

# 第二次佐久市総合計画 「はじめに」骨子案

---

---

平成 2 8 年 月



佐 久 市



# **1 総合計画の概要**

策定方針から

## **(1) 策定の目的**

・平成17年4月1日、佐久市・臼田町・浅科村・望月町の1市2町1村が合併して、誕生した新「佐久市」では、旧4市町村の一体性の確保や地域の均衡ある発展を図るための「新市建設計画」に基づき、第一次佐久市総合計画の将来都市像「叡智と情熱が結ぶ、21世紀の新たな文化発祥都市」の実現に向けたまちづくりを推進してきた。

・人口減少の急速な進展や社会経済情勢の変化に的確に対応して、今の世代だけでなく、将来の世代も「暮らしやすさ」が実感できるとともに、持続的に発展できるまちづくりを総合的かつ計画的に進める必要があることから、新たな総合計画を定める。

## **(2) 計画の性格**

・総合計画は、佐久市の目指す将来のまちの姿や、その実現のために必要な基本的施策を明確に示すもの

・佐久市の施策を展開する上での最上位計画に位置付けられ、分野別個別計画は、その策定に当たって総合計画との整合を図るとともに、分野別個別計画は各分野において総合計画の具体化を図るものとする。

・中期的な人口減少対策については、「佐久市まち・ひと・しごと創生総合戦略」が総合計画に先行して策定されたことから、総合計画に策定に当たり施策の反映を行った。

## **(3) 計画の名称**

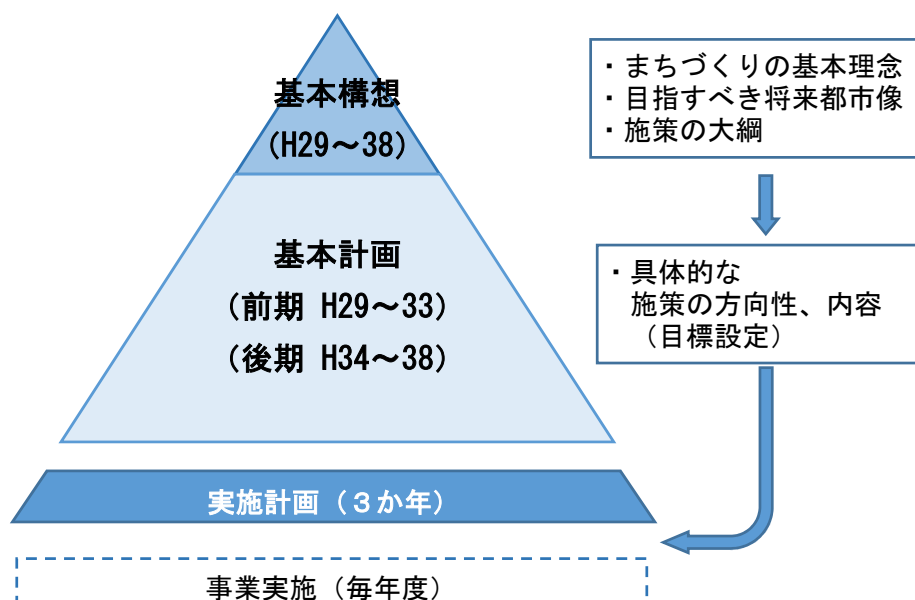
・「第二次佐久市総合計画」とする。

#### (4) 計画の構成

##### ア 計画の構成

・次のとおり、「基本構想」、「基本計画」、「実施計画」により構成するものとする。

	内容	計画期間
基本構想	時代の潮流や本市の特性を踏まえ、10年先の将来に向けてのまちづくりの基本理念と目指すべき将来都市像を明らかにし、それを実現するための施策の大綱を定めた長期的なまちづくりの指針とするもの	10年間 (H29～38)
基本計画	基本構想の施策の大綱に基づき、その基本理念と将来都市像を実現するために、実施すべき具体的な施策の方向性と内容を示した計画 社会経済情勢の変化や新たな市民ニーズに対応するため、5年経過後に後期基本計画を策定	5年 (前期：H29～33) (後期：H34～38)
実施計画	基本計画に定められた施策に基づき、事業を計画的かつ効果的に推進するため、翌年度から始める3年間を対象とする短期的、具体的計画	3年間 (毎年度見直し)



**(ア) 市民にとって分かりやすい計画づくり**

可能な限り目標の明確化と成果指標の数値化を図り、達成状況や成果に基づく検証・評価を公表するとともに、市民の目線に立った分かりやすい計画づくりを行う。

**(イ) PDCAサイクルによる継続的な改善が可能な計画づくり**

施策目標を盛り込むとともに、施策評価等による進行管理が可能な計画内容とすることで、Plan（計画）、Do（実施）、Check（評価）、Action（改善）の4つの視点に基づくPDCAサイクルの循環による継続的な改善を図ることができる計画づくりを行う。

**(ウ) 10年を振り返り、10年先の飛躍につながる計画づくり**

合併からの10年、第一次佐久市総合計画からの10年を検証して的確な現状把握を行うとともに、合併特例措置の縮減による財源的な厳しさの中で限られた財源・人材等の資源を最大限に活用し、健全財政に配慮した計画的・効率的な行財政運営を図るため、施策の「選択と集中」により10年先の飛躍につながる計画づくりを行う。

## **2 佐久市の概要**

策定基礎資料・人口ビジョンから

### **(1) 位置・自然**

- ・長野県の東部（東信地域）で、佐久平に位置する。
- ・北に浅間山、南に八ヶ岳連峰を望み、蓼科山・双子山（八ヶ岳中信高原国定公園）、荒船山（妙義荒船佐久高原国定公園）に囲まれ、千曲川が南北に貫流する自然環境に恵まれた高原都市
- ・市域は東西32.1km、南北23.1km、面積は423.51km<sup>2</sup>
- ・盆地に位置し、気温の較差が大きく降水量が少ないなど、典型的な内陸性気候を示す高燥冷涼地  
特に、年間を通して晴天率が高く、国内でも有数の日照時間が多い地域

### **(2) 歴史・沿革**

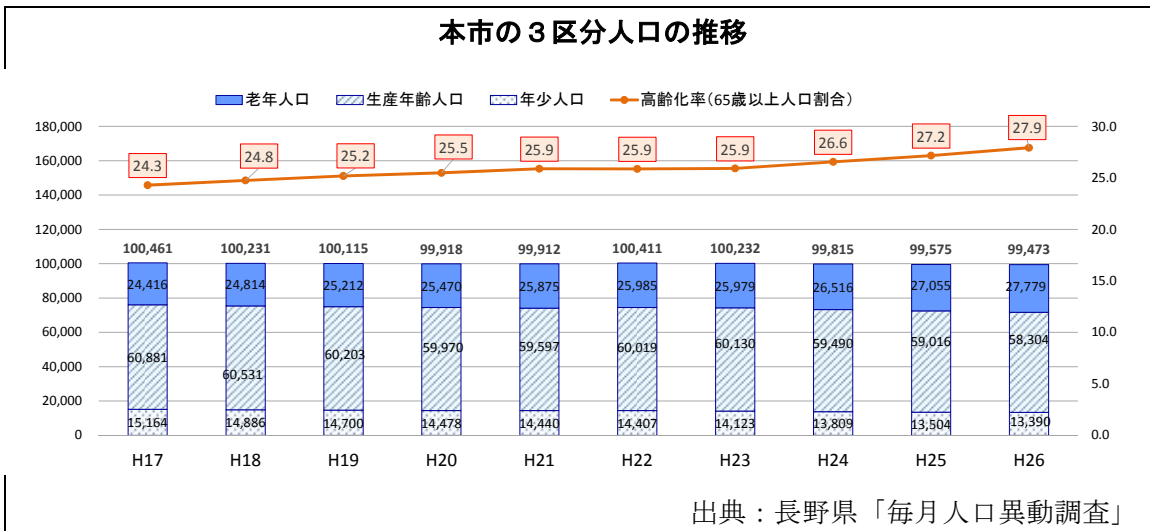
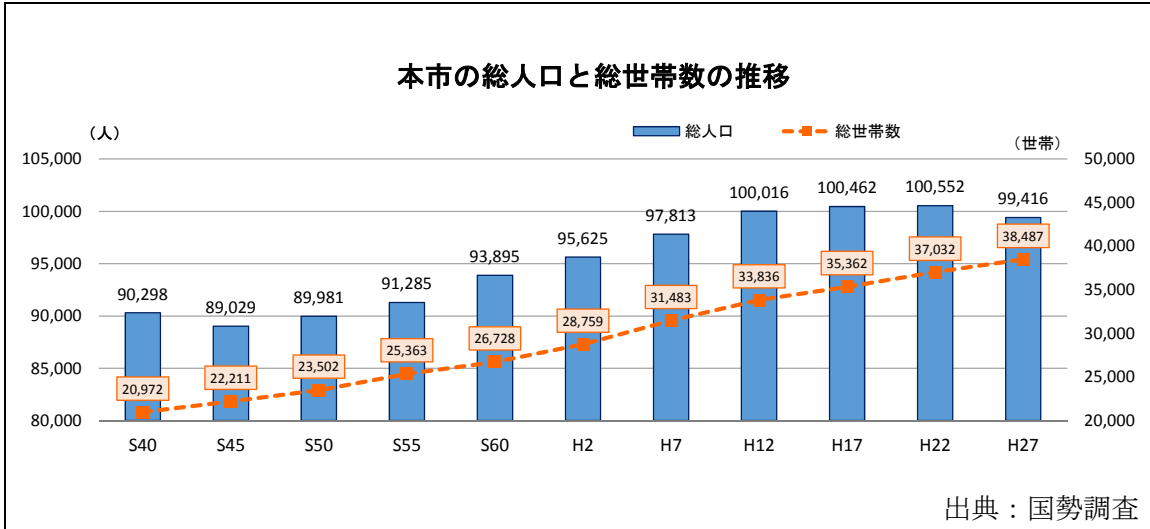
- ・市内では、数多くの原始・古代の遺跡が発掘され、古くから人々が暮らしていたことが立証されている。
- ・江戸時代に五街道の一つとして整備された中山道の各宿場町はにぎわいを見せ、佐久甲州道と合わせて交通の要衝の役割を果たすとともに、様々な文化が生まれ育った。
- ・近年は、北陸新幹線、上信越自動車道、中部横断自動車道などの高速交通網が整備に伴い、まちの姿も大きく変わってきている。

### **(3) 人口** (H27 国勢調査確定値公表後に速報値から修正予定)

- ・平成27年の人口は99,416人、世帯数は38,487世帯  
平成22年比べて、人口が1.2%減、世帯数が3.9%増  
昭和45年以降、増加傾向で推移した人口が、45年振りに減少に転じた。  
老年人口（65歳以上）は、□□人で高齢化率は、□□.□%
- ・平成27年の出生者数は□□人で減少傾向にあり、合計特殊出生率は□□
- ・人口の構造を見ると、長野県全体の傾向と同じく、20代の人口が男女ともに少なく、高校卒業後の進学・就職において、東京などの都市部に若者が流出していることが影響していると考えられる。

・人口の増減を見ると、自然動態では、平成14年から死亡数が出生数を上回る自然減の状態が続いており、減少幅は徐々に広がっている。

合併後の社会動態では、平成17年から転入者が転出者を上回っている社会増の状態が続いているが、転入、転出する者の数は双方減少している。



(※国勢調査結果公表に合わせて更新予定)

#### (4) 土地

・地目別面積で見ると、市域面積の約40%が山林、約20%が農地、約6%が宅地  
宅地面積が増加傾向にある。

#### (5) 産業

・産業別の就業人口では、製造業、卸売業・小売業に従事している者が多い

・農業では、良質米の産地であるほか高原野菜や花き、果樹の生産も盛んに行われているが、年々生産額は減少しており、農家数・農業就業人口数はともに減少している。

・水産業では、「佐久鯉」が地域団体商標登録され、佐久のブランドの一つとなっている。

・工業では、食料品、電子部品、電気機器、輸送用機会器具製造業などの業種を中心に操業されているが、製造品出荷額は減少傾向ある。

・交通の利便性や災害の少なさといった特徴を生かして、市内工業団地への企業誘致を進めている。

・商業では、地域密着型の個性的商店街を目指した取組が進められる一方で、大型店舗立地による商業集積が進み、周辺からの消費者を集めているが、近年、店舗数・売り場面積ともに減少している。



### 3 佐久市を取り巻く環境の変化

#### (1) 時代背景の変化

##### ア 少子高齢化、人口減少の急速な進展

- ・日本の人口は平成27年国勢調査において、大正9年の調査開始以来、初めて減少に転じた。
- ・国立社会保障・人口問題研究所の推計によると、減少スピードは、今後加速度的に高まり、2020年代初めは毎年60万人程度の減少が、2040年代頃には毎年100万人程度の減少スピードまで加速化するとされている。
- ・特に、計画期間の2025年（平成37年）には、全国で団塊の世代が全て後期高齢者となり、我が国の3人に1人が65歳以上、5人に1人が75歳以上という本格的な高齢化社会を迎えることになる。
- ・同じ推計によると、佐久市の人口も平成52年には86,000人を下回り、平成72年には71,000人を下回るとともに、老年人口比率は、平成72年で38.0%まで上昇すると推計されており、佐久市でも本格的な少子高齢化、人口減少時代を迎えることになる。

##### イ 価値観、ライフスタイルの多様化

- ・高度成長期、安定成長期を経て、物の豊かさよりも心の豊かさを重視する意識が高まっている。
- ・高速交通網の発達や情報通信技術の発達により、二地域居住や時間や場所にとらわれずに働くテレワークのような様々な暮らし方、働き方の選択を自由に行える社会環境になっている。
- ・一方、人口の流動化や核家族化の進展、深いつながりを求める意識の低下などにより、人間関係や地域社会への関わりが希薄化しており、地域社会のコミュニティ機能が低下しているところもある。
- ・情報通信技術の進展とスマートフォンなどの情報通信機器の急速な普及によって、時間や空間の制約を受けずにインターネットが利用できるようになったことは、ライフスタイルや社会経済活動に大きな変化を与えた。

- ・高度情報化の普及と進展は、生活の利便性を高めた反面、インターネットを悪用した犯罪の増加や個人情報の流出といった新たな社会問題を引き起こしている面もある。
- ・これらの変化の激しい社会において、地域社会、地域経済の将来の担い手となるひとづくりが一層重要

## **ウ 安心・安全を求める意識の高まり**

- ・平成23年の東日本大震災、長野県北部の地震災害、平成26年の大雪災害、御嶽山噴火災害、長野県神城断層地震災害、平成28年の熊本地震災害といった相次いだ大規模災害の発生から、暮らしの安心・安全を求める意識が高まっている。
- ・また、年金・医療保険等の社会保障制度に対する将来の不安や、急増する特殊詐欺などの社会不安も高まっており、社会の安心・安全を求める意識が高まっている。

## **エ 経済のグローバル化**

- ・経済のグローバル化の進展や、中国、インドなどの新興国の台頭により、国内産業は厳しい国際競争にさらされている。
- ・また、TPP（環太平洋パートナーシップ）協定を始めとする貿易自由化の動きは、輸出産業においてメリットとなる反面、輸入農産物の増加によって、国内農業に影響を与える可能性もある。
- ・世界経済を見ると、平成20年のリーマンショックに端を発した世界同時不況、平成22年の欧州債務危機等による危機的状況からは、回復の兆しが見られたものの、近年では中国経済の減速や原油安等により、不安定な状態が続いており、飛躍的な経済成長が期待しにくい状況にある。
- ・国内では非正規雇用比率が増大し、所得・労働条件の格差が社会問題となる中、平成20年の世界同時不況以降は、製造業における非正規労働者の削減が行われるなど、深刻な雇用情勢が続いている。

## **オ 地球環境問題、エネルギー問題の深刻化**

- ・経済のグローバル化や不安定な世界情勢によって、地球規模の環境問題やエネルギー問題は、一国だけでは解決できない複雑なものとなっている。
- ・世界平均気温は、1880年から2012年までの間に、0.85℃上昇しており、

長期的に上昇し続ける傾向にある。1997年のCOP3（国連気候変動枠組条約第3回締結国会議）で採択された京都議定書では、先進国全体で温室効果ガス排出量を5%削減する目標を掲げたが、アメリカの離脱や中国、インドなどの新興国からの排出量急増などによって、世界規模での二酸化炭素排出量抑制は実現できなかった。2015年のCOP21（国連気候変動枠組条約第21回締結国会議）で採択されたパリ協定では、気温の上昇を産業革命前に比べて2℃未満に抑えるなど京都議定書以来の新しい温暖化対策の枠組みを定めることができたが、先進国と発展途上国がいかに足並みを揃えて温暖化対策を進めるかなど課題も多い。

- ・地球温暖化は世界規模の問題だが、異常気象による自然災害の発生、農業生産や熱中症、感染症といった健康へのリスクといったより身近な問題への影響もあり、世界規模の取組だけでなく、自分達の暮らしを守るためにも節電などの一人ひとりができる取組を進めることが重要

- ・東日本大震災以降、発電のためのエネルギー源において石油などの化石燃料の依存が高まっているが、エネルギー自給率の向上、安定的なエネルギー供給、温室効果ガス抑制などの観点から、太陽光発電、マイクロ水力発電などの新エネルギー（再生可能エネルギー）のさらなる利用が求められている。

## **(2) 地域背景の変化**

### **ア 「佐久市まち・ひと・しごと創生」の始まり**

- ・人口減少を克服するため、佐久市に「しごと」をつくり、「しごと」が「ひと」を呼び、「ひと」が「しごと」を呼び込む好循環を確立するとともに、好循環を支える「まち」に活力を取り戻す「佐久市まち・ひと・しごと創生」によって、佐久市に住む全ての人が安心して生活を営み、子どもを生み育てられる社会をつくり出すために、平成27年10月に「佐久市まち・ひと・しごと総合戦略」を策定した。
- ・総合戦略に基づき、「若い世代の希望をかなえ、選ばれるまち」を実現するために、第三子以降保育料無料化、妊産婦医療費無料化などの新たな取組が始まっている。

### **イ 高速交通網のさらなる拡充と新たな流れ**

- ・平成27年に長野ー金沢間が開業した北陸新幹線や、平成22年度に佐久南インターチェンジまで開通した中部横断自動車道は佐久市への新たな人や企業の流れを生み出している。
- ・北陸新幹線は平成34年度には金沢ー敦賀間の開業が、中部横断自動車道は平成29年度に八千穂インターチェンジ（仮称）までの開通が予定されており、佐久南インターチェンジ出入口に建設された佐久南交流拠点施設などを拠点として新たに佐久市とつながることとなる地域とのさらなる交流の拡大が期待される。

### **ウ 健康長寿のさらなる推進に向けた動き**

- ・平成22年の市区町村別平均寿命において、男女ともに全国上位20位以内に入ったように、佐久市ではこれまで市民による地域活動や地域医療の充実によって、全国有数の健康長寿を実現してきた。
- ・これまで健康長寿を支えてきた食生活を始めとするライフスタイルが大きく変化する中で、20年後、30年後も健康長寿であり続けるために、保健予防活動を中心に新たに明らかになった課題を克服するための「新しい保健の推進」といった健康長寿のさらなる推進に向けた取組が始まっている。
- ・また、これまで以上の高齢化が進む中で、高齢者の誰もが、住みなれた場所で安心して生活を継続するための「地域包括ケア」の取組も進められている。
- ・地域医療では、初期救急から3次救急医療までの安定供給を図り、市民生活の安心を

確保するためには、医療機関の明確な役割分担のもとで医療提供がなされる地域完結型医療体制の構築が求められている。

市立病院としての浅間総合病院の整備及び佐久地域の中核的な医療施設である佐久総合病院の再構築支援や、医療機関同士の密接な連携体制の構築などの取組が進められている。

## **エ 新しく生まれた世界とのつながり**

・平成19年度に友好都市協定を締結したエストニア共和国サク市との交流は、平成28年からそれぞれの市の将来を担う子ども達の相互交流が始まった。また、平成32年の東京オリンピック・パラリンピックでは、佐久市がエストニア共和国の「ホストタウン」として大会に参加する海外選手と市民との相互交流が行われるなど、新たなつながりが生まれつつある。

・保健、医療の分野では、タイ、ベトナムの大学教員が佐久大学で高齢者介護を学んだり、インドネシアの医師が佐久総合病院佐久医療センターで医療を学ぶような、佐久市の特徴である「健康長寿」からの新たな世界とのつながりが生まれている。

このつながりを生かして佐久市の「健康長寿」を世界に広げていこうという新しい動きも始まっている。

・観光の分野では、佐久地域においても訪日外国人旅行者（延宿泊者）数が、毎年過去最高を更新しており、平成32年の東京オリンピック・パラリンピックに向けて、インバウンド（訪日外国人旅行）による新たな世界とのつながりも期待される。

### (3) 市民意識の変化

・第二次佐久市総合計画の策定に当たり、10年後の佐久市のあるべき姿などに関する市民意識を把握するため、市民アンケート調査を実施した。

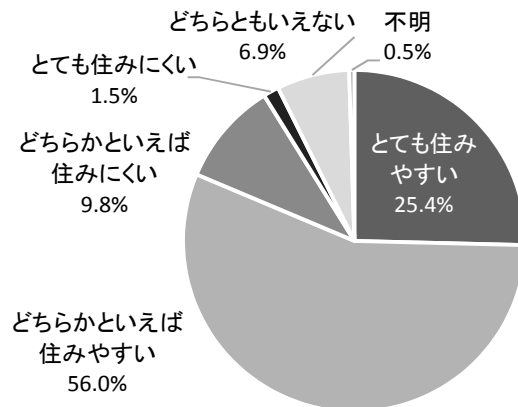
・主な結果は次のとおり

【市民アンケート調査の実施概要】	
実施期間	平成28年1月22日～2月23日
調査対象	市内に在住する16歳以上の男女3,000人 (住民基本台帳から無作為抽出)
調査内容	現状認識、10年後の佐久市のあるべき姿、暮らしていく上での不安など
調査方法	無記名方式 郵送による配布・回収
有効回答	1,835人(男性813人 女性963人 性別不明59人)
回収率	61.2%

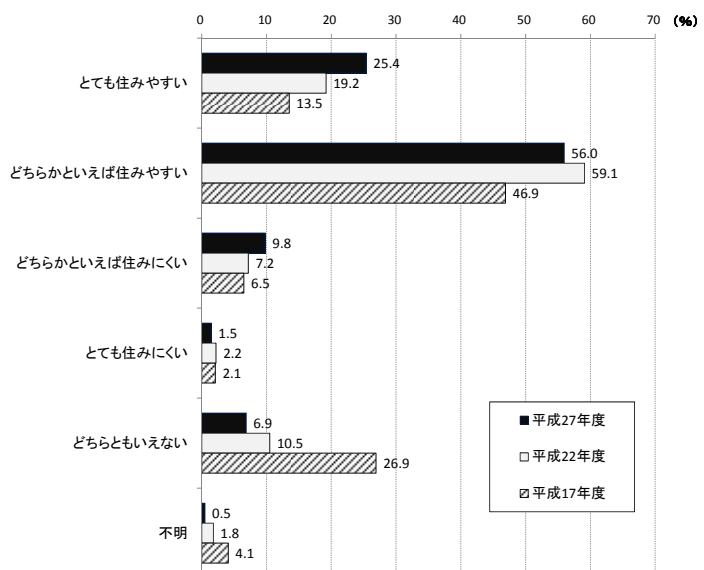
#### ア 佐久市の住みやすさ

・佐久市の住みやすさに関しては、「とても住みやすい」が25.4%、「どちらかといえば住みやすい」が56.0%で合わせて81.4%が住みやすいと評価している。

・平成22年度調査ではこの値が78.3%、平成17年度調査ではこの値が60.4%であり、住みやすさの評価は高まっている。

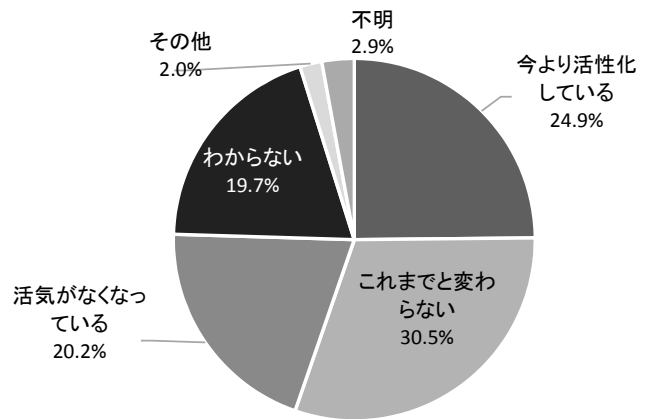


#### ◆これまでの調査との比較



## イ 10年後の佐久市の姿

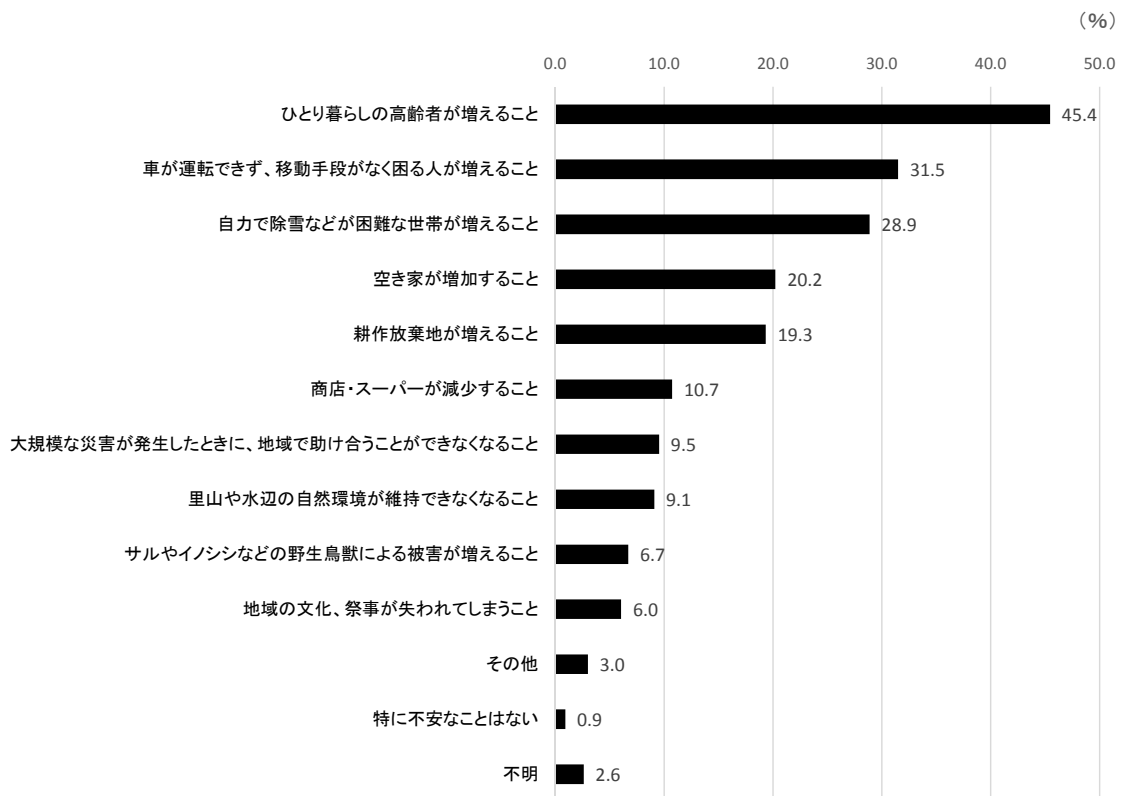
- ・10年後の佐久市としては、「今より活性化している」が24.9%、「これまでと変わらない」が30.5%、「活気がなくなっている」が20.2%となっている。



## ウ 佐久市で暮らしていく上での不安

- ・今後、佐久市で暮らしていく上で感じている不安としては、「ひとり暮らしの高齢者が増えること」(45.4%)が最も高く、次いで「車が運転できず、移動手段がなく困る人が増えること」(31.5%)、「自力で除雪などが困難な世帯が増えること」(28.9%)となっており、高齢化に伴うことに不安を感じる傾向にある。

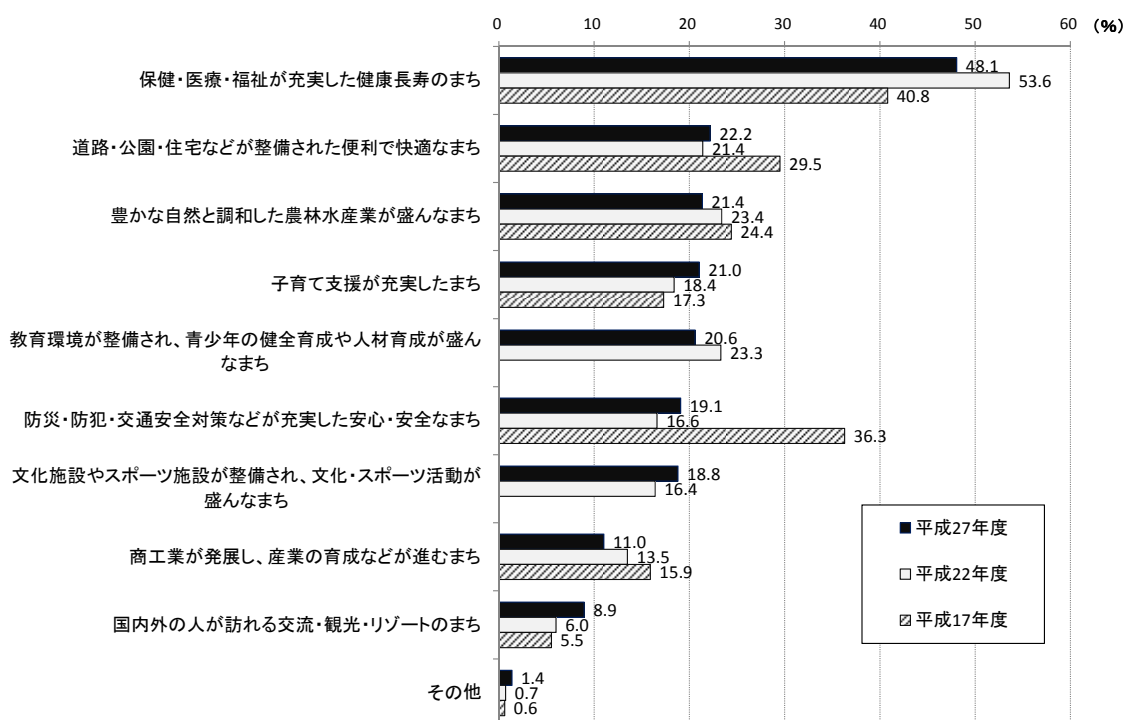
- ・「特に不安がない」は0.9%とわずかであり、多くの市民が何らかの不安を持っている。



## エ 佐久市の将来像

・佐久市が将来目指すべきまちの姿（２つまで回答）は、平成１７年度、平成２２年度調査と同様、「保健・医療・福祉が充実した健康長寿のまち」（４８．１％）が最も高いが、平成２２年度調査と比較して５．５％減少している。

・次いで、「道路・公園・住宅などが整備された便利で快適なまち」（２２．２％）、「豊かな自然と調和した農林水産業が盛んなまち」（２１．４％）、「子育て支援が充実したまち」（２１．０％）となっている。



## オ 各施策の重要度・満足度の評価

（Ｈ２８別途調査予定）



## 4 佐久市の主要課題

佐久市の現状に、時代・地域の背景などを照らして、今後のまちづくりを進めるに当たっての主要な課題を以下のように整理した。

### 課題1 人口減少の克服

・人口減少は、地域経済の停滞、地域社会の機能低下、生活関連サービス（小売業、飲食業、医療機関等）の縮小、生活利便性の低下といった負の影響を及ぼし、これらの負の影響がさらなる人口減少を招くような悪循環を生むおそれがある。

・また、高齢化と人口減少は、社会保障費の増加と税収の減少による行政サービス水準の低下や行政効率の低下を招くおそれもある。

・「ひと」がまちの活力の源泉であることから、一人でも多くの人口増加につながるように、総力を挙げて、スピード感を持った人口減少克服に取り組むことが課題

### 課題2 たくましく生きる力を育むひとづくり

・少子化、人口減少の進展によって地域社会、地域経済における一人ひとりの役割がこれまで以上に大きなものとなっている。

・一方、スマートフォンなどの情報通信機器の急速な普及による子どものインターネット依存、携帯依存やインターネットを悪用した犯罪の増加といった新たな社会問題の発生など、子どもを取り巻く社会環境が急激に変化する中で、これまで以上に、子どもの自ら考え、問題を解決する力を育むことが求められている。

・このような変化が激しい社会を、佐久市の将来を担う一人ひとりが、たくましく生きていくため、学ぶ力、豊かな心、健やかな体をバランス良く備えることができるようなひとづくりを行っていくことが課題

### 課題3 地域の特徴と歴史を生かしたまちづくり

・本市は、昭和36年の越郡合併、平成17年の市町村合併を経て、合併前の中心市街地をそれぞれの地域の核として、その核を中心に周辺集落や山間の集落が形成される多核構造となっており、それぞれの地域ごとに異なる特徴を有している。

・一方急速な人口減少と高齢化は、拡散型の都市構造と相まって生活の利便性を一層低下させるおそれがある。

・現在、臼田地区では地域の特徴である健康、医療を生かして、「佐久市臼田健康活動

サポートセンター」をさらなる核として、病院、商店街を中心とした機能集約型のまちづくりと周辺地域のネットワークづくりを進めている。

- ・まちの持つ可能性を最大限発揮させ、まちに活力をもたらすためには、地域の特徴を生かしたまちづくりを一層進めていく必要がある。
- ・その上で、佐久市に住む全ての人が、将来にわたり質の高い暮らしを営むことができるためには、これまでの歴史を生かして、それぞれの核を地域拠点とするとともに、まちの機能を集約して、その拠点と居住地、地域と地域を結び合う円滑なネットワークを構築することで、機能集約・ネットワーク型まちづくりを進めることが課題

#### **課題 4** 地域社会の活性化

- ・高齢化、核家族化、若者の都市部への人口流出は、ひとり暮らし高齢者を増加させるほか、家族や地域で支え合う地域コミュニティ機能を低下させる。
- ・人口減少による空き家の増加や居住地域の点在化は、地域の活性化に悪影響を与えるだけでなく、行政サービス、生活サービスの提供においても支障を生じさせる。
- ・このような厳しい局面において地域社会の活性化を図るためには、家庭や地域での「ひととひとの絆」、「ひとと地域の絆」を改めて強く結び合うとともに、市内の地域と地域を結び合う公共交通や社会システムをより強固なものとしていくことが課題

#### **課題 5** 地域経済の活性化

- ・長期化する経済の停滞や担い手不足などの課題から、市内の農業生産、工業生産、商業販売などは減少傾向にある。
- ・また、一部の雇用情勢に改善は見られるものの、市民アンケートでも「就労・雇用」の重要度が高い反面、満足度は低くなっており、若者の雇用や正規雇用を始めとして引き続き課題が見られる。
- ・雇用を生み出し、ワークライフバランスが確保できる質・量を伴った「しごと」の場が市内にあることが、人口を確保し、まちの活力をもたらす上で、必要不可欠
- ・このような厳しい局面において地域産業の活性化を図るためには、市内産業の支援を進めるとともに、本市の特徴である「健康・医療・福祉」を生かした新たな産業の創出や、「高速交通網の充実」や「災害の少なさ」を生かした企業誘致などによって、産業の活力を高めていくことが課題

## **課題6**      **健康長寿の推進**

- ・本市は、地域医療体制の充実や保健予防活動の推進により、男女ともに全国有数の平均寿命の長さを確保しているが、平均寿命と健康寿命の差（日常の生活に制限が生じる「不健康な期間」）が大きいといった課題も見られる。
- ・「塩分摂取量が基準値を上回る」、「生活習慣の改善が必要な子どもが増加傾向」といったライフスタイルの変化は、生活習慣病にかかる割合の高さにつながり、健康寿命を短くしてしまうおそれがある。
- ・生産年齢人口の急速な減少による地域社会、地域経済の停滞を解消するためには、健康な高齢者が地域社会と地域経済を支えることが必要不可欠
- ・引き続き健康長寿社会の実現に向けた取組を進めるとともに、これまで健康長寿を育んできた生活様式を見つめ直し、高齢者から将来を担う若い世代まで全ての市民が、豊かに生活を営むことができる心身の健康を確保するとともに、地域活性化に向けて「健康長寿」を核とした産業活性化や活力あるまちづくりにつなげていくことが課題

## **課題7**      **良好な生活空間の将来への継承**

- ・佐久市の持つ美しい景観や自然環境や、医療、福祉、教育、水道などの生活サービスが相まって住みやすさや住みたくなることにつながる良好な生活空間を形成している。
- ・まちの姿が変化していく中で、開発と景観保全・自然環境保全との調和や、公共インフラ維持管理費用・社会保障費が増加しても生活サービスの質を落とさないことが求められる。
- ・将来にわたって豊かな暮らしを営むことができる佐久市であり続けるため、今、暮らしている世代が良好な生活空間を享受するだけでなく、将来の世代も同じく享受できるように、引き継いでいくことが課題

## **課題8**      **安心・安全な暮らしの確保**

- ・社会の高度情報化、複雑化、多様化は、生活の利便性を高めることがある反面、犯罪の高度化や社会システムの複雑化といった社会不安を生み出している。
- ・不安定な経済情勢は、安定した雇用と生活を営むことができなくなるという不安を招くおそれがある。

- ・記録的な豪雨、豪雪といった異常気象や、これまでにない大規模地震や火山噴火の発生は、日常の暮らしを根底から揺るがしてしまうことがある。
- ・日常生活や社会経済活動を確実に営み続けるためには、一人一人の安心・安全な暮らしを確保することが課題

#### **課題9** **市民協働と「選択と集中」による行政経営の推進**

- ・市民ニーズや行政の果たすべき役割が多様化する中で、市民協働や民間活力を積極的に活用することが必要
- ・合併特例措置の縮減や人口減少に伴う税収の縮小、社会保障費増加によって、より限られた財源で必要な施策を実施することが求められる。  
このような厳しい局面において、市民の満足を高め、将来の成長につなげることができる「選択と集中」による計画的・効率的な行政経営を図ることが課題