

基本構想原案

序

論



○ 第6次敦賀市総合計画に向けての本市の課題

1 外部環境の変化にゆるがない発展

本市は、古代から交通の要衝としての地位にあり、現状においてもその位置づけに大きな変化はありません。国土形成計画が求める本市の位置づけを考えた場合、その重要性は、より一層高まっていると考えられます。このことは、まさに、開港に先立つ敦賀県時代において県内における瓢箪のくびれと評された本市の地勢の重要性が、130余年の歳月を経て、敦賀港の近代化と内陸に向けた陸上広域交通網の変革により、改めて認識されていると言えます。

しかし、本市の地勢は、よく言われるように、交通の結節点というプラスの要素だけがあるわけではありません。本市の地勢における最大のマイナスの要素は、野坂岳をはじめとする山岳に取り囲まれているという周辺地域との隔絶性にあります。

この隔絶性ゆえに、他の市町村と比べて、広域交通網の変遷をはじめとする外部環境の変化の影響が直接的な形で、市の発展を左右することとなります。このことから、本市が外部環境の変化の影響を強く受けるという地勢上の特性を有していることが言えます。

従って、本市においては、外部環境の変化にゆるがない発展を目指すことが非常に重要な課題となります。

2 エネルギー産業をはじめとする内発的な発展

ゆるがない発展を確立するためには、地域内の経済基盤に安定性をもたらす内発的な発展要因を充実させる必要があります。

この産業面における内発的な発展要因の確保として着目したのが、原子力発電をはじめとするエネルギー産業の誘致であったと言えます。エネルギー産業の伸長は、本市に雇用をはじめとする地域の経済基盤の安定をもたらすと同時に、本市行政の財政面を支え、質の高い社会的インフラを整備することを可能にしてきました。このことから、本市にとって、原子力発電をはじめとするエネルギー産業は、本市の内発的な発展を支える欠くべからざる資源であると同時に、他の地域との比較優位性を際立たせる重要な存在であり続けていると言えます。

従って、エネルギー産業を基軸とした内発的な発展要因を充実させることは、外部環境の変化にゆるがない発展の礎となると同時に、他の地域にはない魅力を備えることとなる重要な課題であると言えます。

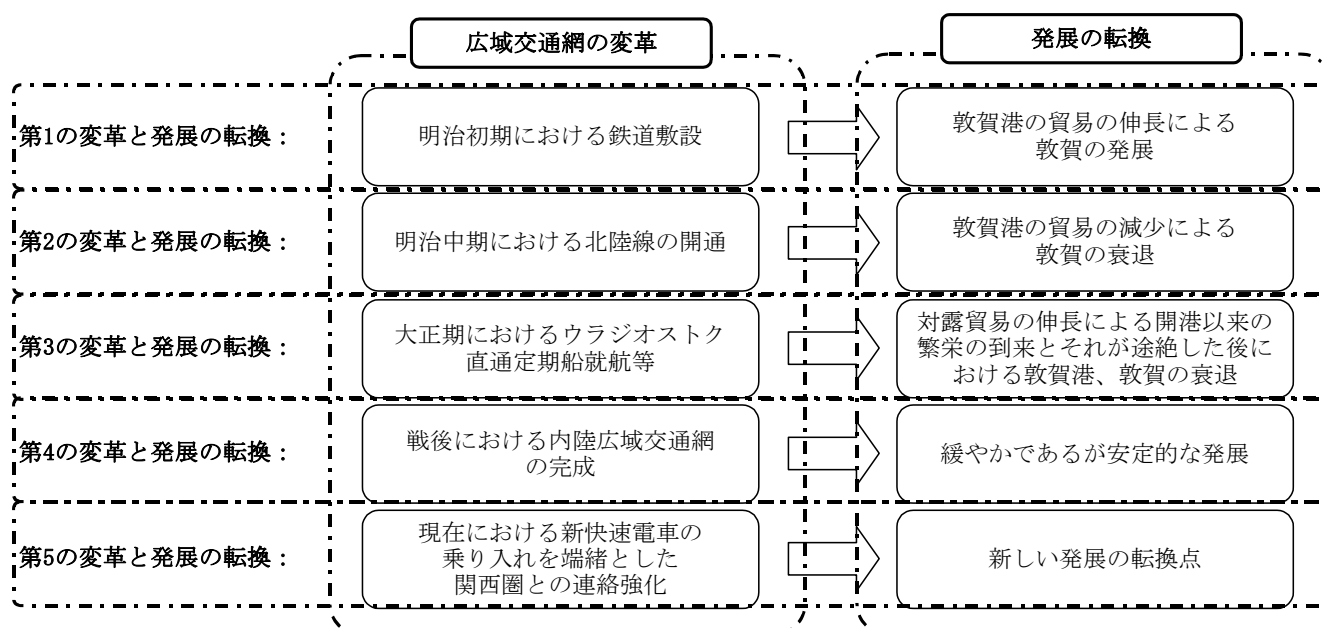


3 第5の広域交通網の変革を的確に捉えた発展

近代以降、敦賀市は、4つの大きな広域交通網の変革を経て、その都度、発展と衰退を繰り返してきました。そして現在、平成18年度のJR直流化開業による新快速電車乗り入れを端緒として、舞鶴若狭自動車道の開通による関西圏との物理的・精神的距離の短縮による結びつきのさらなる強化といった、第5の広域交通網の変革期と発展の転換点を迎えていると言えます。この第5の広域交通網の変革は、関西圏や本市以外の嶺南地方に対して、本市を新たな居住地域及び通勤・通学圏として提供する重要な機会であると考えられます。

しかし、先に指摘した外部環境の変化を強く受けるという地勢上の特性を考えた場合、この第5の広域交通網の変革と発展は、必ずしも本市の明るい未来のみを約束するものではなく、人口流出の危険性があることから機会と危機が表裏一体のものであると言えます。そのため、第5の広域交通網を発展の契機として確実に捉えることが重要な課題となります。

◆ 図表Ⅲ－1 近代以降における広域交通網の変遷と発展の転換点



4 コンパクトシティの取組による発展

わが国は、先進諸国がこれまでの歴史で経験したことがないほど急速な少子化及び高齢化傾向にあり、平成 16 年 12 月をピークに人口減少社会に突入しています。

このことから、広い視点からは、マクロ経済の縮小や将来の年金制度の在り方といった問題が存在します。そして、地域のまちづくりを担う本市のような基礎的自治体においては、既存の社会資本整備に対する需要の減少、それを支える財政的な問題、何より既成市街地のにぎわいが失われるという問題に直面することとなります。

このような問題を解消するための一つの処方箋として考えられるのが、集約型都市構造の形成、いわゆるコンパクトシティへの取組です。

人口減少社会の中で、それぞれの地域の特性と役割分担に配慮しつつ、コンパクトシティへの取組を推進することによって、急速な少子化及び高齢化といった危機を、都市としての持続可能性と魅力を創出する機会に転化することが重要な課題であると言えます。

基本構想

I 基本構想

戦 目標の設定

III 基本構想の実現に向けて

I 基本構想

1 目的

この基本構想は、平成 32 年度（2020 年度）における将来都市像を定め、本市の実施する全ての施策が長期的に目指すべき大綱とします。

2 目標年度

この基本構想は、平成 32 年度（2020 年度）を目標年度とします。

3 基本理念

本市は、西から南、東にかけて三方を山岳が連なり、北は日本海に臨む雄大な自然に囲まれ、天然の良港を中心とし、盛衰の歴史を繰り返しながら、特徴のある文化と細かな人情、風情を育んできました。

そして、本市は、今や、急速な少子化及び高齢化、人々の価値観の多様化、そして地縁型コミュニティの希薄化といった激しい環境の変化の只中にあります。このような変化の中で、我々が育んできた誇りある文化と人情、風情を背景として、弛まぬ発展と前進、そして市民相互の共生といった理想の実現に向けて、「自立」と「自律」を今次の基本構想の基本理念とします。

◎ 「自立」

我々は、豊かな自然と天然の良港である敦賀港をはじめとした特徴ある地勢を発展の礎として、先人たちの英知と苦心の中、今日の穏やかで豊かな敦賀をともに築いてきました。しかし、この港を中心とした発展の行動様式は、我々の努力では抗しがたい外的な要因の影響を強く受け、そのたびに盛衰を繰り返すといった特徴を有するとともに、本市が自立的な発展の要素が乏しいことを物語るものであると言えます。

そこで、自立的な発展の原動力を「市民」として位置づけ、外的な要因にゆるがない内発的な発展を旨とし、「市民」の思いを実現するまちづくりを目指します。

◎ 「自律」

近年の地方分権、地域主権の考えのもと、本市のような基礎的自治体の「自己決定」と「自己責任」が強く問われるようになりました。このことは、同時に、本市の所有者である市民一人ひとりの「自己決定」と「自己責任」が強く求められていることを意味します。

そこで、我々一人ひとりが、共同体としての敦賀の誇り高い担い手として自覚と責任を感じることができ、市民が主体となったまちづくりを目指します。

4 本市の課題の整理

本市の課題として、次のことをあげました。

- i) 外部環境の変化にゆるがない発展
- ii) エネルギー産業をはじめとする内発的な発展
- iii) 第5の広域交通網の変革を的確に捉えた発展
- iv) コンパクトシティの取組による発展

これらを、本市特有の内部的な要因による課題（内的課題）と、本市を取り巻く外部的な要因による課題（外的課題）とに分けると、i)、ii)を内的課題に、iii)とiv)を外部的課題に分けることができます。

(1) 内的課題

本市は、交通の要衝であると同時に、三方を山岳が連なり、北側は日本海に面した隔絶性の高い地勢にあります。そのため、本市は、港や道路、鉄道等の広域交通網の進展をはじめとした外部環境の変化に著しい影響を受けるという特徴があります。

このことから、本市にとって、広域交通網をはじめとする外部環境の変化にゆるがない発展を築くことは非常に重要な課題であると言えます。

そのためには、本市の発展を牽引してきたエネルギー産業等を資源として、内発的な発展を充実することが重要な課題となります。

(2) 外的課題

本市は、現在、新快速の直流化をはじめとした新たな広域交通網の変革、そして急速な少子化及び高齢化という大きな外部環境の変化の中にあります。

これらの外部環境の変化は、それに対して何らかの対策を講じなければ、人口流出をはじめとする危機となって本市の前に立ちはだかります。

そのため、危機となり得るかもしれないこれらの外部環境の変化を、広域交通網の変革にあっては新たな人口流入の契機として、また急速な少子化及び高齢化傾向にあってはコンパクトシティの形成による魅力あふれるまちづくりの契機として捉え、危機を機会に転化することが重要な課題となります。

5 将来都市像

この十数年の間、本市は、第5次敦賀市総合計画に定める「世界とふれあう港まち 魅力あふれる交流都市 敦賀」という将来都市像のもと、古くからの海陸交通の要衝としての地域性を発揮させ、国内外の交流の促進による各分野の発展とこれを可能とする拠点としての活力と魅力の創出を目指し、これまでの取組の中でその実現を着実に進めてきました。

そして、今次の基本構想においては、これまでの取組、基本理念そして本市の課題を踏まえ、将来都市像を次のとおりとします。

世界をつなぐ港まち 人と希望がきらめく 交流拠点都市 敦賀

～ 自立（自律）的發展航路 ～

(1) 世界をつなぐ港まち 人と希望がきらめく 交流拠点都市

これまでの取組の中で、本市は海陸交通の要衝という本市の地域性を背景とした将来都市像に定める交流都市の実現に向け、成果を積み重ねてきました。

そこで、「魅力あふれる交流都市」から、さらなる飛躍を実現するための次のステップとして、これまでの取組である国内外における交流の促進と生活基盤の一層の充実を図るだけでなく、様々な文化や地域、世代、価値観そしてそれに基づく様々な生き方を受け入れることができる多様性を備えることで、本市に集う様々な人々が出会い、ふれあい、そして互いに手を取り合うことが発展の起爆剤となり、交流拠点としての本市の都市としての魅力を一層高めることはもちろんのこと、ここに住み、集う「人々」やここで生まれる「希望」が煌々ときらめくまちづくりを目指します。

(2) 自立（自律）的發展航路

「世界をつなぐ港まち 人と希望がきらめく 交流拠点都市 敦賀」の将来都市像が目指すべき目的地であるとするれば、そこにたどり着くための航路が必要になります。そこで、基本理念と本市の課題から、そのきらめく目的地にたどり着くための航路として「自立（自律）的發展航路」を提唱します。

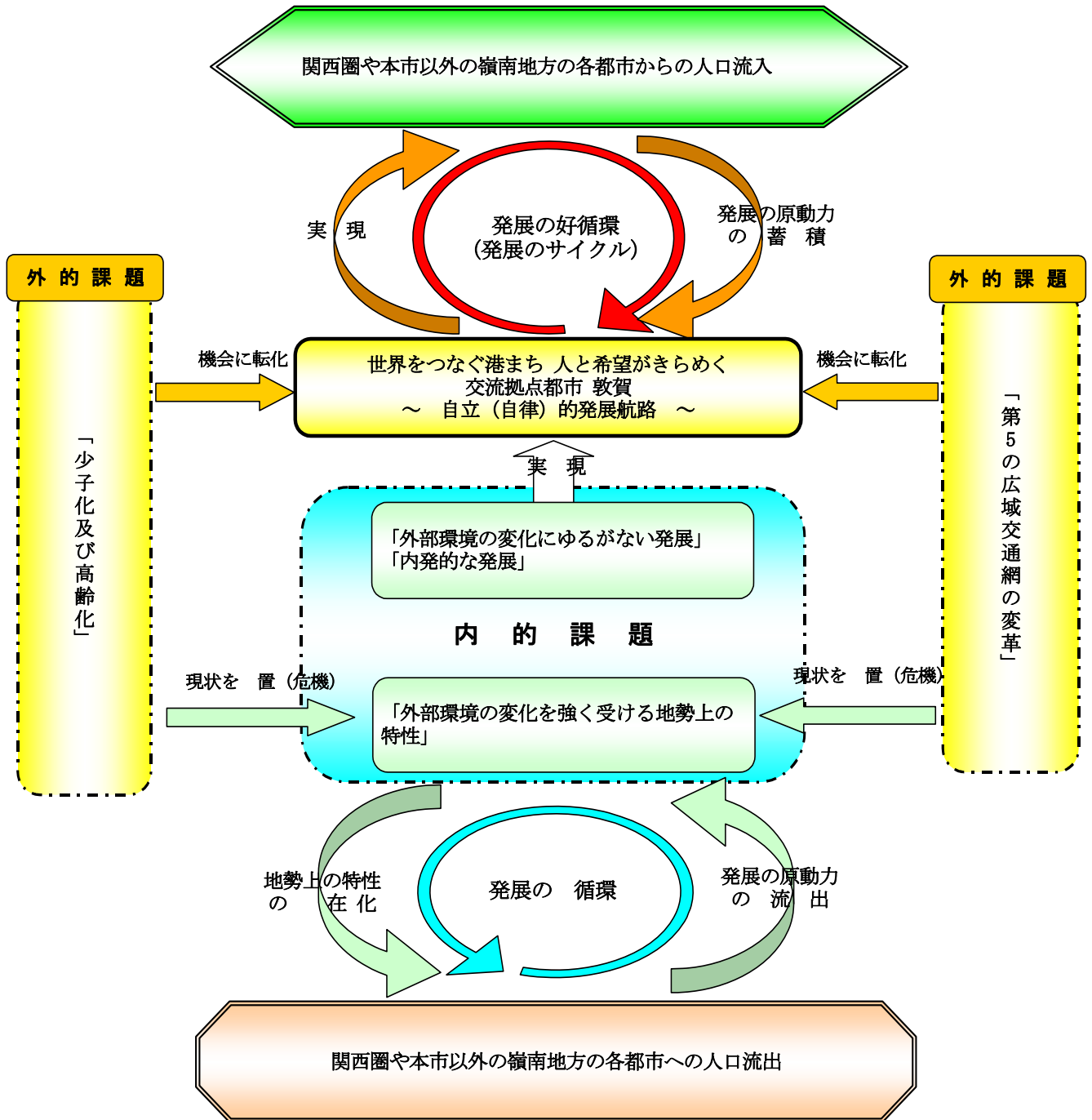
本市は、持続可能な長期的かつ安定的な發展のために、外部環境の変化にゆるがない發展と、そのための内発的な發展の充実という内的課題を有しています。

そのため、基本理念に掲げるとおり、将来都市像の実現のために、自立的かつ自律的な發展を目指すとともに、その發展の原動力を「市民」として位置づけます。

また、本市は古くから交通の要衝であり、関西圏や嶺南地方の中心拠点になり得るという地勢上の特性から、發展の原動力である「市民」を周辺地域から取り込むことができる可能性を有しています。

このことから、人口流出の危険性がある新たな広域交通網の變革や少子化及び高齢化といった外的課題を本市の發展の機会に轉化させ、現在の敦賀市民の定住志向を高めるだけでなく、周辺地域からも移住したいと思わせるまちづくりを目指し、そのことがさらなる發展の原動力である「市民」を蓄積するという「發展の好循環（發展のサイクル）」の確立を目指します。

◆ 図表 I-1 「世界をつなぐ港まち 人と希望がきらめく 交流拠点都市 敦賀」の概念図



6 将来指標と土地利用構想

(1) 将来指標

将来人口

本市の自然体の将来人口は、わが国全体を取り巻く急速な少子化及び高齢化により、長期的に著しい減少傾向にあると 込まれます。

この少子化及び高齢化といった外的課題に対して何ら対策を講じないとき、平成21年9月30日現在の68,879人を現在値として設定した場合、前期基本計画 期の平成27年には約1,500人減少の約67,400人、今次総合計画 期の平成32年には約3,400人減少の約65,500人となること が されます。

そこで、今次の将来都市像が すように、「発展の好循環（発展のサイクル）」を確立し、敦賀市民の定住と市外の住民の移住を促進させ、「世界をつなぐ港まち 人と希望がきらめく 交流拠点都市 敦賀」が実現するとき、将来人口は、次の図表のとおりとなります。

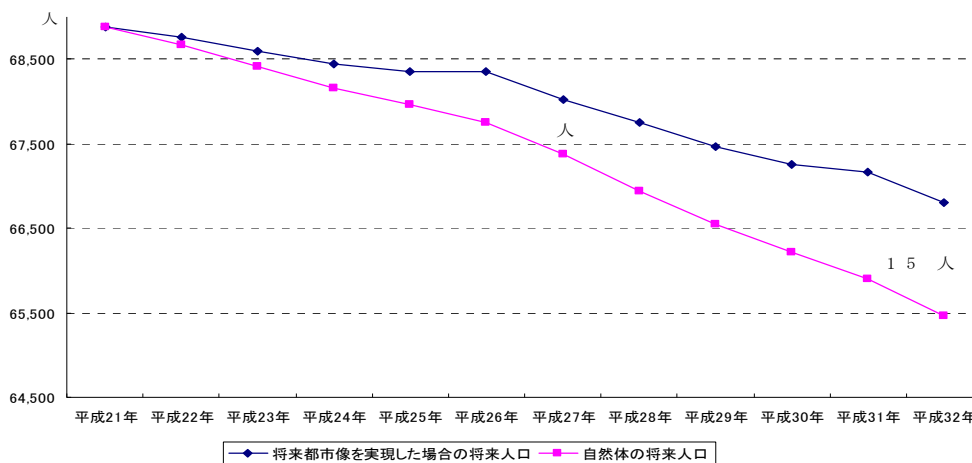
将来都市像を実現した場合の将来人口は、自然体の将来人口と比べて、前期基本計画 期の平成27年には600人、今次の総合計画 期の平成32年には1,500人が すると 込みます。この主な 要因は、将来都市像に すとおり、内発的な発展の となる 業誘致等をはじめとする産業政策や、市民の生活基盤の充実を図る 政策等が総合的に取り組まれることによる市民の定住と人口流入の促進があげられます。

◆ 図表 I - 2 将来人口

(位:人)

分	平成21年	平成2 年	平成32年
将来都市像を実現した場合の将来人口			
14歳以 人口 (年少人口)	1 3	3	
15歳～ 4歳人口 (生産年齢人口)	43 5	41 4	3
5歳以上人口 (高齢人口)	15 24	1 3	1 4
自然体の将来人口		4	5 5
14歳以 人口 (年少人口)	1 3	1	1
15歳～ 4歳人口 (生産年齢人口)	43 5	4	3
5歳以上人口 (高齢人口)	15 24	1 4	1

住民基本 による推計値、ただし平成21年については 月3 日現在の実数値
外国人 む。



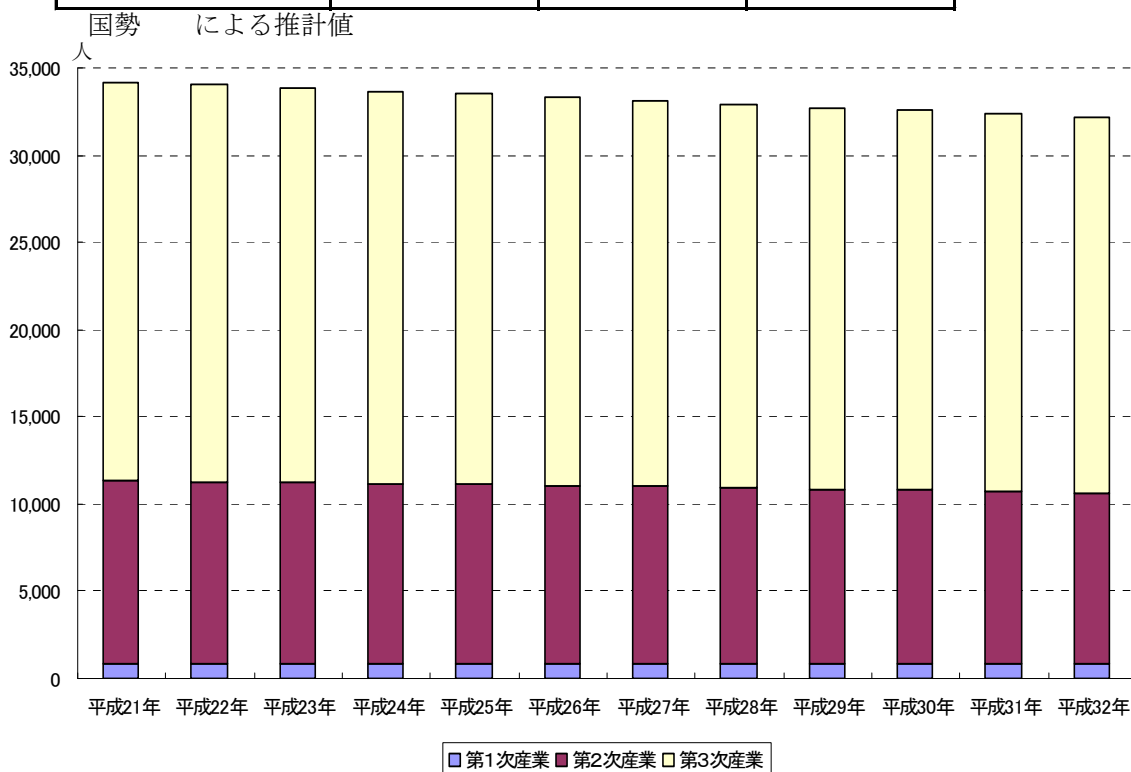
産業構造

上の将来都市像を実現した場合の将来人口をもとに、産業構造の将来推計として、産業 就業者数を推計すると、急速な少子化及び高齢化を背景とした人口減少の中で、就業者数全体は減少傾向にあります。その一方で、第 3 次産業の構成割合は非常に高い傾向にあり、都市型の産業構造が 持されることが 込まれます。

◆ 図表 I - 3 産業構造（就業者数）

（ 位：人）

分	平成21年	平成2 年	平成32年
第 1 次産業			
第 2 次産業	1 4	1 2	
第 3 次産業	22	22 1	21 5
総 数	34	33 1	32 1



(2) 土地利用構想

近年において、高齢化傾向による世帯数の減少、少子化の進展、大規模施設の立地による商業機能や居住地域の外部化により、市街地が大傾向にあります。

このことは、都市計画区域内においては、商業機能や居住地域の外部化により、中心市街地の衰退と外部化を促し、都市計画域外のいわゆる外部にあっては、豊かな自然環境が失われることが懸念されています。

上のような問題が、わが国の各地方都市で顕在化している中で、近年の地方分権化傾向と、平成18年度におけるいわゆるまちづくり三法の改正により、これらの懸念される問題に対して、地方自治体が主体的に取り組む必要性が顕在化してきています。

このことから、本市の土地利用構想においては、都市機能の集積促進、いわゆるコンパクトシティの形成を前提とし、本市が持つ港や周辺を中心とする歴史的な賑わいのあるまちなみの維持や生活と外部の豊かな自然環境との調和を図り、交流拠点都市及び自立（自律）的發展都市にふさわしい、計画的な土地利用を推進します。

都市的地域における主な土地利用

都市的地域における土地利用については、基本的な指針となる敦賀市都市計画マスタープランに定めることとなりますが、本基本構想においては、土地利用の構想として次のことを定めます。

住居土地利用

急激な少子化及び高齢化を背景として、次世代の教育・育成を主に担う若年世代及び古くからの定住住民である高齢者世代がともに快適でゆとりある生活環境を築くことができるように、多世代居住を可能にする居住環境の形成を図ります。

そして、街なか居住の推進により、中心市街地における住民の定住促進を図ります。

工業土地利用

地域の発展には、市民の雇用や所得を支える産業としての工業の発展、誘致、育成が不可欠です。しかし、本市においては、海と山岳に囲まれた平野部が狭小であるという特徴があるため、他の地域に比して、より一層、住環境との調和に留意する必要があります。このことから順序ある工業の土地利用を図ることが重要であると言えます。

さらに、国土政策上においては、発展の著しい東シナ地域と接する日本海国土軸上に位置し、後背に北陸と中越という2大都市圏を有する本市は、東シナ地域との交流・連携を通じて、わが国全体の発展を牽引することが期待されています。そして、国道8号敦賀バイパス、国道27号金山バイパスの完成、には舞鶴若狭自動車道が開通することによって敦賀港の一層の活性化が期待されており、本市の広域的な物流拠点としての地位を確たるものとするために、敦

賀港と一体となった 業 を推進する土地 用を図ります。

ウ 業 土地 用

業 土地 用については、先に したとおり、 ー ーシ ンの進展や 大 集 施設の 外立地による 業機能の 外化だけでなく、居住地域それ自体も 外化が進行していることから、近年、特にまちづくりを担う市町村の主体的な取組が求められています。さらに、 外化の進行は、市街地の 大と都市機能の を だけでなく、 外における豊かな自然環境に対して 度の をもたらす危険性があります。

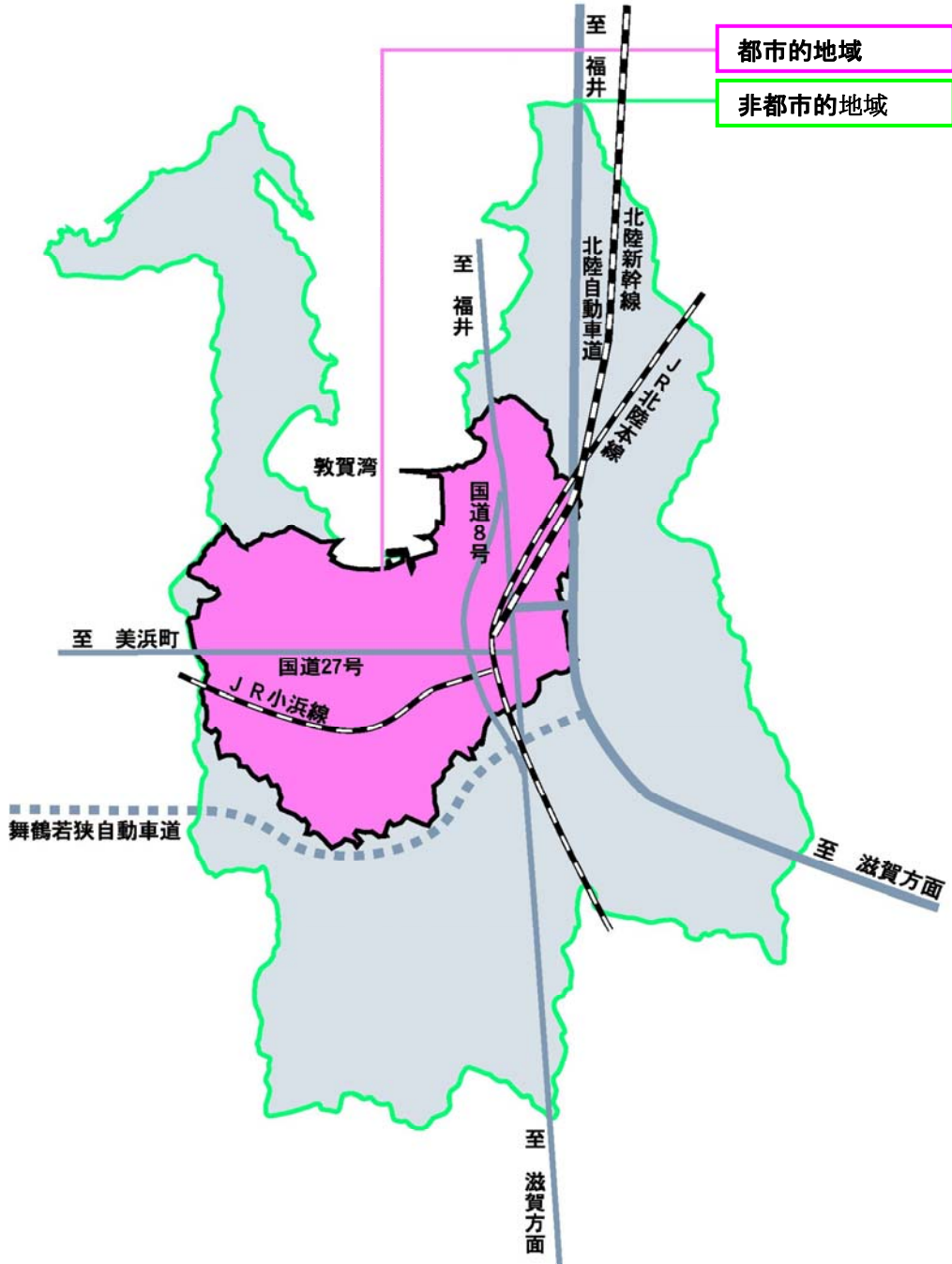
そのため、都市機能の集積、いわゆるコンパクトシティに取組を前提として、 業機能の集積を目指す土地 用を図り、J R敦賀 周辺の 全な高度 用及び市街地の 整備を図ることで、市外の住民に対しても魅力を発 することができる既存市街地のにぎわいを創出することを目指します。

非都市的地域における土地 用

非都市的地域においては、本市の地勢の特性上、多くは山間部や 地域、そして 業地域が分 しています。これらの地域においては、本市の豊かな自然環境そのものを育む地域であると同時に、生活に を える ク エーシ ン機能を持っています。また、特に市域の約 8 割を める 地域においては、近年では 化 素の や 源の 等の多面的な機能が 目されています。

これらの地域においては、土地 用 整 等による 制誘 策によって、 外における野 図な開発行 等を 制することで、将来の世代の財産となる自然環境の保全に努めます。

◆ 図表 I - 4 都市的地域と非都市的地域



戦 目標の設定

1 戦 的な 組みの必要性

基本構想を実現するために、市民のニーズを中心とした行政ニーズに基づいて基本計画を設定し様々な施策を展開することとなりますが、行政の取組は、どうしても等に基づく行政組の機構を前提とした、割りの対となりがちであるという欠点があります。

そこで、今次の総合計画の将来都市像を実現するために、どのように施策を展開すべきかといった戦 的な視点で、本市の戦 目標を設定することとします。

この戦 目標を設定することで、行政組を前提とした政策分野との割りになりがちな取組を、将来都市像の実現といった目的に向けた、的かつ総合的な取組に成することが可能となります。

2 戦 目標の設定

今次の基本構想においては、「市民」を自立（自律）的發展の原動力として、敦賀市民の定住と市外の住民の移住を促す「発展の好循環（発展のサイクル）」の確立によって、将来都市像である「世界をつなぐ港まち人と希望がきらめく交流拠点都市 敦賀」の実現を目指すこととしました。

つまり、将来都市像の実現のためには、發展の原動力として位置づけた「市民」の思いが非常に重要になります。

このことから、将来都市像を実現するための戦 目標を市民がまちづくりについてどのような求を持っているかという視点によって設定します。

そこで、市民のまちづくりに対する求を考 する上で、求 という考え方が考になります。求 とは、人間の求は、ピラミッ のような形で、辺からはじまって、位の求が たされると、1 上の求の充 を たすことを目指すという考え方です。この求 は、から に、住等の人が生きていく上で欠かせない生理的 求、2 目に生を かされない安全を求める安全 求、3 目に、会社や 等のある集 への を求める 求、4 目として他者からの を求める自我の 求、そして最後に 5 目として、あるべき自分になりたいという自己実現 求によって構成されています。

これを、市民のまちづくりに対する 求として変換し、今次の将来都市像を実現するための本市の戦 目標として次の を設定します。

(1) 戦 目標 : 生活基盤を支えるまちづくり

まちづくりにおいて、人々は、都市の機能として、まず日々の生活の基盤となる基礎的な機能の充 を求めると考えられます。

そのため、生活の基盤として、日々の を得るための雇用を支える産業基盤、居住環境や自然環境、生活の安定を支える 環境等の日々の生活基盤を充 させることを戦 目標として設定します。

(2) 戦 目標 : 安全安心を支えるまちづくり

日々の安定した生活基盤が充 した後、人々は、都市の機能として、日常及び非日常における生 及び財産の安全を求めると考えられます。

そこで、日常あるいは非日常において、生 や財産が かされないという安全安心を確保することを戦 目標として設定します。

(3) 戦 目標 : 快 な生活を支えるまちづくり

生活基盤や安全安心といった都市の基本的な機能が果たされた後に、人々は、自らが する都市について、より質の高い生活環境を求めると考えられます。

そこで、戦 目標 及び で 成を目指す都市の基本的な機能の上に、より質の高い生活環境の提供といった敦賀市としての魅力を上乘せすることで、市民の定住志向を高める戦 目標を設定します。

(4) 戦 目標 : 魅力を発 するまちづくり

敦賀港やエネルギー産業による地域 策等といった本市にしかない強みによって、戦 目標 までで構築された都市の魅力にさらに きをかけ、他の地域との比較優位性を高めることで、市民の定住志向を確たるものにするだけでなく、観 策等をもってその魅力を発 し、市外の住民を本市にひきつけることを戦 目標として設定します。

(5) 戦 目標 : 充実した生を支えるまちづくり

市民が定住を考えたり、市外の住民が流入を志向したりするためには、あらゆる世代の人々が、自らの生を自分らしく生きることができる環境が整っていることが必要です。

そこで、「市民」の方々が、自分らしい豊かな生活を ることができるようにするために、知的好 心や文化的な 求等を たすことを戦 目標として設定します。

(6) 新しい のかたち

近年、地方 共 体を る環境の変化は激しく、地域のまちづくりを担う基礎的自治体として、それらの変化に行政だけでなく市民が主体となって対 することが求められています。

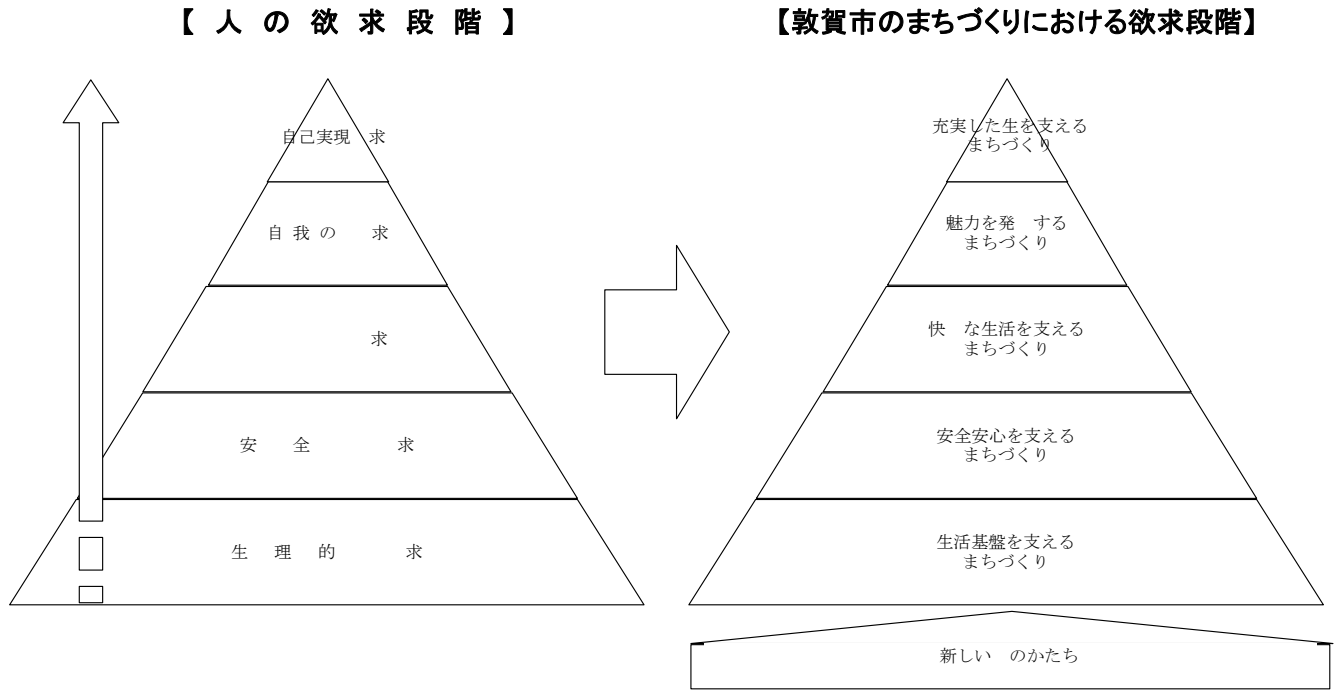
そこで、まちづくりにおける以上の全ての戦 目標に基づく施策を機動的にかつ

速に展開するために、地方分権等に対する革新的な行政組織を構築することはもちろんのこと、本市に住む全ての人々が共同体としての本市の活動や施策に画することができるよう開かれた地域社会を実現するという新しい姿のかたちを目指します。

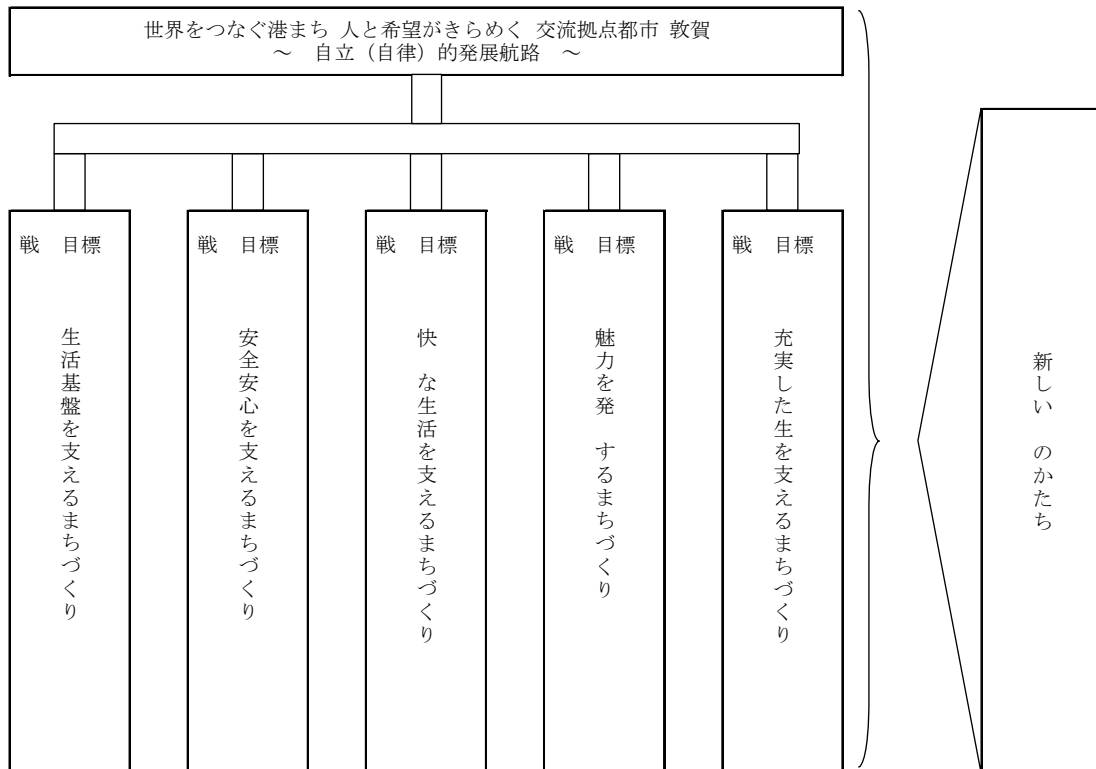
この間の5つの戦目標は、人間の要求を考慮に構築しましたが、それとは決定的に異なる点があります。それは、要求が、位の要求を充たせてはじめて、上位の要求の充たを目指すことを前提としていることに対して、敦賀市のまちづくりにおける要求においては、必ずしも位のまちづくりへの要求の充たから次の位のまちづくりの要求の充たへというステップを踏まないということです。

つまり、まちづくりの要求においては、5つの要求（戦目標）を同時に充たすことを目指すこととなります。なほ、ある程度の物質的な豊かさが形成されているわが国の都市において、まちづくりにおける要求を同時に満たさせる取組を行うだけでは、他の地域と比較して高い都市の魅力を創出することはできず、これらの戦目標が総合的に取り組まれることではじめて、本市の市民だけでなく、市外の住民をも魅了する魅力を創出することが可能であるからです。

◆ 図表 - 1 敦賀市のまちづくりにおける 求 と戦 目標



◆ 図表 - 2 基本構想（将来都市像）と戦 目標



III 基本構想の実現に向けて

1 基本計画（戦 計画）の設定

基本構想は、今後 10 年間の大きな方向性を指し ず、いわば目的地と大まかな航路をすものです。これを実現するために、基本構想の に基本計画を置き、政策分野 と または施策 との基本的な方向性を定めることとします。

基本構想に掲げる将来都市像の実現のためには、まず市民をひきつけるまちづくりが必要であると考えます。そのため、基本構想を実現するための基本計画には、市民の目線、すなわち市民が何を望んでいるかという視点が重要になります。

このことから、基本構想を実現するための基本計画は、次の観点から設定します。

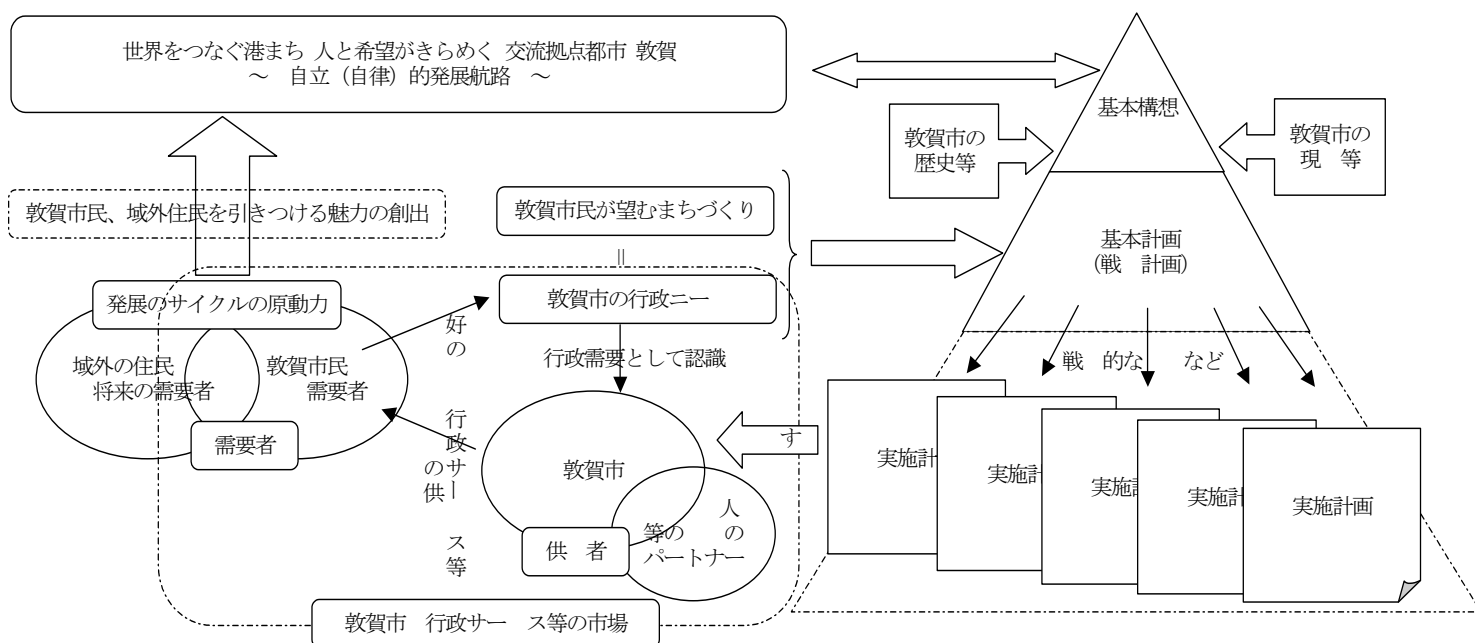
i) 行政サー 等としての敦賀市

本市を行政サー 等の大きな市場として捉え、市民を行政サー 等を受し、またその 担を担う需要者として、そして、本市やその のパートナーとなる NPO 人や ランティ を行政サー 等の供 者として捉えます。

ii) 行政ニ ーの充 を目指す基本計画

需要者である市民のニ ーが中心となる行政ニ ーを し、それに った施策の方向性を基本計画として設定します。

◆ 図表 III - 1 基本計画の設定に関する概念図



また、基本計画は、市民の 要望を受けた市長が、行政サービス等の需要者である市民の思いを背景として、基本構想実現のために、行政機関各部 に対して 与える戦 略的なものであることから、本市の行政機関内部においては、基本構想実現のための行政機関の活動を長期的に方向づける、行政 経 営（経 営）における高次の戦 略計画として位置づけられます。

2 施策の体

第6次敦賀市総合計画の施策体 系においては、上 記のとおり、基本構想を実現するための目標である基本計画が、市民の行政ニ ーズをもとに設定されます。そのため、基本計画の設定をもってはじめて、総合計画の全体の体 系が構築されることとなります。