

計画の策定に当たって

- I 計画策定の趣旨
- II 計画の名称
- III 現状と市民意識
- IV 計画の構成

I 計画策定の趣旨

小樽市は、昭和43年に最初の総合計画を策定し、以来、社会経済情勢の変化に的確に対応するため、昭和48年、同55年、平成元年、同10年と総合計画を策定してきました。

前計画の『市民と歩む 21世紀プラン』は、いわゆるバブル経済^{※1}崩壊後の厳しい経済環境の下でスタートしましたが、「未来と歴史が調和した安心、快適、躍動のまち」を将来都市像に掲げ、市民福祉^{※2}の向上を目的として、安らぎのある生活環境、ふれあいと支え合いに満ちた福祉社会、活力と魅力ある経済社会の創出を目指し、計画に基づく事業を着実に実施しました。しかし、人口減少に歯止めをかけるには至らず、また、産業においても製造品出荷額や商業販売額が低迷するなど厳しい結果となりました。

今日、我が国の社会経済情勢、特に地方自治体を取り巻く環境は、大きな変動期を迎えており、人口減少社会の到来と少子高齢化の進行、経済状況の変化などに伴う地域格差の拡大、地方分権改革、さらには国の「三位一体の改革^{※3}」による地方財政の悪化など自治体運営にとって、かつてない厳しい状況に直面しています。

また、人々の意識も、情報化の進展や価値観が多様化する中で、環境問題やボランティア活動などへの関心が高まっていますが、その一方で、地域における連帯感の希薄化などにより、地域コミュニティ機能の低下が懸念されています。

このような時代の変化に適切に対処し、本市の持つ多くの資源を生かし、市民、団体、企業、行政が協働して魅力あるまちづくりを進めるために、将来を見据えた新たな目標の設定が求められています。

この計画は、前計画の理念を継承しつつ新たな視点も導入し、小樽市が目指す将来都市像を明らかにするとともに、その実現に向けた基本的な展開方向や主要施策を指針として示すために策定するものです。

なお、計画の策定に当たっては、以下の点に留意しました。

- (1) 本市を取り巻く社会経済情勢
- (2) 本市の現状と特性
- (3) 市民意向の把握と反映、市民に分かりやすい計画と策定経過
- (4) 庁内における各種個別計画との整合性
- (5) 道央圏、札幌圏、後志圏における広域的視点での発展方向
- (6) 国及び北海道の行財政事情や計画の動向とそれらの市政への影響
- (7) 本市が抱える課題を考慮した重点的な計画づくり

※1 バブル経済 不動産や株式などの資産価額が泡（バブル）のように膨張して生じた経済状況のこと。ここでは1980年代後半の経済状況をいう。

※2 市民福祉 「しあわせ」や「ゆたかさ」を意味する言葉で、広義で「公共の福祉」などと使われる。

※3 三位一体の改革 国庫補助負担金の廃止・縮減、地方への税財源移譲、地方交付税の見直しを同時に推進する改革のこと。

Ⅱ 計画の名称

「第6次小樽市総合計画」

Ⅲ 現状と市民意識

計画の策定に当たり、時代の変化を的確にとらえ、市の現状や特性を分析し、さらには市民意識を把握することが重要であることから、次のように「時代の潮流」「小樽市の現状と特性」「市民意識・意見等」の3つに分類し、整理しました。

1 時代の潮流

◆少子高齢化と人口減少社会の到来

我が国では急速に少子化が進行し、平成17年の合計特殊出生率^{※4}は1.26となり、過去最低を更新するとともに、人口も平成16年をピークとして減少に転じ、人口減少社会が現実のものとなりました。

一方では高齢化が進み、平成25年には国民の4人に1人が65歳以上になるとの推計もあります。

人口の減少は、労働力の不足や消費の縮小など様々な面で、我が国の社会経済に影響や問題を及ぼすと考えられます。

◆環境問題と循環型社会の実現

私たちの生命を支える自然環境では、地球温暖化^{※5}など地球規模の環境問題が深刻化し、その影響が懸念されています。このため、これまでの大量生産、大量消費、大量廃棄型といった社会経済構造を見直し、廃棄物の減量化やリサイクルの推進、省エネルギーへの取組など環境への負荷の少ない循環型社会に対応した社会経済システムへの転換が迫られています。

◆グローバル化の進展と国際化

携帯電話やインターネットなど情報通信技術の飛躍的な発達により、短時間で、そして安価に世界

※4 合計特殊出生率 人口統計上の指標で、一人の女性が一生に生む子どもの数のこと。15～49歳の女性の年齢別出生率を合計したもの。

※5 地球温暖化 地球表面の大気や海洋の平均温度が上昇する現象のこと。

中と双方向の情報交換が可能となり、あらゆる分野で国や組織を越えたコミュニケーションが可能となっています。

また、経済活動のグローバル化^{※1}が進み、人・もの・情報・資金などの国際的な移動や交流が活発化しています。今後は、海外からの観光客がさらに増加するとともに、経済交流もますます盛んになると考えられます。

◆価値観とライフスタイルの多様化

個人の価値観やライフスタイルの多様化が進み、仕事だけでなく様々な余暇活動や地域活動、ボランティア活動、文化・芸術・スポーツ活動に積極的に参加する人が増えています。

「自分らしさ」や「心の豊かさ」を大切にする意識は、今後さらに高まっていくものと考えられます。

◆安全、安心に対する意識の高まり

地震や異常気象などの自然災害、高齢者や子どもなど弱者をねらった犯罪の多発、また、食の安全、感染症^{※2}といった健康被害など日常生活における不安が広がっています。

それぞれが地域社会の中で、より安全で安心な暮らしを求める意識は、今後ますます高まっていくものと考えられます。

◆地方分権の進展と市民協働

近年、国から地方へと様々な権限や財源が移譲される地方分権の流れが加速し、地方が担う役割がさらに大きくなっています。

今後、自治体は自己決定、自己責任の考え方を基本に、地域の住民をまちづくりのパートナーとして、互いに知恵を出し合い、協力し合いながら、地域独自の伝統、文化、個性などの資源を生かした行政運営ができる仕組みを実現していく必要があります。

2 小樽市の現状と特性

(1) 小樽市の現状

小樽市の「人口・世帯」「産業・経済」「財政」について、現状を各種統計資料に基づき把握しました。その概要は、次のとおりです。

◆人口・世帯

小樽市の人口は、記録にある明治元年の2,230人から昭和39年の207,093人までは一貫して増加していました。しかし、その後は減少が続き、平成19年12月末現在の住民基本台帳人口は138,845人となり、前総合計画がスタートした平成10年12月末現在の人口154,504人と比較すると15,659人、10.1%の減少となっています。

※1 グローバル化 経済活動や社会活動などが国家や地域の境界を越えて地球規模でつながり、広がっていくこと。

※2 感染症 病原体が生体内に侵入、増殖して引き起こす病気のこと。インフルエンザなどの伝染性のものと破傷風や肺炎など非伝染性のものがある。

人口構成を年齢3区分別にみると、15歳未満の年少人口が14,279人(総人口の10.3%)、15~64歳の生産年齢人口が84,347人(同60.7%)、65歳以上の老年人口が40,219人(同29.0%)となっています。平成10年同期と比較すると、年少人口と生産年齢人口は、それぞれ1.6ポイント、5.6ポイント減少し、老年人口は、7.2ポイント増加しています。

世帯数は、平成19年12月末現在、67,745世帯で、平成10年同期と比較して1,333世帯増加しています。この間、世帯数は平成16年まで増加していましたが、その後は減少傾向にあります。1世帯当たりの人員は、一貫して減少しており、平成10年同期の2.33人から2.05人と0.28人減少し、世帯の少人数化が進んでいます。

◆産業・経済

平成17年の国勢調査の結果によると、小樽市の産業別就業者数の割合は、第3次産業が75.4%(46,949人)と最も多く、次いで第2次産業の18.8%(11,730人)、第1次産業の1.4%(871人)となっています。平成7年の国勢調査結果を100とした場合、就業者総数は85.8、第1次産業と第2次産業はいずれも67.3、第3次産業は87.4となっています。

農業については、野菜を中心に多品目を生産する都市近郊型農業^{※3}となっています。耕地面積、農家戸数、従事者数、農業産出額は、いずれも減少傾向にあります。平成17年の農業産出額は、平成10年実績の80.4%となっていますが、そのうち「野菜」は93.4%と、おおむね横ばいの状況にあります。

漁業については、資源水準の悪化などにより、経営体数、従事者数がともに減少傾向にあります。漁獲量は、各年により変動がありますが、漁獲金額では、おおむね横ばいの傾向を示しています。平成18年の実績では、「スケトウダラ」「ホッケ」「カレイ」の3品目で総漁獲量の83.3%、総漁獲高の43.4%を占めています。また、近年は、「とる漁業」から「育てる漁業」に力を入れており、特に「ホタテ稚貝」は平成10年の漁獲金額の2.4倍の伸びを示しています。

工業については、本市の特徴として、食料品製造を中心とした生活関連型産業が多く、また、早くに鉄道が開通したことから機械金属関連産業なども集積しています。製造品出荷額、事業所数、従業者数は、いずれも減少傾向にあり、平成17年の製造品出荷額は1,600億円で、平成10年実績(1,964億円)の81.5%となっています。減少したのは主に「金属製品」「食料品」「衣服・その他の繊維製品」「飲料・たばこ・飼料」で、「鉄鋼業」「化学工業」は増加しています。工場は、港や川沿いの地区を中心に点在、集積していますが、近年では銭函と石狩湾新港地域(銭函4・5丁目)の工業団地に企業の集積が進んでおり、平成19年12月末現在、銭函で99社、石狩湾新港地域で52社が操業しています。

商業については、小売業で、人口減少や個人消費の低迷などにより本市全体の購買力が縮小しているほか、インターネット販売など購買動向の多様化や札幌市への購買力流出などにより厳しい状況に

※3 都市近郊型農業 多くの消費者を擁する都市の周辺において、消費者の需要に対応し、付加価値の高い農産物を生産することを目指す農業のこと。

あります。平成16年の年間販売額は1,592億円で、平成9年実績(1,848億円)の86.2%となっています。減少したのは主に「自動車」「機械・器具」、他に分類されない飲食料品小売の「その他の飲食料品」で、食品スーパーなどの「各種食料品」や「医薬品・化粧品」は増加しています。また、商店数について同様に比較すると90.6%に減少しています。従業者数は、平成11年に築港地区の大型複合商業施設の開業により増加し、平成9年実績の118.9%(1,950人増)となりましたが、平成16年には平成9年実績の102.6%となっています。

卸売業も、流通構造の変化や中小小売店の減少などにより厳しい状況にあり、平成16年の年間販売額、商店数、従業者数は、平成9年実績のそれぞれ72.0%、94.0%、86.8%と減少傾向にあります。

中心市街地の商店街では、市内唯一の百貨店が閉店するなど、厳しさが増えています。このような状況の中で、中心市街地の商店街では、にぎわいづくりのための様々な事業を実施しており、また、いちば市場は市民だけでなく観光客のニーズにこたえられるよう魅力づくりに取り組んでいます。

観光入込客数は、平成10年度の666万人から平成11年度に973万人へと急増し、その後、減少傾向となりましたが、ここ数年は700万人台後半の水準を維持しています。また、近年、諸外国にもインターネットなどを通じて本市の魅力が知られ、東アジア圏を中心とした外国人宿泊客数が増加傾向を示しており、全体としては、観光産業は本市の基幹産業の一つとなっています。

小樽港の取扱貨物量は、平成10年2,539万トンでしたが、平成14年のフェリー航路の休止や減便などで激減し、ここ数年は、1,300~1,400万トン程度で横ばい状態にあります。一方、そのような中でも、平成14年9月には中国との定期コンテナ航路が開設され、さらに平成19年3月からは週2便に増便になっています。

◆財政

本市の財政状況を道内の人口10万人以上の都市と比較すると、収入面では人口一人当たりの市税収入が少なく、地方交付税^{*1}に依存する割合が高いという特徴があります。

一方、支出面では、生活保護費などの扶助費^{*2}や過去に借り入れた市債^{*3}の返済費用の占める割合が高いという特徴があり、財政構造上は、なかなか政策的な経費のための財源を捻出しにくい硬直化した状況が続いています。

このような中、財政の健全化を目指し、これまでも組織機構や事務事業の見直しなど、行財政改革を進めてきましたが、人口の減少や景気の低迷などによる市税収入の減少に加え、平成16年度に地方交付税の大幅な削減があったことから、同年度以降赤字決算となっています。

また、平成19年6月に「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」が公布され、平成20年度決算からは、単に一般会計のみならず、全会計を合わせた決算の状況により、財政状況が判断されることとなります。本市では、一般会計のほか、国民健康保険事業特別会計、病院事業会計においても多額の累積赤字を抱えており、この財政再建は、市政の最重要課題となっています。

※1 地方交付税 地方公共団体間の財政不均衡を是正し必要な財源を保障するため、国から地方公共団体に対して交付される資金のこと。

※2 扶助費 生活困窮者や身体障がい者などが生活を維持することができるよう、地方公共団体が支出する経費のこと。

※3 市債 公共施設の建設など、市が一度に多額の出費を必要とする場合に認められる長期の借入金のこと。

(2) 小樽市の特性

本市は、少子高齢化の急速な進行と人口減少、厳しい地域経済と雇用環境、さらに市財政の窮迫など多くの課題に直面しています。また、分権型社会の本格化とともに地域間競争の激化が予想されます。こうした中で、本市が豊かで活気に満ち、自立したまちとして発展していくためには、他地域と比較し、優位にある地域の特性を見だし、それらを「小樽ならではの価値」として共有することが必要です。

◆札幌市や後志圏と隣接する地理的環境

大都市札幌市と隣接し、空港や他都市との交通アクセスも良いことから、通勤や通学、観光客など交流人口^{※4}の拡大が進んでいます。このことは、人口や購買力の流出など本市にとって脅威となる反面、190万人という大きな市場を取り込む機会としてとらえることもできます。

また、安全で安心な食に対する関心や自然志向の高まりから、食と自然の宝庫である後志圏が注目されています。札幌圏から後志圏への入り口に位置する本市においては、交通の要所として、観光や産業といった様々な面で波及効果が期待されます。

◆恵まれた自然環境

日本海に面する長い海岸線は、海水浴やマリンスポーツでにぎわうレジャーポイントとなっています。また、市街地を囲むように広がる山や丘陵地は緑豊かな環境を生み出し、スキーや登山など季節に応じた楽しみを見つけることができます。

アウトドアレジャーが定着し、自然の中で余暇を過ごす人が増える中で、海と山を同時に、そして身近に体感できることは、本市の大きな魅力であるといえます。

◆産業・文化遺産などの歴史的資源

明治後期から昭和初期における北海道経済の中心地として繁栄した時代の貴重な遺産である歴史的建造物や小樽運河などは、本市の魅力の特徴付ける資源となっています。また、平成19年に近代化産業遺産として旧国鉄手宮線や鉄道施設が認定され、これらを活用した新たなまちづくりも始まっています。

本市が有する歴史的資源は、地域のイメージを高める大きな要素となっています。

◆文学館や美術館を有する文化的環境

豊かな自然環境や商都としての繁栄を背景に、作家の伊藤整いとうせいや小林多喜二こばやし たきじ、洋画家の中村善策なかむら ぜんさく、版画家のいちほらありの一原有徳など、文学や美術などの分野で優れた業績を残した芸術家を多く輩出してきました。

本市では、これらの作家や芸術家を中心とした作品や資料などを収蔵、展示した市立小樽文学館と市立小樽美術館を有するとともに、伊藤整文学賞など市民レベルでの文化活動も行われています。

※4 交流人口 その地域に訪れる人のことで「定住人口」に対する概念。訪問目的は、通勤や通学、買い物、観光、レジャーなど内容を問わない。

◆大学などを有する学術的環境

本市には、小樽商科大学、北海道薬科大学、北海道職業能力開発大学校の高等教育機関があり、情報の集積や専門的人材の育成、産・学・官^{*1}連携による共同プロジェクトへの参画など、地域の活性化を推進する上で重要な存在となっています。さらに、北海道立地質研究所海洋地学部は、海に面している本市にとって海洋に関する研究機関として必要な施設となっています。

これらの機関を有することにより、知的、人的な資源を最大限に活用したまちづくりを進めることができます。

◆優れた技術が集積する産業的環境

商工港湾都市として発展した本市には、多くの職人が集まり、創意工夫を重ね、様々な技術が集積しました。現在もその技術は受け継がれ、北海道の気候や風土から生まれた工業製品や新鮮な素材を用いた水産加工品、良質な水を使った酒類の製造など、本市の地場産業の基盤を支えています。

石狩湾新港地域は、大消費地である札幌市と隣接する広大な工業団地です。既に食品や物流を中心とした企業立地が進み、今後、エネルギー関連事業などの進出が期待されます。また、優れた地場産業の技術と進出企業との連携による新たな事業の展開や受注の拡大なども期待できます。

◆多様な機能を有する港湾施設

一世紀にも及ぶ歴史の中で港湾機能の充実を進めてきた小樽港は、港湾運送業務に関して質の高い機能が集積しています。本州との長距離フェリー航路を有し、日本海側の海の玄関口となっており、ともに、経済発展の著しい中国をはじめとする東アジア諸国、ロシア極東地域など対岸諸国との貿易拡大が進んでいます。

また、小樽港マリナーなど海洋レクリエーション基地としての機能を有するとともに、商業施設や観光拠点と近接し、その利便性の高さから大型クルーズ客船^{*2}の寄港地となっており、観光や経済への波及効果も期待されます。

◆まちづくりに対する自主的な市民活動

かつて、小樽運河の保存を訴える市民運動が起こり、市を二分した小樽運河論争がありました。この経験は、その後のまちづくりに対する市民参加へとつながり、「雪あかりの路」に代表される市民主体の活動を生み出しました。

このほか、地域のボランティアによる活動として、「げんき いん ぜにばこ」などによる子育て支援や「ポイ捨て防止！街をきれいにし隊」による清掃・啓発活動、また、高齢者が自主的に活動する「^{もの}杜のつどい」など、様々な場面で市民活動が活発に行われており、今後のまちづくりの重要な役割を担っていくものと考えられます。

※1 産・学・官 「産」は産業界や民間企業、「学」は学会や大学などの高等教育機関、「官」は官界や行政機関を指す。

※2 クルーズ客船 レストランや宿泊設備を持ち、長期間の船旅を提供する旅客船のこと。

◆全国的な小樽の知名度

本市は、新鮮な食材やガラス工芸、独特の景観などが多くの方に支持され、年間700万人を超える観光客が訪れる国内有数の観光都市です。経済研究機関が行った市区町村の魅力度調査（平成19年）では全国で第5位にランキングされるなど、全国的に高い知名度を有しています。

テレビや雑誌などで取り上げられる機会も多く、また、インターネットによる情報の入手が容易になったことから、台湾や香港、韓国など東アジア圏からの宿泊客が増加傾向にあります。

これら国内外での高い知名度は、観光や産業の面での大きな強みとなるとともに、首都圏をはじめとした都市部からの移住促進にも有利に作用すると考えられます。

3 市民意識・意見等

市民意識・意見等は、市民3,000人を対象に実施した「小樽市総合計画策定に係る市民意向調査」（回収数1,261）のほか、地区別・団体別懇談会（15回開催、参加者296人）で寄せられた提言等により把握しました。

◆住み心地

「非常に住みよい」「住みよい」が8割を占め、全体的には、「住みよい」との評価となっています。しかし、今後も住み続けたいと考える市民が3分の2を超える一方、10代では過半数が転出したいと答えています。

住み続けたい理由としては、「小樽市に愛着がある」「自然環境に恵まれている」「食べ物が新鮮でおいしい」が上位を占めています。一方、市外へ転出したいと思う理由としては、「医療・福祉の面が整っていない」「仕事や就学のため」「買い物など日常生活が不便」が上位を占めています。

◆市政と市民要望

「非常に関心がある」「関心がある」と答えた市民が7割を超えており、市政に対する関心の高さがうかがえます。年代が高くなるに従い「関心がある」と答える割合は高く、60代では8割を超える市民が関心を持っていますが、20代以下では4割程度となっています。

市民要望の市政への反映については、「あまり反映されていない」「まったく反映されていない」と回答した市民が半数を超えています。

現在の生活に関する満足度では、「満足」「やや満足」と答えた市民が1割、「普通」と答えた市民が4割弱、「不満」「やや不満」と答えた市民が3割強となっています。「不満」「やや不満」と答えた市民の割合が高いのは、「雇用促進」「除排雪」「医療体制・保健予防」「高齢者・障がい者福祉」「商業振興策」の分野であり、その割合は5割を超えています。

一方、「満足」「やや満足」と答えた市民が、「不満」「やや不満」と答えた市民を上回っているのは、「ごみ・リサイクル」「環境保全」「消防・防災」「まちなみ・景観整備」の分野となっています。

◆市民活動への参加

これまでに市民活動に参加した経験がある市民の数は、参加したことのない市民の数を下回っています。年代別では、年齢が高くなるに従い、市民活動への参加率が高くなる傾向が見られます。また、これまでに参加した市民活動では、「町内会などの地域活動」が最も多く、次に「美化・清掃」が続いています。

市民活動に対する意識では、市民の約8割が市民活動に参加したいと考えており、今後参加してみたい活動としては、「お年寄りや障がい者への支援」「美化・清掃」「町内会などの地域活動」「環境保全」などを挙げています。

また、市民活動に対する行政の支援策としては、「情報提供」が多く、次に「経済的支援」「人材育成」となっています。

◆重点的に取り組むべき分野

「除排雪」「高齢者や障がい者の福祉」「医療体制・保健予防」「雇用促進」の4つの分野について重点的に取り組むべきとの割合が特に高くなっています。この結果は市民要望の項目でも触れたとおり、過半数の市民が不満と答えた分野とも一致しています。このうち、全体では、「雇用促進」の分野が不満と答えた市民が最も多く、また、各年代とも上位に挙げられており、市内における雇用の拡大についての期待がうかがえます。次に「子育て支援策」「商業振興策」「企業の立地・誘致」が関心の高い分野となっています。

◆将来イメージ

全体として「健康と生きがいのある福祉・医療のまち」に対する期待が最も高く、次に「子どもをはぐくむまち」「ふれあい・観光のまち」、そして「地域資源を活用した活力あふれるまち」と続いています。

年代別では、10代では「環境保全」への期待が高かったのに対し、20～30代では「教育・子育て」が、40代以上は「健康・福祉・医療」への期待が高く、年代によって期待する将来イメージが変化していることがうかがえます。

これらのことから、市民が期待する本市の将来イメージとして、歴史的な資源など地域の特性を生かした地場産業の振興を図るとともに、子どもたちや高齢者にもやさしい、福祉・医療が充実したまちという姿が見えてきます。

◆地区別・団体別懇談会での提言・要望

総合計画策定に関しては、「21世紀プランの達成度を分析し、新たな計画に生かす必要がある」「実現可能な計画とすべき」「選択と集中による計画づくりが必要」などの提言がありました。

また、「人口対策」「観光を含めた経済振興」「雇用の確保」「新病院建設」に関する提言等があったほか、「除排雪」「交通安全」「市営プール・パークゴルフ場・コミュニティセンターの建設」に関する要望がありました。

IV 計画の構成

この計画は、「基本構想」「基本計画」「実施計画」で構成します。

◆基本構想

本市が目指す将来都市像を示し、それを実現するための基本的方向を明らかにするものです。基本構想は、基本計画、実施計画の基礎となるもので、「まちづくり」の指針となります。

目標年次は、平成30(2018)年度とします。

◆基本計画

基本構想の方向に沿って、分野ごとに施策の体系を定め、施策の展開方向と主要な事業を示すものです。

計画期間は、平成21(2009)年度から平成30(2018)年度までの10年間とします。

◆実施計画

基本計画に基づき、計画的かつ効率的にその推進を図るため、具体的な施策や事業を明らかにするもので、別に定めます。

計画期間は、前期(平成21~25年度)、後期(平成26~30年度)の各5年間とします。

なお、前期実施計画では、5年間の施策や事業について明らかにしますが、それぞれの実施年度については「小樽市財政健全化計画(平成18~24年度)」の進ちょく状況を見極め決定することとします。