

## 第4章 基本方針及び施策 ～掛川モデルの策定と推進～

### 掛川市にできること、掛川市だからできること

#### 4.1 実施体制

##### (1) 実施体制の整備

掛川市の住宅政策の総合的な検討を図る「住宅政策協議会」のもと、「ご近所の底力」としての地区・地域、民間専門家組織である「タスクフォース」と行政が、協働、連携して空き家の対策に関する実施体制を構築していきます。

タスクフォースは、地区・地域との情報交換、連携を密にして、外部不経済となっている特定空家等の除却をはじめ、地区・地域資源になり得る空き家活用に取り組みます。また、移住・定住を見据えた所有者と入居希望者の相談窓口とした仲介、クラウドファンディング、空き家シェア会員等の募集を行い、空き家の活用の展開を図ります。

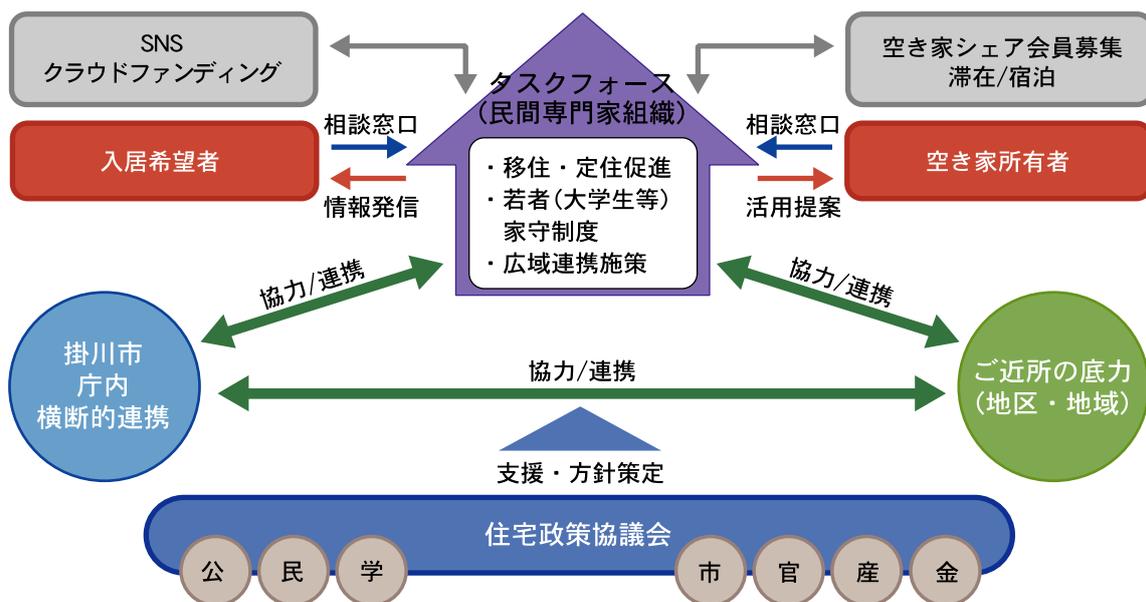


図 4-1 実施体制

##### (2) 専門部署による秘匿作業

「特定空家等の認定」もしくは「勧告対象」となるまでは、個人情報保護法の観点から、庁内においても所有者を秘匿しての対応となるため、秘匿作業までは個人情報を扱う専門部署が行います。

### (3) 庁内横断的連携

空家等対策は、空家特措法だけでなく、消防法、密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律（密集市街地法）、廃棄物の処理と清掃に関する法律（廃棄物処理法）、建築基準法、道路法、景観法等の現行法においても、勧告、命令、代執行できることから、関係各課による庁内連携が不可欠となります。

まちづくりと密接に関係する施策と連携した総合的な取り組みが重要であることから、庁内連携による効果的な施策が推進されるよう、組織横断的な実施体制で対応します。

草木の繁茂	衛生環境の悪化	家屋の老朽化	火災のおそれ
命令	代執行	代執行	勧告
景観法 第70条	廃棄物処理法 第19条の4 第19条の7	建築基準法 第9条、第10条	密集市街地法 第13条
代執行			代執行
道路法 第44条			消防法 第3条、第5条、第5条の3
			災害対策基本法 第64条

図 4-2 空き家に関する関係法令

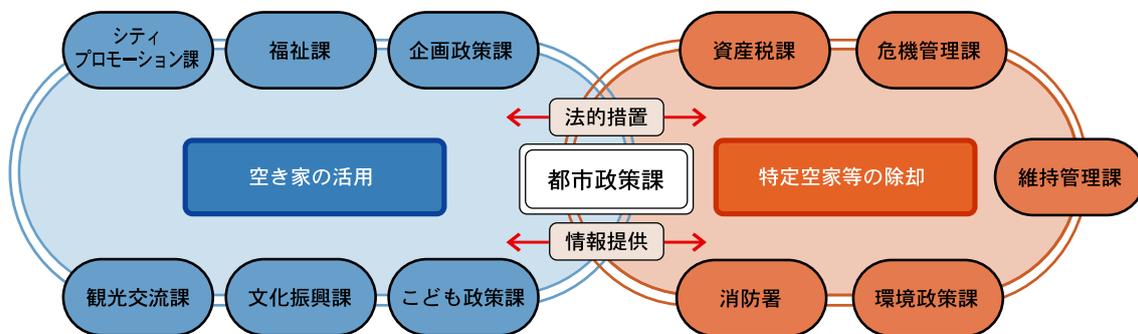


図 4-3 実施体制（庁内横断的連携）

#### (4) 地区・地域との協働

空き家の問題は、所有者だけでなく、地区・地域全体の問題です。地区・地域全体で取り組むことでコミュニケーションが深まり、地区・地域の在り方を考える上での「ご近所の底力」がつくと考えられます。

空き家が特定空家等にならないためには、適切な管理が不可欠です。単身高齢者が自宅を離れて長期入院したり、施設に入所したり場合、その時点で空き家の管理を始めておく必要があります。

地区・地域の活動として、空き家を地区・地域の財産として守る「地区・地域ぐるみの取り組み」を推進していきます。

#### ■取り組み依頼事項

- ・空き家に関連する地区・地域のルール等の作成、運用
- ・地区・地域の空き家マップ、空き家台帳の作成と更新作業継続方法の確立
- ・倒壊のおそれ等、緊急に除却等を要する空き家情報の市への提供
- ・空き家所有者への可能な範囲での意向確認
- ・地区・地域の活性化につながる活用方法の具体的な企画提案
- ・地区・地域コミュニティ継続に向けた、入居希望者への地区・地域の情報発信

## (5) 周辺市町との広域連携

空家等対策として、二地域居住、移住・定住の受け皿としての空き家の活用が考えられます。二地域居住、移住・定住を進めるにあたり、周辺市町と連携していくことが重要であり、中東遠志太榛原地域での需要と供給を広域的な目線から捉えることで、空き家の流動化をめざします。

### ■主な地区・地域資源

#### ・広域アクセス拠点

東京-大阪間を結ぶJR東海道新幹線、JR東海道本線、東名高速道路、国道1号等の4大動脈としての東西軸、静岡と日本各地、世界を結ぶ富士山静岡空港等の高い交通利便性

#### ・豊かな自然環境

南アルプス山地や遠州灘、駿河湾等の豊かな自然環境

#### ・多様な食・レジャー・歴史

お茶（茶草場農法）、ミカン及びメロン等の農産物、シラス、カツオ等の海産物をはじめとした「食」海水浴、釣り、サーフィン等の「臨海レクリエーション」城下町や寺社、東海道、塩の道等をはじめとする「歴史・文化」

人口減少社会においては、交流人口を増加させるために、多様性を活かした生活圏での施策展開が重要となります。

二地域居住、移住・定住を推進するには、周辺市町との連携が必要であり、中東遠志太榛原地域と一体となって取り組むことで、さらなる効果が期待されます。

魅力ある中東遠志太榛原地域内において、個々にあったライフスタイルの選択を可能とし、より良い住まいを提供できるよう、周辺市町との連携のもと、空き家所有者・民間事業者等との協働によって、移住・定住者と交流しながら共に価値を創り出す（価値共創）仕組みを構築します。

【陸・海・空の交通結節点】  
 東名、新東名、東海道新幹線、東海道本線、  
 国道1号、富士山静岡空港、御前崎港

高い利便性

【多様な地区・地域資源】  
 ・南アルプスの山地から遠州灘、駿河湾ま  
 での自然  
 ・多様な産業集積（農林水産業、工業、商  
 業）  
 ・歴史文化（城下町、寺社、街道、報徳）

多様なライフスタイル



空き家を活用した移住・定住の促進



多様な資源、人材、産業、交通体系を  
 活かした高次都市機能の誘致

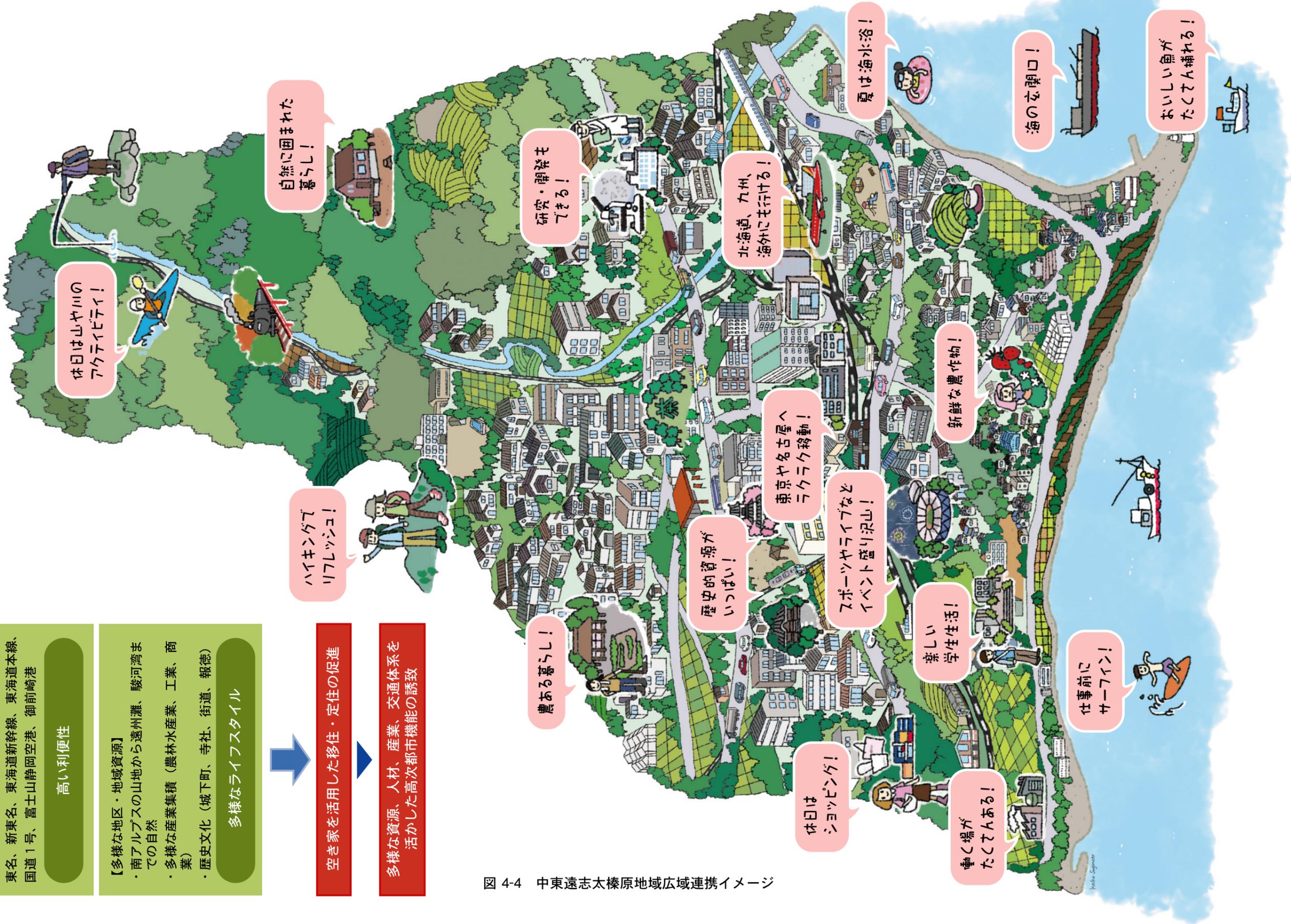


図 4-4 中東遠志太榛原地域広域連携イメージ

## 4.2 段階に応じた取り組み

空家等対策は、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、タスクフォース等と連携しながら対応を行っていきます。

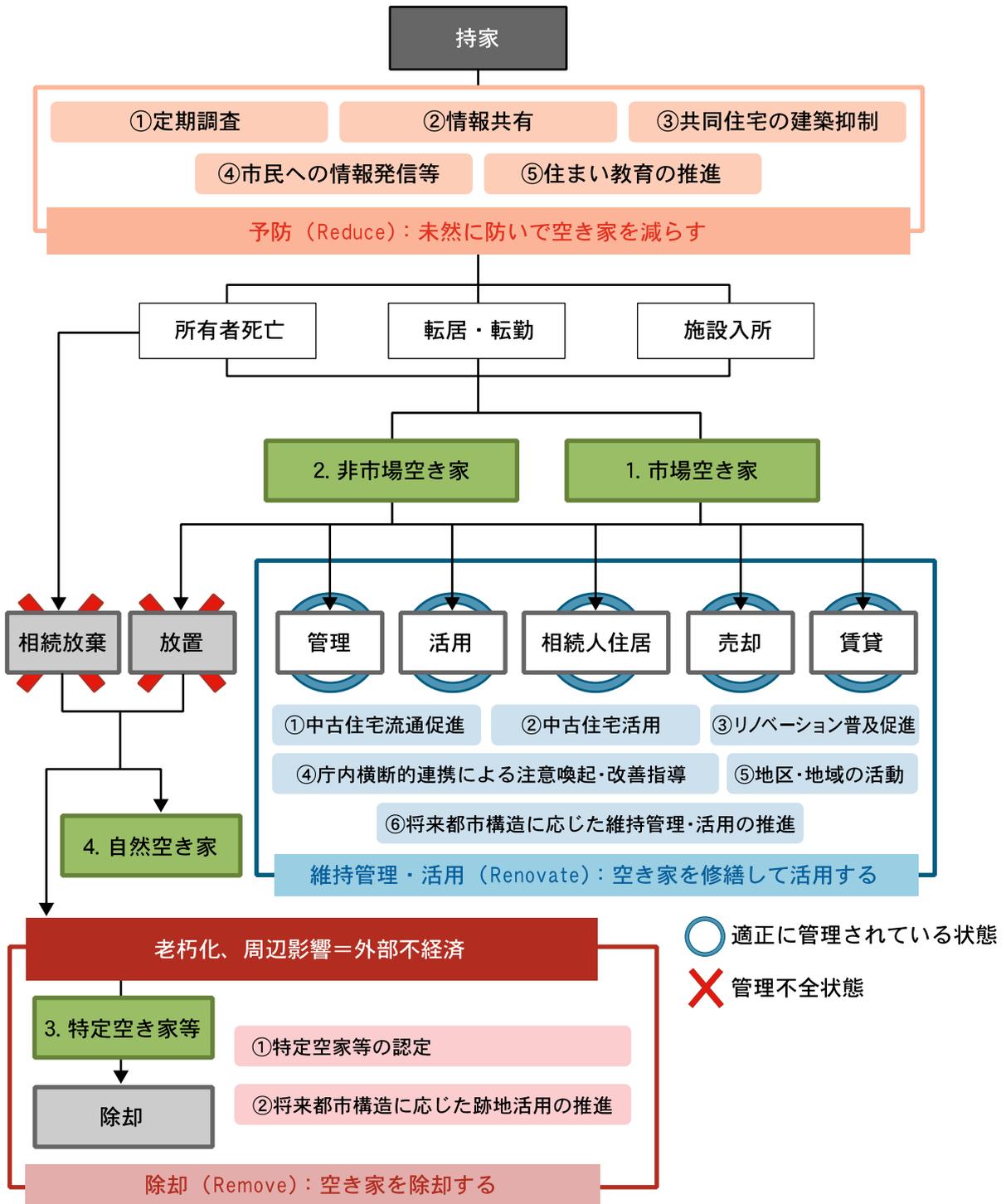


図 4-5 空家等対策フロー

空き家の活用は、耐震問題を含めて容易なものではありません。また、相続や建築条件等の様々な問題が複雑に関係していて、単純に除却できないものが特定空家等となっています。一度空き家になってしまうとその後の活用が困難になることから、特に未然防止の取り組みを実施することで、空き家を発生させないことが重要です。

そのため、将来、空き家になることが危惧される住宅（空き家予備軍）の関係者である所有者、相続予定者等への啓発を実施します。

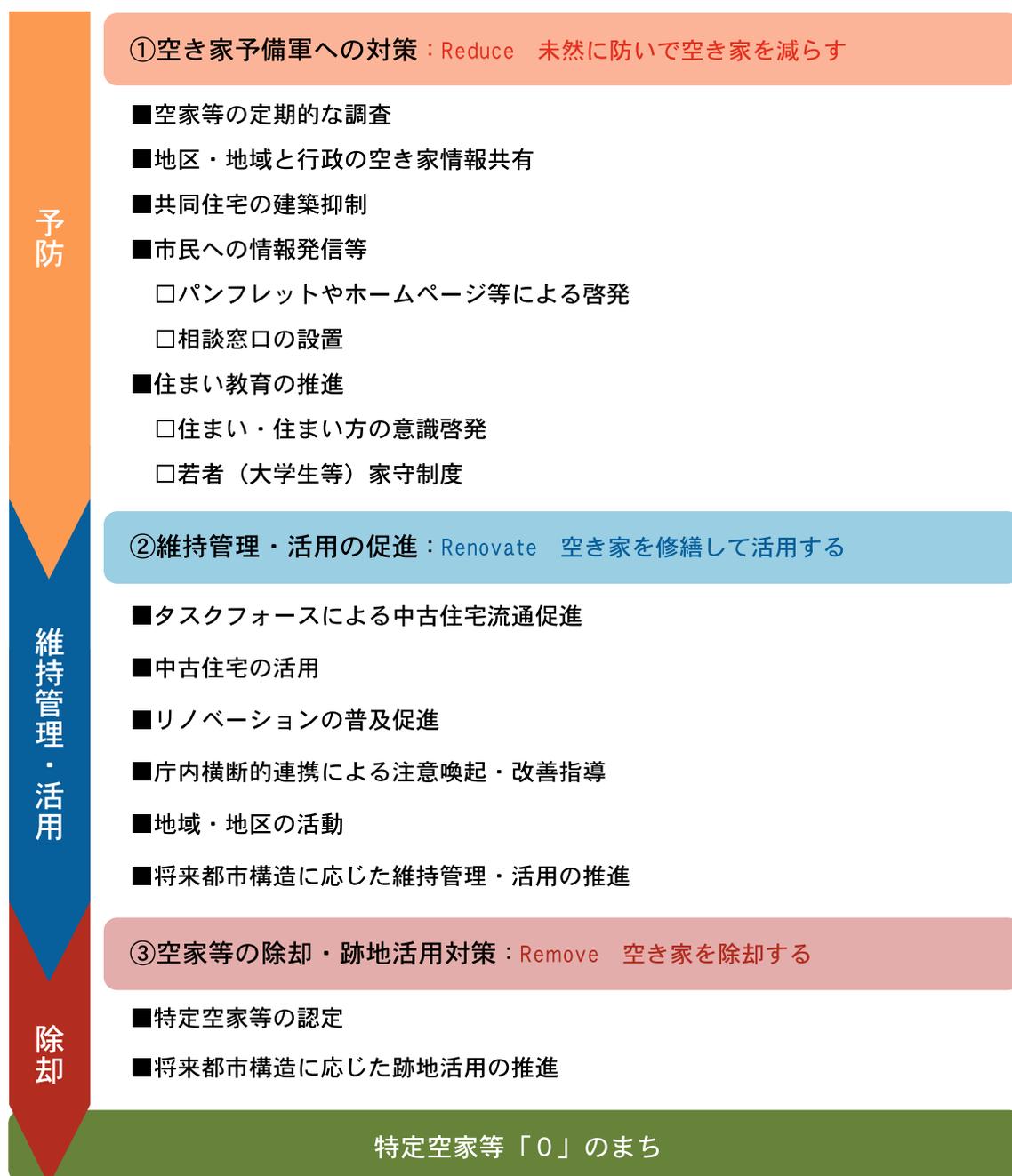


図 4-6 3つの各段階に応じた取り組み

## (1) 予防 (Reduce)

### ■基本の方針

空き家になってからでは、その対応は遅く、未然防止の取り組みによって、管理できない空き家を発生させないことが必要となります。

### ■取り組み

#### ①空家等の定期的な調査

定期的に空き家を調査し、把握した空き家を地図上にプロットするとともに、土地、建物等の基礎情報台帳を整備し、併せて「空き家カルテ」を作成し、空き家の分布及び傾向を把握します。

また、重点区域内に昭和56年以前に建築された空き家が存在する場合は、現地調査を行います。現地調査については、空き家条例に基づく調査項目を基に、公道から外観目視が可能な項目の調査を行います。

#### ②地区・地域の活動と連携した空家等の把握及び行政との情報共有

空き家カルテの情報を行政と各地区・地域で共有します。行政が実施する定期的な空き家調査以外の情報ルートとして、地区・地域や、郵便局、新聞や牛乳配達、ガス、電気事業者との連携を考えます。地区・地域が中心となって、空家等に関する情報の収集を行い、見守ることで、管理できない空き家発生抑制につなげます。

#### ③賃貸共同住宅の建築抑制

掛川市の共同住宅は、現在供給過多の状態であり、空き家の多くは賃貸用住宅でそのほとんどは共同住宅となっています。

掛川市としては、共同住宅のさらなる増加は空き家の発端であると認識しています。そこで、空き家の発生源を抑制するため、適宜、地区計画等の手法を用いて共同住宅の建築抑制を推進していきます。また、民間の賃貸用住宅を住宅セーフティネットとして活用し、民間賃貸用住宅の空き家に市営住宅入居資格のある市民を入居させる仕組みを構築することや、管理放棄される賃貸用住宅を未然に減らし、供給過剰と住宅弱者対策の問題解決に取り組む必要があります。

#### ④市民への情報発信等

##### 1) 空き家啓発パンフレット・ホームページによる啓発

空き家の所有者や管理者となった場合、周辺に迷惑を及ぼさないように、適正に管理していただくために、所有者・管理者の責務、空家特措法の概要、空き家セルフチェックシート及びタスクフォース（民間専門家組織）の案内を掲載したパンフレットを作成するとともに、ホームページへの掲載、市役所・支所窓口、タスクフォース等にて配布することで、適正管理に向けた情報提供・意識啓発を実施します。

また、空き家に関する情報を発信するホームページを充実させるなど、様々なツールを活用して、空家等対策への取り組みを周知します。

## 2) 納税通知書を活用した全住宅所有者への啓発

固定資産税の納税通知書の送付を活用し、空き家の適正管理を促すための依頼文書を同封することで、市内の全住宅所有者に対する注意喚起を促します。

## 3) タスクフォースの相談窓口との連携

掛川市では、空き家の所有者や管理者への啓発、中古住宅としての流通、地区・地域の拠点等への活用促進、管理不全の防止や空家等の跡地活用を柱とした総合的な空家等対策を推進するために、法務・建築・不動産等のタスクフォースとの連携に関する「空家等対策に関する協定」を締結し、同時に空き家の所有者や管理者をはじめ市民が気軽に住まいや暮らしに関する相談ができる「住まいの相談窓口」を開設します。

空き家予備軍の段階で、タスクフォースを窓口とすることで、空き家の相続や権利関係の整理、土地・建物の売却・賃貸や有効活用に向けた空き家の所有者や管理者を支援し、空き家を未然に防ぐ施策の展開を図ります。

同時に、高齢者世帯数等に対して、早い段階での相続対策、相続登記、成年後見制度※等の活用に関する相談体制を充実させることも検討します。

### ※ 成年後見制度

精神上の障害（認知症、知的障害、精神障害等）により、判断能力が欠けているのが通常の状態にある方を保護・支援するための制度です。

## 4) 地区・地域への啓発活動（出前講座・相談）の検討

空き家に関して、空き家の所有者や管理者のみの問題ではなく、地区・地域の課題として捉えた対応を促すため、ニーズに応じて地元へ赴き、協定を締結しているタスクフォースからの協力も得ながら、空き家に関する講座を開催するなど、地区・地域への啓発活動を検討します。

## 5) 管理不全な空き家所有に対する不利益の周知

空き家を放置することは、周辺住民に外部不経済をもたらすだけでなく、所有者本人のリスクとなります。空き家が原因で発生した火災や、倒壊による損害賠償請求のほか、特定空家等として認定された場合は、住宅用地の特例措置が受けられなくなります。（住宅用地特例：固定資産税最大1/6、都市計画税最大1/3）

管理できない空き家を所有する不利益を一人ひとりが理解し、空き家の発生を未然に防ぐ意識を持つことが重要となります。

## ⑤住まい教育の推進

生涯学習都市として、空家等対策にも学習・教育的概念を位置づけ、「住まい教育」を推進していきます。環境学習における3Rになぞらえて「Reduce：未然に防いで空き家の発生を減らす（予防）」「Renovate：空き家を修繕して活用する（活用）」「Remove：空き家を除却する（除却）」の3Rを提唱し、住まいに関する教育を実施します。

### 1) 住まいの意識啓発

所有者にとっては「思い出」の詰まった不変的な財産である家も、第三者にとっては必ずしも財産ではありません。さらに、不適正管理の空き家の場合「迷惑施設」にもなりかねません。

高齢単身者が自宅を離れて長期入院したり、養護施設に入所したりする際や「終活」で財産整理を考えたりする際に「家」の処分も意識しておく必要があります。

### 2) 住まい方の意識改革

報徳思想でも謳われている「上下三世代を見渡した持続可能な地区・地域づくり」の観点からも、あらためて、三世代を通じた住まい方を見直す必要があります。

高齢等の理由で持家を離れる際に、孫世代が代わって居住（活用）することで、空き家の発生を未然に防ぐことができます。

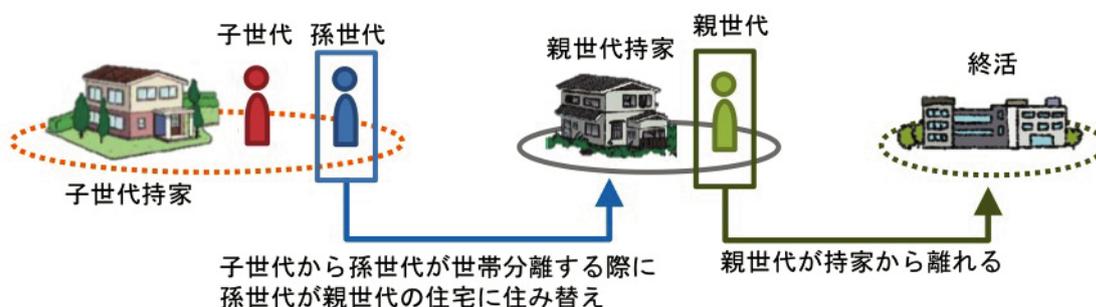


図 4-7 三世代を通じた住宅の活用

また、ヤドカリが、自身の体の大きさに合わせて貝殻を住み替えながら、生活するように、人間においても、自身のライフスタイルやライフステージに合った住居に住み替えることを推進し、空き家を有効に活用する意識の改革を図ります。



図 4-8 ヤドカリに学ぶ住み替え促進

高齢者が利便性の高い市街地へ住み替えた後、持ち家は、子育て世代や、二世帯同居世帯が安価で借りる、または取得し、市内での住み替えを図るなど、コンパクトシティの形成を促進します。

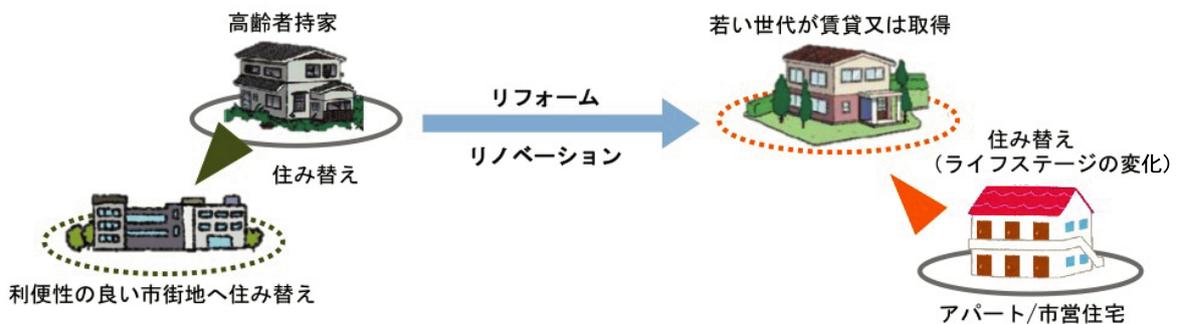


図 4-9 住み替え促進イメージ

### 3) 若者（大学生等）家守制度

「若者（大学生等）家守制度※」とは、アパートの空き室や戸建て住宅の空き家を若者（大学生等）に廉価で貸し出すことにより、地区・地域の活性化を図る取り組みです。

地区・地域においては、空き家の発生を防ぎ、外部不経済の低減と、防犯、防災等の効果が得られるほか、地区・地域活動に若者（大学生等）が参加することにより、お祭り等の伝統文化の継承をはじめ、地区・地域活動の活性化につながります。

所有者にとっては、入居期間が4年間又は6年間と固定されている若者（大学生等）への貸し出しは、将来の持家活用の予定が立てやすく、また、入居により、建物の劣化を遅らせるという利点もあります。

入居する若者（大学生等）は、安価で入居できるという利点の他、地区・地域活動へ参加することで、人間形成や社会学習の機会を得ることができます。

「若者（大学生等）家守制度」は、地区・地域、空き家所有者及び若者（大学生等）がそれぞれメリットを享受できる制度と言えます。



図 4-10 若者（大学生等）家守制度概念

#### ※ 家守制度

江戸時代に地主や家主に代わり、その土地や家屋を管理し、地代や店賃（たなちん）の徴収を行った管財人のことです。

## (2) 維持管理・活用 (Renovate)

### ■基本の方針

立地等により市場流通が難しい空き家の場合、放置のリスクが高いことから、空き家の流通促進を図るためにも、積極的な適正管理（管理・除却）指導を行うとともに、タスクフォースと連携して維持管理・活用支援を推進します。

### ■取り組み

#### ①中古住宅流通の促進

地元の工務店、不動産業者とタスクフォースが協働し、空き家の流通を促進します。空き家はそのまま住むことができる状態とは限りません。場合によっては、リフォームや入居希望者の要望に合わせたリノベーションが必要なことも考えられます。



図 4-11 タスクフォースと地元工務店・不動産業者の協働

#### ②中古住宅の活用

現在、子育て環境に適した住宅認定制度を設けています。この制度を住宅空家等にも普及・活用されるよう、適宜、制度設計を見直し、子育て世代向け住宅への適用促進を図り、移住・定住の受け皿とします。

空き家を活用する手法の1つとして、「民泊」があります。

住宅の空き部屋を有料で旅行者に貸し出す「民泊」のルールを定めた「民泊新法（住宅宿泊事業法）」が平成29年6月に成立しました。

民泊新法では、民泊物件の所有者に「都道府県への届け出」、「衛生管理」、「苦情対応」等の義務を課し、また、物件管理を所有者から委託された業者や民泊仲介業者には、観光庁への登録を義



務づける届け出制となるため、原則として、届け出を行えば民泊の事業が実施可能となります。

このほか、「特区以外の区域」や、原則として簡易宿泊所を設置することのできない「住宅地」での民泊も解禁されることになっています。

実際に空き家を活用した民泊を始めるためには、多くの関係法令に適合していることが求められますが、空き家を活用していく手法の1つであると考えられます。

また、近隣大学との連携による若者（大学生等）家守制度やシェアハウスのモデル事業の検討を行います。

### ③リノベーションの普及促進

リノベーション工事等費用の一部を助成する補助制度の充実を図るとともに、市民や空き家所有者に対して、補助制度に関する情報発信や、建築士会、大工組合等の協力を得て、リノベーションに関する講習会を開催するなど、中古住宅の流通に向けた支援を検討し、市場の活性化を図ります。

また、リノベーション事例※を市民に公表することで、リノベーションの手法や補助制度等を広く周知するとともに、近隣大学の建築関係学部等の大学生によるリノベーションモデル事業を検討します。

#### ※ リノベーションモデル事業

将来、建築関係の仕事を目指す若者（大学生等）の協力を得て、空き家に住みながら活用方法を模索し、リフォームやリノベーションを行うなど、若者（大学生等）の発想による空き家の活用を行います。

### ④庁内横断的連携による注意喚起・改善指導

空き家の所有者や管理者に対して、樹木繁茂に関する注意喚起等、管理不全な空き家に対して、適宜、必要な対応をします。

周辺へ悪影響を及ぼす空家等に対しては、課題が多岐に亘るため、庁内横断的連携により、改善に向けた指導を実施します。

また、各方面から寄せられる空家等に関する情報の共有化を図ることが重要であるため、データベースの作成を検討します。

### ⑤地区・地域の活動

地区・地域において、住宅所有者の転勤や入院等により、長期不在となる際、地元役員等への届出等のルール化の検討支援を図ります。

### ⑥将来都市構造に応じた維持管理・活用の推進

都市計画マスタープラン及び立地適正化計画に位置づけられた、将来都市構造に応じた適切な対応を図ります。

都市計画マスタープランにおいて、将来都市構造として5つのゾーン（海浜環境ゾーン、森林環境ゾーン、農業環境ゾーン、市街地ゾーン、中心市街地ゾーン）、立地適正化計画においては、2つの誘導区域（区域居住誘導区域、都市機能誘導区域）が位置づけられており、これらに応じた、空家等対策を図ります。

森林環境ゾーン、農業環境ゾーンにおける管理不全空き家は、積極的に自然的土地利用へ転換をします。市街地ゾーン、中心市街地ゾーンでは、積極的な都市的土地利用（活用・跡地活用）を促進していきます。特に、立地適正化計画における、都市機能誘導区域では、必要に応じた都市機能の導入を図ります。

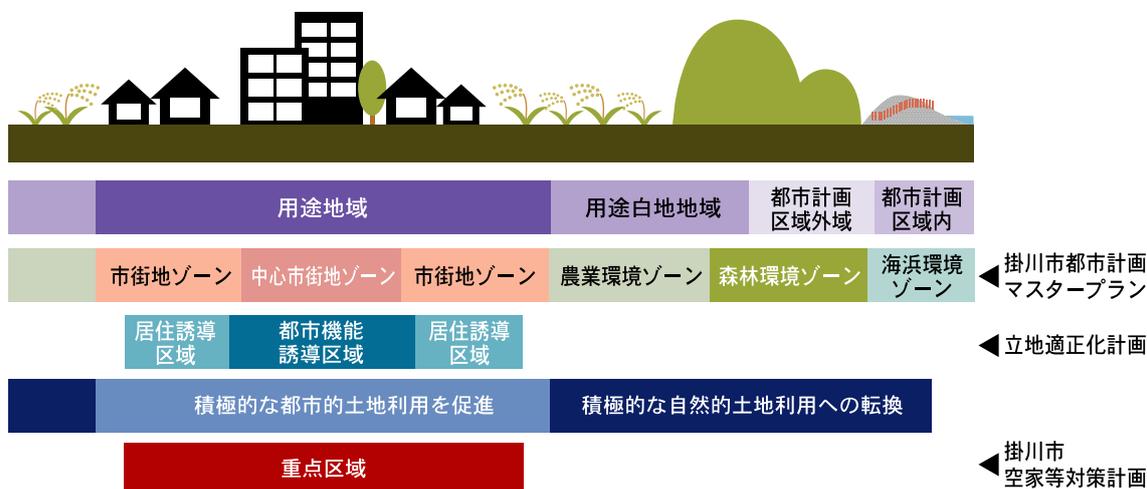


図 4-12 将来都市構造に応じた空家等対策のイメージ

## 1) 非市場空き家の維持管理・活用

### ●森林環境ゾーン、農業環境ゾーン（用途地域外・都市計画区域外）

- ・タスクフォースが中心となり、空き家を改修、リノベーションすることで、地区・地域資源としての新たな価値を生み出し、移住・定住者の受け皿や人材確保・育成に結び付け、地方への直接的な人の流れをめざす取り組みを検討します。
- ・来訪人口、滞在人口増加策として、森林体験、農業体験等、豊かな自然環境とふれあう交流拠点形成としての活用を検討します。
- ・改修やリノベーションによって、定住人口（二地域居住、移住・定住）の受け皿を創出します。

### ●市街地ゾーン

- ・定住人口（移住・定住）の受け皿をはじめ、地区・地域の交流拠点や福祉サービスの拡充等、各地区・地域の抱える課題に合わせた空き家の活用を推進します。

### ●中心市街地ゾーン

- ・富士山静岡空港にも近い掛川の玄関口にふさわしい「これっしか」「ここしか」文化等の観光情報発信、交流にぎわい拠点を創出し、来訪人口の滞在時間延長を図るなど、交流人口増加策としての活用を検討します。

### (3) 除却 (Remove)

#### ■基本の方針

重点区域内にある、昭和56年(旧耐震基準)以前に建てられた空き家を優先的に特定空家等と認定し、著しく外部不経済の発生源となっているものについては除却を促進します。

除却調整、除却後の跡地活用についても、タスクフォースによる相談、助言、活用等の情報提供を行う体制と支援を確立し、推進します。

#### ■取り組み

##### ①特定空家等の認定

机上調査と地区・地域の情報から空き家候補を抽出し、重点区域内について現地調査を行い、空き家カルテを作成します。

周辺へ著しく悪影響を及ぼしている空家等に対する任意の助言・指導の実施にも関わらず、改善されない所有者に対しては、立入調査を実施します。その後、国のガイドラインに基づく掛川市特定空家等認定基準に照らし合わせ、特定空家等に該当するかの判定を行います。

特定空家等と認定された場合は、具体的な措置内容の決定、助言・指導、勧告、命令、代執行と段階に応じて適正な措置を行う目的で、住宅政策協議会に助言・協力を求めています。

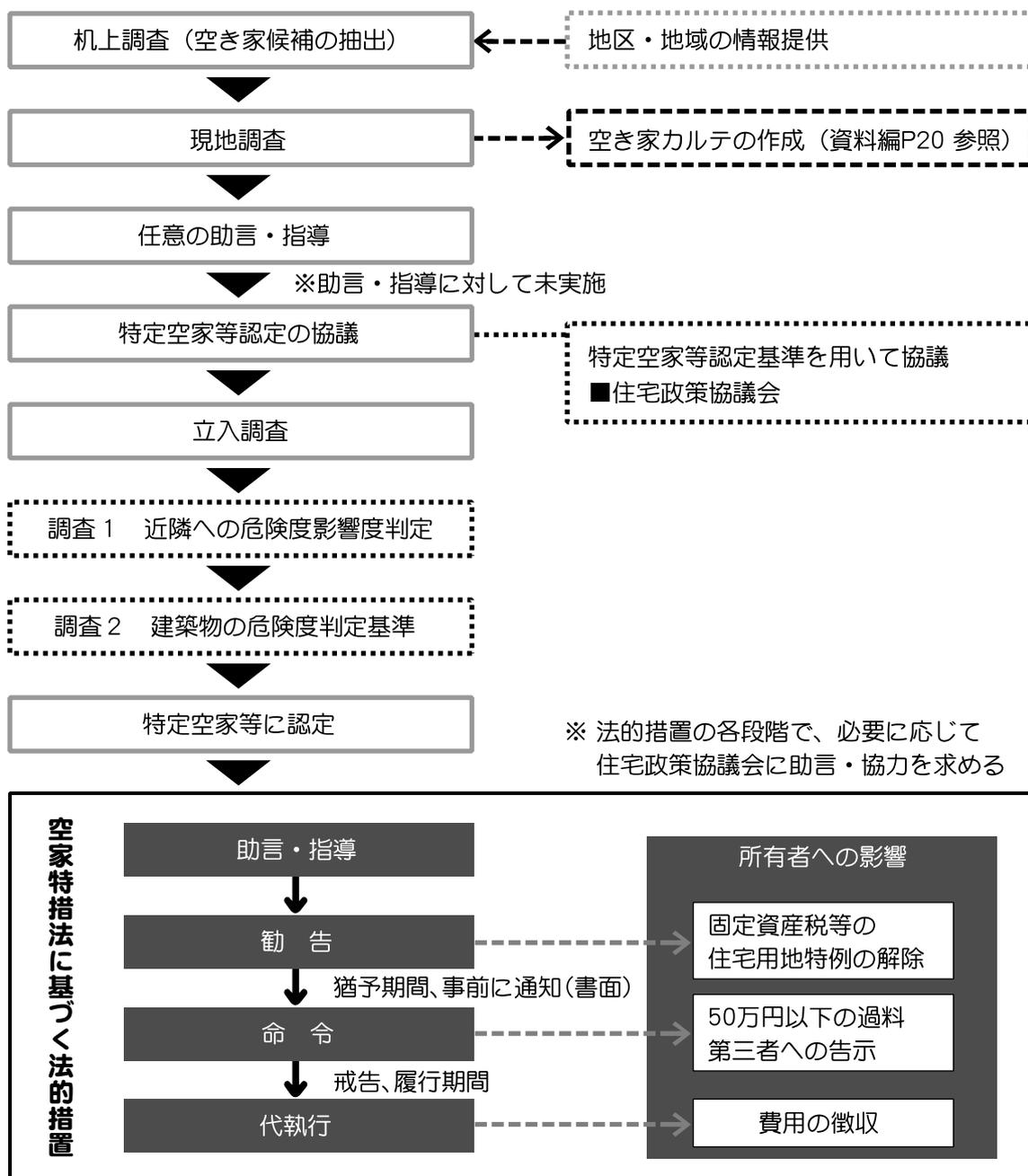


図 4-13 特定空家等認定フロー

## ②将来都市構造に応じた跡地活用の推進

多極ネットワーク型の都市構造の実現に向けて、空き家の中でも活用できるものは自ずと選別されます。集約された市街地の中に存在する空き家の活用は、積極的に進めていく必要があると同時に、地区・地域に問題となる空き家が存在する場合は、居住環境の維持のため、除却を進めていく必要があります。

一方で、そうした市街地から外れる地区・地域においては、空き家の活用や除却の優先度は低くならざるを得ません。

空き家やその除却後に空き地となった跡地の中には、そのまま放置するよりも地域資源として利活用を図っていく方が適当なものもあります。所有者の高齢化や死亡により、空き家を撤去した後も利用されない跡地や、所有者等の経済的事情、遠隔地居住等により利用されずに放置されている空き家等の中には、地域交流、地域活性化、福祉サービス等の観点から、所有者等以外の者による利活用によって価値を生み出せるものもあります。

特定空家等の除却後の土地利用（跡地活用）については、都市計画マスタープラン及び立地適正化計画における将来都市構造に応じて、対応を考える必要があります。

都市計画マスタープランにおける森林環境ゾーン、農業環境ゾーンは、積極的な自然的土地利用への転換、市街地ゾーン、中心市街地ゾーンでは積極的な都市的土地利用（跡地活用）を促進していきます。

特に、重点区域内に存在する接道要件（建築基準法）を満たさない空家等対策として、建替え要件の緩和等（流動的判断）の検討をはじめ、住宅リフォーム補助、住宅解体補助、住宅解体に伴う住宅用地特例の継続等、積極的な跡地活用が促進されるよう、施策展開を図ります。

### 1) 特定空家等の跡地活用

#### ●森林環境ゾーン、農業環境ゾーン（用途地域外・都市計画区域外）

- ・除却して自然的土地利用（山林、農地等）に戻します。

#### ●市街地ゾーン

- ・昭和56年（旧耐震基準）以前に建てられた空き家を優先的に特定空家等と認定し、除却や除却後の跡地活用について、タスクフォースによる相談、助言、活用等の情報提供を行う体制と支援を確立し、推進します。

#### ●中心市街地ゾーン

- ・一定数の空き家、未利用地が集積している区域において、土地の入れ替え、集約・整形化を図り、多様な権利者のニーズに応じた敷地の有効活用を図るため、小規模な個人施行等の地元主体の土地区画整理事業及び再開発事業を推奨（後方支援）し、経済振興を図ります。区域は柔軟に設定し、住宅のみではなく、地区・地域の核となる施設や空間の創出を図ります。

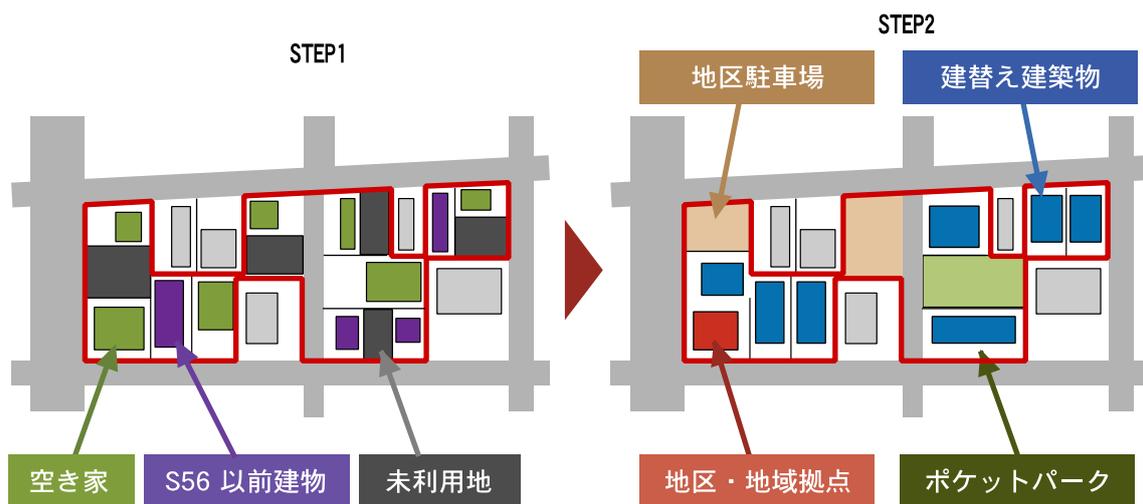


図 4-14 小規模な土地区画整理事業イメージ

STEP 1：空き家、昭和56年以前の建物や未利用地を含む区域を設定し、小規模な土地区画整理を実施

STEP 2：活用可能な空き家は、地区・地域拠点へとリノベーションし、その他の空き家、昭和56年以前の建物や未利用地を区域の実情に合わせて、共同駐車場やオープンスペース等として整備