

総合計画等調査研究特別委員会提言書

平成 28 年 4 月

長野市議会総合計画等調査研究特別委員会

1 初めに

本委員会は、平成27年10月に、人口ビジョン及びまち・ひと・しごと創生総合戦略並びに第五次総合計画について、調査研究を行うため設置された。

総合計画は、市が目指す将来像を描くとともに、その実現のためのまちづくりの方向、基本方針、主な施策を定めた長期計画であり、行政各分野の計画、事業の基本となるとともに、本市の行政運営の指針である。また、まち・ひと・しごとの一体的な創生と好循環の確立を目指すために策定された総合戦略も、総合計画に包含されるものである。

そのため、本委員会は、総合計画を重点的調査事項とし、第五次総合計画の策定作業を進めている長野市総合計画審議会との意見交換を行うとともに、先進地の取組を視察するなどの調査を行ってきた。

今までの調査研究に基づき、より良い第五次総合計画、さらには、より良い長野市となるように、3から5の事項について提言するものである。

2 特別委員会の設置及び組織

- (1) 設置年月日 平成27年10月7日
- (2) 名 称 長野市議会総合計画等調査研究特別委員会
- (3) 調査事項 人口ビジョン及びまち・ひと・しごと創生総合戦略並びに第五次総合計画について、調査・研究を行う。
- (4) 委員構成（委員10名）

委員長	岡田 莊 史	（長野市議会新友会）
副委員長	手塚 秀 樹	（長野市議会新友会）
委員	野本 靖	（長野市議会新友会）
委員	鈴木 洋 一	（改革ながの市民ネット）
委員	生出 光	（日本共産党長野市会議員団）
委員	小林 義 和	（日本共産党長野市会議員団）
委員	松木 茂盛	（改革ながの市民ネット）
委員	中野 清 史	（長野市議会新友会）
委員	つげ 圭 二	（長野市議会新友会）
委員	近藤 満 里	（公明党長野市議員団）

3 取組の重点化に関する提言

総合計画は、行政各分野の基本となるものであり、市の施策を網羅するものであるため、基本構想や基本計画は総花的なものになってしまう傾向がある。

しかしながら、人口減少の進行や厳しい財政状況下における自治体経営等を考慮すると、取組の選択と集中が必要である。現在、毎年度策定する実施計画により取組の重点化を図っているが、重点化を決定する方針が明確でない。また、基本構想や基本計画とは異なり、実施計画は主に行政で策定するため、市民意見も取組の重点化決定に反映しにくい。

そのため、第五次総合計画では、取組の重点化に係る方向性を明確にし、その方向性に基づき、実施計画により、取組の重点化を行うことが必要である。その方向性を決定するに当たっては、以下の3点を踏まえ、決定すること。

(1) 人口減少対策に係る取組の重点化について

国立社会保障・人口問題研究所の推計に準拠すると、2010年に約38万人であった本市の人口は、2060年には25万人を割り込むことが見込まれている。

本委員会は、人口減少が地域の活力や経済力等の低下につながるものであるため、人口減少問題に対して、非常に強い危機感を抱き、早急に取り組むべき最重要課題と考えている。

市長も、人口減少問題を市政の最重要課題と位置付け、平成26年9月26日に「人口減少に挑む長野市長声明」（以下「市長声明」という。）で強い決意を發表している。

また、人口減少問題は、本市のみならず、全国的にも重要課題である。国は、急速な少子高齢化に対応し、人口減少に歯止めを掛けるとともに、東京圏への人口の一極集中を是正し、各地域で住みよい環境を確保して、将来にわたり活力ある日本社会を維持していくため、平成26年11月に「まち・ひと・しごと創生法」を策定した。本市においても、この法律に基づき、本年2月に総合計画に包含されるものとして、「長野市まち・ひと・しごと創生総合戦略」が策定された。

以上のことから、総合計画においても、人口増に係る取組を重点化の柱と位置付けること。また、総合戦略の見直しに当たっては、以下のア及びイを踏まえ、見直しを行うこと。

ア 定住人口増に係る取組について

(ア) 自然増に係る取組について

自然増に係る取組は、地方自治体だけでは解決が難しい課題ではあるが、人口が減少すればするほど、出生率が向上しても、人口増には結び付かないため、喫緊に対策を行う必要がある。

a 学校教育について

小・中学校は地域の基盤であり、地域の活力につながる存在であることを踏まえて、学校の存続の在り方について、地域事情を考慮しながら慎重に検討すること。また、本市全体としての小中一貫校、中高一貫校の在り方について方針を示すとともに、教育力向上に向けた取組を推進し、第五次総合計画期間内において、教育立市、信州教育再生に向けた礎となるような教育行政の充実を図ること。

b 保育の充実について

「市民意識アンケート」によると、理想の子供の人数を持つために重要なこととして、経済的支援の充実を挙げる子育て世代が多いことを踏まえ、経済的負担の大きい保育料に対する支援等、子育て支援の大胆な拡充を図ること。

c 奨学金、通学費等の就学支援の拡充について

奨学金対象者の拡大、貸付額の増額等の奨学金制度の拡充を図るとともに、雇用者の奨学金返済支援を行う企業に対し、インセンティブを付与する等の奨学金貸与者の負担軽減を図ること。

また、中山間地域の中学生、高校生等の通学費支援に向けた取組等により、教育に関する経済的支援を行うこと。

(イ) 社会増に係る取組について

a 地域産業の活性化及び雇用対策について

移住者増加のための重要な要素である雇用の質及び量の向上には、既存企業による地域産業の活性化が必要である。そのために、研究機関や金融機関等と連携した総合支援体制の整備、トップセールスの強化等により、地域産業の競争力強化を図ること。

b 企業、大学等の誘致について

産業団地の確保や、企業、工場、大学等を誘致するための優遇制度の創設、拡充等により、本市の課題である進学や就職を契機とした若年層の人口流出の抑制を図ること。

c 起業の促進について

本市の創業比率は、全国的に低位であるため、起業に意欲的な人材の育成や移住促進を図るとともに、金融機関等と連携した支援体制の強化を図ること。併せて、新たな産業の創出に向けた取組を支援すること。

d 農業振興、6次産業化について

新規就農支援制度の拡充や積極的広報により、農業振興を図ること。また、新品種への転換、6次産業化に当たっては、販売網の構築を同時に行うとともに、農産物の海外輸出の振興を図ること。

イ 交流人口増に係る取組について

(7) 地域資源の活用について

中山間地域等に埋もれている地域資源の魅力を再発見し、その隠れた資源を善光寺等と結び付け、市内を循環、滞在してもらえるような観光施策の推進を図ること。また、元気な高齢者も長野市の大切な地域資源であり、そうした高齢者をボランティアガイド等として活用した取組を推進すること。

(イ) インバウンドの推進について

外国人旅行者は年々増加しており、そうした需要に対応できるように受入体制の整備を図るとともに、連携都市や北信地域を初めとした広域連携により、インバウンドに係る取組を行うこと。

(2) 市民意見による取組の重点化について

第四次総合計画では、取組の重点化を実施計画で行っており、直接市民意見が反映しにくいスキームとなっている。

本委員会で視察した尼崎市では、毎年度の市民意識調査による施策の重要度と満足度に基づき、重点化施策を決定していた。

本市においても、20歳以上の市民を対象としたまちづくりアンケートで施策の満足度や優先度を調査しているが、その調査結果を更に積極的に活用することが求められる。

また、総合計画は、将来のまちづくりの基本方針を定めるものであり、子供や若者の意見も重要である。

以上を踏まえ、子供、若者を初めとする様々な年代から、アンケートやワークショップ等の開催を通じて市民意見を聴取し、その意見を取組の重点化決定に生かすこと。

(3) 地域ごとの取組の重点化について

本市は、834.81平方キロメートルという広大な市域面積を有し、市街地地域、市街地周辺地域、中山間地域と多様な地域がある。また、平成17年及び平成22年に2度の市町村合併を行い、文化的にも様々な特色を持っており、地域で課題が異なっている。

例えば、中山間地域は、他地域より高齢化率が高く、公共交通対策は大きな課題である。公共交通ネットワークの再構築、客貨混載等により、効率的運用による持続可能な交通体系の整備を図り、中山間地域で暮らし続けることが可能な生活環境を整える必要がある。

また、市長声明においても、特色ある地域づくりを掲げ、中心市街地や中山間地域の活性化など、地域の実情に応じたまちづくりの推進を目指している。

以上のことから、地域ごとに取組の重点化を図り、地域特性を生かした特色あるまちづくりを推進すること。

4 総合計画の実効性に関する提言

計画は、その計画に定められた施策が実行されてこそ、意味を成すものである。

そのため、総合計画においても、市民や事業者との役割分担、協働の方向性を示し、推進体制を明確にするとともに、以下の4点を踏まえて実効性を担保すること。

(1) 現状分析について

第五次総合計画を策定するに当たり、第四次総合計画の現況と課題の把握や様々なアンケート等により、現状分析に努めてはいるが、更に深い現状分析が必要であり、同一の事象も正負両面から分析を行い、現状を正確に把握することが必要である。

例えば、移住相談会に訪れた移住希望者や転出者等にアンケートを行うなど、市内だけでなく市外からも見た長野市の強み、弱みを再認識し、長野市の特性を生かした計画につなげることが重要である。

また、アンケートは、その時点での傾向を捉えるためには効果的であるが、変化や推移を把握することは難しい。そのため、モニター制度等を併用し、変化や推移を把握することが、効果的な現状分析につながると考えられる。

以上を踏まえ、現状分析は、実のある計画を策定するための出発点であるため、多角的かつ深い現状分析に努めること。

(2) 計画の周知について

第四次総合計画の周知は、ホームページ、広報ながのや記者会見等を通じて、策定時には積極的に行われてきた。また、生徒版の第四次総合計画後期基本計画を作成するなど、子供に対する広報にも取り組んできたものの、市民への認知度は、まだまだ低い状況である。

第五次総合計画の基本構想案では、「オールながの」をまちの将来像に掲げているが、「オールながの」で計画を推進するためには、市民、事業者に総合計画の浸透を図ることが必要不可欠である。

また、当然ながら市職員の総合計画に対する理解度を上げることも重要であり、自分の担当業務が総合計画のどこに位置付けられているかを理解し、マクロ的視点で自分の担当業務を見ることにより、担当業務、さらには、計画の推進につながると考えられる。

以上を踏まえ、総合計画策定後においても、子供や若者も含め、様々な年代に対し、積極的広報に努めるとともに、市職員の総合計画に対する意識及び理解の向上を図ること。

(3) 計画の表現について

「オールながの」で計画を推進するためには、市民等に総合計画を理解してもらうことが重要であることから、誰にでも分かりやすく明確な表現に努めること。

(4) 指標の設定について

指標や目標値を設定し、検証することは、計画の実効性を担保するために重要なものである。第四次総合計画では、的確に効果を検証できない指標も見受けられた。

そのため、第五次総合計画策定に当たっては、アウトカムを意識し、定量的指標と定性的指標をバランスよく組み合わせることにより、実態を把握しやすい指標の設定に努めること。また、定期的に数値を公表し、進捗状況の見える化を図ること。

5 総合計画の計画期間等に関する提言

第四次総合計画は、基本構想10年、基本計画5年という計画期間で策定され、第五次総合計画においても、同じ計画期間で策定作業が進められている。

総合計画は、予算と連動しているため、検証期間等を考慮した場合に、計画期間を5年とすることに一定の合理性はある。また、市の総合的かつ計画的な行政運営の指針として、長期的展望を示すものであり、普遍性が求められるものである。

しかしながら、現在の計画期間だと、昨今の時代の変化の早さに対応できないものとなる懸念がある。また、市民の声もすぐには反映しにくい計画期間となっている。

本委員会で視察した熊本市では、市長の方針が総合計画に反映しやすいように、市長任期に合わせ計画期間を4年としていた。

本市においても、第五次総合計画策定に当たり、市民の声、市長の方針及び議会の意見の反映のしやすさや時代の変化への対応という観点から、計画期間を再考すること。

最後に、本委員会では、総合計画策定における議会の関わり方も課題であると考えており、行政及び議会の両方で、総合計画策定に対する議会の積極的関与を検討すべきだと考えている。

6 調査研究の経過

番号	開催年月日	調査事項等
1	平成27年 10月7日	・正副委員長の互選
2	10月16日	・総合計画及び総合戦略策定スケジュールについて
3	10月22日	・総合戦略と連携中枢都市圏構想について
4	11月13日	・連携中枢都市圏構想について ・総合戦略のK P Iと主な取組について
5	12月8日	・総合計画について ・連携中枢都市圏構想について ・総合戦略（案）に対する市民意見等の募集について
6	平成28年 1月12日	・第四次長野市総合計画について
7	1月20日 ～1月22日	・行政視察（熊本市、姫路市、尼崎市）
8	1月28日	・第五次総合計画基本構想（素案）について
9	2月9日	・長野市まち・ひと・しごと創生総合戦略（案）、長野市人口ビジョン（案）及び（仮称）長野地域連携中枢都市圏ビジョン（案）に対する市民意見等の募集結果について
10	2月10日	・10年後の長野市の将来像について（長野市総合計画審議会との意見交換）
11	2月19日	・提言書に取り入れるべき事項について
12	3月8日	・提言書の骨子案について
13	3月23日	・第五次総合計画基本構想（案）について ・総合戦略アクションプランについて
14	4月8日	・提言書（案）について
15	4月25日	・総合計画に関する提言について

総合計画の計画期間について



平成28年7月13日
総合計画審議会資料

1 趣旨

「総合計画等調査研究特別委員会」（以下、特別委員会）から、総合計画の期間等に関する提言があったことから、改めて総合計画の期間等について検討するもの。

2 特別委員会提言の要旨（計画期間関係）

- ◆総合計画は、検証期間等を考慮した場合に計画期間を5年とすることに一定の合理性はある。
- ◆現在の計画期間だと、昨今の時代の変化の早さに対応できないものとなる懸念がある。また、市民の声もすぐには反映しにくい計画期間となっている。
- ◆熊本市では、市長の方針が総合計画に反映しやすいように、市長任期に合わせ計画期間を4年としていた。
- ◆本市においても、第五次総合計画策定に当たり、市民の声、市長の方針及び議会の意見の反映のしやすさや時代の変化への対応という観点から、計画期間を再考すること。

3 計画期間に関する論点

- (1) 計画を見直す場合の事由について
- (2) 総合計画の計画年数について
- (3) 市長任期と合わせることにについて
- (4) 時代の変化等への対応について

4 計画策定作業の実態

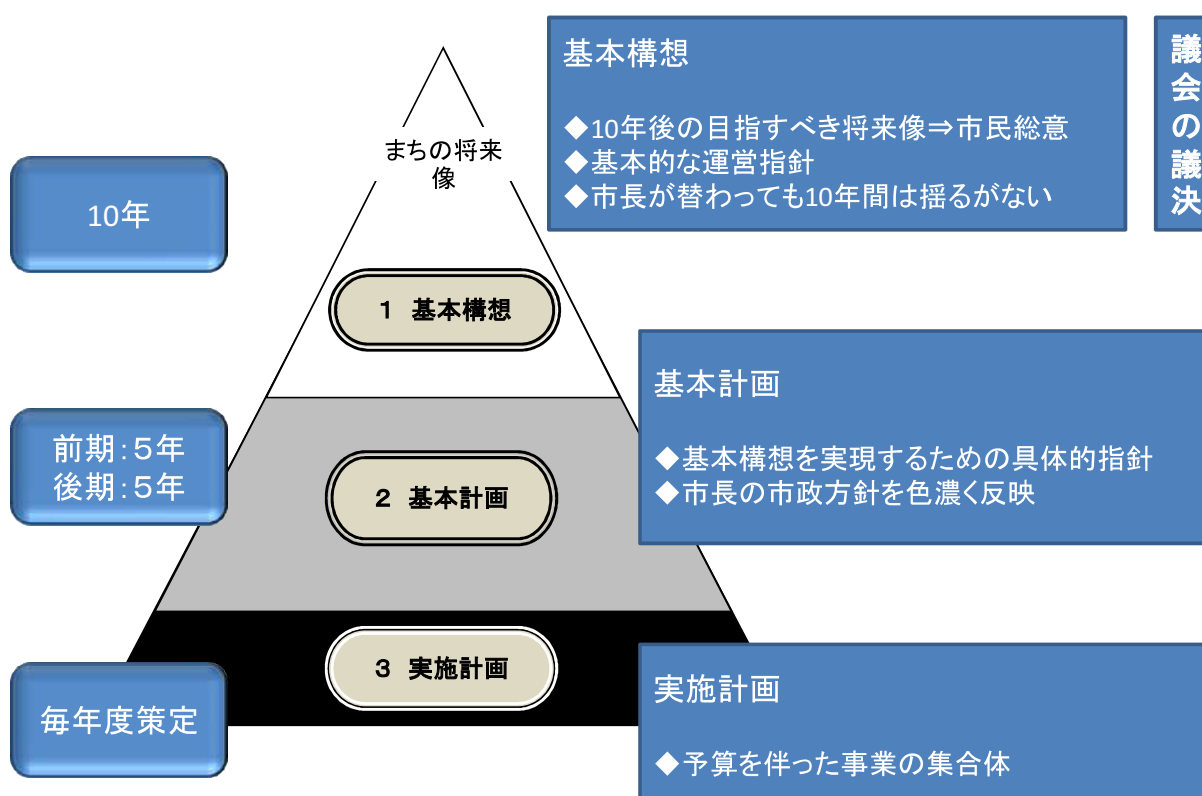
◆基本構想＋基本計画を策定する場合、

策定方針を定めた上で

- ①市民意見の聴取
- ②市民とのワークショップ
- ③審議会並びに作業部会での審議
- ④庁内調整 等の作業を経ることとなり、概ね2年間を要している。

◆基本計画のみを策定する場合、基本構想部分に関する作業は不要となるが、上記の手順は必要となり、1年間程度を要している。

5 第五次総合計画の構成(案)



6 過去の計画期間

計画	計画期間	期間(実期間)	備考
長野市建設計画	昭和41～50年	10年(5年)	昭和44年地方自治法改正により 総合計画必置化
長野市総合基本計画	昭和46～60年	15年(5年)	
長野市総合基本計画 補正	昭和53～60年	10年	昭和48年オイルショック
第二次 長野市総合基本計画	構想:21世紀初頭	長期間	
	計画:昭和61～平成7年	10年(3年)	昭和63年冬季五輪決定
第二次 長野市総合基本計画 補正	構想:21世紀初頭	長期間	
	計画:平成元～7年	8年(5年)	平成10年冬季五輪
第二次 長野市総合基本計画 補正	構想:21世紀初頭	長期間	
	計画:平成5～12年	8年(6年)	平成11年中核市移行
第三次 長野市総合基本計画	構想:平成11～22年	10年	
	前期:平成11～15年	5年(4年)	平成13年鷺澤市長就任
	後期:平成15～22年	8年(4年)	平成17年合併
第四次 長野市総合基本計画	構想:平成19～28年	10年	
	前期:平成19～23年	5年	平成22年合併
	後期:平成24～28年	5年	

7 論点の整理 (1) 計画を見直す事由について

◆本市の総合計画策定の状況等から見た場合、以下のような事由により見直しが行われている。

① 時代の大きな変化

昭和48年のオイルショック等による経済状況の悪化による見直し

② 冬季五輪の開催

昭和63年の開催地決定、平成10年の開催準備等による見直し

③ 中核市への移行

行政機能の拡大等による見直し

④ 市長の交替に伴う指示

平成13年 鷺澤市長の就任後の指示による見直し

⑤ 合併

平成17年・平成22年の合併(市域の拡大)による見直し

★必要に応じて見直しが行われてきた経過があり、今後もこれらに準じその都度判断することが妥当と考えられる。

7 論点の整理 (2) 計画年数について

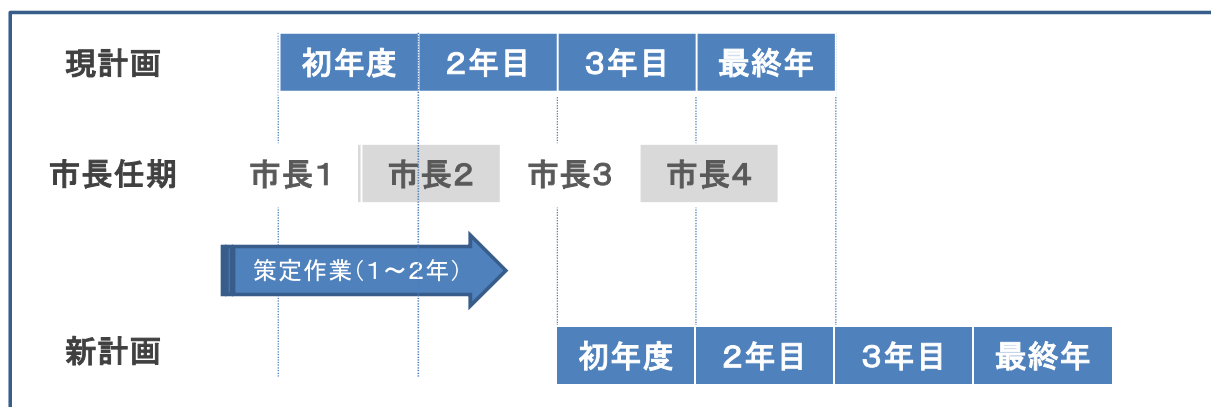
計画期間等		メリット	デメリット
基本構想	10年	約8割の自治体で採用(*)	◆時代の潮流等に大きな変化がない場合は、策定の是非が問われる場合がある
	20年超	横浜市など35自治体で採用(*) ◇時代の潮流等に大きな変化がない場合は、安定的・継続的に将来像の実現に向けて取り組むことができる	◆時代の潮流等を見極め、見直しのタイミングを逃さないようにする必要がある
基本計画	5年	約6割(約350)の自治体で採用(*)	◆4年に比べて時代等の変化に対応しにくい ◆4年に比べて検証期間を長く取れる
	4年	多治見市など40自治体で採用(*) ◇市長任期に合わせることができる(市民への分かりやすさ) ◇時代等の変化に対応しやすい	◆5年に比べて時代等の変化に対応しやすい ◆5年に比べて検証期間が短くなる

* 佐藤徹(高崎経済大学)「行政経営システムにおける総合計画の構造と機能」(調査期間 平成24年10~11月) n=596

★いずれの計画期間にも、他の計画期間を明らかに上回るメリットは見出せず、模索する状態が続いている

7 論点の整理 (3) 市長任期と合わせることにについて

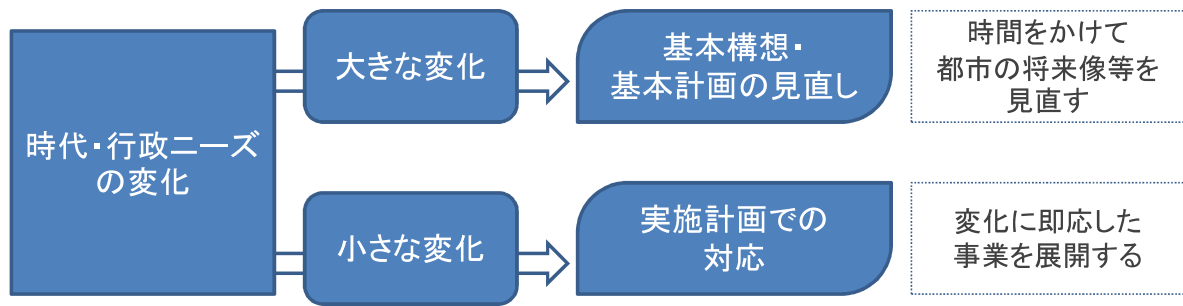
◆策定作業期間を含めた、具体的な状況を想定してみる。



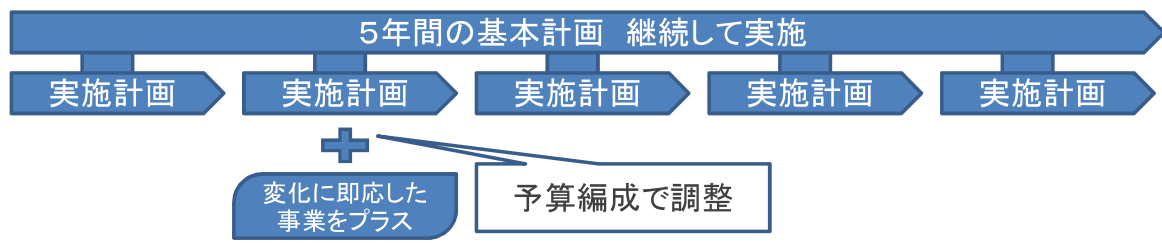
- ◆市長任期は、就任した年の11月~4年後の10月まで
- ◆計画期間は、会計年度との関係で年度単位
- ◆計画期間を4年としても、市長任期と計画期間が完全に一致することはない
- ◆ほとんどの場合で、現行計画を途中で打ち切ることになる

★市長任期と計画期間を合わせる場合には課題もある。

◆基本的な考え方 変化の内容に応じて対応する



◆小さな変化の場合のイメージ図



★「大きな変化」と「小さな変化」を見極めて対応することが、総合計画の意義と時代の変化への対応を両立できる合理的な手法と考えられる。

8 まとめ

★第五次計画の策定においては、10年後の長野市の姿を想定してワークショップ等を行い、基本構想10年、基本計画は前期5年・後期5年として作業を進めてきたことに配慮する必要がある。

★計画期間の長短に関わらず、社会情勢等の変化により、必要に応じて計画を見直す場合があることを総合計画に明示する。

★本市では、各分野の個別計画の策定についても、総合計画の計画開始年度・終了年度と合わせて整合を図ってきた経過がある。現在、総合計画と並行して策定を進めている個別計画も多く、現時点での計画期間の変更は影響が大きい。