

大都市圏郊外の自治体における空き家問題に対する取り組み

A Survey on the Municipality's Effort of Vacant House in Suburban Residential Area.

池田大樹*・柴田祐**・澤木昌典**

Daiki Ikeda*, Yu Shibata** and Masanori Sawaki**

Recently, increase of vacant house is the problem in urban area. In this study, we examined the current situation of municipality's effort of vacant house by the questionnaire survey and the hearing survey. And we clarified the characteristics of the countermeasure of municipality. As a result, only 20.1% of the municipalities have the effort of vacant house and 79.8% of them doesn't take measures. And most of countermeasure of municipality is the order of proper management of vacant house by the householder. But it is the problem that these municipalities cannot have the compelling force to the householder of vacant house and it is hard to search the householder of vacant house, and the householder has financial burden to repair vacant house for resistant to earthquakes. To deal with these problems, municipality should enact original rules or introduce subsidy for repairing.

Keywords: vacant house, suburban residential area, proper management, bank of vacant house
空き家、郊外住宅地、適正管理、空き家バンク

1. はじめに

(1) 調査研究の背景と目的

総務省の住宅・土地統計調査によると、2008年現在で全国の空き家は756万戸(空き家率13.1%)であり、その中でも戸建て住宅の空き家は250万戸(空き家率9.7%)で、1958年の36万戸から増加の一途を辿っている。空き家増加の背景には、核家族化や少子・高齢化、山間部の過疎化などの様々な要因があるが、空き家の増加は地域コミュニティの希薄化をはじめ都市の景観や治安の悪化、ひいては地域イメージや経済価値の低下を招くことが危惧されている。とくに高度経済成長期の1970-80年代に開発された大都市圏郊外の戸建て住宅地では、今後高齢化が一気に進展し、大量の戸建て住宅の空き家の発生が懸念され、現在、中山間など農山村部で課題になっている空き家対策が、大都市圏郊外においても同様に求められることになると予想される。

以上の背景をふまえ、本研究では大都市圏郊外の戸建て住宅に対する各自治体の空き家対策に着目し、取り組まれている空き家対策の内容とその効果、空き家対策の今後の方針を把握することによって、自治体による空き家対策の取り組みの現状と課題を明らかにすることを目的とする。

(2) 調査研究の位置づけ

郊外住宅地の空き家問題に関する研究には、横浜市の郊外住宅地における低未利用地を比較分析することで高齢化による空き家の大量発生の可能性を明らかにした細川¹⁾の研究や、伊勢原市や秦野市の住宅団地の住民に対し、今後の居住意向および住み替えや宅地の有効活用方法に関する意識調査を行い、郊外住宅地における空き地・空き家のこれからの発生傾向を把握した中西²⁾の研究などがあり、これらは空き家発生メカニズムや発生予測に主眼がある。本研究は、既に顕在化しつつある空き家への自治体による対策に焦点を当て、自治体が対策を実施する上での課題や対策の実効性の向上に向けて考察を行う点に

特徴がある。

(3) 調査研究の方法

本調査研究では、対象自治体の住宅政策所管部署に対して、アンケート調査とヒアリング調査を実施した。アンケート調査は、郵送配布・郵便回収を平成23年12月から平成24年1月に行い、自治体の空き家対策の取り組みの現状、空き家対策の内容、取り組みにおける課題、今後の空き家対策の方向性などを把握した。

調査対象とした自治体は、首都圏、中部圏、近畿圏の三大都市圏の郊外部に立地する都市で、首都圏では首都圏整備法における近郊整備地帯、中部圏では中部圏開発整備法における都市整備区域、近畿圏では近畿圏整備法における近郊整備区域に立地するそれぞれ人口5万人以上の自治体を対象とした。以上の条件に合致する都市は、首都圏129市区、中部圏29市、近畿圏60市の計218市区であった。アンケート票の配布回収状況は表-1のとおりで、70.6%にあたる154自治体から回答を得た。さらに、アンケート調査への回答より空き家対策を実施中の自治体に対して、取り組みの課題を明らかにすることを目的に電話によるヒアリング調査を平成24年1月から2月にかけて行った。具体的には、29市区を対象として、空き家対策の効果、所有者の特定の方法、空き家バンクなどの実施中の内容と課題を尋ねた。

2. 空き家問題に対する自治体の取り組みの現状

(1) 空き家対策の実施の有無

図-1に空き家対策の取り組みの有無についての結果を示す。全体として空き家対策を実施している自治体は20.1%であり、空き家対策を検討中の自治体は27.3%であるが、52.6%の自治体では何も行っていない。何も行っていない自治体は、中部圏に多い(84.2%)。実施自治体の比率は近畿圏で28.3%、首都圏で15.9%と近畿圏の方が高く首都圏には検討中の自治体が多い。

* 学生会員 (大阪大学大学院工学研究科環境・エネルギー工学専攻, Osaka University)

** 正会員 (大阪大学大学院工学研究科環境・エネルギー工学専攻, Osaka University)

表1 アンケート調査票の配布・回収状況

	配布数	回収数	回収率
近畿圏	60	46	77.0%
首都圏	129	89	69.0%
中部圏	29	19	66.0%
計	218	154	70.6%

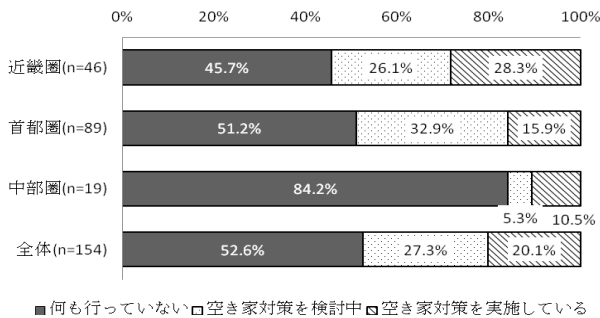


図1 空き家対策の有無

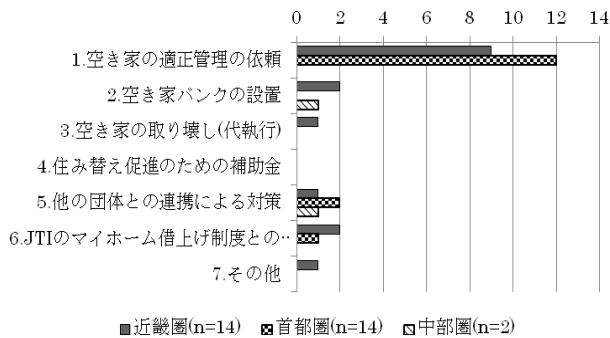


図2 空き家対策の内容 (複数回答)

表2 条例に基づく適正対策管理依頼の効果

区分	根拠条例	自治体の回答
近畿圏	寝屋川市美しいまちづくり条例	所有者が特定できたものは対策できているが、所有者が特定できないものは対策できていない。
	門真市生活環境美化条例	相続人がいない場合は勧告できない。
	藤井寺市美しいまちづくり推進条例	一定の効果はある。
	四條畷市生活環境の保全等に関する条例	除草など軽微な問題は1~2度の通知で足りる。家屋に関する問題は苦情こそ来なくなるものもあるが、解決していないものが多い。
	池田市環境保全条例	除草など軽微なものが多い。危険家屋など、家自体の問題は時間がかかり、解決が難しい。
首都圏	草加市火災予防条例	所有者次第である。庭の草木の対処など、簡単な問題は対応してくれるが、家自体の問題は無理がある。
	所沢市空き家等の適正管理に関する条例	60%は解決できている。残りの40%は理由として所有者がいない、財力がない、所有者が高齢である、というものがある
	飯能市環境保全条例	一定の対策は行ってくれる。除草など軽微な問題は解決しもらった。

(2) 空き家対策の内容とその効果について

空き家対策を行っている29自治体を対象に、どのような対策を行っているかについて尋ねた結果を図2に示す。近畿圏と首都圏で実施されている空き家対策の多くは、「空き家の適正管理の依頼」である。これは所有者に対して、文書の送付や、口頭または訪問により、空き家の適正管理を依頼するものである。この依頼には、環境保全関連の条例や空き家対策のため独自に制定した条例に基づき実施している場合と、条例等には基づかず所有者に依頼している場合の両者があった。空き家バンクの設置や他の団体との連携による対策の実施は少数であった。以下、図2の1-6のそれぞれの対策の効果について述べていく。

1) 空き家の適正管理の依頼

適正管理の依頼を行っている自治体は、首都圏で11市区、近畿圏で10市あった。条例に基づき適正管理の依頼を実施した自治体に、依頼の効果についてヒアリングをした結果を表2に、同じく条例によらない依頼を実施した自治体にヒアリングした結果を表3に示す。依頼を行えば除草など軽微な対策は行ってもらえるが、空き家自体の解体など根本的な解決は困難な様子が見えてくる。また、適正管理依頼が徹底しない理由の一つとして、所有者が特定できないケースが指摘されている。このような場合、適正管理依頼が所有者に到達せず、空き家は手つかずの状態になる。ほとんどの自治体で実施できる対策が適正管理の依頼のみであるため、空き家自体は除去されないままとなっている。

2) 空き家バンクの設置

空き家バンク制度を導入していたのは、宝塚市(兵庫県)と吹田市(大阪府)の2市である。両市共に空き家を市と協力関係を結んでいるNPOなどに貸し出す制度を導入している。宝塚市は近畿圏の平均に比べて空き家率が少ないが、将来の空き家の増加を考慮して平成22年より実施している。2年間の運用で調査時点での成約事例は0件である。また、吹田市は国土交通省の空き家再生等推進事業に追随する形で空き家バンク制度を平成22年に導入したが、成約事例は0件であり、財政上の理由から同制度を平成23年12月に廃止した。

3) 空き家の取り壊し

空き家の取り壊しに支援を行っている自治体は神戸市のみである。具体的には、都市の耐震性向上事業の一環として、住宅が密集している地区の耐震性の低い住宅の解体撤去工事費の一部を補助するという内容である。この制度の利用件数は2009年から2011年度で6件となっている。

4) 住み替え促進のための補助金

空き家への住み替え促進のための補助金を導入している自治体は堺市のみであり、市内の泉北ニュータウン内の戸建て住宅及びUR(都市再生機構)賃貸住宅に若年夫婦が転居する場合には、家賃補助を行うという内容のものである。この制度は泉北ニュータウン内の空き家を活用し、若年・子育て世帯等の定着や誘引、また泉北ニュータウンからの転出の抑制を図ることを目的として、平成22年に導入された。約2年間の運用で補助金を支給した事例はUR賃貸住宅のみの5件で、問い合わせも平

表3 条例未制定自治体の適正管理依頼の効果

区分	自治体名	自治体の回答
近畿圏	木津川市	依頼を行うものは建物自体が問題であるもの。空き家の10%が解体・補修の必要がある。
	高石市	所有者次第である。庭の草木の対処など、簡単な問題は対応してくれるが、家自体の問題は無理がある。
	松原市	所有者次第である。空き家の近くにいるならば掃除等行う。遠くの場合、手つかずのものが多い。空き家の倒壊に対する対処は効果が薄い。
	東大阪市	所有者が特定出来た際は、半分以上は対処してくれている。この時にかかる費用は所有者負担である。
首都圏	取手市 新座市 鶴ヶ島市 袖ヶ浦市 富士見市	所有者が特定できたものは対策できているが、所有者が特定できないものは対策できていない。
	流山市 八街市	分からない。
	鶴ヶ島市	速やかに対応を取ってくれる
	相模原市	改善はしていると思う。市では依頼文を送った後は追跡調査していない。

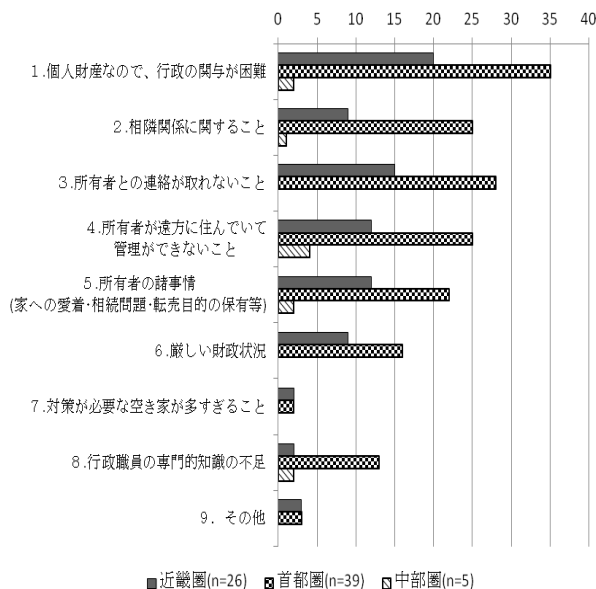


図3 空き家対策を行う上での問題や課題

成24年1月時点で10件程度である。

5) 他の団体との連携

他の団体と連携している自治体は4市区あり、藤井寺市（大阪府）は警察と、新座市（埼玉県）は警察及び消防と、世田谷区はNPOと、犬山市（愛知県）は犬山まちづくり株式会社と連携している。連携の具体的な内容は、いずれも防犯上危険な空き家に対して、警察や消防に協力を要請するというものである。また、市の要請を踏まえ、必要があれば警察がパトロールを強化するというものもある。世田谷区とNPOとの連携では、空き家の部屋を若者に賃貸して同居するホームシェアを提案・実施している。犬山市は、城下町の空き家や空き店舗を改修して出店する場合に、市が開業者に改修の補助金を支給する制度を導入している。その中の空き店舗の一部を犬山まちづくり株式会社が利用しており、町の活性化に関する事業を行っている。

これらは自治体の対策をサポートする形で他の団体と連携する形になっている。

6) 一般社団法人移住・住み替え支援機構（以下、JTIと表記）のマイホーム借り上げ制度との連携

JTIと連携している自治体は、宝塚市、神戸市、武蔵野市（東京都）の3市である。具体的には、自治体がJTIのマイホーム借り上げ制度についての案内業務を行い、JTIと提携している不動産業者に仲介する、というものである。成約事例は、調査時点で宝塚市と武蔵野市では0件、神戸市では4件あった。

3. 空き家対策を実施する上での課題

空き家対策を実施する上での課題についての回答結果を図3に示す。近畿圏と首都圏で最も多い回答は「個人財産なので、行政の関与が困難」という回答であった。以下、図2に示した1～6の対策における課題について29市区に対するヒアリング結果に基づき述べていく。

1) 空き家の適正管理の依頼

適正管理依頼における課題は、所有者が特定できないことと、改修や取り壊しの必要のある老朽家屋に対して依頼の効果が薄いことである。そこで、課題の一つである所有者の特定について、自治体がどのように実施しているかについて尋ねた結果を図4に示す。自治体は、基本的には登記簿によって所有者の特定を行っているが、土地台帳や固定資産税の納税義務者を調べる方法も利用されている。一般的にこの作業で70～80%の所有者が特定されている。それでも特定できない所有者に対しては、住民票の取り寄せを行うことで特定を行う自治体が多く、近所の人に聞き込みを行うという方法で特定する自治体もある。特定できないのは所有者が死亡したが相続がきちんとなされていない場合が多い。配達証明付きで郵送している自治体もあるが、この場合も所有者とは連絡が取れていないことが多い。

2) 空き家バンクの設置

宝塚市では、成約の可能性のあった案件が1件あったが、市ではない団体に貸し出すことに空き家の所有者の抵抗感があり、契約に至らなかった。借用希望はNPO団体等から3件あるが、対象となる空き家の提供物件が現れていない。吹田市では、空き家の改修費が所有者にとっての金銭的負担となり、成約事例は0件であった。これらの事例からは、自治体がNPO団体等を利用者と想定して空き家バンクを運用する上では、空き家を住宅以外の用途への転用することや、不特定の利用者が頻繁に出入りする可能性があることなどに対する所有者の理解を得ること、さらには利用するNPO団体のニーズとの合致などの住宅規模や性能の条件、空き家を貸与できる状態に改修するための金銭的負担などが課題となっていると言える。

3) 空き家の取り壊し

神戸市の空き家取り壊しの支援制度について、神戸市は主たる目的を住宅の耐震性能を向上することとしているため、制度の利用件数が少ないこと自体は、課題とは認識していない。

4) 住み替え促進のための補助金

堺市の制度では、住み替え促進のための補助金制度が利用で

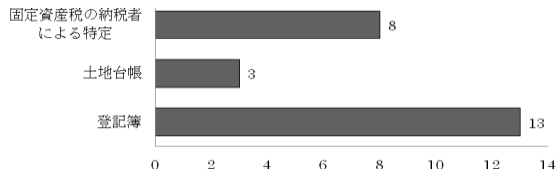


図4 所有者の特定手段(n=20)

きる戸建て住宅の空き家は、いわゆる新耐震基準を満たしている必要がある。ニュータウン内の空き家の多くは、建築年次が昭和 55 年以前であり新耐震基準を満たしていない場合が多いため、この制度を適用するには空き家を改修する必要がある。そのため利用件数が少なく、運用上の課題となっている。

5) JTI のマイホーム借上げ制度との連携

JTI との連携における課題も、マイホーム借り上げ制度を利用する際に空き家が新耐震基準を満たしていない場合は、空き家の耐震改修を行う必要があることである。この改修費用の金銭的負担が課題になっている。

4. 考察

空き家の増加は顕在化しつつあるものの、三大都市圏の郊外では空き家問題への自治体による対策は端緒についたばかりの段階であると位置づけられる。今後、大都市圏郊外では高齢化の急速な進展に伴い、人口の減少及び大量の空き家の発生が予想されるため、空き家の発生を抑制するための空き家活用に関する積極的な対策や、空き家の取り壊しなどによる建物の更新、土地利用の変更等を支援する対策、さらにこれらを推進するための条例制定等の取り組みを行うことが重要となると考えられる。自治体を実施している空き家対策で最も多いのは、空き家の適正管理に関する依頼であった。まずは環境上の問題が発生しないように空き家を適正管理することに着手している傾向にある。次に、空き家を発生させない対策、すなわち中古住宅として使用や空き家の再利用などの対策があるが、これらの対策を行っている自治体は少ない。中古住宅としての流通については、自治体が関与せずに既存の民間事業者による中古住宅市場に任せるといった姿勢があるが、空き家バンクなどの再利用対策に関しては、空き家を他者に貸すことへの所有者の精神的負担や、制度を利用するための耐震改修費用の負担が課題として挙げられる。さらに、空き家の取り壊しを行っている自治体は未だ少ない。空き家の取り壊しは神戸市のみが支援に取り組んでいて、件数は 6 件であったが、住宅が密集している地区の耐震性の低い住宅の解体撤去工事費の一部を補助するという内容であった。

本調査研究を通じて、自治体による空き家対策の実施には以下のような問題が所在することが明らかになった。

- ①所有者の不在等の所有者に関わる問題
 - ②個人財産を自治体が除却することに関する問題
 - ③耐震性能改善のための所有者の金銭的負担の問題
- ①の所有者に関わる問題は、所有者の死亡・転居等で所有者

を特定できないなどの問題であり、空き家の適正管理を依頼する際に支障が生じている。自治体による所有者の特定にも限界がある。今後このような自治体が所有者を特定できないケースは増加すると予想され、地域環境の保全のためには、自治体自らが空き家の適正管理や保全を行えるような法的根拠を条例制定等で設定していくという対策が必要であると考えられる。

同様に、②の除却が必要であるような空き家に対する措置を自治体が行う場合の法的根拠や基準等を明確にしておく必要がある。空き家の取り壊しを自治体が行おうとする場合、法的には、建築基準法第 10 条に基づき、建築物の状態が保安上著しく危険かまたは衛生上著しく有害である場合に自治体が相当な猶予期間を設けて所有者等への除却の勧告や措置の命令をでき、さらに所有者等が適正な措置を行わないときには行政代執行法第 2 条に基づき、自治体が空き家の取り壊しの行政代執行を行うことができる。著しく危険や有害と判断する基準を明確化するとともに、そのような状態とはいえない空き家に対しても自治体が何らかの措置を行えるような独自の条例制定等が必要であると言える。

③に関しては、空き家バンクおよび JTI のマイホーム借り上げ制度との連携において、対象となる住宅が新耐震基準を満たしている必要があり、その基準に満たない場合には耐震改修が必要となり、所有者に空き家の耐震改修のための費用負担が生じる。今後これらの制度を活用する場合は、耐震改修に対して補助金を支給するといった所有者への金銭的補助の検討も必要である。

以上のように、本研究では三大都市圏の郊外部の自治体を対象にして主に戸建て住宅に対する空き家対策の実態を把握し分析してきた。さらにこの研究を深めるには、空き家の発生状況や将来の発生量の予測などに基づき、地域の特徴に応じた対策の進め方や、空き家の所有者に対する意識調査を通じたより実効性のある対策の検討を行っていく必要がある。また、大都市圏郊外の都市よりも早く空き家問題が顕在化している地方都市での対策の実状と問題点なども比較しながら研究を進展させていく必要があり、今後の課題としたい。

参考文献

- 1) 細川 幹子(2008)「郊外住宅地における低未利用地に関する研究、既往研究対象地区と横浜市栄湘南桂台地区の比較を通して」学術講演梗概集、F-1,都市計画, 建築経済・住宅問題,1549-1550,社団法人日本建築学会
- 2) 中西正彦(2004)「首都圏郊外の宅地開発における空き地・空き家の解消方策に関する研究 -伊勢原市・秦野市の宅地開発を対象として」都市計画論文集,631-636,日本都市計画学会