

# 小樽市立地適正化計画 基本方針骨子（素案）

急速に進む人口減少と少子高齢化は、地域経済の縮小、労働力の減少、地域コミュニティ機能の低下、行政サービスに必要な税収の減少など、まちの活力や生活利便性の低下をもたらすことが懸念され、それが更なる人口減少につながる恐れがあります。

このことは今の本市にとって最重要課題であるとの認識に立ち、こうした課題を乗り越え、これからも住みよい、魅力的なまちであり続けるため、本市の最上位計画である「第7次小樽市総合計画」において、「人口減少への挑戦」と「将来人口への適応」の2つの方向性を示し、両輪でこの方向性に沿った施策に重点的に取り組んでいます。

「人口減少への挑戦」では、人口減少を抑制するため、子育て世代に優しく、誰もが安心して快適に暮らせる、住んでみたい・住み続けたいと思えるまちを目指し、出生率の向上と、若い世代・子育て世代を中心に幅広い世代の移住・定住の促進を図ることとしています。

また、「将来人口への適応」では、こうした人口減少の抑制を図る一方で、人口減少と高齢化が当面続くことは避けられないものと受け止め、将来の人口規模や人口構造にしっかりと適応し、人口減少下においても安心・快適な暮らしを持続できるよう、中心拠点と複数の地域拠点に都市機能が集約され、それらが交通ネットワークで結ばれた効率的なまちづくりの実現を目指すこととしています。

これら第7次小樽市総合計画の基本的な方向性に即した上で、「第2次小樽市都市計画マスタープラン」の基本目標に掲げた「持続可能で効率的なまちづくり（中心拠点と複数の地域拠点に都市機能が集約され、それらが交通ネットワークで結ばれた効率的なまちづくり）」の実現を目指し、『小樽市立地適正化計画』を策定することとしています。

本冊子は、左記の「立地適正化計画作成の手引き（国土交通省）」の各項目の検討段階におけるまちづくりの方針や目指すべき都市の骨格構造などについて、学識経験者や市民の代表など16名で構成される「小樽市立地適正化計画策定委員会」において協議を行い、「基本方針骨子」として取りまとめたものです。

（策定委員会の経過や資料等については、小樽市ホームページで御覧いただけます。 [小樽市立地適正化計画](#)）

今後は、令和5年度中の計画策定を目指し、この基本方針に基づき、誘導区域などについて、策定委員会において検討を進めていきたいと考えています。

## ～ 目 次 ～

### I 立地適正化計画の策定に当たって

- 1 立地適正化計画とは
- 2 立地適正化計画策定の背景・目的
- 3 計画の位置付け
- 4 計画区域
- 5 計画期間

### II 基本方針

- 1 立地適正化計画により解決すべき課題
- 2 立地適正化に関する基本的な方針
- 3 本市が目指すべき都市の骨格構造



基本方針骨子（素案）

立地適正化計画作成の手引き（国土交通省）抜粋



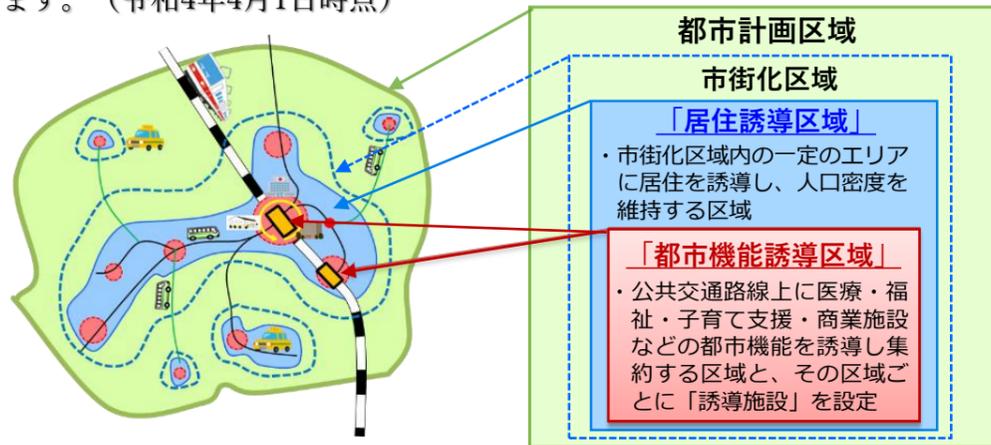
# I 立地適正化計画の策定に当たって

## 1 立地適正化計画とは

「立地適正化計画」とは、平成26年の都市再生特別措置法等の一部改正に伴い創設された、住宅及び都市機能増進施設（誘導施設）の立地の適正化を図るための計画です。

具体的には、「コンパクト・プラス・ネットワーク」の考え方を踏まえ、人口減少下においても持続可能で効率的なまちづくりを進めるため、下のイメージ図のとおり、市街化区域内に「居住誘導区域」と「都市機能誘導区域」を定め、居住と医療・福祉・商業等の生活サービス施設等を長期間かけて、それぞれの区域に緩やかに誘導し、人口密度を維持することにより、「生活利便性の向上」、「地域経済の活性化」、「行政コストの削減」、「地球環境への負荷低減」などを図るものです。

道内では、札幌市や室蘭市など25都市が立地適正化計画を策定・公表し、計画に基づく施策を進めています。（令和4年4月1日時点）



「立地適正化計画」のイメージ図（出典：国土交通省ホームページ、立地適正化計画の手引きより作成）

### ●居住誘導区域

人口減少の中にあっても、一定のエリアにおいて人口密度を維持することにより、生活サービスやコミュニティが持続的に確保されるよう、**長期間かけてゆるやかに居住を誘導していく区域**で、市街化区域内において定められる区域です。

### ●都市機能誘導区域

日常生活に必要な医療・福祉・子育て支援・商業施設などの都市機能を、都市の中心拠点や地域の拠点に誘導し集約することにより、これらの各種サービスの効率的な提供を図る区域で、居住誘導区域の中に定めることが基本となります。

### ●誘導施設

都市機能誘導区域内において、誘導し集約すべき施設です。居住者の共同の福祉や利便の向上を図るという観点から、病院等の医療施設、地域包括支援センターなどの高齢化の中で必要性の高まる施設、子育て支援施設、集客力があり、まちの賑わいを生み出す図書館等の文化施設、市役所等の行政施設や商業施設などを具体的に設定します。

### ●計画の策定・公表による届出制度について

居住誘導区域外における住宅開発等の動きや都市機能誘導区域外における誘導施設の動きを把握するため、計画が公表されると都市再生特別措置法に基づく届出制度が開始されます。

以下の行為を行おうとする場合、市長への届出が必要となります。

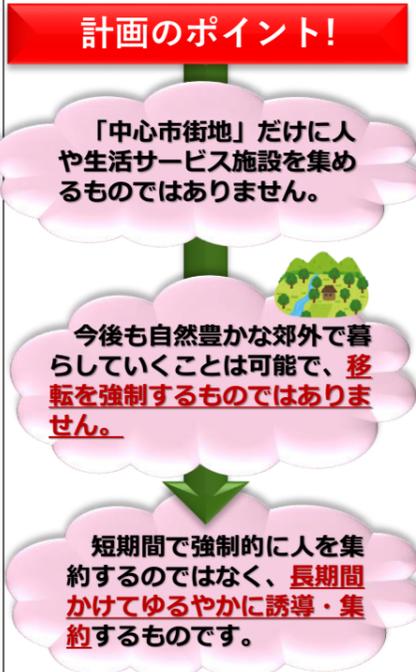
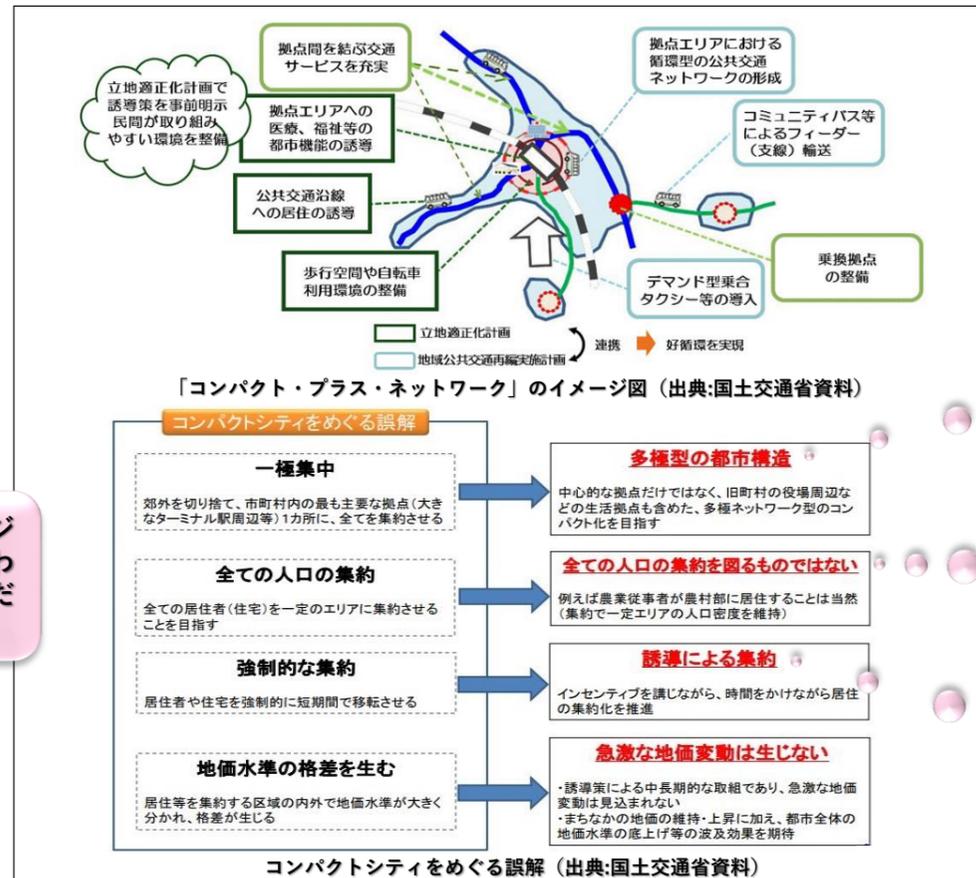
- ・居住誘導区域外で、一定規模以上の建築や開発行為等を行う場合
- ・都市機能誘導区域外で、計画に記載された「誘導施設」を有する建築物の建築や開発行為等を行う場合

ライフステージの変化などに合わせ、住んでいただきたい区域です。

## 参考：「コンパクト・プラス・ネットワーク」とは

「コンパクト・プラス・ネットワーク」とは、国土交通省が推進する住宅や医療・福祉、商業施設などがまとまって立地し、高齢者を始めとする住民が徒歩や公共交通などによりこれらの施設等に容易に行き来できるまちづくりの考え方で、人口の減少と高齢化が急速に進む中、高齢者や子育て世代などにとって安心できる、健康で快適な生活環境を実現し、財政面及び経済面において持続可能な都市経営を可能とするための政策手段の一つです。

本市では、この考え方を踏まえ、「第2次小樽市都市計画マスタープラン」の基本目標において「持続可能で効率的なまちづくり」を掲げ、「中心拠点と複数の地域拠点到都市機能が集約され、それらが交通ネットワークで結ばれた効率的なまちづくり」を目指すこととしています。



## 参考：医療・福祉・商業等の生活サービス施設の持続的維持に必要な周辺人口

医療・福祉・商業などの生活サービス施設が立地し、持続的に維持されるためには、機能の種類に応じて、以下のような周辺人口規模が必要となっています。

周辺人口規模	3千人	5千人	1万人	3万人	5万人	15万人…
<医療>		地区診療所	診療所	地区病院		中央病院
<福祉>		高齢者向け住宅 訪問系サービス	デイサービスセンター 地域包括支援センター	老健・特養		有料老人ホーム
<買い物>		コンビニエンスストア	食品スーパー			商店街・百貨店等

※人口規模と機能の対応は概ねの規模のイメージであり、具体的には条件等により差異が生じると考えられる。  
出典：都市再構築戦略検討委員会専門家プレゼンテーションより国土交通省作成

### 商業施設の商圏と施設規模

- 商品の性質や業態の組み合わせ等で、商圏や立地戦略は様々
- \*コンビニエンスストア  
大都市住宅地⇒商圏：半径500メートル、周辺人口：3,000人、流動客  
その他の地域⇒商圏：半径2〜3キロメートル（幹線道路沿いに立地）、周辺人口：3,000人〜4,000人、流動客
- \*食品スーパー（2,000〜3,000㎡規模）⇒周辺人口1〜3万人
- \*ドラッグストア（1,000〜1,500㎡規模）⇒周辺人口1〜3万人

# I 立地適正化計画の策定に当たって

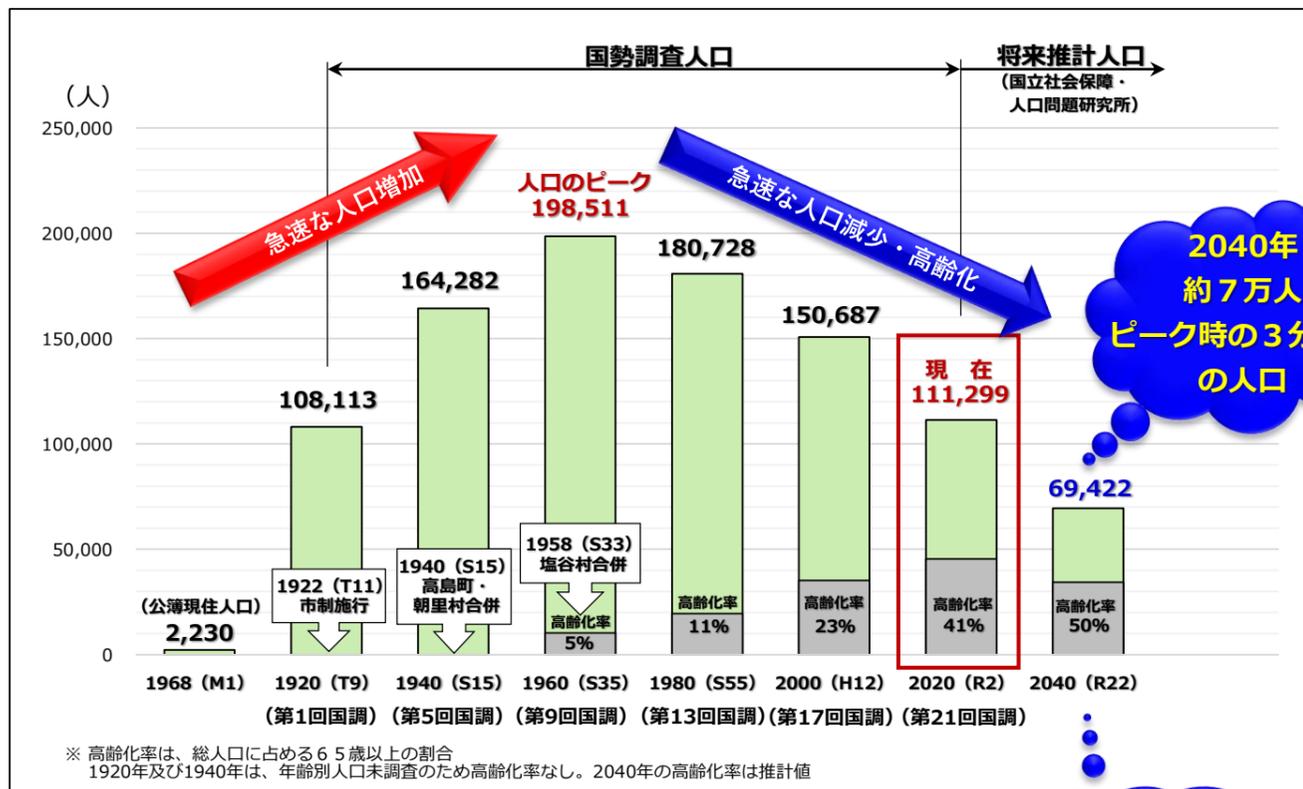
## 2 立地適正化計画策定の背景・目的

### (1) 総人口と高齢化の推移から見る本市の現状と将来（マクロ的な視点）

- 本市の総人口は、1922（大正11）年の市制施行以降、高島町など3町村との合併を経て増加し、1960（昭和35）年の約20万人をピークとして減少に転じています。
- 2020（令和2）年には、約11万1千人まで減少し、現在の人口は、町村合併前の第1回国勢調査時点（100年前）の人口とほぼ同規模となっています。
- 国立社会保障・人口問題研究所の推計では、約20年後には約6万9千人にまで減少し、ピーク時人口の約3分の1になるものと予測されています。また、人口減少が進むと同時に、高齢化も進むことが予測されています。



<小樽市の人口の推移と予測>



※ 高齢化率は、総人口に占める65歳以上の割合  
1920年及び1940年は、年齢別人口未調査のため高齢化率なし。2040年の高齢化率は推計値

人口の約半分が65歳以上

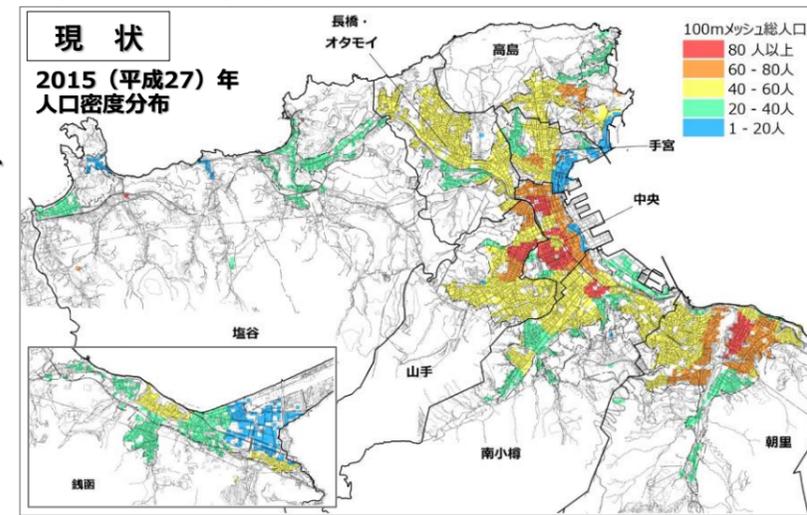
### (2) 地域別人口密度※の現状と将来（ミクロ的な視点）

※ 1ヘクタール（100m×100m）当たりの人口

#### ●現状（2015年）

- 2015（平成27）年では、人が比較的密集して居住している1ヘクタール当たり80人以上（赤色）のエリアは、中央地域（花園等）、山手地域（緑）、南小樽地域（若松等）、朝里地域（新光）に集中して分布しています。
- また、市街地全体において、40人以上（黄色）が大半を占めています。

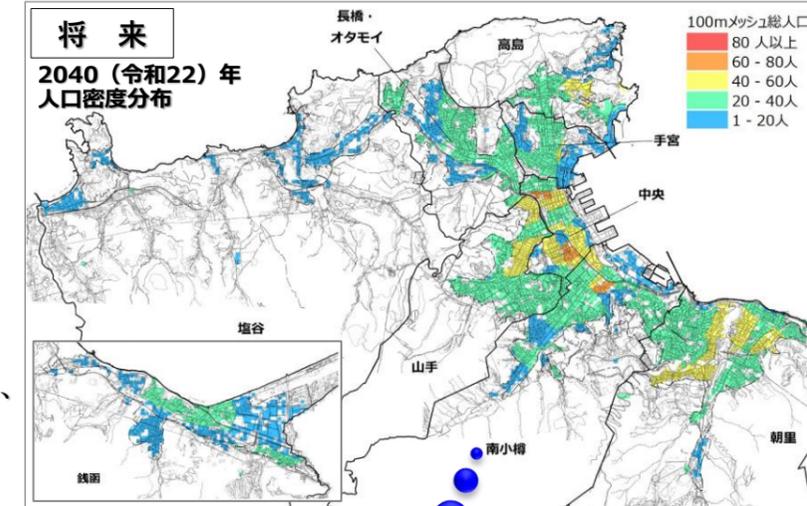
※一般的な人口密度の基準  
・都市計画法施行規則（昭和44年建設省令第49号）に定める既成市街地の人口密度の基準として1ヘクタール当たり40人が定められており、市街地の人口密度の高低の判断の目安となっています。



25年後

#### ●将来の見通し（2040年）

- 2040（令和22）年では、各地域において人口減少が進み、1ヘクタール当たり80人以上（赤色）のエリアはなくなり最も人口が集中している60～80人（オレンジ色）のエリアは、中央、南小樽地域とごく限られています。
- また、郊外の住宅市街地は40人未満が大半を占め、市街地全体において、人口密度の低下（低密度化）が予測されています。
- 特に塩谷、長橋・オタモイ、銭函地域等においては、著しい人口密度の低下（20人未満・水色）が予測されています。



市街地全体において人口密度の低下が進行  
特に郊外の住宅市街地が顕著

#### <1ヘクタール当たりの人口密度（100メートルメッシュ総人口）について>

- 人口動向を図示するための指標として右図のような100メートルメッシュ（100m×100mの網目）ごとに可視化できるようにしました。
- 例えば、100メートルメッシュ総人口が60人ということは、1ヘクタール当たりの人口密度が60人と同じ意味です。



図 100メートルメッシュ図の拡大

## (3) 人口減少・人口密度の低下がもたらす市民生活などへの影響

●多くの人が利用することによって経営が成り立っていた日用品販売店舗等の身近な生活利便施設の撤退、通院や買い物、通勤・通学などに利用する路線バス等の地域公共交通の縮小・撤退などにより、日常生活を営む生活圏において必要な機能が失われ、生活利便性の低下が懸念されます。

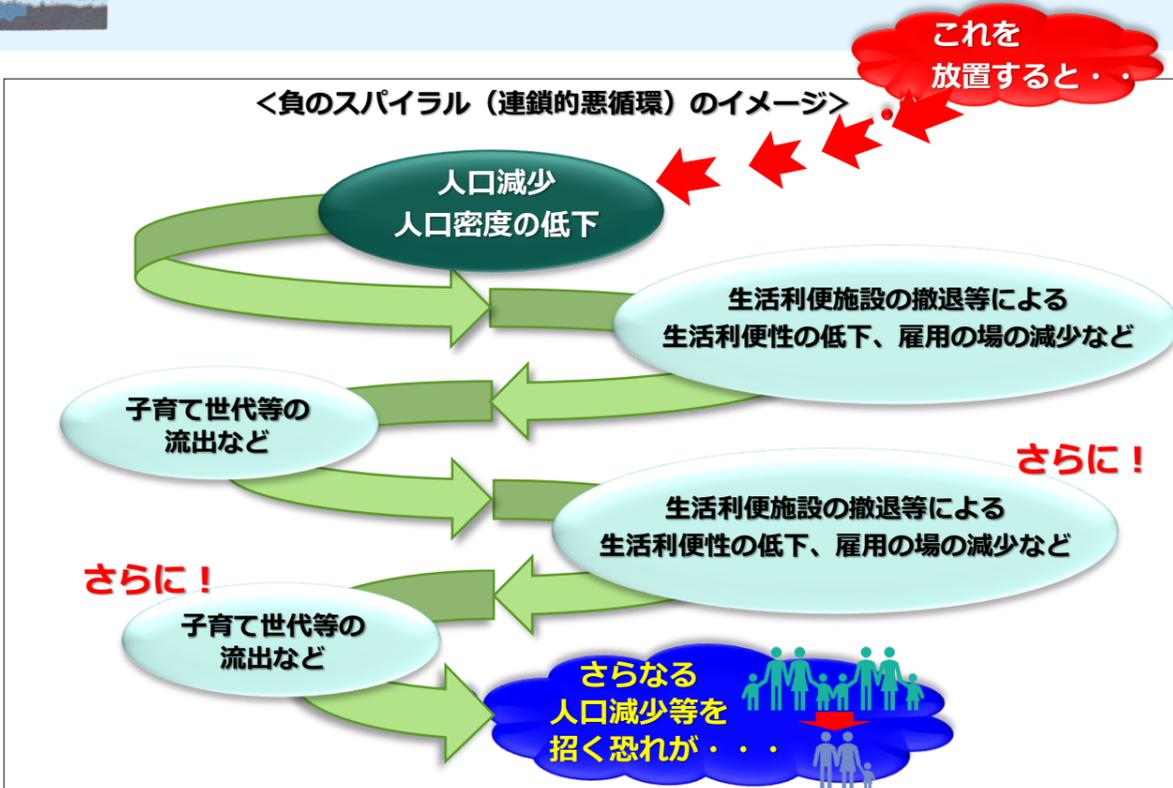


●空き家・空き地、空き店舗等が増加し、都市のスポンジ化※が進行、地域の活力やにぎわいの低下、景観や治安等の生活環境の悪化、地域の価値・魅力の低下などが懸念されます。 ※都市の内部で、空き地、空き家等の低未利用の空間が小さな敷地単位で時間的・空間的にランダムに相当程度発生する現象

●地域経済の衰退などに伴う企業の撤退に拍車がかかり、働く場所（雇用の場）が減少、若い世代や子育て世代のさらなる流出が懸念されます。



●税収の減少などにより財政状況が悪化、今までどおりの道路の維持管理や除排雪などの行政サービスが維持できなくなる恐れがあります。 など



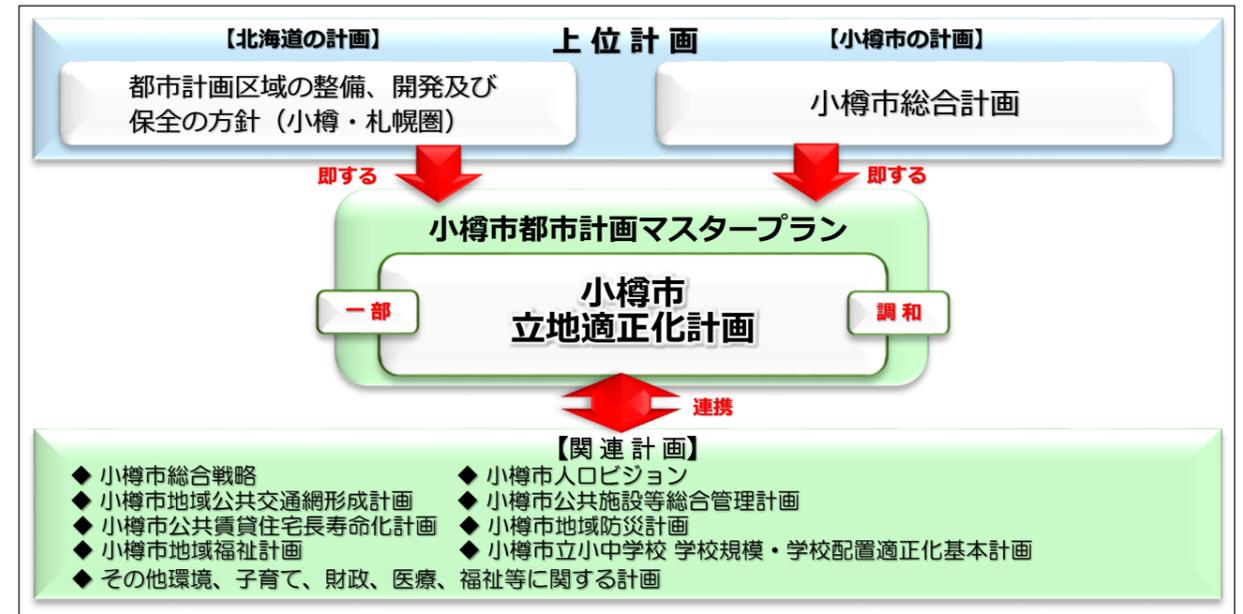
## (4) 「小樽市立地適正化計画」の策定について

本市では、こうした喫緊の課題を解決するため、「第2次小樽市都市計画マスタープラン」の基本目標に掲げた「持続可能で効率的なまちづくり（中心拠点と複数の地域拠点に都市機能が集約され、それらが交通ネットワークで結ばれた効率的なまちづくり）」の実現を目指し、将来の人口規模や人口構造にしっかりと適応し、人口減少下においても安心・快適な暮らしを持続できるよう『小樽市立地適正化計画』を策定することとしました。

## 3 計画の位置付け

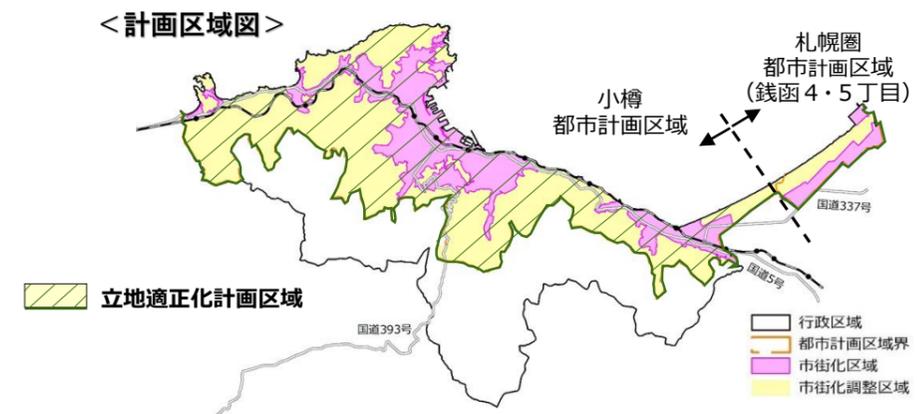
本市の最上位計画である総合計画や北海道の整備、開発及び保全の方針に即するとともに、計画が策定・公表されたときは、都市計画マスタープランの一部とみなされ、調和が保たれたものでなければならないとされています。（都市再生特別措置法第81条、第82条）

また、都市全体の観点から作成する居住機能や医療・福祉・商業等の都市機能の立地、公共交通の充実等に関する包括的なマスタープランであることから、地域公共交通、公共施設再編、住宅、防災、医療・福祉、学校・教育など、多様な分野の計画・施策との連携を図りながら計画を推進していきます。



## 4 計画区域

本市は、銭函4丁目及び5丁目を除く「小樽都市計画区域」と、銭函4丁目及び5丁目の「札幌圏都市計画区域」の2つの都市計画区域を有しており、以下に示す「小樽都市計画区域」と「札幌圏都市計画区域」を計画区域とします。



## 5 計画期間

計画期間は、都市計画マスタープランの一部として位置付けられる計画であることから、同計画の計画期間と合わせて、令和21（2039）年度までとします。

## II 基本方針

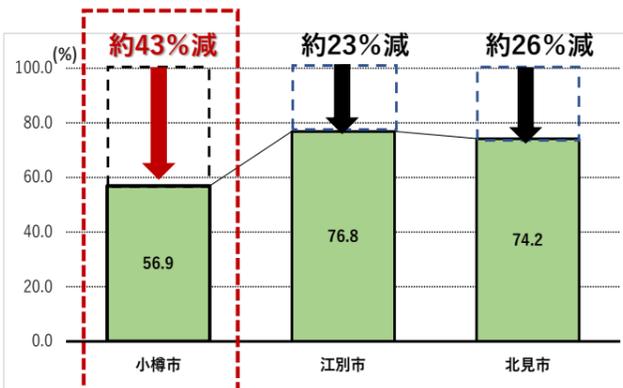
### 1 立地適正化計画により解決すべき課題

#### (1) 9分野における都市の分析結果及び課題

立地適正化計画により解決すべき課題を抽出するに当たって、国土交通省の「立地適正化計画作成の手引き」に示されている9分野（①人口、②土地利用、③都市交通、④経済活動、⑤財政、⑥地価、⑦災害、⑧都市機能、⑨都市施設）について、都市全体（マクロ的）と地域別（ミクロ的）の視点で分析し、その結果から課題を導き出しました。このうち代表的な「分析結果」と「課題」※を以下に示します。 ※その他の分析結果等については、小樽市ホームページで御覧いただけます。 [小樽市立地適正化計画](#)

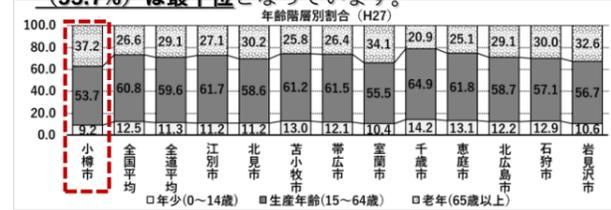
#### ①人口

●本市の平成27年～令和22年の人口変化率は56.9%で、道内の人口が同規模の他都市と比較して大幅な減少が予測されています。

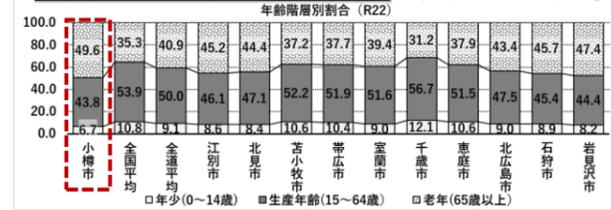


資料：国立社会保障・人口問題研究所『日本の地域別将来推計人口（平成30年推計）』に収録されている、各都市の（令和22年の推計人口）÷（平成27年国勢調査人口）より作成

●平成27年の老年人口割合は37.2%、年少人口割合9.2%で、他都市と比較して少子高齢化が進行、生産年齢人口割合（53.7%）は最下位となっています。



●令和22年将来推計による老年人口割合は49.6%、年少人口割合は6.7%で、他都市と比較して少子高齢化が進行し、生産年齢人口割合（43.8%）は最下位と予測されています。

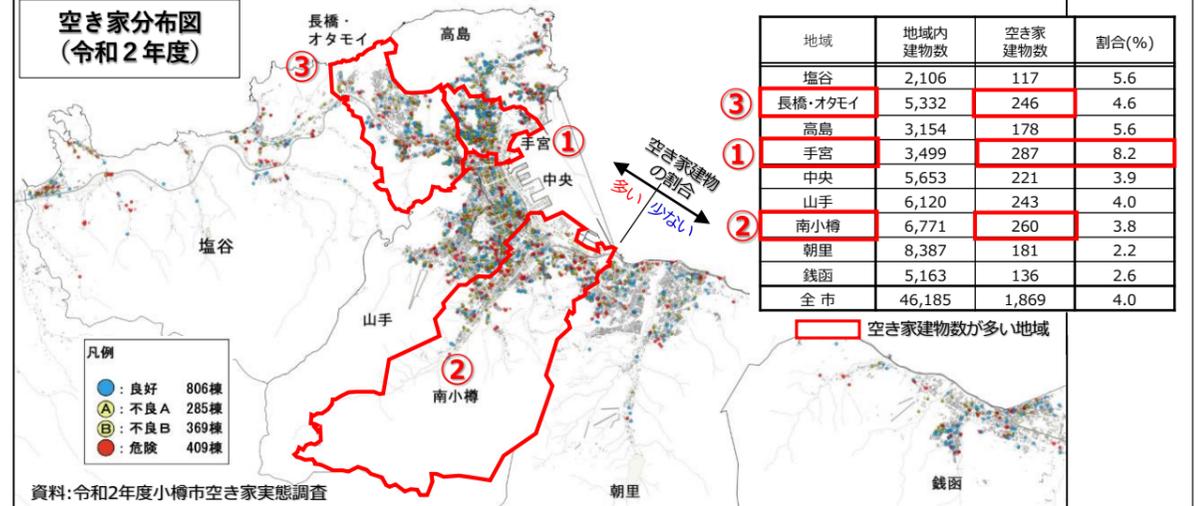


資料：『日本の地域別将来推計人口（平成30年推計）』、『日本の将来推計人口（平成29年推計）』より作成

**都市全体（マクロ的）** 他都市と比較して人口減少と少子高齢化が顕著であり、将来の人口規模や人口構造への対応が大きな課題となっています。

#### ②土地利用

##### 空き家分布図（令和2年度）



●地域別の空き家建物数は、多い順に、手宮地域287件、南小樽地域260件、長橋・オタモイ地域246件  
●地域別建物数に占める空き家建物の割合では、多い順に、手宮地域が8.2%、高島及び塩谷地域が5.6%  
塩谷などの北西部は空き家率が高い反面、札幌市に近い銭函などの東南部で低い傾向にあります。

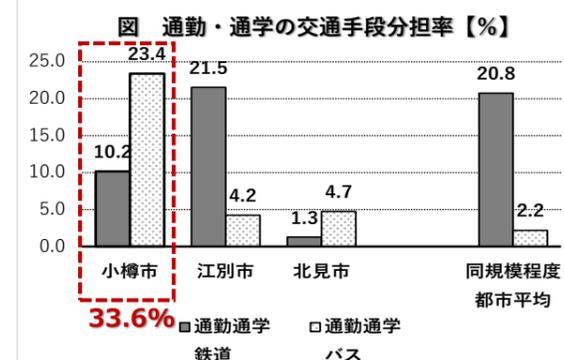
分析結果

課題

**地域別（ミクロ的）** 手宮地域などの古くから市街地が形成されている地域において、空き家の密集が見られるなど、地域特性に応じた空き家対策が課題となっています。

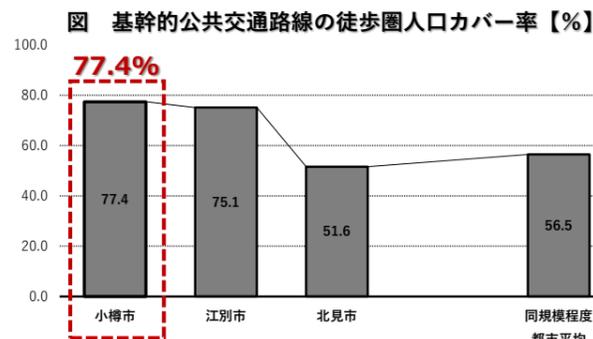
#### ③都市交通

●通勤・通学に利用する交通手段のうち、鉄道とバスの占める割合の合計値は33.6%で、人口同規模の他都市を上回り、通勤等での公共交通の利用割合が高くなっています。特に、通勤等におけるバス利用は、他都市を大きく上回り、市民生活に欠かせないものとなっています。



資料：国土交通省「都市モニタリングシート」を用いて作成

●本市における基幹的公共交通路線の徒歩圏カバー率は、77.4%で、人口同規模の他都市と比較して、公共交通の利便性の高いまちであることが伺えます。

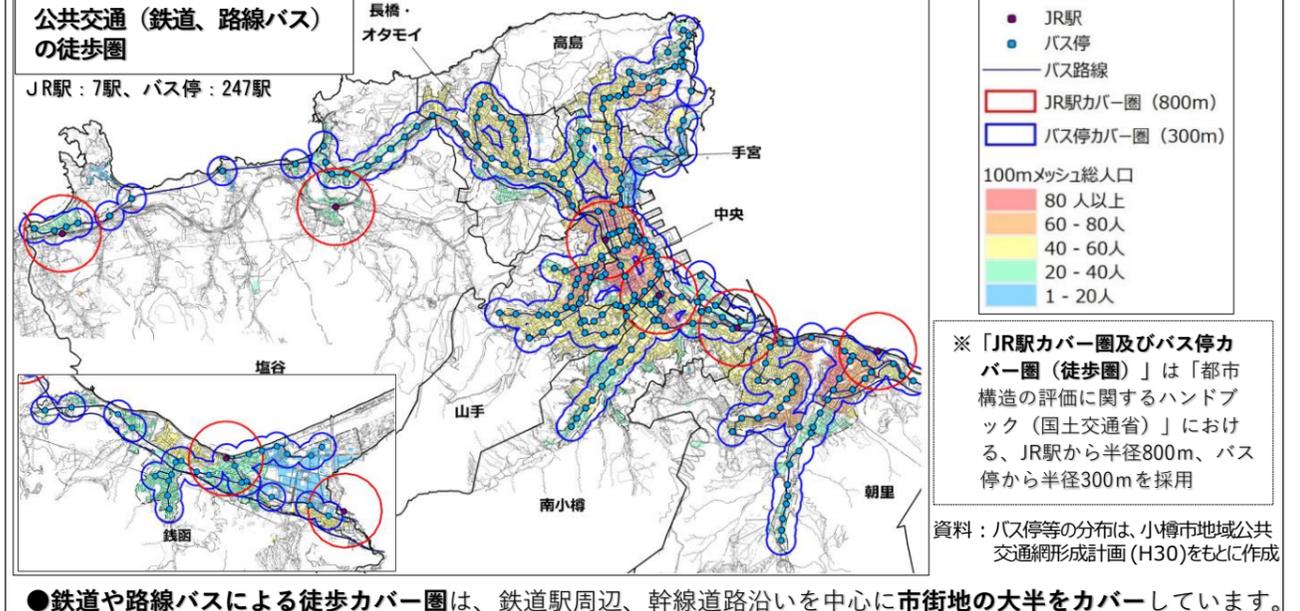


※基幹的公共交通路線：日30本以上の運行頻度（概ねピーク時片道3本以上に相当）の鉄道、バス路線（都市構造の評価に関するハンドブック（国土省））  
※徒歩圏カバー率：総人口に対するJR駅から半径800m（概ね徒歩10分）、バス停から半径300mの範囲内の人口割合（同上ハンドブック）  
※同規模程度都市平均：全国人口10万～15万人都市（102都市）の平均

**都市全体（マクロ的）** 他都市と比較して利便性の高い公共交通網が整備されていることがうかがえますが、急速な人口減少等により、今後さらなる公共交通利用者の減少が見込まれ、持続可能な地域公共交通網の形成が課題となっています。

分析結果

課題



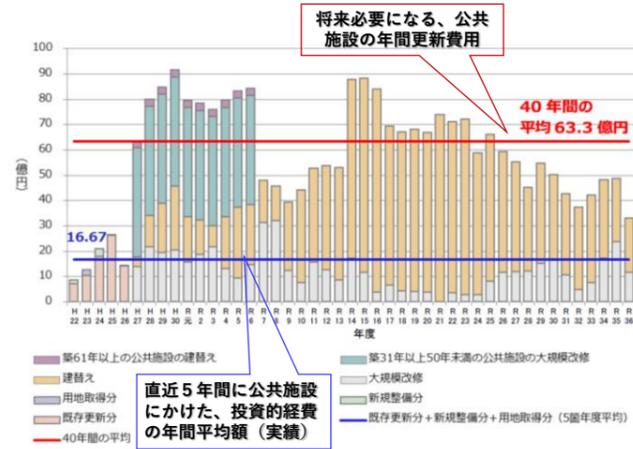
**地域別（ミクロ的）** 鉄道や路線バスの収支均衡が図られていない現状に加え、人口密度の低下が見込まれている地域においては、利用者の減少により、地域公共交通の縮小などの可能性もあり、「地域の足」の確保が課題となっています。

1 立地適正化計画により解決すべき課題

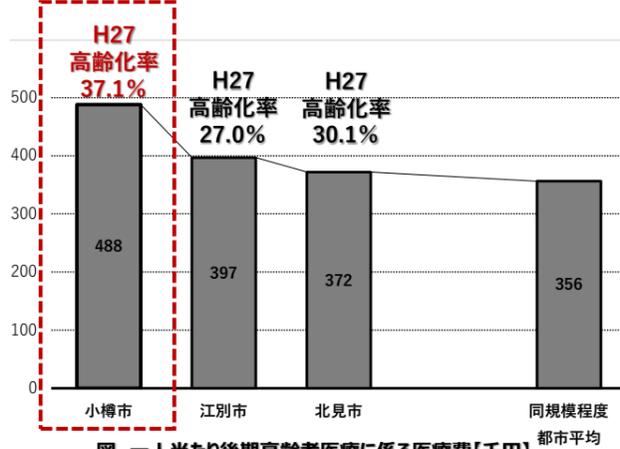
(1) 9分野における都市の分析結果及び課題

⑤ 財政

●今後、老朽化した施設の建替えや大規模改修等で、多額の財政需要が見込まれ、**厳しい財政状況の中、公共施設の建替えなどに充てる投資的経費※を捻出していかなければなりません。**



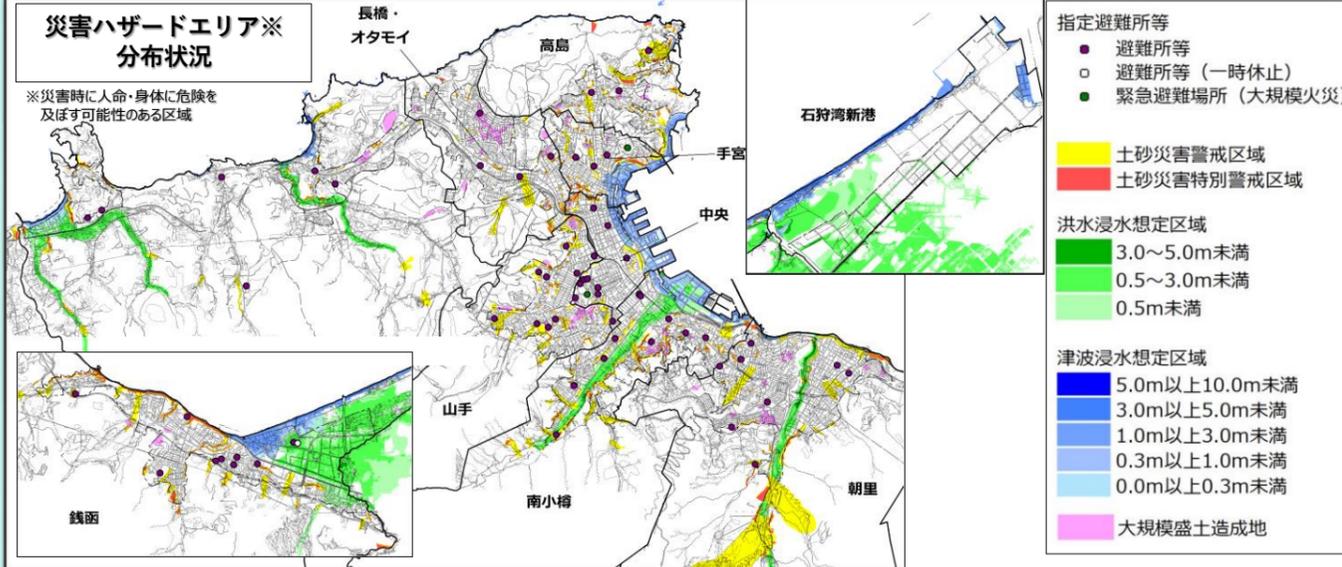
●本市の**後期高齢者医療に係る医療費**は一人当たり488千円で**人口同規模の他都市より高くなっています。**他都市と比較して高齢化率が高いことから、**高齢化の進行が一つの要因**と考えられます。



⑦ 災害

災害ハザードエリア※分布状況

※災害時に人命・身体に危険を及ぼす可能性のある区域



●本市は、平地が少なく多くの急傾斜地と長い海岸線を持つ地形的特性から、土砂災害警戒区域等が広く分布し、**大規模地震時には、土砂災害のリスクがある**ほか、蘭島から銭函に至る沿岸部は、**津波による浸水リスク**があります。

●銭函地域の星置川や新川、蘭島川などのその他の2級河川においては、豪雨時に洪水による浸水リスクがあるほか、市内全域には、大規模盛土造成地(47か所)が点在しています。

分析結果

課題

都市全体  
(マクロ的)

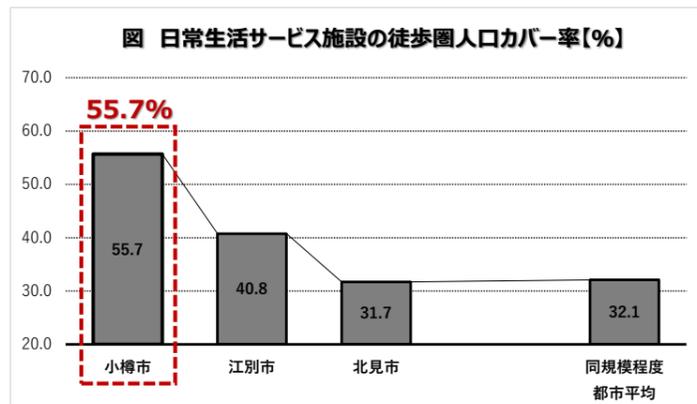
公共施設等の更新費用や医療費の増加などにより、さらに厳しい財政状況が見込まれる中、**公共施設等の最適化や行政サービスの効率化、健康増進による社会保障費の抑制などが課題**となっています。

地域別  
(ミクロ的)

近年、全国で想定を超える自然災害が激化・頻発化しており、市街地に甚大な被害を与えていることから、**特に災害発生のおそれのある区域においては、警戒避難体制の構築が課題**となっています。

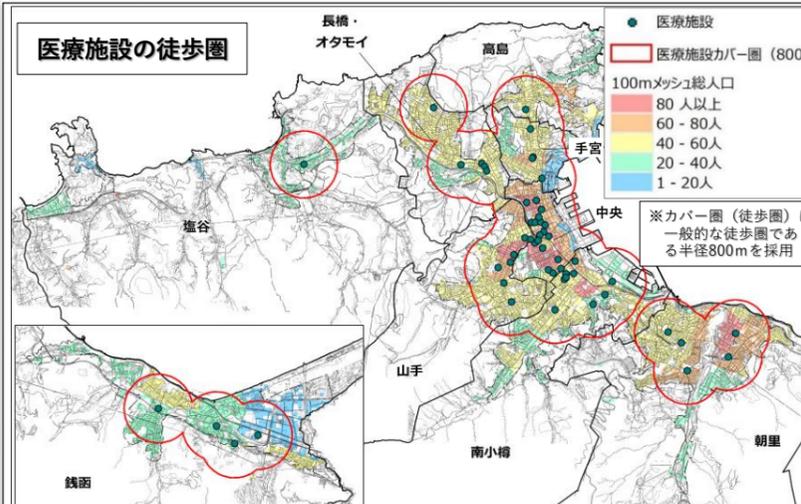
⑧ 都市機能

●本市の日常生活サービス施設徒歩圏人口カバー率は、55.7%で、**人口同規模の他都市と比較して、日常における生活利便性が高いまちであることが伺えます。**

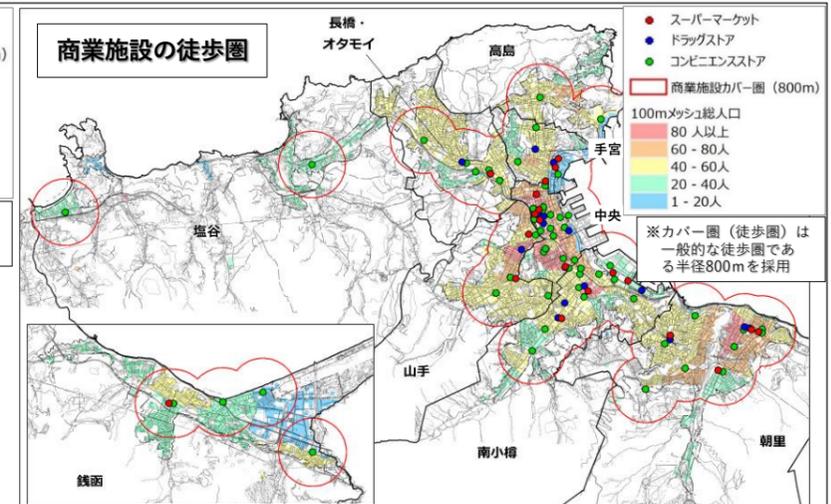


※日常生活サービス施設徒歩圏人口カバー率:  
医療施設、福祉施設、商業施設の徒歩圏(800m)を重複して満たす圏域内の人口比率  
資料：国土交通省「都市モニタリングシート」を用いて作成

医療施設の徒歩圏



商業施設の徒歩圏



●医療施設、商業施設ともに、**中央地域、山手地域、南小樽地域に集中**しており、塩谷地域、長橋・オタモイ地域、高島地域、銭函地域などの郊外の住宅地等では徒歩圏外のエリアがあります。

都市全体  
(マクロ的)

他都市と比較して、現状では高い生活サービス水準が確保されていますが、急速に人口減少や高齢化が進む中、これを維持していくことが課題となっています。

地域別  
(ミクロ的)

人口密度の低下が予測されている郊外の住宅地などにおいては、経営が成り立たず撤退する病院や店舗などの増加が予測され、**身近な地域における生活利便性の確保などが課題**となっています。

1 立地適正化計画により解決すべき課題

(2) 本市が抱える課題及び立地適正化計画により解決すべき課題

前述の9分野における都市全体（マクロ的）及び地域別（ミクロ的）の都市の分析に、関連計画や市民意識等を加えた、3つの観点で課題を導き出し、それを整理し「本市が抱える課題」を抽出、これらを横断的・俯瞰的に眺めた上で、「居住」、「都市機能」、「交通ネットワーク」の3つの視点で「立地適正化計画により解決すべき課題」を抽出しました。

都市の分析結果などから抽出した  
本市が抱える課題（要約）

3つの観点

都市の分析から  
導かれた主な課題  
(都市全体・マクロ的)

都市の分析から  
導かれた主な課題  
(地域別・ミクロ的)

関連計画や市民意識等  
から導かれた主な課題

- ・ 中心市街地だけでなく、郊外のほかの地域においても誰もが生活しやすい環境づくり
- ・ 高齢者など誰もが円滑に移動できるまちづくり
- ・ 北海道新幹線等の整備効果の地域全体への波及
- ・ 身近な地域の拠点などにおける生活利便性の確保
- ・ 地域のつながりを維持するための拠点づくり
- ・ 人口規模に見合った施設規模の適正化 など

3つの観点で課題を整理、本市が抱える課題を抽出

①人口

- ・ 一定のエリア内への居住の誘導・集約による人口密度の維持・確保が必要
- ・ 誰もが生活しやすい地域特性等に応じた住環境の維持・形成が必要

③都市交通

- ・ 拠点間をはじめとした持続可能な地域公共交通網の形成が課題
- ・ 円滑に移動できる交通環境の形成が必要

⑤財政

- ・ 公共施設等の最適化や行政サービスの効率化など、将来の人口や財政規模に見合った持続可能な行政運営が必要

⑦災害

- ・ 地形的な特性により、市内に土砂災害警戒区域などが多数存在、警戒避難体制や災害対応力の強化が課題

⑨都市施設

- ・ 人口規模に見合った施設規模の適正化等、安全・安心な道路機能の確保などが課題
- ・ 公園については、利用状況や多様なニーズに対応した公園の再編・集約、機能の充実などが必要

②土地利用

- ・ 老朽化した空き家などの増加が見込まれ、地域特性に応じた効果的な空き家等対策が課題
- ・ 未利用宅地等が散在する中心市街地などにおいては、土地の高度利用やまちの連続性の確保が課題

④経済活動

- ・ 本市の強みを生かした産業振興や北海道新幹線等の整備効果の波及などによる中心市街地をはじめとした地域経済全体の活性化が課題

⑥地価

- ・ 人口減少などで不動産需要が弱まりを見せる中、地価水準の維持・向上が課題

⑧都市機能

- ・ 現状の生活利便性や地域のつながり等を維持するため、身近な地域の拠点等における生活サービス施設等の維持・集約が必要
- ・ 中心市街地や市役所の周辺においては、既存の商業施設や主要な公共施設などの都市機能を生かすとともに、都市機能の更新・誘導による活力と魅力の維持・向上が必要

「居住」、「都市機能」、「交通ネットワーク」の3つの視点で解決すべき課題を抽出

立地適正化計画により  
解決すべき課題

視点1 居住

- (1) 居住の誘導・集約による人口密度の維持・確保  
①・②・③・⑤・⑥・⑦・⑧・⑨
- (2) 地域特性等に応じた住環境の維持・形成  
①・③・⑥・⑨
- (3) 安全・安心に住み続けられる居住地の形成  
②・⑦・⑨

視点2 都市機能

- (1) 地域の拠点における都市機能の維持・誘導による集約  
①・④・⑤・⑥・⑧
- (2) 中心市街地等における活力と魅力の維持・向上  
①・②・④・⑤・⑥・⑧

視点3 交通ネットワーク

- (1) 持続可能な拠点間交通ネットワークの形成  
③・⑤・⑥・⑧・⑨
- (2) 拠点等の形成と連携した交通環境の維持・充実  
①・③・⑥・⑧

### 2 立地適正化に関する基本的な方針

立地適正化に関する基本的な方針は、前述の「立地適正化計画により解決すべき課題」の解決に向けて、次のとおり設定します。

#### 立地適正化計画により 解決すべき課題

##### 視点1 居住

- (1) 居住の誘導・集約による人口密度の維持・確保
- (2) 地域特性等に応じた住環境の維持・形成
- (3) 安全・安心に住み続けられる居住地の形成

##### 視点2 都市機能

- (1) 地域の拠点における都市機能の維持・誘導による集約
- (2) 中心市街地等における活力と魅力の維持・向上

##### 視点3 交通ネットワーク

- (1) 持続可能な拠点間交通ネットワークの形成
- (2) 拠点等の形成と連携した交通環境の維持・充実

### 立地適正化に関する基本的な方針

#### まちづくりの目標（目指すべき将来都市像）

本計画は、第7次小樽市総合計画に即すとともに、第2次小樽市都市計画マスタープランの一部とみなされる計画であり、居住や医療・福祉・商業等の都市機能、交通ネットワークの視点から、同プランの基本目標の1つである「持続可能で効率的なまちづくり」を推進することにより、将来都市像の実現を図るものです。  
このことから、目指すべき将来都市像は、これら上位計画等と共有することとします。

#### 自然と人が紡ぐ笑顔あふれるまち小樽

～あらたなる100年の歴史へ～

#### まちづくりの方針

第2次小樽市都市計画マスタープランの基本目標である「持続可能で効率的なまちづくり」を、本計画の「まちづくりの方針」とし、「居住」、「都市機能」、「交通ネットワーク」の3つの視点から、人口減少や少子高齢化などの社会動向に対応し、安全・安心で快適な暮らしを持続可能とする効率的なまちづくりを目指します。

#### 持続可能で効率的なまちづくり

##### 居住に関する方針

居住者の安心で快適な暮らしと地域のつながりを持続可能とする、地域特性に応じた拠点等を中心とした日常生活圏の形成に向け、ゆるやかに居住を誘導・集約します。

##### 誘導等の方向性

本市固有の多彩な地域資源や空き家等の既存ストックなどを生かしつつ、拠点やその周辺、公共交通軸沿線に、住みよい環境をつくりながら、居住をゆるやかに誘導・集約することで、“小樽ならではの住みよさ”が備わった居住地の形成を目指します。

##### 都市機能に関する方針

居住の誘導・集約と連携を図りながら、誰もが将来にわたって利便性を享受できるように、各拠点に、その役割や地域特性に応じた都市機能を確保します。

##### 誘導等の方向性

各地域の成り立ちや特性、将来の役割を見据えながら、中心拠点と、これを補完する複数の拠点を配置し、適切な役割分担のもと、必要とされる都市機能を維持・誘導し集約することで、新旧の都市機能が調和し、将来にわたって人が集い、にぎわいあふれる魅力的な拠点を中心とした市街地の形成を目指します。

##### 交通ネットワークに関する方針

拠点間や拠点等を中心とした日常生活圏の移動を支える持続可能な交通ネットワークの形成を図ります。

##### 誘導等の方向性

小樽市地域公共交通網形成計画における取組みと連携を図りながら、基幹的公共交通軸を中心とした持続可能な交通ネットワークの形成を図り、将来にわたって拠点間や日常生活圏における円滑な移動を確保します。

※「基幹的公共交通軸」については、9ページを御覧ください。

3 本市が目指すべき都市の骨格構造

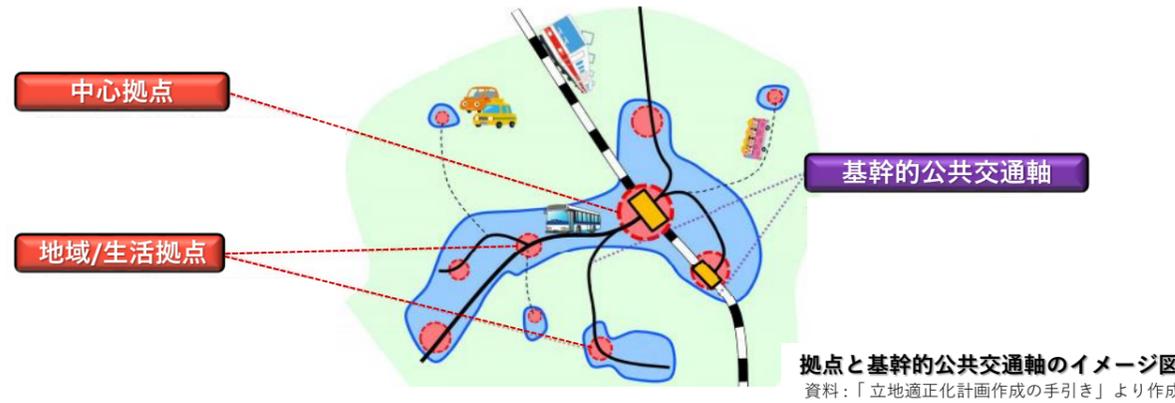
(1) 都市の骨格構造とは (国土交通省手引き引用)

① 「拠点」と「基幹的公共交通軸」

国土交通省の立地適正化計画作成の手引きにおいて、**立地適正化計画の策定に当たっては、都市全体の観点から、目指すべきまちづくりの方針を見据えながら、**

- ・公共施設が集積し、**主要な公共交通路線の結節点等として公共交通アクセス性が高く人口や都市機能施設が集積している『中心拠点、地域/生活拠点』**
- ・将来も一定の運行水準を維持すると見込まれる公共交通路線であって、**各拠点地区をネットワークしている『基幹的公共交通軸』等**

将来においても持続可能な「都市の骨格構造」を抽出することが重要とされています。



②各拠点と基幹的公共交通軸のイメージ

各拠点のイメージ		
拠点類型	拠点類型	地区例
中心拠点	市域各所からの公共交通アクセス性に優れ、市民に、行政中枢機能、総合病院、相当程度の商業集積などの高次の都市機能を提供する拠点	○中心市街地活性化基本計画の中心市街地 ○市役所や市の中心となる鉄軌道駅の周辺 ○業務・商業機能等が集積している地区 等
	地域の中心として、地域住民に、行政支所機能、診療所、食品スーパーなど、主として日常生活サービス機能を提供する拠点	○行政支所や地域の中心となる駅バス停の周辺 ○近隣商業地域など小売機能等が一定程度集積している地区 ○合併町村の旧庁舎周辺地区 等

資料:立地適正化計画作成の手引きより作成

基幹的公共交通軸のイメージ	
基幹的公共交通軸の特性	対象となる公共交通路線の考え方
中心拠点を中心に地域/生活拠点、居住誘導すべき地域を結ぶ都市軸で、将来にわたり一定以上のサービス水準を確保する公共交通が運行する軸	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶一定以上のサービス水準を有する路線で、一定の沿線人口密度があり、サービス水準の持続性が確保されると見込まれる路線</li> <li>▶中心拠点と地域/生活拠点、各拠点と居住を誘導すべき地域とを結ぶ路線</li> <li>▶都市構造評価に関するハンドブック(国土交通省)における指標である「日30本以上の運行頻度(片道)の鉄道・バス路線(基幹的公共交通路線)」が一つの参考</li> </ul>

資料:「立地適正化計画作成の手引き」及び「都市構造の評価に関するハンドブック(国土交通省)」をより作成

(2) 拠点の設定等

① 拠点候補地区の抽出

「各拠点のイメージ」まとめ → 市の中心となる業務・商業機能等が集積している地区、鉄道駅等の主要な交通結節点、近隣商業地域などの地域の既存の商業地など

拠点の設定に当たっては、上記②の各拠点のイメージを踏まえつつ、都市計画マスタープランで定められている「まちの骨格」**エリア**と、「土地利用の方針」**ゾーン区分**を基本として、都市機能の集積等に関する「エリア」と拠点性のある商業地等を形成することとしている「ゾーン」から、右下の図のとおり、**拠点候補地区**を抽出しました。

※「9地域」とは都市マスでは、地勢や生活圏などを考慮し、「まちづくりの基本的な単位」として市域を9つの地域に区分しています。

都市マスにおける都市構造形成の基本的な考え方等

まちの骨格 (主要な地区) **エリア**

土地利用の方針 (土地利用区分・地域別まちづくり方針) **ゾーン区分**

9地域の生活圏のまとまりを考慮

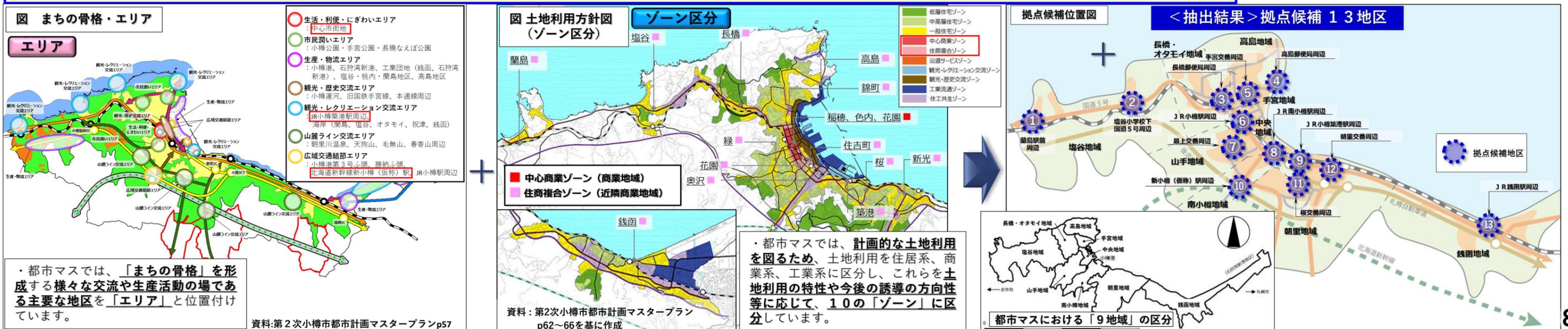
① 商業・業務等の多様なサービス機能が集積、複合するエリア: 中心市街地 (JR小樽駅周辺)、JR小樽築港駅周辺地区

② 新たな玄関口としての役割を担うエリア: 北海道新幹線新小樽(仮称)駅周辺地区

③ 中心商業ゾーン: 本市経済の中心となる商業地(商業地域)として多様な都市機能の誘導に努め、居住を促進する地区

④ 住商複合ゾーン: 拠点性のある商業地(近隣商業地域)を形成し、地区内、その周辺への居住を促進する地区

**拠点候補地区 (13地区)**



## II 基本方針

### (2) 拠点の設定等

#### ② 拠点の抽出 (一定の都市機能を集積する場所)

前項の**拠点候補地区**について、生活サービス施設等の都市機能の立地や公共交通などの**現状を把握し、検証**を行った上で、右図の**13地区**を、本計画における「**拠点**」として抽出しました。

#### ③ 拠点の分類等の設定

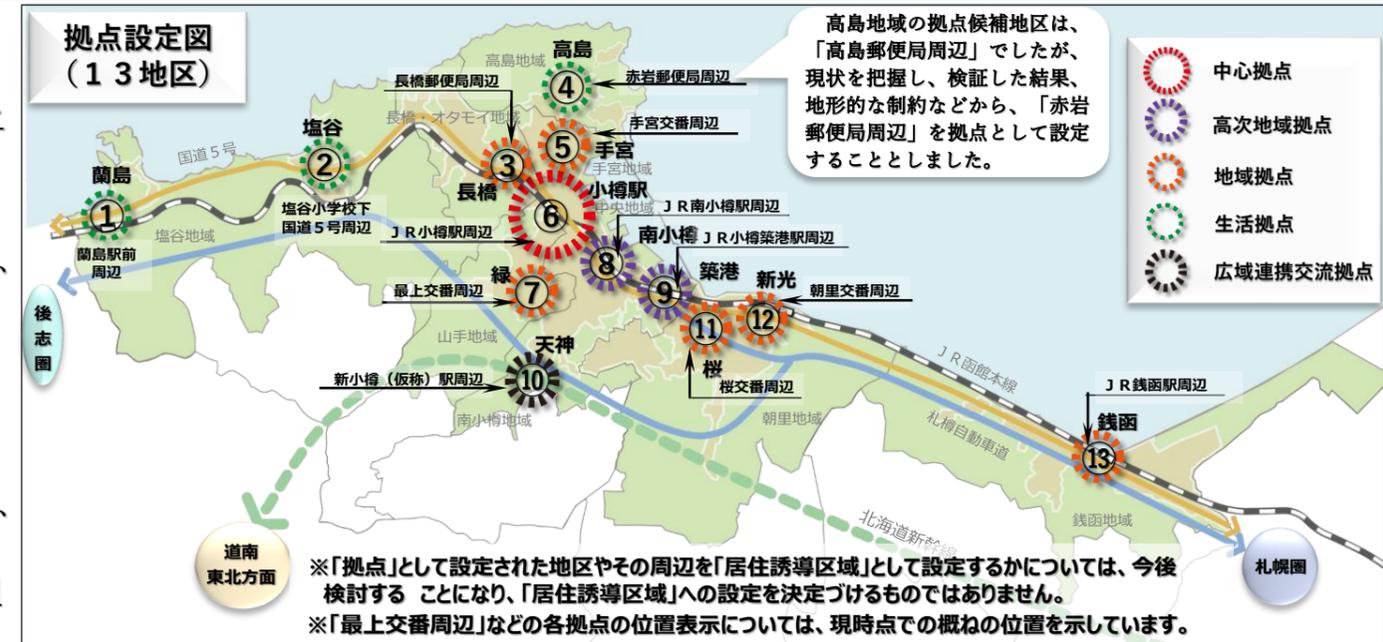
本市は、**J R小樽駅を中心**として、約69kmに及ぶ海岸線に沿う形で、**東には銭函地域の銭函など、西には塩谷地域の蘭島などの市街地が飛び地で形成され、坂が多く平坦な土地が極めて少ない特有の地形**をなしています。

今後もこのような**地形的な制約**の中で、**持続可能で効率的なまちづくりを進めて行くためには**、地域の現状や将来、地域特性などを踏まえ、**役割を明確にした上で、中心拠点とそれを補完する拠点等**を、**適切に配置していく必要**があります。

このため、本計画では、**下表のとおり、提供する機能に応じて拠点を5つに分類、名称を設定し、右側の表のとおり、立地する機能や施設数などを考慮し、13地区を分類、役割を明確化**しました。

今後は、**この中でも、公共交通の利便性が高く都市機能が充実するなど、多くの市民等が利用し、今後も「都市の拠点」として国等の様々な支援を活用しながら更なる機能の充実を図るべき区域**を、**都市再生特別措置法に基づく「都市機能誘導区域」として設定し、利便性の高いまちづくりを進めていきます。**(その他の拠点については、市独自の施策等を検討します。)

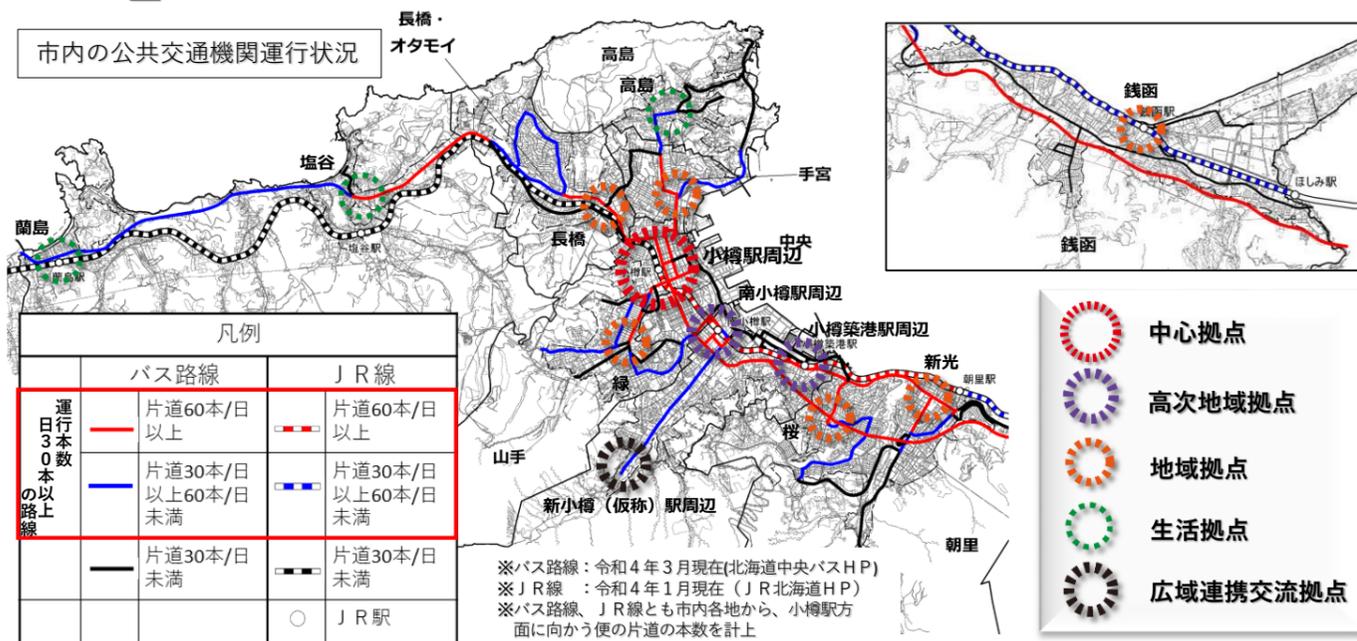
高次の都市機能※や主要な交通結節機能を提供 (国の手引き:「中心拠点」に相当)	日常的な生活サービス機能を提供 (国の手引き:「地域/生活拠点」に相当)	※高次の都市機能とは 行政中枢機能、総合病院、 相当程度の商業集積(大型商業施設)等
<b>①中心拠点</b> ・市の経済の中心地である高次の都市機能等が集積する拠点 ・主要な交通結節機能(バス・在来線)	<b>④地域拠点</b> ・地域の中心的な拠点 (スーパー等の生活サービス機能を提供)	<b>13地区を分類</b> 連携・補完
<b>②高次地域拠点</b> ・総合病院等の高次の都市機能を提供する拠点 ・主要な交通結節機能(バス・在来線)	<b>⑤生活拠点</b> ・地域の生活の拠点 (身近な生活サービス機能を提供)	
<b>③広域連携交流拠点</b> ・広域的な交通結節機能(新幹線)	(連携・補完)	



拠点分類	中心拠点	高次地域拠点	広域連携交流拠点	地域拠点	生活拠点
該当地区	⑥小樽駅周辺地区	⑧南小樽駅周辺地区 ⑨小樽築港駅周辺地区	⑩新小樽(仮称)駅周辺地区	③長橋地区 ⑤手宮地区 ⑦緑地区 ⑪桜地区 ⑫新光地区 ⑬銭函地区	①蘭島地区 ②塩谷地区 ④高島地区
役割	・本市経済の中心地であることに加え、北しりべし定住自立圏の中心市として、市全体及び広域圏を対象とする高次の都市機能や主要な交通結節機能を有し、居住者や来訪者等の利便性の確保に寄与する中心拠点の機能を補完する拠点	・市立病院や大型商業施設などの高次の都市機能が立地し、主要な交通結節機能を有した居住者や来訪者等の利便性の確保に寄与する中心拠点の機能を補完する拠点	・北海道新幹線の札幌延伸に伴い、道内外を結ぶ本市の新たな広域的な玄関口として、居住者や来訪者等の利便性の確保に寄与する中心拠点や高次地域拠点の機能を補完する拠点	・スーパーやコンビニエンスストア等の商業、内科医院等の医療、子育て、金融などの生活サービス機能が一定程度まとまって立地し、中心拠点等と利便性の高い公共交通で結ばれた、地域内における日常生活の中心的な役割を果たす拠点	・生活サービス機能の集積が、地域拠点に比べ少ないが、一定程度まとまって立地し、中心拠点等と利便性の高い公共交通で結ばれた、地域内における身近な生活サービス機能を提供する役割を果たす拠点

### (3) 基幹的公共交通軸の設定

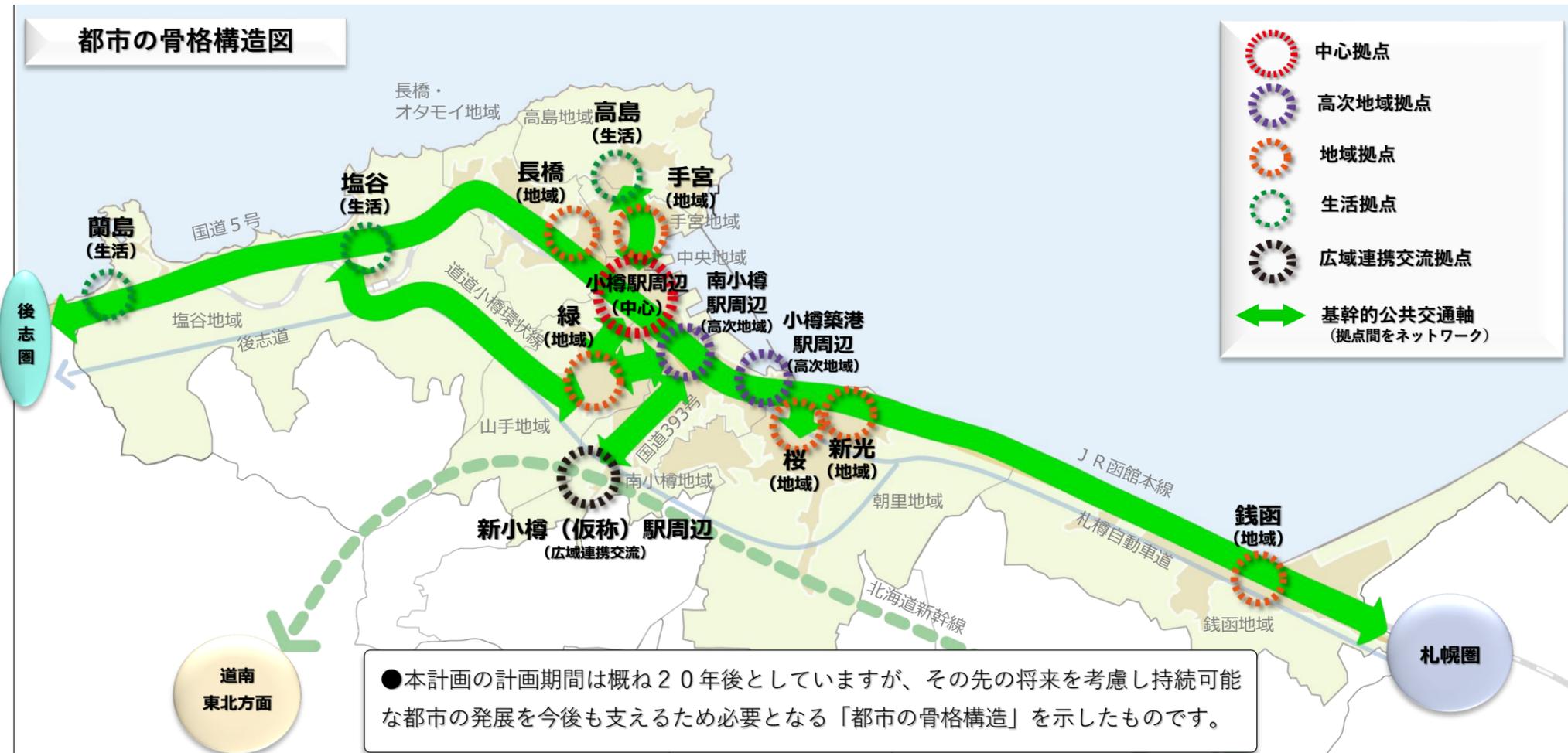
将来にわたり一定以上のサービス水準を確保する「**基幹的公共交通軸**」の設定に当たっては、**運行本数日30本以上の路線(赤・青)**が一つの参考とされ、下図のとおり、前述の「**拠点**」と**市内公共交通路線**とを重ね合わせると、**拠点間を結ぶ路線すべてがこの路線上**にあります。



### 3 本市が目指すべき都市の骨格構造

#### (4) 本市が目指すべき都市の骨格構造

本市が目指すべき「都市の骨格構造」は、前述の「拠点」と「基幹的公共交通軸」を基に、下の図のとおり、**中心拠点（小樽駅周辺）を中心として**、海岸沿いなどに配置された**複数の地域拠点等が基幹的公共交通軸を介して結ばれた構造**とします。



## 【参考】今後の進め方について

今後は、設定した都市の骨格構造を基本として、「居住誘導区域」と「都市機能誘導区域」を設定していきます。

「居住誘導区域」については、下記の国土交通省における「居住誘導区域」を定める区域の設定イメージや居住に関する方針を踏まえながら、各拠点の都市機能サービスを徒歩や公共交通等を利用し、享受できる範囲を基本とし、「第2次小樽市都市計画マスタープラン」で日常生活利便性の維持・向上を図る区域として位置付けされている周辺の自然と調和した低層建物を主体とするゆとりと落ち着きのある計画的に開発がなされた住宅地（幸・オタモイ、望洋台、桂岡）や、人口が増加傾向にあり、交通利便性や札幌市に隣接するという地域特性を有する星野町のほしみ駅周辺など、将来人口の見通しや社会増も念頭に移住等の受け皿となりえる地域等、各地域の特色を総合的に勘案しながら検討を行い、都市再生特別措置法に基づく区域を設定し、人口減少（社会減）の抑制を図りながら、人口減少下にあっても安心して快適な暮らしと地域のつながりを持続可能とする魅力的な市街地の形成を図ります。

また、同区域の設定に併せ、区域内の住宅地等と拠点とを結び「基幹的公共交通軸」を補完する公共交通軸の設定を検討します。

「都市機能誘導区域」については、まず、拠点について、そこにどのような都市機能施設を誘導すべきか、あるいは拠点の圏域人口でその施設が維持可能なのか、来訪者等による下支えも必要ではないのか、この拠点にその施設を誘導した場合、他の地域への影響がどうなるのか等を総合的に判断し、拠点形成の考え方を示すとともに、拠点の中から都市再生特別措置法に基づく「都市機能誘導区域」を設定し、あわせて維持・誘導すべき「誘導施設」を定め、利便性の高いまちづくりを進めていきます。

なお、「居住誘導区域」の区域外となる住宅地等については、長期間かけてゆるやかに居住等を誘導・集約していく過程において、人口減少下にあっても一定の日常生活における利便性を確保しながら、地域コミュニティを維持できるよう施策等を検討します。

## 【参考】国土交通省における「居住誘導区域」の設定イメージ

- 「居住誘導区域」の設定に当たっては、以下の国の設定イメージを踏まえつつ、細長く坂の多い地形的特性や地域の実情なども勘案しながら検討します。

### 1 「居住誘導区域」として定めることが考えられる区域

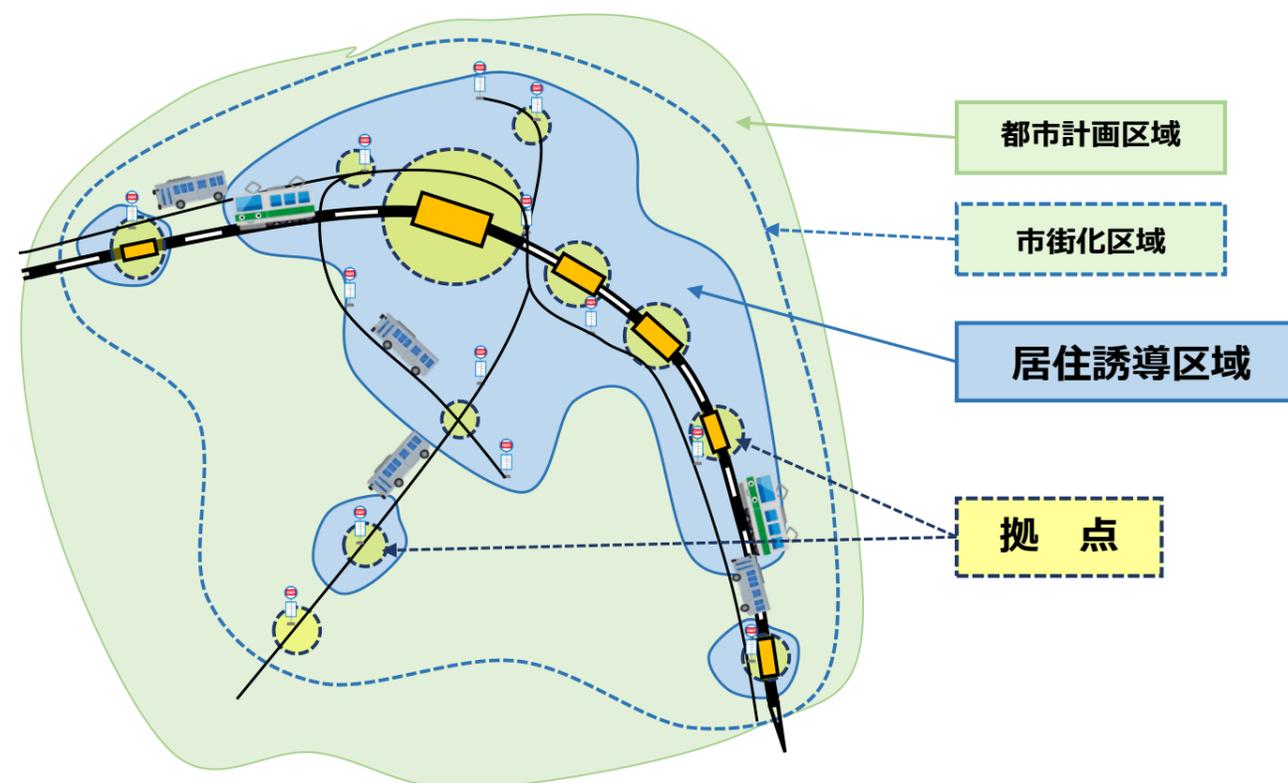
（資料：都市計画運用指針〔国土交通省〕）

- （1）都市機能や居住が集積している都市の中心拠点及び生活拠点並びにその周辺の区域
- （2）都市の中心拠点等に公共交通等により比較的容易にアクセスすることができ、都市の中心拠点等に立地する都市機能の利用圏として一体である区域
- （3）合併前の旧町村の中心部等、都市機能や居住が一定程度集積している区域

### 2 望ましい区域像（資料：立地適正化計画作成の手引き〔国土交通省〕）

- （1）生活利便性が確保される区域
  - ・公共交通軸にある駅やバス停の徒歩、自転車利用圏にある区域など
- （2）生活サービス機能の持続的確保が可能な面積範囲内の区域
  - ・医療、福祉、商業等の日常生活サービス機能の持続的な確保が可能な人口密度水準が確保される区域など
- （3）災害に対するリスクが低い、あるいは今後低減が見込まれる区域
  - ・土砂災害、津波災害、浸水災害等により甚大な被害を受ける危険性が少ない区域など

図 居住誘導区域のイメージ（資料：小樽市作成）



## 小樽市立地適正化計画 基本方針骨子

小樽市建設部都市計画課  
〒047-0024 小樽市花園5丁目10番1号  
TEL:(0134)32-4111(7332)  
FAX:(0134)32-3963  
E-Mail:tosikei@city.otaru.lg.jp  
<https://www.city.otaru.lg.jp/>