

小樽市観光開発計画 (案)

小樽市

目次

第1章 小樽市観光開発計画について

1-1 計画策定に当たって

1-2 観光開発計画とは

1-3 計画期間等

1-4 上位計画

第2章 小樽市観光開発計画の必要性

第3章 観光資源及び計画区域の設定

3-1 本計画における観光資源について

3-2 計画区域

第4章 観光資源を生かした建築物の適合条件等

4-1 都市計画法第34条第2号(観光資源の利用上必要なもの)の運用方針

4-2 建築できる施設の条件

4-3 開発許可までのイメージ

第1章 小樽市観光開発計画について

1-1 計画策定に当たって

本市には、歴史的な文化資源や美しい海岸線、緑豊かな山々など、自然景観と調和した情緒あふれるまちなみが広がっています。特に、明治から昭和初期にかけてつくられた建造物や港の風景、美味しい海産物など、多様な観光資源を誇り、これまで多くの観光客に親しまれてきました。

しかし、現行の都市計画制度は、高度経済成長期の社会構造を前提としており、人口減少が進み、多様な価値観や新たな経済活動が求められる現代の社会経済状況には、必ずしも十分に対応できているとは言えません。

一方で、我が国は観光立国を目指し、地域資源を活用したまちづくりが求められています。本市においても、市街化調整区域をはじめとする周辺地域には、優れた景観や眺望など、地域固有の魅力が数多く存在しており、これらを有効に活用することで、新たな開発による経済的効果や地域活性化につながる可能性があると考えています。

都市計画は、地域の実情やその時々社会的要請に応じて見直しを行うべきものであり、本市においても、人口減少や社会構造の変化に対応していく必要があります。

このため、持続可能で魅力的な観光都市を築くために、都市計画法に基づく観光資源の有効活用を目指した区域を選定し、北海道が示す立地基準に則った観光開発計画の策定を進めてまいりたいと考えています。この計画により、観光客の増加や観光消費の拡大、新たな投資の促進などを通じて、開発による経済的効果を地域にもたらすことを期待しています。

なお、本計画は、第7次総合計画における土地利用の基本方針や、それに沿った第2次小樽市都市計画マスタープランと整合を図りながら策定するものです。

今後は、観光関係者、行政が一体となり、持続可能で魅力的な観光都市の実現に向けて、この観光開発計画を推進してまいります。

1-2 観光開発計画とは

市街化調整区域は、都市郊外への無秩序な市街地の拡散を防ぐために市街化が抑制されている区域ですが、観光資源の有効利用上必要と認められる建築物などに係る開発行為については、都市計画法で限定的に認められています。

観光開発計画は、同法で限定的に認められている市街化調整区域内での観光資源を生かした開発行為について、開発可能とするエリアや建築可能な用途など、必要な基準を定めた計画です。

1-3 計画期間等

計画期間については特に定めを設けませんが、策定段階では想定していなかった社会情勢の変化や法令の改正のほか、総合計画等の関連する計画との整合を図る必要が生じたときは、適宜見直しの実施を検討します。

1-4 上位計画

小樽市観光開発計画は、次の上位計画に即して定めるものです。

(1) 第7次小樽市総合計画

第7次小樽市総合計画は、まちづくりの方向性と効果的・効率的な市政運営を行うための将来的な展望に立った総合的な指針となる計画です。

この計画では、将来都市像である「自然と人が紡ぐ笑顔あふれるまち小樽」の実現に向け、6つのテーマに沿ってまちづくりを進めることとしており、観光については、市が観光として更に発展するため、「何度でも訪れたいと思えるまち」を目指すこととしています。

(2) 第2次小樽市観光基本計画

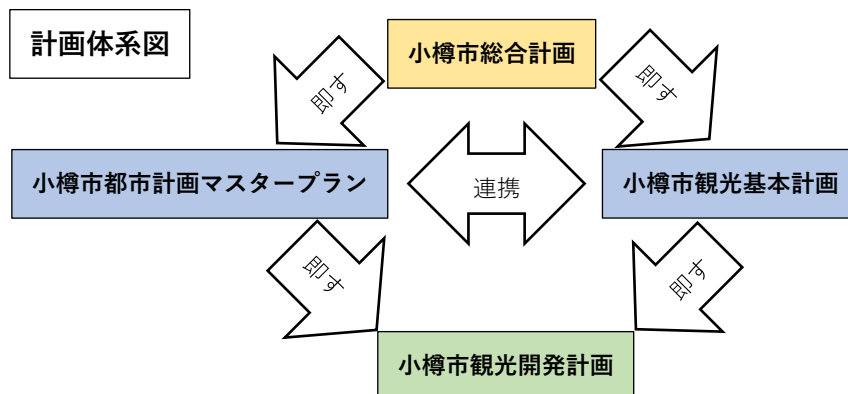
第2次小樽市観光基本計画は、小樽市総合計画の観光分野の基本計画として、市民、観光事業者、観光関連団体、経済界そして行政が協働して、小樽観光の目指すべき姿を実現するための指針となる計画です。

この計画では、「小樽に点在する観光資源のニーズを捉えた磨き上げと発掘」として、豊かな自然や特色ある観光資源の磨き上げを行うほか、点在する観光資源の発掘を行い、小樽観光の奥深さを訴求するとしています。

(3) 第2次小樽市都市計画マスタープラン

第2次小樽市都市計画マスタープランは、まちづくりの具体性ある将来ビジョンを確立し、地区別のあるべき市街地像を示すとともに、地域別の整備課題に応じた整備方針、地域の都市生活、経済活動等を支える諸施設の計画等をきめ細かく総合的に定め、小樽市が都市計画の方針として定めるものです。

都市づくりの基本目標では、「活力と魅力あふれるまちづくり」を掲げ、『交流人口がもたらす経済効果でまちの活力を高めるため、多彩な地域資源を効果的に活用して何度でも訪れたいと思える魅力的なまちを目指します。』としているほか、「自然を大切にし、歴史・文化を育むまちづくり」では、『豊かな自然環境や小樽の歴史、文化が息づく歴史的なまちなみなどの資源を本市固有の財産として守り育て、魅力度の向上に資するまちづくりを目指します。』としています。



第2章 小樽市観光開発計画の必要性

本市は、明治以降、北海道の流通港として栄えた時代のまちなみや歴史的建造物が数多く残されており、国内外から幅広い層の観光客が訪れる日本屈指の観光都市です。

小樽運河の整備が終了した昭和62年度以降、観光入込客数は着実に増加し、近年は年間約700～800万人で推移しています。

全国的に観光客が多い北海道においても屈指の入込数を誇り、日本人のみならず、中国、韓国、台湾など多くの国から観光客が訪れています。

しかしながら、日帰り観光客が多い一方で、宿泊を伴う観光客が少ないという課題があります。令和6年度に実施した小樽市観光客動態調査によると、一人当たりの観光消費額は日帰り観光客で9,548円、宿泊を伴う観光客で33,562円と推計されており、宿泊観光客は日帰り客の約3.5倍の消費額を記録しています。

宿泊を伴う観光客が少ない現状は、観光消費額の伸び悩みにつながっており、通過型観光から時間消費型観光への転換が求められています。

さらに、歴史的建造物や食を目的とする観光客が多い一方で、自然景勝地の認知度は低く、第2次小樽市観光基本計画でも「緑、空気、山、海」といったロケーションの魅力強化が課題として挙げています。

自然資源のPRや多様な観光コンテンツの提供により、滞在時間の増加を図る必要があります。また、観光客が運河や堺町、小樽駅周辺に集中する現状を踏まえ、郊外に点在する観光資源の活用と誘客も重要な課題です。

これらの課題を解決し、観光消費額の増加や滞在時間の延長を実現するためには、観光開発計画の策定が不可欠です。

本計画では、観光資源を選定し、その資源を生かした建築物の適合条件等を定めます。

第3章 観光資源及び計画区域の設定

3-1 本計画における観光資源について

本計画における観光資源は、小樽観光の課題を解決するために選定します。ただし、市街化調整区域は都市郊外への無秩序な市街地の拡散を防ぐため、市街化を抑制すべき区域であることから、観光資源について、無制限に認めるものではなく、限定的に選定する必要があります。

(1) 観光資源の選定条件

- ①北海道作成「都市計画法による開発許可制度の手引」と整合が取れていること。
- ②小樽市都市計画マスタープランと整合が取れていること。

※北海道作成「都市計画法による開発許可制度の手引」では以下のように定義されています。

- 2 観光資源の有効な利用上必要な建築物又は第一種特定工作物
- (1) 「観光資源」とは、歴史的な経緯、観光客の集客数から客観的に判断して認められる史跡、名勝、文化財、温泉、景勝地等をいうものとする。
 - (2) 立地基準
 - ア 当該施設が、観光資源の有効な利用上（観光価値の維持、観光資源の鑑賞のため等）必要な施設であること。
 - イ 北海道又は当該市町村の観光開発計画等に適合していること。
 - ウ 当該観光資源への観光客の年間、季節的入り込み数、周辺の類似施設の数から判断して、適切な規模であること。
 - エ 開発区域周辺の環境を損なう恐れがなく、当該市街化調整区域の周辺の環境と調和のとれる計画であること。
 - (3) その他
温泉や人工的に作られた観光施設は、線引前(※)から社会的に認知されているものであること。
※本市において線引前とは昭和45年7月1日以前を指す。

(2) 観光資源の選定について

祝津及び天狗山地区は、市街化区域と市街化調整区域を決定（いわゆる「線引き」）した昭和45年7月1日以前から、観光資源として社会的に認知されており、本市を訪れる観光客の多くは小樽運河や堺町、小樽駅周辺の市内中心部を訪れていますが、市内中心部を除いたエリアの中では祝津及び天狗山地区の観光入込客数が最も多くなります。

両地区は、第2次小樽市都市計画マスタープランにおいて、観光やレクリエーションの場として活用するよう交流エリアに位置付けています。

以上のことから、(1) 観光資源の選定条件により、小樽市観光開発計画における観光資源として祝津地区と天狗山地区を位置付けることとします。

① 祝津地区

ア 具体的な観光資源【おたる水族館及びニセコ積丹小樽海岸国定公園の景観】

◇おたる水族館

おたる水族館は豊富な種類の魚介類を展示している本館、イルカ・オタリアの生態や身体能力を楽しめるイルカスタジアム、アザラシ、セイウチ、トド、ペンギン等が飼育されている海獣公園、遊園地「小樽祝津マリンランド」で構成されています。

昭和34年に小樽市立水族館として営業を開始し、年間445千人（令和6年度）もの観光客が訪れる祝津地区を代表する観光施設です。

◇ニセコ積丹小樽海岸国定公園に指定されている景観

ニセコ積丹小樽海岸国定公園は、1,000m級の山々が連なるニセコ連峰や雷電海岸、そして積丹半島から小樽に至る海岸線を含む、海と陸が融合した広大な公園です。

祝津地区はその国定公園の最東端に位置しており、海食崖が連続する迫力ある海岸美が特徴です。

昭和38年にニセコ積丹小樽海岸国定公園の指定を受けて以降観光資源として認知されております。

祝津地区では、令和6年度において、592千人（小樽市観光入込客数）もの観光客が訪れています。

【歴史】

- ・昭和34年 小樽市立水族館として水族館営業開始
- ・昭和38年 ニセコ積丹小樽海岸国定公園指定
- ・昭和49年 第三セクター小樽水族館公社による運営開始
- ・令和6年 おたる水族館が博物館法に規定する『登録博物館』として登録

イ 当該地区の都市計画での位置づけ

第2次小樽市都市計画マスタープランでは、「海岸環境区域」として、『海岸線周辺における整備・開発は必要最小限に抑え、周辺環境への十分な配慮に努めます。』と位置付けているほか、「観光・レクリエーション交流エリア」として、『市民や観光客が、水族館、ヨットハーバー、鯨御殿、優れた景観などを楽しめるエリア』や、『海食された地形が連続する景勝地や文化財などを生かした魅力ある観光・海洋レクリエーションのエリアとして活用します。』と位置付けています。

② 天狗山地区

ア 具体的な観光資源【天狗山スキー場と天狗山からの眺望（北海道三大夜景）】

◇天狗山スキー場

初心者から上級者まで楽しめるコースがあり、多くの国体選手やオリンピック選手を輩出した歴史あるスキー場です。

スキー場のみならず、スキー資料館やレストハウス、展望エリア等があり、小樽観光の主要エリアである市街地から非常に近いことが強みです。

また、スキー場の頂上である、天狗山からの眺望は、小樽の街を一望でき、札幌藻岩山、函館山と並び「北海道三大夜景」と称される絶好の夜景スポットです。

大正12年に第1回日本スキー選手権大会が開催されて以降、観光資源として認知されております。

天狗山地区では、令和6年度において528千人（小樽市観光入込客数）もの観光客が訪れています。

【歴史】

- ・大正12年 第1回日本スキー選手権大会開催
- ・昭和26年 小樽シャンツェ建設
- ・昭和27年 全道で初めて市営スキーリフトが設置され、スキー場として営業開始
- ・昭和56年 スキー資料館、天狗館、レストハウス、リス公園、山頂園地、ナイター整備

イ 当該地区の都市計画での位置づけ

第2次小樽市都市計画マスタープランでは、「森林環境区域」として、『整備・開発は、必要最小限に抑え、周辺環境に十分配慮し、必要に応じて地区計画制度の活用を検討します。』や『市民の憩いの場となるスキー場、ゴルフ場、キャンプ場などの施設がある朝里川温泉地区・天狗山・毛無山・春香山周辺地区は、今後も観光・レクリエーションの拠点として周辺の環境に配慮し、調和のとれた土地利用に努めます。』と位置付けているほか、「山麓ライン交流エリア」として、『市民や観光客が豊かな自然環境に親しめるエリア』や『自然環境に配慮し、観光・レクリエーションの場として活用します。』と位置付けています。

3-2 計画区域

計画区域は、別紙のとおりとします。なお、区域の考え方については、以下のとおりとします。

(1) 区域の考え方

① 祝津地区

- ・ 市道祝津山手線の道路中心から100m以内の範囲とし、地番界等を区域境界とします。
- ・ 土砂災害特別警戒区域や地すべり防止区域、海側の崖地などを除きます。

② 天狗山地区

- ・ 天狗山スキー場エリアとして、市道千秋通線から山側とします。
- ・ 索道施設（リフト、ロープウェイ）を活用した観光客の動線を考慮し、観光施設（索道施設、展望台等）から半径200m以内の範囲とし、地番界等を区域境界とします。
- ・ 土砂災害特別警戒区域や保安林、小樽天狗山神社周辺を除きます。

第4章 観光資源を生かした建築物の適合条件等

4-1 都市計画法第34条第2号(観光資源の利用上必要なもの)の運用方針

この方針は、観光資源の有効な利用上必要な建築物の都市計画法第34条第2号に関する開発行為及び建築行為に適用します。

開発事業者から事業計画等の提出があった場合は、本市が次の適合基準に基づき適合の可否を判断します。

ただし、本計画における適合基準をもって都市計画法第29条の開発行為の許可となるものではありません。また、本計画における適合基準のみならず、開発行為に係る技術基準を満たすほか他法令に係る許認可等が必要となります(4-3 開発許可までのイメージ参照)。

【適合基準】

- ① 当該開発行為は、別添の計画区域内であること。
- ② 観光資源を生かすことに繋がる事業計画であること。
※事業計画や資金調達の担保書類、開発イメージ図等を提出すること。
- ③ 観光振興効果が高いと判断した事業計画であること。
観光振興効果が高い施設とは、本市観光の魅力向上に寄与し、宿泊施設等多くの観光消費額が見込まれる施設を指します。詳細については個別に判断します。
施設については、「4-2 建築できる施設の条件」で定める建築物に適合する必要があります。
- ④ オーバーツーリズムに対する対策が取られていること。
- ⑤ 開発行為を行うために、森林法や自然公園法、建築基準法等の他の法令による許認可等が必要な場合は、その許認可が受けられるものであること。
- ⑥ 周辺環境との調和
 - ・道路、給排水施設等の公共施設に係る管理者および関係機関との協議を行うこと。
※原則、公共施設の新設改廃が必要な場合は事業者負担で行うこと。
 - ・周辺の公共交通機関の利用状況を把握し、市民生活に影響のないように努めること。
 - ・自然環境の保全に十分配慮するとともに、開発区域とその周辺の環境との調和を図ること。
 - ・周辺住民等関係者には必要に応じて説明会等を行い、計画内容について十分な相互理解を得られること。

4-2 建築できる施設の条件

当計画区域内で建築できる施設は、観光資源の有効利用上必要な施設で、以下の条件に限ります。

ただし、風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律第2条に規定する営業を行う施設に該当する施設を除きます。

①祝津地区

(建築可能な用途)

・ 宿泊施設

旅館業法第3条第1項の規定による経営許可を得たもの若しくは取得する見込みのあるホテル、旅館

・ 観光施設

展望所、水族館、飲食施設、物販施設、これらの施設の管理の用に供する建築物

・ その他施設

上記に掲げる施設以外で、観光資源の有効な利用上、市長が特に必要と認めるもの

(用途以外の条件)

・ 建築物高さ

30m以下

・ 建築物の規模

市街化調整区域で定めている建蔽率60%以下及び容積率200%以下

・ デザイン、色彩

建築物については、小樽市景観計画の基準に適合するもの

屋外広告物については、小樽市屋外広告物条例の許可基準に適合するもの

注) 上記基準の適合に当たっては、建築物等が周辺景観と調和していることを判断するため、フォトモンタージュ等の資料の提出が必要となります。

※他法令による制限が課せられている場合には、その範囲内とする。

例えば、計画区域の一部は、ニセコ積丹小樽海岸国定公園の特別区域であり、区域内での開発を行う場合は、自然公園法の許認可を得る必要があるため、別途自然公園法の基準を満たす必要があります。

②天狗山地区

(建築可能な用途)

・ 宿泊施設

旅館業法第3条第1項の規定による経営許可を得たもの若しくは取得する見込みのあるホテル、旅館

・ 観光施設

展望所、飲食施設、物販施設、これらの施設の管理の用に供する建築物

・ その他施設

上記に掲げる施設以外で観光資源の有効利用上、市長が特に必要と認めるもの

(用途以外の条件)

・ 建築物高さ

山麓については30m以下、山頂については15m以下

・ 建築物の規模

市街化調整区域で定めている建蔽率60%以下及び容積率200%以下

・ デザイン、色彩

建築物については、小樽市景観計画の基準に適合するもの

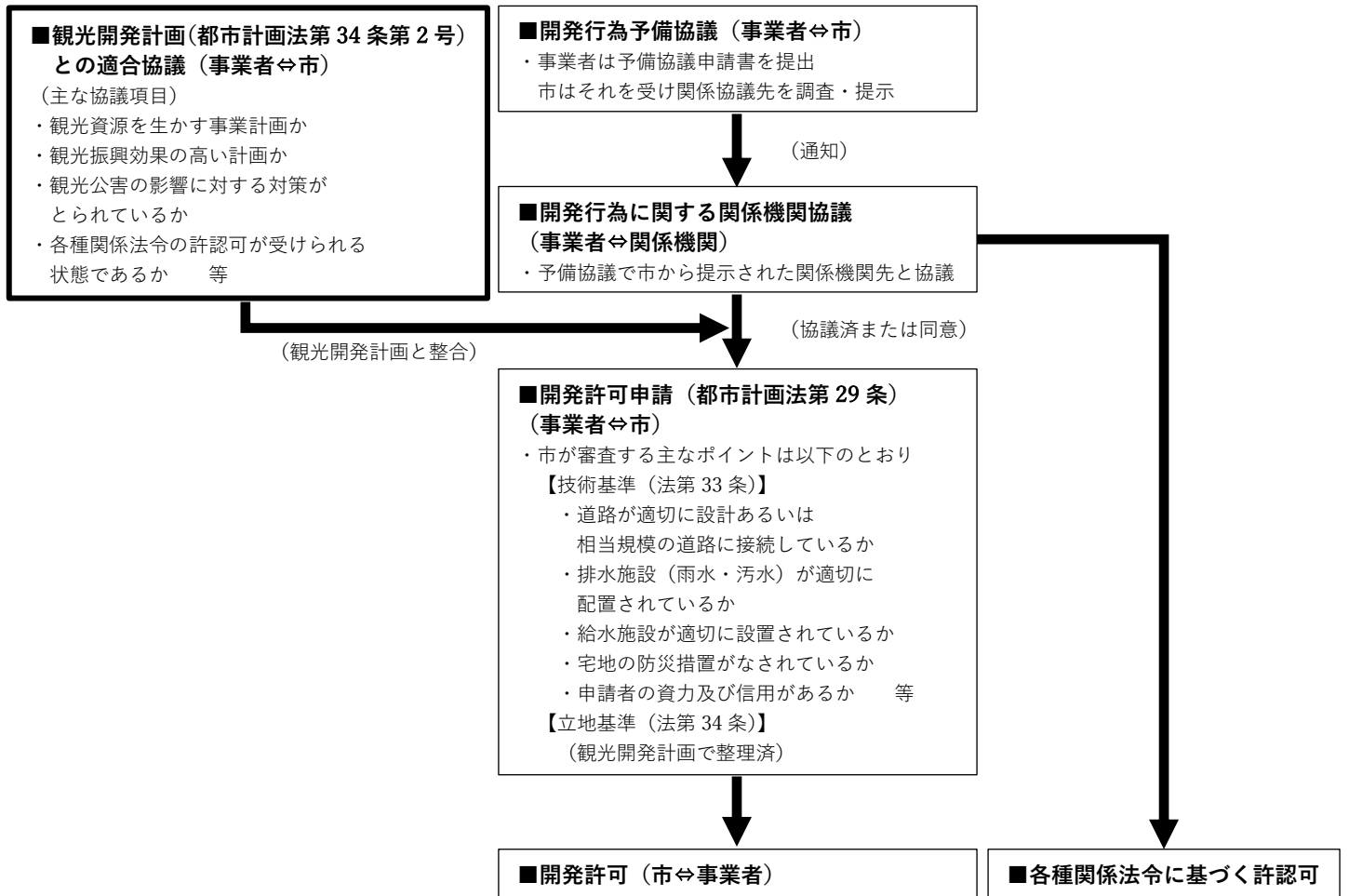
屋外広告物については、小樽市屋外広告物条例の許可基準に適合するもの

注) 上記基準の適合に当たっては、建築物等が周辺景観と調和していることを判断するため、フォトモンタージュ等の資料の提出が必要となります。

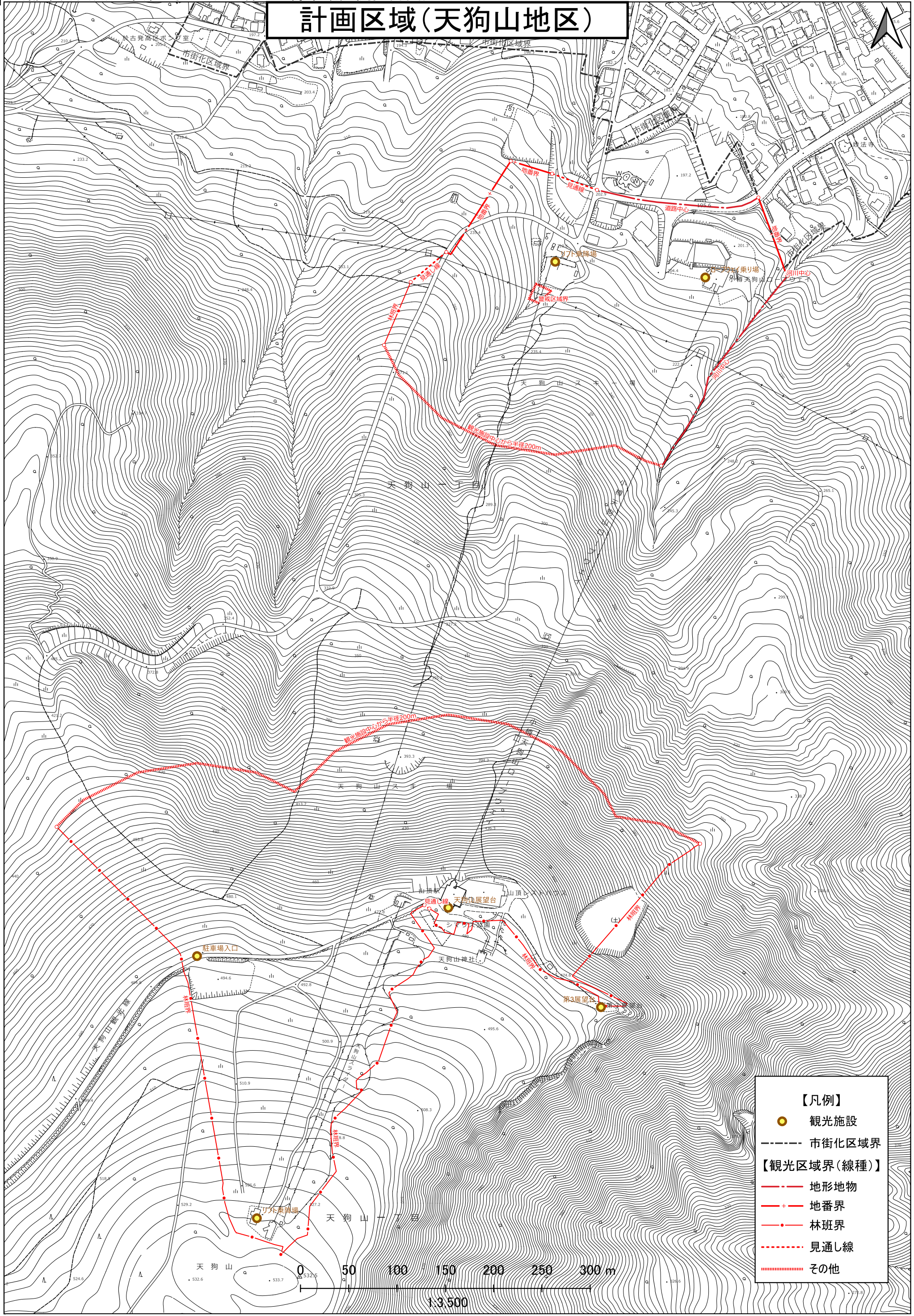
※他法令による制限が課せられている場合には、その範囲内とする。

例えば、計画区域の一部は、国有林野の区域であり、区域内での開発を行う場合は、森林法の許可を得る必要があるため、別途森林法の基準を満たす必要があります。

4-3 開発許可までのイメージ



計画区域(天狗山地区)



【凡例】

- 観光施設
- 市街化区域界
- 【観光区域界(線種)】**
- 地形地物
- + 地番界
- 林班界
- 見通し線
- ||||| その他

<出典・参考資料>
 ・小樽市都市計画基本図(令和6年5月撮影の航空写真を基に作成)・地番図(令和7年1月1日・小樽市調整)・林班界(国土数値情報:国有林野データ 北海道地域 A45-19_02)
 ・土砂災害(特別)警戒区域等のGISデータのダウンロードサービス(北海道HPよりR6.10月ダウンロード)
 ・作成日:2025.12.4(CRS:JGD2000 / Japan Plane Rectangular CS XI)

発行 令和8年 月 北海道小樽市
編集 小樽市産業港湾部観光振興室
〒047-0007 小樽市港町4番3号
TEL 0134-32-4111 (代表)