

都市の未来を語る市長の会 (2017年度)

《超高齢社会のまちづくり
—健康・社会参加・交通をキーワードに—》

《所有者不明の土地・空き家への対応策》

Vol.22

公益財団法人 日本都市センター

都市の未来を語る市長の会 (2017年度)

《超高齢社会のまちづくり
—健康・社会参加・交通をキーワードに—》

《所有者不明の土地・空き家への対応策》



公益財団法人 日本都市センター

は し が き

超高齢・人口減少社会において、住民ニーズは多様化しています。都市自治体は、住民と協働しながら、限られた経営資源や財源を活用し、効率的かつ選択的にまちづくりを進めていく必要があります。都市自治体の最高責任者である市長・区長のガバナンス能力が問われる時代を迎えています。

こうした中、有志の市長・区長の発案により、問題意識の深化と情報共有を目的として、2005年度から「国のかたちとコミュニティを考える市長の会」を開催してきました。2016年度からは、広く地方自治・都市経営の課題を議論する場とするため「都市の未来を語る市長の会」に改称し、自由闊達な意見交換を行っています。

本書は、2017年7月5日及び同年11月29日に開催した「都市の未来を語る市長の会」の内容を取りまとめたものです。

2018年3月

公益財団法人 日本都市センター

呼びかけ人市長・区長一覧

美唄市長	高橋 幹夫	岐阜市長	細江 茂光 (~ 2018年2月23日)
登別市長	小笠原 春一	多治見市長	古川 雅典
遠野市長	本田 敏秋	熱海市長	齊藤 栄
東松島市長	阿部 秀保 (~ 2017年4月28日)	三島市長	豊岡 武士
龍ヶ崎市長	中山 一生	御殿場市長	若林 洋平
和光市長	松本 武洋	伊豆市長	菊地 豊
松戸市長	本郷谷 健次	一宮市長	中野 正康
流山市長	井崎 義治	いなべ市長	日沖 靖
大田区長	松原 忠義	池田市長	倉田 薫
豊島区長	高野 之夫	坂出市長	綾 宏
調布市長	長友 貴樹	多久市長	横尾 俊彦
小田原市長	加藤 憲一	嬉野市長	谷口 太一郎 (~ 2018年2月4日)
高岡市長	高橋 正樹	霧島市長	前田 終止 (~ 2017年11月26日)
勝山市長	山岸 正裕		

(地方公共団体コード順)

目 次

はしがき	.....	i
呼びかけ人市長・区長一覧	.....	ii
目次	.....	iii

2017年度前期

超高齢社会のまちづくり－健康・社会参加・交通をキーワードに－

趣 旨 説 明	調布市長	長友 貴樹	.....	4
進 行	池田市長	倉田 薫	.....	6
基 調 講 演	芝浦工業大学建築学部建築学科准教授	佐藤 宏亮	.....	7
意見交換①	.....	.....	.....	40
問題提起①	遠野市長	本田 敏秋	.....	44
問題提起②	いなべ市長	日沖 靖	.....	51
意見交換②	.....	.....	.....	59
ま と め	池田市長	倉田 薫	.....	62

2017年度後期

所有者不明の土地・空き家への対応策

趣 旨 説 明	一宮市長	中野 正康	.....	66
進 行	多久市長	横尾 俊彦	.....	68
基 調 講 演	早稲田大学法学学術院教授	山野目章夫	.....	69
意 見 交 換	.....	.....	.....	81
ま と め	多久市長	横尾 俊彦	.....	90

2017 年度
前期

超高齢社会のまちづくり
—健康・社会参加・交通をキーワードに—

超高齢社会のまちづくり

－健康・社会参加・交通をキーワードに－

我が国は世界でも類を見ないほどのスピードで高齢化が進展し、2025年には3人に1人が高齢者になるといわれています。住民に最も身近な自治体である都市自治体においては、こうした社会を前提とし、まちづくりを進めていかなければなりません。

超高齢社会を見据えたまちづくりのあり方を考える場合、ソフト・ハードの両面から施策を推進していくことが求められます。まず、単身高齢者が増加する中で、高齢者が社会的孤独に陥らないようにするためには、地域活動をはじめ、高齢者に活躍の場を提供し、生きがいを感じることができる社会を創出していく必要があります。また、高齢者が積極的に地域に関わっていくことは、各々の健康維持にも寄与します。一方、日常の買い物、病院への通院などの生活を営む上で必要最低限の交通手段が確保されていない高齢者も一定数に上ると推測されます。したがって、交通インフラを整備し、高齢者が快適に生活し、自分の意志で行きたい場所に行けるような環境を整えることも重要です。

そこで、2017年度前期は、「超高齢社会のまちづくり－健康・社会参加・交通をキーワードに－」をテーマとして、2017年7月5日、15名の市長・区長の参加を得て開催しました。

参加市長・区長一覧

遠野市長 本田 敏秋

取手市長 藤井 信吾

潟上市長 藤原 一成

国立市長 永見 理夫

伊達市長 仁志田 昇司

調布市長 長友 貴樹

(2017年7月5日時点)

龍ヶ崎市長 中山 一生

三島市長 豊岡 武士

川越市長 川合 善明

いなべ市長 日沖 靖

和光市長 松本 武洋

池田市長 倉田 薫

新座市長 並木 傑

多久市長 横尾 俊彦

富士見市長 星野 光弘

(地方公共団体コード順)

長友 貴樹 調布市長



日本は、2025年には高齢化率が30%を超える見込みである。このことが、全国津々浦々どの基礎自治体においても喫緊の大きな課題であることは、まことに誰もが論を俟たないであろう。

今回の「都市の未来を語る市長の会」のテーマは、「超高齢社会のまちづくり－健康・社会参加・交通をキーワードに－」である。住民に最も身近な行政主体である基礎自治体では、健康、社会参加、交通の各分野において、様々な施策を講じている。高齢者が孤独にならないよう、生きがいを持って社会参加するための方途を提供し、その健康維持に寄与している。しかし、買い物や病院への通院等高齢者の日常生活に必要な交通手段は、過疎地域のみならず都市部においても確保できているとは言い難い。

そこで今回は、芝浦工業大学建築学部准教授の佐藤宏亮先生より
基調講演をいただくとともに意見交換を行い、議論を深めていき
たい。

進行

倉田 薫 池田市長



会の前半は、芝浦工業大学建築学部准教授の佐藤宏亮先生から基調講演をいただく。後半は、遠野市長及びいなべ市長より問題提起をいただき、佐藤先生を交えて忌憚のない意見交換を行うことで実り多い会としたい。

それでは、佐藤先生、よろしくお願いします。

超高齢社会のまちづくり
－高齢者の活動を支える日常生活圏をつくる－

佐藤 宏亮 芝浦工業大学建築学部建築学科准教授

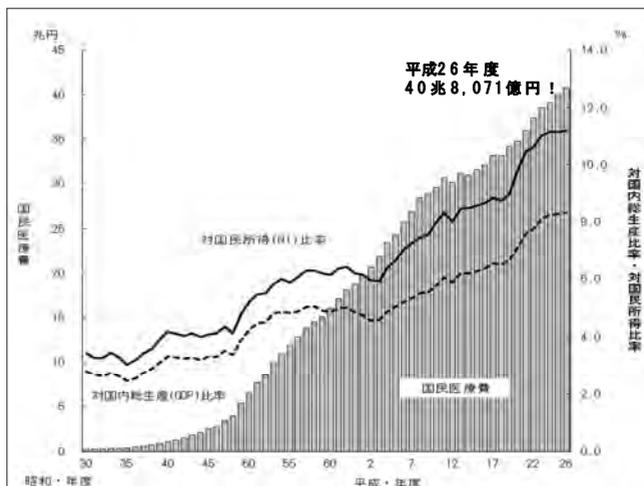


超高齢社会のまちづくり－高齢者の活動を支える日常生活圏をつくる－

1 日本を取り巻く社会環境

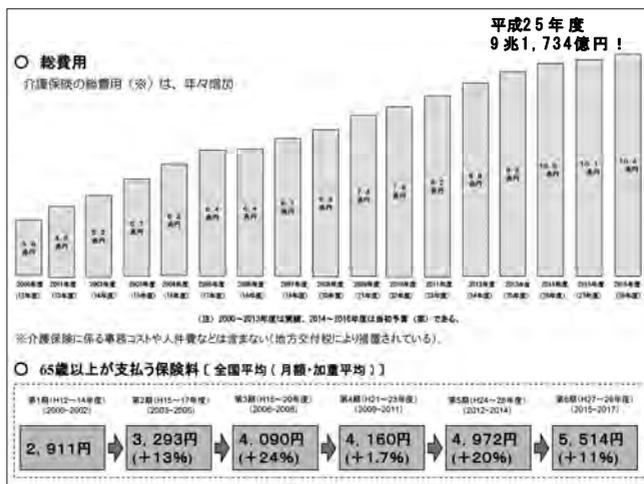
「超高齢社会のまちづくり」を語る前提として、医療費の推移を見てみたい。2014年度の国民医療費は40兆8,071億円、ちなみにこの数字は前年度には40兆600億円程度であったため、約7,000億円が1年で増加したことになる。国民医療費の伸びは、このカーブを見るとこの先さらに加速すると思われる。

図 1-1 国民医療費・対国内総生産・対国民所得比率の年次推移



出典：厚生労働統計

図 1-2 介護費用と保険料の推移

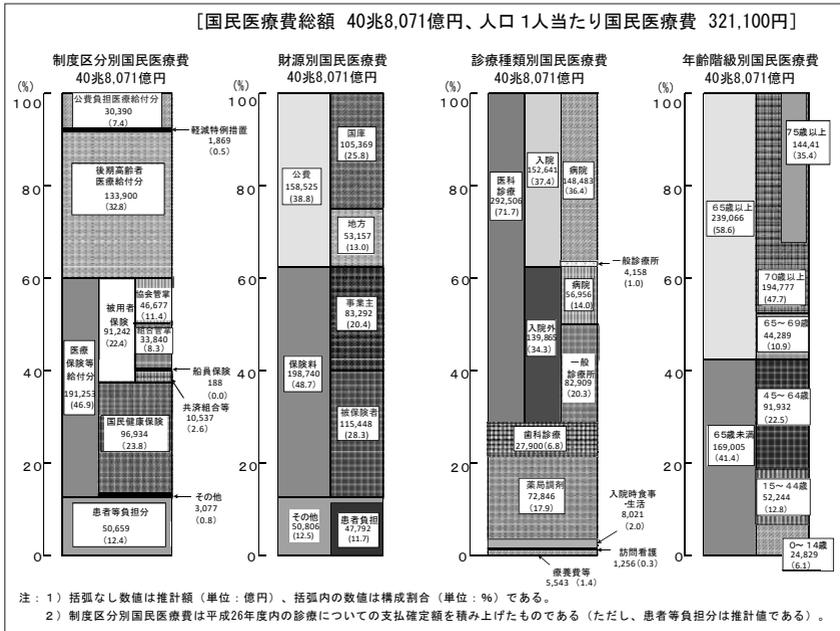


出典：厚生労働省老健局資料

また、介護保険についてみても、総費用、保険料ともに増加の一途をたどっている。2013年度の実績値で9.2兆円という数字だが、近年もやはり右肩上がりであり、2014年度の当初予算では10兆円の太台に乗っている。

このような医療や介護の状況をとおして国民医療費の構造を見てみると、図1-3に示したように、65歳以上の人々に6割程度の医療費がかかっていることがわかる。言い換えれば、若い方々にかかる医療費はさほど高くないというのが、日本の医療費の構造となっている。高齢者にかかる医療費をなんとか抑制しない限り、医療費は右肩上がりに増加していくことが予想される。

図1-3 国民医療費の構造



出典：厚生労働統計

表1-1は、2012年度時点での医療分野における国際比較のデータをまとめたものである。この表を見れば、諸外国と比べて、日本の医療体制のどこに問題があるのかがわかる。例えば、人口1,000人当たりの病床数は、アメリカが3.1、イギリスが2.8、ドイツが8.3、フランス6.3、スウェーデン2.6であるが、日本は13.4と飛び抜けて数字が大きくなっている。

表 1-1 医療費分野についての国際比較 (2012年)

	アメリカ	イギリス	ドイツ	フランス	スウェーデン	日本
人口千人当たり 総病床数	3.1 ^{※1}	2.8	8.3	6.3	2.6	13.4
人口千人当たり 急性期医療病床数	2.6 ^{※2}	2.3	5.4	3.4	2.0	7.9
人口千人当たり臨床医員数	2.6 ^{※2}	2.8	4.0	3.3 ^{※1}	3.9 ^{※2}	2.3
病床百床当たり臨床医員数	79.9 ^{※1}	97.7	47.6	48.7 [※]	148.7 ^{※2}	17.1
人口千人当たり 臨床看護職員数	11.1 ^{※2}	8.2	11.3 ^{※2}	8.7 [※]	11.1 ^{※2}	10.5
病床百床当たり 臨床看護職員数	371.4 [※]	292.3	138.0 ^{※2}	143.6 [※]	420.2 ^{※2}	78.9
平均在院日数	6.1 ^{※2}	7.2	9.2	9.1 ^{※2}	5.8	31.2
平均在院日数(急性期)	5.4 ^{※2}	5.9	7.8	5.1	5.6	17.5
人口一人当たり 外来診療回数	4.0 ^{※1}	5.0 ^{※2}	9.7	6.7	3.0 ^{※2}	13.0 ^{※2}
女性医師割合(%)	32.7 ^{※2}	45.7	43.7	42.1	46.2 ^{※2}	19.6
一人当たり医療費(米ドル)	8,745	3,289	4,811	4,288	4,106	3,649 ^{※1}
総医療費の対GDP比(%)	16.9	9.3	11.3	11.6	9.6	10.3
OECD加盟諸国間での順位	1	16	5	3	12	10
平均寿命(男)(歳)	76.3 ^{※2}	79.1	78.6	78.7	79.9	79.9
平均寿命(女)(歳)	81.1 ^{※2}	82.8	83.3	85.4	83.6	86.4

出典：OECD Health Data 2014 OECD Best Evidence
 注1 「男」は2010年のデータ、「女」は2011年のデータ。「男」は2009年のデータ。
 注2 「男」は2010年、「女」は2011年のデータに基く。調査地域間で異なる可能性がある。
 注3 一人当たりの医療費(米ドル)については、通貨の平均である。

出典：OECD Health Statistics 2014 にもとづく厚生労働省作成資料

なぜこれほどまでに病床数が多いのかと考えると、平均の在院日数(どの程度の期間病院にいるか)が参考になる。こちらの数字も、アメリカが6.1日、イギリスで7.2日、ドイツで9.2日という数字が並ぶなか、日本だけ31.2日と非常に大きな数字になっている。つまり、日本は諸外国に比べて長期間病院に滞在する傾向があるため、多くの病床が必要となっていることがわかる。また、患者が長期間病院

にしているということになれば、その分の診療報酬点数も増えていくため、医療費は高騰していくことになる。このような状況から医療費が高騰しているのだとすれば、この構造を改める必要があるのではないか。

「増大する医療費をどうやって削減していくか」ということは、今後の日本にとって大きなテーマであり、課題となる。前述の数字をもとに考えると、「在院日数を減らし、在宅療養に切り替える」という選択肢は、医療費削減に有効な対応策であるといえよう。医療の分野では、医療連携パスをできるだけシームレスにつなぐことで、急性期病院から回復期療養型病院へ、回復期療養型病院から在宅へスムーズに移すことで医療費の節約ができると説明されることが多い。

また、軽微なことでも医療機関を受診し、薬を処方してもらおうとする患者側の考え方も変えていく必要がある。病院に行かなくても日常的な予防やリハビリであれば、民間のスポーツジムでも可能である。「とりあえず病院へ」という発想を改め、治療が必要なら病院、健康増進リハビリなら民間の施設へという「適材適所」の考え方も有効であると思われる。医療・福祉・健康予防のベストミックスを考えていくことが求められているといえよう。

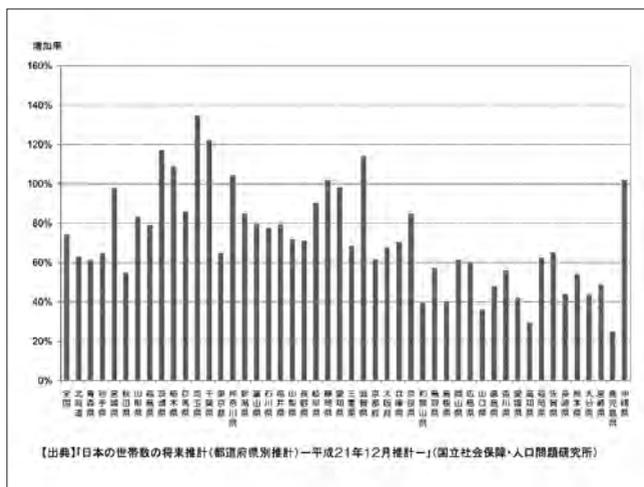
さらに、「予防医学」の考え方を取り入れ、そもそも「病気にさせない」ということが根本的な部分で最も重要になるのではないかと考えている。

筆者の専門分野は「建築」や「都市計画」であるが、医療と都市計画をつなぐキーワードは「地域の力」ではないだろうか。

2 「地域の力」を活かしたまちづくりを

そもそも「なぜ在宅療養ができないのか」「なぜ家に戻れないのか」「なぜみんな病院に行ってしまうのか」という疑問を解くカギの1つは、高齢者のみの世帯や単身高齢者の増加である。図1-4に示すように、単身高齢者の増加という傾向は、地方よりも、東京や埼玉、神奈川といった都市部で今後より一層深刻化すると思われる。

図1-4 65歳以上の単独世帯数の増加（2005年→2025年）



出典：地域包括ケア研究会（2010）『地域包括ケア研究会報告書』

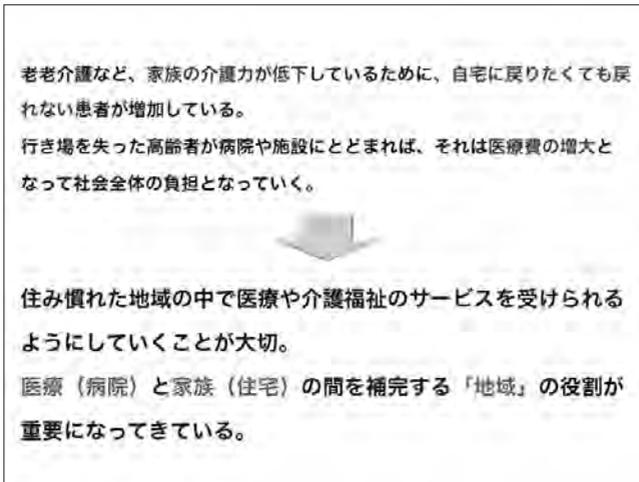
今後これらの地域では、病気の治療が終わった後、治療が終わったので自宅に帰れるが、自宅に帰っても一人では介護をしてくれる人がいないという高齢者が増えてくる。あるいは、高齢夫婦の2人暮らしという場合は、「老老介護」となり、家庭の負担がとて大きくなる。そうなってしまうと、仮に入院して治療が終わり、自宅

に戻りたいと思っても戻れない。行き場を失うとどうしたらいいか
というと、介護施設、老人福祉施設の空きが出るまで何とか病院に
残ることになる。

このようなことが続いていくと、先に示した在院日数平均30日と
いう日本の医療の現状がより深刻化する。治療を必要としなくても
在院していれば、診療報酬点数は加算されていくのである。

我々はこのような現状にどのように立ち向かえばよいのだろうか。
家族・親族に期待ができないということになれば、医療（病院）
と家族（住宅）、この間を補完する「地域」が見直されなければなら
ないのではないかと（図1-5）。そのために、都市計画やまちづくり
といった分野の専門家が、このような問題に関心を持ち始めている。

図1-5 求められる「地域の力」



出典：筆者作成

3 都市空間と高齢者

(1) 近隣住区論とまちづくり

図1-6は、都市計画の研究者であれば知らない人はいない図である。クラレンス・アーサー・ペリーが1920年代に表した『近隣住区論』の一部である。この近隣住区論の考え方は、後に多くのニュータウンの前提とされていった。すなわち当該地域の中心から半径約400mほどのエリアには通過交通を入れず、通過交通は外縁部を走る。この半径400mほどの中に学校やスーパーなどを配置し、このような単位で人々が生活するエリアを創造していこうというのが、近隣住区論の考え方の概要である。

図1-6 クラレンス・アーサー・ペリーによる近隣住区の原則



出典：Clarence Arthur Perry(1929), *The Neighborhood Unit*

言い換えれば、基本的にこの半径400mほどのエリアの中で学校

に通うことができ、公園があり、必要なものは買いに行ける日常生活圏ができていのである。

この単位をたくさん積み重ねて形成されていったのが、1962（昭和37）年から入居が始まった最初の大規模なニュータウンと言われる「千里ニュータウン」である。一見すると、ひとつの大きな都市のように見えるが、実際には、一つ一つの近隣住区が単位となり、住区の中に通過交通が入ってこないまちとなっている。

しかしながら、この理想的な都市がその後、理想的ではなくなっていく。誰もが買い物が困らないようにと設けられた商店は、高度成長とともにシャッターを下ろしてしまった。理由は簡単で、この1960年頃に住み始めた若い世代は、高度成長期にみんな車を買って、郊外の大型商業施設に買い物に行くようになったからである。そうになると、近隣のお店で誰も物を買わなくなり、近隣住区のしくみが崩壊していく。

図1-7 千里ニュータウン計画図



出典：大阪府（1970）『千里ニュータウンの建設』

このような都市計画を続けてきたことは、時代の必然だったとも、都市計画の失敗だったともいえる。人間はスマートフォンや様々なモビリティを駆使して移動する。活動範囲としての都市が拡大したことにより、近隣住区の考え方に基づいてつくられたニュータウンは残念ながら時代遅れの都市構造になってしまった。

ところが、一定の年齢に達し、携帯電話の操作が難しくなり、車を運転できなくなり、公共交通を使って外出することが困難になったとき、どうすればよいのか。この都市空間で果たして生きていけるだろうか。

拡大した都市空間において機能分担をしながら相互に依存していくことで都市を成長させてきたことがこれまでの時代であるならば、高齢者はこの都市空間にどう対応していけばよいのか。これが都市計画の近年の大きな課題であり、反省点でもあり、我々都市計画研究者が今後取り組まなければならない課題である。

このような状況下において筆者も研究を進めてきた。以下では具体的な取組みとして、高齢者の目を見た都市空間がどのようなものであるのかを明らかにするために行った高齢者の外出行動についての調査結果を紹介したい。

(2) 奈良県橿原市今井町の事例

今回紹介する調査の1つ目は、奈良県橿原市今井町で実施したものである。この今井町という地区は、歴史的な町並みが残る地域であり、ここを対象にヒアリング調査を行った。対象者は要支援1から要介護2という介護認定を受けた方であり、これらの人々の外出行動が年齢とともにどう変化していったかを個別に一人一人ヒアリングした。

図 1-8 奈良県橿原市今井町における調査の概要



出典：筆者作成

図 1-9 今井町の道路を通行する人々

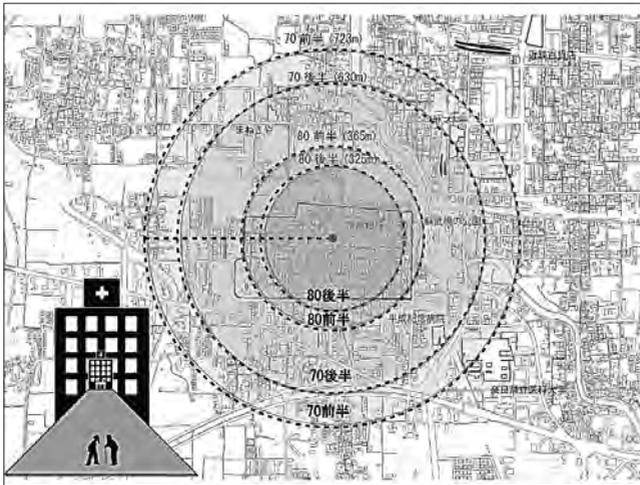


出典：筆者撮影

今井町自体は非常にいいまちだと言われており、前述のとおり歴史的な街区が残っており、通過交通は少なく、道路も舗装されている。筆者も調査を行うまでは、歩行者にとっては良好な環境であろうと考えていた。しかし、道が狭いために、車がひとたび来ると逃げられないため、高齢者は常に道の端を歩かなければならない。ところが、そのすぐ横には側溝がある。歩行者にとっては非常にいいだろうと思っていた空間が非常に危険な空間だということに気づかされる。

高齢者の歩行距離の平均値を年齢別にデータにしてみると、70代前半の方では、徒歩で平均700mほど移動できるという。この700mという数字には大きな意味がある。なぜならこの圏内には、奈良県立医科大学病院があり、70代前半の人は自分の力で歩いて、医大病院まで行けるということになる。ところが、70代後半になると移動可能距離は630mほどになる。この距離にはスーパーがあり、このスーパーまでは何とか買い物に行くことができる。また医療機関については、医大まではいけないものの、中規模の病院もある。しかし、80代前半になるとおよそ365m程度、80代後半になると325mしか移動できなくなる。こうなると、自力では病院にも行けなくなってくる。年齢を重ねるごとに高齢者の移動可能なエリアは狭くなっていくのである。

図 1-10 要介護者の行動圏域

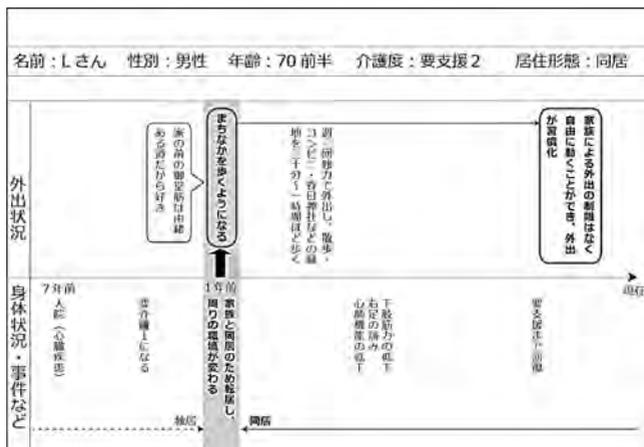


出典：筆者らが作成

また、一人一人のライフスタイルの話を聞いていくと非常に興味深いことが分かってくる。東京から移り住み、家族と一緒に暮らしている70代前半の男性（Lさん）は、東京にいるときは支援者がいなかったために外出機会も少なく、体力が衰え、要介護1という認定を受けていたが、今井町で家族と一緒に生活するようになり、町中を歩けるようになったという。

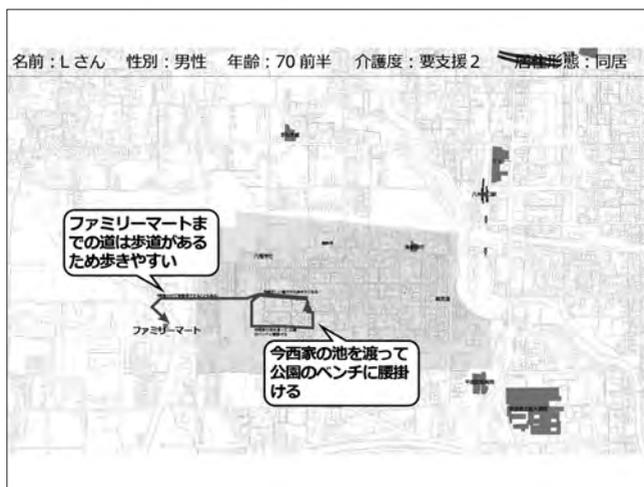
では、この男性はどこを歩いているかという、週に3回独力で決まったルートを歩くことで健康を維持しているという。問題は、なぜそのルートを選んでいるのかということであるが、大きな理由は2つであり、ひとつはこの道の先にはコンビニエンスストアがあり、もうひとつは道中に信号がなく歩道が整備されているということである。

図 1-11 70代前半の男性の外出状況



出典：筆者らが作成

図 1-12 70代前半の男性の外出ルート



出典：筆者らが作成

ら見れば道幅も特別に広いというわけではないが、80代後半のこの女性にとっては、外出範囲を狭めるのに十分な幅員なのである。

この女性が直面した問題は、我々にはなかなか気づかない問題かもしれない。年齢を重ね、ある程度体力が低下したときに初めて認識する都市空間の問題であろう。その他にも、物忘れが激しくなっていき、知っている道しか歩かなくなるので自宅とスーパーの往復、自宅とラジオ体操会場の往復の2ルートしか外出しないとといった方もいる。

この状況を我々はどうのように理解すれば良いのか。遠くまででかけることはできなくても、日常生活圏において高齢者が歩きやすい街をつくり、それぞれの高齢者が工夫しながら日々体を動かし、家族と一緒に生活して自然と親しみながら生活していくことができれば、十分とは言わないまでも、それほど悪い状況でもないように思われる。このくらいの移動をできるということをベースに考えてみてはどうだろうか。

図 1-14 80代後半の女性の外出ルート



出典：筆者らが作成

(3) 奈良県橿原市菖蒲町の事例

次に、同じ橿原市にある菖蒲町の事例を見てみたい。先ほどの今井町が歴史的な街並みが残る地域であったのに対し、菖蒲町は郊外ニュータウンの典型ともいえるような地域であり、駅から離れた戸建て住宅エリアとなっている。

菖蒲町でも要支援1～要介護2の方に同様のヒアリング調査を実施した。幅員もあり、高低差もさほどない住宅地だと思われるような街並みでも、ニュータウン造成の際に山を切り開いてつくっているため、若干の起伏がある。したがって、高齢者には負担のかかるニュータウンとなっている。

図1-15 奈良県橿原市菖蒲町における調査の概要

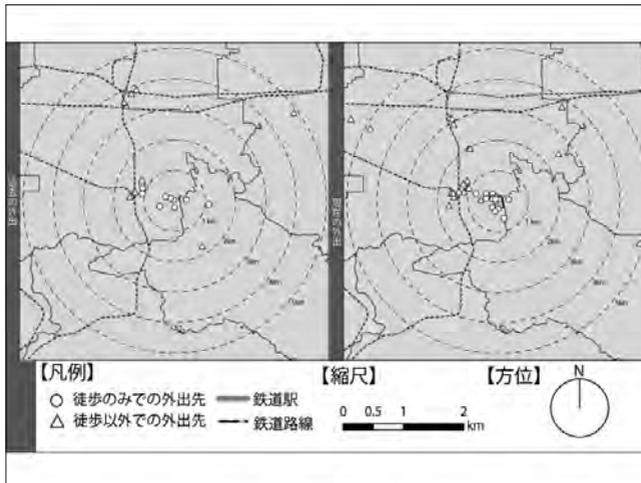


出典：筆者作成

先ほどの千里ニュータウンの事例でお話ししたが、近隣住区において商店がなくなったという現象は、ここでも起きている。地域内に複数の商店があったが、現在ではそのすべてにシャッターが下ろされ、閉店している。まちの中では買い物ができないというのが、この地区の課題となっている。

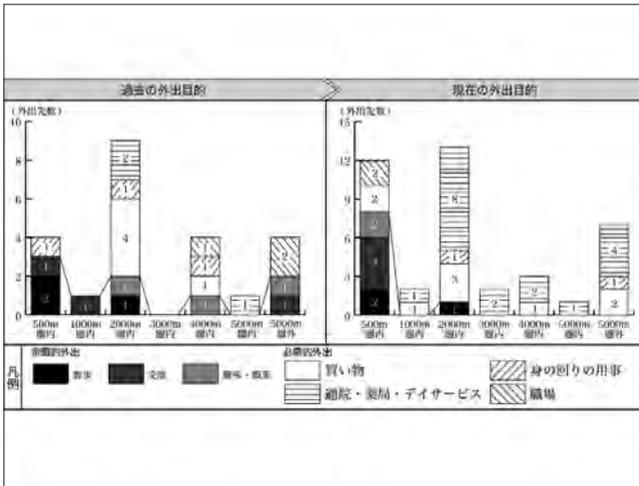
図1-16～18は、このまちに暮らしている方のかつての外出行動と現在の外出行動を比較したものである。徒歩のみでの移動を比較した場合、家の周りはもちろんのこと、かつては半径1kmを超えるようなところまで移動していたことがわかる。これはこのあたりに駅があるためであるが、現在の外出行動を見てみると、基本的に500m圏内に集中し、徒歩のみで動けるといえるのは500m以内という状況である。

図1-16 圏域別の要介護者の外出先



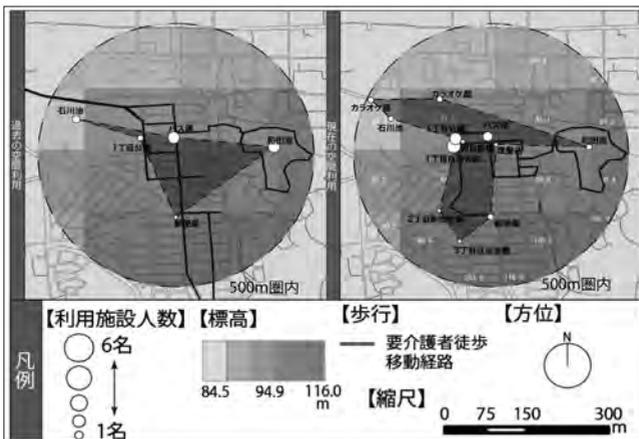
出典：青島崇平、佐藤宏亮ほか（2016）「ニュータウンに居住する要介護者の外出行動の変容とその要因」、日本建築学会大会学術講演梗概集

図 1-17 各圏域の要介護者の外出目的



出典：青島崇平、佐藤宏亮ほか（2016）「ニュータウンに居住する要介護者の外出行動の変容とその要因」、日本建築学会大会学術講演梗概集

図 1-18 空間利用の変容



出典：青島崇平、佐藤宏亮ほか（2016）「ニュータウンに居住する要介護者の外出行動の変容とその要因」、日本建築学会大会学術講演梗概集

こういった場所に外出していたのかを尋ねると、過去の外出行動は、徒歩ではないが、2 km圏内に買い物に行くといったこともあった。現在では、500m圏内の移動が圧倒的に増えている。現在でも2 km程度のところまで移動もしているが、これは通院・薬局、デイサービスといったものであり、要支援者、要介護者の場合、介護保険をつかって、ヘルパーさんが連れていってくれる。介護タクシーやヘルパーさんの車に乗るなどして2 km程度の移動をすることはあるが、自力で行けるのは500m圏内となっている。

具体的にその500m圏内の移動がこれだけ増えている要因を調べてみると、友人・知人との交流や趣味のための移動であった。

外出先の変化について、過去と現在を比較してみると、過去はバス停などが主な移動先であったが、現在では、自治会館や公園といった場所に徒歩で移動することが多い。逆に言えば、こういった施設が近隣にないと、おそらく外を歩くという機会がなくなってしまう。地域の自治会館や公園が、高齢者の移動の目的地となり、移動のきっかけとなる。これが後期高齢者、要介護者の実情となっている。

なぜこれらの人々が、このような施設に足を運ぶのかということも調べた。私が調査を行ったこの自治会や老人会は活動が活発で、自治会館には65歳以上の方が集い、様々な活動を行っている。カラオケ同好会、歩こう会、パソコン同好会、グラウンドゴルフの会などがあり、それぞれが思い思いの活動を行っている。カラオケで週1回歌うのが生きがいだという高齢者がたくさんいる。カラオケを歌いに行くという目的であろうが、人が歩く機会を与えているということはとても重要だと考える。これにより週1回、あるいは週3回歩くようになるため高齢者にとって貴重な機会になっている。

都市空間が高齢者の移動に大きな影響を与えていることがお分かりいただけたのではないかと。歩道の途中に突然階段が現れたり、一

度車道に出ないとその先に進めない、といったことがあると高齢者にとってその道は歩きにくいものとなる。こういった場所があると、高齢者や要介護者の方々は折り返してしまい、もう二度とその道を通らなくなることもある。このようなことを繰り返して、最終的には誰も通らない道になってしまう。

(4) 江東区の事例

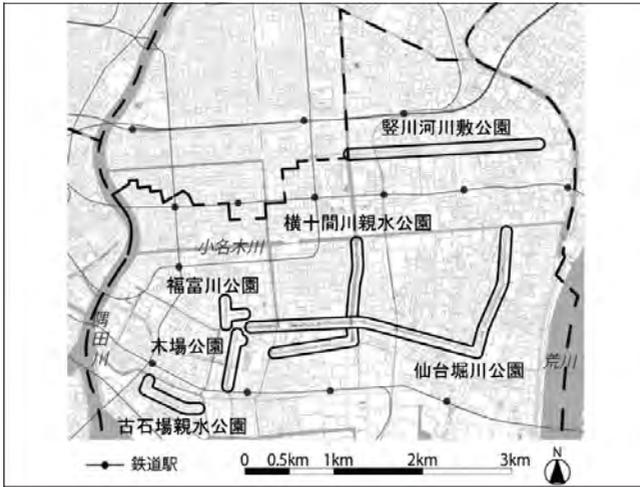
筆者が勤める大学は、東京都江東区にある。以下ではこの江東区の事例を紹介したい。江東区には親水公園が数多く存在し、また運河も多い。その運河沿いが歩けるようになっており、車と接することなく歩けるルートとなっている。

運河沿いには親水公園が並んでいるが、立体交差の部分は浮きの上に歩道を渡している。こうやって強引にでも、道路を横断しないでも通行できるようにしている。道路との立体交差のところはアンダーパスで通れるようになっている。

そして、親水公園沿いに区役所やスーパーマーケットがあり、区民にとっては徒歩でも便利な街並みとなっている。この街並みが意図してつくられたという話は聞かないので、偶然の結果、このような都市になったのかもしれないが、大規模な土地利用が運河と関係していたことの必然かもしれない。

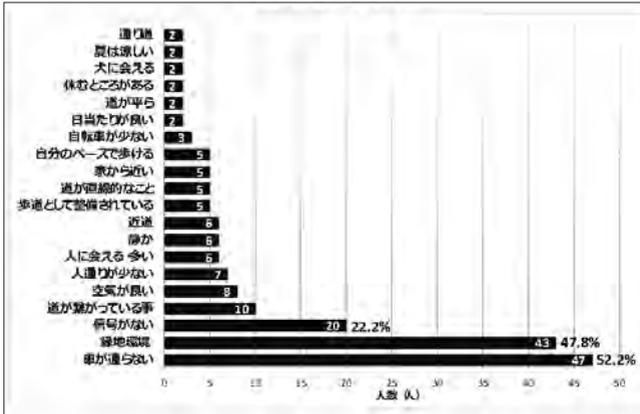
この江東区の親水公園を歩いている高齢者の方々に、研究室の学生がヒアリング調査を行った。「なぜ親水公園を歩くのか」と尋ねたところ、50%以上の人々が、「車が通らないから」と答えている。少なくとも高齢者の方々が、車が通らない場所を選択する傾向が強いということがわかる。その他にも、信号がないといった環境も積極的に歩いてみようと思わせる効果をもたらしている。

図 1-19 江東区における運河と親水公園



出典：上原奏、佐藤宏亮（2016）『親水公園の歩行空間の連続性に着目した高齢者の移動経路に関する研究』、日本都市計画学会都市計画論文集

図 1-20 経路選択の理由（江東区）

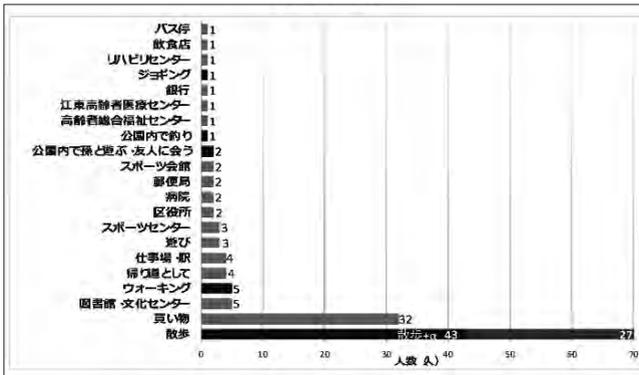


出典：上原奏、佐藤宏亮（2016）『親水公園の歩行空間の連続性に着目した高齢者の移動経路に関する研究』、日本都市計画学会都市計画論文集

また、何のために歩いているのかを尋ねたところ、散歩と買い物
が圧倒的に多い。そのほか、区役所や病院といったものが運河沿い
に立地していることも、移動の目的になっている。男性と女性では、
その目的は違い、男性は基本的に散歩である一方、女性の場合、買
い物という回答が多かった。

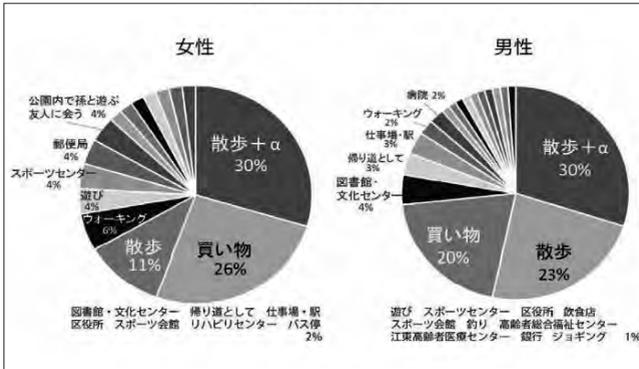
どういことをきっかけにこの道を使い始めたかを尋ねたところ、
公園が出来たことという回答が多いが、仕事を辞めたこととい
う回答も多かった。リタイアをしたタイミングで「少し歩いてみよ
うか」という考えに至った人も多いようである。あるいは健康を意
識して、リタイアして健康のことを考えたときにここを歩くことを
日課にしようとなった人もいる。リハビリのためや、リタイアをし
て時間ができたときに、せっかくだったら健康的にもいいのででき
るだけ歩いてみようかということになる。そのときにこのような空
間があるということには、やはり価値があるのであろう。

図 1-21 利用の目的（江東区）



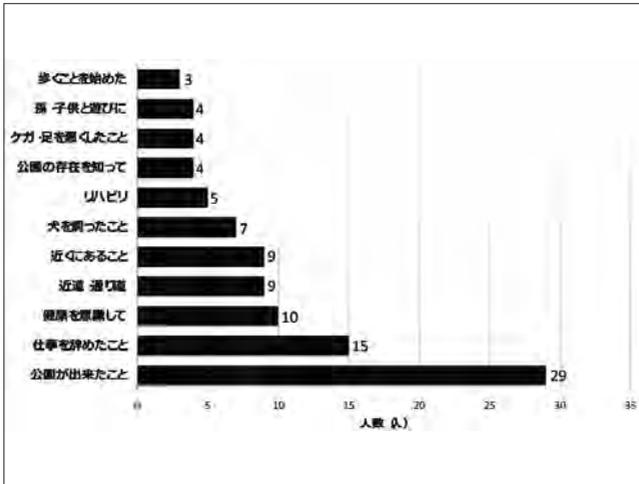
出典：上原奏、佐藤宏亮（2016）『親水公園の歩行空間の連続性に着目した高齢者の移動経路に関する研究』、日本都市計画学会都市計画論文集

図 1-22 男女別利用の目的



出典：上原奏、佐藤宏亮（2016）『親水公園の歩行空間の連続性に着目した高齢者の移動経路に関する研究』、日本都市計画学会都市計画論文集

図 1-23 利用のきっかけ



出典：上原奏、佐藤宏亮（2016）『親水公園の歩行空間の連続性に着目した高齢者の移動経路に関する研究』、日本都市計画学会都市計画論文集

加えて、それぞれの親水公園は相互につながっているところもあり、例えば仙台堀川公園というエリアは延長が長い。車道を横断せずに安全にずっと行ける距離というのが長く、3kmほどある。

公園別の平均行動範囲は、当該公園の延長が長ければ長いほど大きくなる結果となった。結局のところ、安全に歩ける距離をいかに長く確保していくかが、近隣に住む人々がどのくらい歩くかということに直結してくるのである。この点を都市計画で考慮していくことができれば、健康づくりの面でも結果が出てくるのではないか。目的地があり、そこまで安全に歩くことができるといったような、小さなまちづくりが高齢者の健康に大きな意義を持っているのかもしれない。

図 1-24 公園別の利用経路（古石場親水公園・福富川公園の例）



出典：上原奏、佐藤宏亮（2016）『親水公園の歩行空間の連続性に着目した高齢者の移動経路に関する研究』、日本都市計画学会都市計画論文集

（5）島根県雲南市波多地区の事例

続いて、島根県雲南市波多地区の事例を紹介したい。これは2016年度に日本都市センターで行った調査であり、筆者も参加したものである。雲南市波多地区は、人口300人程度の小さな山間集落である。この地区では、「地域自主組織」をつくり地域の活動に取り組んで

いる。この地域自主組織とは何かというと、自治会など様々な団体の人たちが集まってつくった新しい組織である。具体的には、小学校を改修した施設を雲南市から指定管理でこの地域自主組織が引き受け、そこを交流センターとして活用している。

図1-25 雲南市波多地区の交流センター



出典：筆者撮影

ここの取組みで興味深かったものの1つは、交流センター内で「はたマーケット」という小さなコンビニエンスストアのようなものを運営していることである。交流センターに来ると買い物ができる。

はたマーケットでは、専任のスタッフがいるわけではなく、客が会計をする場合には、交流センターの事務局員がレジを打ってくれる。そのため人件費もそれほどかからない。また、小学校であった交流センター内に設置しているので賃料もかからない。もともとあった地域の資源をうまく使い、それを自分たちで経営することで、

人が集まれる場所、人が歩ける場所、あるいは買い物弱者を支える場所を作ることができている事例であるといえるのではないだろうか。

はたマーケット以外の取組みとして、「地域内交通たすけ愛号」を運行している。当初は年間450人程度の利用客であったが、2016年度の調査では、年間利用者数が1,400人ほどになっていた。この1,400人のほとんどは、先ほどのマーケットの利用者である。

図1-26 「はたマーケット」の様子



出典：筆者撮影

マーケットに行く理由は、開催されている健康づくりに関する教室に参加することであったり、地域の方々相互のいろんな活動がその場所で行われていたりするなど様々である。例えば朝に健康づくりの活動に参加し、帰りがけにマーケットで食品を買ってたすけ愛号で帰るといような、生活のパターンを形成している。

図 1-27 地域内交通「たすけ愛号」の概要



出典：波多コミュニティ協議会作成資料

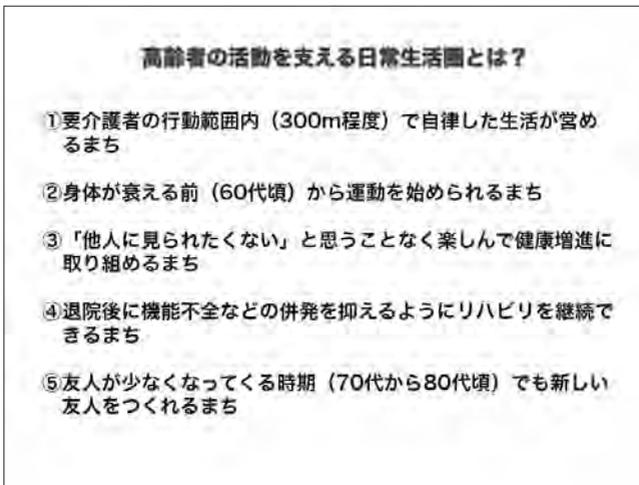
4 今後の展望

今後の課題としては、高齢者の活動を支えていく「日常生活圏」をどのように形成していくかが大きなテーマとなろう。日常生活圏の基本的な考え方としては、近隣住区よりも少し小さい300mほどの圏内で要介護者が自立して生活できるまちということになるのではないか。

ここでいう「自立」とは、それほど仰々しい意味ではない。安全に歩いて行くことのできるコンビニエンスストアが圏内に1つあれば、要介護者でも毎日外出して、生活に必要なものを自分で調達できる、といった意味である。江東区の事例でみたように、300m圏内の親水公園がいくつかつながっていけば、さらに遠くまで移動することもできる。高齢者の体が衰え、体力が落ちる前に、みんなで

健康運動ができ、気分転換ができるようなまちをつくることが求められるのではないか。

図 1-28 高齢者の活動を支える日常生活圏の考え方



出典：筆者作成

近年では、立地適正化計画を策定している市町村は多いかと思う。これは、都市計画区域内の市街化区域の中に居住誘導区域をつくり、さらにもっと小さいエリアに都市機能の立地を誘導していくという計画である。

立地適正化を進めることで、病院とか介護施設を駅前などに集約することが目的であると思われ、これ自体が間違っているとは思わない。長期的に見れば望ましいとは思うものの、現在既に課題を抱えた人々が多くいる現状を見れば、これで充分であるともいえない。

図 1-29 立地適正化計画制度の概要



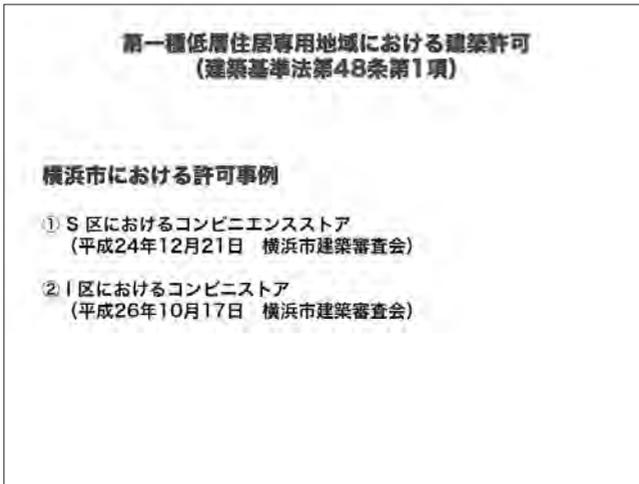
出典：立地適正化計画概要パンフレット、国土交通省

長期的な視野を持って都市計画をやっていくことは重要である。一方で短中期的に、今困っている高齢者が健康で安心して暮らせる都市をどうやったらつくれるかということを考えると、立地適正化を進めるのと同時に、もっとやるべきことがあるようにも思われる。この「やるべきこと」は大掛かりなことではない。筆者が高齢者と対話するなかで得た印象では、コンビニエンスストアまでの300mを歩いていければ、自分で歩いていきたいという人々が多い。あるいは、地域の中で活動があればそこまで歩いて楽しく暮らしたいという人々も多い。つながっていない道を少し改良してつなげたり、少し修正して都市空間を改善するなど、生活に必要なアクセスを確保する小さな改善が、高齢者にとっては大きな生活の改善につながるのではないか。

ニュータウンの中にコンビニエンスストアの出店を認めることについては、ニュータウンの戸建住宅エリアの多くは第一種低層住居専用地域というコンビニやスーパーが出店することが難しい環境にあった。しかし現在では、戸建てのまちにコンビニ出店を認めることで、買い物弱者対策がとられている。

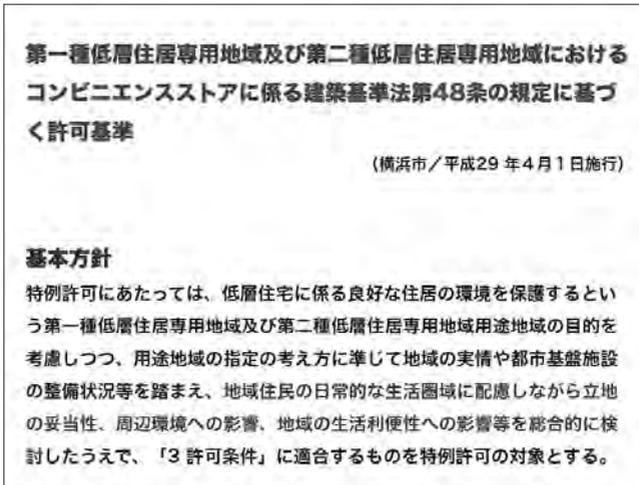
建築基準法48条による許可を運用した実績があったのは、横浜市である。横浜市では、国土交通省の通達が出される以前から、2つの区においてコンビニエンスストアの立地について建築審査会が許可を出している。この建築審査会の議事録を読みたが、その議論は白熱したものであった。現在横浜市では、第一種低層住居専用地域及び第二種低層住居専用地域におけるコンビニエンスストアに係る建築基準法48条の規定に基づく許可基準を施行し基準の一般化を図っている。

図 1-32 横浜市における建築基準法48条1項の運用



出典：筆者作成

図 1-33 横浜市における建築基準法48条の規定に基づく許可基準



出典：横浜市建築局資料

横浜市では、許可の要件を細かく定めているが、政策として積極的に認めていくというスタンスをとっている。ニュータウンを抱える自治体にとって、また高齢者が多く住んでいる自治体では、このような手法は参考になるのではないかと。ぜひ検討いただき、積極的に48条許可などを活用して、店舗の立地などを進めることで、高齢者が歩きたいと思うようなまちづくりを進めていただきたい。このような都市計画も、超高齢社会のまちづくりとしては有意義なものであると考えている。

意見交換①



国の取組みと超高齢社会

○ 国では「日本版CCRC」や「生涯活躍のまち」といった政策を唱えているが、佐藤先生がおっしゃる超高齢社会のあり方とこれらの政策はどのような関係にあるのか。

○佐藤准教授 日本版CCRCは、医療福祉に関わる施設を地方都市に整備し、地方においても安心して高齢者が生活をおくることができるようにすることを目的としている。高齢者にとって安心して生活できる日常生活圏があれば、高齢者も移り住みやすくなり、受け入れる側の自治体としては雇用が生まれるなどの経済効果も期待できる。自治体が健康増進を図るために一体的な都市空間の形成を進めていくうえで関連する取組みであるといえる。

高齢者の生活を支える日常生活圏の実現

○「健康都市（SWC: スマートウェルネスシティ）」について勉強しているところであるが、歩くという行為は健康の基本であり、自治体として「歩いて過ごすまち」をコンセプトにしてまちづくりを行っている。これは、ケアを必要とする高齢者を支えるのは若者だけでなく、高齢者を支える元気な高齢者もその一員であるということ念頭に、この元気な高齢者づくりの一環でもある。

当自治体は高齢化が非常に進んでいる地域であるため、状況はより厳しいものである。要支援や要介護の状況にある方に集まって住んでもらうということにも課題がある。そう考えると、これらの高齢者の方々には「住み替え」を行ってもらうことが最も合理的なように思われる。しかし、この「住み替え」を行うということになれば、先祖代々の土地と家を手放すことにもなる。そうすると、「住み替え」も難しい。

そうすると、佐藤先生のお話のように、高齢者が歩ける生活圏を考えることが重要になる。一方で、既に道路や施設はあり、簡単に現在のまちの形を変えることはできない。このような場合、どのようにして、高齢者が歩いて過ごしやすいまちをつくるべきか。

○佐藤准教授 調査の結果、傷病による入院時に要支援と判定された人でも、退院後に歩く生活を始めれば回復したということもわかっている。「歩く」という行為が重要であり、入院後そのまま歩かない生活を続けるということが問題である。

元気な高齢者は自動車なども使って、様々な場所に移動する。自動車を運転できるうちは、高齢者自身も特に不自由を感じないため、まちのコンパクト化はなかなか進まない。高齢者が車を運転できなくなったとき、いかにして健康を維持するかを考えると、歩ける空

間が確保されているかが重要になると思われる。

立地適正化計画をうまく使えばよいが、生活場所の移動は移動する人々にとって大きな不安をもたらすため、「住み替え」は容易ではない。そこで、将来のために現時点で健康な人が多い地域にはコンパクト化という政策を、既に高齢者が多い地域にはデマンド型交通の活用というように対応してはどうだろうか。デマンド型タクシーで体育館に行って少し運動をしたり、集会場へ行ってお茶を飲んだりという程度の健康的に暮らしていけるまちづくりである。

デマンド型交通と道路整備

○ 当自治体内には3つの私鉄の駅があるが、議会からは、デマンド型交通に取り組むようにという話が出てきており、現在は実証実験を行っているところである。先生のお話を聞いていると、デマンド型交通も良いが、高齢者の健康という視点で見れば、高齢者が歩きやすい道路を整備するということが重要だということが分かった。限られた財政の中で、デマンド型交通の充実を図るか、高齢者が歩きやすい道路を整備するのかを判断する際には、どのような考え方で臨めばよいだろうか。

○佐藤准教授 限られた財政の中で苦悩されているのがよくわかる。現実に本当に公共交通がなく困っているという方のために、デマンド型交通を運行することは重要であるが、「駅まで歩くのが大変だから」という方の意見に応じてコミュニティバスを充実させていくと、高齢者は歩かなくなり健康の維持が難しくなるし、将来的なコンパクト化への誘導という施策と矛盾してしまう。2つの政策は対象が違うので、どちらかに優先順位を置くべきということ述べるのは難しい。コミュニティバスを求める方の中には、自力で電

車に乗って遊びに行ける方も多いと思う。そのような方たちには、将来のことも考え、歩くことで健康を維持してもらった方が良く、さらには駅前に住み替えるなど都市のコンパクト化に協力してもらうのが良いのではないか。

ニュータウンと高齢化

○ 近隣のニュータウン地区では、世代交代がうまく進まず、小学校がいくつも廃校になっている。高齢化率も高い。

○ 都市機構（UR）の30年代団地については、建て替えやリニューアルを行い、そこに地域包括ケアの拠点を設ける形で人を呼び込む戦略をとっているところもある。自治体として、特に高齢化率が高い団地の問題に取り組もうとすると、URと交渉しなければならない。新しい世代の人々をどのようにして呼び込むか。ニュータウンの様相もそれぞれ多様であるため、多様な対応策を検討しなければならない。

問題提起①

遠野スタイルによるまちづくり

本田 敏秋 遠野市長



はじめに

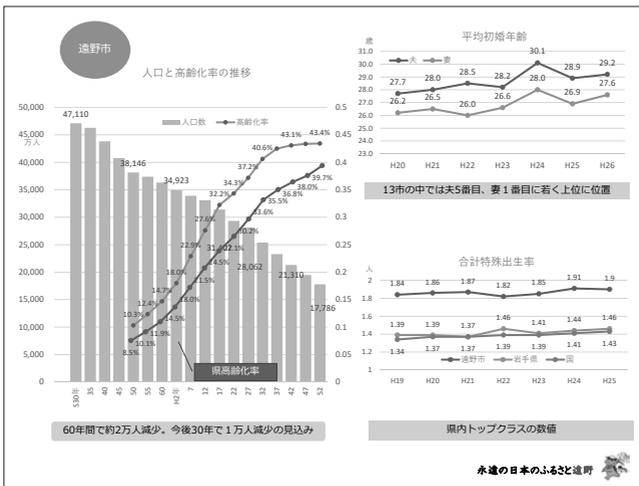
遠野市は近年、人口減少が著しく、地域の少子化・高齢化といった全国の多くの都市自治体が広く共有している問題に直面している。遠野市は、いわゆる「平成の大合併」の時期に1市1村の合併を行い現在の形となったが、人口減少が進んできており、どのようにして地域を守っていくのかが大きな課題となっている。

図2-1 遠野市の概要



出典：筆者作成

図2-2 遠野市の人口と高齢化率・結婚・出産の推移



出典：筆者作成

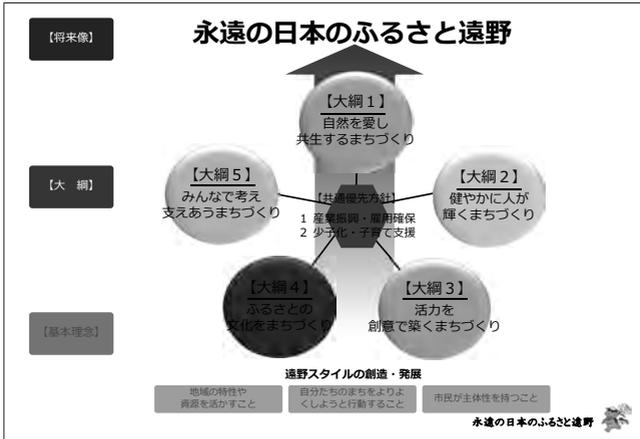
遠野市の人口と高齢化率・結婚・出産の推移を見てみると、亡くなるお年寄りの方々が年間400人程度であるのに対して、生まれるお子さんの数は年間140～150人程度となっている。この自然減を穴埋めできるほどの社会増も見込めていない。市内に産業集積もあるわけでもないためである。このような状況下でどのような対応をとるかが課題となっている。

遠野市は民俗学者柳田國男の『遠野物語』の舞台となった場所である。この遠野のまちづくりを「永遠の日本のふるさと遠野」を将来像に据えて取り組んでいる。

1 「永遠の日本のふるさと遠野」のまちづくり

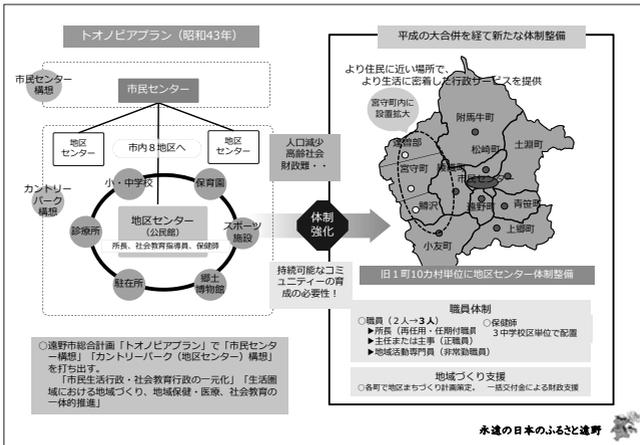
根本の問題である、少子化・高齢化を受けての人口減少にどのように対策をとるかという点については、全国の基礎自治体が頭をひねっておられ、また一方で我々基礎自治体の知恵の出どころでもあるように思われる。そんな中、遠野市では人口減少を防ぐというよりも、人口減少を受け入れる仕組みづくりを市民に問いかけながら進めている。国や都道府県に頼るのではなく、地域の課題に対しては基礎自治体が責任を持って取り組むことが必要だという認識が重要であると思っている。この点を市長も、職員も、市民もともに認識しなければならない。

図2-3 第2次遠野市総合計画の基本理念



出典：筆者作成

図2-4 人口減少に見合った社会づくり



出典：筆者作成

超高齢社会が我々に突き付けた課題は容易に解決できるものではない。高齢者の医療費・介護費は都市自治体にとっても深刻な問題である。診療科ごとに受診し、治療を受ける現在の仕組みでは医療費の抑制は難しい。総合医制度を確立させ、またICTを活用した高度医療が提供できる体制を構築していくことが重要である。

医師法20条は、「医師は、自ら診察しないで治療をし、若しくは診断書若しくは処方せんを交付し、自ら出産に立ち会わないで出生証明書若しくは死産証書を交付し、又は自ら検案をしないで検案書を交付してはならない。但し、診療中の患者が受診後二十四時間以内に死亡した場合に交付する死亡診断書については、この限りでない」と定めている。すなわち、日本の医療制度においては、対面診療が原則である。しかしながら、目覚ましい進歩を遂げる情報技術を活用すれば、医師が遠く離れた場所に住む患者を診察する遠隔医療が可能となるかもしれない。現在既にこの取組みは行われている。

超高齢社会における高齢者の生活をどのように担保していくかという問題について、進歩する様々な技術を活用しながら、住民に最も身近な基礎自治体が担っている役割は決して小さくはないように思われる。

問題提起②

『元気づくり』と『福祉委員会』

～地域力を活かした住民主体の地域づくり～

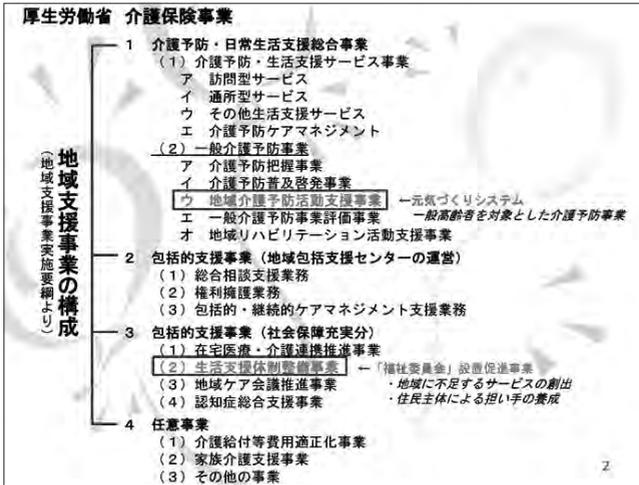
日沖 靖 いなべ市長



1 「元気づくりシステム」の概要と取組み

健康づくりのために必要な要素は何だろうか。多様な要素が考えられるが、定期的な運動は高齢者にとっても必要なものであろう。自治体行政ができることとしては、高齢者にとっても歩きやすい道路環境を整備することに加えて、歩くきっかけを提供することも考えられるのではないか。いなべ市では、地域介護予防活動支援事業の一環として、一般高齢者を対象とした介護予防事業「元気づくりシステム」を展開している。

図3-1 介護保険の地域支援事業の構成



出典：筆者作成

高齢者の方に運動の機会を提供する方法はいくつかある。インストラクターを用意して、1つの会場に参加者を集めて集団で運動するといったやり方が一般的かと思うが、これではせいぜい30名程度しか同時に運動することができない。

そこで、各公民館を活用して自治会単位での運動の機会を設けた。しかし、これにより市内約100か所で実施しようとする、今度はインストラクターが足りなくなる。参加者の前に立って、運動をリードする講師が足りなくなると、参加者数や開催会場を限定せざるを得なくなる。ここで考えたのが、地域の方に「元気リーダー」になってもらい、指導者として活躍してもらう方法である。

図3-2 元気づくりシステムの概要

元気づくりシステムは、ストレッチ体操、ウォーキング、ボール運動などを取り入れた健康増進、介護予防体操です。介護予防体操は、運動機能の機能向上を主な目的とした体操で「一般社団法人 元気クラブいなべ」のオリジナルです。コースは、大きく分けて「①拠点コース」、「②集会所コース」、「③元気リーダーコース」の3コース。

①拠点コース(通所型) ... 市内の体育館などの4施設(旧町毎)で週2回、1回2時間程度の運動を実施

②集会所コース(出前型) ... 専門コーディネーターが、集会所へ出向き、運動を中心に1回90分間、週2回6か月間実施 (平成28年3月末 現在で 地区実施)

③元気リーダーコース(自主型) ... 集会所コースを30日以上参加した人が「元気リーダー」となり、集会所コース終了後も、引き続き集会所でストレッチ体操、ウォーキングなどの指導者となって活躍
平成29年3月末現在で元気リーダーコースは、81地区・元気リーダーは、703名となっています。



全国健康づくりサイトで、元気リーダーによる体操を披露【いなべ市北勢市民会館で】

3

出典：筆者作成

図3-3 「元気づくりシステム」の沿革

健康増進・介護予防の一体化事業として展開
「元気づくりシステム」への進化

H14. 4月 通所型(体育館等で行う拠点コース) 市内4か所実施

元気づくり体操
・運動づくり体験をとおして、身体を動かすことを生活に取り入れ健康度を高めるきっかけづくり。

H19. 4月 出前型(自治会の集会所等へコーディネーターが出向き実施)市内120か所

住民のマンパワーを引き出す
・地域資源を活用し、身近な場所で身近の人と仲間意識を高め、運動を生活習慣に取り入れる。

H20. 10月 自主型(元気リーダーを中心に自主的に運動を実施) 72か所実施

地域コーディネーターの誕生
・集会所の修了者の中から元気リーダーを育成しリーダーを中心に、運動習慣の継続と新たな地域のつながり創生につながっている。

地域づくり・まちづくりへ

4

出典：筆者作成

仕組みとしては、市内体育館などでの通所型の「拠点コース」、

「元気づくり」と「福祉委員会」
～地域力を活かした住民主体の地域づくり～

専門のコーディネーターが集会所に出向く「集会所コース」、集会所コースを30回以上参加した人が元気リーダーとして指導者となって集会所で行う「元気リーダーコース」の3つのコースからなっている。このような仕組みにより、市内に約100か所ある公民館の数だけ、会場が確保でき、1つの会場に10人程度の参加者がいたとすれば、1,000人が同時に運動できる仕組みを作ることができた。

図3-4 元気づくりシステムのコーディネーター養成



出典：元気づくり大学作成

そうはいつでも、なかなか自主的に「元気リーダー」になる人は出てこない。半年間はプロが地域に出向き指導する。そこで、「この人はリーダーになってくれそうだ」という方を見つけ、その方をお願いして、後は自主的に活動してもらおう。しかし、プロが撤退した後はなかなか続かず、自主的な活動とはならないことが多い。そこで、いなべ市では、全国的なネットワークで展開している「元気

づくり大学」でプロの元気リーダーを育てるコーディネーターの養成学校を設けている。この取組みにより、インストラクターの人数や体育館の施設数に制限されない元気づくりの取組みが可能となった。

また、この事業に参加した方は、医療費が下がっている。このようなこともあって、元気づくりシステムの取組みは厚生労働大臣から表彰を受けることができた。この取組みは、地域のマンパワーを最大限活用した健康づくり事業であり、その仕組みをマニュアル化したものである。運動の素人でも、人々の前でインストラクターとなれるようなマニュアルを構築した点が評価されたのだと思う。ただ、マニュアルだけでは面白くないので、運動の内容に踊りを入れたりという工夫をした。自治会の中には、この健康体操の取組みに加えて、防災活動や子育て支援をしてみようというところもあり、高齢者が能動的に元気になる活動を行っているところもある。この取組みによって、いなべ市のまちづくりがまた一歩前に進んだように感じている。

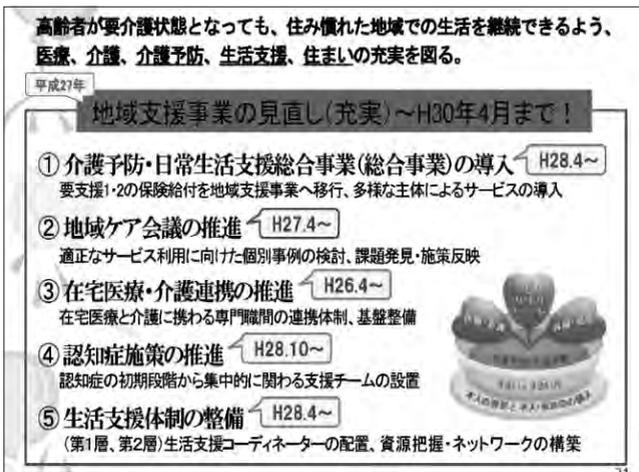
2 地域の福祉を支える福祉委員会

その他の取組みとして、いなべ市では地域支援事業の中の生活支援体制整備事業について紹介したい。すなわち、高齢者の日常生活をそれぞれの都市自治体がどのように支援していくかという課題である。本市では、「福祉委員会」を設置し、これを自治会と結び付けて活動を展開している。

いなべ市における福祉委員会は、自治会単位を基本圏域とし、地域住民が自主的・主体的に運営し、地域にある課題を地域で話し合う組織である。この福祉委員会の設置は必須ではないものの、市内

全域に設置されるよう取組みを進めている。福祉委員会の具体的な活動は、「最近あの家は新聞がたまっている」「こちらの家は入院されていてだれも住んでいない」といった情報を民生委員と自治会・老人会が共有し、更に支え合いマップを作るなどして地域の高齢者の見守りや支え合いを行っている。

図3-5 地域包括ケアシステムの構築にむけて



出典：筆者作成

高齢者の生活状況を地図化していただければ、特に気になる高齢者については市役所が訪問して様子を見に行くこともできる。

そのほかの福祉委員会の活動内容には、災害時要配慮者支援事業もある。既に取り組んでおられる都市自治体もあるだろうが、災害時に必要となる高齢者の情報を名簿化して各自治会に提供している。もちろん取り扱っている内容は個人情報になるので、当該個人の了承を得た方に限るという前提条件は付いている。

図3-6 いなべ市「福祉委員会」設置促進事業（2017年度～）①

1 福祉委員会の設置
 自治会単位を基本圏域とし、地域住民が自主的・主体的に運営し、地域にある課題を地域で話し合う「福祉委員会」の設置を全市的に促進します。
 福祉委員会の設置は必須ではありませんが、今後、全地区で設置が進むように啓発を行っています。

2 福祉委員会の構成
 (1)自治会長さんから、福祉委員会の代表となる人(福祉委員長)を選任していただき、福祉委員長が中心となって、他の構成員の選出や福祉委員会の運営を行います。
 (2)市から福祉委員長及び福祉委員の委嘱等はありません。
 (3)福祉委員長以外の構成員や人数等に制限はなく、福祉委員会の名称も独自のもので構いません。

(福祉委員会の構成例)
 自治会役員、民生委員児童委員・主任児童委員、老人会役員、ボランティア(サロンの主催者など)、地区内で主な福祉活動を担っている人、など

3 福祉委員会の活動内容
 (1)地区内における課題の把握と情報共有(見える化)、解決に向けた「話し合い」
 (2)地区内における見守りや支え合い活動など、地域福祉活動の促進に向けた「啓発と働きかけ」
 (3)地区内外の関係者や関係機関とのネットワークづくり、など

15

出典：筆者作成

図3-7 いなべ市「福祉委員会」設置促進事業（2017年度～）②

4 福祉委員会への支援及び助成
 (1)市及び社協は、生活支援コーディネーターが中心となって、福祉委員会を設置しようとする地区に対し、2ヶ年計画で支援を行います。
 (2)福祉委員会の活動助成金の額は下表のとおりとし、「赤い羽根共同募金」の一部を活用し、社協から交付します。

区分	活動内容(交付条件)	助成金
1年目	次の2項目を実施 ①(必須)福祉委員会を単独で年2回以上開催 ※生活支援コーディネーターが2回伺います。 ②(必須)支え合いマップを作成	(年額) 10,000円
2年目	次のうち4項目を実施 ①(必須)福祉委員会を単独で年2回以上開催 ②(必須)「福祉委員会活動計画(目標)」の作成 ③(必須)支え合いマップを更新 ④(選択)地区内福祉勉強会の開催 ⑤(選択)災害時要配慮者支援制度の取組推進	(年額) 30,000円
3年目以降	上記2年目と同内容	(年額) 30,000円

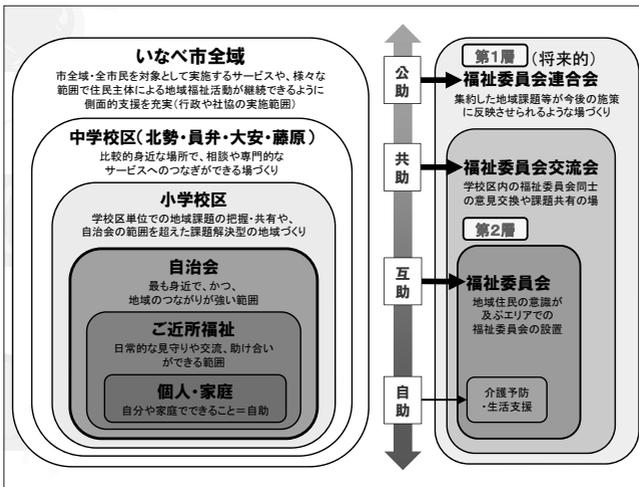
5 福祉委員会の設置意向の確認
 自治会長に、7月末までに、「福祉委員会設置意向届」の提出を依頼中です。
 なお、その後も事業は継続し、随時受け付けます。

26

出典：筆者作成

本市の基本的な方針としては、介護予防というハイリスクアプローチではなく、ポピュレーションアプローチを展開することで、健康な人々が運動をすることにより、病気になったり、介護を必要とする状況にならないようにすることを掲げている。このような事業展開により、今後も福祉委員会の活発な活動を期待している。

図3-8 いなべ市における重要な支援体制の整備



出典：筆者作成

意見交換②

「遠野遺産」への取組み

- 当自治体には、地域資源として国宝指定の貝塚などの歴史的な遺産がある。そのような意味で遠野遺産のお話は参考になった。
- 遠野遺産の取組みは大変すばらしい。当自治体でも、文部科学大臣、農林水産大臣、国土交通大臣から「歴史的風致維持向上計画」の認定を受け、地域資源の活用に取り組んでいる。その他、日本遺産認定を受けるべく、近隣市町、商工会議所や観光協会と連携しながら取り組んでいる。

元気リーダーの養成

- 高齢者の健康づくりについて、当自治体も従来講師派遣型で運営してきたが、最近では地域に任せる仕組みづくりを行い、数か所で安定的に運営されている。
- 当自治体では、健康寿命を延ばそうとラジオ体操への参加を奨励している。しかしながら、参加人数は頭打ちの状態である。いなべ市のお話を伺うと、踊りを入れるなど楽しみながら活動できるというのが、活動を活発化させるために必要な要素のように感じた。また、元気リーダーの養成については、説得だけでそう簡単になってくれるのだろうかという気がしている。どのように口説いているのか、お知恵や工夫があれば伺いたい。
- いなべ市長 ご質問の点にノウハウが隠されている。この元気リーダー養成のポイントは、無償であることである。純然たるボラ

ンティアである。その点を強調しながら、半年程度その地域に入り、粘り強く、リーダーとして引っ張っていってくれる人を探す。確かにこの見極めは難しい。さらに5～6年もすると世代交代も必要となる。この世代交代が自動的に行われうまくいけばよいのだが、この段階では、仕組みを作ってフォローをする必要があるのではないかと考えている。

○ 元気リーダーの候補者の見極めは、市の職員が行うのか。それとも体操のインストラクターが行っているのか。

○いなべ市長 いなべ市は別組織で一般社団法人元気づくりいなべという組織をつくったが、別の都市自治体では、職員がやっているところもある。

○ いなべ市の元気づくり事業の優れているところは、自治会・町内会単位で行われているという点である。既に顔見知りの人たちであれば、「リーダーの素質」のようなものはあまり問われない。やる気のある人が一生懸命やってくれるのではないか。地域が一つの家族のようになり、元気づくりを行っているいなべ市の取組みは素晴らしいと感じている。

地域包括ケアシステムと福祉委員会

○ 当自治体でも、市内に立地する3つの大学と連携し、市民大学講座を開設し集会所単位のラジオ体操を行っている。参加者のうち、指導員として登録された方々が、高齢者の方々の運動を指導する仕組みも作っている。一方で、福祉委員会の取組みは初めて聞かせていただいた。この福祉委員会と地域包括ケアシステムの構築との関

係をお聞かせいただきたい。

○いなべ市長 高齢者の日常生活ケアについて、通常、厚生労働省は、中学校区規模を想定している。しかしながら、いなべ市の場合は市域が広いので、中学校区単位では把握できない。一方、自治会単位であれば、老人会長さんは地域の高齢者の方のご様子をほとんどすべて把握されている。したがって、その情報を持ち寄って対策を福祉部門で検討した方が早いため、中学校区ではなく、町内会や自治会の規模で運用を始めた。この情報共有の仕組みは、地域包括ケアシステムにおいても重要なものとなるだろう。

○支え合いマップの策定状況はどの程度か。

○いなべ市長 市内全域とはいかないが、8割程度はできている。

まとめ

倉田 薫 池田市長



本日は佐藤先生、遠野市長、いなべ市長から貴重なお話をいただきました。今回のテーマである「超高齢社会のまちづくり」は、まさに今、都市自治体に求められていることであるが、どのようなまちをつくっていくのかということに対しては、長期的な視点が必要となることを改めて感じたところである。

今後とも、この都市の未来を語る市長の会が、自由な討議と情報交換の場として意義のあるものとなることを望んでいる。今日はありがとうございました。

2017 年度
後期

所有者不明の土地・空き家への対応策

所有者不明の土地・空き家への対応策

近年は、空き家、さらには所有者の所在の把握が難しい土地の増加が顕著です。このような不動産は、適切な管理がなされず周辺地域の防災や防犯機能の低下を招くほか、固定資産税の納税義務者の特定にも支障をきたしています。また、用地取得を伴う道路開設や公園整備といった都市自治体のまちづくりを阻害する要因にもなっています。今後の人口減少社会において、ますますの増加が見込まれる所有者不明の土地・空き家への対応は、重要かつ緊急性のある政策課題といえます。

そこで、2017年度後期は、「所有者不明の土地・空き家への対応策」をテーマとして、2017年11月29日、12名の市長・区長の参加を得て開催しました。

参加市長・区長一覧

澗上市長	藤原	一成	名張市長	亀井	利克
守谷市長	松丸	修久	鳥羽市長	中村	欣一郎
和光市長	松本	武洋	米原市長	平尾	道雄
勝山市長	山岸	正裕	多久市長	横尾	俊彦
三島市長	豊岡	武士	五島市長	野口	市太郎
一宮市長	中野	正康	志布志市長	本田	修一

(2017年11月29日時点)

(地方公共団体コード順)

趣旨説明

中野 正康 一宮市長



今回の「都市の未来を語る市長の会」のテーマは、「所有者不明の土地・空き家への対応策」である。

愛知県一宮市は、人口約38万人の一般市である。濃尾平野の中心に位置し、木曾の清流と温和な気候、風土に恵まれた平坦地となっている。土砂災害等の発生のおそれが高く、倒壊が危惧される家屋はそう多くない。しかしながら、年々空き家等に関する相談が増えており、対策を講じる必要がある。こうした背景から、一宮市では、空家等対策の推進に関する特別措置法及び一宮市空家等対策協議会条例に基づき、空家等対策協議会を設置した。2017年11月には、14件の特定空家等候補をすべて特定空家と判断する審議を行った。これからその所有者に対し、周辺的生活環境の保全のため除却等の行政上の措置をするところであるが、14件のうち約半数は相続人が多数いるため、所有者の特定が困難な状況にある。

日本では、このような所有者の所在が把握できない土地や空き家の増加が社会問題となっている。そこで今回は、早稲田大学法学学術院教授の山野目章夫先生から基調講演をいただき、意見交換を行う。問題の現状と課題について議論を深め、地域のために頑張りたい。

進行

横尾 俊彦 多久市長



早速だが、時間も惜しいので基調講演をいただきたい。
それでは、山野目先生、よろしくお願いします。

所有者所在不明土地問題を考える

山野目 章夫 早稲田大学法学学術院教授



はじめに

近年、新聞やテレビ等で、所有者がわからない土地の増加が話題になっている。その土地の多くは、長く相続の登記がされていない土地である。明治、大正、昭和の初期に相続人が所有権保存登記をして以来、今日に至るまで全く登記がされていないものもあるだろう。

1 所有者の所在がわからない土地

図4-1は、土地の古い登記簿謄本をイメージ化したものである。法務局が保管する登記記録は、現在ではすべて電子化されている。したがって、登記事項証明書を請求すると、現代の書式により体裁が整えられた状態で交付される。しかし、当事者の手元にある登記簿謄本は、イメージのままであることも珍しくない。

図4-1 登記簿謄本のイメージ

順位番号 四番 昭和6年5月8日受附第1356号 昭和6年4月28日家督相続ニ依リ水後郡欧取村大字湯元明智小五郎ノ為メ所有權ノ取得ヲ 登記ス

出典：筆者作成

この登記は、昭和6年5月8日に受け付けられたものであり、昭和6年4月28日に「明智小五郎」という登記名義人が、家督相続を原因として、「水後郡欧取村大字湯元」を所在とする土地の所有権を取得したことを示している。以降には、何の登記もされていない。

例えば、この土地に対して、公共事業のために建物を建設したい、あるいは道路用地のために使用したいといった需要が生じたとき、現在の状態のままでは、自治体や民間事業者等は土地の取得の手続を円滑に進めることができない。この登記からでは、わからないことが多すぎるのである。

この登記の事例を用い、現在の所有者がわからない土地にはどのような問題があるのかを、図4-2の設問を通じて具体的に考えてみたい。

図 4-2 設問

- 1 この土地は、所有者がわからない土地か？
 - (1) 所有者がわからない土地である。
 - (2) 所有者がわからない土地であるとはいえない。

- 2 「明智小五郎」氏は、存命であるか？
 - (1) 存命である。
 - (2) 死亡している。

- 3 現在の所有者が登記をしていないことについて、罰則を設けるべきか？
 - (1) 懲役刑に処すべきである。
 - (2) 罰金刑に処すべきである。
 - (3) 過料に処すべきである。

- 4 現在の所有者が登記をすることについて、登録免許税を課すべきか？
 - (1) 登録免許税を課すべきである。
 - (2) 登録免許税を減免すべきである。

- 5 この土地は、魅力がなく、現在の所有者は、土地を手放すことを望んでいる。
 - (1) 所有権の放棄を認めるべきである。
 - (2) 随意にする所有権の放棄を許すべきではない。

- 6 防災や復興に役立てるため、この土地を使いたい。
 - (1) 所有者がわからない場合は、あきらめるほかない。
 - (2) 手続を経て、公共が使用することを認めるべきである。

出典：筆者作成

(1) この土地は、所有者がわからない土地か

そもそも、この土地が所有者がわからない土地であるかは、ただ登記簿を眺めているだけでは判断できない。明智小五郎なる人物が今なお生きていて、その住所に本当に住んでいる可能性もなくはないからである。こうした場合、この土地は所有者がわからない土地ではない。本人を訪ねて、売買の交渉をすれば済む話である。

一方、所有者の死亡が判明した場合、登記簿からは読み取ることのできない相続人が現実には土地を所有していることになり、この土地は所有者がわからない土地であるといえる。

(2) 「明智小五郎」氏は、存命であるか

したがって、先の問いを考えるには、所有者が存命であるかが先決問題であるが、その調査にはいくつかの課題がある。

第1に、所有者の戸籍や住民票の情報がどこで扱われているのか、登記簿からは直ちに知ることができない。明治、大正、昭和の登記簿謄本に書かれている住所、また、そこに示されている行政区画が、現在も同じ名称であるとは限らないからである。

第2に、情報収集には資格の制限がある。国または地方公共団体の機関は、公用請求の制度により、戸籍や住民票の情報を請求することができるのに対し、民間事業者等はこの制度を利用することができない。司法書士や弁護士に依頼し、職務上請求の制度を利用するなどしなければならない。

第3に、いざ戸籍や住民票の情報を請求しても、これらの情報が既に廃棄されてしまっているおそれがある。住民基本台帳法を根拠に運用されている住民票の保存年限は5年である。死亡や市外転居等の事由により除かれた住民票が廃棄されていたとしても違法ではない。とはいえ、実態として、保存年限の経過後も、住民票を保管している市町村は少なくない。通常の住民票と同じ手続を踏めば写しを交付してくれる市町村もある。しかし、それは法令上の義務ではなく、いわば市町村が任意に「保管してあげている」という扱いである。住民票の保存に関する事務はもちろん、証明事務を行うにも、人件費やコンピューターシステムの維持に要する費用が嵩み、市町村の負担は大きい。

(3) 現在の所有者が登記をしていないことについて、罰則を設けるべきか

さて、このような問題が生じうる現行の日本の登記制度であるが、

登記をしていないことについて、罰則を設けるべきだろうか。

まず、懲役刑に処すべきかであるが、いくら所有者がわからない土地の増加が社会問題になっているとはいえ、登記をしていない相続人を捕まえて刑務所に入れることはできないだろう。

次に罰金刑に処すべきかであるが、罰金も刑法が定めている罰則であるため、罰金刑に処するという法律をつくると、理屈上は警察が逮捕することがあり得る状態になってしまう。登記をすることは重要であるが、これも難しいだろう。

よって、せいぜい考えられるのは、過料に処すということではないだろうか。実際に、この事例と似たような場面で、登記をしないと10万円以下の過料に処すというような規定が設けられている。不動産の登記、相続による登記等についても、これに準じた罰則を設けてはどうかという議論がされることは考えられるところである。

(4) 現在の所有者が登記をすることについて、登録免許税を課すべきか

しかし、登記をするには登録免許税が課されるのに加え、その手続は煩雑であり、司法書士に依頼するにしても費用がかかる。土地の価格や状況によっては費用対効果がうまくいかず、過料に処するという法律の規定を設けたところで、すべての所有者が登記をするようにはならないだろう。これだけ世間を騒がしている問題が、注射を1本打てば治るように解決するかというと、そう甘いものではない。

(5) この土地は、魅力がなく、現在の所有者は、土地を手放すことを望んでいる

では、この土地が魅力のない土地であり、現在の所有者が手放す

ことを望んでいる状況にあったとすると、所有権の放棄を認めるべきだろうか。魅力のない土地を投げ出したくなる所有者の気持ちはわかるが、この土地を新たに管理運営するのは国、都道府県、市町村であり、突き詰めると税金を納める我々国民である。放棄された土地の管理運営に税金を投入しようというのは、容易ではない。

(6) 防災や復興に役立てるため、この土地を使いたい

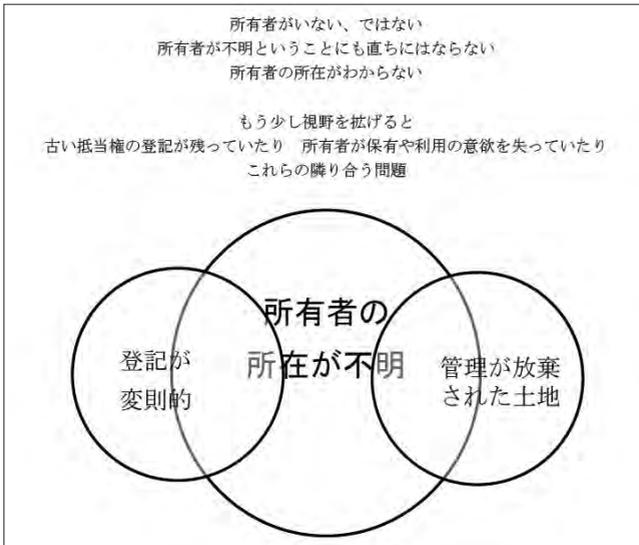
反対に、その土地が魅力的であり、公共のために使用したいという需要が見込まれるときは、どうだろうか。この場合、土地の所有者がわからないままであると、なかなか買収をすることができず、問題はより深刻になる。

2 政府の取組み

これまで、所有者がわからない土地について考えてきたが、これは所有者の所在がわからないのであって、所有者がいないということではない。日本では、所有者がいない土地は国に帰属するというルールがある。したがって、所有者がいないとなった瞬間に、その土地は国のものになるため、所有者がいないという言い方は不正確である。

また、所有者がわからない、ということにも直ちにはならない。登記簿には「明智小五郎」の名前の記載があるため、実際に調査をしてみないことには、この人物が存命であるかは明らかにならないからである。

図4-3 隣り合う問題



出典：筆者作成

もう少し視野を広げて考えてみると、所有者の所在がわからない土地については、区別されるべきいくつかの問題が一遍に議論されてしまっている傾向にある。所有者の所在がわからない土地では、古い抵当権の登記が残っている等、登記が変則的にされているという問題や、管理が放棄されてしまっているという問題が併発しているケースも少なくないからである。

これに対して、現在の政府の取組みがどうなっているかという点、法務省に登記制度・土地所有権の在り方に関する研究会が設置され、土地の所有者が所在がわからないという問題と、登記が変則的になっているという問題について、不動産登記制度に関係する法律の改正も視野に含めた審議が始められている。

一方、管理が放棄されてしまっている土地の問題については、国

国土交通省の国土審議会の土地政策分科会に特別部会が設けられ、審議が進んでいる。この特別部会の取りまとめでは、国、都道府県、市町村にそれぞれ所有者の所在がわからない土地の問題に取り組むことを求める規定が入るとともに、2つの具体的な取組みの柱が設けられた。

一つは、土地収用の制度運用を弾力的にするというものである。土地収用法に基づく不明裁決制度では、起業者が努力をしても土地の所有者を知ることができない場合、現地における聴き取りの結果などを記載した書類を提出しなければならない。これを抜本的に改め、起業者が市町村や都道府県が持っている情報にアクセスすることを適法にし、収集した資料の範囲でわからないのであれば土地収用を可能にするなど、より洗練された制度にしなければならない。

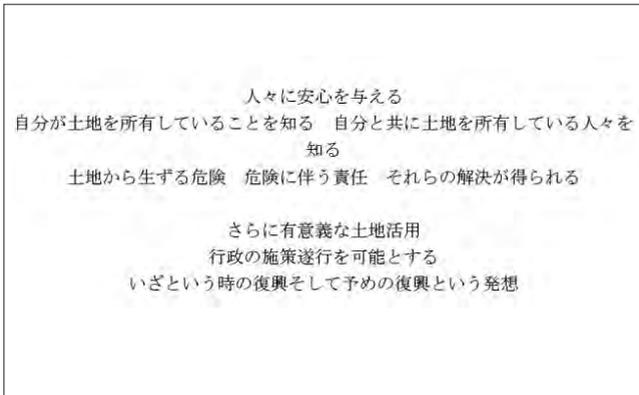
もう一つは、土地収用の制度になじまないものについては、市町村や民間の事業者等が都道府県知事の裁定を受ければ、一定の期間に限り使用を開始することができるようにするというものである。

3 問題提起

ところで、所有者のわからない土地の所有者が明らかになることで、地域にどのような影響が現れるのかを考えたい。

まず、地域住民一人ひとりに対して、安心感を与えることができるだろう。また、その一人ひとりに、自分が土地を所有していること、あるいは自分と共に土地を所有しているのが誰なのかを知ってもらうことで、土地から生じる危険や、それに伴って生ずる法的責任を自覚し、解決に向き合ってもらえることができるだろう。行政にとっても、土地の所有関係の一つ一つ確認しておくことは、地域における有意義な土地活用を進める上で重要である。

図4-4 所有者を明らかにすることによる地域の発展



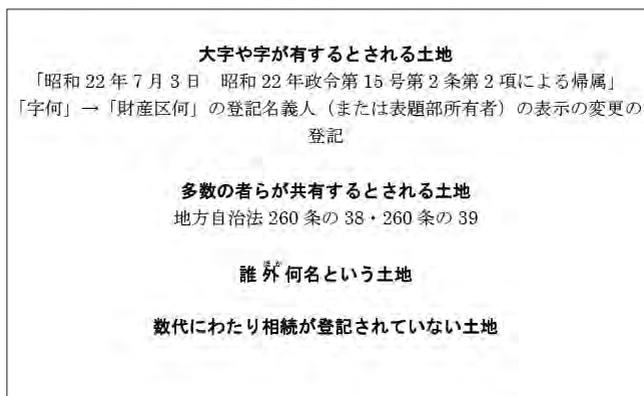
出典：筆者作成

2011年に発生した東日本大震災の被災地には、相続登記が何代にもわたってされていない土地、大字や字で登記されている土地、また、多数の共有者の名前で登記されている土地が多く、権利関係の問題で今なお仮設住宅からの移転があまり進んでいない。将来、東海地震、南海地震が発生したとき、土地の権利関係を明らかにできないために、住民を仮設住宅に長く留めておかざるを得ない状況に追いやってはならない。政府全体として、今から対策を打っていかねばいけないだろう。そこで、「あらかじめの復興」という発想も交えて考える必要があることを問題提起したい。

4 相続登記の推進の漢方薬

土地の所有者を明らかにするための具体的な制度はいくつか存在するが、相続登記を推進することこそ、最も社会的にコンセンサスがあるのは間違いないだろう。

図4-5 所有者を明らかにするための制度

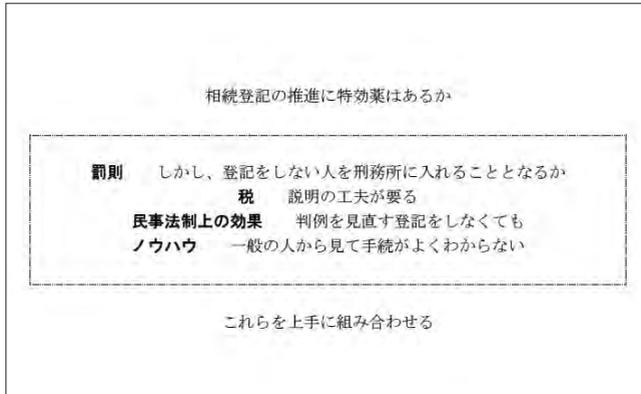


出典：筆者作成

注射を1本打てば一夜にしてすべてが治るように解決する「特効薬」はない。したがって、我々は、複数の種類の「漢方薬」を組み合わせる服用しなければならない。すぐに効果が表れなくとも、怠らず辛抱強くやっていくことで、しだいに状況が改善していくのではないだろうか。

図4-6では、この4つの「漢方薬」を示している。

図 4-6 相続登記の推進のための「漢方薬」



出典：筆者作成

第1に、しかるべき登記をしない人には罰則を科すことである。ただし、先にも述べたとおり、罰則の重さや実効性は検討の余地が大いにあり、これだけでは不十分であることが考えられる。

第2に、登録免許税や固定資産税の減免の特例措置を講じることである。これらの税を管轄する財務省や総務省に対して、土地政策のために政策誘導が必要であることを辛抱強く説明していかなければならない。

第3に、最高裁判所の判例の見直しである。現在は、相続によって権利を取得した場面のいくつかについて、登記をしなくても第三者に対して所有権を主張できるとする判例がある。これをそのままにしておけば、相続登記の必要性が薄れてしまう。現在、法務省の法制審議会では、民法の改正による判例の見直しが審議されている。

最後に、登記をしようとする人へのノウハウの提供である。登記をする所有者のために、相談窓口をわかりやすくする工夫が必要だろう。

おわりに

日本の登記の仕組みは、正しく機能していないといわれることが多い。しかし、一つ一つの土地に電子ファイルで登記記録を用意する仕組みを、日本ほど完備した形で持っているのは、先進国でもそうそうない。同様の制度運営をしているのは、東アジアの中でも大韓民国などぐらいである。

日本の制度を改めて素晴らしいと感じるのは、この制度が運用開始から150年近くが経つ今日に至るまで、民衆が真面目に運用し受け継がれていることである。明治の大先輩たちが遺してくれた宝を我々の代で駄目にしてはならない。ここが踏ん張りどころである。

意見交換



登記や戸籍のICT化について

○ 日本はアーカイブスの発想が中途半端ではないか。海外には、戸籍やそれに類似する情報がインターネットで検索できる国もある。登記や戸籍の分野にICTを導入すれば、経費の削減だけでなく、正確なデータベースの作成が可能になる。

○山野目教授 日本では、世界最先端IT国家宣言が閣議決定され、税、社会保障、戸籍、自動車登録等の特定の分野について、個人番号を活用すべきであるとうたわれるようになった。法務省の法制審議会では、戸籍と個人番号をICTを駆使して連結させる制度の検討が始まったところである。しかし、本来、登記、戸籍、個人番号の3つの分野は三角形につながれるべきであるのが、登記の分野は世界最先端IT国家宣言には含まれていないため、連結させることができない。また、仮に戸籍と個人番号を連結できたとしても、明治、

大正、昭和の戸籍に載っている人の個人番号の紐づけは相当に困難である。業務量が膨大なものもあるが、氏名に使用される外字の扱いが障害になるだろう。

戸籍と登記は、それぞれ市町村と法務局が扱っていることから、死亡した人が所有する不動産の情報を市町村では把握することができない。けれども、明治、大正の時代ならいざ知らず、現代においては、システムさえ開発されれば、瞬時にインターネット回線により情報伝達することが可能なはずである。

相続税の見直しについて

○ 相続登記の推進のためには、登録免許税のほか、相続税も減免の措置が講じられるべきではないか。

○山野目教授 登録免許税の減免の措置については、まさに相続登記という手続の負担を取り除くものであり、政策誘導の手段として機能し得るという考え方がある。

一方、相続税は、国民に公平な見地を確保するため、資産の再配分を行うための税であり、資産と所得に着目して課される。登記がされていない不動産であっても課税が可能であり、登記の手続に直接関係があるとはいえない。しかし、相続税の減免の措置についても、アイデアとして議論を続けていかなければならないことは確かだろう。

「あらかじめの復興」について

○ 「あらかじめの復興」について、もう少し詳しく説明を願いたい。

○山野目教授 日本は、地震のみでなく、火山の噴火や豪雨といっ

た災害の多い国である。どの地域においても、いつ何どき、大量の仮設住宅が必要になるということが起こらないとも限らない。したがって、適地にあらかじめ目星をつけ、調査・整理を行い、権利関係を明確にしておく必要がある。当座使わないのであれば、広場や公園にしておくのもいいだろう。そして、いざ災害が起きたときには、そこに、相当数の災害復興のための住宅を一気に建設するのである。

これからの日本では、「あらかじめの復興」という発想が必要ではないだろうか。実際に、地震による津波の被害が想定される地域の中には、あらかじめ避難する高台に目星をつけ、整備を進めているところもある。

所有者の所在がわからない土地の偏りについて

○ 所有者の所在がわからない土地の数は、全国的に偏りがあるのか。また、偏りがあるとしたら、数の多い地域にはどのような特徴があるのか。

○山野目教授 所有者の所在がわからない土地は、全国のいたる所に存在しているように感じる。

田、畑、山林に関しては、林野庁と農林水産省が長らく耕作放棄地などの問題と向き合っている経緯があることから、問題が多いのは事実だろう。しかし、宅地一般についても問題は深刻だろう。

東日本大震災の被災地では、津波にさらわれてしまった市街地よりも、高台にある土地が問題になった。高台とは、不動産登記の地目でいうと、原野、山林、雑種地のほか墓地であることが多い。固定資産税が非課税の土地又はほとんど取引する価値がない土地であったことが、長らく相続の登記がされず放置されていた原因であ

ろう。ただし、それは問題の一端なのであって、どのような土地であれ所有者の所在がわからない土地になるリスクはあるだろう。

相続登記のノウハウについて

○ 市町村が、相続登記をしようとする人のために工夫すべきことについて、もう少し詳しく説明を願いたい。

○山野目教授 1代の相続登記であれば、司法書士に依頼せずとも簡単にできる。そのことを、もっと地域住民に呼びかけていくことが必要だろう。

また、司法書士という職能も、活かすべきところでは活かしていかなければならない。何代かにわたる登記の手続は複雑であり、特に戦前から相続登記がされていないままの土地の登記は、すべての司法書士が必ずできるとは限らないほど困難である。このような登記は、手間に見合った報酬を支払って司法書士に依頼すべきであり、住み分けを行っていく必要がある。

転用できない農地の仮登記の抹消について

○ かつて、中心市街地に近い農地は、開発が進むことが見込まれ盛んに売買されていた。しかし、現実には、農地法により転用することができず、仮登記になったまま放置されているものが相当数ある。現在では、その仮登記権を持っている人たちの所在がわからなくなりつつあり問題になっている。このようなケースの登記を推進するにはどうしたらよいか。

○山野目教授 市町村による用地買収の妨げになっている登記には、所有権本体の登記のほか、古い抵当権の登記、仮登記のままに

なっている登記、処分禁止の登記等多様なものがある。戦前の仮処分や仮差押えの登記については、もっと簡便に抹消することができるようにしようと議論が進んでいる。けれども、農地については転用制限という政策が関わっているため、仮登記を簡便に抹消するようになることは難しいだろう。しかし、ここにも一種の相続問題が発生しているのは事実であるから、それも考慮して検討していかなければならない。

魅力のない土地の活用について

○ 魅力がなく、所有者が手放すことを望んでいる土地を公共事業で使えるようにする仕組みがあってもいいのではないだろうか。

○ 山野目教授 市町村と不動産業者が連携し、情報ネットワークをつくるというような仕組みは、今後検討されてもよいのではないか。なお、土地の所有者と起業者を仲介する不動産業者にはインセンティブを与える必要があるため、報酬の特例を設けるなどの政策誘導も検討されるべきだろう。

○ 利用価値のある部分とない部分とが切り分けられて市町村に寄附される土地がある。例えば、田や畑として価値がある土地には、河川や山林が一体となっていなければ活用できない場合があるが、そういったケースにおいても土地の一部だけが寄附されることがある。こうした土地に対して利用権を設定できるよう、検討がなされるべきだろう。

土地の負担付寄附について

○ 土地の寄附にあたって、所有者から負担金を徴収できるように

したらよいのではないか。

○ 制度の創設は考えられるべきではあるが、市町村がその土地の管理コストを中長期的に見積もることは難しく、負担金の額の算出が容易ではない。

最近ではマンションの一部屋が寄附されるケースも多い。将来的に土地の劣化が見込まれる中で、管理コストの見積りはリスクが大きいため困難だろう。

地域による解決について

○ 所有者がわからない土地の問題は、地域の間人関係の中に解決のヒントがあるのではないか。

財産区の森林に地縁団体が使用権を設定し、林業などの起業者が利用できるようにする制度の創設を検討するべきではないか。

複数の相続人により登記されている不動産について

○ 複数の相続人により登記がされており、誰が代表者なのかかわからない家屋は、市町村が行政代執行できるようにならないだろうか。

○山野目教授 現行の制度では、相続などによって複数の所有者が不動産を所有しているケースにおいて、空家等対策の推進に関する特別措置法に基づく措置ができる場合とできない場合がある。財産区か認可地縁団体の所有であると客観的に認められる場合には、地方自治法260条の38と260条の39の制度により、団体の名義に変えるという手続をとることができる。登記上では相続人が多数存在しているように見えても、それが客観的に団体であるといえるときには、この制度が利用できる。

一方、既に死亡している人や、高齢の方が多数の所有者として登記されているケースはお手上げの状態である。権利能力なき社団だと主張することができればよいが、ただの友達同士で所有しているとなるとどうしようもない。

特定空家の除却について

○ 特定空家を行政代執行する際に、その費用を所有者に請求してはいるが、回収できないことが多い。

空家を放置する所有者には過料が科されるが、国に徴収されてしまうので、これを行政代執行の財源に充当するようにしてほしい。

○山野目教授 市町村が条例で課徴金の制度を設けることができるとなればその余地はあるが、現行法では課徴金の根拠になる規定がないため、市町村が条例をつくり罰金を徴収することはできない。

土地と建物の所有者が異なる場合の建物の除却について

○ 土地をAという人が所有し、その上に乗っかっている建物をBという人が所有しているとする。現行の制度では、そのBの所有している建物が朽ち果てていて危険な状態であるときに自治体が行政代執行すると、Aが反射的利益を受けることになるが、この点をどう考えるか。

○山野目教授 Bに対しては、2つの方向から法律論としてアプローチすることができる。

一つは空家等対策の推進に関する特別措置に基づき、市町村から勧告及び命令を出すことである。

もう一方は、AがBに対して、土地を不法占拠している建物の除

却を求めることである。

しかし、後者にAがメリットを感じないとすると、権利はあるけれども使わないという状態になってしまう。このような場合に、市町村が勧告・命令という手順を踏んで代執行すると、Aは自分が持っていた民事上の権利を使わなくて済み、結果的に反射的利益を受けるということになる。仮に、Aが持っている民事上の権利を市町村が代わりに行使できるという規定が法律に入っていれば、その費用をAに請求できるという理屈が通る。しかし、現行法では、必ずしもそう読み取れるものにはなっていないため、Aが反射的利益を受けることになるのはやむを得ないだろう。

空家の活用と固定資産税について

○山野目教授 最近では、空家を取り壊すのではなく、観光施設や旅館などに改修し、地元からも歓迎されているケースがある。

しかし、建物の価値が上がると固定資産税も上がってしまうため、政策的にミスマッチがあり悩ましい。

廃工場の除却について

○ 土地と建物の所有者が異なる場合に、その建物が周辺の景観を著しく阻害する廃工場であるとき、空家等対策の推進に関する特別措置法の制度を利用することはできないだろうか。

○山野目教授 特定空家の概念は住宅をイメージした概念ではあるが、定義に当てはまるという議論が成り立てば、制度を利用することができるだろう。

○ 空家等対策の推進に関する特別措置法の制度以外に、建物の除

却について市町村が利用できる制度はあるか。

○山野目教授 景観を阻害しているということだけでなく、地域住民の生命・身体・財産に影響が生ずるおそれがある場合でないと、市町村が介入するのは難しいだろう。

まとめ

横尾 俊彦 多久市長



登記と戸籍と個人番号をICTとつなぐことができれば、所有者所在不明の土地に関する問題は解決に近づくのではないかと感じた。また、これらのアーカイブスを整えること、法制化することも重要だろう。

この問題については各自治体が奮闘している。改善すべき部分は、首長あるいは行政部局としても提起していくべきである。よりきめ細かい実効性のある制度にするために、意識を高めていくことが重要であろう。

本日はどうもありがとうございました。

「国のかたちとコミュニティを考える市長の会」開催状況

	開催日	テーマ
第1回	2005年10月31日	国・都道府県・市町村の新しい関係を目指して 地域主権の確立とコミュニティ
第2回	2006年6月2日	コミュニティとの協働 人口減少時代の都市経営
第3回	2006年10月30日	簡素で効率的な行政運営の実現 職員の人事管理・人材育成
第4回	2007年8月28日	これからの自治体運営
第5回	2008年7月31日	基礎自治体のあり方 都市の環境政策
第6回	2008年11月18日	住民行政の対話のあり方 都市と過疎問題
第7回	2009年7月31日	基礎自治体の役割 職員の人事課題
第8回	2009年11月6日	地域医療の確保 長と議会のあり方
第9回	2010年8月2日	地域主権改革 効率的な行政運営
第10回	2010年11月9日	高齢者福祉のあり方 コミュニティの活性化
第11回	2011年5月12日	コミュニティの再生
第12回	2011年10月25日	災害時における都市同士の相互扶助
第13回	2012年4月24日	政策法務
第14回	2012年11月13日	二元代表制 広域的实施体制（国の出先機関改革）
第15回	2013年6月7日	子育て支援・少子化対策
第16回	2013年11月7日	生活困窮者支援と都市自治体の役割
第17回	2014年6月5日	社会保障・税番号制度（マイナンバー）
第18回	2014年11月11日	自治体広報

	開催日	テーマ
第19回	2015年6月1日	社会保障と受益者負担
第20回	2015年11月30日	広域連携

「都市の未来を語る市長の会」開催状況

	開催日	テーマ
2016年度 前期	2016年6月22日	地域包括ケアシステム
2016年度 後期	2016年11月24日	観光立国 －国際スポーツイベント開催を見据えて－
2017年度 前期	2017年7月5日	超高齢社会のまちづくり －健康・社会参加・交通をキーワードに－
2017年度 後期	2017年11月29日	所有者不明の土地・空き家への対応策

都市の未来を語る市長の会（2017年度）

《超高齢社会のまちづくり -健康・社会参加・交通をキーワードに-》

《所有者不明の土地・空き家への対応策》

2018年3月 発行

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 三松堂株式会社

〒101-0065 東京都千代田区西神田3-2-1

住友不動産千代田ファーストビル南館14階

T E L 03 (6823) 5364

ISBN 978-4-904619-48-3 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 Municipal Research Center. Any quotation from this article requires indication of the source.



9784904619483



1923031005006

ISBN978-4-904619-48-3

C3031 ¥500E

定価（本体価格 500円+税）