－第1次　新城市総合計画－

山の湊しんしろ経営戦略プラン

基本構想　（案）

新城市

パブリックコメント実施期間　（平成 19 年 11 月 26 日～平成 19 年 12 月 25 日）

第１次新城市総合計画　（山の湊しんしろ経営戦略プラン）　目次＆構成

第1章　～計画策定の背景～　・・・・・・１

１　市町村合併による「新城市」の誕生

２　社会経済情勢の変化と新しい地方自治への展望

３　新城市の特性と地政的役割

（１）　豊かな自然環境

（２）　歴史・文化の宝庫

（３）　地域の多様性

（４）　地域の活力を支える産業の創出

（５）　中山間地域における暮らし・文化の発信拠点

第2章　基本構想　・・・・・　６

１　計画策定の趣旨と視点

（１）　計画策定の趣旨

（２）　計画策定の新たな視点

ア　「新たな公共」の視点～市民自治社会を実現するための計画～

イ　みんなで使う視点～目標を理解し、成果をチェックできる計画～

ウ　行政経営の視点～実効性のある計画～

２　計画の構成と期間　・・・・・・７

（１）　計画の構成

（２）　計画の期間

３　まちづくりの基本理念　・・・・・・９

４　市の将来像と将来目標　・・・・・・１０

（１）　市の将来像

（２）　将来目標

ア　将来人口

イ　土地利用の方向

５　市の将来像の実現に向けて　～ＳＷＯＴ分析による基本戦略の抽出～　・・・・・１５

（１）　市民アンケート結果

（２）　市を取り巻く内部要因と外部環境

（３）　ＳＷＯＴ分析

ア　ＳＷＯＴ分析表

イ　ＳＷＯＴ分析のまとめ

６　将来像を実現するための基本戦略　・・・・・１９

（１）　市民自治社会創造

（２）　自立創造

（３）　安全・安心のくらし創造

（４）　エコシティ創造

７　基本戦略の柱となる市の重点プロジェクト　・・・・・２０

（１）　市民自治社会創造プロジェクト

ア　「地域計画」の策定

イ　市職員「地域担当制度」の導入

ウ　地域内分権と行政区の再編
エ　行政情報の共有

（２）　自立創造プロジェクト
ア　新城インターチェンジ周辺地区整備と産業の振興
イ　情報通信基盤を活用した地域間競争力の向上
ウ　労働・定住人口の確保

（３）　安全・安心のくらし創造プロジェクト
ア　地域医療体制の確立
イ　地震防災対策と消防力の強化　～消防・防災協働社会の形成～
ウ　子育て支援の充実　～次世代人材育成対策～
エ　高齢者・障害者の社会参加の促進

（４）エコシティ創造プロジェクト
ア　環境育成型市民自治社会の形成　　～エコガバナンス～
イ　環境の保全と共生への取り組み　　～エコアクション～
ウ　環境負荷の低減と循環型社会の構築　～エコオフィス～

８　行政経営の基本方針　～行政経営の原則と分野別方針～　・・・・・・２６
（１）　行政経営の原則
（２）　成果重視型マネジメントへの転換のためのプログラム
ア　行政経営への市民参加（協働）
イ　進捗管理システムの構築
ウ　行政評価と人事評価の連動
（３）経営資源の分野別方針
ア　財政　　～財政運営
イ　組織　　～行政改革と行政組織～
ウ　人材　　～人材育成～
エ　情報　　～情報発信と共有～

第3章　計画を推進するために　・・・・・・・３０
１　市民自治社会をめざす市民・議会・行政の視点
（１）　市民及び企業、ＮＰＯ、市民活動団体の視点
（２）　議会・議員の視点
（３）　行政の視点

２　計画の進捗管理　・・・・・・・３１
（１）　市民ニーズの把握と市民意向調査
（２）　市民委員会の設置
（３）　財政計画の公表
（４）　施策・事業シートの作成
（５）　総合計画と財政計画の連動
（６）　市民ワークショップ・シンポジウムの開催

第１章　計画策定の背景

１　市町村合併による「新城市」の誕生

現在の新城市は、平成 17 年 10 月１日に、旧新城市、旧鳳来町、旧作手村の３市町村の新設合併により誕生しました。この合併の背景には、社会経済情勢の急激な変化や地方分権型社会の到来などがあり、これらの環境変化に対応していくためには、合併によるスケールメリットを活かした行財政運営の効率化が地域発展の有効な手段であるとして、合併を選択しました。

しかし、合併後の新城市は、もともと財政基盤の脆弱な市町村同士の合併であったことや、旧３市町村の事業や行政システムをそのまま継承したために、その実質的な最初の予算編成において未曾有の財源不足が生じ、合併直後から抜本的な財政運営の見直しを迫られるなど、多くの課題を抱えた前途多難の船出でした。

一方、旧３市町村では、これまでも地域の特徴を活かした個性あふれる豊かなまちづくりを進めてきました。旧新城市では、平成７年４月に第５次新城市総合計画「元気都市しんしろ」を、旧鳳来町では平成８年３月に第８次鳳来町総合計画「緑の生活圏＝鳳来《21 世紀に輝く、活力とゆとりのまちづくり》」を、また旧作手村では、平成13 年３月に第５次作手村総合計画「～地域発、夢おこし宣言～自ら興す村づくり」を策定し、まちづくりの指針としてきました。そして、これらの総合計画の理念は、合併後のまちづくりの方向性を示した「新市まちづくり計画」へと受け継がれています。

合併後の本市は、厳しい財政状況の下ではありますが、地方分権の進展に合わせ、旧３市町村が進めてきたまちづくりの成果・課題を引き継ぎながら、引き続き社会経済情勢の変化や行政システムの構造的な変革課題に的確に対応していかなければなりません。

本計画は、**地方自治法第 2 条第 4 項の規定**（◆解説1）に基づく基本構想を含む計画として、また、合併協議会による協議と合意の基に策定された「新市まちづくり計画」を包含する計画として、行政経営の理念や本市がめざす将来像とそこに至る手法やプロセスを示す、合併後最初の「総合計画」として策定するものです。

２　社会経済情勢の変化と新しい地方自治への展望

平成１２年４月、「機関委任事務の廃止」「国等の関与の見直し」「権限移譲の推進」などを盛り込んだ地方分権一括法が成立し、明治時代以来続いてきた中央集権型システムからの転換方針が示されました。同時に、国は、平成 14 年６月に「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2002（骨太の方針第二弾）」を閣議決定し、**「三位一体改革」**（◆解説2）により、財政面からも地方自治体に対し自己決定・自己責任による「自立」を求めています。

こうした動きの背景として、まず、社会経済情勢の変化があげられます。これまでの人口、経済、生活水準が右肩上がりに成長する時代が終息し、低成長社会を迎える中で、人々の関心は、「心の豊かさ」や「個性」を重視した多様な生き方へと移行するなど、価値観の変化・多様化が一層顕著となっています。

また、都市圏への人口集中による地方の過疎化、少子・高齢化の進行、国際化・情報化の進展、環境問題への関心の高まり、国と地方における財政悪化、都市と地方の経済・情報分野での格差社会の進行、新たな市町村合併や道州制の動きなど、様々な社会経済情勢の変化が起こっています。そして、これらの課題解決は、これまでのように全国一律の施策では進まず、個々の自治体の状況に応じた判断、意思決定に委ねられているのが現状です。

もうひとつの背景として、地方自治体を含めたこれまでの行政経営のあり方があります。これまでの行政経営は、介護や子育て、教育、防犯、環境保全、まちづくりといった地域社会で解決できない暮らしのニーズを、社会が対応すべき「公共」の仕事として、まず身近な市町村が担い、広域的ニーズや国の基盤を支える大規模な公共投資は、国や県が対応してきました。こうした高度経済成長期以来の公共サービスを巡る行政経営のシステムは、国の**ナショナルミニマム**（◆解説3）を達成するという大義により、効率性や公平性がより重視されてきましたが、結果として行政に過度の権限や財源、情報が集中し、行政が担う公共サービスの範囲と依存度を膨張させ、自治体の財政を圧迫してきました。

平成 19 年５月、内閣府の諮問機関である**地方分権改革推進委員会**（◆解説4）は、地方政府の理念（自治行政権のみならず、自治財政権、自治立法権を有する完全自治体をめざす取り組み）を発表し、**補完性・近接性の原理**（◆解説5）に基づき、市民が自らの責任で決定・制御できる行政経営システム構築への基本的な考え方を示しました。これは、すべての地方自治体が「公共」のあり方を再考することを通じ、行政管理（ガバメント＝「統治」）から行政経営（ガバナンス＝「協治」）へと転換する必要性を示唆しており、「地方分権のめざす姿」としてとらえる必要があります。

今、私達は、地方自治の本旨である**「団体自治」と「住民自治」の理念**（◆解説6）のもと、地方分権が求める「自立」と「協働」のスローガンを大きく掲げながら、全市一丸となって持続可能な地域社会の実現をめざしていくことが必要であり、今回の総合計画には、そのための経営戦略プランとしての期待が込められています。

３　新城市の特性と地政的役割

（１）豊かな自然環境

県土の約１割を占める広大な市域（499.0K㎡）の 83.5%を占める森林は、本市最大の特徴であり、三河材の生産をはじめ、豊川用水の水源である宇連ダムや大島ダムを抱えるなど東三河地方の平野部･半島部の水源地域として重要な役割を果たしています。また、市域の約３割が自然公園区域に指定されるなど、四季折々の自然を満喫できる景勝地や温泉施設にも恵まれ、東海地方一円の身近な観光地として親しまれてきました。さらに、豊川をはじめとする清流や山並み、田園風景などの身近な自然環境は、私たち市民に潤いに満ちた居住環境を与えるとともに、多様な文化や産業発展の基礎となってきました。

しかし、「環境の世紀」といわれる 21 世紀において、森林や農地が果たす二酸化炭素の吸収や水源涵養などの公益的機能に期待が寄せられる一方、従事者の高齢化や後継者不足、産業としての採算性の低下などによる森林の荒廃、耕作放棄地の増加が地域の深刻な課題となっています。

今後は、市民の生命と生活を支える自然環境の保全と共生に向け、全市的な環境総合活動や農林業の振興を通じた地域循環型のまちづくりが求められています。

（２）歴史・文化の宝庫

戦国時代の「長篠・設楽原の戦い」の地でもある本市には、古戦場跡や長篠城址をはじめとする戦国城跡（址）、鳳来山東照宮など、全国に誇る史跡や文化財が数多くあります。また、「火おんどり」「放下」「はねこみ」などの盆行事をはじめ、「歌舞伎」や「能」「田楽」など多くの伝統芸能が今も大切に受け継がれており、市全体が「屋根のない博物館」といえます。

しかし、過疎化の進行や価値観の変化により、地域の伝統文化や芸能が途絶えることが懸念されています。今後、こうした歴史・文化財が市民の財産として後世に引き継がれていくためには、幅広い世代が地域の文化に親しみ、学習し、体験できる紹介活動や、地域における継承活動に力を注いでいく必要があり、市民の暮らしの中に歴史・文化の豊かさが感じられるまちづくりが求められています。

（３）　地域の多様性

中山間地域に位置する本市は、平坦部において市街地を形成し、都市的機能や工業団地の集積と都市近郊型農業が見られる新城地区と、新城地区から続く平坦地に商工業の一定の集積があり、あわせて広大な山間地域において森林産業を創出してきた鳳来地区、山間地域にありながら平均標高 550mの高原性気候を活かした農業が盛んな作手地区と、地域ごとに多様性を有しています。こうした多様性は、個性あふれる地域文化や伝統芸能を生みだし、本市の魅力向上につながっているといえます。

市町村合併により、市の一体性の確保が急務とされる中で、地域の個性や文化、多様性の否定につながらないよう最大限の注意を払い、「地域の生活環境や住民ニーズの違いをお互いに理解し認め合うことが真の一体化である」との共通理解を進め、地域の個性を生かす多様性のあるまちづくりが求められています。

（４）　地域の活力を支える産業の創出

本市の産業は、山間部においては農林業、平坦部においては農業、商工業を中心に発展を続けてきました。しかし現在、農林業では産地間競争の激化や過疎化に伴う担い手不足による農林家数、総生産額の減少が見られ、商業においては消費者ニーズの変化や大型店の進出による商店街吸引力の低下、消費者の地域外流出による減少等により、店舗数、販売額の低下が見られます。一方、工業においては事業所数の減少が見られるものの、製造品出荷額は増加傾向にあり、奥三河地域の雇用や経済を支えてきました。

今後は、各産業が抱える課題の解消に向け、農林業においては、基盤整備や他産業との連携を通じた付加価値化の推進、販路の拡大、後継者の確保、地産地消の推進、スローフード（◆解説７）や安全性、食育に視点を置いた消費者交流などを通じ、生命産業としての再構築を進めること。商業においては、消費者ニーズに対応した魅力ある商店街の形成や経営基盤強化への取り組みを進めること。工業においては、地元中小企業の基盤強化、既存企業団地及び第二東名高速道路新城インターチェンジ（仮称）（以下「新城インターチェンジ」という。）開設に伴う新たな企業団地の造成と企業誘致、就業者の確保などを、それぞれの中心施策として進めるとともに、豊富な地域資源を生かした地域観光戦略を展開するなど、地域活力を支える産業の創出・再構築が求められています。

（５）　中山間地域における暮らし・文化の発信拠点

本市は、奥三河地方の玄関口にあり、広域消防事務を始めとする広域行政、医療、経済分野の中心都市としての役割を積極的に果たしてきました。

同時に本市は、豊橋市・浜松市・飯田市の三遠南信地域の中核都市を結ぶトライアングルの中央部に位置し、さらに三河の中核都市、豊田市･岡崎市と隣接するなど、交通・経済流通の要衝となりえる地政的な役割から、道州制の導入議論と並行して、中山間地域と都市部を結ぶ新たな広域行政への対応が今後の大きな課題として浮上しています。また、今進められている高規格交通網の整備とそれに伴う周辺整備（企業誘致や流通網・拠点施設整備）や情報基盤の整備は、こうした中核都市との「人・もの・情報」の結びつきを一層強め、さらに、国際化やボーダレス化を飛躍的に加速させることが予想されています。

そこで、集結する「人・もの・情報」を、潤いに満ちた暮らしの実現と地域の自立へと結び、市域の隅々から地域の魅力を発信し続ける、中山間地域における新たな暮らし・文化の発信拠点「山の湊」の創造が、本市発展の土台であり、広域的使命でもあると考えます。

現在、本市を含む中山間地域では、若年層を中心とした人口減少や少子高齢化が進み、地域の活力を減退させる大きな要因となっていますが、一方で、豊富な森林資源を有し、食糧生産や水源涵養など、命を生み出し国土を支える持続可能な循環型社会の先進地域であるといえます。

本市では、自然環境や文化・歴史などの豊富な地域資源を最大限に活かしながら、人々が暮らすために必要な潤いと誇りを享受し続けるための生活・産業基盤の整備を引き続き進めるとともに、広大な市域に暮らす市民一人ひとりがまちづくりの主体となる市民力を育て、行政経営能力を高めることで、戦略性と競争力を兼ね備えた自立する地域経営体「山の湊」への転換を進めます。

第２章　基本構想

１　計画策定の趣旨と視点

（１）　計画策定の趣旨

地方分権の流れと本市を取り巻く社会経済情勢や本市の特性、財政状況を踏まえ、これまでの総合計画に見られた総花的に施策を列挙する構成と決別し、

ⅰ）　めざすまちの姿を実現するための手法やプロセスを示すこと
ⅱ）　「行政経営の基本方針＝【経営戦略】」を示すこと

を通じ、真の市民自治社会の実現をめざすための総合計画とします。

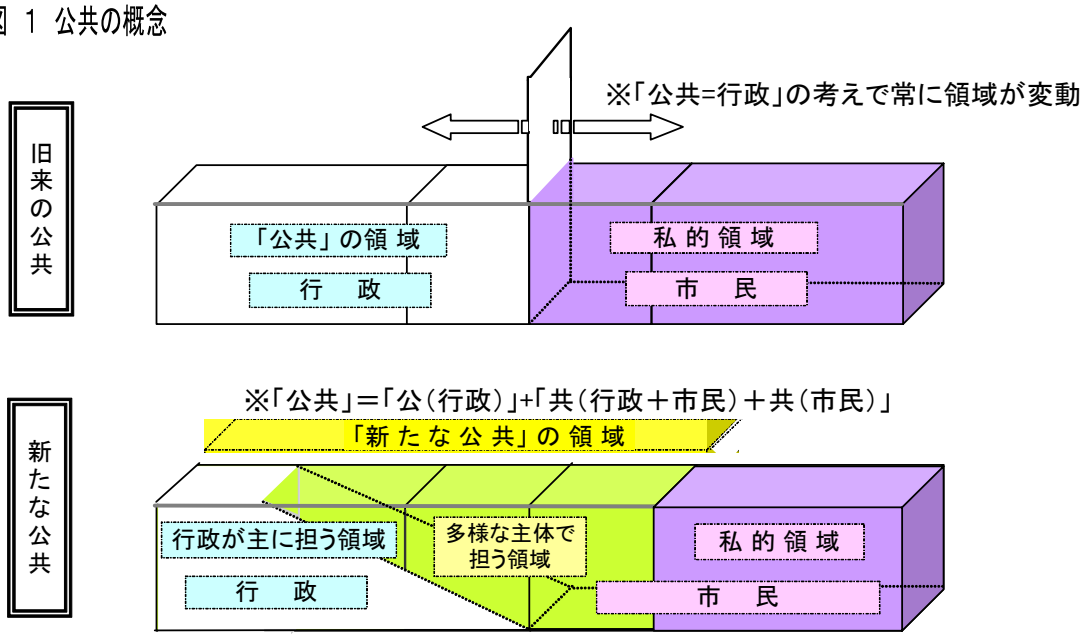
（２）　計画策定の新たな視点

ア　「新たな公共」の視点　～市民自治社会を実現するための計画～

近年、公共サービスの範囲は、市民ニーズや価値観に合わせ日々複雑化し多様化しているのが現状ですが、今後、公共サービスのすべてを行政が担うことは厳しい財政状況の中では難しい状況にあり、すべての市民に満足を届けることもできません。また、公共サービスを市民自らが選択することで、より満足度の高いサービスにつなげることができます。そのため、公共の担い手を行政以外に広げていくことで、公共サービスの質を確保していくことが大切であると考えます。

その主役となるのが市民であり、行政との「協働」における役割分担を明確にし、「公共」のあり方を見直すことで、地域の自治力を高め、真の市民自治社会を実現するための計画をめざします。

図 1 公共の概念



イ　みんなで使う視点　～目標を理解し、成果をチェックできる計画～

今回の総合計画では、各施策に明確な**成果目標と成果指標**（◆解説８）を設定するなど、進行管理ができる仕組みを取り入れました。「公共」を担うすべての市民が理解し、行政経営をはじめ、様々な市民活動、まちづくり活動にも使える計画をめざします。

ウ　行政経営の視点　～実効性のある計画～

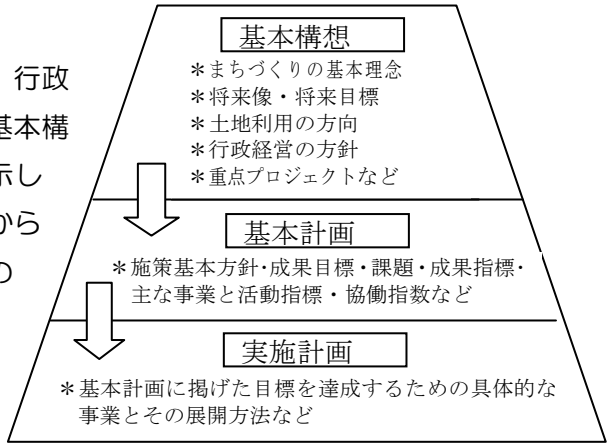
行政は、市民から付託された「財源配分機能」をはじめとする行政経営の内容を市民と共有することを基本とします。財政運営、行政改革、人材育成、情報発信などの行政としての基本的な経営方針を示すほか、部課の枠を超え行政組織が一体となって取り組む重点施策や分野別施策の優先順位を明確にすることで、より実効性の高い計画をめざします。

２　計画の構成と期間

（１）　計画の構成

計画は、まちづくりの基本理念や将来像、行政経営の方針、市の基本戦略などを示した「基本構想」と、将来像を達成するために体系別に示した施策の基本方針や成果目標、成果指標等からなる「基本計画」、基本計画を達成するための具体的な事業と展開方法を示す「実施計画」の三層構造とします。

図　２　計画の構成



（２）　計画の期間

計画の期間は、

〇基本構想　　１１年間　　（平成２０年度から３０年度）

〇基本計画

・前期計画　　３年間（平成２０年度から２２年度）
・中期計画　　４年間（平成２３年度から２６年度）
・後期計画　　４年間（平成２７年度から３０年度）

〇実施計画

・実施計画Ⅰ　３年間（平成２０年度から２２年度）
・実施計画Ⅱ　４年間（平成２３年度から２６年度）
・実施計画Ⅲ　４年間（平成２７年度から３０年度）

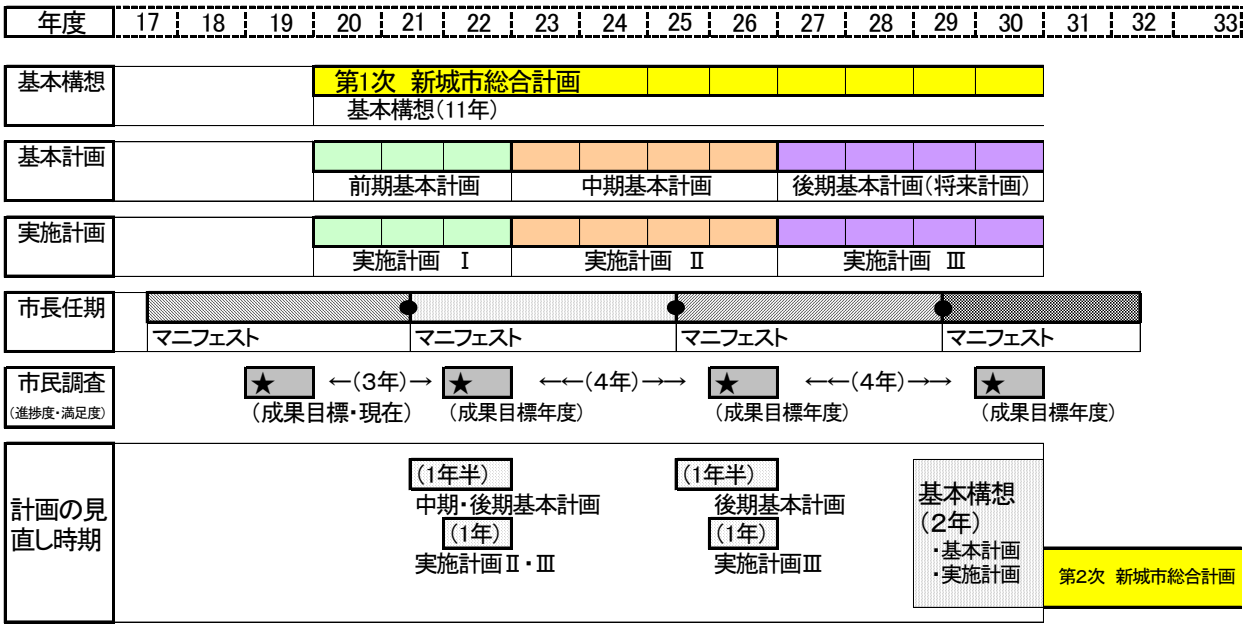
とします。

なお、今回の総合計画では、市長マニフェストや市民意向調査、行政評価の結果を計画に反映するために、市長任期を踏まえ、基本計画や実施計画を見直す時期をあらかじめ図３のとおり定めます。

実施計画の見直しは、基本計画を見直す市長任期ごとの４年に１回を原則としますが、毎年度の予算編成時において、すべての施策・事業について客観的な評価を行うことで、取捨選択(事業の入れ替え)ができるように制度を構築します。

図　３　計画の期間

☆　基本構想期間 11年、基本計画・実施計画(3年・4年・4年)



※市民調査欄の★印は、公共サービスの進捗度・満足度の市民意向調査時期を示す。

３　まちづくりの基本理念

～　新たな公共が導く　市民自治社会の実現　～

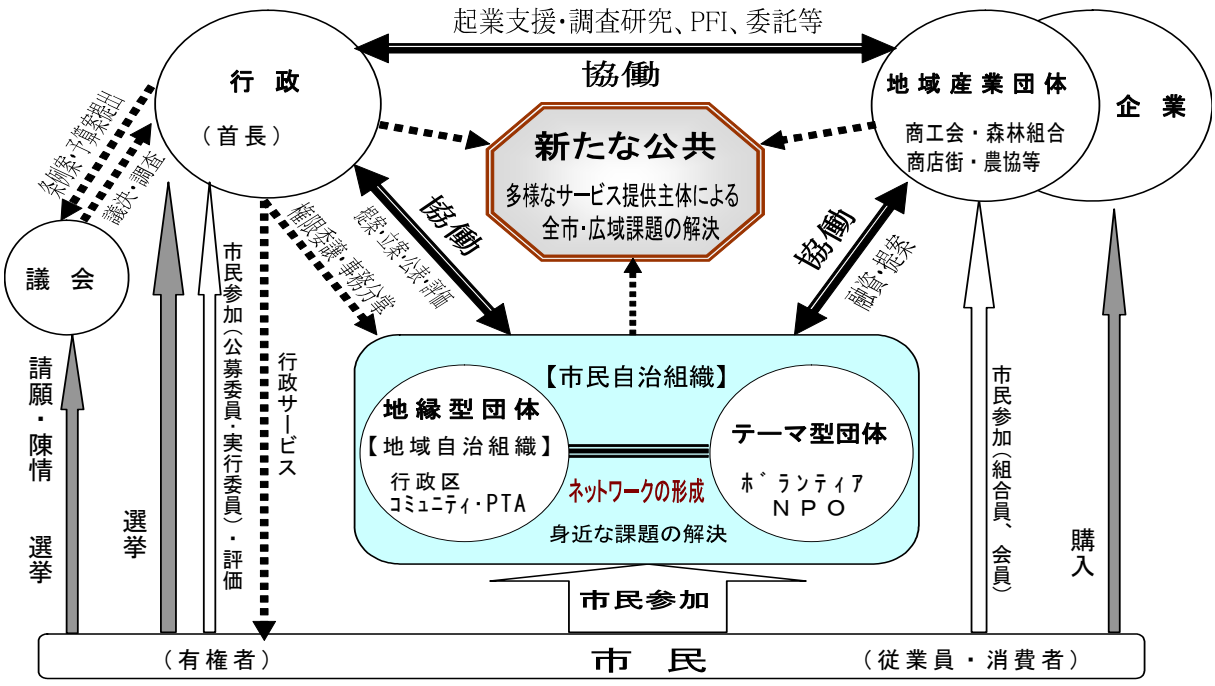
社会経済情勢の変化に伴う市民ニーズの多様化・複雑化、価値観の変化が進む中、依然厳しい財政状況が想定されますが、市民が必要とするサービスを市民自らが選択し、市民の一人ひとりが住むことに愛着と誇りを持てる持続可能な地域社会を築いていかなければなりません。

そのためには、「公共」のあり方そのものを見直し、市民や地域組織、ボランティア、ＮＰＯ、企業などのまちづくりの多様な担い手が、これまでの活動に加え、「新たな公共」の担い手としての役割をさらに発展させ、これまで公共サービスの多くを担ってきた行政との「協働」によるまちづくりを進めることが不可欠であり、これからのまちづくりの原点であると考えます。

地方分権が一層推進される中、真の市民自治社会を実現するため、「多様な担い手」がその責任と能力に応じて、行政との役割を分担し、互いに共通の価値観を創造しながら、持続可能なまちづくりを進めることを基本理念とします。

また同時に、行政は自らの責務において、行政経営の戦略と手法を常に示すとともに、行政経営のマネジメントサイクル（◆解説９）に基づく進捗状況の公表、評価、見直しを市民の視点で行うこととします。

図 4　「市民参加」と「協働」の概念図



４　市の将来像と将来目標

（１） 市の将来像

まちづくりの基本理念や本市の特性、地政的役割を踏まえ、
めざすまちの将来像を

「市民（ひと）がつなぐ　　山の湊（みなと）　　創造都市」

とします。

○「**市民がつなぐ**」は、主権者である市民が「新たな公共」を基本理念に、互いに手をつなぎ合い、地域社会の将来を見つめ課題を解決していく市民自治の姿と、地域の豊かな文化･自然環境に包まれて、親から子へ、子から孫へと受け継がれていく郷土愛と命の継承、市町村の区域や県境を超え世界へとつながる市民交流の姿を表します。

○「**山の湊**」は、江戸時代から三河と信州とを結ぶ交易の要衝であった新城の「山湊馬浪」の賑わいを、第二東名高速道路や三遠南信自動車道の開通、情報ネットワークの整備に伴う総合的な地域力の増進に置き換え、集結する「人・もの・情報」を、潤いに満ちた暮らしの実現と地域の自立へと結び、市域の隅々から地域の魅力や多様なライフスタイルを発信し続ける、中山間地域における新たな暮らし・文化の発信拠点「山の湊」として発展する姿を表します。

○「**創造都市**」は、地域内分権を進め、効率的で戦略的な行政経営への転換をめざす市政の姿と、多様性に富んだ市域の文化を活かしながら、新たな人材や価値を創造し続ける姿を表します。

※　また、第１次新城市総合計画の愛称を **「山の湊しんしろ 経営戦略プラン」** とします。

（２）将来目標

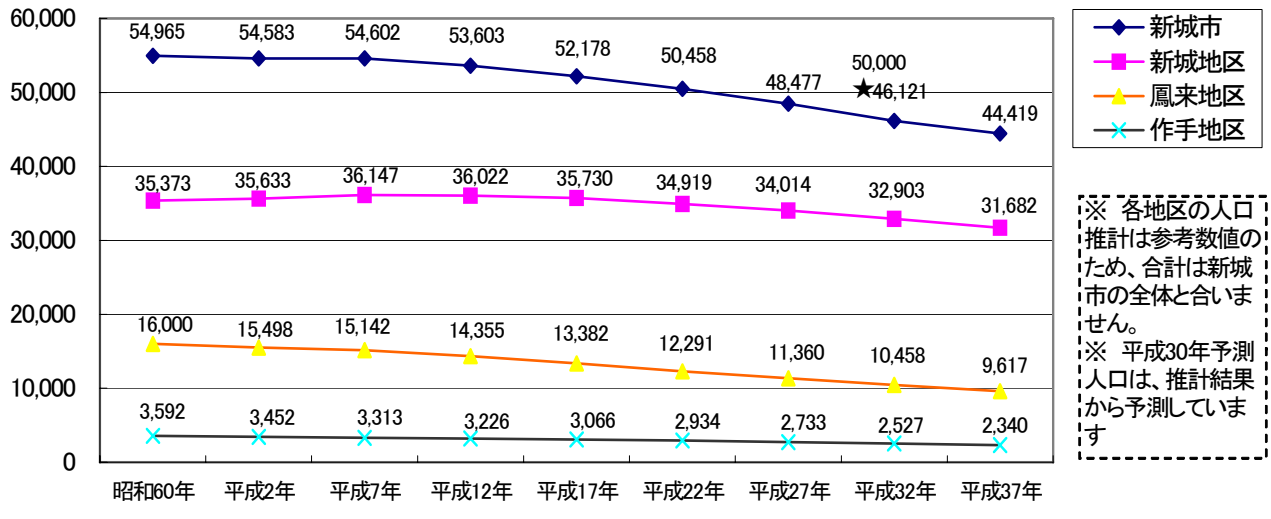
ア　将来人口

本市の人口は、平成 17 年 10 月 1 日の市町村合併により、52,178 人（国勢調査）となりました。人口の推移をみると、昭和 60 年をピークに減少傾向となり、地区別では、新城地区が横ばい、鳳来地区・作手地区では減少しています。

平成 17 年の国勢調査結果をベースとする将来人口推計によれば、本計画の目標年度である平成 30 年（2018 年）における本市の人口は、約 47,000 人に減少すると予測されます。また、平成 30 年の年齢階層別人口では、15 歳から 64 歳までの生産年齢人口が全体の54.3%と平成17年の60.9%に比べ6.6ポイント減少し、さらに今後も、高齢化率の上昇が続くことが推測されます。

こうした人口推計を受け本市では、人口増加の基本に地域における世代の継承を位置づけ、子育て支援策や医療・教育環境の充実等による出生数の増加と、光ファイバネットワークや交通環境等のインフラ設備、就業環境の整備等を通じた定住人口の増加を図ります。また、第二東名高速道路や三遠南信自動車道の開通、新城インターチェンジ.の整備に伴い、企業誘致や住宅開発を積極的に誘導することで、市外からの転入の受け入れを推進します。とりわけ、既存の住宅団地の早期完売や民間による住宅･宅地の整備を進めるとともに、市内山間部における集落の機能の維持、活性化など、市域の多様性に配慮した総合的な定住対策を推進することにより、平成 30 年における目標人口を 50,000 人と設定し、その達成をめざします。

図　5　コーホート要因法による人口推移



イ 土地利用の方向

本市の将来像である「市民（ひと）がつなぐ　山の湊（みなと）　創造都市」を実現するために、市域の多様性に配慮した持続可能な地域社会の実現を念頭に、

「豊かな自然環境と都市的機能とを調和させた快適な住環境圏域の形成」

を土地利用の基本理念とします。

また、基本理念を達成するために以下の５点を、市域の整備・土地利用にあたっての基本指針とします。

①既存の施設・資源を有効に活用し、新たな価値の創造に努めること
②活発な民間投資の誘導に努めること
③市民が描く地域ごとの将来像に配慮するなど、より満足度の高い効果的な投資を行うよう努めること
④各種計画に基づく土地利用を基本に、森林の整備・活用、農地の保全・流動化、市街地の整備など、土地の有効利用に努めること
⑤市街地と周辺市域の連携、役割に応じた機能分担など、各地域の特性を活かすよう努めること

（ア） 交流･交通連携軸

市内及び広域圏を有機的に結ぶ交流・交通のネットワークを「交流・交通連携軸」と位置づけ、交通基盤の整備・誘導を中心に、企業誘致や産業創設、住環境圏域形成への条件整備を進めます。

○都市連携軸（高規格道路軸）

国土の大動脈である第二東名高速道路と南信州・遠州・東三河の各都市を結ぶ三遠南信自動車道を「都市連携軸（高規格道路連携軸）」とし、首都圏や中京圏・関西圏をはじめ、中部国際空港・三河港へのアクセス利便性の向上や、南信州・遠州・東三河の各都市間を結ぶ新たな広域経済圏の形成を通じ、人・文化・物・資本・情報の交流拡大をめざします。

○交流･交通の玄関口

都市連携軸のうち、平成 26 年度に整備される新城インターチェンジの周辺地区及び三遠南信自動車道のインターチェンジ周辺地域を「交流・交通の玄関口」と位置づけ、とりわけ、新城インターチェンジ周辺地区においては、新たな企業用地の増設と積極的な企業誘致を進めるほか、アクセス道路網の整備、交流人口の受け皿となるスポーツ・観光等の交流施設の整備を進めます。

〇広域・生活連携軸（国・県道軸）

市内を巡る国道や県道（主要地方道を含む）を「広域・生活連携軸（国・県道軸）」とし、周辺市町村との連携による広域行政、広域観光の促進、市民生活における通勤・通学・買い物などの利便性の向上、地域経済活動の活性化を推進します。

（イ）「市の中心核」と「地域中心核」及び「ゆとり生活創造地域」

「市の中心核」と「地域中心核」及び**「ゆとり生活創造地域」**を、交通・情報のネットワークで結び、市域の均衡ある発展に努めます。

〇市の中心核

新城地区の国道１５１号（旧国道及びバイパスを含む）沿いの市街地形成地域を市の中心核として位置づけ、道路網等の社会基盤整備を積極的に推進し、商業施設の誘致、医療・福祉サービスの提供など、経済機能、医療・福祉機能、行政機能の一体的整備を進めます。

また、新城地区市街化区域（工業専用地域、工業地域を除く。）を「住環境重点整備地区」と位置づけ、道路整備など基礎的な社会基盤整備による定住人口の誘導を進めます。

〇地域中心核

鳳来総合支所及び作手総合支所周辺地域を、地域中心核として位置づけ、地域における生活拠点としての社会基盤の充実を図り、人口の集積を進めます。

ⅰ）　鳳来地区長篠地域は、新城インターチェンジの開設により、企業の進出や観光客増加による新たな人口･交流人口の増加が見込まれます。そこで、住環境や商業施設をはじめとする都市的機能の整備を計画的に誘導することとし、合わせて民間投資の積極的受け入れを進めます。

ⅱ）　作手地区においては、高原性の気候風土や豊田市・岡崎市などの県内中核都市へのアクセス利便性の高さなどの地の利を生かし、特に高里地域やその隣接地域における地域外からの定住促進のための取り組みを積極的に進めます。

〇ゆとり生活創造地域

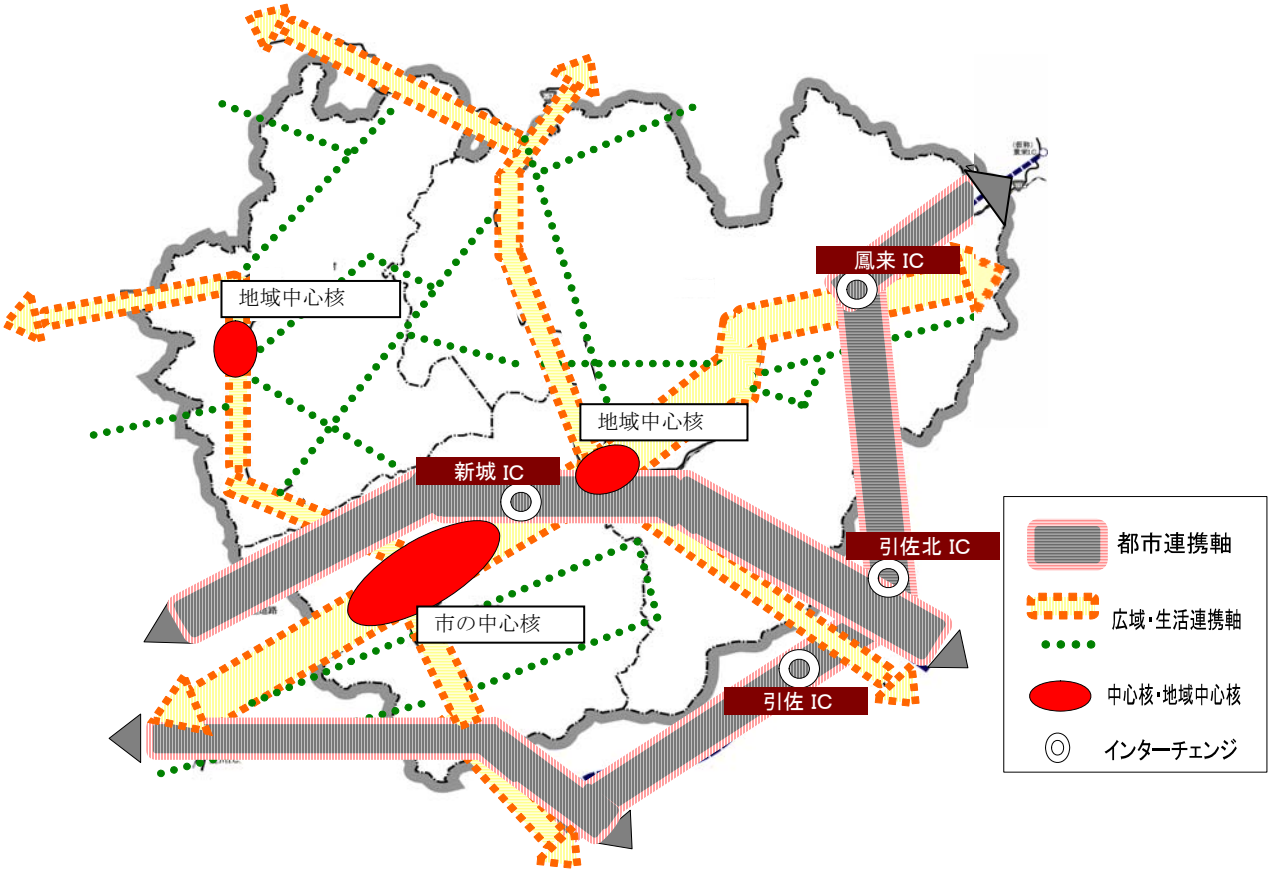
３つの中心核（市の中心核及び地域中心核）の周辺に位置する市域を「ゆとり生活創造地域」として、農林業の振興を通じた農地・里山・林地の保全と活用による、ゆとりあふれる生活空間の維持や、日常生活基盤の整備を進めます。

とりわけ、日常生活基盤の整備については、光ファイバネットワークを利用した情報

格差の是正、生活道路の維持補修や上水道・汚水処理施設の整備・改修などに努めるとともに、商業、医療・福祉サービスの充実に向けた条件整備を進めます。

また、新城地区の既存工業団地における積極的な企業誘致活動を進めるとともに、地域の意向、市域の均衡ある発展に十分配慮しながら、民間による住宅建設・宅地開発の受け入れ、山間部における地域コミュニティ維持のための定住対策を進めます。

図　６　交流･交通連携軸と市の中心核･地域の中心核



５　市の将来像の実現に向けて～【ＳＷＯＴ（スウォット）分析による基本戦略の抽出】～

第１章序論で述べた「社会経済情勢の変化と新しい地方自治の展望」、「新城市の特性と地政的役割」に加え、市民アンケート結果から見る「市民ニーズ」を整理し、本市を取り巻く内部要因（「強み：Ｓ」と「弱み：Ｗ」）と外部環境（「機会：Ｏ」と「脅威：Ｔ」）を明らかにすることで、「市の将来像」の実現に向けての基本戦略と重点プロジェクトを導きます。

（1） 市民アンケート結果　　（市民5，000人抽出）

Q. 市民が望む市の将来像	⇒ 将来に向け更なる成長、または改善を望むニーズ
○【第1位】 子どもからお年寄りまで安心して 暮らせる保健･医療･福祉のまち	【成長ニーズ】 豊かな自然環境、 清潔･快適のまち、
○【第2位】 水や緑の豊かな自然を守り、環境にやさしいまち	
○【第3位】 道路、上下水道などの生活環境や通勤通学に便利で住みやすいまち	
○【第4位】 ごみや公害のない清潔･快適なまち	【改善ニーズ】 保健･医療･福祉（安心社会）、産業育成･雇用、
○【第5位】 工業や商工業の活力を誘発し、かつ新規産業の育成を図る雇用機会の充実したまち	
※他地区に比べて高い傾向を示した項目 ○地域資源や地域特性を生かした農林業の盛んなまち【作手地区】	道路等生活基盤、農林業の再構築、地域特性の活用

Q. 公共サービスへの市民満足度の高いもの	⇒ 地域の強みと認識し、地域資源として活用を望むニーズ
○【第1位】 歴史遺産･文化財の保護･活用	【強み･成長ニーズ】 歴史遺産･文化財、文化･芸能、豊かな水資源
○【第2位】 安全な水の供給	
○【第3位】 文化･芸能等の振興、保存	

Q. 公共サービスへの市民満足度の低いもの	⇒ 地域の弱みと認識し、不安の解消を望むニーズ
○【第1位】 地域医療の充実	【弱み･改善ニーズ】 地域医療体制、中心市街地の整備（賑わい）、
○【第2位】 便利な市街地･中心街の整備	
○【第3位】 社会保障制度の充実	生活不安

Q. 定住促進のために必要な対策	⇒ 人が集い、住み続けるための条件整備を望むニーズ
○【第1位】 病院や診療施設などの充実	【改善ニーズ】 地域医療体制、子育て環境、産業育成･雇用、
○【第2位】 女性が働きやすい環境づくりや子育て支援制度の充実	
○【第3位】 地場産業や新たな地域内産業の開発による働く場の整備	賑わい（商業･娯楽）、道路（交通基盤）
※新城地区：【第3位】 買い物･遊びなどの賑わいのある施設の誘致	
※鳳来地区：【第2位】 働く場の整備 【第3位】 交通基盤整備	
※作手地区：【第2位】 交通基盤整備 【第3位】 働く場の整備	

（２） 市を取り巻く内部要因と外部環境

新城市を取り巻く　内　部　要　因

強　み　（Strengths）

○歴史･文化財の宝庫

○豊かな自然環境と森林資源の蓄積
（暮らしやすい潤いに満ちた生活空間）

○気候･風土を活かした農業
（茶、鉢花、畜産、米、柿、ぶどう等）

○自然環境を活用したアウトドアスポーツの展開
（DOS地域再生プラン）

○企業団地の存在
（企業受入･就業環境の確保が可能）

○工業製造品出荷額の増加

○第二東名高速道路･三遠南信自動車道の開設

○高速情報通信基盤
（光ファイバネットワーク）の存在

○地域の多様性を活かした
個性ある市民活動･地域活動

○2次救急医療機関としての市民病院の存在
（プライマリケアを担う民間医院の増加）

○高等教育機関の存在　（大学1校、高校5校）

○広大な市域
（利用可能な土地の存在）

弱　み　（Weaknesses）

○山間部における過疎化の進行

○中心市街地の求心力の低下

○大規模地震対策（公共施設の耐震化等）の遅れ

○少子高齢化の進行と生産年齢人口の減少
（雇用需要への対応）

○財政状況の悪化

○農林業における後継者の不足

○森林･農地の荒廃

○合併後の市民の一体感の醸成

○外国人の増加による新たな行政ニーズ
への対応の遅れ

○市民病院の常勤医師の不足

○山間部における行政区機能の低下

新城市を取り巻く　外　部　環　境

機　会　（Opportunities）

【 社会経済情勢 】

○地方分権の進展

○市民ニーズ･価値観の多様化

○市民自治･ボランティア意識の高まり

○環境に対する意識の高まり

○国際化･情報化の進展

○奥三河地方の広域行政、医療、経済分野
の中心都市としての期待

○経験豊富な団塊世代の大量退職

脅　威　（Threats）

○地域間競争の激化と格差社会の進行

○人口減少･少子高齢社会の到来

○生産年齢人口の減少

○国･地方の財政状況の悪化

○地球温暖化など地球規模の環境破壊の進行

○大規模地震災害への脅威

○臨床研修医制度の導入と地方公立病院の
医師不足問題

【 市民ニーズ 】
～市民5000人アンケート「市民が望む市の将来像」「公共サービス満足度」ほかより～

【成長ニーズ】

豊かな自然環境、 清潔･快適のまち、

歴史遺産･文化財、文化･芸能、豊かな水資源

【改善ニーズ】

保健･医療･福祉（安心社会）、地域医療体制、

産業育成･雇用、中心市街地の整備（賑わい）、

生活不安（社会保障制度）、子育て環境、

（３） ＳＷＯＴ（スウォット）分析

分析の前提条件である「まちづくりの基本理念」と「市の将来像」を基に、全節で明らかにした内部要因と外部環境から、想定される施策の具体例をキーワードとして示し、そこから、市の将来像の実現に向けた基本戦略と重点プロジェクトを導きます。

ア. SWOT分析表

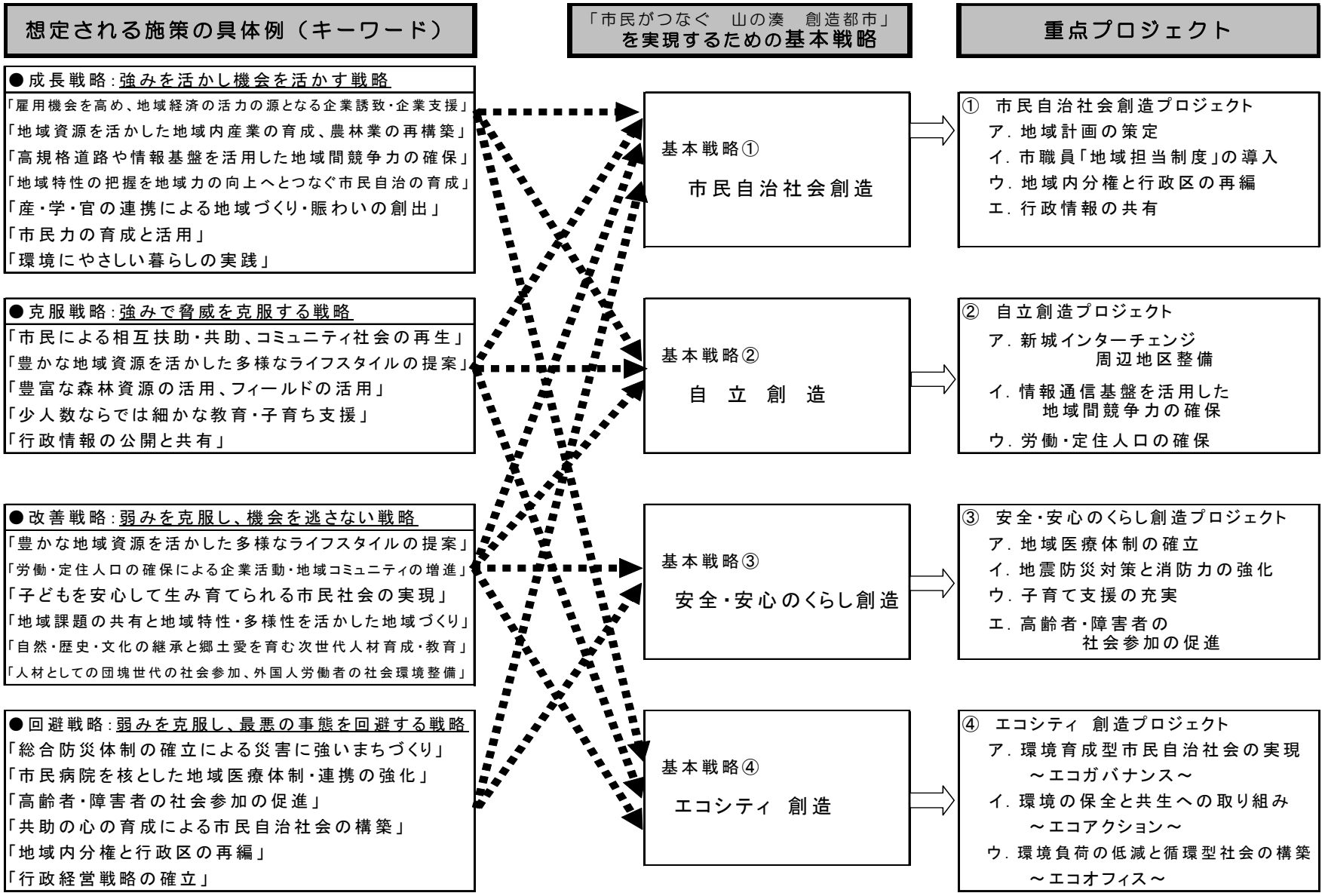
◎前提条件

【まちづくりの基本理念】～　「新たな公共」が導く　市民自治社会の実現　～

【市の将来像】　　「市民がつなぐ　山の湊　創造都市」

前提条件		市を取り巻く外部環境分析		
		機会（Opportunities）		脅威（Threats）
【まちづくりの基本理念】 「新たな公共」が導く 市民自治社会の実現 【市の将来像】 「市民(ひと)がつなぐ 山の湊(みなと)　創造都市」		社会経済情勢等の動向 ○地方分権の進展 ○市民ニーズ・価値観の多様化 ○市民自治・ボランティア意識の高まり ○環境に対する意識の高まり ○国際化・情報化の進展 ○奥三河地方の広域行政、医療、経済分野の中心都市としての期待 ○経験豊富な団塊世代の大量退職	（市民ニーズ） 【成長ニーズ】 豊かな自然環境、 清潔・快適のまち、歴史遺産・文化財、文化・芸能、豊かな水資源 【改善ニーズ】 保健・医療・福祉（安心社会）、地域医療体制、産業育成・雇用、中心市街地の整備（賑わい）、生活不安（社会保障制度）、子育て環境、	○地域間競争の激化と格差社会の進行 ○人口減少・少子高齢社会の到来 ○生産年齢人口の減少 ○国・地方の財政状況の悪化 ○地球温暖化など地球規模の環境破壊の進行 ○大規模地震災害への脅威 ○臨床研修医制度の導入と地方公立病院の医師不足問題
市を取り巻く内部要因分析	強み（Strengths） ○歴史・文化財の宝庫 ○豊かな自然環境と森林資源の蓄積（暮らしやすい潤いに満ちた生活空間） ○気候・風土を活かした農業（茶、鉢花、畜産、米、柿、ぶどう等） ○自然環境を活用したアウトドアスポーツの展開（DOS地域再生プラン） ○企業団地の存在（企業受入・就業環境の確保が可能） ○工業製造品出荷額の増加 ○第二東名高速道路・三遠南信自動車道の開設 ○高速情報通信基盤（光ファイバネットワーク）の存在 ○地域の多様性を活かした個性ある市民活動・地域活動 ○2次救急医療機関としての市民病院の存在（民間医院の増加） ○高等教育機関の存在（大学1校、高校5校） ○広大な市域（利用可能な土地の存在）	強み×機会＝成長戦略		強み×脅威＝克服戦略
		※強みを活かし機会を活かす成長戦略	※強みを活かし市民満足度をさらに向上させる戦略	※強みで脅威を克服する（または差別化する）戦略
		●雇用機会を高め、地域経済の活力の源となる企業誘致・企業支援 ●地域資源を活かした地域内産業の育成、農林業の再構築 ●高規格道路や情報基盤を活用した地域間競争力の確保 ●地域特性の把握を地域力の向上へとつなぐ市民自治の育成 ●産・学・官の連携による地域づくり・賑わいの創出 ●市民力の育成と活用　●環境にやさしい暮らしの実践		●市民による相互扶助・共助、コミュニティ社会の再生 ●豊かな地域資源を活かした多様なライフスタイルの提案 ●豊富な森林資源の活用、フィールドの活用 ●少人数ならでは細かな教育・子育ち支援 ●行政情報の公開と共有
		市民自治 自立	自立 環境	市民自治 自立 環境
	弱み（Weaknesses） ○山間部における過疎化の進行 ○中心市街地の求心力の低下 ○大規模地震対策（公共施設の耐震化等）の遅れ ○少子高齢化の進行と生産年齢人口の減少（雇用需要への対応） ○財政状況の悪化 ○農林業における後継者の不足 ○森林・農地の荒廃 ○合併後の市民の一体感の醸成 ○外国人の増加による新たな行政ニーズへの対応の遅れ ○市民病院の常勤医師の不足 ○山間部における行政区機能の低下	弱み×機会＝改善戦略		弱み×脅威＝回避戦略
		※弱みを克服し機会を逃さない戦略	※弱みを克服し市民満足度を向上させる戦略	※弱みを克服し最悪の事態を回避する戦略
		●豊かな地域資源を活かした多様なライフスタイルの提案 ●労働・定住人口の確保による企業活動・地域コミュニティの増進 ●子どもを安心して生み育てられる市民社会の実現 ●地域課題の共有と地域特性・多様性を活かした地域づくり ●自然・歴史・文化の継承と郷土愛を育む次世代人材育成・教育 ●人材としての団塊世代の社会参加、外国人労働者の社会環境整備		●総合防災体制の確立による災害に強いまちづくり ●市民病院を核とした地域医療体制・連携の強化 ●高齢者・障害者の社会参加の促進 ●共助の心の育成による市民自治社会の構築 ●地域内分権と行政区の再編 ●行政経営戦略の確立
		環境 市民自治 自立	安全・安心 市民自治	安全・安心 市民自治

イ SWOT分析のまとめ



６　将来像を実現するための基本戦略

ＳＷＯＴ分析を基に、将来像「市民がつなぐ　山の湊　創造都市」を実現するための４つの基本戦略を以下のとおり定めます。

（１）　市民自治社会創造

地域内の多様性を互いに認め合う市民の一体感の醸成や価値観の共有をめざした地域内交流を進めるとともに、地方分権時代における「新たな公共」の理念に基づき、まちづくりの担い手の育成や地域計画の策定、地域自治組織、行政組織の見直しなどを市民の視点で進める「真の市民自治社会」の創造をめざします。

また、職員による地域担当制度や行政情報の公開、広報広聴活動を通じた市民ニーズの把握、協働体制の見直しを進めるとともに、外国人の増加による新たな行政需要への対応、男女共同参画社会の推進など、時代の変化に即応する市民満足度を基調とした成果重視型の行政経営をめざします。

（２）　自立創造

第二東名高速道路や三遠南信自動車道の開通、新城インターチェンジ開設などを追い風に、豊かな地域資源を活かした魅力ある産業の創造と労働・定住人口の確保に努めます。とりわけ、農林業を生命産業として再構築するための取り組みや企業誘致、新たな起業、商業の活性化を進めるため、各産業分野間の連携体制の強化を進めます。

また、潤い豊かな地域資源に囲まれた質の高い居住空間を創造するため、道路・交通・情報のネットワーク化など都市・生活基盤の整備を推進するとともに、郷土愛を育む豊かな学びを通じた地域文化の伝承、次世代人材育成を図るなど、地域間競争力を備えた地域の自立をめざします。

（３）　安全・安心のくらし創造

子どもからお年寄りまで、すべての人が日々健やかに過ごすことのできるくらしは、市民生活の根幹を成すものです。そこで市民ニーズの高い喫緊の課題として、地域医療体制の確立と緊急時及び休日夜間救急医療体制の強化を進めます。

また、少子・高齢社会を支える保健･医療･福祉が相互に連携する地域ケアシステムの確立や子育て支援、高齢者・障害者の社会参加の促進、地域内相互扶助体制の整備、大規模地震等に対する防災対策、交通安全・防犯対策等を進めるなど、安全・安心の地域社会をめざします。

（４） エコシティ創造

本市の最大の特徴である豊かな自然環境や風土を、ここに住む私たちの居住空間そのものとしてとらえ、決して都会では味わうことのできない市民共有の財産として将来に引き継ぐために、環境に軸足をおいた市民活動、行政活動を展開します。

そのため、行動の指針となる環境基本計画の策定や環境評価など環境育成型市民自治社会への取り組みを進める「エコガバナンス」、保全と共生のための市民活動を進める「エコアクション」、環境負荷の低減と循環型社会の構築に向けた「エコオフィス」等のプログラムを推進し、持続可能な環境首都「山の湊」エコシティをめざします。

7　基本戦略の柱となる市の重点プロジェクト

ＳＷＯＴ分析から抽出した、「市民自治社会創造」「自立創造」「安全・安心の暮らし創造」「エコシティ創造」の４つの基本戦略の柱となる重点プロジェクトを、以下のとおり定め、政策横断的な取り組みを進めます。

（１） 市民自治社会創造プロジェクト

ア　「地域計画」の策定

市民自治を推進する大切な一歩として、市民が地域自治組織を通じて、区域内の特性や課題に応じて、総合的かつ計画的な取り組みを行うため、地域自治組織自らが定めたまちづくりの方向性や地域の将来像、中長期（概ね５年から 10 年程度）の活動計画等を取りまとめた「地域計画」の策定を推進します。

地域計画は、これまで合併前の旧鳳来町で取り組まれた「住環境プラン」策定事業、旧作手村での「集落計画」策定事業のほか、合併後の新城市で行われている「めざせ明日のまちづくり事業」の中でも、取り組まれています。

本市では今後、計画策定や計画の達成に向けた支援に努めるほか、地域計画を持つ地域において事業を行う際には、当該地域計画の趣旨やまちづくりの方向性に充分配慮することとします。

イ　市職員「地域担当制度」の導入

「新たな公共」社会における「協働」を進めるため、地域と行政のパイプ役として、行政情報の提供と地域課題の共有、課題解決に向けた多様な提案の把握に努めると共に、「地域計画」の策定を積極的に支援する制度として、市職員による「地域担当制度」を創設します。

ウ　地域内分権と行政区の再編

市民自治社会の実現と、地域の潜在的な活力「地域力」を向上させる地域経営を進めるため、地域の特性や主体性を尊重しながら、**地方自治法基づく地域自治区の設置**（◆解説 10）、または、そこに至る過程段階での**「テーマ型地域自治区」の設置**（◆解説11）をめざすなど、地域内分権の推進を図ります。

また、行政組織の一部であり、市条例で「行政情報の伝達及び収集等の効率化を図ることを目的に設置する」と規定されている行政区ですが、同時に地域自治組織としての役割も果たしてきました。しかし、近年山間部を中心に、人口の減少や高齢者世帯の増加がみられ、行政区運営における効率性の低下や市民負担の増加が現実問題として浮上しています。さらに、全市的傾向として、行政区の規模的格差の拡大や地域自治組織としての機能（市民意見の集約、行政への提言、身近な地域課題の解決、自主的な財政運営などの機能）の低下がみられ、個々の行政区が、新たな公共の担い手としてのサービスの提供者となるには困難な状況にあることも事実です。

そこで、地域自治区の設置に向けた動きと連動して、行政区のあり方、地域自治区との関係などについての調査･研究を進め､行政区の再編を推進していきます。

エ　行政情報の共有

公平で透明性の高い行政情報の提供と共有は、行政と市民との信頼関係を高め、市民自治の基礎となる地域力の向上や新たな価値観を創出する前提条件です。市が整備した光ファイバによる情報通信基盤を活用し、迅速かつ積極的な情報共有を可能とするための**行政情報の公開ルール**（◆解説12）を定め、新たな公共を担う主体同士のフラットなパートナーシップ（協働）を推進します。

（２） 自立創造プロジェクト

ア　新城インターチェンジ周辺地区整備と産業の振興

地域の広域的な交流と連携、企業展開、産業集積を含めた新産業戦略、定住対策をめざした住環境整備等を進めるため、新城インター周辺整備事業を進めます。また、新たな産業戦略の展開については、農協や森林組合、商工会、企業など地域内の産業団体同士の連携を軸に進めることとし、この地域の主要産業である農林業の再構築と農林産物の流通拡大、豊かな自然や歴史文化を利用した観光レクリェーション産業の開発などに、より多くの市民が関わり地域力の向上が図られるよう配慮しながら進めます。

イ　情報通信基盤を活用した地域間競争力の向上

地理的な制約や市場原理等により生じる情報格差の解消を目的に、市は情報基盤（光ファイバ）の全市域への整備と接続世帯・事業所の拡大を進めます。情報通信基盤整備は、電子自治体の構築による市民サービスの向上をはじめ、行政情報の共有による市民協働と住民自治社会の実現、情報の双方向性を活用した地域産業の振興、防災対策、高齢化対策、定住促進、企業誘致など、諸課題の解消と地域力の増進を進める市の根幹的戦略であり、地方分権時代における地域間競争力の向上に努めます。

ウ　労働･定住人口の確保

少子高齢化の進行や山間部における過疎化による定住人口の減少は、地域コミュニティ活動の弱体化や企業活動をはじめとする様々な産業の担い手・就業者の確保への支障、市税の減少など、地域社会の活力の減退につながる大きな問題です。

そこで、第二東名高速道路や三遠南信自動車道の開通、新城インターチェンジ整備等に伴う企業誘致、住宅開発を積極的に誘導するとともに、子育て支援策の充実や医療、教育環境の充実、道路、公共交通、情報などのインフラ整備等による雇用環境の整備を進めます。また同時に、団塊の世代の再雇用や就農機会の拡大、外国人労働者に配慮した社会環境の充実、若者の地元定着率の向上に向けた就業支援、地域コミュニティの再生を図り、外部からの人材誘導、労働人口・定住人口の増加に努めます。

（３） 安全・安心のくらし創造プロジェクト

ア　地域医療体制の確立

常勤医師不足問題に端を発した市民病院の時間外診療受入れ制限や外来診療の休診は、東三河北部医療圏の第２次救急医療体制の弱体化と本市の地域医療に対する信頼低下という直接的な影響に加え、市の重要な政策課題である定住対策や少子化・高齢社会対策、さらには企業誘致など様々な行政分野への影響が懸念されています。

住民の安心を支える地域医療体制は、もはや地域中核病院に多くを頼ることでは解決できない時代となっています。患者の疾病状況により初期治療、急性期治療、在宅治療など必要に応じた医療提供を、地域全体で支える地域医療体制の確立が求められていると言えます。そのためには、行政は地域全体の医療体制を的

確に分析し、民間病院、診療所と地域の拠点病院としての役割が求められる市民病院との病病・病診連携を確立する努力を一層強化する必要があります。

安心医療の提供に向け、行政は、地域医師会と市民病院、さらには近隣自治体等との連携を推進することにより**地域（医療圏）完結型医療体制**（◆解説 13）を確立することが重要と言えます。

そこで、新城市民病院では、平成 18 年５月に策定された「新城市民病院経営改善アクションプラン」に基づき、①常勤医師の確保と医師の定着化（医師公募制の推進、医学奨学生制度の創設、臨床研修医の受け入れ態勢の整備、医師の待遇改善など）、②病病・病診連携の強化（東三河北部医療圏、東三河公立病院との機能分担、作手診療所との一体化、地元医師会との協調など）③病院経営の効率化（職員の経営感覚の育成、収入・支出改善対策など）などの改革を断行するとともに、職場環境の改善や組織改革、人材育成にも積極的に取り組みます。

また、併せて、市民要望の高い休日夜間診療体制の充実に向け、地域医師会並びに東三河医療圏と連携を深め、「365 日、24 時間の安心医療」の構築を進めます。

イ　地震防災対策と消防力の強化　～消防・防災協働社会の形成～

「東海地震に係る地震防災対策強化地域の指定」及び「東南海・南海地震に係る地震防災対策推進地域の指定」を踏まえ、地域社会が効果的かつ効率的な被害軽減策を講じていくため、「新城市地域防災計画」に基づく総合防災対策を推進します。とりわけ、地域の特徴でもある山間地域における急傾斜地・地すべり対策をはじめ、公共施設・個人住宅の耐震化、避難所の整備、食料・資機材の備蓄を計画的に進めるとともに、消防防災センターを活用しての意識啓発、防災訓練の計画的な実施と地域防災計画の点検・周知、自主防災組織や防災ボランティアの育成、防災行政無線等を活用した情報・広報体制の整備に努めます。

また、地域の消防力の強化のため、常備消防体制の整備と非常備消防団員の確保、設備等の整備、広域消防連携に努めます。

こうした対策を通じ、地域社会を構成する行政、市民、事業所、機関などが自助、共助、公助が果たす責務や役割を互いに認識し、一体となって取り組む「災害に強いまちづくり（消防・防災協働社会の形成）」をめざします。

ウ　子育て支援の充実　～次世代人材育成対策～

本市における少子化は、未婚化・晩婚化・出生率の低下に加え、山間部においては過疎化の進行に伴う若者層の減少が大きな要因となっています。こうした背景には、核家族化による親の支援・知恵が得られにくい育児の孤立や負担感、結

婚観や家族観の変化、家庭生活と職場の両立、同世代育児家庭の減少による育児不安、職場通勤への負担などが考えられます。

本市では、少子化対策と合わせた子育て支援を「次世代人材育成」と位置づけ、「子どもを育てる」ことを単に親の義務としてとらえるのではなく、「地域社会の義務」と考えます。そして、子どもが健康に育ち、子どもを生み育てることに喜びと安心を感じることができる地域社会を構築するため、子どもや子育て家庭を、地域社会や NPO、ボランティア、企業、行政が、世代を超えて支援する体制と既存制度の見直しに取り組みます。

また、山間地域における子育て対策については、地域ごとに策定する地域計画において、若者定住対策を地域力向上のための大きな課題として市民自ら対策を検討するとともに、行政の責務として市域の均衡ある発展を図る観点から、子育て相談や保育サービス、学校教育機会の均衡、医療機関の確保、情報基盤を活用した行政サービスの実施など、住む場所によって不安を増大させない総合的な次世代人材育成対策に取り組みます。

エ　高齢者・障害者の社会参加の促進

高齢者や障害者が安心して暮らせ、社会参加できる地域社会を築くため、保健・医療・福祉の連携をはじめ、**ユニバーサルデザイン**（◆解説１５）に配慮した暮らしやすい住環境や公共施設の整備を進めます。

また、在宅介護支援や福祉施設サービスの充実、介護保険制度における要介護者のニーズに沿った質の高いサービスの提供、障害者の自立支援などを図る一方、市民ボランティアの育成や地域における相互扶助の推進、障害者に対する意識面でのバリア解消に向けた取り組みを通じ、高齢者や障害者の社会参加、生きがい対策を進めます。

（４）エコシティ創造プロジェクト

ア　環境育成型市民自治社会の実現　～エコガバナンス～

今日の環境問題は、世界的に取り組むべき喫緊の課題として、各地で具体的な取り組みが始まっています。本市では、旧新城市役所が率先して取り組んできた環境管理の国際基準「ＩＳＯ１４００１」を発展させ、平成１８年２月に「エコガバナンス宣言」を行い全市的な環境総合活動を展開しています。

本市では今後とも、本市の最大の魅力である豊かな自然環境を背景に、環境に軸足をおいた市民活動、行政活動を展開するため、行動の指針となる環境基本計画の策定をはじめ、環境審議会活動や環境事業評価の研究、全国の自治体との交流、「環境首都コンテスト」等の取り組みを推進し、持続可能な環境育成型市民自治社会の実現をめざします。

イ　環境の保全と共生への取り組み　～エコアクション～

地球温暖化防止に向けた現時点での取り組みである「チームマイナス６％しんしろ」を市民・事業者を含めた全市的な活動へと発展させるなど、環境に配慮したライフスタイルの定着を進めます。

また、林業の再構築をはじめ、森林資源の多角的利用の促進、保養やレクリエーションの場としての活用など、森林の持つ公益的機能の拡大に努めるほか、水辺環境の水質保全活動、生態系調査活動、市民環境講座等、自然を学び親しむ取り組み通じ、環境の保全と共生に向けた市民意識の高揚に努めます。

ウ　環境負荷の低減と循環型社会の構築　～エコオフィス～

環境負荷の低減や省エネルギー、循環型社会の構築に向け、事業所や家庭におけるごみの減量化、資源の再利用・再資源化を推進します。

とりわけ、ごみの発生抑制に向けた「エコショップ認定制度」や生ごみの堆肥化、再利用に向けたフリーマーケットの開催支援を進めるほか、太陽光発電システムなどの新エネルギーの普及へ向けた助成や情報提供、ごみの不法投棄や公害の未然防止、減農薬や有機肥料による農業生産など、市民、事業所、行政の連携による環境にやさしい循環型社会の構築をめざします。

８　行政経営の基本方針　～行政経営の原則と分野別方針～

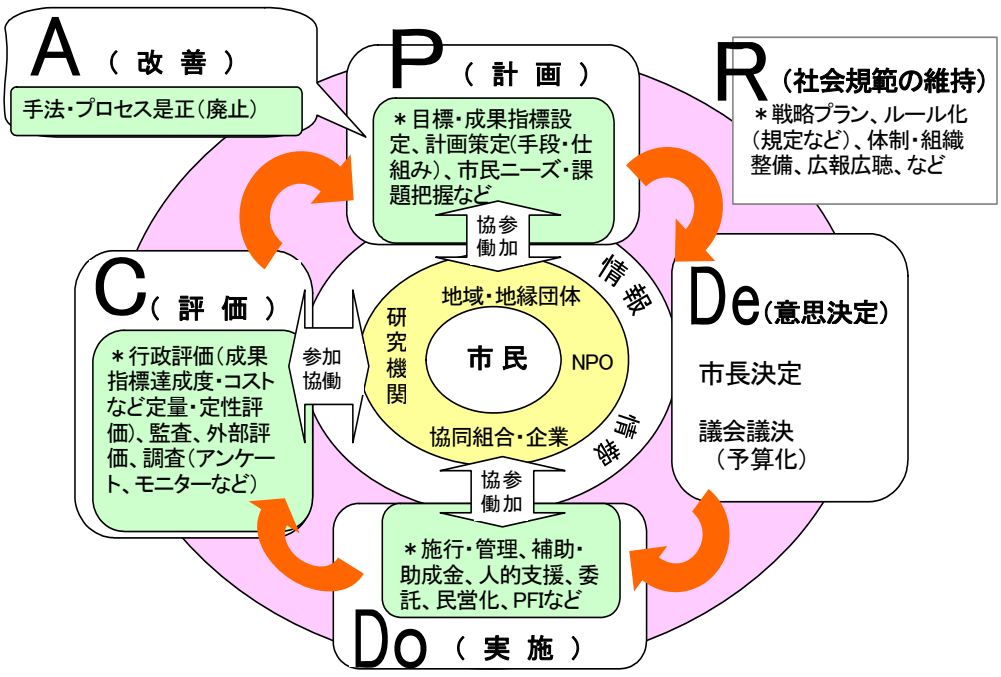
市民から付託された「財源配分機能」をはじめとする行政経営の方針を共有するために、行政経営の原則と経営資源である財政、組織、人材、情報の分野における基本的な経営方針を示します。

（１）行政経営の原則

行政経営の原則は、総合的かつ計画的で、公平性と透明性が確保され、市民満足度の高い行政経営を進めることです。新城市の計画や施策は、すべて総合計画によることを基本とし、最少の経費で最大の行政効果をあげるため、経営資源である「財政」「組織」「人材」「情報」の効率的配分に努めます。また、市民満足度を基調とした成果重視型の行政経営への転換を図るため、マネジメントサイクルによる行政経営を全ての行政活動の原則とし、Plan（計画）・Do（実施）・Check（評価）・Action（改善）の各段階での市民参加や協働、情報公開(共有)、市民ニーズの把握に努めるとともに、行政評価手法の確立、行政評価と人事評価の融合など、サイクルを正常に循環させるためのシステムの導入・確立を進めます。

また、効率的でより満足度の高い行政経営の基盤となる市民自治社会の実現のため、部局別予算配分制度に代表される行政組織内分権と合わせ、地域内分権（市民、地域、市場への分権）を進めます。

図 ７　公共サービス事業のマネジメントサイクルにおける「公」と「共」の領域



※「公」の領域：DECIDE（意思決定）、RULING(社会規範の維持）
　　行政が実施することが最も効果的で有効な事務分野
※「共」の領域：PLAN（計画）、DO（実施）、CHECK（評価）、ACTION（改善）
　　「多様な主体に参加する市民」と行政との協働で進める分野
※RULING(社会規範の維持）
　　マネジメントサイクルを維持･定着させるための仕組みづくりの分野

（２）成果重視型マネジメントへの転換のためのプログラム

前頁で、今後の行政経営の原則とした「市民満足度の向上を基調とする行政経営への転換」を図るため、マネジメントサイクルの維持・定着に向けたプログラムを推進します。

ア　行政経営への市民参加（協働）

行政経営のマネジメントサイクルの各段階における市民参加は、「多様な市民ニーズや意見の把握」という行政側からの理論で捉えられてきましたが、市民自治社会における市民参加は、「地域の公共的課題の解決に向けて、市民が行政や社会に対して何らかの影響を与えようとする行為」といえます。主権者である市民が行政情報を共有し、行政経営に参加する機会を、日常の行政活動に定着させます。

イ　進捗管理システムの構築

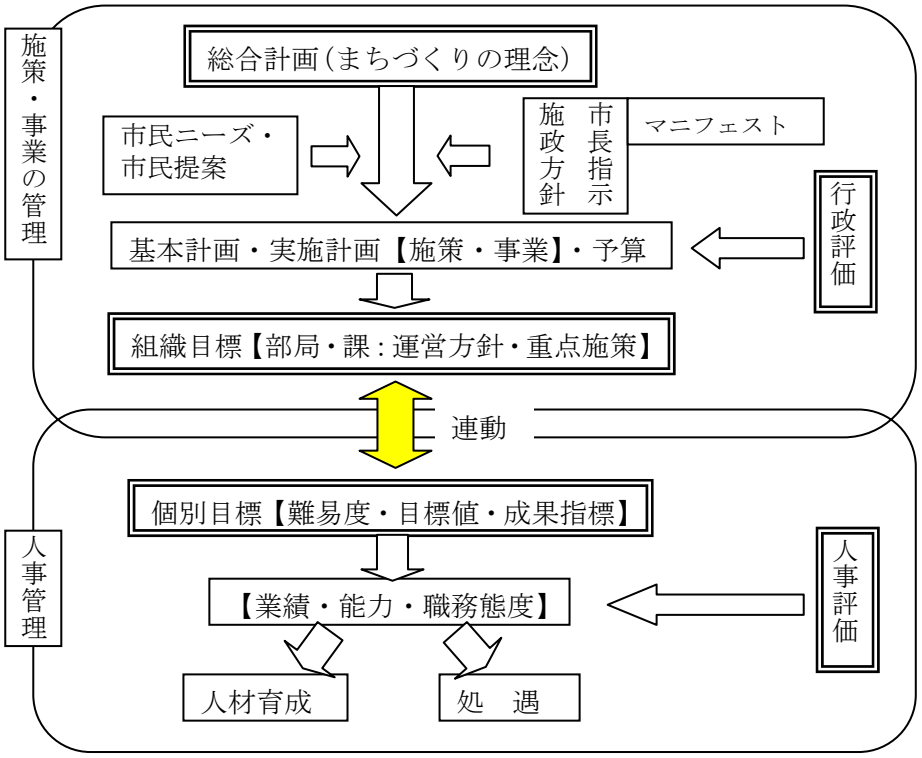
行政評価は、政策・施策・事務事業について、事前・事中・事後の様々な機会をとらえ、一定の基準や指標を持って、その妥当性や達成度、成果を判断するプログラムです。そこで、行政評価制度の定着に向けたプログラムの一環として、総合計画の施策ごとの**「成果目標」**及び成果目標を達成するための事務事業の有効性・進捗を管理する**「成果指標」**を常に公表することとし、総合計画に登載された各種施策・事業の目的や進捗状況を市民が理解し、管理できるシステムを構築します。

また、行政の部局ごとに、総合計画の理念やマニフェストをはじめ、実施計画や毎年度の予算編成、施政方針を踏まえた組織目標（運営方針と重点施策）を作成し、市民に公開することで、部局別予算配分制度と合わせた行政組織内分権の推進と市民及び行政内部（部局間）における情報共有を図ります。

ウ　行政評価と人事評価の連動

総合計画の施策目標や行政評価による部局や課ごとの組織目標を達成するため、人事評価制度の勤務評定において、個々の市職員が組織目標を基にした個別目標を設定（◆解説16）する制度を導入します。行政評価と人事評価を融合することで、市職員の能力開発や勤務意欲の向上をはじめ、組織目標の効果的・効率的達成、業務間の優先順位の明確化、業務品質の向上、組織内コミュニケーションの向上が図られ、個々の市職員が個別目標を達成することによって、組織目標の達成につながる仕組みを構築します。

図 ８　行政評価（施策・事業の管理）と人事評価（人事管理）の連動



（３）経営資源の分野別方針

ア　財政　　～財政運営～

マネジメントサイクルによる効率的な行政経営を行う中で、最も根幹となる要素が財政運営です。社会経済情勢が激しく変化し、本格的な地方分権時代を迎えるなか、新城市が将来にわたって自立し発展していくには、健全で持続可能な財政運営が不可欠です。すべての市職員がコスト意識を持って無駄を省くとともに、常に中・長期的な財政計画（推計）を定め公表し、財源の確保と効果的な財源配分、市民を交えた目標管理、施策・事務事業評価に基づく施策・事務事業の選択と優先度の明確化を図ります。

とりわけ、歳入の根幹である市税収入の確保と公共サービスに対する適正な受益者負担、人件費を含めた経常経費の削減、事務事業の見直しを進めるとともに、資金調達方法や投資事業を研究・整備し、市民生活に必要不可欠なサービスが安定的に供給され、社会情勢の変化に迅速に対応できる健全な財政運営をめざします。

イ　組織　　～行政改革と行政組織～

地方分権時代に呼応した市民自治社会の構築に向けて、市民、議会、行政による協働のまちづくりを原則に、市民の視点に立った行政経営をめざします。

そのため、総合計画に基づき行われる施策の目標を具体的に示し、成果指標による進捗管理を行うことで、市職員だけでなく市民が評価できる仕組みを作るほか、補助金や交付金の目的や使途についても検証できるように努めます。

組織については、市民ニーズに迅速に対応できるよう、人員の適正配置と組織内の分権を進め、縦割りの弊害を排除する部課間の連携を進めます。

ウ　人材　　～人材育成～

人事制度を行政経営に活かすためには、市職員が管理から経営へと意識を転換し、常に問題意識を持って事務・事業を改善する組織に生まれ変わることが必要です。

そのためには、市職員のやる気が活かされ、成果が適切に評価される人事評価制度の導入や市職員が自発的に研修制度を活用するなど、市職員の能力を経営に活かす人材育成を進めます。

エ　情報　　～情報発信と共有～

市民参加や協働、市民自治を進めるには、行政情報が分かりやすく公開されていることが前提となります。市民の知りたい情報が常に得られるよう、情報基盤を活用した情報の発信、会議等の傍聴や議事録の公表など、方針決定に至るプロセスをわかりやすく公開するよう努め、行政情報の共有を図るとともに、市民が意見を述べる機会を保障することで、市民に便利で透明性の高い行政経営を進めます。

第３章　計画を推進するために

１　市民自治社会をめざす市民・議会・行政の視点

今回の総合計画は、「新たな公共」の視点（Ｐ６：第２章）に基づき、まちづくりの「役割分担を明確にし、地域の自治力を高め、真の市民自治社会を実現するための計画をめざす」としています。そのため、市民（市民及び企業、ＮＰＯ、市民活動団体）、議会・議員、行政（市長及び市職員）、それぞれが、「市民自治社会」実現を推進する主体として、役割を果たす際の視点を明らかにします。

（１）　市民及び企業、ＮＰＯ、市民活動団体の視点

〇市民

自分の生き方や家族を大切に考えることを基本にしながらも、自分や家族の幸せの土台である社会を住み良くするために、市民自治社会の主権者として地域における役割を分担するよう努めることが大切です。

また、新たな公共の担い手として、社会への問いかけ、社会からの問いかけに応答することが求められています。

〇企業

事業活動を通じ、社会の発展に寄与し、他の公共の担い手との協働や社会貢献活動など、地域の一員として役割を果たすことが求められています。

〇ＮＰＯ、市民活動団体

それぞれの団体の目的や特徴、技術（ノウハウ）を活かし、地域の課題の解決に協力するほか、市民の活動の場、生きがいの場、また、きめの細かな公共サービスの担い手として役割を果たすことが求められています。

（２）　議会・議員の視点

行政運営が適切かつ効率的に行われているかを調査・監視し、市の重要な意思決定を行うとともに、議会の議論を通じて市政の課題と選択肢を市民にわかりやすく提供するなど、主権を有する市民を代表した役割を果たすことが求められています。

（３）　行政の視点

〇市長

市民の代表者として、市民生活の向上を図ると共に、行政経営の責任者として深い倫理性をもって健全な行財政運営を確立します。また、広報公聴等を通じた政策の開発とその実現に責任を負うとともに、行政組織の責任者として、行政需要に対応する組織・体制の確立と職員の能力開発・知識向上のための機会を保証します。

〇市職員

市民主体のまちづくりを支える事務局であり、地域最大の公共サービスの提供者であることを認識し、地域のまちづくり活動に積極的に参加するなど、常に市民ニーズを把握し、市民の立場に立ったまちづくりを推進します。

また、自身の能力開発に努め、常に向上心をもって最小の経費で最大の効果を発揮できる質の高い政策形成を進めるとともに、市民満足度を基調とする成果重視型の行政運営を推進します。

２　計画の進捗管理

（１）　市民ニーズの把握と市民意向調査

行政活動や公共サービスに対する多様な市民ニーズの把握を行うため､「市長への手紙」や行政区からの要望、行政懇談会、地域審議会、パブリックコメント制度などの既存制度の充実と市民提案の機会拡大に努めます。

また、公共サービスや事業・施策に対する満足度や成果目標の達成度の把握を行うために､市長任期ごとに行う基本計画･実施計画の定期的な見直しに合わせ、市民意向調査を実施します。

（２）　市民委員会の設置

総合計画に掲げた各事業・施策の成果目標や成果指標の進捗状況やマネジメントサイクルに基づく行政経営の定着状況を管理するため、総合計画審議会の委員経験者を含めた市民による「総合計画市民委員会（仮称）」を設置し、市民による総合計画の進捗管理を行います。

（３）　財政計画の公表

市の経営資源である財政状況や配分方針を市民と共有し、計画的な財政運営を図るため、毎年度の財政状況を公表します。また、基本構想の期間（平成 20 年度から平成 30 年度）における財政推計を毎年度作成し、基本計画前期・中期・後期ごとの区分における財政計画を、施策・事業シートと合わせて公表します。

（４）　施策・事業シートの作成

総合計画の実効性を確保するために、４年ごとの基本計画の見直し時期を含めた毎年の予算編成作業に連動して、施策ごとに各年度の事業内容、事業費、財源内訳、成果目標・成果指標及び達成度、マニフェストでの位置づけ等々を記載した施策・事業シートを作成し、施策・事業の有効性や優先度を、「総合計画」「行政改革」「財政」「人事（定数）」「環境」の観点から検討するためのヒヤリング（主要事業及び政策形成ヒヤリング）を行います。

（５） 総合計画と財政計画の連動

ヒヤリング及び市長決裁を経て、優先度を明らかにした基本計画に登載された施策・事業を、着実に当該年度の予算編成に反映し、必要経費を予算編成に組み込むこととし、総合計画と予算編成・財政計画の連動を図ります。

なお、毎年度の予算編成時に行う評価に基づく、施策・事業の見直し、追加・入れ替えを行う際には、事前に総合計画市民委員会へ諮ることとします。

（６） 市民ワークショップ・シンポジウムの開催

地域計画に基づくまちづくり活動や行政との市民との協働の実践など、市民自治を推進するための実践や成果、課題を市民で共有することを目的に、総合計画市民委員会が運営する市民ワークショップやシンポジウムを定期開催することとします。

＝＝用語の解説＝＝

◆解説１　地方自治法第２条第４項の規定　【P1】

「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」と規定されています。

◆解説２　三位一体改革　【P2】

平成 14 年 6 月に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2002（骨太の方針第二弾)」で示された国庫補助金の改革、地方交付税改革、税源移譲を含む税源配分の見直しからなる財政構造改革の通称。

◆解説３　ナショナルミニマム　【P2】

国が国民に対して保障する最低限の生活水準。国土の均衡ある発展をめざす代名詞として使用された。

◆解説４　地方分権改革推進委員会　【P2】

平成 18 年の地方分権改革推進法に基づき設置された内閣府の諮問機関。

◆解説５　補完性･近接性の原理　【P2】

地域でできることは地域で行い（住民自治)、できない部分を行政が補い、さらに県・国が補うという自治の原理。第一儀的には、最も身近な市町村が補うことが近接性の原理。

◆解説６　「団体自治」と「住民自治」の理念【P3】

団体自治は、地方自治が国から独立した一定の領域を基礎とする団体に委ねられ、国から独立した自らの意志に基づいて行政を行うこと。一方、住民自治は、住民、又はその代表者が地方自治に参加し、自らの責任と意思によって公共の事務を処理運営すること。憲法第92条に規定される地方自治の本旨とされる。

◆解説７　スローフード　【P4】

ファーストフードの大量生産の画一的な味に対抗し、各地の環境や文化に即した多彩な食材や味覚をいう。各地で小規模生産者の保護、子ども･消費者の味覚教育など地域の食文化を守り育てることに合わせ、地域振興の戦略として期待されている。

◆解説８　成果目標と成果指標　　【Ｐ７】

これまでの行政は、予算の額や活動実績を重視してきましたが、これからは、行政活動を行うことでどのような効果が期待できるのか、その期待される理想的な姿である「成果」を重視した行政への転換を図ります。

そのため、施策ごとに成果目標を設定し、さらに目標達成に向けた進捗を確認するための指標として、事務事業ごとの「成果指標」を設定。これらを合わせて体系的に公表することで、「市民の視点」による管理を行います。

◆解説９　マネジメントサイクル　【P9】

組織運営における品質管理のための経営手法で、一般には計画(plan)、実行(do)、評価(check)、改善(act)のプロセスを順に実施し、また計画に戻る螺旋(らせん)状の循環サイクル。今回の総合計画では、意思決定(Decide)と社会規範の維持(Ruling)を加えた。

◆解説 10　地方自治法第２０２条の４に基づく地域自治区　【P21】

「市町村は、市町村長の権限に属する事務を分掌させ、及び地域の住民の意見を反映させつつこれを処理させるため、条例で、その区域を分けて定める区域ごとに地域自治区を設けることができる。」（地方自治法第２０２条の４）

本制度は、平成 15 年 11 月の地方制度調査会答申を受けて、翌年 5 月の地方自治法の改正により制度化されたもので、基礎自治体内における市民自治の充実や行政と市民との協働のための新しい仕組みとして、「**①住民の身近なところで住民に身近な事務を処理する機能、②住民の意向を反映させる機能、③行政と住民等が協働して担う地域づくりの場としての機能を有する組織**」として位置づけられています。

また、地域自治区は、市長が選任する区域内の住民で構成される地域協議会とその事務を掌る事務所からなり、設置する場合は、市の全域に設置することとなります。地域協議会は、市長･市の機関からの諮問又は必要な事項について審議し意見するほか、条例で定める施策に関する重要な事項で地域自治区内に関するものを決定･変更する場合は、あらかじめ地域協議会の意見を聞かなければならないなどの地方自治法上の規定があります。

地方自治法に基づく地域自治区としては、豊田市、浜松市をはじめ、全国に 15 団体、91 地域自治区（平成 18 年 7 月現在）が設置されています。

◆解説 11　「テーマ型地域自治区」　【P21】

地方自治法に基づく地域自治区が市長の事務を分掌するのに対し、そこに至る過程段階の新たな地縁をベースとした地域自治組織として、地域内における特定の共通テーマ（課題）を解決するための**「テーマ型地域自治区」の導入**を合わせて検討します。現状では、従来からの行政区の再編をもって、地方自治法上の地域自治区に移行するのはやや性急であり、市民自治意識の醸成に向けた実践の場として、可能な限り、権限と財源を移譲する制度の構築をめざします。

◆解説 12　行政情報公開のルール　【Ｐ21】

行政情報の公開とは、行政活動の過程や成果、課題についての情報を、市民をはじめとする「公共の担い手」へ提供し共有することです。つまり、「公開＝提供・共有」の視点であり、提供の手段・時期等の選択が極めて重要であることを認識し、最も効果的な方法で行う必要があります。

会議等は、常に原則公開とし、事前に開催目的や日時等が公に周知されてこそ「公開」であることを認識します。また、方針決定（答申）に至るプロセスを明らかにするため、全て議事録を作成し、会議資料と合わせ原則公開するよう努めます。

その他、会議等に関わらず、市勢動向、施政方針、市の財政状況、補助金や交付金の交付基準等、市民との協働を推進する上で共有するべき情報については、開示請求の有無によらず、行政の責任において迅速かつ積極的に公開するよう努めます。

◆解説 13　地域完結型医療体制　【Ｐ23】

患者の生活圏内で、患者の求める医療を提供する医療体制。

◆解説 14　地震防災対策強化（推進）地域の指定【P23】　注：新城市は合併に伴う告示日

地区・指定	東海地震防災対策強化地域	東南海・南海地震防災対策推進地域
新城市	平成１８年　４月　３日	平成１８年　４月　３日
旧新城市	昭和５４年　８月　７日	平成１５年１２月１７日
旧鳳来町	平成１４年　４月２４日	平成１５年１２月１７日
旧作手村	平成１４年　４月２４日	平成１５年１２月１７日

◆解説 15　ユニバーサルデザイン　【Ｐ24】

空間づくりや施設などを作るにあたり、高齢者・障害者のみならず、あらゆる人々が利用しやすいデザインを初めから取り入れていこうとする考え方。

◆解説 16　個別目標の設定　【Ｐ27】

個別目標の設定は、上司面談（職場ミーティング）を通じて、組織目標を基とする目標の設定と目標ごとの難易度の設定を行い、課内・部局内調整によって決定します。決定された個別目標は、毎年度、実績・達成度を自己評価し、上司面談により報告するとともに、上司による人事評価（勤務評定）を行います。

組織目標が、予算や基本計画・実施計画に登載された施策や事務事業の行政評価（達成度・進捗度）によって変われば、個別目標も変更となります。