

函館市基本構想

[2017~2026]

北のクロスロード
HAKODATE

～ともに始める 未来を拓く～

函館市

はじめに



函館再生と持続的発展。函館市基本構想(2017～2026)は、これらを実現するため、この10年間で、50年先、100年先の本市の礎となる非常に重要な期間と捉え、市民の皆様と協働してまちづくりを進めるための指針として策定したものです。

本市は、三方を海に囲まれ、海洋資源が豊富で天然の良港に恵まれていることから、かつては、国内外から多くの人や物が集まり、海運や貿易の拠点として栄え、江戸時代後期の開港を契機に、さらに北洋漁業の基地としての役割が加わり、東京以北最大の都市にまで発展しました。しかし、その後、北洋漁業の衰退や造船不況、青函連絡船の廃止、さらにはバブル経済の崩壊やリーマンショックの影響などにより、本市の地域経済は長らく低迷していました。

しかし、2016(平成28)年3月26日の北海道新幹線開業により、函館には今、多くの観光客やビジネス客が訪れるなど、活気と賑わいが生まれ始めています。かつて、国際貿易港としての開港をきっかけに、このまちが発展し、先人たちが素晴らしい遺産の数々をのこしたように、私たちもこの開業効果を確実に捉え、函館再生への確かな足掛かりとし、持続的発展を図り、このまちを次世代へと引き継いでいかなければなりません。

日本の総人口が減少するなか、本市においても人口減少は避けることができないという現実をしっかりと受け止め、様々な課題をひとつずつ解決しながらまちづくりを推進することにより、まち全体が活気と賑わいにあふれ、住んでいる人も、訪れる人も、誰もがこのまちで過ごす時間を幸せに感じられるまちを、市民の皆様とともに、手を携えて創り上げていきたいと考えております。

すべての人がこのまちに誇りと愛情をもち、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、お互いに力を合わせともに歩むまちでありたい。こうした願いを込め、基本構想におけるまちの将来像を「北のクロスロード HAKODATE ～ともに始める 未来を拓く～」と決めました。

地域を取り巻く環境が目まぐるしく変化し、人々の価値観が多様化・複雑化するなかにあっても、魅力あふれるまち函館をゆるぎのないものとし、未来へつないでいくため、将来像の実現に向け、皆様と手を携えて、新たな時代へ踏み出してまいりたいと考えております。

2017(平成29)年3月 函館市長 工藤 壽樹

函館市総合計画

総合計画とは、将来を見据え、総合的かつ体系的にまちづくりを進めるためのものであり、基本構想と実施計画で構成します。

■ 基本構想(2017～2026)

2017(平成29)年度からの10年間にわいて、めざすべきまちの将来像と、その実現に向けた基本的な方向性や目標などを示し、長期的な視点で、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一体となってまちづくりに取り組んでいくための指針となるものです。

■ 基本構想実施計画

基本構想で定める将来像の実現に向け、計画的かつ効果的な行政運営を図るため、優先的・重点的に取り組む具体的な事業等を明らかにするものです。

第1章 策定の趣旨

1 策定の意義	4
2 目標年次と対象区域	5

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	6
(2) 地球環境の変化と食料・水・エネルギー資源の不足	6
(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	7
(4) 超高齢社会の到来	8
(5) 安全・安心に対する国民意識の高まり	9
2 函館市の現状	
(1) 人口の推移と将来推計	10
(2) 経済・産業の現状	12
(3) 市民生活の現状	16

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	20
(1) 地域経済の活性化と安定した雇用の確保	23
(2) 北海道新幹線開業後のまちづくりの取組	24
(3) 少子・超高齢社会への対応	25
(4) 持続可能なまちの形成	26
2 まちづくりの基本的な考え方	27
(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	27
(2) 函館市の優位性を活かすまちづくり	28
(3) とともに役割を果たし協働を進化させるまちづくり	29
3 土地利用の考え方	30
(1) 市街地	30
(2) 農業・漁業地域	30
(3) 森林	31
(4) 緑地	31

第4章 函館市の将来像

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	34
経済再生プロジェクト	35
魅力向上プロジェクト	35
2 5つの基本目標	36
(1) まちの賑わいを再生し未来へ引き継ぎます	36
(2) 子ども・若者を育み希望を将来へつなぎます	37
(3) いつまでも生き生きと暮らせるまちをめざします	38
(4) 日本一魅力的なまち函館を次世代へ継承します	39
(5) 持続可能な都市の基盤を構築します	40
3 施策の体系	42

【資料】

1 函館市基本構想策定経過	46
2 函館市基本構想審議会	46
3 市民等意見の聴取	50

函館市の木・花・鳥・魚



市の木
おんこ(いちい)
1975(昭和50)年
4月1日制定



市の花
つつじ(やまつつじ)
1975(昭和50)年
4月1日制定

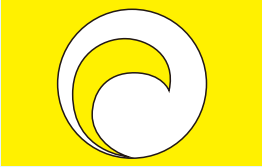


市の鳥
ヤマガラ(シジュウカラ科)
1987(昭和62)年
5月10日制定



市の魚
イカ
1989(平成元)年
8月1日制定

市章



1935(昭和10)年
7月13日制定

市旗



1968(昭和43)年
6月11日制定

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。

函館市自治基本条例

平成22年9月7日条例第52号

(前文)

わたしたちのまち函館は、我が国最初の国際貿易港として早くから海外に門戸を開き、更には、北海道の海の玄関口となるなど、巴の港を舞台にさまざまな交流が行われ、発展してきました。

豊かな海と山に囲まれた函館は、異国情緒漂うまち並みや函館山からの夜景など美しい景観が市民の暮らしと融合しているまちで、このまちには、歴史に刻まれた人々、文化をはぐくんだ多くの人々の活動や営みが息づいています。

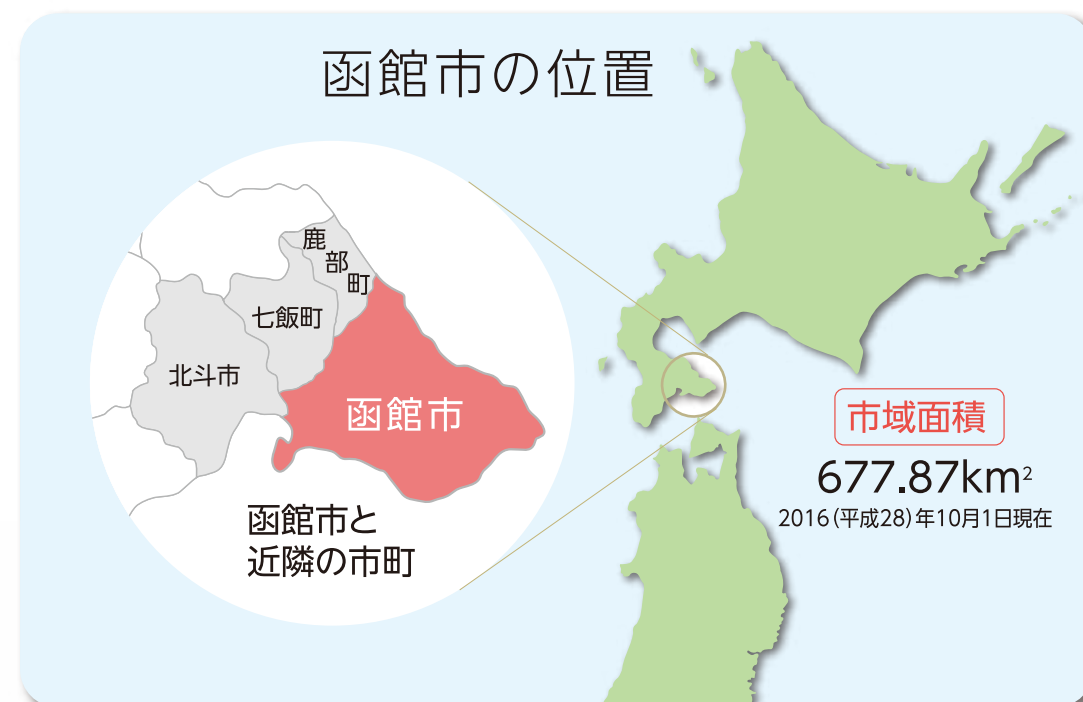
わたしたちは、先人が築き上げてきたこのまちが、更に輝き、だれもが安心して豊かに暮らせる函館、夢と希望にあふれ、心はずむ函館となるよう、次の世代に引き継いでいかなければなりません。そのためには、わたしたち一人一人がまちづくりの主体であることを自覚し、郷土に対する愛と誇りと責任を持って、生き生きと行動し、市民自治によるまちづくりを進めていく必要があります。

わたしたちは、自ら行動して主体的にまちづくりにかかわるという決意を示すとともに、その担い手である市民、議会および市長等のそれぞれの役割や相互の関係などを明らかにして、ここにまちづくりの原点となる函館市自治基本条例を制定します。よりよい函館にするために。

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。



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

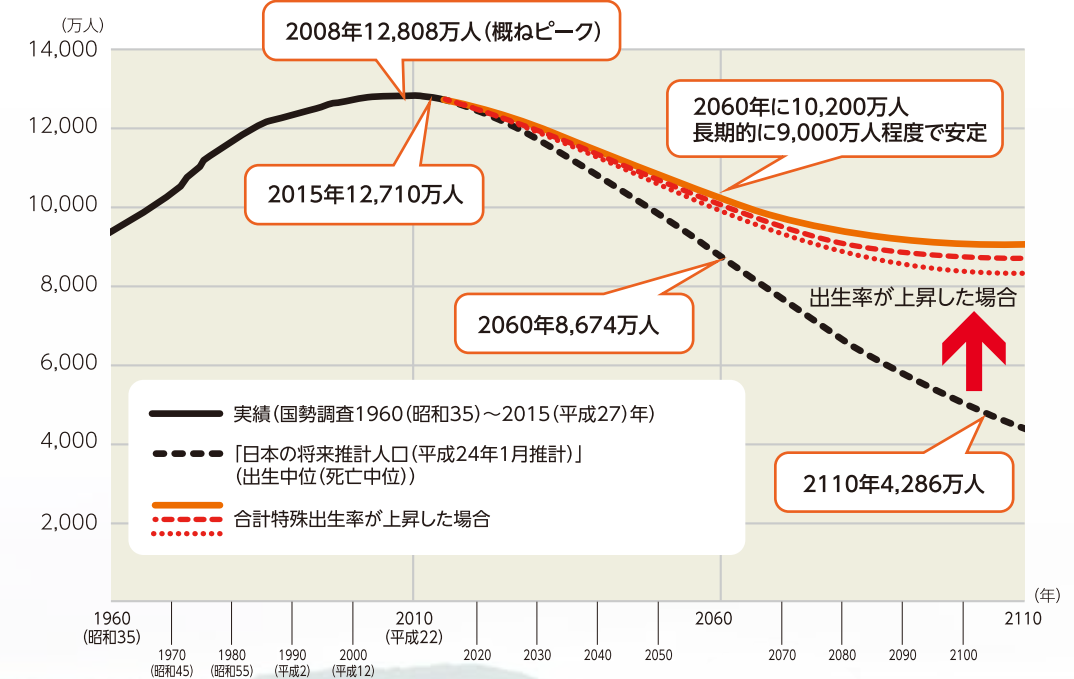
化石燃料の大量消費や森林の減少などによる地球温暖化は、地球全体の気候変動や海水面の上昇をもたらし、一次産業や生活環境などへ深刻な影響を及ぼす一方、世界の人口は今後も増加が予想され、食料、水およびエネルギー資源の不足が懸念されています。

〔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。

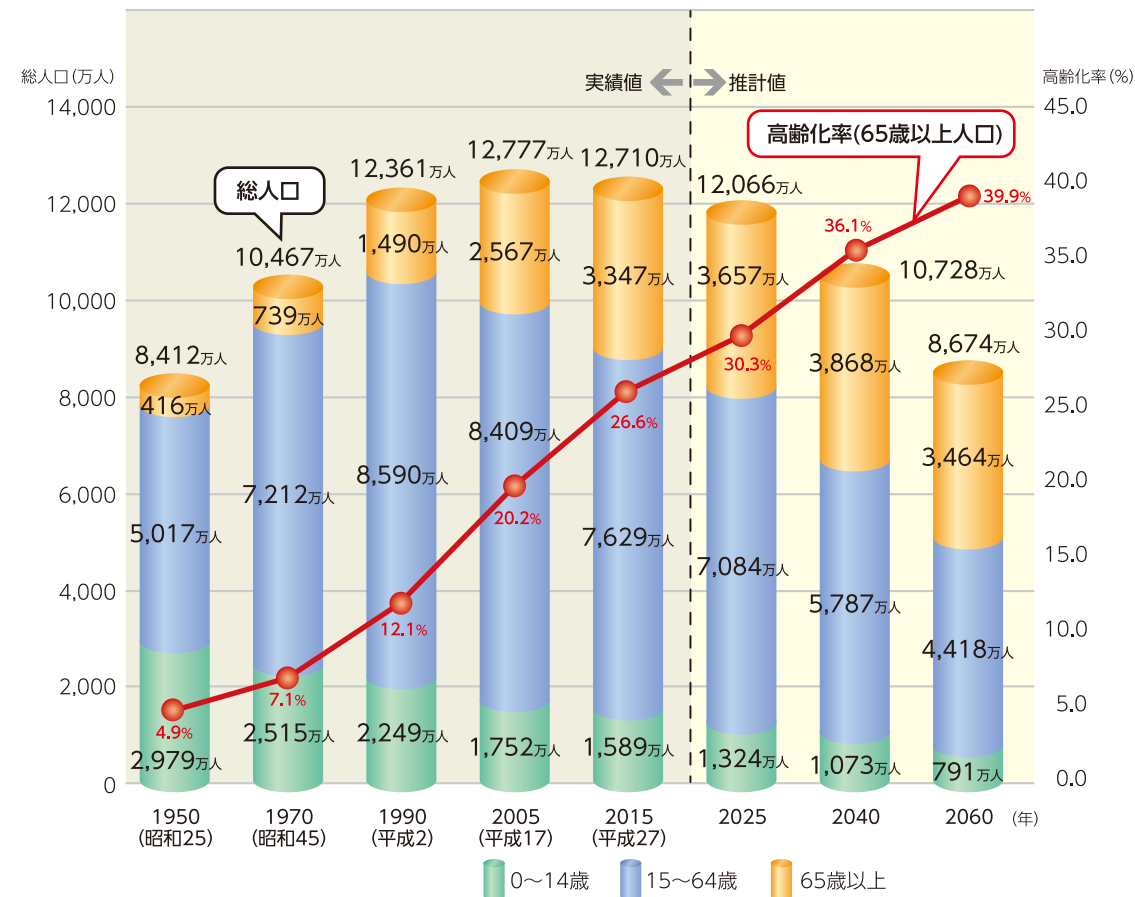
■ 日本の総人口の推移と将来推計



〔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。

■日本の総人口の推移と将来推計



出典：2015(平成27)年版高齢社会白書
2015(平成27)年までは総務省「国勢調査」
2025年以降は国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成24年1月推計)」の
出生中位・死亡中位仮定による推計結果
(注) 2015(平成27)年以前の総人口は年齢不詳を含む。高齢化率の算出には分母から年齢不詳を除いている。

〔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。

■地震津波災害年表

江戸時代以降2016(平成28)年までに、我が国で5,000人以上の死者・行方不明者を出した地震・津波

発生年月日	地震名	津波災害	地震の規模(M)	最大震度
1703(元禄16)年12月31日	元禄地震	○	7.9～8.2	6
1707(宝永 4)年10月28日	宝永地震	○	8.4	7
1771(明和 8)年 4月24日	八重山地震津波	○	7.4	—
1792(寛政 4)年 5月21日	島原大変肥後迷惑	○	6.4	—
1847(弘化 4)年 5月 8日	善光寺地震		7.4	6以上
1855(安政 2)年11月11日	江戸地震(安政江戸大地震)		6.9	江戸:6
1891(明治24)年10月28日	濃尾地震		8.0	6
1896(明治29)年 6月15日	明治三陸地震	○	8.2	2～3
1923(大正12)年 9月 1日	関東地震(関東大震災)	○	7.9	6
1995(平成 7)年 1月17日	兵庫県南部地震(阪神・淡路大震災)	○	7.3	7
2004(平成16)年10月23日	新潟県中越地方(新潟県中越地震)		6.8	7
2011(平成23)年 3月11日	三陸沖(東北地方太平洋沖地震)	○	9.0	7

出典：中央防災会議、1891(明治24)年以降気象庁

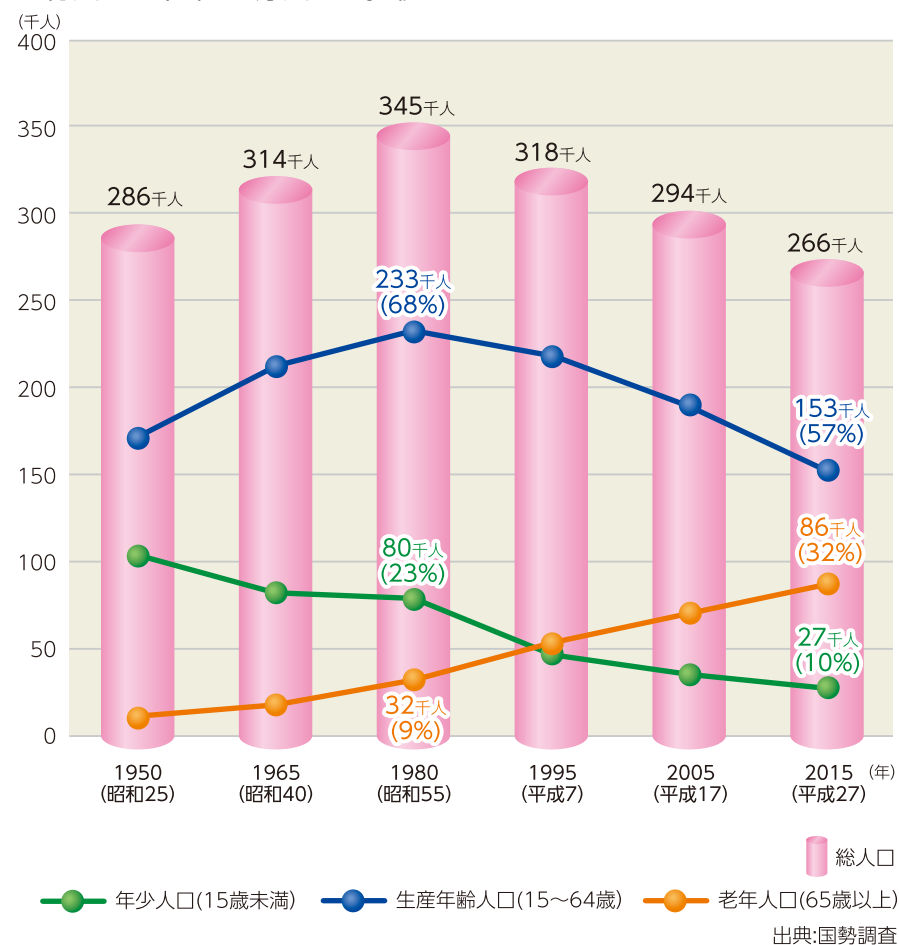
2 函館市の現状

〔1〕人口の推移と将来推計

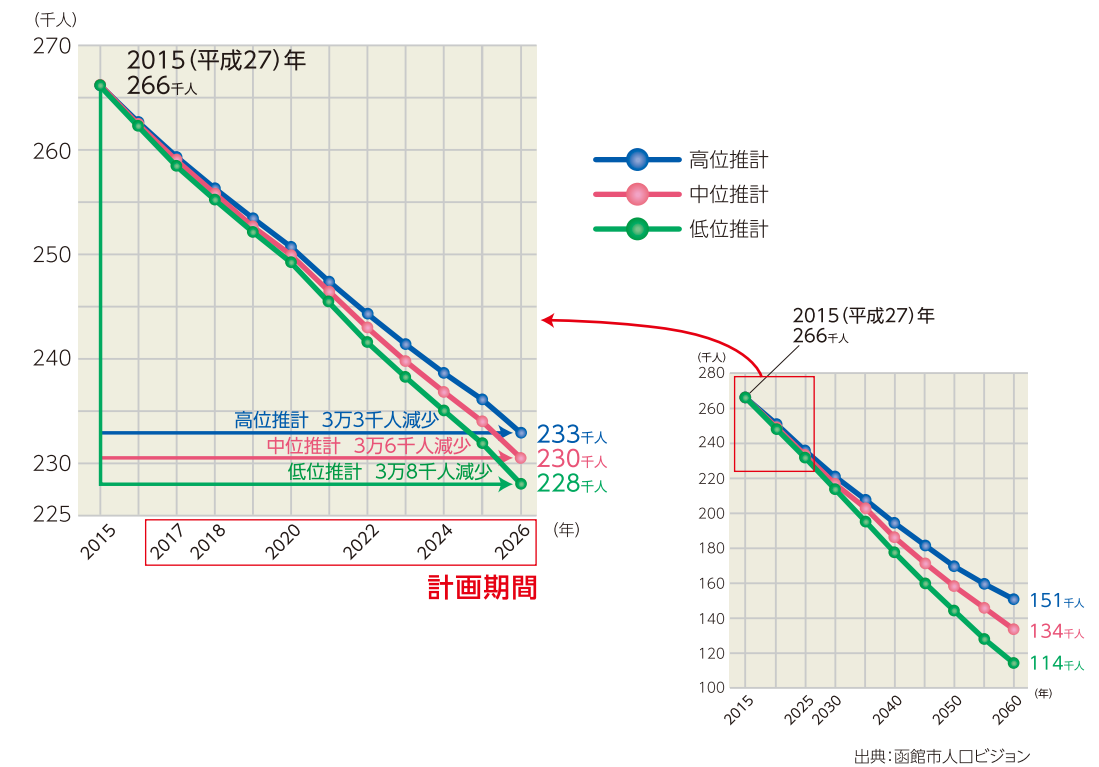
本市の人口は、1980（昭和55）年をピークに減少し、2015（平成27）年には26万5,979人となっており、年齢3区分による人口は、1980（昭和55）年以降、15歳から64歳の生産年齢人口および15歳未満の年少人口がともに減少を続けています。

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。

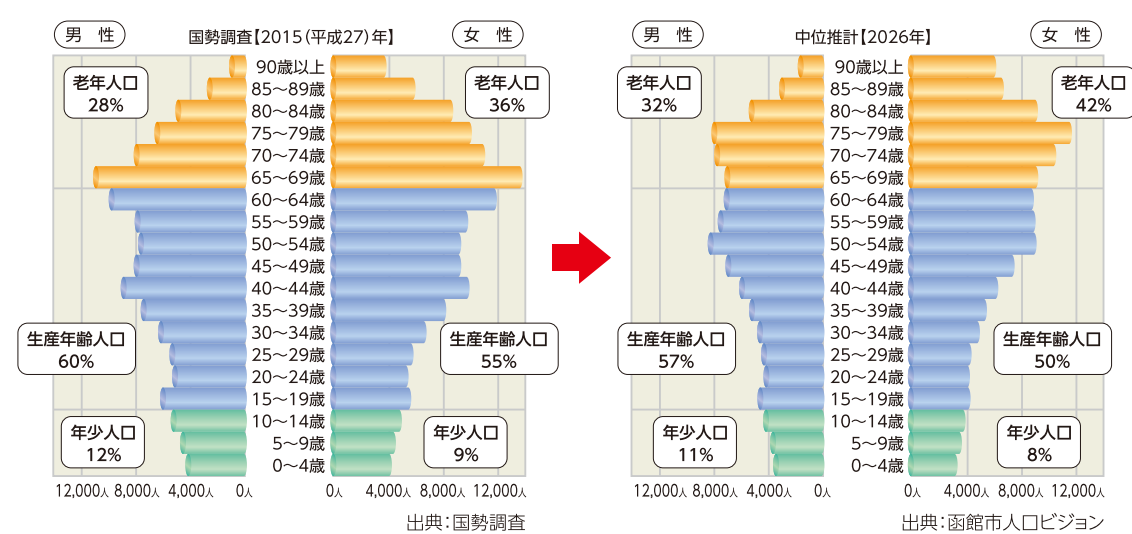
■総人口と年齢3区分人口の推移



■計画期間および2060年までの人口推計



■男女別年齢階級別の人口推計

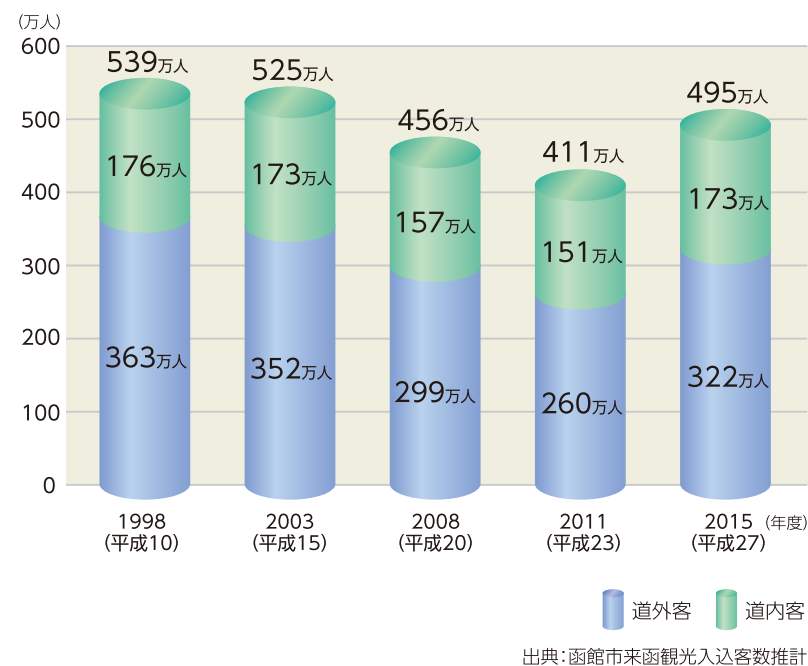


区 分	高位推計	中位推計	低位推計
合計特殊出生率	2040年に1.99 (希望出生率) 2060年に2.07 (人口置換水準)	2060年に1.99 (希望出生率)	現状のまま (2015年の水準)
純移動率	2040年に過去最高値 2060年にマイナス解消	2060年に過去最高値	現状のまま (2015年の水準)

〔2〕経済・産業の現状

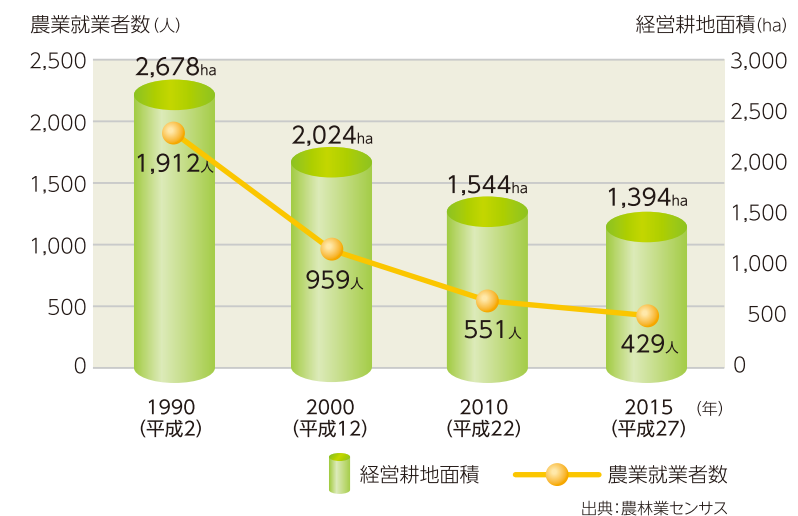
観光は、交通、飲食、宿泊など多岐にわたる産業に関連しており、その経済波及効果は非常に大きいものとなっています。観光関連産業の主要な指標である観光入込客数は、1998（平成10）年度の約539万2千人をピークに、その後減少傾向が続き、2011（平成23）年度には東日本大震災の影響により約410万8千人にまで減少しましたが、2015（平成27）年度には約494万7千人まで回復しており、2016（平成28）年の北海道新幹線開業により、さらなる増加が見込まれます。近年は、台湾や中国など、アジアからの外国人観光客が増加し、外国人宿泊者数は、2015（平成27）年度には過去最高の約39万7千人となっています。

■観光入込客数の推移

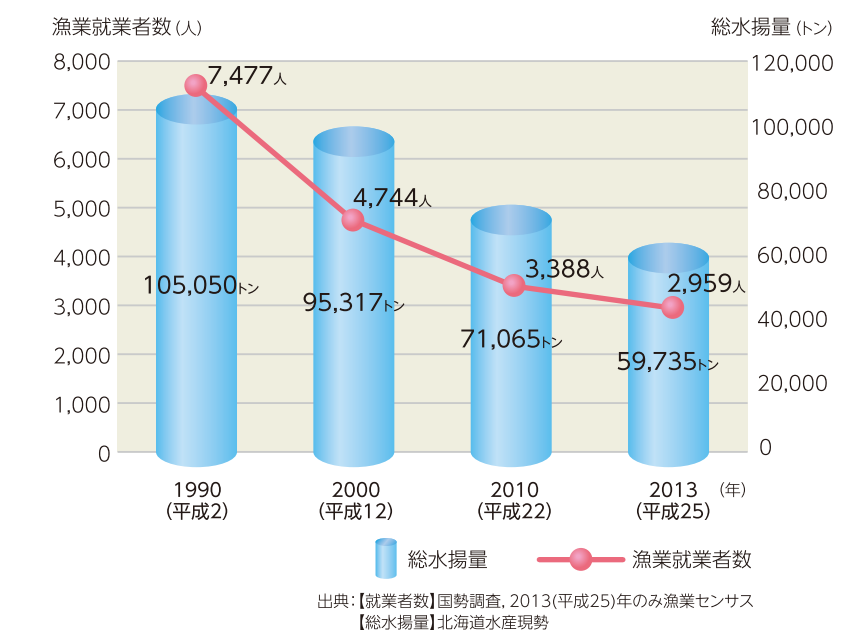


農業は、馬鈴薯、人参、キャベツなどの野菜が主要生産品となっており、1990（平成2）年からの20年間で、経営耕地面積が約4割、農業就業者数が約7割減少しています。水産業は、豊富な水産資源に恵まれ、全国有数の漁獲量となっていますが、地球温暖化が原因とされる海洋環境の変化などにより、主要な水産物であるイカやコンブが影響を受けるなど、近年は減少傾向にあり、また、漁業就業者数は、1990（平成2）年からの20年間で5割以上減少しています。さらに、一次産業では、就業者の高齢化が進んでいます。

■農業就業者数と経営耕地面積の推移

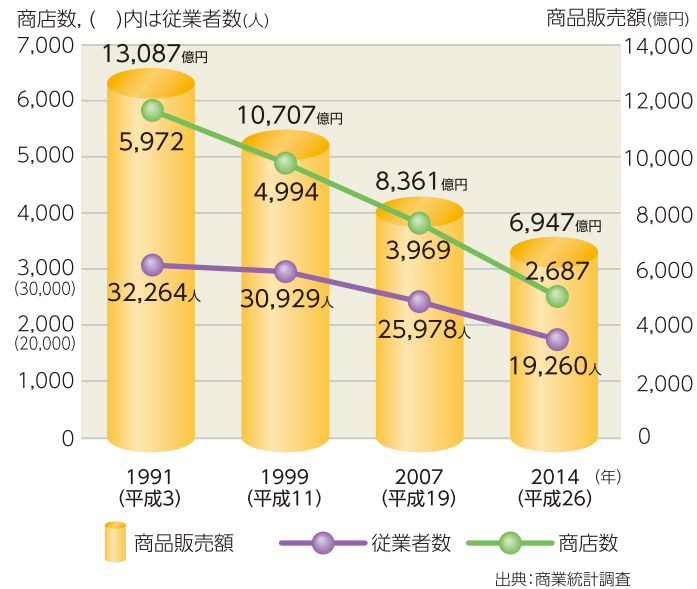


■漁業就業者数と総水揚げ量の推移



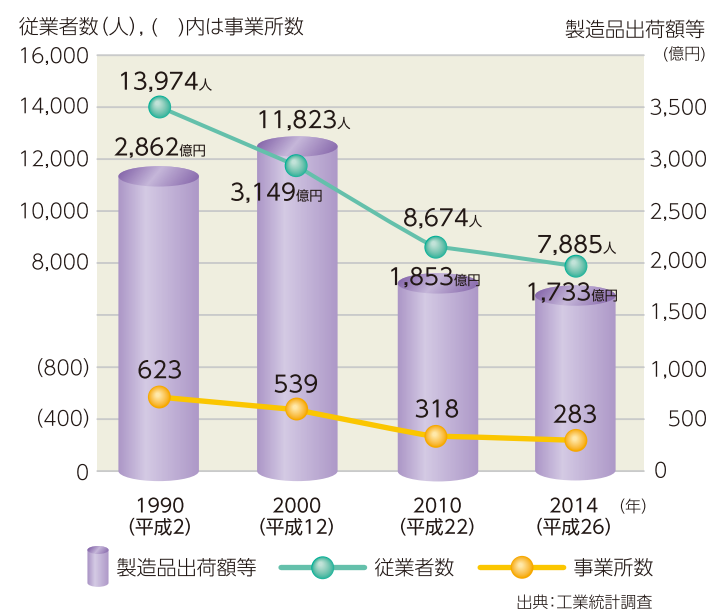
商業は、主に南北海道地域を商圈とした商業活動を行っており、人口減少による消費の低迷や情報通信技術の進展などによる流通形態の変化、消費者ニーズの多様化など、商業経営を取り巻く環境は変化しており、商店数、従業員数、販売額はいずれも減少傾向にあります。

■卸売業・小売業の商店数、従業員数、商品販売数額の推移



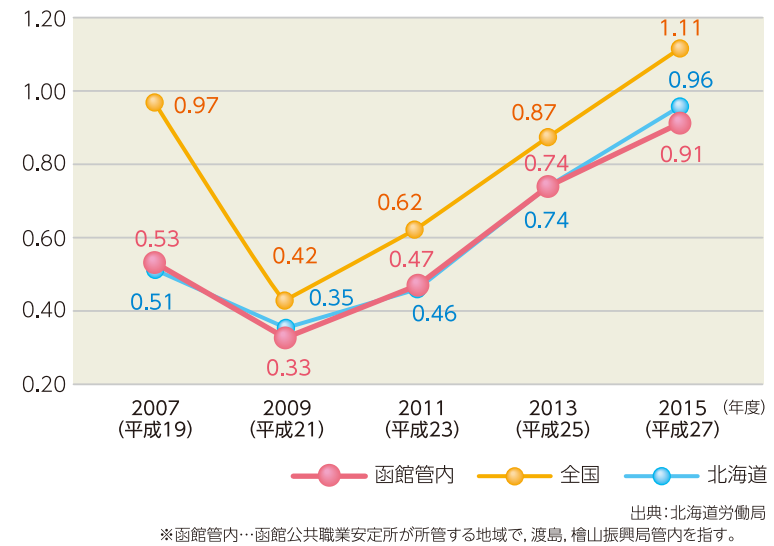
工業は、水産加工製品をはじめとした食料品製造業が全体の出荷額の5割以上を占めているほか、造船などの輸送用機械器具製造業や、電子部品・デバイス・電子回路製造業など、多様な業種が集積しており、全体の傾向としては、事業所数および従業員数はともに減少傾向にありますが、製造品出荷額については、近年は横ばいの傾向にあります。

■事業所数・従業員数・製造品出荷額等の推移



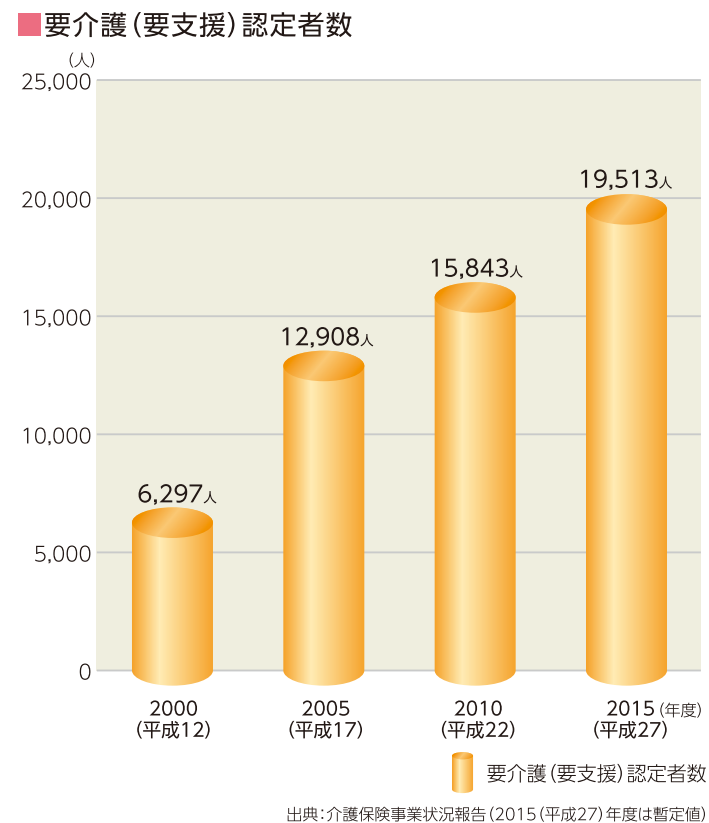
雇用は、函館公共職業安定所管内における有効求人倍率が、2009 (平成21) 年度に0.33倍にまで落ち込んだ後、上昇を続けており、2015 (平成27) 年度は0.91倍となっていますが、全国平均を下回って推移しており、また、職種別の有効求人倍率に大きなばらつきがあるなど、雇用のミスマッチが生じています。

■有効求人倍率の推移

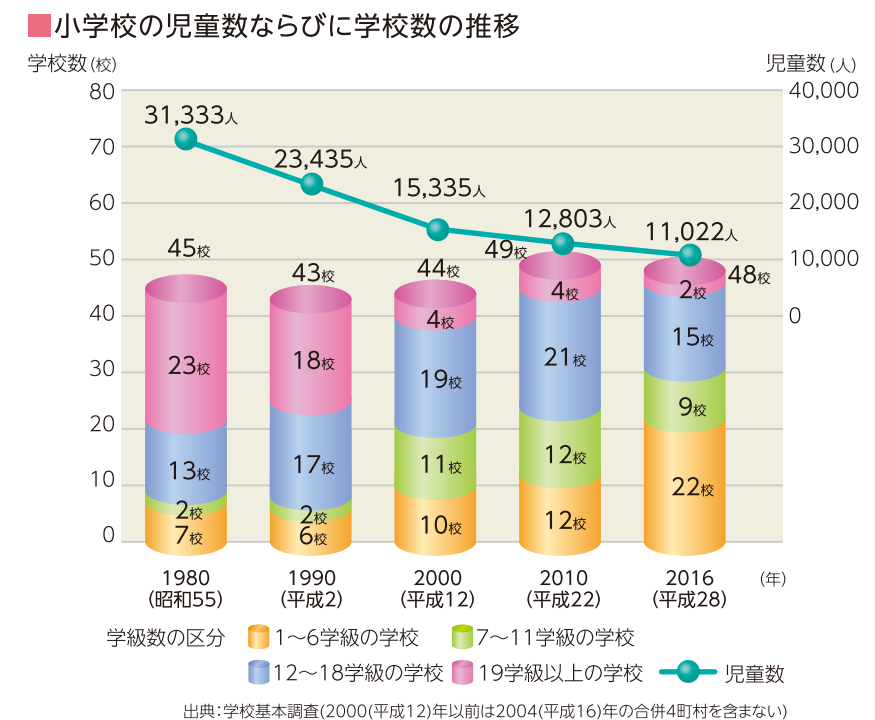


〔3〕市民生活の現状

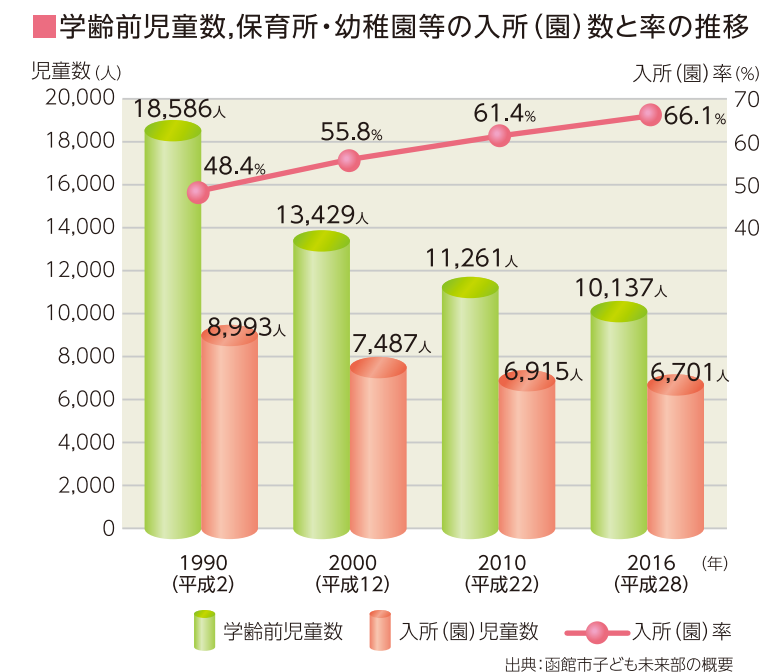
本市は、2014(平成26)年に高齢者の割合が3割を超えるとともに、高齢者の単身世帯数が1990(平成2)年からの20年間で約2.5倍に増加しており、いずれも、全国、北海道の平均を上回っています。また、要介護(要支援)認定者数も増加傾向にあり、2000(平成12)年に介護保険制度が始まって以来、15年間で約3倍に増加しています。一方、身体障害者手帳の交付者数は、近年、ほぼ横ばいの傾向ですが、療育手帳や精神障害者保健福祉手帳の交付者数は増加しています。



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。

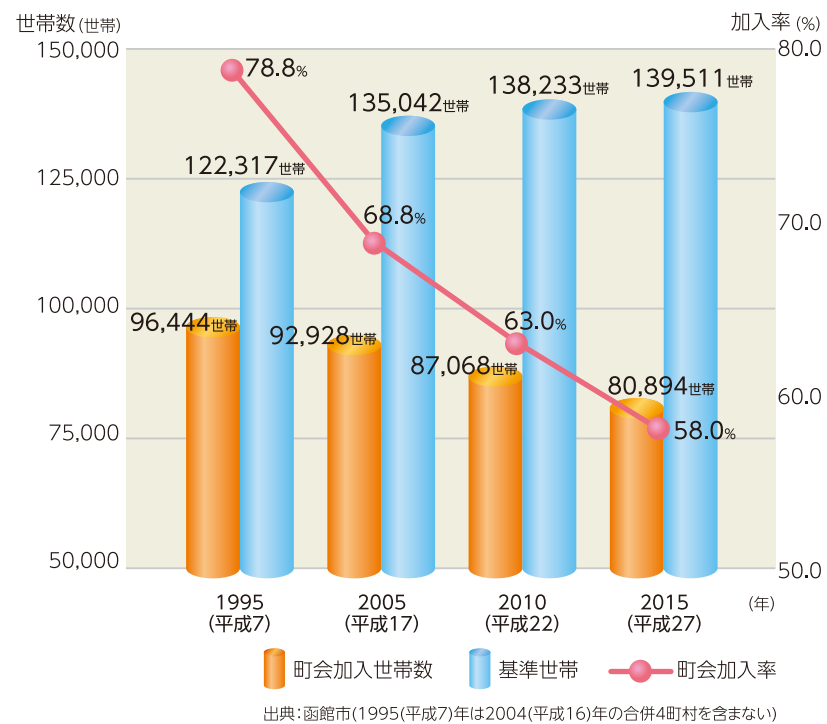


女性の就業率は、25歳以上の全年齢層において増加傾向にあり、核家族化の進行なども相まって、年少人口が減少しているなか、学齢前の児童数に対する保育所や幼稚園等の入所(園)率および放課後児童クラブ(学童保育所)の利用者数はともに増加しています。



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。

■世帯数と町会加入世帯の推移



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。

■医療施設

区 分	施設数	人口10万人あたりの施設数		
		函館市	北海道	全国
病 院	29	10.9	10.5	6.7
一 般 診 療 所	215	80.8	62.6	79.5
歯 科 診 療 所	131	49.3	55.4	54.1
病 床 (病院)	精 神 病 床	1,332	500.8	376.5
	感 染 症 病 床	6	2.3	1.7
	結 核 病 床	40	15.0	4.3
	療 養 病 床	1,014	381.2	416.0
	一 般 病 床	3,878	1,458.0	703.4
病 床 (一 般 診 療 所)	460	172.9	124.5	84.7

2015(平成27)年10月1日現在
出典：平成28年度版 函館市保健所事業概要

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。

■交通機関別利用者数の推移

