

民・学協働による斜面市街地の住環境点検・改善活動 —北九州市枝光南地区におけるまちづくり実践を通じて—

志 賀 勉

I はじめに

1. 研究の背景と目的

人口減少社会を迎えたわが国において、都市部でも生活利便性が低い既成住宅地では、住宅需要の減退による空家や空宅地の増加とともに、住民の高齢化や不在住化に伴う管理低下によって、住宅・宅地の劣化が進み住環境の荒廃を招くこと(筆者はこれを居住収縮現象と呼んでいる)が危惧される。こうした問題は早期に形成された斜面住宅地では既に顕在化しており、増加する空家・空宅地の保安全管理を巡りつつ、居住密度の低下に応じた住宅地の再編を誘導する仕組みづくりが急務となっている。

特に、わが国では、個々の住宅・宅地の管理責任はその所有者(占有者)が負うのが原則であり、住民集団による住宅地の共同管理は未熟な状況にある。このため、居住収縮の進行する住宅地の保全・再編にあたって、所有者個人の管理能力の低下を補完する集団管理の仕組みをいかに整えるかが重要な課題と言える。

そこで本研究では、北九州市八幡東区枝光南地区(枝光第一自治区会区域)で実施した、地域住民組織と当研究室との協働による住環境点検・改善活動のプロセスを検証し、居住収縮の進行する斜面住宅地の保全・再編のあり方について考察を行なうことを目的とする。(図1)

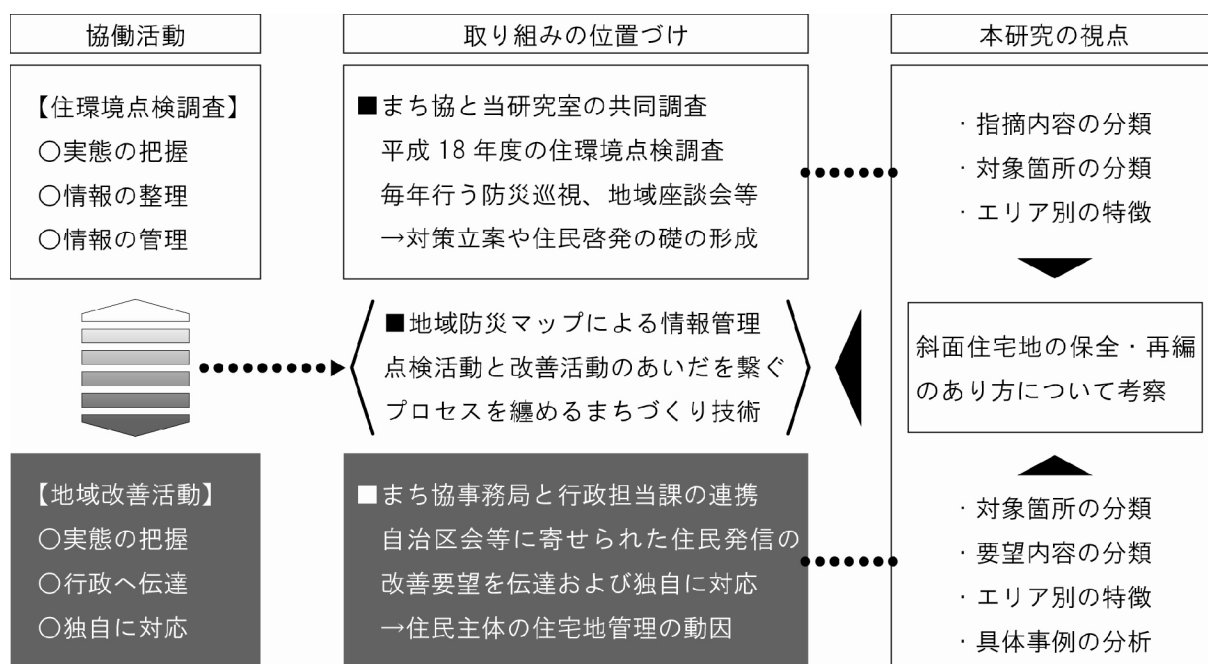


図1 本研究の枠組み

2. 調査対象地区の概況

枝光南地区は、旧八幡製鉄所の周辺に形成された斜面市街地の一角にあたり、地区面積は約44ha、標高約5～110mにかけて約1,200棟の住宅（うち戸建住宅約1,000棟）が立地する。高度成長期後期に起きた製鉄所の再編合理化によって労働人口の流出が始まるが、合理化がほぼ終わった昭和50年以降も人口・世帯数の急激な減少が続き、少子高齢化の進行も著しい。

その一方、当地区は以前から自治活動に熱心に取り組んできたまちでもある。中でも、独自の高齢者支援策として昭和62年から地区社協が始めた「友愛訪問事業」は、住民ボランティアによる単身や要支援高齢者の見守り活動の先駆けであり、市社協の「ふれあいネットワーク事業」のモデルとなった。

地域住民組織は現在、自治区会（20町会で構成）や社会福祉協議会をはじめ10団体を超えるが、それらを横断的に結ぶ団体として枝光一区地域まちづくり協議会（以下、まち協）がある。北九州市では、平成6年度から地域づくりの活動拠点として小学校区単位を基本に市民センターの整備を進めるとともに、地域住民団体の連携による「まちづくり協議会」の組織化を推進している。当地区のまち協は、平成10年に設置された枝光南市民センターの運営主体として結成され、地域のまちづくり、生涯学習の促進、保健・福祉の増進、防火・防災・防犯、青少年の育成など各種活動の企画調整役を果たしている。

筆者は、平成12年にまち協のアドバイザーを依頼され、研究室の院生・学生とともに空家・空宅地の実態調査や住民まちづくり活動の企画・提案にこれまで取り組んできた。

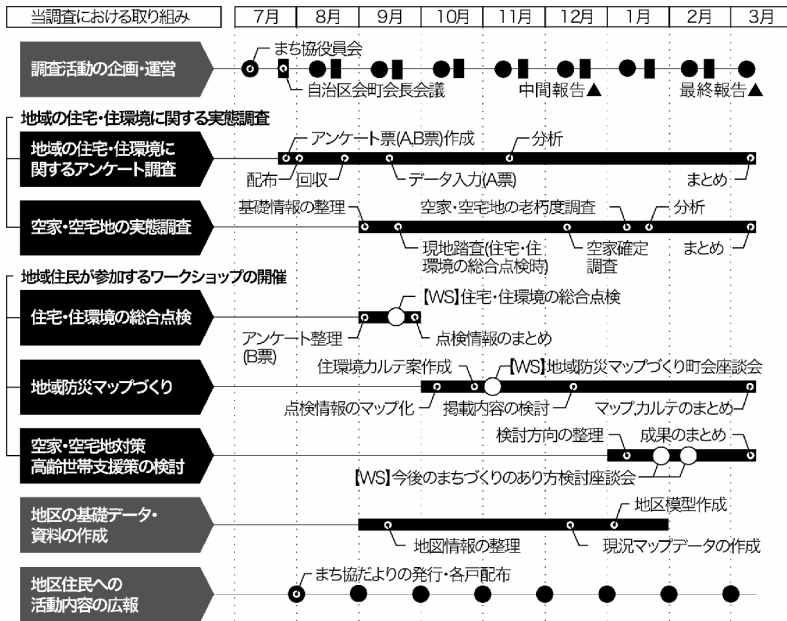
II 住環境点検調査の取り組み

1. 住環境点検調査の概要

平成18年度にまち協と当研究室では、全国都市再生モデル調査（調査名「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 ～居住収縮が進行する斜面市街地の空家・空宅地対策～」）の採択を受け、共同調査を実施した。本調査では、住宅・住環境の実態調査を実施するとともに、住民参加によるワークショップを開催して住環境の総合点検や防災マップづくりを行い、空家・空宅地対策および高齢世帯支援策について検討した。（図2）

このうち、ワークショップでは、住民まちづくり活動に資する地域情報を収集・管理・活用する実践モデルとして「地域防災マップ」づくりを位置づけ、住民アンケート調査と住環境点検調査による実態把握から検討座談会を経てマップ作成に至る一連のプログラムを運営した（図3、表1）。この過程を通じて、住民が抱く身近な住環境問題は多様であり、地域コミュニティの基礎単位である町会ごとに住環境の動向を把握（監視）し、まち協が対策立案や関係調整の役割を担うことの重要性が参加者に理解された。

また、地域防災マップのアウトプットも利用目的に応じてスタイルを工夫することとし、まち協事務局と町会長が管理する「点検マップ（問題箇所などを記号や見出し記事で示した地図）」と「点検カルテ（問題箇所について物件ごとに写真と関連記事をまとめた個票）」、及び全世帯配布用の「ふれあいマップ（町会内の老朽空家や災害避難時の一時集合場所などの生活関連情報を表した地図）」の3種類を作成した（図4）。これらのマップは平成19年度より運用を開始し、防災訓練などの地域活動で活用されている。また、当研究室では、都市再生モデル調査後も自治区会・町会と協力して点検調査を毎年行い、防災マップの記事を更新している。



住宅・住環境の総合点検



住民座談会

図2 都市再生モデル調査のフロー (H18年度)

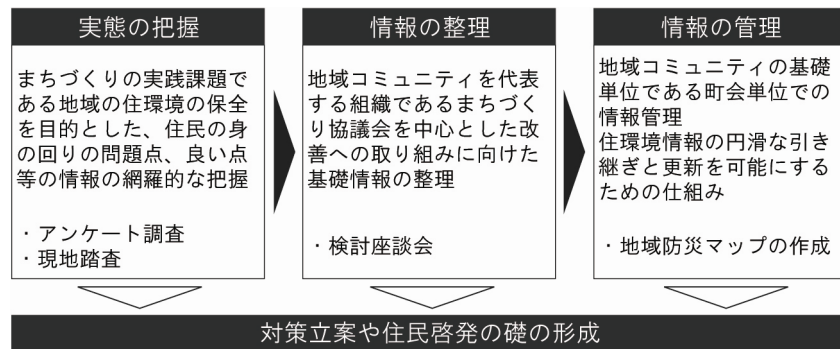


図3 住環境点検調査の枠組み

表1 地域防災マップ作成・更新のための調査プロセス

調査項目	調査目的	調査時期	内容
調査① アンケート調査 (B票)	地域の問題箇所等の把握	H18年8月	地域住民に地域の問題箇所や気に入っている箇所を地図に自由記述してもらい基礎的な情報の収集を行なった。
調査② 現地踏査	地域の問題箇所等の現地での確認作業	H18年9月～10月	現地での目視、聞き取りからアンケートで指摘された問題箇所等について現状を把握。
調査③ 座談会	地域の問題箇所についての聞き取りや意見交換	H18年11月	地域の問題箇所を記入した地図を作成し、地域住民を交えて、聞き取りや意見交換を実施した。
調査④ 問題箇所確認調査	地域の問題箇所等の確定・劣化状態の把握	H19年1月～5月	地域の問題箇所について記した地図を町会長に配布し、問題箇所確定の確認作業を実施した。

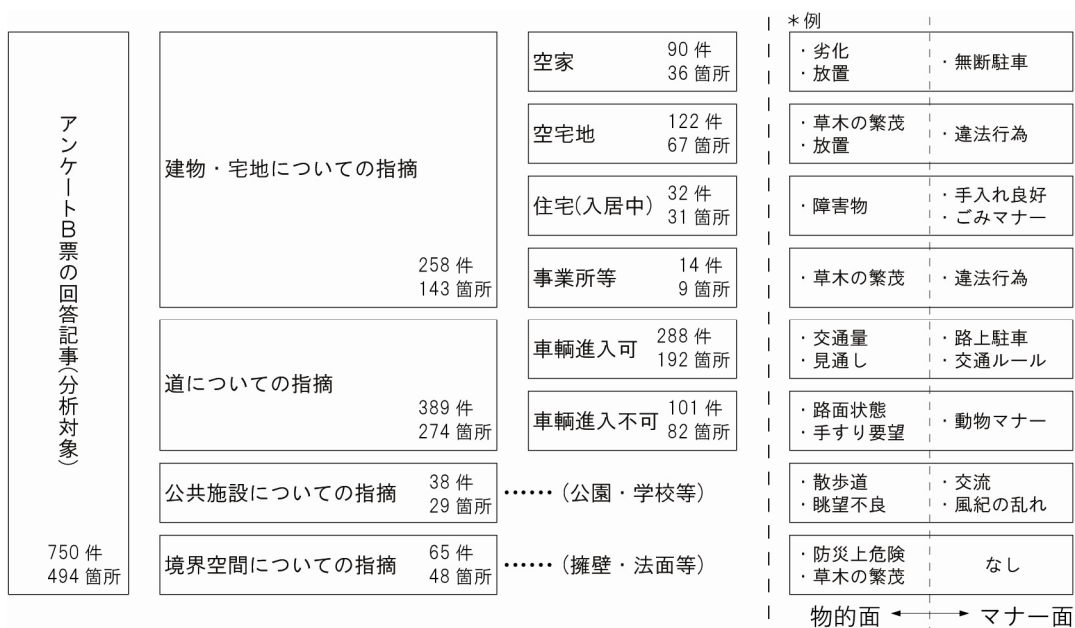


図5 対象箇所・指摘内容の分類

表2、3に不良・良好別の指摘件数及び事象数の概要を示す。ここで言う指摘件数とは全回答記事の数(全体で750件)、指摘事象数とは同一箇所に対して共通する指摘をまとめた数(全体で494箇所)を指す。回答の大部分は不良指摘であり、中でも建物・宅地及び道に関する物的問題が大半を占める。また、指摘件数を指摘事象数で除した値は、建物・宅地の物的面に関する指摘が2.07と最も大きく、老朽空家や無管理の空宅地が複数の住民から問題視されていることがわかる。

次に、エリア区別に不良指摘件数の分布を見ると(表4)、全体的に建物・宅地と道の物的面に関する指摘が多い。特に中腹Cではともに4割を超えており、急峻な地形条件を有していることと、他のエリアと比べて居住収縮が著しいことがその要因と考えられる。加えて、中腹B、平地ではマナー面の指摘、山手、中腹Bでは境界部の物的面についての指摘も目立つ。

表2 不良指摘の概要

空間形態による分類	(単位:件)			(単位:箇所)			指摘件数/事象数		
	物的	マナー	計	物的	マナー	計	物的	マナー	全体
建物・宅地	219	28	247	106	26	132	2.07	1.08	1.87
	88.7%	11.3%	100.0%	80.3%	19.7%	100.0%			
道	275	80	355	195	52	247	1.41	1.54	1.44
	77.5%	22.5%	100.0%	78.9%	21.1%	100.0%			
公共施設	16	8	24	11	6	17	1.45	1.33	1.41
	66.7%	33.3%	100.0%	64.7%	35.3%	100.0%			
境界空間	65		65	48		48	1.35		1.35
	100.0%		100.0%	100.0%		100.0%			
計	575	116	691	360	84	444	1.60	1.38	1.56
	83.2%	16.8%	100.0%	81.1%	18.9%	100.0%			

表3 良好指摘の概要

空間形態による分類	(単位：件)			(単位：箇所)			指摘件数/事象数		
	指摘件数			指摘事象数			物的	マナー	全体
	物的	マナー	計	物的	マナー	計			
建物・宅地	8 72.7%	3 27.3%	11 100.0%	8 72.7%	3 27.3%	11 100.0%	1.00	1.00	1.00
道	33 97.1%	1 2.9%	34 100.0%	26 96.3%	1 3.7%	27 100.0%	1.27	1.00	1.26
公共施設	12 85.7%	2 14.3%	14 100.0%	11 91.7%	1 8.3%	12 100.0%	1.09	2.00	1.17
計	53 89.8%	6 10.2%	59 100.0%	45 90.0%	5 10.0%	50 100.0%	1.18	1.20	1.18

表4 不良指摘全体のエリア別指摘件数

エリア区分	(単位：件)										
	建物・宅地		道		公共施設		境界空間		計		総計
	物的面	マナー	物的面	マナー	物的面	マナー	物的面	マナー	物的面	マナー	
山手	27 34.6%		25 32.1%	4 5.1%	3 3.8%		19 24.4%		74 94.9%	4 5.1%	78 100.0%
中腹A	19 32.2%		29 49.2%	7 11.9%			4 6.8%		52 88.1%	7 11.9%	59 100.0%
中腹B	50 41.3%	9 7.4%	37 30.6%	11 9.1%			14 11.6%		101 83.5%	20 16.5%	121 100.0%
中腹C	66 41.5%	7 4.4%	67 42.1%	3 1.9%		1 0.6%	15 9.4%		148 93.1%	11 6.9%	159 100.0%
平地	55 22.1%	12 4.8%	110 44.2%	52 20.9%	6 2.4%	4 1.6%	10 4.0%		181 72.7%	68 27.3%	249 100.0%
区外	2 8.0%		7 28.0%	3 12.0%	7 28.0%	3 12.0%	3 12.0%		19 76.0%	6 24.0%	25 100.0%
計	219 31.7%	28 4.1%	275 39.8%	80 11.6%	16 2.3%	8 1.2%	65 9.4%		575 83.2%	116 16.8%	691 100.0%

Ⅲ 問題箇所の改善活動の実態

1. 問題箇所の改善への動き

当地区では、地域防災マップの作成を契機に、問題箇所の改善に対する住民関心が高まり、まち協を中心とした独自の改善活動の取り組みが動き始めた。特に、以前は町会長等が個別に行っていた市への改善要望について、平成19年度からまち協が仲介・調整役を果たすようになったことは注目される。具体的には、自治区会や社協ふれあい委員会等の会合の場で募った改善要望を一旦まち協事務局が集約した上で、区役所のまちづくり推進課を通じて担当部署に要請し、また、行政が直接改善しにくい箇所はまち協や町会、周辺住民が共同で費用負担するなど工夫して改善を図る取り組みである。

2. 改善対象と改善実績

以下では、まち協事務局に保管された改善要望記録（平成20年1月～平成21年12月）をもとに、実際に要望が挙げられた改善対象とその改善実績について考察する。

期間中の改善要望は計79件あり、このうち道路に関するものが50件と大半を占め、建物・

宅地に関するものが18件と続いている。エリア別に見ると(表5)、やはり中腹Cが最も多く、要望の内容も幅広い。また、道路条件が最も悪い中腹Bでは、車輛が入れない路地や階段道に関するものが5割以上を占める。

次に、これらの改善要望の具体的内容と対象箇所の関係及び改善済み件数を表6に示す。改善要望のうち31件が平成20年12月までに改善済みであり、草木の剪定や共用物の管理、清掃などは改善される割合が高い。逆に、舗装修繕や手すり・ガードレールの設置等の工事が必要となるものは未改善の割合が高い。さらに、老朽空家・住宅の保全については全て未改善となっており、住民アンケートでも多くの住民に問題視されているにも拘らず、改善は進んでいない。

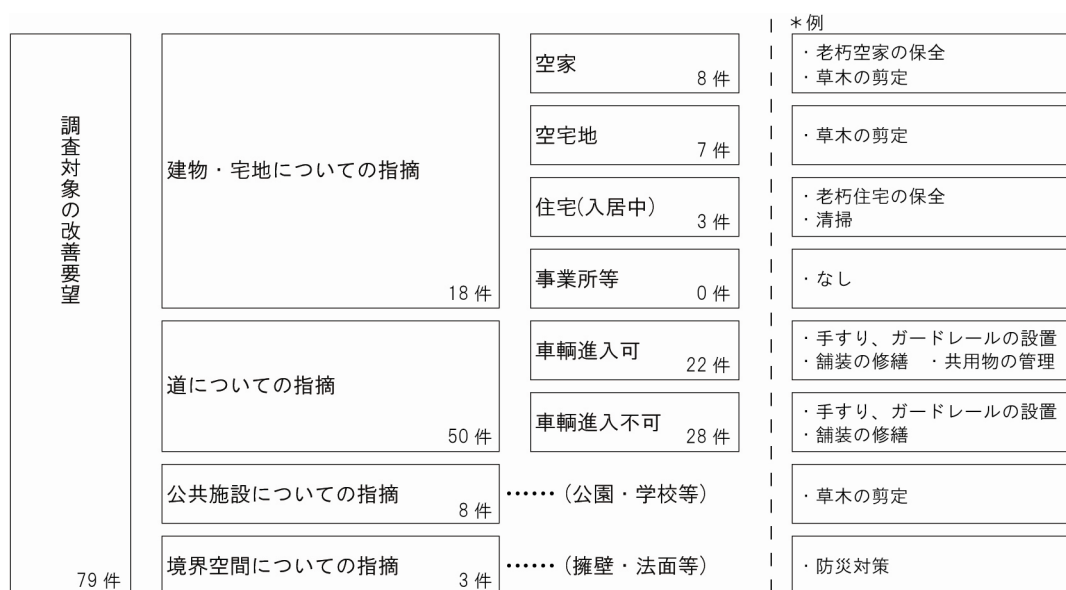


図6 改善要望の分類

表5 要望の対象箇所別エリア分布

(単位: 件)

エリア	建物・宅地				道			境界空間	公共施設	計	改善済み
	建物・宅地	空家	空宅地	住宅	道	車輛進入可能	車輛進入不可				
山手					3	3				3	1
					100.0%	100.0%				100.0%	33.3%
中腹A	5	2	1	2	8	3	5			13	6
	38.5%	15.4%	7.7%	15.4%	61.5%	23.1%	38.5%			100.0%	46.2%
中腹B	4		3	1	15	4	11			19	8
	21.1%		15.8%	5.3%	78.9%	21.1%	57.9%			100.0%	42.1%
中腹C	7	5	2		15	6	9	2	3	27	9
	25.9%	18.5%	7.4%		55.6%	22.2%	33.3%	7.4%	11.1%	100.0%	33.3%
平地	2	1	1		9	6	3	1		12	5
	16.7%	8.3%	8.3%		75.0%	50.0%	25.0%	8.3%		100.0%	41.7%
区外									5	5	2
									100.0%	100.0%	40.0%
計	18	8	7	3	50	22	28	3	8	79	31
	22.8%	10.1%	8.9%	3.8%	63.3%	27.8%	35.4%	3.8%	10.1%	100.0%	39.2%

表 6 要望内容と対象箇所の関係

(単位：件)

要望内容	建物・宅地				道			公共施設	境界空間	計	改善済み
	建物・宅地	空家	空宅地	住宅	道	車両進入可能	車両進入不可				
舗装修繕					23 95.8%	10 41.7%	13 54.2%	1 4.2%		24 100.0%	5 20.8%
草木の剪定	10 52.6%	3 15.8%	7 36.8%		3 15.8%	2 10.5%	1 5.3%	6 31.6%		19 100.0%	14 73.7%
手すり・ガードレールの設置					11		11			11 100.0%	2 18.2%
防災対策	1 14.3%			1 14.3%	3 42.9%	2 28.6%	1 14.3%		3 42.9%	7 100.0%	3 42.9%
共用物管理					6 100.0%	5 83.3%	1 16.7%			6 100.0%	4 66.7%
老朽空家の保全	5 100.0%	5 100.0%								5 100.0%	
交通改善					4 100.0%	3 75.0%	1 25.0%			4 100.0%	1 25.0%
清掃	1 50.0%			1 50.0%				1 50.0%		2 100.0%	2 100.0%
老朽住宅の保全	1 100.0%			1 100.0%						1 100.0%	
計	18 22.8%	8 10.1%	7 8.9%	3 3.8%	50 63.3%	22 27.8%	28 35.4%	8 10.1%	3 3.8%	79 100.0%	31 39.2%

3. 具体事例の考察

続いて、具体的な改善活動を取り上げ、その方法や経緯を考察する。まず、改善要望が最も多い道について見ると、舗装の修繕（写真1）や手すり設置等がなされた事例は市の生活道路緊急整備事業によっている。この事業は公道だけでなく私道でも一定の基準（表7）を満たすものは整備対象となる。しかしながら、施策予算の制約で早期着手に至らないものだけでなく、整備基準との不適合や私道地権者の不承諾によって施策適用が受けられない場合（写真2）も少なくない。斜面地の場合、法肩を通る私道（ヨコ道）は勾配が緩くとも転落防止の手すり設置を望む住民は多い。また、私道の改善申請には申請者（地域住民）側で登記書類や地権者の承諾書等を揃えねばならず、関係者が高齢化・不在化した路線では申請者の負担が特に大きい。対象地の状況に応じた整備基準の柔軟な運用や手続き負担に対する支援策が望まれる。

また、居住収縮が進行する地区における特徴的な事例として、沿道の住居表示板（町会掲示板）の再建を共同で行ったものがある。これは、掲示板リース会社が広告料の不足を理由に既設掲示板を撤収した後に、まち協の予算と町会費を出し合って新しい掲示板を購入・設置した例である（写真3）。新設にあたっては、費用負担のみならず、市（道路管理者）の道路占用許可と警察の道路使用許可の手続きが必要である。この事例では、まち協事務局と自治区会役員がその事務調整にあたっており、地域住民集団が公共性の高い役割を担っている。

これに類する取り組みとして、改善要望に直接もとづくものではないが、まち協独自の発案で実施されている地域共同菜園づくり（写真4）がある。これは、以前菜園として利用されていた空宅地1筆をまち協が地権者から無償で借り受け、自前で水道設置や区画割を施して希望住民に斡旋を行ったものである。地権者側にとっては草刈りの負担を軽減し、利用者側にとっては生きがいやコミュニケーションの場となるものであり、居住収縮が進行する斜面住宅地の保全・再編の一手段として注目される。ただし、空宅地の菜園化は宅地への雨水の浸透性を高め、擁壁崩壊につながる恐れもあり、まち協でも今後の展開にあたって候補地探しを注意深く進めているところである。



写真1 舗装の修繕例



写真2 手すりの未設置例

表7 私道の舗装・手すり設置の基準

必要項目	内容	舗装	手すり
設置基準	登り勾配が15%以上であること	○	○
	道路幅が1m以上であること	○	○
	両端が公道に接続していること。ただし、次のいずれかに該当する場合も対象となる ①一端が公道に接続し、他の一端が公共施設に接続している場合 ②一端が公道に接続し、その道路に接する家屋数が4軒以上ある場合	○	○
提出書類	申請書、付近見取図	○	○
	私道の所有者および所有権以外の権利を有する方の承諾書	○	○
	私道を管理する方々の誓約書	○	○
	土地を管轄する登記所にある当該土地の地図の写し 敷地となる土地の登記簿の謄本(登記全部事項証明書)	○	○



写真3 掲示板の設置例



写真4 地域共同菜園

4. 改善活動における点検マップの位置づけ

最後に、これらの改善活動と点検マップとの対応を調べると、まち協事務局に改善要望が寄せられた箇所とマップに記載された箇所が一致したものは24件(30.4%)に過ぎない。住環境改善の基礎情報となることを狙って作成した点検マップではあるが、現状では、その後の改善活動に有効活用されているとは言い難い。その理由として、第一に、点検活動から点検マップ作成・更新までの過程が主に問題箇所の確認・記録にとどまり、その後の改善活動のための対象の絞り込みや改善策の検討へとつなげる工夫が不十分であること、また第二に、これまでの点検活動自体に見落としが多くあることが挙げられる。よって今後、問題箇所の把握方法を改善するとともに、網羅的に把握・共有した住環境情報をもとに改善策を立案する筋道を踏まえた点検マップの構成や活用のあり方についてさらに検討する必要がある。

IV まとめ

本研究では、調査対象地区における地域住民組織と当研究室との協働による住環境点検・改善活動のプロセスを検証し、以下を明らかにした。

- 1) 調査対象地区における身近な住環境への住民関心と具体的な改善要望は、建物・宅地及び道に関する物的不良について高い。また、エリアによって指摘箇所や内容に差異があるが、特に、居住収縮が進んだエリアでは全般的に指摘件数が多い傾向がある。
- 2) 一方、改善の進捗程度は対象によって差異があり、草木の剪定や共用物の管理、清掃などは改善される割合が高いのに比べ、要望の多い建物・宅地や道に関する問題箇所は未改善の割合が高い。特に、老朽空家・住宅の保全要望があった箇所は全て未改善である。
- 3) 地域防災マップづくりのプロセスを通じ、問題箇所の改善に対する住民関心の高まりやまち協を中心とする改善活動の活性化が促された。しかしながら、実際に改善の働きかけがなされた箇所の大半は点検マップに記載されておらず、マップ情報が改善活動に有効活用されるまでには至っていない。

これらを踏まえ、今後、地域住民組織による住環境点検・改善活動の運営のあり方とこれに対応した情報ツールとしての地域防災マップの内容をさらに検討する必要がある。

〔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
- 2) 志賀勉「縮む『まちなか斜面地』の保全・再編に向けてー北九州市八幡東区枝光南地区における調査・実践からー」日本住宅協会「住宅」vol.57、pp.31-36、2008年7月