

# 第1章 序論

- 1 総合計画とは
- 2 総合計画の構成
- 3 基本構想の期間
- 4 総合計画と地方創生総合戦略との関係
- 5 総合計画の進捗管理
- 6 松阪市の現況と現状
- 7 財政見通し
- 8 市民意識調査結果
- 9 まちづくりの今後の課題



松阪市の花 ヤマユリ

## 1 総合計画とは

この総合計画は、これからの松阪市をどんなまちにしていくのかを思い描き、どのようなまちづくりをしていくかをまとめた市の最上位計画です。またこれは、生まれ住み、生活し、働いている人はもちろんのこと、観光や仕事で訪れた人まで、一人ひとりの人生のあらゆる場面で松阪市に関わるすべての人が共有していきたい想いを描き、またその想いを実現していくための道しるべとなるものです。

その共有したい想いは、どのように実現していけばよいのでしょうか。それは、松阪市に住む市民と行政が一緒になって創りあげていくものです。

この総合計画ができるまでには、「市民意識調査(3,000人アンケート)」、「松阪市の未来を語る会(市長による市民意見聴取会)」、「総合計画中間案に対するパブリックコメント」など、市民から広くご意見をいただくとともに、各分野の有識者からなる「松阪市総合計画審議会」において専門的な検証をいただきました。

こうして多くの人の想いと叡智が結集して完成した総合計画を、市民と行政とが一緒になって実現していきましょう。

## 2 総合計画の構成

総合計画は大きく3つに分かれています。またこの総合計画から新たに松阪市の人口動態の観点から見て策定した「松阪市まち・ひと・しごと創生総合戦略」(以下、「地方創生総合戦略」)も組み込み、一体的に取り組んでいく構成となっています。

### 基本構想(第2章)

総合計画の基本理念と松阪市がめざす将来像、それを実現するための7つの政策を示しています。

### 基本計画(第3章)

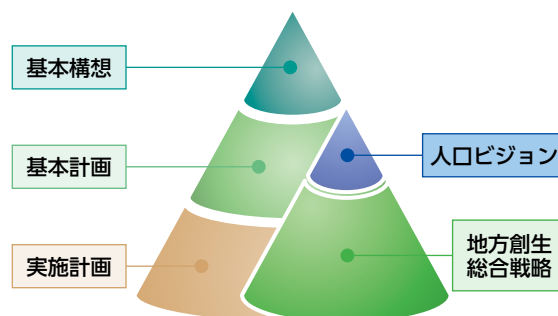
基本構想で示した7つの政策を実現するための38の施策について、10年後のめざす姿、現状分析と課題、主な取組、数値目標、市民の立場からこの施策についてできることを具体的に示しています。期間は市長の任期に合わせた4年間となっています。

### 地方創生総合戦略(第4章)

将来の人口ビジョンを策定し、人口減少にともなう諸問題への対策を示しています。

### 実施計画(別冊)

基本計画の施策にかかる具体的な事業を、別冊としてまとめています。計画期間は4年間ですが、財政状況などを見ながら毎年度改定を行います。



### 3 基本構想の期間

この総合計画の基本構想の期間は、2020 (R2) 年度から2029 (R11) 年度までの10年間ですが、基本計画を策定するたびに見直しを行います。

### 4 総合計画と地方創生総合戦略との関係

総合計画は、市の最上位計画であり、今後10年間の方向性を基本構想として掲げるものです。対して地方創生総合戦略は、2014 (H26) 年11月に制定された「まち・ひと・しごと創生法」に基づき、東京圏一極集中や人口減少という大きな課題に対し、将来にわたって活力あるまちを維持するために策定しているものです。松阪市においては、2016 (H28) 年3月に、「松阪市まち・ひと・しごと創生総合戦略(松阪イズム)」として、人口の現状と将来展望を示す「人口ビジョン」を踏まえた人口減少への対応と持続可能な地域づくりを実現するための目標や基本的方向、具体的な施策などについて示したものを策定しました。この総合計画においては、これまで別で定めていた地方創生総合戦略を包括し、時点修正した人口ビジョンによる人口減少に対応する施策について第4章でまとめました。

下記の表では、総合計画の基本構想、基本計画、実施計画、また地方創生総合戦略及び人口ビジョンの期間についてまとめてあります。

	令和2年	令和3年	令和4年	令和5年	令和6年	令和7年	令和8年	令和9年	令和10年	令和11年
	2020年	2021年	2022年	2023年	2024年	2025年	2026年	2027年	2028年	2029年
基本構想	10年間									
基本計画	4年間									
実施計画	4年間									
	3年間									
	2年間									
	1年間									
総合戦略	4年間									
(人口ビジョン)	40年後(2060年まで)									

## 5 総合計画の進捗管理

総合計画には市民がその政策・施策の進捗についてわかりやすいように、それぞれの施策に対していくつかの数値目標を定めています。

施策の進捗管理については、この数値目標を用いて行います。予算化された事業を実施(Plan・Do)し、定めた数値目標について内部評価を実施するとともに、外部評価をすることで市民の意見を反映させた評価(Check)を行い、その結果について検証することで事業計画の方向性を見直したり内容の改善(Action)を行います。このように計画、実行、評価、改善(PDCA)を繰り返しながら、毎年の政策決定や市政運営の方向修正を行い、総合計画に掲げる将来像をより合理的に、スピード感を持って実現していくことをめざしています。

## 6 松阪市の現況と現状

### ■地理と気候

松阪市は、三重県のほぼ中央に位置する総面積623.58km<sup>2</sup>で東西約50km、南北約37kmと東西に長く伸びる広大な市域をもっています。北には雲出川を隔てて津市、南は明和町、多気町、大台町と接しており、東は伊勢湾と沿岸の伊勢平野、西は台高山脈と高見山地を境に奈良県と接しており、西から東へ櫛田川が市域のほぼ全域を横断する形で流れています。

気候はおおむね東海型の気候区に属し、西部は寒暖の差がやや大きく内陸的な特性を持っています。降水量は平野部で1,500mm、山間部では2,000～2,500mmとかなり多く、年間の平均気温は15～17℃とおおむね温暖でおだやかな気候となっています。

こうした広大な市域とバリエーション豊かな地勢のため、山海の幸に恵まれるとともに、地形や生産面で条件が不利な地域においては、集落機能や生産機能の低下が著しく、過疎地域自立促進特別措置法や山村振興法などの条件不利地域の指定を受けており、平野部を中心として都市機能を形成しています。

### ■松阪市位置図



## ■歴史と文化

松阪市内では、国内最古級の土偶が出土した粥見井尻遺跡や、西日本最大級の祭祀場として利用されたと考えられる国指定史跡天白遺跡などの遺跡が確認されています。これはこの地域一帯が縄文時代から繁栄していたことを示しており、古来から豊かな土地であったことをうかがい知ることができます。

また、伊勢地方で最大規模の古墳である国指定史跡宝塚古墳からは、日本最大級の「船形埴輪」が出土し、古墳づくりにおいて当時の最新技術が用いられた形跡がみられることから、5世紀当時、伊勢平野の広い範囲に影響を及ぼしていた「王」が存在していたと推測されます。

奈良・平安時代には、都と東国を結ぶ道路網が敷かれ、中でも神宮へ至る道として整備された伊勢街道や伊勢本街道は、大和などの要所と伊勢地方を結ぶ街道として重要な役割を果たし、多くの人々の往来によりこの地域の発展に大きな影響を与えました。

そして、1588(天正16)年に蒲生氏郷が当時の四五百森(よいほのもり)に松坂城を築城します。同時にそれまで海沿いを通っていた伊勢街道を新しい城下へ移し、商家や社寺を街道の周辺に集めるなど、およそ430年経た現在も続く松阪というまちの原型をつくりました。

江戸時代には、紀州や大和と松阪を結ぶ和歌山街道と、伊勢街道が合流する交通の要衝として多くの人々が往来し、宿場町として栄えました。伊勢街道沿いにある市場庄地区の家並みや、和歌山街道の宿場であった波瀬の本陣跡などにおいては、当時の賑わいが偲べれます。

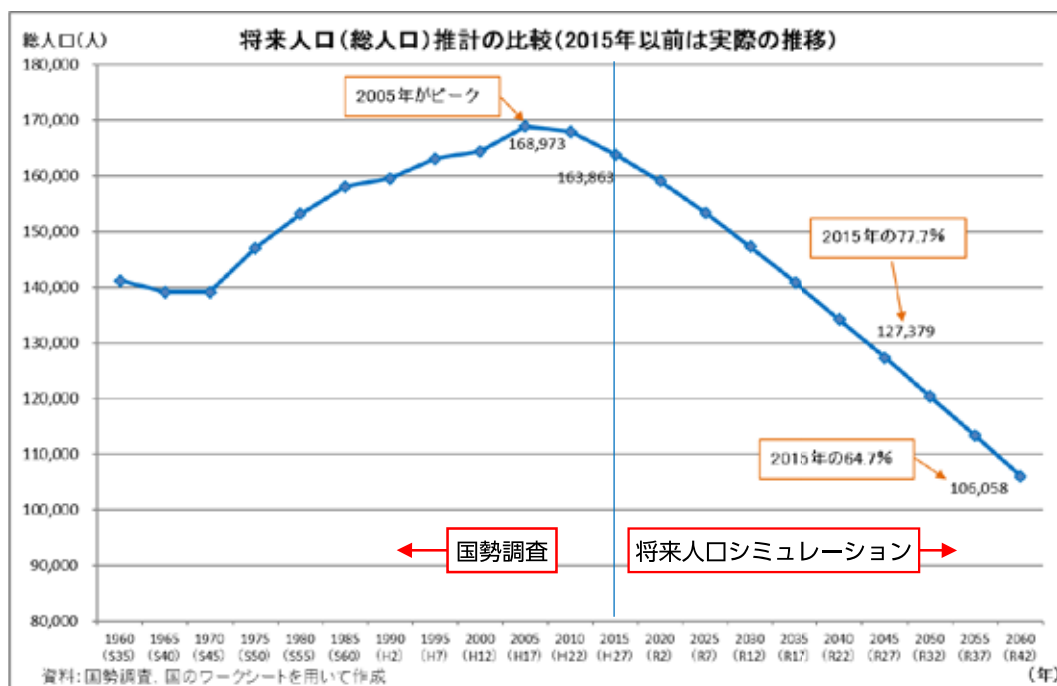
こうした主要な街道が交わる松阪の地は、江戸や京都からの多くの人やモノ、情報が集まり、自由闊達な商人気質と、江戸期の比較的安定した時代背景ともあいまって商人のまちとして繁栄しました。豪商と呼ばれた三井高利の卓越した商才、本居宣長の国学に対する真摯な姿勢、北海道の名づけ親と称される松浦武四郎の飽くなき探求心などは、そうした松阪のまちで育まれたものです。

明治時代以降も主要道路の結節点として発展し、今日16万人余りが生活する地域を形成してきました。2005(H17)年に1市4町による合併により現在の松阪市となり、南三重の中心都市としての役割を担っています。

## 人口動態

### 総人口の推移と将来人口推計

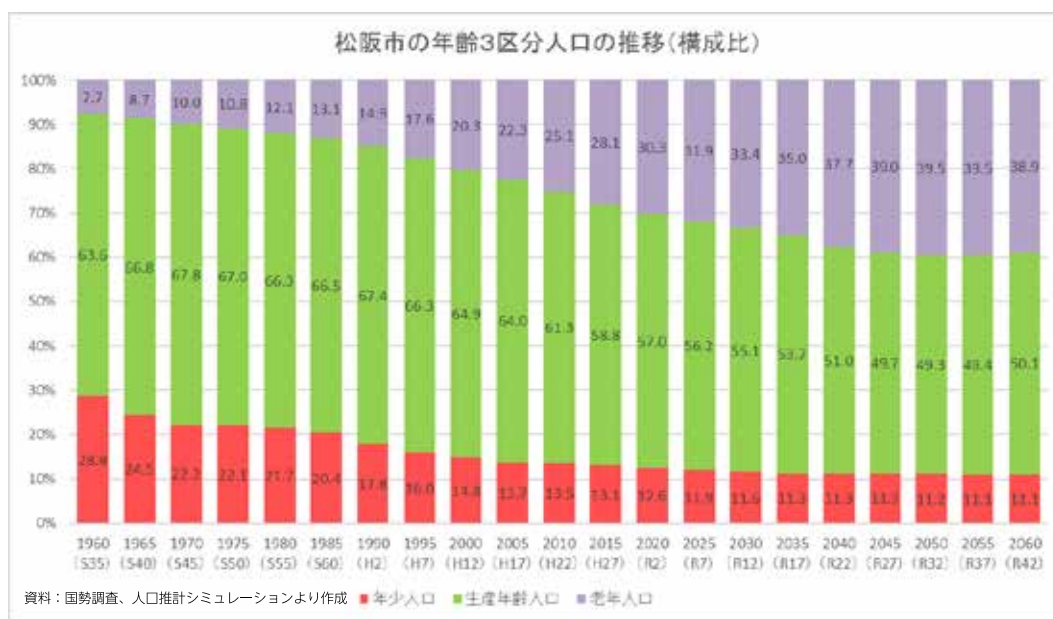
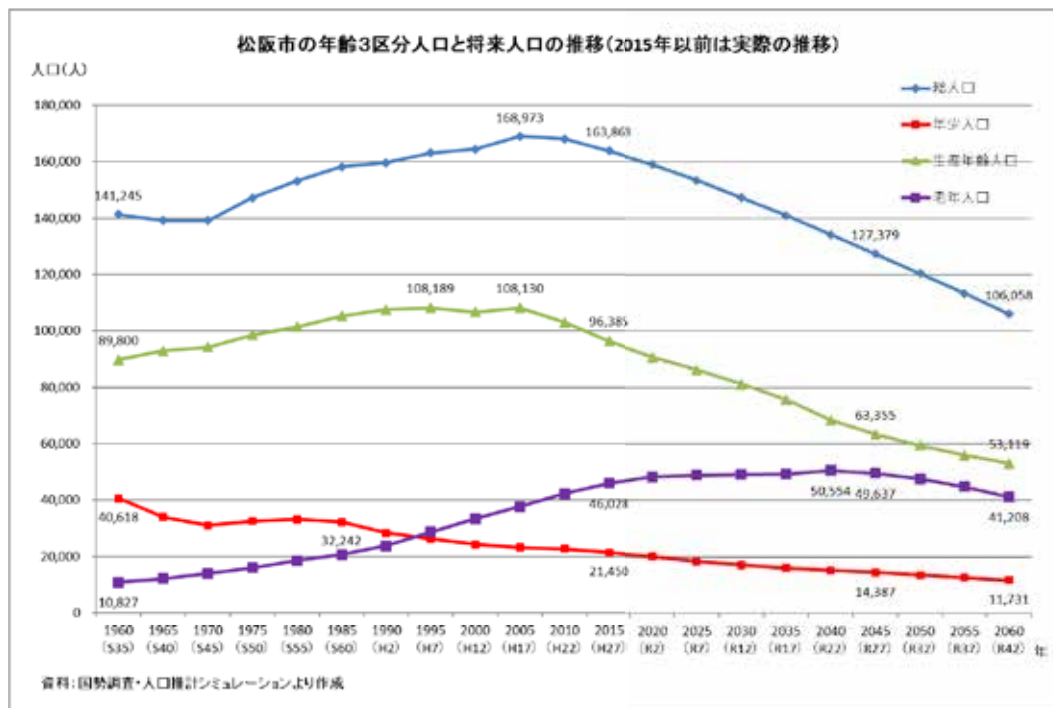
松阪市の総人口は、2005（H17）年の168,973人をピークに減少に転じており、2015（H27）年の人口は163,863人となっています。減少傾向は今後も加速すると予測されており、国立社会保障・人口問題研究所（以下、社人研という）の推計に準拠※1した試算によると2060（R42）年には2015（H27）年の総人口の約2/3（64.7%）となる推計も出ています。



※1 2045（R27）年までの出生・死亡・移動などの傾向がその後も継続すると仮定して、2060（R42）年まで推計した場合を示している。

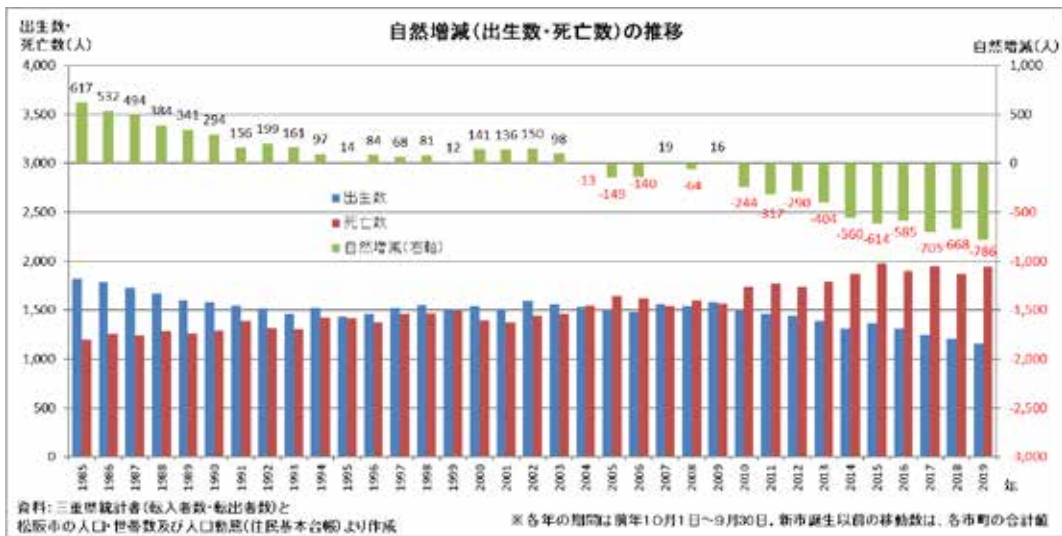
### ■年齢3区分人口と構成比の推移

年齢3区分人口と構成比の推移を見ると、年少人口は1960 (S35) 年以降下がり続けており、2015 (H27) 年の人口は21,450人で、全体の13.1%まで減少しています。反対に、老年人口は上がり続け、2015 (H27) 年で46,028人と全体の28.1%まで増加しています。今後もこの傾向が続くことが予測され、2060 (R42) 年の年齢3区分人口構成比は、年少人口11.1%、生産年齢人口50.1%、老年人口38.9%となる推計が出ています。



## ■自然増減(出生数・死亡数)の推移

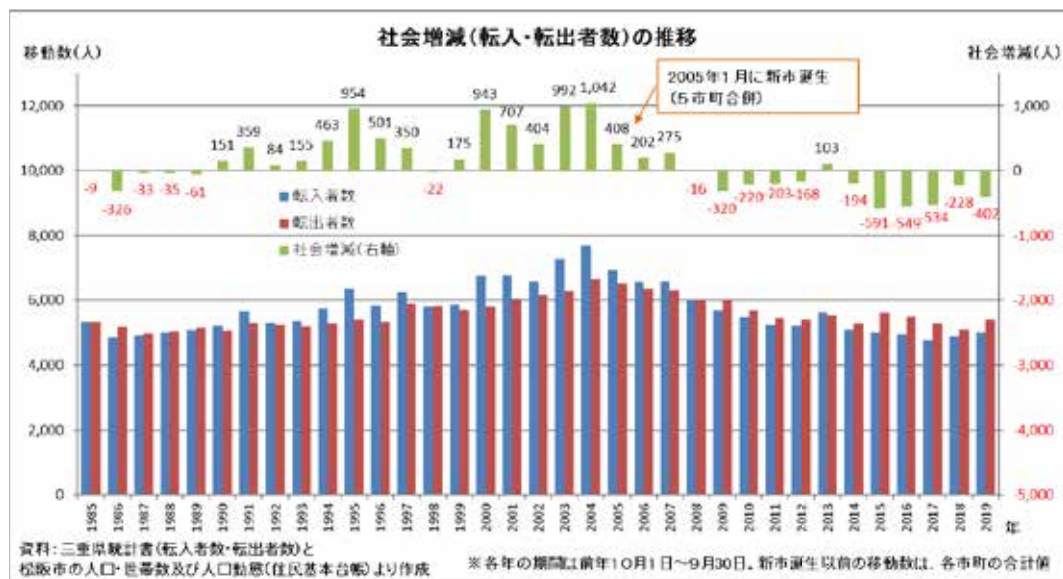
出生と死亡による自然増減は2003(H15)年までは出生数が死亡数を上回る自然増でしたが、2004(H16)年以降は死亡数が出生数を上回る自然減の傾向が強まっています。一人の女性が生涯に産む子どもの数の平均値である合計特殊出生率は2005(H17)年の1.31人から少し上昇し、2018(H30)年で1.50人となっています。この数値は全国平均の1.42人を上回っているものの、人口増減の境目となる人口置換水準の2.07人には届いておらず、この状況が長年続いています。





## ■社会増減(転入・転出)の推移

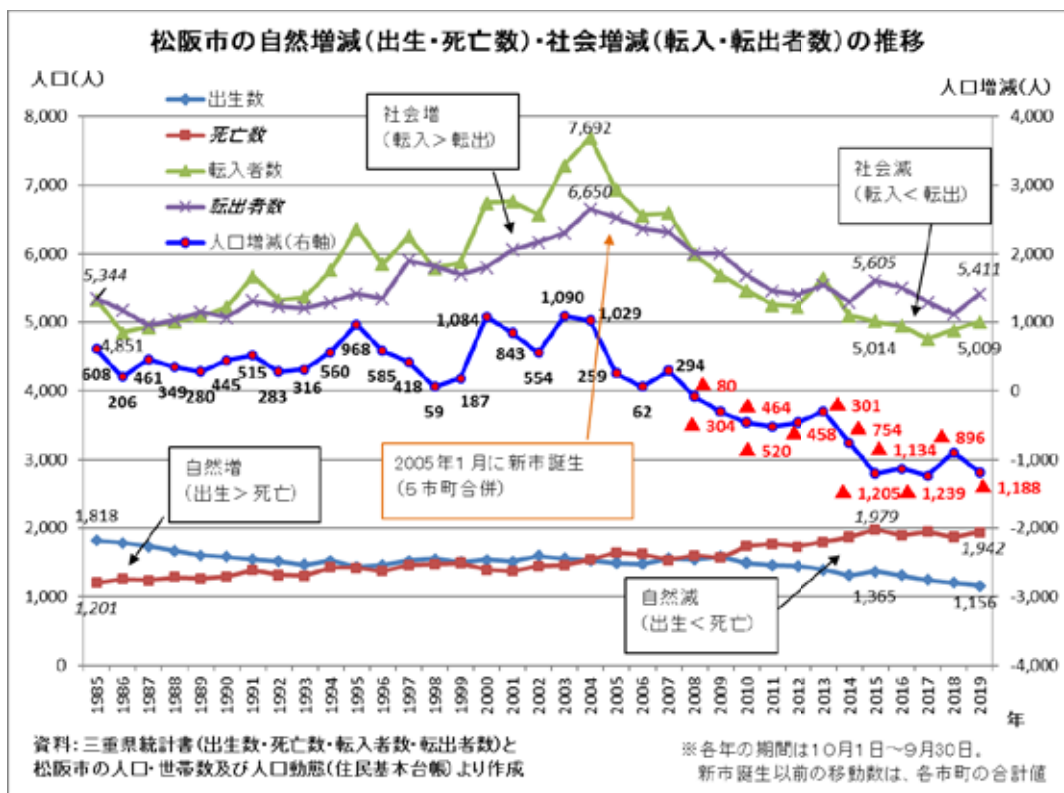
転入・転出による社会増減について、過去においては転入が転出を上回る社会増でしたが、2008(H20)年頃から逆転し、おおむね社会減として推移しています。2019(R1)年には402人の社会減が発生しています。松阪市においては特に愛知県に対して転出者数が転入者数よりも多い転出超過が著しく、進学や就職にともなう転出が多く発生していると考えられます。



### ■人口動態のまとめ

松阪市の人口は1970 (S45) 年以降増加していましたが、その一方で合計特殊出生率は下降を続け、2004 (H16) 年以降、死亡数が出生数を上回る自然減の年が多くなりました。また1990 (H2) 以降、松阪市への転入超過が続いていましたが、2005 (H17) 年以降転入超過数は縮小、さらに2008 (H20) 年以降は、ほとんどの年が転出超過になっています。このように自然減と転出超過という傾向が続いた結果、2005 (H17) 年の168,973人をピークとして松阪市の人口は減少に転じました。この傾向は今後も続く予測されます。

合計特殊出生率については2005 (H17) 年の1.31人から少し上昇し、2012 (H24) 年、2015 (H27) 年に1.55人ともっとも高くなりましたが、近年下降傾向にあります。人口置換水準に届かない状況は継続しており、相対的に高齢化率が上昇しています。

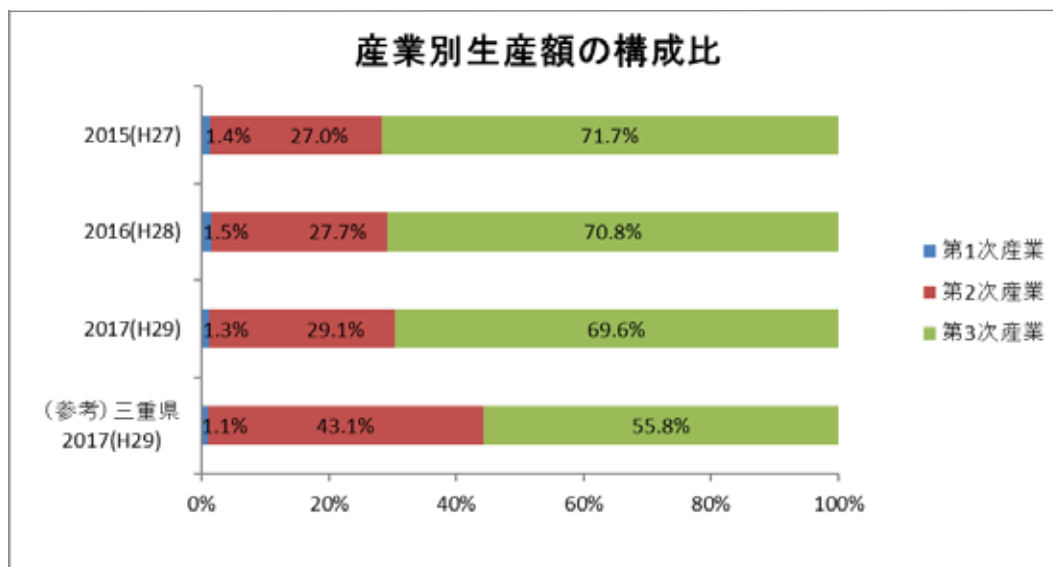
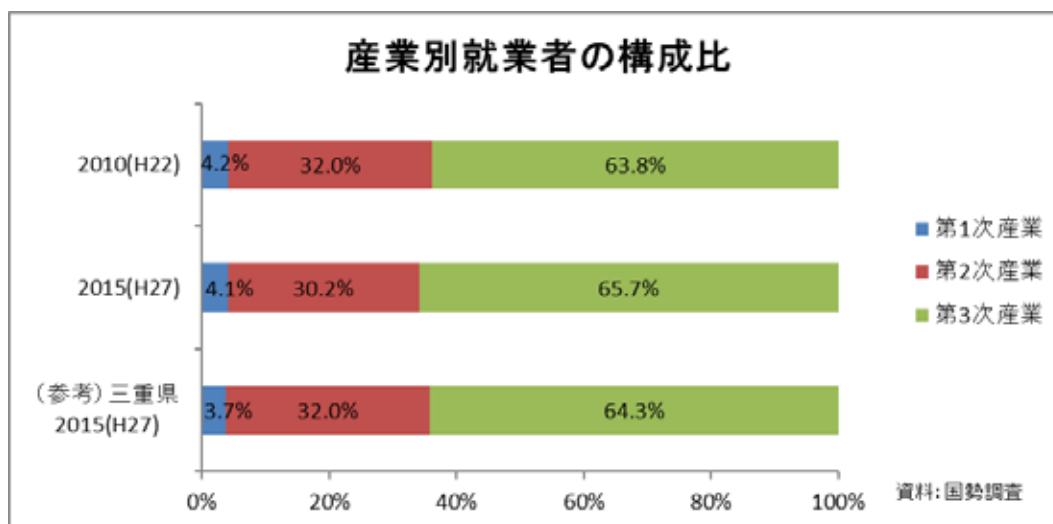


## 産業

## 産業別就業者と生産額

松阪市の就業者は2015（H27）年時点で78,743人となっています。産業別就業者の構成比について2010（H22）年と2015（H27）年で比較すると、第1次産業は4.2%から4.1%に、第2次産業は32.0%から30.2%に減少する一方、第3次産業は63.8%から65.7%に増加しており、2015（H27）年時点では三重県平均より1.4ポイント高くなっています。

総生産額は約5,420億円で、近年多少の増減はあるもののほぼ横ばいで推移しています。産業別生産額の構成比で比べると近年ほぼ変わらず、三重県平均と比べると、第2次産業は14.0ポイント低く、第3次産業は13.8ポイント高くなっています。

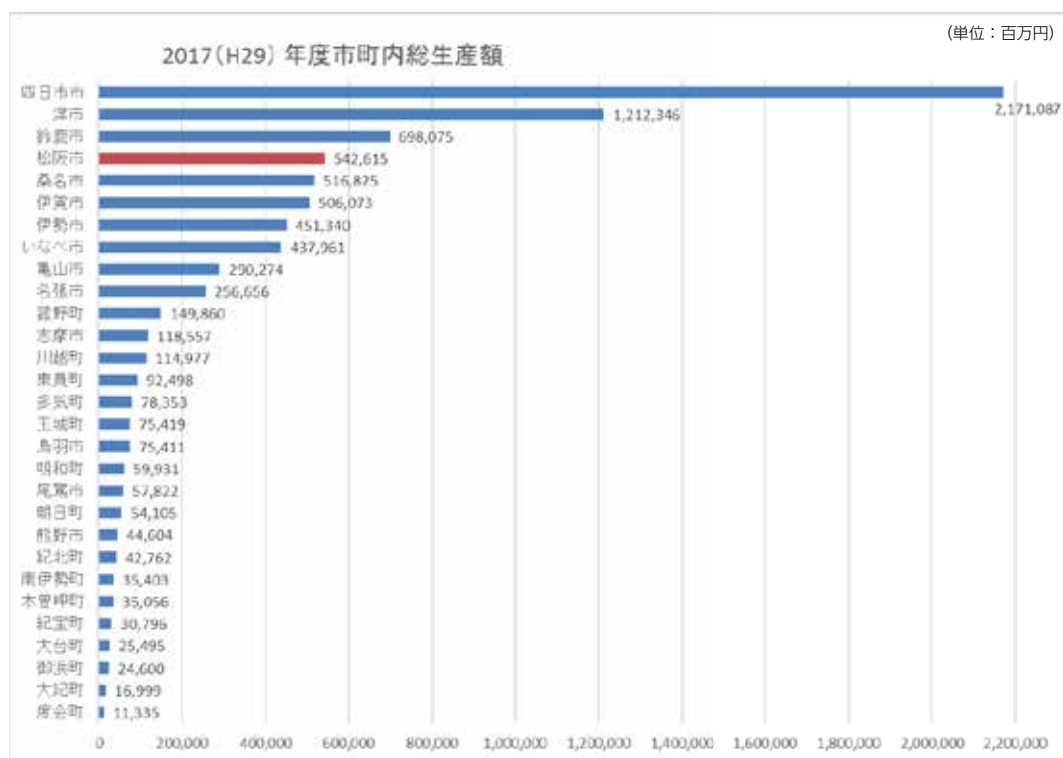


資料：平成29年度三重県の市町民経済計算より作成

※比率は、小数点第2位を四捨五入しているため、合計が100%にならない場合がある。

## 市町内総生産額と1人当たり市町民所得

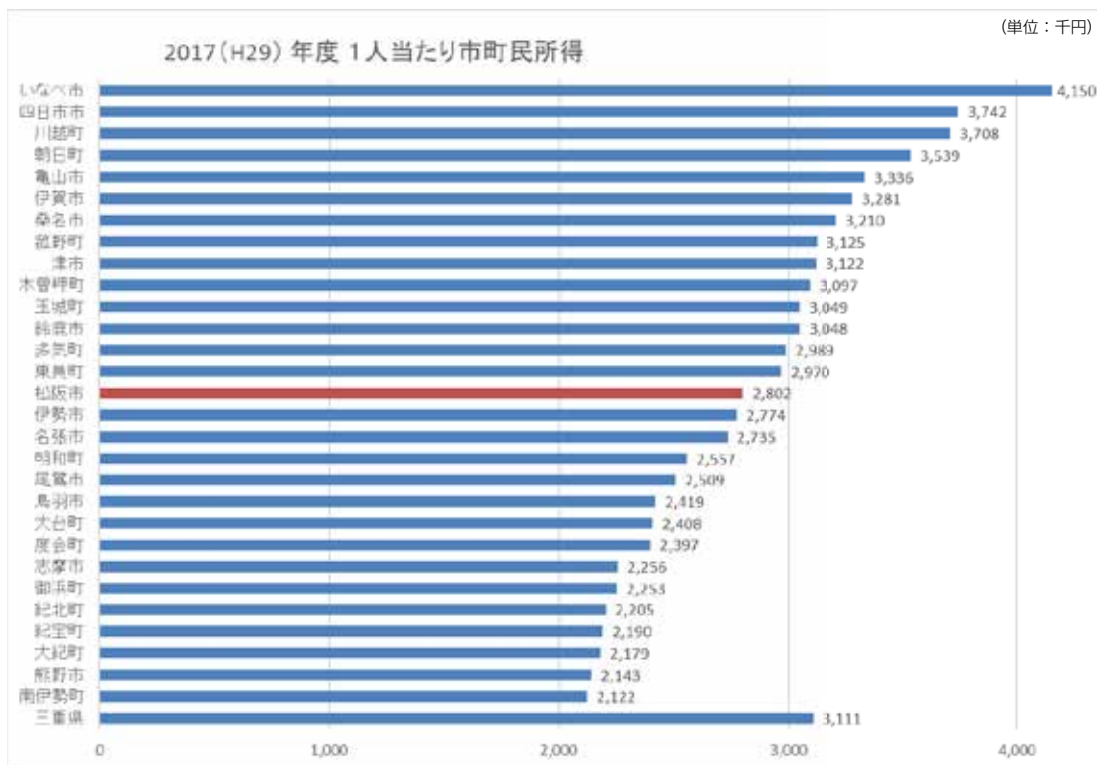
市町内総生産額は、県内で第4位もしくは第5位となっており、三重県の総生産額の7%程度を占めていますが、1人当たりの市町民所得は県内で第15位と近年おおむね横ばいとなっており、三重県平均より低い額で推移しています。



### 市町内総生産額上位10市町(過去5年間)

2012 (H 24)		2013 (H 25)		2014 (H 26)		2015 (H 27)		2016 (H 28)						
1	四日市市	1,660,516	1	四日市市	1,885,561	1	四日市市	1,883,804	1	四日市市	1,865,410	1	四日市市	1,898,470
2	津市	1,219,272	2	津市	1,261,115	2	津市	1,198,918	2	津市	1,203,520	2	津市	1,211,365
3	鈴鹿市	859,764	3	鈴鹿市	879,017	3	鈴鹿市	792,891	3	鈴鹿市	859,247	3	鈴鹿市	895,651
4	松阪市	567,533	4	桑名市	548,648	4	桑名市	533,157	4	桑名市	527,774	4	松阪市	524,700
5	桑名市	547,460	5	松阪市	540,562	5	松阪市	517,451	5	松阪市	524,695	5	桑名市	502,776
6	伊勢市	466,532	6	伊賀市	488,212	6	伊賀市	475,247	6	伊賀市	471,575	6	伊賀市	494,133
7	伊賀市	455,587	7	伊勢市	447,092	7	伊勢市	440,124	7	伊勢市	464,207	7	伊勢市	453,950
8	いなべ市	324,252	8	いなべ市	338,630	8	いなべ市	343,642	8	いなべ市	386,383	8	いなべ市	416,005
9	名張市	235,922	9	名張市	246,833	9	名張市	245,232	9	名張市	254,243	9	亀山市	301,104
10	亀山市	212,219	10	亀山市	188,409	10	亀山市	163,150	10	亀山市	229,985	10	名張市	254,368

資料：平成29年度三重県の市町民経済計算より作成



※ 「1人当たり市町民所得」＝(雇用者報酬＋財産所得＋企業所得)÷対象地の人口であり、個人の所得水準や賃金水準を表すものではない。

1人当たり市町民所得上位10市町(過去5年間)

2012 (H 24)		2013 (H 25)		2014 (H 26)		2015 (H 27)		2016 (H 28)						
1	いなべ市	3,378	1	いなべ市	3,674	1	いなべ市	3,458	1	いなべ市	3,798	1	いなべ市	4,102
2	四日市市	3,223	2	四日市市	3,480	2	四日市市	3,315	2	川越町	3,452	2	川越町	3,577
3	川越町	3,112	3	朝日町	3,338	3	川越町	3,250	3	四日市市	3,415	3	四日市市	3,544
4	朝日町	3,094	4	川越町	3,276	4	朝日町	3,186	4	朝日町	3,155	4	朝日町	3,388
5	桑名市	2,991	5	桑名市	3,104	5	桑名市	3,015	5	桑名市	3,128	5	亀山市	3,341
6	津市	2,926	6	津市	3,046	6	津市	2,933	6	伊賀市	3,063	6	伊賀市	3,222
7	鈴鹿市	2,881	7	玉城町	3,041	7	鈴鹿市	2,876	7	鈴鹿市	3,020	7	鈴鹿市	3,168
8	亀山市	2,858	8	鈴鹿市	3,023	8	伊賀市	2,866	8	玉城町	3,007	8	桑名市	3,144
9	東員町	2,834	9	伊賀町	3,012	9	菟野町	2,844	9	津市	3,004	9	菟野町	3,099
10	伊賀市	2,809	10	東員町	2,930	10	東員町	2,839	10	菟野町	2,993	10	玉城町	3,077
14	松阪市	2,615	15	松阪市	2,678	15	松阪市	2,605	15	松阪市	2,686	16	松阪市	2,734

資料：平成29年度三重県の市町民経済計算より作成

## 7 財政見通し

歳入面ではすでに始まっている人口減少による税収減が予想されます。また、全国的にも同様の問題を抱えており、地方の重要財源である普通交付税が増額されることは期待できず、総じて歳入が今後増えることは考えにくい状況です。また、2005（H17）年の合併からこれまで大きな財源として活用してきた合併特例事業債の2024（R6）年度までという適用期限が見えてきました。普通交付税については、合併による優遇措置が2020（R2）年度よりなくなり、また合併特例事業債のような有利な起債が終了することにより、合併特例事業債に代わる有利な制度の活用などを模索し、新たな段階の安定した歳入の確保が求められています。

歳出面においては、学校施設や福祉施設などのハードの老朽化への対応、耐震化、バリアフリー化などについて「松阪市公共施設等総合管理計画」に基づいて整理してきているものの、依然として大きいウエイトを占めており、また高齢化による高齢者対象の扶助費を中心として、歳出そのものの増大はもとより、経常的な経費も増加し、今後財政が硬直化する懸念があります。

このような状況を見据え「松阪市行財政改革推進方針」として2017（H28）年度から2019（R1）年度にかけて、「持続可能な市政運営の推進」「公民連携と開かれた市政運営の推進」「合理的で質の高い市政運営の推進」という3つの基本方針により取り組んできた合理化を引き続き進めるとともに、さらに進化した行財政改革を進めていく必要があります。



## 8 市民意識調査結果

総合計画を策定するにあたって、まちづくりに対する意見や希望を調査し、把握するために市民3,000人を対象としたアンケートを実施しました。

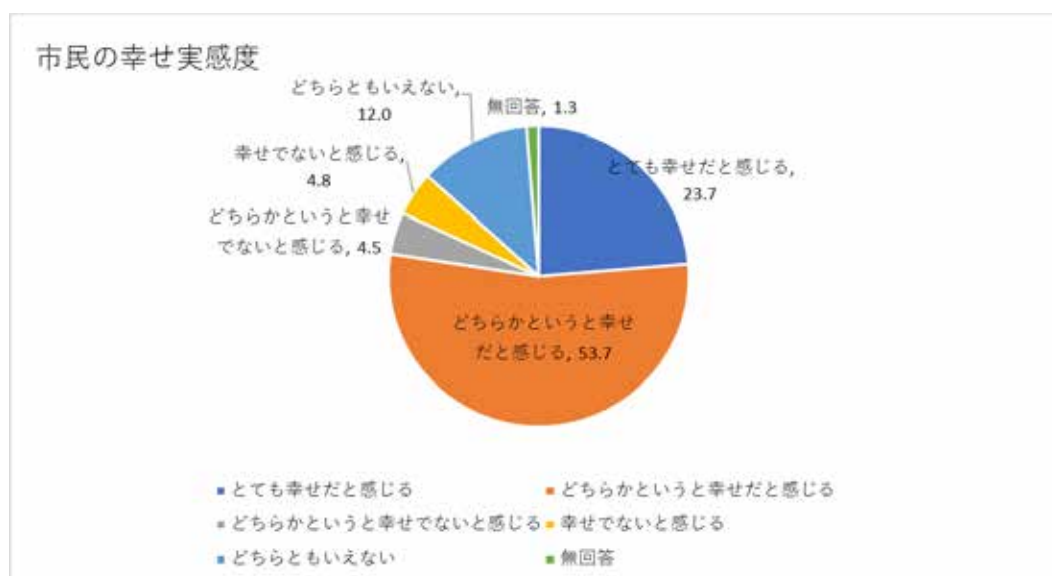
(調査対象) 松阪市に在住する15歳以上の方、3,000人

(調査期間) 2020 (R2) 年2月4日～2020 (R2) 年2月21日

(有効回収数) 1,554人(回収率51.8%)

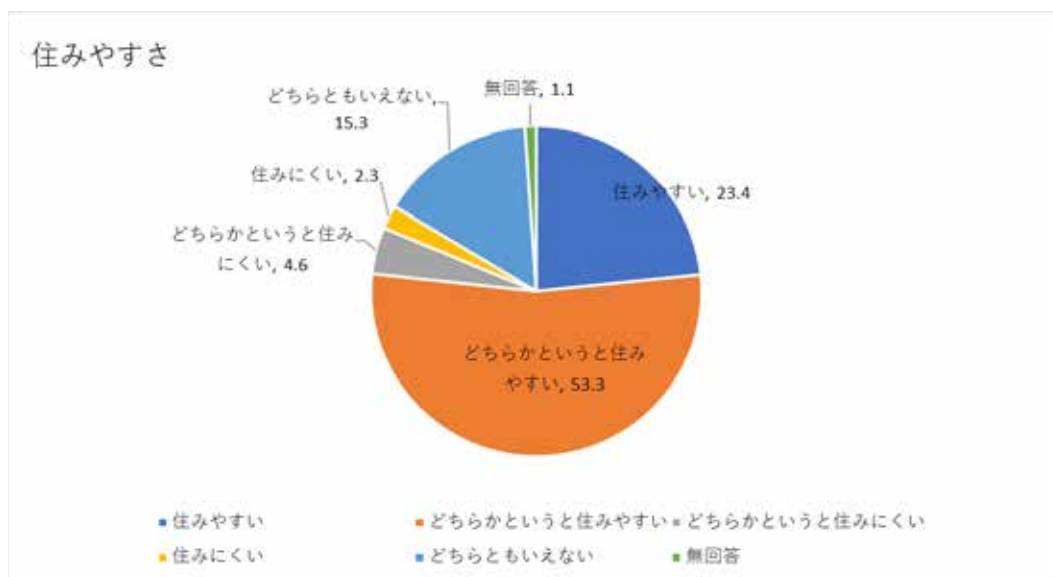
### ■市民の幸せ実感度

「幸せだと感じる(とても幸せ+どちらかという幸せ)」人の割合が77.4%、「幸せでないと感じる(幸せでない+どちらかという幸せでない)」人の割合が9.3%でした。2015 (H27) 年度調査では、「幸せだと感じる」人の割合が78.4%、「幸せでないと感じる」人の割合が9.1%で、わずかですが「幸せだと感じる」人の割合が減少しています。



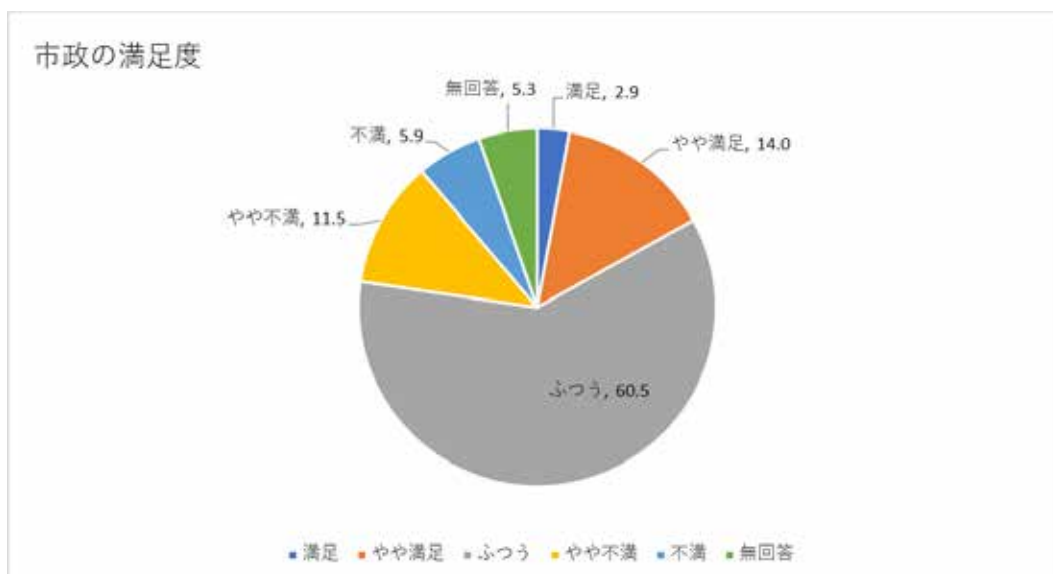
## ■ 松阪市の住みやすさ

「住みやすい(住みやすい+どちらかというに住みやすい)」の割合が76.7%、「住みにくい(住みにくい+どちらかというに住みにくい)」の割合が6.9%でした。2015 (H27) 年度調査では、「住みやすい」の割合が77.1%、「住みにくい」の割合が8.0%で、「住みにくい」の割合がわずかですが減少しています。



## ■ 松阪市政の満足度

「満足(満足+やや満足)」の割合が16.9%、「ふつう」の割合が60.5%、「不満(不満+やや不満)」の割合が17.4%でした。2015 (H27) 年度調査では、「満足(満足+やや満足)」の割合が15.7%、「ふつう」の割合が57.7%、「不満(不満+やや不満)」の割合が22.6%で、わずかですが、「満足」の割合が増加しています。

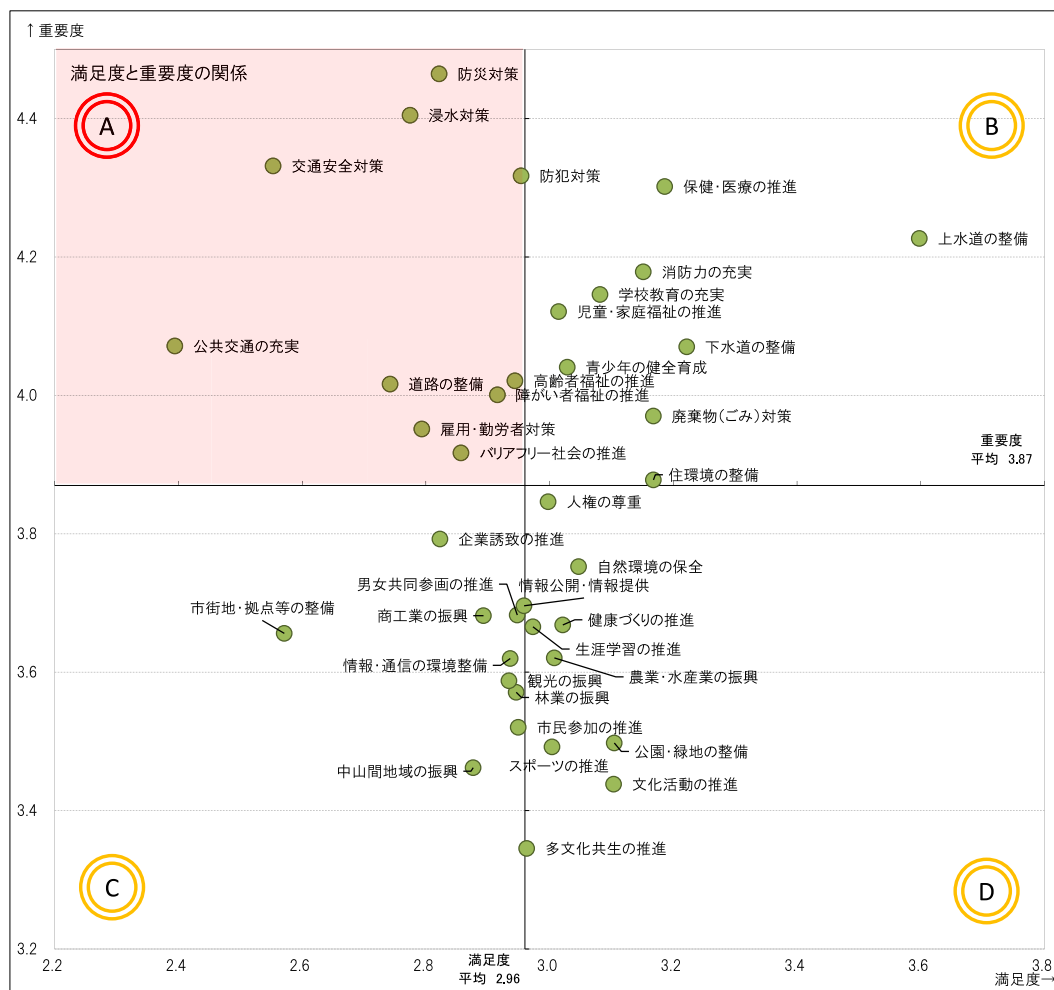




## ■ 施策の最重点項目

38項目の施策について、「満足度」と「重要度」の観点からどのように感じているかをお聞きし、市民が優先して求めている「最重点項目」を分析しました。「最重点項目」とは、満足度が平均より低く、「重要度」が平均より高い施策です。

以下のA◎に属するものが、「最重点項目」になります。



### 《施策項目に対する考え方》

#### 分類

- A 満足度が低く、重要度が高い ⇒ 最重点項目（優先すべき施策）
- B 満足度が高く、重要度が高い ⇒ これまで通り継続して実施すべき施策
- C 満足度が低く、重要度が低い ⇒ 施策内容等を見直し、検討を要する施策
- D 満足度が高く、重要度が低い ⇒ これまで通り継続し、将来に向けての検討が考えられる施策

## 9 まちづくりの今後の課題

今後の持続可能なまちづくりに向けての課題として、先に述べた市民意識調査から導き出される課題、市として現在抱えている課題だけでなく10年先、20年先を見据えた視点での課題があります。

### 市民意識調査から導き出される課題

#### ●安全・安心な生活

交通安全対策

防災対策

防犯対策

浸水対策

道路の整備

特に重要として挙げられているのが、安全安心な生活環境です。交通事故対策や防犯対策、安全で利便性の高い道路の整備は市民の最も身近な危険から身を守る施策として必要なものです。また、近年の異常気象による大規模災害、浸水被害の頻発から市民を守るための事前防災への取組や、基盤整備や防災体制の整備が求められています。

#### ●社会的弱者のサポート

公共交通の充実

バリアフリー社会の推進

高齢者福祉の推進

障がい者福祉の推進

高齢者や障がい者などの社会的弱者とされる人々が安心して暮らせる社会であることが重要として挙げられています。バリアフリー社会の推進や公共交通の充実については、それらの人々がいきいきと自立した生活を送るための基盤として欠かせないもので、さらに高齢者福祉や障がい者福祉が充実した社会の構築が求められています。

#### ●働く場の確保

雇用・勤労者対策

人々の生活が日々充実し、やりがいを持つことと経済的基盤を築くためには、働く場の確保が重要として挙げられています。松阪市に住むうえでも子どもを育てるうえでも働く場があり、安定した収入がある必要があります。そのため、松阪市の特性や地域資源を活用した産業振興と、新たに魅力的で将来性のある産業の振興や企業の誘致による雇用創出が求められています。

## 市が抱えている課題

### 人口減少と超高齢社会

人口減少と高齢化は、序論で示した人口動態からも続くことは確実であり、市民の生活、産業や市の財政など、様々なところに影響を与えるものです。

産業への影響としては、生産年齢人口の減少が見込まれていることから、今後、人材確保が困難な業種や職種が広がるのが懸念され、特に中小企業では、人材不足により事業が続けられない深刻な状況も予想されます。また、高齢者などへの福祉サービスに要する費用の更なる増加や、市の税収の減少により、道路などの公共施設の整備ができなくなったり、市民の交通手段である公共交通の維持も現在と同様な形態では難しくなることが考えられます。平常時は何とか保たれているコミュニティも、災害時には地域住民だけでは対応できないところも存在し、人口減少が著しい地域においては、10年先、20年先に集落が維持できない地域も出てくると考えられ、今後、防災・災害対策や地域包括ケアシステムを進めていくには、持続可能な地域であることが求められます。

### 新型コロナウイルス禍

新型コロナウイルス感染症がもたらしたものは、身近な疫病の恐怖や経済的な大損害であるとともに、これまでの私たちが築き上げてきた社会の仕組みや価値観を大きく、そして急激に変えるものでした。特にICT分野において、職場でのテレワーク、web会議など、これまで技術的に可能であったものの普及していなかったものが脚光を浴び、また人と人との物理的な接触が困難になってなお、様々な形でつながろうとする心のあり方、人が同じ時に同じ場所に存在できることの貴重さに私たちは改めて気づかされました。

そのようなコロナ後の世界に対応し、順応していくために、市民が安心して生活できるような感染拡大の防止策はもとより、強靱な経済構造の構築が求められています。

持続可能なまちづくりには、現在だけでなく、10年先、20年先を見据えた長期的な視点が必要です。これらの課題を解決・改善するために、個々の施策だけでなく、多様な人々がそれぞれ活躍でき、未来技術を活用したSociety5.0や、持続可能な開発目標のSDGsの推進も視野に入れながらの横断的な取組が必要になります。

