

1 再興戦略1 北陸新幹線敦賀開業に向けた受け皿づくり

【現況と課題】

平成24年6月29日に、北陸新幹線の金沢・敦賀間の着工認可が決定し、本市の長年の悲願であった敦賀延伸が現実に向け、動き出し、現在、平成34年度末の敦賀開業が予定されています。

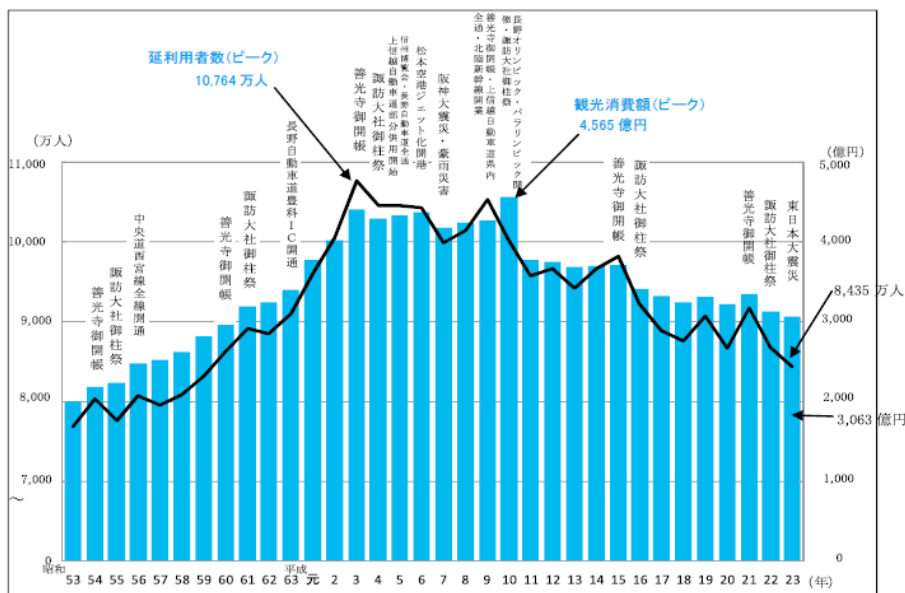
この敦賀開業時期は、当初は平成37年度末に予定されていたものが、3年前倒しの平成34年度末になったことから、喜ばしいことである反面、用地取得を含めた本体工事や開業を迎える上でのまちづくり、いわゆる受け皿づくりにおいて時間的な猶予がなくなったのも事実です。

また、新幹線開業におけるデメリットとして、旅行時間の短縮に伴い、ヒト・モノ・カネが大都市圏に吸い取られるストロー効果が懸念されるとともに、観光圏域の拡大に伴うメリットとして語られる観光においても先行事例を見る限り、長続きしにくいといった不安材料があります。

先行事例である長野県においては、長野新幹線開業時は長野オリンピック・パラリンピックの効果もあって、観光利用者数は大きく伸びたものの、7年に一度の「善光寺の御開帳」開催年以外は、基本的に減少傾向にあります。

そのため、開業効果の取り込みと並んで、いかにして開業年に生じた効果を継続していくかといった視点が重要となることから、北陸新幹線敦賀開業に向けた受け皿づくりは、沿線自治体の自力が試されるものであると言えます。

◆ 図表1-1 長野県の観光利用者数及び観光消費額の推移



※出典：長野県「観光地利用者統計調査」から引用

【基本的な方向性】

北陸新幹線敦賀開業により、JR敦賀駅は北陸本線普通・快速・新快速・特急、小浜線、そして北陸新幹線のいずれも終着・始発駅となり、生活圏及び観光圏の広がることで、本市は新たな発展の機会を得ることになります。

そのため、北陸新幹線敦賀開業に向けた受け皿づくりにおいて、生活圏の形成を検討するとともに、開業効果の向上と継続を図る上で、広域的な連携に基づく、周遊滞在型観光の推進に向けて、次のことを基本的な方向性とします。

(1) 敦賀のイメージ戦略の推進

これまでの本市の観光振興においては各地域資源を活かした観光資源の開発とともに、出向宣伝をはじめとした広報宣伝活動を実施してきました。

しかし、これまでの取組は、広報活動において最も重要となる、敦賀を明確に表現し、訴えるブランドイメージを構築しないまま、各個別の観光資源ごとのPRに終始していました。この結果、観光客に対して敦賀のイメージを定着化できないだけでなく、市民においても敦賀の「自己紹介」ができずにいたため、観光誘客において市民を巻き込んだ全市的な展開が不十分であったと言えます。

また、北陸新幹線敦賀開業は観光圏域が拡大し、誘客の好機であると言えますが、旅行時間が短縮することで観光客の選択の幅も拡大するため、本市を含む沿線自治体間の競争が激化することとなります。

このことから、北陸新幹線敦賀開業に向けて、「知らなければ来ない」といった視点とマーケットインの考え方を重視し、氣比神宮や鉄道、そして人道の港等の敦賀ならではの地域資源やストーリーを訴えることができるイメージ戦略を推進することで、沿線自治体等からの新規観光客の開拓につなげます。

(2) 各地域資源を活かした回遊性を創出する観光資源開発

北陸新幹線敦賀開業は、沿線自治体との激しい地域間競争になることが予測されるとともに、先行事例から開業効果が継続しにくいといった特徴から、新規顧客の獲得と並んでリピーターをいかに確保していくかが重要となります。

そのためには、敦賀ならではの地域資源を活かした観光資源開発への取組が求められます。

特に、新幹線開業を見すえた観光資源開発においては、観光客が最初に降り立つ新幹線駅を起点とし、回遊が確保可能な圏域において取組む必要

があるため、本市の地域資源が集積する中心市街地を重点的な圏域とするとともに、前項に示したイメージ戦略とあわせた開発を行っていく必要があります。

このことから、北陸新幹線で訪れた観光客が、地域資源が異なる中心市街地の各エリアを巡り、趣が異なる楽しみを味わうことによって、リピーターとなっていただけのように、観光客の目線を重視した中心市街地各エリアの地域資源の磨き上げと掘り起こしを行っていきます。

① 敦賀駅周辺エリアー北陸新幹線開業を迎える敦賀の玄関口ー

敦賀駅周辺エリアについては、敦賀駅交流施設や新駅前広場、そして今後、開業を迎える北陸新幹線の新幹線駅周辺を含めた敦賀の玄関口にふさわしい、賑わいづくりを進めるエリアとなります。

駅周辺整備構想策定委員会等における慎重な議論に基づき、新幹線駅周辺である駅東地区については、交通結節機能を重視する一方、駅西地区については主要観光地への誘導機能を重視した開発を行います。

また、駅西地区については、本市の主要観光エリアとなる氣比神宮周辺エリアや敦賀港周辺エリアへの誘導の起点となる場所であることから、情報発信の拠点機能を含めた土地活用を行うことなどにより、誘導機能を発揮し、東西駅周辺の役割分担を行います。

このこととあわせて、新幹線で訪れた観光客の方に必須となる二次交通を充実させることで、主要観光エリアへの誘導の円滑化とともに、新幹線開業後における観光客等の需要等に対応することを可能とします。

② 氣比神宮周辺エリアー北陸道総鎮守が鎮座する古代の息吹ー

氣比神宮周辺エリアについては、年間約60万人以上の方々を訪れる場所であり、北陸新幹線敦賀開業の受け皿における主要観光エリアとなり得る場所であるとともに、この以北にある敦賀港周辺エリアとの回遊性を確保する上で、重要な中継拠点となるエリアです。

氣比神宮は敦賀の古代の息吹を感じさせ、市民から「けいさん」として親しまれ、心理的な支えであるとともに、本市の地域資源の象徴となる存在である一方、その潜在力を十分に発揮していない状況にあります。

また、現状の氣比神宮への訪問者と周辺商店街等の歩行者通行量とを比較すると、有機的な連携が図られておらず、以北にある敦賀港周辺エリアとの回遊性が十分発揮されていない状況にあります。

このことから、まずは氣比神宮そのものの文化的価値と観光資源としての価値を高めるために、今後、「おくのほそ道の風景地」としての名勝

指定を受ける中で、北陸新幹線敦賀開業までに保存活用計画及び整備計画等を策定します。

また、周辺商店街への波及効果の発揮と敦賀港周辺エリアへの回遊性を確保するために、アクアトムを福井県と本市で共有し、この1階部分を「子ども・あそび・まなび広場」として整備することで、敦賀港周辺エリアとの回遊性の分断の解消を図ります。

さらに、アクアトムの活用により、氣比神宮とあわせて2つの集客拠点が形成されることから、エリア内における波及効果を一層高めるために、シンボルロードを活かした動線及び駐車場の確保等に取組みます。

③ 敦賀港周辺エリアー国際港が彩る明治大正浪漫と昭和ノスタルジーー

敦賀港周辺エリアについては、舟溜まり地区と金ヶ崎地区によって構成され、国際港であった敦賀港と北陸で最初に敷設された鉄道の地域資源が集積し、これを背景に発展した商業地域を有する、往時の敦賀の魅力を感じることができるエリアです。

このうち舟溜まり地区は、昭和初期まで本市の商業の中心地と発展し、市立博物館をはじめ、今なおかつての景観を残す博物館通りと水産卸売市場や魚問屋等が所在するお魚通りによって構成されています。

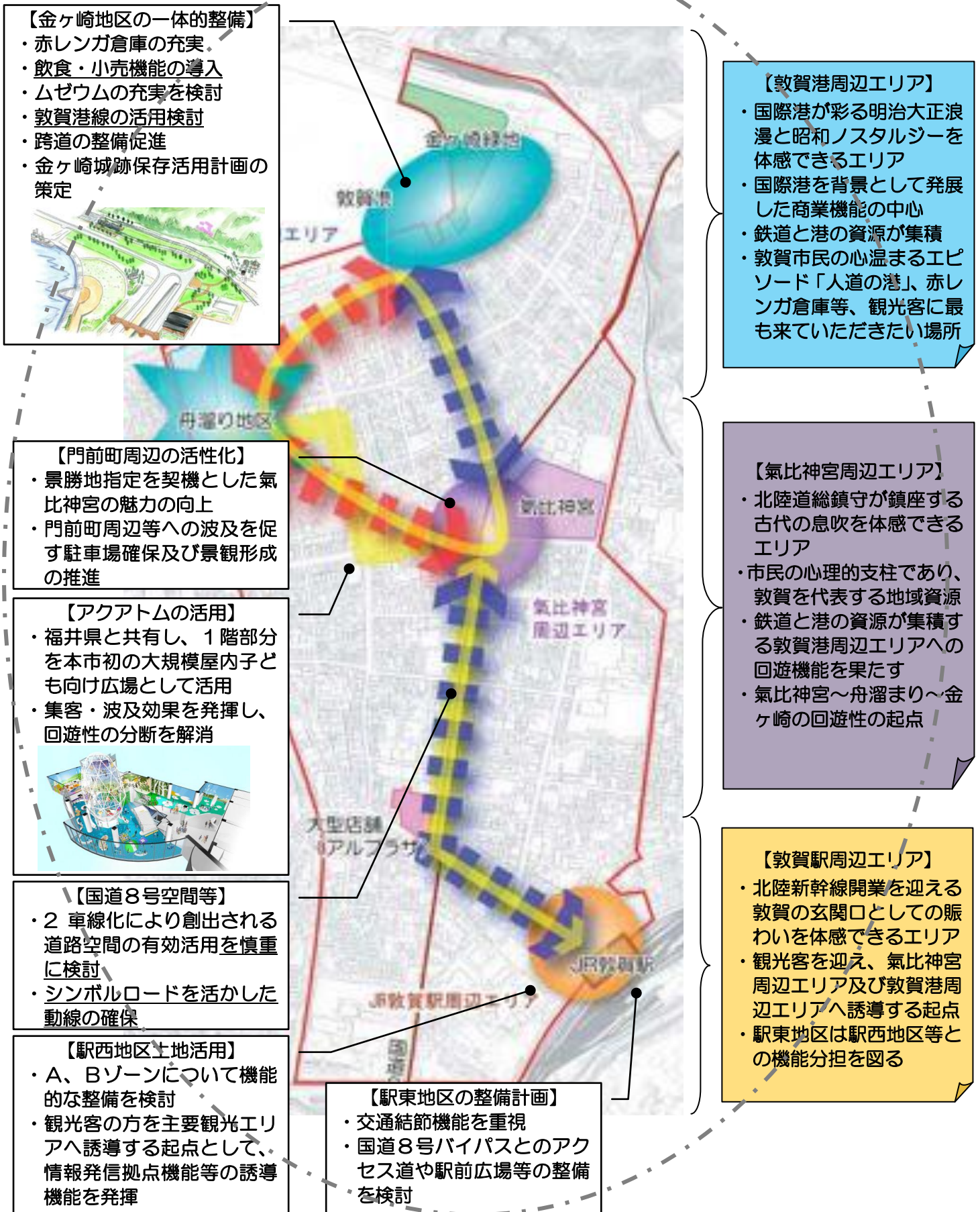
また、金ヶ崎地区は、金ヶ崎緑地、鉄道資料館やランプ小屋、そしてリニューアルオープンした赤レンガ倉庫、さらには、敦賀市民の心温まるエピソードを知ることができる人道の港 敦賀ムゼウムといった、観光客の方には是非来ていただきたい、本市の魅力が凝縮した地区です。

そのため、新幹線で来訪された観光客を敦賀港周辺エリアにまで吸い上げるための魅力の磨き上げと、当該エリア内及び各エリア間の回遊性を向上させる視点が重要となります。

このことから、特に金ヶ崎地区については、その魅力を一層高める上で、金ヶ崎周辺整備構想に掲げる飲食・小売機能の導入を推進し、敦賀港線の活用を検討するとともに、本市のオンリーワンの地域資源である人道の港を体現する人道の港敦賀ムゼウムの充実を検討していきます。

また、エリア内の回遊性の向上に向けて、赤レンガ倉庫と緑地とをつなぐ跨道等の整備を促進させ、桜の植樹をはじめとした金ヶ崎城跡の保存活用計画を策定することで、金ヶ崎周辺整備構想のゾーンを越えた一体的な地域資源の磨き上げを図ります。さらに、「敦賀・鉄道と港」まちづくり実行委員会をはじめとした市民の自主的な活動を支援し、金ヶ崎緑地等のさらなる活用と市民が主体となったまちづくりを進めます。

◆ 図表 1-2 北陸新幹線敦賀開業に向けた中心市街地における観光資源開発



(3) 二次交通等の充実

北陸新幹線は高速旅客鉄道であることから、観光客を受け入れ、これを主要観光地へ促すためには、二次交通等の充実が必須となります。

このことから、北陸新幹線敦賀開業に向けて、ICカード乗車券対応エリアの拡大をはじめ、在来線のアクセス等の一層の利便性向上を関係機関とともに取り組んでいきます。

また、観光資源の開発とあわせて、本市の主要公共交通機関であるコミュニティバス等を再編するとともに、レンタサイクルを充実化することで、地理が不案内な北陸新幹線にて訪れる観光客の方がストレスなく各観光地等にアクセスできるよう、二次交通の充実化を図ります。

さらに、赤レンガ倉庫やアクアトムをはじめとし、中心市街地内に整備される集客拠点の充実によって、駐車場不足が懸念されることから、各拠点周辺における駐車場確保に努めます。



◆ 図表 1-3 北陸新幹線敦賀開業に向けた受け皿づくりのスケジュール

区 分		H28	H29	H30	H31	H32	H33	H34	H35
イメージ戦略									
観光資源開発	敦賀駅周辺	新幹線本体工事							
		周辺アクセス道							
		駅東地区新幹線駅前広場							
		駅西地区土地利用							
		国道8号道路空間整備							
	氣比神宮周辺	氣比大鳥居補修等							
		氣比神宮境内地整備							
		景観整備等							
		駐車場確保対策							
		アクアトム活用							
	敦賀港周辺	赤レンガ倉庫の運営・機能拡充							
		ムゼウムの充実強化							
		海辺のカフェの推進							
		跨道整備							
		金ヶ崎城跡保存活用整備							
二次交通	コミュニティバス再編等								

北陸新幹線敦賀開業

2 **再興戦略2** 地域経済の活性化

【現況と課題】

本市は戦後、およそ半世紀にわたって、原子力発電とともに共存共栄の道を歩んできました。この歩みの中で、原子力発電は本市における最大の域外需要産業として、地域経済の基幹産業の一つとなるとともに、電源三法交付金をはじめとする、いわゆる電源関係財源は、本市財政の基盤を支え、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たところです。

しかし、平成23年3月11日における東日本大震災による東京電力福島第一原子力発電所事故を端緒とした、現在まで継続している原子力発電所の長期運転停止は本市の地域経済に大きな影響を与えています。

平成26年3月に資源エネルギー庁において、敦賀・美浜地域をモデルケースとして、福島第一原子力発電所事故前後における地域経済を分析し、原子力発電所の長期運転停止に伴う地域経済への影響に関する報告書が取りまとめられました。

その結果は、事故後において定期検査作業員の流入減少等に伴い、約5.8億円/年の影響が生じると推計されるとともに、長期運転停止の状態が継続した場合に、将来において新たに約95億円/年の影響が発生し、あわせて約100億円/年の影響が生じることが予測されました。

◆ **図表2-1 敦賀・美浜地域における原子力発電所の長期運転停止に伴う経済影響**

区 分	要 因	影 響 額
現下に生じている影響	定期検査作業員の流入減少等	約△5.8億円/年
将来生じる可能性がある影響	運転停止継続に伴う事業所支出額の減少	約△95億円/年
合 計		約△100億円/年

※出典：平成25年度原子力発電施設広聴・広報等事業調査報告書より作成

この調査結果から、原子力発電所の長期運転停止に伴う地域経済の停滞は現実のものとして生じていることから、この影響をいかにして埋め、地域経済を維持し、将来に向けた発展につなげていくかが、本市の喫緊の課題となっています。

しかし、これに対応する上でも、およそ半世紀にわたって形成された、原子力発電を基幹産業とする本市の産業構造は一朝一夕にかわるものでないといった現状認識が必要となります。

【基本的な方向性】

地域経済の維持と将来における発展に向け、短期・中期的には、観光振興による交流人口の拡大を軸とした有効需要の創出による現下に生じている影響の緩和に取り組むとともに、原子力発電を基幹産業に据えつつも、これに並ぶ産業の軸の形成を目指すといった本市の産業構造の転換も見すえた長期的な取組の足掛かりを築いていきます。

(1) 短期・中期的な視点による地域経済の活性化

原子力発電所の長期運転停止に伴い、本市及び美浜町において約5.8億円の経済規模の縮小が生じていることから、まずはこれを解消し、現下に生じている地域経済の不安要素を解消する必要があります。

また、可能な限り早期に解消する必要があることから、現行の産業構造を前提とし、特に影響が深刻な小売・宿泊・飲食業への対応を中心とする中で、この「敦賀再興プラン」の計画期間である平成32年度を、これを解消する中期的な目標年次とします。

このことから、北陸新幹線敦賀開業における受け皿づくりを進め、「福井しあわせ元気国体」等をその一里塚とする中で、観光誘客による域外需要の獲得や消費機会の形成による有効需要を創出することで、地域経済の活性化を図ります。

また、このように、本市が取組む観光誘客等の拡大は、有効需要のきっかけをつくるものでしかないことから、これとあわせて市内商業店舗等が機会を捉える事ができるよう、事業承継や特産品の販路拡大といった経営継続と魅力向上の支援を同時に実施していくことで、実現を目指します。

さらに、地域経済の安定的な自走化を図るために、域外からの消費需要の獲得だけでなく、域内消費の促進に向けて、効果的な施策を検討していきます。

(2) 長期的な視点による地域経済の活性化

本市の地域経済は、原子力発電所の長期運転停止により、停滞の兆候があらわれていますが、これはおよそ半世紀にわたる原子力発電との共存共栄の中で形成された、原子力発電を基幹産業とする本市産業構造のせい弱性が表出した結果であると言えます。

この後、この「敦賀市再興プラン」の計画期間を超えた長期的な視点の中で、原子力発電を基幹産業に据えつつも、地場産業等の既存産業の振興を図るとともに、これらと並ぶ新しい産業の軸を形成し、産業構造の複軸化を図っていく必要があります。

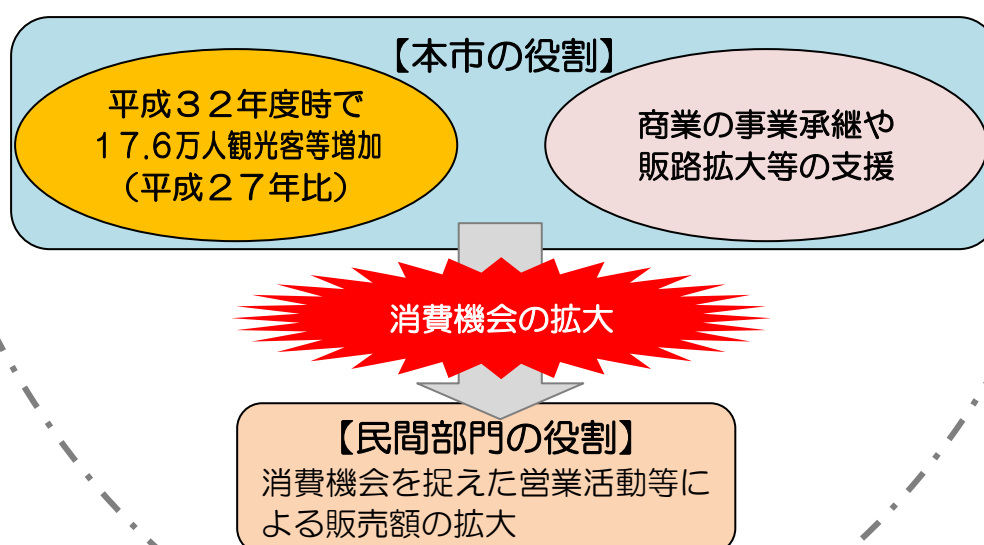
このことから、この「敦賀市再興プラン」の計画期間満了までに、第2産業団地の造成及び企業進出の実現を目指すとともに、これを足掛かりとして、産業構造の複軸化に向けた、敦賀港の活性化を軸とする「ハーモニアスポリス構想」を策定することで、地域経済の長期的なビジョンと戦略を示します。

◆ 図表 2-2 短期・中期における経済波及効果（有効需要創出効果）の予測

区 分	観光客等増加数 (平成27年比)	経済波及効果	就業者誘発数
敦賀港周辺エリア	約22,300人	約1.0億円	約11人
氣比神宮周辺エリア	約66,000人	約2.9億円	約33人
敦賀駅周辺エリア	約20,000人	約0.9億円	約10人
その他のエリア	約67,500人	約3.0億円	約34人
計	約175,800人	約7.8億円	約88人

※経済波及効果及び就業者誘発数は、各エリアの観光客等増加数の見込に、福井県観光入込数（推計）の観光消費額を乗じて得た値を「福井県産業連関表」に代入して求めた

◆ 図表 2-3 短期・中期の経済波及効果（有効需要創出効果）の効果発現イメージ



3 再興戦略3 人口減少対策の推進

【現況と課題】

現在、人口減少対策は、わが国の地方都市の共通する課題となっており、本市だけでなく、わが国全体の大きな政治的課題として、各自治体においてこの対策に取り組んでいるところです。

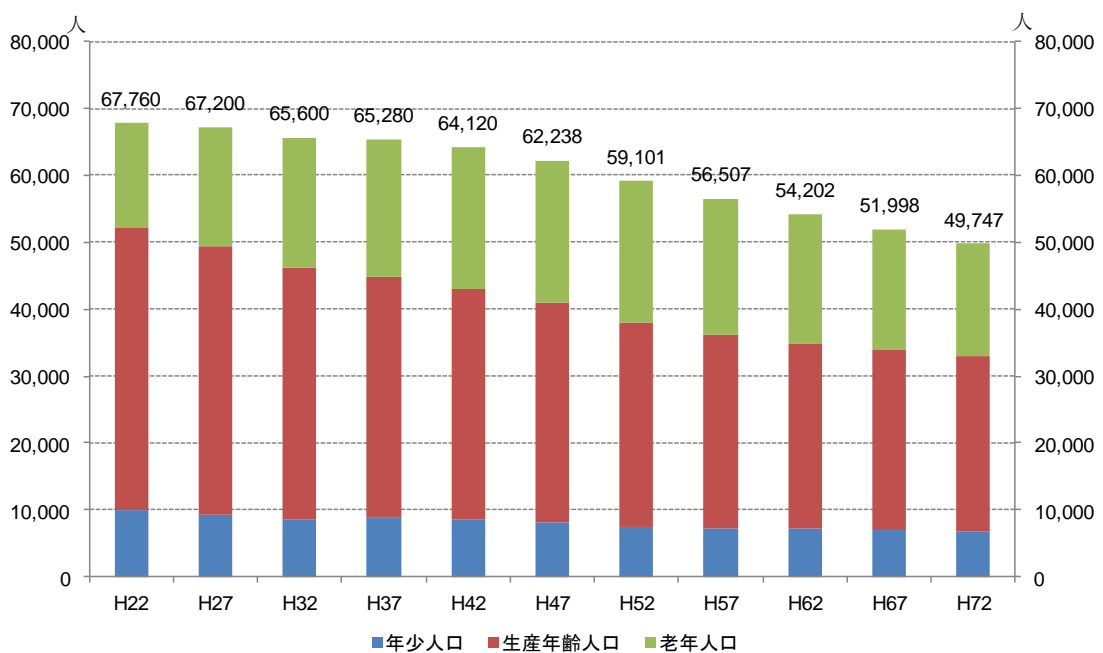
本市の人口は、原子力発電所の長期運転停止が本格化した平成24年から平成26年まで3年連続で、350人を超える社会減（転出超過）に陥っており、これは福井県下で最大の減少規模となっています。

また、平成27年8月に「敦賀市人口ビジョン」を策定し、現下のこの極めて厳しい状況を踏まえ、平成72年までの長期的な将来人口の見通しを作成しましたが、平成72年には本市の人口は49,747人となり、50,000人を割り込む結果となりました。

この背景には、本市の特殊要因である原子力発電所の長期運転停止があるだけでなく、これをきっかけとした地域経済そのものの不安定化と雇用の縮小があり、その結果として、特に生産年齢人口を中心とする社会減が発生している状況にあります。

このような中、平成27年10月には、産業振興・子育て支援・人材育成の充実といった子育て世代への支援を中心とする「敦賀市人口減少対策計画」を策定し、国に地方版総合戦略として提出したところですが、現下の本市の状況から他の自治体と比べて、より高い危機感をもって人口減少対策に臨むことが求められています。

◆ 図表3-1 自然体の人口推計



※出典：敦賀市人口ビジョン

【基本的な方向性】

可能な限り、人口減少傾向を緩和し、本市の人口規模を維持していくために、この「敦賀市再興プラン」とほぼ期間を同じくする「敦賀市人口減少対策計画」に即し、重点施策3本柱である「産業振興」、「子育て支援」、「人材育成」の充実に加え、「健康づくりの推進」に総合的に取り組むことで、本市の人口の維持・増加に努めていきます。

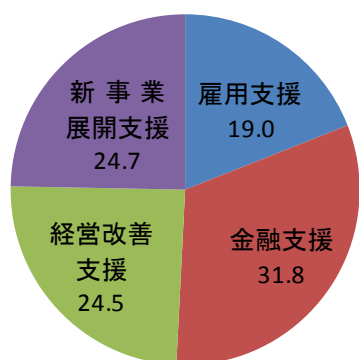
(1) 産業振興の充実による生産年齢人口の維持

本市の人口動向のうち、特に社会動態において、原子力発電所の長期運転停止が本格化して以来、県下最大の社会減（転出超過）が続いています。このことは、本市の基幹産業である原子力発電が、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ことをうかがわせるものであるとともに、一般的に年少人口と高齢人口の社会増減は少ないことから、この多くが生産年齢人口において生じていると言えます。

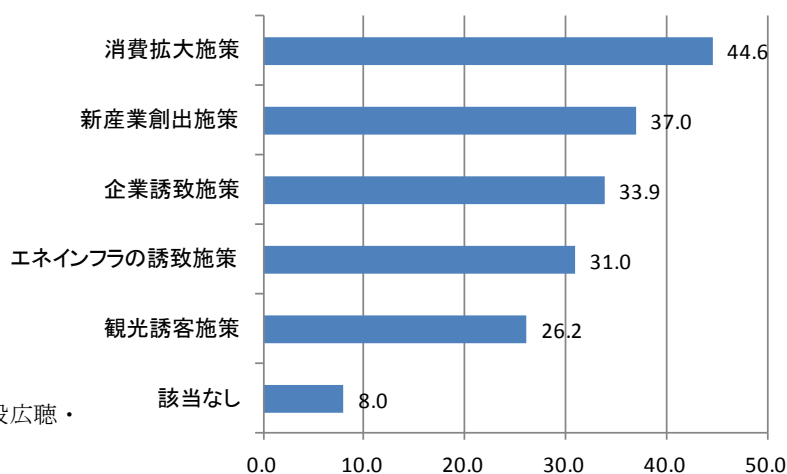
また、この生産年齢人口の多寡は、地域経済と密接な関係を有することから、人口減少を放置することは、地域経済の縮小を招くとともに、本市の大きな発展の阻害要因につながる危険性があります。

このことから、既存の商業の販路拡大支援や、北陸新幹線敦賀開業を見すえた観光振興、農業者の後継者確保対策、そして長期的な産業構造の転換等を見すえた第2産業団地の整備及び企業誘致等の産業振興に積極的に取り組むことで市民の雇用を確保し、生産年齢人口を可能な限り維持します。

◆ **図表3-2 市内企業が求める支援ニーズ及び行政への要望**



※出典：平成25年度原子力発電施設広聴・広報等事業調査報告書より作成



(2) 子育て支援の充実による年少人口の維持

年少人口の縮小は、将来の生産年齢人口の縮小につながることから、本市の地域経済の規模を縮小させ、人口減少問題を拡大再生する危険性があります。そのため、本市が将来に安定的な人口規模及びこれに基づく地域経済を維持するためには、可能な限り早期に対応することが求められます。

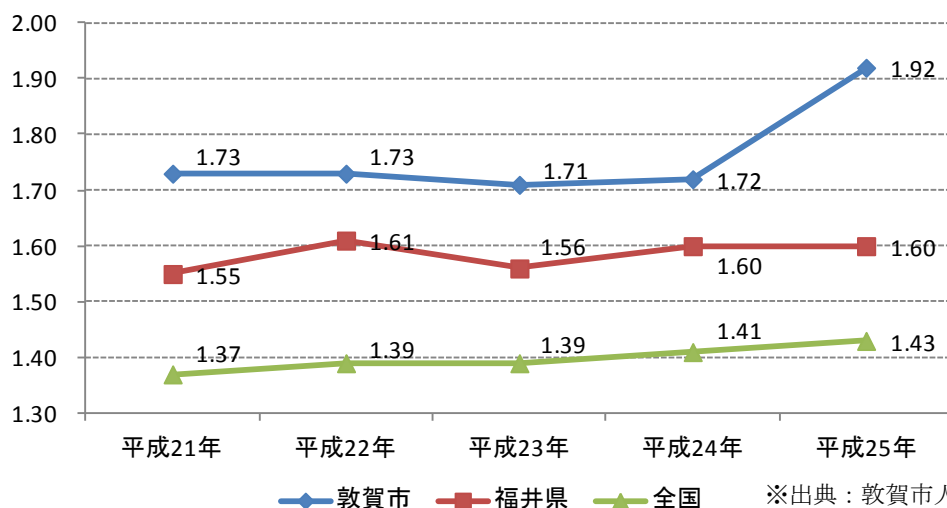
また、多くの自治体で積極的な少子化対策が行われているにもかかわらず、必ずしも年少人口の拡大に直結してこなかったことから、これまで本市は県下の他の市町と比べても、充実した子育て支援に取り組んできました。

敦賀市人口ビジョンを策定した際における独自調査によれば、本市の合計特殊出生率は平成21年から平成25年までの5ヶ年平均で1.76であり、同期間の全国平均の1.40、全国でも上位にある福井県の1.60を大幅に上回っています。このことは、直接的であると考えがちな婚姻の支援や出産時の一時金給付といった少子化対策より、安心して子どもを産み育てることができる環境の創出といった間接的な子育て支援こそが、少子化に歯止めをかける可能性があることを示唆するものであると言えます。

このことから、ハード面の取組だけでなく、保育園や支援拠点施設の運営といったソフト面の取組の一層の充実、そして女性の離職率低減を図ることによって、市民が安心して子どもを産み育てることができる環境を創出するとともに、これらの取組を通じて、子育て世帯の移住を促す子育てUターンを推進することで、年少人口を可能な限り維持し、将来における人口減少問題の拡大・再生産を防止します。特に、その取組にあつては行政の資源や知見に限界があることから、市民活動団体等の民間部門の活動を支援することで、官民の有機的な連携の中で取り組んでいきます。

また、これまでの本市の出生率の傾向が、原子力発電を中心とする安定的な地域経済を背景としていたという認識のもとに、子育て支援の充実とあわせて、前述の産業振興の充実に取り組んでいきます。

◆ 図表3-3 本市の合計特殊出生率の推移



(3) 人材育成の充実による若年世代の流出抑制

年齢階層別人口を見ると、わが国の地方都市に共通して、20歳から24歳までの階層で、人口が減少するといった特徴があります。この年齢階層は、いわゆる就学期・就職期に相当し、本市においても、大きく人口が減少し、一貫した定住がなされていない現状があります。

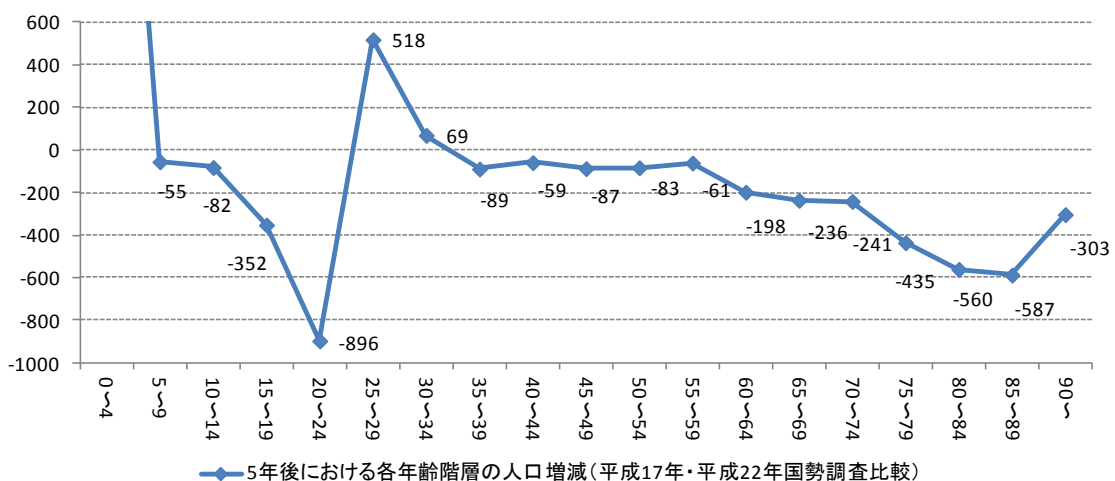
また、国勢調査ベースで、本市の同年齢階層の人口がどの程度失われているかを見ると、平成17年国勢調査における15歳から19歳人口3,520人が、その5年後の平成22年国勢調査における20歳から24歳人口2,624人となり、896人の人口が減少しています。さらに福井県の調査によれば、県下のUターン率（25歳から29歳）は16.3%であることをあわせて考えると、若年世代の流出抑制は人口減少対策において重要な課題であると言えます。

そのため、これまで本市を含め、他の自治体においても取組まれてきたUターンの促進だけでなく、若年層を出ていかせない要素と環境を創出していき、一貫した定住を促進することが求められています。

このことから、市立敦賀看護大学の安定的な運営支援及び福井大学附属国際原子力工学研究所への支援を通じて、市内での高等教育への進学可能性を確保するとともに、地元就職を促す取組とあわせて、民間部門が求める人材の育成や起業を支援し、若年世代の流出を可能な限り抑制することによって、人材の域内循環を促進します。

◆ 図表3-4 5年後における各年齢階層の人口増減

(平成17年・平成22年国勢調査比較)



※上表は、平成17年国勢調査と平成22年国勢調査の比較により作成した
 ※平成17年国勢調査において、各年齢階層に5年を加算した期間の人口と、平成22年国勢調査における当該各年齢階層に対応する期間の人口を差し引き、その増減を求めた

(4) 生涯にわたる健康づくりの推進による定住志向の向上

人口減少対策は、わが国の地方都市における大きな政策課題となるとともに、各地方自治体にあつては、地方版総合戦略を策定し、人口減少対策に取り組んでいるところです。

ただし、本市が策定した地方版総合戦略である「敦賀市人口減少対策計画」も含め、各地方自治体が取組を進めようとしている人口減少対策は、社会増に主眼を置くがゆえ、U ターンの推進をはじめ、一人でも多くの転入者の獲得を重視する一方、これまで地域を支えてきた住民への取組については軽視しがちな側面があります。

しかし、長期的な視点の中で、人口規模を維持していくためには、これまでの住民の一貫した定住だけでなく、新しく転入してきた方々にも長らく暮らしていただけるよう、住民の定住志向を維持・向上させていくことが求められています。

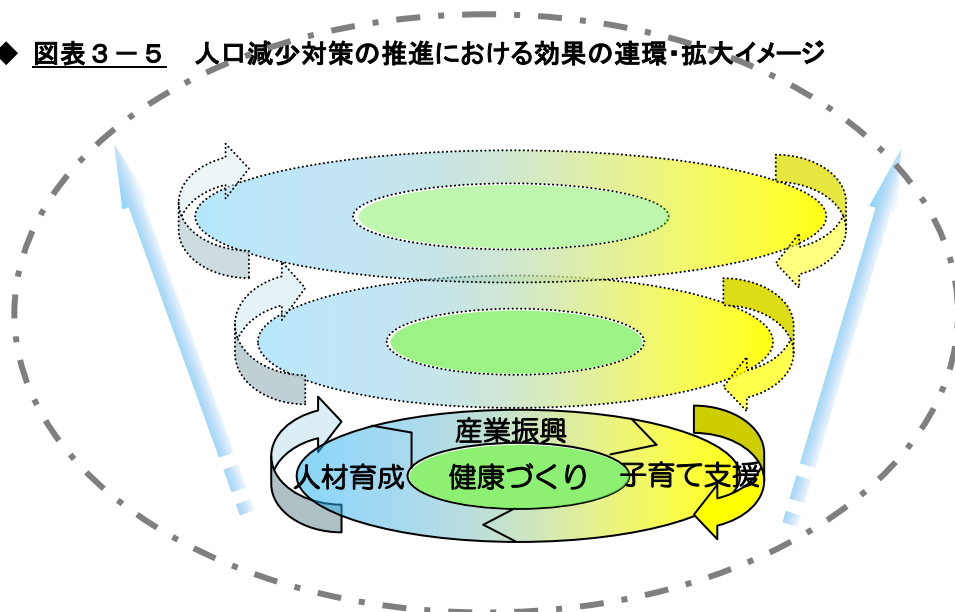
このことから、様々な世代や立場に応じた健康づくりや健康習慣を実践しやすい環境を整備し、健康意識の高揚を図り、市民一人ひとりの健康づくりを推進していきます。特に、この推進においては、市立敦賀看護大学や関係団体等から得られる知見を活かし、連携を図ることによって、多角的な視点と取組の中で進めていきます。

このことによって、敦賀に住む人々がずっと住み続けたいくなる、生涯にわたって、元気に働き、暮らすことができる「健康都市」の実現を目指し、定住志向の向上等に取り組んでいきます。さらに、「健康都市」の実現においては、超高齢社会の継続を見すえ、二州医療圏の広域的な視点の中で、本市が医療従事者等の供給拠点としての機能を果たし、医療・介護等の産業化を図ることによって、産業振興の充実へも寄与・連環させていきます。

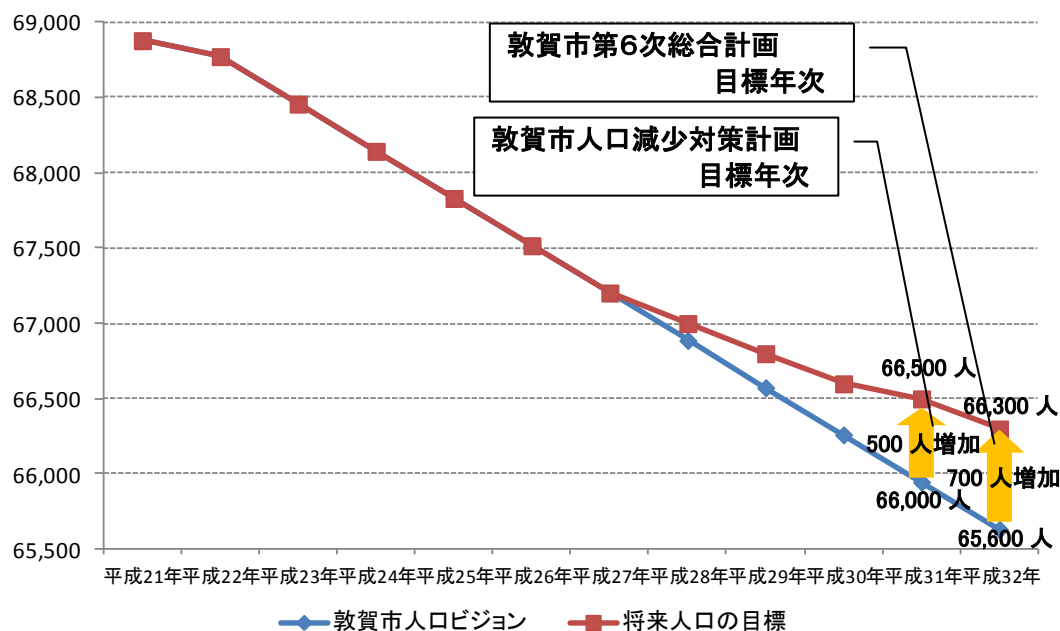
前頁までに示した取組は、個別的に取組んでいては、本来の目的である人口減少対策としての効果が希薄となります。

そのため、北陸新幹線敦賀開業による生活圏の拡大を見すえ、「敦賀市人口減少対策計画」に定める重点施策3分野に属する取組だけでなく、この「敦賀市再興プラン」において新たに加えた「健康づくり」に総合的かつ一体的に取組み、円環の効果を発揮させ、ライフサイクル全般にわたる人材の域内循環を構築することによって、平成32年時で66,300人とすることを目標とします。

◆ 図表3-5 人口減少対策の推進における効果の連環・拡大イメージ



◆ 図表3-6 将来人口の目標



※出典：敦賀市人口減少対策計画より作成

4 再興戦略4 広域的かつ一体的な経済圏・生活圏の構築

【現況と課題】

これまでのおよそ半世紀にわたって、原子力発電と共存共栄を築いてきた中で、原子力発電を基幹産業とする産業構造を形成してきたことから、この長期運転停止は、本市の地域経済及び人口水準に大きな影響を与えてきました。

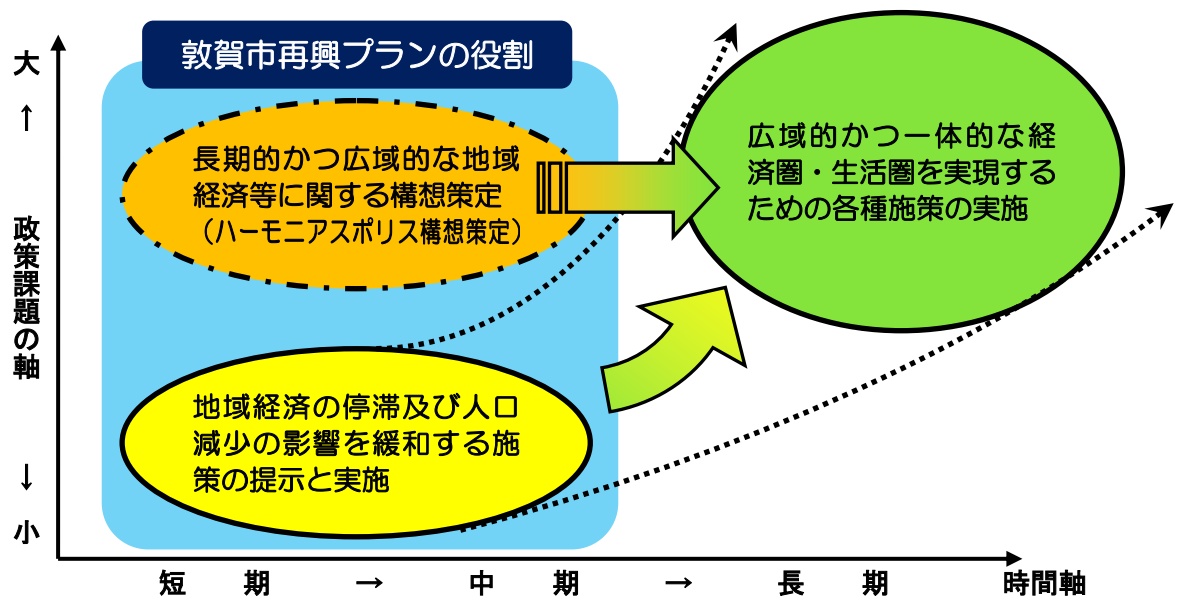
しかし、エネルギー政策は国の一元的責務であるとともに、地方自治体^が裁量権を有さないことから、東日本大震災後5年以上を経過する中でもエネルギー政策の見通しが未だ不透明な状況において、原子力発電を基軸に据えた経済対策及び人口減少対策は、権限だけでなく、その見通しにおいても限界があると言わざるを得ない状況です。

このような中、本市においては、原子力発電を取り巻く状況が好転することが、現下の状況の抜本的な改善につながることは言うまでもありませんが、国の政策に左右されるのではなく、自らの力で現状の打開に取り組むとともに、将来の進むべき道を模索することが必要となります。

特に、原子力発電所の長期運転停止を背景とする地域経済の停滞と人口減少は、この「敦賀市再興プラン」の計画期間の短期・中期的な取組で解決ができるものではなく、今後、長期間にわたって本市の重要な政策課題となり続けるものです。

このことから、原子力発電の状況を端緒とする地域経済の停滞や人口減少の加速といった避けがたい将来を見すえ、この「敦賀市再興プラン」においては、現下の難局に的確に取組み、影響を緩和させる短期・中期的な施策等を示すだけでなく、これを礎とし、市民が自分の暮らしと自分の住む敦賀の将来を見通すことができる長期的な展望を描くことが求められています。

◆ 図表4-1 敦賀市再興プランの役割の概念図



【基本的な方向性】

今後の本市の3つの重要課題のうち、「原子力発電所の長期運転停止に伴う地域経済の停滞」及び「基本構想の見通しを上回る人口減少の加速」は、この「敦賀市再興プラン」の期間内で解決が困難な課題であるとともに、長期的な視点の中で、継続的な取組を実施していく必要があるものです。

このことから、短期・中期には、再興戦略1から3までに掲げる施策を的確に展開していくとともに、これを礎としながら、地域経済のあり方をはじめとする長期的な敦賀の「かたち」を示す展望として「ハーモニアスポリス構想」を策定します。

(1) 「地域間協調（ハーモニアス）」の重視

人口減少対策において忘れてはいけない視点は、国の長期ビジョンにおいて2060年の総人口を1億人程度とすると掲げているものの、確実にわが国の総人口は減少するということです。

このことは、例えば、本市が人口を維持ないしは増加させた場合、他の自治体の人口が減少することを意味し、周辺自治体からの転入・転出が比較的多い傾向を勘案すると、本市の人口維持・増加は、本市を中心とする周辺自治体の人口の減少につながる危険性があります。

人口減少対策においては、国が平成27年度末までにこれを趣旨とする地方版総合戦略の策定を各自治体に求めたことから、「地域間競争」を助長し、各自治体の地方版総合戦略は概して、各自治体の人口維持・増加にのみ着目した、近視眼的かつ牧歌的な将来を展望していると言えます。

この人口、特に生産年齢人口を奪い合う「地域間競争」を前提としたとき、短期・中期的には当該自治体の人口を維持・増加につながったとしても、これを奪われた周辺自治体の活力を低下させ、長期的には当該自治体の活力を低下させてしまうことにつながる危険性があります。

一方、平成27年度に策定した「敦賀市人口減少対策計画」においては本市のみの人口維持・増加を目的としていますが、これは本市の人口減少の主要因が原子力発電所の長期運転停止に求められるといった特殊要因を背景に、短期・中期的にその影響を緩和する必要性から設定したものです。

このことから、この計画期間を超える長期的な視点においては、必ずしも本市のみの人口規模の維持にこだわらず、また「地域間競争」を前提とせず、本市を中心とした周辺自治体の人口規模の維持と発展を見すえた「地域間協調（ハーモニアス）」の視点を重視します。

(2) 広域的かつ一体的な経済圏・生活圏の特定

長期的な視点において、「地域間協調」を重視するとき、その圏域、すなわちどこの自治体と協調し、ともに将来を歩んでいくべきかということが重要となります。

この選定の基準として、地域経済や行政基盤を維持し得る人口規模や文化的近接性の他に、経済的結びつきの強さや比較優位関係の成立といった要素が考えられます。

特に、比較優位関係の成立は、互いに地域間協調といったパートナーシップ関係を構築する上で、極めて重要な要素です。個人においても組織においても強固で、かつ継続性のある対等な関係が成立するのは、互いの強みを活かし合うことができる比較優位関係が成立するときです。

このことから、本市を中心とする広域的かつ一体的な経済圏・生活圏の圏域として、嶺南地域と嶺北地域の一体化を進める美浜町や南越前町といった隣接自治体だけでなく、近隣府県の中で、唯一人口規模を維持している滋賀県（湖北・湖西）が有力な候補として考えられます。

特に、本市が隔絶性が高く平野部が狭いといった解決不可能な地政学上の課題を抱える中で、滋賀県は大規模工業地帯を展開可能な用地を有する一方で、本市は滋賀県側にはない重点港湾を有するといった互いの強みを活かし合う比較優位関係が成立する可能性があります。そのため、今後、構想を策定する上で、比較優位関係の成立を重視した経済圏・生活圏域の選定を進めます。

◆ 図表 4-2 滋賀県の人口の推移

区 分	平成17年	平成18年	平成19年	平成20年	平成21年	平成22年	平成23年	平成24年	平成25年	平成26年	
人口 (人)	滋賀県 計	1,381,232	1,387,110	1,394,809	1,401,073	1,402,132	1,403,977	1,414,398	1,416,546	1,416,952	1,416,500
	うち湖東	153,217	153,770	154,274	154,795	154,874	154,803	155,925	156,240	156,246	156,055
	うち湖北	166,673	165,340	165,485	165,303	164,025	162,906	163,290	162,105	160,988	159,532
	うち湖西	54,955	53,530	53,060	52,571	52,263	51,819	51,996	51,450	50,904	50,400
指数 値	滋賀県 計	100.0	100.4	101.0	101.4	101.5	101.6	102.4	102.6	102.6	102.6
	うち湖東	100.0	100.4	100.7	101.0	101.1	101.0	101.8	102.0	102.0	101.9
	うち湖北	100.0	99.2	99.3	99.2	98.4	97.7	98.0	97.3	96.6	95.7
	うち湖西	100.0	97.4	96.6	95.7	95.1	94.3	94.6	93.6	92.6	91.7

※出典：滋賀県推計人口年報より作成

※地域区分 湖東：彦根市、愛知郡、犬上郡
湖北：長浜市、坂田郡、東浅井郡、伊香郡
湖西：高島市

(3) 産業構造の複軸化と擬似的な臨港工業地帯の形成

地域経済の活性化においては、当面の間、原子力発電所の長期運転停止に伴う地域経済への影響を緩和するために、現状の産業構造を前提とする中で、観光客等の増加に伴う消費需要の拡大に取り組めます。

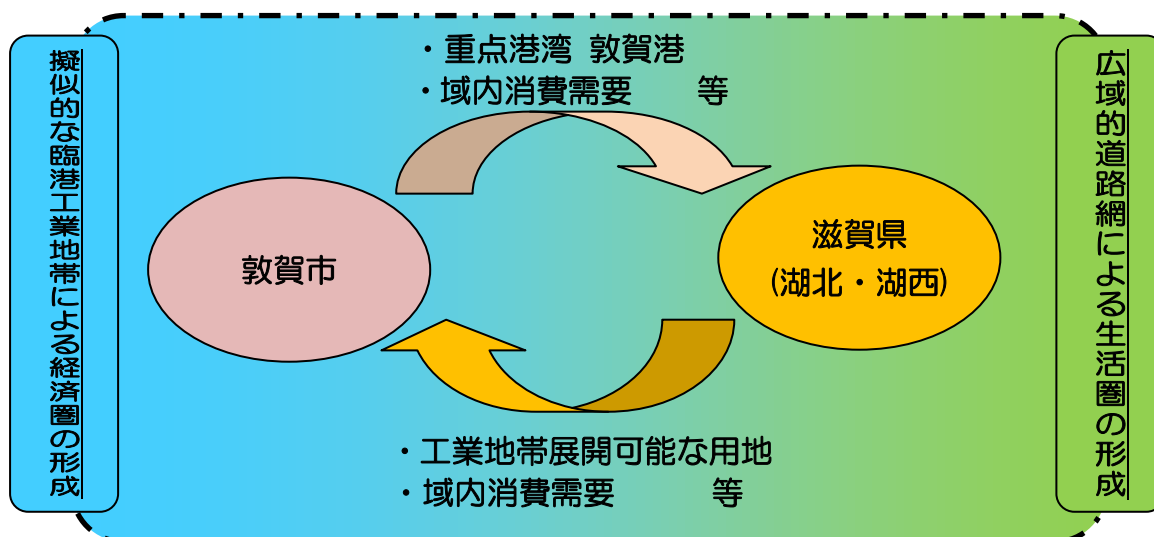
しかし、長期的な視点においては原子力発電を基幹産業に据えつつも、必ずしも現状の産業構造を長期的な将来における本市の地域経済の前提とせず、産業構造の転換、ないしは産業構造の複軸化を進め、本市の裁量権が及ばないエネルギー政策に左右されず、安定的な地域経済を維持することができる厚みと強みを創出することが必要となります。

しかし、わが国全体の人口が減少し、本市を含め広域的な地域で、内需が縮小する中で、本市単独でこれを創出することは非常に困難であると言えます。また、本市単独での地域経済の維持は、本市の最大の地域資源である敦賀港が常に片荷貿易の課題を抱え、他の日本海側の諸港と比して物流コストが相対的に高くなることなどから、敦賀港の活用といった点でも限界があります。

このことから、人口の減少が加速する長期的な視点において、本市単独の地場産業の活性化だけでなく、圏域を一つの経済圏として捉え、圏域内自治体所在企業の産業間連携による新産業化等を推進し、安定的な地域経済を創出します。

特に、本市の最大の地域資源である敦賀港の活用が重要な要素となることから、本市及び近隣自治体並びに滋賀県を圏域と想定する中で、重要港湾 敦賀港を中心とした擬似的な臨港工業地帯による経済圏の形成と、これを実現する広域的な道路網による生活圏の形成を目指します。

◆ 図表 4-3 広域のかつ一体的な経済圏・生活圏の形成に向けた比較優位関係



(4) 広域的な道路網等の検討

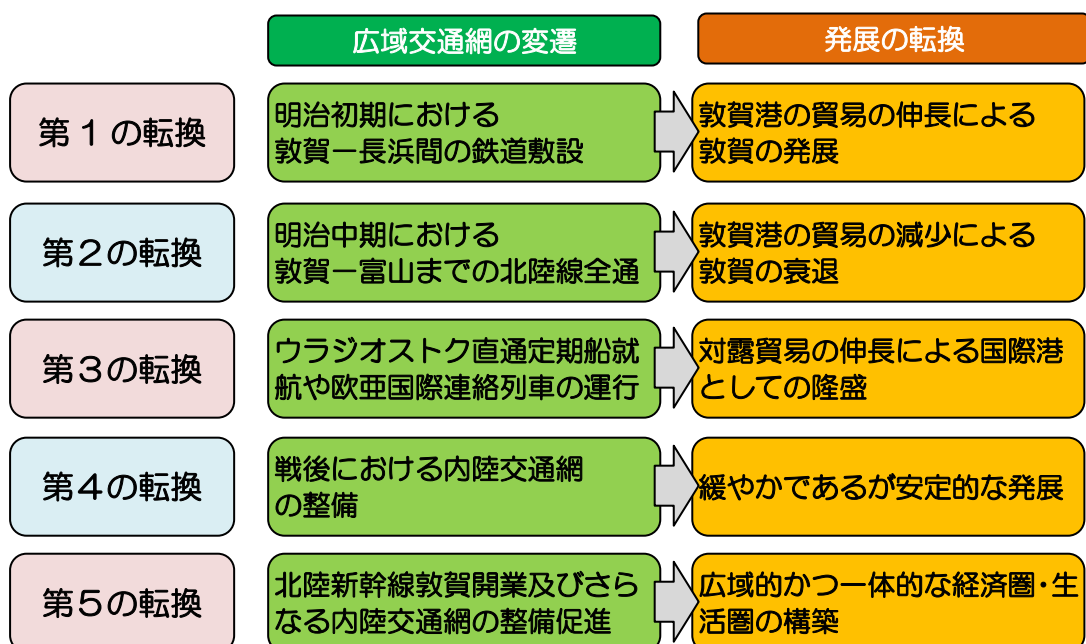
本市は、重要港湾を有し、後背に京阪神・中京の二大都市圏を控えるといった立地特性を背景に発展してきました。しかし、本市は日本海と三方を峰々に囲まれ、他の地域から隔絶した地勢であるだけでなく、平野部が狭小であることから、市域の広がりや大規模農業・工業地帯の展開が困難であるといった解決不可能な地政学上の課題があります。

高い隔絶性がある中で、立地特性を活かし、発展を促すためには、広域交通網の展開により、他の地域との有機的なつながりを形成する必要があったことから、近代以降、鉄道の敷設や国道の整備が行われてきたところです。そのため、近代以降における本市の発展は広域交通網とともにその転換を迎えてきたと言えます。

しかし、特に戦後、対岸諸国の政情等により太平洋側に比べて、日本海側の優位性が低下する中で、広域交通網の整備は立ち遅れた状況となり、本市の隔絶性は発展の阻害要因として保存され続けてきたと言えます。

このことから、滋賀県側を含めた広域的な経済圏・生活圏を構築していく上で、この隔絶性の解消を目指す中で、特に滋賀県側とのアクセスにおける心理的な障壁を低減させる広域的な道路網等を検討していきます。また、その検討にあたっては、原子力災害時等における避難・制圧機能の側面も重視し、実施していきます。

◆ 図表 4-4 近代以降における広域交通網の変遷と発展の転換点

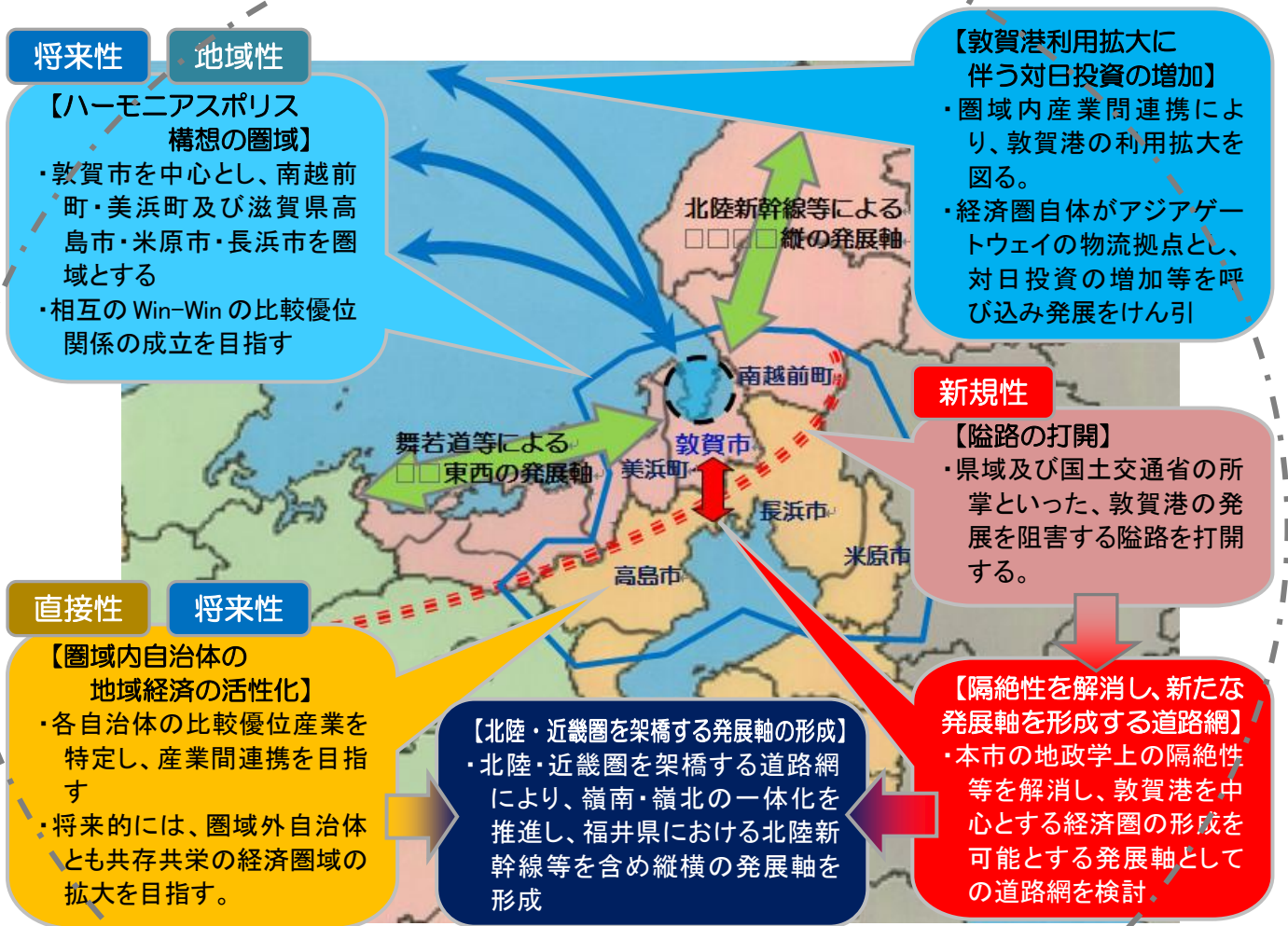


(5) ハーモニアスポリス構想の策定

前項までの基本的な方向性である、「地域間協調の重視」、「広域的かつ一体的な経済圏・生活圏域の特定」、「産業構造の複軸化と擬似的な臨港工業地帯の形成」、「広域的な道路網等の検討」を全て踏まえた、広域的かつ一体的な経済圏・生活圏の形成に向けた構想である「ハーモニアスポリス構想」について、この「敦賀市再興プラン」の計画期間内で策定します。

特に、この策定にあつては、本市が旗振り役となり、圏域内自治体の連携によって進め、構想の基軸となる敦賀港の活性化に向けた産業間連携に留まらず、観光や生活環境の整備等について多角的な視点で協議を行っていきます。

◆ 図表 4-5 ハーモニアスポリス構想の概念図



5 再興戦略5 行財政改革－人口減少社会に対応した行財政への転換－

【現況と課題】

平成27年8月に策定した「敦賀市人口ビジョン」によれば、長期的な将来人口は、平成72年には本市の人口は49,747人となり、50,000人を割り込む見通しであることから、今後の行財政のあり方を展望する上で、人口減少を所与の条件とする必要があります。

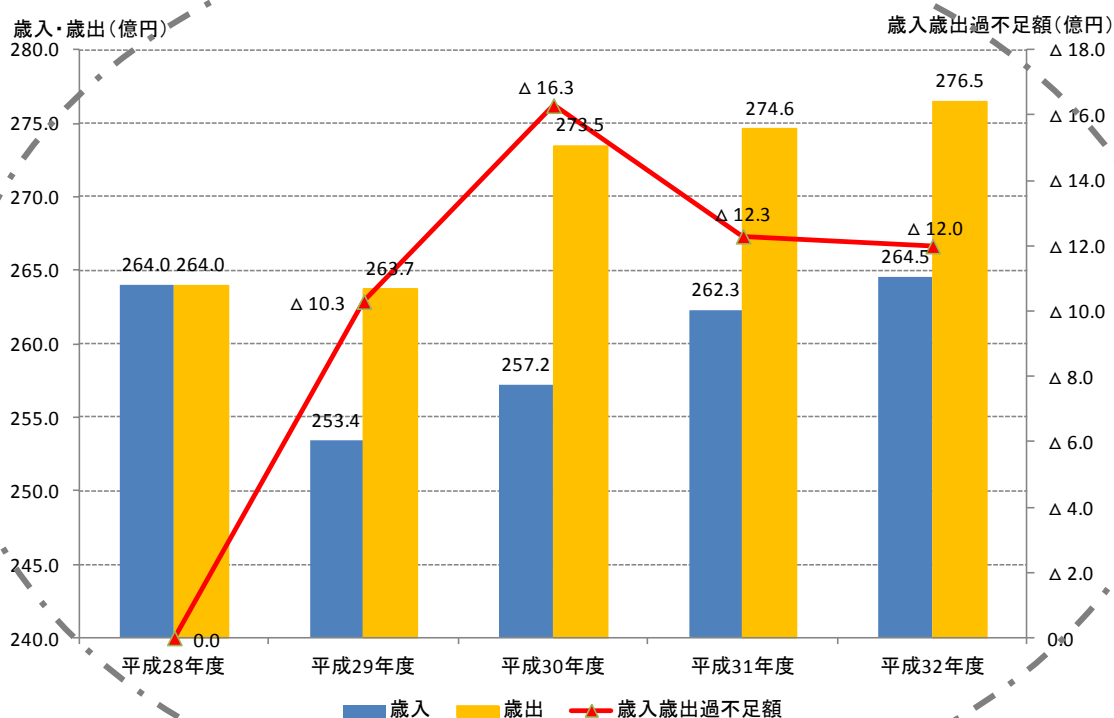
また、これに加えて、今後、日本原子力発電敦賀1号機の廃炉や既存発電所の再稼働が見通せない中、一層の人口減少や地域経済の停滞が予測されます。

このことは、本市の地縁団体等による公共的なサービスの担い手を縮小させるとともに、これまで原子力発電所の立地による交付金や固定資産税等の財政効果を背景とした手厚い行政サービスの財源的な裏付けを失うこととなり、人的・財政的な資源の縮小、すなわち行政サービスの供給可能性が縮小することとなります。

その一方、行政サービスを需要面から見た場合、人口減少により、行政サービスを求める総体としての需要も低下することが予測されるとともに、人口構成の変化から行政サービスの質的变化も求められると考えられます。

このことから、今後の行財政のあり方を展望する上で、人口減少を所与の条件として、これによって生じる行政サービスの需給双方の低下と人口構成の変化がもたらす行政需要の質的变化を的確に捉えた、行財政改革を推進していくことが求められています。

◆ 図表5-1 財政状況の見通し



※「敦賀市中期財政計画（平成28年2月）」より作成

【基本的な方向性】

長期的な人口減少等を所与の条件とし、行政サービスの需給双方の低下が予測される中で、人口減少社会に対応した行財政への転換を進めます。

(1) 人口減少に対応した行政サービスの量的縮小

人口減少社会においては、官民双方における人的・財政的資源の縮小に伴う行政サービスの供給可能性の低下を招くだけでなく、需要面においても縮小が見込まれることから、行政サービスの量的縮小に取り組みます。

また、この取組にあたっては、持続可能で標準的な行政サービスを維持する観点から、単年度の予算事務事業の他に、複数年度の事業計画、そして公共施設等について、以下の基準に沿って実施することとします。

特に公共施設等については、公共施設等総合管理計画を策定し、現況及び将来の見通しや総合的かつ計画的な管理に関する基本的な方針等を定めます。

① 緊急性の低い施策等

各再興戦略の観点から、必ずしも実施する必要がない緊急性が低い施策等を見直し、または廃止します。

② 事業効果が限定されている施策等

各再興戦略に基づく施策等と比較し、世代や態様等から、便益を享受する市民の対象が狭い、または限定されている施策等を見直し、廃止します。

③ 著しく手厚い行政サービスを提供する施策等

県内自治体、または全国と同級他団体等と比較し、著しく手厚いサービス水準にある施策等を見直し、または廃止します。

ただし、この基準は、過度な行政サービスを抑制する一方、本市行政サービス全般について、標準的な行政サービス水準を大きく下回ることがないようにする安定装置としても機能させます。

(2) 人口構成の変化に対応した行政サービスの質的転換

人口減少は、わが国全体においては少子化と高齢化を主要因とすることから、長期的に人口の構成を変化させ、年少人口と生産年齢人口は減少し、高齢人口は増加することとなります。

特に、高齢人口は、2040年頃まで増加が継続することから、高齢人口の行政需要は、当面の間、増加し続け、2040年頃には極大化することが予測されます。

その一方、これに対応した行政サービスの人的・財政的資源を負担する

のは減少基調となる生産年齢人口の世代、将来においては年少人口の世代等となるため、増加基調となる高齢人口の行政需要に対して、現状水準を維持したまま、この全てに対応することは困難であると考えられます。

このことから、生産年齢の世代等に過度な負担を強いることがないように、行政サービスの量的な縮小を図るだけでなく、生産年齢の世代等に対する行政サービスについて、再興戦略に基づく施策に重点化することにより、手厚くしていくなど、行政サービスの質的転換を図ります。

◆ 図表5-2 再興戦略と行財政の量的縮小・質的転換の概念図

