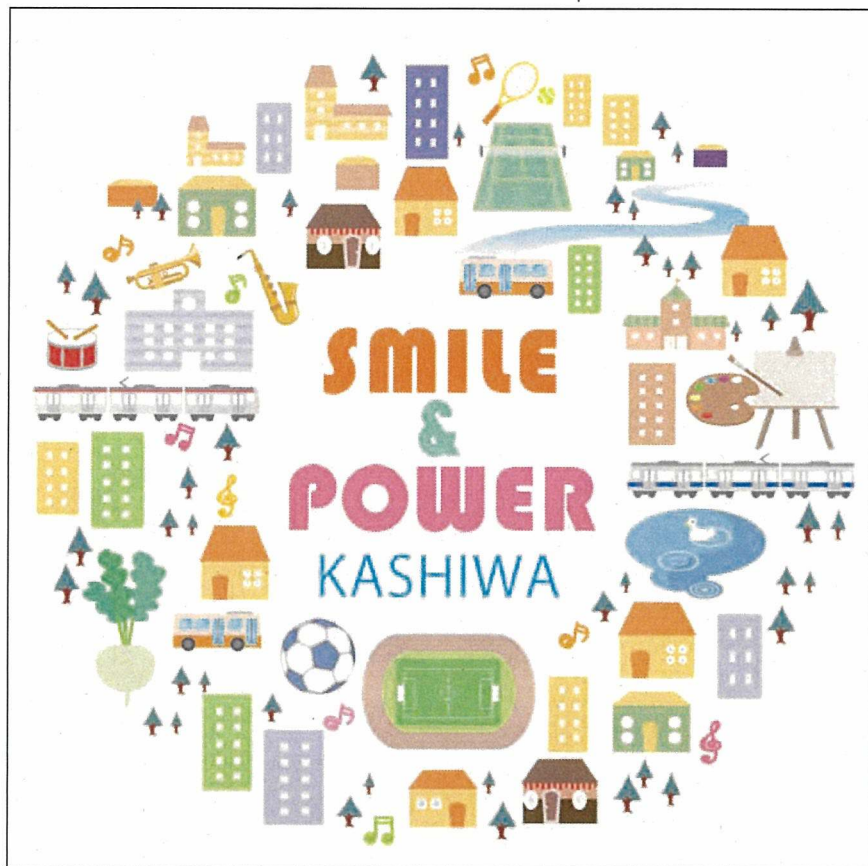


未来へつづく先進住環境都市・柏
～笑顔と元気が輪となり広がる交流拠点～

柏市第五次総合計画

基本構想／平成28年度～平成37年度
前期基本計画／平成28年度～平成32年度



第1編 基本構想

第1章 はじめに

1 策定の背景

本市は、市制施行当初5万人弱の人口でしたが、市制施行60周年を迎えた現在では40万人を超えるまでに発展しました。このような人口の着実な増加とともに市のにぎわいも形成され、これらに対応した計画的なまちの発展のため、これまで四次にわたり、全てのまちづくりの計画の基本となるものとして総合計画を策定してきました。

しかし、未来を見据えると、少子高齢化と人口減少が加速していく時代が到来しつつあり、人口も経済も“右肩上がり”の時代における拡大基調を前提としたまちづくりの考え方を一つ一つ見直さなければならない時期にあります。

少子高齢化と人口減少の時代を見据え、本市は、高齢化に対応するまちづくり等に取り組んできましたが、今後は、行財政運営の基礎となる財源確保のため、移住・定住策や企業誘致、限られた経営資源の効果的な活用等も、より一層積極的に進めることが急務となっています。

時代の変遷に伴って生じる様々な地域課題や、それに伴って拡大する行政需要に着実に対応するためにはどのように財源を確保するのか、また、戦略的かつ効果的に限られた経営資源をどのように配分するかを真剣に考え、実践しなければなりません。

そのために必要となる「未来の柏」をどのように描くかを市民と共有し、進むべき方向を見誤らない羅針盤として、第五次総合計画を策定することとしました。

2 策定の視点

第五次総合計画では、自治体を単に事務・サービスを執行する地方・地域の行政体としてではなく、一つの経営体として、最小の市民負担で市民の幸福という成果が最大限（効率的・効果的に）得られるよう企画・運営していく「都市経営」という考え方に立ち、様々な地域課題や行政需要等に的確に対応することを目指します。

最小の負担で最大の成果を得るためには、都市経営に際し、どこに重点をおき、どのように限られた予算や人材等の経営資源を配分し、戦略的・効果的に取り組んでいくかを常に意識し実行する必要があることから、その前提となる計画の策定及び策定後のマネジメントは、次の視点に立って行います。

(1) 「何をすべきか」優先順位を付ける

これまでの我が国の経済環境には“右肩上がり”の時代もありましたが、これからは少子高齢化と人口減少、工場の海外移転に象徴される経済のグローバル化等が進展し低成長の時代が続くことが見込まれており、行政需要の一層の拡大に比して厳しい財政状況が予想されています。

予算、職員、施設等の資産といった行政の経営資源は有限であることから、上述のような“右肩下がり”の状況下においても本市が引き続き発展していくためには、「あれもこれも」の総花的なものから、真に必要な施策や事業への「選択と集中」といった優先順位付けが重要であり、本計画により、全体最適の視点に基づく優先的資源配分と相対的資源配分を行うこととします。これらを表現するため、事務事業を網羅する表記ではなく、重点化する施策（取組・事業）を明確にした計画の内容にします。

(2) 行財政運営の起点となる計画とする

限られた経営資源を常に最適な配分とし、最大限の効果を発揮するためには、策定する本計画に即して資源を配分し、その結果・進捗状況等を適宜管理し、その状況に応じて配分を見直すという、総合計画、行政評価、予算・決算を基礎とするマネジメントの仕組み（PDCA⁸サイクル）が重要となります。

本計画の実効性を高めるためには、この仕組みをより機能させる必要があることから、本計画を全職員にとって行財政運営の起点となる計画とします。

(3) 部門計画との整合性を確保する

各部・課の部門計画策定において依拠すべき方向性が示された基本書として機能するよう、人口推計や土地利用等基盤となるデータを庁内共通のものとして整備し、総合計画と部門計画との整合性を持たせます。

3 位置付け・構成

(1) 計画の位置付け

これまで、総合計画は、改正前の地方自治法第2条第4項によって、計画の基本部分である基本構想について、議会の議決を経て定めることが義務付けられていました。

しかし、地方への権限移譲を進めること等を基本的な考え方とする「地方分権改革推進計画⁹」に基づき、地方自治法の一部を改正する法律が平成23年8月1日に施行されたことに伴い、市町村の基本構想の策定に係る規定が削除され、基本構想の策定及び議会の議決を経るかどうかは、各市町村の判断に委ねられることとなりました。

このことを受け、本市では、目指すまちづくりを実現するための施策等を明らかにし、市政を総合的かつ計画的に進めるための指針であり最上位の計画と位置づけ、総合計画を策定することとしました。そして、個別の部門計画の策定については、総合計画の方向に沿うこととします。

また、まちづくりの主たる担い手となる市民と総合計画を共有することが重要と認識し、基本構想においては市民の代表である市議会の議論を経て策定することを定めるため、柏市総合計画策定条例を制定しました。

⁸【PDCA】 継続的に業務改善を行う手法で、P=Plan（計画）D=Do（実行）C=Check（評価）A=Action（改善）の頭文字をつなげたもの

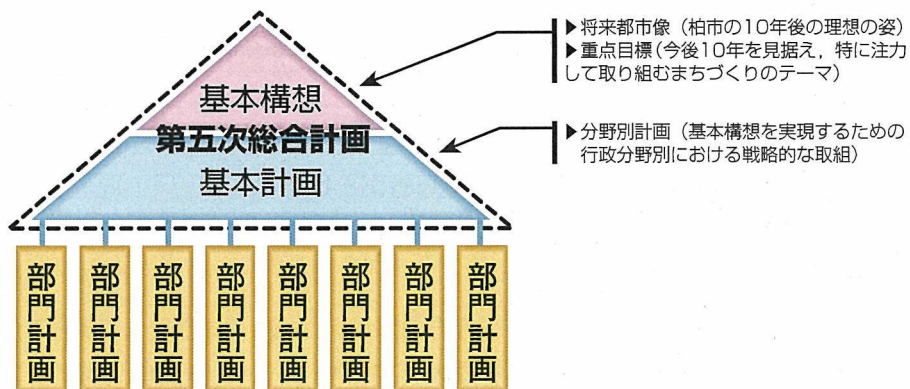
⁹【地方分権改革推進計画】 地方分権の進め方を内閣として決定した計画。中央に集中した権限や財源を地方に移すとともに、国の地方に対する関与を緩和、廃止して地域の実情にあわせた行政の展開を可能とした

(2) 計画の構成

第五次総合計画は、基本構想と基本計画による2層構造とします。基本構想では、主に本市が目指す将来像及びその実現のために取り組むべき方向性として基本的な目標（重点目標）を示し、基本計画では、基本構想を踏まえ、主に施策の方向性を体系的に示します。

基本計画には、施策の具体的な実現手段としての取組等を、施策体系への関連性の強さや重要度等の基準で精査した上で盛り込むことによって、施策と取組等の情報を集約し、計画の一覧性や明瞭性を一層向上させます。

図表11 第五次総合計画の構成



4 計画期間

今日の社会経済情勢の変化や、ICT¹⁰をはじめとした技術・社会の革新がめまぐるしい状況を踏まえ、時代の変化に伴って新たに生じた課題等に柔軟かつ臨機応変に対応することを想定し、基本構想を平成28年度からの10年、基本計画を前後期に分け、各5年とします。

図表12 第五次総合計画の期間

平成(年)	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37
西暦(年)	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
基本構想 (期間10年)	→									
基本計画 (期間5年)	前期基本計画 →					後期基本計画 →				

10 【ICT】 コンピュータやネットワーク等の情報・通信に関連する技術の総称

第2編 基本計画

第1章 基本計画の概要

1 位置付け等

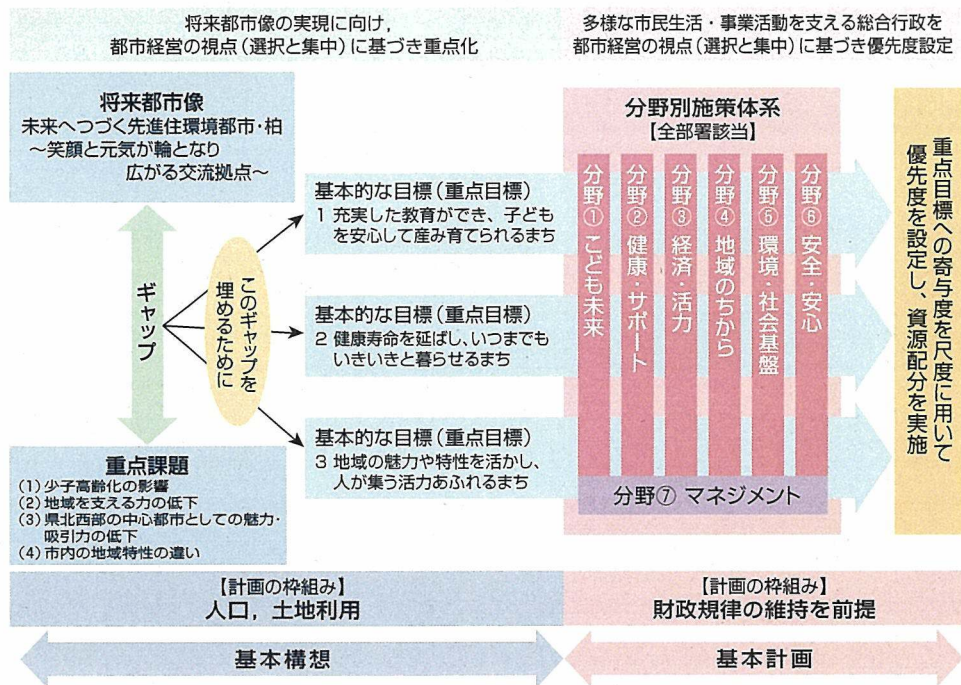
(1) 計画の位置付け

第五次総合計画は基本構想と基本計画による2層構造となっていますが、この基本計画は、本市が目指す将来像及びその実現のために取り組む方向性として、基本的な目標（重点目標）を示した基本構想を踏まえ、施策の方向性を体系的に示したものです。

基本構想に示された将来都市像の実現に必要な重点目標の達成を目指し、その具体的な実現・達成の手段として駆使すべき施策・取組等を、各種データ等による現状把握や課題分析から、施策体系への関連性の強さや重要度等の基準で精査した上で、限られた経営資源を戦略的に配分するためにまとめたものです。

また、施策・取組等の体系化と優先度の明確化等により、関係者間で目指すべき方向性（目的や達成すべき成果、取り組むべきこと等）を共有し、各自が迷うことなく担務を進め、進捗管理や見直し等のPDCA（マネジメント）を行うための基本となるものです。

図表1 第五次総合計画の構成



(2) 計画期間

第五次総合計画は基本構想を平成37年度までの10年間としており、基本計画はその間を前後期の2期に分けて取り組むことから、本計画は平成32年度までの前期5年間となります。

2 計画の構成

本計画書は本章の概要の他、分野別計画（第2章）、計画の実効性の担保（第3章）の3章構成となっています。

(1) 分野別計画（第2章）

基本構想に掲げる重点目標の達成に向け、実際に実施する内容をとりまとめた章です。

市で実施している事務事業やサービスは幅広く、多岐にわたっていることから、この多種多様な事務事業やサービス等を7つの分野（1.こども未来、2.健康・サポート、3.経済・活力、4.地域のちから、5.環境・社会基盤、6.安全・安心、7.マネジメント）に大別しました。

その上で、各分野において、基本構想に掲げる重点目標の達成への貢献の有無・程度が明確化されるよう、施策・取組等を体系化し、目的と手段の関係を整理するとともに、重点目標の達成に特に貢献しうる施策（取組、事業）を、重点施策（重点取組、重点事業）として位置づけ、限りある経営資源を重点的に投入することとしています。

【分野別計画の構成について】

7つの分野の中で、重点施策（取組、事業）を中心に記載します。計画の構成は、以下の通りです。

ア 当該施策の現状分析（課題把握）

重点施策に係る柏市の現状や柏市を取り巻く社会状況の分析、課題について記載します。

イ 施策の実現によって目指す市の姿（施策の方針）

当該施策が目指す将来の柏市の姿を記載します。

ウ 施策実現のため、重点的に推進する取組

当該施策を実現するために、特に貢献しうる重点的に推進する取組（重点取組）の内容と、その取組の手段となる重点事業名を記載します。

エ その他の取組

当該施策に係る重点以外の取組を記載します。

オ 関連する部門計画

当該施策に関連する各部門の個別計画を記載します。

カ 進捗を測る指標

当該施策の進捗を測るため、重点取組の現状や成果を示す指標を一覧にして記載します。目指す方向で記す矢印は、↗=増加、→=維持、↘=減少させることを示すものです。

キ 重点事業の概要

重点事業の内容やスケジュールを記載します。

(2) 計画の実効性の担保（第3章）

この章では、総合計画を実効性のあるものにするため、計画に位置付けた施策や取組、また、総合計画に基づき策定される各部門計画を推進するに当たっての基本姿勢や職員の心構えについて示します。

基本構想に掲げる重点目標の達成には、分野別で実施していく重点施策や重点取組等が、計画期間中に着実に実施されていく「実行性」が重要であるとともに、環境変化（社会情勢等）に応じて、実際に目標達成に向けた成果が上がっているかという「実効性」が重要となります。

さらに、これらを踏まえ、職員一人ひとりが、これまでとは時代背景が大きく変わったことを認識した上で、計画を運用していくことが重要となります。

第3章では、施策・取組等の進め方や計画の進捗管理及び見直し等のPDCA（マネジメント）の取り組み方等を含め、行財政運営の方針について定めています。

3 財政の見通し

柏市第五次総合計画の前期基本計画（平成28年度～平成32年度）の策定に合わせて、財政収支見通しを作成しました。

この収支見通しは、平成27年度一般会計当初予算をベースに、歳入・歳出ともに現行制度が続くことを前提とし、普通建設事業費²³等の投資的経費については、これまでと同規模程度に加え公共施設の保全を実施するものとして試算しています。また、消費税率の引上げに伴う影響及び財源確保のための取組効果を反映しています。

(1) 歳入

本市の人口は、少子高齢化の進行により、生産年齢人口（15～64歳）が減少局面にあるものの、つくばエクスプレス沿線を中心とした住宅や商業施設等の開発により、市税収入は、当面横ばい・微増で推移していく見通しです。一方、現下の厳しい経済状況を背景とした国・県の予算編成や制度改正等については、財政に与える影響が大きいことから、今後の動向に十分留意する必要があります。

(2) 歳出

給与水準の適正化や市債²⁴発行の抑制等により、人件費や公債費²⁵は減少しますが、急速な高齢化を背景に、医療や介護、生活保護等の社会保障費は今後も増加が続く見通しです。また、昭和40年代から50年代にかけての人口急増期に整備された都市基盤と公共施設の老朽化が一斉に進行し、これらの維持・更新費の増大が見込まれます。

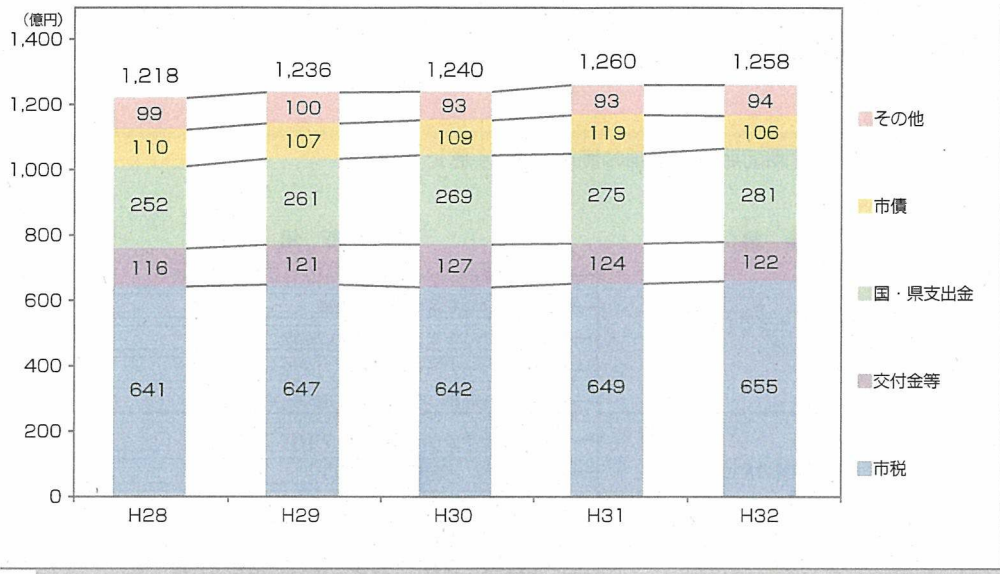
こうした市税収入の伸び悩みや社会経済情勢を反映した社会保障費の増大等、極めて厳しい財政状況が続く見通しから、引き続き、柏市第二次行政経営方針に基づく歳入・歳出両面からの行財政改革を着実に推進し、限られた財源を効果的・計画的に活用していきます。

23【普通建設事業費】 道路や学校、公園等の整備費

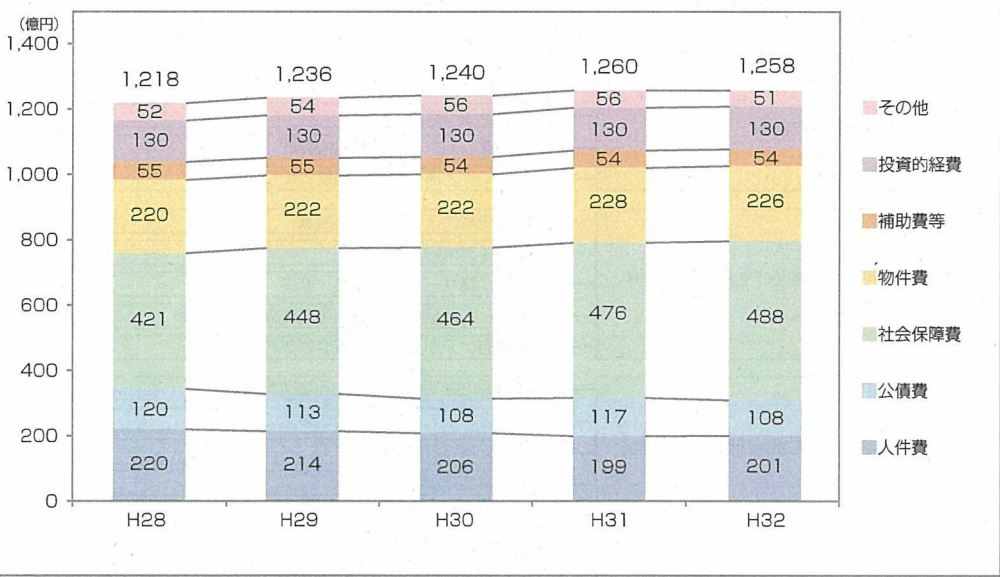
24【市債】 施設の建設や財源不足を補うために銀行等から借り入れるお金

25【公債費】 道路や公園等をつくる時に借り入れたお金の返済金

図表2 歳入の推移



図表3 歳出の推移



● 財政推計の前提条件について（今後の行財政改革の取組による効果を反映した推計）

(1) 歳入

- 現行制度をベースに消費税率引上げに伴う増収分を考慮。市税は税収確保の取組効果を反映し、国・県から交付される財源は事業費の推移に合わせて推計。また、市債は借換債（既に借り入れたお金を返済するために新たに借り入れるお金）を除き90億円として試算した。

(2) 歳出

- 現行制度を前提として、人件費は退職等による定員の削減効果、社会保障費は消費税率引上げに伴う充実分を考慮。また、普通建設事業費は過去5年間の平均規模とし、行財政改革の取組効果（人件費、社会保障費、補助金、繰出金等の削除）を反映して試算した。

4 施策の体系

7つの分野の下に、27の施策、91の取組を配します。これらのうち、濃色の施策・取組については特に重点的に取り組むものです。

図表4 第五次総合計画前期基本計画の施策体系(分野1～3)

分野	施策	取組
① ことば未来	1-1. 未来を担う生きる力を備えた子どもの育成	1) 学ぶ意欲と学ぶ習慣を身につける教育の推進 2) 豊かな心を育む教育の推進 3) 健やかな体をつくる教育の推進 4) これからの時代に必要な力を培う教育の推進 5) 支援が必要な子どもの支援の充実
	1-2. より良い教育のための体制・環境の整備	1) 地域と学校が一体となった教育の推進 2) 教師力・学校組織力の向上 3) 子どもの安全の確保 4) 学校施設の適切な整備
	1-3. 子どもの育ちと子育てを支える環境の充実	1) 子育て・子育て・親育ちのための地域づくり 2) 幼児教育・保育関連施設の整備 3) 幼児教育・保育の質の確保・向上
	1-4. 子ども及び家庭の状況に応じたきめ細かな支援の推進	1) 子どもの健やかな成長支援 2) 子育て家庭の負担の軽減 3) 配慮が必要な子ども及び子育て家庭への支援
② 健康・サポート	2-1. 健康寿命の延伸	1) 生活習慣病の発症及び重症化予防の推進 2) 介護予防の推進 3) 高齢者の社会・地域参加の促進 4) 互いに支えあう健康な地域づくりの推進
	2-2. 医療・介護及び支援体制の充実	1) 地域包括ケアシステムの推進 2) 認知症対策の推進 3) 各種介護サービスの整備・充実 4) 安心して医療を受けられるための体制づくり 5) 医療的ケアが必要な患者や家族等への支援
	2-3. 自立と支えあいの地域福祉の推進	1) 障害者の在宅生活を支える基盤整備 2) 障害者の自立、社会・地域参加の支援 3) 相談支援体制の充実 4) 権利擁護体制の充実 5) 生活困窮者・被保護者への支援
③ 経済・活力	3-1. 魅力・吸引力の維持・強化	1) 新たな魅力を持った中心市街地の実現 2) 北部地域の魅力創出・向上 3) 手賀沼・東部地域の資源活用
	3-2. 魅力ある産業の活躍	1) 戦略的な企業誘致 2) 生産・販売力向上への支援 3) 地域で支える持続可能な農業づくり 4) きめ細かな就業支援 5) 身近な商業等の活性化

図表5 第五次総合計画前期基本計画の施策体系(分野4～7)

分野	施策	取組
④ 地域の中から	4-1. 地域への参加と活動の促進	1) 地域コミュニティの活性化 2) 多様な市民活動の支援 3) 地域づくりに資する主体的な情報の共有
	4-2. 多様な人々が連携・分担する地域社会の形成	1) 教育機関と連携したまちづくり 2) 国際化への対応 3) 男女共同参画意識の向上
	4-3. 地域や社会の課題に対応した生涯学習の推進	1) 地域や社会の課題に対応した学習支援 2) 地域と人をつくる図書館の推進
	4-4. 誇りの持てる文化の醸成	1) 粕らしい文化活動の発展 2) 歴史資料や文化財の保存・活用
	4-5. スポーツを愛するまちの実現	1) 地域での健康・体づくりの推進 2) スポーツ交流を通じたまちづくり 3) スポーツをする場の確保
	4-6. 粕ブランドイメージの創出	1) シティプロモーションの推進
⑤ 環境・社会基盤	5-1. 豊かな自然環境づくり	1) 緑や水辺空間の保全
	5-2. 環境負荷の低減	1) 低炭素化の推進 2) 大気・水質・土壌等汚染の防止 3) 安定的かつ効率的なごみ処理体制の充実 4) ごみ（一般廃棄物）の排出抑制
	5-3. 魅力あふれる都市空間の創出	1) 緑があり人が集まるオープンスペースの充実化 2) 快適で安全な住環境の整備 3) 粕らしい景観を生かした都市空間づくり
	5-4. 安全・円滑な交通環境の確保	1) 公共交通の利便性向上 2) 自転車利用環境の向上 3) 道路網の構築 4) 道路の適正な維持管理 5) 交通安全の推進
	5-5. 排水対策の推進	1) 汚水対策の推進 2) 雨水対策の推進 3) 下水道経営基盤の強化
	5-6. 安定した水道水の供給	1) 水道施設の計画的な整備・更新 2) 安全で安定した水の確保
⑥ 安心・安全	6-1. 防災力の向上	1) 地域防災力の向上 2) 災害に備えた体制強化 3) 火災予防の強化 4) 消防体制の充実
	6-2. 健康被害の防止と安全の確保	1) 救急体制の適正化 2) 健康危機に備えた体制づくり 3) 食品・環境衛生対策の推進 4) 感染症対策の充実・強化 5) 人と動物との共生社会の推進
	6-3. 防犯力の向上	1) 地域防犯力の強化 2) 警察及び防犯関係機関との連携
	6-4. 消費者の安全・安心の確保	1) 消費者の自立支援体制の整備 2) 消費者問題解決力の高い地域社会づくり
⑦ マネジメント	7-1. 持続可能な行政経営の実現	1) マネジメントサイクル（PDCA）の活用 2) 歳入確保の強化 3) 歳出抑制の推進 4) 民間活力の導入 5) ICT活用による効率化・サービス向上 6) 危機対応力の強化 7) 職員の能力向上 8) 組織体制の最適化
	7-2. 公共施設等の最適化	1) 公共施設等マネジメントの推進

施策 7-2 公共施設等の最適化

① 当該施策の現状分析（課題把握）

- 人口が急増した昭和40年代から50年代にかけて整備された公共施設が今後一斉に更新時期を迎えることになり、経過年数30年以上の施設が約62%、さらに10年後には76%に達し、老朽化等への適切かつ計画的な対応が求められています。
- 今後少子高齢化が一層進むことにより、各地域における人口構成や分布が変化する中では、公共施設やサービスに対するニーズも変わり、そのあり方を見直す必要があります。
- また、厳しい財政状況が見込まれる中、持続可能な施設運営を行うためには、効率的な配置や運用により財源を確保していく必要があります。
- 道路や上・下水道等のインフラについても昭和40年代から増え続けていて、昭和40年前後に設置された施設は、約50年が経過して更新時期を迎えていることから、今後は、長寿命化¹³⁸をはじめとする計画的な維持管理を主体とした取組が必要となっています。

② 施策の実現によって目指す市の姿（施策の方針）

市全体の公共施設及びインフラを総合的に管理する体制が整えられ、市民との情報共有が図られています。また、長期的視点に立った公共施設等の維持管理、更新、長寿命化及び適正配置等が計画的に進められており、公共施設等の安全性確保と市民サービスの維持、将来に向けた財政負担の軽減・平準化が図られています。

● 施策実現のため、重点的に推進する取組

1 公共施設等マネジメントの推進

取組内容	財政負担を軽減・平準化しつつ、安全な公共施設が最適な場所に計画的に配置されているようにするため、中長期的な視点を持って、公共施設等の維持管理、更新、長寿命化及び適正配置を計画的に実施します。公共施設の適正配置については、人口構成や市民ニーズを踏まえながら、総量抑制を視野に入れ、施設の統廃合や機能の変更、多用途化及び複合化等を進めます。また、官民の役割分担を再検討し、各事業に最もふさわしい方式で民間連携を進めます。
重点事業 (実現手段)	1 公共施設等の計画的な保全と効率的な維持管理（144ページ） 2 公共施設等の適正配置・多用途化の推進（144ページ） 3 公共施設の民間連携の推進（144ページ）

¹³⁸【長寿命化】老朽化した公共施設等の使用期間を延ばすために改修等を行うこと

● その他の取組

※無し

● 関連する部門計画

計画名	関連する取組
柏市公共施設等総合管理計画（平成28年度策定予定）	1

● 進捗を測る指標

取組	指標	基準値	目指す方向性	備考
1	公共施設等マネジメントの推進に関する指標	柏市公共施設等総合管理計画策定と併せて検討		

🌸 取組1の重点事業の概要

- 1 公共施設等の計画的な保全と効率的な維持管理
- 2 公共施設等の適正配置・多用途化の推進
- 3 公共施設の民間連携の推進

担当課	(統括・調整) 資産管理課, 営繕管理室, 企画調整課 (推進) 対象となる施設を運営・所管する部署					
事業内容	市全体の公共施設及びインフラ等公共施設等で, 人口動態等の長期的視点や財源を踏まえた最適な行政サービスを提供するため, 公共施設等総合管理計画に基づき, 全庁的に取組の進捗管理を行い, 計画的な保全や維持管理に取り組み, 公共施設の統廃合を含む適正配置, 公共施設の多用途化や機能変更, 更新時の複合化, 官民の役割分担を検証しながらの民間連携を進めます。					
5年間のロードマップ	活動内容	H28年度	H29年度	H30年度	H31年度	H32年度
	公共施設等総合管理計画の推進(H27年度施設白書編策定)	基本方針編策定	基本方針編に基づく取組	基本方針編に基づく取組	基本方針編に基づく取組	基本方針編に基づく取組
	中長期保全計画の推進	中長期保全計画の見直し	保全実施	保全実施	保全実施	保全実施
備考						