

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。