

第5次八幡市総合計画
(基本目標等)
(素案)

平成 29 年 2 月

【目次】

序論

I. 総合計画の位置づけ	1
1. 策定の背景	1
2. 計画の位置づけ	2
3. 計画の構成と計画期間	2
II. 八幡市の概況	4
1. 位置・地勢・気象 ー近畿の中央に位置する八幡市ー	4
2. 沿革	4
3. 人口 ー人口減少社会へ局面に転じ、少子高齢化が進行ー	5
4. 産業 ー運輸・通信業が伸び、第3次産業への特化が進行ー	6
5. 財政 ー義務的経費の増大を見据え、財政の弾力化を推進ー	6
III. 社会経済環境の動向	8
1. 人口減少社会を見据えた地方創生の推進	8
2. 高齢化社会の進行と健康増進施策への期待の高まり	8
3. 高度情報化社会の進展とICTを活用した新たな取組の実施	9
4. グローバル化の進展に伴う国際情勢の影響増大	9
5. 安全なまちづくりに向けた防犯・防災対策の推進	10
6. 地方分権の進展と協働による地域づくり	11
7. 一億総活躍社会の実現に向けた仕事と生活の調和の推進	11
8. オールジャパンで推進する日本文化の発信とレガシー創出	12
IV. 八幡市の主要課題	13

基本構想

I. 基本構想の位置づけ	17
1. 基本構想策定の目的	17
2. 計画期間	17
II. まちづくりの将来像	18
1. 将来都市像	18
2. まちづくりの基本目標	19
III. 人口規模	22
IV. まちづくりの進め方	24
V. 都市空間形成の方針	25

序論

I. 総合計画の位置づけ

1. 策定の背景

(1) 総合計画の策定とまちづくり¹の推進

現在本市では、約7万2千人、3万2千世帯の人々が生活を送っています。本市では、まちづくりを総合的、計画的に行っていくために、これまで4次にわたって、まちづくりの指針となる総合計画を策定してきました。

これまでの総合計画の策定経過をみますと、1977（昭和52）年11月に市制に移行し、これを契機として1978（昭和53）年3月に、都市としての基盤づくりの指針として、初めての総合計画となる「第1次八幡市基本構想」を策定しました。10年後の1987（昭和62）年12月には、都市としての成長の指針として「第2次八幡市基本構想」を、1996（平成8）年12月には、都市としての個性と魅力づくりの指針として「第3次八幡市総合計画」を、2007（平成19）年3月に「第4次八幡市総合計画」を策定し、「自然と歴史文化が調和し 人が輝く やすらぎの生活都市」を将来都市像として設定して、さまざまな施策を実施してきました。

(2) まちづくりを取り巻く社会経済環境の変化

2007（平成19）年の第4次八幡市総合計画策定以降、少子高齢化の進行と人口減少社会の到来、雇用環境の変化、循環型社会の実現に向けた取組の進展、NPO²の増加と市民参画型社会の到来、地方分権の進展など、まちづくりを取り巻く社会経済環境は大きく変化してきています。

また、市域においては、第二京阪道路、京都第二外環状道路といった広域幹線道路の供用開始により、交通の要衝として工業団地への企業の進出が図られ、また、松花堂周辺、流れ橋周辺等の交流拠点の整備等により、市内外の交流人口³が増大しています。

その一方で、長引く景気低迷、人口減少、少子高齢化の影響から、市の財政状況は、引き続き厳しい状況が続いています。

¹ まちづくり：道路や公園、建築物など「ハード（物的）面での施設づくりや保存活動」、さらには、市民の健康・福祉・教育、コミュニティの形成など「ソフト面での人づくりや仕組みづくり」を含めた活動。

² NPO：Non-Profit Organizationの略で、特定非営利活動法人を含む市民活動団体やボランティア団体など、さまざまな社会的活動を行う非営利の自主的かつ自発的団体。

³ 交流人口：定住人口（居住者）とは異なり、通勤、通学、文化、スポーツ、買い物、観光等で他地域から訪れることによって、地域の活性化に結びつく人口。

(3) 市民と行政の協働⁴によるまちづくりの基本指針としての総合計画

このようなまちづくりを取り巻く社会経済環境の変化を踏まえながら、本市の将来都市像を明らかにして、市民と行政がともに考え、ともに行動し、総合的かつ計画的なまちづくりを推進していくことを目的に、その基本指針として「第5次八幡市総合計画」を策定します。

2. 計画の位置づけ

(1) まちづくりの基本指針

総合計画は、将来における望ましい都市像とその実現のための方向や施策を示すもので、これからのまちづくりの基本指針となります。市は総合計画に基づいてこれからの施策を総合的、計画的に展開していくこととなります。

また、国や京都府、近隣市町村、広域行政組織が、本市にかかわる計画を策定したり、事業を実施したりするにあたって、尊重すべき指針となります。

(2) 市民と行政との協働の指針

だれもが「住んで、NPO、事業者等と

ていくことが何より
第5次八幡市総合
を共有し、行政とともに共通の目標に向かって知恵を出し合い、そして行動するための指針となるものです。

2. 計画の位置づけ（2）は 現段階では作成保留

は、市民、
も協力し
りの目標

3. 計画の構成と計画期間

(1) 計画の構成

① 全体の構成

第5次八幡市総合計画は、序論、基本構想及び基本計画によって構成します。

② 基本構想

基本構想は、本市のめざす将来都市像を示すとともに、まちづくりの進め方や人口規模、土地利用指針など、長期的な視点による将来都市像の実現に向けた施策の基本的な方向性を明らかにするもので、基本計画及び実施計画の基礎となるものです。

⁴ 協働：同じ目的を達成するために、責任を分かち合いながら協力し、例えば市民、NPO、事業者、行政がまちづくり等を進めていく姿など。

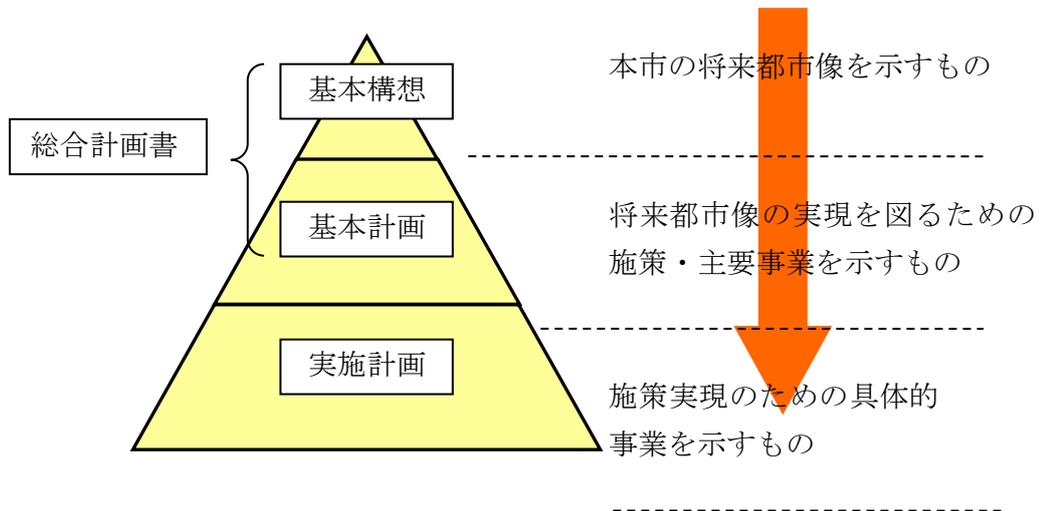
③ 基本計画

基本計画は、基本構想に掲げる将来都市像を実現するために、優先的に取り組むべき施策、主要事業を総合的かつ体系的に示すものです。

④ 実施計画

実施計画は、本計画書とは別に、施策実現のための具体的な事業やその規模、実施年度を明らかにするもので、各年度の予算編成や事務事業執行の具体的な指針となるものです。

図表 1-1 総合計画の構成



(2) 計画の期間

計画期間について、長期的なまちづくりの基本指針である基本構想については、2018（平成 30）年度から 2027（平成 39）年度までの 10 年間とします。

10 年後のまちづくりを見据え、基本構想実現のための施策や主要事業を示す基本計画については、時代の変化が非常に速くなってきており、その流れに即応する必要があることから、2018（平成 30）年度から 2022（平成 34）年度までの 5 年間で前期基本計画とし、中間見直しを実施したうえで 2023（平成 35）年度から 2027（平成 39）年度までを後期基本計画とします。

実施計画については 3 年計画とし、1 年を経過するごとに見直しを行います。

II. 八幡市の概況

1. 位置・地勢・気象 —近畿の中央に位置する八幡市—

本市と近畿圏最北端の経ヶ岬を結んだ距離を半径として円を描くと、圏域のほとんどがそのなかに入り、本市は近畿圏のほぼ中央に位置しているといえます。京都府の南西端で大阪府境に接し、木津川・宇治川・桂川の三川が合流して淀川となる地点で、京都市、大阪市という二大都市の中間にあって、交通至便な立地条件を有しています。

面積は 24.35 km²、最大幅は東西約 6.7 km、南北約 8.5 kmで、北部から東部にかけては、淀川、木津川を境界にして島本町・大山崎町・京都市・久御山町・城陽市と、南東部は京田辺市と、西部は枚方市と接しています。西部の緑豊かな男山から南部の美濃山地域にかけてはなだらかに起伏した丘陵地で、その他の地域はおおむね平地で形成されています。平地部には、一級河川の大谷川・防賀川が流れ、また、中央部から東部にかけては田園が広がっています。

気候は、年間を通じて比較的温暖で、年間の平均気温は約 16℃、降水量にはばらつきがありますが近年では年間 1,500mm 程度です。

2. 沿革

(1) 古代から交通の要衝

本市の歴史は古く、市内からは旧石器時代の石器が出土し、弥生時代後期以降遺跡数が著しく増加し、古代から開けていたことを示しています。

古代から近世に至るまで、交通手段として木津川や淀川を水路として利用した水運とともに、古山陽道、東高野街道、京街道の陸路が各時代に整備され、本市は瀬戸内海から京都、奈良へ至る交通の要地として栄えてきましたが、反面、権力争奪の要衝として再三の戦火に見舞われてきました。

(2) 石清水八幡宮の建立と八幡の発展

859（貞観元）年、国家（平安京）の平安を守るため、九州から八幡神が移座し、その翌年に男山に石清水八幡宮が建立されてからは、その門前町として発展しました。

門前町では様々な文化が生まれ、江戸時代前期、石清水八幡宮の社僧で、寛永の三筆の一人と称される松花堂昭乗が、当代の著名な文人たちと交流し、書・画・茶の湯・和歌等に長じその所持品「八幡名物」で町の名をさらに高めました。全国的にも有名な松花堂弁当は、この松花堂昭乗に由来しています。

江戸時代から明治期にかけての本市は、石清水八幡宮参詣者を対象に安定した発展を続けた商業地と京都・大阪という大消費地を支えるため作物の栽培を盛んに行った農村部という側面をもっていました。

(3) 八幡町の誕生

明治の末期には市域の北端を通る鉄道が開通し、それまで輸送の重要な役割を担っていた淀川等の水運が下火となり、その中継地としての本市の役割も低下しました。

1889（明治 22）年町村制施行によって全国的な町村合併が実施され、八幡では八幡町、都々城村、有智郷村が形成されました。そして、1954（昭和 29）年にこの 3 町村が合併して人口約 1 万 6 千人の新しい八幡町となりました。

(4) 八幡町から八幡市へ

昭和 30 年代における京都・大阪都市圏の広がり、近隣地域への人口の分散、ベッドタウン化をもたらしました。そして、1966（昭和 41）年に伏見区三栖町から枚方市中振間の枚方バイパス（現 国道 1 号）が開通し、京阪経済圏への中心動脈としての期待がかかるなか、昭和 40 年代後半には日本住宅公団（現 独立行政法人都市再生機構）による男山団地の開発が主因となって、全国屈指の人口急増をみました。

1975（昭和 50）年には人口が 5 万人を超え、1977（昭和 52）年 11 月 1 日に市制を施行、八幡市が誕生しました。翌年、「都市としての基盤づくり」を中心とした第 1 次八幡市基本構想を策定し、急増した人口に対応するため上下水道、教育・文化・スポーツ施設、保健・福祉施設の整備等を積極的に進め、1987（昭和 62）年には「都市としての成長」を基本とした第 2 次基本構想に改定し、計画人口 10 万人のまちづくり施策を展開してきました。

しかし、一時期急激な増加をみた人口が停滞傾向をみせ、社会情勢や市民の価値観や生活様式が変わるとともに、本市のまちづくりに大きな影響を与える第二京阪道路や京都第二外環状道路、新名神高速道路等の広域幹線道路の計画や整備が進展するなか、これらの動向に的確に対応し、市民ニーズ⁵に応じていくために、2007（平成 19）年には「自然と歴史文化が調和し 人が輝く やすらぎの生活都市」をめざし第 4 次八幡市総合計画を策定し、まちづくりを進めてきました。

3. 人 口 ー人口減少社会の局面に転じ、少子高齢化が進行ー

本市は、1977（昭和 52）年 11 月 1 日に人口 57,795 人で府内 11 番目の市として発足しました。

⁵ ニーズ：必要性、需要、要求。

市制施行前後の人口の状況をみると、1975（昭和 50）年から 1980（昭和 55）年には 29.4%、1980（昭和 55）年から 1985（昭和 60）年には 11.5%の増加をみましたが、1985（昭和 60）年から 1990（平成 2）年では 4.7%となり、1993（平成 5）年に 7 万 6 千人を超えたのを境に 1995（平成 7）年まで減少傾向が続きました。その後、2010（平成 22）年まで微増傾向となり、2015（平成 27）年には 7 万 2 千人となっています。

この傾向の主な要因は、男山団地を中心とした男山地域の人口で、1975（昭和 50）年から 1980（昭和 55）年には 60.4%の増加であったものが、1980（昭和 55）年から 1985（昭和 60）年には 3.3%となり、この頃に人口が最大となり、しばらく 2 万 8 千人台を推移しましたが、その後減少傾向にあり、2010（平成 22）年には 2 万 3 千人を下回りました。その一方で、近年は美濃山・欽明台地域において住宅地の整備が進んだことで、人口が増加しており、本市全体の人口は横ばいないし微減傾向となっています。

年齢構成でみると、市制施行後の 1980（昭和 55）年には男山団地を中心に若い世帯が増加し、年少人口（14 歳以下）が 30.5%、生産年齢人口（15～64 歳）が 64.5%、老年人口（65 歳以上）が 5.0%でしたが、それぞれ 1990（平成 2）年には 21.8%、71.0%、7.2%、2000（平成 12）年には 14.3%、72.7%、13.0%となっており、2010（平成 22）年には 13.7%、64.8%、21.5%と少子高齢化が進行しています。

4. 産 業 一運輸・通信業が伸び、第 3 次産業への特化が進行一

2014（平成 26）年の経済センサス基礎調査を用いて全国と比較した産業大分類別特化係数をみると、本市は運輸・通信業が 2.47 となっており突出して高くなっています。

さらに、産業大分類別の事業所数・従業者数についてみると、2014（平成 26）年では小売業が本市内における事業所数の 35.4%、従業者数の 23.5%を占めており最も大きくなっています。その一方で、従業者数の増加率について 1981（昭和 56）年と比較してみると、2014（平成 26）年には従業者数については小売業が 2.2 倍となるのに対して、運輸・通信業は 6.3 倍と、非常に大きく増加しており、工業団地や広域幹線道路の整備が要因と考えられます。事業所数・従業者数いずれにしても、第 3 次産業への特化が進みつつあると考えられます。

5. 財 政 一義務的経費の増大を見据え、財政の弾力化を推進一

本市は、市制施行後、計画人口 10 万人のまちづくり施策を展開するために、施設整備及び人的配置を行ってきました。

しかし、社会経済環境は大きく変化し、7万人台で微減傾向となっているほか、少子高齢化、地方分権の推進など社会情勢の変化に伴う多くの課題がある一方で、複雑・多様化する行政需要に対処する必要があります。

こうしたなか、本市の財政運営状況は、財政力指数⁶は横ばいの傾向にある一方で、実質公債費比率⁷及び将来負担比率⁸の減少傾向により公債費では財政の弾力化が図られています。また、財政の硬直化を示す経常収支比率⁹は2004（平成16）年以降減少傾向が続いており、財政の硬直化が改善されてきています。

今後の動向については、地方分権が進むなかで、公共施設の老朽化対策、社会保障関係経費等の義務的経費の増加が見込まれ、財政的に厳しい状況が続くと予測されます。

このため、国・京都府の動向を注視しつつ、自主財源¹⁰の確保に努め、創意と工夫により簡素で効率的・効果的な財政運営を確保するため、さらに行財政改革を推進する必要があります。

⁶ 財政力指数：地方自治体の財政基盤の強弱を示す指数。標準的な行政活動に必要な財源をどれくらい自力で調達できるかを表す。

⁷ 実質公債費比率：公債費（地方公共団体が発行した地方債の償還のために要する経費の総額）等の状況を測る新たな指標で、標準的な財政規模に占める元利償還金等の割合。

⁸ 将来負担比率：一般会計等の借入金（地方債）や将来支払っていく可能性のある負担等の現時点での残高を指標化し、将来財政を圧迫する可能性の度合いを示す指標で、一般会計等が将来負担すべき実質的な負債の標準財政規模に対する比率。

⁹ 経常収支比率：税等の一般財源のなかで、人件費や扶助費、公債費など経常的に支出する経費が占める割合。この比率が高くなる程、公共施設の整備等に充当する財源の余裕がなくなり、財政運営が厳しいということを示す。

¹⁰ 自主財源：自治体が自主的に徴収することのできる財源。地方税、使用料、手数料、分担金、負担金等。

III. 社会経済環境の動向

1. 人口減少社会を見据えた地方創生の推進

わが国では、老年人口（65歳以上）が増加する一方で、年少人口（14歳以下）は年々減少しています。2005（平成17）年には、日本の総人口は戦後初めての減少に転じ、人口減少社会が到来しました。合計特殊出生率¹¹の最も低い東京への一極集中の影響が大きいと推察されており、今後も一極集中が続くと見込まれる中で、人口急減及び少子高齢化は進行し、総人口は2030（平成42）年までに1億2,000万人、2050年までに1億人を下回ることが国立社会保障・人口問題研究所の推計により予測されています。

こうした人口構造の変化に伴い、消費の縮小や税収の減少といったわが国全体における経済・財政の縮小だけでなく、人口の東京一極集中による都市構造の変化や地域経済の縮小が進むと考えられます。地域経済の縮小が更なる人口減少を生み出す悪循環の連鎖が生み出され地方の弱体化が進むことにより、大都市の競争力が衰退することに結びつきかねません。

そこで、国は「まち・ひと・しごと創生総合戦略¹²」の策定を各地方自治体に促す等、地方創生¹³の推進に向けた施策に取り組んでいます。今後、人口減少社会に対応した若い世代の就労・結婚・子育ての希望の実現や地域の特性に応じた地域課題の解決が重要となります。

2. 高齢化社会の進行と健康増進施策への期待の高まり

わが国の高齢化率は2010（平成22）年の23.0%から25年後の2035（平成47）年には33.4%、50年後の2060（平成72）年には39.9%まで増加することが国立社会保障・人口問題研究所により推計されており、3人に1人が老年人口（65歳以上）になると予測されています。高齢者の増加に伴って、社会保障に係る給付費¹⁴の急増が見込まれており、2012（平成24）年度の109.5兆円（GDP比22.8%）から2025（平成37）年度は148.9兆円（GDP比24.4%）まで増加すると推計されています。今後、社会保障費の増加に伴い地方自治体の義務的経費の増加が見込まれます。

高齢者の増加に伴い、健康増進施策を通して高齢者の健康寿命の延伸を図り、健やかで幸福な暮らしのための支援をすることがより一層地方自治体に求めら

¹¹ 1人の女性が生涯に産む子どもの数の平均。

¹² 「まち・ひと・しごと創生法」に基づき、政府が講ずべきまち・ひと・しごと創生に関する施策を総合的かつ計画的に実施することを目的として、各地方公共団体に策定が義務付けられた計画。

¹³ 地方の人口減少及び東京一極集中の両問題の対策として地域活性化等を図るための一連の政策。

¹⁴ 「医療」「年金」「福祉その他」に分類され、法律によって制度化された公的、準公的、もしくは独立機関によって管理及び給付される費用のこと。

れます。また、財政状況のひっ迫が考えられる中で、健康を維持するための疾病予防に係る取組等の予防的施策を充実させることにより、扶助費等の財政支出を軽減することが今後ますます重要になります。

3. 高度情報化社会の進展と ICT を活用した新たな取組の実施

情報通信技術の飛躍的な進歩と情報通信機器の普及により、インターネットの人口普及率は 2013（平成 25）年に 8 割を超え、我々の社会生活の隅々に浸透するとともに人々の生活様式やコミュニケーションに大きな影響を与えています。

国においても「ICT¹⁵成長戦略¹⁶」や「世界最先端 IT 国家創造宣言¹⁷」、「官民データ活用推進基本法¹⁸」等を策定し、国民生活の利便性向上等を目的とした従来の政策を拡充するとともに、ICT を活用した「新たな付加価値産業の創出」や「社会的課題解決」等を目指した新たな政策も推進されています。ICT を活用した新たな政策の中では、女性の社会進出促進に向けたテレワーク¹⁹の推進やセンサーを用いたインフラの効率的な維持管理等の社会課題解決が掲げられるとともに、放送コンテンツ²⁰の海外展開等の新規ビジネスの創出が目指されています。また、地方自治体ではマイナンバー制度²¹活用やオープンデータ²²の推進等、電子行政化やデータの更なる活用に向けた取組が検討されています。

こうした ICT の活用が進む一方で、個人情報への漏えいや悪用、先端技術を使った犯罪の増加等の問題への対応がこれまで以上に求められています。また、今後、人工知能²³（AI）等の新たな情報通信技術の進歩及び導入によって、雇用喪失等の分野横断的な課題が出現する可能性もあり、情報通信分野における行政機関の対応の重要性は高まると予想されます。

4. グローバル化の進展に伴う国際情勢の影響増大

交通・情報通信技術の急速な発達により、これまで以上に人・物・金・情報が国境を越えて交流し合う、いわゆるグローバル化が進展しています。

このようなグローバル化の進展に伴い、日本企業は生産拠点を国内にとどまらず海外にまで視野を広げて検討し、海外に移転する例も少なからずみられます。

¹⁵ Information and Communication Technology の頭文字をとった略称。

¹⁶ 総務大臣が主宰する「ICT 成長戦略会議」にて「グローバル展開を視野に入れつつ、ICT を日本経済の成長と国際社会への貢献の切り札として活用する方策等」を検討し、策定された。

¹⁷ 「世界最高水準の IT の利活用を通じた、安心・安全・快適な国民生活の実現」を目的とした政府の IT 戦略。

¹⁸ 「官民データの適正かつ効果的な活用の推進に関する施策を総合的かつ効果的に推進」することを目的とした法律。

¹⁹ テレワークとは、ICT を活用した、場所や時間にとらわれない柔軟な働き方のこと。

²⁰ 放送事業者によって制作及び管理、提供される、アニメや漫画、音楽、漫画等の知的生産物のこと。

²¹ 住民票を有するすべての人に 1 人 1 つの個人番号（12 桁）を交付し、税や年金、雇用保険等の行政手続きに利用することで、国民の利便性向上などを図ること目的とした制度。

²² 誰でも許可されたルール範囲内で自由に複製・加工や頒布などができるデータ。

²³ 人間の脳が行っている知的な作業をコンピューター等で模倣したソフトウェアやシステム。

一方で、地域には高い技術力を持つ中堅・中小企業がまだまだ多くあります。ただ、それらの技術をグローバルな市場の中で事業化するノウハウが不足しているなどして、十分に力が発揮されていない企業も多くあり、それらの企業を産学官連携を通して国際的な事業展開等を拡大させ、地域経済を支える中核企業になるよう、ローカルイノベーションを進めていく必要があります。

また、近年、アジアを中心とする新興国の経済成長と、査証制度の改定等を背景に、海外から日本を訪れる観光客が大幅に増加しています。これらの観光客に、滞在を楽しみ、地域の魅力を知ってもらうことはもちろんのこと、地域に存在する観光資源や地域産品などの地域資源を結び付け、域外からの「稼ぐ力」を強化して地域経済の振興を図っていくことも必要です。

さらに、経済における海外の影響力増大や人的交流の活発化が促される一方で、グローバル化は文化摩擦や外国人労働者の増加による日本産業の構造変化の要因にもなると考えられます。そのため、地方自治体としても多様な文化への理解や交流促進、また、グローバル化を踏まえた産業政策の展開も視野に入れ、対応することが求められます。

5. 安全なまちづくりに向けた防犯・防災対策の推進

1995（平成7）年の阪神・淡路大震災や2011（平成23）年の東日本大震災をはじめとして、近年、全国各地で大規模な自然災害が多発しています。将来的に南海トラフ地震等の大地震の発生により甚大な被害をもたらされることが想定されていることから、防災対策の推進が求められており、国は2014（平成26）年に「国土強靱化基本計画²⁴」を策定し、ハード・ソフト²⁵両面から防災・減災を進めています。さらに、2016（平成28）年4月の熊本地震では、震度7が2回連続で発生したことにより市町村の役場庁舎が大きく損壊し、災害対応に深刻な影響が生じたことから、市役所等、防災拠点となる公共施設の耐震性の重要性が再認識され、国による財政的な措置も拡充されています。

また、1990（平成2）年以降、刑法犯の認知件数が増加傾向となり、2002（平成14）年には約369万件と戦後最多を記録した後に、一転して2003（平成15）年から12年連続で減少し、2015（平成27）年は約109万件と戦後最少となっています。その一方で、コミュニティの希薄化や都市化、核家族化、住民意識の多様化等が進行しており、地域の防犯に対する体感的な不安が高まっている可能性があります。

今後とも地域における安全なまちづくりを推進するうえで、災害に強い都市基盤の整備に努めるとともに、地方自治体と住民、企業、NPO、警察等の連携の

²⁴ 国土強靱化基本法第10条に基づく計画で、国土強靱化に係る国の他の計画等の指針となるもの。

²⁵ 防災対策のハード面では、防災拠点となる公共施設の耐震化や避難路の整備等が実施されています。ソフト面では、ハザードマップの作成、避難訓練の実施等が実施されています。

もとで自助、共助、公助のバランスが取れた一体的な取組を進めていく必要があります。

6. 地方分権の進展と協働による地域づくり

国と地方の関係を「上下・主従」から「対等・協力」へと変化させることをめざした第1次地方分権改革から、地方に対する規制緩和や国から地方への権限移譲を実施した第2次地方分権改革へと地方分権は進展してきました。平成26年に成立した第4次一括法²⁶により、地方分権改革推進委員会の勧告事項についての検討・対処を一通り終えた現在、地方分権改革は地方の「発意」と「多様性」を重視した新たなステージを迎えています。このような展開の下、地方自治体は限られた財源のなかで創意工夫を凝らして個性ある地域づくりを進めていくことが今まで以上に求められています。

一方、福祉や環境、まちづくりなど、これまで行政が専門的に行っていた分野において、NPO等による活動が盛んになっています。また、PPP²⁷/PFI²⁸手法の導入の推進により、公共施設の整備や運営に民間の資金や手法を活用する動きも広がっています。

公共分野を行政のみで行うのではなく、住民やNPO、企業との協働を通じて、個性ある地域づくりを進めていくことが必要です。

7. 一億総活躍社会の実現に向けた仕事と生活の調和の推進

少子高齢化が進行する中、子育て支援や社会保障の基盤強化による新たな経済社会システムづくりに注目されています。この新たなシステムづくりに向けた方策として、性別や年齢、障がいや病気の有無に拘らず誰もが活躍できる「一億総活躍社会」の実現が政府において掲げられています。これに関連して、2014（平成26）年1月に「子どもの貧困対策の推進に関する法律（子供の貧困対策法）」、2016（平成28）年4月に「女性の職業生活における活躍の推進に関する法律（女性活躍推進法）²⁹」や「障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律（障害者差別解消法）」が施行されるとともに、「育児・介護休業法」、「子ども・子育て支援法」の改正が行われています。このような法制度の整備に伴い、働き方改革や子育て・介護の環境整備の充実、すべての子どもが教育を受けられる環境の整備の拡大が推進されています。今後、ますます人口減少が進む中で、仕事と生活の調和や多様な個人の能力の発揮による労働参加率の向上、イノベーションの創出が図られることで、経済成長を加速していくことが期待されています。

²⁶ 「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」の略称。

²⁷ PPP：公民が連携して公共サービスの提供を行う仕組みの総称。

²⁸ PFI：公共施設の建設・維持管理・運営等に、民間の資本や経営ノウハウを取り入れることにより効率化を図る政策手法。

²⁹ 女性の職業生活における活躍を推進し、豊かで活力ある社会の実現を図ることを目的とした法律。

その一方で、2013（平成 25）年の男性の育児休暇取得率が 2%程度にとどまる状況や子育て世代である 30、40 代男性の週間就業時間 60 時間以上の雇用者の割合が約 16%と比較的高いことから、仕事と生活の調和に向けては課題があると考えられます。今後、一億総活躍社会の実現に向けて、仕事と子育ての両立支援制度の充実にとどまらず、性別による役割分担意識の解消や長時間労働の抑制といった働き方の見直しをさらに推し進めることにより、すべての人が子育てや地域活動に参画しやすい環境づくりが重要になっていきます。

8. オールジャパンで推進する日本文化の発信とレガシー創出

伝統的な芸術、祭り、クールジャパン³⁰として注目するコンテンツ、和食等の食文化及び建築等、わが国には悠久の歴史の中で重層的に蓄積され世界に誇ることのできる日本文化が存在します。世界の注目がわが国に集まる 2020（平成 32）年の東京オリンピック・パラリンピック競技大会の開催は、日本文化を世界に発信し、世界から人々を引き寄せ、次世代に誇れるレガシーとして創出する絶好の機会です。このような背景の下で、従来の文化行政の範囲に閉じることなく、外交、観光、産業、まちづくりなど様々な関連分野において、文化関係者、国、地方自治体等が連携しオールジャパンで総合的に施策を推進することを「京都宣言³¹」において掲げています。

伝統的な文化資源が豊富に息づく京都においては、「もうひとつの京都」として「森」、「海」、「お茶」を中心とした文化的魅力の発信に取り組んでおり、日本文化の情報発信を牽引する一端を担っています。特に、「お茶の京都」では山城地域を中心として、ブランド化されている宇治茶をテーマにお茶文化の発信等を進めています。今後ますます、日本文化に対する世界の注目が高まることが期待される中で、どのように地域の文化資源の魅力を効果的に世界に発信し、国際交流の強化や地域産業の活性化等の他分野へと文化政策を波及させていくかについて検討することが重要となります。

³⁰ コンテンツ・ファッション・デザイン・食・観光サービス等を中心として海外で人気の高い日本文化の総称。

³¹ 2016（平成 28）年 10 月のスポーツ・文化・ワールド・フォーラム文化会議全体会において発表された「2020 年を見据えた文化による国づくりを目指して」の通称。

IV. 八幡市の主要課題

主要課題1

**核家族化、高齢化、働き方の多様化、障がいのあるなしに拘らず、様々な生き方の人
が暮らす中で、互いに支え合い共生できる地域づくり**

わたしたちが生活する地域は、核家族化や高齢化、単身者の増加といった世帯形態の多様化とともに、雇用形態をはじめ、職業生活と家庭生活の調和や両立に向けた働き方の多様化の中で、様々な背景やライフスタイルで暮らす人々がいます。

多様な生き方を尊重し合いながら、障がいのある人もない人も、困ったことがあれば互いに助け合い、共に安心して暮らせる地域づくりが今後のまちづくりの重要な課題となります。

[具体的なテーマ]

- 単身者、高齢者、子育てする親などの孤立化の防止
- 障がい者の社会参画、地域における共生
- 年齢、国籍、多様な働き方、家族のあり方など、様々な背景のもとで暮らす人が共生する地域
- 継続して地域福祉を支える担い手の確保・育成

主要課題2

**少子化が進む中で、未来を担う子どもの成長を地域全体で支え、子どもも大人も幸せ
に暮らせる地域づくり**

少子化が進行する中で、子どもを取り巻く環境は、大きく変化しています。核家族の中で育った世代が親となり、地域とのつながりも希薄になる中、子どもと接する経験の不足や身近に相談できる人がいないことなどから、子育てに不安を持つ人が多くいたり、共働き世帯が増える中で、仕事と子育ての両立環境の整備なども大きな課題となっています。一方で、ひとり親家庭などを中心とする子どもの貧困問題への注目も高まっています。これらの課題に向き合いながら、未来を担う子どもの成長を地域全体で支えていくことが求められます。

[具体的なテーマ]

- 学力の向上等、次代を生きる力の育成
- 妊娠・出産・子育てまで一貫したサポートの充実
- 仕事、子育て、地域活動のバランスの取れた暮らしが可能な地域づくり
- 発達障がい児の早期療育の充実
- 子どもの貧困問題への対応

主要課題3

高齢化が進む中で、すべての市民の健康意識を向上させ、生涯にわたって学び、体を動かし、「健康」で「幸せ」に暮らすことのできる「健幸」地域づくり

高齢化が進行し、八幡市でも人口の3割近くが65歳以上の高齢者となっており、その比率は今後も高まる見込みです。高齢化の進行は、医療・介護等にかかる社会保障関係経費の増加の要因となります。そういった中、高齢者のみならず、すべての市民の健康意識を向上させ、生涯にわたって学び、体を動かし、いきいきと生活することへとつなげていくことで、社会保障制度の持続性を高めるとともに、市民一人ひとりが幸福を感じながら暮らすことができる地域づくりを進めていくことが必要となります。第5次総合計画の期間中には東京オリンピック・パラリンピックなどの国民的イベントの開催も予定されており、市民のスポーツへの関心が高まり、健康づくりの取組を推進するチャンスといえます。

[具体的なテーマ]

- すべての市民が生涯にわたり自然と「健幸づくり」を続けられるまちづくり
- すべての市民の健康意識の向上と増え続ける社会保障費用の抑制
- 東京オリンピック・パラリンピックを通じた市民のスポーツの振興

主要課題4

地域の自然・歴史・文化的資源が多くの人に愛され、住む人も訪れる人も幸せになる地域づくり

日本を訪れる外国人観光客は第4次総合計画の期間中に大幅に増加しました。八幡市にも石清水八幡宮が国宝に指定されるなど、国内外から多くの観光客が訪れる機会がめぐってきています。文化資源や景観資源をつないだ近隣都市との周遊型観光連携や観光客が滞在したくなる環境整備等を通して、国内外それぞれの観光客のニーズに応じ、八幡市の魅力を発信していくことが求められます。

このほかにも様々な自然・歴史・文化資源のある八幡市では、これらを大切に、魅力を十分に引き出して活かしながら、地域の活性化や市民の八幡市への愛着と理解を深めていく必要があります。

[具体的なテーマ]

- 国宝石清水八幡宮等、地域の自然・歴史・文化的資源を活用した魅力の向上
- 地域の愛着と誇りを高める都市イメージの向上
- 茶文化をはじめとする文化の創生
- 来訪者増加に向けた交通機関や周辺地域との連携

主要課題5

新しい交通基盤の整備が進む中であって、美しい田園風景を保全しながら、産業を集積させる活力ある地域づくり

新名神高速道路の整備が進展し、八幡市はこれまで以上に様々な高速道路が交差する交通の要衝となります。グローバル化が進む経済環境の中で、この機会を活かし、地域の活力を支える産業が集積する基盤づくりを進める必要があります。また、産業の集積を誘因とした新たな産業の創出や、新事業を展開する創業者の支援を充実することも重要になります。

さらに、農業については、高齢化に伴い農業従事者が減少する中で、農業の活性化に向けて新たな担い手の育成が必要です。

[具体的なテーマ]

- 新名神高速道路全線開通を見据えた土地利用と産業集積の推進
- 橋本駅周辺の整備による土地利用の検討
- 認定農業者・新規就農者の発掘、認定への誘導
- 農業・農村の有する多面的機能を維持することによる美しい田園風景の保全
- 創業支援についてのワンストップ相談窓口の設置を通じた創業促進

主要課題6

社会の変化に柔軟に対応し、ソフト・ハード両面で安心・安全が守られる地域づくり

八幡市では、人口が急増した昭和40年代頃から上下水道や教育・文化・スポーツ施設等、様々な社会基盤の整備を進めていきました。これらの社会基盤の老朽化に対応するため、修繕や建て替えなど、集約の検討も含めて、様々な対応が必要になってきています。少子高齢化の進行や人口の減少、地震や風水害などの災害への対策など、これまでの想定を超える様々な事象が生じており、こういった社会の変化に柔軟に対応しながら、ハードだけでなく、施設の運用方法のあり方などのソフト面も含めて地域の安心・安全が確保されるよう、取組を進めていく必要があります。

[具体的なテーマ]

- 老朽化する都市基盤の更新と災害に強いまちづくり
- 自助・共助・公助が機能する地域づくり
- 公共施設の総合的な管理
- 持続的なまちを支える中長期的な行財政運営

基本構想

I. 基本構想の位置づけ

1. 基本構想策定の目的

基本構想は、地域における総合的かつ計画的な行政の運営を図ることを目的に策定するものです。かつては、市町村が議会の議決を経て制定するよう、「地方自治法³²」において定められていましたが、法改正により、策定が義務付けられることはなくなりました。八幡市では、2016（平成28）年6月に「八幡市総合計画策定条例」を制定し、基本構想を「市の将来都市像及びその実現に向けた施策の基本的な方向性を示すもの」と定義しました。この基本構想をもとに、施策を総合的かつ体系的に示す「基本計画」と基本計画を実現するための具体的な事業計画である「実施計画」を定めることとなります。

2. 計画期間

長期的なまちづくりの基本指針である基本構想の計画期間は2018（平成30）年度から2027（平成39）年度までの10年間とします。

³² 地方自治法：地方自治の基本を定めた法律。

II. まちづくりの将来像

1. 将来都市像

本市は、男山、木津川、田園地域等の豊かな緑と水に恵まれ、また石清水八幡宮や松花堂などすぐれた歴史・文化資源をもっており、これらを守り活かしていくことは多くの市民の願いです。

また、住宅都市として発展してきた本市は、これまで、人口の増加や市民のニーズに対応するため、道路や下水道といった生活環境及び都市基盤の整備に力を注いできました。今後はこれまでのまちづくりの成果を踏まえ、市民がよりいきいきと過ごし、住みたくて暮らしたいまちづくりを進めていく必要があります。

そこで、本計画にお

**現段階では
作成保留**

自然と歴史文化が調和し、人が輝く、やさらぎの生活都市

～自立と協働による個性あふれるまちづくり～

と定めます。

2. まちづくりの基本目標

基本目標1

ともに支え合い「共生して暮らすまち やわた」

—人権・平和、男女共同参画、地域コミュニティ、国際理解、地域福祉、障がい福祉、住宅・住環境—

個人の生活様式や価値観の多様化が進むなかで、心ふれあう住みよい地域社会を実現するためには、市民一人ひとりが、互いに人権を尊重し、理解しあう姿勢を持ちながら、共に暮らすまちの創生が必要です。

このため、全ての人とともに支え合い「共生して暮らすまち やわた」の創生に向け、さまざまな取組を進めます。取組にあたっては、意識啓発はもちろんのこと、継続して地域福祉を支える担い手の確保・育成、多様な生活様式に合わせた制度の設計、すべての人にとって暮らしやすい住環境の整備など、様々な側面において共生が進むことを念頭に置いて進めていきます。

基本目標2

子どもが輝く「未来のまち やわた」

—保育・幼稚園、児童・母子・父子福祉、学校教育、青少年健全育成、住宅・住環境—

子どもを取り巻く環境が大きく変化している中で、未来を担う子どもの成長を地域全体で支え、希望をもち、安心して子どもを産み、育てられる環境の整備が必要です。

このため、子どもが輝く「未来のまち やわた」の創生に向け、子どもたちが社会の変化に対応できる力と豊かな人間性を身につけることができるよう、学校教育の充実、教育・保育施設と家庭や地域の連携の強化、楽しい魅力ある学校づくりを進めるとともに、子どもの貧困問題や、子育てと仕事の両立等、子育て世帯の総合的な支援を進めます。

基本目標3

誰もが「健康」で「幸せ」な「健幸のまち やわた」

—保健・医療、高齢者福祉、社会保障、生涯学習、スポーツ、道路、交通、住宅・住環境、公園・緑地—

生涯にわたって働き、学び、体を動かし、いきいきと生活することを通じて、「健康」で「幸せ」な人生を送ることは、地域全体の活力にもつながります。

このため、誰もが「健康」で「幸せ」な「健幸のまち やわた」の創生に向け、保健・医療制度の適切な運用を図るほか、生涯にわたって学び地域で活躍できるような生涯学習の充実、運動や食の改善、そして地域のコミュニティを活かした健康づくりを進めるとともに、安全な生活道路、歩きたくなるまちづくり、移動手段の確保、快適な公園づくりなどの環境整備を進めます。

基本目標4

自然と歴史と文化が織りなす「観幸のまち やわた」

—観光、景観、公園・緑地、文化芸術、市街地、道路、交通、商業、農業—

豊かな自然・歴史・文化資源を持つ八幡市にとって、八幡市への観光客の増加を図り、「観光」業を中心とした地域産業の活性化に結びつけることが重要です。さらに、市民が八幡市の魅力を再認識し、内外へ発信することにより、来訪者へ新たな「出会い」と「幸せ」をもたらし、市民が地域への誇りや愛着をもつことを通して生きがいと「幸せ」を見出すきっかけにもなります。

そのため、自然と歴史と文化が織りなす「観幸のまち やわた」の創生に向け、自然・歴史・文化資源の磨き上げ、地域魅力の発信、文化芸術の振興、近隣都市との周遊型観光連携、観光関連商業の振興等の八幡市の魅力向上に向けた取組を推進していきます。また、市民の愛着醸成を図り、住みたくなるまち・暮らし続けたくなるまちを実現していきます。さらに、市街地や道路等の整備においては、歴史・文化的な景観の保護と向上が図られるよう進めていきます。

基本目標5

しなやかに発展する「活力のまち やわた」

—市街地、道路、交通、商業、工業、農業—

新しい高速道路網の整備に伴って期待される交流人口の増加は、少子高齢・人口減少社会においても、豊かな田園風景を維持・保全しながら、まちの活力を支える産業振興を充実させる絶好の機会です。

そのため、しなやかに発展する「活力のまち やわた」の創生に向け、産業が集積する基盤づくりや企業の誘致、関係機関と連携した創業支援等を進めます。また、農業に関心をもつ機会の提供等を通して担い手の確保を図ります。

基本目標6

安心・安全な「持続可能なまち やわた」

—河川、上下水道、防災、防犯・交通安全、消防・救急、消費生活、環境、住宅・住環境、行財政—

公共施設の耐震化をはじめ、引き続き自然災害の脅威から市民の生命と財産を守る取組をさらに充実させていくとともに、人口減少社会に応じて、財政負担の軽減・平準化を実現するための行財政改革をさらに進めながら、持続可能なまちを目指す必要があります。

そのため、安心・安全な「持続可能なまち やわた」の創生に向け、将来の見通しの中で、道路・橋梁や上下水道などの社会基盤の長寿命化や、公共施設の有効活用や集約の検討も含めた適正な管理を図っていくとともに、「自助」「共助」

「公助」それぞれが有効に機能する防災体制の確立など、ハード・ソフト両面で市民の安心・安全が守られるよう取組を進めます。さらに、それらの防災の拠点として対応が迅速かつ的確にできるような市役所機能の強化と体制づくりを進めていきます。

また、環境にやさしく、安全で清潔な生活環境を守るまちづくりを進めるとともに、豊かな自然を守るため、廃棄物の発生抑制（リデュース）、資源の再使用（リユース）、資源の再生利用（リサイクル）の促進により、環境への負荷の少ない循環型社会が形成されるように進めます。

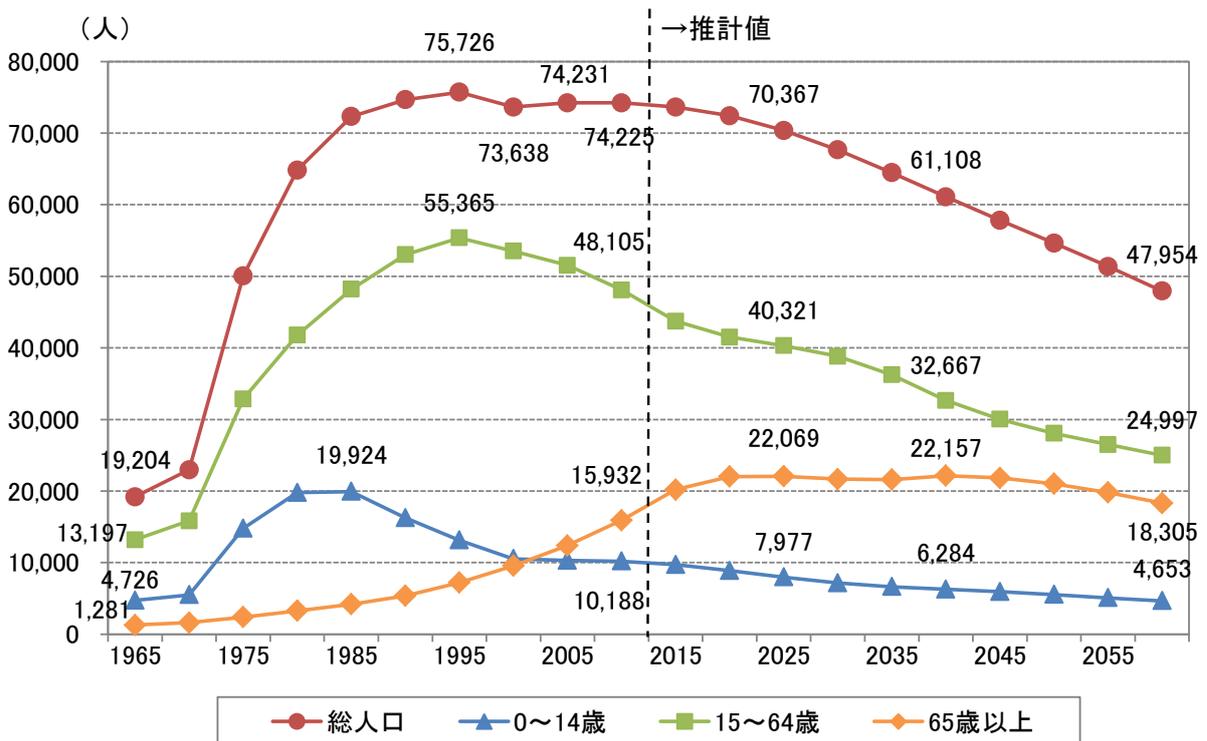
III. 人口規模

国勢調査による本市の人口は、昭和40年代後半の男山団地の開発を主因とし、全国屈指の急激な増加を見せ、1995（平成7）年まで一時的に人口が急増するものの、2010（平成22）年以降減少傾向となることが見込まれます。総人口については、2040（平成52）年には2010（平成22）年の約82%である61,108人まで減少すると予想されています。2010（平成22）年には生産年齢人口3.01人で1人の老年人口を支えています。2040（平成52）年には生産年齢人口1.47人で1人の老年人口を支える計算になり、生産年齢人口の負担が増加することが見込まれます。

地区別に見ると、美濃山・欽明台地域において一定の人口増加が見込まれるものの、その後は開発余地の減少と高齢化に伴う人口の自然減によって、2030（平成42）年をピークに人口は再び減少傾向に転じるものと想定されます。

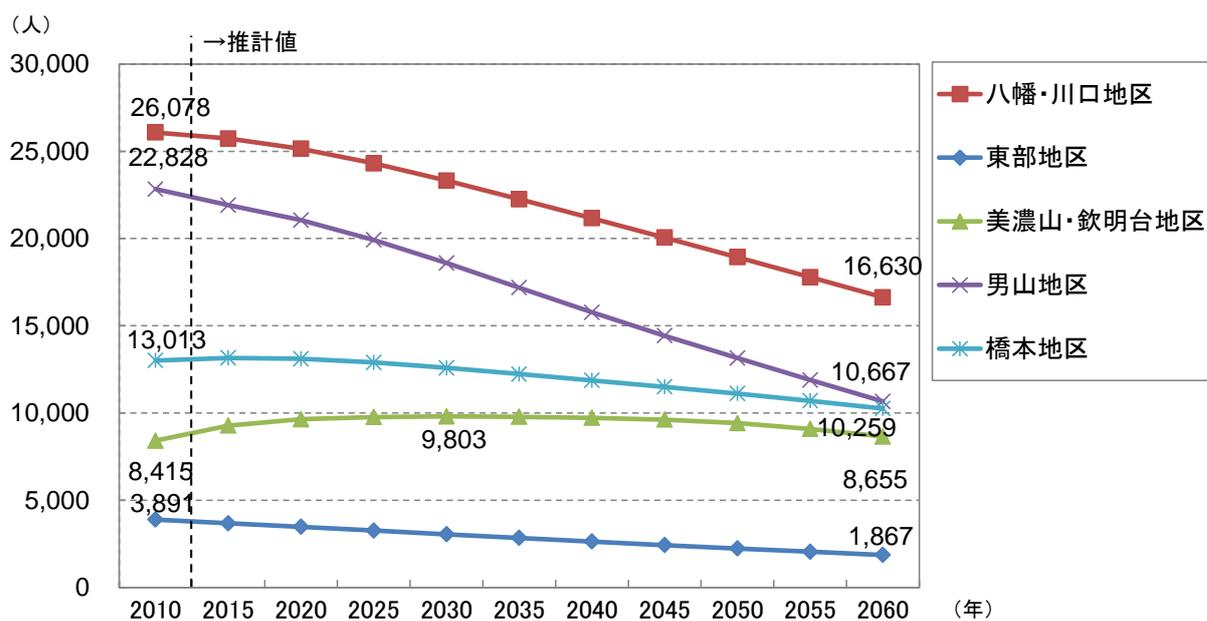
以上のような本市人口の現状や将来の動向を踏まえ、「八幡市人口ビジョン」では、2040（平成52）年における本市の人口を約6万5千人以上と設定しています。

図表 III-1 八幡市の総人口・年齢3区分別人口の見通し



(注) 四捨五入の関係から内訳と計は必ずしも一致しない。
 (資料) 国立社会保障・人口問題研究所「日本の市区町村別将来推計人口」(2013年12月推計)、総務省「国勢調査報告」、八幡市資料をもとに推計

図表 III-2 八幡市の地区別人口の見通し



**現段階では
作成保留**

現段階では
作成保留