

## 都市における低ストックの適正管理条例に関する研究

D2-10283 山本 大輝

### 1. はじめに

#### 1. 1 研究背景

総務省統計局が調査した平成 20 年の住宅・土地統計調査において、日本の住宅総数は 5759 万戸あり、2 次的利用等を含む空き家が 756 万戸存在する。平成 10 年は 11.5%だった割合も、平成 20 年には 13.1%となり増加の傾向にある。(図 1) これらストックの中には、最適な利用が行われず放置されて、周辺環境を低下させる「低ストック」が存在する。低ストックとは空き家や空き地が、所有者による最適な活用が行われずに放置され、安全性の低下や生活環境の悪化等の被害を周辺に与えているものと定義する。これらの問題は、全国的に顕著化している。このような現状に対して、適正な管理を促す目的の「空き家等の適正管理に関する条例」の制定が盛んになっている。しかし、所有者との連絡が取れない事や高齢化による管理の限界等の理由で、解消が遅れている。

#### 1. 2 研究目的

これらのことから増加する低ストックの実態と、その対応策である適正管理条例の現状や課題について調査し、以下の点について明らかにし、考察を行う。(図 1)

- ①低ストックの解消が行えているのか
- ②適正管理条例の限界点
- ③適正な管理の状態とは

#### 1. 3 既往研究

既往研究には、全国の空き家適正管理の動向や空き家等の適正管理条例における課題、適正管理条例による空き家対策についての論文、文献を中心に調査し老朽家屋や空き家の適正管理とその解消というものに着目して、低ストックの解消を調査していく。

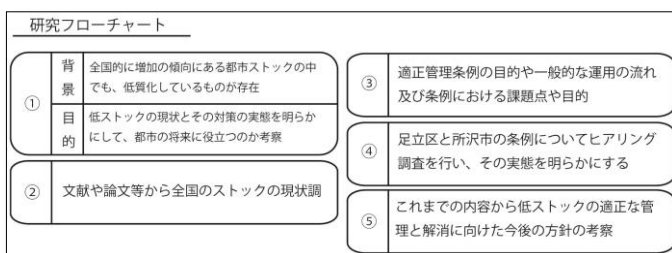


図 1 研究フローチャート

### 2. ストック現状と対策

#### 2. 1 都市におけるストックと低ストック

都市におけるストックとは、「甲府市都市計画マスタープラン」の中で、ストックは時間をかけて蓄積されてきた物や情報であり、都市におけるストックは都市の基盤施設や歴史・文化、産業、自然に関するストックの総称と定義されている。この意味合いだと、どのような状態でもストックという事になってしまう。周辺の環境に悪影響を与えるものをストックとは、呼べないのではないだろうか。あくまでも、都市の基盤となり、支えているものを示すのだから、問題を引き起こしているものはストックとは言えない。都市におけるストックの中でも、最適な活用がされず放置された結果、周辺環境へ影響を及ぼす可能性のある建物や土地を低ストックと仮に定義する。

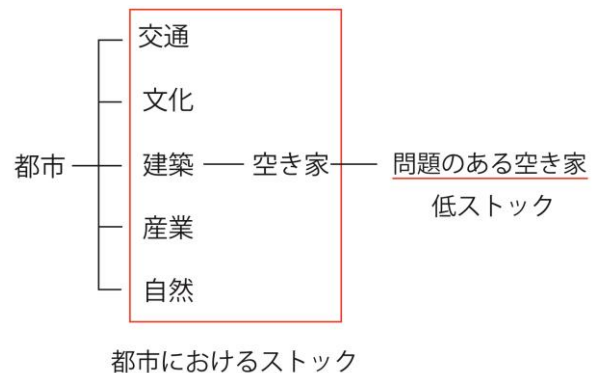


図 2 都市におけるストックと低ストック

#### 2. 2 低ストックの元となるストック

全国の空き家総数は 756 万戸存在している。空き家の総数は年々増加しており、現在は全体の 1 割近くは、空き家となっている。これら空き家の状態は考慮されていないため、中には状態の良くないものもカウントされているはずである。年々増加の傾向にあることを考えると、今後も増加を続け低ストック化する可能性も増加傾向にあると予想される。(図 3)

空き家になっている内訳をみると、賃貸用の住宅が 409 万戸、売却用の住宅が 34 万戸となっている。住宅として供給可能なものが、空き家の過半数を占めている結果となっている。都道府県別における空き家率は、山梨県の 20.2%、長野県の 19.0%、和歌山県の 17.9%となっていて、他県よりも 10%近く高い数値となっている。(図 4)

### 2. 3 空き家等の適正管理条例

このように増加するストックの中から、適切な利用が行われず放置された結果、周辺の環境に被害を与える若しくはその危険があるものへの対策として、適正管理を促す条例設置が全国で活発になっている。平成 25 年 10 月時点で 272 の自治体が条例を設置しており、低ストックの解消を行っている。全国で初めてこの条例を設置されたのは、平成 22 年の所沢市の条例でそれ以降、条例が相次いで設置されている。

空き家の所有者に適切な管理を促し、生活環境の向上を目的としている。自治体によっては、名称に若干の違いがあるが、ほとんどが地域の安全確保や生活環境の保全を目的としており、その解消を行っている。空き家等の解消の方向性は 2 つあり、撤去等に対する補助を出す支援型と自治体が主体となり解体を行い、跡地を公共スペースとして利用する撤去型があるが、ほとんどの自治体が支援型を取っており、撤去が進むことは少ない。条例の課題として一般的に言われているのは、条例による問題解消を自治体主体で行う所が少ないことや撤去後の指導まで行うことがすくない、撤去等の判断基準の設定が困難といったことが指摘されている。

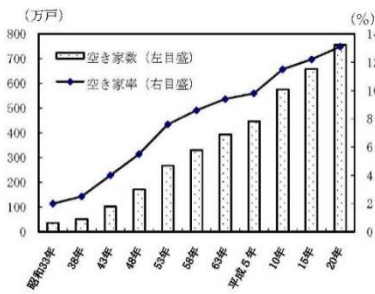


図 3 全国の空き家数及び空き家率の推移

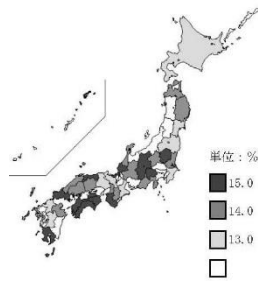


図 4 都道府県別空き家率 (平成 20 年)

### 2. 4 全国の適正管理条例

適正管理に関する条例も自治体によって、設置の契機や目的、対応の仕方に違いがある。大きく分類すると、解体等の費用を助成したりする支援型と、撤去等の作業を行う作業型の 2 つに分けることができる。その一例として、支援は足立区の条例、作業型は大山市、長崎市の条例を紹介し良い点と課題点を挙げてみる。

#### 1) 足立区の助成による撤去

足立区は都内で初の適正管理条例を設置した所で、解体に掛かる費用の一部を負担する形での助成を行っている。大仙市は、雪による倒壊の危険性の排除が主な目的になっているがこちらは、建物の危険性を解消することが目的になっている。建物の解体に掛かる費用の一部を、区が負担して撤去を促している。助成があることで撤去等の環境づくりができてはいるが、本来なら所有者が負担するものに助成することに異論がある。

#### 2) 大仙市の行政代執行による撤去

秋田県大仙市は、空き家等の適正管理に関する条例を平成 23 年に制定し、空き家の所有者に適正な管理を促す目的がある。ま雪による倒壊の危険を解消することが、主な目的としている。実際に代執行の実例があり、空き家撤去の成果はある。危険のある空き家を撤去できるという利点はあるが代執行による費用は、所有者負担なので、回収しきれていないという問題もある。

#### 3) 長崎市の土地寄贈による撤去

長崎市の条例は、足立区とは異なる形での助成を行っている点で特徴的である。防災や防犯上の向上を図るために、長期にわたり利用されていない老朽家屋、及び土地を長崎市に寄贈することでその建物の解体に掛かる費用を全額公費で行い、撤去後は公園等の公共スペースとして利用される。その後の土地管理は、地域住民で行うように条例で定められている。都市のことを考えると、撤去後の活用に繋がっている利点があるが、寄贈になるため適応することで所有者にメリットが一部の人にしかない。そのためか、事例にある建物は、倒壊している等の理由で、住むことができないものが多い。

### 2. 5 一般的な条例の流れ

条例を適応して、低ストックの問題を解消する際の流れは住民からの通報やパトロールを行う所からスタートする。そして、問題のあるものについて調査を行い、改善の必要性がある場合は、所有者に勧告および、指導を行う。それでも、解消されない場合は、その条例の中にある対応を行い解消するという流れになっている

#### 条例運用の流れ

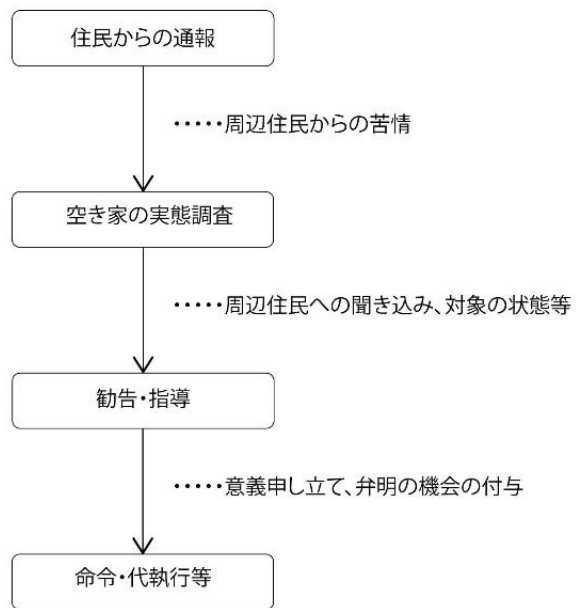


図 5 条例運用の流れ

### 3. 条例の実態調査

一般的に言われている条例についてのことは、大体理解できたので、実態を知るためにヒアリングによる調査を行った。所沢市と足立区の2つを対象に行い、その理由として所沢市は、全国で初の条例設置の実績があり、足立区は都内で初の条例設置となっている。実態を調査するという点においてある程度の成果があり、年数が経過しているものが良いと考え、2つに絞った。ヒアリングの項目は以下の内容で行った。

#### 3. 1 所沢市の適正管理条理

所沢市は、全国で初めての条例設置となったことからとても注目されており、一般的な条例の基になっている。所沢市も条例を設置した事によって、空き家の解消が行えている。

(図 5)

	相談件数	解決数	解決率	合計相談数	合計解決数	合計解決率
H18・20年度	2	2	100%	2	2	100%
H21年度	17	12	70.6%	19	14	73.7%
H22年度	施行前 37	施行前 35	88.9%	91	78	85.7%
	施行後 35	施行後 29				
	72	64				
H23年度	80	60	75.0%	171	138	80.7%
H24年度	98	74	75.5%	269	212	78.8%
H25年度	76	26	34.2%	345	238	69.0%

図 6 所沢市における条例成果

所沢市は足立区のように助成金を出すという補助がない。撤去を促す環境の整備という点において、補助を行う制度があることは、所有者の解消意識に違いがでてくるが、問題の解消はできている。適正な管理を促すための環境づくりとして、撤去費用である必要はないが何かしらの形での支援がないと安定した解消が難しくなる。空き家情報の取得について所沢市は、住民の通報とパトロールによって、把握しているが現状の方法では、発見するのに限界がある。今後増加の傾向にあることを、考慮すると他の方法で、空き家の把握というものがなくなる。

#### 3. 2 足立区の適正管理条例

足立区は、設置契機が老朽家屋の屋根が崩落したことから、対象が老朽家屋を含む空き家となっている。足立区は、撤去に掛かる費用の助成を行う形の支援を行っているのが特徴的である。撤去の判断を点数化して、審議会で決定しておりこの条例を設置してから、倒壊等の危険がある空き家が半分近く解消されている。(図 6)

家屋の状態	平成 23 年調査時	平成 25 年 3 月 30 日現在
管理が不全 (緊急性がなし)	1,712 件	1,501 件
管理が不全 (指導が必要)	358 件	280 件
倒壊等の危険あり	63 件	33 件

図 7 足立区における条例成果

こうした成果が上がっている中でも、課題は存在する。一般的に言われている課題に加えて、所有者の現情報の取得がスムーズにいかない事と、継続的な活動が必要という点で課題がある。

空き家の所有者に連絡をとる際に、この情報の更新が上手くいっていないと、解消が遅れ、ほかの空き家に割く時間も減ってしまう。継続的な活動というのは、今後も、空き家等が増加した時に同じペースまたはそれ以上で継続して低ストックの解消が行えるのかという点で課題がある。

#### 3. 3 低ストックの解消が進まない理由

低ストックに対する条例が出来て少しずつ成果はあり、解消に向けた動きというのも活発になってきている。しかし、足立区や所沢市のデータからわかるように、解消しなければいけないものや解決率に停滞が見られる。それらの解消が進まない原因として、所有者との連絡がとれない、所有者間のトラブル、所有者の金銭的な問題がある。これらの解消を行わなければ、建物等の問題解消に移れないため解消が遅れている。

#### 3. 4 章まとめ

2つの条例をヒアリング調査したことから言えることは、相談等によって得た空き家が、適正な管理が行われなことから低ストックに繋がっているのは確かだった。また、今までなかった担当の部署ができたことによって、相談数が増え、解消が出来ていることは確かで、今まで出来ていなかったマイナスの部分がゼロに近づいている。そう言った点での効果はあったが、相談が来ていないもの空き家についての解消は行われていない。空き家情報の充実化をすることが、今後の解消のために必要になる部分である。(図 7)

低ストックの発生フローチャート

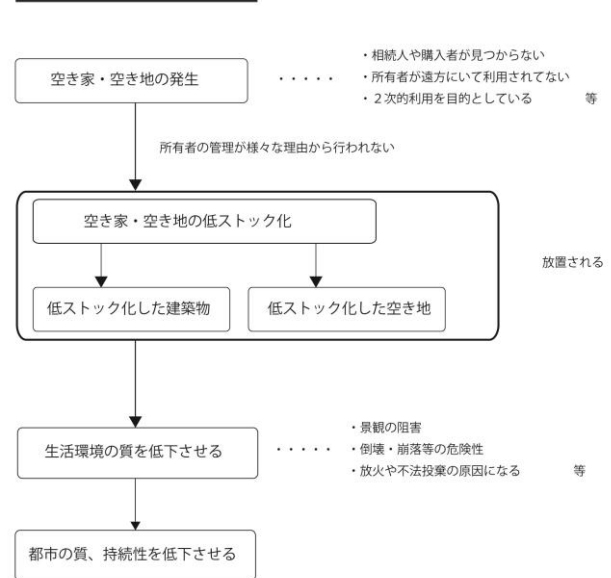


図 8 低ストックの発生の流れ

#### 4. まとめ

ヒアリングによる調査から、適正管理の条例等における課題点が3つほどあげられる。1つは、空き家情報の把握が難しい点、2つ目は撤去でなく、改善の傾向にある点、3つ目に条例の継続性と効果における点である。これらの課題について考察していく。

##### 1) 空き家情報の把握

現在空き家の把握方法は、住民からの通報と消防等のパトロールによる把握がほとんどである。外観で問題のあるものは、空き家である可能性が高く判断もしやすいがそれ以外は見分けがつきにくい。また、空き家は個人の財産であるため住所や状態を調査するには、所有者の同意等が必要になってくる。個人情報であることから、空き家の存在や状態というものは、不透明な状態が続いている。

##### 2) 撤去でなく、改善の傾向

適正管理条例は、適正な管理の状態にすることが目的であることから、撤去でなくても問題になっている部分の解消の傾向が強くなっている。撤去に掛かる費用の捻出や撤去後の用途が決まらない、固定資産税が上がることで撤去への障害になっている。現状の調査では、住民は公園等の公共スペースや災害時の避難場所というものを望んでいるということから、改善よりも撤去を進め、遊び場やプチテラスのような空間に整備することが、今後の適正な管理の向上になる。

##### 3) 条例の継続性と効果

もともとなかった空き家専任組織ができたことによって、ある程度の効果はあった。しかし、相談の件数に対する解決率がどんどん落ち込んで行っている。空き家等が増加して、対応に遅れが出ていることや対応自体に掛かる人員が少ないことが挙げられる。この作業が持続できている内は、良いのかもしれないが、10年、20年後といった長いスパンでこの条例を考えると、限界がある。

条例によって老朽化等のハード面の問題は解消できていた。当面の問題を解消できている点は条例による大きな成果と言える。しかし、利用の方法は解消後も変わらないので、低ストック化のリスクの解消という点は行えていない。再発のリスクを抑えるためにも撤去、解消後の利用まで、繋げないと適切な状態で維持していくことができない。現状の状態では、適切な利用に向けた管理という部分まで行えている自治体はほとんどない。問題を地域レベルで見ると、適切な管理ができてきているかもしれないが、都市という広い視点で見ると、活用まで考えた管理というものにはなっていない。活動が行っている内は、何とかやり過ごしているが、ストックの数が今後も増加した時に低ストック化するものも必ず出てくる。

今後低ストック解消、防止のためには、自治体が主体となり、解消までではなく利用まで考えた管理を行っていくことが大切になってくる。

#### 参考文献

- 1) 米山 秀隆 「空き家急増の真実—放置・倒壊・限界マンション化を防げ」 2012.6.1 p124-p126
- 2) 日本住宅協会 機関誌「住宅」 2013年 1月号
- 3) 総務省統計局 「平成20年住宅・土地統計調査」
- 4) 国土交通省住宅局 「空家実態調査報告書」 平成22年
- 5) 国土交通省住宅局 「条例による取組」