

基本構想

平成 28 年度～平成 37 年度
(2016 年度～2025 年度)

第 1 章	総合計画策定の趣旨と構成	1
第 2 章	下野市の現状と将来見通し	4
第 3 章	下野市民の意識・提案	17
第 4 章	下野市の強みと弱み	35
第 5 章	下野市の目指すまちづくり	38
第 6 章	土地利用方針	40
第 7 章	10年後の下野市	42
第 8 章	施策大綱	44
第 9 章	総合計画の進行管理	46

第1章 総合計画策定の趣旨と構成

第1節 総合計画策定の趣旨

平成18年1月10日に旧3町（南河内町、石橋町、国分寺町）の合併により市制を施行した下野市は、「新市建設計画」及び平成20年3月に策定した「下野市総合計画」に掲げた将来像「思いやりと交流で創る新生文化都市」の実現に向け、市民との協働のもと新市のまちづくりに取り組み、順調に発展してきました。

合併後10年の節目を迎えましたが、この間、地方分権の進展と少子高齢化の急速な進行、また東日本大震災以降の市民の安全・安心なまちづくりの意識・関心の高まりなど、日本を取り巻く社会情勢は大きく変化しています。

本市においても、今後、確実に訪れる人口の減少や高齢化の進展などにより、大きな社会構造の変化にさらされ、また公共施設の老朽化と維持管理費の増大に直面するなど、多くの課題を抱えています。

本市においては、平成25年3月に「新市建設計画」の計画期間を平成32年度まで延長し、合併特例債を有効活用するとともに、平成26年4月に「下野市自治基本条例」を施行し、市民、議会及び市の協働によるまちづくりを推進し、更なる新市のまちづくりに取り組んできました。

現下野市総合計画が、平成27年度をもって計画期間が終了することから、より一層魅力ある暮らしやすいまちづくりに取り組み、優れた地域資源に磨きをかけながら、本市の発展を揺るぎないものとするステップアップを図るための新たな総合計画の必要から、下野市自治基本条例の理念である「市民が主役のまちづくり」を目指すとともに、市民の幸福感を高めることを主眼とした「第二次下野市総合計画」を策定します。

なお、平成23年に地方自治法の一部を改正する法律が施行され、基本構想の策定義務と議会の議決を経ることの規定が削除されました。しかし、本市においては、自治基本条例の中で、総合的かつ計画的に市政を運営するための市の最上位計画である総合計画は、市民参画の下に策定し、総合計画の基本構想及び基本計画は、議会の議決を経て定められることになっています。

第2節 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、本市の新たなまちづくりの指針にふさわしいものとするため、次に掲げる視点に重点をおき、計画策定の段階から多くの市民参画の機会を設けながら進めていくこととします。

(1) 魅力ある暮らしやすいまちづくり

全国的な人口減少や少子高齢化という社会情勢にある中、本市を取り巻く環境や社会動向を的確に捉え、課題解決に向けた取組を推進し、魅力ある暮らしやすいまちづくりのための計画とします。

(2) 協働によるまちづくりの推進

「市民が主役のまちづくり」をより一層推進するため、市民、議会及び市(行政)が互いに尊重し、各々が役割を担う協働の取組を推進できる計画とします。

(3) 更なるステップアップ

大きな時代の変化にも対応できる足腰の強い産業基盤や財政基盤の確立等、本市の特性と豊かな地域資源を活かし、本市の発展を揺るぎないものとするステップアップを図る計画とします。

(4) 将来を見据えた土地利用の推進

定住化の促進や企業立地などによる地域経済の活性化を図るため、将来を見据え、限られた土地の有効な利活用を推進する計画とします。

(5) 実効性の高い計画づくり

限られた財源の中、より効率的・効果的な行政経営を進めるため、行政評価と連動し、進行管理の“ものさし”となる、わかりやすい目標・指標を示した計画とします。

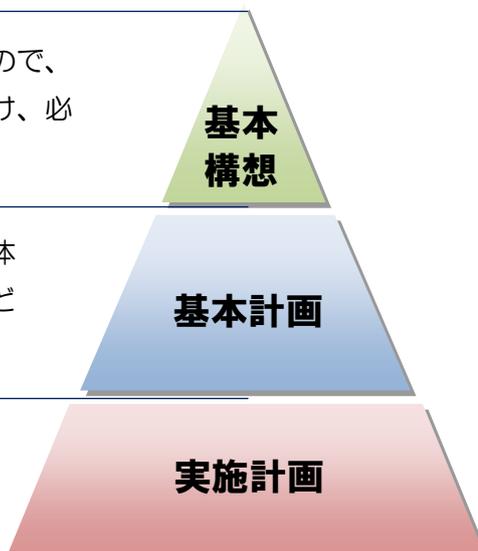
第3節 総合計画の構成

総合計画は、「基本構想」、「基本計画」及び「実施計画」をもって構成します。

市政運営を総合的かつ計画的に行う指針となるもので、まちづくりの基本的理念、将来像及びその実現に向け、必要な施策の大綱を明らかにするものです。

基本構想に掲げる将来像を実現するための施策体系を示すとともに、施策の目的や方針、主要事業などを明らかにするものです。

財政計画との整合性を図りながら、基本計画で示した施策の目的を達成するために、必要な事業を明らかにするものです。



第4節 総合計画の期間

基本構想の計画期間は、平成28年度から平成37年度までの10年間とします。

基本計画は、前期計画を平成28年度から平成32年度までの5か年とし、後期計画を平成33年度から平成37年度までの5か年とします。

実施計画は2年間のローリング方式により作成します。

■各計画の計画期間

年度	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37
基本構想	← 計画期間 10年 平成28年4月1日～平成38年3月31日 →									
基本計画	← 前期基本計画 →					← 後期基本計画 →				
実施計画	第1期計画	第2期計画	第3期計画	第4期計画						

第2章 下野市の現状と将来見通し

第1節 下野市を取り巻く状況

【人口動向】

少子高齢化が進行しており、人口の定住促進が求められる

(1) 全国的な動き

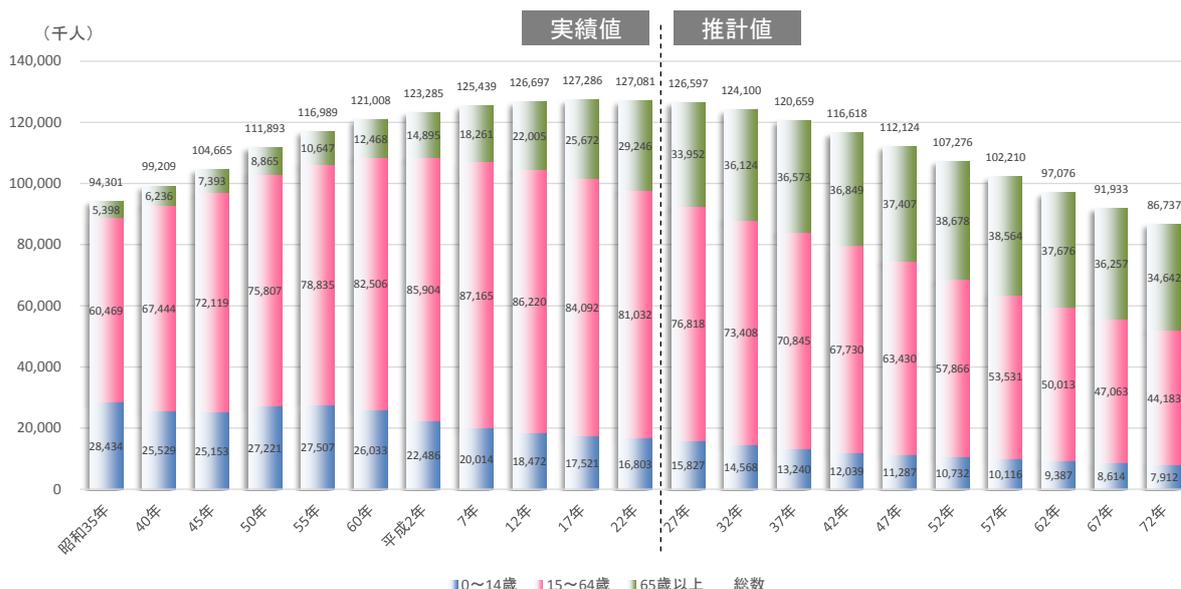
日本の総人口は、人口動態調査によると平成 18 年には増加傾向が一旦止まり、その後平成 22 年以降は本格的な人口減少過程に入っています。

「国立社会保障・人口問題研究所」の推計によると、平成 38 年には総人口が1億2千万人を下回り、平成 60 年には総人口が1億人を割り込むことが予想されています。また、総人口が減少するなかで高齢化率(65歳以上の割合)は上昇を続け、平成 22 年には 23.0% だった高齢化率は、平成 47 年には 33.4%となり国民3人に1人が高齢者になってしまうと考えられています。一方、平成 22 年には 13.2%だった 14 歳以下の人口は、平成 52 年には 10.0%まで低下すると予想されています。

国は、このような急速な少子高齢化の進行に的確に対応し、人口減少に歯止めをかけるとともに、東京圏への人口の過度の集中を是正し、将来にわたって活力ある日本を維持するため、平成 26 年 11 月に「まち・ひと・しごと創生法」を制定し、各地域がそれぞれの特徴を活かした、自立的で持続的な地方創生を目指し、取組を加速させています。

人口減少に対する国の長期ビジョンにおいては、平成 72 年に1億人程度の人口を確保することを目指しています。

■ 全国の将来人口



資料:実績値:国勢調査

推計値:国立社会保障・人口問題研究所『日本の都道府県別将来推計人口』(平成 24 年 1 月推計)※出生中位(死亡中位)推計結果

(2) 下野市の動き

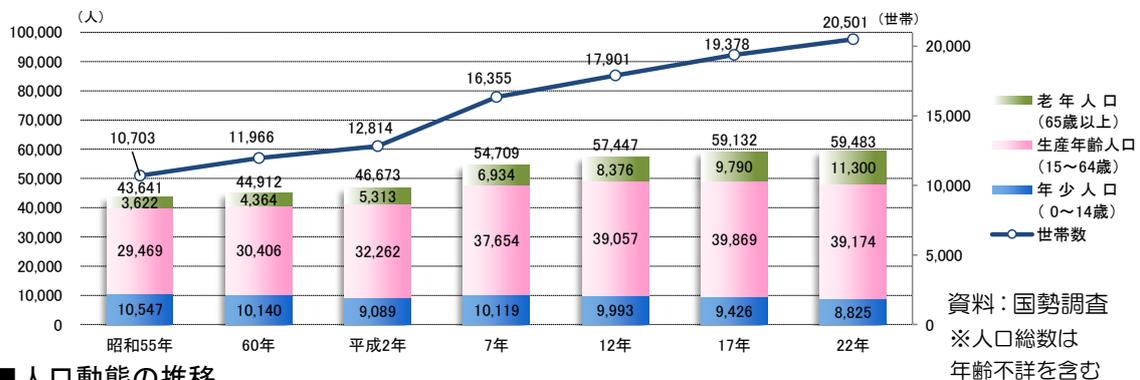
本市の人口は、平成 17 年までは順調に増加してきました。平成 17 年から平成 22 年にかけては 351 人増加し、平成 22 年 10 月 1 日時点で 59,483 人となり、近年は増加率が鈍化しています。また、少子高齢化が進行しており、平成 22 年の高齢化率は 19.0% となっています。

将来の人口推計によると、今後も少子高齢化は進み、人口減少に転じるものと考えられ、総合計画基本構想の目標年度である平成 37 年には約 57,600 人になると見込まれます。区分別人口は、年少人口（0～14 歳）、生産年齢人口（15～64 歳）で減少傾向が続き、老年人口（65 歳以上）においては増加傾向が続くと見込まれます。

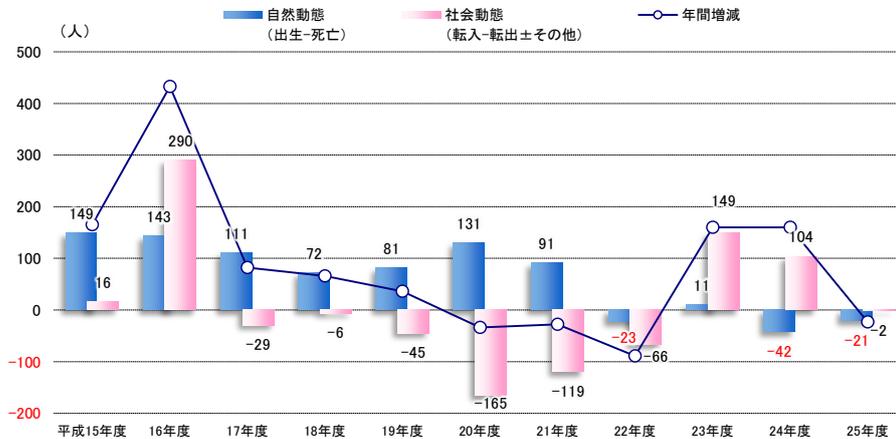
なお、前期基本計画の目標年度である平成 32 年には、本市の人口は約 58,800 人となり、年少人口は約 7,900 人（13.4%）、老年人口は約 14,500 人（24.6%）になると見込まれます。

人口動態においては、平成 17 年から平成 22 年までは社会動態が減となっており、平成 23 年以降は社会増に転じ転入者が多くなっていることがうかがえますが、自然動態では、平成 22 年に自然減に転じその傾向が続いています。この状況が続くと、生産年齢人口や年少人口の減少により、将来的に人口減少に転じることが懸念されます。そのため、特に若者の転入を促進することによって、人口減少の歯止めとなりうる生産年齢人口や年少人口の増加と、出生数の増加による自然増を目指すことで、人口を維持していく必要があります。

■人口等の推移



■人口動態の推移

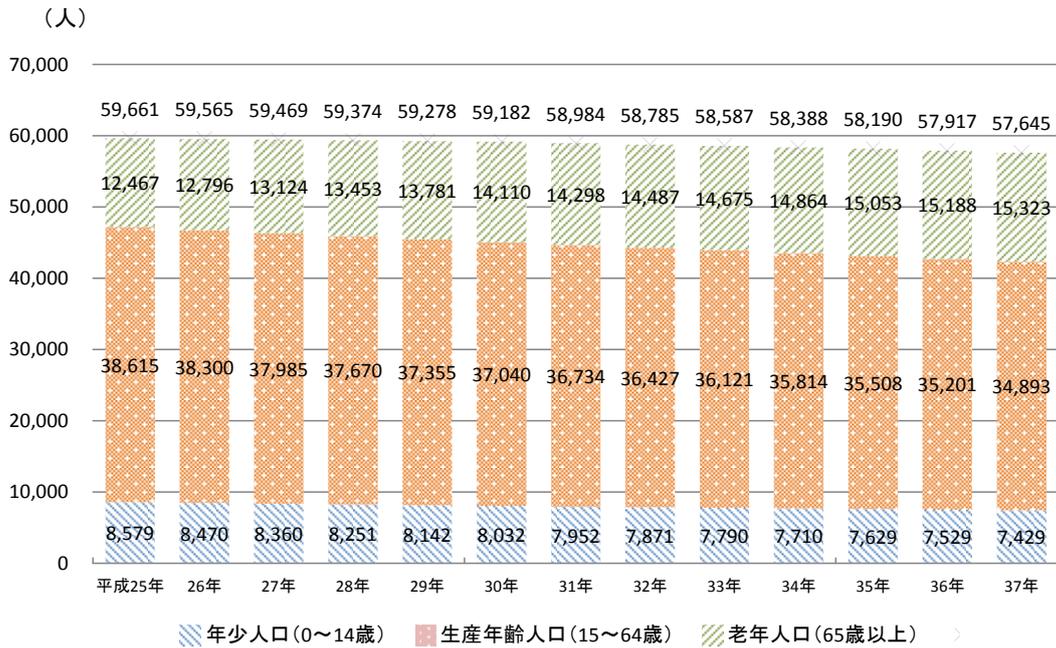


※自然動態とは、一定期間における出生・死亡に伴う人口の動き（出生数-死亡数）

社会動態とは、一定期間における転入・転出に伴う人口の動き（転入数-転出数+その他増減）

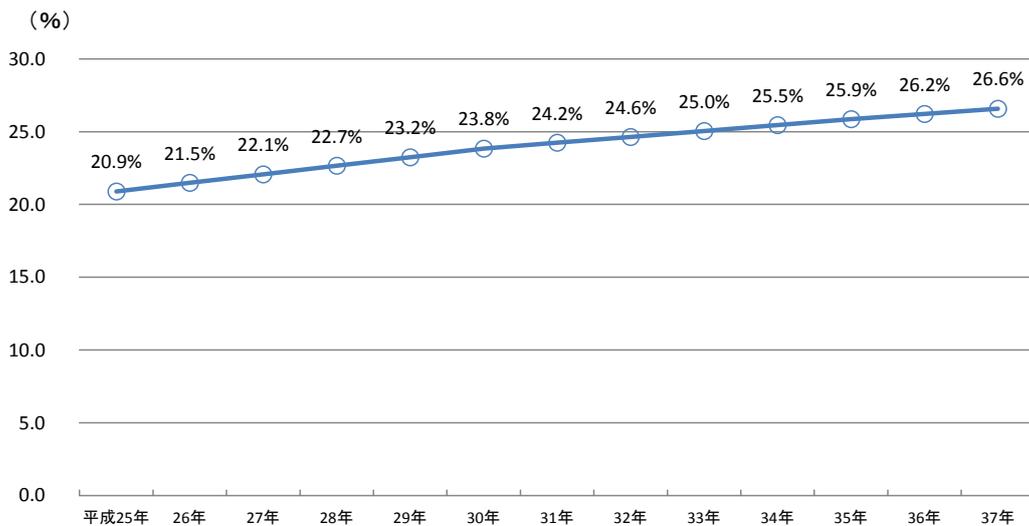
※平成 24 年度に住民基本台帳法等が改正されたことから、平成 24 年度は外国人登録者数は差し引いた値としている。平成 25 年度以降は、外国人も含めた動態としている。

■将来の人口推計



※人口推計は、コーホート変化率法を用いて、下野市国勢調査推計値（栃木県毎月人口調査）の平成10年～平成25年のデータより算出した変化率を利用して推計している。

■高齢化率の推計



【産業動向】

地域資源を活用した市内産業の活性化、新たな産業の創出が求められる

(1) 全国的な動き

日本経済は、円高とデフレの悪循環の懸念もあって、いわゆる産業空洞化が進む中で、平成 23 年には東日本大震災や欧州政府債務危機など国内外の様々な変化に見舞われたものの、平成 25 年 1-3 月期には実質 GDP はリーマンショック前の平成 20 年 7-9 月期の水準を回復しています。

しかし、世界規模の生産ネットワークの構築や経済連携の動きが活発化しており、グローバル化が進む世界経済の流れの中で、日本経済が存在感を示すには、国際競争力を持った産業の育成が急務となっており、雇用情勢の安定化や国際感覚豊かな人材育成などが求められています。

農業では、食料自給率は先進国中最低水準であるなか、環太平洋経済連携協定（TPP）への参加など大きな転換期となっており、安全・安心な農作物のブランド化による国際競争力の強化が求められています。

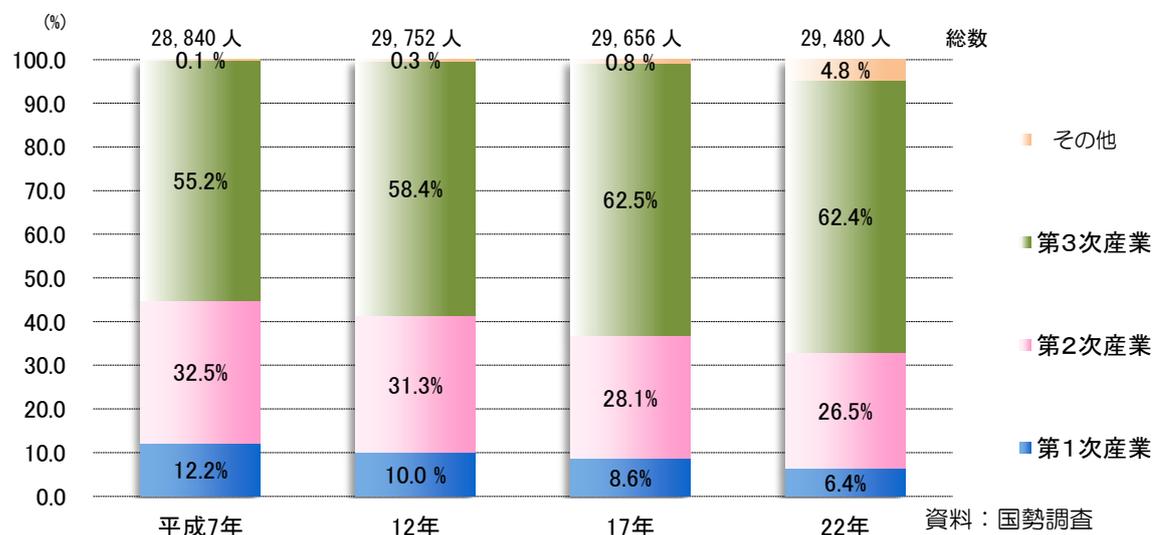
(2) 下野市の動き

本市は、生産量日本一を誇るかんぴょうや米麦、露地野菜、施設園芸などを中心とした都市近郊農業、食料品などの製造業で発展してきました。

本市の就業人口をみると、平成 12 年以降減少に転じており、平成 22 年で 29,480 人となっています。産業分類別では、第 1 次産業、第 2 次産業で減少傾向にありますが、第 3 次産業は微増しています。

この状況が続くと、第 1 次産業、第 2 次産業の活力の低下が懸念されることから、その対策として、本市の特色ある園芸作物の振興や新たな産業を誘致することで、第 1 次産業や第 2 次産業の活性化が期待されています。

■産業別就業人口の推移

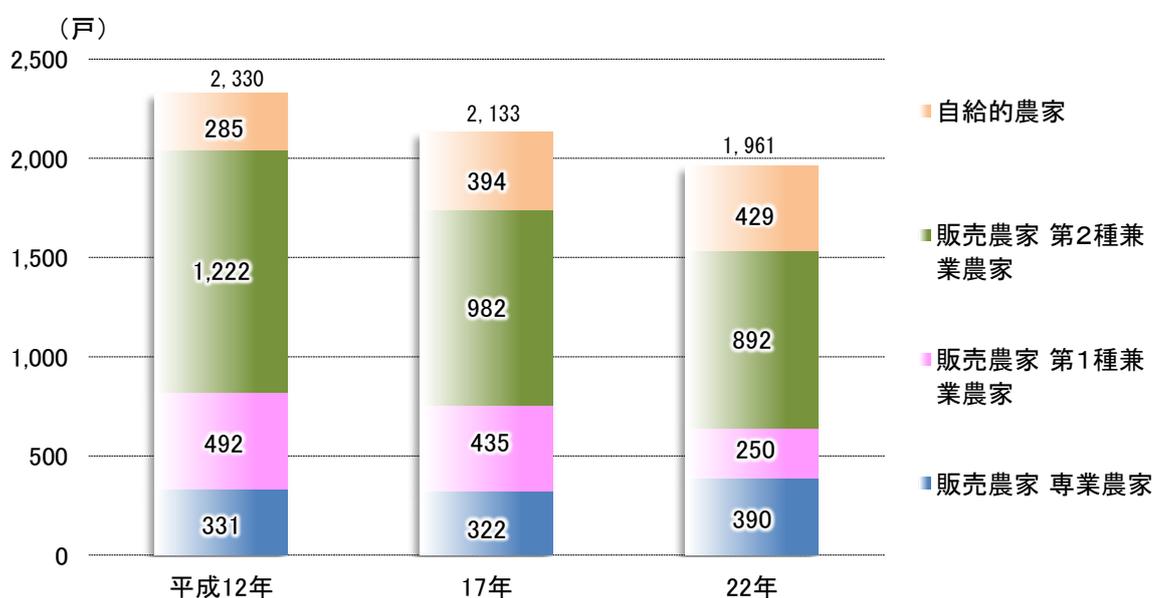


本市の農業は、首都圏にある有利な立地条件を活かした都市近郊農業により、米麦を中心にほうれんそう、たまねぎ等の露地野菜、いちご、きゅうり、トマト等の施設園芸が営まれるとともに、肥育牛との複合経営も盛んです。また、本市の特産品でもあるかんぴょうの生産量は全国一を誇っています。近年では、6次産業化に取り組む農家も見られるなど、新たな動きもあります。

しかし、総農家数が減少の一途であり、平成22年で1,961戸となっています。その要因としては、農業者の高齢化や後継者不足が考えられ、販売農家の減少、自給的農家の増加につながっています。

そのため、農家の後継者対策と経営が成り立つために、地域の特性を活かした銘柄を創出するブランド化を推進する必要があります。

■農家数の推移



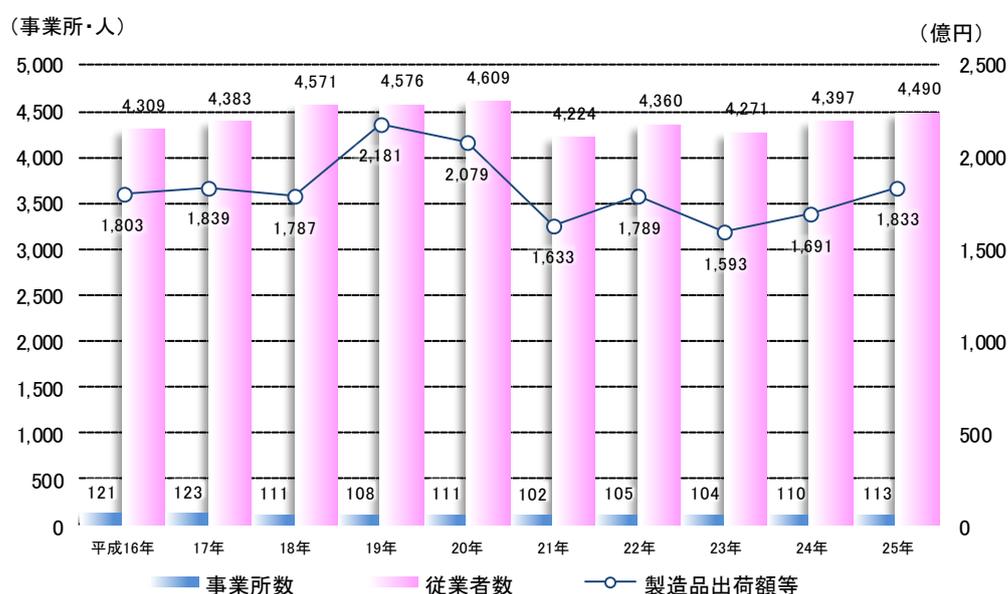
下野ブランド

本市の工業は、輸送用機械器具、食料品、プラスチック製品などの製造業の割合が大きくなっています。従業者数、製造品出荷額等は、いずれも平成20年から平成21年にかけて落ち込み、その後、回復傾向にあります。

これは、リーマンショックによる世界的な景気後退が大きな要因として考えられ、製造業の生産活動が減速しましたが、近年、事業所数は回復傾向にあります。

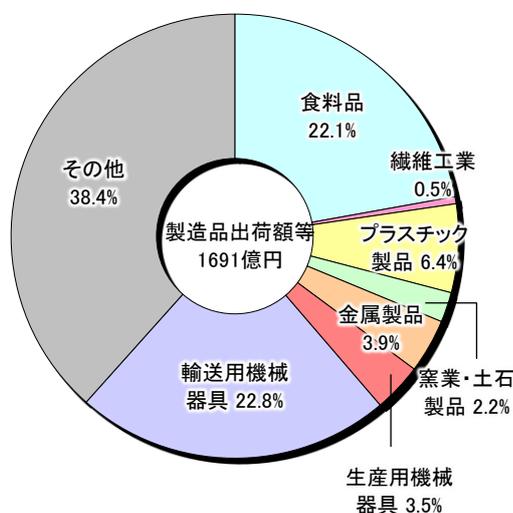
今後は、恵まれた自然環境や優れた立地条件、充実した医療資源を活かし、医療、福祉系産業の誘致や農産品加工など食品関連産業の育成・支援に努め、働きやすく住みやすい環境づくりにより雇用の確保を図る必要があります。また、幹線道路、鉄道などの交通網に恵まれていることから、物流拠点としての発展が期待されています。

■事業所数・従業者数（製造業）・製造品出荷額等の推移



資料：工業統計調査

■製造品出荷額等構成比（平成25年）

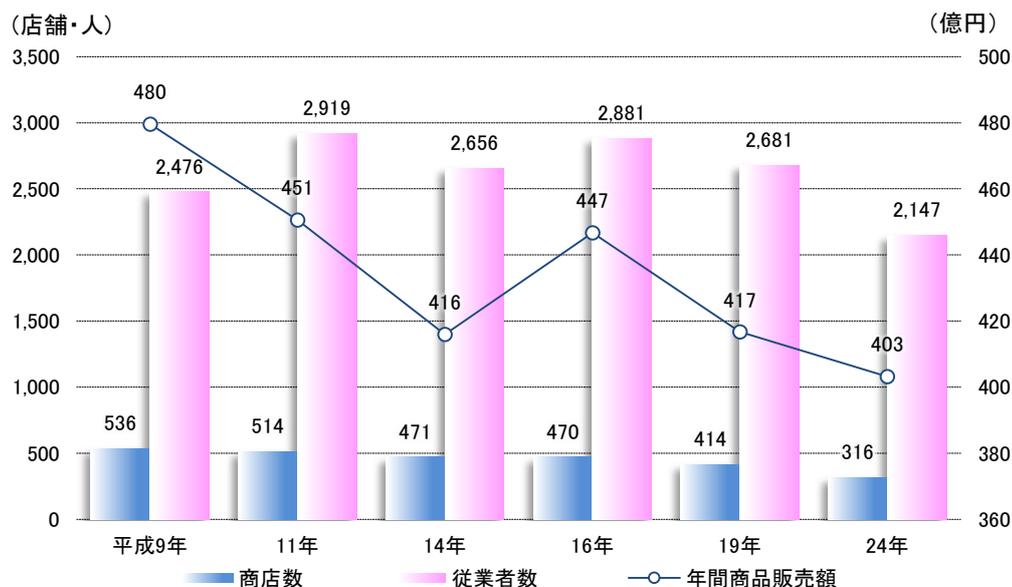


資料：工業統計調査

本市の小売店舗数、小売業従業者数は、減少傾向にあります。小売業年間商品販売額も同様の傾向にあり、平成24年では403億円となっています。

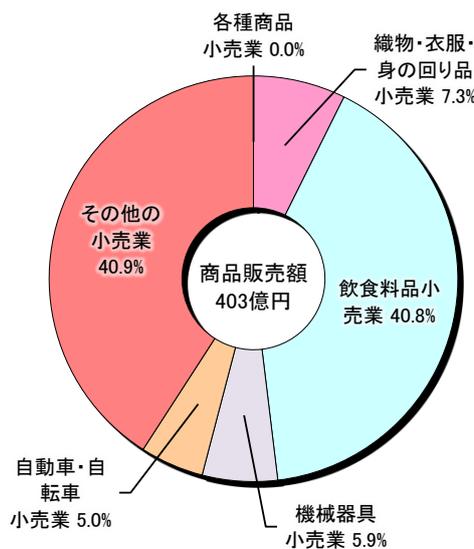
小売店舗数の減少は、市内の市街地・商店街での空き店舗の増加をまねき、商店街の活気がなくなるなどの問題が生まれています。そのため、小売店の事業継承を支援して存続を図るほか、駅前等主な市街地に商業・サービス業を集積させる賑わいづくりが必要です。

■小売店舗数・小売業従業者数・小売業年間商品販売額の推移



資料：商業統計（※平成24年値は経済センサス活動調査）

■小売業年間商品販売額構成比（平成24年）



資料：経済センサス活動調査

充実した医療環境を活かし、更なる保健、福祉の向上が求められる

(1) 全国的な動き

国の年齢構成別人口の推移では、昭和 55 年と平成 24 年とを比較すると、約 30 年の間に老年人口は 89%増加し、年少人口は 40%減少しています。

社会保障・税一体改革や年金制度の見直しなどの高齢化対策とともに、少子化対策として、地域・家庭など社会全体での子育て支援、就学前の子どもに関する教育、保育など総合的な推進が求められています。

医療に関して国の医療提供体制は、国民皆保険制度とフリーアクセス*の下で、国民が必要な医療を受けることができるよう整備が進められ、国民の健康を確保するための重要な基盤となっています。

しかし、現在、産科・小児科等の診療科の医師不足問題やへき地などにおける医療難民等の深刻な問題、救急患者の受入れ問題などに直面しており、これらの問題に対する緊急の対策を講じる必要があります。

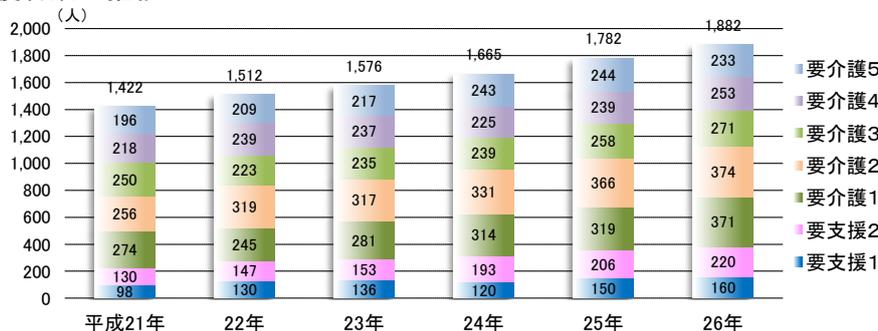
(2) 下野市の動き

本市においては、高齢化の進行により要介護者数は増加傾向にあり、高齢者とその家族が住み慣れた地域で安心して暮らし続けられる地域包括ケアシステムの構築に取り組んでいます。一方、本市の医療に関しては、自治医科大学附属病院のほか多くの医療機関があり、1万人あたりの病院・診療所数、病床数、医師数のいずれも県平均を大きく上回り、全国でもトップクラスの医療環境が充実していることが特徴です。

今後、少子高齢化の進行により、まちづくりにおいて医療・福祉が担う役割は大きく、充実した医療環境の強みを活かし、子どもや高齢者、障がい者が元気に生活できる環境づくりや市民の健康づくりなど、市民が安心して住み続けることができるまちづくりを推進します。

※フリーアクセス：自由に受診医療機関を選べる制度

■要介護者数の推移



資料：介護保険事業状況報告（9月記載分）

■病院・診療所等の比較（平成 24 年）

	病院数	診療所数	病院・診療所数 病床数	医師数	1万人あたり 病院・診療所数	1万人あたり 病床数	1万人あたり 医師数
栃木県	109	1,422	23,730	4,301	7.70	119.32	21.63
下野市	4	51	1,740	864	9.23	292.00	144.99
宇都宮市	31	428	7,142	939	9.02	140.42	18.46
栃木市	8	122	1,282	193	8.52	84.05	12.65
小山市	8	122	1,237	209	8.15	77.52	13.10
真岡市	3	61	830	135	8.11	105.22	17.11

資料：医療施設調査

【児童・生徒の動向】

学校・家庭・地域が一体となった教育が求められる

(1) 全国的な動き

これからの激動の社会を生き抜く子どもたちには、自ら考え、また、学校内外の多様な人々と協働しながら主体的に課題を解決し、価値を創造する力が求められており、このような力を育むためには、情報通信技術の活用なども図りつつ、互いに学び合う新しい学びへ移行していくことが求められています。

また、学校現場からSNSによるネットトラブルなど、コミュニケーション能力の低下が原因で問題が起きているなど、依然として対応すべき教育課題も多くなっています。更には、小学校における専科教員による指導、特別支援教育への対応など一人ひとりに個性に合ったきめ細かな指導が必要です。

こうした諸課題も踏まえ、引き続き、きめ細かで質の高い教育の実現に向けた教員の資質の向上とともに、義務教育段階における教職員等の指導体制の整備等を図っていくことが必要です。

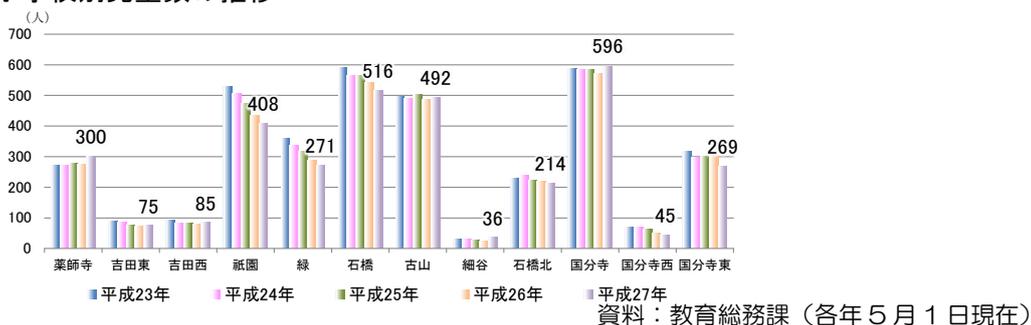
(2) 下野市の動き

少子化の進行により、小学校児童数は減少しており、グリーンタウン内の祇園小、緑小、石橋小では、特に減少傾向が見られます。また、中学校生徒数は、南河内第二中で減少傾向にありますが、石橋中では増加傾向にあります。

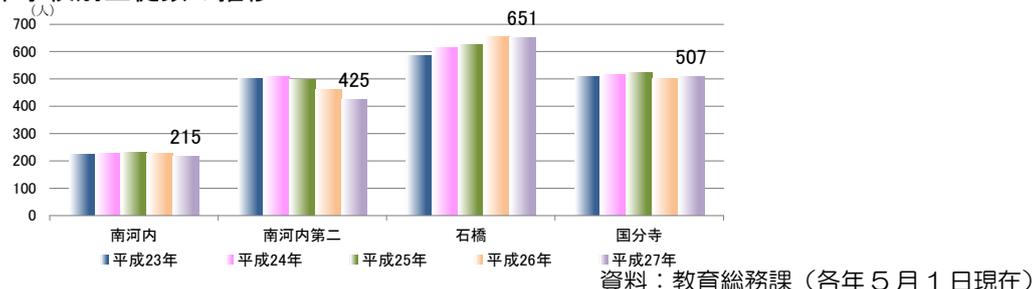
少子化の進行や地域の居住環境、利便性などにより今後も児童数・生徒数の地域差が生じることが予想され、児童数・生徒数や教育環境など学校の特性に応じた教育環境の充実と家庭や地域が一体となり、子どもの成長を見守る環境づくりを推進します。

本市では、未来を拓く子どもたちの健全な成長を図るため、学校・家庭・地域が一体となり取り組んでいる「ファミリエ下野市民運動」*を更に展開していきます。

■ 小学校別児童数の推移



■ 中学校別生徒数の推移



*「ファミリエ下野市民運動」とは、「当たり前のことを当たり前によろう！」をスローガンに、学校・家庭・地域が絆を大切にし、市民が一丸となって取り組むものです。

【安全・安心意識の変化】

市民の安全・安心意識が高まっており、地域の防災力の向上が求められる

(1) 全国的な動き

平成 23 年の東日本大震災は、我が国観測史上最大のマグニチュード 9.0 という巨大地震とそれによる津波に加え、原子力発電施設の事故も伴い、広域にわたって大規模な被害が発生するという未曾有の複合災害となりました。

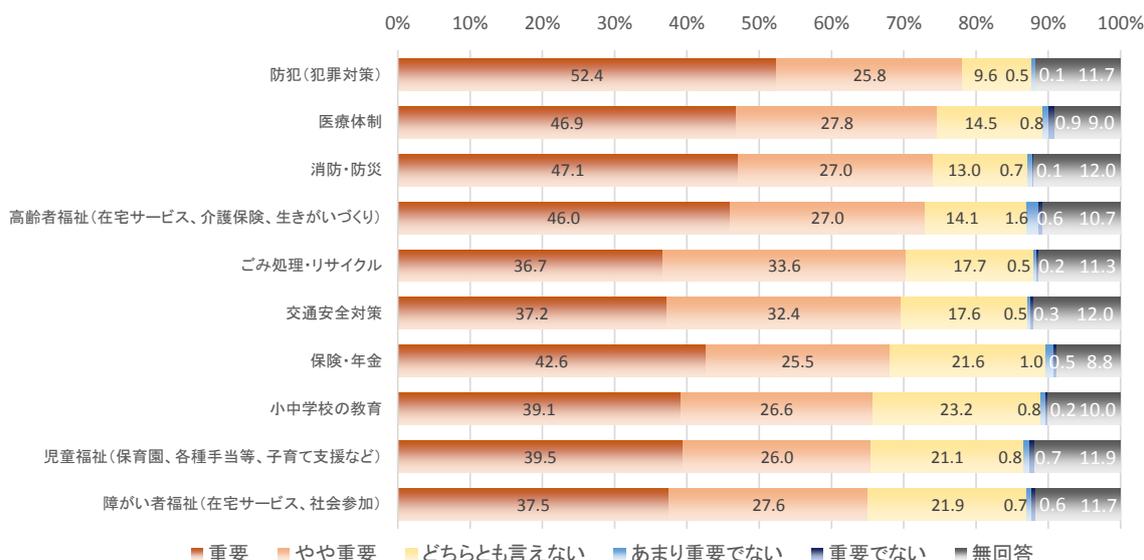
東日本大震災は、我が国の防災対策に多くの教訓を残しました。今後も、首都直下地震や南海トラフ地震などの巨大地震の発生が懸念される中、これらの大規模広域災害への備えの強化・促進が急務であり、東日本大震災を教訓とした災害に強い国づくり地域づくりのため、ハードとソフト対策を組み合わせた事前防災とともに、地域社会の特性に応じた効果的できめ細やかな防災体制を構築するため、自主防災組織をはじめとして企業やボランティア、地域に関係する団体等が連携し、地域コミュニティの防災力を向上させていくことが求められます。

(2) 下野市の動き

市民意識調査において、防犯（犯罪対策）、医療体制、消防・防災など安全・安心な暮らしに関する重要度が高くなっており、市民の安全・安心意識は高まっています。

本市では、平成 25 年 3 月に「下野市地域防災計画」を改訂し、平成 23 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災や、平成 24 年 5 月に発生した竜巻、平成 27 年 9 月に発生した関東・東北豪雨など、市内および県内に甚大な被害をもたらした災害を教訓とした災害の予防対策、応急対策、復興対策を円滑に実施できるように備えています。また、地域で活動する自主防災組織作りと活動、防災訓練等が更に必要です。

■市民意識調査（施策の重要度[上位 10 位]）



【市民参画・協働意識の動向】

自治基本条例に基づく「市民が主役の市民と行政が協働するまちづくり」が求められる

(1) 全国的な動き

地方分権が進展する中、新しい公共の考え方の浸透などを背景として、財政状況などの行政情報の公開やパブリックコメント制度の導入、市政への市民参加・参画の制度化などを積極的に推進する地方自治体が増えています。

具体的には、市民参加条例や市民協働条例などの参画・協働のための条例を制定する自治体や、より広く自治全般を位置づける自治基本条例を制定する自治体が増えています。

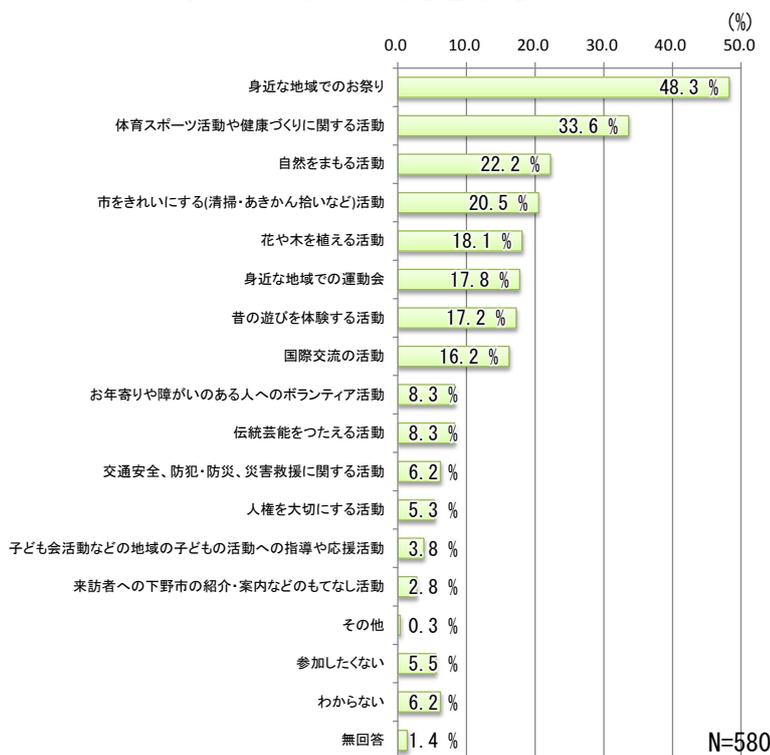
(2) 下野市の動き

本市においては、平成 26 年 4 月に下野市自治基本条例を施行しました。条例の特色として、「子どもたちがまちづくりに参画するまち」「協働によるまちづくりを推進するまち」「交流によるまちづくりを推進するまち」の3つがあり、その実現に向けて、市民、議会、市のそれぞれの責任と役割分担のもと、市民が主役のまちづくりと協働によるまちづくりを進めています。

中学生の多くが、市で行われている様々な活動に参加したいという意向がある一方で、市民意識調査においては、まちづくりに参加したことがある市民の割合は 33.5%となっており、自治基本条例に基づく子どもを含めた市民参画を更に進めていくことが求められます。

■中学生アンケート調査

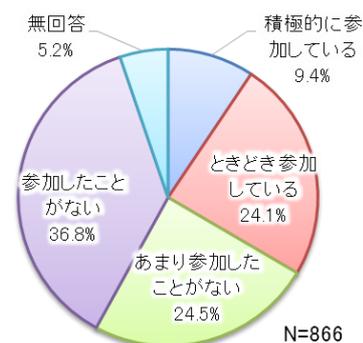
市で行われているどのような活動に参加したいか



■下野市自治基本条例検討委員会の検討経過



■まちづくりへの参加状況



第2節 下野市の財政事情

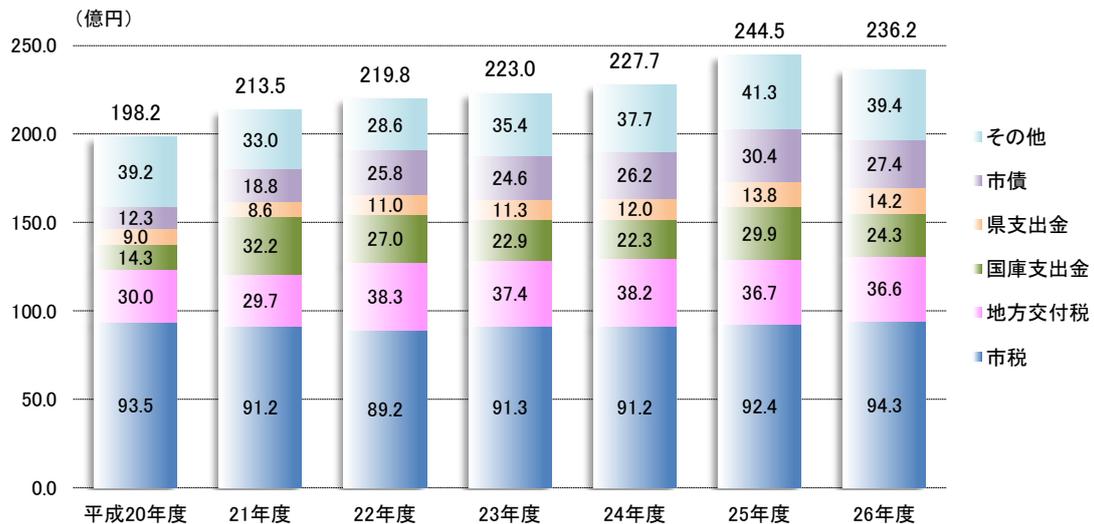
一般会計における歳入の決算額は増加傾向にあり、平成26年度には236.2億円となっています。ただし、市税についてはほぼ横ばいで推移しています。

歳出総額も増加傾向にあり、平成26年度で222.3億円となっています。性質別歳出をみると、扶助費と投資的経費の増加が目立っています。

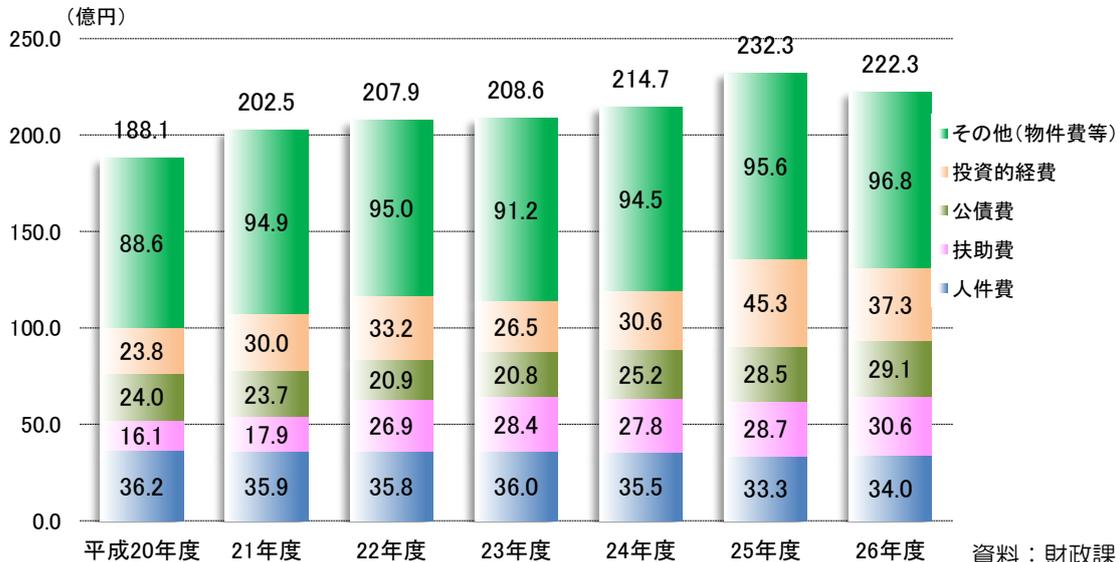
実質公債費比率、将来負担比率は改善され県内14市においても良好な状態にあります。経常収支比率は、平成19年度に90%近くまで悪化しましたが、平成26年度時点で85.5%となっています。

今後の財政運営に当たっては、事業の重点化、取捨選択を行いながら、更なる行財政改革に取り組み、将来にわたり持続可能な行財政運営の推進を図ります。

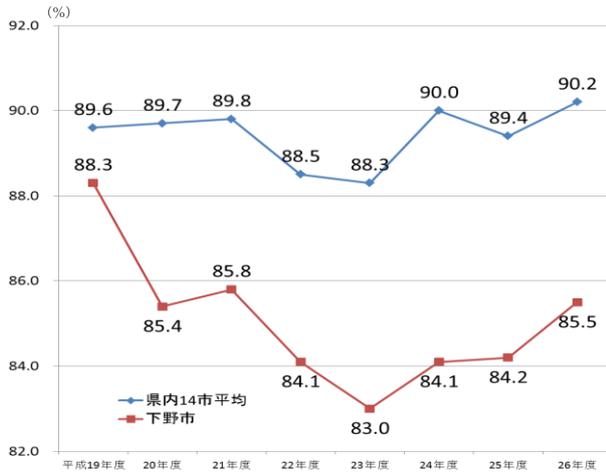
■一般会計歳入決算額の推移



■性質別歳出額の推移



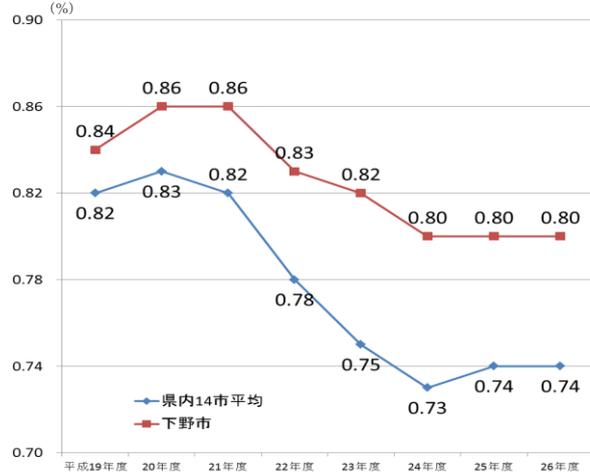
■ 経常収支比率の推移



低いほうがよい

人件費や扶助費、公債費などの義務的性格の経費に、地方税などの一般財源がどの程度充当されているかをみる指標で、財政構造の弾力性を判断するためのものです。

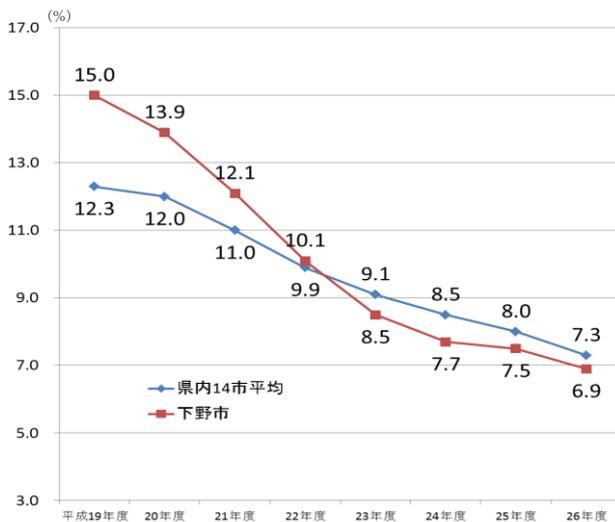
■ 財政力指数の推移



1.00に近いほど余裕がある

地方公共団体の財政力を示す指標で、行政活動に必要な財源をどれくらい自力で調達できるかを表し、数値が高いほど財政に余裕があります。

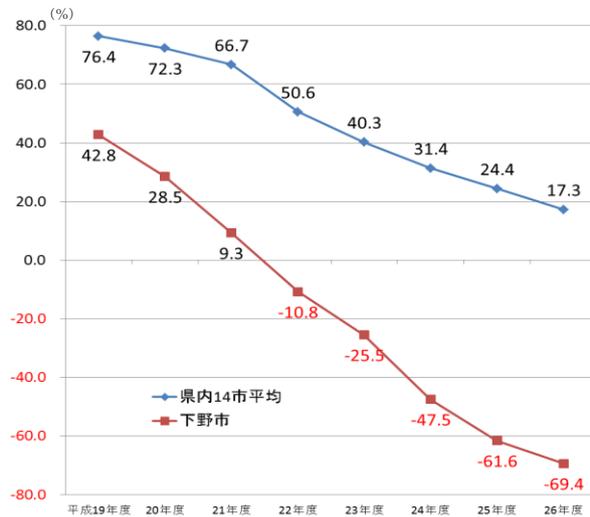
■ 実質公債費比率の推移



18%以下・望ましい 18%超えると・注意

地方税などの一般財源に占める公債費（借入れた地方債の返済金）の割合を示すもので、公債費が市の財政を圧迫していないかをみるものです。

■ 将来負担比率の推移



低いほうがよい 350%以上・危険

地方公共団体財政健全化法に基づいて導入された将来負担比率の大きさを表す指標です。一般会計等が将来負担すべき実質的な負債の標準財政規模を基本とした額に対する比率です。

資料：総務省決算カード