

北九州市枝光二区における住環境点検・改善活動の推移と評価

藤原 柾一

1. 研究の背景と目的

人口の急激な減少と高齢化を迎えたわが国において、これまで一定の人口集積に支えられてきた福祉等の生活サービスの提供が困難になることが懸念される。これに対し、コンパクトなまちづくりと地域交通の再編を目指す立地適正化計画が制度化された。この計画により居住誘導区域に指定された地域では、公的サービスの拡幅が見込める一方で、区域外に位置付けられた地域に対する手当や措置は明示されていない。また、このような地域では、住宅需要の減退による世帯数の減少から空家や空宅地の増加による住環境の荒廃が課題となっている。

特に、縮減が進む地域では、空家、空宅地の管理停滞や宅地基盤の老朽化の進行とともに、後継人材の減少や活動の縮小、構成組織の脱退が進行しており、それを補完するような地域の実情に合わせた住環境の保全の方策が求められる。

以上より本研究では、都市縮減期の斜面住宅地である北九州市八幡東区枝光二区を対象とし、当地区で実践される住環境点検・改善活動（以下、点検改善活動）の運営方法や実績、住環境に関する問題の対応内容の実態を明らかにすることで、縮減期を迎える斜面住宅地での住環境保全に関する知見を得ることを目的とする。

2. 研究の方法

2-1. 研究対象地区の概要

本研究の対象地区である北九州市八幡東区枝光二区は1901年の官営八幡製鐵所の操業以降、労働者の住宅需要を受け形成された斜面住宅地である。製鐵所の東隣に位置し、標高5～120mに及ぶ。しかし、1959年に始まった製鉄企業の再編・合理化によって労働人口が流出し、モータリゼーションの進展や郊外住宅地の拡大に伴って住民の減少や高齢化が進行した。空家や空宅地が増加し、管理の停滞と劣化の進行による住環境の悪化が問題となっている。また、人口減少や町会及び隣組の脱退により、加入世帯数が減少しており、運営効率化のため隣組との統合再編を行う町会が近年

増加している（図1）。今後、更なる縮減が予想される中で地域住民が主体となって住環境を保全していく手法を見出すことが求められる。

2-2. 枝光二区の住環境点検・改善活動の概要

枝光二区では、2014年度以降、九州大学と共同で点検改善活動を実施している。先行する枝光一区の取り組み^{註2)}を参考にし、地域の実情に合わせた方法で導入している。開始当初の進め方は、町会長と大学研究室が現地踏査による空家・空宅地実態調査^{註3)}を行い（5月）、把握した課題を地域座談会にて整理し改善策を検討する（9月）流れであった（図2）。2018年度から、空家・空宅地、地域の住環境を損なう問題箇所を対象を広げ、実態把握と対策の検討を行うようになった。さらに、2019年度から、市の関係課との連絡協議会（以下、行政検討会）を開催し、地域の問題箇所の共有と専門的な意見を交えて対策の検討を行った。行政検討会に先立ち、地域での問題箇所の情報の精査を行うため、地域座談会^{註4)}において町会で対応する事項と行政との協議を要する事項の仕分けを行っている。

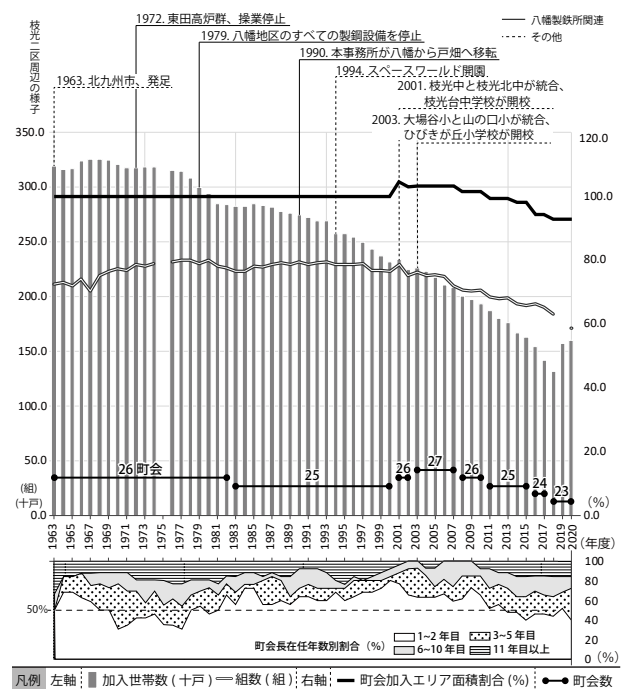


図1. 枝光二区の自治会の加入世帯数の変化^{註1)}

2015年度	2016年度	2017年度	2018年度	2019年度	2020年度
	④打ち合わせ(1月) ワーキンググループ 情報管理、情報拠点 協(大)	防災講座(2月) 建築家森崎氏による講演 現地を見て集合場所 としての利用の可否を検討 町(民)(大)			行政からの回答(1月)
空家空宅地実態調査(5月) 空家、空宅地の調査 町(大)	調査準備(5月) 自治区会にて調査日程を調整 協(町)(大)	防災座談会(3月) 具体的に集合場所や 避難経路、避難体制の検討 町(民)(大)			
台風15号(8/25)	空家空宅地実態調査(6月) 空家、空宅地の調査 危険箇所、 災害時の集合場所の確認 町(大)	北九州市立地適正化計画 (4月)			
地域座談会(9月) 空家、空宅地の課題整理 空家、空宅地の改善策 改善案の検討 町(大)	地域座談会(9月) 昨年の座談会の内容に加え 一次集合場所の検討 民生委員の参加 町(民)(大)	熊本地震(4/14)			
①打ち合わせ(10月) 今後の活動の進め方について 協(大)		九州北部豪雨(7/5)	空家空宅地実態調査(6月) 空家、空宅地の調査 住環境を損なう危険・ 問題箇所の確認 町(民)(大)	まち歩き実態調査(6月) 空家、空宅地の調査 住環境を損なう危険・ 問題箇所の確認 改善事例に関する情報共有 町(民)(P)(大)	まち歩き実態調査(7月) 空家、空宅地の調査 住環境を損なう危険・ 問題箇所の確認 改善事例に関する情報共有 町(民)(P)(大)
②打ち合わせ(11月) ワーキンググループの 取り組みについて 協(大)			平成30年7月豪雨(7/6)		
③打ち合わせ(12月) ワーキンググループ 日常的な情報収集について 協(大)		空家空宅地実態調査(10月) 空家・空宅地の調査 町(民)(大)	地域座談会(10月) 空家、空宅地を含む 地域の住環境、 問題箇所への対策検討 町(民)(P)(大)	地域座談会(10月) まち歩き実態調査の振り返り 町内対応事項と 行政対応依頼事項の 仕分け 町(民)(P)(大)	地域座談会(10月) まち歩き実態調査の振り返り 地域対応/行政対応依頼 事項の仕分け 優先度、緊急性付け 改善箇所の経緯の共有 町(民)(P)(大)
				行政検討会(11月) 町内対応可能事項以外の 問題箇所に対する協議 町(民)(大)	行政検討会(12月予定)
凡例：町 自治区会・町会 協 まちづくり協議会 民 民生委員 P 青少年育成会 小 小学校PTA 行 行政 大 九大志賀研					

図2. 枝光二区の住環境点検・改善活動の変遷(2015 - 2020年度)

2-3. 参加者の構成

点検改善活動は当初、自治区会役員、町会長、まちづくり協議会委員が参加して実施した。2016年度には、自治区会に加入していない世帯の情報や町会長が輪番制で交代することによる引継ぎを補完するため、民生委員の参加を図った。また、活動単位である班編成は、当初、町会を単位として設定したが、2019年度から民生区(1~4町会)を単位として設定している。これにより、点検改善活動を通じ、町会長と民生委員が担当エリアの情報共有や課題対策に関する協議の場が年2回設けられていることとなり、民生委員は地域の住環境の実態を把握し、また、区会、町会では未加入世帯や要支援者の情報共有が図られた。さらに、2018年度から社会福祉協議会や青少年育成会、小学校PTA等にも参加を呼びかけ、地域福祉と住環境保全の相互の問題に共同で取り組むことを目指している。

3. 住環境点検・改善活動の実績

3-1. 指摘箇所の仕分けと土地利用別の改善状況

次に、点検改善活動の手順が整った2019年度以降の改善実績について整理、分析する(図3)。

2019年6月から2020年10月までの点検改善活動を通して、現在の指摘箇所は地域全体で132件あり、行政対応75件、地域対応57件に仕分けされている。これらの2020年10月時点での改善率は全体で約3割

であり、行政対応、地域対応別の改善率はそれぞれ約2割、約4割である。

指摘箇所の対象内訳は、建物に関する指摘が27件と最も多く、うち22件が空家に対する指摘である。改善状況は、地域対応8件のうち半数が改善に至っている。次いで、雑草の指摘数が24件と多く、地域対応が12件中6件改善しており、建物と同様地域での改善が進んでいる。工作物も指摘数が21件と多いものの、改善は6件に留まるが、行政対応の公道3件、私道3件のうち、それぞれ2件が改善されており、道路上の工作物は改善が進んでいる。また、樹木の指摘箇所は13件中7件と過半数が改善に至っている。

次に、対応主体別に指摘箇所を見ると、地域での改善が難しい私道は10件中7件が行政に仕分けられているが、うち4件が改善されている。1件は行政による所有者自身の対応を確認したもので、残り3件は地域組織から直接行政へ連絡したことで改善へと繋がっている。空家は行政対応が29件と多い中で改善が3件に留まり、今後、参加者の改善への意欲の低下が懸念される。宅地は20件のうち、改善が1件のみである。これについては、宅地の擁壁が周辺環境に危険を及ぼしているが、所有者自身が問題と感じていないため、改善に消極的であるといった事例がみられた。

3-2. アンケートによる分析

2020年9月、枝光市民センター主催「展示ウィーク」

仕分	土地利用	対象物 ※()内は2020年10月時点で改善が確認された箇所数を示す。									計	
		工作物	雑草	建物	路面	擁壁	樹木	ゴミ	崖	その他		
行政対応	公道	3 (2)			3 (1)		1 (1)				4	11 (4)
	私道	3 (2)	1 (1)		1 (1)						1	7 (4)
	入居住宅	1		3			5 (1)			1	2	12 (1)
	空家	2	3	16 (1)	1	2	2 (1)			1	2 (1)	29 (3)
	空地	2	8 (2)			1	1	1 (1)			2 (1)	15 (4)
	緑地法面											
	公園					1						1
	計	11 (4)	12 (3)	19 (1)	5 (2)	10 (1)	4 (2)	2 (1)	3	9 (2)	75 (16)	
	地域対応	公道	2					4 (3)	2 (1)		2	10 (4)
		私道	2 (1)			1						3 (1)
入居住宅		2		2		1	2	1			8	
空家		3 (1)	1 (1)	6 (4)		2 (2)	1 (1)	1		2 (1)	16 (10)	
空地		1	11 (5)		1		2 (1)	1 (1)		3 (2)	19 (9)	
緑地法面												
公園									1		1	
計		10 (2)	12 (6)	8 (4)	2	3 (2)	9 (5)	5 (2)	1	7 (3)	57 (24)	
全体		公道	5 (2)			3 (1)					6	24 (5)
		私道	5 (3)	1 (1)		2 (1)	1				1	10 (5)
	入居住宅	3		5	1	6 (1)	2	2	2		20 (1)	
	空家	5 (1)	4 (1)	22 (5)	1	4 (2)	3 (2)	1	1	4 (2)	45 (13)	
	空地		19 (7)		1	1	3 (1)	2 (2)		5 (3)	34 (13)	
	緑地法面											
	公園					1					1	
	計	21 (6)	24 (9)	27 (5)	7 (2)	13 (3)	13 (7)	7 (3)	4	16 (5)	132 (40)	

※網掛は改善件数が指摘箇所数の半数を下回るものを示す。

図3. 土地利用別の改善状況 (2019 - 2020年度)

にて点検改善活動に関するパネル展示を行い、来場者を対象に活動の認知と評価に関するアンケートを実施した(回答者 89 票、うち二区住民 49 票)。

二区住民の「住環境の要素に対する近年の改善・悪化の実感」について見ると(図4)、「空家の管理・解体」、「空家・空地の草木の管理」に対し、悪化していると感じる人の割合が、点検改善活動の参加経験者、未経験者ともに4割を超えた。反対に、改善していると感じる人の割合は参加経験者の方が未経験者よりも高く、双方の実感に顕著に差がみられた。ともに改善率が低い項目であるが、活動への参加を通じ、3割程度が改善を実感していることがわかる。また、「階段道手すりの整備」、「ゴミ出しマナー」では参加経験者よりも未経験者の方が改善を実感している割合が高い。これは、参加経験者は空家、雑草の問題の改善に対する関心が強いが、実際に地域では工作物やゴミに対する改善の方が感じられており、現状では空家、雑草という問題箇所の改善が滞っていることの現れではないかと考えられる。

4. エリア別の改善状況

続いて、エリア毎(A～I)の改善状況を整理することにより、点検改善活動が地域の住環境と参加者の意識に対して与える影響をより詳細に捉える。

エリアの縮減状態を捉える指標として、市営住宅など管理が行政管轄の部分を除くネット面積のうち、空家及び空宅地などの未利用地の面積割合(以下、空洞率)、管理不全または劣化した空家、未利用地の面積割合(以下、悪化率)を算出した。(図5)。

2020年度の空洞率が20%を超えるエリアはHを

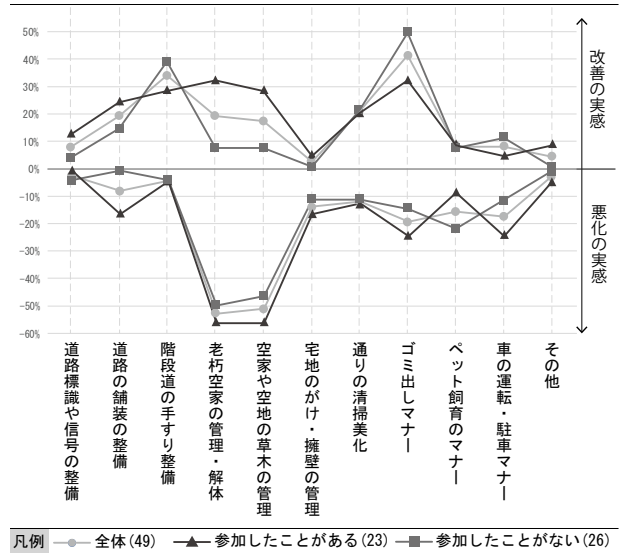


図4. 住環境に対する改善・悪化の実感

除いて悪化率が15%を超えており、縮減に伴う住環境の保全の必要性が高いエリアである。悪化率、空洞率ともに増加傾向がみられるエリアC、E、Iについて改善状況をみると(図6)、山手部に位置するエリアC、Iは改善率が40%を超え、地域改善が5件以上と多い。中腹部に位置するEでは、空地の雑草の管理は地域で対応すると方針を決めており、地域対応中が5件と多い。一方で、エリアC、E、Iでは未改善の問題箇所が10件を超えている。特に老朽化した空家や複数所有者の空家、空地が密集する場所に問題箇所が蓄積する現状がみられ、縮減状況が進行する中で住環境保全の方法の工夫が求められる。

次に、悪化率が減少しているエリアF、G、Hは北東の山手部に位置している。改善箇所の実施者を見ると、未確認と行政対応1件を除き、地域組織あるいは所有者によることがわかる。一方で、対応中箇所についてみると、全て行政対応に仕分けられている。これは、このエリアでは住民の管理意識が高いことが、悪化率

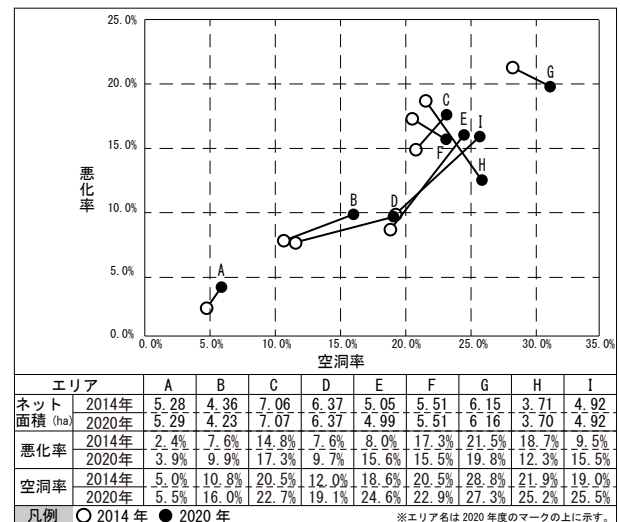


図5. エリア別の空洞率と悪化率

エリア	未対応箇所			対応中箇所			改善箇所			地域改善件数	改善率	悪化率(2020)
	地域	行政	未確認	地域	行政	未確認	地域	行政	未確認			
G	5	0	0	0	0	0	0	0	0	4	55.6%	19.8%
C	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	41.2%	17.3%
E	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	33.3%	15.6%
I	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6	42.9%	15.5%
F	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	30.0%	15.5%
H	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	35.7%	12.3%
B	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	33.3%	9.9%
D	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	35.7%	9.7%
A	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	25.0%	3.9%

図6. 民生区毎の改善状況 (2018 - 2020年度)

の減少に表れており、地域で挙げられる住環境に関する問題に対しても、その管理意識の高さが地域での改善に繋がっていると推察できる。一方で、対応中であり行政対応へ仕分けされている問題箇所については、入居住宅や所有者不明の空家等、地域からの働きかけが困難な問題であることがわかった。

また、2020年度の悪化率が10%程度のエリアB、Dでは、指摘箇所数、改善率の傾向は同じものの、エリアBでは、未確認を除くとすべてが行政改善となっている。これは、公道上の問題が多いため、地域から行政に連絡し、改善に至っているものである。

さらに2014年から2020年にかけて悪化率が5%以下のエリアAは商店街のある平地部に位置しており、指摘箇所が全エリアの中で最も少ない。しかし、2018年度以前から改善の進まない空家の問題箇所が5件あり、行政対応の仕分けとなっている。新しい住み手の需要のあるエリアAだが空家の除却が滞っている。

5. 縮減エリアにおける独自の取り組み

次に、空洞率の増加に対する悪化率の増加が著しく、指摘箇所数の多いエリアC、E、Iにおける取り組みを取り上げ、改善事例の分析と関係者へのヒアリング調査によって改善行為の詳細な実態を捉える。

5-1. 藤見町会（エリアC）

当町会では、私道上の手すりの改善経緯において、エリアCと共通の3町会を担当する〇民生委員の明敏な対応がみられた。〇民生委員は年に数回、一人暮らしの高齢者の見回りを行っており、そこで手すりの老朽化が原因で高齢者が転倒したとの報告を受けた。その後、町会長へ問題の状況を共有した後、区役所にも連絡をしたことで、市の負担による手すりの取り換えが実現した。これは、民生委員の本来の役割である高齢者の見回りから把握された問題であり、民生委員の職務が点検改善活動に対し、有効的に働いている。

5-2. 日の出1-1町会（エリアE）

当町会には雑草の繁茂等の空地の問題箇所が4件あるが、うち3件を町会長が草刈りや菜園化により単独で対応している。「使用されていない雨水樋で子供が

遊び危険」の問題箇所についても、レンガ、セメント等を調達し、対応の準備をしている。しかし、体力的にも1人では対応が困難なケースが出てきており、自治区会、まちづくり協議会等の協力が欲しいと聞いた。

5-3. エリアI

当エリアでは、民生委員が担当エリア内のそれぞれの町会長と、町会加入世帯の氏名・住所等の詳細の個人情報情報を共有し、統括的に管理しており、問題への対応の際には、状況に応じて民生委員がこの情報を活用する。これにより、町会長間での詳細な個人情報の開示を行うことなく、エリアとして秘匿性を保ったまま改善活動ができる体制が整っている、といった考えが聞かれた。

以上から、民生委員の本来の役割や各町会の情報の統括的な管理が改善行為につながっている一方で、町会長が単独で問題の対応にあたっており改善が滞る実態が見受けられ、これが同じ縮減エリアにおいても改善率に差が出てきている要因ではないかと示唆される。

6. まとめ

本研究で対象とした枝光二区では、点検改善活動の参加経験者が空家、空地の問題箇所の改善に関心を持ちつつも、改善が進まない現状がみられた。運営について見ると、民生区を単位とした班での活動が確立されつつある。そうした中で、縮減が進み住環境保全の必要性が特に高いエリアでは民生委員との連携の質の違いによる改善率の差が見られた。また、活動の中で民生委員と町会長が一緒に所有者へ改善要請を行うといった意向を示す町会も見受けられた。このように、枝光二区では点検改善活動を通じて、民生委員の福祉増進といった役割を活かした、町会長との情報共有に留まらず、町会長とともに問題解決にあたるという動向も見られ始めている。今後は、このような連携を強化し、波及していくことが縮減する地域の住環境を保全する上で課題となってくる。

註釈

註1) 図1「枝光二区の自治区会の加入世帯数の変化」(出典：縮減期の斜面住宅地における地域運営と住環境保全に関する研究—北九州市八幡東区枝光二区におけるケーススタディー)

註2) 2006年以降、枝光一区自治区会と九州大学が共同で住環境の改善に取り組むプログラム。

註3) 町会長・民生委員その他地域関係者が各町内を歩きながら、地域の現状や問題箇所・危険箇所の把握をする

註4) 実態調査のときに挙げた問題箇所について進展があれば共有する。行政へ依頼する課題や地域で対応する課題について、自治会長や民生委員らで仕訳を行う。

参考文献

1) 縮減期の斜面住宅地における地域運営と住環境保全に関する研究—北九州市八幡東区枝光二区におけるケーススタディー

志賀勉・安東美咲/平成30年度修士論文

2) 縮減期の斜面住宅地における町会組織の変容と住環境の取り組み

佐土原洋平・志賀勉/2019年学会寄稿論文