

都市政策

季刊 '16.7

第164号

特集

空き家問題の新展開

巻頭言

神戸市の空家等対策の推進に向けて …………… 久元 喜造

論文

空き家問題と「空き家特措法」 …………… 森本 信明

空き家条例と空家法 - 「空き家問題」という定義と
近隣外部性への焦点化をめぐって …………… 角松 生史

所有者不明、不在の空家対策について …………… 竹本 昌弘

京都市の「総合的な空き家対策」 …………… 矢田部 衛

神戸市における空き家施策 …………… 岩橋 哲哉

行政資料

神戸市空家等対策計画（概要） …………… 神戸市住宅都市局

平成27年度 国際戦略政策形成・人材育成プログラム事業研究報告（概要）
…………… （公財）神戸都市問題研究所

特集 空き家問題の新展開

巻頭言

神戸市の空家等対策の推進に向けて…………… 久元喜造

論文

- 空き家問題と「空き家特措法」
…………… 森本信明 4
- 空き家条例と空家法
－「空き家問題」という定義と近隣外部性への焦点化をめぐって
…………… 角松生史 13
- 所有者不明、不在の空家対策について
…………… 竹本昌弘 22
- 京都市の「総合的な空き家対策」
…………… 矢田部 衛 31
- 神戸市における空き家施策
…………… 岩橋哲哉 41

関連図書紹介

空き家対策の実務 48 / Q&A自治体のための空家対策ハンドブック 48 / 空き家問題－1000万戸の衝撃 49 / 解決！空き家問題 49

歴史コラム

神戸市政と鉄道
…………… 大海一雄 50

潮流

改正公職選挙法 52 / 安全保障関連法施行 52 / 改正地域再生法 53 / 鴻海精密工業がシャープを買収 53 / 三菱自動車燃費データ不正問題 54 / 熊本地震 54 / 北海道新幹線開業 55 / ジカ熱に緊急事態宣言 55 / 伊勢志摩サミット 56 / 「パナマ文書」流出問題 56 / 災害に強い水道づくり～大容量送水管整備事業の完成～ 57 / 「神戸・里山暮らしのすすめ」サイトと「空家バンク」の開設 57

行政資料

神戸市空家等対策計画（概要）
…………… 神戸市住宅都市局 58

平成27年度 国際戦略政策形成・人材育成プログラム事業研究報告（概要）
……………（公財）神戸都市問題研究所 61

巻頭言

神戸市の空家等対策の 推進に向けて

神戸市長 久元喜造



神戸市は歴史や文化、自然に恵まれたさまざまな魅力が溢れる美しい街です。その一方で、人口減少・高齢化・核家族化の進行に加え、阪神・淡路大震災の影響もあり、空家の状態で放置されている建物が数多く存在しており、現在神戸市の空家総数は10万8千件を超え、空家比率は13.05%にも及んでいます。今後もこのような建物の増加により市民生活への悪影響が益々顕在化することが見込まれるため、空家等の対策は重要な課題です。

神戸市ではこれまでも、老朽危険家屋の倒壊や部材の飛散・崩落による被害から市民生活を守るため、建築基準法や「神戸市建築物の安全性の確保等に関する条例」に基づき、所有者に対する指導・助言、勧告、命令などの措置を積極的に実施してきました。しかし、市民の皆さんからは敷地内の立木や雑草、ごみ、害虫などに関する相談も多く寄せられており、これらの課題については法や条例に基づく対応ができないために、効果的な対策を進めることが困難でした。

こうしたなか、平成26年11月、議員立法により「空家等対策の推進に関する特別措置法」が成立し、平成27年5月に全面施行されました。この特措法では、周辺環境に悪影響を及ぼす特定空家等について、建物の倒壊などによる保安上の危

険性に加え、衛生上有害、景観阻害及び生活環境保全の観点からも対応が可能となりました。また、空家の所有者を把握するため固定資産税に関する情報を利用できるようになっており、これまで所有者不明のため対応が困難であったものについても対応が進むことが期待されます。

平成28年2月に策定した「神戸市空家等対策計画」は、特措法の施行を受けて、空家等のさまざまな課題への総合的・計画的な対策推進を目的としたものであり、特定空家等への措置のほか、空家の活用促進などの取り組みについても規定しており、市民の皆さんに対して空家等対策の全体像を容易に把握できるようにしています。

平成28年4月からこの計画に沿った空家等対策を開始したところですが、現在、特措法の対象とならない空家や、空家と同様の課題を抱える空地に対する措置を規定する条例を検討しているところです。

今後も、周辺環境に悪影響を及ぼす空家や空地への対策をより一層強力に推進する所存ですが、そのためには市民ひとりひとりの協力が不可欠です。市民の皆さんや、さまざまな専門分野の方々と、多岐にわたる課題の解決のために連携を図り、協働で取り組んでまいります。

特集「空き家問題の新展開」にあたって

全国的に増加している空き家は、住民の生活環境にマイナスの影響を与え、安全・安心や居住人口の確保など、多方面における課題となっている。

神戸市では、従前より建築基準法に基づく老朽危険家屋への指導等のほか、平成25年の条例改正による危険な建築物の所有者への勧告や解体補助、平成27年11月には空き家の活用を促進するため「空き家活用相談窓口」設置を行ってきた。

平成27年5月の「空家対策特別措置法」の施行後、法律に基づく空き家対策を計画的・総合的に実施するため、同年7月に「神戸市空家等対策計画の作成に関する協議会」を設け、専門家や市民の幅広い意見を踏まえた「神戸市空家等対策計画」を策定した。その計画の具体化に向けて、平成28年4月から計画に基づいた空き家対策に着手し、市民の暮らしを守るための積極的な取り組みを進めているところである。

本号では、空き家問題を、空家対策特別措置法など国の動向のほか、空き家対応の現場など、いくつかの観点から取り上げ、残された課題について考察する。

まず、論文「空き家問題と『空き家特措法』」では、住宅・土地統計調査における空き家数・空き家率の状況、さらに同調査と「空家特措法」との比較、データベース化の重要性について論じていただいた。

次に、論文「空き家条例と空家法－『空き家問題』という定義と近隣外部性への焦点化をめぐる」では、「空き家問題」が「社会問題」として取り上げられるに至った背景、自主条例による対処と空家法の成立、「空き家問題」としての定義と近隣外部性への焦点化について論じていただいた。

論文「所有者不明、不在の空家対策について」では、空き家が抱える様々な法的状況のうち、特に問題となる空き家の所有者が不明である、所在がわからないといった管理責任者が不在で放置されているケースについて、法的な問題点を「相続財産管理人制度」、「不在者財産管理人制度」、「法人所有の場合の仮の代表者、清算人」に分類して論じていただいた。

論文「京都市の『総合的な空き家対策』」では、京都市の空き家の状況、条例制定までの取り組みと条例の特徴、また「体制の整備」、「空き家の発生の予防」、「空き家の活用・流通の促進」、「適正管理対策」、「跡地の活用」に分類して推進状況、最後に今後の課題をご紹介いただいた。

論文「神戸市における空き家施策」では、神戸の空き家の現状と特徴、空き家ストックの流通活性化の検討や掘り起こしの取り組み事例、神戸市空家等対策計画の概要、特定空家等への措置に向けた動きについてご紹介いただいた。

空き家問題と「空き家特措法」

「神戸市空き家等対策計画の作成に関する協議会」委員
近畿大学名誉教授 森本 信明

1 住宅・土地統計調査における空き家数・空き家率

空き家問題について社会的な関心が集まっている。平成25年の住宅・土地統計調査で全国の空き家率が13.5%へと上昇したことが注目されただけでなく、荒れ果てた空き家が周辺に悪影響を及ぼすことに社会的関心が集まり、それを受けた「空き家等対策の推進に関する特別措置法^(注1)」(以下では「空き家特措法」)が平成26年11月27日に公布されたことなどがその理由である。この法律にもとづき神戸市においても、平成28年2月には「神戸市空き家等対策計画」が策定されている。

ところが13.5%にも達したとされる空き家の内容は十分に把握されているわけではない。そこでわが国の空き家の実態からみてゆくことにしよう。表1は平成25年の住宅・土地統計調査(以下では「住調」)から、建て方別の空き家数を作成したものである。

全国的に空き家率が13.5%に増加したとされているのは、空き家総数を住宅総数で除した値である。神戸市では平成20年に13.5%あったものが平成25年では13.1%へとやや低下しており、全国的に空き家率が増加している傾

向とは異なっている。「居住世帯なし」には空き家とともに、「一時現住者のみ」と「建築中」のものも含まれるが、その数は多くない。空き家は「別荘などの二次的住宅」、「売却用」、「賃貸用」、「その他」の4つに区分され、住宅総数に占める比率は順に0.7%、0.5%、7.1%、5.3%となっている。「賃貸用」空き家が最も多く、「その他」がそれに次いでいる。

空き家率は建て方によってかなり異なる。そこで建て方別に見てみよう。「戸建て」、「長屋建て」、「共同建て」の順に、空き家率は9.4%、25.9%、17.5%である。「長屋建て」には建築時期が古い貸家が多く、「共同建て」も貸家が多いため、空き家率は「戸建て」を上回っている。

これを念頭に、建て方別の空き家内訳を見てもみると、「戸建て」では別荘などの「二次的住宅」が9.4%と他の建て方よりも多くなっている。とはいえ目につくのは「その他」であり76.9%もある。「戸建て」では持家率が93.6%と高い。「持家」で「戸建て」のものに「その他」が多い点が注目される。

「共同建て」は賃貸だけではなく、区分所有マンションとして販売され、当初より持家となっているものが約4分の1ある。とはい

表1 平成25年住宅・土地統計調査における建て方別の空き家の実態

(全国)	住宅総数	戸建て	長屋建て	共同建て
総数	60,628,600	31,753,400	1,754,400	26,953,900
居住世帯あり 居住世帯なし	52,102,200 8,526,400	28,598,700 3,154,700	1,288,600 465,800	22,085,300 4,868,600
うち空き家総数 (%)	8,195,600 13.5	2,999,200 9.4	454,600 25.9	4,711,900 17.5
A空き家(二次的住宅)数 (%)	412,000 0.7	280,500 9.4	7,100 1.6	121,100 2.6
B空き家(売却用)数 (%)	308,200 0.5	164,500 5.5	7,300 1.6	135,300 2.9
C空き家(賃貸用)数 (%)	4,291,800 7.1	248,900 8.3	292,900 64.4	3,745,000 79.5
D空き家(その他)数 (%)	3,183,600 5.3	2,305,400 76.9	147,100 32.4	710,600 15.1
O持家(居住世帯あり) (%)	32,165,800 63.5	26,301,900 93.6	308,500 25.7	5,466,900 25.7
R借家(居住世帯あり) (%)	18,518,900 36.5	1,807,100 6.4	892,200 74.3	15,791,900 74.3
賃貸用空き家率C/(R+C)	18.8	12.1	24.7	19.2
売却用空き家率B/(O+B)	0.9	0.6	2.3	2.4

注1)「居住世帯なし」には「空き家」の他に「一時現住者のみ」と「建築中」のものが含まれる。

注2) 4区分した空き家の太線内は各建て方を空き家総数で除したもの。

注3) 下二行の賃貸用・売却用の空き家率は表に示したように計算した。調査の性格上、「居住世帯なし」の空き家は建て方別に判別できないためである。

え「共同建て」では貸家の比率が高く、空き家の74.3%は賃貸用とされている。

2 適正な空き家率

住み替えを前提とすれば、一定程度の空き家が必要となる。特に賃貸住宅市場では住み替えが頻繁に行われるため、持家市場以上に空き家率は高くなる。一般に貸家経営では10%程度の空き家率を見込む場合が多い。例えば10戸の貸家経営で毎年2戸の空き家が発生し、各6か月程度の空き家期間となる想定である。ところが空き家率を表1の下から2行目のように賃貸用空き家率として計算してみると、「長屋建て」で24.7%、「共同建て」で19.2%というように、きわめて高い比率となってい

る。貸家の新規供給は相続税対策などもあり依然として盛んである。そのため既存の古い賃貸住宅では募集しても空き家が埋まらない状況が生じているとも考えられる。同時に「長屋建て」や「共同建て」などの集合住宅系の貸家の場合、募集を停止し、1棟全体が空き家となるのを待っていても空き家率は上昇する。ただしその場合は賃貸人の募集は行わないため「その他」と判定されるはずである。しかしながら「住調」における集合住宅系の空き家の「その他」は少なく、募集の有無にかかわらず賃貸用として判定されている空き家が多いとみられる。

これに対して持家系では売却を予定した空き家の問題が注目される。売却用空き家率を表1の最下段のように計算してみると、「共同

建て」の2.4%に対して、「戸建て」では0.6%に過ぎない。区分所有マンションにおいて中古市場は十分に機能しているとみられる。問題は戸建て持家で売却用として判定された0.6%が過小であるかどうかである。

中古市場において戸建て持家の流通を促進してゆくことは、現在の住宅政策の中で大きな比重が与えられている。住宅検査システムの確立や維持管理記録の整備を主張する専門家が多い。しかしながら現在の戸建て持家の中古市場では、20年程度経過すると上物にほとんど価値がつかないという商慣行がある。これは中古住宅の購入者（＝消費者）にとっては安く購入できるチャンスとなる。

維持管理情報を蓄積することにより適正な中古価格を形成してゆこうという政策は、これまで中古価格があまりに低くて売ることをためらっていた持家層が、中古の売却市場に出てくるという効果がある。ただし少々高くても安心な中古住宅を選択するという需要がどの程度増大するかは定かではない。

中古住宅の購入者は、むしろ安く購入して、上手に改修をすることにより新たな価値を生み出し、長く利用できればもうけものということになる。その意味で、当面は安く購入した後に中古住宅を改修することによって価値を高めようとする動きが本命ではないと思われる。

またそれ以上に不動産業者が中古住宅を購入し、それを除却し、建替えて販売するという方向が主流となっていく可能性も高い。その実態はなかなか把握されていない。平成25年の「住調」で、最近7年間に取得した持家の延べ床面積が100㎡以上のものを取り出すと約270万戸ある。そのうち建替えは25%にすぎない。新築（ここには既存住宅が除却され、そこに建築することを条件として宅地分譲されたものがかなり含まれているとみられる）

が50%、新築住宅の購入が17%（ここにも除却跡地に新築分譲されたものが含まれる）となっている。このように中古住宅を業者が購入し、それを除却・新築して分譲するという方式は現在でもかなりの量を占めているとみられる。

それゆえ、わが国の戸建て持家市場において中古住宅の流通はさほど大きく拡大しないのではないかという推測も可能である。空き家のうち「戸建て」の「売却用空き家率」が0.6%という数値（実際は後述する判定ミスのため、もう少し高くなる）は市場メカニズムが正常に働いた結果かもしれないのである。

3 「空き家特措法」における空き家

「空き家特措法」の第2条では「空き家等」の定義が示されている。「建築物又はこれに付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（立木その他の土地の定着する物を含む）」がそれであり、「国又は地方公共団体が所有し、又は管理するものを除く」とされている。

同時に第11条では「空き家等（建築物を販売し、又は賃貸する事業を行うものが販売し、又は賃貸するために所有し、又は管理するもの（周辺の生活環境に悪影響をおよぼさないよう適切に管理されているものに限る。）をのぞく。以下第13条まで同じ。）に関するデータベースの整備・・・」として、周辺の生活環境に悪影響をおよぼさない範囲では、賃貸・売却用の空き家は除くものとされている。

この「空き家特措法」をうけて、平成27年2月26日に、「空き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」（告示）が出されている。そこでは空き家のうち「その他」の住宅が318万戸（5.2%）あり、それが20年間で約2倍に増加している点に注

4 「その他」空き家の増大要因と検証

目されている。そのため政策の基礎となるデータベースの整備が必要となる。同じ告示で法第11条の解説については、なぜ賃貸用・販売用の住宅が「データベース」の対象からはずれたのかということについて、次のような説明がみられる。

「これは、いわゆる『空き物件』に該当する空き家等については、宅地建物取引業者等により適切に管理されていると考えられる上、『空き物件』たる空き家等の活用もこれら業者等により市場取引を通じて図られることから、市町村による空き家等対策の対象とする必要性が小さく、したがって『データベース』の対象とする実益に乏しいと考えられるためである。しかしながら、たとえ『空き物件』に該当する空き家等であったとしても、周辺的生活環境に悪影響を及ぼしているものについては、この法律の趣旨及び目的に照らし、市町村がその実態を把握しておくことが適切であると考えられることから、本条に基づく『データベース』の対象となる。」

ところで神戸市では「長屋や共同住宅の一部の住戸が空き家等となっている場合は空き家等に該当するか」が問題となった。同趣旨の国土交通省に対する照会に対して、「建築物の一部のみが使用されていない場合には空き家等に該当しない」との回答がなされている。

以上のいきさつから、「空き家特措法」が主な対象としているのは、「住調」における空き家のうち、「その他」空き家であって、しかも「一戸建て」を中心としたものであることがわかる。表1をみると、「その他」空き家で「一戸建て」は空き家総数の28.1%（2,305千戸/8,196千戸）である。それゆえ「空き家特措法」の対象は、住宅総数の3.8%（2,305千戸/60,629千戸）の空き家が主な対象となっていることを確認しておくことは重要である。

人口減少に続き、間もなく世帯の減少がはじまる。住宅の二次的利用や一世帯で複数の住宅を利用するという状況が生じないかぎり、空き家が増大することは必然である。しかしながら空き家が市場動向に応じて除却されたり、適正に管理されたりしている限り、社会的に問題になることはない。適正空き家率を超えているとみられる賃貸用空き家であっても、それらが適正に管理されているという前提があってはじめて「空き家特措法」の対象から除外されるのである。そこで管理が不十分な空き家が発生する要因として指摘されているいくつかの問題について検討してみよう。

＜空き家の固定資産税が軽減されている＞

「空き家特措法」では「特定空き家等」が重要となる。法第2条でその定義がなされており、神戸市空き家等対策計画でもそれが踏襲されている。即ち「特定空き家等」の保安面、衛生面、景観面、生活環境面からの判定基準が示され、それに対する措置として、①助言又は指導→②勧告→③命令→④代執行という手順が示されている。この手順の勧告段階で「固定資産税及び都市計画税に係る住宅用地特例の解除」が盛り込まれている。

現在の税制では居住用の家屋が建設されている土地の税金について、200㎡までは固定資産税が1/6、都市計画税が1/3になり、200㎡以上の部分は固定資産税1/3、都市計画税は2/3に軽減されている。家屋の老朽度等の実態については考慮されていないため、管理が不十分な空き家のまま放置される危険性がある。

筆者も管理不十分な空き家が増大する要因の中では、この固定資産税軽減の影響が一番大きいと考えている。そのため「特定空き家」

として判定される範囲と、どの段階から固定資産税軽減の特例が除外されるのかに強い関心をもっていた。現段階において神戸市における「特定空き家等」の判定は比較的抑制的である。その判定は地域住民などからの相談や通報があったり、市によるパトロールなどで発見した空き家があったりして、はじめて本格的な調査に入る。実質上は地域住民の通報をもとにするものと思われ、行政判定のみによる強権的な調査はないものと考えられる。しかも「特定空き家」として判定されたからといって、すぐに固定資産税が増額されるわけではない。②の勧告以降の措置については、市の関連部署からなる検討会などで措置の内容などが検討されることになっている。

ただし「勧告」をうけると固定資産税の軽減措置が切られる恐れがあるというお知らせは、「特定空き家等」と判定された段階で、固定資産税の納付通知の折に知らされるようである。そのため、今回の「特定空き家等」の指定作業は、「固定資産税の軽減措置が管理不十分な空き家を生む原因ではないか」という主張について検証可能な段階に入ったということができる。

<空き家の除却費や管理費用が高い>

「除却費や管理費用が高いため、本来は空き家市場から撤退すべきものが、空き家特措法の対象となる管理不十分な空き家になりやすいのではないか」という主張がある。ただし、これは地域によって大きく異なる。大都市圏では売却価格が除却費を上回れば除却は進むであろう。複数の相続人の間で分割が難しいケースでは売却して清算することも多い。しかしながら地方圏では除却しようにも土地が売却できず、また売却価格が除却費用を下回るということが生じうる。この場合には適切な管理が行われにくいことにつながりやすい。とりわけ人口・世帯の減少が激しいところで

は、そのような状況が生じうる。

その場合には、単に固定資産税の軽減措置を外すという、いわばムチの政策だけでは不十分である。大都市圏に立地する神戸市でも、老朽危険家屋対策の支援制度として「専門家派遣制度」「解体除却補助制度」「土地建物寄付受け制度」「まちなか防災空地整備事業」などが準備されている。これらの施策の効果については今後の検証作業がのぞまれるところである。

<接道不良などにより建て替えが難しい>

「その他」空き家の発生要因としてもうひとつ有力な説は、「接道不良などにより建て替えが難しい」というものである。道路幅員が4メートル未満の道路や通路にしか接していない、道路や通路に2メートル以上敷地が接していないという事例は、戦前あるいは戦後の混乱期に供給された物件に多く残っている。それらが建て替えるさいに、この接道不良の問題が発生する。関西特有の問題としては、長屋建て住宅が多く残されており、それが売却された場合に切り離されて戸建て化し、接道条件を満たさなくなるという事例もある。近年は金融機関が融資する際にも担保物件としての土地についての査定が厳しくなったといわれる。そのため建て替えや売却が難しいというのである。

現実には接道不良のままリフォームして居住が継続されるケースも多い。また中心線後退などにより合法的に新築されるものも多い。とはいえ、除却して更地にすれば、無接道の敷地では土地が売れないという状況が生じる。そのため管理不十分なまま放置されることがある。当然地価は局部的に低下する。これは大都市でも生じうる問題である。このような無接道の敷地に発生する空き家については「特定空き家等」との判定を待たずとも、まちづくり計画と合わせた支援のあり方などを検討

する必要があろう。

<相続人の特定がむずかしい>

「特定空き家等」の判定には固定資産税などのデータを使用することが可能になっている。しかしながら「所有者の特定が難しいことが管理不十分な空き家が増大する要因になっている」という主張がある。所有者が死亡している場合でも、納税者が特定できていれば問題はない。多人数で共有している場合にも同様である。問題は固定資産税が未払いのままに放置されている事例がどの程度あり、それが増大する傾向にあるのかどうかという点である。

データはやや古くなるが自治体ランキングというサイトでの市町村税の徴収率の変化をみると、神戸市では2004年から2012年にかけて純固定資産税の未徴収率は2.1%から1.0%弱へと低下してきている。全国平均でもほぼ同程度の未徴収率の低下となっている。そのため、「特定空き家等」ではないかとされる事例の中で、固定資産税の所有者や支払者を特定することが難しいため管理不十分な空き家の増大につながるという主張には疑問が残る。ただし固定資産税等の免税点以下の敷地上の空き家が管理不十分になるという可能性もある。この点についての検証が必要となる。

<「住調」における「その他」空き家という判定に問題がある>

実はこの問題が「その他」空き家をめぐってはもっとも大きい要因なのではないかと筆者は考えている。「空き家特措法」の第2条で「居住その他の使用がなされていないことが常態である」ものが「空き家等」とされている。神戸市では「特定空き家等」の判定にあたって「概ね1年以上建築物等の使用実績がない状態」としている。その前提となる「空き家等」の調査については、「(法律に) 該当する

かどうかを判定するには外観目視だけでは難しく、調査に時間を要し、その状況は常に変化します。」としつつも、「空き家等の総数や分布状況などについては住宅・土地統計調査の結果や不動産情報、行政情報などにより把握します。」としている。神戸市において「特定空き家等」の調査をするうえで「住調」は重要なデータ源であるとされているのである。

ところが「住調」の「その他」空き家のデータを使うことは意外に難しいのである。総務省では「その他」の空き家の定義を次のようにしている。

「上記以外（空き家と判定される「その他」以外の3タイプ・・筆者注）の人が住んでいない住宅で、例えば、転勤・入院などのため居住世帯が長期にわたって不在の住宅や建て替えなどのために取り壊すことになっている住宅など（注：空き家の区分の判定が困難な住宅を含む。）」

現在の「住調」では空き家であるかどうかは調査員個々の判定にゆだねられている。調査時点で空き家と判定しても、実質的には利用しているものなどが含まれる。「空き家特措法」における「特定空き家等」についての資料と、その前提としている空き家のデータベースとの整合性については十分な検討が行われていないのである。そこで国土交通省の空き家調査を通じて、「その他」空き家判定のむずかしさを再確認しておこう。

5 国土交通省による空き家調査

国土交通省では空き家調査を昭和55年度よりほぼ5年おきに実施している。平成26年度の調査では従来の調査対象とは異なり「戸建て」空き家等に焦点をあてた調査が行われている^(注2)。対象は空き家の4タイプとともに、「一時現住者のみ」のうちの「戸建て」も含ま

れている。これは先の「空き家特措法」の主な対象が「その他」空き家であり、しかも「戸建て」が中心とされているからである。

調査表が回収された3,316件のうち、「人が住んでいるもの」は31.3%であり、「人が住んでいない」ものは65.0%であった。それゆえ「空き家」と判定されたもののうち、約3割には実際に人が居住していたことがわかる。

「人が住んでいない」住宅は2,140件あった。その特徴をみると、建築時期が古いものが多い。それらは大都市圏の都市部よりもそれ以外の郡部で多く、また腐朽や破損が進んでいるものも多い。とはいえ自宅との距離をみると、車や電車などで1時間以内というものが67.0%もある。管理がむずかしくなる「車・電車などで3時間超～日帰りが不可能」は11%にすぎない。「都会の人が田舎の家を相続して、管理がおろそかになっている」という指摘があるが、比率的には高いものではない。これら「人が住んでいない」住宅は、どのように利用されているのかを示したものが図1である。

この図で明らかなことは、「住調」における

「一時現住者のみ住宅」や「二次的住宅」などとして、利用されている住宅の比率が40.7%とわけて多いことである。さらに物置としての利用が17.1%もある。これに加えて「住調」では判定がむずかしかった「賃貸用」や「売却用」の空き家が11.0%もある。これらを合わせると6割以上に達する。先に人が居住しているものが3割あったことを考えると、実際には利用されているものの比率が相当多く含まれている。このうち「物置」としての利用は自宅から距離の近い空き家に多く、二次的住宅などの利用は自宅から遠いものに多い。「物置」としての利用や「週末利用」などについては、将来的にも増大することが考えられ、我が国の住宅事情を考えると、決してネガティブな動きではない^(注3)。

ところで「空き家特措法」では管理が不十分な空き家が着目されている。そこで管理が不十分になりやすい要因をみてみよう。まず相続の問題であるが、空き家等のうち、相続したものは52.3%というように、相続が空き家の重要な発生原因であることがわかる。相続したもので空き家となっているものは大都

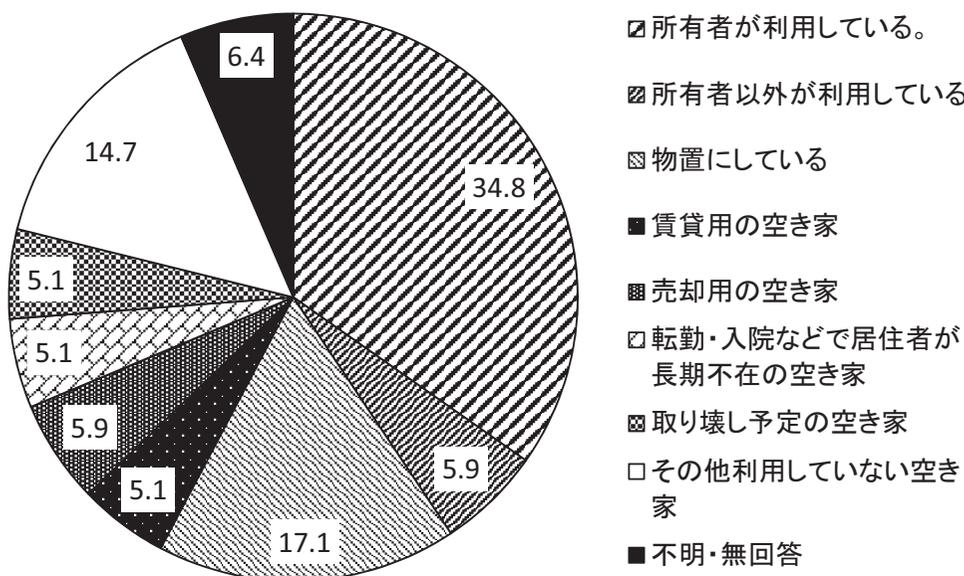


図1 戸建て空き家等の利用状況（平成26年空き家調査 n=2140）

市圏以外に多く、建築時期の古いものが多い。また取り壊し予定されているものに相続した空き家が多くなっている。

次いで主な管理者であるが、所有者やその親族が81.7%管理しており、業者はわずかに2.0%である。また誰も管理していない割合は4.0%である。この誰も管理していない空き家は、自宅から遠いものに多く、また腐朽・破損の程度がやや高い。管理するにあたっては、住宅の腐朽・破損の進行や、樹木・雑草の繁茂、不審者の侵入や放火などが心配されており、管理の頻度が低いほど心配している比率は高くなる。

これらの空き家に対する今後の意向では、空き家にしておく（物置含む）が21.5%（461件）ある。図2に空き家のままにしておく理由を示した。そこでは44.9%の人が物置として利用するとしており、将来への備えや特に困っていないなどの理由が上位にくる。ただし不十分な管理に結びつきやすい「解体費用をかけたくないから」が39.9%あり、また「固定資産税が高くなる」25.8%もあげられてい

る。今回の「空き家特措法」をもとにした各自治体の計画で、固定資産税や解体費用の問題が検証されることに期待したい。

おわりに

本論では「住調」において全国的に空き家率・空き家数が増大していることと、今回の「空き家特措法」が対象としている管理不十分な空き家とは、必ずしも一致していないことを指摘した。さらに「空き家特措法」では主な対象を、「住調」における空き家のうち、「その他」の「戸建て」住宅にしぼっているが、判定上の問題が大きいのではないかという疑問を示した。それゆえ当面は市民や地域からもたらされた情報をもとにした「特定空き家等」の調査とそのデータベース化に全力をあげる必要がある。我が国の全般的な空き家問題ならびにそのデータの収集・分析方法についてはより幅広い議論を進めることが望まれる。

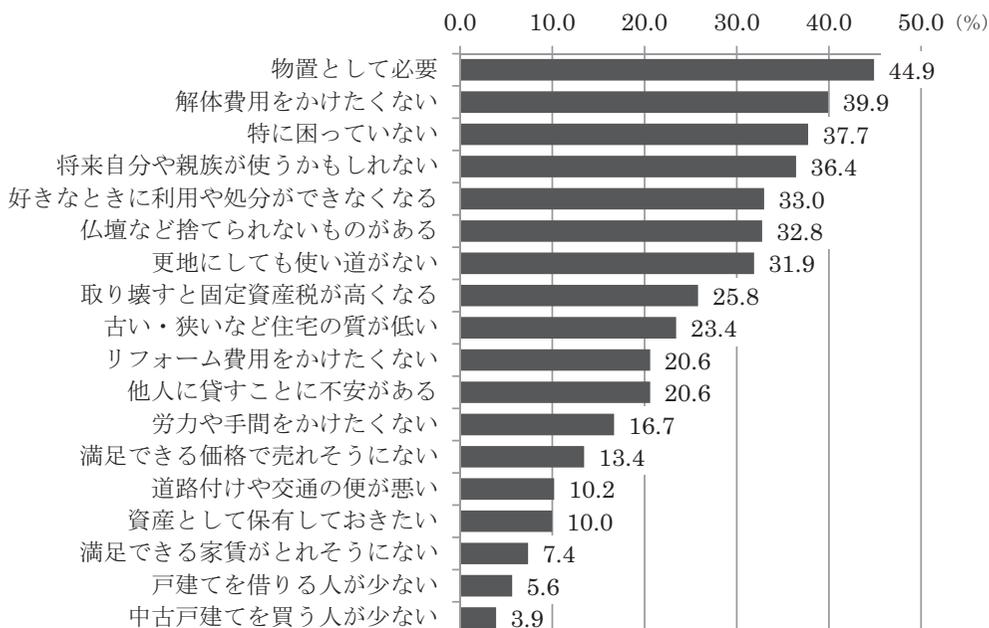


図2 空き家にしておく理由（平成26年空き家調査 n = 461・複数回答）

(注)

1. 本論では「空家」として表記されているものでも、すべて「空き家」に統一している。
2. 調査は11,163単位区（調査対象戸数と同じ）で行われ、そのうち位置が特定されたものが10,825戸である。そのうち所有者等が特定されたもの9,868件（91.2％）に原則として郵送配布・回収方式の調査が行われた。配布数9,868件に対して3,316件の回収で、回収率は29.7％（宛先不明を除く回収率41.8％）であった。
3. 最近にわかに注目を浴びている外国人観光客向けの「民泊」化問題は、空き家問題にとっても重要であるが、本稿では紙数の関係上とりあげることはできていない。

空き家条例と空家法－「空き家問題」という定義と近隣外部性への焦点化をめぐって

「神戸市空家等対策計画の作成に関する協議会」委員
神戸大学大学院法学研究科教授

角松 生史

1 「社会問題」としての「空き家問題」の登場

「平成25年住宅・土地統計調査報告」¹⁾（総務省統計局）によると、2013年10月1日現在の我が国の空き家数は約820万戸（総住宅数の13.5%）と、これまでの最高を記録した。5年前と比較すると、一戸建の空き家が著しく増加し（50万戸（79%））、そのほとんどは「その他空き家」、つまり「賃貸用の住宅」「売却用の住宅」「二次的住宅」（別荘等）以外の住宅に分類される²⁾³⁾。

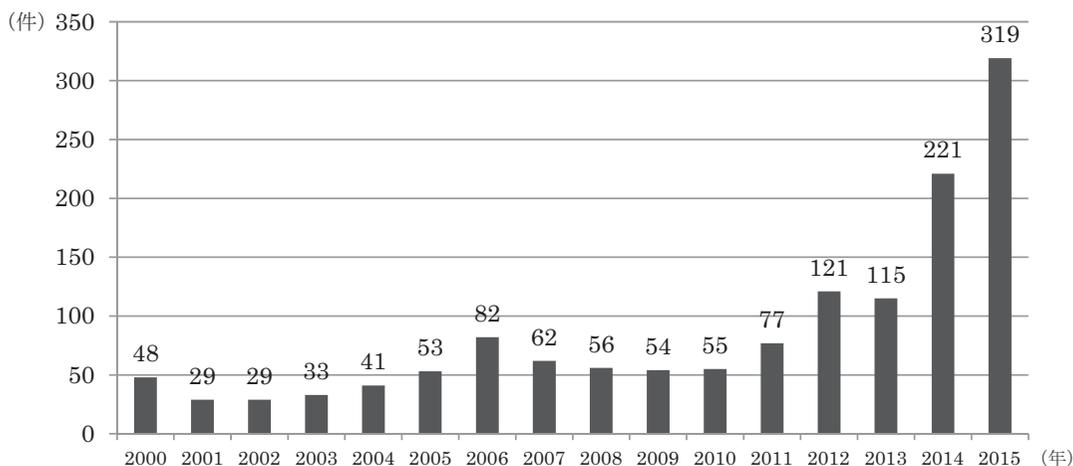
空き家に対する社会的関心も高まっている。

国土交通省「平成26年度土地問題に関する国民の意識調査」では、「日頃、身近に感じる土地問題（複数回答）として「空き家・空き地や閉鎖された店舗などが目立つこと」をあげたものが50.2%に至っている⁴⁾。

このような状況に対応し、所沢市「空き家等の適正管理に関する条例」（2010年）をトリガーとして⁵⁾、各地の自治体が続々と空き家対策条例を制定した⁶⁾。2014年には、議員立法により「空家⁷⁾等対策の推進に関する特別措置法」（以下「空家法」という）が成立し、2015年5月から完全施行されている。

この問題それ自体は、決して新しくないだ

【図】朝日新聞データベース「聞蔵」 「空き家+対策」で検索した際のヒット件数（暦年毎）



ろう。所沢市条例以前から各地の自治体には空き家に関連する多くの苦情が持ち込まれていたことと推測されるが、それに行政が対応すべき法的根拠や手法は明確でなかった⁸⁾。後に見るように、空き家対策が相隣的・財産的利害調整の側面をも有する以上、「近隣トラブル」の延長としても理解されうる問題であり、自治体が対処すべきだということは自明ではない。しかし、所沢市条例の制定とその波及効果⁹⁾は、空き家が「社会問題」¹⁰⁾であるという認識を一般化し¹¹⁾、それがさらなる条例制定や空家法へと結びつくフィードバックが生じたものと考えられる。このような過程に規定されて、この社会問題は「空き家問題」と「定義」され、そしてそれに対する法的対処においては、近隣外部性に焦点が当てられることになる¹²⁾。

2 自主条例による対処と空家法の制定

2.1 建築基準法による対処の限界

上述のように、社会問題として浮上した「空き家問題」に対して、多くの地方公共団体は自主条例による対処を選択した。背景にあったのは、既存の法令による対処の限界であろう。ここでは建築基準法（以下「建基法」という）との関係のみについて検討する。

建基法9条は、建築基準法令の規定に違反した建築物に対する是正措置命令の制度を定めている。既存不適格の保護（3条②項）を受ける建築物に対してはこの規定は適用できないが、建築時点における建築基準法令の規定は適用されるわけであるから、完成当時適法であった建築物が時間の経過によってそれら法令の規定に違反するに至った場合は、除却等の是正措置を命じることになる¹³⁾。

もっとも、そのような建築基準法令違反が

どのようにして発見・確定されうるかは、また別問題である。建基法は、基本的には建築物の建築（新築のみならず増築、改築、又は移転を含む（2条⑬項））および大規模修繕等の際に必要とされる建築確認（6条）のタイミングをとらえて適法性をチェックする仕組みに大きく依存している。もちろん完成後においても、建築物を「適法な状態に維持する」努力義務（8条）が所有者等に課され、立入検査権限も定められているが（12条⑦項）¹⁴⁾、限られたリソースの中でこの権限を十分に行使することが難しいことは容易に予想できる。

また、既存不適格建築物については、「建築物の敷地、構造又は建築設備が……著しく保安上危険であり、又は著しく衛生上有害であると認める場合」には、除却等の措置命令が可能である（10条③項）¹⁵⁾。しかし、この「著しく保安上危険であり、又は著しく衛生上有害」という要件の抽象性から、運用が難しい面があった¹⁶⁾。

そしてそもそも、建築基準法9条・10条の権限は特定行政庁（2条35号）に与えられているものであるから、建築主事を置かない地方公共団体はこれらの権限を行使することができない。

多くの地方公共団体が、建築基準法による対処よりもむしろ、「空き家」に限定された自主条例の制定による対処を優先したのは、上記のような状況を背景としたものである¹⁷⁾。

2.2 自主条例による対処

このようにして各地の地方公共団体が制定した空き家対策条例であるが、その多くは、建築行政の基幹としての建築基準法から切り離され、あくまで「空き家」に限定された条例として制定されることになる。足立区「老朽家屋等の適正管理に関する条例」（2011年）のように居住の有無を問わず「危険な状態」

にのみ着目した条例¹⁸⁾もあるとはいえ、例外的なものに止まる。

また、空き家に対する実際の規制は、近隣にもたらず負の外部性に焦点を当てていた。所沢市条例において、措置の対象となる「管理不全な状態」は「老朽化若しくは台風等の自然災害により倒壊するおそれがある状態若しくは建築材等の飛散による危険な状態又は不特定者の侵入による火災若しくは犯罪が誘発されるおそれのある状態」(2条2項)と定義されている。このような焦点化は、他の条例においてもほぼ共通している。

2.3 自主条例の限界と空家法

しかし、自治体の自主条例によってとりうる措置にはさまざまな限界があった。それに対応して議員立法により成立したのが空家法である。以下、条例の限界と空家法によるそれら限界への対処を検討する。

第1に、所有者等の特定に関する問題である。不動産登記簿等の情報からは空き家所有者の氏名や所在を特定できないことが少なくないとされる。所有権保存登記・所有権移転登記がなされていない場合、古い建物でそもそも表示登記がなされていない場合¹⁹⁾、相続放棄・相続人不明の場合²⁰⁾などが指摘される。

この課題に対応して、空家法10条①項は、「固定資産税情報の課税その他の事務のために利用する目的で保有する情報」を空家法の施行のために内部で利用することを認める²¹⁾。固定資産税部局が独自の調査によって空き家の所有者等に関する情報を有している場合があるが、地方税法22条によって、このような個人情報目的外利用は禁止されていた²²⁾。空家法10条①項・②項は、この制約を取り除くものである²³⁾。

第2に、自主条例が定める空き家対策の実効性確保措置には様々な類型があった。条例

に命令を定めた上で代執行まで踏み切る例²⁴⁾、命令は定めるが運用上代執行は予定しない例²⁵⁾、助言・指導・勧告のみとしてあくまで行政指導の枠内のみにとどめる例などさまざまなバリエーションがあった。命令に従わない者の氏名等の公表を定める例も多かった。

これに対して空家法14条は、特定空家等に対する措置として助言・指導(①項)、勧告(②項)、命令(③項)を明確に定め、とられるべき対応を標準化したことになる。公表については、命令をした場合における公示(⑫項)および標識設置(⑬項)を定めているが、国土交通省『「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」(2015年5月26日、以下「ガイドライン」)²⁶⁾は、その目的を「第三者に不測の損害を与えることを未然に防止する観点」と説明する²⁷⁾。所沢市条例等における公表が、名宛人の義務履行確保を目的とするいわゆる制裁的公表と考えられるのに対して、空家法における公示等は情報提供的公表として位置づけられているわけである。この場合、所有者等の住所氏名を公表対象に含めるかどうかについては、具体的事情に即した慎重な検討が必要である²⁸⁾。常に公表する運用をとると、一般予防を目的とした制裁となり法の趣旨を外れることになろうが、具体的な特定空家に関する案件処理上の必要から氏名等の公表が必要となる場合は、必ずしもそうとは言えない。なお、空家法の上記規定は、自主条例において制裁的公表を認める規定を設けることを禁止する趣旨とは解されないだろう。

第3に、自主条例が命令を定め、代執行を予定する場合でも、所有者等が特定されない場合には困難があった。調査を尽くしても所有者等が特定できない場合において代執行を可能にする略式代執行(例:建基法9条①項)²⁹⁾の規定は、法律によってしか置くことができ

ず、条例で定めることはできないと解されている³⁰⁾。

この限界に対応して、空家法14条⑩項は、「過失がなくてその措置が命ぜられるべき者を確知することができないとき」において略式代執行の規定をおいている。「ガイドライン」は、同項にいう「過失がなくて」とは「市町村長がその職務行為において通常要求される注意義務を履行したことを意味する」とした上で、「少なくとも、不動産登記簿情報等一般に公開されている情報や住民票情報等市町村が保有する情報、法第10条に基づく固定資産課税情報等を活用せずに所有者等を特定しようとした結果、所有者等を特定することができなかつた場合にあっては、『過失がない』³¹⁾³²⁾とは言い難い」としている³¹⁾³²⁾。

第4に、固定資産税の問題である。居住用家屋の敷地については、固定資産税等が軽減される措置（住宅用地特例）があるが、空き家等の敷地についてもこの特例が引き続き適用されている場合があり、地価が高い地域では、空き家を放置するインセンティブとして機能していた。もっとも、住宅用地特例の対象になるのは「専ら人の居住の用に供する家屋……の敷地」（地方税法第349条の3の2）であるから、「人の居住の用に供されていると認められない家屋については、特例の適用を否定することも可能だったはずだが、「厳格な運用がされていない場合が多い」³³⁾のが実情だったようである。

しかし、空家法制定後に行われた地方税法改正（2015年3月）で、空家法14条2項の勧告を受けた特定空家等の敷地については、住宅用地特例の対象から明文で除外されることになり³⁴⁾、上記の問題の一部は解決したことになる。

さらに、2015年5月26日に「地方税法第349条の3の2の規定における住宅用地の認定に

ついて」（総務省通知（技術的助言））が改正された。改正通知によると、「家屋とは不動産登記法の建物とその意義を同じくするものである。したがって、屋根及び周壁又はこれらに類するものを有し、土地に定着した建造物であって、その目的とする用途に供し得る状態にあるものでなければならず、現況がこうした状態にないものは家屋には該当しない」「賦課期日における当該家屋の使用若しくは管理の状況又は所有者等の状況等から客観的にみて、当該家屋について、構造上住宅と認められない状況にある場合、使用の見込みはなく取壊しを予定している場合又は居住の用に供するために必要な管理を怠っている場合等で今後人の居住の用に供される見込みがないと認められる場合には、住宅には該当しない」とされ、勧告を受けて「いない」家屋についても税務行政上の対応が変化する可能性がある。

3 「空き家問題」という定義と近隣外部性への焦点化

3.1 問題のフレーミング

1で述べたように、社会問題となった空き家対策は、まさに「空き家問題」として定義され、各地の地方公共団体の条例による対策も、多くの場合、「空き家」に限定されていた。そのような問題のフレーミングが、空家法にも引き継がれることになる。

第1に、「空家」かどうかは「建築物又はこれに附属する工作物」について判断される（空家法2条①項）。「ガイドライン」に対する意見募集手続における国土交通省住宅局／総務省地域力創造グループの回答（以下「パブコメ回答」という）³⁵⁾では、「長屋や共同住宅の一部の住戸が空き家等となっている物件」について、「建築物の一部のみが使用されていな

い場合には空家等に該当し（ない）」とされている³⁶⁾。「集合住宅については、現に居住している者がいない空部屋がほとんどであっても、一部でも現に居住している者がいる住戸がある限り、『空家等』には該当しない」³⁷⁾ことになるのである。今後「空きマンション問題」が深刻になってくることが予想される³⁸⁾が、空家法はこれに対処することが予定されていない。

第2に、「空家」は「居住その他の使用がなされていないことが常態である」ことが要件とされる（空家法2条①項）。総務省／国土交通省「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」³⁹⁾は、この点を「『居住その他の使用がなされていない』ことが『常態である』とは、建築物等が長期間にわたって使用されていない状態をいい、例えば概ね年間を通して建築物等の使用実績がないことは1つの基準となると考えられる」とする。また、「パブコメ回答」は、「物置として利用している場合」について、「当該家屋を住居として使用するものではないものの、建築物として物品を保管する『物置』用に現に意図をもって使用されており『居住その他の使用』がなされていると考えられることから、一般に『空家等』には該当しない」⁴⁰⁾とする。

確かにこれは、法文に忠実な解釈ではあるが、政策的合理性に関しては問題がある。建築物の所有者等の利益と近隣地権者・居住者の利益とが対立するこの問題構造の下で、現に当該家屋に「居住する」者がいる場合とそうではない場合は、確かに事柄の性質が大きく異なってくる。例えば居住者が物品を堆積させて近隣とトラブルになるいわゆる「ごみ屋敷」が「空家」に含まれないことは明らかである。原因者の生活再建等の福祉的支援も含むより多角的な対策が必要なこの問題であ

れば、空き家問題と区別して扱うことに十分な理由がある⁴¹⁾。人が居住している場合とそうでない場合において、措置の可否に関するカテゴリーカルな相違を設けることには合理性があるだろう。

しかし、居住以外の「使用」については、必ずしもそうとは言えないと思われる。「空家」にあたらぬとしてカテゴリーカルに法の適用対象から外し、立入調査等も不可能にしてしまうのではなく、具体的な措置のレベル－空家法に則しているならば「特定空家」該当性－において、所有者の「使用」の利益と近隣に対する負の外部性とを比較衡量する方が、立法論的には妥当なのではないだろうか。また、少なくともおよそ経済的その他の合理性が認められないような「使用」については、空家法にいう「使用」にあたらぬという解釈論も可能だと思われる⁴²⁾。

さて、「空き家問題」とフレーミングされたことにより、空家法の対象は、上に述べたように限定されることになった。しかし、当然のことではあるが、「パブコメ回答」は、「『空家等』に該当するか否かに関わらず、当該建築物等が建築基準法など他法令に基づく措置の対象となり得る場合に、その措置を活用することは妨げられません」と述べる⁴³⁾。もちろん、法令に違反しない限り、自主条例による対処も可能である。地方公共団体としては、空家法上の「空家」「特定空家」にあたらぬ建築物等について、既存の空き家条例により、あるいは新規条例を制定して対処していくことが考えられるだろう⁴⁴⁾。

3.2 近隣外部性への焦点化

また、2で述べたように、各地の自主条例や空家法は、空き家が近隣に及ぼす負の外部性に焦点化した対策を定めている。そのことは必然的に、相隣的・財産的利害調整に自治

体が関与することを意味する。「もともと私人間の利害調整なのになぜ行政が関与するのか」という問いを立てることが可能になるのである。

その問いに対する答えとして関与を正当化する根拠としては、第一に、「所有者の氏名・所在が不明な場合が多い空き家⁴⁵⁾に対して近隣居住者が民事訴訟を提起することの現実的困難」が考えられよう⁴⁶⁾。しかし、訴訟の相手方の特定が難しい事例は必ずしも空き家問題に限られないかもしれない。

第二に、生命・健康への被害の発生のおそれ等、行政の関与が従来から当然視されてきたような場合に、関与対象を限定することが考えられる。所沢市条例が措置の対象とする「管理不全な状態」⁴⁷⁾は、まさにこのような限定を伴っている。もっとも、関与対象を生命健康被害の発生のおそれがある場合に限定したとしても、関与自体が相隣・財産的利害調整に影響を与えること⁴⁸⁾それ自体は変わらない。このような限定がどこまで有意味かは議論の余地があろう。

これに対して、空家法における「特定空家」は、「(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又は(2)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(付番は引用者)」と、「景観」「生活環境」も含めていることが注目される。

特に(3)について言えば、単なる近隣外部性を超える要素を含むものである。「ガイドライン」は、(3)該当性の判断に際して参考になる基準として、「適切な管理が行われていない結果、既存の景観に関するルールに著しく適合しない状態となっている」をあげ、そ

のような状態の例として「景観法に基づき景観計画を策定している場合において、当該景観計画に定める建築物又は工作物の形態意匠等の制限に著しく適合しない状態となっている」「景観法に基づき都市計画に景観地区を定めている場合において、当該都市計画に定める建築物の形態意匠等の制限に著しく適合しない、又は条例で定める工作物の形態意匠等の制限等に著しく適合しない状態となっている」「地域で定められた景観保全に係るルールに著しく適合しない状態となっている」を挙げる。景観法上の景観計画・景観地区といった公益的判断を含む要素⁴⁹⁾が判断基準の一部となっているのである。

もっとも空家法は、上記特定空家の4要件のうち(3)(4)の状態については、14条1項に掲げる必要な措置のうちで、除却については命ずることができないとしている。このことは、(3)(4)の状態については「建築物の全部除却によらなければ周辺の生活環境への悪影響を除却するという目的を達成することができない場合が想定しがたい」からだとして説明される⁵⁰⁾。やや機械的な割り切りに過ぎる印象もある⁵¹⁾が、立法者による1つの政策判断ではある。いずれにせよ、(3)(4)の状態についても「修繕」や「一部分の除却」は可能とされている⁵²⁾のであり、地方公共団体としては、必要かつ合理的な範囲で積極的に措置をとっていくべきであろう。

4 むすびにかえて

空き家問題は、人口減少と都市縮退の時代の始まりにより顕在化してきたものであることは、改めて述べるまでもないだろう。国土構造・都市構造の変化のみならず法制度についてもそうである。上述の「建築確認……のタイミングをとらえて適法性をチェックする

仕組み」に⁵³⁾ 典型的に示されているように、日本の土地法・都市法も、「都市拡大の時代の問題に対応して整備されており、主として新たな開発や建築が始まる時点においてその内容をコントロールするように設計されている。そのため、流動せずにストック化した不動産の利用や管理水準が低下していく現象を十分にコントロールできるようになっていない」⁵⁴⁾ のである。空き家問題は、「今日の日本社会で生じている土地・建物の過少利用問題」⁵⁵⁾ の一部として考察されなければならない。

空き家問題において焦点が当てられる負の外部性は、従来典型的に想定されてきた「利用すること」がもたらす被害（例：工場が発生する煤煙・騒音）ではなく、「利用しないこと」がもたらす問題である。後者がもたらす負の外部性の発生を、空き家の維持管理費用または撤去費用を所有者に負担させることによって回避することが、制度設計上の目標となろう。建物が適切に利用されている状況では、これらの維持管理費用は、利用の便益を下回るか、あるいは利用すること自体が同時に管理機能を果たしてきた。「過少利用時代」においてそのような構造が崩れたことが、上のような制度的対処の必要性をもたらしていると考えられる。

また、空き家問題の背景に、「海外から見ると特異」な「使い捨て型」で中古住宅の比率が著しく低い日本の住宅市場の構造があることがしばしば指摘される⁵⁶⁾。「空き家が増加する現在でも年間80万戸ほどの住宅が新築されており……820万戸の空き家が存在する一方、新築住宅が作られ続けるという状況」⁵⁷⁾ は、やはり歪なものと考えられるだろう⁵⁸⁾。

近隣外部性に着目したミクロ的な視点のみならず、国土構造的・経済政策的なマクロの視点も入れた広いパースペクティブの下に空き家を捉えていくことが、今後ますます求め

られていくのではないか。

* 本稿は、JSPS 科研費 26301008及び15H03290の助成を受けたものである。なお、本稿の内容の一部は、角松「トピックからはじめる法学入門—Ⅱ空き家問題」法学教室427号（2016年）14-18頁と重複している。

- 1) 「住宅・土地統計調査」（住調）がどこまで実態を反映しているかについて問題提起したものとして、シンポジウム「空き家問題の本質と適正管理・事業化・地域活性」都市住宅学88号（2015年）80-92頁（82頁（宗健発言）、89頁（行武憲史発言））がある。
- 2) 「日本の住宅・土地—平成25年住宅・土地統計調査の解説」<http://www.stat.go.jp/data/jyutaku/2013/nihon.htm>
- 3) 上記「平成25年住宅・土地統計調査の解説」（前掲注（2））は、増加数における一戸建ての比率の高さに焦点を当てるが、他方で、空き家数（戸数）レベルで最も多い空き家の種類は共同住宅（471万戸、57.5%）である。共同住宅の場合、「その他空き家」（71万戸）の比率が比較的低く、「賃貸用の住宅」（375万戸）の比率が高いが、この「賃貸用」という位置づけに現実の市場性の裏付けがあるとは限らないだろう。なお、平成25年住調から推計した共同住宅の空き家についての分析として参照、http://www.stat.go.jp/data/jyutaku/2013/tokubetu_2.htm
- 4) <http://tochi.mlit.go.jp/shoyuu-riyou/kokumin-ishiki> 50.2%というこの数値は、同 web ページで公開されている平成18年度以降の調査ではもっとも高い値となっている。
- 5) 先行する条例として「長万部町空き地及び空き家等の環境保全に関する条例」（1998年）があるが、この時点ではトリガーとはなりえなかったようである。参照、北村喜宣／米山秀隆／岡田博史編『空き家対策の実務』（有斐閣、2016年、以下『実務』という）9頁（北村）
- 6) 2014年10月の時点で、401の地方公共団体が空き家対策条例を制定していたとされる。自由民主党空き家対策推進議員連盟編者『空家等対策特別措置法の解説』（2015年、大成出版社、以下『解説』という）3頁。「前代未聞の条例伝播現象」と評されるところである（北村喜宣「空き家の不適正管理と行政法」法社会学81号（2015年）76-90頁（79頁））。
- 7) 「空家」という表記について参照、北村喜宣「空家等対策の推進に関する特別措置法」法学教室419号（2015年）55-64頁（55頁注（1））。本稿では空家法上の概念については「空家」、それ以外については「空き家」と表記する。
- 8) 北村喜宣「空き家適正管理条例の法政策的論点」都

- 市住宅学80号(2013年)8-12頁(8頁)
- 9) 自治体政策の相互参照による波及とそれによる緩やかな政策革新について、伊藤修一郎『自治体発の政策革新』(木鐸社、2006年)26-40頁。さらに参照、伊藤『自治体政策過程の動態』(慶應義塾大学出版会、2002年)
- 10) J.I キッセ / M.B. スペクター『社会問題の構築ーラベリング理論を超えて』(村上直之他訳、マルジュ社、1990年(原著1977年))は、社会学者の分析対象としての「社会問題」を「社会のメンバーが、ある想定された状態を社会問題と定義する過程」としての「クレイム申し立て活動」(クレイムを申し立て、苦情を述べ、状態の変更を要求する活動)として捉える(119-128頁)。
- 11) 「図」は朝日新聞記事データベース「聞蔵」を「空き家+対策」で検索した際の暦年毎のヒット件数を示す。漸増傾向から、2011/12年を境とした急増傾向への変化を読み取ることでしよう。
- 12) このような社会問題の「定義」と「焦点化」は、2000年代に入って突如法的観点からの注目を浴びた景観問題および「景観利益」概念の場合と類似する。参照、角松『『景観利益』概念の位相』新世代法政策学研究第20号(2013年)273-306頁(特に273-277頁、294-296頁)
- 13) 参照、国土交通省「既存不適格建築物に係る是正命令制度に関するガイドライン」(<http://www.mlit.go.jp/common/001093989.pdf>)4頁は、是正命令が可能な場合の具体例を挙げる。参照、『逐条解説建築基準法』(ぎょうせい、2012年)130頁
- 14) 同項は「住居に立ち入る場合においては、あらかじめその居住者の承諾を得なければならない」と定めるが、「居住その他の使用がなされていないことが常態である」(参考、空家法2条)空き家については、この点は問題にならないはずである(『解説』104頁)。しかし、そのためには、立入調査以前に空き家であることの認定が必要になることになる。
- 15) 2005年改正によって挿入された建基法10条①項・②項は、劇場、映画館等の特殊建築物や一定規模以上の事務所等については、「現に」著しく保安上危険又は著しく衛生上有害となっていないなくても、「おそれ」の段階で措置の勧告(①項)及び命令(②項)を定めているが、これら特殊建築物等に該当する空き家は必ずしも多くないだろう。
- 16) 前掲「既存不適格建築物に係る是正命令制度に関するガイドライン」(前掲注(13))は、この状況に鑑み、同条についての「考え方を整理」したものである(4頁)。参照、北村・前掲注(8)、9頁
- 17) 空き家条例の嚆矢となった所沢市は、特定行政庁としての権限を有していたにもかかわらず自主条例を制定したものである。ただし、建基法上の権限を活用しやすくなることを目的として制定された条例もあった。2015年全部改正以前の「市川市空き家等の適正な管理に関する条例」(2012年)はそのような例である。北村・前掲注(8)、9頁は、このような類型を「法律実施条例」と呼ぶ。また、神戸市は、「建築物の安全性の確保等に関する条例」を2013年に改正し、老朽危険家屋等に対する措置に関する規定(55条以下)を追加したが、条例に基づく対処と建基法に基づく対処を並行して行うことが前提とされている。
- 18) 前掲注(17)で紹介した神戸市条例も同様である。
- 19) 『実務』107頁(文山達昭)
- 20) 齊藤広子「空き家問題予防・解消のための不動産制度上の課題」日本不動産学会誌28巻3号(2014年)24-31頁(27頁)
- 21) 空家法10条②項は、都と特別区の関係(「内部」とは言えない)において同様の規定を置く。
- 22) 『解説』114頁。ただし、利用可能と解する見解もあった。北村喜宣「空き家の不適正管理と行政法」法社会学81号(2015年)76-90頁(83頁)
- 23) とはいえ、当然ながら固定資産税部局も情報を有しない場合があることに加え、「この法律の施行のために必要な限度」への限定による限界もある。『実務』109頁(文山達昭)
- 24) 実際に除却の代執行を行った自治体の例として、『実務』12頁(北村喜宣)
- 25) 所沢市はそのような姿勢をとっていたようである。北村喜宣「空き家対策の自治体政策法務(1)」自治研究88巻7号(2012年)21-47頁(36頁)
- 26) http://www.mlit.go.jp/report/press/house03_hh_000100.html
- 27) 同様の規定を置く建築基準法9条⑬項・⑭項についても同じような説明がとられている(『逐条解説建築基準法』(前掲注(13))・122頁)。
- 28) 『実務』131頁(文山達昭)は「建築基準法違反について多くの特定行政庁がそうしているように、個々の事案の実情などに応じて、公表の要否を判断するべき」とする。
- 29) 阿部泰隆『行政法解釈学I』(有斐閣、2008年)575頁。宇賀克也『行政法概説I(第5版)』(有斐閣、2013年)228頁は「簡易代執行」と呼ぶ。
- 30) 行政代執行法1条は「行政上の義務の履行確保に関しては、別に法律で定めるものを除いては、この法律の定めるところによる」と定めているが、略式代執行の規定は「行政上の義務の履行確保」の新たな手段を定めることになり、また同法1条にいう「法律」は2条以下とは異なり、条例を含まないと解されるからである。塩野宏『行政法I(第6版)』(有斐閣、2015年)253頁。もっとも、現実には、条例によるそのような

- 立法例が少なからず存在するようである。参照，南川和宣「空き家対策条例の制定にかかる行政法上の問題点」臨床法務研究13号79-96頁（90-91頁）
- 31) 参照，「ガイドライン」17-18頁
- 32) これに加えて，空家法14条⑨項は，行政法執行法2条が定める代執行の要件である「他の手段によってその履行を確保することが困難」であること（補充性），「その不履行を放置することが著しく公益に反すること（公益性）を不要とし，要件を緩和している（建基法9条⑩項等にならった規定である）。命令不履行の場合は代執行まで行うことがむしろ原則とされたことになる（『実務』42頁（北村喜宣）は「ほぼ義務的に実施されると考えるのが制度趣旨にかなう」とする）。
- 33) 『実務』13頁（北村喜宣）
- 34) この点に着目して，勧告を行政処分とみなす解釈もありえないではない（医療法に基づく病院開設中止勧告について処分性を認めた最判2005・7・15民集59巻6号1661頁との比較が可能である）。仮に行政処分だとすると，空家法14条3項に基づく命令について行政手続法第3章の規定を適用除外した14条13項の射程外となる。市町村長としては，念のために弁明の機会の付与あるいはそれに相当する手続を行っておくのが無難であろう（参照，北村喜宣「空家等対策の推進に関する特別措置法」法学教室419号（2015年）55-64頁（61頁），『実務』38頁（北村））。
- 35) 国土交通省住宅局／総務省地域創造グループ「『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）（案）』に関するパブリックコメントの募集の結果について」（2015年5月26日）（<http://search.e-gov.go.jp/servlet/Public?CLASSNAME=PCMMSTDETAIL&id=155150714>）
- 36) 「パブコメ回答」2頁
- 37) 『解説』57頁
- 38) 北村・前掲注（8），12頁
- 39) 2015年2月26日総務省・国土交通省告示第1号
http://www.mlit.go.jp/report/press/house03_hh_000097.html
- 40) 「パブコメ回答」2頁
- 41) この問題に対処するための条例（大阪市住居における物品等の堆積による不良な状態の適正化に関する条例（2013年），京都市不良な生活環境を解消するための支援及び措置に関する条例（2014年）等）においても，このような観点が重視されている。
- 42) 「パブコメ回答」も，空気の入れ換えのような「管理」は「使用」にはあたらないとしているし，所有者等の出入りが「数年に一度」であれば「空家」に該当するとしている（2頁）。さらに参照，『解説』50-56頁
- 43) 「パブコメ回答」2頁
- 44) 神戸市は，空家法に定める「空家」に該当せず同法に基づく指導ができない建築物等を「類似空家」として，条例の対象とすることを検討している。参照，「（仮称）神戸市空家空地対策の推進に関する条例（案）の概要」<http://www.city.kobe.lg.jp/information/press/2016/03/201603151672-1.pdf>
- 45) 参照，本稿15頁
- 46) 齊藤・前掲注（20），27頁
- 47) 参照，本稿15頁
- 48) 空き家所有者と近隣居住者・地権者との間の利害関係に加え，建物所有者と敷地所有者が異なる場合，空き家に対する措置がこの両者間の利害関係に影響を与えることもあり得る。
- 49) 景観が「公益と公益の双方を重層的に持った複合的な財」としての性質を備えていることについて，高村学人『コモンズからの都市再生』（ミネルヴァ書房，2012年）205-206頁，角松・前掲注（12），300頁
- 50) 『解説』138頁
- 51) 鳥取県景観形成条例（2007年），和歌山県建築物等の外観の維持保全及び景観支障状態の制限に関する条例（2011年）など，景観支障に着目して除去措置を定めている条例もある。
- 52) 『解説』138頁
- 53) 参照，本稿14頁
- 54) 高村学人「過少利用時代からの土地所有権論史再読－フランス所有権法史を中心に」政策科学 21巻4号（2014年）81-131頁（81頁）。参照，同論文120頁
- 55) 高村学人「過少利用時代における所有権論・再考」法社会学81号（2015年）64-75頁（65頁）
- 56) 『実務』174頁，217頁（米山秀隆）。参照，米山「空き家の現状と空家対策特措法の効果」Joyo ARC 546号（2015年）4-11頁（5頁）
- 57) 『実務』174-175頁（米山秀隆）
- 58) 「政府は住宅政策を建設政策の要素として運営し，経済政策に従属させてきた。……しかし，住宅ストックが増え，空家率が上昇する中で，住宅建設の大量化政策は，『住宅余剰』を過度にふくらませるだけである」（平山洋介『住宅政策のどこが問題か』（光文社，2009年）284頁）。アパート建設が税制により誘導（相続・節税対策）されていることへの批判として，中川寛子『解決！空き家問題』（ちくま新書，2015年）36-39頁

所有者不明,不在の空家対策について

「神戸市空家等対策計画の作成に関する協議会」委員

兵庫県弁護士会会員

竹本 昌弘

第1 はじめに

核家族化による居住の変化,人口の都市集中や人口減少などの人口動態,我が国のこれまでの住宅政策など様々な理由により近年,空家が増大しており,この傾向は今後も続くものと思われる。

この中でも適切に管理されない空家は,朽廃して地域住民に危険性を及ぼし,治安の悪化も招来することとなるので放置できない問題である。先進的な地方公共団体では空家条例を制定して取り組んできたが,平成27年に空家等対策特別措置法が施行され,ようやくこうした空家に対する行政としての取り組みの法的体制が整えられ,行政が空家に対し指導や勧告を行い,最終的には行政代執行を行うことも可能となった。しかし,平成25年の総務省の「住宅・土地統計調査」でも空家は総住宅戸数6063万戸のうち820万戸となり,空家率が過去最高の13.5%というデータが示されており¹⁾,膨大な数の空家が増加しつつある。これらが適切に管理されなければ最終的に行政的に対応をせざるを得ないが,空家の所有者が放置したつけを行政が負うという違和感は拭えない。空家対策は,まずはその所

有者が適切に空家を管理することを目指すべきであり,空家の除却だけでなく,中古住宅の流通を促し,空家の利活用を通じて活気のある街づくりをするなど,空家に早めの対策をとっていき,空家の放置を防ぐことが肝要である。

しかし,こうした空家に対する対策を講じるにあたって,避けて通れないのが,法律问题である。長年放置されている空家には,その所有者が不明である,所在が分からない,所有者はいるが相続でもめているなど解決すべき問題があり,空家の除却や利活用を図る前提として法律问题が横たわっているのである。

そこで,本稿では空家が抱える様々な法律的状况のうち,特に問題となる空家の所有者が不明である,所在が分からないといった管理責任者すら不在で放置されるにまかされている空家のケースについて法的な問題点を考えてみたい。

第2 所有者が不明,不在の場合

空家の所有者が不明,不在の場合は誰も管理する者がなく,放置され続けた結果,10年,

20年経てば老朽危険家屋への道を辿る。こうした空家は、近隣に迷惑をかけるようになっても責任者が不明のために、誰にクレームを言えばよいか分からず、手つかずのままに先送りされている事例も多いと思われる。空家等特別対策措置法は、過失がなく「特定空家等」の所有者を覚知することができない場合にでも行政代執行ができる規定を置いている（同法14条10項）が、これはあくまで行政代執行の便宜措置であり、行政代執行まではいかないがそのまま放置すればやがて老朽危険家屋となるであろう空家について、どのように法的に管理を回復させ、除却や利活用を図っていくかの抜本的解決にはならない。

民法は、相続人が明らかでない場合に相続財産管理人制度、所有者の所在が分からない場合に不在者財産管理人制度、法人の責任者が不明の場合に清算人制度を置いている。そこで、これらの各制度を活用していくことによって、空家問題を解決すること、またこれらの制度の運用上の問題点について検討する。

1 相続財産管理人

(1) 相続財産管理人制度の概要

民法は、相続人不存在の場合に、相続財産を法人とし（民法951条）、家庭裁判所にその管理人を選任させ（民法952条）、この者に相続人の搜索と相続財産の管理・清算手続きをおこなわせ、手続中に相続人が現れないときは、清算後の残余財産を特別縁故者（民法958条の3）に財産分与することができるとし、最終的には国庫に帰属させる（民法959条）としている。その手続きの流れは別図のとおりである。

空家などの不動産があるにもかかわらず、相続人が不存在では、適切に管理することが期待できない。これを防ぐには、相続人のいない方は遺言により遺贈しておくことを奨励するしかないが、受遺者もいない相

続人不存在の場合は相続財産管理人の選任を通じて空家の適切な管理の回復を図ることが予定されている。

(2) 相続放棄の申述

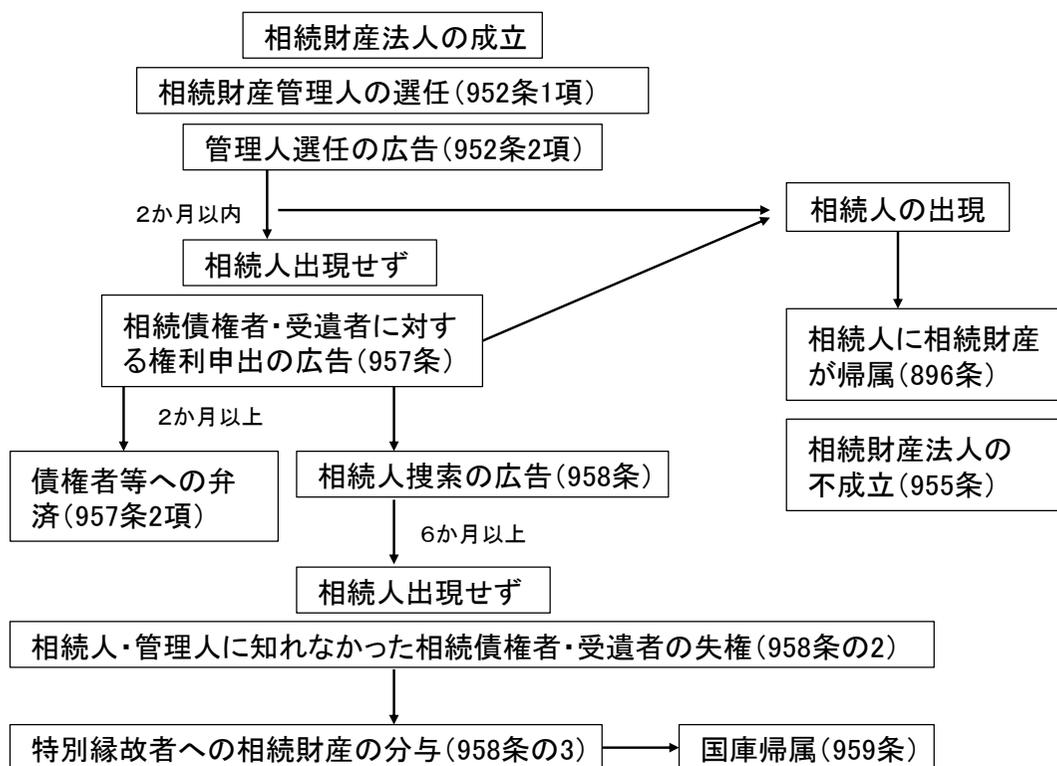
不動産の責任主体である所有者がいなくなる場合は、相続人がそもそもいない場合だけでなく、相続人がいても全員が家庭裁判所に相続放棄の申述（民法第936条）をする場合にも相続人の不存在が生じる。相続放棄の申述をした結果、初めから相続人とならなかったものとみなされ（民法第939条）、相続人がいなくなる場合である。

相続を放棄した場合には、次の相続人が管理を始めるまで自己の財産におけるのと同じの注意をもって、その財産の管理を継続しなければならないことになっている（民法940条）が、現状としては相続を放棄してしまえば財産も管理せず、相続財産管理人の選任申立ても行わないケースが圧倒的に多いと思われる。

現行民法は、相続放棄した場合に必ず相続財産管理人を選任するシステムとなっていないため、相続放棄をしたものの相続財産管理人がつかずに放置されているケースが生じるのである。相続放棄の場合に必ず相続財産管理人を選任し、責任主体の連続性を持たせる制度とすればこのようなことは防ぐことができるので、今後、この点に関し法改正も含めた議論がなされる必要があると思われる。

しかし、現行の民法下では、相続放棄にあたって管理されない財産が生じることを防ぐ手立て（例えば、処理しなければならない財産があるような場合には相続放棄の申述受理にあたり、できるだけ相続財産管理人の選任申立が同時になされる実務上の取扱いにする、あるいは限定承認制度の利用へ誘導し、相続財産の処理が出来る体制

図表 相続人の存否不明の場合の手続



(有斐閣 民法VI 親族・相続 第2版 前田陽一・本山敦・浦野由紀子著 343頁より)

をつくるなど)を検討する必要がある。また、空家情報を行政が把握するため、相続放棄があったことを家庭裁判所が不動産所在地の地方公共団体へ通知するような制度も検討されてしかるべきであろう。

(3) 相続財産管理人制度の活用とその問題点

適切に管理されない空家についてはその所有者が管理責任を負うものであることはいうまでもないことであるが、相続人が不存在である場合は事実上、管理責任を負うものが定まっていないのであるから、相続財産管理人を選任した上で一日も早く適切な管理状態に戻せば、地域の住民への危険の除去や防犯に役立ち、また空家の利活用をはかる法律的な前提は整う。

しかし、相続人が不存在の場合に必ず相続財産管理人を選任する制度となっていな

いために、相続財産管理人が選任されず、また選任の必要があるのに様々な理由から選任されておらず、相続財産管理人が十分に活用されていない現状があるように感じられる。そこで、相続財産管理人が活用されない理由とその活用策について考察してみたい。

(一) 予納金が高額であり、相続財産管理人制度が使いづらい。

地方公共団体や空家の関係者からは、相続財産管理人の選任の申立てをするのに予納金として60万円程度を家庭裁判所に予納しなければならず、高額なために選任申立てを躊躇するとの声が寄せられている。

相続財産が十分にあれば、予納金は返還されるが空家対策のような場合には返還される見込みがないので、ご指摘はよ

くわかる悩みである。予納金を2～30万円とし、簡便な相続財産管理人の選任ができないかどうかが課題である。

相続財産管理人は、相続財産の清算と国庫への引継ぎがその任務であり、先に示した図のとおり相続財産管理人としての手続きが厳しく決められ、任務終了までに1年～2年はかかってしまう。家庭裁判所は、相続財産管理人の報酬を確保しておく目的で予納金を決めるのでスタンダードなケースを想定して約60万円程度の予納金を決めるのである。しかし、例えば、負債が多く、空家だけの相続財産しかないような場合は、空家を売却して、売却代金を債権者に按分すれば、相続財産そのものがなくなり相続財産管理人としての職務はこれで終わりであるので、相続人捜索や特別縁故者への財産分与といった手続きが不要である。また、相続財産として唯一、除却しなければならないような空家があった場合に、これを除却することによって相続財産はなくなるのであるからその後の手続きは不要である。スタンダード型に対して、こうした簡易型の相続財産管理のケースを類型化し、このジャンルの相続財産管理については低廉な予納金で運用するようになれば上記問題は解決すると思われる（後述のスポット清算人と同じ呼び方をすればスポット相続財産管理人とでも名付けるべきか。）。

(二) 地方公共団体がしなくても利害関係者がすればよい。

どこの自治体でも空家対策に十分な予算を確保しているとはいいい難く、相続財産管理人選任申立てに予納金が必要なことから消極的になりがちであるとの声を聞く。

しかし、適切に管理されない空家について、相続財産管理人に管理させようとする法的な措置を民間のものが行うとは思えない。申立てに金銭的な負担が伴うのであれば誰しも二の足を踏んでしまう。結局、誰も手を付けることなく一層の老朽危険度が増すことになってしまう。

視点を変えてみると、相続人（所有者）がいない空家や老朽危険家屋は、いわば「街の放置物」ともいえるので、これを片づけることは地域住民のために行政が行わなければならないサービスであり、管理の回復に行政コストが生じるのはやむを得ない。相続財産管理人を選任するよりも行政代執行で処理した方が行政コストがかからないとの意見もあるが、行政代執行はその要件を厳格に満たす必要があるのではなかなか発動できない上、行政代執行手続きに要する職員の労力も考えれば、相続財産管理人を選任した方が費用が高くかかるとは一概に言えない。相続財産管理人は、老朽度が進んでいる空家をすぐに権限外の許可を得て取り壊すことも可能であるほか、売れそうにない空家でも工夫して売却する（例えば、隣地と交渉して一緒に処分するとか、他の財産の処分と抱き合わせで処分するなど）などのフレキシブルな対応が可能である。売却できれば新たな所有者から地方公共団体に固定資産税も入ってくるなど、責任者不明で課税が出来なかった不動産について早期に責任体制を復活させることができるのである。

(三) 地方公共団体は、相続財産管理人選任申立権者になれない。

地方公共団体が、選任申立権者になれないとの声を聞く。

確かに、相続財産管理人の申立権者は

「利害関係人又は検察官」とされているので、地方公共団体は利害関係人として申立てる必要があるところ、ここで利害関係人とは、相続財産の管理・清算について法律上の利害関係を有する者で、受遺者、相続債権者、相続財産の担保権者、特別縁故者、被相続人から物権を取得した者で対抗要件を備えない者などとされているので、単に被相続人の居住地の地方公共団体というだけでは法律上の利害関係者といえるか疑問である。

しかし、例えば「滞納税債権者」とか「事務管理債権者」などとして申立てをすることは可能である。事務管理債権については、例えば神戸市建築物の安全性の確保等に関する条例61条は建築物に危害防止のために必要な措置をとったときは、その費用は所有者等の負担とすることが出来ると定めているし、民法702条は事務管理者に有益費用の償還請求権を認めているので、通常の行政サービス以上の事務管理を地方公共団体が行った場合に事務管理費の償還請求権者として相続財産管理人の選任申立てが可能である。

そもそも論で考えると、適切に管理されない空家や老朽危険家屋はまさに地域の問題として行政に苦情が寄せられることが多く、地方公共団体が申立権者となれないとなると、問題の解決すらできないことになる。公益の代表者として検察官の申立てが出来るとしているが、検察官が地域住民からのこうした苦情や要望を聞く立場にはなく、直接に地域住民とコンタクトを持つ地方公共団体こそ申立権者とされるべきである。地方公共団体が相続財産管理人選任の申立権者となるのには、民法を改正して、地方公共団体を申立権者に加えることを検討すべきで

あるが、例えば空家等対策特別措置法を改正し、地方公共団体がこうした空家の相続財産管理人の選任申立てが出来た「利害関係人」であることを明記することにより、法律上の根拠のある「利害関係人」として相続財産管理人選任の申立てが出来るようにすることも一つの改善策である。

(四) 相続人の調査業務に時間と費用がかかる。

相続人の調査はときに膨大なものになることがあり時間と費用がかかる業務である。しかし、空家という固定資産がある場合には、税務当局で相続人の調査を行っている可能性が高く、こうした税務当局の調査資料の活用を検討すべきである。空家等対策特別措置法10条の「空家等の所有者等を把握するために固定資産税情報の内部利用」を根拠に、情報の提供を受けて、相続人の調査に係る事務処理能力のアップとコスト削減を検討すべきである。

それにしてもこうした問題が生じるのは、相続が生じても相続登記をせずに放置されている不動産が多いためである。東日本大震災の復興過程で高台移転が進まない理由に、相続人が多数に上ったり、不明者がいたりして土地の買収が困難であることが上げられている。相続登記を義務化すれば不動産の所有者と登記が一致して、こうした事務処理コストは大幅に削減できる。しかし、登記はあくまで公示制度で、対抗要件を備える機能を有するに過ぎないと考えると、公示するかしないかは所有者の自由であり、これを義務化することは登記制度に目的以上のものを持ち込むことになるとの批判を受けそうである。「相続登記の義務化」は一

長一短には解決しないが、相続登記を促進させる政策をとることは可能のように思われる。例えば、相続後1年以内に相続登記した場合は、登録免許税の半額を免除するなどの政策をとれば、迅速な相続登記のモチベーションを高めることになるので、相続登記の促進策にはなるものと思われる。国土交通省の「所有者の所在の把握が難しい土地の対応方策に関する検討会」の最終とりまとめ（平成28年3月）²⁾でもこのことが取り上げられながら見送りとされたことは残念である。

(五) 相続財産管理業務は複雑で時間がかかる。

相続財産管理業務は、複雑な手続きがあるうえ、清算まで長期間を要し、使いづらいつの指摘がある

確かに、現在の相続財産管理人制度は、前記の図のとおり家庭裁判所の管理人選任の公告から2カ月間以内に相続人のあることが明らかにならなかったときは2カ月超の期間を置いて相続債権者や受遺者に請求の申出を公告しなければならず、その後、家庭裁判所は6カ月超の期間の相続人搜索の公告をしなければならない。また、特別縁故者による財産分与の申立ては、相続人搜索の期間満了後3カ月以内にしなければならないとされている。このような期間が法定されているため相続財産管理人の職務期間は短くて1年、長ければ2年以上を要することも珍しくない。相続財産管理人は、このように職務が長期間にわたるために、管理人の報酬も含めて管理費用もかかってしまうのである。

しかし、情報伝達手段が発達した今日、官報による公告に代えてインターネットによる公告にするなど手続きを簡略化し、

長期間にわたる相続財産管理人の清算業務の短期化、迅速化をはかるべきである。そうすることによって、官報掲載費用も節約でき、また、相続財産管理人も短い期間で職務が終わるので、財産管理にかかる費用の低減が図れ、ひいては相続財産管理人選任申立てに伴う予納金も低廉化が可能となる。

また、国土交通省や総務省などの中央官庁、あるいは自治体が共同でポータルサイトを開設し、相続財産管理人からの申出で、相続人不存在の空家の情報をアップすることにより「官報による公告」に代え、また同サイトを通じた空家の流通の促進やマッチングを進めることにすれば相続財産管理人の職務の期間短縮にもなり、相続財産管理人事務の促進にもなるので是非こうしたことも検討すべきである。

(六) 相続財産を地方公共団体が取得することができない。

現行の相続財産管理人制度では、相続財産は特別縁故者に分与することができるとしており、このような分与がなされない相続財産は国庫に帰属する（民法958条の3、民法959条）とされている。特別縁故者というのは、「被相続人と生計を同じくしていた者、被相続人の療養看護に努めたものその他被相続人と特別の縁故があった者」とされている。地方公共団体が特別縁故者と認められた事例がないことはないが、ただ単に財産のあった地方公共団体というだけでは特別縁故者とは認められていない。また、最終的には国庫に帰属することとなっているため、地方公共団体が相続人の不在のため不適切な空家の管理を解消する努力をしても地方公共団体が報われる制度となってい

ない。地方公共団体にインセンティブを与えるためにも、相続財産が「国庫帰属」ではなく「地方公共団体に帰属させる」とすることも検討すべきであり、法改正を議論すべきである。

以上、相続財産管理人をより使い勝手の良いものにする議論は今後なされていくべきであるものの、相続人が不存在の場合にこうした制度を活用して空家の管理の復活を図ることは空家対策の第一歩であり、その活用が望まれるところである。

2 不在者財産管理人

(1) 不在者財産管理人制度の概要

住所を去ったまま、容易にそこに帰ってくる見込みのないものを不在者という。不在者は生存が確認されている場合もあるし、生死不明の場合もあるが不在の状態が続く場合には、財産を管理する必要が生じるので不在者財産管理人の制度が置かれている(民法25条以下)。家庭裁判所に選任の申立てがなされ、選任された不在者財産管理人は、不在者の財産を現状のまま維持管理するために選任されているので、原則として財産の保存行為や目的の性質を変えない範囲での管理・利用行為はできるが、この範囲を超える財産の売却や処分などは家庭裁判所の許可を得なければならない(民法28条)。不在者が現われて財産の管理を引き継ぐことで不在者財産管理人の事務は終了となるが、不在者が生死不明の場合は失踪宣告により不在者を「死亡とみなす」ことになるので、この場合には相続人に財産管理を引き継いで事務が終了する。

(2) 限界のある所在調査

不在者について家族や近隣の者に問い合わせをしても分からない場合は、住民票を調べるしかない。調べた結果、分かった住

民票の住所にも居住していなければ不在者と考えざるを得ない。しかし、住所変更届をせずに住所異動し、住民票が職権で消除されたまま長年月が経っているケースなどでは、住民票の除票そのものが5年間の保存期間経過により廃棄されており住民票の追跡調査すらできないものもある。このような場合に考えられるのが不在者財産管理人制度である。

(3) 不在者財産管理人制度の活用

適切に管理されていない空家や老朽危険家屋で、その所有者が所在不明の場合に、不在者財産管理人に空家の管理をさせることで、法的に管理ができる状態にすることができる。

不在者財産管理人は、不在者が不在のために不在の間の財産を維持管理するのがその目的なので、相続財産管理人のように財産の清算を行うものではない。しかし、適切に管理されない空き家を適切に管理することはその職務であるし、老朽危険家屋が周囲に危害を及ぼすおそれが生じたときには裁判所の許可を得て除却をすることは十分に考えられる職務である。

この制度の利用にあたっては、相続財産管理人の場合と同じ課題があるので、再論はしないが、この制度が相続財産管理人と異なり、不在者の財産の管理が職務であることから、不動産を直ちに売却するようなことは予定されていない。しかし、不在者財産管理人は、空家を適正に管理していくことが求められるわけであるから、裁判所の許可を得て利活用することはできるし、空家が老朽化して危険ということになれば裁判所の許可のもとに除却することも可能である。所有者の行方が不明で、誰も手が付けられない空家でも不在者財産管理人を選任すれば管理が回復するのであり、行き

詰まっている空家対策の手法の一つとして不在者財産管理人制度の活用を検討すべきである。

3 法人所有の場合の仮の代表者、清算人

法人所有の空家について、その法人の代表者や役員が知れず、法人すら解散されてしまっているような場合には、裁判所に法人の仮の代表者の選任を申立て、また法人の清算人の選任申立てを行い、法人を代表する責任者を選任することによって、法的に管理を回復させ、空家の利活用や除却を図っていくこととなる。

(1) 法人所有で適切に管理されない不動産が生じる場合

ア そもそも清算手続きをとらず会社の実態がなくなっている場合

会社自体が登記されておれば、役員を調査し、代表者がいなければ改めて代表者を選任してもらった上で、不動産の適切な管理をさせることになるが、役員すらいない場合は、裁判所に仮の取締役・代表取締役（会社法258条2項、261条3項）を選任してもらった上で、適切な管理をさせるほかない。

イ 解散後に清算処理が出来ていない場合、清算漏れがあった場合

法人としては解散しているが、清算終了まで行かずに不動産が放置されていたり、清算終了で法人そのものが消滅しているものの清算漏れの不動産が残っている場合がある。

株式会社は登記が動かなくなってから12年を経過した会社を休眠会社としてみなし解散させることができ（会社法472条）、一般社団法人又は一般財団法人でも5年で休眠会社としてみなし解散させることができる（一般社団法人法149条）が、こうして法人がみなし解散となったもの

の不動産を所有しているケースも想定されるところである。

ウ 法人の破産管財人が財団放棄をしたとき

法人が破産による解散をした場合には、破産法に基づき破産管財人が清算業務を行うが、この過程で「管理されない不動産」が生じることがある。

破産管財人は裁判所の許可を得て、不動産を破産財団から放棄することができるが、放棄された不動産は破産管財人の管理処分権限がなくなることから責任主体を失う。個人の破産手続きでは破産管財人が放棄すれば、個人の自由財産に帰属することとなるので責任主体は失われませんが、法人の場合は法人が破産により解散しているのでこうした「管理されない不動産」が生じるのである。破産管財業務の上ではこうした事態は出来るだけ避けるべきであるが、たとえば破産管財人と別除権者が不動産の処分について協議がつかず、競売での処理に任せることとなり、破産管財人が管財業務を終わらせるために財団から放棄したものの競売でも売却できなかったような場合に「誰も管理しない不動産」が生じるのである。

(2) スポット清算人の活用

上記(1)イ、ウのような事情で管理されない空家や空地が生じている場合に、利害関係人が裁判所に清算人の選任を申立て（会社法476条2項）、選任された清算人が裁判所の許可を得て不動産を処分し、不動産の処分が終われば清算人の選任を取消すということが実務では行われている（スポット清算人と呼ばれている）。本来は、清算人に選任されると、財産目録の調整、財産の換価、債権者への支払い、残余財産の分配等の業務を行い、清算終了までの業務を行わ

なければならないが、スポット清算人は、問題の不動産だけ処理をしたら「清算すべき財産が無くなった」ということで清算人選任を取り消されるので、このような呼び方がなされている。スポット清算人は、スポット業務だけなのでその報酬も低廉である。この手法を相続財産管理人に取り入れられないかというのが前述のスポット相続財産管理人である。

地方公共団体としても、法人所有の不動産で、法人も解散しているような場合に上記制度を活用し、適切に管理されない空家や老朽危険家屋の処理を図ることを考えるべきである。

(3) 不適切管理の不動産を生み出さないために

いずれにしても法人所有の不動産の場合、法人の実態がなくなり、あるいは解散をするなどして適切に管理されない不動産が生じた場合に、時間がたてばたつほど関係者が不明となり、また老朽度や危険度も増していくことになるので、その処理が難しくなり、処理コストもかかる。そこで、管理が適切になされない不動産については早期にその原因を調査し、早い段階で手を打つことがのちのちになって行政コストを増やさないで済むことにもなる。

また、当該不動産に抵当権者や賃貸人等の利害関係人がいる場合は、利害関係人から解決の促進を図ることも解決方法の一つである。例えば、特別代理人を選任することによる競売申立て、建物収去土地明渡訴訟などである。こうした解決には法律専門家の助力が必要であり、行政と連携した法律相談体制を整える必要がある。

参考

- 1) 総務省統計局平成25年住宅・土地統計調査 <http://www.stat.go.jp/data/jyutaku/>
- 2) 国土交通省 所有者の所在の把握が難しい土地への対応方策に関する検討委員会の報告
http://www.mlit.go.jp/seisakutokatsu/iten/seisakutokatsu_iten_tk_000002.html
- 3) 本稿では空家法上の表記に基づき、一般的に「空き家」として表記されているものでも、すべて「空家」で統一している

京都市の「総合的な空き家対策」

京都市都市計画局まち再生・創造推進室

空き家対策課長

矢田部 衛

1 はじめに

昨今、全国的に空き家対策に力が注がれるようになっており、国の「住生活基本計画（全国計画）」についても、平成28年3月の変更閣議決定において初めて、空き家に関する成果指標として「空家等対策計画を策定した市区町村数の全市区町村数に対する割合」及び「賃貸・売却用等以外の『その他空き家』数」が設定されたところである。

京都市においては、国の「空家等対策の推進に関する特別措置法」の施行に先駆けて、平成26年4月に「京都市空き家の活用、適正管理等に関する条例」を施行し、本格的に空き家対策を推進して2年余りが経過したところであり、一定の成果が出始めている一方、課題も見えてきている。

本稿では、他の自治体の空き家対策の一助となることを企図し、この間の取組を振り返るとともに課題を整理し、今後の取組に向けた考え方を示すこととしたい。

2 京都市の空き家の状況

平成25年住宅・土地統計調査によると、京

都市内の住宅総数は81万4,400戸であり、うち11万4,300戸が空き家である。空き家率は14.0%であり、全国の空き家率13.5%を上回り、およそ7戸に1戸が空き家という調査結果となっている。平成20年の同調査の結果と比較すると、空き家率は0.1%減少しているものの、空き家数は4,000戸増加しており、これは、空き家の増加を上回るペースで住宅総数が増加しているためである。このことから、空き家が活用されず新たな住宅着工が続くという、住宅の需要と供給のミスマッチが生じていることがうかがえる。

また、京都市は、大きな戦災に遭っていない歴史都市として、都心部を中心に古くからの町割りが残り、袋路等の細街路や戦前に建てられた木造住宅が数多く分布しているが、こうした細街路と空き家の関係を平成25年住宅・土地統計調査の結果で見ると、接道がない敷地における空き家率が27.4%、幅員2メートル未満の接道状況の敷地の空き家率が21.3%と、京都市内平均の空き家率を大きく上回る結果となっており、接道がない又は細街路に接している敷地においては、再建築が困難であるといった理由から、空き家が多くなっているものと推察される。

さらに、京都市には、まちの歴史と文化の象徴である京町家が存在しているが、平成20、21年度に実施した「京町家まちづくり調査」において、約48,000戸の京町家のうち約5,000戸が空き家であり、空き家率は10%程度と京町家以外も含めた住宅の空き家率を下回っていたものの、年平均約2%の割合で京町家が滅失していることが確認されており、空き家対策と京町家の保全・活用を一体的に進めることにより、京町家の滅失に歯止めをかけることが急務となっている。

3 空き家条例の制定

(1) 条例の制定に至る経過

京都市においては、従前から、放置され管理不全となった空き家等に対し建築基準法に基づき改善を求める「危険建築物対策」を実施するとともに、平成22年度からは、地域の

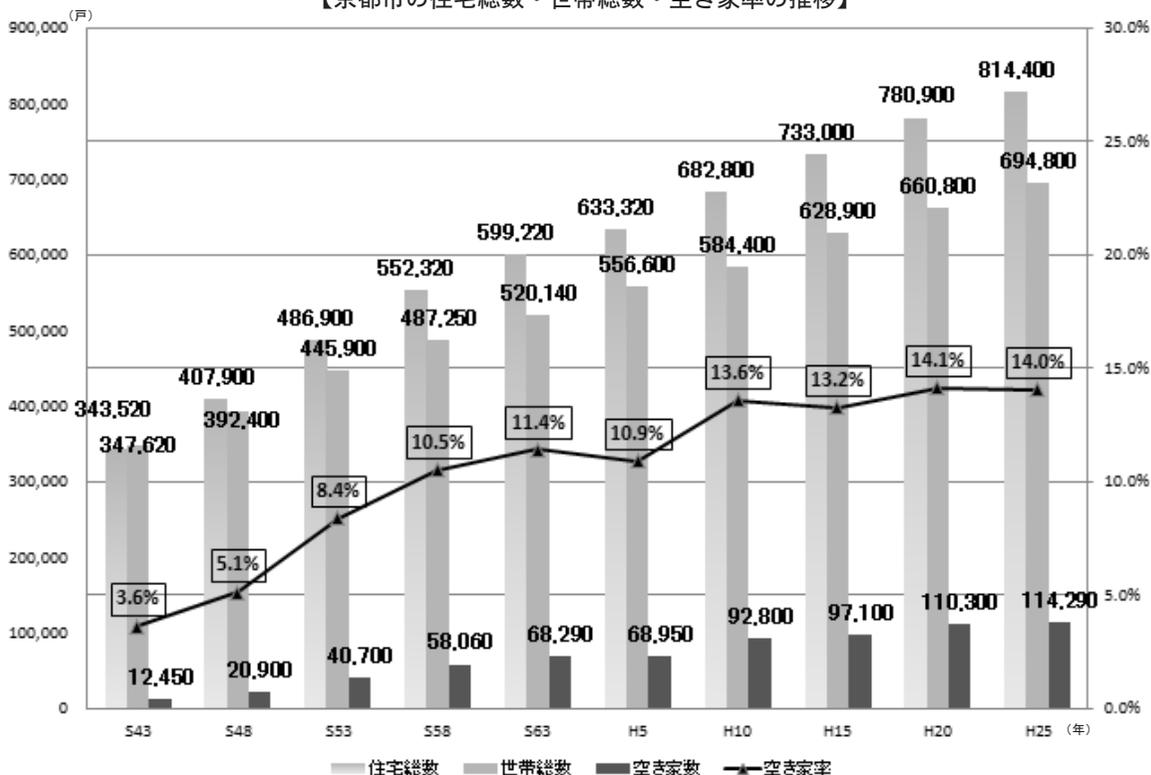
魅力やすまい方の発信と合わせて空き家の活用の継続的かつ自立的な仕組みを構築することを目指し、地域主体のまちづくりを通して空き家の活用を進める「地域連携型空き家流通促進事業」を実施していたところである。そのうえで、空き家対策を更に進めるため、平成24年度に学識経験者、業界団体代表者等からなる「京都市空き家対策検討委員会」を設置し、同委員会での議論を踏まえ、平成25年7月に「総合的な空き家対策の取組方針」を策定した。

上記の取組方針に基づき、平成25年12月に制定、平成26年4月に施行したのが「京都市空き家の活用、適正管理等に関する条例」である。

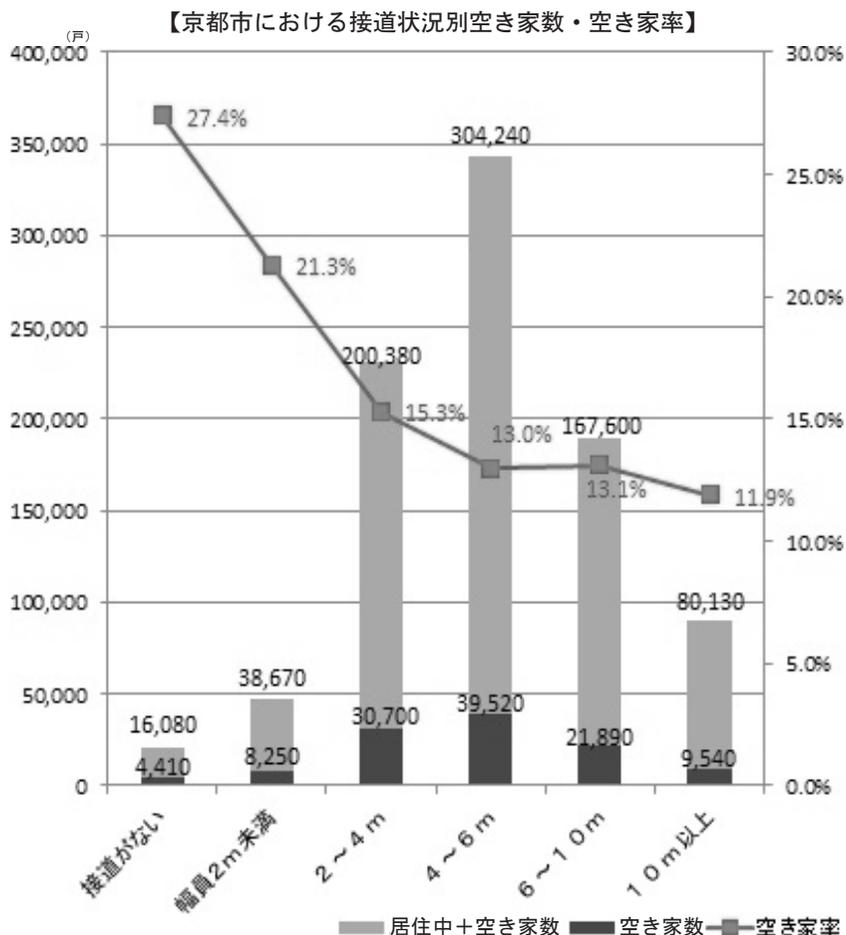
(2) 条例の特徴

京都市の空き家条例の特徴は、空き家の適正管理（危険な空き家に対する指導等を含む。）にとどまらず、「空き家の発生の予防」、 「空き

【京都市の住宅総数・世帯総数・空き家率の推移】



(資料：各年住宅・土地統計調査)



(資料：平成25年住宅・土地統計調査)

家の活用・流通の促進」,「跡地の活用」といった「総合的な空き家対策」を推進することをその趣旨として規定していることにある。京都市が空き家条例を制定した当時、既に空き家条例を制定していた自治体が見られたが、その多くが管理不全空き家の適正管理・除却を目的としたものであった。その中で、京都市においては、安心かつ安全な生活環境の確保のみならず、地域コミュニティの活性化、地域の良好な景観の保全の観点も重視し、予防や活用・流通の促進をも含む「総合的な空き家対策」を推進することを趣旨とする空き家条例を制定したものである。同条例において、空き家の所有者等の責務として「活用し、及び適正に管理しなければならない。」と明記しているのも、京都市の空き家対策において

「活用」を重視していることの表れであり、さらに、努力義務ではあるが、「空き家の所有者等は、当該空き家を利用する見込みがないときは、賃貸、譲渡その他の当該空き家を活用するための取組を行うよう努めなければならない。」という規定を置くところまで踏み込んでいる。

また、京都市の空き家条例においては、京都市の責務、空き家の所有者等の責務だけでなく、事業者の責務や市民等の責務、さらには自治組織及び市民活動団体等の役割も規定しており、京都市のまちの様々な立場の者が連携して空き家対策を推進していくことを重視している。

加えて、京都市の空き家条例において、一戸建ての空き家のみならず、長屋建てや共同

住宅の一部の空き住戸についても「空き家」
として条例の対象としたことも一つの特徴で
あるが、その後、国において「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。）が制定され、一戸建ての空き家
など、建築物全体が使用されていないものは
空家特措法に基づき指導・勧告等を実施する
ことができるようになったことから、空家特
措法の規定に基づき各種措置を実施できる空
き家を、京都市の空き家条例の規定の対象か
ら除外する一部改正を平成27年12月に実施し
ており、その際、条例の名称の「空き家」の
後に「等」を追加し、名称を「京都市空き家
等の活用、適正管理等に関する条例」に改め
た。

4 「総合的な空き家対策」の推進

空き家条例の施行を踏まえ、平成26年度以
降、本格的に空き家対策を推進しているところ
であり、「体制の整備」、「空き家の発生の予
防」、「空き家の活用・流通の促進」、「適正管
理対策」及び「跡地の活用」に分類して紹介
する。

（1）体制の整備

平成26年4月の空き家条例の施行に合わせ
て、都市計画局に「まち再生・創造推進室」
が設置された。従前は、管理不全空き家に対
する建築基準法に基づく指導に係る業務につ
いては同局建築指導部建築安全推進課が所管
し、空き家の活用に係る施策については同局
住宅室住宅政策課が所管していたが、「まち再
生・創造推進室」の設置に伴い、同室におい
て一元的に空き家対策に取り組むこととなっ
た。

（2）空き家の発生の予防

空き家についての意識を広く市民の間で醸
成し、予防や活用・流通の促進、適正管理へ
と繋げるため、市民しんぶんなどによる普及・
啓発を実施するとともに、空き家所有者に対
する、より個別的・直接的・能動的な働き掛
けを実施している。

ア 固定資産税納税通知書送付封筒への啓 発チラシ同封

市外在住者を含む家屋（空き家を含む。）
の所有者に対して啓発を行うため、所有者
の責務、空き家を放置することの危険性、
空家特措法に基づく勧告の対象となった場
合の固定資産税等の住宅用地特例の取扱い、
京都市の空き家活用に係る補助制度といっ
たことを内容とする啓発チラシを固定資産
税納税通知書送付封筒へ同封する取組を平
成28年度から新たに実施している。

イ おしかけ講座

空き家が長期間放置される要因のひとつ
に、相続登記がなされず、活用や処分をし
ようと思っても、関係権利者が多数にのぼ
り合意形成ができないといったことがある。
こうしたことから、権利関係の複雑化の予
防を目的に、自治会や老人福祉センター等
の集まりに司法書士と京都市職員が出向い
て遺産分割や相続登記についてのミニ講座
を無料で開催しており、平成26年度、27年
度に計41回のおしかけ講座を開催した。

（3）空き家の活用・流通の促進

官民連携の下、総合的なコンサルティング
体制の整備を図るとともに、地域と連携した
空き家対策、空き家改修の補助金制度など
を実施し、空き家の活用・流通を促進して
いる。

ア 地域の空き家相談員

京都市が最も大きな課題として捉えている
空き家は、親からの相続などを理由とす



(表)



(裏)

る個人所有の空き家である。そうした個人所有の空き家については、活用しようにも誰に相談したらよいか分からない、信頼のおける不動産事業者を知らないといった声を聞く。そこで、空き家所有者が気軽に空き家の相談ができるように総合的なコンサルティング体制を整備することを目的として、京都市内の不動産事業者に京都市が実施する研修を受講していただいたうえで、「地域の空き家相談員」として登録し、無料で空き家所有者等の相談に応じていただく制度を実施しており、現在、約300名の相談員を登録している。

イ 空き家活用・流通支援等専門家派遣制度

賃貸用又は売却用として流通していない一戸建て・長屋建ての空き家を活用・流通させようとする所有者に対して、必要な助言や情報提供を行う専門家を派遣しており、平成26年度、27年度に計93件の派遣を行った。具体的には、建築士及び上記アの地域の空き家相談員を空き家所在地に派遣し、空き家の劣化状況等の診断と空き家の状況を踏まえた活用や流通等に関する助言等を無料で行っている

ウ 地域連携型空き家流通促進制度

地域の自治組織が、まちづくり活動として空き家に関する取組を行う場合に、活動費の助成や活動のコーディネーター役の派遣といった支援を行っており、現在までに市内の24団体がこの制度を活用して取組を実施された。具体的な活動としては、地域住民や空き家所有者向けのセミナー・相談会の開催、「まちあるき」による空き家の現状把握、空き家マップの作成、空き家所有者への活用提案といったものである。最終的には、空き家所有者と入居希望者のマッチングにより地域に人を呼び込み、地域コミュニティの活性化に繋げていこうとする取組である。

エ 空き家活用・流通支援等補助金

空き家を賃貸するためには改修を要するケースが多いが、改修資金が負担できないといった理由からためらう場合が少なくない。そこで、空き家活用を後押しするため、空き家を賃貸や売却に出していただくことを条件として、修繕・模様替え、家財の撤去費用の一部について、最大30万円（京町家の場合は60万円）の補助金を支給している。また、地域住民の交流の場や芸術家のアト



【地域連携の活動状況（まちあるきによる空き家の外観目視調査）】

リエ、留学生の住まいといった京都市の各種政策目的に適った活用方法については、空き家の修繕等の費用の一部について、最大60万円（京町家の場合は90万円）の補助金を支給している。平成26年度、平成27年度に計138件の補助を行った。

オ 「空き家活用×まちづくり」モデル・プロジェクト

空き家をまちづくりの資源と捉えた新しい活用方法を提案するプロジェクトを公募し、公開による審査を経て選定したプロジェクトに対して、プロジェクトを実現するための改修費用等として最大500万円を補助するものである。平成26年度に第1回の公募を実施し、空き家を改修し、コミュニティスペースと住居兼アトリエとして再生する

といったものなど、4件のプロジェクトを選定した。平成27年度の第2回の公募は、特定テーマ部門として「留学生おこしやす部門」及び「中山間地域の魅力発信部門」を設けて実施し、都市と農村、地域住民と若者の交流拠点兼カフェとして空き家を活用するものなど、3件のプロジェクトを選定した。

（4）適正管理対策

ア 通報の増加

市民からの通報等により把握した空き家について、空家特措法及び空き家条例に基づき、助言・指導、勧告といった各種の措置を実施している。

京都市において空き家条例を施行した平

【モデル・プロジェクト平成26年度選定事業「itonowa」】

背中合わせの2軒の空き家を中庭で繋げ、通り抜けられるマーケットとして再生し、まちの賑わいを創出。



（改修前）



（改修後）

成26年4月の時点では、通報件数の累計は約200件であったが、空き家条例の施行を契機に市民の空き家に対する問題意識が高まったこと、条例において樹木の繁茂等を空き家の管理不全状態の一つに加えたことなどにより、通報件数が急増し、平成26年度の1年間だけで約500件の通報があった。平成27年度も同ペースの通報が続き、平成27年度末までの通報件数の累計は1300件を超えている。

イ 現地調査、所有者調査

空き家に係る通報を受けた場合、まずは、現地調査を行うことになるが、上記のとおり非常に多くの通報があるため、限られた人数の職員が対応しようとしても、どうしても限界がある。そこで、現地調査の一部については建築士に委託することにより、現地調査の迅速化を図っている。

現地調査の次に行うのが所有者調査である。空家特措法において空き家対策のために利用することが明記された固定資産税の課税情報をはじめ、戸籍・住民票の情報、登記の情報などを活用して調査を実施している。実務においては、この所有者調査の部分に多大な労力と時間を要しているというのが実感である。管理不全状態の程度がひどい空き家ほど、所有者が多数存在したり、行方不明であったりと権利関係が複雑化している傾向が見られ、調査に時間を要することが多い。

ウ 法・条例に基づく指導等

現地調査と所有者調査が完了したものから、所有者に対して、指導等を実施していくことになる。前記3において記したとおり、空家特措法の施行を踏まえ、一戸建てなど、建築物全体が使用されていない空き家については空家特措法に基づき指導等を実施し、長屋の一部の空き住戸などについ

ては空き家条例に基づき指導等を実施している。空家特措法において、必ず、①助言・指導、②勧告、③命令を順番に実施しなければならないことが規定されており、京都市の空き家条例でも、空家特措法と同じく、順番に指導等を実施しなければならないことを原則としている。

京都市においては、空家特措法に基づき指導を実施する際、指導文書に「空家特措法に基づき勧告した場合は、固定資産税等の住宅用地特例の対象から除外され、税額が大幅に上昇することとなる」旨を注意事項として記載しており、こうした事実を知った所有者が勧告に至るまでに自主的に解決することを期待している。しかしながら、自主的に対応する所有者ばかりではなく、空家特措法に基づく勧告を実施した案件が既に生じている。

空家特措法ではなく空き家条例に基づく勧告を実施した案件も既に生じているが、当然、条例に基づく勧告を実施したところで、勧告を理由に固定資産税等の住宅用地特例が解除されることはない。構造を一にするものは、それ全体でひとつの建築物であるという建築基準法に準じた考え方から長屋建ての一部の空き住戸を空家特措法の対象外とする考え方は一定理解するが、管理不全状態にある空き家のうち相当数が長屋建ての一部の空き住戸である状況からすると、京都市としては、空家特措法の対象外であっても長屋の一部の空き住戸の指導等を進めていかなければならないと考えており、そうになると、空き家の指導等を実施している中で、一戸建ての空き家と長屋の一部の空き住戸の税制度上の取扱いが異なることに、一戸建ての空き家の所有者が不公平感を持ってしまわないか心配されるところである。

エ 緊急安全措置

また、京都市においては、空き家条例に基づく独自の措置として、緊急安全措置を実施できることとしている。これは、空き家の管理不全状態に起因して、人の生命、身体又は財産に危害が及ぶことを避けるため緊急の必要があると認める場合に、これを避けるために必要最小限の措置を、所有者に事前に告げることなく、京都市が行うものである。緊急安全措置を実施した場合には、事後に所有者に通知し、その費用の負担を求めることになる。実際に、人の通行する道に面している管理不全状態にある空き家について、足場を組んで仮囲いをする緊急安全措置を実施した事例がある。

オ 代執行

さらに、平成27年4月には、京都市では初めてとなる空き家に係る代執行を実施した。本件は、老朽化し危険な状態であり、かつ、所有者が確知できない木造住宅兼工場を建築基準法の規定に基づく略式代執行により解体撤去したものである。所有者が確知できない空き家であっても、空家特措法が全面施行された平成27年5月26日以降であれば、同法に基づき略式代執行を実施できたところであるが、平成27年4月の時点で当該空き家の解体撤去を行う必要があ

る状況となっていたため、空家特措法ではなく建築基準法第10条第4項において準用される同法第9条第11項に規定される「過失がなくてその措置を命ぜられるべき者を確知することができず、かつ、その違反を放置することが著しく公益に反すると認められるとき」に該当すると判断し、略式代執行を実施した。当該空き家は、狭隘な路地の奥に位置することから重機が進入できず、手作業での解体工事・廃材搬出となったため、当初想定していた工事期間を延長する必要があったが、無事、平成27年6月19日に代執行を終了している。

(5) 跡地の活用

管理不全状態が一定程度以上進行し、活用が困難なものについては、速やかな除却を促すことが有効な対策のひとつであるが、除却だけを進めると、空地が増加し、別の問題が生じることが懸念される。そこで、空き家対策と関連の深い密集市街地・細街路対策と連携して跡地の活用を促進している。例えば、「まちなかcommons整備事業」では、密集市街地において、老朽化した建築物を除却し、跡地を地域の防災ひろばとして整備する場合に、除却費用（上限100万円）と整備費用（上限200万円）を補助している。

【代執行現場】



(実施前)



(実施後)



(整備前)



(整備後)

5 見えてきた課題

空き家対策として様々な取組を進める中で、課題も明らかになってきている。特に、「権利関係」と「改修・除却の費用」が空き家の問題解決にあたっての課題となっているものと認識している。

(1) 権利関係

空き家を活用するために改修しようとする場合、管理不全空き家を改修又は除却しようとする場合のいずれにおいても、権利関係が複雑化していることが妨げになり、空き家の活用・除却が進まなくなってしまうケースがしばしば見受けられる。

家屋あるいは空き家の所有者が死亡し、相続登記がされないままに、その後、数次の法定相続が繰り返されてしまうと、空き家の所有者が場合によっては数十人となり、しかも、一部の所有者は行方不明といったことになってしまう。こうなると、一部の所有者が改修、除却あるいは売却しようと考えても、複数存在する所有者の合意形成が実質的に不可能であるため、活用、解体撤去、売却のいずれもができないまま放置されてしまうことになってしまう。

法制度上の制約がなく需要の強い敷地に存する空き家であれば、早期に売却されるなど

して、権利関係が複雑化する前に解決されやすい一方、接道がないといった条件により法制度上の制約が存在する敷地に存する空き家の場合は、再建築や大規模改修ができないことから放置されやすく、その結果として権利関係が複雑化し、さらに事態が悪化するという悪循環に陥る傾向が見られる。

京都市においては、司法書士や不動産事業者と連携して、空き家の権利関係の調整に係る調査・検討を実施したが、権利関係が複雑化してしまった場合には、司法書士や不動産事業者といった専門家の助力を得て解決を図るとしても、現行の各種制度の下においては、多大な時間・労力・費用を要することは避けられないようである。

一方で、空き家の所有者調査については、空家特措法の施行により税情報を行政内部で利用できるようになっており、効率的に調査を進めることができる環境が整ってきているが、空き家対策の実務を担う者の実感としては、権利関係が複雑化してからでは対応が極めて困難であるため、権利関係が複雑化することを防止することこそが重要であるというのが現時点での結論である。当面は、相続登記の推奨や家族信託といった権利関係の複雑化の回避につながる制度の活用などを地道に行っていくしかないが、今後に向けては、相

続登記の義務化など、抜本的な対策となる制度の見直しなどが行われることを期待したいところである。

(2) 改修・除却の費用

京都市において、空き家が著しく危険な状態にある場合には、所有者に対して除却するよう指導するが、所有者が解体撤去の費用を捻出できないために自主的な解決がなされないケースがしばしば見られる。

京都市においては、密集市街地・細街路対策の中で老朽木造建築物除却事業を実施しており、老朽化した木造建築物の除却に要する費用の一部を補助しているが、空き家対策一般の施策としては除却費用の補助は実施していない。財政負担の問題、モラルハザードの問題、原因を作った空き家所有者になぜ支援を行う必要があるのかといった市民の声もあるが、危険な状態にある空き家が相当数存在する状況に鑑みれば、国の「空き家対策総合支援事業」を活用するなどして、除却費用を補助することも検討すべき段階にあるのかもしれない。

また、京都市では、活用促進の施策として空き家の改修費用の補助を実施しているが、空き家の改修費用が場合によっては1千万円にも及ぶ中で、上限90万円の補助金ではとても足りないとの声も聞く。しかしながら、法制度上の制約がなく需要の強い敷地に存する空き家であれば、最終的には、改修しないままに売却することも選択肢となり得るため、何らかの解決に繋がりやすい。ここでも、接道がないといった条件により法制度上の制約が存在する敷地に存する空き家がやはり課題となってしまう。

6 おわりに

本稿で紹介したように、京都市では様々な空き家対策の取組を実施してきたところであるが、自治体の財源には限りがある中で、京都市内に11万4千戸あるとされる空き家に京都市が直接実施する施策により対応していくとすることには無理がある。そこで、今後の空き家対策に向け、地域、事業者と更に連携しつつ、空き家あるいは空き家になる前の家屋の所有者が自主的に予防・活用・除却といったことを進める動機づけをいかに強化していくのが重要になってくる。この間、国においては、固定資産税の住宅用地特例の取扱いや、相続した空き家の譲渡所得の特別控除といった税制度の見直しなど、空き家の問題の予防・解決の観点からの制度見直しが行われているところであり、こうした空き家対策に資するインセンティブとなる施策、さらには相続登記の義務化など、国を挙げての仕組みづくりとともに、地方自治体が、地域、事業者などと一体となって空き家対策の気運を醸成することにより、基本的には民間経済の中で空き家が活用される流れを作り出していくことが重要である。

京都市では、平成28年度に空家特措法に基づく空き家等対策協議会を開催し、そこでの協議を踏まえ空き家等対策計画を策定することを予定しているところであり、協議会において、学識経験者や事業者などの知見を得て、本市の空き家対策の進化に繋げたい。全国的に空き家対策の気運が盛り上がっている現在のタイミングを逃すことなく京都市における空き家対策を加速化していきたいと考えている。

神戸市における空き家施策

神戸市住宅都市局長

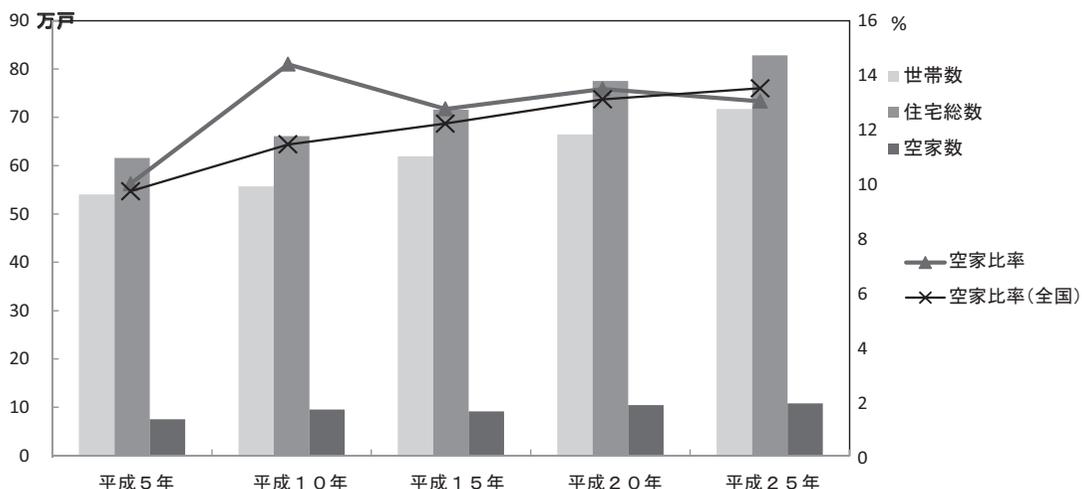
岩橋 哲哉

1. はじめに

平成25年の住宅・土地統計調査によれば、神戸市内の空き家はおよそ10万8千戸（住宅総数の13.05%）であると推計されている。

空家は人口減少・高齢化・核家族化等によ

り全国的に増加しており、本市においても、新着工物件の増加等により空家比率は横這いだが、空家数は着実に増加している。本市の空家の特徴として、戦後の人口増加により市街地が山麓部等に拡大した際、道路条件や地形的条件の悪い場所に建てられた後に老朽



	平成5年	平成10年	平成15年	平成20年	平成25年
世帯数 (世帯)	540,200	557,000	619,300	664,800	717,100
住宅総数 (戸)	615,650	661,000	715,500	774,900	828,300
空家数 (戸)	61,740	95,200	91,400	104,600	108,100
空家比率 (%)	10.03	14.40	12.77	13.50	13.05
空家比率(全国) (%)	9.76	11.47	12.23	13.12	13.52

住宅空家 108,100 戸のうち 腐朽破損あり 24% 腐朽破損なし 76%

【神戸市内の住宅戸数及び住宅の空家戸数の推移 (住宅・土地統計調査)】

化して放置されたものや、阪神・淡路大震災で被災しそのまま放置されたものなどが含まれている点があげられる。

2. 使える空き家の流通活性化

市内10万8千戸の空き家のうち、売却用でも賃貸用でもない「その他の空き家」が約3万7千戸あると推計されている。しかし、そのうち約2万8千戸が、腐朽・破損がないにも関わらず市場に出されておらず、このような使える空き家を如何に流通市場に乗せ活用につなげていくかが重要だと考えている。

(1) 空き家ストックの流通活性化の検討

神戸市では、平成26年度、学識経験者や不動産関係団体との協働による「空き家ストックを活用した中古住宅市場活性化プロジェクトチーム」を立ち上げ検討を行った。その結果、今後の空き家活用に向けた支援の方向性として次の4点が示された。

- ①安心して相談できる窓口を開設し、民間事業者と連携したワンストップの相談体制を構築すること
- ②インスペクション・瑕疵保険制度の普及を支援し、空き家そのものへの不安を解消すること
- ③空き家情報サイトの開設や空き家活用をテーマにしたコンペの実施等、情報発信やイベントによって中古住宅を活用する気運を醸成すること
- ④活用されていない空き家を掘り起こし、市場化を誘導するとともに、所有者による適正な管理を促すこと

(2) 空き家活用相談窓口の開設

プロジェクトチームでの検討結果を受け、平成27年11月30日より、神戸市すまいとまち

の安心支援センター“すまいるネット”に「空き家活用相談窓口」を開設した。ここでは、使われていない空き家の活用、売却、管理などで悩んでおられる方々の相談に応じている。

すまいるネットは、阪神・淡路大震災を契機に市民の視点に立った相談・アドバイス、情報の提供、普及・啓発を行う公的な機関として平成12年10月に設置された総合窓口であり、あらためて空き家の専用窓口を設けるとい形はとらず、既存の相談業務を拡充する形をとることとした。これは、すまいるネットの15年の信頼と経験を活かせるという神戸市にとっての強みでもある。

窓口開設にあたっては、すまいるネットの従来の窓口相談体制に加え、新たに「空き家の専門相談員」による相談体制を用意した。この専門相談では、相談のあった空き家やその所有者の抱える課題に応じて、活用等にむけて適切なアドバイスを行う。さらに、この専門相談をサポートするため、建築士事務所や不動産事業者等の「支援事業者」に課題解決のための提案協力を求める仕組みを設けた。これにより、専門相談でのアドバイスや提案がより具体的に行われるものと考えている。

(3) インスペクション・売買瑕疵保険制度の普及

中古住宅は、新築時の品質や性能の違いに加えて、その後の維持管理や経年劣化の状況により物件ごとの品質等に差がある。

そのため、中古住宅を売買する際の品質や性能に対する不安を払しょくするため現況検査制度「インスペクション」や、万一瑕疵が発見されても保険会社によって補修費用が支払われる保険制度「既存住宅売買瑕疵保険」があるが、まだまだその認知度は決して高いとは言えず、利用実績も極めて少ないのが現状である。

補助の種類	補助金の額
インスペクション補助	インスペクションに係る費用の2/3 又は 33,000円 のいずれか低い額
売買瑕疵保険補助	既存住宅売買瑕疵保険付保に係る費用の2/3 又は 50,000円 のいずれか低い額

既存住宅売買瑕疵保険は「個人間売買タイプ」に限る。

そこで、これらの制度の周知と普及を目的として、窓口開設に合わせて補助制度を創設した。

(4) 活用されていない空き家の掘り起こし

空き家が活用されず埋もれてしまうのにはいろいろな理由が考えられる。相続が片付いていない、家財道具が残っている、境界がはっきりしない、だれに相談すればよいかわからない……など。

このたび開設した相談窓口では、こうした空き家やその所有者の抱える課題を整理し、解決策の提案などの支援を行うことで、1件でも多くの空き家が市場に流通し活用に結び付くことを想定しているが、すぐには解決に至らないことも多々予想される。

しかし、そのまま放っておけばいずれは老朽空き家になりかねないということも理解していただき、所有者の責務として適切な管理を促すことも窓口の役割であろうと考えている。

そこで、空き家活用相談窓口の開設などの情報を広く知らせる手段として、平成28年4月に発送した固定資産税納税通知書に、相談窓口の案内や空き家に関連する情報を載せたチラシを同封した。これにより、市外や県外にお住まいの所有者にも情報が届き、活用されていない空き家の掘り起こしのきっかけになっており、次年度以降も継続的に行っていく予定である。

(5) 適正管理の啓発と中古住宅の魅力発信

人口減少が進むなか空き家は増加傾向にあ

り、全国的に“空き家”問題が取り沙汰されているが、決して空き家そのものが問題なのではなく、空き家が適切に管理されず放置され、それが老朽空き家となっていくことが問題である。しかし、適切に管理されたとしても、品質や性能に対する不安等から中古住宅を敬遠するという新築志向の国民性も大きな障壁になっていると考えられる。

適正管理を促すとともに、インスペクションや売買瑕疵保険などの諸制度の普及にも努めながら、中古住宅の魅力発信と流通促進の気運を盛り上げていきたい。

3. 特定空家等への措置

本市では、以前より市内各地において空家等に関する地域住民からの相談や通報が多数寄せられている。

そのうち老朽化し保安上危険性の高い家屋（以下「老朽危険家屋」という）として406件（平成13年～平成28年3月末）を把握しており、この老朽危険家屋については「神戸市建築物の安全性の確保等に関する条例」に基づく指導や勧告、建築基準法に基づく命令等を実施し、これまでに約6割が是正されているが未是正のものうち所有者が不明なものが約35%あることが課題である。

また、敷地内の立木や雑草、ごみ、害虫等に関する課題については法令や条例に基づく対応ができないため、効果的な対策を進めることが困難だった。

こうした中、平成27年5月26日に「空家等対策の推進に関する特別措置法」（以下、「特

措法」という。)が全面施行され、所有者調査に対し固定資産税情報の内部利用が可能になったほか、建物の倒壊等による保安上の危険性に加え、衛生上有害、景観阻害及び生活環境保全の観点から周辺環境に悪影響を与える特定空家等について、指導、助言、勧告、命令などの措置が可能となった。

(1) 神戸市空家等対策計画の概要

特措法第6条において、市町村は空家等に関する施策について空家等対策計画を定めることができることとされている。本市では、昨年7月に特措法に基づく「神戸市空家等対策計画の作成に関する協議会」を立ち上げ、建築・法務・不動産等の学識経験者や専門家団体、市民代表等から5回にわたり多くの意見をいただいた。それらの意見を踏まえて、平成28年2月に「神戸市空家等対策計画（以下、「対策計画」という。）」を策定した。

対策計画は、空家等のさまざまな課題に対する市の基本姿勢を示し、市民に対して空家等対策の全体像を容易に把握できるようにするとともに、総合的・計画的な空家等対策の推進を目的とするもので、計画期間は平成28年度から平成32年度までの5年間としている。

対策計画の基本的な方針は以下のとおり。

- 所有者等による空家等の適切な管理責任を明確化するとともに、具体的な管理方法などについて、広く情報提供を行う。
- 適切に管理がなされている空家等については、市が専門家の方々の協力を得て空家等の有効活用を支援し、市場流通やリフォーム、転用等を促進する。
- 適切な管理の促進を図り、課題の改善や維持保全、除却、建て替え等の管理・更新を促すことで、特定空家等への移行の予防に努める。
- 特定空家等については明確な基準を定めて

市が所有者等に対して指導・勧告・命令等の必要な措置を行い、所有者等自らによる課題改善や除却、建て替え等の改善を促す。改善がなされず周辺に対する悪影響の度合い及び危険度等の切迫性が極めて高い場合は、必要に応じて市が代執行を行う等、総合的な対策を進める。

(2) 特定空家等への措置

① 窓口の一本化と情報共有のための体制

これまでは、地域住民からの空家等に関する相談や通報については、内容に応じて区役所や関連部署が窓口となりそれぞれが対応してきたが、市民にとって相談窓口が分かりにくいことや、関連部署間での情報共有が十分ではないなどの課題を有していた。

今回、対策計画を作成するにあたり庁内の関連部署による調整会議で議論を重ねた結果、窓口は地域住民にとって最も身近で便利な区役所とし、住宅都市局安全対策課がとりまとめ課として区役所からの情報を受け取り、必要に応じて措置等を行う関連部署へ連絡することとした。また、とりまとめを課は特定空家等に係るデータベースを作成し庁内での情報共有を図るとともに、複数の関連部署に関係する案件では総合調整の役割を担う。

② 措置を講ずるための調査

特定空家等への措置を行うにあたっては、まず、空家等に該当するかどうかの実態調査が必要であり、外観調査や聞き取り調査、水道の使用状況等の調査により空家等に該当するかの判定を行う。例えば盆と正月だけ使用している等の悩ましいケースについては、国のガイドラインのパブコメで出された意見や地方公共団体の照会に対する国交省の回答を参考にしながら、使用の実態に合理性があるかどうかといった観点も用いて客観的に判断

する必要があると思われる。

また、これまで登記簿、住民票及び戸籍謄本等による調査では所有者が判明しないことが多々あったが、特措法の施行により、固定資産税の所有者等に関する情報を空家等対策のために市の内部で利用することが可能となったため、所有者等の特定に大きな効果があるものと期待している。

③措置を講ずる判断基準

特定空家等への措置を行うかどうかの判断は、以下の物的状態等にある空家等が、地域住民や通行人等に対して悪影響を及ぼすか、その悪影響の程度と危険等の切迫性が高いかなどに基づき行う。想定される状態は以下の通り。(【 】内は特措法における特定空家等の分類を示す。)

- ・建築物の倒壊、部材の飛散、擁壁の崩壊等
【イ 保安上危険】
- ・立木の腐朽・倒壊等
【イ 保安上危険】
- ・雑草・立木等の繁茂等
【ニ 生活環境保全】
- ・ごみ・物品等の放置等
【ロ 衛生上有害 ，ニ 生活環境保全】
- ・空家等に住みついた動物等
【ニ 生活環境保全】
- ・衛生動物の発生
【ロ 衛生上有害】
- ・既存の景観に関するルールへの不適合
【ハ 景観阻害】
- ・建築物等の不適切な管理（防火・防犯）
【ニ 生活環境保全】

④特措法に基づく措置の手順

措置は、「助言又は指導」、「勧告」、「命令」の順に実施する。

「勧告」以降の措置については、市の関連

部署により設置する検討会等で措置の内容、是非等を検討する。なお、毎年1月1日時点で「勧告」を受けている特定空家等については、次年度の固定資産税等に係る住宅用地特例が解除されることから、所有者等による改善の推進に一定の効果が見込まれる。

勧告を行っても改善されない場合「命令」を行い、それでもなお改善が行われない場合などは、周辺に対する生命や身体の危険度の切迫性等を総合的に判断したうえで、必要に応じて「代執行」を行う。

⑤措置の範囲

実施する措置内容については、次頁の表のように特定空家等の状態ごとに悪影響の程度と危険性等の切迫性を鑑みて実施する。「命令」を行う対象は、原則として、地域住民等の生命、身体又は財産に著しい危険を及ぼす可能性があり、かつ、その状況が切迫しているものとしており、景観阻害や生活環境保全の状態に該当する特定空家等については市長が特に認める場合を除き「勧告」措置までとしている。

(3) 効果的な空家等対策の推進

特措法の施行により、空家等の対策は新たな展開を迎えることとなる。本市でも、市長の強力な後押しのもと、平成28年度より対策計画に基づく取り組みが本格的にスタートしたが、より効果的な空家等対策の推進を図るため、以下の事項について検討を進めていきたいと考えている。

①条例の制定

空家等対策を総合的に推進するためには、特措法及び各関連法令に加え、それらを補完し、行政の支援が必要な課題に対して幅広く対応を図るための仕組みが必要と考える。こ

【悪影響の程度と危険性等の切迫性に対する措置の範囲】

特定空家分類	悪影響の程度と危険等の切迫性			
	地域住民等の生命、身体又は財産に危険を及ぼすおそれがある	地域住民等の生命、身体又は財産に著しい危険を及ぼすおそれがある	地域住民等の生命、身体又は財産に著しい危険が切迫している	地域住民等の生命、身体又は財産に著しい危険がさらに切迫し放置できない
イ 保安上危険	地域住民等の生命、身体又は財産に危険を及ぼすおそれがある	地域住民等の生命、身体又は財産に著しい危険を及ぼすおそれがある	地域住民等の生命、身体又は財産に著しい危険が切迫している	地域住民等の生命、身体又は財産に著しい危険がさらに切迫し放置できない
ロ 衛生上有害	地域住民等の健康に悪影響を及ぼすおそれがある	地域住民等の健康に著しい悪影響を及ぼすおそれがある	地域住民等の健康だけでなく生命、身体又は財産の危険が切迫している	地域住民等の健康だけでなく生命、身体又は財産の危険がさらに切迫し放置できない
ハ 景観阻害	既存の景観に関するルールに適合しない	既存の景観に関するルールに著しく適合しない	— (※)	— (※)
ニ 生活環境保全	地域住民等の生活環境に悪影響を及ぼしている	地域住民等の生活環境に著しい悪影響を及ぼしている	— (※)	— (※)
措置の範囲	助言又は指導相当	勧告相当	命令相当	代執行相当

※通常は実施しないが、市長が必要と認める場合は実施することができる。

のため、既存の支援制度の拡充、特定空家等に類似した空家等への措置、空家と同様の課題を抱える空地への措置など、特措法で対応できないものへの措置等について検討を行い、特措法を補完する条例を平成28年度に制定する予定である。

②協働による総合的・効果的な対策の推進

空家等の問題の要因は多岐に渡ることから、課題解決のためには、建築、不動産、法務、公衆衛生、防犯等さまざまな専門分野の知識や情報が必要であり、それらの専門家の方々のノウハウや経験の積極的な活用を図るため、役割分担を明確にしたうえで連携体制を構築したいと考えている。

空家対策については市民の期待は大変大きいため、特措法をはじめ、既存法令や新たに制定する条例などを活用し、市民の安全安心の確保のため迅速な対応を進めていきたい。

新修 神戸市史

最新刊 第11巻

「産業経済編Ⅳ 総論」 好評発売中

A5判 全940ページ 高級織物装製本
貼箱入り 定価6,000円(税込み・送料別)

- 構成**
- 第Ⅰ編 神戸の経済発展
- 第1章 近代神戸の出発 ー幕末から明治後期ー
 - 第2章 産業化の進展
ー明治後期から第一次世界大戦ー
 - 第3章 試練の時代
ー第一次世界大戦から第二次世界大戦ー
 - 第4章 重工業化の進展と流通革命の展開
ー終戦から高度成長期ー
 - 第5章 ハード産業からソフト産業へ
ー高度成長期から阪神・淡路大震災ー
 - 第6章 歴史を未来へ
- 第Ⅱ編 神戸の都市発展と産業経済
- 第1章 総生産と消費支出の推移
 - 第2章 神戸港と産業経済
 - 第3章 神戸の外国人社会
 - 第4章 神戸の企業と企業家
 - 第5章 神戸の第一次産業の展開
 - 第6章 労働市場と労働史
 - 第7章 都市観光地神戸の生成と発展
 - 第8章 ファッション・アパレル産業の展開
 - 第9章 災害と神戸の産業



摩耶埠頭 (昭和43年頃)



ケミカルシューズ (昭和30年代)

内容 既刊の「第一次産業」「第二次産業」「第三次産業」に続く産業経済編の完結編。開港に始まる神戸の産業と経済の動きを鳥瞰的にたどる総集。港とともに発展・繁栄する姿や震災・水害などの幾多の困難を乗り越えた姿、神戸に基盤をおいた企業と企業家の動きや神戸の観光の重要性和都市観光のもつ特徴を映すなど、産業経済の歴史を未来へつなぐ、激動の記録。

既刊 好評発売中 (定価は税込み)
神戸市史 歴史編Ⅰ「自然・考古」、神戸市史 歴史編Ⅲ「近世」、神戸市史 歴史編Ⅳ「近代・現代」、神戸市史 産業経済編Ⅰ「第1次産業」(以上定価各5,000円)、神戸市史 歴史編Ⅱ「古代・中世」、神戸市史 産業経済編Ⅱ「第2次産業」、神戸市史 産業経済編Ⅲ「第3次産業」、神戸市史 産業経済編Ⅳ「総論」(最新刊)、神戸市史 行政編Ⅰ「市政のしくみ」、神戸市史 行政編Ⅱ「くらしと行政」、神戸市史 行政編Ⅲ「都市の整備」(以上定価各6,000円)

◎市史の詳細・目次は 神戸市文書館ホームページをご参照ください

<http://www.city.kobe.lg.jp/information/institution/institution/document/kobesisi/kobesisitop.html>

発刊 神戸市 新修神戸市史編集室 (神戸市文書館)

〒651-0056 神戸市中央区熊内町1-8-21 ☎ 078-232-3437 FAX 078-232-3840

申込先 田中印刷出版(株)内 むるめ書房

〒657-0845 神戸市灘区岩屋中町3丁目1番4号 ☎ 078-871-0551 FAX 078-871-0554

市内主要書店にても好評発売中



空き家対策の実務

北村喜宣，米山秀隆，岡田博史編著



有斐閣
本体2,200円＋税

近年日本各地で「空き家問題」が深刻となっている。総務省の調査によれば2013年10月現在で我が国の空き家数は820万戸、空き家率は13.5%となり、過去最高を記録した。増え続ける空き家により、倒壊事故や放火、不審者の不法滞在など多くの問題が発生し、解決に向けた取り組みが急務となっている。

2010年代に入り、いくつかの自治体では自主的に条例を制定し空き家問題への対応を始めたが、条例であるゆえに限界もあった。そのため自治体の取り組みに国会が呼応して2014年11月に「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）が制定され、その後さらに多くの自治体で空き家対策が行われるようになった。

本書は、空家特措法の解説書である。同法が議員立法であったため、実務の方針が示される施行通知が国から出されておらず、市町村の中には実務にあたってとまどいがみられる場合がある。本書はそうした実務者に対して同法解釈の「ひとつの考え方」を示すことを主眼としており、自治体の法務担当者が執筆に参画していることもあり、実務の使用に十分耐えうる内容となっている。

具体的には、第1章では空家特措法制定に至る経緯を説明するとともに、第2章では同法の逐条解説を掲載している。また第3章では同法の施行を受けて市町村がどのような法的対応をすべきかを解説しており、第4章では法的対応を実施するにあたって考慮すべき諸点を解説し、第5章では空き家問題への対応のために実施されている諸施策が紹介されている。

市町村による空き家対策は、今後本格化していくことになる。これから実務を積み重ねる中でルールやノウハウが蓄積されていくことになるが、本書が空き家対策の実務者や関係者にとって、情報共有の端緒となり、結果的に空き家対策の充実につながることを期待したい。



Q&A自治体のための空家対策ハンドブック 西口元 秋山一弘 他共著



ぎょうせい
本体2,700円＋税

少子高齢化によってあらわれた課題の一つが空き家問題である。子どもが少なくなり高齢者が増加して人口が減少すると、住宅の需要は、必然的に減少する。その結果、使用されない住宅、すなわち空き家が増加することとなる。

空き家問題は、多種多様で、空き家の庭木の枝が道路に出てきて通行の妨害になるというものから、倒壊の危険性が高く隣家の住民等の生命等に重大な危害を及ぼすものまである。このような問題については、既に建築基準法等によってある程度対策がとられてきたほか、多数の地方自治体が独自の条例を制定して対応してきた。しかし、空き家問題を解消するための総合的な対策は、必ずしも十分とはいえなかった。そこで、議員立法として「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、制定されることとなった。

本書では、空家特措法を受けて、自治体の空き家対策についてQ&A形式でまとめられている。また、空家特措法に関するQ&Aのほか、担当職員が知っておくべき一般民事に関わるQ&Aなど計85問が掲載されている。

本書は、3章で構成されており、第1章では、総論（空家特措法の経緯、空家特措法の課題）、第2章では、空家等対策に関するQ&A（空家特措法Q&A、空家等対策をめぐる法律相談（公務執行妨害罪住居侵入罪ほか）、第3章では、資料（空家等対策の推進に関する特別措置法、空家等対策の推進に関する特別措置法施行規則ほか）が記載されている。

地方自治実務に詳しい研究者や地方自治体に勤務する弁護士等によって、「地方自治体職員が知りたいと思う点」を全て取り上げて、「分かりやすい解説」をすることをモットーに執筆された本書は、空き家問題に取り組む地方自治体職員のみならず法曹実務家等の必携の書であるといえる。



空き家問題－100万戸の衝撃

牧野知弘著



祥伝社新書
本体800円＋税

東京オリンピックが開かれる2020年、全国の空き家は1千万戸に達し空き家率は15%に上るとされる。そして、2040年の日本では空き家率43%、10軒のうち4軒が空き家という衝撃的なデータまでである。

少子高齢化、出産率低下という社会現象は今やあちこちで繰り返し問題視されているが、それを実感する機会は正直あまりない。しかし、地方にある親の家を考えると、実感がわくのではないか。昔のように兄弟がたくさんいて、基本的に長男が地元の家を継ぎ、次男や長女は都会へ行くという構図は少なくなり、今や、地方に残された親の家が家族の大問題になってきているという。

そして、この問題は地方だけの問題ではなく、首都圏の問題、日本の問題になっている。今後20年の間に多くの方が直面するのが、この空き家問題であると著者は述べる。

本書は「増加し続ける日本の空き家」、「空き家をもたらす社会問題」、「日本の不動産の構造変革」、「空き家問題解決への処方箋」、「日本の骨組みを変える」の5章から成る。

日本で急増している空き家、それは空き家というハコそのものが引き起こす治安や防災、景観上だけの問題ではないことを、読み進むにつれ実感する。そして、今そこにある空き家だけでなく、現在大量に存在する空き家予備軍のところに問題意識を持たなければならない。

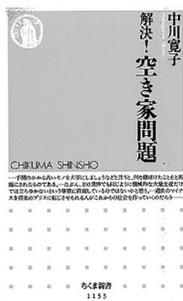
都心のタワーマンションの売れ行きが好調な一方で、マンションや賃貸においても空き室問題は例外ではない。2030年には、まるまる東京23区分、今より1千万人の人口が減ると見込まれ、家はあっても住む人がいないという社会は目前である。

空き家問題の根本にあるのは、日本の都市発展の歴史そのものであり、戦後の日本が行き着いた末の姿である。4軒に1軒は空き家になるかもしれない時代を目前にして、住宅を取り巻く環境をどう再生したらいいのか。現状のルポに加え、その処方箋が書かれたおすすめの一冊である。



解決！空き家問題

中川寛子著



ちくま新書
本体820円＋税

空き家問題に関連する情報は、ここ数年急速に増えている。しかし、本書の指摘にあるように、1968年の時点で住宅ストックは世帯数を上回っており、出生率の低下を考慮すると、この問題は必然であったことが分かる。著者は、本書の第1章で、新築住宅の建設を後押しする政策のほか、登記制度の問題点について述べ、今後の空き家問題がより複雑化することを示唆している。

しかし、本書は政策や制度の不備を批判することに主眼を置いて書かれているわけではなく、活用によっては、空き家は負の遺産ではなく、地域の活性化につながる可能性を強調している。

第2章では、空き家の活用を阻む、「立地」、「建物」、「所有者」、「相談先」の4つの障壁について解説し、続く第3章では、活用によって何を最も優先するかによって活用を「収益性」、「公益性」、「社会性」に分け、それぞれが立地条件によって決まることを解説している。

第4章から第6章は「大都市・地方都市の一等地」、「立地に難ありの都市部・一部農村」、「農村・地方都市」という立地条件ごとに、上記の3つの活用の観点でどのように活用されているかの実例を紹介している。

著者は空き家問題を解決するためのキーワードとして、「愛情」と「連携」を挙げている。前者は、あるものを上手に、大切に使う文化のことであり、後者は行政と民間、宅地と農地など様々な主体が連携し、情報を共有することであると著者は述べる。

空き家を活用することで地域が生まれ変わる契機となる場合もあり、その実例も本書で紹介されている。本書は、空き家問題で悩んでいる人や行政関係者のみならず、地域の活性化に関心がある人にも一読をおすすめする。

神戸市政と鉄道

近現代神戸市政史研究会 大海 一雄

■市内の交通は市で

明治5年に新橋・横浜間に官営鉄道が開通した2年後、大阪・神戸間でも早くも鉄道が開通した。私鉄でも、阪神電鉄の大阪・三宮間が、明治38年に開通している。その頃は、官営鉄道（後の国鉄）の三ノ宮駅は今の元町駅付近にあった。

その後明治45年、阪神は三宮から90度南へ下がった今の国際会館のところまで延伸して、滝道駅を開設した。写真を見ると、写っている2台の電車は阪神電車ではなく、当時の神戸電気鉄道（後の神戸市電）の電車で、さらに不思議なのは道路の上に大きな上屋が2つあって、それぞれに大阪行きの大きな看板が上がっている。この上屋は阪神が負担したのか、神戸電気鉄道が負担したかは分からないが、相互の乗り換えの利便性を考えたものと思われる。写真の場所は今の国際会館の南西角で、右側の線路は磯上線だったがその後廃止された。⁽¹⁾

この数百メートルの阪神の延伸は、居留地への乗り入れを考えていたようだが、神戸市

会は市内の交通は神戸市が行うとして否決している。市内の交通を市で経営するのか、民間に任せるのかの問題は、国による一貫した方針が決まっていなかった。そこで、民間が開発しその後、市が買収する方式が採られることが多く、東京や神戸がこの方式によっていた。⁽²⁾

■昭和初期に地下鉄の会社

その後わが国にも地下鉄が導入され、昭和2年には東京地下鉄道株式会社によって上野・浅草間が開通した。大阪市は、市内の交通は市で行うという方針を堅持していたので、地下鉄も市営で、梅田・心斎橋間を昭和8年に開通させた。

このような流れの中で神戸では、大正15年頃から計画していた神戸地下鉄株式会社が設立され、昭和3年に市に申請したが、これも却下された。その理由の一つは、「本市の地下鉄計画に抵触する為」とあり、すでに市でも地下鉄計画を進めていたことが分かった。その他の否決の理由は「市電経営に脅威を及ぼす」「市民の福利を増進する主旨に於いて市営を可とする為」というものだった。⁽³⁾

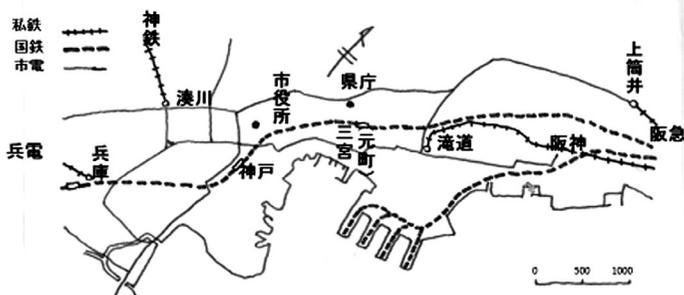
この計画は、住吉と脇浜から西須磨へ2本の地下鉄を造るという壮大なもので、出来ていればその後の神戸の交通図は大きく変わっていたと思われる。

■郊外電車のターミナル

多くの都市は昭和の初期までは、郊外電車の都心への流入は認めないで、都市の周辺までとしてきた。神戸でも阪神は三宮だったが、阪急は上筒井、山陽は兵庫、阪神国道電車は



昭和はじめての阪神滝道停留所
(神戸市文書館所蔵)



昭和初期の私鉄起終点駅
(神戸市歴史編Ⅳ P482 図23に加筆)

脇浜までだった。その代わりに市電が私鉄の終点に接続し都心まで連絡していた。

その後は阪神・阪急の都心への乗り入れ問題がおこり、高架か地下かで国や県を巻き込んで、市政の大問題となった。結局阪神は地下で、阪急は高架が認められた。もしこのとき阪急が地下を採用していれば、最近話題の神戸市営地下鉄への乗り入れ問題の様子も変わっていたかもしれない。

■大水害後の神戸は西へ

昭和12年の阪神大水害の後に、当時代議士の野田文一郎氏は、市域が狭いから被害が大きくなったとして、今の西区での新都市の開発を提案した。これだけなら単なるほら話に終わるところが、昭和16年に神戸市長になったので、一挙に大久保までの鉄道計画が具体化し、市会の承認を受け着工寸前までになったが、戦局の悪化で中止となった。

■戦後の復興基本計画と鉄道

終戦後すぐの、昭和21年3月に発表された神戸市復興基本計画要綱は、その後の神戸市の大きな計画がすべて描かれている。その通りにならなかったのは、深江沖の空港くらいである。その中で地下鉄の計画が復活し、また私鉄の連絡が挙げられている。

阪神・阪急・山陽はその通り実現したが、神鉄のみがすこし違った形となった。戦後の都市計画では神鉄は神戸駅まで延伸されるこ

ととなり、区画整理で線路用のカーブのついた道路まで作りながら新開地止まりとなった。いま粟生線の存続問題で、新開地の接続が話題となっているが、もし神戸駅につながっていたらと惜しまれる。

■合併条件と鉄道

旧明石郡の村々は、昭和22年の神戸市との合併に当たって、神戸市と共通条件覚書を結んでいる。その中で鉄道については、「将来交通発達の為必要な電車、バス等の交通機関の計画実施に努力すること」となっているが、神出村の覚書事項では、さらに踏み込んで、「市中央に達する幹線道路を構築し、電車線を敷設すること」となっている。これは、その後の西神ニュータウン開発に伴う、地下鉄山手線へとつながって行った。

■都市交通の情勢の変化

その後市電は最盛期を迎えるが、だんだんと自動車に追われ、遂に惜しまれながら幕を降ろした。代わりに地下鉄が生まれたが、海岸線は赤字に悩んでいる。一方LRT (Light Rail Transit) 推進の動きもあって、市電を残していればと惜しまれる声も聴かれる。

いま神戸の鉄道は、粟生線の存続問題、北神急行の赤字、阪急の地下鉄への乗り入れ、バスとの競合など、いくつかの問題がある。鉄道は市民にとっては身近な問題であるが、このように市政にとっても、鉄道はいつも重要な課題となっている。

[参考文献]

- (1) 阪神電気鉄道80年史
- (2) 近代日本公営交通成立史 高寄昇三 日本経済評論社
- (3) 神戸市史 第3巻 昭和編(1)

■ 改正公職選挙法

平成28年4月6日、国政選挙や地方選挙の投票日に、自治体の判断で駅やショッピングセンターなどに設置される「共通投票所」で有権者が投票できるようにするなどの改正公選法が参院本会議で成立した。成立したのは政府提出と衆院特別委員会の委員長提案の計2本である。

政府提出の改正公選法は①共通投票所の設置を可能にする、②18歳未満の子どもの投票所への同伴を原則解禁、③期日前投票の投票時間を前後2時間ずつ延長し、最長で午前6時半～午後10時に拡大の3点である。

共通投票所に関しては、期日前投票では既に、多くの人が集まる場所に投票所を設置できるが、投票日当日は、有権者は選挙当日、小学校や公民館など選挙管理委員会が指定する1カ所しか投票できなかった。施行後は、共通投票所が設置されれば、自宅からの距離、駐車場の有無、段差などさまざまな条件を考えて投票場所を選べる。

投票所に同行できる子どもについては、改正前は「幼児」や「やむを得ない事情がある者」としていた要件を緩和し「幼児、児童、生徒その他の18歳未満」とした。家族連れの有権者の投票を促す一方、18歳選挙権をにらんだ有権者教育につながる狙いがある。

■ 安全保障関連法施行

平成28年3月29日、昨年成立したいわゆる「安全保障関連法」が施行された。国によれば、「本法制の施行は、抑止力の向上と地域及び国際社会の平和と安定にこれまで以上に積極的に貢献することを通じて、わが国の平和と安全を一層確かなものにするものであり、歴史的な重要性を持つもの」（首相官邸ホームページ）としている。

安全保障関連法は、「我が国及び国際社会の平和及び安全の確保に資するための自衛隊法等の一部を改正する法律」など10本の改正法を束ねた「平和安全法制整備法」と新法である「国際平和共同対処事態に際して我が国が実施する諸外国の軍隊等に対する協力支援活動等に関する法律（国際平和支援法）」から構成される。

国は、憲法9条の下で許容される自衛の措置であることを明確にするため、「自衛の措置としての武力の行使の新3要件」を示し新法に盛り込んだ。すなわち、（1）我が国に対する武力攻撃が発生したこと又は我が国と密接な関係にある他国

期日前投票では、投票時間は原則午前8時半から午後8時までだったが、自治体の裁量で開始と終了の時刻を最大2時間前倒したり、延長したりできるようになる。改正公選法の付則には投票可能な時間帯をさらに広げるかどうか施行後に検討すると明記した。

委員長提案の改正公選法は①聴覚障害者のために、演説などを文字で簡略に伝える「要約筆記」への報酬支払い解禁、②洋上投票の要件を緩和し、日本人が2人以下の場合や外国船舶でも投票可能にするという内容である。

洋上投票の施行等一部の改正点を除いて、選挙権年齢の「18歳以上」への引き下げと同じ6月19日に施行され、7月に想定される参院選で適用される見通しである。2014年の衆院選の投票率は52.66%と過去最低を更新しているが、今回の制度改正によって、投票機会を広げることで投票率の向上が期待される。ただし、新たな投票所の創設や期日前投票の時間拡大をどうするかは、それぞれの自治体の判断如何という側面がある。また、今回、地方議員選でのビラ配布を解禁する法改正も検討されたが、「速やかに検討を進める」との付帯決議にとどまった。

に対する武力攻撃が発生しこれにより我が国の存立が脅かされ国民の生命・自由及び幸福追求の権利が根底から覆される明白な危険があること（いわゆる「存立危機事態」）、（2）これを排除し我が国の存立を全うし国民を守るために他に適当な手段がないこと、（3）必要最小限度の実力行使にとどまるべきことの3点である。

国会審議では、改正武力攻撃事態法に規定された「存立危機事態」や重要影響事態法に規定された「重要影響事態」「後方支援」、国会による事前承認のあり方等を中心に議論され、政党間の合意事項等を反映して、今後、自衛隊の部隊行動基準や武器使用規範の改定等により具体的な運用方針が示されることとなっている。

集団自衛権の一部容認など我が国の安全保障に関する方針が変わる中で、長時間の国会審議等を経ても本法の趣旨や運用方針に関する説明が十分でないという批判もあり、国は国民にいっそう理解されるよう、不断の努力が求められている。

■ 改正地域再生法

平成28年4月14日、地域活性化を後押しする「まち・ひと・しごと創生交付金（地方創生推進交付金）」や、企業が自治体に寄付すると減税となる「企業版ふるさと納税」に関する規定を盛り込んだ改正地域再生法が衆議院本会議で成立し、4月20日に公布、施行された。

「まち・ひと・しごと創生交付金」は、今年夏を目途に配る予定で、自治体の人口減少対策の5カ年計画「地方版総合戦略」の実行を支援する。他の自治体のモデルとなるような優れた地方版戦略の事業を盛り込んだ「地域再生計画」を国に提出すれば、配分を受けられる。

「企業版ふるさと納税」は、企業が社会貢献の一環として、応援したい地方自治体の地域活性化事業に寄付すると寄付額の約6割が税金から引かれる仕組みである。具体的には、企業が本社所在地以外の自治体に寄付すると、寄付の3割に当たる額が地方税の法人住民税と法人事業税、国税の法人税から差し引かれ、これまで認められていた分と合わせて約6割が軽減される。また、納付する税金の額によって差し引ける上限が定められている。寄付の対象は、効果が高いと国が認定した事業であり、今後、自治体の応募を受けつける。税収が多い東京圏（東京都、埼玉県、千葉県、神

奈川県）の一部自治体は寄付を受けられない。自治体は、寄付してくれそうな企業に働きかけを行うことができる。

平成20年度から、個人を対象にした「ふるさと納税」は始まっており、ふるさと納税を行う自治体の数が5団体以内であれば、控除に必要な確定申告が不要になる「ふるさと納税ワンストップ特例制度」などの税制改正の効果もあり、平成27年度には急増した。しかし、寄付を呼び込むため、豪華な返礼品を競う自治体が相次ぎ、総務省は平成28年4月1日、商品券など換金性の高いものや自動車など資産価値の高いものなどを返礼品にするのを自粛するよう、自治体に通知した。

「企業版ふるさと納税」により、国は、自治体への企業寄付の総額が現状の年間約200億円から2倍の約400億円に増えると見込んでいる。今後、個人のふるさと納税同様、自治体の取り組みが課題となる。

また、同改正法では、地方に移住する高齢者の生活拠点となる「生涯活躍のまち」構想の制度についても明記している。介護サービスを提供する事業者の手続きを簡略化する特例措置などを実施する。

■ 鴻海精密工業がシャープを買収

平成28年4月2日、経営再建中のシャープは、堺市で台湾の鴻海（ほんはい）精密工業（以下、「鴻海」）の傘下に入る契約に調印した。鴻海はシャープに3,888億円を出資し、議決権の66%を握る親会社となる。日本の大手電機メーカーが海外企業の傘下に入るのは初めてとなる。

鴻海とシャープは堺市で液晶パネルの工場を共同運営している。両社の連携の成果とされる生産拠点で買収契約を結び、両社トップによる記者会見を開いた。シャープの高橋興三社長とともに記者会見した鴻海の郭台銘（かく・たいめい）会長は、シャープの再建に自信を示し、主力のディスプレイ事業の再生を急ぐ方針を強調した。

シャープは鴻海からの資金の半分以上を、韓国のサムスン電子などが先行して量産化している、次世代ディスプレイの有機EL（エレクトロルミネッセンス）の開発に投じる。

米アップル社がiPhone（アイフォーン）への有機ELの搭載を予定しているとされ、韓国の電機メーカー、サムスンなどに対抗できる体制を構築するためである。

両社は会見に先立ち、鴻海のセンサー技術とシャープの家電製品を組み合わせた次世代住宅「スマートハウス」を報道陣に公開し、相乗効果をア

ピールした。郭会長は液晶以外の分野でも、先進的な家電などの開発を進める方針である。高橋社長も、経営危機で抑制していた投資を再開し、家電やロボット技術の開発を加速させる姿勢を示した。

5月12日、シャープは平成28年3月期の連結決算を発表した。主力の液晶パネル事業でスマートフォン向けの中小型パネルが苦戦、在庫の評価損など特別損失も膨らんだ。液晶パネルに加え、液晶テレビや携帯電話も苦戦し、売上高は12%減の2兆4,515億円となった。太陽電池事業は売上高が4割強減少し、連結営業損益は1,619億円の赤字（前の期は同480億円の赤字）で、営業赤字額は同社として過去最大となった。

決算発表後、シャープは鴻海の戴正興（たい・せいご）副総裁を次期社長に就任する人事を発表した。戴氏は、台湾の電機大手の大同グループ出身で、日本駐在を経験しており、日本語が流暢である。昭和61年に鴻海へ転じた後、ソニーやパナソニックとの取引も獲得し、日本とのビジネスを拡大した。

世界的な競争が激化する中で、日本とアジアの企業が協力し、ともに成長していけるかという点で、今後の両企業の事業展開が注目される。

■三菱自動車燃費データ不正問題

三菱自動車が2013年6月から生産した「eK ワゴン」や、日産自動車に供給している「デイズ」など軽自動車4車種で燃費を実際よりも良く見せるため、不正な操作を行っていたことがわかった。

不正操作が行われたのは、2013年6月から生産している「eK ワゴン」「eK スペース」と、日産に供給する「デイズ」「デイズルークス」の4車種で、62万5千台に及んだ。

不正の手口は「走行抵抗値」と呼ばれる燃費を算出するための基礎データの改ざんで、実際よりも燃費を5～10%程度良く見せていた。走行抵抗値は、タイヤの路面抵抗や空気抵抗などを数値化したもので、カタログ等に掲載する燃費性能は国土交通省の審査で決まるが、その基になる走行抵抗値はメーカーの届け出数値が採用されている。メーカーの言い値が採用されるこの仕組みを悪用したものだ。

燃費試験用データを測定せずに机上で計算していたうえ、25年前から違法な測定方法を採用していたとされる。

また、先述の軽自動車以外の車種でも不正なデータ測定が行われていた模様だ。

このような不正問題の背景には、近年の軽自動車は維持費の安さのほか、燃費性能が魅力となっており、自動車各社は激しい開発競争を行っていることがある。

今回の不正を機に、日産自動車が三菱自動車に34%出資し、事実上傘下に収める業界再編に発展した。

今後、不正問題への対応が大きな課題となる。不正のあった軽自動車の顧客に納得できる補償を行うことや、開発部門の新体制が改革を進めることで、三菱自動車がどのように信頼回復への道筋をつけていくのかが問われる。

■熊本地震

2016年4月14日21時26分に熊本県熊本地方を震源とするマグニチュード6.5（暫定値）の「熊本地震」が発生し、益城町では震度7が観測された。その2日後の16日1時25分にも同地方を震源とするマグニチュード7.3（暫定値）の地震が発生し、益城町と西原村で震度7が観測された。16日以降も、熊本県阿蘇地方や大分県でも規模の大きな地震が相次いで発生した。

この地震による主な被害は、消防庁災害対策本部が公表した5月31日時点での資料によれば、死者49人、震災関連死20人、全壊住宅6,990棟、半壊住宅20,219棟に上っている。

被害額について、政府は、5月23日に、熊本県、大分県の被害額が計約2.4兆～4.6兆円（熊本県が約1.8兆円～3.8兆円、大分県が約0.5兆円～0.8兆円）に上るとの推計結果を発表した。内訳は、住宅や企業設備などの建築物が約1.6兆円～3.1兆円、道路や空港などの社会インフラが約0.4兆～0.7兆円、電気・ガス・上下水道が約0.4兆～1兆円、熊本城や公園などその他の社会資本が約0.4兆～0.7兆円としている。ちなみに、近年の震災の被害額と比較して見ると、1995年に発生した阪神・淡路大震災の被害額は約9.9兆円、2004年の新潟県中越地震は約1.7兆円、2011年に発生した東日本大震災は約16.9兆円と推計されており、熊本地震の被害規模は、中越地震を上回る可能性がある。

震災発生からの政府の主な対応状況をあげると、まず、4月14日に非常災害対策本部を立ち上げ、

4月26日に激甚災害に指定した。4月28日に、特定非常災害の指定や、行政上の権利利益の満了日の延長、期限内に履行されなかった行政上の義務の免責などの適用を閣議決定し、5月10日に、大規模災害からの復興に関する法律に基づく非常災害の指定を閣議決定した。これにより、被災した地方公共団体からの要請により、国又は都道府県は、その事務に支障のない範囲内で、被災地方公共団体が本来施行することとなる災害復旧事業などを代行できるようになる。

財政支援では、4月20日に、被災地において食料品、飲料水、日常生活品など当面の避難生活に必要な物資を緊急支援のための経費として、予備費の使用（約23億円）を閣議決定した。「熊本地震復旧等予備費」（約7,000億円）を内容とする平成28年度補正予算案を5月13日に閣議決定し、5月17日に成立した。5月31日に、中小企業・農業・観光事業等の事業再開支援とインフラ施設等の復旧のための経費として、「熊本地震復旧等予備費」（約1,023億円）を閣議決定した。

神戸市は、「平成28年熊本地震」緊急応援対策本部員会議を設置し、緊急物資の発送や応援職員 の派遣を行っている。5月31日時点で、24名の職員が現地で活動している。

一日も早く被災地の皆さんが日常生活を取り戻し、復旧復興を成し遂げることができるよう、弊研究所も、調査研究等で協力していきたい。

■ 北海道新幹線開業

津軽海峡を越えて北海道と本州を結ぶ初の新幹線「北海道新幹線」が3月26日に開業した。1964年の東海道新幹線開業から52年の月日を経て、北海道から九州・鹿児島まで約2,150キロが新幹線で結ばれた。

今回開通したのは新青森—新函館北斗間148.8キロである。東京—新函館北斗間を最速4時間2分、仙台—新函館北斗間を2時間30分で結ぶ。東北や関東とのビジネスや観光の交流拡大で地域の経済活性化が期待される。

列車は、普通車とグリーン車、最上級車両のグランクラスがあり、JR北の新型「H5系」のほか、JR東日本の「E5系」を使用している。外装は、緑と白に「ラベンダー」を意識した紫色の帯をデザインに取り入れ北海道らしさを演出した。

「はやぶさ」は東京—新函館北斗間を一日に10往復、仙台—新函館北斗間を1往復する。「はやて」は盛岡、新青森と新函館北斗間を各1往復する。

東京—新函館北斗間の最速列車は1日上下計3本となっている。最速時速は260キロ。ただし、青函トンネルを含む約82キロの区間では、貨物列車と線路を共有するため、最高時速を140キロに制限している。

北海道新幹線は、1970年施行の全国新幹線鉄道整備法に基づき、1973年に整備計画が決定された整備新幹線（北海道、東北、北陸、九州（鹿児島、長崎））の5路線の一つである。整備新幹線の開業は、昨年3月の北陸新幹線（長野—金沢）以来で、2030年度に札幌までの延伸を目指している。首都圏から北海道への観光・ビジネス客は、年間約7万2千人増、宮城県からは約5万7千人増と試算され、今回の開通による経済波及効果は計約136億円と試算されている。

一方で、乗車率は当面26%程度と見込まれ、青函トンネル維持費などがかさみ、当初3年は年平均48億円の赤字が見込まれる。

■ ジカ熱に緊急事態宣言

世界保健機構（WHO）は、2月1日、ブラジルなど中南米で急速に拡大している感染症「ジカ熱」について「国際的に懸念される公衆衛生上の緊急事態」に該当すると宣言した。症状はそれほど重くはならないが、妊婦が感染すると新生児の脳が十分発達しない「小頭症」の原因になる疑いがあるからである。

ジカ熱は、蚊が媒介するジカウイルスを原因とした感染症で、ネッタイシマカやヒトスジシマカがウイルスを媒介するとされている。蚊が感染者からウイルスを含んだ血液を吸い、別の人を刺すことで感染が広がる。日本にはヒトスジシマカがほとんどの地域（秋田県及びび岩手県以南）に生息している。

2015年5月にブラジルでの感染報告以降、20を超える国・地域に拡大している。

ジカ熱との関連が疑われている小頭症の新生児が疑い例も含めて4千人以上生まれており、WHOは妊娠中の女性に対して、感染地域に渡航する際に注意するよう呼びかけ、各国への感染拡

大の阻止に向けた対策の強化を求めた。

政府はジカ熱を感染症法の「4類感染症」に指定し、患者を診察した医師に保健所への届け出を義務づけている。また、検疫法の指定感染症にすることも決め、検疫所で感染の疑いのある人を検査できるようにしている。日本でも10人（6月10日現在）の感染患者がでてい

WHOの緊急事態宣言は、2014年8月に西アフリカを中心に感染が拡大したエボラ出血熱以来になる。エボラ出血熱では、1万人以上の死者が出ており、WHOは対応が後手に回り批判にさらされたことから、その教訓を踏まえ、早期対処に動いた形になる。

予防ワクチンの開発、治療法の研究に期待したいが、いまのところ肌の露出を控えるなど、蚊に刺されないようにするしかない。

リオデジャネイロ五輪を8月に控えたブラジルでは、五輪でのジカ熱流行拡大阻止に全力をあげている。

■ 伊勢志摩サミット

平成28年5月26、27日に、三重県志摩市で第42回先進国首脳会議（伊勢志摩サミット）が開催された。我が国でサミットが開催されるのは2008年の洞爺湖サミット以来8年ぶりとなる。

会議はテーマごと（G7の価値・結束、世界経済、貿易、政治・外交、気候変動、エネルギー、アジアの安定と繁栄、保健、アフリカ等）に議論が行われ、議論の成果をまとめた「G7伊勢志摩首脳宣言」が発表された。

テーマ別にみると、G7の価値・結束については、世界経済の下方リスク、国際秩序に対する一方的な行動による挑戦等の課題に対しG7が連携して国際社会の取り組みを主導していくこととし、世界経済では、金融・財政・構造改革の政策手段を用いてG7が世界経済を牽引するとの明確な姿勢を示すため「G7伊勢志摩経済イニシアティブ」が発表された。また、取り組むべき優先課題として、質の高いインフラ投資、女性のエンパワーメント、サイバーセキュリティ、腐敗対策、税及び透明性へ結束して対応することが合意された。

■ 「パナマ文書」流出問題

中米パナマを拠点にする法律事務所から、タックスヘイブン（Tax Haven：租税回避地）を利用している世界の首脳や法人などの情報が記載されている資料、いわゆる「パナマ文書」が流出した。「パナマ文書」はドイツの有力紙「南ドイツ新聞」の記者が匿名の情報提供者から入手し、同社も加盟する国際調査報道ジャーナリスト連合（ICIJ）に提供した。これを受けて、2016年4月3日、ICIJは約1年かけて分析した内容を同連合のホームページにて公開した。

流出したデータ量は全体で2.6テラバイトに上る膨大なもので、同法律事務所が設立を手伝ったペーパーカンパニーの登記簿や、顧客と交わした契約書類、電子メールが画像など1,150万点に上る。

パナマ文書で名前の挙がった政治家らは50カ国以上の140人に上り、この公開をうけて、各国では大きな波紋を呼び起こしている。例えば、アイスランドでは、グンロイグソン首相が、英領バージン諸島で国内銀行の債権を保有していたことが発覚したことにより、抗議デモが繰り広げられ、わずか2日で辞任に追い込まれた。

タックスヘイブンとは、税率が他国に比べて著

貿易では、TPPを含むメガFTAを推進することを確認し、政治・外交では、テロ・暴力的過激主義対策、難民問題、北朝鮮やロシア・ウクライナ、海洋安全保障の問題に対して協調して取り組むことが確認された。また、気候変動、エネルギー問題では、COP21で合意されたパリ協定の早期発効を目指すこと等が確認された。

アジアの安定と繁栄では、質の高いインフラ投資の重要性が再確認され、保健、アフリカ等については、感染症等の公衆衛生危機への国際社会の対応能力の強化や本年8月にケニアで開催されるTICAD（日本政府が主催するアフリカ開発会議）への期待などが示された。

また、本年4月以降、テーマごとに10の閣僚会合が順次実施されており、神戸市においても、9月11、12日に「保健大臣会合」が実施されることとなっている。

今回の首脳会議では多くの宣言、合意がなされたが困難な課題も多く、参加各国の結束や政策の実行に向けての努力が求められる。

しく低いか、課されない国や地域を指し、パナマや英領バージン諸島など有名である。タックスヘイブンを巡るビジネスは、バールに包まれた部分が多く、規制が緩く、簡単な手続きで会社を設立できるため、実態のない「ペーパーカンパニー」や秘密口座を置いているケースがある。企業や富裕層が節税する際の拠点になっているほか、利益や財産の隠し場所、マネーロンダリング（資金洗浄）など犯罪の温床にもなりやすい。その特徴は秘密性にあり、他国の税務当局から口座の持ち主の名前などの開示を求められても応じないことが多い。

経済協力開発機構（OECD）の推計では、様々な課税逃れで失われた法人税収は、全世界で最大2,400億ドル（約26兆円）であり、経済のグローバル化に伴い、影響は大きくなっている。

「パナマ文書」の流出をきっかけに、各国の当局は連携して捜査や調査を進めており、関連する情報共有も強化する。タックスヘイブンを利用した課税逃れやマネーロンダリングの実態に本格的な調査が入ることで、今後の行方が注目される。

■ 災害に強い水道づくり～大容量送水管整備事業の完成～

神戸市では、阪神・淡路大震災の教訓を踏まえて、「神戸市水道施設耐震化基本計画」を策定し、これに基づき災害に強い水道づくりを進めている。その主要施策の1つである「大容量送水管整備事業」が20年の歳月をかけ、平成28年3月末に完成した。

大容量送水管は、水源の4分の3を阪神水道企業団からの受水に頼っている神戸市において、六甲山中の2本の送水トンネルに加え、新たに市街地の地下深くを通る送水幹線として整備したものであり、高い耐震性能と大きな貯留機能を備えている。事業区間は、芦屋市市境から奥平野浄水場までの間で、本線延長は12.8kmである。直径2.4mの送水管（鋼管）をシールドトンネル内部に挿入しており、最大送水能力は約40万 m^3 /日、事業費は約370億円である。貯留可能量は59,000 m^3 で、これは飲料水に換算すると神戸全市民の約12日間分（3L/人/日）に相当する。

大容量送水管には、①既設送水トンネルのバックアップとして活用できる、②災害時には、災害時給水拠点として交通渋滞の影響を受けずに応急給水活動ができる、③送水が停止した場合でも、管内に貯留されている水による応急給水が可能である、④大容量送水管からも直接配水管網に送水

することで、復旧期間の短縮が図れる、等の効果が期待できる。

本事業では、最新の技術や法律の積極的な採用など、3つの先駆的な取り組みがある。初めに、送水機能に貯留機能を合わせ持つ「大容量送水管」は、神戸市で考案した送水施設であり、現在では災害対策事業として6事業体で採用されるなど、全国的に広がっている。また、施工にあたっては、全国初となる「大深度地下使用法」を適用し、施工延長の短縮とコスト削減を図った。さらに、断層横断部では、新たに「断層用鋼管」を採用することで、地震時においても安定した送水が確保できるようにしている。今後、大容量送水管のバックアップ機能を活かして、既設送水トンネルの補修・更生工事を順次実施し、水道システム全体の安定性確保に努めていく。

昨年度末策定された「神戸水道ビジョン2025」では、「広報とコミュニケーションの充実・強化」を掲げており、水の科学博物館に隣接する奥平野立坑を、耐震化施策に関する見学施設としても位置付け、大容量送水管だけでなく、水道事業の様々な取り組みについて広く広報していくこととしている。

■ 「神戸・里山暮らしのすすめ」サイトと「空家バンク」の開設

神戸市では、「人と自然との共生ゾーンの指定等に関する条例」（平成8年4月）に基づき、西北神に広がる豊かな農村地域を「人と自然との共生ゾーン」として位置づけ、農村環境の保全や、里づくり事業などに取り組んできた。

しかしながら、北区・西区の農村地域の人口は減少傾向にあり、空き家の増加や担い手の不足が課題となっており、農村地域に新たな人を呼び込み、地域を維持・活性化していく取り組みが必要となっている。一方、最近では、自然豊かな場所での暮らしに憧れて、農村地域への移住に関心を示す都市住民が増加している状況である。

そこで、神戸市では、新たな人を農村地域に呼び込み、地域の活性化に繋げる取り組みを進めている。共生ゾーン条例を平成28年3月に改正し、「里づくり計画」づくりにおける地域住民の負担を軽減し、「神戸・里山暮らし」を推進する施策を進めている。具体的には、都市近郊に立地する特性を活かし、一時的な訪問・交流から、神戸の農村地域への居住へと繋げる「農村定住促進コーディネーター」の配置はそのひとつである。農村

に暮らしながら都市的な生活を送る、神戸ならではの“里山暮らし”を推進し、地域の活性化に繋げようとしている。また、新たに「神戸・里山暮らしのすすめ」サイトが開設された。農村定住促進コーディネーターの活動の紹介や移住・定住の相談会、イベント情報の提供、さらに農村地域の空き家を登録し、移住を希望する都市住民に紹介する「空家バンク」も開設した。平成27年7月から28年3月までの農村定住促進コーディネーターの実績は、電話・メールでの相談55件75回、面談63件77回、移住支援5件（北区2件、西区3件）となっており、一定のニーズがあることが確認できている。

今年度からは、空き家活用の際の不要な家具の処分経費の1/2 上限10万円の補助、空き家の修繕・改修にかかる経費の1/3 上限100万円を補助する制度も新設された。

神戸の街の魅力のひとつとして、都心の近くで豊かな自然を感じながら暮らす神戸ならではの里山暮らしの魅力が広まり、移住に繋がることを願っている。

神戸市空家等対策計画（概要）

「空家等対策の推進に関する特別措置法」第6条に基づく法定計画

平成28年6月

神戸市住宅都市局

【問い合わせ先：安全対策課 TEL 078-322-5593】

計画の趣旨と基本的考え方

空家は、人口減少・高齢化・核家族化などにより全国的に増加している。今後も空家の増加傾向は続くと思われることから、建物の倒壊などによる保安上の危険性に加え、防災・防犯、公衆衛生、景観などへの影響など、問題がより深刻化・多極化し、市民生活への悪影響が益々顕在化すると見込まれる。

神戸市空家等対策計画は、空家等対策の推進に関する特別措置法第6条に基づき、このような空家等のさまざまな課題に対する神戸市の基本姿勢を示し、市民に対して空家等対策の全体像を容易に把握できるようにするとともに、総合的・計画的な空家等対策の推進を目的としている。

第1章 空家等に関する対策の対象とする地区及び対象とする空家等の種類その他の空家等に関する対策に関する基本的な方針

（1）空家等に関する対策の対象とする地区及び空家等の種類

- ・対象地区：神戸市全域
- ・対象空家等：活用⇒主に住宅の空家，適正管理・措置⇒すべての空家

（2）空家等に関する対策に関する基本的な方針

- ・適正管理：所有者等の管理責任の明確化，管理方法の情報提供等の支援等
- ・活用支援：空家等の市場流通等への支援
- ・特定空家等への移行予防：課題改善や維持保全等の管理・更新の促進
- ・特定空家等への措置：基準に基づく改善に向けた措置の実施

第2章 計画期間

- ・平成28年度（2016年度）から平成32年度（2020年度）までの5年間

第3章 空家等の調査に関する事項

- ・空家等の総体：住宅・土地統計調査，不動産情報等による把握
- ・課題のある空家等：地域住民からの通報・相談，パトロール等による把握

第4章 所有者等による空家等の適切な管理の促進に関する事項

- ・所有者等への適正管理の啓発
- ・空家活用相談窓口による適正管理，活用に向けた各種支援 等

第5章 空家等及び除却した空家等に係る跡地の活用の促進に関する事項

(1) 空家等の活用の促進

- ・空家活用相談窓口の設置（すまいるネット内）
空家の流通促進に向けた専門家との連携によるアドバイス
住宅検査の利用支援、耐震化に関する支援
ウェブサイトによる活用事例の情報提供、イベントの実施 等
- ・空家対策に取り組む各種団体との個別の課題に応じた連携

(2) 除却した空家等に係る跡地の活用の促進

- ・所有者等に対する適切な管理の促進
- ・売却意思に即した流通促進のための不動産関係団体への情報提供
- ・地域団体による跡地の管理、活用の検討 等

第6章 特定空家等に対する措置その他の特定空家等への対処に関する事項

(1) 特定空家等に対する措置を講ずるに際して必要な調査

- ・特定空家等のおそれのある空家の実態調査，所有者等調査，特定空家等への立入調査

(2) 特定空家等に対する措置を講ずる判断基準

- ・物的状態及び周辺への悪影響の程度と危険性等の切迫性による総合的な判断基準

(3) 特定空家等に対する措置の内容

- ・措置（助言又は指導，勧告，命令，代執行）の手順と内容
- ・悪影響の程度と危険性等の切迫性に対する措置の範囲
- ・所有者等が不明な場合や福祉の支援が必要な場合の対応 等

(4) 所有者等への支援制度

- ・既存制度の見直しや制度拡充 等

特定空家分類	悪影響の程度と危険等の切迫性			
	地域住民等の生命、身体又は財産に危険を及ぼすおそれがある	地域住民等の生命、身体又は財産に著しい危険を及ぼすおそれがある	地域住民等の生命、身体又は財産に著しい危険が切迫している	地域住民等の生命、身体又は財産に著しい危険がさらに切迫し放置できない
イ 保安上危険	地域住民等の生命、身体又は財産に危険を及ぼすおそれがある	地域住民等の生命、身体又は財産に著しい危険を及ぼすおそれがある	地域住民等の生命、身体又は財産に著しい危険が切迫している	地域住民等の生命、身体又は財産に著しい危険がさらに切迫し放置できない
ロ 衛生上有害	地域住民等の健康に悪影響を及ぼすおそれがある	地域住民等の健康に著しい悪影響を及ぼすおそれがある	地域住民等の健康だけでなく生命、身体又は財産の危険が切迫している	地域住民等の健康だけでなく生命、身体又は財産の危険がさらに切迫し放置できない
ハ 景観阻害	既存の景観に関するルールに適合しない	既存の景観に関するルールに著しく適合しない	— (※)	— (※)
ニ 生活環境保全	地域住民等の生活環境に悪影響を及ぼしている	地域住民等の生活環境に著しい悪影響を及ぼしている	— (※)	— (※)
措置の範囲	助言又は指導相当	勧告相当	命令相当	代執行相当

※ 通常は実施しないが、市長が必要と認める場合は実施することができる

第7章 住民等からの空家等に関する相談への対応に関する事項

- ・地域住民からの通報や相談の主な窓口
区役所：地域住民にとって最も身近で便利な窓口
- ・所有者等からの相談の主な窓口
すまいるネット：活用や適切な管理等の課題解決に向けた支援
専門家団体等との連携

第8章 空家等に関する対策の実施体制に関する事項

(1) 空家等対策に関する関連部署の役割と連携体制

- ・とりまとめを行う部署の検討
 - 特定空家等に係る区役所などからの情報のとりまとめ
 - 特定空家等に対応する関連部署への連絡，複数関連部署の総合調整
 - 空家活用相談窓口との連携，情報交換

(2) 特定空家等対策に関する情報

- ・データベースの作成
- ・税務部局への勧告措置等の最新情報提供
- ・市のホームページや広報紙等による適切な管理についての周知・啓発，空家等対策の取り組みに関する情報発信

第9章 その他空家等に関する対策の実施に関し必要な事項

(1) 条例の制定

- ・特措法や既存の各法令を補完し幅広く対応するための条例制定

(2) 実効性のある対策に向けた計画等の見直し

- ・計画期間終了時の検証と必要に応じた計画の見直し等

(3) 協働による総合的・効果的な対策の推進

- ・建築，不動産，法務等の専門家との連携体制の構築等

(4) 今後の取り組み等に関して必要な事項

- ・計画に基づく施策実施により現状を把握したうえでの目標の検討
- ・国や県への支援制度拡充等の働きかけ，国への法令や制度改正要望等

平成27年度 国際戦略政策形成・人材育成プログラム事業研究報告

(概要)

平成28年3月

(公財) 神戸都市問題研究所

[問い合わせ先：TEL 078-252-0984]

1. 趣旨

市民ニーズの複雑化・多様化，地方分権の進展や深刻な財政状況など自治体を取り巻く状況が変化の中で，国際的視野に立った政策形成，施策の企画・立案の必要性が高まっている。

そのため，神戸市では，「国際戦略政策形成・人材育成プログラム」制度を創設し，研究員を広く職員から募集して，国内外の先進事例を調査・研究し，国際感覚・識見を持った人材を育成するとともに，当該研究成果の市政への還元を図っている。

神戸都市問題研究所では，神戸市より委託を受け，同プログラム研究員の研究活動支援からなる調査研究事業を行った。

本号では，課題研究型2テーマ，自主研究型6テーマについて，研究内容の概要を紹介する。

2. 研究員・研究テーマ

<課題研究型：2テーマ，5名> 市政課題を抱える部局から研究テーマを募集

氏名	所属	研究テーマ
村上 圭	消防局警防部警防課	土砂災害時における災害対応の標準化
松上 倫也	消防局警防部警防課	
林崎 昭裕	交通局自動車部市バス運輸サービス課	神戸市バスの運行システムの海外輸出
岡本 洋明	交通局自動車部市バス運輸サービス課	
田中 俊之	交通局自動車部市バス運輸サービス課	

<自主研究型：6テーマ，20名> 将来的な市政課題に対して，職員自らが発案する提案型

氏名	所属	研究テーマ
長井 伸晃	企画調整局情報化推進部(ICT 創造担当)	IoT/Industry4.0が生み出す神戸の新産業とその可能性について
中川 雅也	企画調整局情報化推進部(ICT 創造担当)	
林 順子	産業振興局経済部経済企画課	
佐藤 麻子	産業振興局経済部工業課	
東 伸也	産業振興局観光コンベンション部観光コンベンション課	

氏名	所属	研究テーマ
岡野内英樹	保健福祉局高齢福祉部国保年金医療課	区役所における総合窓口の導入について
今井 宏美	東灘区まちづくり推進部市民課	
田路 智寛	兵庫区まちづくり推進部保険年金医療課	
向山 宗吾	北区まちづくり推進部市民課	
山中 則男	北区保健福祉部北神保健福祉課	
黒子真寸美	産業振興局観光コンベンション部ファッション産業課	中小企業のネットワーク化・クラスター形成事例分析による地場産業振興策の検討
久保阿左子	行財政局行政監察部法務課	
吉田 文	みなと総局経営企画部企業誘致課	
山口 高広	水道局経営企画部経営計画課	水インフラの国際貢献を通じた国際ブランド都市神戸の実現
三ッ石 勉	(一財)神戸市水道サービス公社公民連携担当課	
杉山 隼	消防局北消防署消防防災課	ICT を活用した救急業務の実現
野田 明	消防局東灘消防署消防防災課	
菊池 悠	消防局警防部救急課	
児玉かんな	建設局下水道部計画課	世界No.1の最先端技術を神戸市処理場から発信～新技術を活用したエネルギー自立型処理場を目指して～
山本 孝夫	建設局下水道部工務課	

※所属は平成27年9月1日現在

3. 研究報告

土砂災害時における災害対応の標準化

消防局警防部警防課 村上 圭
消防局警防部警防課 松上 倫也

【関係局室区】消防局，危機管理室，建設局

【目 的】土砂災害対応の研究

1. はじめに

神戸市における土砂災害発生の可能性は非常に高く，甚大な被害となることが予測されている。他方，土砂災害は日常的に発生する災害ではないため，関係各機関の災害対応の手法に標準的なものがなく，より効率的・効果的に対応できる研究の余地は大きい。

この研究では，土砂災害における災害対応の現状と課題を収集整理し，調査の過程で得た先進的な取り組み等を参照し，土砂災害対応に必要な資源（ヒト・モノ）・手法・体制を明らかにすることで，土砂災害時の災害対応の標準的な手法について提言していく。

2. 土砂災害対応の現状と標準化の内容について

(1) 防災計画等の充実について

土砂災害は震災と同様に様々な問題が生じるため，各局室区が連携して対処していく必要がある。よって，各局室区合同で神戸市地域防災計画，各防災組織計画をもとにした土砂災害における問答形式による図上訓練を標準化することで，発生する問題と解決に必要な計画上の役割・任務を，事前に認識し共有することができ，防災計画等を充実させることができる。また，これらを通じて計画の検証と改善を行い，そこで得た土砂災害対応のノウハウを土砂災害対応運用手順書（仮称）として定めておくことも有効である。

(2) 現場活動の標準化について

神戸市消防局では，平成27年度に土砂災害対応の大局的な活動方針を定めている。今後は現場の隊員レベルでの活動手順（二次災害防止要領，行方不明者の捜索手順，重機を活用した救出要領，他機関との連携要領等）を定め，隊員が災害現場で安全に効率的・効果的に活動し，市民の期待に応えるよう備えておく必要がある。

スウェーデンでは，MSB（スウェーデン市民緊急事態庁）が，土砂災害対応におけるリスク分析と意思決定のサポートとなるマニュアルを消防機関に配布しており，土砂災害時の活動手順の参考となっている（写真－1参照）。



写真－1 「MSBのマニュアル」

(3) 災害現場の情報収集の標準化について

1) 初動期の情報収集

土砂災害が発生するような状況下では，様々な被害が多発し，災害対策（警戒）本部が混乱状態となる。こういった状況下でも，状況把握と意思決定に必要な情報がスムーズに集まる体制を整えておく必要がある。

まずは，現場の状況を俯瞰的に把握するために，消防局航空機動隊による上空からの画像伝送を優

先的に実施することを事前に取り決めておく必要がある。他方、低高度の雲の発生により飛行や画像伝送が困難となる場合には、無人航空機の活用が考えられる。無人航空機は社会的関心が高く、その効果が期待されるが、トラブル発生時の墜落など予測できないリスクを含んでいることから、導入に際しては十分な検討が必要である。

また、災害現場の情報伝達は無線・電話によるものが中心であるが、スマートフォンやタブレットを活用した動画伝送システムによる伝達を標準化することも有効である。現場では撮影するだけでよく、臨場感のある状況を容易に伝えることができ、本部における状況把握と意思決定のタイムロスを大幅に減らすことができる。

2) 先進的な情報取得技術

土砂災害では、土砂が住戸を押し流し、道路や住宅が土砂で覆われ、被災住宅の特定が困難となる。また、土砂の流れがわからず、行方不明者がどこに流されたのか推測する手がかりがなく、搜索範囲の絞込みが困難となる。

国立研究開発法人防災科学技術研究所研究員の内山庄一郎氏が作成する災害対応地図・搜索支援地図では、これらの問題を解決することができる。災害対応地図では、被害状況を撮影した航空写真と被災前の住宅地図を重ね合わせることで、土石流でどの住戸が流出したのか一目で確認することができる。搜索支援地図では、地形の変化を地図上で色別で表現し、土砂の堆積や流れを推定することができる。

これらの先進的な情報取得技術により、被災家屋の特定や搜索範囲の絞り込みのスピードが飛躍的に向上する（図-1参照）。

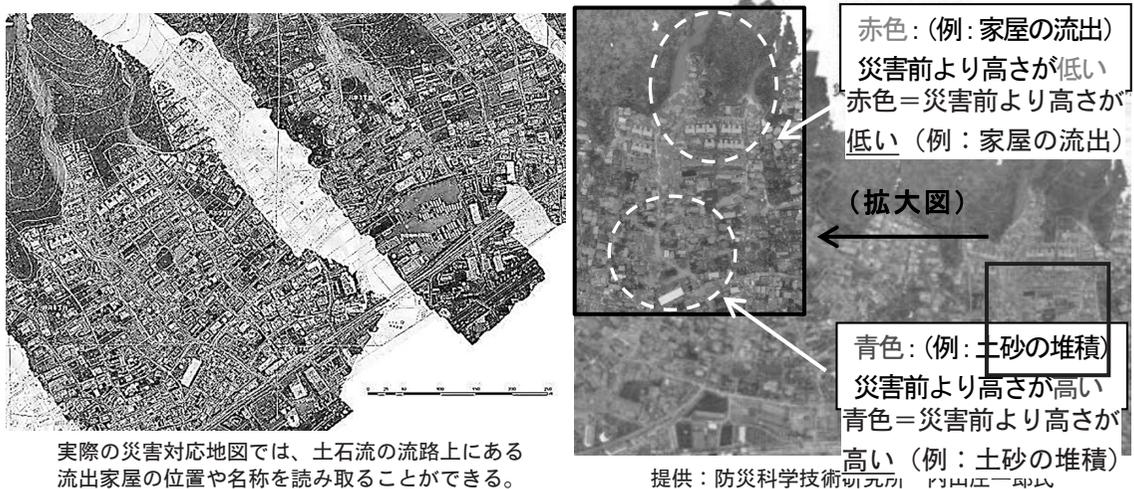


図-1 「左：災害対応地図，右：搜索支援地図」

3) 安否不明者情報の確定

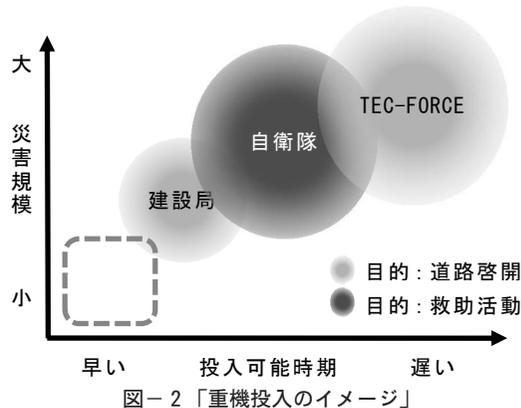
平成26年広島市豪雨災害では、瞬時に安否不明者が多く発生し、避難したのか災害に巻き込まれたのか、わからないまま搜索せざる得ない状況となっていたため、これらの情報を早期に確定することが効率的・効果的な搜索の決め手となる。

このためには、被災家屋を早期に特定し、警察が保有する巡回連絡カードや市が管理する住民基本台帳と照らし合わせ、その世帯構成員を明らかにする。これをもとに、安否不明者が避難所や親族宅へ避難しているかどうかの確認作業を進めていく手順が必要である。これらの作業が円滑に行われるよう、消防局、区役所、警察で手順を共有し標準化しておくことが重要である。

(4) 建設機械（重機）活用体制の標準化について

1) 現状

土砂災害の場合、神戸市建設局、国土交通省 TEC - FORCE、自衛隊が保有する重機が現場に投入されることが予測される。神戸市建設局、国土交通省 TEC - FORCE の重機は、主として道路啓開などの災害復旧を目的としている。自衛隊重機は人命救助用に投入できるが、大量の重機が必要な場合は、京都府宇治市から派遣される。いずれも、これらの重機は災害規模が大きい場合の活用体制であり、規模が小さい場合の重機活用の体制はなく、この部分については消防局が運用する重機の整備を進めていく必要があるため、以下説明する（図-2 参照）。



2) 消防局が運用できる重機の整備

① 消防局への重機導入について

災害をいち早く覚知し初動対応が最も早い消防局が重機を導入する意義は大きい。さらに、消防職員が重機作業の特性を理解することで、他機関の重機と連携する場合でも、安全を確保した上で、重機の性能を十分に活かした災害対応を実現することができる。このような背景から、他都市消防機関でも重機が導入されている。

また、近年の豪雨災害では、重機作業現場における建物の破損に伴う補償要求が発生しており、これらの破損が作業によるものか災害によるものなのか明確でないため、災害後の大きな問題となっている。このような問題を未然に防ぐためにも、重機活用の体制を整えておく必要性は高いといえる。

② 消防団員の重機活用について

消防団員の中には建築業や解体業を営む者がおり、これらが保有する重機を活用すれば、多数の重機を土砂災害現場に投入することができる。また、団員は職員と同じく防災指令発令時には出動体制を整えており、比較的早い段階で現場への投入が可能である。さらに操作技術が高く、消防活動の理解があり、補償制度も整っていることも大きな利点である。

富田林市消防本部では、平成25年11月に消防団保有重機の活用体制として消防団特殊技能隊を発足し、ドラグショベル26台・ホイールローダー1台・ブルドーザー1台の重機と32名の隊員（操作員）で構成している。

神戸市消防団にもこのような体制を整備することは、土砂災害対応における重機の活用に大きな効果が期待できるため、今後体制を整備していく必要がある。

3) 特殊な車両の活用

救出活動において、高い効果が期待できる重機として汚泥吸引車が挙げられる。汚泥吸引車は大量の水分を含んだ土砂を吸引し除去することができる。平成25年台風18号により発生した大津市の土砂災害現場では、汚泥吸引車が活用され、下半身が生き埋め状態となっていた要救助者が、人力による作業スピードの何倍もの速さで救出され、後遺症もなく無事に社会復帰をしている。神戸市においても、土砂災害時における救出活動の標準的手段として活用できるようにしておく必要がある（写真-2 参照）。



写真-2 「汚泥吸引車」
出典：総務省消防庁

(5) 専門家による支援の標準化について

1) 支援の充実

自然災害である土砂災害は専門性が高いことから、災害現場で早期に専門家からの助言が得られる体制が必要である。

神戸市消防局は「土砂災害対策の協力に関する神戸市消防局と神戸大学自然科学系先端融合研究環都市安全研究センターとの覚書」を平成24年4月に締結している。この覚書を効果的に活用していくには、これらの協力内容を明確にし、現場活動への反映方法を定めておく必要がある。さらに、前述の内山氏の先進的技術を、神戸市の土砂災害対応の標準的な手法の一つとするため、同氏からの支援態勢の整備を進めておく必要がある。

2) 特殊な専門機関との連携

土砂災害における有効な捜索手段の一つが救助犬による捜索である。地表が荒れている土砂災害現場では、人間より救助犬の方が移動スピードが速く、人間が入ることのできない空間も捜索できる。日本では救助犬の存在は広く知られているが、その能力や注意点に関する理解度は低く、救助犬を災害対応の標準手法としている消防機関は少ないのが現状である。神戸市は救助犬を有するNPO法人日本レスキュー協会と協定を締結しており、土砂災害時には標準化された捜索手段として、積極的に救助犬を活用していくことが有効である。

3) 海外の先進的な支援システム

スウェーデンでは、Official on call と GIS web-based map tool というシステムを使用し、実用的で先進的な専門家による支援を実現している。

① Official on call

専門的知識が必要な災害現場において、消防機関の要請に応じて専門機関が電話やSkypeで助言を行うシステムである。365日24時間稼働しており、消防機関の要請があれば専門機関の職員が現場に派遣されることもある。

② GIS web-based map tool

専門家と消防機関が、タブレットやスマートフォンを活用しweb上で情報共有や対応策の協議を行うことで、両者がいつでも・どこでも連携できるシステムである。

土砂災害の場合、消防機関は現場の崩壊状況や被害状況をモバイル端末上の地図画面に描き具体的な現場の状況を伝えることができる。専門家は、送信されてきた情報を多角的に分析し、危険範囲や二次崩壊の可能性について現場の隊員へ助言を返信する。専門家の助言と視覚情報の共有により、消防機関は正確なリスク評価が可能となり、早い段階で現場の安全性を確保することができる。また、専門家は家でも職場でも支援できるため、双方の利便性と利点が高い(写真-3参照)。



写真-3 「GIS web-based map tool (消防機関が使用するスマートフォン画面)」

(6) 多機関との連携体制の標準化について

1) 土砂災害時の連携要領の策定

土砂災害においては、自衛隊、警察、国土交通省、医師などの多機関で災害対応することが必要となる。これらの連携において、各機関の現場指揮者は、災害発生時に初めて顔を合わせる事が多く、相互理解が不十分なまま連携することになる。このことから、活動初期には活動方針に統一性が無く、活動の重複や漏れ、情報の偏り、資源の過不足などの事態が生じることが多い。

他方、災害対応の連携要領を事前に共有しておけば、連携に関する議論や調整が不要となり、災害発生直後から有機的で調和のとれた連携活動を行うことができる。過去の事例で課題となっている現場指揮・命令系統の整理、情報の収集・共有の効率化、報道対応の一元化などを、標準化された連携要領として事前に定めておくことが有効である。

2) 合同図上演習・訓練の実施

土砂災害対応に関係する防災機関が合同で図上演習・訓練を実施すれば、前述の連携要領を定着させることができる。さらに、現場の隊員は災害対応技術や活動ルールを共有することができ、連携力の強化につながる。

また、このような過程で培われる「顔の見える関係」が、互いの組織事情、それぞれの強み・弱みを理解し合うきっかけとなる。相互理解が進めばコミュニケーションがスムーズになり、互いに応援や協力の依頼を気軽に行うことができる。日本においては、この「顔の見える関係」があらゆる連携の場面において大きな効力を発揮することからも、合同で図上演習・訓練を実施する意義は大きい。

(7) 訓練施設の整備について

訓練による経験は災害対応力の向上に直結するが、土砂災害に対する訓練は施設がなければ実施することができない。訓練施設では現場指揮活動要領、救助技術、重機操作技術、重機との連携要領などを習得することが必要である。さらに、PDCA サイクルに基づき訓練を実施することで土砂災害への対応力を継続的に向上させていくことができる。また、訓練の実施が土砂災害の危険性や怖さに対する市民の意識啓発につながることも期待できる（写真－4 参照）。



写真－4 「土砂災害訓練施設の写真」

(左：岐阜県消防学校，中左：相模原市消防局，中右：大阪市消防局，右：スウェーデン)

3. まとめ

近年の日本では、福島第一原発事故、広島市豪雨災害、御岳山噴火災害、鬼怒川洪水災害など、様々な災害が発生しており、消防機関があらゆる災害に対応することは国民が期待するところである。

土砂災害は気候変動の影響により頻発し、被害も甚大なものとなっている。消防機関にとっては、過去の事例から活動中に職員の殉職事故が発生し、二次災害の危険性が高い中で、長時間にわたり広範囲に及ぶ活動が必要となり、対応の過程では重機、専門家、多機関との連携が必要となる困難性の高い災害である。従来であれば、想定外の災害として、その場しのぎの対処でも社会的に批判されることはなかった。しかし、現状は災害対応の高度化が進み、社会もこれに期待していることから、想定内の災害として十分な対応を行うことが当たり前となってきている。

これらのことから、想定内の土砂災害対応を実現し、神戸市民の期待に応えていくために、当研究における災害対応の標準化を進めていくことは、神戸市政の責任を果たしていくことに直接つながっていくも

のである。

最後に、今回の調査研究を通じて明らかになった土砂災害対応における問題点や必要な取り組みについて、災害対応に関係する職員が共有する一助となることを願う。



交通局自動車部市バス運輸サービス課 林 崎 昭 裕
交通局自動車部市バス運輸サービス課 岡 本 洋 明
交通局自動車部市バス運輸サービス課 田 中 俊 之

【関係局室区】交通局

【目 的】交通局のノウハウ提供による海外支援

1. はじめに

国土交通省においては、国内の民間バス会社の運行システム等のノウハウをアジアの発展途上国に海外輸出させる取り組みが検討されている。

一方で、民間の車両メーカーや料金箱などの関連機器、運行オペレーションシステムのメーカーでは、高額なため発展途上国ではビジネスにならないと見込んでおり、国内の路線バスシステムをパッケージで輸出するのは難しいとされている。

発展途上国の路線バスの現状は、安全対策、ダイヤ編成、バス停整備、路線自体も非効率な面があると課題が報告されている。

このような中、神戸市バスのダイヤ編成および定時運行のシステムは、全て機械で処理するのではなく、機械で十分に対応できない部分についてアナログ的な事務処理を行い、安全運行に細心の注意を払いながら個別の事情に応じたバスダイヤを実現する直営で培ってきたシステムが確立されている。

人件費の安価な発展途上国では、国内メーカーの高価なシステムより、アナログ的なソフト対応で支援を行うことでも現地のニーズがあるのではないかと考え、今回、神戸市バスの運行ノウハウをアジア発展途上国（ベトナム等）のバス事業で活用いただくような支援活動ができないか検討を進めた。

2. 研究調査の経過

- ① 神戸国際協力交流センターの協力を得て、旧神戸アジア都市情報センター関連都市に対して、バスのダイヤ、運行システムに関する国際協力のニーズ調査を実施した。
- ② 海外でバス事業に参画している西鉄バス（西日本鉄道株式会社）を訪問し、具体的な事業の実施状況や現地のバス事情、ニーズ等について調査を行った。
- ③ 神戸大学大学院国際文化科学研究科で東南アジア地域を専門分野として研究している片山信英氏（神戸商工貿易センター総務部長）の協力を得て、インドネシアにおけるバス事情について現地調査（インドネシアの首都ジャカルタ及び西ジャワ州バンドン市）を行った。

3. 研究調査結果について

(1) アジア各国ニーズ調査

チッタゴン（バングラデシュ）、チェンナイ（インド）、スラバヤ（インドネシア）、オロンガポ（フィリピン）、コンケン（タイ）、ダナン（ベトナム）、プノンペン（カンボジア）、ヤンゴン（ミャンマー）の各都市からは、バス運行に関する支援要望は特に得られなかった。

(2) 西鉄バス調査

① 西鉄バスの概要

西日本鉄道自動車事業本部及びグループ各社がバスを運行。
約240路線を運行し、バス保有台数はグループ全体で約2,900台。

② 西鉄の海外プロジェクトへの参画

(ア) ハノイ公共交通改善プロジェクト

主催：JICA

期間：平成23年7月～27年9月（4年3か月）

内容：バス利用促進施策に向けた現地関係機関へのレクチャー（バス優先レーン整備方法等）、乗務員の運転操作、接客態度改善に向けた手引書の作成、時刻表サービスに向けた検討、バス定期券のICカード化

(イ) ハノイにおける都市鉄道の建設と一体になった都市開発整備計画調査の実施支援プロジェクト

主催：JICA

期間：平成26年4月～27年11月（1年8か月）

内容：都市鉄道の各駅へのフィーダーバス案策定、周辺整備（道路・バスターミナル整備等）計画案策定

(ウ) 民間企業の事業環境改善のための第三国連携推進事例調査業務

主催：国土交通省

期間：平成26年10月～27年2月（5か月）

内容：工業団地、住宅開発エリア及び関係都市のバス路線整備案策定

③ 海外（ベトナム）のバス事情について

■バスの運行について

日本とはバスを取り巻く状況が大きく異なっている。ベトナムには都市鉄道がない為、公共交通に関する考え方が日本とは異なる。道路混雑が激しいため定時運行の実現は難しく、ゆえに市民のニーズ（期待度）も低い。

バスに時刻表はなく、ある程度時間が経過すると次のバスが来るという状況である。

始発と終発が決まっているだけで、ラッシュ等も関係なく、決められた本数を運行するのみである。運行本数は行政が決定しており、それが適正に運行しているかどうかはチェックが行われている。

■国民・利用者の意識

バスは低料金であり、低所得者の乗り物というイメージである。いろいろな制度はあるが、必ずしもルールが守られていないのが現状であり、バス運行に限らず、全てにおいて時間を守るという感覚は乏しい。

■現地のニーズ

ベトナム側は、日本のバスの運行は、コントロールセンターのようなところで集中管理しているものと思っている。韓国が中央管理システムを宣伝しており、そのようなシステムを日本にも求めている。しかし、国内のバス運行は営業所ごとに管理しており、集中管理のようなシステムはないので、現地のニーズとのずれがある。

また、バスロケーションシステムやドライブレコーダー等の機器類が、運転手の運転技術向上に資していると思っている。ただ、これらの機器やシステムに関する要望に対応できるのは、バス事業者ではなく機器メーカーということになる。

管理面とハード面において現地のニーズはあるが、国内のバス事業者がそれに対応するのは難しいのが現状である。

④ 今後の展開について

これまでコンサルティング的な業務を中心に実施してきたが、それだけでビジネス展開していくことは難しいと判断し、西鉄としては一旦終了している。

バスは、鉄道のように各国共通のものではないので、日本のシステムを持ち込んでも現地のニーズとの乖離があり、ニーズにあわせて大幅にカスタマイズする必要がある。

バスが全く存在していないところから始めるのであれば日本企業の果たす役割もあるが、すでにバスが走っているところに進出しても、地域性もあり、また既存事業者との軋轢も生じ、何より我々が対応できるニーズがないので、現地で事業を実施するのはなかなか困難な話である。

(3) インドネシア現地調査

① ジャカルタの交通事情

世界で最悪と言われる首都ジャカルタの交通渋滞が深刻化している。ジャワ島及びスマトラ島には約4,000kmの鉄道路線はあるものの交通網は未発達であり、ジャカルタの地下鉄（MRT）も稼働するのは2018年であるため、現在、公共交通機関はバス頼みである。

2004年に開通したバス専用レーンを走る首都圏専用路線バス「トランスジャカルタ」は、現在12路線を運行し、1日37万人以上の乗客が利用している。専用レーンを走行することにより渋滞対策にも一定の効果を上げているが、人身事故の増加、車内での犯罪、長い待ち時間等の課題も多い。

バスはその他、ジャカルタ特別州のターミナルと周辺都市の主要ターミナルを結ぶ「大型路線バス」、比較的距離の短い都市内路線を運行する「コバジャ、メトロミニ（中距離バス）」、街で最も見かける乗り物で人差し指を出して意思表示すると停車してくれる「アンコット／アンコタ（市内乗り合いバス）」、1～2人乗りの近距離タクシー「バジャイ（自動三輪タクシー）」、公共交通とは言い難いが最も機動的な「オジェック（バイクタクシー）」がある。

鉄道を除いて、いずれのバスも時刻表はない。

② 現地でのインタビュー

今回、日本のバスの定時運行の状況をあらかじめビデオに収録し、その映像を現地の住民に見せてインタビューを実施した。バス停に時刻表が掲載されている様子や、決まった時刻にバスが到着する状況に、現地の人々は一様に驚嘆していた。

ジャカルタの交通渋滞



人口1,000万人の首都ジャカルタの自動車登録台数は、2000年の105万台から2013年には300万台と3倍に増加している。

トランスジャカルタの乗り場



座席配置は横向き、座席は30席あるほか、20～30人の乗客が立ったまま乗車できる。乗客数が多い場合は停留所で人数が制限される。バス車内の半分が女性専用スペース、残り半分が男性用スペースになるように車掌が乗客を誘導する場合がある。

トランスジャカルタは、通常的大型バスよりドアの位置が高く、専用ホームからしか乗車できない。ホームとバスの上に20cmぐらいの隙間がある。



トランスジャカルタの路線図



12路線運行している。ジャカルタ特別州は、3路線を新たに追加して15路線にするほか、バス停留所と鉄道駅との連結を進める。

停留所につながる専用歩道橋



トランスジャカルタの専用レーンは、道路両車線を挟んだ中央に敷かれている。道路両サイドからつながる専用の歩道橋を渡って停留所に向かう。

大型路線バス



コパジャ



バジャイ



バス停 (コパジャ, メトロミニ)



4. 今後の展開について

(1) 調査結果を踏まえて

我々の当初の目的は、神戸市バスのダイヤ編成及び、定時運行システムのノウハウをアジア等の途上国に持ち込むことであったが、西鉄調査の結果、基本的にこれらの国においては定時運行やダイヤ編成について日本のノウハウをそのまま活用することは難しいことが判明した。国民性の違いもあり、事業者も利用者も、定時運行へのニーズは日本ほどではないということがわかり、有力候補先として検討していたベトナムへの進出については、ひとまず様子を見ざるを得ないことがわかった。

一方、インドネシアにおいては、首都圏専用路線バス「トランスジャカルタ」が専用レーンを走行しており、また、数年先に建設される地下鉄との連結が進められているところであり、他の国と比較すると、ダイヤ編成及び定時運行システムのニーズがある可能性があると考えられた。

(2) インドネシア進出調査

上記のようなアジア諸国の状況を踏まえ、我々としては、そもそも必要性さえ認識されていないといわれているバスの定時運行の有効性について、まずは現地の理解を深めることから始めることとした。

具体的にどのような貢献・活動ができるのかを検討していく中で、次のステップとしてインドネシアへの進出調査を行うこととした。

具体的には、見本として「トランスジャカルタ」の簡単なダイヤを当方で作成し、日本で当たり前存在しているバスの時刻表の意味や役割を説明した文書を添えて「トランスジャカルタ」の事業主

体にお送りすることによって、先方の希望や意見を個別具体にお伺いし、今後の進出方法を探ることにした。

今後、定時運行システムに関する要望や交流の希望等があれば、積極的に取り組んでいきたいと考えている。

(3) 今後の展開

本年度のグローバルチャレンジプログラム研究者としての調査は、この段階で終了することとなったが、今回の調査を契機として、今後、現地のインドネシアはもちろん、周辺各国からもバスの運行に関して要望や照会等があれば、交通局の事業として引き続き積極的に取り組んでいきたいと考えている。



IoT/Industry4.0が生み出す神戸の新産業とその可能性について

企画調整局情報化推進部（ICT 創造担当） 長 井 伸 晃
企画調整局情報化推進部（ICT 創造担当） 中 川 雅 也
産業振興局経済部経済企画課 林 順 子
産業振興局経済部工業課 佐 藤 麻 子
産業振興局観光コンベンション部観光コンベンション課 東 伸 也

【関係局室】 企画調整局，産業振興局，住宅都市局

【目 的】 神戸経済の活性化を目指し，新産業創出や既存産業のリノベーションを可能にするIoT*の事例およびIoTと不可分な関係にあるデータ（オープンデータ・ビッグデータ）利活用についても合わせて調査し，市の施策展開において有効な取り入れ方を検討，提案する。

※ IoT…Internet of Things の略。スマートフォンやPCなどのインターネット接続を前提とした情報通信機器だけでなく，世の中に存在する様々な物体“モノ”にセンシング機能や通信機能を持たせ，情報をインターネット上に接続することをいう。

1. はじめに

日本の基幹産業といえる製造業の現場では，人手不足や経営の効率化等の課題を抱える一方で，航空宇宙やロボット産業等の先端分野での発展にはイノベーションが不可欠とされており，これら課題の解決に向け，日本ではIoTを活用した新たな連携の仕組みづくりの動きが起こっている。

IoTに注目した流れは，世界有数のものづくり大国であるドイツから始まった。ドイツではヨーロッパ圏域における製造業の競争力を向上させるために，企業の垣根を超えた生産管理体制の構築や標準化の実現，イノベーション創出を目指して，インダストリー4.0と呼ばれる産官学一体となった取り組みを進めている。

本市も同様に製造業が主幹産業であり，将来の経済活性化に向けた施策を考えるにあたり，こうした流れは無視できないものである。そこで，産業振興の観点から，IoTにより喚起される新産業や既存産業のリノベーション，スマートな観光やまちづくりへの事例調査を行うこととした。

一方で，IoTの波及は製造業だけにとどまらず，データ収集・分析の視点で他産業の振興やその他行政施策に活用できる可能性がある。IoTと不可分なデータ活用の観点から，ビッグデータ・オープンデータとの連携に関する検討調査も併せて行い，今後の本市の施策について提言をしたい。

2. IoTの現状

前述のとおり，近年IoTの浸透により注目を集めているのが製造業である。ドイツの「インダストリー4.0」は，社会に流通するモノ・コト・情報をネットワークで結び，クラウド上でそのデータを共有することで，社会のあらゆる分野での効率化・自動化を促すというもので，部品メーカーや組立工場，物流から販売先までがインターネット上で結びつき，適切な在庫管理や生産ラインの管理，最適な物流路線で消費者の手元に届く流れを作り出し生産性の高い環境を生み出すことを目指している（「スマート工場」とも呼ばれる）。

そして，こうしたIoTの取り組みに伴って生み出される膨大な情報，いわゆるビッグデータの活用にも注目が集まっている。ビッグデータはデータの収集に意



味があるのではなく、膨大なデータを処理・分析することにより知見を導き出し、その知見から事業や課題を改善するための具体的な行動を生み出すことにこそ価値がある。IoT とビッグデータ分析は密接不可分な関係にあり、これらの分析からどのような新産業や施策を打ち出せるかが重要となっている。

3. 調査事例

(1) 農業×IoT（スマート農業）

1) 佐賀県：

佐賀大学農学部と佐賀県、オプティム（佐賀市）が協定を交わし、産官学連携で農業とIoTを活用した産業施策を進める。ドローンやウェアラブル端末などを活用して農作業の省力化や生産物の高品質化を実現し2,3年後の実用化を目指す。大規模ハウス内の環境を人為的に管理するスマート農業とは異なり、露地農業をIT技術で稼げる農業にするという、日本の農業環境に合わせた視点で事業を展開。

2) 兵庫県：

兵庫県の外郭団体・兵庫みどり公社が加西市にある大規模ハウス（3.6畓）で、大規模温室栽培によるトマトの栽培を実施。センサーを使い、気温や湿度等に応じて、ハウスの配水や空調を自動的に制御。温度・湿度・光・CO₂濃度などの生育環境を自動制御。作業軽減や生育状況・環境条件の数値化による技術伝承、作業改善の可視化を目指す。

(2) IoT×起業支援／スタートアップ

1) バルセロナ市（スペイン）：

バルセロナ市は、注力するワールドモバイル分野、ゲーム分野を中心に市の組織 Barcelona Activa がIT起業支援を実施。支援拠点ビルを整備し、相談コンシェルジュ機能や起業向けセミナールーム、アクセラレーター・ゲーム・コネクターの3分野の育成機関を集めて起業育成プログラムを提供している（輩出事例：Candy Crash（ゲーム））。スタートアップを集積しスタートアップ間の交流を促進することで、イノベーションを生むことが狙い。

2) シスコ社（ドイツ）：

2015年10月、企業のユニークな協業を生み出すことを目的として、ネットワーク企業最大手のシスコ社が「Open Berlin イノベーションセンター」をベルリン市内の研究機関が集積するエリアに開設。スタートアップを集め、4か月での開発を目標に24時間自由に研究開発できる場と資材を提供。中小企業もスタートアップの開発力を頼りに、自社課題解決につながる研究開発のテーマを持ち込むなど、狙い通りに協業事例が進んでいる。

(3) IoT×スマートシティ

1) バルセロナ市：

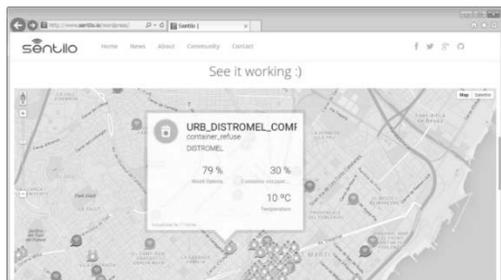
オリンピックを契機に観光産業が発展し、2015年には約4,000万人の観光客が訪れたバルセロナ市。市内には主要道路を含めた664箇所のFree Wi-Fiスポットを整備（Barcelona City Wi-Fi）。低速（256kbps）だが屋外を主に広範囲にわたって整備されており、通信手段を持たない外国人観光客にとっては利便性が高い。今後、Barcelona City Wi-Fiから採取するデータを活用して観光客の動線分析も進める予定があるなど、スマートシティのインフラ基盤として活用している。

他に、スマートバスネットワークとしては、現在28路線の計画のうち16路線が2016年秋までに運行開始予定。多くのバス停にはNFCやQRコードが設置され、スマートフォン等で読み込むと必要な情報が呼び出されるというBCN Contactlessと呼ぶ非接触型のシンプルな情報入手方法が市内に広がっている。またタクシー車両の位置情報を一元化して集約し、スマートフォンアプリで利用者やドライバーに情報配信することで、乗客はアプリ上でも予約が行える。

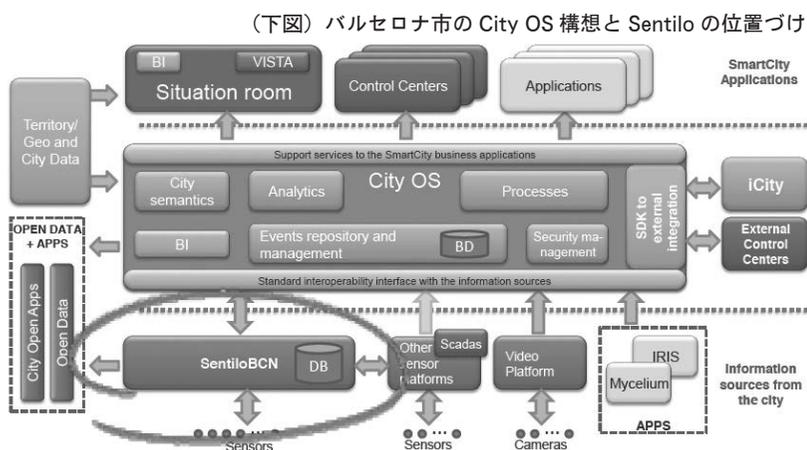
さらに、ごみ収集でも、市内の収集コンテナに搭載されたセンサーが、コンテナの満杯／空状況や温度上昇を検知することで、収集タイミングの検討やコンテナ管理に役立つシステムが導入されている。

このようにIoTを活用して都市機能に関するインフラを最適化するためのシステム基盤として、街

中のセンサーから膨大な情報を収集し、各行政分野においてデータ検証に基づいた効率的な運営を実現することを目指した Barcelona City OS 構想が進められている意義は大きい。2013年には、様々なセンサーから収集されるデータ（ごみ箱の使用率、駐車場の使用状況、大気汚染、水質など）を一元的に管理し、部局横断的に活用するために sentilo というセンサープラットフォームが構築されている。



(左図) Sentilo センサープラットフォーム Web サイト



Barcelona City OS は今後、各プラットフォーム（センサーやカメラなど）からデータを取得・分析し、業務プロセス改善や危機管理室での状況判断、アプリケーション開発に活かすための全体プラットフォームとなる計画である。

センサーの活用の1つとして、ものづくりの推進拠点である FABLAB Barcelona で取り組む「スマート Citizen プロジェクト（IT とオープンデータを活用した社会解決プロジェクト）」では、市民がセンサーを作って自宅に設置し（1,200個）、街の騒音モニタリングを実施するなどの例があり、こうして得られたデータも市のプラットフォームに取り込まれて活用される。

2) ビルバオ市：

ビルバオ市は、イベリア半島最大の工業都市として知られるなど歴史的に鉄鋼業・重工業で栄えたが、20世紀後半には不況や大洪水災害による経済衰退…経済衰退、環境問題、ドラッグ蔓延などの社会問題が顕在化、さらに環境問題の顕在化やドラッグ蔓延などの社会問題が顕在化。市も財政破綻の危機に直面した背景から、25年もの都市再生計画を立て再興を図った（本市同様、ユネスコが認定する「デザイン都市」である）。現在、経済振興施策としてデジタルテクノロジーに関する分野を重点支援している。特に若年者の非雇用者（35歳以下、IT 技術を持っているのに仕事に就いていない人が対象）への起業支援が手厚い。

また、人材集積とイノベーション創出を目指し、且つ各地区の活性化プロジェクトとして、古い建物を再活用した支援拠点 AUZO Factory の設置を進める。起業支援と、テクノロジー及びオープンデータ関連プロジェクトのサポート施設として2 拠点が開設されている。

ビルバオ市はスペインで1 番最初にオープンデータに取り組み始めた都市であり、現在171ものデータセット（公共交通・人口統計・観光・予算・市の契約状況・環境など）を公表している。これらの

データを活用して市民と協働しサービス提供を目的とした取り組みもっており、市民・起業家・企業が一緒に課題解決のためのアプリ開発ワークショップを行い、そのうち市民ニーズが高いとされる携帯アプリの実用化を進めている（これまでに6種類の携帯アプリが実用化）。

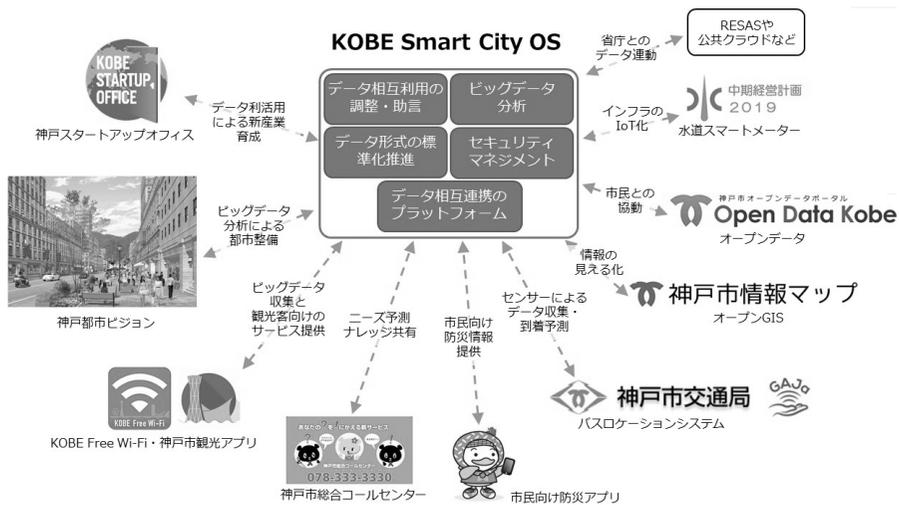
4. 提言

国内・海外のIoTに関する事例調査から、今後、今回調査の契機となった製造業はもちろん、農業など産業の効率化・活性化にIT化は不可欠であるといえる。また、変化する時代のなかで生まれる様々なニーズに応えるべく、タイムリーにサービス（ツール）を生み出すITスタートアップへの期待値は非常に高い。ITの有用性はデータ活用と密接に結びついており、行政課題に応用するためにも、行政が持つ膨大なデータを積極的にオープンデータとして提供し、様々な視点からの発想を促す土壌づくりが重要である。そのためにはデータ検証に基づいた確かな行政運営及び市民の理解・参画を合わせて進めなければならない。

そこで、本市における『KOBE Smart City OS 構想』を提言したい。

オープンデータに関していえば、本市もすでに大気の状態や気象状況等のセンサー情報は公開しているが、それぞれのホームページに掲載され一元的な管理ではない。一方、バルセロナ市では、生成から公開まで各種データが一元的・自動的に扱われる仕組みが構築されている。一元化により、プラットフォーム上での多数のデータの組み合わせによる多角的な課題分析を実現するとともに、自動化によって人の手を介さずに情報を提供することが情報の信頼性を高め、業務の効率化につながる。

また、本市において各所管課で行われているKOBE Free Wi-Fi事業やITスタートアップ支援事業、オープンデータ、バスロケーションシステムや電動型モビリティ、都心再開発等は今後さらに取り組みが進められていくものだが、いずれもIoT技術が深く関係するにも関わらずIoTの視点からの取りまとめがされていない。こうした各々の取り組みを連携し、ブレークスルーさせるために『KOBE Smart City OS 構想』を提言したい。



(上図) KOBE Smart City OS の概念図

市民から選ばれる都市であり続けるために、市民のQoL（Quality of Life：生活の質）向上は不可欠である。この実現にはIoTを活用したデータに基づく確度の高い行政の取り組みと市民・民間事業者の関与が必要と考える。そのためには、従来の「組織内にあるデータの活用」だけでなく、IoT技術で実現される「組織内外のデータからの新たな生成・収集」を積極的に推進することが必要であり、目指すべきデータ活用の流れを以下に示す。

i. 収集：

各種センサー設置によるデータの自動取得、ウェアラブル端末利用による人の移動や健康に関するデータの収集、従来から各局が保有するデータの整理・収集

ii. 蓄積・共有：

従来の情報共有プラットフォーム（GIS，オープンデータカタログ）を活用して部局横断的にデータ提供を行う仕組みを構築。

iii. 分析：

蓄積されたデータを分析，可視化（グラフ化，マッピング等）。データを数字から可視化することで情報の価値を引き出し施策への活用を促す。

iv. 施策への反映：

データ分析に基づく政策立案を進めるために，各所管業務のデータ利活用に対して統括的に，データの整理・分析支援やデータに基づく政策立案手法の指導，部局連携に対応できる組織を構築。

人口減少時代における街と産業の活性化を進め，神戸市が選ばれる都市であり続けるために，これまで以上に産官学と市民との協働で作り出すよりよい都市を目指したい。IT技術は課題の洗い出しやその解決に対してスピードを持って対応できる可能性を持っている。IT人材育成やリテラシー向上によりIT産業の集積と非IT産業のIT化ボトムアップに取り組むとともに，小さな事例から市民協働の実績を積み重ねていき，最終的には民間事業者との協働によりタイムリーに市民ニーズにこたえられる環境の構築を実現したい。



区役所における総合窓口の導入について

保健福祉局高齢福祉部国保年金医療課 岡野内 英 樹
東灘区まちづくり推進部市民課 今 井 宏 美
兵庫区まちづくり推進部保険年金医療課 田 路 智 寛
北区まちづくり推進部市民課 向 山 宗 吾
北区保健福祉部北神保健福祉課 山 中 則 男

【関係局室】企画調整局・市民参画推進局・保健福祉局・こども家庭局

【目 的】総合窓口の導入による市民サービスの向上

1. 研究の背景

- 国は地方自治体に対し、従来別々の窓口で行ってきた事務手続きについて、縦割を廃し、原則1か所の窓口にてワンストップ対応を行う総合窓口について、積極的に検討することを求めている。〔「地方行政サービス改革の推進に関する留意事項について」（平成27年8月28日総行経第29号）〕
- 全国にはマイナンバー導入に先駆けて総合窓口による市民サービスの向上に取り組んでいる自治体がある。そこで私たちは、現在、区役所の現場で窓口業務に携わる者の視点から、庁舎の建て替えが予定されている北区や兵庫区などにおいて、大幅なシステム改修を行わなくても、短期間で、市民サービス向上につながる総合窓口を現実的に導入するためには、どのようなやり方が望ましいのか、研究を行うこととした。

2. 神戸市の現状

(1) ライフイベント関連手続の受付の流れ

- 住民は、市民課で住基・戸籍等の届出を行う。
- 市民課職員は受付を行いながら聞き取りを行い、当該住民に必要な関連手続きのリスト（手続きの概要、必要書類、窓口の場所等を記載）を交付する。
- 住民は、リストをもとに所管課の窓口へ移動し、必要な手続きを行う。

(2) 窓口受付用システム

- 区役所の窓口では、様々なシステムを利用している（例：住基、戸籍、国保、年金、介護、後期、福祉医療、税、福祉五法など）。
- 各システムは、制度別の窓口で、制度に精通した職員が利用する前提で構築されている（プロ仕様）。
- 複数制度を同時に受付する際の利便性は考慮されていないため、①各制度の状況を一元的に把握できない、②システム毎に個人認証が必要で1人が複数のシステムを同時に閲覧できない上、システム毎の個人認証に時間がかかる、③操作方法、画面構成等が統一されておらず、利用方法の習得に時間がかかるなどの課題がある。

(3) 現状の評価

- メリット
 - ・各手続きをそれぞれ所管課で行うため、職員は専門性を発揮し、正確かつ迅速な対応が可能。
 - ・ミスがあった際の責任の所在が明確。
 - ・大きなワンフロアを必要としないため、各課の配置を柔軟に行える。
- デメリット
 - ・住民は各窓口へ移動し並び直しの必要がある。
 - ・各窓口で手続きを行わず帰宅し、手続き漏れが起こる場合がある。
 - ・発券・呼出機は窓口毎に発券した順で呼出す仕組みなので、窓口毎の待ち時間が長くなる場合がある。

- ・同時に複数制度の受付を行う場合のシステムの利便性に難がある。

3. 先進市の取り組み

(1) 概要

総合窓口は個別窓口と比較して、住民が複数の窓口を回らなくてもいいメリットがある一方で、一つの窓口での受付時間が長くなる、受付ミスリスクが高くなる等のデメリットがあるため、先進自治体では、デメリットを軽減するための方策を講じている。大きく分けると①システムによる支援、②優秀な人材の育成、③人海戦術対応の3つがあり、それらを組み合わせることで対応している。

(2) システム支援型

- 受付支援機能（必要手順ガイド機能、申請書代行作成機能）、処理支援機能（所管課とのデータ連携機能、進捗状況管理機能）、交付支援機能（交付物一覧、所管課への案内状発行機能）等により熟練者でなくても幅広い制度の受付を円滑に行うことを可能にする。

(3) スーパーマン型

- 職員が繰り返し研修を受けることにより幅広い業務知識を身につけ、各制度の受付を一人で行う。

(4) 人海戦術型

- 住民を移動させずに総合窓口配置された各所管課職員が入れ替わって対応する。もしくは、総合窓口職員が所管課に申請書等を持参することにより対応する。

4. 窓口業務等の民間委託

(1) 総合窓口における民間委託等〔地方行政サービス改革の推進に関する留意事項について〕（平成27年8月28日総行経第29号）より]

- 総合窓口の設置を検討する際は、単に各窓口事務を集約するのではなく、業務フローの見直しを行い、受付・引渡し・入力業務等については、積極的に民間委託等を活用し、業務の効率化を図ること。

(2) 民間委託にあたっての留意点〔地方公共団体の適正な請負（委託）事業推進のための手引き〕（平成26年3月一部改訂、内閣府公共サービス改革推進室）より]

- 民間委託が可能な業務は、受付、引渡し、端末操作、交付決定等の判断材料の収集など、事実上の行為または補助的な業務のみ。
- 公務員が共同して遂行することが必須である業務、民間事業者が独立して行うことができない業務については請負（委託）には適さない。
- 公務員は、業務責任者との間でのみ打ち合わせや調整を行うことができる。民間事業者の個々の労働者に指示をすることはできない。
- 民間事業者だけで処理できない時に、公務員が民間事業者の作業場で応援を行う場合、契約解除・変更等が必要。

(3) 偽装請負の事例

- 窓口業務の民間委託について労働局から違法な「偽装請負」にあたるとして是正指導を受ける。
- ポイントは、委託業者の業務に自治体が関与することがあらかじめ想定された仕様だったこと、また、自治体と委託業者間で行う調整は、責任者間での調整と評価することはできず、事実上の個々の労働者への指揮命令になっていたこと。

(4) 先進自治体の窓口業務の委託に関する評価

- コストが低く、接遇マナーについての評判が良い。
- 総合的な能力は運営会社・業務従事者の資質による。
- 偽装請負対策で市民サービスと両立しない場合がある。
 - ・繁忙期等に窓口が混んでいても、市職員は応援に出られない（窓口が回らないなら委託業者が業務従事者を増やさなければならない）。
 - ・トラブルの最中でも、直接指示をせず、責任者間での調整を通じて解決しなければならない。

- 自治体側職員のノウハウが喪失する。
- (5) 民間委託を活用した総合窓口を検討する際のポイント
 - 民間委託については、先進自治体で顕在化している弱み（繁忙期やトラブル時の職員との連携に柔軟性を欠く等）を理解した上で、強みを発揮できる分野を選んで活用することが望ましい。
- (6) 地方独立行政法人による窓口業務の受託
 - 総務省により地方独立行政法人制度の改革に関する研究会が立ち上げられ、公権力の行使を含む包括的な業務について、外部資源（地方独立行政法人）を活用する仕組みが検討されており、今後の法制化を注視する必要がある。

5. 神戸市における総合窓口の導入方策

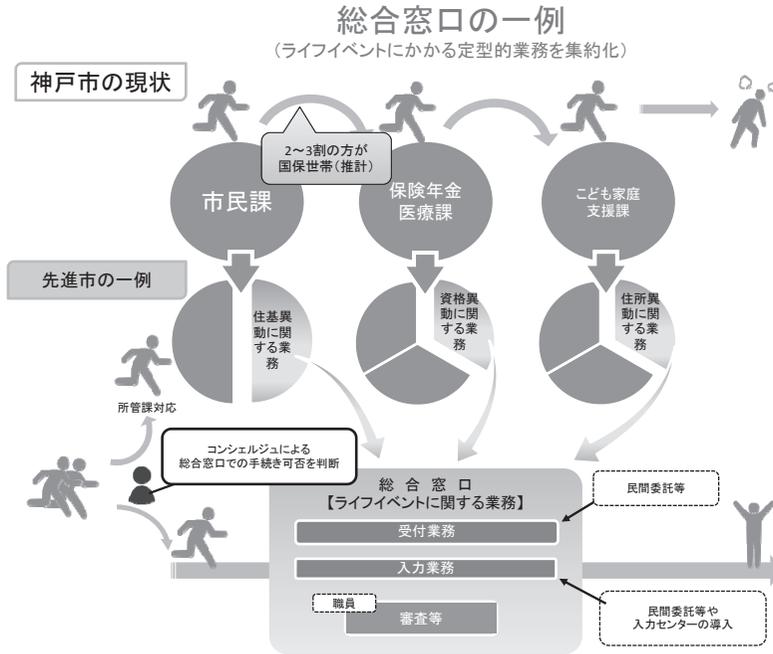
(1) 前提

- 現状の窓口対応や業務を見直し、大幅なシステム改修を行わなくても、短期間で、市民サービス向上につながる総合窓口を現実的に導入する。
- システムについては、マイナンバーや神戸市の窓口受付用システムの今後の展開が不明確なことから、現状どおりと想定。
- 先進自治体の取り組みを参考に、それぞれのメリットを組み合わせ、最適なモデルを構築する。

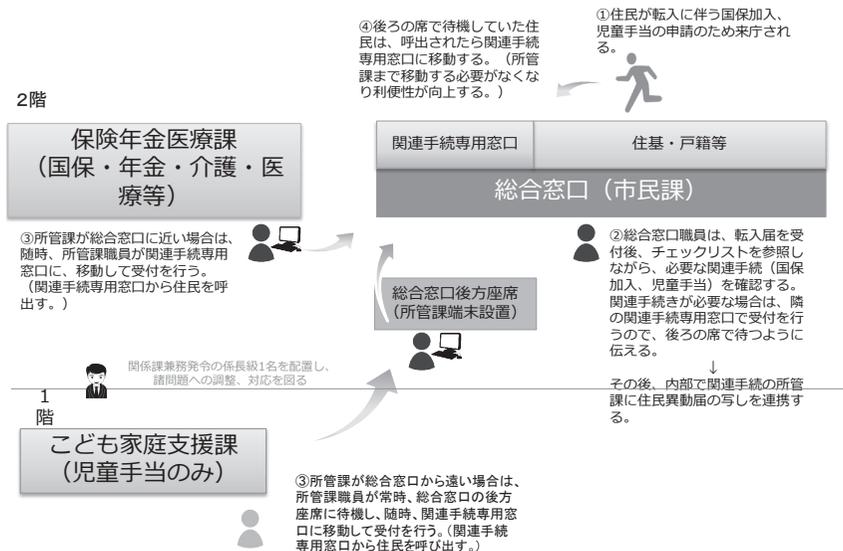
(2) 総合窓口の具体案

- 総合窓口で一括して受付する手続き
 - ・ ライフイベント（引っ越し、結婚、出産等）の際、住基や戸籍等の手続きと一緒に行われる事が多い手続きで定型的なもの（国保資格や児童手当等）を対象に、少しずつ段階的に増やしていく。
 - ・ 理由は、①先進自治体の事例では最初から対象業務を増やし過ぎると、ミスが増え、受付時間も長くなり、苦情が増えた事例があったため、②神戸市には総合窓口での利用に適したシステムが無いため。
- 総合窓口の所管
 - ・ 現在、住基や戸籍の窓口がある市民課を母体とする。
- 総合窓口での受付
 - ・ 受付を円滑にするため、ライフイベント毎のチェックリスト（紙）を作成。総合窓口職員はチェックリストを参照しながら受付を行う。
 - ・ 関連手続きの業務は原則、所管課職員が対応する。所管課職員の対応は、ケースに応じ、住民が総合窓口から所管課へ移動するケースと、所管課職員が総合窓口で対応するケースが考えられる。
 - ・ 所管課職員の配置は、庁舎のレイアウト等により所管課職員の「呼出型」と「常駐型」が想定される。
- 総合窓口のレイアウト
 - ・ 総合窓口（市民課）と保険年金医療課、こども家庭支援課等関係課間を市民・職員が円滑に移動できるよう、レイアウト・導線を工夫する。
- 総合窓口等の職員体制
 - ・ 各制度所管課との調整を円滑に行い、かつ総合窓口導入後の諸問題についても、柔軟に対応し、その都度、スピーディな問題解決を図るため、全関係課兼務発令の係長級を1名配置する。
 - ・ 総合窓口導入に伴う業務量増に対応できるよう職員は純増とする。増員する職員は、直営、業務委託、人材派遣等それぞれにメリット・デメリットがあるので、コスト・市民サービス等を総合的に評価して決定する。
 - ・ 繁忙期対策等市民サービスを考慮した場合、総合窓口開設後も、所管課で同様の受付をできる体制は確保する必要がある。
- 発券・呼出システム
 - ・ 総合窓口の後で所管課に回る場合、所管課で受け付けた時間が遅くても、割り込んで呼び出し、待ち時間を短縮する「発券・呼出システム」を導入する。

- 区に全関係課兼務の「総合窓口開設準備担当係長」を1名配置する
- 総合窓口と個別窓口の円滑な振り分けを行う仕組みづくり
(例) コンシェルジュの設置



総合窓口のイメージ (転入)



中小企業のネットワーク化・クラスター形成事例分析による地場産業振興策の検討

産業振興局観光コンベンション部ファッション産業課 黒 子 真寸美
行財政局行政監察部法務課 久 保 阿左子
みなと総局経営企画部企業誘致課 吉 田 文

【関係局室区】産業振興局

【目 的】クラスター形成による地場産業の振興

1. はじめに

神戸では、1868年の開港以来、異国文化との接触によって育まれた神戸ならではのおしゃれなライフスタイルに根差した生活文化産業が発展してきた。1973年、産官により「ファッション都市宣言」が行われて以来、「衣食住遊」にかかわる生活文化産業を「ファッション産業」と位置付け、その振興に努めてきた。

しかしながら、近年のグローバル化の波は、サプライチェーンから製品流通まで広く及び、消費者動向の変化も相まって、国内のものづくり産業は苦境に立たされている。神戸のファッション産業も例外ではない。こうした中、中小企業の集積により生活消費財の製造を行ってきた国内外の産地には、変化に柔軟に対応し、競争力をつけて市場を広げているケースが見られる。本稿では、中小企業のネットワーク化に焦点を当て、新たな時代に対応したファッション産業の振興策を探る。

2. ネットワーク化の視点による地場産業活性化の先進事例

(1) 鯖江の眼鏡

1) 産地の取り組み

鯖江は100余年の歴史をもつ全国シェア9割の眼鏡産地である。福井県眼鏡産業は小規模企業が多く、主な支援は業界団体（(一社)福井県眼鏡協会）を中心に展開されている。福井県眼鏡協会は工業組合と卸売組合によって構成され、事務局職員も一部兼ねることで、製造と流通の効率的な連携と展開を可能にしている。

福井県眼鏡協会と商工会議所が中心となって立ち上げた統一ブランド「the291」は、これまで産地が培ってきた技術とデザイン力を結集して作り上げた眼鏡に「the291」の称号を与えることで、「高品質」を売りとするブランドの構築を図ろうというものである。

消費者の生の声を聞くため、2008年には東京南青山に直営店「GLASS GALLERY 291」を出店した。同ショールームの統括マネージャーがコーディネーター的な役割を果たし、反応をメーカーにフィードバックし会議や勉強会を行うなど、「the291」を展開していく中でメーカー相互のネットワークが形成されている。

この統一ブランドの継続、改善等のため、市が若手を中心としたワークショップを行い、行政も交えたビジョン会議等で情報の共有をしている。

また、小売店舗と連携し「鯖江めがね館」を出店して全国にブランドの普及を図る試みを行うなど、製造・販売各事業者の一体的な底上げを図っている。

2) 今後の展開

産地出荷額を上げていくため、眼鏡協会のブランド戦略担当職員を新たに雇用するなど組織強化を図るとともに、「the291」ブランドの検証、新たな取組みを目指している。また技術力の可視化の方策としての基準作りを進めている。

(2) 今治タオル

1) 産地の取り組み

今治は1894年からの歴史をもつタオル産地であり、現在国産タオルの5割のシェアをもつ。一時は安価な海外製品に押され生産量がピーク時の5分の1にまで落ち込んだにも関わらず、「今治タオルブ

プロジェクト」とよばれる地域ブランディング戦略の成功により「奇跡の復活」ととげたとされる産地である。

この取り組みでは、「安心・安全・高品質」をブランディングのキーとし、12項目もの厳格な審査基準に合格したタオルにのみブランドマーク・ロゴの使用を認めるとともに、白いタオルにこだわった売り場等の展開により、「品質」を前面に出したブランドイメージを確立していった。

2012年に東京南青山にオープンした直営店では、店員全てがタオルソムリエの資格を持ち、客のニーズを引き出せるよう丁寧に接客を行うことで、産地に情報を提供するアンテナショップとして大きな役割を果たしている。

今治タオルプロジェクトでは、「imabari towel」ブランドの元に各メーカーがネットワーク化され、自社製品の独自性は維持しつつ、産地全体のブランド力・競争力を強化するシステムを構築している。

2) 今後の展開

直営店事業により、産地から個々の消費者に向けた発信→直営店での情報収集→産地へのフィードバック、というサイクルでブランド力の維持・増強に取り組んでいる。今後は海外への出店も計画するなど、対外的な発信力をさらに強化していくとのことである。

(3) 台東区（台東デザイナーズビレッジ）

1) 産地の取り組み

台東区では靴・カバン・ジュエリーなどのファッション雑貨製造が地場産業として盛んである。区内で起業する若者の育成を目的とした「台東デザイナーズビレッジ」（デザビレ）では、廃校となった旧小島小学校を改装、起業希望者に開放しており、地場産業の後継者育成や起業家養成のための支援などを行政主導で行っている。

ファッション関係の産業集積があるところにクリエイター育成の拠点を作るとともに、デザビレを卒業した入居者が地域に根付くことで産業を活性化させる効果を生み出している。デザビレのインキュベーションマネージャーが入居者の育成、相互のネットワーク作り、地域の地場産業とのマッチングを行うことにより、手厚い支援が実現している。

デザビレが中心となって始まったイベント「モノマチ」は、地場産業メーカーが期間限定で販売を行ったり、ものづくり体験を提供したりするイベントであり、3日間で全国から10万人を動員する一大イベントに成長している。産業集積としてのネットワークに限らず、まちづくりも含めたネットワークを作ることによる産業活性化の事例とみることができる。

2) 今後の展開について

デザビレの入居希望者は、ここ10年間、概ね10倍程度で推移しているが、入居者の質を維持していくため、さらなるプロモーションをしていきたいとのことである。

(4) 第3のイタリア地域

1) 産地の現状

イタリアでは、99.9%以上を中小企業が占めており、中小企業を中心とした産業構造の発展によって商品のブランド化が図られ、長きにわたって競争力を保ってきた。なかでも、エミリア・ロマーニャ州を中心とする中部イタリアは、「第3のイタリア」と呼ばれ、従来から職人による伝統工業や地場産業が盛んな地域であり、中小企業の集積とネットワーク化により経済成長を成し遂げたことで知られている。

今回は、行政機関として「エミリア・ロマーニャ州」および州都である「ボローニャ市」ならびに「エミリア・ロマーニャ州経済開発公社（ERVET）」、民間企業による組織として「イタリア中小企業職人企業連合（CNA ボローニャ・CNA ヴェローナ）」およびその「人材育成機関（ECIPAR）」、また、ボローニャ・ヴェローナ両市の中小企業6社を訪問した。

2) 具体的な取り組み

エミリア・ロマーニャ州政府は近年、産学連携による研究開発支援に力を入れており、なかでも地域産業である製造機械・繊維・農産業に加えて文化クリエイティブ産業をターゲットとしている。ローニャ市では、若者のクリエイティブ産業を支援するプロジェクト（Incredibol！）により、人材育成はもとより、観光振興・まちおこし・市の創造性の発信につなげており、市のプロモーション施策としても成功を取っている。一方、企業連合であるCNAも、地域産業に関わる事業者のなかでも消費者に近い個人経営者やクリエイターまでも支援対象にすることで、情報発信や観光振興にも有効な支援を行っており、ターゲットには、複数の分野から専門家が支援にあたることで複合的な支援が実現されていた。

一方、人材育成の観点からは、CNA自らが人材育成事業を営利事業として組織化しており、演出を凝らしたオンライン研修講座を開設するなど、変化に疎い傾向のある伝統産業の中小企業に対して変革への手助けを行っている。また、市でも、就労支援も兼ねて、伝統産業と若者・クリエイティブ人材をマッチングするイノベーションバウチャー制度を設けるなど様々な取り組みを行っており、産業振興における人材育成が支援の大きな柱となっている。

また、イタリアではEU・国・州・県・市やERVET、CNAなど歴史的に様々な支援組織が存在するが、それぞれの役割分担が明確であり、横断的なネットワークが組成されている。この地域においても、CNAがとりまとめた地域レベルでの中小企業が抱える課題をもとに、地域産業に関する総合計画としてERVETが調整、州が政策立案を行い、市が政策を運営、州と国が共同してモニタリングを行っている。資金は主にEUから調達されるが、プロジェクトに応じて多くの協賛事業者から地域支援リソースを集める仕組みも整っており、地域官民が尊重し合い協同して産業振興ネットワークが構築され、地域の特性をふまえた独自の中小企業政策が運営されていることがうかがえた。

3. 地場産業における新たなクラスター形成に向けて

(1) 業界・支援組織のネットワーク化

神戸をはじめとする地場産業の産地では、企業集積はみられるものの、企業・業界団体・行政等の支援組織が有機的に連携し戦略的に突破口を切り拓いていく、クラスターと呼べる段階に至っているところは数少ない。

イタリアでは、行政や民間など多岐にわたる支援組織の役割分担が明確であり、また組織間を横断的にまとめていく役割の組織が存在する。さらに様々な支援主体が参画する総合的な事業計画を策定することなどにより、喫緊の課題について共通認識をもったうえで企業を望ましい方向に誘導していく体制がつけられている。さらにIncredibol！プロジェクトでは、多くの事業者の協賛・協力体制を作ることで、個々の提供するリソースは少なくとも、バラエティに富んだ支援メニューが実現している。

国内でも、鯖江では工業組合と卸売組合が一緒になって上部団体である眼鏡協会を作るなど、関係組織の連携を密にする工夫を行っているほか、今治やデザビレでは、業界・支援組織間のコーディネーターとして外部人材の果たしている役割が大きい。

先進事例にならい、まずは既存の支援組織の連携を深め、課題や戦略の共有、リソースの洗い出しを図ることで、クラスター化への一歩が踏み出せるのではないかと考える。

また、行政などの支援組織内部における役割分担についても、製造業・小売業・サービス業といった業種ごとの縦割りとするのではなく、例えば人材育成や創業支援、IT対応、情報発信といった共通課題について横断的に対応するセクションを設置することで、支援組織自身がより柔軟かつ有効な活動ができると考える。

(2) もうひとつのネットワーク化 ～ 若者・異業種・消費者とのつながり

さらに、地場産業界に新風を吹き込みイノベーションの創出を促していくには、若者はじめ外部の人材を積極的に引き込むこと、また異業種との連携を深めていくこと、さらには情報発信力を高めて

消費者とつながっていくことが必要不可欠であり、これらの課題は、上に挙げた組織のネットワーク化とは違った意味での「もうひとつのネットワーク化」としてとらえることができる。

1) 若者の参画

若者の参画は、これまでは技術伝承のための職人養成の枠内で検討されることが多かったが、今後はもっと幅広く、クリエイターや個人起業家などの個性を持った若者を積極的に地場産業の現場へ送り込む工夫が必要となる。デザビレ事業やイタリアのイノベーションバウチャー制度などが参考となりうる。

2) 異業種との連携

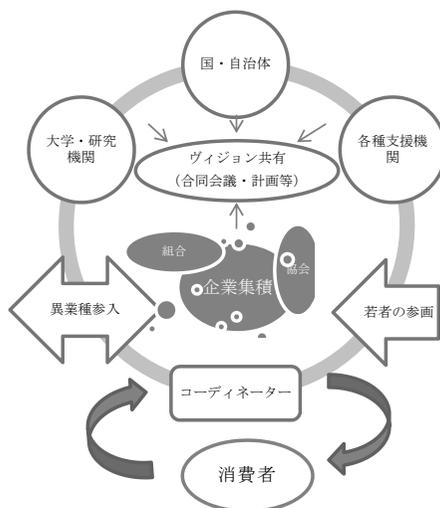
また、クリエイティブ産業やIT産業との連携・マッチングも、地場産業が新たな時代に対応していくため重要である。神戸では、地場産業が神戸ブランドとして集客コンテンツの要素も持っているため、観光産業との連携も欠かせない。この点ではボローニャ市のIncredibol！事業が効果的な取り組みを行っている。

3) 消費者とのつながり

メーカー自らが情報発信力を高め消費者にメッセージを届けるとともに、ニーズを素早くとらえて商品開発に活かしていくため、消費者に最も近い小売業者との連携を深める必要がある。東京のアンテナショップを戦略的に活用し、産地プロモーションと消費者ニーズ把握を成功させている、鯖江と今治のケースを参考としたい。

4) 情報発信力の強化

これらの消費者・若者・異業種と広くつながり巻き込んでいくため、デザビレ事業で創業支援の一環として入居者の発信力を意識的に強化している事例や、支援組織ごと・プロジェクトごとにプロモーションツールが充実しているイタリアの事例などにならない、①業界自らの発信力強化を支援する施策、②支援組織自ら積極的に発信していくための施策、を検討していきたい。



【地場産業のネットワーク化 概念図】

4. 終わりに

本研究にあたりご助言いただいた、大阪経済大学の山本俊一郎教授、兵庫県立大学の加藤恵正教授、同志社大学の佐々木雅幸教授、立教大学の遠山恭司教授はじめ、ヒアリングに快く応じてくださった、鯖江・今治・台東区・イタリア等各産地の業界関係・行政関係の皆さま方に心よりお礼申し上げます。

【関係局室】 企画調整局、建設局、水道局

【目 的】 水インフラ国際貢献事業の新たな事業スキームの提案

1. はじめに

神戸市では、2010年11月に策定した「水・インフラ整備に関する国際貢献の新たな取り組み（基本方針）」に基づき、「国際貢献」「神戸経済の活性化」「技術・技能継承」を目的として、海外展開を志向する地元企業等と公民連携のパートナーシップ協定を個別に締結し（2016年3月時点で5社）、取り組みを支援している。これまで、アジア（ベトナム、ミャンマー、スリランカ等）を中心に企業支援を通じた海外展開を実施しており、現地での人脈形成など本取り組みの下地が出来つつあるところである。



図1. 水・インフラの事業スキーム

一方、高い成長を続けるアジア・アフリカ諸国等には世界中から多くの投資が集まっており、今後、本市が水インフラの国際貢献に取り組む都市として、現地や地元企業等から選ばれるためには、相手国の真のニーズを把握し、それを実現するために十分な人材の確保が必要である。これまでの本市の取り組みも一定の成果はあるものの、協定締結企業の取り組みが事業化には至っていない状況も見られ、現状、次のような懸念事項が挙げられる。

①相手国に関すること：現地ニーズを適切に把握しているか？

現地における水インフラ支援の優先順位は高いか？

②地元企業等に関すること：地元企業等の要望に対応しているか？

相手国と地元企業等とのミスマッチはないか？

③本市に関すること：相手国及び地元企業等を支援する人員体制を確保できているか？

本取り組み開始後5年が経過した今、これらの課題を解決するために、水道事業体の視点から事業が成り立つ条件を整理・分析し、神戸モデルの新たな事業スキームを提案するものである。

2. 先進事例調査

(1) 調査事項

1) 調査項目

調査項目は、上述した3つの課題に対応するよう次のとおり設定する。

①相手国に関すること

ニーズ発掘・関係構築方法、国ごとの注意すべき事項、ソフト（人材育成等の技術協力）・ハード（水道施設の整備）施策の違い等

②地元企業等に関すること

企業との連携方法、企業ニーズ確認方法、企業への適切な情報提供等

③水道事業体に関すること

水インフラ支援業務への取り組み姿勢、人員体制確保の方法等

2) 調査方法

調査方法は、ヒアリング調査と現地調査とする。

①ヒアリング調査

国内先進事例を有する水道事業者（横浜市や北九州市等）及び本市と協定を締結している民間企業へのヒアリング調査を行う。

②現地調査

今後の成長が期待されている ASEAN の経済回廊上にあるラオス国を訪問し、現地の政府など水インフラの整備に係る関係者からニーズの調査を行うとともに、ラオス国と関係性を構築しているさいたま市及び埼玉県の取り組み内容を確認する。

(2) 調査結果

1) ヒアリング調査

①相手国に関すること

i) ニーズ発掘・関係構築方法

水インフラ支援を進めるにあたり、「自分たちに何ができるか（何がしたいか）」も大切であるが、「相手国が何を求めているか」がより重要であると考えられる。先進的に取り組みを進めている事業者のヒアリングにおいても、相手国のニーズ把握及びそのための関係構築が重要であるとのコメントがあった。方法としては、相手国の要望を直接聞く機会を設けることに尽きるが、中でも長期専門家として現地派遣（1～2年）をすることにより、現場レベルでの課題まで明らかになるだけでなく、特定の人物が長期間やりとりすることで信頼関係を構築することができるというメリットもある。

- ・専門家派遣による技術協力実施
- ・本邦研修（JICA 研修員受入など）による相手国との連携

ii) 国ごとの注意すべき事項、ソフト・ハード施策の違い、水インフラの優先順位

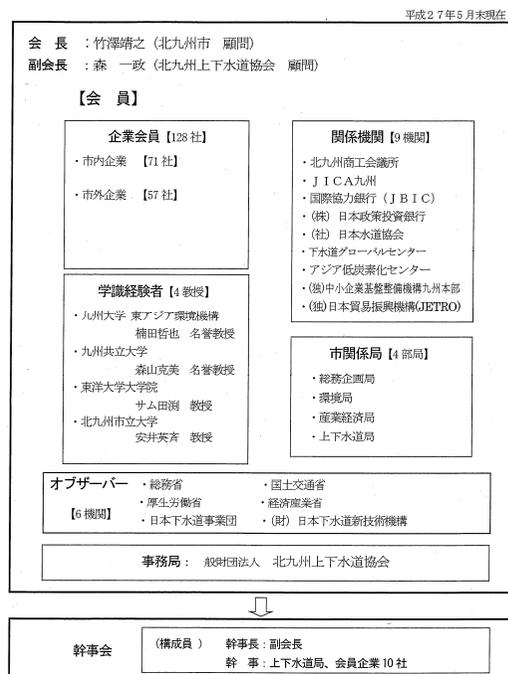
水インフラ支援を求める国の中には、ハード整備を求める場合もあれば、人材育成等のソフト施策を求める場合もある。また、水インフラ支援よりも、道路や港湾整備を優先する国もあれば、保健衛生や環境施策を重要視する国もあり、他のインフラ支援との優先順位付けも含めて、相手国と調整することが必要である。これらの情報を収集するためには、やはり現地と直接やりとりしている JICA（独立行政法人国際協力機構）との連携が必須であるとともに、相手国政府の方針を確認する際は各国日本大使館にも協力いただくことが重要である。

- ・JICA 本部、JICA 現地事務所、日本大使館との連携
- ・厚生労働省の現地調査との連携

②地元企業等に関すること

i) 企業との連携方法、企業ニーズ確認方法、企業への適切な情報提供

本市では、地元企業等と個別に協定を締結し、具体的な企業ニーズをヒアリング及びコン



（北九州市上下水道局提供資料）

図2. 北九州市海外水ビジネス推進協議会の組織体制

サルティングすることで、公の視点を含めた企業支援を特徴としている。一方、横浜市や北九州市等では、個別企業ごとではなく、複数企業が参画するプラットフォームによる協議会を設置しており(図2参照)、このスキームで実施している水道事業者がほとんどである。この協議会方式の利点は、多くの企業に情報提供できることに加え、企業同士のマッチングもしやすくなることである。

- ・複数企業が参画するプラットフォームによる協議会方式
- ・個別企業ごとの協定書方式

③水道事業者に関すること

i) 水インフラ支援業務への取り組み姿勢、人員体制確保の方法

先進的に水インフラ支援に取り組んでいる水道事業体に共通していることは、国際貢献としての取り組みを長年実施していることである。これにより、相手国のニーズを的確に把握するとともに、関係構築も円滑に実現できる。さらに、地元企業等と連携して、ビジネスチャンスへと結びつけた事例もある。他方、多くの水道事業体が共通して課題にあげていたのが、人員の確保であった。ベテラン職員の退職に伴い、海外での水インフラ支援業務に携わる職員が減少しているとともに、全体的なマンパワー不足が問題となっている。そんな中、横浜市では、「国際協力専門委員会」の立ち上げや、語学研修等の取り入れにより、組織として取り組む体制を確立するよう工夫している事例が見られた。

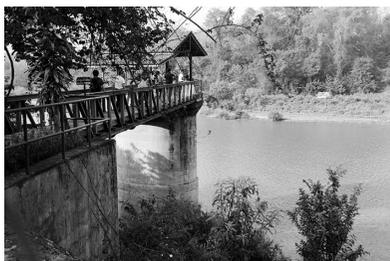
- ・国際貢献に特化した取り組み方針
- ・国際協力専門委員会の立ち上げ(語学研修)

2) 現地調査

ラオス国で、日本の複数の水道事業者が連携して取り組んでいる「技術協力プロジェクト(ラオス国水道公社事業管理能力向上プロジェクト)」を調査した。

技術協力プロジェクトは、JICAの取り組みの1つであり、専門家派遣、研修員の受入れ、機材の供与という3つの協力手段を組み合せ、1つのプロジェクトとして一定の期間に実施される事業である。ラオスでは3つのパイロット水道公社(首都ビエンチャン水道公社、ルアンプラバン県水道公社、カムアン県水道公社)において、データの整備や長期・中期・短期事業計画の策定支援を行っている。技術協力の体制としては、さいたま市のOB職員がチーフアドバイザーとしてプロジェクトを統括しており、他にも日本からさいたま市・埼玉県・川崎市・横浜市が短期専門家を派遣し、松山市が長期専門家を派遣している。

今回の調査を通じて、技術協力プロジェクトは、複数年継続されることもあり、現地との信頼関係構築や現地の持続可能な発展に資する取り組みであると感じた。中でも、チーフアドバイザーは、現地職員の水道技術の向上だけでなく、意識改革を重要視しており、今後の本市の取り組みにおいても、相手国の自立の手助けをするという観点から協力していくことが大切である印象を受けた。また、1水道事業者だけでは専門家派遣として協力できるマンパワー等にも限りがあるため、複数の水道事業者と連携し、各々の強みを活かすことによって、より高付加価値な支援に結び付くと考えられた。



取水口(ナムカン川)



ナムカン浄水場(急流ろ過方式)

図3. ラオス国の水道施設

3. 新たな事業スキームの提案

以上の調査結果を踏まえて、水インフラの国際貢献を通じた神戸の「国際ブランド」化を図るための新たな事業スキームとして、以下を提案する。

提案①：JICAの本邦研修を活用した企業とのマッチング

国の方針として2015年11月にASEANビジネス投資サミットで述べられているが、日本の売りは、押し付けをせず、長い目で見て現地に根を張り、現地の人たちと共に考え、共に歩むことによる「質の高いインフラ」の提供である。本市が有する水道事業運営のノウハウや海外での漏水調査研修実績などを、現地ニーズに合うようカスタマイズしていく必要がある。このために、現地の生の声を聞くことが必須であり、専門家派遣が有効な手段であることは明白である。しかし、現在、専門家派遣は行っておらず、職員確保も容易ではない。そこで、2015年度から始めたJICA事業による海外研修員の受入れを活用する。この取り組みは、世界各国の水道関係者を約1ヶ月にわたって受入れ（2015年度は13カ国14名）、水道技術に関する講義・実習を行いつつ、研修員の自国の課題を共有し、その解決方法についてアドバイスするものである。まずは、この取り組みを継続し、現地との人脈作りとニーズの把握を行う。

なお、2015年度の研修では、神戸市で開催した水道技術国際シンポジウムの企業展示ブースに研修員を案内し、企業とのマッチングを図ったところ、研修員・出展企業から好評であった。これをきっかけとして、協定締結企業のうち1社が現地に案件発掘調査に行くなどの展開も見られた。2016年度以降も当該研修の一環として、地元企業等の技術紹介・意見交換の場を設けることによるマッチングは、企業の海外展開のきっかけづくりとしても有効と考えている。



図4. 水道技術国際シンポジウム

提案②：JICAの技術協力プロジェクトを活用した現地の持続可能な発展

地元企業と本市が連携しながら、事業を進めるにあたっては、JICAの支援方針に沿うことも重要である。1つの方法として、地元企業がJICAの円借款プロジェクトの受注を目指し、本市はJICAの技術協力プロジェクトの立ち上げと参画を目指すことにより、相互が連携しハード面とソフト面の技術協力を一体的に行う。これにより、水道施設の整備といったハード面の支援にとどまらず、現地の人材育成といったソフト面の支援とのパッケージでの技術協力により、現地の持続可能な発展に資すると考えられる。

提案③：協議会方式の活用による案件発掘段階からの支援

これまでの水インフラ支援の取り組みを通して、企業が現地で活動するための足掛かりを作るサポートや、国・JICA・他水道事業者との人脈を形成するなど、海外展開支援をするための一定の経験やノウハウを蓄積してきた。また、JICAの海外研修員受入れでは、現地の水道事業関係者との信頼関係構築や、現地の水道事情や課題に関する情報を得ることができる。今後、これまでに蓄積した経験・ノウハウ・情報等を活用し、より計画段階から地元企業等の海外展開の支援を行う。具体的には、地元企業等が海外展開を志向する際に、対象国・地域の選定や事業スキームを検討する段階から有用な情報を提供し、事業スキームのプランニングの相談に応じるなどの支援を行う。これにより、企業にとってはビジネスチャンスのきっかけを得るほか、事業化に結びつく可能性の向上が期待できる。また、情報提供・発信を行うにあたり、協定締結企業に限らず地元中小企業なども対象とし幅広く行うことが有効と考えている。具体的な手段は検討中だが、地元企業・公的機関・大学などが連携したコンソーシアムの活用を想定している（図5参照）。

提案④：局内人材バンク制度創設による充実した体制作り

現地の持続可能な発展、質の高いインフラの提供を目指すにあたり、現地ニーズの把握、専門家派遣などをスムーズに行うためには、事務職・技術職など様々な部署での連携が必要である。また、経験と技術・知識を有するベテラン職員だけでなく、中堅・若手職員の参加が重要である。中堅・若手職員にとっては、

海外展開を志向する地元民間企業等への支援(案)

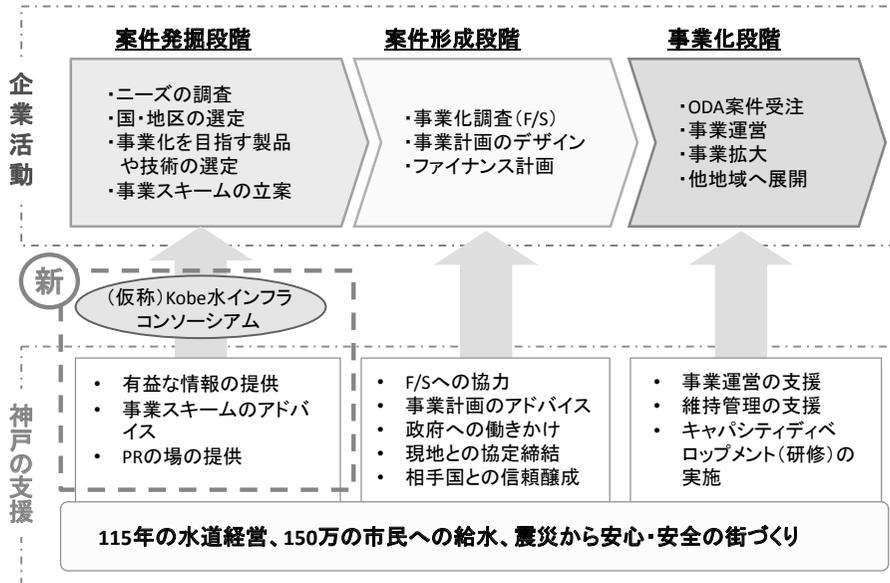


図5. 海外展開を志向する地元企業等への支援

自身の専門分野の枠を超えた横断的な技術や知識を得る貴重な機会であり、大幅なスキルアップにつながることが期待できる。

一方、このような取り組みを進めるためには、局内での理解を得ることが重要である。その方法の1案として、局内人材バンク制度の創設により、職場の理解を得ながら、幅広く職員に参加してもらう充実した体制作りを検討する。なお、具体的な活動としては、定期的な情報共有や、分野横断的な技術の取得、英語での水道事業に関する政策討論など外国人との交渉能力の向上に努め、実践の場として、海外研修員受入れ時の対応や専門家派遣を行う。また、ここでの経験を各職場に持ち帰ることで、自身の専門分野の技術革新や、外国人お客様対応のスムーズ化も図ることができる。

4. まとめ

これまでの取り組みに加え、提案①～④を一体的に進めることにより、「国際貢献」「神戸経済の活性化」「技術・技能継承」の進展につながり、ひいては、現地や地元企業、市民からも評価・信頼されることで神戸の「国際ブランド」化に資すると考える。

消防局北消防署消防防災課 杉 山 隼
消防局東灘消防署消防防災課 野 田 明
消防局警防部救急課 菊 池 悠

【関係局室区】消防局 企画調整局, 保健福祉局

【目 的】業務効率の改善 市民サービスの向上

1. はじめに

神戸市では高齢化社会到来により救急件数増加と、救急救命士が行う処置範囲の拡大により、病院前救護（救急隊による救急業務）への要求は量・質共に高まり続けている。しかしながら、病院前救護の開始以降、現場活動の基本的な流れや事務処理方法は変わっておらず、非効率な部分が存在している。当研究班では病院前救護に ICT（Information Communication Technology：情報通信技術）を活用することで、業務効率の改善と“より良質”な活動を実現し、市民サービスが大きく向上すると考えた。国内外の先進都市の視察結果、及び当市における理想的なシステム像や課題について検討し、報告する。

2. 救急業務への ICT 活用の現状

(1) ICT 活用の現状

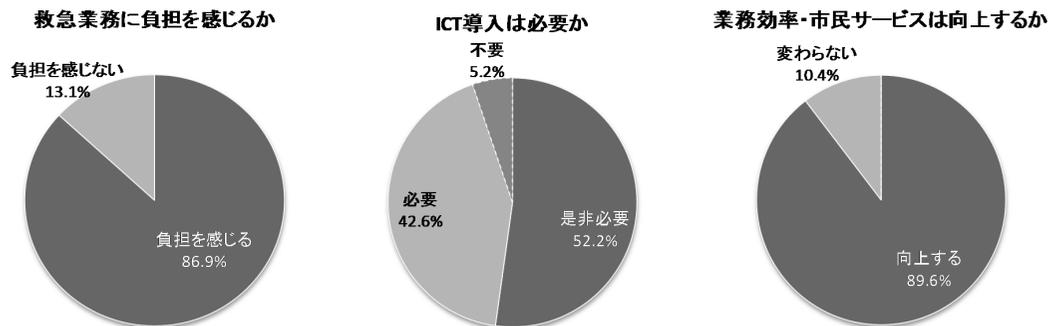
高性能の情報通信端末と高速ネットワークが安価で利用できる現代において、救急業務に ICT を活用すれば、業務の効率化と同時に救急活動の医学的質は大きく向上すると考えられる。北米などでは e-PCR（electric Patient Care Record：電子救急活動記録）と呼ばれる ICT を活用したシステムが、すでに多くの救急隊に導入され、効果をあげている。本邦でも、いくつかの地域で ICT 活用が始まっている。

総務省消防庁では ICT 活用事例の標準的機能について、下記の 6 つに分類している。

- ①「医療機関情報共有機能（目的：搬送の効率化）」医療機関が救急医療情報システム等に入力する応需情報を、端末上で確認し、医療機関選定を支援する機能。
- ②「搬送実績情報共有機能（搬送の効率化）」救急隊が搬送時刻、受入れの可否等を入力、救急隊と医療機関の間で共有し、医療機関選定を支援する機能。
- ③「傷病者情報共有機能（医学的質の向上）」救急隊が入力する傷病者情報（画像等を含む。）を、救急隊と医療機関の間で共有し、医療機関側の受入準備を支援する機能。
- ④「緊急度判定支援機能（医学的質の向上）」救急隊が傷病者のバイタルサイン等を端末に入力することで、システムが緊急度の判定を支援する機能。
- ⑤「情報出力機能（事務負担の軽減）」救急隊が活動中に入力した情報を、救急活動記録や統計データ等に出力し、帰庁後の事務負担を軽減や業務の効率化を支援する機能。
- ⑥「活動記録分析機能（負担の軽減+医学的質の向上）」救急隊が入力したデータと、初診時のデータ等を突合・分析し、救急活動の質向上に向けた事後検証等を支援する機能。

(2) 職員アンケート

ICT 導入について当市の救急業務に携わる職員を対象にアンケートを行った。結果については【図 1】の通りである。アンケート結果から、職員は救急業務への負担を感じており、ICT 導入が負担軽減の解決策の一つであると同時に市民サービスも向上すると感じている。



【図1】職員アンケート結果 N=251

3. 視察・調査の実施

国内外の先進地域に研究員を派遣，視察・調査を行った。

(1) 調査対象

国内①佐賀県，②奈良県，③大阪府，④福岡県飯塚市

海外⑤アメリカ ペンシルバニア州ピッツバーグ市，⑥ニューヨーク州ニューヨーク市，⑦ワシントン州シアトル市，⑧カナダ オンタリオ州トロント市

(2) 調査項目

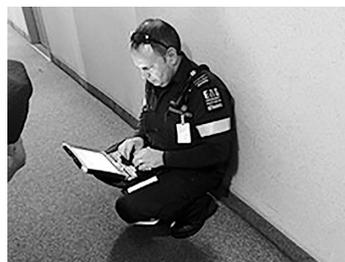
①システムの概略，②システム導入に掛かるコスト及び課題，③今後の展開，発展性

(3) 調査結果

国内における病院前救護の ICT システムは大きく分けて2つのタイプに大別される。搬送効率化をメインターゲットにしたシステムと，事務負担の軽減と医学的質の向上をメインターゲットにしたシステムである。

北米の ICT を活用したシステム，e-PCR は事務負担の軽減と医学的質の向上を目的としており，付随的目的として正確な情報の記録がある。北米では搬送先の医療機関選定が難航するという事例がほぼ無いため，搬送効率化を目的化した機能は採用されていない。米国では70%の EMS (Emergency Medical Service : 救急隊) が既に e-PCR を導入し，2年をめぐりに全米での導入義務化が検討されている。

視察から得た，システム導入を成功させる重要なファクターは，



【図2】現場で ePCR に入力する隊員 (カナダ トロント市)

【表1】国内視察結果

	神戸市	佐賀県 99さがネット	奈良県 e-Mach	大阪府 ORION	飯塚市 ATAS
使用端末	×	iPad	iPad	Android	Tough Pad
端末配備数	×	95台	244台	510台	6台
医療機関情報共有機能 (搬送の効率化)	○	○	○	○	×
搬送実績情報共有機能 (搬送の効率化)	△	○	○	○	×
傷病者情報共有機能 (医学的質の向上)	×	○	○	○	◎
緊急度判定支援機能 (医学的質の向上)	×	×	○	○	×
情報出力機能 (事務負担の軽減)	×	×	×	△	◎
活動記録分析機能 (負担軽減+質の向上)	×	×	○	◎	○
導入経費 (初年度経費)		13,034万円	19,900万円	9,983万円	非公開

※ [表1, 2の凡例] ◎: 充実した機能あり, ○: 機能あり, △: 一部機能あり, ×: 機能なし

【表2】海外視察結果

	Pittsburgh MRTSA	New York FDNY	Seattle King County	Toronto Toronto PS
使用端末	Windows PC iPad	Armor x10gx	OS 不問	Tough Book
端末配備数	16台	1248台	不明	180台
医療機関情報共有機能 (搬送の効率化)	×	×	×	×
搬送実績情報共有機能 (搬送の効率化)	×	×	×	×
傷病者情報共有機能 (医学的質の向上)	○	○	○	○
緊急度判定支援機能 (医学的質の向上)	×	×	×	×
情報出力機能 (事務負担の軽減)	○	○	○	○
活動記録分析機能 (負担軽減+質の向上)	○	○	◎	○
導入経費 (初年度経費)	不明(病院が支出)	249.6万 USD	非公開	50万 CAD

業務効率化による事務負担軽減の機能の実現である。ユーザーがメリットを感じないツールは、現実にはユーザーが使用してくれないこと、また、救急隊員の本来すべき仕事は「傷病者のケア」であり、「傷病者のケア」に“より集中”するためには、隊員の事務負担の軽減が極めて重要であるためである。(【表1・表2】参照)

4. ICT 導入に向けて(考察と提言)

(1) 当市における ICT 導入のイメージ及び効果

当市の病院前救護における ICT 導入のイメージについて検討する。救急隊員の負担は大きく増大しており、職員アンケートからも、「事務負担の軽減」を充実させた上で、「医学的質の向上」と、「搬送の効率化」の機能を同時に実現させることが重要と考える。当市の病院前救護における ICT 導入イメージは下記7項目に整理される。(【表3】【図3】参照)

1) 情報出力機能と医療機器連携による事務負担の軽減

傷病者情報をタブレットに入力すれば、医師に手渡す全ての書類はプリントアウトされる。入力内容は帰庁後に作成する報告書へも反映され、事務処理時間が短縮する。

2) MeFIS と搬送実績情報共有機能の統合

神戸市二次救急病院協議会が運用する、医療機関の当番情報や積極的な応需科目を参照できる「MeFIS」(Medical Facility Information System: 医療施設情報システム)の情報をタブレットで参照できるようにする。特定の医療機関への搬送の集中は課題であり、MeFIS と救急隊の搬送情報を閲覧できる「搬送実績情報共有機能」を統合する。

3) 傷病者情報共有機能

タブレットに入力された文字情報や血圧などのバイタルサインの数値、画像、心電図そのものを医療機関に直接送信出来るため、情報精度や伝達所要時間は大幅に向上する。搬送履歴のある傷病者情

【表3】ICT 導入における必要な機能

必要な機能・要素	目的・効果
情報出力機能 及び医療機器連携	業務の効率化, 事務負担軽減
MeFIS と搬送実績 共有機能との統合	搬送の効率化
傷病者情報共有機能 (救急隊-医療機関)	医学的質の向上, 事務負担軽減
傷病者情報共有機能 (救急隊-救急隊)	医学的質の向上, 事務負担軽減, 搬送の効率化
12誘導心電図 及び伝送装置	医学的質の向上
活動記録分析機能	医学的質の向上
機能拡張性の確保	他システムとの連携・発展
高度な情報セキュリ ティー	情報漏洩の防止

報を救急隊間で共有すれば、以前の搬送情報を参照し、速やかな情報収集、医療機関選定が可能になる。

4) 12誘導心電図及び伝送機能の採用

虚血性心疾患（以下 ACS：Acute Coronary Syndrome）傷病者に対して医療機関での“より早期”の根治的治療が可能になり死亡率が低下する。入院日数の短縮や医療費削減などの効果も見込まれ、医学的質を大きく向上させる機能である。

5) 活動記録分析機能によるトリアージ精度およびモチベーションの向上

傷病者の確定診断や転帰情報を得ることで活動の振り返りを適切に行う事が出来る。適切な振り返りは隊員の技術、知識、経験のレベルアップ、及びモチベーションアップにも繋がる。また、救急隊の判断と医療機関での確定診断とをデータ解析し、解析結果のフィードバックによって救急隊のトリアージ精度を大きく高める事が出来る。

6) 機能拡張・連携拡大を念頭に置いたシステム設計

各地域でヘルスケア分野における様々な ICT 活用事例が始まっている。電子お薬手帳や PHR（Personal Health Record：個人健康記録）などと病院前救護の ICT システムとの連携が可能になれば、極めて有効なシステムになると推測される。今後、有効な機能連携が可能になるよう、システムの拡張性についても考慮する必要がある。

7) 強固な情報セキュリティの確保およびシステム要件

個人情報を扱うため、強固なセキュリティを確保する。また、端末の紛失や盗難の際の情報漏えいを防ぐため、システム起動時の複数認証、遠隔データ破壊機能などを考慮する。

(2) 経済的視点からの導入効果の検討

ICT 導入による経済効果のすべてを定量的に明らかにすることは困難であり、限定的ではあるが12誘導心電図導入による ACS 傷病者の救命率の改善という観点から、検討を行った。

1) 便益計算方法

複数のシステムベンダーに仕様書を示し導入費用の見積もりを行い、見積りの最高額をシステム導入費用として仮定した。イニシャルコストは1.3億円、ランニングコスト（5年）は1.2億円、トータルコストは2.5億円であった。

当市年間約80人程度が入院後に治療のいかなく死亡している^{※1}と推定されるが、病院前救護において ICT を活用し、12誘導心電図システムを導入すれば、死亡率が30%程度低下^{※2}し、新たに年間で24人の命が救われることになる。

ACS による経済損失について検討された文献は無く、内閣府実施の「交通事故の被害・損失の経済的分析に関する調査」から交通事故死者1名当たりの経済損失を参考に ACS による死者1名当たり経済損失を1名当たり3,000万円と仮定し計算を行った。

※1 当市の緊急性の高い ACS 傷病者の搬送者数は年間約1000名（平成26年当市救急搬送データ）で、急性期院内死亡率は8%（虚血性心疾患の一次予防ガイドライン：日本循環器学会）

※2 CoSTAR Guideline 2015：Acute Coronary Syndrome

2) 計算結果

導入費用 イニシャルコスト：1.3億円 ランニングコスト：1.2億円（5年） 合計 = 2.5億円（5年）	便益計算 年間24名の救命×3,000万円 = 7.2億円 導入コストと比較するため5年で計算 7.2億円 × 5年 = 36億円（5年）
--	---

費用便益計算

36億円 - 2.5億円
得られる便益 = 33.5億円（5年）

(Benefit/Cost Ratio)

36億円 / 2.5億円
B/C Ratio = 14.4

3) 導入効果まとめ

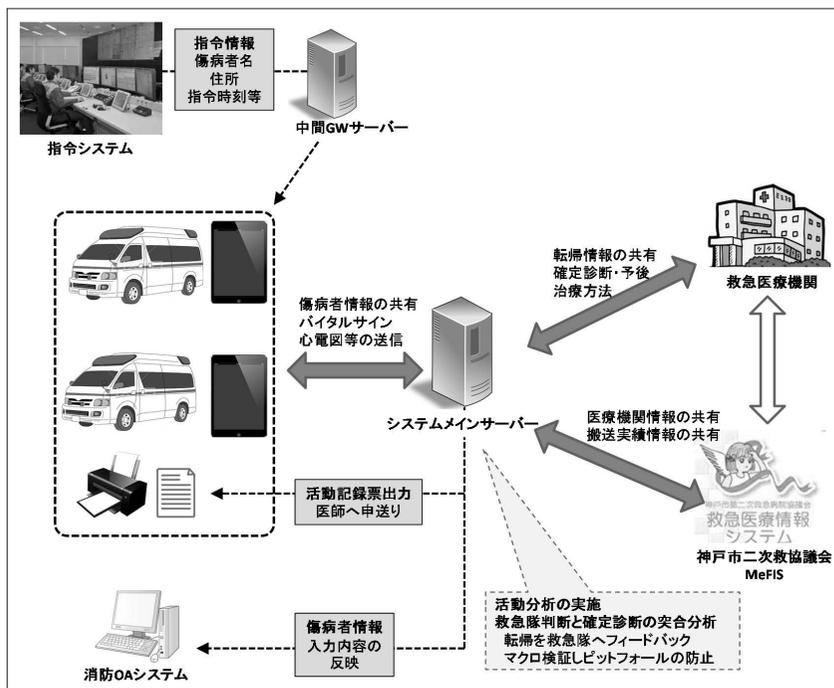
ICT 導入によって新たに年間で24名の命が救われ、5年間で33億円以上の経済損失を防ぐことができる。また、B/C比は14.4と極めて高く、十分な費用対効果を得ることが出来る。この計算はACS事例のみが対象であり、他すべての事案における救命率向上や医療費の削減など、さらなる便益が生じると推測される。

5. 結語

病院前救護においては、出動件数の増加や処置範囲の拡大、業務の非効率性から救急隊の負担が増加し続けており、隊員の負担軽減は重要な課題である。

ICT を活用することで、救急隊の事務負担は軽減され「傷病者のケア」により集中が出来るようになり、同時に医学的質の向上、搬送の効率化も実現することで、より多くの命を救う事が出来る。病院前救護における市民サービスは大きく向上し、十分な費用対効果を得ることが出来る。

救急医療は医の原点である。ICT を活用した救急業務の実現によって、先進医療のみならず、世界一の病院前救護・救急医療を提供する「神戸医療産業都市」を目指したいと我々は考えている。



【図3】概念図

世界 No.1の最先端技術を神戸市下水処理場から発信
～新技術を活用したエネルギー自立型処理場を目指して～

建設局下水道部計画課 児玉 かな
建設局下水道部工務課 山本 孝夫

【関係局室区】企画調整局，建設局

【目的】神戸市の下水道処理場について，下水道の有する資源を最大限に活用できる新たな技術を導入することで，「エネルギー多量消費家」から「エネルギー自立」への転換を図る。

1. はじめに

下水道は，市民生活に欠かせない重要なインフラである一方，汚水処理に多くの電力（＝エネルギー）を要し，国全体では総電力消費量の約0.7%，神戸市では市内総電力消費量の約1.3%を占める。このため，下水処理におけるエネルギー削減が課題となっている。

（1）エネルギー自立型処理場とは

本報告における「エネルギー自立」とは，処理場での創エネルギー量が使用電力量を上回ることを指す。実現するためには，①処理に要するエネルギーの削減，②下水汚泥等のエネルギー利用の促進が必要となる。

（2）省エネルギーに関する取り組み

本市の下水処理場では，送風機に用いる電力量が最も多く，全体の約34%を占める。送風機は，下水中の汚濁を酸化分解する生物の活性を上げるために用いられる。続いて，污水管きょ等からの揚水に用いる電力量が全体の約15%を占めている。（図1）

これらの使用電力量を削減するため，設備等の改築更新時には省エネ機器の導入を実施している。また，運転の工夫等により使用電力量の削減に取り組んでいる。

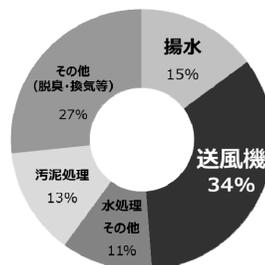


図1：神戸市下水処理場での電力使用量の内訳（H26年度）

（3）創エネルギーに関する取り組み

本市下水処理場では，全国に先駆けて，様々な創エネルギーに取り組んでいる。

1）ごみ焼却発電からの電力融通：

【ポートアイランド処理場・東灘処理場】

環境局のクリーンセンターで発電した電力を処理場へ融通し，化石燃料由来の電力使用量を節減している。

2）こうべバイオガスの有効活用：

【東灘処理場・垂水処理場・西部処理場】

下水処理場で発生するメタン濃度約60%の消化ガスを，メタン濃度約98%の「こうべバイオガス」へ精製し，自動車燃料や都市ガスとして地域に供給，あるいはバイオガス発電による電力の場内利用や売電を実施している。



写真1：こうべバイオガス精製設備



写真2：こうべバイオガスステーション

2. エネルギー自立型処理場へ

改築更新や施設の増設が予定されている処理場のうち，ポートアイランド処理場と垂水処理場について，それぞれに適した創エネ技術を提案する。

(1) ポートアイランド処理場

1) 処理場の特徴

- ポートアイランド内の汚水のみを処理する小規模処理場（処理水量約10,000m³/日）
- 発生した汚泥を他処理場へ送るため、バイオガスの発生がない
- 港島クリーンセンターと電力を融通（H26年度は使用電力量の約80%）
- 港島クリーンセンター移転後は、電力融通が停止、買電量が増加
- 処理場が多数の病院や研究機関に囲まれているという珍しい立地



図2：ポートアイランド処理場周辺

2) 革新的膜技術の実証実験拠点化（政策提案）

ポートアイランド処理場について、膜実験センター化を提案する。

- 膜は医療分野でも重要な技術であり、周辺は実証試験を行いやすい環境である
- 島内での国際会議も多く、国内外に情報発信しやすい
- 共同研究制度等を活用し、多くの企業・研究機関等が利用しやすい環境を整備する
- 「膜を活用したエネルギー自立技術」実証試験を神戸大学と共同で実施し、センターの核とする

3) 膜を活用したエネルギー自立技術：嫌気性膜分離活性汚泥法（嫌気性 MBR）

現在の下水処理は、好気性微生物を用いて汚濁を酸化分解しており、生物の活性を保つために多量の空気（＝エネルギー）を要する。また、酸化分解された汚濁はCO₂に変換され、大気中に拡散される。

嫌気性 MBR では、嫌気性微生物を用いてエネルギーをかけずに汚濁をメタンガスに変換する。これまでCO₂に変換していた汚濁もメタンガスに変換されるため、バイオガスが増量する。

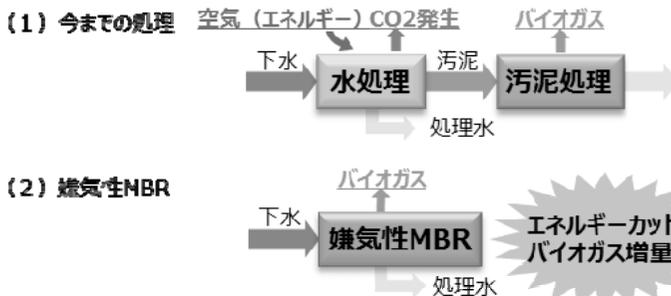


図3：従来法と嫌気性膜分離活性汚泥法の比較

【先端事例】神戸大学・神戸市の共同研究

- ポートアイランド処理場において、嫌気性 MBR に関する共同研究を実施
- 実験フローは、①エネルギーをかけずに汚水を濃縮、②嫌気タンクにてバイオガス生成、③エネルギーをかけずに処理水を得る、という3ステップから成る

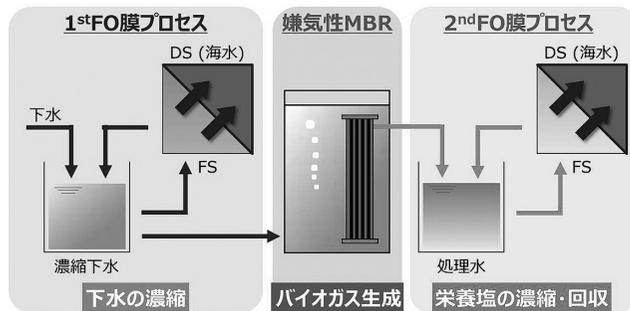


図4：ポートアイランド処理場で実施している嫌気性 MBR フロー

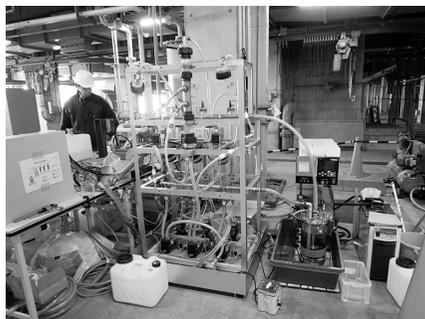


写真3：嫌気性 MBR 実験装置

現在、産業排水への適用事例はあるが、下水への適用は開発段階である。実用化すればエネルギー自立型処理場の実現へ資する技術となる。

4) 導入効果・試算

- ・第1段階の濃縮率が高いほど、嫌気処理の効率・エネルギー生産性が向上するだけでなく、施設がコンパクトになり建設コストが削減可能
- ・ポートアイランド処理場へ嫌気性 MBR 適用を想定した試算では、濃縮率20倍・水温25℃において、エネルギー生産量約0.2kWh/m³という結果が得られ、通常の下水処理での消費エネルギー量が生産可能 (=エネルギー自立可能) となった (図6)

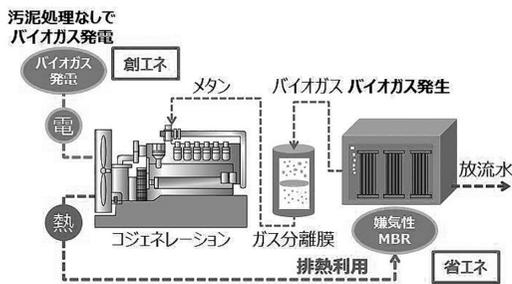


図5：汚泥処理なしでのエネルギー自立模式図

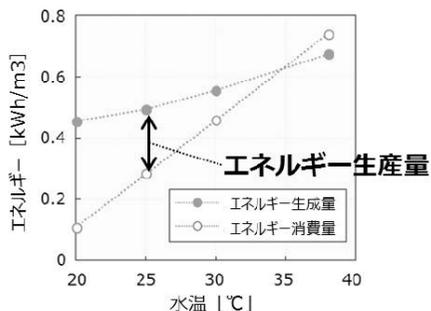


図6：濃縮率20倍でのエネルギー生成と消費の関係

(2) 垂水処理場

1) 処理場の特徴

- ・基幹的な大規模処理場の一つ（処理水量約140,000m³/日）
- ・処理場間ネットワークを活用して改築更新に伴う他処理場の汚水の受け皿となり、処理水量（=消費エネルギー量）が増加予定
- ・クリーンセンターとの電力融通がない
- ・「こうべバイオガス」による発電電力を場内利用
- ・バイオガス発電と太陽光発電を組み合わせ、固定価格買取制度を活用した「こうべWエコ発電プロジェクト」を実施
- ・場内利用とWエコ発電を両立させるため、燃料であるバイオガス増量が求められる

2) アナモックス菌を活用したエネルギー自立型処理場の構築（政策提案）

垂水処理場について、水処理にアナモックス菌の活用を導入し、下水道資源による創エネを組み合わせたエネルギー自立型処理場の実現を提案する。

- ・中央ヨーロッパで実用化しているエネルギー自立型処理を適用（日本初）

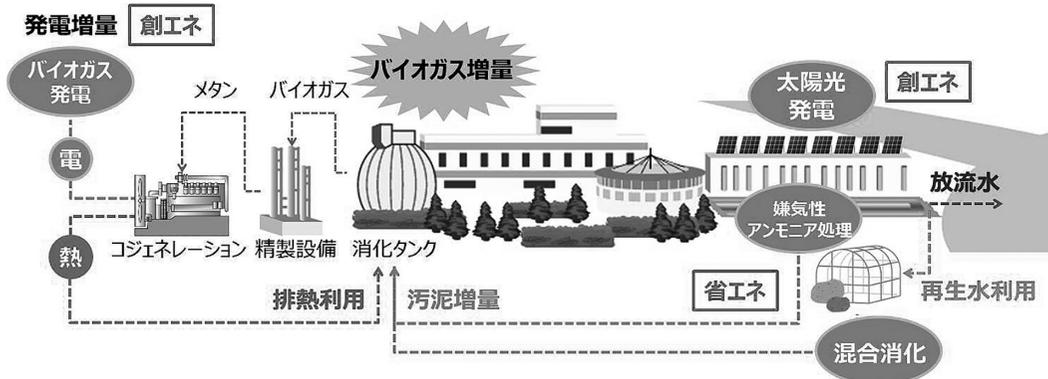


図7：アナモックス菌の活用と汚泥増量によるエネルギー自立達成の模式図

- ・アナモックス菌と汚泥増量技術を組み合わせ、処理エネルギーの減+創エネルギーの増の両立
- ・バイオガス+太陽光発電、コジェネレーションによりエネルギー自立を目指す

3) アナモックス菌を活用したエネルギー自立型処理技術

①アナモックス菌とは

汚水に含まれる汚濁のうち、最も処理エネルギーを要するのはアンモニアの処理である。アナモックス菌は、1990年代にオランダで発見された菌であり、少しのエネルギーでアンモニアを処理する能力が注目されている。

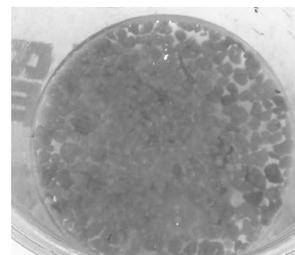


写真4：アナモックス菌

②アナモックス菌によるアンモニア処理

図8に示すように、今までのアンモニア処理は、多量の空気(=エネルギー)と有機物(=バイオガス原料)を必要とする。

アナモックス菌によるアンモニア処理では、必要空気は今までの4分の1程度と少なく、有機物は不要であるため、省エネ・創エネにつながる。

③エネルギー高効率回収(汚泥増量技術)

下水汚泥はバイオガスの原料であり、汚泥増量はバイオガス増量につながる。

現在、国内外の下水処理場で、汚泥増量・バイオガス増量を意図した様々な新技術の実証試験が行われている。しかし、汚泥増量は窒素除去に影響を及ぼすため、処理水質の悪化につながる場合が多い。

汚泥増量化を図る際には、アナモックス菌の活用等、窒素除去に工夫が必要である。

(1) 今までのアンモニア処理



(2) アナモックス菌によるアンモニア処理



図8：従来法とアナモックス菌による処理の比較

【海外先端事例】オーストリア・シュトラス処理場

- ・アナモックス菌と汚泥増量の取り組み等により、エネルギー自立を実現
- ・2005年にエネルギー自立を達成、2010年には創エネルギー率170%

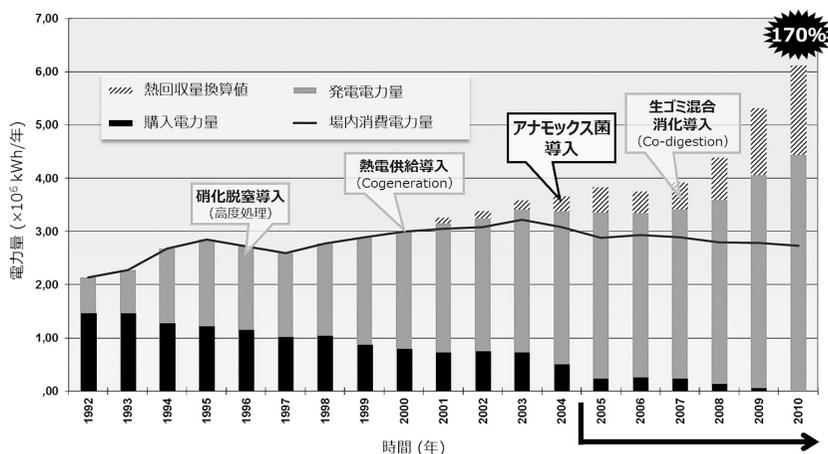


図9：シュトラス処理場の電力量の推移

Ref: B. Wett, K. Buchauer, and C. Fimml. Energy Self-Sufficiency as a Feasible Concept for Wastewater Treatment Systems.

平成28年度より、垂水処理場において、シュトラス処理場と同様のアナモックス菌活用と汚泥増量技術についてのフィールド試験を民間企業と共同で行う予定である。

試験では、施設導入に伴う建設費、技術適用によるコスト削減等の検証を行う。

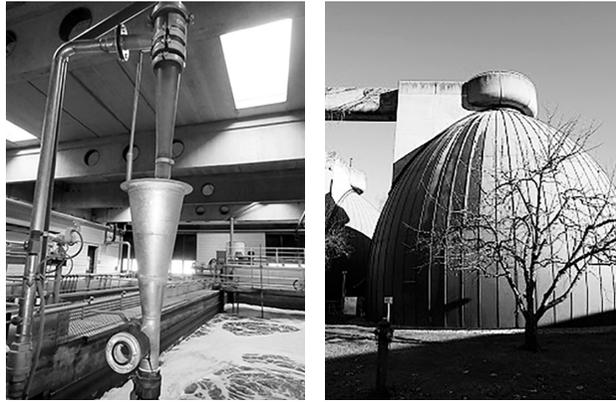


写真5：(左) アナモックス反応槽と汚泥分離用サイクロン
(右) 消化タンク

3. 期待される効果

(1) 産学官連携の技術開発による波及効果

- 医療産業都市やスーパーコンピュータ「京」などの産業資源を有するポートアイランドにおいて、実下水・汚泥を用いて実験できるフィールドは、企業・研究機関の技術開発にとって貴重な存在となる
- 「医療」「スパコン」「膜」など神戸の強みとなる産業資源を集積させ、「人、モノ、資金、情報」が集まりやすい環境を形成し、ひいては企業誘致へ期待できる

(2) スマートな省エネ・クリーンな創エネの実現

- 処理対象である汚濁を、バイオガス原料として徹底的に見直し、下水処理場は大口のエネルギー消費者からエネルギー生産者に生まれかわる
- エネルギー生産手法を複数開発し、処理場の条件に併せて選択できる可能性を拡大
- エネルギーと良好な水質を両立させた新たな下水処理システムの構築により、本市は、日本の下水処理のトップランナーとなりうる



一步先行く自治体職員のための政策情報誌

月刊『地方自治職員研修』

毎月18日発売、B5判88頁、定価：本体741円＋税

直接送付・年間定期購読：8,880円（税・送料込み、前払い）

7月号《特集》事業のたたみ方・つなぎ方《新連載》気候変動への適応と地域再生

6月号《特集》自治体子ども政策・女性政策《事例》伊丹市まちづくり基本条例

5月号《特集》自治体インフラの論点《事例》マイナンバーカードの利活用・前橋市

好評
発売中

『自治力の躍動』

自治体政策法務が拓く自治・分権

北村喜宣・著 定価：本体1,500円＋税

好評
発売中

『市民自治のこれまで・

これから』今井照・編著

定価：本体2,500円＋税

公職研 〒101-0051 東京都千代田区神田神保町 2-20

<http://www.koshokuken.co.jp>

tel.03-3230-3701 / fax.03-3230-1170 / e-mail:hello@koshokuken.co.jp



公益財団法人神戸都市問題研究所 会員の募集

公益財団法人神戸都市問題研究所では、弊研究所の設立趣旨や研究活動にご賛同いただける会員（個人・法人）を広く募集しております。

会員の皆様には、弊研究所の機関誌やイベントのご案内、最新の研究活動に関する情報などを逐次ご提供させていただいております。

◆会員の特典

- ・季刊「都市政策」（年4回発行）の贈呈
- ・施設見学会へのご招待
- ・メールマガジンの月次配信
- ・会員専用ホームページ
- ・新刊図書・雑誌ライブラリー
- ・（新規）会員向けセミナーの開催

◆年会費

- ・個人会員：一口 5,000円（一口以上） 法人会員：一口 50,000円（一口以上）

◆お問い合わせ

神戸都市問題研究所事務局（電話078-252-0984、Fax078-252-0877）までお問い合わせください。

※入会は随時受け付けております。

編 集 後 記

- ◎全国的に増えている空き家の問題は大きな社会問題として認識され、国をはじめ各自治体でも取り組みがなされています。
- ◎本号では「空き家問題」の定義をはじめ、法律など国の動向、自主条例による対処、現場の状況など様々な角度から「空き家問題」に焦点を当てています。
- ◎本号の特集記事によって、今後全国レベルで取り組んでいくべき課題や、自治体による新たな取り組みについてご理解いただければ幸いです。
- ◎次号は、『東日本大震災5年における神戸市の人的支援』（仮題）を特集します。ご期待ください。

[問い合わせ先]

〒651-0083 神戸市中央区浜辺通5丁目1-14 神戸商工貿易センタービル18F TEL 078-252-0984
神戸都市問題研究所内 季刊「都市政策」編集部宛

次号165号予告（2016年10月1日発行予定）

— 特集 「東日本大震災5年における神戸市の人的支援」（仮題） — <敬称略>

大規模災害における支援体制 新野幸次郎
大槌町に4年間派遣されて 青木 利博
派遣職員からの報告 平成27年度 派遣職員
<特別論文> 熊本地震における支援体制 本庄 雄一
ほか

<タイトル・執筆者については変更になる場合があります>

■購読・バックナンバー等のお問い合わせ

株式会社かんぽ 〒550-0002 大阪市西区江戸堀1-2-14
電話:06-6443-2179 FAX: 06-6443-4646 オンラインブックストア <http://book.kanpo.net/>

■ご寄附のお願い

公益財団法人神戸都市問題研究所では、公益目的事業として調査研究活動を行っており、活動にご賛同いただけるかた（個人・法人）から広く寄附を募っております。詳しくは弊研究所事務局（電話078-252-0984）までお問い合わせください。

季 刊 都 市 政 策

第164号

印刷 平成28年6月20日 発行 平成28年7月1日
発行所 公益財団法人神戸都市問題研究所 発行人 新野 幸次郎
〒651-0083 神戸市中央区浜辺通5丁目1番14号（神戸商工貿易センタービル18F）
電話（078）252-0984
発売元 みるめ書房（田中印刷出版株式会社内）
〒657-0845 神戸市灘区岩屋中町3-1-4
電話（078）871-0551
印刷 田中印刷出版株式会社

* 落丁・乱丁本はお取替えます。

都市政策バックナンバー

- 第137号 特集 環境共生都市づくり 2009年10月1日発行
- 第138号 特集 阪神・淡路大震災の教訓は危機管理にどのように活かされているか 2010年1月1日発行
- 第139号 特集 分譲マンション再建・管理をめぐる諸問題 2010年4月1日発行
- 第140号 特集 神戸市(新長田地区)中心市街地の活性化について 2010年7月1日発行
- 第141号 特集 大都市に期待される役割について 2010年10月1日発行
- 第142号 特集 都市資源としての六甲山 2011年1月1日発行
- 第143号 特集 第5次神戸市基本計画 新たな神戸づくり 2011年4月1日発行
- 第144号 特集 自治体における科学・技術の活用 2011年7月1日発行
- 第145号 特集 東日本大震災への神戸市の緊急・復旧対応支援 2011年10月1日発行
- 第146号 特集 東日本大震災からの復興の推進に向けて 2012年1月1日発行
- 第147号 特集 神戸市まちづくり条例30年 2012年4月1日発行
- 第148号 特集 産業振興におけるスーパーコンピュータの活用 2012年7月1日発行
- 第149号 特集 協働と参画による六甲山を生かした神戸づくり 2012年10月1日発行
- 第150号 特集 都市戦略としてのアジアにおける都市間交流の展開 2013年1月1日発行
- 第151号 特集 東日本大震災を教訓とした受援力強化に向けた新たな取り組み 2013年4月1日発行
- 第152号 特集 行財政改革に向けた神戸市の外郭団体の再編 2013年7月1日発行
- 第153号 特集 東日本大震災の復旧・復興期における被災自治体のマンパワー確保 2013年10月1日発行
- 第154号 特集 スマート都市づくりの課題と展望 2014年1月1日発行
- 第155号 特集 コミュニティ施策の方向性を考える 2014年4月1日発行
- 第156号 特集 東日本大震災からの復旧・復興の現状分析と今後の課題 2014年7月1日発行
- 第157号 特集 高齢者福祉と地域社会 2014年10月1日発行
- 第158号 特集 大学と地域社会の連携の取り組み 2015年1月1日発行
- 第159号 特集 商店街・小売市場の今後のあり方を考える 2015年4月1日発行
- 第160号 特集 神戸医療産業都市の新たな展開 2015年7月1日発行
- 第161号 特集 再考－阪神大震災からの復興20年 2015年10月1日発行
- 第162号 特集 六甲山の保全と「良質な緑」 2016年1月1日発行
- 第163号 特集 神戸2020ビジョン～神戸創生に向けた神戸創生戦略と一体的に策定～ 2016年4月1日発行

ISBN978-4-901324-44-1
C3331 ¥602E

定価650円(本体602円+税)

みるめ書房



9784901324441



1923331006024

発売元

みるめ書房

神戸市灘区岩屋中町3-1-4

☎078-871-0551

