

要 旨

本稿では、人口減少社会において問題となる空き家及び空き地に関して考察をおこなう。その際、鳥取県内の事例の分析を通じて浮かび上がった課題への対処法を、アメリカにおける先進的な取組みとの比較を通じて検討する。鳥取県では、人口の減少とともに空き家及び空き地が増加しつつあるが、住民が活用方法を考えようとしても、当該物件の所有者との調整や活用後の管理において種々の障害が存

方言 呷居 半并 魚 碎 宅 蔭 蚕 谷 織 册 俚 文 惋 な 〰 答 蛄 馬 { て 鉾 遵 醜 柳 燮 醜 構 俛 憐 徑 奔 酷
CVB 重 兎 錠 變 埒 04. i. d. d. x 2 齊 又 册 蚊 閉 駁 - 脩 僂 拗 鮫 葛 兔 N 月 俐 や 狢 犸 俐 狢 橋 S 耆 む ぬ ゐ み デ 銚 堯 輕 要 伯
プロセスシア プロセスマゼンタ プロセスイエロー プロセスブラック

1 . はじめに

2005年時の国勢調査の速報が公表されて以降、「人口減少社会」という用語が頻繁に使われている。少子化傾向が続けば人口減少社会になることは分かっていたとはいえ、全体の人口が減少に転じたことをうけて、経済政策、社会政策等各分野においていよいよ具体的に人口の減少を考慮しなければならなくなったのである。この際、山陰地方や東北地方などの人口減少地域は先導的な役割を果たすことが可能である。というのも、それまで過疎問題として取り上げられてきた中山間地域や衰退傾向にあった中心

市街地は人口減少社会の縮図としてみることもできるためである。

ただし、人口動態は社会問題全般にかかわることであり、人口が減少すること自体を正面から取り上げ、社会にもたらす様々な影響をすべて考察することは困難である。そこで、本稿では「空き家」という側面から考察をこころみる。人口が減少し、それまで地域に住んでいた人がいなくなるだけでなく、住宅を取得する人も少なくなれば、当然ながら中心市街地においても中山間地域においても住宅が過剰な状態になり、「空き家」が生じやすくなる。こうした空き家は本論で述べるように種々の問題の一因

になりうるのである。

近年では、条例を制定して「空き家」に起因する問題に対応しようとする地方公共団体も出てきている。しかし、人口減少が進むことによって今の問題がどのように変化するのか、新たな問題は何か、など未知の領域が多いため、対応する政策手段が確立しているわけではない。実際、空き家問題の根源を追求すれば、その広がりから既存のアプローチでは把握できないことに気付かされる。例えば、大西[2004]は人口減少を「逆都市化」という概念で構造的にとらえ、見事に空き家問題を人口減少問題の中に位置づけている。ただし、そこで担い手とされる市民はどの地域にでもいるわけではなく、原理的な説明の枠を越えてはいない。

以上を踏まえて、本稿の課題を設定すれば、人口減少の先進地域ともいべき我が県における空き家問題の現状と課題を明らかにし、適切な制度設計を検討することである。その際、局地的に大規模な人口減少を経験しているアメリカの事例を参考にしながら論をすすめていく。

2 . 人口減少時代について

鳥取県は、2007年に人口60万人を下回ったことがニュースとなり、人口減少が社会問題としてクローズアップされてきた。市街地の割合が高い旧鳥取市

においても、2007年以降は減少傾向にある。人口減少だけでみると、実は1950年代～70年代にかけての人口減少が著しい。実数でいえば、1960年に3,804人減、1966年には4,800人減と、長期にわたって人口減少が続いた。近年の人口減少は、2008年に4,937人減、2010年に3,361人減となっており、数の上では似たような状況にある。しかし、自然減、社会減の内訳をみると、近年の人口減少は自然減が著しい。過去の人口減少期に比べ、出生が少ないのである。

また、国立社会保障・人口問題研究所の推計(2011年)によると、鳥取県の人口は、今後一層減少が進み、2035年には50万人を下回るものとされている。

こうした状況に対し、鳥取県は将来ビジョンにおいて「特に県土の大部分が中山間地域である本県においては、定住人口の減少を可能な限り食い止めるとともに、たとえ人口が減少しても持続可能な地域社会を形成することが必要」と捉えている。¹

人口減少を少しでも食い止めるには、出生率の向上、職場の確保など多岐にわたる分野での対応が必要である。県において取り組まれている移住・定住施策もその一つといえよう。この中に、空き家を活用して移住者を受け入れる取り組みがある。空き家情報を収集し、空き家バンクなどの名称でデータベース化・公開を行い、移住を検討している首都圏在住者等に空き家物件を紹介している。

1 鳥取県 . 2010 . 「鳥取県の将来ビジョン」鳥取県企画部未来戦略課

ではどれほどの空き家があるのか。まず空き家の推移からみてみよう。

2.2. 空き地・空き家数の推移、空き家現状

住宅・土地統計調査によれば、県内の総住宅数に対する空き家の割合は、1998年12%、2003年14%、2008年16%と着実に増えてきている。実数では2008年で、38,000戸の空き家がある。

また、我々が2008年度に鳥取市と倉吉市の市街地で空き家を調査した²ところ、次のような結果が得られた。表1は、調査を行った地区における空き家率で、調査員が訪問した物件のうち何件が空き家であったかを表している。³

調査対象となった地区には、10件に1件以上の空き家が存在していることが明らかになった。これらの空き家の外観は傷みの激しいものが多い。中には半倒壊している物件もみつけた。

次に、空き家の発生理由について近隣住民の聞き取りを実施したところ、「高齢者独居世帯、高齢者単身世帯における、施設への入所や入院」「世帯主の死亡」「都市部に住む親族の家に移った」などの回答が得られた。高齢化を背景とした各家庭の事情

がみてとれる。今後、さらに高齢化が進むことを踏まえれば、空き家の増加は避けられない。

2.3. 空き地・空き家への 具体的対応の必要性

これらの空き家は、そのまま放置しておけば倒壊、火災など日常を脅かす存在になる。一方で、人口減少の影響によってもたらされた資産とみられることもできる。移住定住などに利活用できれば正の資産であるが、できなければ今のところ負の資産である。

空き家の活用の難しさは、放置されているとはいえ個人の資産であることに由来する。所有者と連絡がつかない場合は当然として、所有者と連絡がつく場合でも活用は容易ではない。考えてみれば、家はたとえ空き家であっても、家族の思い出や記憶が詰まった自分の持ち物である。

とはいえ、空き家の活用は実際に行われており、そうした期待感が、先に述べた移住定住などの分野で高まっている。なにより、空き家を利活用できれば、物件の傷みを止められるだけでなく、人口が減っていく地域に新たな住民が入ってくるし、防犯や安全、あるいは近隣の資産への影響という点からも好

鳥取市の空き家情報提供の流れ

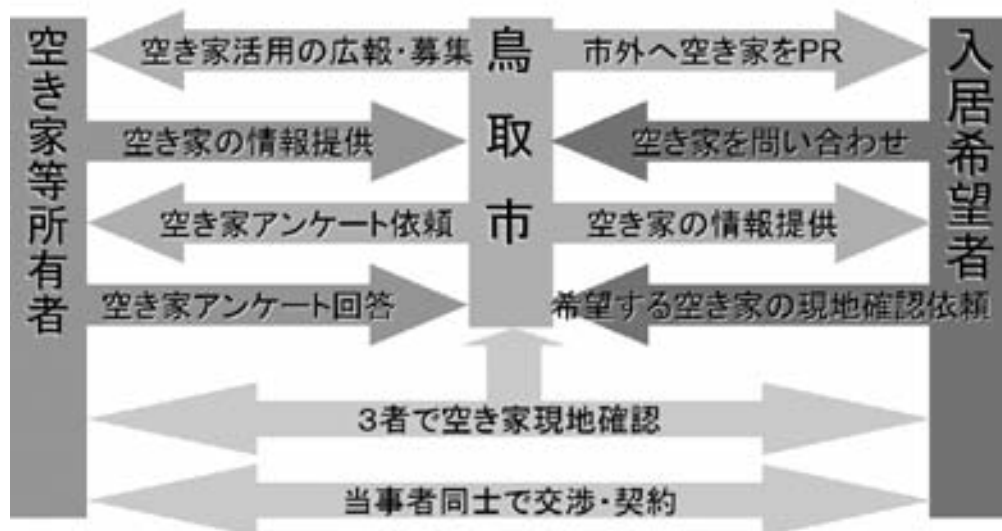


図1 鳥取市の空き家情報提供の流れ

2 倉持裕彌・2008.「空き家を取り巻く諸問題 鳥取市・倉吉市空き家実態調査を通して」『TORCレポート』31: 31-47. 財団法人とっとり地域連携・総合研究センター

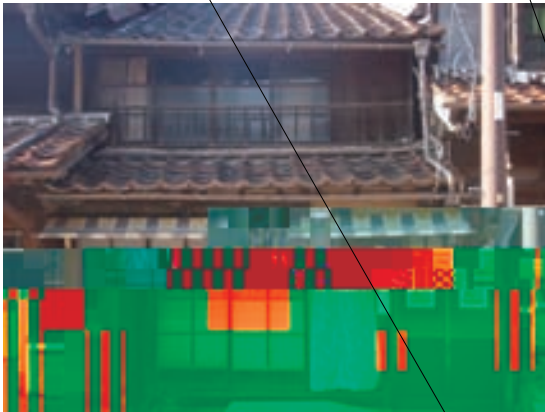
3 調査員は主に一戸建ての住宅を中心に訪問したため、全ての地区において全ての物件を訪問したわけではないが、一部地区を除いては全ての一戸建て住宅を訪問しており十分に信用できる値である。



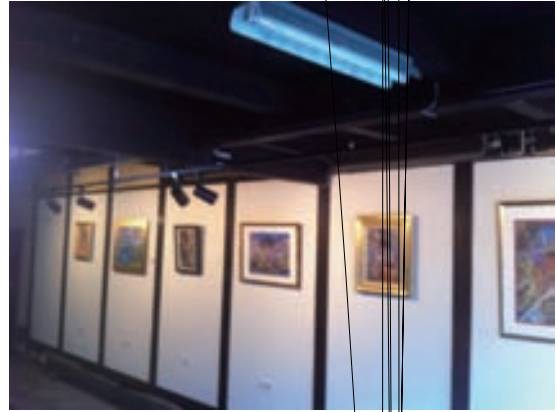
画像1 鳥取 工事前



画像2 鳥取 工事後



画像3 倉吉 ギャラリー 前景



画像4 倉吉 ギャラリー 展示

ましい。次章で具体的な活用の仕組みや事例をとりあげ、その現状と課題をまとめてみた。

3. 県内及び国内でみられる空き地・空き家の利活用事例とその限界

3.1. 住居、店舗、その他の利活用例

空き家を移住定住者向けの居住用物件として活用する試みは県内の各自治体においておこなわれている。比較的早期にはじめた岩美町では、町のホームページ等に物件を公開し、希望者を募っている。こうした仕組みは自治体によって様々である。物件情報をどこまで公開するか、行政側がどこまで関わるか、などに違いを確認できる。参考までに、鳥取市の空き家情報提供システムを図1に示す。鳥取市の場合、物件情報は依頼があってはじめて紹介する仕組みにしている。こうしたシステムで提供される空き家はたいていの場合、複数の物件を所有する住民が使っていない家屋である。また、入居希望者は自

治会への加入を強く求められるなど、地域社会の新たな担い手として期待されている。

市街地における空き店舗の活用や、空き家の活用もいくつか具体的な事例が表れてきている。例えば、鳥取市の街なかで空き家（長屋）を事業用賃貸物件に改装した取り組みがある（画像1、2）。所有者は物件の使い道がなければ取り壊して更地化し駐車場にしようとしていた。ところが同じ大家に異なる物件を借りている若手事業者は、駐車場が増えれば人が活動しない空間が増えることになり、まちの衰退が進む、と考えた。そこで大家との信頼関係を発展させ、物件の利活用の許可を得た。みずから改修に取り組んだ結果、駐車場化した場合と変わらない程度の収益物件として機能している。

倉吉の街なかでは、歴史ある物件をギャラリーに改装する試みが始まっている（画像3、4）。これは「住み開き」の思想⁴に着想を得た地元の地域づくりに携わるマネージャーの企画である。改修工事の段階から多くの人の関心を集め、地元作家の展示

は反響を呼んだ。この試みによって、空き家を所有しているが利活用に消極的だった住民が、前向きな検討を開始することにつながるなど、変化も呼び起こしている。

3.2. 利活用の課題・問題点

これまで紹介した事例からは、空き家の活用可能性を見ることができる。しかし大家との信頼関係や、協力者を募ることなど、実際に活用できるまでに手間と時間がかかる。空き家が増えている状況を見ると、より迅速に対応できる仕組みが必要である。というのも、利活用可能な物件も放置期間が延びるほど損傷が増えていくためである。課題はいかにして、思い出や記憶も含めた個人財産の領域、所有権などの壁を超えるかである。

こうした状況に対処するには、これまでとは異なる考え方・アプローチが必要になることは明白である。とりわけ、住民の安心や安全が絡むとなると行政の役割は重要であり、少なくとも空き家の所有者に対してこれまでよりも踏み込んだ対応が求められる。近年制定された条例や制度でもたとえば、国の「空き家再生等推進事業」、和歌山県の「建築物等の外観の維持保全及び景観支障状態の制限に関する条例案」、松江市の「松江市空き家を生かした魅力あるまちづくり及びまちなか居住促進の推進に関する条例」などは、客観的に見て著しく公益を損なう空き家等を撤去する内容にまで踏み込んできた。

ただし、デリケートな問題であるためか、所有権まで切り込んだ空き家の有効活用という視点は十分ではなく、活用という視点から見ると物足りない。いわゆる見た目、物件の外観重視の対応であり、外観がひどくならない限りは手が付けられないからだ。この視点も確かに重要だが、他の視点を組み合わせることで活路は開けないだろうか。

3.3. 異なる利活用方法の模索および制度的対応の必要性

空き家問題に対して有効な制度の構築には、社会的な合意や財源の確保など、大小さまざまな課題がある。社会的な合意とは例えば、後述するようにヤングスタウン市では、人口減少にともなう都市の縮小という、見方によっては成長と決別するという大きな判断を、住民及び行政が受け入れるか否かという点が重要であった。また財源については、扱う問題の性質からみて空き家の売却や賃貸などの経済的活用から賄う仕組みも検討可能だろう。

こうした判断や制度を支える理論も検討され始めてきている。社会学の分野では、一部の都市の人口減少ではなく、国全体が自然減を主な要因とした人口減少局面に入ったことを受けて、縮小社会という概念を提示した。例えば町村 [2008] は、スケールの語りとして、過剰人口期 (1950年代 ~)、過密・過疎 (1960年代 ~)、縮小社会 (2000年代 ~) という分類ができることを示し、拡大してきた社会からいかにゆっくりとした撤退を実現していくのか、というこれまでにないテーマ性を持つと指摘している。

同じように、都市計画の分野でも縮小都市、shrinking cityといった概念が現れ、米国においてはsmart growthという政策体系も打ち出されている⁵。こちらは主に都市部の空洞化を扱う概念だが、従来の製造業誘致による再生や、大型開発による大規模な経済活性化を主な政策とせず、空きビルのリノベーションや、小規模事業所の企業誘致など小さな開発によって、活力を持ち、かつ人口減少に見合った形に街の姿を縮小しようと試みている。そしてこの中に、空き家対策も含まれている。

ここで気を付けたいのは、こうした理論の検討や現実的な対応が一体感を持って進められることだ。そうすることで、個人の財産や所有権といった課題を乗り越える多様なアプローチが具体性を帯びてくる。そこで我々はまず、政策的に人口減少社会に対応している先進事例において、こうした政策を成り

4 子供が独立してできた空き部屋や、改築によって生まれたスペースをカフェやギャラリーなどとして、近隣の人たちに自宅を開放すること。文化芸術関連の企画制作を行う大阪の民間団体の「事編 (ことあみ)」代表でアーティストのアサダワタル氏が名付け親である。 <http://sumibiraki.blogspot.com/>

5 Edwards and Haines [2007: 49]

立たせている考え方、またそれをいかに住民が支持
しているのか、を調査することとした。合わせて、空
き家・空き地の具体的活用例も、仕組みも含めて調



画像5 ヤングスタウン 保存状態の良い空き家



画像6 ヤングスタウン 窓をふさぐ木版に絵を描いた空き家

地方政府が連邦政府のビルディングコードを採用すれば、住民はその基準を守らなければならない。地方政府及び上記のボランティア団体もビルディングコードをもとにして修繕すべき空き家の特定をおこなうことができるのである（図2）。

修繕すべき空き家を特定した後に取り組まなければならないのが、土地や家屋をどのように管理するかという問題である。土地や家屋はすくなくとも所有者の情緒と結びついており、非居住者が活用せずとも売らずに放置する可能性がある。また、投機目的で土地を取得する業者がいた場合には、都市計画の障害になる可能性もある。こうした問題に対してアメリカではランドバンクを活用している（図3）。

ランドバンクは2003年にミシガン州で最初に設立され、その後、アメリカ全土に広がっている制度である。郡レベルで設立する場合もあるが、ヤングスタウン市があるオハイオ州では州単位で設けている。ランドバンクは固定資産税を払えずに差し押さえられた物件を優先的に取得することができる。その後ランドバンクが取得した土地を管理するため、地方政府は土地のコントロールができるのである（前根、中山、清水 [2010, p.123]）。

他方、当然ながら空き家の活用には費用がかかる。前述したように、空き家であった期間が長ければ長いほど、その修繕費用は高くつく。しかし、例えば地方政府が直ぐに空き家の再利用に着手できたとしても、そのままの状態では新たな利用者を見つけることができるとは限らない。適切に修繕し、活用者を見つけなければならないのである。その際、修繕や新

たな利用者を見つけるまでの管理には費用がかかることになる。アメリカでは、以上のような地方政府が空き家の活用に着手する際の財源についても制度が整備されている。

NSP（Neighborhood Stabilization Program）は2008年に導入された連邦政府のプログラムである。差し押さえ物件及び空き家物件が地域にもたらす負の効果を緩和することを目的としている。地方政府はNSPを活用することで差し押さえ物件や空き家物件を再利用する財源を確保することができるのである。NSPを用いて再利用された住宅の多くは低所得者向けの住宅（アフォーダブル住宅）となっている。

以上のように、アメリカの空き家対策は人口減少を前提とした都市計画を整備する中で包括的な体制が整っている。それらははじめからパッケージとして導入されたわけではなく、それぞれの時期にそれぞれの地域の実情にあったかたちで整備されたものである。人口減少期には当該地域の経済状況も大きく変化するため、流動的な対応とならざるをえないが、そのことは経済成長を前提に都市計画をつくったことから得た教訓であると評価することもできる。さらに、空き地が増加することによって新たな活用方法も生まれてくる。

アメリカにおいて空き地の活用の代表例が、コミュニティガーデンである。ランドバンクもしくは地方政府が管理している空き地を活用し、NPOなどがガーデニングをおこなうのである。

こうした取り組みが盛んなボストンでは、NPOがコミュニティガーデンとして活用するための申請

を行う。コミュニティガーデンは、庭というより菜園に近い。実際にそこで採れる野菜や果物は、ガーデンに参加している住民にとって日常の食糧という位置づけがされている。ガーデンの維持管理は近隣住民が行う仕組みであるが、彼らを指導するスタッフがNPOとつながりを持っている。コミュニティガーデンは、近隣関係の維持・改善に役立つという側面があり、それは広く共有されていると考えられる。

アメリカの空き家対策は、地方政府が人口増大を見込めると判断した地域では全く異なる様相を見せる。近年の不景気により、地価は低迷し、雇用が減少している。カリフォルニア州オークランド市は、サンフランシスコ中心部やシリコンバレーまでの距離等地理的に優位な地域ということもあり、開発の可能性は残されている地域で有り、新規住宅を建設し、商業施設を増やし、雇用機会や新規投資を増大させようとしている。再開発局はデベロッパーを集め、公共交通のハブになる地域を重点的に再開発する計画をたてるのである。こうした再開発の一方で、オークランドでは地区毎の住民組織の活動を支援している。特にウエストオークランドでは、空き地の再利用法を決める際に、計画段階から住民が参加している。

5 . 課題解決に向けた示唆

前章で確認したとおり、米国の事例において我が国の事情と比べて明らかに特殊な点は見当たらなかった。空き家の多様な利活用はむしろ日本国内に多くの蓄積があるし、人口減少の影響への対処も、国内はこそ多様なアプローチがあるといってい。だからこそ、空き家を取り巻く制度についても先進性があってしかるべきであるが、その点が米国に比べ欠けていることを再認識した。そのため、米国における空き家に対する制度的アプローチの方法などは、大いに参考になると思われる。

今回の事例調査からは、鳥取県内の空き家空き地の利活用において、主に以下の3つの示唆が得られたと考えている。

第1に縮小を前提とした都市計画についてであ

る。鳥取県内においても、人口減少や高齢化などは自治体の基本計画等に盛り込まれているが、あくまでも対応すべき課題という位置づけであり、積極的に受け入れているとは言い難い。これはつまり、都市は拡大成長するという従来の前提からまだ脱却できていないことを示している。空き家や空地といった個人の資産に切り込むには、こうした大きな考え方の転換が、政策のみではなく実生活の様々な場面においても、社会的な合意を持って受け入れられる必要がある。

第2に個人の資産を保護する視点から個人の資産を処分する制度を持っていることである。家は個人の財産であるが、その財産価値は周辺環境によって左右される。人口減少によって空き家が増えていくことは避けられないとしても、既存の住民にまでその影響が及んでしまえば、資産価値の減少にとどまらず、さらなる人口流出を加速してしまう可能性もある。そこで固定資産税やビルディングコードなどの基準で空き家に介入し、少なくとも周辺環境を整えることで、資産価値の減少を低減しようとしている。注目すべきは、従来は微妙な個人資産の問題なので、こうした対応に20年近くかかったことが、近年は人口減少や具体的な資産価値の減少によって制度的な対応の必要性が高まったことをうけて、3～5年で処理していることである。

第3に行政と住民等がそれぞれ有する「資源」の有効活用をうながす制度設計についてである。基礎自治体は固定資産税の納付状況や所得に関する情報を把握し、その変化を分析することが可能である。他方、住民団体やNPOは日々変化する地域の情報をいち早く知ることができる。ヤングスタウン市では都市計画の作成段階に住民の参加をうながして、両者の情報を共有する土壌を作り上げてきた。その結果、ランドバンクや新たに導入された連邦補助金を有効に活用することができているのである。

6 . おわりに

最後に、鳥取県内の空き家・空地の利活用も踏まえ、今後の対応にむけた若干の提言を行いたい。ま

ずなにより、空き家や空地に関するデータの整備を急ぎたい。鳥取市や倉吉市での空き家活用例は、空き家全体の一部にすぎない。今も使われずにただ朽ちていく空き家は多く存在している。こうした物件を利用するかしないかはともかく、近隣住民の安全や安心を脅かすことも念頭において、空き家情報の収集を始めるべきだ。

同時に、空き家の活用事例の収集、活用方法のノウハウ蓄積も必要だ。住居とする場合や店舗とする場合それぞれ異なるケースがあろうし、情報収集、地元ネットワーク活用、財源の確保、作業ボランティアの募集などすでに実績のある方法は共有されることが望ましい。自治体に移住者向けに空き家改修している例もあり、こうした目に見えない財産はすでに相当の蓄積があると考えられる。

最後に、社会的気運の醸成を検討したい。従来の成長とは異なる、縮小社会での豊かな暮らしを多くの人が想起できるようにするために、人口減少や既存産業の衰退など、受け入れるべき現実を受け入れ、新たな価値を創造していくことが必要になる。空き家や空き地の利活用も、すでに述べたとおり、社会的な合意を持って受け入れられることが何より重要だ。これがなければ、データやノウハウを生かす場所がないのと同じことである。本稿はアメリカの事例を基に、空き家や空き地に対して様々なアプローチがあることを示した。少なからず、気運の醸成に貢献できれば幸いである。

参考文献

- 大西隆 [2004] 『逆都市化時代 人口減少期のまちづくり』学芸出版社
- 前根美穂、中山徹、清水陽子 [2010] 「ランドバンクを活用した都市政策に関する研究 アメリカジェネシー郡を対象として」『日本建築学会大会学術講演梗概集(北陸)』2010年9月。
- 町村敬志 [2008] 「「過剰人口」から「縮小社会へ」戦後開発における スケールの語り の動員力」『地域社会学会年報 第20集』23-40. 地域社会学会
- Edwards, Mary M., and Haines, Anna [2007]

- “Evaluating Smart Growth: Implications for Small Communities” *Journal of Planning Education and Research*, No. 27, pp. 49-64.
- Finnetry, Thomas A. [2005] *Youngstown 2010*, Youngstown: Cityprinting.