

# 中心市街地と港湾空間が連携した 既存ストックの有効活用による 「室蘭みなとまちづくり」への取組

佐藤 一徳<sup>1</sup>・北村 祐貴<sup>1</sup>・亀井 康一<sup>2</sup>・長澤 真利<sup>2</sup>  
八尋 明彦<sup>3</sup>・溝口 伸一<sup>3</sup>・三溝 裕之<sup>3</sup>・宮下 奈緒子<sup>4</sup>

<sup>1</sup>非会員 室蘭市都市建設部都市政策推進室（〒051-8511 北海道室蘭市幸町1-2）  
E-mail: toshikei@city.muroran.lg.jp

<sup>2</sup>非会員 室蘭市港湾部港湾政策課（〒051-0022 北海道室蘭市海岸町1-20-30）

<sup>3</sup>正会員 日本工営株式会社（〒102-8539 東京都千代田区九段北1-14-6）

<sup>4</sup>非会員 日本工営株式会社（〒102-8539 東京都千代田区九段北1-14-6）

E-mail: ml-murorantoshi@dx.n-koei.co.jp

2019年3月に策定・公表した室蘭市立地適正化計画では、中心市街地に近接する室蘭港入江地区の臨港地区の一部に都市機能誘導区域及び居住誘導区域を定めている。これは、都市側から海・みなと空間を持つ非日常的で、かつ開放的な魅力を活用した室蘭市民にとっての憩いの場、併せて港湾側からフェリー・クルーズ船の外来客にとっても魅力ある空間とすることによって、中心市街地全体の活性化や賑わいの創出に貢献していくことを企図するものである。

立地適正化計画策定以降、室蘭市では、中心市街地に点在する遊休不動産の活用等いわゆるスポンジ化対策に注力する中で、海・みなととの連携や賑わいの波及などにも一体的に取り組み、まちなかのにぎわい創出を図っている。

本稿では、地域の発展の礎である港湾の既存ストックやまちなかの歴史的建物・まちなみの活用、まちと海・みなとの双方向の人流の誘導等、港がかつて街の中心であり中心市街地と港が近接する室蘭市の特徴・個性を活かした地域再生の取組の現状と展望を報告する。

**Key Words :** 立地適正化計画、中心市街地活性化、まちなか居住、低未利用地活用、新みなとまちづくり

## 1. はじめに

人口減少・少子高齢化は全国的な課題となっているが、中でも港湾都市では、産業構造の転換やそれに伴う港湾機能・都市機能の変遷等によって特に顕著な人口減少や地域社会の変化がもたらされている。

2014年に制度化された立地適正化計画は、人口減少・少子高齢化から派生する都市問題に対処しつつ暮らしやすいまちづくりを進めるため、コンパクトシティの形成を目指すものである。

室蘭市では、この立地適正化計画に取り組む中で、まちと海・みなと（港湾空間のうち都市的活用空間）の一体的な活用を志向し地域再生の取組を進めている。この取組は、2019年5月に新みなとまちづくり研究会より公表された「新みなとまちづくり宣言」<sup>1)</sup>に示される「水

辺の地域資源の活用による地域再生」の趣旨に沿い、好事例を提供するものであると考える。

本稿は、室蘭市における取組の現状を報告するとともに、今後の取組の深化・拡大に向けた課題の考察を目的とする。

なお、本稿では、本来みなととまちが一体となって発展してきた歴史を有しつつも、現在では人口減少等の課題が顕著に表出している室蘭市の入江地区（おおむね、次ページ図-1に示す範囲）を対象とする。

## 2. 室蘭の発展と現在の課題

### (1) 室蘭港入江地区の発展の歴史

室蘭港は、三方を丘陵地に囲まれた天然の良港として

古くから知られる。2017年現在、港湾全体の面積は1,610ha、岸壁数は100バースを有している。

1872年（明治5年）、森（北海道茅部郡森町）～室蘭間の定期航路が開設され、トキカラモイ（現在の室蘭市海岸町）に木製栈橋が設置されたことが、室蘭港の開港とされる。1892年（明治25年）、北海道炭鉄鉱道会社により、岩見沢駅～輪西駅（室蘭市）間に鉄道が敷設（その後1897年に室蘭駅まで延伸）され、空知で産出された石炭の積出港として発展した。

1911年（明治44年）に鉄道院が茶津（現在のフェリーふ頭）に石炭積込用の高架栈橋を完成させてからは、一昼夜に6,600tの石炭荷役が可能になった。1912年（明治45年）には、現在の旧室蘭駅舎のある場所に、室蘭駅（3代目）が移転、新築された。そして、中央ふ頭の基部に当たる中央町には、市内で最もにぎわう中心市街地が形成された。

その後、戦時中には軍港指定や空襲被災等を経験しながらも、室蘭港は臨海工業港として、石炭積出・製鉄・石油精製等、北海道の工業振興を支えてきた。

室蘭港初の公共ふ頭として、1952年（昭和27年）に完成した中央ふ頭は、石炭の積出施設として利用され、その後紙製品等の雑貨貨物を取り扱っていた。しかしながら、施設の陳腐化・老朽化に加え、外港区への大型公共ふ頭整備により取扱貨物量が減少したことから旅客船岸壁にリニューアルし、1999年（平成11年）に供用開始した。また、昭和50年代に民間ふ頭を埋立造成し、官公庁等が立地する新市街地が形成された。1997年（平成9年）には、JR室蘭駅（4代目）が現在の位置に移転し、3代目駅舎との間の鉄道敷地も市街化されている。

このように、入江地区は、かつての物流拠点から旅客機能への転換とともに、官公庁を中心としたオフィス市街地の形成も進み、時代の変化に合わせてその役割を変えながらも室蘭市の中心的な役割を担っている。

## (2) 室蘭市の現在の課題

明治以降、天然の良港を背景に臨海工業都市の礎を築き、戦後にはいち早く平和産業に転換し「鉄のまち」として隆盛を極めた室蘭市だったが、近年では急激な人口減少が進んでいる。製鉄業における大規模な合理化や、地価の安い周辺都市への定住人口の転出等により、人口の社会減と自然減とが同時に進行している。

1945年の第二次世界大戦終戦時に9.1万人であった人口は、1970年には16.2万人まで急増したものの、2015年現在の人口は8.9万人、さらに国立社会保障・人口問題研究所の予測によれば、2040年に5.5万人まで減少することが示されている。特に、みなととともに発展してきた中心市街地である中央町での人口減少と高齢化は著しく、空き店舗や空地・駐車場の低未利用地も多数散見され

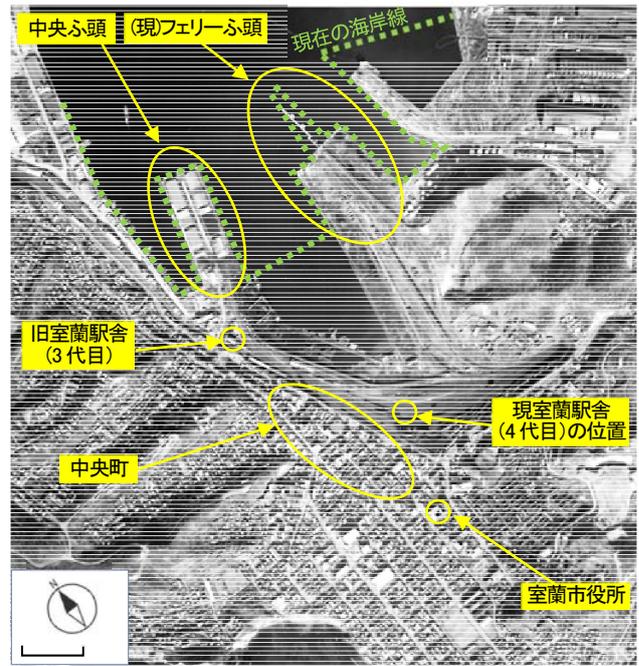
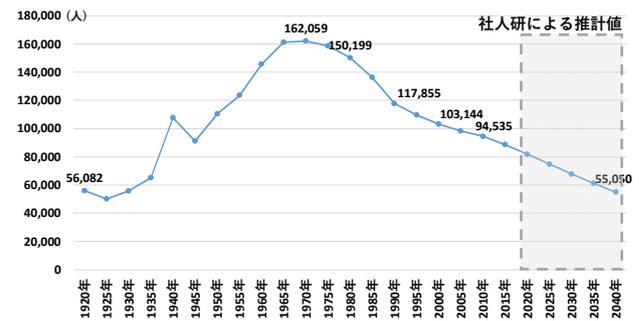


図-1 1973年の室蘭港入江地区周辺

る状況を呈している。

中央町以外の地区でもDIDが縮小するなど空き地、空き家が増加する一方で新規の住宅着工数が増加しており、いわゆる「市街地のスポンジ化」が全市的に進行している状況にある。このまま市街地の低密度化が進むと、各地区の生活に必要な都市機能や公共交通の維持が困難となり、市街地縁辺部に居住し自動車の運転が難しくなる高齢者の生活利便性への影響や、市財政の圧迫等が懸念されている。



資料：2015年までは国勢調査、2020年以降は社人研推計値による

図-2 室蘭市の人口の推移

## 3. 室蘭市立地適正化計画への取組

### (1) 取組の契機

前章に示したように、室蘭市では、経済・社会情勢の変化やさらなる人口減少・少子高齢化が予想される中で、「みなと」も「まち」もより一層衰退することが懸念されており、暮らしやすく活気ある都市へ再生していくた

めの大きな岐路に立たされている。

そのような中、2014年の都市再生特別措置法の一部改正により制度化された「立地適正化計画」は、人口密度の維持・向上を図る「居住誘導区域」と、「居住誘導区域」を支えるために都市機能を充実させる「都市機能誘導区域」を定め、人口減少・少子高齢化が進んだ地域であっても、コンパクトで持続可能な都市を形成することを目指すものである。

室蘭市では、この立地適正化計画の策定に取り組むことで、まち固有の魅力を活かした拠点の形成とコンパクトな都市構造への再構築の方向性を打ち出し、その実現に向けた具体的な取組施策を立案した。（2019年3月に「室蘭市立地適正化計画」を策定・公表。）

## (2) 室蘭市立地適正化計画における着眼点

前章に示した課題を踏まえ、室蘭市がコンパクトシティ形成に向けて重視した誘導方針（ストーリー）は、

- ・ 公共施設の拠点集約・再編により、市民サービスを効果的・効率的に充実する
- ・ 広域交流の強化や地区の魅力・個性の発揮により、都市ブランドを形成し賑わいを創出する
- ・ 上記に加え既存ストック活用による住みやすさ向上を併せて推進することで、居住誘導区域の人口を維持する

というものである。

これらの誘導方針を、立地適正化計画における都市機能誘導区域及び居住誘導区域の設定に反映していく際、みなとまち室蘭市においては、都市機能誘導区域を設定した中心市街地の再生において、近接する海・みなと空間の持つ資源や個性を活かすことが不可欠であった。

## (3) 誘導区域設定の考え方

### a) 都市機能誘導区域の設定

室蘭市では、基幹的な都市機能の集積状況や用途地域、鉄道駅からの近接性等を考慮して、室蘭駅周辺地区および東室蘭駅周辺地区の2拠点に対し、都市機能誘導区域を設定している。

このうち、海・みなととともに発展してきた室蘭駅周辺地区については、地区の魅力や個性を強く発揮する上で、みなと空間との一体的な土地利用・拠点形成を図ることが不可欠であった。

このため、室蘭駅周辺地区に隣接するフェリーふ頭や中央ふ頭等を有する臨海部の入江地区内の臨港地区の一部（分区指定は、商港区及び無分区）を都市機能誘導区域に取り込むこととしたものである。

都市機能誘導区域に臨港地区を取り込むことで、土地利用転換が図られたものの臨港地区内に未だ残されているまとまった規模の低未利用地の活用可能性を上げると

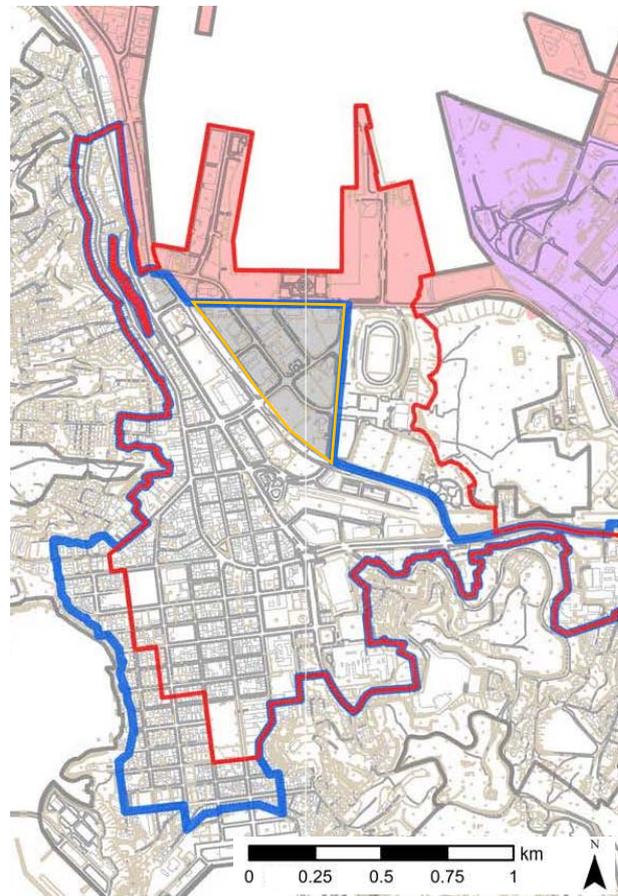
ともに、前面に広がる自然空間である海とその水辺、また港湾空間に立地する交通結節機能や交流機能（フェリーターミナル）を、まちなかへのにぎわい誘導に活用していく方向性を示すことも企図したものである。

### b) 居住誘導区域の設定

室蘭駅周辺地区の居住誘導区域の設定にあたっては、臨港地区の一部を区域内に取り込むこととした。

ただし、都市機能誘導区域を設定した範囲のうち商港区については、「室蘭港の臨港地区の分区における構築物の規制に関する条例」により住宅の建設が規制されることから、居住誘導区域から除外した。

無分区については、2003年に定めた「入江地区地区計画」において、臨海部と都市部が有機的に結ばれた土地利用を目指すことを方針として掲げるなかで「一戸建ての住宅」以外の住宅の建築も許容していることから、居住誘導区域に含めるものとした。



凡例	
市街化区域	臨港地区（無分区）
居住誘導区域	臨港地区（商港区）
都市機能誘導区域	臨港地区（工業港区）
入江地区地区計画	

図-3 室蘭駅周辺地区の各指定区域の状況

### c) 臨港地区への誘導区域設定が実現した要因

このような臨海部と都市部の中間的なエリアで、重層的な区域設定が実現した要因としては、室蘭市がみなととともに発展してきたまちであり、まちづくりにみなとが不可欠であるということが人々の中に強く意識されていたことが大きい。

また、このような人々の意識とともに、港湾管理者である室蘭市では、都市計画とともに港湾計画も一体的に取り組む素地を保有していることで、庁内で両分野の実務者連携が進んでいることもその要因として挙げられる。

## 4. 都市側からの室蘭みなとまちづくり

### (1) 新みなとまちづくりへの都市側からのアプローチ

入江地区地区計画に見られるように、室蘭市では、以前から臨海部の土地利用転換に伴い、臨海部と都市部が調和した環境・景観の創出を目指し取り組んでいるところである。入江地区地区計画が定められたエリアは、基幹的な行政施設等大規模建築物の立地が進み、都市的土地利用が卓越しつつある。しかしながら、同エリアに隣接するまちなか（中央町）において、人口減少が止まらず低未利用地が解消されない課題を未だ抱えている。

一方で、「新みなとまちづくり宣言」は、「新しいみなとまちづくり」について、「海・みなとにかかる地域資源・既存ストックを再生・有効利活用し、最大限に水辺の魅力を発揮させ」ることで「地域の再生、発展に寄与」するものであると謳っている。

「新みなとまちづくり」の趣旨を踏まえると、都市の課題解決に向けた立地適正化計画の策定とその後の取組は、海・みなと空間と都市が調和した地域づくりのあり方を明らかにし、その実現に向けたみなとまち室蘭市の再生の好機と捉えることができる。

このため、室蘭市ならではのまちのあり方として、まちなかに住む人の心と暮らしを豊かにし、まちなかで住みたい・仕事をしたい人が増え、まちなかが活性化するような地域づくりに向けて、海・みなと空間をどのように有効活用していけばよいかを考察したい。

### (2) まちからみなとへの要請

前章(2)に述べた室蘭市のコンパクトシティ形成に向けた誘導方針（ストーリー）を踏まえ、都市側から港湾空間の形成や活用に対していかなる要請が挙げられるのかを述べる。

#### a) 市民に親しまれ、外来客にも魅力ある空間へ

室蘭市の臨海部のうち、外海に面する地域は、地球岬やトッカリシヨ、イタンキ浜等に代表されるように豊かな自然景観に恵まれている。

対して、内海である室蘭港は、そのほとんどが工業地帯となっており、一般の市民は容易には水辺に近づくことができない。その中で入江地区は、常時誰でも水辺を歩き、海を眺めることができ、室蘭市の象徴であり夜景でも名高い工場群を間近に眺めることのできる港湾空間でもある。また、船の入出港や港湾インフラのスケール感や開放感等、まちなかとは違ったみなとならではの魅力が多い。

そうした「そこにしかない」魅力を持つ場所に近接するまちなかは、その場所を身近に使いながら暮らすことができる点で、他地域との差別化が図られるはずである。さらにその場所の空間としての高質化によって、まちなかに暮らすことへの憧れや満足度の向上にもつながる。

つまり、みなとに近接するまちなかでは、非日常を感じさせるみなとの水辺での散歩や憩いを楽しんだり、美しい夜景を見ながらくつろいだりといった、みなとの魅力を取り込んだライフスタイルが、居住者を惹きつけるものと期待できる。そのような地域の人々が集いにぎわう水辺が、クルーズ・フェリー等の外来客にも魅力的な空間となって、さらなるにぎわいの相乗効果を生み、リピーターを増やしていくことも期待できる。

#### b) 都市機能集積に向けたシーズ（土地）活用への期待

室蘭市では、立地適正化計画における誘導方針の一つの柱として、公共施設の集約・再編を掲げ集中的に取り組むを推進しているところである。

人口が急増した時代の市民ニーズへの対応として多くの公共施設が整備されてきたが、今後さらなる人口減少が想定される中で、将来負担の軽減を図りつつ現在の市民サービスも維持・充実していく必要がある。

このための施策の一つが公共施設の都市機能誘導区域への集約・再編であるが、狭い平坦地に市街地が形成されてきたまちなかでは、十分な公共施設用地が確保できない場合も多い。このため、土地利用転換に際して整形な大街区が形成されているみなとの用地の一部を都市機能誘導区域に取り込み、公共施設集約のための施設用地として活用していくことが有効な施策となる。また、都市拠点に都市機能が集積することにより、まちなかの利便性が向上し、居住誘導につながることも期待される。

## 5. 室蘭みなとまちづくりの取組方策

前章(2)に挙げた2つの要請に沿って、室蘭市で現在取り組んでいる事項や、今後の取組が期待される事項を整理する。

### (1) 市民に親しまれ、外来客にも魅力ある空間を形成するための取組

#### a) 魅力の発掘・再認識

室蘭市では、現在、建設部都市政策推進室が中心となって、まちづくりを担うプレーヤーのつながりの場を作る取組として、「まちづくりトークイベント」を継続的に開催している（2018年から2019年10月までに4回実施）。ゲストスピーカーによるトークと、参加者全員でのグループワークやトークセッションにより、室蘭のまちづくりについてアイデアを出し合い、PREや低未利用地活用の具体的なプロジェクトを生み出している。

この取組の一環として、中央町のまちなかを歩いてその魅力や課題を発見する「まちあるき」を実施した。その中では、まちとみなとが一体となった「鉄のまち」として隆盛を極めた頃の面影を残すまちなかの歴史的建物やまちなみ、路地等が魅力として挙げられ、まちなみを活かした取組も多数提案された。「まちあるき」で把握されたように、入江地区では、まちなかの歴史的建物やまちなみ、路地等の空間構造に、みなとと一体となって発展してきた歴史を感じられる要素が多く残されている。こうした地域のルーツや個性を市民自身が発見し、再認識し、取組の中で活用することで、まちとみなとをつなぐ新たなストーリーが生まれ、地域の魅力を高める相乗効果の創出が期待できる。

#### b) 意識と行動が結び付く場の設定

室蘭市では、旧室蘭駅舎（3代目駅舎）周辺を再整備し、青少年科学館の屋外に展示されていた蒸気機関車D51560号を移設するとともに、上屋や広場の整備を進めている。蒸気機関車の移設やライトアップに係る費用の一部は、クラウドファンディングで集め実現したものである。今後、地域の歩みを象徴する旧駅舎や蒸気機関車とともに、地域の交流が生まれる広場活用に取り組んでいく。

この取組は、日常的な生活の場であるまちなかに近接する場所、かつ、海・みなとを感じさせる場所に、市民の憩いや交流の場を創出する効果があるものと考えている。

日本大学理工学部まちづくり工学科岡田研究室が、前述の「まちづくりトークイベント」参加者に対して行ったアンケート調査（2019年8月実施）<sup>2)</sup>によると、「室蘭らしい事物」と「室蘭港らしい事物」は概ね共通しており、室蘭港周辺に市民の意識が集中しているとの結果が

得られた。一方で、市民の日常生活や散策等の行動圏域の中に室蘭港が含まれているか否かを見ると、積極的に利用する層とほとんど行かない層とに二分されていた。

このことから、海やみなととそこから発展した歴史に室蘭市民が「室蘭らしさ」、すなわち地域のアイデンティティを見出しているものの、それが日常生活行動圏の中に取り込まれている人は限られていると言える。海やみなとを日常的に感じられるまちづくりが地域への愛着の醸成や居住者の定着につながるのではないかと考える。

現在、日常的に海・みなとが見えるエリアで活動したり時間を過ごしたりすることのできる水際の親水緑地（多目的広場や遊歩道等）は、埋立による水際線の改変に伴い、まちなかから距離が離れた場所に配置されている。このような状況の中で、旧室蘭駅舎周辺整備は、より日常生活圏に近接して、海・みなとを感じながら憩いや交流ができ、地域の誇りとなるような快適な場を作り出す取組と位置付けることができる。

#### c) にぎわいの場の連携・ネットワーク化

前項に示したような点的な場のにぎわいを、連携・ネットワーク化することによって、海・みなととまちなかの広い空間に波及させていくことが必要である。

室蘭市では、室蘭駅周辺の都市機能誘導区域内の教育・文化施設や行政施設等、市民や職員が身近に利用する施設からの徒歩圏距離を重ね、施設利用者の立ち寄りによる人流が生まれやすい空間を示した「ポテンシャルマップ」を作成した。今後は、この情報も参考としながら、まちと海・みなとをつなぐ、パブリックアクセスとしての主な歩行動線を設定し、動線沿いのポテンシャルの高い低未利用地を優先的に活用し魅力的な場をつなぐことで人流を生み出したり、修景やサイン表示等により戦略的に動線を強調したりする取組について、検討する必要がある。この動線は、公共空間である海への弱者や老若男女のアクセスの確保ともなり、SDGsにも寄与するものである。併せて冬季の積雪時の歩行にも配慮する必要がある。

また、この動線の設定・活用においては、まちなかの市民が海・みなと側へ向かう動きだけでなく、クルーズやフェリーで室蘭市を訪れる外来客が、港湾からまちへ向かう動きを促進することにも留意する必要がある。入江地区の中央ふ頭には、カレドニアン・スカイをはじめ複数のクルーズ船が入港しているとともに、宮古・室蘭を結ぶフェリーが1日1往復毎日運航されている。加えて、祝津地区で北海道室蘭開発建設部が計画している祝津ふ頭の予防保全事業（老朽化対策）により、大型客船の着岸が可能になり、現在大型客船が寄港する崎守ふ頭よりも、大型客船に乗船してくる来訪者にとって、室蘭駅周辺のまちなかへのアクセスが大きく向上すると期待されている。これらの動向に留意し、水上から陸上までシー

ムレスな交通動線を検討していく必要がある。

## (2) 都市機能集積に向けたシーズ（土地）の提供

### a) 既存ストックの活用

先述のように、室蘭市では、埋立造成と鉄道の一部廃線による跡地を市街地化し、室蘭開発建設部やむろらん広域センタービル等を誘致している。

さらに、フェリーふ頭の基部には、全道レベルの大会が開催される大規模な運動施設で市外からの来訪者も多い入江運動公園が整備されている。都市公園ストック再編事業により、体育館やテニスコート等市内に多数分散するスポーツ施設を集約し、機能強化を図っているところである。再編事業においては、子育て支援や高齢社会に対応したソフト事業も組み合わせ、スポーツ交流を核としたにぎわい創出を図ることとしている。

このように、室蘭市ではみなとの用地の一部を既存ストックとして活用し、基幹的な都市機能の集積地として利用しつつある。今後は、都市機能集積によるまちなかの利便性向上をアピールし居住誘導を図る取組や、広域からの施設利用者をまちなかへ呼び込み、まちなかのにぎわい創出にもつなげていく取組が必要である。

### b) さらなる低未利用地活用による地域再生・価値向上

前項に示すような都市機能集積が進みつつあるが、みなとの用地が広大であるがゆえに、まだ低未利用地が存在している。しかしながら、道路等基盤が整備され、大きな街区に区割りされているみなとの用地は、公共だけではなく、民間事業者にとっても活用可能性が高いものである。

とはいえ、現時点では、水辺のポテンシャルが十分に認知されていないことから、民間事業者の関心が得られ投資や提案を受けられるような市場性があるとは言い難い。

前節までに示した取組を活性化させて地域価値の向上や認知の拡大を図り、民間または官民連携による土地活用の可能性を高めていくことが必要である。

なお、本章に示した取組の位置関係を、図4に示す。



図4 室蘭みなとまちづくりの取組箇所

## 6. おわりに

本稿では、室蘭市における都市側から取り組むみなとまちづくりの事例を提示するとともに、今後検討を要する事項や取組課題について考察した。

さらなる展開に向けて、関係者がより緊密に連携し取組の相乗効果の発揮を図るとともに、有識者等外部の意見や助言も取り入れながら取組を深化させていくことしたい。

**謝辞：**室蘭市におけるみなとまちづくり活動並びに本稿の執筆に対し助言をいただきました、日本大学理工学部まちづくり工学科の岡田智秀教授に厚く御礼申し上げます。

### 参考文献

- 1) 新みなとまちづくり研究会：新みなとまちづくり宣言―「新しいみなとまちづくり」に向けて―、2019.5
- 2) 勇崎、岡田、三溝：「立地適正化計画」を活用したみなとまちづくりに関する研究～北海道室蘭市を対象として～、日本大学理工学部学術講演会予稿集（印刷中）、2019.12

(?????? 受付)

A Report on an approach to “Minato-Machidukuri” in Muroran City, Hokkaido,  
by making effective use of existing stocks  
and connecting the central city area and the harbor area

Kazunori SATO, Yuki KITAMURA, Koichi KAMEI, Masatoshi NAGASAWA,  
Akihiko YAHIRO, Shinichi Mizokuchi, Hiroyuki SAMIZO, Naoko MIYASHITA

“Location Normalization Plan of Muroran City” was formulated and announced in March 2019. In the plan, the urban function areas and the residential areas are established in part of the harbor area close to the central city area. This is intended to contribute to the revitalization of the entire city center and the creation of bustle by making use of land and functions in the harbor area.

Since the establishment of “Location Normalization Plan”, while focusing on dealing with the problems of so-called “sponge-like city”, Muroran City has been trying to create bustle in the central city area through the cooperation between the port and the city.

In this paper, we report the current status and future prospects of our efforts for regional revitalization while taking advantage of the characteristics and individuality of Muroran City, which has the background that developed from the port.