

# 基本構想

【平成20～27年度】



Shimotsuke City

- I 序論
- II 下野市の現状と将来見通し
- III 市民参画
- IV 下野市の将来像
- V 土地利用方針
- VI 施策の展開方向
- VII 施策大綱
- VIII 行政運営の方針



## 序論

### 1 計画策定の趣旨

いま、下野市をはじめとする地方自治体をめぐる環境は激変の最中にあります。社会動向を見ると、高齢化の進行、出生率の低下などにより、これまでわが国が経験したことのない人口減少社会が始まろうとしています。

また、経済のグローバル化<sup>1</sup>に伴い産業構造は大きく変化し、企業立地も大きく変化しつつあります。そして、これらの変化のスピードはますます加速し、これに対応していくことは容易なことではありません。

わが国の地方自治制度も、大きく変化しつつあります。三位一体の改革と市町村合併の進展、そして地方分権と地方財政改革により、地方自治体は自己責任と裁量で、自らのまちを守り育てていくことが求められています。

こうした大変動の中、南河内町、石橋町、国分寺町は、平成18年1月に合併し、新市下野市が誕生しました。

これまで下野市は、首都圏郊外の住宅地として、また宇都宮市や小山市など県内の主要都市に隣接する好立地条件を活かして人口が増加してきました。しかしこれからは、少子・高齢化の影響と、いわゆる団塊の世代<sup>2</sup>の一斉退職などによって、これまでにない社会構造となることが予想されています。

この下野市が大きな変化と改革の流れの中で、市民の暮らしを支え、まちの活力を維持していくためには、旧3町の施策継承のみならず、合併協議における「新市建設計画」を尊重しながら、行政体制の変革と行政施策・事業のより一層の重点化を図り、真に必要な施策に行政資源を投入するといった大胆な改革が欠かせない状況となっています。

こうした点を踏まえ、下野市における平成20年度から平成27年度までの8年間の行政運営の基本的な指針として「下野市総合計画」を定め、厳しい状況に対応した行政施策のあり方を明らかにするとともに、この計画に基づく着実な行政運営を行うものとします。



## 2 総合計画策定の基本的な考え方

総合計画の策定にあたっては、下野市のまちづくりの指針にふさわしいものとするため、次に掲げる視点に基づき、計画が市民共有の目的となるよう進めていきます。

### (1) 新市建設計画との整合の視点

合併後の下野市が、より豊かで活力ある新しいまちとなるための指針として定められた新市建設計画は、南河内町・石橋町・国分寺町合併協議会<sup>3</sup>の協議と合意のもとに策定されたことから、これを尊重し、整合性を図りながら策定します。

### (2) 少子・高齢化の進行など、社会情勢・課題などに対応する視点

少子・高齢化の進行に伴う人口構造が変化し、市民の価値観の多様化が進むなど、社会動向が急速に変化する一方、行政においても、国と地方の関係を見直し、地方分権や行財政改革が進展するなど、地方行政のあり方が大きく変化しています。総合計画においてはこうした社会動向の変化に的確に対応しながら、より魅力的な地域づくりを進めるための長期的な指針とします。

### (3) 市民参画の視点

市民の共感を得ながら市民本位の視点に立ち、計画策定経過を通じて市民の多様な参加・協働を可能とし、市民と行政の役割分担や施策の優先順位の明確化など、市民に分かりやすく、計画そのものが市民のものとなることを目指した計画づくりを行います。

## 3 計画の構成・計画期間

本計画は、基本構想・基本計画によって構成します。なお、さらに詳細な事業実施に向けて、別に実施計画を定めることとします。

### (1) 基本構想

基本構想は、今後の下野市の方向性を示すもので、市の現状と将来の見通しを明らかにし、市の基本理念と将来像を定め、これを反映させるための施策の展開方向を記述しています。その上で今後の行政運営の方針と施策の大綱を定め、行政全般の運営と分野別の施策の方向を明らかにしています。

基本構想の計画期間は、平成20年度から27年度末を目標とする8年間とします。

### (2) 基本計画

基本計画は、基本構想に示された施策の展開方向、行政運営の方針と施策の大綱を踏まえ、今後実施していく施策の内容を明らかにしています。各施策は、施策の大綱にしたがって体系的に示すとともに、個別施策を計画的に進めるための具体的指針を定めます。

基本計画の計画期間は前期・後期とし、前期基本計画は平成20～23年度末を目標とする4年間とし、平成24～27年度までの4年間は、別途後期基本計画を定めることとします。

## 下野市の現状と将来見通し

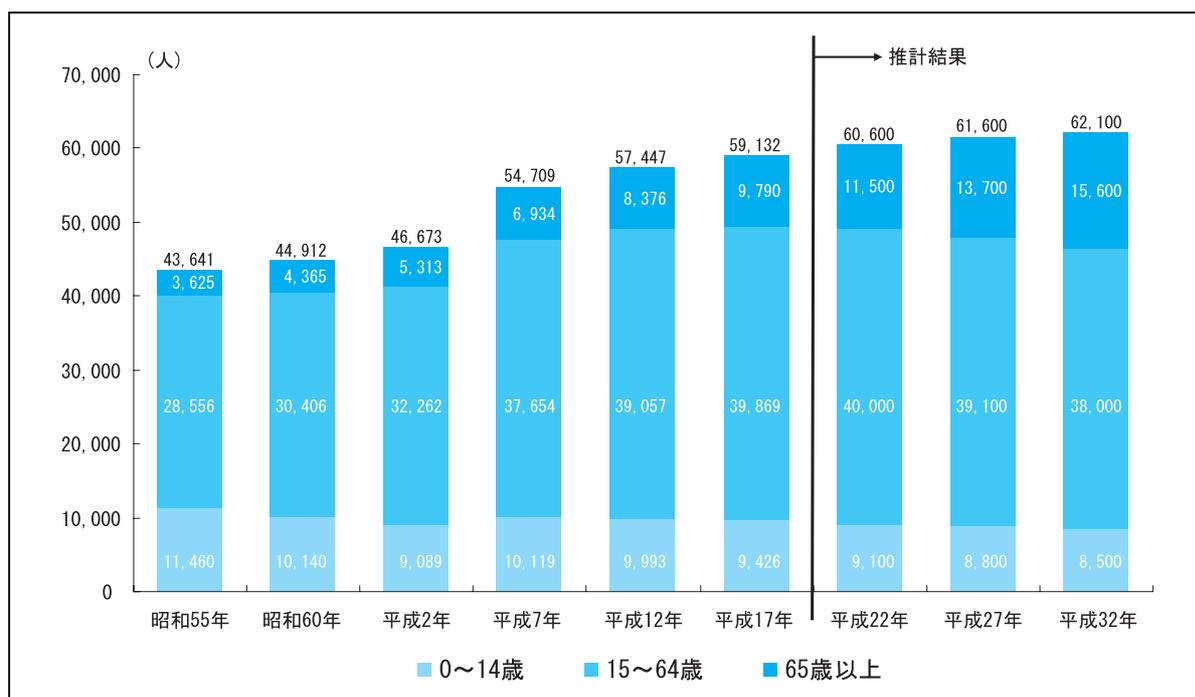
### (1) 人口・世帯

国勢調査によると、下野市の人口は増加傾向にあり、昭和55年の43,641人から平成17年の59,132人まで15,491人が増加しています。年齢別3階層人口については、平成17年で老年人口（65歳以上）が9,790人、年少人口（0～14歳）が9,426人となり、老年人口が年少人口を上回るようになりました。少子・高齢化が進展して老年人口の増加と年少人口の減少という傾向が顕著になっています。

また、世帯数についても増加が続いており、昭和55年の11,429世帯から平成17年には19,315世帯となっています。

今後とも、少子・高齢化が進展する一方、近年と同様の社会移動（転入）が見込まれることから僅かずつではあるが、増加傾向が続くものと考えられます。総合計画（基本構想）の目標年度である平成27年には6万人を越えて、約61,600人になると見込まれます。

### 人口推移（平成22年以降は推計）



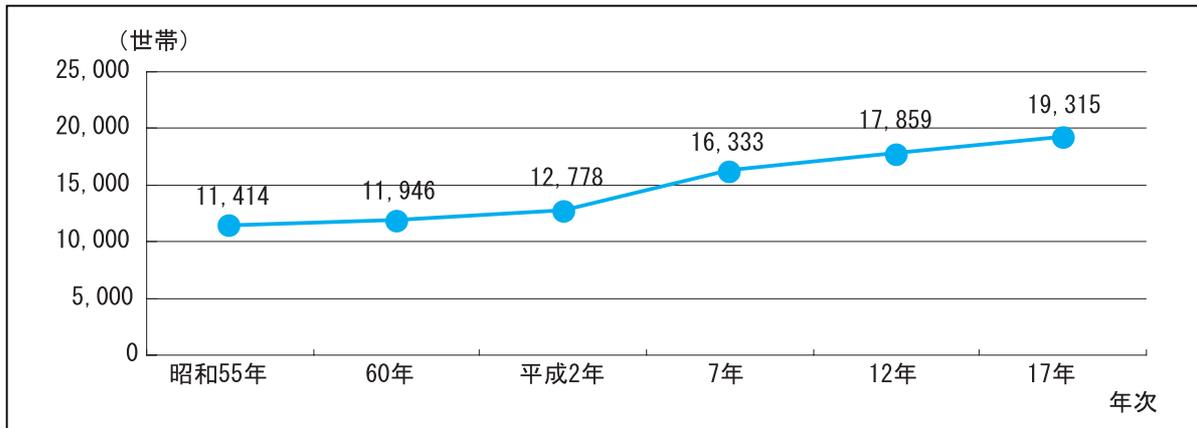
資料：国勢調査及び国立社会保障・人口問題研究所「将来推計人口」

なお、前期基本計画の目標年度である平成23年には、下野市の人口は約60,800人となり、年少人口は約9,100人、老年人口は約11,900人になると見込まれます。

また、平成37年には約62,200人となりピークを迎え、それ以降はなだらかに減少すると見込まれます。

平成22年以降の人口推計にあたっては、コーホート要因法を用い、国立社会保障・人口問題研究所の「出生率」「生残率」（いずれも栃木県の値）に基づき、下野市の「社会移動率」を算出し推計しています。平成17年までは国勢調査（総数には年齢不詳を含む）以降は推計。9,999以下の推計については有効数字を2桁、10,000以上の推計値は有効数字を3桁とした。

### 世帯数の推移



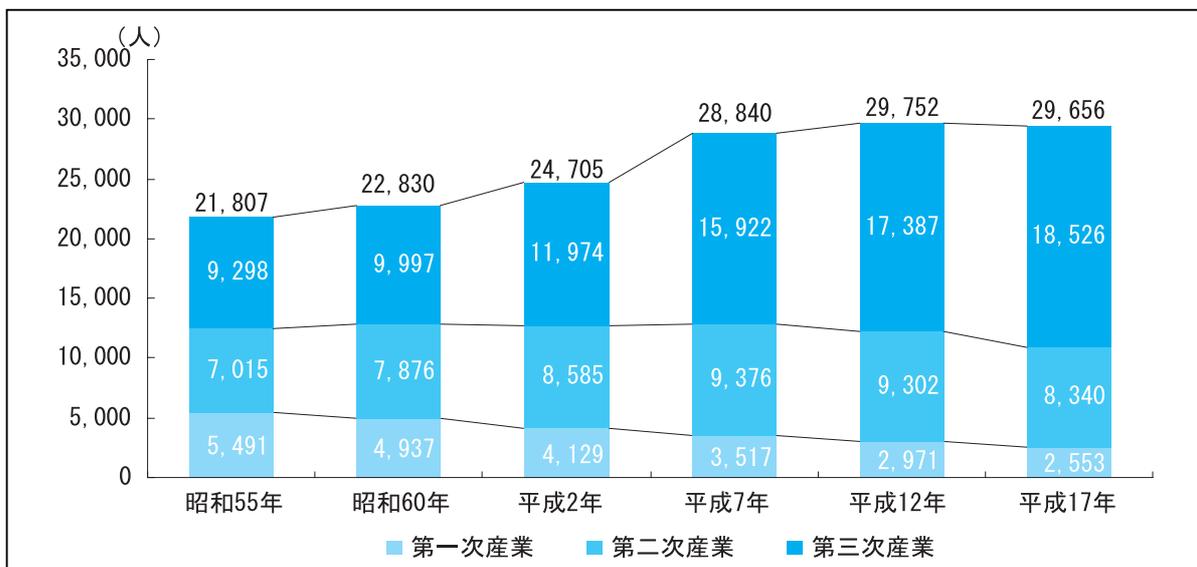
資料：国勢調査

### (2) 就業人口

平成17年の就業人口は29,656人となっており、これまで一貫して増加しています。

産業分類別では、第一次産業の減少が顕著である一方、第二次産業は平成7年以降ほぼ横ばい、第三次産業は増加傾向にあります。

### 産業別就業人口の推移



資料：国勢調査

### (3) 社会・経済動向

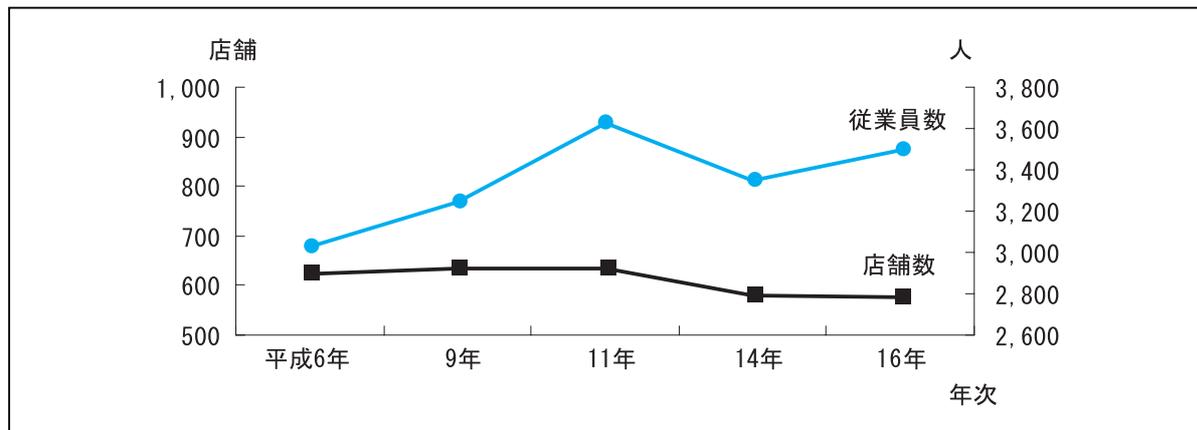
総合計画の策定に当たっては、下野市を取り巻く社会・経済動向に的確に対応することが必要です。これらの動向は、概ね以下のように整理されます。

#### 【産業動向】

商業については、商店数は平成11年から平成14年にかけて大幅に減少し、平成16年時点で575店舗となっています。反対に、従業者数は増加傾向を示し、平成16年時点で3,494人になっています。これは商店の大規模化が進むなど、下野市の商業構造が大きく変化していることによるものと思われます。この結果、年間販売額についても減少傾向にありましたが、平成14年以降は、再び上昇に転じています。

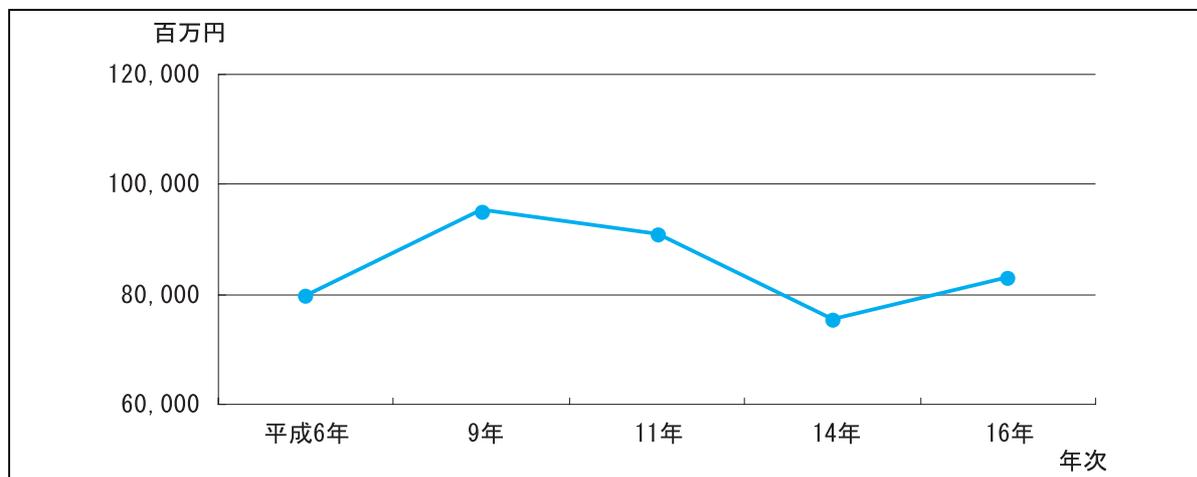


### 商店数及び従業者数



資料：商業統計調査

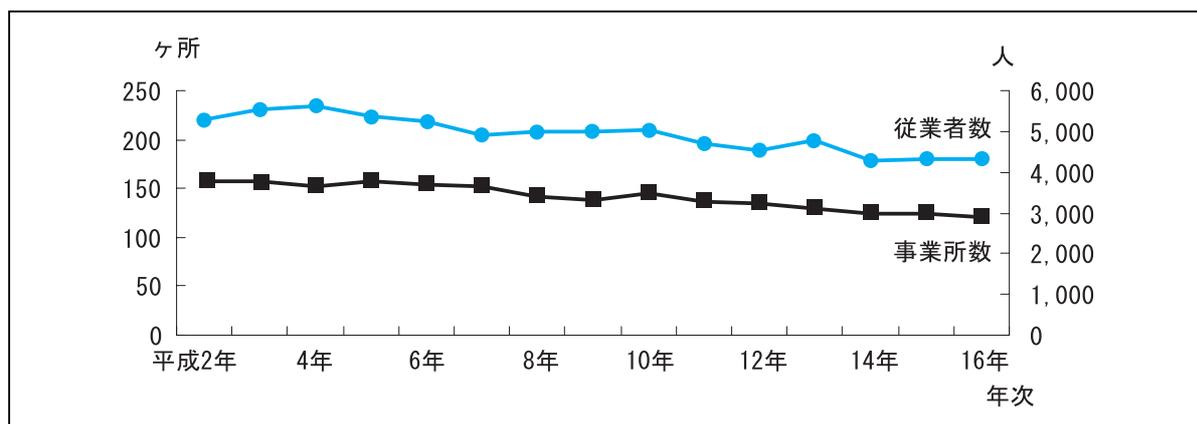
### 年間商品販売額



資料：商業統計調査

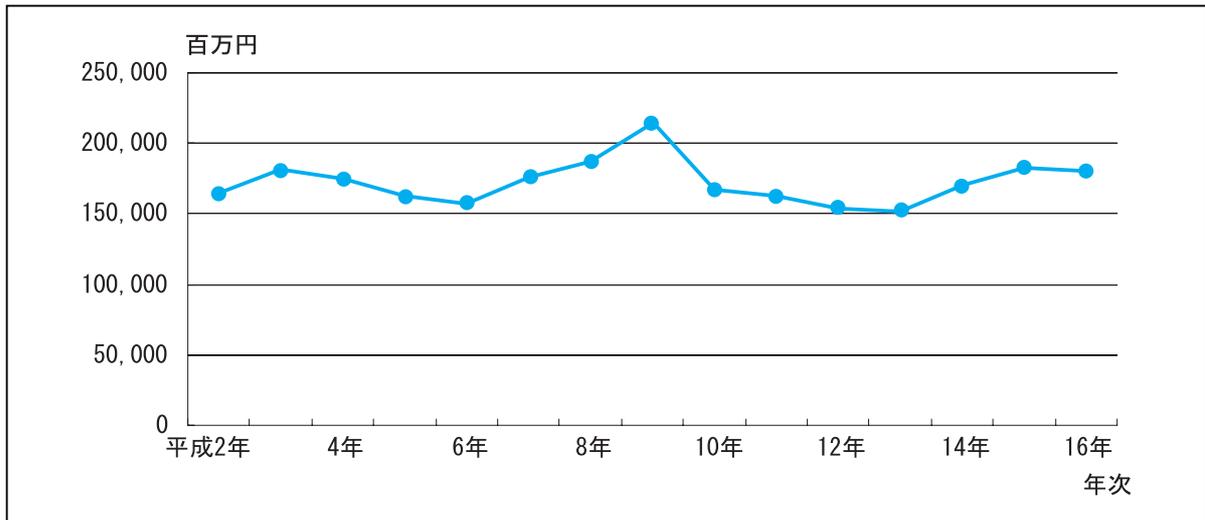
工業については、事業所数・従業者数ともに減少傾向にあり、平成16年時点で121社、4,320人になっていますが、製造品出荷額等は平成13年以降増加し、平成16年は1,802億5,400万円となっています。これは、事業所の転出や廃業が進む一方で、競争力のある事業所が大きく成長し、出荷額を伸ばしているためと思われます。

### 事業所数と従業者数



資料：工業統計調査

### 製造品出荷額等

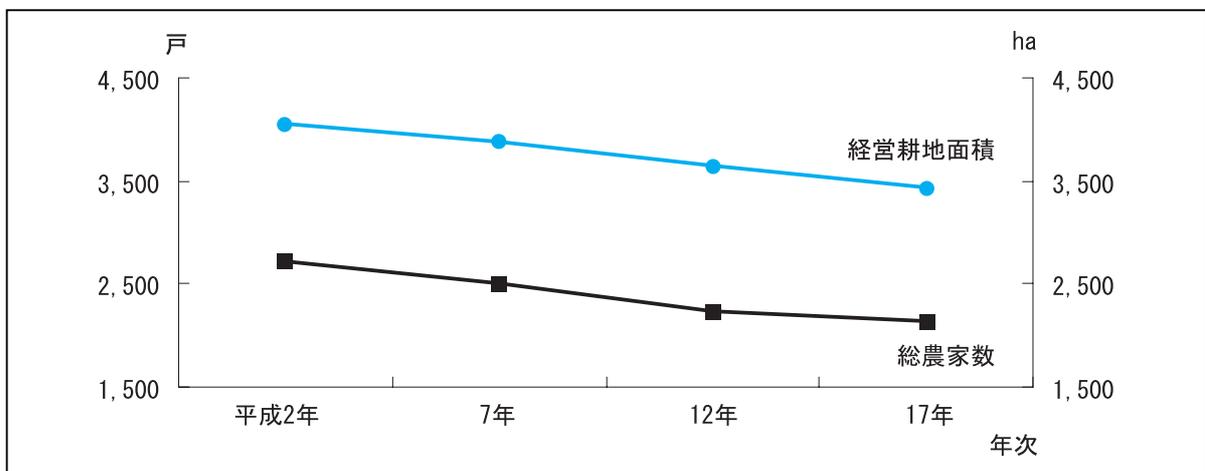


資料：工業統計調査

農業については、総農家数、経営耕地面積ともに減少傾向にありますが、一方で農地の集積が少なからず進んでいます。平成17年時点で、2,133戸、3,431haとなっています。

農業産出額をみると、野菜を筆頭に米と畜産が中心となっています。

### 総農家数及び経営耕地面積



資料：農林水産省「生産農業所得統計」

### 農業産出額（平成16年）

単位：千万円

	米	野菜	果実	畜産	計
南河内町	106	177	0	79	387
石橋町	58	120	1	36	255
国分寺町	52	87	2	81	257
下野市	216	384	3	196	899

資料：農林水産省「生産農業所得統計」



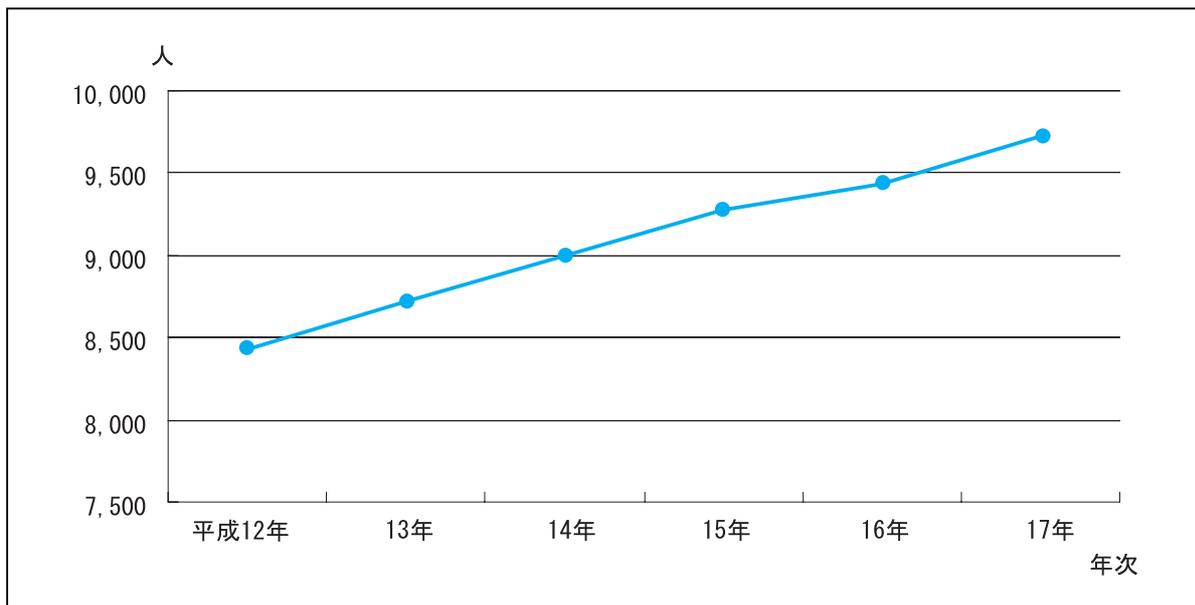
### 【保健、福祉、医療の動向】

下野市の特徴の一つに、医療施設が大変充実していることが挙げられます。

平成16年の一般病院数等の状況は、一般病院は3ヶ所、一般病床は1,334床、医師は714人となっています。

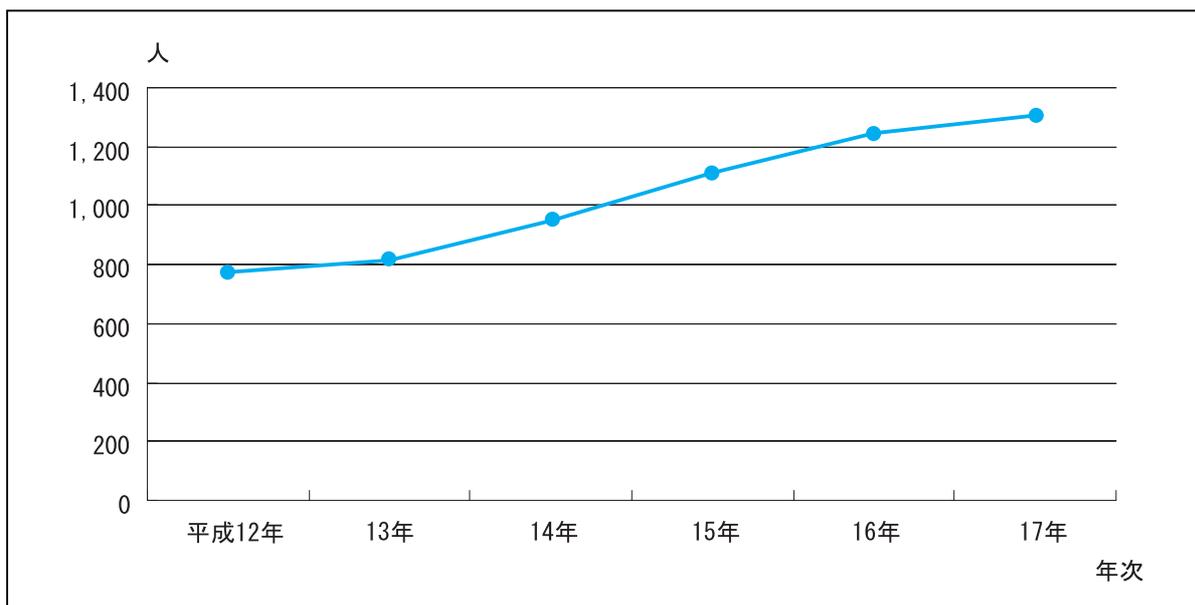
介護保険<sup>4</sup>に関しては、第1号被保険者（65歳以上被保険者）数は増加の一途であり、平成17年時点で9,727人となっています。また、要介護者数についても大幅な増加傾向にあり、平成17年時点で1,304人となっています。

第1号被保険者数



資料：下野市高齢者保健福祉計画

要介護者数



資料：下野市高齢者保健福祉計画

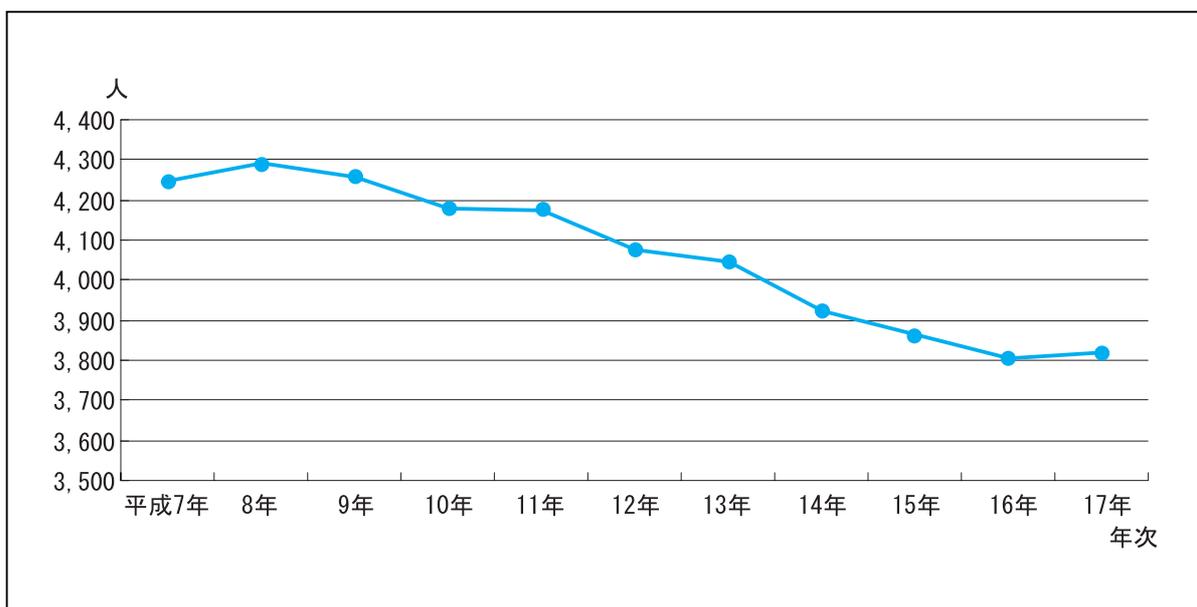
【学校教育の動向】

全国的な少子化傾向を受けて、下野市においても児童生徒数は減少しています。

小学校については、平成7年以降、学校数は12校と一定ですが、児童数は平成8年をピークに減少傾向にあり、平成17年時点で3,822人となっています。学級数も概ね横ばいに推移してきましたが、近年は若干減少傾向にあり、平成17年時点では142学級となっています。

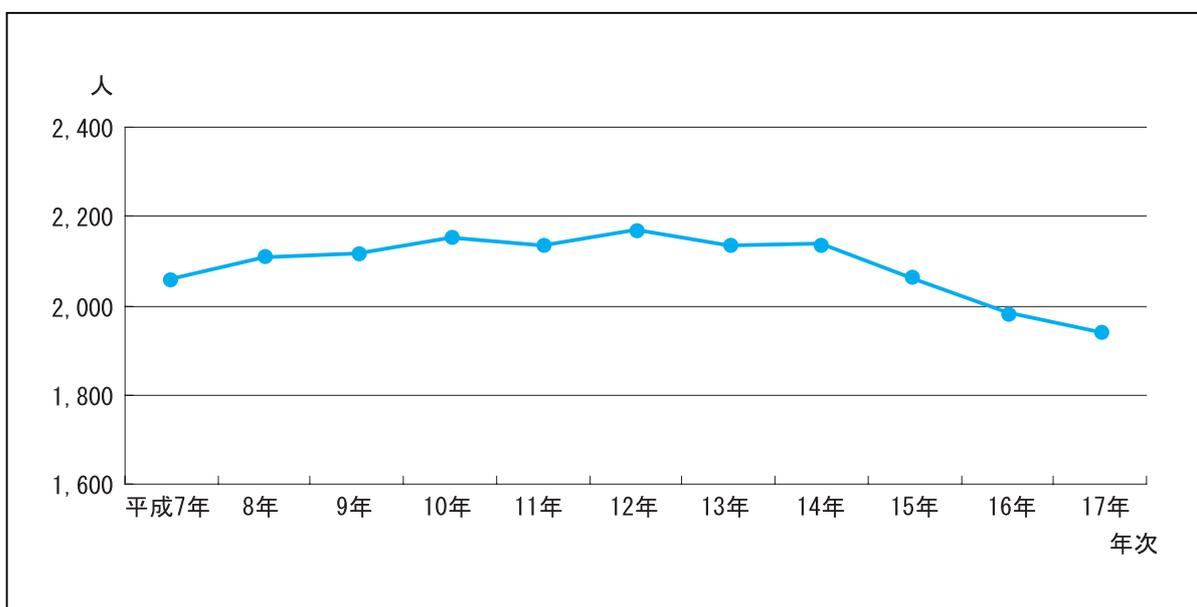
中学校については、平成7年以降、学校数は4校と一定ですが、学級数は増加傾向にあり、平成17年時点で65学級となっています。生徒数は概ね横ばいに推移してきましたが、平成14年以降に減少に転じ、平成17年時点で1,942人となっています。

小学校児童数



資料：学校基本調査

中学校生徒数



資料：学校基本調査



#### (4) 下野市の経済規模の見通し

下野市の経済規模を商業（卸売、小売）の年間販売額と工業製造品出荷額、農業算出額から表すと以下のとおりとなります。

まず、下野市の人口が平成22年には約60,600人、平成27年には約61,600人となることから、一人当たりの商業（小売）年間販売額が現状と同額で推移すると想定して、平成22年には約458億円、平成27年には約466億円となります。また、商業（卸売）と工業については、工場や物流基地等の誘致競争など厳しい状況がある反面、首都圏の経済が好調であることを踏まえて、平成14～17年度の名目経済成長率<sup>5</sup>の平均値0.5%で増加すると想定します。これにより、商業（卸売）販売額については、平成22年には約394億円、平成27年には約404億円で、工業製造品出荷額については、平成22年には約1,848億円、平成27年には約1,895億円となります。さらに農業については、高齢化等に伴う担い手の減少等の要因と技術革新等による増加要因があり、自然条件による変動も大きいことから増減を判断せず、将来にわたって現状値の約90億円が続くものと想定します。

この結果、下野市の経済規模（フレーム）は、平成17年の約2,723億円から平成22年には約2,790億円、平成27年には約2,854億円となることが想定されます。

#### 経済規模の見通し

（人：百万円）

	平成17年 (2005年)	平成22年 (2010年)	平成27年 (2015年)	平成32年 (2020年)
人 口	59,132	60,600	61,600	62,100
工業 製造品出荷額等	180,254	184,806	189,472	194,257
商業（卸売） 年間販売額	38,387	39,356	40,350	41,369
商業（小売） 年間販売額	44,670	45,809	46,570	46,945
農業 農業産出額	8,990	8,990	8,990	8,990
経済フレーム	272,301	278,961	285,382	291,561
年間成長率		0.49%	0.46%	0.43%

（注）推計の基準としている平成17年の数値には、この年の統計データ（確定値）が存在しないため、平成16年の工業統計、商業統計及び生産農業所得統計の数値を用いる。

なお、本構想の目標年度である平成23年度には、工業製造品出荷額は約1,857億円、商業（卸売）販売額は約396億円、商業（小売）年間販売額は約460億円、農業産出額は約90億円と見込まれることから、これを合算した経済規模は約2,802億円となり、この間は、法人市民税等において現状とほぼ同水準か、やや上回る水準の税収が見込まれます。

## 市民参画

「下野市総合計画」の策定にあたり、下野市民の意向を十分に踏まえた計画とするため、市民意向の把握を行い、そこから得られた重要な示唆を計画に反映しています。

市民意向の把握に当たっては、「多数の市民の意見」を計画に取り入れるという観点から、成人市民1万人を対象とした「市民意識調査」を実施し、市民意向の大きな傾向を把握しています。また、「少数の市民による熟慮とアイデア」を計画に取り入れるという観点から「総合計画懇話会」を組織し、市の将来の姿や重要な取り組みに関する提言をいただきました。

さらに、提言書を含めた計画の内容に関して、「総合計画審議会<sup>6</sup>」において審議いただき、計画策定へとつなげています。

このように、多数の意見と少数の熟慮を組み合わせることによって、より多面的な市民参画を実現しています。





## 1 市民意識調査

- ・ 調査対象：20歳以上の下野市民10,000人（無作為抽出）
- ・ 調査方法：郵送による配布・回収
- ・ 調査期間：平成18年11月1日から平成18年11月17日
- ・ 回収状況：配布数10,000 回収票数3,357 回収率33.6%
- ・ 調査項目：A これまでの市の取り組みに対する満足度  
B 今後の公共サービスのあり方  
C 今後の市の取り組み  
D まちづくりへの参加  
E 市の将来像  
F 属性（性別、年齢、居住地区、居住年数）  
G 自由回答

### < 調査結果 >

#### A これまでの市の取り組みに対する満足度

- ・ 日常生活における満足度

「上水道の整備」と「下水道の整備」、「ごみ処理・リサイクル」の満足度が高くなっています。一方、「市の財政運営」と「保険・年金」、「市の仕事の効率性」、「商業の振興」、「観光の振興」への満足度が低くなっています。

新市建設計画と比較すると、「下水道の整備」と「ごみ処理・リサイクル」への満足度はいずれも高いままですが、「道路整備」と「健康づくり」は今回の市民意識調査の方が低下しています（「上水道」は新市建設計画にはありません）。不満足度では、「観光の振興」は両方とも高くなっていますが、「防犯」と「商業の振興」は、市民意識調査の方が低下しています。

#### B 今後の公共サービスのあり方

- ・ 公共サービスを受ける権利と義務との関係について

「税金等を安くしてサービスを負担額に見合った内容にするべき」と「サービスの一端を市民が担うことによって負担を軽減すべき」など、税などの負担軽減を求める意見が53.3%となっています。

- ・ 公共サービスの一部を民間に委託することについて

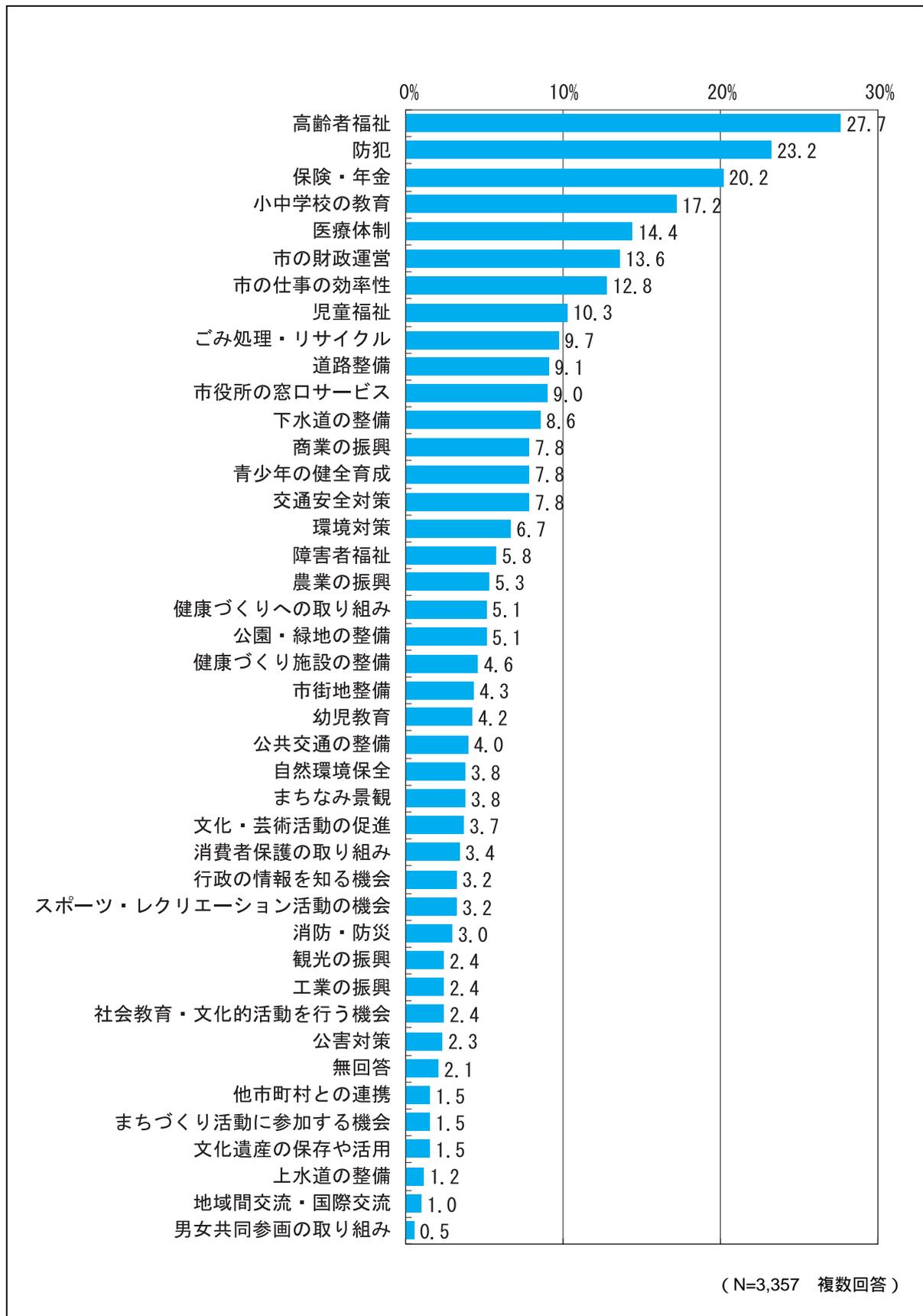
「サービスの質が向上するのであれば、民間にまかせてよい」と「利用料金などの負担が低いのであれば、民間にまかせてよい」など、民間委託に対する肯定的意見が67.7%となっています。

#### C 今後の市の取り組み

「高齢者福祉」、「防犯」、「保険・年金」、「小中学校の教育」など、少子・高齢化の流れのなかで、高齢者のセーフティネットや若年者層の人材育成に対する需要が大きくなっています。また、地域全体の問題として、防犯等、安心・安全に対する意識も高まっています。

新市建設計画と比較すると、今回の市民意識調査の方が「商業の振興」、「道路整備」、「医療体制」の重要度が低下し、「学校教育」の重要度が上昇しています。

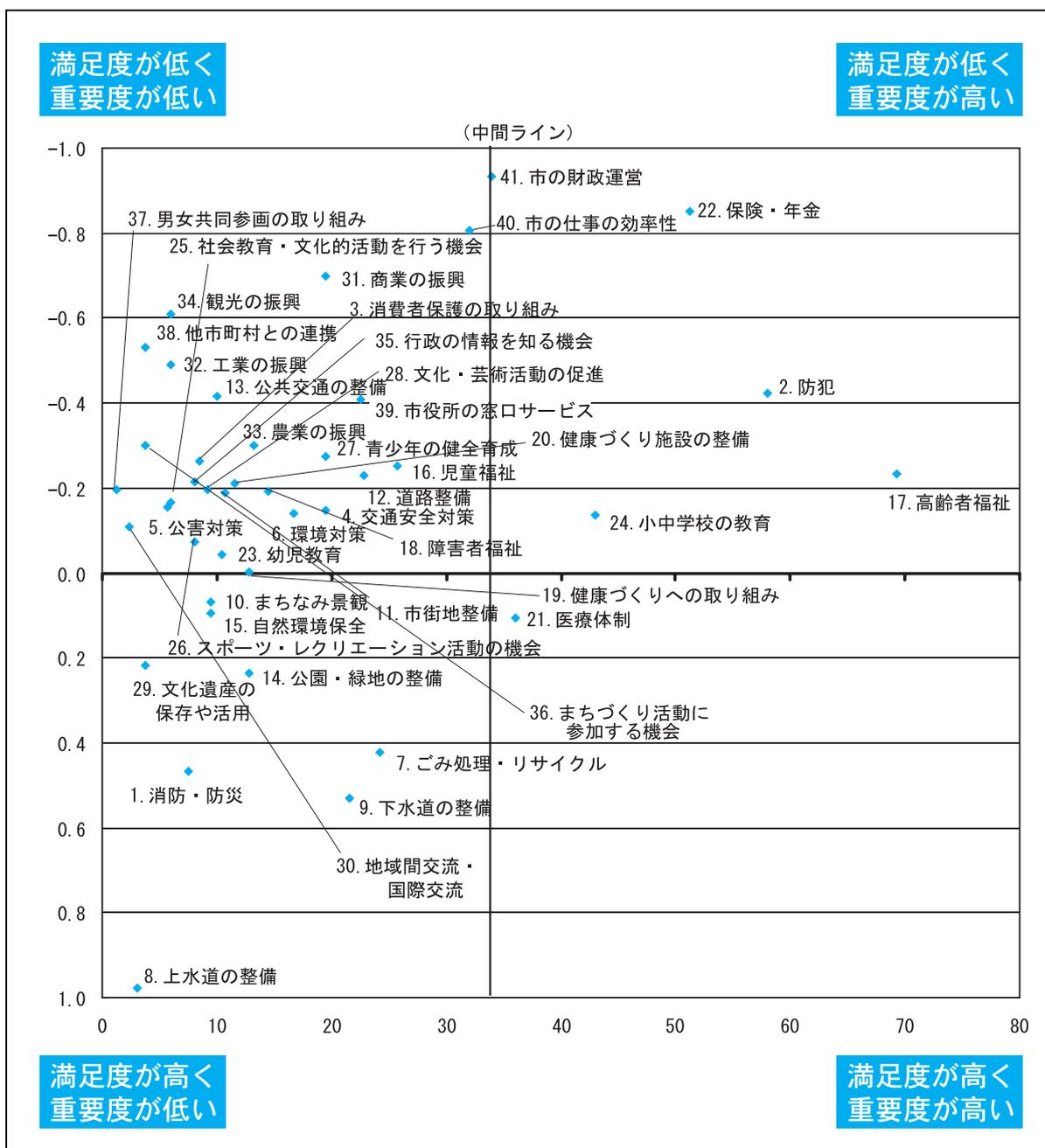
今後の重要な取り組み



### 市政への満足度と今後の重点施策の関係

「高齢者福祉」「保険・年金」「防犯」などは現在の満足度が低く、今後の重要度が高い施策です。「高齢者福祉」「児童福祉」と「市の財政運営」「市の仕事の効率性」などは市民のニーズが高く、産業の振興などは相対的にニーズが低くなっています。

新市建設計画と比較すると、「道路整備」「小中学校の教育」が満足度高く重要度低いから、今回の市民意識調査では、満足度低く重要度高い方に移動して、市民のニーズが高まっています。「医療体制」「高齢者福祉」は満足度が高いまま重要度は高まり、「障害者福祉」「文化・芸術」は満足度が低いまま重要度が低下しています。



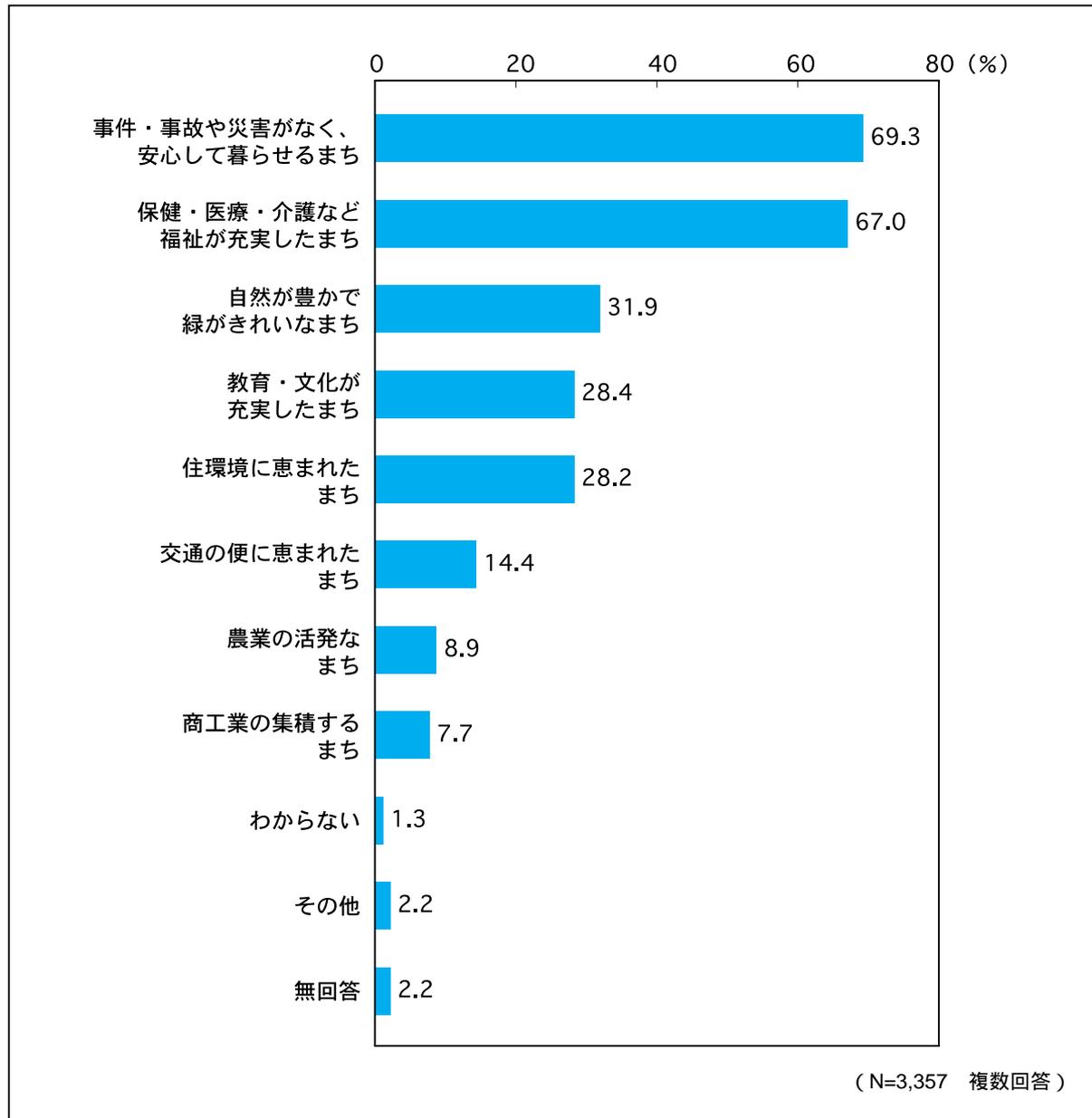
施策評価については、各項目の回答数の加重平均(-4,-2,0,2,4)により、重点施策については、回答率40%を100点に読み替えてグラフを作成。中間ラインは中央値を示す。

### E 市の将来像

「事件・事故や災害がなく、安心して暮らせるまち」「保健・医療・介護など福祉が充実したまち」など、安心・安全に一生を送れることに対する要望が強くなっています。

新市建設計画の将来イメージ（キーワード）では、「安心」「安全」「思いやり」が上位となっていたので、今回の市民意識調査も同じ傾向を示しています。

市の将来像





## 2 総合計画懇話会

本計画の策定にあたり、「総合計画懇話会」を組織しました。委員は、公募による市民と学識経験者から構成され、懇話会委員自らが討議を重ねながら、総合計画の策定に関する意見や提言を取りまとめていただきました。

その概要は、以下のとおりです。

### (1) 懇話会の開催経過

委員構成：17名（うち学識経験者10名、公募委員7名）

開催経過：平成18年9月25日から平成19年3月20日まで10回開催

### (2) 提言書の内容

「総合計画懇話会」では、下野市の将来像と分野別の提言を提言書として取りまとめていただきました。

#### 下野市の将来像

#### 下野市の将来像：「みんなで創る元気なまち」

##### < みんなで >

市民が自ら汗をかき、行政との協働により主体的なまちづくりを行います。

「みんなで」まちづくりを担っていくことを目指します。

##### < 創る >

今後のまちづくりは、より良い地域づくりを目指すチャレンジ精神旺盛な次代を担う人材の育成が不可欠です。このように古きよきものを継承しながら、新しいものを「創る」ことを目指します。

##### < 元気な >

元気とは、市民一人ひとりが健康で前向きな気持ちでまちづくりに取り組みながら、産業、文化、教育、生活などがバランス良く生き生きと振興していく姿です。「みんなで創る」ことにより、「夢が実現する」「自分らしく生きられる」「豊かな文化が醸成される」下野市を目指します。

#### 分野別の提言

##### 1 都市基盤に関する提言

都市基盤の分野では、緑のネットワークの構築や情報基盤の整備、高齢化社会に対応したユニバーサルデザイン<sup>®</sup>の導入など、市民のまちづくりへの活動を促し行動しやすくする条件整備が必要です。また、土地地区画整理事業<sup>®</sup>の実施に関する費用対効果を重視すべきです。

ガーデンシティ・緑のネットワークの構築

費用対効果を考えた都市計画事業の実施

情報基盤の整備による情報格差の是正と地域情報の共有化

ユニバーサルデザインに対応した都市基盤整備

## 2 保健福祉に関する提言

保健福祉の分野では、健康づくりの活動を進めるに際して、自治医科大学のみならず地元の医療機関などとの連携や、元気な高齢者や障害者の「居場所・たまり場」が必要です。

また、学童保育や子どもが自ら育っていく環境を整備することが必要です。

- 健康づくり・自治医大との連携
- 高齢者・障害者の支援と生きがいづくり
- 市民参加による子育て支援

## 3 教育文化に関する提言

教育文化の分野では、児童生徒の活動などにおける支援や空き教室など施設の活用など、地域社会が学校運営に参加することを提案します。

また、スポーツなどの活動を行う場の整備が必要です。

- 学校と地域社会の関わり
- 活動を行なう場の整備

## 4 生活環境に関する提言

生活環境については、通学路などにおける子どもの安全確保を第一に考え、将来的には、子どもが「道草を喰う」ことができるまちを目指すべきです。また、ごみ処理の市としての一元化や市街化調整区域における下水道事業の推進などが必要です。

- 子どもを中心とした安全・安心
- ごみ処理問題への対応
- 市街化調整区域の下水道事業の推進

## 5 産業に関する提言

産業については、農業のブランド化を図るとともに地産地消を進めるなど、生産と販売の両面から活性化を図ることが重要です。また、市の新たな産業として先端産業を誘致するほか、歴史・文化資源などを活かした観光産業の振興を提案します。

- 農業の活性化と地産地消の推進
- 医療関連企業等の誘致・立地
- 観光産業の振興

## 6 地域社会に関する提言

地域社会のあり方については、「コミュニティ<sup>10</sup>推進協議会」などの地域単位を再編し、市として一体的にすることが必要です。また、イベントなどのまちづくり活動を通じて、旧3町の意識をこえて下野市民としての一体化を図るべきと考えます。

- コミュニティ等の再構築と参加意欲の高揚
- 下野市の一体化を促す統一イベントの開催

## 7 行財政に関する提言

行財政については、歳出の削減や税収等の確保を通じた財政運営の健全化を図ることが重要です。また、市役所に対して、改革改善を継続的に行う仕組みづくりや市民との協働に関するルール作りや組織の設置を求めます。

財政運営

組織改革と業務改善

市民との協働に関する体制強化

## 3 市民参画の総括

これまでの市民意向をまとめると、いくつかのポイントにまとめることができます。基本構想では、これらの意見を踏まえて「下野市の将来像」や「施策大綱」を定めます。

今後の重要な施策：地域社会と行政との協働を重視

- ・市民意識調査においては、高齢者福祉や保険・年金、防災、義務教育など、行政と地域社会双方にとっての課題に関する重要度が高く、また行財政運営に関する満足度が低いなど、市民から見た課題が明確に示されています。
- ・総合計画懇話会の提言では、市民の中で子どもが育つ環境の重要性が強く意識され、安全の確保とともに大人との交流の機会の確保や、子どもが自ら育っていくための環境の重要性が指摘されています。

市の将来の姿：市民の参画と一体感、安心・福祉を重視

- ・市民意識調査では、市の将来の姿に関して「安心して暮らせるまち」「福祉が充実したまち」を求める意見が多くなっています。
- ・総合計画懇話会の提言では、将来像において「みんなで創る」といったメッセージを通じて、市民などの参加を求める姿勢を明確にするとともに、分野別の提言において、市民参加を促す基盤整備や高齢者などの「居場所・たまり場」、地域社会の学校への参加など、地域社会における人と人とのつながりと自らの活動に関する重要性が指摘されています。
- ・下野市としての一体化・統合の重要性に触れるとともに、その手立てとして、市民どうしの交流の必要性が指摘され、行政組織や文化スポーツ施設等にその条件整備を求めています。



## 下野市の将来像

平成18年1月10日に栃木県中南部の3町（南河内町・石橋町・国分寺町）が合併して、新しい下野市が誕生しました。下野市は、下野薬師寺跡や下野国分寺・同尼寺跡などの多彩な歴史・文化的資源を有し、日光街道の宿場町があったことなどから、歴史的に交流と流通が盛んだった地域となっています。また、充実した交通網をもって東京都心へのアクセスも容易なほか、北に宇都宮市、南に小山市と隣接するという地理的優位性を有しています。さらに、自治医科大学が立地するという、他市にはない高度な機能を持ち、首都圏の中にあって極めて特徴的な都市を形成しています。

このように下野市は、歴史的にも地理的にも、また都市機能に関しても恵まれた条件を兼ね備え、これらを活かした新たなまちづくりのスタートを切りました。

下野市はこのような恵まれた条件にあって、全国的に少子・高齢化が進展し人口が減少に転じる中にあってもなお、人口の増加が続いてきました。この魅力をさらに高め、ここに暮らす市民誰もが、より高い充足感と満足感を持つことができるまちとすることが、新しいまちづくりの究極の目標です。

そのため、下野市のまちづくりにおける基本理念を明確にし、実現すべき将来像を設定し、目標年次における下野市の姿を定めることとします。

将来像の設定にあたって、先に実施された「市民アンケート」の結果、「下野市総合計画懇話会提言」「新市建設計画の趣旨」より目標とされる下野市の理想的な姿を導き出します。

- ・充実した福祉による安心して暮らせるまち（市民アンケート）
- ・人と人との交流を基調にみんなで創り上げる協働型社会の実現（懇話会提言）
- ・市民の交流融合による新しい文化の創造（新市建設計画）

これらの「市民の方々の思い」や「新市建設計画」の趣旨から、人と文化の交流を基調に、市民と行政が協働して、次代に継承する安全で活力のある生活圏を創造することを目指し、下野市の将来像を「思いやりと交流で創る 新生文化都市」と定めます。

～ 下野市の将来像 ～

**思いやりと交流で創る  
新生文化都市**



## 土地利用方針

将来都市像「思いやりと交流で創る 新生文化都市」を受けて、下野市が将来にわたって持続性のあるまちをつくり効率的な発展を図るため、また市内の均衡ある発展を図るために、各種機能を集積させる拠点機能を配置するとともに、市内外の広域的交流を活発にするための連携軸を設定します。

### (1) 拠点

#### 生活文化拠点

3つの駅を中心に既存の基盤整備を活用し、近隣商業の振興や居住環境の整備、行政窓口サービスの機能拡大を図ります。

#### 地域保健福祉拠点

保健福祉センターなどを保健・医療・福祉サービスの供給拠点と位置付けるとともに、健康づくりや子育て支援の活動拠点とし、総合的に地域保健福祉を推進します。

#### 高度医療集積拠点

全国屈指の高度医療の集積が進んでいる自治医科大学周辺を高度医療集積拠点と位置付け、同大学附属病院を中心とした地域医療の充実を推進します。

#### 工業拠点

下野市の地理的優位性などを十分活用し、地域産業の振興と雇用の促進のため工業拠点を配します。

#### 下野いにしえネットワーク拠点

下野市のいにしえからの歴史的遺産は、市の宝であり住民の誇りです。これらを次代に継承し、資源として様々に活用するため、歴史的資源の集積する拠点として位置付け、ネットワーク化や周辺整備を進めます。

#### 都市核

自治医大周辺は、下野市のほぼ中央に位置し、同大学附属病院開設並びにグリーントウン開発とともに発展してきました。そのため、市の都市構造の中心となる拠点として位置付け、都市機能の集積を効率よく推進するため、行政機能の集積はもとより文教施設整備を推進し、魅力ある都市核の形成を図ります。

### (2) 広域連携軸

下野市が北関東や栃木県の中で中核的な市として住民活動が活発に営まれ、多様な文化を吸収し発信していくためには、近隣の市町村との交流が重要となります。そのため、人、物、文化交流の空間移動を充実させるため「広域連携軸」を設定し、近隣自治体など幅広い交流を促進します。





## 施策の展開方向

将来都市像「思いやりと交流で創る 新生文化都市」の実現を目指して、今後の施策の展開方向を明らかにします。将来像の実現を目指した施策は、「これまで以上の高い価値を求めてまちを活発にするもの」と「市民一人ひとりの安全や安心を守るもの」に分けて考え、施策の展開方向を大きく二つにまとめます。

一つは、教育・文化の充実や都市的利便性の向上、産業の振興など、心豊かに暮らすことができるまちをつくる取り組みです。

二つめは、子育てや健康づくり、災害や犯罪対策など、生活にかかわる憂いをなくし、心安らかに市民が暮らせる条件を整える取り組みです。

## 施策の展開方向

### A：心豊かに暮らせる、創造と躍進のまち

下野市は、その歴史的資源や高度な施設機能を活かして、市民の精神的な充足感を高めるとともに、経済的な豊かさや都市的な快適性を高めることを目指します。すなわち、物心両面の豊かさの実現です。この実現を目指して、教育・文化、産業振興、都市的な施設機能・基盤の整備を図る取り組みを推進します。

みんなで学び文化を育むふれあいのまちづくり  
知恵と意欲で創造性豊かなまちづくり  
都市と田園が共生する快適な環境で躍進するまちづくり

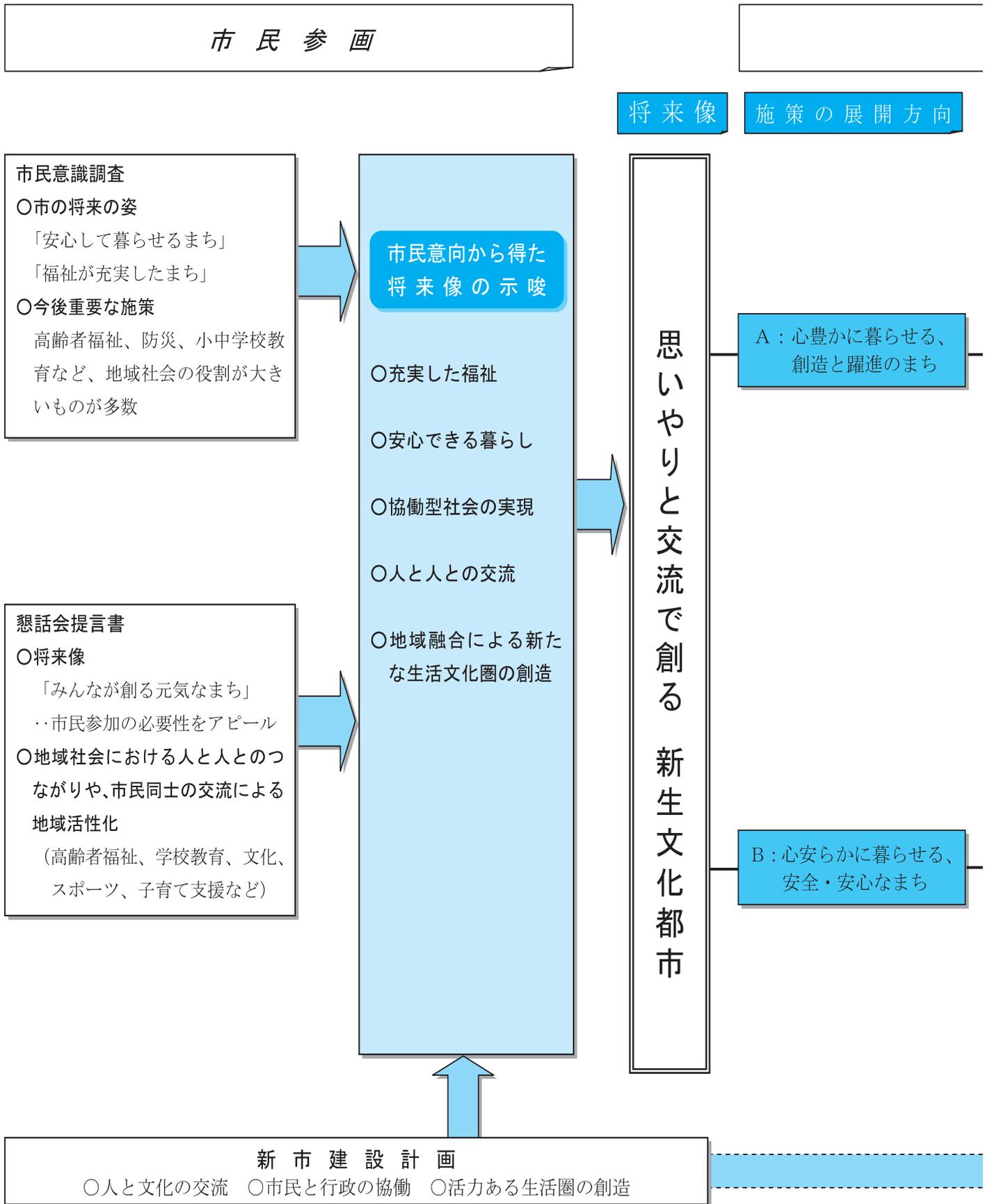
### B：心安らかに暮らせる、安全・安心なまち

これからの下野市が、市民にとって福祉が充実し暮らしやすいまちとして発展するためには、安心して子どもを生き育てられる条件を整えるほか、市民の健康などに関する懸念に対応し、また衛生環境や災害対策、防犯の取組みなどによって、安心して暮らせる条件を整えることが必要です。そのためには、行政施策・サービスのみならず、市民が自ら活動する「市民と行政との協働」が欠かせません。

この実現を目指して、保健・福祉、医療、防災・防犯、都市基盤整備、環境などの各分野において、市民が心安らかに暮らせるまちを目指した取り組みを推進します。

安心して暮らせる健康で明るいまちづくり  
豊かな自然と調和した快適で安全なまちづくり  
市民と行政の協働による健全なまちづくり

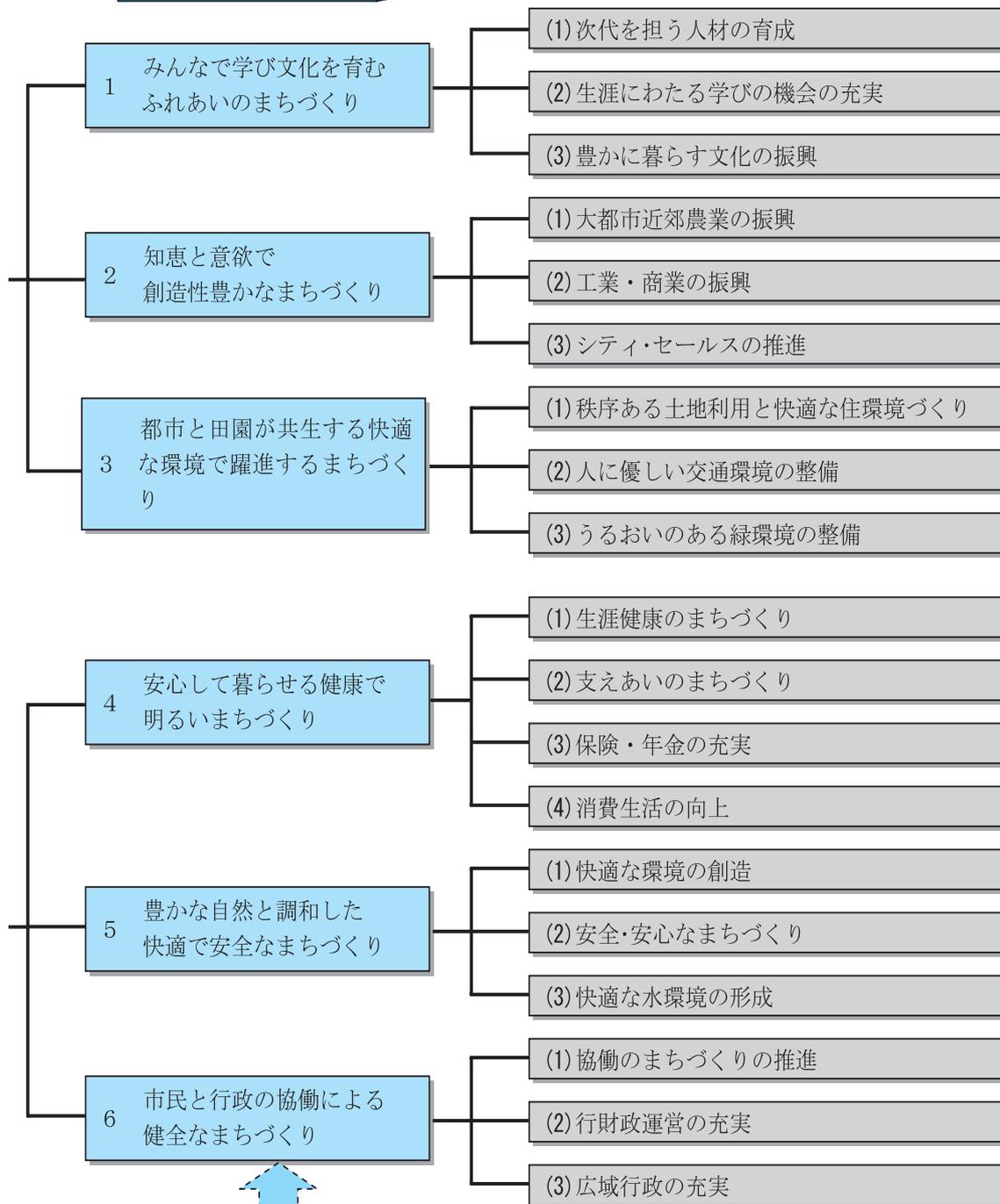
下野市基本構想 市民参画から基本構想へ（施策体系図）





## 基本構想

### 基本目標



市の一体化・融合に向けた協働と参画の姿勢を重視

## 施策大綱

### A：心豊かに暮らせる、創造と躍進のまち

#### 1 みんなで学び文化を育むふれあいのまちづくり

いま、全国の地方自治体では、自らの政策的な方向を定めて自ら実施していく「地方分権」の時代を迎えています。その中で、教育や文化の振興のあり方について、地域の課題や個人の問題意識に根ざした独自の取り組みが求められています。

全国的に子どもの教育と健全育成が大きな課題となる中、下野市においても学力向上と並んで一人ひとりの個性を伸ばし、地域の将来を担う子どもの健全育成を図り、自らの「生きる力」を伸ばしていくことが大きな課題となっています。その課題解決のためには、「確かな学力」「豊かな心」「健やかな体」を形成し、より豊かに生きる力を養うことのできる教育環境を整備することが重要です。また、人材育成は全ての世代において不可欠であり、市民誰もが自らの趣向とやる気によって、主体的に学習を行える機会の充実が必要です。こうした学習の機会の充実、地域における市民同士の交流を生み出し、ひいては地域社会に貢献できる人材の育成と確保につながっていくものと考えられます。

さらに、下野市は、特に古墳時代から白鳳、天平時代にかけて地域の中心であり、その遺跡が多く点在するなど歴史的な資源に恵まれています。市民一人ひとりがこれらの歴史を深く認識することにより、地域に対する誇りはもとより、綿々と連なる地域の歴史を融合することによる、新たな下野市独自の文化活動の広がりが期待されます。

こうした考え方のもとで、「みんなで学び文化を育む、ふれあいのまちづくり」を目指して、下記の取り組みを進めていきます。

#### (1) 次代を担う人材の育成

学校教育における教育指導の充実を図るとともに、学校・家庭・地域の連携によって子どもの社会性を伸ばすなど、下野市の将来を担う若い人材の育成を図ります。特に、放課後対策等において、学校と地域社会との連携を促進します。

学校教育施設（小中学校）の配置については、新市にふさわしい良好な教育環境の充実を目指して、学校規模の適正化を図ります。

#### (2) 生涯にわたる学びの機会の充実

誰もが、学びたいことを、学びたい時に、学ぶことができるよう、生涯学習の充実を図り、職場や学校以外に市民が学び交流できる機会を提供します。また、スポーツ施設の活用によって、市民が多様なスポーツを行うことができる機会を提供します。

#### (3) 豊かに暮らす文化の振興

下野市の個性ある歴史について、広く市民が認識することができる機会を提供するとともに、市民の一体感の醸成のため、文化遺産を活用した交流の機会を広げます。

また、地域間交流を継続し、異文化に対する理解を深め、国際感覚豊かな人材を育成します。



## 2 知恵と意欲で創造性豊かなまちづくり

これからの時代は、国が一律に施策を定めて地方自治体が行うのではなく、地方自治体が自らの政策的な方向を定めて、自ら実施していく「地方分権」の時代となります。一方、国・地方とも財政状況は厳しく、地方自治体は施策の実施に向けて自ら財源を確保していかなければなりません。そのためには、地域経済の活性化は欠かせない要件となっています。

下野市は、これまでも首都圏に位置する有利な立地条件を活かし、工場等の立地が一部で進められましたが、隣接市町と比較するとその集積は十分なものとはいえません。住民の豊かな暮らしの実現のためにも経済的な基盤の強化は極めて重要であり、新たな企業等の立地や既存の産業の振興を進めていく必要があります。

また、下野市には都市近郊農業が発達していますが、近年、後継者確保などの大きな課題を抱えています。今後ともその競争力を維持しながら、大都市近郊にふさわしい農業の近代化を図っていく必要があります。これらの取り組みは行政施策の実施のみならず、農業等の産業の関係者と力を合わせ、その知恵と工夫を最大限に発揮できるように努める必要があります。

さらに、下野市は歴史・文化遺産に恵まれている一方で、これらを活用した観光集客の取り組みが十分な経済効果を発揮していない状況にあります。今後は、これらの歴史文化遺産を活かし、さらに地域の多様な農産物を楽しむことができる機会を提供すれば、これまで以上に多くの来訪者が下野市を訪れ、経済的な効果も期待されます。

行政のみならず関係者の「知恵と意欲」を発揮し、「創造性豊かなまち」を実現するために、下記の取り組みを進めていきます。

### (1) 大都市近郊農業の振興

下野市の自然と地理的条件を活かしながら、首都圏等の市場動向に的確に対応できるよう、農業の安定的生産と出荷・販売の振興を図っていきます。

また、農業の近代化を推進し、生産性の向上を図ることにより、就農の促進を図ります。

さらに、スローフード<sup>1)</sup>志向の高まりなど多様化する消費者ニーズに的確に対応するため、農産物のブランド化や循環型農業の確立を目指します。

### (2) 工業・商業の振興

下野市に立地する商業・工業の企業等について、人材の育成・確保や顧客確保・情報発信など、既存企業等の経営基盤の強化を図ります。

また、工業等における立地条件の優位性を最大限に発揮して、周辺環境に配慮し既存工業団地等への新規企業の立地を進め、より多くの雇用確保に努めます。

### (3) シティ・セールスの推進

下野市の歴史的遺産や文化関連施設を活かして、文化施設で行われる活動などを通じた交流の機会を提供することによって、市民同士・市民と来訪者の交流の活発化を図ります。

また、下野市の豊かな自然環境や文化を活かして、心豊かに時間を過ごすことができる観光の振興に取り組みます。

### 3 都市と田園が共生する快適な環境で躍進するまちづくり

下野市は首都圏の一翼を担う都市であり、かつ宇都宮市や小山市に隣接したゆとりある市街地が広がっています。全国的な人口構造が変化する中で、ゆとりと利便性をもった都市基盤を有効活用し定住人口を確保することは、今後ますます大きな課題となります。

近年いわゆる「まちづくり三法<sup>12</sup>」の施行とその見直しにより、市街地と非市街地の土地利用の区分がこれまで以上に明確になったことから、既存市街地の遊休地等の有効活用は、より重要になっています。

また、市内の交通網を見ると、JR宇都宮線の3駅があるなど恵まれた条件を有していますが、誰もが使いやすい駅とするバリアフリー化<sup>13</sup>や、公共施設等を結ぶネットワークの確保など、依然として改善の必要があります。

さらに、下野市は姿川や田川など利根川水系の河川に囲まれ、水辺空間などうるおいの機会を求めることができます。これらは、市街地の公園とあわせて今後ともその活用を図り、水と緑を活かした生活のうるおいを実現することが期待されます。

このような問題意識のもとで、公園緑地の活用などを通じてゆとりの空間を確保しながら、市民にとって、より高い利便性と快適性を持ったまちをつくるために、下記の施策を推進します。

#### (1) 秩序ある土地利用と快適な住環境づくり

下野市の市街地をはじめとする土地利用のあり方を定める計画を策定し、市街地における行政サービスなど各種機能集積のための立地誘導を図ります。市街地を拡大する際には、将来人口や財政状況を考慮し、費用対効果を検証しながら、土地区画整理事業などを通じた計画的な市街地整備を図ります。

また、市民と行政の協働による地区計画の策定など、地域の実情に応じた秩序ある土地利用の推進を図ります。

#### (2) 人に優しい交通環境の整備

現状で混雑が激しい広域幹線道路や地域内幹線道路を中心に、国や県と連携して道路網の整備に努めます。あわせて、安全でスムーズな通行ができるよう、鉄道駅や公共施設周辺におけるバリアフリー化などの改良を継続的に実施します。

さらに、歩行者や自転車が安心して通行できるよう、暮らしに密着した生活道路の整備を行うとともに、快適な歩行空間の創出を進めます。

#### (3) うるおいのある緑環境の整備

市民の憩いの場、健康づくりの場等を確保するために、既存公園や平地林など緑地の多機能化による有効活用を図るとともに、市民と協働による維持管理に努めます。



## B：心安らかに暮らせる安全・安心なまち

### 4 安心して暮らせる健康で明るいまちづくり

全ての市民が、個人として自立と尊厳を確保しながら、いきいきと健康に暮らすことのできる地域社会を目指します。そのため、医療や健康づくりについて、自治医科大学・同附属病院等をはじめとする医療機関と連携することによる、予防医療の充実に努めます。

また、市民の主体的な取り組みや地域で活動する様々な担い手による支え合いを推進することにより、まずは個人や家庭から、ひいてはコミュニティから行政へと繋がる、自助・共助・公助のバランスの取れた福祉のまちづくりを目指します。

#### (1) 生涯健康のまちづくり

乳幼児から高齢者まで、誰もが健康で暮らせるよう「健康日本21計画」の趣旨に基づいて市民参画のもと、健康づくりの取り組みを充実するとともに、介護予防の取り組みを実施するなど、市民の健康を守る取り組みを推進します。

また、市民の健康増進に向けた活動を活発にするため、自治医科大学を中心とした健康づくりのための連携を強化します。

#### (2) 支えあいのまちづくり

地域社会の中で市民がともに支え合い、安心して生活が送れるよう、子どもやお年寄りを見守りふれあう取り組みが地域社会に定着するよう、その支援を行っていきます。

#### (3) 保険・年金の充実

市民が適切な医療・介護などのサービスが受けられるよう、国民健康保険<sup>14</sup>や介護保険の的確な運用に努めるとともに、医療・介護に関する相談機能の充実を図ります。

#### (4) 消費生活の向上

消費生活の質的向上を支援するため、消費生活にかかる情報提供や意識啓発に努め、相談体制の充実を図ります。

## 5 豊かな自然と調和した快適で安全なまちづくり

自然災害や人的災害から市民の生命や財産を守るため、市民と行政がお互いに協力しながら防災や防犯、交通安全に努めなければなりません。

下野市は安定した気候・地形に恵まれ、比較的自然災害の少ない地域にありますが、近年、地球温暖化<sup>15</sup>等の影響で気象が変動し様々な自然災害が各地で頻発する状況から、防災に対する市民意識の高揚と地域ぐるみによる防災組織の強化を進めます。

また、かけがえのない下野市の豊かな自然環境を守り、次代に継承することは下野市民の努めであることから、市民の理解と協力により、ゴミの減量化や発生抑制の推進による、循環型社会の実現を目指します。

これとともに、地域社会を脅かす犯罪が頻繁に発生する中、子どもをはじめとする市民を犯罪や事故から守るため、犯罪予防の啓発や地域の特性に応じた防犯体制の充実を図ります。

こうした取り組みを通じ、豊かな自然を守り、快適で安全なまちを実現するための取り組みを推進していきます。

### (1) 快適な環境の創造

河川や平地林などの自然環境の保全に努めるとともに、公害対策を推進し市民を公害から守る取り組みを進めます。

ごみ処理については、小山広域行政圏<sup>16</sup>及び宇都宮市の処理施設による2つの処理体制を継続しています。それぞれの処理体制や建設の経緯などを考慮しながら、早急に近隣市町と調整を図り、市内処理体制の一本化を目指します。

斎場利用については、市民が安心して利用できるよう、従来からの利用実績などを考慮し、現体制の維持を図ります。

### (2) 安全・安心なまちづくり

市民と地域社会、行政が一体となって、防災体制の強化や消防力の充実を図り、災害に強いまちづくりを進めます。

また、市民を犯罪から守り、市民の被害を抑止するため、防犯灯などの整備を進めるほか、地域社会が自主的に行う防犯活動を積極的に支援します。

### (3) 快適な水環境の形成

安全な水の提供のために、上水道の安定供給を推進します。

また、下水道事業の着実な進捗や合併処理浄化槽の普及を図ることにより、地下水の水質保全を促進します。

これらの事業と並行して、供用開始区域における加入促進に努め、上下水道事業における経営改善に努めます。



## 6 市民と行政の協働による健全なまちづくり

分権型社会の進展により、地方自治体の「自己決定・自己責任」による運営が問われる中、「開かれた行政」「市民と行政の協働」によるまちづくりは、最も民主的で合理的な運営方針と考えられます。そのため、地域社会・市民・企業・NPO<sup>17</sup>等各種団体のあらゆる組織と行政が一体となって、知恵を出し合い創意工夫と自ら実行することにより、「思いやりと交流で創る新生文化都市」の構築を進めます。

さらに、下野市に適した望ましい「協働」のあり方を見極め、すべての市民が積極的に参画することができるシステムを構築し、全ての事業が市民一丸となって取り組むことができる環境の整備を図るとともに、市民と行政との協働の前提として、情報の共有化と行財政の透明性の向上を促進します。

また、市の財政状況を明らかにし、合併後のサービスや公共施設のあり方、行政組織、庁舎の状況等の見直しについて、市民の理解を得ながら適切な行政運営に努めることとします。

こうした取り組みを通じて、市民と行政の協働を推進し、健全なまちづくりを推進していきます。

### (1) 協働のまちづくりの推進

地域社会がまちづくりの活動を的確に行なえるよう、地域社会の一体感を醸成する活動の喚起と支援を行っていきます。これとともに、パブリックコメント<sup>18</sup>などのあらゆる手法により、市民と行政の対話の機会を確保し、市民と行政の協働の基盤づくりを進めます。

### (2) 行財政運営の充実

下野市の行財政が今後とも安定的に持続できるよう、市民の理解のもとで行財政改革を推進し、これまで以上にスリムな行政組織を実現します。

また、地方分権や地方行財政改革の進展に的確に対応し、財政状況に関する情報を公開しながら事業に着手するなど、より弾力的な財政運営を図ります。

なお、新庁舎の建設に際しては、将来の土地利用構想を見極め、厳しい財政状況を勘案しながら、その立地点を含めた検討を行い、経済性や利便性を勘案した施設とすることを目指します。

### (3) 広域行政の充実

下野市は合併後も周辺市町との共同・広域事業が多く存在していることから、今後とも周辺市町との連携を強化し、行政運営や施設利用、広域的な事業の実施に当たって積極的に連絡調整を図ります。

## 行政運営の方針

現在、下野市の行財政は大きな転換期に立っています。地方分権の進展と国の三位一体の改革<sup>19</sup>に伴う地方財政の転換に伴って、下野市が責任を負うべき事業量が増加する一方、国から配分される地方交付税や国庫支出金<sup>20</sup>の削減が進んでいます。自主財源<sup>21</sup>の比率が相対的に高い下野市は、国の改革が進んだ場合、地方交付税が減額される可能性が高く、まさに自力で施策の展開を図らなければならなくなります。

国自体が財政再建に着手し地方交付税<sup>22</sup>や国庫支出金が大きく削減されつつあることを勘案すると、こうした厳しい状況は一過性のもではありません。これからは、こうした財政的に極めて厳しい状況を前提として行政運営を図っていく必要があります。

このためには、経営管理機能を高め、市民と行政の役割分担や施策・事業への財源の重点的配分を図り、健全財政の維持に努め、計画的な行財政運営を推進していく必要があります。

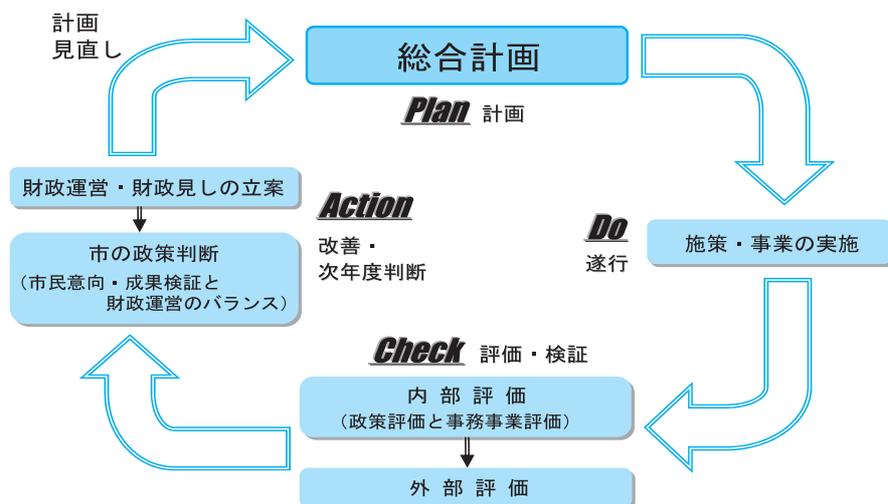
### 1 計画から評価・成果の検証へ、さらに事業の見直しへ（PDCAサイクル<sup>23</sup>の導入）

これまで全国の地方自治体では、計画どおりに施策などの取り組みが進まないことや、突発的な事業が実施されることがあったと指摘されています。下野市では、総合計画を市の施策展開の最上位の計画として明確に位置づけ、これを着実に実施することを通じた行政運営を原則とします。財政上課題のあるものや効率性・受益の大きさなどで、課題の多いものについては、廃止・凍結などの改革を実施します。

計画に位置づけられた施策の実施後は、毎年度終了後に成果の検証と事業の存廃の両面から、市民と行政の協働による行政評価<sup>24</sup>を行い、その結果を情報公開し、市民からの意見を求めるとともに、議会報告や監査を通じて歳出の妥当性を検証できるPDCAサイクルを実施します。

さらに、評価結果を参考に次年度の予算査定を行うなど、財政運営や事業見直しの立案に関する取り組みに評価結果を活用します。

なお、市民から必要と評価される施策の中にも、事業費が膨大で起債（借金）による後年度負担が大きいなどの要因で、実施すべきか慎重な判断が求められる場合があるものと思われます。このため、特に大規模な事務事業<sup>25</sup>を中心に、成果検証に基づく市民意向と財政運営のバランスをとり、適切な施策の実施と健全な財政運営の両立を図ります。





## 2 選択と集中の徹底：施策の特性を踏まえた優先順位設定

厳しい財政状況の中で、市民の納得を得ながら高い成果を挙げていくためには、これまで同様に「あれもこれも」満遍なく事務事業を行うという姿勢を転換し、「あれかこれか」による選択と集中が欠かせません。今後の行政運営においては、適切な選択と集中が可能になるよう、施策の特性を踏まえた優先順位設定を行います。

行政の施策は大きく分けて、経済的・文化的価値を増進するなどプラスの価値を生み出すものと、事故や災害、治安や生活環境の悪化などのマイナス面を抑止するものに大別されます。こうした「プラスの創造」や「マイナスの抑止」に大きな効果があるもの、その効果がはっきりと現れるものから優先順位を高くするなど、施策にメリハリをつけることを目指します。

特に、大きな事業費を要するものについては、優先順位を明確化することに加えて、その成果・効果を勘案し、市民の理解を得ながら慎重な事業選択をします。（優先度設定については、次頁図参照）

なお、市が行う施策の多くは、国が法律でその実施の詳細を定めたものが多く、市の裁量ではその存廃を判断できないものがあります。こうした事務事業は、医療・福祉などマイナス面を抑止するものに多く、これらについては市民の理解を得ながらより効果的に事業を行い、事業費の肥大化抑止や圧縮を図り、財政運営の健全化に資することを目指します。

また、市の裁量で行う事務事業については、産業振興や文化・生涯学習などプラスの創造に資するものが多く、これらは効果の大きさに応じた優先順位に基づいて、メリハリのある事業実施に努めます。

これとともに、市内に立地する公共施設には、その機能が重複するものや機能集約や民間活力の利用によって、サービス水準の向上と行財政のスリム化を図ることが可能なものが多く存在することから、市民の理解を得ながら、高度なサービスを効率的に提供するための統廃合・合理化を積極的に進めていきます。





### 総合計画事業の優先度設定のイメージ

