

Report レポート #03

（財）北海道開発協会平成22年度研究助成サマリー

夕張市民の意向に基づいた社会資本ストックの集約・再編によるコンパクトシティの形成手法



瀬戸口 剛 (せとぐち つよし)

北海道大学大学院工学研究院教授

早稲田大学大学院博士課程修了。1990年早稲田大学建築学科助手、91年北海道大学工学部助手、95年同助教授を経て、2010年より現職。専門は都市計画、地域デザイン、寒冷地都市デザイン。現在、夕張市のまちづくりマスタープラン（都市計画マスタープラン）に取り組む。

1 市民のQOLを保ちつつ都市をコンパクト化する

拡散した都市構造を持つ多くの地方小都市では、人口減少、財政悪化、社会基盤の老朽化により、居住環境の悪化、公共サービス水準の低下、社会基盤維持補修による財政負担の増加が深刻化している。財政負担を低減し公共サービスの質を維持しながら、安心して生活できる環境を維持していくためには、人口規模に合った集約型のコンパクトシティを形成していく必要がある。しかし、単に物理的な都市構造として集約型の都市像を捉えるのではなく、市民のクオリティオブライフ（以下「QOL」）を支え、生活実態や生活意向に即した将来像を描かなければ都市像は共有されず、実現されない。市民のQOLを担保しながら集約化された都市像を考えていく必要がある。

そこで本論は、市民の生活意向を把握し、生活意向に基づいた将来都市像の「まちづくり再編パターン」を明らかにすることで、市民が選択しうる将来都市像と計画プロセスを明らかにする。

2 市民の意向から都市像を導き出す計画プロセス

研究は以下のプロセスで行った。①分散的な都市構造を持ち、人口減少や財政悪化により地域の生活を維持するために都市の集約化が求められている夕張市を事例とし、夕張市史¹⁾および市内の広報誌^{2) 3)}から地域特性を明らかにし、調査対象を選定する。②既往調査^{4) 5)}と市内の広報誌^{2) 3)}から、生活環境の現状を整理・分析し、夕張市で重視されるべきQOLの項目を抽出する。③著者らによる市民へのヒアリング調査⁶⁾から、生活実態と生活意向を把握する。④前項で把握した各個人の生活意向を支える都市構造を導き出し、「まちづくり再編パターン」を類型化する。また、QOLを達成しうる方法と実現する生活像を整理する。⑤夕張市民の生活意向に基づいた、集約型都市像と計画プロセスについて考察する。

3 夕張市の地域特性と調査対象の選定

かつて旧産炭地として栄えた夕張市は炭鉱都市の特徴として、炭鉱ごとに市街地が分散的に形成されてきた。現在でも市内の市街地は、官公庁の中心である「本町地区」、スポーツ・文化の中心である「若菜地区」、商業の中心であり、地理的にも中心にある「清水沢地区」、最後の閉山地区である「南部地区」、メロン農家が多く存在する「沼の沢地区」、真谷地炭鉱と盛衰を

共にしてきた「真谷地地区」、夕張市の玄関口としての「紅葉山地区」に大きく分けられる。しかし、現在の人口は最盛期の1/10まで激減し、約11,000人となっている⁷⁾。かつての人口規模を前提とした都市形態と現在の居住形態との差から、社会基盤維持負担の増大やコミュニティの崩壊等の問題が深刻化している。

市民が今後も安心して暮らし続けていけるようになるためには、大幅な人口減少に見合うように都市を集約化し、道路や公共施設などの社会資本とその維持管理、さらには医療・福祉など行政サービスの提供のあり方などを、抜本的に見直していくことが求められる。

4 夕張市民の生活意向—8つのQOL

既往調査と市内の広報誌から、夕張市の生活環境の現状を整理・分析し、夕張市の都市空間の形成と市民の生活において重視されるべきQOLを捉える視点として、医療福祉／教育／利便性／コミュニティ／余暇／住宅環境／経済／地域性を抽出した。また、この8つの視点に基づき、選定した各地区の対象者にヒアリング調査を行い、市民の生活実態と生活意向を把握し、都市構造と関連づけた(表1)。



図1 夕張市の地域特性とヒアリング調査対象

表1 市民の生活環境の実態と重視すべきQOL

■43歳/男性/若菜居住/市外出身/会社員		生活意向		生活意向に基づいた都市像											
				生活像	都市構造										
医療福祉	生活圏内で簡単な医療・福祉を受けることができる/いざというときに高度な医療を受けられることができる/近所の付き合いで他人の世話をし合える/乳幼児のための医療施設が充実している	余余暇	住民が趣味活動ができる施設がある/自宅以外で過ごせるような飲食店がある	<ul style="list-style-type: none"> 買い物や外食の質が向上し、休みの日に市内で遊んだり用事をすませる。利余 雇用があり地域に若者が増え、同世代の母親同士が悩みを相談しあう。経 高齢者と子どもがふれあい思いやりの気持ちや、大人数の中で社会的なことを学ぶ。教 設備が整った所で子どもが勉強できる。教 放課後、子どもたちが学校のそばの児童館で遊び、児童館では子どもと高齢者が遊んだり、地域の歴史を教える。教 	<ul style="list-style-type: none"> 【清水沢】市内経済と生活の中心のまち (施設/機能) ・質の高い買い物の場 ・飲食店 ・雇用の場 ・若い世代が住める住宅 ・子供の居場所 ・多世代交流の場 										
教育	子どもが安全に通学でき、遊び相手が近くに住んでいる/保護者の目の届く範囲に子どもの遊び場がある/保護者が、共働きや買い物などのために自由な時間を持つことができる/子どもの遊び場に勉強の場や図書館などがついている/子どもが高齢者とふれあう環境がある/大人数中で社会的なことを学べる	住宅環境	除雪がされていて、冬でも暮らしやすい環境がある/治安が良く安心して暮らすことができる/快適で暮らしやすい住宅に住んでいる/インターネットの環境が整備されている/誰でも入ることのできる民間の安価な住宅がある	<ul style="list-style-type: none"> 各地区と清水沢をコミュニティバスで頻繁に行き来する。利 地域の資源が活用され、地域が存続する。地 	<ul style="list-style-type: none"> 【本町、若菜、南部、沼の沢、真谷地、紅葉山】空家を除去し、地域特性を生かした小さな集落 ・小規模な公共交通(コミュニティバス) ・JRの活用 										
利便性	価格設定や品揃えが充実していて、市内で買い物できる/日常生活の中で必要な手続きが容易にできる	経済	市内で働くための雇用の機会や従業員のための住宅がある/安定した収入を得ることができる/仕事にやりがいを持つことができる/生活費の負担を減らすことができる/住民活動を行うための十分な資金がある		<ul style="list-style-type: none"> (施設/機能) ・炭鉱遺産 ・自然 ・映画のスタジオ 										
コミュニティ	外部からの転入者を寛容に受け入れることができる/同じ世代の住民同士の付き合いがある/外部からの転入者を寛容に受け入れることができる	地域性	炭鉱の歴史や映画の文化が存続し、活用される/子どもが身近に豊かな自然とふれあう環境がある		<table border="1"> <caption>都市構造の特徴</caption> <tr> <td>(1)</td> <td>(2)</td> <td>(3)</td> <td>(4)</td> <td>(5)</td> </tr> <tr> <td>○</td> <td>○</td> <td>○</td> <td>○</td> <td>○</td> </tr> </table>	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	○	○	○	○	○
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)											
○	○	○	○	○											

5 市民の生活意向に基づいた将来都市像「まちづくり再編パターン」

前項から各個人の生活意向を担保する都市像を、表2のプロセスで導いた。導かれた29の都市像を分析したところ、これらの都市像の都市構造は以下の特徴の組み合わせによって、成り立つことが明らかになった。

- 1) 清水沢地区を将来の夕張市の拠点にし、市街地を清水沢地区に集約する。
- 2) JR夕張線に沿って市街地を集約し、拠点を形成する。
- 3) 夕張市内の各地区を存続させる。
- 4) QOLを維持できない地区から他の地区へ住替える。

5) 市外の施設や機能との連携を重要視する。

導かれた29の都市像はこれらの特徴の組み合わせにより、5つに分類された(表3)。それにより、市民の生活意向にもとづき、QOLを達成しうる都市像となる「まちづくり再編パターン」を導き出した(図2)。各パターンにおける市民生活に関する、利点や欠点、実現へ向けた課題は以下にあげられる。

① 拠点形成+住替促進型

清水沢地区に市街地を集約し、医療・買い物等の機能を集中することで利便性を高め、清水沢地区への住替を促進する。

〔利点〕 拠点が明確になることにより、拠点における生活の利便性が高くなる。また、清水沢地区での市街

表2 市民の意向からQOLを担保する都市像を導き出すプロセス

広報誌・既往調査による生活環境の現状整理		生活意向の全体像	
勤労者	高齢者	重視すべき視点	
<input type="checkbox"/> 専門的な医療施設がない →子育てや出産への不安 市外での入院/通院の負担	<input type="checkbox"/> 専門的な医療施設がない →通院のための長距離運転への不安 長距離移動の金銭的/身体的負担 市外への転出者の増加	医療・福祉	生活圏内で簡単な医療・福祉を受けることができる/いざというときに、高度な医療を受けることができる安心できる環境にある/近所の付き合いで他人の世話をし合える/介護を受けながら夫婦で暮らすことができる/市外で専門的な医療を受けることができる体制がある
<input type="checkbox"/> 教育施設の不足 →子どもを預けられる場所の不足 小学校の統廃合への不安 市外への進学者の増加	(特になし)	教育	子育てのための環境が整っている/子どもの遊び場がある/保護者が、共働きや買い物などのために自由な時間を持つことができる/子どもの部活動が制限されない環境が整っている/子どもを預ける施設が安価で充実している/子どもを大学まで進学させることができる
<input type="checkbox"/> 地区内の商業施設の不足 →市外での買い物の増加 <input type="checkbox"/> 自動車への依存 →高齢になったときの不安	<input type="checkbox"/> 地区内の商業施設の不足 →移動販売の利用 <input type="checkbox"/> 市内バスの不足 →タクシーや知人の車を利用	利便性	日常の買い物ができる/日常生活の中で必要な手続きが容易にできる/高齢者が日常生活を送ることのできる公共交通が整っている/自転車を運転して自由に移動することができる/高齢者が徒歩圏内で生活できる/質や値段を比べることのできる比較対象になる店が複数ある
<input type="checkbox"/> 少子化による子どもを中心としたコミュニティの崩壊 →子どもの遊び相手の不足 親同士のコミュニティの不足	<input type="checkbox"/> 活動補助金の廃止、施設利用料の上昇 →活動の場の不足 <input type="checkbox"/> 高齢化により助け合いの維持が困難 →ひきこもり高齢者の増加	コミュニティ	住民同士の付き合いがある/昔ながらの付き合いが維持されている/住民同士で集まる場がある/近所に同世代の人が住んでいる/地区を超えた住民同士の付き合いがある/子どもと高齢者の交流がある/年齢に関係ない付き合いがあり、多世代の意見が取り入れられている
<input type="checkbox"/> 遊び場、運動の場、飲食店の不足 →週末市外で過ごすライフスタイルの定着	<input type="checkbox"/> 活動の場の不足 →ひきこもり高齢者の増加	余暇	住民が趣味活動ができる場がある/自宅に野菜や花を育てる畑などがある/休日の生活を充実させる場がある/市内に娯楽施設がある/気分転換のための買い物の場がある/歩いて行ける範囲に複数の飲食店がある/高齢者が病院や買い物以外で外出の機会を持てる
<input type="checkbox"/> 住宅の不足 →市外から通勤する労働者の増加	<input type="checkbox"/> 除雪の負担の増大 →身体的負担の増大 市外への転出者の増加	住宅環境	除雪がされていて、冬でも暮らしやすい環境がある/治安が良く安心して暮らすことができる/快適で暮らしやすい住宅に住んでいる/誰でも住むことのできる住宅がある/高齢者が住み慣れた家で生活し続けることができる/インターネットの環境が整備されている
<input type="checkbox"/> 市内の就業場所の不足 →若者の転出者の増加 <input type="checkbox"/> 生活費の負担の増加 →暖房費、ガソリン代の負担の増加	<input type="checkbox"/> 年金での生活 <input type="checkbox"/> 生活費の負担の増加 →暖房費、ガソリン代の負担の増加	経済	市内で働くことができる/安定した収入を得ることができる/仕事にやりがいを持つことができる/生活費の負担を減らすことができる/農業の技術を学ぶことができる環境がある/耕作放棄地を維持していくための支援がある/企業が参入していくための環境が整っている
<input type="checkbox"/> 集落消滅の危機 →地域行事に参加する若者の減少 集落の過疎化、市外への転出者の増加	<input type="checkbox"/> 集落消滅の危機 →町内会の高齢化、後継者不足	地域性	地区の歴史や文化が存続する/身近に豊かな自然とふれあう機会がある/市内の様々な地区が存続する/高齢者が地区に住み続けることができる/住民が地域を愛して、まちづくりに参加している意識を持つことができる/市内の様々な地区が存続する

表3 都市構造の特徴(拠点形成および地区の維持)から導き出す都市構造の分類「まちづくり再編パターン」

都市構造の特徴(拠点形成および地区の維持)	都市構造の分類「まちづくり再編パターン」					分類	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)		
1) 清水沢を将来の夕張市の拠点にし、市街地を清水沢に集約する。	○					▶ ①拠点形成+住替促進型	清水沢拠点型
2) JR夕張線に沿って市街地を集約し拠点を形成する。	○		○			▶ ②拠点形成+交通整備型	
3) 各地区を存続させる。		○			○	▶ ③広域連携型	ライン状集約型
4) QOLを維持できない地区を他の地区へ移転する。		○		○		▶ ④地区間相互依存型	
5) 市外の施設や機能との関係を重要視する。			○			▶ ⑤地区内自立型	地区内集約型

地形形成などを誘導することが可能となる。

【欠点】 清水沢地区以外の地区では、QOLを保つことが困難になる。

【実現へ向けた課題】 清水沢地区以外の地区住民の合意形成が困難と考えられる。清水沢地区に形成する拠点が魅力的な生活空間でなければ、多くの市民の理解は得られにくいだろう。

② 拠点形成+交通整備型

清水沢地区に機能を集中させる一方、各地区内でも居住地を集約化する。各地区での生活のQOLを暫定的に保つために、清水沢地区と各地区とを結ぶ公共交通を充実させる。

【利点】 それぞれの居住地区に住み続けながら、拠点性のある清水沢地区に通うことで、便利な生活を送ることができ、QOLを保つことがある程度可能となる。

【欠点】 清水沢地区と各地区を結ぶ、公共交通の整備が必要となり、維持管理コストがかかる。移動に関する身体的、時間的、経済的な負担が大きくなることも予想される。

【実現へ向けた課題】 公共交通だけでなく福祉バスなどの民間の輸送サービスとも協力し、相互の連携により、コストがかからない交通ネットワークを構築することが求められる。それにより清水沢地区の拠点性は向上する。

③ 広域連携型

清水沢地区と広域交通の入り口となる若菜地区、紅葉山地区に市街地を集約する。3地区間と隣接する都市との交通ネットワークを充実させることにより、市外の医療機関や商業施設との連携を図り、地区住民のQOLを保つ。

【利点】 高度なサービスを市外に求める考え方は、現在の市民の生活実態に最も即した都市構造である。

【欠点】 市外の施設での買い物や通院による消費活動により、市内の購買力が低下する。

【実現へ向けた課題】 市内に病院や購買施設などを求めないことに対する、市民のコンセンサスが必要になる。また、清水沢地区、紅葉山地区、若菜地区の3つの拠点が、交通利便性以外でも魅力的な生活空間である必要がある。

	都市像 1 拠点形成+住替促進型 【清水沢への再編】	都市像 2 拠点形成+交通整備型 【清水沢への再編と団地内再編】	都市像 3 広域連携型 【栗山など他のまちとの連携】	都市像 4 地区間相互補完型 【JR線状への再編】	都市像 5 地区内自立型 【各地区での自立】	現状維持
まちの様子						
地区	清水沢 ：医療/教育/商業/余暇/経済活動の都市機能の集積 本庁 若菜 紅葉山 沼ノ沢 南部 真谷地 ：現状維持	清水沢 ：医療/教育/商業/余暇/経済活動の都市機能の集積 本庁 若菜 紅葉山 沼ノ沢 南部 真谷地 ：公営住宅の団地内再編	清水沢 若菜 紅葉山 ：・地域内再編 ：・拠点地区の生活施設の維持/充実 南部 真谷地 ：住替促進 本庁 沼ノ沢 ：現状維持	本庁 若菜 清水沢 沼ノ沢 紅葉山 ：・地域内再編 ：・地区内の生活施設の維持/充実 南部 真谷地 ：住替促進	本庁 若菜 清水沢 沼ノ沢 紅葉山 南部 真谷地 ：・地域内再編 ：・地区内の生活施設の維持/充実	本庁 若菜 清水沢 沼ノ沢 紅葉山 南部 真谷地 ：現状維持
交通	・各輸送サービスを主に利用	・清水沢への公共交通(バス/JR)を主に利用	・地区間や市外間を移動する公共交通(バス/JR)を主に利用	・地区間を移動する公共交通(バス/JR)を主に利用	・公共交通を主に利用し、各輸送サービスによる移動の補完	・自家用車を主に利用し、各輸送サービスなどを利用
生活像	清水沢 ：・徒歩圏の中で多くの世代が働き、暮らすことができる便利な生活 本庁 若菜 紅葉山 沼ノ沢 南部 真谷地 ：清水沢への自然な住み替えを促し、主に各輸送サービスを利用しながら清水沢行き来する生活	清水沢 ：・徒歩圏の中で多くの世代が働き、暮らすことができる便利な生活 本庁 若菜 紅葉山 沼ノ沢 南部 真谷地 ：各居住地区に住み続けながら、主に公共交通を利用しながら清水沢行き来する生活	清水沢 若菜 紅葉山 本庁 沼ノ沢 ：・徒歩圏内で最低限の日常生活 ・公共交通を主に利用しながら、市外のまちを行き来し、地区内だけでは不十分な通院や買い物などを積極的に市外に頼る生活	本庁 若菜 清水沢 沼ノ沢 紅葉山 ：・徒歩圏内で最低限の日常生活 ・公共交通を主に利用して市内の地区間を行き来しながら、居住地区内だけでは不十分な買い物や通院などを地区間で相互に補完しながら送る生活	本庁 若菜 清水沢 沼ノ沢 紅葉山 南部 真谷地 ：・徒歩圏内で最低限の日常生活 ：・地区内で生活をしていくために、公共交通や各輸送サービスを利用しながら市内や市外を行き来し、居住地区内だけでは不十分な通院や買い物をする生活	本庁 若菜 清水沢 沼ノ沢 紅葉山 南部 真谷地 ：・自家用車や各輸送サービスを利用しながら、市外で多くの買い物や通院、飲食などを送る生活

図2 タ張市の将来都市像「まちづくり再編パターン」

④ 地区間相互依存型

夕張市の市街地全体をJR線上の地区（本庁地区、若菜地区、清水沢地区、沼ノ沢地区、紅葉山地区）に集約し、各地区間の公共交通を充実させ、生活を支援する機能を相互補完する。

〔利点〕 JRライン上の地区への集約化で、市内の公共交通体系を効率的に整備できる。多くの地区を維持できる。

〔欠点〕 移動に関する身体、時間、経済的な負担が大きい。市内の拠点が分散するために、それぞれの地区内での施設の整備が困難となる。

〔実現へ向けた課題〕 真谷地地区、南部地区から、JR線上の地区へ住み替える場合の、合意形成が必要となる。

⑤ 地区内自立型

各地区内で生活できるようにするために、地区単位で集約化を図る。公共では整備できない医療や買い物などの施設、除雪等のサービスは、地区住民や民間で補完する必要がある。

〔利点〕 すべての地区の存続を試みる。近所付き合いなどの地区内のコミュニティを維持しながら、徒歩圏内で生活できる。

〔欠点〕 地区ごとに医療施設や買い物施設を整備することは極めて困難である。さらに、各地区の隅々まで公共が除雪サービスを維持することも困難である。5つの都市像のなかで、地区住民のQOLは最も低くなると考えられる。

〔実現へ向けた課題〕 買い物や医療サービスなどの日常生活の多くを、公共が負担することは困難で、民間や地区住民の相互扶助に依存せざるを得ない。しかし、民間サービスの参入を期待することは極めて難しい。暫定的には地区内での集約化を進めながら、将来的には大胆な都市構造への転換が求められる。

また、ヒアリングによる生活実態の把握から、集約化を全く行わない場合は、すべての地区住民のQOLを達成することが困難になると考えられる。

6 生活意向に基づいた集約型都市像と計画プロセス

夕張市の市民意向に基づいた集約型都市構造となるコンパクトシティの都市像と、それに向けた計画プロセスについて、以下の6点が明らかになった。

- 1) 夕張市の市民の生活意向から、生活実態に対応した将来の都市構造は、①拠点形成+住替促進型、②拠点形成+交通整備型、③広域連携型、④地区間相互依存型、⑤地区内自立型、の5つに分類された。
- 2) 導き出された都市像のうち、②拠点形成+交通整備型や⑤地区内自立型は、夕張市市街地を集約化する段階的なプロセスとしても理解できる。
- 3) 市民の生活意向から都市構造を導いたことで、③広域連携型の市内で生活が完結しない都市像が導き出された。
- 4) 都市の集約化を図る場合、形成する拠点は8つの視点のQOLを達成する、魅力的な生活空間である必要がある。
- 5) すべての地区を存続させることは、除雪・買い物・医療等のサービスの継続が難しく、QOLを達成していくことは困難である。
- 6) 夕張市市街地を集約する過程において、残された地区で生活する地区住民のQOLを達成するために、各地区をつなぐ交通手段を充実させることが重要である。

なお、本研究成果は平成22～23年度に策定されている、夕張市都市計画マスタープランに反映されている。

※ 本研究は、(株)ドーコン総合計画部生沼貴史氏、北海道大学大学院工学院長尾美幸氏の協力を得て取りまとめたものである。

参考文献等

- 1) 夕張市：夕張市史
- 2) 夕張市：広報誌「広報ゆうばり」2007年1月～2010年2月
- 3) 夕張再生市民会議：広報誌「ほっとゆうばり」2007年7月～2010年7月
- 4) 夕張市：夕張市市営住宅再編計画2009年
- 5) 夕張再生市民会議：夕張再生市民アンケート調査報告書（市民の生活実態に関する調査）2009年
- 6) ヒアリング調査は、2010年8月30日～2010年10月19日に行った
- 7) 2010年10月住民基本台帳登録人口