

地域戦略研究所紀要

第7号

縮減都市北九州市の斜面地空き家の利活用に関する一考察

李 錦東 …… 51

北九州市立大学
地域戦略研究所
2022.3

縮減都市北九州市の斜面地空き家の利活用に関する一考察

A Study on Utilization of vacant house on Slopes in Kitakyushu, a shrinking City

李 錦東 (LEE, Geumdong)

- I. はじめに
- II. 北九州市の人口増減と 2000 年代以降の都市計画の方向性
- III. 2019 年、市の区域区分見直しの基本方針—市民の反発と市の課題認識
- IV. 市の空き家対策の取り組みと残された課題
- V. 災害に強くコンパクトなまちづくりと斜面地空き家の利活用
- VI. おわりに

<要旨>

北九州市の人口は、1979 年 1,068,415 人をピークに、その後一貫して減少し、2020 年には 939,029 人となった。この 40 年間、単純計算で毎年 3,390 人以上の人口減少が続いている。本稿では、北九州市の人口減少に伴う都市計画と 2016 年の立地適正化計画と 2019 年の区域区分見直しをベースに、市内の空き家・空き地問題を考察する。特に、宅地として使命の終わった・終わるかもしれない斜面地の不動産について、市の都市計画の実行や、市民の財産をまもる方向での解決策を模索する。

ABSTRACT

The population of Kitakyushu peaked at 1,068,415 in 1979 and has declined steadily since then, reaching 939,029 in 2020. The study would consider the problems of vacant houses and vacant lots in the city, based on the Kitakyushu city planning and the location optimization plan, due to the declining population of Kitakyushu. In particular, for real estate on slopes where the mission as a residential land may end, this paper would seek solutions to implement the city planning and protect the property of citizens.

<キーワード>

斜面地、空き家、利活用、都市計画、real estate on slopes, vacant house, city planning

I. はじめに— 研究の背景及び目的

北九州市の人口は、1979 年に 1,068,415 人となり、ピークを迎えた。1980 年以降、人口は一貫して減少し、2005 年には 100 万人を下回った。2020 年には 939,029 人となっており、この 40 年間単純計算で毎年 3,390 人以上の人口減少が続いている。

北九州市は、人口減少が続くなか、2000年代から「街なか」を中心とする「コンパクトシティ」戦略をとってきた。2019年には「北九州市区域区分見直しの基本方針」を発表した。都市規模をコンパクトにするために、既存の市街化区域を市街化調整区域に変更することで、市街化区域を縮小する方針である。その候補地は、安全性・利便性・空き家の分布などの居住状況を基準に選定しており、主に市街化区域の斜面地である。はっきりした時限は定めていないが、約30年程度で対象地域を市民の協力を得ながら、無居住化・緑地化する計画である。

これらの戦略や取り組みは、縮減都市において必須かもしれない。しかし、当該地域の住民には、市街化区域から外され市街化調整区域に編入されることで、不動産価値の目減りや行政のサービスの縮小などといった多様な不利が生じる。国や市が実効的な補助をしない現状での実行は、居住者・所有者に負担を強いることになる。該当者は市当局による丁寧な説明だけで財産の目減りをはじめとする多様な不利を単に受け入れるだろうか。ある意味、当該者による反発は必至かもしれない。

とまれ、北九州市では、空き家問題が深刻に進んでいる。2018年現在、市の空き家数は7万9,300戸、空き家率は15.8%となっている。市は、長年多様な空き家問題対策に取り組んできたが、空き家増加に歯止めがかからない。特に斜面地の空き家は、空き家の流通や利活用において条件不利であり、既に周辺地域に負の外部性をきたしているのも多く、特別な対策が求められている。2019年の区域区分見直しが実行されると、当該地域の住宅や宅地の取引の可能性をさらに低下させ、空き家由来の問題の増加に拍車をかけることになる。

空き家問題解決に関する研究は膨大な蓄積があるが、市街化区域から市街化調整区域に編入される予定の斜面地の空き家・空き地の利活用に関する研究は殆どない。北九州市の斜面地の空き家問題に関する先行研究として、片岡（2009）、内田（2009）、志賀（2009）、佐土原・志賀・吉田（2021）などがあげられる。片岡は、斜面地の空き家増加による治安の悪化、移動に問題を抱える高齢者などを案じ、将来の住環境改善の必要性に備えるため、密集度や利便性などより類型化することで空間再編の必要性が高い地区を抽出した。内田は、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、北九州市八幡東区枝光を事例に検討を行った。枝光の空間再編を効果的に進めていくための地元の組織体制づくりや具体的な空間改善方法を示している。志賀、佐土原（他）は、枝光の住環境改善に関する実践的研究を行っている。

本稿では、北九州市の人口減少に伴う都市計画マスタープランと、市の立地適正化計画及び区域区分見直しをベースに、市の空き家・空き地問題を考察する。特に、斜面地で住宅・宅地として使命の終わった・終わるかもしれない不動産について、市の都市計画マスタープランの実行、市民の財産をまもる・協力をえられる方向での解決策を模索する。

Ⅱ. 北九州市の人口増減と 2000 年代以降の都市計画の方向性

北九州市地域は、20 世紀初め、1901 年官営八幡製鉄所が象徴しているように九州の工業地帯として発展した。この地帯には、筑豊炭田や宇部炭田の資源、鉄道や港湾施設が設備されており、鉄鋼、化学、窯業、造船業、自動車産業、セメント産業などの製造拠点が集積していた。1963 年、小倉市、八幡市、戸畑市、若松市、門司市の 5 つの市が合併され、国内の 3 大都市圏以外における初「政令指定都市」として北九州市が誕生した。市は、その後もモノづくりの街として栄えた。

表 1 北九州市の都市計画の方向性

年度	上位計画等	まちづくりの方向性
1963 1965 1966 1971	北九州市建設計画 北九州市長期総合計画・基本計画 実施計画（1980年目標、135.4万人） 中期計画	多核都市（10～15万人規模のコミュニティ）を基本とした、各地域の格差是正による均衡ある発展 ・将来の人口増に備え、郊外部における住宅地開発を促進（パイロットコミュニティ計画）
1974 1975 1980 1985	北九州市基本構想・長期構想 新中期計画（1990年目標、約120～130万人） 新・新中期計画 さわやか北九州プラン	↓
1988 1989 1994 1999	北九州市ルネッサンス構想 第一次実施計画 （2005年目標 105万人） 第二次実施計画 第三次実施計画	均衡に配慮した集中型都市づくりへの転換 ・都心（小倉）、副都心（黒崎）を中心 ・交通結節点等の地域中心核の育成・強化 ・量的充実から質的充実にむけた住環境整備 ・ウォーターフロントを生かしたまちづくり
2003 2005	まちづくり推進計画2010 北九州市都市計画マスタープラン （概ね2023年目標、105万人）	↓
2008 2013	「元氣発進！北九州」プラン （2020年度目標） 基本計画変更（改定）	「街なか」を重視したまちづくり ・街なかに多くの人が住み、様々な人が安心して暮らせるまち ・市街地の拡大を抑制 ・拠点地区における都市機能の強化 ～環境配慮型の都市づくり～

（出所）北九州市立地適正化計画、北九州市、2016年9月

北九州市は、1960～70 年代、「1990 年に人口 120 万人以上の都市」を念頭に都市計画を立てた（表 1）。市の人口増加に対応し、また将来の人口増加に備え、宅地を開発するが、山の多い市の地形的特徴から山の斜面も住宅地として開発した。同年代、市街化区域として指定された面積の約 2 割は斜面地である¹⁾。

1980 年代以降、国内産業の第 3 次産業中心の産業再編や IT 産業の発展が進む中で、北九州市はおくれをとった。また、産業に占める既存の製造業の相対的な弱体化が進み、市では、人口減少・雇用の減少が続いている。この局面を打開するために 1988 年「北九州ルネッサンス構想」を打ち出したが、人口減少に歯止めがかからず、2000 年代に突入した。

2003 年、市は人口減少に対応しながら市の再生を図るべく「北九州市都市計画マスタープラン」を策定した。それは、「街なか居住などコンパクトなまちづくり」を都市計画の基本的な方針として明確にし、諸施策を総合的に展開することである（表 1）。

しかし、それから人口減少は止まらず、2020 年には総人口 939,029 人となった。市の年齢別人口は、年少人口は 109,590 人（総人口に占める割合 12.2%）、生産年齢人口 503,800 人（同 56.0%）老年人口が 286,177 人（同 31.8%）となっている。総人口が減少する中で、少子高齢化はさらに進行している（図 1）

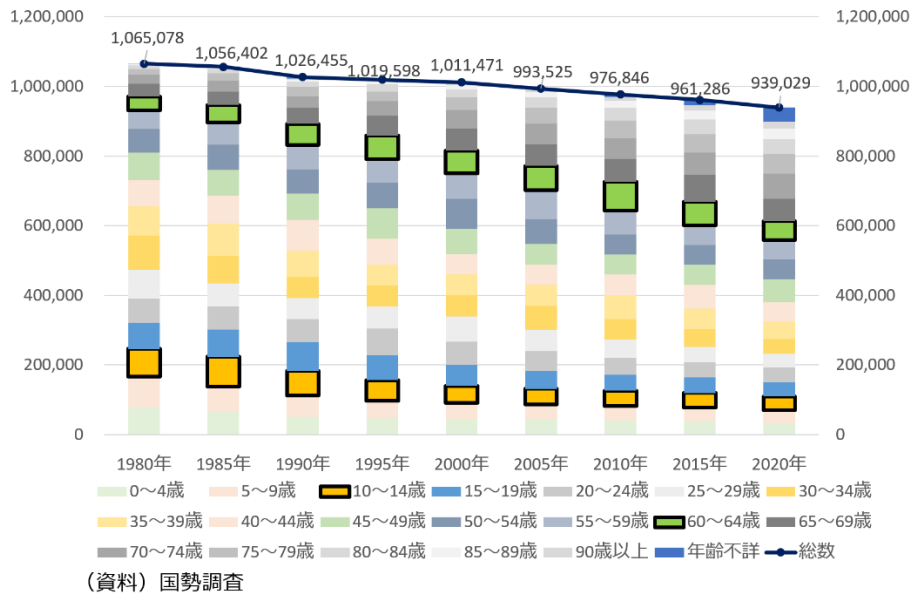


図1 北九州市の人口推移

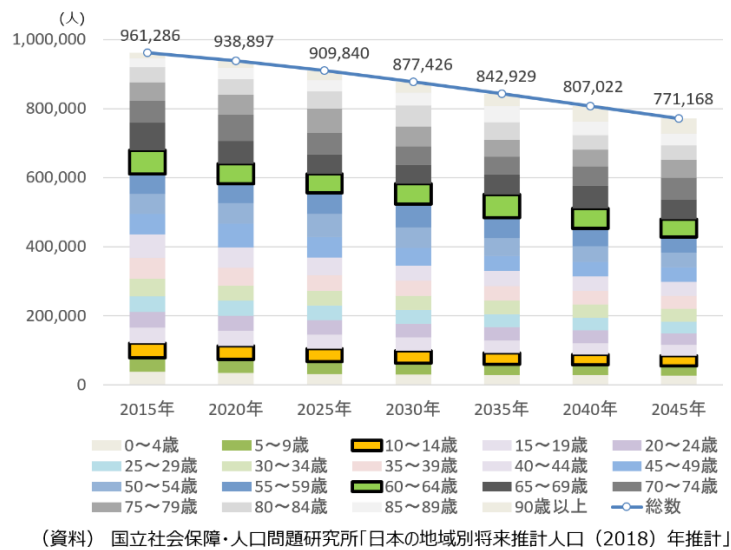


図2 北九州市の将来人口の推計

さらに、2018年の国立社会保障・人口問題研究所の「日本の地域別将来推計人口」をみると、北九州市の人口は減少が続き、2045年に約77万人になると推計している(図2)。

このような人口減少・超高齢化の現状や将来推計から、市は2000年代以降の街なかを中心とする戦略の強化を図っている。その一環として、2016年に「立地適正化計画」を策定し、居住誘導区域、都市機能誘導区域を定め、「コンパクトなまちづくり」を強化している。

そして、近年地球規模で気候変動による災害が多発しており、北部九州もその例外ではなく、市にも災害に対する備えや対応が求められている。2018年の西日本豪雨災害の時、

市内では407件の崖崩れの被害が発生した。その大半が、人口増大時代に宅地として開発された市街化区域の斜面地における崖崩れである。市は、都市計画マスタープランに「災害につよい」というコンセプトを加え、「災害に強くコンパクトなまちづくり」を掲げた。

さらに、2019年12月には、「北九州市区域区分見直しの基本方針」を発表し、都市規模の縮小にむけた具体策を発表した。

Ⅲ. 2019年、市の区域区分見直しの基本方針—市民の反発と市の課題認識

(1) 区域区分見直し候補地の選定基準及び概要

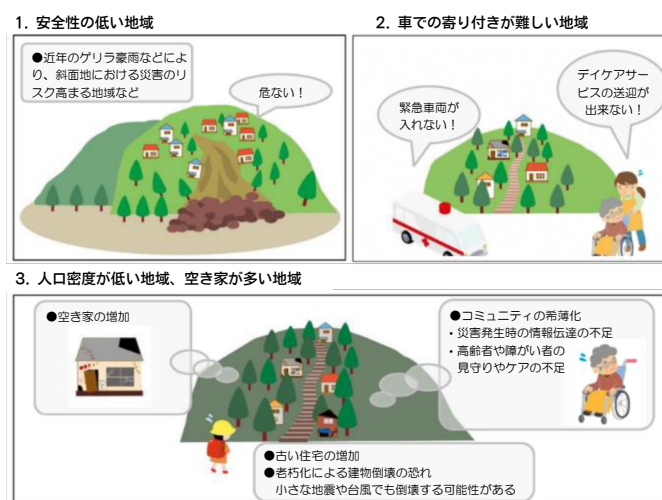
2019年の区域区分見直しの基本方針の概要は、既存の市街化区域を市街化調整区域へ編入（逆線引き）することで、市の市街化規模を縮小させることである。

市は、既存の市街化区域のなかで、安全性（50%）、利便性（30%）、居住状況（20%）の客観的基準に、1次選定をする（表2）。

表2 北九州市区域区分見直し1次選定の基準

区分	指標	指標
(1) 安全性 (50)	災害危険性	土砂災害特別警戒区域、土砂災害警戒区域
		宅地造成工事規制区域
		標高
(2) 利便性 (30)	交通利便性	バス停までの距離
		4m未満道路率
	生活利便性	商業施設までの距離
(3) 居住状況 (20)	居住状況	人口密度2015年
		高齢化率
		空き家率
	住宅状況	1981年以降の住宅率（新耐震）、新築動向（直近10年）

(出所) 2019年「北九州市区域区分見直しの基本方針」p.44



(出所) 2019年「北九州市区域区分見直しの基本方針」p.47

図3 北九州市区域区分見直し2次選定地域のイメージ

その後、1次選定で抽出された地域を対象に2次選定（現地調査）を実施する。2次選定は、1. 安全性が低い地域、2. 車で寄り付きが難しい地域、3. 人口密度が低い地域・空き家が多い地域の3つの基準で、改めて評価し、見直し候補地を選定する（図3）。

市は、1次選定や2次選定を経て、市街化区域から市街化調整区域へ見直し候補地をまとめ、その概要を公表した。八幡東区は、区面積の約8%にあたる292ヘクタールが候補地に入っており、影響を受ける人・建物数は、約1万人、5,400戸に及ぶ。門司区は、候補地に約375ヘクタールが入っており、影響を受ける人・建物数は約12,900人、約6,200戸である（表3）。

表3 北九州市の区域区分見直し候補地の概要

行政区	面積（ヘクタール）	人口（人）	建物数（棟）
門司	約375（5%）	約12,900	約6,200
小倉北	約72（2%）	約2,200	約1,100
小倉南	約48（0.2%）	約1,000	約600
若松	約224（3%）	約6,200	約3,200
八幡東	約292（8%）	約10,000	約5,400
八幡西	約120（2%）	約2,500	約1,300
戸畑	約26（2%）	約400	約200
7区計	約1,157（2%）	約35,200	約18,000

（括弧）書きは、各区の面積に対する見直し候補地の割合
（出所）北九州市内部資料

（2）区域区分見直しに対する市民の反発

区域区分見直しの候補地が公開されると、当該地域の住民をはじめとする利害関係者による反発が出た。その一部をみると、まず2021年1月の日本共産党市議会団による市長宛での申し入れである。その内容は、計画を白紙に戻すよう求めるものであり、市の区域区分見直しには移転や解体費用の支援もなく、移転先となる住宅計画もないと指摘している。

第2に、市民らによる市議会への陳情である。その内容は、主に区域区分見直しの白紙撤回を求めである。2021年だけでも、陳情第12号「市街化区域から市街化調整区域への区分見直しの白紙撤回について」、陳情第17号「市街化区域から市街化調整区域への見直しの撤回について」、陳情第36号「区域区分見直しの基本方針の白紙撤回について」があげられる。

第3に、市の主催で行われた「八幡東区における意見交換会」や、地権者など説明会で出された質問とそれに対する市の回答のまとめ（2021年5月）をみると、反対の声が多数となっており、その内容も多岐にわたる。質問の一部を引用すると、最終的に逆線引きの地域の「無居住化・緑地化」について「土地の権利はどうなるのか。国が持っていくのか。更地化・緑地化は市がするのか。」などである。それに対して、市は「市街化調整区域への見直し後も、土地の権利は、変わらず土地所有者の方の所有となる。個人の方が所有され

る土地において、現状、市が更地化・緑地化を行なう予定はない。見直し地域の無居住化・緑地化は、居住の移転や空き家の解体等の関係者の方々の協力があって実現するものである。」と答えている。

(3) 逆線引き後の課題に関する市の認識

一方、市は2021年5月のまとめに「市街化調整区域編入後の課題」と題し、3つ課題を明示しており、市民からの反発や問題点も認識している（以下引用・課題3の②と④の下線と()は著者）。

<課題1：開発制限に関する課題>

①市街化調整区域では、原則、建築及び開発行為が制限されるが、一定の条件を満たせば建て替えなども可能であり、すべての建築及び開発行為の制限は難しい。…。

<課題2：現居住者の住み替えに関する課題>

①現在の居住者は、現状のまま居住を継続することは可能だが、住み替え希望者は、経済的な負担などが発生する。関連して、崖地近接など危険住宅移転事業など、既存の施策を活用し可能な限り支援する。…。必要に応じて新たな支援策を研究する。

<課題3：無居住化する過程での課題>

①希薄化するコミュニティの維持に関する課題である。本課題は斜面地に限らず顕在化しており、既に地域や関係部局が連携して支援を実施中である。また、継続して取り組む。

②資産価値の低下への対応への課題である。課税の公平性の観点から特例は設けない。地域の住民に対して、ご理解とご協力を頂けるよう丁寧な説明に努める。

③空き家の増加の抑制への課題である。市全域で、空き家の監視、指導など空き家抑制の取り組みを実施中である。継続して取り組む。

④跡地処理の課題である。(現在、無居住化・緑地化した後も地権者に管理の納税の義務は残る。)(もし、無居住化・緑地化した土地を)市の事業で活用できる場合は、寄付採納を検討中である。(また)土地の放棄制度に関する国の動向を注視する。以上。

課題3の④に関連して、2021年4月に法律第二十五号として、『相続等により取得した土地所有権の国庫への帰属に関する法律』²⁾が制定されているが、本法律では、実際に相続を放棄し、国庫に帰属させるためには、条件も多く、帰属させるための費用も掛かる。ゆえに、区域区分見直しの地域の跡地処理には、ほとんどコミットしない。

IV. 市の空き家対策の取り組みと残された課題

(1) 北九州市の空き家の状況と特徴

2018年の『住宅・土地統計調査』をみると、北九州市の総住宅数は、501,800戸、空き家は79,300戸となっており、空き家率は、15.8%である。

市の世帯数は、2013年425,630戸をピークに減少に転じているが、総住宅数は、一貫して増加している。そして、空き家は2008年に7万戸を超え、2018年には8万戸に肉薄し

ている（図4）。

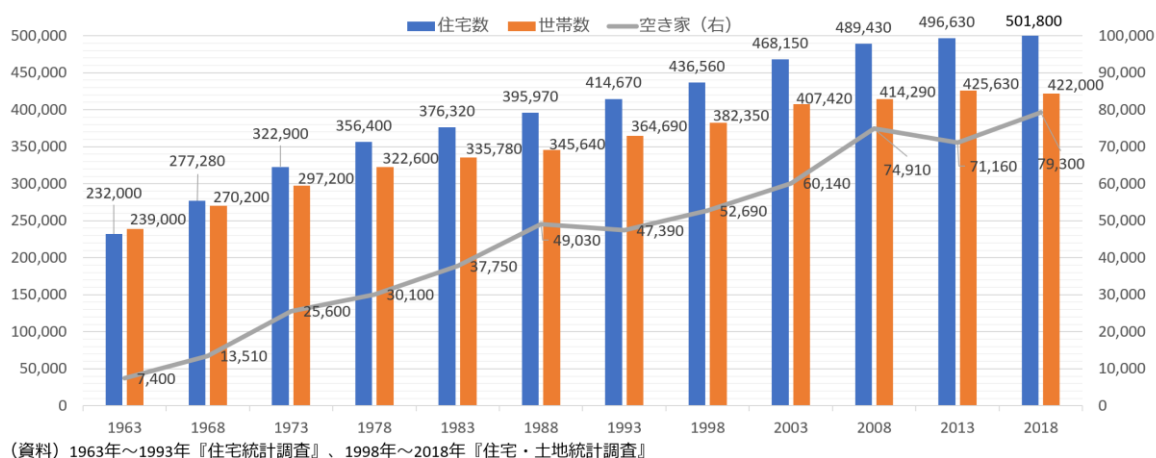


図 4 北九州市の住宅・世帯・空き家数の推移

空き家の利用目的を見ると、賃貸用の住宅 45,600 戸（57%）、売却用の住宅 6,900 戸（9%）、2 次的住宅 600 戸（1%）、その他の住宅が 26,200 戸（33%）となっている（図5）。

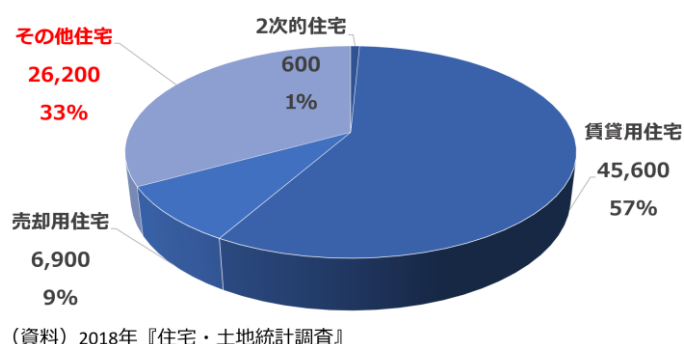


図 5 北九州市の空き家の用途

その他の住宅とは、「利用目的のない」空き家である。その他の住宅は、現在管理されていない・時間の経過とともに管理されない可能性が次第に高くなる。管理されない空き家は、周辺の住民の生活環境に悪影響を及ぼす。今後、人口減少や世帯数の減少、高齢化等の進行に伴い、さらにその増加が見込まれる。

2018年の『住宅・土地統計調査』による空き家の現状では、北九州市の空き家の特徴がみられる。全国では、賃貸用の住宅が50.9%、売却が3.5%、2次的住宅が4.5%、その他の住宅が41.1%となっている。市では、その他の住宅の割合が低いものの、人口及び世帯数の減少局面で、買い手及び借り手が見つからない現状が浮き彫りになっている。

(2) 2014年以降、北九州市空き家問題解決に取り組む主体

北九州市の空き家問題解決に取り組む主体³⁾は、市の「建築都市局」傘下の「空き家活用推進室」をはじめとする担当課（住宅計画課、建築指導課、監察指導課など）、（一社）北九州空き家管理活用協議会、専門家6団体、その他（北九州住宅供給公社など）である。

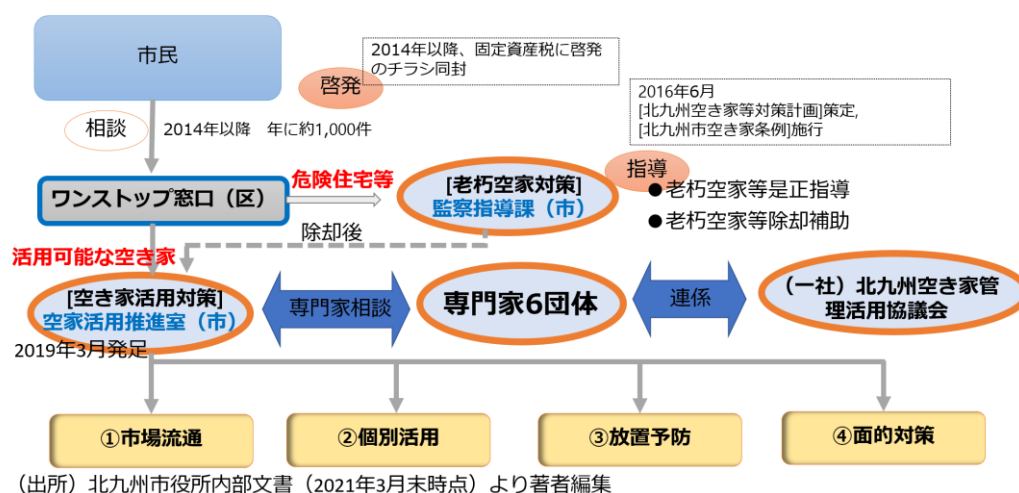


図 6 北九州市の空き家対策の取り組み体制及び状況

今日における北九州市の空き家対策の方向性を示したのは、2016年の「北九州空家等対策計画」と「北九州市立地適正化計画」などである。前者は「市では市民の暮らしの安全・安心を第一に、「快適に暮らせる安全で安心な居住環境の実現を図る」を基本目標とし、空家等の適切な管理や積極的な市場流通による活用、除却等による危険な空家等の削減に取り組む。」としている。後者は、主な施策として①中古住宅や空き家などの流通促進、②長期にわたって循環利用される住宅ストックの形成をあげている（表4）。

表 4 北九州市立地適正化計画における空き家施策

施策 1 中古住宅や空き家などの流通促進		
No.	事業名等（担当課）	概要
30	北九州市空き家バンク （建築都市局・住宅計画課）	人口減少に伴い増加傾向にある空き家に対し、既存ストックの有効活用、定住促進、老朽危険家屋化の防止等を目的に、街なかなどにおいて、これまで売買や賃貸市場に出ていなかった使える空き家を掘り起こし、その情報を市内外に向け発信することで、空き家の利活用や円滑な流通を促進し、中古住宅市場の流通促進等の市場環境整備を行う。
31	既存住宅の循環利用の促進 （建築都市局・住宅計画課）	高齢者世帯や子育て世帯などのさまざまなライフステージに応じた住み替えニーズに応え、既存住宅の循環利用を促進するため、「一般社団法人移住・住みかえ支援機構」が行う「マイホーム借り上げ制度」の普及啓発を行い、空き家となった持ち家の活用や住み替えを促進する。
32	保証制度の普及 （建築都市局・住宅計画課）	安心して中古住宅の購入ができるよう、購入後に欠陥が見つかった場合に補修費用が支払われる「既存住宅売買かし保険」等の保証制度の普及を図る。
施策 2 長期にわたって循環利用される住宅ストックの形成		
No.	事業名等（担当課）	概要
33	長期優良住宅の普及 （建築都市局・住宅計画課・建築指導課）	世代を超えて長く住み続けられる住まいづくりを促進するため、長期優良住宅の普及を民間事業者と連携して実現する。
34	住宅性能表示制度の普及 （建築都市局・住宅計画課・建築指導課）	住宅の構造、防火性能、高齢者などへの配慮など、住宅の性能を項目毎に評価する住宅性能表示制度の利用を促進する。

(出所) 北九州市『北九州市立地適正化計画』2016年9月、p.126

市が増加する空き家に対して積極的に取組をはじめたのは、2014年3月「北九州市空き家等対策基本指針」の策定以降である。2014年以降、各区にワンストップ窓口を設置し、市民からの相談を受けている。市民による主な相談内容は、空き家が所在する周辺の住民から空き家由来のトラブルに関するものであり、例年の相談件数はおよそ1,000件である。

市は、同じく2014年から空き家を減らす・管理を促すために、固定資産税発送封筒に関連チラシを同封し発送するなど、住宅所有者への啓蒙活動をしている。

また、市は空き家関連の制度や組織作りにも努めている。2016年6月に前述の「北九州空家等対策計画」策定、「北九州市空き家条例」を施行した。さらに、2019年3月には関連業務の効率化を図るために、市庁に「空き家活用推進室」を設置し、空き家活用対策に取り組んでいる。

(3) 市の「空き家活用推進室」等の主な取り組み

ワンストップ窓口などを通じて把握された危険住宅等に対しては、市の監察指導課による「老朽空き家対策」の対象となる。同課は2016年の「北九州空き家条例」などを根拠に老朽空き家は是正指導や老朽空き家等除却補助の指導をしている。是正指導は、2020年の実績として252件を完了した。2016年以降の累計では、是正完了が1,313件（うち行政代執行1件含む）、2021年3月現在において指導中が1,872件である。除却補助は、2020年の実績は342戸であり、2014年6月からの累計では2,405戸を除却している。

市民によるワンストップ窓口に相談などを経て把握された活用可能な空き家については、市の空き家活用推進室が対応している。また、必要に応じて市内の空き家に関連する専門家の6団体（司法書士会、宅建協会、全日本不動産協会、土地家屋調査士会、不動産鑑定士協会、解体工事協会）に連携し、相談を受けさせる（図6）。

今日における市の空き家活用推進室の空き家に関する主な取り組みは、①市場流通、②個別活用、③放置予防、④面的対策の4つである（図6）。

①市場流通に関する事業としては、「空き家バンク」「住まいの安全安心・流通促進事業（住宅リフォーム）」がある。前者は、2014年4月以降2021年3月末現在までの累計登録件数341件となっており、成約235件（年平均約34件）、成約率は70%にのぼる。後者は、限りのある予算の補助事業であり、2018年4月以降から2021年3月末現在までの累計申請件数は161件である。

②個別活用に関する事業は、「空き家を活かす地域共生マッチング事業（住宅以外で活用）」である。2018年11月以降から2021年3月末現在まで累計登録件数は14件である。2020年の活用・空き家提供登録件数は、5件となっている。学生等が空き家を活用できるように大学との連携を図っているものの、2021年10月現在その実績はゼロである。この事業の結果を出せるように大学や事業者へのヒアリングを実施している。

③放置予防事業は、市が一般社団法人北九州空き家管理活用協議会と連携して行っている事業と、市が運営している「空き家管理事業者紹介制度」に分けられる。前者は、一般

社団法人北九州空き家管理活用協議会と連携しながら、空き家発生を抑制するための活動である。北九州空き家管理活用協議会が、市の委託を受け「放置予防啓発」のセミナーや、相談会、研修会を開催している。2020年には、18回を実施し、延べ430人が参加した。また、空き家予備軍ともいわれる入院・入所による長期不在住宅（いわゆる留守宅）について、高齢者施設と連携して、施設で出前セミナーを実施した。2020年の実績としては、老人ホームの10所で、セミナー及び相談会を実施し、延べ127人が参加している。この事業は、2020年の国のモデル事業として採択された。

後者の「空き家管理事業者紹介制度」⁴⁾は、2019年1月から市が民間事業者による申請の受け付けを開始し、2020年に17社、2021年に3社が登録し、登録業者は20社となっている。市は、誓約など一定の条件をクリアした申請事業者のリストを作成し、各区役所及び市庁の空き家活用推進室に来た相談者などに配布する。また、市のホームページにも掲載している。利用者が、管理事業者によって策定された料金を払えば、地元の管理事業者が空き家を管理（主に外観の点検、家屋の風通し、雨漏りの確認や除草など）することで、空家の価値の保存、周辺に負の外部性を生じさせないようにしている。

④面的対策は、市の主導で複数件の空き家・空き地に対して、空き家・空き地などの合筆及び分筆をすることで使い勝手のよい不動産にする事業である。経済性のある地区に1件もしくは複数の空き家・空き地が存在しても、所有者を特定できない・民間業者からの所有者への話しかけは所有者に不信感を与えるなどの理由で、周辺の開発に足かせになっていた。

表 5 北九州市空き家面的対策の主体

会員（五十音順）

①（一社）北九州空き家管理活用協議会	②北九州住宅懇話会
③北九州住宅産業協議会	④大英産業株式会社

役割

会員	○モデル地区の事業計画の検討 ○事業手法の検討 ○次年度以降のモデル地区の事業実施
事務局 北九州住宅供給公社 北九州市	○協議会の運営に関すること

（出所）北九州市「空き家等の面的対策の進捗について」2019年11月

2019年、市の主導下、会員による協働で面的対策がスタートした（表5）。同年、市はモデル事業として3か所（戸畑区新池と三六町、八幡西区小嶺台）を選定し整備している（図7）。2020年には、全市的拡大展開をはかり、住宅事業者からの提案や自治会からの情報提供を受けながら、実施中である。2021年には、「小規模連鎖型区画再編事業」として位置づけ、新規事業として「課題の整理」「対象候補地の選定」「事業手法の検討など」を行っている⁵⁾。空き家の提案対象となるエリアの考え方としては、①事業者にとっては居住誘導区域全てのエリア、②地元の自治会は、市内の主要駅から1km圏内かつ居住誘導区域内

のエリアとなっている。

空き家対策としての面的対策が前進しているポイントは、まず市の主導で行われることで所有者を特定し、所有者も安心して参加できることがあげられる。そして、民間事業者がまちづくりへの地域貢献ができる事業として、土地の買取りなど積極的に参画していること、地元自治会も市と連携しながら協力していることなどがあげられる。

	街なかの連担した空き家		点在した空き家
	北九州市戸畑区三六町の一部	北九州市戸畑区新池の一部	北九州市八幡西区小嶺台の一部
現況写真			
整備前	<p>空き家4棟 (敷地面積約230㎡)</p>	<p>空き家4棟 (敷地面積約270㎡)</p>	<p>空き家1棟 平家約70㎡ (敷地面積約250㎡)</p> <p>空き家1棟 平家・90㎡ (敷地面積225㎡)</p>
整備後(イメージ)			
事業者名	北九州住宅産業協議会 (東宝ホーム(株))	北九州住宅懇話会 (大和ハウス工業(株)北九州支社)	北九州住宅産業協議会 (新日本ホームズ(株)) 大英産業㈱

※上記3箇所はいずれもモデル地区として、現在、事業者が空き家を買って建替え事業を実施中
(出所) 北九州市「北九州市空き家等面的対策拡大実施協議会」2021年3月

R. 3

図 7 北九州市空き家等面的推進事業整備イメージ (モデル地区でも取り組み)

V. 災害に強くコンパクトなまちづくりと斜面地空き家の利活用

(1) 区域区分見直しと斜面地の空き家の除却や利活用

北九州市の空き家対策及び取り組みは、方向性を示し効果をあげているものの、量的な面では限定的である。比較的に評価されている市の「空き家バンク」及び「面的対策」さえも量的な拡大は課題として残っている。

2000年代以降、北九州市の都市計画の基本方針となっている「コンパクトシティ」は、「空き家の利活用・除却」なしに実現できないことは、いうまでもない。空き家問題の中でも、斜面地の空き家問題は次第に深刻さを増しているが、市の空き家問題の解決に取り

組んでいる主体でさえも、斜面地の空き家の利活用や除却にむけた努力は限られている。

2019年の区域区分見直しの方針では、斜面地において現在居住中の住宅は長く住まわせることにしており、現在居住中の住居の住み替えや解体などの具体的な案は、明示されていない。また、斜面地に立地する空き家の除却や跡地管理などについても、課題として残されている。

2021年現在、前述したように国内の制度として不要になった空き家や空き地などを放棄する実質的な方法はない。たとえ相続することになった空き家を相続放棄したとしても、次の管理者が見つかるまでには、相続者に管理の責任が残る。

斜面地の空き家は、既に市場性のない・今後なっていく可能性が高い物件が多い。また、区域区分見直しによって取引の可能性は確実に低下すると予測される。市場性のない斜面地の空き家は、住宅地として機能が選択肢に入らないのであれば、除却を前提にその利活用を検討する必要がある。

(2) 既存の研究-公園、家庭菜園、駐車場、面的利用による地区の不動産価値の上昇

斜面地の空き家問題解決に関する研究は、少数存在するが、住宅地として機能を維持することがその前提にある研究が殆どである。

内田（2009）は、北九州市八幡東区の枝光地区において顕在化している居住空間に関する課題及びその解決方策として、3点に要約している。それは、①空き家・空き地の適切な管理と活用策検討、②接道条件の改善による不動産価値の向上、③菜園利用のニーズ把握とルール作りである。さらに、改善方法を検討し、6つのパターンを提示している。まとめると面的な利用による接道条件の改善、駐車場や菜園として利用することで、地区の不動産価値の増加や、住環境を維持できるコミュニティの資金源を確保する案である。ひととき注目を集めるのは、菜園である。家庭菜園の利用者の中には、近所だけではない、飛び地利用もみられることで地区を超えており、外延拡張への可能性を提示している。但し、菜園として提供される空き家・空き地について、金銭的な受け取りはほとんどない。所有者は菜園を提供することで、草刈りの手間を省けることで、対価をもらっているつもりであった。ゆえに、負の外部性の抑制やコミュニティの活性化につながるが、斜面地の空き家・空き地を所有する費用（負資産状態）の解消までにはいかない。

他に、ドイツなどの他国の事例から、小公園として利用も検討されているが、北九州市の全域における森林の面積は、4割を占めている。また、市の全域における公園面積の比率は、全国でも上位のレベルである。2019年の1人当たり公園面積は、政令市計の6.8㎡の約2倍に肉薄する12.6㎡となっている。そして、市区域区分見直し地域の斜面地の空き家は、道幅が狭い、傾斜度が高い、接道していない・階段をのぼらないといけないなどの接近性が悪い物件が多くみられる。その一方で、八幡東区や門司区の斜面地の空き家空き地には、景色や展望がよい物件が多く、まちの憩いの場所などとして利用できる物件も多数ありえる。

(3) 斜面地空き家・空き地の樹木葬墓地として利用

超高齢化社会において、死亡者の増加に伴う墓地の需要は増加している。また、近年葬儀文化に対する変化もみられ、樹木葬に対する関心が高まっている。斜面地空き家を樹木葬墓地として利用すると、市内を眺望できる・故人のゆかりの地であるなどの立地的な長所がある。

そこで、一般社団法人北九州空き家管理活用協議会（以下、協議会）は、門司区大里5丁目地区の某所を対象に斜面の空き家を樹木葬地として利用する案を検討した。協議会は、霊園などへの視察や聞き取り調査、内部検討を行い、現在消費者の観点から樹木葬の墓地は交通の便が良くアクセスしやすい・規模の大きい・整備されたところが好まれているという意見をまとめた。また、候補地として検討した地区において、周辺住民の一部から斜面地の空き家の樹木葬地として利用について、クレームがあった。





協議会は、①既存の霊園などの樹木葬墓地として好まれる条件、②近所の住民の樹木葬墓地に対する「嫌悪施設」として認識、2つの理由により、さらなる検討を行っていない。

しかし、斜面地の空き家・空き地の樹木葬地としての経済性や利用可能性については、さらなる検討が必要である。例えば、斜面地の立地的な長所を活かしながら、近所に駐車できるスペースを確保できる場所や、既存樹木葬墓地の選好条件に匹敵するくらいの広い面積で斜面地住宅地を面的に利用可能であれば、消費者を確保できる可能性は高い。

(4) 市の SDGs、ゼロカーボンシティ計画へのコミット—太陽光発電

北九州市は、「2030年のあるべき姿の実現にむけた優先的なゴールとターゲット」において、再生可能エネルギーの導入量を2018年7月現在の288,000kWから2030年に700,000kWにする計画である（表6）。また、市のまちづくりには、環境と経済の好循環による「ゼロカーボンシティを目指すまち」コンセプトも入っている。

表6 北九州市の2030年のあるべき姿の実現に向けた優先的なゴール、ターゲット

ゴール、 ターゲット番号	KPI	
 7.2 9.4 13.2	指標: 再生可能エネルギー導入量（再掲）	
	現在(2018年7月): 288,000kW	2030年: 700,000kW
 7.a 9.4 13.1	指標: 公共施設再エネ100%電力化達成率	
	現在(2021年3月): 0%	2025年:100% 2030年:維持
 11.6 12.5	指標: 市民1人一日あたりの家庭ごみ量	
	現在(2019年): 468 g	2030年:策定中 <次期計画で更新予定>
 13.3	指標: 温室効果ガス排出の削減率(2005年度比)	
	現在(2017年度): ▲1.6%	2030年:策定中 <次期計画で更新予定>

(出所) 北九州市「北九州市SDGs未来都市計画(2021~2030)」2021年3月、p.11

そこで、協議会は、斜面地の空き家・空き地に太陽光発電を設置することを検討した。斜面地の空き家や空き地には、住宅地として、管理用の道路と送配電の電柱がある。また、斜面地の空き家・空き地の太陽光発電は、エネルギーの地産地消も実現できる。さらに、近年、頻発している自然災害にともなう広範囲の停電（ブラックアウト）がたまに発生しているが、太陽光発電などによる地域送電では、広範囲のブラックアウトを防ぐことができる。つまり、斜面地の空き家を利用した太陽光発電は、地域送電となるので、災害にもつよい。

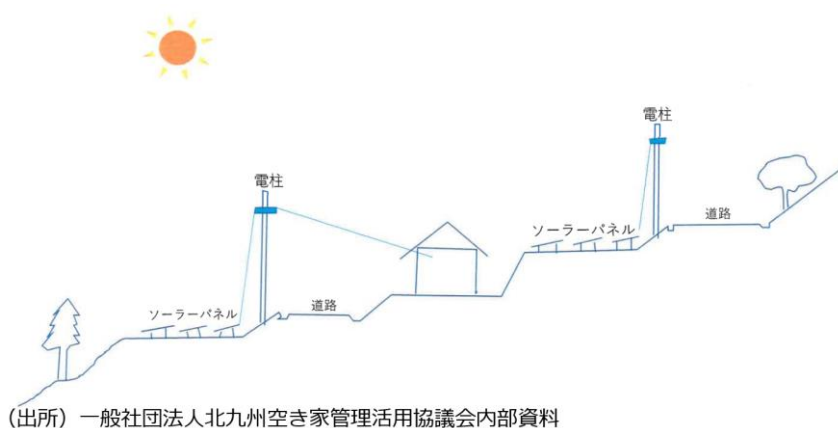


図 8 斜面地の空き家の跡地太陽光発電設備のイメージ図

しかし、現状では、斜面地の空き家や空き地への太陽光発電を展開するためには、二つの問題点、すなわち①売電先の確保の問題と②採算性の確保の問題を抱えている。

まず、売電先の確保の問題であるが、売電に関する現在法律では、地域のメジャー電力会社の Q 電力には、売電できない。Q 電力による一般家庭から再生エネルギー電気の買取は、家庭で消費して余る余剰の電力を対象としており、消費を伴わない発電に対しては、買取ができない。しかし、協議会は、地域で配電事業を行っている K 社との話し合いによって、売電先の確保問題を解決できた。

K 社は、市内の斜面地の空き家などを利用した太陽光発電による電力の買取もできるとこたえた。協議会は、K 社ともに八幡東区景勝町の某所を対象に採算性を検討し、その可能性の確認までにはたどり着けた。しかし、2020 年の再生エネルギーマーケットにおける買取価格の高騰によって K 社の経営は、打撃を受け、投資は保留になった。

次に、②採算性の問題であるが、斜面地の空き家を解体し、発電設備を導入するためには 1 戸(50 坪-100 坪)あたり、500~800 万円の費用が予想されている。その内訳は、空き家の解体に 150~500 万円、設備投資に 300~500 万円程度であり、10 年以内に費用の回収は見込まれない。

しかし、K 社との景勝町の事例の検討からみられるように、採算性確保の可能性が閉ざされているわけではない。斜面地の空き家を放置することへの負の外部性、所有者の固定

資産税、既存の老朽空き家の解体の補助事業などを計算に入れば、費用の回数の年数は縮まる。つまり、斜面地における空き家・空き地の太陽光発電による採算性の確保の余地は十分に残っている。

一方、斜面地の空き家・空き地の太陽光発電の利用には、多数の長所がある。まず、近隣住民からの反対がほとんどない。むしろ、K社と採算性の検討をした景勝町の住民（空き家予備軍）からは『自分が家を住宅として使わなくなったら、うちも太陽光発電として使ってほしい』と言われるほど肯定的である。発電設備の導入は、空き家一戸からでも可能であり、各戸ごとに増やすことも可能である。さらには、斜面一面の利用も視野に入る。

さらに、現在、利用の予定のない（負動産化している）空き家・空き地を手放そうとする人、不要になった土地を寄付しようとする人も少なくない現状で、そのような不動産（相続放棄地、不要になった空き家・空き地など）を収容し、有効活用できる。その際、土地の名義は、変更しないで、業者に無償で使用権引き渡しとなる。発電に有効活用することで、所有者の個人的には負動産状態の解消、近隣住民には負の外部性を解消、市にとっては難題の解決や財源の確保につながるなど、市民の財産を守れる。工夫を凝らし採算性の確保さえできれば、斜面地空き家の太陽光発電の拡大への可能性は、非常に高い。

VI. おわりに

2000年代以降、縮減都市北九州市は、財政の健全性や都市の機能などを維持するために、街なかを中心とするコンパクトシティを目指してきた。2016年の立地適正化計画や2019年の区域区分見直しなどを通じて、既存の都市規模を縮小させながら「災害につよくコンパクトなまちづくり」実現しようとしている。その縮小対象地は、主に斜面地の住宅地であり、当該地域の無居住化・緑地化を図る。

北九州市には、人口増加時代において市の地形的な特徴から斜面地を宅地として開発した歴史がある。当時の斜面地の住宅地は、道路の整備や安全性などへの配慮が十分ではなく、量的な供給が優先されていた。今になっては、斜面地の宅地には、一部の建て替えなど新築の更新はあるものの、築年数も長く管理が不十分な住宅、空き家、特定空き家やその予備軍が散在している。

2000年代以降における市の都市計画の実現には、斜面地における現在居住中の住宅の住み替えや除却、空き家の除却、跡地の処理などが必須条件となっている。市の都市計画マスタープランは、斜面の空き家の活用、除却なしには達成できない。本研究では、北九州市の近年の空き家問題に関する取り組み、空き家など面的対策推進事業などをまとめた。そして、特に流動性の低い・利便性のわるい・傾斜地などの空き家問題を、北九市の未来ビジョンに照合させながら、解決策を模索した。

2019年の区域区分見直しでは、逆線引き候補地の斜面地の不動産は、資産の目減り、将来の販売可能性を減少させる。現状での実行は、特に斜面地に立地する経済性のない・低い空き家については、現在の所有者に解体を義務付け、空き家状態の時よりも高い税金を

払うようにしている形である。ゆえに、利害関係者による反発も少なくない。

人口減少時代、都市規模の縮小などに伴う費用の負担に「市民の合意」はなかなか得られない。人口増加や開発の利益が見込まれる時の都市規模の拡大（宅地開発など）では、開発利益が見込められるが、縮減時代では費用の負担が浮き彫りになり、誰かその費用を負担しなければならない。コンパクトシティ戦略の展開では、市街化縮小候補地の住民の住み替え、跡地の処理問題などで多様な費用や損失が発生する。現在の時点で、土地の放棄制度、既存の住宅地を森林に戻すなどの具体的な制度作りもできていない。

現状において、行政による一方的な区域区分見直しは、対象地域の住民への押し付けとしても認識できる。コンパクトシティ戦略に、空き家・空き地の活用方法が導出できなければ、出口のない脱出戦略と言えるかもしれない。市には、空き家問題を地域の住居や住宅、住宅市場に関する再考、斜面地の無居住化・緑地化への具体的な実行策の提示などが求められる。

現在、無策に近い斜面地の空き家対策であるが、市のアイデンティティや将来ビジョンを念頭に置き、斜面地の空き家を資源として利活用を検討すると、①太陽光発電、②樹木葬などの案が浮上した。現状のままでは、太陽光発電も樹木葬も採算性や近隣住民の合意形成などの問題があるが、関係者からは市や関係機関を交えて問題解決のために工夫をすれば、合意形成や採算性の確保の可能性は十分開かれているという。

本研究では、市の「災害につよくコンパクトなまちづくり」戦略を実現しながら、市民の財産をまもる・負担を軽減するための斜面地空き家の利活用案を提示したが、問題解決への具体策として提示できるレベルには至っていない。今後、さらに多様な方面の知恵を集め、縮減都市において斜面地の空き家・空き地の利活用の具体策として、住宅地として不要になった土地の出口戦略の一つとして提示できるよう、研究を積み重ねていきたい。

謝辞

本研究に際して、市役所の関係者、一般社団法人北九州空き家管理活用協議会の会員（元副理事長）田代旦治氏には多大な助言を頂いた。ここに記して感謝の意を表す。但し、本論文においてありうる誤解や論理的誤謬への責任はすべて著者にある。

（本学 地域戦略研究所 特任准教授）

〔注〕

- 1) 今永博（2021）から引用。市街化区域の斜面地の多くは、今日には宅地造成規制区域となっている。宅地造成規制区域とは、宅地造成に伴い災害が生ずる恐れのある著しい区域であって、知事（または政令市・中核市・特例市の市長）が指定した区域である。宅地造成工事規制区域の中で宅地造成工事をするためには、宅地造成工事に着手する前に、工

事計画を知事に提出し、知事の許可を受けなければならない(宅地造成等規制法第8条)。

2) https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=503AC0000000025_20230427_000000000000000

- 3) 空き家問題を解決するためには、空き家が発生する根本的な理由を総合的に考察する必要がある。例えば、①住宅市場における需給バランスと消費者のニーズの考察、②行政や立法機関による住宅政策と制度作り(都市計画、宅地開発など)、③既存空き家と空き家予備軍に関する問題解消などである。本稿では、③既存空き家や空き家予備軍に関する課題解決に重点を置き、市の空き家活用推進室と一般社団法人北九州空き家管理活用協議会を中心にとりあげる。なお、住宅市場において中古物件を取り扱う不動産会社なども重要な主体となるが、本稿では調査対象には入れない。
- 4) この制度への登録は任意であり、民間事業者の空き家を管理に対する事業を制限するものではない。関連して、(登録制度を作る以前から)空き家管理事業を展開している企業の本制度への登録率は把握していない。市の空き家問題解決に向けて取り組む主体である一般社団法人北九州空き家管理活用協議会は、協議会の前身となる任意団体が2015年ごろ管理事業を始め、今日まで継続しているが、この制度に登録はしていない。
- 5) 資料:「北九州市空き家等面的対策拡大実施協議会」参加事業者追加募集要項(2021年4月募集)

〔参考文献〕

- 北九州市(2018)『北九州市住生活基本計画(第2期)(平成30年4月策定)』
- 北九州市建築都市局住宅部住宅計画課(2021)『北九州市の住宅事情』
- 北九州市(2016)『北九州市空家等対策計画』
- 北九州市(2016)『北九州市立地適正化対策』
- 北九州市(2014)『北九州市空き家等対策基本指針～快適に暮らせる安全で安心な居住環境の実現に向けて～』
- 国土交通省住宅局(2020)『令和元年空き家所有者実態調査報告書』
- 国土交通省土地・建設産業局不動産課、住宅局住宅政策課(2013)『期待耐用年数の導出及び内外装・設備の更新による価値向上について』
- 清水千弘(2016)「空き家ゾンビは何人いるのか?-官民連携による空き家対策の進め方-」
Working Paper Series 64, Institute of Economic Research, Hitotsubashi University.
- 福井秀夫(2017)「所有者不明土地の発生原因と法政策—取引費用対策の徹底を」
- 鎌田誠史(2018)「地方都市における空き家所有者の管理実態・活用意向の分類から見た空き家活用の阻害要因の考察」『(武庫川女子大学)生活環境学研究』pp.12-21.
- 小林敏樹(2017)「九州地方における立地適正化計画の策定に関する研究」『地域課題研究』
北九州市立大学地域戦略研究所、pp.61-85.
- 村上裕一(2017)「分権化の中の地方議員の役割: 空き家特措法への対応状況からの一考察」『社会技術研究論文集』北海道大学 Vol. 14、pp.95-104.

- 片岡寛之 (2009) 「北九州市内における斜面地の分布状況の把握と斜面住宅地の類型化」『地域課題研究』北九州市立大学、pp. 131-145
- 内田晃 (2009) 「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—北九州市枝光南地区におけるケーススタディー—」『地域課題研究』北九州市立大学、pp. 147-156.
- 志賀勉 (2009) 「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—」『地域課題研究』北九州市立大学、pp. 131-145
- 今永博 (2021) 「<基調講演>災害に強くコンパクトなまちづくりについてシンポジウム」『災害に強くコンパクトなまちづくりシンポジウム』
- 金井利之 (他) (2018) 『縮減社会の合意形成—人口減少時代の空間制御と自治—』第一法規株式会社
- 彌榮高広 (2020) 「北九州市における空き家対策～官民連携した面的対策モデル事業～」『月間建設』2020年7月号、pp. 49-52.
- 行武憲史 (2019) 「空き家発生メカニズムと空き家タイプ—経済学的な視点から—」『都市住宅学』第104号(冬)、pp. 12-16.
- 武者忠彦 (2021) 「都市はいかにしてコンパクト化するのか?—立地適正化計画をめぐる論理と実態—」『E-journal GEO』Vol. 16.No. 1. pp. 57-69.
- 佐土原 洋平, 志賀 勉, 吉田 充希 (2021) 「縮減期を迎えた斜面住宅地における住環境点検・改善プログラムの実践的研究—北九州市枝光一区における実践を対象として—」『日本建築学会技術報告集』年 27 卷 66 号、p. 795-800.
- 林優子 (2020) 「新たな局面を迎えたまちづくり政策—コンパクトシティへの取組み—」『環太平洋地域文化研究』名桜大学第1巻、pp. 27-36.
- <https://kitaqpw.com/business/> (株式会社北九州パワー)
- <https://landnet.co.jp/redia/7869/> 令和における中古住宅流通の活性化～国の中古住宅の取り組みについて～
- <https://www.nli-research.co.jp/report/detail/id=67318?pno=2&site=nli>

STUDIES
OF
INSTITUTE FOR
REGIONAL STRATEGY

CONTENTS

A Study on Utilization of vacant house on Slopes in Kitakyushu, a shrinking City

LEE Geumdong …… 51

No. 7
March 2022
INSTITUTE FOR REGIONAL STRATEGY
THE UNIVERSITY OF KITAKYUSHU
KITAKYUSHU CITY, JAPAN