

# 縮減期の斜面市街地における地域運営と住環境保全に関する研究

## 一北九州市八幡東区枝光二区におけるケーススタディー

安東 美咲

### 1. 研究の背景と目的

人口減少と高齢化が問題となって久しい我が国では、地域の住環境を取り巻く状況が変わりつつある。その代表として、都市機能の集約を目指す立地適正化計画<sup>注1)</sup>に象徴されるように行政サービスやインフラのコンパクト化が進められようとしている。この趨勢で縮小する地域において今後の実質的な公的サービスの拡充は見込めず、都市運営の主体が行政から民間へ移っていく流れがある。これに対し、縮減期を迎えた地域では今後の暮らしを維持するために住民自身で地域運営に取り組む必要がある。

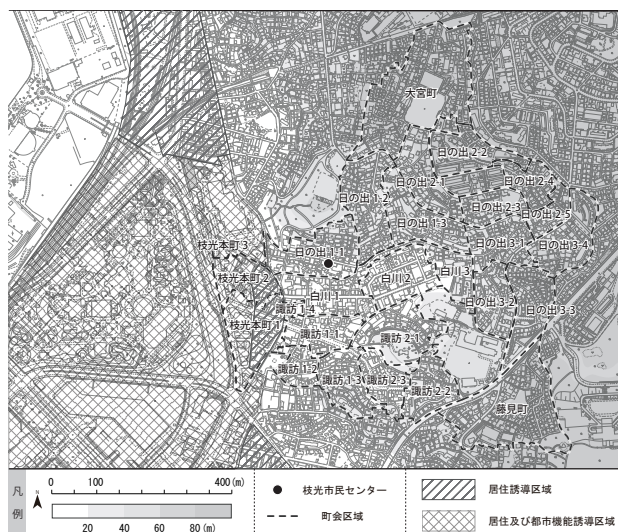
我が国の多くの住宅市街地には地域コミュニティの代表組織として自治会や町内会などの地縁組織があり、地域運営の中心的役割が期待されている。しかしながら、高齢化や人口減少が進行する地区では、後継人材の減少や活動の縮小、構成組織の脱退などが進んでおり、こうした組織的問題を抱えながら空家や空宅地の増加と劣化する土地の空洞化による住環境問題への対応を迫られる状況にある。加えて、地域の様相は開発経緯や地形、権利関係及び人口減少の程度などによって多様であり、地域の実状に応じた取り組みが求められる。

以上より本研究では、北九州市八幡東区枝光二区を対象に、自治区会や町会の組織運営と住環境の実態を捉え、縮減期を迎えた住宅市街地の地域運営と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年に始まった製鐵企業の再編・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。加えて、2017年に市が公表した立地適正化計画では地域の大半が居住誘



枝光二区の概要 (2015年)  
宅地総面積：52.5ha 総人口：5,565人 総世帯数：2,513世帯  
高齢化率：35.5% 町会加入世帯数：1,631世帯 (加入世帯率 64.9%)

※総人口、総世帯数、高齢化率は国勢調査町丁目別調査値を可会面積で按分して求めた。

図1. 調査対象地区の概要

導区域を外れた。今後、更なる縮減が予想される中で、いかに地域の再編に取り組むかが課題といえる(図1)。

#### 2-2. 研究の流れ

まず、自治区会の運営記録資料を収集整理し、加入世帯の推移と町会組織の変化を捉えた。次に、自治区会との共同調査<sup>注4)</sup>で把握した空家・空宅地の発生量と管理状態をもとに、町会エリアの空洞化と住環境悪化の推移を捉え、町会の立地条件等との関係を分析した。続いて、地区の上方に位置し、町会運営が異なる4町会を重点調査エリアとして、現地踏査と町会長等へのヒアリング調査を行い、町会運営と住環境保全の実態を把握し、今後のあり方について考察した。

#### 2-3. 対象地区の地域住民組織の構成

北九州市では「町会」を単位自治会、「自治区会」(以下、区会)を概ね校区単位での町会の連合体と位置付けている<sup>注3)</sup>。地域住民は任意で町会に世帯単位で加入し、町会が区会に加入している場合、町会への加入と区会加入は同義となる。また、町会ごとに加入世帯数や面積に応じた近隣単位で「組」を設けている。

枝光二区では2018年度現在、区会は23町会で構成され、1町会あたり1～16組、各組およそ1～20世

帯で組成される。

### 3. 自治区会の変遷

#### 3-1. 構成世帯の変化

1963年以降の区会の加入世帯と組織構成の変遷を図2に示す。2018年の加入世帯数及び人口は1,363世帯、3,151人<sup>注4)</sup>で、加入人口における高齢化率は45.7%、高齢者の約2割を単身者が占める。1970年代、八幡製鉄所の東田高炉群の操業停止や八幡地区の製鋼設備の停止以降、加入世帯数は減少傾向が続き、2018年度にはピーク時の約4割となっている。

一方、組数、町会数は区会加入世帯数に比べて緩やかに減少してきたが、2000年以降の変化が顕著である。

#### 3-2. 地域コミュニティの空洞化

また、近年の加入世帯数減少には人口減少に加えて町会及び組毎の脱会が影響している。特に、戸建て住宅エリアよりも、管理体制の違いや利害の不一致から集合住宅団地で棟毎の脱会が多くみられる。それに伴い、加入世帯密度はピークの1968年の63.8世帯/haから2018年では29.5世帯/haに減少し、住民の親睦や相互扶助、情報共有等の町会活動に支障をきたしつつある。

これに対し、運営効率化のために隣組の統合再編(以下、組再編)を行う町会が近年増加している。1963年の平均組世帯数は10.2～21.3世帯、2018年は4.0～13.5世帯で加入世帯数に比べてやや緩やかに減少しており、組再編よりの減少が抑制されている。一方で、平均組世帯数が4世帯以下に減少した3町会では1980年以降組再編はみられず、町会毎に組再編の取

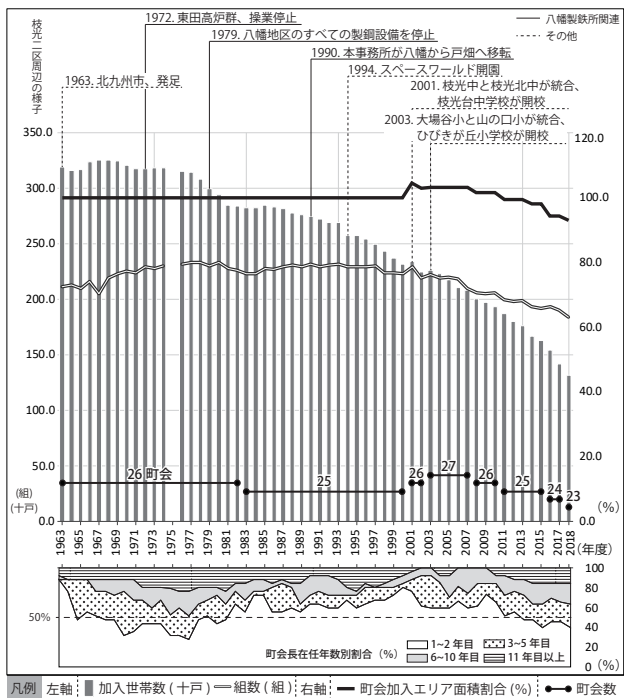


図2. 枝光第二自治区会の変遷

り組みに差異がある。

#### 3-3. 町会長の位置付けの変遷

次に、町会長の在任年数の変化を見ると、1970年代までは任期が3年以上の町会長の割合が高いが、それ以降2010年頃まで1、2年任期の割合が高くなり、近年は再び長期化する傾向にある(図2)。

この背景として、1960年代頃までは町会長は名誉職として地域の有力者が務めており、この時期は7町会で任期が20年を超えるものが見られる。その後は1970年頃の産業構造の転換及び有力者の引退と地域の小中学校PTA関連行事の増加に伴い、子育て世代が地域運営に参加するようになり、1、2年任期の輪番制をとる町会が増加した。近年は少子高齢化の進行に伴う町会長の担い手不足や後任不在が任期の長期化につながっている。

#### 4. 町会エリア別の空洞化

次に、区会との共同調査(2014年、2018年)で把握した空家・空宅地の実態から、町会エリア別の空洞化と住環境悪化の動向を捉える。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未利用地の面積割合(以下、悪化率)を算出した(図3)。空洞率と悪化率には相関が見られ、ともに大半の町会で増加傾向にある。また、両指標ともに平均を上回る町会は1町会を除いて平均標高40m以上に位置している。

一方、空洞率、悪化率が低下した町会では老朽空家の除却や未利用地の草刈り等の管理向上、あるいは未利用地の駐車場や菜園への転用が起きている。中でも日の出3-4町会では4、5、6組周辺の借地で、転居に伴う家屋の除却、その後の地権者による空宅地の管理によって悪化率の上昇が抑制されている。

#### 5. 重点調査エリアにおける町会運営と住環境の実態

続いて、縮減が著しい地区の上方に位置し、町会運

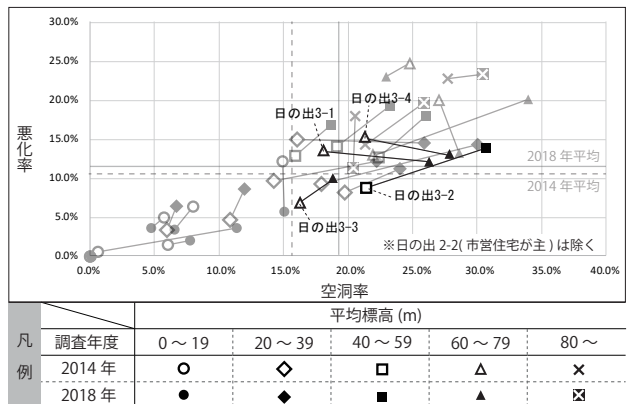


図3. 各町会の住環境の変容

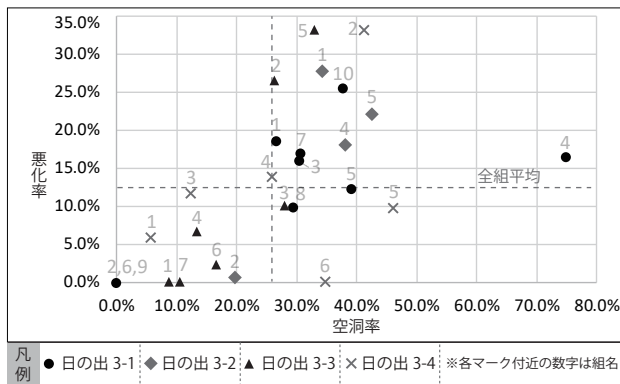
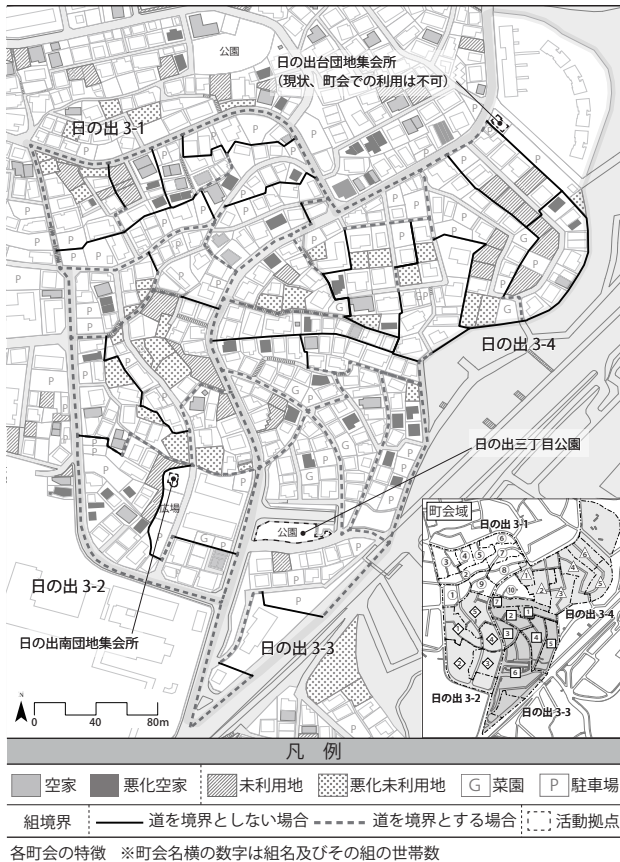


図4. 各町会の組毎の空洞率、悪化率の分布



各町会の特徴 ※町会名横の数字は組名及びその組の世帯数

**3-1 (①3, ②4, ③6, ④1, ⑤2, ⑥4, ⑦5, ⑧7, ⑨6, ⑩2 計40世帯)**  
 町内を東西に走る道を谷筋とした地形で、標高が最高82m、最低38mである。6、7、8組周辺を1937年までに、それ以外は1969年までに開発された。9組については道を介して形成されている場合が多い。加えて、過去には長屋が多くあり、現在は町内の駐車場の多くを同一の地権者が所有している。接道面積率は73.9%である。

**3-2 (①7, ②10, ③15, ④7, ⑤8 計47世帯)**  
 標高が最高62m、最低38mの西向き斜面で、接道面積率は76.1%である。5組は1937年までに、その他大部分は1969年以降に開発された。3組は市営住宅のみで構成されており、ほぼ全戸が町会に加入している。また、4、5組にまたがって地権者が同じエリアがある。

**3-3 (①8, ②8, ③7, ④14, ⑤3, ⑥13, ⑦7 計60世帯)**  
 最高標高88m、最低62mの南西の斜面である。1937年までに町会の大部分が「新文化街」という分譲住宅地として開発され、持ち家が多く、道路を境界として分かれている場合が多い。道路については過去の町会長が町内の道路を市へ移換した経歴があり、接道面積率は88.2%である。平成29年の豪雨災害により、5組の3世帯が被害を受けた。また町会南側のマンションは2001年建設当時から町会未加入。

**3-4 (①5, ②6, ③9, ④3, ⑤1, ⑥5 計29世帯)**  
 最高標高88m、最低62mの北西向き斜面で、接道面積率は87.6%である。大部分が1969年までに開発され、北側の市営住宅は1993年に建てられた。町内が土地所有の違いにより3つのエリアに分けられる。1、2組と3組の一部は戸建て住宅地で居住者が各々住戸、宅地及び前面道路を所有する場合が多い。3組の一部と4、5、6組の一部は同一の地権者の所有で、市道が通る。また市営住宅は2014年までは7、8、9組として町会に加入していたが現在は脱会している。

図5. 日の出3丁目の概要 (2018年現在)

営が異なる4町会(日の出3-1、3-2、3-3、3-4)を取り上げ、町会運営と住環境保全の実態を詳しく捉える。

### 5-1. 組単位に見る空洞の変化

日の出3丁目の4町会について、空洞率と悪化率の推移を見ると、空洞率は全ての町会で増加しており、3-3町会を除く3町会で特に進行が早い。これら3町会は、地権者がまとまった土地を所有しているエリアがあり、地権者の意向や経済的な耐力が反映しているものと考えられる(図5)。一方、悪化率の推移には町会ごとに違いが見られ、3-1と3-4は減少傾向にあり、3-2と3-3では増加している(図4)。

組単位で空洞率と悪化率を見ると、同一町会でも分布幅が大きく、特に空洞率は3-1、悪化率は3-3町会で開きが大きい。そこで、この2町会の2014年と2018年の空洞率、悪化率の推移を見ると、組毎に異なる動きをしていることが分かる(図6)。両町会とはともに悪化率が減少した組があるが、これは地域内で管理者が不明だった空家や未利用地の管理者情報が得られたことが大きい。情報収集は町会長が日常生活の中で管理者に遭遇した際、直接聞き取りをしたケースや、回覧板や点検活動などの地域活動の折に、未利用地や空家

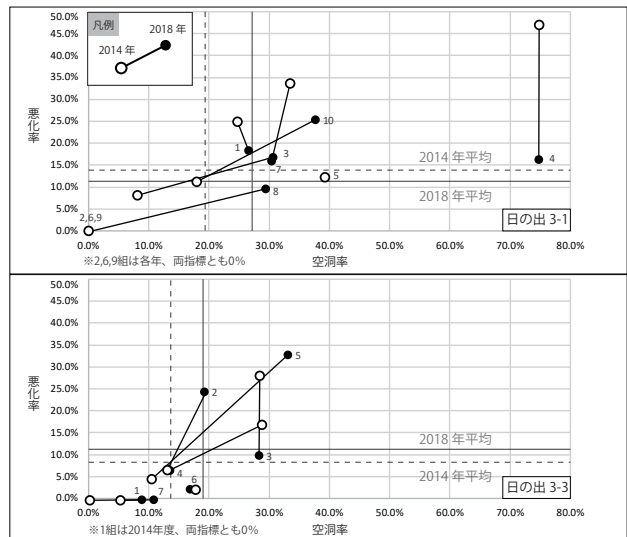


図6. 日の出3-1と日の出3-3における組の住環境

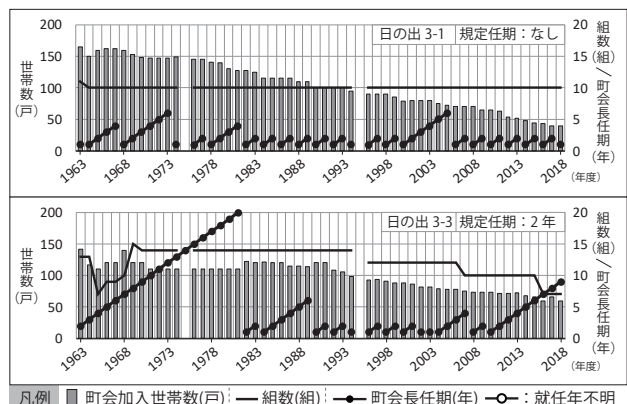


図7. 日の出3-1と日の出3-3の町会運営の変遷



の近隣住民から得たケースがある。ここから、町会長の空家、空き地対策への関心の高まりや、情報収集における組の有用性が伺える。

## 5-2. 日の出3丁目の町会運営

枝光二区全体で組織の変化が顕著な2000年以降の組再編の回数に着目すると、3-1では組再編はなく、3-2と3-3は加入世帯減少に伴う組再編をそれぞれ1、2回行っている。また、3-4は市営住宅団地の脱会による町会領域の縮小と組数減少が起きている(図7)。また、町会によって組再編の方針に違いが見られ、3-3では1組当たりの世帯数を8～13世帯とする目安を設け、かつ、組の分割や飛び地を作らないように組を再編している。これは従前の近隣関係へ配慮するとともに日常的な地域活動が可能な規模を維持するためである。一方、3-4では複数組に及ぶ土地を所有する地権者及び住民の意向に配慮して組再編を避けており、1世帯となった組の世話は他組の組長が兼任する状況が見られる。

町会長の任期は、3-1、3-4は1963年から現在まで1～4年前後の輪番制であるのに対し、3-2、3-3は再任を複数回経て地域住民の信頼のもと、10年を超えて務める場合がある。町会長は円滑な町会運営のため、自主的な対策を講じており、3-3と3-4では町会独自のニュースレターを市報等とともに配布し、生活面での注意喚起や町内外の出来事の情報伝達をしている。加えて、3-3では現町会長から親睦行事の企画、高齢単身者のゴミ捨てや草刈りの援助を始め、空家・空き地対策では問題空家の所有者への連絡や庭木の自主剪定、未利用地の菜園転用の仲介など、地域互助活動の延長線上で個別に対応が進みつつある。

## 5-3. 区会レベルの地域運営に関する取り組み

区会や町会は原則、加入世帯を対象に情報発信や見守りを行っているが、昨今の脱会増加に伴い、脱会エリア内の要支援世帯への連絡・支援が弱まることが懸念されている。これに対し、区会は地域福祉の担い手である民生委員<sup>注5)</sup>と担当町会との連携強化に取り組んでいる。具体的には、枝光二区には10の民生区があり、概ね1～3町会の範囲で設定されている。そこで、自治区会との空家・空き地の共同調査で担当区域の民生委員にも参加を要請、町会長と地域の住環境の実態を把握するとともに区会の死角である未加入世帯や要支援者の情報共有を図るものである。

近年生じた空家、空宅地は高齢単身者の施設入所などで不在住化したものが発端となった場合が多い。そのため民生委員と連携して高齢世帯などの見守りと情

報共有を図ることは将来の不在住化と空家化までを見据えた住環境保全に通じる。

また、今後地域の縮減が進行すれば、町会レベルでの組織再編が予想され、民生区単位での情報共有や連帯強化は今後起こりうる組織再編への備えともなる。これについて区会長からは、民生委員との連携に加え、将来は地区社会福祉協議会等とも連携を強め、地域福祉と住環境保全の相互の問題に共同で取り組む場づくりが必要だとの考えが聞かれた。

## 6. まとめ

本研究で対象とした枝光二区では、空家、空宅地の増加による土地利用の空洞化が進む中で、管理不全が懸念される箇所や管理放棄された箇所も増加している。これらは地権者の意向が反映する面が強いが、町会長は地域活動の中で、組を媒介にしながら情報収集し、管理不全の管理不全の進行抑止や備えをしているケースが見られる。また、空家等に対する軽微な手入れや菜園利用などが互助活動の延長で進みつつある。

一方、土地利用だけでなく、町会加入世帯の減少や高齢化からコミュニティの空洞化も進行しつつある。この対策として、区会と町会では組再編や情報共有の工夫、民生委員や他の地域住民組織との連携を図っている。しかしながら、今後の更なる未加入世帯の増加や役員の高齢化及び後任の不在といった地域住民組織の縮減によって、地域互助活動の延長線上では対応が難しくなると予想される。これに対し、枝光二区では地域福祉と住環境保全の統合を図っていく機運が高まっており、このような地域独自の活動を支援する施策が必要だと考えられる。

### 補注

注1) 国土交通省によると、居住機能や医療・福祉・商業、公共交通等の様々な都市機能の誘導により、高齢者をはじめとする住民が公共交通によりこれらの生活利便施設等にアクセスできるなど、福祉や交通なども含めて都市全体の構造を見直すことを目的としたマスタープランを指す。

注2) 自治区会行事。九州大学の学生と町会長が町内の問題や改善点、空家空き地を点検し、情報をまとめたマップを作成。後日座談会を開き、地域で意見交換を行う。

注3) 北九州内でもそれぞれの組織の名称や組織体系、エリア設定などが異なる。

注4) 2018年9月末、枝光第二自治区会提供資料より

注5) 全国民生委員児童委員連合会によると、民生委員法に基づき非常勤の地方公務員に位置付けられ、区会加入未加入に関わらず担当民生区の高齢者及び児童の福祉的サポートを担っている。

### 参考文献

- 1) 志賀勉(2014)「密集住宅市街地における地域主体のまちづくり手法に関する研究」
- 2) 吉武俊一郎・高見沢実・瀧井達也(2017)「大都市圏郊外部市における地域コミュニティ関与による空き地マネジメントの可能性に関する研究-横須賀市縮減市街地におけるケーススタディを通して-」, 日本都市計画学会都市計画論文集, Vol. 52, No. 3, pp. 1036-1043
- 3) 齋庭伸ほか(2016) 立地適正化計画の検討状況からみる都市のたたみ方の研究, 日本建築学会大会学術講演梗概集, pp. 49-52
- 4) 大野秀敏ほか(2018)『コミュニティによる地区経営-コンパクトシティを超えて-』
- 5) 小林秀樹(2011)「縮小社会における都市・家族・住まいのゆくえ」住総研研究論文集No. 38, pp. 5-21
- 6) 大月敏雄+東京大学建築計画研究室(2018)『住宅地のマネジメント-「まちネット」から学ぶまちづくりの知恵』