

空き家の更なる活用促進に向けた抜本的な空き家対策案

～持続可能な都市の構築に向けて～

1 経過

京都市では、他都市に先駆け平成26年度に「京都市空き家の活用、適正管理等に関する条例（以下「条例」という。）」を施行し、京都市の実情に合わせ、他都市では規定していない空き家の活用の促進や、「空家等対策の推進に関する特別措置法（以下「空家特措法」という。）」で対応できない長屋の一部の空き住戸も対象とするなど対策を進めてきた。また、地域や専門家など多様な主体との連携の下、空き家の「発生の予防」、「活用・流通」、「適正な管理」、「跡地の活用」といった総合的な対策を実施してきた。

平成30年住宅・土地統計調査（総務省）によると、京都府下の空き家数が17万2千戸と推計され、空き家率は12.8%と、全国平均の空き家率13.6%を下回る結果となり、京都市の空き家数も平成25年の約11万4千戸から減少する見通しである。また、京都市が実施した平成30年度の空き家実態調査においても、平成26年度と比較して空き家数が減少していたが、全国的に人口が減少傾向にある中、京都市においても少子高齢化は避けられないと考えられ、人口減少や今後の世帯数の減少が見込まれる。

毎年、市民を対象に実施している市民生活実感調査（平成29年）では、身近な地域で空き家が減っているとする回答（そう思う又はどちらかというと思う）は15.7%と低調な傾向にある。

京都市では、空き家の改修費などを補助する「空き家活用・流通支援等補助金」の整備など空き家を住宅やまちづくりの拠点などとして活用できるよう取り組んでいるが、若年・子育て層が市外に転出超過となっているほか、市内の産業用地の不足や働く場が市内から市外へシフトするなどの課題も発生している。

このような厳しい状況の中で、京都ならではの持続可能な都市の構築に資するものとなるよう、京都市空き家等対策協議会に学識者や不動産事業者など有識者による部会を設けて、以下のとおり、空き家の活用促進に向けた抜本的な空き家対策について項目を議論することとした。

第一に、これまで以上の空き家の活用・流通を図るためには、一義的には住居としての活用促進を図りながらも、空き家の住まい以外の活用需要の掘り起しも必要であることから、「空き家の更なる活用方策」を検討することとした。

一方、京都市内における管理が行き届かない空き家（以下「管理不全空き家」という。）の平成26年度から平成29年度の年間通報件数の平均は486件で、平成29年度の通報件数は1年間で443件となっている。なお、空き家の更なる活用方策の検討を開始して以降には、大阪北部地震、西日本豪雨、台風等の影響により、平成30年7月から10月までの4か月間で前年度1年間の通報数（443件）を上回る468件の通報があった。台風被害等により、これまで管理不全が顕在化していなかった空き家でも管理不全の度合いが進行し、対応が必要となったことは、空き家所有者が日頃から管理不全を生じさせないよう、所有

者責任をしっかりと意識してもらうことや、空き家の発生を予防し、活用・流通を図る取組の実施が重要であることから、「放置空き家を発生させない、継続させない方策」を検討することとした。

注) 「空家特措法」に規定される「空家等」とは、建築物又はこれに附属する工作物であって居住その他の使用がなされていないことが常態であるもの及びその敷地（立木その他の土地に定着する物を含む。）をいう。ただし、国又は地方公共団体が所有し、又は管理するものを除くものとされている。

2 部会での議論

部会での主な意見を次に記載する。

(1) 空き家の更なる活用方策

- ① 利活用の経験があり、今後とも取り組みを行う事業者が中心となって、地域の需要に応える利活用のアイデアを提案すればよい。行政は利活用に回していく仕組みを作るべき。
- ② 空き家で、こんな活用、新しい生活ができるといった魅力的な提案が必要で、雇用の創出や地域活性化に繋がるなど、空き家の活用が市内への人口の流入を促す活用方法がよい。
- ③ 所有関係が複雑なものなど権利関係の問題の解決が課題であり、相続登記ができていない物件に対して支援が必要ではないか。
- ④ 空き家が減少している実態が分かったが、子育て世代が市内に住居を見つけることが困難になっているのが課題である。
- ⑤ 建物の売却や解体以外に様々な活用方法があるため、所有権と使用权をうまく切り離すことを考えていくことが必要である。
- ⑥ 起業した人のオフィスや地域の居場所づくりなど、それぞれの地域に応じた住みやすさに繋がるような空き家の活用方法を模索していく必要がある。
- ⑦ NPO等とも協働し、空き家の利活用に向けた寄付の受け入れ体制を構築するとともに、建築基準法の柔軟な運用を行うなど、空き家が活用しやすい環境整備が必要である。

(2) 放置空き家を発生させない、継続させない方策

- ① 空き家が放置されるとその空き家から樹木の繁茂や瓦の落下の恐れなどで、近隣住民の生活を脅かす外部不経済が発生するため、それらを取り除くためのコストが発生する。
- ② 空き家が社会的に問題のある状態で放置されている場合、優遇措置よりも制裁的に使う措置の方が効果が大きく、解消を促すディスインセンティブを与えてもよいのではないか。
- ③ 日本の固定資産税はアメリカと比較して低額な状況にある。アメリカでは税率が高く、空き家にしていても活用している場合と基本的には同額の固定資産税が徴収されるため、所有者による利活用が進んでいる。

- ④ 固定資産税の住宅用地特例は、居住に対する税負担の軽減措置として政策的に配慮されたものであることから、居住していないのに固定資産税の住宅用地特例を適用し、固定資産税の課税標準額を1／6にするのは税の公平性から反している。
- ⑤ 現在の空家特措法に基づく勧告後に固定資産税の住宅用地特例を解除するような空き家は建物の状態がかなり悪いため、活用することが難しい。空き家の状態が良い段階で活用に進んでもらう方向に誘導すべき。
- ⑥ 住居として使用しないなら、活用して収入を得るべきである。
- ⑦ 空き家の適正管理の問題への対応としては、空家特措法及び条例において命令違反に係る過料の規定が置かれているが、管理不全空き家に対する罰則規定を設けて、罰金のような制裁的な方法を採用しても良いのではないか。
- ⑧ 固定資産税の適正課税と空き家問題の解決に向けた手段としての負担をどう課すかについては区分すべき。
- ⑨ 新税を創設し、空き家を活用しないと税金を徴収され、活用すると支援を受けられるというやり方なら活用しやすい空き家が増えるのではないか。
- ⑩ 管理不全空き家は、災害に弱いことが見えてきたため、災害対策としても重要である。

3 対策案

空き家対策においては、空き家を放置せず、空き家となった家屋を市場にのせ、まちの資産や発展のために活用していくことが重要である。そのような観点で取りまとめた対策案を次に記載する。

(1) 空き家の更なる活用方策

ア 活用の基本的な考え方

京都市内での空き家が減少している実態が分かったが、若い子育て世代が市外に転出していることを踏まえると、空き家を住宅として活用することが重要であるとともに、空き家を働く場として確保し雇用の創出にも活用すべきである。

条例は他都市では記載していない空き家の活用を促進するとしており、活用方法については、地域との調和を図りつつ、民間の自由な発想に任せ、地域の活性化や人口流入に繋がる活用や、学生の住まいや芸術家の表現の場など地域にあった活用、起業する人のオフィスや地域おこしの場などとなるように奨励する必要がある。

イ 空き家の活用の方向性

京都市では、京都市基本構想に示す京都の将来像を、都市計画の観点から肉付けし、長期的視点に立った都市づくりの将来ビジョンを明確化する「京都市持続可能な都市構築プラン」により都市づくりを進めている。同プランの基本コンセプトでは、市内の全域にわたって生活文化を守り、魅力や活力

を維持していくこととしており、市内全体を「日常生活エリア」、「広域拠点エリア」、「地域中核拠点エリア」、「ものづくり産業集積エリア」、「緑豊かなエリア」の5つのエリアに分類している。空き家の活用においても各エリアの特性や役割に一定配慮したうえで、地域との連携の中で取組を進める必要がある。なお、「京都市持続可能な都市構築プラン」における各エリアの将来像と暮らしのイメージは次のとおりである。

(7) 日常生活エリア

ものづくり産業集積エリアを除く市街化区域が対象であり、多世代が安心・快適に居住し地域のコミュニティ・文化を継承

(イ) 広域拠点エリア

京都の都市活力をけん引する地域であり、国内外から訪れる多くの人々の活動を支える京都らしい都心空間の創出

(ウ) 地域中核拠点エリア

周辺部等における地域の拠点であり、子育て期をはじめ、それぞれのライフステージに応じた必要な都市機能の効率的な利用

(エ) ものづくり産業集積エリア

工業・工業専用地域、らくなん進都等の地域であり、操業環境の確保、住宅との調和、産業用地・空間の確保により、京都にふさわしい産業を集積

(オ) 緑豊かなエリア

農林業や観光等の産業の振興等により、地域の生活・文化を維持継承

ウ 各種団体との連携

これまでから京都市では、「地域の空き家相談員（不動産事業者を登録）」をはじめ、建築士や弁護士、司法書士、行政書士など多様な主体との協働で空き家問題の解決に取り組み、効果を上げてきている。

今後更に多様な空き家問題に対応し、国や他都市の空き家活用の先進モデルとなるよう、これまでの各種団体の連携を更に強固なものとする、様々な活動の主体が共同で取り組めるプラットフォームを構築し、例えば、地域特性、地域の思い、政策目的に合致する空き家の需要と供給とのマッチングや、権利関係が複雑な事案など、活用が困難な事案の問題解決などに取り組む。

エ 地域との連携

空き家の活用に当たっては、地域コミュニティの活性化に資するような活用が望まれ、空き家問題を地域が「自分ごと（他人事ではなく地域の問題として捉える）」、「みんなごと（所有者が自分の財産という考えに固執せず地域の課題として、また、地域が全体の共有課題として捉える）」として考え、地域の思いに合った活用を図っていくことが重要である。このため、京都市では地域主体の空き家対策を展開しており、これまでに全227学

区（京北地域を6学区で計上）のうち100を超える学区で取り組まれているが、空き家問題は全市的な課題であり、更なる地域の拡大や取組の充実を図っていく必要がある。

なお、地域課題に取り組む人材が不足しており、地域支援に取り組む各種団体の育成や連携を進めていく必要がある。

(2) 放置空き家を発生させない、継続させない方策

空き家が未活用のまま放置され管理不全空き家となることは外部不経済を発生させる。放置空き家に起因するコストは、基本的には所有者に負担を求めるべきであり、その負担の求め方としては、固定資産税の住宅用地特例の解除、新税の創設、管理不全空き家に係る課徴金の徴収が考えられる。以下、それぞれについて記載する。

ア 固定資産税の住宅用地特例の解除

固定資産税の住宅用地特例（以下「特例」という。）は、居住に対する税負担の軽減措置として、政策的に配慮された措置である趣旨から、居住の用に供される見込みのない家屋の敷地については、特例が適用されるのは不適切であり、その厳格な運用がなされるべきである。居住に必要な管理を怠っているなど一定の条件の空き家の敷地について、特例を解除することは、適正課税の観点からも合理性がある。

特例そのものの運用方法や管理不全空き家の判定基準を市民に分かりやすいものとするすることで、本対策の趣旨である空き家の活用・流通の促進及び管理不全空き家の発生及び長期化の予防が図られるように検討を進める必要がある。

京都市においても、特例の厳格な運用と合わせて、空き家の活用・流通の促進及び管理不全空き家の適正管理の指導の推進体制を構築する必要がある。

特例の解除対象とする空き家の要件については、空家特措法で定義する「空家」（例えば概ね年間を通して使用実績のないこと（空家等に関する施策を総合的かつ計画的に実施するための基本的な指針（平成27年2月26日付け総務省・国土交通省告示））を基本とし、行政の執行能力なども考慮し、管理不全があるなど社会的に影響が大きいと考えられる空き家や長期間にわたる空き家等から順次取り組むべきである。

イ 新税の創設及び課徴金の徴収

放置空き家を防ぐための新税（空き家税）の創設は、固定資産税との二重課税等の課題があること、また、管理不全空き家に係る課徴金の徴収は、現行の空家特措法や条例において過料の規定があることから、まずは、空き家の活用・流通の促進及び適正管理の指導を徹底強化するとともに、固定資産税の適正課税などの観点を取り入れ、その後の空き家対策の状況等を踏まえ改めて検討すべきである。

4 まとめ

京都市の空き家対策の取組は進展し、空き家実態調査の結果では空き家数が減少したが、子育て世代が市外に転出しているという新たな課題がある。また、人口減少が進む中、管理が十分になされていない空き家の増加が見込まれるとともに、自然災害の多発化も予測されることから、空き家が外部不経済をもたらすなど、空き家問題は更なる深刻化が予想される。

そのため、京都市では、これまで重点を置いて取り組んできた空き家の活用・流通を更に促進させるためにも、抜本的な対策を講じる必要がある。

そこで、「空き家の更なる活用促進に向けた抜本的な空き家対策」として、3に述べた対策を進める中で、空き家所有者にしっかり責任を意識してもらうこと、また、地域が「自分ごと」、「みんなごと」として捉え、主体的に取り組むとともに、専門家などの各種団体等の連携を更に深め、専門家や事業者等が協働して空き家問題に取り組むことにより、地域（市民）、事業者、行政等が一体となって、空き家問題の解決を図る必要がある。