

# 第1編

# 序論

- 第1章 計画策定の趣旨
- 第2章 計画の構成
- 第3章 御所市の状況

## 第1章 計画策定の趣旨

御所市は、昭和48年（1973年）に長期的な視点のもとに総合的かつ計画的なまちづくりを推進するため、第1次総合計画を策定しました。その後、昭和56年（1981年）に「緑に囲まれた生活文化都市を目指して」を基本理念とする第2次総合計画、平成3年（1991年）に「緑豊かな生活文化都市」を基本理念とする第3次総合計画を策定、平成13年（2001年）に第4次総合計画を策定し、「緑豊かな共生文化都市」を基本方針として市政を推進してきました。

バブル経済の崩壊した1990年代の第3次総合計画期間より続く不安定な社会経済情勢の中において、右肩上がりの成長は過去のものとなり、デフレ経済として経済収縮が進行する中、市の財政運営も困難を強いられ、第4次総合計画期間中には財政非常事態宣言を発令しました。このような行財政運営に関する不安などを抱える中、この10年間で急速に人口が減少しています。

また、土地利用においても大きな変化はなかったものの、京奈和自動車道建設の進捗により御所インターチェンジの供用を控えて、インターチェンジ周辺部において奈良県が「ポストベッドタウン奈良」「南部を元気にする」構想として「産業振興の強化と安定した就業の場の確保～（仮称）橿原南・御所IC周辺のまちづくり～」案を公表するなど、企業誘致に向けた明るい展望がみえてきています。

一方、第4次総合計画の基本目標に関する個別の事業については、小集落地区改良事業の完了、広域組合によるアクアセンターの建設、農業・商工業の振興、生涯学習の充実などを推進してきました。

しかしながら、長きにわたる財政赤字から脱却できず、財政再建が最優先課題となる中、駅前等の市街地整備や総合体育館建設などハード面の事業は実施に至らず、第4次総合計画は十分に達成できていません。



今回、第5次総合計画を策定するにあたり、市内で十分に現計画の振返りをを行ったうえで、地に足のついた計画になるよう心掛けました。また、行政のみの偏った見方とならないよう、公募の市民により組織された市民会議を開催し、貴重な意見を伺いました。

現在の社会情勢は、これまで以上に環境問題、情報化社会、グローバル経済、少子高齢社会などが進行し、御所市を取り巻く情勢は厳しさを増しています。その中でも、これから急激に進行すると予想される少子高齢化は、現状でも顕著な傾向を示している御所市にあっては、重大かつ深刻な問題であります。

人口の減少と少子高齢化の進行は、一般的にまちの活力を減退させ、産業、商業の衰退につながります。今回の計画でも人口に対する取り組みを抜きには、まちづくりの方向性を示すことはできない状況です。

この第5次総合計画においては、今後の10年間で御所市が成し遂げねばならない重要目標をあげることで、真に市の方針を示し、事業実施のバイブルとなる計画をめざしています。そうした中であっても、選択と集中により事業ごとの進捗は異なるかもしれませんが、計画に沿った事業の実施により御所市の価値を高めたいと考えます。全国的に人口が減少する中、まちの魅力を高めることは非常に重要です。10年後の御所市が、緑豊かな自然と調和したまちづくりがなされ、人々の活気と笑顔があふれ、一人ひとりが誇りをもって安心して暮らせる、心から住んで良かったと思えるまちになることが、住む人にとっても御所市にとっても大切なことでもあります。

そのため、御所市の将来を展望する基本理念、都市像やそれらを実現するための方策を定めた計画をここに策定します。

## 第2章

## 計画の構成

御所市第5次総合計画は、基本構想と基本計画で構成します。

基本構想は、御所市の将来像と施策の大綱で構成され、これからの御所市のまちづくりを進めていくための基本理念を示します。

基本計画は、基本構想を実現するための施策毎の計画で構成され、現在及び将来の課題とこれを解決するための方針を示します。

御所市第5次総合計画の計画期間は、平成23年（2011年）4月1日から平成33年（2021年）3月31日までの10年間とします。

なお、平成25年度までの3年間は、財政健全化計画のもと安定した持続可能な財政基盤を構築するとともに、市民との協働の体制づくりを行いながら優先されるものから取り組む期間とします。平成26年度以降の7年間は、健全な財政運営のもと市民との協働によって将来像の実現に向け基本計画を進めていく期間とします。

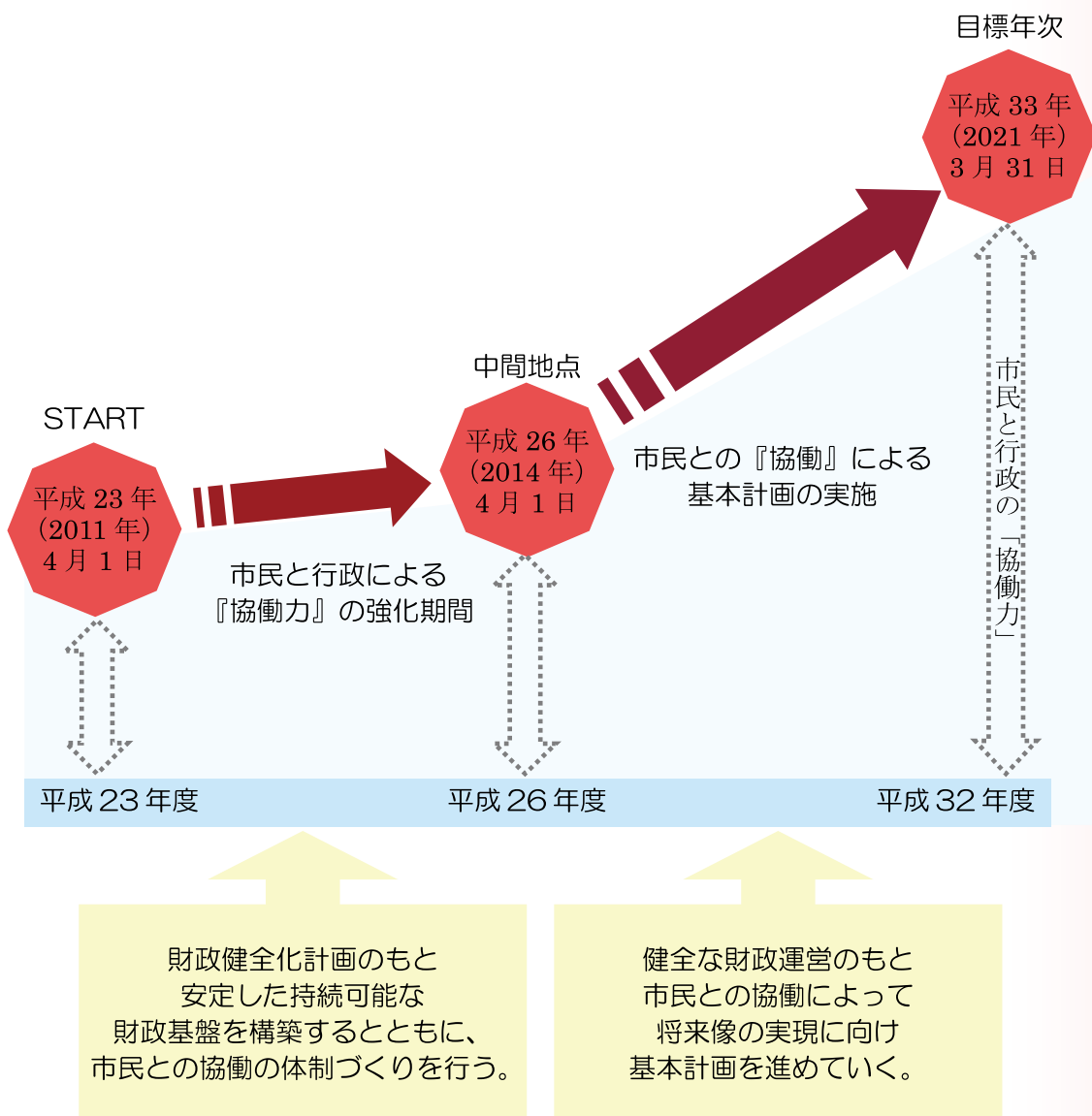
ただし、社会情勢等の変動により計画策定時の見通しと大きい変化が生じた場合には、必要に応じて計画の見直しを行います。



## 将来像実現に向けた計画の推進

### まちの将来像

自然と笑顔があふれる 誇れるまち



## 第3章 御所市の状況

### 1. 市の概況

#### 【 沿革 】

明治22年(1889年)の市町村制施行以降、南葛城郡の御所町・大正村・秋津村・掖上村・葛城村・吐田郷村・葛村と北葛城郡の忍海村の一部が合併を重ね、昭和33年(1958年)3月31日に御所町・葛村・葛上村・大正村と忍海村の一部が合併し御所市が発足しました。

「古事記」や「日本書紀」には、現在の御所市を本拠地とした大和朝廷の時代の豪族葛城氏・巨勢氏に関する記述が多くみられ、現在においても史跡・古墳や社寺などが多く残されています。

時代を下っては桑山氏の城下町であったことから、物資の集散地として、また寺内町として発達し、江戸時代の御所町は商都として栄えました。産業では、古くからえんのぎょうじゃ役行者えんのおづぬ(役小角)ゆかりの薬生産が盛んであり、近年ではサンダル製造を中心とした地場産業も発達しました。現在では、薬やゴム・プラスチック製品、繊維製品等の製造業を中心とする工業が行われています。一方、農業では優良な農地を活用した稲作や地域特産の野菜を栽培する農業が行われています。

社会文化面では、大正11年(1922年)に設立された全国水平社の発祥の地であり、人権学習に各地から多くの人々が訪れる、人権のふるさとであります。



### 【 自然条件 】

市の北部から中央部にかけては平野が開け、農地や家屋の多くがここに集積しています。また西部には標高 1000m級の金剛山・葛城山が峰を連ね、南部の龍門山地西端と東南部の巨勢山丘陵地は比較のおだやかな標高 150～350mの起伏をなしています。これらの山を源として葛城川水系・曾我川水系の河川が市域をうるおしています。また市の南方には中央構造線断層帯が東西に走り、これに沿う吉野川流域の地域と接しています。

地質は、金剛・葛城山地と南部・東南部の丘陵地は花崗岩層、山地の山麓部は石英斑岩、船路周辺から北部の平坦地にかけては沖積層からなっています。

市の平野部では、おおむね温暖な気候ですが、西部の金剛・葛城山地では気温は低めで、降水量も平野部に比べて多くなっています。なお、御所市は気象災害による被害等が少なく、住みやすい環境となっています。

## 【 位置 】

御所市の面積は 60.58km<sup>2</sup>で、奈良県の大和平野の西南部に位置し、西部に金剛山・葛城山が峰を連れ、東南部の丘陵地から平地の広がる緑豊かな自然に囲まれた田園都市です。

御所市の北部は葛城市、北東部は橿原市・大和高田市、東部は高取町・大淀町、南部は五條市、西部は大阪府千早赤阪村に接しています。

県庁所在都市の奈良市へは北北東に約 25km、大阪市中心部には北西に約 30km の位置にあります。鉄道では JR 和歌山線や近畿日本鉄道御所線・吉野線で、道路では国道 24 号・国道 165 号などによって、奈良市、大阪市のいずれも 1 時間圏内の時間距離にあり、大都市近郊に立地しているといえます。さらに関西国際空港へは、南阪奈道路や国道 309 号での水越トンネル経由など、多様なアクセスがあり利便性が高い位置にあります。

また、京奈和自動車道の開通後には、南阪奈道路、西名阪自動車道との交通アクセスにより、近畿一円への自動車交通の利便が高まるものと見込まれます。



隣接都市・主要駅までのアクセス所要時間(大阪市は大阪阿部野橋駅まで)





## 【 人口 】

御所市の人口は、平成7年には36,000人、第4次総合計画策定時には35,000人でしたが、この10年間でさらに人口減少は進み、平成22年4月末には30,721人となっています。

なお、少子高齢化が進む中で、統計による推計値として今後も人口減少が急激に進むことが予測されます。

## 【 社会経済条件 】

農業は稲作を中心としながら、近年では柿、しいたけ、山の芋などの地域特産物の栽培や、施設園芸、酪農なども行われており、都市近郊型の農業として期待が高まっています。

製造業では、古くからハップサンダル、製菓、繊維などの地場産業が栄えてきました。しかし、近年は産業構造の変化や長引く不況などの影響を受け、低迷傾向の産業もあります。一方、市南部に位置する御所工業団地には製造・流通などの工場が立地しています。小売商業では、近鉄・JR御所駅周辺に小売商店街が形成され、かつては市民の台所となっていました。近年では大型量販店等の進出や車社会の影響もあり、シャッターを下ろした商店も多く、活性化に向けた取り組み等が進められています。

また、大都市近郊にありながら自然が豊かなことも特徴の一つです。特につつじの名所として多くの観光客を集めている葛城山をはじめとする自然、「葛城の道」「巨勢の道」「秋津洲の道」の歴史探訪ルート、<sup>えんのぎょうじや</sup>役行者ゆかりの事跡などにも恵まれ、観光・レクリエーションの地として多くの資源を持っています。

## 2. 市の現状

### ① 第4次総合計画の実績及び継続する課題

#### 【 第4次総合計画の実績 】

第4次総合計画では、評価を市民に示す仕組みがなかったため、計画の進捗状況を具体的な数値で示すことはできませんが、設定した6つのまちづくりに向け、これまでに行ってきた取り組みは次のとおりです。

「自然と歩む快適なまちづくり」では、緑の基本計画を策定し、公共施設などの緑化・公園化を進める方針を定めました。生活環境の改善を図るために下水処理施設や、観光などの資源となりうる自然歩道などの整備を順次行ってきました。また京奈和自動車道や葛城川・柳田川などの整備を促進してきました。

「人間性と健やかさに満ちたまちづくり」では、乳幼児から高齢者までの多岐に亘る各種相談や、高齢者の介護予防対策、介護サービスの体制づくり、地域福祉の推進、医療施設や福祉関連団体に対する支援などを行ってきました。

「人と歴史と文化をはぐくむまちづくり」では、小学校の統廃合や学校施設の耐震補強などを順次行ってきました。また既存施設を利用したコミュニティ活動の促進やスポーツイベントの開催、生涯学習や総合学習の実施、地域文化の発掘と保存などに取り組んでいます。

「活力とにぎわいのまちづくり」では、農地の整備及び環境の充実や、御所工業団地への事業所誘致、観光案内所の整備、地場製品の展示・即売会、観光・交流に関する整備やイベントなどの実施を行ってきました。市民・団体等との協力による事業を積極的に進めてきたことにより、自主的なイベント等の運営も増えてきました。

「心のふれあうまちづくり」では、人権に係る各種啓発活動を進めるとともに、ボランティア登録制度の創設や市民参加型の学習機会の提供などを進めてきました。

「市民参加のまちづくり」では、健全な行財政運営に向けた事務事業の見直しや、各種システムの導入による行政業務の効率化を進めるとともに、税の収納率向上に向けた取り組みを行いました。また適切な情報公開の推進や、市民との対話の場づくりなどを進めてきました。



### 【 第4次総合計画から継続する課題 】

御所市では、第4次総合計画の計画期間中の平成20年度に「財政非常事態宣言」を発令しました。平成21年度には「御所市再生アクションプラン」及び「財政健全化計画」を策定し、健全化に向けた行政運営を進めているところです。今後も市の最重要課題として財政健全化に取り組んでいく必要があります。

次に御所市の長年の課題とされてきた近鉄・JR御所駅周辺の整備に関しては、市の玄関口としてふさわしい機能充実と合わせ、周辺商店街などの中心市街地の活性化を図り、地場産業や豊かな自然と歴史文化資源を活用した観光振興にも力を入れていく必要があります。

市民の生活を支える基盤整備に関しては、上下水道の整備、ゴミ処理施設の更新を進めるとともに、公営住宅の再整備、再編などによる住環境の向上が必要です。また子育て支援や高齢者への支援などに関しては、地域と協働のもと進めていく必要があります。

文化や教育に関しては、学力向上に向けた取り組みと教育施設の充実や有効な利活用、スポーツをはじめとした各種イベントの開催、地域文化の発掘と保存を継続していく必要があります。

産業、商業に関しては、駅前の整備と商店街の活性化を合わせて進めるとともに、地域産業の振興、企業誘致、各種地域資源を活用した観光の充実を図る必要があります。

人権に関しては、人権教育や市民に対する啓発活動などを継続し取り組む必要があります。

第4次総合計画から継続して取り組むべき課題は多いですが、現在の財政状況のもとでは、取り組むべき事業をその重要度や緊急度などに応じて選択せざるをえない状況であり、市民とともに進められる部分については、協働によって進めていくことが不可欠な状況にあります。

第5次総合計画では、計画の進捗状況を市民とともに確認できる仕組みを設けて検証を行いながら、市民活動体制の構築や活動支援などを充実し、市民と行政が力を合わせて多様な課題に対応していく必要があります。

## ② まちづくりに対する市民の意識とニーズ（市民意識調査結果より）

## 【 市民意識 】

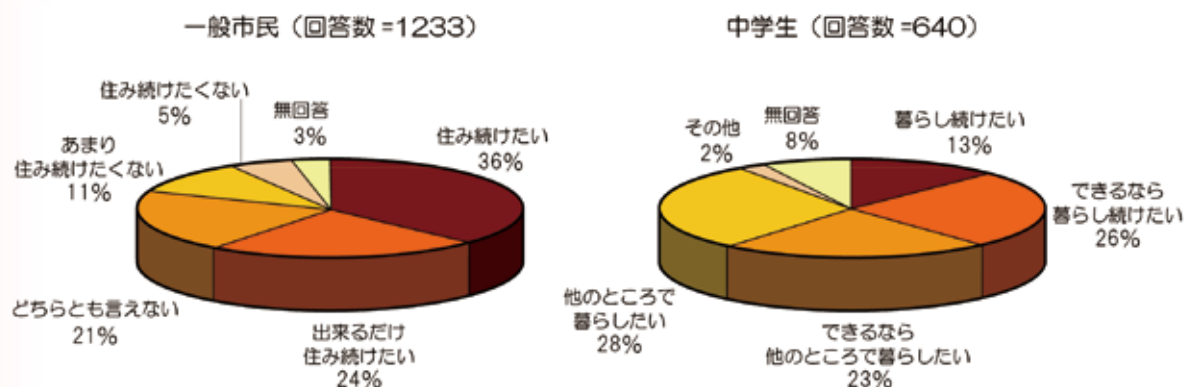
20歳以上の一般市民では、これからも御所市に住み続けたいと思っている人が60%以上を占めていますが、中学生では、暮らし続けたい人が39%に止まり転出希望が51%と若い世代の居住意向が非常に低いことが分かります。また、一般市民の住み続けたい理由として最も多かったのは「昔から住んでいるから」、次に「愛着があるから」となっています。また転出したい理由は「住環境が悪く住みにくいから」が最も多く、次いで「愛着がないから」となっており、住環境を整え、地域に愛着が持てるようなまちづくりが必要です。

住環境については、一般市民では「自然環境」、「公害が少ない」、「災害などの心配がない」、「近所づきあい」が良い評価となっています。中学生でも同様に、「地域の人との付き合い」、「自然環境」、「災害などの心配がない」などが良い評価となっています。

一方、悪い評価は「公園やスポーツ施設」、「高齢者や子どもの憩いの場」、「文化施設・コミュニティ施設」、「高齢者、障害者のための施設」などであり、施設の不足に関するものが多くなっています。中学生においても施設に対する評価は低いですが、それ以上に「道路や公園などのゴミ」、「川や池の美化」についての評価が悪くなっています。

自然環境や安全・安心なまち、地域の人とのつながりなどを今以上に充実させるとともに、不足が指摘されている施設の充実を財政面と照らし合わせながら進め、若い世代が愛着や誇りを持てるまちにしていく必要があります。

市民意識調査における居住意向



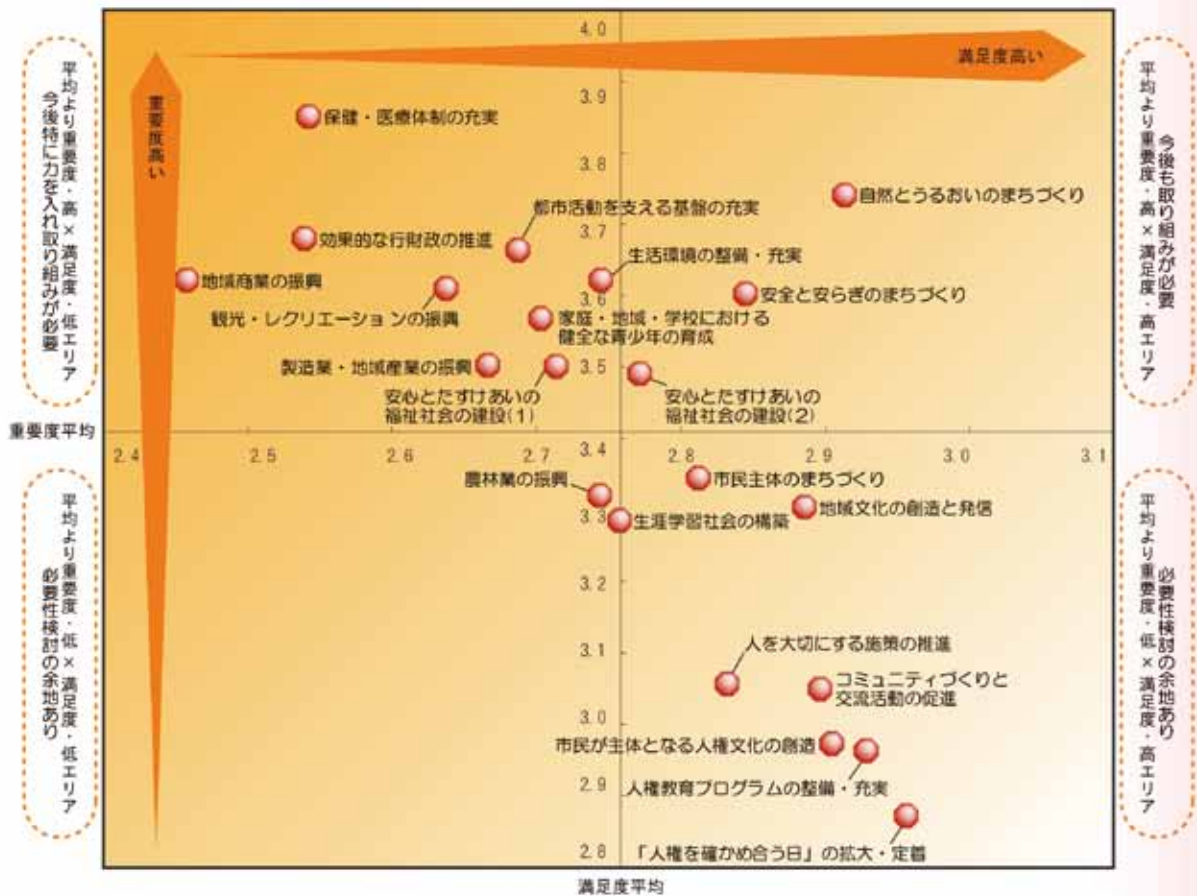


【 市民のニーズ 】

第4次総合計画の施策評価を今までの施策に対する満足度と今後の取り組みの重要度について整理すると、重要度が高く・満足度が低いエリアに該当する「保健・医療体制の充実」、「効果的な行財政の推進」、「都市活動を支える基盤の充実」などについては市民ニーズが特に高いものとして捉え、今後の施策を展開していく必要があります。

御所市のめざすべきまちを聞いたところ、一般市民では「健全な行財政運営が行われるまち」が最も多く、次いで「災害に強く、犯罪の無い安心・安全なまち」、「地域産業に活力がありにぎわいのあるまち」、「助け合いながら健康に過ごせる福祉のまち」となっています。中学生では「災害に強く、犯罪の無い安心・安全なまち」、「自然がゆたかなまち」、「みんなの税金を有効に使うまち」、「いろんな施設がある便利なまち」となっており、健全な行財政運営を前提とした、安全・安心で豊かな自然があり、活力のあるまちが求められているといえます。

第4次総合計画施策に対する満足度と今後の重要度



▲この図は、市民意識調査における第4次総合計画の各施策に対する満足度と重要度の散布図です。満足度については、「不満」1点、「やや不満」2点、「普通」3点、「やや満足」4点、「満足」5点とし、重要度については、「低い」1点、「やや低い」2点、「普通」3点、「やや高い」4点、「高い」5点として、加重平均をとったものです。全施策の加重平均の平均は、満足度2.76点、重要度3.41点となりました。

### 【 人口・土地利用の方向性 】

都市計画マスタープランに係るアンケートでは、将来のまちの個性・魅力は、「豊かな自然と大阪への利便性から多くの定住者が生活する自然共生の住宅都市」が最も多く、次いで「多くの企業が立地し、働く場所がたくさんある地域産業都市」「健康福祉に関わる様々なサービスが充実した医療福祉都市」「歴史資源、豊かな自然を求め、多くの観光者が訪れる観光交流都市」となっています。

逆に「文化施設が整備され教育環境が充実した文教都市」、「自然環境や景観、リサイクル、自然エネルギーを重視した環境都市」への支持は少ない結果となりました。

また、御所市独自の地域活性化を進めるために取り組むべきことでは、「企業が立地しやすい環境をつくり、働く場所を増やす」が最も多く、次いで「鉄道・バスなど公共交通の利便性を高める」「歴史・文化資源や自然環境を活用するイベントを増やす」「道路や下水道、公園などのまちの基盤整備を優先する」が多くなっています。



### 3. 市の課題

#### 【 行財政の悪化 】

夕張市の財政破綻を機に、地方公共団体の財政状況を住民にわかりやすく公表し、早期是正を図るため、「地方公共団体の財政の健全化に関する法律（以下、健全化法）」が制定されました。御所市は、平成 20 年度決算において、健全化法に基づき 4 指標を算定したところ、「実質赤字比率」及び「実質公債費比率」の 2 つが「早期健全化基準」を上回り、財政健全化団体に陥りました。

そこで、健全化法に基づき、公認会計士による個別外部監査を行い、平成 22 年 3 月に「財政健全化計画」を策定し、財政健全化に向け、取り組んでいるところです。

具体的には、累積赤字の解消と財政構造の改善を図るため、市税の徴収強化等による自主財源の確保、総人件費の抑制（特別職報酬カット、職員給与カット、職員数の削減等）、施設の統廃合、各種団体への補助金の削減等により行政のスリム化を進めています。

今後、確実に健全化計画を遂行し、健全化団体からの脱却はもちろん、計画終了後の安定的で持続可能な財政基盤を構築することが必要となります。

健全化判断比率〔4 指標〕の状況 - 平成 20 年度決算 （単位：％）

	実質赤字比率	連結実質赤字比率	実質公債費比率	将来負担比率
御所市	16.31	12.48	25.8	292.3
早期健全化基準	13.74	18.74	25.0	350.0
財政再生基準	20.00	40.00	35.0	

【根拠法令】地方公共団体の財政の健全化に関する法律第 3 条第 1 項（健全化判断比率の公表）に基づく。

実質赤字比率：市の標準的な収入に対する一般会計等の赤字の割合

連結実質赤字比率：市の標準的な収入に対するすべての会計の赤字や黒字を合算した額の割合

実質公債比率：市債（借入金）の返済額及びこれに準じる額の大きさを指標化し、資金繰りの危険度を示したもの。（市の標準的な収入に対する借金返済額の割合を示したもの）

将来負担比率：市の一般会計の市債（借入金）や職員の退職金等、将来支払っていく可能性のある負担等の残高の程度を指標化し、将来財政を圧迫する可能性が高いかどうかを示すもの。（一般会計等が将来的に負担すべき実質的な負債額がどのくらいあるのかを示したもの）

【 高齢化の進行と人口流出による人口の減少 】

御所市の人口は、平成7年(1995年)国勢調査では36,119人、平成12年には34,676人、平成17年には32,273人となっています。

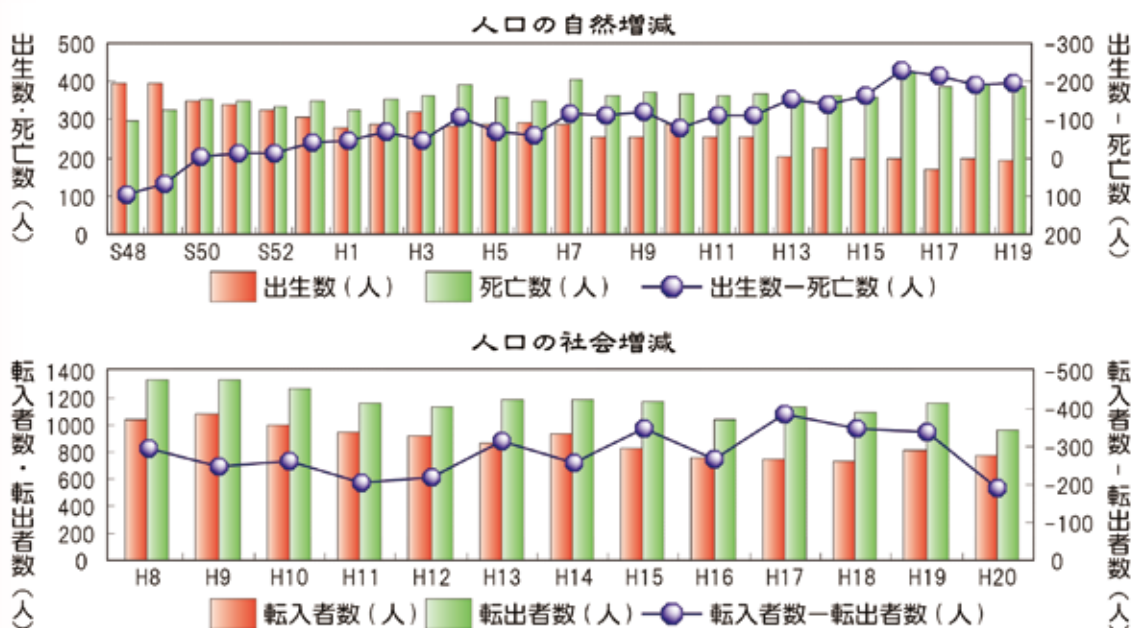
御所市は4万人近い人口を有する時期もありましたが、昭和60年代から3万6千人台となり、平成8年(1996年)からは減少傾向となっています。

平成17年(2005年)の国勢調査人口を平成7年(1995年)の36,119人と比較すると、10.6%の減少、昭和60年(1985年)の36,693人と比べると12.0%の減少となっています。

人口の年齢構成の推移を、年少人口(14歳以下)、生産年齢人口(15~64歳)、高齢人口(65歳以上)に分けてみると、昭和60年(1985年)の高齢人口は13.9%でしたが、平成7年(1995年)に18.7%、平成17年に26.9%と上昇しています。また年少人口は、昭和60年(1985年)に19.1%でしたが、平成7年(1995年)に14.5%、平成17年には11.5%と減少しています。それぞれの割合は10年間で逆転しました。

増減の中身をみると、昭和50年から死亡数が出生数を上回っており、平成19年度(2007年度)には出生者数に対して死亡者数が194人上回るとともに、転入者に対して転出者が339人上回っており、少子高齢化による自然減と、社会的な人口流出とが複合して人口減少に拍車をかけていることが推測できます。

このため、高齢者が生きがいをもって安心して暮らせる社会づくりを進めるとともに、若者には魅力ある住環境や就業の場・機会を提案して定住を促し、住み続けたいと思えるまちにしていくことが、喫緊の課題といえます。





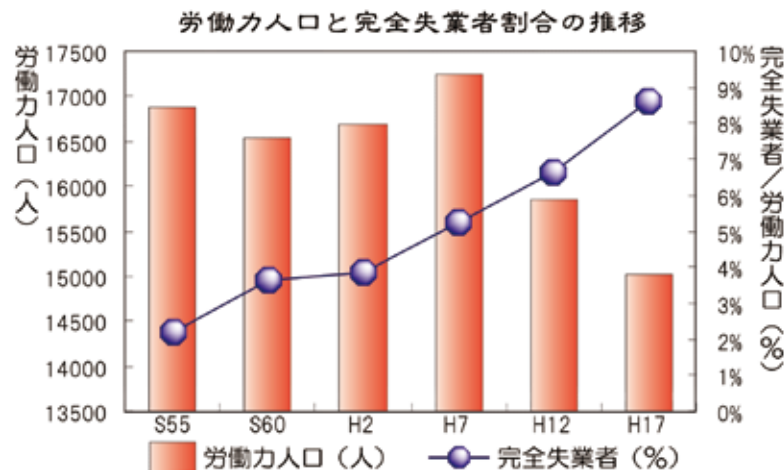
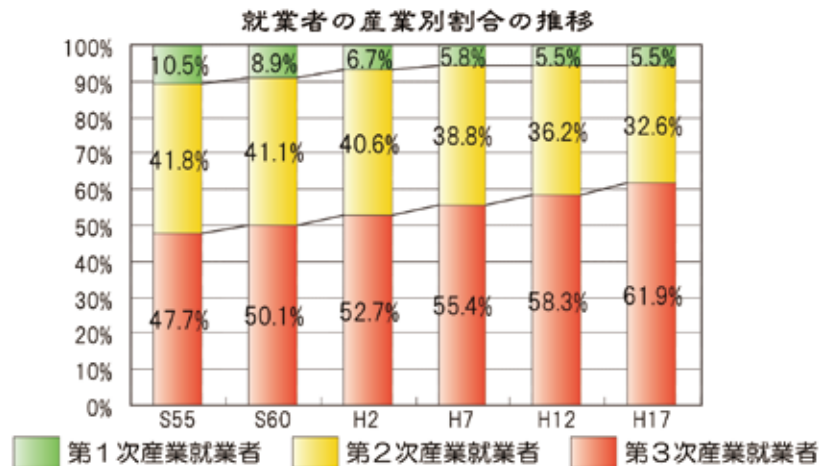


## 【 産業と就業機会の低迷 】

御所市は、その中心市街地と山地・丘陵地の間に豊かな農業地帯が広がっていますが、就業人口を見ると、農業などを中心とする第1次産業及び、工業を中心とする第2次産業は年々減少を続け、商業・サービス・流通等の第3次産業が61.9%と過半数以上を占めています。今日の経済状況により工業従業者や第3次産業の中で大きな割合を占める小売業についても減少してきています。

労働力人口と完全失業者割合の推移を見ると、完全失業者割合は増加傾向を続け、平成7年以降は労働力人口も減少している状況にあり、地域の就労の場の創出が望まれますが、京奈和自動車道の御所インターチェンジ（旧県立御所東高校東側）が平成23年度に供用予定であることを受けて、周辺が県の企業誘致推進エリアに選定されました。これにより企業誘致に明るい展望が見えてきています。

また、各種伝統産業を振興していくとともに、自然環境や文化・歴史を資源として、観光産業にも積極的に取り組み、地域を生かした産業づくりを進めていくことが求められています。



参考：昭和55年（1980年）～平成17年（2005年）国勢調査

### 【 中心市街地の活力低下 】

近鉄・JR 御所駅を中心に広がる市街地は、駅を中心にして商店街が面的に広がっているほか、東部には市役所・アザレアホール・葛城公園等の中心的な公共施設が集積しています。また「御所まち」と呼ばれる昔から発達した地区では古い町家や背割り下水が残され、趣のある雰囲気を残しています。

しかし、近鉄御所駅と JR 御所駅が国道 24 号で分断されているために、公共交通利用者の利便性が阻害され、また整備を行いにくい理由の一つとなり、交通結節点としての潜在力を活かしきれていません。商店街に関しては、市外近郊での大型量販店や専門店の進出、後継者不足等の理由により、シャッターを下ろした店も多く、寂しい印象となっています。

一方では、木造建築物が建て詰まっていることや、自動車利用を前提とした現在のライフスタイルでは、生活道路が不十分なことなど、防災面・住環境面での問題も抱えています。

こうした状況で中心市街地の活性化を図るには、都市基盤の整備、交通結節点の強化、地域商業の再生などを着実に進める必要があります。



### 【 急がれる市民主体のまちづくり 】

御所市では、財政健全化計画を進めているところであり、その中でまちづくりの推進には、市民と行政が力を合わせて取り組んでいくことが不可欠となっています。

市民意識調査では、まちづくり活動への参加意向で「出来る範囲で参加したい」が61%を占め、市民の過半数以上の人まちづくり活動に参加したいとの意思を持っていることが判りました。また市民が参加したいと思う今後のまちづくりへの参加方法では、「市内一斉清掃など誰もが参加しやすいまちづくりの企画とPR」、「イベントなどを開催する中でまちづくりに関する市民の活動紹介と仲間づくり」が26%で多く、次いで「ボランティアポイント制度など気軽に楽しく参加できる仕組みの構築とPR」が20%という結果となり、誰もが参加でき、参加者間でつながりが生まれるような活動や参加しやすい仕組みづくりが求められています。

このような市民意向を踏まえ、今後は行政が市民の活動や市民団体・組織の体制づくりの支援等を行いながら、市民が気軽に参加できる機会や「市民ふれあい体育祭」「高齢者のふれあいの集い」「みんなの夢事業」等の市民主体の行事、事業を通じて、市民が主体的にまちづくりを担える仕組みづくり等を進め、市民の力を最大限に生かした市民主体のまちづくりを進めていくことが重要となります。

