

特集

特措法全面施行から1年 ～空き家対策の最前線を探る～

人口減少や高齢化などで、管理が不十分な空き家が増え続ける中、周辺の環境に悪影響を及ぼす空き家の解消を目的に、「空家等対策特別措置法」が2015年5月全面施行されました。同法によって空き家対策の実施主体と位置付けられた市町村は「特定空き家」の指定の判断、納税情報による所有者調査、建物の修繕や解体の勧告などが実施できるようになったほか、空き家等対策計画の策定なども求められるようになりました。

今回の特集では「空家等対策特別措置法」の内容や市町村に求められる取り組み、空き家対策の現状と法施行の効果、空き家対策に力を入れる都市自治体の事例をご紹介します。

寄稿 1

空家法を実施する市町村行政の実情

92自治体からの回答を踏まえて

上智大学法科大学院教授 北村喜宣

寄稿 2

より魅力あるまちづくりへ向けて!!

～空き家等対策への挑戦～

燕市長 鈴木 力

寄稿 3

板橋区老朽建築物等対策計画2025

—「安心・安全で快適なまち」をめざして—

板橋区長 坂本 健

寄稿 4

横須賀市の空き家対策

横須賀市長 吉田雄人

寄稿 5

空き家問題の解決に向けて

—杵築市空き家等対策計画—

杵築市長 永松 悟

空家法を実施する市町村行政の実情 92自治体からの回答を踏まえて

上智大学法科大学院教授

きたむらよし のぶ
北村喜宣



全面実施から1年を経過した空家法

2014年11月19日に、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「空家法」という)が制定され、2015年5月26日に全面施行された。空家法以前に空家条例を制定して独自の対応をしていた市区町村(以下「市町村」という)は、401あったとされる。同法施行後の現在、そうした事情にかかわらず、1741すべての市町村に対して、法律に基づく空き家対策の実施が義務づけられている。

空家法案の取りまとめは、自由民主党空き家対策推進議員連盟が中心となつて行われた。その過程では、先駆的に条例対応をしていた市町村のヒアリングを行い、条例による対応の課題などを把握していった。議員連盟によれば、「∴地方公共団体の取組みにも限界があることも現実であった。このため、空き家もたらす問題に総合的に対応するため、国レベルで制度的枠組みを整え、施策の更なる充実を図ってほしいとの声が増し

高まっていた」というのである(自由民主党空き家対策推進議員連盟(編)『空家等対策特別措置法の解説』(大成出版社、2015年)5頁)。このような立法過程に鑑みれば、空家法は、「市町村が望んだ内容」になつていようにも思われる。

それでは、老朽危険空き家に対応している市町村は、空家法をどのように受け止めているのだろうか。この小稿では、統一的質問票を用いて実施したアンケート調査(2016年1~3月)にご協力いただいた92市町村(全体の5.2%)からの回答(非回答項目あり)を踏まえ、実施後約1年を経過した行政現場の実情を報告する。

空き家条例を制定していなかった理由

空家法制定時において、空き家条例を制定していなかった市町村は、1340(全体の77.0%)である。条例の内容にそれほど大きな違いはなかったことに鑑みれば、多くの市町村は、先行する条例をモデルとして制定したと推測される。従つて、立案作業はそれほど困難ではなかったと思われるにもかかわ

らず、制定していなかったのはなぜだろうか。アンケート調査に協力いただいた、非制定の72市町村(調査協力市町村の78.3%)について、見てみよう。この割合は、全国の割合とほぼ同じであるから、全国的傾向を反映しているといえるかもしれない。

最も多かったのは、不要だったという趣旨の回答であった(25市町村)。具体的には、「問題が顕在化していなかった」「深刻な問題にはなっていなかった」「喫緊の対応を要する事案がなかった」「市民からの要望も苦情もなかった」という記述があった。そのほか、「指導で対応できていた」「あくまで所有者の問題と考えていた」という回答もあった(12市町村)。これらは、条例を制定するまでもないという趣旨であろうから、「不要」と回答した自治体は、かなり多い(合計37市町村≡51.4%)。その一方で、条例を検討していたが、法律制定が予定されていたのでそれを待ったという趣旨の回答も一定数あった(20市町村≡27.8%)。額面通りに受け止めるならば、これら市町村においては、対応の必要性が感

じられていたことになる。

空家法の実施

(1) 実施体制

空家法の実施体制は、市町村規模により異なる。有効回答があった81市町村のうち、専任職員が配置されているのが11(13・6%)、兼務職員のみで対応しているのが70(86・4%)であった。

規模の小さい市町村では、「兼務職員1名」というところも多い。専任職員を配置しているのは、建築基準法のもとで特定行政庁を置く市が多い。そうでないにもかかわらず専任職員がいる市は、どちらかといえば定住促進のために空き家の活用を重視する長の方針が強い自治体であった。一方、現在に至るも空家法の実施体制がまだ決まっていないという市町村もあった。

(2) 所有者等把握のための固定資産税情報利用

空家法の目玉施策のひとつは、固定資産税等の課税情報のうち、関係者の氏名や連絡先を、空き家対策のために利用できると明記した10条の規定である。税務吏員に対して罰則付きで守秘義務を課す地方税法22条があり、上記情報についても利用はできないと解する実務が一般的であったため、議員連盟は、明文による対応をしたのである。

有効回答のすべてが、「効果的」「一定の効果はある」と回答した。納税通知送付先の情報をもとに関係者に対して行政指導ができるようになったというコメントは多くあった。空家法10条は、それなりに効果を発揮してい

ると評してよいだろう。

もちろん、これは万能ではない。税の納付者が空家法のもとの所有者等ではない場合もあるし、そもそも免税点以下の特定空家等の場合には、納付通知書が送付されていないため、関係者の情報が把握されていない場合もある。行方不明や相続放棄の物件への対応については、この情報は意味を持たない。

(3) 特定空家等の判断基準

空家法の中心部分は、同法14条に基づく措置である。この対象となるのは、特定空家等である。そこで、市町村は、具体的物件が特定空家等に該当するのかを判断しなければならぬ。空家法2条2項は、「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の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」と定義する。市町村は、個別具体的な判断を迫られる。

国は、空家法14条14項を踏まえて、2015年5月26日に、「特定空家等に対する措置」に関する適切な実施を図るために必要な指針(ガイドライン)を公表した。これは、「参考となる一般的な考え方」に過ぎないため、市町村は、地域の実情を反映した判断基準を定めることが期待されている。もともと、建築職等の専門職員が必ずしもいない市町村の場合、独力での基準作成は、現実には困難である。この点で、都道府県レベルで協議会が組織され、そこにお

いて都道府県版のガイドラインが作成され、市町村は、それを参考にして、具体的な数値を入れるなど独自の基準がつけられるようになっていく例(大阪府、岡山県、福岡県)がある。都道府県内で統一した基準を作成することは、都道府県に対する期待として最も強い事項である。

85の回答のうち、国のガイドライン以外に判断にあたっての基準を作成している市町村は、15(17・6%)にとどまった。国のガイドラインの基準は定性的表現にとどまっているため、それぞれの項目についてランクを分けて数値化する必要がある。硬直的な機械的運用を排しつつも的確な対応を可能にするには、不可欠な作業である。もともと、空家法14条の措置を講ずるとしても1項の助言・指導までにとどめて2項の勧告には移行しない、あるいは、法14条措置をする自信がないので法12条対応にとどめるという方針の市町村であれば、独自の基準を持つ必要は必ずしもないだろうが、そうでないならば、70市町村(82・4%)については、今後、何らかの対応が求められよう。

(4) 勧告の決断

空家法14条2項勧告がされた後、措置完了によりこれが撤回されないままに1月1日を迎えると、固定資産税等の住宅用地特例が適用除外される。このリンケージがあることが勧告の抑制的行使になるかという質問に対する回答42のうち、「なる」としたものが29(69・0%)、「ならない」としたものが13(31・0%)であった。

勧告の実例はあるけれども、こうした傾向があると、所有者等が判明している特定空家等の場合には、空家法14条1項の助言・指導が重ね打ち

される懸念もある。また、勧告対象物件は命令を経て行政代執行に至る可能性が高いことに鑑みれば、財務担当の予算措置が期待できない場合にも、助言・指導の重ね打ちとなりそうである。

空家法の必要性

市町村に事務を義務づける空家法は、行政現場の負担を、確実に増加させている。対処すべき課題に対する効果的な武器となつていようとすれば、むしろ、空家法の制定は、歓迎されるべきともいえる。しかし、効果的といつても仕事を増やすだけであるから、諸手を挙げての歓迎とはいえないとも考えられる。市町村は、空家法をどのように受け止めているのだろうか。回答をした79市町村の状況は、以下の通りである。

必要と回答したのは、66市町村(83・5%)である。そのように評価する第1の理由は、空家法の制定により、不適正管理のままに空き家を放置することが問題だという認識が市民にそれなりに浸透したからのようである。先に見たように、固定資産税等情報の利用を可能にしたことも、同法を肯定的に受け止める第2の理由として確認できる。

一方、明確に不要と回答する市町村が13(16・5%)あつたことも注目される。その理由としては、以下のようなものが挙げられている。第1は、そもそも問題が発生していないので、法的対応までは必要がないという理由である。条例を制定していない市町村にとつては、空家法の制定は、余計なお世話という

面は否定できないのだろう。第2の理由として、建築基準法の特定行政庁設置市のいくつかは、固定資産税等情報の利用を可能にするよう同法を改正することで足りたと回答した。

実務に与える影響

新規事務である空家法の実施による負担を、市町村行政はどのように受け止めているのだろうか。本格的実施はこれからであるが、現在の状況を見ておこう。

とりわけ専任職員が配置されていない市町村においては、事務が純増しており、確実に負担は重くなつていようである。先述のように、空家法の制定は、市民の意識を高める効果はあつたものの、それゆえに、持ち込まれる「苦情」が増加している点も指摘されている。空家法は、「寝た子を起こした」のである。行政に言えばすぐに行政代執行で除却してくれるという誤解も、少なからず持たれている。個別の苦情への対応に時間を取られると、市町村の空き家施策全体の観点からの対応ができなくなる。しかし、事務が義務的となつている以上、市町村には、それをしないという自由はない。行政手続条例のもとで「処分等の求め」の制度が空家法14条1項の助言・指導に對してされることを心配する市町村もある。目の前の問題への対応にリソースを集中せざるを得なくなれば、空き家施策が行き当たりばつたりの対応になってしまう点が懸念される。また、条例を制定していなかった市町村は、

いきなり降つてきた空家法の実施事務に戸惑いを見せているような印象を受ける。一方、条例を制定していた市町村については、地域にカスタムメイドをした仕組みではないものの使用を強制されることへの不満も見られた。

空家法の今後

私は、法律が制定されるとしても、そこには「武器」を規定するにとどめて、それを採用するかどうかは、市町村が条例を制定して決定すればよいと考えていた。具体的には、屋外広告物法にならつて、「市町村(市町村長)は、条例で定めるところにより、……できる」という規定ぶりにするこゝで、法律を使わない自由を認めるとともに、使う場合でも必要なもののみをえるようにすべきと主張していた。しかし、そうはならず、基本的には、全国統一的な仕組みが適用される結果となつた。

空家法を廃止するのは、現実的ではない。そこで、市町村としては、同法6条に基づく空家等対策計画を作成し、どのように空家法を使うのかをそこで規定するのがよいと考える。所有者等が対応すべき内容や行政権限行使の方針などを、住民・議会と議論して、市町村独自の実施方針をつくるのが適切である。法律は画一的であるが、実施の在り方は、市町村ごとに異なつていても問題はない。

【付記】本稿は、科学研究費助成事業(研究課題番号・15101930)「人口減少・経済縮小社会での空間利活用の整理政策における合意形成システムの研究」の成果である。

より魅力あるまちづくりへ向けて!! 空き家等対策への挑戦

つばめ
燕市長（新潟県）

すずき つとむ
鈴木 力



ステンレス洋食器の世界的産地「燕市」

燕市は新潟県のほぼ中央に位置し、平成18年3月に燕市、吉田町、分水町の1市2町が



対策が必要な空き家

合併して10年を迎えた。古くより、煙管、鏝のまちとして栄え、戦後はステンレス洋食器の世界的産地となっている。住宅街に融和した形で残る手工業の工場から、大規模工場での大量生産まで、現在においても全国有数の評価を受けている。上越新幹線駅、北陸自動車道のインターチェンジがあり、各地への交通アクセスが良いことも特徴の一つである。

市内には、合併前から存在する各商店街を中心とする3つの中心市街地が、それぞれの文化を残したまま存在し、鉄道や循環バスによって連携している。近年においては、新規分譲地には戸建住宅の新築はあるが、昭和以前の住宅地に空き家や解体後の跡地が空地のまま残るといった状況が顕著である。

人口は約8万1000人であり、若手の東京圏流出などの要因から、この10年間で約3000人の減少となっている。

空き家調査での危機感

全国的に空き家が増え、悪影響が取り沙

汰される中、本市においても空き家を原因とした居住環境の悪化や防犯上の問題も発生していた。それらの対策を打つ前段階として、平成25年度に条例を制定すると同時に、市内に存在する空き家と思われる建物すべての状況調査および所有者への意向調査を行い、空き家の実態把握を始めた。国土交通省が行った住宅・土地統計調査結果では、市内に約3400軒という莫大な数の空き家が存在すると発表され、危機感を強めていたが、売却や賃貸用に管理されている物件や、倉庫等として利用している旨の申出があったもの等を除いた、対策を必要とする空き家数は市内で648軒であった。実態把握の調査を全国に先駆けて実施できたことは、面積110.96km²というコンパクトな都市であることが大きかった。

把握した空き家のうち、状態が悪く、早急な対応が必要な48軒は空家等対策に関する特別措置法施行前に条例で規定していた基準で「管理不全空家」と認定し、早急に

所有者と解体に向けた協議を繰り返した。1つずつ解決へ向かうことができた反面、管理不全な空き家が次々に発生したため、課題のある空き家の戸数は大きく減ることはなく、一進一退であった。

自治体のみで解決できない壁

■空き家等対策推進室

国立社会保障・人口問題研究所の調べでは、平成37年には本市の人口は約7000人の減少、新潟県として世帯数も増加が止まり減少していくという予測結果が出ており、さらに空き家は発生するものと予想され、対応に追われるばかりか、その時既に手遅れといった状態とならないように、平成27年度より、他の自治体に先駆けて都市整備部都市計画課内に「空き家等対策推進室」を設置したところである。

実態を把握しながら、空き家等の対策を実施したことで、自治体のみで行動で解決できることとできないことが明確になっていった。平成24年度に空き家・空き地活用バンクを創設し、31件を成約に導くことができた。平成25年度には周辺に悪影響を与える空き家に跡地活用の条件を付けた解体助成金を整備し、25棟を解体に導くことができたが、対策を必要とするすべての空き家を解決するには至らない。これらの管理不全な空き家には、所有者や相続人が存在

しないもの、倒産した法人名義のまま債権処理から外されたもの、解体から活用にかかる費用の捻出が困難であるもの、共有名義人同志の関係が悪く法的な意見調整を求めるもの等、自治体のみで解決することが困難なものが2割を占めていた。これら困難な空き家に対しても、特別措置法では代執行を施行することが認められたが、除去費用の徴収が困難であったり、跡地の活用に踏み込めないなど、施行するにはいくつかの課題が懸念された。これらの積極的な解決を目的として平成27年度には、独自に「特定空き家等除去事業」を制定し、特定空き家等の解体後の跡地活用を見据えた上で、権利関係を整理した後で市が取得し、解体する事業を実施できるようにしている。しかし、これらの事業で、一部の空き家を解消することができたとしても、今後更に深刻化するであろう空き家問題に立ち向かうには、体制として十分と言えるまでにはいかない。

空き家対策で最も大切なことは、所有者本人が自分で解決への意欲を見せ、動き出すような環境をつくることである。また、自治体に関わらなければいけない空き家を増やさないことである。

■空き家等対策相互連携協定

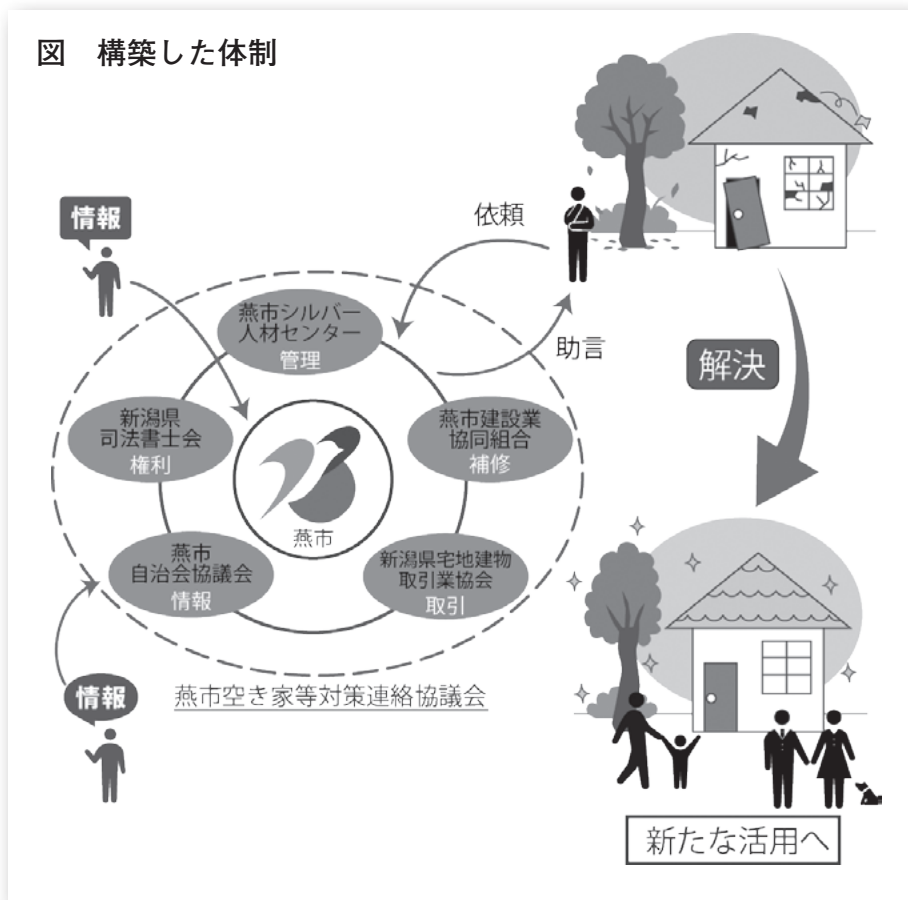
平成27年度は、空き家に関するさまざまな疑問や悩みに対して、直接所有者が相談



団体との協定締結の様子

をして、実務を依頼するまで、一貫して関わることでできる組織体制づくりに尽力した。司法書士会と権利関係や法的問題の解決を、宅建協会とは不動産流通に関する悩みの解決を、建設業協同組合と修繕や改修に関する悩みの解決を、シルバー人材センターと管理に関する悩みの解決をそれぞれ目的として協定を締結することで、市が窓口となって相談があれば、所有者が抱えている問題に道筋を示すことのできる体制となった。

図 構築した体制



同年度にもう一つ、重要な協定を締結した。空き家の見回りと情報提供を目的とした自治会協議会との協定である。空き家となると、人が居住している住宅に比べて劣化が早く、建物の寿命は急速に短くなる。状態の良いうちに次の活用につなげなければ、すぐに解体を要する状態となってしまう

う。地域の目と耳で見回りをを行い、いち早く情報提供を受け、活用相談へつなげていくことで先の組織体制がより効果を発揮する。また、侵入者などの犯罪を抑制する防犯効果も期待できる。

■空き家等対策連絡協議会

平成28年度から、各協定団体と本市で組織する「空き家等

対策連絡協議会」を設立し、その協力体制の中で、問題となる空き家の対策を検討するだけでなく、空き家は早期に活用することでも有効なストックとなるが、放置することと危険な廃棄物にもなり得るという考え方を普及することをはじめとして、空き家の発生を抑制する行動を強化していくこととしている。

財産としての空き家へ

良好な管理状態の空き家は次の活用へとつなげ、解体を必要とする空き家は、解体し、時には周辺の建物や土地と一体利用を検討して、新たな形での活用へつなげることで、すべての空き家を有効活用が可能な形へと変えていくことが空き家対策の理想型である。

注目されて久しいリノベーションなど手法はさまざまであるが、次の用途を当てはめて、使い道が決まることが、空き家にとっての唯一の解決の道である。ただし、空き家問題は少子高齢化や、家族形態の変化などの根深い問題を発端にしており、空き家にばかり目を向けては何も解決しないと考えている。公共事業、福祉、教育、商業、工業等の各分野と協力し、空き家の使い道を考えていくことが必要である。人口対策、雇用対策等其他の対策の一環として空き家の活用方法を総合的に検討する機会を増やし、より魅力あるまちづくりが何よりも必要である。

平成28年度より、今までの取り組みから見た問題点や組織体制などを踏まえて、総合的かつ計画的に実施するために空き家等対策計画としてまとめ、強固な態度で望むことで、空き家を負の遺産としてではなく、ストックとして捉えることのできるよう、強い意志をもって取り組んでいきたい。

板橋区老朽建築物等対策計画2025

「安心・安全で快適なまち」をめざして

板橋区長（東京都）

坂本 健



板橋区の概況

板橋区は東京23区の西北部に位置し、面積は32・17km²（23区中9番目）の生活都市である。区内には、旧中山道「板橋宿」周辺の名所・史跡をはじめ、千年の昔から受け継がれる徳丸・赤塚地域の神事「田遊び」など、有形・無形の文化財が今も数多く息づいている。また、近隣商店街を中心とする商業、埼玉県境に近い赤塚地域における都市農業、荒川沿岸部などの工業が併存しており、都内有数の産業都市としての顔も持っている。

本区の人口は、平成27年に55万人（住民基本台帳による）を突破したが、今後10年間を展望すると、平成32年をピークに減少に転じると推計されている。

また、人口減少は住宅需要の低下を伴い、維持管理が行き届かない住宅や空家の増加も予測され、区民からの空家、居住している老朽建築物に関する相談が年々増加している。

本区では、今後の空家等の問題解決に向け

た具体的な取り組みを検討していく上での基礎資料とするため、平成25・26年度の2カ年で、区内全域の3階建て以下の住居系・商業系・工業系建築物を調査対象とした「老朽建築物等実態調査」（以下「実態調査」という）を実施した。

その結果、居住の有無にかかわらず適切に維持管理がなされていないために老朽化した建築物が、相当数あることが確認された。

また、次の2点のような都市部特有の問題があることも分かった。

- ・住宅が密集しているため、老朽化した建築物等が1軒でもあると近隣への影響が大きい。
- ・老朽化したアパート等の賃貸住宅・店舗や作業場併用住宅が、全体の2割程度を占める。

近い将来には、これら適切に維持管理されていない建築物や空家が防災上、衛生上、景観上等のさまざまな面から、近隣住民の生活環境に現在よりもさらに深刻な影響を及ぼすことが考えられる。

これまでの取り組み

区民からの空家、居住している老朽建築物等に関する相談件数は、平成20年以降、毎年20件以上寄せられている。その内文書による指導の結果、改善された件数は相談件数の半分以下となっている。

改善されない主な理由は、所有者が遠方に住んでおり管理意識が低い、相続を契機に管理責任が不明確になっているなどである。近年では、所有者が高齢のために管理しきれないという事例が増加している。

従来の空家問題に対する主な法的な対応策としては、建築基準法によるものであった。建築基準法第10条の規定では、建築物の敷地や建築物に対し損傷、腐食その他の劣化が進み、そのまま放置すれば著しく保安上危険となり、または著しく衛生上有害となるおそれがある場合、所有者等に対して、相当の猶予期限を付けて、除却や改築、修繕、使用制限等の措置を勧告・命令することができるとさ

れている。

しかしながら、全国的に命令措置を講じている自治体は少ない。その理由は、著しく保安市上危険または著しく衛生上有害と判断をする基準が明確でない点が挙げられる。その後、平成22年頃から全国的に空家問題に関する条例化の動きがみられ始めた。

本区では、前述のように実施した実態調査の調査項目として建築物の傾斜や基礎、外壁、屋根の状況について危険度判定を行い、併せて居住または使用されているかの空家判定を外観目視により行った。

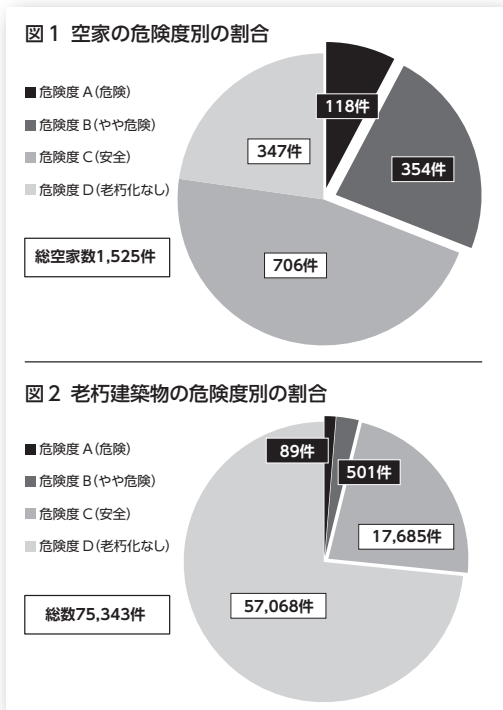
その結果、対象建築物総数7万6868件のうち、危険度が最も高い危険度Aの建築物が207件存在することが判明した。空家に限定すると、図1に示すとおり総空家件数1525件のうち、危険度Aは118件（約8%）存在し、空家と判断された建築物では、

危険性のある建築物の割合が全体に比べ高い結果となった。

また、図2に示した居住のある老朽建築物では総件数のうち危険度Aの建築物は89件で割合では約0.1%と空家に比べ少ないが、件数としては空家で危険度Aの建築物と同数程度存在する。このことから、本区においては空家、居住のある老朽化した建築物が相当数存在することが明らかとなった。

なお、危険度Aの207件のうち、54件（約26%）は「接道のない敷地」に存在する老朽建築物等となっており、建て替えが不可能であるため老朽化が進み、かつ敷地の不動産価値が低く売買が成立しにくいいため、空家となっている割合が高い結果となった。

また、本区では「板橋区老朽危険建築物に係る緊急安全対策工事実施要綱」を平成27年4月1日から施行している。



これは、今後の老朽危険建築物等の改善に向けた助言、指導を行っていく中で、危険度が増した建物で放置された状態が改善されない場合、区民および歩行人の生命、身体または財産に被害を与えるおそれがある物件のうち所有者等が工事を行えない時に、本区が代わって、危険な状態を軽減するための必要最低の安全対策工事を実施するものである。

「板橋区老朽建築物等対策計画」の進捗

平成27年5月26日に、「空家等対策の推進に関する特別措置法」(以下「空家特措法」という)が完全施行され、板橋区としても土地利用・住宅政策の観点から具体的に動き出すこととなった。

多くの課題に対応するためには、実態調査の結果を有効に活用し、居住の有無にかかわらず適切に維持管理されていない建築物およびその敷地が及ぼすさまざまな問題を解決するための対策を検討し、併せて実施体制の整備を図り、老朽建築物等に対する対策計画の策定が急務であった。

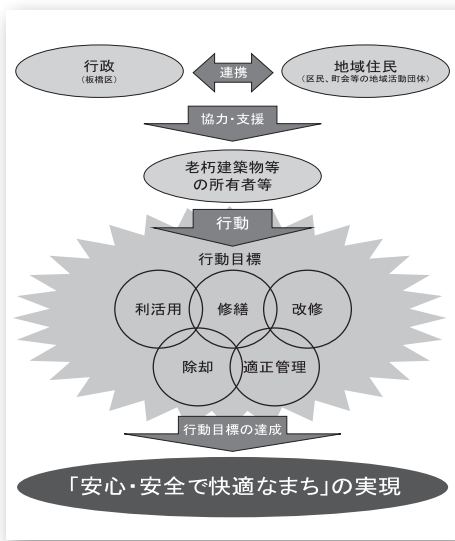
具体的には、実態調査を行った都市整備部建築指導課が中心となって組織横断的な連携による庁内体制を整えることとなり、老朽建築物等対策を効果的に進めるために平成27年7月から、内部検討会議(計10回)を開催し、11月から学識経験者を含む協議会(計3回)を設置し、検討を進めた。

対策計画を効果的に進めるには、行政、所有者等だけでなく地域住民の協力も必要である。各役割を明確にし、それぞれが行動を起こすことによって解決へ進めていくため、「利活用」「修繕」「改修」「除却」「適正管理」という5つの行動目標を示し、所有者等自らがそれを選択して行動を起こせるように、協力・支援体制を整備する必要があった。

対策計画の大きな特徴は、居住している老朽化した建築物への対策である。居住者は、高齢者や経済的に困窮している人、心身の状態の影響により判断能力が著しく低下している人である場合も考えられた。

しかし、このような居住者に対して、現状では対話による交渉だけとなっており、具体的な問題を解決する手段とはなっていない。これらの課題に対して、問題解決につながる具体的な支援等を、今後指導を続けていく中で事例を積み重ねながら福祉部局等との連携を行っていく必要がある。

本区では、行政が適切に啓発や指導等を行い、また、地域住民一人ひとりが適切な維持管理を行うことで、行政と地域住民がそれぞれの役割を果たし協力して「安心・安全で快適なまち」を目指すことを目的とした「板橋区老朽建築物等対策計画2025」(以下「対策計画



2025」という)を平成28年3月に策定した。

今後の取り組みと課題

空家等の建築物は個人の財産である。従って、空家等の適切な管理は第一義的には、当該空家等の所有者等の責任において行われるべきことである。

そのため、住宅の所有者等に対して、適切な住宅の管理(利活用を含む)や手入れの必要性を啓発し、それにより建築物の老朽化の速度を遅らせていくことが重要である。

今後、この対策計画2025に基づき、空家等となっているもので比較的管理状況が良好なものについては、本区が所有者等に対して利活用を促すとともに、所有者等の利活用の意向に応じた相談窓口の設置や空家等の活用を希望するNPO団体等と所有者とのマッチングを図るなど空家バンク制度の創設を検討していく。

住宅の適切な管理と住宅の価値を維持するための住宅リフォームや定期的な点検・修繕などの必要性を日頃から広く区民に情報を発信し、区民向け講座の実施やパンフレットの配布、相談会等を活用した維持管理に向けた啓発PRを充実していく。

行政指導については、周囲の生活環境に深刻な影響を与えている老朽建築物等について、区が指定し、改善に向けた「助言」「指導」「警告」「命令」などの措置を行うことも想定し

ている。

また、空家特措法に定められた空家等および特定空家等以外の老朽建築物等については法律の規定がないため、本区ではこれら老朽建築物等についても、老朽化が引き起こす諸問題の程度が空家等とほぼ同等であることから、老朽建築物等すべてを対象とした「老朽建築物等対策条例」の制定を目指している。

その他、平成28年度から老朽建築物除却助成制度、専門家派遣制度を創設する予定である。老朽建築物除却助成制度については、特定空家、特定老朽建築物に対して、建築物の除却費用の一部を助成するものである。

専門家派遣制度については、空家等の発生原因やそれが及ぼす影響が多岐にわたることから、所有者等に対して、弁護士や建築士・ファイナンシャルプランナーをはじめとした各分野の専門家への相談体制を充実させ、解決への糸口を見つける支援を行う。

現在、特定空家、特定老朽建築物の指定を行うための判定基準の作成を行っており、客観的で明快な判定基準とすることができるかが、課題となっている。作成にあたっては、協議会などへ意見聴取も行い慎重に進めていきたい。

慎重な対応が求められる一方で、問題のある建築物等により日々影響を受けている地域住民がいる。まず行動を起こすということが重要である。

横須賀市の空き家対策

よこすか
横須賀市長（神奈川県）

よしだゆうと
吉田雄人



はじめに

横須賀市は、空き家対策について、おそらく日本で一番問題意識が強い自治体であると思う。本市に空き家が多い理由としては、『谷戸』と呼ばれる谷状の地形がリアス式海岸のように連なって存在する点を、まず一番に挙げたい。古くからの港町である長崎や尾道などと共通した状況で、喫水を深く取った旧軍港の近くの斜面地にまで住宅地が展開し、階



細い路地や階段が入り組む谷戸地域

段が多いことが空き家を多く発生させる原因になっている。トンネル数が日本一多いことなども地形的な特徴であり、独特の街並みを形成している。また、戦後すぐに開発された戸建て住宅団地が市内の丘陵部に連なり、首都圏近郊のベットタウンに共通した、急激な高齢化とその先に予測される空き家の増加、という悩みも持ち合わせている。

本市の空き家対策は、谷戸地域での実験的事業の経験を基に、現在は、空き家の有効活用との促進と、所有者に対する適正管理の指導を2つの柱としている。1つ目の柱である空き家の有効活用の促進については、良好な住環境である戸建て住宅団地の物件を集めた「子育てファミリー応援住宅バンク」の運営により、空き家の有効活用の促進を図ることや、「学生シェア居住助成」「社宅転用リフォーム助成」など、ユニークな空き家の活用方法の提案を行っている。2つ目の柱である空き家の適正管理については、老朽危険家屋の解体を平成27年4月に建築基準法に基づく略式

代執行で1件実施し、「空家等対策の推進に関する特別措置法」が完全施行された後には、平成27年10月に特別措置法に基づく略式代執行で、1件の解体を実施している。

本稿で紹介する本市の空き家対策の経験が、現在、全国的に進行している空き家問題に対し、積極的に国を動かす地方自治体の連携の一助になればと思っている。

空き家対策の出発点

本市の空き家対策の動きは、平成20年住宅土地統計調査で発表された本市の空き家数およびその増加率に危機感を持ち、平成21年度に市内8地区をサンプルとし、空き家実態調査を行ったところから始まっている。その結果、谷戸地域の空き家率が他の地域より圧倒的に高いことが判明し、空き家対策と谷戸地域の住環境対策を同時に検討することとなった。

平成22年度には、市内に49カ所ある『谷戸』の7144棟の家屋の全てを職員が歩いて、空き家等実態調査を実施し、一部の地域につ

いては、居住者へ訪問アンケートを実施するなど、地域の現状や空き家問題を、職員が自分たちの肌で感じ取り、問題意識を高めた。

谷戸地域での実験的な取り組み(①～③)

事業の方向性を考えるにあたっては、基盤整備や空き家の有効活用等を目指した「①地域を活性化させていく視点(活性化の視点)」、谷戸上部の高齢者の平地への移動や土地利用の制限等を目指した「②地域の暮らしやすさを守る視点(生活防衛の視点)」とともに、「③ゆったりとした地域にしていく視点(低密度化の視点)」の3つの視点を同時に持ちながら実験的に事業を実施し、いろいろな可能性を検討することを方針とした。

①地域を活性化させていく視点からの事業としては、平成26年3月から「谷戸モデル地区空き家バンク」を開始している。谷戸地域の階段上部は、200段以上も階段を登らなければ到達できない場所もあり、不動産事業者も取り扱いをためらう物件も存在する。しかし、そのような地域でも、緑が多く、眺めも良く、海も近い物件など、万人に受けなくても、階段を苦にしない若い世代の中の一部には、「訳あり、お買い得物件」と感じてもらえる物件もある。市外の方々からの問い合わせ件数も多い空き家バンクは、東京の通勤圏でもエコな暮らしに向けた場所があることを、あまり経費を掛けずに情報発信できる機会であり、成立件数が少なくても、継続して

実施する意義があると思っている。また、ICTの利活用による創業支援事業として行っている「ヨコスカバレー構想」では、この地域の空き家をIT企業等に活用してもらう企画も行っており、実績としてベンチャー企業が、階段上部の眺めの良い場所で、空き家の住居兼オフィスとしての活用を開始している。

②地域の暮らしやすさを守る視点での事業では、最も特徴的なものは神奈川県立保健福祉大学の学生が、階段が200段もあるような谷戸地域に居住して、その地域の町内会活動の支援や、高齢者の見守りなどを行う事業である。親の収入が少ないために片道2～3時間も掛かる遠距離通学を強いられている学生に、安い家賃で、大学に近い空き家に住み、通学時間を短縮して学生生活を有意義に過ごしてもらい、その空いた時間を少しでも地域貢献に費やしてもらおう、という趣旨である。平成24年から空き家所有者にリフォーム補助(上限150万円)、学生に家賃補助(1人月5000円)を行う事業を実施している。学生は、町内会と共に資源回収や町内イベントには準備段階から参加し、周辺住民の方々からは大変好意的に受け入れられた。大学からも、学生が福祉の実践を地域で行うことは意義があると評価をいただいている。平成26年度には、関東学院大学の学生と共同で、空き家を活用する事業を実施している。こちらは学生がリノベーションを設計から手掛け、地域の空き家の活用方法の提案発表会を開催



空き家に引っ越した大学生が、資源ゴミの回収をする地域活動の様子

するなど、神奈川県立保健福祉大とは方向性の異なる地域活性化の活動をしている。

③ゆったりとした地域にしていく視点での事業としては、「空き家解体費用補助」(上限50万円)や、解体後の空き地の有効利用として「家庭菜園に整備する費用の補助」(上限20万円)などを、平成24年度から地域限定で実施している。空き家を取り壊し、家の数が減っていくと、まちが小さくなる面は否めないが、まちの縮退だけではなく、密集を解消しゆったりと暮らす、魅力的な街並みへの誘導を目的として実施している。

空き家の有効活用に関する取り組み

まだ使える空き家については、積極的な空き家の有効活用を促進する事業を実施してい

る。平成27年4月から実施している「子育てファミリー等応援住宅バンク」という事業は、市が指定した都市基盤の整った旧分譲地の不動産物件を、市のホームページで紹介し、子育て世代がその物件を購入した場合に引越し費用等(上限50万円)を助成するものである。この事業については、市と不動産業界が協力してバンクの登録・運営を行い、官民共同で実施できていることが重要だと考えている。

平成28年度からは、空き家所有者の相談窓口の設置により、空き家の有効活用を促進を図ることや、ユニークな助成制度により、空き家の活用方法の提案・支援を行っている。「学生シェア居住助成」は、対象地域を谷戸地域から市内全域に拡げ、大学生等が空き家を共同で借りて居住する場合には、敷金・礼金、引越費用等(上限15万円)について助成するので、親の収入が少なく下宿できなかった学生など、新たな空き家利用ニーズの掘り起こし、市内居住者の増の期待が持てる。制度利用促進のために、学校での説明会も開催も準備している。また「社宅転用リフォーム助成」は、市内企業が新たに空き家を購入・賃貸し、社宅として整備する場合に、そのリフォーム助成費用(上限15万円)について助成するもので、商工会議所と連携し、市内企業に協力を呼び掛ける予定である。ヨコスカバレー構想では、事業対象地域を拡げ、小規模な事業者が市内に本社等の移転や支店を設置した場合

に、引越しなどの費用(上限100万円)を助成している。

今後も、大学などと協同して調査・分析・実証実験を行うことや、市内の事業者、地域コミュニティ団体等と力を合わせ具体的な事業を行うなど、さまざまな手法にチャレンジし、積極的に空き家対策に取り組んでゆく覚悟である。

空き家の適正管理に関する取り組み

老朽危険空き家に対する取り組みについては、本市では平成24年6月に議員提案条例により制定された「横須賀市空き家等の適正管理に関する条例」を施行し、空き家の所有者に対する指導についても、特措法に先駆け、市の関係部局で連携を取り合うなどの指導体制を整備している。行政としては、市内に数多く存在する「特定空き家」とその手前の段階の老朽した家屋に対して、所有者が自主的に空き家の適正な管理を行うよう、求めていくことが重要であると考えている。本市では、そのような指導などにより、所有者が自ら対応し、適正に管理されるようになった件数が制度開始より累計で43件、その内、所有者が自ら解体まで行ったケースも8件あり、空き家の適正管理指導の実績も重ねている。また、所有者が不明である場合についても、冒頭で述べた建築基準法・特別措置法に基づく略式代執行の事例につながっている。

将来的展望と希望

世界的に、住宅取引の中での中古住宅の割合は7〜9割であるのに対し、日本は約13.5% (平成20年)と、2割に満たない状況である。国民の住宅のニーズの大半を、既存住宅で賄えている諸外国に、空き家問題はほとんど起こっていない。中古住宅の流通が十分に機能していないことが、わが国の空き家が大量に発生する最大の要因であると言えよう。平成22年の国の成長戦略では、既存住宅ストックの流通促進にも力を入れる方針を打ち出している。中古住宅の流通促進は、空き家対策の意味だけでなく、低価格帯の安定した住宅供給により、所得が低い世帯や子育て世帯の生活の安定に貢献し、さらにはリフォーム業など地域に密着した産業の育成にもつながる、日本の未来のために後回しできない重要な施策であると思う。特措法では税による「特定空き家」の増加の防止策が示されたが、もう一歩踏み込み、空き家を取り壊すインセンティブになる税制の改正が望まれる。さらには、空き家を取りこわした後の『空き地』問題に対する積極的な法改正も、国には期待したい。

国の抜本的な空き家抑制策の推進と同時に、地方自治体も知恵を絞り、さまざまな事業を行うことが、未来に向かって社会を活性化させる、空き家対策の重要な両輪だと考えている。

空き家問題の解決に向けて —— 杵築市空き家等対策計画 ——

きつき
杵築市長（大分県）

ながまつ
永松 悟 さとる



杵築市の空き家の現状

高齢化や人口減少に伴い、全国的に空き



小学生の通学路にあり、倒壊すれば重大な事故につながる恐れがある空き家

家が増加しているが、今後もこの増加は続くとみられている。

特に適正に管理されていない空き家は、倒壊、ごみの不法投棄の誘発、火災発生、良好な景観への悪影響等、地域住民の生活に直接的な被害を与える恐れがある。

本市でも、管理者が不在になり適正な管理ができていない空き家が増え、地域住民から度々苦情が寄せられていた。

しかし、空き家所有者に対して強制的に適正管理を命じる法的な裏付けがなかったため、市ができるのは所有者に対する「お願い」でしかなかった。また、市が空き家の所有者を調べようとしても、所有者が死亡または行方不明であると、現在の所有者を探することは困難であった。このように行政として具体的な解決に至らない状況が続いていたが、平成27年2月に「空き家等対策の推進に関する特別措置法」（以下、空家特措法）が施行された。

この法律は、計画的に空き家の解消を行うために「空き家対策計画」の策定と、空き家対策について協議する場として「空き家等対策協議会」の設置を市町村に求めている。同時に、空き家の所有者に対して助言・指導から勧告、命令まで行うことができること、また、市が空き家の所有者を調査する際に、納税管理情報も含めた調査を行える等、市町村に強い権限が与えられた。

本市では、空家特措法の施行を契機に、本格的な空き家対策に乗り出した。

空き家台帳の整備

大分県では、県が事務局となり各市町村の担当で構成される「大分県空き家対策会議」を設置しており、県が中心となり空き家対策を進めてきた。平成25年度に、県が各市町村に空き家の実態調査を呼びかけ、本市も自治会の協力のもと空き家調査を行った。

●平成25年度戸建て空き家の調査結果

A判定	200戸	今後の利活用が見込めるもの
B判定	229戸	一部補修すれば今後の活用が見込めるもの
C判定	157戸	外壁、屋根等の腐朽破損が著しく、倒壊の恐れが認められるもの
D判定	98戸	C判定と同様の判断で且つ倒壊した場合隣接建物等に影響がある、もしくは前面道路の通行等に影響があるもの)
計	684戸	

調査の結果、約700戸の空き家があり、その状態によりAからDの4段階で区別した(左表参照)。ただし、この時点では空き家の所有者はほとんど判明していなかった。今回、空家特措法の施行に伴い、空き家

所有者に対する調査権限が強化されたことにより、市の税務部門からは土地所有者の納税管理情報、市民課戸籍部門からは戸籍情報を求め、空き家台帳に所有者情報を記載することで、市民からの苦情等に的確かつ迅速に対応できるようにした。

空き家等対策協議会の設置

本市は、2年前の平成26年度に「空き家等対策検討会議」を設置し、所有者自らの責任の明確化と、その利活用の重点化を基本方針とすることを決定していた。

そして、昨年11月に、市民代表、議会代表、不動産業者、建築士会、司法書士会、土地家屋士協会等をメンバーとする「空き家等対策協議会」を設置した。

この協議会は、市長が会長となり、市の空き家担当部署を事務局として配置。委員から空き家対策について様々な意見をいただきながら、本年4月に「杵築市空き家等対策計画」の策定に至った。

杵築市空き家等対策計画

空き家等対策計画は、空き家等対策協議会で計画の素案を作成し、パブリックコメントで市民からの意見募集を経て策定された。その日程については、次のとおりである。

①平成27年11月 第1回協議会開催：事務局

の素案を提示

②平成27年12月 第2回協議会開催：パブリックコメント用の計画案を決定

③平成28年1月 パブリックコメントを実施

④平成28年3月 第3回協議会開催：計画を承認

⑤平成28年4月 計画公表

「杵築市空き家等対策計画」に明記されている具体的な対策は次のとおりである

① 対策協議会の設置

設置目的、協議会の構成内容を明記。空き家の調査結果報告やその利活用の協議、特定空き家の認定と対策を協議する。

② 所有者への情報提供

空き家等対策は、その所有者自らが責任をもって管理することが基本。また、管理できない場合は賃貸・売却等、管理できる者へ引き継ぐか、必要に応じて撤去する判断をしてもらう。

そのため空き家等の所有者に対し、適切な管理に必要な各種情報の提供を行い、管理の必要性を認識してもらう必要がある。具体的には、空き家バンク(市が行う空き家売買の仲介)の紹介、管理や相続等について相談先の紹介、その他、空き家等を所有した際に必要となる情報を提供していく。

③ 空き家等に関する相談への対応

空き家を手放したいという相談があれば、

基本的には本市が民間事業者と協力し行う。たとえば、賃貸・売買等の相談は空き家バンクや、不動産業者を紹介する。また、撤去についての相談は解体業者を、相続等についての相談は司法書士・弁護士等をそれぞれ紹介する。

また、近隣の適正管理ができていない空き家に迷惑しているという相談では、空き家台帳をもとに所有者の調査を行い、市から適正管理を依頼する。

その空き家が、空き家等対策協議会で近隣住民に直接的な被害を及ぼす危険がある「特定空き家」と判断された場合は、市から指導・助言等を行う。

④ 空き家等の利活用の促進
利用可能な空き家等については、所有者に対し「空き家バンク」への登録を推奨する。登録のあった空き家については、市ホームページで購入・賃貸希望者へ情報提供し、利活用を促進する。

また、本市への定住を目的とし、「空き家バンク」登録物件を購入した方や、購入または賃貸した物件を改修した方には助成金を支給する。

⑤ 特定空き家等への対策
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または著しく衛生上有害となるおそれのある状態、その他周辺の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き家は「特定空き家」と定義される。「特定空き家」等の指定は、所有者の責務を問い、罰則を与えることもある行政行為であるため、慎重な取り扱いが必要となる。

このため現地調査と、「空き家等対策協議会」での十分な議論を行い、付近の環境に相当の悪影響があると判断した場合に市長の責任において指定する。「特定空き家」に指定された物件の所有者に対しては、指導・助言を通じて改善を求める。また、指導・助言に従わない場合は、勧告・命令・代執行等を検討する。

今後の課題

本市では、空家特措法の施行から1年をかけて、①空き家台帳の整備、②空き家等対策協議会の設置、③空き家等対策計画の策定を行った。

平成28年度は、空き家等対策計画に従い、所有者への利活用のための情報提供、「特定空き家」の調査及び認定、特定空き家所有者への通知を行っていく。

また、空き家の除去に関しては、国の「空き家対策総合支援事業」の予算を活用していきたい。

平成28年度の大切な作業は、特定空き家等の認定基準を定めることである。これまでに危険空き家の基準はある程度定められているが、「特定空き家」の基準は市町村ごとに判断を任せられている。本市としても被害が想定される家屋について、道路や隣家からの程度の距離までの家を「特定空き家」としていくのか等、空き家の所有者や市民に理解と協力をいただける判断基準を示す必要がある。

また、「特定空き家」に指定された所有者が所在不明の場合、行政代執行により解体を行う必要も出てくるが、その費用を所有者から徴収することは困難であるため、今後の予算確保が問題となる。やはり、空き家が増えないよう、常に情報収集に努めるとともに移住対策も含めた空き家の利活用をしっかりと進める必要がある。

課題は山積しているが、空家特措法は、これまで解決できなかった空き家問題を一歩も二歩も前進させる法律である。市民の知恵を結集して、空き家問題を着実に解決していきたいと考えている。

