

平成28年

第4回市議会定例会 議案第52号

函館市基本構想の改定について

平成19年10月1日議決を得た函館市基本構想を別添のとおり改定する。

平成28年12月2日提出

函館市長 工 藤 壽 樹

(根拠規定)

函館市基本構想の議決に関する条例

函館市基本構想

(2017～2026)

函館市

目 次

第1章 策定の趣旨

- 1 策定の意義 1
- 2 目標年次と対象区域 1

第2章 社会情勢の変化と函館市の現状

- 1 社会情勢の変化 2
- 2 函館市の現状 3

第3章 函館市の課題とまちづくりの考え方

- 1 人口減少を見据えた
優先的に取り組むべき函館市の課題 6
- 2 まちづくりの基本的な考え方 8
- 3 土地利用の考え方 9

第4章 函館市の将来像 11

第5章 将来像実現に向けた取組の方向性

- 1 重点プロジェクト 12
- 2 5つの基本目標 13
- 3 施策の体系 16

第1章 策定の趣旨

1 策定の意義

函館市は、時代の大きな転換期にあります。

2015（平成27）年に策定した「函館市人口ビジョン」では、2060（平成72）年の人口を11万4千人から15万1千人と推計しました。日本の総人口が減少するなか、今後、本市においても人口減少が避けられない状況となり、再生や持続的発展をめざすまちづくりへの転換の必要性が改めて明確になりました。

また、2016（平成28）年3月26日、待望の北海道新幹線が開業し、陸・海・空の交通の要衝として本市の重要性が今後さらに高まることが期待されます。「第二の開港」ともいえる新幹線の開業は、長らく続いてきた停滞期から抜け出し始めている本市にとって、本格的な再生に向かう最大の好機です。

この時代の転換期において、市民、企業、団体および行政といったまちづくりのあらゆる主体が、地方自治の理念に則り、一体となって取り組むべき指針として、新たな基本構想を策定するものです。

なお、本市では、2011（平成23）年に定めた「函館市自治基本条例」において、基本構想の策定を義務付けたところです。

2 目標年次と対象区域

目標年次は、2026（平成38）年度とします。

また、対象区域は、函館市全域とします。ただし、必要に応じて、市域外についても含めるものとします。

第2章 社会情勢の変化と函館市の現状

1 社会情勢の変化

(1) 変化するグローバル社会と競争の激化

交通手段や情報通信技術などの発達により，人，物，資金および情報などの流れが国境を越えて活発化するなか，国際社会はこれまでにない多くの地球規模の課題に直面しています。

とりわけ，経済面では，急速にグローバル化が進み，国際競争が厳しさを増す一方で，一国の景気動向が多くの国に波及する世界経済の連動性が高まっています。

(2) 地球環境の変化と食料・水・エネルギー資源の不足

化石燃料の大量消費や森林の減少などによる地球温暖化は，地球全体の気候変動や海水面の上昇をもたらし，一次産業や生活環境などへ深刻な影響を及ぼす一方，世界の人口は今後も増加が予想され，食料，水およびエネルギー資源の不足が懸念されています。

(3) 人口減少社会への突入と東京一極集中による地域間格差の拡大

日本の総人口は，2008（平成20）年の約1億2,800万人をピークに減少を続け，国立社会保障・人口問題研究所（以下，「社人研」という。）の推計では，2060（平成72）年には，約8,700万人にまで減少すると見込まれています。

また，若年層を中心として地方から都市部への転出が続くなか，特に，東京圏への一極集中が進んでおり，人口の地域間格差が拡大しています。

(4) 超高齢社会の到来

日本の総人口に占める65歳以上の高齢者の割合は，2014（平成26）年では26%となっており，世界に例のない超高齢社会を迎えました。特に，いわゆる団塊の世代が65歳以上となった2010年代

以降、高齢者数が大幅に増加するとともに、少子化が進行し、社人研の推計では、2060（平成72）年には、総人口に占める高齢者の割合が約40%まで上昇すると見込まれています。

(5) 安全・安心に対する国民意識の高まり

日本は、地形や地質、気象などの自然条件から大規模地震や津波、火山噴火、土砂災害などの自然災害が発生しやすい国土となっています。近年では、未曾有の被害をもたらした2011（平成23）年の東日本大震災をはじめとする大規模災害が多発しており、安全・安心に対する国民意識が高まりを見せています。

2 函館市の現状

(1) 人口の推移と将来推計

本市の人口は、1980（昭和55）年をピークに減少し、2015（平成27）年には26万5,979人となっており、年齢3区分による人口は、1980（昭和55）年以降、15歳から64歳の生産年齢人口および15歳未満の年少人口がともに減少を続けています。

基本構想の目標年次である2026（平成38）年における推計人口は、「函館市人口ビジョン」により、22万8千人から23万3千人と見込まれます。なお、年齢3区分による推計人口は、年少人口が2万人から2万4千人、生産年齢人口が12万2千人から12万3千人、65歳以上の老年人口は8万6千人程度としています。

(2) 経済・産業の現状

観光は、交通、飲食、宿泊など多岐にわたる産業に関連しており、その経済波及効果は非常に大きいものとなっています。観光関連産業の主要な指標である観光入込客数は、1998（平成10）年度の約539万2千人をピークに、その後減少傾向が続き、2011（平成23）年度には東日本大震災の影響により約410万8千人にまで減少しましたが、2015（平成27）年度には約494万7千人ま

で回復しており、2016（平成28）年の北海道新幹線開業により、さらなる増加が見込まれます。近年は、台湾や中国など、アジアからの外国人観光客が増加し、外国人宿泊者数は、2015（平成27）年度には過去最高の約39万7千人となっています。

農業は、馬鈴薯、人参、キャベツなどの野菜が主要生産品となっており、1990（平成2）年からの20年間で、経営耕地面積が約4割、農業就業者数が約7割減少しています。水産業は、豊富な水産資源に恵まれ、全国有数の漁獲量となっていますが、地球温暖化が原因とされる海洋環境の変化などにより、主要な水産物であるイカやコンブが影響を受けるなど、近年は減少傾向にあり、また、漁業就業者数は、1990（平成2）年からの20年間で5割以上減少しています。さらに、一次産業では、就業者の高齢化が進んでいます。

商業は、主に南北海道地域を商圈とした商業活動を行っており、人口減少による消費の低迷や情報通信技術の進展などによる流通形態の変化、消費者ニーズの多様化など、商業経営を取り巻く環境は変化しており、商店数、従業員数、販売額はいずれも減少傾向にあります。

工業は、水産加工製品をはじめとした食料品製造業が全体の出荷額の5割以上を占めているほか、造船などの輸送用機械器具製造業や、電子部品・デバイス・電子回路製造業など、多様な業種が集積しており、全体の傾向としては、事業所数および従業者数はともに減少傾向にあります。製造品出荷額については、近年は横ばいの傾向にあります。

雇用は、函館公共職業安定所管内における有効求人倍率が、2009（平成21）年度に0.33倍にまで落ち込んだ後、上昇を続けており、2015（平成27）年度は0.91倍となっていますが、全国平均を下回って推移しており、また、職種別の有効求人倍率に大きなばらつきがあるなど、雇用のミスマッチが生じています。

(3) 市民生活の現状

本市は、2014（平成26）年に高齢者の割合が3割を超えるとともに、高齢者の単身世帯数が1990（平成2）年からの20年間で約2.5倍に増加しており、いずれも、全国、北海道の平均を上回っています。また、要介護（要支援）認定者数も増加傾向にあり、2000（平成12）年に介護保険制度が始まって以来、15年間で約3倍に増加しています。一方、身体障害者手帳の交付者数は、近年、ほぼ横ばいの傾向ですが、療育手帳や精神障害者保健福祉手帳の交付者数は増加しています。

出生数は、総人口のピークであった1980（昭和55）年からの30年間で約6割、15歳未満の年少人口は6割以上減少しており、また、小・中学校の児童生徒数は、1990（平成2）年からの20年間で約5割減少し、学級数の少ない小規模校が増加しています。

女性の就業率は、25歳以上の全年齢層において増加傾向にあり、核家族化の進行なども相まって、年少人口が減少しているなか、学齢前の児童数に対する保育所や幼稚園等の入所（園）率および放課後児童クラブ（学童保育所）の利用者数はともに増加しています。

地域社会を支える市民活動の状況としては、町会加入率は年々低下し、NPO法人数やボランティアセンターへの団体登録数はともに横ばい傾向にあるものの、歴史や景観、文化、スポーツなどの様々な分野において多くの団体等が活動しているとともに、ネットワーク化が図られています。

医療の状況としては、人口10万人あたりの病院・病床数は全国、北海道を上回っています。また、広域救急医療体制の充実を図るため、2015（平成27）年から道南ドクターヘリが運航しています。

公共交通については、自家用自動車の普及や人口減少の影響などから、市電や路線バスの利用者が減少しており、1990（平成2）年からの20年間で、年間利用者数は、市電が約4割、路線バスが約7割減少しています。

第3章 函館市の課題とまちづくりの考え方

1 人口減少を見据えた優先的に取り組むべき函館市の課題

本市は、全国、北海道に先駆けて人口減少が進んでおり、この要因としては、

- ・若年層をはじめとする転出超過
- ・合計特殊出生率の低下などに伴う出生数の減少
- ・高齢化に伴う死亡者数の増加

などとなっています。

このような人口減少の要因を長期的な視点で見据え、市民、企業、団体など（以下、「市民等」という。）と行政との協働によるまちづくりを推進するため、今後10年間に優先的に取り組むべき課題を明確にします。

(1) 地域経済の活性化と安定した雇用の確保

人口減少は、地域内消費活動の縮小による経済活動の停滞や、これに伴う雇用機会の減少による若年層をはじめとする生産年齢人口の流出につながり、さらなる人口減少へと陥る悪循環を生み出すおそれがあります。

地域経済の低迷が続くなか、本市はこれまでも様々な施策に取り組んできており、台湾や中国との国際定期便の就航などによる外国人観光客の増加をはじめ、北海道新幹線の開業や中心市街地活性化事業の進展などにより、まちに新たな賑わいが生まれ始めています。この動きを止めることなく、地域経済の活性化を図り、若年層をはじめとする安定した雇用を確保することが課題となっています。

(2) 北海道新幹線開業後のまちづくりの取組

北海道新幹線の開業により新たな時代を迎え、本市は国内外から広く注目される都市の一つとなっています。

今後、道内をはじめ、北関東や東北地域など、多くの自治体との連携により拡大する人や物の流れを最大限に活用し、新幹線開

業効果を一過性のものとすることなく、2030（平成42）年度に予定されている北海道新幹線の札幌延伸を見据え、長期的な視点でまちづくりに取り組むことが課題となっています。

(3) 少子・超高齢社会への対応

少子・高齢化の進行に伴い、これまで地域を支えてきた様々な分野の団体などにおいても、構成員の高齢化が進むとともに新たな担い手が不足し、団体の維持や継承が困難になるなど、地域コミュニティの機能やまちの活力の低下が懸念されます。また、部活動や文化祭など一定規模の集団を前提とした教育活動の機会の減少や、伝統的行事などにおいて、子どもが様々な人々と交流し、社会性を育むことによる成長機会の減少が懸念されます。

人口減少が進んでも、誰もが快適で豊かな暮らしを送ることができる地域社会を実現するため、地域を支える人材を育成・確保し、少子・超高齢社会へ対応することが課題となっています。

また、家庭を築き、子どもを生み育てたいという希望がかなえられ、全ての子どもが健やかに成長することができる社会の実現に向け、地域社会全体で支え合う環境の整備が課題となっています。

(4) 持続可能なまちの形成

本市の財政は、人口減少により市税や地方交付税などの歳入が減少する一方、高齢化の進行による社会保障費の増加および道路等の社会基盤施設や公共施設の老朽化への対応などから歳出が増加し、厳しい状況が続くことが見込まれています。また、市民生活においても、地域コミュニティを支える人材不足や行政サービスの縮小など、様々な影響が懸念されます。

このようななか、行政としては、限られた財源で効率的かつ効果的な行政運営を推進する責務がある一方、市民等としては、地域のため自ら行動することが求められています。

人口が減少しても、医療や福祉、商業など日常生活に必要なサービスの低下をできる限り抑制し、市民生活の利便性を維持するため、都市機能の集約化を図るなど、土地利用のあり方を含め、長期的な視点に立ち、持続可能なまちの形成に取り組むことが課題となっています。

2 まちづくりの基本的な考え方

今後10年間に優先的に取り組むべき課題の解決に向け、市民等と行政が基本的な考え方を共有し、ともにまちづくりを進めます。

(1) 社会情勢の変化と函館市の現状を踏まえたまちづくり

急激な高齢化の進行や地球環境の変動など、社会情勢の変化を的確に捉え、まちづくりに取り組む必要があります。特に、経済分野においては、グローバル化が進み、将来予測が困難であることから、地域経済を活性化するため、世界の経済情勢や地域に及ぼす影響を踏まえ、まちづくりを進めます。

また、国内外の情勢に加え、人口の推移や経済・産業など、本市の現状を踏まえたまちづくりを進めます。

(2) 函館市の優位性を活かすまちづくり

本市は、函館山からの夜景をはじめ、教会や旧領事館などが建ち並ぶ異国情緒豊かな町並み、約1万年前に生まれた縄文文化など、独特の地理的・文化的・歴史的資源を有しているとともに、恵まれた自然環境や過ごしやすい気候など、快適な生活環境を併せ持っています。さらに、様々な分野の学術研究機関が集積していることや、陸・海・空の交通の要衝であることなど、本市には数多くの優位性が存在しています。

こうした数々の魅力が評価され、本市は、2016（平成28）年の民間調査会社による地域ブランド調査で、魅力ある都市全国第1位に選ばれました。

全国の自治体が地方創生に取り組み、地域間競争が激しさを増

すなか、本市は、新幹線開業によりさらに注目度が高まっていることから、こうした優位性を最大限に活かし、まちづくりを進めます。

(3) ともに役割を果たし協働を進化させるまちづくり

市民の価値観やライフスタイルが多様化するなか、誰もが生き生きと自分らしく暮らすことができる地域社会を実現するためには、市民等と行政が、それぞれの役割を果たし、自治基本条例の理念のもと、本市が抱える様々な課題の解決に向けてともに取り組むことが求められています。

市民等は、自らがまちづくりの主役であるという認識のもと、主体的な活動を充実させ、一方、行政は、市民等を支え、ともにまちづくりを進める環境整備を図り、これまで取り組んできた市民協働をさらに進化させ、まちづくりを進めます。

3 土地利用の考え方

土地は、人が生活し生産活動などを行ううえで基盤となるものであり、未来へ適切な形で引き継ぐべき限られた資源です。このため、本市の現状を踏まえ、土地利用にあたっては、その特性を、「市街地」、「農業・漁業地域」、「森林」、「緑地」の4つに分類します。市民等と行政は、この分類に基づき、それぞれの土地の現状や役割を的確に把握するとともに、協働して、生活環境の維持や、自然環境の保護・保全および災害に対する安全性の確保に努め、長期的な視点に立って、総合的かつ計画的に土地利用を進めます。

(1) 市街地

市街地は、健康で文化的な生活と地域産業の振興を支える企業活動の場であり、商工業をはじめ、医療や福祉、学校などの都市機能が集積している地域です。人口減少が避けられないなか、市街地の土地利用にあたっては、既存資源の有効活用という視点に立ち、住居と都市機能を適正に効率よく配置するとともに、公共

交通の再編を図り，市街地の利便性と快適性の確保に努めます。

(2) 農業・漁業地域

農業・漁業地域は，生産活動や生活の場であるとともに，豊かな自然を有する地域です。そのため，農業や漁業の振興と自然環境の保護・保全との調和を図るとともに，地域コミュニティの維持に取り組んでいきます。なかでも農地は，農業の生産基盤となる大切な資源であることから，その整備により生産性の維持・向上を図るとともに，他用途への転用を最小限にとどめ，保全に努めます。

(3) 森林

森林は，水源のかん養や生物多様性の保全，山地災害の防止，休養の場，地球温暖化の防止のほか，沿岸海域の環境保全といった様々な役割を担っていることから，適切な管理・整備により森林機能の維持・向上に努めます。

(4) 緑地

樹林や公園に代表されるオープンスペースとしての緑地は，都市環境の維持やレクリエーション活動，都市防災，景観の形成といった役割を担っており，また，自然の宝庫である恵山道立自然公園や函館山などは，市民共有の財産であることから，これら緑地の保全と機能向上に努めます。

第4章 函館市の将来像

本市は、北前船の寄港地として、また、北海道開拓の拠点や国際貿易港として栄え、その後、大正時代以降は、北洋漁業や造船業など水産関連産業を基盤に発展してきました。

一方、縄文時代に始まる海を挟んだ青函圏の形成や、国際貿易港としていち早く海外に門戸を開いたことなどによる異なる文化との交流が、独特の歴史と文化を育んできました。こうした歴史や文化に培われた町並みに加え、函館山や恵山といった豊かな自然や、恵まれた農水産物を活かした食など、多くの魅力にあふれたまちです。

この魅力は、国内外から多くの人々が訪れ、交流し、ともに手を携えて、長い年月をかけて先人たちが培ってきたものです。しかし、歳月を重ねるにつれ、市民一人ひとりがこうした歴史を理解し、このまちを未来へつないでいくという意識が失われつつあります。

2016（平成28）年3月26日、私たちが待ち望んだ北海道新幹線が開業し、本市は新たな時代を迎えました。この歴史的な転換期に函館の未来を想うとき、今を生きる私たちの使命は、現状に甘んじることなく、まちの魅力を新たに創り出し、さらに高めて、次世代へ継承していくことだと考えます。

函館に住むすべての人が、このまちに誇りと愛情を持ち、まちの未来のために自らが行動するとともに、国内外から様々な人が集い、絆を結び、お互いに力をあわせともに歩むまちでありたい。

新たな時代の幕開けに、こうした共通の願いを込めて、函館市の将来像を、

「北のクロスロード HAKODATE ～ともに始める 未来を拓く～」
と定めます。

第5章 将来像実現に向けた取組の方向性

本市の人口は、2060（平成72）年には、11万4千人から15万1千人程度になるものと推計しており、今後も人口減少は避けられない状況となっています。本市の大きな転換期である今、この状況を市民一人ひとりが認識したうえで、自ら行動し、市民等と行政が一丸となってまちづくりに取り組む必要があります。このため、将来像の実現に向けた取組の方向性として、2つの重点プロジェクトと5つの基本目標を掲げ、体系的にまちづくりを進めます。

1 重点プロジェクト

将来像の実現に向け、優先的・重点的に取り組むべきプロジェクトとして、課題を克服するための「経済再生」と、優位性をさらに高めるための「魅力向上」に取り組めます。この2つのプロジェクトにより生み出される活力が相互に波及し、新たな活力を生む好循環のまちをめざします。

(1) 経済再生プロジェクト

北海道新幹線開業を契機とし、北海道内自治体や新幹線沿線自治体などと連携し、新たな広域観光圏・経済圏を構築し、交流人口の拡大や、国内外への販路拡大を図るとともに、地場産品の高付加価値化に取り組む一方、学術研究機関の集積や交通の要衝である優位性を活かし、企業誘致や新産業の創出などに取り組み、地域経済の活性化を図ります。

こうした取組により、所得の向上や安定した雇用の維持・創出につながることで、地域内消費が拡大し、さらに地域経済が活発化するといった好循環をつくります。

(2) 魅力向上プロジェクト

本市の強みである都市としてのブランド力をさらに強固なものとするため、市民等と行政が一体となって、既存の地域資源に磨きをかけるとともに、新たな魅力を発掘・創出します。また、こうした魅力を、市民生活や歴史的・文化的背景により体系づけ、

発信することで、多面的な魅力を持つ新たな資源に進化させます。

こうした取組により、交流人口が拡大し、まちに活気と賑わい
があふれ、市民の誇りと愛着が増し、さらにまちの魅力が高まる
好循環をつくります。

2 5つの基本目標

将来像の実現に向け、5つの基本目標を掲げ、市民等と行政が一
体となってまちづくりに取り組みます。

(1) まちの賑わいを再生し未来へ引き継ぎます

人口が減少しても、かつてのまちの賑わいをもう一度取り戻す
ためには、地域経済を再生しなければなりません。

そのためには、北海道新幹線開業効果を持続させ、国内外の観
光客やビジネス客など交流人口を拡大し、その経済効果を各産業
へ波及させる取組を進めます。

また、新幹線開業により新たに形成される広域観光圏・経済圏
を活かし、地場産業の強化を図ります。さらに、農林水産物など
地場産品の地域での利用促進と高付加価値化に取り組みます。

このほか、学術研究機関が集積している強みを活かし、産学官
金連携による地域産業の活性化を図るほか、高等教育機関が持つ
教育・研究機能をさらに充実させ、魅力向上に取り組みます。

こうした取組を通して、まちの賑わいを再生し、未来へ引き継
ぎます。

(2) 子ども・若者を育み希望を将来へつなぎます

子どもや若者は、地域の未来を築く大切な宝物であり、地域社
会全体で育み、支えていかなければなりません。

子どもを生き育てたいと願う多くの市民の希望をかなえるため、
妊娠・出産・子育ての不安を解消し、地域ぐるみで安心して子ど
もを生き育てることができる環境を整備します。

また、子どもや若者が将来へ希望を持ち、その希望がかなえら

れるように、確かな学力を身につけ、創造性豊かで心身ともにたくましく生きる子どもの教育環境を整備するとともに、若者への支援に努めます。

こうした取組を通して、子ども・若者を育み、希望を将来へつなぎます。

(3) いつまでも生き生きと暮らせるまちをめざします

子どもから高齢者まで、また、性別や障がいの有無にかかわらず、誰もが生涯にわたって活躍し、健康で安心して暮らせる地域社会を構築していかなければなりません。

こうしたことから、セーフティーネットとしての公的福祉サービスの維持に努めるとともに、市民一人ひとりが地域社会の担い手となり、ともに支えあうことができる地域コミュニティの形成をめざします。また、医療や生活衛生、消防・救急体制や交通安全など、安全に暮らせる市民生活を確保するとともに、安定した雇用の維持・創出に取り組むほか、生涯学習やスポーツ活動などを通して、心身ともに健康で生きがいをもって暮らせるまちとなるよう努めます。

こうした取組を通して、いつまでも生き生きと暮らせるまちをめざします。

(4) 日本一魅力的なまち函館を次世代へ継承します

先人達が長い年月をかけ築き上げてきた本市が持つ多様な魅力をさらに磨き上げ、美しく住み良いまちづくりを進めていかなければなりません。

このため、魅力ある景観や町並み、市街地の形成に取り組むとともに、魅力の源泉である郷土の歴史を継承し文化の振興を図ります。

また、北海道新幹線開業や国際定期航空路線の拡充により繋がった国内外の地域との交流を深め、函館の魅力を内外に発信する

とともに、陸・海・空の交通網をさらに充実します。

こうした取組を通して、日本一魅力的なまち函館を次世代へ継承します。

(5) 持続可能な都市の基盤を構築します

人口が減少しても、日常生活に必要なサービスの低下をできる限り抑制し、市民生活の利便性を維持するため、行政は、効率的かつ効果的な行政運営を推進し、市民等は、地域のために自らが行動しなければなりません。

こうした状況を踏まえ、市民生活の利便性と都市経営との調和を図り、長期的な視点で、生活道路や上下水道といった社会基盤施設の機能維持、公共交通の再編、自然環境の保全などに取り組むとともに、突然襲ってくる自然災害から生命や財産を守り災害によるリスクを可能な限り軽減するよう防災対策を充実します。

こうした取組を通して、持続可能な都市の基盤を構築します。

3 施策の体系

函館市の将来像

