

小美玉市



# 序 論

# 1 策定にあたって

## 1. 総合計画策定の趣旨

本市においては、合併という基本的な枠組みの変化に加えて、少子高齢化の急速な進展、高度通信社会の到来、環境問題の深刻化、産業構造の高度化など、社会経済情勢が大きく変化する中、分権の進展や厳しい財政状況を踏まえた対応が求められています。

このような中で、各地域が持つポテンシャルを高めながら、本市が一体となって共生・連携し、さらには、他の圏域と交流していくことにより、自立した小美玉市の創造と、地域の特性を生かした個性あふれる地域の形成を目指し、広い視野、計画的な視点に立ち、まちづくりの総合的な指針として策定するもので、地方自治法第2条第4項により、策定が義務づけられた法定計画です。

## 2. 計画の構成と期間

小美玉市総合計画は、「基本構想」「基本計画」「実施計画」の3つの柱で構成されます。

### ◆基本構想《平成20年～29年 10ヵ年》

市政運営を総合的かつ計画的に行う指針となるもので、まちづくりの基本理念、将来都市像及びそれを達成するために必要な施策の大綱（政策大綱）を明らかにするものです。

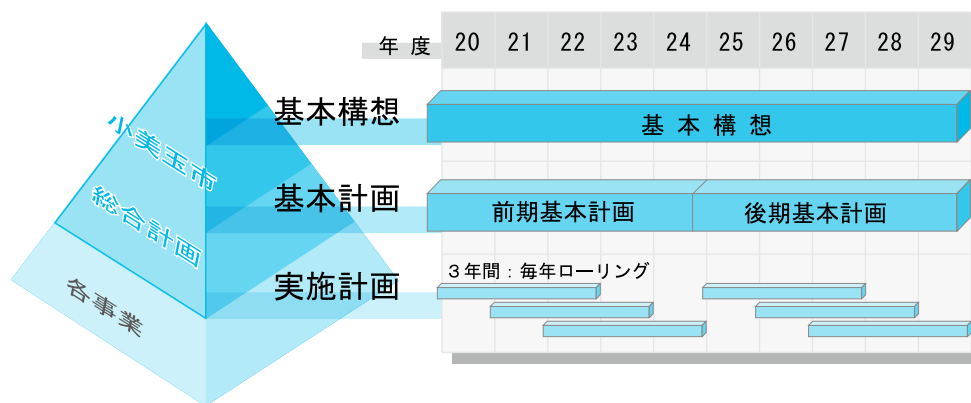
### ◆基本計画《前期：平成20年～24年，後期：25年～29年 前後期各5ヵ年》

基本構想に掲げる将来像を達成するため、施策の大綱（政策大綱）に基づき施策の基本的な考え方、具体的な施策・事業を明らかにするものです。

### ◆実施計画《平成20年～22年 3ヵ年ローリング方式》

基本計画に示された根幹的事業の具体的な実施内容を明らかにするもので、毎年度の予算編成，組織機構，人事計画などの市の方針とするものです。

#### ●総合計画の体系



## 2 小美玉市の概況

### 1. 位置・地勢

本市は、茨城県のほぼ中央部に位置し、東京から約 80km、県都水戸から約 20km の距離にあり、業務核都市の土浦、つくばには約 20km の距離にあります。

市の西部を J R 常磐線が南北に通過しており、J R 羽鳥駅があります。

一方、広域幹線としては、常磐自動車道、国道 6 号、国道 355 号が通っており、本市の東側に隣接して南北に東関東自動車道水戸線が計画されています。

起伏の少ない平坦な地形であるため、可住地面積が広く市街地の他に集落が広く分散しているのが特徴です。市の南部は日本で第 2 位の広さを誇る霞ヶ浦に面しています。

また、平成 21 年度の開港に向けた百里飛行場の民間共用化（以下「茨城空港」という。）や、アクセス道路の整備が計画されており、開発ポテンシャルの向上が期待されています。

| 総面積       | 可住地面積     | 都市計画区域面積  | 用途地域    |
|-----------|-----------|-----------|---------|
| 14,021 ha | 11,799 ha | 14,162 ha | 512.3ha |

※都市計画区域面積は公有水面を含む

●本市の位置



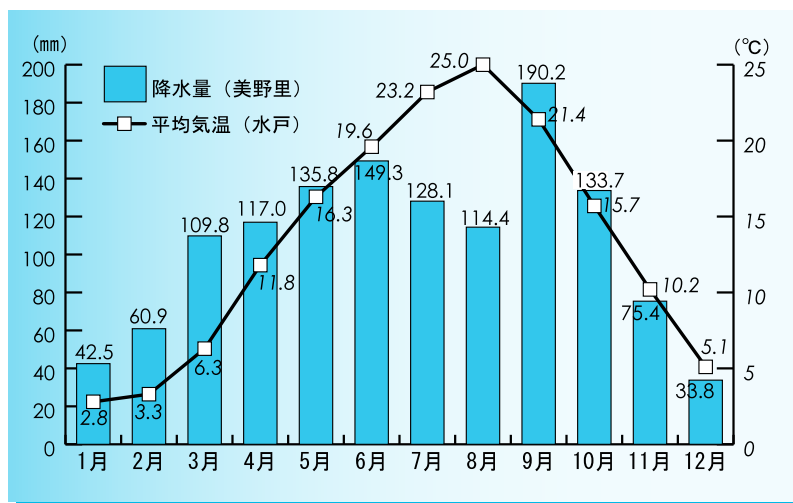
## 2. 気候・気象

本市は、概ね温暖で過ごしやすい気候です。

過去の平均気温を見ると、最低気温は1月で平均2.8度、最高気温は8月で平均25.0度となっています。（平均気温は水戸气象台，1971年～2000年の平均。）

また、過去の降水量については、特に9月の雨が多く、5月～7月の梅雨の時期より多くなっています。（降水量は美野里観測所，1880～2000年の平均）

### ● 年間平均気温・降水量



資料：水戸地方气象台

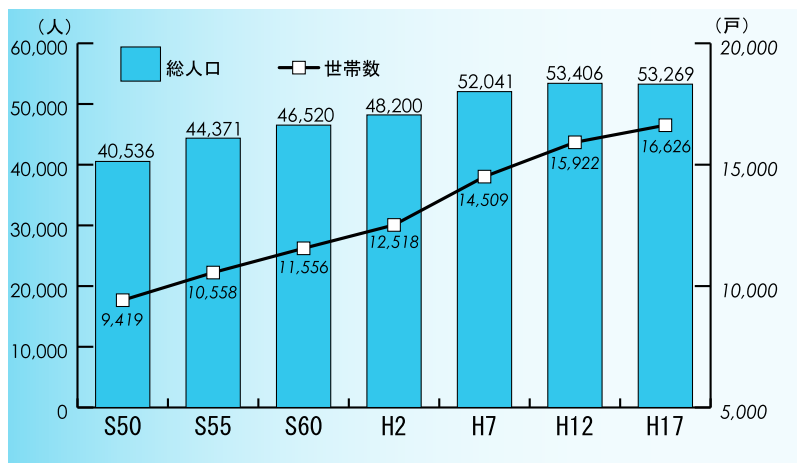
### 3. 人口・世帯の状況

本市の人口の状況を見ると、昭和50年以降、増加傾向にあり、昭和50年から昭和55年では約10%、平成2年から平成7年では約8%と特に高い増加率を示しています。

その後、平成12年の約53,400人をピークに、人口は横ばい傾向に転じています。

一方、世帯数についても、昭和50年以降増加傾向にありますが、一世帯あたり人員については、昭和50年に4.3人であったものが平成17年では3.2人まで減少しており、核家族化や少子化が進行しています。

●人口及び世帯数の推移

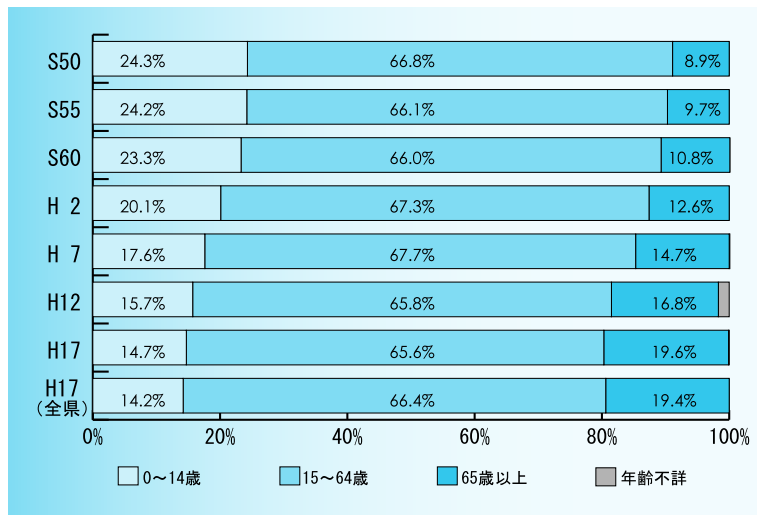


資料：国勢調査

年齢別の傾向を見ると、0～14歳の年少人口は年々減少し、65歳以上の老年人口は年々増加、15～64歳の生産年齢人口は横ばいとなっています。

年少人口は昭和50年では24.3%を占めていましたが、平成7年には17.6%、平成17年には14.7%まで減少しています。また、老年人口は昭和50年では8.9%でしたが、平成17年には19.6%まで増加しています。どの年代層も茨城県の平均値（年少人口14.2%、生産年齢人口66.4%、老年人口19.4%）とほぼ同じ割合となっています。

## ●年齢3区分人口の構成

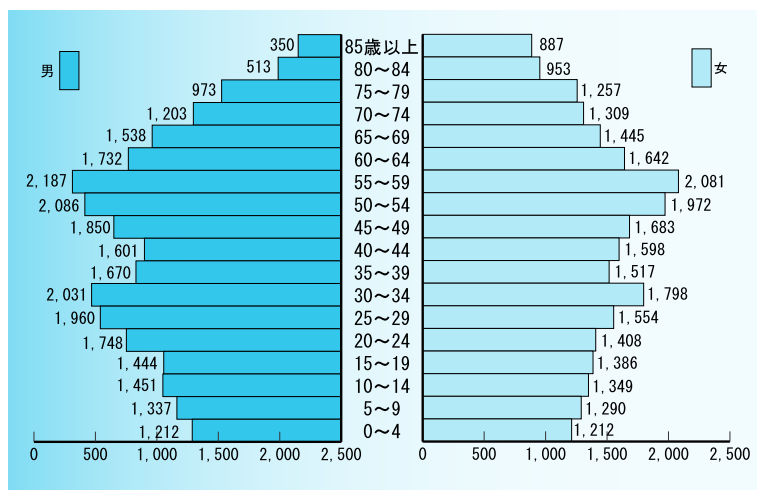


資料：国勢調査

さらに、平成17年の国勢調査による年齢5歳階級男女別の傾向を見ると、男女とも55～59歳が最も多く、次いで、50歳～54歳の層が多くなっています。

いわゆる団塊の世代が含まれる50～54歳と、55～59歳の層が10年以内に定年退職を迎えると予想されることから、今後の福祉施策全般に少なからず影響するものと考えられます。

## ●年齢5歳階級男女別人口



資料：国勢調査  
※年齢不詳 38人を除く

## 4. 沿革

本市では、原始古代より温暖な気候や水利の良さから豊かな繁栄をもたらし、その痕跡として縄文・弥生時代の集落跡などの遺跡が広く確認されています。

古墳時代になると、霞ヶ浦沿岸・園部川・巴川流域を中心とする水田地帯を支配する首長層が出現し、壮大な古墳を築きました。現在においても、大規模な前方後円墳をはじめ数多くの古墳が残っています。

また、本市を含む常陸国は、古代から緑が多く、風水害が少なく、肥沃な土地であることが「常陸国風土記」の中で記されています。

中世から江戸時代にかけては、砦や出城として数多くの城や館が築かれ、武士による複雑な所領関係が続きました。市内の社寺に文化財が多く残されていることから、神道や仏教も盛んであったことがわかります。また、江戸時代中期、小川河岸には水戸藩の運送奉行が置かれ、水運の要衝として栄え、竹原宿・片倉宿は水戸街道の繁栄に伴い発展しました。

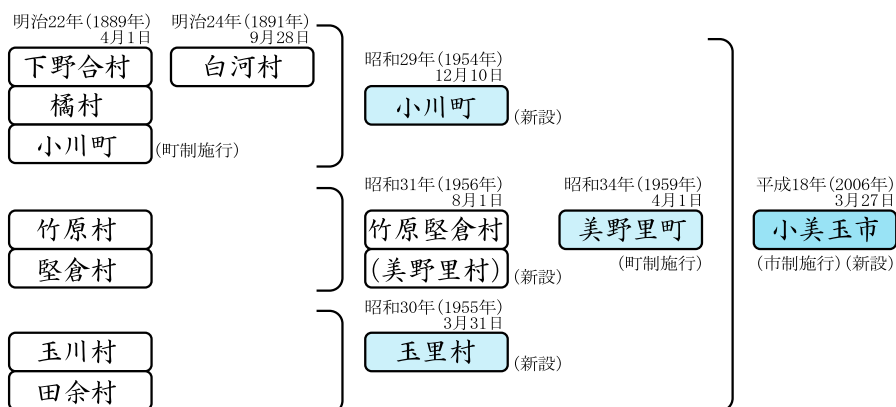
明治4年（1871）の廃藩置県により、小川・美野里地域は、茨城県に、玉里地域は、新治県の所轄になった後、明治8年（1875）には、新治県が茨城県に統合されました。

さらに、明治22年（1889）には市町村制が施行され、本市の基礎となる7町村が誕生しました。その後、昭和28年（1953）「町村合併促進法」が施行されたのに伴い、小川町、美野里町、玉里村が誕生しました。

この間、昭和13年（1938）には筑波海軍航空隊百里原分遣隊が設置され、その跡地を中心に昭和41年（1966）に航空自衛隊百里基地が開設されました。

そして、合併特例法の改正を背景とした、いわゆる平成の大合併により平成18年3月27日、小川町、美野里町及び玉里村が合併し市制を施行し、「小美玉市」が誕生しました。

### ●本市の合併の変遷



## 5. 産業構造

本市の就業人口は、平成 17 年で 27,522 人となっており、平成 12 年をピークに減少傾向に転じています。

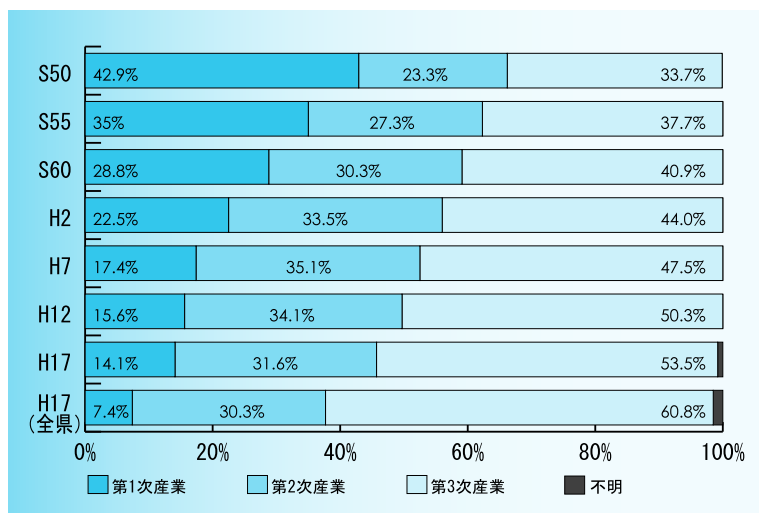
そのうち約半数の 53.5% は第 3 次産業に就業し、31.6% が第 2 次産業、14.1% が第 1 次産業となっています。産業別割合を茨城県と比較してみると、第 1 次産業の割合が高く、第 3 次産業の割合が低いことが分かります。

### ● 就業者数の推移

|         | S50    | S55    | S60    | H 2    | H 7    | H12    | H17    | H17 (全県)  |
|---------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|-----------|
| 就業者合計   | 20,990 | 22,879 | 23,675 | 25,438 | 27,916 | 28,450 | 27,522 | 1,461,560 |
| 第 1 次産業 | 9,009  | 8,006  | 6,828  | 5,714  | 4,864  | 4,442  | 3,878  | 108,019   |
| 第 2 次産業 | 4,892  | 6,249  | 7,178  | 8,542  | 9,803  | 9,703  | 8,707  | 443,203   |
| 第 3 次産業 | 7,089  | 8,624  | 9,669  | 11,182 | 13,249 | 14,305 | 14,714 | 888,758   |

※平成 17 年就業者合計は産業分類不明を含む

資料：国勢調査



資料：国勢調査

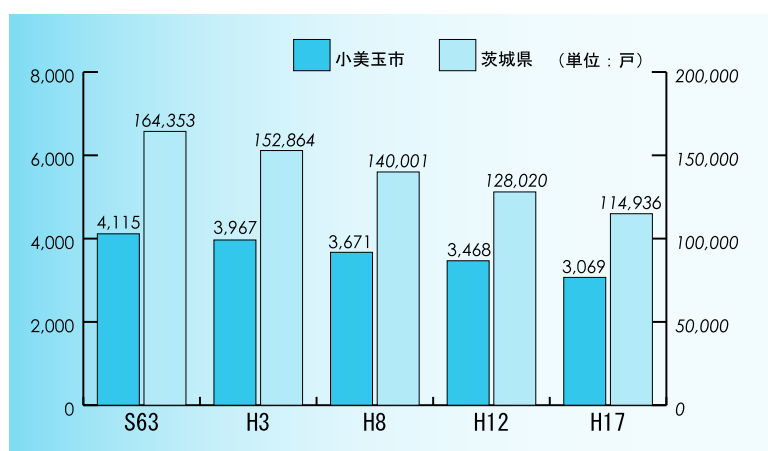
## 6. 産業の状況（農業・商業・工業）

### （1）農業の状況

本市の総農家数は、全国的な傾向と同様に昭和 63 年以降一貫して減少傾向を示しており、昭和 63 年に 4,115 戸であった農家数は、平成 17 年には 3,069 戸となっています。

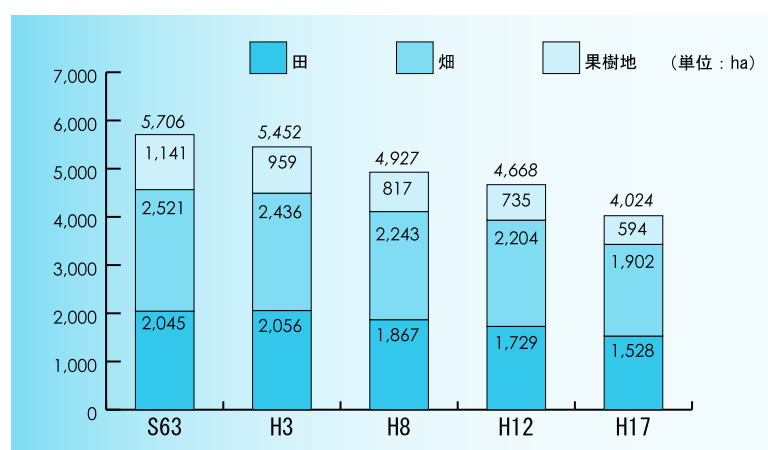
また、経営耕地面積も減少しており、昭和 63 年に 5,706ha であった農地は、平成 17 年には 4,024ha に減少しています。田、畑、果樹地とも大きく減少していますが、特に果樹地の減少が顕著となっています。

#### ● 総農家数の推移



資料：茨城の農業

#### ● 経営耕地面積の推移

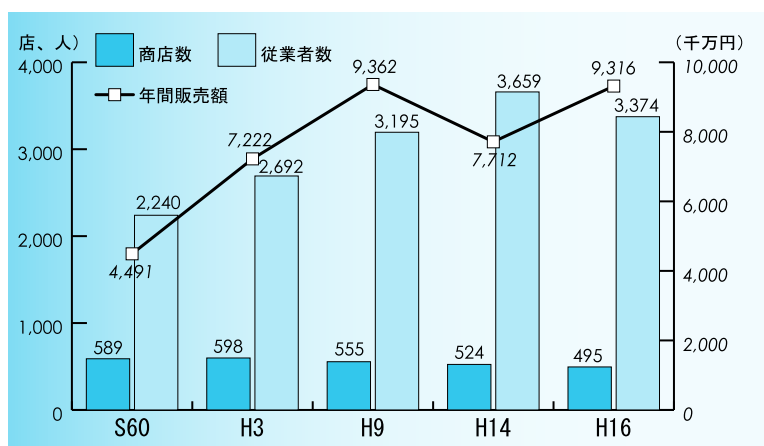


資料：茨城の農業

## (2) 商業の状況

本市の商店数は、昭和 60 年以降一貫して減少傾向にあり、平成 16 年では 495 店となっています。一方、従業者数については、平成 14 年までは上昇していましたが、同年をピークに減少傾向に転じ、平成 16 年の従業者数は 3,374 人となっています。年間販売額については、平成 9 年をピークに一端減少したものの、平成 16 年には再び増加傾向に転じ、約 932 億円となっています。

● 商店数・従業者数  
・ 年間販売額の推移

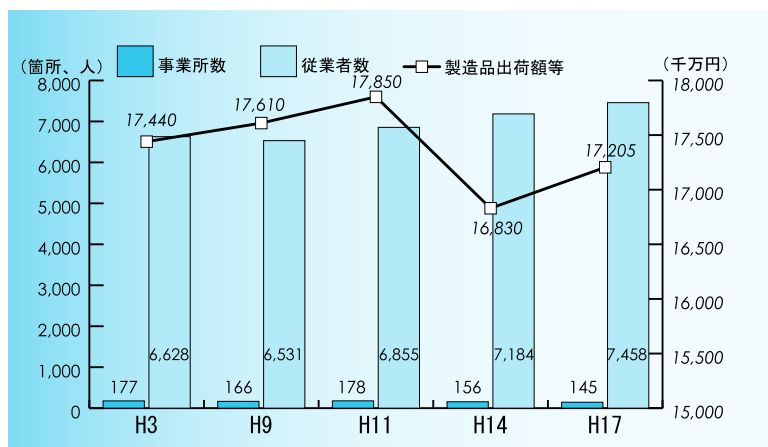


資料：茨城の商業

## (3) 工業の状況

本市の事業所数は、年々減少傾向にあり、平成 17 年の事業所数は 145 箇所となっています。一方、従業者数は概ね一貫して増加傾向を示しており、平成 17 年の従業者数は 7,458 人となっています。また、製造品出荷額等については、平成 11 年をピークに減少したものの再び増加に転じ、平成 17 年では約 1,721 億円となっています。

● 事業所数・従業者数  
・ 製造品出荷額等の推移



資料：工業統計調査

### 3 計画の背景—時代の潮流—

#### 1. 人口構造の変化（少子・高齢社会と人口減少の到来）と社会保障制度の行方

我が国の総人口は平成 16 年にピークを迎え、総務省によると、平成 17 年 10 月 1 日に実施した国勢調査（確定値）で、前年度から 2 万 2000 人割り込み、1 億 2776 万人となりました。人口減少時代への大きな転換期を迎え、合計特殊出生率（一人の女性が一生に産む子どもの数）が継続して低下する少子化と、平均寿命の大幅な伸長に伴う高齢化が同時に進行しています。

本市においても、水戸市や石岡市・土浦市の外延化を背景に昭和 50 年代以降、一貫して人口は増加していましたが、平成 17 年の国勢調査ではわずかながら減少に転じています。

このような人口構造の変化は、産業や就労をはじめ、教育、消費、福祉、交通など、私たちの日常の暮らしそのものに大きな影響を及ぼすものと考えられます。

本市が今後も明るく活力あふれる地域であり続けるためには、このような少子・高齢化の問題を住民全体で考え、安心して子どもを生み育てることができる地域づくり、高齢者がいきいきと社会参加できる地域づくりなど、人口構造の変化に的確に対応した仕組みづくりを進めていくことが重要です。

特に、人口構成で大きなウエイトを占める団塊の世代（第 1 次ベビーブーム、昭和 22 ～ 24 年に生まれた世代）が退職時期を迎えることによって、社会保障制度を支える立場から支えられる立場へと移行し、高齢者福祉や社会保障需要が増大していくものと予測されています。

社会保障制度の分野では、社会全体で要介護者を支える介護保険制度が発足しましたが、医療制度や年金制度の将来など、老後への不安は依然として残っており、福祉、医療の連携強化により、将来にわたって安心できる仕組みを構築する必要があります。

#### 2. 自然環境との共存と循環型社会構築

地球温暖化やオゾン層の破壊など地球規模での環境問題は、21 世紀の人類にとって大きな課題となっています。

化石燃料の大量消費による地球温暖化やフロンガスによるオゾン層破壊、酸性雨による森林や湖沼の被害、熱帯雨林の減少といった地球規模の環境問題は、世界人口の激増やアジア地域での急速な工業化により、さらに深刻化してきています。

地球環境問題への取り組みは、国連気候変動枠組み条約<sup>※</sup>第 3 回締約国会議京都会議で採択され、平成 17 年 2 月に発効された「京都議定書」の理念を踏

<sup>※</sup>国連気候変動枠組み条約：大気中の温室効果ガス（二酸化炭素、メタンなど）の増大が地球を温暖化し自然の生態系などに悪影響を及ぼすおそれがあることを背景に、大気中の温室効果ガスの濃度を安定化させることを目的とした条約。現在、我が国を含む 188 カ国及び欧州共同体が締結。

まえ、我が国においても積極的に推進されており、今後は地域環境から地球環境までの取り組みを総合的にあらゆるレベルで展開して行くことが求められています。

このような中、これまでの利便性や効率性を重視する考え方からの転換を図り、経済社会のあり方や生活様式を見直しながら、将来に渡って持続可能な循環型社会の構築を目指していく必要があります。

そのためには、その基盤となる霞ヶ浦など地域の自然環境を守り育て、「大量生産・大量消費・大量廃棄」型の社会経済活動の見直しを図り、企業や個人においては利便性や効率性の追求に歯止めをかけ、積極的な意識改革のもと環境共生型のライフスタイルへ移行していくことにより、環境への負荷が少ない環境と共生した社会の実現を図っていかねばなりません。

### 3. 異常気象と災害への対応

平成7年の阪神・淡路大震災では、過密都市での火災の発生やマンションなどの崩壊などによる被害の拡大とともに、交通網やライフラインの脆弱さが指摘され、その後、各地で防災計画の見直しや建築物・構造物の耐震診断、耐震改修が進められています。

さらに、平成16年10月の新潟県中越地震では各地で土砂崩れや河川の決壊など、自然災害が多発し大きな被害をもたらしています。一方、近年、地球温暖化などの影響と思われる天候不順の発生や大型台風の多数上陸など自然の猛威が続いています。

これらの自然災害が地域経済や市民生活に与える影響は甚大であることから、市民、事業者、行政が連携し、徹底した防災対策が必要です。緊急活動に支障のある狭あい道路の解消や木造住宅密集地区での耐火建築物への改善、建築物の耐震化、避難路・避難場所の整備など災害が起こりにくい、もしくは災害が起こっても被害を最小限に食い止められる「災害に強いまちづくり」を推進していく必要があります。

本市においても、新たな地域防災計画に基づき初動体制の強化に努めるとともに、地域における防災体制の強化、地域間のネットワークの強化を図っていく必要があります。

#### 4. 犯罪の多発など社会不安の増大

経済情勢の不透明感が続く中、企業のリストラや倒産などに伴う雇用状況の悪化などにより、犯罪発生件数は増加傾向にあり、特に恐喝や侵入強盗などの粗暴犯、凶悪犯の増加が目立つとともに、児童や高齢者が被害に遭うなど、社会不安が増大しています。

#### 5. 情報通信技術（ICT）革命・科学技術の進歩

インターネットの普及や携帯電話の機能の多様化、ICカードの高度化など情報通信技術による産業・社会構造の変革は、情報が時間と距離を超え瞬時に伝達される情報社会をもたらし、人々の生活から社会システム、国際関係の枠組みまでも大きく変えようとしています。

これらの情報通信技術の活用は、高齢化や労働力の減少、環境制約などこれからの課題を克服する可能性を秘めており、大きな期待が寄せられています。

また、地方自治体も「電子自治体」の構築を進めており、行政機関への申請手続きや医療・保健分野における利活用、メディアを使つての生涯学習など、行政や市民が時間や距離の隔たりを意識することなく情報を自発的に受送信し、多様な情報の交流が可能なITの利活用が進んでおり、行政サービスの向上などに対する期待も一段と高まっています。

#### 6. 成熟化する社会

価値観の多様化や生活様式の多様化、自由時間の増加により、人々は様々な分野で自由な選択を求めるようになってきています。今後は、一人ひとりがそれぞれの価値観と責任において、働き方などを選択して自己実現を図っていく傾向が強まっていくものと考えられ、社会は成熟期に向かっています。

成熟社会においては、就労や教育分野だけでなく、芸術・文化・スポーツなどに親しむことができる場の充実や、自然とのふれあいの機会の創出など様々な分野で多様な選択が可能となる社会づくりを進めていくことが求められています。都市についても、人々の求めるものは、開発や成長がもたらす「物の豊かさ」から成熟や調和がもたらす「心の豊かさ」へ、「量」から「質」へ、「単一」から「多様化」へと変わってきています。

このため、環境負荷の軽減や防災性の向上、バリアフリー化、良好な景観の保全・形成など、都市の状況に応じた個性的な、そして、真の豊かさの実

現を可能とするコンパクトで「質」や「多様性」を重視した、成熟社会にふさわしい都市づくりを推進していく必要があります。

## 7. 変ぼうする経済社会システム

我が国のこれまでの発展を支えてきた、画一的、横並び志向の経済社会システムは、少子高齢化やグローバル化などの国内外の歴史的潮流の中で大きな変革期を迎えています。

バブル経済崩壊後の長期的な景気の低迷を続ける日本経済は、平成12年には一時回復の兆しが見られましたが、平成13年以降、米国における同時多発テロの影響などもあって再び景気低迷が続いています。現在は、中国特需など景気も持ち直しの気配を見せていますが、中国経済の影響や円高の進行、長期金利の上昇といった懸念材料もあり、経済の先行きはなお不透明感が続いている状況です。特に、地方においては土地需要の低迷、低成長経済情勢などが続いており、それに伴い地方経済及び自治体の財政も非常に厳しい状況が続いています。

そのような状況下、産業・経済の分野では、自己責任のもとでの消費者や事業者による選択可能性を広げる方向で規制緩和が進み、健全で創造的な競争社会の構築が求められおり、国民の意識や価値観も大きく変化し、生活の質の向上や自由な選択に基づく自己実現を目指す傾向が強くなっています。

また、本格的な地方分権制度がスタートし、これからの地方行政は、住民の多様なニーズに対応した、自主的・自立的な地域づくりが必要となっています。

## 8. 構造改革と地方分権

地方行政におけるこれまでの画一的あるいは横並び志向の制度や慣行、中央依存型の社会構造などは、時代の変化に対応しきれなくなってきました。これらの課題に対応するため、平成12年4月に地方分権一括法が施行されました。また、平成16年度から国と地方の税財政に関する改革で、①国庫補助負担金の改革、②国税から地方税への税源移譲、③地方交付税見直しを同時かつ一体的に行う、三位一体改革が始まっています。

さらに、地方分権に対応して、基礎自治体の財政力を強化、車社会の進展に伴う生活圏の広域化へ対応などを目的に、本市も含め平成の大合併として

茨城県でも 83 から 44 へと市町村合併が進められました。そして行政区域を比較的大きな行政区（国によって「道」「州」「省」などと呼ぶ）に分け、広範な行政機能を持たせて地方主権を図る「道州制」が検討されるなど、構造改革が進められています。

これらに伴い、国と地方公共団体は対等・協力の新しい関係に立つこととなり、各地方公共団体は自らの判断と責任の下に地域の実情に沿った行政を実践していくこととなります。

現在、地方自治体は、景気回復の遅れによる税収の伸び悩みや権限移譲、地方交付税の減少傾向が続くものと想定され、逼迫する財政の中で地方自治体がこれまで行ってきた住民サービスをこれまでと同じ水準で提供していくことは、非常に難しくなっています。

そのためには、本市においてもこれまで以上に厳しく踏み込んだ行財政改革への取り組みを進め、自治体経営の強化と地方自治の確立を目指していかなくてはなりません。

## 9. 自治の確立と効率的・効果的な行財政運営

厳しい財政状況の中でも、効率的な財政運営のもと良質な行政サービスを提供するため、行政評価システムや財務諸表を用いた企業会計手法による財政分析の導入など行財政改革が進められています。今後、歳出面では、少子化対策や本格的な高齢社会の到来に伴い扶助費や補助費の占める割合がますます増加していくことが確実となっています。

一方、社会経済状況の変化など、民間企業では人事制度の構造的な変革を迫られ、既に組織の簡素化・フラット化、業績評価の徹底とそれに応じた賃金の配分、中途採用の拡大、社員の自己能力開発の支援など様々な取り組みが始まっており、国においても、公務員制度のあり方とその運用全般の見直しについて、改革に向けた検討が開始されています。

今後は、自治体経営の視点に立ち、過剰サービスの是正を含めて住民サービスの抜本的な見直しと適正化を図る必要があります。さらに、国と地方自治体の関係における権限と財源の適切な配分に向けて取り組む中で、地域の優位性・特性を生かした積極的な取り組みにより地方分権を推進し、地域間競争に打ち勝つ体力をもった地方自治を確立することが重要となっています。

本市においても合併の効果を最大限に生かし、自立した都市の形成を図るためにも、地域格差を是正し、市民の理解を得ながらサービスの内容を抜本的に見直すことで、無駄がなく公平で質の高い住民サービスを目指していく必要があります。

## 10. 住民を主体とした個性あふれる魅力あるまちづくり

これまでは、主として行政主体でまちづくりが行われてきました。しかし、住民の地域コミュニティやまちづくりをはじめ様々な分野への関心が高まり、市民・NPO※・事業者などと行政による協働の領域が拡大したことにより、住民と行政がともに手を携え進めていく住民参加のまちづくりに変わってきています。

一方で、地方分権の本格化や長引く経済不況による財源不足など、地方行政は大きな変革期を迎えており、住民・企業・行政の協働が地域振興の大きなカギとなってきています。

このような中、社会における役割や生きがいを見いだそうとしている高齢者の社会参加や、生涯を通じて学び自己実現を図りながら社会への貢献を果していこうとするNPOをはじめとする様々なボランティア活動が、地域の中で着実に広がりを見せています。

今後は、市民に開かれた行財政運営を進めるため、情報公開の徹底やパブリックコメント制度などの充実強化を図るとともに、各種計画策定や事業実施段階での積極的な住民参画を進めていく必要があります。また、次第に稀薄になりつつある地域コミュニティの再構築を図ることにより、地域の裁量権を拡大し、地域でできることは地域に任せることのできるシステムづくりを推進していく必要があります。

さらに、地方分権化の拡大に伴う規制緩和や自治裁量権の拡大を生かし、これまで行政が担ってきた様々な住民サービスについても、指定管理者制度の活用など民間でできることは民間に任せ、より効率的、弾力的な市民サービスの提供に努めるなど、協働領域の拡大に対応するシステムの確立・強化を図る必要があります。

本市では都市化の影響は少なくないものの、地域コミュニティの機能が未だにしっかりと残されていることが本市の大きな財産です。従来型の地域コミュニティの機能をより柔軟に再構築していくことにより、協働領域の拡大に対応できるまちづくりを進めていく必要があります。

また、本市には地域活動に意欲のある意識が高い市民がたくさん住んでいます。地域の枠組みにとらわれない市民一人ひとり、民間の企業や法人などによる様々な市民参画、協働への取り組みを積極的に支援していく必要があります。

※NPO：Non Profit Organizationの略語。「非営利組織」。利益を目的としない組織のこと。

