

コンパクトシティと空き家対策の連動

経済新人会 金融研究部 C班 波々伯部行成 佐藤馨
内藤公哉 佐藤龍馨

目次

▼現状分析 p2-4

- 空き家の定義とその実態
- 空き家が今まで増加し続けてきた背景

▼問題意識 p5-6

▼原因分析 p7-8

▼政策提言 p9-16

- 政策提言の前に
- 政策提言の概要 ～コンパクトシティ化～
- コンパクトシティに関する政府の現状の取り組み
- コンパクトシティと空き家の連動のための各種政策提言
- コンパクトシティ化は過疎地域の人々を見捨てることにならないのか
- 政策提言のまとめ

▼参考文献 p17

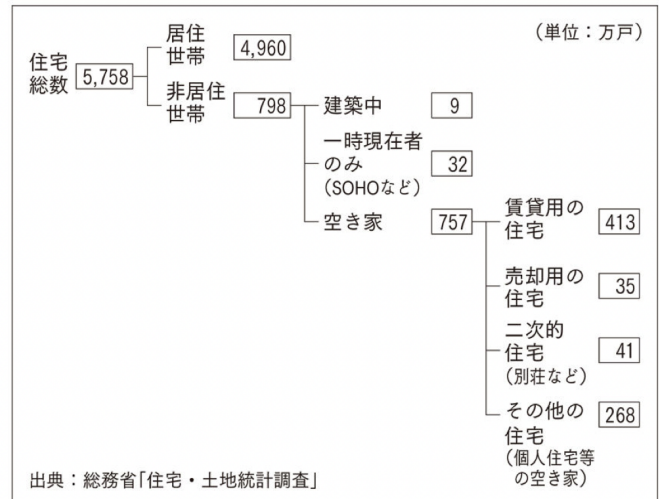
▼現状分析

今日、日本では空き家問題に対する危機感が日増しに高まっている。ここではなぜ日本で空き家が今に至るまで増加し続けてきたのか、また空き家の現状をデータを用いながら解き明かしていく。

○空き家の定義とその実態

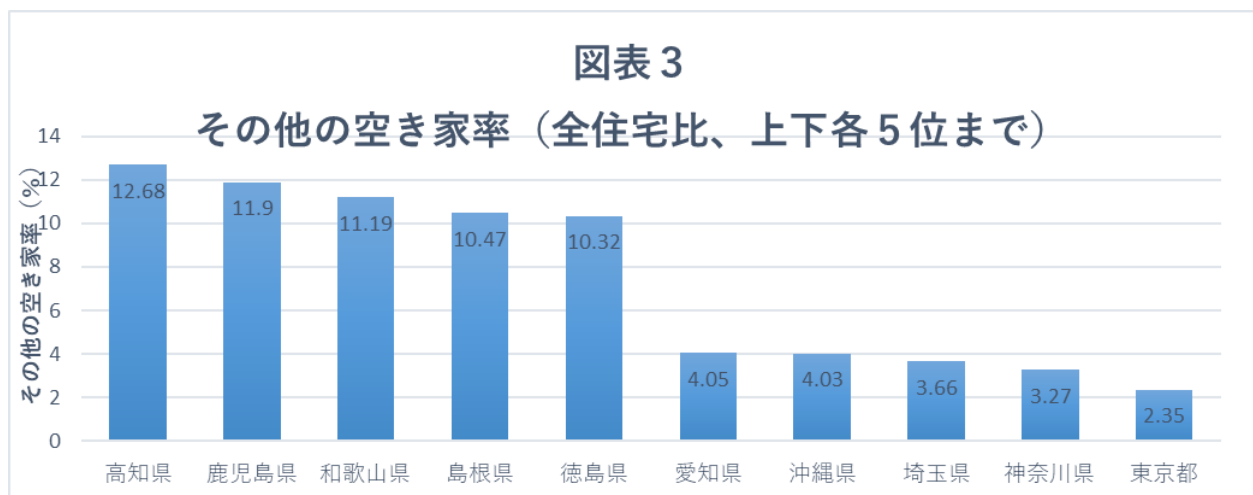
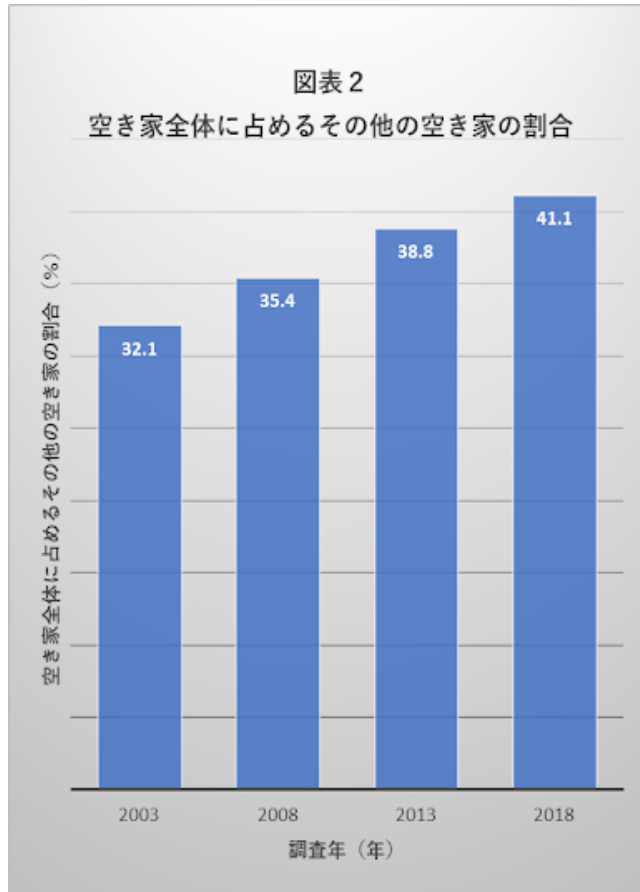
日本の総住宅数に占める空き家の割合は2018年時点で13.6%である。また空き家全体の総数は1998年からの20年間で約1.5倍(576万戸→849万戸)となった他、2040年には全住宅に占める空き家率が43%に到達するという予想もあるなど、やはり増加傾向が読み取れる。今回空き家問題にフォーカスするにあたり、空き家といってもその使用状況や状態に応じて分類が可能であることにまず留意しておきたい。空き家の分類は右図のようになっている(図表1)。政府は住宅総数を「居住世帯」「非居住世帯」に分類している。さらに非居住世帯のうち、「建築・修繕中」「SOHO(住宅用の部屋を事業用に使われている世帯)」「空き家」に分類している。さらに空き家の定義内でも「賃貸用の住宅」「売却用の住宅」「二次的住宅(別荘など)」「その他の住宅」に分類している。

日本の住宅世帯構成割合(平成20年)



図表1 牧野知弘(2014).『空き家問題』より引用

今我々が注目しなければならないのはこの中でも特に「その他の住宅」と定義される空き家である。なぜなら賃貸は市場の状況や建物の老朽化、入れ替え期間などにより空室になることは必然であり、人の管理下に置かれず、周囲に悪影響を及ぼす可能性が高い「問題空家」はその他の住宅に定義されるからである。したがってその他の住宅の占める年ごとの割合の動向・推移に目を向けていきたい。総務省が行う住宅・土地統計調査のデータを参考にして空き家全体占めるその他の住宅の割合を調べると以下のようなグラフが導かれた(図表2)。これを見ると2003年から2018年にかけて5年ごとにおよそ3%ずつ、空き家全体に占める「その他の空き家」の割合が増加していることが読み取れる。したがって先に述べた空き家の定義の分類の中でも特に「その他の空き家」、つまり問題空家とその予備軍となる空き家の発生が今後さらに深刻となる懸念が認められる。また住宅全体に占めるその他の住宅の割合は2018年現在、全国で5.57%であった。これは約20戸のうち1戸の家がいわゆる問題空家、またその予備軍になっている計算となり、厳しい状況がうかがえる。都道府県別では図表3で示したように高知鹿児島和歌山などの都市圏から離れた地域で10%を超える割合となる一方、東京神奈川埼玉や愛知大阪といった三大都市圏とその周辺の都道府県ではその割合は5%台以下となっている。しかし割合が低いといっても総数は地方の都道府県よりも圧倒的に多いうえ、今後高齢化が急速に進むのは都市圏であることから、むしろ都市圏の方も深刻な状況であると捉えるべきだ。また絶対数を見ると全国において2013年では約318万戸、2018年には約349万戸のその他の住宅が存在することが分かった。詳しくは後述するが、今回の論文では実際に空き家となっている物件に限らず、高齢者単身世帯など将来的に空き家となる可能性が高い物件についても「空き家予備軍」として対策をとるべき対象とする。



↑
(図表3は2018年の調査結果を元に作成)

○空き家が今まで増加し続けてきた背景

先に示したように日本では今もなお空き家、特に「その他の住宅」に区分される空き家が増加し続けている背景を考えると、主に4つの要因が挙げられる。

①人口減少

②核家族化が進んで親世代の空き家を子供が引き継がない

③売却・賃貸化が望ましいが、住宅の質や立地で問題のある物件は市場性が乏しい

④解体費用がかかる、または売却・賃貸化できない場合解体されるべきだが、更地にする土地に対する固定資産税が最大6倍に上がるため放置しておいた方が有利

この中でも特に日本特有の空き家が増加した背景として考えられるのが③である。まず住宅の質に関しては、戦後日本で建てられた多くの住宅は短期間で建て替えることを前提としていたため、中古として使うに使える背景がある。高度成長期に住宅が大量供給される中で、戦前と比べると住宅の質が劣化してしまったのだ。そんな住宅であっても人々が購入した理由は地価が上昇し続ける土地神話の時代にあり、住宅の質はさておいて土地さえ取得できれば損はしないと考えていたからである。こうした住宅の建築と購入のサイクルが速かった市場構造の下、買うならば新築でなければならぬという新築志向が醸成されていったのである。新築志向は欧米にはあまり見られないが、日本で新築志向が今なお存在するのはこうした戦後の市場構造が要因だと思われる。これが質の悪い住宅の増加につながり、現状の空き家の売却・賃貸化を難しくしてしまったのだと考えられる。こうした今までの住宅ストックは現在のライフスタイルに必ずしも適合しない。住宅数の増加はこれまで人々が自分達のスタイルに合った新たな住宅を求めたこと、そして核家族化の進行に伴う世帯総数の増加によって支えられてきたが、世帯総数はいよいよ減少に向かうと言われているため、現在のペースで新築住宅を建築し続けることは難しいと思われる。また立地の問題に関しても戦後の都市計画が根本の要因となった。戦後の高度経済成長期に際し住宅不足に対応するために市街地を広げ新築を大量に作ったが、人口が減少に向かうと条件の悪い地域では引き継ぎ手がなくなった。また都市中心部の地価高騰化が進むと郊外化が進んで、中心部でも空き家が発生するようになった。

次に空き家所有者の意向を見ていく。令和元年空き家所有者実態調査によると、今後5年程度の空き家の利用意向は「空き家にしておく」が約3割、「賃貸・売却」や「セカンドハウスなどとして利用」がそれぞれ約2割だと分かった。空き家にしておく理由は「物置として必要」、「解体費用をかけたくない」、「更地にしても使い道がない」の順に多かった。

▼問題意識

現状分析を通じて、我々は「空き家問題を持続的かつ根本的に解決する方法はないのか」という疑問が生まれた。ここからはこの問題提起に沿って議論を進めていく。この章ではなぜ空き家問題を放置しておくことが深刻なのかという点について、放置空き家の増加がもたらす悪影響を述べながら指摘する。ここで注目すべきは、空き家率30%という数字である。統計的に空き家率が30%を超えると後述する様々な問題が顕在化することが知られている。

①治安の悪化

まず放置空き家の増加の問題点として挙げられるのが周囲の治安の悪化である。代表例としては放火、不法侵入・不法占領だ。近くに人気があれば当然犯行に及びやすくなるのである種当然といえる。また改造した空き家を用いて薬物製造や薬物栽培が行われる他、不法投棄や敷地内の物品の無断使用などの問題が生じている。実際の被害は空き家所有者にとどまらず、その周りの住民にも及ぶので極めて深刻な問題である。こうした問題は現実に行っているのいくつか紹介しておく。また、海外の事例では空き家率が30%を超えた途端に急速に犯罪率が増加するということが知られている。

・2018年、千葉県 覚せい剤の大型密輸事件

千葉県のとある住宅街の空き家にて、密輸された覚せい剤の受け渡しが行われていた。こちらの空き家はある会社の所在地となっていたが、会社の事業実態はなく、密輸目的で作られたペーパーカンパニーとみられる。

・2019年10月 埼玉県秩父市 放火事件

東京都内の私立大学2年の少年が窃盗目的で空き家に侵入。共犯者である指示役から事前に「証拠を残さないように火を付けろ」との指示を受けて放火した結果、空き家は全焼となった。

・2020年4月、佐賀県佐賀市 不法占拠(住み着き)事件

住所不定無職の45歳男は、2018年7月ごろから2020年4月までの間、長期間住人が不在となっていた空き家に住み着いていた。持ち主の女性が空き家の様子を見に行った際、布団が敷かれているのを発見し、「人が住んでいる形跡がある」と警察に通報したため事件が発覚。

これらの事件は氷山の一角に過ぎず、こうした問題は決して看過できない。

②倒壊・景観破壊・異臭

長期間放置された家は倒壊のリスクが高まり、その周囲に暮らす人々の安全が脅かされてしまう。またこうした人の手の管理下でない空き家は雑草が生い茂ったまま掃除されることもなく放置されるため、景観の悪化や異臭の問題を生む。周囲の住民の幸福度が著しく低下するのも頷ける。また、空き家率が30%を超えると上下水道のような社会インフラ設備に深刻な問題が生じる。空き家となっている土地の上下水道が使われなくなった結果、水道・下水管内に滞水が起これ、悪臭やサビ・水道管の急速な劣化が発生するとされている。

③スプロール化の誘発

特に各地域の中心地区、例えば駅前など娯楽や病院、スーパーなど主要施設が集まっている地域に空き家が発生すると、中心地区の人口密度が低下し、非効率的な宅地の配置となってしまふ。こうした地域の空き家が再利用、あるいは再開発がなされなかった場合、新たな住宅が中心地区のさらに外側に建造されてしまえば、インフラのコストが膨れ上がって各自治体の財政が苦しくなってしまう、それが結果的に住民に提供される公共サービスの質の低下にもつながりかねない。バブル期には郊外に新たな中心地区を生み出すことで対応してきていたが、少子化で人口が減り、中心都市にのみ人が流れる都心回帰の状況では、ニュータウンの建設は必ずしも効果的であるとは言い切れず、都市計画においての課題に直面している。こうした課題によって生じる「買い物難民」のような問題は、地方の山々に囲まれたような過疎地・限界集落だけではなく都心部でも生じているのである。地域内で空き家の比率が増加することで、地域を支える商店がなくなり、車を使うことも困難な高齢者がバスで他の地域に買い物に出かけるといった現象が起きている。さらに最後の交通の足となるバスも無くなってしまうと、その地域は「陸の孤島」となってしまう。

▼原因分析

空き家対策が今なお上手く進まない根本の原因を探るべく、現行の空き家対策の問題点も踏まえつつ、都市・地方・両地域(日本全国共通)の3方向から考察を進めた。この章でははじめにその結果を以下に示し、続いて現行の空き家対策の問題点や制度的な不備の分析を行う。

I 都市の課題

都市部特有の課題としては、主に3つが挙げられる。

- ①高級住宅街は高齢者が多く、空き家になっても財産価値が高く買い手が見つからない
- ②古くからの住宅地は路地狭く再開発が難しい
- ③低層住宅地では都市計画制限で再開発に参入する企業がない

II 地方の課題

地方特有の課題としては、主に3つが挙げられる。

- ①限界集落などでは急速な人口減で空き家の需要が極めて少ない
- ②核家族化が進み、都市に移住した子供が親の空き家の管理を行うに至らない
- ③人口減で税収が少なくなり、解体する資金面でも課題がある

III 日本全体の課題

都市、地方に限らない、日本全国共通の課題としては、主に3つ挙げられる。

- ①法的に空き家の有権者の許可を得ないと解体は難しい
- ②空き家の増加は今後加速的に進むと思われ、全て解体する財政的な余裕はない
- ③高度経済成長期に無秩序に形成された村・都市が今もなお存在

IV 現行の空き家対策の分析と問題点

この項では、現状「空き家対策」として国や地方自治体が行っている政策及び議論・検討の対象となっているものについて、代表的なものを列挙し、それぞれについてその分析と抱える問題を提示する。

①建築基準法や景観法を根拠とした空き家の強制撤去

建築基準法や景観法では、特定の条件を満たせば空き家を強制撤去できる建て付けとなっている。

しかし、大前提として住宅は個人の財産であるので、私権を尊重すべきという立場から強制的な措置はあまり望ましいものとは言えない。また、現行の建築基準法では建物が「既存不適格物件」に該当し、かつその存在が保安上極めて危険であると客観的に認められる場合でなければ、勧告、またその後の強制撤去は行えない。実際の被害が発生し、その原因が空き家物件であるという法的根拠がなければ撤去できないので、撤去へのハードルも非常に高い。また景観法は「景観地区」に定められた地域でないこと、加えて建物の存在が景観を著しく損ね、地域の景観形成の障害となって

いることを証明できなければ適用できないため、やはりハードルが高い。また、景観法は建築基準法とは異なり強制力を持ち合わせていないので、景観法単体では強制撤去することはできない。さらに言えば、そもそもこのような強制的な対策は「対症療法」に過ぎず、空き家や空き家予備軍となっている土地建物が急増している中でどのように資産価値を回復させた形で再活用するかについての包括的な解決手段にはならない。

②各地方自治体が制定している空き家条例など

各地方自治体は、景観関係・環境関係・建物管理関係の3つの観点から空き家に対する規制を行っている。これらの条例は、国法である景観法などをベースとして地方自治体が行政代執行や命令といった強制的な措置が取れる建て付けになっている。このほかに、足立区の「老朽家屋等の適正管理に関する条例」などのように、撤去の勧告を受けた所有者に対して最大で100万円の解体工事費の半額補助を受けられる、いわゆる「アメ」方式を取り入れている自治体もある。

しかし、こうした解体工事費の補助金といった「アメ」方式は画期的であると言える一方、元々財政難である地方自治体をさらに逼迫する施策とならざるを得ず、そのような施策を導入できるような財政的余力を有する地方自治体は限られる。さらに老朽化した空き家が増加している現状を鑑みれば、そのような施策は持続可能性に疑義が呈される。また、空き家問題を考える際は、前述のように個人の所有権とどう向き合うかが課題となる。原則として個人の所有権を尊重した上で、どのようにして空き家による問題をなくしていくかを考える必要がある。

③空き家に対する固定資産税の追加的な賦課

先に述べたように現状空き家があるまま放置されていることの背景の一つに、更地化すると住宅としての特例措置が取られなくなり、固定資産税が最大6倍と大きく跳ね上がることが挙げられる。そこで空き家となっている不動産に固定資産税を大きく賦課し、不動産市場流動化を促すことが解決策の一つとして挙げられている。

しかし、居住者の海外勤務や転勤などで長期にわたって持ち家が空き家となることが少なくない現代において、その地域の行政サービスを受けることのできない所有者に対して、実際に住んでいないからといって直ちに課税するような方法は正当であるとは言えない。つまり、「放置されている空き家」と「何らかの理由があって一時的に空けている空き家」との線引きが困難だという問題がある。また、そもそも住宅が完全に飽和している現在、無理に流動化を促してもそもそも受給のバランスが均衡していないので根本的な解決にはつながらない。

④「空き家バンク」による空き家の活用

現在多くの自治体では、「空き家バンク」という取り組みにより、空き家を追い出すのではなく活用する方向性の問題解決も試みられている。主に過疎地域を中心に、都市部の人々の移住を促すために空き家を住宅として確保した上で提供するという試みである。

しかし、多くの自治体で登録件数が1~10件とあまりに少なく、全くといっていいほど浸透していないという問題がある。また、このような小手先の空き家活用の取り組みだけでは、首都圏を中心にこれから顕在化してくる大量の空き家の問題の解決には全く不十分である。さらに、首都圏エリアで空き家を賃貸に抛出する場合、行政が手を貸さなくても既に民間の不動産会社が多数存在し、賃貸に出せるような状態の建物であれば最初から問題にはなっていないはずである。空き家一軒一軒をどう活用するかではなく、どのように全体的に見た空き家・空き家予備軍の不動産価値を高めていくかに焦点を当てる必要がある。

▼政策提言

○政策提言の前に

今回「どうすれば空き家問題を持続的かつ根本的に解決できるのか」という課題の下、空き家問題の現状を理解していく過程で、我々は都市部の空き家問題の解決を主として政策を提言すべきだと判断した。その理由は大きく分けて2つある。まず一つ目は前項Ⅲ②で指摘したように全ての空き家を解体する財政的な余裕が全くないことが明らかである以上、解体することによるメリットが地方よりも多い都市の空き家を解消していくことが優先されるべきだからだ。そのメリットとして挙げられるのは、住宅の密集度合いが都市の方が高く、先述した放置空き家の悪影響の解消が地方の空き家の解体よりも効率的に進むことである。二つ目の理由は少子高齢化、人口減少の傾向が引き続き予測される日本において、今更地方の過疎地域の空き家を改修したところで需要が見込めないからである。既存のインフラを利用できる中枢都市に近い場所に残存する空き家への対処を考える方がコスト・経済効率的な面で長い目で見ても得策であると考え。以上の理由をもって我々は都市部の空き家問題に焦点を当てて現実的な政策を提言していく。

○政策提言の概要 ～コンパクトシティ化～

日本が空き家問題を持続的かつ根本的に解決するために我々が提言する政策は、コンパクトシティと空き家対策を連動させることである。それではコンパクトシティとはどのようなアイデアで、どのような系譜を辿ってきたのか。当初コンパクトシティは、1970年代にダンツィグとサアティというMIT（マサチューセッツ工科大学）の学者が唱えた仮想都市のアイデアであった。直径数キロの巨大な建物に多くの人口を収容すれば移動距離が短くエネルギー消費も最小になるという突飛な提案だったが、環境問題への意識が芽生え始めた当時の世相を反映したものである。その後のコンパクトシティ実現に向けた実際的な動きとしては、1990年にEC委員会が発表した『都市環境に関する緑書』が始まりである。この緑書では、都市部の環境汚染の防止、田園部のような未開発地域における新規開発の抑制、都市のアイデンティティとなる歴史的文化的文化財の保存など、コンパクトシティの理念が列挙され、最もエネルギー効率が良くサステナビリティを重視したまちづくりであるとして推奨されている。コンパクトシティは、文字通り街が狭い範囲に限定されているので、住民の移動距離も短くなりそれに伴い自動車の排気などの温室効果ガスや汚染物質の排出量や電力消費量が抑制される。それに加えて、行政も街の広い範囲の至る所に道路や鉄道といった交通網や上下水道などのインフラを整備する必要がないので、圧迫されがちな地方自治体財政の負担を軽減することができる。さらに言うまでもないが、街がコンパクトであることは通勤時間の短縮化、生活利便性の向上など住民にとってもメリットが多い。このように、コンパクトシティは、環境面の観点からも、住民にとっても、行政にとってもメリットの多いまちづくりであると言える。

さて、今までの日本の空き家対策は個別の問題空き家への対処やまだ再利用できる空き家の再生など点としての再生が中心であった。しかし原因分析で指摘したように、こうした対応では空き家の増加に解体、リフォームが追いつかないため、ある意味延命的な対策と言わざるを得ない。短期間で劇的に改善する方法が見当たらない中、根本的な解決のためには中長期的な視点での政策を推し進めなければならない。これらを踏まえると、今後はまちの範囲の縮減を図りつつ、都市計画全体の中で空き家問題に対処していく面としての対応が必要だと考える。まちを必要以上に広げないことで、そのエリアの付加価値を高めると同時に末長く使える住宅を建て、空き家を中古住宅として

購入してもらえるような仕組みを整えることこそ、対症療法ではない根本的な空き家対策になる。ここからはコンパクトシティ化に向けての政府の現状の取り組みと、「コンパクトシティと空き家対策を連動させる」という大目的の実現のために必要な各種政策を具体例を示しながら述べていく。

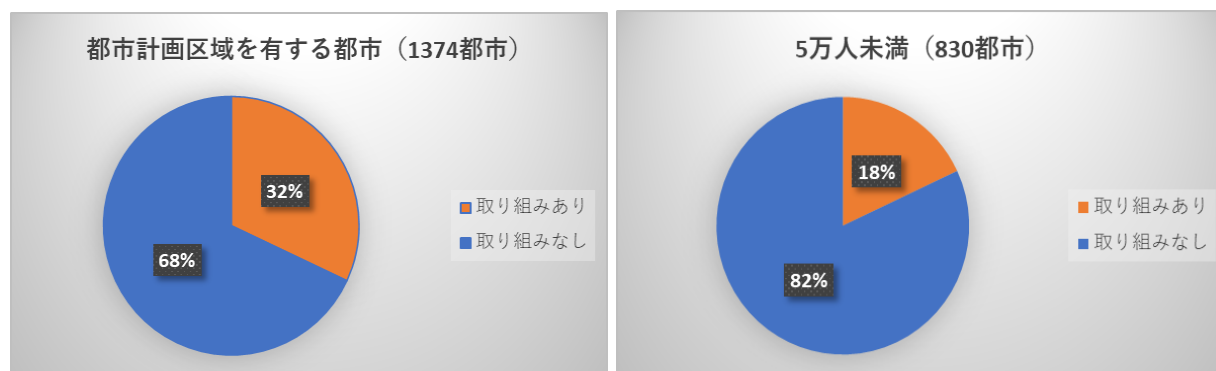
○コンパクトシティに関する政府の現状の取り組み

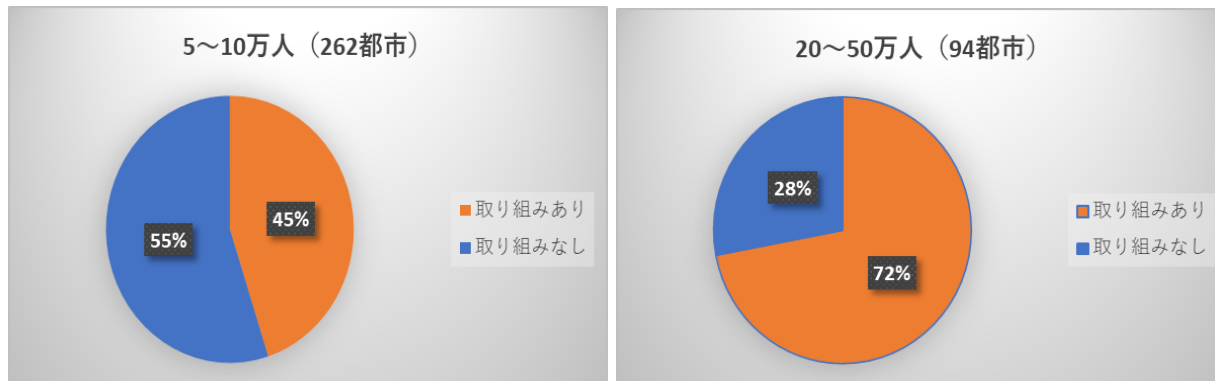
・政府の取り組み

実は近年政府もコンパクトシティの実現に向けて動き出している。コンパクトシティについては2014年8月施行の改正都市再生特別措置法により、「立地適正化計画」の制度が導入された。立地適正化計画とは、住宅と都市機能施設双方の立地を誘導することでコンパクトなまちづくりを目指す計画のことである。この立地適正化計画では住宅を集める「居住誘導区域」とその内部に商業施設や医療施設、福祉施設などの立地を集める「都市機能誘導区域」の設定がなされる。居住誘導区域外では、たとえば3戸以上の住宅開発には届け出が必要となり、開発は抑制される。居住区域内の開発に対する機動的な財政支援と、郊外の開発の抑制に努めれば、今後数十年かけて、少しずつコンパクトシティが形成されていくのではないだろうか。

・立地適正化計画の作成状況

国土交通省の資料によると、平成31年3月31日現在、468都市が立地適正化計画について具体的な取り組みを行っており、このうち250都市が令和元年5月1日までに計画を作成・公表している。図表4に注目すると、また都市計画区域を有する1374都市のうち、約3割が立地適正化計画について具体的な取り組みを行っている計算になるが、10万人未満の中小規模の自治体の取り組みがやや遅れている。20～50万人規模の自治体は約4分の3の取り組み率となっている。





↑(図表4、計画作成都市数の分析(都市規模別))

・居住誘導区域の基本的な考え方

以下の3つに該当する地域が、望ましい居住誘導区域像であると考えられる。

◇生活利便性が確保される区域

⇒都市機能誘導区域となるべき中心拠点、公共交通機関(電車・バス)、徒歩、自転車、自動車を紹介して中心拠点にアクセスできる地域。

◇生活サービス機能の持続的確保が可能な面積範囲内の区域

⇒将来人口推計と誘導可能な人口を勘案して現状の人口密度を維持し、日常生活サービス機能を持続的に確保できるような面積範囲内の区域。

◇災害に対する安全性が確保される区域

⇒土砂災害、津波、浸水により甚大な被害を受けづらい地域。深刻な空き地化が進んでいる地域、工業地域、都市農業地域は対象外。

○コンパクトシティと空き家の連動のための各種政策提言

具体的にどうすればコンパクトシティと空き家対策の連動を効率よく実現させられるかについて、問題意識・現状分析を勘案して導き出した政策とその詳細を以下に提示する。

I 補助金を通じた空き家所有者側へのインセンティブの付与

II ドイツに倣った空き家対策・エリア再生策の実行

III 空き家対策としての市街地再開発事業

I 補助金を通じた空き家所有者側へのインセンティブの付与

先述の現状分析や問題意識で述べたように空き家所有者は、解体費用がかかる上に、更地にする土地に対する固定資産税が最大6倍に上がるため放置しておいた方が有利であるという考えの下、空き家をそのまま持ち続けているのだと思われる。この状況から脱するためには、空き家所有者が解体・リフォームしたいと思えるようなインセンティブが必要である。これは企業だけでなく地方自治体、ひいては政府が積極的に財政支援していくべきだ。その際には周囲への悪影響の及ぶ可能性や都市計画の観点から、特に解体・リフォームが求められると判断された空き家から優先的に支援していくべきである。また現状の空き家には適用できないにしても、今後は解体費用をあらかじめ住宅購入者や住宅建設者から積み立て式で徴収しておくという制度も検討していくべきである。現状、所有者不明かつ深刻な空き家については、略式代執行として公費全額負担で行われているのが実情である。解体費用を積立式にしておけば、解体にも踏み切りやすくなるし、所有者が不明になったとしても解体費用の心配は無用だ。またコンパクトシティ化を進めると生じ得る需要のない土地では、解体したところで買い手がつかず、結局固定資産税だけがかかってしまうことになり、空き家の放置につながる。そのため所有権放棄のルールを明確にし、一定の金額を払えば国に所有権を移すことを即座に容認する制度を作るべきである。このようにすれば、所有者探索に伴う莫大なコストを減らしたい国と、固定資産税を長期間取られ続けたくない所有者双方の利害が一致するうえ、国がスムーズに土地の利用法を考えていけるようになるだろう。

II ドイツに倣った空き家対策・エリア再生策の実行

ドイツはエリア型の再生を強く掲げており、是非参考にすべきである。

①管理不全対策 一早期に対応可能な仕組みの設置一

ドイツ連邦政府は建物の不良や欠陥の状態を2段階に区分し、「近代化命令や修繕命令」と「取り壊し・除去命令」の二つの対応方法を法制度化している。注目すべきはこれらの制度は一定の条件の下で所有者の負担が義務付けられること。日本では、修繕等により正常化できる段階にある住宅に対して、強制的に修繕を命令できる法制度は整備されていない。そのため空き家等対策特別措置法で定義される「特定空家」(※1)に該当するような深刻な状態にならない限り、除去や修繕を命令できず、また立ち入り調査や行政代執行ができない。これを言い換えると所有者は特定空家に至るまでは空き家を放置しておくことが可能である。その間に所有者との連絡がつかなくなったり、所有者不明になったり、住宅の利用価値が低下し解体撤去せざるを得なくなるなど、対応がより困難になってしまう。したがって日本でも段階別の対応を検討し、特定空家になる前の早期段階で強制的な対策がとれるような法整備を進めるべきである。

(※1)特定空家の定義

⇒「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」や「そのまま放置すれば著しく衛生上有害となるおそれのある状態」と認められる空家のこと。

②エリア再生策 ―既成市街地の特定エリアの持続性を高める―

ドイツのエリア再生プログラムはインフラが整備されているにもかかわらず空き家が多く老朽化した地域を対象にしている。我々の提唱するコンパクトシティも、こうした既存のインフラが充実した地域に焦点を充てており、大変参考になるだろう。このドイツのエリア再生プログラムの特徴やメリットとして、新たにインフラを整備する必要がないこと、空き家の多い地域の中でも特に重点的に実施するエリアを定めて再生するという特徴などがある。

◇ドイツの既存住宅の政策3点

- (1) エネルギー効率を上げる改修(省エネ化)
- (2) 高齢化への対応としてバリアフリー化などによりアクセシビリティを高める
- (3) 持続が難しい集合住宅の解体や合併を進めることで量的な調整を行うこと

(1)については現在日本でも太陽光発電機を屋根に取り付けた住宅が販売されるなど、省エネ需要を生かした開発が始まっている。また(2)に関しても「シニアテックマンション」と呼ばれる、65歳以上かつ体力・活力のある高齢者向けの賃貸住宅が近年実装されている。24時間体制のIoT見守りサービスと高齢者が一人でも安心して暮らせるようなリノベーションが施されているこうしたマンションは、今までは少なかった介護が不要なアクティブなシニア向け住宅への需要に応える取り組みである。またこうした住宅は割高ではあるが、資産価値を有するので、売却・運用・子供への相続などフレキシブルな形で利用できる点も魅力的である。高齢者が増加し続けることが確実な日本においては、こうした住宅を積極的に広げていくべきだ。

日本でも同様に空き家が問題視される地域、すなわち都市の住宅密集地域の中には、インフラ整備がなされているにもかかわらず放置されている地域が多い。現状日本における空き家対策と言えば、個々の空き家のリノベーションやコンバージョンに終始している。もちろん、個々の空き家のリニューアルも重要だが、個別に改修するだけでは地域全体の価値までは向上せず、直ちに移住者にとって魅力的な居住地となるわけではない。それゆえ、子育て世代は新しく開発された住宅地や利便性の高い住宅地を選択し、結果として既成市街地の空き家の増加は止まらなくなる。これでは既存市街地のインフラを上手く生かせない。だからこそ(1)、(2)のような個々の空き家のリノベーションと並行して、(3)のような量的な調整を通じたエリア全体の価値を高めるような施策が求められる。

Ⅲ 空き家対策としての市街地再開発事業

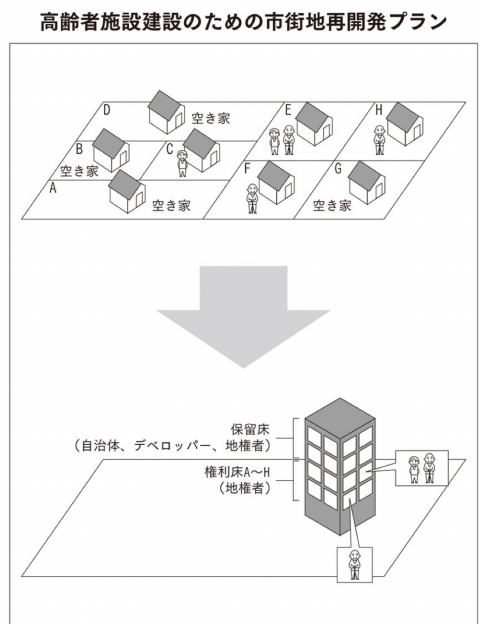
都市地域や都市周辺地域の住宅密集地には、住宅や商店などの空き家や空き家予備軍が細切れになって存在していることが多い。従ってそのような細切れになった土地において、地主が地権を持ち寄ってまとまった大きさの一つの土地とした上で、商業施設やオフィスビル、介護施設などの公共性の高い建物に再開発することが都市部の空き家対策において効果的である。再開発にあたり、収益性を高めるためには、地方自治体の容積率の緩和などを通じた支援が欠かせない。また個々の地主では経済的に不可能な規模の再開発は、多くの地主が集まって共同で行う、あるいはデベロッパーなどの大手資本が介入することで実現可能となる。一つの大きな土地で再開発を行うことが出来れば、都市全体の再開発・活性化を促す作用も期待できる。

都市再開発法によると、こうした市街地再開発事業の方式には第1種(権利変換方式)と第2種(管理処分方式)の2種類の方法がある。このうち第1種(権利変換方式)では、地権者は高度利用に

よって新たに生み出された床(保留床)を新しい営業者や居住者に売却あるいは賃貸し、従前の土地資産に見合った再開発建物の床(権利床)を受け取ることができる。この方式では、容積率向上によって増えた床を運用あるいは売却することによって、再開発の費用に充てることができる。第2種(管理処分方式)とは、第1種とは異なり一定以上の公共性や緊急性を有する土地において、強制力を持って、言い換えれば地権者の同意を必ずしも得ることなく買収または収用し、再開発ができるという方式である。この時、従前の土地所有者が希望すれば、再開発後の建物の床が対償として与えられる。なお第2種の場合、その高い公共性の観点から地方公共団体や再開発会社が再開発の事業者となり、個人や組合(市街地再開発組合)は再開発の事業者にはなれない。

これらの市街地再開発による空き家の土地の高度利用は、権利床が不要な場合には地権者はそれを売却することができる上、売却しなくても賃貸などで運用が可能であるという点が画期的である。例えば、都市部の住宅密集地をはじめとする、空き家や高齢者単身世帯、見方を変えれば空き家予備軍が多く点在している地域に注目しよう。この地域において、自治体などの事業推進者が高齢者向け賃貸住宅や介護施設へと容積率を増やすような再開発を行うことができれば、その地域に住む権利者である高齢者は、単身世帯としては手狭になった自宅から、権利床となる新たな住宅や介護施設へと転居することができる他、保留床を購入して運用することも可能である。この時、地権者は保留床をそのままその介護施設等の運営者に貸し付けることができるので、スムーズに運用を行うことができる。こうした事業開発は自治体の他、大規模市街地再開発を担うデベロッパーも行える。デベロッパーは、開発後の保留床をREIT等に売却できるので、事業開発の投資資金を回収することができる。REITとは、市場で多くの投資家から集めたお金を使って商業施設やオフィスビル、マンションなどの複数の不動産を購入し、そこで得た利益を投資家に還元する投資信託商品である。地権者としては、そのままでは資産としての価値が低い「お荷物」となっている戸建ての物件を、市街地再開発の手法を用いることで容積率向上と不動産としての資産価値回復を実現し、それをREITなどの仕組みを通して着実に運用することができる点がメリットである。

しかし現行の都市再開発法は、都心部の土地の高度利用を前提としているため、ある程度の広さの土地面積が必要であったりその利用目的に制限があるなどの問題がある。したがって幅広く高齢者施設等の開発に用いることができるようにするためには、法律を組み替える必要がある。その他、高齢者施設等に再開発した場合、従前の空き家の土地権利者や「空き家予備軍」に居住している高齢者に将来的なその高齢者施設等への入居の優先権を設けることができれば、その土地所有者は権利を抛出するインセンティブが強くなるだろう。また、福祉施設として的高齢者施設等への開発の場合には、その公共性の高さを考えれば地権者やデベロッパーの開発費用負担を軽減するために、現状の市街地再開発事業としての枠組みにおける開発補助金に加え、追加の建設補助金の支給を制度化することも求められる。こうした多くの市民が利用することになる高齢者施設建設への補助金は、前述した足立区の「老朽家屋等の適正管理に関する条例」のように現状一部の自治体で行



図表5 牧野知弘(2014).『空き家問題』より引用

われている一軒一軒の空き家を解体するために拠出している補助金よりも、はるかに公共的で経済合理的である。

国会も法改正を進め、こうした動きに同調し始めている。2014年施行の改正都市再生特別措置法によって、第一種低層住居専用地域においても特定用途誘導地区に選定されれば、今まで規制されてきた介護施設などの建設が可能になった。2016年施行の改正都市再開発法によって、これまでは高度利用地区に限定されていた市街地再開発が、特定用途誘導地区においても行えるようになった。これにより特定用途指導地区を新たに設定することでその地域で不足している都市機能を的確に誘導できるようになった。高度利用地区においては幅広い種類の施設の開発を前提としているため、例えば病院が不足している地域であったとしても、必ずしもその地区において病院が建設されるとは限らない。本改正によって、特定用途誘導地区において土地の高度利用を目的とする市街地再開発が可能になった。具体的には、容積率や建築面積の最低限度が定められたことによって、新たに「病院」などの特定用途を設定して開発を行うことが可能となったため、より効果的に都市機能の補填・強化が可能となった。今後はさらにより広範な地域において、特に介護施設等の福祉的・公共的な用途における再開発の制限の緩和が求められる。

一方で、歴史的な建物の多く残る地域における市街地再開発は、単に既存の建物を更地にして新たな商業施設・介護施設を建設すれば良いというわけではない。その街において歴史的価値のある建物については残しつつあるいは移転しつつ、その他の老朽化した空き家や空き家予備軍のある一帯の地域を開発することが求められる。従来は既存建築物を残しながら事業を実施するためには関係権利者全員の同意を得る必要があったが、平成28年度施行の改正都市再開発法では「個別利用区制度」の創設を定めており、ある特定の地域では、関係権利者全員の同意によることなく、歴史的価値があるなど有用な既存建築物の保存をしつつ土地の整序を行い、空き地・空き家を含む散在した未利用地を集約し高度利用することが可能になっている。街づくりにおいて、特に歴史的な建物の残る地域については、既存の建築物を取り払って大型のビルや施設を建築するのではなく、文化的・歴史的な価値のある建造物も保存・再活用することによって、都市の経済的な効率性や利便性を確保しつつ新たにその街特有の街並みを創設することが期待できる。こうした制度も積極的に活用することによって、その街の歴史文化の保存と都市機能の向上を行う必要がある。

○コンパクトシティ化は過疎地域の人々を見捨てることにならないのか

最後に、コンパクトシティ化が過疎地域の人々の生活を見捨ててしまうことにならないのかという問題にも触れておく。日本が少子高齢化の傾向にある中、過疎の村落や限界集落の発生はある種必然である。限界集落のインフラは維持しながらも、各自治体が住民に対して、居住誘導区域に住むことに何らかの経済的なインセンティブを付与し、長期的なスパンで自然と中心地への移住を促していくことが各地域ごとの経済の活性化につながると我々は考える。またコンパクトシティ化で発生する郊外に取り残された宅地は、再農地化を促していくような財政的支援も必要となる。広大な農地で農作物を栽培することは効率的な上、フードマイレージの削減や地産地消にも大きく寄与することになる。このような形で日本のあらゆる地域において住宅地と農地の再編を少しずつ推し進めていくことが課題解決に向けた鍵になる。

○政策提言のまとめ

我々は、日本の空き家問題を持続的かつ根本的に解決するために、コンパクトシティと空き家対策を連動させていくことを強く訴えたい。そのために地方自治体や国は現在行っている立地適正化計画の作成を加速させ、コンパクトシティ実現への第1歩を踏み出すべきである。また計画の作成とともに、政府はドイツの取り組みも参考にしながら、先に述べた土地利用の規制緩和や空き家所有者側が空き家となる土地を利活用したくなるようなインセンティブの付与、居住誘導区域外の開発の抑制策や中心都市の再開発プロジェクトなどを積極的に実施していくことが課題解決に向けて重要である。以上が日本の空き家問題を持続的かつ根本的に解決するための我々の政策提言である。

▼参考文献

・米山秀隆、小林正典、室田昌子、小柳春一郎、倉橋透、周藤利一、2018年9月5日、世界の空き家対策 公民連携による不動産活用とエリア再生

- ・牧野知弘(2014).『空き家問題』. 祥伝社新書
- ・松永安光(2005).『まちづくりの新潮流』. 彰国社
- ・2019年9月6日、空き家問題最大の「その他の空き家」動向は...「その他の住宅」の都道府県別空き家動向(最新) - ガベージニュース (garbagenews.net)(最終閲覧2022/10/19)
<http://www.garbagenews.net/archives/2184805.html>
- ・2020年10月3日、総世帯に対する空き家の割合とは？空き家の種類からみえる、今後の活用ビジョン。| 空き家活用ラボ - パート 2 (aki-katsu.co.jp)(最終閲覧2022/10/19)
<https://aki-katsu.co.jp/lab/unoccupied-house94/2/>
- ・米山秀隆、2014年12月、地方都市における空き家対策、p52-55、日本不動産学会誌／第28巻第3号(最終閲覧2022/10/19)
https://www.jstage.jst.go.jp/article/jares/28/3/28_51/pdf
- ・平成30年住宅・土地統計調査の集計結果(住宅及び世帯に関する基本集計)の概要(最終閲覧2022/10/19)
<https://www.mlit.go.jp/common/001314574.pdf>
- ・2020年10月22日、空き家の犯罪リスクが気になる！実例をもとにトラブルの原因・回避方法を解説 | 空き家の活用は【アキサポ】(akisapo.jp)(最終閲覧2022/10/19)
<https://www.akisapo.jp/column/931/>
- ・2021年2月16日、人生100年時代に最適な投資用ワンルーム「シニアテックマンション」が誕生！～最先端IoTを駆使したスマートホーム&見守り機能でアクティブシニアの快適な生活を実現～ | 株式会社シーラのプレスリリース (prtimes.jp)(最終閲覧2022/10/19)
<https://prtimes.jp/main/html/rd/p/000000014.000050760.html>
- ・2015年8月1日、空家等対策の推進に関する特別措置法 | e-Gov法令検索
<https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=426AC1000000127>
- ・国土交通省、中間とりまとめ参考資料(最終閲覧2022/10/19)
<https://www.mlit.go.jp/common/001301285.pdf>
- ・国土交通省 都市再開発法の改正について PDF
<https://www.mlit.go.jp/common/001195895.pdf>
- ・足立区 老朽家屋等への取り組み
<https://www.city.adachi.tokyo.jp/kaihatsu/bosai/roukyukentikubutu.html>
- ・ELEMENIST スプロール現象とは ドーナツ化現象との違いや日本の現状
<https://elemenist.com/article/1433>
- ・【論説】持続可能な都市の本質—欧州都市開発緑書に探る
<https://opac.ll.chiba-u.jp/da/curator/900023011/okabe24.pdf>
- ・そもそもJ-REITとは？-投資信託協会
<https://www.toushin.or.jp/reit/>