



I

序

論

- 1 基本計画改訂の趣旨
- 2 計画の構成
- 3 計画の背景
- 4 今後の本市の重要課題



# 1 計画改訂の趣旨

本市においては、平成23年4月に第6次敦賀市総合計画基本構想及び前期基本計画を策定し、県内自治体ではじめて人口減少社会を見すえた将来人口の見通しを示すとともに、県内自治体に先駆けて、東日本大震災を踏まえた大規模災害への対応と原子力行政のあり方を盛り込み、現実に対応したところではあります。

しかし、前期基本計画に掲げる各種施策を実施する中で、北陸新幹線敦賀開業に向けた着工認可と平成34年度末の開業、原子力発電所の長期運転停止とこれに伴う地域経済の停滞、基本構想の見通しを上回る人口減少の加速といった、本市にとって非常に大きな社会経済環境の変化が生じました。

特に、原子力発電所の長期運転停止は、原子力発電所が本市の基幹産業の一つであることから、本市の地域経済だけでなく、人口規模にも大きな影響を与えたところではあります。そのため、後期基本計画においてはその中期的な視点の中で、この影響の緩和を図ることが求められています。

その一方、北陸新幹線の敦賀開業は、交通の要衝として発展してきた本市を新たな発展のステージに押し上げる可能性がある好機であることから、地域経済の活性化と人口減少対策に寄与することが出来るよう、開業効果の取り込みに向けた施策を講じていく必要があります。

このことから、これらの前期基本計画中に生じた、本市の発展を阻害する危険性がある社会経済環境の変化に的確に対応するとともに、活力と魅力ある敦賀の再興を実現することを目指す「敦賀市再興プラン」として、基本計画を改訂するものです。

## 2 計画の構成

総合計画は、本市の目指すべき将来都市像等を設定するとともに、これを実現するための施策の基本的な方向性等を総合的かつ体系的に定めるものです。

計画は、長期的に目指すべき将来都市像等を示す「基本構想」、基本構想の実現に向けた施策の方向性を示す「基本計画」、具体的な事務事業等の事業計画となる「実施計画」で構成されます。

また、これらの構想及び計画は、中長期的なまちづくりの指針となるものですが、社会経済環境の変化をはじめとした計画の前提条件の変化等に、柔軟に対応していくものとします。

### (1) 基本構想

基本構想は、本市の現状や過去の歴史を踏まえ、本市の将来都市像等を設定するものであり、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なります。

基本構想の目標年度は、平成32年度（2020年度）となります。

### (2) 基本計画

基本計画は、基本構想の実現に向けた、各種施策の方向性を定めるものです。

基本計画の期間は5年間とし、平成23年度（2011年度）から平成27年度（2015年度）は前期基本計画、平成28年度（2016年度）から平成32年度（2020年度）は後期基本計画となります。

特に、後期基本計画となる本計画は、前期基本計画期間中に生じた基本構想に定める将来都市像の実現を阻害する危険性がある社会経済環境の変化に的確に対応するとともに、活力と魅力ある敦賀の再興を目指す「敦賀市再興プラン」として位置づけます。

### (3) 実施計画

実施計画は、基本計画に基づいた具体的な事務事業等で構成される事業計画で、毎年度の予算編成の指針となります。

実施計画の期間は、原則、基本計画の期間内とし、毎年度、実施状況等を反映した見直しを行います（ローリング方式）。

そして、実施計画における客観性・合理性を担保し、中期的な財政的資源との整合性を図ることで、総合計画全体の実現可能性を確保します。

## 3 計画の背景

### (1) 自然特性

#### ① 位置

本市は、東経136度3分30秒、北緯35度38分32秒、福井県のほぼ中央、嶺北地方と嶺南地方の境に位置しており、北は日本海を臨み、東は南越前町、西は美浜町、そして南は滋賀県の長浜市、高島市と接します。

本州の日本海側沿岸のほぼ中央に位置する本市は、京阪神・中京の2大都市圏から、対岸諸国に開かれた日本海側の結節点となっています。

#### ② 地勢

本市は、北は日本海を臨み、その他の三方を野坂岳、西方ヶ岳、岩籠山の敦賀三山をはじめとした峰々が、平野部を取り囲むように連なり、隔絶性の高い地勢となっています。

また、日本海に面する敦賀湾は、東西約8km、南北約12kmで、その海岸線は約54kmにおよび、天然の良港である敦賀港を形成しています。

#### ③ 気象

本市は、対馬海流が分流する日本海に面していることから、海岸気候の特性を有し、春季は日本海側を通過する低気圧の影響に伴うフェーン現象により、湿度が非常に低くなり、晩春から初夏にかけては梅雨前線が停滞して入梅となり、7月中旬過ぎには梅雨明けを迎えます。

夏期は、温暖多湿な南寄りの季節風により、高温多湿となりますが、海陸風が顕著なため、比較的過ごしやすくなります。晩夏から初秋にかけては台風季節となるものの、台風の進路方向に野坂岳連峰が連なることから、若狭湾に抜けることが多く、比較的被害は少なくなります。

冬季は、アジア大陸の寒気が北西の季節風によって日本海を吹き抜け、降雪となりますが、北陸地方の各都市の中でも融雪は早くなります。

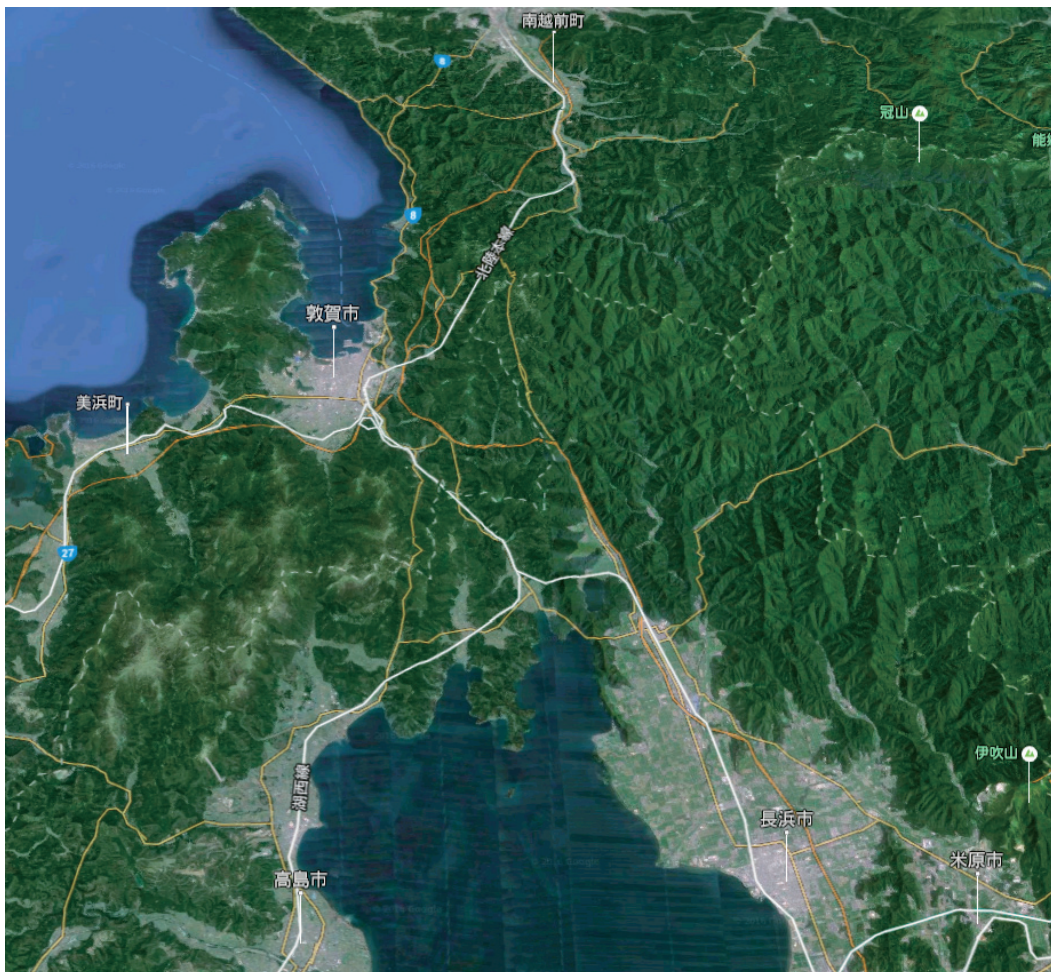
## (2) 立地特性

本市は、京阪神・中京の2大都市圏を後背に配し、両都市圏と北陸を結ぶ交通の結節点として、古くから対岸諸国とわが国をつなぐ交通の要衝にあります。この立地特性と天然の良港である敦賀港は、古代から本市の発展の源泉であるとともに、本市は旅程における中継拠点として機能してきました。

しかし、戦後、広域交通網が整備される中で、旅行時間の短縮が図られ、中継拠点としての機能が低下し、立地特性が発揮されにくい状況が生じています。

また、三方を峰々で囲まれた、隔絶性の高い地勢は、他の地域からのアクセスにおいて心理的な障壁を生じさせ、戦後の広域交通網の整備と合わせて本市の中継拠点として優位性を相対的に低下させていると考えられます。

このことから、平成26年7月に開通した舞鶴若狭自動車道や平成34年度末に敦賀開業が予定されている北陸新幹線といった新しい高速交通網の整備効果の取り込みを図るだけでなく、長期的な視点の中で、広域的な地域の中における本市の経済圏・生活圏を再定義し、立地特性の潜在力を発揮していくことが求められています。



※地図提供：Google

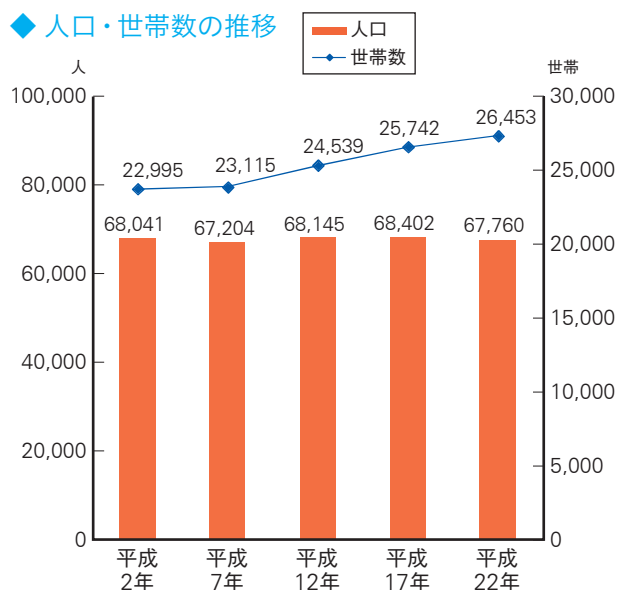
### (3) 人口動向

#### ① 人口・世帯数

本市の人口は、平成年代に入り、概ね横ばいに推移していますが、平成17年から減少に転じ、直近の平成22年には68,000人を割り込み67,760人となり、平成7年と同程度の水準となっています。

一方、世帯数は、顕著な増加傾向を示しており、直近の平成22年には、26,453世帯となっています。平均世帯人員は2.56人で、福井県平均の2.93人を大幅に下回り、全国平均の2.46人に近い水準となっています。

◆ 人口・世帯数の推移



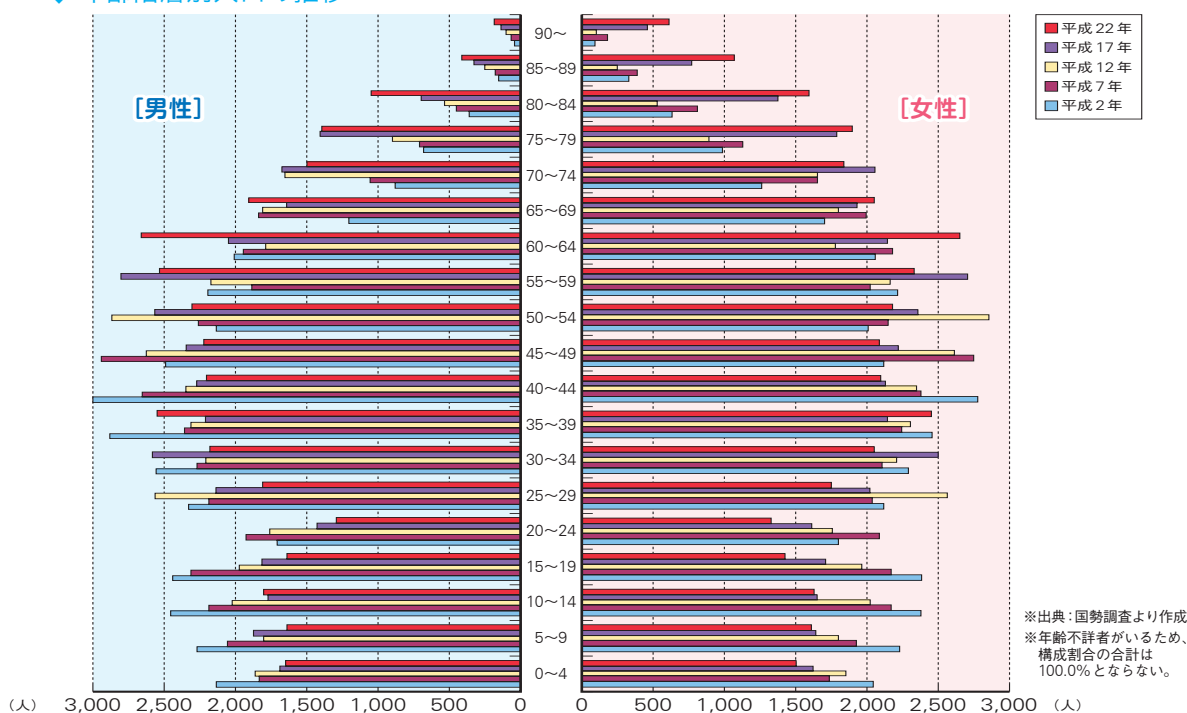
※出典：国勢調査より作成

#### ② 年齢階層別人口

本市の年齢階層別人口は、平成年代に入り、年少人口及び生産年齢人口の減少と、高齢人口の増加が顕著となっています。

平成2年は、年少人口は13,491人（構成割合19.8%）、生産年齢人口は46,229人（同67.9%）、高齢人口は8,321人（同12.2%）である一方で、平成22年では、年少人口は9,832人（同14.5%）、生産年齢人口は41,760人（同61.6%）、高齢人口は15,500人（同22.9%）となっており、急速な少子化及び高齢化が顕在化しています。

◆ 年齢階層別人口の推移



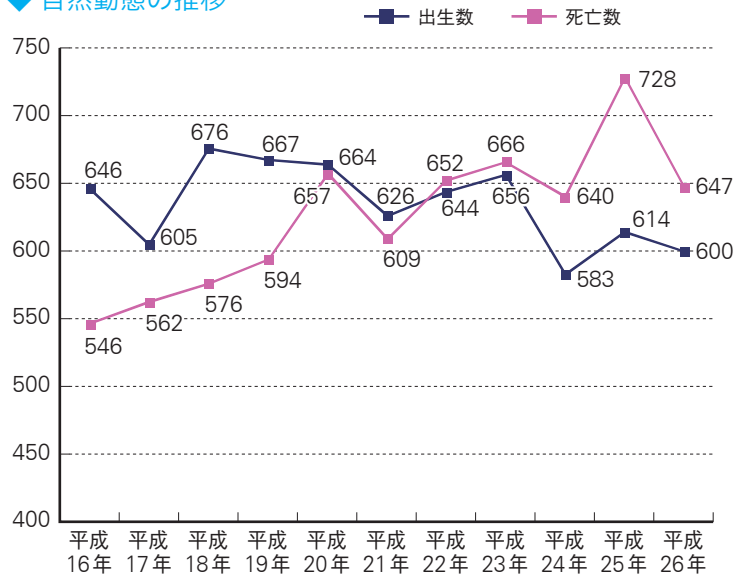
### ③ 人口動態

#### ア 自然動態

自然動態とは、出生数と死亡数の変動のことですが、本市の自然動態は、平成22年から出生数を死亡数が上回り、人口減少の一因となっています。

また、この10年間の推移を見ると、出生数は減少傾向にある一方、死亡数は顕著な増加傾向を示しており、自然動態からも、少子化及び高齢化の傾向、そしてこれに伴う人口減少が現実のものとなっていることがうかがえます。

◆ 自然動態の推移



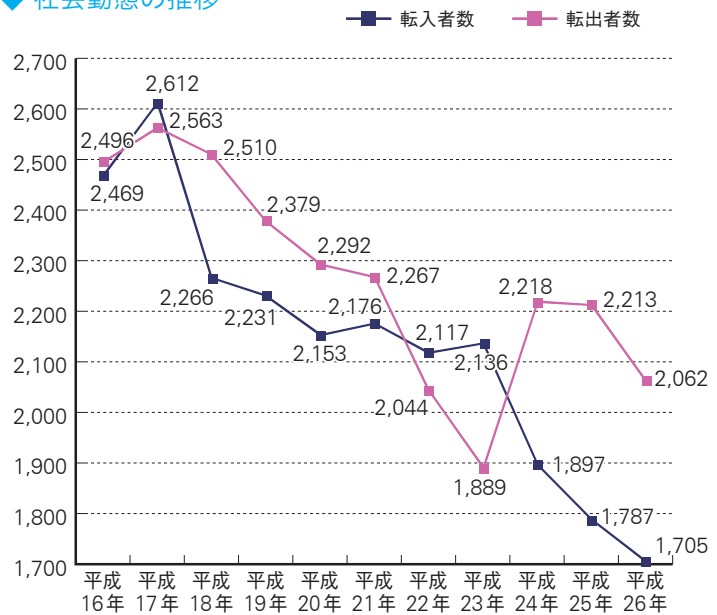
※出典：福井県推計人口（年報）より作成

#### イ 社会動態

社会動態とは、地域への転入と転出の変動のことですが、本市の現状を示すような、非常に特徴的な動きを見せています。

概ね、平成21年頃までは、転出者が転入者を上回り、人口減少の一因となっていたところですが、平成22年、平成23年には転入者が横ばいである一方、転出者が大幅に減少し、一時的ではありますが、社会動態を要因とした人口増加が見られました。

◆ 社会動態の推移



※出典：福井県推計人口（年報）より作成

しかし、平成24年から転出者が大幅に増加しただけでなく、転入者が大幅に減少し、社会動態を要因とした人口減少が拡大しています。

この背景には、平成23年3月に発生した東日本大震災に伴う福島第一原子力発電所事故の影響により、わが国全体の原子力政策が不透明となる中、本市に立地する原子力発電所が長期運転停止となっただけでなく、敦賀発電所



3、4号機の建設が見通せなくなることがあると考えられます。

このことは、本市の基幹産業である原子力発電が本市地域経済だけでなく、人口水準にまで大きな影響を与えることを示すものであるとともに、人口減少対策を講じる上で、産業振興、市民の生業確保が不可欠なものであることを強く示唆するものであると言えます。

#### (4) 産業動向

#### ◆ 産業別就業者数の推移

##### ① 産業別就業者数

産業動向を、産業別の就業者数で見ると、本市の特徴として、第一次産業が極めて低い水準にある一方で、第三次産業が高く、直近の平成22年の構成割合では、7割近くの水準にあります。

また、推移を見ると、第一次、第二次産業の就業者数が顕著な減少傾向にある一方、第三次産業はその規模を維持するとともに、構成割合は増加傾向にあります。

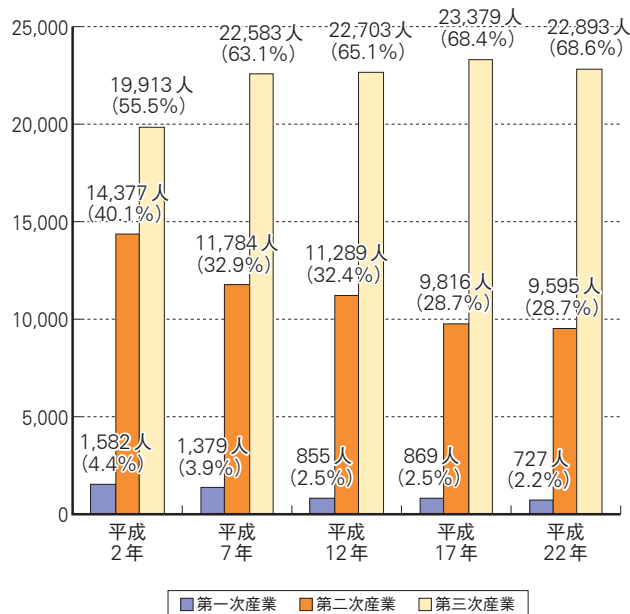
特に、第二次産業は地域経済において域外需要産業であるため、この減少傾向は地域経済の維持等の観点から注視する必要があります。

##### ② 年齢別就業者数

産業動向を年齢別就業者数で見ると、生産年齢人口の減少から、就業者の総数と15歳～65歳未満人口の著しい減少傾向がうかがえます。

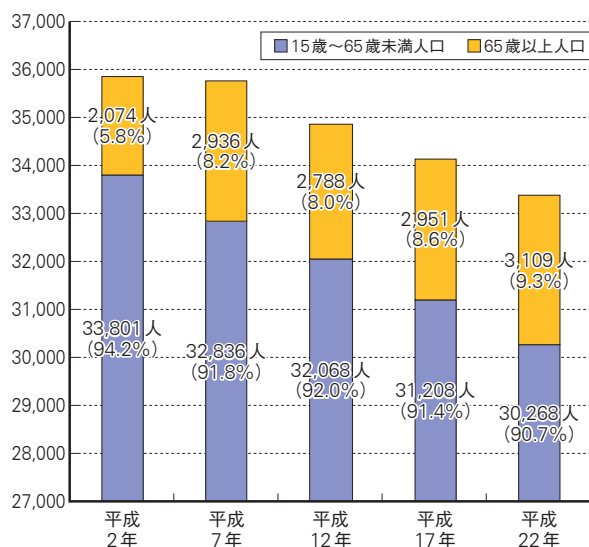
その一方、65歳以上人口は顕著な増加傾向にあり、全就業者数に占める割合も増加しています。

本市の地域経済において、高齢人口が減少する生産年齢人口を補完している傾向がうかがえます。



※分類不能の産業があるため、構成割合の積算は、100.0%とならない場合がある  
※出典：国勢調査より作成

#### ◆ 年齢別就業者数の推移



※出典：国勢調査より作成

### ③ 事業所・従業者数

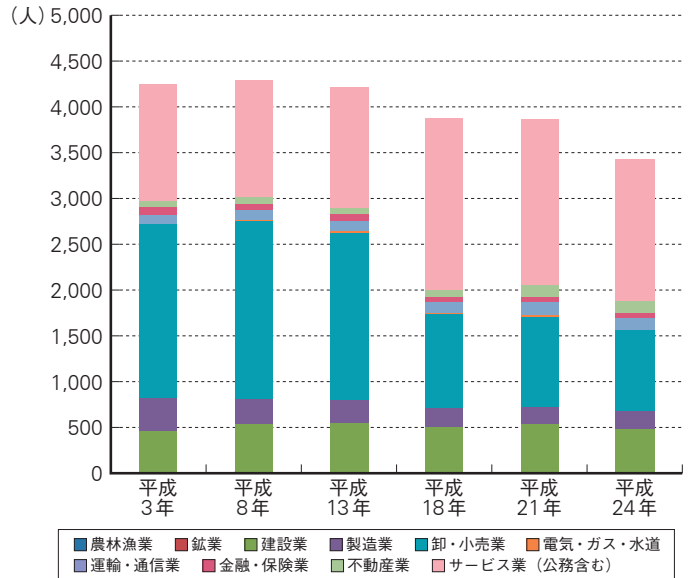
産業動向を、事業所・従業者数で見ると、サービス業、卸・小売業、建設業が他を大きく上回っています。

特に、サービス業は、第三次産業が主要な産業構造である本市の特徴を表し、事業所及び従業者数ともに最も多い割合を占めているとともに、介護保険制度の導入及び急速な高齢化を背景として、その構成割合は高水準にあります。

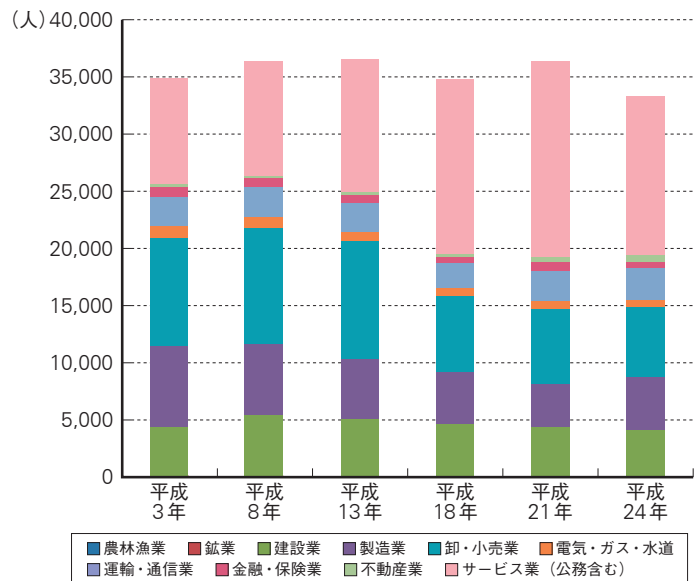
また、全体的な推移を見ると卸・小売業が大幅に規模を縮小しており、平成3年に比して、平成24年においては、事業所数では5割弱に、従業者数は6割強にまで落ち込んでいます。

さらに、平成21年から平成24年にかけて、電気・ガス・水道事業において事業所数が半減している状況にありますが、その背景に東日本大震災に伴う福島第一原子力発電所事故による原子力発電所の長期運転停止があるものと考えられます。

#### ◆ 事業所数の推移



#### ◆ 従業者数の推移



#### ◆ 事業所・従業者数の推移

(単位：箇所、人)

区	分	農林漁業	鉱業	建設業	製造業	卸・小売業	電気・ガス・水道	運輸・通信業	金融・保険業	不動産業	サービス業(公務含む)
平成3年	事業所数	4	4	469	350	1,900	13	101	74	65	1,269
	従業者数	48	76	4,326	7,119	9,431	978	2,683	795	162	9,325
平成8年	事業所数	6	2	534	277	1,944	13	99	72	73	1,274
	従業者数	64	23	5,371	6,246	10,180	848	2,712	786	211	9,952
平成13年	事業所数	4	5	547	251	1,828	12	114	71	73	1,313
	従業者数	31	91	4,990	5,271	10,291	854	2,526	724	234	11,509
平成18年	事業所数	3	2	513	197	1,034	12	107	60	77	1,869
	従業者数	18	30	4,666	4,496	6,695	655	2,204	631	235	15,183
平成21年	事業所数	7	-	534	192	990	13	136	64	122	1,806
	従業者数	97	-	4,304	3,852	6,475	698	2,698	763	432	17,096
平成24年	事業所数	5	1	493	189	885	7	126	60	119	1,548
	従業者数	22	3	4,155	4,604	6,093	678	2,723	636	566	13,902

※出典：平成18年までは事業所統計調査、平成21年は経済センサス基礎調査、平成24年は経済センサス活動調査により作成

## 4 今後の本市の重要課題

本市は、古代から海陸交通の要衝として発展し、戦後にあつては日本原子力発電敦賀発電所1号機が立地して以来、敦賀発電所2号機、日本原子力研究開発機構のふげん、もんじゅが立地するなど、国内有数の原子力発電所の立地自治体として、原子力発電との共存共栄の中で発展してきました。

しかし、平成23年3月11日の東日本大震災による福島第一原子力発電所事故を受け、現在まで本市の原子力発電所の長期運転停止が継続する中で、これを端緒として地域経済及び人口、そして財政においても大きな影響を与えています。

その一方、平成24年6月29日には、本市の長年の悲願であつた北陸新幹線の金沢・敦賀間の着工が認可されるとともに、当初、平成37年度末開業であつた時期を3年前倒しとし、平成34年度末に開業することが決定されました。

こうした、前期基本計画期間中の5年間に生じた、非常に大きな社会経済環境の変化の中で、今後の本市のまちづくりにおける重要課題として、次のことが挙げられます。



## (1) 北陸新幹線敦賀開業に向けた受け皿づくり

平成24年6月29日に、北陸新幹線の金沢・敦賀間の着工が認可され、本市の長年の悲願であった北陸新幹線の敦賀延伸が現実に向け動き出しました。

また、当初、平成37年度末であった敦賀開業時期が、3年前倒しの平成34年度末になるなど、その実現は秒読みの段階に入っています。

しかし、この敦賀開業を迎える上で、限られた期間の中で、用地取得やラムサール条約湿地である中池見湿地への影響を含めた北陸新幹線の本体工事等を円滑に進めることが大きな課題となっています。

また、新幹線は高速旅客鉄道であるため、その延伸は、観光誘客に大きな影響を与え、新たな生活圏を形成することから、その延伸効果を取り込む上で、敦賀開業までにいかにその受け皿を整えるかといったことが重要な視点となるとともに、今後のまちづくりにおける重要な課題となります。



## (2) 原子力発電所の長期運転停止に伴う地域経済の停滞

本市は、日本原子力発電敦賀発電所1号機の立地以来、およそ半世紀にわたって、原子力発電と共存共栄の関係を築いてきました。

この中で、原子力発電は本市の地域経済において基幹産業としての地位を占めるとともに、本市の財政においても大きな影響を与え、電源関係財源を背景として、多種多様な公共施設の建設をはじめ、他自治体に先駆けた独自の行政サービスを展開してきました。

しかし、平成23年3月11日の東日本大震災による福島第一原子力発電所事故を受け、現在まで本市の原子力発電所の長期運転停止が継続する中で、地域経済において停滞の兆候がうかがえます。

地域の発展を展望する上で、地域経済とこれによる雇用の安定化が不可欠であることから、これまでのように原子力発電を本市の基幹産業と位置づけつつも、既存発電所の再稼働及び敦賀発電所3、4号機新增設が実現するまで、また新しい産業の軸を構築するまでの間、地域経済を維持することが現下の最大の課題であると言えます。

### (3) 基本構想の見通しを上回る人口減少の加速

本市では、平成23年4月に第6次敦賀市総合計画基本構想を策定し、福井県下の自治体の中ではじめて、減少を前提とした将来人口の見通しを示しました。

また、平成26年5月に、日本創成会議の座長である増田寛也氏が消滅可能性都市に関するレポート、いわゆる増田レポートが発表されて以来、人口減少がわが国の地方都市における共通の課題としてクローズアップされています。

このような中、本市においては平成27年10月に、地方版総合戦略として「敦賀市人口減少対策計画」を策定したところですが、この中で第6次敦賀市総合計画基本構想に示した将来人口の見通しを再検証した結果、予測を上回る人口減少の状況にあることが判明しました。

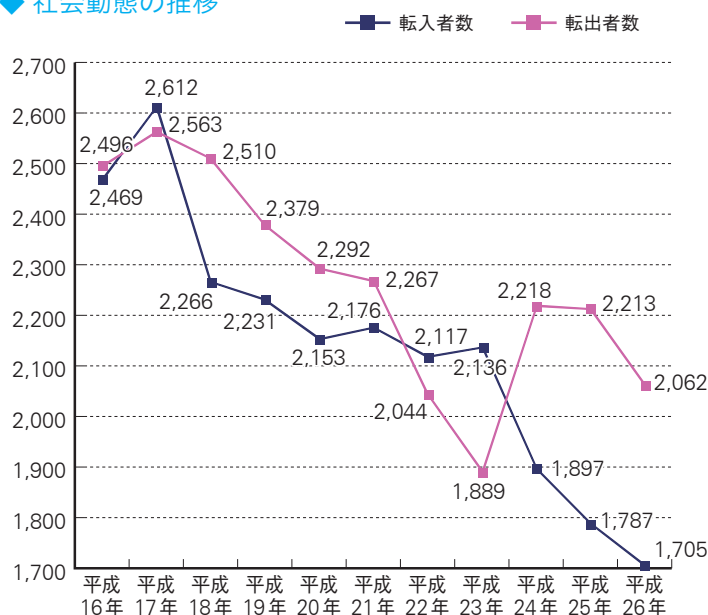
特に、原子力発電所の長期運転停止が本格化した平成24年から平成26年までに、毎年350人を超える社会減（転出超過）が生じており、本市の基幹産業である原子力発電の状況が地域経済だけでなく、人口規模にも大きな影響を与えている状況にあります。

このことから、本市の発展等を維持していく中で、いかに可能な限り人口規模を維持するとともに、特に年少・生産年齢人口の転出抑制及び転入促進を図ることが重要な課題となります。

以上の3つの事項は、「敦賀市再興プラン」において、その解決を図るべき重要課題であるところですが、いずれも計画期間の5年間では抜本的な解決は不可能であると考えられます。

このことから、「敦賀市再興プラン」においては、重要課題に対して、計画期間に対応した短期・中期的な対応を盛り込みつつも、決して対処療法となることがないように、継続的な本市の発展を見すえ、計画期間を超えた長期的な展望につなげていく視点を設定していきます。

#### ◆ 社会動態の推移



※出典：福井県推計人口（年報）より作成

