

コンパクトシティモデル室蘭

— 課題解決先進都市を目指す地方の現場から —

室蘭市長 青山 剛

1. はじめに

室蘭市は、北海道の南西に位置し、太平洋にせり出した半島の地形を生かした静穏度の高い天然の良港である室蘭港を有し、臨港地区には100年以上の歴史を有する鉄鋼をはじめとした製造業が立地する「ものづくりのまち」である。

一方、ものづくりのまちであるが故に、社会情勢の影響を受けやすく、1970年代の2度の石油危機やエネルギー構造の転換などにより、基幹産業の縮小や合理化、人口の社会減が深刻化した。近年では、少子・高齢化による自然減も重なり、人口ピーク時である昭和45年の約16万人（国勢調査人口）が平成27年（2015年）では約8.9万人と半減している（図-1）。

室蘭市は、東西2つの駅を中心に市街地が発展しており、古くから官公庁や企業が集積するJR室蘭駅周辺の地区（蘭西地区）、大型スーパーなどの商業施設が集積し特急列車も停車するJR東室蘭駅周辺の地区（蘭東地区）に二分される（図-2）。旧市街地である蘭西地区の人口は全人口の約25%であるが、市が平成27年度に確認した空家等は全2,578件のうち43%に当たる1,114件が蘭西

地区に集中している。人口流出に伴い市街地に空家や空き地が散在する「スポンジ化」が進む一方、高度経済成長期に整備された公共施設の老朽化が深刻化している。

2. 室蘭市立地適正化計画

室蘭市は、都市の空洞化、スポンジ化の解消を目指し、平成30年度に室蘭市立地適正化計画を新たに策定した。「質の高い公共サービスと都市機能集積、充実した居住環境創出により、にぎわいあふれるまちなかを再生」することをまちづくりの方針とし、市街化区域内に都市機能誘導区域と居住誘導区域を設定した。都市機能誘導区域には、JR室蘭駅周辺とJR東室蘭駅周辺の2地区を設定し、市内外からの利用が見込まれる市の拠点的な施設、各拠点の個性や魅力を生かしたにぎわいの創出や居住の促進に寄与する施設を設定する（表-1）。居住誘導区域は、2地区周辺に加え、将来的に人口密度が維持され身近な都市機能や公共交通が充実している地区を設定し、平成27年現在で46人/haの人口密度を、誘導施策

などで令和22年（2040年）35人/haに維持することを目標としている（図-3, 4）。

立地適正化計画を推進するために以下の3つの柱を設定している。

①公共施設の拠点集約と再編による市民サービス充実

民間活力の導入検討、公営住宅や都市公園、その他の公共施設の機能再編により、効果的・効率的に市民サービスの維持・充実を図る。

②既存ストック活用等による移住・定住対策の推進

空き地・空家や公的不動産を活用した働きやすく住みやすい居住空間形成や各世代に対応した移住・定住支援により、転出人口抑制・転入人口誘発を図る。

③広域中心拠点にふさわしいまちの顔づくり

広域圏域の中心都市にふさわしいまちなかのにぎわいづくりに向けた広域拠点機能の強化や中心市街地・商店街の活性化により魅力ある都市の再構築を図る。

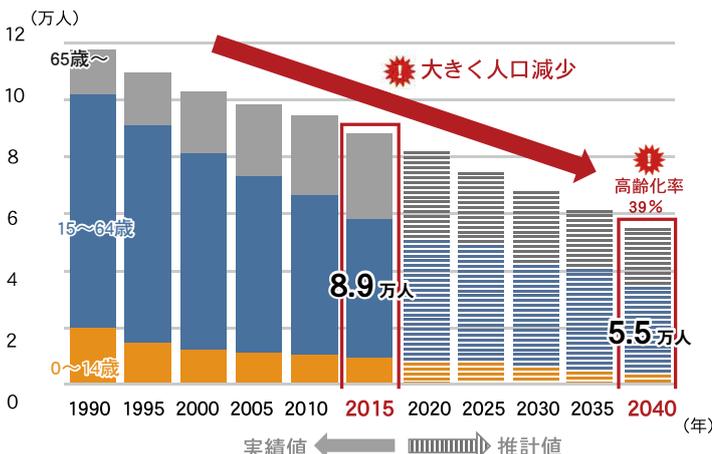


図-1 室蘭市全体の総人口・年齢別人口の推移

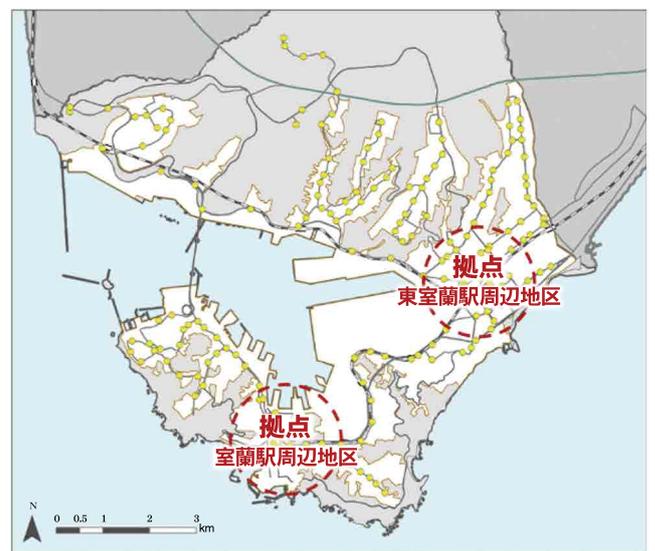


図-2 2つの駅を拠点とした市街地形成

これら3つの柱に沿った住み替え支援などの誘導施策を講じて、コンパクトなまちづくりを目指す。同時に、住民の中心拠点への移動を念頭にした公共交通網の構築が必須であることから、後述の地域公共交通網形成計画と連携を図り、コンパクト・プラス・ネットワークを目指し、持続可能な都市へと誘導していく。

3. 地方再生コンパクトシティモデル都市

国土交通省の地方再生コンパクトシティのモデル都市に全国32都市の1つとして室蘭市の「3つの広域交流の促進と、来街者を迎えるまちの顔としてふさわしいにぎわいの創出」が北海道で唯一選定された。平成30年度から3年間で、国の社会資本整備総合交付金を活用し、交流人口の増加や経済活性化の核となる

ハード・ソフト事業を集中的に進め、地域のにぎわいを再生することを目指している。モデル都市の要件として

- ①立地適正化計画の策定に取り組んでいること
- ②地域経済の活性化、自立化に官民連携および政策間連携体制を構築し取り組むこと
- ③空き店舗減少など地域経済の状況を計測する明確なKPIを設定すること
- ④事業期間3年間（平成30年度～令和2年度）でハード・ソフト両面から事業を実施すること

立地適正化計画の策定を通じたコンパクトシティに具体的に取り組んでいる都市を基本としている中で、室蘭市においては立地適正化計画の策定作業に取り組みながら、モデル事業の条件に合致する取り組みを検討していたことから、申請にチャレンジすることが出来た。ここでは、立地適正化計画のJR室蘭駅周辺地区を対象としており、10年ぶりのフェリー航路復活（岩手県宮古市との間に就航）や図書館・科学館整備等による3つの広域交流（道外、市外、市内）の促進、旧室蘭駅舎公園整備や商店街の魅力向上等による地域活性化、回遊性や総合プロデュース方向上の取り組みにより相乗効果を創出。地区のポテンシャル（港・歴史・公共施設・公園・商店街等）を総動員し、交流人口拡大や地域の稼ぐ力の向上につなげ、にぎわいの再生を目指す。

国土交通省のアドバイザーからの助言もいただき、大学生や店主ら市民とのワークショップを重ね、魅力向上のソフト事業にも取り組んでいる。

表-1 都市機能誘導施設

		室蘭駅周辺地区	東室蘭駅周辺地区
行政	市庁舎	本庁舎	支所
	国・道庁舎	国・道庁舎	—
	警察署	—	警察署
	消防署	—	消防署
	年金事務所、 税務署	年金事務所、 税務署	—
交流	拠点的な 交流施設	拠点的な交流施設	拠点的な交流施設
教育・ 文化	図書館	図書館、文化施設、 複数競技が可能な 拠点的なスポーツ施設	文化施設、 複数競技が可能な 拠点的なスポーツ施設
	文化施設 ・ホール		
	複数競技が可能な拠点 的なスポーツ施設		
子育て	子育て支援センター	地域子育て支援拠点	地域子育て支援拠点
	屋内外の 子育て支援施設	屋内外の子育て支援施設 (あそび場)	屋内外の子育て支援施設 (あそび場)
介護・ 福祉	保健・福祉センター	—	—
	地域包括支援センター	—	—
医療	総合病院、病院	二次救急医療施設	二次救急医療施設
商業	大型商業施設（複合型）	大型複合商業施設	大型複合商業施設
	大型商業施設 (生鮮食料品中心)	—	—
金融	銀行、信用金庫の本店や 市内の中心的な支店	—	—
	ゆうゆう窓口のある 郵便局	—	—

注)「—」は設定していないことを示す

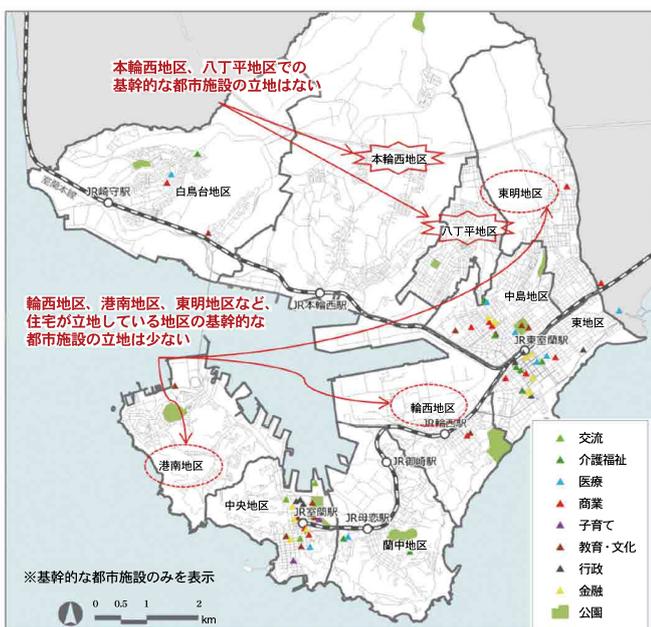


図-3 都市施設の分布状況

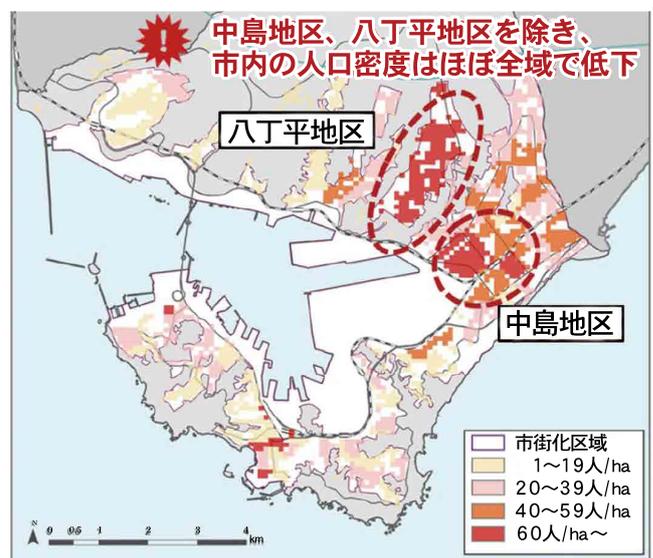


図-4 2040年の人口密度

4. 室蘭市地域公共交通網形成計画

地方都市では、人口減少や自動車依存傾向の高まりによる公共交通利用者数の減少、路線バスやタクシー運転手の高齢化による深刻な運転手の担い手不足等が潜在化している。今後、それらの事象が一層進行すると、公共交通サービスが低下し、住民の足が確保できず地域力の衰退が懸念される。そこで室蘭市では、立地適正化計画と連携した「コンパクト・プラス・ネットワーク」の実現を目指して室蘭市地域公共交通網形成計画を平成31年3月に策定した。

持続可能なコンパクト・プラス・ネットワークのまちづくりを目指すために、人口集積や人口構造の濃淡に合わせた公共交通網形成、立地適正化計画に基づく基幹的な都市施設の立地に合わせ目的地への利用利便性を高める公共交通網形成、観光客の増加に伴い来街者にも分かりやすい公共交通網の提供や観光拠点へのアクセス確保などの課題を抽出し、基本的な方針を設定した。

公共交通網の目指すイメージとして、短期的には市内の骨格となる幹線交通軸をJR・バスとし、バス路線を補完する多様な近距離型の支線交通軸をバスやタクシーとした。長期的には、交通不便地域等の支線交通を検討する中で、タクシーに加えデマンド交通や自動運転、レンタサイクルなどの導入も視野に入れている(図-5)。

5. 老朽危険空家対策～北海道胆振東部地震の被害から～

人口減少、少子高齢化に伴い、空家はまちづくりの大きな支障となっている。適切に管理されない空家等の深刻な社会問題化を受け、平成27年に国は空家等対策の推進に関する特別措置法を施行した。国の統計調査による室蘭市の空家総数は7,580戸、空家率は14.9%と全国・北海道を上回り、「その他の住宅」に至っては平成15年からの10年間で1.3倍のペースで増加し続けており対策は急務である。平成28年に策定した室蘭市空家等対策計画の中では、以下の4つを柱としている。

①空家化の予防

単身高齢者の増加による空家とその予備軍が増加傾向であると予想されることから、現存する空家への対策に加え、納税通知書に啓発チラシを同封したり、空家等の適正管理に向けたパンフレットを配布している。

②空家の流通と活用促進

利用可能な空家や修繕することで中古住宅として市場流通が可能な物件の利用促進を目指し、空家リフォーム補助制度による住宅ストックの優良化や空家バンク制度の活用を図る。

③管理不全な空家の防止と解消

特定空家等の所有者に対し対話や臨戸による直接的な状況把握を基本とし、特措法を活用した実効性ある改善指導を推進する。そのため、市では空家活用促進助成金を創設し、空家の除却や付属施設改修費用の一部

に助成を行っている。

④空家に係る空き地の活用

空家除却後の跡地についても周辺的生活環境改善の観点から適正管理が必要であることから、コミュニティスペースや菜園等としての活用のほか、空家バンク制度活用により所有者等と購入希望者とのマッチングを図る。

このほか、空家・空店舗対策を講じているが、老朽化の進行で活用できる物件は極めて少ない。さらに、最大の課題となっているのが、相続人や所有者が破産・解散・放棄となった場合であり、権利の複雑化や所有者不存在への対応である。

直近の事例では、平成30年9月6日に北海道胆振東部地震が発生し、室蘭市は震度5弱を観測した。中心市街地に所在する空きビル(昭和46年建築)が被災し、外壁の一部が市道へ落下する事故が発生した。当該ビルは平成30年7月に特定空家等に認定されており、所有者の有限会社は事実上廃業、実質的に必要な措置を命ぜられるべき所有者が不存在であった。建物内部の荒廃が著しく、内装材の剥落やアスベストを含んだ耐火被覆材が剥落している状況に加え、PCB含有のコンデンサやトランスも存在している。建物全体の老朽化が進行しており、構造体の耐久度が低下していることもあり、今後も同様の災害が発生した場合には、大規模な損傷により周辺へ甚大な被害を与える恐れが想定される。そこで、市は庁内に設置している空家等対策会議で対応を協議し、略式代執行により除却を実施することとした。

このように、所有者不存在など行政の介入が避けられない物件に対しては、市

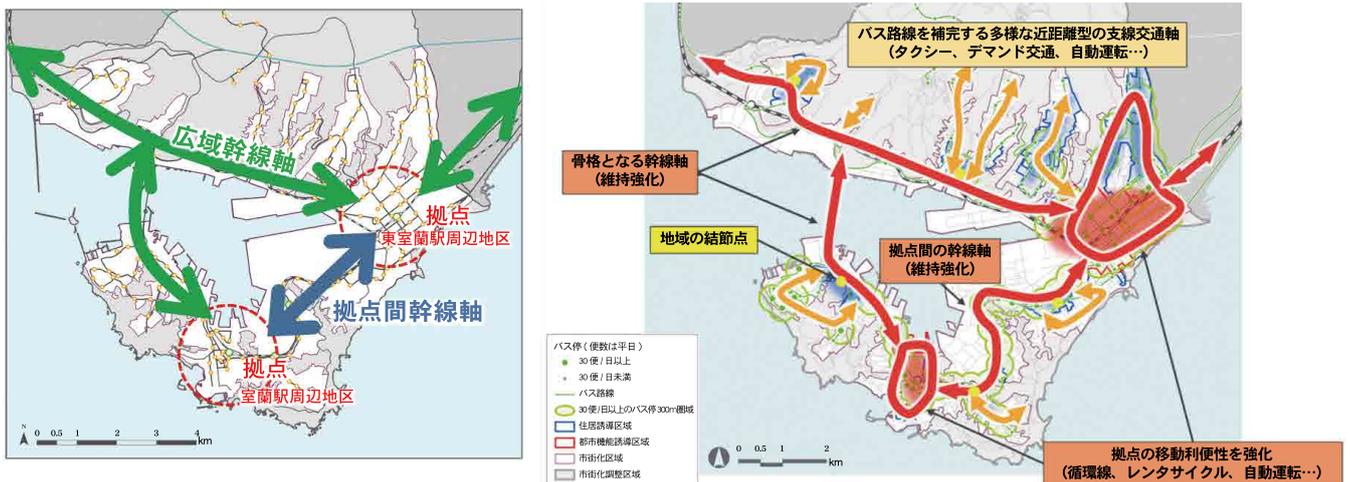


図-5 目指すべきコンパクト・プラス・ネットワークの骨格



写真－1 室蘭市の水素ステーションとFCV

の助成金制度や国の補助制度の活用など、計画的かつ予算平準化を図った対応が有効と考えられる。とりわけ都市機能誘導区域といった中心市街地においては、老朽化した大型空き建築物が立地していることが多く、今回のようにアスベストなどが含有されていると処理費用が高み、まちづくりやにぎわいづくりの大きな支障となる。

今後の課題として、相続登記の義務化、相続放棄の厳格化と管理義務、土地所有者の管理義務、所有者不存在や不存在に相当する空家、大型空き建築物への対応、法人が所有する不動産への対応について、制度設計が急がれる。

6. 室蘭グリーンエネルギータウン構想

地球温暖化対策の必要性や平成23年3月の東日本大震災以降のエネルギー問題への対応を背景に、環境にやさしい新たなまちづくりの構想が求められた。前述のとおり、室蘭市は100年以上続くものづくりのまちとして発展してきた歴史から「環境産業都市」を標榜している。市民の暮らしの中に環境技術を取り込み、低炭素都市形成につながるまちづくりを目指した「室蘭グリーンエネルギータウン構想」を平成27年2月に策定し、以下の3項目を実現することを目的としている。

- ①環境産業都市としての新たな成長基盤の創出による地域経済の活性化
- ②北海道の次代のエネルギー社会構築に向けた先導的役割
- ③環境負荷の低減と、子どもからお年寄りまで、市民にやさしく住みよい低炭素都市の創造

この構想では、地域の自立性、地域経

済の活性化、産業振興、災害時の防災機能の強化などが期待できる新たな低炭素都市形成につながるエネルギーが必要と考え、水素エネルギー、再生可能・未利用エネルギーなどを活用した「エネルギーの地産地消」と、新たな技術やシステムなどの地域社会への実装に向けた開発・実証・事業化、およびその先進性の発信を謳っている。これらの項目の実現に向け、北海道内初の水素ステーションと燃料電池自動車（FCV）の一体導入（写真－1）、北海道最大の燃料電池（エネファーム）タウンの造成、民間事業者によるバイオマス（パームやし殻）発電所運転、下水処理場におけるバイオガス発電、東日本最大のつり橋である白鳥大橋をLED照明でライトアップなどといった具体的な取り組みを展開している。平成29年3月には「第1回先進的まちづくりシティコンペ」にて国土交通省大臣賞および審査員特別表彰を受賞した。

室蘭市では少子化に伴い統廃合した学校跡地を利用したまちづくりを進めており、小学校跡地に49区画の分譲をし、そのうち10区画をエネファームタウンとした。低炭素に対する住民の意識醸成が図られているほか、停電時においても、バックアップ電源としての機能から有効である。

平成30年からは、環境省が公募した「地域連携・低炭素水素技術実証事業」に室蘭市を舞台にした「建物及び街区における水素利用普及を目指した低圧水素配送システム実証事業」が採択された。市所有の風力発電所で発電した電気を使い、水電解装置で水素を製造し、車載用コンテナに収納した水素吸蔵合金（MH）タンクに貯蔵する。MHタンクは室蘭市内鉄鋼メーカーの技術で、水素を低圧で大

量に安全に貯蔵可能である。車載型MHタンクで運搬された水素を温浴施設の定置型MHタンクに熱のカスケード利用により移し替え、設置されている燃料電池で電気と温水を発生させ供給するものである。この実証により水素を建物や街区に展開することが可能になれば、環境にやさしい低炭素なまちづくりを展望できる。

7. 今後の課題と展望

地方都市において、人口減少に伴い各分野で生じている人手不足問題に如何に対応していけるかが、今後のまちづくりを考える上で大きなテーマである。

例えば廃棄物分野では、清掃作業員の担い手不足で、収集業務も従来通りに収集することは困難との声も上がる。日本ではあまり普及していないディスポーザーを一般住宅に設置して、生ゴミを台所排水口で破砕処理し下水道に流すことで、清掃車の収集回数の減少とともに省人化が可能となり、下水処理場でのバイオマス発電によってスマート都市を目指すことは出来ないだろうか。高齢者・障害者世帯にあっては、ゴミ捨て場までのゴミ出しが大きな負担となっており、地域によっては戸別収集もなされている現状である。

一方、自治体業務においても、省人化に向けた取り組みが始まっている。室蘭市では、室蘭工業大学との共同研究で約440kmある市道の路面性状調査を、2名体制から運転手とデジタルカメラへのシフトチェンジを目指している。道路のひびわれ亀裂老朽箇所をカメラが撮影し、AIが自動で老朽度の判断もするシステム開発を進めている。

いずれにしても、地方都市においては、人口減少に伴い市税収入も減少していくことで、持続可能なまちづくりを進めていくことが難しい時期を迎えている。公共施設の集約・再編やコンパクトなまちづくり、省人化の技術の導入も図りながら、今後も災害に強い強靱で環境にやさしい都市マネジメントを行っていきたい。