

平成29年3月改訂案

小樽市総合戦略

～OTARU PRIDE～

2015-2019



訪れる人を魅了し、暮らす人には優しい、市民幸福度の高いまち

目次

I. はじめに	3
1. 背景	3
(1) 人口減少と少子高齢化の進行	3
(2) 当市を取り巻く社会経済情勢の変化	4
(3) 地域のつながりや郷土愛の希薄化	4
(4) 交通インフラ整備の進行	5
(5) 財政状況の硬直化	5
2. 趣旨	6
3. 位置づけ	6
4. 計画期間	6
5. 計画人口	6
II. 基本的な考え方	7
1. まちづくりの考え方	7
(1) 情報共有の推進	7
(2) 参加・協働の推進	7
(3) 行政運営の適正化	7
(4) 広域行政の推進	8
(5) 総合戦略の役割と進捗管理	8
2. 各地域の特性に配慮した地区別戦略の考え方	8
(1) 北西部地区	8
(2) 中部地区	9
(3) 東南部地区	10

3. 空間・土地利用の考え方	11
(1) 生活しやすく魅力的な都市空間の創出	11
(2) 海の観光資源化と沿岸部の防災・減災対策	12
(3) 都市景観と自然環境の保全	12
Ⅲ. 将来の都市像を実現するための施策	13
1. 将来の都市像と総合戦略の構成	13
(1) 将来の都市像	13
(2) 総合戦略の構成	14
2. 基本目標	15
基本目標Ⅰ	15
基本目標Ⅱ	18
基本目標Ⅲ	20
3. 重点戦略	21
重点戦略①	21
重点戦略②	22
重点戦略③	23
4. 施策の方向性	24
5. 施策パッケージ	25
6. PDCAサイクル	26

I. はじめに

1 背景

当市は、北海道西海岸のほぼ中央、後志地方の東側に位置し、札幌市など4市町村に接しています。市街地の一方が日本海に面し、他の三方を山々に囲まれた坂の多いまちで、早くから港湾・鉄道などの交通インフラが整備され、北海道の物流の要衝として、また経済の中心として栄えた歴史があります。

また、道内をはじめ海外からの文化交流の窓口として発展し、恵まれた自然環境と歴史と文化が相まって豊かな文化的土壌を育み、優れた文化人を数多く輩出してきました。戦後は低迷期が続きましたが、昭和61年の運河の整備をきっかけとして、小樽の歴史的・文化的風土が国の内外からも関心を集め、観光のまち小樽として、今や多くの人たちが訪れるようになりました。

しかし、少子高齢化の進行や経済構造の変化により、北海道においても確実に人口減少が進み、札幌一極集中が顕著になりつつあります。居住者のニーズも多様化しているなか、子育て環境の改善、除排雪などの生活環境や、教育水準の向上、医療・福祉制度の充実など、市民生活に直結する施策への要請も根強く、観光地として高い知名度とブランド力を有しながら、「住みよいまち・子育てしやすいまち」というイメージが薄いことも、人口減少と少子高齢化が進行する要因となっています。

(1) 人口減少と少子高齢化の進行

わが国の人口は、平成20年(2008)の1億2,808万人をピークとして、減少局面に入っているとされています。老年人口が総人口に占める割合も、平成25年に初めて25%となり、団塊ジュニア世代による出生数の増加もなかったことから、少子高齢化が急速に進展しています。

平成25年(2012)度版少子化社会対策白書(内閣府)によれば、若い世代などの所得の伸び悩み、継続就労の難しさ、子育て世代の男性の長時間労働など、結婚、出産、子育てをめぐる状況は変化していることから、子育て世代が安心して働くことのできる環境づくりが必要となります。

当市の人口も、昭和39年(1964)9月の207,093人をピークとして減少が続いており、社会減少については昭和34年(1959)から、自然減少については昭和62年(1987)から始まっています。近年では年間約2千人もの人口が減少しており、特に若年層のうち20~29歳の男女が流出していることから、少子高齢化が加速度的に進行しています。

(2) 当市を取り巻く社会経済情勢の変化

当市は港の整備や鉄道の開通とともに、北海道の開拓物資集積拠点となり、その後も商業の中心として発展しましたが、金融・商業などの札幌集中や、港湾物流の太平洋側へのシフトなどにより、地域経済の縮小が続いています。平成 26 年（2014）経済センサスによれば、民営事業所数は 5,938 事業所、従業者数は 51,833 人といずれも前回調査年（平成 24 年（2012））比で減少しており、雇用の受け皿も減少傾向にあります。

当市は札幌市に隣接し、交通インフラが充実していることから、卸売・小売業や食料品製造業などの占める割合が高くなっています。燃料や原材料コストの高騰、販売チャンネルの縮小などにより、経営環境が急速に悪化しつつあることから、食料品製造業などの第 2 次産業、卸売・小売業や宿泊・飲食サービス業などの第 3 次産業の集積を活かし、観光をキーワードに産業間の関係を強化することにより、地場産業の競争力向上を図る必要があります。

まちなみ保存運動の先駆けである「運河論争」を経て、1980 年代から小樽運河周辺が一大観光スポットとなり、当市も全国有数の観光地に成長しました。いまや観光は当市の基幹産業の一つとなっており、平成 27 年（2015）度には国内外から年間約 795 万人もの観光客が訪れています。東日本大震災の影響により、一時は観光入込客数が大きく減少したものの、平成 24 年（2012）度には概ね震災前の水準に回復し、その後は順調に推移しています。近年増加している東アジア・東南アジアからの外国人観光客や、クルーズ客船の乗船客の受入れにあたり、国際化への対応が求められています。

このように順調な観光を活かして、当市の経済活性化を図っていくためには、市民一人一人が地域の課題や特性について理解し、小樽の活きた魅力を見出し続ける必要があります。これらを様々な媒体や手段を活用することにより、市外・道外・海外に向けて発信する力が求められます。地域においてこのような人材を育成するとともに、市内・道内・道外との交流や取引の活性化により、広域的にヒト・モノ・カネ・情報が還流する仕組みをつくる必要があります。

(3) 地域のつながりや郷土愛の希薄化

わが国においては、急速な経済成長とともに生活水準が向上し、経済の成熟化とグローバル化の進行により、人々の価値観や生活様式が多様化しています。物質的な豊かさよりも、精神的な豊かさや、生活の質が重視されるようになっており、居住地選択のニーズも多様化しています。

地域のつながりや郷土愛の希薄化も、地方における人口流出の要因の一つであり、今後も道内において札幌への人口移動が進むと予想されます。多様化するニーズ全てに対応することは難しい現状ですが、特に子育て世代においては、教育に対する関心が高いことから、文化性豊かなまちを活かしながら、地域全体で教育水準の向上を図ることにより、郷土愛あふれる地域人材を育成する必要があります。

(4) 交通インフラ整備の進行

当市においては、明治 32 年（1899）に小樽港が開港し、現在は国内フェリー航路（新潟・舞鶴）、中国定期コンテナ航路（上海・青島・大連）、ロシア RO-RO 船定期航路（ウラジオストク）が就航しています。また、当市が参画する石狩湾新港においては、昭和 48 年（1973）に重要港湾に指定され、平成 6 年（1994）の国際貿易港としての開港を経て、現在は外資定期コンテナ航路（韓国・中国）などが就航しています。

鉄道については、小樽駅・南小樽駅・小樽築港駅の 3 駅に快速列車が停車し、札幌まで約 30 分、新千歳空港まで約 70 分、概ね 30 分おきの間隔で結ばれています。北海道新幹線は、新青森・新函館北斗間が平成 27 年（2015）度末に開業したほか、新函館北斗・札幌間についても平成 42 年（2030）度末開業予定であるなど、着実に整備が進められています。

また、市内における国道 5 号の 4 車線化はほぼ完了し、北海道横断自動車道の余市・小樽間が平成 30 年（2018）度に通定であることに加え、共和・余市間は平成 26 年（2014）度、倶知安・共和間は平成 28 年（2016）度に事業着手されたことから、札幌市や北しりべし・後志地域の市町村との交通アクセスが向上すると予想されます。

これらの整備により、地域間の移動が容易になり、生活圏が拡大することが予想されることから、当市も札幌市や他の後志地域の自治体と連携して、圏域全体の活性化を目指す必要があります。

(5) 財政状況の硬直化

当市の財政状況は、市税や地方交付税などの一般財源収入が減少傾向にある中で、歳出の約 6 割が義務的経費である「人件費」「扶助費」「公債費」で占められており、自由に活用できる財源が少なく、当市の財政は非常に硬直化した財政構造となっています。財政的な制約のある中でまちづくりを行い、豊かで活力ある地域社会の実現を図るため、地域においてまちづくり活動を行う町会、老人クラブ、NPO など様々な団体が連携し、行政とともに地域の課題に取り組むことにより、地域における担い手を発掘・育成し、豊かで活力ある地域社会を実現することが求められています。

諸課題の解決にあたっては、当市の財政の状況を的確に把握し、財源の確保と有効な活用に努め、健全な財政運営を図る必要があります。中長期的な展望に立って選択と集中を行い、効率的な行財政運営を進める必要があります。

2 趣旨

この総合戦略は、少子高齢化や札幌市への一極集中の進行などにより、人口減少が急速に進んでいる当市において、持続性の高いまちづくりを行ううえで、まず市民の生活基盤や企業の活動基盤を確保することにより、将来に向けて更なる発展を遂げるための道しるべとするものです。

このため、まちづくりの将来像や理念を明確にするとともに、広域的な観点も踏まえ、当市の中期的な施策の方向性を示し、具体的な施策をとりまとめたものです。

3 位置づけ

平成21年（2009）度から平成30年（2018）度までを計画期間とする、第6次小樽市総合計画の基本構想、基本計画を踏まえながら、市民、企業、団体、行政など地域全体で課題を共有し、効果的かつ強力に施策を推進するものとして、総合計画などと同様に公共計画として位置づけます。

4 計画期間

平成27年（2015）度から平成31年（2019）度までの5年間とします。

5 計画人口

小樽市人口ビジョンにおける人口の将来展望を踏まえ、計画期間内での取組の効果により、2030年時点で人口10万人の維持に努めます。

II. 基本的な考え方

1 まちづくりの考え方

少子高齢化の進行により、人口減少が社会問題化するなか、地域において役割や機能の分担を進めることにより、効率的なまちづくりを進めることは、持続性の高いまちづくりに必要な観点です。

地域の特性や資源を最大限活用しながら、地域において課題や方向性を共有することにより、社会情勢の変化に対応した自治体経営のあり方や、まちづくりの「経営力」を高めるための基本的な考え方を示します。

(1) 情報共有の推進

協働によるまちづくりを進めるために、地域における市民、企業、団体、行政などの取組に関する情報や、市民が求める有益な情報について、できる限り情報をオープンにし、情報を共有する必要があります。

(2) 参加・協働の推進

真に住みよいまちを実現するために、情報共有の推進と市民ニーズの把握に努める必要があり、幅広い意見を反映することにより、その可能性を高める必要があります。

地域の課題を解決するため、市民、企業、団体、行政などが主体的に参加し、お互いの協働を推進することにより、それぞれが蓄積したノウハウや、構築したネットワークを地域で有効に活用することができます。

まず、地域のネットワークを再構築するため、行政が積極的に市民、企業、団体などと連携し、生活の基盤となる地域コミュニティを再編するため、子育て世代をはじめ、地域の多世代が集うことのできる場の創出に努めます。

(3) 行政運営の適正化

人口減少が続いている当市において、今後、歳入減少や人材不足などが懸念されることから、行政運営も経営的な観点から、採算性や効率性を高めることが求められています。

地域における課題に積極的に取り組み、目標と成果を明確に示すことが求められるなか、市の事業や資産の適正管理に努めるとともに、行政サービスの向上や職員の意識改革を促し、行政運営の持続性を高める必要があります。

また、市民との協働、地域間交流、世代間交流を推進することにより、同一施策・事業で成果を共有することにより、行政運営コストの低減を図ります。複数の施策・事業の成果指標を組み合わせた、人口対策の総合的な成果指標を独自設定することで、「売り込むチカラ」「呼び込むチカラ」「住み続けるチカラ」として見える化することにより、市民幸福度向上のためのビジョンを示します。

(4) 広域行政の推進

交通インフラの整備などにより、生活レベルでは近隣市町村を自由に行き来できるようになった一方で、都市機能の札幌一極集中に伴う地方都市の衰退などにより、教育・医療・福祉を取り巻く行政課題は広域化しています。

国や北海道はもちろん、北しりべし定住自立圏を形成する積丹町・古平町・仁木町・余市町・赤井川村や、三市区連携を推進する札幌市手稲区や石狩市とは、既に連携体制が構築されていることから、広域における当市の役割や機能を果たしながら、近隣市町村との共通認識の醸成に努め、効率的で質の高い公共サービスを提供します。

(5) 総合戦略の役割と進捗管理

この総合戦略は、市民、企業、団体、行政など、地域全体で共有しながら推進する、公共計画となります。

計画期間に即した目標達成のため、PDCA サイクルによる進捗管理を行うとともに、計画立案（Plan）、実施（Do）、点検・評価（Check）、改善（Act）の各段階において、地域との情報共有や意見交換に努めることで、効果的に計画を推進します。

2 地域の特性に配慮した地区別戦略の考え方

当市は市街地の一方が日本海に面し、他の三方を山々に囲まれた坂の多い地形であることから、海岸線に沿って市街地が形成されています。その地形上の制約もあって、それぞれの地域において、自然・歴史的特性や産業面での独自性を有しています。

当市の課題を解決していくうえでも、地域の独自性に配慮し、それぞれ異なる戦略を設けることにより、地域の発展を当市全体の発展につなげていきたい考えです。

このため、当市としては、地域ごとに異なる住民ニーズを吸い上げる必要があると考えており、それぞれの独自性に配慮したきめ細やかな行政サービスの提供や、地域が一体となった子育て・教育・福祉・防犯・防災の取組を進めるため、幅広い地域関係者が集まる機会や場の創出に努めます。

(1) 北西部地区

◆地区の概況

本市の北西方面にかけて位置する地区で、最西部は余市町に隣接しています。

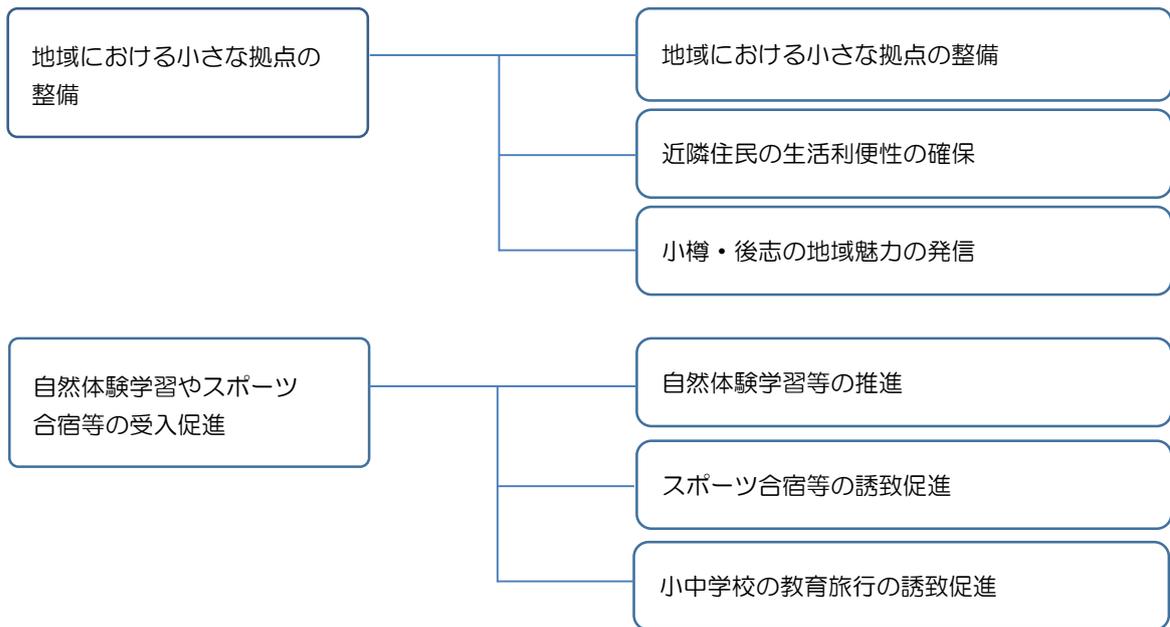
海岸線の大部分がニセコ積丹小樽海岸国定公園に含まれ、海蝕崖などが連続する自然景観を有し、忍路、塩谷、祝津の3つの漁港、高島漁港区があります。

市街地は主に海岸線沿いの平坦地から丘陵地の谷あいにかけて形成されており、山あいには農地や山林が広がり、自然と緑が豊かな地区となっています。

◆地区の発展方向

国定公園に指定されている海岸線など、景勝地としての魅力を生かすとともに、活力ある農業や水産業が展開される地域を目指します。地域住民の安全・安心な生活の確保や利便性向上のため、塩谷、桃内、忍路、蘭島地区のコミュニティ施設の維持や、地域公共交通のあり方に関する検討を開始します。また、豊かな自然環境を活かした宿泊体験の場を提供し、スポーツ合宿や小中学校の教育旅行の誘致に努め、地区住民との交流機会を創出するほか、北しりべし・後志地域との結節点である地理的条件を活かした地区の経済活動活性化に努めます。

◆施策の体系



(2) 中部地区

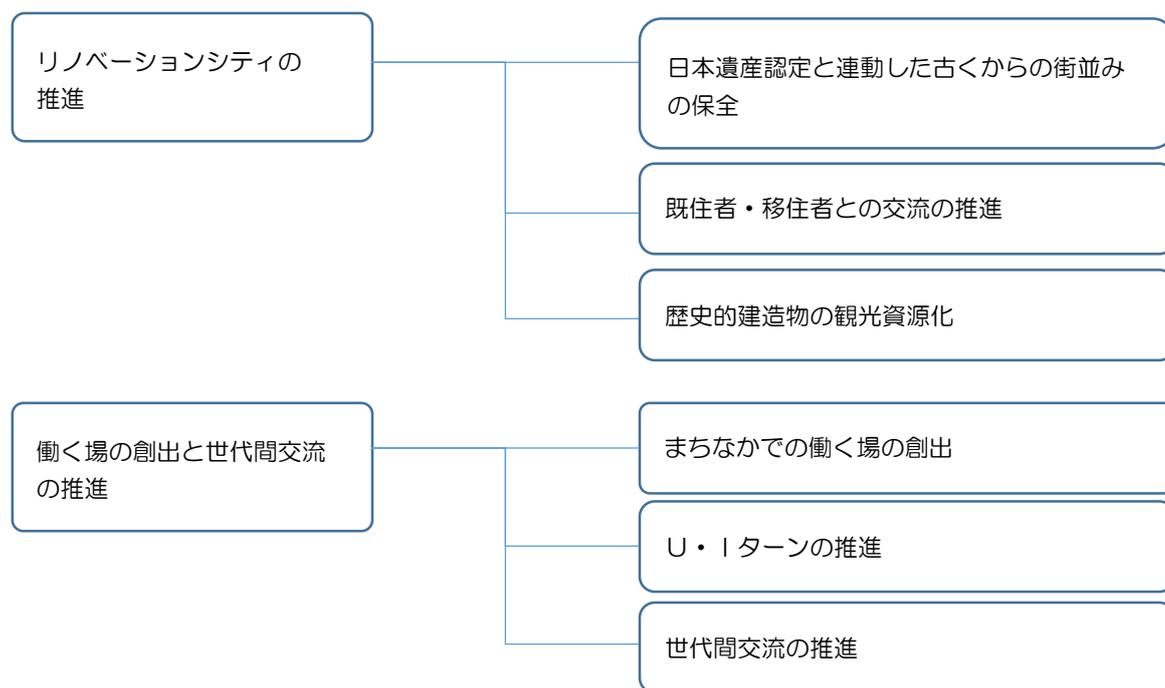
◆地区の概況

本市の中央部に位置する地区で、北東部は石狩湾に面しています。
 重要港湾である小樽港をはじめ、小樽、南小樽、小樽築港の3つの主要駅、札幌自動車道の小樽ICがあり、北海道経済の中心を担った明治後期から昭和初期の建造物が多く見られ、旧銀行建築や石造倉庫など歴史的建造物が特有の景観を形成しています。
 市街地は小樽港周辺から山側にせり上がるように形成されており、坂が多いまちとして知られ、国内外から数多くの観光客が訪れる地区となっています。

◆地区の発展方向

日本遺産認定と連動した街並みの保全、歴史的建造物・空き家・空き店舗など建築ストックの有効活用を促し、観光振興や移住促進に努めるとともに、中心市街地として活気ある地域を目指します。リノベーションスクールを開講し、空き家バンクの拡充や空き家を簡易的に維持・補修する仕組みを構築することにより、空き家・空き店舗の利活用を促し、移住・定住の促進に努めます。また、市内中心部という利便性の高さを活かし、まちなかでの雇用機会を創出するとともに、移住者に対する働く場の情報提供、地域や世代を超えて交流する場の創出に努めます。

◆施策の体系



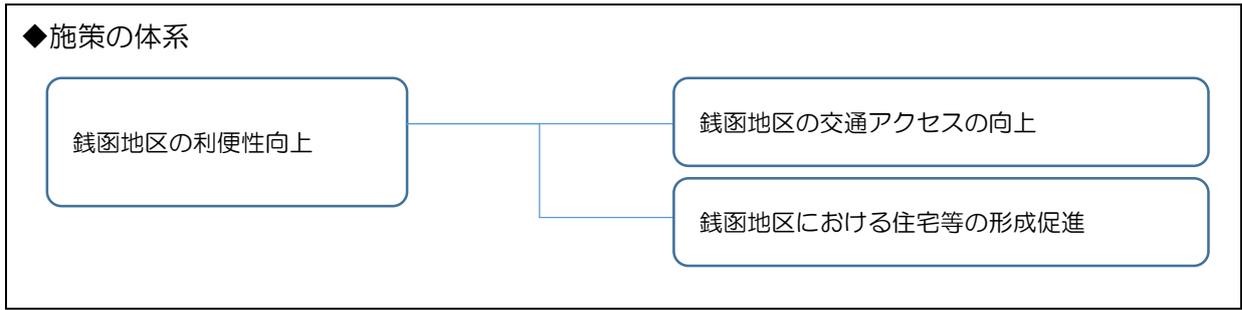
(3) 東南部地区

◆地区の概況

本市の東南方面にかけて位置する地区で、最東部は札幌市手稲区や石狩市に隣接しています。国道5号、国道393号、道道452号（下手稲通）などの幹線道路、銭函駅や札幌自動車道銭函ICがあり、銭函地区・石狩湾新港地区には工業団地が形成されています。全体として丘陵地が多い中で、銭函地区や朝里地区の平坦地を中心に市街地が形成されており、海水浴場、ゴルフ場、スキー場などレジャースポットも充実した地区となっています。

◆地区の発展方向

自然と調和した良好な住環境を維持し、札幌市とのアクセス向上に努めるとともに、札幌圏の住民と市民が交流できる地域を目指します。周辺の自然と調和した良好な住環境の維持や、生活利便性の高い住宅地の形成などに努めるとともに、広域的な交流や経済活動の促進に寄与する道路交通機能の充実に努めます。



3 空間・土地利用の考え方

当市は、市街地の一方が日本海に面し、他の三方を山々に囲まれた坂の多いまちであり、市中心部には天然の良港である小樽港、石狩市との境界には石狩湾新港があります。また、函館本線小樽駅・南小樽駅・小樽築港駅・銭函駅などの JR 駅、札幌自動車道小樽 IC など陸上・海上輸送インフラが整備されています。

北海道横断自動車道の余市・小樽間が平成 30 年（2018）度開通予定であり、共和・余市間は平成 26 年度、倶知安・共和間は平成 28 年（2016）度に事業着手されたほか、北海道新幹線の新函館北斗～札幌間が、平成 42 年（2030）度末開業予定であり、天神地区に「新小樽（仮称）駅」が建設されます。

市民生活や企業活動の基盤である土地・空間の利用にあたっては、今後、利便性が格段に高まるであろう交通インフラの整備状況や、社会情勢の変化などを考慮しながら、効率的で安全・安心なまちづくりに寄与するよう、当市における土地・空間利用の基本的な考え方を整理します。

(1) 生活しやすく魅力的な都市空間の創出

交通インフラの整備によって、ヒト・モノ・カネ・情報の交流がいっそう活発となることが予想されます。

市内中心部には、病院やサービス付高齢者向け住宅などの医療・介護施設、大学や高校など教育関連施設、商店街や市場などの商業施設、公営住宅を含む住宅施設などの集積があることから、これらを活かしながら、子育てしやすい環境づくりと生活利便性の向上に努めます。また、小樽運河周辺の観光関連施設や、港湾などの物流施設、歴史的建造物の保全・活用を図りながら、観光地としての魅力を最大限に活かした都市空間を創出します。

また、銭函工業団地と石狩湾新港地域の 2 つの工業団地など、雇用の受け皿があることを活かしながら、交通アクセスの向上などに努めることで、札幌市への通勤・通学者の居住も可能な、快適で機能的な都市空間を創出します。

(2) 海の観光資源化と沿岸部の防災・減災対策

当市は市街地の一方が海に面しており、海岸線の西部は後志管内 1 市 8 町 2 村にまたがる「ニセコ積丹小樽海岸国定公園」に含まれており、海蝕崖と奇岩・巨石からなる雄大な景観を有しています。小樽・余市・寿都は北前船の寄港地として、歴史上も密接なつながりがあることから、当市を起点として北しりべし・後志エリアへの動線延長を促すよう、歴史やストーリー性に着目しながら、海の観光資源化や体験学習の場の創出に取り組みます。

また、北海道は、今後 30 年以内に震度 6 弱以上の地震に見舞われる確率は低いものの、市街地の一方が海に面し、三方を山に囲まれた坂の多いまちであることから、津波や土砂崩れなどから市民の安全・安心な暮らしを守るための防災・減災対策を実施します。

(3) 都市景観と自然環境の保全

当市は北海道開拓の中核となる商工業都市として、さらには世界に開けた港湾流通都市として、先人たちのたゆみない努力により、港を中心として小樽独自の歴史と文化を形成してきました。小樽運河・銀行建築・石造倉庫などの建築物によって現在、当市の特徴ある歴史的な景観を形成する重要な要素となっています。海と山のある変化に富んだ地形と、四季折々の表情を見せる豊かな自然環境が特徴であることから、都市景観と自然環境が調和した魅力あるまちづくりのため、周辺環境を含めた歴史的建造物などの保全・活用を行うとともに、天狗山から小樽港を望む眺望などが象徴する海と山のある豊かな自然環境を保全します。

Ⅲ. 将来の都市像を実現するための施策

1 将来の都市像と総合戦略の構成

(1) 将来の都市像

将来にわたり小樽市に住み続けてもらうためには、安心して子育てできる環境づくり、地域における教育力の向上、快適で利便性の高い生活環境づくりに重点を置きつつ、地域の資源を最大限活用した産業振興により、働く場を確保する必要があります。

将来にわたって住み続けたいと思えるよう、市民幸福度を維持・向上させ続けることが、いま私たちが果たすべき役割と考え、当市が目指す将来の都市像を下記のとおり定め、この実現に向けたまちづくりを着実に進めます。

「訪れる人を魅了し、暮らす人には優しい、市民幸福度の高いまち」

わたしたちが掲げる将来の都市像を目指して、多くの人を呼び込むまち、住み続けられるまちを実現し、ヒト・モノ・カネ・情報が集まる魅力あるまちであることを発信することにより、にぎわいのある新しい小樽を創生していきます。

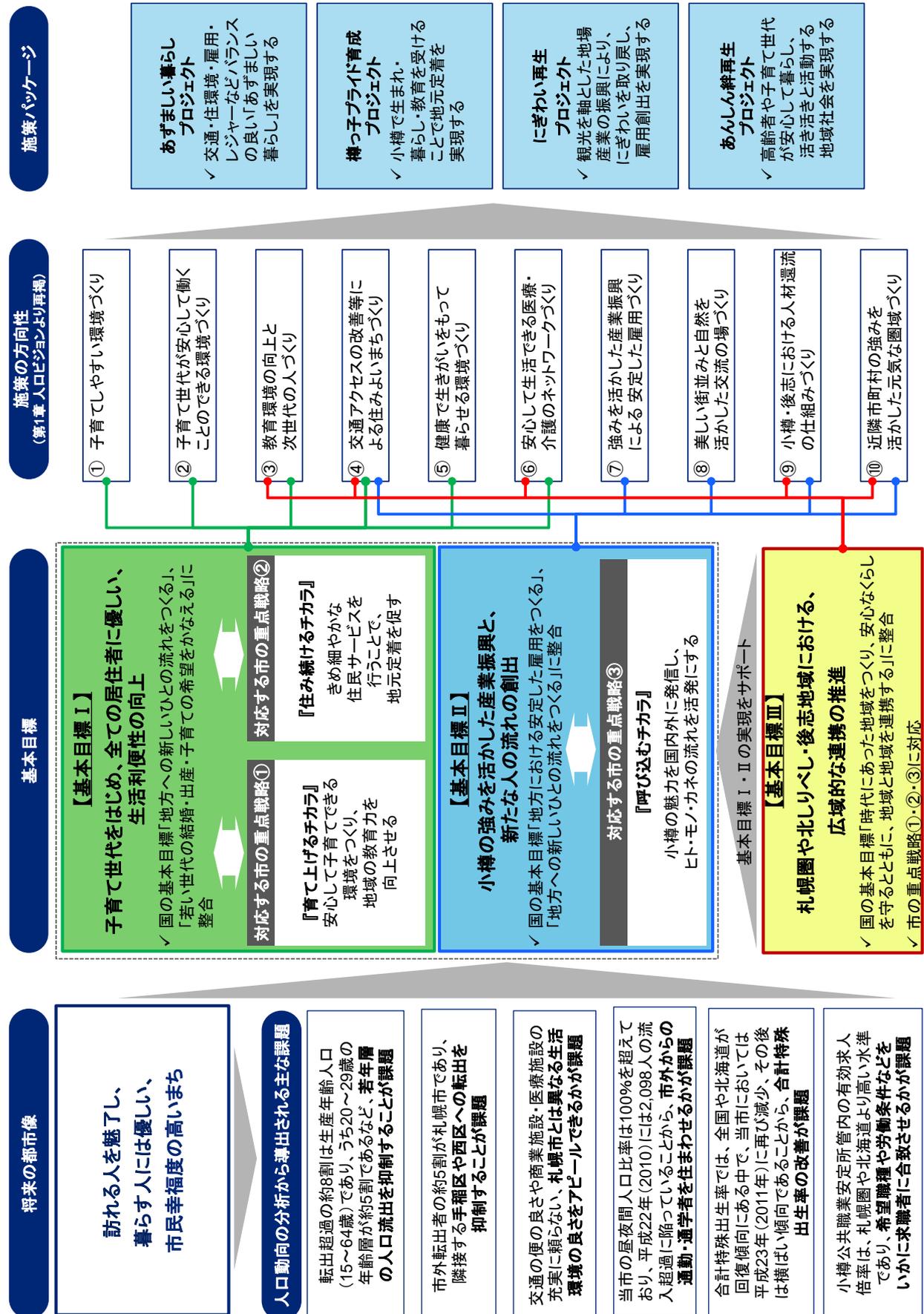
ここでいう「市民幸福度」とは、平成 23 年 12 月に内閣府「幸福度に関する研究会」が発表した「幸福度指標試案」を参考に、当市において「子育て・教育」「基本ニーズ・住居」「健康」「自然や地域とのつながり」「雇用・ライフスタイル」の 5 つのカテゴリを設定したものです（市民幸福度の算出方法については資料編「市民幸福度ガイドライン」を参照のこと）。

カテゴリ別に定量的・定性的な幸福度 KPI^(注1) を設け、その達成度を 100 点満点で評価したものを合算することにより、同じく 100 点満点で「市民幸福度」を算出するものです（Ⅲ-2 で後述する基本目標の重要業績評価指標である、「生活利便性の向上度」と「新たな人の流れの創出度」も同様）。

幸福度を可視化することを通じて、これまで縦割りでしか評価されなかった施策についても、カテゴリ別に横断的に評価することが可能になるため、1 事業でも複合的な効果を設定することにより、1 事業あたりの費用対効果を高め、効率的な行財政運営が図られることを目指すものです。

(注1) 市民幸福度を管理するための KPI (Key Performance Indicators : 重要業績評価指標)

小樽市総合戦略～OTARU PRIDE～【概要版】



将来の都市像

訪れる人を魅了し、暮らす人には優しい、市民幸福度の高いまち

基本目標

【基本目標Ⅰ】
子育て世代をはじめ、全ての居住者に優しい、生活利便性の向上
✓ 国の基本目標「地方への新しいひとの流れをつくる」。「若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる」に整合

【基本目標Ⅱ】
小樽の強みを活かした産業振興と、新たな人の流れの創出
✓ 国の基本目標「地方における安定した雇用をつくる」。「地方への新しいひとの流れをつくる」に整合

【基本目標Ⅲ】
札幌圏や北しりべし・後志地域における、広域的な連携の推進
✓ 国の基本目標「時代にあった地域をつくり、安心なくらしを守るとともに、地域と地域を連携する」に整合
✓ 市の重点戦略①・②・③に対応

施策の方向性 (第1章人口ビジョンより再掲)

- ① 子育てしやすい環境づくり
- ② 子育て世代が安心して働くことのできる環境づくり
- ③ 教育環境の向上と次世代の人づくり
- ④ 交通アクセスの改善等による住みよいまちづくり
- ⑤ 健康で生きがいをもつ暮らせる環境づくり
- ⑥ 安心して生活できる医療・介護のネットワークづくり
- ⑦ 強みを活かした産業振興による安定した雇用づくり
- ⑧ 美しい街並みと自然を活かした交流の場づくり
- ⑨ 小樽・後志における人材選流の仕組みづくり
- ⑩ 近隣市町村の強みを活かした元気な圏域づくり

施策パッケージ

- あずましい暮らしプロジェクト**
✓ 交通・住環境・雇用・レジャーなどバランスの良い「あずましい暮らし」を実現する
- 樽っ子プライド育成プロジェクト**
✓ 小樽で生まれ、暮らし、教育を受けることで地元定着を実現する
- にぎわい再生プロジェクト**
✓ 観光を軸とした地域産業の振興により、にぎわいを取り戻し、雇用創出を実現する
- あんしん絆再生プロジェクト**
✓ 高齢者や子育て世代が安心して暮らし、生き生きと活動する地域社会を実現する

人口動向の分析から導出される主な課題

- 転出超過の約8割は生産年齢人口(15～64歳)であり、うち20～29歳の年齢層が約5割であるなど、若年層の人口流出を抑制することが課題
- 市外転出者の約5割が札幌市であり、隣接する手稲区や西区への転出を抑制することが課題
- 交通の便の良さや商業施設・医療施設の充実には頼らない、札幌市とは異なる生活環境の良さをアピールできるかが課題
- 当市の昼夜間人口比率は100%を超えており、平成22年(2010)には2,098人の流入超過に陥っていることから、市外からの通勤・通学者を住まわせるかが課題
- 合計特殊出生率では、全国や北海道が回復傾向にある中で、当市においては平成23年(2021年)に再び減少、その後は傾い傾向であることから、合計特殊出生率の改善が課題
- 小樽公共職業安定所管内の有効求人倍率は、札幌圏や北海道より高い水準であり、希望職種や労働条件などをいかに求職者に合致させるかが課題

2 基本目標

当市においては、若年層のうち20～29歳の男女が、ともに急速に減少していることから、出生数の低下により人口バランスが崩れ、少子高齢化が進行しています。人口減少は都市機能を低下させることから、生活環境にマイナスの影響を与えることが懸念され、更なる人口減につながる恐れがあります。

当市のおかれている現状と課題を踏まえ、人口減少に歯止めをかけるためには、明確な戦略のもと、的確な施策展開を行うことが求められます。市民はもちろん、地域の産学官金労言^(注2)が一体となって取組を進めるうえでの3つの基本目標を次のとおり示します。

基本目標Ⅰ

「子育て世代をはじめ、全ての居住者に優しい、生活利便性の向上」

当市においては、平成37年(2025)に早くも人口減少の「第3段階」に入ると推測されることから、生活利便性の向上により定住意欲を高め、子育て支援などにより「少子化」に歯止めをかける必要があります。そのためには、交通アクセスや周産期医療体制の確保、教育水準の向上など、子育て世代が魅力を感じるまちづくりが必要であり、地域の魅力度と生活利便性の相乗効果により、安心して子育てできるような取組(育て上げるチカラ)が求められています。

また、当市の高齢化率は35%を超える高水準であることから、高齢者の生きがい対策に加え、幼い頃からスポーツに取り組むことで、「健康年齢」を伸ばすことも必要になります。そのためには、安心して生活できる医療体制の確保や、地域におけるスポーツ教室の開催など、健康で長生きできるまちづくりが必要となります。地域住民の助け合いや見守り、既存施設の有効活用や共同利用により、低コストで効率的な地域社会を実現しつつ、定住を持続させるような取組(住み続けるチカラ)が求められます。

数値目標

生活利便性の向上度 100点(市民幸福度に対する比重50%)

(注2) 産業界、教育機関、行政機関の三者を指す「産学官」に、金融機関の「金」、労働団体の「労」、メディアの「言」を加えたもの

カテゴリ	幸福度 KPI	現状値	目標値
		(一部を除き H26 数値)	(H31 年度)
子育て・教育	・ 婚姻率	3.6(H25)	4.1
	・ 合計特殊出生率	1.12(H25)	1.256
	・ 授業がよくわかると答えた児童生徒の割合 (小学校)	75.85%	90%
	(中学校)	67.85%	80%
	・ 乳児家庭全戸訪問実施率	98.1%	98.1% (下限値 96.2%)
	・ 家庭生活上で男女平等となっていると思う人の割合	26.2%(H23)	43%
基本ニーズ・住居	・ 市営住宅の建替・改善の実施棟数	18 棟	48 棟
	・ 移住ワンストップ窓口を利用した移住世帯数	6 世帯	10 世帯
	・ 交通事故件数	213 件	180 件
	・ 空家率	17.6%(H25)	15.5%
	・ 市民の声「除雪依頼」件数	1,199 件	830 件
	・ 市民の声「排雪依頼」件数	498 件	460 件
	・ 地域公共交通確保対策事業の活用件数	2 件	4 件
	・ 暮らしやすいと感じる市民割合	50.9%	52.5%
	・ 市民の定住志向	68.5%(H19)	70%
健康	・ 特定健診受診率	15.5%	40%
	・ がんの標準化死亡比(男)	118.7	117.1
	・ がんの標準化死亡比(女)	112.1	109.3
	・ 地域版介護予防教室延べ参加者数	6,090 人	13,000 人
	・ 医療体制や保健予防に対する満足度	5.3%(H19)	6%
自然や地域のつながり	・ 防災体制整備率	38%	100%
	・ 町内会加入世帯率	75.16%	77%
	・ 市政に対する市民要望などがあまり反映されていないと感じる市民の割合	42.9%(H19)	40%

カテゴリと幸福度 KPI

カテゴリー	事業
子育て・教育	<ul style="list-style-type: none"> ■ ICT教育促進事業 ■ 「樽っ子学校サポート」関係事業（子ども未来塾） ■ コミュニティスクール導入等促進事業 ■ 教育支援活動推進事業 ■ 音読推進事業 ■ 「小樽イングリッシュキャンプ」関係事業 ■ 小学校英語教育推進事業 ■ キャリア教育推進事業 ■ スクールライブラリー便事業 ■ スポーツ選手交流事業 ■ 保育環境整備事業 ■ ファミリーサポートセンター事業 ■ 地域子育て支援センター事業 ■ 母子保健推進事業 ■ こんにちは赤ちゃん事業 ■ 乳幼児医療助成事業 ■ 男女共同参画施策事業
<p>主な事業</p> <p>基本ニーズ・住居</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ 市営住宅改善・建替事業 ■ 既存借上公営住宅事業 ■ 住宅エコリフォーム助成事業 ■ 起業者定住促進事業 ■ 移住促進事業 ■ 交通事故防止啓発事業 ■ 空き家対策事業 ■ 除雪事業 ■ 街路防犯灯LED化推進事業 ■ 地域公共交通確保対策事業費補助事業
健康	<ul style="list-style-type: none"> ■ 特定健康診査等事業 ■ 各種がん検診事業 ■ 地域包括支援センター運営事業 ■ 地域住民グループ支援事業 ■ 老壮大学運営費補助事業 ■ おたる運河ロードレース実行委員会補助事業
自然や地域とのつながり	<ul style="list-style-type: none"> ■ 消防団活動支援事業 ■ 救急等広報資器材整備事業 ■ 避難支援事業 ■ 避難所機能強化事業 ■ 地域コミュニティ活動支援事業 ■ 総連合町会補助事業 ■ 銭函市民センター施設関係事業

基本目標Ⅱ

「小樽の強みを活かした産業振興と、新たな人の流れの創出」

当市は民間の地域ブランド調査において、常に魅力度ランキングの上位にあることから、小樽の美しい街並みや自然などの資源を活かした観光振興を軸としつつ、新幹線の開業や高速道路の開通を見据えた広域観光を推進し、新たな人の流れを創出することにより、安定した雇用を確保する必要があります。そのためには、小樽・北しりべし・後志地域が一体となって、市外からヒト・モノ・カネ・情報を呼び込む必要があり、積極的な情報発信やトップセールスなどにより、地場産業を振興する取組（呼び込むチカラ）が求められます。

数値目標

新たな人の流れの創出度 100点（市民幸福度に対する比重 50%）

カテゴリと 幸福度 KPI	カテゴリ	幸福度 KPI	現状値 (一部を除き H26 数値)	目標値 (H31 年度)
	雇用・ ライフスタイル		・一人あたり市民所得	2,000 千円
		・実質市内総生産（産業）	340,180 百万円	360,000 百万円
		・新規起業数	42 件	70 件
		・新年度の採用予定がある事業所の割合	32.2%	35%
		・新規学卒者の採用割合	43.6%	45%
		・観光入込客数	7,447,800 人	7,820,000 人
		・観光に関する満足度 (非常に満足 (男性) + やや満足している割合) (女性)	90.8% 91.7%	90.8% 91.7% (下限値 63.6%) (下限値 64.2%)
		・小樽への再訪の意思 (男性) (女性)	90.8% 92.4%	90.8% 92.4% (下限値 63.6%) (下限値 64.7%)

主な事業	カテゴリ	事業
	雇用・ ライフスタイル	

基本目標Ⅲ

「札幌圏や北しりべし・後志地域における、広域的な連携の推進」

当市は北しりべし5町村と定住自立圏形成協定を締結しているほか、隣接する石狩市と札幌市手稲区とは、三市区連携事業を推進していることから、広域的な観点で役割を果たす必要があります。そのためには、基本目標Ⅰの生活利便性の向上や、基本目標Ⅱの小樽の強みを活かした産業振興など、直接的に広域連携に寄与する取組を推進するだけでなく、日常的な情報共有による圏域意識の醸成など、常に広域的な視点を持つことにより、間接的に基本目標Ⅰ・Ⅱの実現をサポートすることも求められます。

数値目標		現状値 (一部を除きH26数値)	目標値 (H31年度)
	・他市町村との広域連携事業数		14回
・広域連携事業参加企業数		40社	64社
主な事業	<ul style="list-style-type: none"> ■三市区連携事業 ■定住自立圏構想推進事業 ■移住促進事業（広域連携事業分） ■「小樽イングリッシュキャンプ」関係事業（広域連携事業分） ■小学校英語教育推進事業（広域連携事業分） ■海外販路拡大支援事業（連携事業分） ■地域経済交流促進事業費補助事業 ■小樽産品商品力・販売力向上事業 ■小樽港クルーズ推進事業 ■東アジア圏等観光客誘致広域連携事業費補助事業 		

3 重点戦略

背景にある多くの課題や阻害要因を解消し、真の地方創生を果たすためには、地域経営の視点や当市を取り巻く背景を踏まえた明確な戦略のもと、自主性や独自性のある施策展開を行う必要があることから、その対策を重点戦略として示します。経営資源を重点的に投入する分野を明確にすることで、実効性を担保する必要があります。この総合戦略で取り組むべき施策を選択するにあたり、基本目標を踏まえた重点戦略を下記のとおり示します。

重点戦略①

『育て上げるチカラ』の強化

⇒安心して子育てできる環境をつくり、地域の教育力を向上させる

「結婚・出産・子育て・教育」の各ステージにおける、子育て世代の不安や負担の軽減の一助とするため、子どもの医療費無料化などの支援や、周産期医療体制の確保などにより、出産・育児がしやすい環境や、子育て世代が安心して働くことのできる環境をつくる必要があります。

当市は、伊藤整や小林多喜二をはじめとする優れた文学者を数多く輩出した、文化性豊かなまちであり、また、後志地域で唯一、国立大学法人や職業能力開発大学校を有していることから、小学校入学から大学卒業までの16年間にわたり地域全体で子どもを育て、郷土愛あふれる優秀な人材を育成することで「育て上げるチカラ」の強化を図ります。

◆主な施策

- | | |
|------------------|---|
| (1) 周産期医療体制の維持 | i) 地域周産期母子医療センターの分娩取扱再開に向けた支援 |
| (2) 子育てしやすい環境づくり | i) 老朽化した保育施設の整備
ii) 保育士確保対策の実施
iii) 企業主導型保育事業に関する情報提供 |
| (3) 地域の教育力の向上 | i) コミュニティスクールの開設に関する検討
ii) 学習サポートの充実 |

重点戦略②

『住み続けるチカラ』の強化

⇒きめ細やかな住民サービスを行うことで、地元定着を促す

全ての市民が安全・安心に生活するためには、地域における医療・介護体制の確保や、冬季間における生活道路の確保、JR主要駅のバリアフリー化の推進による利便性の向上など、生活の基盤となる住民サービスをきめ細やかにを行うことで、市民ニーズの実現を優先する必要があります。

将来にわたり定着を促すためには、市内居住者はもちろんのこと、市外からの転入者が満足できるよう、高齢者の知識や経験の積極的な活用や、空き家等の有効活用・共同利用を促す仕組みづくり、趣味やスポーツを通じた交流の場づくりなどにより、地域におけるつながりを強化し、市民の協働・共助を推進することで「住み続けるチカラ」の強化を図ります。

◆主な施策

- | | |
|---------------|--|
| (1) 移住促進 | i) 首都圏におけるプロモーションの実施
ii) 移住者コミュニティの形成と交流施設の整備 |
| (2) 空き家等の有効活用 | i) 空き家のマッチング機能の強化
ii) 空き家バンクの登録物件の拡充
iii) 空き家の維持・管理のための組織づくり |

重点戦略③

『呼び込むチカラ』の強化

⇒小樽の魅力を国内外に発信し、ヒト・モノ・カネ・情報の流れを活発にする

当市は明治時代から港町として栄え、北海道の商業や物流の中心であったことから、近代建築をはじめとした古くからの美しい街並みが残っており、現在では多くの観光客が訪れています。当市固有の歴史と物語を踏まえ、歴史文化基本構想を策定し、有形無形の文化財の保全・活用を図ることで『日本遺産』認定を目指し、更なる交流人口の拡大を図る必要があります。

また、小樽の強みである加工技術や、古くからの卸売・小売業の集積を活かし、地場産業の振興を図るとともに、新たな観光資源を発掘し、磨き上げ、地域一体となった観光地域づくりを行うための組織の構築を視野に、小樽・北しりべし・後志の魅力を国内外に発信し、ヒト・モノ・カネ・情報の流れを活発にすることで「呼び込むチカラ」の強化を図ります。

◆主な施策

- | | |
|----------------|---|
| (1) 観光推進組織の構築 | i) 小樽版 DMO の構築に向けた検討 |
| (2) 滞在型観光の推進 | i) 「夜のまち歩き」の実証実験
ii) クルーズ客船の寄港促進
iii) 小樽・北後志広域インバウンド推進協議会による
プロモーション |
| (3) 新たな観光資源の発掘 | i) 歴史的建造物の観光資源化
ii) まちなか観光にぎわいづくり調査事業の実施
iii) 複数の文化財によるストーリー展開 |

4 施策の方向性

特に減少の著しい20～29歳の男女の人口減少に歯止めをかけるため、安心して子育てできる環境、地域の教育力の向上、生活利便性の確保に優先的に取り組みつつ、小樽の強みを活かした地場産業の振興と、人の流れの創出などにより、当市において安定した雇用を確保する必要があります。

結婚・出産・子育て・教育の各ステージにおいて、子育て世代の不安や負担を緩和・軽減する取組を行うことにより、これらを効果的に推進するため、3つの基本目標と3つの重点戦略を踏まえ、第1章の人口ビジョンで示した10項目の施策の方向性に基づくチェックを行います。

施策の方向性	
1	「子育てしやすい環境づくり」
2	「子育て世代が安心して働くことのできる環境づくり」
3	「教育環境の向上と次世代の人づくり」
4	「交通アクセスの改善等による住みよいまちづくり」
5	「健康で生きがいを持って暮らせる環境づくり」
6	「安心して生活できる医療・介護のネットワークづくり」
7	「地場産業の振興による安定した雇用づくり」
8	「美しい街並みや自然を活かした交流の場づくり」
9	「圏域における人材還流の仕組みづくり」
10	「近隣市町村の強みを活かした元気な圏域づくり」

5 施策パッケージ

総合戦略に掲げた将来の都市像を実現するためには、あらゆる施策を体系的に整理したうえで、将来にわたる波及効果などを考慮し、優先順位をつけて取り組まなければ、計画期間内に成果を得ることは困難といえます。

この総合戦略では、多様化する地域課題を解決するため、市の重点戦略からみた重要性やその後の波及効果を考慮して優先順位をつけ、複数の施策を集約させながら、総合的かつ一体的なパッケージとして取り組む必要があります。

施策パッケージについては、子育て支援の強化と高齢者の生きがい対策により、自然増減の均衡を図ることを当面の目標とします。将来的な合計特殊出生率を向上させることにより、人口構造そのものを変化させる「積極戦略」と、積極戦略の効果が現れるまでの期間はある程度の人口減少が避けられないことを踏まえ、様々な主体との協働を推進することで、役割や機能の分担を進めることにより、効率的なまちづくりを目指す「調整戦略」を同時進行で進めていきます。



4つの施策パッケージは、総合戦略における基本目標に資するものであることから、行政の経営資源（予算・人員・行政財産など）を重点的に配分するとともに、複合的な行政課題に対し、プロジェクトを横断して複数の施策を組み合わせることで、強力な推進体制を構築するとともに、効率的な行政運営をしていきます。

地域における市民・企業・団体の参加・協働により、施策の推進と進捗管理・評価を行うなど、地域との情報共有や意見交換に努めることで、実効性を確保しつつ推進力を高めます。

6 PDCA サイクル

総合戦略は、市民、企業、団体、行政など地域全体で情報共有し、参加・協働により推進する「公共計画」であることから、Plan（計画）、Do（実施）、Check（点検・評価）、Act（改善）の全ての工程において、地域全体が関わっていく体制を構築し、実効性や実現性を高めることが求められます。

重点プロジェクト及び施策については、単に実施本数をもって成果とするのではなく、あらかじめ、それぞれの数値目標及び重要業績評価指標を設定し、本市が目指すべき目標を明確にすることにより、本市において幅広く目標・指標を共有することや成果重視の取組を行うことが可能になります。

地域における様々な主体が目標を共有し、自らの役割を果たしながら協働することにより、まちづくりにおいて多様な価値観が取り入れられ、新たなアイデアや自由な発想が生まれやすくなります。これにより、地域のマネジメント力が向上し、複合的な課題についても柔軟に取り組みやすくなり、かつ着実に計画を推進することが可能になります。

(1) Plan（計画）

この総合戦略の策定にあたって、市民、企業、団体との意見交換やアンケート調査などを通じて、多様な市民ニーズの把握に努めるとともに、人口対策庁内検討会議などにおいて現状と課題を分析し、施策の優先順位や方向性などを整理しました。

これを基に小樽市人口対策会議において、再度、施策の優先順位や方向性、将来の都市像や重点戦略などについて検討するなど、地域における多様な主体が連携しながら計画を策定したものです。

(2) Do（実施）

新たに策定した総合戦略については、様々なメディアや媒体を通じて、地域に向けて幅広く情報発信することにより、個人、企業、団体、行政がそれぞれ強みを活かして協働するうえで、基礎となる共通認識を醸成します。

これにより、総合戦略を効果的かつ効率的に推進できるよう、戦略策定に関わっていない個人、企業、団体などの参加を促し、それぞれの分野で戦略に基づく取組を促します。

地方創生や人口減少対策に資する取組は、全ての実施を前提に検討しつつ、財政的な制約があるなか、重点分野を明確に示す必要があります。これをもとに優先順位を決め、行政財産の選択と集中を進めながら、地域が一丸となって取り組むことにより、実効性を確保しつつ推進力を高めます。

(3) Check（点検・評価）

統計データなど客観的なデータを用いつつ、市民に対するアンケートを実施することで、幸福度 KPI である「生活利便性の向上度」「新たな人の流れの創出度」を算出し、その達成状況を「市民幸福度」として点数化しています。「市民幸福度」「生活利便性の向上度」「新たな人の流れの向上度」の点数をもとに、関連する事業の点検・評価をするとともに、事業費の総額を点数で除することにより、施策の費用対効果についても点検・評価を実施します。

また、その結果を市民に広く公表し、市民による評価を実施することにより、総合戦略に関わる市民が増え、地域における理解が深まるとともに、次年度以降の施策実施にあたっての課題が明らかになります。

(4) Act（改善）

毎年実施する点検・評価をもとに、総合戦略と各施策の効果検証をそれぞれ行い、その結果明らかになった課題の緩和・軽減を図るとともに、必要に応じて総合戦略の改訂や施策の見直しを行います。

