

第1章 基本構想



I 計画の策定にあたって

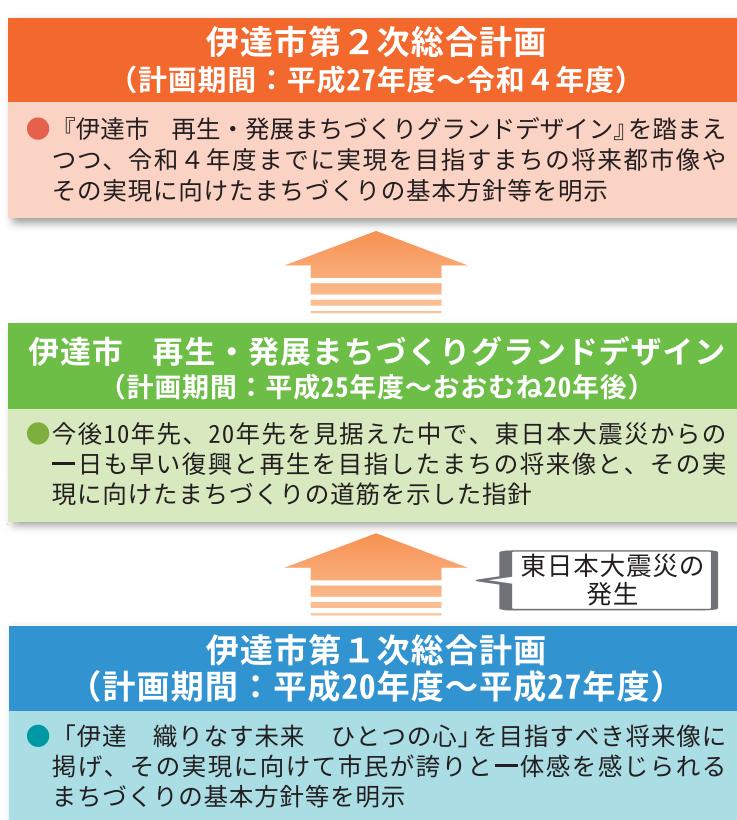
1 第2次総合計画の概要

(1) 第2次総合計画策定の背景と目的

総合計画は、本市の目指すべき将来像を描き、それを実現していくための総合的かつ計画的なまちづくりの指針となるものであり、最上位の行政計画に位置づけられます。平成18(2006)年1月に合併した本市は、平成20(2008)年4月に、平成20(2008)年度から平成27(2015)年度までを計画期間とする伊達市第1次総合計画を策定し、「伊達 織りなす未来 ひとつの心」を目指すべき将来像に掲げ、市民が誇りと一体感を感じられるまちづくりを積極的に推進してきました。

現在、わたしたちの暮らしを取り巻く社会経済情勢は、人口減少と少子高齢化が同時に進行する厳しい時代に突入し、毎年安定的に人口や税収が増え続けることを前提としたこれまでの制度や仕組みが機能しなくなっています。また、さまざまな分野で抜本的な改革が迫られています。さらに、平成23(2011)年3月に発生した東日本大震災及び東京電力福島第一原子力発電所の事故は、本市のまちづくりにも極めて深刻な影響を及ぼし、今日に至るまでわたしたちの暮らしは、多方面にわたりかつて経験したことのない厳しい環境変化にさらされています。

図表1 第2次総合計画策定の基本的な考え方



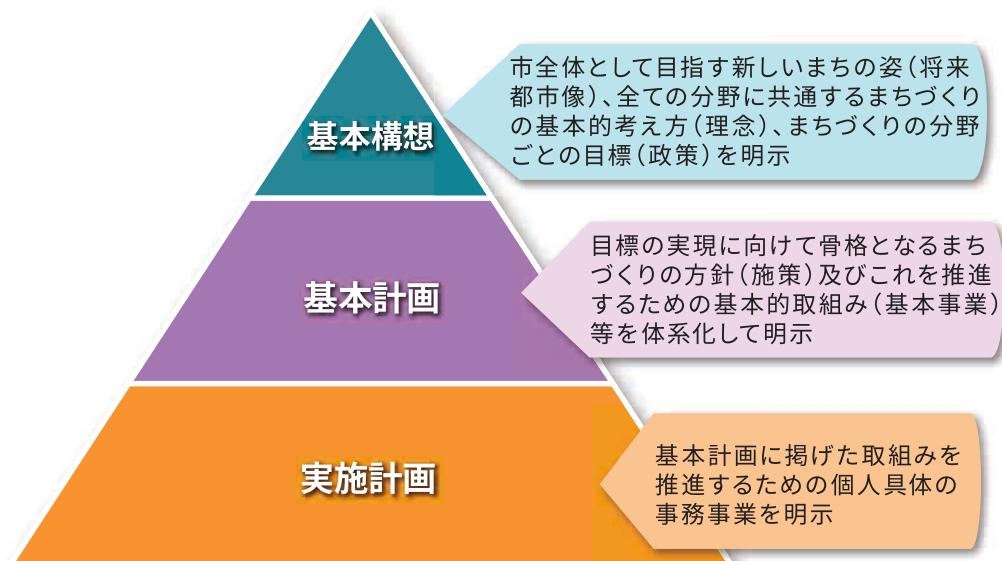
このような状況下、平成25(2013)年3月、本市では今後10年先、20年先を見据えた中で、「震災による危機を、チャンスと希望に変える」、「公・民・コミュニティ¹協働でまちづくりの発展に向けたアクションを起こす」、「伝統や資源を継承・発展させつつ、全市的な連携と戦略性の高いまちづくりを進める」ことを基本的な視点とした『伊達市 再生・発展まちづくりグランドデザイン』を策定し、震災からの一日も早い復興と再生・発展を目指したまちの将来像とその実現に向けたまちづくりの道筋を示した指針を明らかにしています。

伊達市第2次総合計画は、伊達市第1次総合計画の計画期間を1年前倒しし、『伊達市 再生・発展まちづくりグランドデザイン』を踏まえながら、新たな時代に対応し、「伊達市に住み、働き、学ぶ」わたしたちが一丸となって、まちの強みを伸ばし弱みの克服に取り組むことで実現を目指す「まちのあるべき姿」を掲げ、その実現に向けたまちづくりの基本方針等を示します。これにより、市内外の多くの人々から「誇れるまち・選ばれるまち・選ばれ続けるまち」として着実な再生・発展を遂げ、次代に継承することができる伊達市を目指すものです。

(2) 第2次総合計画の構成と期間

伊達市第2次総合計画は、目標とその実現に向けた取組みの方針・内容を分かりやすく示すため、基本構想-基本計画-実施計画の3層で構成しています。

図表2 第2次総合計画の構成



※¹ 人々が協働意識を持って共同生活を営む一定の地域及びその人々の集団、地域社会。

①基本構想

平成27(2015)年度から令和4(2022)年度までの8年間を見据えた中で、市全体として目指すべき新しいまちの姿(将来都市像)と、全ての分野にわたって共通するまちづくりの基本的な考え方(理念)、主たるまちづくりの分野ごとの目標(政策)を定めます。

②基本計画

基本構想を実現するため、骨格となるまちづくりの方針(施策)及びこれを推進するための基本的取組み(基本事業)等を定めます。

また、社会経済情勢やまちづくりに対するニーズの変化、国・県の動向等、さまざまな変化に柔軟に対応できるよう、計画期間を前期と後期に分け、それぞれ4年間とします。

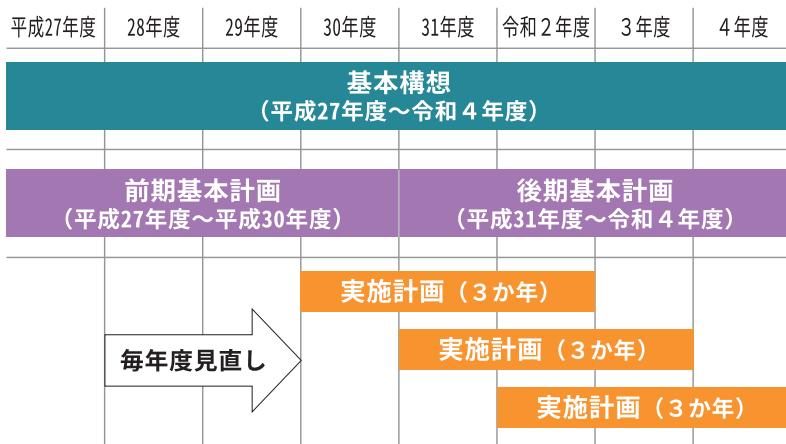
③実施計画

基本計画を受けて、その目標達成に向けた個別事業を計画的に実施するために位置づけるもので、予算編成の基礎資料となるものです。

基本構想は長期的な計画であるのに対し、実施計画は財政状況や社会経済情勢の変化等に対応するため、3年間の事業計画を作成して毎年度見直しを行います。

また、行政評価システム¹を活用し計画の進捗管理を行います。

図表3 第2次総合計画の計画期間



*¹ 予算・職員・施設等の限りある行政の経営資源をより最適に配分するため、行政サービスの効果について、「何をどれだけ達成するのか」という目標を明確にし、定期的に現状と目標のかい離の状況を把握し、その要因を分析することで、計画の進行管理と必要な改善・改革を継続的に実践するための仕組み。

(3) 第2次総合計画の特徴

現在、社会経済情勢が大きく変化し続け、行政サービスに対する市民のニーズの多様化が顕著となっています。一方、右肩上がりの拡大・成長を基調とする社会から安定型の社会へ推移し、財政上の制約がますます高まることが懸念され、増加するさまざまな地域課題をさまざまな主体と協働して解決を目指す時代が到来しています。

このような基本認識のもと、「伊達市に住み、働き、学ぶ」多様な主体との連携・協働のもと、新たな時代の変化に柔軟に対応したまちづくりを総合的かつ戦略的に推進するため、伊達市第2次総合計画は、以下のような特徴を持つ計画としています。

①みんなで共有し合い、実現に取り組む計画

個人・家庭でできることは個人・家庭が行う「自助」、個人・家庭ではできないことは地域でお互いに助け合って取り組む「共助」、個人・家庭・地域ではできないことは行政が担う「公助」を適切に組み合わせながら、みんなが共に手を携え、総力を結集し、将来都市像の実現に向けたまちづくりを推進するための指針という役割を担っています。

②市民と共に考え、検討を重ね策定した計画

行政が計画の案を作成し、その後、これに対する意見・要望を募っていた従来の検討方式とは異なり、今回の計画策定は、総合計画審議会や市民ワークショップ¹の開催等を通じ、本市の地域特性を十分に踏まえた中で、「誇れるまち・選ばれるまち・選ばれ続けるまち」となるには、まちのどのような強み(長所)を伸ばし、どのような弱み(短所)を克服すべきかを検討してもらうなど、多くの市民の皆さんから、今後のまちづくりに向けた意見をお聞きし、取り入れるよう努めました。

<総合計画審議会(左)・市民ワークショップ(右)での検討の様子>



③より戦略性が高く、実効性を重視した計画

将来都市像の実現に向け、予算・職員・施設等の限りある行政の経営資源を最適に配分しながら、効果的・効率的で持続性が高い行政経営を推し進めていくため、特に重点的・優先的に経営資源を投入すべき施策・事業の「優先度評価」、「選択と集中」を徹底し、戦略性が高く、実効性を重視した計画としています。

※¹ まちづくりについてアイデアを出し合い意見交換をする市民などの集まり。通常の会議とは異なり、誰もが自由に意見や発想を出し合いながら、解決すべき課題を見い出し、目標を定めて、その実現に向けた検討を行う。

2

まちづくりを取り巻く現状と課題

本市の今後のまちづくりのあり方を検討する上で、特に念頭に置くべき、全国的な社会経済の動向や本市の概況を整理し、重点課題を明らかにしています。

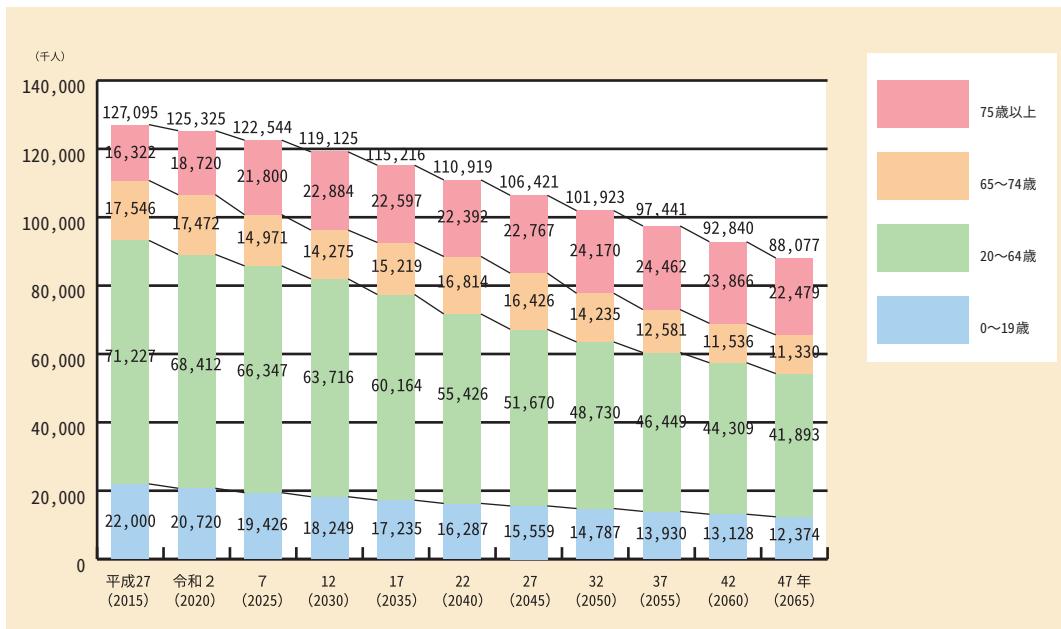
(1) 国内の社会経済動向

①本格的な人口減少・超高齢社会の到来に備えたまちづくりの推進

- 国立社会保障・人口問題研究所の「日本の将来推計人口(平成29(2017)年7月、出生中位・死亡中位推計)」によると、今後、日本の人口は長期にわたる減少局面に突入し、平成27(2015)年の1億2,709万人から令和17(2035)年の1億1,521万人と20年間に1,188万人(9.3%)減少した後、令和35(2053)年には1億人を割り込むと予測されています。
- さらに、年齢階層別に推移をみると、年少人口(0~14歳)及び生産年齢人口(15~64歳)は減り続け、令和17(2035)年には対平成27(2015)年比でそれぞれ349万人(27.4%)減、1,234万人(16.0%)減と大きく減少する一方、老人人口(65歳以上)のうち、年金・医療・介護・福祉といった社会保障制度の主たる受益者である75歳以上人口が1,632万人から2,259万人と約1.4倍(627万人増)に大きく増加しています。

図表4 日本の将来推計人口(出生中位・死亡中位推計)

出典：国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成29年7月)」より作成



- このような世界にも類を見ない人口減少・超高齢社会の到来は、地域経済社会の安定・成長を大きく損なうとともに、これまで多くの現役世代に支えられていた社会保障制度の揺らぎを招くなど、極めて多岐にわたる面で日本全体がかつて直面したことのない深刻な問題・課題を引き起こすことが懸念されます。
- このような厳しい将来見通しのもと、政府一体となって、人口急減・超高齢化という直面する大きな課題に取り組み、国民が誇りを持ち、将来に夢や希望を持てる、誰もが安心して暮らすことができる地域づくりを進めるため、「『東京圏一極集中』を是正」、「若い世代の就労・結婚・子育ての希望の実現」、「地域の特性に即した地域課題の解決」の3つの視点を基本に、魅力あふれる地方を創生し、地方への人の流れをつくるとしています。
- 地方創生の実現のために、国は、「地方にしごとをつくり、安心して働けるようにする」、「地方への新しいひとの流れをつくる」、「若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる」、「時代に合った地域をつくり、安心なくらしを守るとともに、地域と地域を連携する」の4つの基本目標のもと、意欲と熱意のある地域の取組みを情報、人材、財政の3つの側面から支援しています。

②日本の経済情勢の変化に対応した産業振興の促進

- 現在、日本経済は、海外経済が緩やかに回復する中で、日本の輸出や生産は持ち直しが続き、個人消費や民間企業設備投資など国内需要も、持ち直しており、好循環が進展している緩やかな回復基調が続いています。労働市場では、景気回復の長期化によって、人手不足感が高まっています。一方で、賃金の伸びは緩やかなものにとどまっており、消費者物価の基調は横ばいとなっており、デフレからの脱却に向けて、まだ課題が残されている状況にあります。
- 世界最大級のスポーツの祭典である2020年オリンピック・パラリンピック東京大会の開催は、交通網等のインフラ整備の進展や外国人観光客の増加をはじめ、多くの分野で新たな発展や質的向上をもたらし、日本経済全体にとって多大な波及効果が期待されています。ラグビーワールドカップ2019日本大会、東京2020オリンピック・パラリンピック競技大会、2025大阪・関西万博を見据えて、訪日外国人観光客を対象とした環境整備を推進することが重要となります。
- 今後の人ロード・超高齢社会の進展によって、従来の小売業や飲食業等に対する需要は低下すると考えられる一方、高齢者向けの医療・介護や生活支援サービスへの需要は着実に高まっていくと見込まれます。このような将来的な人口減少・超高齢社会の進展に伴う消費動向の変化に対応した産業振興を促進する必要があります。

③技術革新による社会経済環境への影響

- 現在「第4次産業革命¹」とも呼ぶべき、IoT²、ビッグデータ³、ロボット、人工知能(AI⁴)等による技術革新が、従来にないスピードとインパクトで進行しています。こうした技術革新は、医療、福祉分野等の日常生活から産業活動までの広範囲に影響を及ぼし、社会経済システム全般を大きく変革する可能性があります。

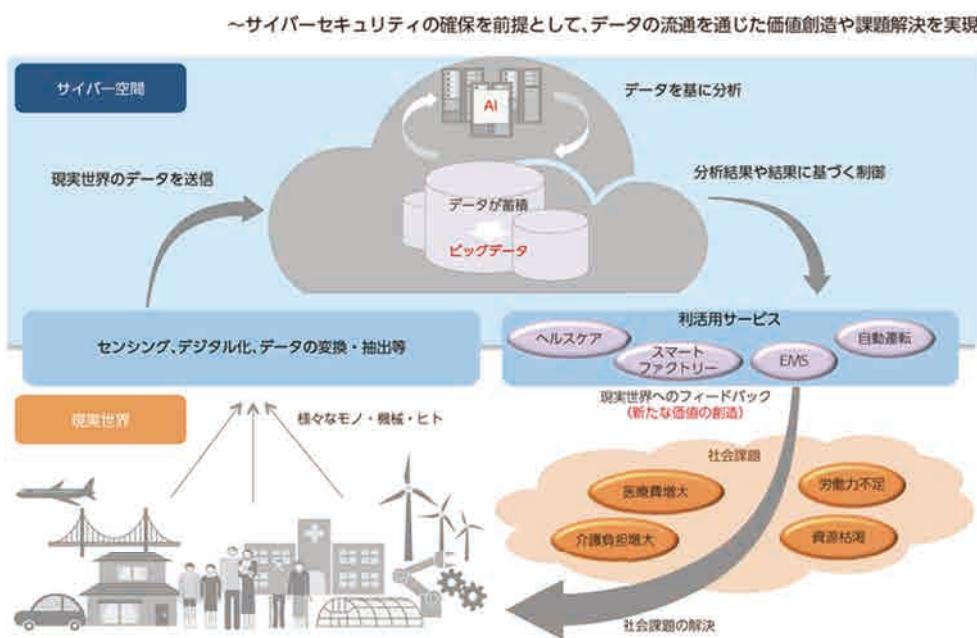
※¹ 新たな産業高度化の概念。蒸気機関を第1次、電気機関を第2次、製造業の自動化を第3次の産業革命とみなし、インターネットを通じてあらゆる機器が結びつく段階を第4次産業革命と位置付けている。

※² 身の回りのあらゆるモノがインターネットにつながり、情報のやり取りをすることで、モノのデータ化やそれに基づく自動化等が進展し、新たな付加価値を生み出すこと。

※³ 膨大かつ多様で複雑なデータのこと。スマートフォンを通じて個人が発する情報、購買情報、自動車の走行記録、医療機関の電子カルテなど、日々生成されるデータの集合を指し、単に膨大だけでなく非定型でリアルタイムに増加・変化する特徴を持つ。

※⁴ コンピューターで、記憶・推論・判断・学習など、人間の知的機能を代行できるようにモデル化されたソフトウェア・システムのこと。《Artificial Intelligence》の略。

- この第4次産業革命は、小売業における需要予測の精緻化、農業における生産性の向上、新たな予防・健康増進サービスの創出などにつながることが期待されていますが、一方で、現在、人の行っている仕事のうち、多岐にわたるものが、ロボットや人工知能（AI）に置き換わる可能性が高いと予想されています。



図表5 IoT・ビッグデータ・AIが創造する新たな価値

出典：総務省「IoT時代におけるICT産業の構造分析とICTによる経済成長への多面的貢献の検証に関する調査研究」

④価値観・ライフスタイルの変化への対応

- 時代の変化に伴い、個人の価値観やライフスタイルは多様化し、経済的な「物の豊かさ」よりも、ゆとりや安らぎといった「こころの豊かさ」が求められるようになるとともに、集団行動や画一性・均一性を重視する従来の価値観に代わり、一人ひとりの自由な考え方や個性が尊重される社会への転換が進んでいます。
- 近年では、ライフスタイルの一層の多様化に伴い、ワーク・ライフ・バランス¹が重視されています。一人ひとりが価値観やライフスタイルに応じた働き方や暮らし方を選択することができ、誰もが尊重され、個性と能力を十分に発揮できる社会や、誰もが社会とのつながりを持ち、互いに助け合う社会を実現することが必要になっています。
- 性別、人種、宗教、年齢などに関わらず、人の多様性を認め合う「ダイバーシティ²」の視点を持った取組みが求められています。平成30(2018)年12月には「出入国管理及び難民認定法」が改正され、今後外国人労働者の増加も予想されます。企業の雇用、地域コミュニティでの活動においてさまざまな人が共生し暮らしていく社会づくりを進める必要があります。

※¹ 「仕事と生活の調和」の意味で、やりがいのある仕事と充実した私生活を両立させるという考え方。

※² 多様な人材を積極的に活用しようという考え方。もとは、社会的マイノリティの就業機会拡大を意図して使われることが多かったが、現在は、性別や人種の違いに限らず、年齢、性格、学歴、価値観などの多様性を受け入れ、広く人材を活用することとして使用される。

⑤持続可能な社会づくりに向けた取組みの強化

- 地球環境や経済活動等に関して、我々人類の営みを持続可能なものとするため、平成27(2015)年9月、国連加盟国は、平成28(2016)年～令和12(2030)年の15年間で取り組むべき内容として「持続可能な開発目標(Sustainable Development Goals: SDGs)」を国連総会において全会一致で採択しました。このSDGsでは、17の目標と、それらを達成するための169のターゲットが設定

S D G s 口ゴ

SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS

世界を変えるための17の目標



されており、経済、社会、環境などあらゆる分野において統合的に取り組むことが求められています。

- 平成27(2015)年12月の第21回気候変動枠組条約締約国会議(COP21)にて、2020年以降の地球温暖化対策の枠組みを取り決めたパリ協定¹が採択されました。パリ協定の採択を受け国は「地球温暖化対策計画」を策定し、地方自治体では、再生可能エネルギー²等の利用促進と徹底した省エネルギーの推進などの自然的・社会的条件に応じた温室効果ガスの排出の抑制に向けた取組みが求められています。

⑥安全で安心に暮らすためのコミュニティの再生・強化

- 産業構造の第1次、第2次産業から第3次産業への変化、「集団から個人へ」といった流れの中で、全国的に地域社会における人と人とのつながりや、支え合い・助け合いの意識の希薄化が徐々に進み、高齢者の孤独死や子育て家庭の孤立等のように、これまで顕在化していなかった現象が表面化されるなど、地域コミュニティの機能の低下が進んでいます。
- 一方、平成23(2011)年3月に発生した東日本大震災では、多くの地域で電気・水道・ガス等のライフライン³や物資の輸送が寸断された中、避難所の運営や炊き出し、支援物資の配布等を通じ、大規模災害発生時の応急・復旧過程において、地域住民による支え合いが極めて重要な役割を担っていることを認識させられました。今後も、この時の教訓を忘れることなく、住み慣れた地域で暮らし続けるため、普段から地域住民による見守りや声掛けなど、さらなる支え合いによる地域づくりが重要になっています。
- 人口減少・超高齢社会の進展をはじめとする社会経済情勢の変化に伴い、今後ますます個人や地域社会が抱える課題が多様化していく中、多様な主体との協働の中で、個人ごと、地域ごとのきめ細かい対応が必要になってきており、地域コミュニティが果たす役割は従来にも増して高まっています。

※¹ 2020年以降の地球温暖化の国際的枠組みを定めた協定。

※² 石油や石炭、天然ガスなどの化石エネルギーとは違い、太陽光や風力、地熱といった地球資源の一部など自然界に常に存在するエネルギーのこと。

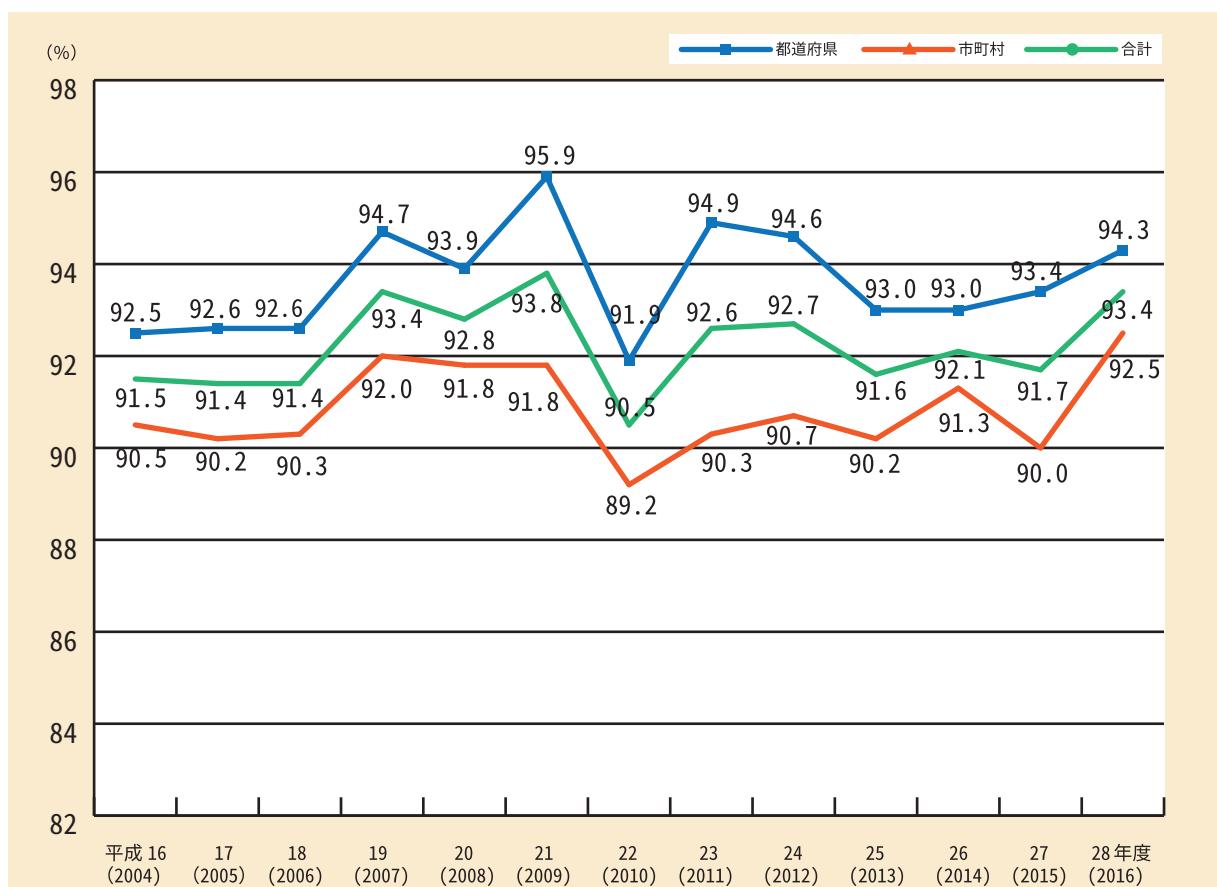
※³ 市民生活の基盤となる生命線。電気、ガス、上下水道、電話、交通、通信などの都市生活を支えるシステム(インフラストラクチャー)の総称。

⑦地域社会を構成する多様な主体との協働による自主・自立のまちづくりの推進

- 総務省の「平成30年版地方財政白書(平成28年度決算)」によると、自治体の財政構造の弾力性を判断するための指標である経常収支比率¹が、対前年度比1.7ポイント増の93.4%（特別区及び一部事務組合等を除く）となっており、13年連続で90%台の高止まりの状況が続いています。
- 地方分権改革は、住民に身近な行政課題の解決をできる限り地方（都道府県・市町村）に委ねることを基本としています。今後、地方分権改革の推進によって、国から地方、都道府県から市町村への権限移譲が進み、市町村の権限と責務がさらに拡大していくと見込まれる一方、超高齢化に伴う社会保障関係費用の増大等のために、財政構造の硬直化に拍車がかかる可能性は否めない状況にあります。財政構造の硬直化は、新たに生ずる行政需要への対応の幅を狭めることになります。
- このような状況下、将来にわたり持続可能な行政経営を推進するには、従来にも増して地域の特性や実情に応じた自主・自立のまちづくりを積極的に推進する必要があり、さまざまな分野において、行政と市民・事業者・地域活動団体等、地域社会を構成する多様な主体との協働による取組みを強化することが求められています。

図表6 経常収支比率の推移

出典：総務省「平成30年度版地方財政白書（平成28年度決算）」より作成



*¹ 税金や地方交付税などの経常的な収入に対して、人件費や施設の維持費、福祉の経費など経常的な経費が占める割合のこと。数値が高いほど財政の硬直化が進んでいるとされる。

(2) 伊達市の概況

①まちの位置・地勢

- 本市は、福島県中通り地方の北端に位置しており、南は川俣町、東は相馬市、飯舘村、宮城県丸森町、北は宮城県白石市、西は福島市、桑折町、国見町にそれぞれ接し、県都福島市の市街地まで約10kmの位置にあります。
- 市域は東西22.3km、南北25.0km、面積265.1km²を有しており、地形は市北西部を貫流する阿武隈川の流域に広がる福島盆地に含まれる平坦地と、靈山を含む阿武隈山系の山々が連なる山間地に大別することができ、市域全体の約65%を森林と農地が占めています。



図表7 伊達市の位置

図表8 相馬福島道路の概要

出典：国土交通省東北地方整備局HPより



路線名	計画延長	供用中	
		事業中	供用中
東北中央自動車道	45km	17km	28km

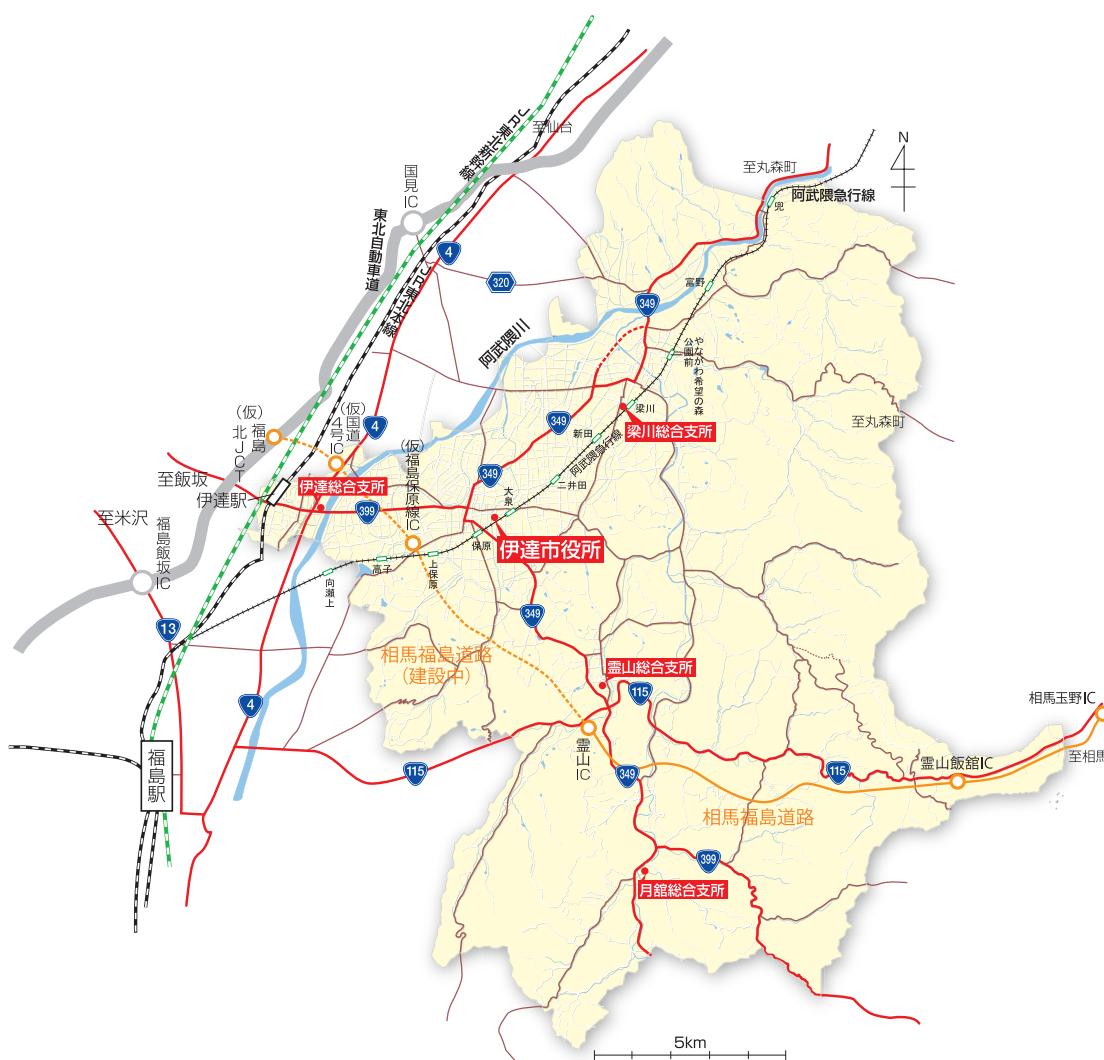
H30.12.25時点

- まちの骨格を形成している主要な交通ネットワークとして、阿武隈急行線、JR東北本線及び国道4路線が市域の東西南北に整備されています。また、現在、東日本大震災からの復興に向けたリーディングプロジェクト¹となる復興支援道路の1つとして、東北中央自動車道(相馬福島道路²)の整備が進められており、福島県浜通り地域、山形県、宮城県を結ぶ県北地方の交通の要衝となることから、広域的な交通アクセスの向上と新たな地域の発展が期待されています。
- 東北中央自動車道(相馬福島道路)の整備は、他都市との所要時間を大幅に短縮させ、広域的な地域間の連携・交流ネットワークが拡大するとともに、交通混雑の緩和や救急医療体制の整備、生活環境の改善、地域経済の活性化等、本市にとってもさまざまな面で大きな波及効果をもたらすことが大いに期待されています。

※¹ 事業全体を進める上で核となり、先導的な役割を果たすプロジェクトのこと。※² 福島県相馬市を起点とし、福島県伊達郡桑折町で東北自動車道に連結する総延長45Kmの高規格幹線道路(自動車専用道路)のこと。

図表9 主要な交通ネットワークの状況

出典：都市整備課資料



②まちの歩み

- 本市のシンボルであり、国の史跡名勝にも指定されている霊山は、今からおよそ1,100年前の貞觀元(859)年に京都比叡山延暦寺の座主円仁(慈覚大師)が開山したと伝えられています。以来、この地に大規模な山岳寺院が形成され、約480年余の長い間、東北山岳仏教の拠点として隆盛を極め、南奥文化の中心地として一大文化圏が形成されました。
- 本市は、平安時代末期の文治5(1189)年、常陸國の中村常陸入道念西(後の伊達氏初代朝宗)が伊達郡を拝領したことによる伊達氏発祥の地です。その後、天文17(1548)年に独眼竜の異名で知られる17代政宗の祖父15代晴宗が、本拠地を山形県米沢市に移すまでの360年間、梁川城、西山城(桑折町)に拠って信夫郡・伊達郡が治められました。
- 天正19(1591)年には、豊臣秀吉の奥羽仕置¹により、伊達政宗から伊達郡が没収され、慶長3(1598)年から上杉景勝が支配することとなりました。その後、徳川幕藩体制に入り明治時代に至るまでの約300年間は領主の交替が激しく、徳川幕府の天領(直轄地)、大名領に分割統治されてきました。

¹ 天正18年(1590年)7月から翌19年にかけて行われた、豊臣秀吉による東北地方に対する統治政策。