめとする技術革新の急速な進展、市民生活・企業活動における環境意識の高まりなど、まちづくりを取り巻く経済・社会の状況が大きく変化するとともに、地方分権の進展、三位一体改革など、行財政運営においても、「自己決定・自己責任・自己負担」のもとで、「自らのまちを守り育てていく」ことがより一層求められるようになっていきます。

こうした状況に加え、今日までまちの活性化に向けた中心的な取組みとしてきた東海道新幹線新駅事業の中止に伴う影響が拍車をかけ、本市財政は危機的な状況に陥っています。

一方、本市においては平成 21 年度に、市民と行政が協働してまちづくりを進めていく上での基本的なルールや仕組みを定める「栗東市市民参画と協働によるまちづくり推進条例」を施行し、地域においても、自治組織や NPO、ボランティアなど、多様な主体がまちの課題解決に取り組もうとする動きが広がりつつあります。

これらの本市をとりまく状況を踏まえ、市民、事業者、行政が今後の 10 年における本市の目指すべき方向とその実現のための方策を共有し、共通の目標に向かって力を合わせてこの困難な状況に立ち向かい、自分たちのまちを自分たちの手でより良くしていくための指針として、第五次総合計画を策定しました。

この総合計画の前期基本計画期間が平成 26 年度をもって終了することを受け、基本構想及び前期基本計画の方向性を踏襲しつつ、今後 5 年間の計画期間とする後期基本計画を策定するものです。

## 2 計画策定の基本的な姿勢

第五次総合計画後期基本計画は、次に掲げる視点に基づき、計画実現が市民共有の目的となるよう進めました。

### ① 市民との協働による総合計画

策定過程及び目標設定にあたり、市民の意見を反映した計画としました。

### ② 市民にわかりやすい総合計画

わかりやすい表現、共感が得られる目標数値の設定、進行管理の徹底など、市民にわかりやすい計画策定に努めました。

### ③ 実効性ある総合計画

厳しい財政状況を率直に受け止め、市民理解に努めつつ、身の丈に合った実現可能な計画としました。

### 3 計画の構成及び期間

第五次総合計画は、平成 22 年度からの 10 年間を計画期間とし、「基本構想」「基本計画」の二層構造で構成します。各施策の進行管理にあっては、成果・実績を踏まえた行政評価等の手法を用いて、市民に公表するものとします。

#### ① 基本構想－10 年

長期的な展望に立ち、まちづくりの基本理念や目指すべき都市像を示し、これを実現するための基本的な方向性を明らかにします。

#### ② 基本計画－5 年

基本構想に基づき、政策を体系化した施策ごとに基本方針、成果指標、内容を示します。

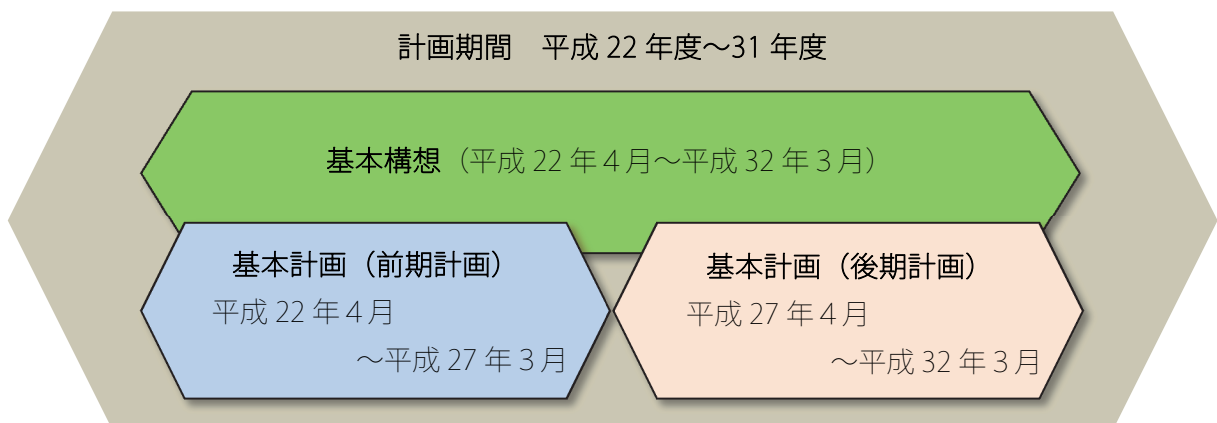
社会経済情勢の変化等に柔軟に対応するため、前期計画（5 年）と後期計画（5 年）に分割します。

##### ○前期基本計画

総合計画の目的達成のためには、現在の本市が置かれている極めて深刻な財政状況を踏まえた、健全化への対策を講じることが先決であることから、前期計画を「財政健全化推進期間」と位置づけ、あらゆる行財政改革に集中的に取り組みました。

##### ○後期基本計画

総合計画基本構想に基づき、前期基本計画の検証を通じて、継続性や整合性を図る中で、本市の将来都市像である「ひと・まち・環境 ともに育む「健やか・にぎわい都市」栗東」の実現に向けた計画とします。また、あわせて、市民との進行管理を基本とします。



## 4 本市をとりまく時代潮流

### 1 人口構造の変化

#### ①本格的な少子・高齢化の進展

わが国では晩婚化や非婚化の進行、女性の社会進出に対する子育て世帯への支援の不十分さや居住環境整備の遅れ、さらには将来に対する経済不安など様々な要因が重なり、予想を超えて出生率が低下し、少子化が深刻化しています。

一方、生活水準の向上、医療技術の進歩、衛生環境の向上及び健康に対する意識の高まりなどを背景に平均寿命が伸長し、わが国は世界的にみても稀有な長寿国となってきました。

少子・高齢化の進展に伴い、現在の社会保障システムの維持は遠からず困難になることが危惧されており、国民の将来不安を招いています。

本市としても、国レベルでの社会保障の検討を待つだけでなく、先に少子・高齢化が進むまちを参考としながら、従来型の社会経済システムのあり方について見直しを行い、市民主体の活動及び市民、事業者、行政の協働により、将来にわたって安心して生活できる仕組みを構築していくことが不可欠です。

#### ②人口減少社会の到来

国立社会保障・人口問題研究所の予測によると、日本の人口はこの先、1億2,800万人をピークに減少が始まるとされていました。しかし、出生率の低下もあって、この予測を上回る状況で、すでに総人口の減少がはじまっています。

人口の減少は、多世代同居世帯の減少、単独世帯の増加、とりわけ高齢単身世帯や高齢夫婦世帯の増加など、社会における最小の単位である家族・世帯の形を変え、社会基盤整備をはじめ、人口増加を基礎としたこれまでのまちづくり施策についても、抜本的な転換・見直しが迫られることとなります。

滋賀県は近年も人口が増加傾向を示す全国でも稀有な存在ではありましたが、平成26年8月以降3か月連続で前年同月比人口が減少し、人口減少局面に入ったと推測されています。その中であって、特に本市を含む湖南地域は今もって人口増加していますが、増加の傾向は各市とも鈍化しており、近い将来、人口減少の局面を迎えることは間違いありません。

今はまだ他の都市に比べて子どもや若者が多く、高齢化率が比較的低いという特色を生かし、将来的な人口減少に備えた新しいまちづくりに取り組むことが求められています。



## 2 グローバル社会の進展

### ①経済のグローバル化の進展

交通・情報通信網の地球規模での発展により、ひと、もの、資金、文化、情報など、あらゆるものが国・地域の枠組みを越えて広がり、行き交う時代となっています。国際的な分業・連携が進むとともに、新興国の台頭に伴い、産業構造や取引の形態、あるいは相互の人的交流など、特に経済分野を中心に、地域と世界との相互依存が高まり、競争はさらに厳しいものとなります。

経済のグローバル化は、地域経済・企業により厳しい競争を強いる一方、産業の新たな発展につながる可能性が高まるとも言え、世界的な競争を意識した企業誘致や集客産業の展開、より広く都市ブランドを発信できるまちの個性化や特色づくりなど、地球規模での都市間・地域間競争を視野にした取組みを進めていくことが必要です。

### ②環境共生社会への意識の高まり

人類社会の進歩や世界人口の増加に伴い、資源やエネルギーの消費が急激に増加し、自然破壊や緑地の減少が危惧されています。また、異常気象や自然災害の激甚化など、地球規模で環境変化への不安が高まっています。

これに対し、地球温暖化防止京都会議（C O P 3）における京都議定書を契機に、温暖化排出ガスの削減に取り組む枠組みづくりなど、持続可能な循環型社会の構築に向けた世界的な行動も進展しつつあります。

本市も市域のほぼ半分を占める豊かな自然がまちの魅力のひとつであり、市民も早くから環境に対して高い意識を持って行動してきた自負を持っています。

今後も地球規模で考え、地域で実践・行動する姿勢で、地球市民の一人として、環境に配慮したライフスタイルの構築や環境に積極的に貢献する産業活動等を促進し、次代に豊かな自然や持続可能な環境を継承していくことは、市民、事業者、行政に共通に課せられた責務です。



### 3 生活意識の変化

#### ①安全・安心に対する意識の変化

阪神淡路大震災や東日本大震災、特に本市を襲った平成 25 年 9 月の台風 18 号の被害等を契機に、震災をはじめとする自然災害に対して市民の関心が高まりました。さらに近年は、子どもや高齢者などを対象とした重大犯罪や経済犯罪への危惧、産地偽装や B S E、鳥インフルエンザ、薬物混入、食肉偽装等による食品の安全性に対する不安など、生活の安全・安心を脅かす様々な課題が山積しています。

また、年金・保険や医療など、社会保障制度に対する不満や不安、あるいは高齢化社会を迎えるにあたって、老後を安心して過ごす社会システムの構築なども、現在、そして将来にわたる大きな課題となっています。

こうした社会不安に対し、市民、事業者、行政がそれぞれの責任と役割を持って、自ら積極的に安全・安心に暮らせるまちづくりを進めていくことが、まちへの誇りや安心、市民相互の信頼、そして住みよいまちづくりの根幹につながります。このため、市民や事業者、そして市内の多様なコミュニティが持っている力を最大限に発揮し、市民主体のまちづくりが力強く発展するための仕組みを整えていくことが必要です。

#### ②高度情報化社会の進展

I C T（情報通信技術）の飛躍的な進歩、パソコンや携帯電話など情報機器、さらには S N S の普及等に伴い、市民生活において、様々な情報が瞬時に行き渡る高度通信社会が到来しています。こうした社会においては、地球規模で時間や距離の制約が克服され、まちづくりに関わるあらゆる分野において、効率化、高度化、あるいは利便性の向上への期待が膨らみます。

一方、情報を使ったサイバー犯罪、プライバシーの侵害といった新たな問題の発生、あるいは、企業合併のシステム統合にみられるように、小さな障害が社会システムに大きな影響を与える事例なども指摘されています。また、情報が氾濫する一方、情報に接する機会の多寡から生じる情報格差（デジタルデバイド）への危惧も生じています。

情報格差が市民生活に格差を生じることなく、情報化の利便性を広く市民が享受できるように、地域社会や市民にやさしい社会の仕組みづくりを進めていくことが必要です。

### ③就労構造の変化

グローバル化や技術革新の急速な発展に伴い、日本経済を取り巻く競争環境は厳しさを増し、雇用の場においては雇用形態の多様化、地域間・世代間所得環境の変化をもたらし、非正規雇用や若年無業者（ニート）が増加するなど、社会問題化しています。

さらに、長引くの景気の退潮、年金など公的制度に対する信頼不安や不満の高まり、就業者意識の多様化などから、働く環境はますます不安定になっています。

人口増加が継続してきた本市は、長く住んできた人、あるいは新しく転入した人など、市民の意識やニーズも多様であり、これらに応じて市民が働き方を選択できる就業・産業構造をつくっていくことが求められます。

また、近い将来訪れる人口減少社会に備えるためにも、技術やノウハウ、ネットワークを有する高齢者や女性の活躍を促し、支える仕組みをつくっていく必要があります。

## 4 地方自治をとりまく変化

### ①地方分権と行財政改革の進展

バブル経済崩壊やリーマンショックに端を発する世界同時不況以後の経済の低迷と、それに伴う税収の減少等による国・地方を通じた厳しい財政状況を背景に、地方自治は「地方分権」に向けて大きく舵を切りました。平成7年の地方分権推進法を皮切りとして、平成12年の地方分権一括法による事務権限の地方への委譲、県内においても急速に進んだ「平成の大合併」、国と地方の役割分担の再構築に向けた税源配分に係る「三位一体の改革」などを通じて、地方自治体の果たすべき役割が大きく変化しています。

住民生活に最も身近な基礎自治体である市町村においては、都市としての自主性・自立性を維持・発展させていくためにも、個性と主体性を持ったコミュニティを形成し、地域の魅力やブランド価値を高めていくことが必要となっています。

### ②市民参画と協働への意識の高まり

福祉、防災、環境、文化、産業、まちづくりなど多様な分野において、地域組織やボランティア、NPOなど多様な主体が自主的・主体的にまちの課題解決に取り組もうとする動きが広がっています。また、NPO法人の認定や指定管理者制度、市場化テストなど、公的部門への民間の参入を促進・支援する仕組みづくりも進んできました。

今後のまちづくりにおいても、まちづくりの主体であり主役である住民がより積極的にまちづくりに参画し、住民、事業者、行政がそれぞれの得意とするところや専門性を生かしながら、互いのパートナーシップによって、自分たちのまちを自分たちの手で、より住みよいまちにしていくことが重要となっています。

本市においても、「栗東市市民参画と協働によるまちづくり推進条例」を生かし、「同条例行動計画」に基づき、市民、事業者、行政が互いに尊重しあいながら、共通の目標に向かうまちづくりのパートナーとして力をあわせることができるよう、相互の信頼関係を構築し、より多くの市民がまちづくりに参画するきっかけや市民活動を支援する仕組みをつくっていくことが必要です。



### ③新幹線新駅プロジェクトの中止と財政の逼迫

国の三位一体改革、滋賀県の財政構造改革に伴う補助金・交付金の削減、年少人口の増加や高齢化の進展に伴う福祉・教育部門を中心とした義務的経費の増大など、本市の財政状況は厳しさを増しています。

さらにこうした中、東海道新幹線新駅事業が中止されたことで、本市の持続的なまちづくりや地域活性化のシナリオは大きな方針転換を余儀なくされました。

これを受けて、(新)集中改革プランをはじめとする改革や、第三セクター等改革推進債を活用した栗東市土地開発公社の解散などに取り組んだことより、財政健全化に向けた一定の道筋を見出すことができました。

しかし、今後とも安定的な行財政運営を目指すうえでは、第七次栗東市行政改革大綱に基づき、財政規律の確保に向けたルールをはじめ、公共サービスをより効率的・効果的に提供していくための行財政改革を進めるとともに、市民と行政の協働により、プラス創造型の改革を進める中で、新たなまちの未来図・活性化方針を示し、まちが一丸となって困難に立ち向かう意識を共有し、実行していくことが不可欠となっています。

## 5 後期基本計画における本市の課題

### 1 財政基盤の確立

本市の財政は、今日までの急激な人口増と市民ニーズへの対応や高水準の福祉・教育サービスの提供に伴う義務的経費の増大に、東海道新幹線新駅事業の中止に伴う影響が財政負担に拍車をかけ、厳しい財政状況に陥りました。

こうした状況を回避し、財政の健全化を図っていくため、前期基本計画期間は集中的に改革に取り組んだ結果、一定の成果を得ることができました。

今後も予断を許さない状況にある中、市民生活を守るためにも、これまでの改革効果の持続と、新たな行政ニーズへの対応が課題となっています。

### 2 市民主体、協働への原点回帰

厳しい財政状況、限られた人員のなかで行政が提供できるサービスだけでは地域のニーズに対応していくことは困難です。また、市民が誇りと愛着を持ち続けられるコミュニティを形成していくためには、まちづくりの主役である市民が地域の将来のあり方について、その選択を行い、課題解決や地域活性化に向けて、主体的に活動することが求められます。

これまでは本市では、ともすると行政に施策の取捨選択の判断や実行の責任が任せられることになり、都市の規模に比較して財政規模を大きくする要因にもなっていました。

このため、これからのまちづくりにおいては、市民、そして地域がもともと持っている力が発揮しやすい仕組みをつくるとともに、これまでの意思決定や実行のあり方を市民、事業者、行政がそれぞれの役割を認識し、連携・協働するパートナーシップ型に変えていくことが課題となります。

### 3 地域活力の創造

本市は長く地方交付税の不交付団体を続けていたものの、これまでの地方財政制度では、多くの市町村は補助金や地方交付税など、国に依存する財源の占める割合が高くなっていました。しかし今後は、地方分権の進行などに伴い、市町村が主体的・個性的なまちづくりを進めるために必要な財政基盤の強化がさらに重要となります。

そのためには、行政コストの削減・抑制や効率的・効果的な行財政運営だけでは限界があり、本市も現在の厳しい財政に至った経緯を教訓に、今後は市民や事業者と行政が連携して行政コストを抑制するとともに、異なる産業同士の連携や産官学の協働により、特定の産業分野や企業に依存しない、多様性を持った産業構造を構築していく必要があります。

併せて、豊かな自然と居住環境を持った定住都市としての魅力を損なうことなく、産業の足腰を強化する上で、環境にやさしい産業や付加価値の高い研究開発型産業などの積極的な誘導・育成が重要な課題の一つです。



