

# 奈良市第4次総合計画・基本構想（案）

平成22年7月23日時点

# 第1章 基本構想策定に当たって

## 1 基本構想の目的

基本構想の目的は、本市を取り巻く社会経済環境の変化や主要課題に対応しながら、市民と協働して創り上げる本市が目指すべき将来像と、これを実現していく市政運営の基本方針を示すことです。

## 2 基本構想の目標年度

基本構想の目標年度は、2020年度（平成32年度）とします。

## 3 基本構想策定の背景

奈良市の主要課題

### 1. 人口の減少、少子高齢化への対応

#### 【現状】

人口減少と少子高齢化は、経済活動に深刻な影響をもたらすとともに、社会保障制度の維持の困難化、地域社会の脆弱化、既存施設の遊休化など、市民生活にも大きな影響をもたらします。

本市の人口は、1950年代からの高度経済成長期にあわせて、大阪・京都などの大都市への近接性を活かした住宅地が形成されてきたことなどにより、2000年（平成12年）頃までは着実な人口増加を遂げてきました。しかし、近年は全国的な傾向と同様に、本市においても、人口減少と少子高齢化は確実に進行しています。

本市の人口、は2000年（平成12年）の37.5万人（※旧月ヶ瀬村、旧都祁村を含む）をピークに減少傾向が続き、2008年（平成20年）は36.9万人となっています。

今までの推移から将来人口の見通しを予測すると、2020年（平成32年）には34.1万人、2030年（平成42年）には30.2万人まで減少することが見込まれます。

年齢構成をみても、年少人口（0歳～14歳）は、2008年（平成20年）の4.8万人（13.1%）から2020年（平成32年）には3.5万人（10.3%）まで減少し、生産年齢人口（15歳～64歳）も24.0万人（65.1%）から20.0万人（58.6%）に減少することが予測され、高齢人口（65歳以上）は、8.1万人（21.9%）から10.6万人（31.1%）に推移し、およそ2万5千人増加することが見込まれています。

#### 【課題】

人口減少社会にあって、今後、人口を維持していくことは容易なことではありませんが、行政サービスを維持するため、ある程度の規模、構造の人口を確保することが必要です。

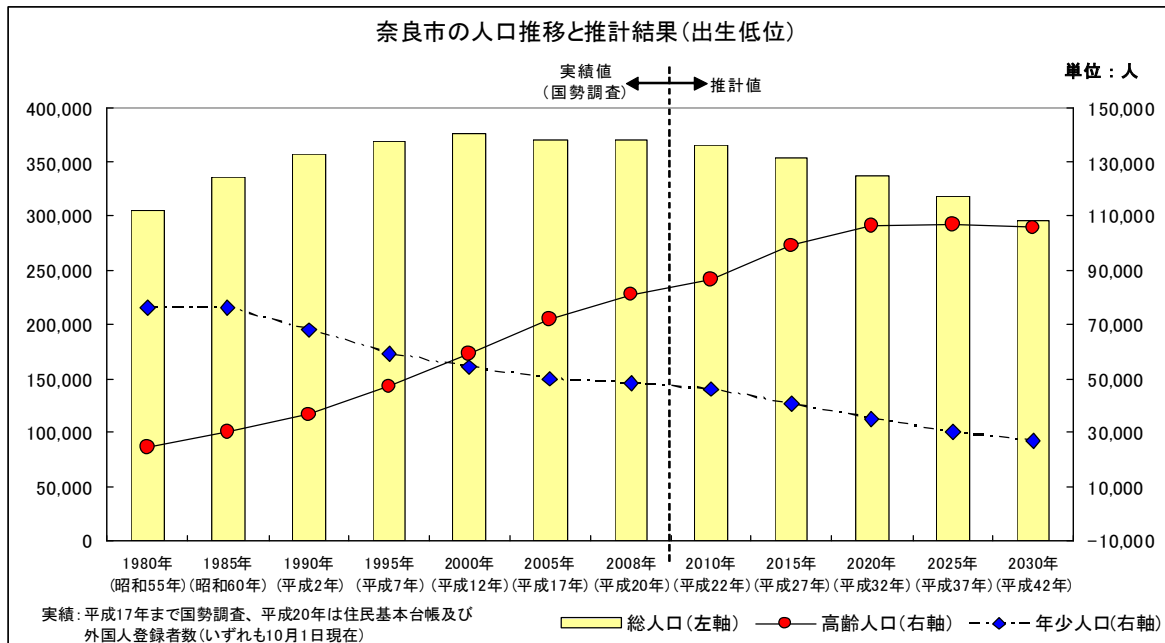
本市が以前から持つ魅力である豊かな自然と歴史環境に加えて、市民のニーズを満たすサ

ービスを提供できる都市であれば新しい市民を呼び込めると思われます。一方、近隣の地方自治体の方がよりこのニーズを満たしているのであれば人口は流出してしまうことになります。

また、年齢構造のバランスを考えると、子育て環境・自然環境・教育環境・住環境等を整備し特に若い世代の流入を図ることが必要です。

本市が将来にわたって健全な行財政運営を持続していくためには、若い世代の流入促進、流出防止、観光客を中心とする交流人口の増加に努めるとともに、様々な施策に取り組むことで人口を確保していく必要があります。

今後、少子高齢化が進むなかでも「子どもが健やかに育つ社会」、「高齢者が心身の健康を維持しながら、生きがいをもって豊かに生き生きとして暮らすことができる社会」であり続けることが必要です。



## 2. 財政健全化の推進

### 【現状】

本市は、職員数の削減や事業の見直し等の行財政改革に取り組んできましたが、社会保障関連の経費の増加や市税の減少などにより、財政構造の弾力性を示す指標である経常収支比率<sup>1</sup>は、平成 20 年度決算において 99.6%(2009 年(平成 21 年)4 月 1 日現在の中核市 41 市中 40 位)となっています。この指標は、比率が高いほど本市独自の施策に使える財源が少ないことを示しています。

また、本市の平成 20 年度末の債務残高は約 3,141 億円であり、1 世帯当たりに換算すると約 207 万円となり、本市の財政状況は厳しいものとなっています。

### 【課題】

財政の健全化を図るためには、これまで以上に簡素で効率的な行財政システムの確立が急務となっています。加えて、財政基盤の強化を図るためには、本市経済の安定が欠かせません。

戦後、所得倍増、高度成長時代を経て、近年の低成長時代にあっても、比較的奈良市の経済基盤は確保されてきたといえます。しかしながら、本市では歴史や自然環境保護の観点から、長い間積極的な産業導入や施設誘致（高次教育施設など）を図ってこなかったことと、主要産業である観光の低迷、学生が卒業後に定住する割合は決して高くなく、昼間人口が夜間人口を下回るなど、産業基盤が弱く雇用力も脆弱といえます。

市民の暮らしを守るためには、財政の健全化の推進とともに市域における経済基盤の確立が強く求められています。

## 3. 環境保全と地域資源の活用

### 【現状】

大量生産、大量消費の社会システムが、今や地球環境に深刻な影響を及ぼしており、国際的に地球環境問題への取組が進められています。また、社会のグローバル化が進展する中、地域固有の歴史的・文化的環境を大切にしようとする動きも広がっています。

### 【課題】

本市は自然環境に恵まれ、今まで受けつぎ育まれてきた世界遺産をはじめとする歴史・文化資産も極めて豊かです。これらを守るためにも、環境負荷の低減や循環型社会の形成など持続可能な社会の構築に向けた取組が求められます。また、環境の保全や歴史・文化資産の保存とあわせて、新たな資産の発見・再生にも努めながら、その重要性をしっかりと認識し、かけがえのない地域の資産として後世に確実に伝えていくことは、ここ奈良に生きる者にとっての責務と考えられます。

そして、これらの資産を観光、産業などに積極的に活用することによって地域の経済力や雇用力を増進させていくことが必要です。

---

<sup>1</sup> 人件費、扶助費、公債費等の縮減することが困難な経常的経費に、市税・地方交付税等の一般財源収入がどの程度消費されているかを表す指標。

#### 4. 安全・安心のまちづくりへの対応

##### 【現状】

近い将来、発生確率が高いとされる海溝型地震、異常気象の頻発や日常生活を脅かす犯罪、経済活動の停滞、年金問題に象徴される老後への不安など、市民生活に対する問題・不安が拡大しています。

##### 【課題】

本市においても近隣コミュニティの希薄化によって、市民間の連携が図りきれない現状があります。わがまちに住み続けることができるように、安全で安心して快適に暮らすことができるまちづくりへの取組が求められています。

#### 5. 行政運営・まちづくりにおける新しいシステムの構築

##### 【現状】

近年、行政改革を進める中で、民間の発想やノウハウに対して大きな期待が寄せられています。また、社会の成熟化をはじめ社会への貢献意識の高まり、価値観の多様化等により、ボランティア活動の拡がりが見られます。

本市では、2009年(平成21年)に、市民参画及び協働に関する基本的事項を定めた「奈良市市民参画及び協働によるまちづくり条例」を制定しています。

##### 【課題】

本市においても、従来行政が担ってきた範囲にとどまらず、幅広い「公」の役割を市民、NPO、企業など多様な主体が担いつつあり、協働という視点からまちづくりに取り組むことが重要です。

#### 6. 多様な地域特性への配慮

##### 【現状】

本市は、2005年(平成17年)4月の合併により市域が276.84k㎡に拡大しました。また、大阪・京都の大都市近郊の住宅地、森林地域と農業地域が大部分を占める地域など、多様な地域特性を有しています。

##### 【課題】

それぞれの地域にはそれぞれに個性があり、住民の考える快適性や抱える問題も異なっているため、地域の状況やニーズをきめ細かく吸い上げて対応していく必要があります。

## 第2章 まちづくりの基本的な考え方

### 1 基本理念

本市には、春日山原始林をはじめとする自然環境、平城宮跡をはじめとする歴史的遺産等の文化的資産が多く存在しています。これらは、本市の個性を表現し、未来に伝えるもっとも重要な要素であり、市民と手を携えて、守り、育てていかなければなりません。一方で、都市基盤や都市サービスの「しくみ」を整えることも必要です。

また、長引く不況により、わが国全体に閉塞感が漂い、先行きの見えない時代となっています。観光産業以外の産業基盤が脆弱な本市にあっては、その状況は深刻なものとなっています。

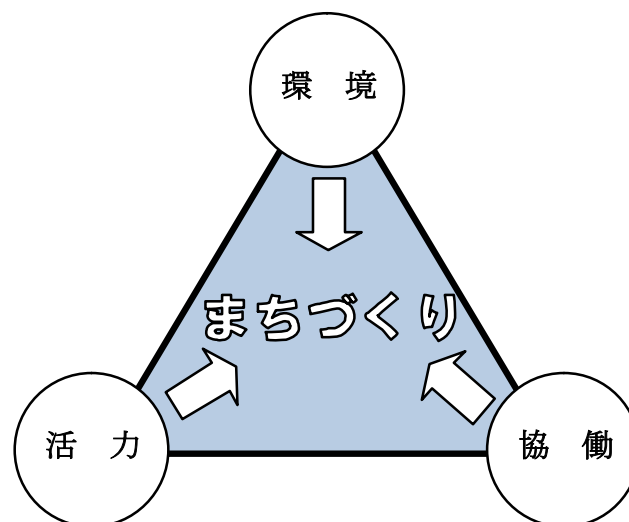
自然環境や文化的資産の保護、市民の快適な生活、産業や開発については、それぞれを分けて考えるのではなく、両立し合うものと考えて、本市が持続的に発展していけるよう配慮しなければなりません。

さらに、これからのまちづくりは市民参加から協働の時代に移りつつあります。行政主導ではなく、いろいろな主体と協働しながら地域を担う「ひと」を育て、「まち」をつくっていくことが不可欠です。

本市まちづくりの基本として、市民一人ひとりが、身近な環境は自分たちで守り育てるという気概をもって、具体的な行動に結びつけていく「環境」、人々が集い、活発に交流し、にぎわいを創出する「活力」、市民と行政が一体となり、わがまちづくりができるような社会を築く「協働」の3つの視点で取り組みます。

#### ■まちづくりを進める3つの視点(イメージ図)

(自然環境、歴史・文化環境、生活環境を守り、育て、個性あるまちを創り上げる視点)



(観光を中心とした産業基盤を整え、広範な交流を築き上げる視点)

(市民参画から新しい協働型社会を築き上げる視点)

## ① 「環境」の視点

持続可能なまちを創っていくには、本市の自然環境や文化的資産の保全を第一に考える必要があります。それとともに、これらを創造的かつ積極的に活用することが大切です。

同時に、市民の生活環境を安全かつ快適に保たなければなりません。また、都市基盤の整備や都市サービスの充実は、すべて「生活環境を整える」という観点から、過剰な設備投資は控え、運営の面を含め施設の有効利用を進める必要があります。

「自然環境」、「歴史・文化環境」、「生活環境」といった「環境」を守り育てていくことは、そこに住む市民を抜きにしては考えられません。

市民一人ひとりが日々の生活と環境の関係をよく理解し、環境の変化から目をそらすことなく、「自分たちの環境を自分たちで守り育てる」という気概をもって具体的な行動に結びつけていく必要があります。

環境の変化を見逃さないように観測を続けて監視することで、豊かな自然や歴史、身近な生活環境を市民の手で守り、育て、将来世代にわたってすべての市民が愛着をいだくことのできる個性ある持続可能なまちを創り上げていくことを第一の視点とします。

## ② 「活力」の視点

産業の停滞に伴う「雇用の場と機会」の減少は、若者の流出による地域の人口減少の直接的な要因となっています。これが結果的には、地域活力の衰退に繋がるのが懸念され、その影響は、個人の生活困難に加えて、地方財政の危機的な状況にまで及んでいます。これを打破することなくして、まちを持続的に発展させていくことはできません。

本市では、いままで環境保護を重視して、開発を伴うような産業などの導入を法に基づき制限してきました。今後もその方向は堅持すべきと考えています。その一方で、将来人口の減少が確実となった現在にあっては、環境保護に留意しつつ、積極的に観光を中心とした産業基盤を整え、広範な交流を築き上げることに取り組むことを重視しています。

また、行政や経済界が一体となって地域産業の振興や地域資源の連携、融合による雇用の場や機会を計画的に創造して、市の活力の向上に努める必要があります。

全ての市民と来訪者の広範な交流や産業の導入が可能となる「しくみ（ビジネスモデル）」を整え、市と市民が一体となり活力あふれるまちを創り上げることを第二の視点とします。

### ③「協働」の視点

協働によるまちづくりとは、まちづくりは行政が主導するのではなく、市民と行政それぞれが役割と責任を分担しながら協力し合って「まち」をつくっていくことを意味しています。

市民がそれぞれの立場で行政と連携できる「しくみ」を整え、「まちの経営」を協働により実現する体制を確立していくことを第三の視点とします。

地方分権の動きが進むなかで、地域社会の維持・発展に地域の自立性が強く求められるようになってきました。地域の自立性は、地域の人びとが様々な地域の条件のもとで、経済基盤を確立し安定した生活ができるようになることが基礎となります。そのために、地方自治体は、都市経営の観点で財政基盤を確立し、「選択と集中」により施策の重点的な実施に努める必要があります。

今までの行政運営は、公共施設や交通という都市・社会基盤の充実や教育、福祉等の社会サービスの充実が目標でした。そのため、今までは人口の増加や経済の拡大・成長を前提とし、地方財政も比較的豊かであったため、「経営」といった観点は希薄であったといえます。

長引く不況と人口減少・少子高齢化による厳しい財政状況の中で、地方自治体が基盤の整備とサービスの提供を投資として捉え、その効果を適切に判断しながら、税金という貴重な財源を有効に活用するということは、まさに「まちの経営」に当たります。そして、「まちの経営」の前提となるのは、地方自治体の健全な存続にほかならないと考えます。



## 2 都市の将来像

基本理念に掲げる「環境」「活力」「協働」の3つの視点から、次のように都市の将来像を設定します。

**豊かな環境と交流、活力に満ちた暮らしのある世界の古都奈良**

## 3 基本方向

将来都市像「豊かな環境と交流、活力に満ちた暮らしのある世界の古都奈良」の実現に向けて、具体的に取り組むまちづくりの方向性を示します。

### ①時を超えた歴史と自然を守り、活かし、伝えるまち

1300年の時を経て蓄積された歴史・文化や自然環境など、本市がもつ有形無形の魅力を大切に守り、育て、活かすとともに、後世に伝えていくことで、市民一人ひとりが奈良への愛着や誇りを深めることができ、また、国内外から広く注目を集めることができるような魅力あるまちを創造します。

### ②観光をはじめとするビジネスモデルの創造による活気あふれるまち

今までに行ってきた歴史的遺産等の文化的資産や自然環境などの資源を活かした国際文化観光都市としての取組について、都市経営の観点に立って抜本的な改革を図り、交流人口の拡大と産業の活性化を目指して、市民や来訪者が奈良市の魅力に触れながら、いきいきと活動し交流できる活気あるまちづくりを進めます。

### ③歴史と未来、都市と田園が共生する持続可能なまち

「都市は先人の遺産であり、未来世代からの預かりものである」という認識をもち、本市が将来にわたって、過去と未来、都市と自然、利便性と環境保全などが調和した住みやすい都市であり続けるために、過去から現在、そして未来へとつながる持続可能なまちづくりを進めます。

#### ④いつまでも子や孫が笑顔で暮らせるまち

性別や年齢、障がいの有無、文化の違いなどを超えて、市民一人ひとりがお互いに尊重し合い、地域での支え合いや助け合いを通して、誰もが生涯にわたって安全・安心を実感しながら、幸せにいきいきとした暮らしを実現することができるまちづくりを進めます。

#### ⑤世代を超えて市民が力を出し合い、つながりを育むまち

次代を担う子どもたちが良好な環境のもとで健やかに育ち、地域をつなぐを深め、自助・互助・共助・公助の考え方のもとに、市民一人ひとりが主体的に行動し、家族や友人、地域の人たちとのふれあいを通して、お互いに協力し、支え合うことができるまちづくりを進めます。

#### ⑥市民と行政が協働する健全な財政によるまち

市民・企業・市民活動団体などと行政が、お互いに理解し信頼関係を深め、協働することにより、それぞれが持っている力を十分に発揮できるまちづくりの環境を整えます。また、将来に向け必要な投資が適切にできる健全な財政基盤を築き、自立した魅力あるまちづくりを進めます。

## 4 まちの指標

### (1) 目標人口

本市が今後も魅力あるまちとして持続的に成長し続けていくことができるように、まちの存在基盤となる規模、構造の人口を確保することが必要です。そこで、これまでの推移から予測される将来人口を基本としつつ、今後の施策展開による効果も見込み、基本構想の目標年度である2020年（平成32年）の奈良市の人口を35万人と設定します。

また、年少人口3.5万人（10.0%）、生産年齢人口20.9万人（59.7%）、高齢人口10.6万人（30.3%）の人口構成を目指します。

#### ■将来人口目標

		人口	年少人口	生産年齢人口	高齢人口
2008年 (平成20年) (現況概数)		369,000人	48,000人 (13.1%)	240,000人 (65.1%)	81,000人 (21.9%)
<b>2020年 (平成32年) (目標)</b>		<b>350,000人</b>	<b>35,000人 (10.0%)</b>	<b>209,000人 (59.7%)</b>	<b>106,000人 (30.3%)</b>
参考	2020年 (平成32年) 低位推計	337,000人	31,000人 (9.2%)	200,000人 (59.3%)	106,000人 (31.5%)
	2020年 (平成32年) 中位推計	341,000人	35,000人 (10.3%)	200,000人 (58.6%)	106,000人 (31.1%)

低位推計：国立社会保障・人口問題研究所の平成18年12月推計における合計特殊出生率の「低位」値を奈良市の実情を踏まえて地域補正したもの（平成17年：1.15～平成27年：0.95）を用いた推計値

中位推計：同様に「中位」値を地域補正したもの（平成17年：1.15～平成27年：1.11）を用いた推計値

### (2) まちづくりの指標

本市では、将来都市像を実現するためには、人口の定住、転入の促進による人口維持が最も大きな命題と考えています。そこで、それに向けた各種施策の実施効果を総合的に測る指標として、市民のまちへの関わりや意向を反映した5つのまちづくり指標を設定しました。

なお、目標値は一部を除き、人口が増加傾向にあった1998年（平成10年）の値を超えることを目標に設定しています。

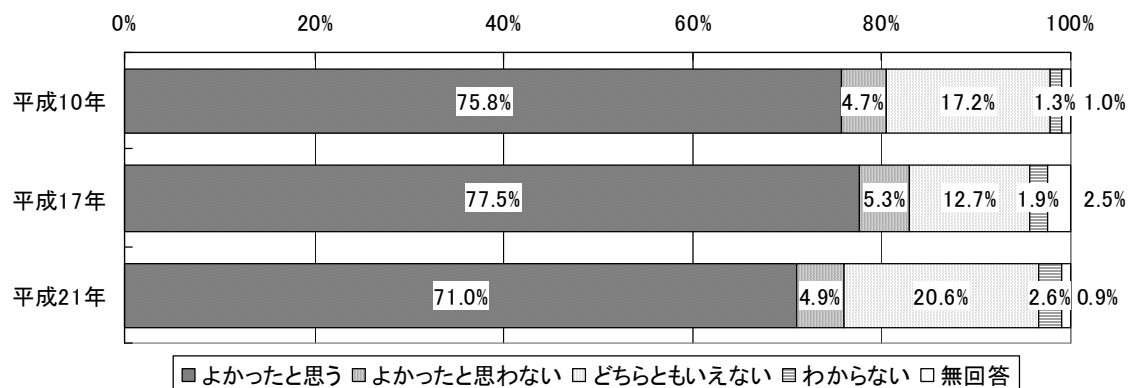
#### ●住みよさの指標

2009年（平成21年）の市民アンケートでは、71%の市民が「奈良市に住んでよかったと思う」と回答しています。

将来都市像に基づく魅力あるまちづくりを進めることにより、多くの市民が本市に住んでよかったと思えるまちを実現することを目指し、2020年（平成32年）には、「奈良市に住んでよかったと思う」市民が80%以上になることを目標とします。

【奈良市次期総合計画策定基礎調査＜市民アンケート＞（平成21年1月実施）より】

問1-2 あなたは、奈良市に住んで「よかった」と思いますか。（○は1つ）



### ● まちへの愛着の指標

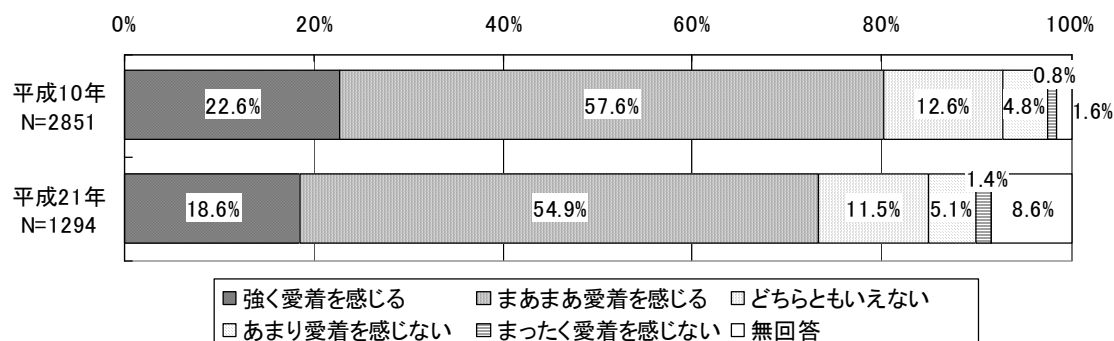
2009年（平成21年）の市民アンケートでは、74%の市民が「奈良市に愛着を感じている」と回答しています。

また、現在、本市が教育の充実のため取り組んでいる施策である幼児教育、義務教育、高等教育や青少年の健全育成については、いずれも「満足」または「やや満足」と感じている人が25%前後になっています。

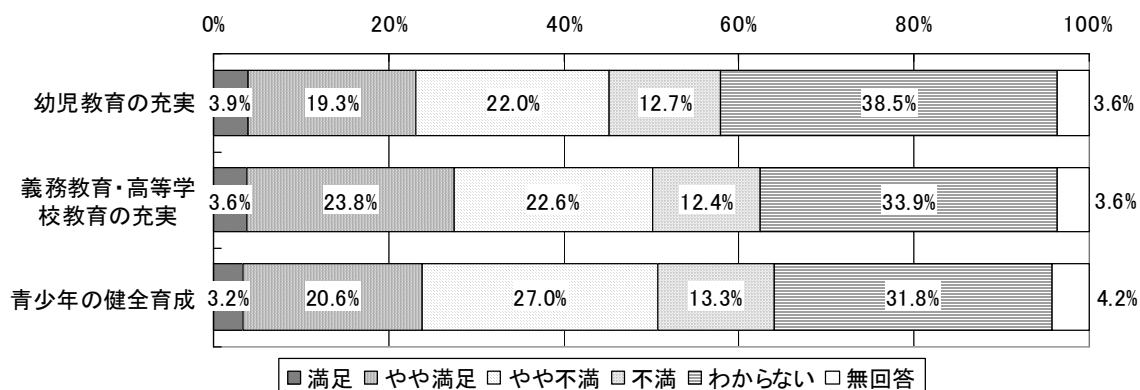
将来都市像に基づく魅力あるまちづくりを進めることにより、多くの市民が本市に愛着を感じることができるまちを実現することを目指し、2020年（平成32年）には、「奈良市に愛着を感じている」市民が80%以上になることを目標とします。そして、次代を担う子どもたちがまちに愛情を注ぐことのできる市民に育つように、市民の教育環境に対する「満足」または「やや満足」と感じる人が50%以上になるように努めます。

【奈良市次期総合計画策定基礎調査＜市民アンケート＞（平成21年1月実施）より】

問1-2 あなたは、奈良市に住んで「よかった」と思いますか。（○は1つ）



問2-7 あなたは、奈良市が教育の充実のために取り組んでいる施策について、現状でどの程度満足していますか。(項目ごとに○は1つずつ)



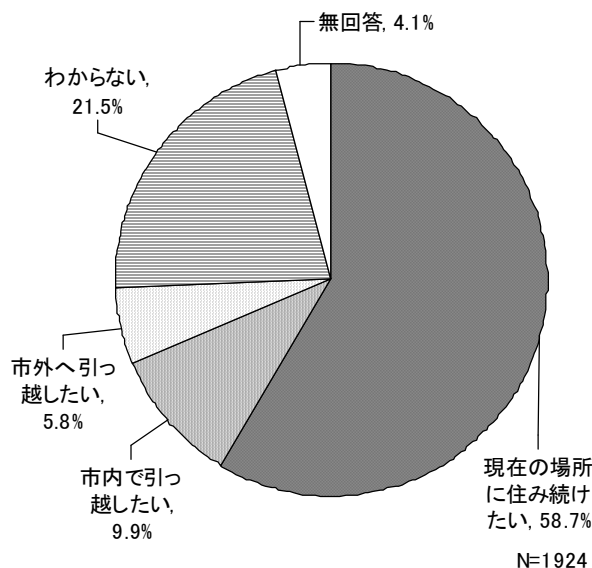
### ● 定住志向の指標

2009年(平成21年)の市民アンケートでは、69%の市民が「奈良市に住み続けたい」と回答しています。

将来都市像に基づく魅力あるまちづくりを進めることにより、多くの市民が本市に住み続けたいと思えるまちを実現することを目指し、2020年(平成32年)には、「奈良市に住み続けたい」と思う市民が80%以上になることを目標とします。

【奈良市次期総合計画策定基礎調査<市民アンケート>(平成21年1月実施)より】

問1-6 あなたは、現在住んでいるところに、これからも住み続けたいと思いますか。(○は1つ)



### ● 市政への関心の指標

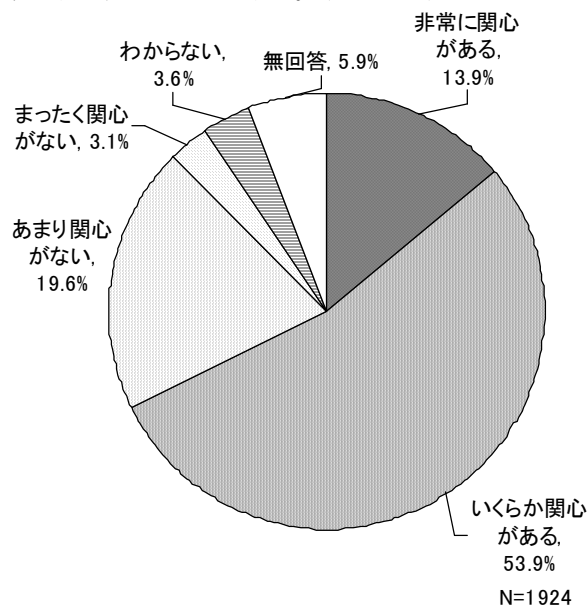
2009年(平成21年)の市民アンケートでは、68%の市民が「市政に関心がある」と回答しています。

また、本市が市民参画のため取り組んでいる施策である市民との協働による市政の推進については、「満足」または「やや満足」と感じている人が約18%となっています。

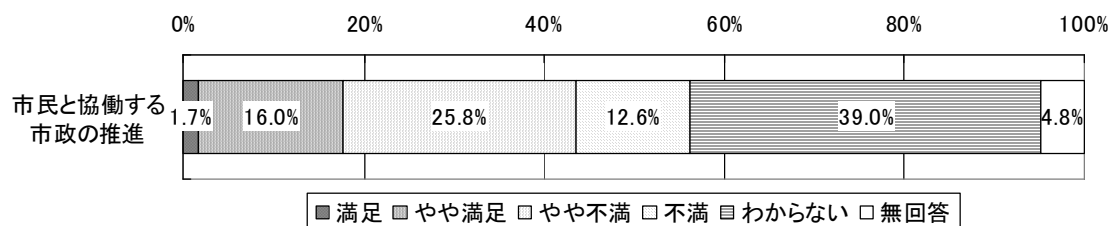
将来都市像に基づく魅力あるまちづくりを進めることにより、多くの市民が本市の市政や地域のまちづくりに関心をもって、市民と行政が協働でまちづくりに取り組むまちを実現することを目指し、2020年（平成32年）には、「市政に関心がある」市民が75%以上になることと、50%以上の市民が満足を感じる市政の実現に努めます。

【奈良市次期総合計画策定基礎調査＜市民アンケート＞（平成21年1月実施）より】

問6-1 あなたは、市政に関心がありますか。（○は1つ）



問2-5 あなたは、奈良市が市民参画のために取り組んでいる施策について、現状でどの程度満足していますか。（項目ごとに○は1つずつ）



### ●観光・交流の指標

2008年（平成20年）の奈良市観光統計での奈良市の観光入込客数は1,435万人となっています。また、そのうち宿泊客数は228万人です。

将来都市像に基づき国際的な観光地としての奈良の魅力あるまちづくりを進めるに当たり、国内外の人たちが奈良市を訪れることが本市の活性化の重要事項であることから、2020年（平成32年）には、観光・交流人口（観光入込客数）1,500万人、宿泊客数300万人を目標とします。

### 第3章 施策の大綱

将来都市像の実現に向けて取り組む基本方向と施策の大綱（基本計画における章立て）との関係を示したものが、下記の表です。

縦軸を「基本構想」の「基本方向」、横軸を「基本計画」の「章」立てとし、それぞれが交わる箇所には、そこに対応する「基本施策」が入ります。「基本方向」は複数の分野に横断的に関わる場合もあるため、「基本施策」が複数の「基本方向」に入る場合もあります。

	基本方向	観光をはじめとする ビジネスモデルの 創造による活気あ ふれるまち	歴史と未来、都市と 田園が共生する持 続可能なまち	いつまでも子や孫が 笑顔で暮らせるまち	世代を超えて市民が 力を出し合い、つな がりを育むまち	市民と行政が協働 する健全な財政に よるまち
第1章 市民生活			交流(地域間交流)	人権 平和 男女共同参画	男女共同参画 交流(地域間交流) 地域コミュニティ	地域コミュニティ
第2章 教育・歴史・文化	文化遺産の保護と 継承 文化振興	文化遺産の保護と 継承	文化遺産の保護と 継承	学校教育 青少年の健全育成	学校教育 生涯学習 青少年の健全育成 スポーツ振興 文化振興	文化遺産の保護と 継承 青少年の健全育成
第3章 保健福祉				地域福祉 児童福祉 子育て 高齢者福祉 障がい者・児福祉 医療 保健	子育て	地域福祉 子育て 高齢者福祉
第4章 生活環境	環境保全	環境保全	生活・環境衛生 環境保全 廃棄物処理 防災・消防	地域の安全・安心 防災・消防 防犯 交通安全 危機管理 生活・環境衛生	地域の安全・安心 防災・消防 防犯 交通安全 危機管理	地域の安全・安心 防犯
第5章 都市基盤	土地利用 市街地整備 景観 公園・緑地	交通体系 景観 公園・緑地	土地利用 市街地整備 交通体系 道路 景観 住環境 公園・緑地 河川・水路 上水道 簡易水道 下水道	土地利用 交通体系 景観 住環境 公園・緑地 河川・水路		
第6章 経済	観光	観光 交流(国際交流) 農林業 商工・サービス 勤労者対策(労働 環境) 消費生活		勤労者対策(労働 環境) 消費生活	交流(国際交流)	観光 交流(国際交流)
第7章 基本構想 の推進	市民参画・協働、市政情報の発信・共有、行財政運営、情報化					