

令和元年度 建設常任委員会特定テーマ調査研究について

1 テーマ

活力と魅力あるまちづくりに向けた資源の活用について

～既存施設等の有効活用に向けた方策のあり方～

人口減少や少子高齢化に伴い、全国の空き家総数は846万戸、兵庫県内では約36万戸に上っており、増加の一途をたどっている。また、中心市街地においては空き店舗や空きオフィスなどが増加し、商店街の衰退（シャッター通り化）をはじめ、駅前の好立地にもかかわらず後継テナントが見つからないなど、都市の空洞化が目立つ地域も見られる状況である。

空き家や空き店舗等が増加する傾向は、地方から都市圏にも及んでおり、地域経済への影響や活力の低下につながることで懸念されるとともに、景観や治安の悪化による都市のブランド価値が下がることにより、さらに住民や企業が流出する要因となるなどの悪循環に陥ることとなる。

このような状況は、地域創生を推進する本県にとっても喫緊の課題となっているが、一方で、最近では中古物件のリノベーションによる新たな利活用のほか、歴史的な町並みを地域資源とする国内外からの観光ツーリズムの高まりなどにより、古民家再生等の取組も広がりを見せ始めている。

そこで、地域の衰退の要因ともなる空き家等の現状と課題を踏まえつつ、活力と魅力あるまちづくりに向けた一層の取組・方策について、調査・研究を行った。

2 調査・研究内容

(1) 当局の取組

○開催日 令和元年8月26日

○場所 県庁 3号館 中会議室

○概要 県土整備部 まちづくり局 都市計画課長、住宅建築局 住宅政策課長から、本県のまちづくりに向けた資源活用の現状について、聴取した。

○主な意見等

- ・農家住宅の相続について
- ・空き家の流通促進について
- ・商店街のまちなか再生の効果について
- ・まちなかりノベーション推進事業について
- ・空き家活用支援事業について

(2) 県民との意見交換

- 開催日 令和元年9月5日
- 場所 たつの市立中央公民館
- 概要 NPO法人グッドストックと、空き家等既存物件の有効活用について、意見交換した。

○主な意見等

- ・空き家相談センターの相談対応について
- ・空き家管理会社との連携について
- ・空き家相談センターの運営資金について
- ・地域の空き家の現状について

(3) 事例調査 — 特定テーマに関する主なもの —

管外調査（令和元年10月30日～11月1日：北海道）

○北海道議会（北海道 建設部）

——地域資源を最大限に活用したまちづくり「北の住まいるタウン」の取組について
(主な意見等)

- ・住民、NPO等からの意見、要望の調整について
- ・道の市町に対するまちづくり支援について
- ・「北の住まいるタウン」とコンパクトシティ構想との関連について
- ・道内市町のまちづくりに向けた取組の地域差について

○小樽市議会（小樽市 建設部）

——歴史的建造物の保全と再活用によるまちづくりの取組について
(主な意見等)

- ・歴史的建造物の今後の指定について
- ・歴史的建造物を保存する際の留意点について
- ・建築基準法、消防法等法的規制について
- ・歴史的建造物を扱う業者、NPO等について

○北海道大学大学院建築都市空間デザイン部門（森 傑 教授）

——人口3割減時代における公共施設の再編について

- ・農業、林業従事者に見る市街地への集約について
- ・立地適正化計画の問題点について
- ・市町の独自計画を策定する重要性について
- ・公共施設再編の公共性について

(4) 学識経験者からの意見聴取

- 開催日 令和2年2月13日

○場 所 県庁 3号館 第6委員会室

○概 要 大阪府立大学研究推進機構 橋爪 紳也 教授から、既存施設等の有効活用に向けた方策のあり方について、聴取した。

○主な意見等

- ・世界の成功事例から学ぶユニークな取組について
- ・シビックプライドを高める試みについて
- ・既存施設等の利活用に向けたアイデアについて
- ・兵庫県の強みを生かすアピール方法について
- ・行政の新たな展開における首長の役割について

3 今後の方向性

(1) 現 状

本格的な人口減少・高齢化社会の進展が進む中、地域の再生・活性化はますます重要な課題となっている。

その課題の一つとして、全国的にも深刻化している空き家の増加の問題が挙げられるが、この状況が続けば、住民の生活環境を維持することはもとより、地域コミュニティの脆弱化、地域資源や伝統行事の維持困難、ひいては地域社会の存続に関わる重大な問題に発展する可能性がある。

一方、商店街等の空き店舗・事務所などの増加による中心市街地の空洞化も見逃してはならない重要な問題である。高度経済成長期に住民の暮らしは豊かになり、モータリゼーションが進んだことで、特に地方部では郊外型開発が典型的なスタイルとなったが、2025年には約800万人の団塊世代が後期高齢者となり、自動車を利用しなくなると言われている。こうした社会情勢の急激な変化に対応するためのまちづくりの将来設計・ビジョン設定も急務となると考えられる。

このような中、地方公共団体においては、空き家対策の充実強化とともに、都市機能の集約・誘導を図るなどのコンパクトシティの実現に向けた構想も本格化しつつある。

(2) 空き家等増加や都市の空洞化が進む主な要因

① 地域の過疎化

地域で生まれ育った子供たちが、進学あるいは就職によって大都市へ転出し、その後も地域に戻らない現状がある。残った実家の跡取りは不在で、親の施設入所、死亡等により居住者のいない住宅となる。

② 所有者等の事情

ア 居住者の転居

仕事の転勤などに伴い転居を余儀なくされた場合、遠方等の理由で維持管理が行われず建物等が放置される。

イ 所有者不明・相続困難

相続登記されていない空き家は、所有者の探索に手間や時間がかかる、法定相続人全員が相続放棄している場合があるなど、対応に苦慮する状況がある。

また、建物の中に家財道具や仏壇等がある場合、その処分方法について相続人の間で紛議が生じ、意見がまとまらないことがある。

ウ 経済的な問題

建物を解体（更地）すれば住宅用地特例の適用除外となり、結果的に固定資産税評価額は最大6倍、都市計画税評価額は最大3倍になる。特に都市部の場合は、固定資産税の標準課税額も高額となり、所有者の負担が大きくなるため、建物を残したまま現状を維持する傾向が強い。

また、建物の解体費用の負担も大きく、なかなか解体に踏み切れない現状がある。

さらに、中古住宅を購入する場合、特に築年数が経過した物件は評価（担保価値）が低くなるため、希望額の借り入れができず、購入を断念せざるを得ないケースもある。

エ 情報の不足

県内の空き家相談センターでは、所有者から「処分方法が分からない」と相談を受けることが多い。その根底として、長らくその土地を離れている場合は不動産価格の相場感覚がないほか、賃貸ニーズや売却の可否などの情報が不足していることが挙げられる。

③ 新築住宅の供給過剰

欧米諸国の中古住宅取引シェアは8割を超える国もあるが、日本は14.5%（平成30年住宅・土地統計調査）にとどまっている。

日本国内では、新築住宅を求める傾向が強く、人口減少時代に転じた現在では新築住宅が供給過多となり、住宅の需給バランスの不均衡が生じている。

これらの背景には、日本人の「新築に対する思い」が強いほか、住宅ローン控除やすまい給付金などの優遇措置がとられている影響が大きいと考えられる。

④ 景気低迷や消費構造の変化

近年、営業不振に伴う廃業等により、空き店舗・事務所が増加している。その要因としては、景気低迷に伴う消費者による購買意欲の低下をはじめ、インターネットの普及等による消費構造の急激な変化が挙げられる。

また、特に商店街などの個人経営店や小規模店舗においては、営業不振に加え、優秀な人材獲得競争に後れをとっているほか、後継者不在による廃業も相次いでいる。

(3) 空き家等の主な問題点・課題

① 建物の老朽化による防災性の低下

地震や台風などによる倒壊、屋根・外壁などの落下等の危険性など

② 防犯性の低下

不審者による不法侵入や窃盗事件の発生、不審火による火災の可能性など

③ 景観上・衛生上の問題

建物の老朽化、雑草の繁茂、ごみの不法投棄や害虫・害獣の繁殖による環境の悪化、悪臭の発生など

④ 地域衰退への懸念

地域のにぎわいの喪失（住民・企業の更なる流出）、生活上の利便性の低下、地場産業や

農林水産業などの衰退など

(4) コンパクトシティの課題

① 住民側

- ア 活気のある中心市街地の形成、行政サービスの効率化などが期待できる一方、立地適正化計画による線引き（郊外化が進んでいる地域に反する概念）により、一部の住民からは切り捨てられたと受け止められること。
- イ 線引きとなった区域外における将来の資産価値が低下するおそれがあること。
- ウ 昔からの近所付き合いなど、既存のコミュニティが崩壊するおそれがあること。
- エ 農業で生計を立てている住民にとっては、居住地が田畑などの農地から遠くなることにより、身近で農業ができないこと。
- オ 急激な人口密度の向上により、騒音問題、交通混雑、地価上昇、プライバシーの侵害などのおそれがあること。

② 行政側

- ア 都市機能や居住地の移転に伴う巨額な投資が不可欠であること。
- イ 中心市街地の活性化が商業機能に頼る傾向があるため、誘致した民間企業が破綻した場合、まち自体が崩壊すること。
- ウ 構想・計画策定ができたとしても、多大なるリスクを抱えることになるため、実現へのハードルが高いこと（構想・計画が「絵に描いた餅」になる）。

(5) 課題解決に向けた施策の方向性

① 空き家・空き店舗等の有効活用

- ア 起業や事業拡大に伴う空き家・空き店舗、遊休施設等への優先的な斡旋のほか、利活用に向けたリノベーション、施設維持に対する助成制度の拡充を図ること。
- イ 空き家等の活用を一つのまちづくりとして位置付け、若者の意見、アイデア等を活用しながら、地域住民主体によるニーズに応じた持続可能な有効活用策が図られるような支援を充実すること。
- ウ 市街化調整区域にある空き家等の利活用について、都市計画法上の規制緩和・見直しを働き掛けること。
- エ 所有権関係の整理を円滑に行うことができる登記制度などの見直しを働き掛けること。

② 中古住宅の流通促進

- ア 空き家バンクの活用促進のため、所有者による自発的な登録を待つだけでなく、不動産業者やNPO、地域協力員などと連携し、積極的に物件情報を収集する体制づくりを進めること。
- イ 移住者に対する生活面や仕事面などのさまざまな相談に応じたり、周辺住民との引き合わせなどマッチングに向けたきめ細やかな対応ができる仕組みを構築すること。
- ウ 空き家カルテによる情報管理をもとに、ケーブルテレビ等のメディアの活用や丁寧な住民説明会など、積極的な情報発信に努めること。
- エ 中古住宅を購入した場合の改修費補助の更なる拡充を図ること。
- オ 中古住宅を購入する際の住宅ローンについて、地域活性化型の支援を拡充するとともに

に、担保価値の評価方法の見直し（維持管理の適切性、リフォーム履歴による価値向上など）を働き掛けること。

カ 住宅ローン減税など、新築と同等もしくはそれ以上の優遇措置がなされる制度の創設・見直しを働き掛けること。

③ 空き家等を生じさせない仕組みづくり

ア これまでのように分譲地開発を拡大するのではなく、既存のまちに新たな所有者・利用者が流入できる基盤を作るなど、まちの世代交代を促す仕組みを構築すること。

イ 住民一人ひとりの意識として、事前に相続発生後の住まいや土地の用途を考え、円滑に次の所有者・利用者へ引き継ぐ、いわば住まいの「終活」を促すこと。

ウ 老朽化に伴う空き家対策として、住宅を担保に必要な資金を調達する仕組み、いわゆるリバースモーゲージ（※）を参考とした取組などを検討すること。

（※）リバースモーゲージとは、住宅や土地を担保にして資金（老後の生活資金をはじめ、リフォーム費用など）を調達し、借入人が死亡した場合でも現金一括、または自宅売却による返済が可能なシステム。

エ 固定資産税及び都市計画税に関する住宅用地特例の適用除外措置について、特定空き家等に限定せず、市町が必要と認める空き家も適用除外とする見直しを働き掛けること。

④ コンパクトシティの形成に向けた施策展開

ア 円滑な住民の合意形成を図るため、立地適正化計画等の趣旨、必要性の理解促進を図ること。

イ 地域の実態、ビジョンを捉まえた立地適正化計画を踏まえ、産学官民が連携した体制づくりの構築をはじめ、持続可能なまちづくりに向けた誘導・支援を充実すること。

ウ 都市機能誘導区域へ誘導する施設への税制上の優遇措置、金融上の支援など、誘導の促進策を講じること。

エ 交通、医療・福祉、商業などの都市機能への民間投資を促進する仕組みを構築すること。

オ 居住誘導区域内へ生活基盤を効果的に集約するため、空き家等の利活用に向けた取組（解体・整地、移住希望者への住宅用地供給、リフォーム助成など）への支援を充実すること。

カ エリア周辺における居住環境の向上を図ること。

キ 居住誘導区域外、あるいは利活用ができない空き家等においては、オープンスペース（歩行者通路、公園等）や都市農園などの農用地としての活用促進を図ること。

ク 農地を有効的に活用するため、地域農業を支える農業経営母体（法人化）を確立するなど、農業の経営改革を進めること。

（6）まとめ

空き家・空き店舗等の問題は、戦後の人口増加や高度経済成長に伴い、各地域における都市機能が膨張したことが背景にある。ところが現在は、人口減少時代に加え、東京や大阪との地域間格差がますます拡大するなど、住宅事情を含めて構造的な問題に直面している。

国立社会保障・人口問題研究所の「日本の世帯数の将来推計（都道府県推計）」（2019年推計）によると、兵庫県内の世帯数は、2040年には2015年より約14.2万世帯減少すると推計されており、住宅総数が減少しないとすると新たに14万戸の空き家が発生することが予想さ

れている。

また、空き家等は個人の私有財産であるとともに、その課題は多岐にわたり、地域によっても大きく異なる。そのため、定住促進、住宅政策、土地政策といった行政課題に対して、組織的・制度的な理由などから、行政が単独で対応するには限界がある。

今後は、根本的要因を踏まえた上で、個人の問題にとどめることなく、市町・地域におけるまちづくりの主体や経済・観光分野等における民間団体とも更なる連携を進めるとともに、個々の建物や敷地レベルでの対策にとどまることなく、持続可能な都市空間全体のあるべき姿を描きながら、メリハリのある総合的な対策を推進していくことが求められる。

最後に、利用されないままの既存物件は負の遺産ではなく、活力と魅力あるまちづくりに結びつくチャンスある資源として、地域創生の実現に向けた一層の取組に期待したい。