旧産炭地域における地域振興政策の評価と住環境改善方策

—福岡県筑豊地域と北海道空知地域の比較を通じて—

EVALUATION OF REVITALIZATION POLICIES AND REDEVELOPMENT STRATEGY FOR
RESIDENTIAL ENVIRONMENT IN COAL MINING AREAS

In comparison with Chikuho region of Fukuoka prefecture and Sorachi region of Hokkaido prefecture

内田 晃*, 出口 敦**

Akira UCHIDA and Atsushi DEGUCHI

The purposes of this study are to clarify the subjects of the urbanization area of the two different coal mining regions of Chikuho and Sorachi through the evaluation and comparison of the revitalization policies after the coal mining industrial age, and to propose the development method of the public housing sites in these areas. As a result, the differences of the urban environments between both regions were pointed out by figuring out the difference of revitalization policies and financial conditions. Based on the analysis, we suggested the schemes for each of regions; in Chikuho, the public housing sites which are located in convenient urban are to be rebuild to connect with other urban policies like welfare or commercial. In Sorachi, low density public housing sites are to be unified or cleared and to make the efficient urban areas by relocating these areas in linear network.

Keywords : Coal mining housing, Six laws for revitalizing the coal mining regions, Declination,
Population decrease, Living environment

炭鉱住宅, 産炭六法, 空洞化, 人口減少, 居住環境

1. はじめに

1.1 研究の背景と目的

戦後の経済復興・高度経済成長を支えた旧産炭地域は石炭エネルギーの需要増加で人口も爆発的に伸びたが、エネルギー政策の転換により多くの炭鉱は昭和30年代から40年代にかけて相次いで閉山された。職を失った多くの炭鉱労働者は家族とともに産炭地を去ったため人口は激減した。基幹産業を失った各都市は社会経済状況が一転し、産業構造の転換を余儀なくされ、また地域活力は大きく低下し社会構造や地域コミュニティに大きな影響を与えた。旧産炭地域への傾斜的な財政支援は政府の優先政策として継続的に取り組まれたが、現在でもその衰退傾向に歯止めはかかっていない。追い打ちを掛けるように、平成13年度末までに時限立法である臨時石炭鉱害復旧法、産炭地域振興臨時措置法等のいわゆる石炭六法の期限を迎え、それまでのような国の財政援助が受けられなくなった。

一方、旧産炭地域の市街地に目を移すと、従業者用の炭鉱住宅が閉山後にも老朽化したまま残されたが、自治体が離職者対策として改良住宅の整備等による公的住宅の整備を進めてきたことから、現在でも他都市と比較すると公的住宅への依存度が高く、高密住宅地が形成されているケースも多い。以前のような補助金に依存した振興策から脱却する必要性に迫られている旧産炭地域においては、この

ような地区の住環境改善は高齢化社会を迎える中、持続可能性が高く、住み続けられる環境形成のための最重要課題であるとも言える。

以上のような背景から、本研究ではわが国の代表的な産炭地域であった福岡県筑豊地域（以下：「筑豊」と表記）と北海道空知地域（以下：「空知」と表記）を対象として、①石炭産業衰退以後の様々な地域振興政策の評価を行い、②市街地の特性や課題を明らかにするとともに、③市街地に残された公的住宅地区の分析から今後の住環境改善方策の方向性を提示することを目的とする。

1.2 既往の研究と本研究の意義

産炭地域の住環境一般に関する研究としては、福岡県筑豊地域における住環境整備について論じた大貝の研究¹⁾、北海道における住環境整備の動きについて論じた瀬戸の研究²⁾、北海道空知地域の住環境整備を九州筑豊地域との比較によって論じた今野の研究³⁾、福岡県大牟田市における住宅地区改良事業の概要と課題について論じた井上他の研究⁴⁾があげられる。

さらに旧産炭地域における市街地の都市構造について論じたものとしては、企業都市における市街地整備を企業による都市施設整備の視点から論じた篠部・瀬口の一連の研究^{5)~9)}、北海道空知地域における公的住宅地区の課題と整備方策について論じた今野・椿谷の一連の研究^{10)~15)}、空知地域と筑豊地域の公的住宅地区の比較から

* 北九州市立大学都市政策研究所 講師・博士(人間環境学)

Lecturer, Institute for Urban and Regional Policy Studies, The University of Kitakyushu, Ph. D.

** 九州大学大学院人間環境学研究院 教授・工博

Prof., Faculty of Human-Environmental Studies, Kyushu University, Dr. Eng.

住環境整備の課題と方向性を論じた瀬戸口他¹⁷⁾の研究、空知地域の自治体を対象として広域拠点施設を核としたネットワーク型都市構造について論じた松岡他¹⁸⁾の研究、成熟社会に対応したコンパクトシティへの再編計画論について論じた奈良他¹⁹⁾等があげられる。

以上のように産炭地域の住環境について論じた研究は多く、上述した以外でも炭鉱住宅そのものの歴史的価値や住宅史に関する研究が多く見られる。また地域特性に関する研究としては、特定の地域について論じたものが多く、環境が異なる複数の地域を比較して、その課題や整備方針について論ずることは、単独の地域では見えてこなかった特徴を相対的に比較できる点で意義がある。既に筆者を含む瀬戸口他¹⁷⁾の研究では、本研究と同じ地域を対象として、両地域の比較から、住環境整備上の課題や方針について論じている。さらに本研究では、第1に広域都市圏を1つの空間単位として捉え、石炭産業衰退後に取られてきた地域振興施策の評価や、その後の都市基盤整備への影響などについて新たに分析を行った点、第2に代表的な都市の市街地を空間単位の1つとして捉え、公的住宅地区の入居状況や老朽化の状況を立地特性と関連づけて分析を行った点が新たな論点であり、本来は地域振興と住環境改善という異なる空間単位で捉えるべき課題を同時に扱っている点が特徴でもある。

また、本研究では旧産炭地域という特異な地域を対象としているが、旧産炭地域の都市問題は第2次産業に依存する他の産業都市における課題とも共通する問題であり、加えて劇的な人口減少を他都市に先駆けて経験してきた都市として、その都市政策や市街地整備の方策は他の都市にも適用可能な先進事例であると言える。その意味でも本研究の意義は大きいと言える。

1.3 研究の対象と方法

本研究では、第2章で地域振興による都市基盤整備への効果や住環境特性の違いを相対的に把握するために、対象地域として、筑豊の飯塚市、山田市及び嘉穂郡の桂川町、稲築町、碓井町、嘉穂町、筑穂町、穂波町、庄内町、瀬田町の2市8町を、空知の夕張市、芦別市、赤平市、三笠市、歌志内市、上砂川町の5市1町を選定し(図1)、人口や財政などの経年データを用いて両地域の比較を行うとともに、現地調査で得た知見を踏まえて市街地の特性や課題を明らかにした。第3章では国勢調査の世帯住居データや現地調査で得られた知見を基に、両地域の住環境特性を整理した。

さらに、第4章では、両地域の地域振興施策の特性を踏まえ、産炭地域の特性である豊富な公的住宅を軸とした住環境改善を図っていくことが、今後の重要な都市施策として位置づけられるという認識に立っている。そこで、より詳細に都市の住環境について分析し、その改善方針についての示唆を得るために、公的住宅の立地状況やストック数が特徴的な福岡県の田川市及び山田市、北海道の赤平市及び歌志内市をケーススタディの対象として、各自治体より得られた公的住宅データによって行った現状分析に基づき、両地域それぞれの今後の改善方針の方向性に関する考察を行った。

2. 産炭地域振興政策の比較と評価

2.1 人口推移から見る両地域の比較

表1に示すように平成12年の空知の人口は約7万6千人、人口密度は約35人/km²で、筑豊は人口約20万人、人口密度は約541人/km²と人口で約2.6倍、密度で約15倍となっている。筑豊では

図1 研究対象自治体

表1 人口と高齢化の現況

自治体名	面積 (km ²)	人口 (人)	65歳以上 人口(人)	人口密度 (人/km ²)	高齢化率	人口増減率 (H7-H12)
筑豊						
飯塚市	71.80	80,651	15,762	1,123.3	19.5%	-3.3%
山田市	22.05	11,686	3,096	530.0	26.5%	-7.8%
桂川町	20.07	14,760	3,173	735.4	21.5%	0.6%
稲築町	17.34	19,823	4,921	1,143.2	24.8%	-3.3%
碓井町	8.45	6,512	1,436	770.7	22.1%	-3.6%
嘉穂町	87.34	10,357	2,787	118.6	26.9%	-4.7%
筑穂町	74.76	11,294	2,535	151.1	22.4%	-1.2%
穂波町	25.28	26,528	5,489	1,049.4	20.7%	-1.3%
庄内町	25.69	11,087	2,129	431.6	19.2%	-1.8%
瀬田町	16.60	7,141	1,605	430.2	22.5%	-4.3%
筑豊合計	369.38	199,839	42,933	541.0	21.5%	-3.0%
空知						
夕張市	763.36	14,791	4,969	19.4	33.6%	-13.6%
芦別市	865.07	21,026	6,001	24.3	28.5%	-8.3%
赤平市	129.88	15,753	4,709	121.3	29.9%	-9.2%
三笠市	302.64	13,561	4,623	44.8	34.1%	-10.3%
歌志内市	55.99	5,941	1,939	106.1	32.6%	-13.5%
上砂川町	39.91	5,171	1,718	129.6	33.2%	-11.6%
空知合計	2,156.85	76,243	23,959	35.3	31.4%	-10.5%

出典:「国勢調査」平成12年

出典:「国勢調査」各年版

図2 人口、DID人口と高齢化の推移

面積が空知の約6分の1という狭い範囲に高密度に居住していることが分かる。高齢化率は筑豊で21.5%、空知では31.4%（平成12年国勢調査）と、空知の方が先行して高齢化が進んでいると言える。

図2に人口、DID（人口集中地区）人口、高齢化率の推移を示す。人口の推移を見ると、両地域とも昭和30年代にピークを迎えている。筑豊は空知より早く昭和30年以降に減少に転じたが、昭和50年の約20万人からはほぼ横ばいである。一方空知は昭和10年の約11万人から、炭鉱の開鉱による全国からの労働者の移住によって人口が急増し、その後炭鉱閉山が進んだ昭和35年からの15年間で約35万人から約16万人と半減した。その後も減少傾向は続き、5年スパンで毎回10%以上の減少傾向が続いている。元々の人口集積こそ違いはあるが、両地域ともわずか40年ほどの短期間で人口の急増と急減を両方経験した特殊な地域であると言える。

DID地区人口は空知では昭和35年の約21万人から平成12年の2.4万人と約9分の1にまで激減している。逆に筑豊では昭和50年以降は微増傾向にある。DID面積も筑豊は昭和35年の12.9haから平成12年の16.8haへと増加しているに対し、空知では昭和45年の34.2haから平成12年の7.2haと大幅に減少しており、市街地そのものが消滅するケースも見られるなど、その低密化が顕著である。

高齢化率も空知では平成2年の19.3%から平成12年の31.4%へと大幅に増加し、全国的な傾向を上回る勢いで進んでいる。

2.2 地域振興施策の概要

石炭産業の衰退が続く中、産炭地域では失業者や生活保護者の

増大、関連産業の衰退、自治体の税収入減少など様々な問題が顕在化してきた。国はこのような諸問題に対処するために石炭関係六法^{※1}を制定し、地域の振興や多額の補助金を伴う財政支援を行ってきた。これらの法律は昭和20年代から40年代にかけて時限立法として制定され、その後石炭不況による地域の衰退が続いたことから数回にわたる期限延長を経て今日に至っており、平成13年度中にはいずれの法律も失効した。中でも特に旧産炭地域の市街地整備に影響を与えた法律としては、以下の3つが挙げられる。

臨時石炭鉱害復旧法は、地下の採掘で沈下、陥没などの被害を受けた農地、家屋、道路などの現状復旧（鉱害復旧）を行うもので、昭和45年以後に投入された総額は約1兆2千億円^{※2}となっている。

産炭地域振興臨時措置法は、新たな経済・社会活動の場として再生発展させることを目的とするもので、これまでに全国で約2千5百億円^{※3}が投入され、企業誘致、産業基盤の整備、地方財政対策などを推進してきた。特に昭和44年度に設けられた産炭地域振興臨時交付金の制度によって地方自治体の財政対策の強化が図られ、道路、公園、下水道などの都市インフラの整備が推進されてきた。

炭鉱離職者臨時措置法は、閉山によって離職した労働者の雇用確保を目的として、道路整備や土地造成など主に経済的効果の高い建設的事業に活用されてきた。

2.3 地域振興施策の比較と評価

図3に両地域における投資的事業費^{※4}総額、その人口当たり歳出額、及び自治体の財政状況を表す財政力指数と公債費比率の推

図3 筑豊地域と空知地域の投資的事業費総額の推移と財政関係指標の推移

移を示す。両地域とも石炭産業の衰退とともに税収が大幅に減少し、財政状況は年々悪化の一途を辿っている。財政力指数を見ると、両地域共に昭和50年頃まで急激に下降し、筑豊ではこの20年間、空知ではこの15年間はほぼ横ばい状態に落ち着いているとは言え、全国でも最も低いレベルにある。公債費比率も上昇を続けており、筑豊では昭和59年をピークにその後は幾分下落して現在は15%以下で落ち着いているのに対し、空知では依然として上昇傾向にある。

このような財政状況が長い間続いたにもかかわらず、社会資本のストック形成を目的とした投資的事業費は両地域とも安定的に確保されてきた。筑豊では昭和60年前後の約6年間はいったん落ち込んだが、昭和54年から安定的に毎年約200～250億円が投資されている。空知でも昭和54年からの約20年間は常に約150億円が投資されている。人口1人当たりの総額で見ると人口減少が続いた空知では1人当たりの歳出総額は増加し続け、ピーク時の平成11年には約19万円/人にまで増加している。同年の日本全体の1人当たり投資的歳出総額の平均約9万円/人と比較してみても、空知への投資額が如何に大きいか分かる。

次に、都市インフラ整備状況の比較を行う。表2に両地域における都市計画関連施設の整備状況を示す。空知では上砂川町を除く全市で都市計画区域指定が行われ、用途地域も指定されているが、筑豊では3町が無指定で、用途地域が指定されているのも飯塚都市計画区域（飯塚、穂波、庄内、額田）と近年指定が行われた桂川町のみである。そのため、都市計画施設の整備率も両地域では大きな格差が見られ、都市計画道路の改良率、都市公園の供用率、公共下水道の整備率のいずれも、空知が筑豊を上回っている。特に都市計画道路の改良率は筑豊で30.7%、空知が70.9%と2倍以上の差がある。また下水道は空知の全市で供用され、整備率も70%近いのに対し、筑豊では飯塚市のみの供用となっており、その普及は大きく立ち遅れているのが現状である。このように空知の5市はいずれも都市計画の指定の下、計画的に道路や下水道の公共事業に力を入れてきたことが筑豊との比較を通じて明らかである。

2.4 振興施策が市街地整備に与えた影響

両地域では炭鉱閉山以後、いずれも多額の補助金が投入され、

地域振興という同じ目的の下に都市整備が進められた。ところが両地域の振興施策やその手法は全く異なっていた。

筑豊は炭鉱開鉱以前から市街地や集落が形成されていたが、その地下に集中的に坑口が設けられたため、採炭に伴う地盤沈下が生じた。そのため、閉山以後の都市整備は沈下や陥没していた家屋、道路、農地などをかさ上げさせるための鉱害復旧に重点が置かれた。この鉱害復旧は以前の状態にそのまま戻す現状復旧が基本であったため、新たな道路や下水道などのインフラ整備には直接的につながらなかった。図4に示すように、第2次産業と第3次産業の就業者割合が逆転した時期が、閉山が相次いだ時期であるが、それ以降の割合を見ると、筑豊では第2次産業がほぼ横ばいで推移しているのに対し、空知では年々減少し続けている。また図5に示すように、第2次産業の内訳をみると、筑豊では製造業や建設業の就業者は閉山以後も増加傾向である。このように製造業や建設業などの受け皿が強固であったことが幸いしたため、炭鉱離職者の流出は抑えられ、空知ほどの大きな人口減少が食い止められた。

一方、空知では炭鉱が開鉱された当時は集落はわずかしかなかった。しかも坑口も集落からは離れた地域に設けられることが多かった。しかも坑道が筑豊と比較すると深い位置にあったため、地盤沈下による鉱害はほとんど発生しなかった。そのため、国の産炭地域振興施策に加えて北海道開発政策による公共投資と併せて、道路、下水道などのインフラ整備や公共施設整備に力を入れることができた。その結果いずれの都市も道路や下水道の整備率が高くホールなどの文教施設やスキー場・温泉などの観光施設も充実している。このように都市基盤整備に果たした役割が大きい一方で、急激な人口流出に歯止めをかけられなかったことから、低密な市街地が分散化する傾向を生み、その結果行政サービスの非効率化が問題となっている¹⁹⁾。また、人口減少が続いていた時期でさえも公共施設や大規模な観光施設などが整備され続けたことから、施設の維持管理費が増大し、自治体の財政基盤を脅かす要因ともなっている。

表2 都市計画関連施設の整備状況

		都市 計画 区域	用途 指定 地域	誘 引 率	都市計画道路			都市公園					下水道 (公共・都市下水路・流域)		
					計画 延長 (km)	改良済 延長 (km)	改良率	計画		供用			計画 処理 区域 (ha)	供用 処理区域 (ha)	整備率
								箇所	面積 (ha)	箇所	面積 (ha)	供用率			
筑 豊	飯塚市	○	○	×	58.77	18.69	31.8%	52	119.87	39	90.94	75.9%	1,815	730	40.2%
	山田市	○	×	×	0.00	0.00	—	0	0.00	0	0.00	—	0	0	—
	桂川町	○	○	×	16.71	2.52	15.1%	3	36.56	3	36.56	100.0%	0	0	—
	稲築町	○	×	×	9.14	3.60	39.4%	5	13.96	5	13.96	100.0%	0	0	—
	碓井町	×	×	×	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
	嘉穂町	×	×	×	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
	筑穂町	×	×	×	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
	穂波町	○	○	×	21.78	7.90	36.3%	6	2.72	4	1.02	37.5%	27	0	0.0%
	庄内町	○	○	×	12.70	0.00	0.0%	4	13.96	0	0.00	0.0%	0	0	—
	額田町	○	×	×	5.65	5.65	100.0%	2	27.30	2	27.30	100.0%	0	0	—
合計					124.75	38.36	30.7%	72	214.37	53	169.78	79.2%	1,842	730	39.6%
空 知	夕張市	○	○	×	9.65	5.90	61.1%	17	126.32	16	73.54	58.2%	486	275	56.6%
	芦別市	○	○	×	36.93	28.09	76.1%	39	42.37	35	20.95	49.4%	1,440	1,256	87.2%
	赤平市	○	○	×	30.79	23.95	77.8%	23	24.42	19	23.25	95.2%	1,408	734	52.1%
	三笠市	○	○	×	31.78	20.99	66.0%	23	27.67	22	26.05	94.1%	957	470	49.1%
	歌志内市	○	○	×	16.23	9.93	61.2%	6	5.71	6	5.71	100.0%	704	590	83.8%
	上砂川町	×	×	×	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
合計					125.38	88.86	70.9%	108	226.49	98	149.50	66.0%	4,995	3,325	66.6%

出典：「平成14年都市計画年報」平成14年3月31日現在

図4 産業大分類別就業者割合の推移

出典：「国勢調査」各年版

図5 第2次産業の就業者数の推移

以上のように、両地域の人口動態や密度、産業構造などの社会的背景、さらには気候や土地条件などの自然的背景などの差異が閉山以後の振興施策に大きな違いをもたらした、その方向性の違いから、市街地環境には大きな違いとなって表れた。

一方で、豊富な財政支援を受けることで都市基盤整備の充実が図られてきた点では共通している。ところが、多くの炭鉱労働者の受け皿となっていた住宅ストックについては、老朽化や空き家率の増加などが大きな課題となり、その活用や再生が求められている。

そこで、次章以降では産炭地域の住環境に焦点を当て、まず3章で両地域の住宅の比較を行い、その特徴を明らかにし、4章で公的住宅地区を対象としてその改善方策を検討することとする。

3. 両地域の住宅の現状と課題

3.1 炭鉱時代の住宅の特徴

両地域とも炭鉱全盛期における労働者の住宅は企業が提供する炭鉱住宅（以下「炭住」と表記）が主体であった。その多くは戦前から戦後直後にかけて建てられた老朽化した木造長屋建てで、居室も50m²前後の狭隘な住宅であった。福岡県と北海道では地理的条件が異なり、また特に冬場の気候に大きな違いがあるので居住環境を一概に比較することはできないが、炭住社会で形成されてきたコミュニティには共通する点も多い。もともと全国各地から多くの労働者が移住してきたため、地縁血縁に無縁の人たちが多く、身元確認や生活保障のために「友子（ともこ）制度」という相互扶助のコミュニティが形成されていた。長屋形式の炭住では、地区の清掃や集会所の管理などが隣組によって組織的に行われ、共同便所や共同浴場が居住者の交流の場、即ちコミュニティの中心として機能していた。日常の買い物は企業が指定する商店で企業が発行する貨幣で売買が行われていたため、旧産炭地域の中心市街地はいずれの都市も繁栄した。

しかし石炭産業が斜陽化し、人口が減少し始めた昭和30年代後半頃から、炭住集落では過疎化が始まり、各都市ではその整理縮小が大きな課題として直面することとなった。この炭住の取り扱い方が両地域の間では大きく異なっていた。

3.2 空知地域の住宅の特徴

空知では閉山以前から炭鉱会社が炭住の多くを自治体に払い下げてきた。自治体はその炭住を炭住改良事業等によって除去し、多くの改良住宅（公営住宅）を建設した。図6に示すように、国勢調

査の住宅に住む一般世帯のうち給与住宅に住む世帯数は、約4万9千世帯（S35）から40年後には約1千6百世帯（H12）へと大幅な減少となった。またその割合をみると、昭和35年には約70%あった給与住宅率が、平成12年には約5%と、北海道の平均水準にまで下落している。単純に「給与住宅＝炭住」とは言えないが、その極端な減少率は炭住の払い下げが計画的に進められてきたことを示しており、かつての炭鉱労働者の大半はそのまま自治体が管理する改良住宅へと移っていった。また公営借家率は、福岡県全域、北海道全域、筑豊がいずれも10%程度であるのに対し、空知の公営借家率は約40%と4倍近い。ところがその数は最盛期の給与住宅の約4万9千世帯（S35）には程遠く約1万3千世帯（H12）に過ぎない。空知では大幅な人口減を余儀なくされたため、改良住宅事業で新規の住宅供給が抑えられたきたこと、加えて予想を超える人口減少によって、多くの改良住宅で空家を抱えていることが要因であると言える。概して、空知の市街地は、空き家率の高い地区と低い地区が混在しているのが特徴であり、比較的利便性の高い駅周辺地区にありながら空洞化している改良住宅地区が存在していることで、炭鉱時代に栄えていた中心市街地の衰退に拍車を掛けているのが特徴である。

3.3 筑豊地域の住宅の特徴

一方、図6に示すように、筑豊では給与住宅数が約2万3千世帯（S35）から約1千2百世帯（H12）へと大きく減少している。一見炭住の改良が進んだようにも見えるが、実は現在でも老朽化した多くの炭住が残されており、その理由は空知とは異なり多くの炭住が居住者に払い下げられたためである。筑豊の持家率が41.3%（S35）→51.6%（S40）→59.4%（S45）と閉山が相次いだ時期に大幅に増加し、そのペースは福岡県平均を大きく上回っていることから明らかに裏付けられる。また土地は自治体に、住宅は個人や関連企業に払い下げられたケースも多く、その結果、炭住の所有関係が土地と建物で異なるケースが多くなり、炭住改良が遅れる原因となった。炭住に残った居住者の多くは、炭鉱での働き場を求めて他の産炭地域に転出することができなかった定年退職間近の労働者が多かったために、現在では旧炭住地区の高齢化が一段と進展している。このような高齢者の多くは地区改善意向が小さく、複雑な権利関係も相俟って、改良事業が一層難しくなっている。概して、筑豊の市街地は、永住意向の居住者が多い炭鉱住宅が市街地を中心に高密度に立地しており、また既成市街地も鉱害復旧事業が進捗し

出典：「国勢調査」各年版

図6 筑豊地域と空知地域の住宅タイプ別割合と住宅タイプ別世帯数の推移

建物の更新が進んでいる。このように各都市の市街地の居住密度は依然として高い傾向にあるが、全国共通の課題である中心市街地の商業衰退は例外ではない。

以上のように、両地域とも炭鉱全盛期には住宅の多くを炭住に依存していたが、閉山以後の炭住改良手法は大きく異なっており、現在の住宅環境に大きな違いとなって表れている。都市基盤が充実した中で、このような豊富な住宅ストックの改善をいかに都市施策の中で位置づけ、実行していくかが、両地域に共通する課題であると言える。そこで、次章では旧産炭地域の市街地の多くを占める公的住宅地区に焦点を当て、市街地内での立地条件、老朽化、空き家などの状況を整理・分析し、その改善方策の方向性を検討する。

4. 公的住宅地区の立地特性から見た課題

4.1 公的住宅地区の定義と分析対象都市

本稿では公営住宅法に基づいて整備された公営住宅³⁰⁾(以下「公住」と表記)、住宅地区改良事業によって地方公共団体が炭住地区を改良した改良住宅(以下「改住」と表記)、炭鉱時代に炭鉱会社が供給してきた炭住のそれぞれを含む地区全般を「公的住宅地区」と呼ぶこととする。炭住に関しては、住宅を供給してきたのは民間の炭鉱会社ではあったが、当時は自治体に代わり炭鉱会社が産炭地域の社会資本の整備を担っており、住宅と一体的に基盤整備が行われてきた経緯も考え、「公的住宅地区」として対象に含めた。また、炭鉱会社から払い下げられて個人所有、つまり持ち家となっている住宅も一部あるが、依然として地区全体で炭鉱時代からのコミュニティが形成されていることから、一団の住宅地として認識する必要がある。以上の公的基盤整備地区について、空き家率、老朽住宅率の現状や市街地内での立地特性からその課題を明らかにし、今後の整備誘導のための方策を検討する。

分析の対象とする自治体としては、筑豊では田川市及び山田市、空知では赤平市及び歌志内市を選定した。田川市は第2章で対象とした筑豊2市8町には属していない自治体であるが、鉱害復旧や失業対策を中心とした地域振興施策が取られたことで、大幅な人口減少には至らなかった点が第2章で明らかにした筑豊と共通すること、さらには公営住宅、改良住宅、炭鉱住宅などすべての種別の公的住宅のストックが多いことから比較分析の対象として選定した。

4.2 両地域の公的住宅の特性

(1) 入居状況と老朽化の実態

各市の公的住宅の実態を表3に示す。空知の2市では炭住は既に現存しておらず、すべて改住として市の管理となっているか、もしくは除去されて存在していない。一方筑豊では田川市で2,306戸(33.5%)、山田市で442戸(22.9%)と、炭住の占める割合は依然として高い。この両市の炭住の残存数を見れば、炭住改良が空知と比べると大きく遅れたことが分かる。

次に文献データから空き家の状況を見ることとする。田川市、山田市とも全体では5%超の空き家率だが、そのほとんどを炭住が占めている。田川市では、全22の炭住地区のうち空き家率10%未満の地区は9地区と約半数を占めているが、逆に40%を超える利用度の低い地区も8地区あるなど、地区による格差が大きい。また両市とも公住、改住に対する需要は非常に高く、長期にわたって空き家になる住戸は少ない。一方空知の空き家率は両市とも高く、特に改

表3 各都市の公的住宅の実態

指標		筑豊		空知	
		田川市	山田市	赤平市	歌志内市
公営住宅	戸数	1,002	1,284	1,286	381
	うち空き家	9 (0.9%)	22 (1.7%)	140 (10.9%)	21 (5.5%)
	うち老朽住宅	448 (44.7%)	446 (34.7%)	712 (55.4%)	192 (50.4%)
改良住宅	戸数	3,575	200	1,982	1,423
	うち空き家	22 (0.6%)	7 (3.5%)	439 (22.1%)	374 (26.3%)
	うち老朽住宅	80 (2.2%)	160 (80.0%)	1,889 (95.3%)	682 (47.9%)
炭鉱住宅	戸数	2,306	442	0	0
	うち空き家	341 (14.8%)	78 (17.6%)	0	0
	うち老朽住宅	2,186 (94.8%)	442 (100.0%)	0	0
合計	戸数	6,883	1,926	3,268	1,804
	うち空き家	372 (5.4%)	107 (5.6%)	579 (17.7%)	395 (21.9%)
	うち老朽住宅	2,714 (39.4%)	1,048 (54.4%)	2,601 (79.6%)	874 (48.4%)

※ () 内は割合

出典：各都市提供資料及び参考文献(21) (22)

表4 DID地区内外での公的住宅の実態

指標		筑豊		空知	
		田川市	山田市	赤平市	歌志内市
空き家率	D	1.5%	1.9%	15.0%	6.7%
	I	0.6%	3.5%	22.6%	27.5%
	D	14.4%	16.3%	—	—
	I	5.4%	5.2%	20.5%	23.8%
	D	0.8%	0.5%	7.8%	1.2%
	I	0.9%	0.0%	21.0%	0.0%
老朽率	D	16.5%	22.4%	—	—
	I	5.4%	7.8%	13.3%	0.7%
	D	75.0%	31.9%	73.2%	51.2%
	I	2.3%	80.0%	100.0%	50.2%
	D	99.4%	100.0%	—	—
	I	37.7%	52.1%	92.6%	50.4%
合計	D	40.0%	50.5%	42.0%	47.6%
	I	0.0%	0.0%	82.4%	0.0%
	D	73.1%	100.0%	—	—
	I	46.5%	66.9%	58.9%	27.0%
	D	—	—	—	—
	I	—	—	—	—

出典：各都市提供資料及び参考文献(31) (32)

住の空き家率は共に20%を超えている。

次に老朽度を見る。なおここでは耐用年数の半分を超過した住宅を「老朽住宅」と定義する³⁴⁾。老朽住宅率が最も高いのは赤平市で79.6%である。特に改住はそのほとんどが昭和40年代に建設されたもので、95.3%が老朽化している。歌志内市は公住、改住ともに約半数が老朽住宅となっている。筑豊の2市は炭住のほとんどが老朽化しており、その結果全体の老朽住宅率も高くなっている。ここで注目される点は田川市と他の3市の改住の老朽住宅率の違いである。赤平市は前述したように改住の90%以上が、山田市でも80%が老朽住宅であるが、田川市はわずか2%に過ぎない。これは改住が整備された時期の違いを表している。赤平市や歌志内市をはじめ空知の自治体では、まだ炭鉱が稼働していた昭和40年代に企業から炭住の払い下げを受け、都市の住宅政策の柱として改住の建設を行ってきた。その多くは簡二構造と言われる接地区2階建ての住宅が中心であった。一方、田川市では本格的に改住が建設されたのは、炭鉱が閉山になってから10年近く後のことで、中耐と呼ばれる耐火構造の中層のアパートが中心であった。人口がピーク時の6割までしか減少しなかった田川市は積極的に改住の整備を進め、一方、人口がピーク時の3割まで減少した山田市は、改住を建設せずに炭住を除去するという政策を取ってきたことが現在の老朽住宅率の違いとなってはっきりと表れている。

(2) 立地特性による公的住宅地区の特性

表4に空き家率及び老朽住宅率とDID地区の関係を、また田川市と赤平市における各公的住宅地区の立地状況を図7に示す。全体

的に見ると利便性が高いと思われるDID内の方が空き家率が高い傾向にある。特に田川市では田川後藤駅や田川伊田駅周辺の市の中心部に近接している炭住が空き家率が比較的高くなっている。一方、赤平市では茂尻駅北側に空き家率が50%を超える公住があるなど、全体的にはDID外の方が空き家率が高い。ただし市街地が線形に形成され、駅や国道の利便性が高いことから、DID外でも市の東部の平岸駅周辺では空き家率は低い地区が多い。

老朽住宅率については、筑豊の2市ではDID外の方が割合が高く、空知の2市はDID内が高い。特に赤平市ではDID内の老朽住宅率は90%を超えており、100%である地区は全39地区のうち29地区にも上る。田川市では市の中心部をはじめDID内に立地するほとんどの炭住が100%となっている。

4.3 公的住宅地区の改善方策

(1) 筑豊地域における改善方策

筑豊を空知と比較する中で決定的に異なる点は、公的住宅に対する潜在的な需要の高さである。国策で炭住を改住として自治体が整備してきた空知と違って、筑豊では閉山後の産炭地域振興政策は鉱害復旧が中心であったため、炭住改良は遅々として進まなかった。従って老朽化した炭住の改良は田川市、山田市に限らず地域に共通する課題である。しかし、筑豊の中でも最大の炭住を抱えていた

田川市では5,000戸近くあった要改良炭住のうち3,500戸以上が既に改良されるなど、年数はかかったが着実に炭住改良が進んできたことは評価できる。

筑豊の炭住の場合は、DID内にまとまって立地している傾向が強く、立地場所としてのポテンシャルは高い。特に従前の居住者は公共交通機関に頼らざるを得ない高齢者の割合が高い。従って利便性の高い地区にこのような公的住宅地区を配置することは、高齢化社会の中での福祉施策としても有効であるし、また中心商店街の活性化という観点からも有効である。複雑化した炭住地区の権利関係の調整や、多くの居住者が地区再編に対する意向が極めて低い事など直面する課題は多いが、老朽化した公住の建て替え事業も含めて、公的住宅地区の環境整備事業と周辺の公共施設整備や中心商店街の活性化等の施策とを整合させ、またお互いを機能的に組み合わせることで、鉱害復旧で遅れた都市機能を回復させ一層の充実を図ることが必要であると言える。

(2) 空知地域における改善方策

赤平市、歌志内市の両市に共通する点として、共に20%近くが空き家であり、しかも一般的には利便性が高いと認識されているDID内での空き家率の方がDID外よりも高いことが指摘された。また老朽度と空き家率には必ずしも相関があるわけではないことも分

図7 田川市・赤平市における公的住宅地区の空き家率及び老朽住宅率

かった。赤平市、歌志内市ともに市街地が線状に形成されており、公的住宅地区も線的市街地に分散して立地している共通点はあるが、赤平市では中心市街地や鉄道駅から離れた住宅地区で空き家率が高く、逆に歌志内市では市役所や公共施設に隣接する比較的利便性の高い地区での空き家率が高い。

炭鉱時代には企業が住宅を供給し、坑口ごとに集落が形成されていたこともあり、閉山後も同じ坑口のコミュニティが存在するなど炭鉱時代からの生活圏がそのまま継承されていると言える。特に両市のような線的に市街地が展開されている都市においては、公的住宅を集約し、あらたに明確な中心市街地を再形成することは困難であると思われる。従って椿谷ら¹⁴⁾も述べているように、線的市街地の中で分散している市街地の立地特性を踏まえ、ある程度まとまった地区を単位とした定住圏ごとの改善と、その定住圏をつなぐネットワークをハード・ソフト両面から考えていく必要があると言える。

4. おわりに

本稿では、福岡県筑豊と北海道空知の旧産炭地域を対象として、両地域の振興施策の内容とその特性を比較し、公的住宅地区の立地特性と課題の比較を通じて、住環境改善方策の方向性を考察してきた。結論としては以下の3点にまとめられる。

(1) 筑豊、空知両地域ともに急速な成長と、長期間にわたる衰退を経験した点では共通しているが、閉山後に取られた地域振興政策の内容の違いが現在の両地域の環境に大きな違いとなって表れた。総じて筑豊では鉱害復旧や失業対策事業に重点が置かれてきたため、大幅な人口減少を食い止めることができたが、下水道や道路などの都市基盤の整備は大きく遅れた。逆に空知では、産炭地域振興施策に加えて北海道開発施策による公共投資を実現したことで、下水道や公共施設の整備は進んだが、急激な人口減少には歯止めがからず、市街地の空洞化・分散化が進んだ。

(2) 両地域における公的住宅地区の共通する特性として、老朽化した地区が市街地全域にわたって広範囲に立地していることが分かった。しかし空知では人口減により空き家が増加し、特に空き家の多い地区は、市域の中で分散的に立地している。一方、筑豊では潜在的な需要が高いにもかかわらず、鉱害復旧との絡みや複雑な権利関係による炭住の改良が大きく立ち遅れている。このように閉山以後の地域振興施策の違いが公的住宅地区の課題にも大きな影響を与えたことが分かった。

(3) 公的住宅地区を中心とした住環境の改善方策としては、筑豊では、周辺の公共事業との機能的連携や高齢者福祉施策や中心市街地活性化施策との整合を図りながら、利便性が高い市街地内に残存する公的住宅地区の建て替えプログラムを展開する必要があることを指摘した。また空知では、利用率が低くなった地区の統合や他の用途としての再利用を図ることで、分散化する市街地を線的ネットワーク上に配置し、行政サービスの効率化を推進することが必要であることを指摘した。

以上のように両地域を相対的に比較することで、単独では見えてこなかったそれぞれの特徴を明らかにすることができ、地域特性に応じた公的住宅地区の改善方策の方向性を示すことができた。石炭六法の期限を既に迎え、産炭地域への振興施策が縮小している状況の中で、今後は住環境改善を更に効果的に実施していくための手

法を検討していくことが求められる。

また、旧産炭地域と同様の人口減少に直面している他の産業都市は数多くあり、これらの都市でも本研究と同様の方法で比較研究を行うことで、都市単独の研究では明らかにされなかった地域特性や改善方策などを検討していくことができると考えられる。

注

注1)いわゆる石炭関係六法は、臨時石炭鉱害復旧法(所管:旧通商産業省)、産炭地域振興臨時措置法(同)、石炭鉱害賠償等臨時措置法(同)、石炭合理化臨時措置法(同)、炭鉱離職者臨時措置法(旧労働省)、石炭並びに石油及び石油代替エネルギー対策特別会計法(旧大蔵省、旧通商産業省、旧労働省)を指しており、いずれも平成13(2001)年度をもって失効した。

注2)道路、橋梁、公園、学校、公営住宅の建設など、将来に残る社会資本ストックの整備に要する経費のことを指す。地方自治体の予算科目では、普通建設事業費(補助事業と単独事業に分けられ、国の直轄事業負担金を含む)、災害復旧事業費及び失業対策事業費からなる。

注3)公営住宅については市営住宅のみを対象とし、道営、県営、公団・公社の住宅を除外した。その理由としては当該住宅に関するデータが得にくいこと、各市営住宅と比較して旧産炭地域におけるストック数がごくわずかであることがあげられる。

注4)公営住宅建替事業の採択要件として「大部分の住宅が耐用年数の2分の1を超えること」と公営住宅法に明記されていることから、ここでは「耐用年数の半分を超過」という基準を採用し、その基準に該当する住宅を「老朽住宅」と定義した。耐用年数は構造によって異なっており、平成10年末の時点で耐用年数半分を超えるものとして、木造が簡平が昭和55年、簡2が昭和50年、中耐、耐火が昭和37年以前に建設されたものを「耐用年数2分の1超過」と定義した。なお田川市、山田市の炭鉱住宅については、構造や建設年度が明確でない地区も存在するため、平成5年に福岡県建築都市部が行った炭鉱住宅実態調査の調査項目の1つである「不良住宅戸数」のデータを代用した。

参考文献

- 大貝彰:九州・筑豊産炭地域での住環境整備、住環境整備、日本建築学会住環境整備小委員会、pp.6-13、1993
- 瀬戸口剛:北海道産炭地域における住環境整備の動き、住環境整備、日本建築学会住環境整備小委員会、pp.1-5、1993
- 今野亨:北海道の旧産炭都市における住環境整備について、住環境整備の政策化、住環境整備体系の再構築を目指して、日本建築学会、pp.111-118、1998
- 井上陸、山田伸幸、肥田大祐:炭鉱閉山後の住宅供給施策としての住宅地区改良事業、住環境整備の政策化、住環境整備体系の再構築を目指して、日本建築学会、pp.105-110、1998
- 篠部裕、瀬口哲夫:企業都市における企業の都市施設整備に関する研究—長崎県高島町を研究対象として—、日本都市計画学会学術論文集第25号、pp.121-126、1990
- 篠部裕、瀬口哲夫:企業都市における企業の都市施設整備に関する研究—新居浜市を研究対象として—、日本都市計画学会学術論文集第27号、pp.223-228、1992
- 篠部裕、瀬口哲夫:企業都市における中核企業の衰退に伴う都市施設の変容に関する研究—タ張市を研究対象として—、日本都市計画学会学術論文集第28号、pp.799-804、1993
- 篠部裕、瀬口哲夫:中核企業の衰退に伴う都市施設の変容に関する研究—タ張市を研究対象として—、日本建築学会北海道支部研究報告集 No.66、pp.533-536、1993
- 篠部裕、瀬口哲夫:中核企業の衰退に伴う炭鉱都市の地域再整備に関する研究—長崎県高島町における産官の役割に着目して—、日本都市計画学会学術論文集第30号、pp.199-205、1995
- 今野亨、椿谷敏雄:産炭地域における市街地整備その1—地域振興と都市・地域計画—、日本建築学会北海道支部研究報告集 No.67、pp.469-472、1994
- 椿谷敏雄、今野亨:産炭地域における市街地整備その2—居住環境の再編に向けて—、日本建築学会北海道支部研究報告集 No.67、pp.473-476、1994
- 今野亨、椿谷敏雄:産炭地域における市街地整備その3—地域特性と整備のモデルの検討—、日本建築学会北海道支部研究報告集 No.68、pp.433-436、1995
- 椿谷敏雄、今野亨:産炭地域における市街地整備その4—公的住宅団地の更新事業の可能性と課題—、日本建築学会北海道支部研究報告集 No.68、pp.437-440、1995
- 椿谷敏雄、今野亨:産炭地域における市街地整備その5—生活圏の創出とネットワークの形成に向けて—、日本建築学会北海道支部研究報告集 No.69、pp.569-572、1996
- 今野亨、椿谷敏雄:産炭地域における市街地整備その6—公的借家の居住者意識を通じた計画課題の検討—、日本建築学会北海道支部研究報告集 No.69、pp.573-576、1996
- 今野亨、椿谷敏雄:産炭地域における市街地整備その7—北海道と九州の産炭地域の比較—、日本建築学会北海道支部研究報告集 No.70、pp.493-496、1997
- 瀬戸口剛、出口敦、今野亨、椿谷敏雄、内田晃、石山博康、中村仁彦:北海道空知地域と九州筑豊地域における公共住宅および炭鉱住宅の更新による市街地再編の比較考察、日本建築学会技術報告集 第5号、pp.226-231、1997
- 松岡佳秀、瀬戸口剛、小林英嗣:広域拠点施設によるネットワーク型都市構造への再編—北海道山間産炭地域を事例として—、日本建築学会北海道支部研究報告集 No.70、pp.497-500、1997
- 奈良華織、瀬戸口剛、小林英嗣:成熟社会に対応したコンパクトシティへの再編計画論—山間産炭地域・赤平市を事例として—、日本建築学会北海道支部研究報告集 No.70、pp.501-504、1997
- 通商産業省九州通産局(現:経済産業省九州経済産業局)資料
- 福岡県建築都市部住宅課:平成5年度福岡県産炭地域炭鉱住宅実態調査報告書、1994.3
- 社団法人北海道産炭地域振興センター:平成8年度産炭地域振興調査、空知地域における住環境整備モデル調査調査報告書、1997.3

(2005年9月10日原稿受理、2006年2月16日採用決定)