

# 釧路市まちづくり基本構想

## 構想編（案）

釧 路 市



# 目次

1	はじめに	2
(1)	策定の目的	2
(2)	釧路市まちづくり基本構想の位置付け	2
①	地域と共有するまちづくりの指針	
②	市が進めるまちづくりの指針	
(3)	期間・推進方法	3
2	釧路市の概況	4
(1)	地勢	4
(2)	沿革	4
(3)	都市経営の視点によるまちづくり	5
3	釧路市の課題	7
(1)	人口	7
(2)	経済産業	10
(3)	住民生活	16
(4)	財政運営	21
4	目指すべきまちづくり	24
(1)	目指すべきまちづくり	24
(2)	目指すべきまちづくりを実現するための考え方	24
(3)	都市空間利用の基本方向	26
①	都市的地域	
②	都市的地域に準じる地域	
③	農業地域	
④	森林地域	
⑤	自然地域	
(4)	人口指標	27
5	まちづくり基本方針	28
(1)	まちづくり基本方針1 未来を担う子どもを育てるまちづくり	28
(2)	まちづくり基本方針2 すべてのひとが活躍できるまちづくり	28
(3)	まちづくり基本方針3 地域の経済と産業が雇用を支えるまちづくり	29
(4)	まちづくり基本方針4 誰もが安全に安心して暮らせるまちづくり	29
(5)	まちづくり基本方針5 自然と都市とが調和した持続可能なまちづくり	30



# 構 想 編

# 1 はじめに

## (1) 策定の目的

これまで、釧路市では、限られた資源を社会情勢の変化に即応して柔軟かつ重点的に投資する「都市経営」の視点に基づき、「財政健全化推進プラン」「市役所改革プラン」「政策プラン」の3つからなる「釧路市都市経営戦略プラン」を策定し様々な取り組みを行ってまいりました。これらの取り組みによって財政健全化が進みまちづくりの基盤が築かれつつあります。

さらに、将来に希望の持てるまちの姿を見据え、特に「わかもの」「女性」が未来に希望を持ち、安心して住み続けられるまちづくりを行うために「釧路市まち・ひと・しごと創生総合戦略」を策定したところです。

今、生産都市として築かれてきた高い技術力や人材、先人から受け継いだ文化、豊かな自然環境など釧路らしい強みを生かしていくことを決意し、さらなる発展のために、地域が一体となって目指すべきまちの姿を共有しながら主体的にまちづくりを進めていくことを理念として制定された釧路市まちづくり基本条例のもとで、「都市経営」の視点による新たなまちづくりの指針として「釧路市まちづくり基本構想」を策定します。

## (2) 釧路市まちづくり基本構想の位置付け

これまで市町村においては、地方自治法の規定により「基本構想」の策定が義務付けられていましたが、平成23年の同法の改正に伴い、この義務付けが廃止され、「基本構想」の策定については、各市町村の判断に委ねられることとなりました。本市は、総合的かつ計画的にまちづくりを進めるために、中長期の視点を持った計画の策定は不可欠であると考え、釧路市まちづくり基本条例第23条の規定に基づき、釧路市まちづくり基本構想を策定します。

### ① 地域と共有するまちづくりの指針

地域がさらなる発展を目指すためには、市民、団体、企業、行政などの様々な主体が、まちづくりの方向性を共有することが重要です。

市民委員会の開催やアンケート調査の実施により市民と協働して策定した釧路市まちづくり基本構想を、地域が持つ知恵や力を結集させ、地域の発展へとつなげるための指針として位置付けます。

### ② 市が進めるまちづくりの指針

目指すべきまちづくりを着実に進めていくために、経済、福祉、都市整備、環境、教育などの分野別における個別計画や施策の最上位となる指針として位置付けます。

### **(3) 期間・推進方法**

釧路市まちづくり基本構想では、計画期間を平成 30 年度から平成 39 年度までの 10 年間とします。また、目指すべきまちづくりの実現に向けて、中期実施計画（期間は毎年度ローリング方式による 3 年間）を策定し、具体的に推進・管理をしていきます。

## 2 釧路市の概況

### (1) 地勢

本市は、北海道の東部に位置し、総面積 1,362.90 km<sup>2</sup>と全国でも有数の広大な行政面積を有しています。また、飛び地を含むという地理的特性を持っています。

北部には雄阿寒岳・雌阿寒岳を中心とする山岳地帯、ここから南西方向に丘陵地帯が伸びており、こうした山地・丘陵に囲まれる形で、釧路湿原を含む広大な低地が、南側の太平洋に向かって展開する地形となっています。

また、本市域を流れる釧路川、新釧路川、阿寒川、仁々志別川、音別川等の各河川の流域には、市街地が形成されています。さらに、森と湖、火山、河川、湿原、海などの多彩で雄大な世界に誇れる大自然に恵まれています。

気候は、7月から9月までの日最高気温の平均が\*21.1℃であり、夏季の冷涼な気候が特徴です。日照時間は、夏季には霧が発生し短いものの冬季を中心に長く、降水量は一年を通じて少なくなっています。なお、面積が広く変化に富んだ地形などのため、市内でも地域によっては気温や積雪量に大きな差異があります。

### (2) 沿革

戦後の復興期から、旧釧路市は、水産、石炭、紙・パルプの3大基幹産業の発展とともに成長を続けました。これらの基幹産業のそれぞれが、時代の流れとともに、地域の経済をけん引する役割を果たし、地方都市としては稀有な複合的産業構造が大きなメリットとなって、まちの発展に結び付いてきました。

旧阿寒町は、石炭、硫黄などの鉱業や農林業、観光産業が基幹をなすとともに、鉱業を背景とした関連する商工業が経済基盤の中核をなしていました。

旧音別町は、石炭鉱業のほか、冷害凶作に悩む畑作中心の農業から酪農業への切り替えが進められていました。

\*人口の推移は、旧阿寒町、旧音別町では、徐々に都市部への移動による減少が現れはじめ、昭和34年をピークに減少傾向に転じ、農山村地域の過疎化が見られるようになります。一方、旧釧路市では、昭和46年には20万人を超え、港湾・空港・道路などの整備による人流・物流機能の強化と、人口集積による第3次産業の発展もあり、ひがし北海道における中核都市としての地位を固めてきました。

---

\*過去10年間（平成19年～平成28年）の平均値。

\*本項における人口は、各年10月1日現在の住民基本台帳人口によるもの。

昭和40年代から、地域の基幹産業を取り巻く状況が大きく変化します。昭和45年の雄別炭鉱、尺別炭鉱の閉山により、旧阿寒町、旧音別町では、人口の半減という事態に見舞われました。旧釧路市においても、昭和52年の200カイリ漁業専管水域施行の影響、2次にわたる石油危機による全国的な景気停滞などにより人口増加のスピードが鈍化し、昭和56年には減少傾向に転じました。

旧阿寒町では、観光産業、農林業を中心とする産業構造へと変化しました。昭和48年には観光客入込数が100万人を突破。全国的にも「観光のまち」として知名度を上げ発展してきました。

また、旧音別町では企業誘致が積極的に進められ、製造業や学校施設などの進出が図られたほか、酪農業では生産性向上のための基盤整備、林業では近代化促進のための大型機械の導入などが進められました。

平成に入り、旧釧路市では、水産業における資源量の減少や平成14年の太平洋炭礦の閉山などから地域経済の低迷は続きました。これらの基幹産業を補完する産業の創出を目指し、食・環境・観光などの分野において、産学官連携と地域一体となった取り組みなどが進められてきました。

平成17年10月11日に旧釧路市、旧阿寒町及び旧音別町の3市町が新設合併し、新「釧路市」は誕生しました。

合併により地域が一体化することにより、第1次産業の基盤が強まり、他産業との新たな連携が確立しています。観光分野では、「阿寒摩周」「釧路湿原」の2つの国立公園を有するなど、地域のポテンシャルが高まっており、平成27年の「水のカムイ観光圏整備実施計画」「広域観光周遊ルート形成計画」の認定、翌年の「観光立国ショーケース」、そして「国立公園満喫プロジェクト」への選定など、国内外から本市への注目が集まっています。

### (3) 都市経営の視点によるまちづくり

合併前の旧釧路市においては、かつては25万都市を目指して、住宅、道路、学校、公園、工業団地などの社会基盤の整備を進めてきましたが、その過程で、\*第3セクター等を通じた土地取得が結果的に過大な投資となり、土地開発公社や振興公社が抱える約150億円の債務の解消が必要となっていました。

---

\*第3セクター…国や地方公共団体（第1セクター）と民間企業（第2セクター）の共同出資によって設立される事業体。

この危機的状況を行政運営を変える好機と捉え、都市を経営する視点から本市の持続可能な発展を目指すため、「財政健全化推進プラン」「市役所改革プラン」「政策プラン」の3つからなる「釧路市都市経営戦略プラン」を平成24年に策定しました。

「財政健全化推進プラン」の確実な実行によって財政健全化に取り組む一方、本市が成長するための政策展開を示した「政策プラン」では、「\*域内循環」や「外から稼ぐ」の理念に基づき様々な取り組みが進められています。

さらに、平成27年10月には、『市民が主体のまちづくり』を実現するための基本的なルールとして「釧路市まちづくり基本条例」が施行され、「情報共有」「市民参加」「役割分担・協働」を基本原則としたまちづくりを進めています。

---

\*域内循環…市民や企業が必要なモノを、なるべく地元企業から購入・調達することで、地元企業の収益を支え、お金の循環を促し、地域経済全体の財の流出を防止し、地域経済の体力を蓄えていくこと。さらに、お金の循環に加えて、消費者のニーズに対応することで、生産者の成長にもつながる取り組み。

### 3 釧路市の課題

#### (1) 人口

##### ① 課題

ア 本市の人口は、少子化による自然減に加え、水産業や石炭産業をはじめとする地域経済の低迷などにより他地域へ人口が流出、減少に転じ、現在まで減少傾向が続いています。人口減少に伴う消費行動の低下や、生産年齢人口の転出による地域経済の規模縮小が進むとともに、超高齢社会の到来による社会保障の負担増など、住民生活への影響が大きくなることが懸念されています。⇒②背景ア、イ、ウ

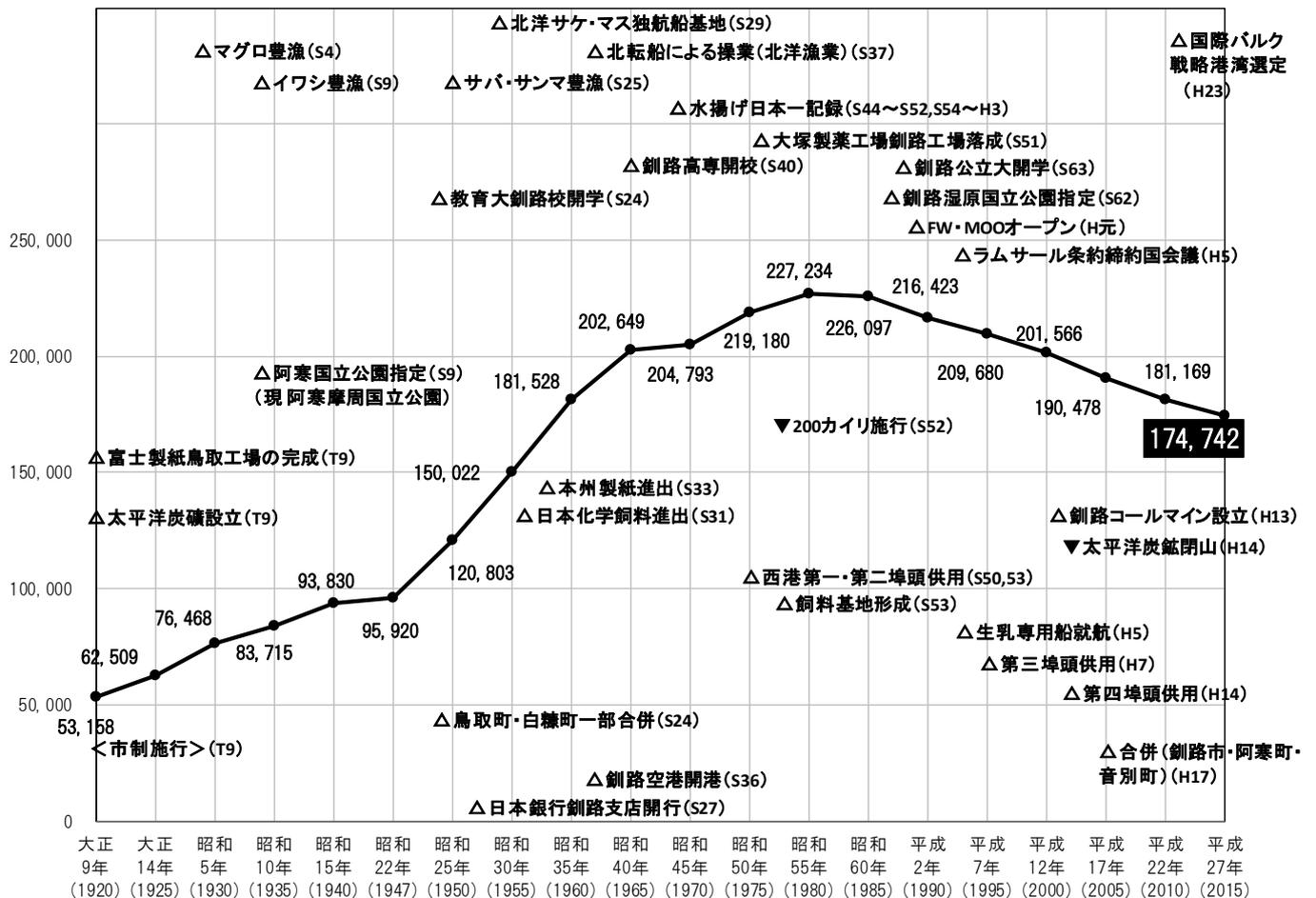
イ 特に若い世代の就職や進学を理由とした社会減が顕著であり、次世代を担う若者の「働きたい」「住みたい」「帰ってきたい」希望がかなうまちづくりが求められています。⇒②背景エ

##### ② 背景

ア 本市の人口は昭和 55 年の 227, 234 人をピークに人口が減少し、平成 27 年の 174, 742 人で、30 年間で約 23%減少しています。

△

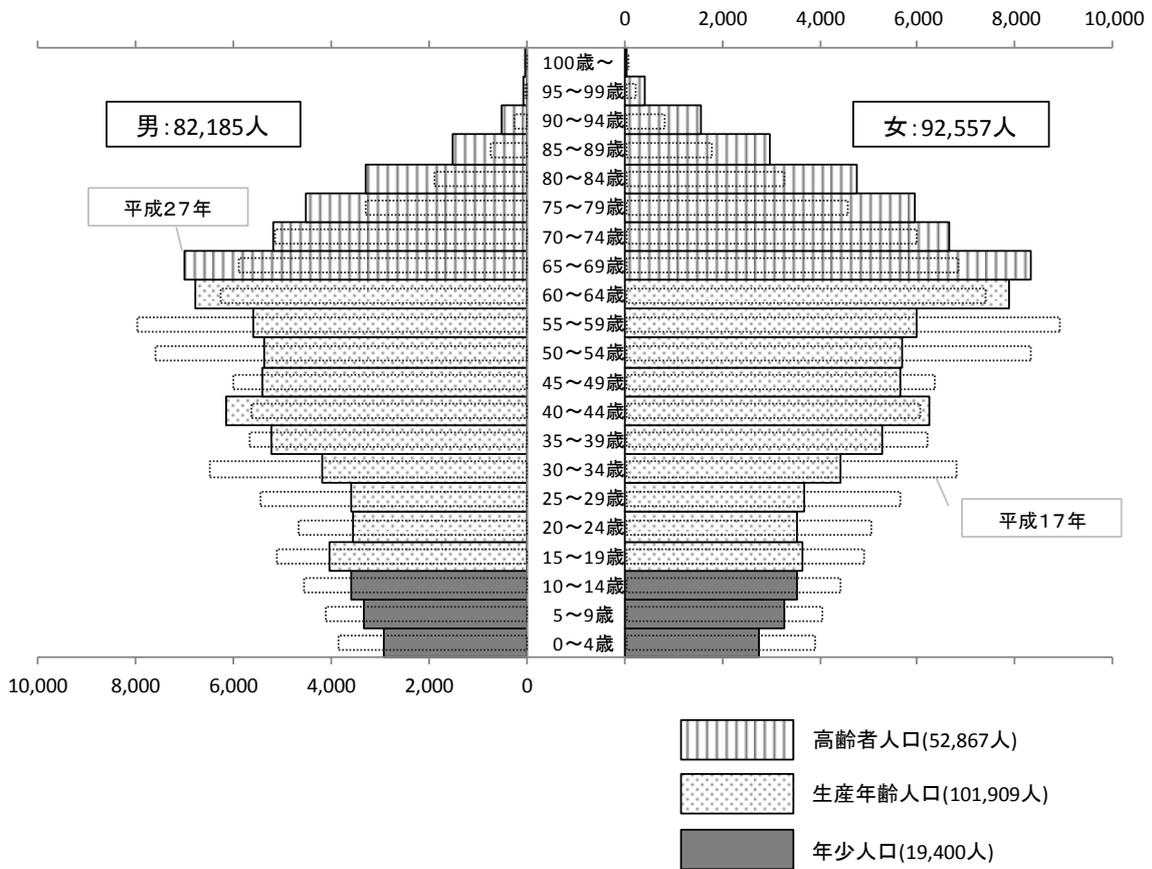
【図 1】 総人口の推移と主な出来事



(資料) 総人口の推移：国勢調査（総務省）  
主な出来事：市都市経営課

イ 本市の人口ピラミッドはつぼ型となっており、60～64歳、65～69歳の人口が多くなっています。また、平成17年と比較すると、年少人口、生産年齢人口が減少し、高齢者人口が増加しています。

【図2】釧路市の人口ピラミッド

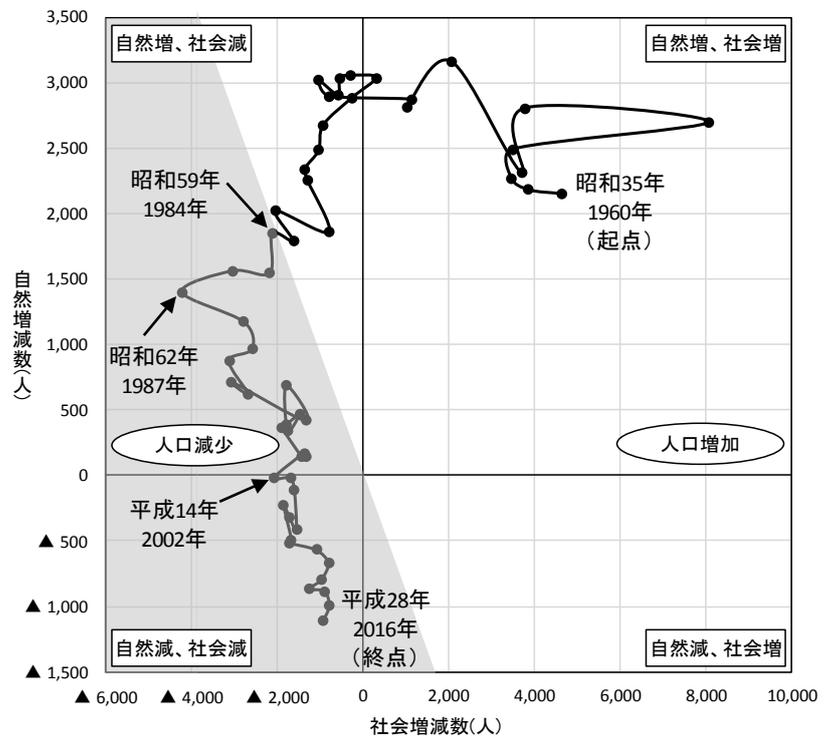


(資料) 国勢調査 (総務省)

(注) 男女別人口数には、年齢不詳を含む。

ウ 人口動向を社会増減と自然増減から分析してみると、1960年代は「自然増」「社会増」の「人口増加」の状態でしたが、1970年代には、「社会減」の状態となり、1980年代には、「自然増」より「社会減」が大きい「人口減少」へと転じ、2000年代に入ると「自然減」「社会減」の状態が続いています。

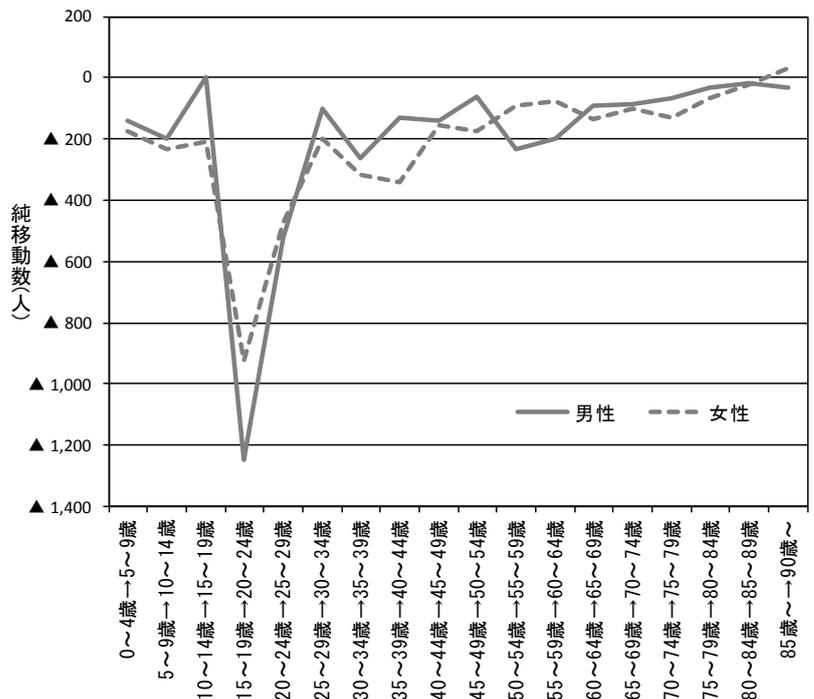
【図3】 総人口に与えてきた自然増減と社会増減の影響



(資料) 住民基本台帳  
(注) 平成12年(2000年)までは旧釧路市

エ 男女を問わず、ほぼすべての年齢階級層で転出超過となっています。特に15~19歳から20~24歳になるときに、転出超過が大きく、大学進学や卒業後の就職に伴う転出が大きくなっています。

【図4】 平成17年~平成22年の性別・年齢階級別人口移動



(資料) 国勢調査(総務省)

## (2) 経済産業

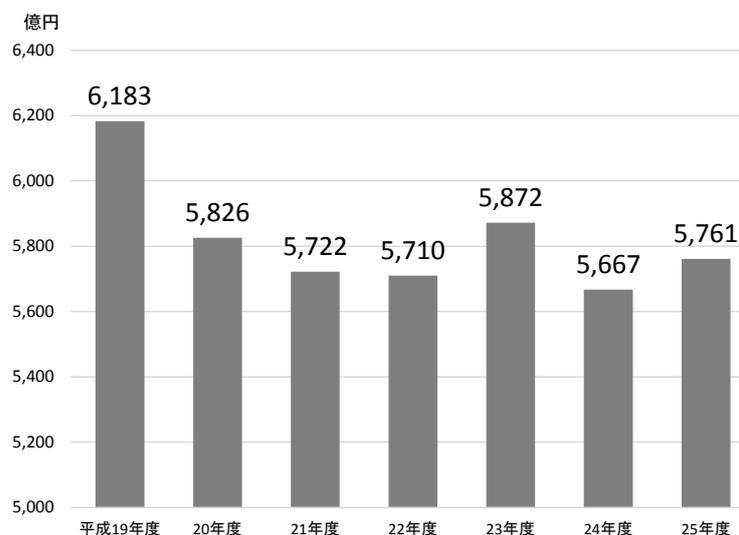
### ① 課題

- ア \*市内総生産額は横ばいで推移していることから、長期的視点を持ちながら生産額の拡大を目指すことが重要です。⇒②背景ア、イ、ウ
- イ 市民1人当たりの所得(分配)は全道平均を下回っており、低調な商品購買力が地域経済にもたらす影響が懸念されます。⇒②背景エ、オ
- ウ 就業者1人当たりの純生産額は道内平均を下回っており、生産能力を維持していくため、生産年齢人口減少の影響を補完する生産性の向上を目指すことが重要です。⇒②背景カ
- エ 従業者数は総じて減少傾向にあり、生産力を維持するために人材の育成・確保に向けた取り組みが必要です。⇒②背景キ
- オ 地域の求人数は増加傾向にありますが、「充足数」を「新規求人数」で除した充足率は低下していることから、雇用する側と就職する側のマッチングが重要です。⇒②背景ク、ケ
- カ 経済活性化に向けて、外から稼ぐ力を強化するとともに、地域への波及効果を高める取り組みが重要です。⇒②背景コ

### ② 背景

- ア 名目市内総生産は平成19年度から平成20年度にかけて大きく減少し、その後ほぼ横ばいで推移しています。

【図5】名目市内総生産の推移

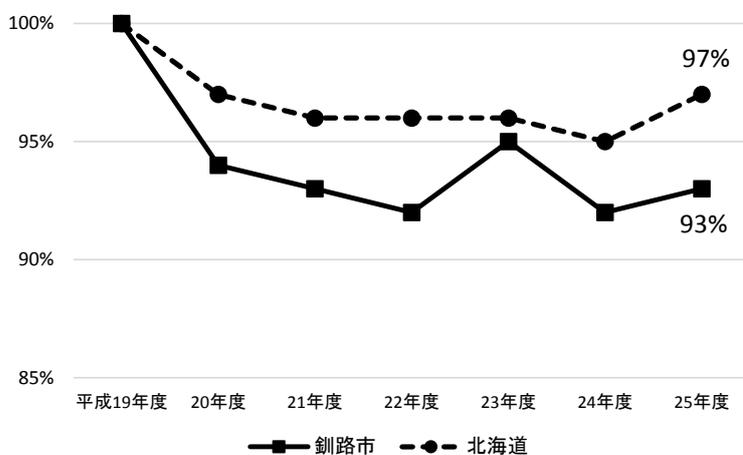


(資料) 市民経済計算

\*市内総生産…一定期間(1年間)に市内各産業部門の生産活動によって、生み出された価値を貨幣価値で示したもの。

イ 名目市内総生産の推移について平成19年度を100%として北海道と比較すると、共に減少傾向にあります。減少率は本市の方が高くなっています。

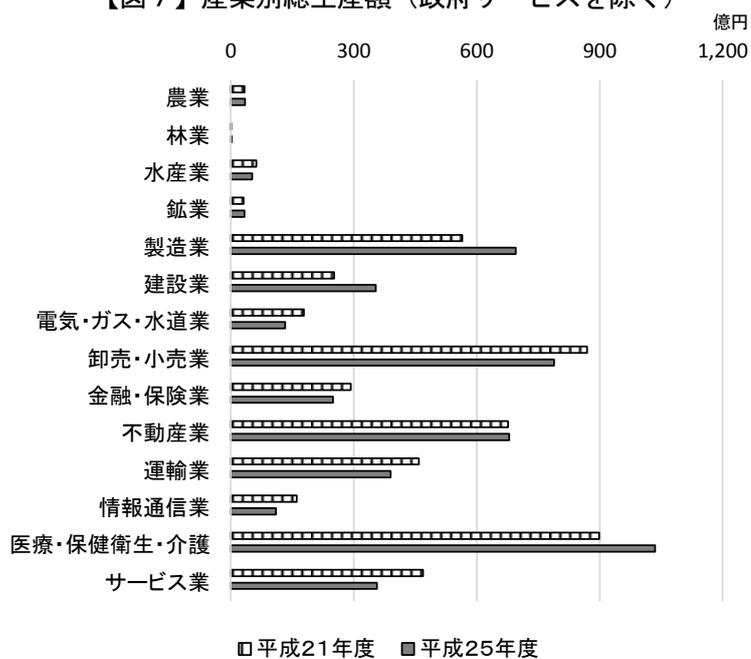
【図6】名目市内総生産推移（比較）



(資料) 市民経済計算

ウ 産業別総生産額については、平成25年度では「製造業」「卸売・小売業」「医療・保健衛生・介護」が多くなっています。また、平成21年度との比較では「製造業」「建設業」「医療・保健衛生・介護」の生産額が増加しています。

【図7】産業別総生産額（政府サービスを除く）

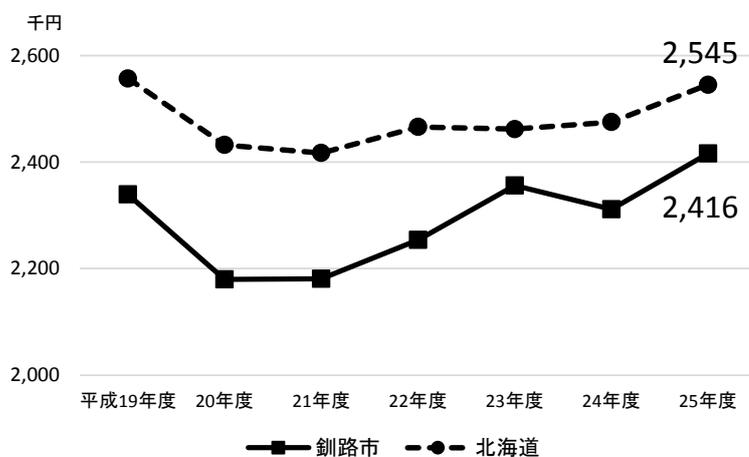


(資料) 市民経済計算

エ 市民1人当たりの所得（分配）

については、北海道と比較すると12万9千円低くなっています。

【図8】市民1人当たりの所得（分配）

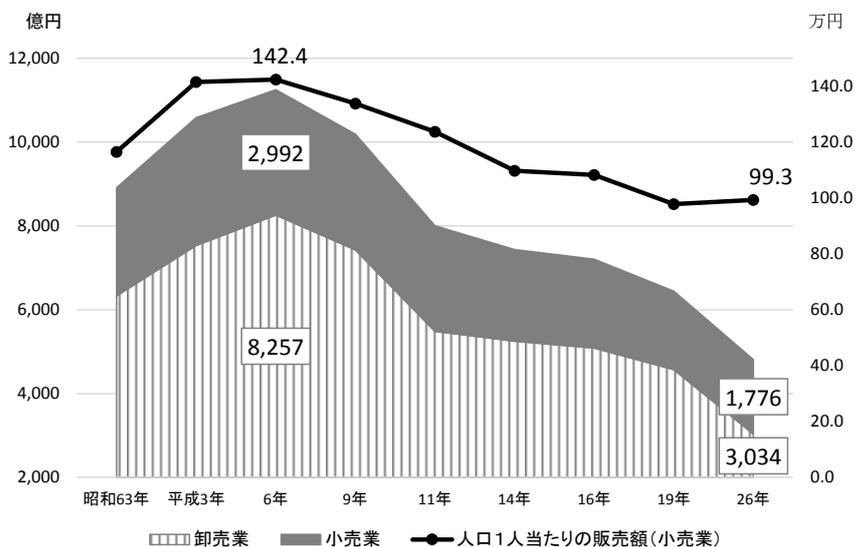


(資料) 市民経済計算

オ 年間商品販売額は、平成6年の1兆1,249億円をピークに減少しており、26年との比較では、約6,439億円（57.2%）の減少となっています。

人口1人当たりの販売額（小売業）も平成6年と26年の比較では、約43万円（30.3%）の減少となっています。

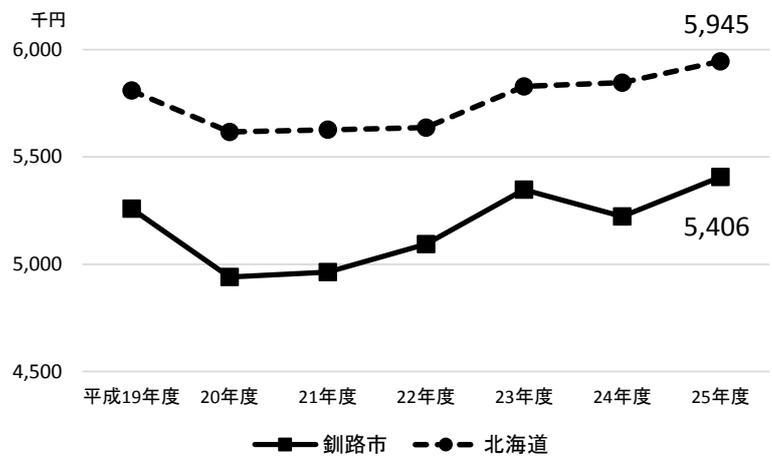
【図9】年間商品販売額と人口1人当たりの販売額（小売業）の推移



(資料) 商品販売額：商業統計調査（経済産業省）  
人口1人当たりの販売額：市都市経営課

カ 就業者1人当たりの市内純生産額の水準は、平成20年度から改善していますが、道内平均に比べると依然として低くなっています。

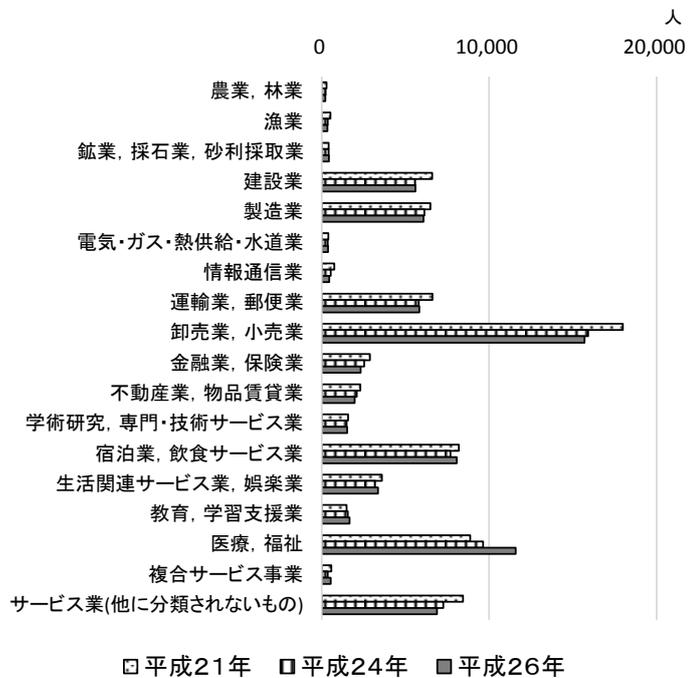
【図10】 就業者1人当たりの純生産額



(資料) 市民経済計算

キ 産業別の従業者数は、平成26年では「卸売業、小売業」が最も多く占めています。「医療、福祉」については平成21年から従業者数が増加していますが、大半の業種で減少傾向にあります。

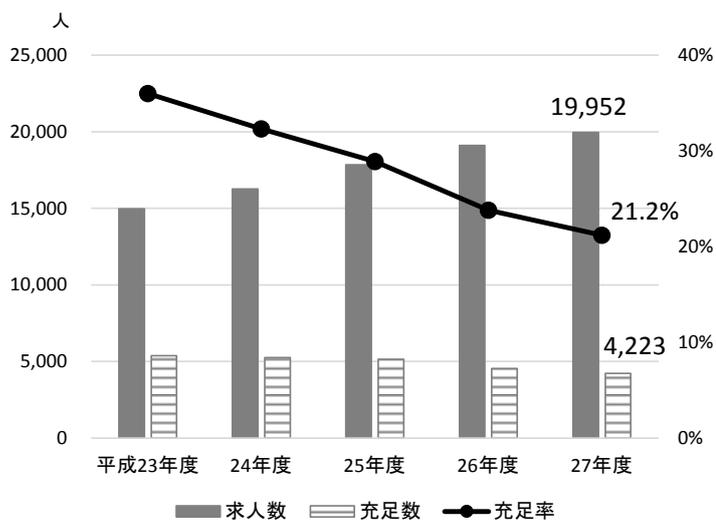
【図11】 産業別従業者数



(資料) 経済センサス (総務省)

ク 求人数は増加傾向にあります  
が、「充足数」を「新規求人数」  
で除した充足率は低下傾向に  
あります。

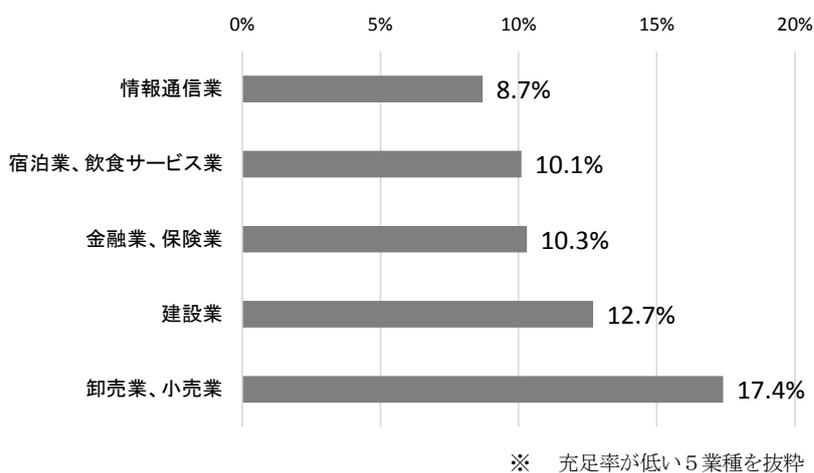
【図 1 2】一般求人・充足状況の推移（釧路管内）



(資料) 釧路公共職業安定所 (平成 27 年度)

ケ 特に、「情報通信業」「宿泊業  
飲食サービス業」「金融業、  
保険業」などで充足率が低く  
なっています。

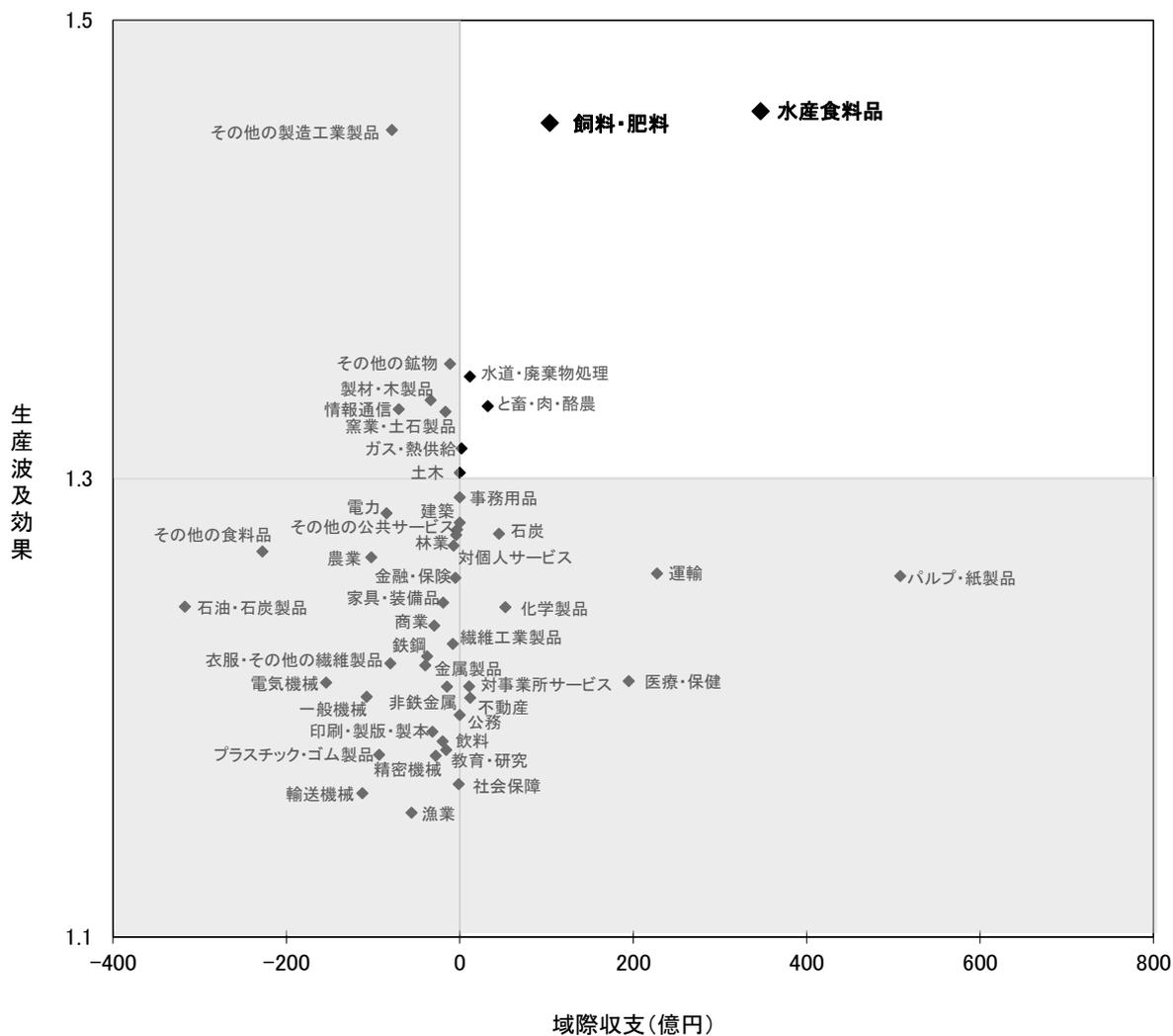
【図 1 3】産業別充足率（釧路管内）



(資料) 釧路公共職業安定所 (平成 27 年度)

- コ 外から稼ぐ力が強く\*生産波及効果が高い産業は、「水産食料品」「飼料・肥料」となっています。

【図 1 4】\*域際収支と生産波及効果



(資料) 釧路市産業連関表 (平成 23 年)

\*生産波及効果…新たに需要が発生したときに、その需要を満たすために、波が移動するように次々と新たな生産が誘発されていく効果。  
\*域際収支…移出・輸出の金額と移入・輸入の金額の差額。

### (3) 住民生活

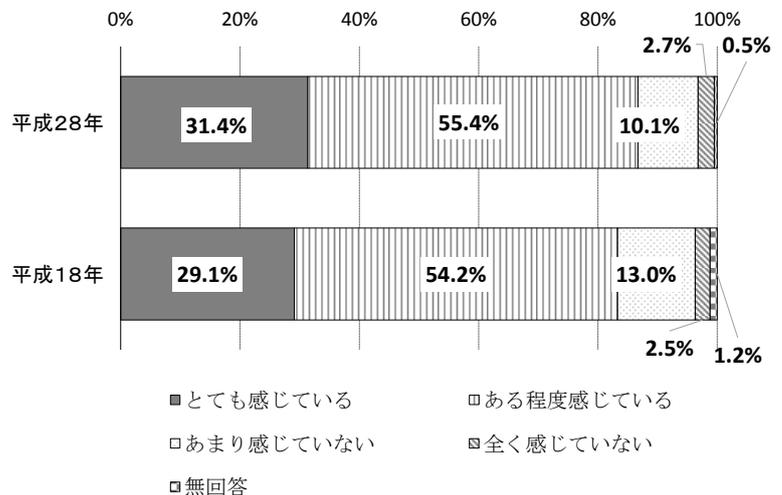
#### ① 課題

- ア 市民と協働したまちづくりや\*自助・共助・公助によるまちづくりを実現するために、住民活動への市民参加を一層促進する必要があります。⇒②背景ア、イ
- イ 本市の世帯人員別一般世帯数は、単身高齢者世帯を中心に世帯人員が1人の世帯が増加していることから、社会のつながりを強めていくことが重要です。⇒②背景ウ
- ウ 生活保護に至る前の自立支援策を強化することが重要です。⇒②背景エ
- エ 住民生活を支える医療・福祉を充実するために、医師や従事者の確保や道内連携地域の中核都市として機能維持に向けた取り組みが重要です。⇒②背景オ、カ
- オ 本市は、地震、暴風波浪、大雨など過去に様々な災害を経験しており、市民が安全に暮らし続けられるまちづくりに取り組む必要があります。⇒②背景キ
- カ 市民アンケートでは、公共施設の耐震化・整備（避難所・医療施設・行政機関）や道路等インフラ・物流機能の耐災害性の強化が取り組むべき対策として高い割合で回答されており、今後も計画的な都市基盤整備が求められています。⇒②背景ク

#### ② 背景

- ア 釧路市に愛着や親しみを感じているとする内容の回答（「とても感じている」と「ある程度感じている」の合計）は、市民アンケートでは86.8%となっており、平成18年実施の調査の83.3%から3.5ポイント上昇しています。

【図15】釧路市への愛着

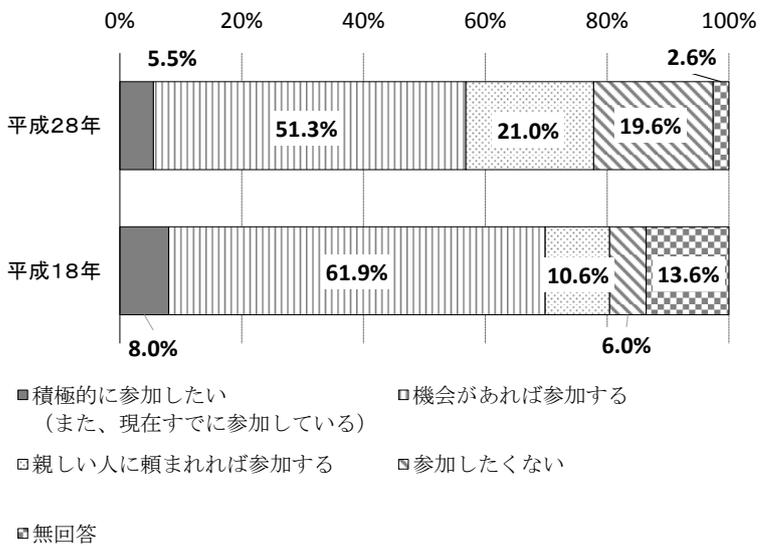


(資料) 市民アンケート

\*自助・共助・公助…「自助」とは、自らの生活を自らが選択し責任を持つこと、「共助」とは、個人のみで対応できない課題に対し住民が相互に助け合うこと、「公助」とは、自助・共助だけでは限界がある場合、あるいは非効率な場合に、行政が住民からの付託を受け必要な行政サービスを行う仕組みのことで、住民自治の根本となる考え方。

イ まちづくりに参加したいと回答した人は市民アンケートでは77.8%となっています。「積極的に参加したい」「機会があれば参加する」「親しい人に頼まれれば参加する」の割合の合計は、平成18年の80.5%から今回の77.8%と2.7ポイント下降しています。また、「参加したくない」は13.6ポイント上昇しています。

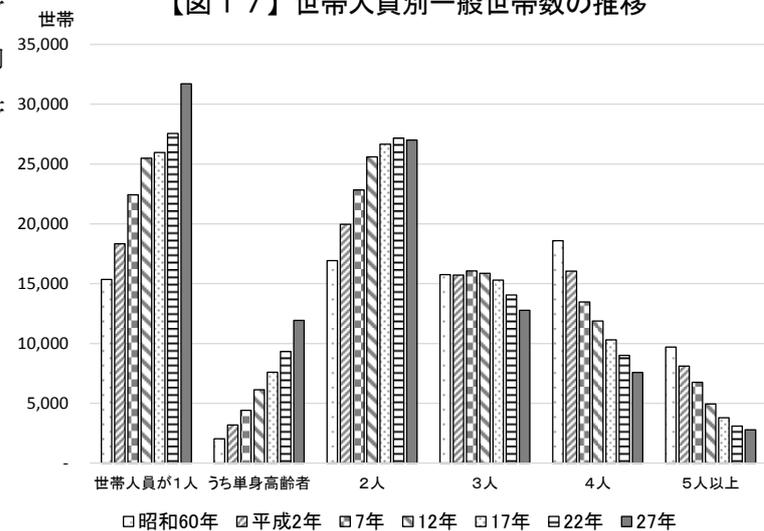
【図16】まちづくりや住民活動への参加意向



(資料) 市民アンケート

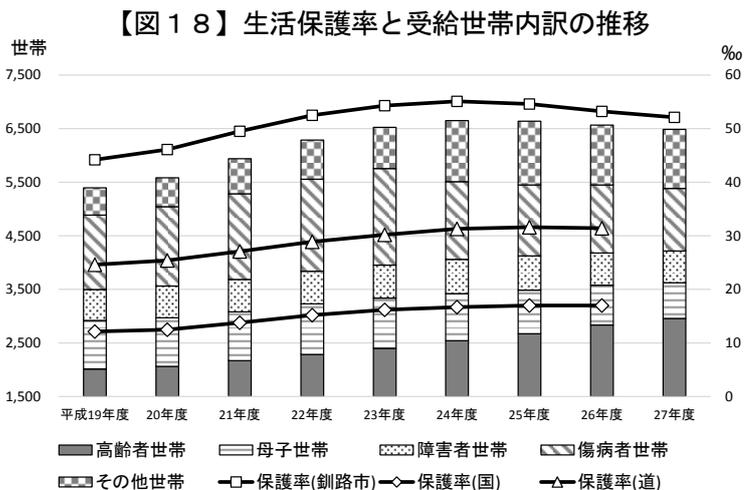
ウ 世帯人員別一般世帯数は世帯人員が1人の世帯が増加傾向にあり、特に単身高齢者世帯が増加しています。

【図17】世帯人員別一般世帯数の推移



(資料) 国勢調査(総務省)

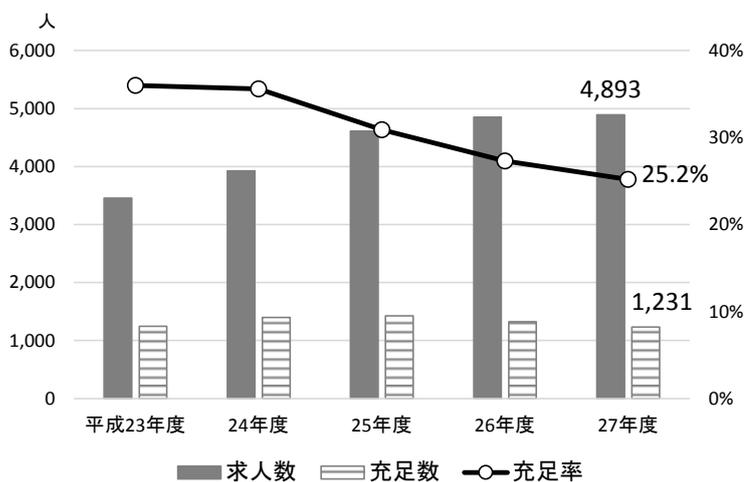
エ 生活保護率は、全国、北海道と比較して高い水準で推移しています。特に受給世帯内訳では高齢者受給世帯が増加傾向にあります。



(資料) 市生活福祉事務所  
 保護率(国)：厚生統計要覧(平成28年度)  
 保護率(道)：生活保護実施概要(平成27年度版)

オ 「医療・福祉」に関する求人数は増加傾向にあるものの、充足数は横ばいであり、充足率は低下しています。

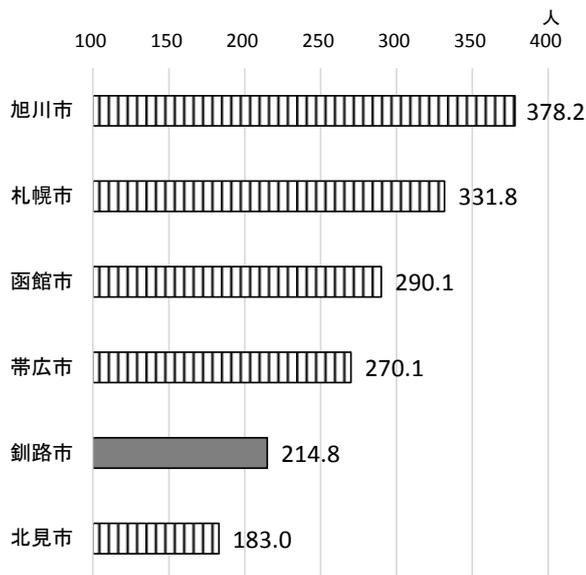
【図19】「医療・福祉」一般求人・充足状況(釧路管内)



(資料) 釧路公共職業安定所(平成27年度)

カ \*「北海道総合計画」に示されている中核都市における人口10万人当たりの医師数では、6都市中5番目となっています。

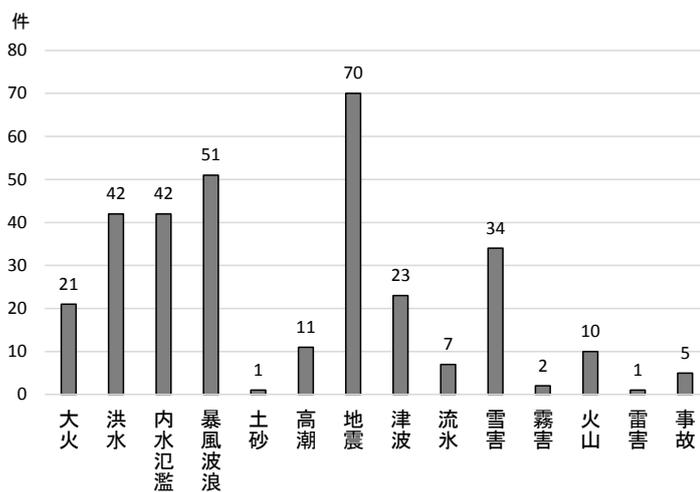
【図20】人口10万人当たりの医師数



(資料) 北海道保健統計年報 (平成26年)

キ 本市は豊かな自然の恵みを受して発展を遂げてきましたが、一方では、地震や暴風波浪など様々な自然災害を経験しています。

【図21】過去130年間の主な災害

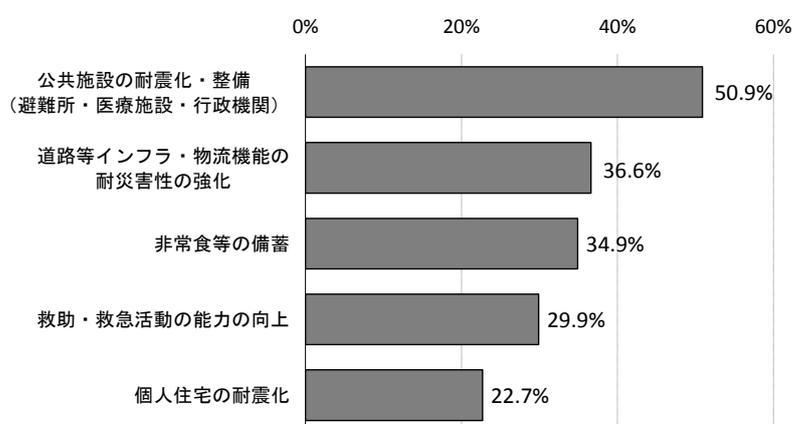


(資料) 市防災危機管理課

\*「北海道総合計画」に示されている中核都市…人口規模が一定以上で、行政をはじめ経済、医療、教育、文化などの面で高度な都市機能を有する都市。札幌市、函館市、旭川市、帯広市、北見市及び釧路市の6市。(北海道総合計画より一部引用)

ク 市民アンケート調査では、大規模自然災害に対して取り組むべき対策として、公共施設の耐震化・整備（避難所・医療施設・行政機関）と回答した人の割合が最も多くなっています。

【図 2 2】大規模自然災害に対して取り組むべき対策



(資料) 市民アンケート  
(注) 複数回答

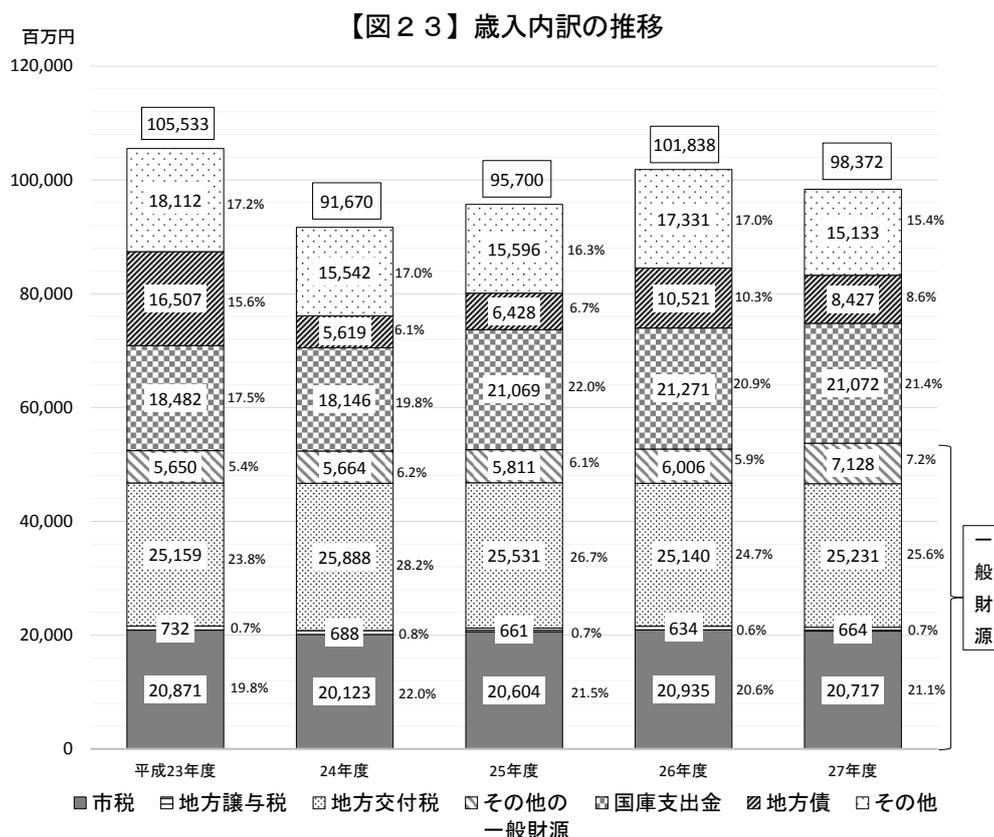
## (4) 財政運営

### ① 課題

ア 本市の歳入構造は市税よりも地方交付税が高い割合を占めています。今後は、市税を中心とする\*自主財源の確保に取り組むとともに、人口減少等により減少傾向にある歳入規模に応じた歳出規模を目指すため、市民ニーズを把握、分析しつつ行政サービスのあり方を検討する必要があります。また、限られた資源を地域課題の解決に向けて社会情勢の変化に即応して柔軟かつ重点的に投資することが重要です。⇒②背景ア、イ、ウ、エ

### ② 背景

ア 平成 27 年度決算では、歳入に占める\*一般財源の割合は、約 55%となっています。また、歳入に占める自主財源の割合は約 32%となっています。



(資料) グラフで見る釧路市の財政 (平成 27 年度決算)

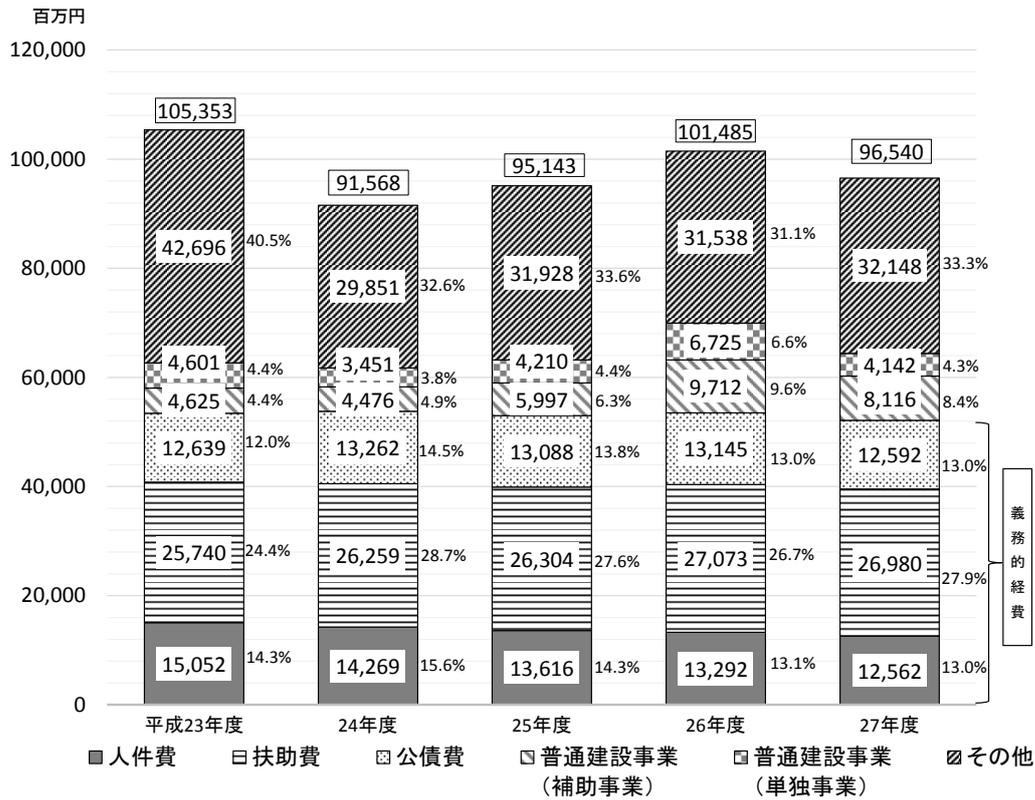
(注) 小数点以下第 2 位を四捨五入しているため、合計が 100%にならない場合がある。

\*自主財源…税金や公共施設の使用料など、市が自分で集めるもの。なお、補助金など国や道の意思により定められた額を交付されるものを依存財源という。

\*一般財源…市税や地方交付税のように、使い道が特定されていない財源。

イ 平成 27 年度決算では、歳出に占める、法令等で義務付けられ任意に削減できない\*義務的経費の割合は約 54%となっています。

【図 2 4】性質別歳出決算額の推移



(資料) グラフで見る釧路市の財政 (平成 27 年度決算)

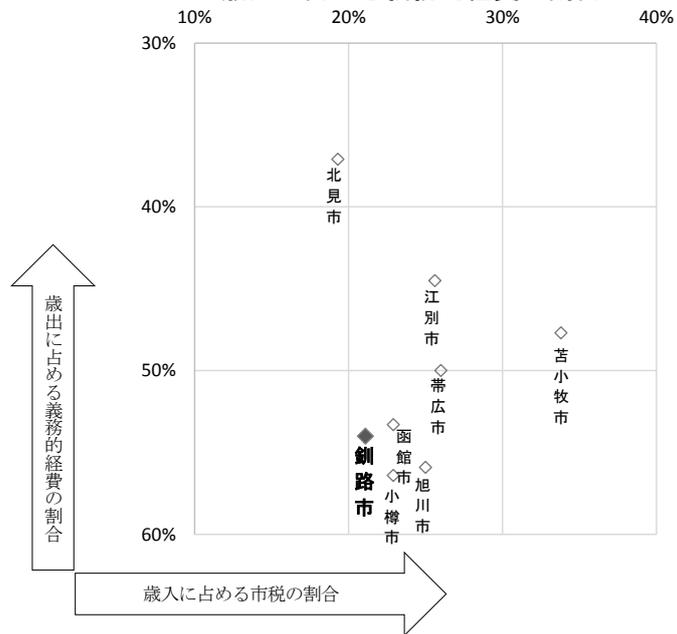
(注) 小数点以下第 2 位を四捨五入しているため、合計が 100%にならない場合がある。

\*義務的経費…以下の 3 つの歳出額の合計。

- ・人件費…職員の給与などの支払いにかかる経費
- ・扶助費…生活保護費や児童・高齢者や障がい者などに対する様々な福祉サービスに要する経費
- ・公債費…借入金の元金・利息などを支払うための経費

ウ 歳入に占める市税の割合と歳出に占める義務的経費の割合の状況を道内主要都市と比較すると市税の割合の高さは8都市中7番目、義務的経費の割合の高さは8都市中3番目となっています。

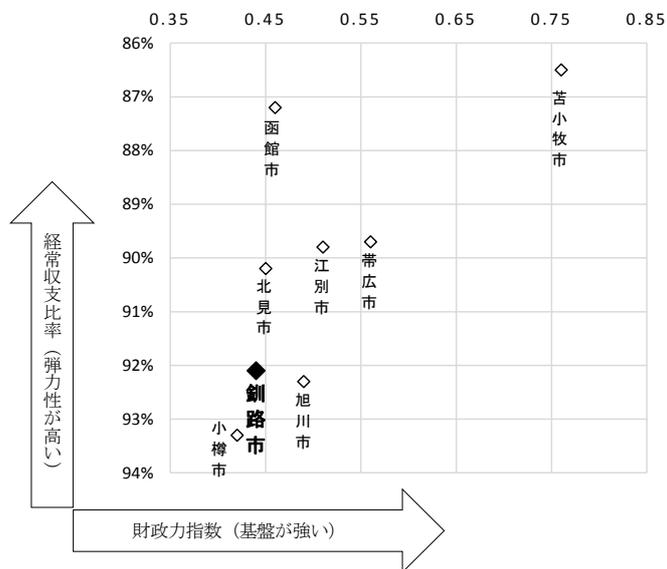
【図25】歳入に占める市税の割合と歳出に占める義務的経費の割合



(資料) 各市ホームページより市都市経営課が作成 (平成 27 年度決算)  
 (注) 各市の地勢や産業構造には違いがあり、また、財政運営の方針の違いもあるため、数値のみで比較し結論づけることはできないことに留意する必要があります。

エ 財政の弾力性を示す\*経常収支比率と財政基盤の強さを示す\*財政力指数を道内主要都市と比較すると、財政力指数は8都市中7番目、経常収支比率は8都市中6番目となっています。

【図26】財政力指数と経常収支比率



(資料) 各市ホームページより市都市経営課が作成 (平成 27 年度決算)  
 (注) 各市の地勢や産業構造には違いがあり、また、財政運営の方針の違いもあるため、数値のみで比較し結論づけることはできないことに留意する必要があります。

\*経常収支比率…市税や地方交付税などの収入が、毎年経常的に支出される経費にどれだけ使われているかを示すもの。低いほど、財政の弾力性・自由度が高い。

\*財政力指数…標準的な行政サービスを提供するために、自治体が標準的に収入し得る財源の割合を示すもの。この指数が1未満の自治体に対して地方交付税が交付され、1を下回るほど財政基盤が弱い。

## 4 目指すべきまちづくり

「3 釧路市の課題」が示すように、人口減少による地域経済や住民生活への影響を最小限にとどめ、地域で暮らす市民の満足度やまちの活力を高めることが重要です。

ここでは、今後10年間の目指すべきまちづくりについて次のとおり定めます。

### (1) 目指すべきまちづくり

#### つながる まち・ひと・みらい ひがし北海道の拠点都市・釧路

このまちの市民の誰もが健康で安全に安心して、生まれ、育ち、生きがいを持って暮らし続けることができるとともに、次世代を担う若者が地域の未来に希望を描き、その希望を地域一体で支えながら実現できる、ひとにやさしくあたたかいまちづくりを進めます。

そのためには、生産都市である本市が、これまで培ってきた強みを十分に発揮し、たくましい産業の基盤を築き、地域の経済を伸ばして、まちの活力を高めていくことが大切です。

また、阿寒湖や釧路湿原をはじめとした豊かな自然環境、多様な文化、そして、ひがし北海道の拠点として発展してきた釧路の魅力は、市民の自信と誇りや愛着へと結びつくものです。市民一人ひとりが主役となるまちづくりを行うことや、地域のつながりを強めることによって、これからの担い手を育て、釧路の魅力や価値をさらに高めて次世代に継承していきます。

地域の限られた資源を社会情勢の変化に即応して柔軟かつ重点的に投資する「都市経営」の視点に基づき、これらのまちづくりを進め、ひがし北海道の拠点として、さらなる飛躍を目指します。

### (2) 目指すべきまちづくりを実現するための考え方

人口減少社会において、市民の満足度やまちの活力を高めるとともに、本市が持つひがし北海道の拠点としての都市機能を維持・拡充していくためには、都市をマネジメントする視点として、経済、福祉、都市整備、環境、教育など各分野間の取り組みの整合や、それらと市域における都市空間利用の方向との整合を図りながら、人、モノ、お金などの限られた地域資源を生かす、「都市経営」の視点が欠かせません。

本市が、「都市経営」の視点に基づき推し進めている域内循環は、市民や企業が必要とするものをなるべく地元企業から購入・調達することで、地元企業の収益を支えながらお金の循環を促し、消費者のニーズに対応することで、生産者の成長にもつながる独自の取り組みです。域内循環の対象は、地域内で商品やサービスを購入するなどの経済活動を中心に成り立っており、その根幹には「地域経済全体の財の流出を防ぐことで地域を活性化させる」というテーマの共

有があります。こうした経済活動の過程では、生産者と消費者の間につながりを生み、そのつながりは本市の潜在的な力となります。

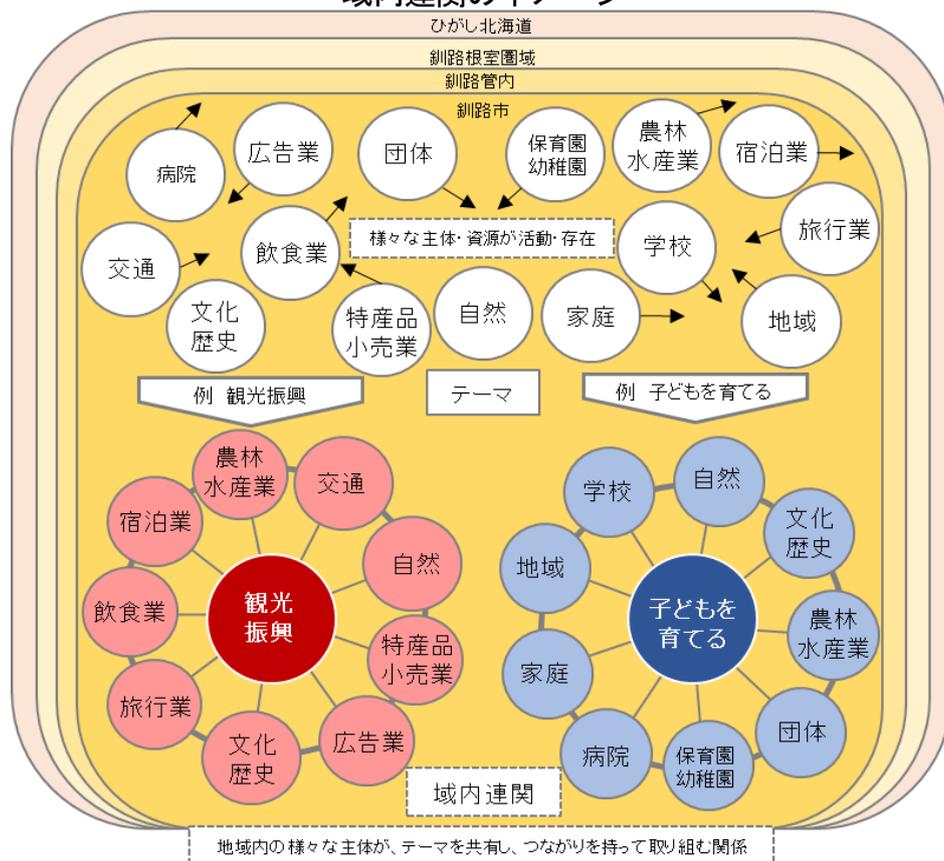
域内循環により実践されてきた「テーマを共有し行動する考え方」を経済活動にとどまらない地域社会全体に拡大し、地域のつながりや信頼関係を一層強め、潜在的な力を引き出すことが目指すべきまちづくりの実現には重要です。

そのため、地域内の主体がテーマを共有し、それぞれの強みや地域資源を生かしながら、付加価値の創造や地域課題の解決に向けて行動する考え方である「<sup>いまいれんかん</sup>域内連関」に取り組み、地域の経済や\*コミュニティ、防災、福祉など様々な分野に大きな力を発揮することで、目指すべきまちづくりを実現へと導きます。

「<sup>いまいれんかん</sup>域内連関」とは、地域内の様々な主体がテーマを共有し、それぞれの強みや地域資源を生かしながら、付加価値の創造や地域課題の解決に向けて行動する考え方です。

域内連関に取り組むことで、地域のつながりや信頼関係は一層強まり、観光産業や地域コミュニティ、防災、福祉など様々な分野に大きな力を発揮します。

### 域内連関のイメージ



- ・ 釧路市が考える「地域内」は、釧路市内を基本とし、広域的視点からはひがし北海道を想定しています。
- ・ 共有するテーマによって、連関する対象は、様々な主体・資源となる可能性があります。
- ・ 域内連関は、無理をして行うものではなく、それぞれができることを考えることが重要です。

\*コミュニティ…町内会のような地縁型の共同体や、地域での共同の活動、暮らしを支える結びつき。

### (3) 都市空間利用の基本方向

本市の持続可能な発展のためには、活力あふれるまちを支える経済の発展と、安心して暮らせるまちを支える地域の形成が必要です。ここでは、その基礎となる都市空間の利用について、地域の自然、社会、経済、文化における諸条件に十分配慮したうえで、総合的な視点から定め、基本方向を示します。

#### ① 都市的地域

都市的地域については、人口減少や少子高齢化といった社会情勢の変化に対応するとともに、環境負荷の低減にも配慮し、都市機能の適正配置やまちなか居住の推進による\*コンパクトなまちづくりを進めます。

産業面では、水産業や石炭鉱業、紙・パルプ製造業、サービス業などが形成されています。今後も、住居系、商業系、工業系の土地利用方針に沿った適正かつ合理的な土地利用の実現を目指します。

また、釧路湿原の保護、保全を基本としながら、秩序ある市街地を形成するため、都市的土地利用の北限を水際線より6km程度とします。

#### ② 都市的地域に準じる地域

都市的地域に準じる地域については、行政、商業、医療、福祉などの機能が集積しており、日常的な生活や地域活動を支える拠点となっています。その機能を生かしながら、将来にわたり安心して暮らし続けることのできるまちづくりを進めます。

#### ③ 農業地域

本市では、草地型酪農を主体に乳肉用牛飼育や野菜生産が行われています。農業地域については、農用地の生産性の向上を図るため、農業生産基盤の整備を計画的に進めます。また、自然環境や国土の保全、良好な景観の形成などの多面的な機能の維持、増進を図るため、優良な農用地の保全に努めます。

#### ④ 森林地域

本市の森林面積は10万haを超え、全国でも有数の広大な森林を併せ持つ「森林都市」です。森林地域については、木材生産等の経済的機能のほか、水源かん養、山地災害防止、地球温暖化防止、市民の保健の向上、良好な景観の提供などの公益的機能を高度に発揮するため、森林の整備、保全に努めます。

---

\*コンパクトなまちづくり…市街地に広がる都市機能や居住を一定のエリアへ誘導により集約し、徒歩や公共交通の利用によって便利に暮らすことができる将来に持続可能なまちづくりの考え方。

## ⑤ 自然地域

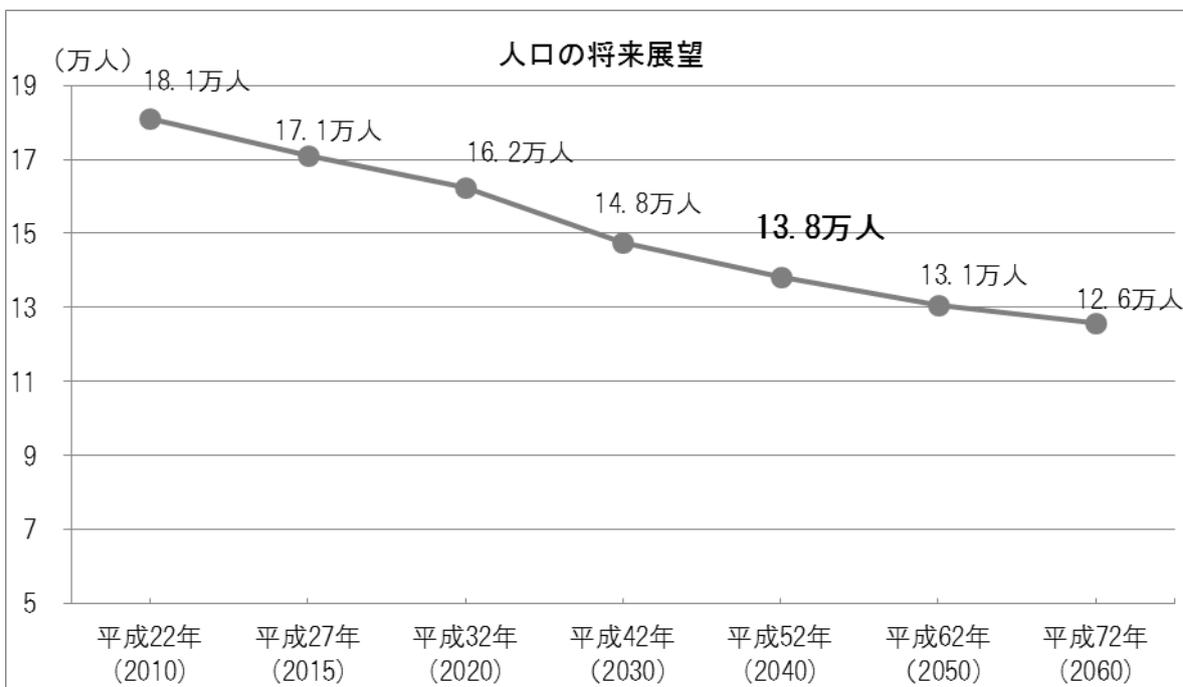
本市が擁する「阿寒摩周」「釧路湿原」の2つの国立公園をはじめとする自然環境は、市民の潤いある生活に欠かせない財産であり、貴重な観光資源です。自然地域については、その価値を高め後世への財産として維持していくために、自然環境の保全と適正な利用に努めます。

### (4) 人口指標

急速な少子高齢化の進行に対応し、地方の人口の減少に歯止めをかけるとともに、東京圏への人口の過度の集中を是正し、それぞれの地域で住みよい環境を確保して、将来にわたって活力ある日本社会を維持していくことを目的に、平成26年に「まち・ひと・しごと創生法」が制定されました。

本市では、同法に基づき、地域の人口の現状と将来の展望を示しつつ、人口減少の進行による生産力の低下、地域経済の規模縮小とさらなる人口減少の加速という負のスパイラルを防ぎ、人口減少に歯止めをかけるため、平成27年に「釧路市まち・ひと・しごと創生総合戦略」を策定し、将来都市像である「未来への『希望』輝く ひがし北海道の拠点・くしろ」の実現に向けた取り組みを進めています。

総合戦略では、長期的な人口の将来展望として「平成52年に13万8千人」とする将来の人口目標を定めており、これを釧路市まちづくり基本構想における人口指標とします。また、総合戦略が示す人口減少に立ち向かうための施策について、新たに体系化し掲載します。



(資料) 釧路市まち・ひと・しごと創生総合戦略

## 5 まちづくり基本方針

「4 目指すべきまちづくり」を実現するため、「育てる」「働く」「暮らす」の3つの市民のライフステージから導き出した5つのまちづくり基本方針を示します。

実践に当たっては、行政のみならず、地域が一体となった取り組みが重要であることから、鉏路市まちづくり基本条例が掲げる「情報共有」「市民参加」「協働」を原則とします。

### (1) まちづくり基本方針1 未来を担う子どもを育てるまちづくり

地域の未来を担う子どもの健やかな育ちと子育てを地域社会全体で支えていくことが、一層求められており、多様化する子育てニーズに配慮した総合的な支援体制や自らの能力・可能性を最大限に発揮できる環境を充実させることが重要となっています。

このため、結婚・妊娠・出産・育児の切れ目のない支援の施策や子どもたちの健全な成長を支え、確かな学力など生きる力を育み、安全で快適な教育環境をつくる取り組みを、家庭を中心に、保育園、幼稚園、学校、地域、企業、行政など、社会を構成する様々な主体が密接に連携しながら進めます。また、乳幼児期から、健康づくりやスポーツ・レクリエーションに親しむことで健やかな体を育み、文化芸術に親しむことで豊かな心を育て、生涯にわたって活躍できる環境をつくります。

さらに、郷土愛や職業観を育み、まちづくりへの参加意識を醸成するために、子育てに関わる大人の学びの機会を確保し、家庭や地域の教育力の向上を目指すとともに、幼児から学生までがそれぞれの段階に合わせ、地場産品を活用した食育や職業体験を通じ、地域の魅力や産業への知識を深める取り組みを地域一体で進めていきます。

### (2) まちづくり基本方針2 すべてのひとが活躍できるまちづくり

少子高齢化、人口減少社会の到来により、地域経済の縮小などが懸念されるなかで、地域の活力を保つための取り組みがこれまで以上に重要です。そのため、年齢や性別、国籍、障がいの有無などにかかわらず、すべての市民が個々の能力を発揮し社会を支えていくことが求められています。

その土台として市民と課題や情報を共有するための取り組みや、地域社会の一員として企業が取り組む地域貢献活動への理解を醸成しながら、そこで働く人たちの地域活動への参加を促進します。さらに、豊富な知識や経験を有する「\*アクティブシニア」が能力を生かせる環境を整えます。これらの取り組みによって、市民自らが地域活動、社会活動に参画するための場づくりを進めます。

---

\*アクティブシニア…健康で就労や社会活動への意欲のある高齢者。

また、\*交流人口の拡大を目指すため、高速道路、鉄道、港湾及び空港の陸海空の交通ネットワークの充実を図り、観光や長期滞在の推進などにより多様な人びとをひきつける取り組みを進めます。

さらに、釧路管内、ひがし北海道の市町村が持つ様々な機能に応じて、広域的な連携と役割の分担が必要であり、連携の強化によって本市を含めた地域全体の活性化につなげます。

### (3) まちづくり基本方針3 地域の経済と産業が雇用を支えるまちづくり

市民の暮らしや安定的な雇用を支え、まちの活力を高めるためには、地域の経済や産業の活性化に向けた取り組みが重要です。本市には豊かな自然資源、夏季の冷涼な気候があります。さらに、農業、林業、水産業の第1次産業、石炭鉱業、紙・パルプ製造業などの第2次産業、様々なサービスを提供する第3次産業が結びついて生産都市として発展してきた技術力があります。これら地域のあらゆる資源の価値を高める取り組みを進めます。

さらに、同業種や異業種間、企業、大学、金融機関、行政、そして市民などの地域内の連携を強めることで、これまで取り組んできた「域内循環」と観光振興による交流人口の拡大などの「外から稼ぐ力」の強化を一層推進するとともに、創業や新産業の創出、新たな価値を生む情報技術などの活用を促進し、持続的な発展を目指していきます。

また、地域を支える中小企業や小規模事業者に寄り添いながら経営課題を解決し、経営基盤の安定、強化を図ることで裾野の広い産業基盤の構築を進めます。

一方で、産業基盤の強化を雇用の創出へとつなげていくことが求められており、年齢、性別、障がいの有無にかかわらず、釧路で仕事に就く希望がかなえられるよう、企業や就労支援機関などの関係機関が情報を共有し、発信する取り組みなどの連携の強化を促進します。さらに、ライフスタイルの多様化に合わせた\*ワーク・ライフ・バランスを実現し、多くの市民がいきいきと働き続けられる社会を目指します。

### (4) まちづくり基本方針4 誰もが安全に安心して暮らせるまちづくり

少子高齢化や核家族化が進んだことなどにより、住民同士のつながりが薄れるなか、町内会による地域の支え合いや助け合いなど、一人ひとりが社会の中で相互につながっていることを意識できる環境づくりを進めます。

すべての市民が住み慣れた地域において健康で安全に安心して暮らせるよう、保健、医療、

---

\*交流人口…観光・避暑、通勤・通学、通院、買い物、スポーツなどの目的で、市外から市内に訪れる（交流する）人の数のこと。

\*ワーク・ライフ・バランス…仕事と生活の調和。

福祉サービスの充実や防犯、交通安全対策の推進を図ります。

また、本市は、地震や津波、大雨、大雪、火山噴火などの様々な自然災害が想定されている地域です。自力で避難することが難しい市民への配慮など、市民の生命や財産を守るための地域防災力のさらなる向上を図るとともに、あらゆる災害が発生しても致命的な被害を負わない強さと、速やかに回復するしなやかさを持った地域社会を築くことで安全安心なまちづくりを目指します。

#### **(5) まちづくり基本方針5 自然と都市とが調和した持続可能なまちづくり**

本市は、「阿寒摩周」「釧路湿原」の2つの国立公園を擁し、雄大な湿原や湖沼、山々には多様な野生生物が生息するかけがえのない自然環境に恵まれたまちです。将来の世代に引き継いでいくため、保全の推進と適正な利用とのバランスを保っていきます。

それら自然環境への負荷の低減を図りながら、地域の魅力と個性を生かしていくためには都市基盤のさらなる充実が必要です。

また、人口減少のもとでも生活に必要な都市機能を維持していくためには、コンパクトなまちづくりを進めることが重要です。効率的・効果的な公共交通の構築を図るほか、市の公共施設についても、市全体での最適な管理と有効な活用を図ります。加えて、社会資本の老朽化対策などの計画的な整備を進めることで、持続可能なまちづくりを目指します。

