

「定住」志向から、「2地域居住など」利用志向へ、鹿嶋市編④

久繁哲之介
地域再生プランナー

人口減少政策を間違うと、空き家急増や街中衰退など弊害を生む①

縦割主義の連携しない政策は、深刻な弊害を生む

茨城県鹿嶋市で2017年2月に実践した講演とアドバイス業務を題材にした、人口減少政策と関連・連携する政策の考察、第4回である。

今回から「間違った人口減少政策は、多くの異分野（と連携しない結果）、深刻な弊害を生む」実情とその解決策を論じる。

縦割主義の連携しない政策による深刻な弊害（副作用）は主に以下の3点である。

1. 空き家の急増
2. 中心市街地の衰退
3. 高齢者の孤立などコミュニティの崩壊

空き家の急増は、人口「数」増加政策が原因

三つとも近年、重大な問題として指摘されるが、最大の原因は「政策間の連携不足」にある。

今、話題の「空き家の急増」も実は、縦割主義の連携しない政策が生んだ深刻な弊害である。

本連載で繰り返し主張する「成功者は異なる政

策を連携した（から成功した）」という当たり前な事実を改めて意識しよう。

空き家の急増と共に、人口急減も注目されるが、次の「公式」で判断すると、両者を解決する政策は本来、相性が良く、相乗効果が期待できる、はずである。

「空き家数 \parallel 住宅ストック数 \perp 世帯数 \parallel 人口数」

公式より、空き家の数を減らす政策の方向性は「住宅ストック数を減らす」および「世帯数（ \perp 人口数）を増やす」の二つに限られる。

だが、住宅ストック数（特に新規住宅供給数）を減らす政策は後述するが、地方の主力業界たる「建設・住宅産業、自治体」から歓迎されない。

一方、世帯数（ \perp 人口数）を増やす政策は、人口減少が進む地方都市において今、最も重要な政策と、錯覚されている。特に「地方消滅」という言葉が話題になった2014年以降、人口増加策はより必要と、錯覚されている。この錯覚が、もし正しいなら、人口数を増やす政策と、空き家数

を減らす政策は相乗効果が期待できる、はずだ。しかし、現実とは逆。人口は減少し、空き家は急増する。地方（自治体）が人口増加策に邁進するほど、空き家は増え続ける。しかも、中心市街地の衰退など重い副作用を併発している。

この原因を示唆する次の言葉を私は数年前から、人口増加策に邁進する地方都市の現場で自治体職員から何回も聞いてきた。

「移住推進（人口増加）策が奏功して、移住する気になってくれた時『移住したいが（私が住みたい安くて広く環境も良い）住宅が無い』と言われ、地方移住が実現しない。移住推進には、郊外に住宅を新たに造る政策が必要」

移住推進の目的だけには、住宅建設は必要かもしれないが、異分野への副作用を全く考えていない。考えるべき最低限の事は以下の3点。

1. 自治体の人口増加政策は、住宅ストック数（特に新規住宅供給数）を増やしてしまう。そも、それは地方都市間の人口争奪戦にすぎず、日本の人口は増えない。結果、空き家が増える。

2. しかも、新規住宅供給が郊外に集中する結果、街中（中心市街地）の衰退が加速。

3. 原因は、人口「世帯」数の変化だけを追いや、世帯「構造（質）」の変化を見ていない。

世帯「数」より、世帯「構造（質）」の変化に注目

世帯構造は「夫婦と子の世帯」および「3世代世帯」が急減している。これらを「減少世帯」と定義。

一方で「単独世帯」と「夫婦のみの世帯」と「ひとり親と子の世帯」は急増している。これらを「増加世帯」と定義（表1）。

両者は「求める住宅の質＝顧客ニーズ」が違う。減少世帯が住む住宅は概して「住宅そのものは広く、部屋数は多いが、それぞ

れの部屋は狭い」という特性が見られる。この特性は、単独世帯が共有居住するシェアハウスに最適で、この着眼点が解決策を導く。

需要が低下し続けるのに、需要が高かった過

表1 世帯構造の割合、増減率（単位：%）

	1975年	2013年	増減率
単独世帯	18.2	26.5	46%
夫婦のみの世帯	11.8	23.2	97%
3世代世帯	16.9	6.6	▲61%
夫婦と子の世帯	42.7	29.7	▲30%
ひとり親と子の世帯	4.2	7.2	71%
その他の世帯	6.2	6.7	8%

出典：国民生活基礎調査（2013年）

去に建設された住宅ストック数は多い。だから、家族人数が減少した時、空き家になりやすい。

一方、増加世帯の住宅は、住宅ストックが少ない割に、新たな住宅需要が高い。だから、住宅の新規供給も多い。しかし、増加世帯が居住・移住用の住宅を探すと、先述したように「安く広い住宅が少ない」という不満が出る人が多い。

なぜか？ 増加世帯が住宅に求める需要（以下、顧客ニーズ）と、新規供給を含めた住宅ストック（以下、供給）の質に、ミスマッチが大きいから。例を単独世帯で挙げると、供給側はワンルームマンションを中心に新規供給する。一方、単独世帯の顧客ニーズは非常に多様化していて、仲間との共有居住が人気である。

あらゆる分野で、顧客ニーズと供給のミスマッチは生じるし、顧客ニーズの多様化が進む。従って、**政策立案者（供給者）側は「顧客ニーズを把握かつ絞る」ことが重要である。**

要するに、あらゆる顧客（市民）相手の事業を成功させる鍵は「顧客目線」にある。

連携しない政策は、異分野に重い副作用を生む

以上の問題を私は、鹿嶋市から次のような依頼を受け、現地調査を実践しながら確信した。

「高齢者の孤立が深刻な地域が市内に幾つかある。人口は数年前まで増加基調だったが、人口減少に転じた。そこで、コミュニティづくりを推進したいので『人口減少社会の中の新しいコミュニティ

ニティづくり』孤立させない地域づくり」という演題で、市民向けに講演を行い、問題解決へ助言してほしい」

鹿嶋市で現地調査を進めると、「人口減少に転じた。高齢者の孤立が深刻化した」原因が見えてきた。鹿嶋市に起きた現象と、対応する鹿嶋市の政策は時系列的に次のように要約できる。

鹿嶋市は1995年に大野村（以下、合併後も、大野村と記す）を編入合併する。編入前のバブル期、大野村では別荘（二次的住宅）と移住者向け住宅を新たに造る大規模な住宅開発が始まる。

大野村はほぼ全域が「非線引き区域」。3000平方メートル以下の開発は自由にできるので、開発は予定通り大規模かつ長期的に進む。結果、移住者数と住宅数が急増し続ける。

移住者数の急増で、人口増加策の成功例として全国的に注目される。

一方、二次的住宅と移住者向け住宅の急増により、空き家率が急増するという副作用が生じた。2008年の空き家率29.4%は、市町村別の空き家率では全国ワースト14位である（表2）。

大野村への移住者を分析すると、大都市など市外からの移住だけではなく、安くて広く環境の良い住宅を求めている「市内の中心市街地からの住み替え」も少なくない。商業施設も住宅の郊外化に合わせて、郊外立地が進む。結果、中心市街地の衰退が加速するという副作用が生じた。

鹿嶋市は2008年、中心市街地の衰退に歯止

めをかけること、空き家を減らすこと等を目的に、大野村の全域を「非線引き区域から、市街化調整区域へ線引き」を行う。

大野村は2008年以降、開発は全てが許可制となり、住宅の新規開発と移住者の流入が止まる。住宅建設抑制政策により、29・4%だった空き家率は5年後の2013年調査で、24・3%にまで下げる成果を挙げる。

一方で、人口は増加基調が続いていたが、人口減少に転じる副作用が生じる。住宅建設抑制政策から10年後の現在にかけて、居住者の高齢化が進む。移住（人口流入）が止まり、孤立する高齢者が増え始める、という新たな副作用が生じている。以上をまとめると、鹿嶋市の政策と、政策の結果は次の現象の繰り返しと言える。

自治体が、連携しない単一目的の政策を打つと、その目的の成果だけは少しだが出る。それは（鹿嶋市の人口増加策のように）成功例として喧伝され、他の自治体が猿真似する。しかし、その結果、異分野の多くに、重い副作用（弊害）を生む。

政策ごとの副作用「特性」を考える

ここまでで、鹿嶋市に学ぶべきことを整理する。第一の学びは「政策を連携する大切さ」である。分かりやすい例を挙げよう。

自治体のある部署は、中心市街地活性化という目的だけから、中心市街地活性化の政策を作る。違う部署は、人口（移住者）を増やすという目

的だけから、郊外の住宅開発政策に邁進する。

両者は目的が正反対なので、副作用が生じてしまう。副作用（現象）の大きさは、政策の「特性」と「実践手法」により異なる。

特性とは主に、中心市街地活性化のように「効果（現象）が出にくい政策」と、人口増加政策（郊外開発政策）のように「効果（現象）が出やすい政策」があることを言う。両者が連携しない場合、効果が出やすい政策の現象が大きく、副作用（悪い現象）は、中心市街地活性化政策側に生じる。

中心市街地活性化のように、効果（現象）が出にくい政策ほど、連携の必要性が高い。

政策の「実践」は、手抜きせず、個別に行う

実践手法とは主に「広範囲に・一斉に行う」か「個別に・きめ細かく行う」かの違いを言う。

政策が「失敗する（副作用が大きい）」原因は、実践を「広範囲に・一斉に」行う、手抜きにある。一方、政策が「成功する（副作用が小さい）」要因は、実践を面倒臭くても「個別に・きめ細かく」行う、誠実さにある。

大野村の例で言えば、住宅建設の抑制政策も推進政策も「全域を、一斉に行った」結果、副作用（現象）の程度が大きくなった。

ここから学ぶべきは、抑制と推進のどちらに舵を切るにしても手抜きをせず「個別に、きめ細かい運用」が求められる事。その際、違う政策と連

携させる事、が大切である。

そう、政策を「連携させるのは、面倒臭い」し、実践を「個別に、きめ細かく運用するのも、面倒臭い」。役所が成功できない原因は、面倒臭い実践を嫌がる「手抜き」にある。

連携する案を私が鹿嶋市に示した例で説明する。高齢者が孤立する集落に限り、若い世代が移住してくれるような政策を行う。例えば、若い世代の移住者には、町内会など地域コミュニティへの参加を条件に、移住費の一部に助成金を出す。

表2 市町村別の空き家率ワーストランキング
上位は、東京へ2時間以内でアクセスできる別荘地が並ぶ

順位	市町村名	空家率	順位	市町村名	空家率
1	長野県軽井沢町	72.1	7	長野県茅野市	38.1
2	栃木県那須町	50.4	8	千葉県勝浦市	35.9
3	静岡県熱海市	47.3	9	静岡県伊豆市	34.4
4	山梨県北杜市	43.1	10	北海道夕張市	33.0
5	静岡県伊東市	40.5	14	茨城県鹿嶋市	29.4
6	静岡県東伊豆町	38.2		全国平均	13.1

表3 都道府県別の空き家率ワーストランキング

順位	都道府県名	空家率	順位	都道府県名	空家率
1	山梨県	20.3	5	香川県	16.0
2	長野県	19.3	6	徳島県	15.9
3	和歌山県	17.9	7	鳥取県	15.4
4	高知県	16.6		全国平均	13.1

出典：住宅・土地統計調査（2008年）

「利用」志向へ変える重要性を認識しよう。

空き家の定義は現在、別荘など「二次的住宅」は所有者が存在するが「定住していない」ので、利用頻度の多寡にかかわらず「全てを、空き家としてカウント」する。この定義は「利用されていても、定住者がいない住宅は全て、空き家」という「定住」志向な意識から導かれている。

空き家の解決策は次回以降で詳

述するように、サテライト拠点を持つ2地域居住あるいは共有居住など「定住に固執せず、利用を推進」する政策との連携が効果的である。

この際、空き家の定義が「定住」志向だと、利用度を高めても、見掛け上の空き家率は減らない。従って、私は統計上の空き家数から、二次的住宅の数を除外したものを「真の空き家数」と定義して、表4の公式を使うべきと考える。

換言すると、鹿嶋市など別荘（二次的住宅）を所有するのに適した魅力的な都市は、二次的住宅数の増加により空き家率が非常に高くなるが、2地域居住という形で利用されているので、空き家率という数字を下げる必要はない。

定住志向から利用志向へ変えるべきは、空き家の定義だけでなく「人口（定住者）の争奪戦を続ける地方自治体の移住政策と意識」である。

地方が定住志向から利用志向へ意識を変えれば、定住者向け住宅の乱造が抑制される。

空き家の定義と4分類

5年ごとに実施される住宅・土地統計調査は表5のように、空き家を四つの型に分ける。本稿は以下、それぞれを「1型」「2型」「3型」「4型」と呼び、それぞれ説明していくが、以下のキーワードを念頭に置くと分かりやすいと思う。空き家の分類基準と、問題提起を読み解くキーワードは「市場性、需要、2地域居住、節税、心情」である。

1型の「売却用の住宅」と、2型の「賃貸用の住宅」は、それぞれ売却市場、賃貸市場に出ている「空き家」と定義される。市場に出た空き家は「需要に適正な価格」であれば、取引が成立して、空き家でなくなる。つまり、1型と2型の空き家は「需要があるものは、問題視しなくてよい」と言える。

需要を重視する理由を説明しよう。空き家のうち半分以上の52%が「賃貸用の住宅」で

表5 空き家の4分類 (空き家数に占める割合：全国、鹿嶋市)

1型	「売却」用の住宅	(4%、3%)
2型	「賃貸」用の住宅	(52%、42%)
3型	「二次的」住宅	(5%、28%)
4型	「その他」の住宅	(39%、27%)

出典：住宅・土地統計調査（2013年）

ある。この中には、節税（投資も含む）という世間のニーズに応える形で、需要を考慮せずに乱造されているものが散見される。つまり、空き家対策という政策を論じるには、節税の政策と連携させる必要がある。詳細は、4型の説明と併せて行う。

3型の別荘など「二次的住宅」は、所有者が定住用の住宅とは別に、2軒目の別荘・セカンドハウスとして所有する「空き家」と定義される。

他の型が「定住」用の住宅であるのに対して、3型の二次的住宅は「2地域居住」用の住宅という定義もできる。そこで先述したように「2地域居住用の住宅（3型の二次的住宅）は、利用されているならば空き家率を下げる必要はない。空き家数から除外した数を、真の空き家と定義すべき」と考える。

4型の「その他の住宅」は、その他と言うだけあって、定義は難しい。空き家を論じる報告書や書籍に目を通したが、少なくとも私には理解しやすい定義は無い。理由は多分に「節税、心情」というキーワードにあり、これは非常に説明しにくいことにある。

私はここに着眼し、拙著「商店街再生の罫」では「住宅の空き家4型と、商店街の空き店舗（シヤッター商店街）は本質が同じ」であることを解き明かした。

今回は、この着眼と4型の説明から始める。