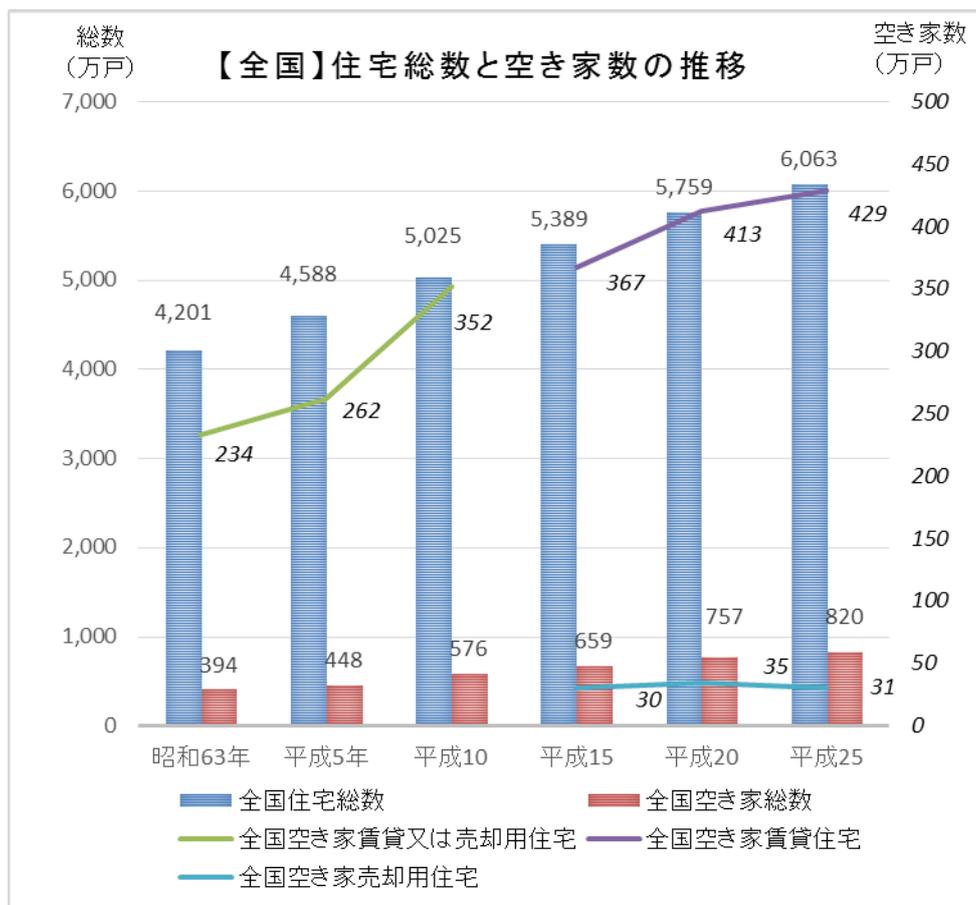


### 3 今日的な都市政策課題への取り組み

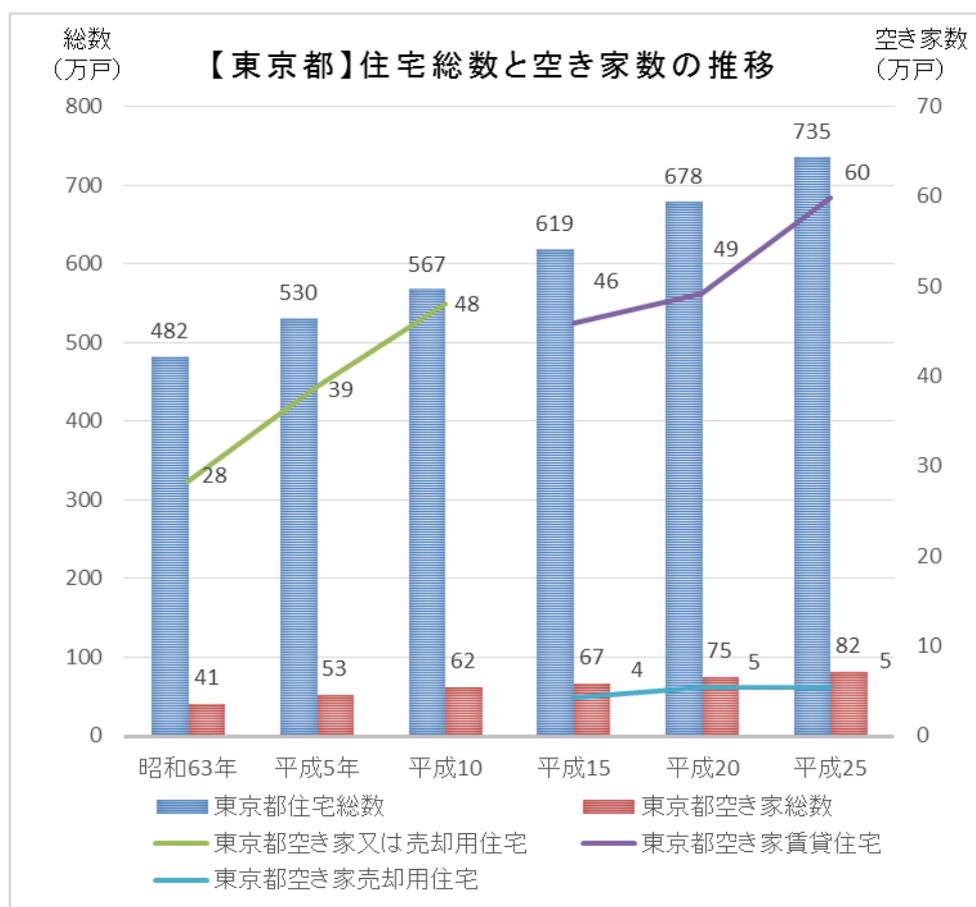
#### 3-1 空き家・空き室対策の取り組み

総務省「住宅・土地統計調査」によれば、2013年（平成25年）の総住宅数は6,063万戸で（図23）、前回調査に比べ305万戸（5.3%）増加している。空き家総数は820万戸、空き家率は13.5%と、前回調査に比べ63万戸（8.3%）増加し、過去最高値となった。東京都では、2013年（平成25年）の住宅総数は735万戸（前回調査から8.4%増加）、空き家総数は82万戸で（図24）、空き家率は11.1%の横ばいとなった。東京都の空き家率は全国平均（13.5%）を下回っているものの、空き家戸数では全国最多となっている。全国的に、住宅総数も空き家率も増加率そのものは低下傾向にあり、空き家率の増加速度は鈍化しているものの、2020年の5,305万世帯をピークに、世帯数が減少する社会情勢に応じて、住宅総数や空き家数を減少する等の対策を講じていく必要がある。



（国交省）昭和63年住宅統計調査 全国編・都道府県編，平成5年～25年住宅土地統計調査，平成5年～20年確定値，平成25年速報値 S63年～H10年は「空き家賃貸又は売却用住宅」の数値。

図23 全国の住宅総数と空き家数の推移



(国交省) 昭和 63 年住宅統計調査 全国編・都道府県編, より作成

(国交省) 平成 5 年～25 年住宅土地統計調査, 平成 5 年～20 年確定値, 平成 25 年速報値より作成

\*S63 年～H10 年の調査では空き家賃貸と売却用住宅の区別はなく「空き家賃貸又は売却用住宅」の数値。

図 24 東京都の住宅総数と空き家数の推移

東京都の空き家内訳に注目すると、「賃貸用の住宅」(59.84%)、「売却用の住宅」(5.41%)、「二次的住宅」(別荘など)(1.22%)、「その他の住宅」(転勤・入院などで居住世帯が長期的に不在の住宅や建替えなどの取り壊し予定の住宅)(15.25%)である。

老朽空き家の危険性については、本アカデミーの過去の委員会においても、議論を重ねている都市課題の一つである。空き家の増加に伴う治安や防災性の悪化、景観上の問題など、空き家増加による周辺環境への影響を懸念し、空き家対策を条例化する動きが進展している。

2014年11月14日には、「空家等対策の推進に関する特別措置法案」が可決され、同年11月27日「空家等対策の推進に関する特別措置法」公布となった。空き家除去適正管理促進のため、管理が不適切で放置された空き家に対し市町村長が必要措置の勧告をした場合は、固定資産税の住宅用地特例（固定資産税減額）の対象から除外されることとなった。

また、本立法に先だって、各自治体ではすでに空き家対策が進んでいる。

東京都内の対策状況は、

①実態調査の実施（7区8市2町）

文京区、台東区、渋谷区、杉並区、豊島区、北区、荒川区、三鷹市、青梅市、府中市、小金井市、小平市、日野市、東村山市、福生市、奥多摩町、大島町、

②空き家管理条例の制定（9区2市）

新宿区、台東区、墨田区、大田区、渋谷区、中野区、杉並区、豊島区、足立区、八王子市、小平市

③空き家バンクの設置（1区4町村）

豊島区、檜原町、奥多摩町、新島村、三宅村

となっている（以上、米山、2015参照）。

空き家対策において根本的な課題とされる点は、①空き家所有者の特定が困難な場合があること、②所有者不明の場合の取り扱いが難しいこと、③空き家を自主撤去した場合の固定資産税の緩和特例がなくなること、などが空き家撤去の主な障壁となっている。また、行財政の視点からは、今後の世帯数減少に伴い、空き家が増加する可能性にたつと、全ての個人所有の空き家を公金で撤去することは財政上難しく、財源確保の点でも課題がある。

また所有者は、たとえ空き家であっても、税控除額が最大となる相続時点まで空き家物件を所有し、相続時点で売却する傾向があり、従って相続が行われる時点まで空き家が保有されることがある。所有者が空き家物件であっても維持管理がなされている場合は、周辺環境への悪影響の不安も少ないが、相続時の取り壊しや建替えを前提に、空き物件の管理が徹底されない場合、地域環境への影響も懸念される場所である。

老朽化し取り壊しが前提となる危険な空き家について、前出の「空家等対策の推進に関する特別措置法」や各自治体での対策が進む現状にあるが、合わせて、中古市場へ流動化しうる空き家の利活用もさらに進める必要がある。

地域まちづくりの観点からみると、空き家は、集約された土地に表出するのではなく、点在して出現するため、まちづくりとしての利用が難しいことが多く、建築用途が制限される。

空き家の適切な管理と有効活用のためには、公共や公益的団体・NPO等によって、これらを一括して集約管理する仕組みの検討が求められる。より良好な環境を育むまちづくりや、コミュニティにも資する空間利用のあり方を具体的に模索すべきであり、まずは、そのための官民一体となった物件情報の共有化を進めることが望ましい。

また、空き家物件の有効利用として、東京オリンピック開催決定を契機とした簡易宿泊所としての利用や、近年若者を中心に支持されるシェアハウスとしての利用も十分に可能である。

空き家物件の管理を適正化するとともに、人口減少社会の背景を踏まえ、空き物件減少のための根本的な取り組みが必要である。具体的には、新築至上主義から中古市場重視へと、不動産ビジネスモデルの大転換が必要である。空き家・空き室を有効活用する中古市場マーケットの成長を強力に推進するための環境整備が一層望まれる。

なお、今回は、いわゆる空き家問題を取り上げたが、今後は、老朽マンションも急増することから、いわゆる老朽マンション問題への取り組みも益々重要となる。「東京のマンション2009」（東京都都市整備局）の推計によれば、東京の築40年以上のマンションは、2018年に24万5千戸、2023年に42万8千戸にまで増加する。この問題については、全日東京アカデミーは、2011年1月に報告書をまとめて提言を行っており、空き家問題と共に、早急な対策が望まれる。

### 3-2 所有者不明宅地の管理方法の検討

空き家・空き室の建物管理、中古市場の成熟化のほかに、まちづくりの観点からは所有者不明宅地の管理方法の検討に着手すべきである。具体的には、市街地更新を進める中で、所有者が不明の宅地や、境界確認が行われていない土地がある。さらに、とりわけ既成市街地における民有地内道路において所有者が不明の場合は再開発上の課題となっている。これらの存在は、新たな境界確認業務が必要な場合、多額の費用と時間がかかり、市街地更新を進展する障壁となっている。

1951年から始まった地籍調査の進捗状況は、2014年末時点で全国では51%、東京都区部では9%にとどまっている。荒川区、八王子市、小平市は、2014年度から地籍調査に着手し、調布市は2014年度から地籍調査を再開しているが、渋谷区ほか、10市町村では未着手の状況にある（表13）（国交省「地籍調査webサイト」2015年1月時点）。

地籍調査の進捗阻害要因としては、一般的には、①土地境界が土地資産の基礎となる重要情報であり、土地所有者など関係者双方の合意に基づく境界確認が必要で、そもそも調査実施そのものに高いハードルがあること、②土地境界の確認は、土地取引を行う場合に実施されることが多いが、一般に一つの宅地において土地取引の機会そのものが少なく、取引の場合であっても、地籍調査が実施されなくても取引されている実態があり、調査実施への理解が浸透していないこと、③以上のような理由から、地籍調査の実施には、多くのコストがかかるが、昨今の財政状況や行政ニーズの多様化により、自治体の予算や職員確保が非常に困難になっていること、特に都市部においては、④一筆ごとの土地が細分化され、狭小土地が多く、権利関係が複雑な場合や土地売買に伴う所有権移動回数が多く、境界確認をさらに困難なものとしていること、⑤都市部での都市資産価値が高く、土地所有者の権利意識も高く、双方の意向調整の上での境界確認が非常に困難であること、⑥都市住民には、近隣とのトラブルを避ける意識から、立会に基づく地籍調査への協力が得られにくい状況にあること、がある（以上、国交省地籍調査課，2015参照）。

所有者が不明の宅地については、最終的には、空き家同様に、公共または公益的団体等によって、または民間と連携しながら、最終的には一括管理・集約が可能なような管理の方法論が議論されるべきである。所有者が不明の宅地の取り扱いについて、従来より踏み込んだ具体的方法論の検討が進められるべきである。

境界不明の土地については、専門家や不動産業者への公的業務としての支援を求める等、境界確定のための諸策を講じるべきである。とりわけ、木密地域においては、権利者複数による慎重な調整が必要な場合が多く、同時に、今後発生すると想定される首都直下地震に備えるという視点からも、土地の境界確認や所有者確定を急ぐべきである。現在は、その方法論が欠如していることから、早々に、取り組みスキームの具体像についての議論が必要である。

民有地内道路において土地所有者が不明な場合、道路は非課税扱いのため、相続発生時においても相続人が自ら相続の対象であることを認知していない場合があり、その場合は法定相続によって所有権が細分化されるが、その際の権利者を探すことが非常に困難で、再開発事業の妨げとなっていることがある。

一般に、土地建物の相続人が不明な場合、財産は国庫に入ることが原則で、管財人を立てるなどの裁判所での手続きが必要だが、その手続きを始める人がいなく、手続きが放置される場合もある。また、国交省の推計によれば（国土交通省国土審議会，2011）、相続人不在の場合の財産管理人選任件数（裁判所，司法統計に基づく）は、今後も急増すると見込まれている。

また、とりわけ木密地域等の既成市街地においては、民有地内道路の整備と合わせて、東京都無電柱化推進計画（東京都建設局，2014）の推進を強化することが防災上も望ましく、区市町村道路の建設と並行して早急に無電柱化を推進することが必要である。そのためにも各区市町村においても、無電柱化を推進する計画の策定検討が求められる。なお、国土交通省のまとめでは、各国諸都市の無電柱化率は、ロンドン・パリ・香港 100%、台北 95%、シンガポール 93%、ソウル 46%、ジャカルタ 35%、となっており、欧米においては 1970 年以前より電柱地中化が標準であったのに対し、アジア諸都市では 1970 年代以降、顕著に無電柱化が進展している。一方日本は、東京 23 区 7%、大阪市 5%と、無電中化は遅れたままである（国土交通省，2014）。

表13 東京都各自治体の地籍調査進捗率

区部	進捗率	市部	進捗率	町村部	進捗率
千代田区	9%	八王子市	4%	瑞穂町*3	55%
中央区	4%	立川市*3	3%	日の出町	54%
港区	1%	武蔵野市*3	0%	檜原村	0%
新宿区	12%	三鷹市*4	0%	奥多摩町	1%
文京区	3%	青梅市	8%		
台東区	11%	府中市	0%	<b>島部</b>	<b>進捗率</b>
墨田区	42%	昭島市*3	0%	大島町*1	99%
江東区	2%	調布市	2%	利島村*1	100%
品川区	5%	町田市	9%	新島村*1	97%
目黒区	3%	小金井市	10%	神津島村*1	98%
大田区	10%	小平市	0%	三宅村*1	100%
世田谷区	15%	日野市*2	16%	御蔵島村*1	100%
渋谷区*3	0%	東村山市	28%	八丈町*1	94%
中野区	3%	国分寺市	5%	青ヶ島村*1	100%
杉並区	35%	国立市*3	3%	小笠原村*2	4%
豊島区	4%	福生市	6%		
北区	6%	狛江市*3	0%	<b>【凡例】</b>	
荒川区	0%	東大和市*3	2%	完了*1	8
板橋区	7%	清瀬市*3	0%	着手	38
練馬区	2%	東久留米市*3	0%	休止*2	2
足立区	2%	武蔵村山市*4	57%	未着手*3	11
葛飾区	23%	多摩市	26%	着手準備*4	3
江戸川区	5%	稲城市*3	6%		
		羽村市	29%		
		あきる野市	34%		
		西東京市*4	0%		

国交省地籍調査課（2015）国交省地籍調査 Web サイトより作成，閲覧 2015 年 1 月 20 日

【補注】\*地籍調査に未着であっても、進捗率 0%ではない場合がある。他の測量成果が、地籍調査と同等以上の成果と指定され、国土調査法第 19 条第 5 項指定された地域が存在するため。\*完了地域で 100%に達していない場合は、緊急調査地域は完了している場合である。

### 3-3 都市農地の位置づけの明確化

#### (都市計画法における都市農地の位置づけ見直し)

都市農地について、1968年施行の都市計画法による位置づけを、根幹的に変える再検討が国レベルで進展している。2009年7月から2012年9月までに、計18回開催された社会資本整備審議会都市計画制度小委員会では、今後の都市計画制度全体の見直しや目指すべき都市の方向性を議論し、その中で、市街化区域内農地と都市計画法制について言及している。同委員会は、2011年2月に「審議経過報告」を、2012年9月3日には「中間とりまとめ」を公表した。その中で、都市農地の多機能性を高く評価し、これからの市街化区域には農地があつて当然であるとの視座に基づき、都市と緑・農の共生が、今後の目指すべき方向性であることを述べている。

また軌を一にして、農水省都市農業の振興に関する検討会においても、都市農業の振興を内容とする「中間とりまとめ」(2012年8月9日)をまとめた。

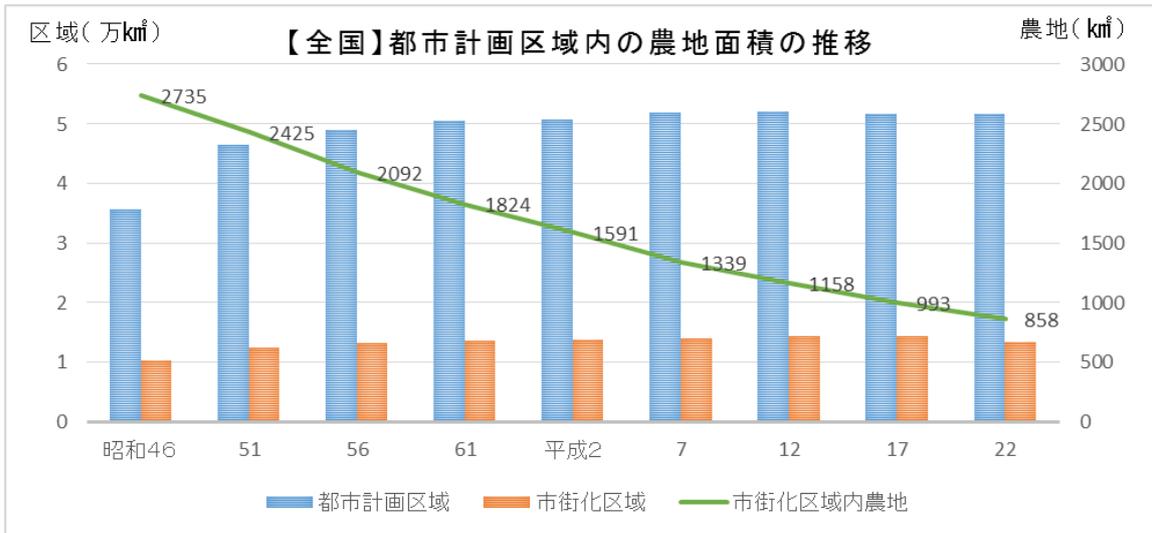
いずれも、農地の土地利用を根本的に規定する都市計画法への議論が及んでいる点で、従来の都市農地に関する議論や施策検討より、さらに踏み込んだ議論が進んでいる。

#### (都市農地の実態)

総務省「固定化資産の価格等の概要調査」に基づく市街化農地面積の推移(図25)(図26)をみると、宅地化農地面積は、平成4年時点と比べて半減しているのに対し、生産緑地面積は、ほぼ横ばい状態にある。

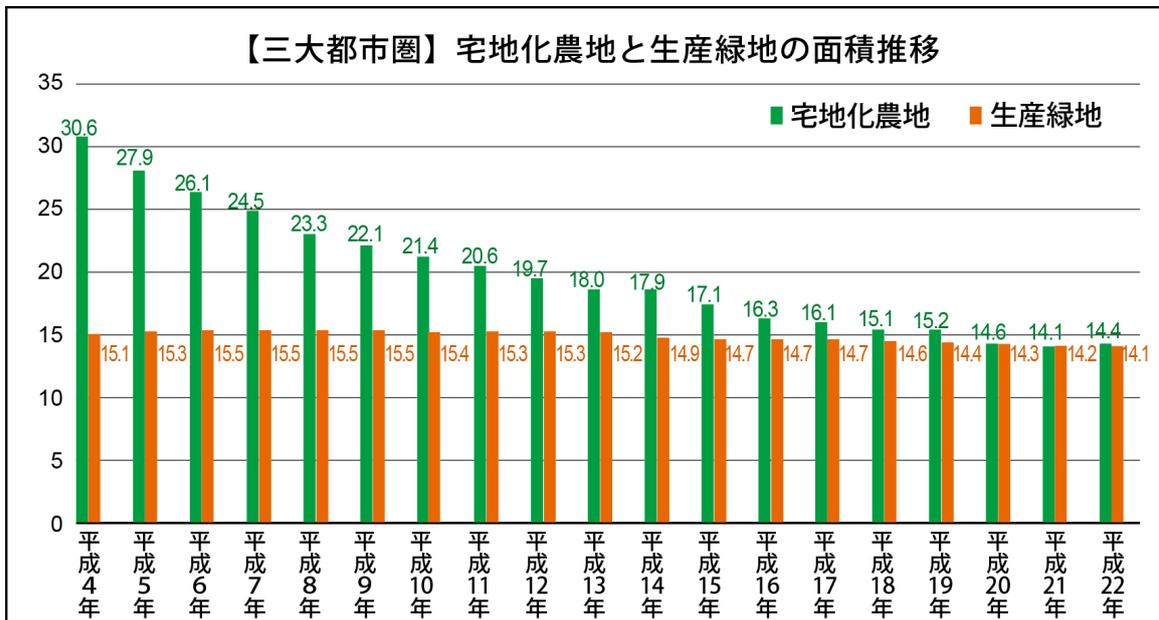
また、東京都において、宅地化農地と生産緑地の増減をみると、三大都市圏特定市と同様に、農地が減少し、生産緑地は横ばい状態にある(図27)。

先出の社会資本整備審議会における首都圏20キロ圏域都市のケーススタディ(第14回都市計画制度小委員会2011年11月9日開催資料5)によれば、過去20年間で市街化区域内農地の宅地化が進む一方、使われない土地(空地)も多く、転用後の土地利用の2割は、暫定的な土地利用と考えられる駐車場や資材置き場となっている。



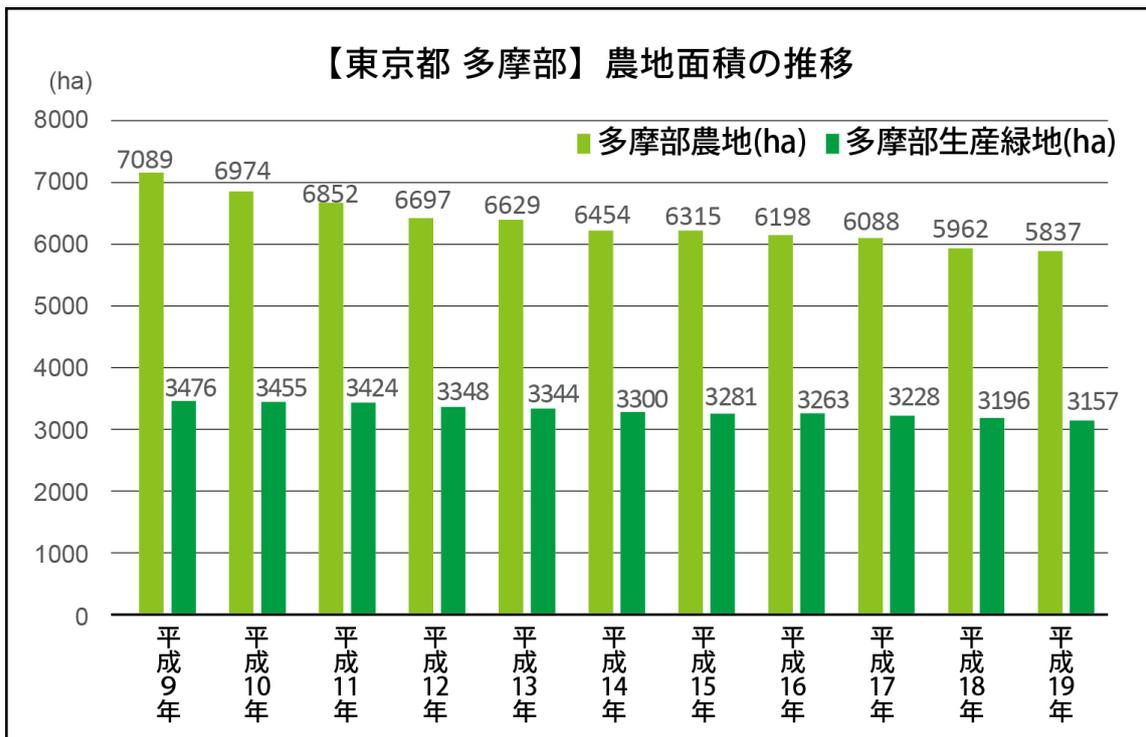
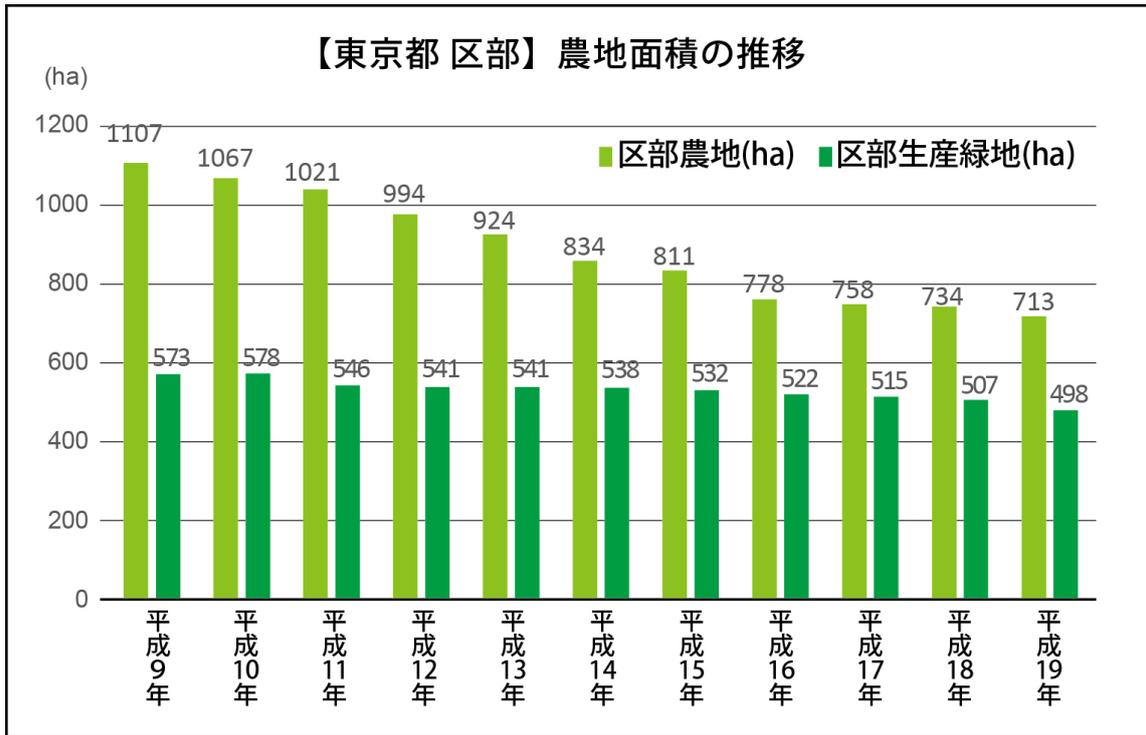
都市計画区域・市街化区域，都市計画年報，市街化区域内農地，総務省固定資産の価格等の概要調査による，古澤（2012）参照により作成

図 25 都市計画区域内の農地面積の推移



宅地化農地，総務省固定資産の価格等の概要調査，生産緑地，都市計画年報による総務省「固定資産の価格等の概要調査」宅地化農地，生産緑地；国交省調べ，古澤（2012）参照により作成

図 26 三大都市圏特定市における市街化区域内農地面積の推移

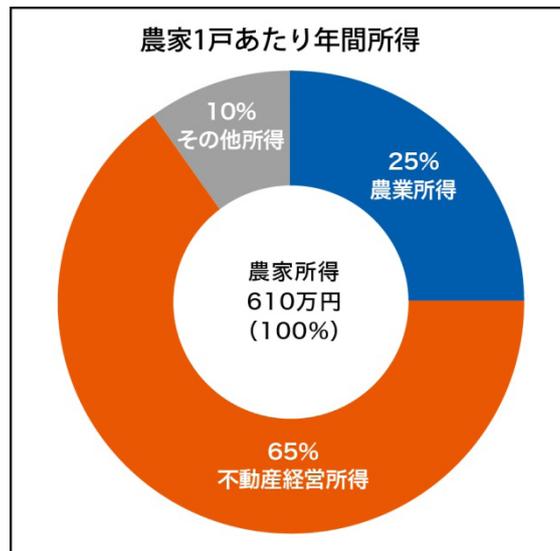


東京都・特別区・市町村（2010）緑確保の総合的な方針，平成22年5月より作成

図 27 東京都における市街化区域内農地面積の推移

**(都市農業経営の実態)**

都市農地を確保するためには都市農業の持続性が担保されることが肝要である。しかし都市農業の経営実態は、三大都市圏特定市における 2011 年から直近 3 年間の農家所得の内訳（図 28）をみると（農水省, 2011 年「都市農業に関する実態調査」による）、「農業所得」約 25%、「不動産経営所得」約 65%、「その他の所得」約 10%と、所得構成の約 7 割を不動産経営が占めている。また、「不動産経営」による所得割合は、「農業所得」割合が高い場合に下がる傾向にあるが、「農業所得」の「販売金額」が最高区分の 700 万円以上（「農業所得」は 1,250 万円以上）であっても、所得内訳の約 55%が「不動産経営所得」となっている（表 14）。つまり、販売収入が 700 万円以上あっても、所得構成からすれば、不動産経営所得が販売金額を上回っている。



農水省（2011）都市農業に関する実態調査より作成

図 28 都市農家 1 戸当たり年間所得

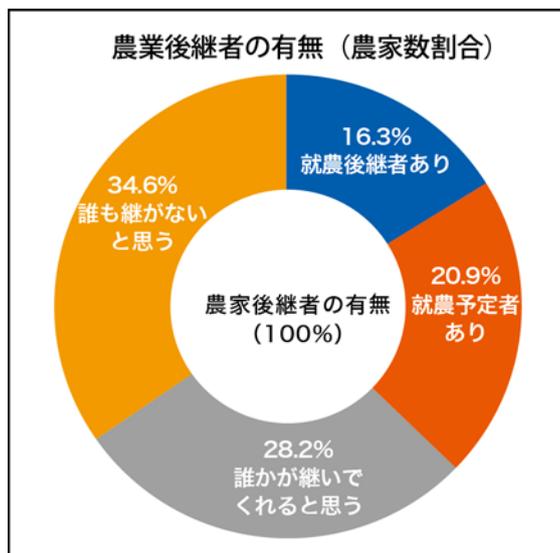
表 14 都市農家 1 戸当たり販売金額区分別の所得内訳  
1 戸当たり農家所得

区分	農家所得				
	農業所得	不動産経営所得	その他の所得		
全体	610万円(100%)	約25%	約65%	約10%	
販売金額	100万円未満	260万円(100%)	約5%	約75%	約20%
	100万円以上	800万円(100%)	約30%	約65%	約5%
	300万円以上	940万円(100%)	約35%	約60%	約5%
	700万円以上	1250万円(100%)	約45%	約55%	0%

農水省（2011）都市農業に関する実態調査より作成

農業後継者の有無（図 29）（表 15）については、「農業後継者・予定者がいる」割合は、全国三大都市圏特定市で販売金額の多い方が高い（66.5%）傾向にあるものの、現実問題としては、相続税の納付等を契機として農地が売却され、個別の開発・建築需要に充てられている実態がある。その結果、都市の空き家率が上昇しているにも関わらず、市街化区域内において「年間 3,000ha~4,000ha 台の農地が宅地などへ転用され続けている」（農水省，2012，都市農業の振興に関する検討会中間とりまとめ）。

さらに、現状は、高齢者人口の増大により、年間の死亡者数は増加傾向にある（内閣府，2011，平成 23 年版高齢者白書による）ことから、相続による農地売却の機会は遡増傾向にある。相続によって、農地の宅地化が進み土地が細分化される機会が増える現状にある。



農水省（2011）都市農業に関する実態調査より作成

図 29 都市農家の後継者有無の状況

表 15 都市農家の後継者の有無（販売金額区分別）

農業後継者の有無\_農家数割合

区分	農業後継者・ 予定者がいる	農業後継者の有無		誰かが継いで くれると思う	誰も継がな いと思う	
		就農後継者あり	就農予定者あり			
全体	37.2%	16.3%	20.9%	28.2%	34.6%	
販売金額	100万円未満	30.7%	8.9%	21.9%	28.8%	40.5%
	100万円以上	48.1%	28.5%	19.6%	29.7%	22.2%
	300万円以上	53.3%	37.0%	16.3%	27.4%	19.3%
	700万円以上	61.8%	49.5%	12.4%	20.4%	17.7%

農水省（2011）都市農業に関する実態調査より作成

### (宅地化農地の利用調整策・誘導策の検討)

都市農地の保全のためには、宅地化農地の減少を緩和し、市街化区域に農地を必要とした場合に利用調整をはかる仕組みが必要である。しかし、現実的には、土地評価に伴う税が連動していることから、建物利用していない空閑地については、税負担感が高くなり、農地の維持が難しい状況にある。

民有地である農地を行政が介入して残すとなると、土地利用制限を課すこととなり、協定のような緩やかな合意のもとで行うなどの仕組みが考えられる。さらに、補助金による支援や、個人資産の買取という話になると、根幹には憲法 29 条の財産権の保障と行政の財源確保の問題が浮上する。

また、緩やかな制限では、実態としては土地利用の変化は不可避で、農地確保の確実性が低くなる。一方で、農地確保の確実性を高めようと利用制限を厳しくすると財政措置が必要だが、現実的には財源確保が困難であるというジレンマがある。現実的には、残すべき農地に優先順位をつけ、その度合いに応じて制度選択できるような仕組みを検討することが望まれる。市街化区域内農地においては、農地としての安定的な土地利用が図られる必要がある。

また、土地所有者である農家にとっては、多くが、不動産経営所得に依拠する経済事情にある実態や、市街化区域内農地の税負担が大きく、特に相続時において、都市農業の継続が困難になっている現状に十分に配慮しつつ、都市農地の一定の確保を誘導するような仕組みが必要である。

都市計画上、都市に必要と認められる農地については、土地利用を明確に農地として位置づけることが必要である。市街化区域において農地を一定程度確保することは、低密度で豊かな都市住環境の維持につながり、既存の未利用・低利用宅地や中古市場の活性にもつながるものである。

さらに、都市農地についてのあり方や今後の時代に適った施策を検討することは、市街化区域と市街化調整区域のあり方について議論を深化することにつながり、ひいては、成熟都市東京の今後のあり方へ還元しうる知見をもたらすものとなり得る。

### 3 章 参考文献

- 公益社団法人全日本不動産協会東京都本部（2014）不動産東京 2014 年 10 月号
- 国土交通省国土審議会（2011）「第 3 回長期展望委員会資料」2011 年 2 月
- 裁判所（2015）司法統計，家事審判事件の種類別件数（財産管理者の選任その他の財産の管理に関する処分データ等）参照、(加えて、東京都統計年鑑 司法・警察・消防\_20-5 家事審判事件の種類別件数を補足的に参照している)
- 米山秀隆（2015）急増する空き家の実態と空家対策特別措置法の果たす役割，2015 年 2 月 20 日，富士通総研経済研究所
- 国土交通省地籍調査課（2015）国交省地籍調査 Web サイト，2015 年 1 月
- 東京都建設局（2014）東京都無電柱化推進計画《概要》高度防災都市の実現と首都にふさわしい風格ある都市景観の形成をめざして，平成 26 年 12 月 25 日
- 国土交通省（2014）ITS 推進・道路調査会無電柱化小委員会中間とりまとめ参考資料集，各都市の無電柱化率の推移，2014 年 9 月
- 農水省都市農業の振興に関する検討会（2012）中間とりまとめ平成 24 年 8 月
- 東京都・特別区・市町村（2010）「緑確保の総合的な方針」平成 22 年（2010 年）5 月
- 「緑確保の総合的な方針」学識経験者等検討委員会（2009）「確保の総合的な方針」学識経験者等委員会報告書 平成 21 年 12 月
- 農水省農村振興局（2011）都市農業に関する実態調査
- 佐藤啓二（2013）都市農地の新局面と多面的機能，土地総合研究 2013 年夏号，pp33-42.
- 日本農業法学会（2012）日本農業法学会 2012 年度年次大会シンポジウム，報告古澤達也（国土交通省都市局都市計画課）1 都市計画制度における市街化区域内農地の取り扱いの現状と課題について，pp12-26.，総合討論，pp94-114.