110. 大都市圏郊外都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 -

A research about possibility of managing vacant lots by collaboration with neighborhood association at shrinking suburbs in the metropolitan region of Japan - Through a case study on shrinking district in Yokosuka City -

吉武 俊一郎*・高見沢 実**・湊井 達也***
Shunichiro Yoshitake*, Minoru Takamizawa** and Tatsuya Fuchii ***

This research aims to examine the possibility of the method to manage vacant lots by collaboration with neighborhood association at shrinking districts in the suburb of metropolitan areas, through a case study of yato areas in Yokosuka City, where proper management of vacant lots is a critical issue for their sustainability. In yato areas, that is residential districts in valleys, many houses are on the slopes, and recently the vacant lots are increasing. There, the landowners no longer regard vacant lots as valuable assets, and residents tend to regard vacant lots as risks to harm their living condition. For residents, although there are some bottlenecks to manage vacant lots, by participation of neighborhood association into the management of vacant lots, those bottlenecks can be resolved.

Keywords: urban shrinkage, vacant lots, proper location plan, neighborhood association
都市縮減 空き地 立地適正化計画 地域コミュニティ組織

1. 本研究の背景・目的とケーススタディ対象地区

わが国はこれまで拡大してきた市街地の縮小と低密度化が進む都市縮減⁽¹⁾時代となった。都市縮減時代では、空き地・空き家の増加に対応し、良質な居住環境形成を進める方策が必要となる。2014年の都市再生特別措置法改正により創設された立地適正化計画は、市町村が独自且つ主体的に、それぞれの現状と将来ビジョンにもとづいて、従来の土地利用の計画に加えて「都市機能誘導区域」や「居住誘導区域」などを定め、地域交通の再編との連携を進めながら、居住や医療・福祉・商業等の立地を誘導するために作成するものであり、国交省作成パンフレット⁽²⁾で「市町村マスタープランの高度化版」と位置づけられている。2017年4月1日現在、309の市町村が、立地適正化計画の作成について具体的な取組みを始めている⁽³⁾。

都市縮減時代における良質な居住環境形成には、空き家除却跡地等の適正な管理が課題となる。立地適正化計画制度では跡地等に関して、居住誘導区域以外で「跡地等管理区域」と「跡地等管理指針」を任意で定めることができ、所有者自ら跡地等を適正に管理することが困難な場合は、市町村又は都市再生推進法人等が跡地等管理区域内で所有者等と管理協定を締結し、当該跡地等の管理を行うことができるとしている。しかしこの制度は、跡地が増加し続けている市街地において、跡地発生度にその状況と所有者等を把握し管理協定の交渉を行うといった、市町村・都市再生推進法人等の役割負担増大が課題になると考えられる。さらに跡地等が空き地のままとなるケースで、定期的な状況調査・雑草等伐採など、管理の担い手と費用負担が課題になると考えられる。

立地適正化計画制度の課題に対処する方法として、跡地等の状況に応じた土地利用転換と地域コミュニティ⁽⁴⁾関

与による空き地マネジメントが考えられる。土地利用転換について、氏原他(2016)¹⁾は、衰退した住宅地を“縮退”を視野に再整備するために、都市開発したエリアを自然に返すことなどが考えられるとしており、その手法になり得るものの1つとして、米国を中心に広がったコミュニティガーデン事業をあげている。また水野他(2016)²⁾は、コンパクトシティ実現には都市周辺部のスプロール市街地における、市民農園や自然公園などの自然的土地利用への転換などの縮退策が必要と指摘する一方で、全国市区を対象としたアンケート調査をもとに、わが国の自治体はコンパクトシティ政策と都市内部の空き地・空き家発生による都市スポンジ化のそれぞれに対する問題意識があるものの、それら双方を両輪として具体的に解決するための方法論は確立されていないとしている。また吉武他(2016a)³⁾は空き地増加傾向の市街地(以下、縮減市街地)である横須賀市谷戸地域における空き地の利用及び管理の状況を調査し、利用及び管理(雑草繁茂・荒れ無し・広場菜園)と空き地化した期間の長さとの関連は見られず、都市基盤の不十分により車・バイクアクセスのできない区画で、管理不全による雑草繁茂の生じる割合が高いとしている。

地域コミュニティ関与による空き地マネジメントについて、吉武他(2016b)⁴⁾は地域コミュニティの中で自治会が⁵⁾、住環境の問題に当事者として取り組む主体であり、空き地管理不全による住環境への影響についての問題意識を持っており、空き地・空き家の状況及び所有者を随時把握し、マネジメントに関与する基盤を有していることを示している。そして自治会が空き地のマネジメントに関わる上で、「空き地所有者との連絡・調整」と「空き地所有者の責務明確化」が課題になると指摘している。そして吉武他(2016c)⁵⁾は、空き家除却と跡地整備を行う自治体施策の

* 学生会員：横浜国立大学都市イノベーション学府 (Yokohama National University)

** 正会員：横浜国立大学都市イノベーション研究府 (Yokohama National University)

***正会員：株式会社オオバ (OHBA CO., LTD.)

全国事例調査分析をもとに、空き家除却跡地の適正管理には、所有者・地域コミュニティ・市町村の協働によるマネジメントが必要と指摘している。以上の既往研究で検討された空き地マネジメントの手法は次のようにまとめられる。

- ①市町村の介在により、地域コミュニティ関与の課題である「所有者への連絡・調整の円滑化」に対処する。
- ②所有者と地域コミュニティとの協定による跡地整備と管理により、「所有者の責務明確化」の課題に対処し、且つ跡地利用の地域ニーズに対応する。
- ③跡地の土地利用転換による固定資産税などのメリットを、所有者のマネジメント協働のインセンティブとする。

しかし、この手法を実際の縮減市街地において実施する上で、その可能性について、次の3つの観点から検討することが必要と考えられる。

- ①既往研究で示されたように、空き地の土地利用転換は、所有者にとり管理費用や固定資産税に関係するインセンティブになると考えられるが、その実施には、空き地の物理的状況(立地・都市基盤等)と所有者の状況、空き地利用ニーズから、土地利用転換の実現性検討が必要となる。
- ②空き地マネジメントについて、地域コミュニティ組織と地域コミュニティを構成する居住者等に、その担い手となる可能性があることを検討することが必要となる。
- ③空き地マネジメントは、縮減市街地が、縮減しつつも、持続することが前提となる。居住継続意向や地域の状況などから、縮減市街地の持続性を検討することが必要となる。

本研究の目的は、大都市圏郊外都市の実際の縮減市街地におけるケーススタディを通して、地域コミュニティ関与による空き地マネジメントの実施可能性をこの3つの観点から検討することである。ケーススタディ対象地区は横須賀市谷戸地域のA地区として、空き地の状況調査、及び空き地所有者ヒアリング、地域コミュニティとのワークショップ、居住者アンケート等を行った。横須賀市谷戸地域は主に高度成長期以前に都市基盤が不十分な状態で発達した縮減市街地であるが、その中でA地区をケーススタディ対象とした理由は次の3つである。

- ①A地区は、横須賀市都市計画課が2011年に実施した「谷戸地域空き家等実態調査」において、49か所の谷戸地域の中で3番目に空き地率が高い⁽⁶⁾。表1のように、人口減少が進み、60歳以上人口が5割近くにまで高くなっている。
- ②谷戸地域と自治会区域の範囲が一致し、自治会関与による空き地マネジメントを先導的に進める可能性がある。
- ③吉武他(2016a)⁽⁴⁾は、横須賀市谷戸地域を車利便性(車付け可能区画割合50%以上・未満)と鉄道利便性(駅平均徒歩時間10分以上・未満)の2つの観点での類型化による分析を行っている。車付けできる区画は少ないが駅近の地域では、不動産需要の可能性にもとづき、低密度化の過程での環境整備を進める可能性がある。その一方で、車付けできる区画は多いが駅から遠い地域では、谷戸地域の中でも居住継続意向が高く、長く住み続ける居住者間の地縁的つながりによる地域マネジメントの可能性があると考察してい

る。A地区は後者の類型にあたる地区である。

2. A地区空き地の物理的状況(車付け不可能区画)

A地区は、丘陵へ浸食により平地が入り込む谷戸地形に形成された住宅市街地である。山林に囲まれる豊かな自然環境の一方、道路が全体的に狭く、さらに車アクセスができない斜面上に宅地が広がっている。市街地構成をみると、A地区中心部の平地に車付けの可能な区画が広がっており、縁辺部の斜面に車付け不可能区画が広がっている。

2016年実施の現地調査⁽⁷⁾によるA地区の車付けと土地利用の状況を図1と表1に記す。表1のようにA地区279区画の中で車付け可能な区画は175区画で62.7%を占める。A地区全体の空き地率は16.5%であるが、車付け可能区画の空き地率11.4%は、吉武他(2016b)⁽⁴⁾による谷戸地域3地区全体の平均空き地率12.8%⁽⁸⁾とほぼ同等の高さである。さらに車付け不可能区画の空き地率25.0%は、車付け可能区画11.4%の2倍以上の高さとなっている。

図1: A地区空き地分布(2016年)

表1: A地区の概要⁽⁹⁾

全区画の車付けと土地利用状況(2016年)	■車付け可能区画		■土地利用状況別区画数		※()内は平均の標高(m)	
	車付け可能区画	車付け不可能区画	車付け可能区画	車付け不可能区画	計	
建築区画	141 (16.9)	80.6%	78 (25.5)	75.0%	219 (20.0)	78.5%
空き地	20 (17.7)	11.4%	26 (30.9)	25.0%	46 (25.1)	16.5%
駐車場	14 (18.3)	8.0%	-	0.0%	14 (18.3)	5.0%
計	175 (17.1)	100.0%	104 (26.8)	100.0%	279 (20.7)	100.0%
空き棟数: 23棟 空き棟率=空き棟23/建築区画219=10.5%						
駅近距離	14分~26.5分					
線引き用途地域DID	・大半が1970年の当初線引き時(市街化区域(一部は2009年(市街化区域)編入)。 ・第1種中高層住居専用区域(周辺は第1種低層住居専用と市街化調整区域)。 ・一部が1960年DID。他は65年・70年・75年・80年・90年の各年にDID編入された部分に分かれる。					
国調人口	人口増減(2015年05月): 82.6% 60歳以上比率(2015年): 47.5%					

表2のように、A地区の過去の空き地数を住宅地図で調べたところ、A地区の空き地数は2003年から2016年にかけて、21区画から46区画と約2.2倍に急増した。その中で、車付け可能区画における空き地数の増加は11区画から20区画と1.8倍、車付け不可能区画では10区画から26区画と2.6倍になっている。空き地率をみても、2003年から

2016 年にかけて、車付け可能区画における空き地率が6%から11%と1.8倍増加し、空き地不可能区画における空き地率10%から25%と2.5倍増加した。車付け可能区画と不可能区画の両方で、空き地増加が進んでいる。

表2：年度別・車付け別 建築区画・空き地・駐車場数推移⁽¹⁰⁾

年	全区画合計 279区画(100%)			車付け可能 175区画(100%)			車付け不可能 104区画(100%)											
	建築区画	駐車場	空き地	建築区画	駐車場	空き地	建築区画	駐車場	空き地									
1972	258	92%	1	0%	20	7%	158	90%	1	1%	16	9%	100	96%	-	-	4	4%
1982	259	93%	6	2%	14	5%	157	90%	6	3%	12	7%	102	98%	-	-	2	2%
1992	252	90%	8	3%	19	7%	152	87%	8	5%	15	9%	100	96%	-	-	4	4%
2003	237	85%	15	5%	21	8%	143	82%	15	9%	11	6%	94	90%	-	-	10	10%
2010	231	83%	13	5%	35	13%	147	84%	13	7%	15	9%	84	81%	-	-	20	19%
2016	219	78%	14	5%	46	16%	141	81%	14	8%	20	11%	78	75%	-	-	26	25%

さらに表2の各年における、全279区画それぞれの土地利用を住宅地図で調べたところ、2016年の空き地46区画の89%を占める41区画が、1972年以降の空き地化後、建築区画や駐車場の利用が無く、空き地の状態が維持されている⁽¹¹⁾。一旦空き地化すると空き地のまま累積されやすい傾向が考えられる。

3. A地区空き地所有者の類型毎の状況・意向

2016年の空き地46区画の土地登記簿調査を行ったところ、所有者は22者で、個人・寺院・法人(不動産会社)・横須賀市に区分される⁽¹²⁾。その中で個人所有者は19者で、個人所有区画数合計は46区画の89%を占める41区画であった⁽¹³⁾。そして個人所有者は表3のように『A地区に複数区画(空き地又は空き家敷地)を所有しているか』『住所が空き地近隣(空き地と同じ又は隣の町丁目)か』の2つの観点での類型化が考えられる⁽¹⁴⁾。

表3：A地区空き地の個人所有者類型

類型	類型①	類型②	類型③	類型④
所有者数	A地区内で複数区画(空き地又は空き家敷地)を所有		A地区内で1区画を所有	
住所	空き地近隣		他地域	
所有者数	1者8区画 1者5区画 1者1区画	1者7区画 5者各2区画 計8者29区画	1者2区画 (登記簿上は同じ町丁目：実質市外等)	6者各1区画 (内1者は、登記簿住所：市内他地域) 4者各1区画 (市外4者)
登記簿上の原因	相続 25区画 合併 2区画 売買 2区画	相続 2区画	相続・合併・交換 各1区画 売買 3区画	相続 3区画 売買 1区画
ヒアリング	7者 27区画 (ヒアリング未実施1者)	1者 2区画	6者 6区画	1者 1区画 (未実施3者)

本研究では個人所有者の中で15者へのヒアリングを行い⁽¹⁵⁾、各類型の空き地所有の原因と管理状況、今後の意向・課題を表4のように把握した。

類型①は、A地区もしくは周辺に代々居住する地主層で、主に相続で複数の空き地や空き家を所有している。表5のように所有区画数合計は29区画で、個人所有空き地41区画の71%を占め、さらに登記簿上の地積平均は他の類型と比べて大きい。8者中4者は、車付け可能の空き地と、不可能の空き地の両方を所有している。表6のように2016年現地調査の時点での空き地管理状況との関連をみると、管理不全による雑草繁茂などが生じている空き地は主に類型①の所有者が所有している。空き地の今後については、表4のように売却希望又は売却を進めてきたが、買い手がなかなかつかないと述べられた所有者は、7者中5者であった。さらに4者が、固定資産税が悩みであるとしていた。

類型②は表4のように、1者(共有名義)は、親が住むために購入した土地を相続した子ども達が、管理のために他

地域の自宅から通っているとのことであった。やはり固定資産税が悩みとのことであった。

空き地をA地区内に1区画所有し空き地近隣に住所を持つ類型③は、空き地の隣に自宅のあるタイプと、近所に自宅のあるタイプに分かれる。A地区では前者のタイプが5者存在するが、ヒアリングにより、表4のように空き地所有の原因は、自分又は親の代に購入した土地の一部を借りて住んでいた人の転居等と分かった。もう1つのタイプは1者存在するが、親族からの相続であった。表4のように、自分は今の家に住み続け、空き地の管理を行う意向であるが、次の世代は自宅と空き地を継がないだろうと述べられた所有者は6者の中で3者であった。

類型④については、1者にのみヒアリング実施できたが、表4のように、A地区に転入する予定で、自宅の駐車場利用のために空き地を購入したとのことであった。

ヒアリングを通して、A地区における近年の空き地急増の理由が、土地を借りて自分で家を建てて住んでいた居住者が高齢化し、施設転居や亡くなるなどで転出後の空き家を、居住者が原状復帰、もしくは所有者自身が除却したことと分かった。また、かつての住宅需要がなくなり、空き地を資産活用する見込みのないまま、固定資産税を支払っている状況であった。

表4：個人所有者類型別 空き地管理状況・意向・課題

空き地所有の原因	空き地管理状況	今後の意向・課題
類型① ヒアリング実施7者(27区画)		
25区画は登記簿上、相続による空き地所有。土地借主が転居時に、空き家となった家を売却・原状復帰し、空き地返却となった。借主が原状復帰しないまま土地を返し、土地所有者自身が老朽空き家を売却したケースもある。	近隣に迷惑をかけないよう、費用を払ってシルバー人材センターを利用するなど、草刈などの管理を行っている。菜園・広場は、自ら利用、又は近隣に住む方が希望する場合に、お任せしているもの。	空き地を売却したいが、買い手がなかなかない。信頼できないところに貸すと責任問題となる。固定資産税が大変であるが、地目変更はハードルが高い。もともと宅地で菜園向きの土地ではなく、作物が育ちにくい。鳥獣被害もある。
類型② ヒアリング実施1者(2区画)		
親の代で住むために購入。親は亡くなり家を売却。子ども達が相続(共有名義)。子ども達が別の地域(市外及び市内)にそれぞれ自宅を持っている。	子ども達が、自宅から通って菜園として管理している。	売りたいわけじゃない。車付けできないため土壌入れが難しい。自分達の家の周囲にあり固定資産税が悩み。地目変更は法務局に2回相談したが、無理と言われた。
類型③-1 自宅は空き地の隣 ヒアリング実施5者(5区画)		
自分や親の代に購入。空き地化の原因は土地の一部を人に貸していたが、その人が転居した。	自分の手で管理している。3者は自分の菜園として利用している。	2者が、子どもは家と空き地を継がたいだろうと回答。そのときに土地をどうするかは不明。
類型③-2 自宅は空き地の近所 ヒアリング実施1者(1区画)		
親族が所有していたが、その親族が亡くなり、相続した。所有者の自宅は隣の町丁目。	1回毎日通って、菜園として管理している。	更地のため固定資産税が高い。子どもは相続したところに住んでおり、将来どうするか。
類型④ ヒアリング実施1者(1区画)		
自分で住むために空き家とその隣の空き地を購入。	空き家を改修して住む。空き地は駐車場に利用する。	-

表5：個人所有者類型別 空き地の物理的状況

個人所有者	※()内は登記簿上の地積の平均						計
	①	① * (138 n)	②	③	④	④ * (351 n)	
車付け可能	10 (219 n)	1 (138 n)	0	4 (153 n)	0	2 (351 n)	17 (214 n)
車付け不可能	17 (364 n)	1 (1166 n)	2 (209 n)	2 (132 n)	1 (189 n)	1 (121 n)	24 (348 n)
計	27 (310 n)	2 (652 n)	2 (209 n)	6 (146 n)	1 (189 n)	3 (274 n)	41 (292 n)

表6：個人所有者類型別 空き地の管理状況⁽¹⁶⁾

個人所有者	①	① *	②	③	④	④ *	計
管理不全	11	1	0	0	0	1	13
荒れなし	11	1	0	2	1	2	17
菜園・広場	5	0	2	4	0	0	11
計	27	2	2	6	1	3	41

* ① ④：ヒアリング未実施

4. 地域コミュニティ関与の可能性の検討

(1) 地域コミュニティ関与のボトルネック

本研究ではA地区自治会長へのヒアリング⁽¹⁷⁾や、A地区居住者とのワークショップ⁽¹⁸⁾、自治会による空き地・空き家の見回り活動への参与観察とその後の意見交換⁽¹⁹⁾を実施した。ヒアリングと見回り活動観察により、A地区自治会が空き地・空き家の分布を地図上に落として、所有者などについても概ね把握しており、管理不全による問題が生じている場合は所有者との調整を行っていることを確認した。ワークショップでは居住者が感じている、谷戸地域独特の環境による、A地区の魅力(豊かな自然・ほっとする環境・人のつながりの密接さ等)と生活課題(お店が無い・高齢化)を確認した。そしてヒアリング・ワークショップ・意見交換を通して、自治会が空き地マネジメントに関与する上でのボトルネックとして次の3点が抽出された。

①<担い手不足> 自治会は、管理不全空き地・空き家が安心して暮らせる住環境に支障とならないよう、土地所有者との調整などを行っている。しかし、自治会業務が多く、空き地・空き家についてそれ以上関わることは難しい。

②<地区の交通面の問題> A地区周辺の地域資源を活かした観光イベントに自治会も関わっている。イベントにさらに人を呼び込むことができれば、空き地・空き家利用につながるが、そのためには、来街者のための駐車場不足や、道路が全体的に狭く、車のすれ違いなどができないといった交通面の問題解決が必要である。

③<空き地は個人資産> 空き地はあくまで個人資産であり、自治会から住環境に支障にならないような申し出を行っているが、利用についての意見を出すことはできない。近隣住民同士の会話で空き地・空き家活用のアイデアが出されているが、所有者へ意見を出すことは行われていない。

(2) ボトルネック解決(空き地利用・担い手)の可能性

1) 居住者アンケート調査の実施

地域における空き地利用と、上記の空き地マネジメントへの地域コミュニティ関与のボトルネック解決の可能性を探ることを目的とした、居住者アンケートを表7のように実施した。尚、表8のように回答者の約8割は60歳以上であったが、先記の表1のようにA地区は高齢化が著しく進んでおり、アンケート分析において年齢層の偏りへの考慮は行わない。アンケート設問は以下の考え方による。

①先記の表4・表6のように、A地区では一部の空き地で、近隣居住者による「菜園」「広場」としての利用がなされている。「菜園」「広場」の利用をさらに広げる潜在的ニーズの有無について設問した。

②空き地マネジメントへの地域コミュニティ関与のボトル

ネックの1つとされた『地区の交通面の問題』の解決につながると思われる、「来街する車向け駐車場」と「自動車のすれ違い・回転スペース」への空き地の利用について、居住者がニーズを感じているかについて設問した。

③A地区は駅から離れた立地にあり、自家用車やバイク・自転車が生活を支えていることが考えられる。空き地を自分又は家族用の「駐車場」「駐輪場」に利用することで生活利便性を向上させるニーズの有無について設問した。

④以上の空き地利用メニューにおける、所有者と利用者のマッチングの前提となる利用料に関する、利用者としての支払可能上限について設問した。

⑤空き地マネジメントへの地域コミュニティ関与のボトルネックの1つとされた『担い手不足』を解決する可能性を探るために、居住者が以上の利用メニューに関する空き地整備・運営に参加する意向と、その条件について設問した。

⑥居住者が空き地整備・運営に参加する上で、地域コミュニティの組織や行政、専門家などとの協働や情報交換が重要になると考えられる。空き地・空き家について日頃から相談している方がいるか、及びどのような方に相談したいと考えているかについて設問した。

⑦地域コミュニティ関与の空き地マネジメントの前提と考えられる市街地持続性に関わる指標として、居住者の地域内空き家住み替え意向について設問した。

表7：A地区居住者アンケート概要

アンケートの対象・配布方法	2016年2月の現地調査で居住の確認された196棟各戸1通ずつポストにポストを行い、各戸1人の回答をお願いした。集合住宅は住棟内全戸へ配布し、配布数は202通となった。配布時に居住者の方に直接渡された場合には、配布を行わなかった。
実施日	配布：2016年11月17日 回収期限日：2016年12月9日
回収数/配布数	75通/202通(回収率37.1%)

表8：アンケート回答者の属性

○性別			○年齢										計
男性	女性	無回答	10代以下	20代	30代	40代	50代	60代	70代	80代以上	無回答		
39	35	1	0	1	4	4	6	22	28	9	1	75	
52%	47%	1%	0%	1%	5%	5%	8%	29%	37%	12%	1%	100%	

2) 空き地利用ニーズ

表9は、回答者の自宅の車付け可能・不可能別に、空き地利用の各メニューについて、「必要を感じる」又は「興味がある」とした回答の割合を分析したものである。

表9：A地区居住者による空き地利用ニーズ

自宅の車付け		車付け可能 n=41		車付け不可能 n=32		無回答 n=2	合計 n=75
菜園 広場	子どもの遊べる 広場・公園	9/41	22.0%	6/32	18.8%	0/2	15/75
	レクリエーション のための広場	18/41	43.9%	11/32	34.4%	0/2	29/75
		20/41	48.8%	9/32	28.1%	1/2	30/75
地区の 交通問題 解決	来街する車を停 められる駐車場	28/41	68.3%	23/32	71.9%	2/2	53/75
	自動車すれ違 い・回転スペース	29/41	70.7%	25/32	78.1%	2/2	56/75
自分・家 族用	駐車場	6/41	14.6%	15/32	46.9%	0/2	21/75
	駐輪場	3/41	7.3%	7/32	21.9%	1/2	11/75

空き地所有者から空き地を借りて菜園を持つことについて、車付け可能・不可能の回答者を合せて15名(回答者の20%)が「興味がある」と回答した。この15名に対して、図2のように支払うことができる利用金額の上限額を伺ったところ、全員が12,000円/年間・15㎡未満を希望し、市

内市民農園の平均利用料金を下回る⁽²⁰⁾。広場については、「子どもの遊ぶ公園・広場」「レクリエーションのための広場」共に、自宅が車付け可能な回答者において、必要とする割合が高くなっている。

「来街する車向け駐車場」と「自動車のすれ違い・回転スペース」は表9のように、どちらも約7～8割の回答者が必要としており、ニーズの高さが居住者に意識されている。

自分や家族用の「駐車場」「駐輪場」については表9のように、自宅の車付けができない回答者において、必要との回答の割合が高い。「駐車場」が必要とした回答者21名に、支払うことができる料金を伺ったところ、図2のように、大半がA地区内月極駐車場の平均金額12,000円/月未満を希望している⁽²¹⁾。駐輪場の料金については大半が2,000円/月未満を希望し、市営有料駐輪場の相場を下回る⁽²²⁾。さらに37%が「0円」を希望している。

図2：空き地利用別 支払可能料金上限

3) 空き地整備・運営への参加意向と条件

表9で、菜園に「興味がある」と回答した15名に対し、空き地の菜園化にあたり必要な準備（土壌入れ替えや鳥獣害対策など）に参加したいか問うところ、表10のように、12名(80%)が「ぜひ参加したい」「条件が揃えば参加したい」と回答した。広場については回答者の52%、駐車場・道路スペースについては40%が「ぜひ参加したい」「条件が揃えば参加したい」と回答した。

表10：空き地の整備・運営・管理への参加意向

	菜園	広場	交通問題解決
ぜひ参加したい	1 7%	5 7%	5 7%
条件が揃えば参加したい	11 73%	34 45%	25 33%
参加したくない	3 20%	22 29%	30 40%
無回答	0 0%	14 19%	15 20%
計	15 100%	75 100%	75 100%

参加条件は、図3のように、3つの利用（菜園、広場、交通問題解決）全てで、「一緒に活動する地域の人が他にもいる」が最も多く、次に「大きな責任を負わない」が多い。給与支給を重視する回答は僅かである。

4) 空き地・空き家に関する相談相手（現在・希望）

空き地・空き家について日頃から話題にする、あるいは情報交換や相談の相手となる方が現在いるか及び希望する方については、図4のように現在・希望共に「特にいない」が最も多い。希望が最も多いものは『行政職員』21%であった。建築士・造園家を希望する回答者は無かった。

5) 地域内空き家への住み替え希望

町内の空き家へ住み替えを「希望する」と回答したもの10名(13%)であった。図5のように、現在の自宅は車付けができず、車付けができる住宅であることを住み替えの条件としている回答者は、10名中7名である。

図3：空き地利用別 整備・運営・管理への参加条件

図4：空き地・空き家に関する相談相手（現在と希望）

図5：地域内空き家住み替え希望(10名)の条件類型

5. 空き地マネジメントに関する都市計画手法検討の方向

(1) 空き地の土地利用転換の実現性についての考察

本研究で行った調査分析をもとに、第1章で述べた3つの観点(土地利用転換の実現性・地域コミュニティが担い手となる可能性・地域の持続性)から、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と、可能性を広げるための都市計画手法検討の方向性を考察する。

A地区では車付け可能区画と不可能区画の両方で空き地が増加し続けており、将来的にも空き地が累積されていくことが予測される。所有者に関しては、大半の空き地の所有者が複数の空き地・空き家敷地を所有し、空き地の資産活用の見込みが立たないまま固定資産税を払い続ける状況であり、子どもが土地を相続するかは不明としている。土地が次世代に引き継がれるためには、宅地としての不動産活用が成立せず、固定資産税などのコストがかかる“負の資産”となることに対して、土地利用転換により対処することが必要となる。さらに、空き地マネジメントのボトルネックの1つである「空き地は個人資産」に対処するためには、土地利用転換において所有者と地域コミュニティ・行政との協定等といった形で、三者の役割分担が構築されることが必要であるが、固定資産税や管理費など土地所有のコストを土地利用転換による収入もしくは固定資産税減免により解消・軽減することが、所有者が役割を担うインセンティブであり、“負の資産”の対処になると考えられる。この観点から本研究でニーズを調査した空き地利用メニュー毎の土地利用転換の実現性を次のように考察する。

①【菜園】アンケート調査では15名が菜園に興味があると回答している。仮に1ロット15㎡を15名が利用した場合、225㎡の空き地利用となり、表5で示した空き地の平均地積から、1～2区画の空き地利用になると考えられる。さらに、2016年度A地区空き地の固定資産税評価額⁽²³⁾は、車付け可能区画で平均46,250/㎡、車付け不可能区画で平均33,231円/㎡であったが、菜園の利用料を固定資産税にあてると考え方から、固定資産税率1.4%で、15㎡の菜園利用料金に換算すると、車付け可能区画9,700円/15㎡・年、車付け不可能区画7,000円/15㎡・年となる。図2の菜園における支払可能料金上限について、8,000円/15㎡・年以上としている回答者は7%であり、車付け可能区画の場合、回答者の支払可能料金上限より高めの利用料設定になる。その上に、土壌入れ替え費用⁽²⁴⁾が必要となり、車付け不可能区画では、固定資産税は車付け可能区画より低くなるが、土壌入れ替え費用は高くなる。つまり菜園利用料のみで土地所有のコストを解消することは難しいと考えられる。

②【広場】子どもの遊び場やレクリエーションのための広場としての空き地利用については、表9のように、車付け可能区画・不可能区画の両方でニーズがあると考えられる。しかし、A地区周辺に市の公園緑地があり、公共の用に供するために市と所有者が使用貸借契約を結び、固定資産税を減免するという手法の適用は考えにくい。

③【交通問題解決】来街用駐車場は、集客との関連での利

用料を、所有者インセンティブとする可能性が考えられる。自動車すれ違い・転回スペースについても、公共の用に供する土地利用としての固定資産税減免がインセンティブとなる可能性が考えられる。本研究のアンケートで、両者ともに多くの回答から必要性が示されている。A地区は表1のように駅から14分～26.5分の徒歩距離にあり、自動車が主要な交通手段と考えられる地区である。谷戸地域の特性の1つである行き止まり道路と同時に、車のすれ違いができない道路の狭さが、日々の自家用車利用や消防・救急等の緊急車両進入の困難など、A地区の生活の課題となっていることが、本研究のヒアリング・ワークショップ・アンケートから抽出された。地域コミュニティと空き地所有者が協議して、車付け可能な空き地の一部を自動車すれ違い・転回スペースとして利用することを取り決め、市町村が固定資産税減免という所有者インセンティブの仕組みをつくること、住民・空き地所有者・行政の協働による居住価値の向上につながると考えられる。

④【自宅用駐車場・駐輪場】アンケート調査では21名が、駐車場が必要としている。仮に21名が1台分24㎡ずつの駐車スペース利用を行う場合、駐車場の必要面積は504㎡となり、表5で示した空き地の平均地積から、2区画程度の空き地利用になると考えられる。一方で、アンケートで示された駐車場利用金額上限が、A地区内駐車場の平均金額を下回ることについての調整が必要と考えられる。

以上のように、空き地の土地利用転換により、宅地とは異なる利用を行うことで、利用料による土地所有のコスト軽減の可能性はあるが、利用される空き地においても、利用料だけでコストを解消することは難しいと考えられる。さらに利用が見込まれる区画数は数区画で、A地区46区画の空き地全てを利用することは考えにくい。特に、車付けできない区画での空き地利用は限られる。

一方で、本研究でニーズを調査した空き地メニューは、現地調査により一部の空き地で利用が見られたものと、自治会と大学研究室で開催したワークショップにおいて指摘された空き地マネジメントのボトルネックや地域の生活課題の解決につながるものと考えから設定したものであった。今後は地元の建築家・造園家・プランナーや不動産事業者などが参加したワークショップなどにより、空き地・空き家利用の選択肢を増やすこととその実施の道筋づくりを、地域コミュニティと検討することが考えられる。

そして空き地が増加傾向にある縮減市街地での空き地マネジメントでは、このようにして地域コミュニティ・所有者・事業者の工夫により利用の選択肢を広げる一方で、利用料で土地所有コストの解消が難しいケースや、利用されないまま管理される空き地における土地所有コストに関して、行政が工夫することとして、例えば市町村税である固定資産税のあり方を、一般的な宅地需要が減少している社会経済状況に鑑みて検討することが考えられる。例えば、a)地区内幅員4m未満の道路沿いの空き地の自動車すれ違い・転回スペース化を、地域コミュニティもしくは市町村

との協定により担保した場合

b)市町村ではなく地域コミュニティと所有者が、空き地の一定期間の菜園等として使用する協定を結んだ場合⁽²⁵⁾

c)地区周辺の山林原野等と隣接した空き地について、周辺と同化する山林原野等の土地利用とすることを、空き地所有者と市町村で協定を結んだ場合

などにおいて、市町村税である固定資産税を減免もしくは市街化調整区域と同等の税評価額に調整することを、市町村の都市計画の方針として決めることが考えられる。

さらに、土地利用転換の裏付けとなる地域コミュニティ・土地所有者・行政の土地利用転換の合意形成を進める手法としては、三者共有のプランを策定し、土地利用転換の方針と三者の役割を協定といった形で担保することが考えられる。さらに、土地利用転換の効果を高める手法として、土地利用転換プランなどを包括する“まちづくりプラン”としてのプラン策定が考えられる。“まちづくりプラン”の公共性・総合性・実効性を確保する方策としては、日本には“まちづくり条例”による実績をあげている都市が存在する⁽²⁶⁾。

(2) 地域コミュニティが担い手となる可能性の考察

本研究において、A地区自治会が空き地・空き家の発生とその所有者を把握し、パトロールで空き地・空き家に配慮し、管理不全の問題が生じないよう所有者とコミュニケーションをとるなど、空き地マネジメントに関与する基盤を有していることを把握した。吉武他(2016b)は、横須賀市谷戸地域30自治会のアンケートをもとに、空き地・空き家の問題意識や取り組み状況は自治会間で差があることを分析している。そして、30自治会の中で住環境マネジメントの可能性の高い9自治会を「空き家または空き地が増加している」「空き家または空き地が増加している」「大体の空き家・空き地又はいくつかの所有者を把握。且つパトロールにおいて空き家配慮」という3つの指標から抽出している。本研究で把握したA地区自治会の活動は、この3つの指標に適合しており、A地区自治会は横須賀市谷戸地域の中でも、住環境マネジメントに関与する地域力の高い自治会と判断することができる。

同時に本研究で抽出した地域コミュニティ関与のボトルネックの一つである「担い手不足」について、A地区居住者の参加による対処の可能性を把握した。しかし、ボトルネックの一つである「空き地は個人資産」であることについては、居住者も「大きな責任を負わない」ことを参加の主な条件としていた。また空き地・空き家に関する相談相手の希望が最も多かったものは「行政職員」であった。

地域コミュニティが担い手となるための方策としては、地域コミュニティ・土地所有者・行政の役割分担の仕組みによる、「空き地は個人資産」のボトルネック解決と、「大きな責任を負わない」という条件のクリアが必要と考えられる。そして、A地区自治会のように地域力の高い地域コミュニティが、その地域力で構築してきた空き地マネジメントに関与する基盤を土台に、地元建築家やプランナーの

関与した空き地・空き家活用のワークショップ、所有者と利用者のマッチング、空き地・空き家活用の中での担い手発掘・育成、所有者と自治会・行政との土地利用転換にかかわる協定締結などを先導的・モデル的に行うことが考えられる。

A地区におけるモデル的取り組みを参考に、他の空き地・空き家問題を抱える地域コミュニティにおいて、土地所有者のコミュニケーションとそれに基づく空き地マネジメントの実績が蓄積されていくことで、地域における担い手づくりが広がり、地域主導によるマネジメントに徐々に移行すると考えられる。

(3) 地域の持続性に関する考察

横須賀市は2016～2018年度の3箇年での立地適正化計画の策定を進めているところであるが、A地区は駅から離れ、人口の減少が既に進んでいることから、居住誘導区域外に設定される可能性が高いと考えられる。しかし本研究で調査したように、A地区には豊かな自然環境など居住の魅力と、地域コミュニティ関与による地域資源活用や空き地マネジメントの基盤があり、アンケートでは地域内空き家の住み替えを回答者の13%が希望するなど、今後も地域に居住継続を意向する居住者の存在が読み取られる。

一方で表1に示したようにA地区居住者は高齢化が進んでおり、さらに表4で示した空き地所有者のヒアリングでは、既に成人している子どもが土地を相続するかを現在の空き地所有者は懸念していた。A地区の持続性を考察する上で、i)現在の居住者が居住継続し、現在の土地所有者が所有を継続する時期(現世代のまち)と、ii)現在の居住者の他界や入院などや、土地の相続などによりまちが次世代に引き継がれる時期(次世代のまち)に区分する必要があると考えられる。

“現世代のまち”においては、A地区の地域力の高さから、地域全体のマネジメントにより居住継続のためのサービス水準を維持することが考えられる。しかし“現世代のまち”が持続する期間は10～20年後までと考えられる。そして国土交通省による「立地適正化作成の手引き」(平成29年4月10日版)では「(長期を展望しつつ)20年後にも持続可能な都市としてどのような姿を目指すのかを分析し、解決すべき課題を抽出すれば、自ずと誘導すべき土地利用や施設が見えてきます。」としている。A地区では20年後、“次世代のまち”に豊かな自然環境など居住の価値・魅力と、地域資源活用や空き地マネジメントの基盤となる地域コミュニティの地域力を如何に引き継ぐかが課題になると考えられる。これは立地適正化計画で居住誘導区域外と設定される可能性の一方で豊かな居住価値や地域力を有する地域に共通の課題と考えられる。

豊かな居住価値や地域力を次世代に引き継ぐ上で、地域コミュニティ関与による空き地マネジメントにより、交通問題といった地域の生活課題への対処、空き地・空き家の活用、空き地の土地利用転換による良質な住環境形成が形成され、次世代の居住者・土地所有者が引き継ぐ価値のあ

る地域となることを具体的に“見える化”することが必要と考えられる。具体的に“見える化”する手法としては、先述の“まちづくりプラン”が考えられる。地域コミュニティが主体的に“まちづくりプラン”において、10年後・20年後の将来像と、地域コミュニティ・土地所有者・行政の役割分担、事業者関与による取組みを描くことで、地域価値と地域力の引継ぎが“見える化”される。

市町村が立地適正化計画において「都市機能誘導区域」や「居住誘導区域」を定めることとは別に、ボトムアップでの“まちづくりプラン”の策定と実施を進めることが、都市縮減時代における地域豊かな市街地再生になることが考えられる。

【謝辞】

本研究は神奈川県横須賀三浦地域県政総合センター「個性あふれる地域づくり事業」平成28年度助成と、A地区自治会のご協力・ご尽力により実施致しました。心からお礼申し上げます。

【補注】

- (1)「横須賀市都市計画マスタープラン」(2016年3月改訂)では、谷戸地域における土地利用に関する基本的な考え方を「緩やかな縮退に伴う自然環境との調和や低密度化によるゆとりある居住環境への誘導」としている。本研究では縮退と、人口減少による低密度化を合わせた概念を「縮減」と位置づける。都市縮減は、都市を構成する市街地の縮減による、都市全体の縮減と位置づける。
- (2)国土交通省2014年8月1日『『都市再生特別措置法』に基づく立地適正化計画概要パンフレット』
- (3)国土交通省HP「立地適正化計画作成の取組状況」による。
- (4)地域コミュニティの定義は、山内(2009)⁶⁾の「一定の範囲で地理的に広がり若しくは関連があり、設立趣旨及び目的、経済活動、生活慣習等の面で共通の利害を有し、構成員である個人との間で相互に影響を与え合う集団や組織」に則る。
- (5)他にも町内会・町会・区・区会などの名称があるが、本研究では「自治会」で統一する。
- (6)横須賀市都市計画課が2010年度に実施した「谷戸地域空き家等実態調査」による各谷戸地域のデータをいただいた。A地区での調査日は2010年12月20日。空き地率は、空き地数/全区画数。
- (7)2016年2月17日に現地調査実施。横須賀市の2010年度「谷戸地域空き家等実態調査」では集合住宅を1棟とカウントして戸建て・集合住宅両方の空き棟数を調べており、本研究においても同じ方法とした。空き地については、1972年以降の住宅地図で宅地として表示されており、現地調査で建物や駐車場利用の無い区画をカウントした。空き棟判断基準は横須賀市調査と同様に、表札無し、水道ガス電気メーターの停止(もしくは敷地内樹木の著しい繁茂などで確認不能)、売り物件看板、その他屋根崩落・窓割れなど明らかに空き棟と判断できる状態を確定項目とした。駐車場については、車止め整備やライン引きがなされているところをカウントした。資材置き場1か所は駐車場のカテゴリに入れた。
- (8)吉武他(2016b)では谷戸地域3地区の空き地調査を行っている。各地区の空き地率は12.6%(空き地数50/全区画数396)、16.5%(46/279)、6.4%(10/156)である。3地区の平均は12.8%(106/831)となる。
- (9)全区画の車付けと土地利用状況については、先記(7)の現地調査による。駅からの徒歩時間は先記(6)の横須賀市調査による。
- (10)住宅地図(明細社発行)の1972・82・92・2003年版と、先記(5)の2010年横須賀市調査による。2016年は先記(7)の現地調査による。
- (11)1972年から2016年(2016年2月17日調査時点)までの、A地区の空き地累積の変化を次のように整理する。

- (12)寺院・法人・横須賀市と共有名義はそれぞれ1者とカウントした。
- (13)個人所有以外の5区画については、寺院1者2区画所有、法人1者1区画所有、横須賀市2区画所有であった。
- (14)所有者の住所については、登記簿の住所と実際の住所が異なるケースがあり、本研究では実際の住所にもとづいて所有者を分類した。
- (15)ヒアリング実施日は2016年8月18日~24日、9月2日。ヒアリング場所は、空き地の各所有者の住所など。
- (16)先記(7)の調査で長さ50cm以上の雑草が繁茂している状態を管理不全とした。
- (17)ヒアリング実施日時：2016年7月23日(土曜日)11:15~12:00
実施場所：A地区自治会館
- (18)ワークショップ開催日時：2016年10月26日(水曜)18:30~20:00
開催場所：A地区自治会館 A地区からの参加者：10人、横浜国立大学都市計画研究室からの参加者：4人
- (19)自治会が空き地空き家の枯草が火災につながることを防ぐために、年1回回に行く。2016年は11月25日(金曜)10:30~12:30に、見回り活動の参与観察と、その後の自治会との意見交換を行った。
- (20)横須賀市ホームページで紹介されている、8件の市内市民農園は、1ロットの面積が15㎡又は30㎡で、15㎡あたり・年間利用料の平均金額は、¥12,938/15㎡・年である。
- (21)A地区には月極駐車場が4件確認でき、各利用料は8,000円/月、13,000円/月、15,000円/月、12,000円/月で、平均12,000円/月であった。
- (22)横須賀市ホームページによる、市営有料自転車等駐車場の料金は、屋根あり自転車用2,260円/月、屋根なし自転車用1,850円/月、屋根ありバイク(125cc以下)用3,090円/月、屋根なしバイク用2,470円/月。
- (23)一般社団法人資産評価システム研究センターのサイトで調査した。
- (24)土壌入れ替え費用をインターネットで調べたところ、車付け可能空き地で1~2万円/㎡になると考えられる。
- (25)所有者と地域コミュニティの土地使用貸借については、防災広場整備(例：神戸市「まちなか防災空地整備事業」)などの事例がある。
- (26)「横浜地域まちづくり推進条例」など。

【参考文献】

- 1) 氏原岳人・阿部宏史・野中捷(2016)「住宅地の盛衰クラスターからみた都市スポンジ化の実態」公益社団法人日本都市計画学会都市計画論文集 Vol.51 No.3 P466-473
- 2) 水野彩加・氏原岳人・阿部宏史(2016)「わが国の空き家及び空き地対策の現状とコンパクトシティ政策との連携手法の提案」公益社団法人日本都市計画学会都市計画論文集 Vol.51 No.3 P1101-1108
- 3) 吉武俊一郎・高見沢実・中名生知之(2016a)「大都市圏郊外都市における市街地縮減の動態に関する調査研究 -横須賀市谷戸地域におけるケーススタディ-」公益社団法人日本都市計画学会都市計画論文集 Vol.51 No.3 P1093-1100
- 4) 吉武俊一郎・高見沢実(2016b)「縮減市街地における地域コミュニティ関与による住環境マネジメントに関する一考察 -横須賀市谷戸地域におけるケーススタディ-」公益社団法人日本都市計画学会都市計画報告集 No.15 P156-163
- 5) 吉武俊一郎・高見沢実(2016c)「地域コミュニティ関与による空き家除却跡地マネジメントに関する調査研究」公益社団法人日本都市計画学会都市計画報告集 No.15 P299-302
- 6) 山内一宏(2009)「少子高齢化時代におけるコミュニティの役割〜地域コミュニティの再生〜」『立法と調査』288号 P189-P195