

研究報告

既存住宅の活用を伴う地域活性化のトレンド研究

～世知原町(長崎県)でのケーススタディ～



山口 覚

前 研究第一部 研究員
(現 NPO地域交流センター)

1 住宅施策から考えた地域活性化

昭和50年代から続いている「HOPE計画」などを統合し、平成6年に、地域の実情を反映出来るより自由度の高い施策である「住宅マスタープラン制度」が新設され、現在、全国の自治体策定されて大いに活用されているところである。

国土技術研究センター(以下JICE)でも、数多くの自治体からの住宅マスタープラン策定の実績を有しているが(平成13年度までに、17都道府県、39市町村の受託実績)、その内容を考察すると、平成10年頃までは人口増加に対応してどのように計画的に住宅を供給するかといういわゆる住宅・宅地供給計画などが多く見られたが、最近では少し様子が変わっているようである。

日本の人口について長期的な将来予測として、人口減少や少子高齢化が訪れることは既に随分昔から予測されていたが、最近の人口問題研究所の予測によれば、平成18年から人口減少に転じることが予測されていること、団塊の世代が10年後からで一気に65歳以上になることや長寿命化を背景として急激な高齢化が予測されていること、出生率の減少から少子化がますます進展することが予測されている(グラフー1)ことなどから、その対応を前提とした住宅マスタープランが求められているといえるだろう。

このような住宅施策のトレンドの中で、JICE研究第一部においても住宅マスタープラン策定を通じて、幾つかの新しい地域づくりの提案を行ってきた。

個別の地域で住宅マスタープランを策定するにあたって、多くの踏査調査・ヒアリング・アンケートなどを実施してきたが、その結果、机上では考えが及ばなかった問題や課題等を収集することが出来た。

中でも地方中小都市、過疎町村においてはその問題点がいち早く露呈しはじめる状況となっており、事態は深刻化している現状である。

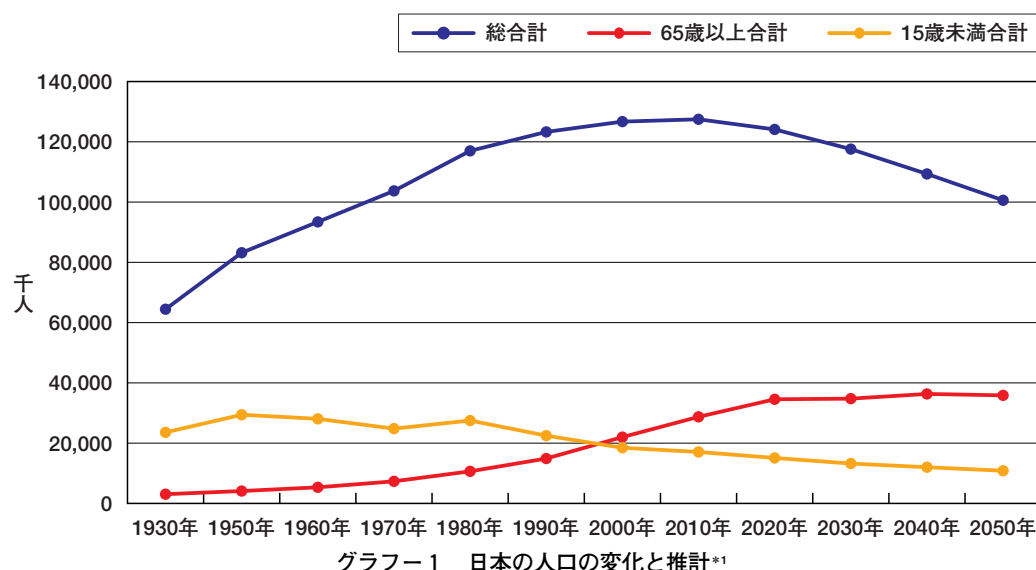
2-1 本研究の位置付け

日本全体の高齢化率は平成14年3月末で18%であるが、地方中小都市、過疎町村では超高齢化社会と呼ばれる21%を上回る自治体が数多くを占めている。これは地方部においては少子高齢化という問題とは別に、若者が大学進学をきっかけに都市部に流出してしまうという社会構造にも起因している。

しかし、一方では価値観の多様化による学歴や就業に対する意識の変化が現れており、若者の地元志向や、田舎・自然志向の動きも注目される場所である。

また、地方分権の動きや、財政難などを背景に、地方自治の独自性や主体性が求められており、地方部においても効率的でかつ、個性ある定住促進政策が求められている。

ここでは町村部においての住宅施策から考えた問題・課



題や新しい地域づくりについて、具体的な住宅マスタープラン策定の一例を通じて考察する事を本研究の目的とする。

2-2 既存住宅の活用を伴う地域活性化

JICEでは平成12年度に長崎県北松浦郡世知原町において住宅マスタープラン策定を行い、現在でも推進事業として継続して調査を行っている。世知原町での調査を事例に既存住宅の活用を伴う地域活性化の一例について述べてみたい。(以下引用する数字で注釈の無いものはすべて平成12年住マ策定、平成13年推進事業に使用したデータであることをご了承願いたい。)

3-1 世知原町でのケーススタディ

(1) 町の概況

長崎県北松浦郡世知原町は長崎県の北部にあり、長崎県内で海に面していない3市町村の1つである(世知原町、吉井町、波佐見町)。

周辺を山嶺によって囲まれた盆地で、中央部平地の海拔150メートル程の部分に集落の大半が位置している。

佐世保市に隣接しており、通勤時間も30分程度であるため、町内就業者の多くが佐世保に通勤している。町内の主な産業は農業、建設業等である。

炭鉱まちとして栄え、最盛期の昭和30年代には人口は12,000人程度まで増加したが、その後閉山により、人口は急激に減少、現在では人口は約4,300人でここ数年間は年間約40人の人口流出がある。

また高齢化率は平成14年3月末で28%以上と全国平均の18%を大幅に上回っている。

このような状況の中、定住人口の安定的な確保や高齢者が安心して住まえるまちづくりを目指した住宅マスタープランを策定することになった。

(2) 住まいの動向

町内には約1,400世帯があるが、所有関係で見ると長崎県全体や周辺市町村と比べ持家の割合が高く79.6%である。公的借家数は、5年で約20戸のペースで増加して

きており約15.5%と都市部に比べて高い公営住宅の依存率である(表-1)。

民営借家は極端に少なく、賃貸用の集合住宅では無く一戸建てを親戚・知人などに賃貸にしているものが大部分である。

地価は平成12年度を基準にすると佐世保市の約1/4の約16,800円/m²(H12:長崎県地価調査基準値価格)となっている。

(3) 高齢者世帯と若年世帯の住まいの動向

以上のような基礎的情報を踏まえてさらに、高齢者世帯と若年世帯に分けて分析してみた。

高齢者のみ世帯(65歳以上のみの世帯)が348世帯であり、そのうち高齢単身世帯が173世帯であった(施設入居者を除く)。全世帯の実に約25%が高齢者のみ世帯であるということは驚くべき事実である。その内の持家世帯数のデータは不明だが、持家率の割合に順ずると仮定すればそれぞれ約277世帯、約137世帯となる。

高齢者のみ世帯の発生の主な原因は、ヒアリング調査によると、子供が都市部の大学に進学後、出身地とかわからず職場を選択し、その後、両親との同居を考えていないことが挙げられた。また、町内の比較的近いところに子供が住んでいる場合も多いようであった。

また、単身高齢者の多くは一人で大きな家に住んでいるため、その管理が出来なくなっていたり、商店街等店舗から離れているために日常生活に支障をきたしている場合が多く見受けられた。これは農家住宅などに一人で住んでいる場合が多いからである。

一方、若年世帯の動向は定量的なデータ把握が困難であるため、ヒアリング調査による定性的なデータ収集を行ったが、その結果興味深い動向が判明した。

まず、若年人口流出の根本的な問題は大学進学による転

表-1 住宅の所有関係別世帯数の割合*2

持家	公的借家	民営借家	給与住宅
79.6%	15.5%	3.3%	1.6%

居であるが、この点については今回言及するのは控えたい。

学生を除く単身者の多くが佐世保に通勤しているが、婚姻後世帯分離を行う際に、長男は親と増築して同居、もしくは近隣に新築して居住し、次男以下が住宅を購入するに当たり、佐世保、或いは佐世保のベッタウンへと転居するということであった。

世知原町はもともと平地が少なく、土地がなかなか手に入らないため、若年世帯が世帯分離によって、世知原に住みたくても住めないという現状が明らかになった。また、世帯分離をする長男世帯の多くが、同じ敷地内に別棟の家を建てるか、本家から近くの農地を買い取って住むということであった。また不動産業が町内に一軒も無く、土地が流動しておらず、もっぱら親類の紹介等で土地を購入している現状も明らかになった。

(4) 若年世帯を定住させる為の現状の施策

このような若年世帯の流出に対して町でも幾つかの施策を行っている。

若年世帯の流出の原因の第一に親との世帯分離時に町内に借家が無い場合、佐世保等の町外に流出する傾向があるため、若者向けの公的住宅（若者住宅）を平成4年と6年に計9戸建設しており、現在でも人気があり満員の状態である。

この若者住宅は公営住宅に収入制限があるため、夫婦共働きの場合などで収入超過となる場合に対応して建設された。そこで町ではさらに特定公共賃貸住宅（特公賃）を平成12年に10戸建設したが、残念ながら家賃の割高感も否めないため数戸の空室の状態が続いてしまう現状である。そこで、町では若者住宅を平成14年、15年度にかけて12戸建設する予定である。

(5) 問題点の整理と課題

以上述べてきた世知原町での定住人口確保に関する問題点を整理すると次のようになる。

- ・高齢者のみ世帯が全世帯の約4分の1を占めており、持家率も約80%と高いことから、今後15年程度の間空家が多数発生する可能性が高い。
- ・若年世帯が世帯分離する場合、町内に賃貸住宅が無く、

町外の賃貸・分譲住宅に流出している可能性が高い。

- ・そこで町では単費による若者住宅を建設しており需要が高いが、特公賃は割高感があり人気薄い。
- ・不動産業が存在せず、土地が流通していない。
- ・ゆえにUIターン者の受け入れ住宅が不足している。

つまり空家が多数発生する可能性がありながら、一方で住宅が不足しているという矛盾したことが現実に起きているということが判明した。

この矛盾を取り除くために、土地や家屋を流動させることが、小額の公共投資による有効で効率的な安定した定住人口の確保に繋がるのではないかと考えている。定住人口確保のための提案を行うこととした。

3-2 定住人口確保のための提案

(1) 効率的な住戸配分の仮説

そこで、持家を所有している高齢者も対象として、高齢者が安心して快適に過ごせる公的住宅を整備して入居してもらい、代わりに空いた持家を若年世帯に賃貸してはどうかということ提案した。このとき乱暴な計算ではあるが双方の家賃が等しければ、高齢者の方は全く支払いの必要が無く、安心して便利な場所に居住することが出来、また若年世帯のほうは高齢者の施設入居料程度で一戸建ての借家に入居出来ることとなる。

しかし、上記の施策が仮に可能だとしても高齢者向けの公的住宅を建設する必要が生じるため、実施までにある程度の年数が必要であると思われる。

そこで、空家を活用すれば、若年世帯向けの住宅を比較的早期に供給出来る可能性が高いと判断し、まずは空家の活用を考えることにしたのである。

しかし平成12年度の住宅マスタープラン策定時のヒアリング調査の結果は意外にも否定的な意見が多かった。その理由は「自分の家を他人に貸すとトラブルになったときに面倒なのではないか」、「一度貸すと借家人の権利が強くてなかなか退去してくれないのではないか」・・・と言ったものが主である。

また空家について、「そもそも数が少ないはず」、「あっても同一敷地内に新築して、古い住居が空家になっているが物置になっている場合が多い」という意見が多かった。

しかし、国の新しい制度である「定期借家権制度」を利用すれば、空家の賃貸住宅化の可能性は少なからずあると思われる。この制度は「従来型の借家法は、よほど合理的な理由がないと借家人を退去させることが出来ない為、一戸建て等の借家の流通が停滞している」という観点から新たに、「貸主が任意の期限を定めて家を貸すことができる」という制度である。この制度により、例えば転勤している間だけ家を貸す、将来息子夫婦が戻ってくるまでの間家を貸す・・・など短期的な借家が可能となったのである。すでに住宅情報誌などを開くと「定期借家：1年6ヶ月」などと記載されているものを目にするようになってきている。

(2) 仮説の検証～住民意向調査の実施～

平成12年度の住宅マスタープランではヒアリング等の意見を参考にして仮説をベースに住宅供給の一つの方向性を提案した。引き続き平成13年度にはその実現可能性について調査を行うこととなった。

まず、町内全ての高齢者のみ世帯に対し、アンケートを行った。今の家に住み続けるのと、安心して快適に過ごせる新しいタイプの公的住宅に住み続けるのとどちらがいいかを尋ねた。もちろんア

ンケートの紙面で定期借家制度について説明を行い、家賃が相殺されて支払う必要が無い可能性があることも補足した。

一方、過去10年間で町外へ転出した世帯で若い順に244世帯を抽出し、Uターン意向調査を行った。こちらにも定期借家制度の説明を付け加え、一戸建ての借家に住める可能性を示した。

そしてもう一つ、空家の調査も行った。我々による目視の踏査調査では、漏れ等が出て調査に限界があるので、役場を通じて区長、班長の協力を得て調査を行った。それぞれの区内で地図への空家のプロットを行い、さらに役場の協力で所有者を割り出して、空家の賃貸意向等についてアンケートを行った。

(3) 高齢者向けアンケート結果

高齢者のみ世帯348世帯にアンケートを配布し134通の解答を得ることが出来た。半数近くの人が日常の買い物や公共施設が遠いことを不便だと感じ、高齢者向けの便利なアパートなどが在れば移って住んでみたいという人が12人いた（表-2）（無回答が43人いたので潜在的にはもっといると思われる）。

また、高齢者向けアパートの家賃を相殺することを目的に定期借家権制度を活用したいかという問いに3人が活用したいと答え、14人が制度をもっと良く知ってから検討したいとの答えだった（表-3）。

(4) 町外転出者向けアンケート結果

町外転出者については、若い世帯から順に244世帯に配布し、30通の回答と残念ながら低い回収率だった。しかし全てが周辺市町村に居住する世帯からの回答であり貴重なデータとなった。

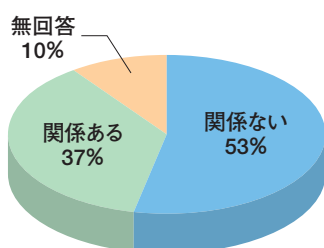
表-2 高齢者向けアパートへの居住意向

移り住んでみたい	興味はあるが家を守る必要がある	興味はあるが、家賃を払ってまでは住まない	興味が無い	無回答
12人	19人	32人	48人	43人

表-3 定期借家権制度を利用して家を貸したいか

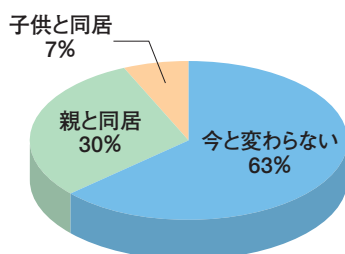
一定の家賃が見込めるなら考えても良い	どのような制度かもっと知ってから考えたい	貸したいとは思わない	分からない	無回答
3人	14人	56人	24人	27人

転居の理由について過半数の16人が勤務先とは関係が無いと答えた。つまり転勤等をやむを得ずという人のほうが少ない。



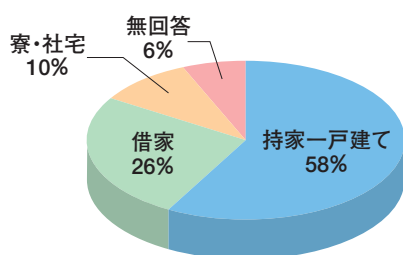
グラフー2 移転の理由は転勤・転職であるか

また、転居前の家族形態については親と同居が9名、今と変わらないが19名と合わせて9割以上を占めた。



グラフー3 転居前の家族形態

さらに現在の住宅の種類については持家一戸建てが18人という結果になった。



グラフー4 現在の住宅の種類

つまり当初考えていたように、世帯分離や家の新築を考えたときに町外に土地を求めて流出することが鮮明に明らかになった。

さらに今後世知原町に住まないと思うとの回答が25人、内18人が持家を町外に建てたことを理由にしている。

世知原で安く中古の一軒家を借りられる可能性があるが、それなら世知原町に住むかという答えに対しては、同様に持家だから関係ないという意見が17人と過半数をしめたが、住みたいという人が3人いた。回収率を考えるとやはりかなり多くの方が町外に土地を求めて流出していることが分かる。

(5) 空家調査結果

空家の調査については、90軒近い空家が確認できた。予想外に空家は多く、役場関係者も驚いていた。地図にプロットすると大変よく分かり、農村部だけでなく、町中心部において多数の空家があることが判明した。

うち65軒の所有者に対しアンケート配布、18通の解答を得た。

残念ながらすぐに貸しても良いという人は1人とどまった。しかし取り壊したい、売却したいなどが6人おり、それらを流通に乗せることについては可能性があると思われる(表-4)。

(6) 検証結果と課題

以上のことから、持家を所有している高齢者も対象として、高齢者が安心して快適に過ごせる公的住宅を整備して入居してもらい、代わりに空いた持家(既に空家である住宅を含む)を若年世帯に賃貸してはどうかという提案について、実現の可能性が少なからずあることが認められた。

一方で、アンケートを通じて幾つかの課題も浮き彫りとなった。

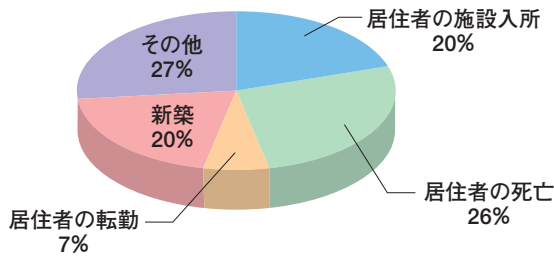
Uターン対象世帯(現在の住所に移転する前に世知原町に居住していた世帯)は既に町外に持家を取得している場合が多く、Uターン者のみに期待することは難しいように思われる。一戸建ての借家の流通を促進させると同時に新築用の土地の流通も行い、現在町内に居住している若年世帯

表-4 空家の今後の利用予定

誰かに貸して家賃収入を得たい	売却したい	駐車場にしたい	セカンドハウスにしたい	その他
1	3	2	2	7

帯の流出を防ぐ必要があるということが分かった。

また、空家調査において、空家になるきっかけについては、居住者の死亡、或いは施設入居が半数近くを占めていた。つまり持家に住む高齢者のみ世帯に対する施策について急がなければ次々と空家になる可能性があるということである。またそれは、集落自体の維持にも影響を及ぼす可能性も高いといえる。



グラフ5 空家になった理由

いずれの課題からも読みとれることは、やはり若年世帯の定住促進施策と高齢者に対応した住宅施策の融合の必要性である。

また、流出を防ぐためには一戸建て借家の契約形態を整備することや家賃の適正な価格設定をすることが必要不可欠である。

契約上のトラブルを避けるために、役場の仲介や、面接を行い双方が納得した上での入居を行うなど工夫が必要であるし、改築費に対する助成の検討も必要であろう。

また、若者向け公営住宅が人気があり、特公賃の流動が停滞していることを考慮し、家賃設定を検討することも今後の課題の一つである。

3-3 ソフト面でのまちの魅力づくりの提案

このように高齢者へのアンケート、Uターン希望アンケート、空家調査を行い、新しい居住の形の可能性について考察を行ってきたが、これにあわせて別の観点からもうひとつ、Uターン者、つまり「世知原町とは無縁ではあるが、世知原町に住みたいと思う人」を呼び寄せるため、まちの魅力づくりについても検討を行った。

それは同時に現在世知原に住んでいる若年世帯の流出を

防ぐ効果もあることは言うまでもないことである。

(1) イベントによる交流とファンづくり

世知原町は炭鉱のまちとして栄えたが、その後はお茶づくりに力を入れ、お茶のブランド力が高まっている。また、石文化が根付いており、まちを歩くと棚田や家の塀など、いたるところに石垣を見ることが出来る。また、16基の石橋が現存している。そして四方を山に囲まれた地域であることから四季折々の木々の表情が美しい。そんな素地があることから、昭和61年には「全町公園化」を宣言し、まちの魅力づくりに取り組んでいる。

イベントも盛んに行われており、国見山麓音楽祭やじげもん市、ロードレースなどは町内のみならず、県内外からも大勢の人が詰めかける人気のイベントである。

このようなイベント時にイベント会場だけでなく、もっと世知原町全体に長い時間人を滞留させ、まち全体を知ってもらうことで、ゆくゆくは住んでみたいと思わせる仕掛け作りの提案も行った。

例えば、イベント時にあわせて、16基の石垣めぐりをするとか、庭木を手入れして誰かに見て欲しいと思っている人たちに、庭を開放してもらい散歩できるようにするなどである。

また、何年も続けてロードレースに参加してくれている人を対象にホームステイを実施することも提案した。

このような具体的なイベントを行うためには住民の主体的な行動と協力が必要となるため、そのような人材を発掘するために全世帯に対してアンケートを配布し、「石垣巡りのガイド」「庭見せ協力」「ホームステイ協力」など、具体的なそれぞれのイベントに対して協力者を求めた。

その結果、こちらの予想を上回る人数（それぞれで約15名程度づつ）の方が名乗りを上げ、実現の目処が立ったところである。

今年度には有志により実行委員を立ち上げ、実現の第一歩を目指す予定である。

4 まとめ

以上、既存住宅の活用を伴う地域づくりについての具体的な一事例について述べてきた。

この事例は特殊解であり、一般論では無いという意見もあるだろうが、百のまちには百のまちづくりが存在し、一般解などないともいえるだろう。

しかし、人口が減少傾向に転じること、高齢化が進展すること、自治体の財政は厳しいものでありその効率的な運用がもためられていること、などは多くの自治体で共通するテーマであり、ここにその対応についてのヒントは多く隠されていると考えている。

すでに使われている言葉であるが、「まちづくり」から「まちづかい」への発想の移行というのがある。

地域の活性化はとかく「何か新しいもの」という観点の元に発想されがちであるが、まちに既に存在するもので埃をかぶっているものを見直して磨く、眠っていた住民の力を最大限に利用する・・・等、手元にある資産をより効率的に「つかう」、「つかいやすくする」、或いは「潤滑油を差す」ということに注目することが今後の地域の活性化のヒントだと考える。

「地域づくり」は「ひとづくり」だと言われるが、そもそもやる気のある人材は住民の中に沢山いるわけで、その人たちをどう見つけだすかということも重要であるとつくづく感じる。

今回、アンケートという手法を取ったが、その意図はパーセンテージを拾い出すということではなく、「やりたい」「協力したい」という人物を捜し出すことが大きな目的であった。

無記名式のアンケートではあるが、最後に宜しければ名前を・・・という一文を入れることが非常に効果的だった。イベントなどに協力したいと言う人は例外なく記名してくれていた。この手法について強くお勧めしたい。

以上世知原町での試みを述べてきたが様々な場所での地域づくりのヒントになれば幸いである。

*1 実績は国勢調査報告書、推計は国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口」（平成14年1月推計による）

*2 平成7年国勢調査