

鳥羽市坂手町における空き家対策に関する調査研究

Measures of the town vacant Sakate Toba

後藤 基* Motoi Goto

キーワード

空き家、離島、地域活性化

I. 「空き家」活用に関する調査

(1) 「空き家」問題をとりまく背景

①人口減少と高齢化

日本の人口は、2004年の12,784万人をピークに減少に転じた。国土交通省の推計を基にした整理・分析によれば、「2050年には生産年齢人口は、現在の半分に減少する。さらに1万人未満の小都市は人口が半減、至る所で集落が消滅」と言われている。¹

こうした人口減少と合わせて、高齢化が進行している。65歳以上の高齢化率は急速に上昇し、現在の23.3%が2025年には30.3%に、2060年には39.9%に達すると見られている。特に「高齢化問題」では団塊世代の高齢化といった問題が迫っており、社会的にもその対応に向けた取り組みが求められている。この団塊世代が定年期を迎え、団塊世代の全てが65歳以上に達する2015年から高齢化率が急激に上昇する。この団塊世代の退職・高齢化は医療・福祉はもちろん、雇用や居住、ビジネス環境など、経済や社会情勢に大きな変化をもたらすと予想される。

これまで人口の増加モデルをもとに市場

モデルが作られ、経済予測が行われてきた。しかし、人口減少が始まったことで、これまでの市場モデルは消滅するといわれている。今後は様々な課題に対して、既成の枠組みにとらわれることなく新たな発想で取り組みを進めなければならない。

②空き家の増加とミスマッチ

近年の著しい変化のうち、人口減少と併せて住宅問題のひとつとして、「空き家の増加」がある。

すでに住宅の総戸数が総世帯数を大幅に上回り、8戸に1戸は空き家になっている。平均世帯人員は減少し、高齢単身者、高齢夫婦世帯が増加傾向にあるなど、空家は確実に増加している。国土交通省の調査によれば、全国で757万戸（2008年調査）と10年間で3割増加している。また空き家の増加とともに「高齢者世帯の増加」「平均世帯人員の減少」を背景に、高齢世帯と子育て世帯の「居住のミスマッチ」が新たな課題となってきている。さらに高齢者の死亡による総世帯数の減少に直結して空き家が増加する現象も生じている。また住宅の利用形態による変化では、空き家がこれまでの二地域居住の別荘地から未利用空き家へと変化している。

空き家の増加は、これまで離島、過疎地域などの問題として注視されてきたが、大

*三重大学人文学部 the Faculty of Humanities, Law and Economics

¹ 日本経済新聞 朝刊 2012年6月17日付け

都市内部においても急速に増加傾向を示している。

一般的に地域内に空き家が増加すると、治安の低下等、地域の価値を低下させるといわれており、空き家の有効活用は喫緊の課題となっている。総務省の統計によれば、空き家(別荘なども含む)の数は増加の一途を辿り、直近の空き家率(住宅総数に占める空き家の数)は過去最高を記録するなど、本格的な「住宅余剰」時代が到来しつつある。

空き家が増加する背景は、一般的には世帯数の伸びを上回って、住宅の数が増えてきたことがあげられる。これまでわが国では、景気が悪くなるたびに、住宅の建設を景気対策として推進してきたこともあって、住宅ストックの数は一貫して増加してきており、2008年に現存する住宅は5,759万戸に達している、一方で、世帯総数は4,989万世帯と、増加傾向を維持しているものの、伸びは鈍化しており、1968年に総住宅数が世帯数を上回って以降、一貫して格差が拡大傾向を示している。

③離島・過疎地の事情

空き家増加問題は、離島・過疎地域において、さらに深刻でありより複雑な背景を伴っている。人口減少・少子高齢化の進行は、地域社会の担い手不足や生産・消費両面での経済規模の縮小、自治体としての存立基盤維持の危機など、地方自治体に様々な分野で大きな影響を及ぼしている。「平成の大合併」による市町村合併の進展は、自治体数の減少だけでなく、その大部分が過疎法を含む各種地域振興立法が対象とする「条件不利地域」であることからすれば、条件不利地域自治体の再編という側面をも

ち、地域の条件をより複雑・深刻化させた。またその後の三位一体の改革は、地方自治体の財政運営をより硬直化させ、簡素化と効率化をやむなくしている。こうした一連の政策によって、基幹的産業であった農林水産業の縮小、公共投資の抑制による建設業の後退など、過疎地域を支える地域産業の構造が脆弱化し、地域の経済活性化のあり方、地域産業振興の課題として問われている。

いまや企業誘致・工場誘致といった外発的な地域開発政策から、地域住民自らが主体的に地域産業の形成に取り組む、地域の発展を内側から目指す「内発的発展」の必要性・重要性が指摘され、各地での産業振興の手法が模索されている。

④地域の再構築

これまで地域発展の取り組みを進めている全国の経験によれば、地域の発展を内側から目指す「内発的発展」とは、すなわち自然志向の高まりや多様なライフスタイルの実現への期待、地域貢献活動への参画意欲の高まりなどを受け、過疎地域においても、新たな地域社会の担い手として、団塊の世代を中心としたUIターンが加速することが期待されている。また人口流動は、下の世代の地方回帰の流れや地域における世代間交流の活発化などの契機となり、地域社会のあり方に大きな影響を及ぼす可能性があることを教えている。

数年前から「田舎暮らし」、「交流居住」、「二地域居住」等の動きが顕在化し始めたことにも見られるように、我が国の人口の総数は減少しつつも、その流動化が進んでいることから、こうした地域間交流の促

進・活発化により、地域の魅力を損なうことなく、地域を支える仕組みをつくることが求められている。

(2) 空き家の実態

①坂手町の人口動態

平成22年度（2010年）の調査によれば、人口480名（男性210名、女性270名）、世帯数257戸である。65歳以上の人口は、254名で、高齢化率は52.9%である。人口減少と高齢化率は急速に進んでいる。10年前の比較で見れば、世帯数、人口とも絶対数が急速に減少するとともに、高齢化率も上昇している。現在、空き家は154戸に達し、こうした人口動態にともない空き家もさらに増加傾向にある。

（平成21年（2009年）と平成22年（2010年）に、市企画財政課による「空き家」調査が実施されている。122戸に対し郵送・手渡しによるものであり、76通が回収されている。この中で、坂手町の「空き家」情報の希望者に情報提供の可否について、「情報提供をしてほしくない」が57件（75%）に上っている。）

今回実施した「空き家」活用調査から、空き家増加への考え方や対策等に関する、住民の考え方を見てみよう。

②「空き家」調査から

最近空き家が増加しているが、どう考えるか

- ・地域のコミュニティが衰退してく、もったいないと思うけど、住むのは大変
- ・どうなっても良い。空き家の状態で放置。/もし市・行政が何かするなら協力する
- ・121軒とか言われているけど、200くらいある。さら地にした家もいっぱいある。

タダで提供してきたけど、今はだれもいない状態。壊すのに300万くらいかかるのでもらってもらうためにお金をだすように

- ・船や買い物が不便だったり、医療施設の不備などがあるので、若い人に滞在しろとはいえない

空き家が増加する事への不安がある、一方、現状で推移することへの諦めが覗われる。

今後仮に空家になった場合、家屋や土地を地域活性化に提供しようとお考えですか

- ①「思う」と回答した内容は、
 - ・貸してくれと言われれば
 - ・娘も住まないから、市に言われれば、
 - ・息子名義なので、対策があれば喜んで提供、との行政町内会等の積極性に期待している。
- ②「思わない」とする回答は、
 - ・息子が住む、妹の名義なので個人に渡す等、すでに処分の方向がはっきりしているものが多い
- ③「場合による」との回答は、
 - ・子供にまかせる・子供がいる以上提供は出来ない・子供が来たければ持っていたい等、相続的判断がある。

空き家対策はどうすべきだと思いますか

- この設問に対し回答者の多くが、行政と自治会が積極的に対策を講じる必要があると考えている。
- ・個人ではやぶらん ・行政と島民が一体になって
 - ・数が多すぎて自治会だけでは行き届かな

い

- ・自治会やと人材不足→2年で交代やから
- ・島の中ではどうしようもない ・自治会だけでは頼りない

空き家を増やさないためにどうすべきだと思いますか

- ・若い子がいないと駄目 ・若者の移住と雇用の場を設ける。
- ・雇用第一（鳥羽市内にあれば出ない、雇用があればよい）
- ・行政が動くべき
- ・島自体が町の活性化を考えていかないとダメ

これ以上、空き家を増やさない対策については、ほとんどが若者の定住と雇用場所に集中している。そのためには「みんなが諦めとる」から、町民自身が活性化を考えるとだとする意見も見られる。

空き家の活用方法について何か良い方法がありますか

空き家の活用方法については、様々な意見が出されている。

- ・空き家を老人ホーム、福祉施設に
- ・空き家に関してないけど、学校や保育所を介護の家とかに改善してほしい
- ・近隣住民に譲る、やぶって畑にする
- ・危険な状態にしておくよりはつぶして新地に
- ・若者に貸すのはどうなのか。5～10人の少数グループで娯楽施設（風呂、カラオケ、囲碁など）
- ・本音は若者を呼びたいが雇用がないので、年寄りの島にしてしまい、福祉の面で若者を雇用できる環境をつくる

・釣り好き2～3人で一軒家を安く買って週末だけ過ごす・・・みたいな。日帰りしなくてすむし。

・（島の）下の方の空家を利用して、皆で集まれる所、施設にしたら

・皆で料理作ったりして一人で家にいるデイサービス利用の高齢者もそこに集まればとても良いのではないかと。

・学校・保育所の活用（老人の集い場、介護施設）

・空き家を別荘にして使う

・ただ「住んでくれ」だけでは人はこない

・年とったらのんびり年金生活するために出て行った人が戻ってくる島にする

・銭湯があればいい、水洗トイレにするべき、だけどやっぱり不便だし人がいないからどうしようもない

③空き家に関する動向

子供との同居を望まない高齢者の増加

「高齢者の住宅と生活環境に関する意識調査」（内閣府）によると、子どもとの同・別居についてみると、「現在同居しており、将来も同居のまま」が28.1%と最も高く、次いで、「現在別居しており、将来も別居のまま」が20.6%、「現在別居しているが、将来はわからない」が18.0%の順となっている。

これを、将来の意向でまとめてみると、「将来同居（計）」が37.5%、次いで、「将来はわからない（計）」が27.6%、「将来別居（計）」が26.3%となっている。

過去の調査と比較すると、「将来同居（計）」の割合は平成13年以降続けて減少し、一方、「将来別居（計）」の割合は増加している。

遺産の相続を望まない子供世代

遺産に対する子供世代の意識も変化してきている。「団塊ジュニア世代の住宅ニーズに関する調査研究」（2005年国土交通省）によると「相続できる土地・家がある」が72%となっている。しかし、相続されたその住宅に「居住する」は11%、「相続できる家屋・土地があるが相続しない」が9%、「相続しても居住する」と回答したものは11%であった。

これらの調査に見られるように、親世代との同居意向や遺産相続される土地・家に関する意識は大きく変化していると考えられる。この結果と相続の状況を総合的に判断すると、団塊世代のマイホームの7~8割は子供に引き継がれないと推測される。地域における空き家問題は、より深刻な課題になりつつある。

空き家の増加がもたらす影響

地域における空き家の増加は、地域活力の低下、住環境の悪化といった問題を生み出す。一般的に地域内に空き家が増加すると、治安の低下等地域価値を低下させると言われている。「外部不経済をもたらす土地利用状況の実態調査」（国土交通省）によれば、適切な管理がなされていない空き家では、病害虫の発生や治安の悪化など社会的な問題を惹起させている。地域活力の低下等が著しい地域では、需給バランスがくずれ空き家がさらに増加し、その結果、除却される住宅の増加の起因となると考えられる。除却される住宅の増加は地球環境問題、生活コストの増大など、その影響は今後、無視できないものになると予想される。それだけに早急な町ぐるみ、全住民に

よる対応が必要である。

（3）．坂手町空き家対策と地域振興に関する方向（提案）

坂手町の空き家問題は、坂手町の将来をどうするか振興課題でもある。この空き家問題と地域振興は、どちらも原因であり結果である。一人でも坂手を良くしたいと願う住民を結集し、そこから「坂手に住み続けて本当に良かった」とすべてが声を上げる町を作り上げることが必要である。

①空き家利用・活用の目的

離島における条件は厳しい。坂手町においては、歴史的経過をたどれば自然的・地理的条件に加えて本土と島との近さが、他の離島と異なった特別の厳しさとなっている。端的に述べれば、島と本土が近いが故に、鳥羽市や近隣市町村のベットタウンとして位置付いて来たことにある。そのことが島内でのより優位な産業の育成や島内住環境の充実、あるいは定住意識の希薄さを生んでいる。結果として、島から出て行ける人は出て行き、また高齢化によって「いまさら他の土地には行きたくない」「行けない」とする人の集団となっている。

坂手町に見られるように、超高齢化、少子化、人口減少によって空き家が増加している。この傾向が今後継続するとすれば、集落地域の活力低下・廃村化を意味する。このことは離島・漁場・森林や農地をはじめとする県土・市土の荒廃を意味するものであり、他3島地域環境への悪影響も懸念される。

一方、農山漁村地域の豊かな自然環境や特有の文化・風土が見直され、グリーンツー

リズムや田舎暮らし(多自然居住)指向の高まりも見られる。都市と多自然居住地域双方の住民が、自然環境の豊かな多自然地域における週末等の一時滞在や半定住、定住を実現することである。この実現は、都市生活者にとっては、農山漁村地域の豊かな自然環境や文化を享受でき、また、農山漁村地域居住者にとっては、人口減少等による諸問題の解決に寄与することとなる。

空き家問題は地域振興課題であり、空き家の利用・活用によって地域の活性化の取り組みを実現することが必要である。その取り組みは、坂手町の集落ぐるみによる空き家利活用であって、町民すべてによって取り込まなければならない。空き家の利活用を契機として、空き家、人、産業(漁業・観光業)、歴史・文化などの資源活用を活性化し、ひいては坂手町地域と都市地域をつなぐ新たなビジネスモデルの展開につなげていくことができる。その結果として、集落の維持存続と地域経済の活性化を図ることが可能となろう。

④空き家利用・活用の基本方針

(1) 全島で空き家の利活用を図る

空き家の利活用を集落活性化方策の1つの柱に位置づけ、空き家問題を集落の問題として捉え、集落内に存在するすべての空き家を対象に、集落ぐるみでその対策を検討する。また、集落活性化として考えることで、坂手地域活性化のための住民による協議会的な活動も期待できる。

(2) 中立で中間支援組織の必要性

貸し手・買い手、借り手・売り手が共に安心できるためには、中立で中間的な立場

で支援する組織の構築が必要である。

(3) 情報発信

既存住宅ストック空き家を把握し、様々な空き家利活用に関する情報発信を行う。

空き家H・Pを立ち上げ・充実をはじめ、多様な情報発信を活用する。

(4) 多様な体験プログラムの提供

地域住民と空き家利用者(都市住民)との交流を促進するために、農業体験、自然体験を始め地域の達人や高齢者のスキルを活かした体験など体験プログラムの提供の充実を図る。

⑤坂手町地域活性化事業の開始

(1) 島民自らが島の活性化に取り組む組織を設置し、空き家利活用と地域活性化を促進していくことが重要である。

(2) 坂手町を考え地域を活性化するための、住民自身による協議会(仮称)を設置し、空き家対策を含む活性化事業に取り組む必要がある。

(3) 最初の取り組みとしては

・村上隆の生家を中心とした島の賑わいの拠点づくりを行う。

・空き家情報と坂手島の魅了発信の方法・工夫の検討

・空き家の利活用の制度設計と構想の構築

・空き家再生プロジェクトの検討

・空き家に関する詳細な実態の把握

以上のような、全島の住民が価値共有し一致して早急な取り組みが望まれる。