

空き家問題の背景と対策 ：未利用不動産の有効活用

高崎経済大学地域科学研究所
空き家問題研究プロジェクトチーム

目 次

- 第1章
空家特別措置法施行前後の自治体対応と今後の展望
～空き家の「点」と「面」からの対策～
岩 崎 忠…1

- 第2章
ニュータウンにおける空き家問題
佐 藤 公 俊…5

- 第3章
特定空家等に対する略式代執行
鉦 持 麻 衣…9

- 第4章
民法による空き家問題解決の可能性
～財産管理人制度の活用を例にして～
帖 佐 直 美…13

- 第5章
都市のスポンジ化と空き家対策のあり方
－高崎市空き家緊急総合対策の実績等を踏まえて－
鈴 木 智…17

- 第6章
NPOと空き家問題
－高崎市の事例から－
八木橋 慶 一…20

●第7章

群馬県における空き家の利活用事例と担い手のモチベーション

若林 隆久…28

●第8章

さまざまな世代が集い交流する郊外住宅地

ー西武吉井ニュータウン南陽台の事例ー

佐藤 英人…39

●第9章

コンパクトシティと空き家対策

大澤 昭彦…44

第1章 空家特別措置法施行前後の自治体対応と今後の展望 ～空き家の「点」と「面」からの対策～

岩 崎 忠

第1節 これまでの空き家対策の検証～自治体が先行してきた空き家対策

空き家は、居住環境がないため、ごみの不法投棄がなされ、悪臭の発生につながる場合があります。また、防災・防犯機能も低下しているため、火災が発生する場合もあり、さらに建物の倒壊など事故の増加を招く恐れもあります。こうした空き家が増加する背景には、いくつかの要因をあげることができます。まず、住宅市場のバランス、すなわち人口が減少しているにもかかわらず、新しい住宅が提供されていることにあります。また、遠方に居住していて所有者に当事者としての認識が欠如している点や、居住建物の維持管理費・取壊費用まで捻出する余裕がないといった経済的な要因を挙げることができます。さらに、所有者の特定が困難であるため、「空家等対策の推進に関する特別措置法」（以下、「空家特別措置法」とする。）が制定される以前は、固定資産税情報を空き家対策のために使用できなかった点を挙げることができます。他にも、建築基準法施行前に建築された住宅の場合、接道義務を満たしていない場合もあるため、建て替えできないといった無接道家屋の問題といった法的要因もあります。

こうした空き家に対しては、これまで多くの自治体は、空き家に対する条例を制定し、危険な空き家を除却したり、解体や修繕をするための補助制度を創設して国に先行して対策を進めてきました。国においても2014年11月に「空家等対策の推進に関する特別措置法」（以下、「空家特別措置法」とする。）を成立させるとともに、2015年度税制改正では、危険な特定空き家に対して固定資産税の住宅用地特例（建物のある土地の固定資産税の軽減措置）を解除することとし、2016年度税制改正では相続して一定の期間内に空き家を売却すると譲渡所得税の特別控除が受けられるようにするほか、空き家化の予防、空き家の流通・活用等の施策を推進しようとしています。こうした国による空家特別措置法制定と税制改正によりこれまで以上に空き家対策が進んでいます。

第2節 自治体政策としての政策手段

空き家対策の目的は、危険な空き家を除却することによる地域住民の生命、身体、財産の保護、生活環境の保全であり、もう一つは、利活用可能な空き家を有効活用することです。この目的を有効かつ効率的に執行するためには、多様な執

行手段の中から最も適正な手段を選択し、また複数の手段を組み合わせることが重要です。その際、権限、資金、人材、情報などの政策資源（policy resource）のうち、どのような資源を活用できるかを考え、組み合わせる（policy mix）ことがポイントになります。

権限による対応措置、すなわち「権力的な手法」として、そのまま放置すると倒壊等著しく保安上危険となるおそれのある状態などの「特定空き家等」を対象に、除却・修繕・立竹木の伐採等の措置として「助言又は指導」、「勧告」、「命令」を行い、行政代執行の方法により強制執行を可能としています。次に、資金による対応措置すなわち「経済的な誘因の提供（インセンティブ手法）」として、施策の実施に要する費用に対する補助、必要な税制上の措置等を行うことも重要な手段と言えます。空き家の場合、解体費補助、改修費補助を交付することで危険な空き家を除却したり、空き家の利活用を促進することができると考えられます。

とりわけ、空き家を改修し、施設としての価値を高めるリノベーションには注目したいところです。また、積極的な「情報の提供」は重要です。空き家の所有者を把握するため固定資産税情報の内部利用、空き家等のデータベースの整備等を行い、空き家バンクを充実させ、積極的に情報提供して、中古市場を活性化させることも期待されます。さらに、「組織による対応」としては、空き家の周辺地域に及ぼす影響が、建物等の倒壊・崩落、防災・防犯、景観、環境といった複数の政策分野に及ぶこともあり、自治体内の複数の部局が横断して対策会議を設置することも考えられます。また、弁護士・司法書士・土地家屋調査士・建築士・不動産鑑定士などの専門家だけでなく、地域の自治会・町内会、ボランティア組織、NPO、学生などが一体となって空き家対策を総合的に取り組んでいくことが期待されます。

第3節 自治体の空き家対策の検証と4つの政策手段

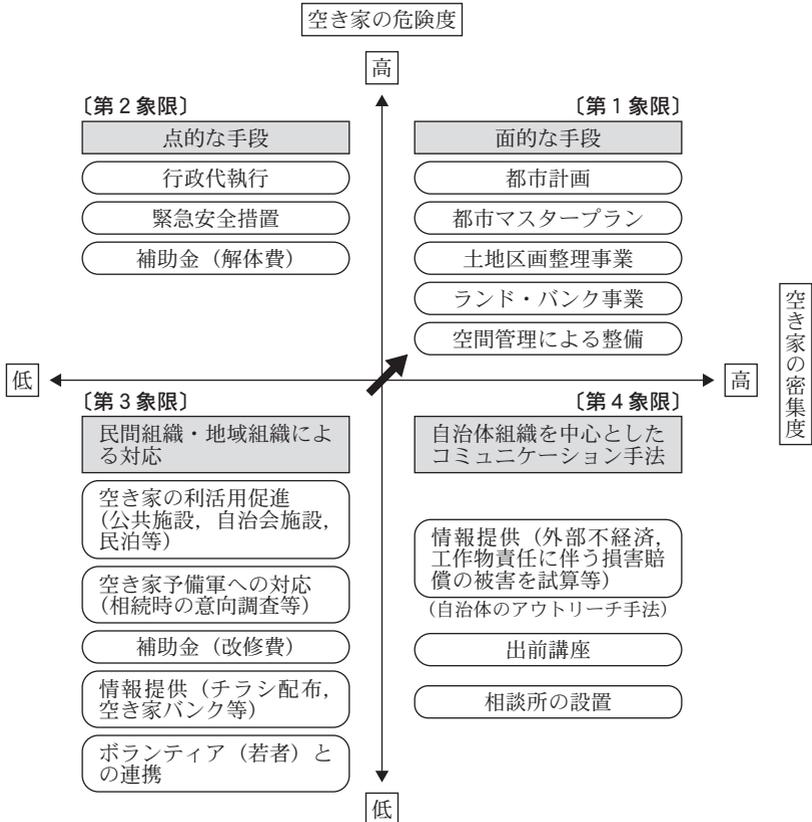
空き家対策について、いかなる手段を講じていくべきかについて、権力的な手段、経済的な誘因の提供、情報による対応、組織による対応の4つの手段に分けて効率的かつ効果的な手段について考察していくことにします。別図で示しています「空き家対策に対する自治体の政策手段」をご覧ください（第1図参照）。

自治体の空き家対策を分析する軸として、危険性の「高い」「低い」による分析軸と空き家の密集度が「高い」「低い」の分析軸を縦軸と横軸に設定することができます。

第1象限は、「危険性が高く・空き家の密度が高い」地域です。この地域には、積極的な自治体の介入が必要とされ、個別に対応しては十分な空き家対策とならない状況であり、土地区画整理事業等「面的な整備・一元的な解決法」が期待されます。

第2象限は、「危険性が高く・空き家の密集度が低い」地域です。この地域には、積極的な自治体の介入が必要とされますが、密集度が低いために、個別に危険な空き家を撤去する「点的な強制手段」が有効な手段となります。行政代執行・解

第1図 空き家対策に対する自治体の政策手段



出典：岩崎忠「自治体の空き家対策の検証と今後の課題」『自治総研 (vol. 459)』地方自治総合研究所、2017年1月、75頁を加筆修正。

体費補助などが有効な手段となりますが、道路用地取得のための用地買収等他の政策で代執行等を行う場合との比較検討、すなわち、公平性、モラルハザード問題への対応等に配慮する必要があります。

第3象限は、「危険性が低く、空き家の密集度が低い」地域です。この地域では、空き家予備軍の予防的な調査を重点的に行い、空き家化を予防する必要があります。空き家予備軍への対応、相続時の意向調査を実施し、少ない空き家の有効利用を考え、公共施設、自治会施設にする、あるいは民泊、民間への売却を念頭に考案します。この場合、空き家に付加価値を付けて再活用するように地域に働きかけたり、老朽化防止の空き家のメンテナンス、住み替え住宅相談（高齢者と若者のミスマッチ）なども考えられます。

第4象限は、「危険性が低く、空き家の密集度が高い」地域です。この地域には、危険な空き家にならないような方策が講じられることが期待されますが、空き家

の数が多いため、効率的な対策が望まれます。すなわち、空き家関係者に対して自治体の積極的なアウトリーチを行い、外部不経済情報・工作物責任に伴う損害賠償情報の積極的な提供を行い、市民の空き家問題に対する危機感を高め、空き家相談所の開設などを通して住民と自治体が一体となった空き家対策を推進していく必要があります。

第4節 今後の自治体の空き家対策

空き家については、危険であり公共の見地から除却する必要がある場合に限り、これまででも代執行は行われてきていますが、解体費を全て回収できない場合は、税が投入されることとなります。仮に解体費を回収できない状況が常態化した場合、空き家の所有者又は管理者は空き家を放置すれば自治体が勝手に壊してくれると考えるようになり、モラルハザードを引き起こす可能性があります。さらに、解体費補助制度等を含め、こうした資金による対応がますます行われれば、空き家が増加していく今日、将来的に自治体が財政難に陥る一つの要因になるといった懸念すらあります。このようなモラルハザード対策としては、空き家の所有者に、自己所有の空き家が与える外部不経済の情報と工作物責任に伴う損害賠償請求の情報を十分に認識させ、所有者自らが、空き家対策を重点的に行うように誘導することが重要です。過去に、自転車が高齢者と接触し、損害賠償請求された事例を広くアピールしたことから、自転車保険の加入率が高まった事例がありました。こうした情報提供は有効な施策となり、モラルハザード問題を解消に向けた有効な施策になりうるといえましょう。

自治体の空き家対策は、さまざまな手段を講じることが考えられますが、まずは、地域での解決、民間主導（市場）での解決を考えるべきでしょう。つまり、自治体は、民間団体・地域組織等が情報交換・検討していく「場」を設定したり、地元地域組織や民間の不動産関係団体（司法書士会、不動産鑑定士会、土地家屋調査士会など）と協力して、空き家の所有者・管理者が相談できる体制を作り上げていくことが大切です。その上で、積極的なアウトリーチ型の情報提供を行い、空き家のリノベーションを含む空き家の有効活用を図るべきでしょう。さらに、危険度が高い空き家が出てきたときに、はじめて権力的手法により行政代執行を行ったり、経済的なインセンティブを活用して補助金を交付し、危険な空き家を取り壊したりすることを考えるべきでしょう。そして、最終的に、空き家の密集度が高く、危険な空き家も多くなれば、自治体としては、財源確保の視点から受益者負担の視点を持って、地域が一体となったまちづくり政策として、所有と利用を分離した空間的な管理を含む「面的な空き家対策」に取り組んでいくことが重要でしょう。

第2章 ニュータウンにおける空き家問題

佐藤 公俊

はじめに

2019年現在、「空き家問題」の深刻性は社会全体で広く認識されており、政府（地方公共団体等を含む、以下同じ）も様々な対策を講じています。しかしながら、それらの策が功を奏しているとは言い難い状況です。ここではニュータウンにおける空き家問題を素材として取り上げ、政府公共部門とコミュニティの役割の視点から空き家問題を論じます。

第1節 ニュータウンと地方住宅供給公社

(1) ニュータウン

戦後のわが国は高度経済成長、人口増加と人口移動が同時平行で進行し、このことが主に都市圏において住宅不足を招きました。この状況に対して、都市部の郊外が大規模開発され、ニュータウンと呼ばれる住宅街が出現することとなりました。第1表から、1955年以降1990年代前半までニュータウンの開発が続きましたが、1990年代後半に入るとその数は急激に減少したことがわかります。

第1表 年度別ニュータウン事業開始地区数

年度	地区数	比率	年度	地区数	比率
1955 - 1959	34	1.6	1990 - 1994	178	9.0
1960 - 1964	121	6.1	1995 - 1999	117	5.9
1965 - 1969	232	11.5	2000 - 2004	51	2.7
1970 - 1974	530	26.3	2005 - 2009	16	0.8
1975 - 1979	266	24.3	2010 - 2014	7	0.3
1980 - 1984	250	12.5	2015 -	2	0.3
1985 - 1989	209	10.5	合計	2,013	100.0

出典:国土交通省ウェブサイト (http://www.mlit.go.jp/totikensangyo/totikensangyo_tk2_000065.html) より筆者作成。

(2) 地方住宅供給公社

ニュータウンの事業主体は民間デベロッパーに加えて都道府県や市町村、都市機構などの政府公共部門ですが、その中に地方住宅供給公社というものもあります。

地方住宅供給公社は1965年に制定された地方住宅供給公社法に基づき、「住宅の不足の著しい地域において、住宅を必要とする勤労者の資金を受け入れ、これをその他の資産とあわせて活用して、これらの者に居住環境の良好な集団住宅及びその用に供する宅地を供給し、もつて住民の生活の安定と社会福祉の増進に寄与することを目的とする」として作られた組織です。第2表から理解されるとおり、政府公共部門による供給は全体の半分程度を占めており、わが国戦後の住宅不足解消に大きな役割を果たしてきました。地方住宅供給公社はこれまでに47都道府県と11の政令指定市に存在していましたが、その後財務状況の悪化などのため解散が相次ぎ、2017年時点ではその数は39となっています。50年前には大きな期待を担って制度化された組織が、その後半世紀も経たないうちにその役割を終えつつあるということになります。

第2表 住宅供給の事業主体

事業主体	地区数	(%)	面積 (ha)	(%)
都道府県	74	3.7	19,185	10.0
市町村	186	23.8	46,615	24.2
公社	123	6.0	10,416	5.2
都市機構	267	13.0	38,391	19.9
その他公共団体	3	0.1	370	0.2
組合	645	31.6	44,681	23.2
個人	36	1.9	3,157	1.7
民間	405	19.9	29,689	15.2
合計	2,039	100.0	192,505	100.0

出典：国土交通省ウェブサイト (http://www.mlit.go.jp/totikensangyo/totikensangyo_tk2_000065.html) より筆者作成。

第2節 岩手県盛岡市松園ニュータウン一つの事例－

(1) 開発の進展

盛岡都市圏は戦後一貫して人口が増加しており、住宅需要が大きい地域でしたが、持ち家比率が低く、1990年時点で岩手県全体の持ち家比率72.3%に対して盛岡市は48.8%でした（浅井敏博・長沢由喜子『盛岡都市圏の住宅供給を考える』チャネル企画1994年、4-5頁）。人口増と住宅不足が進行する間、岩手県は1966年に岩手県住宅供給公社を設立しました。同公社は1969年に盛岡市の郊外において松園ニュータウン（松園、東松園、西松園）の造成を開始しましたが、その造成面積は2,172,698㎡、計画戸数は4,419戸、計画人口は15,000人という東北最大級の大規模なものでした。1972年には第一期120世帯の入居が開始され、1977年まで供給がなされました。また1986年5月には松園ニュータウンの北東部にサントウン松園（北松園）が、1989年には大和ハウス工業が開発した「グリーンパーク小鳥沢」が造成開始し、それぞれ2000年にかけて住宅が供給されました（岩手県住宅供給公社編『岩手県住宅供給公社創立40周年記念誌』1997年を参照）。

(2) 人口減少、高齢化、コミュニティ

ところが開発開始から40年以上を経て、松園ニュータウンも人口減少と高齢化が進行したのです。市街地から離れた「陸の孤島」と呼ばれるような丘陵地帯に立地していることから、かねてより公共交通の便は良くなく、また雪対策などの課題を抱えていることに加えて、「地域コミュニティの担い手不足、空き家の増加に伴う防犯対策や生活環境、ライフスタイルや価値観の変化による近隣との交際の希薄化など」の新たな課題を抱えるに至っています(松園地区自治協議会・松園地区地域協働推進委員会。「松園地区地域づくり計画書」2013年(ウェブサイト:<http://matsuzono.info/gaiyou.htm>))。

ところで、松園地区に第3表のような自治会組織ができたのは、入居が始まった年の1972年12月に遡ります。その後23年をかけて、第3表に示されている組織ができあがりました(松園地区自治協議会40周年記念誌編集委員会編『松園地区自治協議会40年の歴史 創立40周年記念誌』2012年を参照)ごく初期の頃から、コミュニティの構築を重視していたことがわかります。

第3表 松園ニュータウンの人口等

町内会・自治会	65～	人口	世帯数	高齢化率
松園一丁目	499	1,252	519	39.9
松園二丁目	543	1,141	510	47.6
松園三丁目	206	700	311	29.4
東松園一丁目	354	1,589	677	22.3
東松園二・三丁目	388	1,179	476	32.9
東松園四丁目	187	931	415	20.1
西松園町内会	590	1,491	643	39.6
松園中央町内会	490	1,450	667	33.8
北松園町内会	576	4,083	1,519	14.1
小鳥沢一・二丁目町内会	274	2,792	975	9.8
東黒石野町内会	166	946	396	17.5
小鳥沢	95	251	165	37.8
四十四田	—	102	64	0.0
松園地区合計	4,368	7,337	7,337	24.4
盛岡市合計	67,445	294,435	129,671	22.9

出典：「松園地区 地域づくり計画書」より筆者作成。

盛岡市は2010年3月に策定した「盛岡市自治体経営の指針及び実施計画」において住民、町内会、自治会、NPO、学校、商店など多様な主体と市が役割を分担しながらまちづくりに対応するというガイドラインを示しました。これを受けける形で、2013年に松園地区自治協議会の中に「地域協働推進委員会」が設置され、「松園地区地域協働推進委員会要領」第2条に規定しているとおり盛岡市と連携しながら「地域づくり計画」を策定することとなったのです(これは、盛岡市による地域協働推進モデル地区事業の一環として行われています)。まさにコミュニティの力を前面に押し出し始めたのです。

第3節 ニュータウンにおける空き家の今後

2000年代に入り急速に空き家が社会的問題となったこと、ニュータウンも例外ではないこと、そして地方住宅供給公社が相次いで破綻したことは厳然たる事実です。本稿の事例はその一つに過ぎません。大きな期待を担って設立された公社が40数年後には解散し、ニュータウンが高齢化にみまわれ空き家問題を抱えることになったということは、住宅という財の持つ難しい側面をよく現しています。

それと同時に「コンパクトシティ」を志向している今日の考え方からいえば、郊外型大規模開発はまちの機能維持の観点から大きな問題を残すこととなりました。

以上のような問題に対応するには、政府の役割に加えて、コミュニティの力に頼らざるを得ないのではないか、というのがここでの重要な主張です。空き家は移動させることができないので、使用する消費者が移動せざるを得ませんが、これは大変費用がかかることです。政府そしてコミュニティの力で、空き家を管理利活用することの重要性はより一層大きくなると考えられます。

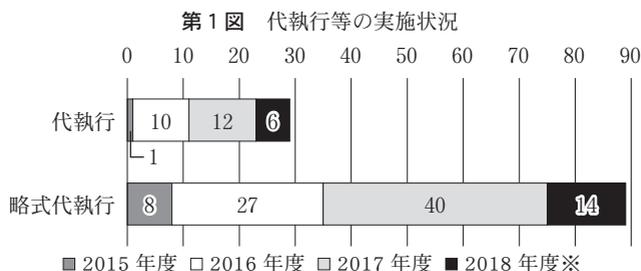
第3章 特定空家等に対する略式代執行

鈕 持 麻 衣

第1節 空き家問題で活用される行政代執行制度

行政代執行は、法律や法律に基づく命令によって義務を課された私人が、その義務を履行しない場合、一定の条件を満たせば、行政がその者に代わって当該義務が履行された状態を実現できる仕組みです。行政目的を実現する上で強力なツールではありますが、個別具体的な事案において、行政代執行の実施要件を満たしているかの判断が難しかったり、強権発動的なイメージがあり、マスコミや住民などから批判を受けたりすることから、行政はその活用には消極的でした。そのため、行政代執行は、「さびついた伝家の宝刀」とこれまで称されてきました。

しかしながら、空き家問題に関しては、「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、2015年に全面施行されてから、約3年半で29件の行政代執行が行われています。さらに、空き家の所有者が見つからないなど、空家法に基づく義務を課すべき相手方が不明な場合の特別な代執行の仕組みである、略式代執行は、89件もの実績があります（国土交通省・総務省「空家等対策の推進に関する特別措置法の施行状況等について（平成30年10月1日時点）」）。空家法のもとで行政代執行制度が積極的に活用されている要因はさまざまありますが、空き家問題が大きな社会問題となるなか、危険な空き家に対する行政代執行を積極的に求める声が住民や議会から寄せられ、行政代執行の実施に市町村長が前向きである点も、その要因の一つと考えられます。



※2018年4月1日～2018年10月1日の間に実施された件数。

出典：国土交通省・総務省「空家等対策の推進に関する特別措置法の施行状況等について（平成30年10月1日時点）」を基に筆者作成。

第2節 上市町における3件の略式代執行

空家法に基づく命令や代執行を行う権限は、すべての市町村に与えられています。建築基準法上の建築主事を擁するような、前橋市や横須賀市、神戸市といった比較的大規模な市ばかりでなく、新上五島町や筑北村といった町村においても、行政代執行・略式代執行は行われています。

例えば、富山県の東部に位置し、約2万人の人口を抱える上市町は、約2年間で3件もの略式代執行を実施しました。同町は、2014年から2015年にかけて、町内における空き家の状況について実態調査を行っており、2016年12月末時点で、366件の空き家が確認されています（上市町『上市町空家等対策計画』（平成29年3月）5頁）。このうち、とりわけ損傷の度合いが大きく、倒壊等による危険が大きいものについて、略式代執行が行われました。

略式代執行の実施要件として、空家法は、「過失がなくてその措置を命ぜられるべき者を確知することができないとき」（14条10項）と規定しています。実務においては、どのような調査をすれば、空き家の所有者等を「過失なく」確知することができないと結論づけてよいか、問題となります。国が示したガイドラインでは、少なくとも、不動産登記簿情報といった一般に公開されている情報や、住民票情報などの市町村が保有する情報、固定資産課税情報等の活用が想定されています。すでに所有者等が死亡している場合には、さらにその相続人の有無などを調査します。上市町では、法定相続人の第3順位までが死亡または相続放棄をしているかを確認した上で、「所有者不明」という結論を出しているようです。

2016年10月に略式代執行として、木造平屋建ての除却および立木の伐採を行ったケースでは、当該建物の所有者が亡くなって以降、空き家状態となっており、屋根や外壁の一部が崩落するとともに、前面水路や隣地側に立木や雑草が越境するなど、管理不全状態が続いていました（国土交通省「地方公共団体の空き家対策の取組事例2（平成30年3月末時点）」参照）。相続人は2名いましたが、いずれも相続放棄を行ったため、命令の相手方となるべき者が不在であるとして、上市町は略式代執行に踏み切りやすかったようです。除去作業等には、約135万円がかかりましたが、相続放棄がされている以上、その回収は見込めません。ただ、除却された建物とその土地の所有者は異なっており、略式代執行後に、土地所有者から土地の寄附を受けて、現在は町の除雪機械等の置き場として活用されています。なお、ほかの2件の略式代執行のケースでは、建物所有者と土地所有者が同一であったため、略式代執行後の土地は管理者がいない状態となっています。上市町としては、所有者等に代わって、危険な空き家の除却という一種の授益行為を行ったことを根拠に、その跡地を事実上、利用しているようです。略式代執行に要した費用の回収については、富山県独自の補助金制度や財産管理人制度が活用されています。

人的リソース・財源のいずれも決して潤沢ではないなか、上市町が3件もの略式代執行を実施できたのは、町内の空き家の実態について悉皆調査を行っており、その結果、とりわけ危険性が高いものが3件のみであることが明らかだったため

です。3件の略式代執行を実施後は、代執行・略式代執行の実施を検討すべき危険な空き家がないことから、今後は空き家の所有者等に適切な管理を働きかけるとともに、空き家の利活用を促し、危険な空き家の発生を予防する取組みを強化しています。

第3節 妙高市における廃業旅館の略式代執行

代執行・略式代執行の対象の多くは木造の家屋であり、その除却には数百万円程度を要します。略式代執行では、後に所有者等が明らかになれば、その者に費用負担を求めますが、上市町のケースのように、所有者等の相続人が相続放棄していたり、所有していた法人が解散している場合には、そもそも費用負担を求めるべき相手が存在せず、結果的に、自治体が負担せざるをえません。さらに、木造ではなく、鉄筋コンクリート造りであれば、除却に要する費用はより高額となるため、自治体としては略式代執行に踏み切りづらくなります。

こうしたなか、妙高市は2016年9月に、廃業旅館について略式代執行を行いました。妙高山や温泉、スキー場といった数多くの観光地を抱える同市では、旅館やペンション、別荘の空き家が多く存在し、それらが鉄筋コンクリート造りで除却費用がかかり、また、法人所有が多いといった課題があるようです。略式代執行がなされた廃業旅館も、鉄筋コンクリート4階建てであり、所有していた法人は2010年に破産手続きを終えて、解散していました（国土交通省「地方公共団体の空き家対策の取組事例1（平成28年度調査）」参照）。しかし、2011年には屋根の一部が雪の重みで崩落するなど周囲への危険が高まっており、かつ燕温泉地区の中心部に位置していたことから、対応が急務となっていました。除却費用は4,000万円近くが見込まれていましたが、実際には、当初想定されていたアスベストの撤去作業が不要となったため、略式代執行に要した費用は2,800万円でした。国土交通省の空き家対策総合支援事業補助金を活用することで、実質的には国と市が費用負担をしています。

決して小さくない額を負担してでも、妙高市が略式代執行に踏み切った背景には、まず、観光地としての社会的イメージの悪化が挙げられます。SNSなどで口コミや写真を誰もが簡単に発信できる現代において、温泉街の中心部に廃業旅館があることはマイナスイメージであり、観光業に影響を与えるおそれがあります。また、廃業旅館が立地していた土地が国有地であった点も、略式代執行の実施を後押しした大きな要因です。別の私人が土地を所有している場合には、税金によって危険な空き家を除却することは、その土地所有者を利することにもつながるため、批判もあります。今回は、国有地であったため、その点が問題となるおそれはありませんでした。加えて、所有していた法人の破産手続きがすでになされていたため、廃業旅館に抵当権は設定されていない状態となっており、建物内部に換金性を有する動産が残されている可能性が極めて低かった点も、同市が略式代執行の実施に踏み切れた要因として指摘できます。

略式代執行後、妙高市は隣接する国有地と併せて、妙高山の登山客向けの公園

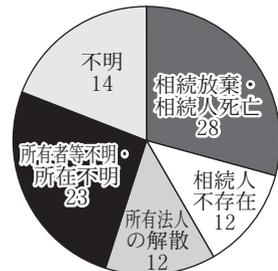
整備を行うことを予定しています。略式代執行の実施にあたり、庁内、議会あるいは住民から疑問視する声は出ておらず、多額の税金を投じてでも、観光業の発展のために略式代執行を行うという市の決断に対して、理解が得られているようです。

第4節 費用回収の壁

かつて「さびついた伝家の宝刀」と称された行政代執行制度は、空家法のもとで積極的に活用されつつあります。しかしながら、高額にもなりえる代執行費用をどのように回収するかという課題は依然として残されたままです。とりわけ、略式代執行については、相続放棄や所有法人の解散などによって、所有者等が存在しない場合、自治体としては、略式代執行の要件の充足性が明らかであり、その実施に踏み切りやすい反面、費用を負担させるべき者がいないという事態に陥ります。

実際に、各自治体の記者発表資料や新聞報道などから、略式代執行に至る経緯を筆者が知りえた75件中、費用を負担させるべき者がいないケースは7割近くを占めます(第2図参照)。各自治体はこのような場合、不在者財産管理人制度や相続財産管理人制度を活用したり、土地所有者から土地の売却益あるいは土地そのものの寄附を受けたりすることで、代執行費用の回収を試みています。また、妙高市の事例のように、費用回収ができないとしても、別の政策的観点から重要性が認められるならば、税金による危険な空き家の除却に対して、住民が肯定的な反応を示すことも考えられるでしょう。

第2図 所有者等が確知できない理由



出典：筆者作成。

第4章 民法による空き家問題解決の可能性

～財産管理人制度の活用を例にして～

帖 佐 直 美

はじめに

適切な管理が行われていない空き家の問題は、原則として、空き家の所有者又は管理者（以下「所有者等」といいます。）が解決すべき問題です。このことは、民法（明治29年法律第89号）が工作物責任（717条1項）の規定を設け、土地の工作物（空き家もこれに当たります。）について所有者等の責任を定めていることから明らかです。そして、適切に管理されていない空き家を巡るトラブルは、空き家の隣地所有者等空き家の影響を直接受ける者が、空き家の所有者等に対応を求める形で民法に基づいて解決すべき問題であると考えられてきました。

第1節 空き家対策として活用可能な民法上の手法及びその限界

民法の規定のうち適切な管理が行われていない空き家の問題の解決のために活用可能な手法としては、①物権的請求権、②相隣関係（民法233条等）、③事務管理（民法697条）、④工作物責任（民法717条）が考えられます。

上記各手段は、適切な管理が行われていない空き家の問題に対し、第一義的な責任を負う空き家の所有者等に自らの責任により的確に対応することを隣地所有者等や事務管理における管理者が請求するために活用することができ、また活用されることが期待されます。これらの手段は、各請求の請求権を有する者が請求する場合であって、請求の相手方となる空き家の所有者等を確認することができる場合には有効な手段です。

しかしながら、近年、空き家問題は、空き家から直接影響を受ける者だけの問題ではなく、地域の問題となっています。空き家が公道に面している場合にはその公道を利用する地域住民がその空き家に不安を感じている等、上記各請求の請求権を有する者以外の者も、空き家に対し関心がある場合が多くなっています。

また、相続が発生したが相続人の全員が相続放棄をした場合等、空き家を管理すべき者が明確でないために、空き家が管理されないまま放置される事例も増えています。

上記のいずれの手段も、請求権がない場合、又は請求権があっても請求の相手方となる空き家の所有者等を確認できない場合は行使することができないため（事務管理については、空き家の所有者等を確認できなければ費用の償還請求ができない等

のため、行うことを躊躇するため)、民法上の権利を行使することができない事例も多くなっています。

そのため、民法上の権利を行使することができないような場合においては、空き家の所有者等の第一義的な責任を前提にしながらも、住民に最も身近な行政主体であり、個別の空き家の状況を把握することが可能な立場にある市町村（特別区を含みます。以下同じ。）が、地域の実情に応じて、地域活性化等の観点から空き家の有効活用を図る一方、周辺的生活環境に悪影響を及ぼす空き家については所要の措置を講ずるなど、空き家に関する対策を実施することが重要となります。

第2節 空家等対策の推進に関する特別措置法上の手法と残される課題

このような状況から、県や市町村は、適切な管理が行われていない空き家に対して既存法や条例に基づき必要な助言・指導、勧告、命令等を行い適切な管理を促すとともに、空き家を地域資源として有効活用するなど地域の実情に応じた空き家に関する施策を実施してきました。

しかしながら、空き家もたらす問題が多岐にわたる一方で、空き家の所有者等の特定が困難な場合があることなど解決すべき課題が多く、県や市町村の既存法や条例に基づく施策では限界がありました。そこで、空き家もたらす問題に総合的に対応するため、空き家に対する①立入調査、②固定資産税情報の利用、③行政代執行の特例等を定めた空家等対策の推進に関する特別措置法（平成26年法律第127号、以下「空家法」といいます。）が成立しました。

しかし、空き家について行政代執行を実施した明石市、十日町市、前橋市及び宗像市に苦慮した点や悩みについてヒアリングを実施したところ、空家法は、空き家の危険な状態を解消するという面では一定の効果を上げていますが、終局的な解決には足りない部分があることが明らかとなりました。

例えば、前橋市及び宗像市は、略式代執行により空き家を除却した後の土地の取扱いについて悩んでいるということでした。

雑草が繁茂している空き地は、不法投棄の誘発や害虫の発生といった問題があり、空き家と同様に地域の問題として認識されています。略式代執行により危険な空き家を除却しても、その敷地についても所有者が不明であれば、その敷地も適切に管理されていくことはなく、いずれは雑草が繁茂し、不法投棄の温床となる、あるいは害虫が発生する等地域の問題となります。

第3節 民法による空き家問題解決の可能性

民法は相続財産管理人制度を設け、相続人全員が相続放棄をした不動産についても最終的に国庫に帰属するまで管理する者がいないという事態を作らないよう規定しています。民法の規定に沿えば、市町村は、空き家とその敷地の所有者が同一でその相続人全員が相続放棄をしたため所有者が不明という事案で、略式代執行により空き家を除却した後の土地については、相続財産管理人選任の申立て

を行う（民法952条1項）と同時に、最後に相続の放棄をした者に対し、相続財産管理人が選任されるまでの間、空き地を適切に管理するよう指導を行うこととなります（民法940条1項）。

では、実際に市町村はどのように対応しているのでしょうか。上記ヒアリングで確認できた各市町村の対応事例を紹介します。

(1) 十日町市

十日町市では、市から連絡を受けて相続人全員が相続放棄をした事例で、略式代執行を行うつもりで手続きを進めていたところ、他県にある不動産に抵当権が設定されており、抵当権者が相続財産管理人選任申立てをしたため、相続財産管理人が選任されたという事例がありました。この事例では幸運なことに市が申立人になることなく相続財産管理人が選任され、相続財産管理人を所有者等として必要な助言・指導、勧告、命令等を行い、雪が降る前に行政代執行を行うことができたということです。この事例では、空き家の所有者と空き家の敷地の所有者が異なっていたということですが、仮に、空き家とその敷地の所有者が同一であって、この事例と同様にその相続人全員が相続放棄をし、市が申立人になることなく相続財産管理人が選任された場合には、代執行後の土地についても相続財産管理人が管理し、売却できなかったとしても清算後に国庫に帰属することになります。しかし、このような幸運な事例は非常に稀であると思われます。

(2) 宗像市

宗像市では、①相続財産管理人制度を活用して空き家の売却に至った事例、及び②相続財産管理人制度を活用して代執行後の土地の管理につながった事例（2件）がありました。

①については、売却見込みの可能性の高い物件であったことから相続財産管理人選任申立てを行い、選任された相続財産管理人により空き家及びその敷地が売却され、買受人により空き家が除却されています。申立てから5か月程度で売却ができたというのですから、買受人によりその後の敷地の管理も適正になされていくこと等を考えると、売却できる可能性がある場合には、より良い解決方法であると言えます。

②については、危険度が高く早急な対応が必要であったため、①とは異なり略式代執行を行い、残された更地について相続財産管理人選任の申立てを行ったということでした。

(3) 前橋市

前橋市では、略式代執行後の土地について相続財産管理人選任申立て手続による対応を検討しているということでした。売却の見込みが立てば申立てをしたいということでしたが、問題の土地は利便性の低い土地であり、売却先としては隣接地所有者が敷地を広げるために購入するぐらいしか考えられないため、隣接地所有者に打診している状況だということでした。

第4節 相続財産管理人制度利用における問題点と今後の課題

(1) 問題点

相続財産管理人の選任を申し立てる際、法に定めがあるわけではありませんが、家庭裁判所の取扱いとして予納金を納めることとなっています。予納金は、相続財産を清算した後、残余財産があれば返還されるものです。しかし、相続財産として売却の見込みがない土地以外に見るべき財産がないとなると、予納金が返還される可能性は限りなく無いに等しいこととなります。市町村としては、土地の売却の見込みが立たない限り、予納金を負担して相続財産管理人の選任の申立てを行うことは難しいという事情は理解できます。

上記前橋市のヒアリングからは、申立人が予納金を納めなければならないという家庭裁判所の取扱いが支障となり市町村が相続財産管理人選任の申立てを行うことを躊躇している様子が窺われます。宗像市は、公費で個人財産の除却を行っているため少しでも債権を回収しなければならないということ、及び今後の土地の管理面を考慮して相続財産管理人の選任の申立てを行ったということでした。空き地が適切に管理されずに放置されればいずれ地域の問題になるのですから、予納金を負担してでも最終的な解決を図るのが本来あるべき形と考えます。しかし、同じように決断できる市町村は少ないと思われます。

(2) 今後の課題

上記ヒアリングにより、空家法を根拠に行うことができるのは危険な状態の解消までであり、残される空き家除却後の土地をどうするのかは民法の問題になるため、空き家問題の最終的な解決を図るためには、土地の所有権を巡る民法上の対応が必要となることが分かりました。しかし、その民法の相続財産管理制度の使い難さもまた明らかになりました。

市町村が相続財産管理人選任の申立てに積極的でない理由は、予納金を納めることが難しいことにあります。市町村が空き家対策を円滑に行えるよう、市町村長が相続財産管理人の選任を申し立てる場合に予納金を不要とする仕組みを設ける等の取扱いの変更が早期に行われることが最も望ましいと考えます。法務省に設置された「登記制度・土地所有者の在り方等に関する研究会」が、不在者・相続財産管理人制度の機能の向上を図る見直しや所有権の放棄について検討するとしているため、今後の動きを注視していきたいと思えます。

第5章 都市のスポンジ化と空き家対策のあり方

－高崎市空き家緊急総合対策の実績等を踏まえて－

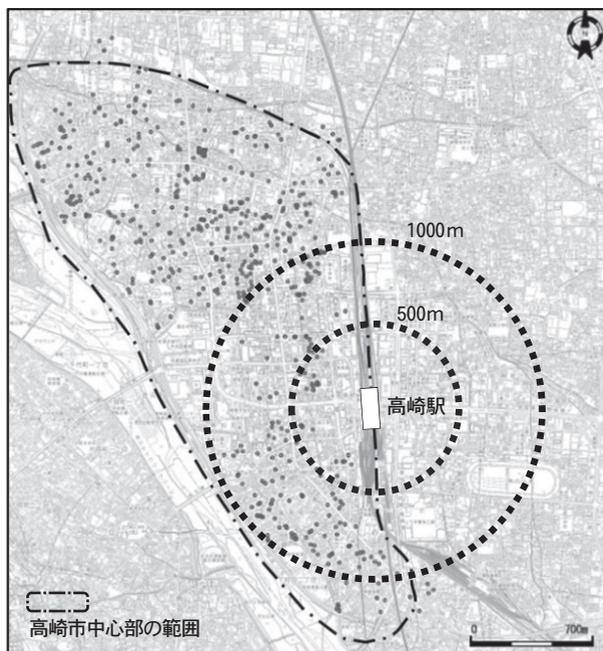
鈴木 智

第1節 高崎市中心部の空き家の状況

2013年（平成25年）総務省住宅土地統計調査の推計値によると、高崎市内の住宅戸数178,220戸に対して、戸建て住宅の空き家は11,210戸、市内の戸建て住宅の空き家率は6%程度です。

市中心部（高崎駅西側のみ）の空き家の状況（第1図）を見ると、高崎駅を中心とした1km圏より北側の地域で、空き家がかなり密に分布しているのが分かります。この辺りは、戦前から続く密集市街地で、狭小な道路や活用しづらい土地が多く、住宅や世代の更新が進まず、空き家が増え続けています。

第1図 高崎市中心部における空き家の分布（2015年）



出典：高崎市実施の現地調査結果より筆者作成。

第2節 増加する空き家に対応したまちづくり

高崎市中心部のように、人口減少に伴い、空き家や空き地が、あちこちに発生する現象を、都市計画の専門家の中で、「都市のスポンジ化」と呼んでいます。

一方で、今後、誰もが生活しやすい都市にしていくには、市中心部のような、徒歩や公共交通で生活しやすい地域に、住宅等の建設や、車を持たない人などの居住を誘導する必要があります。つまり、増加する空き家の解体や活用を促し、魅力的な住宅地の形成に資するまちづくりが求められています。

第3節 高崎市空き家緊急総合対策の実績

高崎市では、2014年度から、「高崎市空き家緊急総合対策」を実施しています。空き家の「管理」「解体」「活用」を三本柱とした助成制度で、助成金額や予算規模の大きさは全国随一です。2015年2月の空家等対策の推進に関する特別措置法施行後も、条例の制定などはせず、空き家の所有者等が、自主的に空き家対策に取り組めるよう、助成制度中心の施策を実施してきました。

その結果、2014年度以降の4年間で、空き家解体助成金(第1表)の申請件数は563件にのぼり、高崎市内の老朽空き家の減少に、多大な成果をもたらしています。また、地域サロンへの活用も、当対策を代表する制度となっており、町内会や各種団体における活動の広がりに寄与しています。

第1表 「高崎市空き家緊急総合対策」の各制度内容と年度別申請件数

各制度内容	2014年	2015年	2016年	2017年	計
空き家管理助成金 【空き家・敷地の管理 費用の1/2・上限20万円】	35	31	35	31	132
空き家解体助成金 【空き家の解体 費用の4/5・上限100万円】	162	133	132	136	563
空き家解体跡地管理助成金 【解体跡地の除草等 費用の1/2・上限20万円】	2	0	0	0	2
地域サロン改修助成金 【サロンへの改修 費用の2/3・上限500万円】	13	7	2	2	24
地域サロン家賃助成金 【サロンとして賃借 家賃の4/5・上限5万円(月額)】	5	9	9	10	33
空き家活用促進改修助成金 【住居として改修 費用の1/2・上限250万円】	5	2	4	4	15
定住促進家賃助成金 【倉淵・榛名・吉井で住居として賃借 家賃の1/2・上限2万円(月額)】	0	0	1	1	2
空き家事務所・店舗改修助成金 【事務所や店舗として改修 費用の1/2・上限500万円】	—	—	0	2	2
計	222	182	183	186	773

出典：高崎市の資料により筆者作成。

第4節 空き家解体後の跡地利用と課題

2015年度空き家解体助成金の利用により、解体された空き家133件のうち、高崎市中心部24件について、2017年度時点の解体後の跡地利用を見ると、「駐車場」が11件で最も多く、「家屋新築」は2件にとどまっています。

また、24件のうち12件の跡地面積が100㎡以下で、十分な駐車スペースを確保した住宅新築には狭い土地です。他方で、24件のうち、5件が跡地面積301㎡以上の広い土地ですが、このうち4件が「利用無し」となっています。このことから、市中心部の空き家解体跡地の利用を促進させるには、個別の土地条件だけでなく、地域全体の面的な環境改善が必要だと言えます。

第5節 「都市のスポンジ化」に対応した「空き家対策のその後」のあり方

キーワードは“ランドバンク”“長期的な視点”“民間事業者の介入”

「高崎空き家緊急総合対策」は、地域の空き家問題の解決に大きく寄与してきました。しかし、空き家解体跡地の利用や、道路拡幅等の面的改善への波及効果を望む場合、空き家の所有者等への助成制度だけでは限界があります。

こうした課題へ取り組む例として、山形県鶴岡市の「ランドバンク事業」があげられます。NPOが中心となり、空き家、空き地、狭小道路を密集住宅地の一体的問題として捉え、所有者から寄付や低廉売却での協力を受け、生活しやすい環境に、小規模であるが、それを連鎖させて再生させる「小規模連鎖型区画再編事業」を実施しています。

従来の短期問題解決型の空き家対策から、「都市のスポンジ化」に対応した「空き家対策のその後」へと、一步踏み込んだまちづくりを実践していくには、30年後を見据えた長期的な視点に立ちながら、空き家が動く時に所有者や隣地へ働きかけ、整備を進められる体制が必要です。また、空き家解体、敷地再編、転売等の権利調整に手間や時間を要する割に、取引価格が低廉なため、手数料が少ない問題があります。そのため、多くの民間事業者が介入しやすくなるような施策を検討する必要があると言えます。

※本稿は、筆者個人の見解に基づくもので、所属組織の公式見解ではありません

第6章 NPOと空き家問題

－高崎市の事例から－

八木橋 慶 一

第1節 なぜNPOなのか

本章では、全国で深刻化する「空き家」問題について、地域コミュニティで活動する町内会・自治会などの非営利団体（以下、非営利団体全体を指す場合はNPO）や特定非営利活動法人（以下、NPO法人）が、この問題にどのように取り組んでいるのかについて、高崎市の事例を中心に見ていきます。そこから、NPOはどのような役割を担うべきかを考えてみたいと思います。

地域コミュニティにおいて、中心市街地や住宅地での空き家の増加は、コミュニティの空洞化といった問題につながります。たんに街中が寂しくなった、住人が減ったといったわかりやすい問題にとどまらず、空き家への不法侵入、地域内でのつながりの喪失、空き家の倒壊の恐れなど、安全・防犯や自治の面などで普段の私たちの暮らしがおびやかされる可能性もあるのです。

そこで本章では、NPOの空き家利活用がどのようなものなのか、いくつかの事例を紹介します。高崎市の事例を中心に選んだ理由は、空き家の増加に対して、市が積極的な対策事業を行っているからです。高崎市の事例から、NPO主体の空き家利活用の可能性と方向性が見えてくると考えます。

第2節 空き家問題と高崎市の取り組みから

まず全国における空き家の数です。全国の空き家数、総住宅数に対する空き家率は、総務省の「住宅・土地統計調査」が発表されるたびに増加していることがわかっています。平成25年の調査では、総住宅数は約6,063万戸、問題の空き家は820万戸、空き家率は13.5%でした。ただし、空き家には賃貸用、売却用、二次的住宅（別荘など）も含まれるため、いわゆる「空き家問題」として騒がれる空き家に該当する所有者不明や取り壊すことになっている「その他の住宅」は318万戸、5.3%です。

しかし、「その他の住宅」も調査のたびに上昇しています。人口減少社会に突入している日本で空き家数が今後劇的に減少するとは考えられません。したがって、空き家問題の解決策は、空き家をいかに減らすかというよりも、増加する空き家の管理、居住用以外も使い方を考えることとなります。空き家自体は民間の資産ですから、空き家の具体的な利活用については、民間側による主体的な取り組みが重要になります。

では、民間による空き家の利活用について、どのようなタイプが考えられるのでしょうか。まさきに不動産業者による空き家の売買、賃貸といった営利事業を思いつくのではないのでしょうか。しかし、上述しましたように、人口減社会では人気物件以外は買い手、借り手はみつからない可能性もあります。そこで重要となるのが、地域コミュニティで活動しているNPO（町内会・自治会、NPO法人）なのです。

高崎市の事例を見る前に、空き家問題とかかわっているNPOの取り組みを簡単に見てみたいと思います。最初は、東京都台東区を拠点に活動している「自立支援センターふるさとの会」の例です。ここでは、空き家・空き室を低所得の高齢者向け住居として活用し、高齢者の人たちの生活支援と結びつけた活動を行っているNPO法人です。同法人は、ホームレスの人たちの支援のために設立されました。その後、居場所づくりや住まいの確保の重要性、介護の問題への対応といったことから、1999年から空き家を活用した共同生活用の宿泊所をスタートさせました。2007年には民間アパートに居住できるように、「株式会社ふるさと」を設立、建物清掃・ケア付き保証人事業を始めています。これにより、リスク（孤独死、家賃滞納など）を恐れる家主も、法人側が家賃保証や巡回などを行うため安心して貸し出せるようになりました。

「ふるさとの会」は、不動産事業者（株式会社ふるさと）として家主に対して空き家や空き室の情報提供を求めます。一方で家主側がリスクを回避できるように保証します。そして、NPO法人（自立支援センターふるさとの会）が生活の支援や見守りといったサービスを高齢者に提供します。このしくみを「社会的不動産事業」と呼んでいます。空き家・空き室の問題を一般的な営利の不動産事業として扱うのではなく、社会的弱者の支援を含めた事業として取り組んでいるのです。

もうひとつの事例は、横浜市を拠点とする一般社団法人「ペアレンティングホーム」です。日本では、ひとり親家庭、とりわけシングルマザーの世帯の生活は厳しいとされています。とくに、実家の支援が期待できない場合、お母さんたちは子育てと仕事の両立に悩むとされています。そこで、同法人代表で一級建築士でもある秋山怜史さんは、2012年に空き物件を日本初のシングルマザー専用のシェアハウスとして川崎市に開設、その後も同様の企画・運営を行っています。シェアハウスとした狙いは、シングルマザー同士での子育ての共有、つまり互助（助け合い）が図れる利点に気づいたからだそうです。子育てだけでなく、自分に何かあった時には同居している人の助けが望めるという利点もあるからです。

その後、秋山さんは社会福祉法人と協力して社員寮型のシェアハウスを開業しています。NPOと事業者で、シングルマザーの職員が子育てを心配せずに仕事に取り組める環境づくりに取り組んでいるのです。「住居・職・保育」の3点セットを実現させ、シングルマザーの貧困問題を解決に導こうとしています。その過程で空き家の解消にも貢献しているのです。

以上、空き家の全国的な状況とNPOによる空き家利活用の事例を紹介しました。では、次に高崎市が空き家の問題にどのように取り組んでいるかを見てみたいと思います。高崎市のNPOによる空き家の利活用事例を見るために、市の事業が重要だからです。

第3節 高崎市の空き家対策

土地・家屋は、個人など民間の所有物です。しかし、空き家が社会問題化すれば、行政による対応も避けられません。防犯や地域コミュニティの空洞化といった問題は、住民だけでなく、行政にとっても重要だからです。

具体的な事例として、高崎市の取り組みを見てみます。その理由ですが、富岡賢治市長自身が「全国でも例のない」市独自の制度を作ったと自負しているように（「広報高崎」平成30年6月15日号）、2014年度より全国に先駆けて総合的な空き家対策事業（高崎市空き家緊急総合対策事業）をスタートさせたからです。空き家の所有者に管理を依頼するとしても、高齢であったり、遠方在住であったりと管理が難しいケースが多いのが現実です。そこで、「無理なく空き家がなくなる手法の方が良い」と市長が判断したとのこと。以下、同事業の概要を第1表にまとめました。

第1表 高崎市空き家緊急総合対策事業の概要

目的	制度の種類	制度の概要	上限額
管理	制度1 空き家管理助成金	建物の管理を委託した場合や敷地内の除草など、空き家を管理するためにかかった費用の2分の1を助成	20万円
解体	制度2 空き家解体助成金	周囲に危険を及ぼす恐れのある老朽化した空き家の解体にかかった費用の5分の4を助成	100万円
	制度3 空き家解体跡地管理助成金	制度2を利用して、空き家を解体した敷地の清掃や除草などにかかった費用の2分の1を助成	20万円
活用	制度4 地域サロン改修助成金	空き家を高齢者や子育て世代などが気軽に利用できるサロンとして改修する場合、改修費用の3分の2を助成	500万円
	制度5 地域サロン家賃助成金	空き家をサロンとして借りの場合、家賃の5分の4を助成	月額5万円
	制度6 空き家活用促進改修助成金	空き家を居住目的で購入して改修する場合や、居住目的で賃貸して改修する場合など、改修費用の2分の1を助成	250万円
	制度7 定住促進空き家活用家賃助成金	倉渕・榛名・吉井地域に立地する空き家を居住目的で借りの場合、家賃の2分の1を助成	月額2万円
	制度8 空き家事務所・店舗改修助成金	空き家を改修し、事務所や店舗を新たに営業する場合、改修費用の2分の1を助成	500万円

出所：高崎市（2018）「広報高崎」第1468号（平成30年6月15日号）、3ページより（一部修正）。

この表からわかるのは、管理・解体では所有者、活用では空き家の利活用希望者への支援に行政が乗り出したことです。ここでは、制度4「地域サロン改修助成金」と制度5「地域サロン家賃助成金」に着目します。地域コミュニティにおいて空き家を改修して活動するNPOに密接に関係している制度だからです。制度4と制度5の概要は以下の通りです。

第2表 地域サロン改修助成金・地域サロン家賃助成金の概要

地域サロンについて (制度5も同じ)	<ul style="list-style-type: none"> ●地域サロン改修助成金における「地域サロン」とは、次のいずれにも該当するもの <ul style="list-style-type: none"> ・営利を目的とした活動でないもの ・開設計画の内容が具体的で、かつ地域サロンの開設が対象地域の住民同士の交流機会等の確保に寄与すると見込まれるもの ・公益を害するおそれがなく、公序良俗に反しないもの など
助成を受けられる 空き家 (制度5も同じ)	<ul style="list-style-type: none"> ●高崎市内にある建築物で、居住その他の使用がなされていないことが常態であるもので下記に該当するもの（原則、店舗が主体のビルやマンション等の空き室は対象にはならない） <ul style="list-style-type: none"> ・戸建て住宅の空き家 ・戸建て貸家の空き家 ・併用住宅の空き家（店舗等が廃業されていること）等 ●おおむね1年以上無人または使用されていないこと
助成を受けられる人 (申請者)	<ul style="list-style-type: none"> ●地域サロンの運営団体及び個人 ●空き家の所有者(地域サロンの運営団体に貸し出すことが前提)(※制度4のみ)
助成を受けられる 主な要件	<ul style="list-style-type: none"> ●高崎市内の空き家を改修し、地域サロンの運営団体が地域サロンを開設、運営すること ●地域サロンの運営団体は次のいずれにも該当するものであること <ul style="list-style-type: none"> ・団体の構成員全員が、高崎市暴力団排除条例に該当していないこと ・宗教活動、政治活動または選挙活動を行うことを目的としないこと ●市税の滞納がないこと ●地域サロン事業を一定期間継続できる見込みのあること（年度ごとと事業報告が必要になります）(制度4のみ) など

出所：高崎市ホームページ「高崎市空き家緊急総合対策について」より筆者作成（<http://www.city.takasaki.gunma.jp/docs/2014060600030/> 2019年1月21日確認）。

以上から、高崎市は空き家の利活用について、一般的な居住や事業の利用だけでなく、地域コミュニティに資する活動を行うNPOへの支援にも力点を置いていることがわかりました。では、次に具体例を見てみましょう。

第4節 高崎市のNPOによる空き家利活用の事例

ここでは、高崎市の空き家緊急総合対策事業のうち、地域サロン改修助成金・地域サロン家賃助成金を利用している4つのNPOを紹介します。いずれも私が取材を行った団体です。質問は、空き家の地域サロンへの転用の経緯、助成金の利用実態、現在の活動内容が中心です。紹介する団体は、普段の活動の活発さ、情報の公開性を基準に選定しました。

最初は「倉賀野町上第3町内会」です。2018年2月13日に倉賀野上3区コミュニティセンターを訪れ、同館長の宮井悠紀夫さんに取材しました。同町内会は地域サロン事業の適用第1号で、町内会になかった集会所の設置のために町内の空き家の活用を思いつき、空き家の所有者の理解もあって市の助成制度を申請したそうです。700万円以上の改修費を自己資金と市からの助成金でまかなったそうです。

宮井さんによりますと、まずセンターの設置により、町内会の業務を区長の個人宅からセンターでできるようになり、個人負担の集中を避けることができたそうです。現在では、コミュニティセンターらしく、上毛かるたの練習など地域の住人の方々の憩いの場として機能しています。一方で、宮井さんは町内会のさらなる活性化、活動の継続のためには、センターを拠点に「コミュニティの掘り起こし」を行い続ける必要があるとも指摘しました。課題もあるということですが、センターがなければそもそも活性化は困難だったのですから、センター設置に市の助成制度が大いに役立ったことは間違いありません。

次に「上中居町第1町内会」です。2018年2月1日に上中居町第1町内会集会所を訪れ、同区長の牧田忠久さんに取材しました。牧田さんによりますと、以前の集会所が事情により使用できなくなり、場所を転々として町内会活動を続けていたものの、不便で困っていたそうです。そのような時に現在の集会所の所有者の方から、市の助成制度を利用して所有する空き家（以前はダンススタジオ）を改修して集会所に転用してはどうか、という話が持ち込まれました。改修費は総額で約950万円、市からの助成金と町内会の積立金からまかなったそうですが、助成金がなければ改修は難しかったと述べていました。

改修後は集会所としてだけでなく、かるた大会、クリスマス会など子どもや家族などにも利用されているそうです。平日の午後にはコミュニティ・カフェ「一休さん」、男性向けコミュニティ・サロンの「男クラブ」、写経やヨガといったような各種教室など、地域サロンらしい活動を平日に定期的に開催しています。私が訪問した時もフラワーアレンジメントの教室があり、実際に参加しました（写真1・2）。

牧田さんは、町内の要望と市の対策がかみ合ったことで成功したと述べていました。地域の方々の要望、町内会のリーダーシップ、行政の対策がうまく結びつくことで空き家の利活用がスムーズに行われている事例と言えます。また、牧田さんは町内におけるコミュニティ活動の拠点として集会所を機能させたいと述べていました。

写真1 上中居町第1町内会集会所でのサロン
活動：フラワーアレンジメント教室(1)



出典：筆者撮影（手前の男性が区長の牧田さん）。

写真2 上中居町第1町内会集会所でのサロン
活動：フラワーアレンジメント教室(2)



出典：筆者撮影（一番手前が私がつくったものです）。

3つ目は、「自遊空間みちくさ」（任意団体）の事例です。2018年2月9日に事務所を訪れ、事務局の片桐順子さんに取材しました。高崎市新町で以前から活動していた多文化共生支援のNPO（任意団体「Rainbows」）が、地域のさまざまなNPOをつなぐ団体として発展的に再編、設立されたとのことです。現在では、これまでの活動を継続しつつ、空き家を地域で活動しているNPOが利用できるサロンに転用し、その運営を担っています。片桐さんによりますと、空き家（以前は青果店）の改修費は総額で約460万円、自己資金と市から助成金を受けて改修できたそうです。

片桐さんは、現在では以前から活動している団体の催し物だけでなく、新生児の育児相談や高齢者の遺影の生前撮影会など新しい活動も展開されていると述べていました。いろいろな年代の人たちにまたがる新しい活動が、「みちくさ」のサロンを拠点に行われているわけです。私が取材に訪れた時は健康増進を目的とした体操教室が開かれていましたが、普段からベビーダンスや健康麻雀などさまざまな目的に活用されています（写真3・4・5）。地域サロンに空き家を利活用するNPOへの助成、という高崎市の目的にぴったりと合った団体と言えます。また、空き家のままだった時と違い、薄暗くなってからも明かりが灯っているため、防犯（とりわけ子ども）にも役立っているそうです。片桐さんは、地域で「支え合うしくみ」をつくることが目標と述べ、その拠点として「みちくさ」を位置付けていました。

4つ目は、NPO法人「iitoko」の事例です。2018年2月15日に事務所

写真3 「自遊空間みちくさ」でのサロン活動の例(1)：健康体操教室



出典：片桐さんからの提供。

写真4 「自遊空間みちくさ」でのサロン活動の例(2)：ベビーダンス



出典：片桐さんからの提供。

写真5 「自遊空間みちくさ」でのサロン活動の例(3)：健康麻雀



出典：片桐さんからの提供。

を訪れ、代表の浅香千恵さんに取材しました。「iitoko」は、障がいのあるお子さんを持つお母さんたちの支援を目的として高崎市吉井町に設立されました。代表の浅香さんによりますと、お母さんたちの支援を始めた時はなかなか来てくれなかったそうです。原因を考えたところ、公民館など人目に触れる場所には来づらく、自然に「泣ける」場所、つまり普通の「家」のような場所の方がよいのだと気づいたそうです。そこで浅香さんは空き家の利活用を思いつき、市の助成事業に申請しました。改修費が約240万円、自己資金と市からの助成金でまかになったそうです。「iitoko」も市の助成制度をうまく利用して拠点づくりに成功したと言えるでしょう。

浅香さんは、事務所のある「家」を障がいのお子さんやそのお母さんたちだけでなく、地域の人たちにも開放しているそうです。現在では、地域の幅広い人たちの交流の場としても活用してもらっているそうです(写真6・7)。浅香さんたちの活動の拠点だけでなく、地域の人たちにとってもサロンとして気軽に立ち寄れる場所になったのです。「iitoko」も高崎市の助成事業の狙いにぴったりと合っている例でしょう。

もちろん、他にもたくさんの町内会や自治会、NPO法人などが高崎市の助成制度を活用しています。団体の数などは高崎市のホームページから確認できますが、たとえば「iitoko」に近いタイプとして、子育てに悩むお母さんたちの交流サロンとして空き家を改修、利用しているNPO法人「地域母親支援サージファム」といった団体もあります。また、第7章で紹介していますが、学生が主体となって空き家を地域サロンに転用した「0号館」もこの助成事業を利用してしています。本当にさまざまな団体が、市の助成制度を使って空き家を有効に利活用しているのです。

写真6 「iitoko」でのサロン活動の例:「iitoko キッチン」(親子の癒しランチ)



出典: 浅香さんからの提供。

写真7 「iitoko」の外観(視察団の受け入れ時の様子)



出典: 浅香さんからの提供。

第5節 まとめ

最後に、本章をまとめたいと思います。東京（「ふるさとのかい」）や横浜（「ペアレンティングホーム」）の例からは、社会的に恵まれない立場の人たちの支援に空き家の利活用が有効な事例を紹介しました。また、2つとも株式会社あるいは設計事務所の営利事業として空き家をあつかっていました。東京の事例では地域コミュニティとの共生も意識していますが、これらはどちらかと言えば団体のミッションの達成や収益性を重視していたと言えます。

ところが、高崎市の事例ではどの団体も収益性のある事業は行っていません。これからの日本の社会では、どんな地域でも空き家が増えることは間違いありません。そうすると、むしろ地域コミュニティのつながりに特化したNPOの活動の方が、空き家の利活用にとって重要かもしれません。たとえば、町内会や自治会は全国に存在していますし、収益性の高い事業を行っていないNPO法人も多いからです。もちろん、東京や横浜の事例も非常に大切ですが、全国どこにでもある普通のNPOがいつでも行える利活用の方が、空き家問題への対策としては効果が大きいかもしれません。

とはいえ、そういったNPOの財政は厳しいでしょう。ですから、高崎市の事業のように、空き家の改修費の助成、一定期間の家賃補助といったしくみは、NPOが空き家を利活用する際に、とても有効だろうと考えられます。また、前節で紹介した団体の空き家の利活用からは、共通点が見つかります。それは、空き家を利活用することによって、地域に新しい拠点をつくり、またそこから地域の新しいつながりを築こうとしている点です。2つの町内会は住民活動の拠点づくり、2つのNPOは団体のミッションの達成だけでなく、地域のサロンとしてさまざまな人たちの交流の場に発展させようという意図が明確でした。これらの団体の活動からは、NPOによる空き家利活用がどんなところで有効かを伝えてくれると思います。

第7章 群馬県における空き家の利活用事例と 担い手のモチベーション

若林 隆久

はじめに

総務省統計局の住宅・土地統計調査によれば、空き家数および空き家率は年々上昇を続けています。高齢化・人口減少の下で今後も増加が見込まれる空き家の問題に、どのように対処していくかが社会的な課題となっています。

ひとつの方法は、空き家の解体です。誰にも使用・管理をされておらず、場合によっては周囲の安全、治安、衛生、景観などを損なっている場合には、その空き家に資産としての価値はほとんど認められず、解体が最善の方法となりえます。

もうひとつの方法として、空き家の利活用があります。空き家の資産としての価値を認めて、何らかの用途での利活用を目指すという方法です。現状では使用されていない不動産であるため、空き家を利活用するにあたっては困難も伴います。しかし、その資産としての価値を積極的に認めてまちづくりに活かしていくとする動きも存在します。

本章では、後者の中でも、人が集まる場所としての空き家の利活用に着目します。ここで、人が集まる場所とは、具体的にはコミュニティスペース、コワーキングスペース、シェアオフィス、コリビングスペース、ゲストハウスなどに代表されるような、不特定の人間が利用でき、かつ、利用者間である程度の交流が生じることが想定されている場所です。人が集まる場所としての利活用に着目するのは、地域の活性化に結びつくと同時に、さらなる空き家の利活用や地域活性化の担い手を生み出す起点となりうるからです。

そこで、本章では、群馬県内における人が集まる場所としての空き家の利活用事例を取り上げます。そして、いかにして成立・維持しているかの経緯や仕組みについてみていきたいと思います。様々な困難が伴い、経済的な見返りも見込めないという空き家の利活用においては、自分がやりたいことに内発的に強く動機づけられた担い手の存在が重要な役割を果たすことが明らかになりました。担い手にとって空き家はあくまでも自分がやりたいことを実現するための手段でしかありません。すなわち、空き家対策を進めたい地域や自治体とは立場が異なっています。地域や自治体にとっては、この点を踏まえつつ、外部からの獲得や内部での発掘・育成を通じて、担い手となりうる人材をいかにして確保するかが課題となります。

本章の構成は以下の通りです。第1節では、空き家問題を概括した上で、空き

家を利活用する際のメリットとデメリットについて述べます。第2節ではなぜ人が集まる場所としての空き家の利活用に着目するのかを論じます。第3節では、調査に基づいて各事例を紹介します。第4節では、事例から明らかになった空き家の利活用の担い手の姿について整理します。最後に、第5節では、地域や自治体による空き家対策への含意を提示します。

第1節 空き家の利活用

総務省統計局の住宅・土地統計調査によれば、平成25年時点で総住宅数約6,063万戸の13.5%にあたる約820万戸が空き家となっています。空き家数および空き家率は年々上昇を続けており、今後も上昇していくことが見込まれています。

これまでの各章でも言及されているように、空き家問題は様々な要因が絡み合って発生している複合的な問題ですが、その最大の要因としては空き家となる土地・建物の資産としての価値が見出しづらいという点が指摘できます。仮に価値が高ければ、多少の費用、手間、時間をかけても、所有者あるいはそれ以外による利活用が進むはずといえます。すなわち、価値を見出したり高めたりできれば、空き家対策が進んだり、空き家の発生を予防したりできるのです。

ここで、利活用する主体の立場から見た、空き家を利活用する際のメリットとデメリットを整理しておきます。

先にデメリットに言及すると、既に述べたように空き家を利活用する際には様々な費用、手間、時間がかかります。具体的には、一般の不動産市場では扱われていないため物件を見出すこと自体が困難である、市場に出ていない物件であるので（時には強い思い入れを持った）所有者を説得・交渉しなければならない、所有者が不明である場合はまず所有者を見つけなければならない、素人では土地や建物の状態について判断ができない、利活用できるようにするために改修が必要である、というように、様々な場面で一般の不動産市場で取り扱われる物件では生じないような費用、手間、時間を負担しなければなりません。

一方、空き家を利活用する最大のメリットは金銭的な費用の安さです。空き家は現状では価値が見出されず使用されていないため、賃貸するにせよ購入するにせよ、その費用は安く抑えられやすいです。本章のもととなった調査においても、空き家を利活用する理由としては費用の安さが挙げられることが多く、そうでなければ手間のかからない一般の不動産を用いるという旨の発言もみられました。

第二のメリットとしては、土地・建物そのものが気に入ったということが挙げられます。よく取り上げられるのは、趣のある空き家の雰囲気を好んで利活用するという事例です。本章のもととなった調査でも、特に空き家の仲介者にとっては空き家に対する思い入れが動機づけとなっていました。しかし、空き家の利活用者にとって空き家を利活用する理由は上述の通り金銭的な費用の安さであることが多く、空き家はあくまでやりたいことを実現するための手段でしかありませんでした。また、空き家全体を想定した場合には、趣のある空き家の割合は少ないと考えられます。

第三のメリットとしては、立地をはじめとしたそれ以外の条件がよいことも考えられます。不動産にはまったく同じものは存在しないので、空き家においても立地をはじめとした土地・建物に関する条件は様々です。利活用する主体のニーズと合致することがメリットとなりえます。例えば、本章で取り上げる0号館やたむろ荘の事例では、大学の近くという立地が利活用者の目的に合致していました。また、なかには一般的な意味で好立地の空き家が立地以外の要因によって利活用されずに放置されていることもありえます。ただし、ここまでの議論を踏まえると、一般的な意味で好条件の土地・建物であるほど、空き家として使用されずに残っている可能性は低いといえます。

第2節 人が集まる場所としての空き家の利活用

(1) なぜ「人が集まる場所」に着目するか

本章では空き家の利活用の用途として人が集まる場所に着目します。それは、以下の二つの理由からです。

第一に、不特定の人間が利用し交流できるような場所が生まれることで、その地域の活性化を図れるからです。既に本書の各章でも指摘されているように、空き家問題はひとつひとつの空き家へどのように対処するのかという観点だけでは解決できません。外部性の存在があるため、今後空き家を発生させない、あるいは、既に発生してしまった空き家の利活用を促すためには、その地域に人が集まり活性化している必要があります。個々の空き家への対策という視点だけではなく、まちづくりや都市計画といったより大きな観点から対策を考える必要があります。

第二に、さらなる空き家の利活用や地域の活性化の担い手を引き寄せたり生み出したりする起点となりうるからです。本章でも見ていくように、空き家の利活用を進めていくためには、その担い手となる人材が重要です。そのような人材を確保するためには、まずはその地域に人が集まらなくてはなりません。

しかし、単に人が集まっているだけでは十分ではなく、集まる人の質や関わり方が重要です。というのも、求められているのは、空き家の利活用に伴う様々な困難を乗り越えられる人材であり、より地域の活性化に資するような利活用を行う人材だからです。単にその地域に住んでいる人やその地域にあるお店に消費者として訪れる人ではなく、地域の活動へより深く関わり積極的に何かしらの活動を担いうる人材です。

このような人材を引き寄せたり生み出したりするために、人が集まる場所が重要となってきます。人が集まる場所やそこで行われる活動に集まってくる人々は、それらに興味関心を持って自発的に集まってきた何らかの意欲がある人たちであり、彼ら同士の関わり合いも生まれます。結果として、上記のような人材であったりそうなりうる可能性が高いです。このような観点から、単純に住宅やお店が増えるだけではなく、人が集まる場所ができることが重要であると考えられます。

(2) 人が集まる場所としての空き家を利活用する難しさ

しかし、空き家を人が集まる場所として立ち上げ維持していくことは容易ではありません。既に述べたように、資産としての価値が見出しづらいために空き家は使用されなくなっています。言い換えれば、資産としての価値が高ければ、空き家とはなりづらいのです。具体的には、人の往来があったり、交通の便が良かったりする場合には、資産としての価値が高く、何らかの用途に使われている可能性が高いです。これらの条件は、人が集まる場所という用途にとっても重要な要素です。そのため、多くの場合に不利な条件にある空き家を、人が集まる場所として立ち上げ維持していくことには困難が伴います。実際、空き家を人が集まる場所として利活用しようとする取り組みは多く存在しますが、その成立・維持に難渋している事例も少なくありません。いかにして人が集まる場所が成立・維持しているかの経緯や仕組みを明らかにする必要があります。

第3節 事例

(1) 本町しもたや（群馬県高崎市）

本町しもたや（写真1）は、群馬県高崎市本町に位置する会員制のシェアリビングです。株式会社まちごと屋（以下、まちごと屋）が所有・運営しており、2018年2月から運営を開始しています。もとは調剤薬局であった2階建ての建物を改修しています。1階にはテナントとして伊東屋珈琲が入っていて、飲食や打ち合わせ用のスペースとして使える和室があります。2階が会員制のソーシャルリビングとなっていて、「大人のシェアリビング」として自分の時間を愉しめる場所となっています。

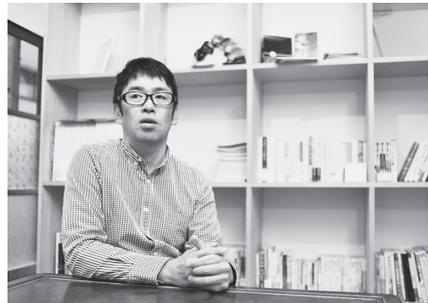
まちごと屋は、2013年6月に設立された高崎市の中心市街地の空き家や空きスペースの貸借ができるサービスを提供する会社です。このような事業を行うきっかけとなったのは、代表取締役の大澤博史氏（写真2）が運営に携わっているジョウモウ大学の活動拠点として空き家の利活用を行ったことでした。市街地に多数の空き家があることは知っていたため、似たような空き家の利活用を事業

写真1 本町しもたや



出典：大澤博史氏提供

写真2 大澤博史氏



出典：大澤博史氏提供

としてできるのではないかと考え、ジョウモウ大学の運営に携わる数名で2012年に活動を開始しました。県からの補助金も得て中心市街地の空き家調査を行い、空き家の紹介をするまちごと屋のサイトを立ち上げました。

まちごと屋では、単に空き家の紹介をするだけでなく、「さまざまな理由でこれまで市場に出回っていなかったたてもものやスペースの、課題を解決するお手伝いをしながら、『借りたい』と『貸したい』を結びつけるのが特徴」です。まちごと屋は不動産業の登録をしておらず、あくまで空き家の紹介やマッチングを行うだけです。不動産業のように多数の物件を取り扱って手数料で収益を得ることだけを目指さず、不動産市場に出ずに休眠していた物件を取り扱い、古い町並みを残すということを目指しています。そのため、手間や時間もかかり、事業として収益は上がりづらいという面もあります。

他の物件とは異なり、本町しもたやはまちごと屋が所有・運営しています。空き家の所有者が空き家の整理をして処分を考えていたところに知り合い、町屋造りの雰囲気を感じた大澤氏が利活用をしてくれる人を探す手伝いを申し出ました。しかし、建物を含めて利活用をしてくれる人が見つからなかったため、まちごと屋が買い取ることにしました。利活用の方法について話し合った結果、これまで大澤氏たちが取り組んできた人のつながりを生み出す場所ではなく、リラックスして過ごせるような会員制のリビングにすることになりました。1階には高崎への出店を考えていた桐生市の伊東屋珈琲にテナントに入ってもらいました。

まちごと屋では、本町しもたやが位置する本町通りを重点的に取り扱い、地域全体の価値を高めていこうと考えています。そのため、その地域にはない新しいことや面白いことをしてくれる人に空き家を利活用してもらおうように意識的に働きかけています。そういった人たちは、空き家の利活用に伴う様々な困難を解決する能力を持っています。物件の開拓は相対的には難しくないため、そこで活動してくれる人を見つけることが目下の課題となっています。面白い活動をしてくれる人が増えることで、その地域で活動をしたいという人が集まってくることを期待しています。

(2) 0号館（群馬県高崎市）

0号館は(写真3)、群馬県高崎市下小埸町に位置するコミュニティスペースです。三橋純香氏(写真4)らが、高崎経済大学在学中に、クラウドファンディングや高崎市地域サロン改修助成金を活用して立ち上げた2階建ての建物です。2014年4月にサークル「0号館プロジェクト」を発足し、2015年4月から運営を開始しています。2016年3月には一般社団法人0号館(代表理事・三橋純香氏)を設立し、学生主体の運営を継続しつつも、立ち上げ時のメンバーも現在に至るまで0号館の活動に携わっています。

0号館を立ち上げるに至ったきっかけは、群馬県外から高崎経済大学に進学した三橋氏が、大学生の生活が自宅と大学とアルバイト先の往復になってしまい、大学外の大人たちと触れ合う機会に乏しいことに問題意識を持ったことです。大学と高崎駅や中心市街地も離れており、様々な人や物と出会う機会が限られてい

写真3 0号館



出典：2018年11月10日筆者撮影

写真4 三橋純香氏



出典：三橋純香氏提供

ました。そこで、大学から徒歩100歩という身近な場所で、ふらっと立ち寄れるようなコミュニティスペースを作りたいと考え、賛同してくれる学生とともに、「よりみち校舎」をコンセプトとした0号館を立ち上げる活動を開始しました。

不動産会社をあたっても適当な物件は見つけれず、大学周辺の空き家を利活用することにしました。大学の向かいに位置する空き家の所有者に趣旨を説明したところ、協力してもらえることになりました。一緒に活動してくれる大学生を募りつつ、FacebookやTwitterなどのSNSも利用して情報発信を行い、様々な人に手伝ってもらいながら改修作業を行いました。クラウドファンディングや高崎市地域サロン改修助成金も活用し、2015年4月から運営を開始することになりました。

運営開始時から、コミュニティカフェ、レンタルスペース、イベントの企画・開催、などの事業を行っています。夏祭りやマルシェなど地域における活動を継続する中で、大学生だけではなく地域住民による利用も増えてきています。立ち上げ時のメンバーが卒業していく中で、2016年3月に一般社団法人0号館を設立し、継続的に運営を続けていく体制を整えています。学生主体の運営を継続しつつも、一般社団法人の理事会のメンバーも管理・運営に携わっています。

三橋氏は、都市部ではなく地方で活動を行うメリットとして、注目を浴びやすくコミュニティが作りやすいという点を挙げています。一方で、どのようにコミュニティスペースのオープン性とコミュニティ性のバランスをとるかや、立ち上げの時期が過ぎた後に活動をどのように継続・充実していくかが今後の課題となっています。

(3) たむろ荘（群馬県佐波郡玉村町）

たむろ荘(写真5)は、群馬県佐波郡玉村町下新田に位置するシェアハウス兼オープンスペースです。本田美咲氏と秋山恵璃氏(写真6)が、群馬県立女子大学在学中に、クラウドファンディングを活用して立ち上げ居住・運営している2階建ての建物です。2016年3月に土地・建物を取得し、1年以上にわたる改修作業を経て、2017年5月から居住・運営を開始しています。2018年6月からは1階部

分でカフェの営業も開始しました。

本田氏と秋山氏がたむろ荘の立ち上げに至ったきっかけは、住む場所と集まる場所に関する問題意識でした。群馬県外から群馬県立女子大学に進学した2人は一人暮らしを始めましたが、一人暮らしが大変であることと家具や家電などを各自が所有せずにシェアすればよいのではないかという問題意識から共同生活を企画し始めました。一方で、大学生の生活が自宅と大学とアルバイト先の往復になってしまっており、お金をかけずに自由にたむろができるような場所がなくなっていることにも問題意識を持っていました。そこで、共同生活とたむろすることを目的としたシェアハウス兼オープンスペースを立ち上げることにしました。

安く借りられる物件を探し始めてみたものの、不動産会社や空き家バンクでは適当な物件を見つけられず、自分たちの手で情報を募りながら空き家探しをすることになりました。現在のたむろ荘の物件は、知人から寄せられた情報をもとに、法務局で所有者を調べて直接交渉を行い、クラウドファンディングで集めた資金も利用して土地・建物を30万円で購入したものです。建物の改修作業も、業者への依頼が必要な部分以外は、すべて自分たちで行いました。その際、FacebookやTwitterなどのSNSも利用して情報発信を行い、様々な人に改修作業を手伝ってもらったり、材料を提供してもらったりしました。1年以上の期間をかけて改修作業を行い、2017年5月に完成現場見学会というプレオープニングイベントを実施しました。完成後の1年間ほどは、2人以外の群馬県立女子大学の学生も居住するシェアハウスとして主に運営しました。2018年6月からは、イベントを開催したり、1階部分でのカフェ営業を開始したりしています。

たむろ荘では、理念として「金持ちに頼らない生活を模索し、消費ではない地域面白化と片田舎文化圏の形成を目指す」ことが掲げられています。人口が多くない地域で活動することによって、訪れる人の密度が濃くなり、交流を通じて文化が生まれるのではないかと考えています。一方で、同じ地域に他にもいくつかの拠点があれば、拠点間で往来や交流が生まれるため、適当な物件があれば利活

写真5 たむろ荘



出典：2018年7月18日筆者撮影

写真6 本田美咲氏と秋山恵璃氏



出典：本田美咲氏・秋山恵璃氏提供

用して新たな拠点を生み出したいとも考えています。空き家問題への注目は高まっている一方で対策は進んでいないという現実があり、自治体の動きを待たずに自分たちのやる気や想いを優先して様々な活動に取り組んでいます。

地域活性化には関心がある一方で、まちづくりという言葉は使わないようにしているそうです。まちづくりのためのまちづくりとなってしまう取り組みが多く、誰のための場所であるかということが考えられていないことが多いからです。抽象的な言葉であるまちづくりや地域活性化を目的とするのではなく、そこに住みながらコミュニティを新しく作り直すことが地域活性化につながると考えています。そのため、たむろ荘では、どのような意図で人が来てほしいようにオープンに運営しており、人との交流による摩擦を受け入れるように意識しています。

第4節 空き家の利活用の担い手

これらの事例や本章のもととなった調査から明らかになった、空き家の利活用の担い手となる利活用者と仲介者の姿について整理します。

(1) 空き家の利活用者

様々な困難が伴う空き家の利活用に、どのような動機で取り組んでいるのかという視点から空き家の利活用者を眺めていくと、その動機には共通した傾向がみられました。

まず、ほとんどの事例が収益性という点で大きく成功しているわけではなく、経済的な動機づけでは空き家の利活用は行われていませんでした。次に、空き家そのものへの好意も、ほとんどの事例で空き家を利活用する動機とはなっていませんでした。また、各自がやりたいことを実現するための場所を探している時に、発見したり紹介されたりしたことが空き家の利活用のきっかけとなっていることがほとんどでした。さらに、まちづくりや地域活性化といったこと自体が、空き家の利活用の主要な動機づけとなってはいませんでした。

それでは、空き家の利活用者は何によって動機づけられているのかというと、それは各自がやりたいことや面白いと思うことを実現したいという想いです。自身の想いに強く動機づけられていることによって、空き家の利活用に伴う様々な困難を乗り越え、人が集まる場所の成立・維持を達成できていました。「実現したいことが先にあり、その手段として空き家を利活用する」ということが空き家の利活用者の姿であり、成立・維持のための要点でもあるようです。

(2) 空き家の仲介者

空き家の利活用事例をみると、本章で取り上げたまちごと屋のような空き家の仲介者の重要性が浮かび上がってきます。本章の事例からもわかるように、空き家の利活用に伴う様々な困難は、個人であっても決して乗り越えられないわけではありません。しかし、多くの人にとっては、空き家の利活用を試みる際の

障壁となってしまいます。そのため、個々の空き家への対策ではなく、地域における空き家対策を考えた場合には、空き家を利活用する際のデメリットを軽減してくれる仲介者の存在がより重要となってきます。一般の不動産市場では扱われていない空き家の発見・開拓、所有者の説得・交渉、利活用者との相談・交渉、所有者と利活用者のマッチングや信頼関係の構築、空き家の整理・改修、といった様々な費用、手間、時間を、利活用者に代わって担っていくことになります。

しかし、空き家の仲介者にも、十分な収益性が伴わないという問題があります。従来不動産業界での賃貸業務では、賃料をベースとして手数料が入ります。ということは、空き家の金銭的な安さという利活用者にとってのメリットは、仲介者にとっては収入を減らす要因となってしまいます。加えて、空き家の仲介には、利活用と同じく様々な費用、手間、時間がかかります。これらの理由から、従来型の賃貸業務のやり方では収益をあげづらいのです。

空き家対策を幅広く行っていくためには、空き家の利活用に伴う費用を低減してくれる空き家の仲介者が必要不可欠であり、様々な費用、手間、時間がかかる空き家の仲介が事業として成り立つような仕組みを考えなければいけません。

第5節 空き家対策への含意

空き家の利活用の担い手が、自分がやりたいことに強く動機づけられていることがわかりました。様々な困難が伴い、かつ、経済的な見返りが見込みづらいため、空き家の利活用の担い手となるのは必然的にやりたいことに強く動機づけられている人材に限られてしまうのです。地域や自治体が空き家対策を進めていくためには、そのような人材を空き家の利活用へと結びつけ支援していく必要があります。

最後に、空き家の利活用の担い手にどのように活躍してもらうかという視点で、手段としての空き家、担い手のモチベーション、地域間のめぐる人材をめぐる競争、という3つのキーワードを取り上げながら、地域や自治体の立場からの空き家対策への含意を述べて、本章を終わりにします。

(1) 手段としての空き家

まずは、空き家の利活用者、空き家の仲介者、地域・自治体、といった各々の関係者の手段と目的をはっきりと認識する必要があります。

事例からもわかるように、多くの空き家の利活用者にとっては、空き家はやりたいことや面白いと思うことを実現するための手段でしかありません。すなわち、先に自分のやりたいことや面白いと思うことがあり、費用や立地といった各種の条件を勘案して、その実現の手段として空き家を利活用するのです。初めから空き家を利活用しようと思っているわけではありません。

手段と目的の明確化は、空き家対策という目的が自明であるように思われる地域・自治体やその担当者自身にとっても重要です。というのも、空き家対策を通じて達成したい上位の目的によって、個々の空き家へとるべき対応や有効な施策

が異なりうるからです。本章第2節でも指摘したように、まちづくりや都市計画といった大きな目的から空き家対策を位置づけなくてはなりません。

これらのことは当たり前と思われるかもしれませんが、最初から空き家対策自体が目的として存在する地域・自治体やその担当者からは見過ごされやすい点なので、注意しなければなりません。「そこに問題となっている空き家があるから利活用する」という視点だけではなく、「目的があって手段として空き家を利活用する」という視点も必要なのです。

(2) 担い手のモチベーション

それでは、地域や自治体の立場から、空き家の担い手となりうる人材に活躍してもらうためにはどうすればよいのでしょうか。ひとつにはどうすれば空き家の担い手が地域内で活発に活動できるかという問題、もうひとつにはどうすれば地域における空き家の利活用の担い手を増やせるかという問題が挙げられます。経営学の概念を援用しながら、地域や自治体がこれらの問題に対してどのように対応すべきかについて述べていきます。

前者の問題については、内発的動機づけという概念から示唆が得られます。担い手となりうる人材は自分のやりたいことに強く動機づけられています。このような動機づけは、個人の内側から起こるため内発的動機づけと呼ばれ、報酬や賞賛のように個人の外部からもたらされる外発的動機づけとは区別されます。内発的動機づけの強力さや重要性は頻繁に指摘される一方で、外的な報酬を与えると動機づけが低減してしまうこともあり（アンダーマイニング効果）、マネジメントすることの難しさも指摘されています。むしろ、本人が面白いと思っていることをやっている場合には、余計なマネジメントは必要ないと解釈できる調査結果も報告されています。そのため、地域や自治体としては、直接的な介入をするのではなく、活動しやすい環境や利用可能な制度・支援の整備に徹するだけでよいかもしれません。そうすれば、内発的に強く動機づけられた人材は勝手に活動してくれるのです。

(3) 地域間の人材をめぐる競争

後者の問題については、人材をめぐる競争という概念から示唆が得られます。いかに優れた人材を獲得し育成するかという企業間の人材をめぐる競争を、地域に当てはめて考えてみます。すると、地域間においても人材をめぐる競争が行われていて、優れた人材を確保できた地域がまちづくりや地域活性化を成功させているといえます。

人材をめぐる競争には、外部からの獲得と内部での発掘・育成の二つの側面が存在します。地域の外部からの獲得については、意欲のある人材は自分がやりたいことを実現できる場を求めて地域の枠を越えて移動します。彼らは自分のやりたいことが実現できそうな場所を求めています。そのため、意識しているかいないかに関わらず、地域間で人材の獲得競争が発生することになります（東京のような大都市に若者が流出してしまうということも、地域間の人材をめぐる競争の一部であ

ると捉えられます)。まちおこしや地域活性化の成功事例には、地域外からの人材獲得に成功している例は少なくありません。空き家活用の担い手となりうる人材の数が日本全体で限られていると考えれば、各地域は優れた人材を惹きつけるための戦略やマーケティングについて考えなければなりません。

一方で、求める人材を地域の内部で発掘し育成するという方策もあります。全体で限られた数の人材を奪い合うという発想ではなく、必要な人材なのであれば内部で育てて増やすという発想です。また、すべての人が地域間を自由に移動できるわけではなく、様々な理由で現在いる地域から移動しなかったりできなかったりする人も少なくありません。そこで、空き家の利活用の担い手となりうるような人材を地域内で発掘し育成するのです。その際、本章第2節で指摘したように、人が集まる場所が担い手を引き寄せたり生み出したりする起点となりうるのです。

外部からの獲得であれ、内部での発掘・育成であれ、空き家の利活用を促すためには、担い手となりうる人に対して情報発信や説得を行い、そのような人材を空き家の利活用へと結びつけ支援していく必要があります。空き家バンクのような受動的な仲介の仕組みの限界も指摘されており、積極的に仲介を行うエージェントを生み出したり、先駆けとなる事例を創り上げたり喧伝したりすることで情報発信を行うことが有効であるかもしれません。

〔謝辞〕

快くインタビュー調査に応じてくださった皆様に心より御礼申し上げます。また、若林ゼミの丸山未祐さんはインタビュー調査の補助を行ってくれました。ここに記して感謝申し上げます。なお、本研究は、各年度の高崎経済大学競争的研究費・特別研究助成金およびJ S P S 科研費 16 K 17173 の助成を受けています。

第8章 さまざまな世代が集い交流する郊外住宅地

－西武吉井ニュータウン南陽台の事例－

佐藤英人

はじめに

人口減少と少子高齢化に直面した日本は、さまざまな問題を抱えています。とりわけ郊外の住宅地では、次世代を担う新たな住まい手を失い居住世帯が減少しています。加えて、空き家や空き地が目立つようになってきました。皆さんがお住まいの地域でも、以前よりも外で元気に遊ぶ子どもの姿を見かけなくなったり、近くの八百屋さんや魚屋さんが閉店してしまったり、地域の活気がなくなっていることに不安を感じる方は多いことでしょう。

かつて日本の住宅地には、念願のマイホームを購入するため1947～49年出生のいわゆる団塊世代が大勢移り住みました。そこでは、サラリーマンの夫と専業主婦の妻、夫婦の間に生まれた子から成る典型的な核家族世帯が築かれていきました。平日は夫が自宅から都心のオフィスに通勤して家計を支え、妻が自宅で家事や育児に専念し、休日は家族水入らずでショッピングや外食を楽しむ。そんなごくありふれた生活が、郊外の中で営まれてきたのです。

ところが近年の晩婚化・非婚化によって一人の女性が一生の間に生む子どもの数（合計特殊出生率）は、2016年時点で1.44と人口置換水準の2.07を大きく下回っています。当然のことながら、子どもの数が減れば、核家族世帯に代わって単独世帯や夫婦のみの世帯が増えることとなります。つまり、出産などによる家族人員の増加が、より広い居住スペースを郊外住宅地に求める原動力となっていたのですが、少子化によって郊外に住居を求める必然性は年々低下しているのが現実です。

2000年以降、徒歩での生活に便利な「まちなか」「駅近」といった地域に、超高層マンションが数多く建てられています。より便利な地域に人々が集まった結果、自家用車がないと生活が立ち行かない郊外住宅地では、住まい手を失い空き家や空き地が増えているのです。

空き家問題は、空き家になってから議論を開始したのでは手遅れです。むしろ空き家になる前に、現在お住まいの皆さんが今後の暮らし向きをどのように考えておられるのか、丁寧に紐解いて、空き家問題の解決に向けた糸口を見つけるべきでしょう。

そこでこの章では、人口減少・少子高齢社会にあっても人口が増え続けている郊外住宅地を紹介し、空き家が増える前に私たちは一体何をすべきなのか考えてみたいと思います。

第1節 研究対象地域の概要

西武吉井ニュータウン南陽台（以下、南陽台住宅地）は、多野郡旧吉井町南陽台1～3丁目に広がる住宅地であり、2009年6月1日の合併により高崎市に編入されました。高崎駅からは南へ約6.5kmの地点に位置し、1980年代初頭より旧西武不動産が宅地造成をすすめました。住宅地の大部分は庭付きの戸建住宅で占められています。住宅地の周囲には群馬県の特別史跡であり、2017年10月にユネスコ「世界の記憶」に登録された上野三碑（金井沢碑、多胡碑、山上碑）やゴルフ場などの文化・スポーツ施設が点在する閑静な環境を有しています（写真1）。

ただし、南陽台住宅地は岩野谷丘陵の東端上に位置しているため、高崎市中心部あるいは旧吉井町中心部へ移動するには、最大64.1m（高層ビルに例えると、おおよそ20階建に相当）の高低差を昇降しなければなりません。加えて、住宅地の周囲800m（徒歩10分圏）にはコンビニが1軒立地しているに過ぎず、ちょっとした日用品を買うためにも自家用車の利用が欠かせません。

確かに地形的にも交通事情的にもハンディを負っていますが、最近20年間の人口は増加しています。国勢調査によりますと、南陽台1～3丁目の人口は1995年に1,696人であったのに対して、2015年には2,326人となり37.1%ほど増加しているのです。私たちが現地調査を実施した2016年6月現在、人口は2,417人、世帯数970世帯、高齢化率は28.1%でしたので、人口の増加傾向には変わりはありません。

写真1 南陽台住宅地の景観

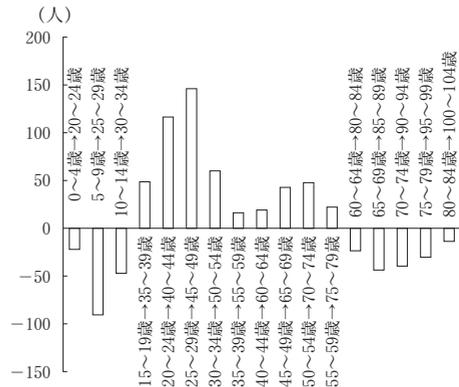


出典：2016年11月1日筆者撮影。

第2節 人口増加の牽引者

人口が増加した理由を探るために、どのような方々が、南陽台住宅地へ移り住んできたのか調べてみましょう。第1図は国勢調査を基に出生コーホート増減数という数値をグラフ化したものです。たとえば、1995年時点15～19歳の方々は、2015年時点35～39歳になるわけですが、この出生コーホート（≒世代）ごとに人口の増減を集計してみ

第1図 1995～2015年の出生コーホート増減数
高崎市吉井町南陽台1～3丁目



出典：総務省「国勢調査」により筆者作成。

ると、とても興味深いことがわかります。グラフによりますと、15～19歳→35～39歳コーホートから55～59歳→75～79歳コーホートに至る、幅広い世代で人口が増加しています。中でも25～29歳→45～49歳コーホートが147人の増加と、全コーホートの中では最も増加数が多いことを示しています。

つまり、南陽台住宅地における人口増加は、①高等学校卒業後、進学や就職によって、一旦、南陽台住宅地を離れた世代が、その後、結婚適齢期から持家取得期にかけて流入したこと、②当時50歳代後半であった現役世代が定年退職後に流入したことが考えられます。

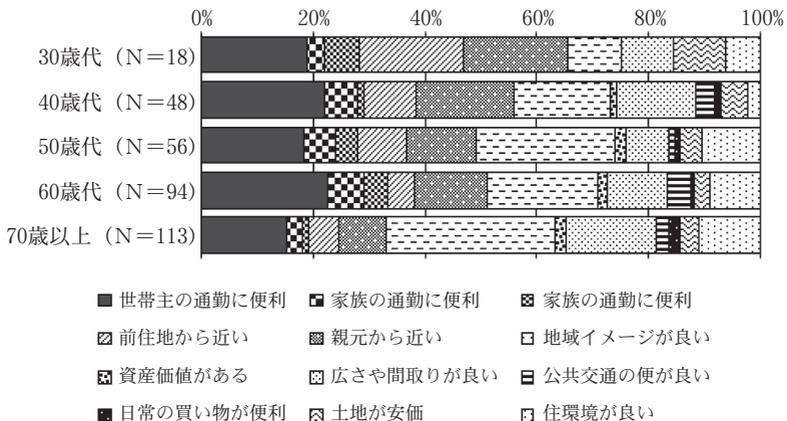
第3節 なぜ南陽台住宅地を選ぶのか？

国勢調査では人口増減などを把握できますが、なぜ現在お住まいを選ばれたのか、居住地選択の理由をうかがい知ることはできません。そこで私たちは、南陽台住宅地にお住まいの皆様方よりご協力を頂いて、2016年11月9日にアンケート調査を実施しました。調査票のポストへの投函による配布、郵送による回収を行った結果、南陽台住宅地全970世帯中329世帯（回答率：33.9%）から有効な回答を頂戴しました。

世帯主年齢別に南陽台住宅地を選択した理由をみていきましょう。第2図によりますと、世帯主年齢によって選択理由が明らかに異なっていることがわかります。世帯主年齢50歳代までは主に「世帯主の通勤に便利」「前住地から近い」「親元から近い」などの地理的な要因を重視しているのに対して、高齢世帯は「地域イメージが良い」「広さや間取りが良い」「住環境が良い」など、住宅や居住環境の質的な要因を重視しているようです。

有職者の多い世帯主50歳代までの世帯は通勤時間（もしくは距離）を意識した

第2図 南陽台住宅地を選択した理由



出典：アンケート調査により筆者作成。

住居選択を試みています。たとえ地形条件と交通条件にハンディがあるにしても、世帯主自身とその家族が自家用車を運転できれば、通勤を含めた日常生活に特段の支障はないでしょう。ましてや実家から比較的近距离に位置し、かつ土地勘のある住宅地であれば、皆さんにとって最適な居住地と言っても過言ではないと思います。

ところが、高齢世帯になりますと事情が違ってきます。ある研究によれば、高齢世帯が日常生活を維持するためには、子との近居が重要であるとの見解を示しています。確かに親子が近居できれば、親が子の育児を支援したり、子が親の買い物や通院を手助けしたりするなど、相互扶助の関係が構築できるでしょう。共働きが一般化する中で、若年世帯が子育てと仕事を両立させることは容易ではありません。待機児童問題などが社会的な関心を集めている中、親子近居は親子双方にとって理想的な住まい方ではないでしょうか。これまでにも「スプーの冷めない距離」が親子間の距離として望ましいとされてきましたが、この「近すぎず、遠すぎず」の関係をより多くの世帯で築ければ、地域内の人口が置き換わり、人口は維持されるはずで

おわりにー郊外住宅地のゆくえー

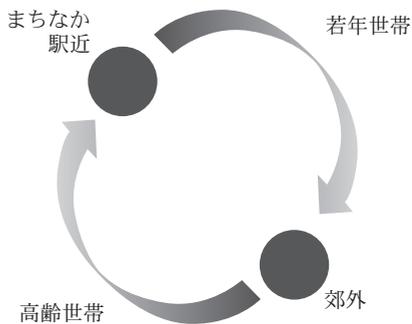
最後に、誰もがつつがなく日常生活を送るために、つぎの2点を提案したいと思います。

1点目は、親族の垣根を越えた他者が、高齢世帯と相互扶助の関係を構築することです。具体的には、現住居で組織されている町内会、自治会、NPO法人などが、主たる役割を担うことになると思います。南陽台住宅地では、夏に南陽台祭り、秋にサンマの会、冬に餅つき大会など、地域を挙げたイベントが定期的で開催されており、世代間交流の良い機会となっています。ある方の回答には「南陽台はよく活動していると思う。年中、季節に合わせて行事を考えてくださっていると

思います。夏祭りは盛大だし、サンマ焼きは楽しいし、もちつきは子供たちに混ぜっておいしくいただいている。月1の掃除に近隣が顔を合わせられる、数々のクラブ活動もあります。要するに自分が動ければ、なんでも楽しく感じられると思います」と書かれており、町内会などが企画したイベントやクラブ活動へ積極的に参加している様子が目に浮かびます。

2つ目は、ライフステージに即した柔軟な住み替えの促進です(第3図)。これから家族が増える若年世帯の中には、「まちなか」「駅近」の喧噪を

第3図 ライフステージに即した柔軟な住み替え



出典：筆者作成。

離れ、閑静な環境の下で育児や子育てに励もうとする世帯は少なくありません。同時に高齢世帯は身体的弱화를予見して、自家用車に依存しない徒歩による生活を望む世帯もまた少なくないといえます。これら若年世帯と高齢世帯の志向を両立させるために、たとえば、高齢世帯が「まちなか」「駅近」へ住み替えた際、空き家となった郊外の戸建住宅に、若年世帯が中古住宅の取得や賃貸を通じて住み替えてもらうのです。このようなライフステージに即した柔軟な住み替えが可能になれば、人口減少社会にあっても郊外住宅地の役割が雲散霧消することはありません。

人口減少・少子高齢化によって住宅需要は長期的な縮小を避けられません。住宅地の選別と淘汰は、いまよりも厳格にすすむものと考えます。立地条件でハンディを負う住宅地では住まい手を失い、住宅地内の空き家化は一段と深刻になるでしょう。

この研究では、郊外住宅地に対する意識差が、高齢世帯と若年世帯で明瞭に現れました。つまり、前者の故郷は南陽台住宅地ではありませんが、後者の故郷は南陽台住宅地である世帯が多いということです。親兄弟・友人知人が多く暮らす故郷、すなわち地元で末永く生活したいと願う若年世帯は多いと思います。地元志向の若年世帯が地元で定住するためには、地元から通勤できる範囲に雇用機会を創出する以外には手はありません。オフィス機能を都心のみ集中させるのではなく、住居機能が卓越する郊外にも適切に再配置して、郊外で職住近接を実現させたり、テレワークなどの時間や場所にとらわれない柔軟な働き方を導入したりすることが求められるでしょう。

第9章 コンパクトシティと空き家対策

大澤 昭彦

はじめに

わが国は既に人口減少時代を迎えています。人口が減少すればおのずと住宅も余ってきます。空き家の増加は必然の現象といえるでしょう。現在、日本の人口は約1億2,700万人ですが、2065年には約8,800万人になると推計されています。およそ半世紀で4,000万人もの人口が減る計算です。4,000万人といえば、関東地方1都6県の人口とほぼ同じです。2013年時点で全国の空き家数は850万戸に及びますが、これからますます空き家の発生は加速していくと思われま

す。2014年には空家等対策特別措置法が制定され、全国の自治体が法を活用しながら空き家対策に取り組んでいます。しかし、これから増え続ける全ての空き家を解体したり、活用したりすることは可能なのでしょうか。国や自治体は財政難のため、すべての空き家を支援することは現実的ではありません。そもそも人口が減れば住宅需要は減るため、活用される空き家も限られるはず

です。それでは、どのように空き家対策を進めればよいのでしょうか。緊急性や必要性に応じて、優先順位をつけながら空き家対策に取り組む必要があります。空き家対策に優先順位をつける考え方の一つが、「コンパクトシティ」です。

戦後、都市部への人口流入と自動車の普及（モータリゼーション）を背景に、都市は郊外へ拡大していきました。一方、中心市街地からは、人口のみならず、商業施設、行政施設、病院等の様々な都市機能が郊外へ流出し、都市の中心部は衰退の一途を辿っています。

これから人口減少が本格化していけば、中心市街地のみならず、郊外部の密度も低下し、コミュニティの維持や各種サービス機能の提供が困難になる恐れがあります。つまり、人口の減少を前提に、将来の都市の姿を考えて、持続可能な都市を実現することが求められています。

その方策の一つが、さきほど述べたコンパクトシティです。簡単に説明すると、都市の各種機能や人口を一定のエリア内に集めることで密度を維持し、それらのエリアを公共交通機関でネットワークさせるものです。わが国では、2014年に都市再生特別措置法が改正され、「立地適正化計画制度」が創設されましたが、これはまさに都市のコンパクト化を図るための手法です。現在、多くの自治体が立地適正化計画を策定しています（2018年12月末時点で186市町村が策定済み〔国土交

通省調査]。メリハリをつけた都市の構造にすることで持続可能な都市の実現を目指しています。つまり、空き家対策を実施するにあたっては、コンパクトシティ政策と連携することで、相乗効果が生まれるとされます。

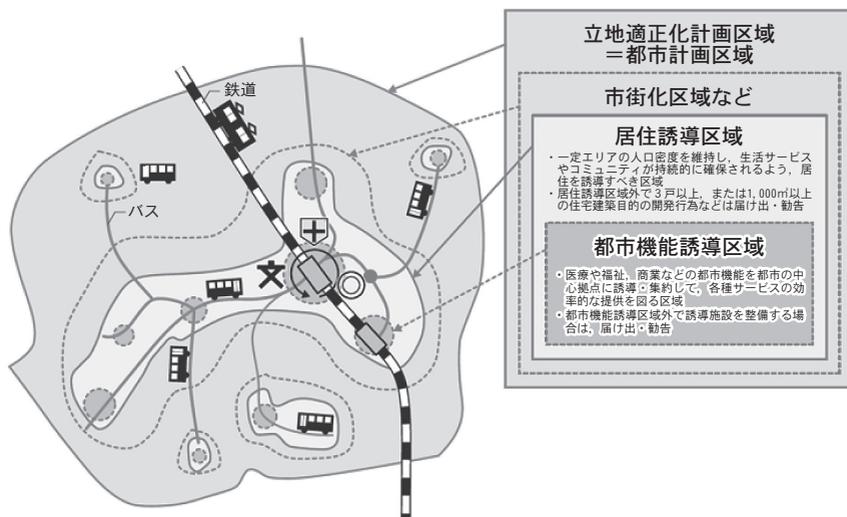
本章では、空き家対策とコンパクトシティ政策を連携させた取り組みについて紹介します。まず、立地適正化計画の説明を簡単にしたうえで、立地適正化計画と空き家対策を関連させた事例と、都市の中心部における街なか居住を推進するための空き家対策の事例を紹介します。

第1節 コンパクトシティ政策とは？：立地適正化計画について

立地適正化計画は、都市再生特別措置法に基づく制度の一つで、都市のコンパクト化を目指す計画です。具体的には、都市計画区域内に「都市機能誘導区域」と「居住誘導区域」の2つの区域を定めて、これらの区域内に都市の様々な機能を誘導するものです（第1図）。都市機能誘導区域は、駅周辺などの拠点となる場所での指定を想定し、行政施設や医療・福祉施設等の各種都市機能を誘導し、都市の利便性や活力を高めることを目的としたエリアです。一方、「居住誘導区域」は文字通り、住まいを誘導する区域で、日常生活に必要なサービス機能（生鮮食品や日用品を取り扱う店舗）や公共交通の利便性を確保し、将来にわたって一定の人口密度を確保するエリアです。区域外での開発には自治体への届出を必要としますが、あくまでも「誘導」手法であるため強制力はありません。

立地適正化計画について理解してもらったところで、都市の集約化と空き家対策の連携について考えてみましょう。都市機能誘導区域や居住誘導区域は、いず

第1図 立地適正化計画における「都市機能誘導区域」と「居住誘導区域」の考え方



出典：国土交通省資料。

れも区域内の密度を維持し、都市機能の向上や生活サービスの確保、コミュニティの持続を意図したものですので、区域内に存在する空き家を優先的に解消することが求められます。

以下で、静岡県掛川市と富山県高岡市を例に、コンパクトシティ政策と空き家対策の連携手法について見てみましょう。

第2節 集約エリアでの老朽空き家対策と居住促進：静岡県掛川市

静岡県掛川市は、県西部の太平洋岸に位置する人口約12万人の都市です。2018年3月に立地適正化計画を策定し、都市のコンパクト化に向けた取り組みを展開する中で、空き家対策との連携を図っています。

市が考える空き家の問題とは、空き家が放置され、老朽化が進むと周辺に悪影響を及ぼし、地区や地域の魅力が低下することです。つまり、空き家の問題は、個別の建物の問題ではなく、地域や地区の問題ということになります。そこで、空き家対策の考え方としては、居住誘導区域の中に存在する空き家の利活用を積極的に進めると同時に、居住環境を守るために老朽空き家の除却を進めることとしています。逆に言えば、それ以外の集約を図らない地域においては、空き家の活用や除却の優先度は低いこととなります。つまり、メリハリのある空き家対策となっていることがわかるでしょう。

では、どうやって老朽空き家に対応しているのでしょうか。まず、居住誘導区域内において空き家の現地調査を重点的に行います。その結果、耐震性能に問題がある空き家を積極的に特定空家等に認定し、周辺の住環境に著しく悪影響を及ぼしている場合に除却を促進するとしています（特定空家等とは、空家等対策特別措置法に基づいて、そのまま放置すれば倒壊して危険な状態にある空き家、著しく衛生上有害となるおそれのある状態の空き家、著しく景観を損なっている空き家等と市町村が認めた空き家のことです。所有者が改善や除却等の対処を講じない場合には、市町村が助言・指導、勧告、命令、代執行といった措置をとることができます）。1981年以前に建てられた住宅は、現在の建築基準法が定める耐震基準を満たしていない可能性があるため、倒壊等の危険が高くなります。したがって、耐震性能が十分ではない空き家の解体を積極的に進めて、その跡地活用を促そうとしているわけです。

また、居住誘導区域内の狭い道路に面した老朽空き家の建替え促進策も行っています。建築基準法では、敷地に建物を建てるためには、幅員4m以上の道路に面していなければなりません。しかし、4m未満等の道路に面した空き家は建替え等が難しく、放置される可能性が高いために、建替え要件を緩和する等の対応や住宅リフォームの補助、解体補助等の措置を講じています。

なお、掛川市の空き家対策の特徴の一つは、行政の支援のみならず、民間の専門家組織を主体として、居住誘導区域内の空き家の除去、リフォーム、リノベーション等を行い、空き家の活用を進めている点にあります。

第3節 街なかでの空き家対策と居住推進：富山県高岡市

高岡市は、人口約17万人の県内2番目の都市です。高岡駅周辺の中心市街地では、郊外への人口流出に伴って、老朽住宅や空き家等の増加が課題となっていました。そこで、2007年から中心市街地での居住人口を増やすために、「まちなか居住支援対象地区」を設定し、様々な支援事業を展開しています（2007年に第1期中心市街地活性化基本計画策定以降、2012年に第2期、2017年に第3期計画を策定。）。事業の中には当然、空き家対策も含まれています。2018年12月には立地適正化計画を策定し、全市的なコンパクトシティ政策にも取り組みはじめ、中心市街地での居住人口増加の空き家対策も位置付けられています。

中心市街地における空き家対策関連の事業を挙げると、中古住宅（戸建て、マンション）の取得への支援、住宅リフォームへの補助（耐震改修工事後のリフォーム、断熱化、バリアフリー）があります（第1表）。また、2018年には、少子高齢化対策として、若年世帯・子育て世帯を対象とした支援策の追加を図っています。これは、40歳未満の子育て世帯の中古住宅の購入、三世代同居のための戸建て住宅取得（中古含む）のほか、県外から移住する子育て世帯もしくは40歳未満の人の

第1表 高岡市における街なか居住の促進策

事業の種類	補助額	限度額	要件	
高岡市 まちなか住宅 取得支援事業	(1)一戸建て住宅の新築、建売住宅の購入	住宅ローンの5% (建設費または購入費以下分)	50万円/戸	売住宅の購入は補助金の認定を受けていること
	(2)中古住宅の購入	建物購入費の5%	50万円/戸	新耐震基準適合
	(3)中古マンションの購入	住宅ローンの5% (購入費以下分)	50万円/戸	新耐震基準適合
	(4)隣接土地の購入		30万円	
	(5)隣接建築物の除却	対象事業費の2分の1	50万円/戸	
高岡市まちなか耐震住宅リフォーム支援事業	リフォームに要する費用の10%	40万円/戸		
高岡市 まちなかエコ・ バリアフリーリフ ォーム支援事業	(1)エコリフォーム（断熱リフォーム）	リフォーム費用の3分の2	耐震パッケージタイプ 35万円/まちなか定住促進タイプ30万円	
	(2)バリアフリーリフォーム	リフォーム費用の3分の2	耐震パッケージタイプ 15万円/まちなか定住促進タイプ10万円	
高岡市 まちなか移住・ 子育て応援 住宅取得支援事業	(1)若年子育て世帯の中古住宅・中古マンションの購入	建物購入費の5%	25万円/戸	新耐震基準適合 40歳未満の子育て世帯
	(2)三世代同居のための一戸建て住宅の取得	建設費もしくは建物購入費の5%	25万円/戸	三世代以上（直系親族）で同居する子育て世帯
	(3)若者UIJターンの新築、建売・中古住宅・中古マンションの購入	建設費もしくは建物購入費の5%	25万円/戸	新耐震基準適合（中古住宅・中古マンション） 富山県外に継続して1年以上居住している子育て世帯もしくは40歳未満
	(4)空き家・空き地情報バンクに登録されている住宅の取得	建物購入費の5%	25万円/戸	高岡市空き家・空き地情報バンクに登録されている住宅 高岡市外に継続して1年以上居住している方

出典：高岡市資料を元に作成。

住宅購入に補助金を与えるものです。

また、住宅の取得やリフォームだけでなく、隣接する土地の購入や隣接する建築物の解体に対する助成を行っている点も特徴的といえます。これは、空き地や空き家を隣の人に買ってもらう制度です。空き家、空き地対策になることに加え、敷地を統合することで、ゆとりのある土地の使い方をしてもらうことが可能となります。

そのほかにも、立地適正化計画では、居住誘導区域を対象とした「低未利用土地の利用及び管理に関する指針」を定めており、利用指針として「空き家・空地情報バンクへの登録による流通促進」「空き家・空き地の住居以外の用途への活用推奨」「空き家などの遊休資産等を活かして店舗等への再生(リノベーションまちづくり)」を位置付けています。住宅用途に限らず、多様な用途での空き家活用を展開することで、街なかの多様性や賑わいをもたらそうとしていることがうかがえます。

おわりに

これから本格化する人口減少を見据えて、持続可能なコンパクトシティを実現する取り組みの一環として、空き家対策を位置付ける自治体は増えています。これからは、郊外部に新しく住宅地をたくさんつくる時代ではありません。既存住宅地や中心市街地での街なか居住の推進によって、都市の活力を維持していくことが求められています。その際に、居住や都市機能の集約を図るエリアに存在する空き家を優先的に活用したり、建替えたりすることが重要になります。

掛川市と高岡市の事例をご紹介しましたが、集約エリア内での居住促進を目的として、中古住宅の取得・改修に対する補助金、除却費用の補助といった金銭面での支援が中心的な施策となっています。ただし、空き家対策は行政の力のみ頼るのではなく、地域が自ら取り組むことも重要です。民間の資金を活用しながら、空き家のリノベーションを行い、収益を成り立たせることがこれからは求められるはずですが、しかし、集約を進める地区での居住にメリットがなければ、空き家の利活用も進みません。

空き家の利活用を進めるためには、そこで暮らしたいと思える都市をつくるのが何よりの動機付けになるのではないのでしょうか。空き家対策の目的は、単に空き家を減らすことではありません。人びとが暮らしたくなる、暮らし続けられる都市を実現することが目的であるはずですが、したがって、自治体は、空き家対策によってどのような都市、地区を目指すのか、その将来像やビジョンを地域の人びとと一緒に策定することが重要になるでしょう。都市や地区のビジョンが共有されることで、空き家対策の意義も理解されるはずですが、その意味でも、都市の方向性を位置づけるコンパクトシティ政策と空き家対策を連携させることは重要であると思います。

執筆者紹介（章順）

岩崎 忠（いわさき ただし）

高崎経済大学地域政策学部教授。専攻は、行政学・公共政策・地方自治論。

佐藤 公俊（さとう きみとし）

高崎経済大学地域政策学部教授。専攻は、政治学・公共政策。

釘持 麻衣（けんもち まい）

公益財団法人日本都市センター研究員。専攻は、環境法・行政法。

帖佐 直美（ちょうさ なおみ）

弁護士，流山市総務部総務課政策法務室長。

鈴木 智（すずき さとし）

高崎市都市整備部都市計画課職員。専攻は、都市地理学・地域政策学。

八木橋 慶一（やぎはし けいいち）

高崎経済大学地域政策学部准教授。専攻は、社会的企業論。

若林 隆久（わかばやし たかひさ）

高崎経済大学地域政策学部准教授。

専攻は、経営学・組織論・社会ネットワーク分析。

佐藤 英人（さとう ひでと）

高崎経済大学地域政策学部教授。

専攻は、都市地理学・経済地理学・地理情報システム。

大澤 昭彦（おおさわ あきひこ）

高崎経済大学地域政策学部准教授。専攻は、都市計画・景観計画。

高崎経済大学ブックレットの刊行について

高崎経済大学の付置研究機関であります地域科学研究所では、経済学、経営学、地域政策学に係わる基礎的研究を行う一方、高崎市民、群馬県民のみなさまの生涯学習に寄与するために、公開講演会、公開講座、高崎市中央公民館との連携公開講座、地域の歴史や地域問題を学ぶ地元学講座、地域めぐり、そして中心市街地に復活し、本学学生が運営しているc a f e あすなろを会場とした市民ゼミなどの事業を展開しております。

今般、高崎経済大学では、高崎市民、群馬県民のみなさまに、高崎市の歴史や現状をよりよく知っていただく一助となるよう高崎経済大学ブックレットを刊行することにいたしました。

今後、様々な角度から高崎市の過去・現在・未来を考えてまいります。一読いただき、感想をお寄せください。また、取り上げてもらいたいテーマなどがありましたら、地域科学研究所までお寄せください。お待ちしております。

2019年3月に地域科学研究所・岩崎忠所員（地域政策学部教授・行政学）をチーフとし、学内外10名の研究者、実務家による研究プロジェクトチーム（P T）が空き家問題に学際的にアプローチして『空き家問題の背景と対策：未利用不動産の有効活用』（2019年、日本経済評論社）をまとめました。本書は、そのダイジェスト版です。空き家問題解決のヒントが盛り込まれています。



発行 2019年3月15日
著者 空き家問題研究P T
編者 高崎経済大学地域科学研究所
〒370-0801
群馬県高崎市上並榎町 1300
電話 (027)344-6267
E-mail:chiikikagaku@tcue.ac.jp
© 高崎経済大学地域科学研究所 2019
印刷 / 荒瀬印刷株