

都市自治体と空き家 —課題・対策・展望—



2015年3月

公益財団法人 日本都市センター

都市自治体と空き家 —課題・対策・展望—



2015年3月

公益財団法人 日本都市センター

はしがき

近年、全国で空き家の増加が顕著である。総務省の「平成 20 年住宅・土地統計調査」によれば、全国に空き家は 756 万戸あり、総住宅数に占める割合も過去最高の 13.1%となり増加傾向が止まらない。空き家が増加することで、住宅の適切な管理が低下する可能性が増し、安全上の問題が生じることが懸案となっている。一方で、定住者の確保、高齢者や生活困窮者の生活環境の確保と保全などが、空き家の利活用をつうじて試みられている。

このことは、現在では空き家の増加の影響が特定の地域における住環境の整備という範囲にまで及ぶことを示している。そこから導かれる自治体の政策的課題として、安全・安心、産業振興、居住人口の確保、土地利用をはじめとするまちづくりなど、個々のレベルでも幅広く、さらに地域ビジョン、地域イメージといった包括的なレベルにまで及ぶことが考えられる。都市自治体にとって、空き家対策は重要かつ緊急性のある政策課題となりつつある。

多くの自治体は、これまで空き家に関する条例を制定して対策を進めてきた。国においても 2014 年 11 月には「空家等対策の推進に関する特別措置法」が成立し、これまで以上の対策が進められている。自治体の空き家対策には、空き家の発生要因や空き家の増加に伴う問題の諸相を明らかにするとともに、対策の取組み及びその課題について具体的な検討を行うこと必要がある。

そこで、日本都市センターでは、2014 年度、学識者及び都市自治体職員等により構成される「都市自治体における空き家対策に関する研究会」（座長 北村喜宣 上智大学法科大学院長）を設置し、都市自治体の行政運営における空き家対策の位置づけ、都市自治体の具体的な空き家対策とその効果、今後の空き家対策と都市自治体

の役割などについて検討を行った。

研究会では、これまでの研究や施策等を通じて得た知見・経験をもとに意見を交わし、議論を深めた。本報告書はその研究成果を取りまとめたものである。

第1部では、空き家の増加が都市自治体の政策課題となる背景を概観し、空き家対策の現状と課題を検証している。その上で、都市自治体の取り得る空き家対策の基本的な考え方について、政策法務を中心に論じている。第2部では、大都市、大都市周辺または郊外、地方都市といった都市の類型ごとに、空き家の増加と社会問題化、対策と課題について、現地調査を行った都市の事例を踏まえて論じている。第3部では、上記6都市への現地調査結果を報告している。

今後の都市自治体には、既存の条例の見直しに加えて、国との役割分担、政策課題の見直し、それらに対応するための条例などの整備などについても、新たな検討が必要になる。本報告書が都市自治体の空き家対策に多少なりとも貢献できれば幸いである。

最後に、研究会の意見交換、現地調査、報告書の執筆に当たって、北村座長をはじめ研究会委員の皆様には、多大なるご尽力をいただいた。また、現地ヒアリング調査にご協力いただいた都市自治体や各団体の皆様にもひとかたならぬお力添えをいただいた。ここに記して厚く御礼を申し上げたい。

2015年3月

公益財団法人日本都市センター研究室

執筆者（研究会構成員）名簿

（2015年3月現在）

【座長】

北村 喜宣 上智大学法科大学院長

【委員等】（順不同）

室田 昌子 東京都市大学環境学部教授

倉橋 透 獨協大学経済学部教授

梅村 仁 文教大学経営学部教授

島貫 浩 豊島区都市整備部住宅課長

寺澤 昌人 京都市都市計画局まち再生・創造推進室
空き家対策課長

【事務局】

石川 義憲 日本都市センター理事・研究室長

木村 成仁 日本都市センター研究室副室長

小畑 和也 日本都市センター研究室研究員
（岐阜市派遣職員）

新田 耕司 日本都市センター研究室主任研究員
（高松市派遣職員）

清水 浩和 日本都市センター研究室研究員

エグゼクティブ・サマリー

序論 調査研究の目的と社会的背景

(上智大学法科大学院長 北村 喜宣)

(公益財団法人日本都市センター研究員 小畑 和也)

日本国内の空き家は増加を続けている。総務省が2013年に実施した「住宅・土地統計調査」では、空き家数(約820万戸)、空き家率(13.5%)がともに過去最高となった。その中でも、定期的な管理がされていないとされる一戸建ての空き家が毎年10万戸程度増加しているとみられ、空き家の増加が社会問題となり、政策的な課題となりつつある。

空き家問題への法的対応は、自治体条例が先行し、国においても2014年に「空家等対策の推進に関する特別措置法」が成立し、2015年5月には完全施行される。

序論では、こうした背景を概観したうえで、「都市自治体における空き家対策に関する研究会」での議論などにもとづき、本報告書の基本的な2つの視点を提示している。すなわち、空き家を発生、放置させて問題化させる要因から自治体の対応や予防策までを視野に入れた「空き家の非流動化要因」、空き家問題を地域全体の社会問題ととらえ、自治体の体系的な政策での位置づける「都市自治体の総合的な政策と空き家対策の関連」の2点である。

第I部 空き家対策の法的検討

第1章 空家対策特措法の成立と条例進化の方向性

(上智大学法科大学院長 北村 喜宣)

2015年11月に空家対策推進特措法が制定された時点で、老朽空き家の適正管理を進めるために、401の条例が制定されていた。特

措法は条例との調整規定を設けていないため、既存条例をどのように改正するのか、新規条例はどのように制定するのかについては、自治体側の政策法務的対応が求められる。

条例を制定している市町村が法律だけで十分と判断するなら、廃止すべきであろう。しかし、そうした判断をするのは、現実的ではないし適切でもない。今後の条例は、「総合的空き家対策条例」として、①特措法の再掲・確認規定、②特措法の詳細化規定、③市町村独自の規定の三本柱を内容とするものとして展開すべきと思われる。

市町村にとって留意すべきは、特措法によって事務が義務づけられたことである。計画作成や協議会設置は任意であるが、特定空家等に対する対応は義務である。法目的を実現すべく、立入検査、助言・指導、勧告、命令といった諸権限を的確に行使することが義務づけられているのである。

第Ⅱ部 都市自治体における空き家問題とその対策

第1章 大都市既成市街地における空き家対策

1 大都市既成市街地における空き家対策

(獨協大学経済学部教授 倉橋 透)

三大都市圏の都府県、東京都特別区部及び三大都市圏の比較的以前から政令指定都市になっていた都市のデータをみると、最近の地価上昇により空き家のうち「その他の住宅」(転勤・入院などのために居住世帯が長期にわたって不在の住宅など)の住宅総数に占める割合が低下する傾向がみられる。「その他の住宅」の中には、市況の回復を待っているものがあると考えられる。

大都市既成市街地での空き家発生の理由としては、上記のような市況に関係する場合や、高齢者が有料老人ホーム、サービス付き高齢者向け住宅等に移転して戸建て住宅が空き家になる場合、相続し

でも入居しない場合等が考えられる。大都市既成市街地の空き家で特に問題となるのは、火災等周辺への悪影響（特に戸建て住宅）、空間や資源の無駄遣いであろう。

空き家対策を空き家や周辺地域の物理的状況、空き家の潜在的な経済的な価値（地域的な価値を含める）の2軸で整理し、4区分で考える。大都市既成市街地では物理的状況は良好、不良いずれもあるものの、基本的に潜在的な市場性はあるものと考えられる。このため、物理的に良好な場合は中古住宅での売却促進、地域の住民団体の活動の場等地域資源としての活用などが考えられる。一方、物理的に不良な場合は、リフォームのうでに対応すること、また除却して跡地を地域で活用すること等が考えられる。

具体的な事例として、東京都世田谷区、大田区、文京区、足立区、神奈川県川崎市の対策を調査した。例えば世田谷区及び一般財団法人世田谷トラストまちづくりでは、区内の空き家等（空き家、空室、空き部屋）を地域資源としてとらえ、空き家等のオーナーと利用を希望する団体とのマッチング窓口である「空き家等地域貢献活用窓口」等の取組みを行っている。

2 豊島区の空き家対策

（豊島区都市整備部住宅課長 島貫 浩）

豊島区は、人口密度が日本一となっているが、近年、空き家数の増加が指摘されており、住宅・土地統計調査に加え、当区独自に空き家の実態調査を実施した。

豊島区の空き家対策は、利活用を図る施策として、①居住支援協議会と、②リノベーションまちづくり事業があり、適正な管理を図る施策として、③建物等の適正な維持管理を推進する条例、という3つの取組みを実施している。

少子高齢化という人口構成の変動は、様々な課題を生み出しており、空き家問題は象徴的な課題と言える。この課題を解決するためには、行政、民間事業者、住民など多様な主体が連携し取り組んでいくことが不可欠である。

3 京都市の空き家対策

(京都市都市計画局まち再生・創造推進室 空き家対策課長 寺澤 昌人)

京都市では、1973年頃から住宅総数が世帯総数を上回り、それに伴い空き家数も右肩上がりです上昇している。

2013年12月、空き家の発生予防、活用促進、適正管理等、空き家対策を総合的に進めることを目的とした「京都市空き家の活用、適正管理等に関する条例」を策定した。

2014年4月の条例施行に併せ、体制を整備したうえで、具体的な対策に取り組んでいる。

空き家の適正管理等には、所有者特定や相続に伴う権利分散、解体費用の負担等の課題解決が必要である。

第2章 大都市圏、及び郊外型都市における空き家問題と対策

(東京都市大学環境学部教授 室田 昌子)

空き家問題は個別不動産の問題と地域の問題に区分でき、さらに前者は「管理」の問題と「利用」の問題に区分できる。また、後者は地域居住環境の悪化、コミュニティ活力低下や孤立化、行政サービスの効率性の低下、不動産価値の下落などがある。

空き家の発生要因は、都市や人口・産業構造的なマクロ要因と個々の空き家に関わるミクロ要因があり、さらに問題化する要因として、利用に関しては土地の公共性の理解不足や土地利用規制の問題、管理に関しては時間や費用、コミュニティの希薄化などの多様な要因

があり、それぞれの要因に応じた複合的な対策が必要である。

郊外地域の大規模戸建て・集合団地では、高齢化や単独世帯化が進んでおり、今後、相続などの発生が大量に出てくると、売却・賃貸をせずに保留し地域全体が荒廃化する可能性がある。また、大都市の空き家条例のタイプを4区分し、近々に制定された条例は適正管理中心の条例が多いことを指摘したが、今後の郊外団地では適正管理への対応が困難になる恐れがあり、予防措置や総合的な地域戦略が必要となる。

空き家対策として、まず空き家実態調査については、特に大都市では空き家の把握が難しいために、管理に問題のある住宅に特化した調査方法を戸建てと共同住宅それぞれで確立する必要がある。空き家の管理支援については、ビジネスモデルに加えて、自治会などで行うボランティアモデル、NPO法人などが行う中間モデルなどの試みがあるが、実験的な段階で今後の発展が期待される。空き家のコミュニティ拠点としての活用については、条例に位置づけ住民団体などを対象とした支援制度も設置されつつあるが、現段階では実績が少なく今後期待される。

第3章 自治体とNPOの協働による空き家バンクの取組み

(文教大学経営学部教授 梅村 仁)

本章では、少子高齢化の進行やライフスタイルの変化に伴い、空き家の発生が顕著となるなか、その対策の一つとして尾道市で取り組まれている「空き家バンク」の可能性について検証した。尾道市は、歴史的なまちなみ景観を有する斜面市街地に空き家が増加しており、その対策として尾道市が独自の補助制度を整備するとともに、空き家の情報提供をNPOとの連携により展開している。空き家バンク制度の実績は、4年間の取組みで53件、広島県出身の比較

的若い世代が新たに尾道に移住しているおり、順調に経過していると言えるだろう。

第4章 今後の空き家対策の方向性・課題

1 今後の自治体法政策の展開とより大きな政策枠組み

(上智大学法科大学院長 北村 喜宣)

特定空家等の認定をどのようにして行うか、都道府県の技術的支援はいかになされるべきか、住宅用地特例の適用はどうすべきか。運用においては多くの課題がある。また、老朽空き家予備軍となる家屋が多く存在することから、その適切な管理に向けて、早期段階から関係者にアプローチすることも必要である。

2 大都市既成市街地における今後の空き家対策

(獨協大学経済学部教授 倉橋 透)

大都市既成市街地における今後の空き家対策として、①適切な管理の推進、②空家等対策の推進に関する特別措置法や条例による措置、③特定空家に対する固定資産税のさらなる課税、④地域貢献に活用されている空き家等への税制上の優遇、⑤職業訓練と空き家対策の一体的実施、⑥細街路対策や無接道問題の解決、⑦若年層の流入の促進を上げた。③では、特定空家を解体するインセンティブとしてはさらなる課税が必要であること、特定空家は空き地に比較して周辺に迷惑をかける可能性が高いのであるからこの点からも重課されるべきことを述べた。

3 大都市郊外住宅地での空き家対策としてのコミュニティ拠点の提案

(東京都市大学環境学部教授 室田 昌子)

大都市郊外住宅地域では、複合的な対策が必要であるが、ここで

は空き家・空き地を多様なコミュニティ活動の場として活用していく方法を提案する。そのためには、①固定資産税の減免、②用途地域の適用除外、③企画支援の体制づくり、④推進する住民団体・NPOの支援育成と協働体制づくりなどが必要で、さらには、⑤地域戦略としての行政政策における位置づけ、⑥空き家・空き地のコミュニティ・マネジメントの確立、⑦コンパクトシティ政策との連携が必要である。

4 地方都市における今後の空き家対策

－自治体とNPOの協働による空き家再生

(文教大学経営学部教授 梅村 仁)

尾道市の取り組みを考察することで、①地域の様々な関係者を巻き込むこと、②地域を自らの暮らしの場として意識すること、③まちづくりに関わることと担い手育成を連関させること、④「面白い」仕掛けづくりにも注力すること、⑤良いアートが住む満足度を高める可能性があること、の5点を、まちづくりを主体的に進めるためのインプリケーションとして示すことができる

第三部 都市自治体の空き家対策事例

(公益財団法人日本都市センター研究員 小畑 和也)

都市自治体の具体的な空き家対策について、埼玉県所沢市、東京都大田区、大阪府大阪市、大阪府河内長野市、広島県尾道市、福岡県宗像市に対してヒアリング調査等を行った。

各章では、各都市自治体の特性を整理したうえで、空き家の発生と対策の経緯、空き家対策条例の制定、他の政策との関連づけ、空き家対策を行うなかでの課題などについてそれぞれまとめている。

目 次

| | |
|---------------------|-----|
| はしがき | i |
| 執筆者（研究会構成員）名簿 | iii |
| エグゼクティブ・サマリー | iv |

序 論

調査研究の目的と社会的背景

上智大学法科大学院長 北村 喜宣

公益財団法人日本都市センター研究員 小畑 和也

| | |
|------------------|---|
| 1 空き家増加の現状 | 2 |
| 2 行政の空き家対策 | 4 |
| 3 報告書の視点 | 5 |

第 I 部 空き家対策の法的検討

第 1 章 空家対策特措法の成立と条例進化の方向性

上智大学法科大学院長 北村 喜宣

| | |
|---------------------------|----|
| 1 空家対策特措法の成立 | 12 |
| 2 空家対策特措法 | 14 |
| 3 自治体法政策対応の論点 | 19 |
| 4 空家対策特措法と既存条例 | 22 |
| 5 法律を受けての条例整備 | 31 |
| 6 条例実施にあたってのいくつかの課題 | 42 |
| 7 法律の施行と条例制定のタイミング | 47 |

第Ⅱ部 都市自治体における空き家問題とその対策

第1章 大都市既成市街地における空き家対策

1 大都市既成市街地における空き家対策

獨協大学経済学部教授 倉橋 透

- 1 大都市既成市街地における空き家の現状 …………… 54
- 2 大都市既成市街地における空き家発生の理由 …………… 58
- 3 大都市既成市街地における空き家の問題点 …………… 61
- 4 体系的な空き家対策 …………… 62
- 5 大都市既成市街地の空き家対策の事例 …………… 64

2 豊島区の空き家対策

豊島区都市整備部住宅課長 島貫 浩

- はじめに …………… 74
- 1 豊島区の空き家対策に係る取組み …………… 76
- おわりに …………… 85

3 京都市の空き家対策

京都市都市計画局まち再生・創造推進室

空き家対策課長 寺澤 昌人

- はじめに …………… 88
- 1 京都市の空き家の状況 …………… 88
- 2 京都市の空き家条例の内容と特徴 …………… 92
- 3 空き家対策を進めるための体制整備と具体的施策 …………… 94
- 4 課題と提言 …………… 97

第2章 大都市圏、及び郊外型都市における空き家問題と対策

東京都市大学環境学部教授 室田 昌子

- 1 大都市圏、及び郊外型都市の空き家の実態 102
- 2 大都市圏、及び郊外型都市の空き家問題とその要因 106
- 3 郊外型都市における空き家対策と課題 111

第3章 自治体とNPOの協働による空き家バンクの取組み

文教大学経営学部教授 梅村 仁

- 1 空き家はまちづくりの課題 124
- 2 尾道市の概要 125
- 3 自治体政策－空き家バンク制度 127
- 4 空き家バンク制度の検証 137

第4章 今後の空き家対策の方向性・課題

- 1 今後の自治体法政策の展開とより大きな政策枠組み 144

上智大学法科大学院長 北村 喜宣

- 2 大都市既成市街地における今後の空き家対策 145

獨協大学経済学部教授 倉橋 透

- 3 大都市郊外住宅地での空き家対策としてのコミュニティ拠点の
提案 149

東京都市大学環境学部教授 室田 昌子

- 4 地方都市における今後の空き家対策
－自治体とNPOの協働による空き家再生 156

文教大学経営学部教授 梅村 仁

第Ⅲ部 都市自治体の空き家対策事例

公益財団法人日本都市センター研究員 小畑 和也

第1章 埼玉県所沢市

| | |
|-------------|-----|
| はじめに | 164 |
| 1 調査地の概要 | 164 |
| 2 空き家の実態把握 | 165 |
| 3 空き家条例 | 166 |
| 4 所沢市の空き家対策 | 167 |
| おわりに | 169 |

第2章 東京都大田区

| | |
|-------------|-----|
| はじめに | 172 |
| 1 調査地の概要 | 172 |
| 2 情報の一元化と共有 | 174 |
| 3 空き家条例 | 174 |
| 4 行政代執行 | 175 |
| おわりに | 178 |

第3章 大阪府大阪市

| | |
|-------------|-----|
| はじめに | 180 |
| 1 調査地の概要 | 180 |
| 2 老朽家屋対策の経緯 | 182 |
| 3 具体的な対応状況 | 184 |
| 4 行政代執行 | 187 |
| おわりに | 189 |

第4章 大阪府河内長野市

| | |
|---------------------|-----|
| はじめに | 192 |
| 1 調査地の概要 | 192 |
| 2 河内長野市の空き家対策 | 193 |
| 3 利活用と定住促進策 | 194 |
| 4 空き家バンク | 196 |
| おわりに | 197 |

第5章 広島県尾道市

| | |
|-------------------------|-----|
| はじめに | 200 |
| 1 調査地の概要 | 200 |
| 2 尾道市の空き家対策 | 203 |
| 3 空き家の発生防止・利活用 | 204 |
| 4 空き家バンク・NPO との連携 | 205 |
| おわりに | 206 |

第6章 福岡県宗像市

| | |
|----------------------|-----|
| はじめに | 210 |
| 1 調査地の概要 | 210 |
| 2 宗像市の住宅政策 | 212 |
| 3 空き家条例 | 213 |
| 4 定住推進策・空き家バンク | 213 |
| おわりに | 217 |

参考資料

| | |
|--------------------------------|------------|
| 関係法令等 | 222 |
| 都市自治体における空き家対策に関する研究会 資料 | 254 |
| 執筆者プロフィール | 266 |

序 論

調査研究の目的と社会的背景

上智大学法科大学院長

北村 喜宣

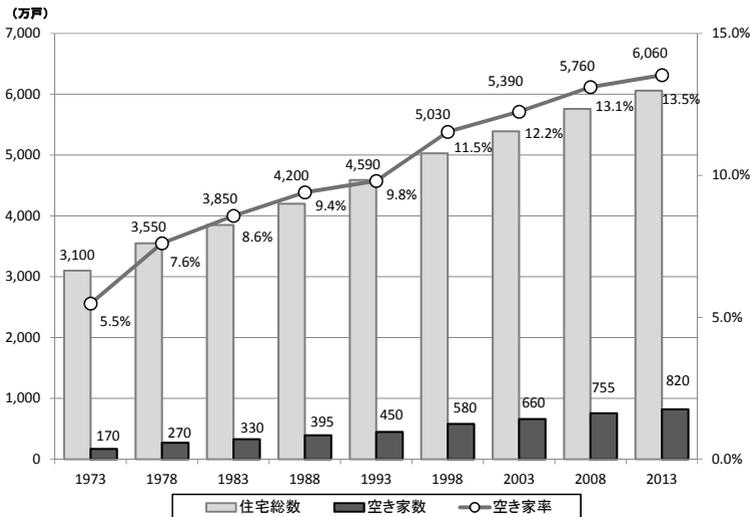
公益財団法人日本都市センター研究員

小畑 和也

1 空き家増加の現状

日本国内の空き家は、数のうえでも率のうえでも増加を続けている。総務省が5年ごとに実施している「住宅・土地統計調査」¹では、2013年調査の結果、総住宅数約6060万戸に対し空き家数は約820万戸となり、空き家率（総住宅数に占める空き家の割合）は13.5%と、数・率とも過去最高となった。なお、1973年調査からの40年間で、総住宅数は2倍程度となったのに対して、空き家数は5倍近くになり、空き家率も2.5倍程度になっている。

図1：全国の空き家数・空き家率の推移



出典：住宅・土地統計調査をもとに筆者作成

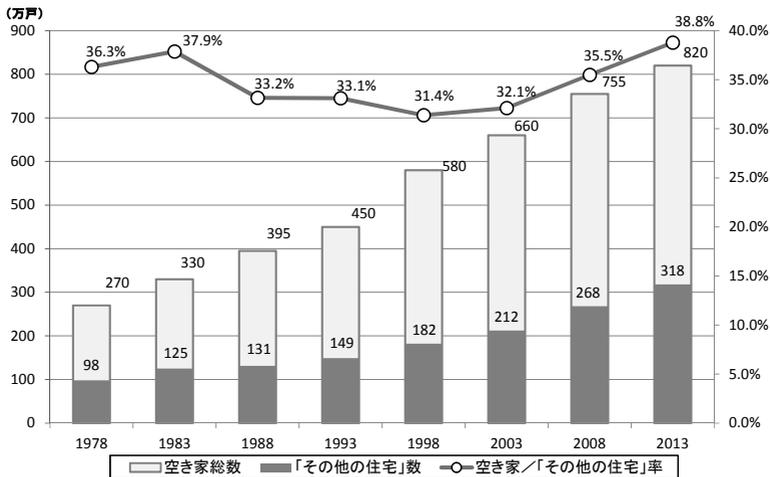
ただ、調査の結果判明した「空き家」が、すべてそのまま問題を発生させるわけではない。住宅・土地統計調査では、空き家は「居

¹ 1948年から5年ごとに実施してきた「住宅統計調査」を前身とし、1998年から調査内容などを変更して実施されている。総務省統計局「平成25年住宅・土地統計調査 調査の概要」<http://www.stat.go.jp/data/jyutaku/2013/2.htm#1>

住世帯のない住宅」に分類され、さらに「二次的住宅」「賃貸用の住宅」「売却用の住宅」「その他の住宅」の4つに分類される。別荘や賃貸、売却に利用するため常時居住の状態にはないが、管理は続けられている住宅も含まれていると考えられる。

空き家のうち「その他の住宅」（以下、「その他空き家」という。）の多くが、放置すれば社会問題となりうると捉えられている。その他空き家は、他の3分類に入らない「例えば、転勤・入院などのため居住世帯が長期にわたって不在の住宅や建て替えなどのために取り壊すことになっている住宅²」とされている。その他空き家数も増加を続けており、空き家数に占める割合も1998年の調査以降増加している。2013年調査では約318万戸となり、空き家全体に占める割合は3分の1を超えている（約38.8%）。

図2：全国の空き家数・「その他の住宅」数の推移



出典：住宅・土地統計調査をもとに筆者作成

² 総務省「用語の解説」（2013年住宅・土地統計調査）。

なお、2008年調査から2013年調査の間に増加した空き家総数約63万戸のうち、79%（約49万6000戸）が一戸建てであり、そのうちほぼすべて（約49万4000戸、99.6%）がその他空き家である³。つまり、日本国内では、定期的な管理がされていないとみられる一戸建ての空き家が毎年10万戸程度増加している状況であるといえる。

2 行政の空き家対策

空き家問題への法的対応は、自治体条例が先行した。

埼玉県所沢市は、2010年7月に「所沢市空き家等の適正管理に関する条例」を制定し、同年10月に施行した。同市の条例が空き家問題を正面からとらえてこれに特化した初めての条例とされており、その後全国で400を超える自治体が空き家対策条例を制定している。また、2012年3月には、秋田県大仙市が空き家対策条例にもとづく行政代執行を初めて実施し、老朽化して倒壊の危険があった建物を解体した⁴。

国においても、国土交通省が2010年に6都府県の一部を対象に「平成21年度空家実態調査」を実施し、適正な管理がされていない空き家の増加は地域に外部不経済をもたらすとして、空き家の活用や除却に対して補助する「空き家等再生推進事業」を実施して

³ 総務省「1 空き家等の住宅に関する主な指標の集計結果について」（2013年住宅・土地統計調査）<http://www.stat.go.jp/data/jyutaku/topics/topi861.htm>

⁴ 同市の条例「大仙市空き家等の適正管理に関する条例」は2011年12月に制定され、2012年1月に施行された。

⁵ 東京都の特別区と市、大阪府内の市、茨城県・埼玉県・千葉県・神奈川県内の「東京都心から40km以遠の地域」国土交通省「平成21年度空家実態調査の調査結果」。

⁶ 国土交通省「空き地・空き家等外部不経済対策について」（第5回中長期ビジョン策定検討小委員会資料）、2009年。

いる。⁷ さらに、2014年11月19日には議員立法として「空家等対策の推進に関する特別措置法」（以下、「空家対策特措法」という。）が成立し、2015年5月26日に完全施行される。⁸

3 報告書の視点

本報告書では、「都市自治体における空き家対策に関する研究会」での議論や、研究会に参加した学識者、自治体職員らの調査や研究にもとづき、「空き家の非流動化要因」と「都市自治体の総合的な政策と空き家対策の関連」という2つの視点を意識した論考を取りまとめている。

(1) 空き家の非流動化要因

空き家の適正管理の質の低下とともに、建物や土地の流動化の可能性が減じることにより、「空き家状態の固定化」が進行するという指摘がある。⁹ また、空き家が非流動化する要因として、社会的、経済的、法律的の3類型が指摘されている。社会的要因とは、空き家が増加した地域の周辺で買い物や交通などのサービスの供給が少なくなり、居住し生活する場所として選択されなくなること、経済的な要因とは、所有者の意思と主に土地の市場価値や利用価値とが合致せず、処分や利用することなく、空き家のままにされてしまうことである。

これらの要因以上に特に言及されるのは、法律的要因のうち地方税法に関する要因である。現在、住宅が建設されている用地について

⁷ 活用、除却とも、交流施設や広場など「地域活性化のために」利用されることを条件としている。

⁸ 同法に関しては第I部第1章「空家対策特措法の成立と条例進化の方向性」で詳述している。

⁹ 北村喜宣「空き家対策の自治体政策法務（一）」自治研究 88巻7号、2012年。

ては、特例措置として固定資産税と都市計画税の課税標準が3分の1に、200㎡以下の場合は6分の1に軽減されている（地方税法349条の3の2第1項、第2項）。この措置により、所有者が税負担を避けるため建物を解体せず、流動化を妨げているだけでなく、老朽化などによる危険性を増加させているとみられている。なお、2015年1月に閣議決定された「平成27年度税制改正の大綱」において、空家対策特措法にもとづく勧告の対象となった土地についてはこの特例から除外することが決定されている。また、老朽化や管理されない状態の期間が長い空き家は登記の修正がされていない場合が多く、相続人の特定が困難であることが多いことも、非流動化の要因として指摘されている。

これらのことから、自治体の空き家対策として、老朽化などですでに問題となっている建物への対応、すなわち対症療法的な対応はもとより、「非流動化による空き家状態の固定化をいかに回避」するのか、「未然防止」¹⁰にどう取り組んでいるのか、といった視点が重要であるといえよう。

(2) 都市自治体の総合的な政策と空き家対策の関連

前述のように、空き家対策の法的な整備は自治体が先行し、条例を制定していない自治体でも空き家対策は行われてきた。空き家対策特措法にもとづき総務省と国土交通省が2015年2月に示した「空家等に関する施策を総合的かつ計画的に実施するための基本的な指針」でも、「住民に最も身近な行政主体であり、個別の空家等の状況を把握することが可能な立場にある」市町村が、具体的な空き家対策を行うことが改めて求められている。

ただ、空き家が問題となる要因とその対策は、法令が整備された

¹⁰ 北村・前掲書、32頁

からといって全国の自治体で一様ではない。非流動化要因でみたように、空き家の問題は複数の要因が関連しており、それは地域の社会問題が空き家の増加によって現出しているとみなすことも可能である。つまり、それぞれの地域で空き家が発生し、空き家が問題となる要因を把握し、効果的な対策を選択することが必要となる。それには自治体の政策にも影響が大きくなり、個別の対策にとどまらず、基本構想や総合計画など、体系的な政策のなかに空き家対策を位置づける必要が生じる。

なお、本報告書では、一戸建て住宅に対する空き家対策を中心に調査研究を行った成果を取りまとめている。前述のように、定期的な管理がされず、社会問題化の一因となっていると考えられ、法令や政策を整備するうえでも念頭に置かれているのは、一戸建ての空き家である。

もちろん、都市自治体においては、集合住宅は一般的な存在であり、大都市の周辺や地方都市でも大規模な開発が行われた時期から40年以上が経過して、空き部屋の増加や建物の管理レベルの低下から、地域全体の問題となりつつある。本報告書では、一戸建ての空き家対策について取りまとめているが、今後の集合住宅の空き部屋問題に向けた視点のいくつかを提供できていると考える。

(参考文献)

1. 北村喜宣「空き家対策の自治体政策法務（一）」自治研究 88 巻 7 号（2012 年）、22 ～ 47 頁。
2. 平山洋介「空き家と住宅政策」Evaluation52 号（2014 年）、21 ～ 27 頁。
3. 牧野知弘『空き家問題』祥伝社、2014 年。
4. 米山秀隆『空き家急増の真実』日本経済新聞出版社、2012 年。

第 I 部 空き家対策の法的検討

第1章

空家対策特措法の成立と条例進化の方向性

上智大学法科大学院長
北村 喜宣

1 空家対策特措法の成立

(1) 条例に主導された国の法政策

2014年11月19日、第187回臨時国会において、衆議院国土交通委員長提案の議員立法として、「空家等対策の推進に関する特別措置法」（以下、「空家対策特措法」という。）が成立した。同法に関しては、かねてより、自由民主党に設置された「空き家対策推進議員連盟」（会長＝宮路和明衆議院議員（鹿児島三区）（当時））が中心となって、衆議院法制局のサポートを受けつつ、公明党や関係省などと法案を調整していた¹。制定は、内閣総理大臣による衆議院解散表明の翌日であり、11月21日の解散前に、まさに「駆け込み成立」²した12法案のひとつであった。空家対策特措法は、同月27日に公布されている。

周知のとおり、老朽空き家・工作物対策に関しては、市町村の法的対応が先行した。法律成立時において、401の条例が制定されていた³。この爆発的増加現象の引き金を引いたのは、2010年7月制

¹ 空家対策特措法案の検討として、北村喜宣「空家対策特措法案を読む（一）（二・完）」自治研究90巻10号3頁以下、同巻11号30頁以下（2014年）参照。同法案は、2014年11月14日に、衆議院に上程された。同日午前国土交通委員会で可決、同日午後に衆議院本会議で可決、18日午前参議院国土交通委員会で可決、同日午後に本会議で可決され、成立した。全会一致を前提とする委員長提案であるため、国会においては、衆議院にかぎり、他の法案を含む一般質疑のなかでの質問者と国土交通大臣との間で若干のやりとりがあった程度で、本格的な審議はされていない。審査の経緯に関しては、衆議院HP（http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_gian.nsf/html/gian/keika/1DBC66A.htm）参照。サポートをした衆議院法制局職員による解説として、小林宏和「空家対策を総合的かつ計画的に推進＝立入調査、固定資産税情報の利用、要件が明確化された行政代執行が可能に」時の法令1974号（2015年）4頁以下参照。

なお、委員長提案とすることに対しては、民主党が、重要法案であるから時間を割いて議論を行い議事録に残すことが大切というまっとうな主張をして難色を示していた。議員提案とすべきという趣旨だろう。官庁速報2014年11月10日参照。

² 日本経済新聞2014年11月19日夕刊1面参照。

³ 小林・前註（1）解説5頁参照。空き家対策条例については、北村喜宣「空き家対策の自治体政策法務（一）（二・完）」自治研究88巻7号21頁以下、同8号49頁以下（2012年）参照。

定の「所沢市空き家等の適正管理に関する条例」であった。⁴

短期間に全国的に伝播した環境条例の先例としては、1990年代初頭の「ポイ捨て禁止条例」がある。⁵しかし、ポイ捨て禁止条例の場合には、水平的伝播にとどまり、法律制定にまでは至らなかった。議員立法ではあるが、空家対策特措法は、自治体法政策が中央政府の法政策に影響を与えたという点では、本邦初といってよいだろう。法律により規定することが期待された事項があったことが一因である。同法は、既存条例の内容および実施経験に多くを学んでいる。分権時代の法律のあり方として、きわめて興味深い検討素材を提供している。

(2) 現出する多重規制状態と対応の考え方

空家対策特措法に規定される市町村の事務は、法定自治事務（地方自治法2条8項）であるが、それには、任意的事務と義務的事務がある。前者に関しては、市町村においてこれを実施するとの決定をどのように行えばよいのだろうか。後者に関しては、法律があるがゆえに、市町村は何の独自対応をしなくてもよいのだろうか。条例を施行している自治体にとっては、法律との二重規制状態となるから、条例を廃止する必要があるのだろうか。また、今後、未制定の市町村は、条例を制定する必要がなくなるのだろうか。建築基準法にもとづく特定行政庁がある市が独立条例を制定していた場合には、三重規制状態になる。

確かに空家対策特措法は、市町村に対して「武器」を与えた。し

⁴ 所沢市条例については、前田広子「空き家等の適正管理に関する条例：その制定プロセス、運用と効果」北村喜宣（監修）『空き家等の適正管理条例』（地域科学研究会、2012年）39頁以下参照。なお、川崎市は、それより以前から、「民有地等に関する地域的困難課題に係る相談取扱要綱」にもとづいて対応をしている。北村喜宣「元祖・老朽空き家対応措置？：川崎市地域的困難課題相談取扱要綱」自治実務セミナー633号（2015年）53頁参照。

⁵ ポイ捨て条例について、北村喜宣「ポイ捨て禁止条例と美観保護」法学教室149号（1993年）65頁以下参照。

かし、自治体の空き家対策としては、なお完結的・最適的な内容を持っていない。市町村は、同法を実施する法律実施条例⁶、および、独自対応を規定する独立条例を制定する必要性はなくなるのではないだろうか。今後の条例のひとつのモデルは、多重規制となる不合理を排しつつ、法律規定、法律実施条例、独立条例の三本柱を包括する「総合的空き家対策推進条例」ではないだろうか⁸。

本稿では、こうした発想にもとづき、自治体空き家対策の新局面の制度設計について素描する⁹。その際に前提とするのは、空家対策特措法施行前に制定されていた独立条例としての（法律実施条例ではない）空き家適正管理条例である¹⁰。

2 空家対策特措法

(1) 法律の概要

空家対策特措法の関心は、「適切な管理が行われていない空家等……〔から、〕地域住民の生命、身体又は財産を保護するとともに、その生活環境の保全を図り、あわせて空家等の活用を促進する」こ

⁶ 法律実施条例について筆者は、これまで単純に、融合・リンク型のみを考えていた。北村喜宣『自治体環境行政法〔第6版〕』第一法規、2012年、34-35頁参照。しかし、それ以外にも並行・非リンク型があると整理すべきである。本稿で詳述する。

⁷ 森幸二「空家等対策特別措置法をどう執行すべきか：法施行後の空家条例の取扱いほか」自治実務セミナー 632号（2015年）51頁以下は、筆者とは議論の方向性を異にする部分もあるが、無意味な併存を否定的にとらえるかぎりにおいて、立場を同じくする。

⁸ こうした発想を持つと評価できる最近の条例に、2013年に制定された福岡市屋台基本条例がある。同条例については、北村喜宣「明文規定なき横出しリンク条例：福岡市屋台基本条例の発想」自治実務セミナー 53巻4号（2014年）61頁、嶋田暁文「福岡市における屋台の政治・行政：その過去と現在（上）（下）」自治総研 419号1頁以下、同 420号 43頁以下（2013年）参照。

⁹ 若干の検討は、北村喜宣「老朽空き家対策の新たな法的展開」自治体法務研究 36号（2014年）6頁以下でしておいた。

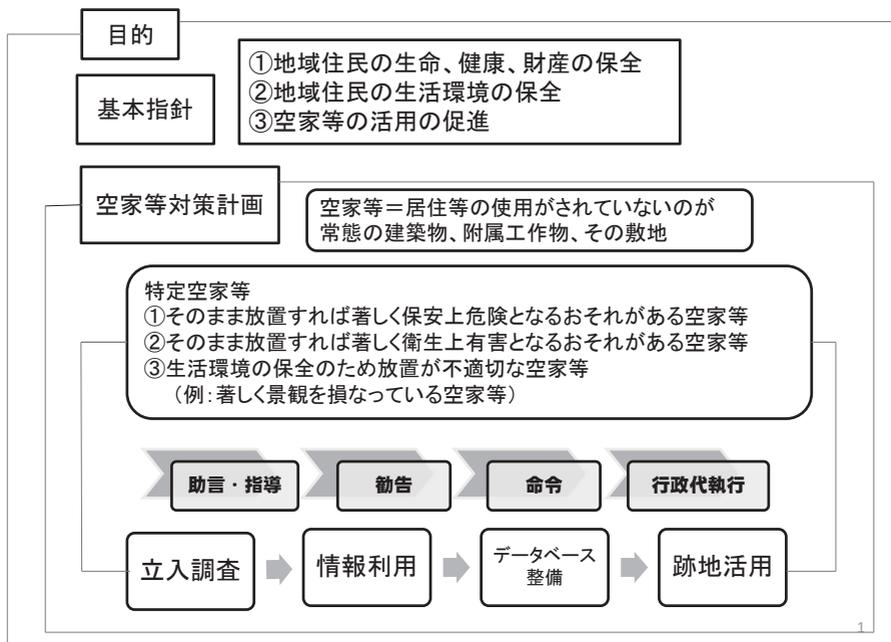
¹⁰ ほとんどの空き家適正管理条例は、独立条例であった。融合・リンク型の法律実施条例という性格を含む条例は、市川市、長崎市、佐世保市など、建築基準法のもとで特定行政庁がある市で制定されている。

とにある(1条)。

国土交通大臣及び総務大臣が定める基本指針に即して、市町村は、空家等対策計画を作成する(6条)。計画の作成・変更・実施に関する協議を行うために、市町村は協議会を設置する(7条)。計画作成および協議会設置は、いずれも任意である。

ここでいう「空家等」とは、不使用が常態となっている建築物、工作物およびその敷地である(2条1項)。さらに、そのまま放置すれば著しく保安上危険となるおそれのある状態又は著しく衛生上有害となるおそれのある状態、適切な管理が行われていないことにより著しく景観を損なっている状態にある空家等が「特定空家等」と定義され、本法の主たる対象となる(2条2項)。市町村長は、特定空家等の所有者等に対して、助言・指導、勧告、命令ができる。ただ

図 1-1-1 空家対策特措法の全体構造



出典：筆者作成

し、景観阻害の場合には、除却までは求められない（14条1～3項）。

命令不履行の場合には、公益重大侵害状態でなくても行政代執行ができる（同条9項）。命令の名宛人を過失なく確知できない場合には、市町村長自らが当該措置を講じ得る（同条10項）。

そのほか、立入調査（9条）、所有者情報の利用（10条）、データベースの整備（11条）、跡地活用（13条）などが規定されている。全体構造については、[図 1-1-1]（15頁）を参照されたい。

（2）衆議院国土交通委員会における若干の審議

形式的には空家対策特措法案に関する審議ではないが、第187回国会の衆議院国土交通委員会においては、後で提案される同法案を前提にして、若干の質疑がされている。その要点は、以下のとおりである。

ア 特定空家等の判定ガイドライン

特定空家等該当性を市町村が判断するにあたって、ガイドラインが必要ではないかという指摘がされた。これに対しては、「地方公共団体が空き家対策を推進する上で、参考になるガイドライン、指針を国で作成することは極めて重要だと考えておりまして、……早急に、これについては取り組んで、提示をさせていただきたい¹¹」と答弁されている。

具体的内容については、特定行政庁による建築基準法10条3項の実施や市町村空き家対策条例の実施に学ぶとされている。ガイドラインに入れるものとしては、「そのまま放置すれば倒壊等著しく保安上危険となるおそれのある状態というのは、例えば基礎の不等

¹¹ 第187回国会衆議院国土交通委員会議録6号（2014年11月14日）2頁 [太田明宏・国土交通大臣答弁]。

沈下や柱の破損などにより建物が著しく傾斜をしている、あるいは衛生上著しく有害となるというものは、例えば土台にシロアリが発生をしている、それから著しく景観を損なっているということでは、外壁や看板が大きく傷んだり汚れている、それから、その他、空き家の敷地内の樹木が道路等にはみ出して歩行者の通行を妨げているなど¹²が挙げられている。

イ 市町村に対する都道府県の支援

特定空家等対策となると、専門的知見を持つ職員が必要である。しかし、市町村行政現場には、そうした職員は十分にいないため、都道府県行政の支援が必要ではないかという指摘がされた。具体的に、地方自治法上の事務委託や代替執行の可能性も挙げられたが、これに対しては「都道府県におきましては、建築物の構造に係る技術的な助言や他の市町村における空き家対策の情報提供を行うことが期待されます¹³」という抽象的答弁に終わっている。

ウ 固定資産税の住宅用地特例

そこに居住用建築物が建築されている場合、固定資産税の課税標準を6分の1（敷地面積200㎡以下）、ないし、3分の1（同超）とするいわゆる住宅用地特例が適用されていることが、老朽空き家解体の支障になっていると指摘されていた。適正課税の観点からは、居住に適さない状態の住宅はこの措置の対象外にするのが適切であるが、そうでなくても、解体をした場合にかぎって、住宅用地特例の適用を数年間延長するという運用もみられたところである。この点に関して、何らかの措置を法律で規定することに対する期待もあった。

¹² 同上9頁 [橋本公博・国土交通省住宅局長答弁]。

¹³ 同上3頁 [西村明宏・国土交通副大臣答弁]。

特例措置の扱いに関しては、法案の初期段階では、何らかの対応をする旨の規定が含まれていた¹⁴。しかし、最終段階で、自由民主党税制調査会での調整がつかずに落とされた。地方税法を所管する総務省は、「二十七年度税制改正に向けて、国土交通省等より、空き家の除却等を促進するための土地に係る固定資産税に関する所要の措置が要望をされております。」¹⁵と説明している。

この点に関して、国土交通省担当者は、「明らかに適正に管理されていないとみなされる空き家については六倍の原則に早く戻すべきだろう、逆の、いわゆるむちのような御議論もございます。市町村長さんの御意見は、どちらかという、むちを早く入れるべきだという御意見の方が非常に強うございます。」¹⁶と説明している。軽減措置の継続ではなく、適正課税の方向である。そうした要望を受けて、法案制定後、自由民主党税制調査会は、2014年12月に決定した平成27年度税制改正大綱のなかで、空家対策特措法にもとづいて勧告を受けた特定空家に関しては、固定資産税の軽減特例の対象外とする方針を決定した¹⁷。これが政府方針として閣議決定されたことは、後にみるとおりである。

14 北村・前註(1)「(一)」論文10頁参照。2013年11月時点の案には、「国及び地方公共団体は、市町村が行う空家等対策計画に基づく空家等に関する対策の適切かつ円滑な実施に資するため、地方税法(昭和25年法律第226号)の定めるところにより、特定空家等に対する措置(前条第9項又は第10項の規定による代執行を除く。)に係る土地につき、固定資産税の軽減その他の必要な措置を講ずるものとする。」という規定があった。かっこ書きは、勧告を受けて自主的に対応した場合という趣旨である。

15 第187回国会衆議院国土交通委員会議録6号(2014年11月14日)3頁[あかま二郎・総務大臣政務官答弁]。

16 同条9頁[橋本公博・国土交通省住宅局長答弁]。

17 この決定は、筆者にとっては、少々意外であった。それは、以下の理由による。①特例を廃止するには、特定空家等の要件を充足しているという認定が必要であるところ、一般に、市町村には、認定能力を有する専門職員が不足している、②廃止となると、身近な有権者からの政治的反対を招く、③特例を廃止すれば滞納者が増加する可能性があり、債権管理の適正を欠けば不良債権を増やすだけ、という点にある。「空き家税制は「メッセージ」国土交通省(1)」官庁速報2015年1月13日参照。勧告に至ると所有者等にとっては不利な状態となるから、実質的には勧告相当であっても、助言・指導の重ね打ちがされるのではないかと懸念される。

エ 空き家再生等推進事業

老朽化した空き家の解体に対しては、従来から、空き家再生等推進事業があった。同事業に関しては、「所有者の特定に要する費用なども対象とすることが可能」¹⁸とされる。もっとも、同事業は、「住宅がある程度連担した中で空き家がある程度あるということが要件」¹⁹であるため、ぽつんと離れたところにある空き家には適用しにくいのが実情である。

なお、空き家再生等推進事業には、自治体負担分がある。このため、負担軽減の観点から、国土交通省は、「地方公共団体負担分に係る交付税措置を現在のところ要望しているところ」²⁰である。

3 自治体法政策対応の論点

(1) 既存条例と後発法律

条例が多く制定されている行政分野に関して、法律が後から制定される場合、当該法律のなかで、条例の効力に関する規定が設けられることがある。これは、一般には、罰則に関する効力関係を整理するためのものである。²¹ところが、空家対策特措法には、「条例と

¹⁸ 第187回国会衆議院国土交通委員会議録6号（2014年11月14日）3頁〔西村明宏・国土交通副大臣答弁〕。

¹⁹ 第186回国会衆議院国土交通委員会議録5号（2014年3月26日）14頁〔井上俊之・国土交通省住宅局長答弁〕。

²⁰ 第187回国会衆議院国土交通委員会議録6号（2014年11月14日）4頁〔西村明宏・国土交通副大臣答弁〕。

²¹ たとえば、いわゆる青少年保護条例のなかで児童買春処罰が多く規定されていたところ、1999年に制定された「児童買春、児童ポルノに係る行為等の処罰及び児童の保護等に関する法律」のなかで、「地方公共団体の条例の規定で、この法律で規制する行為を処罰する旨を定めているものの当該行為に係る部分については、この法律の施行と同時に、その効力を失うものとする。」と規定している（附則2条1項）。2005年に改正された「動物の愛護及び管理に関する法律」は、「地方公共団体の条例の規定で、新法第三章第二節及び第四節で規制する行為で新法第六章で罰則が定められているものを処罰する旨を定めているものの当該行為に係る部分については、この法律の施行と同時に、その効力を失うものとする。」と規定している（附則8条1項）。

の関係」を整理する規定はないため、同法施行後における条例のあり方は、解釈の問題となる。

また、自治体の事務を規定する法律において、条例に一定の役割を与える措置が明示的に規定されることがある。これには、条例制定を義務とする場合と任意とする場合とがある。最近の法律に例を求めると、義務的条例制度の例としては、いわゆる第1次一括法及び第2次一括法（いずれも、正式名称は、「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」）²²がある。一方、任意的条例制度の例としては、景観法²³がある。いずれの場合も、法律は、条例に対して、一定の役割を期待している。規定のかぎりにおいては、法定自治事務に関して地域特性に応じた事務処理ができるよう特別配慮すべきとする地方自治法2条13項の立法原則を踏まえた対応²⁴と言える。

明示的規定があれば、条例による対応の方向性は明らかである。ところが、空家対策特措法は、空き家適正管理条例が多く制定されているという事実を十分に踏まえつつも、「条例」という文言を一切規定していない。この「法律の沈黙」を、どのように解すべきであろうか。

(2) 「法律の沈黙」の意味

地方自治法2条13項が適用される場面は、大別して2つある。第1は、条例の先行がなく、まったく初めて法律による対応がなさ

²² 川崎政司（編著）『ポイント解説「地域主権改革」関連法：自治体への影響とその対応に向けて』第一法規、2012年参照。

²³ 景観法制研究会（編）『逐条解説景観法』ぎょうせい、2004年、北村喜宣「景観法と条例」『分権政策法務と環境・景観行政』日本評論社、2008年、230頁以下参照。

²⁴ 地方自治法2条13項については、松本英昭『新版逐条地方自治法〔第7次改訂版〕』学陽書房、2013年、62-67頁参照。同項を重視すべきことについては、北村喜宣「自治体の法環境と政策法務」北村・前註（23）書2頁以下・14頁参照。

れ、そのなかで自治体事務が規定される場合である。第 2 は、条例が先行した政策分野について後から法律が制定され、そのなかで自治体事務が規定される場合である。

空き家対策は、第 2 の場合である。この場合、後から制定される法律の制度設計は、事実上、条例の影響を受ける。条例において限界があると認識されている部分に対応することになるが、条例の規定事項を含めて条文化されるため、規制対象との関係では、似た制度が併存し、二重規制状態が現出する。

屋外広告物法のように、規制対象との法関係は、条例の制定により初めて確定するとすれば、こうした問題は発生しない。市町村は、既に地域特性を十分に踏まえて制定した空き家適正管理条例を前提に、そこに空家対策特措法に規定された「武器」をどのように取り込んで条例をパワーアップさせるかを検討することができるのである。そこで、筆者は、そうした制度設計を強く主張していたが²⁵、実現されず、立入検査（9 条）や対応措置（14 条）は義務的自治事務となってしまった。権限行使にあたっての要件認定や手段選択における裁量は認められるものの、市町村には、そもそも事務をしないという意味での自由はない。

規制対象の側からみれば、二重規制に合理性はない。そこで、条例の側で対応をする必要がある。²⁶法定自治事務であるから、地方自治法 2 条 13 項を踏まえた解釈となるが、条例先行の場合であるがゆえに、これまでの自治的決定を否定するような結果になってはいけない。なお、理論的には、法定自治事務であっても国の役割にもとづいて決定された部分のなかには全国画一的に適用されるべき

²⁵ 北村・前註（9）論文参照。

²⁶ 景観行政についても、同様の状況があった。2004 年に景観法が制定される以前には、500 を超える景観条例が制定されていた。同法の制定により、既存条例を制定していた自治体は、それを改正して、景観法との整合を図ったところが多かった。

ものもあり、そのかぎりにおいて、自治体独自の対応は否定される。²⁷

議論の方向を先取りしていうと、空家対策特措法と空き家適正管理条例を重ね合わせてみれば、法律ではカバーされていない部分が存在する。また、カバーはされているものの、市町村独自の工夫を入れ込む余地がある項目や条例決定を経なければ仕組みとして確定しない項目もある。さらに、法律の実施のために、地域特性を踏まえた工夫をする余地も残っている。

そこで、今後の自治体空き家対策条例は、これらすべてを統合する枠組みを持ち、そのもとに、法律規定を含めた関係規定を配置するのが適切であろう。条例のなかに法律規定が含まれる外観を呈することになる。²⁸ 本稿では、これを「総合的空き家対策推進条例」と観念し、以下で具体的制度設計を試みる。

4 空家対策特措法と既存条例

(1) 条例を踏まえた法律の制度設計

空家対策特措法の概要は、前述のとおりである。同法は、制定に先立って制定されていた多くの空き家適正管理条例を参考にしている。そこで、次章における作業の前提として、空家対策特措法の規定項目と内容を基準にして、条例の規定項目と簡単に比較する。なお、条例といっても、具体的内容には違いがあるため、比較対象としては、2013年12月に制定された「京都市空き家の活用、適正管

²⁷ 北村喜宣「法律実施条例の法律抵触性判断基準」（近刊）参照。

²⁸ このような仕組みは、めずらしいものではない。たとえば、福岡市屋台基本条例9条は、「市長は、申請者……の申請の内容が道路法第33条第1項に規定する場合に該当する場合であつて、次に掲げる基準のいずれにも適合するときに限り、市道等占用許可を与えるものとする。」と規定している。なお、こうした制度設計のほかにも、法律を中心としつつ、それでは不足する内容を補完的に条例で規定するという方法もある。

理等に関する条例」を取り上げ、適宜必要に応じて、その他の条例も参照する²⁹。京都市条例は、空家対策特措法制定前における空き家適正管理条例の到達点とも言える内容を備えている。比較結果の概要は、[表 1-1-1] (30 頁) のとおりである。以下、説明する。

(2) 目的

空家対策特措法 1 条が規定するように、同法の目的は、①地域住民の生命・身体・財産の保護、②生活環境の保全、③空家等の活用促進である。一方、京都市条例は、①～③のほか、「防犯」を明記している。

ほかの条例についてみると、①については、京都市条例同様、「防災」として整理しているものがほとんどである。そのほか、防犯を規定するものも多い。②については、含めていない条例も多くみられる。③については、規定していない条例が大半である。

(3) 施策の対象

空家対策特措法の対象は「空家等」である。これを同法は、「建築物又はこれに附属する工作物であって居住その他の使用がされていないことが常態であるもの及びその敷地（立木その他の措置に定着するものを含む。）をいう。」(2 条 1 項) と定義する。多くの条例の規定ぶりになったものである。京都市条例も、居住・使用がされていないものを対象にしている(2 条 1 号)。

この点で、居住しているかどうかに関係なく、当該建築物の危険性に着目した対応をしている条例がある。代表的なのは、「足立区老朽家屋等の適正管理に関する条例」である³⁰。建築物そのものに

²⁹ 京都市条例については、本書所収の寺澤昌人「京都市の空き家対策について」参照。

³⁰ 足立区条例に関しては、吉原治幸「「老朽家屋等の適正管理に関する条例」の仕組みと実務」北村（監修）・前註（4）書 55 頁以下参照。

起因する外部性に着目するものであり、³¹空家対策特措法や京都市条例と比較すると、対象の射程が広がっている。

(4) 適正管理

京都市条例を含め、ほとんどすべての条例は、空き家に関して、「適正に管理しなければならない」というような法的義務づけをしている。これに対して、空家対策特措法は、「適正な管理に努めるものとする」(3条)とした。建築基準法8条1項の規定ぶりにならったのであろうか。

条例のような規定ぶりとしても、義務違反が直罰制になっているわけではないから、その意味では訓示規定である。³²除却等を義務づける不利益処分たる命令によって法的義務が確定すると考えるならば、法律の違いはないといえないことはない。しかし、所有者等に対して直接働きかける自治体行政としては、法的義務と明示的に規定することによって相手方に「負い目」を感じさせ、対応の効果をあげたいのであろう。国と自治体との「現場意識」の違いである。³³

(5) 基本指針・対策計画

空家対策基本法は、基本指針(5条)および対策計画(6条)を規定する。これは、法律の規定事項としてのいわばデフォルト的な項目である。枠組みのようなものであり、衆議院法制局も、この枠組みを踏まえて立案作業をしたようにみえる。

一方、こうした項目を規定する条例は、ほとんど存在しない。京

³¹ 空き家との関係で外部性を論ずるものとして、国土交通省土地・水資源局『外部不経済をもたらす土地利用状況の対策検討報告書』(2009年)参照。

³² 北村喜宣『環境法〔第3版〕』弘文堂、2015年、148頁参照。

³³ 北村・前註(1)「(二・完)」論文32-33頁参照。

都市条例は、基本理念として、4項目にわたる基本的考え方を明記している(3条)。

(6) 実態把握手段

ア 立入調査

対象物の実態に関する情報をどのように入手するかについて、空家対策特措法は、立入調査を規定する(9条)。京都市条例にも同様の規定がある(23条)。

所沢市をはじめ、初期に制定された空き家適正管理条例のなかには、一般住民の住宅への立入りができるかどうか懸念されたために外観目視による調査にとどめるものがあ³⁴った。この点、法律は、必要があれば敷地内への立入りが可能であることを明記した。

なお、家屋内部への立入りが可能かどうか問題となる。同法は、「空家等と認められる場所に立ち入って調査をさせることができる」(9条2項)という規定ぶりである。特定空家等かどうかの判断に必要な情報を収集するには家屋内部への立入りが不可欠である場合、所定の法定手続を経たうえで、必要最小限の範囲での立入りは可能と解されよう。一方、京都市条例は、「居住者の承諾」(23条1項)を要件にしている。もっとも、同条例のもとでは、立入調査をする住居に空き家は含まれていないため、空き家に対しては、所有者等の承諾なくして立入調査が可能である³⁵。

イ 固定資産税情報

問題となる老朽空き家に関して、不動産登記法のもとでの表題登記や権利登記がされていないために所有者等を把握できないという

³⁴ 所沢市条例については、前田・前註(4)論文以下参照。

³⁵ 寺澤・前註(29)論文94頁参照。

問題が、行政現場では認識されていた。なお、固定資産税の納税者あるいは納税管理者に関する情報は課税担当部署にあるため、その情報を庁内の利用できないかが課題となっていた³⁶。

この点については、地方税法 22 条の守秘義務ゆえに提供できないとする解釈もあった。同条の規定ぶりは曖昧であり、登記情報が十分でない問題空き家への対応という限定された目的での庁内的な利用についても違法なのかどうかは解釈に委ねられていた。

京都市条例は、「空き家の所有者等又はその連絡先を確知することができない場合において必要があると認めるとき」という比較的緩やかな要件で利用を可能としている（16 条 3 項）。空家対策特措法も、「この法律の施行に必要な限度において」とするだけで、特段の要件を設けることなく利用を可能にした（10 条）。

（7）行政措置要件

法律と条例と比較して興味深いのは、対応すべき対象物を「どこで規定するか」である。空家対策特措法は、これを定義規定において行っている。すなわち、「特定空家等」に関して、「そのまま放置すれば倒壊等著しく保安上危険となるおそれのある状態又は著しく衛生上有害となるおそれのある状態、適切な管理が行われないことにより著しく景観を損なっている状態その他周辺的生活環境の保全を図るために放置することが不適切である状態にあると認められる空家等」（2 条 2 項）と規定する。このため、次にみるように、特定空家等に対する措置を規定する条文（14 条）においては、形式

³⁶ 死亡届が提出されるなどして固定資産税納税義務者の死亡が確認された場合の対応は、市町村によって多様であるが、ある市の事務は、次のとおりであった。同者の世帯に世帯員が残っていれば、同居の親族に納税通知が送付される。同者が単身世帯であれば、戸籍調査をして、相続順位の最上位者に納税通知が送付される。地方税法 9 条の 2 にもとづく相続人代表者指定のための手続きのようである。

的には、措置対象物件の判断をしなくてもいいようになっている。

一方、先にみたように、京都市条例は、「空き家」について、それがどのような状態にあるのかは不問としているため、措置対象物件になるかどうかをほかのところで確定しなければならない。同条例は、それを、個別の空き家に関して「管理不全状態」かどうかを判断する際に行っている（14条）。具体的内容は、4項目にわたって規定されている（13条1項各号）。

（8）行政措置内容

特定空家等に対して法律が規定する措置は、助言・指導、勧告、命令、行政代執行である（14条）。これは、多くの条例が規定する措置と同様である。行政代執行に関しては、特別に規定を設けない条例もあるが、その場合でも行政代執行法にもとづき実施できる点に、行政実務上の争いはない。なお、条例では、勧告不服従に対する公表措置を規定するものが多いが、法律では、命令をした場合に限定されている（14条11項）。現地における標識の設置などの「公示」により行われる。勧告と公表の関係については、後述する。

京都市条例は、助言・指導、勧告、命令、標識設置による公表（勧告、命令に関して）を規定する（14～15条）。行政代執行は明記されていないが、上述のように、行政代執行法にもとづいて実施可能という前提である。

行政代執行に関しては、受命者不明事案における対応が、自治体の悩みの種であった。この点、空家対策特措法は、①過失なく受命者を確知できない場合には、市町村長自らが行政代執行をできると規定した。②また、受命者に対して命令をした場合において命令の不履行があったときには、その状態放置が著しく公益に反するかどうかを不問にして、行政代執行ができると規定した。①は略式代

執行、②は緩和代執行である。いずれも行政代執行法の特別法的規定であるがゆえに、条例では規定できないと解されていたものである。³⁷

(9) サンクション

法的義務づけ違反に対するサンクション手法として、空家対策特措法は、命令違反に対する過料、立入調査忌避に対する過料を規定する(16条)。条例全体をみれば、罰則を規定するものは少ないが、京都市条例は、命令違反に対する過料を規定する(25条)。

(10) 第三者機関

空家対策特措法は、市町村が協議会を設置できると規定する(7条)。これは、「空家等対策計画の作成及び変更並びに実施に関する協議を行うため」の組織である。京都市条例には、実施にあたって特定事項を審議する附属機関のような組織は規定されていない。

条例全体とみると、京都市条例のような対応の方が多数派である。足立区条例は、「個々の老朽家屋等の状況及び対応方針について諮問するため」の区長附属機関として、足立区老朽家屋等審議会を規定している(8～12条)。

(11) 利活用推進施策

空家等の活用促進を目的のひとつに含む空家対策特措法は、「空家等に関するデータベースの整備等」(11条)、「空家等及び空家等の跡地の活用等」(13条)という2カ条の訓示規定を置いている。京都市条例も「空き家の活用」(12条)、「跡地の活用」(20条)と

³⁷ 阿部泰隆『行政の法システム下〔新版〕』有斐閣、1997年、439頁は、こうした理解に疑問を呈し、憲法92条が保障する地方自治の本旨に照らせば、(おそらくは比例原則の制約のもとに) 略式代執行を条例で規定することも妨げられないとする。

いう規定を設けている。法律においては、それ以上の施策は市町村の任意となっている。京都市においては、この規定を踏まえて、種々の施策が講じられている。³⁸

(12) 法律に規定がないが条例にはあるもの

京都市条例は、これまで制定されてきた空き家適正管理条例の到達点と言える内容を持っている。同条例と空家対策特措法を比較すると、法律にはない規定内容がある。

第1は、自治組織や市民活動団体の役割である(8条)。もちろん、こうした規定は、何の実態もないところに設けられるものではない。京都市においては、種々の活動が展開されていたところ、それらを本条例のもとで位置づけたという整理になるのだろう。

第2は、即時執行である。即時執行(即時強制ともよばれる)とは、「義務を命ずる暇のない緊急事態や、犯則調査や泥酔者保護のように義務を命ずることによっては目的を達成しがたい場合に、相手方の義務の存在を前提とせずに、行政機関が直接に身体または財産に実力を行使して行政上望ましい状態を実現する作用」³⁹である。当然に法律の根拠を要するが、条例を根拠規範とすることも可能とされている。⁴⁰

京都市条例は、「緊急安全措置」としてこれを規定した。⁴¹すなわち、「市長は、空き家の管理不全状態に起因して、人の生命、身体又は財産に危害が及ぶことを避けるため緊急の必要があると認めるときは、当該空き家の所有者等の負担において、これを避けるために必

³⁸ 詳細については、寺澤・前註(29)論文参照。

³⁹ 宇賀克也『行政法概説Ⅰ行政法総論〔第5版〕』有斐閣、2013年、104頁。

⁴⁰ 宇賀・前註(39)書106頁、塩野宏『行政法Ⅰ〔第5版〕行政法総論』有斐閣、2009年、255頁参照。

⁴¹ 同じ表現を用いているが、足立区条例7条が規定する緊急安全措置は、所有者等の申出を前提とする点で、京都市条例のそれとは法的性質を異にする。

要最小限度の措置を自ら行い、又はその命じた者若しくは委任した者に行わせることができる。」(17条1項)。そのほか、「軽微な措置」として、草刈り等も即時執行としてなしうる旨が規定されている(18条)。

一方、京都市条例にはないが多くの空き家適正管理条例に規定されているのは、助成措置である。たとえば、足立区条例は、「区長は、前条の指導又は勧告に従って措置を行う者に対し、別に定めるところにより助成を行うことができる。」(6条)と規定する。モラルハザードになるという批判はものの、「資金がないから除却できない」という「現実」を直視しなければものごとは動かないという判断である。

表 1-1-1 空き家適正管理条例と空家対策特措法の内容比較

| | 空家対策特措法 | 京都市空き家活用適正管理条例 |
|------------------|---------------------------------|------------------------------------------------------|
| 1. 目的 | 生命・身体・財産保護、生活環境保全、空家等の活用促進 | 防災、防犯、生活環境保全、景観保全、空き家の活用等推進 |
| 2. 対象 | 空家等、特定空家等 | 空き家 |
| 3. 所有者・管理者への義務づけ | 努力義務 | 法的義務 |
| 4. 施策実施の方針 | 基本指針、空家等対策計画 | 基本理念 |
| 5. 実態把握手段 | 情報収集、外観目視、敷地内・家屋内立入り、固定資産税情報の利用 | 情報収集、報告聴取、敷地内立入り、(所有者同意のうえ)家屋内立入り、固定資産税情報の利用 |
| 6. 行政措置要件 | 著しく保安上危険、著しく衛生上有害、著しい景観阻害 | 管理不全状態(生命・身体・財産への危害、防犯上支障、生活環境保全上の支障、良好な景観への悪影響) |
| 7. 行政措置内容 | 助言・指導、勧告、命令、公示、略式代執行・緩和代執行 | 助言・指導、勧告、命令、公示、(行政代執行) |
| 8. サンクション | 命令違反、立入検査忌避に対する過料 | 命令違反に対する過料 |
| 9. 第三者機関 | 協議会 | なし |
| 10. 利活用推進施策 | データベース整備、利活用の訓示規定 | 市に対する空き家活用措置・跡地活用措置義務づけ、市民活動の支援義務づけ、所有者等に対する跡地活用努力義務 |

なお、法律においては、中央政府が所有者等に対して直接の措置をしないために、こうした規定はない。国および都道府県の義務規定としては、市町村が空家等対策計画にもとづく措置に要する費用に対する補助、地方交付税制度の拡充など「必要な財政上の措置を講ずるものとする。」（15条1項）とある。

5 法律を受けての条例整備

(1) 総合的空き家対策推進条例という枠組み

ア 既存条例の適法性

空家対策特措法は、空き家適正管理に関する独立条例や法律実施条例が多く制定されていた後で制定された。いわば「新入り」であるが、同法は、先行する条例との関係について、何の規定も設けていない。国会での議論のなかでも、この点については、一切審議がされなかった。超然としているとも言える。

多くの既存条例の内容を踏まえれば、老朽化した空き家に対して、防災および生活環境保全の観点から対応するという点で、法律と条例とは、対象と目的を同じくしている。そうなると、条例の適法性が問題になるが、空家対策特措法が同法の規制のみを特定空家等に相当する物件への対応として規定したと考える根拠も証拠もない。そこで、徳島市公安条例事件最高裁大法廷判決（最大判昭和50年9月10日判タ327号120頁）が示した定式にしたがえば、法律に対する独立条例としての並行条例として、既存条例は存続し得ると解される。⁴³問題は、内容である。

⁴² 北村・前註（32）書89-90頁参照。

⁴³ 小林・前註（1）解説16頁も、法律と条例の併存を前提としている。

イ 法律を取り込み、独自対応を規定する

京都市条例で確認したように、空家対策特措法と既存条例の間には、相当の重複点がある。条例を存置するのは可能ではあろうが、法政策的には、多重規制状態にしないために、授權されている権限に関する法律の内容を、市町村にあわせて修文したうえで取り込むとともに、法律を地域特性適合的に実施するために必要な規定をし、さらに、市町村独自の内容も規定するような全部改正をすることが適切である。法律では規定しきれていない内容もあり、それを別の法的枠組みのもとにおくのでは、施策としての総覧性に欠ける。

以下では、総合的空き家対策推進条例という枠組みのもとに、①法律の規定事項の再掲および法律で任意とされている事項の実施決定、②法律の実施に必要な事項、③自治体独自の対応、という3本柱から構成される条例をモデル的に提示する。イメージとしては、[図 1-1-2] を参照されたい。

このうち、①に関しては、たとえば、「市長は、法第〇条にもとづき、……することができる。」（法律が義務的事務としている場合）、「市は、法〇条にもとづき、……するものとする。」（法律が任意的事務としている場合）というような規定ぶりになろう。

図 1-1-2 総合的空き家対策推進条例のイメージ

| 総合的空き家対策推進条例 | | |
|-------------------|-----------------------------|---------------------|
| ①法律規定の 再掲・確定規定 | ②法律規定の 詳細化規定 (法律実施条例) | ③市町村独自の規定 (独自条例) |

(2) 目的

空家対策特措法が「防犯」を目的としていない点については、先にみたとおりである。法案作成の初期段階では目的規定に含まれていたものの、途中から削除された経緯に鑑みれば、規定されていないのはこれを含まないというのが立法者意思だと解される⁴⁴。一方、多くの条例が防犯を規定しているのは、何かしらの犯罪行為がそこで行われるのではないかという住民の不安を反映しているからである。

防犯を独立して規定する意味があるのかどうか、過去に犯罪が発生したことがあるのかどうか、これまで制定された条例の実施を通じて防犯という目的が実現しているのかどうかは、実は定かではない。その意味で、比例原則に照らして問題がないとはいいきれないが、老朽空き家に起因する住民の漠然とした不安感に対応する必要があるという立法事実としてこれをとらえておこう。

防犯は法律目的には含まれないのであるから、条例においては、③として規定することになる。目的の横出しである。その部分の実施にあたって法律規定は使えないと解するほかない。防犯目的で法律の権限行使をすれば違法である。法定外自治事務として、法律と同様の措置が条例で規定されるだろう。観念的には、自治体空き家対策という大きな枠組みのもとに、「薄い羊羹」のようなものが、法律実施条例の横に、独立条例として併存するのである。わかりやすさの観点からは、独立した章において規定することになるだろうか。

(3) 定義

ここでは、足立区条例のように、居住の有無を問わない老朽家屋

⁴⁴ 北村・前註 (1)「(二・完)」論文 30-31 頁参照。

ではなく、居住者のいない空き家を念頭におく。⁴⁵ 条例においては、空家対策特措法の「空家等」および「特定空家等」という文言を用いることになろう。ただ、たんに「この条例において「空家等」とは、空家対策特措法 2 条 1 項に規定する空家等をいう」「この条例による用語の意義は、空家対策特措法に定めるところによる」とするだけでは、住民にわかりにくい。内容が記述できるような規定の工夫が必要だろう。

同法 2 条 2 項が規定する「特定空家等」については、同項のなかでその内容まで定義されていた。同法が防犯を目的としていないことから、その観点からの規定はない。条例が防犯目的をも規定し、それに対して、独自に所定の措置を講じようにするには、特定空家等に加えて横出しの観点からの措置の対象にもなる空き家を定義する必要がある。たとえば、土壌汚染対策法の用語例を参考にして、これを「要措置空き家等」として、「法第 2 条第 2 項にいう特定空家等及び防犯上の観点から放置することが不適切な状態にあると認められる空き家等をいう。」という定義を与えるのも一案である。

(4) 適正管理の義務づけ

先にもみたように、空家対策特措法 3 条は、空家等の所有者等に対して、「適切な管理に努めるものとする。」と規定する。これは努力義務であり、ほとんどの空き家適正管理条例が「適切に管理しなければならない。」と規定しているのと、明らかな違いをみせる。

法律と条例を単純に並べてみれば、条例が上乘せをしていることになる。努力義務にとどめるべきと立法者が考えているならば、条例はそのかぎりでは法律に反して違法ということになるのかもしれない

⁴⁵ 居住者のいる老朽家屋を対象にする場合には、横出し的対応として、それをも含む定義を対象に与える必要があるだろう。

い。しかし、条例が先行していた実態に鑑みれば、そのように解するのは合理的ではない。

全国的視点でみるならば、空家等に関しては、一般的には努力義務はあることが確認的に規定されているということであろう。したがって、義務内容は曖昧であるにせよ、法的義務と規定するそれまでの規定ぶりを条例が維持することには問題はない⁴⁶。形式的にみれば、そのかぎりにおいて、条例が法律に優位するという興味深い状況となる。上書きの上乗せである。

(5) 協議会

第三者機関としての協議会の設置に関しては、「市町村は、……組織することができる。」(7条1項)というように、空家対策特措法上は任意であった。空家等対策計画の実施にあたって、これは有用な組織である。したがって、市町村は、それを設置することを条例で決定し、そこに関係規定を設けるのが適切である。メンバー構成については、同条2項の例示はあるけれども、市町村の事情を踏まえて、独自の属性を改めて条例本則で規定すればよいだろう。

(6) 計画

空家対策特措法6条が規定するように、空家等対策計画の策定は、市町村の任意である。そこで、市町村としてこれを策定する旨を条例で規定するのが、自治体の意思決定方法としては適切である。具体的には、たとえば、「市は、法第6条にもとづき、空家等対策計画を作成するものとする。」と規定する。

規定内容については、法定8項目のほか、「その他空家等に関する

⁴⁶ 森・前註(7)論文52頁は、行政手続法制のもとで勧告を適法にするために、前提としての法的義務づけの必要性を指摘する。

る対策の実施に関し必要な事項」(6条1項9号)がある。その内容も、条例で規定できるのであれば本則で規定すればよいし、そうでなければ規則に委ねるという方法もある。

防犯という横出し部分について、法定計画のなかには含められないだろう。後述のように、総合的空き家対策計画という枠組みのもとで把握すればよい。

(7) 利活用

空き家の利活用については、京都市条例のように、規定を設けるものもある。これは、継続して規定してよい内容である。そのうえで、空家等対策計画のなかで、より詳細に規定するようになるのかもしれない。

(8) 行政措置

ア 文言の詳細化

空家対策特措法に規定される文言には、必ずしも内容が明確でないものがあり、同法を実施する市町村長の解釈は不可避である。たとえば、「特定空家等」(2条2項)については、先にみたような抽象的な規定ぶりである。それに該当することが、実質的には、権限発動の形式的要件となっていることに鑑みれば、行政手続法12条の制度趣旨を踏まえて処分基準のようなものを作成するのが適切である。あるいは、「著しく保安上危険」「著しく衛生上有害」という建築基準法10条3項の要件認定を円滑にするために制定された「市川市空き家等の適正な管理に関する条例」のように、法律の文言の詳細化を条例本則で行うという方法もある。市川市条例は、法律実施条例であるが、空家対策特措法の実施条例として、こうした内容を規定したのである(13条)。

略式代執行が可能になる「過失がなくてその措置を命ぜられる者を確知できないとき」という法律の要件（14条10項）も、その認定に困難が伴う。関係制度のガイドラインなどを参考にして、ある程度⁴⁷の内容までは、条例本則で規定することも考えられる。

イ 景観支障事由の場合の措置の限定

特定空家等に関しては、空家対策特措法が必要な措置を規定した（14条）。ただ、同法は、景観支障を発生させている特定空家等については、「建築物の除却を除く」（1項）としている。条例においては、こうした対応をするものはない。京都市条例も、「管理不全状態を解消するために必要な措置」（14条2項、15条1項）としている。

景観支障で助言・指導、勧告、命令はできないというのは、比例原則を踏まえた立法者の判断である。この点、市町村条例がどのように対応するかが問題となる。現実には、景観支障物件について除却まで求めることはないというのであれば法律の対応でも十分だろうが、指導・助言、勧告すらできないというのは、先行条例が制定されてきた立法事実を鑑みれば、合理性を欠く過小規制といわざるをえない。

行政措置に関しては、条例には、「市長は、法第14条第1項にもとづいて、……助言又は指導をすることができる。」というように、14条1～13項の規定を市町村にあわせて修正して規定することになるだろう。景観支障物件については、条例にもとづく勧告までは可能になるような規定にすることに問題はないと思われる。

⁴⁷ たとえば、国土交通省総合政策局総務課「不明裁決申請に係る権利者調査のガイドライン」（2014年5月）が参考になる。

ウ 勧告にあたっての行政手続

次の段階として規定される命令とは異なり、空家対策特措法 14 条 2 項の勧告それ自体は行政指導と考えられているようである。命令に関しては、所定の手続が規定されるが、勧告について特段の規定がないのは、そうした認識を前提にしているのであろう。

しかし、14 条 2 項勧告には処分性があると解される可能性がある。それは、固定資産税に関するいわゆる住宅用地特例制度との関係においてである。後にみるように、平成 27 年度税制改正大綱のなかで、空家対策特措法のもとで特定空家等として勧告を受けた場合には、特例が廃止され 6 分の 6 の課税がされるような関係法改正が決定されている。すなわち、勧告を受けたことは、それまで享受していた税制優遇措置の停止を意味するのである。増額された固定資産税の納付通知を争うことは可能であるが、救済の実効をあげるには、勧告に処分性を認めてこれを争えるようにするのが適切であらう⁴⁸。

したがって、市町村長は、勧告をするにあたっては、少なくとも行政手続法 13 条 1 項にもとづく手続が適切である。住宅用地特例制度の改正は、空家対策特措法案作成時においては、明確には予想されていなかったがゆえに規定がされなかったのであろうが、現時点で考えれば、手続的対応を欠く勧告は違法と評価される可能性がある。

エ 命令要件

命令を規定する条例のほとんどは、勧告の不服従のみを要件としている。ところが、空家対策特措法 14 条 3 項は、「特に必要があると認めるとき」というように要件を加重している。考えられる理由

⁴⁸ 土壌汚染対策法 3 条 2 項通知の処分性を肯定した最高裁第 2 小法廷判決（最 2 小判平成 24 年 2 月 3 日判自 355 号 35 頁）が参考になる。北村・前註（32）書 437・438 頁参照。この論点に関しては、北村喜宣「一見『指導』、実は『処分』？：空家対策特措法 14 条 2 項勧告を考える」自治実務セミナー 635 号（2015 年）参照。

は、財産権の尊重であろう。しかし、特定空家等となり勧告にも従っていないような物件に関しては、財産権の消極的濫用であって、これほどまでの配慮をする合理性はないように思われる。

とはいえ、法律は法律である。市町村においては、その内容を明確にする処分基準（行政手続法 12 条）のようなものを作っておくとよいだろう。

オ 即時執行

京都市条例が規定している即時執行は、現場においては有用な手段であり、実務上、これを規定する意義は大きい。その前提として、前述のように、条例においては、適正管理を明確に義務づけるべきである。⁴⁹

カ 公表

公表措置を規定する条例は多い。空家対策特措法は、標識の設置による公示措置を規定した（11 条）。ただし、これは、命令をした場合にかぎられており、勧告については適用されない。勧告は行政指導であることから、法治主義に照らせば当然の対応である。勧告をした場合でも公表をすると規定している条例は、これを削除するべきという主張もある。⁵⁰

もっとも、条例において適正管理を義務づけているのであれば、その違反に対するサンクションとして公表を位置づけることは可能である。⁵¹ これまでの条例は、ほとんどが適正管理を義務づけてい

⁴⁹ 森・前註（7）論文は、「空家条例で即時強制を規定することは不適當（できない）」とするが、理由が判然としない。

⁵⁰ 森・前註（7）論文 53 頁参照。

⁵¹ 北村喜宣「行政指導不服従事実の公表」『行政法の実効性確保』有斐閣、2008 年、73 頁以下参照。

たので、この法政策を維持すればよいだろう。

(8) 行政調査

立入調査を規定する空家対策特措法 9 条も、市町村にあわせて再度条例に規定する。これまでの条例では、やや「腰が引けた」規定ぶりになっていたことから、この点を明確にできるのは、市町村にとっても有用である。

防犯の観点から措置を講ずるための立入りも適法とするには、その旨を別途規定するのだろうか。少し煩わしい規定ぶりになるため、何からの工夫が求められる。横出し目的でも法律規定が使えるとなれば問題はなくなるが、それは難しいように思われる。

(9) 相続放棄事案・所有者不明事案

最近では、老朽空き家に関して、相続人が不在と判明したり相続放棄がされたりした場合において、民事法手続を通して除却をする事案が増加しているようにみえる。⁵²「蕨市老朽空き家等の安全管理に関する条例」のように、「相続財産管理人の選任の申立て」という見出しのもとに、「市長は、空き家等の相続人のあることが明らかでない場合であって、当該空き家等の相続財産管理人を選任する公益上の必要があると認めるときは、民法（明治 29 年法律第 89 号）の定めにより相続財産管理人の選任の申立てを行うことができる。」（7 条）と規定するものもある。

もちろんこれは確認規定であるが、市町村として、こうした手続を積極的に講じる旨を独自に規定する意味はある。利害関係者としてでなければ検察官に申立てを依頼することになる。そうすれば、

⁵² 手続に関しては、細貝芳弘「邑南町における空き家対策」自治体法務研究 36 号（2014 年）33 頁以下・40 頁、東京市町村自治調査会『自治体の空き家対策に関する調査研究報告書』2014 年、98～99 頁参照。

予納金の負担は不要である。

(10) 発生抑制

特定空家等予備軍となる可能性のある家屋への対応も、未然防止の観点からは必要である。空家等対策計画には、「所有者等による空家等の適切な管理の促進に関する事項」についての記述が求められている(6条2項4号)。しかし、そのような家屋は不使用が常態ではないため「空家等」ではなく、それゆえに法定計画の対象には含まれないようにもみえる。しかし、空家等の増加抑制策について空家対策特措法が無関心であると解することはできない。法5条にもとづく作成された「空家等に関する施策を総合的かつ計画的に実施するための基本的な指針」(平成27年2月26日付。総務省・国土交通省告示1号)(以下「基本的指針」として引用)には、「空家等の発生又は増加の抑制等に資する施策」という記述がみられる。

居住者のいる居宅が空き家になる契機は多様であろうが、死亡や施設への入所は、それなりに多いだろう。民事関係であるがゆえにアプローチは難しいけれども、福祉担当部署との連携をして、適正な登記や相続を実現し、不適正管理がされ老朽化するに任せることのないよう、関係者に情報提供や助言をする根拠も規定できればよいだろう。「何の根拠があって家族の問題に口出しするのか」と反発する住民は必ずいる。

京都市条例は、「建築物の所有者等は、当該建築物の老朽化、未登記その他将来において空き家の発生の原因となるおそれのある事実があるときは、当該建築物の改修、登記その他空き家の発生を予防するために必要な措置を講じるよう努めなければならない。」(11条1項)と規定する。行政指導の根拠規定はあってもよいだろう。

(11) 条例であえて規定しなかった事項の扱い

これまで制定されている条例のいくつかと空家対策特措法の規定事項を比較した場合、条例によっては、あえて規定していない事項を同法が規定している部分がある。そのひとつが、勧告不服の際に出される命令である。たとえば、足立区条例は、行政代執行につながる命令について、積極的にこれを排除する意思を持ってこれを規定していない。こうした自治体は、ほかにもある。

法律が施行されると、そうした自治体も、命令権限を持つことになる。条例で、「本市においては、法第14条第3項乃至第13項は適用しない。」とは規定できないだろう。もっとも、命令要件は、①正当理由なき勧告不服従、②特段の必要性、であるから、②に関して地域特性を踏まえた自治的解釈を施すことにより、実質的に従来と同じ運用は可能であろう。もっとも、後にみるように、権限がある以上、住民からの争訟が提起される可能性は否定できなくなった。

6 条例実施にあたってのいくつかの課題

(1) 建築基準法10条3項との関係

長が特定行政庁となる市は、建築基準法10条3項の権限も有している。空家対策特措法は、この権限との調整規定を設けていない。立案過程においても、この点がどのように考えられたかは不明である。

解釈になるが、立法経緯に鑑みれば、対象との関係で、空家対策特措法は建築基準法の特別法と位置づけられることから、運用としては、前者の適用を先行させるのが、同法の制度趣旨に照らして適切⁵³だろう。その旨を条例で確認的に規定する対応もありうる。

⁵³ 北村・前註(1)「(二・完)」論文44-46頁参照。

(2) 固定資産税と平成 27 年度税制改正大綱

2015 年 1 月 14 日に閣議決定された「平成 27 年度税制改正の大綱」によって、「空家等対策の推進に関する特別措置法に基づく必要な措置の勧告の対象となった特定空家等に係る土地について、住宅用地に係る固定資産税及び都市計画税の課税標準の特例措置の対象から除外する措置を講ずる。」と決定された。第 189 回通常国会において、所定の法改正がされることになる。

この法政策は、興味深い。是正を求める流れは、空家対策特措法 14 条によれば、「助言・指導（1 項）→勧告（2 項）→命令（3 項）→行政代執行（9 項）」となっている。大綱の方針は、同法の目的実現をサポートするためのものである。特例というボーナスを、いわば「人質」ととって、特定空家等の解体の促進を狙っている。

勧告まで進んでしまえば、解体されなくても特例措置が適用されず税率が 6 分の 6 に戻るため、特定空家等という認定を事実上伝えられる助言・指導の段階で、現実的には、土地所有者が、家屋の解体と土地の適正利用を考えるようになる。そうなると、特定空家等であるかどうか、重大な関心事となるだろう。次にみるように、市町村の体制づくり、特定行政庁のいない市町村の場合には、都道府県との関係が重要になる。

(3) 制度運用における専門性

空家対策特措法は、特定空家等に対して市町村が行政代執行をすることを、「本気」で考えている。もっとも、そうであるからといって、すべての市町村がそれを可能にする行政リソースを備えているというわけではない。とりわけ特定行政庁・限定特定行政庁がいない市町村においては、保安面・衛生面での不適正管理を理由とする不利益的措施を進めるだけのノウハウや体制がないのが通例である

⁵⁴
う。

同法は、都道府県知事に対して、市町村の法律実施にあたって「市町村に対する情報の提供及び技術的な助言、市町村相互の連絡調整その他必要な援助を行うよう努めなければならない。」(8条)と規定している。建築基準法上、特定行政庁のいない市町村の区域に関しては都道府県の特定行政庁が権限を持っていること、市町村に専門性が欠ける場合には補完事務として都道府県が対応するのがその事務とされていること(地方自治法2条5項)などに鑑みれば、市町村の求めに応じて、都道府県は、特定空家等の認定に関して、積極的に協力すべきである。筆者はこの点を強く主張していたところであるが。⁵⁵ 国土交通省や総務省も同様の認識を持っているようである。⁵⁶ 現在では、事務の委託や事務の代替執行の可能性も、明確に意識されている。⁵⁷ もっとも、都道府県側に、(意欲はさておき)能力があるかは、別の問題である。

(4) 行政権限行使をみる「第三者の眼」

空家対策特措法および2015(平成27)年度税制改正大綱によって、特定空家等については解体を促進する方向での政策が明確に示された。具体的な特定空家等について迷惑を被っている住民がこのメッセージを認識した場合、行政に対して、権限を的確に行使して特定空家の除却を実現する声が高まるだろう。ここでは、3つの可能性について考える。

⁵⁴ 黒川哲志「行政強制・実力行使」磯部力+小早川光郎+芝池義一(編)『行政法の新構想Ⅱ 行政作用・行政手続・行政情報法』有斐閣、2008年、113頁以下・115頁参照。

⁵⁵ 北村喜宣「老朽空き家対策における都道府県と市町村の協働：特定行政庁に着目して」磯部力先生古稀記念論文集編集委員会(編)『都市と環境の公法学』勁草書房、近刊参照。

⁵⁶ 基本的指針には、「特に建築部局の存在しない市町村に対しては、例えば都道府県の建築職職員を派遣し、当該職員による専門技術的サポートを受けられるような体制作りを支援したり、当該職員を協議会の構成員としたりする対応も考えられる。」という記述がある。

⁵⁷ 基本的指針参照。

ア 行政指導の請求

第1は、勧告に至った特定空家等については住宅用地特例が適用されなくなることが明確になったため、周辺住民は、14条2項勧告を求める要請、ないしは、その前提としての14条1項助言・指導を求める要請がされるだろう。現在では、この要請は、「たんなる要請」にしかすぎない。しかし、2014年に改正された行政手続法のインパクトを考えなければならない。⁵⁸

改正行政手続法では、36条の3が新設された。同条は、「何人も、法令に違反する事実がある場合において、その是正のためにされるべき処分又は行政指導（その根拠となる規定が法律に置かれているものに限る。）がされていないと思料するときは、当該処分をする権限を有する行政庁又は当該行政指導をする権限を有する行政機関に対し、その旨を申し出て、当該処分又は行政指導をすることを求めることができる。」（1項）と規定する。行政指導に関しては、行政手続法3条3項にもとづいて、同法の適用除外となっている。そこで、法改正を受けて、市町村が行政手続条例について同法と同旨の改正をしたならば（そうすべきである）、⁵⁹将来的には、「たんなる要請」とどまらなくなるのである。36条の3は、請求がされれば、「当該行政庁又は行政機関は、第一項の規定による申出があったときは、必要な調査を行い、その結果に基づき必要があると認めるときは、当該処分又は行政指導をしなければならない。」（3項）とする。条例でもこのように規定されるとすれば、対応が義務づけられるものではないにせよ、必要な調査をして「特定空家等ではない」と判断しないかぎり、少なくとも、空家対策特措法14条1項にもとづく助言をする必要があるだろう。行政は、これまでのように、「マイ・

⁵⁸ 森・前註（7）論文55頁も、この点を指摘している。

⁵⁹ 中央政府も、行政手続条例の改正を期待している。小早川郁也「行政不服審査法関連三法のポイント」自治体法務研究39号（2014年）6頁以下・12頁参照。

ペース」で活動するわけにはいかなくなる。⁶⁰

イ 当事者訴訟

第2は、助言・指導をしないことの違法を確認する当事者訴訟である（行政事件訴訟法4条）。崩落して隣家建物に倒れかかるようにきわめて危険性が高い特定空家等がある場合、当該隣家の所有者なり居住者に関しては、人格権ないし財産権の侵害の蓋然性が高い。空家対策特措法は、本来的には民事関係で処理できるような場合でも、積極的に行政が介入して、「地域住民の生命、身体又は財産を保護」（1条）を一般的公益のみならず個別的利益としても保護しようとしていることに鑑みれば、確認の利益は認められる可能性がある。

ウ 非申請型義務付け訴訟

危険を感じている住民としては、より直接的に、除却命令（14条3項）の発出を求める非申請型義務付け訴訟（行政事件訴訟法3条6項1号）を提起したいところである。ところが、「勧告を受けた者が正当な理由がなくその勧告に係る措置をとらなかった場合において、特に必要があると認めるとき」が命令要件とされているため、勧告がない以上は「一定の処分をすべきである」とは解されない可能性がある。⁶¹

エ 住民訴訟の提起

第3は、勧告をして住宅用地特例の不適用とすべきなのにそれをしないことによって固定資産税を適正に課税していないとして、住

⁶⁰ 北村・前註（8）書248頁参照。

⁶¹ 北村・前註（32）書233頁参照。

民監査請求を経て住民訴訟が提起される可能性がある。従来でも、こうした訴訟は考えられないではなかったが、勧告を受けた特定空家等に対して特例不継続が明確になった以上、除却を求める住民が、行政の積極的な対応を引き出すために、勧告をしないという怠る事実を確認する住民訴訟を、いわば牽制球として用いることが考えられる（地方自治法 242 条の 2 第 1 項 3 号）。

7 法律の施行と条例制定のタイミング

空家対策特措法は、2015 年 5 月 26 日に全面施行される。本論文の冒頭に記したように、既に空き家適正管理条例を制定している自治体においては、形式的には、空家対策特措法と条例の二重規制状態または三重規制状態が発生する。本稿は、これに対するひとつの提案をしたが、対応のタイミングについては、どのように考えればよいだろうか。

空家対策特措法の実施を義務づけられる市町村にとって、空家等対策計画の策定は任意とはいえ、計画実施に補助がされると明記されている以上、策定は事実上の義務となるだろう。それには、空き家対策にとどまらない市町村のまちづくりにとっての重要な内容が盛り込まれるのではないか。むしろ、そうであると考えて、自治体全体での議論をする必要がある。同法は、計画に規定される内容 8 項目を指定している（6 条 2 項 1～8 号）。

そうすると、2015 年 2 月 26 日に同計画に関する部分は施行されるとして、作成作業を拙速にするのは適切ではない。もちろん、法律は全面施行されているから、必要な調査や対応をする義務はある。それをしつつも、計画作成を同時併行的に進め、最終的には、法および総合的空き家対策推進条例にもとづく空き家対策の実施を

するのである。条例の一部改正なり全部改正を議会に提案するのは、
2016年度前半期くらいが現実的ではないだろうか。

第Ⅱ部 都市自治体における空き家 問題とその対策

第1章

1 大都市既成市街地における空き家対策

獨協大学経済学部教授 倉橋 透

2 豊島区の空き家対策

豊島区都市整備部住宅課長 島貫 浩

3 京都市の空き家対策

京都市都市計画局まち再生・創造推進室

空き家対策課長 寺澤 昌人

1 大都市既成市街地における空き家対策

獨協大学経済学部教授

倉橋 透

1 大都市既成市街地における空き家の現状

(1) 大都市既成市街地の定義

本章で対象とする大都市の既成市街地は、概念的には大都市圏で都心に比較的近い市街地、より細かく定義すれば遅くとも高度成長期の中頃までには市街地が形成されていた地域である。法制的に定義すれば

① 首都圏整備法（1956年4月26日成立）の既成市街地（東京都の特別区の存する区域及び武蔵野市の区域並びに三鷹市、横浜市、川崎市及び川口市の一部）

② 近畿圏整備法（1963年7月10日成立）の既成都市区域（大阪市の区域及び京都市、守口市、布施市（筆者注：現在は東大阪市の一部）、堺市、神戸市、尼崎市、西宮市、芦屋市の一部。なお、京都市及び神戸市について、既成都市区域が確定したのは1969年であり、本章で扱う範囲よりは広がっている。

なお、中部圏開発整備法（1966年7月1日成立）の都市整備区域は上記の二法の区域とは性質が異なるため、ここでは触れない。

さらに、統計をとる際には、上記の定義よりも広めにとることとする。

(2) 空き家率の現状と特徴

総務省統計局「住宅・土地統計調査」による空き家率を検討する。

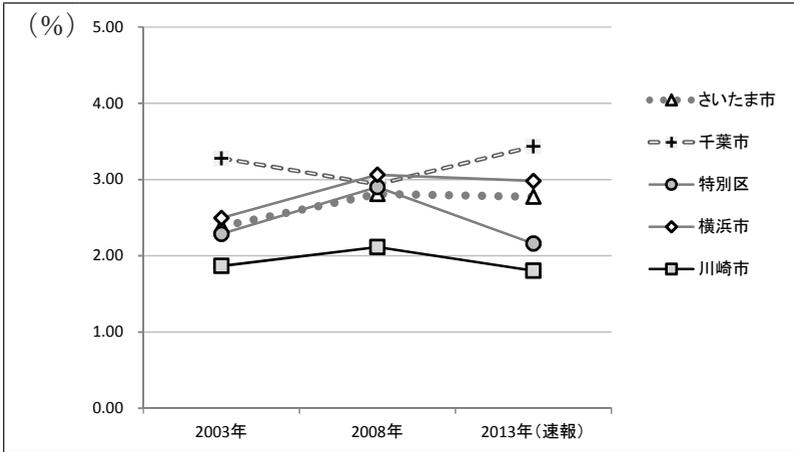
総務省統計局「平成25年住宅・土地統計調査速報」（2014年7月）によれば、全国の空き家率は13.5%であるが、首都圏（ここでは埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県）では11.3%、中部圏（ここでは岐阜県、愛知県、三重県）では13.3%と全国の数値より低いかほぼ等しい水準である。一方、近畿圏（ここでは京都府、大阪府、

兵庫県)では14.0%と全国に比べて高くなっている。特に大阪府は14.8%と高い。

しかしながら、空き家の種類により課題や対策も異なってくることから、より詳細にみる必要がある。総務省統計局「住宅・土地統計調査」では空き家を「二次的住宅」(別荘その他)、「賃貸用の住宅」、「売却用の住宅」、「その他の住宅」(転勤・入院などのために居住世帯が長期にわたって不在の住宅や建て替えなどのために取り壊すことになっている住宅など)に区分している。筆者はこのうち「その他の住宅」の問題が最も大きいと考える。それは、二次的住宅、賃貸用の住宅、売却用の住宅はそれぞれオーナー、家主、売却主が(問題はあるにしても)原則管理するのに対し、その他の住宅は「売らない」、「貸さない」、「使わない」状態で打ち捨てられる可能性があるからである。

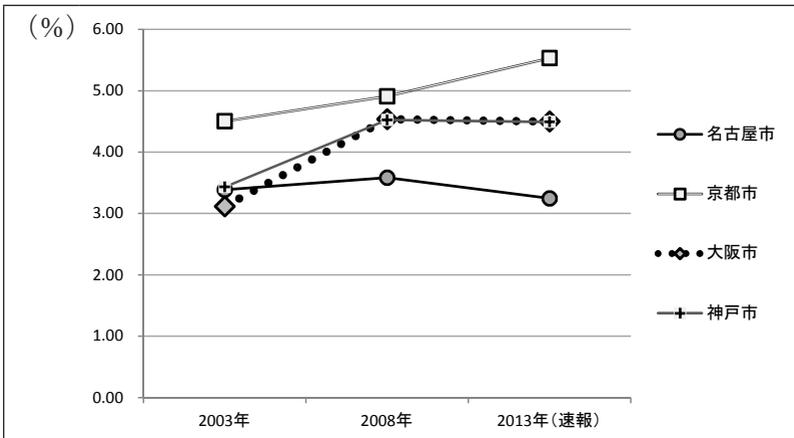
東京都特別区部と三大都市圏の比較的以前から政令指定都市になっていた都市について、「その他の住宅」が住宅総数に占める割合(以下では「その他の空き家率」という)を示すと、図2-1-1及び図2-1-2のとおりである。

図 2-1-1 その他の空き家率の推移（その 1）



出典：総務省統計局「住宅・土地統計調査」

図 2-1-2 その他の空き家率の推移（その 2）



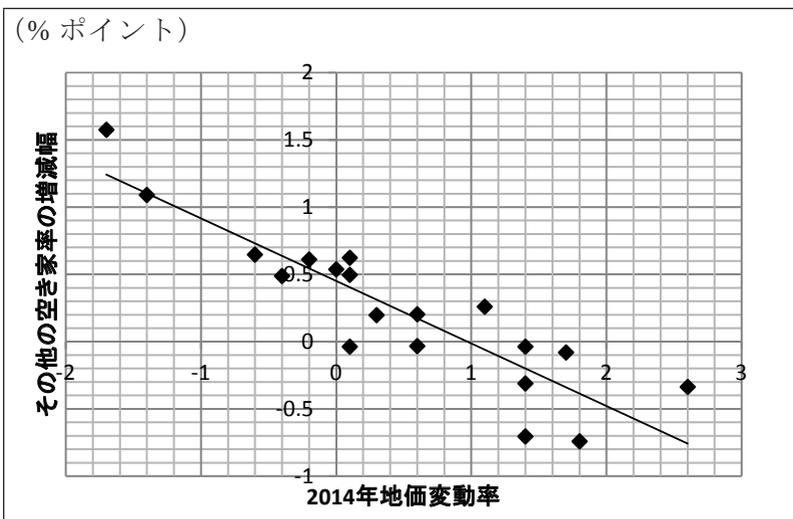
出典：総務省統計局「住宅・土地統計調査」

注目されるのは、2008年の値と2013年速報の値を比べると、特別区部（2.9% → 2.2%）、名古屋市（3.6% → 3.2%）など後者の値の方が低い都市があることである。その原因として、大都市圏に

おけるここ数年の不動産市況の回復を考え、図 2-1-3 を作成した。

図 2-1-3 は、横軸に 2014 年地価公示の対前年変動率 % を、縦軸にその他空き家率の 2008 年から 2013 年速報までの増加幅 % ポイント（後者が低ければマイナスになる）をとったものである。横軸は 2013 年中の地価動向を表すことになる。また、各点は、上述した三大都市圏の都府県、図 2-1-1 及び図 2-1-2 に示した東京都特別区部及び政令指定市を表す。

図 2-1-3 地価変動率と「その他の空き家率」の増減幅



出典：国土交通省「地価公示」及び総務省統計局「住宅・土地統計調査」により作成。

2013 年中の地価の上昇率が高いほど「その他の空き家率」の減少幅が大きい傾向があることが見受けられる。すなわち、「その他の住宅」の中には、売却できる価格が上がれば市場にでてくるものがあるものと思われる。その点では、空き家のうち「その他の住宅」を減少させるためには、不動産市場の整備により空き家を売却しや

すくすることや景気回復により不動産市場の回復を図ることは有効であると考えられる。

2 大都市既成市街地における空き家発生理由

公益財団法人東京市町村自治調査会（2014）は、空き家問題の発生メカニズムとして、「住宅ストックの増加」、「中古住宅流通市場が不十分」、「相続人の不在」、「相続による権利関係の複雑化」、また不適正管理空き家の老朽化の要因として、「空き家を処分することの抵抗感」、「空き家の管理責任者意識の希薄化」、「除却費用負担」、「除却してしまうと住宅用地に係る固定資産税課税標準の特例措置が受けられなくなること」、「急傾斜地等地勢的な制約がある場合、土地建物の再利用のインセンティブがなくなる」、「建築基準法の制約により建て替えができず、再利用するインセンティブがなくなる」などを挙げている。

これも参考にしつつ、特に大都市既成市街地の「売らない、貸さない、使わない空き家」の考えられる要因を挙げると以下のとおりである。

ア 想定した売却価格で売却できないので空き家になる

大都市既成市街地は、一般に立地としては潜在的に需要のある地域である。現在は市況が低迷しているが将来的には上昇の可能性がある場合には、売却を先延ばしすると思われる。このことは、1の(2)で述べたように特別区部では2008（平成20）年から2013（平成25）年速報にかけて「その他の空き家率」が低下したことにも表れていると考えられる。また、取得したときの購入価格（たとえばバブル時の価格）と比較して現在の価格があまりに低い場合には、

売却をためらうこともあろう。さらに、売却用や賃貸用の住宅になっても、市況が悪い場合には買い手や借り手が見つからず空き家になろう。

イ 戸建て住宅を持つ高齢者が、有料老人ホーム、サービス付き高齢者向け住宅等に移転し、後が空き家になっている

杉並区住宅課が行った「杉並区空き家実態調査報告書」（2013年11月）においても、アンケート調査では、「空き家になった（なっている）きっかけは何ですか」という問いに対して「転勤等で長期不在になった」という回答が28.3%で最も多くなっている（この問いに対する有効回答数60）。この中には、表題に記した高齢化に伴うものも含まれると考えられる。

国土交通省「サービス付き高齢者向け住宅の現状と分析（2014年3月末現在）」（サービス付き高齢者向け住宅情報提供システム）によれば、サービス付き高齢者向け住宅の専有部分の床面積をみると、13～18㎡未満が0.1%、18～20㎡未満が59.1%、20㎡～25㎡未満が16.0%と25㎡未満のものが7割以上を占めている。高齢者向け住宅が狭小であるため、戸建て住宅にある家具等を移転させることができず、一方家具等を処分することも心理的にできないため、従前居住していた戸建て住宅が空き家になってしまうものと思われる。

ウ 相続しても入居しない

前述の杉並区調査の問いでも、「相続により取得したが入居していない」の回答が11.7%であり、2番目に多い（「税制上の理由で取り壊しを控えている」と同率）。関連する理由として「相続人の間で意見がまとまらず処分できない」もあるものと思われる。

エ 建物や設備が古い、傷んでいる、また周辺の道路状況との関係で再建築に支障があり、再利用のインセンティブがそがれ、また売却しづらくなる

建物や設備が古い（旧耐震であるものを含め）、傷んでいる場合、解体しても細街路に接している、容積率が超過しているなどの理由で同じ規模の物件の再建築に支障がある場合も、再利用のインセンティブがそがれ、また売却しづらくなる。

なお、東京都都市整備局「東京の空き家の実態」でも、国土交通省「平成 21 年度空家実態調査」の東京（東京都特別区部と市部）に所在する募集分について「売却先や入居者が決まらない理由」として「市況が悪いため」、「募集し始めたばかりであるため」、「建物が古い、設備が傷んでいるため」、「募集家賃や売却価格を値下げしていないため」が上位に来ている。

また、「住宅用地に係る固定資産税課税標準の特例措置」については、自由民主党・公明党「平成 27 年度税制改正大綱」（2014 年 12 月 30 日）では「空家等対策の推進に関する特別措置法に基づく必要な措置の勧告の対象となった特定空家等に係る土地について、住宅用地に係る固定資産税及び都市計画税の課税標準の特例措置の対象から除外する措置を講ずる」となったところであり、2015 年 1 月 14 日には閣議決定された。今後の法制化及びその影響が注目される。

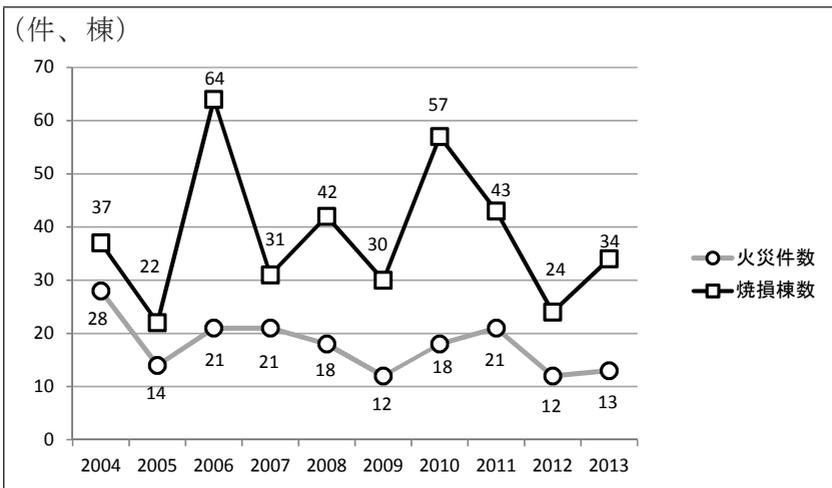
3 大都市既成市街地における空き家の問題点

大都市既成市街地における空き家の問題点として、ここでは周辺への悪影響（戸建て住宅を想定）と空間や資源の無駄遣いについて述べる。

(1) 周辺への悪影響（戸建て住宅を想定）

管理が行き届かないことにより、防災上の問題（建材の飛散、放火の危険、地震による倒壊）、防犯上の問題（不審者の立ち入りや犯罪の現場になる）、ごみの不法投棄、害虫やねずみの発生が懸念される。これらは近隣の住宅等と近接している大都市既成市街地により深刻になろう。図 2-1-4 は、東京消防庁統計書にみる、空家を火元とする火災件数、焼損棟数である。

図 2-1-4 空家を火元とする火災件数、焼損棟数



- 出典：1. 東京消防庁「東京消防庁統計書」各年板による。
2. 対象範囲は、東京消防庁管轄区域である。2009（平成 21）年までは「東久留米市、稲城市及び島しょを除いた東京都全域」、2010（平成 22）年以降は「稲城市及び島しょを除いた東京都全域」である。
3. 焼損棟数は全焼、半焼、部分焼、ぼやの合計である。

(2) 空間や資源の無駄遣い

大都市既成市街地の好立地で非募集のまま空き家が温存される。現状でないし建替えて若年層等が入居することで、通勤時間も含めた我が国全体の居住状況が改善し、また郊外の貴重な緑地を開発せずにすむ。その意味で、空き家は空間や資源の無駄遣いといえる。

4 体系的な空き家対策

空き家対策を空き家や周辺地域の物理的状況、また空き家の潜在的な経済的な価値（地域的な価値を含める）により4分割すると以下の表になると思われる。ただし、これらの対策を行うのと並行して、現存する空き家が周辺に迷惑をかけないように、適正に管理する必要がある。

表 2-1-1 空き家対策の体系

| | 潜在的な市場性あり | 潜在的な市場性なし |
|-------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------|
| 物理的状況 良好 | 中古市場での売却促進（市場整備） 賃貸市場での賃貸促進（市場整備） 空き家バンク 地域資源としての活用 | 地域資源としての活用 除却 （可能であればポケットパークも含め跡地利用） |
| 物理的状況 不良 | （リフォームの上） 中古市場での売却促進（市場整備） 賃貸市場での賃貸促進（市場整備） 空き家バンク 地域資源としての活用 （リフォームしないもの） 除却し、跡地を売却、賃貸、地域利用 | 除却 （可能であればポケットパークも含め跡地利用） |

出典：筆者作成

大都市の既成市街地では、潜在的な市場性はあると思われる。そのため、物理的に良好なものに対しては、中古市場での売却促進、賃貸市場での賃貸促進、空き家バンクのほか、申し出を受けて地域資源として NPO の集会所等の使い方をすることができよう。

一方、物理的に不良なものについては、耐震改修や水回りの改修といったリフォームにより建物単体として向上を図ることにより物理的な状況を改善し、上述の対策に乗せることがまず挙げられる。大都市既成市街地では、旧耐震の住宅も多いと考えられ、防災の点からも重要であろう。

地域として考えると、細街路対策や無接道の住宅をどうするかといった対策は空き家の発生を予防するうえで重要と思われる。すなわち細街路や無接道の場合、セットバックが必要になる、建築審査会の同意等建築基準法 43 条 1 項ただし書きの手続きを経なければならないなど、再利用が限定され、また市場では相対的に不利になる恐れがある。このため、直接的な空き家対策ではないにせよ、日常的に細街路対策や私道の寄付受け等に取り組む必要があるだろう。特に、計画的でなく急速に市街化が進んだ地域ではこのような事例も多いと思われる。

一方、リフォームをすることができない場合、リフォームに多額の費用をかけない限り建物や設備が経済的に陳腐化していて想定した価格で売却する、または想定した賃料で貸せない場合などは、除却することになろう。除却した場合は、跡地の売却または賃貸、または地方公共団体を通じてポケットパークや災害時の避難場所としての利用があろう。

5 大都市既成市街地の空き家対策の事例

(1) 世田谷区の空き家活用対策

全国の地方公共団体における空き家対策条例等については、国土交通省・一般財団法人すまいづくりまちづくりセンターが運営するサイト「空家住宅情報」に詳しい。

また、東京都内の地方公共団体における空き家対策については、認定 NPO 法人まちぽっと「東京都内自治体における空き家対策の現状と対策」、同「都内 23 区、多摩 26 市における空き家対策（2013 年 12 月末現在）」に述べられているところであるが、ここではそのうちいくつかについてさらに情報を深めてみる。

東京都世田谷区では、区内の空き家等（空き家、空室、空き部屋、時間貸しも含む）を地域資源としてとらえ、空き家等のオーナーと利用を希望する団体とのマッチングの窓口である「空き家等地域貢献活用相談窓口」を 2013 年 7 月より行っている。この窓口業務は一般財団法人世田谷トラストまちづくりが担っている。「空き家等を地域資源として有効活用することで、地域の人々がゆるやかにつながりを持ちながら共に暮らしていける『地域コミュニティの活性化・再生』をめざす」としている（一般財団法人世田谷トラストまちづくりホームページによる）。

さらに、空き家等でオーナー及び地域活動団体が主体的に行う地域貢献活用企画を募集し、その活用事例をモデルとして選定し、今後の世田谷における、空き家等活用の普及促進を目指すとしている。モデルとして選ばれた団体は、世田谷区から 1 モデル当たり最大 200 万円の助成金を受けられ、空き家等の改修工事や備品購入費等に使うことができる。

一般財団法人世田谷トラストまちづくり資料によれば、窓口の始

まった 2013 年 7 月から 2014 年 12 月末までに寄せられた相談物件数は、戸建て 21 件、共同住宅 15 件、その他（事務所・商業ビル・教会施設等）3 件である。一方、活用希望者からの相談事例としては、こどもを対象としたもの（幼児保育園、学童保育園、子育てサロン等）、障がい者を対象としたもの（児童発達支援、放課後等デイサービス、福祉作業所等）、高齢者を対象としたもの（高齢者向けサロン、サービス付き高齢者向け住宅等）、住まい（コレクティブハウス、シェアハウス）、文化・教養を目的としたもの（絵本の読み聞かせ、個展や料理教室の場）、事務所（NPO、ソーシャルビジネス会社の事務所）があった。

実績としては、マッチングが成立したものが 7 件、対応中が 11 件、不成立が 8 件、対応困難が 13 件であった。対応困難となった原因としては、法令に違反している物件（建ぺい率や容積率超過、無接道、共同住宅における窓先空地不足、建築申請届け出なしの物件）であることや、近隣トラブルを抱えている物件で利用を希望する団体に紹介することが困難であったことがあげられる。

成立したものの 7 件のうち、モデル事業となったものが 5 件、マッチングのみのものが 2 件である。モデル事業になったものについて詳しく見てみる。

表 2-1-2 世田谷らしい空き家等の地域貢献活用モデル採用団体

| グループ名・事業名等 | 企画概要 |
|------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| グリーフサポートせたがや (サポコハウス) (2013 年度活用企画部門) | マンションの空室を活用し、グリーフ (大切な人やものを喪失したときの心身の反応) を抱える人が定期的集える場を提供する。 |
| ANDITO+ 大蔵プロジェクト 推進チーム (タガヤセ大蔵) (2013 年度活用物件発掘部門) | 木造アパートの 1 階全てを、認知症カフェを備えたデイサービス施設に改修した。施設利用者をはじめ、ボランティアや近隣住民が集える場所になっている。近くの畑で土に触れるなど多世代交流の拠点にもなっている。 |
| シェア奥沢 (2013 年度活用物件発掘部門) | 昭和初期に建てられた住宅の一部を改装し、コワーキングスペース、シェアキッチン、工房、音楽会など様々な形で、地域の人たちに活用され、地域の交流が生まれている。 |
| にじのこ (2014 年度) | 一軒家の空き家を児童発達支援の場として活用。子どもたちが外遊びも楽しめるようにバルコニーを改修予定。障がいを持つ未就学児が親子で安心して過ごせる地域の居場所づくりを目指している。 |
| 凸凹 Kids すぺいす♪ (2014 年度) | 3 階建ての店舗併用共同住宅の 1 階一部 (元文房具店) を放課後等デイサービス施設として活用。障がいを持つ子どもの放課後の居場所、また学習支援や生活訓練が受けられる場所として改修を進めている。 |

出典：一般財団法人世田谷トラストまちづくりホームページ、同財団資料、世田谷区・同財団チラシ「あなたの空き家・空き部屋等を地域で活かしませんかー空き家等地域貢献活用相談窓口」、世田谷区及び同財団ヒアリングにより作成。

シェア奥沢について付言すると、離れの広間（座敷）に耐震化工事を施し、フローリングに改修している。

表 2-1-3 シェア奥沢の活動

| | |
|------------|---------------------------------------|
| オープンイベント | シェアトーク、シェアキッチン、音楽会など、共通の関心事から交流が生まれる。 |
| コミュニティグループ | 共通の関心事から生まれたコミュニティからの研究、制作、実践が始まっている。 |
| コワーキング | 落ち着いた空間での仕事やミーティングで、良いアイデアや出会いが生まれる。 |

出典：シェア奥沢ホームページによる。

例えば、2013年6月15日には、保坂展人世田谷区長も出席して、シェアトーク（グループディスカッション）が行われ、空き家の活用方策について様々なアイデアが出された。

保坂展人（2014）『88万人のコミュニティデザイナー—希望の地図の描き方』では、「こうした話し合いの中から、空き家活用型のコミュニティ・カフェや住民の福祉事業所が生まれれば、福祉のネットワークはよりきめ細かくなります。今、区内で次々とユニークなスペースが誕生しています」とされている。

(2) 大田区の空き家活用対策

東京都大田区は（株）大田まちづくり公社に委託して類似の取り組みを始めている（「空き家等地域貢献活用事業」）。大田区のホームページや電話ヒアリングによれば、2014年12月から開始された同事業は、1）地域貢献のために空き家を提供するオーナーと空き家を利用したい者をマッチング、2）空き家に関する相談・コンサルティング、3）貸出希望の空き家調査とデータベースへの登録（耐

震性、建築規制への適合性等チェックする)、4) 空き家利用希望者に対する物件情報の紹介・提供を行っている。ヒアリングによれば2014年12月の事業開始から年末までに物件の登録の申請が1件、利用希望者の登録の申請が2件あった。

(3) 文京区の空き家対策

(1) や (2) と異なり、文京区ではむしろ空き家の除却後の跡地に着目した空き家等対策事業が取られている。文京区ホームページによれば、この事業は、①管理不全のため危険な状態になっている空き家等について、所有者等からの申請にもとづき、空き家等の危険度を区が調査し、空き家等の除却後跡地が行政的に利用可能か区が検討する、②危険な状態にあり、跡地利用が可能であるとして事業認定を受けた場合、区と跡地利用契約を締結した後に所有者等が自ら除却する、③区が200万円を上限に除却に要した費用を補助する、④跡地について所有者から区が無償で原則10年間借り受け行政目的で使用する。また区が継続して利用できると判断した空き家等は所有者の意向を確認し、区が地域課題に取り組むNPO等に情報提供する、の順序で進められる。文京区への電話ヒアリングによると、2015年1月末時点では2件が適用されている。

(4) 足立区老朽家屋等の適正管理に関する条例に係る助成

東京都足立区は、2011年11月、標記条例を施行したところである。この条例は、居住者があっても適用されるため、空き家のみを対象とするものではない。第5条に指導及び勧告の条文がある。電話ヒアリングによれば、2011年度の施行から2014年11月末まで、勧告は17件である(家屋等ベースでカウント。うち1件の家屋は2回勧告している)。また、第6条では「区長は、前条の指導又は勧

告に従って措置を行う者に対し、別に定めるところにより助成を行うことができる」とあり、勧告相当のものとして老朽家屋等審議会にかかったものについて老朽家屋等解体工事助成が行われている。これは、家屋の構造や助成金申請の時期にもよるが最大 100 万円である。2014 年 11 月末までの支払件数は 38 件である。

(5) 神奈川県川崎市の私有財産に係る問題等への対応

さらに広く私有財産等を対象として対策をとっている自治体もある。

神奈川県川崎市では、「空き家問題など、私有財産等に関する解決困難な地域課題について、関係局区の的確な連携や総合的な対策の検討等を行うため」（川崎市資料による）、市内に「川崎市私有財産等に関する解決困難な地域課題に係る検討連絡会議」が設置されている。同会議では、過去 2 件の空き家問題について検討が行われ、解決につながった。また、「近隣の安全・安心な生活環境に関する相談等に対し、地域に密着した区役所の地域振興課が中心となり、個別具体のケースに応じた課題解決に向けて対応するため」（同）、「民有地等に関する地域的困難課題に係る相談取扱要綱」が制定され、これにもとづいて川崎市内の各区が問題の第一次的な対応にあたっている。

(参考文献)

1. 首都圏整備法 <http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S31/S31HO083.html>
2. 近畿圏整備法 <http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S38/S38HO129.html>
3. 総務省統計局『住宅・土地統計調査』
<http://www.stat.go.jp/data/juutaku/kekka.htm>
4. 国土交通省「平成 26 年地価公示」

<http://tochi.mlit.go.jp/chika/kouji/2014>

5. 公益財団法人東京市町村自治調査会（2014）『自治体の空き家対策に関する調査研究報告書～空き家を地域で活かしていくために』
http://www.tama-100.or.jp/cmsfiles/contents/0000000/376/ALL_L.pdf
6. 杉並区住宅課「杉並区空き家実態調査報告書」（2013年11月）
http://www2.city.suginami.tokyo.jp/library/file/akiya_jittaichosa_h2511.pdf
7. 国土交通省「サービス付き高齢者向き住宅の現状と分析（2014年3月末現在）」サービス付き高齢者向け住宅情報提供システム
https://www.satsuki-jutaku.jp/doc/system_registration_02.pdf
8. 東京都「東京の空き家の実態」（平成22年）
http://www.toshiseibi.metro.tokyo.jp/juutaku_kcs/shiryou_h22_02_03.pdf
9. 国土交通省「平成21年度空家実態調査結果」
<http://www.mlit.go.jp/common/000117815.pdf>
10. 自由民主党・公明党「平成27年度税制改正大綱」（2014年12月30日）
http://jimin.ncss.nifty.com/pdf/news/policy/126806_1.pdf
11. 「平成27年度税制改正の大綱」
http://www.mof.go.jp/tax_policy/tax_reform/outline/fy2015/20150114taikou.pdf
12. 東京都消防庁「東京都消防庁統計書」各年版
<http://www.tfd.metro.tokyo.jp/hp-kikakuka/toukei/>
13. 国土交通省・一般財団法人すまいづくりまちづくりセンターが運営するサイト「空家住宅情報」
<http://www.sumikae-nichiikikyoojuu.net.akiya>
14. 認定NPO法人まちぼっと「東京都内自治体における空き家対策の現状と課題」

<http://machi-pot.org/modules/project/uploads/research/20140114toukyoutonaijichitainiokeru...pdf>

15. 認定 NPO 法人まちぽっと「都内 23 区、多摩 26 市の空き家対策 (2013 年 12 月末時点)」

<http://machi-pot.org/modules/project/uploads/research/20140114shiryoku2.pdf>

16. 一般財団法人世田谷トラストまちづくりホームページ (空き家活用について)

<http://www.setagayatm.or.jp/trust/support/akiya/>

17. 一般財団法人世田谷トラストまちづくり資料 (2015 年 1 月)

18. 世田谷区・世田谷トラストまちづくりチラシ「あなたの空き家・空き部屋等を地域で活かしませんかー空家等地域貢献活用相談窓口」

19. シェア奥沢ホームページ

<http://share-okusawa.jp/>

20. 保坂展人 (2014) 『88 万人のコミュニティデザイナー希望の地図の描き方』ほんの木

21. 大田区ホームページ

<http://www.city.ota.tokyo.jp/seikatsu/sumaimachinami/sumai/akiyakatsuyousoudanmadoguchi.html>

22. 文京区ホームページ

<http://www.city.bunkyo.lg.jp/akiyataisaku/htm>

23. 足立区ホームページ

http://www.city.adachi.tokyo.jp/k-anzen/machi/taishinka/documents/d17500029_1/pdf

<http://www.city.adachi.tokyo.jp/k-anzen/machi/taishinka/taisakurokyukaoku.html>

24. 川崎市資料「空き家問題について」(2014 年 10 月 10 日)

(ヒアリング先)

- ・ 世田谷区、一般財団法人世田谷トラストまちづくり、シェア
奥沢、川崎市（訪問）
- ・ 大田区、文京区、足立区（電話）

※本稿のエッセンスは、倉橋透「空き家対策は複眼的に」（2015）
土地総研メールマガジン～2月号（第26号）～、土地総合研究所
ホームページ <http://www.lij.jp/mailmag/026/lijmail026.html> に
示したところである。

2 豊島区の空き家対策

豊島区都市整備部住宅課長
島貫 浩

はじめに

豊島区は、東京 23 区の西北部に位置し、東は文京区、南は新宿区、西は中野区・練馬区、北は板橋区・北区に隣接している。東西に 6.7km、南北に 3.7km と「鳥が羽を広げたかたち」をしており、東京湾の平均海面を水準として、高地が 36m・低地が 8m と概ね台地状をなしている。面積は 13.01 ㎓で、東京 23 区中 18 番目の広さとなっており、東京 23 区全体の 2.1% を占めている。2014 年 1 月 1 日現在、人口は 271,643 人、人口密度は 1 ㎓あたり 20,880 人であり、特に人口密度については、2008 年 11 月以降、日本一となっている。

そうした当区であるが、近年、空き家数の増加が指摘されるところとなっている。2008 年住宅・土地統計調査によると、住宅総数 168,250 戸に対し、空き家数は 21,680 戸となっており、住宅総数に占める割合は 12.9% である。これは、東京 23 区の中で第 6 位であり、東京都全体の結果と比較しても、高い数値となっている。

その一方、2011 年度には、当区で独自に空き家の実態調査を実施した。これは、廃屋風である・雨戸を閉め切っている・電気メーターが止まっているなど、空き家と判定するための基準を設け、空き家の発生要因と考えられる下記に挙げる状態に該当する区内の 16 地区を抽出し、目視により調査したものである。

A：老朽住宅の多い地区

豊島区都市再開発方針等で老朽木造住宅の建替え・不燃化が課題となっている地区

B：高齢化率の高い地域

65 歳以上人口の比率が平成 22 年全国平均 23.1% より高い地

区（住民基本台帳による）

C：JR や地下鉄等の駅から遠い地域

JR、地下鉄、都電の駅からおおよそ半径 500m 以遠の地区（地図上の実測による）

当調査により、空き家の可能性が高い住宅は 551 戸で比率は 1.6% との結果を得た。当区の空き家に係る状況については、以上のとおりである。

表 2-1-4 空き家実態調査の結果

| No. | 町丁目区分 | 空き家数 | 推計住宅数※ | 空き家の可能性の高い住宅の比率 |
|-----|-----------|------|--------|-----------------|
| 1 | 池袋 3 丁目 | 43 | 5,626 | 0.8% |
| 2 | 上池袋 2 丁目 | 19 | 2,173 | 0.9% |
| 3 | 上池袋 3 丁目 | 100 | 2,549 | 3.9% |
| 4 | 池袋本町 2 丁目 | 15 | 1,972 | 0.8% |
| 5 | 池袋本町 3 丁目 | 45 | 2,013 | 2.2% |
| 6 | 南池袋 2 丁目 | 34 | 1,821 | 1.9% |
| 7 | 南池袋 3 丁目 | 10 | 1,226 | 0.8% |
| 8 | 東池袋 5 丁目 | 42 | 3,775 | 1.1% |
| 9 | 駒込 6 丁目 | 25 | 1,915 | 1.3% |
| 10 | 駒込 7 丁目 | 15 | 964 | 1.6% |
| 11 | 長崎 2 丁目 | 46 | 2,103 | 2.2% |
| 12 | 長崎 4 丁目 | 66 | 2,378 | 2.8% |
| 13 | 南長崎 2 丁目 | 36 | 1,612 | 2.2% |
| 14 | 千川 2 丁目 | 13 | 1,234 | 1.1% |
| 15 | 千早 3 丁目 | 12 | 1,298 | 0.9% |
| 16 | 高松 2 丁目 | 30 | 2,014 | 1.5% |
| 合計 | | 551 | 34,673 | 1.6% |

※推計住宅数は「在宅・土地統計調査」と「豊島区住宅白書 08」から各町丁目ごとに推計した住宅数

出典：豊島区空き家実態調査（2012 年 3 月）

1 豊島区の空き家対策に係る取組み

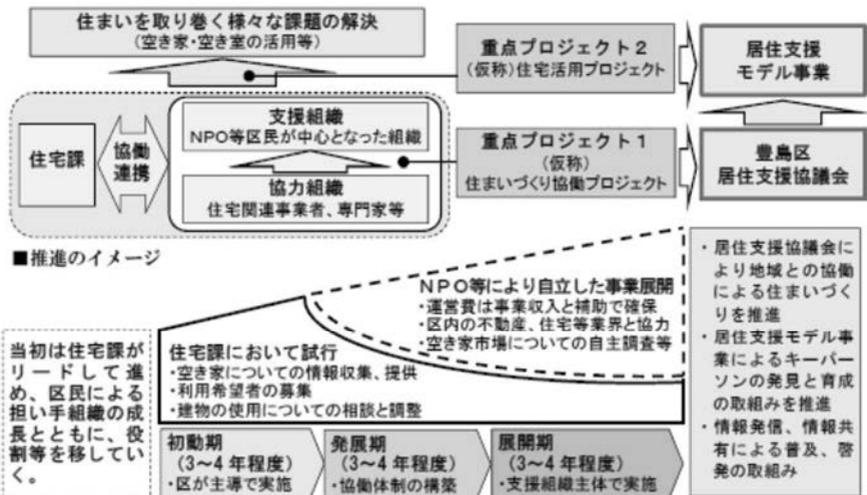
(1) 豊島区居住支援協議会（空き家の利活用）

ア 取組みの背景

当区では、2009年3月、計画期間を10年とする住生活基本計画を策定した。同計画において、多様化する住宅課題を解決するため、人材を育成し、ネットワークを広げて、支援組織・協力組織（専門家等）など、協働による区民組織を育成していく「住まいづくり協働プロジェクト」と、「空き家・空き室等」の活用による「住宅活用プロジェクト」という2つから成る「重点プロジェクト」を掲げた。

この「重点プロジェクト」を推進するため、学識経験者・不動産関係団体・社会福祉団体等により構成される「重点プロジェクト準備会」を起ち上げた。そして同準備会を発展させ、2012年7月、「豊島区居住支援協議会」の設立へと至ったところである。

図 2-1-5 重点プロジェクト推進のイメージ



出典：豊島区住宅マスタープラン（後期5年）

イ 取組みの概要

豊島区居住支援協議会は、「居住支援モデル事業」を実施することとした。これは、住宅確保要配慮者のうち、高齢者・障害者（知的障害者）・ひとり親家庭の各世帯に対し、NPO等の民間事業者が、空き家・空き室等への入居支援及び入居後の生活支援を実施するという事業で、実施期間を2か年度とした。

民間事業者は、居住支援協議会による公募・審査を経て選定され、2014年度においては、高齢者世帯・シングルマザー世帯それぞれに対する支援活動に、4事業者が取り組んでいるところである。

居住支援協議会は、民間事業者の活動に対し、人件費等の補助対象経費について50%かつ上限200万円を単年度ごとに補助している。また、住宅確保要配慮者が入居するための物件情報提供などの支援も実施している。

表 2-1-5 居住支援事業の実施内容

| 民間事業者 | 実施内容 |
|-------------------|-------------------------------|
| NPO リトルワンズ | ひとり親家庭の快適生活を実現するシェアハウス事業 |
| NPO コレクティブハウジング社 | 地域とつながりをもちながら暮らしたい人のための居住支援事業 |
| 河野敦子 | シングルマザーと子供のための自立支援事業 |
| NPO コミュニティランドスケープ | 高齢者対象のシェアタウンセンターハウス事業 |

出典：著者作成

¹ 低額所得者、高齢者、障害者、子どもを育成する家庭その他住宅の確保に特に配慮を要する者。

ウ 取組みの課題

空き家・空き室等の活用による居住支援事業に取り組んでいくうちに、いくつかの課題が浮かび上がってきた。そうした課題の中から、代表的なものについて以下のとおり説明する。

空き家・空き室に係る情報が時々寄せられるが、そのほとんどが、現行の耐震基準が導入された1981年6月1日よりも前に建築された、旧耐震基準によるものとなっている。入居者の安全を確保するためには、そうした物件をそのまま活用することは避けなければならない。利活用をするためには耐震補強を実施する必要があるが、物件の所有者には、多額の工事費用など、負担が大きいのしかかることとなる。また、老朽物件を改修して利活用しようとする際には、接道条件、容積率・建ぺい率が制約となって、思うように改修を行うことができない場合もある。

また、例えば戸建ての空き家をシェアハウスとして利用しようとする場合には、寄宿舎への用途変更が必要となる。建築基準法の改正により、従前よりも緩和されることにはなるものの、それでも用途変更に伴い所定の措置を講じなければならない。そのことが、物件所有者や事業者にとっては負担となっている。

その他には、シングルマザー世帯の入居用として、耐震基準その他建築基準法上問題のない物件の情報が寄せられたものの、現在利用している保育園から遠く離れてしまうこととなるため、入居を断念するというケースもみられた。

以上のように、空き家・空き室の利活用は、想定以上に困難な作業であるという現実と直面しており、住宅確保要配慮者の入居支援に向けた更なる対策を模索している状況となっている。

(2) 豊島区リノベーションまちづくり（空き家の利活用）

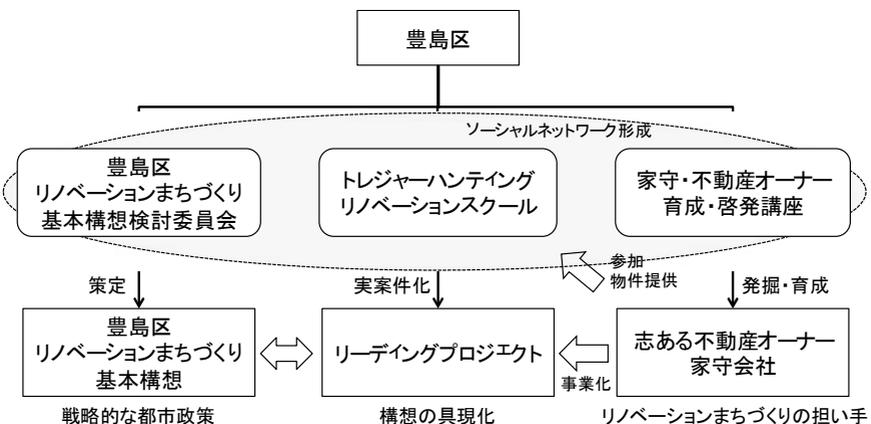
ア 取組みの背景

空き家の利活用としては、先述の豊島区居住支援協議会による事業を先行実施してきたところである。

そうしたなか、2014年5月8日、民間有識者組織である「日本創成会議」により、全国自治体の将来推計人口が発表された。それによると当区は、東京23区で唯一、2040年に20～39歳の若年女性が半減し、人口を維持することができない「消滅可能性都市」とされ、都市・地域経営の持続可能性が危ぶまれるとの指摘を受けた。

そこで、池袋駅周辺エリアで増加する空き家、低未利用な公共施設等の遊休不動産を活用することで、都市・地域経営課題を解決し、住んで働いて暮らせる持続可能なまちの実現を目指すこととした。その具体的な事業手法として、福岡県北九州市で実践され成果を上げている、リノベーションまちづくりの手法を取り入れることとなった。

図 2-1-6 豊島区リノベーションまちづくり構成図



出典：筆者作成

イ 取組みの概要

リノベーションまちづくりとは、今ある遊休不動産を活かし、新しい使い方をすることでまちを変えることである。民間主導でプロジェクトを起ち上げ、行政がこれを支援する形で行う「民間主導の公民連携」を基本とする。

豊島区リノベーションまちづくり事業は、以下に示す3つの取り組みを軸としている。

(ア) 豊島区リノベーションまちづくり基本構想の策定

当区においてリノベーションまちづくりを推進するための戦略的かつ具体的な都市政策として、「豊島区リノベーションまちづくり基本構想」を策定する。計画期間は、2015年4月1日から2020年3月31日までの5年間を想定している。

策定にあたっては、学識経験者・リノベーション事業者・不動産オーナー・区民を委員として構成される「豊島区リノベーションまちづくり基本構想検討委員会（勉強会）」を組織した。今年度は、当委員会（勉強会）を5回程度開催する予定としている。

また、基本構想策定の過程において、区内の複数エリアにつき、定量的及び定性的調査・分析を実施し、その結果に基づき、リノベーションまちづくり推進エリアの設定を行う。

(イ) 不動産オーナーの育成等

リノベーションまちづくりの実践者よりその意義と手法を直接学び、志のある民間不動産オーナー育成と事業推進の中核を担う人材の発掘・育成を図るため、「リノベーションまちづくり塾」を、12月の第1回を皮切りに3回開催した。いずれの回も100名近い方が参加している。

(ウ) リノベーションスクール等の開催

i まちのトレジャーハンティング

普段まちの人達が気づいていない当区の空間資源・人的資源等、まちに存在する潜在的な価値ある資源を、区民がリノベーションの実践者（トレジャーハンター）と一緒に探し使い方を考え、エリアの未来と豊かな暮らしを構想し提案するものである。

雑司が谷エリア・椎名町エリアなど区内7エリアを対象に、11月15日にトレジャーハンティング(宝探しワークショップ)を行い、16日に小学校体育館で一般見学者を交えて報告会を行った。

各ユニットからは、地域の魅力を高めるユーモアある魅力的な提案が上がり、約200名の参加者は大いに盛り上がった。

ii リノベーションスクール

実際の遊休不動産を対象に、先駆的なリノベーション実践者である講師と全国から集まった受講生とともに物件の事業計画を作成し、遊休不動産のオーナーに向けて公開プレゼンテーションを行い、スクール後に提案をもとに実事業化を目指すという、実践型プログラムである。2015年3月6日～8日の3日間開催する予定であり、現在、開催に係る諸準備作業を進めているところである。

ウ 取組みの課題

現在、中古不動産に再投資を行い、リノベーションにより価値を高めるという手法は一般化しておらず、不動産オーナーの意識を啓発し、リノベーションスクールへの継続的な物件提供を募ることが、この事業を進めるうえで最大の課題となっている。

リノベーションスクールを通じて再生した不動産が、地域に魅力を発信し、これが他のオーナーの意識変革を促し、更なるリノベ

ション不動産を生み出す要因となる。この循環を生じるためにも、物件の早急な具現化が必要不可欠である。

また、複合的な都市経営課題（空き家・子育て支援・高齢者福祉・産業振興・公共施設の維持更新等）を解決するための部署横断の取組みに対する職員の意識改革も必要である。

(3) 豊島区建物等の適正な維持管理を推進する条例（空き家の管理）

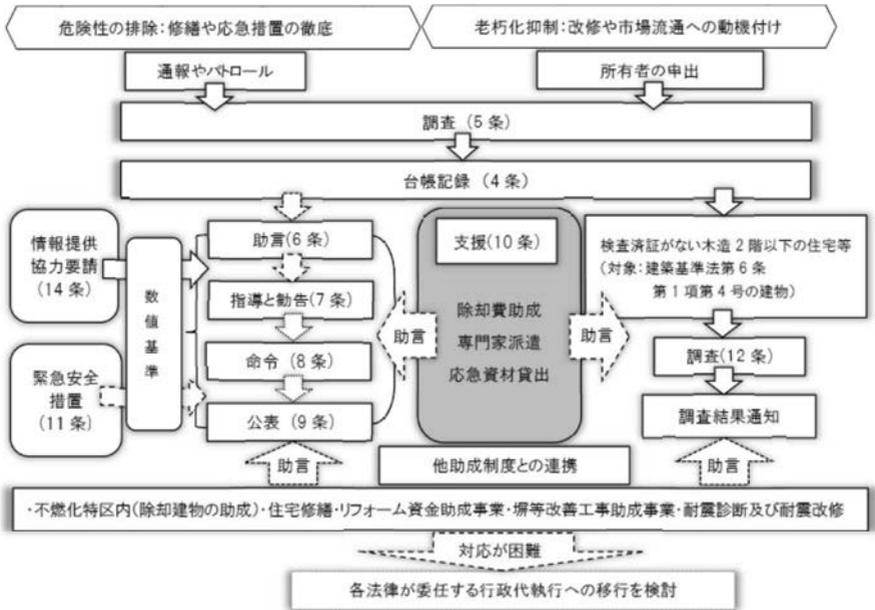
ア 取組みの背景

近年、当区内において適正な維持管理がなされていない建物が増加したことにより、防火・防犯・防災面から不安の声が区民より寄せられるようになった。町会連合会や議会からも、条例制定による対策を求める声が上がられるところとなった。それに対して、建築基準法 10 条の「保安上危険な建築物」の定義が不明確となっており、具体的な事例に対応することが困難な状況にあった。

また、適正に維持管理されていない状態というものは、その影響が建物本体のみならず多岐にわたるものである。そのため、対応すべき窓口が不明確になってしまうという問題も指摘されることとなった。

以上のような背景を受け、当区では、2015 年 3 月 26 日、「豊島区建物等の適正な維持管理を推進する条例」を制定し、対策に乗り出したところである。

図 2-1-7 条例の構成と他助成制度との連携



出典：筆者作成

イ 取組みの概要

条例における空き家管理に係る取組みの主なものについては、以下のとおりである。

(ア) 適正管理すべき建物等の定義付け

「建物等の管理不全な状態」及び「建物等の危険な状態」それぞれにつき、条例において具体的に定義付けをした。そして、建物等がそのような状態にならないよう常に適正な維持管理を行うことを、所有者等に対し求めるものとしたところである。

「管理不全な状態」と「危険な状態」とを区分するために落下物の有無、大きさ、瓦の乱れ、建物の傾斜、外壁の剥離、樹木の状態、施錠の状態、門扉の有無、可燃物の露出などを点数化した表を作成

し、客観的な判断を行うことにした。また、警察署、消防署、区民などから連絡を受けた物件は、地図上に付番し、台帳に記載する。

(イ) 助成制度の創設

迅速な安全安心なまちづくりの形成のため、国土交通省が定める不良住宅であり、区から建築基準法 10 条による改善、除却の命令を受けているもの、又は豊島区建物等の適正な管理を推進する条例 8 条にもとづく命令を受けた建物の所有者に対して、100 万円を上限に除却費の一部を助成することとした。

(ウ) 窓口のワンストップ化

樹木が伸びて道路通行の障害になる、樹木が隣に越境している、火災の心配、空き家なのに誰かが入り込んでいる、ゴミが悪臭を放つなど、空き家については様々な心配の声が区に寄せられる。こうした声のすべてを建築課で受け台帳に記載し、登記簿に基づき所有者を調べた後、建築課から区の各所管課に対応を依頼することとした。

ウ 取組みの課題

空き家管理に係る取組みを進めている中での課題の主なものについては、以下のとおりである。

(ア) 所有者等に係る情報入手が困難

登記簿に記載されている所有者とは、高齢者施設に入所、子供の家族と同居、相続問題などで連絡が取れないことが多い。

(イ) 建替え、修繕、保全措置が進まない

相続問題で係争中、借地で係争中、不接道敷地、固定資産税節税のために建物を存置するなど、適正な管理がなされない。

(ウ) 老朽予備軍が多い

少子高齢化、不接道敷地で売却や建て替えができないなど、戸建住宅の空き家は増加する要因があり、戸建住宅の絶対数が多い都市部は老朽予備軍が多い。

(エ) 空き家対策特別措置法との整合

法施行までに条例、規則等の改正を行うべく検討を始めた。

おわりに

これまでの豊島区における空き家対策は、先述したとおりであるが、いずれの取組みも行政だけではなく、民間事業者をはじめとした様々な主体との連携・協働による新たな仕組みづくりを目指しているものである。

「空き家の利活用」のうち「住宅確保要配慮者への居住支援事業」については、事業で利活用できる物件を確保することが課題となっており、物件所有者等への周知と協働意識の醸成が必要となっている。それは低廉な家賃設定の実現と事業採算性の両立を求められることから、社会貢献としての事業の意義を共有化することが重要であると考えている。こうした取組みで成果をあげることができれば、行政の家賃助成事業を併用することにより、公営住宅を補完する仕組みとなることも可能であると考えている。他方「リノベーションまちづくり」については、民間主導の事業ではあるが、行政がその

事業手法を広く周知し、物件所有者等の理解を促進するための支援策を充実させることにより、中古住宅市場の活性化にもつながり空き家対策に寄与するものと考えている。

一方「空き家の管理」については、「建物等の適正な維持管理を推進する条例」を制定した。特徴としては、戸建て住宅の完成時に適法かを検査していない場合、当時の法令に適合していたかを調査し所有者へ通知する制度を設けたところである。これは、検査を受けていない住宅は売却や賃貸しにくいことがあり、区が適法性を示すことで、空き家予備軍にならないようにするものである。全国初の制度で、老朽化住宅の取り壊し費用の助成策も併せて導入し空き家対策を強化している。

今後予想される人口構成の変動は様々な課題を生み出しているが、空き家問題は象徴的な課題と言える。この課題を解決するためには、行政、民間事業者、住民など多様な主体が連携し取り組んでいくことが不可欠である。

3 京都市の空き家対策

京都市都市計画局まち再生・創造推進室
空き家対策課長 寺澤 昌人

はじめに

空き家の増加は、地域の防災や防犯、生活環境、景観などに悪影響を及ぼし、更には、まちの活力の低下につながるなど、地域のまちづくりを進めるうえで大きな課題となることから、全国的に社会問題化している。京都市でも近年、空き家の増加は顕著であり、2013年12月、「京都市空き家の活用、適正管理等に関する条例」を制定し、2014年4月の条例施行に併せ、具体的な対策に取り組んでいる。

1 京都市の空き家の状況

(1) 空き家数及び空き家率の推移

2013年調査結果によると、京都市内の住宅総数は81万5,000戸であり、うち11万4,000戸が空き家である。「平成20年住宅・土地統計調査」結果（以下、「2008年調査結果」という。）と比較すると、空き家は4,000戸増加している。

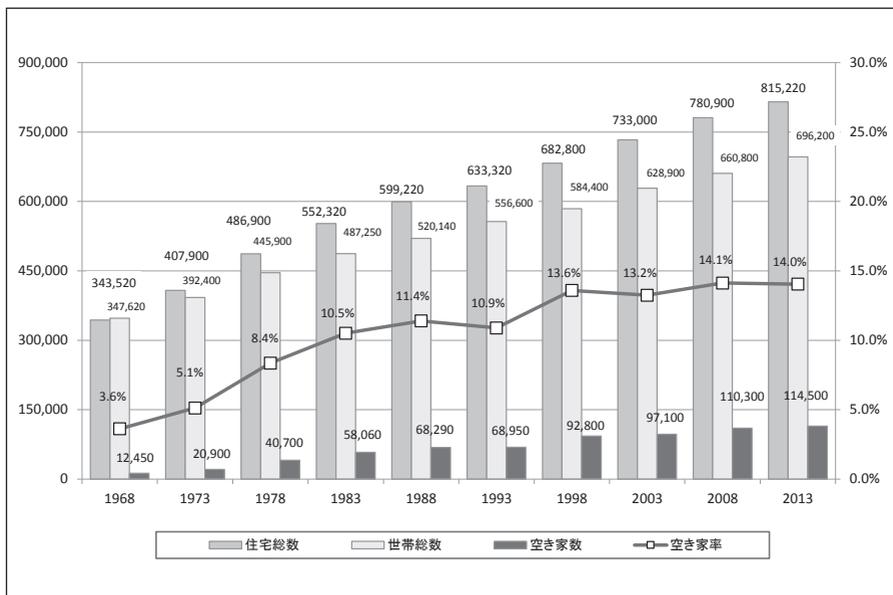
空き家率は、14.0%と全国平均の13.5%をわずかに上回り、およそ7軒に1軒が空き家である。平成20年調査結果と比較すると、空き家率は0.1%減少している。この間、空き家数は増加していることから、それ以上に分母となる住宅総数が増加したことがうかがえる。

リーマンショック以降、京都市内の新設住宅着工は1万户を割り停滞していたが、2012年には増加に転じ1万户を越え、2013年は前年24.5%増の1万3,000戸の着工があった¹。空き家に住めば新

¹ 京都市の新設住宅着工数については、京都市総合企画局情報化推進室情報統計担当「新設住宅着工の動向について 統計解析No.61」（2014年）参照。

たに住宅を建設する必要はないと思うのだが、居住ニーズのミスマッチが生じているといえよう。

図 2-1-8 空き家数・空き家率等の推移



出典：住宅・土地統計調査をもとに京都市都市計画局まち再生・創造推進室が作成

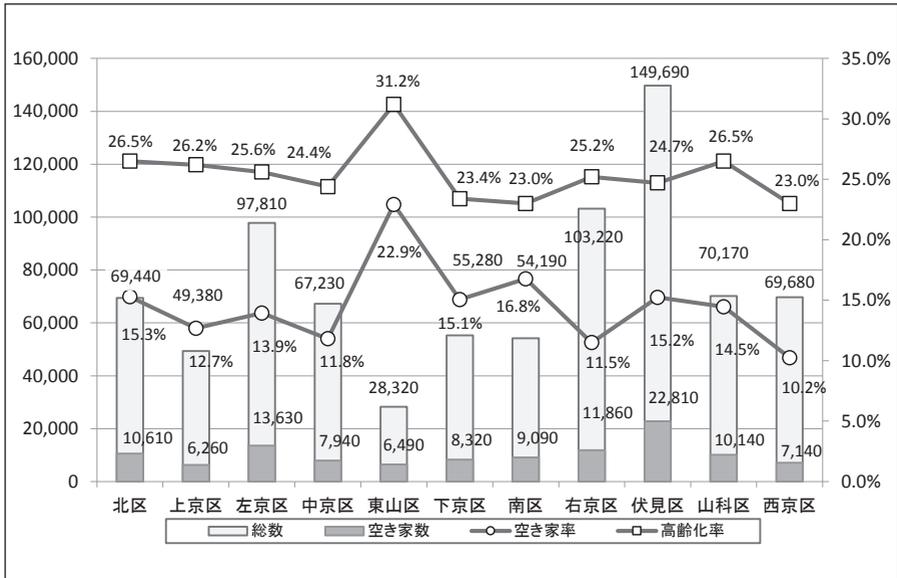
(2) 行政区別にみる空き家の状況

京都市には 11 の行政区がある。2013 年調査結果から行政区別の空き家の状況をみると、空き家数については、伏見区が最も多く 2 万 3,000 戸、次いで左京区が 1 万 4,000 戸、右京区が 1 万 2,000 戸となっている。空き家率が最も高いのは、東山区の 22.9%、次いで南区の 16.8%、北区の 15.3%と続いている。

行政区別の空き家率をみると高齢化率との一定の相関が認められる。2013 年の高齢化率をみると、東山区が最も高く 31.2%、空き

家率 3 位の北区は高齢化率 26.5%と東山区に次いでいる。² 子どもと同居するために転居した、高齢のため入院や施設に入所したといった要因から空き家になってしまう。今後、高齢化が進行するとますます空き家が増えていくことが懸念される。

図 2-1-9 行政区別空き家数・空き家率・高齢化率



出典：空き家については住宅・土地統計調査、高齢化率については「京都市の高齢者人口統計解析No. 59」をもとに京都市都市計画局まち再生・創造推進室が作成

(3) 空き家の種類別及び建て方別の状況

2013 年調査結果から空き家を種類別にみると、別荘やセカンドハウス等の「二次的住宅」が 4.7%、「賃貸用住宅」が 51.5%、「売却用住宅」が 4.3%、親からの相続や転勤などのために空き家になっている「その他の住宅」が 39.5%で 4.5 万戸である。

² 行政区別の高齢化率については、京都市総合企画局情報化推進室情報統計担当「京都市の高齢者人口 統計解析No. 59」（2013 年）参照。

売却や賃貸に出ている限りは、最低限の物件管理が行われていると思われるが、不動産市場にも出ず、空き家のまま放置されている住宅は腐朽、破損が進行し、周囲に危険を及ぼす蓋然性が高い。

2008年調査結果と比較すると、「二次的住宅」と「売却用住宅」が減少、「賃貸用住宅」は3%の増加にとどまっているのに対して、「その他の住宅」は18%増加と伸びが著しい。

なお、主な政令指定都市と比較すると「その他の住宅」の割合は京都市が最も多い³。

また、「その他の住宅」の建て方をみると、戸建てと長屋の合計の割合が高く、空き家全体の7割以上を占める。これについても他の政令指定都市より高い数値となっている。京都は歴史都市であり、大きな戦災の被害に遭わなかったことから、戦前からの木造住宅が多く残ったことがひとつの要因であろう。

(4) 京町家の空き家の割合

京町家は、住まいや店舗として幅広く利用され、京都のまちの歴史・文化の象徴である。京都市や京都市景観・まちづくりセンター等が主体となって2008年10月から1年半かけて、京町家の調査を行っている。この調査結果によると、市内に4万8千戸の京町家を確認している。外観からの目視ではあるが、うち5千戸が空き家である。空き家率は10.5%で、平成20年調査結果による空き家率の14.1%を下回っている⁴。

「老朽化が進み改修費が必要」「他人に貸すことが不安」などとい

³ 現時点では、2013年の主な政令指定都市の空き家の種類別内訳が明らかではないため、平成20年調査結果によると、「その他住宅の割合」は京都市34.8%、札幌市12.2%、横浜市31.7%、名古屋市27.2%、大阪市27.2%、神戸市33.5%、広島市30.5%、福岡市15.3%であった。

⁴ 京町家の調査については、京都市HP「平成20・21年度「京町家まちづくり調査」の結果について」を参照。

った理由で、空き家所有者が活用をためらう一方、京町家に価値を見出し、住まいのみならず事業用として活用したいといった需要は強い。不動産事業者によると、「近年、上京区、中京区、下京区といった中心区では京町家の奪い合いで、業者間の市場に出る前に買い手が付く事例も多い」と聞く。

2 京都市の空き家条例の内容と特徴

京都市では図 2-1-8 のとおり、1973 年頃から住宅総数が世帯総数を上回り、それに伴い空き家数も右肩上がりです昇している。危険建築物の通報も 2006 年度の 50 件から 2013 年度には 3 倍の 150 件に増加しており、危険建築物の 8～9 割は空き家である。

2010 年に埼玉県所沢市で、こうした管理不全空き家の適正管理を目的とした条例が定められて以降、各地で条例が策定されたが、その多くが管理不全となった空き家の除却を目的としている。

2013 年 12 月、京都市ではまちなみ景観の保全や京町家の保全・活用といった観点を踏まえ、適正管理のみならず、空き家の発生の予防や活用等、空き家対策を総合的に進めることを目的とした条例を制定した。条例の名称も空き家の活用に積極的に取り組むことを市民に発信できるよう「京都市空き家の活用、適正管理等に関する条例」(以下「京都市条例」という。)⁵としている。

京都市条例では、空き家の定義について、「本市の区域内に存する建築物(長屋及び共同住宅にあっては、これらの住戸)で、現に人が居住せず、若しくは使用していない状態又はこれらに準じる状態にあるものをいう」(2 条 1 項)と規定しており、住まいだけではなく店舗等も対象としている。これらに準じるとはいかなる場合を

⁵ 文末の「京都市空き家の活用、適正管理等に関する条例」を参照。

指すのかについては実務上、困難な問題であるが、管理不全状態の程度を勘案し、社会通念をもって判断することになる。

空き家の所有者等の責務については、「・・・空き家を活用し、及び適正に管理しなければならない」（5条）としている。適正管理に必要な措置を所有者等に命じることができる規定としているため、適正な管理を義務規定とした。

自治組織及び市民活動団体等の役割についても定めており、「・・・その状況及びその所有者等に関する情報の把握その他空き家の活用等の推進に積極的な役割を果たすものとする」（8条）としている。

京都は大都市にあっても地域住民の自治意識の高いまちである。条例に先行して、いくつかの自治組織において空き家対策を進めてきた実績もあり、住民との協働による取組みを目指すものである。

管理不全空き家の定義については、空き家の倒壊や崩落の恐れなど、建物が危険な状態にあるものだけではなく、玄関や窓の破損といった防犯、敷地内の樹木や雑草の繁茂等の生活環境、外観の汚損や腐食等景観に悪影響を及ぼしている状態をも含むとしている（13条）。

これまでは、建築基準法を根拠に建築物が著しく危険と判断した場合を中心に指導してきたが、そうした事態に至る前に、また、対象範囲も広げたことで、いち早く空き家の活用を促していくことが可能となった。

所有者等への指導については、適正管理に必要な措置について助言、指導、勧告といった行政指導を行うことができる（14条）、こうした段階を追った指導に従わない場合は、命令を行うことができる（15条）。ただし、建築基準法の命令対象となるべき者については除くとの調整規定を設けており、倒壊の恐れがあるといったような場合については同法で対応することになる。結

果、京都市条例による命令対象は樹木の繁茂や外壁の破損等が著しいといった場合が該当するが、建築基準法による命令発動との優先について配慮しなければならない。

また、緊急安全措置や開放窓の閉鎖や草刈りなど軽微な措置を本市自ら行うことができるといった即時執行規定（17条・18条）を盛り込んでおり、京都市条例施行後、落下の危険のある屋根瓦を除去する等の措置を複数件講じてきたところである。

空き家の所有者調査については、固定資産税の利用についても、京都市個人情報保護条例の規定にかかわらず必要な限度において、利用できるとしている（16条3項）。しかしながら、税務職員の地方税法の守秘義務が解除されたわけではないので、実務上は、不動産登記や住民票での調査等、あらゆる手段を尽くしても所有者等が判明しなかったときに限って利用することとしている。

立ち入り調査については、「市長は、条例の施行に必要な限度において、市長が指定する職員に、建築物等に立ち入り、その状況を調査させ、又は関係者に質問させることができる。ただし、住居に立ち入る場合においては、あらかじめ、その居住者の承諾を得なければならない。」（23条1項）と定めている。ここでいう住居には空き家は含まれないと解しており、所有者の承諾なしに立ち入り調査が可能である。空き家の調査のため隣家に入る等にあつては、居住者の了解が必要となる。

3 空き家対策を進めるための体制整備と具体的施策

(1) 組織体制

2014年4月の条例施行に伴い、都市計画局に「まち・再生創造推進室」が設置された。これまではいくつかの部署において空き家

に関する事務を担当してきたが、同室において一元的に空き家対策に取り組むこととした。

(2) 総合的な施策の推進

2014 年度の具体的な取組みをいくつか紹介する。

ア おしかけ講座

空き家が長期間放置される要因の 1 つに、相続登記がなされず、活用や処分をしようと思っても関係権利者が多数にのぼり合意がとれないといったことがある。こうしたことから、空き家の予防を目的に、自治会や老人クラブ等の集まりに司法書士が出向いて遺産分割や相続登記についてのミニ講座を開催している。

イ 地域の空き家相談員

京都市が最も課題とする空き家は、親から相続をした、転勤のために空き家になっているといった個人住宅である。そのため、活用しようにも誰に相談したらよいかわからない、信頼のおける不動産事業者を知らないといった声を聞く。気軽に所有者が空き家の相談ができるよう、不動産事業者を対象に、京都市が研修を行ったうえで、「地域の空き家相談員」として登録している。

ウ 空き家活用・流通支援等補助金

空き家を賃貸するためには改修を要する場合が多いが、改修資金が負担できないといった理由からためらう場合が少なくない。そこで、空き家活用を後押しするため、空き家を賃貸や売却に出していただくことを条件として、修繕・模様替え、家財の撤去費用の一部について、最大 60 万円の助成を行っている。また、京町家のガス

トハウスや若手芸術家の居住・制作の場といった京都市の政策目的に適った活用については、最大 90 万円を助成している。2014 年 6 月の募集開始から同年 12 月までに、27 件の交付を決定している。

エ 「空き家活用×まちづくり」モデル・プロジェクト事業

空き家をまちづくりの資源と捉えた空き家の新しい活用方法の提案に対して、公開による審査を経て、実現のための改修費用等として、最大 500 万円を補助するものである。2014 年度は 7 件の応募があり、路地奥の 5 軒長屋を改修し、コミュニティスペースや住居兼アトリエにするといったものなど、4 件のプロジェクトを採択している。

オ 地域連携型空き家流通促進事業

自治連合会などがまちづくり活動として空き家に関する取組を行う場合に、活動費の助成や「空き家相談員」の派遣といった支援を行っている。具体の活動としては、自治連合会などが地域の魅力やすまい方のルールを取りまとめるとともに、空き家の掘り起こしを行い、不動産事業者等の専門家の協力のもと、空き家所有者や地元のニーズに応える空き家の活用方法の提案等、空き家所有者と入居希望者をマッチングしようというものである。

カ まちなか commons 整備事業

空き家対策と関連の深い密集市街地対策のなかで取り組んでおり、木造密集地域において、老朽化した建物を除却し、跡地を地域の防災性向上を目的とするひろば等として提供する場合に除却費と整備費を併せ上限 300 万円を限度に助成するものである。

4 課題と提言

(1) 課題

京都市では2014年度から本格的に空き家対策を進めており、少しずつではあるが成果も出始めている。しかしながら明らかになった課題も多い。2014年4月の条例施行から12月までの間に市民から約400件の管理不全空き家についての通報が寄せられた。条例施行前の2013年度の危険建築物の通報は居住中のものも含め150件であり、指導の対象範囲を広げたとはいえ3倍に増加する勢いである。空き家の隣家に住む住民にとっては管理不全の解消は切実である。条例施行後、適正管理を所有者に指導するものの、①所有者の特定や行方がわからない、②関係権利者が多数にのぼり合意形成が困難である、③所有者に解体費用が負担できないといった課題が見受けられる。

(2) 提言

①については、現在の不動産登記制度が、売買や相続に起因した所有権移転について法的に登記義務を負わせていない問題が大きい。相続が繰り返され、自分に所有権があるとの自覚がないものもある。2014年11月に、「空家等対策の推進に関する特別措置法」が制定され、行政内部での固定資産税の課税情報の利用が可能とされた。空き家所有者を調査するにあたっての大きな前進ではあるが、あくまで所有者を探すきっかけである。権利登記を義務化するについては、民法を改正するなど影響は大きいと思われるが、多死社会を迎え、相続は増えていくのでこうした検討も必要であろう。

②についても相続に関連する。空き家を賃貸するには権利者の持ち分の過半、売却等の処分行為については、全員の同意が必要であ

る。数次相続が発生し、権利者が数十人にのぼると事実上、空き家の活用は困難である。震災の後、自治体が仮設住宅を建設するにあたって、用地買収の必要が生じたが、相続により、「ねずみ算式」に権利者が増え、買収を断念した等まちづくりに支障をきたしている例もある。2014年、地方自治法が改正され、一定の制約はあるものの登記名義人から認可地縁団体への名義変更が簡略化されるといった動きもみられる。例えば一定期間、固定資産税を支払っている所有者に所有権が集約化できるといった法律整備の検討も必要ではないかと思う。

③についてであるが、自治体において、空き家が著しく危険な状況にある場合は所有者に除却するよう指導するが、解体費用を負担できない場合が少なくない。人口減少時代にあつて、今後ますます空き家は増え、管理不全な空き家も増えるであろう。現在、除却費を助成している自治体もあるが、厳しい財政状況のなか、今後も財源を投入し続けることができるのかといった問題がある。原因を作った空き家所有者に何故支援を行うのかといった市民の声もある。所有者が放置を続け、やむなく行政代執行を行った場合も費用回収は容易ではない。

廃棄自動車は河川敷や山林等に不法投棄されると行政代執行で撤去するにも費用がかかる。確実に購入者に負担をさせる意味で、「使用済自動車の再資源化等に関する法律」において、購入時にリサイクル料金を徴収している。今後、建築物の新築や購入の際、解体費用を上乗せして徴収するといった方法も検討が必要と思われる。⁶

管理不全空き家の所有者を指導するなかでの課題について、その対応を考えてみたが、これらは空き家を活用していくうえでも大い

⁶ 放置自動車と放置空き家については、千葉利宏『実家のたたみ方』翔泳社、2014年、102頁を参照。

に有用である。

(参考文献)

1. 米山秀隆『空き家急増の真実』日本経済新聞出版社、2012年。
2. 北村喜宣(監修)『空き家等の適正管理条例』地域科学研究会、2012年。

第2章

大都市圏、及び郊外型都市における空き家問題と対策

東京都市大学環境学部教授

室田 昌子

1 大都市圏、及び郊外型都市の空き家の実態

(1) 大都市圏、及び郊外型都市の空き家の特徴

ア 大都市圏における政令指定都市とその他地域の空き家率

大都市圏と郊外地域の空き家を把握するために、2008年の住宅・土地統計調査¹をもとにして、東京、埼玉、千葉、神奈川、愛知、京都、大阪、兵庫の1都2府5県の空き家の特徴を(表2-2-1)にまとめた。

郊外地域を見るために、少しラフな数値ではあるが、政令指定都市とそれ以外の地域に区分した。ここでの郊外地域とは、上記1都2府5県のうち、政令指定都市を除く地域を指している。

政令指定都市と郊外地域について同じ都府県内で比較すると、郊外地域の方が空き家率が高いのは、千葉県、神奈川県であり、差がないのは、埼玉県や兵庫県である。政令指定都市以外を郊外地域とすると、郊外地域の方が空き家率が高いという状況は見られない。

イ 一戸建てのその他の住宅の空き家率

現在、空き家として問題視されているのは一戸建てのその他の住宅であり、これに着目する。

一戸建てでその他住宅の空き家件数に占める割合では、京都府郊外地域が36.7%と高く、兵庫県郊外地域、愛知県郊外地域、京都市、千葉県郊外地域がいずれも20%を超えている。

郊外地域と政令指定都市を同一都府県内で比較すると、一戸建てのその他の住宅の空き家率は、東京都と大阪府を除くすべてで郊外地域の方が高い割合となっている。現在、問題視されている一戸建てその他の住宅は、郊外地域の方が割合が高いと言える。

¹ 住宅・土地統計調査は、空き家の建て方として①一戸建て、②長屋建て、③共同住宅、④その他に区分し、また空き家の種類として①二次的住宅(別荘、その他)、②賃貸用住宅、③売却用住宅、④その他の住宅に区分している。

表 2-2-1 大都市圏における空き家率

| 名称区分 | A 住宅総数 | B 空き家 | 空き家率 | C 一戸建て | | D その他の住宅 | | | |
|--------------|------------|-----------|---------|---------|---------|----------|---------|---------|-----|
| | (件) | (件) | B/A*100 | (件) | C/B*100 | (件) | D/B*100 | D/A*100 | |
| 埼玉 県 | さいたま市 | 524,600 | 56,500 | 10.8 | 10,900 | 19.3 | 7,800 | 13.8 | 1.5 |
| | 上記以外 | 2,504,400 | 266,100 | 10.6 | 76,000 | 28.6 | 51,600 | 19.4 | 2.1 |
| | 県全体 | 3,029,000 | 322,600 | 10.7 | 86,900 | 26.9 | 59,400 | 18.4 | 2.0 |
| 千葉 県 | 千葉市 | 429,100 | 54,200 | 12.6 | 8,700 | 16.1 | 5,800 | 10.7 | 1.4 |
| | 上記以外 | 2,288,600 | 301,700 | 13.2 | 101,500 | 33.6 | 63,500 | 21.0 | 2.8 |
| | 県全体 | 2,717,700 | 355,900 | 13.1 | 110,200 | 31.0 | 69,300 | 19.5 | 2.5 |
| 東京 都 | 特別区 | 4,801,100 | 544,800 | 11.3 | 65,300 | 12.0 | 46,000 | 8.4 | 1.0 |
| | 上記以外 | 1,979,400 | 205,500 | 10.4 | 35,100 | 17.1 | 20,100 | 9.8 | 1.0 |
| | 都全体 | 6,780,500 | 750,300 | 11.1 | 100,400 | 13.4 | 66,100 | 8.8 | 1.0 |
| 神奈 川 県 | 横浜市 | 1,661,000 | 160,400 | 9.7 | 23,800 | 14.8 | 16,000 | 10.0 | 1.0 |
| | 川崎市 | 686,400 | 69,500 | 10.1 | 6,800 | 9.8 | 4,300 | 6.2 | 0.6 |
| | 上記以外 | 1,720,400 | 198,700 | 11.5 | 49,800 | 25.1 | 29,500 | 14.8 | 1.7 |
| 愛知 県 | 名古屋市 | 1,117,700 | 147,300 | 13.2 | 24,900 | 16.9 | 20,200 | 13.7 | 1.8 |
| | 上記以外 | 2,015,200 | 196,300 | 9.7 | 63,500 | 32.3 | 50,100 | 25.5 | 2.5 |
| | 県全体 | 3,132,900 | 343,600 | 11.0 | 88,400 | 25.7 | 70,300 | 20.5 | 2.2 |
| 京 都 府 | 京都市 | 780,900 | 110,300 | 14.1 | 34,600 | 31.4 | 24,400 | 22.1 | 3.1 |
| | 上記以外 | 489,300 | 56,700 | 11.6 | 27,200 | 48.0 | 20,800 | 36.7 | 4.3 |
| | 府全体 | 1,270,200 | 167,000 | 13.1 | 61,800 | 37.0 | 45,200 | 27.1 | 3.6 |
| 大 阪 府 | 大阪市 | 1,530,600 | 255,200 | 16.7 | 36,700 | 14.4 | 23,900 | 9.4 | 1.6 |
| | 堺市 | 386,700 | 51,900 | 13.4 | 10,600 | 20.4 | 7,100 | 13.7 | 1.8 |
| | 上記以外 | 2,428,700 | 318,000 | 13.1 | 68,800 | 21.6 | 44,600 | 14.0 | 1.8 |
| 兵 庫 県 | 神戸市 | 774,900 | 104,600 | 13.5 | 18,400 | 17.6 | 13,300 | 12.7 | 1.7 |
| | 上記以外 | 1,745,800 | 231,600 | 13.3 | 80,400 | 34.7 | 59,300 | 25.6 | 3.4 |
| | 県全体 | 2,520,700 | 336,200 | 13.3 | 98,800 | 29.4 | 72,600 | 21.6 | 2.9 |
| 合計 | 27,864,800 | 3,329,300 | 11.9 | 743,000 | 22.3 | 508,300 | 15.3 | 1.8 | |

出典：2008年住宅・土地統計調査

(2) 共同住宅の問題

一戸建てと共同住宅の空き家の割合を比較するために、それぞれの空き家数を居住世帯ありの住宅数で除して図 2-2-1²に示した。

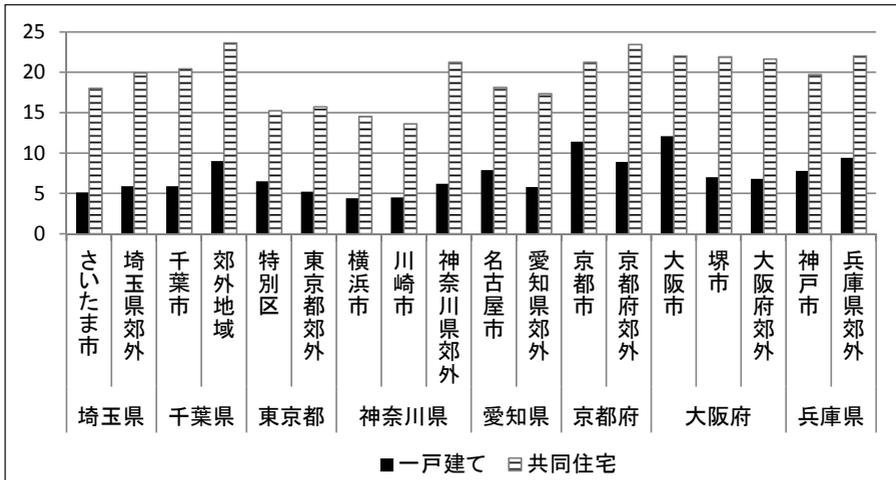
いずれの地域も共同住宅の方が一戸建てよりも空き家割合が高い。特に、さいたま市や千葉市は共同住宅が一戸建ての3.5倍あり、埼玉県郊外や神奈川県郊外が3.4倍、横浜市3.3倍、大阪府郊外3.2倍と高い。

² 数値は、2008年住宅・土地統計調査をもとに算出、空き家数/居住世帯あり一戸建て住宅数×100、共同住宅空き家数/居住世帯あり共同住宅数×100。

空き家全体に占める共同住宅の割合は、2008年住宅・土地統計調査で東京都では84.4%に達しており、続いて神奈川県78.1%、大阪府70.4%、埼玉県69.1%、千葉県65.9%、愛知県65.3%、兵庫県63.2%である。ただし、共同住宅の空き家は、賃貸として貸し出しをしている住宅が多く含まれ、1都2府5県の空き家共同住宅の4分の3が賃貸用である。

大都市圏では共同住宅の空き家の割合が高く、今後の老朽化や世帯数減少に伴い空き家件数がさらに急増すると考えられる。

図 2-2-1 一戸建てと共同住宅の空き家割合の比較



出典：2008年住宅・土地統計調査

(3) 腐朽破損あり住宅の空き家の割合

空き家の問題点として、適正な管理が実施されておらず外部不経済を発生することである。ここでは住宅・土地統計調査の「腐朽破損あり」の項目に着目する(図 2-2-2 参照)。

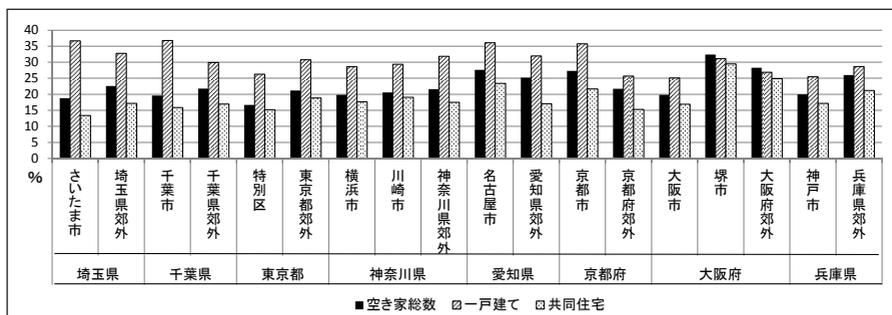
空き家全体のうち腐朽破損のある住宅の割合は、最も低い特別区で16.7%、最も高い堺市で32.4%である。現段階では、戸建て住

宅の腐朽破損率の方が共同住宅よりも、すべての都府県で割合が高い。

政令指定都市部と郊外地域の比較では、東京都と兵庫県では、政令指定都市部よりも郊外地域の方が一戸建ても共同住宅も腐朽破損率が高い。埼玉県、千葉県、兵庫県では一戸建ては政令指定市が高く、共同住宅は郊外地域が高い。愛知県は政令指定都市の方が一戸建ても共同住宅も腐朽破損率が高い。このように、都府県により特徴が異なることがわかる。

一方、共同住宅の空き家のうち腐朽破損のある住宅を件数で見ると、1都2府5県で44万件を超えており、戸建て空き家の破損腐朽ありの住宅件数よりも遙かに多く、2倍近い。特に、東京都は10万2,300件、大阪府が9万5,900件と群を抜いている。神奈川県も6万件近く、愛知県4万5,000件、兵庫県4万2,000件である。ただし、この数値は住戸数であり、共同住宅の棟数ではない。住宅・土地統計調査では、腐朽破損のある共同住宅の棟数は把握できない。

図 2-2-2 腐朽破損あり住宅の空き家の割合



出典：2008年住宅・土地統計調査

郊外地域は、特定時期に集中的に開発された集合住宅エリアが多く存在する。構造も間取りも設備も古いものの、大規模改修や建て

替えが難しい地域も多い。これらの住宅は、腐朽破損あり住宅の予備軍である。今後は、郊外地域の腐朽破損ありの共同住宅が急増していくことが考えられる。共同住宅空き家棟数などの実態把握方法の検討、対応方法や対策の検討は今後の重要な課題である。

2 大都市圏、及び郊外型都市の空き家問題とその要因

(1) 空き家の問題

一口に空き家問題と言っても様々な問題を含んでおり、ここでは空き家問題を、「個別不動産の問題」と「地域の問題」に区分し、さらに前者を「管理の問題」と「利用の問題」に区分する（図 2-2-3 参照）。

個別不動産の「管理の問題」とは、管理が不適切で、周囲に危険や環境悪化を及ぼしている空き家であり、防犯・治安、防災や建築安全性、生活環境・美化衛生、景観面などで外部不経済を発生している問題である。現在、着目されている空き家の問題は、この「管理の問題」を示していることが多いと言える。

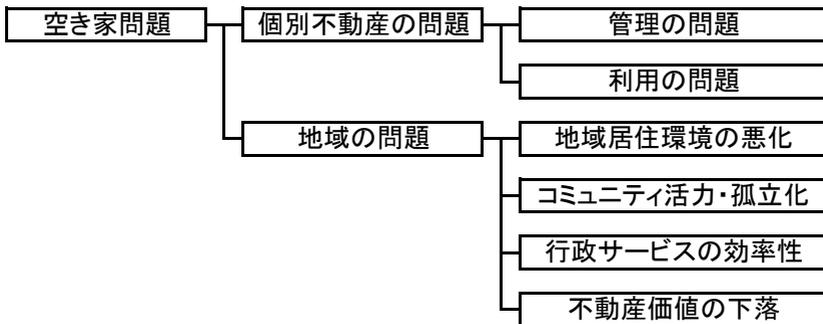
次に「利用の問題」とは、有効な土地利用が見込まれるか、あるいは想定されているにもかかわらず、適切に利用されていないことによる社会的損失である。土地という限られた資源が有効に活用されていないことは、資源活用の非効率性につながり、また、行政サービスなどの非効率性にもつながる。

「地域の問題」とは、空き家が特定地域に集中することによって、地域として生じてくる問題である。まずは、地域として犯罪・火災リスクや倒壊などによる危険性の向上、ゴミの散乱や雑草繁茂などによる生活衛生の悪化、廃屋などによる景観問題や地域イメージの悪化などによる地域居住環境の悪化がある。

また、居住者が減少することによる地域コミュニティの活力低下がある。高齢化が同時に進行するために、住民の孤立化も起こり、特に、もともとコミュニティの結束力の低い郊外地域では顕著に問題化することが考えられる。併せて、商業店舗や医療施設などの生活利便サービスの撤退などによる地域の孤立化が挙げられる。

さらに、道路等の公共投資の低利用化や行政サービスの非効率性の問題がある。併せて、地域全体として不動産価値の下落とそれに伴う税収減の問題も発生する。

図 2-2-3 空き家の問題



出典：筆者作成

(2) 空き家の発生要因と問題化の発生要因

空き家対策を検討するうえで、多様な要因を念頭におきつつ、要因に応じた対策を総合的に進めることが必要である。空き家問題に関する要因について、まず本項では、空き家そのものが発生する要因と空き家問題が発生する要因に区分する。空き家の発生要因をマクロ要因とミクロ要因に区分し、空き家問題については前項の整理に従い、「利用の問題」の要因、「管理の問題」の要因を指摘し、さらに「地域の問題」への発展要因とプロセスを整理する。

ア 空き家の発生要因

空き家が発生する要因を、人口構造や都市構造、産業構造などのマクロ要因と、個々の空き家の立地や敷地条件、所有者の意向に関わるミクロ要因に区分する。

マクロ要因は、①世帯数の減少と余剰住宅の増加、②新築住宅への志向性と中古流通市場の形成不十分、③都市構造の変化による特定地域へのニーズの集中とニーズ減少による地域の空白化、④固定資産税の特例などの税制要因などが指摘される。

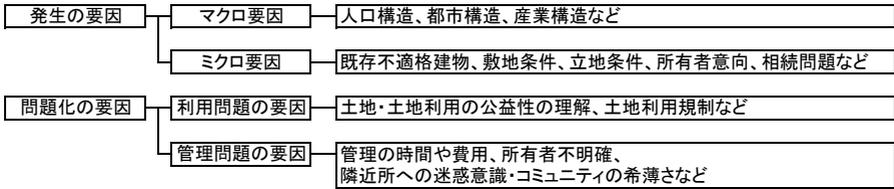
一方、ミクロ要因としては、①接道不良等による既存不適格建築物で新增改築不可の敷地、②利便性や周辺環境などの立地条件の問題で売却が困難、③住宅の一部のみ利用したいという所有者のニーズ、④相続問題のこじれ、⑤将来の利用予定、⑥心理的に売却したくない、⑦賃貸を希望しているが借り手がない、⑧子供への相続などの様々な理由が挙げられる。

イ 「利用の問題」の発生要因

空き家が発生すると、まずは「利用の問題」が発生する。利用の問題は、日本では土地の所有権が強いために、個人の保有する土地の利用方法は個人に決定権があると捉えられがちであり、所有者は、土地利用が不十分であることを問題と認識していないことが多い。

また、既に指摘されていることではあるが、日本では都市計画制度が緩く、比較的自由に建物を建築し、自由に撤退できる。その建物が当初の目的通りに有効に利用されていなくても特に規制やペナルティはない。インフラを整備した既存市街地で空き家・空き地が増加していても、その隣接地の市街化調整区域での新たな開発は可能であり、空き家・空き地の増加を理由とした規制はない。

図 2-2-4 空き家の発生要因と問題化の要因



出典：筆者作成

したがって、インフラはより広い範囲での整備が必要となり、その意味で過剰投資にならざるをえない。そのために発生する行政サービスの無駄や非効率性に対する一般的理解が薄く、土地が有効活用されていないことによる損失を防止し規制する仕組みが弱いことが大きな要因である。

すなわち、①土地の持つ公益性が十分に理解されていないこと、②適切な利用状態にないことに対する社会的損失が理解されていないことが大きな要因であり、その上で、③適切な利用状態を示す土地利用計画に対する強制力が弱く、その状態を維持していない場合でもペナルティがないことが指摘できる。

ウ 「管理の問題」の発生要因

空き家が発生した後に、管理が不適切になると「管理の問題」が発生する。

「管理の問題」の発生する要因は、管理不適切の状態で所有者が放置する要因であり、これに対しては、①管理をする時間や費用の不足、②相続問題などで管理すべき所有者が不明確、③隣近所への迷惑意識や、地域コミュニティの一員という自覚や責任感の欠如、④地域住民間の関心やつながりの希薄さなどが挙げられる。

特に都市住民においては、③や④のように、コミュニティの構成員としての自覚や住民間のつながりの希薄さなどが背景にあり、迷惑を気にしていない場合や、隣近所に相談したくても相談できる関係にない場合、地域住民で地域環境を見守る仕組みがないなどの要因があげられる。

エ 「地域の問題」への要因と進行プロセス

大都市圏、及び郊外型都市では、現在は世帯数が増加しているが、今後は世帯数の減少が予測されている。国立社会保障・人口問題研究所によれば、2020年以降は埼玉県、千葉県、京都府、大阪府、兵庫県などいずれも減少に転じる。2025年以降は東京都、神奈川県、愛知県も減少に転じるという。したがって今後は、大量の余剰住宅の発生が見込まれる。

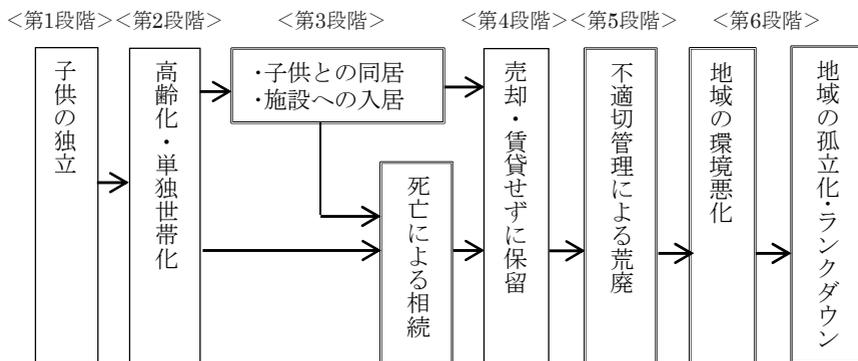
余剰住宅が増加すると、①駅から遠く利便性が低いエリア、②インフラが未整備な密集市街地、③大規模に開発された老朽団地、④スプロールにより形成された居住環境に問題のあるエリアなど、若年層に人気のないエリアでの売却や賃貸が困難となり、そのまま放置される可能性が高い。

特に大規模団地では、現在、戸建分譲地は住み替えが進んでおらず、高齢化が急速に進展している。また、集合住宅団地では、設備や間取り、構造の老朽化にもかかわらず大規模改修や建て替えが難しく、若年層の入居が進まない。このような地域では、5年後、10年後には一斉に空き家が発生してくる。

このような地域で問題が深刻化していくプロセスは、①空き家・空き地が増加することによる地域環境全体の悪化、②商業・医療などの生活サービスの撤退、③地域の孤立化とランクダウン、④さらなる住民の転出と環境悪化などが指摘できる（図 2-2-5）。例えば、

1960年代に開発された地域では、現在、第2段階の終盤や第3段階、さらに第4段階に入りつつある。

図 2-2-5 郊外地域の空き家問題の発生と地域の深刻化プロセス



出典：筆者作成

3 郊外型都市における空き家対策と課題

(1) 大都市圏の空き家条例の動向と適正管理

国土交通省・一般社団法人すまいづくりまちづくりセンター連合会によれば、2014年10月現在で空き家等の適正管理に関連する条例は、全国で約400の地方公共団体で施行されているという。

この調査によれば、1都2府5県では、東京都11、埼玉県21、千葉県18、神奈川県5、愛知県4、京都府1、大阪府14、兵庫県11の条例が制定されている。

空き家に関する条例には幾つかのタイプがあるが、上記の大都市圏では、「タイプ1：空き家の適正管理の義務や勧告等の措置を中心に位置づける条例」が多い。他に「タイプ2：生活環境や美化のなかで空き家や空き地のゴミや適正管理の促進に関わる条例（小川町、

川島町、勝浦市、大網白里市、東金市、山武市、愛川町、大東市、藤井寺市、熊取町、東大阪市など)、③「タイプ3:安全や安心なまちづくりで犯罪を誘発するような空き家の不適切管理の防止を扱う条例(佐倉市、銚子市、中野区など)」、④「タイプ4:環境美化・緑化や安心などの多様なまちづくりの観点から空き家空き地の管理を扱う条例(寝屋川市、門真市、相生市、京都市など)」などがある。

平成10年代(1998年～2007年)などの比較的早い段階で施行された条例は、生活環境や美化の観点から空き家を取り扱う「タイプ2」が多い。所沢市以降に成立した空き家条例は、適正管理を中心に据えた「タイプ1」が急増している。

空き家の適正管理については、空き家対策特別措置法の成立により、管理が不適切な場合は除却、修繕などの措置の指導・助言、勧告、命令、さらに強制執行について行政が実施することが根拠づけられた。

しかし、利用の予定がなく売却の見込みもないケースが増加してくると、所有者にとっては所有そのものが負担となる。このような空き家が大量に発生してくると、相続放棄なども起こり所有者の特定が難しく、代執行の費用が回収できない事態が増加してくる。取り締まりを強化するだけでは、適正管理への対応は困難であり、地域全体での予防措置や総合的な地域戦略や対応が必要である。

(2) 空き家実態調査と課題

ア 空き家の実態調査と「管理の問題」特化型の調査

空き家の実態把握は、まずは住宅・土地統計調査がベースとなるが、実態調査では、一戸建て住宅の「その他の住宅」を基本とする自治体は多い。これは、現時点では、管理不全住宅は戸建て住宅が顕著であるとして戸建て住宅に着目しているためである。併せて同

調査では、別荘や賃貸用、分譲用などを空き家を含めているので、これらを除くためである。

住宅・土地統計調査の空き家の「その他の住宅」は、住宅の利用状態を示しており、一方で「腐朽・破損あり」の住宅は、住宅の建物の状態を示している。管理不適切の住宅の件数を把握することが目的であれば、利用目的に応じたデータの使い分けが重要である。

現在、いくつかの自治体では空き家実態調査を実施している。各自治体で実施される実態調査は、住宅・土地統計調査よりもかなり少ない数字が報告されており、アンケート調査により確認をすると、所有者が空き家であると認めるケースはさらに少ない。空き家かどうかの判定は外観からでは難しく、併せて、所有者が空き家と認めたがらないという傾向がある。また、都市住民は、住宅の問題はプライバシーの問題として調査に協力しない人が多いという指摘もある。また、大学で調査を計画しても、空き家が多いことが公表されイメージの悪化につながることを懸念して調査への協力を拒否される場合も多く、空き家の実態把握は難しいと言えよう。

前項では、空き家自身の問題を「管理の問題」と「利用の問題」に区分したが、空き家の実態調査においても、「管理の問題」に即した調査方法と、「利用の問題」に即した調査方法を分ける必要があると考える。

「管理の問題」を把握する調査は、例えば、①建物の腐朽・破損の有無や程度、②樹木・雑草などの繁茂の有無や程度、③ゴミなどの散乱している状態など外部不経済の発生している状態に焦点をあて、その状態を項目として明示して把握する。利用の有無は、所有者への連絡の困難さに関わるものの目的ではないことから、利用の状態に関係なく管理不適切の状態を調査するというものである。

管理の不適切さ、利用者の利用状態や利用頻度、所有者の意識と

いった項目を一緒に取り扱う調査報告が多いが、特に大都市圏では空き家件数も多く、また、地方のように自治会町内会での調査を依頼できず、把握が難しい地域が多い。そのためにも、「管理の問題」のための調査と「利用の問題」のための調査を区分し、当面、「管理の問題」が重要であるとすればそれに特化した調査とする方がよいだろう。

特に、共同住宅を空き家かどうかと言う観点から調査をしようとする、戸建て住宅よりも実態把握が遙かに難しい。自治体によっては、一棟まるごとすべて空いている場合に空き家とすると言うような基準を設定して実態把握をしているところもあるが、目的がわかりにくい。共同住宅についても「管理の問題」を目的とした調査方法を確立する必要があるだろう。

イ 共同住宅における「利用の問題」を含む調査

大都市圏では共同住宅の利用状態を把握することも、今後は必要になると思われる。これは、防犯政策や環境・景観政策に加えて、土地利用政策・まちづくり政策、さらに住民や高齢者の孤立化や孤立死などの福祉政策的な目的も加わる。高齢化の進む共同住宅では、現在でも高齢者の見守りなどが行われているが、空き家が増加すると孤立死も増加すると考えられ、それを含めた把握が必要である。

共同住宅での「利用の問題」を目的とした調査は、外観からはわかりにくく把握は難しい。管理組合や所有者、あるいは民生委員・児童委員に確認するなど、目視とは異なる方法での把握が必要になる。したがって、調査実施にあたっては多様な関係者との協力体制を築く必要がある。

共同住宅の「利用の問題」においては、自治体内の部署間の連携に加えて、管理組合、所有者、管理企業、自治会などの協力が必要

となる。一方で、イメージダウンを恐れ非協力的な住宅もあり、協力体制はすぐには確立できないので、早期の取組みが必要である。

(3) 空き家の適正管理支援の取組み

空き家所有者の居住地が離れていたり、多忙で時間が確保できない、あるいは高齢などの理由で、空き家を直接点検したり掃除するなどの管理ができないケースは多いと考えられる。

所有者が空き家を直接管理できない場合に、適正に管理する仕組みをつくることは重要であり、民間企業で進めるビジネスモデル、地域コミュニティで進めるボランティアモデル、NPO 法人などで進める中間モデルなどが考えられる。これらの様々な仕組みをつくり、各地域の特徴に応じた、あるいは空き家の所有者の各事情に応じた多様な対応を可能にすることが重要である。ここでは、中間モデルと地域ボランティアモデルについて紹介したい。

ア 中間モデル

「NPO 法人空家・空地管理センター」は、不動産会社が設立した NPO 法人であり、不動産のノウハウを生かし、所有者から委託を受けて、空き家や空き地の管理を実施している。所沢市にあり、埼玉県南西部や東京都北西部をサービスエリアとする。

巡回目視を行う 100 円管理と、建物内の清掃や維持管理、敷地の点検などを目的とした管理がある。加えてポスト清掃、郵便転送、詳細点検、緊急時点検、草刈りなどのオプションメニューがあり、所有者の目的に応じた管理が可能である。

最も簡易な管理は 100 円と安価であり、所有者が気軽に依頼できる価格であるが、建物の撤去を前提とした空き家の管理と言うことであり、周囲への迷惑をかるうじて防止するだけのものである。こ

の場合は、空き家に看板を立て問題が生じた場合の連絡先を明示すると言う点がポイントであろう。

不動産会社でも、空き家管理のメニューを用意するところが出てきているが、価格が高いか、またはその後の売買を目的とするケースが多い。当法人の活動は、所有者の目的に応じたサービスを設定しているが、特に安価な価格帯のものは、最低限の管理体制を確保することを目的とし、不動産会社のサービス事業としては対象外の空き家管理を対象としている。不動産会社では対象としにくいタイプの空き家・空き地管理を事業として成立させており、空き家における外部不経済発生防止を進める上で参考になる仕組みである。

イ 地域ボランティアモデル

地元でのボランティア的な仕組みとして、横浜市栄区の湘南桂台の自治会での仕組みがある。住民が転居して空き家になる場合、自治会への退会届に連絡先を記入し、問題が生じた場合に連絡ができるようにしている。また、自治会費の半額を負担することにより、自治会で空き家を見守り、問題がないかを把握する。

湘南桂台は、昭和 40 年代から 50 年代にかけて開発された民間分譲型の戸建て住宅地で、自治会加入率ほぼ 100%、良好な居住環境を進める「まちづくり委員会」の活発な活動で知られる地域である。建築協定から地区計画への転換、まちづくり憲章やまちづくり指針の作成に加えて、高齢者の桂山クラブの福祉活動や多世代交流などの活発な地域活動を行っている。このような活動は 1 つのモデルケースとなるだろう。

また、宇都宮市では「地域活動費補助制度」を設置して、地域まちづくり組織に対し、空き家発生予防や適正管理に関わる助成を実施する制度を設置した。空き家の所在の確認や見回り、所有者の依

頼による雑草などの刈り取りや管理などに1団体につき上限10万円の補助を行うものである。この制度は、上述の湘南桂台のような活動を行政が制度として支援するものと言える。

(4) 有効活用の促進—コミュニティ活動の拠点

有効活用の促進としては、①住宅としての再利用方策、②住宅とは異なる用途での再利用方策があり、コンバージョンをするものとしがないものがある。

空き家条例の一部に有効活用を位置づけて推進を図る自治体があり、新たな居住者の入居と定住促進を図ることや、地域資源として地域交流拠点をはじめとした地元での活用促進を図ることを進めている。例えば、表2-2-2に示すように、牛久市、秩父市、京都市、加東市、岬町、篠山市、丹波市などは、活用に関する規定を条例に位置づけられている。

空き家の有効活用は、条例に位置づけたからと言って有効活用の進展に直結するわけではないが、各部署との連携が促進されたり、様々な支援やモデル事業等の取組みが行いやすくなるといった効果が期待できる。

地元住民団体の空き家活用によるまちづくりや公益的な活動を支援する制度も設置されつつある。表2-2-3の制度は、それぞれ町内会や非営利団体などが、空き家を活用して地域活動などを実施することを支援する制度である。まだ、開始後の期間が短いものが多く実績が多いとは言えないが、今後の発展を期待したい。

表 2-2-2 有効活用を規定する条例の例

| 条例名称 | 活用関連目的 | 有効活用に関する規定 |
|-----------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 牛久市あき家の適正管理及び有効活用に関する条例 (H24年) | 空き家の有効活用による定住促進と地域交流拠点の整備 | <ul style="list-style-type: none"> 有効活用として、地域交流拠点の整備、定住促進する住宅の整備など |
| 秩父市空き家等の適正管理及び有効活用に関する条例 (H25年) | 空き家等の有効活用による地域活性化の推進 | <ul style="list-style-type: none"> 有効活用を促進するため、空き家等の所有者等に必要な情報を提供し、協力を求める |
| 京都市空き家の活用、適正管理等に関する条例 (H26年) | 空き家の活用等を総合的に推進し、安心かつ安全な生活環境の確保、地域コミュニティの活性化、まちづくりの活動の促進及び地域の良好な景観の保全に寄与 | <ul style="list-style-type: none"> 空き家の活用理念は、公共的価値の実現、地域コミュニティの有用な資源として、既存建築物の保全・活用・流通促進の見地から、地域コミュニティの活性化を図る 空き家活用等の相談に対し、情報提供、助言、支援 自治組織との連携 空き家所有者、事業者、市民、自治組織、市民団体等間の相互理解と協力推進 空き家活用等の総合的推進の体制整備 |
| 加東市空き家等の適正管理及び有効な活用に関する条例 | 空き家等の有効な活用により公共の福祉の増進に寄与 | <ul style="list-style-type: none"> 市は、有効な活用について必要な支援 所有者等は、第三者への売却、賃貸、又は住宅、店舗、事務所、地域交流拠点等として整備することにより有効活用に努める |
| 篠山市空き家等の適正管理及び有効活用に関する条例 (H25年) | 空き家等に関する施策を総合的に推進し、生活環境及び景観の保全、安全で安心な市民生活の確保、地域コミュニティの活性化とまちの活力向上に寄与 | <ul style="list-style-type: none"> 所有者等は、自ら利用する見込みがない空き家等を有効に活用 自治会及びまちづくり協議会は、空き家等を地域におけるまちづくり資源として捉え、情報の把握、所有者への働きかけ、その他空き家等に関する取組に積極的に寄与 |
| 丹波市空き家等の適正管理及び利活用の促進に関する条例 (H26年) | 地域資源として有効な利活用を促進 | <ul style="list-style-type: none"> 自治会及び市民等は、空き家等を地域の有効な資源として利活用されるよう市の施策に協力 空き家等の利活用に係る情報提供、技術的支援、財政的支援 支援施策を総合的・効果的に展開するための空き家対策の方針 |

出典：筆者作成

表 2-2-3 地域団体による空き家活用支援制度

| 団体 | 事業名 | 目的 | 方法・実績など |
|--------------|------------------------|----------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 札幌市 | 地域活動の場整備支援事業（創造力実現事業） | 地域の空き地・空き家等を、地域活動の課題解決に向けた活動の場として整備する活動を支援 | <ul style="list-style-type: none"> ・町内会やNPO等の応募にもとづき審査 ・年間2000万円の予算で4件採択し、補助を実施 |
| 新潟市 | 地域提案型空き家活用モデル事業 | 地域住民が空き家等を活用したまちづくりや地域コミュニティ形成を支援 | <ul style="list-style-type: none"> ・自治会やコミュニティ協議会、非営利団体 ・ステップ1と2に区分し、1では調査や計画づくり最大30万円の補助、2では活用実施で改修工事や除却費などの補助 ・5自治会、2法人の実績 |
| 守谷市 | 空き家等活用コミュニティ推進事業 | 自治会町内会などの地域で活動する団体による、空き家を活用した交流拠点の整備を支援 | <ul style="list-style-type: none"> ・空き家所有者と市が賃貸借契約をし、家賃を負担して貸し出す ・自治会の4件実績 |
| 世田谷区 | 世田谷らしい空き家等の地域貢献活用モデル事業 | 空き家・空き部屋などを地域貢献に活用し、空き家等で地域貢献活動を希望する利用団体とのマッチングを支援 | <ul style="list-style-type: none"> ・地域貢献団体で5年以上活動継続意志家活動実績があるなどの条件を満たす団体 ・モデルに選ばれると改修費など最大200万円の補助で5件の実績 ・世田谷トラストまちづくりで実施 |
| 世田谷トラストまちづくり | 地域共生のいえ | 地域の公益的なまちづくり活動の場として、建物の一部や全部を開放する | <ul style="list-style-type: none"> ・建物所有者の意志で実施する活動で、企画や開始準備などを支援 ・既に17件の実績あり |

出典：筆者作成

(参考文献)

1. 一般財団法人世田谷区トラストまちづくり「地域共生の家」
http://www.setagayatm.or.jp/trust/support/ie_system/index.html
2. 牛久市空き家等の適正管理及び有効活用に関する条例(2012年3月)
3. 宇都宮市「空き家条例、地域活動費補助制度」
http://www.city.utsunomiya.tochigi.jp/dbps_data/_material/_files/000/000/030/422/akiyajyorei.pdf
4. NPO 法人空家・空地管理センター：<http://www.akiya-akichi.or.jp/>
5. 加東市空き家等の適正な管理及び有効な活用に関する条例
6. 京都市空き家の活用，適正管理等に関する条例（2014年）
7. 国土交通省住宅局・一般社団法人すまいづくりまちづくりセンター
連合会「空家住宅情報：条例による規制等の取り組み」
8. 篠山市空き家等の適正管理及び有効活用に関する条例（2013年）
9. 札幌市「札幌市地域活動の場整備支援事業（2014年度）」
<https://www.city.sapporo.jp/shimin/jichi/machizukuri/seibi/>
（2015年2月）
10. 世田谷区「世田谷らしい空き家等の地域貢献活用モデル事業（2014年度）」
<http://www.city.setagaya.lg.jp/kurashi/102/119/331/332/d00127004.html>
（2015年2月）
11. 世田谷区
<http://www.setagayatm.or.jp/trust/support/akiya/>（2015年2月）
12. 総務省統計局「住宅・土地統計調査」丹波市空き家等の適正管理及び利活用の促進に関する条例（2014年）秩父市空き家等の適正管理及び有効活用に関する条例（2013年）
13. 新潟市「新潟市地域提案型空き家活用モデル事業（2014年度）」
<http://www.city.niigata.lg.jp/kurashi/jyutaku/jukankyo/03sumai/>

26akiya2.html (2015年2月)

14. 室田昌子「大都市及び郊外地域における空き家問題と活用方策」
日本不動産学会 28巻3号 (2014年)、44～50頁
15. 守谷市「守谷市空き家等活用コミュニティ推進事業 (2013年度)」
[http://www.city.moriya.ibaraki.jp/kurashi/tiiki/komyu_saron/
CommunitySalon.html](http://www.city.moriya.ibaraki.jp/kurashi/tiiki/komyu_saron/CommunitySalon.html) (2015年2月)

第3章

自治体とNPOの協働による空き家バンクの取組み

文教大学経営学部教授

梅村 仁

1 空き家はまちづくりの課題

全国で空き家問題が大きく取り上げられることが多くなり、政策課題として注目されている。

その理由は、空き家の増加により、住宅の適切な管理が低下し、安全上の問題が懸案されるからである。空き家問題は、かつては地方都市の問題と見られがちであったが、今や都市部でも顕在化し始めており、その対応はすでに喫緊の課題と言えるだろう。空き家問題は、本来は所有者の自己責任の問題であることから、空き家対策も所有者の自己責任が基本であり、地域からのクレームがあるからといって、安易に自治体が介入することも避けるべきである¹。しかし、単に所有者のモラルだけを問うても解決できる問題ではなく、また自治体の対応策もおのずと限定されることとなる。特に、空き家の所有者の観点から見ると、松下啓一は①所有者がいない、②所有者がいても無資力である、③所有者が無関心であるといったパターンがあり、それが結果として、近隣や地域社会へ悪影響を与える可能性を保有していると指摘している²。一方で、少子高齢化社会の現在において、住宅が余るのは必然的なことであり、特に老朽化した住宅への対策も含め、今後のまちづくりをどのように進めていくのかといった視点を明確にしておく必要がある。特に、従来型の行政手法ではその対応には無理があるのは明白であることから、民間活力の導入と問題に対応できる横断型政策調機能の向上が必要であろう。

本章では、「今、在るまち」を残すために自治体が方向性を定め、

¹ 筆者の実施した空き家調査（高知県安芸市畑山地区）において、例えば廃校に隣接している教員住宅などは移住者用住宅として活用可能な場合があることがわかった。こうした公共施設の活用は、自治体の検討課題である。

² 松下啓一「空き家対策からまちづくりを考える」『国際文化研修』81号（2013年）

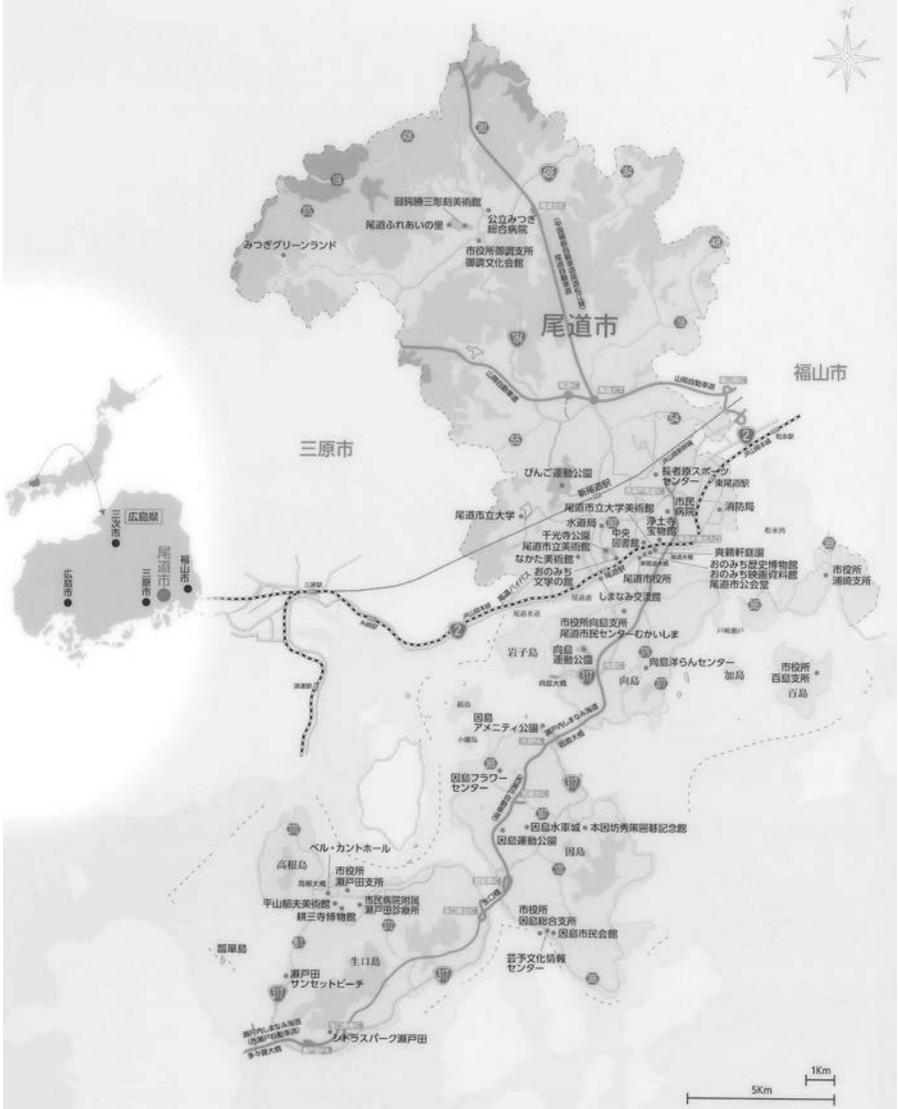
そのベクトルに合致する地元の NPO と協働して取り組む尾道市の空き家バンクを事例に、協働している内容とその可能性を具体的に示したい。

2 尾道市の概要

尾道市は、広島県南東部の瀬戸内海に面した古くから栄える港町である。現在の尾道市は数度の合併により、中山間・島嶼部の地域もある面積 287 km²、人口 14 万人強を数える、寺のまち、坂のまち、文学のまち、映画のまちとも称される風光明媚な観光地でもある。また、渡船が行き交う尾道水道、点在する寺院、細く入りくんだ坂道や小路など、深い歴史を凝縮した景観は、大変趣のある魅力的な町並みである。

2009 年に開通 10 周年を迎えた「瀬戸内しまなみ海道」は、尾道市から今治市の間 10 の島を 9 本の橋で結び、本州と四国の間を歩いてでも自転車でも渡ることができる唯一のルートであり、特に近年は 14 箇所のレンタサイクルターミナルがあることから、サイクリングロードとして海外からも注目されている。

図 2-3-1 尾道市の地図



出典：尾道市市勢概要

3 自治体政策—空き家バンク制度

(1) 尾道市の空き家対策

少子高齢化の進行やライフスタイルの変化に伴い、空き家の発生が顕著となっている。空き家の増加は地域の活気や防犯性の低下、まちなみの崩壊などをもたらす可能性があり、早急な対策が求められる。一方で、地域独自の文化や歴史を活かしたまちづくりの重要性が認識されつつあるなか、空き家を他地域からの人の呼び込みの受け皿として活用し、まちづくりに活かそうとする「空き家バンク」と呼ばれる取組みが広まっている。尾道市では、尾道を代表する歴史的なまちなみ景観を有する斜面市街地に空き家が増加しており、その対策として尾道市が独自の補助制度を整備するとともに、空き家の情報提供をNPOとの連携により展開している。空き家バンクを担当するNPOは、「NPO法人尾道空き家再生プロジェクト」である。同団体は古民家の建築的価値を再評価し、アートや店舗、ギャラリーなど、住宅以外での活用を積極的に行っている。また、空き家に新たな利用者と呼び込むことで、空き家の荒廃を防ぎ、斜面市街地の景観の保全及び地域の活性化に取り組んでいることを尾道市が高く評価するとともに、めざすべきまちづくりが同じベクトル³であるため、連携することになった。

(2) 尾道市の施策概要

尾道市の空き家対策は、良好な市街地の環境と景観の保全・形成

³ 尾道市は2009年度から、NPO法人尾道空き家再生プロジェクトと連携して「尾道市空き家バンク」を開始した。尾道市が空き家情報を収集し、NPOが情報の提供や定住に向けた相談会の実施などの活動を行っている。尾道空き家再生プロジェクトのこうした活動が歴史文化の継承に努める取り組みとして高く評価され、2013年度文化庁長官表彰（文化芸術創造都市部門）に選ばれている。

を目的に、3部4課により総合的に取り組まれている。また、総合的な窓口は、政策企画課が担当し、問題等に対する調整役を担っている。なお、空き家対策の担当部局は、本書でも記載されているように、尾道市や宗像市のように企画部門が担当する場合と豊島区、京都市のように建設部門が担当する場合など、自治体によって様々である。

- ①企画財務部政策企画課：総合的な空き家対策の窓口（空き家バンク）
 - ②市民生活部環境政策課：草木の苦情、動物の苦情対応
 - ③都市部まちづくり推進課：補助金制度
 - ④都市部建築指導課：建築基準法の担当（建物の老朽化など）
- また、補助制度は4種類用意されている。

表 2-3-1 尾道市の補助制度

| 補助制度名 | 助成金額 | 実績（2013年度） |
|-----------------|---------------------|------------|
| 老朽危険建物除却促進事業補助金 | 3分の2補助 (最大60万円) | 8件 |
| 沿道建造物等修景事業補助金 | 3分の2補助 (最大20万円) | 9件 |
| まちなみ形成事業補助金 | 3分の2補助 (最大200万円) | 2件 |
| 空き家再生促進事業補助金 | 3分の2補助 (最大30万円) | 5件 |

出典：尾道市政策企画課

(3)「空き家バンク」の制度創設

尾道市の空き家バンクは時間軸として、家屋の実態調査を実施した2001年と2007年の2つに分けることができる。まず、1998年頃から空き家が増えることの景観保全等に対する危機意識を持ち始めたことから、2001年に市内の一部地域（斜面市街地）において、

空き家の実態調査を実施し、2002年から空き家バンク制度を創設した。しかし、2006年を境に事実上の休止状態となった。その理由は、明確ではないが、空き家に対するクレーム対応や景観の維持等に注力した結果から、空き家対策とまちづくりへの対応を総合的に取り組むことが困難になったのではないだろうか。なお、その間の空き家バンクの実績は11件である。一方、2005年に中心市街地を対象とした景観条例に取り組むなど、市民と行政のまちづくりに向けた下地は醸成されていたようである。次に、2007年に2001年以來の空き家実態調査が実施された。調査方法は、市による家屋の目視と税務情報により、対象を絞ったうえで、家屋の所有者の聞き取りによって実態を把握した。その結果、斜面市街地の家屋は2,000戸を超えるなか、空き家として257戸が確認された。この基礎調査をもとに2008年より空き家バンク制度の検討が始まった。問題点として、尾道市内の不動産物件を自治体が公的に関与することの必要性と意義について不動産業界に理解を得る必要があったことから、広島県内の不動産団体に事前説明を行ったのち、2009年「尾道市空き家バンク制度要綱」が制定され、再び空き家バンクがスタートした。

表 2-3-2 空き家バンク制度の主な経過

| 実施年 | 空き家バンク制度の取組み |
|-------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2001年 | 斜面市街地（長江通り以西の地域）の空き家基礎調査実施 |
| 2008年 | <ul style="list-style-type: none"> ・ 斜面市街地（東・西土堂町、長江一丁目、東・西久保町）の空き家基礎調査実施 ・ 空き家バンク制度の検討 |
| 2009年 | <ul style="list-style-type: none"> ・ 広島県内不動産団体への空き家バンク制度の事前説明 ・ 尾道市空き家バンク制度要綱施行 ・ NPO 法人尾道空き家再生プロジェクトとの委託契約締結 |
| 2013年 | 尾道市空き家バンク制度要綱を改正し、空き家バンクの対象区域拡大 |

出典：尾道市政策企画課

(4) なぜ、空き家バンクなのか

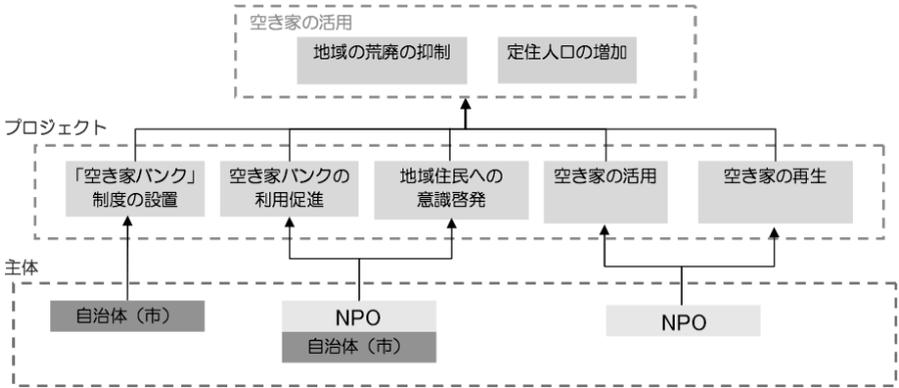
尾道市空き家バンク制度要綱では、その制度の趣旨として、1条において「特別区域⁴における空き家の有効活用を通して、尾道市を代表する眺望景観を有する景観地区の景観保全、尾道市民と市外居住者等との交流拡大及び定住促進による地域の活性化を図るため」としている。また、2条においては、「空き家」の定義を「個人が居住を目的として建築し、現に居住していない（近く居住しなくなる予定のものを含む。）市内に存在する戸建ての建物」としている。さらに、空き家バンクとは、「この要綱の定めるところにより、空き家の売買、賃貸等を希望する所有者から登録申込みを受けた情報を公開し、市内への定住等を目的として空き家の利用を希望する者に対し、情報を提供する仕組み」としている。つまり、空き家バンク制度は、尾道らしい坂の町や古い家に暮らしてみたいという方と空き家を貸したいと願う家主とをマッチングする制度である。

また、新たな移住者を加えることにより、制度の効果として①地域の活性化、②地域を担う次世代のコミュニティ構築の可能性、③持続的なまちづくりへの寄与などが考えられる。次に、制度の特徴的なことは、空き家再生に既に取り組んでいるNPO法人尾道空き家再生プロジェクトと委託契約を締結し、NPOが保有する地域資源や手厚くて温かいサポートをそのまま活用することにより、更なる活性化を目指した点である。自治体（尾道市）とNPOに係る役割については、①制度は自治体が設置し、②利用促進と啓発は自治体とNPOが協働して取り組む、③制度の運営はNPOが自治体と連携しながら取り組むことと整理される。⁵

⁴ 「特別区域」とは、尾道市の「地域活性化のための空き家情報提供等の推奨事業」が行われる区域をいう。具体的には、西土堂町、東土堂町、長江一丁目、東久保町、西久保町である。このエリアは尾道三山の南斜面地の山手地区と呼ばれる地域で、まさに「坂の町・尾道」の顔とも言える場所である。

⁵ なお、NPO法人尾道空き家再生プロジェクトでは、物件説明などの宅地建物取引業法に基づく業務は行っていない。また、自治体との委託契約額は約200万円である。

図 2-3-2 尾道市の空き家再生における自治体と NPO の役割分担



出典：国土交通省国土計画局（2010）を一部修正

図 2-3-3 尾道市空き家バンク

NPO 法人尾道 空き家 再生 プロジェクト



尾道市空き家バンク

尾道市空き家バンクとは、尾道らしい坂の町や古い家に暮らしてみたいという方と空き家をどうにかしたいと願う大家さんとをマッチングするシステムのことで、高齢化と廃屋化の進む坂の町に定住してくれる移住者を広く募集し、地域の活性化を担う次世代のコミュニティを構築つつ、坂の町尾道の町並みを後世に引き継いでいくことを目的としています。

お問合せ・受付窓口

NPO 法人尾道空き家再生プロジェクト

080-5624-5067

〒722-0031 尾道市三軒家町 3-23

<http://www.onomichisaisei.com>

NPO 法人尾道空き家再生プロジェクトは、2009年10月より尾道市と協同で新たに「尾道市空き家バンク」をスタートさせることになりました。今まで培ってきた地域の方々との連携や行政だけでは行き届かなかった部分を補う活動により4年間に約60件の空き家に新たな居住者が見つかりました。しかしながら、まだまだ多くの空き家が存在し早急な対応が求められるなか、尾道に移住したい、空き家を探したい方々だけでなく、旧市街地に古い家を抱える家主さんに対しても、専門家とともに何かしらの支援をしていけるよう心がけて参りたいと思っております。我々としては、尾道らしい景観や地域のコミュニティを大事にしてください方に空き家バンクを使って移住してきていただきたいと考えます。尾道が好きで、不便けれども豊かな坂暮らしをよく理解し、一緒に守っていこうという方を歓迎しています。

実施エリアについて

尾道市が「地域活性化のための空き家情報提供等の推奨事業」における特別区域に指定した西土堂町、東土堂町、長江一丁目、東久保、西久保を中心に実施します。このエリアは尾道三山の南斜面地の山手地区と呼ばれる地域で、「坂の町尾道」の顔とも言える場所ではありますが、高齢化と空廃化が進み、400軒近い空き家があると報告されています。

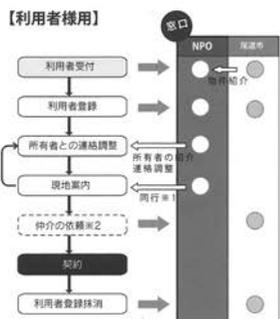
2013年10月より上記の区域に加え、東御所町、土堂一丁目、土堂二丁目、十四日元町、久保一丁目、久保二丁目、久保三丁目、尾崎本町の国道2号線及び市道本通線等、自動車を通り抜ける道路に面した空き家を対象外とした平野地域も物件登録可能になりました。

*特別区域以外の地域は対象外なので、市内の不動産屋さんにご相談ください。

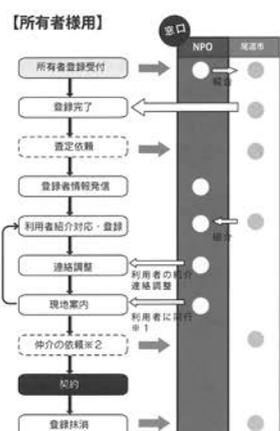
尾道市空き家バンク 契約までのプロセス

バンクをご利用希望の方は NPO 尾道空き家再生プロジェクトに電話をして頂き、利用者登録をしたのち空き家物件情報を閲覧することができます。また随時、空き家バンク説明会、ガイドツアー等開催しておりますので興味のある方はそちらの機会もご利用ください。詳細はホームページで。

【利用者様用】



【所有者様用】



(※1) 宅地建物取引業法の規制により、物件の説明は出来ません。
(※2) 契約の仲介を、希望させる方は、尾道市から市内の不動産屋さんにお問い合わせすることもできます。ご相談下さい。

出典：尾道市企画政策課

(5) NPO 法人尾道空き家再生プロジェクト

ア 概要

尾道市と委託契約した NPO 法人尾道空き家再生プロジェクトは、尾道出身の元ツアーコンダクターである豊田雅子代表が 2007 年に発足させた。豊田代表は、海外業務で特にヨーロッパの町並みに触れることが多かったため、利便性や採算性ばかりを重要視する日本のまちづくりに疑問を抱いていた。いかにして、日本独自の良

写真 2-3-1 尾道・古民家再生のシンボル「尾道ガウディハウス」



出典：筆者撮影

さを活かしたまちづくりが出来ないものかと思っていた頃に、JR 尾道駅前の大規模な再開発が始まった。尾道の歴史ある町並みの中に、ビルやマンションが建ち並ぶようになり、中心市街地にも空き家が目立つようになってきた。また、予定されているまちの開発計画は、尾道の古い歴史と町並みを保存するものではなかったことから、危機感を抱き、尾道の「顔」とも言うべき場所を守らなければ、という思いから、斜面市街地に建てられた昭和初期の「尾道ガウディハウス」と呼ばれる建物を自ら購入し、再生に取り

⁶ NPO 法人尾道空き家再生プロジェクトに関する記述は、2014 年 10 月 10 日に実施したインタビュー及び国土交通省、経済産業省の資料を参照している。

組み始めた⁷。それをきっかけに、同じような思いを抱えていた若者が集まり、2007年に尾道空き家再生プロジェクトがスタートした⁸。

イ 取組み

NPO 法人尾道空き家再生プロジェクトは、建築、環境、コミュニティ、観光、アートの5つを活動の柱と位置づけ活動している。また、メンバーは空き家に住み始めた若者や学生、主婦、大学教員、建築士、職人といった幅広い年齢層と職業分野から成り立っている。具体的な活動としては、以下の取組み等がある。

- ①尾道建築塾（写真 2-3-2） まち歩きのイベントや現場での再生ワークショップを開催。全国から参加者を募って、実際に空き家に宿泊し、空き家再生を学ぶ合宿などを企画。宿泊する空き家には、懐かしい五右衛門風呂などもある。
- ②空き地再生ピクニック（写真 2-3-3） ピクニックを楽しみながら、斜面地に点在する空き地の活用方法を考え、手づくりの公園や花壇、菜園に再生。
- ③ボランティアグループの活動（写真 2-3-4） 車の入らないエリアでの大量のゴミ出しや資材の搬入の際には、地元の若者で結成

⁷ 「尾道ガウディハウス」と呼ばれる旧和泉家別邸は斜面に建つ和風住宅で、整然とした石垣の上に建つ複雑な姿と独特の力強いディテールから、地域住民に親しまれている。更にこの建物は、尾道市とも協働しながら先進的に空き家再生を進める NPO 法人尾道空き家再生プロジェクトの活動の原点というべき物件であり、少なくとも現時点では市内の建築再生にとってもっとも注目されているもののひとつである（尾道市 HP より）。また、尾道市から「登録有形文化財（建造物）」として登録されている。

⁸ 旧和泉家別邸を修復する傍ら、近くの元洋品店の改装も始め、内外装の工事を、大工や若手芸術家らが実演し、ボランティアと一緒に作業する方式を導入したことから、市内外から多くの協力者を得ることとなり、元洋品店は母親が子ども連れで集う「井戸端サロン」に生まれ変わった。

された「土囊の会」のメンバーが集まり、車の入れない狭い坂道にてリレー方式による作業を実施。

- ④現地でチャリティ蚤の市 空き家再生の修復費用を捻出するため荷物が残っている空き家（再生可能な物件）において、「チャリティ蚤の市」と称して、投げ銭方式で好きなものを持ち帰ることにより、運び出しの労苦を軽減させ、家だけでなく中身もリユースしていく試み。
- ⑤尾道空き家談議 尾道の空き家問題と関わりのあるゲストを招いて情報交換。

尾道の斜面市街地は、道が狭く、傾斜地であり、再生を考え、実践する場所としては、まさに厳しい条件である。しかしながら、NPOの活動について説明をいただいた尾道空き家再生プロジェクトの新田専務（尾道出身）は、とてもイキイキとした表情で話をされ、まちづくりを面白くかつ真面目に取り組んでいることが強く印象的であった。尾道空き家再生プロジェクトの活動は、地域の多くの人の理解と支えがあって、この活動が継続できているのであろう。今後のNPO活動の伸展に期待したい。⁹

⁹ なお、NPO法人尾道空き家再生プロジェクトでは、物件説明などの宅地建物取引業法にもとづく業務は行っていない。また、自治体との委託契約額は約200万円である。

写真 2-3-2 合宿に使われる空き家



出典：筆者撮影

写真 2-3-3 空き地を再利用した地域住民による手作り公園



出典：筆者撮影

写真 2-3-4 ボランティアグループ「土囊の会」のTシャツ



出典：筆者撮影

4 空き家バンク制度の検証

2009年10月より、尾道市とNPO法人尾道空き家再生プロジェクトが協働で「尾道市空き家バンク」を開始し、当初56件の空き家登録があった。2013年11月までの実績は、空き家への入居件数は53件であり、登録空き家件数の残りは11件となっている（2015年9月末現在、表2-3-3参照）。移住者の属性（表2-3-4参照）であるが、入居年齢は20代～30代の単身・若年世代が58%を占めている。前住所地は、尾道市内41%となっており、尾道の魅力を理解している地元の方が多く結果となっている。また、尾道市外からの転入者はまちに対する親しみの深さからであろうか、近畿地方も含めて西日本地域が多くなっている¹⁰。次に、空き家バンクへの

¹⁰ 2014年10月10日実施の尾道市政策企画課へのインタビューにもとづく。

相談者の属性（表 2-3-5 参照）であるが、問い合わせをするきっかけとなった事象は、ホームページが 46%と一番多く、次いで知人 38%（口コミ含む）となっている。また、利用目的は住宅の選択が大変高い結果となっている。相談者の年齢層は、全体的には 30代が最も多く 38%、また居住地は広島県内が 43%と最も高い結果となっている。以上の結果を検証すると、尾道市の空き家バンク制度は、登録空き家件数は順調に減少しており、また比較的若い世代が新たに尾道に移住していることから施策としては順調に経過していると言えるだろう¹¹。特に、年間 500 件を超える相談対応は、おそらく行政だけでは行き届かなかった部分を NPO が補うことによって、尾道に移住したい、空き家を探したい方々だけでなく、古い家を抱える家主に対しても、スムーズに対応できていることがこうした結果に表れていると言えよう。一方、課題として、空き家バンクの登録数が減少していることから、新たな物件の掘り起こしが急務となっている。また、空き家バンクの対象区域の大部分が傾斜地であることから、①敷地面積 100 m²以下の住宅が多い、②下水道の整備率が低い（全市で 10%程度）、③寺社地が多く、境界や管理関係が不明確、④昭和初期の建物など建築年が古い家屋が多いなど難しい課題が山積している¹²。しかし、こうした課題も自治体及び NPO が共有し、善後策について意見交換する場面に筆者のインタビュー中に遭遇したが、常に建設的かつ創造的であった。自治体及び NPO の両者の関係が大変良好であることも伺うことができ、こうした関係構築がまちづくりを伸展させる原動力であると強く感じている。最後に、2015 年 10 月に筆者が実施した尾道市役所及び

¹¹ 例えば、カフェやパン屋、工房(陶芸)などがある。また、若い移住者が坂の空き家にパン屋(ネコノテパン工場)を開設。売り場は 1 m²程度と狭いことから、一人だけでいっぱいであるが人気を博している(写真 2-3-5)。

¹² 不便な地域であることに加えて、坂のまちを維持していくことは、継続的に高コストのまちづくりになっていることも行政運営の視点から注意が必要である。

NPO 法人尾道空き家再生プロジェクトへのインタビュー調査では、まちあるきも含めて長時間にわたり大変お世話になった。記して感謝申し上げます。

写真 2-3-5 ネコノテパン工場



出典：筆者撮影

表 2-3-3 空き家バンク制度の実績

| 区分／年度 | H21 | H22 | H23 | H24 | H25 | 計 |
|----------------|-----|-----|-----|-----|-----|---------|
| 相談〔延件数〕 | 343 | 744 | 625 | 810 | 586 | 3,108 件 |
| 登録〔空き家〕※再登録を含む | 56 | 10 | 28 | 18 | 11 | 126 件 |
| 定住〔世帯数〕 | 10 | 11 | 16 | 14 | 2 | 53 件 |

出典：尾道市企画政策課

表 2-3-4 空き家バンク制度・移住者の属性

| | | | | | | |
|-------|-------|-------|-------|-------|---------|-----|
| 入居年齢 | 20 歳代 | 30 歳代 | 40 歳代 | 50 歳代 | 60 歳代以上 | その他 |
| | 8 | 16 | 7 | 5 | 0 | 5 |
| 世帯員数 | 1 人 | 2 人 | 3 人 | その他 | | |
| | 23 | 7 | 6 | 5 | | |
| 移住前住所 | 尾道市内 | 県内他市 | 中国地方 | 近畿地方 | 関東地方 | その他 |
| | 17 | 7 | 1 | 7 | 8 | 1 |

出典：尾道市企画政策課資料を一部修正

表 2-3-5 空き家バンク制度・相談者の属性

| 相談者の属性 | | 2009年度 (2009.10～) | 2010年度 | 2011年度 | 2012年度 | 2013年度 | 計 |
|--------|-----------|----------------------|--------|--------|--------|--------|------|
| きっかけ | HP | 55 | 83 | 142 | 64 | 81 | 370 |
| | ポスター・パンフ等 | 1 | 9 | 9 | 3 | 13 | 34 |
| | 新聞雑誌等 | 41 | 29 | 25 | 18 | 14 | 86 |
| | 知人 | 54 | 75 | 85 | 79 | 71 | 310 |
| 利用目的 | 住宅 | 66 | 128 | 165 | 83 | 104 | 480 |
| | 店舗 | 12 | 26 | 21 | 30 | 26 | 103 |
| | その他 | 258 | 312 | 437 | 697 | 456 | 1902 |
| 年齢 | 20～ | 56 | 58 | 65 | 42 | 30 | 195 |
| | 30～ | 48 | 85 | 133 | 69 | 74 | 361 |
| | 40～ | 31 | 43 | 34 | 57 | 52 | 186 |
| | 50～ | 23 | 25 | 24 | 14 | 12 | 75 |
| | 60～ | 15 | 32 | 29 | 28 | 27 | 116 |
| | 70～ | 6 | 3 | 0 | 3 | 6 | 12 |
| 居住地 | 北海道・東北 | 2 | 1 | 5 | 3 | 6 | 15 |
| | 関東 | 14 | 23 | 86 | 43 | 36 | 188 |
| | 中部 | 2 | 5 | 4 | 2 | 1 | 12 |
| | 東日本(中部以東) | 18 | 29 | 95 | 48 | 38 | 210 |
| | 近畿 | 28 | 43 | 37 | 28 | 29 | 137 |
| | 広島県内 | 132 | 154 | 143 | 124 | 107 | 528 |
| | 中国 | 6 | 15 | 10 | 5 | 5 | 35 |
| | 四国 | 0 | 4 | 3 | 5 | 1 | 13 |
| | 九州 | 1 | 1 | 1 | 2 | 7 | 11 |
| | 西日本(広島除く) | 7 | 20 | 14 | 12 | 11 | 57 |
| 国外 | 1 | 3 | 7 | 3 | 1 | 14 | |

出典：尾道市企画政策課資料を一部修正

(参考文献)

1. NPO 法人空き家再生プロジェクト HP
(<http://www.onomichisaisei.com>、2015 年 1 月アクセス)
2. 尾道市 HP 「登録有形文化財の新登録」
(<http://www.city.onomichi.hiroshima.jp/www/info/detail.jsp?id=5660>、
2015 年 1 月アクセス)
3. 経済産業省・街元気 HP 『NPO 法人 尾道空き家再生プロジェクト
豊田雅子 「坂のまちに新たなコミュニティを創出する、住民主体の
空き家再生まちづくり」』
(<https://www.machigenki.jp/115/k-1550>、2015 年 1 月アクセス)
4. 国土交通省国土計画局 『地域活性化プロジェクトを成功に導くため
に～「プロジェクト・パッケージのすすめ事例・ポイント集」2010 年、
110 ～ 115 頁
5. 松下啓一 「空き家対策からまちづくりを考える」『国際文化研修』
81 号 (2013 年)、16 ～ 21 頁

第4章

今後の空き家対策の方向性・課題

1 今後の自治体法政策の展開とより大きな政策 枠組み

上智大学法科大学院長 北村 喜宣

2 大都市既成市街地における今後の空き家対策

獨協大学経済学部教授 倉橋 透

3 大都市郊外住宅地での空き家対策としての コミュニティ拠点の提案

東京都市大学環境学部教授 室田 昌子

4 地方都市における今後の空き家対策

一 自治体とNPOの協働による空き家再生

文教大学経営学部教授 梅村 仁

1 今後の自治体法政策の展開とより大きな政策枠組み

2014年において、空家対策特措法が制定されるかどうかについては、条例をまだ制定していない自治体の注目が集まっていた。ただ、これは、「待望論」ではなかったように思う。制定するのか制定しないのかはっきりしてほしいという程度のもではなかっただろうか。法案提出が現実視されてきた2013年末ころからは、条例案作成作業をしていた複数の自治体は、「様子見」として、その作業を中断していたのである。かりに法案提出はしないとの決定がされたならば、作業は再開され、先例が十分にあった独立条例なり法律実施条例なりが制定されていたことだろう。

臨時国会での空家対策特措法の成立によって、老朽空き家に対する法政策対応は、新たな局面が拓かれた。第I部第1章は、制定済みの自治体については、それを全部廃止してしまうのではなく、全部改正して独自の空き家対策の枠組みと根拠を規定すべきであると提案した。まだ制定していない市町村においても、法律だけで対応が十全な対応が可能になるとは思われない。今後、これまで以上に多様な自治体法政策が展開されることを期待したい。第I部第1章における検討は、甚だ不十分なものではあるが、自治体の作業にあたって、何らかの素材を提供できていれば幸いである。

ところで、老朽空き家に起因する社会的諸問題を、国土交通省は、経済学でいう「外部不経済」としてとらえている¹。確かに、そうした側面はあるだろう。しかし、住宅政策という角度からみるならば、現在の空き家問題は、住宅の適正総量やまちの成長管理という発想もなく、景気対策をひとつの目標にして、経済波及効果の高い新築

¹ 国土交通省・前註(31)報告書参照。

住宅の建築を野放図²に進めてきた国家政策それ自体の外部不経済であるようにも思われる。

空家対策特措法は、保安上・衛生上、相当に問題のある状態になっている特定空家等のみならず、それに至らない状態にある空家等にも政策的射程を拡げた。このこと自体は、それまでの条例に一般的であった対症療法的対応から一步踏み出したものとして評価できる。しかし、そうであっても、対象となるのは、既に存在している家屋なのである。今後、空き家問題は、住宅供給のあり方というより大きな枠組みのなかでとらえられるべきではないだろうか。自治体現場を訪問して担当者と議論をするにつけ、そのように痛感している。

最近、「明石市空家等の適正な管理に関する条例」の制定を知った。2015年3月に制定された本条例は、空家対策特措法制定後に同法を意識して制定された初めての条例である。そこでは、第I部第1章で議論したような「3本柱」を踏まえた制度設計がされている。分権時代の政策法務対応として、きわめて注目される。

2 大都市既成市街地における今後の空き家対策

大都市既成市街地において、地方自治体が検討すべき対策を中心に以下にまとめる。

(1) 適正な管理の促進

結果的に再利用されるか、除却されるかを問わず、空き家として存在している間は、適正な管理が行われ、周辺に迷惑を及ぼさないようにしなければならない。このことは、所有者が高齢者向け住宅

² 長嶋修『「空き家」が蝕む日本』ポプラ社、2014年、64頁参照。

に入居して、「売られない、貸されない、使われない空き家」になっている場合にもあてはまる。

そのためには、家族等による自主管理をサポートするほか、空き家管理を行う NPO や企業のリストを紹介し（例えば第 2 章で述べられた NPO 法人空家・空地管理センターなど）、管理を委託できるシステムを構築する必要がある。ただ、家族等が空き家のある自治体に居住していないことも多いと考えられるので、広域的に検索できるようなシステム構築を行う必要があろう。

その際、保険会社の役割も重要である。少なくとも空き家になる以前は火災保険に加入していた可能性が高く、空き家になってからも火災保険に入っていることが多いものと考えられる。第 1 章で述べたように、空き家を火元とする火災、類焼がある以上、空き家の管理の適正化は保険会社としても望ましいはずである。保険会社が空き家にする場合の管理の適正化（自主管理、委託管理を含め）を保険引き受けの条件にすることも考えられる。

(2) 空家等対策の推進に関する特別措置法又は条例による助言、指導、勧告、命令、代執行

空き家の適切な管理を維持し、また管理を適正化し、さらには危険な空き家を除却するため、空家等対策の推進に関する特別措置法又は条例による措置を進める。

(3) 特定空家に対する固定資産税のさらなる課税

第 1 章で述べたように、自由民主党・公明党「平成 27 年度税制改正大綱」（2014 年 12 月 30 日）では「空家等対策の推進に関する特別措置法に基づく必要な措置の勧告の対象となった特定空家等に係る土地について、住宅用地に係る固定資産税及び都市計画税の課

税標準の特例措置の対象から除外する措置を講ずる」となり、さらに閣議決定されたところであるが、その状況では更地にしても税金は同じである一方、更地にするためには解体費も必要になるので、特定空家の解体を促すためにはさらなる課税が必要である。

また、特定空家については、空き地と比較して周辺に迷惑をかける可能性が高いのであるから、この点からも本則での課税に加え、固定資産税を上乗せして課税することが考えられる。

なお、英国の税制には空き家プレミアムの制度がある。これは、「2013年4月1日から、建築当局が、2年以上空き家で家具もない住宅につき、カウンシル・タックスの最大50%分までをプレミアムとして課することができる」（英国政府ホームページ）というものである。

(4) 地域貢献に活用されている空き家等への税制上の優遇

地域のNPO活動等の場合はニーズがあり、そのために活用されている空き家等は今よりもっと必要である。大都市の既成市街地では、潜在的な市場性があるため、空き家等は中古市場、賃貸市場に流れると考えられ、税制上の優遇などがなければ、地域貢献活動にはなかなか活用されないと考えられる。

地域にメリットを与える点では、生産緑地と同じであるので、相続税や固定資産税の優遇を考えるべきである。「空家等対策の推進に関する特別措置法」15条2項でも「国及び地方公共団体は、前項に定めるもののほか、市町村が行う空家等対策計画に基づく空家等に関する対策の適切かつ円滑な実施に資するため、必要な税制上の措置その他の措置を講ずるものとする」とされている。

さらに、こうした地域貢献活動で所有者に生じる家賃を住民税の課税ベースから控除し、減税分を国から自治体に補助することも考

えられる。

(5) 職業訓練と空き家対策の一体的実施

英国では、北イングランド、ヨークシャー地方のハロゲートで Youthbuild in Harrogate の取組みがなされている。これは「慈善団体が空き家を購入する。その空き家を、職業訓練を受ける人が、指導者の指示の下で修復する。修復された住宅はその職業訓練を受ける人に貸し出される。このプロジェクトにより、雇用と手の届く住宅が与えられる。一方ではまた、若者がその地域に長期的に関わりを持つことになる」(英国政府 HP「空き家を利用されている状態にするために、コミュニティにより大きな力を」(2011年9月20日))。

我が国でも、建設技能労働者が不足していることを考えれば、自治体が資金を出して若者の職業訓練と空き家の活用を一体的に行うことが考えられる。その場合、改修された住宅の家賃を自治体が補助することも考えられる。

(6) 細街路対策や無接道問題の解決

直接の空き家対策ではないが、細街路の拡張や私道を寄付してもらって無接道の問題を解決することも、中古住宅の流動性を高め空き家の発生を予防するうえで重要と考えられる。特に大都市の既成市街地には無計画に市街化したところも多く、重要と考えられる。長期的にじっくり取り組む必要がある。

(7) 若年層の流入の促進

これも直接の空き家対策ではないが、若年層が絶えず流入しておくようにすることも空き家を予防するうえで有効と考える。若年層

が暮らしやすいまちをつくるためには、保育園の整備、鉄道会社と連携した鉄道ダイヤの改善が重要となろう。

(参考文献)

1. NPO 法人空家・空地管理センターホームページ
<http://www.akiya-akichi.or.jp/>
2. 空家等対策の推進に関する特別措置法（2014年11月）
衆議院ホームページ
http://www.shuugiin.go.jp/internet/itdb_gian.nsf/html/gian/honbun/houan/g18701011.htm
3. 英国政府ホームページ（カウンシルタックス：空き家プレミアムについて 2013年5月7日）
<https://www.gov.uk/government/publications/council-tax-empty-homes-premium>
4. 英国政府ホームページ「空き家を利用されている状態にするために、コミュニティにより大きな力を」（2011年9月20日）
<http://www.gov.uk/government/news/more-power-for-communities-to-bring-empty-homes-back-into-use>

3 大都市郊外住宅地での空き家対策としての コミュニティ拠点の提案

大都市の郊外住宅地は、大規模な住宅開発地域など特に空き家の急増が予想される。郊外住宅地は、今後、コミュニティ力を強化し、郊外ならではの魅力をコミュニティ自ら創出することが求められる。本項では、コミュニティの強化と魅力づくりを念頭に、空き家対策としてコミュニティ拠点化に関する提案を行う。

(1) 空き家・空き地コミュニティ拠点への有効活用

空き家における住宅以外の有効活用は、今後世帯数の減少や都市構造の変化の見込まれる郊外地域では重要な課題と考える。条例への位置づけやモデル事業として推進する自治体の事例を紹介したが、現段階では少数である。本項では、特に大都市郊外地域での活用方策の1つとして、この地域交流拠点を本格的に普及させる方法や仕組みを検討する。

利用としては、コミュニティカフェ、コミュニティオフィス、コミュニティショップ、高齢者サロン、子育てサロン、子供の居場所・遊び場、小学生の学習教室、コミュニティ図書室、コミュニティ・スポーツクラブ、コミュニティガーデン、コミュニティ花壇、体験型農園、コミュニティエネルギー拠点、防災拠点・広場など様々な活用方法が考えられ、それらの複合もある。

グループとしては、自治会町内会、班や老人会、地域の趣味のサークル、健康・スポーツサークル、子育てグループ、コミュニティ・ワーカー、NPOやボランティアグループなどがあり、地域活動の場や魅力づくりの場として空き家・空き地を活用するプログラムを考える。

(2) 「空き家・空き地コミュニティ拠点」普及への提案

前項で述べた空き家活用のコミュニティ拠点について、どのような仕組みを作れば普及していだろうか。

横浜市旭区白根台では、自治会とボランティアグループで緑のまちづくりを進めている。この計画には空き家空き地の緑化も含まれており、そのなかで空き家を自治会で借り、庭を住民が管理する代わりに、庭を使って、地域緑化活動に使う花の苗床を設置し、花の

世話をしている。この自治会はコミュニティ活動が活発であり、空き家の所有者も信頼して自治会に貸し出しをしている。庭も適切に管理され有効活用されており、優れた事例と思われる。しかし、大半の地域ではこのような信頼関係がないので実現が難しい。

図 2-4-1 空き家活用による、地域緑化のための苗床設置



また現在、各地で空き店舗等を利用したコミュニティカフェが急増しており、郊外住宅地でも設置が相次いでいる。しかし、運営が立ちゆかずに閉鎖するところは多く、長続きしにくい状態にある。コミュニティカフェが継続できないのは、採算が取れないことや賃料が支払えないと言う理由が多い。価格設定が低いことや、客の滞在時間が長く収入が確保できないことや、予定ほど客が来ないこと、あるいは食材などにこだわって仕入れ価格が高くなるなどで、赤字を出してしまうというものである。

空き家を地域交流拠点にするうえでうまくいかない理由として、既存不適格建築物や、新耐震基準に適合した適当な空き家物件がないこと、所有者と利用者の希望がうまくマッチングしないこと、集会所などのコンバージョンに対して用途地域に適合しないなどの問題も指摘できる。

これらを勘案すると、単に、空き家や空き地を地域コミュニティで活用するというプログラムを立ち上げて、成功できる地域や事例は極めて少ないと考える。理由は、①賃料を支払えるほどの収入がない、②所有者と利用者間での信頼関係がない、③所有者が積極的に貸し出すメリットがない、④用途地域制度などの法制度に適合しない等の問題があるためである。これらを踏まえて、以下、促進

するための方法を提案したい。

ア 固定資産税の減免制度

空き家コミュニティ拠点を促進するためには、地域コミュニティ活用によって固定資産税の減免などの優遇制度ができると大きな前進となる。例えば、空き家賃料を無料とする代わりに、固定資産税を減免する。今後、活用の見込みのない家や土地を所有し続けることに大きな不安を感じる所有者は増加する。活用の予定もないのに、固定資産税を払い、適切な管理を続けるのは、大きな負担となるはずである。したがって、固定資産税が減免され、貸し出すことにより利用者に管理を行ってもらえるとすれば、所有者にとっては大きなインセンティブになる。

今後、危険な空き家が急増していくことが想定され、自治体はこの対応に追われることになり、これらの対応の費用負担も増大する。これらの調査や苦情処理、空き家の撤去などに追われていても、新しいまちづくりの方向性が見えてくることにつながらない。

併せて、福祉事業の事業費は膨らみ続け自治体の財政を圧迫する。住民が不安や不満を抱かない方向で、福祉事業の事業費の急増を抑制し、できるだけ住民の満足度を高めつつ費用を抑制する方法は大きな課題である。高齢者が外出し歩くこと、他人とコミュニケーションを取ること、若い人と話をすることは健康寿命を延ばし健康促進につながると言う指摘がある。コミュニティ拠点は、このような機会を増加させることにつながると期待できる。固定資産税の減免分を上回る福祉事業費削減につながれば、自治体にとっても良い方向につながる。

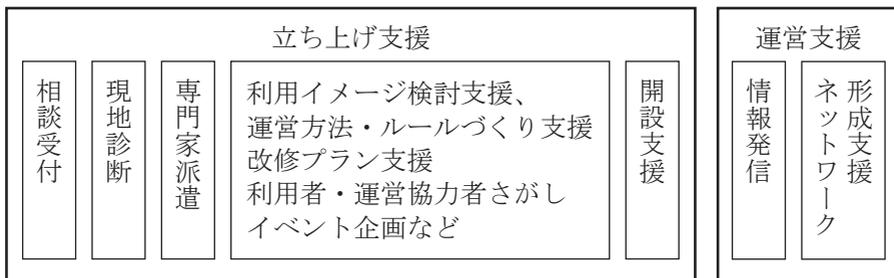
イ 用途地域制度の適用除外

必要な改革として、用途地域制度の適用除外がある。郊外地域は、第一種低層住居専用地域など用途規制の厳しい場所が広がっており、適用除外を設けないと利用できない地域も多い。一定の基準を設けて地域住民のための地域住民による活用については、利用や管理の方法を明確にし適用除外を行うことを検討する。

ウ 企画・運営支援

有効活用を進めるうえでの支援方法は、前述の一般財団法人世田谷トラストまちづくりが実施している「地域共生のいえ」が参考になる。既に16件の実績があり、財団法人から専門家を派遣して、立ち上げに関する相談や企画調査、運営支援などを行っている。

図 2-4-2 「地域共生のいえ」支援制度



出典：資料をもとに筆者作成

エ 住民団体・NPOの支援育成と協働体制づくり

コミュニティ拠点の整備において重要なのは、運営団体を育成することである。大都市郊外地域は、地方や農村と比較するとコミュニティが希薄な地域が多く、また、自治会町内会に大きな役割を期待するのは難しい場合が多い。これを契機に住民グループの育成を

図り、自立的に運営できる仕組みづくりが必要と考える。

運営ノウハウを向上させ、地域の問題を解決していくためには、相互の情報共有や問題意識の共有を図る場の設置、共同イベントの開催や共同事業の実施などができるようなネットワーク化とそれを支援する中間支援組織の設置などの仕組みが重要である。

各自治体においても、地域グループとの連携や協力が図れる仕組みづくりが必要である。既に述べた環境美化・衛生、防犯、防災や建築安全性、景観づくりに加えて、地域まちづくりやコミュニティ再生、子育てや福祉、健康、文化、土地利用、緑化や農業などの総合的な観点からの取組みが必要である。様々な部署との協力により、総合的に取り組める体制づくりが必要である。

(3) 空き家・空き地対策と地域づくり

ア 空き家・空き地管理活用と地域戦略

空き家・空き地を地域資源として本格的に活用するためには、今後の地域の目標像やそのために必要な計画やプロジェクトなどを検討し、地域戦略のなかに位置づけることが重要である。

特に、空き家が増加していく大きな要因の1つである少子化対応は重要であり、多世代が居住しやすい魅力作りや仕組みが必要である。郊外住宅地で、今後、小学校の統廃合を初めとして子育て環境がさらに悪化していくと考えられるが、前述の空き家コミュニティ拠点も、子育て世代を支援し、小学校や幼稚園との連携をはじめ、地域での連携を促進する仕組みを工夫することが必要である。

イ 空き家・空き地のコミュニティ・マネジメント

空き家・空き地を活用した地域の魅力づくりや戦略づくりは、地域が重要な役割を担う必要がある。自治会町内会や地域団体、NPO

法人などに加えて、小中学校や福祉・医療施設、商業施設や地元企業、農家・農業法人など、地域の住民や多様な団体が参加し協働する地域主体のマネジメントを形成し支援することが重要である。

空き家・空き地の実態調査、管理支援、地域にとって有効な活用方法の検討や計画作り、有効活用の実施や運営、これらの活動を通じた地域の魅力作りや定住促進を進めることができるコミュニティ・マネジメント³の育成支援を行うことが必要と考える。

ウ コンパクトシティ政策との連携

コンパクトシティを促進するということであれば、集約地域以外の空き家・空き地対策を集中的に実施する必要がある。単に対策として実施するというのではなく、集約地域以外の地域での豊かな環境づくりや魅力づくりにつなげ、新たな地域の目標像を実現するための手段となる必要がある。

これまで述べてきた空き家活用型のコミュニティ拠点づくりやコミュニティ・マネジメントなどの仕組みを、その手法の1つとして、集約地域以外の地域に導入することを提案したい。集約地域以外の地域では、これらの手法を含めて多様な手法を検討し、地域資源を生かした豊かなコミュニティ活動、地域の良さを感じることが出来る魅力ある空間や環境づくりにつなげることを目指すことが重要である。

したがって、その1つとして空き家・空き地を活用したコミュニティ拠点の整備と、それを支える空き家・空き地のコミュニティ・

³ コミュニティ・マネジメントとは、日本ではエリア・マネジメントの1つの形態と捉えられ、コミュニティの主体性、コミュニティの利害関係者による協働性を特徴とした、コミュニティのための活動を推進する運営の仕組みと定義づけられる。ドイツ社会都市のマネジメントや、英国の近隣マネジメントの考え方の流れを受けたものである。ドイツの社会都市については参考文献参照。

マネジメントの体制を築くことを提案する。コミュニティ・マネジメントは、空き家・空き地のマネジメントに限らず、地域に多様な課題解決システムとして発展していくことを期待し、そのための支援を行うことが必要である。

(参考文献)

1. 室田昌子『ドイツの地域再生戦略 コミュニティ・マネジメント』学芸出版社、2010年
2. 室田昌子「大都市及び郊外地域における空き家問題と活用方策」日本不動産学会 28巻3号(2014年)、44～50頁
3. 室田昌子「地域緑のまちづくりと多世代型交流」日本建築学会関東支部住宅問題専門研究委員会『東京の住宅地 第4版』2014年、110～111頁

4 地方都市における今後の空き家対策 — 自治体とNPOの協働による空き家再生

(1) 豊かな暮らしづくり

空き家問題を地域の課題と捉え、自治体とNPOが協働でその対応に取り組む事例として、尾道市空き家バンク制度を事例にその可能性について検証してきた。

問題視される空き家の撤去などの手法については、本書において多角的な視野から議論されている。今後、ますます空き家が増えていくことが予想されるため、そうした物件を迅速に撤去する法的手段が整備されつつある一方で、地域課題解決のために自治体の財政負担が増加することは避ける必要がある。尾道市は、この問題に対して空き家バンクの対象地域を定め、「尾道らしさ」のある地域を

優先的に残そうとしており、その手法の考え方は、まさに「エリアマネジメント」⁴の実践であり、住民・事業者・地権者等による自主的な取組みを自治体が評価した上で支援していることが大きく注目される点である。これまでの一般的な自治体施策は、自治体主導でかつ自治体の責任の及ぶ範囲のなかで考え、実施する傾向があった。しかし、尾道市の空き家バンク制度は、いわゆる従来型の委託事業ではないことは前章にて論述してきた。つまり、市民やNPOなどのまちの「使い手」による町並みの保存や再生、コミュニティの形成、ボランティア活動などを含めた総合的かつ複合的な営みによって初めて実現されるものとなっているのである。尾道市の事例は、まちに住み、関わる多くの人々がそれぞれの分野における知識と経験、情報を共有しながら、総合的に考え・創造することが、豊かな暮らしづくりに繋がることを示唆している。

(2) 空き家再生へのインプリケーション

尾道の斜面市街地の道は狭く、階段が多い。狭い道はまさに生活道路であるため、極力階段を少なくし、バイクや自転車が通過できるように工夫されている。こうした条件があるにもかかわらず、お寺やレトロな家並み、海を見下ろす眺望、石畳、路地、どれをとっても絵になる「坂のまち・尾道」の風景は多くの人を魅了している。加えて、NPO法人空き家再生プロジェクトの取組みが、「不便ではあるが面白い」と印象付け、多くの移住者を引き付けている。一方

⁴ 「エリアマネジメント」とは、住民・事業主・地権者等による自主的な取組みのことを言う。例えば、住宅地では、建築協定を活用した良好な街並み景観の形成・維持や、管理行為を手掛りとした良好なコミュニティづくりといった取組み、また、業務・商業地では、市街地開発と連動した街並み景観の誘導、地域美化やイベントの開催・広報等の地域プロモーションの展開といった取組みなどである。

国土交通省「エリアマネジメント推進マニュアル web 版」(http://tochi.mlit.go.jp/tocsei/areamanagement/web_contents/shien/index_01.html、2015年1月アクセス)

で、その取組みは、自治体も NPO も限られた人材と財源のなか、身の丈にあったものとなっており、決して早急な課題解決を図るものではない。空き家バンクは、多くの関係者との協働で成り立っていることから、課題解決に向けたプロセスを大切にする姿勢がうかがえた。空き家をどのようにするのか、あるいはどのようにしたいのか、様々な議論と実施段階での作業の中で、お互いの取組みを確認し、今後のなすべきことを検討するいわば積み重ねの場ともなっている。空き家問題は、これから益々困難な問題となるだろう。尾道市の取組みからまちづくりを主体的に進めるためのインプリケーションとして、①地域の様々な関係者を巻き込むこと、②地域を自らの暮らしの場として意識すること、③まちづくりに関わることと担い手育成を連関させること、④「面白い」仕掛けづくりにも注力すること、⑤良いアートをまちづくりに取り込むこと、の5点を示すものである。また、尾道の新たな動きとして、歴史や町並みなどの魅力をもっと掘り起こして、さらにその魅力をアンプリフィケーション（増幅）させようとしている様々な取組みが商店街や倉庫跡などで起こっており、今後のまちづくりの新たな展開を注視していきたい。⁶

⁵ 小長谷（2005）は、良いアートが住民満足度の向上に繋がる可能性が高いことを指摘している。

⁶ 例えば、倉庫跡を活用したサイクルショップやホテル、商店街では尾道の街の人たちに新品のジーンズを渡し、履きこんでもらったものを販売しているジーンズショップ、元銭湯を改装したカフェ兼雑貨屋など多彩なお店がある。

写真 2-4-1 「不便だが面白い」尾道の斜面市街地



出典：筆者撮影

(参考文献)

1. 小長谷一之『都市経済再生のまちづくり』古今書院、2005年
2. 国土交通省「エリアマネジメント推進マニュアル web 版」
(http://tochi.mlit.go.jp/tocsei/areamanagement/web_contents/shien/index_01.html、2015年1月アクセス)

第Ⅲ部 都市自治体の空き家対策事例

第1章

埼玉県所沢市

公益財団法人日本都市センター研究員
小畑 和也

はじめに

埼玉県所沢市（以下、「所沢市」という。）は、1950年代の後半から市内の鉄道沿線で始められた大規模な住宅団地の開発後、宅地開発が進められてきたことにより、既存の農家住宅を含めた様々な形態の住宅が立ち並んでいる。

2010年に全国で初めて施行された同市の空き家管理条例は、高齢化の進展や人口の減少に加え、立地や利用状況を要因とした土地・建物の流動性の差異がもたらす空き家の発生と問題化という地域の事情に合わせて検討され、運用されている。

本稿は所沢市の概要を述べたあと、同市へのヒアリング調査の結果をもとに、同市による空き家の実態把握、空き家条例の制定過程、空き家対策の概要やその効果など、それぞれの取組みについて整理していくこととする。

1 調査地の概要

(1) 所沢市の概要

所沢市は、埼玉県南西部に位置する特例市である。1950年に市制を施行し、現在の市域となった1955年以降は合併しておらず、人口は約34万3000人（埼玉県で4番目）、面積は約72km²の規模を有する。また、建築基準法に規定する特定行政庁であり、建築主事を置いて同法にもとづき建築確認や指導等を行っている。

同市は、さといも（埼玉県内の収穫量1位）、狭山茶（同2位）など、

¹ 2014年10月23日に所沢市を訪問し、同市総務部危機管理課防犯対策室とNPO法人空家・空地管理センターに対して実施したヒアリング調査をはじめ、提供を受けた情報・資料などをもとに筆者が解釈、構成、執筆したものであり、同市の見解について報告したものではない。本稿に残り得る誤りはすべて筆者の責任である。

現在でも農作物の収穫量が多く、農業が盛んな地域である一方、東京の都心から 30 km 程度の圏内にあり、1950 年代後半から大規模な住宅団地をはじめとする宅地開発が市内を走る西武鉄道線²の沿線を中心に進められてきた。その結果、市制施行時に約 4 万 2000 人だった人口が 8 倍程度に増加している。こうした背景から、市内には数百戸から数千戸単位で開発された集合住宅、戸建てを中心とした大規模な住宅団地、小規模な宅地開発による住宅、既存の農家住宅など、様々な形態の住宅がある。

所沢市は「所沢市空き家等の適正管理に関する条例」（以下、「空き家条例」という。）を 2010 年 10 月に施行し、全国初の空き家管理条例として広く知られている。

(2) 市内の空き家数

所沢市の世帯数は約 15 万 2000 世帯で、2008 年に総務省が実施した「住宅・土地統計調査」（以下、「2008 年調査」という。）によれば、住宅総数は約 15 万 1000 戸である。2008 年調査によれば、市内の「その他空き家」は約 3500 戸あり、住宅総数に占める割合は約 2% である。

2 空き家の実態把握

(1) 空き家発生の要因

所沢市の資料によれば、「高齢化や遠隔地への居住、または経済的事情など」³の理由により、市内の空き家が増加している。加えて、立地や利用状況の要因もある。同市内では空き家となった住宅が再

² 池袋線、新宿線、狭山線の 3 線。

³ 所沢市資料「所沢市空き家等の適正管理に関する条例」。

利用されることは少なく、取り壊して新築したうえで販売される場合が多い。結果的に売却しての処分が中心となるが、鉄道沿線以外ではそうした処分が困難になっているとされる。例を挙げると、鉄道沿線から離れた農村地域に小規模な開発で建てられた住宅は、建物が面する道路の幅員も狭く、敷地も狭小なうえ、交通も不便なことから敬遠される傾向にあるとみられている。

(2) 空き家の把握状況

所沢市では、それまでは相談内容に関係する部署が対応していた空き家の対応について、2009年度から総合政策部危機管理課防犯対策室⁴（以下、「防犯対策室」という。）を空き家に関する総合的な相談窓口としている。調査時点までに「樹木や雑草の繁茂、住宅の一部破損による飛散、門扉等の無施錠、ガスボンベなどの放置」などについて450件以上の相談⁵が寄せられている。

また、2014年3月までは同市消防本部による定期的なパトロールなどによっても空き家の存在が確認⁶されている。これらは防犯対策室に寄せられる相談の対象である空き家とは重複が少なく、市内に多くの空き家があることが明らか⁷になっている。

3 空き家条例

ここでは、所沢市の空き家条例制定の経緯を概観する。

同市によれば、それまで地域や個人で解消していた空き家に関する

⁴ 2013年4月から現在の総務部所属となる。

⁵ 内訳は、2012年の条例施行までが約50件、条例施行後が約400件である。

⁶ 2013年には約250件が確認されている。ただし、消防については2014年4月から消防組合となったため、空き家の把握や調査は行われなくなっている。

⁷ 前掲資料、1頁。

問題が、担い手不足により市に持ち込まれるようになったことが相談件数の増加にも関係している。防犯に関するまちづくり条例の制定を検討する中で、空き家条例の制定以前から現在まで空き家対策を担当する防犯対策室を中心に協議を進め、空き家の増加に対応する根拠としての必要性から、単独の条例とされることになった。

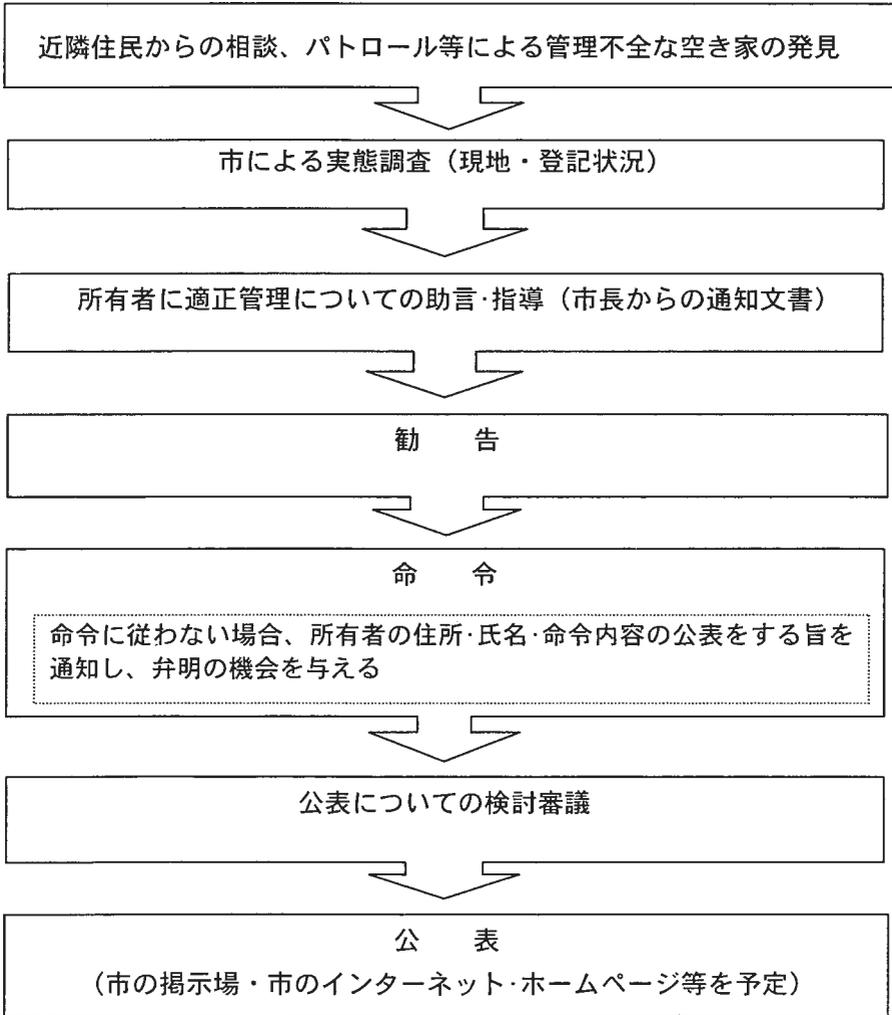
こうした経緯もあって、同市の空き家条例は「空き家等が放置され、管理不全な状態となることを防止することにより、生活環境の保全及び防犯のまちづくりの推進に寄与すること」を目的としている。条例で定める最も厳しい処分は氏名などの公表であり、警察などの機関への協力を定めた条項と合わせ、空き家の所有者に適正な管理や改善を促すことを基本としている。

4 所沢市の空き家対策

空き家条例にもとづく所沢市の対応は、基本的に防犯対策室を中心に以下のように行われている。

- ①住民からの相談や定期的なパトロールにより空き家を発見した場合、現地確認や登記情報の調査など実態調査を行い、助言や指導の必要性を判断する。
- ②必要と判断された所有者に、現地の写真と空き家条例の写しを添えて通知文書を送付する。
- ③1カ月経ってから状況を確認する。
- ④勧告。
- ⑤命令。
- ⑥所有者の住所・氏名・命令内容の公表を通知し、弁明の機会を与える。
- ⑦公表。

図 3-1-1 所沢市の対応フロー



出典：所沢市資料

ただ、実際の対応では③と④の間に再指導を繰り返しており、調査時点では公表に至ったものはない。条例施行時から調査時点までの指導実績は表 3-1-1 のとおりである。

表 3-1-1 所沢市の指導実績（2014年10月17日現在）

| | |
|------------|-----|
| 助言・指導 | 478 |
| 勧告 | 54 |
| 命令 | 15 |
| 公表前の意見機会付与 | 5 |

出典：所沢市資料

なお、空き家について寄せられる相談のうち80%程度が樹木の繁茂に関するものである。また、所有者や相続人が特定できない物件が少ないこともあり、統計を取り始めてからの相談件数に対して、合計解決率は約80%となっている。「合計」とあるのは、いったん解決しても翌年再び樹木が繁茂して相談や通報が寄せられることがあるため、同じ住宅に対して複数回指導などを行っている場合がある。

おわりに

所沢市は、全国初の空き家管理条例を制定し、その内容は続いて条例を制定した自治体に参考とされている。調査の結果、同市の条例は新築の住宅購入が一般的である地域にあって、土地の流動性が低く処分が困難で空き家となったものの、管理不全による問題が樹木の繁茂が中心である、という地域の実状にもとづいて整理されたものであり、条例を運用することで解決に結びついていることも明らかになった。

同市では、空き家問題を「根本的に解決する」には、「しばらく家を空けることになった場合でも、『何かあったらここへ連絡してください。』』と言い合える、普段からの地域のコミュニケーションが非常に大

切」としている。そのためには、空き家条例を周知することで「自分の所有している空き家の様子を定期的に見る、自分で管理できない場合は業者等に依頼する等、所有者としての責任を果たす」人が増えることが望まれている、としている⁸。

実際に所沢市内を中心に、こうした活動が始められている。2013年に設立されたNPO法人「空家・空地管理センター」は、定期的な見回りなど月額100円の管理をはじめ、通気・換気、草刈り、剪定、近隣へのあいさつといった様々な管理を引き受け、土地・建物の活用や処分についての相談も引き受けている。

また、所沢市では市全体の政策の中に空き家対策を位置づける必要性も検討されており、総合計画への反映も検討されている。同時に、現在空き家対策を担当する防犯対策室は担当者も4人と少なく、全員が他の業務を兼ねていて専門性の課題もあるため、増員や専門化の必要性もまた生じるとみられている。

このように、条例を施行して一定の期間が過ぎるなかで、所沢市では空き家条例の成果と課題が明らかになりつつある。空き家の発生における地域の実状を把握し、効果的な対処の根拠として空き家条例を制定し、運用している同市の取組みは、今後も参考とするところが多いだろう。

(参考文献)

1. 所沢市「所沢市空き家等の適正管理に関する条例」

⁸ 前掲資料、4頁。

⁹ 月額100円でのサービスは、目視による点検、近隣からのクレームの受付、巡回報告書の作成と送付、同センターを管理者とする看板の設置の4種類

第2章

東京都大田区

公益財団法人日本都市センター研究員
小畑 和也

はじめに

東京都大田区（以下、「大田区」という。）は、東京 23 区で最大の面積に約 71 万人の人口を有する自治体であり、住宅地、工場を含んだ密集地域、空港や物流など、地勢に応じた土地利用がなされている。

その中には空き家も存在し、特に木造を中心とした戸建てや共同住宅の空き家が老朽化し放置されることにより、安全面だけでなく効率的な土地利用にも影響が生じるおそれがあるとされている。

本稿は¹大田区の概要を述べたあと、同区へのヒアリング調査をもとに、同区の特徴的な取組みとして、情報の共有と一元化、空き家条例、行政代執行の三点を取り上げ、それぞれの取組みについて整理していくこととする。

1 調査地の概要

(1) 大田区の概要

大田区は、東京都東南部に位置する特別区である。現在の区域となった 1947 年以降は合併しておらず、人口は約 71 万人（東京 23 区で 3 番目）、面積は約 60 km²（同最大）である。また、建築基準法に規定する特定行政庁であり、建築主事を置いて同法にもとづき建築確認や指導等を行っている。

区の西北部は武蔵野台地の東南端にあたり、東京湾に面し東京国際空港のある東部（臨海部）まで、台地（西北部）、低地（東南部）、

¹ 2014 年 9 月 4 日に大田区を訪問し、同区まちづくり推進部建築調整課に対して実施したヒアリング調査をはじめ、提供を受けた情報・資料などをもとに筆者が解釈、構成、執筆したものであり、同区の見解について報告したものではない。本稿に残り得る誤りはすべて筆者の責任である。

2 情報の一元化と共有

(1) 担当課への情報の一元化

大田区では、まちづくり推進部建築調整課（以下、「建設調整課」という。）で空き家に関する情報の一元化を図っている。同課は後述する空き家条例の制定、運用も担当しており、他の部や課で受け付けた住民からの通報や問合せについても集められている。なお、情報が集められる一方で、利活用は住宅課、不燃化は都市開発課など、対応は担当各課が行っている。

(2) 区内の空き家の状況

住民から寄せられる空き家に関する通報や問合せのうち、樹木の繁茂やゴミ、防犯に関するものが多くを占めており、樹木の繁茂については全体の約 45%になる。また同区では、区内の空き家の約 96%が再建築可能な敷地に建っていること、2008 年度から 2013 年度の間に受け付けた約 120 件のうち 9 割が助言で対処できるものであることを把握している。

3 空き家条例

(1) 条例の制定と施行

大田区では、空き家の増加に伴って住民の関心が高まってきたこと、老朽化した空き家の建築材が隣家や道路に落下、飛散するといった問題が増加してきたことなどから、2013 年 4 月「大田区空き家の適正管理に関する条例」（以下「空き家条例」という。）を施行した。

条例の原案段階から建築調整課が担当しており、第Ⅲ部第 1 章で

紹介した所沢市の条例を参照して内容が検討された。同区の空き家条例は対象を建物に限定している点が特徴であり、その分「空き家」の範囲を「現に人が使用していないもの」（2条）と厳しく設定している。指導などについては、立入調査（5条）、助言・指導、勧告、命令、公表（6～8条）が定められており、2013年10月には行政代執行に関する項目が追加された（9条）。

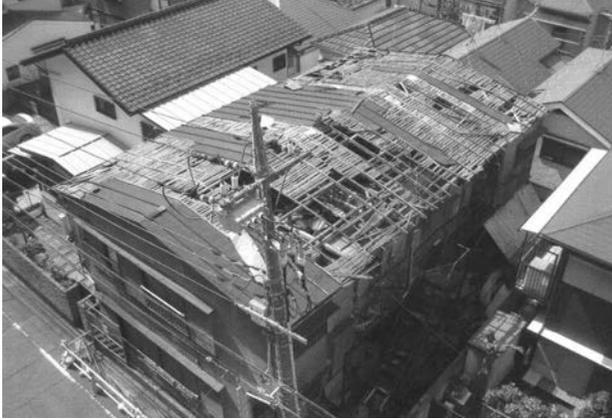
（2）特定行政庁との関連

大田区は特定行政庁であり、建築基準法による対応も可能であるが、空き家条例により、老朽化した建物に対応することを明確にしている。具体的には、①建築基準法では努力目標とされている適正管理を義務づけ、②具体的な立入りの規程を定めて対処を可能にする、③行政代執行を容易にする、などの点が挙げられる。

4 行政代執行

2014年5月から6月にかけて、大田区は老朽化した空き家について行政代執行を実施し、建物部分を撤去した。対象となったのは1960年代に建てられた木造2階建ての共同住宅で、一方が道路に面している以外の大半は住宅が50cmほどの間隔で隣接している。2000年代半ばには入居者がいない状態になっており、屋根や外壁が崩落・飛散し、近隣の住民から苦情が寄せられたため、空き家条例の施行以前から区で対処していた。

写真 3-2-1 代執行前の様子



出典：大田区資料

土地・建物の所有者が同一であり、本人と連絡がとれたものの、改善する傾向がなかったため、条例の施行後、同区は条例にもとづいて指導書（1回）、勧告書（3回）を送付し、2014年1月には「大田区空き家の適正管理に係る判定委員会」（以下、「判定委員会」という。）を開催した。

判定委員会は同区の各部長³のほか、大学教員、弁護士、一級建築士、土地家屋調査士、警察署、消防署で構成されており、今後の対応として「命令」「行政代執行」が妥当との答申を出した。命令の後も改善が見られなかったため、再度判定委員会を開催し、行政代執行に至った。⁴

老朽化による破損が激しいため、建物内部の詳細が不明だったこと、多くの動産が残されていたこと、住宅が密集している地域であ

² この間 2013 年 10 月に立入調査を実施した。

³ 地域力推進部、まちづくり推進部、都市基盤整備部、環境清掃部。

⁴ この間、同区の部長を中心とした「大田区空き家に対する行政代執行対策委員会」を1回、同幹事会を1回開催している。

り、安全管理などを慎重に行ったことなどの要因により、作業には16日間を要した。

写真 3-2-2 代執行中の様子



出典：筆者撮影

写真 3-2-3 代執行後の様子



出典：筆者撮影

なお、区では撤去に要する費用を500万円程度と算出しており、実際に要した費用について所有者に請求している。

おわりに

大田区の空き家対策における特徴的な取組みとして、担当課への情報の一元化と共有、空き家条例、行政代執行の三点を挙げることができる。

同区は人口が集中し、新たな住宅に対する需要が見込まれる地域であるため、空き家の発生を早期に把握し、対処することによって、効率的な土地利用につながると考えられる。

また、前述のとおり、区に寄せられる空き家に関する通報や問合せの多くが樹木の繁茂であり、擁壁やブロック塀などの老朽化など、建物以外に関する課題も多い。さらに、空き家とその土地に対する需要と所有者や相続人の意思とが合致しない場合の問題なども考えられる。

これら大都市中心部の抱える課題について、今後も大田区の取組み参考とするところが多いといえよう。

第3章

大阪府大阪市

公益財団法人日本都市センター研究員
小畑 和也

はじめに

大阪府大阪市（以下、「大阪市」という。）は、西日本の中心都市として都市機能が集積する一方、建築年代の古い木造住宅が密集する市街地が存在し、老朽家屋の空き家化への対策が進められている。

老朽家屋は所有者や相続人（以下、「所有者等」という。）の特定が困難であるが、同市では関係部局が連携して現状を把握し、課題を整理したうえで現行の法令、条例などに基づいた対策を進めているのが特徴である。

本稿は大阪市の概要を述べたあと、同市へのヒアリング調査をもとに、同市の老朽家屋対策の経緯、同市の具体的な対応状況、行政代執行といった、それぞれの取組みについて整理していくこととする。

1 調査地の概要

大阪市は、約 268 万人の人口を要し、日本国内の都市の中で 2 番目に人口の多い政令指定都市である。1898 年の市制施行後、1955 年以降は合併しておらず、現在では 24 区を設置し、面積は約 223 km²である²。また、建築基準法に規定する特定行政庁であり、建築主事を置いて同法にもとづき建築確認や指導等を行っている。なお、空き家対策条例は制定されていない。

¹ 2014 年 10 月 21 日に大阪市を訪問し、同市都市計画局建築指導部監察課に対して実施したヒアリング調査及び現地調査をはじめ、提供を受けた情報・資料などをもとに筆者が解釈、構成、執筆したものであり、同市の見解について報告したものではない。本稿に残り得る誤りはすべて筆者の責任である。

² 最後の合併以降も埋め立てにより面積が増えている。

図 3-3-1 大阪市地図



出典：大阪府立図書館ホームページ

大阪市の世帯数は約 137 万世帯で、2008 年に総務省が実施した「住宅・土地統計調査」（以下、「2008 年調査」という。）によれば、住宅総数は約 153 万戸である。2008 年調査によれば、市内の「その他空き家」は約 6 万 9000 戸あり、住宅総数に占める割合は約 4 % である。

大阪市の空き家対策は、主に「密集住宅市街地」³の老朽家屋問題への対策から進められている。同市内では、その他空き家のうち約 3 万 6000 戸が木造であり半数を占めている。なお、空き家でない専用住宅約 122 万戸のうち約 20 万戸（約 16%）が木造であり、うち 1960 年以前の建築が約 5 万 7000 戸（約 29%）と割合が高い。なおかつ、1 戸あたりの面積も他の政令指定都市と比較して狭く、統計上からも建築年代の古い木造住宅が密集する市街地が存在することが示されている。

³ 大阪市資料「地域による住環境整備等促進事業」

表 3-3-1 政令指定都市 5 都市の住宅関連統計

| 自治体名 | 人口 (万人) | 住宅総数 (万戸) | 「その他 空き家」 数(万戸) | (%) | 専用住宅戸数(万戸) | | 1戸あたり 面積 (㎡) |
|------|------------|--------------|-----------------------|---------------|---------------------------|-------------|--------------------|
| | | | | | (うち木造) | | |
| | | | | | [木造のうち1960 年以前に建設] | (%) | |
| 横浜市 | 371 | 166.0 | 5.10 (2.30) | 3.1 (45.0) | 149.0 (17.2) [1.40] | 12.0 0.9 | 74.3 |
| 大阪市 | 268 | 153.0 | 6.90 (3.60) | 4.5 (52.0) | 122.0 (20.0) [5.70] | 16.0 4.5 | 61.0 |
| 名古屋市 | 228 | 112.0 | 4.00 (2.30) | 3.6 (57.5) | 96.0 (13.4) [2.70] | 14.0 2.8 | 78.0 |
| 札幌市 | 194 | 98.5 | 1.66 (0.99) | 1.7 (59.6) | 84.1 (2.3) [0.14] | 3.0 0.2 | 79.1 |
| 神戸市 | 153 | 77.5 | 3.50 (1.60) | 4.5 (45.7) | 66.5 (7.9) [1.13] | 12.0 1.7 | 76.7 |

出典：総務省「平成 20 年住宅・土地統計調査」をもとに筆者作成

2 老朽家屋対策の経緯

大阪市では、以前から空き家であるか居住しているかを問わず、老朽化により適切に管理されていない家屋について担当課が対応していた。2012 年度から関係部局が連携した取組みを進めることが検討され、区長会議に西成区、生野区と関係 10 室局による「老朽家屋問題検討部会」（以下、「検討部会」という。）が設置された。

表 3-3-2 老朽家屋問題検討部会の構成メンバー

| 項目 | 所属 | 部署 |
|-----------------|-------|----------------|
| 安全なまちづくり | 市民局 | 市民部地域活動課 |
| 課税基準・税情報 | 財政局 | 税務部課税課(固定資産担当) |
| 建築指導 | 都市計画局 | 監察課 |
| 景観 | | 開発調整部開発誘導課 |
| 環境衛生 | 健康局 | 健康推進部生活衛生課 |
| 産業振興 | 経済戦略局 | 産業振興部産業振興課 |
| 廃棄物 | 環境局 | 事業部事業管理課 |
| 除却補助・住宅政策 | 都市整備局 | 企画部住宅政策課 |
| 落下物除去 | 建設局 | 管理部工務課 |
| 火災予防・危険防止 | 消防局 | 予防部予防課 |
| 区長課題別検討の進捗管理の担当 | 市民局 | 市民部区政課 |
| オブザーバー | 市政改革室 | |
| | 生野区役所 | 総務課(企画調整担当) |
| | 西成区役所 | 市民協働課(地域支援担当) |

出典：大阪市資料

検討部会で議論され、具体的な対策に結びついたものは主に次の4点である。

①建築基準法の厳格な運用

「保安上危険な」老朽家屋について指導を強化し、「著しく保安上危険な老朽家屋」については「最後の手段としての行政代執行を見

据えた厳格な対応」⁴ も行うとし、後述する行政代執行の実施にもつながっている。

②税情報の活用

所有者等の特定に税情報を活用するための条件や手続きについて議論され、市の個人情報保護審議会の答申後、2013年1月から危険度が高いなど条件を満たす老朽家屋に関する税情報について活用を始めている⁵。

③税の特例措置の見直し

固定資産税・都市計画税の特例措置に関して、2013年9月に「老朽空き家について、税制を活用した除却を促進する制度を創設する」という内容の提案を国に対して実施している⁶。

④区職員用のマニュアル作成

区職員が住民からの相談や通報に対応できるように「区職員対応マニュアル」を作成し、2013年8月から市内の全区で使用している。

3 具体的な対応状況

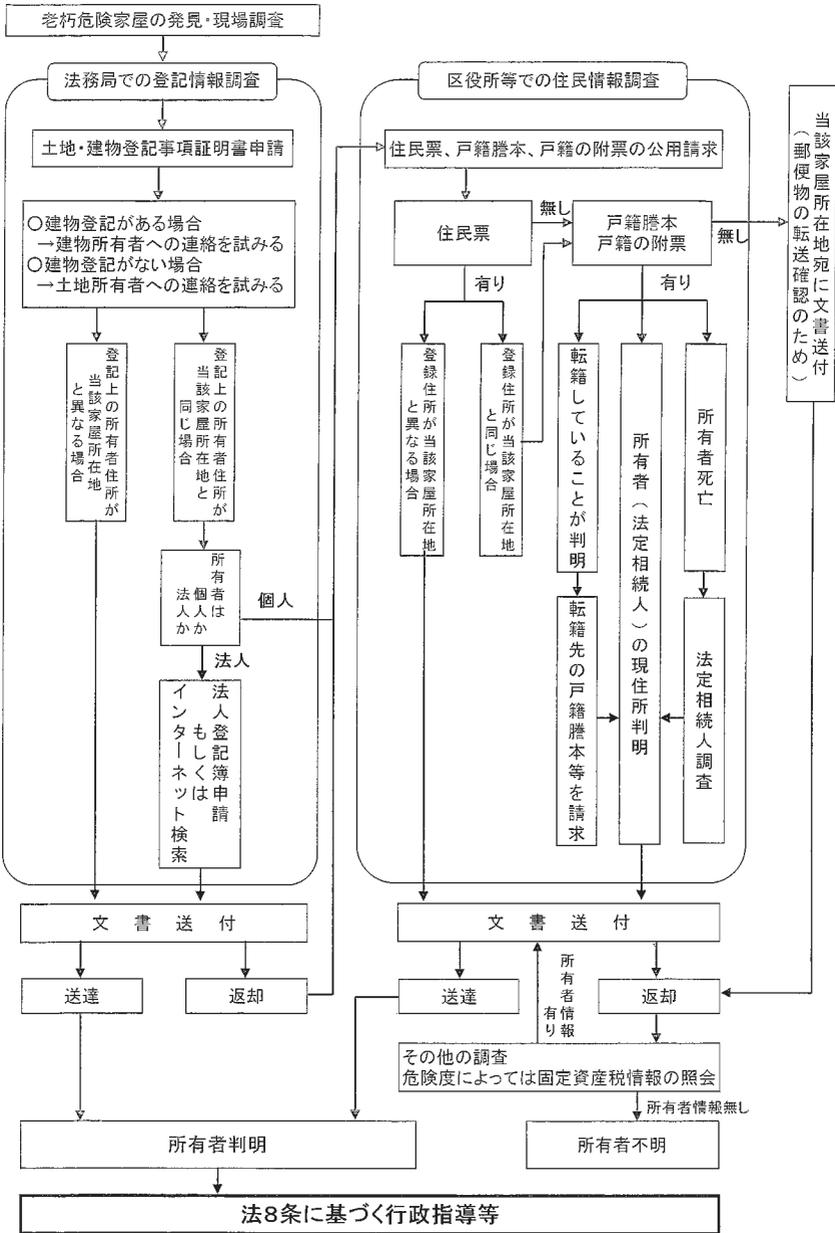
前節のような取組みを進めた期間にも老朽家屋に関する相談や通報の件数は増加し、2012年10月から2014年1月までの間に新たに290件の通報があり、うち9割以上が空き家に関するものだった。大阪市では、図3-3-2のような所有者調査のフローを作成し、所有者等の特定後、指導などを進めている。同市では2014年4月から住民登録や税情報業務に精通した嘱託職員を採用し、特定の作業を早めている。

⁴ 大阪市資料「老朽家屋問題について」

⁵ 同市建築指導部から各市税事務所に照会して情報を入手している。

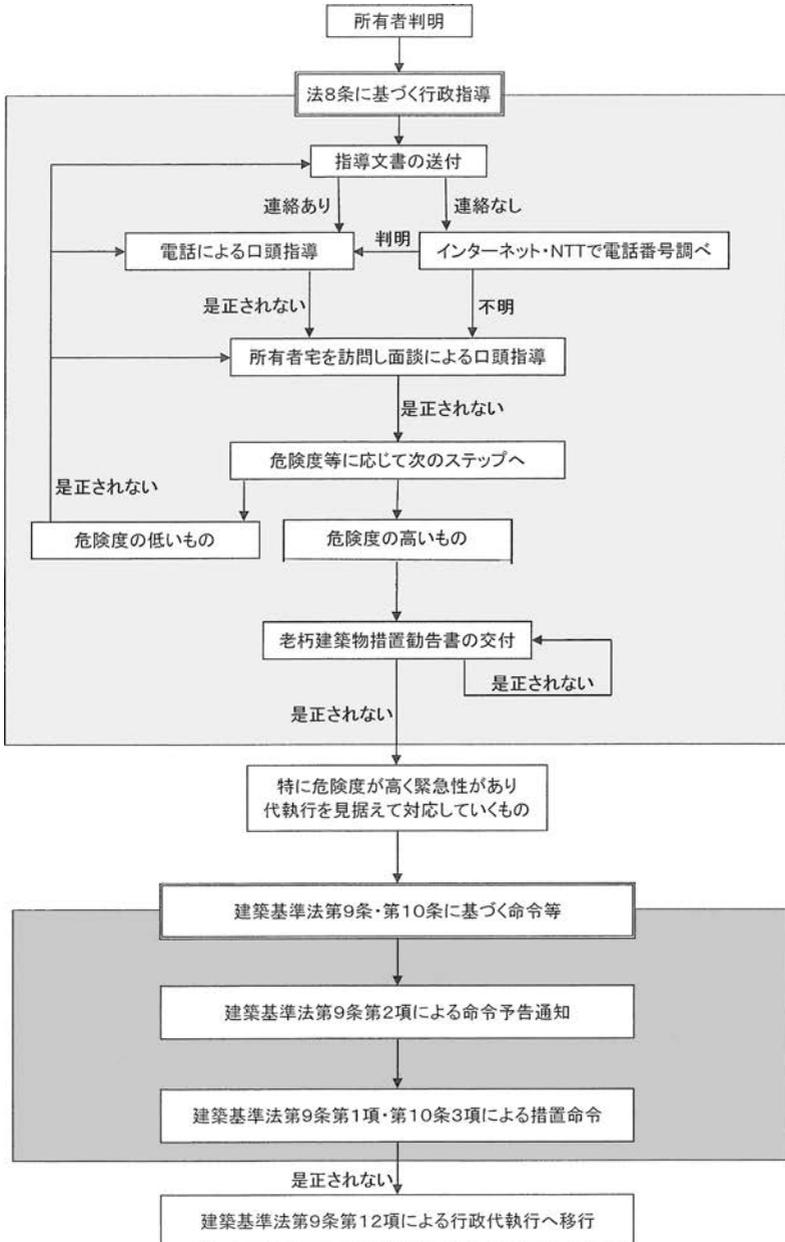
⁶ 大阪市資料「老朽家屋問題の主な経過」

図 3-3-2 調査フロー



出典：大阪市資料

図 3-3-3 指導フロー



出典：大阪市資料

所有者等の特定後は、図 3-3-3 のフローに従って指導が進められる。まず文書、口頭による指導を行い、是正されない場合は危険度の高いものについて文書による勧告が行われる。危険度は同市都市計画局建築指導部監察課が作成した「老朽家屋危険度判定表」に従って同課が判定している⁷。

勧告後も是正されない場合、「特に危険度が高く緊急性があり代執行を見据えて対応していくもの」とみなされる。なお、家屋そのものの危険度が高く、かつ道路や隣地に影響がある場合もこの対象となる。同市内には密集市街地が多く、周辺への影響がないものは少ないことから、対象が広がると思われる。

4 行政代執行

大阪市では、2013年11月、12月に城東区、西成区の各区内にある老朽化した空き家について行政代執行を実施した。本節では、それぞれの事例について概要をまとめた。

(1) 城東区の事例

建物はJR片町線と道路を隔てた位置にあり、1950年代後半に建設された木造⁸2階建て、延べ面積約115㎡の長屋であった。城東区役所からの通報にもとづき、2005年度から調査を開始しており、連絡がとれる所有者等が判明した2012年度からは指導を繰り返していた。

空き家になった時期や管理がなされていなかった期間は明確ではないが、指導時は瓦の落下、屋根の崩落、外壁の剥落など建物全体

⁷ 部位ごとの危険度をランクづけし、ランクに応じた評点の合計が一定以上に応じて総合判定を行う。

⁸ 城東区、西成区の建物とも、建築年は税情報により判明した。

が傷んでいる状態だった。その後の指導でも改善がみられず、鉄道敷地への影響も考えられるため、2013年8月に同市は所有者等に除却命令⁹を行い、同年11月に行政代執行を実施した。

代執行により、建物は解体・撤去され、基礎部分などはそのまま残っている。代執行の費用約400万円は地方自治法にもとづく督促を経て、2014年2月から債権回収手続が回収されている。

写真 3-3-1 城東区・代執行実施前 写真 3-3-2 城東区・代執行実施後



出典：大阪市資料

(2) 西成区の事例

建物は密集市街地の中にあり、幅員の狭い私道に面している。大正末期に建設された木造平屋建て、4軒長屋のうちの1軒で、延べ面積は約24㎡であった。近隣住民からの通報にもとづき、2012年度から調査を開始したが、その後利用が可能になった税情報でも建築年以外の情報は判明せず、所有者等を特定できなかった。

建物の状態としては、長屋の中間部分となっているため、倒壊のおそれはないとみられたが、瓦が全面的にずれ、一部が前面道路に落下しており、外壁も剥落していた。こうした事情から今後も改善

⁹ 建築基準法10条3項に基づく命令。

の可能性がないこともあり、同市は建築基準法に定める所有者が確知できない場合の簡易代執行を¹⁰2013年12月に実施した。

代執行では、危険箇所の部分的な除去と道路側に危害を防止する鋼板塀を設置し、建物はそのまま残っている。¹¹

写真 3-3-3 西成区・代執行実施前 写真 3-3-4 西成区・代執行実施後



出典：大阪市資料

おわりに

大阪市の空き家対策は、主に密集市街地の老朽家屋対策との関連で進められている。その特徴は、現状把握を行ったうえで課題を整理し、法などの運用による対処を進め、見直しが必要なものについては国などに提案していくという、現行の法令、条例にもとづいた対策である。

同市内の密集市街地は、西成区で行政代執行を実施した場所のよ

¹⁰ 建築基準法9条11項

¹¹ 代執行費用は約36万円 建物や土地の購入希望者が相続財産管理人選任の申立てを行い選任された場合、同市は債権者として申し出、費用を回収する予定。

うに幅員が狭い私道に面した物件も多く、老朽化した建物は利活用が難しい。こうした事情もあって、同市では代執行を見据えた対応を進める物件の選定を進めており、2015年1月には生野区内で行政代執行が実施されている。また、近隣住民が利害関係者として申し立てる制度の活用など、2015年に施行される「空家等対策の推進に関する特別措置法」より幅広い範囲での対策も検討されている。

さらに、生野区では密集市街地、空き家、老朽家屋に、防災や減災という課題も取り入れた住環境の整備という広い観点から、地域・住民による対策と予防を行う取組みが検討されている。

大都市中心部が抱える既存の物件への対策としても、新たな空き家の発生防止対策としても、大阪市の取組みは今後も参考とするところが多いといえよう。

(参考文献)

1. 大阪市「老朽家屋問題について」
2. 大阪市「老朽家屋問題の主な経過」
3. 大阪市「地域による住環境整備等促進事業」

第4章

大阪府河内長野市

公益財団法人日本都市センター研究員
小畑 和也

はじめに

大阪府河内長野市（以下、「河内長野市」という。）は、昭和40年代から50年代にかけて住宅団地の開発が進み、大阪市などのベッドタウンとなった。建築年代から老朽化が少ない住宅が多く、同市では空き家バンクなどをつうじて流動化を図り、定住促進策と利活用を中心とした空き家対策を進めている。

本稿は河内長野市の概要を述べたあと、ヒアリング調査の結果をもとに、同市の空き家対策の経緯を概観したのち、空き家の利活用策、定住促進策、空き家バンク制度など、それぞれの取組みについて整理していくこととする。

1 調査地の概要

(1) 河内長野市の概要

河内長野市は、大阪府の南東端に位置する一般市である。1954年に1町5村が合併して発足して以来、合併はしておらず、人口は約11万人、面積は約110km²（大阪府で3番目）である。また、建築基準法にもとづく建築確認や指導等は、大阪府が行っている。

同市には南海電気鉄道高野線と近畿日本鉄道長野線が通り、大阪市中心部へ20～30km程度の距離に位置するため、昭和40年代から50年代にかけて大型の住宅開発が進行した。特に、同市では戸建て住宅の割合が70%前後で推移し、大阪府内や周辺地域より高い水準となっている²。市制施行時に約3万人だった人口は、2000

¹ 2014年10月21日に河内長野市を訪問し、同市都市づくり部都市創生課に対して実施したヒアリング調査をはじめ、提供を受けた情報・資料などをもとに筆者が解釈、構成、執筆したものであり、同市等の見解について報告したものではない。本稿に残り得る誤りはすべて筆者の責任である。

² 総務省「住宅・土地統計調査」、河内長野市『河内長野市住宅マスタープラン』2013年、29頁。

年2月の約12万4000人まで増加し、それ以後減少に転じている。人口に占める65歳以上の割合もほぼ同時期から増加し、大阪府内や周辺地域と比べても「少子高齢化の進展が速」い状況である³。

その反面、鉄道の沿線や既成市街地では人口が増加しているか横ばいである。丘陵地に開発された住宅地と駅とを結ぶ路線バスの利用者が減少していること、住宅団地内の商店の閉店が多いことなどから、それ以外の地域で人口が減少しているとみられている。

このような背景から、河内長野市で生じる空き家は老朽化などがさほど問題にはならず、同市も利活用による対策を検討している。

(2) 市内の空き家数

河内長野市の世帯数は約4万7000世帯で、2008年に総務省が実施した「住宅・土地統計調査」（以下、「2008年調査」という。）によれば、住宅総数は約4万6000戸である。2008年調査によれば、市内の「その他空き家」は約2000戸あり、住宅総数に占める割合は約5%である。

2 河内長野市の空き家対策

河内長野市では空き家条例がなく、空き家について言及している「河内長野市きれいなまちづくり条例」（以下、「きれいなまちづくり条例」という。）は、環境美化を目的として定められている。同条例8条8号では「空き家」について「市内に所在する建物その他の工作物で、常時無人の状態にあるもの」とし、9号で「空き地」について「空き地若しくは空き家の敷地又は休耕地」であるとしている。同市によれば、きれいなまちづくり条例は環境部局で所管し、

³ 河内長野市、前掲書15頁。

空き家（＝家屋）は空き地や敷地内の樹木、雑草に付随するものととらえられ、空き家敷地内の雑草や樹木の繁茂に対する相談や苦情に対応するための基準として定められている。

同市の空き家対策は、環境部局のほか、都市計画部局が建築物について、後述する都市創生課が定住促進策や空き家バンクをつうじた人口減少対策について、それぞれ担当している。

3 利活用と定住促進策

(1) 土地利用と住宅の現状

前述のように、河内長野市内で開発された住宅の多くが昭和40年代から50年代にかけて建てられたものである。建築年数がさほど経過していないため、同市によれば倒壊のおそれなどの通報も寄せられていない。また、住宅団地以外の既存集落でも、家屋が密集していないことから安全面での苦情や通報は少ない。

同市は既存物件の利活用を促すことで定住人口の増加を目指しているが、丘陵地の住宅はある程度の面積があり、全体に坂が多い地形であることから分割も難しい。加えて、バス等が必要な位置にある団地は敬遠される傾向にあり、鉄道沿線や既存市街地周辺の市街化区域内の農地を転用した規模の小さい住宅地が購入されている。

(2) 定住促進策

河内長野市では、子育て世帯や若い年代の夫婦を対象とした住宅取得費用を補助する「子育て・若年夫婦マイホーム取得補助制度」を、2014年4月から3年間の予定で始めた。市内で新築や売買で住宅を取得した世帯が対象で、「永く住むことを前提」⁴とした、就学前の

⁴ 河内長野市「子育て・若年夫婦マイホーム取得補助制度のしおり」、3頁。

子どもと共に40歳未満の夫婦のいる世帯に限定している。補助金は住宅の取得金額に応じて最大30万円が一括支給される。開始から6カ月が経過した調査時点では、すでに30件を超える申請がされていた。

図3-4-1 子育て・若年夫婦マイホーム取得補助制度の通知

～平成26年4月より新制度がスタート！

子育て・若年夫婦マイホーム取得補助制度



- ★補助対象世帯 下記のA又はBに該当する世帯
ア. 申請日現在で、夫婦に小学生未満（就学前）の子どもがいる世帯
イ. 申請日現在で、夫婦共に40歳未満の夫婦のみの世帯
- ★補助対象住宅
 - ・延べ床面積50㎡以上の住宅
 - ・夫婦の所有権割合が1/2以上の住宅
 - ・住宅ローンを利用して所得した住宅
- ★主要要件
 - ・夫婦の一方又は夫婦二人の住宅ローン額の合計が500万円以上であること
 - ・平成26年4月1日以降に取得している住宅であること
- ★補助額 最大30万円（住宅ローン額に応じて）
- ★支払い方法 一回払い

※申請受付期間は平成26年4月1日からです！

他にも要件がありますので、詳細につきましては、お問い合わせください。



出典：河内長野市ホームページ

同制度は2011年度から3年間実施された「新婚世帯家賃・持家取得補助事業」⁵に続くものである。同事業は毎年200件以上の申請があり、特に持ち家の取得による市外からの移住に利用されていることが同市の統計から明らかになっている。

⁵ 持家取得補助制度は、婚姻3年以内で夫婦共に40歳未満の世帯を対象に、最大63万円を補助するものであった。家賃補助制度は2014年から休止している。

4 空き家バンク

河内長野市は、2013年4月から「河内長野市空き家バンク制度」を始めた。同制度は空き家、空き地などの売買、賃貸借、マイホーム借り上げ制度⁶の利用を希望する所有者などが物件を登録し、登録した利用希望者に物件情報を提供するものである。同市は物件登録と利用者登録のほか、空き家などに関する情報の収集と発信を行い、物件を仲介する宅地建物取引業者の登録⁷などを行う。

空き家バンク制度は「個人が所有する空き家等の有効活用を通して、河内長野市への定住促進による地域の活性化を図ること⁸、空き家などの流動化を促進することを目的としている。

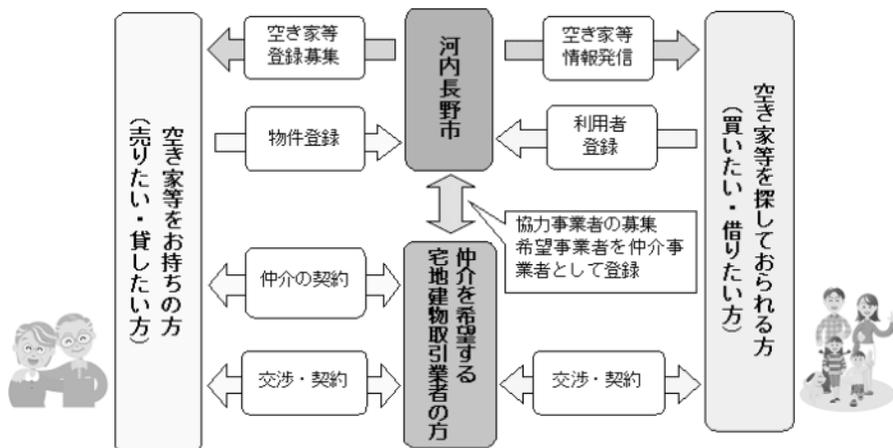
制度の開始から2年半程度が経過した調査時点では、合計6件（売買4件、賃貸2件）の物件登録申請、13人（市内9人、市外4人）の利用者登録、19業者が登録されている。

⁶ 一般社団法人移住・住みかえ支援機構が、所有者が50歳以上の住宅を借り上げて賃貸する制度で、最長で終身にわたって借り上げる。河内長野市資料「河内長野市空き家バンク制度について」。

⁷ 所有者などと利用希望者との交渉や契約について、市は直接関与しないとしている。前掲資料。

⁸ 前掲資料。

図 3-4-2 河内長野市空き家バンク制度の概要



※空き家等には、空き地を含みます。

※市では空き家等の仲介を行いませんので、市に登録した宅地建物取引業者に仲介していただく必要があります。物件の交渉や契約については市は直接関与しませんので、契約等に関するトラブル等があった場合は当事者間及び仲介する宅地建物取引業者間で解決するものとなります。

※空き家等の仲介に際しては、宅地建物取引業者等が定める仲介手数料が発生します。

出典：河内長野市ホームページ

おわりに

河内長野市では、昭和 40 年代から 50 年代にかけて開発された他の地域と同じく、少子高齢化の進行が懸念されるなか、若い世代に限定した定住促進策とあわせて利活用を中心とした空き家対策を進めている。

同市は空き家バンク制度などをつうじて住宅の流動化を図る取組みを進めているが、老朽化が進んでおらず利活用できる物件の多くは市場に出てこない傾向にある。また、住宅団地内の建設から 40 年程度の物件についても相続人が特定できない物件が現れてきており、売買や賃貸といった有効活用が難しくなっている事情がある。

空き家バンクについても、住宅団地内の住宅より既存集落の古民家への問合せが多い。

こうした課題が明らかになってきた一方、河内長野市では各部局で行っていた空き家対策を共有化することの検討を始めるなどの取組みも進めている。同時期に大規模に開発された住宅団地をもつ都市自治体が、定住人口の確保という政策とあわせ、未然に空き家問題を対処する取組みの事例として参考に出来る面が多いといえよう。

(参考文献)

1. 河内長野市『河内長野市住宅マスタープラン』2013年
2. 河内長野市「子育て・若年夫婦マイホーム取得補助制度のしおり」
3. 河内長野市「河内長野市空き家バンク制度について」

第5章

広島県尾道市

公益財団法人日本都市センター研究員
小畑 和也

はじめに

広島県尾道市（以下、「尾道市」という。）は、「坂のまち」「映画のまち」とも呼ばれる中心部の街並みで知られる。中心部を含む歴史的な景観を保全するため、景観行政などが進められてきた一方、景観を構成する木造住宅、斜面地などが一因となり、空き家が発生してきた。同市では景観や歴史的風致の維持とあわせて、外部と連携した空き家対策を進めている。

本稿は尾道市の概要を述べたあと、ヒアリング調査及び現地視察の結果をもとに、同市の空き家対策の経緯を概観したのち、空き家の発生防止・利活用策、空き家バンク制度など、それぞれの取組みについて整理していくこととする。

1 調査地の概要

(1) 尾道市の概要

尾道市は、広島県の東南部に位置する一般市である。1898年に県内で2番目に市制を施行し、平成以降では2005年に御調町、向島町と、2006年には因島市、瀬戸田町と合併し、人口は約14万3000人、面積は約285km²の規模を有する。また、建築基準法に規定する特定行政庁であり、建築主事を置いて同法にもとづき建築確認や指導等を行っている。なお、空き家対策条例は制定されていない。

同市の中でも瀬戸内海（尾道水道）に面する中心部は、坂道や階段の多い「斜面市街地」²に木造住宅や寺院が並ぶ「歴史を凝縮した

¹ 2014年10月10日に尾道市を訪問し、同市企画財務部政策企画課とNPO法人尾道空き家再生プロジェクトに対して実施したヒアリング調査及び現地視察をはじめ、提供を受けた情報・資料などをもとに筆者が解釈、構成、執筆したものであり、同市等の見解について報告したものではない。本稿に残り得る誤りはすべて筆者の責任である。

² 尾道市資料による。

景観」で知られ、小説家との関連や映画の舞台として知名度が上がり、「都市景観 100 選」（1997 年度）にも選ばれるなど、同市の観光資源となっている。また、平成以降の合併で「北部丘陵地域から尾道水道周辺地域を経て」「瀬戸内海地域」までが市域となり、向島地区（旧向新町）、瀬戸田地区（旧瀬戸田地区）という歴史的建造物や街並みを備えた地区も加わった。³

写真 3-5-1 尾道市中心部に近い斜面市街地の様子



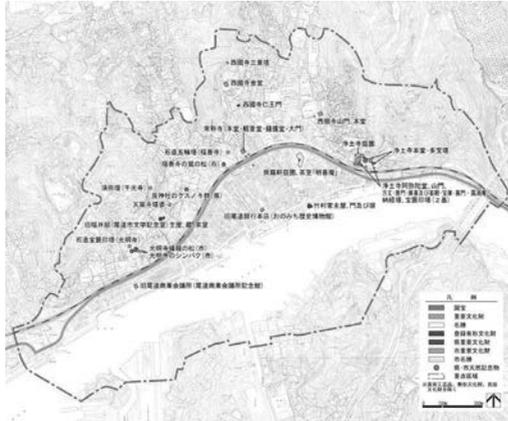
出典：筆者撮影

尾道市は「地域における歴史的風致の維持及び向上に関する法律」（歴史まちづくり法）にもとづき、2012 年に歴史的風致維持向上計画の認定を受け、これらの地区を重点区域とし、建築物に対する補

³ 尾道市ホームページ「尾道市の概要」http://www.city.onomichi.hiroshima.jp/www/service/detail.jsp?id=2247&pan_super_genre=4&pan_genre_top=&pan_genre=022。

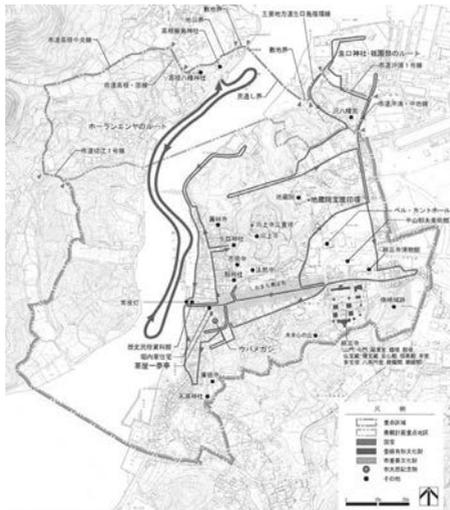
助を中心とした取組みを進めている⁴。さらに、同市では景観条例
 や景観に関する都市計画などを定め、全市的な景観行政を進めてい
 ることともあわせて、空き家対策を行っている。

図 3-5-1 重点区域の範囲（尾道・向島地区）



出典：尾道市ホームページ

図 3-5-2 重点区域の範囲（瀬戸田地区）



出典：尾道市ホームページ

⁴ 重点区域としては、「尾道・向島地区」「瀬戸田地区」の2地区となっている。

(2) 市内の空き家数

尾道市の世帯数は約 6 万 4000 世帯で、2008 年に総務省が実施した「住宅・土地統計調査」(以下、「2008 年調査」という。)によれば、住宅総数は約 7 万戸である。2008 年調査によれば、市内の「その他空き家」は約 8000 戸あり、住宅総数に占める割合は約 12%である。

2 尾道市の空き家対策

(1) 空き家対策の経緯

尾道市の中心部では 1980 年代後半からマンション建設の計画が起こり、住民の間にも景観に対する関心が高まったため、同市では景観に関する政策を進めてきた。⁵

2005 年に再びマンション建設の計画が起こったため、同市は景観法にもとづいて、景観条例、景観計画、景観地区に関する都市計画、屋外広告物条例の「4 点セット」を定め、「積極的に尾道の景観の保全と創造に取り組むことと」している。⁶

こうした景観行政に加え、後述するように斜面市街地では制約が多いため、中心部の空き家については既存物件の利活用を促進する方針がとられてきた。2001 年度には斜面市街地の一部で実態調査を実施し、翌年度から空き家バンクの制度が始められた。景観条例施行後の 2008 年にも空き家の実態調査を行っている。⁷

⁵ 以下、尾道市の景観行政については河野静香「映画・文学・歴史が色付くまち、この景観を後世に - 尾道市の景観施策と具体的取り組み」『IRC 調査月報』2009 年、大黒雄二郎「景観法施行と尾道の景観」尾道大学芸術文化学部紀要 6 号、2006 年を参考とした。

⁶ 尾道市ホームページ「尾道の景観施策のあらまし」http://www.city.onomichi.hiroshima.jp/open_imgs/service/0000002364.pdf

⁷ 空き家バンク制度や 2008 年の実態調査の範囲も「斜面市街地の一部」とされている。

(2) 空き家対策の体制

尾道市では、2013年度から企画財政部政策企画課を空き家対策の総合的な窓口とし、同課は空き家バンクも担当している。個別の対応はそれぞれの担当課が行っており、草木や動物など生活環境に関する苦情対応は市民生活部環境政策課、歴史的風致維持向上計画関係の補助金は都市部まちづくり推進課、建築基準法を所管し、老朽機件建物への対応は都市部建築指導課が、それぞれ担当している。

3 空き家の発生防止・利活用

尾道市中心部の斜面市街地は、戦災や災害などによる焼失を免れたため、昭和初期に建てられた住宅も多く残っている。斜面地は傾斜があり、道路の幅も狭く、階段を使わなければならない住宅もある。さらに、境界や権利関係が不明確な土地もあるため、もともと建替えが難しい環境である。⁸

写真 3-5-2 階段が続く箇所



出典：筆者撮影

⁸ 現地視察を行った区域内では、幅員が1.8m以下の道路が多く、住宅の敷地面積も100㎡に満たないものが見受けられた。

写真 3-5-3 空き家となり、屋根の一部が崩落している住宅



出典：筆者撮影

同市では、既存物件の保全、修理または除却による空き家の発生防止と利活用の促進を行っている。中心部の斜面市街地を含む歴史的風致維持向上計画の重点区域内を対象に、以下の4種類の補助制度が整備され、2013年度には24件、約1,100万円が交付されている。

- ①「まちなみ形成事業」…建物の外観補修
- ②「沿道建造物等修景事業」…家屋などの修景
- ③「空き家再生促進事業」…内装や屋根、外壁などの改修
- ④「老朽危険建物除却促進事業」
…老朽危険建物と認定された建築物の除却

4 空き家バンク・NPOとの連携

尾道市が2002年度に斜面市街地の一部を対象に始めた空き家バンクは、2007年6月までに11件を成約させたのち休止状態となり、2009年10月から「尾道市空き家バンク」として再開し、運営業務

の一部を「NPO 法人尾道空き家再生プロジェクト」（以下、「空き家再生 P」という。）に委託して、現在に至っている⁹。

空き家再生 P は、設立者が 2007 年に斜面市街地の古民家を購入して再生を始めたことをきっかけに、翌年 1 月には法人化し、空き家再生を中心とした活動を独自に行っていた。

運營業務の一部委託後は、空き家再生 P が利用者／所有者の登録受付、情報発信、利用者／所有者の連絡調整などを行っている。月ごとの相談件数は 50 件前後から 90 件程度で推移しており、2013 年度まで毎年定住する世帯があらわれている。

また、同市は中心部の斜面市街地を含む歴史的風致維持向上計画の重点区域内を対象に、2012 年 6 月から 10 年間の予定で「空き家再生促進事業」を行っている。同事業は空き家の内装や屋根、外壁などの改修費用の 3 分の 2 を補助するもので、空き家バンクに登録のあることが条件となっているため、事業開始年度は空き家バンクの相談件数も増加している。

空き家バンクの実績として、2009 年度から 2013 年度にかけて 53 世帯が定住し、20 歳代から 40 歳代の比較的若い世代が半数以上である。なお、定住者には芸術やデザイン、建築などに興味を持ち、実際に活動している人も多く、定住者からの紹介や口コミにより、同様の活動を行っている人たちなどから相談が寄せられている¹⁰。

おわりに

尾道市では、観光資源にもなっている市内の景観を損なわないよう、景観行政や歴史的風致の維持を目的とする政策が進められてき

⁹ 2013 年 10 月に空き家バンク制度の対象範囲や条件が拡大されている。

¹⁰ 空き家バンクの活動や実績については、第 2 部第 3 章、第 4 章 4 を参照。

た。空き家対策もそれにあわせて、空き家の発生防止や既存物件の活用を中心とした取組みが進められている。さらに、空き家バンクの運營業務の一部を NPO に委託することで市との役割分担が可能になり、実績にも結びついている。

ただし、斜面地の多い市内では、前述の条件に加えて下水の整備率が低いこと¹¹など、新たな入居者がいないことによる空き家の発生が懸念される要因もある。さらに、近年では斜面地ではない場所や合併地域での空き家が増加し、全市的な相談窓口の必要性も考えられている。

こうした課題に加え建築物の老朽化なども懸念されるが、地域を象徴する「まち」を維持する政策の中に空き家対策が位置づけられ、空き家対策を専門とする NPO との連携などにより実績を上げている尾道市の取組みは、開発と景観、地域の保全など、様々な条件を考慮するなかでの空き家対策として、参照できる点が多いと考えられる。

(参考文献)

1. 尾道市ホームページ「尾道市の概要」
http://www.city.onomichi.hiroshima.jp/www/service/detail.jsp?id=2247&pan_super_genre=4&pan_genre_top=&pan_genre=022
2. 尾道市ホームページ「尾道の景観施策のあらまし」
http://www.city.onomichi.hiroshima.jp/open_imgs/service/0000002364.pdf
3. 河野静香「映画・文学・歴史が色づくまち、この景観を後世に一尾道市の景観施策と具体的取組み」IRC 調査月報 8月号(2009年)、30～33頁
4. 大黒雄二郎「景観法施行と尾道の景観」尾道大学芸術文化学部紀要 6号(2006年)、27～30頁

¹¹ 下水道普及率は10%台、汚水処理人口普及率は50%以下である。

第6章

福岡県宗像市

公益財団法人日本都市センター研究員
小畑 和也

はじめに

福岡県宗像市（以下、「宗像市」という。）は、福岡市と北九州市の2つの政令指定都市の間に位置する自治体であり、いわゆるベッドタウンとして住宅を中心とした開発が行われてきた。

多くの住宅が団地として同時に開発された地域を含む他の自治体同様、急速な高齢化と人口減少が懸念されており、同市では比較的若い世代を対象とした定住推進策を進めている。

本稿は宗像市の概要を述べたあと、同市へのヒアリング調査及び現地視察の結果をもとに、同市の住宅政策を概観したのち、空き家条例による対策、定住推進策にもとづく対策、空き家バンクなど、それぞれの取組みについて整理していくこととする。

1 調査地の概要

(1) 宗像市の概要

宗像市は、福岡市と北九州市の間に位置する一般市である。2003年に旧宗像市と旧玄海町が合併して発足し、2005年には大島村と合併し、人口は約9万7000人（福岡県で10番目）、面積は約120 km²（同7番目）の規模を有する。また、建築基準法にもとづく建築確認や指導等は、福岡県が行っている。

1961年に市内の区間を含む鹿児島本線が電化されたことをきっかけとして住宅開発が進んだこともあり、同線の周辺に戸建て、民間・公営などの集合住宅など、様々な形態の住宅が立ち並んでおり、

¹ 2014年10月9日に宗像市を訪問し、同市都市戦略室秘書政策課及び総務部生活安全課に対して実施したヒアリング調査と現地視察をはじめ、提供を受けた情報・資料などをもとに筆者が解釈、構成、執筆したものであり、同市の見解について報告したものではない。本稿に残り得る誤りはすべて筆者の責任である。

住宅団地も多い。いわゆるベッドタウンとして、住宅開発が始まった当初は北九州市、現在では福岡市に通勤する人が多く、人口は2.5倍以上になった。

写真 3-6-1 宗像市内の住宅



出典：筆者撮影

こうした特性から、同市は昼夜間人口比率が82.6%と低く、特に製造業の市内での雇用機会が少ない。また、税収に占める個人住民税や個人の固定資産税の比率が高く、2000年ごろに年少人口比

率を逆転した高齢化率は県の平均を上回り、総人口は減少していませんながらも増加率は低下しているため、子育て世帯や新婚世帯の定住を促進する施策が進められている。

(2) 市内の空き家数

宗像市の世帯数は約 3 万 9000 世帯で、2008 年に総務省が実施した「住宅・土地統計調査」（以下、「2008 年調査」という。）によれば、住宅総数は約 4 万戸である。2008 年調査によれば、市内の「その他空き家」は約 1700 戸あり、住宅総数に占める割合は約 4% である。

2 宗像市の住宅政策

宗像市の空き家対策は、同市の住宅政策のなかにも位置づけられている。ここでは、2005 年に策定された「第 1 次宗像市総合計画 基本構想」（以下、「基本構想」という。）から、同市の住宅政策の基本的な考え方を概観する。

基本構想では、「横断的かつ戦略的な取り組み」として推進する「5 つのまちづくり」のひとつに「元気なまちづくり - 定住化の促進 -」を掲げ、「若い世代の定住化を推進する」一方で、土地利用方針については「基本的に住宅系土地利用を軸とした現在の土地利用を継承」し、「市街地の拡大はできるだけ抑え」るとしている。

この方針のもとでは新たに開発できる土地が限定されるため、既存の土地・建物の利活用を推進するためにも「空家対策など、住宅施策の取り組み」を進めるとしている。²

² 宗像市『第 1 次宗像市総合計画 基本構想』2005 年、39 頁、47 頁。

3 空き家条例

(1) 条例の概要

宗像市では、2012年4月に「宗像市空き家等の適正管理に関する条例」（以下、「空き家条例」という。）を施行した。

1条で「空き家等が放置され、管理不全な状態となることを防止することにより、生活環境の保全及び防犯のまちづくりの推進に寄与することを目的とする」され、総務部生活安全課が所管している。

空き家条例は「空き家等」を対象としており、「常時無人の状態にあるもの及びその敷地」（2条）と、建物の敷地も含まれる。指導等については、実態調査・立入調査（5条）、助言・指導、勧告、命令、公表（6～9条）、行政代執行に関する項目（10条）が定められている。

(2) 条例の運用

空き家条例にもとづく宗像市の対応は、助言・指導レベルを中心としている。空き家の敷地まで対象としているため、住民からの通報のうち、およそ9割は草木に関するもので、家屋に関するものは少ない。また、通報件数は住宅団地からが多く、空き家の比率は農村部が高いが、通報の内容や空き家の状況については同じ程度である。

4 定住推進策・空き家バンク

宗像市は2005年度に定住化推進室³を設置し、定住化の推進策を進めている。2011年には「住んでみたいまち宗像5年計画」を策定し、「住宅市場の活性化」「居住環境の充実」「定住PRの充実」を中心とした施策の整備を行った。

³ 経営企画部内に設置し、2010年度には同部経営企画課の課内室となる。2013年度に同室は改組され、定住部門を都市戦略部秘書政策課が所管している。

宗像市が子育て世帯や新婚世帯の定住化を進める姿勢は、家賃補助、中古住宅の購入とリフォームへの補助、新築住宅建築のため中古住宅を購入して解体する費用への補助、の各制度に表れている。図 3-6-2 のとおり、各制度とも対象者が年少の子どもか比較的若い夫婦のいる世帯に限られている⁴。加えて、居住してから短い期間内に申請しなければならないという条件がありながら、開始からの 3 年間で約 800 件の申請が見込まれている。

なお、定住化推進の取組みのなかで、2011 年度には「宗像市空き家実態調査」を実施し、2013 年度には団地の再生をテーマにした調査研究プロジェクトチームが結成されている。

また、市内の不動産業者のうち十数業者が参加して設立した NPO「住マイむなかた」⁵が、空き家バンクの活動を行っている。住マイむなかたは 2012 年度に市と協定を結び、市は受付、簡易な現地調査、情報提供を行い、加盟業者が当番で交渉や契約を担当している。

⁴ 家賃補助は未就学児または合計年齢が 70 歳未満の夫婦のいる世帯、住宅購入関連の補助は中学生以下の子または合計年齢が 80 歳未満の夫婦のいる世帯にそれぞれ限定されている。また、申請期間も居住日から 3 カ月から 6 カ月以内となっている。

⁵ 2015 年 4 月に法人化予定。

宗像市は、子育て世帯・新婚世帯を応援します！

平成24年度より、宗像市に住もうとしている方を対象にした住宅取得等の補助制度を開始しました。
この補助制度では、特に子育て世帯や新婚世帯といった若い世代の定住化を狙っています。

家賃補助制度

対象者
次のどちらかに該当し、市内の賃貸住宅に居住すること
◆未婚現児が同居の世帯・・・(5年以上市外居住の転入者のみ)
◆2人の合計年齢が70歳未満の新婚世帯・・・(転入者に限りません)

対象住宅
市内の民間賃貸住宅(公営住宅や社宅、寮、親族が経営する賃貸住宅は補助対象外)

主な要件
月額家賃(共益費・管理費や駐車場使用料は含まない)が43,000円以上

補助額
家賃月額から住宅手当を引いた額(最長3年間まで) ※月額上限: 2万円(年1回払い)

申請手続き
最高72万円

【認定申請】
子育て世帯は転入日から3ヶ月以内に申請
新婚世帯は婚姻日から3ヶ月以内に申請
【交付申請】
毎年1～3月に家賃支払実績を添え申請

中古住宅の購入 & リフォーム補助制度

対象者
次のどちらかに該当し、市内の中古住宅を購入して居住すること ※転入者&転居者ともに対象
◆中学生以下の子が同居する世帯
◆夫婦の合計年齢80歳未満の世帯
※平成24年4月1日以後の購入と購入後1年以内の居住が条件です

対象住宅
建築5年を経過し、床面積50㎡以上の専用住宅

主な要件
・自治会に加入すること
・市税の滞納がないこと

補助額
最高40万円

■一律20万円
■リフォーム工事※を発注すれば20万円を上乗せ
※市内事業者に発注した30万円(消費税抜)以上の工事が対象

申請手続き
居住日か工事完了日から6ヶ月以内に申請

新築住宅建築のための 古家解体補助制度

対象者
次のどちらかに該当し、市内の古家を購入・解体の上、新築住宅を建て居住すること
※転入者&転居者ともに対象
◆転入者
◆中学生以下の子が同居する世帯
◆夫婦の合計年齢80歳未満の世帯
※平成24年4月1日以後の古家購入と、購入から2年以内の居住が条件です。ただし、新築住宅を購入する人は、解体工事完了日から52年以内の居住が条件です。

対象住宅
建築5年を経過し、床面積50㎡以上の専用住宅

主な要件
・自治会に加入すること
・市税の滞納がないこと

補助額
最高120万円

■20万円
■プラス解体費(消費税抜)の2/3(上限70万円)
■市内業者が新築住宅建築を発注すればプラス30万円

申請手続き
居住日から6ヶ月以内に申請

おわりに

宗像市では、空き家条例にもとづいて現状に対処する一方、総合計画レベルで定められた定住化推進策にもとづいても空き家に対する取組みを進めているのが特徴的である。

ヒアリング調査と、あわせて実施した現地視察をつうじて明らかになった今後の課題は、以下の点である。

第一に、団地として開発された戸建て住宅は、敷地面積が 300 m² 前後の物件が多く、市が定住推進策の対象としている子育て世帯や新婚世帯にとっては、土地の購入額が高くなり、敷地も広すぎるとの印象がある点。第二に、定住推進策については近隣の自治体も同様の取組みを進めているため、差別化が必要とみられている点。第三に、空き家バンクへの問い合わせは 50 歳代以上の世代が多くなっており、若い世代の需要を満たす物件の掘り起こしが必要になっている点、である。

写真 3-6-2 団地の中の戸建て住宅



出典：宗像市資料

こうした課題は挙げられるものの、大都市の近郊または周辺に位置する都市自治体において、地域の特性を検証し、基本的な政策と関連づけて空き家対策を進めている宗像市の取組みは、参照できる点が多いと言えるだろう。

(参考文献)

1. 宗像市『第1次宗像市総合計画 基本構想』2005年

参考資料

関係法令等

◎空家等対策の推進に関する特別措置法

（目的）

第一条 この法律は、適切な管理が行われていない空家等が防災、衛生、景観等の地域住民の生活環境に深刻な影響を及ぼしていることに鑑み、地域住民の生命、身体又は財産を保護するとともに、その生活環境の保全を図り、あわせて空家等の活用を促進するため、空家等に関する施策に関し、国による基本指針の策定、市町村（特別区を含む。第十条第二項を除き、以下同じ。）による空家等対策計画の作成その他の空家等に関する施策を推進するために必要な事項を定めることにより、空家等に関する施策を総合的かつ計画的に推進し、もって公共の福祉の増進と地域の振興に寄与することを目的とする。

（定義）

第二条 この法律において「空家等」とは、建築物又はこれに附属する工作物であつて居住その他の使用がなされていないことが常態であるもの及びその敷地（立木その他の土地に定着する物を含む。）をいう。ただし、国又は地方公共団体が所有し、又は管理するものを除く。

2 この法律において「特定空家等」とは、そのまま放置すれば倒壊等著しく保安上危険となるおそれのある状態又は著しく衛生上有害となるおそれのある状態、適切な管理が行われていないことにより著しく景観を損なっている状態その他周辺的生活環境の保全を図るために放置することが不適切である状態にあると認められる空家等をいう。

（空家等の所有者等の責務）

第三条 空家等の所有者又は管理者（以下「所有者等」という。）は、周辺的生活環境に悪影響を及ぼさないよう、空家等の適切な管理に努めるものとする。

（市町村の責務）

第四条 市町村は、第六条第一項に規定する空家等対策計画の作成及びこれに基づく空家等に関する対策の実施その他の空家等に関する必要な措置を適切に講ずるよう努めるものとする。

（基本指針）

第五条 国土交通大臣及び総務大臣は、空家等に関する施策を総合的かつ計画的に実施するための基本的な指針（以下「基本指針」という。）を定めるものとする。

2 基本指針においては、次に掲げる事項を定めるものとする。

- 一 空家等に関する施策の実施に関する基本的な事項
- 二 次条第一項に規定する空家等対策計画に関する事項
- 三 その他空家等に関する施策を総合的かつ計画的に実施するために必要な事項

3 国土交通大臣及び総務大臣は、基本指針を定め、又はこれを変更しようとするときは、あらかじめ、関係行政機関の長に協議するものとする。

4 国土交通大臣及び総務大臣は、基本指針を定め、又はこれを変更したときは、遅滞な

く、これを公表しなければならない。

(空家等対策計画)

第六条 市町村は、その区域内で空家等に関する対策を総合的かつ計画的に実施するため、基本指針に即して、空家等に関する対策についての計画（以下「空家等対策計画」という。）を定めることができる。

2 空家等対策計画においては、次に掲げる事項を定めるものとする。

一 空家等に関する対策の対象とする地区及び対象とする空家等の種類その他の空家等に関する対策に関する基本的な方針

二 計画期間

三 空家等の調査に関する事項

四 所有者等による空家等の適切な管理の促進に関する事項

五 空家等及び除却した空家等に係る跡地（以下「空家等の跡地」という。）の活用の促進に関する事項

六 特定空家等に対する措置（第十四条第一項の規定による助言若しくは指導、同条第二項の規定による勧告、同条第三項の規定による命令又は同条第九項若しくは第十項の規定による代執行をいう。以下同じ。）その他の特定空家等への対処に関する事項

七 住民等からの空家等に関する相談への対応に関する事項

八 空家等に関する対策の実施体制に関する事項

九 その他空家等に関する対策の実施に関し必要な事項

3 市町村は、空家等対策計画を定め、又はこれを変更したときは、遅滞なく、これを公表しなければならない。

4 市町村は、都道府県知事に対し、空家等対策計画の作成及び変更並びに実施に関し、情報の提供、技術的な助言その他必要な援助を求めることができる。

(協議会)

第七条 市町村は、空家等対策計画の作成及び変更並びに実施に関する協議を行うための協議会（以下この条において「協議会」という。）を組織することができる。

2 協議会は、市町村長（特別区の区長を含む。以下同じ。）のほか、地域住民、市町村の議会の議員、法務、不動産、建築、福祉、文化等に関する学識経験者その他の市町村長が必要と認める者をもって構成する。

3 前二項に定めるもののほか、協議会の運営に関し必要な事項は、協議会が定める。

(都道府県による援助)

第八条 都道府県知事は、空家等対策計画の作成及び変更並びに実施その他空家等に関しこの法律に基づき市町村が講ずる措置について、当該市町村に対する情報の提供及び技術的な助言、市町村相互間の連絡調整その他必要な援助を行うよう努めなければならない。

(立入調査等)

第九条 市町村長は、当該市町村の区域内にある空家等の所在及び当該空家等の所有者等を把握するための調査その他空家等に関しこの法律の施行のために必要な調査を行うことができる。

2 市町村長は、第十四条第一項から第三項までの規定の施行に必要な限度において、当該職員又はその委任した者に、空家等と認められる場所に立ち入って調査をさせることができる。

3 市町村長は、前項の規定により当該職員又はその委任した者を空家等と認められる場所に立ち入らせようとするときは、その五日前までに、当該空家等の所有者等にその旨を通知しなければならない。ただし、当該所有者等に対し通知することが困難であるときは、この限りでない。

4 第二項の規定により空家等と認められる場所に立ち入ろうとする者は、その身分を示す証明書を携帯し、関係者の請求があったときは、これを提示しなければならない。

5 第二項の規定による立入調査の権限は、犯罪捜査のために認められたものと解釈してはならない。

(空家等の所有者等に関する情報の利用等)

第十条 市町村長は、固定資産税の課税その他の事務のために利用する目的で保有する情報であつて氏名その他の空家等の所有者等に関するものについては、この法律の施行のために必要な限度において、その保有に当たつて特定された利用の目的以外の目的のために内部で利用することができる。

2 都知事は、固定資産税の課税その他の事務で市町村が処理するものとされているもののうち特別区の存する区域においては都が処理するものとされているもののために利用する目的で都が保有する情報であつて、特別区の区域内にある空家等の所有者等に関するものについて、当該特別区の区長から提供を求められたときは、この法律の施行のために必要な限度において、速やかに当該情報の提供を行うものとする。

3 前項に定めるもののほか、市町村長は、この法律の施行のために必要があるときは、関係する地方公共団体の長その他の者に対して、空家等の所有者等の把握に関し必要な情報の提供を求めることができる。

(空家等に関するデータベースの整備等)

第十一条 市町村は、空家等（建築物を販売し、又は賃貸する事業を行う者が販売し、又は賃貸するために所有し、又は管理するもの（周辺の生活環境に悪影響を及ぼさないよう適切に管理されているものに限る。）を除く。以下第十三条までにおいて同じ。）に関するデータベースの整備その他空家等に関する正確な情報を把握するために必要な措置を講ずるよう努めるものとする。

(所有者等による空家等の適切な管理の促進)

第十二条 市町村は、所有者等による空家等の適切な管理を促進するため、これらの者に対し、情報の提供、助言その他必要な援助を行うよう努めるものとする。

(空家等及び空家等の跡地の活用等)

第十三条 市町村は、空家等及び空家等の跡地（土地を販売し、又は賃貸する事業を行う者が販売し、又は賃貸するために所有し、又は管理するものを除く。）に関する情報の提供その他これらの活用のために必要な対策を講ずるよう努めるものとする。

(特定空家等に対する措置)

第十四条 市町村長は、特定空家等の所有者等に対し、当該特定空家等に関し、除却、修繕、立木竹の伐採その他周辺の生活環境の保全を図るために必要な措置（そのまま放置すれば倒壊等著しく保安上危険となるおそれのある状態又は著しく衛生上有害となるおそれのある状態にない特定空家等については、建築物の除却を除く。次項において同じ。）をとるよう助言又は指導をすることができる。

- 2 市町村長は、前項の規定による助言又は指導をした場合において、なお当該特定空家等の状態が改善されないと認めるときは、当該助言又は指導を受けた者に対し、相当の猶予期限を付けて、除却、修繕、立木竹の伐採その他周辺の生活環境の保全を図るために必要な措置をとることを勧告することができる。
- 3 市町村長は、前項の規定による勧告を受けた者が正当な理由がなくてその勧告に係る措置をとらなかった場合において、特に必要があると認めるときは、その者に対し、相当の猶予期限を付けて、その勧告に係る措置をとることを命ずることができる。
- 4 市町村長は、前項の措置を命じようとする場合においては、あらかじめ、その措置を命じようとする者に対し、その命じようとする措置及びその事由並びに意見書の提出先及び提出期限を記載した通知書を交付して、その措置を命じようとする者又はその代理人に意見書及び自己に有利な証拠を提出する機会を与えなければならない。
- 5 前項の通知書の交付を受けた者は、その交付を受けた日から五日以内に、市町村長に対し、意見書の提出に代えて公開による意見の聴取を行うことを請求することができる。
- 6 市町村長は、前項の規定による意見の聴取の請求があった場合においては、第三項の措置を命じようとする者又はその代理人の出頭を求めて、公開による意見の聴取を行わなければならない。
- 7 市町村長は、前項の規定による意見の聴取を行う場合においては、第三項の規定によって命じようとする措置並びに意見の聴取の期日及び場所を、期日の三日前までに、前項に規定する者に通知するとともに、これを公告しなければならない。
- 8 第六項に規定する者は、意見の聴取に際して、証人を出席させ、かつ、自己に有利な証拠を提出することができる。
- 9 市町村長は、第三項の規定により必要な措置を命じた場合において、その措置を命ぜられた者がその措置を履行しないとき、履行しても十分でないとき又は履行しても同項の期限までに完了する見込みがないときは、行政代執行法（昭和三十二年法律第四十三号）の定めるところに従い、自ら義務者のなすべき行為をし、又は第三者をしてこれをさせることができる。

- 10 第三項の規定により必要な措置を命じようとする場合において、過失がなくてその措置を命ぜられるべき者を確知することができないとき（過失がなくて第一項の助言若しくは指導又は第二項の勧告が行われるべき者を確知することができないため第三項に定める手続により命令を行うことができないときを含む。）は、市町村長は、その者の負担において、その措置を自ら行い、又はその命じた者若しくは委任した者に行わせることができる。この場合においては、相当の期限を定めて、その措置を行うべき旨及びその期限までにその措置を行わないときは、市町村長又はその命じた者若しくは委任した者がその措置を行うべき旨をあらかじめ公告しなければならない。
- 11 市町村長は、第三項の規定による命令をした場合においては、標識の設置その他国土交通省令・総務省令で定める方法により、その旨を公示しなければならない。
- 12 前項の標識は、第三項の規定による命令に係る特定空家等に設置することができる。この場合においては、当該特定空家等の所有者等は、当該標識の設置を拒み、又は妨げてはならない。
- 13 第三項の規定による命令については、行政手続法（平成五年法律第八十八号）第三章（第十二条及び第十四条を除く。）の規定は、適用しない。
- 14 国土交通大臣及び総務大臣は、特定空家等に対する措置に関し、その適切な実施を図るために必要な指針を定めることができる。
- 15 前各項に定めるもののほか、特定空家等に対する措置に関し必要な事項は、国土交通省令・総務省令で定める。

（財政上の措置及び税制上の措置等）

第十五条 国及び都道府県は、市町村が行う空家等対策計画に基づく空家等に関する対策の適切かつ円滑な実施に資するため、空家等に関する対策の実施に要する費用に対する補助、地方交付税制度の拡充その他の必要な財政上の措置を講ずるものとする。

- 2 国及び地方公共団体は、前項に定めるもののほか、市町村が行う空家等対策計画に基づく空家等に関する対策の適切かつ円滑な実施に資するため、必要な税制上の措置その他の措置を講ずるものとする。

（過料）

第十六条 第十四条第三項の規定による市町村長の命令に違反した者は、五十万円以下の過料に処する。

- 2 第九条第二項の規定による立入調査を拒み、妨げ、又は忌避した者は、二十万円以下の過料に処する。

附 則

（施行期日）

- 1 この法律は、公布の日から起算して三月を超えない範囲内において政令で定める日から施行する。ただし、第九条第二項から第五項まで、第十四条及び第十六条の規定は、公布の日から起算して六月を超えない範囲内において政令で定める日から施行する。

(検討)

- 2 政府は、この法律の施行後五年を経過した場合において、この法律の施行の状況を勘案し、必要があると認めるときは、この法律の規定について検討を加え、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする。

(総務・国土交通・内閣総理大臣署名)

豊島区建物等の適正な維持管理を推進する条例を公布する。

平成26年3月25日

豊島区長 高 野 之 夫

豊島区条例第9号

豊島区建物等の適正な維持管理を推進する条例

(目的)

第1条 この条例は、建物その他の工作物（以下「建物等」という。）の適正な維持管理を推進することにより、建物等の倒壊、損壊、部材の落下等による事故並びに火災及び犯罪の発生を防止し、もって区民が安全で安心して住み続けられるまちづくりの実現に資することを目的とする。

(定義)

第2条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。

- (1) 空き家 区の区域内に所在する建物等で、現に使用及び管理の実態がないものをいう。
- (2) 所有者等 建物等を所有する者、管理する者又は占有する者をいう。
- (3) 管理不全な状態 建物等が次に掲げるいずれかの状態にある場合をいう。

ア 建物等の部材等が落下し、飛散するおそれのある状態

イ 建物等の老朽化又は台風等の自然災害により、倒壊又は損傷するおそれのある状態

ウ 空き家で常時施錠されていない状態

エ 建物等の外壁、窓等が剥落し、建物等の外部から内部が見通せる状態

(4) 危険な状態 建物等が次に掲げるいずれかの状態にある場合をいう。

ア 前号ア又はイに掲げる状態で、区民及び通行人の生命、身体又は財産に被害を与えるおそれのある状態

イ 前号ウ又はエに掲げる状態で、可燃物の投棄等による火災又は不特定の者の出入りによる犯罪を誘発するおそれのある状態

(建物等の適正管理)

第3条 所有者等は、建物等が管理不全な状態又は危険な状態（以下「適正な維持管理が行われていない状態」という。）にならないよう常に適正な維持管理を行わなければならない。

(台帳の整備)

第4条 区長は、適正な維持管理が行われていない状態の建物等の情報の収集に努めるとともに、収集した情報を台帳等に記録するものとする。

(調査)

第5条 区長は、建物等が適正な維持管理が行われていない状態にある疑いがあると認められるとき又は第12条第1項の規定による通知をするために必要なときは、当該建物等の所有者等に対して質問若しくは実態調査をし、又は資料の提供を求めることができる。

2 区長は、前項の規定による実態調査を行う場合においては、区の職員に当該建物等の敷地（所有者等に同意を得た場合は建物等を含む。）に立ち入らせることができる。

3 前項の規定により立入調査をする区の職員は、その身分を示す証明書を携帯し、

関係者の請求があったときは、これを提示しなければならない。

- 4 第2項の規定による立入り調査の権限は、犯罪捜査のために認められたものと解釈してはならない。

(助言)

第6条 区長は、建物等が適正な維持管理が行われていない状態であると認めるときは、当該建物等の所有者等に対してこれを改善するために必要な措置について助言することができる。

- 2 区長は、第12条第1項の規定による所有者からの申し出に際して、建築基準法令に関する必要な措置について助言することができる。

(指導及び勧告)

第7条 区長は、建物等が適正な維持管理が行われていない状態であると認めるときは、所有者等に対してこれを解消するための措置又は対策をとるべきことを指導することができる。

- 2 区長は、前項の指導を行ったにもかかわらず、その指導に従わないときは、当該所有者等に対し期限を定めて必要な措置を講ずるよう勧告することができる。

(命令)

第8条 区長は、建物等の所有者等が前条第2項の規定による勧告に応じないとき又は建物等が危険な状態であると認めるときは、当該所有者等に対し、履行期限を定めて改善のための必要な措置を講ずるよう命ずることができる。

(公表)

第9条 区長は、前条の規定による命令を行ったにもかかわらず、当該所有者等が正当な理由なく命令に従わないときは、次に掲げる事項を公表することができる。

- (1) 命令に従わない者の住所及び氏名（法人にあつては、主たる事務所の所在地及び名称並びに代表者の氏名）
 - (2) 命令の対象である建物等の所在地
 - (3) 命令の内容
 - (4) 前3号に掲げるもののほか区長が必要と認める事項
- 2 区長は、前項の規定により公表するときは、当該公表に係る所有者等に意見を述べる機会を与えなければならない。

（支援）

第10条 区長は、所有者等が第6条第1項及び第2項の規定による助言、第7条第2項の規定による勧告又は第8条の規定による命令に対する改善のための必要な措置を行う意思があると認めるときは、当該所有者等に対して区長が認める必要な支援を行うことができる。

（緊急安全措置）

第11条 区長は、危険な状態が放置されるおそれがあり、かつ、放置することにより不特定の者の生命、身体又は財産に被害を与えるおそれがあると認められる場合は、所有者等の意思に反しない限り、危険な状態を軽減するために必要最低限度の措置（以下「緊急安全措置」という。）をとることができる。

- 2 区長は、緊急安全措置を実施した場合は、遅滞なく所有者等にその内容を通知しなければならない。
- 3 区長は、緊急安全措置の実施により、生じた諸費用を民法（明治29年法律第89号）第702条に基づき所有者等に償還請求するものとする。

（建築基準法令に関する調査）

第12条 区長は、建物等の所有者等が、建物等の現況を把握し今後の適正な維持管理に役立てるために、建築基準法（昭和25年法律第201号）第6条第1項第4号に掲げる建築物で、平成11年4月30日以前に同法第6条第4項に規定する建築確認済証が交付されており、同法第7条第1項の規定による完了検査の届出又は同条第5項に規定する検査済証の交付がなされていないもの（適正な維持管理が行われていない状態の建物等を除く。）について所有者からの申し出に応じて、現状の建築物が工事の着手時の建築基準法令の規定（同法第6条の3に相当する従前の規定にある建築物の建築に関する確認の特例に関わる建築基準法令の規定は除く。）に適合しているかを調査し、その結果を所有者に通知するものとする。

2 所有者は、前項の規定に基づく申し出を行うときは、規則に定める図書、書類等を添えて区長に申し出るものとする。

3 区長は、現状の建築物が工事の着手時の建築基準法令の規定に適合するかどうかの結果を通知することができない正当な理由があるときは、その理由を記載し所有者に通知しなければならない。

（建築基準法令に関する調査の手数料）

第13条 前条第1項の規定による建築基準法令に適合するかの調査を申し出る者は、別表に掲げる建築物の延べ面積の合計の区分に応じた手数料を区に納めなければならない。ただし、区長が特別の理由があると認めるときは、これを免除することができる。

（関係機関との連携）

第14条 区長は、建物等が空き家であり適正な維持管理が行われていない状態であると認めるときは、各種機関に当該建物等の所有者等に関する情報の提供を求める

ことができる。

- 2 区長は、建物等が適正な維持管理が行われていない状態を改善するために必要と認めるときは、警察署、消防署その他の関係機関に協力を求めることができる。

(委任)

第15条 この条例に定めるもののほか、この条例の施行に関し必要な事項は、区長が別に定める。

附 則

この条例は、平成26年7月1日から施行する。

別表（第13条関係）

| 建築物の延べ面積の合計 | 手数料 |
|----------------------------|---------|
| 30平方メートル以内のもの | 11,000円 |
| 30平方メートルを超え100平方メートル以内のもの | 12,000円 |
| 100平方メートルを超え200平方メートル以内のもの | 16,000円 |
| 200平方メートルを超えるのもの | 23,000円 |

豊島区建物等の適正な維持管理を推進する条例施行規則

平成 26 年 6 月 30 日

規則第 50 号

(趣旨)

第 1 条 この規則は、豊島区建物等の適正な維持管理を推進する条例（平成 26 年豊島区条例第 9 号。以下「条例」という。）の施行について必要な事項を定めるものとする。

(定義)

第 2 条 この規則で使用する用語は、条例で使用する用語の例による。

(数値基準)

第 3 条 条例第 2 条第 3 号及び第 4 号に規定する管理不全な状態及び危険な状態は、別表第 1 に掲げる判定区分に応じた、評定項目毎の配点の合計により判断する。

(台帳等の作成及び保管)

第 4 条 条例第 4 条に規定する台帳は、別記第 1 号様式による老朽建築物等相談案件台帳とする。

(身分証明書)

第 5 条 条例第 5 条第 3 項に規定する身分証明書は、別記第 2 号様式による立ち入り調査員証とする。

(助言書、指導書、勧告書及び命令書)

第 6 条 条例第 6 条第 1 項及び第 2 項に規定する助言を書面で行う場合は、建物等の適正な維持管理に関する助言書（別記第 3 号様式）により行うものとする。

2 条例第 7 条第 1 項に規定する指導を書面で行う場合は、建物等の適正な維持管理に関する指導書（別記第 4 号様式）により行うものとする。

3 条例第7条第2項に規定する勧告を行う場合は、建物等の適正な維持管理に関する勧告書（別記第5号様式）により行うものとする。

4 条例第8条に規定する命令は、建物等の適正な維持管理に関する命令書（別記第6号様式）により行うものとする。

（公表の方法）

第7条 条例第9条に規定する公表は、区役所の掲示場への掲示、現地における掲示その他の方法により行うものとする。

（公表に対する意見）

第8条 区長は、条例第9条第2項に規定する意見を述べる機会を与えるときは、建物等の適正な維持管理を推進する条例に基づく公表に係る意見陳述機会の付与通知書（別記第7号様式）により、条例第8条に規定する命令を受けた所有者等に通知するものとする。

2 前項に規定する通知を受けて意見を述べようとする所有者等は、当該通知を受けた日から起算して14日以内に、建物等の適正な維持管理の推進する条例に基づく公表に係る意見書（別記第8号様式）により意見を述べなければならない。

（緊急安全措置の事前通知書及び償還請求書）

第9条 区長は、条例第11条第2項に規定する建物等の適正な維持管理を推進する条例に基づく緊急安全措置の事前通知書（別記第9号様式）により所有者等に通知するものとする。

2 区長は、条例第11条第3項に規定する建物等の適正な維持管理を推進する条例に基づく緊急安全措置の償還請求書（別記第10号様式）により、その理由を記載して所有者等に請求するものとする。

（建築基準法令に関する調査）

第 10 条 条例第 12 条第 2 項の規定による現状の建築物が工事の着手時の建築基準法令の規定に適合しているかの調査（以下「建築基準法令に関する調査」という。）をするための申出書は、次の各号に掲げる図書及び書類とする。

(1) 別記第 11 号様式による建築基準法令に関する調査のための申出書の正本 1 通及び副本 1 通に、別記第 12 号様式による現況の調査書及び別表第 2 に掲げる図書（一級建築士、二級建築士又は木造建築士（以下「建築士」という。）が作成したものに限る。）並びにその他区長が必要と認める資料

(2) 代理者によって申出を行う場合にあっては、当該代理者に委任することを証する書類

(3) 一級建築士免許証、二級建築士免許証若しくは木造建築士免許証又は一級建築士免許証明書、二級建築士免許証明書若しくは木造建築士免許証明書（以下「建築士免許証等」という。）の写し

2 条例第 12 条第 1 項の規定による建築基準法令に関する調査結果の交付は、別記第 13 号様式による建築基準法令に関する調査結果通知書に、前項の申出書の副本 1 通並びに添付図書及び添付資料を添えて行うものとする。

3 条例第 12 条第 3 項の規定による現状の建築物が工事の着手時の建築基準法令の規定に適合するかどうかの結果を通知することができない旨及びその理由を記載した建築基準法令に関する調査結果を通知することができない旨の通知書の交付は、別記第 14 号様式により行うものとする。

4 条例第 12 条第 2 項の規定により申出書を提出した所有者は、区長が建築基準法令に関する調査結果を通知する前に、当該申出を取り下げようとするときは、別記第 15 号様式による申出取下

げ届を区長に届け出なければならない。

(関係機関との連携)

第 11 条 区長は、条例第 14 条第 2 項に規定する豊島区建物等の適正な維持管理を推進する条例に基づく情報提供依頼書（別記第 16 号様式）により、その理由を記載して各種機関に対して依頼するものとする。

附 則

この規則は、平成 26 年 7 月 1 日から施行する。

別表第 1 (第 3 条関係)

(1) 条例第 2 条第 4 号アの判断基準

| 判定区分 | 評定項目 | 評定内容 | 配点 |
|---------------------------------|------------------------------------------------|----------------------------------------------|-----|
| 条例第 2 条第 3 号ア及びイに係る倒壊又は損傷に対する判定 | 1 基礎 | (1) 構造耐力上主要な部分である基礎が玉石であるもの | 10 |
| | | (2) 構造耐力上主要な部分である基礎が無いもの | 20 |
| | 2 柱又は外壁の傾斜 | (1) 傾斜が認められない場合 | 0 |
| | | (2) 傾斜が 120 分の 1 以下の場合 | 20 |
| | | (3) 傾斜が 120 分の 1 を超え 60 分の 1 未満の場合 | 25 |
| | | (4) 傾斜が 60 分の 1 以上で 20 分の 1 未満の場合 | 50 |
| | | (5) 傾斜が 20 分の 1 以上の場合 | 100 |
| | 3 非構造部材 (仕上材、窓枠、庇、看板、雨樋等) の落下。ただし、屋根は 6 で評価する。 | (1) 外壁などの鉛直面の非構造部材が落下する恐れがあるもの | 15 |
| | | (2) 上裏に取りつく非構造部材が落下する恐れがあるもの | 20 |
| | 4 外壁等の剥落物がある又は落下した形跡がある。 | (1) 隣地側に表面積が概ね 25 平方センチメートル以下のもの | 15 |
| | | (2) 隣地側に表面積が概ね 25 平方センチメートルを超えるもの | 20 |
| | | (3) 道路側に表面積が概ね 25 平方センチメートル以下のもの | 30 |
| | | (4) 道路側に表面積が概ね 25 平方センチメートルを超えるもの | 50 |
| | 5 外壁の状況 | 4 の状況のいずれかに該当し、剥落箇所から、壁体を通する穴が生じているもの | 25 |
| | 6 屋根 | (1) 屋根葺材の一部に剥落又はずれがあるもの | 15 |
| | | (2) 屋根 ^{ぶき} 葺材に著しい剥落又は軒の一部が崩落しているもの | 25 |
| (3) 屋根又は床に穴が生じている。または落ちているもの | | 50 | |
| 7 樹木の影響 | (1) 樹木枝葉が建物の隣地側のガラス面に接触しているもの | 10 | |
| | (2) 樹木枝葉が建物の道路側のガラス面に接触しているもの | 15 | |

備考

評価の方法は、評定内容の枠内に示される選択肢の該当する 1 つの配点を加算し、15 点以上 50 点未満の場合に管理不全な状態とし、50 点以上の場合には危険な状態と評価する。

(2) 条例第 2 条第 4 号イの判断基準

| 判定区分 | 評定項目 | 評定内容 | 配点 |
|---------------------------------|---------|-------------------------------|----|
| 条例第 2 条第 3 号ウ及びエに係る火災又は犯罪に対する判定 | 1 施錠 | 空き家で門扉が施錠されていない又は門扉がないもの | 5 |
| | | 空き家で築年数 40 年以上経過しているもの | 10 |
| | | 空き家で出入口、窓等が施錠されていないもの | 15 |
| | | 空き家で出入口、窓等が開いた状態であるもの | 20 |
| | | 空き家で何者かが建物内部に入った形跡又は情報があるもの | 25 |
| | 2 火災・管理 | 空き家で敷地内に可燃物が放置されているもの | 10 |
| | | (1) 空き家で樹木が繁茂しているもの | 10 |
| | | (2) 空き家で樹木が道路又は敷地にはみ出しているもの | 15 |
| | | (3) 空き家で樹木がはみ出し通行の障害になっているもの | 25 |
| | | (1) 樹木の枝葉が原因で屋根や窓等に損傷が生じているもの | 25 |
| | | (2) 樹木の枝葉が原因で損傷箇所から内部が目視できるもの | 50 |
| | | (1) 損傷箇所から内部の可燃物が目視できるもの | 25 |
| | | (2) 損傷箇所から可燃物が建物の外部にはみ出しているもの | 50 |

備考

評価の方法は、評定内容の枠内に示される選択肢の該当する 1 つの配点を加算し、15 点以上 50 点未満の場合に管理不全な状態とし、50 点以上の場合には危険な状態と評価する。

別表第 2 (第 10 条第 1 項関係)

| 図書の種類 | 明示すべき事項 |
|-------|-------------------------------------------------------------------------|
| 付近見取図 | 方位、道路及び目標となる地物 |
| | 敷地の位置 |
| 配置図 | 縮尺及び方位 |
| | 敷地境界線、敷地内における建築物の位置 |
| | 擁壁の位置 |
| | 土地の高低、敷地と敷地の接する道の境界部分との高低差及び建築物の各部分の高さ |
| | 地盤面及び前面道路の路面の中心からの建築物の各部分の高さ |
| | 建築基準法（昭和 25 年法律第 201 号。以下「法」という。）第 56 条第 1 項第二号に規定する水平距離のうち最小のものに相当する距離 |

| 図書の種類 | 明示すべき事項 |
|-------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | <p>建築基準法施行令（昭和 25 年政令第 338 号。以下「令」という。）第 130 条の 12 に掲げる建築物の部分の用途、位置、高さ、構造及び床面積</p> <p>法第 56 条第 2 項に規定する後退距離</p> <p>令第 132 条第 1 項若しくは第 2 項又は令第 134 条第 2 項に規定する区域の境界線</p> <p>前面道路の反対側又は隣地にある公園、広場、水面その他これらに類するものの位置</p> <p>北側の前面道路の反対側又は北側の隣地にある水面、線路敷その他これらに類するものの位置</p> <p>敷地の接する道路の位置、幅員及び種類並びに令第 20 条第 2 項第一号に規定する公園、広場、川その他これらに類する空地又水面の位置及び幅員（※）</p> <p>令第 20 条第 2 項第一号に規定する水平距離（※）</p> <p>用途地域の境界線</p> <p>指定された容積率の数値の異なる地域の境界線（※）</p> <p>防火地域の境界線</p> <p>高度地区の境界線</p> <p>増改築の履歴</p> |
| 各階平面図 | <p>縮尺及び方位</p> <p>間取、各室の用途及び床面積</p> <p>法第 28 条第 1 項に規定する開口部の位置及び面積（※）</p> <p>居室に設ける換気のための窓その他の開口部の位置及び面積（※）</p> <p>給気機又は給気口及び排気機又は排気口の位置</p> <p>排気機若しくは給気口、排気筒又は煙突の位置</p> <p>かまど、こんろその他設備器具の位置、種別及び発熱量</p> <p>火を使用する室に関する換気経路</p> <p>開口部及び防火設備の位置</p> <p>外壁、そで壁、塀その他これらに類するものの位置及び高さ</p> <p>階段、踊り場、手すり等又は階段に代わる傾斜路の位置及び構造</p> <p>壁及び筋かいの位置及び種類（※） （壁量算定の結果及びその算出方法）</p> <p>通し柱及び開口部の位置（※）</p> <p>延焼のおそれのある部分の外壁の位置及び構造</p> <p>増改築の履歴</p> |

| 図書の種類 | 明示すべき事項 |
|---------------------------|-------------------------------|
| 床面積求積図 | 床面積の求積に必要な建築物の各部分の寸法及び算式 |
| 建築面積求積図 | 建築面積の求積に必要な建築物の各部分の寸法及び算式 |
| 二面以上の立面図 | 縮尺 |
| | 開口部の位置 |
| | 延焼のおそれのある部分の外壁及び軒裏の構造 |
| | 屋根の構造 |
| 地盤面算定表 | 建築物が周囲の地面と接する各位置の高さ |
| | 地盤面を算定するための算式 |
| 敷地面積求積図 | 敷地面積の求積に必要な敷地の各部分の寸法及び算式 |
| 開口部の採光に有効な部分の面積を算出した際の計算書 | 居室の床面積 (※) |
| | 開口部の採光に有効な部分の面積及びその算出方法 (※) |
| 室内仕上げ表 | 令第 129 条に規定する部分の仕上げの材料の種別及び厚さ |
| 換気設備の仕様書 | 換気設備の有効換気量 |
| 有効換気量を計算した際の計算書 | 有効換気量の算出方法 |
| | 換気回数及び必要有効換気量 |

(※)：昭和 59 年 3 月 31 日以前着工のものに限る。

京都市空き家の活用，適正管理等に関する条例

平成 25 年 12 月 24 日

条例第 80 号

第 1 章 総則

(目的)

第 1 条 この条例は，空き家の増加が防災上，防犯上又は生活環境若しくは景観の保全上多くの問題を生じさせ，さらには地域コミュニティの活力を低下させる原因の一つになっていることに鑑み，空き家の発生の予防，活用及び適正な管理並びに跡地の活用（以下「空き家の活用等」という。）に関し必要な事項を定めることにより，空き家の活用等を総合的に推進し，もって安心かつ安全な生活環境の確保，地域コミュニティの活性化，まちづくりの活動の促進及び地域の良好な景観の保全に寄与することを目的とする。

(定義)

第 2 条 この条例において，次の各号に掲げる用語の意義は，それぞれ当該各号に定めるところによる。

- (1) 空き家 本市の区域内に存する建築物（長屋及び共同住宅にあっては，これらの住戸）で，現に人が居住せず，若しくは使用していない状態又はこれらに準じる状態にあるものをいう。
- (2) 建築物 建築基準法第 2 条第 1 号に規定する建築物をいう。
- (3) 地域コミュニティ 本市の区域内における地域住民相互のつながりを基礎とする地域社会をいう。
- (4) 跡地 空き家を除却した後の敷地をいう。
- (5) 自治組織 自治会，町内会その他の地域住民の組織する団体をいう。
- (6) 所有者等 所有者又は管理者をいう。

- (7) 事業者 本市の区域内において不動産業、建設業その他の空き家の活用等と関連する事業を営む者をいう。
- (8) 市民等 市民及び本市の区域内に存する建築物の所有者等をいう。ただし、空き家の所有者等を除く。
- (9) 市民活動団体等 地域コミュニティの活性化又はまちづくりの活動の促進に関わる市民活動団体（ボランティア活動その他の公益的な活動を行うことを目的として市民が組織する団体をいう。）その他の団体をいう。

(基本理念)

第3条 空き家の活用等は、次に掲げる事項を基本理念として行われなければならない。

- (1) 建築物は、まちを構成する重要な要素として、安心かつ安全な生活環境の確保及び地域の良好な景観の保全をはじめとする公共的価値の実現に大きな役割を担うことに鑑み、その利用及び管理が図られること。
- (2) 空き家は、地域コミュニティの有用な資源として、積極的な活用が図られること。
- (3) 空き家の活用等は、既存の建築物の保全、活用及び流通を促進する見地から推進されること。
- (4) 空き家の発生の予防及び活用並びに跡地の活用は、地域コミュニティの活性化を図る観点から推進されること。

(本市の責務)

第4条 本市は、基本理念にのっとり、空き家の活用等を総合的に推進しなければならない。

- 2 本市は、空き家の活用等の推進に当たっては、自治組織の取組を尊重しなければならない。
- 3 本市は、空き家の活用等への空き家の所有者等、事業者、市民等、

自治組織及び市民活動団体等の参加及び協力を促進しなければならない。

(空き家の所有者等の責務)

第5条 空き家の所有者等は、基本理念にのっとり、空き家を活用し、及び適正に管理しなければならない。

(事業者の責務)

第6条 事業者は、基本理念にのっとり、空き家の活用等に協力するとともに、空き家及び跡地の活用及び流通の促進に努めなければならない。

(市民等の責務)

第7条 市民等は、基本理念にのっとり、空き家の活用等に協力するとともに、空き家の発生の予防に努めなければならない。

(自治組織及び市民活動団体等の役割)

第8条 自治組織及び市民活動団体等は、空き家が地域コミュニティの有用な資源であることに鑑み、その状況及びその所有者等に関する情報の把握その他空き家の活用等の推進に積極的な役割を果たすものとする。

(相互の協力)

第9条 本市、空き家の所有者等、事業者、市民等、自治組織及び市民活動団体等は、この条例の目的を達成するため、相互に、その果たす役割を理解し、協力するものとする。

第2章 空き家の活用等

第1節 基本的施策

第10条 本市は、空き家の所有者等、事業者及び市民等が空き家の活用等に関する理解を深め、これに自主的に取り組むよう、広報活動、啓発活動その他の必要な措置を講じなければならない。

2 本市は、空き家、その敷地及び跡地の所有者等からの空き家の

活用等に関する相談に応じるとともに、これらの者に対し、情報の提供、助言その他の必要な支援を行わなければならない。

- 3 本市は、自治組織と連携して空き家の活用等に取り組むとともに、自治組織が行う地域コミュニティにおける空き家の活用等に関する取組への支援を行わなければならない。
- 4 本市は、空き家の所有者等、事業者、市民等、自治組織及び市民活動団体等の間の相互理解が増進され、協力が推進されるよう、交流の促進その他の必要な措置を積極的に講じなければならない。
- 5 本市は、空き家の活用等を総合的に推進するために必要な体制を整備しなければならない。

第2節 空き家の発生の予防

第11条 建築物の所有者等は、当該建築物の老朽化、未登記その他将来において空き家の発生の原因となるおそれのある事実があるときは、当該建築物の改修、登記その他空き家の発生を予防するために必要な措置を講じるよう努めなければならない。

- 2 本市は、良質な住宅の普及の促進を図るとともに、既存の建築物の保全のために必要な支援その他空き家の発生の予防に資する措置を講じるものとする。

第3節 空き家の活用

第12条 空き家の所有者等は、当該空き家を利用する見込みがないときは、賃貸、譲渡その他の当該空き家を活用するための取組を行うよう努めなければならない。

- 2 事業者は、前項の取組に協力するよう努めなければならない。
- 3 本市は、空き家の流通の促進のために必要な環境の整備その他空き家の円滑な活用に関する措置を講じるものとする。
- 4 本市は、空き家をまちづくりの活動拠点その他地域コミュニテ

ィの活性化に資するものとして活用する取組を行うものに対し、必要な支援その他の措置を講じるものとする。

第4節 空き家の適正な管理

(空き家の適正な管理)

第13条 空き家（これに付属する工作物及び当該空き家の敷地を含む。第1号、第3号及び第4号並びに第16条第2項を除き、以下この節において同じ。）の所有者等は、当該空き家が次の各号のいずれかに該当する状態であって別に定めるもの（以下「管理不全状態」という。）とならないように、自らの責任において当該空き家を適正に管理しなければならない。

- (1) 空き家（これに付属する工作物を含む。）の倒壊，崩落若しくは建築材料の脱落若しくは飛散又は空き家の敷地内に存する樹木の倒伏により，人の生命，身体又は財産に危害を及ぼし，又は及ぼすおそれがある状態
- (2) 空き家に容易に侵入することができる状態その他地域の防犯上支障が生じている状態
- (3) 空き家の敷地内に存する樹木又は雑草の繁茂，倒木等により，地域の生活環境の保全上支障が生じ，又は生じるおそれがある状態
- (4) 空き家（これに付属する工作物を含む。）の外観を構成する部分の汚損，腐食，剥離又は破損により，地域の良好な景観に悪影響を及ぼしている状態

2 空き家の所有者等は、当該空き家が管理不全状態にあるときは、自らの責任において、直ちに当該管理不全状態を解消しなければならない。

(助言，指導，勧告及び標識の設置)

第14条 市長は、空き家が管理不全状態となることを予防するた

め必要があると認めるとき、又は管理不全状態にあるときは、当該空き家の所有者等に対し、その予防又は管理不全状態の解消のために必要な助言又は指導を行うことができる。

- 2 市長は、前項の助言又は指導を行ったにもかかわらず、なお当該空き家が管理不全状態にあるときは、当該空き家の所有者等に対し、当該管理不全状態を解消するために必要な措置を採ることを勧告することができる。
- 3 市長は、前項の規定による勧告に係る空き家が、なお管理不全状態にある場合において、標識を設置することによりその旨を周知することが適当であると認めるときは、管理不全状態の内容、勧告の内容その他市長が必要と認める事項を記載した標識を当該空き家に設置することができる。この場合においては、当該空き家の所有者等は、当該標識の設置を拒み、又は妨げてはならない。
- 4 市長は、前項の標識を設置しようとするときは、あらかじめ当該空き家の所有者等にその旨を通知し、意見を述べる機会を与えなければならない。

(命令、公表及び標識の設置)

第 15 条 市長は、前条第 2 項の規定による勧告を受けた空き家の所有者等（建築基準法第 9 条第 1 項又は第 10 条第 2 項若しくは第 3 項の規定による命令の対象となるべき者を除く。）が当該勧告に従わないとき、又は空き家が著しい管理不全状態にあるときは、当該空き家の所有者等に対し、相当の期限を定めて、当該勧告に従い、又は当該空き家の管理不全状態を解消するために必要な措置を採ることを命じることができる。

- 2 市長は、前項の規定による命令をしたときは、次に掲げる事項を公表するとともに、当該事項（第 2 号に掲げる事項を除く。）を記載した標識を当該空き家に設置することができる。この場合

においては、当該空き家の所有者等は、当該標識の設置を拒み、又は妨げてはならない。

- (1) 命令を受けた者の住所及び氏名（法人にあっては、主たる事務所の所在地並びに名称及び代表者の氏名）
 - (2) 当該空き家の所在地
 - (3) 管理不全状態の内容
 - (4) 命令の内容
 - (5) その他市長が必要と認める事項
- （空き家の所有者等を確認することができない場合の対応）

第16条 市長は、空き家の所有者等又はその連絡先を確認するために必要な調査を行うことができる。

- 2 市長は、空き家（これに付属する工作物を含む。）の所有者等又はその連絡先を確認することができないときは、その敷地の所有者等、占有者その他の関係者に対し、当該空き家及びその敷地の適正な管理に必要な措置について協力を求めることができる。
- 3 市長は、空き家の所有者等又はその連絡先を確認することができない場合において必要があると認めるときは、固定資産税の課税その他の空き家の適正な管理に関する事務以外の事務のために利用する目的で保有する情報で空き家の所有者等又はその連絡先を確認するために有用なものについては、京都市個人情報保護条例第8条第1項の規定にかかわらず、この節の規定の施行に必要な限度において、自ら利用し、又は提供することができる。
- 4 市長は、空き家の所有者等を確認することができない場合において、当該空き家が管理不全状態にあるときは、次に掲げる事項を公表するとともに、当該事項（第1号に掲げる事項を除く。）を記載した標識を当該空き家に設置することができる。この場合においては、当該空き家の所有者等は、当該標識の設置を拒み、

又は妨げてはならない。

- (1) 当該空き家の所在地
 - (2) 管理不全状態の内容
 - (3) 管理不全状態を解消するために採るべき措置
 - (4) その他市長が必要と認める事項
- (緊急安全措置)

第 17 条 市長は、空き家の管理不全状態に起因して、人の生命、身体又は財産に危害が及ぶことを避けるため緊急の必要があると認めるときは、当該空き家の所有者等の負担において、これを避けるために必要最小限の措置を自ら行い、又はその命じた者若しくは委任した者に行わせることができる。

2 市長は、前項の措置を講じたときは、当該空き家の所在地及び当該措置の内容を当該空き家の所有者等に通知（所有者等又はその連絡先を確知することができない場合にあっては、公告）をしなければならない。

3 第 1 項の措置を行おうとする者は、その身分を示す証明書を携帯し、関係者の請求があったときは、これを提示しなければならない。

(軽微な措置)

第 18 条 前条（第 2 項を除く。）の規定は、市長が管理不全状態にある空き家について、開放されている窓の閉鎖、草刈りその他の別に定める軽微な措置を採ることにより地域における防災上、防犯上又は生活環境若しくは景観の保全上の支障を除去し、又は軽減することができる認めるときについて準用する。

(関係行政機関等との連携)

第 19 条 市長は、必要があると認めるときは、管理不全状態にある空き家の所在地及び管理不全状態の内容に関する情報を、関係

行政機関、自治組織等に提供し、当該管理不全状態を解消するために必要な協力を要請することができる。

第5節 跡地の活用

第20条 空き家の敷地の所有者等は、当該空き家が除却されたときは、跡地を利用しない状態で放置せず、活用するよう努めなければならない。

- 2 事業者は、跡地の所有者等による当該跡地を活用するための取組に協力するよう努めなければならない。
- 3 本市は、老朽化した建築物の建替えの推進その他の跡地の活用が円滑に行われるために必要な措置を講じるものとする。

第3章 雑則

(調査)

第21条 市長は、第16条第1項に定めるもののほか、この条例の施行に必要な限度において、建築物及びその敷地（以下「建築物等」という。）の所有者等又はその連絡先を確知するために必要な調査をすることができる。

(報告の徴収)

第22条 市長は、この条例の施行に必要な限度において、建築物等の所有者等に対し、当該建築物等の使用及び管理の状況について報告を求めることができる。

(立入調査等)

第23条 市長は、この条例の施行に必要な限度において、市長が指定する職員に、建築物等に立ち入り、その状況を調査させ、又は関係者に質問させることができる。ただし、住居に立ち入る場合においては、あらかじめ、その居住者の承諾を得なければならない。

- 2 前項の規定により立入調査又は質問をする職員は、その身分を

示す証明書を携帯し、関係者の請求があったときは、これを提示しなければならない。

3 第1項の規定による立入調査又は質問の権限は、犯罪捜査のために認められたものと解釈してはならない。

(委任)

第24条 この条例において別に定めることとされている事項及びこの条例の施行に関し必要な事項は、市長が定める。

第4章 罰則

(過料)

第25条 第15条第1項の規定による命令に違反した者は、50,000円以下の過料に処する。

附 則

この条例は、平成26年4月1日から施行する。

都市自治体における空き家対策に関する研究会 資料

公益財団日本都市センター研究室

- 大阪府河内長野市 日 時：2014年10月21日
 調査者：北村座長、寺澤課長（京都市）、事務局
 調査先：都市づくり部都市創生課
- 広島県尾道市 日 時：2014年10月10日
 調査者：梅村委員、事務局
 調査先：企画財務部政策企画課
- 福岡県宗像市 日 時：2014年10月9日
 調査者：梅村委員、事務局
 調査先：都市戦略室秘書政策課、総務部生活安全課
- NPO 法人 日 時：2014年10月23日
 空家・空地管理 センター 調査者：室田委員、倉橋委員、事務局
- NPO 法人 日 時：2014年10月23日
 尾道空き家再生 プロジェクト 調査者：梅村委員、事務局

個別調査

- 東京都世田谷区 日 時：2014年12月24日
 調査者：倉橋委員
 調査先：都市整備部住宅課
- 神奈川県川崎市 日 時：2014年12月15日
 調査者：倉橋委員
 調査先：総合企画局自治推進部
- 一般財団法人 日 時：2015年1月8日
 世田谷トラス ト まちづくり 調査者：倉橋委員

日 時：平成26年7月14日（月） 15:30～17:30

場 所：日本都市センター会館 709会議室

出席者：北村喜宣 座長（上智大学）、室田昌子 委員（東京都市大学）、倉橋透 委員（獨協大学）、梅村仁 委員（文教大学）、

文山達昭 都市計画局まち再生・創造推進室密集市街地・細街路対策課長（京都市）、
（事務局：日本都市センター） 鳴田研究室長、木村副室長、小畑研究員、新田主任研究員

議事要旨

- (1) 座長、委員及び事務局紹介
- (2) 事務局より研究会の趣旨説明及び論点（案）の説明
- (3) 調査研究に関する議論及び今後の進め方に関する議論

2 調査研究に関する議論

(1) 「論点1 都市自治体の政策課題となる空き家問題」について

- ・ 空き家対策というテーマは現在様々な分野で注目を集めており、すでに多くの調査や研究が行われている。既存の調査や研究で取り上げられなかった課題を追究していくためには、空き家発生の要因について検証する場合にケーススタディ的な掘り下げを行うなど、具体的な事例に即した調査研究を進めていく必要がある。
- ・ 地域特性によって空き家の発生要因が異なることが予想されるので、市街地か郊外か、戸建てか集合住宅か、などの区分を意識することが重要である。
- ・ 団地でも建替えの計画の有無によって現状がかなり異なっている。建替え計画のない団地では空き部屋の比率が高い。
- ・ 首都圏では、北関東やその周辺で分譲マンションやリゾートマンションの空き部屋が増加しており、民間の集合住宅でも空き家問題が顕著になっている。

(2) 「論点2 都市自治体が行う手法」について

- ・ 近年総合計画の策定や見直しを行った自治体でも、空き家対策との関連はほぼ明示されていない。空き家対策は民間の役割であり、自治体が干渉するべきではないという議論もある。
- ・ 自治体によって空き家対策条例の目的がまちまちであり、建築基準法との関連が明確でないものもある。空き家対策の法整備が検討されているとの報道もあるが、その場合法律と条例との関係がどうなるのかといった議論が必要である。
- ・ 条例をつくることと、運用することの違いに注目する必要がある。多くの自治体が空き家対策条例を制定している都道府県では、小規模な自治体も個々に法令の解釈や建築物の構造計算などを行っているのか、あるいは都道府県が事務の代行を行っているのか、という視点はこれまでの調査や研究では示されてこなかった。
- ・ 空き家対策を担当する部署の検証も必要ではないか。空き家を自治体が譲り受けて除却し公共施設に転用している例もあるが、建築系の部署だけでなく総合的な取組みが求められるのではないかと。
- ・ 実際に地元の大学と協力し、大規模団地の空き部屋を活用している事例もあり、外部との連携の幅は広がっている。

- ・ 中心市街地に点在していた空き家が更地になり、さらに駐車場となっていた土地を換地して公共施設に転用した自治体もある。空き家対策が中心市街地活性化やまちづくりにも関連していることを示す事例であり、そうした分野横断的な観点もある。
- ・ 現に空き家が明らかに危険性を発している場合、法律学の解釈では緊急的な対処ができるとされているが、実際の法制度では個人の財産に手を加えることには慎重である。条例で踏み込むことも難しい。

(3)「論点3 都市自治体の空き家対策の現状把握」について

(ア)対策の運用面について

- ・ 建築物が対象であり、建築基準法に定める特定行政庁であるかどうかに関連してくる。空き家対策において、特定行政庁でない場合の運用、特定行政庁である場合の運用（権限を行使しない場合もある）についてはこれまで議論されていない。
- ・ 用途地域や地区計画など、中長期の計画が策定してある場合は一定の見通しがつくだろうが、細街路や路地の突き当りにある土地への建築について自治体がどう判断しているかが関連してくるのでは。
- ・ 空き家は住民の生活問題と判断し、ごみ屋敷などと一緒に市民生活の担当部署が担当している自治体もある。担当部署から自治体における空き家問題の認識を読み取ることも可能ではないか。
- ・ 行政と民間が連携して、管理代行を行っている自治体もある。外部との連携による成果も検証すべきだろう。

(イ)京都市の事例

- ・ 平成26年4月から空き家条例を施行しており、予防、活用、適正管理、跡地の活用とあわせ、総合的な対策を進めている。
- ・ 条例ができて、これまで把握していた管理不全空き家の所有者に通知したところ、それがきっかけとなって連絡や相談が増加している。
- ・ 市内の空き家は戸建て住宅が非常に多く、助成金などは戸建て住宅に限定している。また、利活用の需要は多いものの、供給が少ない状態である。
- ・ 空き家条例にあわせて細街路の条例も施行し、建築確認等の要件を一部緩和している。

(4)「論点4 今後の空き家対策と都市自治体の役割」について

- ・ 特に地方においては、空き家問題を単なる住宅問題にとらえず、地域の雇用や産業振興と関連づけたワンセットの対策が可能か考える必要がある。
- ・ これまで「空き家」＝戸建て住宅とみなされることが多かったが、集合住宅の空き部屋や空き店舗も該当する。また、それぞれ対策も異なってくる。
- ・ 集合住宅の空き部屋の管理や整理統合については、今後課題となることは想像に難くない。
- ・ 空き家になるというのはそこに住んでいた人がいなくなるわけで、高齢者の場合は施設に入ったなど、福祉部門に最初に情報が入ってくる。自治体の庁内体制をつくり、情報を共有することで空き家にさせない、老朽化や不適正管理をさせないような策をとることが必要ではないか。
- ・ 面積の広い自治体が増え、一つの自治体の中で中心市街地、郊外住宅地、山間部を抱えているところも珍しくなく、地域特性も異なっている。自治体内での地域特性に基づく空き家対策についても考えていきたい。
- ・ 空き家条例のない自治体が建築基準法に基づく対処をした例もあり、現行法で対応が可能だとすると空き家対策の法の必要性をどこに求めるのか。対処した自治体を調査して実態と課題をあきらかにすることが必要である。

- ・空き家対策の法ができたとしても建築基準法の該当条文が削除されるわけではなく、特定行政庁は二つの対処方法を持つことになる。その場合に自治体はどのように対処するか検証すべきである。
- ・法ができた場合、市町村は必ず対策をとらなければならないので、担当部署についての議論も必要となる。
- ・人口の減少が避けられないなかで、空き家を活用するだけでは住む場所を移しているだけになってしまう懸念がある。都市再生特別措置法の改正により、都市計画への位置づけをし、コンパクトシティを目指して選択と集中を進めていくことが求められるが、今後開発を行わないとする地域に区分した住民感情など困難も予想される。
- ・代執行の事例はあるが、その後の底地をどうするか、土地所有者の自由にさせてよいのかということについては、どこでも言及や議論がなされていない。景観支障物件が建設される可能性もあり、公費を投入した処分について行政がいかに説明すべきかという検討にもつながる。
- ・単なる空き家では誰も借りないので、商品として価値のある状態に管理していくことが求められる。
- ・日本では建物登記がない場合が多く、底地も相続がされていない場合があるため、所有者や権利関係がはっきりしないことが多い。全員が相続放棄した場合の相続財産管理人の選定など、自治体がどの程度関与するかについての議論は必要である。

3 今後の進め方

(現地調査について)

- ・論点を縦軸とすれば、地域特性などを横軸にし、それぞれの現状に即した調査をしたほうがよい。
- ・条例の運用面に注目し、実際にどう運用し、どのような変化があったか、新たな問題や課題が生じたか、など、これまで着目されていなかった観点からの調査が必要ではないか。
- ・空き家条例だけでなく、建築基準法10条3項など、空き家対策に関連する法令に関する自治体の取組みに注目したい。特に、特定行政庁でない自治体の運用をあきらかにしたい。
- ・自治体以外にも、空き家管理に実際に携わっているNPOや民間業者にもヒアリングしたほうがよい。

(文責：事務局)

第2回 都市自治体における空き家対策に関する研究会 議事概要

日 時：平成26年8月8日（金） 15:30～17:30

場 所：日本都市センター会館 709会議室

出席者：北村喜宣 座長（上智大学）、室田昌子 委員（東京都市大学）、倉橋透 委員（獨協大学）、梅村仁 委員（文教大学）、矢澤弘樹 都市整備部住宅課住宅施策推進グループ（豊島区）、寺澤昌人 都市計画局まち再生・創造推進室空き家対策課長（京都市）、（事務局：日本都市センター）
鳴田研究室長、木村副室長、小畑研究員、清水研究員、石田研究員

議事要旨

- (1) 豊島区・京都市の取組み事例の紹介
- (2) 調査研究の関する議論（前回の内容を踏まえた論点に関する議論及び現地調査に関する議論）
- (3) 今後の進め方に関する議論

1 事例について

(1) 豊島区の取組み

- ・「豊島区居住支援協議会」を設立し、空き家・空き室等を利活用した居住環境の整備と、居住場所を必要とする人に対する支援を進めている。「豊島区住宅マスタープラン」に掲げた重点プロジェクトの実施に係る準備組織を当初立ち上げ、その組織を発展させて平成24年7月に設立された同協議会は、学識経験者、不動産会社、NPO等で構成されており、区・NPO・民間企業（コンサルタント）が事務局を担当している。
- ・区では、平成23年度に区内数地区で空き家実態調査を行い、現状の整理を行った。
- ・協議会では、居住場所に困っている人に対して空き家・空き室等の利活用や民間賃貸住宅への円滑な入居を推進するための支援等を行う活動主体に助成する「居住支援モデル事業」を行い、現在は2事業を実施している。
- ・上記2事業に取り組む主体は、すでに区内や区外での活動実績がある。同活動主体が区内での空き家・空き室等の利活用、ひとり親家庭の生活支援、自立支援などの活動を実施する際にかかる経費の一部を、協議会が助成している。
- ・空き家対策を進めるなかで、外見は空き家でも利用されているものが多いこと、所有者との連絡困難に加え同意・協力を得るのが困難なことなどが判明し、平成25年度から空き家バンク構築の取組みを開始した。
- ・その他、①空き家を利活用する場合の建築基準法関連の規制、②民間物件入居の際の保証人、③自立支援より物件の広さや賃料を重視する入居者の関心、などの諸課題も判明し、協議会が個々の事情に対処していくことが検討課題となっている。

(2) 京都市の取組み

- ・平成26年度から「まち再生・創造推進室」を新設し、「京都市空き家の活用、適正管理等に関する条例」を施行して、空き家の発生予防、適正な管理、空き家や跡地の活用などの対策を進めている。
- ・いわゆる「その他空き家」に占める戸建て、長屋建て住宅の割合が主な政令指定都市の中でも高く、幅員の狭い街路が多い地域や高齢化の進んでいる地域で空き家率が高くなっている。ただ、空き家はま

ちの資源でもあるので、除却するだけでなく利活用を含めた総合的な範囲での対策を進めている。

- ・空き家の発生予防対策として、リーフレットの作成に加え、地域の会合等に司法書士などの専門家を派遣し、主に相続に関する説明会や相談会を実施している。

- ・活用や流通を促進するため、地域のにぎわいや安心を目的とした空き家の改修や空き家の活用を通じたまちづくり活動に対する補助に加え、専門家の派遣や地域の不動産業者での相談窓口の設置などを進めている。

- ・密集市街地対策として、特定の区域で老朽木造建築物を除却する場合、除却した跡地を公共的な広場などに整備する場合に、除却費、整備費への補助を行っている。

- ・問い合わせや通報のあった管理不全空き家については、区役所職員が現地確認したあと建築士に依頼して外観から判定してもらうが、条例の施行後に問い合わせなどが増加している。上記対策のほか、まち再生・創造推進室の職員が適正管理の指導等も継続的に行っている。

2 調査研究に関する議論

(論点について)

- ・規模や立地、産業構造といった都市自治体ごとの特性というのは、空き家の発生要因や対策にも大きく関わっているのではないかと。例えば、大都市の中心部では需要が大きいため空き家の再利用など流動性を高めるための対策が効果的だが、地方都市で同じことが言えるかという疑問がある。

- ・第1回研究会でも議論したように、本研究会では今後の都市自治体における空き家対策について、対症療法的というより自治体の全般的な政策の中に位置づけた観点を提示することが必要だろう。そうなると、空き家の発生要因についても有効な対策案についても、地域の特性やこれまでの政策との関連を検証することが重要になる。

- ・地域ごとの特性により、今後の方向性は異なっている。まず各地域が現在抱える課題などを整理し、そのための対策のなかで空き家に対してどう対処していけばよいか、といった捉え方が必要ではないかと。

- ・京都市の条例では、基本理念を入れている。今回の事例紹介でもあったように、同市は空き家をまちづくりの資源ととらえている面もあり、また特に中心部でコミュニティがしっかりしているという地域の特性を考慮して、市の政策を踏まえた基本的な考え方を盛り込んでいる。

(現地調査について)

- ・各都市自治体の政策全体の中で空き家をどうしていきたいと考えているのかを聞きたい。それを受けて、活用と除却のうちどちらに重点を置くか、また政策として現実性があるものか、すでに取り組んでいる場合は目的にかなっているのか、など具体的な質問をするのがよいのでは。

- ・都市自治体の地域特性という点では、各学識経験者委員がこれまで発表している事例の類型を参考に、それぞれ異なる特性を有する調査先を選定して調査を実施すれば、研究会としても幅広く掘り下げた論考を提示できるのではないかと。

3 今後の進め方

(取りまとめの方向性について)

- ・国レベルにおいても空き家対策の法令の整備を進める動きもあり、現在は空き家条例のない自治体も何らかの対応が求められることになると思われる。都市自治体の政策面から考えると、対症療法的な取組みにとどまらず、利活用や予防を念頭に置いた取組みが求められるだろう。本研究会の成果として、今後自治体が求められる取組みにおいて政策的なサポートができるものをまとめていきたい。

(文責：事務局)

第3回 都市自治体における空き家対策に関する研究会 議事概要

日 時：平成26年11月27日（木） 16:00～18:00

場 所：日本都市センター会館 604会議室

出席者：北村喜宣 座長（上智大学）、室田昌子 委員（東京都市大学）、倉橋透 委員（獨協大学）、梅村仁 委員（文教大学）、
矢澤弘樹 都市整備部住宅課住宅施策推進グループ（豊島区）
鯉淵清 都市整備部建築課許可・耐震グループ係長（豊島区）
寺澤昌人 都市計画局まち再生・創造推進室空き家対策課長（京都市）、
（事務局：日本都市センター）
石川研究室長、木村副室長、小畑研究員、加藤研究員、石田研究員

議事要旨

- (1) 現地調査の報告（大田区、福岡県宗像市、広島県尾道市）
- (2) 今後の進め方に関する議論（報告書について）
- (3) 「空家等対策の推進に関する特別措置法」について

1 現地調査の報告及び議論

(1) 大田区

- ・ 建築担当課が条例制定から現行の運用まで、一貫して所管している点が特徴的である。一方で、特定行政庁の建築担当課が空き家条例に基づいて代執行を実施したことについて、建築基準法に基づく対策の運用実態などと比較して検証していく必要があるだろう。
- ・ 代執行の実施を検討した委員会には外部の一級建築士なども入っており、外部の専門家のサポートを受けて問題を解決していくという点で、特定行政庁ではない自治体のモデルとなりうる。
- ・ 所有者や相続人の特定や、税の納付状況によって、問題の複雑化の度合いが変化してくる面がある。代執行を実施した事例のように、所有者が単独で連絡先も判明しており、固定資産税も納付されている場合は自治体も早期に対処できて改善につながりやすい。
- ・ 区役所内で情報を共有しているが、住民からの通報や各課のパトロール等で判明したものに限られるため、所有者等の判明しないものも含めると多くの未判明物件があることが考えられる。

(2) 福岡県宗像市

- ・ 歳出予算全体に対する空き家に関する対策の予算の割合が高く、住環境の整備や定住推進を積極的に進めていることがうかがえる。
- ・ NPOを活用した空き家バンクを整備しているが、物件の掘り起こしは容易ではなく、今後も課題となっていくと考えられる。
- ・ 一方で、行政が空き家バンクに協力しているとは明示され、NPOの加盟業者もパンフレットに似顔絵が掲載されているため、空き家の所有者と入居希望者の双方が安心して相談できる効果もある。

(3) 広島県尾道市

- ・ 坂が多く道も狭い地形に建築時期の古い住宅が建っているため、建替えが困難な場所が多い。反面、空き地になったところを住民が公園として利用しているなど、地域で工夫がなされている場所も多い。
- ・ 道路の状態によっては建替えが可能な場所があるが、資材を運搬するのに手間がかかるなど、資金面

で割高になるという問題がある。

- ・空き家バンクの取組みにおいて、行政とNPOの役割分担がうまく機能している。行政は紹介などを一元的に担い、NPOが力を入れている芸術やアートなどの取組みが若い世代の入居につながっている面がある。
- ・空き家バンクを利用した移住者のうち半数ほどが市外からであり、今後は雇用に関する対策も進めていく必要があるだろう。

2 今後の進め方

- ・一口に「空き家」といっても、地域によって発生要因や現状が異なり、自治体の対策も異なっている。報告書では、はじめに対策が必要とされる空き家問題の全体像を示し、現地調査を行った都市においてはどのような問題になるのか、それぞれ位置づける必要がある。
- ・全体像を踏まえた上で、各委員の専門分野及び現地調査の成果に基づいた報告書をまとめていきたい。
- ・本研究会の報告書の対象として、現在進められている戸建て住宅の空き家対策を中心とする。
- ・「空家等対策の推進に関する特別措置法」が公布されたこともあり、報告書では法施行後の自治体の対策のあり方についてもまとめていきたい。

3 「空家等対策の推進に関する特別措置法」について

- ・同法は建築基準法との関連が強く、いわゆる「ごみ屋敷」に関する規定がないため、空き家と「ごみ屋敷」を同列に扱った条例を定めている自治体は見直しを含めた検討が必要になることも考えられる。
- ・税情報の利用できる対象となる範囲が比較的広くとっており、実際の運用までに政省令による整理に加え、自治体でも対応について検討が必要になるかもしれない。

(文責：事務局)

第4回 都市自治体における空き家対策に関する研究会 議事概要

日 時：平成26年12月24日（木） 15:30～17:30

場 所：日本都市センター会館 604会議室

出席者：北村喜宣 座長（上智大学）、室田昌子 委員（東京都市大学）、倉橋透 委員（獨協大学）、梅村仁 委員（文教大学）、矢澤弘樹 都市整備部住宅課住宅施策推進グループ（豊島区）、高木隆之 都市整備部建築課建築担当係長（豊島区）、寺澤昌人 都市計画局まち再生・創造推進室空き家対策課長（京都市）、（事務局：日本都市センター）木村副室長、小畑研究員、新田主任研究員、清水研究員

議事要旨

- (1) 現地調査の報告（大阪市、大阪府河内長野市、埼玉県所沢市）
- (2) 今後の進め方に関する議論（報告書について）

1 現地調査の報告及び議論

(1) 大阪市

・ 建築基準法を厳格に適用しており、空き家条例が無い場合の対応例と成り得る。一方、「空家等対策の推進に関する特別措置法」（以下、「特措法」という。）施行後の優先関係や、特措法で想定されている手続きとどのように関連させていくのかといった点については、今後も注視していきたい。

(2) 大阪府河内長野市

・ 戸建て住宅中心のニュータウン特有の問題として、敷地が広く区画も大きいために価格が高くなり、処分が難しくなる場合がある。短期的には分割して処分したほうがよいが、長期的には空き家を増やすことになる可能性がある。こうした事例から、同じ都市構造を持つ都市に共通する課題として提示できるのでは。

(3) 埼玉県所沢市

・ 条例制定以前から現在まで危機管理部門が担当しているが、実際は樹木に関する問合せが多く、建築をはじめ専門知識を持った担当者が不足していることがわかった。条例を制定・施行しても、職員配置が課題の一つになると考えられる。
・ 自治体が条例を制定して対処できるようにしたことで、住民に「自治体に頼めばやってくれるのでは」という意識が広がり、地域の課題について関与の度合いが低くなる可能性も考えられる。

(4) その他

・ 東京23区や首都圏の政令指定都市の事例からは、土地の状況から更地にして処分できないもの、需要はあるものの相続関係が複雑化しているもの、需要とのギャップの大きさによる地域貢献利用の停滞、など大都市中心部特有の課題があきらかになっている。

2 今後の進め方（報告書について）

- ・大都市中心部では、地価と建物の流動性の関係、防災などに加えて心理的な面も観点となりうる。
- ・大都市周辺や郊外都市においては、コミュニティとの関連での有効活用策やエリアマネジメント、コンパクトシティの考え方に基づく集約地域と非集約地域との調整、などの観点がある。
- ・特に大都市中心部の事例から建物だけでなく土地を含めた状況とその市場性との関連させた分析は、これまでの空き家対策に関する研究では見られず、特徴的な論考となる。
- ・特措法が成立し、自治体が空き家対策法制に直面する時期に報告書が発行される。空き家条例を制定している自治体は4分の1程度であり、政策法務の面でも多くの自治体が参考にできる内容のものをまとめていきたい。

（文責：事務局）

第5回 都市自治体における空き家対策に関する研究会 議事概要

日 時：平成27年2月10日（火） 15:00～17:00

場 所：日本都市センター会館 703会議室

出席者：北村喜宣 座長（上智大学）、室田昌子 委員（東京都市大学）、倉橋透 委員（獨協大学）、梅村仁 委員（文教大学）、矢澤弘樹 都市整備部住宅課住宅施策推進グループ（豊島区）、鯉淵清 都市整備部建築課許可・耐震グループ係長（豊島区）、高木隆之 都市整備部建築課建築担当係長（豊島区）、寺澤昌人 都市計画局まち再生・創造推進室空き家対策課長（京都市）、（事務局：日本都市センター）石川研究室長、木村副室長、小畑研究員、新田主任研究員、加藤研究員

議事要旨

- (1) 調査研究に関する議論
- (2) 報告書について

1 調査研究に関する議論

- ・大都市圏の中でも既成市街地では、火災件数より焼損棟数が多く、類焼していることが推測される。これには空き家の火災も含まれていることが考えられるため、今後はこうした論点も重要となるだろう。
- ・空き家の適正管理と土地・建物の再利用という観点からは、地域のために利活用している場合の税制上の優遇、職業訓練などに活用して地域での需要を維持するなど、さまざまな対策の可能性を検討していく必要がある。
- ・調査の結果、ニュータウンをはじめとする大都市の郊外では、共同住宅の空き部屋率が高く、戸建てについても破損などのある割合が高いことが明らかになった。その上、これらの地域では同時期に一斉に開発されたこともあり、今後同時期に高齢化が進行し、適切な家屋の管理が困難になる例が増加していき、問題が深刻化していく懸念がある。
- ・市町村合併により、中山間地域を含む都市が増加している。本研究会では多く取り上げることができなかったが、都市自治体の抱える空き家問題とその対策として、今後も検証が必要な論点となるのではないか。

2 報告書について

- ・本研究会での議論を経て、都市自治体における空き家対策が多岐に及ぶことが再認識され、「空家等対策の推進に関する特別措置法」の施行により自治体の政策法務の重要性が一層高まることも予測されるため、多くの目にとまる簡潔なものとする事とした。

（文責：事務局）

執筆者プロフィール

北村喜宣（きたむら・よしのぶ）

上智大学法科大学院長

1960年京都市生まれ。神戸大学法学部卒業、同大学院法学研究科博士課程前期課程修了、カリフォルニア大学バークレイ校大学院修士課程修了。法学博士（神戸大学）。横浜国立大学経済学部助教授などをへて、現職。専攻は、行政法学、環境法学、政策法務論。主要単著書として、『環境法〔第3版〕』（弘文堂、2015年）、『自治体環境行政法〔第6版〕』（第一法規、2012年）、主要編著書として、『行政代執行の手法と政策法務』（地域科学研究会、2015年）がある。

室田昌子

東京都市大学環境学部教授

博士（工学）。1982年（株）三菱総合研究所入社等を経て、2000年東京工業大学社会理工学研究科で博士（工学）取得。（財）運輸政策研究機構から、武蔵工業大学（現・東京都市大学）専任講師、准教授を経て2012年より現職。専門は、都市計画、まちづくり、コミュニティ再生。著書に「ドイツの地域再生戦略 コミュニティ・マネジメント」（単著、学芸出版社、2010年）、「住民主体の都市計画」（共著、学芸出版社、2009年）、「密集市街地のまちづくり」（共著、学芸出版社、2002年）ほか。受賞論文に、「「公的事業」との関連づけに着目した住環境整備の方法に関する研究」（日本不動産学会研究奨励賞2001年）、「開発事業と周辺住宅地整備における外部効果の計測」（都市住宅学会論文賞2003年）。大都市郊外の住宅地や商業地を中心に地域再生の研究と実践を行っている。

倉橋透

獨協大学経済学部教授

ケンブリッジ大学大学院土地経済研究科 M.Phil 課程修了、2006年博士（工学、東京大学）。専門は公共政策。1981年建築省入省。建設省住宅局等を経て現職。著書に『サブプライム問題の正しい考え方』（中央公論新社、共著、2008年）、『不動産バブルと景気』（日本評論社、共著、2011年）等。論文に「イギリスにおける空き家対策」（都市住宅学会『都市住宅学』第80号、2013年）等。日本不動産学会等に所属。東京都地価動向調査委員会委員等を務める。

梅村仁

文教大学経営学部教授

博士（創造都市）。大阪市立大学大学院創造都市研究科博士（後期）課程修了。1988年尼崎市役所（産業振興課長、都市政策課長など）、2011年県立高知短期大学（准教授・教授・地域連携センター長）を経て2014年4月より現職。高知大学地域連携推進センター客員教授を兼務。専門は都市政策、地域経営。豊中市産業政策アドバイザー、寒川町外部評価委員会委員長などを歴任。日本計画行政学会、日本都市学会などに所属し、「都市型産業集積と自治体産業政策」（高知短期大学社会科学会にて2013年度日本地方自治研究学会学会賞（著作部門）を受賞。著書に『地方都市の公共経営』（編著、南の風社、2013年）、『地域産業政策』（共著、創風社、2012年）など。

島貫浩

豊島区都市整備部住宅課長

居住支援協議会を設立し空き家の利活用に取り組むほか、区営住宅・福祉住宅等の管理、住まいに関する相談の受付、区内の民間賃貸住宅に転居したファミリー世帯に対する家賃助成など、広く住宅施策に係る業務を担当している。なお空き家対策としては、住宅課の他、当区の都市整備部建築課においても管理・利活用に係る取組みを実施しており、互いに連携している。

寺澤昌人

京都市都市計画局まち再生・創造推進室空き家対策課長

2011年度から住宅政策課民間住宅ストック活用担当課長として、「地域連携型空き家流通促進事業」に携わる。2014年度からは空き家対策の専門部署である「まち再生・創造推進室」において、空き家の予防、活用促進、適正管理等、総合的な空き家対策に取り組んでいる。

都市自治体と空き家 一課題・対策・展望一

平成 27 年 3 月 発行

企画・編集

公益財団法人日本都市センター

〒102-0093 東京都千代田区平河町2-4-1

T E L 03 (5216) 8771

E-Mail labo@toshi.or.jp

U R L <http://www.toshi.or.jp>

印 刷

株式会社 中広 東京支社

〒105-0004 東京都港区新橋6-14-5

T E L 03 (3434) 8448

ISBN 978-4-904619-90-2 C3031

無断転載、複製および転載を禁止します。引用の際は本書(稿)が出典であることを必ず明記してください。

This book is copyrighted and may not be copied or duplicated in any manner including printed or electronic media, regardless of whether for a fee or gratis without the prior written permission of the authors and Japan Center for Cities. Any quotation from this book requires indication of the source.

ISBN978-4-904619-90-2

C3031 ¥1000E

定価（本体価格1,000円+税）



9784904619902



1923031010000

