

r e p o r t

事例レポート②

市営住宅の集約・建替えによるまちのコンパクト化とCBM（炭層ガス）の活用によるまちづくり

夕張市

2007（平成19）年、353億円の債務を抱えて財政再建団体になった夕張市は、最小限の職員等行政体制の下、市民生活に直結する行政サービスに支出を絞りこむなど、徹底した緊縮財政を断行しながら、2026（平成38）年までの長期に及ぶ財政再生計画を実施している。100億円の財政規模の中から、毎年40億円もの借金を返済していかなければならない。

市の財政再生計画では支出がかさむ投資的経費は、「真に必要なものに限定」されている。その中で、市民の生活に直結する市営住宅の修繕による住棟住み替えや建替えが、支出が許される数少ない公共事業であり、まちづくりへの重要な種でもある。

市営住宅の再編は、都市計画マスタープランに明記した将来の集約的な都市（まち）づくりの目標コンパクトシティにひょうそくを合わせる形で実施されている。

まちづくりの希望の種として注目されているもう一つが夕張炭田に眠る未利用のエネルギーCBM（Coalbed methane炭層ガス）である。

産炭地の往時を支えた「黒いダイヤモンド」が、クリーンエネルギーとして装い新たに、夕張市の再生の鍵として注目されている。

建設課長の細川孝司さんに市営住宅政策について、まちづくり企画室長の工藤学さんには、CBMの実用化への道についてお話しいただきました。

コンパクトで効率的なまちづくりの推進を目指す

都市計画マスタープランでは、まちの将来像を「安心して幸せに暮らす『コンパクトシティゆうばり』」としています。夕張市は国道やJRが南北に長い骨格軸を形成しているため、公益施設などの既存ストックが集積している南北軸に市街地を集約していくことを目指しています。



夕張市建設課長
細川孝司さん

夕張市は、昔、炭住（炭鉱住宅）が鉱口に近い山側に張り付いていましたが、炭住の建替えなどをするとときに、少しずつ国道などの街側（骨格軸）に引き寄せてきた歴史がありました。

その考えを発展させ、長期的な観点では高次な都市機能は清水沢地区などの最も大きな市街地に集約していこうという考えですが、炭鉱の鉱口に合わせて集落や市街地が分散して形成されてきたため、財政再生期間中でもあり大きな構造転換を短期間に行うことは難しい。集約再編に向けた各地区ごとの住民の理解や合意には相当の時間も必要です。当面は、地区ごとの実態に沿って集約していくことが、コミュニティを維持していくためにも現実的だと思っています。

夕張市の将来都市構造：夕張市都市計画マスタープランから



市営住宅の住棟集約と建替えによるまちの再編・集約

コンパクトなまちづくりで市が取り組んでいるのが、市営住宅の再編・集約化です。

そもそも、夕張市は非常に公営住宅が多いのが特徴です。人口1,000人当たりの戸数は370戸で全国1位です。市が炭鉱の閉山のたびに、炭住と称した集合住宅を炭鉱会社から譲り受ける形で管理してきたため、公営住宅の管理戸数が非常に多いのです。

公営住宅は、管理戸数を財政上適正な数に絞っていくという課題のほかに、約61%が耐用年数の2分の1以上を経過するなど老朽化が激しくて、浴室のない公営住宅も半数近くあります。

人口当たりの管理戸数全国市町村調

順位	自治体名	公営住宅	改良住宅	賃貸住宅	計	人口千人 当たり戸数
1	夕張市	1,270	1,772	959	4,001	366.2
2	歌志内市	440	980	24	1,444	328.9
3	上砂川町	508	746	0	1,254	306.3
4	三笠市	1,234	1,150	1	2,385	233.3
5	赤平市	1,136	1,537	18	2,691	212.9
6	西興部村	153	0	62	215	189.4
7	三島村（鹿児島）	0	0	74	74	177.0
8	大川村（高知）	58	0	10	68	165.5
9	音威子府村	100	0	56	156	156.8
10	占冠村	192	0	24	216	155.1

（出典：日経グローカル33頁、'11.7.18 No.176より）

コミュニティの維持形成と少子化対応

そこで、地区ごとに公営住宅の特徴を精査したところ、清水沢地区にある住宅が最も老朽化が激しくて、真谷地地区の住宅は入居率が最も低いということがわかりました。老朽化が激しい住宅は建替えざるを得ませんが、お金もかかりますので、長期的に市全体のまちづくりにも貢献してくれる形を考えた上で、整備していかなければなりません。まだ使用できる住宅は維持修繕しながらでも使用しなければなりません。ただし、入居率が低いところは、地区内の住棟間での集約再編を行いながら、管理費の節減も考えていかなければいけません。

すなわち、老朽化の激しい清水沢地区の団地は建替



清水沢地区の歩市営住宅団地

え、将来とも長期的に都市（まち）全体の受け皿になるような住宅団地として整備し、真谷地地区のような、まだ使用に耐えうる、高齢化が激しくて入居率が低いところは、一部の住棟に住み替えてもらうことにより、コミュニティを維持していくとともに、住宅管理戸数を適正に減少させていくのです。

清水沢地区の住宅団地の中でも、最も老朽化が激しい団地を建替え、歩団地や萌団地は、25年までに新しい住宅団地に整備し、既存の住民の入居だけでなく、市内全域から公募で若い子育て世代の人たちが優先して入居できるようにしました。少子化対応など世代が交流できるまちの拠点にしていく考え方です。

住民の合意でスタートした住棟集約

一方、真谷地地区では、2013年から14年にかけて、入居率の低い住棟の住民は入居率の高い住棟に移り住んでもらうことにしました。もちろん、移り住んでもらう移転先の住戸はリフォームした上で移転してもらうのです。

北海道大学の都市計画研究室（瀬戸口剛教授）の協力で、地区住民のアンケート調査や地区住民懇談会の実施など、住民の意見を何度もうかがいながら計画をつくっていきました。職員数を一時の3分の1にまでスリム化し、幹部職員の一斉退職によって財政再建を図ってきた夕張市では、マンパワーやノウハウという点で、大学などの外部の力は非常に大きな推進力になっています。

さて、計画はできても、住民の合意がなければ、住宅の再編はできません。

当初、「どうせ、市の財政の都合で再編したいだけなのではないのか!？」という声を聞かされました。しかし、丁寧に説明していくうちに、高齢化していく住宅団地で空き家が多くなるなど治安上も不安定になってくるし、なによりも隣人がいなくなるなどコミュニティが崩壊していくことに対して、自分たちの将来を真剣に考えてくれるようになりました。あるとき、真



真谷地地区の市営住宅団地

谷地地区の住民代表者から、「みんなで話し合った結果、地区の利便性や安全性などを考え、ぜひ住棟の集約をお願いしたい」という申し出がありました。

住棟集約では、北大の研究室の皆さんが市に入り込んでくださり、一人一人の意見を聞きながら移転先や具体的な要望を聞いていきました。そして、移転が確実になったところから、順次、修繕を行っていったのです。地区住民の方々は高齢者が多く、まったく新しい地区への移転は嫌がりましたが、同じ地区内での住棟移転なら知っている人がいるので安心できるということでした。コンパクトシティというのは物理的に都市（まち）を集約化することと受け取られがちですが、コミュニティの維持が最も優先されなければいけないことだということを感じます。

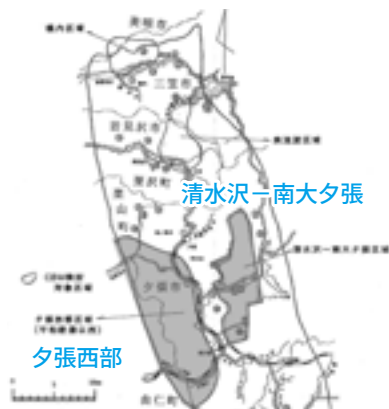
CBM（炭層ガス）の開発・活用構想

いくら財政再建下にあっても、まちづくりに夢を持ってなくなってしまうことは、とても怖いことです。そこで、最近、注目していることが、CBM（Coalbed methane炭層ガス）です。



夕張市まちづくり企画室長
工藤学さん

CBMは、石炭層に滞留・付着している微細なメタンガスです。すでに、アメリカやカナダで開発利用されており、取り出す技術は確立しています。日本の炭層の中で、滞留・付着しているメタンガスが非常に多く、開発可能なのは石狩炭田、特に夕張炭田が有望であるとされています（図）。夕張の炭鉱事故の特徴は坑内に充満したメタンガスによる爆発と火災でした。このことから、メタンガスが非常に多いことがわかります。



石狩炭田南部地区のCBM有望区域
NEDO: 国内CBM資源調査可能性
調査(北海道地区), 1998

夕張はCBMの推定埋蔵量は約80億 m^3 、国内で毎年生産されているガス量33億 m^3 の約3年分、夕張市の5,600世帯の年間消費量（民生用）に置き換えると1,500年分ものガスが眠っています。これからのまちづくりに、必須の条件とさえいわれている安定したローカルエネルギーです。これを夕張のまちづくり再生の鍵にしていきたいと思っています。

問題は、実用化までの道筋をつけることです。今後、実用化には60~80億円かかるといわれています。当面は、想定した鉱区での実際に資源が存在することを確認する試掘（ボーリング調査）が必要です。1本（1,000m掘る）1~1.5億円はかかりますが、最低でも2本は試掘したいのです。

現在、夕張CBM開発プロジェクトのためのコンソーシアム（企業連合）を設立する動きにあります。市は、市有地の（無償）譲渡などの形でコンソーシアムとタッグを組みながら積極的に取り組んでいきたいと思っています。化石に由来した燃料でありながら、 CO_2 の地中への固定化技術も確立していて、クリーンなエネルギーであることから、低炭素なまちづくりにも貢献します。CBMを利用したまちづくりの先駆けとして、総務省や環境省、経済産業省などに新たな助成制度の創設等を要請しているところです。

財政再生団体としてのまちづくりの工夫

CBMは夢をまちづくりという形に具体化してくれるものです。財政再建下で劇的な人口減少下にある自治体が、夢ある構想を具体化することによって、将来、少子化によって消滅すると推測されている多くの市町村への明るい展望を示すことにもなります。

お金がなくても、夢は実現できます。まちづくりへの希望を失わないためには、行政職員や市民一人ひとりが知恵を絞りだしながら、工夫していく以外にない、と思っています。特に、従来の縦割りの仕事のやり方を改善して、複合的に施策を実施できるように工夫することが大切だと思っています。現在、若手職員によるワーキングを設置して、まちづくりの具体的な検討を行っているところです。