

第1章 序論

1 計画策定の趣旨

志摩市では、市町村合併後の平成 18 年 3 月に、以降 10 年間のまちづくりに関する基本的な方針を定めた市政運営の最上位計画である（第 1 次）志摩市総合計画を策定し、平成 28 年 3 月には、先の 10 年間の基本的な方針を定める、第 2 次志摩市総合計画を策定しました。

この度、前期基本計画の計画期間の終了を迎えるにあたり、この 5 年の間に生じた環境の変化を踏まえ、市民、事業者、行政が共有するまちづくりの指針として、新たな計画を策定する必要があります。

新たな計画の策定においては、志摩市人口ビジョンが描く人口減少・少子高齢化への対応や、SDGs の理念を活用した地域活性化、地震津波・大雨などの大規模自然災害への備えのほか、新型コロナウイルス感染症対策を契機としたニューノーマル（新たな日常）への適応といった新たな時代の流れも含め、数十年先までも見通した持続可能なまちづくりの連続性の視点が重要です。

そのために、前期基本計画の進捗状況や新たな課題を的確に把握・整理しつつ、社会経済状況の変化や時代の流れなど、本市を取り巻く状況を十分に認識し、総合的・戦略的な視点に立ち、実効性の高いものとなるように後期基本計画を策定します。

2 計画の構成と期間

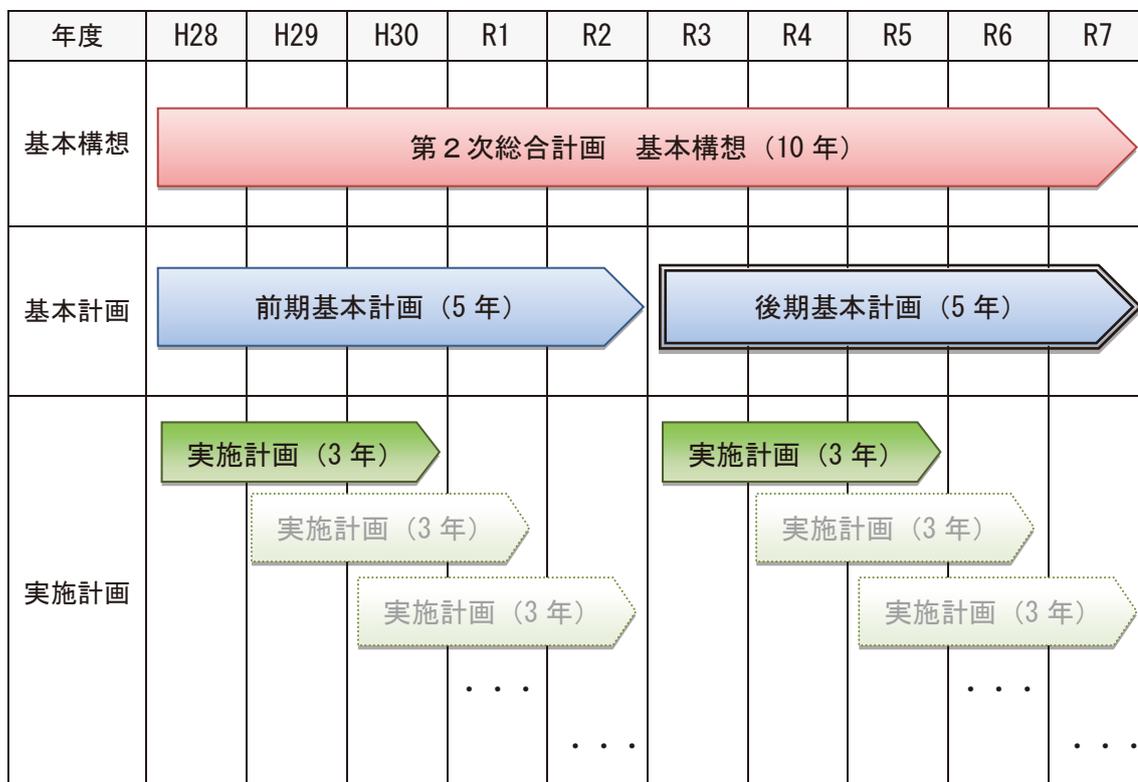
総合計画は、「基本構想」、「基本計画」及び「実施計画」の 3 つから構成します。

「基本構想」…まちづくりの根本に置くべき「まちづくりの基本理念」を示し、それを基に「めざすまちの姿」とそれを実現するための「まちづくりの施策方針」を示すものです。計画期間は 10 年間で、平成 28（2016）年度から令和 7（2025）年度までです。

「基本計画」…基本構想に示した目標に向けて進める施策を体系的に定め、後年度の評価の指標となる目標数値を示すものです。計画期間は 5 年間で、後期基本計画の計画期間は令和 3（2021）年度から令和 7（2025）年度までです。

「実施計画」…基本計画に示した施策を進めるため、具体的事業の内容、事業費及び実施年度を明らかにし、財政計画との整合を図るものです。計画期間は 3 年間で、毎年度点検・見直しを行います。

総合計画のしくみ



※実施計画は、毎年度点検・見直しを実施。

3 計画策定の考え方

■第2次志摩市総合計画の位置づけ

志摩市総合計画条例に定める、まちづくりの最上位の計画として位置づけます。また、「持続可能なまちづくり」を目指すための経営戦略書として、さらには、まちの将来像の実現に向けて、自然、歴史文化、産業、人、地域活動などの多様な地域資源をまちづくり施策に適切・効果的に生かすための地域経営のデザインブックとして位置づけます。

■まちづくりの連続性の視点

前期基本計画を継承しつつ、現在のめまぐるしい社会情勢の変化を捉えるとともに、20年先、30年先の社会情勢やまちの姿も視野に入れ、短期的・長期的な視野に立ったまちづくりを進めます。

■協働によるまちづくりの視点

市民・事業者・行政が目指すべきまちの姿を共有し、それぞれの担うべき役割を明記することにより「協働によるまちづくり」の視点に立って策定を進めます。

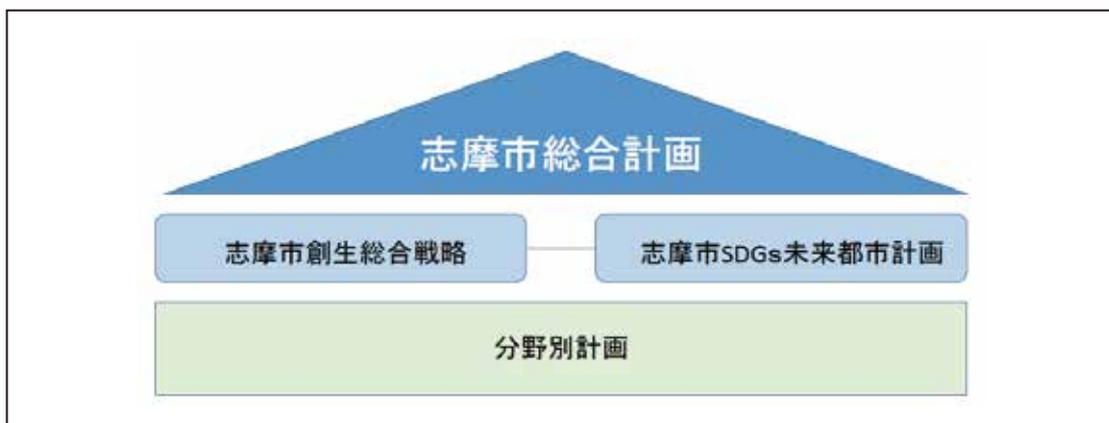
■実効性の高い計画づくりの視点

前期基本計画の評価を踏まえるとともに、施策の優先度・重要度を重視し、時代の潮流に合わせた柔軟な計画づくりを進めます。また、めざすまちの将来像に向けて目標を設定し、成果・実効性を重視した計画づくりを進めます。

■基本課題と重点課題への視点

戦略的なまちづくりを進めるため、まちの様々な課題に対して幅広く各分野を網羅した基本的な施策を策定します。また、志摩市が直面している特に大きな重点課題に対しては施策横断的に対応します。

総合計画の位置付け



4 計画策定にあたって

■策定の背景

(1) 前期基本計画を振り返って

平成 28 (2016) 年 3 月に策定した第 2 次志摩市総合計画・前期基本計画の基本構想においては、「住む人支え 来る人迎える 豊かな里と海のまち」を将来像に掲げ、「自然と共生するまち」、「市民が誇りをもてるまち」を基本理念として決めました。

また、将来像の実現に向けたまちづくりの施策方針として、6つの基本目標を設定するとともに、市が直面する重点的な課題に対し優先的かつ横断的に施策を実施する観点から3つの重点目標を設定して、前期基本計画の計画期間（平成 28 (2016) 年度～令和 2 (2020) 年度）にわたり各施策を推進してきました。

これまでの主な取組状況については、次のとおりです。

6つの基本目標に係る取組

基本目標の「1 自然とともに生きるまちづくり」では、伊勢志摩国立公園の豊かな自然環境を次世代へ継承するため、森・里・川・海をつなぐ自然の物質循環の観点から藻場・干潟などの自然環境の保全・再生に取り組んできました。また、平成 29 (2017) 年 7 月には「志摩市における再生可能エネルギー発電設備の設置と自然環境等の保全との調和に関する条例」を制定し、開発事業等に一定の制約を設定しました。さらに令和 2 (2020) 年 2 月には、脱炭素社会の実現に向けて取り組む決意を「ゼロカーボンシティしま」として表明しています。今後は、世界的な潮流となっている脱プラスチックも含め、SDGs の理念に沿って、具体的な行動に落とし込んでいく必要があります。

「2 安全・安心なまちづくり」では、安心して暮らせるまちをめざし、公共施設の耐震化等のハード事業や市民への意識啓発等のソフト事業の両面から防災・減災体制の強化に取り組むとともに、関係団体等と連携した交通安全・防犯活動を推進してきました。また、木造住宅の耐震化や空家等対策等の居住環境の整備を進めたほか、交通事業者と連携した移動サービス (MaaS) の実証実験を行うなど、交通体系の整備に取り組んできました。今後は、南海トラフ地震をはじめとする大規模自然災害等への備えを加速させるとともに、新しい技術の活用も含めた交通体系の構築が必要です。

「3 産業が元気なまちづくり」では、基幹産業の担い手育成や基盤整備のほか、農林水産業や商工業、観光関連産業が連携した新たな産業の創出や雇用促進をめざし、地域資源を活用した6次産業化、ブランド化による地域イメージの向上や観光集客力の向上など、志摩の魅力を生かす産業振興に取り組んできました。また、伊勢志摩サミットの開催により、志摩市の知名度が向上したことで、観光客数は増加傾向に転じ、以降順調に推移していました。しかしながら、令和 2 (2020) 年度は、新型コロナウイルス感染症の影響を受け、大きく落ち込んだところであり、地域経済・産業の再生が急務となっています。

「4 誰もが健やかで助け合うまちづくり」では、心身両面にわたる健康づくりや生活習慣病の予防等を進めるとともに、関係機関と連携して地域医療・救急医療体制の充実に努めてきました。また、障がいや年齢に関わらず、全ての人がいきいきと地域の中で生活できるよう、地域包括ケアシステムの構築に取り組み、支援体制の充実に努めています。子育て分野においては、令和元（2019）年10月からの幼児教育・保育の無償化にあわせた幼稚園・保育所等に通う3歳児以上の給食費無償化に取り組みとともに、幼保園等の施設整備を一定程度進めました。今後は、多様化するニーズに合った子育て支援など、各ライフステージに応じたサービスの充実に向けて取り組んでいく必要があります。

「5 人と文化を育むまちづくり」では、小中学校の再編を計画的に進めてきた結果、平成30（2018）年4月の東海小・中学校の開校をもって再編が完了しました。再編に伴う学校施設の整備のほかにも、拠点となる文化施設やスポーツ施設の整備を行うなど、教育施設の充実に取り組んできました。また、この地域の特色ある海女漁の技術等の海女文化について保存・継承を進め、平成29（2017）年3月に国重要無形民俗文化財に指定、日本農業遺産に認定されたことに続き、令和元（2019）年5月には、日本遺産に認定されました。未来の創り手となる子どもたちを育む、包摂的かつ公平で質の高い教育を推進するとともに、海女文化のユネスコ無形文化遺産等への登録を視野に取組を進めていく必要があります。

「6 市民のために市民と築くまちづくり」では、効率的・効果的な行政運営に向けて、行政サービスの向上に努めるとともに、第2次財政健全化アクションプログラムに基づく取組を進めました。市民に開かれたまちをめざして、様々な手段で行政情報の提供に努め、市民協働や市民活動支援、地域コミュニティ基盤の強化を進めてきました。人口減少対策事業については、基幹産業の強化、新たな産業の創出などに取り組み、移住・定住を促進しましたが、転出超過の改善が十分には進んでいない状態にあります。今後は、持続可能な行財政運営に向けて事業等の不断の見直しを行い、財源の確保に取り組むとともに、若者の定着に向けて企業誘致などの雇用対策を進めていく必要があります。

3つの重点目標に係る取組

重点目標の「(1)『新しい里海』の恵みを市民みんなが生かすまちづくり」では、「豊かな自然をしっかりと保全しながら利用する」ということを市民の共通認識とし、「自然との共生」というコンセプトの下に、さまざまな地域資源のブランド化や販売促進など、地域産業の活性化を図る取組を進めてきました。また、平成30(2018)年度には、政府から持続可能な開発目標(SDGs)の達成に向けた取組を先導的に進めていく自治体であるSDGs未来都市に選定されたことを受け、新しい里海のまちづくりを進めるための計画である志摩市里海創生基本計画をSDGsの理念に沿って整理し直し、志摩市の持つ自然環境、景観、食材、観光、人のつながりや文化・伝統等の強みを生かし、SDGsの環境、社会、経済の三側面をつなぐ統合的取組の観点から、自然と共生するまちづくりを進めています。

「(2)一人ひとりが元気で充実したまちづくり」では、平成28(2016)年3月に策定した志摩市人口ビジョンに描く「市の人口が、2060年には30,000人程度になる」という将来人口の展望に向け、同時に策定した(第1期)志摩市創生総合戦略に基づき、「ひとの育成」、「ひとの確保」、「まちの発見」、「しごとの強化」、「しごとの創出」及び「まちの形成」の6つの政策分野の循環を起こすことで、将来にわたって活力あるまちを構築・維持し人口減少に歯止めをかけることを目指し、40を超える具体的な施策に取り組んできました。また、令和元(2019)年度には、第1期志摩市創生総合戦略の見直しを行い、国の第2期まち・ひと・しごと創生総合戦略における新たな視点や第1期志摩市創生総合戦略で不足していた少子化対策や教育分野の視点を加えた第2期志摩市創生総合戦略を策定し、さらなる人口減少対策を進めています。

「(3)地震災害に負けない準備がしっかり整ったまちづくり」では、南海トラフ地震や津波による大規模災害から市民の生命や財産を守り、被害を最小限にとどめるために、平成28(2016)年度に志摩市津波避難計画を策定し、また、平成29(2017)年度には志摩市地域防災計画を大幅に改訂して、防災・減災のまちづくりに取り組んできました。「公助」の施策として、防災施設の整備や啓発活動等を推進するとともに、「自助」、「共助」を促進する施策として、家庭や地域と連携した防災・減災の体制づくりに取り組み、市民や地域社会の防災力向上に努めています。さらに令和2(2020)年7月には、事前防災及び減災、その他迅速な復旧・復興等に資する大規模自然災害等に備えた強靱なまちづくりを進めるための計画である志摩市国土強靱化地域計画を策定しています。

(2) 時代の流れと社会経済状況の変化

このように6つの基本目標や3つの重点目標に係る取組を進めてきましたが、市を取り巻く状況は日々刻々と変化しているため、今後も時代の流れや社会経済状況の変化を捉え、対応していくことが求められます。

全国的な傾向と同様、志摩市においても人口減少・少子高齢化の傾向が続くことが予想され、生産年齢人口の割合が低下することによる経済活動の停滞や縮小、地域活力の低下、税収の減少、高齢者人口の割合の上昇による医療・介護等の社会保障費の増大など、さまざまな面での影響が懸念されます。

近年、地球温暖化に伴う異常気象による豪雨災害の発生も増加しており、地震災害への対応だけでなく、氾濫等の水害や土砂災害への備えも含め、災害に負けない強靱な地域づくりを進めていく必要があります。また、温暖化による海水温の上昇等の海洋環境の変化は、水産資源や漁業・養殖業に影響を与えていると考えられており、志摩市の海の恵みを守りながら持続的に活用するために、SDGsの理念に沿った環境面からの対応も考える必要があります。

さらに令和2（2020）年1月から始まった新型コロナウイルス感染症の拡大により、感染による人命や健康への影響だけでなく、観光客の減少や消費の落ち込みなどによる経済面での影響も生じており、感染症克服と経済活性化の両立の視点を取り入れた対応が必要になっています。

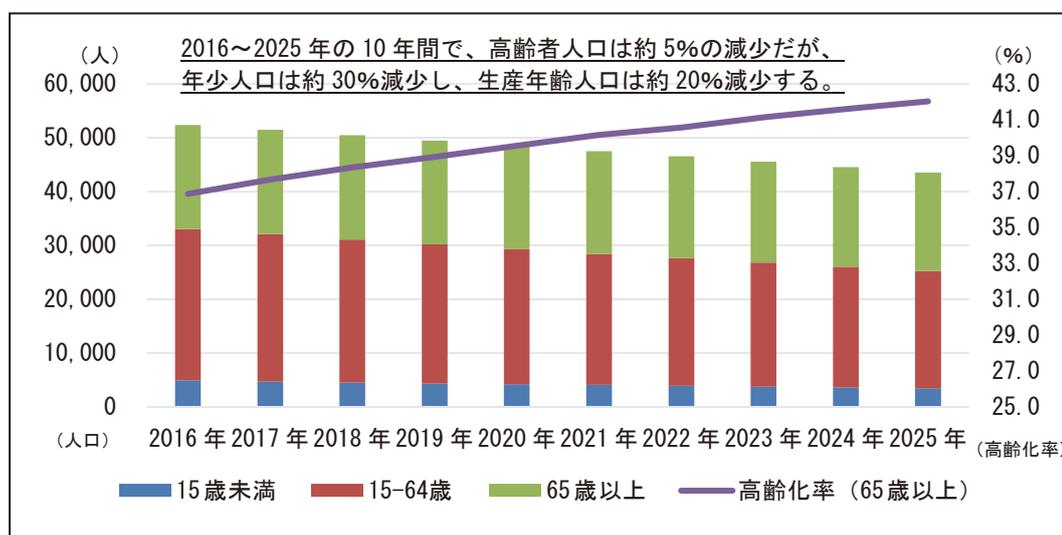
一方で、新型コロナウイルス感染症の拡大は、非接触のためのデジタル技術の導入など、新しい技術による社会変革の推進につながり、また、人の価値観やライフスタイルに変化をもたらすきっかけとなりました。企業等におけるテレワークの推奨など働き方が見直される中で、過密を避ける観点で都市部から地方回帰への流れが生じるなど、豊かな自然環境に囲まれた地方で暮らす価値が見出されており、自然と人が共生する志摩市にとってはチャンスも生じています。

■人口の動向

市の人口は、昭和 30（1955）年にピークを迎えてから、一時増加した時期はあるものの、長期的に減少しており、特に平成 12（2000）年からは急激な減少傾向が続いています。

住民基本台帳人口をベースとした第 2 次総合計画の計画期間の 10 年間（平成 28（2016）年度～令和 7（2025）年度）の総人口の推計では、減少傾向が変わらず続きます。年代別の人口推計を見ると、少子化、若者の流出等を受けて、15 歳未満の年少人口と 15 歳から 64 歳までの生産年齢人口が急激に減少している中で、65 歳以上の高齢者人口はゆるやかな減少となっているため、高齢化率は 40%を超えてさらに高まる傾向にあります。

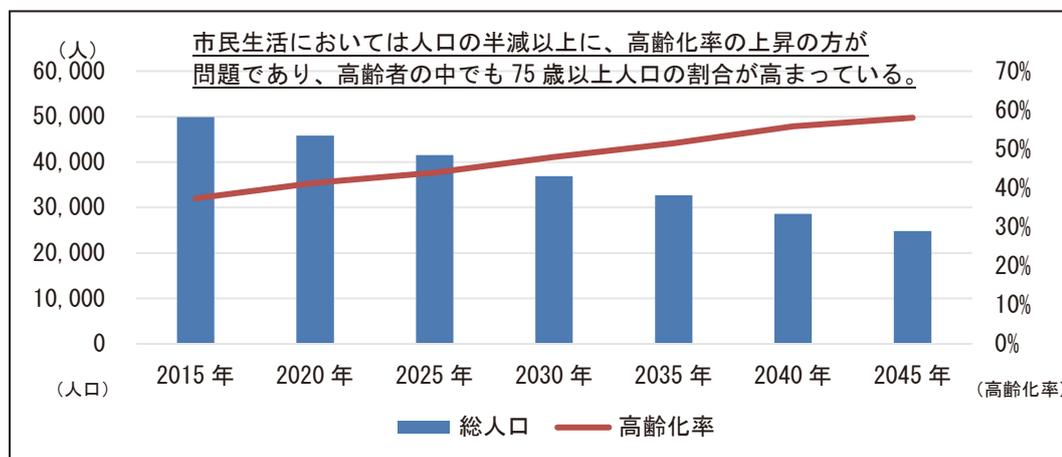
計画期間中の人口の推移及び推計（2016 年～2025 年）



出典：住民基本台帳 ※2019 年までの住民基本台帳人口をベースに推計

さらに長期的な視点では、国立社会保障・人口問題研究所が公表する人口推計によると、平成 27（2015）年に約 5 万人あった人口が、令和 27（2045）年には半分の約 2 万 5 千人になることが予想されています。また、高齢化率も約 60%になることが予想されます。

将来人口の推計（2015 年～2045 年）

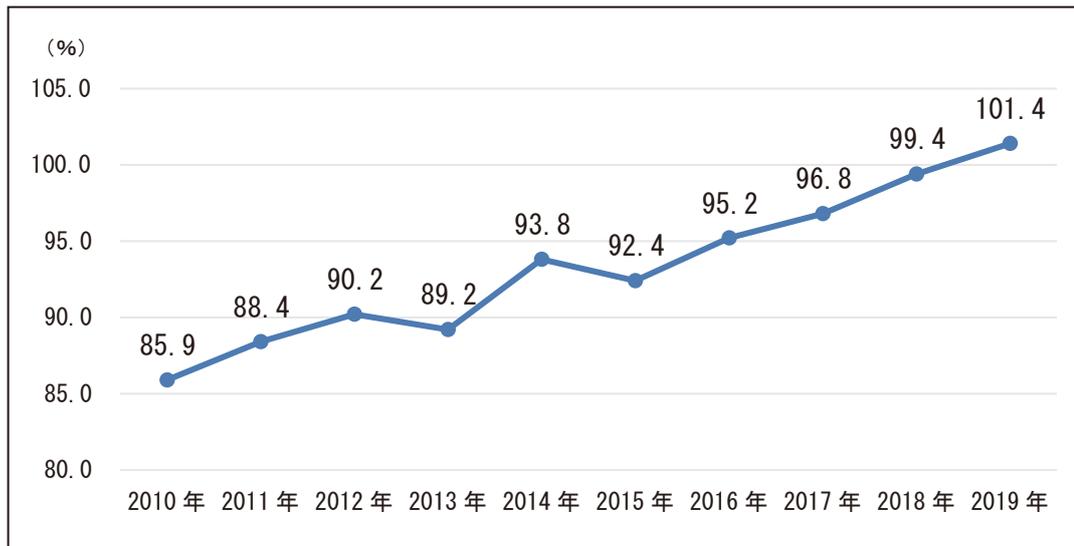


出典：「日本の地域別将来推計人口（平成 30（2018）年推計）」※2015 年までの国勢調査をベースに推計

■財政の状況

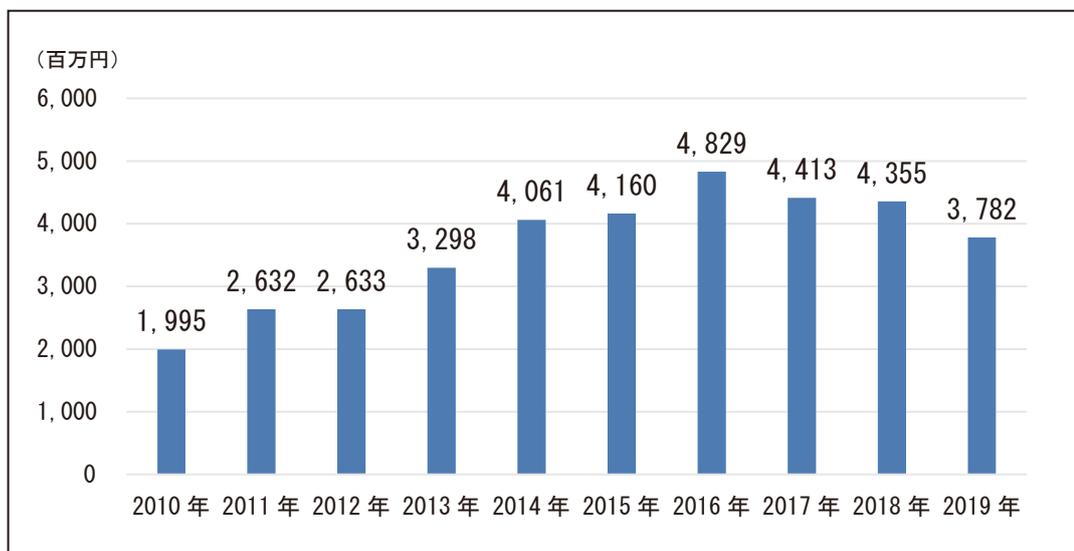
毎年入ってくる市税や地方交付税など使い道が自由な一般財源に対して、人件費や扶助費、公債費など毎年必ず支出しなければならない経費の割合をあらわす「経常収支比率」は、年々上昇しており、令和元（2019）年度決算で101.4%となっています。この経常収支比率の高まりは、財政の硬直化が進んでいることを示しています。

経常収支比率の推移（2010年～2019年）



市の貯金である財政調整基金の残高については、平成22（2010）年の約20億円から平成28（2016）年の約48億円まで増加したものの、近年は、財源不足に対応するために取り崩しが続いており、令和元（2019）年度決算で残高は約38億円となっています。

財政調整基金残高の推移（2010年～2019年）



■アンケート結果から見る市民意識

第2次志摩市総合計画・後期基本計画の策定における基礎資料とするため、令和元（2019）年9月から10月にかけて、市民の意識・評価を把握するために市民アンケート調査を実施しました。調査結果から本計画を策定するうえで留意すべき点を示します。

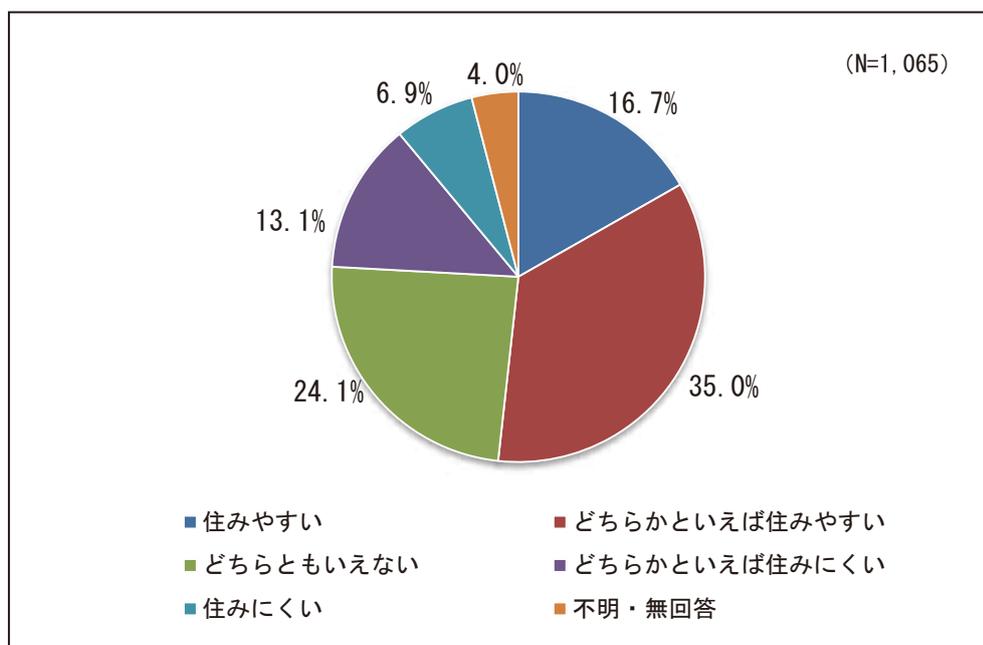
調査名	: 志摩市のまちづくりに関するアンケート調査
調査対象	: 住民基本台帳から無作為に抽出した市民3,000人
回収数（率）	: 1,065件（35.5%）

（1）志摩市の住みやすさ

「どちらかといえば住みやすい」の回答が最も高く、「住みやすい」を合わせると約52%となっています。「どちらともいえない」の回答が約24%と全体の中で2番目に多くなっています。「どちらかといえば住みにくい」、「住みにくい」の回答は合わせて約20%です。

前期基本計画策定時に実施したアンケートでは、「住みやすい」、「どちらかといえば住みやすい」の回答を合わせると約55%であり、5年前と比べほとんど変化はありません。

【問】あなたは、現在の志摩市が住みやすいと思いますか？

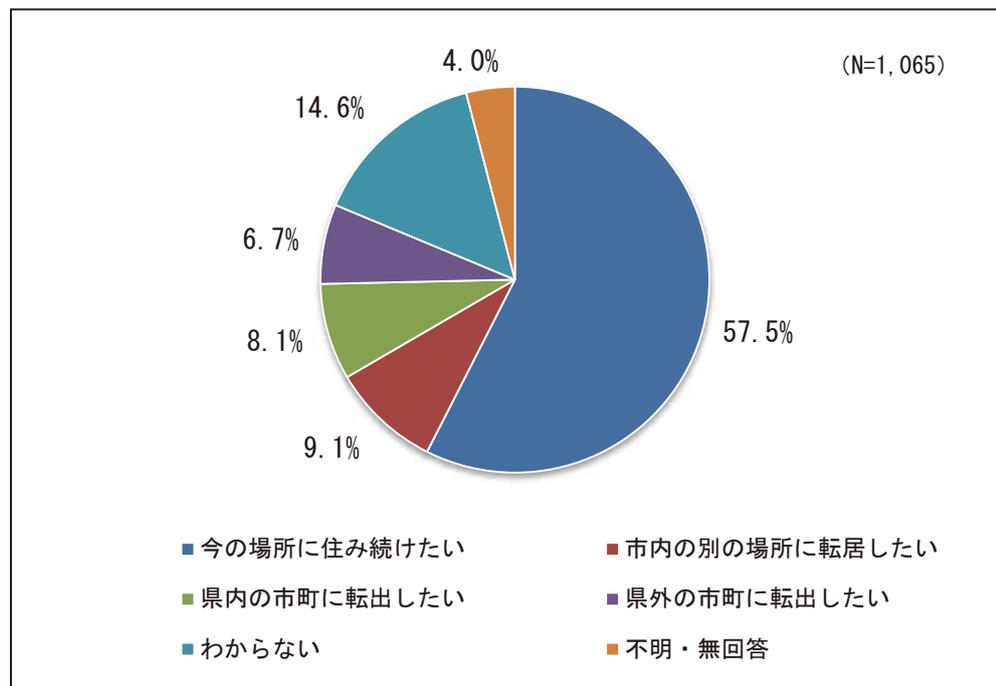


(2) 定住の意向

「今の場所に住み続けたい」の回答が最も多く、「市内の別の場所に転居したい」を合わせ、約 67%が市内で暮らすことを望んでいます。「県内の市町に転出したい」、「県外の市町に転出したい」を合わせると約 15%が市外への転出を希望しています。

前期基本計画策定時に実施したアンケートでは、「今の場所に住み続けたい」、「市内の別の場所に転居したい」の回答を合わせると約 68%であり、5年前と比べほとんど変化はありません。

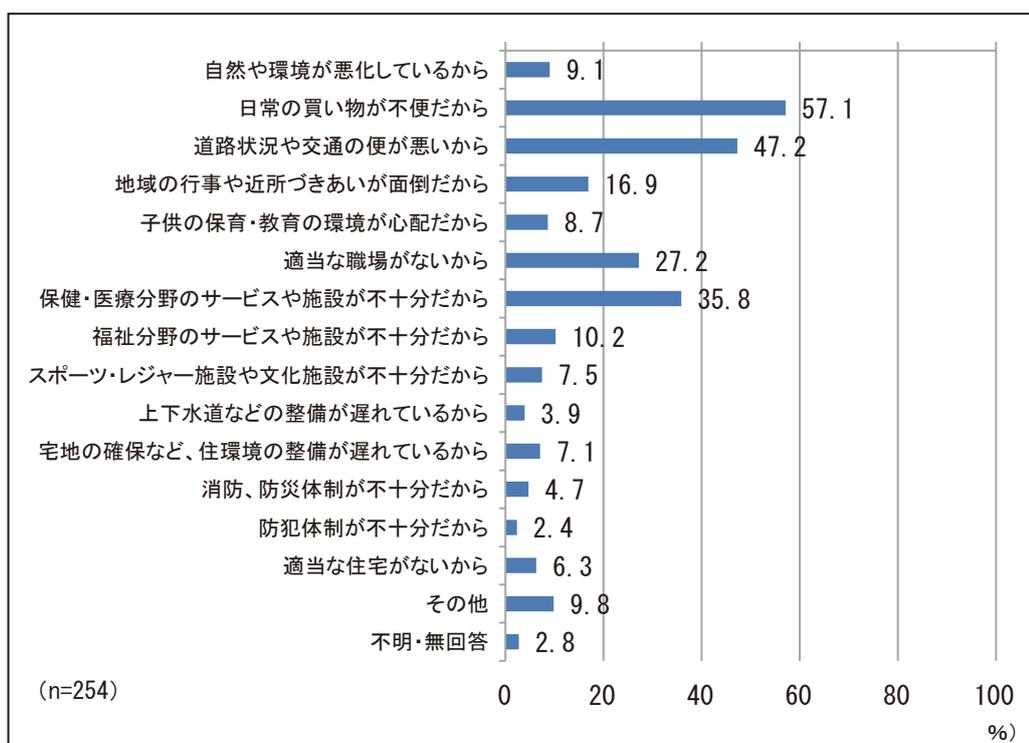
【問】あなたは、これからも志摩市に住み続けたいと思いますか？



前頁の「あなたは、これからも志摩市に住み続けたいと思いますか」の設問で転居・転出を希望する人に対し、その理由を選択式で聞いたところ、「日常の買い物が不便」、「道路状況や交通の便が悪い」、「保健・医療分野のサービスや施設が不十分」、「適当な職場がない」の順で回答が多くなっています。

前期基本計画策定時に実施したアンケートでは、「医療が不便」、「交通が不便」、「買い物が不便」、「余暇を楽しむ場がない」の順で回答が多くなっており、5年前と比べ、「買い物が不便」だと感じている人が増加傾向にあります。

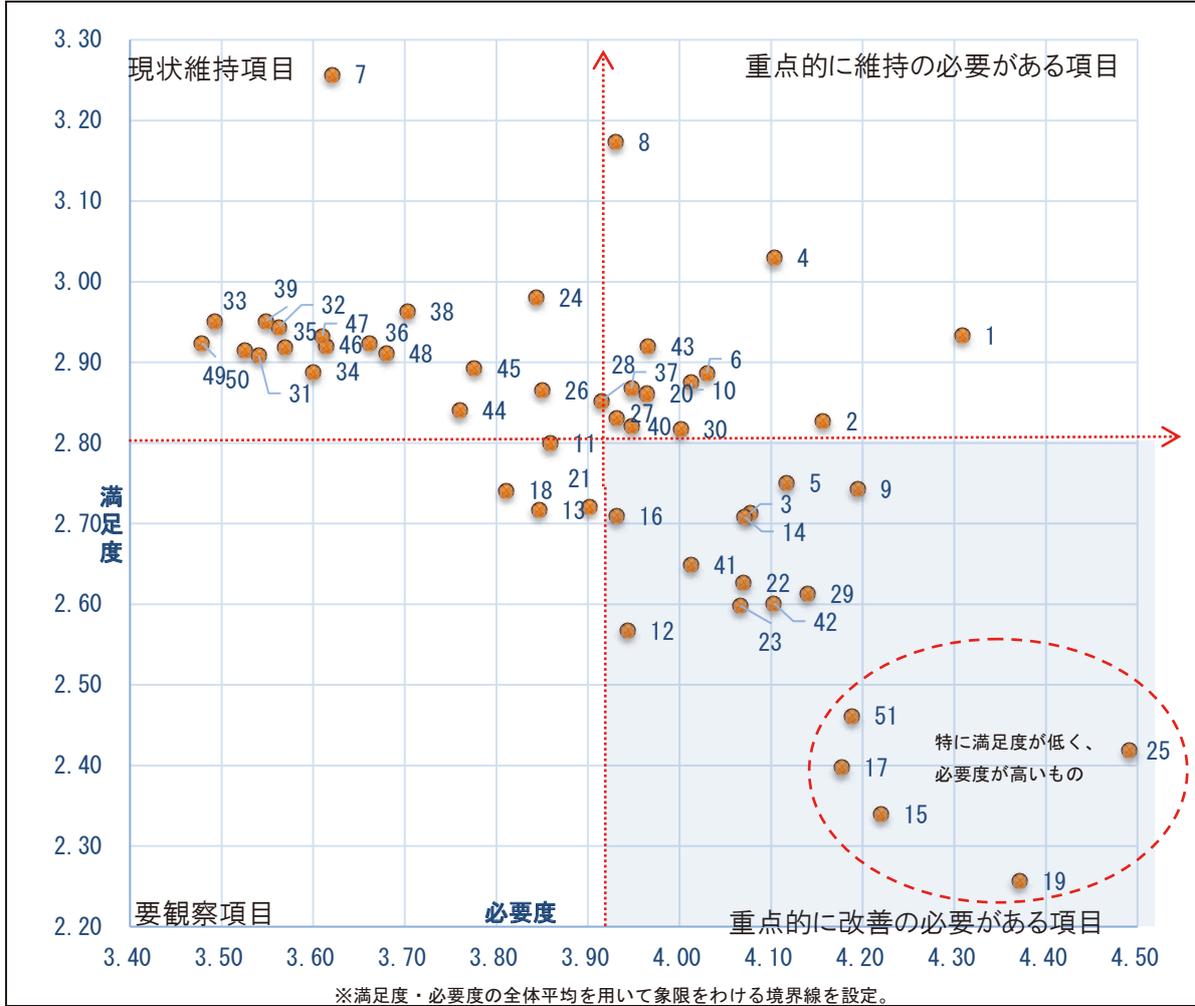
【副問】 転居・転出したい理由は何ですか？



(3) 分野別施策の満足度・必要度

第2次志摩市総合計画・前期基本計画に掲げる施策に関する市民の満足度・必要度調査を実施し、各施策の進捗状況を以下の分布図のとおり確認しました。

特に市民の満足度が低く、必要度が高いものとして、「医療」、「雇用」、「公共交通」、「農林業（獣害対策）」、「人口減少対策」が挙がっています。



(1) 自然環境	(11) 消費者行政	(21) 6次産業化	(31) 人権啓発	(41) 行政改革
(2) 景観	(12) 都市空間	(22) 観光集客	(32) 人権教育	(42) 財政健全化
(3) 公園・緑地	(13) 住宅	(23) 観光施設	(33) 男女共同参画	(43) 広域行政
(4) ごみ処理	(14) 道路	(24) 健康づくり	(34) 生涯学習	(44) 地域情報化
(5) 地球温暖化	(15) 公共交通	(25) 医療	(35) 生涯スポーツ	(45) 情報共有
(6) 上水道・生活排水	(16) 水産業	(26) 地域福祉	(36) 青少年健全育成	(46) 市民参画
(7) 火葬場・墓地	(17) 農林業	(27) 高齢者福祉	(37) 学校教育	(47) 市民活動支援
(8) 消防・防災	(18) 商工業	(28) 障がい福祉	(38) 文化財	(48) コミュニティ
(9) 河川・海岸・砂防	(19) 雇用	(29) 社会保障	(39) 文化活動	(49) 地域間交流
(10) 交通安全・防犯	(20) 志摩ブランド	(30) 子育て支援	(40) 市民サービス向上	(50) 国際交流
				(51) 人口減少対策