

新たな住まい方を展開する空き家対策についての提言

答 申

令和2年11月4日

板橋区住宅対策審議会

## I はじめに

平成 26 年 11 月の「空家等対策の推進に関する特別措置法」の公布以降、全国的に空き家問題がクローズアップされるようになりましたが、概ね、空き家は地域の景観や安全を損なうものとして、「負のイメージ」で捉えられている風潮があるように感じます。しかし、都市における住宅の空き家は、地方にある空き家に比べ、腐朽・破損に至るものは少なく、多少の修繕を施せば住むことができる住宅が多い傾向にあり、見方によっては地域の潜在的な財産であり地域の活性化の源となる可能性を秘めています。

本審議会では、平成 30 年 11 月に「板橋区における住宅政策の新たな展開について～新たな住まい方を展開する空き家対策について～」の諮問を受け、2 年間にわたり審議を続けてまいりました。

この審議のなかで、空き家問題は所有者だけではなく区民や事業者及び各種関連団体がそれぞれの視点を持ち、空き家の発生原因とそこから生じる問題点を分析・共有していくことが、根本的な空き家対策につながるとの認識に至りました。

区内に存在する空き家の所有者による有効活用を促し、地域特性を活かした豊かなコミュニティのある暮らしを共につくりあげていくことが、まさに板橋区が掲げる「板橋区住まいの未来ビジョン 2025」の基本的な考え方である「ずっと住むなら、板橋区」を実現する施策のひとつであると確信しています。

最後に、新型コロナウイルス感染症の影響下、限られた時間の中で十分に議論を尽くせない面もありましたが、熱心に意見交換していただいた委員の皆さまには、感謝を申し上げます。また、本答申の提言が最大限尊重され、未来につなぐ住宅施策の推進の一役を担うことを期待しております。

板橋区住宅対策審議会会長

大村 謙二郎

## II 空き家の現状と課題

### 1 各種調査から紐解く板橋区の現状

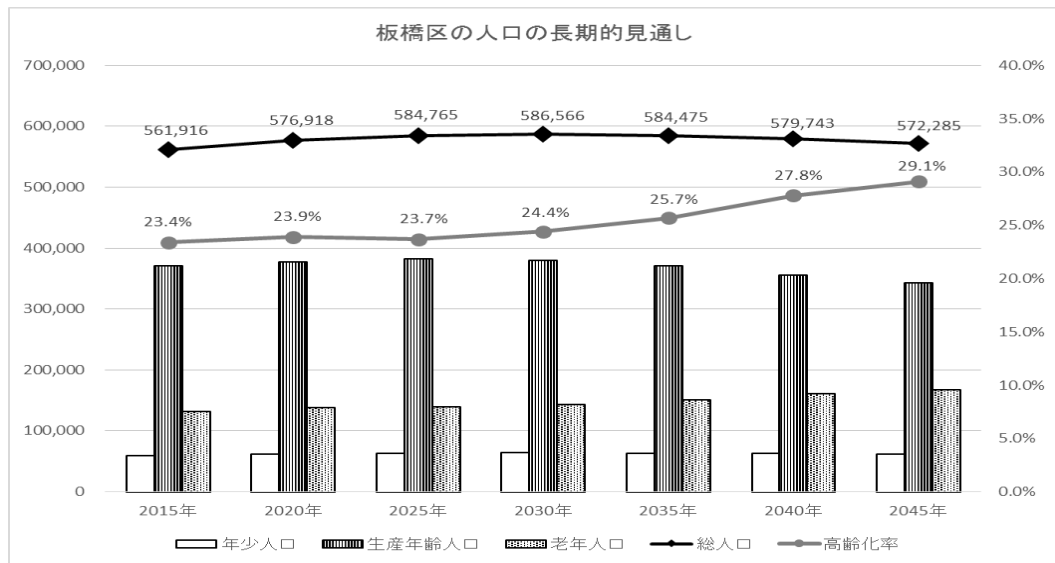
#### (1) 人口の動向

日本の人口減少が始まった中で、板橋区はまだまだ人口が増加しています。この要因は、20-29歳の若い世代の板橋区への大幅な転入が続いているという社会増です。また、外国人居住者の増加も続いており、区内総人口の約5%に達しています。

しかし、人口動態を細かく見ていくと、平成22年度以降、死亡数が出生数を上回る「自然減」の状態にあります。また、平成29年度時点での合計特殊出生率が1.18と、全国の平均（1.43）及び都の平均（1.21）よりも下回る状況です。そして、高齢化率は23%を超え、今後も上昇していく見込みであり、板橋区の人口減少も目前となっています。

さらに、住宅に関する動向として注目すると、年齢階級別で30-39歳と0-9歳の層の板橋区から周辺区及び埼玉県への流出が顕著であります。

板橋区は子育て層の定住化を打ち出していますが、子育て世代であるファミリー層が転出しているケースが多いと推察されます。



出典：板橋区人口ビジョン2020年-2045年の数値を参考に作成

#### (2) 土地・建物の状況

区内の土地利用状況は、平成30年東京都統計年鑑によると、住宅地区が約92%と高く、次いで工業地区が約7%、商業地区が約1%となっています。住宅の建て方別は、平成30年住宅・土地統計調査結果（総務省統計局）によると、約81%が共同住宅で、一戸建は約18%、新耐震基準以前で

ある昭和 55 年以前の建物は全体の 23.1%と、全国平均を 1.4%下回っています。

区における空き家率は、平成 30 年住宅・土地統計調査結果（総務省統計局）によると 10.9%で平成 25 年同調査数値と比較して 0.5%減少しています。東京都平均 10.6%より 0.3 ポイント高いものの、東京 23 区内で都心に近いことから、一定数の居住需要が存在していると考えられます。

また、平成 30 年住宅・土地統計調査結果（総務省統計局）から空き家の建て方別内訳に注目してみると、空き家総数 36,640 件のうち、戸建て空き家である「その他住宅」は 2,020 件（約 5%）であり、賃貸用の空き家（以下、「空き室」という）を示す「賃貸用の住宅」は 27,920 件（約 76%）であることから、板橋区での空き家は大部分が空き室であることがわかります。

■ 板橋区における空き家総数の建て方別内訳数 (単位:戸)

| 空き家の種類 | 総数     | 建て方別  |        |
|--------|--------|-------|--------|
|        |        | 一戸建て  | 共同住宅等  |
| 二次的住宅  | 570    | 60    | 510    |
| 賃貸用の住宅 | 28,310 | 390   | 27,920 |
| 売却用の住宅 | 890    | 320   | 570    |
| その他住宅  | 6,870  | 2,020 | 4,850  |
| 総数     | 36,640 | 2,790 | 33,850 |

出典:平成30年住宅・土地統計調査結果(総務省統計局)

### (3) 空き家利活用実態調査から見える状況

板橋区における「戸建て空き家」を中心に「空き室」も含めた空き家の利活用における状況の把握・分析を行うため、令和元年度（平成 31 年度）に「空き家利活用実態調査」を実施しました。

平成 30 年住宅・土地統計調査結果（総務省統計局）に示す板橋区における戸建て空き家 2,020 件（上図）について、空き家利活用実態調査で精査したところ 1,123 件でした。その中で所有者連絡先が判明したものが 502 件、所有者に空き家利活用の意向があったのは 252 件で、土地や建物の状況等の視点から条件が良く利活用の可能性の高いと思われる空き家は 25 件でした。このことから戸建て空き家においては、「所有者情報不明」や「所有者の利活用意向の有無がわからない」「空き家（土地を含む）条件が悪く利活用が難しいもの」等の様々な問題（課題）を抱え、現状のままでは利活用に移行できない空き家が多いことがわかりました。

また、空き家の分布状況について分析した結果、次のような特性がみえてきました。板橋区は、中山道の第一の宿場、板橋宿として栄えてきた街並みと高島平団地等の新興住宅地が市街地を形成し発展しています。空き家は、区内全体に広く分布しているものの、かつての賑わっていた板橋宿があった旧中山道沿いの木密地域や区画整理が行われていない地域に多く存在する傾向があり、建物規模も小さく建築年代が古いまま敷地が道路に接していない

等の問題で建替え困難な状況が見受けられます。

空き室は、時代の変化やニーズに追いつかず商品価値の低下した空き室の増加が見られます。なかでも、駅から離れる一部の地域では、空き室率 20% 以上の賃貸集合住宅が多く見られるなど、交通利便性との因果関係も現れています。

#### (4) 所有者意向調査

利活用には当然に所有者の意向が大きく影響するため、所有者へのアンケート調査も実施しました。その結果から浮き彫りになったのは、所有者の約 8 割が 60 歳以上であり、空き家の適切な管理の困難さ、所有者自身の病気や親族の介護、相続等といった問題を抱えていることです。また、維持管理の項目については、「不審者による放火や不法侵入が心配」との意見もあるなか、最も多かった意見は「特に困っていない」という回答結果でした。

「特に困っていない」との回答のある空き家の利用は、物置として使用している、今現在は家主が施設に入っているが近く戻ってくる予定、仏壇を置いてある、月 1 回程度出入りしているなどの状況ですが、今後の意向について、「売却等も含めた利活用をしたいと考えている」との回答が 75% に達し、将来的な利活用への関心の高さを確認することができました。

また、費用の面で、補助や税制上の優遇措置といった経済支援を期待する声もある等、空き家の維持管理や利活用に関する専門的な情報やアドバイスを必要としている所有者等が多い傾向も判明しました。

## 2 新たな展開に向けた空き家対策の課題

空き家の利活用は、様々な自治体で取り組まれています。しかし、単体で見ると空き家の個別な事情にマッチした成功事例は多くありますが、区市町村の区域内全体で空き家問題を解消させるには長い道のりとならざるを得ません。

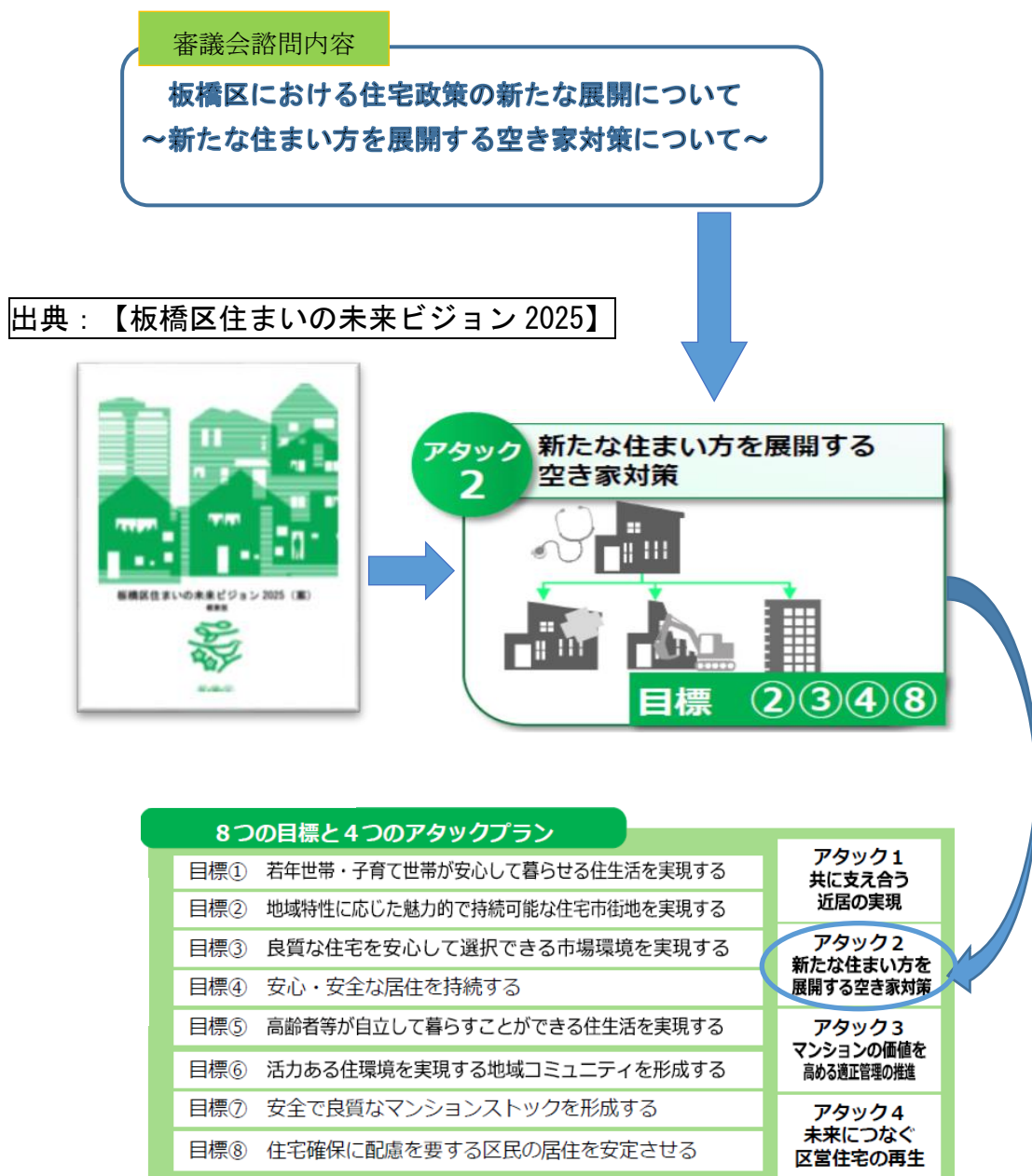
特に、個々の空き家へ対応していく、いわゆる「対症療法」は多くの時間、費用や人手を必要とする問題を抱えています。昭和の高度経済成長期の頃から大量供給された住宅の老朽化が進む中では個別対策だけでは追いつかないという、空き家対策の難しい問題であり、課題となっているからです。

このような状況においては、現状の個別対策も大切ですが、そもそも「空き家を発生させない環境を具現化する」、すなわち「原因療法」や「予防的手法」という視点でも考えていく必要があると考えます。

### Ⅲ 板橋区における空き家対策の位置付け

#### (1) 諮問内容と計画の位置付け

諮問内容である「板橋区における住宅政策の新たな展開について～新たな住まい方を展開する空き家対策について～」は、平成30年3月に策定された板橋区住宅計画「板橋区住まいの未来ビジョン2025」（以下「未来ビジョン」という。）の個別事業を横断的に捉える4つのアタックプランの一つに位置付けられ、空き家の適切な維持・管理・利活用を推進し、新たな住まい方を展開することとしています。

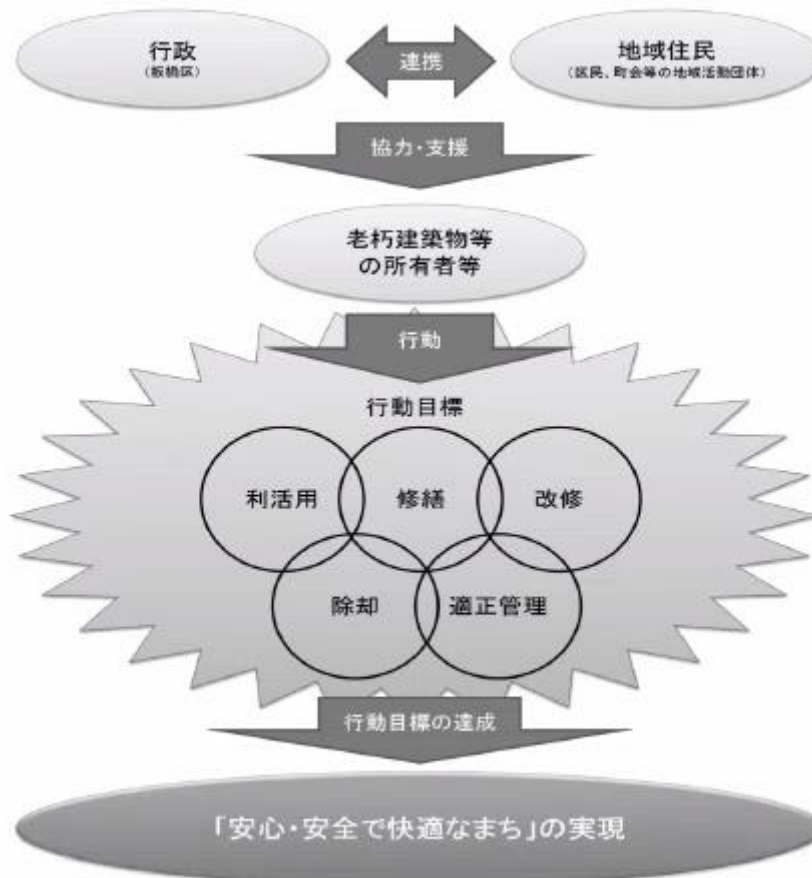


(2) 「空家等対策の推進に関する特別措置法」における計画の実施

【空き家対策計画策定済み】

板橋区では、「空家等対策の推進に関する特別措置法」に基づき、平成28年3月に空き家対策計画として策定された「板橋区老朽建築物等対策計画2025」（以下、「対策計画」という。）にて、所有者等が行動をおこすため行動目標として「利活用」「修繕」「改修」「除却」「適正管理」の5つを示し、区が必要に応じて地域住民の協力を得て問題解決に向けた支援を行うことにより目標の達成をめざすこととしています。

「出典：板橋区老朽建築物等対策計画 2025」



(3) 「未来ビジョン」と「対策計画」の関係性と本審議会答申の方向

二つの計画では、「利活用」という点で連携を図る枠組みとなっておりますが、未来ビジョンでは、住宅施策の視点から空き家を使った新たな住まい方に着目し、空き家の根本的な解消に取り組む位置付けとなっております。一方で、対策計画では、管理不全を原因とした老朽空き家を増やさないことを目的としています。

よって、本審議会答申の方向としては、管理不全が原因で老朽化した空き家の施策を行うことではなく、空き家にならない施策と既存の空き家を利活用する施策の両輪で、新たな住まい方の実現が図れるよう取り組むこととしています。

(出典：板橋区老朽建築物等対策計画 2025)

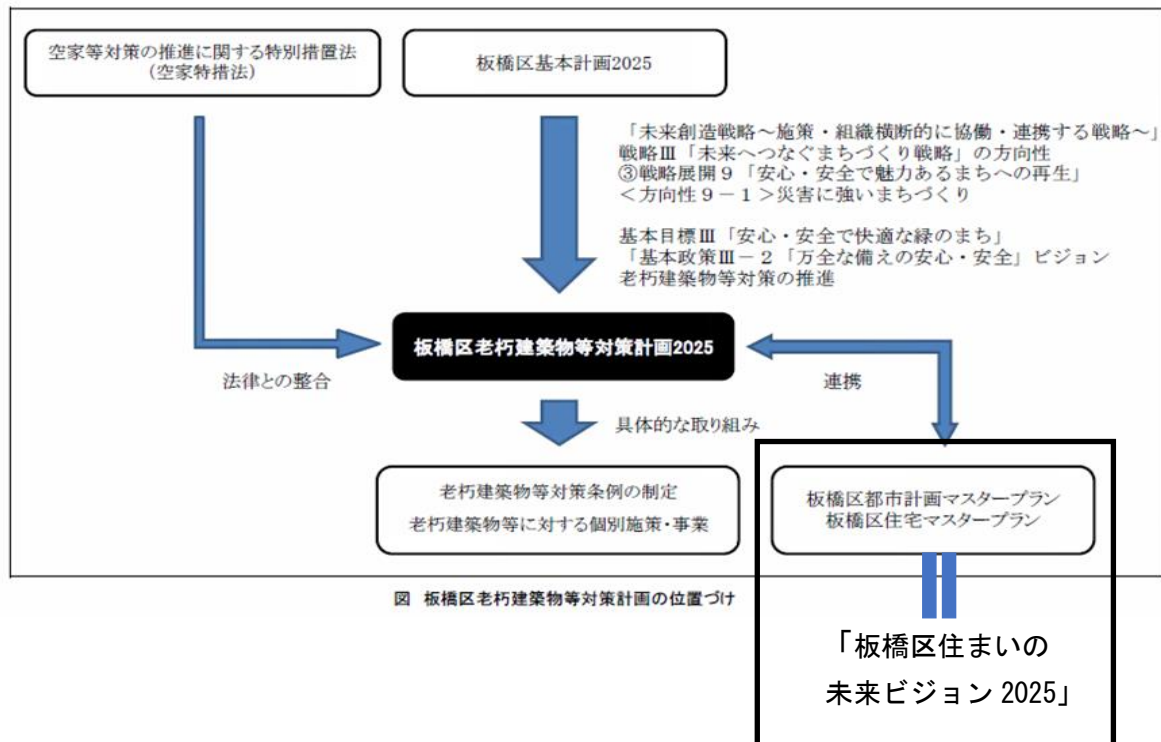


図 板橋区老朽建築物等対策計画の位置づけ



#### IV 空き家対策の3つの視点と方向性

空き家対策の問題・課題を考えていく上で、個別に対処する空き家の出口対策に限界があるのであれば、入口となる新規の空き家発生を絞る対策がカギとなります。どうしても負のイメージを持ってしまいがちな空き家ですが、これを「地域の資源」として捉えることにより、街の魅力を引き出す存在へと変えていくのです。

そして、区が引き続き発展を遂げていくには、SDGsの提唱する持続可能性や空き家の循環を通じて新たな住まい方を誘導することの視点を持ち、駅やそこから広がる商店街などを中心としたまちづくりなどを総合的に推進していくことが必要です。

「東京で一番住みたくなるまち」の実現に、空き家が果たす役割の可能性に注目し、「空き家対策の3つの視点と方向性」を示します。

##### 3つの視点と方向性

#### A 「地域の生活の質を高める資源」

- 【視点】 資源
- 【方向性】 地域の生活の質を高める
- 【捉え方】 空き家は、利活用次第で地域の魅力ある資源となる存在と認識し、魅力創出のコンテンツとして考える。

#### B 「新たな住環境へ転換するチャンス」

- 【視点】 チャンス
- 【方向性】 新たな住環境へ転換する
- 【捉え方】 住替えやリノベーション等を含む住環境への転換を図ることで、空き家を中心とした新たな展開が見込まれる。

#### C 「空き家ストックを通じて持続可能なコミュニティを形成」

- 【視点】 持続可能なコミュニティの形成
- 【方向性】 公民連携・関係主体協働による循環の創出
- 【捉え方】 空き家のリフォームや建替えなどで住む人のライフスタイルに合わせた空き家ストックの循環的利用が生まれ、持続可能なコミュニティにつながる。

## V 空き家対策に対する7つの提言

板橋区の空き家対策として、「対症療法」と同時に「原因療法」も行うという発想と、3つの視点と方向性に基づき、既存の空き家活用を進める展開に加えて、魅力創出により新たな住民を呼び寄せるなど、空き家を取り巻く様々な主体による取り組み・アプローチ・施策によって、空き家を魅力ある「資源」としていくため、7つの提言をいたします。

### ■ 「3つの視点と方向性」と「7つの提言」の対応関係

|   | 提言<br>1 | 提言<br>2 | 提言<br>3 | 提言<br>4 | 提言<br>5 | 提言<br>6 | 提言<br>7 |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| A | ●       | ○       | ○       | ●       | ●       |         | ●       |
| B | ○       | ●       | ●       | ○       | ○       | ○       | ●       |
| C |         | ○       |         |         |         | ●       | ●       |

●: 実現する効果    ○: 補助的な効果

#### 「3つの視点と方向性」 (P8再掲)

- A 「地域の生活の質を高める資源」
- B 「新たな住環境へ転換するチャンス」
- C 「空き家ストックを通じて持続可能なコミュニティを形成」

#### 【提言1】 ライフステージによって段階的に循環する住まい方

「空き家から受けるイメージ」には、一般的に「古い」「狭い」「壊れている」、さらに草木が繁茂し、崩れかけた危険な建物というイメージがあるようです。

「空き家の利活用のイメージ」からは、「古民家」「田舎」「広い」といった歴史ある建物が想像されやすく、実際に趣のある場所に人々が集まるカフェや各世代が集うコミュニティスペースといった用途転用によって再生したという話題も取り上げられています。

両者に共通するのは、「空き家」であることです。しかし、都市部における空き家の大部分は賃貸用の「空き室」です。実際に、板橋区は都心に近く土地の高度利用が行われているため、前述のとおり住宅総数の8割が共同住宅で、ま

た空き家の7割、約2万7千件は「空き室」です。この「空き室」は、今後新たな住民を受け入れる「受け皿」であり、地域に住む方の新たな住まいになる可能性のある資源であるため、オーナーの意識を変え、収益を生む資産とするためのハード、ソフトの工夫を展開すること、そのための助言、相談制度、多様な需要者を掘り起こすことが大切です。

街は、住民と住まいともに歳を重ねていきます。その地域の魅力維持や向上には定期的な手入れや更新が必要であり、それがないと次第に輝きを失っていきます。同じように、そこに住まう人も快活で潤いのある安定した暮らしのためには、ライフステージやライフスタイルに合わせた立地や間取りなど、「新たな住まい方」の選択を行うことが望ましく、これがその街の魅力の維持や向上に繋がっていくと考えます。

この暮らし替えに対応できるよう、多様な居住ニーズを受け止める空き家をめざしたリノベーション投資が進むような仕組みが普及するよう期待します。

## 【提言2】 エリア特性を生かした魅力づくり

都市と緑が融合する板橋区は、その地域によって様々な魅力を持っています。板橋地域は都市の顔を持ち、赤塚地域は自然や伝統が継承され、高島平地域は高度成長の礎を担った東洋一のマンモス団地のイメージが浮かびます。しかし、これらのイメージはまだ共通のものとは言い難く、また、板橋区ならではのイメージも希薄であることから、ランドマークがある風景を確立する必要があると考えます。共通のイメージが存在する地域は、大きな強みとなり、その磨きをかけることで魅力の向上につながっていきます。

一例としては、「古商家」をベースとした利活用事例として挙げられる「板五米店」も、コンセプトにかなった食事やコミュニティスペース需要に応えた活用が話題となり、仲宿地域のシンボリックな存在になっています。その地域の歴史や文化と住民の愛着が融合し、風景として確立されていくことで、その地域の魅力が向上している事例と言えます。

また、高島平地域では、UR都市機構が無印良品とコラボレーションして提案している団地再生プロジェクトが、高齢化が進む中で、若者世代を意識したリノベーションとして幅広く受け入れられています。今後、高島平団地の建替えが想定されていますが、この機会を活かし再び東洋一の新たな住まい方の提案を行うようなまちづくりの取り組みも期待したいところです。

さらに、別な取り組みとして、新たな魅力を創り出すことも効果的です。例えば、TVドラマやアニメーションのロケ地として誘致する地域を育てていくことも大きなアドバンテージとなります。

このように、それぞれの地域の資源に注目し、他の地域にはない独自の魅力が向上した地域は、「住み続けたい」と思う住民の地元愛が醸成され、「住んでみたい」と思う新しい住民を呼び込むチャンスとなり、空き家の流通が進んでいくことから、住民と行政が連携し魅力を増進させていく施策展開を図ることを求めます。

### 【提言3】 住み続けたい街にある回遊性を備えた拠点

板橋区住まいの未来ビジョン 2025 住宅白書によると、「住み替え先を選ぶ際の重視する条件」として、「通勤・通学や暮らしに便利な道路・交通網がある」が 55.6%と最も多くなっており、次いで、「消費生活が便利(買い物の便が良い・物価が安い)」が 47.4%となっています。地域の特色に基づき、生活の基礎となる項目に磨きをかけていく必要があります。

交通に視点を向けてみると、区内から都心に向かう鉄道が4路線あり、交通利便性は備わっていると思えますが、いずれも各駅停車しか利用できない路線であり、都心へのアクセスに時間を要し、区境の埼玉県駅の駅から優等列車に乗るほうが短時間で目的地に到着する現象が生じています。また、駅前広場がない駅も多いことから、駅から路線バスやタクシーによるアクセスが困難となっている地域も存在しています。この2点は、区民の定住化が図れない大きな原因と考えられます。

都市部における生活の拠点は駅と駅周辺であり、この整備は駅を拠点とした交通網の利便性を大きく向上させるだけでなく、再開発事業などまちづくり事業が進むことで、周辺区域の活性化が図られていきます。街の活力が周辺地域に波及効果を生み出し、次には商業施設という民間投資の参入につながり、投資が投資を呼ぶ相乗効果によって便利で快適な魅力ある街になることで、「住む」という選択が生まれます。

生活拠点機能の充実、交通網の整備を組み合わせた展開によって、目前に迫る人口減少の時代にも、住み続けたいと感じる価値として、力強い魅力となっていきます。

街の整備は10年20年と長期に及ぶものであり、どうしても大きな景気変動の影響は避けられませんが、その歩みを着実に重ねていくことで魅力のある生活の拠点が、板橋区に数多く誕生していくことを期待します。

#### 【提言4】 ユニバーサルデザインの住宅は将来への投資

中古住宅は、新築の住宅に比べて安価に取得することができ、リフォームやリノベーションによって住む人に合わせた「リデザイン」ができる魅力を持っています。

住む人が高齢化し世代が変わっても、その住宅を継承して快適で機能的に住み続けるためには、ユニバーサルデザインの考え方を取り入れることが有効です。

板橋区住まいの未来ビジョン 2025 住宅白書では、70代の75.4%、80代以上の84.8%が「現在の自分の住まい」でこれからも暮らしたいと回答していることから、改修の際に、住む人の現在だけでなく、年齢を重ねた将来のことも考慮することは重要です。これにより、けがや病気等で介護が必要となっても、本人や家族の負担を最小限にできるなど、誰でも安心して住みよい暮らしが営めると考えます。

賃貸住宅においても、ユニバーサルデザインを取り入れることで付加価値を生み、子どもから高齢者、障がい者、外国人等にもわかりやすく使いやすいなど、居住ニーズと住宅ストックのミスマッチを防ぎ、市場流通が促進されることが期待できます。

そのためには、不動産業界等と行政との連携強化を図り、空き家所有者を含めた幅広い周知啓発を図っていくことを求めます。

(注) ユニバーサルデザインとは、「一般的には」、「万人の」という意味があり、最初から障がい者、高齢者に限らず、個人差や国籍の違いも含めて、すべての人が利用できる都市や生活環境をデザインする考え方です。

#### 【提言5】 地域の資源を生かす住まい方への転換とゆとり

新型コロナウイルス感染症によって、これまで当たり前であった対面での交流を主とした社会構造から、人との接触を避ける「新しい生活様式」へと変化を余儀なくされました。これまでの生活様式が見直されるなか、デジタル化が進み、在宅勤務やオンライン授業等が浸透してきたことにより、日常生活における通勤や通学のスタイルも変容しました。今後は、セカンドハウスやワーキングスペースとして駅から少し離れた空き家にも、選択の幅が広がっていくことも予想されます。

また、近年、激甚化する気象災害や切迫する地震に備えた暮らし方も重要で

す。自分が住んでいる地域のリスクを想定し、ハザードマップ等の情報を活用した対応や備蓄を考えておくことは不可欠ですが、それでも避けきれなかった場合には、「空き家」は一時避難住宅としての役割も担うことができます。事実、宮城県では東日本大震災後に空き家が大きく減少したとの調査があります。

平時では、「空き家」はゼロになりません。スライドパズルが1か所空いた状態でないと遊べないことと同じで、一定数の商品として流通する「空き家」があるからこそ住まい探しができるからです。いわば住宅市場での「ゆとり」の存在である「空き家」は、地域の資源であり、その商品としての流通が、安心感のある住まい方につながります。

都市部に位置する板橋区内では、郊外の住宅ほど規模の大きなゆとりある住宅を確保することは困難です。だからこそ、空き家を有効活用して、ゆとりある空間を生み出す仕組みが新たな住まいの魅力を提供します。空き家をサードプレイスとして活用するなどの支援、相談の仕組みを構築することも必要であると考えます。

#### 【提言6】 持続的な多文化共生と高齢社会におけるコミュニティ

人口減少の進行で住宅ストックの空き家数の増加が予想される一方で、言語や文化が異なる外国人居住者や高齢者及び障がい者等の住宅確保要配慮者は、周りの理解が進まないこと等が障壁となり、賃貸住宅の確保が困難な状況に見受けられます。

人口未来ビジョン 2025 によると、今後、さらに外国人居住者や高齢者の増加が見込まれるなか、所有者とともに地域コミュニティを形成する住民一人ひとりが、多文化共生社会や高齢社会への理解を深め、互いの交流を通じて関係を醸成していくことは、支え合うことができる地域コミュニティの発展につながります。

一例を挙げると、交流の場として、商店街では空き店舗併設住宅をチャレンジショップに活用し、それぞれの国の食や文化を通じた地域とのコミュニケーションを図ることや語学セミナーのようなお互いの文化を題材にした講座を大学等と連携して進める等で交流を深めていくことも有効と考えます。

併せて、所有者へ向けたセーフティネット住宅制度の活用、周知啓発や居住支援協議会の連携及び活用を促進していくことが重要です。

## 【提言7】 空き家を身近にさせる情報発信

少子高齢化が進行する社会では、誰もが空き家問題に直面する可能性があります。空き家は、適正管理されていればこそ資産となりますが、放置状態となることでその価値を失い、さらに衛生面や防犯上において所有者や周辺住民等に影響を及ぼします。経済的な事情もありますが、相続の問題が長引いた結果、空き家の解消に至らないというケースもあります。

空き家は、その資産価値を高めたまま利活用することが経済性の面からも効率的であることから、住宅を所有する高齢者だけでなく、いずれ相続することになる子ども世代に向けた幅広い情報発信を SNS 等の影響力の高いツールを活用し、身近な問題として、当事者となることもあることを浸透させていくことが重要です。

その機運の醸成が高まれば、住まいの選択肢が広がるとともに、利活用ができない空き家は解消すると考えることができます。

所有者が自身の将来設計が描きやすくなるように、各種団体との連携を交えながら家を所有することに伴う役割を理解し、空き家予備軍対策となる情報提供等を充実させていくことを期待します。

## VI おわりに

空き家の問題は地域や環境により異なり、抜本的な解決が難しいという現状があります。特に都市部においては、都市におけるライフスタイルの変化から、戸建ての空き家より、空室の問題や分譲マンション等における空き家に対しての問題が深刻化しています。

この提言を踏まえ、区民のライフスタイルや動向に着目しながら、背景にある区民のコミュニティをいかに維持していくか、福祉施策、産業政策との連携など住宅政策という枠にとらわれない議論のもとに、新たな住まい方について具体的な検討が進められるとともに、その内容が広く周知され、住宅の所有者や区民、各種関係事業者とともに、問題意識を共有し、ともに取り組み、魅力のある誰もが「住みたくなるまち」となることを期待します。