

3章 不動産に関する社会経済上の課題

3-1 都市政策と不動産

(1) 市街地更新上の阻害要因の課題

1) 適切に管理されていない空き家・空き地

東京では、木密地域等密集市街地の早期改善に向けて「木密地域不燃化 10 年プロジェクト」が進行中である。建築物が不燃化・耐震化され、特定整備路線の整備によって延焼遮断帯が形成されるなど、市街地更新が進む現状にある。特に平成 32 年度完成予定の特定整備路線は、東京オリンピック・パラリンピックに向けた整備がスピード感をもって推進されているが、合わせて狭隘道路の環境整備を早急に進める必要がある。狭隘道路は、防災機能の向上や地域資産価値の向上の面から、無電柱化と合わせて早急に整備することが重要である。

密集市街地において、建築物不燃化・耐震化と狭隘道路整備によって市街地更新を急ぐ中で、腐朽・破損がない場合でも、適切に管理されていない空き家・空き地が課題となることがある。一方で、建築物としては経年変化により外観上は老朽建物と見なされるような場合でも、所有者は市場での流通を希望している空き家・空き地もある。そもそも、所有者にとっては、空き家・空き地とみなしていないケースもみられ、市場での流通を希望しながらも、一時的に所有者の倉庫や物置場として利用している事例もある。

このように、空き家・空き地の正確な現状把握や適性管理を促すには、様々なケースに個別対応することが不可欠であり、特に密集市街地の開発事業を行うにあたって、民間開発業者が空き家・空き地へアプローチするには、現状、困難を伴うことが多い。民間開発業者であっても所有者の特定と所有者意向を適切に簡便に把握するための仕組みが求められる。

国（国交省、平成 26 年、「空家実態調査」）の調査によれば、東京に限ったデータではないが、空き家において、人が住まなくなった理由には、「死亡した（35.2%）」、「別の住宅へ転居した（27.9%）」、「老人ホームなどの施設に入居した（14.0%）」が順に多く、人が住まなくなつてからの期間は「10 年以上（31.1%）」「5 年以上 10 年未満（22.2%）」と合わせて、約 50%以上が「5 年以上、人が住んでいない」空き家である。そのような物件の管理は、「所有者または所有者と同居している親族が管理している（64.2%）」が最も多く、次いで「所有者と同居していない親族（17.5%）」で、所有者とその親族による管理が 81.7%を占める。一方、「不動産業者、建築会社、管理専門業者など（2.0%）」と業者によ

る管理は少なく、「誰も管理してない（4.0%）」よりも少ない実態である。管理者がいる物件について、「所有者または所有者と同居している親族」と「自社」が管理する場合、管理頻度は「ほぼ毎日」の割合が大きいが、「不動産業者、建築会社、管理専門業者」が主に管理する場合、「年に1回から数回」が34.9%と最多となっている。また、空き家の今後の利用意向で、「取り壊す」と回答した空き家について、取り壊し後の土地活用は尋ねると、「土地を売却（37.5%）」が最も多いが、「そのままにしておく（29.6%）」も次いで多い結果である。特に、大都市圏については、その傾向が顕著である。

今後、東京にあっては、一般的に市場価値の維持できる空き家・空き地については、不動産業者らが中心となって空き家・空き地の管理が適正に行われるよう業界関係者の声をふまえつつ、管理の仕組みを早急に検討する必要がある。空き家取り壊し後の土地活用も含め、空き家・空き地の市場流通を促し、充実した都市空間の利活用を促すべきである。そのためには不動産業者らが携わる形での管理運営やその後の流通化を含めた体制づくりが必要である。

空き家については、近年、行政による支援や取り組みが強化されている（表10）。また、木密地域では、空き家に限らず老朽家屋の撤去に際し、都でも補助を行っている。しかし、密集市街地は、そもそも接道環境が悪いことが多く、所有者意向に基づき空き家を撤去したくても未接道となって再建築ができずに、結果として除去できない場合、法令上の制約や限界から除去にむけた効果的な打開策が見いだせない場合、がみられる。

表 10 区市町村の空き家に関する取り組み

空家対策	取組実施済の区市町村数	自治体名
実態調査	10区 16市町村	【区部】 文京区、台東区、墨田区、品川区、大田区、渋谷区、杉並区、豊島区、北区、板橋区 【市町村部】 三鷹市、青梅市、府中市、小金井市、小平市、日野市、東村山市、国分寺市、福生市、清瀬市、羽村市、あきる野市、西東京市、日の出町、檜原村、奥多摩町
条 例	10区 3市	【区部】 新宿区、台東区、墨田区、品川区、大田区、渋谷区、中野区、杉並区、豊島区、足立区 【市町村部】 八王子市、小平市、国分寺市
利活用	8区 3市町村	【区部】 文京区、台東区、墨田区、目黒区、大田区、世田谷区、豊島区、荒川区 【市町村部】 青梅市、檜原村、奥多摩町
除却支援	6区 2市	【区部】 台東区、杉並区、豊島区、北区、荒川区、足立区 【市町村部】 武蔵野市、福生市

*東京都住宅政策審議会「空き家の現況と取組【資料5】」を参照し自治体を加筆して作成。

今後、空き家対策についても街づくりの視点を強化し、建築基準法などの規制緩和を検討し、どのようにして除去を進めていくのか、除去後の有効活用をどう進めていくのか、隣地との関係に留まらず、地域や街づくりの視点から大局的で積極的な議論が必要である。その際には、木密地域の長所である、近隣のサポートや人間関係、居心地の良さなど精神生活面では地域社会にとってのメリットもみられ、超高齢社会としては、むしろ活用したい機能もある。これら社会的機能を十分に活用した形で空間整備や管理をどう行っていくのか、早急に検討する必要がある。

2) 所有者不明土地の扱い

密集市街地の更新においては、所有者不明土地の存在も大きな課題となっている。

① 所有者特定の課題

土地等の所有者の特定においては、住宅地図と公図から地番を特定し、登記簿謄本を取得し、当該住宅の所有者住所・氏名を特定する。

その過程で、登記簿謄本取得のために対象住宅の家屋番号が必要となるが、この家屋番号の特定には負担が多い。例えば、通常、家屋番号と底地番号が一致するはずのものが、家屋番号と底地番号が一致せずに建物図面が探せない場合や、そもそも公図でも地番を確認できず特定できない場合、建物図面があっても古くて電子化されておらずに法務局で建物図面を取得するなど手間がかかる場合や、そもそも昭和46年以前の建物で建物図面が存在せず、地番や家屋番号が特定できないなど、課題がある。また、所有者が書類上は特定できても、実際の現居先が把握できない場合や、病気や高齢などの理由により意思疎通が困難な場合、そのようなケースに所有者家族との連絡が取れないまたは取りづらい場合など、個々に応じてケースは様々である。

結果、所有者不明土地が生じているが、開発事業を進める中で、このような土地を扱いながら事業を進めるのは非常に困難で、市街地更新の阻害要因となっている。

② 地籍調査の推進

これら土地に関しては、地籍調査を進める必要があるが、国土地理院において、進捗状況を公表するなど、地籍調査の伸展に力をいれているが、実際の進捗は非常に遅いものである。この点においても、所有者不明土地の扱いと地籍調査の重点推進について、早急に検討をする必要がある。とりわけ、実務からの経験上、土地所有者には後期高齢者が多く実感されることから、早期に土地所有者の確定や地籍・地番の確定を急ぐ必要がある。

3) 適正な不動産管理と所有者特定のための基礎調査

上記に記した1) 適切に管理されていない空き家・空き地や、2) 所有者不明土地の取り扱いの課題に取り組むためには、まず、これら実態の正確な把握が必要である。そのための基礎調査はこれまでも行われているが、調査上の課題が多く、また民間事業者が詳細な結果を利用できる環境には至っていない。

空き家を十分に活用し、新たに対策を講じるためには、前提となる統計調査や様々な客観的な指標等を前提としなければならない。これまで、全国の空き家調査において基礎資料となっている総務省の住宅・土地統計調査は、抽出による外観調査で、実際の空き家実態よりも過大算出されているとの研究結果もみられる(宗, 2015, 「住宅・土地統計空き家率の検証」日本建築学会論文) また、これまでは個人情報取り扱いの制約等もあり、定量・定性的な分析を経た政策立案が十分であったか、現状を精査し振り返り、調査の脆弱性について改善策を検討する必要がある。

区市町村においては、空き家特措法によって固定資産税情報の内部利用が可能となり、自治体によっては、所有者特定をふまえて所有者アンケートを実施するなど、外観目視調査に留まらない実態調査を行っている。自治体によって、調査方法や調査実施有無にバラつきは見られるものの、より詳細な空き家実態の把握に近づいている。また、空き家調査結果や調査報告書をインターネット等で公開している自治体もある。これら詳細な調査結果は、市場流通上の基礎資料として有用であり、統一的な情報として整理公開されることが求められる。

例えば、全都的に詳細かつ的確な分析が可能となるようなデータベースを構築するための調査と、そのデータを基に空き家・空き地を活用した高齢者等の住宅確保要配慮者への住まいの提供や関連住宅や施設の確保策を講じる等を具体事業化することが求められる

実際、大都市部と地方都市等では、空き家の定性的な傾向が異なることが指摘され社会問題化している。特に、東京都と地方圏との空き家対策を同じレベルで講ずることには慎重にならざるを得ない状況である。特に都内82万戸の空き家には相当数の流通上の貸室が含まれており、数字が独り歩きをしている印象をぬぐえない。地方と都の空き家の実態や空き家に至るプロセスには、相当異なる部分があると推察されるが、そのあたりが把握しづらい。

近年、相続対策で賃貸物件が増えている中、本当に空き家対策を行う対象としての建物実態はどうなっているのか、精査が必要であり、都が対策を全都的視点に立つ必要が出てきている。区市町村の独自の調査だけでは、統一的な把握には期待が持てない。

他府県の空き家対策例では、埼玉県では、抽出調査ではあるものの県が全面的に調査をとりまとめて結果を公表した。調査規模については課題は残るもの

の、統一的調査の実施と結果を公表するという一歩踏み込んだ県の姿勢は評価に値する。また、総務省の次回平成30年度の住宅・土地統計調査の実施に向けて、主管以外ではオブザーバーとして国交省から土地・建設産業局企画課長と住宅局住宅政策課長が、東京都からは総務局統計部人口統計課長が参画して、「平成30年住宅・土地統計調査に関する研究会」を立ち上げて準備を進めている。より実効性が得られるような調査になることが期待される。

国交省は「空家等対策の推進に関する特別措置法の施行状況（国交省28年10月）」をとりまとめており、今後、さらに最新調査状況を踏まえた詳細なとりまとめの公表に期待する。

（2）空間の最適化と権利の解消や調整の課題

1）不動産相続時における行政代執行

相続時に、相続放棄した場合でも、相続放棄をした者は、その放棄によって相続人となった者が相続財産の管理を始めることができるまで、自己の財産におけるのと同一の注意をもって財産の管理を継続する義務がある（民法940条1項）。相続人不在の場合は、最終的に国庫に帰属する。但し、相続放棄時に、相続財産管理人を選任しない場合、土地などが野ざらしになってしまう。

老朽建物は、新空き家対策法により、市区町村に条例がなくても今後は代執行が増える。ただ、どの段階で代執行を行うのかが問題である。

大田区において、当アカデミー委員が携わった空き家除去・代執行の事例がある。当初は行政指導のレベルから行ったが、所有者が応じず、現状維持の意志も強く、最終的にはレベルを高めて除去命令をだし、それにも応じなかったために代執行を行った。代執行まで一連のプロセスを経て、空き家除去が行われたが、実務上の手続き負担や精神的負担はとても大きいものであったと報告されている。最近では、民法上の不在者の財産管理制度を用いて、地方公共団体が家庭裁判所に不在者の財産管理人の選任申立てを行い、空き家の除去を不在者の財産管理人が行って成功した事例が大田区や台東区（平成30年1月実施、略式代執行による解体事例）で行われている。今後、事例を積んで手続きの実務レベルの効率性や適正性を確認する必要がある。

2）マンションの権利解消・合意形成

老朽マンションで建物を除去するにあたっては区分所有者の全員一致が必要であり、制度改定後であっても未だに多くの負担があり、実際の運用場面では膠着状態にある。とりわけ高経年マンションで管理組合が設置されていない場合は、問題が深刻化している。従って、マンション除去を円滑にする仕組み（マンション除去円滑化法など）を東京都で整備することはできないだろうか。ま

た、マンション建て替え円滑化法の改正により、敷地売却制度（壊す前提）ができたが、実現例がなく現場に即して使い勝手のよい制度かどうかは、今後の事例において検討する必要がある。

合意率については、4／5同意でもよいという意見があるが、それでも現場の感覚では4／5でもかなりの負担であると、当アカデミーで報告されている。実際には、1／5以下つまり、1人一世帯でも反対があれば、意見調整が難航し、売却できずに同意者負担が依然として大きい状況が見られる。

さらに区分所有法は、法律設立当初は、主に50戸程度の規模を想定した内容でつくられた経緯があるが、現状は1,000戸規模のマンションで管理組合を維持するには大変な負担がかかっており、現状にあった法律の運用のあり方が課題である。

3-2 社会福祉と不動産

(1) 高齢者像の変化への対応

当アカデミーでは、そもそも不動産取引においては、売買は特に取引相手は高齢者がほとんどで、賃貸であっても所有者は高齢者が取引相手の中心であり、住宅相談へ訪れる住宅確保要配慮者にも高齢者が多いという指摘があった。

高齢者とはいっても身体的心理的にかなり個人差が大きい、いわゆる前期高齢者と後期高齢者とでは、実務上の配慮のあり方や提供する商品・サービスが今まで以上に多様化している。そこで、高齢者といっても一括りにすることなく、丁寧なセグメントに基づいた動向分析や求められる支援・施策の検討が不可欠となっている。

本調査研究においては、東村山市における「南台シニアセンター 敬愛の森」の事例から、元気な高齢者が地域の福祉拠点に専門職または一般職・補助職として就職し地域貢献をする姿、地域の高齢者の居場所である「敬愛の森」において、トレーニングマシンや健康体操、趣味の活動や季節のイベント・年間行事に積極的に参加して、自らの健康づくりを行うだけでなく、地域コミュニティに参画する姿、支援や介護が必要となり施設に入居・利用をしながら健康に配慮し食事や趣味を楽しむ姿、療養中のため看護付き住宅で支援や介護を受けながら静養する姿など、多様な高齢期を過ごす人々の姿がみられた。そのいずれもが、住み慣れた地域で、一つの拠点の中で、自らの人生を安心して過ごす様子であった。

また、さいたま市武蔵浦和における「グランコスモ武蔵浦和」では、都心ライフを楽しむアクティブシニア向け分譲マンションを購入し、都会の賑やかな生活を楽しむアクティブ層の様子がみられた。交通利便性が高く、従前居住地とも比較的近距離にあり、そのため家族やこれまで付き合いのあった人々との距離も近く、充実した生活施設やサービスを利用し、新しいマンションコミュニティにおける交流を楽しむ人々の暮らしがみられた。

一方で、住宅相談会に訪れる高齢者の中には、いわゆる生活保護世帯や所得の低い単身高齢者も多く、公営住宅に長く住んできた高齢者も多いが、身体的変化や心情変化、経済的困窮度の変化によって、住宅相談を受ける高齢者もいる実情にある。

このように高齢者といっても様々であり、それぞれの高齢者像と需給バランスを適切に把握することが大切である。

（２）高齢者の住まい確保への配慮

１）アクティブ層への配慮

厚生労働白書平成28年版によれば、これからのアクティブシニアが求めるのは就労であり、「65歳以上高齢者で、男性は能力の発揮を、女性は、勤務日や時間を重視する」傾向にある（厚労省，2016）。これからの住まいにおいては、高齢期であっても、要支援や要介護に至る前段で、ワークライフバランスのとれる住環境や、アクティブな暮らしを実現できる住環境（立地・ホームオフィス機能・通信やコミュニケーション機能の充実など）が求められている。

２）在宅医療への配慮

後期高齢者の急激な増加に伴い、要支援や要介護者も増加している。政府の介護政策については在宅介護重視化に伴い、これまでの介護保険3施設に限らず、多様な住まい方で支援や介護をうけられる住居を整備する必要がある。

本アカデミーでは、介護政策の在宅シフトについては、近年のマンション等の住宅商品においては、在宅でも医療・介護サポートが受けられるような生活サービスの充実化がみられる一方、今までの戸建や借家で在宅医療をうけるための環境整備がどの程度行えるのか、といった強い懸念の声があがっている。

在宅医療を支える仕組みとして国や東京都では、地域包括ケアシステムの整備を進めている。とりわけ最期の時期を自宅で過ごせるのか、自宅において看取りをどういった形で迎えることができるのか、入院患者が在宅医療へと切り替わる際に円滑な移行ができるのか、といった点において、在宅における看護・介護を支える人材面の課題が大きい。今後、激増する高齢者が、住宅で安心した高齢期を過ごせるのかどうか、十分な施策の検討が必要である。

東京都在宅療養推進会議における議論（東京都福祉保健局，平成29年7月5日，第1回東京都在宅療養推進会議）では、当然ながら地域医師会を中心としたシステム検討や議論や活動の広がりについて言及されているが、住宅や住まい環境という観点からは、不動産業者も交えて、広範な分野から高齢期の暮らしを支える環境を議論する必要がある。特に、在宅看取りについては、団塊世代が後期高齢者となる前に早急に議論をし、安心できる在宅介護システムの定着を図る必要がある。

（３）超高齢社会を支える幸福な住まいづくり・健康な都市づくり

１）住宅が支える幸福な暮らし・幸福な社会

超高齢社会を迎え、高齢者の多様なライフスタイルとライフサイクルが現出し、それに対応した市場の活性化や政策の実現が推進されるところである。一方で、これら高齢者の暮らしを支える生産年齢人口や、今後高齢者となる高齢

者予備軍（つまり生産年齢人口に含まれる）、若年層の住宅環境や住宅取得にも一層の配慮が必要である。

住生活基本法の精神を持ちだすまでもなく、住宅は全ての人々にとって健康と幸福を提供する器である。住宅取得は、景気に大きく影響される側面が強く、不動産関係業界や住宅購買者の努力だけでは、住宅取得にむけた気運づくりや資金調達が困難なことが多い。国及び東京都は、中古市場も含め、住宅取得を強力に促進支援する政策を充実させることを望む。住宅取得に関わる様々な課税（例えば、印紙税の廃止など）の廃止を含めた見直しを強く希望する。

住宅セーフティネットの社会的取り組みは、今後益々重要になってくる。各地における居住支援協議会においては、地域不動産に精通し、不動産所有者のコンサルティングを担っている地元不動産関連業者の存在が極めて重要である。事業者の専門性を活かす形で協議会の構成員として地域に貢献する機会が必要である。

2) 健康な都市づくり

本調査研究においては、西東京市における「健康応援都市」づくりを紹介した。国際社会では、健康を保障する都市づくりの推進を掲げている（WHO, 2015）。国際社会でのこの取り組みは、2002年のスペインマドリッドで開かれた「第2回高齢者問題世界会議」における「高齢化に関するマドリッド会議」をもとに進められている。本計画は、「高齢世代といっても決して均質な集団ではなく、包括的政策で十分というわけにはいかない」こと、「一つのカテゴリーとして標準化せずに、例えば年齢、性別、民族、教育、所得、健康状態など、他の年齢集団と同様に多様であることを認識すること」が重要であると指摘している。また、そのための「高齢者それぞれの集団には特有のニーズと関心があり、それぞれに見合ったプログラムや介入策をもって取り組む必要がある」。

都市の環境整備としては、「高齢になっても活動的に生きることを奨励し、革新的な技術の開発と活用を促進し、高齢者に配慮した物理的環境が特に重要である」こと、特に高齢期には「移動が困難になり、視力や聴力も衰えてくる」ため、生活環境では物理的環境に依存する面が大きいこと、「高齢化にそなえた手頃な価格の住宅、容易に利用できる移動手段は、自律の維持、人との交流を進め、高齢になっても社会の一員として活動することを可能とするのに不可欠である」と示唆している（国連人口基金）。

超高齢社会に配慮した“Age-Friendliness of cities”の挑戦が世界中で始まっている（WHO, 2015）。