

空き家対策からまちづくりを考える



相模女子大学人間社会学部 教授
松下 啓一

1 空き家問題の視点

(1) 空き家問題の顕在化

全国で空き家問題が政策課題としてクローズアップされてきました。

空き家といっても、それが所有者等によって、適切に管理されていれば、自治体政策の観点では特に問題はありません。問題なのは、空き家が管理不全となってしまった場合です。それに伴って、防災、防犯、生活環境の悪化、景観の悪化など、さまざまな問題が生じてきます。

こうした課題に対して、私たちが以前行った神奈川県内市町村へのアンケート調査結果では、個人の資産に関わる問題なので、自治体は、どのように関わったらよいのか、戸惑っている様子でした。

空き家問題は、今のところ、都市部ではさほど顕在化していませんが、近い将来訪れる人口減少の時代になって、どこの自治体においても取り組むべき喫緊の課題になってきます。きちんとした対応策、さらには取り組みの視点を確立しておく必要があります。

(2) 空き家対策—まちづくりの観点から

空き家問題は、空き家の所有者の観点から見ると、①所有者がいない、②所有者がいても無資力である、③所有者が無関心であるといったパターンがあり、それが結果として、近隣や地域社会へ悪影響を与えている問題です。しかし、単に所有者のモラルだけを問うても解決できる問題ではなく、社会経済の根深いところから発生する政策課題です。したがって、自治体が対応できる施策もおのずと限定されてきます。

また、空き家問題は、もともとは所有者の自己責任の問題であることから、空き家対策

も所有者の自己責任が基本になり、行政が安易に介入することはせず、空き家に起因する紛争も、当事者間の私的自治に委ねて解決するのが基本となります。

ところが、市民間での自主的解決といっても、言うほど容易ではないのが実際です。あるべき論ばかり言っている、市民が幸せに暮らせる社会は実現しません。要するに、従来の行政法の枠にとどまっても、市民が幸せに暮らせる社会を実現できないので、私的領域への関与とともに、従前の行政手法とは異なる新たな政策手法を繰り出していく必要があります。空き家問題も、まちづくりという広い観点から考えていく必要があります。

空き家問題は、空き地、耕作放棄地、ごみ屋敷、廃棄物置き場等につながっている問題であることを考えると、今のうちに、きちんとした本格的な空き家対策を考えておく必要があります。

2 空き家対策条例の意義と限界

(1) 空き家対策条例

空き家問題の解決策として、全国で空き家対策条例が制定されています。これまでは、景観や環境美化に関する条例の中で、空き家等の適正管理に関する関連規定がありましたが、2010年の所沢市空き家対策条例を契機に、空き家問題を正面からとらえた条例が制定されはじめています。

これらの条例は、ほぼ共通の内容になっています。

- ①所有者等の適正な管理…空き家の所有者は、当該空き家が管理不全な状態にならないように適正な管理を行わなければならない。

- ②住民からの情報提供…市民等は、管理不全な状態である空き家があると認めるときは、速やかにその情報を提供する。
 - ③実態調査…情報提供があったときや適正に管理されていない空き家を把握したときに、対象となる空き家の状態、所有者等の情報その他必要な事項を調査できる。
 - ④助言・指導・勧告・命令…調査により、空き家が管理不全な状態になるおそれがあると認めるとき、または管理不全な状態であると認めるときは、当該所有者に対し、必要な措置について助言または指導を行い、あるいは助言または指導を行ったにもかかわらず、なおこの空き家が管理不全な状態であるときは、所有者に対し、必要な措置を講ずるよう期限を定めて勧告することができる。さらに、勧告に応じないときは、所有者に必要な措置を講ずるよう期限を定めて命ずることができる。
 - ⑤公表・罰則…空き家の所有者が正当な理由がなく命令に従わないときに、その者の住所・氏名・当該家屋の所在地・命令の内容を公表する。
 - ⑥代執行…命令を受けた所有者等がこれを履行しない場合に、他の手段によっても履行することが困難であり、それを放置することが著しく公益に反すると認められるときに、行政代執行法の規定により、必要な措置を行う。
- 空き家対策条例制定の効果としては、
- ①条例施行前は、「お願い」という形で文書を所有者に送っていたため、何の根拠があって送ってきたのかと所有者に言われることがあったが、条例の施行後は、そのようなことはなくなった。
 - ②条例には、管理不全な空き家を放置すると公表されてしまうこと、警察との連携という内容が含まれているため、所有者に行動を起こさせるきっかけとなっているという効果が大きい。
 - ③市役所内の関係部署の協力や、通常は所有者の同意がない状況での空き家内の立

ち入りは不可能であるが、警察とのスムーズな連携によって、所有者の安否確認等が行えるようになった。

等の効果があるとされています。

(2) 限界

空き家対策条例も完全ではありません。むしろ、この条例で解決するのは、全体のごく一部に限られています。

①まず、行政の法的な強制力によってこの問題を解決しようとするところに、一定の限界があります。

条例は、助言、指導、勧告、命令を行って、解決しない場合、最終的には行政代執行によって解決を図るという仕組みです。行政代執行で空き家を処分するのに要した費用は、行政代執行法に基づき所有者に請求することとなります。同法によると、代執行に要した費用は、国税および地方税に次ぐ順位の先取特権を有するものとされていますが、現実には、行政代執行に要した費用回収は困難なケースが大半です。例えば、所有者が特定できないと求償はできませんし、所有者が判明している場合でも、所有者の資力が乏しい場合は、費用回収ができません。この場合、結局、自治体が費用負担することになってしまいます。ちなみに、空き家適正管理条例に基づき、行政代執行による空き家解体を実施した秋田県大仙市の事例では、解体撤去費用は概算で178万5,000円とされています。

費用回収が困難であることが分かっているにもかかわらず行った行政代執行に対して、住民監査請求や住民訴訟が起こされる可能性も十分にあります。それゆえ行政代執行は、簡単には実施できないのです。

②空き家が発生してしまった後に除去するという手法の限界です。

行政代執行で見たように、空き家になった後に対応しようすると、多くの手間とコストがかかります。後追いの強制的手法は、もともと高コストの手法です。空き家になる前の未然防止や利活用するという重層的、総合的な対応が必要です。

3 空き家対策の考え方—まちづくりの視点から

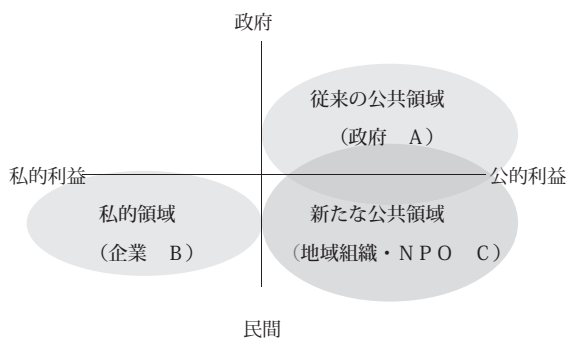
(1) 信託論から新しい公共論へ

空き家問題は、従来の発想では解決することができません。新たな自治経営論、まちづくりから考える必要があります。

従来の発想は、役所だけが公共を担っているという考え方です。これを信託論と言いますが、公と私を峻別し、公のことは役所がやって、民間は私的利益を追求していればよいという発想です。そんな馬鹿なと思うかもしれませんが、憲法第89条には、公の支配に属しないボランティア活動、つまり市民がやるボランティア活動に税金を出してはならないと書いてあるのです。

むろん、この公私二分論は、歴史的意義がありますが、公共は役所が担うという考え方が反転して、お役所依存主義、お任せ民主主義が蔓延するようになりました。空き家問題の解決も行政の責任で、行政の経費を使っても、空き家を取り壊してほしいという声も出ています。

これに対して、阪神淡路大震災以降、もうひとつの公共という考え方が生まれてきました。新しい公共論です。阪神淡路大震災のとき、政府が機能不全に陥っているなか、NPO



■新しい公共論から見えるもの

- ①公共領域・担い手の広がり
 - ・自治体の領域の減少
 - ・公共領域の広がり
- ②公共セクター間関係
- ③公共ルールの再構築
 - ・古い公共の市民化
 - ・新しい公共の公共化

や地域組織は、救援、復旧活動に活躍しました。政府も公共を担っていますが、NPOや企業、市民といった民間も公共を担っているという発想です。図で見ると、公共というのはAだけではなくてCも公共で、公共の担い手は政府だけではないという意味で、新しい公共論といわれます。

この立場に立って、空き家問題を考えると、Aの政府は、空き家問題を解決するためにももちろん一生懸命やりますが、Cの担い手である地域組織、NPOも空き家問題の当事者として大いにその力を発揮すべきということになります。いわば、こうしたさまざまな公共主体が、まちづくりの観点から、空き家問題を考える必要があります。

(2) 未然防止の重要性

空き家になってしまった後では、その対応は容易ではありません。そうなる前に、未然防止の取り組みで、管理不全な空き家を発生させないことが重要です。ちょうど、廃棄物行政における3R（スリーアール）と同じで、まず発生抑制、次いで再使用、再生利用です。
ア. 空き家発生を未然に防ぐための情報入手ルート

空き家発生を未然防止するために、問題になりそうな建物を早期発見する情報入手ルートの確立が必要です。

- ・自治会・町内会…会費の徴収、回覧の縦覧、イベントや冠婚葬祭行事などで各戸とつながっているため、居住者不在の情報を容易に取得できます。地域内で空き家問題が発生すると、治安悪化や地価の下落などの影響を受けるので、自治会・町内会側にも早期発見のメリットがあり、協力が得やすいものと考えられます。
- ・事業者（郵便局・新聞販売店・牛乳配達業者、ガスや電気事業者など）…配達時や検針の際に情報を把握することができます。こうした事業者と協定を結ぶことで、空き家情報を早期に把握することができます。

イ. 総合窓口の設置

空き家問題に関する総合窓口を設置して、所有者や近隣住民からの相談、助言、利活用

等の情報提供を行います。「どこに相談すれば良いか分からない」、「相談してもたらい回しにされる」といった相談者の不安や不満を解消し、空き家の発生抑制や適正管理をサポートします。この担い手は、自治体だけでなく、地域団体、NPO法人、民間事業者等も主体的に関わります。

ウ. 空き家の見守り

空き家を見守るシステムです。自治体のほか、郵便局等の事業者も、配達や検針等で空き家の近くに立ち寄った際に、その状況を把握し、情報提供してもらうことで見守りを行います。住民有志による「見守り隊」を募って、防犯や防災と同時に空き家の経過観察を行うことも有効です。この活動を通して、住民が地域に溶け込むきっかけとなり、地域コミュニティを活性化することもできます。

これらをコミュニティ事業として行うことも可能です。地域団体、NPO法人等が空き家所有者と契約して、定期的に巡回し、空き家の定期的な換気・清掃、敷地内の草刈り・庭木の手入れ等を行うものです。

(3) 利活用

ア. 公共的な利用

所有者から寄付や無償譲渡の申し出があっ

た空き家を地域活動拠点や学童保育所などに有効活用するものです。

また、所有者から寄付や無償譲渡の申し出があった空き家を行政が撤去して、公園やごみステーションなどの公共的なスペースとして有効活用している例もあります。

イ. 空き家バンク

空き家などの物件情報を収集、蓄積して、所有者と利用希望者の取次ぎを行うもので、全国で広く行われています。

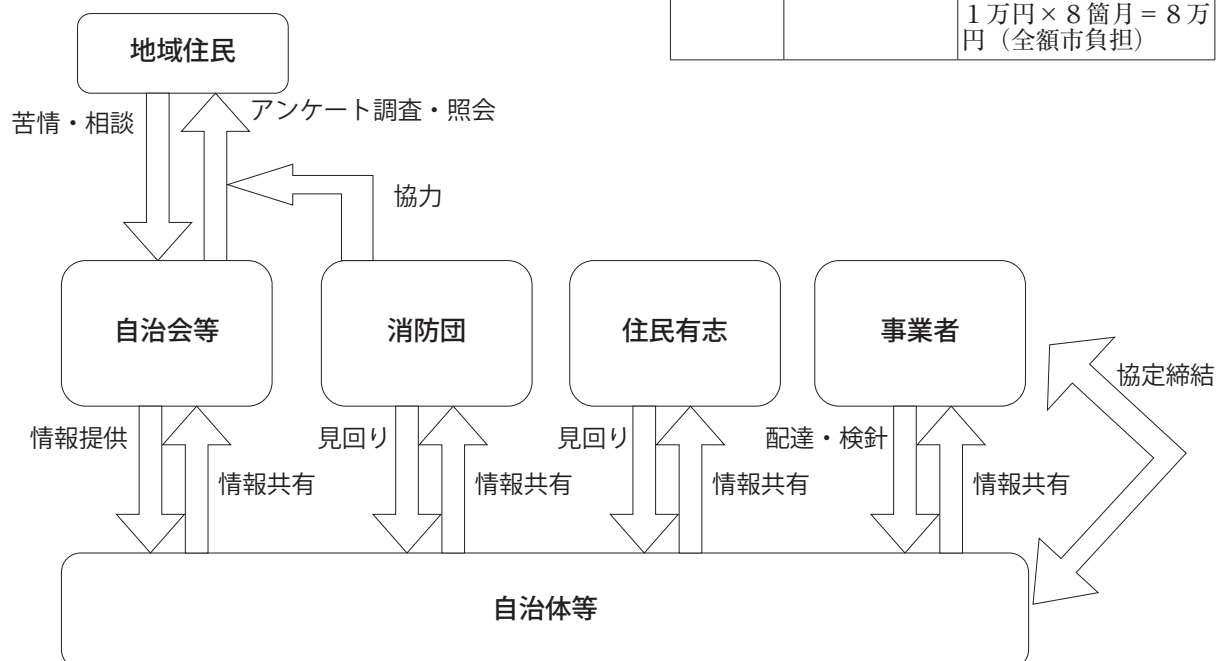
ウ. シェアハウス

空き家をシェアハウスとして有効活用を図るものです。横須賀市では、神奈川県立保健福祉大学の学生が、家賃補助を受けて、谷戸上部の空き家にシェアハウスの形態で居住するとともに、居住地周辺の高齢者のために買い物やごみ出しなどをサポートしているという例もあります。

横須賀市の制度

対象家屋	モデル地区内の階段上部の空き家で、市および神奈川県立保健福祉大学が調査し、適当であると認めたもの	
対象者	(ア) リフォーム補助	学生に家屋を提供する所有者 工事費用の3分の2かつ上限100万円（国庫補助50万円、市負担50万円）
	(イ) 家賃補助	家屋居住者（学生）の代表者 1万円×8箇月＝8万円（全額市負担）

情報の入手ルート



『平成24年度 特定行政課題調査研究報告書』（公益財団法人神奈川県市町村振興協会市町村研修センター）

工. 地域の公共施設として活用する空き家の
固定資産税の減免（または補填）

現状では、空き家を地域活動の場として活用する場合は居住用とはみなされず、住宅用地の特例が適用されません。他方、空き家として放置しておけば特例が適用されるので、これでは、空き家の活用意欲が削がれてしまいます。

そこで、空き家を地域団体やNPOが活動拠点として活用する場合に、居住用の家屋と同様に固定資産税の特例を適用する制度（あるいは特例が適用される場合に軽減される固定資産税額相当の経済的補填を行う制度）を創設するものです。

(4) 誘導・支援的な除去

既存の条例は、強制的な手法による除去がほとんどですが、誘導・支援的手法による除去も重要です。

ア. 空き家処分費用助成金事業の創設

地域の安全・安心の確保、住環境の向上という観点から、処分費用の一部を助成して管理不全な空き家の撤去を促すものです。

ただし、空き家対策は本来、所有者自身の責任で行うものなので、安易な助成は、モラルハザードを引き起こす可能性があります。公金を投入するに値する公共的な意義を明確にするとともに、審議会等の判断を仰ぎながら、慎重に行うべきでしょう。

イ. 固定資産税の減免

公共利用させるために所有者自らが取り壊した場合は、固定資産税を減免するという制度も考えてみる価値があります。

4 空き家対策条例の制定に向けて

(1) 協働の理念

新しい公共論に立って条例検討を行う場合、基本理念となるのは協働です。

本来、協働とは、税金による公共サービスの提供だけでなく、市民の経験や知恵・知識、行動力によって公共サービスを担っていくということを意味します。その両輪を回しながら、自治（まち）をつくっていくという理念です。

(2) 空き家対策の主体

協働論では、市民も、もうひとつの公共の担い手です。ここでいう市民とは、広い概念で、個々の自然人市民のほか、法人、さらには自治会や町内会等の地域コミュニティ、NPOやボランティア団体などのテーマコミュニティ等の市民セクターも含まれます。これらも空き家対策の主体となるような条例づくりが求められます。

(3) 未然防止、利活用、除去

大半の条例は、「空き家の適正管理」という名称で、内容も強制的な除去が中心です。

伝統的な考え方によれば、条例も法である以上、強要性が基本であるとされてきました。この立場では、空き家対策条例の内容は強制的な除去に向けての施策が中心になります。

しかし、法律はともかく、地域の法である条例は、法律とは違う意義を持っています。国の場合は、主権とは切り離せません。主権は絶対権ですから、そこに強制力が出てきます。ところが地方自治は、そこに住民たちの幸せを実現する仕組みです。幸せの実現には、強制力も必要ですが、相互の助け合いが基本です。つまり、条例は強要性にこだわる必要はなく、住民が幸せになるのなら、誘導、支援的事項も条例事項となり、条例に積極的に記述すべきと考えます。

空き家問題は、強制的な除去だけでは解決できないので、誘導的な除去手法や未然防止、利活用についても条例でしっかりと規定していくべきだと思います。

(4) モラルハザードを防ぐ

①家屋所有者による適正管理義務の明文化

空き家の所有者は、これを自己の責任で適切に管理する責務を負っています。空き家対策条例には、このことをきちんと明文化して、前提とすべきです。

②補助金の交付

条例には、助成をすることができることを規定しているものもあります。

地方自治法第232条の2では、「普通地方公共団体は、その公益上必要がある場合においては、寄附又は補助をすることができ

る」と規定されていて、補助金の支出は、長に一定の裁量権があります。他方、安易な補助金の交付は禁止されていて、判例は、「当該補助金の目的、趣旨、効用及び経緯、補助の対象となる事業の目的、性質及び状況、当該地方公共団体の財政の規模及び状況、議会の対応、地方財政に係る諸規範等の諸般の事情を総合的に考慮した上で検討することが必要」としています。

東京都足立区では、老朽家屋審議会に補助金支出の要件を満たすかどうかを判断する機能を持たせていますが、補助金の支出は慎重であるべきでしょう。

(5) 市民参加の条例づくり

空き家対策は、行政だけが行うのではなく、市民も当事者と考え、この条例づくりには市民の主体的参加が不可欠です。当然、空き家対策条例のつくり方も変わってきます。条例は、行政だけでつくるのではなく、自治会や町内会等の地域コミュニティ、NPOやボランティア団体なども参加して条例をつくる手法を模索すべきでしょう。

検討過程では、地域に出かけ、広く市民の意見を聞くことで、市民が知恵を出す機会をつくってほしいと思います。市民も当事者になっていくと、この問題の難しさがよく理解でき、自分たちですべきことも明確になってきます。

(6) 議員提案による空き家対策条例

空き家対策条例が、議員提案によってつくられるケースも目立っています。地域における市民の声を政策に反映するという意味では、よい傾向だと思います。

同時に、議員提案ならではの課題もあります。最大の問題は、議員提案の条例は、多くの場合、実効手段の裏付けの乏しい条例になってしまっている点です。

調査を見ると、議員提案の政策条例では、制定プロセスにおいて、条例を実施する執行部との調整・協議がほとんど行われていません。条例文をつくり、「あとはお任せ」条例が散見されます。

これは条例づくりとは何かという基本の部

分の理解が乏しいためです。条例づくりとは、条文をつくるのではなく、条例が動く仕組みをつくって、それを条文という形式に置き換えたものを言います。体験的には、条例づくりとは、「調査、調整、仕組みづくり、3、4がなくて条文づくり」です。

この執行部と協議する仕組みは、今日では、ほとんど確立していませんが、意識して、知恵を出してほしいと思います。

おわりに

私は、平成24年度に公益財団法人神奈川県市町村振興協会市町村研修センターで、この空き家問題の研究会を県下市町村の職員と行いました。

神奈川県においては、現在のところ、空き家問題はさほど問題にはなっていませんが、早晚、大きな政策課題になると思い考えてみることにしました。研究を行って、特に感じたのは、空き家になって問題が発生した後は、ほとんど手の打ちようがないという現実です。その意味でも、空き家問題にならないための未然防止策が重要です。研究成果は、『平成24年度 特定行政課題調査研究報告書』としてまとまっていますので、参考にいただければと思います。

著者略歴

松下 啓一（まつした・けいいち）

相模女子大学教授（前大阪国際大学教授）。パートナーシップ市民フォーラムさがみはら顧問。現代自治体論（まちづくり、NPO・協働論、政策法務）。26年間の横浜市職員時代には、総務・環境・都市計画・経済・水道などの各部署で調査・企画を担当。ことに市民と協働で行ったリサイクル条例策定の経験が、公共主体としてのNPOへの関心につながる。著書に『政策条例のつくりかた』（第一法規）、『市民協働の考え方・つくり方』（萌書房）、『自治基本条例のつくり方』（ぎょうせい）など。近著に『協働が変える役所の仕事、自治の未来』（萌書房）