



# 第 I 章

## まちづくりの課題

- 1 これまでの都市づくり
- 2 現在の都市を巡る潮流と社会情勢の変化
- 3 まちづくりの課題



# 1 これまでの都市づくり



## 【都市づくりの黎明期と工業都市への出発】

苫小牧市の都市づくりは、寛政12年（1800年）に八王子千人同心と呼ばれた一団が警備・開墾を目的に勇払原野に移住し、開拓が始まりました。

明治43年（1910年）に製紙工場が操業を開始したことにより、第一次産業から紙パルプを中核とした工業都市として発展することになりました。

## 【工業都市として更なる発展に向けた職住分離型の都市づくり】

昭和32年（1957年）に「苫小牧臨海工業地帯造成計画」が発表され、鉄鋼や石炭関連工業、化学工業などの企業が立地する北海道の工業を支える中心地として位置付けられ、昭和38年（1963年）に日本初の大規模な内陸掘込式人造港が開港しました。

また、苫東地域の開発は、昭和43年（1968年）に「苫小牧東部大規模工業基地開発計画案」が樹立されるとともに、昭和45年（1970年）の「第3期北海道総合開発計画」では北海道における工業生産の飛躍的拡大と産業構造の高度化を推進するための重要な施策として位置付けられ、昭和51年（1976年）に苫小牧港東港区が着工しました。

東部における大規模な港湾と重工業を中心とした工業地帯の形成に伴って人口が急増し、1960年代頃から、良好な環境である西部において土地区画整理事業を中心に計画的な住宅地整備が進められるとともに、小・中学校などの公共施設の整備や都市基盤整備を進め、居住地（住宅地）と工業地を分離する「職住分離」による都市づくりが進められました。

## 【職住近接型の都市づくりへの転換】

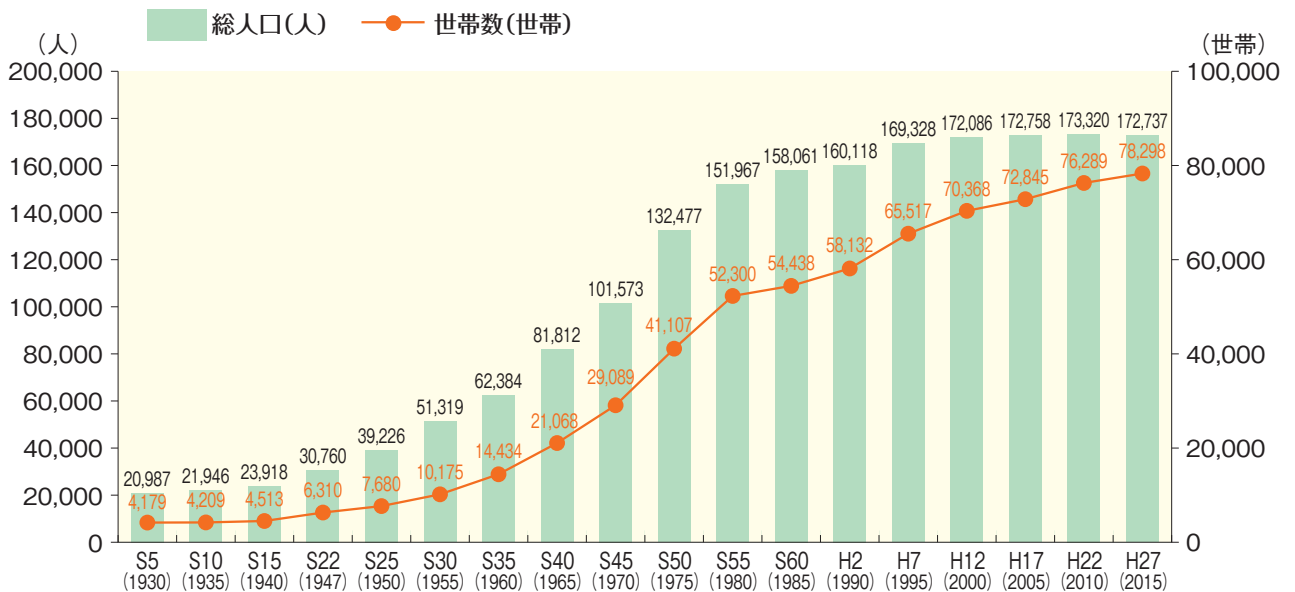
昭和63年（1988年）の市の総合計画（基本構想）の改定において、社会経済状況の変化や市民ニーズを受けて、これまでの「職住分離」から「職住近接」による都市づくりへと転換し、東部地域の一部を住居系用途地域に変更した上で、沼ノ端地区における土地区画整理事業によって住宅地整備が進められました。

一方、モータリゼーションの進展やライフスタイルの変化に伴い、ロードサイド型の大型商業施設の郊外立地が進み、苫小牧駅を中心とした中心部における魅力や活力が低下するとともに、東西方向の通過交通と生活交通が混在することで、道路混雑などの課題が生じてきました。

## 【人間環境都市を目指した都市づくりの展開】

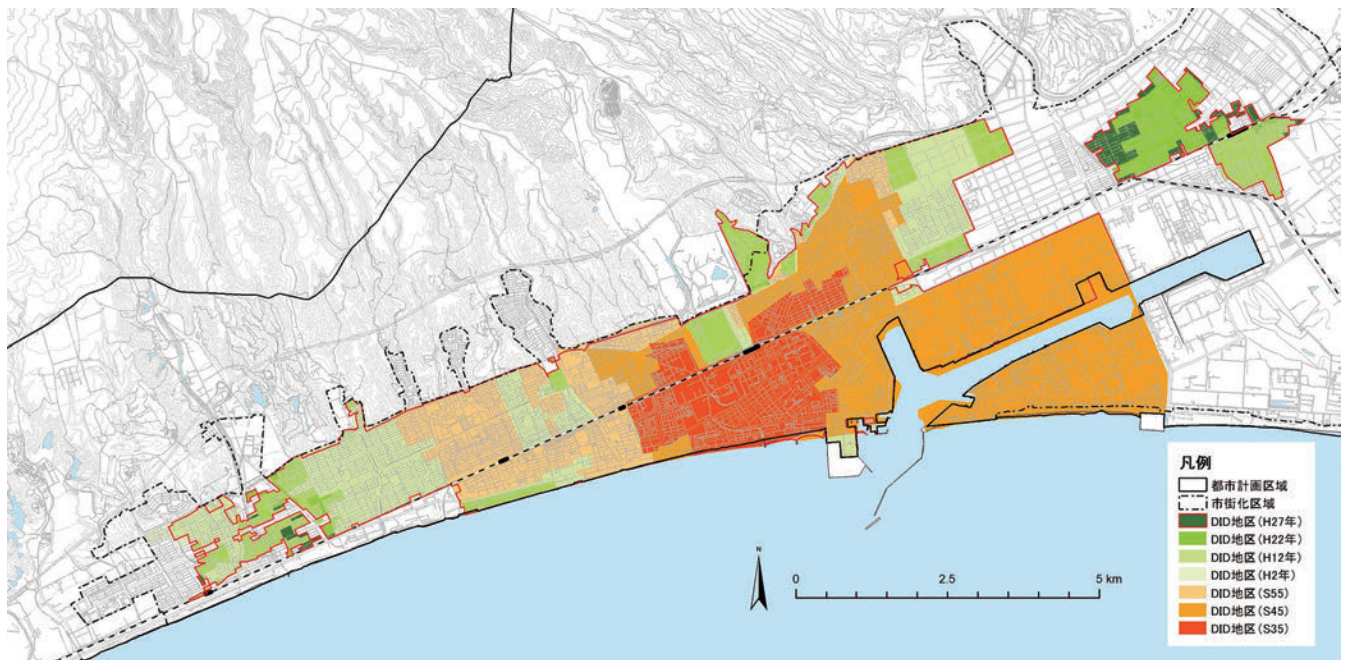
平成16年（2004年）に策定（平成23年（2011年）一部見直し）された都市計画マスタープランにおいては、「東西方向に伸びた均質性の高い市街地」から「水と緑の軸線で囲まれた個性的で魅力ある市街地」へと都市構造の転換を目指しました。そして、中心部における機能集積や活性化による取組、各地域の居住環境の向上を目指した各種事業の展開、東西の交通混雑を解消する円滑な道路交通網整備の推進、苫小牧港・新千歳空港・高速道路・鉄道など交通アクセスを活かした産業立地の推進など、「人間環境都市」を目指した都市づくりが進められ、現在に至っています。

【図表】 苫小牧市の人口推移



資料：総務省「国勢調査」

【図表】 人口集中地区（DID 地区）の推移



資料：国土交通省「国土数値情報」、総務省統計局「政府統計の総合窓口 (e-Stat)」(データ出典：総務省「国勢調査」)

## 2 現在の都市を巡る潮流と社会情勢の変化

人口減少・超高齢化社会の到来、激甚化する自然災害への対応や地球環境問題など、都市を巡る潮流や社会経済状況が変化しており、こうした変化に対応しながら持続可能な「人間環境都市」の実現に向けた都市計画が求められています。

社会資本整備審議会（国土交通省）などにおける議論をもとに、今後の都市政策・都市計画を考えるにあたって、求められる視点として、以下の7点が挙げられます。

### 1 人口減少・超高齢化社会への対応

全国レベルで本格的な人口減少・高齢化が進む中、拡散した市街地において、低密度に人口が分散する状況が進展すると、日常生活に必要なサービスを提供するためのコスト増大、公共サービスの低下が想定されます。

医療・介護・福祉、商業などの地域生活に必要なサービスが持続的・効率的に提供されるよう、都市構造を持続可能な形に再構築していくことが求められるため、重層的かつ強靱な「コンパクト+ネットワーク」の形成を進めていく必要があります。

### 2 老朽化するインフラへの対応・都市経営コスト効率化の要請

高度経済成長期を中心に大量に整備されてきた都市基盤などのストックが、市街地の拡大に伴って面的に拡がりつつ、老朽化などが進んでおり、維持管理・改築更新費の増大が懸念されていることから、都市経営コストの効率化が求められています。

### 3 自然災害リスクを低減する都市づくり

近年、これまでの想定を上回る地震、津波、洪水などの災害が発生しています。これらの自然災害のリスクを低減するためには、危機管理体制の構築に留まらず、避難ルートや避難施設の整備など、都市基盤整備の側面から、防災・減災対策や国土強靱化に資する都市づくりが求められており、ハード・ソフトの総合的・効果的な対策を一層強化していく必要があります。

### 4 激化する都市間競争

国際的な都市間競争力の激化と併せて、地方分権や規制緩和の進展により、国内の都市間競争も激化しています。国内外の創造的人材を惹きつけられるような諸環境の整備や、アジア各国との国境を越えた経済圏・観光圏としての取組などにより、都市の競争力を高めていくことが重要となっています。

## 5 地球環境・自然環境との共生

限りあるエネルギー資源を大切にし、地球環境にやさしい生活を心がけることが求められており、再生可能エネルギーの活用やリサイクルの推進など、環境との共生に向けて、環境負荷を低減する低炭素社会形成への取組が必要とされています。

## 6 農地の転用・開発と都市からみた農のニーズの高まり

食糧自給率向上や食の安全の観点から農業の重要性が再認識されているほか、農地について農業体験の場や緑地としての機能を積極的に評価するなど、都市近郊や都市内における農の位置付けについて、総合的に検討することが求められています。

## 7 国民の価値観の多様化・技術革新・ライフスタイルの変化

国民の価値観は、「物質的な豊かさ」よりも「心の豊かさ」に重きを置くようになってきているとともに、生活環境としては安全・安心へのニーズが高くなっています。

また、家族形態の多様化、住まい方の多様化に応じて、社会的コストの低減を含め都市政策も柔軟に対応することが求められています。



# 3 まちづくりの課題

今後の都市政策においては、個々の課題に対して対症的に施策を展開していく「課題対応・問題抑制型」の都市政策から、豊かで活力ある持続可能な都市のあるべき姿を検討し、市民や関係者の合意のもとに描かれた将来像の実現を目指す「ビジョン実現型」の都市政策への転換が求められます。

この基本的な方向のもと、持続可能な「人間環境都市」の実現に向けては、「2 現在の都市を巡る潮流と社会情勢の変化 (P13)」を踏まえると、苫小牧市におけるまちづくり上の課題が次のように整理されます。

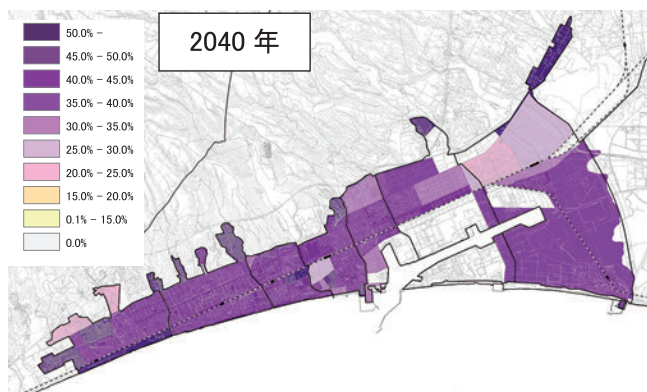
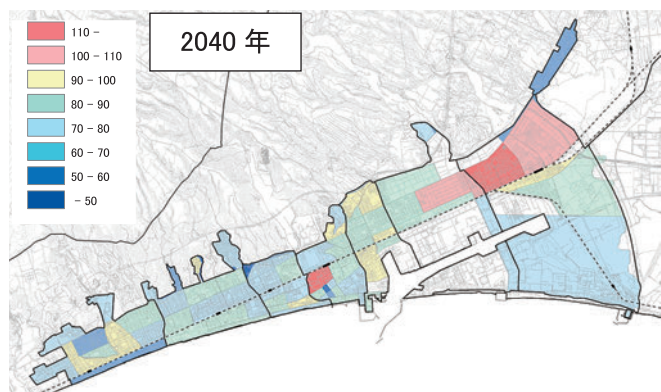
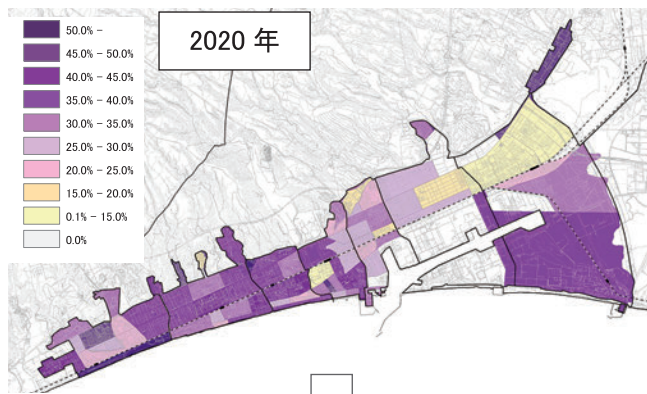
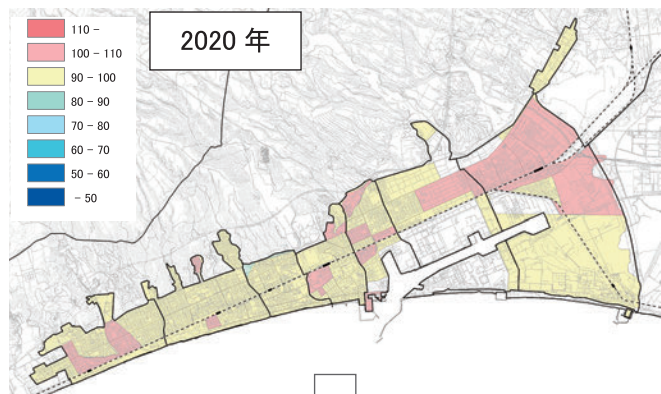
## 1 人口減少・高齢化の進行に対応した、分節型・集約型都市構造への転換

苫小牧市の人口は、これまで微増から横ばいで推移していましたが、平成 27 年国勢調査から人口減少段階に移行し、今後も人口減少がさらに進行すると予測されています。人口減少によって人口の低密度化が進行し、商業・福祉などの店舗や施設の撤退による生活利便性の低下や、公的サービスのコスト増大が懸念されます。

そのため、日常生活が身近な地域で可能となるコンパクトな分節型・集約型都市構造\*への転換を推進することが必要であり、各地域の役割を明確化しながら、地域の特色を活かした市街地形成を図ることが必要です。

■人口 (H27 (2015年) を100とした場合) の将来推計

■高齢化率の将来推計



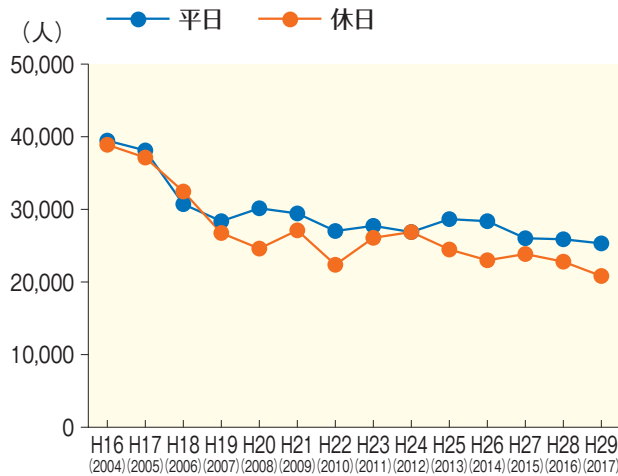
資料：総務省「国勢調査」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口 (平成 30 (2018) 年推計)」  
※平成 27 年国勢調査 (小地域) を基準に、社人研推計と同じ条件 (純移動率、子ども女性比、0～4 歳性比) で小地域毎にコーホート推計を行った。

## 2 魅力的な中心部の形成

市街地の拡大、郊外大型店の立地、ライフスタイルの変化などによって、中心部では、来店者数・歩行者通行量の減少、大型商業施設の相次ぐ閉鎖など、魅力・賑わいの低下が進んでいます。

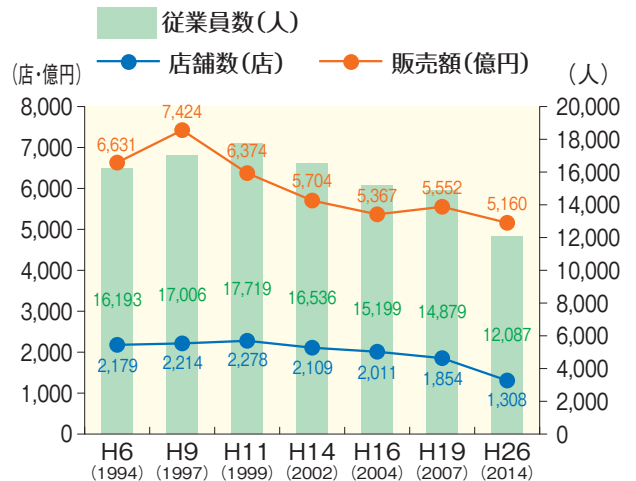
中心部は、東胆振地域の中心都市における都心エリアであるとともに、これまでの苫小牧市の歴史・文化を形成してきた拠点として、商業・業務機能、サービス機能などの複合的な都市機能の導入や、人の交流・滞留を生む空間の形成など、魅力を高める方策やエリアマネジメント\*の実践が求められています。

■中心部の歩行者通行量の推移 (10:00~18:00)



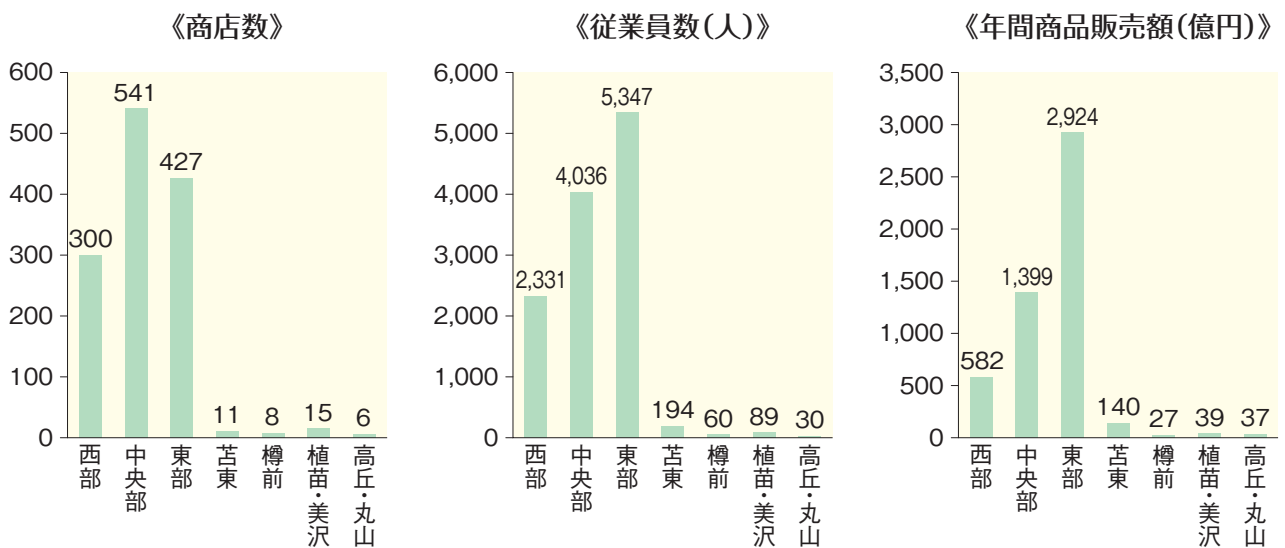
資料：苫小牧市「歩行者通行量調査」

■小売業・卸売業の店舗数・従業員・売上高の推移



資料：経済産業省「商業統計」

■地区別商店数・従業者数・年間商品販売額 (平成26年(2014年))



資料：経済産業省「商業統計」を市独自集計

\*年間商品販売額は、秘匿地域を含むため合計値と市全体の商品販売額は一致しない。



### 3 地域拠点を中心とした、生活利便性の高いまちづくり

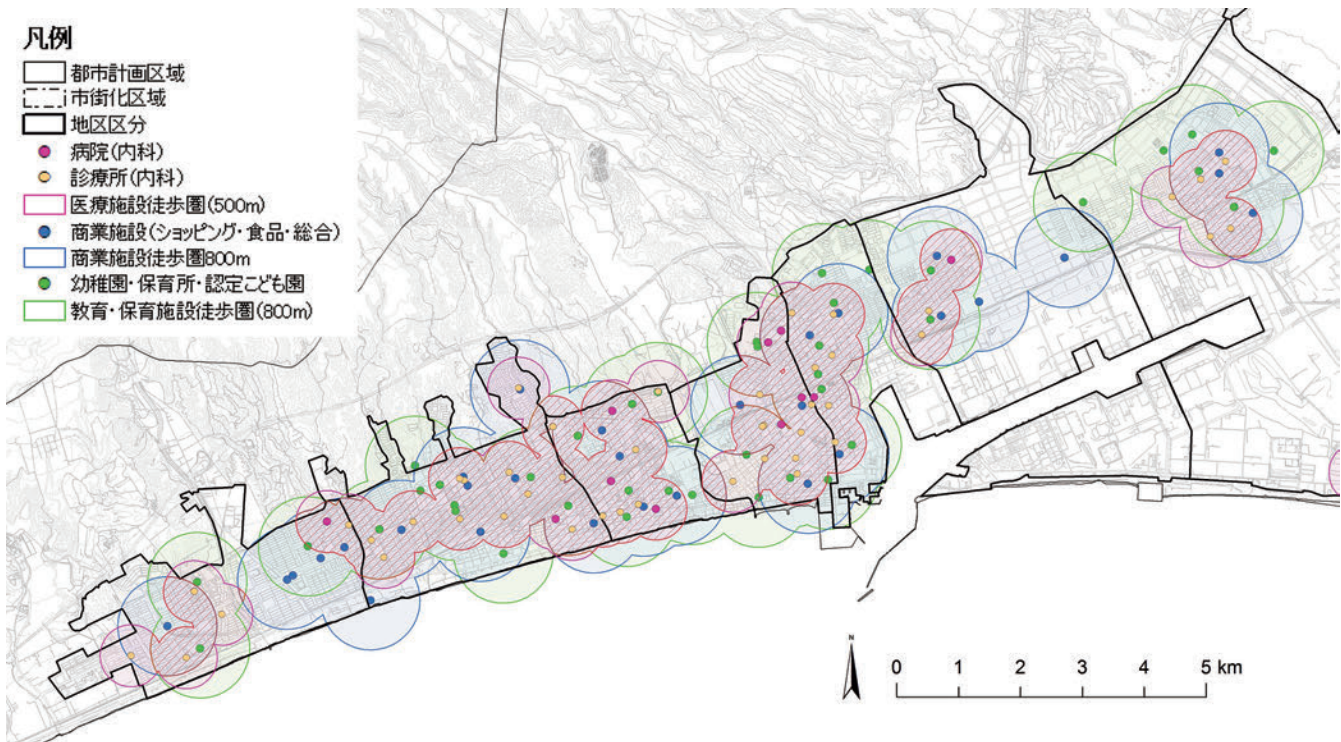
苫小牧市は、土地区画整理事業などによって計画的に整備された住宅地が形成され、小・中学校や公園などの都市基盤のほか、商業・医療施設などの生活利便機能は、各地域において一定程度充足している状況にあります。

一方、全市的に今後も人口減少や高齢化の進行が予測されており、人口密度の減少による生活利便施設の撤退や自家用車を利用できない高齢者の増加が懸念されます。

そのため、市街化区域では、商業、医療・福祉、コミュニティ機能などの生活利便機能が複合した地域拠点を形成し、拠点を中心としながら、バスなどの公共交通とあわせて生活利便性の高いまちづくりの推進が必要です。

地域拠点の形成にあたっては、地域の魅力を高めるため、市民、企業、団体などが主体となったまちづくりの実践が必要であり、快適に暮らすことができるよう、自転車利用の促進や高齢者・障がい者・子どもにやさしいユニバーサルデザイン\*化の推進が必要です。

#### ■都市機能（医療、商業、教育・保育）のカバーエリア



※国土交通省「都市構造の評価に関するハンドブック」を参考に、医療施設（内科）は500m（主に高齢者の利用が多く想定されるため）、商業施設（生鮮食品が購入できるショッピングセンター及び総合スーパー、食品スーパー）及び教育・保育施設（幼稚園、保育園、認定こども園）は800mの徒歩圏を設定。

資料：国土数値情報（出典データ：医療施設は平成26年度（2014年度）、教育施設は平成18年度（2006年度））、東洋経済「全国大型小売店総覧2015」、「iタウンページ」ホームページ、苫小牧市資料を基に作成。

## 4 災害に強い都市づくりと持続可能な公共施設マネジメント

苫小牧市は、津波浸水想定区域が西部では道道苫小牧環状線周辺、中央部では JR 線や国道 36 号まで含まれており、さらに樽前山の噴火や地域を流れる河川による洪水などの災害が予測されます。そのため、地震・津波、火山、洪水・土砂災害など、災害種別に対応した避難施設の設定や避難ルートの確保が求められるとともに、災害時における都市機能を維持するための交通ネットワークの強化について検討することが必要です。

また、行政だけに頼らない地域防災力の向上のため、自助・共助の考えに基づいた、各地域における防災まちづくりの活動を強化することも求められます。

さらに、市が管理する公共施設のうち約 7 割が築 30 年を超え、20 年後にはさらに施設の老朽化が進むと予測されることから、今後予想される厳しい財政状況の中では、利用形態や保有形態の見直し、運営面の効率化、効率的利活用のほか、類似した機能を持つ施設や稼働率の低い施設を集約するなど、公共施設の適正な配置が必要であり、近隣市町村との連携による公共施設の共同利用の検討が必要です。

### ■津波浸水想定区域



資料：北海道「津波浸水予測図（平成 24 年度改訂）」

## 5 多様な交通ネットワークの強化

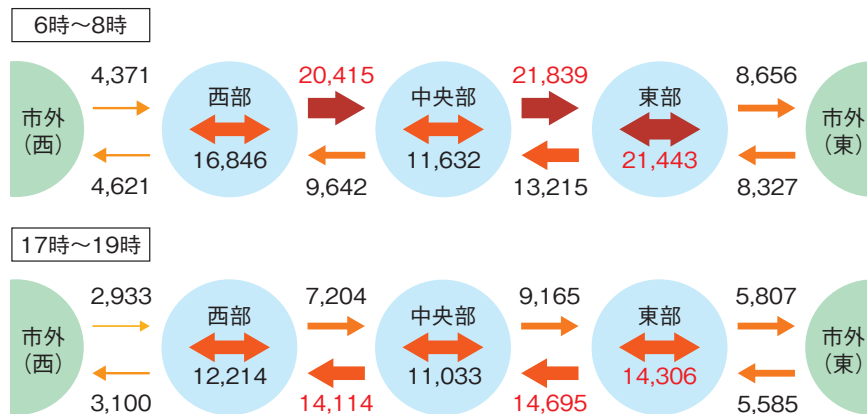
苫小牧市の市街地は東西に長く、国道 36 号や道道苫小牧環状線においては、広域的な通過交通と生活交通が混在し、特に朝の通勤時間には、西部から東部に向かう移動が集中しており、道路混雑など交通利便性の低下を招いています。そのため、広域的な通過交通と生活交通の分化を促進し、市街地内の円滑な交通動線を確保することが求められます。

また、地震・津波、火山、洪水・土砂災害といった災害緊急時における避難ルートを確認するなど、市街地内の交通ネットワークの強化が求められています。

さらに、今後人口減少に伴い公共交通利用者が減少することによって、路線バスのサービス水準が低下し、さらに利用者が減少するなどの負のスパイラルに陥ると、公共交通を維持することも困難な状況となることが想定されます。

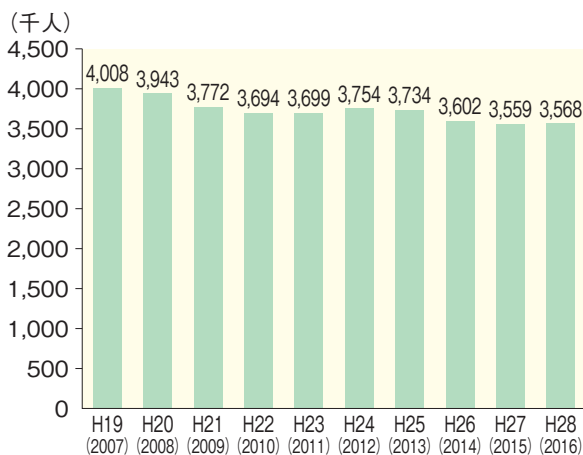
そのため、生活交通の維持・確保に向け、高齢者など自家用車を運転できない人の生活の「あし」を確保しつつ、自家用車中心の移動から鉄道・バスなどの公共交通利用への転換や自転車利用を推進することが必要であり、バス交通の利便性やモビリティ・マネジメント\*を強化することが必要です。

### ■時間別交通量



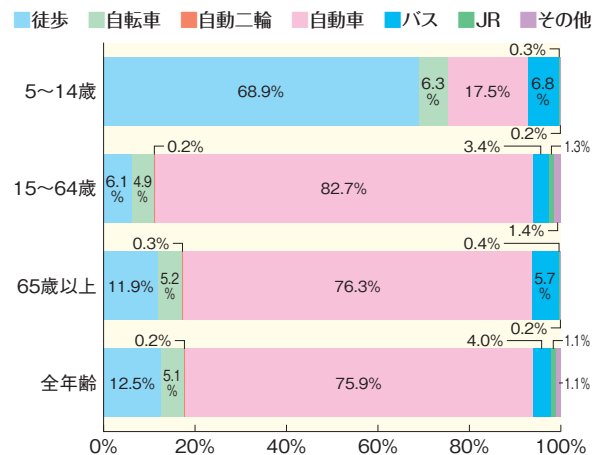
資料：北海道「平成 21 年苫小牧都市圏パーソントリップ調査」

### ■路線バスの年度別乗車人員の推移



資料：苫小牧市統計書

### ■年齢別交通手段分担率 (平日)



資料：北海道「平成 21 年苫小牧都市圏パーソントリップ調査」



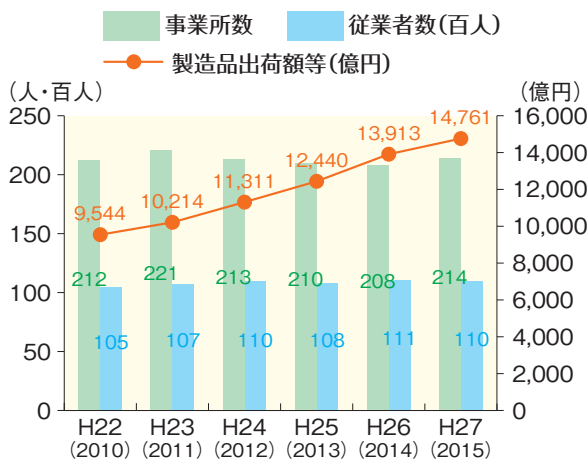
## 6 国際競争力の強化に資する都市形成

苫小牧市は、国際拠点港湾である海の玄関「苫小牧港」と空の玄関「新千歳空港」を擁し、交通の要衝である強みを活かして自動車関連産業やリサイクル関連産業、農業などの産業立地を進めてきました。今後は苫小牧市の国際競争力をさらに強化するため、地域の特性を活かしたバイオエネルギーや自然冷熱エネルギー、燃料電池関連産業などの産業立地をより一層促進することが求められます。

また、工業専用地域として土地利用の純化を図る地域や、職住近接型の複合型土地利用を図る地域を形成し、周辺環境と調和のとれた工業地域を形成することが必要です。

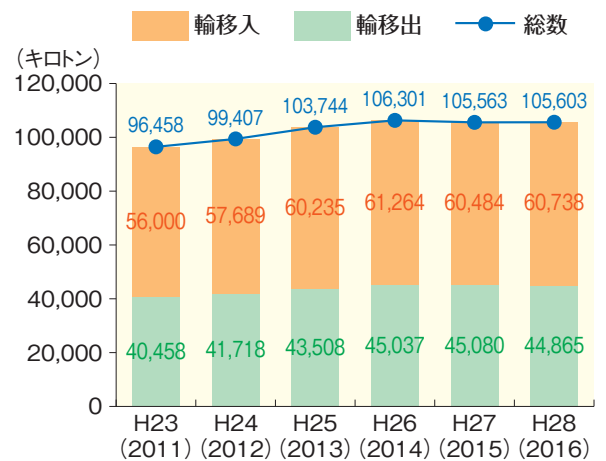
さらに、苫小牧市を中心とした東胆振地域が連携しながら、自然資源の活用や地域固有の食のブランド化など、地域の特色と優位性を活かした魅力向上と利便性の向上を図ることが必要です。

■工業の事業所数・従業者数・製造品出荷額の推移



資料：経済産業省「工業統計調査」、平成27年(2015年)は経済産業省「平成28年経済センサス-活動調査」

■苫小牧港の港湾貨物取扱量の推移



資料：苫小牧港管理組合「港湾統計」

## 7 豊かな自然環境の保全・活用と自然資源を活かした市街地環境の向上

苫小牧市は、ウトナイ湖や美々川、樽前山、北大研究林など、豊かな自然環境と生態系を有しています。これらは、環境保全やレクリエーション、防災、景観などにおいても重要であるため、市民にとって身近に触れ合える森林、河川、海岸の環境整備を推進するとともに、自然資源の保全・活用を行うまちづくりの推進が求められます。

また、市街地に立地する公園施設については、老朽化が進んでいることから、公園施設の計画的な更新と維持修繕を行うとともに、公園の活用や花のまちづくりの実践など、施設整備による「まちづくり」から公園などを使う「まちづかい」を推進し、歩いて楽しい魅力ある市街地の形成を図ることが重要です。

■錦大沼公園（樽前山）



写真：苫小牧市

■市民文化公園



写真：苫小牧市