

自治体における空き家条例制定の条件（1）

佐賀県自治体の制定過程に着目して

西山弘泰

1. はじめに

2014年11月19日の参議院本会議において「空家等対策の推進に関する特別措置法」（以下、空家対策特措法¹）が制定され、2015年2月26日一部施行、同年5月26日に全面施行された。同法は、空き家を「空家等」と「特定空家等」の2つに分け、前者を「居住していないことが常態化したもの」、後者を「倒壊の恐れがあるものや、景観を著しく損なうもの、衛生上や生活環境上問題があるもの」とした。そして、地方自治体（以下、自治体）が特定空家等の所有者に対して、取り壊しなど何らかの対策を講じるよう助言・指導、勧告、命令、代執行といった一連の手続きを行うことが規定されている（国土交通省住宅局住宅総合整備課、2015）。

空家対策特措法の成立によって、各自治体は特定空家等に対応するための法的根拠が得られた。しかしながら、空き家対策特措法では対応しきれない行政上の措置²が存在する。また、空き家によって発生する問題は、農村地域と都市地域によって異なり、全国一律の内容である空き家対策特措法では、その機能を十分に果たせない事態が生じるおそれがある。西山（2015）が指摘するように、現時点において特定空家等に該当するものはごく少数である。近年、これほどまでに空き家がクローズアップされているのは、マスコミ等による過剰な報道によるところが大きいといえる。しかし今後10年、20年後、空き家

が爆発的に増加することは、国土交通省の推計³からほぼ確実間違えない。自治体が空家対策特措法の成立に安堵することなく、これからも地域の実情にあった空き家対策を絶えず講じていく必要がある。

近年の空き家に対する社会的関心の高まりによって、空き家に関する調査研究もその厚みを増している。都市の空き家を対象にした研究は、2000年ごろから取り組まれるようになり、特に2012年以降、住宅学や都市計画学、そして法学などの分野で次々と特集が組まれるようになった。地理学の分野では広島大学の由井義通氏や岐阜大学の久保倫子氏を中心とする研究グループが多くの実証研究を残している（由井ほか、2014；久保ほか、2014）。また、上記の2氏を中心とした地理学者のグループによって、2014年10月から2015年7月まで『月刊地理』において連載が行われ、実証的かつ地理学的な視点に立った空き家研究が示されたことは大きな成果といえよう。

空き家は個人の持ち物であるから、空き家の管理や処分に関しては個人がその責任を負うことは当然である。しかし、所有者が特定できなかつたり、所有者の怠慢や経済的問題などによって義務を果たせなかつたりする（果たさない）ケースも少数ながら存在する。そうした空き家に対して国や自治体の役割が期待されている。こうした背景により、国の施策や自治体の空き家対策を扱った研究も多くみられる。自治体による空き家対策に関する研究や報告は、先行して空き家条例を制定した埼玉県所沢市や、空き家条例による空き家除去の代執行を実施した秋田県大仙市の事例を扱ったものなどがあげられる。また地理学においても久保（2014）が茨城県牛久市の空き家対策を紹介している。また公益財団法人日本都市センターでは、自治体向けに『都市自治体と空き家 課題・対策・展望』と題する書籍を刊行しており、この中には多くの自治体の空き家対策が紹介されている。

以上のように、空き家に関する自治体の対策については、ケーススタディとして紹介されていることは多いが、全国の空き家等の適正管理に関する条例（以下、空き家条例）制定を俯瞰したものはほとんどない。その中で、内田・菊池

(2015)は全国の空き家条例の全国的な動向について、空間的視点を踏まえながら考察している。当論文は、前半部分で空き家条例が制定された背景について気候条件などに触れているが、論拠が不十分な点もみられる。

そこで本研究では各自治体が空き家条例を制定する背景として、自治体の体質や慣習に視点を置いた考察を試みた。埼玉県所沢市の空き家条例制定によって、全国に空き家条例が広まったことは良く知られているが、多くの自治体はこの所沢市の条例がもとになっていると考えられる⁴⁾。つまり自治体の体質として良くも悪くも「前例踏襲主義」であるとか、他の自治体が実施した施策に追従する「横並び主義」が存在する。また自治体規模が小さくなるに従い、財源や事務権限などの能力的制約から「国や県への依存」なども指摘できる。そうした自治体独特の慣習は、明治政府の成立以降脈々と続いてきた中央集権国家的行政機構の結果であることは言うまでもない。そのほか自治体の条例制定には、地方行政制度や首長や議会の動き、そして周辺自治体との関係性など、気候条件などの地域特性だけでは説明しきれない条件が多く存在することが予想される。こうした地方自治体独特の体質や慣習などの視点から、空き家条例制定の背景を考察しようとするのが本研究である。

本研究の前半(本号)では、全国の空き家条例制定の動向やこれまで言われてきた空き家条例制定の条件を再確認していく。そして後半(次号)では、佐賀県の各自治体の空き家条例制定までの過程から、空き家条例制定の背景を明らかにしていく。

2. 空き家条例の動向

(1) 研究の資料と方法

本研究の前半部分(本号)では、国土交通省が毎年公表している空き家条例施行自治体の一覧を資料として用いる。全国の自治体による空き家条例の施行数は2015年4月1日時点で431件⁵⁾である。なお、当資料には空き家条例を制

定している自治体名、空き家条例の名称、施行年月日、条例の内容（勧告、命令、公表、罰則、代執行の別）が記されている。また空き家条例の制定条件を明らかにする資料として、国土交通省が GIS 利用促進のため公表している「国土数値情報」⁶⁾の各種 GIS データを利用する。

後半部分（次号）では、主に佐賀県自治体のヒアリング調査やその過程で得られた資料、新聞記事を中心に議論を進める。なお、佐賀県におけるヒアリング調査は、2015年12月に実施した。対象は佐賀県庁、佐賀市、伊万里市、武雄市、大町町、みやき町の空き家担当部署である⁷⁾。また、当研究とは直接関連しないものの、11月に福岡県宗像市に、2015年1月に栃木県宇都宮市にそれぞれヒアリング調査を行っていて、そこで得られた内容も一部利用した。

(2) 空き家条例の制定動向

自治体による空き家対策の必要性が議論され始めたのは、ここ数年とあってよい。そもそも、戦後のわが国の住宅政策は、住宅不足と地価上昇を前提に制度設計されてきた。住宅やその用地が余り、ましてそれが地域環境に悪影響を及ぼす存在になるうとは、つい最近まで考えられてもこなかったはずである。空き家対策を念頭に置いた条例は2010年以前から存在した。しかし、それはあくまで景観維持や防犯に主眼をおいたものである（桶野、2013）。

空き家に特化した条例がみられるようになったのは2010年以降である。「所沢市空き家等の適正管理に関する条例」を嚆矢として、空き家に特化した条例制定の動きが2011年ごろから活発になった（山口、2014）。図1は空き家条例の施行数の推移を示したものである。2011年ごろまでは条例の名称に「空き家」もしくは「空家」を冠した条例はほとんど存在しなかった。ところが2010年ごろからそうした条例の割合が急激に高まっている。空き家条例の施行数は、2011年までおおむね年10件以下で推移していたが、2012年から急激に増加する。その後、2013年には164件、2014年には126件と、2年間で290もの自治体が空き家条例を施行することとなる。

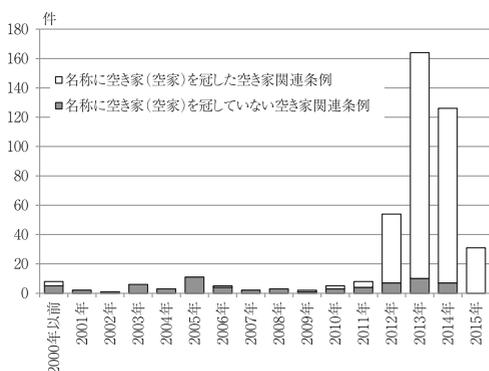


図1 自治体における空き家条例施行数の推移 (2015年4月まで)

資料)国土交通省資料より作成

2015年に空き家の適正管理を盛り込んだ空家対策特措法が施行されたこともあり、2014年以降空き家条例の施行は減少傾向にある。同法が成立したことで、空き家条例の必要性がないと判断した自治体のなかには、空き家条例を廃止する動きもみられる。例えば福岡県宗像市は9月の定例議会によって空き家条例

を廃止している⁸⁾。

以上のように、空家対策特措法の施行により、2015年の空き家条例制定数は2014年を大きく下回ると予想される。しかしながら、空家対策特措法施行以降、空き家条例の施行が途絶えたのかとそういうわけでもない。例えば、長野県飯田市は2015年7月1日に空き家条例を施行している。また東京都世田谷区や福岡県北九州市のように空き家に関連した条例の制定を進めている自治体も存在する⁹⁾。空家対策特措法施行以降の条例施行の動きについて、栃木県宇都宮市の空き家担当職員は「条例施行に向け準備を進めているのに、いままら条例の施行を取りやめるわけにはいかないという自治体の立場もあるのではないか」と指摘する¹⁰⁾。

また北村(2015a)が指摘するように、空家対策特措法には盛り込まれていない規定、例えば「自治組織や市民活動団体の役割」や「氏名等の公表」、「即時執行」¹¹⁾などもあり、自治体の空き家対策にとって同法は万能薬とはいえない。先述の東京都世田谷区は、空き家条例の制定に向け素案を作成したが、条例の内容を空家対策特措法と整合性をもちつつ、同法には盛り込まれていない「即時執行」(緊急措置)を加えた内容としている¹²⁾。

以上のように、各自治体は空家対策特措法を活用し空き家対策が行われるようになった。しかし同法では補いきれない内容も多く、条例の存在意義が失われたとは言えない。筆者はむしろ、空き家が増加し問題がより顕著に現われてきた場合、全国一律の法律では対応しきれなくなると考える。そのためにも各自治体は地域の実情に合った内容になるよう、現存する条例を絶えず改善していく必要がある。

3 . 空き家条例の地域的差異

(1) 空間的にみた空き家条例

都道府県別にみた空き家条例施行自治体の割合は、都道府県によってかなりばらつきがみられる(図2)。その特徴は、内田・菊地(2015)が指摘するように日本海側において割合が高い地域が分布することである。空き家条例施行自治体が多い都道府県をあげると、秋田県(92.0%)、佐賀県(80.0%)、山形県(77.1%)、山口県(68.4%)、新潟県(60.0%)であった。それとは逆に、空き家条例施行自治体が少ない順に都道府県を示すと、山梨県(0.0%)、和歌山県(3.3%)、徳島県(4.2%)、沖縄県(4.3%)、岩手県(6.14%)となっている。なお、各都道府県の条例施行数は和歌山県、徳島県、沖縄県は各1件、岩手県は2件であった。

なぜこのような地域差が生じるのだろうか。空き家条例施行の条件としてまず思い浮かぶのは、各地域における空き家数やその割合の多寡である。都道府県別にみた空き家率と空き家条例施行率を重ね合わせたものが図3になる。例えば、空き家率が最も多い山梨県では空き家条例施行率は0.0%である。また二番目に空き家率が高い長野県でも空き家条例施行率は高いとはいえない。さらに和歌山県、高知県も同様である。周知のように住宅土地統計調査による空き家は「二次的利用」「賃貸用」「売却用」「その他」の4つに分類される。中でも管理不全など、地域環境に悪影響を及ぼす可能性の高い空き家が「そ

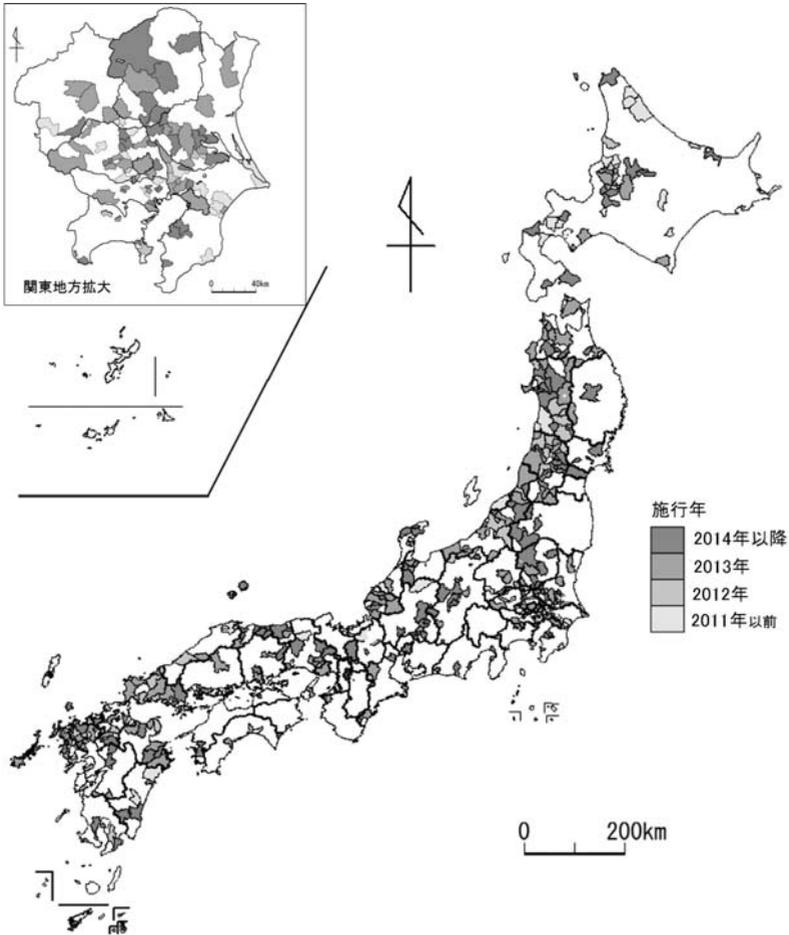


図4 空き家条例施行自治体の分布

資料) 国土交通省資料より作成

の他」と言われている。そこで図3では空き家総数の割合と「その他」の空き家の割合と条例施行率を比較している。しかしこの結果も同様に「その他」の空き家率が高いからといって、条例施行率が高くなるとは限らない。鹿児島県、高知県、和歌山県の順に、割合が高くなっているが、空き家条例が多いわけで

はなかった。

最後に、空き家条例施行自治体の分布を図4に示してみた。空き家条例施行自治体は、確かに日本海側の自治体に多い傾向を示している。また、神奈川県を除く東京周辺部、すなわち東京大都市圏において施行自治体が多いように見受けられる。それらの地域を拡大したものを図4左上に拡大して示した。東京都や神奈川県は少ないものの、茨城県南部、埼玉県東部、千葉県北西部で空き家条例施行自治体が多い。

(2) 空き家条例の制定条件

全国で空き家条例の施行が相次いだといっても、それは地域的な差異を含んだことである。本節ではこれまでの研究で指摘されてきた自治体における空き家条例制定の背景について、代表的なものを提示する。

1) 多雪地域の空き家条例

空き家条例を制定する理由の一つとして知られているのが雪との関係である。周知のようにわが国の日本海側の地域では、場所によって冬季の積雪量が多く、その積雪によって老朽家屋の損壊や倒壊がみられる。特に空き家は屋根の雪下ろしが行われないものも多く、地域における安心安全の猛威となっている。

2012年3月に秋田県大仙市は空き家条例に基づく危険空き家撤去の代執行を実施した。これがNHKの報道番組「クローズアップ現代」などマスコミで大きく取り上げられることとなり、全国の自治体や研究者から注目されるようになった。この取り組みは「自治体による空き家対策」をテーマに特集を組んだ雑誌『住宅62-1』でも空き家条例を行使した危険空き家撤去の先進事例として紹介されている(篠部、2013)。

前出の図3をみると空き家条例の施行割合が高い地域は、日本海側に位置する秋田県、山形県、新潟県、富山県、福井県、鳥取県など日本海側に連なっている。豪雪地帯対策特別措置法に基づく豪雪地帯に指定されている地域と、空

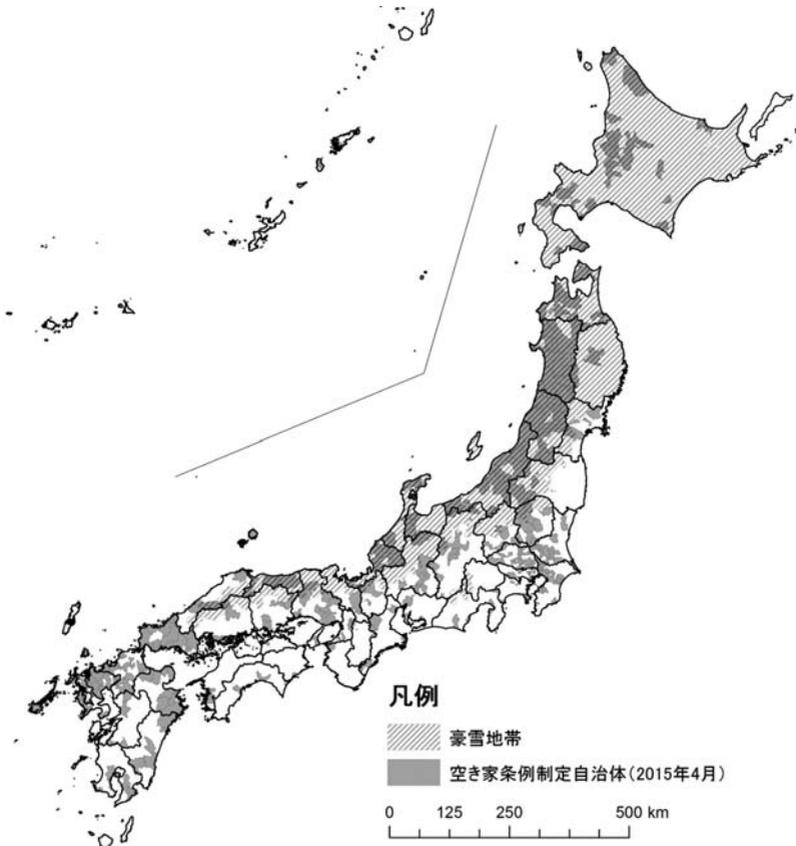


図5 全国の空き家条例施行自治体と豪雪地帯の分布

資料) 国土交通省資料、国土数値情報より作成

注: 豪雪地帯とは、豪雪地帯対策特別措置法に基づき地域指定された市町村および旧市町村の区域のこと。データは2007年のもの。

き家条例施行自治体を地図上で重ねてみた(図5)。確かに豪雪地帯に指定された地域での施行が多くなっている。豪雪地帯に指定された自治体の空き家条例施行割合は30.9%なのに対し、非豪雪地帯での施行割合は20.3%であった。また図5を細かくみていくと豪雪地帯のなかでもより多くの積雪がある地域、例えば北海道空知地方や後志地方内陸部、青森県津軽地方、福島県南会津など

で空き家条例を施行している。

さらに、先述の秋田県大仙市のように行政代執行による危険空き家撤去を条例に盛り込んだ自治体もこの豪雪地帯の地域に多く、豪雪地帯の空き家条例施行自治体では65.8%であったのに対し、非豪雪地帯では49.6%であった。

2) 関東大都市圏の空き家条例

図3をみると冬季の積雪がほとんどない太平洋側の関東において、空き家条例の施行率が比較的高い地域がみられる。これらの地域にも、豪雪地帯とは異なった空き家条例施行の条件があるものと考えられる。そこで東京を中心とする関東大都市圏の空き家条例施行自治体の分布を細かく図6に示してみた。この図をみると条例施行の分布に二つの特徴がみられる。一つ目は東京都心周辺に立地する区、二つ目は東京都と隣接する茨城県南部、埼玉県東部、千葉県北西部の市区町である。なお、神奈川県はこの条件に合致していない。以下ではこの地域の都市化の過程から空き家条例施行の背景について考察する。

①木造住宅密集市街地における空き家条例

東京23区で空き家条例を施行しているのは、新宿区、台東区、品川区、墨田区、大田区、渋谷区、中野区、豊島区、足立区で、いずれも東京都心周辺に位置する特別区である。これらの地域は木造住宅密集市街地（以下、密集市街地）と呼ばれる老朽化した木造住宅が密集している地域を含んでいる。当地域の空き家が倒壊または一部損壊すると人命に重大な危機が及ぶ可能性がある。また大地震などがあれば火災の延焼などで大きな被害を受けると予測されており、防災面からも危険な空き家の放置は看過できない。

これらの地域のなかでも空き家対策を積極的に実施している足立区などでは、戦前に都市化した一部の地域で前面道路幅が狭く、売買されることがない（することができない）などして放置されている住宅が多く存在する¹³⁾。足立区の空き家対策は、それら防災上危険な空き家の解体に対し、最大100万円を助成する施策の先駆的事例と位置づけられる。その施策は島田（2013）によって

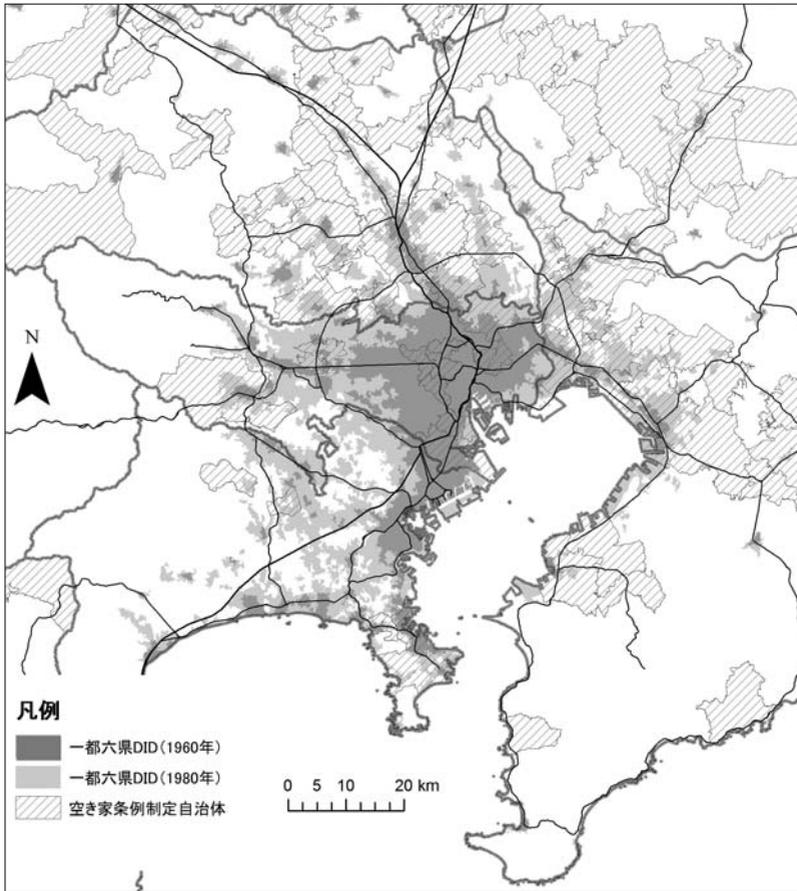


図6 東京大都市圏の空き家条例施行自治体

資料) 国土交通省資料、国土数値情報より作成

紹介されたり、マスコミなどで多く取り上げられたりしている。

以上のように老朽空き家が多く、しかも密集市街地を抱えた都心周辺地域では、それに対応して空き家条例の施行が進んでいる。

② 郊外住宅地を抱える自治体

高度経済成長に伴う大都市への人口流入によって、1960年代前半ごろより

大都市圏郊外にはつぎつぎと郊外住宅地が造成されていった。入居当時、若年ファミリー世帯を中心とした世帯は、子どもの離家とともに高齢夫婦のみの世帯も多くなっている。東京のベットタウンとして開発された住宅地を多く含む地域では、高齢化とともに空き家の増加が懸念されている。そうした背景の下、埼玉県所沢市は全国初となる空き家に特化した条例を2011年に施行した(小畑、2015)。

図6には1960年のDID(人口集中地区)と1980年のDIDも示している。ここで着目すべきは1960年から1980年までに拡大したDIDの範囲である。つまり1960年から80年までの間に都市化した地域である。東京大都市圏においてはこれらの地域で空き家条例を施行している自治体が多い。2015年の茨城県、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県の一都四県の市区町村数は298である。そのうち1960年から80年までの間にDIDの拡大がみられた自治体は196で、そのうち67が空き家条例を施行している。一方、一都四県の市区町村のうち1960年から80年までの間にDID化しなかった地域で条例を施行した自治体はわずか8である。このことから1960年ごろから80年ごろの間に都市化した地域では、空き家の増加が見込まれるということから空き家条例を施行し、対応していこうとする動きがみられる。

3) その他の地域の空き家条例

これまで空き家条例施行の背景として主要なものを提示してきたが、自治体独自の条件や都合から、空き家条例の施行を実施した地域について紹介する。

一つ目は傾斜地に住宅密集地を抱える自治体で、神奈川県横須賀市や長崎県長崎市が好例である。横須賀市や長崎市では、地形的制約から急傾斜地に住宅が張り付いている。接道条件も悪いことから再建築が難しく、空き家の売買もままならないものが多い(長崎市建築局建築部建築指導課、2013)。そのため急傾斜地を中心に空き家が増加しており、市民の安心・安全を確保するため空き家条例を施行している。

二つ目は観光地における空き家条例の施行である。北海道函館市は、年間約500万人(2014年度)の観光客が訪れるわが国屈指の観光地である。函館市は2014年に「函館市空き家等の適正管理に関する条例」を施行しているが、歴史的に価値の高い建築物が西部地区を中心に存在し、それらが函館市の観光資源の一つになっている。こうした景観に悪影響を与え、観光地としての魅力を損なう空き家に対処するというを目的に、函館市では空き家条例が施行されている¹⁴⁾。

三つ目は、1章でも記したように自治体独特の体質や慣習などを背景とするものである。本研究の事例とした佐賀県の空き家条例施行率は80.0%である。しかし、佐賀県は上記の条件すべてに合致しない。そこで佐賀県において空き家条例施行率が高い背景が地方自治体特有の体質や慣習にあると仮定し、以下(『九州国際大学教養研究23巻1号』)で論じていく。

本研究は、2015～2018年度科学研究費助成事業基盤研究(B)「人口減少期の都市地域における空き家問題の解決に向けた地理学的地域貢献研究」(研究代表者：由井義通)に基づき調査を行ったものである。

注

- 1) 本稿では「あきや」について「空家」と「空き家」の二つで表記してある。ここでは法令名や法令によって利用されている表記(例えば「特定空家等」など)以外に「空家」という表現は用いない。なお、国土交通省が「空家」を用いる理由として、北村(2015b)は1951年制定の公営住宅法において「空家」が適応されていたという先例があったためとしている。
- 2) 例えば、特定空家等に対し、行政が適正管理を求めたにも関わらず、所有者等が従わなかった場合の措置として「氏名の公表」などがあげられる。その他の事項について、2章で詳しく述べていく。
- 3) 国土交通省では、2040年の全国の空き家数を1,335万戸と推計している。
- 4) 多くの自治体が所沢市の空き家条例を下敷きにしているというのは早計である

かもしれないが、例えば日本都市センター編『都市自治体と空き家 課題・対策・展望』に記載された東京都大田区の空き家条例は所沢市を参考にしていることが記されている。また、筆者が行った佐賀県各自治体のヒアリング調査でも、多くの自治体が先行自治体の取り組みを参考に、空き家条例や他の空き家対策施策を施行している。

- 5) 431件の空き家条例のうち、430件は市町村(東京都は特別区も含む)が制定しているものである。残る1件は和歌山県が県域を対象として空き家条例を制定している。
- 6) 国土数値情報によって公表されているGISデータの詳細は国土数値情報ダウンロードサービスHP[<http://nlftp.mlit.go.jp/ksj/>]を参照されたい。
- 7) 5自治体のほか、2月に数自治体に追加の調査を行う予定である。追加調査を実施した自治体に関しては、次号でその内容を付記する。
- 8) 2015年11月16日に実施した宗像市都市戦略室秘書政策課へのヒアリング調査による。
- 9) 朝日新聞北九州版(2015年8月12日朝刊)、朝日新聞東京四域版(2015年9月9日朝刊)
- 10) 2016年1月4日に電話によるヒアリング調査を実施した。
- 11) 「氏名等の公表」とは特定空き家等に対する改善命令に応じなかった場合に、所有者等の氏名等を公表する措置を言う。「即時執行」とは「義務を命ずる暇のない緊急事態や、犯則調査や泥酔者保護のように義務を命ずることによっては目的を達成しがたい場合に、相手方の義務を前提とせずに、行政機関が直接に身体または財産に実力を行使して行政上望ましい状態を実現する作用」をいう。すなわち、台風の接近などで空き家の倒壊や周辺地域の人命や財産などに危険が及んだ場合、法律で定める行政手続きを踏まずに空き家による危険の除去を行えることを指している(北村、2015a)。
- 12) 朝日新聞東京四域版(2015年9月9日朝刊)
- 13) 日本経済新聞(2012年2月11日朝刊)
- 14) 朝日新聞(2014年4月7日朝刊)

文献

- 内田洋紀・菊地吉信2015.全国市区町村における空き家条例の設置状況とその傾向. 福井大学大学院工学研究科研究報告62・63:31-36.
- 桶野公宏2013.空き家問題をめぐる状況を概括する.住宅62 1:4-14.

- 小畑和也2015. 都市自治体の空き家対策事例 第1章所沢市 . 日本都市センター編『都市自治体と空き家 課題・対策・展望』163-170. 日本都市センター.
- 北村喜宣2015a. 空家対策特措法の成立と条例進化の方向性. 日本都市センター編『都市自治体と空き家 課題・対策・展望』11-48. 日本都市センター.
- 北村喜宣2015b. 新法解説空家等対策の推進に関する特別措置法. 法学教室419: 55-64.
- 久保倫子・由井義通・阪上弘彬2014. 大都市圏郊外における空き家増加の実態とその対策. 日本都市学会年報47: 182-190.
- 久保倫子2014. 空き家増加は過疎地域だけの問題ではない!. 地理59 10: 4-11.
- 国土交通省住宅局住宅総合整備課2015. 「空家等対策の推進に関する特別措置法」の概要及び空家等対策の取組支援. 法律ひろば68 7: 13-19.
- 島田裕司2013. 足立区におけるゴミ屋敷対策について. 住宅62 1: 15-20.
- 篠部 裕2013. 空き家の解体除去施策の現状と課題. 住宅62 1: 15-20.
- 長崎市建築局建築部建築指導課2013. 長崎市における老朽危険空き家対策とまちづくり. 住宅62 1: 42-47.
- 西山弘泰2015. 宇都宮市における空き家の特徴と発生要因 宇都宮市空き家実態調査の結果から . 駿台史学153: 55-74.
- 山口幹幸2014. 空き家問題と地域・都市政策. Evaluation52: 46-52.
- 由井義通・杉谷真理子・久保倫子2014. 地方都市の郊外住宅団地における空き家の発生 呉市昭和地区の事例 . 都市地理学9: 69-87.