

空き家の寄付によるコミュニティ広場の整備の実態と評価：長崎市を事例として

メタデータ	言語: Japanese 出版者: 大阪市立大学大学院工学研究科都市系専攻 公開日: 2020-04-13 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 松浦, 遼 メールアドレス: 所属: 大阪市立大学
URL	https://ocu-omu.repo.nii.ac.jp/records/2011433

空き家の寄付によるコミュニティ広場の整備の実態と評価 - 長崎市を事例として -

THE ACTUAL SITUATION AND EVALUATION OF COMMUNITY PLAZA BY DONATED VACANT HOUSE -A CASE OF NAGASAKI CITY-

建築計画分野 松浦 遼
Architectural Planning Ryo MATSUURA

急増する危険空き家に対し、地域特性に配慮した対策が求められている。本研究は空き家の寄付によるコミュニティ広場の整備を行う NVM の実態と制度を評価するものである。また NVM の事業プロセスで発生する整備地の利用・管理状況の格差是正の為、行政や自治会だけでない、利用者や隣人を始めとした周辺住民を巻き込んだ新たな事業プロセスを提案することにより、空き家の解体整備を通じた地域課題の解決を目指す。

Measures that take local characteristics into account for the rapidly increasing number of dangerous vacant houses are required. The purpose of this study is to evaluate the actual situation and the system of NVM which maintenance a community plaza by donated vacant house. in addition, in order to correct the disparity in the use and management of the maintenance land generated in the NVM business process, by proposing a new business process that involves not only the government and the residents' association, but also the users and neighbors and other nearby residents , aim to solve regional issues through the dismantling of vacant houses.

1 はじめに

1.1 研究背景・目的

総務省統計局が発表した、平成 30 年度住宅・土地統計調査では空き家率 13.6%、空き家総数は過去最高の 846 万戸を記録し、今後も日本全体として空き家が増加することが予想される。それに対して各市町村は補助金という形で、空き家の解体、改修、移住の促進等を行い、空き家総数の削減に取り組んでいる。しかしながら現行の補助金制度では国の予算を頼りに一時的で画一的なバラマキにしかならず、持続的であり、地域の特性や状況に配慮した柔軟な空き家対策が必要とされている。

本研究では、長崎市で平成 18 年度より行われる [長崎市老朽危険空き家対策事業] (以下 NVM) を対象として調査を行い、空き家や地域の特徴的な問題の解決を目指す NVM の各整備地の利用・管理状況と管理実態、及びそれらに対して管理者、周辺環境、事業プロセスがもたらす影響を分析し、今後の空き家対策における NVM の有効性を評価することを目的とする。

1.2 調査概要

平成 18 年度から平成 30 年度の期間で NVM が適応された 51 事例を対象に、現地調査 (47 事例)、ヒアリング調査 (整備地周辺に在住の市民 84 名)、アンケート調査 (整備地の管理自治会 28/36 回収率 77.7%) 及び長崎市建築指導課 (2 名)、長崎市住宅課 (1 名) のヒアリング調査の結果から成り立っている。

2 NVM の現状と整備地の利用・管理

2.1 長崎市老朽危険空き家対策事業について

NVM は老朽化し地域に危険を及ぼす恐れのある空家を所有者が長崎市に寄付、行政が解体整備を行った上で、長崎市が所在地の自治会に対し無償賃借、自治会が主導して整備地の利用・管理を行う制度である。対象となるのは既成市街地に該当する約 3,900ha (330 町丁目) に位置する危険性の高い空き家である。

2.2 事業実態

(i) 除却件数及び事業予算 (表 1)

平成 18 年度に開始された NVM の除却数・事業採択率及び事業予算は年々減少傾向にあり平成 29 年度に

表 1 長崎市老朽危険空き家対策事業概要

事業年度	H18	H19	H20	H21	H22	H23	H24	H25	H26	H27	H28	H29	H30
予算額(千円)	20,000	33,500	25,000	24,700	22,274	22,275	22,200	22,200	22,200	22,112	18,512	15,437	10,239
執行額(千円)	16,867	33,479	21,843	21,297	15,435	17,259	11,382	11,382	11,790	11,790	17,798	0	11,405
申込件数	32	77	50	49	66	29	48	53	28	33	32	40	25
不採択	26	70	42	42	63	25	44	51	25	31	29	40	23
除却件数	6	7	8	7	3	4	4	2	3	2	3	0	2
採択率	18.8%	9.1%	16.0%	14.3%	4.5%	13.8%	8.3%	3.8%	10.7%	6.1%	9.4%	0.0%	8.0%

当たっては除却件数は0件である、要因として危険を及ぼす恐れの高い空き家・立地条件が良好（山頂部に位置していない・周辺の道が利用されている等）な空き家の申込件数の減少があげられる。

(ii) 除却前状態（図1）

除却前家屋の全てが木造家屋であり、所有者が転居・不明・死亡等で空家になったことが原因で地域に迷惑を及ぼしている。中でも「倒壊の恐れがあった」が迷惑理由として最も多く45.9%を占めており、再活用が不可能な空き家が対象になっていることがわかる。

整備後は良かった点として65.1%が周囲の安全性の向上を挙げており、NVMの対象である危険空き家の問題は解消されている。また18.6%の自治会が安全性のみならず地域交流を始めとしたコミュニティ広場としても評価しており、他府県で取組まれる空き家解体制度以上の効果が整備を行うことにより表れている。

2.3 地域による管理

(i) 自治会による利用（図2）（表2）（表3）

NVMは制度上、整備地の自治会が整備後の利用・管理を行うことになっている、利用方法としては自治会主催によるラジオ体操や防災訓練のほか児童の遊び、立ち話など住民に利用にまであるものの、アンケート調査によると自治会の整備地利用は決して高くなく、「よく利用している又は利用されている」「時々利用している又は利用されている」の肯定的な利用状況を回答する自治会は53.6%にとどまっている。

利用困難の理由としては整備地まで向かうのが困難19.2%、利用する活動がない23.1%と大きく二つの理由があることがわかる。

(ii) 周辺住民による利用

整備地[42]では隣人が普段利用・管理を行っているだけでなく、孫が帰省した際に整備地でバーベキューを行うなど積極的な利用が行われている。

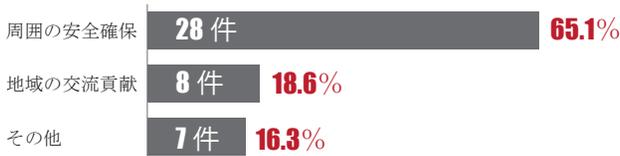


図1 整備後効果（複数回答可 n=43）



図2 整備後利用状況（n=28）



図3 管理実態（n=32）

また整備地[12]では用途として当初より菜園が設定されているが、解体整備後に菜園の拡大、バーベキュー台、階段や照明の設置、児童向けの時計が隣人によって行われている。このように自治会ではなく、周辺住民が積極的な利用を行う事例なども存在する。

2.4 整備地の管理実態（表4）

現地調査を行った47の整備地の管理実態も様々であり、[良好]地表面に全く雑草などがいない良好な状態から、[使用可]一部雑草などが存在、ゴミなどが投棄されているもの、[使用不可]地表面が全て雑草などに覆われており、利用することが困難なものまである。全体として半数以上にあたる、65.6%の整備地が管理が行き届いている状態となっている、しかしながら12.5%の整備地が利用困難な状態となっており、管理実態において整備地ごとの差が発生している。

2.5 事例分類（表4）

(i) カテゴリー分類

アンケート調査の回答を元に整備地の利用状況、管理状況によって4種類のカテゴリー分類を行った。

1) カテゴリーA(16事例)

利用・管理状況が共に良好である整備地
利用状況：良好（「よく利用している又は利用されて

表2 整備地の利用方法

使用方法	ラジオ体操	子供遊び	立ち話	防災訓練	祭り	飲食
全体活動数	10	9	8	7	3	2

表3 整備地の利用・管理課題

質問事項	項目	割合	質問事項	項目	割合
利用困難な理由	行くのが困難	19.2%	広場整備の問題点	使用頻度が少ないのに維持管理が必要	23.1%
	利用する活動がない	23.1%		必要のないに整備	7.7%
	その他	11.5%		利用マナーが良くない	3.8%
管理の負担感	あまり負担でない	61.5%	管理困難な理由	行くのが困難	7.7%
	少し負担	23.1%		利用する活動がない	30.8%
	かなり負担	15.4%		その他	19.2%
維持管理内容	除草	53.8%	負担理由	除草	53.8%
	植栽の手入れ	11.5%		植栽の手入れ	15.4%
	落ち葉・糞等の清掃	34.6%		落ち葉・糞等の清掃	34.6%
	備品の整頓	34.6%		備品の整頓	3.8%
	その他	7.7%		ゴミの投棄	7.7%
				自転車放置	15.4%
		その他	23.1%		

表4 カテゴリー分類（n=37）

カテゴリー	A	B	C	D
利用状況	良好	良好	不良	不良
管理状況	良好	不良	良好	不良
事例数	16	3	11	7
割合[%]	43.2%	8.1%	29.7%	18.9%

いる」又は「時々利用している又はされている」回答）
 管理状況：良好（維持管理有無の設問で「はい」回答）
 2) カテゴリーB(3事例)

利用状況が良好であるが、管理状況が不良の整備地
 利用状況：良好（「よく利用している又は利用されている」又は「時々利用している又はされている」回答）
 管理状況：不良（維持管理有無の設問で「いいえ」回答）

3) カテゴリーC(11事例)

管理状況が良好であるが、利用状況が不良の整備地
 利用状況：不良（「あまり利用されていない又は利用されていない」「ほとんど利用されていない又は利用されていない」回答）

管理状況：良好（維持管理有無の設問で「はい」回答）

4) カテゴリーD(7事例)

利用・管理状況が共に不良である整備地
 利用状況：不良（「あまり利用されていない又は利用されていない」「ほとんど利用されていない又は利用されていない」回答）

管理状況：不良（維持管理有無の設問で「いいえ」回答）

以上4種類が利用・管理状況となっており、43.2%の整備地がカテゴリーAに属し、利用・管理状況共に良好である一方で、全体の18.9%が利用・管理状況共に不良であり、自治会が上手く利用・管理を行う事ができていない。

(ii) 管理実態と管理状況（表5）

カテゴリーDに該当する7事例の内[良好]又は[使用可]に該当する整備地は6事例であり、自治会が管理者を把握していない整備地であっても周辺住民などが整備を行っていることがわかる。

一方で自治会による管理が行われている、カテゴリーA・Cに該当する27事例のうち3事例が[使用不可]に陥っており、必ずしも管理や利用が行われているからとって管理実態が良好であるとは限らない。

2.6 用途と利用実態

(i) 用途種類（図4）（図5）

事業事例の用途は主に7種類ある。
 用途は主に解体整備前に行われる、自治会長と行政による会議にて決定される。中でも斜面地であり幅員2m未満道が多く存在する長崎において駐車、ゴミ収集を

行うスペースがない状況は自治会によっては深刻な問題となっている為、広場（憩いの場・休憩場所）の用途以外に駐車場、ゴミステーションの用途は頻繁に適応される。

(ii) 用途と利用状況

用途種類は主に以下の3種類に分かれる。

1) 自由型(36事例)

（憩いの場・休憩場所・案内板・展望所）

特に用途等が限定されておらず、管理を行う自治会の活動頻度や内容が利用状況に大きく影響を与える。

2) 目的型(4事例)

（ゴミステーション・駐車場・菜園）

主に自治会に問題を抱えている際に採用することが多く、限定的な用途として整備される。

3) 複合型(11事例)

自由型と目的型の両方の用途が複数混在する。事例の半数以上は全体平均以上の面積を有している。

また、カテゴリーAの割合が自由型は40.7%、目的型が66.6%、複合型が50.0%と全体としてカテゴリーAに該当する傾向が目的型、複合型の方が高いことがわかる。カテゴリーDに該当しながらも、管理実態として[良好][使用可]に該当する5事例の内3事例が目的型又は複合型に該当していた。

(iii) 利用実態

前述の自由型及び複合型の使用方法として防災訓練などが挙げられるが整備地によっては解体整備が影響して始まったものがある。

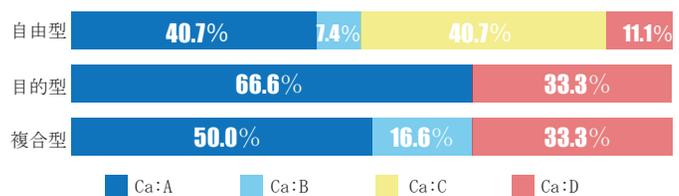
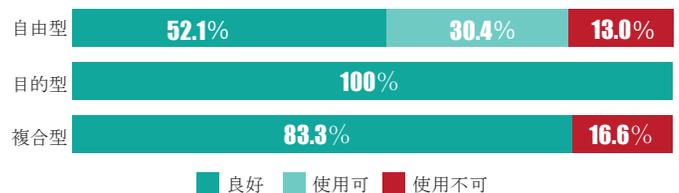


表5 利用・管理状況と管理実態

事例番号	2	4	5	6	7	9	10	11	12	13	14	15	17	18	19	20	23	24
カテゴリー	A	D	A	A	A	D	C	A	A	C	A	C	C	D	A	B	A	C
良好	○	○	○	○	○	○		○	○				○	○	○			
使用可										○		○				○		
使用不可																		○
事例番号	25	27	30	32	33	37	38	39	40	41	42	43	44	47	48	49	50	51
カテゴリー	A	B	D	D	D	C	B	C	A	A	A	C	A	A	C	C	A	C
良好		○			○		○	○	○	○	○		○	○		○		○
使用可				○		○						○		○				
使用不可	○		○													○		

(iv) 周辺住民による管理

アンケート調査・現地調査の両方を行った 36 事例のうち 19 事例が周辺住民や隣人が利用又は管理に関係をしておりカテゴリー B・D に属した整備地のうち管理実態が [良好][使用可] に該当する 8 事例中 3 事例が隣人が管理を行っていることが現地調査で明らかとなった。実際に隣人が利用・管理を行っている事例は主に 6 事例 [1][7][8][12][16][42] がある。

隣人が管理を行う契機としては、空き家の所有者が親戚であった、誰も管理を行わないので仕方がなく、趣味を行う場所として適していた、など多岐に渡る。

3 周辺環境による影響

3.1 環境変化による影響 (表 6)

解体整備から 10 年以上経過している整備地も複数存在する、その為当初想定されていた使い方と変化や使用頻度の減少がみられる場合がある。

事例 [1] では当初は小学校の主要な通学路であったこともあり、解体整備が行われ、整備後は当初は小学生の遊び場として利用されていた。しかしながら地域周辺の少子化の影響により児童数が激減し現在は小学生の利用は見られず、周辺住民が休憩等に使うのみの使用となっている。

事例 [39] は平成 24 年に解体整備が行われ、当初より周囲に 5 軒しか住居がなく、利用可能性が低い整備地であり当初から問題を抱えていた。現在では周囲の 5 軒のうち 4 軒が空き家となり維持管理そのものが困難となっている。事例 [39] では当初より管理困難な可能性を見越して一度管理の断りを入れたものの、地域の問題解決の為に結果的には受け入れなければならなくなった事例も存在する。

表 6 アンケート回答

整備地[39]対象となる土地は自治会範囲の端に位置し、また高台地区にあり、周囲に5軒しか家がなく、利用頻度が低いうえ、維持管理に隣住民の同意を得にくい等の理由でお断りいたしました。しかし所有者が自己で解体整備することが不可能では近隣住民の不安解決にまず頭を痛める結果となりました、このまま放置すれば近隣住民に今後も迷惑がかり続けるし、市役所も住環境整備の推進をするための提案であり、消極的ではあるが跡地を公共の場所(こいの広場)として自治会も受け入れることとしました。現在ではこの対象地の周りには1軒のみで4軒は空き家です。近いうちには消滅してしまう可能性があります。

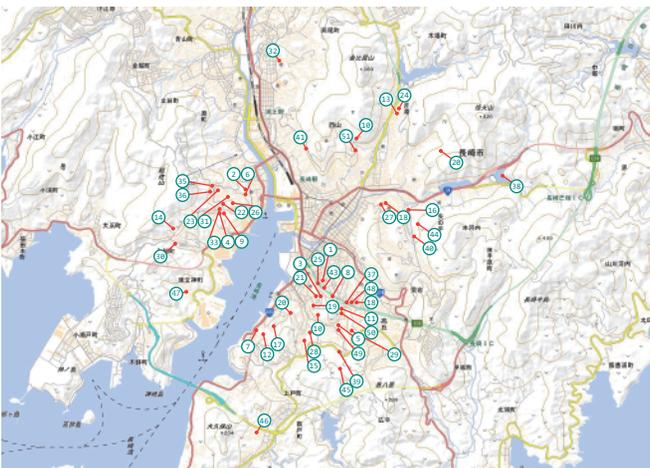


図 6 事例分布図

3.2 周辺施設

整備地の管理を行う、自治会の 86.1%は既に集会場や広場・公共施設等、自治会活動を行う事が出来る施設を自治範囲内に有している。周辺施設とカテゴリーの関係性として、カテゴリー D に該当する 6 事例の内 4 事例が、周辺に利用可能施設がないと回答、対象地の利用困難理由として「利用する活動がない」と回答している自治会が 6 事例の内 5 事例と広場を所有したとしても、利用方法がわからない自治会が整備地を利用する傾向が低いことがわかる。

また事例 [40] では整備地の 40m 先に神社があり、地域行事やラジオ体操などは全てそちらで行われている、その為、解体整備後から整備地はほとんど使用されていない。一部ではあるが、周辺の自治会の利用可能施設による影響を受けている整備地も存在する。

3.3 接道状態 (図 6) (表 7) (表 8)

50 事例は幅員 2m 以上の道に接しておらず基本的に徒歩で向かうこととなる。その為周辺住民が利用しない理由として「自宅より上に位置する場所には向かわない」ということがある。この理由により山間部に位置する整備地は利用状況が悪い傾向にある。

また、周辺住民の重要な動線上にある整備地は前述の自由型であっても利用・整備状況が良好である、接道経路が影響を及ぼしている整備地として整備地 [5][11][29] が挙げられる、[5][11] はそれぞれ隣接している整備地であり、接道経路が付近の小学校の通学経路となっている。その為下校時に整備地で遊ぶ児童や放課後に児童の遊び場として利用されている。整備地 [29] では接道している経路が生活動線として周辺住民が頻繁に利用する場所であり、現地調査の際にも周辺

表 7 アンケート回答

整備地[37][48]整備されることは安全面からいいことではあるが、対象地が高台、階段あり高齢者が多い自治会として利用者が少ない、清掃等で負担になっている。

表 8 自治会の解体前プロセス・整備後実態

質問事項	項目	割合	質問事項	項目	割合
自治会 利用施設	集会場	76.9%	維持管理者	自治会長	38.5%
	周囲広場	34.6%		自治会 (持回り)	3.8%
	公共施設	23.1%		自治会 (特定人物)	34.6%
	その他	3.8%		通行人	15.4%
	ない	11.5%		周辺住民	38.5%
整備 提案者	自治会長	23.1%	整備当時 自治会長か	その他	0.0%
	自治会役員	57.7%		不明	3.8%
	市役所職員	26.9%		はい	65.4%
	周辺住民	11.5%		いいえ	30.8%
協議内容	用途	34.6%	整備前協議 の有無	はい	75.0%
	管理方法	46.2%		いいえ	11.4%
	整備時仕様	65.4%		不明	13.6%
	その他	11.5%			

住民が帰宅途中に休憩に利用する等していた。また清掃道具が設置されていることにより、利用者が自主的に清掃を行う事の出来る環境を整備する等の工夫も見られ、管理実態としても良好であった。

4 事業プロセスによる影響

4.1 整備提案者（表 8）

NVM は制度上、整備提案者は基本的に所有者であるが、アンケート調査では所有者が実際の整備提案者である場合は 58.0%に留まった。所有者が提案者の際は事前協議が行われるまでは、自治会に連絡がいくことがない、また市役所も所有者が提案者の際は所有者と自治会長のみとしか話をしない為、周知等が十分ならぬ事例 [15] のように「自分が知らないうちに整備がされていたので詳細がわからない」等の状況が発生することがある。一方で自治会や周辺住民が整備提案者となる場合が 38.5%であり、所有者が不明の際は周辺住民によって提案が行われ、行政が所有者等の調査を行う事となる。

また解体提案者と管理者の関係として、自治会が解体提案を行った、9 事例の内自治会が管理を行っている事例は 5 事例のみであり、周辺住民が解体提案を行った 4 事例の内その後周辺住民が管理に参与している事

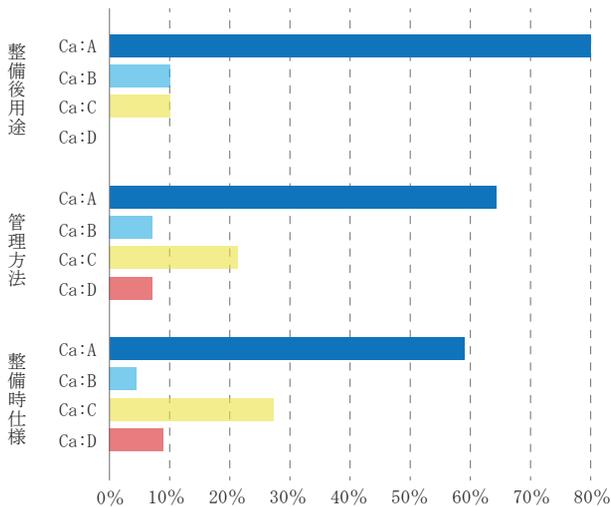


図 7 カテゴリーと事前協議の有無

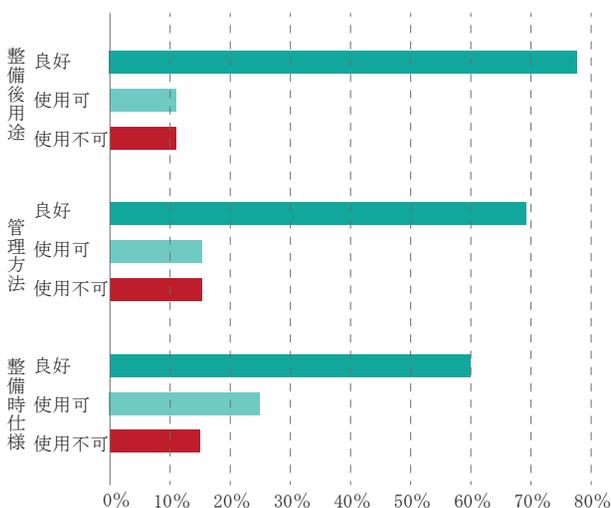


図 8 整備実態と事前協議の有無

例はわずか 1 事例であった。このように解体提案者が必ずしも解体整備後の管理に関わるわけではないことがわかる。

4.2 整備前協議

アンケート調査では整備前協議の実施率は 75.0%であり、多くの整備地が事前協議の無い状態で解体整備が行われることがわかる。協議内容は主に整備後用途（ゴミステーションにしてほしい等）、管理方法（誰がどのように管理を行うか）、整備時の仕様（備品設置の有無や地表面の仕上げ種類について）の 3 種類である。最も協議件数が多いのは整備時の仕様であり、内容として清掃を簡略化させる為全面コンクリート仕上げを要望する件数が最も多く、結果として全体の 81.6%で全面コンクリート仕上げが採用されている。

用途についての協議実施は 27 事例中 10 事例のみであり、積極的に行われていないことがわかる。またカテゴリとの関係性として、用途協議・管理協議の両方を行った事例は全てカテゴリ A・B に該当しており、積極的な協議の結果、自治会や周辺住民による利用が行われていることがわかる。

またカテゴリ C・D に該当する 17 事例の内用途協議を行ったのはわずか 1 事例であり元々積極的な利用の可能性が見られない自治会では、利用・管理にも問題が生じることがわかる。

5 事業プロセスの提案（図 9）

現行の事業プロセスでは関係者が行政・自治会のみとなっており、利用・管理において重要な事項である「接道状態」「用途種類」「周辺住民」の 3 点が考慮されていない。提案プロセスでは、上記の 3 点を考慮した検討、整備前段階で 3 種類の型に分けたプロセスで解体整備を行う。

1) 立地型活用

接道状態が良好な空き家を対象に活用、最終的に利用者を始めとした周辺住民を主要管理者として指定し、利用者の自主的な利用・管理を促すことを目的とする。事前協議段階で周辺住民への説明や使い方のヒアリングを行い、整備後も清掃道具等を整備地に設置するなど利用者による管理が容易になる整備を行う。

2) 隣人型活用

用途として自由型を選択しなければならない空き家を対象に活用、公共性の高い使用方法（祭りや休憩など）に使用するのではなく、主に隣人を始めとした周辺住民の私人的利用・管理を促すことを目的とする。

立地活用型と同様に事前協議段階で周辺住民への使い方のヒアリングを実施する。

3) 特化型活用

空き家の立地地域が既に特徴的な問題（不法駐輪やごみ収集）等を抱えている際に活用、現行制度とプロ

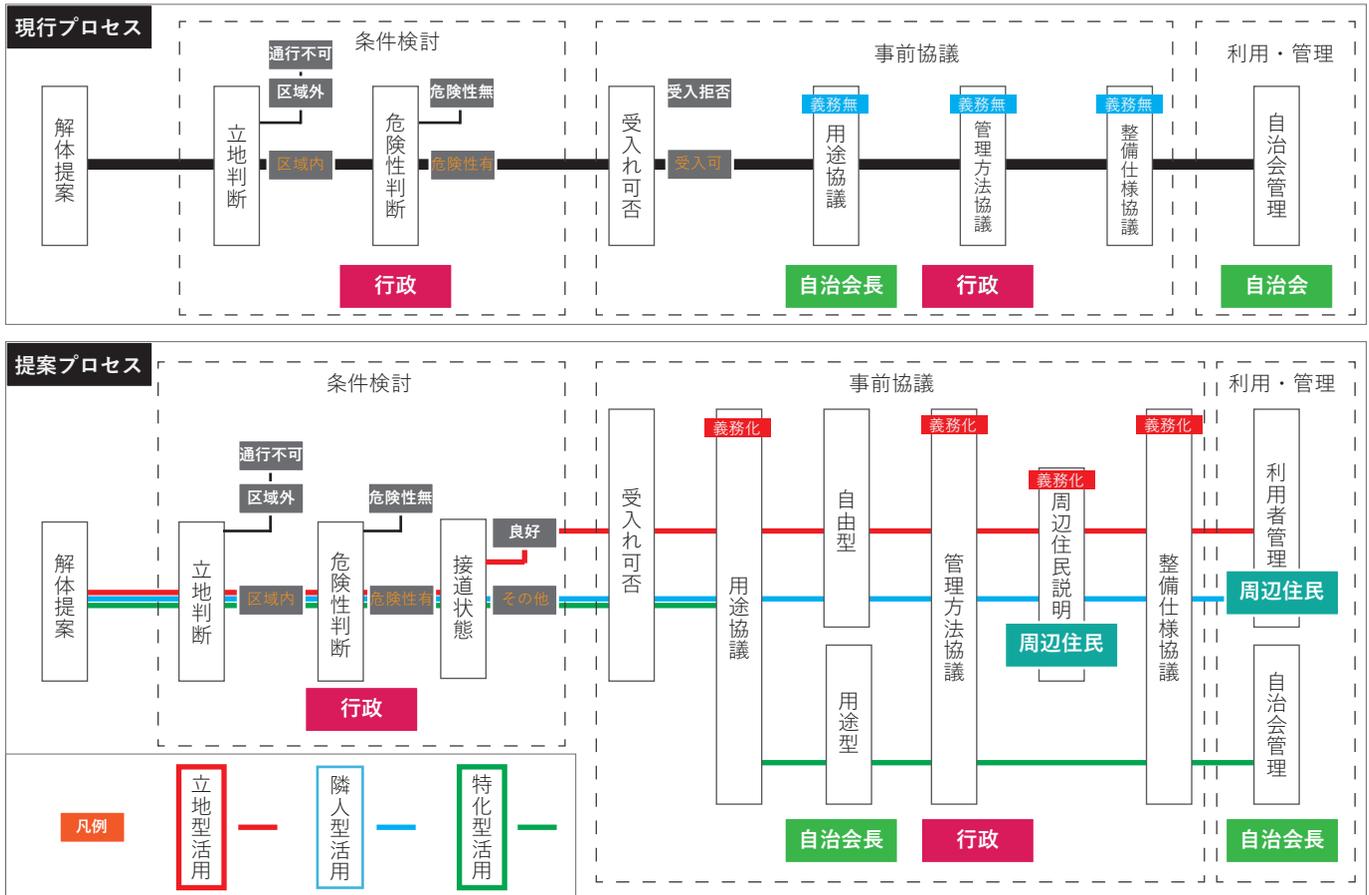


図9 現行事業プロセスと提案

セス自体に大きな変更は無いが、より立地地域の問題点等を事前協議段階でヒアリングを行う必要がある。

6 結論

1) 利用・管理状況の地域格差

51事例の半数近くの整備地が当初想定された利用・管理が行われず、全く管理されていない整備地や自治会が関与せず、隣人が仕方なく管理している整備地も見られ、地域の課題を解決する事業にも関わらず、整備地によっては問題の種となってしまう。

しかしながら整備地によっては地域の問題（不法駐輪やゴミ収集）などの解決にとどまらず、隣人が家庭菜園や備品の設置を行うなど積極的に活用を行う事例も見られ、事例ごとに利用・管理状況に大きな違いがあることが明らかとなった。

2) 事前協議及び事業周知の重要性

自治会や隣人が積極的に活用を行う整備地の特徴として事前協議の積極性がある、事前協議で自治会と行政間における地域の問題共有されている整備地は問題解決に直結している事例が多くあり、逆に事前協議において解体整備後の利用方法や管理者の協議が行われず、整備方法の協議されていない整備地の多くが利用・管理が上手く行われていない。

また利用・管理状況が不良の事例の特徴として隣人がなぜ空地になっているかわからない等事業周知が著しく低いことがあり、行政と自治会長のみでしか協議

を行わない現行の事業プロセスも地域格差の要因となっていることが明らかとなった。

3) プロセスを重視した制度設計

現行制度では利用・管理状況の地域格差が発生することから、格差発生の主な要因でありながら現行制度では軽視されている、「用途の不明確性」「接道状態」「周知不足や自治会のみ管理限界」に対する検討を事業プロセスに含め【特化型活用】【立地型活用】【隣人型活用】の3つの型に当てはめた、解体整備を行う事が重要である。これにより自治会のみ負担する現行制度から周辺住民を含めた、地域で支える空き家対策が可能となる。

4) 空き家対策におけるNVMの有効性

地域格差を始めとした課題はあるものの、増加し続ける空き家に集中的に予算を投下し、空き家による危険性の排除のみにとどまらない、地域課題の解決やコミュニティ広場としての活用を地域特性に合わせ柔軟に行う本事業は今後の空き家対策に対して有効な手段の一つである。

参考文献

- 1) 「地方都市・斜面密集市街地の再生に向けた老朽危険空家の解体に関する研究」（鈴木健二/2018）
- 2) 「空き家の解体除去施策の現状と課題・西日本の地方自治体を事例として」（篠部裕/2012）
- 3) 「長崎市の老朽危険空き家対策と地域住民による防災の取組み」（鈴木健二/2013）
- 4) 「斜面市街地における居住環境の改善に関する研究：長崎市の事例を対象として」（金ドン均/2017）