

空家の利活用を目的とした市街化調整区域の建築制限緩和に関する基礎的研究

Study on Deregulation for the Reuse of Vacant Houses in Urbanization Control Area

長岡技術科学大学 助教 松川 寿也

（研究計画ないし研究手法の概略）

空家等対策特別措置法による空家対策のための法制度が拡充される中で、都市計画法（以下、都計法）でもその運用を見直す方向性が近年示されている。内閣府の政策会議での議論を受け平成28年12月に改正された開発許可制度運用指針（以下、改正運用指針）では、市街化調整区域（以下、調整区域）での古民家等の空家を地域資源とした観光関連施設への転用を許容する考え方が示されたが、既存集落の維持に必要な賃貸住宅への転用も同時に許容する技術的助言も発令された。これは、空家という既存ストック向けの緩和措置であるため、都計法第34条第11号条例（以下、3411条例⁽¹⁾）等の新たな市街化を促す措置でないことと捉える見方もあるが、その一方で賃貸住宅を都計法施行令第36条第1項第三号ホ（以下、令36ホ⁽²⁾）で定める「…市街化区域内において建築し、又は建設することが困難又は著しく不適當」と捉えることの賛否や、そもそも既存ストックの利活用に拘らない別の開発許可基準が並存する中での同緩和措置の必要性も疑問視される。開発許可制度を取上げた既往研究は多数あるが、空家の賃貸化許容に着眼した研究ではないため、先行事例を通じた開発許可制度による空家利活用の知見の蓄積が重要と考える。

本研究では、まず空家等対策計画での調整区域内空家の扱いや、改正運用指針を受けた開発許可制度の運用見直しに対する考え方をアンケート調査等⁽³⁾により把握し、あわせて既に制度化した取組みを確認する。次に、取組み内容や既存の緩和制度を踏まえ抽出した5団体の制度設計過程、さらには制度化後の取組みをヒアリング調査⁽⁴⁾や賃貸化を従来から許容する許可動向等を踏まえ分析、評価する。これにより、開発許可制度の視点から、空家利活用を意図する制度設計に示唆を与えることを本研究の目的とする。

（実験調査によって得られた新しい知見）

1. 空家利活用に向けた規制緩和方策の認識とその基準

1-1. 空家等対策計画での調整区域内空家の捉え方

調整区域を有する空家等対策計画策定311団体⁽⁵⁾（平成30年4月現在）で空家実態調査を全数実施する292団体のうち、調整区域内空家の総数、あるいは都計法規制区分図上に空家位置を示すのは59団体ある他、全体の76団体で調整区域の規制に何らかの言及がされており、これら団体では調整区域の規制を意識し策定されたと考えられる。また、これら団体中、開発許可制度の緩和を示唆する団体は少なくとも22団体あり、その具体策として改正運用指針を踏まえた対応（岩手県矢巾町、千葉県酒々井町等）や既存の開発許可条例の活用（加古川市等）だけでなく、国家戦略特区に基づく地域創生戦略関連の特例措置（北海道鷹栖町）を挙げる団体もある。同計画上で多くの団体が調整区域の規制制度を問題視する状況は確認できないが、一部団体で空家利活用の一手法として開発許可制度の緩和を示唆する動きが芽生えていることを確認できる。

1-2. 開発許可制度による空家利活用の取組み意向

調整区域内空家の利活用を主たる動機として、開発許可制度の見直しに取り組む団体は、開発審査会団体（以下、審査会団体）で21/107、全部事務処理団体で6/109と少ない⁶⁾。一方で見直さない団体の理由は、調整区域内での制限が空家発生要因として捉えていないこと（70/186）に加えて、属人性を問わない予定建築物を許容できる3411条例をはじめ現行の開発許可条例で対応できる（76/186）とする回答が同程度ある。また、改正運用指針の評価でも、一般に非属人的行為を許容する3411条例の制定団体をはじめとして、現行の開発許可条例で対応できると考える団体が多い。これは、「建築基準法上の用途」が賃貸後も同一でも、転売や譲渡と同様に居住者の属人性が外れるため、都計法上は用途変更の43条許可が必要であり、それを申請しても通常は認められないが、申請建築物が3411区域内でかつ居住者の属人性を限定しない3411条例であれば、令36口を根拠として容易に用途変更の許可ができるためである。つまり、既存の開発許可制度の運用が空家利活用のための取組みに少なからず関係していると考えられる。

1-3. 空家賃貸化の許容に取り組む団体の基準

改正運用指針に対する評価では、多くの団体が区域マスとの整合性を図る判断基準の必要性を指摘し、またデメリットを懸念する団体も一定数あることから、空家賃貸化への警戒感を窺える。しかし、開発許可制度の見直しに取り組む27団体があり、うち3県3市は改正運用指針発令前に取組み、4都県3市は改正運用指針を受けて審査会基準を改正して既に制度化している。これら7都県6市のうち、改正運用指針と同様に賃貸住宅を許容する6都県5市を取上げ、「①改正運用指針発令前からも取り組む団体があること」、「②許容対象範囲に大きな違いがあること」、「③前節で述べた既存の開発許可制度が本取組みに関係すること」を踏まえ分類すると、賃貸用途に一部店舗を含める等細部の違いは見られるが概ね以下のように整理できる。

まず、改正運用指針に拠らない団体（高知県、山口県、福岡市、東近江市）とそれ以外の団体（新潟県、栃木県、東京都、鳥取県、鳥取市、新潟市、松江市）に分けられる（分類①：運用指針先行団体/運用指針対応団体）。次に、適用区域に合意形成を要する福岡市、開発許可条例区域で適用する東近江市、調整区域内で一律適用するそれ以外の団体に分けられ（分類②：合意形成区域限定団体/区域根拠団体/一律対応団体）、一律対応団体には借主の従前居住地を限定する高知県、山口県、鳥取県が含まれる。さらに、賃貸化を許容する以前の3411条例で見ると、未制定団体はもちろん3411区域指定に地元合意を要する福岡市、緩和予定建築物を原則自己用に限定する鳥取県や東近江市、市街化区域からの距離要件（以下、近隣接要件）を500m以内に止める高知県や山口県といった比較的厳格運用する団体がある一方で、賃貸住宅も含めた行為を近隣接要件1km以遠まで許容する等の弾力的基準とする団体に大きく分けられる（分類③：賃貸転用従来厳格団体/賃貸転用従来弾力団体）。

そこで、分類①～③の総カテゴリーを全て調査でき、かつ前々節で述べた空家等対策計画での開発許可制度見直しの示唆や、県と基礎自治体との関係も含め広範な知見が得られるよう、新潟県、高知県、福岡市、松江市、東近江市を抽出し、各取組みを次章以降で仔細に分析する。

2. 制度設計に至るプロセス

ここでは前章で整理した分類毎に、抽出した5団体での取組みの経緯から、開発許可制度の緩和を手段とした賃貸化許容の直接の動機や制度設計にあたっての考え方等を既存の開発許可制度と関連づけて論じる。

2-1. 改正運用指針との関係（分類①）

改正運用指針を制度化の契機としない運用指針先行団体では、福岡市が空家利活用を望む地元協議会（能古地区）からの要望、高知県が県が推進する行政施策との整合であり、前2団体は改正運用指針発令前の制度化となる。東近江市は、改正運用指針後に空家賃貸化を許容する開発許可条例を制定しているが、同計画と並行していた空家等対策計画策定業務での実態調査を受けた空家行政側からの提案に加えて、調整区域人口が市街化区域とほぼ同数（48.7千人）である等の立地適正化計画と合わせた調整区域向けの緩和施策を必要としたことが制度化の直接の動機であり、改正運用指針発令前の空家対策担当担当者会議にて開発許可条例による対応が既に決定していた。

一方で、運用指針対応団体は改正運用指針をそのまま機械的に受入れたのではなく、調整区域での政策的意図を実現する手段として改正運用指針を根拠に審査会基準を改正している。松江市は東近江市と同様に空家等対策計画で空家利活用のための都計法の運用見直しの必要性を提起しているが、同計画を受けた対応以上に依然として燻る線引き廃止の議論への配慮が審査会基準改正の主な動機であり、予期せぬ形で発令された改正運用指針を根拠に基準化させている。新潟県も空家の賃貸利用を積極的に許容する意図は無かったが、改正運用指針を受けた対応の必要性を事務処理市町に確認した際、地域再生計画で調整区域への転居促進を定めた見附市からの強い要望を受けて基準化した。

2-2. 適用範囲（分類②）

合意形成区域限定団体の福岡市は、制度設計当時に指定既存集落⁽⁷⁾内の許容建築物を見直す方策を検討したが、開発圧力が高い同市の特性を踏まえて賃貸化ビジネスの横行を避けるよう、地元の地域協議会等の合意に基づく既存住宅賃貸化実施計画（以下、実施計画）の策定を条件とした限定運用を採用している。また、区域根拠団体の東近江市は審査会を持たず県の審査会基準「既存建築物の用途変更」で空家の利活用を促すことになるが、同基準は賃貸利用まで許容しておらず県も審査会基準で対応しない方針であった。そのため、市の開発許可条例で対応することになり、平成28年4月に新規指定した3412区域に加えて、従来からある3411区域と認定団地（3412区域）を、令36ハ条例による空家賃貸化の許容範囲とした。

一方で、一律対応団体の松江市は調整区域内の下水道整備がほぼ完了済みで新たな基盤整備を要しないこと、高知県は借主の事前確定を必要とする開発許可条例だとかえって迅速な賃貸化に支障となることを理由に、適用区域を定めない審査会案件とする方向で検討されていた。さらに、新潟県を含む3団体とも新たな市街化を伴う緩和策ではないことから、既存建築物の用途変更に関する従来の審査会基準と同様に適用区域を定めない運用を想定していた。

2-3. 令36ロによる従来の賃貸化許容制度（分類③）

賃貸転用従来厳格団体の中でも3411条例を最も厳格に運用する福岡市は、賃貸住宅も許容対象となるが、実施計画策定を条件とする本取組みと同様に、3411区域の指定には地元の合意形成を要する厳格運用であり、実際に今津地区の1地区4.9haのみの指定に止まる。同市に加えて、近隣接要件を500m以内とする高知県や、自己用行為に限定緩和する東近江市へのヒアリングでは、従来の3411条例を厳格に運用していたことが、令36ロによる調整区域空家の利活用に十分対応できないことを指摘しており、そのために空家賃貸化を許容する本取組みを必要としたことが窺える。

一方で、賃貸転用従来弾力団体の新潟県は、3411条例を43条許可にほぼ限定する緩和措置としたものの、賃貸住宅は令36ロで従来から許容されることに加え、連担要件の最低建物連担数は45以上、近隣接要件は1.1kmと、標準的要件の50以上、1kmよりは若干弾力的に運用している。こうした従来

の緩和措置がありながらも空家賃貸化の審査会基準が規定された背景には、前節で述べた見附市からの積極的要望であり、その要望は同市内の3411区域外となる大規模既存集落⁽⁷⁾から空家の利活用を強く求められたことによる。松江市も令36口で空家賃貸化を許容できる3411区域（緩和区域AB）を近隣接要件2kmの範囲としているが、旧都市マスの中間見直しでは調整区域全域での空家賃貸化を可能とする等、線引きを継続しつつも「既存ストックの活用」を明文化した都計審の答申が出され、これを受け策定を見込んでいた拠点形成計画⁽⁸⁾でも、緩和区域CD（3412区域）を含めたさらなる緩和措置の必要性が提起された。後の総合計画や改正都市マスの策定過程でも、線引き廃止の意向を受けて地元から規制緩和の要望が寄せられ続けたため、審査会基準を改正し緩和区域AB外の3411区域指定要件を満たさない調整区域も含めて空家からの用途変更に限った緩和措置を講じている。つまり、3411条例を従来から弾力的に運用していた団体では、さらなる規制緩和要求に応じた上乘せ型の緩和措置として取組まれた側面が強いと言える。

3. 各団体での空家賃貸化を促す規制緩和策の評価

ここでは、これら空家賃貸化に取り組む団体での取組みを仔細に見るが、運用指針先行団体では許可実績は乏しく、それ以外では制度化して間がないこともあり賃貸化の許可実績はない。そのため、空家の賃貸化許容後の取組みも踏まえて、「運用指針先行団体の福岡市では、賃貸実績が乏しい中で検討された別の開発許可制度」、「区域根拠団体であるため許容対象空家を明確に特定できる東近江市では許容対象空家の状態」、「賃貸転用従来弾力団体の松江市では令36口で従来から空家賃貸化を許容する3411条例の運用実態」にそれぞれ着目し、各団体での取組みを評価する⁽⁹⁾。

3-1. 福岡市

実施計画の対象区域となる指定既存集落⁽⁷⁾は、同市が画定する既存集落の97%約928haと大半を占めるが、その策定には地元合意形成を要するため、実施計画策定実績は市内2地区、空家賃貸化の許可実績も本取組みの動機となった能古地区で2件、曲渕地区で1件にとどまる。これらは、いずれも線引き後に竣工された住宅の賃貸化であり、空家の状態が比較的良好だったため、建築物単体としての利活用の潜在的可能性は有していた。ただ、両地区ともに市街化区域から1km以遠の3411条例の適用対象外に位置するため、令36口に拠らない空家賃貸化を許容する審査会基準での対応を必要としていたことを窺わせる。

しかし、この審査会基準改正後の翌年6月に改正された3412条例では、飲食店等住宅以外の用途変更に加え、敷地内の空きスペースや未利用地の活用を求める地元ニーズに対応するため新築も許容する基準を定めている。この3412区域の指定でも、実施計画と同様に地元の合意形成を必要とするが、3411区域の指定要件にある「幅員6m以上道路の適切配置」を適用しないため、平成16年に先行して制度化した3411区域が1地区4.9haのみに対して、後発の3412区域は5地区52.9ha指定されており、後者区域は下水管は整備されているものの、幅員6m未満道路を多数抱えている。さらに、空家の貸店舗への転用を契機として3412区域の当初指定を申し出た志賀島地区ではほぼ宅地で占められるが、その後の指定地区では農地を含む傾向にあり、実際に志賀島地区を除く3412区域の約16% 7.7haが農地である。3412区域内開発は現段階で43条許可にとどまるが、農地転用を伴う行為も許容する3411区域では約1ha25戸の住宅開発が許可され、うち6,623㎡18戸は29条許可である。近年では、農地転用許可を要する開発相談も複数あり、空家等の用途変更より新築が前提の29条許可の増加が懸念されている。曲渕地区での実施計画の策定は3412条例改正後となるが、同地区は3412区域の指定が困難（下水道未整備）な指定既存集落であり、空家対策に限れば実施計画の策定で対応できる

として後者の緩和措置を選択している。下水道未整備の指定既存集落は全体の1割107haにとどまり、こうした事情でない限りは、実施計画策定による空家賃貸化ではなく多様な行為が緩和される3412条例が普及すると考えられる。

3-2. 東近江市

同市の空家賃貸化の特徴は、調整区域全域を対象として審査会に付議するのではなく、予め画定させた開発許可条例区域での許容である。そこで、同市の空家分布から同区域内外、種別毎に空家の状態を見ると、3411区域を中心に9割以上の調整区域内空家が含まれるため、大半の空家が都計法の規制緩和対象とされたことが窺える。しかし、修繕を必要とする空家が185件（44.2%）と最も多くを占め、物理的にそのまま利活用できる空家は126件（31.8%）と市街化区域の142件（40.9%）の割合を下回る。また、既に特定空家レベル（既に特定空家又は2～3年で特定空家化）の空家も開発許可条例区域全体で96件（24.2%）と市街化区域44件（12.7%）のほぼ倍で存在する。さらに、認定団地を含む3412区域では、特定空家レベルが利活用空家を上回り、賃貸化を許容してもその利活用には大規模な修繕を要する場合も想定される。

自己用住宅に限定許容する3411区域693haに加えて、立地適正化計画の関連施策として新規に集落で指定した3412区域345haとも差別化せずに空家の賃貸化を許容したことで大半の調整区域内空家の利活用を試みてはいるが、本制度化後の間もない段階から調整区域内空家の活用に関する市への相談はあるものの、賃貸化の許可には至っていない。

3-3. 松江市

同市の運用も新潟県と同様に改正運用指針をほぼ踏襲して審査会基準を改正しており、立地上の制約や貸主及び借主の条件を特別設定せず、借主に配慮して許可後に審査会に事後報告する弾力的な運用を採用している。制度化後約半年で1件の空家が改正審査会基準を適用して自己用住宅に用途変更されたが、賃貸住宅への用途変更実績はない。見附市と同じく同市の3411条例でも、予定建築物に属人性を求めているため、賃貸住宅を含む住宅が許容されるが、見附市と異なり共同住宅・長屋も許容される他、3411区域（緩和区域AB）も近隣接要件を2kmとしているため、見附市以上により広い範囲で470ha指定されている。しかし、令36口に該当する住居系の43条許可259件のうち、用途変更許可は13件にとどまる他、従前建築物が同じ専用住宅で居住者のみが変わる用途変更許可も1件のみとなる。さらに、同市の3411条例は見附市と異なり、農地も含めて許可対象であるため、緩和区域AB内の住居系29条許可231件24.8haのうち、3411条例該当許可はその殆どの224件23.4haを占めたことで、専用住宅が新たに506戸許容された他、賃貸住宅需要の受け皿に相当し得る長屋住宅も共同住宅を上回る418戸も供給されている。その結果、緩和区域ABでの建築活動の活発化により、緩和区域CDでの人口の低迷に反して、緩和区域ABでは3411条例制定後上昇しており、平成22年には都計法省令第8条の既成市街地要件で定める密度40人/haを上回るにまで市街化が進行している。つまり、前節の見附市と同様に3411条例で空家の賃貸化を広い範囲で従来から許容しながらも、用途変更による既存ストックの活用自体は殆どされておらず、規制緩和による調整区域内居住の受け皿は新築を主体に確保されてきた。同市の3411条例は農地も含む緩和であるため、新たな住宅ストックを調整区域で供給しつつける従来の緩和措置が、空家賃貸化を促す本取組みに影響することも懸念される。実際に同市は、審査会基準により緩和区域CDも含む全体で空家の賃貸化を許容した一方で、緩和区域ABの見直しを検討している。

4. 総括

(1) 並存する賃貸化許容基準の存在を踏まえた制度設計

改正運用指針を受け既に空家賃貸化に取り組む団体が散見されるが、改正運用指針の発令以前から各団体の政策的意図によりその取組みがされてきた。そして、その取組みは3411条例等の従来の開発許可制度の緩和策が影響しており、その緩和策で対応できない点を補完する形での制度設計がされてきた。ただ、農地等を含めた緩和策（福岡市）や、調整区域の広範囲で属人性を問わない住宅を許容（高知県南国市）する新たな許可基準もほぼ同時に制度化させている。さらに、3411条例により従来から調整区域の広い範囲で賃貸化を許容した団体ですらも、現行の3411条例による緩和では不十分との認識で審査会基準を改正したが、そもそも令36口による既存ストックの利活用実績は乏しく、新規住宅ストックの許容であった（新潟県見附市、松江市）。

調整区域でも一定程度の居住密度を維持することが求められ、その受け皿として空家を既存ストックとして活用する概念は自体は評価されるべきであり、そのための手段として賃貸化を許容せざるを得ない団体も今後増えると思われる。しかし、新規のストックが調整区域で安易に供給する制度を並存させては、賃貸化許容の効果は期待できない。従って、賃貸化を許容し既存ストックの利活用を促すのであれば、調整区域で新たな住宅ストックを許容する許可基準との見直しと合わせた包括的な制度設計が望まれる。

(2) 許容対象空家の状態を踏まえた制度設計

開発許可条例による賃貸化許容対象空家の状態を確認できた東近江市では、ほぼ利活用できる状態の空家がある一方で、修繕を必要とする空家が相当数存在した。後者の空家でも増改築を要しないリフォームでの賃貸化は許容されているが、空家の利活用には修繕コストの課題が一般に指摘されている他、新耐震基準に適合する適法建築物を許容対象としたことで、これも賃貸化の実績が乏しい一要因とされている。

ただ、その課題解決のために構造等の建築物単体の要件を緩和することは適切でなく、かといって利活用を促すための修繕に要する各種支援策を講じるにしても、市街化区域内にも多数の空家が存在することを踏まえれば、全国で取組まれている立地適正化計画との整合性も当然重要である。従って、調整区域で空家賃貸化を許容するにしても、その許容対象は状態が良好な空家にあえて限定する一方で、それ以外は除却支援も含めた検討も必要と思われる。

(補注)

- (1) 都計法第34条12号の条例（以下、3412条例）と都計法施行令第36条第1項第三号ハの条例（以下、令36ハ条例）と区分しない表記は、3411条例も含む総称として「開発許可条例」。また、各条例の指定区域を3411区域、3412区域と表記し、両者を区分しない場合は「開発許可条例区域」と表記。
- (2) 都計法第43条の許可（以下、43条許可）の基準を定めた政令の略称は、開発審査会の議を必要とするこの令36ホの他「令36口（3411条例基準相当との適合）」、「令36ハ（令36ハ条例基準との適合）」と表記。
- (3) 調整区域の開発許可事務を担う開発審査会設置122団体（都道府県44団体、政令・中核・施行時特例市78団体）と全部事務処理市町146団体（首都圏整備法既成市街地及び近郊整備地帯相当区域内になる調整区域人口5%未満の団体を除く）を対象に実施（回収率219/268団体 81.7%）。開発審査会設置122団体の開発審査会基準（以下、審査会基準）、開発許可条例を事前に確認した上で、空家利活用に限定した緩和策（既存集落の活力維持等の一般的な緩和策を除く）の検討状況や、改正運用指針に対する評価等をアンケート調査により確認。
- (4) 対象5団体（高知県及び新潟県では、県での制度設計に関与した見附市の他、開発許可条例による賃貸化を求めた南国市も含む）の開発行政部局（必要に応じて都市計画及び空家行政部局）に対し、開発許可制度見直しの経緯や実際の運用状況等を確認。また、これら団体以外にも必要に応じて情報収集を行った。
- (5) 空家等対策計画を入手できなかった5団体を除く。
- (6) 同アンケート調査より、規制緩和の取組み団体には同調査時点で開発許可制度の改正を予定している団体を含む。
- (7) 昭和61年通達で制度化した指定既存集落の相当の区域。
- (8) 線引きを継続するとして旧都市マスの中間見直しを受けて平成27年度中に同計画（調整区域の地域拠点・生活拠点を含めた、拠点の現況分析、将来予測及び土地利用の検討、モデル地区での意見交換、ヒアリング等）を策定する方針であったが、都市マスの改正（平成30年）を控えていたため、同計画は策定されることなく改正都市マスの策定業務に引き継がれた。
- (9) 高知県は福岡市と、見附市は松江市とほぼ同様の知見が得られているため本章では割愛する。