

## 国土交通政策研究所 第199回政策課題勉強会 概要

日 時：平成29年4月19日（水）12時30分～14時00分

講 師：野澤 千絵 氏（東洋大学理工学部建築学科 教授）

テーマ：「人口減少社会における土地利用・住宅政策のあり方

～都市・郊外・地方部、それぞれの空き家問題とその処方箋～」

### 拡大し続ける居住地

・2013年までの10年で、都市的土地利用の面積が約15万ha増加している。1年に平均すると1.5万haずつ増加しており、山手線内側面積の約2.4個分に相当する。

### 2016年の金融機関による新規の不動産融資が過去最高に

・2016年の金融機関による新規の不動産融資額がバブル期を上回り過去最高の数字になった。要因としては、超低金利政策や、相続税対策として賃貸住宅の建設が増加していることが考えられる。

### 再自然化する空き家がまちに増加中

・埼玉県郊外のような通勤圏内にも、放置され、自然化し、中に入れられないような空き家が増加している。

### 2019年全国の世帯数も減少に転じる

・人口は減少しているとともに世帯数も減少することを見据え、問題意識を持つ必要がある。

### 住宅過剰社会

・住宅過剰社会とは世帯数を大幅に超えた住宅が既にあり、空き家が増加中にもかかわらず、将来世代への深刻な影響を見過ごし、居住地を焼畑的に広げながら、大量に住宅をつくり続ける社会を意味する。

・このままでは住宅は資産であるという感覚は根本から崩れ、安心して保有することができなくなる危険性があるのではないか。

\*参考文献：野澤千絵 著「老いる街～住宅過剰社会の末路」(講談社現代新書)2016年11月

### 増え続ける「その他空き家」

・全国の「その他空き家」増加率は5年間で1.2倍となっており、このままのスピードで計算すると、2013年時点で318万戸の「その他空き家」は、2025年には908万戸となる。

・一方、「住生活基本計画(全国計画)」では、2025年の「その他空き家」を400万戸程度に抑えるという目標を設定しており、あと8年で「その他空き家」増加率を半減させる対策が必要である。

### その他空き家の増加スピードが高い甲府市と太田市の共通点

・平地で、郊外に農地があり、自家用車の依存率が高いため、立地に制約がない。更に、条例で市街化調整区域の開発規制の緩和を展開しているため、だらだらと広く薄く居住地が拡大している。

・空き家予備軍(65歳以上しか居住していない一戸建て住宅)が大量に存在している(甲府市

:14, 920戸、太田市11, 440戸)。

### 市街化調整区域の開発許可基準の属人性問題

・都市計画法第34条12号の関連で、太田市の開発許可等の基準に関する条例の中で、「市内に10年以上居住したことがある者」に対し、市街化調整区域の自己用住宅に対する開発規制の緩和を許容している。

・開発許可基準の属人性問題が、市街化区域から市街化調整区域へと開発意欲をシフトさせ、市街化区域の空き家を増加させているのではないか。また、将来中古住宅として売却する際、面倒な開発許可手続きが必要であることや、売却できない場合でも、市街化調整区域内にあるため、現行の開発許可の要件では他人に賃貸不可であることから、資産として形成されるか疑問である。

・長期的に、中古住宅としての流通性や世代交代の可能性を考えた場合、現状のままだと、将来、空き家となる住宅が続出するリスクを抱えている。

・住宅が次の世代に引き継げる、または流通性が確保できるようなかたちでの開発許可制度に変えるべきではないか。

### 駅に近いほど、戸建て等の空き家率が高い(全国・東京都・大阪府)

・都市の中心が古く郊外が新しい。市街化した時期から年数を経ると、居住者の高齢化により施設などに入居したり、相続後に相続人が引き続き住まないのが空き家化する。

・子供世代は家を購入済みで、相続しても実家を継がない場合が多いので、家を建てることを長期的な視点から考えるべきだと思う。

・2025年には、団塊の世代が後期高齢者になり、団塊ジュニア世代が祖父母の家や親の家を相続することになり、大量相続時代を迎えることが予測される。

### 都道府県別の空き家予備軍

・戸建て総戸数に占める65歳以上のみの世帯の割合と、高齢化率を都道府県別に比較をしてみると、東京都、福岡県、神奈川県といった大都市圏においても、高齢化率に比べて戸建ての空き家予備軍の割合が多くなっている。核家族化が進んでいるため、実家を引き継がない人が多いと想定され、今後空き家が増加することが懸念される。大量相続時代を迎えるにあたり、対策を考えることが必要である。

### 首都圏の戸建て空き家予備軍

・都心から20km圏内に戸建ての空き家予備軍が約42万戸あるが、これらは相続後、解体し、土地を売却することが見込まれるため、空き家問題が生じる可能性は、他の地域より低いと考えられる。

・問題は、都心から20～50km圏内であり、例えば、千葉市若葉区、横浜市金沢区、町田市は、すでに高齢者しか住んでいない戸建てが多いため、今後面として空き家が増加する恐れがある。

### 駅前の良好な住宅地でも世代交代がすすまないまち

・M市T地区:田園都市線沿線に位置し、非常に景観の良いまちだが、既に3人に1人が高齢者のため、今後世代交代がすすんでいかないと、空き家が増える可能性が高い。

## 遠郊の良好な住宅地：2025年高齢化率50%近くに

- ・Hニュータウン(\*)：高齢化率は2015年1月で43.1%、2025年推計で47.5%であり、1996年以降人口減少。良好な住宅地だが、空き家が点在し始めている。不動産屋によると、リフォームをしないと売却できない状況とのことである。(\*)埼玉県内にあるニュータウン、1974年から1997年にかけて、丘陵に東京のベッドタウンとして開発された)

## 郊外住宅地：「面」として空き家・空き地が出現

- ・特に首都圏において、面的に放置・放棄化した空き家が増加することで、都市のスポンジ化のリスクが深刻化している。

## 相続放棄の急増

- ・相続放棄が増加すると、空き家対策協議会ですべての空き家に対応するのは困難であるので、例えば立地適正化計画における居住誘導区域において相続放棄された場合には、次の所有者に繋げるシステムの構築が必要になるのではないかと。

## 新築住宅をつくる・購入すること自体が悪いわけではない

- ・新築住宅の建設、購入自体が悪い事ではなく、今後必要であるが、居住地の拡大がとまらないことと、住宅の立地を適切に誘導できていないことが問題である。
- ・世帯数の折り返し地点が見えてきた今、居住地を拡大すると、限られた人口や開発需要を近隣のエリア同士で奪い合うだけで、税金の支出だけが増大していくという非効率な状況を改める必要がある。
- ・住宅の建設は、新規の整備費用だけでなく維持管理、更新費用が永続的に必要になってくることが鑑み、居住地の拡大が本当に必要なのか考慮すべきである。

## 空き家増加に伴う都市のスポンジ化による将来の影響

- ・行政のサービスや民間サービスにおいて、移動距離・移動時間の非効率さ、深刻な財源不足、サービスを提供できる労働者世代の減少により、今以上に効率性、採算性を求めざるを得なくなる。
- ・長期的にみると、低密に拡大したまちは、住宅単体としての話はさておき、「住環境」として見た場合、今と同じように暮らせるまちなままか、極めて未知数である。

## 都市のスポンジ化の暮らしへの影響

- ・都市のスポンジ化は、水道事業、スーパー、ガソリンスタンド、鉄道・バス路線、宅配、ホームヘルパーなど、既に少しずつ暮らしに影響を及ぼしているが、今後、大量相続時代を迎え、急速に都市がスポンジ化していくと、より深刻な問題になるのではないかと。

## 老いる家と住環境

### 老いたマンション問題

- ・用途混在型のマンションでは、スーパーなどの撤退により、空きテナントの管理費滞納が発生する事例がある。
- ・住戸数の多いマンションほど、家賃滞納の割合が高く、こうしたマンションは、今後相続放棄問題が深刻化する懸念がある。

・マンションの場合、管理費が滞納されると、マンション全体の維持管理に影響するので、相続放棄はマンションの方が戸建てよりも深刻な問題である。

・老いたマンションの急増：2031年には築50年超のマンションが約106万戸、1年で文京区の住戸数分増加し大量相続が発生する(対応策が必要)。

・東京都23区の潜在的空き家(1980年以前に建てられた3階建以上の共同住宅)は約20万戸あり、今後問題になってくると考えられる。

・老いたマンションを再生させるリファイニング\*という手法があり、賃貸マンションには事例があるが、分譲マンションには合意形成の壁があるため、未だ事例が出ていない。

\*「リファイニング」建築家の青木茂氏 考案 - 老いた建物を解体し、新たに建て替えるという方法ではない再生建築技術、建て替えの60～70%の費用で、付加価値をつけて建物の長寿命化を図る手法

### まちも老いている～インフラ・公共施設の老朽化問題

・旧耐震基準の公共施設延べ床割合：例えば、習志野市72%、目黒区58.6%、三鷹市55.2%、さいたま市51.9%というように、公共施設の老朽化問題も非常に深刻化している。

### 増分主義から減分主義\*へ \*参考：宮脇淳氏「自治体戦略の思考と財政健全化」

・増分主義：満足化の原則-増える分の配分、過去の配分は無関係、ストックは認識しない、行動原理が増分

・減分主義：最適化の原則-活用資源の把握、過去の配分の見直し、ストック概念の形成、行動原理の変革（都市計画で減築などの議論はあるが、実現は困難）

・今後、増分主義から減分主義への移行が必要。

### 住宅の立地の誘導

#### 住宅のバラ建ちが止まらない非線引き区域

・非線引き区域において、小学校や下水道の位置に関係なく住宅がバラ建ちする一方、人口が減少していくと、1人あたりのインフラ維持管理費が増加していく。

#### 土地利用規制の強度の不連続・権限まだら化の弊害

・例えば、市街化区域・市街化調整区域を定めている前橋市から、非線引き区域で地価の安い郊外の市町村へ人口流出が発生し、人口流出を防ぐために、前橋市が市街化調整区域の規制緩和を実施するという、規制緩和合戦が勃発した事例がある。

・前橋市は土地利用を決定する権限を自らもっているが、郊外の市町村の土地利用を決定する権限は群馬県が所有しているという、権限まだら化の弊害も存在する。

・全体としては人口減少が進む中で、郊外では農地がつぶされ、都市的土地利用が増加し、スプロール化が進む一方で、中核都市の中心部で人口減少が進むという問題が生じている。こうした問題は、前橋市だけでなく、全国各地で見られる問題である。

#### 不便な立地でも建てられる「サ高住」

・不便な地域にもサービス付き高齢者向け住宅が建設されているので、立地について考える必要がある。

・農地活用などによるサ高住版サブリースまで誕生している。

## 立地に関係なく優遇される長期優良住宅

- ・長期優良住宅について、ガイドラインでは、立地を考慮することとされているが、市町村がそこまで検討していないのが実態。
- ・洪水ハザードマップにおいて浸水するとされている場所や、土砂災害警戒区域に、長期優良住宅が建設され、一般の新築住宅よりも手厚く税制・金融上の優遇措置を得ていることは、問題ではないか。
- ・コンパクトシティを目指している富山市でも、駅から徒歩圏外の市街化調整区域の地区計画区域内に長期優良住宅が建設されている。長期優良住宅など、住宅政策として優遇するような住宅については、立地誘導方針を定めるなど、都市計画と住宅政策をリンクさせてほしい。

## 住宅過剰社会から脱却するには

### 住宅過剰社会から脱却するための7つの方策

1. 私たち一人一人が自分たちのまちへの無関心・無意識をやめる
2. 住宅総量と居住地面積をこれ以上増やさない（規制緩和や公共貢献の妥当性を協議・チェックできる第三者的組織・仕組み）
3. 「それなりの」暮らしが成り立つ「まちのまとまり」をつくる
4. 住宅の立地誘導のために実効性ある仕組みをつくる
5. 既に今ある住宅・居住地の再生や更新を重視する枠組みに軸足を移す（土地再利用の新たな仕組みとして、何らかの主体による空き家のトライアージや、空き家・空き地に強制力をもって対処できる事業制度が求められる）
6. 住宅の維持管理や終末期への対応策を早急に構築する（所有者不明や相続放棄に対して実効性のあるシステムの構築）
7. もう一步先の将来リスクを見極める

### 議論したいこと

1. 世帯数減少、住宅総数の積み上がりの中で、全体として住宅資産の低下に歯止めをかけるために、何ができるか？
2. 特に、駅近でインフラ整備済の古い市街地での、空き地・空き家・中古住宅の住宅需要をとりもどすために、また、そのままの状態では市場性がない中古住宅・空き家に投資をして、市場へ流通させるために
  - ・「空き家のトライアージ」はどのような主体がどのようにやるべきか？
  - ・民間がもうかる（手を出す）仕組みづくりとは？
3. 空き家解体・除却支援の拡大はできないか？
4. そもそも、なぜ、住宅政策と都市計画の連携がなぜできないのか？
5. 住宅の終末期、特に所有者不明・不在の空き家増加への具体的な解決策は？

## Q&A

Q1: 住宅として積極的に利用すべき地域と、そうでない地域は、エリアとして計画的に整理

(線引き)できるのか(強制力をもって実行する場合、積極的に利用する地域と利用しない地域を整理する必要がある)。

**A1:** 居住誘導区域やある程度都市機能が集積し、インフラが整っている地域で、空き家率が面的に高くなっている地域を、重点区域にする様なイメージで考えている。郊外住宅地で、開発時期がわかる場合は、線引きしやすいのではないかと考えている。非線引き区域に居住地がだらだらと広がっているような場合は、線引きが難しいとは思いますが、小学校からの徒歩圏や、インフラ整備状況等を重ね合わせて、線引きすることはできるのではないかと考えている。

**Q2:** ①利活用可能物件②修繕利用可能物件③管理不全物件に対して、行政が強制力を働かせる場合、公共性の説明が必要になるが、①②③の定義づけが難しいと思う。

**A2:** ①②③に対して行政が強制力を働かせるべきというわけではなく、何らかの主体がきちんと空き家をトライージできるしくみをつくる事自体が重要であると考えている。空き家をトライージできるしくみをつくるにあたり、空き家の所有者情報は個人情報に関わってくるので、民間では情報収集が困難であり、行政のサポートが必要となる。トライージの前段の条件整備については、公的機関に委ねるイメージで考えている。

**Q3:** 地方公共団体、特に市町村には空き家対策を講じる余力がないのではないかと考えている。収益をあげられるシステムで民間に委ねた方が、上手くいくのではないかと考えている。

**A3:** 市町村だけでの対応は確かに困難だと思う。NPOなどが空き家バンクのような仕組みで収益を上げ自立していくためには、広域的に事業を行った方が良いので、地方公共団体よりも民間がやった方が効率的だと思う。ただし、空き家に関する最初の相談窓口を民間にしてしまうと、空き家所有者等が警戒心を抱いてしまう可能性があるため、最初の窓口は、市町村が担当した方が良い。民間が主体で実施するためには、地方公共団体から民間へ、権限委譲や、個人情報を開示できるしくみが必要になる。また、当該業務を担うためには、不動産、都市計画、建築、税制、法律など横断的な専門知識を備えた人材が求められるため、そのための人材育成や、しくみづくりが必要になるのではないかと考えている。