

掛川市空家等対策計画
特定空家等「^{ゼロ}0」のまち

平成29年8月
掛川市

目 次

第1章 計画策定の背景	1
1.1 掛川市の概要	1
1.2 空家等を取り巻く環境	2
1.3 現状の課題	5
第2章 基本理念	7
2.1 空き家の問題はまちづくりとしての政策課題	7
2.2 まちづくりマネジメント	11
2.3 協働のまちづくり「新しい公共論」	15
2.4 住まい教育の推進	16
第3章 計画の概要	19
3.1 位置づけ	19
3.2 計画期間	22
3.3 対象とする空家等の種類	23
3.4 対象区域	24
第4章 基本方針及び施策	25
4.1 実施体制	25
4.2 段階に応じた取り組み	33
第5章 地区・地域資源としての空き家の活用例	48
5.1 地区・地域振興策の例：市内滞在時間延長による地区・地域振興	50
5.2 定住人口増加策の例	54

第1章 計画策定の背景 ～なぜ、空家対策が必要なのか～

掛川市における空き家の現状とその影響

1.1 掛川市の概要

掛川市は、面積265.69km²、総人口117,685人(平成29年4月1日現在)の静岡県西部、静岡市と浜松市のほぼ中間点に位置し、東側は島田市、菊川市、御前崎市、西側は袋井市、森町に接しています。平成17年4月1日に旧掛川市、大東町、大須賀町が合併し、現在の掛川市となりました。

地域の地形は、東西に約15km、南北に約30kmと南北方向に細長く、中央部がくびれた形状となっています。北部は原野谷川や倉真川流域の八高山と大尾山等の山地、南部は遠州灘に接しています。

交通は、中央部には1.5km以内にJR東海道新幹線、JR東海道本線、東名高速道路、国道1号の4大動脈が並走しており、南部には国道150号が横断しています。

平成21年には、市の東側約15kmの位置に島田市と牧之原市に跨る富士山静岡空港が開港し、平成24年4月に新東名高速道路が開通しています。関東、関西の両経済圏にアクセスしやすく、市間交通、広域交通ともに充実しています。

昭和63年の東海道新幹線掛川駅の開設、平成5年の東名高速道路掛川ICの開通に合わせ、重点事業の1つとして掛川市東部の丘陵地に工業団地「エコポリス」が造成され、平成26年度の製造品出荷額等は約1兆円となっています。(平成28年度版 掛川市統計書)

掛川市では、これまで24地区の土地区画整理事業の実績があり、昭和50～60年代を中心に多く行われ、市街地の大半が土地区画整理事業によって整備されました。(平成28年度版 掛川市統計書)

また、ヤマハリゾートが経営するレジャー施設「つま恋」が平成28年12月に営業を終了しています。

「つま恋」はホテル、レストラン、温泉、婚礼の核施設やプール等のレジャー施設、野外ステージやスタジオ等の音楽施設を備え、昭和49年に開業しました。しかし、平成20年のリーマンショック以降経営が悪化し、平成28年12月に一般営業を終了しました。

その後、全国でホテルや旅館を運営するホテルマネージメントインターナショナル(HMIグループ)に譲渡をされ、平成29年4月に「つま恋リゾート彩の郷」として全面リニューアルオープンしました。

1.2 空家等を取り巻く環境

(1) 全国

近年、高齢化や人口減少、住宅等の老朽化、生活様式の変化等に伴い、空家等^{※1}の数が全国的に増加しています。総務省統計局の住宅・土地統計調査^{※2}によると、平成25年の全国の空き家は、約820万戸となっており、このような空家等の中には、適切な管理がなされずに放置されることで、地区・地域において安全性、公衆衛生、景観等の面で問題を生じさせているものもあります。

そのため平成26年11月27日に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。）が公布され、「空家特措法」に基づく国の考え方が示されました。さらに、平成27年2月26日に総務省及び国土交通省によって、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（以下、「基本指針」という。）が定められました。空家特措法第2条第2項に定義される「特定空家等^{※3}」については、市町村長がその所有者に対して講ずることができる措置が規定されており、その措置には強い公権力の行使が含まれることから、措置に係る手続きについての透明性及び適正化が求められています。その参考として、「特定空家等に対する措置」に関する適切な実施を図るために必要な指針（ガイドライン）が定められました。

また、平成28年3月に今後10年間の住宅政策の指針として住生活基本計画の見直しが行われ、急増する「その他空き家^{※4}」の数を約400万戸程度に抑制し、既存住宅の流通と空き家の活用の促進、住宅ストック活用型市場への転換の推進が明記しています。

※1 空家等

「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。）をいいます。ただし、国又は地方公共団体が所有し、又は管理するものは除きます。

空家特措法第1条1項

ここでいう「建築物」とは建築基準法（昭和25年法律第201号）第2条第1号の「建築物」と同義であり、土地に定着する工作物のうち、屋根及び柱又は壁を有するもの（これに類する構造のものを含む。）、これに附属する門又は塀等をいい、また「これに附属する工作物」とはネオン看板等、門又は塀以外の建築物に附属する工作物が該当します。

使用していないことが「常態」であるものとは、概ね年間を通して建築物等の使用実績がない状況を示しています。

基本指針一3（1）

※2 住宅・土地統計調査

住宅・土地統計調査は、住宅及び住宅以外で人が居住する建物と居住している世帯を対象とし、市町村の人口規模別に調査対象区を抽出して全体を推計する標本調査です。

※ 3 特定空家等

空家特措法第2条第2項で規定する「特定空家等」とは、以下のいずれかの状態にある空家等をさします。

- ①そのまま放置すれば、倒壊等、著しく保安上危険となるおそれのある状態
- ②そのまま放置すれば、著しく衛生上有害となるおそれのある状態
- ③適切な管理が行われていないことにより著しく景観を損なっている状態
- ④その他周辺の生活環境の保全を図るために放置することが不適切である状態

「ガイドライン」－第1章1

※ 4 その他空き家

住宅・土地統計調査における「その他の住宅」に属する空き家をさします。

住宅・土地統計調査における「その他の住宅」とは、「賃貸用又は売却用の住宅」又は「二次的住宅」以外の人が住んでいない住宅で、例えば転勤・入院等のために居住世帯が長期にわたって不在の住宅や、建て替え等のために取り壊すことになっている住宅等をいいます。

住宅・土地統計調査における「賃貸用又は売却用の住宅」とは「新築・中古を問わず、賃貸又は売却のために空き家になっている住宅」をいいます。

住宅・土地統計調査における「二次的住宅」とは「別荘（週末や休暇時に避暑・避寒・保養等の目的で使用される住宅で、普段は人が住んでいない住宅）」及び「その他住宅（普段住んでいる住宅とは別に、残業で遅くなったときに寝泊りするなど、たまに寝泊りしている人がいる住宅）」を合計したものをいいます。

住宅・土地統計調査における「空き家」とは、上記の「賃貸用又は売却用の住宅」、「二次的住宅」及び「その他の住宅」を合計したものをいいます。

基本指針一1 (1)

(2) 掛川市

掛川市では、特に保安上著しく危険な空き家や、著しく景観を損なう空き家、衛生上有害な空き家、生活環境の保全のために不適切な空き家の発生は、地域住民の生活環境に深い影響を与えているとし、平成26年4月1日に「掛川市空き家等の適正管理に関する条例」（以下、「空家条例」という。）を施行しています。

平成25年住宅・土地統計調査によると、掛川市には、空き家総数6,760戸、うち腐朽・破損した戸建ての空き家が540戸あると推定されています。

また、平成28年度に掛川市が実施したデータ調査結果（水道閉栓情報、固定資産税情報、住民基本台帳情報を活用した机上調査）によると、2,730戸の空き家候補が市内に点在していることがわかりました。

資料編16

掛川市においても、今後の人口減少だけでなく高齢単身世帯の増加や社会動態に伴って、空き家の急速な増加が予想されます。そのため、空き家の増加に伴う地区・地域の魅力低下や治安悪化等の外部不経済^{※5}の発生を未然に防ぎ、空き家を地区・地域資源に変える取り組みを推進していく必要があります。

そこで、掛川市では、空き家をその性質から4つの分類、3つの段階^{※6}に分けた上で、空き家の適正な管理や活用をさらに促進させるための取り組みを総合的、かつ計画的に進めるため、「掛川市空家等対策計画」（以下、「本計画」という。）を策定することとしました。

※5 外部不経済

個人や企業の経済活動が第三者に不利益や損害を与えること。外部不経済の代表的な例としては公害問題があります。

例) 空き家が地区・地域に存在することで、ネズミやカラス等の害獣の発生、ごみの不法投棄や雑草の繁茂による景観阻害、不法侵入や放火等のリスクの上昇が発生し、第三者である周辺住民に対して不利益や損害を与えてしまいます。

※6 4つの分類、3つの段階

国保新聞（平成27年2月10日）に掲載された空き家の4分類「市場空き家」「非市場空き家」「特定空家等」「自然空き家」を基に、本計画では、空き家の状態に応じて「流通空き家」「非流通空き家」「特定空家等」「自然空き家」の4つの分類、「予防」「活用」「除却」の3つ段階に分けて対策を講じ、適宜、専門家組織等と連携しながら状態及び段階に応じた対応を行います。

1.3 現状の課題

住宅・土地統計調査等のデータ整理、空家等実態調査から判断すると、掛川市における空家等対策には以下のような課題があります。

● 空き家の老朽化

空き家のうち、920戸は腐朽・破損があり、そのうち520戸が管理されにくい「その他の住宅」となっています。現状では、全空き家のうち約1割に何らかの腐朽・破損といった何らかの欠陥がみられますが、今後、空き家のまま放置され続けた場合、これらの空き家数は増加する可能性が高いと見られています。

資料編4

● 中古住宅の流通経路の不足

戸建住宅の空き家のほとんどが「その他の住宅」であり、戸建住宅の流通がないことがわかります。一方、共同住宅の空き家は、大半が賃貸用の住宅となっており、逆に住宅ストック過多の状態となっています。

掛川市において、住宅総数に占める中古住宅数は増加傾向にあるものの、中古以外の住宅が中古住宅の約20倍あることから、中古住宅の流通が促進されているとはいえません。今後、中古住宅の流通をどのように促進していくか、対応が求められます。

資料編4、5

● 増加する戸建て空き家

空き家の発生は、転居に起因する場合と、世帯分離後の高齢世帯主の死亡による場合が多いと推測できます。

掛川市内の高齢者は、持家率が高く、その多くは戸建住宅に居住しており、単身世帯数、高齢単身世帯数は、全体の増加率よりも高い増加傾向を示しているため、今後もこの傾向が継続すれば掛川市全体で加速度的に戸建て空き家が増加していくと考えられます。

資料編8

● 高齢単身世帯、高齢夫婦世帯の増加

掛川市内では65歳以上の単身世帯、65歳以上の夫婦世帯の合計が6,270世帯あります。高齢者になればなるほど持家率が高いことから、今後、空き家となる可能性が非常に高い空き家予備軍が市内に相当数存在していると言えます。

これらの空き家予備軍に対して、高齢者の持家を将来的に身内が活用したり、期限付きで若者に賃貸したりするなど、空き家予備軍の発生を抑制する取り組みが求められます。

また、親世帯と子世帯が離れて暮らしている場合、親世帯が高齢等の理由で自宅を離れて長期入院や施設に入所する際に、親世帯の持家が空き家となる可能性が高くなります。

す。空き家の発生を未然に防ぐために、二世帯、三世帯が同居することを掛川市として推奨していく必要があります。

資料編8

●賃貸用の住宅は供給過多傾向

平成25年住宅・土地統計調査によれば、掛川市の空き家のほとんどは、賃貸用の住宅、共同住宅です。平成10年から住宅総数は、世帯数を上回った状態であることから、常に空き家が発生している状態であり、賃貸用の住宅が供給過多であると判断できます。

掛川市においても、賃貸用の住宅の空き家が管理放棄され、外部不経済をもたらす問題は、現実のものとなっています。

賃貸用の住宅のストックが過剰になりやすい背景には、税制問題（保有税の軽減措置、相続税対策）があります。供給主体の大半を占める個人にとって、賃貸用住宅建設が節税策として有効な手段となっていることが、供給過剰をもたらす要因となっています。

資料編3、9

●中心市街地における空き店舗、空き地問題

中心市街地には、空き店舗や空き地が年々増加し、歩行者の通行量は減少している現状があります。

商店街には、高度経済成長期に店舗併用住宅として建築されたものが多く、既に老朽化しています。生活様式の変化に伴い、所有者が郊外に移住、後継者が居ないことにより「住宅」「店舗」ともに使用されず空き店舗となっている、というケースが多く見受けられます。また、一般的に所有者が第三者への賃貸を望まないケースも多く、空き店舗を解消するためには、所有者への啓発が重要であるといえます。

大規模な平面駐車場や空き店舗、空き地を放置することは、市の「顔」とも言える中心市街地のさらなる衰退を招いてしまいます。活気ある掛川市を取り戻すためにも、それらの土地の有効活用が必須となります。空き店舗、空き地の抑制に加え、まちなかのにぎわい創出、交流人口促進策※として、居住・都市機能の集約を図るため、空き地、空き店舗の所有者に対する取り組みが求められます。

資料編13、14

※ 交流人口促進策

掛川市は、交流人口を以下の3つに分類して促進策を展開します。

- (1) 掛川市内に通勤・通学、観光及びレジャー等を目的に訪れる「来訪人口」
- (2) 来訪から宿泊を伴い、一時的に掛川市内に留まる「滞在人口」
- (3) 県外・市外から移住・定住する「定住人口」