

斜面市街地における空き家・空き地を活用した空間再編と地域運営手法

ー北九州市枝光南地区におけるケーススタディーー

内 田 晃

I はじめに

1. 研究の背景と目的

我が国の人口は、2005年の人口動態統計（年間推計）によると、統計開始以来初の自然減少となり、従来の予測を上回るペースで人口減少が進展している。国全体の高齢化率も既に総人口の20%に達した（総務省統計局「人口推計」2005年8月1日現在）。

人口減少社会の進展は、地域の人口流出につながり、空き家、空き地が増えるなど都市空間の希薄化が進む。さらには、維持管理すべき都市空間面積が増え、一人当たりの負担が益々増えていくことになる。このような市街地を将来にわたって持続的に形成・維持していくためには、都市機能や公共サービスの集約・効率化を進めながら、高齢者をはじめとした市民の生活レベルが最低限守られるような施策展開が求められる。

こうした状況に対応した都市・居住空間の再編には、的確な地区特性の把握と将来予測が不可欠であり、地区の実態情報把握手法（システム）の構築、官・民の適切な役割分担と中間的セクターが主体となった新たな組織体制の構築、拡大成長の時代の開発的視点から安定社会に対応した運営的視点へと転換した制度インフラ（事業制度、金融、税制等）の再構築が必要となる。

そこで、本研究では、地区特性に応じた公的役割の集約・縮小化、新たな主体の参画を念頭に、市街地の居住空間再編及びそれを推進する組織体制について、ケーススタディーを通じて検討を行う。具体的なケーススタディーの対象地として、人口減少に伴って空き家・空き地の維持管理問題が顕在化している北九州市の斜面市街地を取り上げ、地区の課題や特性に応じた都市空間の再編手法を検討するとともに、新たな主体の参画による地域運営手法の在り方について検討・提案を行う。

2. 調査対象地区の概要

北九州市は1901年の官営八幡製鐵所の操業開始以来、鉄鋼業を中心とした重厚長大産業で発展してきた工業都市である。地形的に平野部が少なく、その多くを工業地帯が占めていたことから、人口増加に伴う都市化の圧力は山裾から斜面地へと急速に強まっていった。このような高度成長期に開発された斜面住宅地の多くは、道路基盤が脆弱で、接道条件の悪い宅地が多いため、住宅需要が急速に低下し、近年は空き家・空き地が増加している。周辺市街地と比較しても人口減少・高齢化は急速に進んでおり、地域コミュニティの活力低下、空き家や空き地の増加による防災面・安全面での住環境の悪化などが深刻化している。今後も人口減少・高齢化は加速度的に進むことから、北九州市の典型的な市街地である斜面住宅地において、居住収縮に伴う荒廃を防ぎ、地区の住環境を保全する仕組みづくりを行う事は、行政が直面する喫緊の

課題と言える。

そこで本研究では、調査対象地区として旧八幡製鐵所の東側に隣接する北九州市八幡東区の枝光南地区を選んだ(図1)。面積は約44.4ha、標高が5mから110mにかけて住宅が立地している斜面住宅地で、昭和35(1960)年には既にDID地区(人口集中地区)となっていた。なお、当該地区は枝光第一自治区会区域(住居表示:上本町1~2丁目、山王1~4丁目、および大蔵1丁目・藤見町の一部)と一致する。

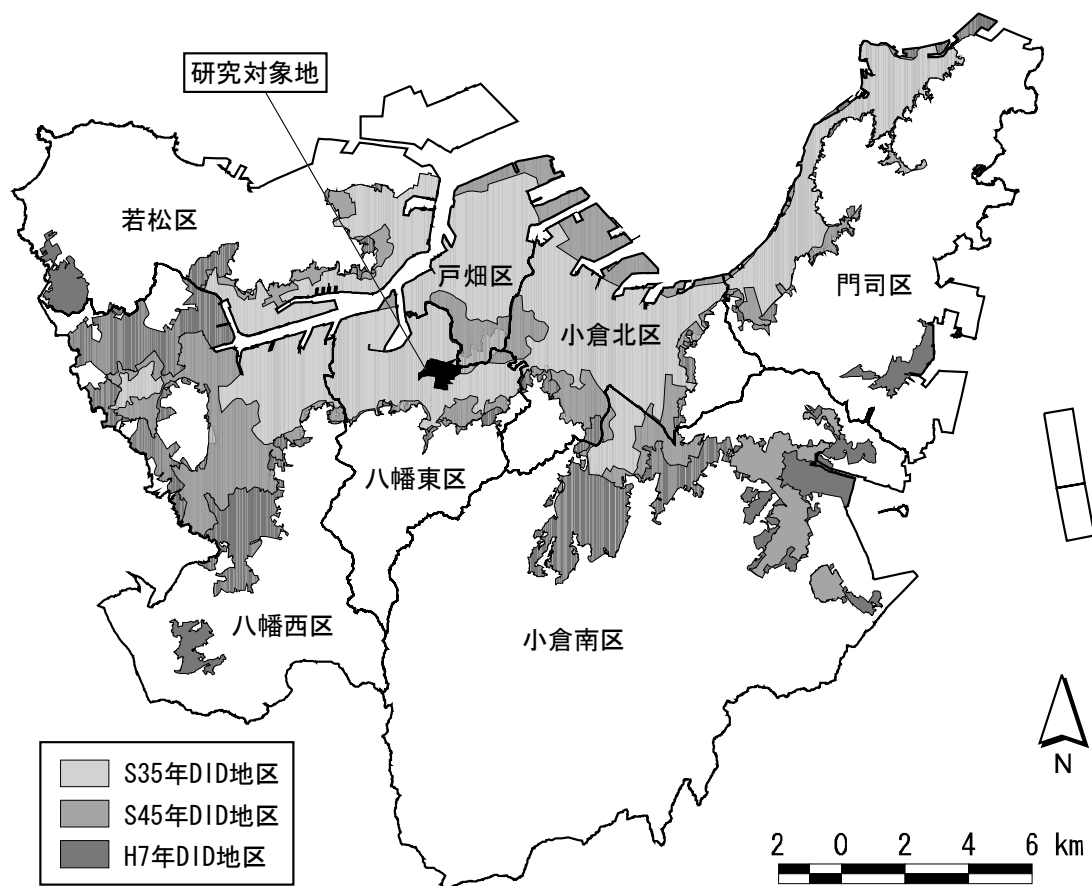


図1 調査対象地区の位置



写真1 地区の現況

図2に示すように、当該地区を地形的な条件から「平地」「中腹」「山手」の3地区に分けた。「平地」は西部から南部にかけての比較的平坦な部分で、戦災の復興土地地区画整理事業によって道路基盤が整備された地区、「山手」は路線バスが通る地区内道路よりも上部に位置する地区、「中腹」はその中間に位置する地区である。「中腹」や「山手」の斜面部分は、道路が脆弱で一帯が宅地造成規制区域に指定され、一部は急傾斜崩壊危険箇所にも指定されている。

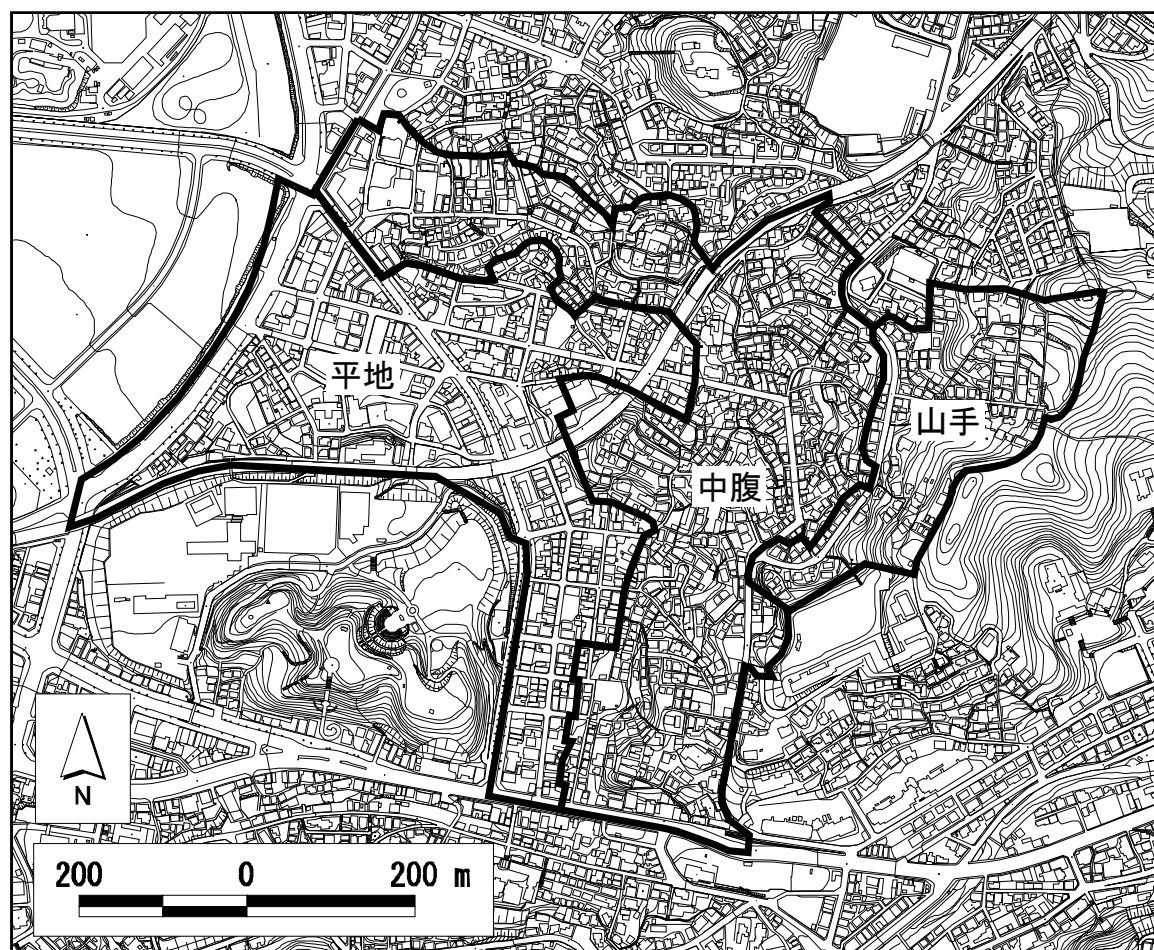


図2 調査対象地区のエリア区分

II 調査対象地区の特性

1. 人口・世帯数の推移

地区⁽¹⁾の人口、世帯数及び年齢区分別の人口の現況を表1に示す。地区の人口は約3,600人で世帯数は約1,700世帯となっている。65歳以上の高齢者の割合は32.4%で、八幡東区(28.3%)、北九州市(22.2%)の各平均よりも大幅に上回っている。同様に75歳以上の後期高齢者の割合も14.8%と、区・市の平均を上回っており、高齢化が進んだ地区であることが分かる。また、世帯当たり人員は区・市の平均よりも少ない2.16となっており、高齢単身世帯が多いことを示している。

人口世帯数及び高齢化率の推移を図3に示す。当地区では、昭和40年代からの八幡製鉄所の合理化、また、モータリゼーションの進展による地区の利便性の相対的な低下に伴い、人口減少と高齢化は急激に進んだ。昭和60年から平成17年の20年間に人口は約2,100人(-37.3%)、世帯数は約380世帯(-18.4%)の大幅な減少となっている。高齢化率も昭和60年の14.5%から平成17年には32.4%へと急激に伸びており、北九州市や八幡東区の傾向と比較しても著しい。なお、平成27年には人口3,000人弱、高齢化率も40%強に至ると予測されている。

また、今後は65歳～74歳の前期高齢者が減少し、75歳以上の後期高齢者が大きく増加するため、地域コミュニティの活力がさらに低下し、高齢者支援に対する地域負担はさらに高まるものと考えられる。

表1 地区の人口・世帯数の現況

エリア	人口 (下段:増減率)		世帯数 (下段:増減率)		年齢別人口 (H17、下段:割合)				世帯当たり 人員(H17)
	H12	H17	H12	H17	15歳未満	15～64歳	65歳以上	75歳以上	
枝光南地区	4,022	3,614 -10.1%	1,792	1,670 -6.8%	313 8.7%	2,130 58.9%	1,172 32.4%	535 14.8%	2.16
八幡東区	80,608	75,814 -5.9%	34,043	32,959 -3.2%	8,113 10.7%	46,279 61.0%	21,422 28.3%	10,357 13.7%	2.30
北九州市	1,011,471	993,525 -1.8%	408,080	413,510 1.3%	131,893 13.3%	639,776 64.4%	220,985 22.2%	99,872 10.1%	2.40

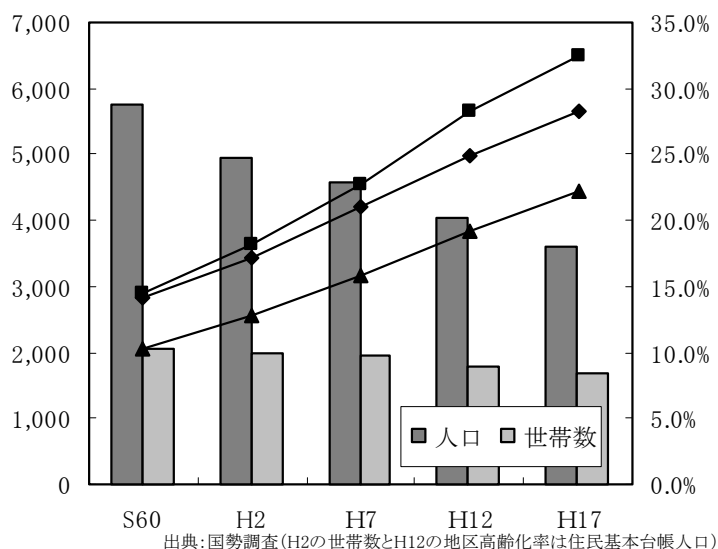


図3 地区の人口・世帯数の推移

2. 住宅・住環境の現況

表2に平成18年度の全国都市再生プロジェクト推進調査¹⁾による地区の住環境の状況を示す。地区全体の総宅地1,580画地のうち空画地が309画地(19.6%)を占めており、その約6割にあたる185画地が立地条件や接道条件の悪い中腹の斜面地に分布している。空画地のうち空き家は92画地、建築された履歴のある空宅地、つまり空き地が217画地となっており、人口減少に伴って家屋の多くが滅失していることが分かる。

空き家は倉庫等に転用されている例も見られるが、全空き家92戸のうち、未利用の空き家が68戸(73.9%)と7割以上を占めており、特にその中でも管理されていない空き家が39戸(42.4%)と4割を超えている。また、劣化が大きく修繕が困難なものは15戸(16.3%)、大規模な修繕が必要なものは31戸(33.7%)となっており、これらをあわせる全空き家の半数を超えており、危険性の高い空き家が多く存在していることが分かる。

空宅地は駐車場に転用されているものが135画地(46.4%)と最も多い。エリア別では平地で約7割が駐車場に転用されているが、駐車場として活用できない宅地が多い中腹や山手では未利用の空宅地が占める割合が最も多い。また、建築された履歴のある空宅地217画地のうち擁壁の劣化が大きいものが約2割あり、特に菜園利用されている空宅地では大規模または小規模な修繕が必要な擁壁が多くなっている状況にある。

表2 地区の空き地・空き家の現況

(1)空画地の状況	平地		中腹		山手		合計	
住宅のある宅地	362	(69.5%)	693	(78.8%)	133	(74.3%)	1,188	(75.2%)
うち空家	19	(3.6%)	58	(6.6%)	15	(8.4%)	92	(5.8%)
空宅地	81	(15.5%)	164	(18.6%)	46	(25.7%)	291	(18.4%)
うち建設履歴あり	69	(13.2%)	127	(14.4%)	21	(11.7%)	217	(13.7%)
住宅以外の建物がある宅地	78	(15.0%)	23	(2.6%)	0	(0.0%)	101	(6.4%)
総画地	521	(100.0%)	880	(100.0%)	179	(100.0%)	1,580	(100.0%)
空画地	88	(16.9%)	185	(21.0%)	36	(20.1%)	309	(19.6%)
(2)空家の転用状況	平地		中腹		山手		合計	
転用空家	11	(57.9%)	9	(15.5%)	4	(26.7%)	24	(26.1%)
倉庫	8	(42.1%)	8	(13.8%)	3	(20.0%)	19	(20.7%)
その他	3	(15.8%)	1	(1.7%)	1	(6.7%)	5	(5.4%)
未利用の空家	8	(42.1%)	49	(84.5%)	11	(73.3%)	68	(73.9%)
管理あり	6	(31.6%)	19	(32.8%)	4	(26.7%)	29	(31.5%)
管理なし	2	(10.5%)	30	(51.7%)	7	(46.7%)	39	(42.4%)
総空家	19	(100.0%)	58	(100.0%)	15	(100.0%)	92	(100.0%)
(3)空宅地の転用状況	平地		中腹		山手		合計	
駐車場	58	(71.6%)	62	(37.8%)	15	(32.6%)	135	(46.4%)
菜園	6	(7.4%)	38	(23.2%)	14	(30.4%)	58	(19.9%)
未利用	17	(21.0%)	64	(39.0%)	17	(37.0%)	98	(33.7%)
空宅地合計	81	(100.0%)	164	(100.0%)	46	(100.0%)	291	(100.0%)

出典:参考文献1)

空宅地の転用として菜園利用が約2割あるのが本地区の特徴で、接道条件が悪い空宅地の活用方策として注目される。その利用形態は、居住者が購入や借り受けによって活用するケースや、管理を望む地主側の要請で実施しているケース、管理されていない未利用宅地を自発的に活用しているケースなど様々である。ほとんどのケースで金銭の授受は見られず、地主は草刈等の管理の手間が省けることで満足しているものと思われる。また自宅に隣接する土地で行っている例が多いが、中には他の町会からの飛び地利用も見られるなど、地区全体での利用意向は比較的高いと言える。



写真2 空き家と菜園利用の状況

Ⅲ 地区の課題と改善手法の検討

1. 地区の課題整理

枝光南地区において顕在化している居住空間に関する課題およびその解決方策としては、主に以下の3点に要約できる。

(1) 空き家・空き地の適切な管理と活用策検討

空き家の多くは管理が不十分で劣化が進んでいるものが多く、周囲の住環境を著しく害している。空き地も敷地の排水処理が不十分ため雨水が浸透し擁壁に負担がかかっておりその劣化が進んでいる。これらは放置しておく危険性が進行するだけでなく、犯罪や青少年の非行の温床ともなる可能性がある。町内会長などが所有者に対して対策を要請するなどしているが、所有者自体の連絡先が不明な場合が多く、解決には程遠い。このような老朽空き家や未利用空き地については、その情報を一元的に管理し、補修等による改善や、隣地との合筆などによる活用手法を提案するまちづくり不動産業的な役割を担う仕組みが求められる。

(2) 接道条件の改善による不動産価値の向上

特に中腹エリアにおいては車でアクセスできない住宅が多く、自家用車世代の子ども家族が同居する上での障害にもなっている。また同エリアは単身高齢者が居住しているケースが多く、アクセス性の悪さは介護や生活支援サービス等の供給サイドにとっても非効率である。このような接道条件が悪く、利用価値の低い宅地については、隣接する接道宅地との合筆や2～3軒によるミニ開発等を促し、接道条件を改善して不動産価値を高め、地区の住環境改善を促していくことが求められる。

(3) 菜園利用のニーズ把握とルールづくり

菜園は、住民の生きがいの場・触れあいの場だけでなく、維持管理の滞りがちな空き地の最適な管理手法としても位置づけられ、緑化によって住環境を改善する効果も期待できる。菜園利用に対する住民の意向は強く、そのニーズを把握し、菜園利用に適した土地の情報提供を行うなど利用者と提供者のマッチングが求められる。

一方で、排水処理の仕方によっては擁壁崩壊の危険性も孕んでおり、地区の安全性維持のためにも菜園利用のルールをつくり、適切に管理していく事が求められる。

2. 改善手法の検討

以上の改善すべき課題を踏まえた結果、本ケーススタディ地区において想定される改善手法としては以下の図4に示す6つのパターンが想定される。

パターン1は、接道条件は良いが空き家になっているケースで、上屋の老朽があまり進んでいないケースである。道路に面していることから、駐車場も確保することができ、リフォーム等で少し手入れすることによって、新たな入居者が入ってくる可能性は高い。ただし、その過程で暫定的に管理するまちづくり不動産的なシステムが求められる。

パターン2は、接道していない土地で空き家になっているケースである。この場合は接道条件が悪いため、利用価値が非常に低く、空き家を除去するしか道がない。ただ、空き地として放置されないよう、地域ニーズの高い菜園化することとし、利用者を募ることが考えられる。菜園利用者の募集や管理については、新たに提案する地域運営組織がその役割を担っていく必要があると考えられる。

パターン3は、接道している住宅の裏側に未接道の空き家が存在しているケースである。枝光南地区では庭も取れない狭い区画が多く、庭付きの広い敷地へのニーズは高いと考えられる。そこでこの場合は裏の空き家を除去して、除去した空き家の土地を庭として土地を合筆する。ただし、斜面地の特性上、必ずしも表と裏の宅地のレベルが同一ではなく高低差があるケースもあることから、一体的な庭というよりもむしろレベル差のある裏側の土地での菜園利用というケースが想定される。

パターン4は、接道している空き家の裏側に未接道の空き地が存在しているケースである。この場合は表の空き家を除去して、裏の空き地と合筆した上で、新しい住宅を建築して入居者を募るものである。このケースもパターン3と同様に、表と裏の敷地のレベル差があるかないかで、その利用方法は変わってくる。レベル差がない場合は、表側に駐車スペースを確保して、大きな家を建てるのが可能だが、レベル差がある場合は新築する住宅を建てられる範囲も限られ、また裏側についても同一レベルの庭を十分には確保することが難しいため、裏宅地は菜園利用が前提となる。

パターン5は、接道している空き家の裏側に未接道の住宅があり、さらにはその裏に未接道の空き地が存在しているケースである。裏の住宅は未接道だが、表の空き家を除去し、敷地を合筆することで接道条件が改善され、空き家を除去した跡地は駐車場としても活用できることから、裏の住宅の資産価値は大幅に高くなる。さらにはその裏側の未利用空き地ともあわせて合筆することで、庭や菜園としての利用も可能となる。このケースは既存の住宅をそのまま利用することから、敷地レベルが同一でなくても成立するパターンである。

パターン6は、駐車場の裏に未利用空き地があるケースである。これらの敷地をすべて合筆し、地区駐車場と転回道路を新たに整備するとともに、接道条件が改善された一番奥の敷地には新たに住宅を新築し、居住者を募るものである。地区駐車場は転回道路を新設した際にできた残地を活用するものであり、地域運営組織が維持・管理すれば、地域活動を推進していくための活動費としての収入が期待できる。

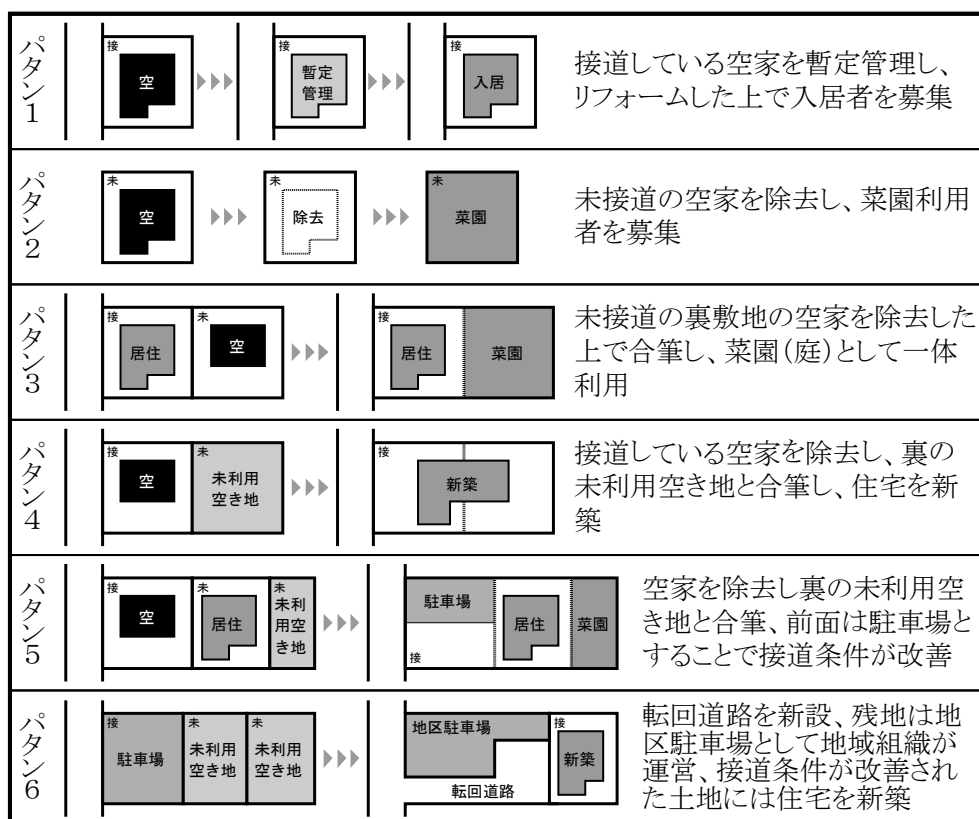


図4 想定される改善パターン

IV 地域運営による都市空間再編

1. 具体箇所における空間改善方策

改善パターンを同地区で適用した場合の改善イメージを図5に示す。対象地として、空き家・空き地が多く、最も空間的な改善が求められている中腹地区を選んだ。

左側の図は何ら手を加えずに現状を放置した場合に10数年後に想定されるイメージである。地区内には単身高齢者世帯が多く、その多くが老朽化した住宅に住んでいるため、将来的には今よりもさらに管理の行き届かない空き家・空き地が増加する恐れが出てくる。また、未接道の宅地が多いため、仮に空き家を除去できたとしても駐車場としての活用が難しいため、未利用空き地として放置される可能性が高い。そこで前述したいくつかの改善パターンを適用した場合の改善イメージが右側の図である。

既に接道している空き家は、まちづくり不動産が暫定管理し、リフォーム後に売却又は除去した上で駐車場として活用する。未接道の空き家は前面道路に面した隣接敷地との合筆により

土地を広くした上で、菜園化や新規の土地分譲など一体的利用を図る。駐車場と未利用空き地が隣接している箇所では、新たに転回道路を整備し、奥にある未接道宅地の接道条件を解消するとともに、残地を地区の駐車場として運営し、活動資金源を確保する。

以上のような改善パターンを活用した空間の再編によって、未利用空き地は約未利用空き地は約 1,900 m²から約 250 m²へと減少し、地区全体の戸数密度も約 33.5 戸/ha から約 28.0 戸/ha へと減少することが試算され、住環境水準の改善に一定の成果が得られる。

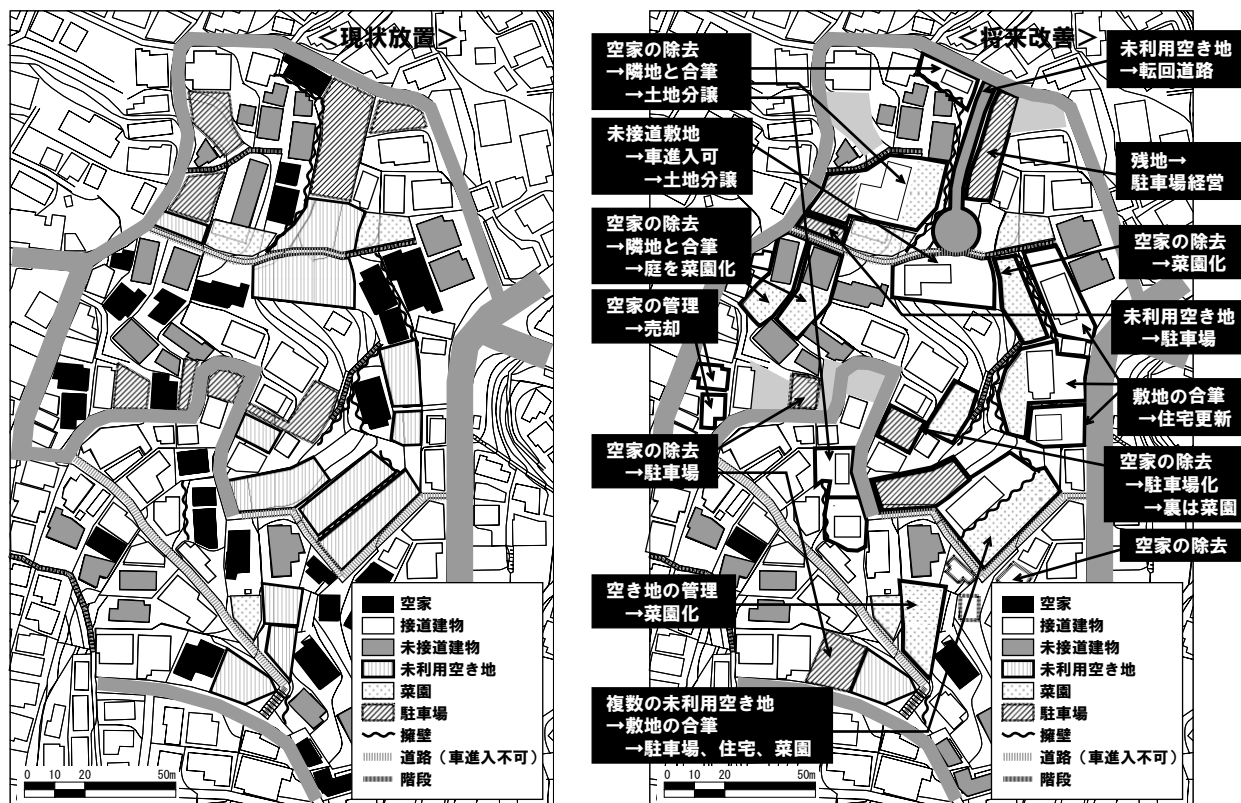


図5 改善パターンの適用による空間再編イメージ

2. 地域運営を推進する組織の検討

空間再編を効果的に進めていくためには、その推進を担っていく地元の組織体制づくりが欠かせない。そこで、図6に示す組織体制を検討した。

核となる地域運営セクターは地区の自治会組織である「まちづくり協議会」を母体としたもので、既に活動している6部会に「まちづくり不動産」と「生活サービス支援」の2本柱の機能を立ち上げ、それぞれに関係する不動産業、建築・土木業、清掃業などの職能を持つメンバーが参加する。また、部会の1つとして「地域管理部会」を設置し、補助金や活動助成金などのやり取りや、運営ノウハウを持つ市役所OBの派遣を受けるなど、行政セクターとの橋渡し役を担う。市民セクターからはボランティアとしてリタイヤ世代や若手人材などの協力・連携を受ける。

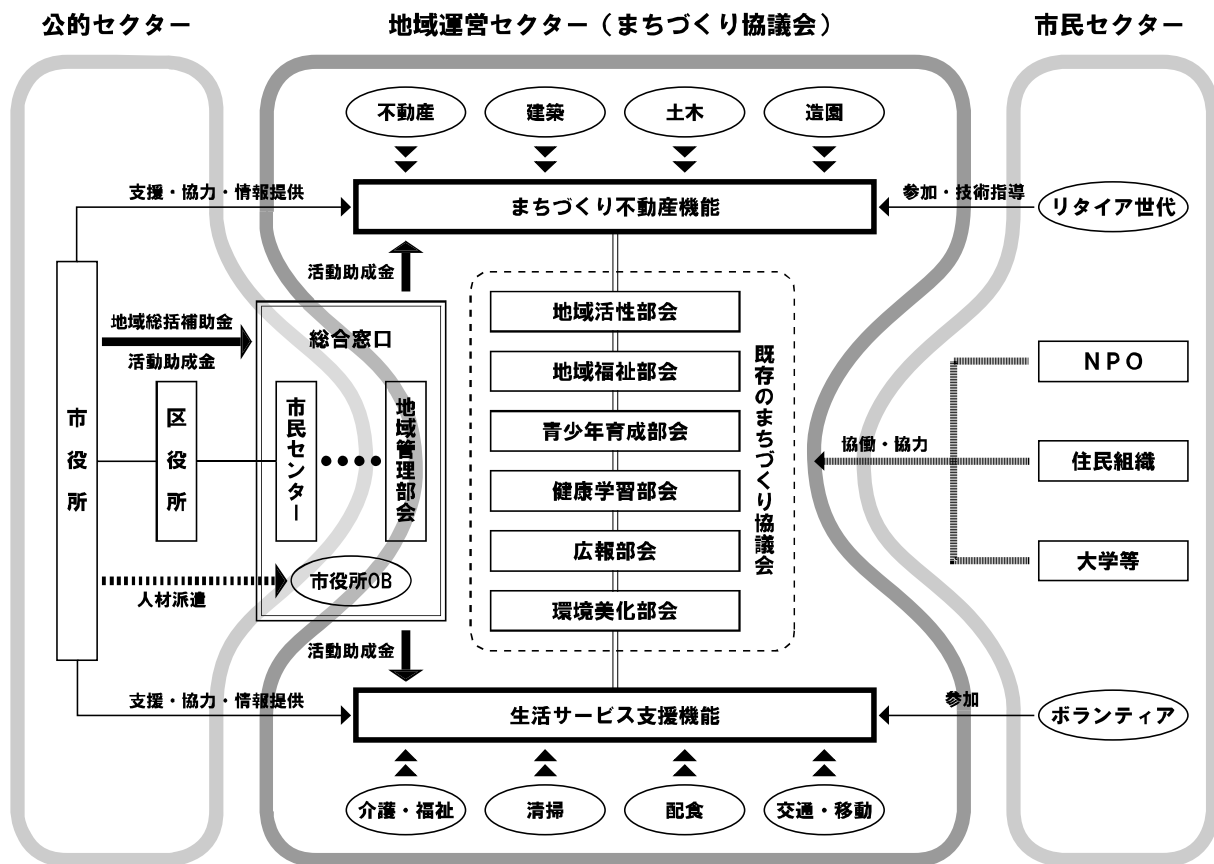


図6 組織体制のイメージ

V 今後の課題

本研究では、枝光南地区を調査対象地として取り上げ、現在の課題を解決するための空間再編の手法と、それを推進していくための地域運営組織の体制について提案を行った。今後は、具体的箇所での不動産価値の向上の試算からまちづくり不動産の実現可能性に検討を進めるとともに、組織運営手法についても各主体間の役割分担、人材確保のあり方、法的制約クリアの条件などの観点から望ましい体制をより具体的に検討することが課題である。

〔謝辞〕

本研究を進めるにあたっては、地元枝光南地区・枝光第一自治区会の住民の皆様にご協力とご理解を頂きました。ここに記して感謝申し上げます。

〔注〕

- (1) 人口等のデータが町丁目単位でしか取れないため、ここでは山王1～4丁目及び上本町1・2丁目の範囲とした。

〔参考文献〕

- 1) 枝光南まちづくり協議会・九州大学大学院志賀研究室「平成18年度全国都市再生プロジェクト推進調査 まちなか斜面地の保全・再編誘導まちづくりに関する検討調査報告書」国土交通省住宅局、平成19年3月