

# 集約型コンパクトシティ形成に向けた研究・計画・事業の展開プロセス —北海道夕張市における集約型コンパクトシティ研究 その28—

コンパクトシティ 立地適正化計画 人口減少  
公共施設再編 住民参加 プランニングプロセス

正会員 ○和田 彩花\*  
同 瀬戸口 剛\*\*  
同 杉本 匠\*\*\*

## 1. 研究の背景と目的

地方都市では人口が急激に減少し、かつての人口規模の基に整備された都市構造、都市基盤を維持できなくなっている。無秩序に低密化した都市は生活環境の悪化を招き、都市基盤の更新は地方財政を圧迫する。そのため、社会資本の再構築や行政サービスの効率化などを含めた都市の再構成を行い、人口規模に即した集約型コンパクトシティを形成することが求められている。

北海道大学工学研究院都市地域デザイン学研究室（以下、本研究室）では、国内でも特に深刻な財政的課題と人口減少問題を抱える北海道夕張市を対象として集約型コンパクトシティ形成に向けた研究を2010年から継続的に行っている<sup>1)2)</sup>。新たな都市構造の提案や市街地集約事業など幅広いテーマを扱い、各取り組みについて定性的・定量的評価を行ってきた。

本論では、2026年に財政再生団体の指定が外れる夕張市の取り組みの総括として、研究・計画・事業が関連したプロセスを評価し、コンパクトシティ形成の方法論を明らかにすることを目的とする。

## 2. 研究の方法

本論では、まず①本研究室で行った研究成果、②市による計画・事業の取り組み、③新設・廃止施設等実施された事業を時系列で整理し、①～③の関係性及び全体像を把握する（3章）。次に取り組みの過程の整理から、コンパクトシティ計画の要点を考察する（4章）。最後に夕張市での集約型コンパクトシティ形成に向けた研究・計画・事業の展開プロセスとその要点を明らかにする。

## 3. コンパクトシティ計画の経緯の整理

財政破綻した2007年から2023年の間に、本研究室が行った研究成果、策定された計画、市の情勢に大きく影響した事業を、時系列で整理した（図1）。

～2009年：2007年に財政再建団体に指定され、公共サービスや市の運営体制が見直された。この影響で、市民会館や図書館、美術館などの公共施設が閉鎖となった。また、2008年には夕張市の医療体制の方向性について本庁地区にある診療所を移転する方針を検討し、地域医療ビジョンが示された。

2010年：本研究室が夕張市を対象とした研究を開始した。夕張市に適した集約型都市像の考察を行い、集約シナリオごとの将来都市像を提案した。市内中学校が4校から1校に合併され、生徒がバス通学になることを受け夕鉄バスが路線再編を行った。

2011年：2010年の研究を継続し、提案された都市像ごと

に実現される生活像についてアンケートで明らかになったクオリティ・オブ・ライフ（以下、QOL）を評価する8つの項目のもとに明らかにした。マスタープラン策定委員会が発足され、夕張市の都市計画の方針や本研究室の提案を参考とした将来都市像について協議を行った。市内小学校が7校から1校に合併された。

2012年：人口が少ないエリアにおいて地区レベルで都市を集約する地区内集約が求められるとして、集約の需要があった真谷地団地を対象に、市街地集約に向けたプランニング研究が始動した。対象住民へのアンケートとヒアリングにより住民が重視するQOLの項目を明らかにし団地集約の方向性を示した。都市計画マスタープランとしてまちづくりマスタープラン（以後、マスタープラン）が策定され、将来都市像に向けた中間目標を定め、二段階での都市構造転換を行うとした。また、拠点地区である清水沢に公営住宅を整備し、人口減少地区の住民や市外からの通勤者を市中心部に呼び込んだ。

2013年：研究において真谷地団地について住民へのヒアリングを行い、住民と行政両方の意向を実現する、具体的な移転計画を決定した。同年に移転を実行し、実際に複数住棟を閉鎖・廃止した。

2014年：前年に行った真谷地団地の集約事業による生活環境・維持管理費用に関する効果の調査を行った。2012年に引き続き清水沢に公営住宅を整備した。

2015年：子どもや子育て世代の居場所不足の解消、小中高校が立地し通学でバスを利用する学生も多い清水沢地区において交通結節点の整備・強化を目的として、都市拠点施設の計画が始動した。施設の計画にあたって大学が市民に対しアンケート・ワークショップを行い夕張市の拠点として求められる拠点像や機能を明らかにした。同時期に夕張市としても庁内横断的検討会によって拠点施設に対する方向性や機能について検討が行われた。シューパロダムが竣工し、この影響で鹿島地区が非居住地区となった。

2016年：都市拠点施設における市民1人あたりの公共施設面積の削減を図るためには機能の複合が不可欠であるとし、市民ワークショップによって機能の複合可能性を市民や民間企業と協働で考察した。また、複合化による公共施設の管理費削減効果を試算した。この内容を基に都市拠点施設に関する基本計画が市から発表された。

2017年：引き続きワークショップにて具体的な施設の配置を計画した。また、十分な住宅供給が行われていないことによる社会減への対応策としての民間賃貸住宅に対する運営補助施策の需要や効果を通勤者や市民へのヒアリングとシミュレーションにより調査、考察した。

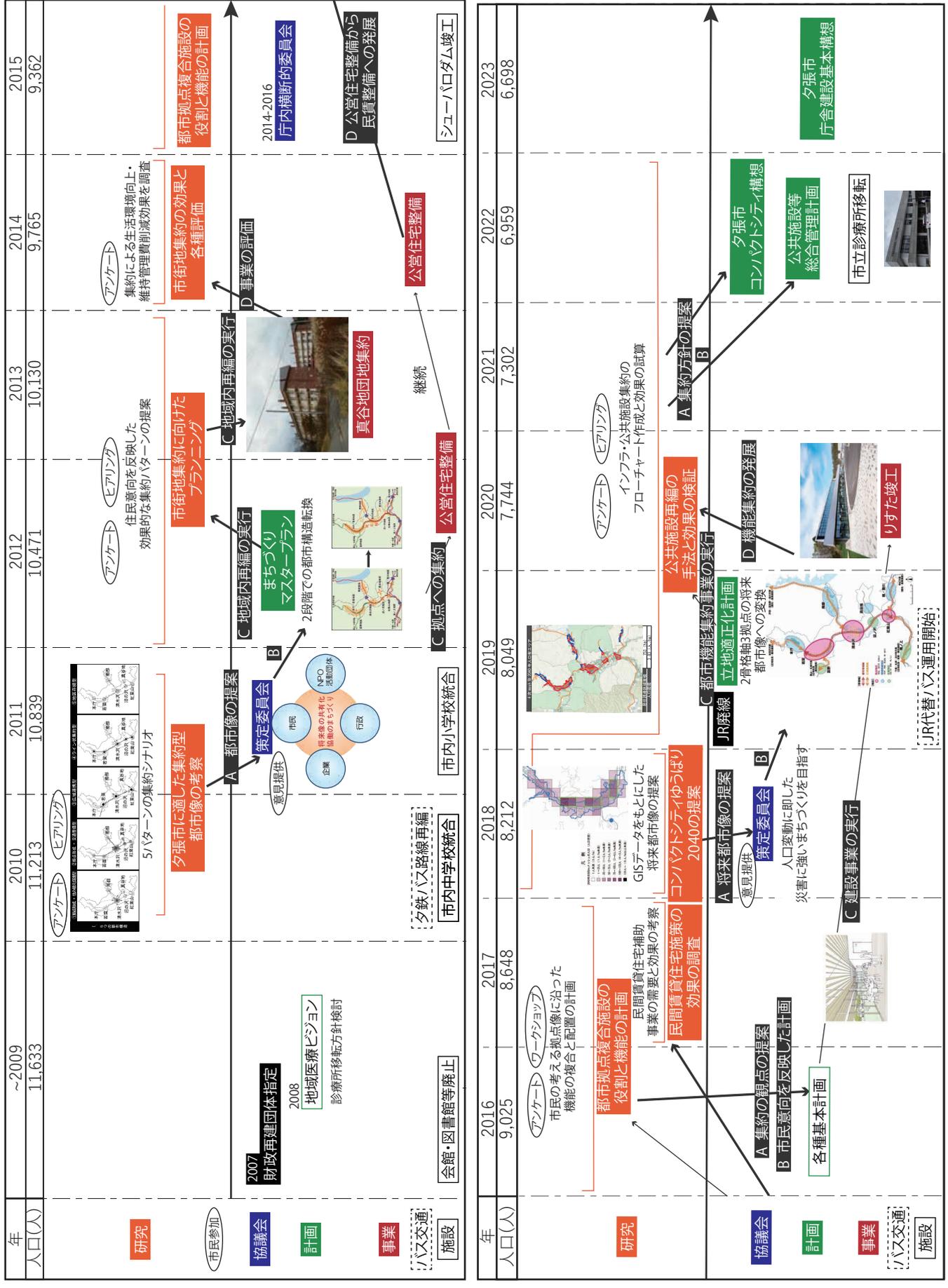


図 1. 夕張市におけるコンパクトシティ計画の変遷

2018年:立地適正化計画（以下、立適）の策定に向けて、人口減少やまちの衰退が急速に進んでいるため2012年に決定した将来都市像を更新する必要があるとして、研究により複数の将来都市像を提案した。将来推計人口、土砂災害警戒区域、公共施設立地などのデータをGISを用いて定量的に分析を行った。立適策定委員会を通して、市民と行政が都市像についての意見を交換することで、持続可能な都市運営を目指した。

2019年:老朽化し利用が減少したインフラ・公共施設の再編の効果を研究により試算した。立適が策定され、2骨格軸3拠点の都市構造へ転換することを決定した。市からの申し出により市内を走行していたJR石勝線夕張支線を廃線とし、代替バスの運行を開始した。

2020年:地域コミュニティの維持に重要である町内会に着目し、その運営状況と各地区の集会施設の利用状況を調査、居住誘導区域との関係を考察した。都市拠点複合施設「りすた」が竣工した。

2021年:公共施設再編の手法と効果の研究を進展させ、市内各施設の今後の運営方針を市と本研究室とが協働して決定した。また、ワークショップを通し各拠点地区の中心エリアにおける公共施設再編のあり方を考察した。

2022年:拠点地区に立地する公共施設の機能に着目し、公共施設再編の方向性を考察した。2019年からの研究内容を反映した夕張市コンパクトシティ構想、公共施設等総合管理計画が策定された。また、市立診療所を若菜地区に移転した。

2023年:夕張市庁舎建設基本構想により、老朽化が進み耐震性が低下した市庁舎を清水沢地区に移転する計画を進める方針を示した。

以上より、コンパクトシティ形成の大筋として、マスタープランの策定、都市拠点の整備、地区内集約の3つの過程（図2）が行われていることがわかる。コンパクトシティ形成の3つの過程では、研究による実態に基づいた調査から今後の方向性を提案し、計画・事業が行われていることがわかる。

#### 4. 経緯から読み取れるコンパクトシティ計画の要点

図1、図2より、夕張市のコンパクトシティ計画における5つの要点を読み取ることができる。

[1]大学の研究と市による計画に関して、長期にわたって一貫した指標や方針を採用している点：研究をベースとした指標やマスタープランの2段階集約の方針を継続的に提示したことにより、それぞれの主体が各過程で共通

|   |  |
|---|--|
| <p>【マスタープランの策定】</p> <p>[研究] 市民が求めるまちの姿・将来像をQOLの項目毎に聞き取り、それが実現しうる将来都市像を提案</p> <p>[計画] 将来都市像を参考にマスタープランを策定</p>                |  |
| <p>【都市拠点の整備】</p> <p>[研究] 市民とワークショップを行い、都市拠点複合施設の機能や配置を計画</p> <p>[計画] ワークショップ結果を基に各種基本計画を策定</p> <p>[事業] 都市拠点複合施設「りすた」を建設</p> |  |
| <p>【郊外地区の集約】</p> <p>[研究] 住民が重視する生活像を調査し、シナリオを作成</p> <p>[計画] 市内各地の公営住宅において長寿命化計画を策定</p> <p>[事業] シナリオを基に真谷地団地集約を実行</p>        |  |

図2. コンパクトシティ形成の3つの過程

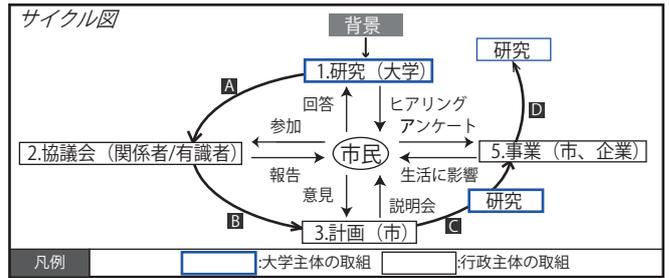


図3. 各主体によって形成されるサイクル

した根拠をもつことができた。

[2]コンパクトシティ計画に携わる各主体の取り組みが共通した流れのサイクルで実施されている点：①大学が研究を行い、得られた客観的データに基づき提案を行う（図1・図3,A）。②様々な立場の人々から構成される協議会で①の提案に対する多面的な意見を聞き出す。③①、②を反映し、市が定める計画や基本の指針を定める（図1・図3,B）。④③を軸として具体的な事業や施設再編を行う（図1・図3,C）。このように各主体の取り組みがサイクルを形成していることが読みとれる（図3～6）。サイクルに研究を取り込むことで、定量的な評価など市の実情を具体的・科学的に示すことができた。

[3]事業や施設再編によって変化した都市状況を大学が研究し、新たなサイクルに繋げている点（図1・図3,D）：事業のフィードバックを行い、その反省を今後の方針や新たなサイクルに活かすことが可能となった。

[4]取り組みの各段階で市民と関係主体の相互のかかわりを形成している点：一般に都市集約の事業においては、住民の理解・同意を得ることが非常に困難であり、事業実行の大きな障壁となる。夕張市の場合、継続的に市民との対話を行ったことで、市民からの同意を得ることができた。

[5]計画を市全体のビジョンからエリアごとのプラン、地区ごとの施設とスケールダウンさせながら進めた点：段階が進んでいくごとに市民のまちづくりにおけるリテラシーが向上したことが重なり、市民参加の場でより具体的な意見やアイデアが提供されるようになり、計画や事業の検討過程が充実していった。

以上より、[1]～[5]の要点を押さえながらコンパクトシティ形成を進行したことで一連の取り組みを実行することができた。今後は公共施設や公営住宅における地区内/地区外集約、廃止が求められる。これらについて、市民との対話、定量的・定性的な評価がより重要となる。

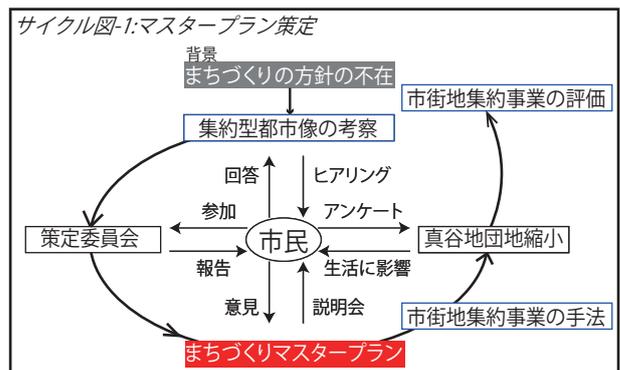


図4. マスタープラン策定に向けた取り組みにおけるサイクル

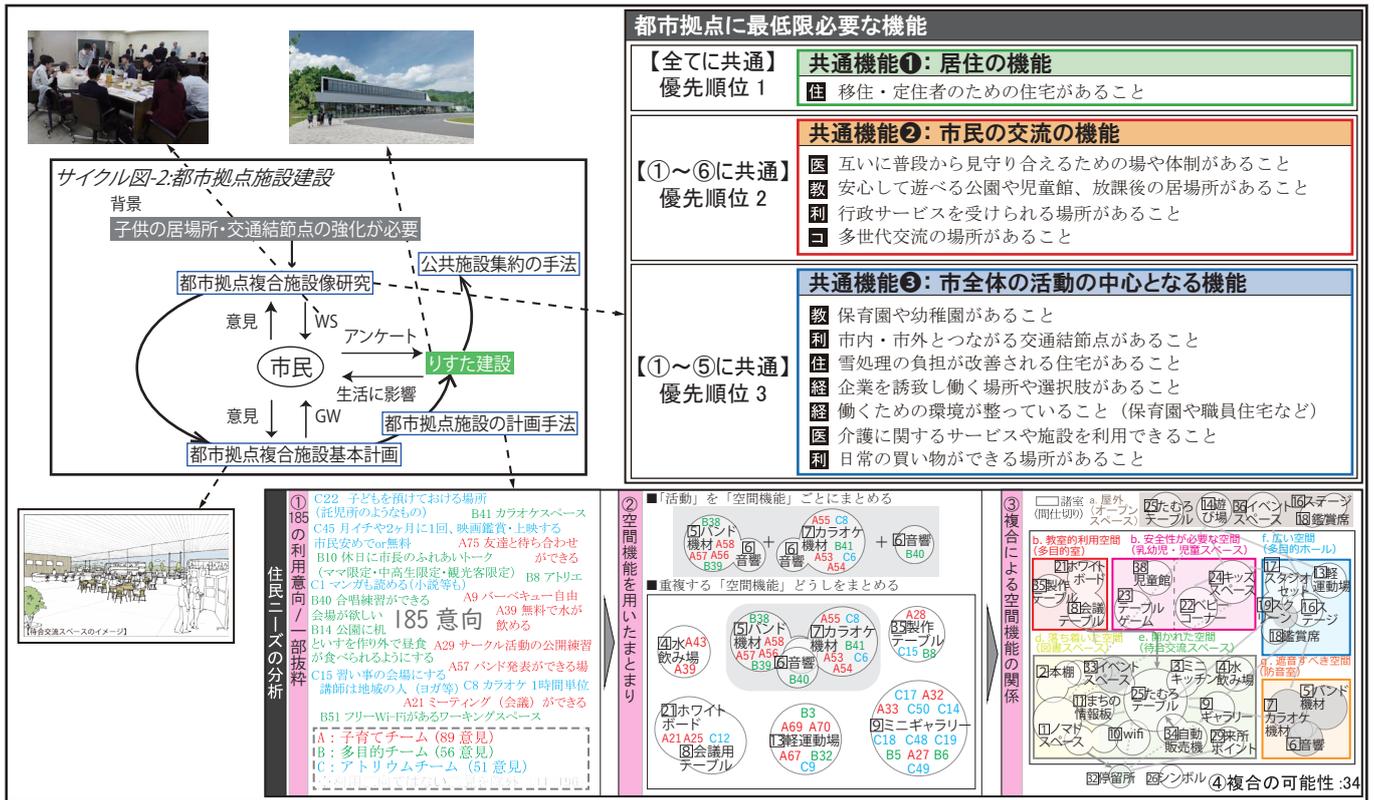


図5. 都市拠点施設（りすた）建設に向けた取り組みにおけるサイクル

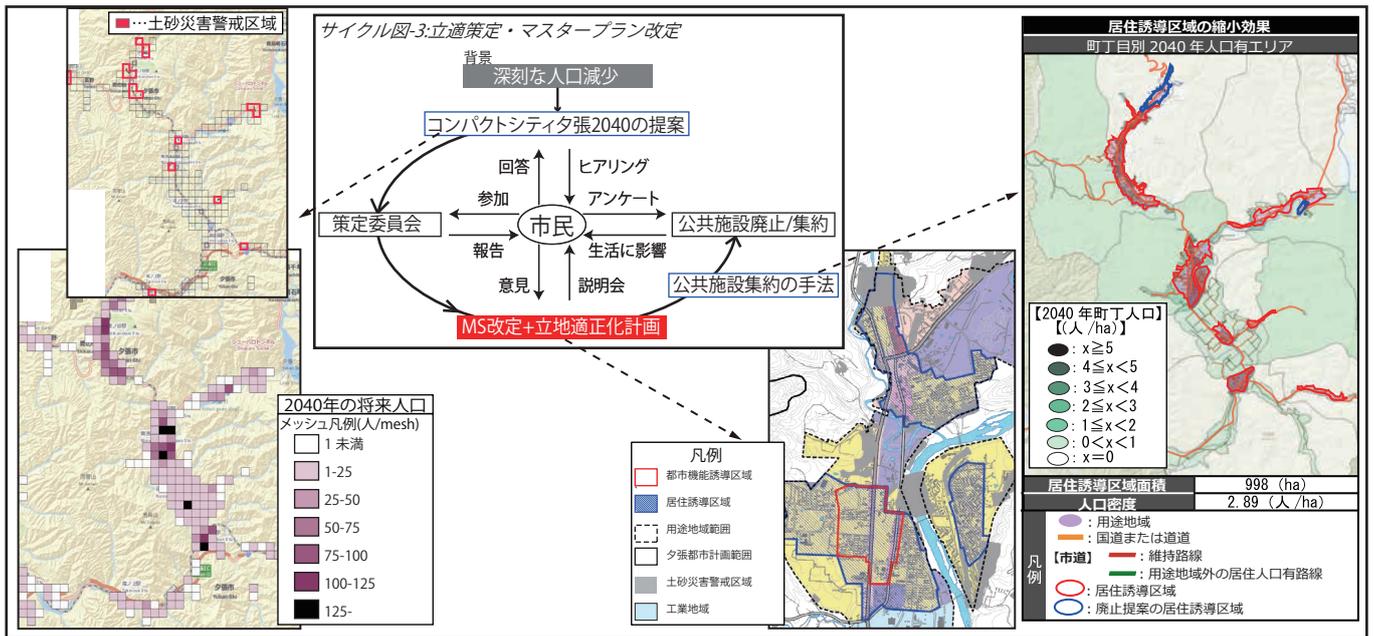


図6. 立地適正化計画策定に向けた取り組みにおけるサイクル

＜参考文献＞ 1) 瀬戸口剛：「集約型都市へ向けた市民意向に基づく将来都市像の類型化-夕張市都市計画マスタープラン策定における市街地集約型プランニング」, 2014 2) 瀬戸口剛：「コンパクトシティ形成に向けた住宅団地集約化の相互計画プロセスと評価」, 2016 3) 夕張市：夕張市まちづくりマスタープラン, 2012 4) 夕張市：夕張市複合拠点施設基本計画, 2017 5) 夕張市：夕張市立地適正化計画, 2021 6) 夕張市：公共施設等総合管理計画, 2022 7) 夕張市：夕張市庁舎建設基本構想, 2023 8) 長尾美幸：地方小都市における住民の生活意向に基づいた集約型都市像の計画研究, 2010 9) 生沼貴文：地方小都市における集約型都市像に向けた地域再編アセスメント研究, 2010 10) 岡部優希：人口激減都市夕張における縮小型都市像にむけた相互プランニングプロセス, 2011 11) 長尾美幸：人口激減都市におけるコンパクトシティ計画と地区内集約化に向けた計画論, 2012 12) 加持亮輔：夕張市における市街地集約化の方法論, 2013 13) 尾門あり：人口激減都市における市街地集約化のシナリオと事業評価, 2014 14) 佐藤愛実：集約型コンパクトシティ形成に向けて市民活動を複合化する都市拠点複合施設の計画手法, 2017 15) 松田かりん：公営住宅比率の高い地方小都市における民間賃貸住宅施策の役割, 2017 16) 櫻村圭亮：コンパクトシティ形成に向けた公共施設再編による都市拠点複合施設の計画論, 2017 17) 小原史：人口減少都市におけるコンパクトシティゆづり2040の提案, 2018 18) 佐野健太：立地適正化計画に向けた居住誘導区域の設定に伴うインフラ縮減効果, 2019 19) 小原史：非線引き人口減少都市における将来人口推計に基づく居住誘導区域の設定手法, 2020 20) 上木翔太：立地適正化計画における都市機能誘導に向けた公共施設再編プランニング, 2021

\* 北海道大学大学院工学院 修士課程

\* Master course, Graduate School of Eng., Hokkaido Univ.

\*\* 北海道大学 理事, 副学長/大学院工学研究院 教授 博士 (工学) \*\* Executive Vice President, Prof., Faculty school of Eng., Hokkaido Univ Dr. Eng.

\*\*\* 北海道立総合研究機構建築研究本部北方建築総合研究所 工修 \*\*\* Northern Regional Building Research Institute, M. Eng.