

## 第 194 回 小樽市都市計画審議会 会議録

[開催日時] 令和 4 年 1 0 月 1 4 日 (金) 午前 1 0 時 0 0 分～午前 1 1 時 5 5 分

[開催場所] 小樽市公会堂 地下 2 階 ホール

[会議次第]

1 開 会 (都市計画課長)

2 挨拶

3 議 題

(1) 協議事項

小樽市立地適正化計画基本方針骨子 (案) について

(2) その他

4 閉 会

[出席委員] (名簿順)

たかの しんえい おおつ しょう きたじま よしはる おぬき はじめ  
高野 伸栄会長、大津 晶 会長職務代理者、北島 吉治委員、小貫 元委員、

ささき つかさ すがい のぶゆき ちば みゆき まえだ きよたか かみかわ ともこ  
佐々木 秩 委員、須貝 修行委員、千葉 美幸委員、前田 清貴委員、上川 智子委員、

さいとう ともこ ささき きよたか まえだ まさお  
齋藤 智子委員、佐々木 清貴委員、前田 正夫委員

以上 12 名

[欠席委員] (名簿順)

しょうだ とおる ひらまつ まさと わだ ちあき  
正田 亨 委員、平松 正人委員、和田 千昭委員

以上 3 名

[説明のための出席者]

《建設部》松浦部長、山岸次長、内藤次長、三浦主幹

《都市計画課 (事務局)》伊藤課長、高杉主査、高橋主査、門司、佐藤

目次

次第1 開会	2
次第2 挨拶	3
次第3 議題	3
(1) 協議事項	3
(2) その他	29
次第4 閉会	29

## 次第1 開会

### 《事務局》

それでは、定刻となりましたので、ただ今から「第194回小樽市都市計画審議会」を開催いたします。

本日は、大変お忙しいところ御出席を賜りまして、誠にありがとうございます。

本日の司会を務めさせていただきます、建設部都市計画課長の伊藤でございます。

どうぞよろしくお願いいたします。

本日の審議会ですが、新型コロナウイルス感染予防のため、座ったままで失礼いたします。

また、座席の距離を空けるなどの対策を取らせていただきましたが、大人数が長い時間会議室にとどまることは感染リスクが高まることを踏まえまして、12時00分頃までに終了できればと思いますので、委員皆様の御協力をお願いいたします。

それではここで、前回所要により欠席されました委員の御紹介をさせていただきます。

それでは御紹介いたします。

学識経験者として委嘱されました「北島委員」でございます。

続きまして、本日の出席状況ですが、正田委員と平松委員と和田委員が所用により欠席されているため、12名となっております。

小樽市都市計画審議会条例に規定されております会議の成立要件である「過半数」を越えていることをここに御報告いたします。

また、審議会の公開・非公開の件であります、本日の審議会は公開ということで進めさせていただきますと思います。

本日の議題ですが、協議事項として、「小樽市立地適正化計画基本方針骨子（案）」について、御審議いただきます。

ここで本日の資料を確認させていただきます。

まず、事前に配布させていただいております、「座席表」、「資料No.1」、「資料No.1・別紙」、「資料No.2」までの4種類となっております。

そして、本日机上配布しております、参考料No.1からNo.3、「会議次第」、の4種類となっております。

過不足や乱丁などはございませんでしょうか。

それでは、次第に従いまして、議題に入らせていただきます。

はじめに、高野会長から御挨拶を頂戴し、以降の議事の進行をお願いしたいと思います。

会長、どうぞよろしくお願いいたします。

## 次第2 挨拶

### 《高野会長》

皆さん、おはようございます。

本日はお忙しい中、お集まりいただきまして誠にありがとうございました。

本日の議題は、立地適正化計画基本方針の策定に向けて、骨子という形でその内容を委員会の方でまとめていただきましたので、それらについて御説明いただきまして、御審議いただくというところでございます。

後から説明が出てくるとは思いますけれども、都市計画については様々な計画がありますけれども、都市計画マスタープランの市で定めるものと、対応関係がある立地適正化計画というのは大変重要な計画ということで、人口減少やコンパクトシティというものに対して、各市町で作成が進んでいるわけでございます。

また、タイトな資料説明ということになろうかと思はいますけれども、どうぞよろしくお願いいたします。

それでは早速ですが、本日の審議会につきましては、公開で進めますが、傍聴希望者の人数について事務局より御報告をお願いします。

### 《事務局》

本日の傍聴希望者は、ございませんでした。

### 《高野会長》

わかりました、ありがとうございました。

それでは、事務局から御説明頂戴したいと思います。

よろしくお願いいたします。

## 次第3 議題

### (1) 協議事項

#### 資料No.1

### 《事務局》

議案1「小樽市立地適正化計画基本方針骨子案について」御説明させていただきます。

それでは、まず、A3版の資料No.1「小樽市立地適正化計画基本方針骨子(案)」に係る協議について」という資料をお手元に御用意ください。

本計画の策定につきましては、令和3年8月4日開催の第189回の都市計画審議会におきまして、計画の概要などについて御説明し、令和3年度から策定作業を進める旨、御報告させていただいているところではございますが、前回の報告から時間が経過し、また本年4月に審議会委員の改選がございましたことから、改めまして、資料のページ左上、立地適正化計画とはどういった計画なのかや、2計画の位置付けについて御説明させていただき、ページ右側上に、3本日の協議の趣旨や、4現在の検討状況と今後、5計画策定スケジュールについて、御説明させていただいた上で、「基本方針骨子(案)」について御説明させていただきます。

それでは資料No.1で御説明させていただきます。

まず、ページ左側上の1「立地適正化計画」とはですが、一つ目のポツから、太字部分、「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計画で、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。

続きまして、その下の2「計画の位置付け」でございますが、上から1段落目になりますが、本計画は、図の部分、北海道の整備、開発及び保全の方針や本市の最上位計画である総合計画に即するとともに、都市計画マスタープランの「一部」とみなされます。

本市では、本審議会の議を経て、令和2年2月に「第2次小樽市都市計画マスタープラン」を策定しており、本計画は、このマスタープランの一部とみなされ、調和が求められるものとなっております。

ここで、本市の都市計画マスタープランとは、どのようなものか、また、立地適正化計画との関係は、どのようなものかを、まずは、大枠で御説明させていただきます。

## 参考資料No. 2

机上配布しております「参考資料2」を御覧ください。

見開き1ページ、まず、「都市計画マスタープランとは」ですが、太字に下線の部分になりますが、都市計画は、太字4行目後段、中長期的な視点に立った都市の将来像を明確にする必要があります。

その役割を担うのが都市計画マスタープランであり、太字5行目後段、総合的な大枠での将来像の実現に向けた方針を示すものであります。

また、その下の主な役割、都市計画マスタープランの役割としては、太字下線部ですが、「本市全体」及び「地域レベル」、この2つのレベルで各々、「まちづくりの目標」や「基本的な方針」の2つを示し、個別の都市計画の決定や変更の指針となるものであります。

では、まず、「まちづくりの目標とまちの姿」、「本市全体」のレベルで「目標」についてです。

左側上から、5つの「まちづくりの視点」で、5つの「まちづくりの課題」を設定し、課題解決に向け、目指すべき将来都市像を「自然と人が紡ぐ笑顔あふれるまち 小樽」として、一番下の4つの基本目標を掲げております。

隣の四角枠に、この4つの「基本目標」の内、「立地適正化計画」は、一番下の赤の四角枠で囲っている「持続可能で効率的なまちづくり」、人口減少などの社会動向に対応し、安全・安心で快適な都市生活を持続可能とする効率的なまちづくりを目指すこと、この部分の実現を具体的に目指す計画、いわば、深堀をする計画となります。

深堀の主要な部分ですが、その中の赤の四角枠の「効率的なまちづくり」部分を、赤の矢印で左側に書き出していますが、太字下線部分の「市街地の範囲」、「中心拠点と地域拠点の具体的な設定」、「交通ネットワーク」となります。

詳細については、後ほど御説明いたします。

## 資料No.1

資料No.1に戻りまして、ページ右側上の3 本日の協議趣旨でございますが、赤字下線部ですが、本計画は、都市再生特別措置法において、計画を作成しようとするときは、あらかじめ、市町村都市計画審議会の意見を聴かなければならないとされており、後ほど、御説明いたしますが、「基本方針骨子(案)」に係るパブリックコメントの実施に先立ち、本都市計画審議会に協議し、御意見をお聴きするもので、四角枠部分、「協議の主な視点」として、先ほど御説明いたしました、「都市計画マスタープランと調和が保たれたものとなっているか」を主な視点として御確認いただき、御協議いただくこととなります。

ここで、下の四角枠、計画策定体制図で、計画策定の基本的な流れについて、概略御説明いたします。

流れとしては、図の左下、関係機関との協議や、右下のアンケート調査等による市民意見を踏まえ、真ん中の一番下の事務局でたたき台を作成し、それをその上の庁内調整会議に諮った上で、「小樽市立地適正化計画策定委員会」に諮り、了承を得る形となります。

そして、策定委員会から原案として報告を受け、関係部長会議で案の取りまとめを行い、一番上になりますが、市長が本都市計画審議会に、報告、協議又は諮問し、御意見をお聴きする形の流れとなります。

なお、「小樽市立地適正化計画策定委員会」は、「参考資料1」を御覧ください。

学識経験者と市民の代表など16名で構成され、1番上、委員長として、本審議会のA委員になっていただき、また、本審議会のB委員に地域の市民を代表して委員になっていただき、御審議をいただいております。

資料1に戻りまして、4 現在の検討状況と今後についてでございますが、まず、左側の黄色の「立地適正化計画の検討の進め方」という図を御覧ください。

本計画は、この進め方の手順に従い検討を進めておりまして、検討項目は、全体で10項目あり、赤の破線で囲い、赤字で記載しておりますが、現在の検討状況としては、上から、1の関連する計画や他部局の関係施策等の整理、2の都市が抱える課題の分析及び解決すべき課題の抽出、3のまちづくりの方針、4の目指すべき都市の骨格構造、5の課題解決のための施策・誘導方針の検討までの内容の骨子、要点を取りまとめたものが、本日御協議いただきます「基本方針骨子(案)」となります。

その下の青の破線で囲っております今後の検討につきましては、基本方針骨子に基づき、上から6の誘導施設・誘導区域等、7の誘導施策、8の防災指針、9の定量的な目標値等、10の施策の達成状況に関する評価方法の検討を行い、「小樽市立地適正化計画」の策定となります。

次に右側の「これまでの経過」のところを御覧ください。

上から、冒頭でも触れましたが、昨年(2018)の第189回の審議会において、策定について報告させていただいて以降、現在まで、4回の策定委員会を開催し、「基本方針骨子(案)」については、9月13日開催の第4回策定委員会において了承を得たものとなっております。

そして、その下に赤字で記載しておりますが、本日の審議会での協議を経て、赤の矢印の下の赤枠内になりますが、今後、30日間のパブリックコメントを実施する予定であります。

続きまして、5 計画策定スケジュールでございますが、A 4 版横の「資料 1・別紙」を御覧ください。

ページ右側が当初、左側が現在になり、右下に第 189 回報告時点からの主な変更点を 2 つ記載しております。

まず、主な変更点の 1 つ目の黒丸の「策定期間の延長」になりますが、新型コロナウイルス感染症の感染拡大などによる策定委員会の開催の延期などにより、策定期間を当初の 2 か年から、3 か年に延長しております。

また、2 つ目の黒丸の「都市計画審議会への諮問について」ですが、スケジュールの右側の当初の予定では、「基本方針」と、最後の「計画全体」、それぞれについて審議会に「諮問」する予定としておりましたが、改めてスケジュール等を精査した結果、「基本方針」を「基本方針骨子」として、「基本方針骨子」の段階では、計画の策定途中ということで、「協議」のみとして、「諮問」については、最終的に冊子として取りまとめます「計画全体」の 1 回といたしました。

なお、ページ左側の現在のスケジュールの令和 4 年度のところに米印で記載しておりますが、今後実施いたしますパブリックコメントによって、「基本方針骨子（案）」の主たる内容に修正等が生じる場合につきましては、改めて審議会において協議させていただきたいと考えております。

資料 No. 1 の説明については、以上になります。

それでは、本日の協議事項であります資料 No. 2 の「基本方針骨子（案）」について、御説明させていただきます。

## 資料 No. 2

それではまず、資料 No. 2 の表紙を御覧ください。

この資料がパブリックコメント資料になります。

表題の下の四角枠内になりますが、計画策定の経緯や目的、今後について記載しております。

1 段落目には、人口減少などに伴い、今後懸念される課題、そして、2 段落目から 4 段落目にかけて、こうした課題を受け、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」の方向性を示し、両輪で人口対策に取り組んでいる旨記載しております。

そして、5 段落目の「これら第 7 次小樽市総合計画」のところになりますが、総合計画の基本的な方向性に即した上で、都市マスの基本目標である「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、計画を策定する旨記載しております。

そして、6 段落目の「本冊子は」からになりますが、四角枠の左側に国交省の手引きのフローを示し、これを基に、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こと、また、括弧で、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る旨記載しております。

そして、一番下の 7 段落目に、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く旨、記載して

おります。

その下の目次としては、まず、1の「立地適正化計画の策定に当たって」として、策定の目的や計画区域などの基本的な事項、2の「基本方針」として、課題や方針、都市の骨格構造で構成しております。

ページめくりまして、右下にページを記載しておりますが、1ページを御覧ください。

まず、1の「立地適正化計画とは」ですが、このページは、国の「計画作成の手引き」などを基に作成しております。

ページ左側上からイメージ図までは資料No.1と同じ内容になりますが、ここでは、人口減少下における都市の対応として、立地適正化計画では、市街化区域内に「居住誘導区域」と「都市機能誘導区域」を設定することを記載しており、下に用語説明を記載しております。

黒丸の上から、まず「居住誘導区域」ですが、太字下線の部分、「長期間かけてゆるやかに居住を誘導していく区域」で、その右側に、ピンク色で旗揚げしておりますが、誤解される市民の方もいらっしゃると思いますので、「ライフステージの変化などに合わせて、住んでいただきたい区域です。」と記載しております。

そして、2つ目の黒丸が、都市機能を誘導し集約する区域である「都市機能誘導区域」、3つ目の黒丸が都市機能誘導区域内において誘導し集約すべき施設である「誘導施設」で、居住者の共同の福祉や利便の向上を図る観点から、病院などの医療施設、高齢化の中で必要性が高まる施設、子育て支援施設などを具体的に定める形となります。

そして、一番下の黒丸の「計画の策定・公表による届出制度について」ですが、「居住誘導区域」などの区域は、用途地域などの法的な土地利用制限と違い、長期間かけて緩やかに居住や都市機能の誘導を図るものでありますが、区域外における住宅開発や誘導施設の動きなどを把握するため、市長への届出が必要となる場合があります。

届出が必要となる行為としては、1つ目のポツですが、居住誘導区域外については、一定規模以上の建築行為などを行う場合。

また、2つ目のポツですが、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、となります。

資料には記載しておりませんが、「誘導施設」として定めた都市機能を区域外に建てる場合は、届出が必要となることから、「誘導施設」を設定する際は、慎重な検討が必要となっております。

続きまして、ページ右側を御覧ください。

上から、参考として、よく誤解を受ける内容について記載しており、図の右側に赤のベタ塗りで、「計画のポイント」として、中心市街地だけに人や施設を集める計画ではないことや、移転を強制するものではなく、長期間かけて、ゆるやかに誘導・集約する計画であることを記載しております。

また、その下に、参考として、生活サービス施設の持続的維持に必要な周辺人口を記載しております。

記載のとおり、医療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、機能に応じて、下の図のような周辺人口規模が必要となっております。

本計画は、居住を維持・誘導し、一定のエリア内の人口密度を維持することにより、生

活サービス機能を維持していくことが一つの大きな目的であります。例えば、図の左下の買い物のコンビニエンスストアであれば3千人、真ん中下の食品スーパーの場合、周辺人口1万人から3万人が必要となります。

また、一番下の「商業施設の商圈と施設規模」の茶色の四角枠内、コンビニエンスストアの場合、大都市住宅地の商圈は、半径500mの範囲内の周辺人口が3000人であり、人口密度に換算しますと、1ヘクタール当たり、縦横100m四方の区域内に40人が必要となっております。

これを踏まえまして、2ページを御覧ください。

## 資料No.2 2ページ

「2の立地適正化計画策定の背景・目的」として、ページ左側の(1)の都市全体のマクロ的な視点と、ページ右側の(2)の地域別のミクロ的な視点で、総人口と地域別の人口密度の現状と将来について、記載しております。

ページ左側の総人口では、下の図に、青色の吹き出しで上下に記載しておりますが、本市の人口は、20年後の2040年、令和22年には、ピーク時の人口の約3分の1の約7万まで減少し、人口の半分以上が65歳以上と予測されております。

次に、ページ右側を御覧ください。

地域別人口密度の現状と将来ですが、一番下の点線四角枠内を御覧ください。

人口密度とは、100m×100mに何人が住んでいるかということで、2つ目のポチ、例えば、100m×100mに60人ということは、人口密度60人となります。

上の図の右上に凡例がございますが、赤が人口密度80人以上になり、それ以下は記載のとおりであります。

1つ目の黒丸の現状の2015年では、下線部分、市街地全体においては、黄色の人口密度40人以上が大半を占めており、赤や黄色の暖色系のエリアが多くみられます。

※印で記載しておりますが、都市計画法において、既成市街地の人口密度の基準として、先ほどのコンビニの商圈と同じ、1ヘクタール当たり40人が示されており、人口密度の高低を判断する1つの基準となっております。DID地区、人口集中地区と同じ人口密度になります。

そして、2つ目の黒丸の将来見通しの2040年ですが、25年後には、市街地全体が暖色系から寒色系に変化し、20人未満の青のエリアが市街地全体に広がり、郊外でも、宅地開発などが行われ、基盤整備がなされた住宅地については一定程度人口が維持される予測となっておりますが、下の青の吹き出しのとおり、市街地全体において、人口密度の低下が進行し、特に、塩谷地域などの郊外の住宅市街地では密度の低下が顕著となっております。

先ほど申し上げたとおり、25年後の将来には、40人未満の緑と青の地域が多くなるものと予測されており、本市はこのままでは、コンビニエンスストアも維持できなくなる地域ばかりとなります。

## 資料No.2 3ページ

これを踏まえまして、3ページを御覧ください。

(3)の人口減少、人口密度の低下がもたらす市民生活などへの影響として、一つ目の黒丸のアンダーライン部から、日用品販売店舗等の撤退など、生活利便性の低下、2つ目として、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など、3つ目として、働く場所、雇用の場の減少、若い世代などのさらなる流出、そして、4つ目として、行政サービスが維持できなくなる恐れがありますとしております。

そして、赤で旗揚げしておりますが、これを放置すると、負のスパイラル、連鎖的悪循環に陥り、さらなる人口減少等を招く恐れがありますとしております。

そして、一番下の(4)になりますが、こうした喫緊の課題を解決するため、小樽市立地適正化計画を策定することとしております。

続きまして、ページ右側上が「3の計画の位置付け」で上位計画や立地適正化計画は、都市マスの一部であることを記載し、その下、「4の計画区域」としては、本計画は、都市計画区域全域を計画区域とすることを基本とし、本市は「小樽都市計画区域」と「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ますので、両区域を計画区域することといたしました。

下の図の一番外側の線が、本市の行政区域で、その内側の着色部が都市計画区域で、立地適正化計画の計画区域となります。

なお、都市計画区域とは、自然的条件や社会的条件などを勘案して、一体の都市として総合的に整備、開発及び保全する必要のある区域で、都市計画区域と行政区域の間の白い区域は、車や人が立ち入れない山林などとなっております。

その下、「5の計画期間」は、第2次小樽市都市計画マスタープランに合わせ、令和21年、2039年までとしております。

## 資料No.2 4ページ

次に、4ページを御覧ください。

ここからが、課題等の整理を含めた、「基本方針」の内容になります。

まず1の「立地適正化計画により解決すべき課題」ですが、「(1)9分野における都市の分析結果及び課題」として、課題を抽出するに当たって、国の「計画作成の手引き」に示されている都市の状況を表す人口や土地利用などの9分野について、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9分野のうち、代表的な「分析結果」と「課題」を4ページから5ページにわたり示しており、上の四角枠内が分析結果、下の黄色の部分で課題になります。

まず、①の人口の分析結果としては、左側のグラフは人口が同規模の江別市と北見市との人口変化率の比較ですが、平成27年から、将来の令和22年の本市の人口変化率は56.9%で、太字下線部分ですが、他都市と比べて大幅な減少が予測されています。

また、その右は、年齢区分別の人口割合の比較で、全国平均、全道平均、道内の主要都市と比較したグラフになります。

上のグラフが、平成27年の人口割合、下が令和22年の推計人口割合で、結果としましては、平成27年、令和22年ともに、生産年齢人口割合が他都市と比べて最下位となっております。

そして、その下の黄色のところになりますが、課題としましては、他都市と比較して、

人口減少、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。

次に、ページ右側上の②土地利用では、図の赤枠の地域が空き家数の上位3地域となり、また、地域別の建物数に占める空き家建物の割合では、太字下線部分ですが、古くから市街地が形成されている、塩谷などの北西部の地域の空き家率が高い反面、新興住宅地のある、札幌市に近い、銭函などの東南部で低い傾向にあり、その下の黄色の課題としては、地域特性に応じた空き家対策が課題となっています。

次に、ページ左側下の③都市交通では、左側のグラフの「通勤通学の交通手段分担率」では、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が33.6%で、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。

右側のグラフは「基幹的公共道路線の徒歩圏人口カバー率」ですが、「基幹的公共道路線」とは、下に米印で記載しておりますが、1日30本以上の運行頻度の鉄道及びバス路線となっております。

また、徒歩圏カバー率ですが、ここで訂正がございます。

「総人口に対する一般的な徒歩圏である半径800mの範囲内の人口割合」と記載しておりますが、「総人口に対するJR駅から半径800m、バス停から半径300mの範囲内の人口割合」に訂正願います。

結果としては、本市の徒歩圏人口カバー率は77.4%で、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。

黄色の課題としては、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、急速な人口減少などにより、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。

また、ページ右側の図は、「公共交通の徒歩圏」ですが、国が示している一般的な徒歩圏を図に落としたものになりますが、鉄道駅から半径800mが赤い円、バス停から300mが青い円になります。

分析結果としては、本市の公共交通の徒歩圏は、市街地の大半をカバーしております。

黄色の課題としては、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。

## 資料No.2 5ページ

次に、5ページを御覧ください。

ページ左側上の⑤財政では、分析結果の左側の図は、「公共施設の更新費用」のグラフですが、これは平成28年に策定した小樽市公共施設等総合管理計画における平成22年から令和36年までの、本市が保有する公共施設等の更新費用などを示したグラフになり、赤字で40年間平均63.3億円と記載しておりますが、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らない状況にあります。

そして、右側は「一人当たり後期高齢者医療に係る医療費」のグラフですが、人口同規模の他都市と比較して高くなっておりませんが、高齢化の進行が一つの要因であると考えられます。

黄色の課題としては、太字下線部ですが、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。

ページ右側上の⑦災害では、図は、災害時に人命、身体に危険を及ぼす可能性のある区域を図に落とした「災害ハザードエリア分布状況」になりますが、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他、沿岸部では津波による浸水リスクがあります。

また、星置川などにおいては、豪雨時に洪水による浸水のリスクがある他、市内全域には、大規模盛土造成地が47か所点在しています。

黄色の課題としては、近年、全国で想定を超える自然災害が激甚化・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。

次に、ページ左下の⑧都市機能では、左側は「日常生活サービス施設の徒歩圏人口カバー率」のグラフになりますが、グラフの下に米印で記載しておりますが、国が示している医療施設などの日常生活サービス施設の一般的な徒歩圏である半径800mを重複して満たす圏域内の人口比率で、本市は55.7%で、太字下線部ですが、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。

黄色の課題としては、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、これを維持していくことが課題となっています。

右側は、「医療施設の徒歩圏」と、「商業施設の徒歩圏」になりますが、図の右上に凡例がございますが、緑や赤の点が各施設の位置で、赤い円が徒歩圏を示しております。

医療施設、商業施設ともに、中央、山手、南小樽地域に集中しており、塩谷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。

黄色の課題としては、人口密度の低下が予測されている郊外の住宅地においては、経営が成り立たず撤退する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が課題となっています。

## 資料No.2 6ページ

これを踏まえまして、次に、6ページを御覧ください。

「(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」として、ページの左側から、前述の9分野における都市全体と地域別の都市の分析に、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、真ん中の緑色の「本市が抱える課題」を抽出し、そして、これらを横断的・俯瞰的に眺めた上で、右側の「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。

真ん中の緑色のところになりますが、本市が抱える課題としては、上から、

①人口としては、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、

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

②土地利用としては、空き家等対策や、中心市街地などにおいて、土地の高度利用やまちの連続性の確保

③都市交通としては、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、円滑に移動できる交通環境の形成

④経済活動としては、本市の強みを生かした産業振興、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

⑤財政としては、将来の人口や財政規模に見合った持続可能な行政運営

⑥地価としては、地価水準の維持・向上

⑦災害としては、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

⑧都市機能としては、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、中心市街地などにおいては、既存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

⑨都市施設としては、人口規模に見合った施設規模の適正化等や、安全・安心な道路機能の確保、公園については、機能の再編・集約など、としております。

そして、これらを横断的・俯瞰的に眺めた上で、本計画は、居住機能や都市機能の立地、公共交通の充実に関する計画であることから、「居住」、「都市機能」、「交通ネットワーク」の3つの視点で、右側の「立地適正化計画により解決すべき課題」を抽出しております。

なお、課題の下に、対応する本市が抱える課題の番号を付しております。

まず、視点1の「居住」としては、上から、「居住の誘導・集約による人口密度の維持・確保」「地域特性等に応じた住環境の維持・形成」「安全・安心に住み続けられる居住地の形成」

視点2の「都市機能」としては、「地域の拠点における都市機能の維持・誘導による集約」「中心市街地等における活力と魅力の維持・向上」

視点3の「交通ネットワーク」としては、「持続可能な拠点間交通ネットワークの形成」拠点等の形成と連携した交通環境の維持・充実」としております。

## 資料No.2 7ページ

次に、7ページを御覧ください。

こうした課題の解決に向けて、2の「立地適正化計画に関する基本的な方針」ですが、上から「まちづくりの目標」、そして「まちづくりの方針」と課題解決のための3つの個別の方針、誘導の方向性を設定しております。

まず、一番上の「まちづくりの目標（目指すべき将来都市像）」ですが、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、これら上位計画等と共有し、「自然と人が紡ぐ笑顔あふれるまち小樽」といたしました。

次にその下の「まちづくりの方針」になりますが、同様に、都市マスの基本目標と共有

し、「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」として、「居住」、「都市機能」、「交通ネットワーク」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すこととしております。

また、3つの個別の方針と誘導等の方向性ですが、左側から、居住に関する方針としては、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。

その誘導等の方向性としては、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、としております。

都市機能に関する方針としては、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、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。

誘導等の方向性としては、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、としております。

交通ネットワークに関する方針としては、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。

その誘導等の方向性としては、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、としております。

## 資料No.2 8ページ

次に、8ページを御覧ください。

3の「本市が目指すべき都市の骨格構造」ですが、「(1)の都市の骨格構造とは」ということで、都市の骨格構造は「拠点」と「基幹的公共交通軸」で構成され、まず、「①「拠点」と「基幹的公共交通軸」」の太字下線部分ですが、国の手引きにおいて、計画の策定に当たっては、「中心拠点、地域・生活拠点」と「基幹的公共交通軸」等の、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おり、本計画においても、「拠点」と「基幹的公共交通軸」で構成される「都市の骨格構造」を設定することとしております。

次に、ページ右側上の「②各拠点と基幹的公共交通軸のイメージ」ですが、国の手引きにおけるイメージを記載しております。

まず、赤の「各拠点のイメージ」ですが、上から、「中心拠点」としては、太字下線ですが、市域各所からの公共交通アクセス性に優れ、市民に、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で、右側の地区例としては、市役所や市の中心となる鉄軌

道駅の周辺や業務・商業機能等が集積している地区などとされており。

また、その下、「地域拠点等」は、地域の中心として、地域住民に、主として日常的な生活サービス機能を提供する拠点で、地区例としては、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などとされており。

その下、紫の「基幹的公共交通軸のイメージ」としては、太字下線部ですが、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で、サービス水準の持続性が確保されると見込まれる路線や中心拠点と地域/生活拠点、各拠点と居住を誘導すべき地域とを結ぶ路線、日30本以上の運行頻度の鉄道・バス路線（基幹的公共交通路線）が一つの参考とされており。

こうした、国の手引きのイメージを踏まえまして、下段を御覧ください。

(2) 拠点の設定等ですが、拠点の設定の流れについて、まず、概略を簡単に御説明いたしますと、まず①拠点候補地区の抽出として、国のイメージや、冒頭でも御説明いたしました都市マスで位置付けられている「エリア」と「ゾーン区分」から、13地区の拠点候補地区を抽出し、そして、ページをめくりまして、

#### 資料No.2 9ページ

次の9ページ上段の②拠点の抽出として、生活サービス施設等の都市機能の立地状況や公共交通などの現状を把握し、検証を行った上で、最終的に13地区の「拠点」を設定しております。

そして、③拠点の分類等の設定として、提供する機能に応じて「拠点」を5つに分類し、ページ右側の表のとおり、名称を設定し役割を明確化しております。

以上が全体像です。

#### 資料No.2 8ページ

8ページに戻っていただきまして、①拠点候補地区の抽出から説明させていただきます。

少し複雑ではありますが、都市マス策定の際に、先ほど御説明いたしました、ページ上段の国の手引きのイメージに沿って、「拠点」となりうる地区を概ね示してありまして、

説明文の下の、青い四角枠の中の左側に、黄色の四角で記載しておりますが、「都市マスにおける都市構造形成の基本的な考え方等」として、都市マスにおける、都市機能の集積等に関するピンクの「エリア」と、中心商業ゾーンなどの青の「ゾーン区分」から、青の矢印の9地域の生活圏のまとまりも考慮しながら、ページ右下の図のとおり、13地区の拠点候補地区を抽出しております。

つまり、市民などの生活サービスを提供する拠点候補地としては、既に都市計画マスタープランで概ねの位置、場所を選定していますので、それに従いますということです。

ここで、都市計画マスタープランでは、どのように「拠点」が設定されているかを御説明いたします。

## 参考資料No.2 2ページ

参考資料2を御覧ください。

2ページを御覧ください。

上段「◆まちの骨格◆」部分ですが、ここで、全市的な視点で、様々な種類の都市活動の中心となる場所を「拠点」という文言ではなく「エリア」として設定しています。立地適正化計画では、この中から、「生活サービス機能が集約しているエリア」や他都市の生活サービス施設などを享受するための「広域交通との結節点エリア」の場所を拠点候補として抽出します。

## 参考資料No.2 3ページ

3ページを御覧ください。

ここは、地域レベルでの目標と方針を記しています。

ここでは、地域レベルの視点での様々な場所の土地利用の方針を設定しています。

立地適正化計画では、この中から、赤字で書いています、「拠点性のある商業地の形成」の場所を拠点候補として抽出します。

## 資料No.2 8ページ

資料No.2に戻りまして、8ページ中段、青の四角枠内を御覧ください。

ピンクの「エリア」では、「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」として、中心市街地とJR小樽築港駅周辺地区

また、「②新たな玄関口としての役割を担うエリア」として、北海道新幹線新小樽(仮称)駅周辺地区、そして、その下の青の「ゾーン区分」では、

「③中心商業ゾーン」として、

用途地域の「商業地域」が指定されている、本市経済の中心となる商業地

「④住商複合ゾーン」として、

用地地域の「近隣商業地域」が指定されている、拠点性のある商業地を形成している地区から、13地区の拠点候補地区を抽出しております。

今の説明を図で表しているのが、下の3つの図になりますが、ここで、本日、机上配布しております「参考資料3」を御覧ください。

3つの図を拡大した資料になります。

ページをめくりまして、まず、エリア図ですが、凡例部分7つのエリアが設定されており、そのうち、生活サービス施設等の都市機能の集積や交通結節点を有する「居住者」に関係のあるエリアとして、赤の四角枠で囲っております中心市街地、JR小樽築港駅周辺、北海道新幹線新小樽駅、ページをめくりまして、真ん中の土地利用方針図ですが、都市マスでは、計画的な土地利用を図るため、右の凡例部分、低層住宅ゾーンを含め、10のゾーンで市内を区分しており、このうち、生活サービス施設等の都市機能の集積するゾーンとして、赤の「中心商業ゾーン」とピンクの「住商複合ゾーン」を位置付けております。

場所は図に旗揚げしておりますが、赤の四角が「③中心商業ゾーン」で、小樽駅周辺の中心市街地に指定しており、ピンク色の四角が「④住商複合ゾーン」で、日常生活で利用

する身近なサービス施設などが立地し、JR駅や地域の主要なバス停があるなど古くから地域の拠点的な役割を担ってきた、蘭島駅周辺や、長橋十字街周辺などに指定しております。

そして、ページをめくりまして、3ページが、拠点候補位置図になります。

## 資料No.2 9ページ

資料No.2に戻りまして、9ページを御覧ください。

ページ上段の②拠点の抽出ですが、13地区の拠点候補地区について、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、右上の図の13地区を、本計画における「拠点」として抽出しております。

なお、右側の拠点設定図の吹き出し部分にコメントを記載しておりますが、④の高島地域の拠点候補地区は、「高島郵便局周辺」でしたが、現状を把握し、検証した結果、地形的な制約などから、「赤岩郵便局周辺」を拠点として設定することとしました。

その主な理由であります。本計画における拠点の役割としては、都市機能を維持・誘導し、拠点内やその周辺における居住を促進することになりますが、検証の結果、高島郵便局付近の道道小樽海岸公園線の海側は、漁業関連の事業場などが立地する工業地で、山側は、その多くが、都市再生特別措置法において、「居住誘導区域」として定めない区域とされている「急傾斜地崩壊危険区域」に指定されており、居住や生活サービス機能の誘導が期待できないことから、約1km山側の市営住宅が立地し、高島小学校がある「赤岩郵便局周辺」を拠点として設定しております。

その他の12拠点については、拠点候補をそのまま拠点として設定しております。

なお、図の下に米印で2つ記載しておりますが、「拠点」として設定された地区やその周辺を「居住誘導区域」として設定するかについては、今後検討することになりますので、「居住誘導区域」への設定を決定づけるものではない旨記載しております。

また、拠点の詳細の位置については今後検討していく形になるため、各拠点の位置表示については、現時点での概ねの位置を示している旨記載しております。

続きまして、③拠点の分類等の設定ですが、ここでは、13の拠点のそれぞれの特徴を分類し、役割を設定しています。太字下線部ですが、本市は、JR小樽駅を中心として、東には銭函地域、西には塩谷地域があり、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おります。

こうした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、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ことが必要であると考え、本計画では、拠点が果たすべき役割に応じて、表のとおり、拠点を5つに分類し、立地する機能や施設数などを考慮し、13地区の「拠点分類」と「役割」を明確にすることといたしました。

左側の列の①～③の拠点は、資料には記載はしてありませんが、「全市民」と「来訪者や滞在者」を対象とし、右側の列の④と⑤は「地域住民」を対象とした拠点になります。

左側の列ですが、高次の都市機能や主要な交通結節機能を提供する拠点として、上から、市の経済の中心地を「①中心拠点」、その左下の総合病院などの高次の都市機能を提供し中心拠点の機能を補完する拠点を「②高次地域拠点」、そして、その右側の新幹線と

いう広域的な交通結節機能を提供する拠点を「③広域連携交流拠点」としました。

そして、右側の列は、日常的な生活サービスを提供する拠点として、スーパーなどの生活サービス機能を提供する地域の中心的な拠点である「④地域拠点」、そしてこれを補完するコンビニなどの身近な生活サービス機能を提供する拠点を「⑤生活拠点」として、提供する機能に応じて5つに分類し、ページ右側の表のとおり、立地する機能や施設数などを考慮し、13地区の拠点を分類し、役割を記載しております。

なお、拠点の名称については、特に決まりはなく、小樽市独自で設定しております。

そして、ページ右側の表になりますが、拠点分類ごとの該当地区と役割としましては、左から、中心拠点としては、⑥の小樽駅周辺地区で、役割としては、太字下線部ですが、本市経済の中心地であり、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拠点。

高次地域拠点は、⑧南小樽駅周辺地区と⑨小樽築港駅周辺地区で、高次の都市機能や主要な交通結節機能を有し、中心拠点の機能を補完する拠点。

広域連携交流拠点は、⑩新小樽駅周辺地区で、本市の新たな広域的な玄関口として、中心拠点等の交通結節機能を補完する拠点。

地域拠点は、長橋、手宮、緑、桜、新光、銭函の6地区で、生活サービス機能が一定程度まとまって立地し、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。

生活拠点は、蘭島、塩谷、高島の3地区で、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、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としております。

なお、「地域拠点」と「生活拠点」の区分ですが、地区内に立地する機能と施設数を基本として区分しており、この資料には記載しておりませんが、地域拠点は、スーパー等の都市機能が立地するなど20以上の施設が立地する地区、生活拠点は20施設未満の地区としております。

(2)の拠点の設定等の説明も最後になりますが、③拠点の分類等の設定の一番下の段落、「今後は」からの太字下線部を御覧ください。

今後は、設定した拠点の中でも、多くの市民が利用し、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、さらなる機能の充実を図るべき区域を「都市機能誘導区域」として設定することとしております。

そして、括弧の中になりますが、その他の拠点については、市独自の施策等を検討する旨、記載しております。拠点の設定等については、以上になります。

続きまして、ページ下段の(3)の「基幹的公共交通軸の設定」ですが、下の図を御覧ください。

この図は、市内の公共交通機関運行状況を可視化した図になりますが、左下に凡例がございますが、バス路線、JR線ともに、表の下から、黒の路線が運行本数日30本未満、青の路線が日30本以上60本未満、赤の路線が、その倍の日60本以上の路線になります。

先ほども御説明いたしましたが、本市は、他都市と比較して、公共交通の利便性が高く、図に拠点の位置を示しておりますが、拠点間を結ぶ路線すべてが、青又は赤の日30

本以上の路線にある状況となっており、現状においても、主要な人の移動の動線であることが分かります。

そして、こうした現状も参考として、右下の図のとおり、「基幹的公共交通軸」を設定しております。

図の下の四角枠内になりますが、1つ目の黒丸、本計画では、8ページ上段の国の手引きのイメージや、左記の現状などを参考として、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」としては、中心拠点を中心とした、各拠点や札幌圏等とを結ぶ路線としております。

2つ目の黒丸、その他の路線については、今後の居住誘導区域等の設定に合わせ、その方向性について検討する旨記載しております。

また、上の図の左側に旗揚げし、矢印で示しておりますが、並行在来線の廃止に伴う拠点間を結ぶ新たな公共交通軸として、塩谷地区と緑地区を結ぶ路線についても「基幹的公共交通軸」として設定しております。

「基幹的公共交通軸」の設定については、以上になります。

#### 資料No.2 10ページ

ページをめくりまして、10ページを御覧ください。

(4)「本市が目指すべき都市の骨格構造」ですが、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すると、しております。

また、図の下の四角枠内になりますが、本計画の計画期間は概ね20年後としていますが、その先の将来を考慮し持続可能な都市の発展を今後も支えるため必要となる「都市の骨格構造」を示したものである旨記載しております。

ここまでが、パブリックコメントで御意見をお聴きしたい内容としては以上になります。

#### 資料No.2 11ページ

ページをめくりまして、11ページを御覧ください。

参考として、上段に「今後の進め方について」、下段に国交省における「居住誘導区域の設定イメージ」を記載しております。

まず、「今後の進め方」ですが、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」を設定していくこととなりますが、「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幸・オタモイ、望洋台、桂岡の住宅地や、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ることとしております。

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することとしております。

そして、「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行くこととしております。

そして、一番下の段落、「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することとしております。

次に、その下、国交省における「居住誘導区域の設定イメージ」ですが、参考として、国交省の手引きや、都市計画運用指針における設定のイメージを記載しております。

説明は以上になります。

御協議のほどよろしくお願いいたします。

## ～ 質疑 ～

### 《高野会長》

ありがとうございました。

御説明いただきました立地適正化計画につきましては、本審議会からA委員とB委員が策定委員会として御尽力いただいているところでございます。

A委員は、委員長としておまとめいただいておりますので、補足等の御説明がございましたら頂戴したいと思っております。

### 《A委員》

立地適正化計画策定委員会の委員長を仰せつかっております。

少し私から手短かに発言したいと思っております。

この後の御議論の考え方といたしまして、冒頭にありました立地適正化計画は都市計画マスタープランの中に位置づけられることが大前提であります。

従いまして都市計画マスタープランが描いている小樽市の将来像の実現に近づけていくための具体的な計画であり、中でも都市計画マスタープランが謳っている持続可能な都市を作っていくための具体的な施策に向けての計画でございます。

この計画は市民からも非常に関心が高い計画であります。

市民生活や企業の事業活動への影響が大変大きくなるものでございまして、この計画を作っていく上で基本方針を作ってこの段階でパブリックコメントをいただくという考えで、進めて行きたいと考えております。

従いまして、この後さまざまな意見をいろんな観点から頂戴いただければと思います。

都市計画マスタープランとの調和、つまり都市マスが謳っている都市像と齟齬がないかが最も大事な観点かと思われまして、その中でロジックが破綻をしていないのか、市民にお示しする基本方針の案としてふさわしいものかどうかにつきまして、大所高所よりの御意見や御議論を賜りたいと思います。

補足というか、お願いという形になりますけれども、よろしく願います。

### 《高野会長》

どうもありがとうございました。

それではただいま御説明をいただきましたので、それでは、「小樽市立地適正化計画基本方針骨子(案)」について、何か御意見、御質問はありますでしょうか。

よろしく願います。

### 《C委員》

質問と意見両方あります。

最初に資料のことについて質問させてください。

資料は非常にわかりやすく分析していただいたと思います。

4ページから6ページにかけて、国交省の手引きで定められている9分野の分析を示されておりますが、この9分野のうち6分野の分析結果が記載されているのですが、経済活動と地価と都市施設に関しては分析の資料が載っておりません。

6ページに課題の抽出のところで少し出ていますが、この3分野についてどういう分析がなされているのか、それとも分析がされておらず結論まで導き出されていないのか、教えていただきたいです。

次に、13拠点を今回決めていただきましたが、それぞれ分かるのですけれども、少しだけ並行在来線の問題が最後に説明されましたが、13拠点設定にあたっては交通の利便性が記載されておりますが、塩谷地区と蘭島地区は並行在来線が今後廃線になると両地域にはコンビニしか残っていない状況と認識しておりますけれども、これらの地区を生活拠点として設定することは、長期にわたっての計画ですので10年後に振り返った時に、さてどうなのだろうという疑問が少し湧いております。

もう一つ、居住誘導区域については今後検討していく説明がありましたが、居住誘導区域のほかに居住調整区域を設定している他都市の事例を拝見したのですが、そのような区域設定についての見解をいただきたい。

### 《高野会長》

ありがとうございます。

まず、1点目の3分野の分析資料が抜けている件についてはいかがですか。

### 《事務局》

資料のボリュームが大きいということもございますので、主な課題分析ということで整理をいたします。全て説明した方がよろしいでしょうか。例えば④の経済活動など。

### 《C委員》

全ては結構なのですが、私は地価というのは立地適正化計画を立てる上で重要なファクターだと考えておりましたので、その辺の見解があってもいいと思ったのですけれども。

### 《事務局》

その分析結果から導き出した課題というのが6ページの⑥地価のところ「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」という事で、分析した結果、こういった課題を導き出しているということでございます。

そうした中で住居系の地価の動向とか商業系の地価の動向とかについて分析はしております。

そういった形にはなりませんけれども、結論的には⑥の課題に挙げている形になっております。

### 《高野会長》

続いて、塩谷、蘭島地区の拠点性など、並行在来線廃止に関連していかがでしょうか。

### 《事務局》

この2地区については並行在来線と関係がございまして、これも絡めながら説明したいと思っております。

並行在来線につきましては本年の3月に鉄道を廃止して、バスに転換することが沿線の自治体との合意の中で決定したところでございます。

その中で塩谷一小樽駅間はバスに転換するという事で、交通の足は確保することになっており、鉄道が廃止になったとしても代替の足がありますので、基本的には交通網はあるという前提の中で生活拠点または地域拠点がいいのかを検討しております。

並行在来線の有無とは関係なく代替で確保されているなど全市的に見て指定しております。

### 《高野会長》

もう一つ、これは大変重要な話ですけれども、居住誘導区域以外に居住調整区域を設定する予定があるのかについてはいかがでしょうか。

### 《事務局》

本計画はおおむね20年先を目標とした計画ですが、今回の計画においては居住調整区域を設定する方向は今のところ考えておりません。

ただし、40～50年先にはそういった区域の設定も必要となってくる状況もありう

るかなと考えております。

### 《高野会長》

はい、よろしいでしょうか。

それでは、D委員お願いします。

### 《D委員》

一点は計画区域の関係ですが、全区域を設定対象とする説明がありましたが、実際にやっている札幌、室蘭という名前が出ましたけれども、他都市の誘導区域はどのように設定してきたのか、参考として教えていただければと思います。

もう一点、これは意見ですが高島地域で生活拠点を設定する際に赤岩郵便局に変更した説明がありましたが、説明を聞いておりますと高島小学校付近という単語と、市営住宅という言葉を考えて、拠点の場所は赤岩郵便局周辺とするのではなく高島小学校周辺とする方が表現としては相応しいのではないのでしょうか。

もう一点、先ほどC委員から意見がありました塩谷と蘭島の問題ですが、都市マスで国道5号線を骨格軸として定めておりますので、それとの整合性という点と、漁業の後継者という問題もありますので、今後の計画で拠点とするのは妥当なのかなと私は思います。

### 《高野会長》

はい、ありがとうございました。

それでは1点目、他都市の区域設定の状況ですが事務局いかがでしょうか。

### 《事務局》

他都市の区域設定の状況ですけれども、基本は小樽市と同じく都市計画区域を計画区域として設定しております。

次に高島地域に関しましては、ランドマークということでほかの地区と同じく郵便局ということで統一した部分もありまして、資料の11ページ参考の部分を御覧いただきたいのですが、居住誘導区域の説明がございまして、これから各拠点の形成の考え方を示して行く予定です。

その中で拠点の中心位置を定めなければいけないと思いますので、その段階で拠点の位置に関しては再度検討して行きたいと思っております。

今回はあくまで目安として抑えていただければと思います。

### 《高野会長》

仰るとおり、赤岩郵便局よりも高島小学校という方が地域の方には受け入れられやすいかもしれませんね。

その辺は今後検討されるということで、ほかに急傾斜地や津波の影響範囲もあるかもしれませんが、御検討いただければと思います。

ほかにいかがでしょうか。

### 《E委員》

お二方の委員の発言のとおり、都市マスの計画には沿っているのかなと思います。

これは確認というか質問なのですが、資料の2ページの将来人口の見通しを色分けされていますが、これは社人研のいろいろな要素を含めて、2015年にこの場所に住んでいた方が、2040年に年齢などを数えてこのような分布になるという理解でよろしいでしょうか。

### 《高野会長》

これは重要な御質問ですよ。

いわゆる移動するということも考えられるので、その辺をどう考えているのかということだと思います。

いかがですか。

### 《事務局》

基本は、国の推計をもとに人口を図化・可視化しております。

そういう状況になっております。

### 《高野会長》

今の御質問は社会増減と言いますか、地域内でAからB移動したりすることを考慮しているのかどうかということだと思います。

### 《事務局》

地域内の細かい移動までは入ってないと思います。

### 《高野会長》

小樽市全体としては、社会移動は考慮しているけれども地域内の移動は考慮していないということですよ。

### 《事務局》

あくまで国のシステムを使った分析図なので、地域内の細かい移動は考慮されていないと思います。

### 《事務局》

例えば塩谷に住んでいた人が望洋台に移るなどの移動はあると思いますが、そういった市内の移動は社人研の中では推計しているのかという御質問だと思いますが、そういう市内の移動は考慮されていないと思います。

### 《E委員》

私が知りたいのは、おおむねそうなのですが、この図を見て「この地域はこんなに減る

のだな」とか「この地域は一定程度拠点が守られる」など、市民の方もこの図を見てこうなってしまうのだということを感じ取る大切な図だと思うのですが、それがなぜこうなっているのかがわからないと、もしかしたらもっと政策ができるかもしれない何か要素があって減るのじゃないかと思って知りたかったのですが、そういう要素は把握をされてないということなのですか。

### 《高野会長》

これは立地適正化計画とその前提として極めて重要だと思います。

その内容が説明できないのはまずい状況だと思いますので、どういう考え方で作られているかを教えていただけないでしょうか。

### 《事務局》

この分析図について、推計をかけたコンサルタントが同席しておりますのでこちらから説明させていただきます。

### 《コンサルタント》

将来人口推計につきましては、コーホート要因法という手法を用いて推計を出しているもので、国の方でも一律に推計で出しているものかと思います。

国が出している推計人口は市町村の人口を年齢別に分けて、各年代の方が将来どのぐらいの人口になるかを推計します。

若い世代の多いところであれば、将来子どもを産んで、また若い方が将来増えていくとか、高齢化しているところでは、そのまま自然に若い人が増えていかないとか、そういったことを推計しております。

今地図で示されているのは市全体の推計人口を、地域ごとの年齢構成に合わせて案分しておりますので、基本は定住している人口をベースにその年齢構成に基づいた自然増減が大きく影響して将来人口になっている、ということになります。

### 《高野会長》

要は社会増減としては小樽市全市としては考慮しているけれどもゾーン毎には考慮できておらず、違いがなぜ出てくるかという、今の人口分布によって自然減の割合が違ってくるので、地域ごとの人口増減が違ってくるということですね。

結論としては塩谷や蘭島から人が移ってくるというような移動はまったく考慮できていないということですね。

よろしいでしょうか。

ほかにいかがでしょうか。

### 《F委員》

説明をお聞きしまして、都市計画マスタープランの趣旨からずれているとか、そういったことは感じませんでした。

ただ、中身で教えていただきたいところが1点ございまして、7ページの「誘導等の方

向性」の中にそこだけ太字で「小樽ならではの住み良さ」と記載されています。

太字にしている意味が何かあるのかと思ひまして、何か具体的に小樽ならではの住み良さはどういうことを指して考えているのでしょうか。

この計画の中で大事な要素なのかなと思うのですが、例えばマスタープランですか、何か別の定義で小樽ならではの住み良さを出しているものがあるのでしょうか。

今回の説明を聞いていると公共交通のカバー率が他市に比べて高いですとか、そういうことを指しているかなと思ひましたが、例えば、ほかにも小樽の歴史的な街並みがあってそういうところが良いのだというような抽象的なことまで含めているのでしょうか、そのあたりについて御説明いただければと思ひます。

### 《高野会長》

これも重要な質問だと思ひます。

いかがでしょうか。

### 《事務局》

いわゆるキャッチフレーズ的な面もあるかなと思っております。

小樽ならではの住み良さをまちづくりに繋げていきたいという我々の気持ちも入っております。

ですので、特に何かを示しているということではございません。

逆にこの太字の表示をやめた方が良いでしょうか。

### 《高野会長》

現状では骨子という段階ですので、今後この辺りも重要なテーマとなってくると思ひますので、今後、策定委員会で練っていただければと思ひます。

小樽市ならではの住み良さというのは他都市と比べてちょっと違うというところはあると思ひます。

### 《A委員》

私も太字にした理由はあまり覚えてはいないですが、これに関連する情報としましては、策定委員会でもいろんな御意見が出ておりました、事務局とも協議を重ねておりますが、効率化を図るのが第一の目標だとは間違いない。

しかしながら、小樽市の特性もあるということで、自然が多い、景観の良い、あるいは歴史的な街並み、こういう街並みに暮らしたいなど、そういう住まい方も否定するものではないというのが議論の所々に出ていましたので、そういう思いが資料にも反映されたのではないかなと思ひます。

こういった太字の表現がほかの特殊な何かを連想させるということであれば、わかりやすく説明できるように工夫したいと思ひます。

### 《高野会長》

先ほどF委員の発言にもありましたが、小樽が公共交通の利便性が良いということに

については、地形的に山筋がはっきりしており、住める場所が決まっているので、必然的にコンパクト化が成立しているということがあるのかなと思います。

その一方で人口がかなり減ってしまう、その辺が、どうやって小樽らしさを考えていくかということだと思います。

それではほかにいかがでしょうか。

## 《G委員》

都市計画マスタープランとの齟齬とか調和という点では特に感じることはないですけども、この計画自体がこれから先10年、20年先進めていこうというところで、小樽の住民からすると市としてこうだよと出されても、実際のその地域に利便性がなければ人がいなくなってしまうのではないかと思います。

特に5ページの図にあります、スーパーマーケットの印がついた図でオタモイにスーパーマーケットの印がついていますが、現在は生協も撤退しオタモイ地区の皆さんが使っていたストアもなくなってしまいました。

その地区もまた山坂が険しい地域で世代的にもどんどん高齢化してきて、買い物に行くには長橋に行くか小樽駅に行くか、高齢化してきてクルマを止めようとしてとても不便で冬は動かせない、配達を頼める日に行きます、そうするとやはり長崎屋とかで配達をお願いします。

若い人だとネットで宅配を頼んだりしますが、高齢者の方はそこまでせず、実物を見て買い物をしたいのでお店に足を運ぶことになります。

夏場はいいのですが、冬になるとタクシーを頼んでも坂の上まで上がってきけません。「4駆でないと上まで行けません、本当は家の前まで来てもらいたいけど、来てもらえない。」という苦情もございます。

そういうところを考えると雪かきも大変で、持ち家住まいだけれども雪かきのないところや、交通の便、買い物の便の良いところに行きたいということで、自宅がありながら賃貸に引っ越す方もいて、実際オタモイの方でも街中に住みたいという話を聞きます。

ここに住んでほしいと市が誘導したくても、いくら交通網が良くなるといっても、片道30分~1時間もかけて買い物をするのが、年を取るとにきつくなります。

今時点ではいいかもしれないですが、パブリックコメントを見て、人が減少する図を見た際に、こんなに減ってしまうのか、このままここに住み続けるのは大変なんだ、人が少なくなればサービスも行き渡らなくなると思ってしまおうと、ますます人口は減ってしまうのではないかと思います。

ここから先の計画はこうですよ、地域ごとに途中途中で変化して行くのに対して審議会ですべての都度対応して下さるのか、それとも今計画を作っている時点で空き家対策などのプランを中に含めて作られていくのでしょうか。

先々のことを考えると、その時になったらすでに絵に描いた餅というか、ふたを開けてみたら現状と全然違う、人口増やすつもりはありますかと、これを見ると思っています。

大きな計画だからわかるのですが、住宅から人が出たら、更地にしない限りそこに新しい人が入りません。

小樽に住み替えみたい、仕事をしたい、お店をしたいという方も内地にいらっしゃるそうです。

でも、やりづらい・入りづらい・場所がないという声もありますので、大きなプランとの齟齬ではないですけれども、もう少し細かい取り組みはどこで決められることになるのでしょうか。

質問と意見が混合してしまい申し訳ございません。

### 《高野会長》

立地適正化計画で誘導するということ、資料2の3ページに関連計画について載せておりますが、これらとの関連の中で具体的に立地適正化をどのような位置づけで、今、御指摘のあった色々な問題点についてどう対応して行くのか。

とても本質的な御質問だと思うのですが、御回答いかがでしょうか。

### 《事務局》

5ページの図の関係、商業施設の生協がまだ残っているという御指摘ですが、これはまだ生協があった時に作った図ですので、パブリックコメントにあたっては修正させていただきたいと思えます。

それと資料2の表紙を御覧いただきたいのですが、小樽市では総合計画で人口減少をしている中でも「人口減少への挑戦」と「将来人口への適応」の2つの方向性を示しており、これを両輪とした人口対策を進めていくことで考えております。

人口減少への挑戦では、子育て世代、子育てに関する政策とか、定住移住に関する政策、小樽市でも人口減少を諦めたわけではないので、少しでも人口を増やそうということで人口減少への挑戦に向けた対応して行くということです。

一方で立地適正化計画の方では、人口は毎年2,000人程度減っておりますので、その減少を急激に減らすことはできないと思っております。

そうした中で将来人口を見据え、将来人口への適用ということで、この立地適正化計画を策定しているということになります。

### 《事務局》

この計画を途中で見直すのか、何十年後を見据えているのかということに関してですが、計画を作って居住を誘導して数年後にまた、そこに居住を誘導しないことにしました、としますとその方に非常に不利益が生じますので、将来20年40年先にここに住んでいただきたいという区域設定を目指したいと思えます。

ただその中で、これから区域を設定しますが、今非常に良い御指摘がございましたが、冬場は雪があつて上まで登れない、その段階でそういうエリアを誘導区域に含めるかどうか、ここが次のステップで議論をして決めていく形になります。

先ほどの御指摘のとおり、建物から人が移動したらそこを更地にしないと次の人が入ってくれないという跡地をどうするかの問題があります。

実はこれは今のシステムでは即解決できない、他都市でもそれは問題があるので今後の動向を見ながら検討しましょうという形になっていまして、今の国の制度では更地に

するのに補助するなどのインセンティブを与える制度はありません。

国の方でも色々と検討している最中で、具体的なものは課題としては上げていく形になると思いますが、計画ではこう解決しますという形には多分記載できないと思いますが課題としては整理できると思います。

そういったことは数年毎にローリングして見直す形になってくると思います。

この計画は一回作るとそれで固定するというものではありませんので、当然ローリングはしますが、居住者や移動した方の不利益にならないようにきちんと議論して行きたいと思います。

### 《高野会長》

ありがとうございます。

私の考えになりますが、この立地適正化計画というのは、長いトレンドで居住を誘導する地域とそうでない地域を定めていくのですが、それについては強制的でもなく、何かの政策や、民間の企業などが何かをする時にそういった戦略を参考にさせていただきながら長い目でそれを実現していこう、一方で買い物対策などの短期的な問題については別途色々な対応をやっていくなど、立地適正化計画は長期的な土地やまちの使い方を議論して行くことなので、今おっしゃったような諸問題があることはこの中での対応とは少し違う形で対応していくことになると思います。

ほかにいかがでしょうか。

### 《H委員》

これからパブリックコメントをするにあたってですね、私は小樽市に去年、転居してきましたけども、孫もおりますし、築港の小樽のまちの利便性なども考えて来たわけで、その中でこの資料を見させていただいた中で、財政状況と高齢化率については少しトーンダウンしたい気持ちはあるのですが、都市機能の充実でいうと、先ほどお話ありました、小樽のまちはコンパクトシティが自然に進んでいるということで類似規模の都市として資料に掲載している北見市では市町村合併をして行政区域も広がったことでカバー率が低くなっていると思いますが、小樽市では公共交通カバー率55.7%と、非常に利便性の高いということが数字的に具体的に示されたということで、パブリックコメントにあたってはこの辺を少し強調して資料作成をしていただいて、色々な課題の中、小樽市の良さをもうちょっと強調していただけると良いのではないかと私は思いました。

### 《高野会長》

大変ありがたいアドバイスをいただきました。

小樽市はこの間のとある調査で住んでみたい街ということで全国の中で、たしか5位以内に入っていました。

大変な状況もたくさんありますが、その中で良いところを強調して、ということだと思います。

ほかにいかがでしょうか。

御意見が無ければ、骨子についての議論はこれで終了ということにしたいと思います。

## (2) その他

### 《高野会長》

それでは次第の(2)その他について、事務局から何かありますでしょうか。

### 《事務局》

その他については、事務局の方からは特にございません。

### 《高野会長》

その他、委員の皆様から、全体を通して御意見等はございませんか。  
よろしいでしょうか。

それでは本日の審議は以上とさせていただきます。

本当に長い時間資料説明を聞きましてありがとうございました。

それでは進行を事務局の方にお返ししたいと思います。

よろしく申し上げます。

## 次第4 閉会

### 《事務局》

本日は、長時間にわたり御審議いただきありがとうございました。

次回の審議会につきましては、来年の令和5年2月頃の開催を予定しております。

以上をもちまして、第194回小樽市都市計画審議会を閉会させていただきます。

本日は大変ありがとうございました。