

函館市監査公表第9号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第252条の37第5項の規定に基づき、包括外部監査人山崎英二から次の報告書の提出があったので、同法第252条の38第3項の規定により、これを公表する。

なお、当該報告書は、函館市監査事務局に備え縦覧に供する。

平成30年3月30日

函館市監査委員 山 田 潤 一

函館市監査委員 植 松 直

函館市監査委員 斉 藤 明 男

函館市監査委員 松 宮 健 治

平成29年度包括外部監査結果報告書

平成29年度

包括外部監査報告書

平成30年3月

函館市包括外部監査人

弁護士 山崎 英二

目 次

第1章 外部監査の概要	1
第1 包括監査の概要	1
1 監査の理由	1
2 外部監査のテーマ	1
(1) 選定したテーマ	1
(2) テーマの選定理由	1
(3) 「指摘」と「意見」 及び「提言」について.....	3
3 外部監査の実施期間	3
4 外部監査の方法	4
(1) 監査の要点	3
(2) 主な監査手法	4
5 包括外部監査人及び補助者	5
6 外部監査人の独立性	6
第2章 人口減少と「空地」「空家」問題	7
第1 人口減少問題	7
1～4 人口減少問題	7～10
5 函館市の人口減少問題に 対する取組の基本的姿勢	12
6 基本的姿勢に対する所見	12
第2 「空地」問題（詳論は第3章）	14
第3 「空家」問題（詳論は第4章）	16
1 増加する「空家」	16
2 都市のスポンジ化	16
3 政令指定都市・中核市の「空家」予備軍	16
4 「空地」面積の急増	17
5 函館市内の「空地」「空家」の状況	19
6 市営住宅の空家率	19
7 「空家」予備軍	19

第3章 空地問題について	21
第1 空地問題の概要	21
1 近年生じてきた空地問題の概要	21
2 空地とは	21
3 空地の問題点	21
4 国の方策	22
5 函館市の空地	22
6 函館市の方策	23
7 函館市の現状対策	23
第2 空地問題の個別考察	24
1 昭和小学校教職員住宅跡地	24
(1) 現状と経緯	24
(2) 調査	24
【指摘】	25
【意見】	26
2 万代公園	26
(1) 現状と経緯	26
(2) 都市公園法	27
(3) 函館市の公園	28
【提言】	28
3 旭町多目的広場	28
(1) 現状と経緯	28
(2) 駐車場の必要性	29
【提言】	30
4 旧清和荘跡地	30
(1) 現状と経緯	30
(2) 隣接地にある函館市の施設利用	31
【提言】	32
5 青柳学園跡地	33
(1) 現状と経緯	33
【意見】	34

6	函館市新川町の合同庁舎横の空地	34
(1)	現況と経緯	34
(2)	函館市の不法投棄予算	35
(3)	特定家庭用機器再商品化法	35
(4)	不法投棄に対する全国町村会理事会要望書	35
(5)	不法投棄の調査報告	36
(6)	廃棄物の処理及び清掃に関する法律	36
	【提言】	36
7	所有者不明土地問題	37
(1)	不動産制度の抜本改革	37
(2)	条例の見直し	37
(3)	検討会、懇談会、研究会の現状	38
(4)	法務省の施策	39
	【提言】	39
第3	所有者不明と固定資産税	40
1	地方税の税収内訳	40
2	固定資産税の概要	42
(1)	意義	42
(2)	課税の客体	42
(3)	納税義務者	42
	ア 台帳課税主義	42
	イ みなし所有者	43
	ウ 減免について	43
3	所有者不明等による固定資産税徴収への影響	44
(1)	死亡者課税	44
(2)	課税保留	46
(3)	不納欠損処分	46
	ア 滞納処分の停止	46
	イ 執行停止後即欠損	47
	ウ 消滅時効	47

第4	住宅地再整備	47
1	概要	47
2	基本図の問題点	48
	(1) 土地連絡(整理)図	48
	(2) 土地区画整理図	48
3	基本図の記録	49
	(1) 土地連絡(整理)図	49
	ア 拓殖事業	49
	イ 調査概要	49
	(2) 土地区画整理図	50
	ア 火災復興事業	50
	イ 事業概要	50
	ウ 今後の事業	52
4	今後の基本図	52
	(1) 地積調査事業	53
	(2) 登記所備付地図整備事業	53
5	基本図の選択	54
	【提言】	54
第4章	空家問題について	56
第1	空家問題の概要	56
	(1) 空家等の現況	57
	(2) 空家に関する市民の意識	59
	(3) 共同住宅の空家	60
	【意見】	62
	(4) 空家の将来	62
	【意見】	63
	(5) 空家の問題点	63
	ア 観光に関して	64
	【提言】	64
	イ 消費に関して	65

第2	空家問題の検討	66
(1)	空家固有の問題に関して	67
ア	所有者の事情による問題	67
イ	金銭的事情による問題	68
ウ	対象不動産の物理的事情による問題	68
(2)	社会的課題に関して	68
第3	函館市の取り組み	69
(1)	空家等の発生抑制について	70
ア	空家等の実態調査	70
イ	所有者の当事者意識の醸成	70
ウ	相談体制の整備	70
(2)	空家等の活用の促進	70
ア	改修による空家等の再生支援	70
イ	需要と供給のマッチングの促進	71
(3)	管理不全な空家等の防止・解消	71
ア	適切な管理に関する所有者等への情報提供	71
イ	特定空家等の除去（解体）の支援	71
ウ	法令等の適切な運用	71
エ	除去（解体）した空家等の跡地の活用促進	72
(4)	空家等対策に係る実施体制の整備	72
(5)	「函館市空家等対策計画」以外の政策	72
第4	空家問題の解消に向けた検討	73
1	空家固有の問題に対する対策	73
(1)	データの収集	73
	【意見】	74
(2)	空家利活用に関する事例	75
	【ランド・バンク事業に関する提言】	76
ア	民間事業者の活用	76
イ	活動資金の捻出	77
(3)	所有者の事情による空家問題	78

(4) 金銭的事情による空家問題と函館市の補助	79
ア 子育て世帯空家等改修事業補助金	79
【意見】	80
イ ヤングファミリー住まいりんぐ	
支援事業補助金	80
【意見】	80
【補助金に関する提言】	81
(5) 空家の見守り事業	82
【提言】	83
2 社会的観点からの検討	83
3 コンパクトシティに関して	84
(1) 事前に検討すべき事項	84
【提言】	84
(2) コンパクトシティの現状	85
(3) コンパクトシティの事例について	86
(4) コンパクトシティの事例検討	88
【提言】	88
【提言】	89
(5) 立地適正化計画の策定について	90
【立地適正化計画に関する提言】	91
第5章 空家問題に関する提言	93
1 データの収集と活用	93
2 計画なくして開発なし	94
3 学校の統廃合について	94
4 病院の活用	95
5 民泊、シェアハウスの活用	95
6 函館の歴史教育	95
7 不動産市場の形成	96
第5章 「空地」「空家」に関する諸法令	97
第1 既存法令による空家対策とその限界	97
第2 空家等特措法の特徴	98

第3	全国の地方自治体の状況	100
1	空家等対策計画の策定	100
2	空家条例の制定状況	101
第4	函館市の空家等対策計画について	101
	【指摘】	103
	【意見】	103
第5	函館市の空家等に関する条例について	105
1	平成25年に公布された条例について	105
2	函館市空家条例の特徴について	106
(1)	措置の代行	106
(2)	緊急時の管理行為	107
(3)	関係機関等への情報提供	109
	【意見】	109
3	新函館市空家条例と 旧函館市空家条例の違いについて	110
(2)	空家等について	110
	【意見】	111
(3)	公表制度について	111
	【意見】	111
第6	措置等の実施状況	112
1	全国	112
2	函館市	112
	【指摘】	114
第6章	結び	115
1～4	函館市の将来の人口	115
5	西部地区の活性化のため	115
(1)	西部地区の活用されていない グラウンドについて	115
	【意見】	116
(2)	旧市立函館病院跡地について	116
	【意見】	117

(3) 函館公園内の旧市立函館図書館	
活用策について……………	117
【意見】……………	118
(4) 函館公園に隣接する国有地の	
空地について……………	119
【意見】……………	119
6 【提言】……………	119

資 料 編

資 料 1 ……………	123
資 料 2 ……………	148
資 料 3 ……………	149
資 料 4 ……………	154
資 料 5 ……………	161
資 料 6 ……………	166

第1章 外部監査の概要

第1 包括監査の概要

1 監査の理由

地方自治法第252条の37第1項で函館市外部監査契約に基づく監査に関する条例に規定する包括外部監査

2 外部監査のテーマ（地方自治法252条の37第1項にいう特定の事件）

（1）選定したテーマ

函館市の空き地・空き家対策事業について

（なお、本報告書では「空き地」「空き家」を「空地」「空家」に統一表示する。）

（2）テーマの選定理由

ア 函館市の地方自治法第252条の37条1項に基づく包括外部監査は、平成17年度から始まり今年度で13回目である。

イ 包括外部監査は、監査対象自治体の財務に関する事務の執行及び経営に係る事業の管理のうち、地方自治法で定める住民福祉の増進・能率的かつ効率的な行政運営、組織及び運営の合理化等の趣旨を達成するため必要と認める特定の事件について監査を行うものであり、地方自治法により都道府県・政令都市・中核市に対し行うことが義務化されており、函館市は中核市であることから包括外部監査を行うことが義務化されているものである。

ウ ところで、函館市における包括外部監査の包括外部監査人（以下「監査人」という）は、これまで専ら公認会計士及び税理士であったことから、監査テーマは函館市が行っている各種の行政事務及び公事等につき、主に会計・財務の視点から、事務及び事業が適正かつ効率的に執行管理されているにつき、監査するにあたっての適当なテーマが選定されてきたものと考えられる。

エ 今年度は、初めて法律専門家の弁護士が監査人に選任されたことから、函館市のおこなっている各種の行政事務及び公事等に勿論密接に関係するが、その対象の範囲をこれまでの包括外部監査の対象になっていたものより少し広げて、かつ法的視点も加えて、包括外部監査の報告書が函館市のこれからの行政執行に少しでも役立つようなテーマから検討した。

なお、テーマ選定にあたっては、下記の基本構想に基づくことを必要とすることを踏まえてのものである。

記

- ・ 法令違反の事務処理がないか（地方自治法第2条第16項 適法性）
- ・ 住民福祉の増進に寄与するものであるか（同法第2条第14項）
- ・ 最小の経費で最大の効果を挙げているか（同法第2条第14項 経済性・効率性・有効性）

上記の観点に基づき、本年度の包括外部監査が函館市の行政執行活動をチェックするにあたり、函館市が現在直面している行財政の現象を俯瞰してテーマの選択にあたることにした。

そこで、テーマ選択にあたって、①函館市が現在直面する大きな問題②市民の関心が最も高いもの③函館市の財政への影響が大きなものは何かということを考え、今回は函館市の直面する「空地」「空家」問題をテーマに選択することにした。

オ 函館市の直面する「空地」「空家」問題を考えるにあたっては、函館市が所有する市有財産の「空地」「空家」が勿論包括外部監査の対象となるものであるが、函館市の市有財産の「空地」「空家」については、平成23年度の公認会計士鎌田直善監査人の包括外部監査結果報告書「不動産を中心とした資産の管理と有効活用について」（以下「鎌田報告書」という。）で、その存在とその利用管理方法の適切さについて、指摘・意見が述べられているところである。

ところで、民間の「空地」「空家」も、市の財政面で固定資産税収入の減少と、人口減少問題が絡むことから個人住民税収入の減少に影響してくるものであり、それだけでなく、函館市が策定する「都市計画」の将来設計面でも無視できないものである。

カ　ところで「空地」「空家」問題は、何も函館市に限られた問題ではなく全国的にも大きな問題になっていて、同問題は現在国が取り組むべき喫緊の政策課題のひとつとなってきたものである。そこで、国が進めようとしている政策・特に立法政策を抜きにしてはこの問題は考えられず（国は、「空地」問題の中核となる「所有者不明土地」問題を研究するために、増田寛也元総務大臣を座長とする所有者不明土地問題研究会を発足させ、同研究会の報告書が平成29年12月公表されているものである）、また、同じ問題を抱える他の地方自治体の取り組みも参考にすることを必要と考えられることから、包括外部監査の対象の考察範囲が、多少広がることに理解を求めるものである

(3) 「指摘」と「意見」及び「提言」について

本報告書では、テーマが「空地」「空家」の対策事業であるが、「空地」「空家」問題は人口減少問題と関連して最近急に浮上してきた大きな社会問題であることから、対策事業もこの10年以内に始まったものがほとんどである。そこで、同問題に関しては新しく策定された対策事業が大部分であることより、法令違反の「指摘」とするものは少なく、大部分が将来的取組への「意見」「提言」になったことを、予めお断りしておきます。

3 外部監査の実施期間

平成29年6月14日から平成30年3月31日

なお、監査対象期間は、原則として鎌田報告書提出後の平成24年度から平成28年度とするが、必要に応じて平成29年度および平成23年度以前の年度も対象とした。

4 外部監査の方法

(1) 監査の要点（監査の着眼点）

- ア 各部局において、所管する範囲に入る「空地」「空家」対策についての行政としての執行が、適正かつ経済的・効果的かつ効率的な執行がなされているか。
- イ 上記の執行にあたり、事業の執行を行うとき、コスト意識を持ち効果的・効率的な執行がなされているか。
- ウ 上記に関する補助金の交付（対象、必要性、規定、監督等）は適切・適正になされているか。

(2) 主な監査手法

ア 関係書類の閲覧

「空地」「空家」対象を所管する各部局より各種関係書類や資料の提供を受け、これらの通査・閲覧を通して主要施策の理解を深めるとともに、問題点等の検出に努めた。

イ 関係者への質問

平成29年11月29日

下表に掲げる各関係部局に対しヒアリングを行った。

区分	関係部局
1	教育委員会
2	企画部
3	財務部
4	土木部
5	保健福祉部
6	都市建設部

ウ 現場視察

監査の要諦は「現場確認」にあるといわれるように、監査対象となっている現場の視察は重要な監査手続で欠くことができないものを対象とした。

そこで、下記のとおり2回に亘り現場視察をおこない、状況把握に努め、問題点の検出に注力した。

記

視察現場	視察実施日	視察担当者
旭多目的広場 旧函館市青柳学園施設 旧NHK 函館放送局跡地 旧市立函館病院跡地 弥生町観光用駐車場用地 万代公園 昭和1丁目空地 (旧教員住宅地) 旧清和荘跡地	平成 29年8月21日	包括外部監査人 及び包括外部監 査人補助者4名
函館臨空工業団地 函館テクノパーク	平成 29年10月16日	包括外部監査人 及び包括外部監 査人補助者4名

エ その他関係文献・資料の収集

「空地」「空家」問題の問題点の理解を深めるために関係文献・資料を収集した。

5 包括外部監査人及び補助者

包括外部監査人	山崎 英二	(弁護士)
同 補助者	森元 浩	(不動産鑑定士)
同 補助者	岡田 恒男	(土地家屋調査士)
同 補助者	車 福順	(弁護士)
同 補助者(事務担当)	伊藤 泰行	(法律事務所職員)

6 外部監査人の独立性

函館市と包括外部監査人及び包括外部監査人補助者との間には、地方自治法第252条の29の規定により記載すべき利害関係はない。

第2章 人口減少と「空地」「空家」問題

第1 人口減少問題

1 「空地」「空家」問題を考えるにあたっては、その背景的要因として人口減少問題がある。人口減少については、生物学上のことというよりもわが国の産業社会構造の大きな変化、即ち産業社会構造の変化に伴う地域過疎化と大都市への人口集中、家族構成の多世帯から核家族化、出産率の低下及び高齢者の増加と少子化等がその原因と考えられるものであり、このような現象は防ぎようがないことではないかと考えられている。

2 日本の人口は、2008年の1億2808万人をピークとして減少傾向に入り、2016年には1億2693万人まで減少してきており、この傾向は止まることなく、2020年以降には1億人を割り、2060年には約8700万人と現在人口の約7割程度まで減少するだろうと推定されている。

3 函館市の人口は、1980年には34万5165人であったもののそれをピークに減少傾向に入り、1996年には30万人を割り込み、2004年12月には平成の大合併により函館市が南茅部町、楳法華村、戸井町、恵山町の4町村と合併したことから一時的に約1万7000人増加したが以後再減少傾向に入って、2017年では26万9000人となり、このままでいくと2040年ころには20万人を大きく割り込み、約17万人から19万人まで減少するのではと予測されている。

函館市の場合は、人口減少現象の要因が少子化による自然減(過去10年の平均年減少数約1600人)もあるが、転入者よりも転出者の方が多いという社会減(過去10年の平均年減少数約1660人)も大きな要因となっていることを見過ごすことができないものであり(2016年1月1日現在の函館市の人口の減少数は道内で第3位である。)、これは函館市の将来を考える上で深刻な大きな問題になってきている。

因みに、函館市の人口減少問題については、2015年10月函館市がホームページで「人口ビジョン」を公表し、下記のとおり人口減少の現状を図で示し、その要因を分析している(資料(1))。

記

(1) 人口の推移

ア 総人口と世帯数の推移

総人口は、1980(昭和55)年の34万5165人をピークに減少し、2010(平成22)年では27万9127人となっている。また、年齢3区分別人口では、1980(昭和60)年以降、生産年齢人口(15～64歳)及び年少人口(15歳未満)が共に減少に転じている。一方、老年人口(65歳以上)は増加を続けており、1995(平成7)年からは老年人口が年少人口を上回っている(資料(1)図1-1、1-2)。

世帯数は、2005(平成17)年まで増加してきたが、2010(平成22)年に減少に転じ、12万6180世帯となっている。1世帯当たりの人員は、1955(昭和30)年以降減少し続け、2010(平成22)年では2.21人となっており、2人以下の世帯が約7割を占めている。また、高齢者(65歳以上)世帯は、2010(平成22)年の高齢夫婦のみ世帯が1990(平成2)年と比較し約2倍に、高齢単身世帯が1980(昭和55)年と比較し約5倍に増加している(資料(1)図1-3乃至5)。

イ 出生数と死亡数の推移(自然減)

出生数は、1980(昭和55)年に4479人であったが、その後減少を続け、2014(平成26)年には1617人となり、34年間で6割以上減少した。一方、死亡数は、1980(昭和55)年の2258人から、2014(平成26)年には3620人と2倍近くに増加している(資料(1)図1-6)。

ウ 転入数と転出数の推移(社会減)

転入数と転出数は共に減少傾向にあり、転出数が転入数を上回る社会減が続いている。なお、近年は、その差が縮まってきている(資料(1)図 1-7)。

エ 労働力人口の推移

労働力人口は、1995(平成7)年から減少傾向にある一方、失業者数は増加傾向にある。函館市の完全失業率は、全国、北海道を上回って推移しており、厳しい雇用情勢が続いている(資料(1)図 1-8)。

(2) 人口減少の要因分析

函館市では、自然減と社会減が共に続いており、人口減少が止まらない状況にあるが、その要因についての分析は次のとおりである(資料(1)図 2-1)。

ア 出生の状況

函館市の合計特殊出生率は、全国、北海道を下回って推移しており、2005(平成17)年には1.07まで下がった。近年、僅かに増加したが、人口置換水準である2.07を大きく下回る状況が続いている(資料(1)図 2-2)。

母親の年齢階級別でみた出生数は、20～24歳及び25～29歳での減少が著しく、2005(平成17)年以降30～34歳が最も多くなっている(資料(1)図 2-3)。

15～44歳の女性人口は、15～19歳及び20～24歳の減少が著しくなっており、その他の年代も減少傾向にある。そのため、子どもを産み育てる世代の人口が減っていることから、合計特殊出生率が増加しても、必ずしも出生数が増加しないという状況にある(資料(1)図 2-4)。

イ 有配偶率の状況

函館市の有配偶率を北海道内10市と比較すると、20～24歳と25～29歳は4番目に低く、30～34歳は3番目に、35～39歳と40～44歳では2番目に低くなっており、20代以降は年齢が上昇すると共に低くなる傾向にある(資料(1)図2-5)。

ウ 人口移動の状況

地域経済分析システム(RESAS)の人口マップによる函館市に対する転出入超過の状況では、道内の市町村からの転入が超過している一方、札幌市及び東京圏などへの転出が超過している傾向が見られる(資料(1)図2-6乃至9)。

年齢階級別純移動数は、男女共に15～19歳→20～24歳に極端な転出超過となっているが、男性の方が顕著である。その後、退職期までは0から500人の範囲で転出超過となっている。なお、15～19歳→20～24歳の転出超過が2000(平成12)年→2005(平成17)年以降減少しているのは、公立はこだて未来大学が開学した影響もあると考えられる。近年、全体として男女共転出超過が減少傾向となっているが、男性の20～24歳→25～29歳の転出超過は増加傾向にある(資料(1)図2-10、2-11)。

上記のことを踏まえ、「人口ビジョン」では、人口減少が及ぼすまちへの影響として、①地域経済が縮小すること②市民生活の利便性、まちの魅力が低下すること③行政サービスが低下するという事態の生じることが危惧されるとする。

更に、「人口ビジョン」では、国立社会保障・人口問題研究所による推計方法を用いて函館市の人口シミュレーションを行い、その推計によると2040(平成52)年には20万人を割り、2060(平成72)年には11万3000人になるとしている。

4 北海道新聞の函館市の人口減少問題に対する警鐘

函館市が直面する人口減少問題をテーマにして、北海道新聞函館支社は市内版の2017年元旦号から「灯を消さないでー(副題)道南・人口

減考」という特集を組んだ。函館市の「空地」「空家」問題を考える上で、地域経済との関係を抜きにしては考えられないことから、上記特集は時宜を得た適切なもので、大変参考になるものであった。

- (1) 特集の第1回では、函館市の人口の重心が市勢の西部、駅前、大門地区から北東部地区に移動するに伴い美原地区に移動してきていること、そのため西部地区は人気観光地ではあるが廃屋が目立ち、西部地区に居住する住民は大型店だけでなく今まで近くにあった日用品・食料品を購入できる商店も少なくなり、買物難民と言われるようになってきて、地域が疲弊してきている現状を訴えている(平成29年1月1日付 北海道新聞朝刊より)。
- (2) 特集の第2回では、函館市内の若者が学校卒業した後地元に残りたい、若しくは戻ってきたいとしても、函館市の産業構造が新卒者の雇用吸収力が弱い観光業が多く、雇用吸収力が比較的高い製造業等の産業が少ないため、函館市が経済活性化と雇用増を狙って約69億円の巨額を投じて整備し、先端産業や企業誘致のため函館臨空工業団地(鈴蘭丘、東山両町)と函館テクノパーク(桔梗町)を開発したが、それなりの成果があり1000人以上の雇用効果はあったけれども、最近では誘致企業の新卒者雇用も少数に留まり、永続的な効果は得られていないとして、函館市に改めて地域の産業振興策を問い直すことを訴えている(平成29年1月3日付 北海道新聞朝刊より)。
- (3) 特集の第3回では、人口減少が町内会加入率を大きく減少させて町内会組織の危機をもたらしたとして、これは何も西部地区、中央部地区に限らず、北部地区、北東部地区でも生じているとしている(平成29年1月4日付 北海道新聞朝刊より)。
- (4) 特集の第4回では、少子化現象に伴い出生数の減少が地域間での子どもの争奪戦を生じ、また小中学校の統廃合、更に高校の志願者の減

少による入学定員数の削減、高校の統廃合をもたらし、教育環境に悪い影響をもたらしているとしている(平成29年1月5日付 北海道新聞朝刊より)。

(5) 特集の第5回では、函館市は人口減少に歯止めをかける方法として、国の政策が変わらない限り解決しないことから、「定住人口」ではなく、多くの人に訪れてもらうという「交流人口」を拡大するという政策を目指すということを考えているようであるが、「定住人口」確保に対する「自助努力」を最初から予め諦めてしまうというのはどうかと訴えている(平成29年1月6日付 北海道新聞朝刊より)。

(6) 特集の第6回では、函館市の交流人口が増えたとしても、定住人口の減少を食い止められなかった場合、若者の函館市外への流出が目立つことをグラフで示し、改めて函館市の人口減少の厳しいこと、2050年には老年人口が15歳から64歳の生産年齢人口より多いという逆転現象を生じてしまう危機的状態にあることを警鐘し、これに対する適切な対策を函館市で考える必要があることを迫っている(平成29年1月7日付 北海道新聞朝刊より)。

5 函館市の人口減少問題に対する取組の基本的姿勢

函館市は、人口減少問題に対しては、上記「人口ビジョン」の最後で下記の基本的な視点からの取組を行うとしている。

記

- ① 交流人口の拡大
- ② 若者をはじめとする雇用の場の確保
- ③ 安心して子どもを産み育てることができる環境の整備
- ④ 高齢者をはじめとする市民が安全で暮らすことができるまちづくり

6 上記の基本的姿勢に対する所見

上記の函館市の取組への基本的姿勢は積極的に評価できるが、以下のことも合わせて考えるべきではないかと考える。

- (1) 先ず①交流人口の拡大であるが、函館市の自助努力だけでは人口減少の傾向は歯止めがきかないことから、力点を観光客の増加に置き、市長が先頭に立ち積極的な都市間外交を行い、海外の都市(特に中国・台湾等の都市)との間の定期便・チャーター便の開設、また岸壁を整備して大型クルーズ船の寄港の増加等(2019年4月には、世界で最も有名な客船クイーン・エリザベス号が函館に寄港することが決定している。)に、取り組んでいることは高く評価できるものである。
- (2) ただ、観光客の確保を目指すにしても、単に観光客が来訪するところに観光施設があるだけでは、一過性のものに終わる可能性があり、観光客のリピーター化を考えるなら、訪れた街に生活している人がいて温かいおもてなしがあつてこそ(例ー四国八十八ヶ所お遍路の巡礼地のように)、再訪したい街という魅力を更に強くすることができるのではないかと思えるものである(ハード面だけではなくソフト面での充実の必要性)。それには、定住人口の自然減は防げないにしても、これ以上の社会減による人口減少を防ぐためには、観光地である西部地区を中心とした、新しい街づくりを必要とするのではないかと考える。
- (3) 上記のことは、「人口ビジョン」で掲げている基本的な視点の③安心して子どもを産み育てることができる環境の整備及び④高齢者をはじめとする市民が安全で暮らすことができるまちづくりと繋がることであるが、具体的には街に人が住む、特に若い人と高齢者が住むには、①学校、②病院、③商店が身近にあることが必要不可欠であることに對し、どういう取組が出来るかである。
- ①学校については、西部地区は小・中学校の統廃合により一校化される予定であり、②病院については、市立函館病院が市北部の現在地に移転したことにより、西部地区には大きな総合病院がなくなっており、③商店については、西部地区には大型店が数少なく、しかも駅前の棒二デパートが閉店となると、西部地区の住民は今以上に買物難民

となってしまう、上記の必要不可欠な要件をいずれも欠いたままになり、定住化促進とは逆方向の流れとなりかねない状況にある。

現在、函館市のみならず民間でも、新たな住民を呼び込むための西部・中央部地区の住宅地再整備構想が生じているが(平成29年5月3日付 函館新聞朝刊、同年7月10日付 北海道新聞より)、同時に上記の点を構想の中に取り入れていかなければ、西部・中央部地区での人口の定着化のみならず、交流人口の増加も難しいのではないかと危惧するところがある。

第2 「空地」問題（詳論は第3章）

- 1 我が国は、産業社会構造の変化により、地方の過疎化、大都市への人口集中化をもたらし、それに高齢化・少子化社会の到来が加わって、人口密度の偏在を生じてきている。

そのため、農村部だけではなく、都市部でも「空地」「空家」問題を生じてきている。このことは人口減少が著しい函館市の場合も例外ではなく、西部地区の過疎化による「空地」「空家」の増加、中央部地区でも千代台から松風町グリーンベルト迄の間の、市電通りに面したシャッター街現象の出現等、無視できない大きな問題となってきている。

- 2 函館市の「空地」「空家」問題で考えるにあたっては、先ず函館市の市有財産（函館市土地供給公社所有を含める）の中に「空地」になっているところを検討することが、本報告書では重要なことになる。

函館市の市有財産のなかでの「空地」の存在及びその現状については、鎌田報告書で以下のとおりと報告されているが、そのなかで気になったのは下記の「空地」である。

- ① 昭和1丁目空き地（報告書6 2頁A-3）
- ② 万代公園（報告書7 5頁D-2）
- ③ 旭町多目的広場（旧旭中学校跡地（報告書8 1頁G-1））
- ④ 旧清和荘跡地（報告書9 8頁J-1）

ところで、鎌田報告書が出されて5年経過するが、5年経過後の管理の現状と、函館市がその後おこなっている措置が適切であるか否かの指摘も第3章で詳論する。

- 3 さて、鎌田報告書が出された後に「空地」となった市有財産として元青柳学園の跡地の土地があるが、同土地の管理の現状及び同管理方法に関する指摘も、第3章に加えて論じる。
- 4 市有財産の他に国有財産の青柳町の函館公園隣接地の旧裁判所・検察庁宿舎跡地があるが、それも10年近く「空地」のままであり、函館公園の活性化のための利用策がないか検討を要するものとする（第6章で触れる。）。
- 5 「空地」の問題は、「所有者不明土地」が増加してきていることに由来しているものであり、「所有者不明土地」は現在では九州全体の面積を超え、このまま何の対策も講じずにいけば、近いうちに北海道全体の9割の面積に迫るほど拡大するものと危惧されている（平成29年10月30日付北海道新聞朝刊「ニュース虫めがね」より）。
- 6 ところで、函館市内における「所有者不明土地」は平成28年現在で約107件（函館市市民の声回答一覧（資料2））であるが、所有者不明土地からは固定資産税は徴収できず、そのため課税保留等に行っているとと思われるが、この件についても第3章で詳論することとする。
- 7 函館市内には民間所有地で「空地」が虫食い状態で点在しているだけでなく、相当広い面積の「空地」が何年も管理されないまま、雑草地状態で放置され、景観上支障を生じているものが見られる。行政の立場では民間所有地について憲法第29条の私有財産権の保障という制約があることから、安易に介入出来るものではないが、函館市が市街地再開発推進策を推進するにあたっては、「空地」の所有者の協力を必要とする場合があると考えられる。その場合は、積極的に民間のノウハウも活かし、有効活用を働きかけることも検討すべきである。

第3 「空家」問題（詳論は第4章）

1 増加する「空家」

（1）2013年の総務省の調査結果

全国の「空家」数 約820万戸

（2）野村総合研究所 2033年の「空家」の予測

国内住宅の30.2% — 約2100万戸

（3）「空家」の増加原因

人口の都心回帰現象と住宅の供給過剰が、「空家」の増加原因であると分析されている。

2 都市のスポンジ化

都市のスポンジ化という聞き慣れない言葉を耳にするが、スポンジの穴のように「空地」「空家」が増え、都市がスカスカしていく現象のことを指す和製言葉であるとされる。（月刊ガバナンス2017年8月号 野澤千絵「都市のスポンジ化を防ぐ自治体の都市政策へ」参照）

都市のスポンジ化の進行は、人口減少や地価の下落による税收減、救急医療、警察の緊急対応、水道の提供、道路の維持管理・清掃、ゴミ回収といった行政サービスの悪化は、行政コストの増加を招くだけでなく、民間の商業施設等の撤退等と街全体の暮らしやすさにも影響しかねない問題となっている。

3 政令指定都市・中核市の「空家」予備軍

（1）2013年住宅・土地統計調査の「空家」予備軍率

函館市の空家予備軍率30.4%、全国では呉市、下関市及び北九州市に次いで4番目、北海道・東北圏では1番（月刊ガバナンス2017年8月号野澤千絵「都市のスポンジ化を防ぐ自治体の都市政策へ」の表1を引用）

※ 「空家」予備軍とは、将来「空家」になることが危惧される住宅（単身の高齢者が住む住宅が多いと推定される。）のことを指す。

(2) 「空家」対策

「空家」対策として、コンパクトシティ化、「空家」バンクの取り組みがあるが、これについては第4章で詳論する。

4 「空地」面積の急増

- (1) 国土交通省の土地基本調査によると、世帯が所有する空地の面積がこの10年間では、「空家」増加率（1.24倍）より「空地」増加率（1.44倍）が高くなっている。
- (2) 「空家」問題の行き着く先は「空地」問題といわれている。
- (3) 「空家」問題は急性の病気に対し「空地」問題は慢性の病気であるとされる。
- (3) 「空地」問題に対しての現時点の解決策は見いだせていないとされているが、国の対策が待たれる。

(月刊ガバナンス 2017年8月号 秋田典子「空き地対策をどう進めるか」より)

表1 政令指定都市・中核市・東京23区の戸建ての空き家予備軍率

	戸建ての空き家予備軍 (戸建てに住む高齢者のみ世帯)	戸建ての空き家予備軍率 (戸建て世帯者に占める高齢者のみ世帯の場合)			戸建ての空き家予備軍 (戸建てに住む高齢者のみ世帯)	戸建ての空き家予備軍率 (戸建て世帯者に占める高齢者のみ世帯の場合)		
首都圏	横須賀市	26,570	27.3%	九州	北九州市(政令)	60,750	32.2%	
	東京23区(特別区)	285,580	26.9%		鹿児島市	38,060	29.7%	
	千葉市(政令)	44,310	26.9%		佐世保市	18,440	29.1%	
	高崎市	25,550	25.8%		長崎市	29,180	28.8%	
	横浜市(政令)	147,970	25.5%		宮崎市	27,290	28.2%	
	全国平均	7,196,800	25.2%		福岡市(政令)	43,940	27.5%	
	前橋市	22,460	24.7%		那覇市	8,540	27.4%	
	さいたま市(政令)	53,090	23.2%		大分市	26,300	26.6%	
	川崎市(政令)	38,440	22.9%		全国平均	7,196,800	25.2%	
	川越市	19,300	22.9%		久留米市	14,580	23.1%	
	船橋市	24,450	22.5%	計	267,080	28.7%		
	宇都宮市	27,750	22.2%	中部	名古屋市(政令)	95,660	27.0%	
	八王子市	23,140	22.0%		岐阜市	27,080	26.5%	
	越谷市	15,840	21.9%		全国平均	7,196,800	25.2%	
	柏市	18,960	21.0%		金沢市	25,780	23.8%	
	相模原市(政令)	27,690	20.0%		静岡市(政令)	39,580	23.6%	
	計	801,100	24.9%		長野市	22,900	23.4%	
	北海道・東北圏	函館市	20,820	30.4%	北陸圏	富山市	26,100	23.2%
		旭川市	26,120	29.6%		浜松市(政令)	40,270	21.1%
秋田市		23,550	25.8%	豊橋市		18,340	20.8%	
全国平均		7,196,800	25.2%	岡崎市		14,450	17.9%	
青森市		18,280	23.2%	豊田市		14,140	16.2%	
札幌市(政令)		67,390	23.2%	計		324,300	23.3%	
八戸市		14,190	22.3%	中国・四国圏	呉市	22,920	35.1%	
新潟市(政令)		46,190	22.0%		下関市	24,630	35.0%	
計		216,540	24.3%		高松市	29,350	29.1%	
近畿圏		和歌山市	29,580		28.8%	広島市(政令)	60,620	28.1%
	大阪市(政令)	95,010	28.4%		高知市	22,990	27.4%	
	奈良市	22,610	27.8%		松山市	32,110	26.6%	
	神戸市(政令)	69,360	27.8%		岡山市(政令)	42,900	25.6%	
	豊中市	15,050	27.6%		倉敷市	30,760	25.0%	
	尼崎市	21,770	27.5%	全国平均	7,196,800	25.2%		
	堺市(政令)	43,620	27.2%	福山市	25,990	22.7%		
	高槻市	20,990	26.9%	計	292,270	27.5%		
	西宮市	21,720	26.7%					
	姫路市	36,430	26.7%					
	京都市(政令)	85,540	26.5%					
	全国平均	7,196,800	25.2%					
	東大阪市	25,060	24.8%					
	大津市	19,440	23.0%					
枚方市	19,660	21.7%						
計	525,840	26.9%						

※ 住宅・土地統計調査(2013年)データにより作成

5 函館市内の「空地」「空家」の状況

(1) 「空家」件数

平成28年度調査結果※ 函館市重点対象地区内の空家実態調査結果より

	建 物 総件数 (棟)	内、空家数 (棟)	
			内、特定空家数 (棟)
西部地区	7,833	462 (5.9%)	117 (25.3%)
中央部地区	16,973	404 (2.4%)	133 (32.9%)
計	24,806	866 (3.5%)	250 (28.9%)

(2) 空き店舗数 648店舗

- ① 昼間飲食 31店舗
- ② 夜間飲食 413店舗
- ③ 物販 87店舗
- ④ サービス 49店舗

(平成29年6月20日付 函館新聞より)

6 市営住宅の空家率 (平成29年12月6日付 函館新聞朝刊より)

- (1) 全体の入居率 ー 88%
- (2) 旭岡団地 76.4%
- (3) 湯川団地 79%

新しい市営住宅は、入居希望の応募者が多く100%近くの入居率であるが、上記(2)の旭岡団地と(3)湯川団地の古い市営住宅は入居率が低く空室が増加しており、募集しても入居希望者がほとんどいない状況になっている。

7 「空家」予備軍

30年以上前に、団塊世代以上の年代が日吉町・花園町・旭岡町等のニュータウンの地区に建設した建物で、家族数が2人以下の世帯建物の件数が統計上明らかではないが相当数あるものと推定され、これらはいずれも「空家」予備軍になると考えられる。

- 8 西部地区・中央部地区の学校の統廃合による廃校になる予定校は、鎌田報告書（111頁）によると、小学校が46校を34校に、中学校が28校を19校に統廃合の予定とある。

小中学校の統廃合は、児童数の減少により学級数が激減しているため、学校として維持するには学校運営上支障を来しているからであるが、他方小中学校が地域からなくなる、あっても通学に特に小学生の足では大変な長時間を要するという事になれば、その地域での定住人口（特に若い人の）の減少に拍車を掛けることになってしまい、小中学校の統廃合と人口減少の負のスパイラルに、陥ることになってしまうのではないかと危惧するところである。

- 9 市立函館図書館の建物（鎌田報告書95頁1-5）

平成22年3月の市立函館図書館の「活用検討懇話会」の提言書では、建物の意匠と歴史の両面の文化性を重視し積極活用が提言された。しかし、提言後に、建物を保存活用するには、高額な工事費を要する耐震工事をしなければならないことが分かり、当面外観保存することにしたとしているが、その措置の適正さへの疑問があるものである。

歴史的建造物については、必ずしも全て残さなければならないということにはならず、残すか否かそれこそ3E（経済性、効率性、有効性）の観点からも取舍選択も必要とするのではないかと考える（これについては、第6章で触れる。）。

- 10 昨年生じた棒二森屋閉店問題は、駅前地区の盛衰にもたらす深刻な影響度合いが高いものであり、函館市としても傍観できない問題と考える。

- 11 元青柳学園建物 — 鎌田報告書作成時にはなく、その後「空家」になった建物について、建物の解体ということになっているようであるけれども、跡地の使用が未定ということであるが、この問題については第3章で触れる。

第3章 空地問題について

第1 空地問題の概要

1 近年生じてきた空地問題の概要

人口減少や土地の資産価値低下を背景に、利用されなくなった個人所有の土地が、2013年に全国で981km²(国土交通省「土地基本調査」、函館市の面積(678km²)と比較すると1.4倍強となり、10年で4割も増えている。また、2016年には全国で所有者が分からない土地が4万km²、北海道の面積(8万3千424km²)と比較すると5割弱、このまま増え続けると2040年には7万2千km²と予想され(平成29年10月30日付 北海道新聞朝刊「ニュース虫めがね」より)、北海道の面積の9割に達すると言われている。

2 空地とは

空地が如何なるものであるかについては、取り扱う目的によって違いがあるので、ここではテーマに沿った空地について定義をしておく必要がある。「公有地における空地とは、未利用もしくは低利用状態が長く続いている土地のこと。また、私有地については、所有者不明もしくは所有者は判明しているが管理されない状態が長く続いている更地のことを言う。」

3 空地の問題点

とりわけ行政の事務を見た場合、税務徴収や事業用地取得の際、所有者と直接交渉をしようとしても前提に所有者不明問題があると、所有者を探すためだけでも時間と労力のロスは計り知れないものがある。また、土地の管理がされないことによるゴミの不法投棄や雑草の繁茂・害虫の発生には除去と駆除が必要となるが、これらにおいても、本来は所有者がすべき問題であるにもかかわらず、所有者不明土地であれば、市民を守る立場の行政としては何らかの対策を講じなければならないことになり、結果として財政負担を強いられることになる。さらには、景観の悪化問題については、観光都市函館にとっては大きなイメージダウンとな

り、そのことによって観光客が減少したとしたら、観光経済に大きなダメージを与えてしまう。

4 国の方策

国（内閣府）はこの問題に対する方策として、「経済財政運営と改革の基本方針2017」の中で、所有者を特定することが困難な土地や十分に活用されていない土地・空家等の有効活用として「公共事業や農地・林地の集約化等において共通課題となっている所有者を特定することが困難な土地に関して、地域の実情に応じた適切な利用や管理が図られるよう、共有地の管理に係る同意要件の明確化や、公的機関の関与により地域ニーズに対応した、幅広い公共的目的のための利用を可能とする新たな仕組みの構築、長期間相続登記が未了の土地の解消を図るための方策等について、関係省庁が一体となって検討を行い、必要となる法案の次期通常国会への提出を目指す。

さらに、今後、人口減少に伴い所有者を特定することが困難な土地が増大することも見据えて、登記制度や土地所有権の在り方等の中長期課題については、関連する審議会等において速やかに着手し、経済財政諮問会議に状況を報告するものとする。官民連携による空家・空地の流通・利活用を促進するため、地方公共団体や不動産関連団体の取組を後押しするとともに、空家等の活用・管理・除却への支援や全国版空家・空地バンクの構築を行う。

また、インデックス等の充実、地籍整備や登記所備付地図の整備等により不動産情報基盤の充実を図る。あわせて、法定相続情報証明制度の利用範囲を拡大するとともに、所有者情報の収集・整備・利活用を推進するため、制度・体制の両面から更なる取組を進める。」としている。

5 函館市の空地

函館市においても空地問題は例外ではない。市内には点在する空地も年々増加傾向に見受けられるが、五稜郭駅に降車してからの駅前の風景は、紛れもなく市街地における広大な空地である。また、郊外に於いても、かつてのゴルフ人口の増加を背景にゴルフ場が計画、造成、オープンされたが、バブル崩壊と共にゴルフ人口も減り、計画途中で中止された土地やゴルフ場の経営問題で閉鎖された土地も空地となっている。こ

れら空地問題は、今に始まったことではないが、人口減少を背景に社会問題として取り上げられたのは日も浅く、全国データーも推計が多いので、今後の行政対応に期待されるところが大きい。

6 函館市の方策

空地問題の大きな要因は人口減少にある。函館市においては、平成26年度より国の動きに先駆け、人口の現状分析や市独自の対策について検討を進め、「地方版総合戦略に向けたグランドデザイン」を策定し、そのことを核として「函館市まち・ひと・しごと創生推進会議」の意見を踏まえ、平成27年度には「函館市人口ビジョン」を策定し、ホームページに掲載している。

ここで指摘された問題点として、(1)地域経済の縮小(2)市民生活の利便性、まちの魅力の低下(3)行政サービスの低下の3点を挙げている。また、施策の基本視点として、(1)交流人口の拡大(2)若者をはじめとする雇用の場の確保(3)安心して子どもを産み育てることができる環境の整備(4)高齢者をはじめとする市民が安全で安心して暮らすことができるまちづくりの4点が挙げられている。

7 函館市の現状対策

函館市における空地例規については、函館市空き地の雑草等の除去に関する条例（平成11年7月22日条例第30号）と函館市空き地の雑草等の除去に関する規則（平成11年8月31日規則第40号）である。条例の目的は、「空き地に繁茂し、放置されている雑草等の除去に関し必要な事項を定めることにより、空き地の良好な衛生環境を確保し、もって健康で住みよい生活環境の保持および向上に寄与する。」（第1条）とし、所有者の責務においては「常に当該空き地の適正な管理に努め、当該空き地が管理不良状態にならないようにしなければならない。」（4条）また、市の責務においては「市有地である空き地の適正な管理に努めるとともに、雑草等の除去を行う者のあつせんその他の空き地の適正な管理に関する施策を実施しなければならない。」（第5条）としている。

以上の概要における空地問題については、国、地方公共団体、さらに

は民間においても、いま対策をとらなければならない喫緊の課題である。

第2 空地問題の個別考察

以下に於いて空地問題を個別に設定（1乃至7）し、そこから見えてくる空地に関する諸問題を考察し、指摘、意見を述べることにする。

- 1 昭和小学校教職員住宅跡地（市有地）
- 2 万代公園（市有地）
- 3 旭町多目的広場（市有地）
- 4 旧清和荘跡地（市有地）
- 5 青柳学園跡（市有地）
- 6 函館市新川町の合同庁舎横の空地（道有地）
- 7 所有者不明土地問題

1 昭和小学校教職員住宅跡地（市有地）

（1）現状と経緯

函館市昭和1丁目440番16 学校用地 1, 297. 00 m²

当該地は、元昭和小学校教職員住宅敷地として利用されていたが、平成17年6月には教職員住宅が取り壊され更地となり、その後、特定の利用目的もなく、空地状態が続き現在に至る。

鎌田報告書に於いては、売却を指摘されたが、隣接地との境界問題等により、財務部への引き継ぎができないとされていた。今回監査人より質問したところ、平成23年度外部監査から今日までの対応経過については、「平成27年8月に測量調査実施、隣接地所有者特定、うち一地権者に平成29年3月資料送付したが応答なし、引き続き連絡に努め他の手法も検討」との回答であった。

（2）調査

土地台帳、閉鎖登記簿、登記事項証明書の表題部、権利部についての概略

昭和30年2月26日本番から分筆

亀田郡亀田村字昭和440番16 田 1反4畝28歩

(1480 m²)

所有者は農林省

昭和33年2月3日亀田郡亀田村字昭和210番地

田原繁三郎に所有権移転

昭和39年7月13日売買により亀田郡亀田町に移転

昭和39年7月13日地目が田から学校用地に変更

昭和43年10月23日③錯誤国土調査法による成果、

地積が1480㎡から1297㎡となる(▲183㎡)

昭和48年12月1日合併により所在が函館市昭和町に変更

昭和56年10月1日住居表示実施に伴い所在が函館市昭和
一丁目に変更

図面については、閉鎖された旧基本図「明治32年11月9日調査の土地連絡実測原図(図郭の四隅には座標の無い切図)」。昭和30年2月26日分筆の際に作成されたと思われる作成年月日不詳の土地分筆申告図。コンピュータ化に伴って閉鎖された昭和41年9月調査の地籍図。そして現在は地図のコンピュータ化に伴って地図管理システムから出力された不動産登記法第14条第1項の地図がある。

当該地は、昭和30年2月26日に分筆が行われ、その後、昭和41年9月に地籍調査が行われるまでの間、不動産の登記事項における表題部の原因及びその日付欄には何ら移動が見られない。にもかかわらず土地分筆申告図と地籍図の形状は全く違っている。

【指摘】

地籍調査は、土地の現況を調査記録するという単純な事実行為に過ぎず、これによって境界を確定する効力を有するものではない。

市では、現在この問題を解決しようとして隣接者へ連絡をとっているようだが、空地になってから12年も経過している。仮に民間が所有している土地であるとしたら、1,297.00㎡(392.34坪)もある土地を12年間更地で放置するという事は、固定資産税、都市計画税を毎年払い続け、挙句の果てに雑草除去等の管理もするという、普通では考えられない事態である。

検討だけでの先送りはもはや理由にならないので、解決に向けた実効性のある措置をとるべきである。

【意見】

音信不通の地権者への連絡に努めるということは理解できるが、期限を決めて進めなければ人事異動でまた同じことを繰り返すことが予想される。他の手法も検討するという事であるが、筆界に問題があるのであれば筆界特定制度、筆界確定訴訟、または所有権界に問題があるのであれば民事調停、所有権確認訴訟と、国の機関において紛争解決制度が用意されている。紛争性のある問題を部局で解決することが難しいのであれば、全庁問題として早期に解決を図り、利用目的がないのであれば売却すべきである。

2 万代公園（市有地）

（1）現状と経緯

函館市万代町233番 公園 394㎡

当該地は、元函館西消防署万代出張所敷地として利用されていたが、平成5年6月付で消防署から土木部へ所管替えされ、同年10月に都市公園告示し供用開始されている。現況は隣地との境にフェンスが設けられ、防災行政無線柱、街灯、樹木、花壇等、公園らしき様相を一応呈しているが、今回監査人の現地視察時に利用者は無かった。

鎌田報告書においては、公園としての活用がほとんどされていないことについて、行政目的の達成度についての評価、公園認定の際の検討、転用・売却・貸し付けの可能性を指摘された。これに対する措置内容は、公園行政に関する各種施策の検討、町会との協議、都市公園としての永久施設の義務付け、有効利用策の検討であった。今回監査人質問した、平成23年度外部監査から今日までの経過措置については、「当該公園は、地元町会が集会や行事に利用できるよう広場を主体として整備した公園であり、平成23年以降、公園利用に当たり、町会に対し市が認可できる町会行事等の内容を示し、活用するよう促してきましたが、これまで、具体の利用申請はありません。しかし、市民の憩いの場として利用されているほか、当該公園の地域が津波浸水区に指定され、平成25年、園内に防災行政無線柱が設置されたところであり、附近住民等の迅速な避難行動を促すために必要不可欠な施

設が設置された公園となっています」との回答であった。

(2) 都市公園法

第16条 公園管理者は、次に掲げる場合のほか、みだりに都市公園の区域の全部又は一部について都市公園を廃止してはならない。

- ① 都市公園内の区域内において都市計画法の規定により公園及び緑地以外の施設に係る都市計画事業が施行される場合その他公益上特別の必要がある場合
- ② 廃止される都市公園に代わるべき都市公園が設置される場合
- ③ 公園管理者がその土地に係る権限を借受けにより取得した都市公園について、当該貸借契約の終了又は解除によりその権限が消滅した場合

(都市公園法運用指針)

都市における緑とオープンスペースは、人々の憩いとレクリエーションの場となるほか、都市景観の向上、都市環境の改善、災害時の避難場所等として機能するなど多様な機能を有しており、緑とオープンスペースの中核となる都市公園の積極的な整備を図るとともに都市住民の貴重な資産としてその存続を図ることが必要である。このような趣旨から、法第16条に都市公園の保存規定が設けられ、従来は「都市計画事業が施行される場合その他公益上特別の必要がある場合」や「廃止される都市公園に代わるべき都市公園が設置される場合」を除き、みだりに都市公園の区域の全部又は一部について都市公園の廃止をしてはならないとされてきたところである。

また、「公益上特別の必要がある場合」とは、その区域を都市公園の用に供しておくことよりも、他の施設のために利用することの方が公益上、より重要と判断される場合のことである。その判断に当たっては客観性を確保しつつ慎重に行う必要がある。

(3) 函館市の公園

函館市の公園の現況については、平成29年4月1日現在のものがホームページに掲載されている。公園としては、街区公園（318）が最も多く、近隣公園（8）、地区公園（1）、総合公園（5）、運動公園（2）、歴史公園（1）、広域公園（1）、墓園（1）、その他（14）。また緑地としては、都市緑地（23）、緑道（2）、これらを合計すると376の公園・緑地である。これらの公園について個々の現状を把握するのは困難であるが、函館市中央図書館に展示された函館山緑地、函館公園、昭和公園、五稜郭公園、市民の森、道南四季の杜公園などの公園の写真は目を見張るものがある。

【提言】

一旦、当該地が都市公園の指定を受けた以上、都市公園の用途廃止が都市公園法上難しいことは分かるが、人口が減少する中、数ある公園を公園として維持・管理していくことは、市にとっても大きな負担となってくると思われる。今後、376ある公園・緑地をどのように維持・管理していくのか、具体的指針を策定する必要があるのではないかと考える。

3 旭町多目的広場（市有地）

(1) 現状と経緯

函館市大森町2番2 宅地 1750.00㎡

当該地は、旧旭中学校の学校敷地として利用されていたが、平成5年に新川中学校と統合され廃校となった。跡地は、平成7年10月12日に2筆に分筆されて、現在は2番2の土地となっている。

現況は北側周囲にカラーブロックが敷設され、東側はアスファルト舗装、南側と西側には、コンクリート擁壁上にネットフェンスが敷設されている。内側には配線柱、夜間照明灯2基、水飲み場、車両の出入りする取り付け道路2か所、土地全体は未舗装で駐車線は見受けられない。周囲には2～3mの帯状で草が生えていて、駐車している車は皆無であり所謂空地である。

分筆された2番1は売却され、平成9年9月に独立行政法人雇用・能力開発機構が、勤労者総合福祉センター「サン・リフレ函館」を建設。その後、平成15年8月に函館市が土地・建物を取得し現在に至る。

鎌田報告書においては、ゲートボール場としての利用頻度が少ないため、用途の変更、売却等を指摘されていたが、措置の内容としては活用が難しいので、用途廃止を前提に普通財産に変更することを考えているとのことであった。その後の対応について今回監査人にて質問したところ、「平成25年4月1日に教育委員会から経済部へ当該用地の引き継ぎがあり、平成27年度に勤労者総合福祉センターの駐車場として使用するための造成工事を行い、平成28年度より供用開始している」との回答である。

経済部への引き継ぎについては、鎌田報告書において、隣接地にある「サン・リフレ」と当該土地について、経済部が所管する合理性・理由はないと意見されていたが、結果として一体管理を理由に経済部が引き継いでいる。

(2) 駐車場の必要性

引き継ぎの利用目的を駐車場としているが、駐車場とする必要性があるのか、疑問が残るものである。

函館市勤労者総合福祉センター（サン・リフレ函館）の利用状況がホームページに掲載されているので、指定管理者業務実績シートから利用者数を抜粋し、以下に掲載する。

年度別利用者数（平成20年度から平成28年度）（単位：人）

	平成 20年度	平成 21年度	平成 22年度	平成 23年度	平成 24年度
利用者数	187,039	191,453	164,673	155,063	140,070
	平成 25年度	平成 26年度	平成 27年度	平成 28年度	
利用者数	130,120	135,368	142,299	138,995	

平成28年度の月別利用者数

(単位：千人，%)

	4月	5月	6月	7月	8月	9月	
利用者数	10	9	11	16	10	15	
稼働率	53.3	47.9	58.7	60.8	54.2	62.1	
	10月	11月	12月	1月	2月	3月	合計
利用者数	17	13	8	9	10	11	139
稼働率	65.0	59.5	47.1	46.4	63.2	60.9	56.6

上記利用者数からみると、平成21年度利用者数が最も高く19万人超の人数となっているが、その後の利用者数は減少し、平成24年度からは横ばいで約14万人の利用者で推移している。また、平成28年度の月別利用者数の稼働率が最も多かったのが10月の65.0%である。

これらの数字を見ると、既存の駐車場を増設する理由があるとは思えない。

【提言】

上記記載のとおり、当該地については駐車場として利用変更する格別な理由があると思えないことから、改めて他の利用方法や売却等を検討すべきではないかと提言する。

4 旧清和荘跡地（市有地）

(1) 現状と経緯

函館市湯川町一丁目7番9 宅地 3403.54㎡

当該地は、函館市清和荘（養護老人ホーム）の敷地として利用されていたが、平成22年4月1日用途廃止され、一時的に建物が廃屋状態となっていたが平成25年12月24日解体の入札がなされ、その後建物は取り壊された。

現況は緑化が図られ、周囲は部分的に柵が設置され、時計、街灯、ブランコ、滑り台、ベンチ等の設備を有し、公園の様相を呈している。また、隣地にある黒松林は海からの風を遮っているのか一様に傾いていて、防風林の役目を果たしている様子が伺われた。監査人が現地視

察時には、鎌田報告書の報告と同じく利用者は見られなかった。

鎌田報告書における指摘は、所管を福祉部から財産管理課、将来における解体、転用、売却の検討が遅れている。意見として黒松林と一面の土地としての転用・売却など、有効活用策の検討が望まれていた。

これに対する措置は、全庁的に財産移管の統一したルール化や遊休財産の有効活用の仕組みづくり、黒松林と一体的に緑地化を図る有効活用、黒松林との一体的売却は難しいとしている。

今回、黒松林と一体に緑地化を図ることはもとより、観光資源としての有効活用の検討を監査人にて質問したところ「平成26年12月に旧清和荘跡地に黒松林と一体とした公園を整備して以来、市民の憩いの場として利用されており、園内の案内図には黒松林が作られた経緯に関する説明をすることで、市民をはじめ観光客を含めた周知を図っています。近隣に函館アリーナがオープンしてからは、大きな大会の開催時に、宿泊施設が近いこともあり、地方からの参加者のウォーミングアップ場所や散策など有効利用されています」と回答されていた。

(2) 隣接地にある函館市の施設利用

隣接地である7番65の敷地には函館市湯川老人福祉センターが建っている。平成28年度の指定管理者業務実績シートがホームページに掲載されていて、類似三施設が比較できるようになっているので部分を抜粋する。

施設名・所在地	設置年月日	建設費	構造規模等
函館市湯川老人福祉センター 函館市湯川町1丁目7番26号	昭和45年 4月1日	21,345千円	ブロック造平屋建て 670.53㎡
函館市谷地頭老人福祉センター 函館市谷地頭町13番18号	平成11年 8月1日	560,804千円	鉄筋コンクリート造2 階建て 958.86㎡
函館市美原老人福祉センター 函館市美原1丁目29番19号	昭和56年 4月8日	223,770千円	鉄骨造平屋建て 824.58㎡

平成28年度 指定管理者業務実績シート（一部抜粋）

・月別利用者

(単位：人)

	4月	5月	6月	7月	8月	9月	
湯川	6,085	5,531	5,823	5,825	5,679	5,495	
谷地頭	7,270	7,307	7,596	6,812	7,437	7,063	
美原	4,780	4,296	4,718	4,453	4,310	4,097	
	10月	11月	12月	1月	2月	3月	合計
湯川	5,600	5,827	5,139	4,981	5,071	5,879	66,935
谷地頭	7,920	6,852	6,834	6,790	6,908	7,288	86,077
美原	4,437	4,167	4,001	3,637	3,658	4,400	50,954

・年度別利用者数等

(単位：人)

	平成 24年度	平成 25年度	平成 26年度	平成 27年度	平成 28年度
湯川	69,129	72,135	69,888	68,661	66,935
谷地頭	62,412	64,135	77,323	86,072	86,077
美原	66,669	62,530	60,616	54,729	50,954

三施設は函館市の市街地においてバランス良く配置されている。利用頻度を見ると湯川、美原の二施設は若干の減少傾向にあるが、施設の設置年月日、構造規模、人口減少などの要因を考えるとこの数字も致し方がないものと思われる。しかし、極端に減少しているわけでもないので、将来に於いても地域にとって継続必要な施設であると思われる。

【提言】

当該地は、湯川温泉地区に近く、また函館アリーナにも近いことから立地を活かし、黒松林を含めてもっと市民と観光客が訪れ、楽しめるような遊園地化する等有効な活用方法を検討されたく提言する。

5 青柳学園跡（市有地）

（1）現状及び経緯

函館市青柳町3番20 宅地 10,929.33㎡
(3,306.12坪)

当該土地は、廃園となった青柳学園の建物が存する敷地である。門の扉にはプレートが貼り付けられ、「肢不自由児通園施設・生活介護事業所・函館市青柳学園」の文字記載がある。玄関に行くと、ドアの取手部分には「空カン・ゴミのポイ捨てはやめよう」の丸いステッカーが貼られ、玄関ガラス部分には「立入禁止 函館保健福祉部」の紙が貼り付けられている。外壁も色が褪め、航空写真から見る屋根の色は、腐食による錆のせいか茶褐色に見える。建物の周囲は雑草・灌木類が生い茂り大人の背丈ほどになっていて、雑草等の除去がされていない。見るからに函館市が所有する施設とは思えない状況にある。

かつて函館市には、青柳学園(青柳町)と同様の施設が他に二か所「ともえ学園（日吉町）・あおば学園（湯川町）はともに知的障害者施設」があった。三施設は、昭和36年から43年にかけて建設された建物で年数と共に老朽化が進み、利便性に事欠くとともに、利用者の多様なニーズに応えるための療育機能についても充実が求められるようになった。

そこで、函館市の福祉においては三施設を統合することによる事業として『児童デイサービスや生活介護、就労継続支援（B型）などの三学園の事業継続はもとより、保育所、幼稚園に療育技術の提供などする「障害児等療育支援」、日中活動系の「自立訓練（生活訓練）」、専門員を配置させ、療育相談や生活指導を充実させる「相談マネジメント」などの新規事業、さらには情報提供機能、地域交流機能、保護者支援機能の拡充』を計画し、これらを図ることによって障害のある人が地域で、安心して暮らすことのできる社会を実現させることができるとして、平成24年4月湯川町に「はこだて療育・自立支援センター」を設立・オープンした。

三施設統合後、青柳学園は不要施設になり5年半ほど放置され現在に至る。今回監査人の質問に対し、保健福祉部の回答は「もと青柳学

園については施設の老朽化が進んでいることから、現存する建物を解体のうえ、土地の売払いを検討している。(ただし、建物の解体には多額の費用が見込まれていることから、早急に対応することは難しい。)」としている。しかし、転用・売却方法について(函財管)平成24年10月2日付「平成23年度包括外部監査の結果に基づく措置の通知について」の措置内容は「現在、遊休資産を売却する場合、建物を解体し更地での売却がほとんどであるが、今後は、建物付での売却や民間に対して現状での貸し付けを検討する必要があると考えており、売却や転用の方法等について、他都市の事例等を調査研究しながら検討したい。」と回答しているものである。

【意見】

空地になって5年も経つが、未だ検討中ということであるが、雑草等も除去しない状態で放置し、具体的に転用・売却の方向性も決まっていないとは、いかななものかと考える。当該地は、比較的広い土地であるが、函館山の麓の土地であることから、景観を害するわけにはいかないものであるが、立地を活かした活用法について、有識者の意見を徴するなどして検討すべきではないか。

6 函館市新川町の合同庁舎横の空地(道有地)

(1) 現況及び経緯

函館市新川町5番22 宅地 283.21㎡

当該地は、新川町合同庁舎の横に北海道警察函館中央署があった時代に警察職員の官舎建物があつたと思われ、函館合同庁舎駐車場入り口向かい。建物の窓には、ベニヤ板が打ち付けられ、敷地への出入りは遮断するものがない。状況からして空地・空家であることは明らかである。建物の周りには雑草が繁茂し、ストーブが投棄され自転車2台が放置され、早朝6時ごろ通つた際には無断駐車であろう軽自動車が1台止まっていたものであり、市街地の真ん中に管理されることなく放置された道有地が存しているものである。

(2) 函館市の不法投棄予算

函館市空地の雑草等の除去に関する条例は、空地の良好な衛生環境を確保し、健康で住みよい生活環境の保持および向上に寄与することを目的として制定されている。その対策として平成29年度当初予算において「不法投棄対策経費」として465万8千円が計上されている。

「函館市の不法投棄対策経費関係資料」によると、平成29年度当初予算の内訳として、不法投棄看板等（需用費）が8万4千円。廃家電処理手数料（役務費）が55万7千円。雑ゴミの収集、小動物死体処理委託（委託料）が238万1千円。自動車リース料、監視カメラシステム賃借料（使用料及び賃借料）が163万6千円となっている。また、内訳補足事項として、職員が収集した廃家電4品目（テレビ、エアコン、洗濯機、冷蔵庫）、パソコンなどの処理。町会・自治会等が実施するボランティア清掃で収集された雑ゴミに係る処理。市街地・山間部に不法投棄されたごみを収集する委託料。不法投棄抑制のための看板設置や監視システム、不法投棄パトロール車に係る諸経費等が記載されている。

(3) 特定家庭用機器再商品化法

家電・ゴミの収集処理や委託・パトロール等で主だった内容に、粗大ごみと称される廃家電があるが、廃家電については減量とリサイクルを目指した「特定家庭用機器再商品化法」（通称家電リサイクル法）が平成10年6月に制定、平成13年4月に施行されている。この法律では、消費者が家電4品目を排出する際、家電の小売業者や量販店に対し、メーカー指定の収集・運搬費とリサイクル料を負担することによって回収されることになっている。

(4) 不法投棄に対する全国町村会理事会要望書

平成13年4月19日、全国町村会理事会では、家電リサイクル法の施行に伴い関係省庁に対し以下の4点について要望書を提出している。①不法投棄防止策として、引き取り・リサイクルに係る費用を販

売価格に含める事。また、不法投棄物の回収は、小売業者、製造業者等の責任において行うこと。②町村が不法投棄物を回収した場合はその回収費用を製造業者等の責任とすること。③製造業者等は、指定取引場所を増設されたい。④不法投棄に対し、罰則規定の整備など厳しい対応をされたい。

(5) 不法投棄の調査報告

自治体では、不法投棄された家電製品の処理や巡回監視のため本来不要な予算を強いられているため、これを受け環境省も廃家電についての実態調査をしている。平成26年度調べによると「廃家電4品目の不法投棄対応決算額について把握している市町村の平均決算額は357千円。全ての不法投棄対応決算額に対する廃家電4品目の不法投棄対応決算額比率は、平均で29.0%であった。」との調査報告が環境省のホームページ上に公開されている。

(6) 廃棄物の処理及び清掃に関する法律

昭和45年の法律に「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」がある。第5条第1項では、土地又は建物の占有者は、その占有し、又は管理する土地又は建物の清潔を保つよう努めなければならないとし、同条第2項では、『土地の管理者又は占有者は、その所有し、若しくは管理する土地において、他の者によって不適正に処理された廃棄物と認められるものを発見したときは、速やかに、その旨を都道府県知事又は市町村長に通報するよう努めなければならない。』としているが、土地の占有者に当該土地の清掃保持の努力義務を課しているものの、努力義務に止まる。また、粗大ごみに関しては全国町村会理事会の要望書のように小売業者・製造業者において回収すべきと思うが、法律はそうになっていない。

【提言】

公有地の有り様は、市民の模範とされなければならない。雑草、不法投棄物は速やかに処理されるべきである。

7 所有者不明土地問題

(1) 不動産制度の抜本改革

2017年8月14日付の日経新聞記事では、「静岡県東伊豆町に約900㎡の遊休農地があった。登記簿上の所有者は約70年前に死亡。親族も亡くなり、現在の所有者が特定できない。

13年の農地法改正で、知事が裁定を下せば、所有者不明の土地を農地中間管理機構（農地バンク）を通じて貸せるようになった。町はこの制度を活用し4月、隣の農家に5年間で約1万1000円で貸し付けた。

農地法の規定は農地に限られる。宅地や商業地で同様な制度を導入するには不動産制度の抜本改革が必要になる。」と、所在不明土地問題の解決には不動産制度の抜本改革の必要性を訴えている。

増田元総務相は、「財産権の根幹を変えることになりかねず、強い抵抗が予想される。」としているが、上記記事は「国立社会保障・人口問題研究所の推計では40年の死亡者は約168万人にのぼる。人口減が常態化し、パラダイムシフトが不可欠ななか、抵抗の強い改革こそ必要かもしれない」と結んでいる。

(2) 条例の見直し

函館市の「空き地の雑草等の除去に関する条例」は、その構造からして、所有者不明土地を想定して制定したものではないと見受けられる。今後、この条例をもって、今問題になっている空地に対処するには限界がある。

近年の条例の動向として、一般財団法人土地総合研究所のサーチ・メモでは『対処策として空地の管理を含む総合的な環境保全条例の中で対応するものが増えてきている。足立区生活環境の保全に関する条例「昭和45年制定の（空地の管理に関する条例）を廃止し、平成24年制定」や豊田市環境を守り育てる条例「昭和47年制定の（あき地環境保全条例）を廃止し、平成18年制定」などがある。さらには、相当数の市町村において空地管理条例が制定されており、「地域に著しい迷惑（外部不経済）をもたらす土地利用の実態把握アンケート

結果」によると、管理水準の低下した空地に対処するため「条例又は要綱を制定」している市町村が、292（24％）に及んでいる。』と報告している。

（3）検討会、懇談会、研究会の現状

平成28年3月、国土交通省が中心となり、事案に応じた部局・府省横断的検討体制を構築し、「所有者の所在の把握が難しい土地に関する探索・利活用のためのガイドライン」を公表した。その後において、関係法律等の改正による制度改正等の反映や制度の利活用に資する優良事例等の内容を拡充し、平成29年3月30日に改訂版を策定・公表している（委員長 山野目章夫 早稲田大学大学院法務研究科教授委員11名）。この改訂の速さからして、全国的に関心の高い問題である事が伺える。

また、平成28年10月に自民党の有志議員が「所有者不明土地問題に関する議員懇談会」を立ち上げ、5回にわたる懇談会を開催し議員懇談会の提言がとりまとめられている（会長 保岡興治衆議院議員、事務局長 豊田俊郎参議院議員）。今後は、自民党の政務調査会内に特命委員会（座長：野田毅衆議院議員）が新たに設置され、法制化に向けた議論が進められる予定になっている。

この議員懇談会については、立ち上げ当初から議員立法を視野に、地域選出議員に対する専門職からの働きかけの協力要請をしているので、強い改革となることが望まれる。さらに、平成29年1月には、民間においても「所有者不明土地問題研究会」が発足し、研究会の検討が4回、ワーキンググループの検討が6回行われ、平成29年12月13日の研究会第4回をもって最終報告案のとりまとめをして公表している（座長 増田寛也 東京大学公共政策大学院客員教授、顧問、委員関係者多数）。この研究会では、今後必要となる施策に関する、三つの提言をしている。

- 一）所有者不明土地を円滑に利活用又は適切に管理できる社会
- 二）所有者不明土地を増加させない社会
- 三）わが国のすべての土地について真の所有者が分かる社会

この提言は、土地に関する情報基盤の構築には欠かせないものである。

(4) 法務省の施策

今、問題としている所有者不明土地の大きな要因は、時代を背景の人口減少による相続登記未了である。

法務省は、これを受けて平成29年5月29日から全国の登記所において「法定相続情報証明制度」をスタートさせている。この制度の趣旨は、相続によって生じる土地や建物の相続手続き・預貯金の払い戻し手続きなどを効率的に行うことができるように、亡くなった人の法定相続人の範囲や相続人との関係等について公的に証明するものである。

また、このような制度をつくる必要性については、近年において相続登記を行わないで放置された不動産が増加し、所有者が分からない土地や空家などが増えたことで、公共事業に支障をきたしていることや、危険な空家が放置されるなど、社会問題となっており、早急に相続登記を促進するための対策をとる必要があったことを理由としている。

しかし、売却予定のある不動産であれば、相続登記をしなければ所有権移転に支障をきたす為、手続きをすすると考えられる。しかし、当面に於いて被相続人の配偶者や子が利用している場合や、相続人間の調整が難しく資産価値もそれほどない場合などは、義務化されていない相続登記に費用かけ、急いで手続する必要性は見いだせない。したがって、相続登記を予定している人にとっては便利な制度であるが、予定のない人には、この制度をして相続登記が急速に促進するとは考え難い。しかしながら、あらゆる手法を試さなければ前に進まないのも事実である。

【提言】

所有者不明土地問題は、国においても重要課題とされている。函館市では所有者不明土地について実態をどのように調査・把握し、空家問題の先にある所有者不明の空地対策についても、どのような施策を執ろうとしているのか、明確な施策を示すべきと考える。

第3 所有者不明と固定資産税

1 地方税の税収内訳（別紙3-1参照）

平成28年度の地方における税収の合計が3兆8千547億0千万円、固定資産税の税収は、8兆7千619億円で税収全体の22.7%、都市計画税が1兆2千610億円で税収全体の3.3%、合計すると1兆0千229億円で税収全体の26.0%にあたる。

また、同年における市町村税の税収合計が2兆0千887億0千万円、固定資産税の税収が8兆7千619億円なので税収全体の41.9%、都市計画税が1兆2千610億円なので税収全体の6.0%、合計すると1兆0千229億円で税収全体の48.0%と、固定資産に係る税は市町村にとって最もウエイトの高い基幹税である。

別紙 3 - 1 (総務省ホームページ(2017)「平成 28 年度地方税収入決算見込額」)

平成28年度地方税収入決算見込額(地方財政計画ベース)

(単位:億円)

区分	27年度 決算額	28年度 地財計画額	28年度 推計額 (28年12月)	28年度 決算見込額 (28年7月)	対 27決算額		対 28地財		対 28推計(28年12月)		29年度 地財計画額
					増減額	増減率	増減額	増減率	増減額	増減率	
税目	A	B	C	D	E	E/A	F	F/B	G	G/C	H
道府県民税	59,405	59,198	57,419	57,193	▲ 2,212	▲ 3.7%	▲ 2,005	▲ 3.4%	▲ 226	▲ 0.4%	58,792
個人	52,425	53,118	51,694	51,113	▲ 1,312	▲ 2.5%	▲ 2,005	▲ 3.8%	▲ 581	▲ 1.1%	52,437
均等割・割 均所割	47,687	47,725	48,062	48,622	935	2.0%	897	1.9%	560	1.2%	48,863
利子割	954	901	589	445	▲ 509	▲ 53.4%	▲ 456	▲ 50.7%	▲ 144	▲ 24.5%	589
配当割	1,898	2,595	1,983	1,282	▲ 616	▲ 32.5%	▲ 1,313	▲ 50.6%	▲ 701	▲ 35.4%	1,925
株式等譲渡割	1,887	1,897	1,060	765	▲ 1,122	▲ 59.5%	▲ 1,132	▲ 59.7%	▲ 295	▲ 27.8%	1,060
法人	6,980	6,080	5,725	6,079	▲ 901	▲ 12.9%	▲ 1	0.0%	354	6.2%	6,355
事業税	35,014	41,866	41,460	40,282	5,268	15.0%	▲ 1,584	▲ 3.8%	▲ 1,178	▲ 2.8%	43,390
個人	1,939	1,991	1,965	1,980	41	2.1%	▲ 11	▲ 0.6%	15	0.7%	2,030
法人	33,075	39,875	39,495	38,303	5,228	15.8%	▲ 1,572	▲ 3.9%	▲ 1,192	▲ 3.0%	41,360
地方消費税	49,742	48,529	47,468	47,028	▲ 2,714	▲ 5.5%	▲ 1,501	▲ 3.1%	▲ 440	▲ 0.9%	45,993
不動産取得税	3,768	3,669	3,940	3,967	199	5.3%	298	8.1%	27	0.7%	4,108
道府県たばこ税	1,530	1,499	1,520	1,489	▲ 41	▲ 2.7%	▲ 10	▲ 0.7%	▲ 31	▲ 2.0%	1,508
ゴルフ場利用税	475	455	458	459	▲ 16	▲ 3.3%	4	1.0%	1	0.3%	449
自動車税	15,428	15,248	15,276	15,349	▲ 79	▲ 0.5%	101	0.7%	73	0.5%	15,174
自動車取得税	1,373	1,075	1,247	1,461	88	6.4%	386	35.9%	214	17.1%	1,319
軽油引取税	9,246	9,245	9,285	9,332	86	0.9%	87	0.9%	47	0.5%	9,310
固定資産税 (特例分)	23	22	28	28	5	21.4%	6	27.0%	▲ 0	▲ 0.3%	31
その他	13	12	12	12	▲ 1	▲ 6.3%	0	1.5%	0	1.5%	11
道府県税計ア	176,016	180,772	178,113	176,601	585	0.3%	▲ 4,171	▲ 2.3%	▲ 1,512	▲ 0.8%	180,018
市町村民税	92,095	90,981	90,332	92,286	191	0.2%	1,305	1.4%	1,954	2.2%	93,440
個人	72,220	72,150	72,605	73,584	1,364	1.9%	1,434	2.0%	979	1.3%	73,983
法人	19,875	18,831	17,727	18,702	▲ 1,173	▲ 5.9%	▲ 129	▲ 0.7%	975	5.5%	19,457
固定資産税	86,305	87,257	86,777	87,619	1,314	1.5%	362	0.4%	842	1.0%	88,957
軽自動車税	1,997	2,442	2,373	2,377	380	19.0%	▲ 65	▲ 2.7%	4	0.2%	2,506
市町村たばこ税	9,361	9,171	9,300	9,102	▲ 259	▲ 2.8%	▲ 69	▲ 0.6%	▲ 198	▲ 2.1%	9,228
事業所税	3,613	3,612	3,633	3,659	46	1.3%	47	1.3%	26	0.7%	3,666
都市計画税	12,444	12,492	12,458	12,610	166	1.3%	118	0.9%	152	1.2%	12,575
その他	1,192	1,147	1,226	1,216	24	2.0%	69	6.1%	▲ 10	▲ 0.8%	1,148
市町村税計イ	207,008	206,970	206,099	208,870	1,862	0.9%	1,900	0.9%	2,771	1.3%	211,365
地方税計(ア+イ)	383,023	387,742	384,212	385,470	2,447	0.6%	▲ 2,272	▲ 0.6%	1,258	0.3%	391,383

(参考)

地方法人特別課税	21,027	18,751	17,657	17,776	▲ 3,251	▲ 15.5%	▲ 975	▲ 5.2%	119	0.7%	19,887
----------	--------	--------	--------	--------	---------	---------	-------	--------	-----	------	--------

(注) 1. 28年度決算見込額(29年7月)は、地方公共団体からの速報値を集計したものである(最終的な決算額とは異同が生じることがある)。

2. 28年度推計額(28年12月)は、平成29年度地方財政計画を作成する際に見込んだものである。

3. 表中の計数は、超過課税分、法定外税等を含んでいない。

4. 平成29年度及び平成28年度地方財政計画額の「道府県税計ア」、「市町村税計イ」、「地方税計(ア+イ)」は、それぞれ「東日本大震災による減免等」による減収分を差し引いているため、各税目の合計と一致しない。

※ 平成29年度 道府県税計67億円、市町村税計155億円

平成28年度 道府県税計46億円、市町村税計132億円

5. 計数はそれぞれ四捨五入によっているので、計とは一致しない場合がある。

2 固定資産税の概要

(1) 意義

固定資産税は、毎年1月1日（賦課期日）現在に、土地、家屋、償却資産を所有している者（質権又は100年より永い存続期間の定めのある地上権の目的である土地については、その質権者又は地上権者とする。）に対して固定資産の価格（評価額）に応じて課税される税金である。（函館市税条例第2章普通税第2節固定資産税）

(2) 課税の客体

ア 土地とは、田・畑、宅地、塩田、鉱泉地、池沼、山林、牧場、原野その他の土地を言う（地方税法341二）。

上記は土地の地目を列記したもので、意義については一般に不動産登記法でいう私権の客体となる土地と解されている。また、マンションについては土地（敷地権ないし敷地利用権）と建物が一体となっていて不分離の為当該課税客体となる。なお、土地に定着する立木等については課税客体の対象外とされている。

イ 家屋とは、住家、店舗、工場（発電所及び変電所を含む。）、倉庫その他の建物をいう（地方税法341三）。

上記における家屋とは、不動産登記法における建物とその意義を同じくするものであるので、一般的には、基礎による定着性、屋根や外壁による外気分断性、居宅や店舗等のような目的における用途性、そして人貨対流性があって建物として認められている。

(3) 納税義務者

ア 台帳課税主義

固定資産税の納税義務者は、原則として固定資産の所有者であるが、その所有者とは、土地については登記簿又は土地補充課税台帳に、家屋については登記簿又は家屋補充課税台帳に、それぞれ所有者として登記または登録されている者をいう。（地方税法343②前

段)。所有者として登記または登録されている人が賦課期日前に死亡している場合には、賦課期日現在でその土地。家屋を実際に所有している人が納税義務者となる（地方税法343②後段）。固定資産税台帳には、納税義務者である所有者のほか、その課税標準である価格等についても登録されており（地方税法381）、この固定資産課税台帳に登録されたところによって課税される。

イ みなし所有者

固定資産税の納税義務者は、原則として固定資産の所有者であるが、次に述べる場合には、使用者等を所有者とみなして納税義務者とするとしている（地方税法343）。

- ① 災害により所有者の所在が不明の場合（地方税法343④）。
- ② 国が買収し、または収納した農地等の場合（地方税法343⑤）。
- ③ 土地区画整理事業の施行に係る仮換地等の場合（地方税法343⑥）。
- ④ 公有水面の埋立地等の場合（地方税法343⑦）

ウ 減免について

地方税法367条において「市町村の条例の定めるところにより固定資産税を減免することができる」と規定されている。函館市では、条例51条1項により、次の各号の一に該当する固定資産のうち、必要があると認めるものについては、その所有者に対して課する固定資産税を減免している。

- ① 貧困により生活のため公私の扶助を受ける者の所有する固定資産
- ② 公益のために直接専用する固定資産（有料で使用するものを除く）
- ③ 市の全部又は一部にわたる災害により著しく価値を減じた固定資産
- ④ その他、前各号に掲げるものに類する特別な事情のある固定資産

減免は、毎年、課税された税額について納税者からの申請（減免申請書）を受け、内容審査を行うこととなる。

3 所有者不明等による固定資産税徴収への影響

(1) 死亡者課税

死亡者を納税義務者とする固定資産税の賦課処分は、重大な瑕疵があるとして無効との判例（昭和30年11月16日仙台地裁判決）があり、実務上も無効なものとして取り扱っている（固定資産税実務提要）。

しかし、吉原祥子著「人口減少時代の土地問題」のなかには、以下の調査結果記述がある。

「人口約7万人のある市では、固定資産税の納税義務者3万9979人（2012年度）に占める死亡者課税の比率は11%（4581人）、人口約1万4000人の別の町では、2012年度の農林地の納税義務者延べ9947人のうち6%（612人）が死亡者課税だった。」

上記は、2016年3月発行「公益財団法人東京財団」の自治体アンケート調査に対する回答を基礎としている。ここでの調査標本は、全国1,718市町村および東京都（23区）を対象に、888自治体からの回答（回答率52%）を得たものであるため、利用度の高いデータと言える。

また、この固定資産税死亡者課税については、自治大阪/2011-1において解説がされている。

『i. 固定資産税の死亡者課税について

死亡者の名義での固定資産税の課税をしている場合は、地方税法第9条の2第4項等の一部の場合を除き、当該課税は無効になると解されていることから、固定資産税を徴収するためには、相続人等を調査した上で納税義務者を死亡者から相続人等に訂正し、改めて課税に係る手続きを行うことが必要になる。

ii. 無効な課税に基づく滞納処分の効力について

一般的に、賦課処分と滞納処分とは、それぞれ目的及び効果

を異にし、それ自体で完結する別個の行政処分ですから、賦課処分の違法性は滞納処分には承継されません。したがって、賦課処分に取り消し得べき瑕疵があっても、その処分が取り消されるまでは、滞納処分を行うことができ、また賦課処分が取消されても、その取消し前に完結した滞納処分の効力には影響がないとされています（国税徴収法基本通達第47条関係2参照）。しかし、賦課処分が無効である場合は例外であり、無効な賦課処分に基づく滞納処分も同様に無効であると解されています。・・・既に滞納処分による差押えを行っていた場合は、実務上は、無効を確認するために差押えの取消しをすべきと考えられることから、このような場合は、差押えの取消しに係る事務を行う負担が発生することになります。

iii. 滞納整理実務に及ぼす影響について

iiで述べたような影響の他にも、死亡者課税は納税交渉や事実上の催告といった滞納整理実務にも様々な影響を及ぼすおそれがあります。例えば、時間をかけて再三に渡り催告等を行っても滞納者からの連絡がないため、やむを得ず滞納処分による差押えを行おうとする直前に至って初めて死亡の事実が判明するようなケースでは、それまでに要した時間と手間が全て水の泡に帰すことになり、言わば「一からやり直し」になってしまいます。また、死亡者課税であることが判明したが、相続人等について迅速な調査を怠ったようなケースについても、正しい納税義務者の名義で課税されるまでの間は、当然ながら固定資産税の徴収ができないため、長期に渡って賦課徴収事務が停滞することになります。したがって、効率的な滞納整理事務の執行のためには、まずは課税に当たり課税要件の確認を十分行い死亡者課税をできる限り発生させないことが重要であり、また、滞納整理実務の過程で死亡者課税であることが判明した場合は、課税部門と徴収部門が連絡を密にし、双方の努力により相続人等の調査をできる限り迅速に行うなど、賦課徴収事務を長期に渡って停滞させないための取組が必要になります。』

上記のように、固定資産税における死亡者課税（所有者不明）については、相当前から問題が提起されている。吉原祥子著のなかにおいても、死亡者課税についての調査結果として、888自治体のうち「死亡者課税あり」は146自治体（16%）、735自治体（83%）が「わからない」（無回答含む）、「なし」は7自治体（1%）と回答され、多くの自治体が、この問題を抱えながら今日までできていることが伺える。

（2）課税保留

課税保留についてはなんら法的根拠がない。しかし、現実問題として徴収が困難な場合（破産法人の滞納、納税義務者の死亡や居所不明、相続人不存在等）、やむなく課税対象からいったん外して保留している事実がある。また、一部の自治体に於いては、すでに固定資産税の課税保留要綱を定めて対応しているところもある。一例として、「愛別町固定資産税課税保留等取扱要綱 平成26年12月1日要綱第41号」の（趣旨）では、所有者が死亡又は相続者が不明等により過去数年滞納となっているもので、執行停止、不納欠損処理をしている固定資産税に対し課税保留等の取扱いを行うため、必要な事項を定められている。今現在、この要綱についてはそれほど多くはないと思うが、これから先、過去からの運用対応だけでは難しくなるのではないか。

（3）不納欠損処分

滞納分の徴収金が、何らかの理由で徴収できなくなったとして、その調定金額を会計上消滅させざるを得ないことがあるが、これらの消滅については地方税法に定めがあり、不納欠損の条件としては主に以下のものがある。

ア 滞納処分の停止（地方税法15の7④）

滞納処分する財産がない（1号）ときや、滞納処分をすることで生活が著しく困難（2号）になるとき、また滞納者が所在不明（3号）の場合は、滞納処分の停止をすることができる。この停止が3年間継続したときは、納付・納入義務が消滅する。

イ 執行停止後即欠損（地方税法15の7⑤）

滞納処分を停止した場合、徴収金を徴収できないことが明らかなきときは、地方公共団体の長がその徴収金の納付・納入義務を直ちに消滅させることができる。

ウ 消滅時効（地方税法18）

地方税の徴収権は、原則として法定納期限の翌日から起算して5年間行使しなければ時効によって消滅する。ただし、時効の中断がなされた場合は徴収権が継続し、その中断からさらに5年間、徴収権を行使できる。

以上からして函館市の平成27年度不納欠損額内訳をみると、地方税法第15条の7第4項第1号（無財産）142件、第2号（生活困窮）40件、第3号（居所不明）13件、第5項（直ちに消滅するもの）1,310件、地方税法第18条（時効消滅によるもの）3,051件となっている。金額については調定額からすると1%程度とまだ少ないものであるが、今後所有者不明土地問題が固定資産税の徴収にどのような悪影響を与えてくるのか、注視しなければならないことである。

第4 住宅地再整備

1 概要

平成29年5月3日の函館新聞記事によると、「函館市は、人口減少や空家問題が深刻化している市内西部地区を住宅地として再整備する方向で検討に入った。同地区には建築基準法上の接道要件を満たさず、建て替え出来ない物件も多く、市が区画整理的な手法を用いて、数年度かけて大規模に整備を推進していく考えだ。市はおしゃれな住宅街として売り出し、富裕層や若者らの定住につなげたい考えで、函館のブランド力向上への貢献にも期待を込めている。」

上記は、函館市西部地区の大規模整備推進計画発表である。住宅地としての再整備や土地の区画整理的手法を用いての事業推進とあるが、いずれにしても、まずは計画範囲における土地、および隣接する土地の全てにおいて「一筆地」を把握する必要がある。一筆地を把握するには、

西部地区における基本となる地図がいつの時代に、何を目的に、どのような手法で、どのような精度を以て作られたのかを理解する必要がある。また、それらの基本図ができたのち、道路整備における境界測量や宅地の分筆等が繰り返されて今日に至っている。さらには空家、空地等から派生する所有者不明問題もある。そのことを念頭に、計画における底地の整理を進めなければ、予想外の時間と支出を強いられることになる。

2 基本図の問題点

西部地区には基本図として、北海道庁が作成した土地連絡（整理）図と函館復興土地区画整理組合等が作成した土地区画整理図がある。それぞれに良し悪しがあるので簡単に特徴を述べておきたい。

（1）土地連絡（整理）図

土地連絡（整理）図については、我が国最初の近代的な地籍図とされているように、国家三角点を与点とした公共座標（道庁座標）により、図郭を持った地図作りをしている。当時の技術としては最高のレベルで骨組を作られているが、細部に至っては角度の精度に比べて距離の精度がかなり劣っていたため、坂道の多い西武地区においては、苦勞された割には一筆地の精度に問題が残ったものと思われる。

（2）土地区画整理図

土地区画整理図については、土地連絡（整理）図より後に事業が展開されているにもかかわらず、国家三角点を与点とはせず、任意座標による地図作成をしている。全国有数の専門家が集まったの大事業であったが、公共座標の取り扱いに慣れていなかったのか、その後の土地区画整理事業においても任意座標での地図作りが行われている。任意座標による地図作りは何が問題かと言うと、チェック機能が働かないところにある。土地は連続しているので公共座標が付与されていると、土地の測量に誤りや誤差の累積がある場合、国家三角点等によって正誤の確認ができるが、任意座標の場合には土地の測量に誤りや誤差が累積しても、正誤の確認が難しく、地域においては地図に混乱を生じさせてしまう。

3 基本図の記録

(1) 土地連絡（整理）図

昭和54年3月 札幌法務局民事行政調査官 森山彰氏の著書「北海道の地図と当面の地図行政」の一部を抜粋。

ア 拓殖事業

北海道庁は、拓殖事業の一環として、明治29年から土地連絡調査を開始した。この調査は、その当時の未開地処分等による錯綜、紛糾した土地の境界を明確にする目的で実施したもので、この結果、調製された土地連絡（整理）図は、近代的な地籍図としては、わが国最初のものである。また、同図は、土地整理、国有未開地処分、その他各種事業の遂行上は勿論のこと、当時の税務署における土地台帳附属地図に採用されて土地台帳事務の基本となり、更にこの関係が登記所に継承されて、現在、登記所における基本地図として供用される等、各行政分野において極めて重要な役割を果たしている。

イ 調査概要

第1期（明治29年～大正6年）の土地連絡図は、調査方法からみると、2つに大別される。その1は、局地測量によるものであり、地籍図としては水準が低かったため、後日再び土地連絡（整理）調査が実施された。その2は、設計山に測量原点を定め、第1期拓殖計画で明らかにされた組織的、本格的地籍調査の方式に沿って実施されたもので、函館市及びその周辺の渡島地方が調査の対象となった。この方式をもって、本道における本格的地籍調査の開始とみることができる。それに、当時の道庁は、土地連絡図調整後、同図の維持管理を行うこととしていた為、それに相応しい地図の調製が意図されている。従って、この方式による土地連絡図は、極めて優れていたと言えるであろう。以下、設計山原点方式による土地連絡図の概要を略述する。

- ① 函館市附近の設計山を原点とし、道庁の依頼に基づき、当時の陸地測量部によって3、4等三角測量が実施されている。

- ② 図根測量は、道線法（多角測量）により三角点を基礎に実施され、細部測量に必要な地点に図根点を設置した。
- ③ 図根点を与点とした細部測量を実施している。測量機器は、トランシットを使用した。
- ④ 調整された原図は、約60×90cmの図郭線に縦横線値が記載され、各筆の土地の地番及び区画、三角点、図根点、各筆界線の辺長等が記載されている。また、現地の図根点等には石標を埋設したものが多。

（2）土地区画整理図

平成22年8月、函館市都市建設部都市整備課がまとめた「函館市の土地区画整理事業」の一部を抜粋。

ア 火災復興事業

この記録の「1 はじめに」において、「～本市の都市計画史は、一方では火災史であるといっても過言ではない。明治2年（1869年）から昭和9年（1934年）までの65年間において、100戸以上の家屋が焼失する大火災に実に26回も見舞われ、その都度、防火的都市計画について努力が続けられた。特に、明治11年（1878年）、明治12年（1879年）の函館山麓の市街地における大火災の復興にあたっては、北海道開拓使による街区改正事業が行われた。道路改正により区画を十字型に割り、道路の拡幅による防火線の設置、三ヶ寺の移転、家屋改良費の貸付による煉瓦造・土蔵造り家屋への不燃化などが実施され、現在の整形化された街区や基坂および二十間坂のように幅員36mの防火空間帯としての機能をもった道路が開設された。この街区改正が、本市にとっては、土地区画整理事業の前史といえることができる。」と土地区画整理事業への結びつきを紹介している。

イ 事業概要

また「2 函館市の土地区画整理事業」では、昭和8年から今日まで、函館市が施行した土地区画整理事業（旧都市計画法によるもの

が6事業、土地区画整理事業によるものが17事業)合わせて23事業(施行面積1,098.5ha)について、それぞれの事業実績を紹介している。この事業のうち西部地区に該当するものが二つある。

- ・ 一つ目には、函館復興土地区画整理(組合施行)

昭和9年3月の大火は、全市の3分の2にあたる24,186戸の家屋が焼失し、死者2,054人にも上る。空前絶後ともいうべき大惨事であった。しかし、焼失区域の谷地頭町ほか39町にわたる約424haについて、直ちに復興計画がたてられ、都市計画土地区画整理として同年4月に決定された。当時の法律の規定では、市施行の事業とするためには、1年間の猶予期間を必要とし、緊急の復興には不向きなため、施行区域を10地区に分け、各々組合施行により復興土地区画整理事業が行われた。その復興計画の大要は、「燃えない都市」の建設を目標とし、既定の道路網を改訂し、防災および交通の見地より幅員36m～55mの緑樹帯、幅員25m～27mの幹線道路および幅員8m～18mの補助幹線または区画道路を配置し、さらに非難広場を兼ねた児童公園を新たに開設した。これら諸般の都市施設は、市民の熱烈な復興意欲と全国有数の専門家によって整備改善が進められ、事業に着手してから5か年目の昭和14年3月に換地処分を行ってこの大事業が完了し、都市形態も一新された。

- ・ 二つ目には、戦災復興土地区画整理(道施行)

昭和20年の戦時体制下の空襲により弥生町(当時、旅籠町、天神町、駒止町、船見町の各一部)の390戸が、焼失、破壊された。

戦災前の当該地区の街区は、概ね整然としていたものの、画地が狭小で、かつ急斜地の宅地が多かったことから、戦災復興事業として、より健全な住宅地に再生するため、北海道施行により、約

3. 7haの地域について、土地区画整理が施行され、昭和26年6月に換地処分がおこなわれた。

ウ 今後の事業

さらに「3 今後の函館市の土地区画整理事業」では、「近年、全国的な人口減少・少子高齢化の中で函館市においても住宅取得需要の減少とともに、健康でゆとりと豊かさを求める市民意識の高揚により、それを真に実感できるような質の高い都市基盤整備が要求されてきており、都市・地域の整備方針は歴史的な転換期にあるといえる。本市においても、家屋が密集して都市基盤施設が未整備な既成市街地の整備について、土地区画整理事業の活用や市街地再開発事業、住環境整備事業等との合併施行によって建築物の整備も同時に行う総合的なまちづくりが必要となっている。特に、全国的に問題となっている、中心市街地の空洞化や低未利用地の散在が本市においても深刻な問題となっており、これらを解消し、住環境を向上させるために、都市再生土地区画整理事業による街なか公共公益施設の導入などを視野に、市街地の再編を図るための調査検討を行い、中心市街地の活性化と土地の有効高度利用を図る必要がある。

また、近年、地価が低廉な整備された宅地や、利便性の高い事業用地を求めて、郊外や近隣他市町への人口および事業所の流出が続いているが、これらに対応できる土地利用の施策が求められている。このため、市街化区域および市街化調整区域について、計画的な規制・誘導を行い、幹線道路・公園等の個々の施設整備に止まらず、継続的な宅地需要に対し、総合的に生活環境の向上を図ると共に他事業、制度との同時施行や併用が、比較的容易な土地区画整理事業の活用によるまちづくりを推進していく必要がある。」と記述されている

4 今後の基本図

過去の事業から作り出された地図の現状を踏まえ、今後、西部地区の一筆調査をどのような事業において進めるのが良いか考察する。

(1) 地籍調査事業

平成25年度函館市土木部の土木部事業概要における事務分掌（土木部管理課）の中に「地籍調査に関すること」が記載されている。

地籍調査は、国土調査法に基づき自治体が主体となって一筆ごとの土地の形状を正確に調査し、測量を行って地籍図や地籍簿を作成する作業である。

不動産登記法第14条第1項の地図における供給事業で87%を占めるのが国土調査法2条1項3号の地籍調査事業である。

国土交通省土地・建設産業局地籍整備課によると地籍調査の効果として

- ① 土地境界をめぐるトラブルの未然防止
- ② 登記手続きの簡素化・費用縮減
- ③ 土地の有効活用の促進
- ④ 建築物の敷地に係る規制の適用の明確化
- ⑤ 各種公共事業の効率化・コストの縮減
- ⑥ 公共物管理の適正化
- ⑦ 災害復旧の迅速化
- ⑧ 課税の適正化・公平化
- ⑨ GISによる多方面での利活用

が挙げられている。

地籍調査の進捗率（平成28年度末時点）は、全国が52%、北海道が63%、函館市が19%になっている。

市町村が調査する事業経費は、国が2分の1、都道府県が4分の1、市町村が4分の1となっているが、都道府県及び市町村には特別交付金が80%交付されるので実質負担は事業費の5%になっている。

(2) 登記所備付地図整備事業

現在、全国の法務局・地方法務局において「民活と各省連携による地籍整備の推進」（平成15年6月26日都市再生本部決定）の方針を踏まえ、全国の都市部の人口集中地区（DID）の地図混乱地域を対象に、登記所備付地図作成作業を実施している。しかし、地価が高額であるなどといった理由により、大都市の枢要部や地方の拠点都市の

地図の整備は進んでいない。また、東日本大震災の被災県においても、復興の進展に伴い地図の整備が求められている。そこで、法務省民事局では、登記所備付地図の整備の更なる推進を図るため、従来の計画を見直し、平成27年度を初年度とする、(1)「登記所備付地図作成作業第2次10ヶ年計画」、(2)「大都市型登記所備付地図作成作業10ヶ年計画」及び(3)「震災復興型地図作成作業3ヶ年計画」を策定し、作業面積を拡大して実施することになっている。

5 基本図の選択

函館市の亀田地区における地籍調査は、完了と同時に不動産登記法の地図として法務局に備え付けられたが、現地と一致しないものが数多く発見され、混乱した経緯がある。その結果、再調査による再度の地図備付をしているが、全ての再調査ではないので、残された地域における再調査が望まれる。

かつての地籍調査は図解地籍であったが、現在は全てに於いて公共座標による数値地籍の調査となっているので、将来に向けて利用価値の高い成果物となっている。

他方、登記所備付地図整備事業については、昭和63年度にモデル作業が実施され、その後平成10・11年度には日吉町全域を実施、途中、平成12、13、15、20年度において休止している年度はあるが、平成21年度以降は連続して実施されている。事業実績からして選択肢の一つになると思われるので、別紙4-1を添付する。

【提言】

基本図に問題がある地域において、大規模住宅地再整備を進める際には、一筆地調査をどのように進めるのか、区画整理的手法を用いるのかなどについて検討を重ね、その方法を早期に示すべきであると考えます。

別紙 4 - 1

登記所備付地図作成作業実施地域一覧表					
実施年度	地 域	面積(k m ²)	筆数(筆)	担当者数	筆界確定率(%)
昭和63年度	函館市上野町・榎本町の全域及び高丘町の一部	0.99	3,037		99.40
平成10年度	函館市日吉町1丁目・2丁目・3丁目・4丁目全域 (地図混乱地域の実態調査作業)	1.84	4,971	26	—
平成11年度	函館市日吉町1丁目・2丁目・3丁目・4丁目全域	〃	〃	26	99.00
平成14年度	函館市花園町及び深堀町の全域 (地図混乱地域の実態調査作業)	1.40	4,361	21	—
平成16年度	函館市花園町全域及び深堀町の一部	0.54	2,170	14	98.53
平成17年度	函館市深堀町の一部	0.59	2,215	9	96.05
平成17年度	函館市港町2丁目・3丁目地区 (地図混乱地域の実態調査作業)	0.75	1,541	10	—
平成18年度	函館市港町3丁目の全部地域	0.37	1,015	7	97.91
平成18年度	函館市川原町・柏木町・乃木町の全部地域 (地図混乱地域の実態調査作業)	1.00	2,881	11	—
平成19年度	函館市川原町・柏木町・乃木町の全部地域	〃	〃	13	94.80
平成19年度	函館市松陰町・人見町地区 (地図混乱地域の実態調査作業)	0.60	1,916	7	—
平成21年度	函館市松陰町・人見町地区	〃	〃	7	100.00
平成22年度	函館市杉並町, 本町, 時任町・的場町の各一部	0.60	2,129	8	98.00
平成22年度	函館市亀田町・宮前町・八幡町の各一部(一年目)	0.41	1,452	6	—
平成23年度	函館市亀田町・宮前町・八幡町の各一部(二年目)			6	98.30
平成23年度	函館市田家町, 白鳥町の全部の地区(一年目)	0.59	1,954	8	—
平成24年度	函館市田家町, 白鳥町の全部の地区(二年目)			8	97.00
平成25年度	函館市万代町・吉川町の各一部(一年目)	0.296	985	4	—
平成26年度	函館市万代町・吉川町の各一部(二年目)			4	96.10
平成26年度	函館市大縄町の全部, 松川町及び上新川町の各一部 (一年目)	0.467	1,926	7	—
平成27年度	函館市大縄町の全部, 松川町及び上新川町の各一部 (二年目)			7	96.80
平成27年度	函館市海岸町, 若松町及び新川町の各一部(一年目)	0.530	2,381	8	—
平成28年度	函館市海岸町, 若松町及び新川町の各一部(二年目)			8	97.80

一般社団法人函館公共嘱託登記士地家屋調査士協会(2018)「登記所備付地図作成作業実施地域一覧表」

第4章 空家問題について

第1 空家問題の概況

函館市の人口は、平成19年8月末の290,756人に対して平成29年8月末は263,305人である。直近の10年間で27,451人、毎年平均で約2700人減少している。

又、高齢化も進行しており、高齢化率は平成19年8月末の24.9%に対して平成29年8月末は33.6%である。一国の総人口に占める65歳以上の人口が21%以上で超高齢社会と呼ばれるから、函館は超高齢化社会を大幅に上回っていることになる。

このような人口減少、高齢化を背景に土地の需給構造が変化し、空き家や空き地等の低・未利用な不動産の問題が表出している。

平成28年1月に国土交通省が行った「平成27年度土地問題に関する国民の意識調査」によっても、身近に感じる土地問題として、「空き家・空き地や閉鎖された店舗などが目立つこと」が最も多く、40.5%と半分に近くなっている。空地・空家問題は社会問題であり、行政としても緊急に取り組むべき政策課題であるといえよう。

このような状況を踏まえて、国は「空家等対策の推進に関する特別措置法」（以下「法」という）を平成26年11月に制定し、平成27年5月に全面施行した。これを受けて、函館市においてもそれまでの条例を「函館市空家等の適切な管理に関する条例」（以下「条例」という）に平成27年12月に改正し、「空家等対策計画」（以下「計画」という）を策定した。

上記計画の期間は、平成28年度から平成32年度までの5年間であり、未だ緒に就いたばかりで、実際に効果が発揮されるのは今後の課題であるといえる。しかしながら、現在までの状況を踏まえて、空家問題が一步でも進めるために検討を加えていきたい。

なお、計画において空家は、法第2条1項に規定する「空家等」（法第2条2項に規定する「特定空家」を含む）とされている。

法第2条1項に規定する「空家等」とは、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（立木その他の土地に定着するものを含む）とされている。

又、法第2条2項に規定する「特定空家等」とは、
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
- ・ 著しく衛生上有害となるおそれのある状態
- ・ 著しく景観を損なっている状態
- ・ 周辺的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

にあると認められる空家等とされており、本稿においてもこれを踏襲するものとする。

（1）空家等の現況

平成10年から平成25年までの空家推移状況は、「住宅・土地統計調査」によれば以下のとおりである。

	平成10年	平成15年	平成20年	平成25年
全国	5,764,100 (11.5%) 100	6,590,000 (12.2%) 114	7,567,900 (13.1%) 131	8,195,600 (13.5%) 142
北海道	273,400 (11.2%) 100	303,800 (11.8%) 111	374,400 (13.1%) 137	388,200 (14.1%) 142
函館市	15,410 (11.7%) 100	20,640 (15.4%) 134	25,080 (16.9%) 163	22,530 (15.6%) 146

※ 上段／空家数、中段／空家率、下段／平成10年を100とした指数

函館市の空家率は平成25年に15.6%であり、全国の13.5%、北海道の14.1%と比較しても高率である。なお、函館市において、平成20年から25年にかけて空家は減少している。理由は明らかではないが、空家が撤去された場合空家数は減少するが、実態は空家から空地に、単に名称が変更しただけにすぎず、未利用の不動産という意味では変化がない。平成20年から25年における空家の減少も、空家を取り壊されて空地になったため統計から外れるというケースを含むものと思われる。

次に、平成25年函館市住宅マスタープランによって地区ごとの空家状況を見れば、以下のとおりである。

【地区別の空家率及び空家密度】

	住宅数 a (戸)	空家数 b (戸)	空家率% $b \div a$	空家密度 (戸/ha)
西部地区	14,549	5,058	34.8	27.5
中央部地区	30,421	5,113	16.8	12.1
東央部地区	27,513	5,241	19.0	8.7
北東部地区	47,929	6,398	13.3	8.2
北部地区	12,042	382	3.2	1.8
東部地区	5,900	1,190	20.2	3.3
全 市	138,354	23,382	16.9	9.2

空家率は、西部地区が34.8%と群を抜いており、次いで東部地区、東央部地区、中央部地区の順となっている。空家密度については、空家率と同様西部地区がヘクタール当たり27.5戸と群を抜いており、中央部地区がこれに続いている。

又、北部地区が空家率及び空家密度共に突出して低い割合となっている。その外、東部地区が空家率は高いものの空家密度が低い割合となっている。

このような状況を分析すれば、概ね以下のとおりであると思われる。

現在の函館市は、平成16年に戸井町、恵山町、楳法華村及び南茅部町を合併して誕生したが、これらの旧町村が東部地区であり、そもそも人口密度が低く、人口減少や高齢化が進行している地域であるため、空家率が高く、空家密度は低くなっているものと思われる。

又、平成12年に開通した「函館新道」沿線にロードサイドショップが建ち並び、その背後において大規模な宅地開発が行われたが、このような新興市街地が桔梗1～5丁目であり、この地域に加えて臨海工業地域である浅野町等を含むのが北部地区である。このため、空家率及び空家密度共に低い割合となっているものと推定される。

以上のような北部地区の進展と対照的なのが東中部地区である。この地区は、古くは地価が高騰し狭隘な画地も多かった西部地区及び中部地区の受け皿として、モータリゼーションの発達とともに人口が増加した地域である。しかしながら、北部地区、特に、活発な宅地開発が行われて急激に市街化が進んだ桔梗1～5丁目及びその周辺である石川町等に人口が流出して空洞化が進行している。又、市街化調整区域及び都市計画外の地域も多く含むため、空家率が高止まりしているものと推定される。

以上のように函館市の状況を概観すれば、旧市街地が空洞化し、郊外部へ重心が移動している状況が観察される。このような状況を踏まえて、計画においても「西部地区」及び「中部地区」を重点対象地区として取り上げ、注視している。

これらの地区における空家問題は緊急性があり、市の姿勢は妥当であるといえる。しかしながら、注視するだけでは意味がないのではないだろうか。この地区の数年の動向を注視し、どこが改善されてどこを改良すべきであるかを、定期的に分析すべきであろう。

(2) 空家に関する市民の意識

それでは、空家問題は市民にとってどの様に捉えられているのだろうか。

平成26年1月に「函館市空き家等の適正管理に関する条例」が施行されてから平成27年12月までに市に寄せられた空家等の相談や

通報は248件となっており、条例施行以前から市が継続して対応していた空家件数の695件と合わせると943件になる。

このうち315件について市の行った現地調査によれば、危険な状況にあると判定されたものが79件となっている。

以上のように、市民の空家問題に対する意識は高いものと思われ、経済的・社会的問題も併せて考察すれば、緊急性の高い政策であるといえよう。

(3) 共同住宅の空家

空家という、一般的には戸建住宅を想定しがちであるが、共同住宅の空家も見逃すことのできない問題である。

平成25年時点における空家の建て方を見ると、22,530戸の内共同住宅などが15,360戸と全体の約70%を占めている。その内約80%が賃貸・売却用であるが、残りの3,580戸、約20%が放置されている空家等を含む「その他の空家」に分類されている。

共同住宅の空家は、一棟の内少数である場合は賃貸住宅経営の問題であり、社会問題とならないが、空室率が高くなり、建物全体の管理が行き届かない場合は、廃墟と化して地域の環境を壊す要素となる。

今回資料を得ることができた、函館市の管理する公営住宅及び改良住宅について空き室状況を検討すれば、以下のとおりである。

函館市の管理する公営住宅等は、全74棟、管理戸数5,857戸、内空戸数は964戸で平均空室率は16.5%である。ただし、この資料は旧郡部である「東部地区」を含むため、これを除く旧市内のみを取り上げれば、全42棟、管理戸数5,361戸、内空戸数は765戸で平均空室率は14.3%である。

これら公営住宅等の空き室状況について、地区別にみれば以下のとおりである。

【地区別の空き室状況】

	棟数	管理戸数	空室数	空室率
西部地区	17 (3)	513 (104)	39 (22)	7.6% (21.2%)
中央部地区	9 (5)	953 (502)	141 (122)	14.8% (24.3%)
東央部地区	10 (4)	3,257 (1,744)	505 (444)	15.5% (25.5%)
北東部地区	4 (1)	436 (142)	54 (47)	12.4% (33.1%)
北部地区	3 (1)	202 (48)	26 (17)	12.9% (35.4%)
旧市内合計	42 (14)	5,361 (2,540)	765 (652)	14.3% (25.7%)
東部地区	32 (27)	496 (403)	199 (194)	40.1% (48.1%)
全 市	74 (41)	5,857 (2,943)	964 (846)	16.5% (28.7%)

※ 下段()内は、旧市内の平均空室率である14.3%以上の空室率の公営住宅等。

旧4町村で構成される「東部地区」の空室率が全市平均の16.5%に対して40.1%と群を抜いているのが特徴的であるが、東部地区は、漁業を中心とする一次産業が経済基盤であり、人口減少及び少子高齢化が進行している地域である。このため、住宅戸数は過剰になりがちな体質を抱えている。

従って、東部地区における公営住宅の空室率については、函館市全体の社会的、経済的構造を再構成するうえで検討すべき課題であり、本稿とは趣旨が異なる問題であると思われる。

視点を旧市内に戻せば、空室率が旧市内の平均より高い空室率の公営住宅が、中央部地区が9棟の内5棟、東央部地区が10棟の内4棟と高い比率を示している。

【意見】

このように、中心市街地において空室率の高い公営住宅が存在することは、周辺の居住環境に悪影響を与える要因となる。又、これらの共同住宅は堅固な構造であるため、撤去又は改修工事等に多額の費用と時間を必要とする。このため、将来において都市計画を推進するうえでも阻害要因となると思われる。

そもそも、中心市街地は比較的高い賃料を収受し、高い入居率が期待できる地域でもある。費用と時間のネックはあるにせよ、減棟又は隣接する住戸を合併して改築する等の大胆な手段も考えながら、廃墟と化す以前に改修工事を行い、入居率の向上を図り、収益性を向上させる検討を行うべきである。

又、上記表において、「西部地区」の空室率が7.6%と低いことも特徴的である。先に、見たように、地区別の空家率は西部地区が最も高かった。その西部地区において公営住宅の空室率が最も低いということは、何を意味するのであろうか。

一つには、西部地区が他の地域に比較して需要が低下しているのは紛れもない事実として、一定程度の堅実な需要は存在するという事、そして、その建物が一定程度の快適な居住環境を備え、賃料が他に比較して低額であれば、需要は回復できるということである。

この事実は、空家対策を考えるうえで示唆に富んでいると思われる。

なお、函館市においては、空室率が高く非効率的な公営住宅について用途廃止の予定である。

この計画自体は支持できるが、用途廃止後の活用方法について、単に未利用の不動産が増えた結果にならないよう、利活用に関する計画を慎重に立案すべきではないだろうか。

(4) 空家の将来

函館市における空家の現況は以上のとおりであるが、将来はどのような姿になるであろうか。

重点対策地域である西部地区及び中央部地区の高齢人口は、平成29年9月末時点において以下のとおりである。

【西部・中央部地区の世帯・人口数と高齢化傾向】

	世帯数 (世帯)	人口 (人)	高齢人口 (人)	高齢化率 (%)
西部地区	11,778	20,126	8,402	41.7
中央部地区	29,723	50,645	17,692	34.9

同時点における函館市の高齢化率は33.7%であるから、両地域ともにこれより高い高齢化率を示しており、今後上昇傾向にあることが推定される。

【意見】

厚生労働省における平成26年の「国民生活基礎調査」によれば、高齢化世帯は1219万3千世帯であるが、65歳以上の38%が夫婦のみの世帯、17.4%がひとり暮らしの独居世帯となっている。

以上を両地域に当てはめると、西部地区及び中央部地区における多くの世帯がひとり暮らしの独居世帯であると推定され、現在の高齢者が日本人の平均寿命を超える今後10～20年後には、これらが空家化する可能性を有する。

すなわち、住宅数に変化がなければ、西部地区では約45%が、中央部地区では約27%が空家となる。このため、現実の空家に対して場当たりの対応するだけでなく、高齢者の見回り等を行うなど、空家の発生を事前に把握し、防止するための政策も検討する必要があると考えられないだろうか。

以上みたように、空家は現在進行中の深刻な問題である。この問題は、特に函館市の中心市街地である西部地区及び中央部地区において顕著であり、早急な取り組みが求められている。

(5) 空家の問題点

一般的に、空家に関する問題として、以下のような点があげられている。

- ・ 老朽化等による倒壊の危険性
- ・ 不審者の侵入による防犯や放火等による火災発生の危険
- ・ ごみの不法投棄や、雑草・害虫の発生等による衛生上の問題

以上の外にも各種の問題があげられるが、このような空家個別の問題の外に、社会的、経済的観点からも考える必要があると思われる。

ア 観光に関して

函館の場合、観光業が基幹産業の一つであることは、衆目が一致するところであると思われるが、函館観光にとって重要な地域は、函館湾の沿岸であるウォーターフロント地区と函館山からの眺望及び函館山の山麓に展開する伝統的建物群を含む街並みであることは論を待たないであろう。

そして、この地域こそが、空家問題の中心である西部地区である。

【提言】

観光客が西部地区の散策をした場合、数多い空家の存在はイメージダウンとなるであろう。加えて、函館山からの夜景は、かつて世界3大夜景に数えられて函館観光の中心となる景観であったが、近年は、各種観光団体の評価において、長崎の稲佐山あるいは札幌の藻岩山からの夜景等に追い抜かれる結果が見られる。

このような評価の原因として各種要因が考えられるが、一つには函館山から見る街の明かりが減少している傾向があるのではないであろうか。これはあくまでも個人の感覚であり、数値データによって証明されるものではないが、賛同する意見は多いと思われる。このような現象は、函館山の足元である西部地区の空家が増加し、灯が減少していることと無関係ではないと思われる。

このように、空家問題は観光都市函館のブランドを低下させ、函館の基幹産業である観光を蝕んでおり、景観保全という観点からの対策立案も考慮すべきではないであろうか。

イ 消費に関して

さらに、注目すべき統計は、函館市の小売業販売額の推移である。函館市の小売業販売額は、平成24年に247,585百万円であったのが、平成26年発表の統計では220,620百万円に減少している。平均的に年率で約3.5%、年額では約90億円の小売販売額が失われているのである。同統計によれば、事業所当たりの小売販売額は、平均で131百万円であり、上記減少額は70件近い事業所の売り上げに相当する。小売業全般の経営が厳しくなっている状況を窺うことができる。このため、倒産又は廃業に至るケースも多く見られ、街の商店街も収益を減少させて、活況を失っている。

このような状況は、中心市街地のスポンジ化を意味しており、いわゆる買い物難民の発生が推定される。近隣商店街の衰退による利便性の悪化が人口の流出を呼び、人口の流出がさらなる近隣商店街の衰退につながる負のスパイラルが起きていると思われる。

全国的に見ても、県庁所在地における人口集中地区の面積は、1970年から2010年の間で倍増しており、都市のスポンジ化は全国的な課題である。

勿論、小売業販売額の減少は、空家問題に直結するものではない。その多くは、大型量販店又は複合店舗の進出による消費の流出。あるいは、通販事業の展開によるヴァーチャルな商店街の活況と、これによるリアルな店舗の衰退等、消費行動の変化との関連で論ぜられるべきであろう。

しかしながら、例えば、コンビニエンスストアの場合、大都市住宅地で半径500mに周辺人口は3,000人の流動客が、その他の地域では、幹線道路沿線の半径2~3kmに周辺人口3,000~4,000人の流動客が必要とされる。又、2,000~3,000㎡程度の規模の食品スーパーと1,000~1,500㎡程度の規模のドラッグストアの場合は、周辺人口が1~3万人必要とされている。

このように、店舗の出店と背後人口の規模は密接な関連があり、人口の減少及び少子高齢化による購買力の低下は、商店街が衰退する重要な要因である。先に表示した負のスパイラルの下で、居宅及び店舗共に空家が増加する原因の一つといえるのではないだろうか。

第2 空家問題の検討

以上、空家の現況と将来を見てきたが、そもそも、空家はなぜ発生するのであろうか。

一般的には、例えば、都会で生活する子供が、故郷に住む親が所有し使用していた不動産を相続した場合など、所有者にその不動産を利用する意思がない場合、あるいは、利用する意思はあっても、相続人間で争いがあり、利用が困難となっている場合など、多くは相続を起点として発生している。

しかしながら、その不動産に利用価値があり、それに対する十分な有効需要が存在し、それが流通する市場が存在するならば、不動産は新たな利用者を得て、空家は発生しないと考えられる。

その不動産に対する利用価値がない場合として、例えば、狭小画地で駐車場を設置することができない場合、間口が2 m以下で、建築基準法に定める接道義務を果たしていない場合等の物理的な問題及び上記のように相続等で争いがある場合等その物件に固有の問題によって利用困難となっている事例があげられる。

次に、十分な有効需要の存在は、その不動産を利用する人の存在であり、利用は売買もしくは賃貸等の手段によって実現される。従って、基本的には有効需要が喚起される適正な価格の設定である。しかしながら、東北大震災で津波に襲われた地域のように、その不動産の存する地域で居住もしくは事業を行いたいと思わせるような、地域自体に魅力がなくなっている場合もある。この場合には、どんなに値段が安くとも有効需要は発生しない。地域の魅力を高める政策が別途必要となるのであり、社会的な問題である。

又、不動産に利用価値があり、それに対する有効需要が存在する場合であっても、その双方が出会う場所、すなわち市場がなければ取引や賃貸は成立せず、空家として放置されることになる。

以上みたように、空家問題は様々な要素が絡んでおり、その解決には複数の視点から検討する必要がある。しかしながら、これらを整理すれば、その物件に固有の問題と、社会的な観点から捉えるべき問題があるものと思われる。

以上の内その物件に固有の問題は、狭小画地のように物件の物理的瑕疵によって需要が存在しない状況と、相続に関連する場合のように所有者の事情による状況がある。

これらの内物件の瑕疵による問題は、瑕疵が解決されれば利用可能になるものであり、テクニカルな問題と言える。又、所有者の事情による問題はそれぞれに事情が異なり、一律に解決は困難と思われるが、その物件がある程度の価格で売却または賃貸されれば解決される可能性は高いと思われ、市場の整備が課題であるといえる。

一方、社会的な問題は、不動産に対する十分な需要があれば解決できる課題であり、突き詰めれば人口減少及び少子高齢化の問題に帰結する。しかしながら、人口問題は国家的な課題であり、一朝一夕に解決しうる課題ではない。このため、地方公共団体が行政の立場からなしうる政策としては、コンパクトシティへの誘導があげられよう。

以上の課題について、まずは空家固有の問題から検討していきたい。

(1) 空家固有の問題に関して

空家固有の問題について、改めて整理すれば、以下のようなケースが考えられる。

ア 所有者の事情による問題

- ・ 都会で生活する子供が、故郷に住む親が所有し使用していた不動産を相続したが利用する意思がない場合
- ・ 利用する意思はあっても、相続人間で争いがあり、利用又は撤去が困難となっている場合

- ・ 処分する意思はあっても、処分方法などの情報や知識がない場合

イ 金銭的事情による問題

- ・ 地上建物を除去すると固定資産税及び都市計画税が高くなるため、建物を放置している場合
- ・ 撤去費用が捻出できないなど、経済的事情による場合

ウ 対象不動産の物理的事情による問題

- ・ 狭小画地で駐車場を設置することができず市場性がない場合
- ・ 間口が2 m以下又は無道路地で、建築基準法に定める接道義務を果たしていない場合
- ・ 接面道路が建築基準法上の道路ではない場合
- ・ 違法建築であり、銀行ローンが受けられない場合

以上のように、問題は多岐にわたっており、複雑に絡み合っている。

(2) 社会的課題に関して

空家に関する社会的課題とは、せんじ詰めれば、その地域における需要の低下であり、特に「西部地区」及び「中央部地区」において顕著な社会現象である。

それでは、これらの地区で居住する魅力がなくなっている理由は何であろうか。不動産業者から聴収した結果は、以下のような課題があげられた。

- ・ 店舗が少なく、日常の買い物が不便である。反面、「桔梗」及び「石川町」を中心とする新興住宅地は、大型量販店及び複合店に近いため、人気が高い。

※ 近年は「中央部地区」にスーパーマーケットが進出し、利便性は向上している。しかしながら、郊外の幹線道路沿線に進出した大型量販店及び複合店が人気店となり、消費需要を奪っている。

又、「中央部地区」に進出したスーパーマーケットについても、周辺の小売店舗の消費を奪い、商店街が衰退する一因となっている。

- ・ 小中学校が少なく、通学が不便である。
- ・ 「西部地区」においては、坂道が多いため、特に冬季の交通に難がある。
- ・ 海に近い地域は塩害の影響を受ける。又、津波の危険がある。

以上のように、取引業者の挙げた課題は消費者行動に根付くものであり、短期に解決できるものではない。以下に述べるようにコンパクトシティの推進、交通形態の見直しと変革及び教育環境の整備といった、長期的観点から取り組むべき問題であると思われるが、これらの施策を立案するうえで配慮すべき指標であると考えられる。

第3 函館市の取り組み

空家問題について函館市が策定している「函館市空家等対策計画」の概要は、以下のとおりである。

函館市は、空家問題について、一義的には空家等の所有者等が自らの責任によつて的確に対応することが前提であるが、所有者等の意識や経済的な事情などから管理を十分に行うことができず、地域住民の生活環境に深刻な影響を及ぼしていると認識している。

このため、空家等の状況に応じて、（１）空家等の発生抑制、（２）空家等の活用の促進、（３）管理不全な空家等の防止・解消、（４）空家等対策に係る実施体制の整備等を柱とした「総合的な空家等対策」を推進するとしている。

なお、この計画の対象地域は市全域であるが、重点対象地区として「西部地区」と「中央部地区」があげられている。

以上のような認識の下で、函館市の具体的な取り組みは、以下のとおりである。

(1) 空家等の発生抑制について

ア 空家等の実態調査

市民から寄せられた通報や相談の外、都市建設部、財務部及び消防本部など関係部局が連携して実態把握に努める。

特に、重点地区については一戸建ての空家等を中心として、都市建設部職員が現地確認し、平成28年度中に地区内の実態調査を行う。

イ 所有者の当事者意識の醸成

所有者が空家等の問題を認識し、適切な維持管理の重要性を理解してもらうため、「市政はこだて」、市のホームページ、パンフレットの活用及び出前講座などを通じて市民に周知を図る。

又、空家等の所有者等に対して、適切な管理のお願い文書を郵送するほか、特定空家等の所有者に対しては、必要に応じて指導等の措置を講じる。

ウ 相談体制の整備

市民からの情報提供や所有者等からの相談については、都市建設部と市民部が初期の窓口となり、具体的に必要とされる措置については、庁内の関係部局で組織する「函館市空家等対策連絡調整会議」において対応される。

(2) 空家等の活用の促進

ア 改修による空家等の再生支援

改修工事によって再生可能な空家等については、以下のような補助金制度を紹介する。

① 耐震改修の外、省エネルギーやバリアフリー改修の工事費用補助

「函館市住宅リフォーム補助制度」

② 街なかへの居住を希望する子育て世帯が空家等を取得してリフォームする場合

「子育て世帯空家等改修補助制度」

イ 需要と供給のマッチングの促進

修繕等を行えば利活用できるものについては、北海道が開設する「空き家情報バンク」への登録を案内する。又、空家を探している需要者に「空き家情報バンク」を紹介する。

さらに、街なかへの居住を希望する子育て世帯に対して、家賃の一部を補助する「ヤングファミリー住まいりんぐ支援事業」を継続して実施する。

又、近年は、高齢者が戸建住宅から交通等の利便性が高いマンションや高齢者向けの住宅に転居する住み替えニーズが高まっている。このような状況を踏まえて、金融機関と連携して、住み替え希望者等への相談窓口へ情報提供したり、一般社団法人移住・住みかえ支援機構が実施する「マイホーム借上げ制度」の周知を高める。

(3) 管理不全な空家等の防止・解消

ア 適切な管理に関する所有者等への情報提供

空家等を自ら管理できない所有者等に対しては、家屋の状況を定期的に確認する代行サービス事業について、建設及び不動産関係団体と連携して周知を図る。

イ 特定空家等の除去（解体）の支援

倒壊や建築部材等の飛散などの危険性のある空家を除去する場合、国の「空き家再生等推進事業」を利用し、その費用の一部を補助する支援制度を創設する。

又、優遇金利で空家等の除去費用の資金融資を受けることができるよう金融機関との連携を図る。

ウ 法令等の適切な運用

特定空家等の判定については、都市建設部の職員が現地調査をし、一定の基準に基づいて判定する。

現地調査の結果特定空家と判定された場合は、法に基づく「助言又は指導」、「勧告」、「命令」、「代執行」と段階を追って措置

を講じる。ただし、緊急に危険を回避する必要がある場合、条例に基づく「緊急時の管理行為」として、所有者等に代わって市が必要最低限の措置を講じる。又、所有者等に代わって、条例に基づく「措置の代行」として必要最低限の措置を講じる場合もある。

エ 除去（解体）した空家等の跡地の活用促進

特定空家等を除去した跡地については、地域共有の公共空間としての利用可能性及び跡地への住宅等の建築を誘導する仕組みについて検討を進める。

(4) 空家等対策に係る実施体制の整備

空家に係る問題は、多くの問題が複雑に絡み合っているため、市の関係部局が連携して対応する必要がある。このため、主管部局として都市建設部が窓口となり、空家等の情報や問題点を整理した上で、関係部局に対応を要請していく体制となっている。

又、空家問題で寄せられた情報についてはデータベース化し、庁内8部局で構成する「函館市空家等対策連絡調整会議」において対応経過などの記録を共有するとともに、効果的な政策の検討を行うこととされている。

(5) 「函館市空家等対策計画」以外の政策

空家対策として根本的に重要と思われる政策はコンパクトシティへの取り組みである。

「函館市空家等対策計画」には載せられていないが、市としては、コンパクトな街づくり推進の必要性を認識しており、中心市街地の活性化に向けた各種事業や街なか居住の推進に取り組んでいるほか、公共交通についても、持続可能な公共交通網の構築確立へ取り組んでいる。

また、平成26年8月に施工された都市再生特別措置法に基づいて、立地適正化計画を今年度中に策定する予定である。この計画においては「都市機能誘導区域」と「居住誘導区域」が定められ、これらの区

域内において公共投資を重点化し、併せて民間事業者による医療や福祉、商業などの都市機能や居住を誘導する考えである。

なお、現在函館市においては、北海道新幹線の札幌延伸が予定されている2030年までに、西部地区において街区整備、電線地中化等を行い、優良な宅地として再整備する計画を検討している。このような構想も、コンパクトシティ実現へ向けた一環であるといえよう。

第4 空家問題の解消に向けた検討

以上みたとおり、函館市の定める「函館市空家等対策計画」は空家固有の問題に対する対策が主であり、コンパクトシティなど社会的観点から捉えるべき問題は取り上げられていない。

これは、この計画の基本となっている「空家等対策の推進に関する特別措置法」の構成上やむを得ないことと言えよう。又、社会的観点からの解決策は、平成23年12月に策定された「函館市都市計画マスタープラン」を基礎として、都市再生特別措置法に基づく立地適正化計画において策定される予定であるが、本稿の作成時点においては、策定中である。

従って、社会的観点からの検討は後記するものとして、まずは空家固有の問題から見ていきたい。

1 空家固有の問題に対する対策

(1) データの収集

空家問題に限らず、問題解決の第一歩はデータの収集であり、収集されたデータの分析である。

函館市においても、市民から寄せられた通報等の外庁内の関係部局が連携して実態把握に努めており、特に重点対象地区については、職員が現地確認し実態調査を行っている。

【意見】

このような函館市の努力は問題解決の基礎となるものであり、尊重されるものであるが、平成28年度の実態調査で判明した空家は866件である。

現地調査を行って実態を把握するためには多大な人手と時間がかかることである。このため、一部の抽出調査を行うことは理解できることである。しかしながら、空家の調査結果を空家利活用の基礎データとして使用するためには、より多くの資料の収集整理が必要となるであろう。このため、調査項目を見直して大幅に簡略化する。あるいはNPOなどの民間機関に協力を仰ぐ等の工夫によって、調査件数を伸ばすことはできるであろうし、そのような調査計画を立案すべきではないだろうか。

調査手法に関して1例を挙げれば、簡略な調査によってその全体像を把握することを第一段階とし、集められた資料の内特に問題のある物件あるいは利用可能性の高い物件について詳細調査を行うことを次の段階とする。という調査計画も検討すべきであろう。

この場合大切なのは、調査件数の目標と、いつまでに行うのかという期限の設定である。少なくとも“その他の住宅”5,590戸の3割程度は1年以内に概要を把握すべきであろう。このような目標を立てることによって、先に記載したような現地調査の手法も自ずと規定されるのではないだろうか。

先に、空家固有の問題として“対象不動産の物理的事実による問題”を挙げたが、解決への一歩として、基礎データの整備は活用しうるであろう。そのためにも、調査に対する組織体制の整備も再考されるべきである。

市においては、まず、概況調査として空家情報に関するデータを整理して、特定の部局が一元管理し、各部局が横断的に活用できる体制を構築すべきである。その次の段階として、利活用が可能な物件について詳細調査を行うことになるが、この場合には民間における実務家、具体的には不動産業者、建築士、建築業者等と協働することが有効である。

大量の資料が収集され、電子的に整理され、さらにマッピングされることは、どの地点に未利用の不動産があり、どの不動産とペアリングすれば利用可能かを計画することが可能となる。狭小画地や旗竿地による空家解消の解消への一歩になるであろう。又、塩漬けとなっている空家、空地の市場性を回復するための基礎資料ともなる。資料収集及び利活用の司令塔となる体制作りを早急に進めるべきであろう。

(2) 空家利活用に関する事例

空家の利活用を図る取組みの一例として、アメリカにはランドバンクがある。これは州法などに基づく公的機関であり、管理放棄された土地、老朽家屋、固定資産税の滞納物件などを取得して売却・リースなど地域のニーズに合った形で有効利用を支援又は保全する機関であるが、活動の第一歩は空家又は空地情報の収集と分析である。

このランドバンクは公的な媒介組織であり、利活用に必要な再開発の妨げとなる法的又は経済的課題を解決する機能を持っている。このため法的な整備が必要であり、日本においてはハードルが高いと思われるが、基本的考え方は大いに参考になるものと思われる。

日本においてランドバンクと同様な活動を行っている先例として、山形県鶴岡市における「ランド・バンク事業(小規模連鎖型区画再編事業)」がある。

この事業は、宅地建物取引業、司法書士、土地家屋調査士、研究者、市など民間及び行政の専門家が集まって研究会を作り、検討を重ねて生まれたものであるが、12年には宅地建物取引業者が理事長を務める「NPOつるおかランド・バンク」(以下「ランド・バンク」という)を設立。民間都市開発推進機構や市などが総額3000万円を出資してファンドを形成し、その資金を活用して1件当たり30万円を上限として支援を行い、事業を展開しているものである。

この事業のスキームは、空地や空家を寄付もしくは低廉で譲度してもらい、空家の除去や整備を行って隣地等へ低価格で譲度するというものである。NPOは権利関係の整理や工事費用等への助成制度の活

用などをコーディネートし、手数料収入を得る仕組みで、3年間に18区画で事業を実施している。

なお、事業の中心は低廉な売却又はコーディネートであるため手数料収入が安くなり、業者のモチベーションが働き難い。このため、別途組織から手数料の補助も行われている。

事業の成果としては、かぎ型の狭い私道に接面する4軒の空家の内2軒の危険な空家を解消したことに加えて、

- ・ 道路をまっすぐな幅広道路に改良
- ・ 子供世帯が2世帯住宅を建設
- ・ 自宅近くに駐車場を確保
- ・ 市道の一部拡幅

などの成果を上げている。

このような成果を上げるために、必要となるのは整理された資料である。資料の整理は、電子化されることは最低限として、公図及び位置図等の地図データを整備することと、これらのデータをマッピングする作業が必要不可欠である。

【ランド・バンク事業に関する提言】

空地問題の解決にあたって資料の整理が必要なことは前記のとおりであるが、それ以外に鶴岡市のランド・バンク事業より学ぶこととして、次の2点を挙げておきたい。

ア 民間事業者の活用

過去における市の行政を見れば、公聴会を開いて市民の声を聞いてはいるものの形式的なものに終わっており、民間の声が反映されているとは言い難い面がある。公聴会が市の決定に対する後追いに終わるだけでは意味がないのではないだろうか。

結果として、市の行政は市の内部で立案され実施されるという内部完結型になっており、現実的な経済の流れからかけ離れたものになりがちである。どのような事業であれ、経済の流れに竿をさしては実現が困難なのではないだろうか。

例えば、手元にある平成22年に提出された「旧市立函館図書館の保存・活用に関する提言書」であるが、活用検討懇話会の委員構成を見れば、図書館及び博物館の関係者、社会教育委員、町会連合会副会長、NPO事務局長、小学校長会厚生部員、建築士会幹事、学識経験者として大学教授3名及び公簿による民間人3名であった。

各界の識者を集めた構成であるが、そうであるが故に議論は総花的議論になってしまっている。然るに建物保存の提言が多額の費用を要する耐震工事費を必要とするという経済の壁にぶつかり、提言が結果的に無になってしまったことは残念である。

一方、ランド・バンクにおいては、宅地建物取引業者が理事長になるなど、民間の事業者が主体であり、現実の経済が反映されやすい仕組みになっている。このような組織構成は、参考とすべきではないだろうか。

イ 活動資金の捻出

一般的に、NPOの活動に参加して感じることは、有効なアイデアは出るが、それを実現させる活動資金がないという問題である。資金がネックになって十分な活動ができないケースは多く見られる。

一方、ランド・バンクは、民間都市開発推進機構や市などが出資して総額3000万円のファンドを形成し、これが原資として1件当たり30万円を限度にNPOを支援している。これに加えて、独自事業として、空地や空家を寄付もしくは低廉で譲度してもらい、これを整備して隣地等へ低価格で譲渡し、収益を得ている。

又、このような事業は、低廉な価格による譲渡を基本とするため手数料が安くなり、事案を担当する業者のモチベーションが低下する欠点を有する。このため、NPOより補助金を拠出して補填を行っている。

どのような事業であれ、資金は活動の基盤である。鶴岡市の人口は13万人と函館市の約半分であるが、上記のようなファンドを組成して活動を行っているのである。このような仕組みは函館市が主体となる事業においても十分に可能であり、参考とすべきではないだろうか。

なお、不動産業者の手数料に関しては国においても問題意識があり、本年1月より通常の仲介手数料に18万円を上限として調査料を上乗せできる制度が施行された。これ自体は一步前進であるが、函館市においても独自の助成が考えられるのではないだろうか。

(3) 所有者の事情による空家問題

空家が発生する原因として、相続を起点とするケースは多い。この内、相続人間で争いがあり、利用又は建物の撤去が困難となっている場合は、司法の力も借りながら解決を待つしかないと思われる。

他方で、都会に居住する相続人が、故郷の建物を相続したが利用する意思がない場合又は、処分する意思はあっても処分方法などの情報や知識がない場合が考えられる。

取引事例を調査していると、近年では周辺より飛びぬけて安く取引されている事例がある。取引の事情を仲介者から聴取すると、相続人から“いくらでもいいから処分してくれ”と言われて売却した、というケースを多く見受ける。相続に起因する悩みは多いと思われる。

このような場合に限らず、取引市場が閉鎖的であるために生じる障害が数多く見られる。函館市においても、北海道が開設している「空き家情報バンク」への登録を紹介するなどしているが、当該バンクをインターネットで閲覧しても、平成30年3月1日時点において函館について空家が7件、空地が1件のみであり、どの程度の件数が成約に結びついているのか、実効性は疑問である。

相続人が不動産市場に関する十分な知識がない場合、市としても単に「空き家情報バンク」を紹介するだけでは不十分であろう。空家に関する活性化した市場を形成するために、民間企業を中心とした仲介組織との提携を、検討すべきであろう。

(4) 金銭的事情による空家問題と函館市の補助

建物を撤去すると、居住用不動産に関する軽減措置を受けられなくなるため固定資産税が高くなる。このため取り壊さず放置されている空家が存在する。

次に、撤去費用が捻出できないなどの経済的理由による空家が存在する。このようなケースに備えて、函館市においては「空家等活用促進事業」を行い、補助金を支出している。

当該補助金制度は、函館市の西部地区と中央部地区（重点対象地区）に所在し、概ね1年以上使用実績がなく、倒壊や建築部材などが飛散する恐れのある危険な空家に対して、解体工事の一部を補助するものである。補助金の額は、補助の対象となる経費の2分の1以内で30万円を限度とする。

この事業について、平成28年度の予算と実績は下記表のとおりである。

	件数	総額(千円)
予算	20	6,000
実績	19	5,347

予算は比較的順調に消化されており、事業として評価しうる。しかしながら、この事業が順調に進捗しているということは、建物を撤去する需要が多いということであり、空地が増加するということでもある。建物が撤去された後にどのように利用されているか、追跡調査も必要であると思われる。

以上の空家等活用促進事業の外に、函館市が空家対策として創設している補助金は以下があげられる。

ア 子育て世帯空家等改修事業補助金

重点対象地区の空家について、子育て世帯が、自ら所有する空家住宅を改修して居住する者が行う耐久性向上改修工事に対して補助を行うものである。

補助金は、対象となる工事費の見積額が30万円以上で、補助の対象となる経費の20%以内かつ限度額は100万円である。

【意見】

この事業について、平成28年度の予算と実績は下記表のとおりである。

	件数	総額(千円)
予算	5	5,000
実績	1	148

実績は、予算に対して大幅な未達成である。子育て世帯かつ自ら所有する空家に対する改修工事という要件が、厳しすぎるものと思われる。要件の緩和又は事業の存続について再考すべきではないだろうか。

イ ヤングファミリー住まいりんぐ支援事業補助金

世帯所得が月額313千円以下の子育て世帯に対して、重点対象地区の民間賃貸住宅に入居する場合、児童が中学校を卒業するまで(最長192ヶ月)月額15千円を補助するものである。

【意見】

この事業について、平成28年度の予算と実績は下記表のとおりである。

	件数	総額(千円)
予算	83	12,150
実績	61	8,067

この事業に関して過去の実績を見れば、平成25年が15件、26年36件、27年44件と年々上昇しており、市民に認知されて一定の成果は上がっていると思われる。

しかしながら、金額ベースで約66%の達成率は不満が残る。今後は、より一層の認知を図るため、不動産業者等の実務家を通じた周知など、より一層の認知を図るための措置を検討すべきではないだろうか。

【補助金に関する提言】

以上見てきたように、補助の要件は厳しく定められている。例えば、「空家等活用促進事業」の場合、補助の対象となるのは不良度が100点以上の特定空家であるが、その前段階で取り壊しが必要となるケースも考えられよう。又、一般の工事費及び賃料を考慮すれば補助金の額も十分とは言い難い。

しかしながら、議会の監視を受ける市の事業である行政上及び財政上の制約があり、市が単独に事業化するには限界があることは理解できるところである。このため、市が仲介して銀行の融資を受けられる道筋を講じる援助も考えるべきであろう。又、建物の状況によっては、仲介又は再生工事を行うことも考えられる。このような事業の受け皿としても、ランド・バンクのような組織は活用することができないのではないか。設立を早急に検討すべきではないだろうか。

上記補助金の一部は子育て世帯を対象としており、重点対象地区に若者を呼び入れようとする市の意図は理解できる。しかしながら、先にも記載したとおり、不動産業者が仲介にあたって重視するポイントは、学校への接近性である。すなわち、通学が不便な地域は、不動産需要の少ない人気のない地域である。

函館市においては、近年大幅な小中学校の統廃合が行われつつある。国の政策及び市の財政から見てもやむを得ないといえよう。しかしながら、不人気な地域の人気をますます悪化させ、街のスポンジ化を進行させる結果となっている。国家戦略特区などの政策も活用し、分校などの小規模校も視野に入れながら学校を残して、地区の中核的施設として活用することも考えていくべきではないだろうか。

(5) 空家の見守り事業

東山魁夷は”古い家のない街は、思い出のない人間と同じだ”と述べている。特に函館市においては歴史的景観が観光資源となっており、古い家の活用が経済活動の支柱であるといえる。

しかしながら、古い家も空家になれば社会環境を悪化させる元凶となる。古い家が景観を損なわないよう維持管理することも重要である。

遠隔地に居住する所有者又は相続人等が、利活用の方法を迷っている状態で生じている空家が存在する。建物は、人が住まなければ急速に荒れ果てて周辺の迷惑物件になり、最終的には崩壊するものである。空家が放置されていることによって社会環境の悪化を招くような事態を避けるためにも、空家の現況を所有者に認識させることは重要であり、空家の見守り事業を実施すべきである。

見守り事業の事例として、ランド・バンクの取り組みを挙げておきたい。

当該NPOでは、空家管理受託として以下のメニューによる見守りを行い、毎月1回写真付きの「状況報告書」を依頼者に送っている。

- a) ライトコース；受託料月額3,500円
 - 建物外部の点検・確認
 - 玄関・窓などの施錠確認
 - ポスト内の郵便物・お届け物のチェックと転送
 - 植木や雑草の状況確認

- b) しっかりコース；受託料月額5,000円
 - 建物内部の通気・換気
 - 清掃
 - 雨漏りチェック
 - 地震、台風などの災害後チェック

- c) レスキューコース；受託料1回当たり8,000円
 - 地震、台風などの災害後チェックをきめ細かく行う

- d) オプション；受託料は別途見積による

【提言】

以上見たように、当該NPOでは、空家管理を事業化している。この事業を民間の業者が専門で行うのは、需要予測が不透明であるため困難と思われるが、民間の不動産業者又は建築業者等が業務の一環として行うことは可能なのではないかと思われる。現に、一般社団法人空家管理士協会が公の組織として存在し、活動していることに留意すべきである。

行政は、民間が行うこれらの事業が軌道に乗るまでは先駆的な役割を果たし、軌道に乗ってからはそのバックアップを行うことが考えられる。市としても住環境を保全するために一事業として、考慮すべきであろうかと考える。

2 社会的観点からの検討

人口減少及び少子高齢化の下では、都市に求められた基本的姿勢は、上手に縮小することであり、それが空家対策の基礎でもある。現函館市長も、居住区として産業道路の内側を重視する旨の発言をされておられたが、それこそが指標とされるべきである。

しかしながら、自治体は人口を増やし地域を活性化するために新しく住宅を建てたい、デベロッパーは少しでも開発する土地が欲しい、地権者は土地利用を活性化したいというそれぞれの思惑が重なり合って、居住地として必要な条件が整備されていないような郊外の農地や工場跡地等の、比較的開発しやすい低未利用地の地区で、都市計画規制の緩和を駆使してまで新規の宅地開発を志向することが多く見られる。

平成29年の全国市長会が決定し、政府等に要請した「土地利用行政の在り方に関する特別提言」において前提とされた「計画なくして開発なし」というテーゼは、改めて徹底される必要があるであろう。

以上の観点から函館市の現状を見れば、大規模な宅地供給の殆どが産業道路の外側で行われており、函館市長の発言とは裏腹な状況にある。その結果、郊外部において大規模な宅地開発が行われて大量の住宅地が供給され、旧市街地などスポンジ化が進行している地域から人口が流入する受け皿となっている。

又、大型の量販店又は複合店舗が郊外の幹線道路沿線に進出することによって、消費が旧市街地の店舗から郊外へ流出し、古くからの店舗の廃業、さらには商店街の崩壊へと追い込んでいる。旧市街地における消費難民の発生は現実の問題である。

近年衝撃を伴って迎えられたのが、大門商店街の中核店舗である棒二森屋が閉鎖を決定したというニュースである。西部地区のみならず中央部地区においても、棒二森屋に買い物を依拠している住民は数多い。車を持っていなければ日用品の買物すら困難になるという買い物難民の発生は、火を見るより明らかであった。

この衝撃は、経営母体であるイオンが跡地に新しい施設を建設するというので、とりあえずは終息したが、函館市の商店街がいかに脆弱な基盤に立っているかを、改めて示す結果となった。函館市においても、より強固な都市基盤を作ることが重要と思われ、住宅総量と居住地面積を現在以上に増やさないと大前提とした都市政策へ舵を切ることが必要不可欠と思われる。公共施設についても、施設整備や開発事業より、既存ストックを適切に維持管理することが必要となる。

市街地のスポンジ化に歯止めをかけ、空家問題を解決するために、コンパクトシティという考えが基本となるべきであろう。

3 コンパクトシティに関して

(1) 事前に検討すべき事項

コンパクトシティの推進によって人口が中心市街地に移転するということは、郊外部に空家が生じるということである。その対策をどうすべきか。又、移転に伴って生じる引っ越し料等の費用、及び移転する郊外の不動産と移転先である中心市街地に所在する不動産の経済価値の差をどう処理するか。これら費用及び経済価値の差額が経済合理性の範囲で収まるかどうかは、事前に検討しておく必要がある。

【提言】

現在は、環境問題が世界の課題として議論されており、国においてもその推進には積極的である。このため、一つの提案であるが、空地又は空家が大規模である場合は、太陽光発電など環境エネルギー用地

又は観光農園の用地、公園等の公共空間への転換。小規模である場合は家庭菜園等への転換などが考えられる。又、東部地区（旧4町村）の持っている豊富な一次産業の資源とのコラボレーションも視野に入れながら、大胆な転換を考慮することも有効であろう。

費用の面についても、市による補助金の措置は必要と思われるが、十分な金額の手当ては困難であろう。このため、金融機関との協力も必要になると思われる。近年は、横浜銀行が湯河原の”富士屋旅館”再生に協力した古民家再生に係る事例、あるいは、さがみ信用金庫が箱根の温泉街と高校生をインターンシップで結ぶ事例など、地方金融機関が地域活性化に協力する事例が増えている。

地方金融機関にとっても、営業基盤である地域の活力が失われることは死活問題であり、コンパクトシティによる地域活性化の政策について、積極的な協力を得ることは可能であると思われる。さらに、ケースによってはクラウドファンディングの活用も考えられよう。

以上のように、不動産の利活用及び資金手当てについても柔軟な発想が求められる。

コンパクトシティを実現する前提として都市計画の戦略的な設計が必要となるであろう。

（2）コンパクトシティの現状

コンパクトシティの検討は、全国的にみても多くの都市で行われている。日本経済新聞は平成29年10～11月に全国の市と東京23区の814市区に対して都市集約に関する調査を行い、703市区から回答を得ている。人や都市機能が集まる地域などを何らかの形で集約する計画があるかを聞いたところ、計画策定済み、準備中及び検討中などを合わせて何らかの形で集約を進める市区は52%に上っている。

これら検討している市区に主な施策を複数回答で聞いたところ、最も多いのは「公共施設の集約」で58%あった。次いで、LRT（次世代型路面電車）やコミュニティーバスなど「交通ネットワークの整備」が52%で続き、「郊外の土地利用規制」18%、「集約を促す

土地利用の規制緩和」16%となっている。都市機構の整備だけではなく、土地政策からも街の集約を検討していることが窺えるが、その中核となるのは公共施設の効率的利活用であり、人が異動する手段である交通が重視されていることは特筆されるべきであろう。

(3) コンパクトシティの事例について

コンパクトシティの先駆的な事例として、青森市と富山市の例を挙げておきたい。

先ず青森市であるが、青森市の場合、青森駅を中心とする市街化区域は徐々にドーナツ化現象を呈し、人口減少と高齢化が拍車をかけて、中心部の空洞化が進んだ。これを解消して、中心部の活況を取り戻すコンパクトシティが提唱されることになる。

青森の場合、これに加えて、郊外の拡大による除雪費用の負担軽減を含めた財政の改善及び新幹線の停車駅である新青森駅との交通強化を目標としている。

新青森駅は、中心部である青森駅から4km離れており、青森駅との交通を強化しなければ、新幹線開通の恩恵を受けることは困難である。コンパクトシティでは、交通機関の整備が不可欠であるところから、その一環として新青森駅までのアクセスも強化する構想である。

青森のコンパクトシティ構想では、青森駅を中心に「インナー」、「ミッド」、「アウター」という3区域を定め、既存の市街地であるインナーを活性化の目標、住宅エリアであるミッドは住宅ストック、外縁であるアウターは都市化を制御して、自然環境を保護するという政策を行った。

又、多額の資金を投じて、複合商業施設である「アウガ」を官民合同で建設した。

アウガは、図書館などの公共施設とテナントが同居することによって多くの人々が足を運ぶようになり、活気を取り戻したかに見えた。しかしながら、開業当初(2001年)の売り上げは予想の半分程度である約23億円、全館の集客数は約282万人であったが、2013年

の売り上げは約16億円、全館の集客数は約242万人と低迷し、運営会社が危機的状況に陥ると、青森市がその債務を買い取っている。

いわゆる箱物で失敗した青森市は、課題を残したまま現在に至っている。

次に富山市であるが、富山市の特徴は、自動車の依存度が非常に高い点にある。市民の8割以上が通勤にマイカーを利用し、世帯当たりの乗用車保有台数が全国トップクラスであることから、公共交通の衰退と市街地の低密度化が問題であった。このため、自動車を使えない世代には不便な街となってしまう、高齢化が進行する予測からもコンパクトシティが必須と考えられたのである。

このため、富山市のコンパクトシティ構想は、“串と団子”と表現されるように、交通機関の整備が柱となっている。

富山市が目指したのは、徒歩で利用できる生活圏（団子）を公共交通（串）で繋ぐという構想である。従って、公共交通は、日常的な移動手段として使えるレベルでなくてはならない。そこで導入されたのが、廃線となるJR線を使ったライトレール（路面電車）であり、その結果、JR時代より利用者は増加し、予想を上回る実績に結びついている。

特に、昼間や休日といった通勤以外の利用者が大幅に増えており、家に閉じこもっていた人たちが外出し始めたことを示している。このことは、街なかでの消費が活性化していることを推定される。

なお、富山市は交通機関の改革として、以上のライトレールの外、環状線化や接続するバス路線を充実させる等の改善も行っている。

公共交通の利用が増えると自動車の利用が減少し、CO2排出が減少する。このため、富山市は環境モデル都市として指定されるに至っている。

又、都心地区や公共交通沿線地区に対して住宅助成制度を設けることで、郊外から人が戻り始め、コンパクトシティの施策は一定の成果を上げている。

(4) コンパクトシティの事例検討

青森市については、先ず、新幹線新青森駅との交通整備を取り上げたい。

青森駅と新青森駅の距離は約4 kmであるが、函館市においては、函館駅と新函館北斗駅は約20 km離れている。乗車前後の待ち時間を含めれば30分以上の時間距離である。自動車を利用するにしても、新駅における駐車場の整備が十分ではなく、アクセスが不便であるため新幹線開業の効果は半減される結果となっている。

仮に、新幹線が現在の函館駅まで乗り入れた場合、その効果は多大であり、棒二森屋の閉鎖は起きなかったかもしれないのである。今更それを蒸し返してもしょうがないことであるが、新幹線との接続を中心とする交通ネットワークの整備については再考すべき点は多いと考えられる。

【提言】

函館市から新函館駅に至る交通手段は再点検されるべきであろう。電車、バス等の既存の交通機関に加えて、ライドシェアなどの新型交通機能による交通網を検討・分析し、これら交通機関と新幹線の発着時刻との接続が利便性を高めるよう、より深い検討を加えるべきである。

これによって人的交流が活性化するものと思われる。中心市街地の活性化にとっても重要な課題である。

なお、この場合AI（人工知能）の活用は重要であり、“はこだて未来大学”等の研究・教育機関との連携は有効と思われる。

次に、青森市においては複合商業施設である「アウガ」の失敗であるが、民間活力を活用することの重要性を物語っていると思われる。アウガの場合、官民共同の出資によるものであるが、官民共同という事業形態は、官民の相互で責任を押し付け合う無責任体制になりがちである。

この事例を他山の石として、経営組織の検討を適宜行うべきではないだろうか。経営主体として外部監査人を選任するなどの手法も、考

慮すべきであろう。

函館市においても、複数の第三セクターを抱えている。今後の経営については注意が必要であると思われる。

富山市の事例からは、公共交通機関を整備することの重要性を汲み取ることができる。

富山市は、徒歩圏である団子とそれを貫く串である公共交通機関と表現しているが、交通ネットワークがしっかりしていなければ、どのような都市計画も絵に描いた餅である。

【提言】

函館においてはJR駅の外に路面電車が存在する。これは非常に重要なインフラである。市内交通の要として路面電車を活用し、これから分岐するバス路線を充実させるべきであろう。あるいは、五稜郭公園前電停から美原まで路面電車の路線を伸ばすことも、長期的には考えられていいのではないであろうか。また、市電とバスの住み分けをして市電は急行、バスは各駅停車するという考え方もあるが、示唆に富むものとする。

不動産取引においては、学校、病院に並んでスーパーマーケットなど店舗への接近性が重視される。すなわち、空洞化が進行している西部地区及び中央部地区においても、これら施設への接近性が好転すれば、住民が流入する可能性は高いということである。そのために、比較的近距離の交通機関が整備されることが必要であろう。

【提言】

上記の問題を解決する手法として、近年クローズアップされているシェアエコノミーが有効と思われる。米国の企業であるウーバーが開発しているようなライドシェアの発想を、行政としても取り入れ、積極的に活用するべきではないであろうか。

路面電車及びバス路線は中長距離の交通を担い、比較的短距離の交通はライドシェアを活用するといった構図が考えられる。

現在、函館市においても立地適正化計画を策定中であり、当該計画の中で効率的な交通ネットワークの構築がうたわれている。詳細はこ

の計画の策定を待ちたいが、以上述べたような事項が具体化されることを期待したい。

(5) 立地適正化計画の策定について

立地適正化計画は、全国的な人口減少と少子高齢化を背景として、平成26年に創設された制度で、函館市においても平成30年3月末を目指して、本稿作成時点は策定中である。

現在パブリックコメント手続き中の計画策定によれば、この計画は市の都市計画に関する基本的な方針である「函館市都市計画マスタープラン」の一部となるものであり、函館市の都市計画区域全域を対象とする。施設や居住の誘導については平成30年から同42年までを当面の計画期間として、進捗状況の評価や計画の見直しを適宜行うものとされている。

基本的な方針としては、歩いて暮らせるコンパクトな街づくりを実現するため、以下の方針が示されている。

- ・ 効率的で持続可能なまちづくりの推進。
- ・ 公共施設等の総合的かつ計画的な管理の推進。
- ・ 将来にわたって持続可能な公共交通網の構築。

このような方針に基づき、医療・福祉・商業等の都市機能を誘導する「都市機能誘導区域」と、生活サービスや地域コミュニティが持続的に確保されるよう一定の人口密度を維持するために居住を誘導する「居住誘導区域」などを定めることとされている。

これらの区域は、都市機能誘導区域を「中心市街地地区」（函館駅前・大門地区、本町・五稜郭・梁川地区）、「美原地区」、「湯川地区」及び「十字街地区」に設定しており、これらを取り囲むように居住誘導区域が設定されているが、産業道路から南側の区域で、中密度の一般住宅地と高密度の高度利用住宅地を基本とした区域とされている。

このような政策目標実現に向けた取り組みとして、以下があげられている。

【都市機能誘導に関する施策】

- ・ 民間事業者による誘導施設の整備に対する支援。
- ・ 公共施設の統合等による誘導施設の整備の推進。
- ・ 都市機能集積の基盤となる市街地整備の推進。
- ・ 公的不動産の有効活用による誘導施設の整備の促進。
- ・ 中心市街地活性化事業の推進。
- ・ 土地・不動産の流通円滑化の支援。

【居住誘導に関する施策】

- ・ 函館山麓地域における住宅市街地の再生。
- ・ 公的不動産の有効活用による宅地・住宅の供給促進。
- ・ 空家の利活用の促進。
- ・ 街なかへの居住支援
- ・ 美しい町並みの形成によるまちの魅力向上。
- ・ 土地・不動産の流通円滑化の支援。

【公共交通に関する施策】

(函館市地域公共交通網形成計画と同様)

- ・ 交通結節機能とサービスレベルの向上による、効率的で持続可能な交通ネットワークの構築。
- ・ 地域の特性に応じた交通ネットワークの構築。
- ・ 交通機関相互の連携強化。
- ・ 新たな需要創出に向けた利用促進及び市民意識の醸成。

【立地適正化計画に関する提言】

立地適正化計画は、コンパクトシティを実現するにおいて重要な視点が盛り込まれており、本稿において取り上げた問題点とも重なっている部分も多く見られる。計画自体としては評価したい。

しかしながら、課題とすべき点も見受けられる。

その第一点は、全体的に抽象的である点である。〇〇を”推進する”、”支援する”、”促進する”等々の文言は書かれているが、具体的に“何

を”、“どのように”推進し、支援し、促進するのかという点については、全く触れられていない。

おそらく、本計画は今後の行動方針を示した総論であり、各論である個々の具体的施策については、各部局において練られていくということであろう。そうであるにせよ、より具体的な指針が示されてしかるべきではないだろうか。

近年は、人工知能(AI)やシェアエコノミーが急速な普及を見せている。本計画の具体化へ向けて、交通ネットワークの構築一つをとっても、これらは強力な武器となると思われる。幸い、函館には”はこだて未来大学”が開校している。大学を積極的に活用し、共同研究を行うことによって大学のレベルも上がり、市としても多大な成果を得られるのではないだろうか。

期間についても、平成30年から同42年までを当面の計画期間とし、進捗状況の評価や計画の見直しを適宜行っていくとされている。しかしながら、この点についても、具体性に欠けるといわざるを得ない。より短い期間、例えば3年程度を設定し、進捗状況の評価を行うべきではないであろうか。

次に、区域の設定であるが、本計画においては、都市機能誘導区域として4つの区域が設定されている。このこと自体は、市の形成状況を考慮すれば妥当であると思われるが、街の形成は、自然環境や行政上の制約を除けば、都市機能の存在する地域を中心として放射線状に発展すると考えられる。従って、居住誘導区域は、都市機能誘導区域を包み込むように設定されるのが自然であろう。

本計画においては、都市機能誘導区域である”湯川地区”の東側と”美原地区”の北側が立地適正化計画の対象外となっており、居住誘導区域は産業道路の内側に設定されている。かつて市長が発言された、居住区として産業道路の内側を重視する趣旨を踏まえており、一見すれば妥当に見える。

当該地区設定の内、湯川地区は函館観光の中核地区であり、都市機能誘導区域の設定は妥当である。又、東側には函館空港を控えているため、本計画の対象外となるのは止むを得ないと思われる。

しかしながら、美原地区については、北側の地区は美原、赤川、北美原、石川、桔梗といった過去に大規模な宅地開発が行われ、住宅需要も市内では高い地域である。計画の対象外とするのは、無理があるのではないであろうか。これらの対象外とされた地域において大規模な宅地開発が行われたいか、大型店舗が進出しないか、今後の動向を注視していきたい。

もう一点注視したいのは、先日発表された西部地区の再整備構想である。この構想は、本計画の居住誘導区域内の開発計画であり、実現すれば、空洞化している西部地区の援護になるものと思われる。

立地適正化計画との関連性について明記すべきであろうと考える。

第5 空家問題に関する提言

以上空家問題について述べてきたが、この問題は、つまるところ人口減対策である。しかしながら、少子高齢化は地方自治体が解決しうる問題ではない。従って、地方自治体としては、いかに上手に町を縮小するかという政策を考えるべきであり、コンパクトシティが空家解消の根本に据えられるべきである。

これらを踏まえて、空家問題にとって有効と思われる施策を以下ランダムに提言したい。

これらには実行が極めて困難又は長期を有する提言及び繰り返しも含むが、方向性としては考えておきたい事項である。

1 データの収集と活用

空家は様々な原因で発生し、取り壊すしかないケース、多少の経費によって利活用可能なケースなど現況も様々である。

このため、とりあえずはデータの収集と整備が必要となる。

このように様々なケースに対応するため、人工知能(AI)の活用は必須であろう。又、不動産業者や建築家など民間人との協働も有効である。

2 計画なくして開発なし

函館市には、都市計画マスタープランや、これに基づく立地適正化計画など、コンパクトシティを実現するための計画が策定済又は策定中である。これらの計画を現実のものとするためには、既得権益との戦いが想定される。市当局の、実現へ向けた強い意志が試される場所である。

どの様に立派な計画であれ、”計画なくして開発なし”というテーゼが順守されなければ、仏作って魂入れずという結果になるであろう。

3 学校の統廃合について

人が移転する動機付けの重要な一因として、学校に近いかどうかということがあげられる。函館市においては、特に重点地区である西部地区及び中央部地区において、大規模な学校の統廃合が予定されているが、コンパクトシティの観点からは負のスパイラルとなりかねない。

しかしながら、学校の統廃合は財政面などから函館市の大方針であり、今更の変更は不可能であろう。このため、2点を提言したい。

一つは、スクールバスの充実である。学校生活は、部活など登校もしくは下校の時間が必ずしも一定しないと思われる。このため、時間に余裕を持った運用が必要になるとと思われる。又、児童の登下校だけではなく、自動車を利用できない高齢者などのために、病院もしくは買い物に活用できるよう、運用の幅を広げることも考えられる。

次に、分校などの小規模校として学校を残すことが考えられる。少数の児童に対して、充実した教育を行えば、市民からの支持は得られるのではないだろうか。又、幼稚園や保育園もしくは福祉施設を含む複合施設とすることも考えられよう。

以上の提言は、法律面からも実現困難かもしれない。しかしながら、コンパクトシティ実現のために中核となる施設であり、国家戦略特区の活用も視野に入れて考慮すべきと思われる。

4 病院の活用

前記3の学校統廃合と同様である。

病院に関しては、「市立函館病院」のサテライト的な診療所を設けることも考えられる。なお、この場合、前記③で述べたような福祉施設等を含む複合施設の建設も考えられよう。

5 民泊、シェアハウスの活用

近年はシェアエコノミーがクローズアップされており、民泊も特区である東京都大田区及び京都などを中心に急激な伸びを見せている。北海道においても、道保健所の指導件数は以下のとおり増加しているが、実態を把握するのは困難なようである。

年度	平成 26年	平成 27年	平成 28年(7月末)
件数	5件	46件	41件

民泊は、観光ポイントを数多く控えている西部地区において特に有効であると思われ、函館市においても、今後増加していくものと思われる。しかしながら、先行事例を見れば、旅館業者からの圧力及び近隣住民とのトラブルなど問題点も多く抱えている。

対応すべき点は、旅行業者との調整、トラブル防止に向けた条例の制定などの法的整備及び外国人旅行者も多いと思われることから、通訳や外国語のパンフレット整備、w i - f i 設置などを設置するための改築に向けた費用の補助など、研究すべき点は数多くある。

しかしながら、多くの需要が見込まれ、空家解消のためにも有効と思われる。民間活力の発揮を後押しし、普及に向けた努力をすべきである。

6 函館の歴史教育

企業であれ地域であれ、人材こそが活力を生み出す源泉である。個人にとっても郷土愛をもって生きることは、人格形成に大切のみならず、地域の発展の一助になるものと思われる。

函館市は幕末より特異な歴史を刻み、他の地域に比べて誇るべき歴史を持つが、市民の多くはそれを意識せず暮らしているのではないだろうか。そのために幼少期からの歴史教育は重要な意味を持つ。

例えば、西波止場において新島襄の出国を教育する。函館山でブラキストンラインを教える等、現場における歴史教育は郷土愛を醸成することになるだろう。

これらは、一見空家問題とは無関係に思われるが、将来的に函館からの人口流出に歯止めをかける一助となるであろう。単に教室で歴史を教えるだけではなく、現場で教育することをカリキュラムの一環に取り入れるべきである。

7 不動産市場の形成

不動産は、取引にせよ賃貸にせよ、流通して初めて意味を持つ。このため、空家が流通するための市場を、民間と協力して形成すべきである。

一般的に、空家の仲介は取り扱う金額が低いため仲介手数料も少なくなり、仲介業者としてもモチベーションが上がらない傾向がある。函館市の補助金は、移転してくる個人に対して行われる仕組みになっているが、それを仲介する業者に対する補助金も検討すべきではないであろうか。

第5章 「空地」「空家」に関する諸法令

第1 既存法令による空家対策とその限界

- 1 空家対策に関する法律としては「空家等対策の推進に関する特別措置法」（以下「空家等特措法」という。）が思い起こされるが、空家等特措法は平成26年11月27日に公布され、平成27年5月26日に施行された比較的新しい法律である。

「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」（平成27年2月26日付け総務省・国土交通省告示第1号（以下「空家等に関する基本指針」という。））によると、空家等特措法は、適切な管理が行われていない空家等が、防災、衛生、景観等の地域住民の生活環境に深刻な影響を及ぼしていることに鑑み、地域住民の生命、身体または財産を保護するとともに、その生活環境の保全を図り、あわせて、空家等の活用を促進させること等を目的として公布された旨記載されている。

- 2 空家等特措法施行以前にも、適正な管理が行われていない空家は存在し、防災、衛生、景観等を阻害し、ひいては地域住民の生活環境に深刻な影響を及ぼしているという状態はあったが、そのような場合、既存の法令、具体的には、建築基準法に基づく違反建築物の除去・移転・改築等の勧告・命令（建築基準法9条）、既存建築物についての除去等の勧告・命令（建築基準法10条）、災害対策基本法に基づく応急公用負担（同法62条2項）、消防法に基づく措置命令（同法3条1項、5条1項）、道路法に基づく損害予防義務（同法44条4項、71条1項1号）、廃棄物の処理及び清掃に関する法律に基づく措置命令（同法9条の4）等を利用し、対応していた。

しかし、既存の法令は、空家のみを対象としたものではない上、切迫した危険を防ぐための応急措置的な対応に限定されおり、予防的に空家を撤去することまでは認められていなかった。

- 3 また、空家等特措法施行以前は、上記のような既存の法令以外にも、独自の条例を制定し、空家対策を行っていた市町村もあったが、空家問題に関する法律上の明確な権原がなかったことから、空家の所有者または管理者の特定が困難な場合がある等の問題もあった。
- 4 そこで、前記した目的の他、空家等に関する施策に関し、国による基本指針の策定、市町村による空家等対策計画の作成その他空家等に関する施策を推進するために必要な事項を定めることにより、空家等に関する施策を総合的かつ計画的に推進し、もって公共の福祉の増進と地域の振興に寄与することをも目的として空家等特措法の公布に至ったとのことであった（空家等に関する基本指針）。
- 5 このように、空家等特措法は、国が空家等の対策を行うことを前提として公布されたものであるが、平成27年5月26日に決定された『「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）』（以下「ガイドライン」という。）によると、住民に最も身近な行政主体であり、個別の空家の状況を把握することが可能な立場である市町村が、地域の実情に応じた空家等に関する対策の実施主体として位置付けられているとされている。すなわち、空家特措法施行後においても、空家等に関する対策が期待される行政主体は市町村であるといえる。

第2 空家等特措法の特徴

- 1 空家等特措法の施行によって、法律上、市町村長が、空家等の所在及び空家等（*1）の所有者等（所有者または管理者）を把握するために必要な調査を行うことができること、特定空家等（*2）の所有者等に対し、各種措置を行うために必要な限度で立入検査をすることができることが規定された（空家等特措法9条）。
- 2 また、従前は、同じ市町村内であっても、空家等の所有者を把握するために役立つ固定資産税の納税者情報を、他の部局へ情報を提供するこ

とは原則できないとされていたが（地方税法22条）、空家等特措法の施行により、固定資産税の納税者情報を内部利用することができるようになった（空家等特措法10条）。

- 3 さらに、法律上、特定空家等の所有者等に対する助言・指導、勧告、命令の各種措置に関する権原が規定された（空家等特措法14条第1項ないし3項）。このうち、特に勧告（同法14条2項）については、空家等特措法上の規定ではないが、勧告を受けた所有者等が、特定空家等に係る敷地に関して、固定資産税等の住宅用地特例の対象から除外されるという規定（地方税法349条の3の21項等）が設けられた。
- 4 また、市町村長が命令を発した場合、命ぜられた者が、その命令された措置を履行しないとき、履行しても十分でないとき又は履行しても命ぜられた期限までに完了する見込みがないときは、行政代執行に基づき、自ら義務者のなすべきことをし、または第三者に対して義務者がなすべきことをさせることができるいわゆる行政代執行を行うことができるということが規定された（空家等特措法14条9項）。

なお、行政代執行法上、行政代執行は、「他の手段によってその履行を確保することが困難であり」（補充性の要件）、かつ、「その不履行を放置することが著しく公共に反するとき」（公益性の要件）に行えるとされているが、空家等特措法14条9項の要件を満たした場合には、行政代執行の補充性の要件及び公益性の要件を判断するまでもなく、行政代執行が行えるようになっている。

- 5 さらに、過失なく所有者等を把握することができなかつた場合においても、所有者等の負担で除却等を行うことができるという規定（略式代執行）が設けられた。もともと、略式代執行は、行政代執行とは異なり、国税滞納処分の例により、強制徴収することはできないと考えられている（ガイドライン、『「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（「パブリックコメント回答」という。））。

* 1 空家等

建築物又はこれに附属する工作物であつて居住その他の使用がなされていないことが常態にあるもの及びその敷地（立木その他土地に定着する物を含む。）をいう。ただし、国又は地方公共団体が所有し、または管理するものを除く（空家等特措 2 条第 1 項）

* 2 特定空家等

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著しく衛生上有害となるおそれのある状態、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その他周辺的生活環境の保全を・・・ため放置することが不適切である状態にあると認められる空家等（空家等特措法 2 条第 2 項）

第 3 全国の地方自治体の状況

1 空家等対策計画の策定

空家等特措法 4 条によると、市町村は空家等対策計画（同法 6 条）及びこれに基づく空家等に関する対策の実施その他の空家等に関する必要な措置を適切に講ずるよう規定されている。

国土交通省発表の空家等対策の推進に関する特別措置法の施行状況等（国土交通省・総務省調査）によると、平成 29 年 10 月 1 日時点における空家等対策計画の策定状況は以下のとおりである。

		市町村数	比 率
既に策定済み		447	26%
策定予定あり	平成 29 年度	451	26%
	平成 30 年度以降	160	10%
	時期未定	443	25%
	小 計	1,063	61%
策定予定なし		231	13%
合 計		1,741	100%

平成 29 年 10 月 1 日時点 国土交通省・総務省調査

・調査対象 1788 団体（47 都道府県、1741 市区町村）

・回収数 1788 団体（回収率 100%）

*国土交通省 HP 参照

2 空家条例の制定状況

空家等特措法は、市町村に対し、空家等に関する条例の制定義務や制定努力義務を課していないものの、空家等特措法公布前から、空家等に関する独自の条例を制定している地方公共団体も少なからずあった。

国土交通省発表の空家等対策の推進に関する特別措置法の施行状況等（国土交通省・総務省調査）によると、平成 29 年 3 月 31 日時点において、「空家適正管理条例」又はそれに類する条例を施行している市区町村数は 525 市区町村となっている。

なお、平成 27 年 10 月 1 日時点においては、条例施行済みの市区町村数は 455 市区町村、条例の制定を準備中または今後施行予定としていた市区町村数は 293 市区町村、条例はなく今後も施行の予定はないとした市区町村数は 1,023 市区町村となっていた。

第 4 函館市の空家等対策計画について

- 1 函館市においては、後述の通り、空家等特措法に先立ち、独自の空家関連条例を制定するなど、空家問題に取り組んでいたこともあり、空家

等特措法の公布・施行を受け、平成28年4月に、空家等特措法6条に規定されている空家等対策計画として、函館市空家等対策計画を策定した。国土交通省発表の空家等対策の推進に関する特別措置法の施行状況等（国土交通省・総務省調査）によると、平成28年3月31日時点において、北海道内で、空家等対策計画（空家等特措法6条）を策定していたのは5市町（札幌市、増毛町、羽幌町、本別町、出子屈町）のみであり、函館市は空家等対策計画を比較的早期に策定したものと見える。

- 2 ところで、平成27年5月26日に決定されたガイドラインによると、ガイドラインは、特定空家等の判断や、特定空家等に対する措置について、参考となる一般的な考えを示すものであり、地域の実情を反映して、適宜固有の判断基準を定めることが適当であるとされているが、函館市の空家等対策計画によると、特定空家等の判断基準は、ガイドラインに示されている判断基準を踏襲するものとなっている等、特定空家等の判断基準については、独自の基準は認められない。
- 3 函館市空家等対策計画によると、計画期間は、平成28年から平成32年までであり、「西部地区」及び「中央部地区」（地区の区分については、次頁の地区区分図5-1（函館市空家等対策計画より引用）を参照されたい。）を重点対象地区と指定し、①重点対象地区全体の空家等を調査しデータベース化する、②重点対象地区における50件の空家等の活用（除去した跡地を含む。）を促進する、③重点対象地区における120戸の特定空家等の解消を図ることを達成目標とする重点対象地区を中心とした空家対策となっている。
- 4 函館市空家等対策計画によると、「西部地区」及び「中央部地区」を重点対象地区としたのは、平成25年函館市住宅マスタープランにおいて、「西部地区」及び「中央部地区」の空家率及び空家密度率が高かったこと（特に空家密度率は「西部地区」が最も高く、次いで「中央部地区」となっている。）、街中への居住を促進したいという政策的観点からによるものと説明されている。

- 5 また、函館市空家等対策計画によると、平成28年度中に重点対象地区について、空家等の実態調査を行うことが記載されており、平成29年5月29日に、同実態調査の結果が公表された。空家数、特定空家数等は以下のとおりであった。

		総建物数	空家数 (対総建築数)	特定空家数 (対空家数)
重点対象地区		24,806	866 (3.5%)	250 (28.9%)
内 訳	西部地区	7,833	462 (5.9%)	117 (25.3%)
	中央部地区	16,973	404 (2.4%)	133 (32.9%)

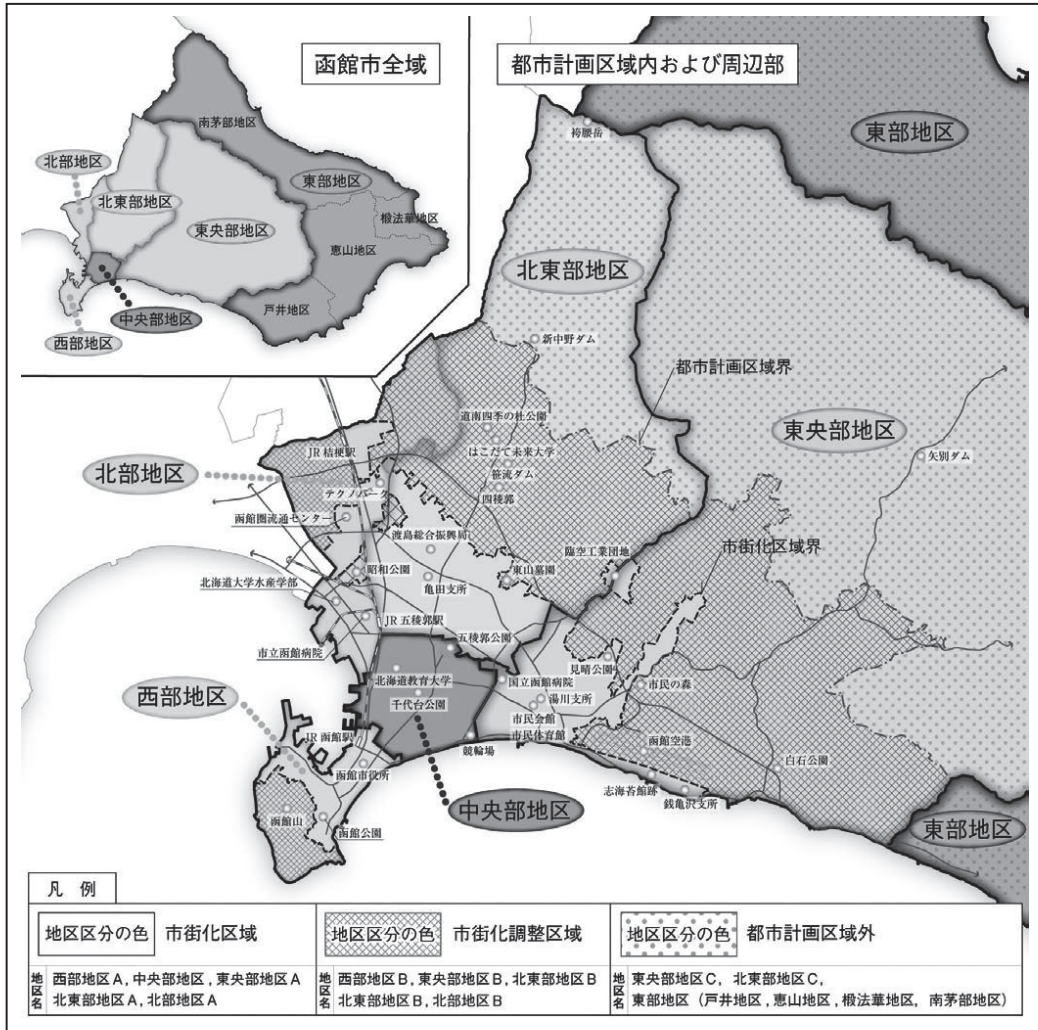
【指摘】

空家等対策として、地区によって優劣が生じるのはやむ得ないところではあるが、函館市空家等対策計画において、空家等対策の対象地区を市内全域としていること、平成25年函館市住宅マスタープランにおいて、重点対象地区以外にも空家が相当数あったこと、空家等特措法等において、特定空家等を対象とした措置が規定されていることから、今後、重点地区以外の地区についても順次、特定空家等判定基準を基に実態調査をし、重点地区と同様に公表されるべきものと指摘する。

【意見】

現状、特定空家等の判断基準は、ガイドラインに示されている判断基準を踏襲するものとなっているが、今後、函館市の状況を踏まえて、適宜、特定空家等の判断基準を修正、改善して頂くことを求めるものである。

函館市地区区分図 5 - 1



地区区分	町名	
旧市域	西部地区	入舟町, 船見町, 弥生町, 弁天町, 大町, 末広町, 元町, 青柳町, 谷地頭町, 住吉町, 宝来町, 東川町, 豊川町, 大手町, 栄町, 旭町, 東雲町, 大森町, 松風町, 若松町
	中央部地区	千歳町, 新川町, 上新川町, 海岸町, 大縄町, 松川町, 万代町, 亀田町, 大川町, 田家町, 白鳥町, 八幡町, 宮前町, 中島町, 千代台町, 堀川町, 高盛町, 宇賀浦町, 日乃出町, 的場町, 時任町, 杉並町, 本町, 梁川町, 五稜郭町, 柳町, 松陰町, 人見町, 金堀町, 乃木町, 柏木町
	東央部地区	川原町, 深堀町, 駒場町, 広野町, 湯浜町, 湯川町 1丁目, 湯川町 2丁目, 湯川町 3丁目, 戸倉町, 榎本町, 花園町, 日吉町 1丁目, 日吉町 2丁目, 日吉町 3丁目, 日吉町 4丁目, 上野町, 高丘町, 滝沢町, 見晴町, 鈴蘭丘町, 上湯川町, 銅山町, 旭岡町, 西旭岡町 1丁目, 西旭岡町 2丁目, 西旭岡町 3丁目, 鱒川町, 黄沢町, 三森町, 紅葉山町, 庵原町, 亀尾町, 米原町, 東畑町, 鉄山町, 蛾眉野町, 根崎町, 高松町, 志海峇町, 瀬戸川町, 赤坂町, 銭亀町, 中野町, 新湊町, 石倉町, 古川町, 豊原町, 石崎町, 鶴野町, 白石町
	北東部地区	富岡町 1丁目, 富岡町 2丁目, 富岡町 3丁目, 中道 1丁目, 中道 2丁目, 山の手 1丁目, 山の手 2丁目, 山の手 3丁目, 本通 1丁目, 本通 2丁目, 本通 3丁目, 本通 4丁目, 鍛冶 1丁目, 鍛冶 2丁目, 陣川町, 陣川 1丁目, 陣川 2丁目, 神山村, 神山 1丁目, 神山 2丁目, 神山 3丁目, 東山町, 東山 1丁目, 東山 2丁目, 東山 3丁目, 美原 1丁目, 美原 2丁目, 美原 3丁目, 美原 4丁目, 美原 5丁目, 赤川町, 赤川 1丁目, 亀田中野町, 北美原 1丁目, 北美原 2丁目, 北美原 3丁目, 水元町, 亀田大森町, 石川町, 昭和 1丁目, 昭和 2丁目, 昭和 3丁目, 昭和 4丁目, 亀田本町
	北部地区	浅野町, 吉川町, 北浜町, 港町 1丁目, 港町 2丁目, 港町 3丁目, 追分町, 桔梗町, 桔梗 1丁目, 桔梗 2丁目, 桔梗 3丁目, 桔梗 4丁目, 桔梗 5丁目, 西桔梗町, 昭和町, 亀田港町
東部地区	戸井地区	小安町, 小安山町, 釜谷町, 汐首町, 瀬田来町, 弁才町, 泊町, 館町, 浜町, 新二見町, 原木町, 丸山町
	恵山地区	日浦町, 吉畑町, 豊浦町, 大洞町, 中浜町, 女那川町, 川上町, 日和山町, 高岱町, 日ノ浜町, 古武井町, 恵山町, 柏野町, 御崎町
	檜法華地区	恵山岬町, 元村町, 富浦町, 島泊町, 新恵山町, 絵紙山町, 新八幡町, 新浜町, 銚子町
	南茅部地区	古部町, 木直町, 尾札部町, 川汲町, 安浦町, 臼尻町, 豊崎町, 大船町, 双見町, 岩戸町

第5 函館市の空家等に関する条例について

1 平成25年に公布された条例について

- (1) 函館市においては、空家等特措法の公布に先立ち、平成25年9月26日に「函館市空き家等の適正管理に関する条例」（以下「旧函館市空家条例」という。）が公布され、平成26年1月1日から施行されていた。

その後、平成27年5月に空家等特措法が施行されたことを受け、平成27年12月10日に改正された（以下、改正後の条例を「新函館市空家条例」という。）

- (2) 新函館市空家条例においては、空家等の用語については、空家等特措法と同じく定義されたが、旧函館市空家条例においては、「空き家等」等について独自に定義されていた。

旧函館空家条例では、権原に基づき使用する者が「常時いない」状態にある建築物等だけではなく、権原に基づき使用する者が「ふだんいない状態」にある一定の建築物等についても、「空家等」と定義し、一定の対応が行えるようにしていた。

また、旧函館市空家条例においては、市長が、空家等の所有者に対し、著しく危険な状態を解消するための措置を講ずるよう命令したにも関わらず、同所有者等が同命令に従わない場合、所有者等の氏名等を公表することができる旨の規定もあった（旧函館市空家条例13条）。

- (3) しかしながら、平成27年12月10日の改正により、所有者等の氏名等の公表制度はなくなり、「空家等」の定義が空家等特措法の定義と合わせられたことにより、使用されていないことが常態となっていない建築物についての規制はできないこととなった。

2 函館市空家条例の特徴について

旧函館市空家条例と新函館市空家条例の違いについては後述するが、新旧ともに共通する函館市空家条例の特徴は以下のとおりである。

(1) 措置の代行

ア 新函館市空家条例 8 条には、特定空家等の所有者等に対し、除却等の生活環境の保全を図るための必要な措置をとることを勧告した場合、所有者等が、やむ得ない理由によって、勧告を受けた措置を講ずることが極めて困難なときに、申出により、予め費用等を決めた上で、所有者に代わって、市長が必要な措置を行うことができる旨規定されている。なお、要した費用については所有者等の負担となる。旧函館市空家条例においても類似の規定があった（旧函館市空家条例 11 条）。

同規定は、所有者等と函館市との合意に基づき、空家等の危険を除去する一種の行政契約を規定したものであり、空家等特措法には規定されていない独自の規定である。

イ 法律と条例の関係については、憲法 94 条、地方自治法 14 条 1 項、2 条 2 項に規定されている通り、市町村は、「地域における事務」について、法律の範囲内で条例を制定することができるとしている。空家等特措法に関していうと、空家等の問題は地域における事務といえ、空家等特措法が規制している対象について、空家等特措法の趣旨・目的に反しない限り、条例において、規制を具体化、追加することができると考えられる。また、空家等特措法の規制が及ばない部分についても、空家等特措法の趣旨・目的に反しない限り、適宜制定することができると考えられる。

ウ 新函館市空家条例 8 条に規定されている措置の代行は、空家等特措法において規制の対象とされた特定空家等に関する措置である。

空家等特措法においては、勧告を受けてもなお、所有者等が勧告にかかる措置を行わない場合、措置命令の後、行政代執行手続が実施されることになるが、措置の代行は、所有者等の同意の下、行政代執行と同様の措置を任意に行うものといえる。そして、そのよう

な措置は、地域の生活保全という空家等特措法の趣旨に合致するものとして、法律の範囲内の規制であると解釈できるものと思われる。

エ もっとも、かかった費用は、行政代執行手続きからは外れるので、通常の民事手続により回収する必要があるが、予め所有者等と協議するので、任意の履行が期待できる可能性がある。

オ なお、空家等特措法と条例に関する北村喜宣教授の論文（地方議会人・2016年11月号 第47巻第6号「空家法の実施と条例対応」）によると、新函館市空家条例8条の規定と類似する、特定空家等の所有者等の申出を受けて、その同意にもとに除却して費用を徴収するという規定が市川市、柏崎市の空家関連条例にあると紹介されている。

（2）緊急時の管理行為

ア 新函館市空家条例9条には、特定空家等が、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または著しく衛生上有害となるおそれのある状態が急迫しており、そのまま放置すると市民に重大な危害を及ぼすおそれがある場合で、緊急に危険を回避する必要があると認めるときは、所有者等に代わって、最も適切な方法により、上記危険を回避するための必要最小限度の行為を行うことができる」と規定されている。

また、要した費用については、所有者等に請求することができる」とされている。

旧函館市空家条例15条にも類似の規定があった。

なお、条文上、記載はないが、緊急時の管理行為を行った場合、その旨、所有者等に通知する運用となっているとのことであった。

イ 同規定は、空家等特措法において規制の対象となっている特定空家等に関する規制である。そして、空家等特措法においては、助言・指導、勧告、措置命令等の手続きを経て、特定空家等の除却等を実現させるところ、新函館市空家条例9条は、そのような段階を踏ま

ず、所有者等の財産権を侵害する可能性もある行為を行うものである。

新函館市空家条例9条を同じような内容の条項について空家等特措法の趣旨に反するとする意見もあるが、倒壊等著しく保安上危険となるおそれのある状態が窮迫し、そのまま放置すると市民に重大な危険が及ぶおそれがある場合、応急的な措置として必要最小限度の措置を講ずることは、地域住民の生命、身体を守るという空家等特措法の目的に合致するものといえる。

また、空家等特措法においては、努力義務ではあるが、所有者等に対し、周辺的生活環境に悪化を及ぼさないよう空家等の適切な管理義務が謳われていることからすると、地域住民の生命、身体に危険が及ぼす状態を作出した所有者等の財産権よりも、周辺住民の生命、身体の安全を重視することが、空家等特措法の目的であると解され、新函館市空家条例9条の規定は法律の範囲内の規定であると解されると思われる。

なお、パブリックコメント回答において、空家等特措法は、所有者等への働きかけとしては、助言・指導、勧告、命令の三段階のプロセスを省略することができず、この三段階のプロセスを省略する命令に関する規定は無効であるとしつつも、応急措置については、法は何ら規定しておらず、所有者等の同意を得て、緊急安全措置を実施する旨の規定を定めることを妨げるものではないと回答されている。

新函館市空家条例においては、所有者等の同意を要件とはしていないが、所有者等を把握することができない、もしくは所有者等が連絡に応じない場合もあることからすると、必ずしも所有者等の同意を要するとするのは現実的ではないし、前記の通り、応急的な措置は空家等特措法の趣旨目的には反しないものと考ええる。

ウ 所有者等の同意を要するとするものと、所有者等の同意を要件としないものとの2つのパターンはあるが、新函館市空家条例9条の同種の規定は、京都市をはじめ、いくつかの条例において規定されている。

(3) 関係機関等への情報提供

ア 新函館市空家条例7条においては、特定空家等は所在する地域の安全確保のために必要があると認めるときは、当該空家等に関する情報を関係機関等に対し、提供することができる」と規定されている。旧函館市空家条例においても同様の規定があった（旧函館市空家条例7条）。

イ「当該空家等に関する情報」とは具体的にはどのような情報をいうのかが判然としないものの、空家等特措法10条により、他部局へ提供することができるようになった納税者情報に関し、パブリックコメント回答は、市町村から委託された業者に対しても、そのまま納税者情報を内部利用させることはできず、例えば、データベースを作成するために業者に委託する場合には、守秘義務を課すなど、情報の他用途利用禁止等を徹底すべきと回答している。また、空家等特措法10条において認められたのは、あくまで内部利用の場合である。

ウ 納税者情報については、特に強い守秘義務を課していることからすると、少なくとも納税者情報については、周辺住民の生命、身体等の保護という目的があったとしても、関係機関に提供することについては問題であると考える。

【意見】

関係機関等へ提供する情報が条文のみでは判然としない。円滑な業務のため、空家等特措法10条の範囲を逸脱しない範囲で、函館市において提供する情報の内容や限度等を独自に検討すべきと考える。

3 新函館市空家条例と旧函館市空家条例の違いについて

(1) 前記の通り、旧函館市空家条例と新函館市空家条例は、共通点は多いが、改正により、空家等の定義は空家等特措法に合わせて変更された。また、旧函館市空家条例において規定されていた措置に従わない所有者等の氏名の公表制度がなくなった。

(2) 空家等について

ア 空家等特措法においては、「空家等」について、居住その他の使用がなされていないことが「常態」にあるものと定義されており、旧函館市空家条例における「空家等」のうち、権原に基づき使用する者が「常時いない」状態にある建築物等が、これに類似するといえる。なお、空家等に関する基本指針によると、使用がなされていないことが「常態」にあることの一つの基準として、概ね年間を通して建築物等の使用実績がないこととしている。

旧函館市空家条例における「空家等」のうち、権原に基づき使用する者が「ふだんいない状態」の建築物等として規則で定めるものは、空家等特措法において規制の対象となっている使用がなされていない「常態」である「空家等」より前の段階の状態の建築物に関する規制であったといえる。

イ 北村喜宣教授の論文（地方議会人・2016年11月号第47巻第6号「空家法の実施と条例対応」）では、空家等特措法においては、建築物や敷地内の状態は相当に劣化しているが、年に数回の使用がある場合、空家等特措法の「空家等」には該当しないため、空家等特措法の対象にはならないものの、将来、特定空家等と認定される可能性高くなるため、そのまま放置する合理性はなく、条例を定め、より早期段階から建築物の所有者等に対しアプローチするのが相当であると記載されている（なお、北村喜宣教授は、より早期の段階から所有者等に対しアプローチする際に規定できる措置は、行政指導にとどまるべきであろうとしている。）。

【意見】

空家対策のためは、「空家等」と認定される前の段階から、空家等や、特定空家等にならないよう助言、指導していくことは有用である。空家居住その他の使用がなされていないことが常態になる前段階の状態から何らかの対策を行えるよう検討して頂きたい。

(3) 公表制度について

ア 前記の通り、新函館市空家条例において公表制度はなくなった。旧函館市空家条例の公表は、措置命令に従わない場合の制度であり、違反行為に対する制裁、命令の履行確保手段としての公表であったといえる。

この点、所有者等の住所・氏名の公表を条例に行うことは違法であるとの考えもあるが、空家等特措法が、過料（空家等特措法16条第1項）以外の履行確保手段を禁止していると解する根拠はないことから、措置命令に従わない場合に公表することは違法とはならないと思われる。

イ 措置命令に従わない場合、行政代執行により、目的を実現することができるため、必ずしも公表制度がある必要はないが、旧函館市空家条例は空家等特措法がない中、市民が安全で安心して暮らすことができる生活環境を保全するために函館市が独自に制定した条例であったことや、空家等については第一義的には、所有等にその責任があることからすると、所有者等の自主的な解決を促す効果のある公表制度を残しても良かったのではないかと考える。

【意見】

従来規定されていた公表制度の効用等を吟味し、不要な制度か否かを再検討すべきと考える。

第6 措置等の実施状況

1 全国

国土交通省発表の空家等対策の推進に関する特別措置法の施行状況等（国土交通省・総務省調査）によると、平成29年10月1日時点における措置命令、行政代執行及び略式代執行の件数は以下のとおりである。

	平成27年	平成28年	平成29年
措置命令	4件	19件	13件
行政代執行	1件	10件	2件
略式代執行	8件	27件	12件

2 函館市

(1) 平成29年11月29日時点における新・旧函館市空家条例に基づく措置等は以下のとおりである。

	平成26年	平成27年	平成28年	平成29年
行政指導	0件	0件	0件	0件
勸告	*1件	0件	0件	0件
措置命令	0件	0件	0件	0件
行政代執行	0件	0件	0件	0件
略式代執行			0件	0件
緊急時の管理行為	1件	5件	1件	1件
措置の代行	0件	0件	0件	0件

*平成26年の勸告は函館市空家条例に基づくもの

上記からも明らかなように、函館市においては、緊急時の管理行為が積極的に行われている。また、旧函館市空家条例策定後、市民から、近隣の空家等の状況について相談があった場合には、空家等の状態及び所有者等を調査し、問題がある場合には、所有者等に対し、助言を

行っているとのことであり、その件数は400件以上（所有者等の人数ではなく、助言の件数）とのことであった。

緊急時の管理行為の具体的な内容については、解体（廃材はそのまま野積み）が6件、外壁の補修が1件、屋根の補修が1件となっている。

また、緊急時の管理行為を行うか否かを判断する際には、特定空家等の周辺の状況（住宅密集地か否か、幼稚園・保育園が付近にあるか否か等）も加味して判断しているとのことであった。

ところで、新・旧函館市空家条例においては、緊急時の管理行為を行った際に、要した費用を所有者等に請求することができる旨の規定がある。平成29年11月29日時点において、費用を請求し、分納による回収を行っているのは8件中、3件あるとのことであった。また、回収を行っている案件については、いずれも、緊急時の管理行為を行う前に所有者等と連絡を取り、管理行為の具体的な内容、費用等について協議を行ったとのことであった（所有者等と事前に連絡を取り、協議の上、空家等の措置を行い、費用を回収しているという意味においては、緊急時の管理行為）。

その他の5件については所有者等が不明もしくは、所有者等が遠方に居住しているため訪問することができず、緊急時の管理行為を行った旨の通知をしても反応がないため、費用の請求を行っていないとのことであった。

- (2) 函館市が、特定空家等への対策として緊急時の管理行為を中心に行っていた背景には、可能な限り、市の財政負担ではなく、所有者等の負担において解決すべきという考えがあるものと思われる。空家等によって生じている環境への悪影響等の問題に関する責任は、第一義的には所有者等にあること、函館市の財政状況、モラルハザードの問題（最終的には市が対応してくれるという考えから、所有者等が責任は放棄する可能性がある。）があることからすると、前記函館市の対応は理解できる。

しかしながら、特定空家等に対する対応については、原則的には、助言・指導、勧告、命令等の措置を行うべきであり、緊急時の管理行為は、やむにやまれない緊急行為と考えるべきである。

緊急時の管理行為は、使い勝手の良いものではあるが、そもそも、応急措置が必要になるような状態になるまで、特定空家等を放置すべきではない。また、法律、条例の手順に従って、行政代執行を行った場合は、要した費用を強制徴収することができるが、緊急時の管理行為の場合は、請求自体も任意であるし、請求したとしても一般的な債権と同等のものでしかなく、費用回収の面からみても、万全なものとはいえない。

さらに、法律、条例の手順に従って勧告を行うことにより、固定資産税等の住宅用地特例の対象から外されるため、勧告は、所有者等に特定空家等の問題に自主的に取り組ませる強力なきっかけにもなり得るし、住宅用地特例が解除されるため税収も上がるといえる。

なお、勧告については、ガイドライン等によると不利益処分ではないとされているが、固定資産税等の住宅用地特定の対象から除外されるという不利益な結果が生じること等からすると、法的リスク回避のためには、不利益処分と同様に、弁明の機会（行政手続法13条第1項第2号）と付与するのが相当であると考ええる。

【指摘】

今後、法律、条例の手順に従った指導、勧告、命令等の措置を、より積極的に活用すべきと考える。

添 付 資 料

- 1 空家等対策の推進に関する特別措置法の条文〔資料 4〕
- 2 函館市空き家等の適正管理に関する条例〔資料 5〕
(平成25年9月26日条例56号)
- 3 函館市空家等の適切な管理に関する条例〔資料 6〕
(改正 平成27年12月10日条例74号)

第6章 結び

1 函館市の将来の人口（函館市人口ビジョン）

2017年5月末現在の人口は26万3889名であり、毎年平均3千人の規模で人口減少が推移している。そのことから2040年には人口が17万人～19万人になると推定されている。

2 人口減少の要因のひとつとしては、少子化で子ども数が減少したことにある。そのことから小中学校の統廃合が進むが、それが定住人口の減少に拍車を掛けることになり、悪循環の負のスパイラルにならないのかどうかの問題がある。

3 「限界集落」という言葉があるが、「学校」がない、「病院」がない、「商店」がないということになると、西部地区はまさに限界集落化の状況に陥っていないか、問題は深刻になっていると受け止めている。

4 ところで、西部地区の活性化を図るためには、観光関連施設の整備だけでなく、生活環境施設の整備がなければ、片手落ちにならないか気になるところである。即ち、「住む人」がいない街に人は来るのかという問題である。

5 市としては、西部地区の活性化のため住宅地再整備構想をはじめとして色々な構想・企画を練っていることは窺える。監査人は、その活性化の施策として、改めて西部地区の「空地」「空家」の活性を中心に置けないかと考える。

(1) 西部地区の活用されていないグラウンドについて

「鎌田報告書」では触れられていないが、西部地区の「空地」に「愛宕グラウンド」「谷地頭（八幡宮外苑野球場）グラウンド」がある。

「愛宕グラウンド」は、函館山の麓で弥生坂の先にあり、かつて愛宕中学校と船見中学校があった頃はグラウンドとして活用されていたが、両校の廃止によりグラウンドが活用されることなく、グラウンドとし

て活用するには整備費を要するために用途廃止され、現在は整備もされていないばかりかそこに続く道路もなくなり、市民にはほとんど知られない「空地」となっている。また、「谷地頭グラウンド」は、近くに谷地頭小学校があった頃は活用されていたが、同小学校が廃止されその周辺に住む子供の数も少なくなり、子供達の野球場としても活用されなくなってきた。そのためと思われるが、平成26年度からグラウンドとしての指定廃止になったということである。

【意見】

上記の両元グラウンドは重要な市有財産であり、グラウンドとしての活用ができなくなったのであれば、民間に売却賃貸しろとは言えないが、他の用途方法も検討されて然るべきかと思われるが、眠れる財産化していることを指摘し、活用方法を検討されたく意見する。

(2) 旧市立函館病院跡地について

鎌田報告書で取り上げられた旧市立函館病院跡地であるが、同地についてはその活用方法としては、1996年7月に策定された函館市社会教育施設整備基本計画で、現在の博物館、博物館五稜郭分館、北方民族資料館、文学館及び北洋資料館を統合した総合博物館の建設候補地としている。

しかし、上記総合博物館構想が策定されてから20年経過しているが、同館が建設のための実施計画が一步も進んだ様子がみられないのが実状であり、函館市の厳しい財政事情を考えると、その実現の可能性に疑いを生じるものである。

確かに、博物館・北方民俗資料館・文学館の建物は、いずれも築50年以上経過した古い建物であるが、博物館本館は別として、民俗資料館は旧日本銀行函館支店の建物、文学館は旧第一銀行函館支店の建物で、それぞれの建物が由緒ある建物として保存価値があり、建物自体が西部地区の観光資源のひとつになっていると考えられるものである。

ところで、博物館本館の平成27年度、同28年度の年間利用者数は約1万人しかなく、北方民族資料館の年間利用者数が平成27年度

約2万5千人、同28年度約3万人、文学館の年間利用者数が平成27年度約1万7千人、同28年度約1万9千人と比較すると、博物館本館の利用者数は非常に少ないものである。

【意見】

博物館本館については、建物の建設に着工してから完成し開館するまでに、理由は監査人に不明であるが、何年かのブランクがあったという記憶がある。函館市の財政が厳しい状況が変わらないなか、多額の建築費を掛けて大きな建物を建てても、費用対効果の視点から考えると、それだけに掛けた費用に見合うだけの、多くの利用者の来館が望めないとした場合、総合博物館を旧市立函館病院跡地に建てるという構想は見直しても良いのではないかと（勿論、文化については数字だけで考えるべきでないことを承知したうえでのことである。）。同跡地の活用方法としては、その場所にペリー提督の銅像があることから、例えば旧英国領事館内の開港記念館を移設して、多くの利用客が見込まれる物産館と飲食施設を併設した建物を建設すること等、零から見直して検討してみてもよいのではと、西部地区活性化の視点から考えるべきことを意見する。

但し、建設費には余り掛けない低コストな建物とすることが肝心である。

(3) 函館公園内の旧市立函館図書館活用策について

もうひとつ、西部地区の活性化策として鍵を握るのは、函館公園の再活性化と考える。函館公園は、明治12年民間人の寄付により開設された歴史と由緒ある公園であり、「日本の歴史公園100選」や「北の造園遺産」にも選定されている函館市にとって貴重な財産である。しかし、近年ゴールデンウィークの花見シーズンを除き、来園者が少なくなっているのではないかと危惧している。その理由は、西部地区の定住者が少なくなったという理由だけでなく、それなりの来園者が同公園を訪れる魅力が、東中部地区の香雪園と比較して少なくなっているのではないかとと思われる。

旧市立函館図書館の建物が「空家」になっている件であるが、平成22年に「旧市立函館図書館活用検討懇話会」から、同図書館の建物が建物の意匠面でも歴史的な面でも文化価値があることを理由に、保存活用に関する積極的な提言がなされた。然るに、その後耐震工事の工事費用が5億6960万円を要することが分かり、同工事費の金額が余りにも大きいことから耐震工事は見送られ、現在は外壁、屋根、建具等の補修工事こそなされたようであるが、結果的には資料庫としてしか使用されておらず、今後の活用の見通しは全く立っていないものである。

【意見】

図書館については、市中央部の五稜郭町に中央図書館が開館されて、多くの市民が同図書館を利用するようになっており、旧市立函館図書館の建物を図書館として再利用の必要性はなくなっている。確かに建物に意匠的かつ歴史的文化的価値があることを認めるが、隣にある北海道指定有形文化財となっている旧博物館1号館・2号館の建物と比較すると、建物を現存のまま保存する歴史的文化的価値はさほど高いものと思われたい。そこで、函館公園の再活生化のために、現在同公園内には無い、多くの市民が集まり利用できる休憩室・集会室及び飲食施設を併設した建物として、建て直しすることを考えてもよいのではないかと意見する。

但し、建設費用は極力抑えて低コストな建物とすることは同じである。

それに合わせて、函館公園内の「子どもの国」の遊戯場の遊具であるが、同遊戯場の観覧車が国内で稼働する現役の観覧車で最古のものとして、レトロ的雰囲気があって中高年の市民には懐かしさがあるかも知れないが、スマートフォン時代の現代の子どもにとって必ずしも魅力的であるとは言えず、同じく古いメリーゴーランドや飛行塔等の遊具等も最新式のものに交換していくことを、「子どもの国」の運営業者に補助金を出してでも検討してもらうことも必要ではないかと考える。また、公園内の小動物園には、現在山羊と鳥類等しか飼っておらず、小動物園というには余りにも恥ずかしいばかりであり、道南で

は身近でみることが出来ない象・ライオン・熊及びオットセイ等、開園時のように子どもが喜びそうな動物を飼育する等のリニューアルも、これには費用が掛かるかもしれないが検討してはどうかと考える（道内には、札幌市に円山動物園、旭川市に旭山動物園、釧路市には釧路市動物園があるのに、函館市には動物園がない。）。

以上のように、函館公園内の遊園地、小動物園及び図書館の建物の現在ある状態を見直して、家族連れの多くの市民が来園する魅力ある公園に生まれ変われば、函館公園に多くの市民・観光客の来園者が訪れてくれることを期待できるのではないかと意見する。

（４）函館公園に隣接する国有地の空地について

函館公園の潮見中学校側に隣接の旧裁判所・検察庁宿舎跡地の国有地であるが、10年近くも空き地のままになっていて、雑草が茂ったままで景観を害している。

【意見】

函館公園の利用者にとっての難点は駐車場がないことであることから、同跡地を国から取得して来園者用の駐車場として利用できないか、その可能性を探ることも検討の価値があるのではないかと意見する。

【提言】

- 6 函館公園が生まれ変わり、同公園、護国神社、函館山ロープウェイ、元町教会群、旧函館区公会堂、元町公園の各施設を連続して結ぶ直線の両端の、函館公園と元町公園隣接地に上記の新しい両施設があれば、西部地区が市民にとっても観光客にとっても訪れる楽しみが、今以上の魅力あるものになっていくのではないかと思えるものであり、そのためには函館市の所有する西部地区の広義での「空地」「空家」の利用活用、方法如何にかかっているのではないかと提言する。
- 7 なお、西部地区の活性化が函館市全体の振興活性化につながり、それが人口減少の歯止めのひとつとなって、函館市の明るい未来に通じる道となることは、函館市民の誰もが願うところと考える。

8 監査人は、西部地区で生まれ育ってきたことから、西部地区への思い入れは人一倍強く、報告書の意見としては西部地区活性化を願うための個人的な意見が、若干強く現れている気がしない訳ではない。これは監査人の郷土愛の発露として、ご海容いただきたくお願いするものである。

資料編

〔資料 1〕

函館市 人口ビジョン



平成27年10月

函館市

目 次

はじめに	125
I 人口減少の現状	
1 人口推移	
(1) 総人口の推移	126
(2) 出生数と死亡数の推移	128
(3) 転入数と転出数の推移	128
(4) 労働力人口の推移	129
2 人口減少の要因分析	
(1) 出生の状況	130
(2) 有配偶率の状況	132
(3) 人口移動の状況	133
II 人口減少が及ぼすまちへの影響	135
1 地域経済の縮小	136
2 市民生活の利便性、まちの魅力の低下	136
3 行政サービスの低下	136
III 人口シミュレーション	
1 国立社会保障・人口問題研究所による推計	137
2 合計特殊出生率の変化による推計	138
3 純移動率の変化による推計	139
IV 取組の基本的視点	140
1 交流人口の拡大	141
2 若者をはじめとする雇用の場の確保	142
3 安心して子どもを産み育てることができる環境の整備	142
4 高齢者をはじめとする市民が安全で安心して暮らすことができるまちづくり	143
V 人口の将来展望	144

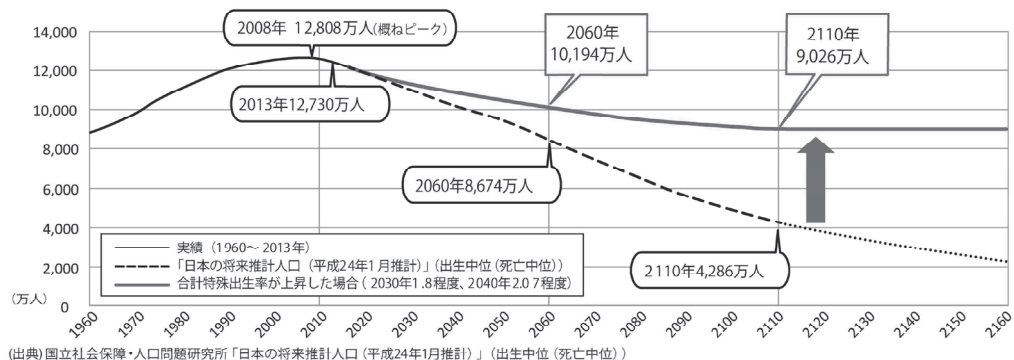
はじめに

全国の総人口が減少するなか、国においては、まち・ひと・しごと創生本部を設置し、地方創生・人口減少克服という構造的課題に正面から取り組むため「まち・ひと・しごと創生法」を施行するとともに、国と地方が総力を挙げて取り組むうえでの指針となる「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」を策定しました。このビジョンは、日本の人口の現状と将来の姿を示し、人口減少をめぐる問題について、国民が共通の認識を持つとともに、今後、めざすべき将来の方向を提示することを目的としているものです。

本市におきましては、これらの国の動きに先がけ、昨年来、人口の現状分析や本市独自の対策について検討を進めてきたところであり、本年6月には、「地方版総合戦略策定に向けたグランドデザイン」（以下、「グランドデザイン」という。）を策定し、人口減少対策における市としての基本的な考え方や取組の方向性を取りまとめたところであります。

「函館市人口ビジョン」は、このグランドデザインを核とし、本市における人口の現状や市民等アンケート*の結果、産業界、教育機関、金融機関、労働団体、地元メディア、公募委員等で構成する「函館市まち・ひと・しごと創生推進会議」（以下「創生推進会議」という。）の意見を踏まえ、2060（平成72）年までを基本とした本市の人口の将来展望などを提示するものであり、今後、人口減少対策を進めていくうえでの指針として策定したものであります。

我が国の人口の推移と長期的な見通し



* 市民等アンケート：本市が平成27年5月に実施した「平成27年度地方創生に関するアンケート調査（20歳以上，転入者，転出者，高校生・大学生）」

I 人口減少の現状

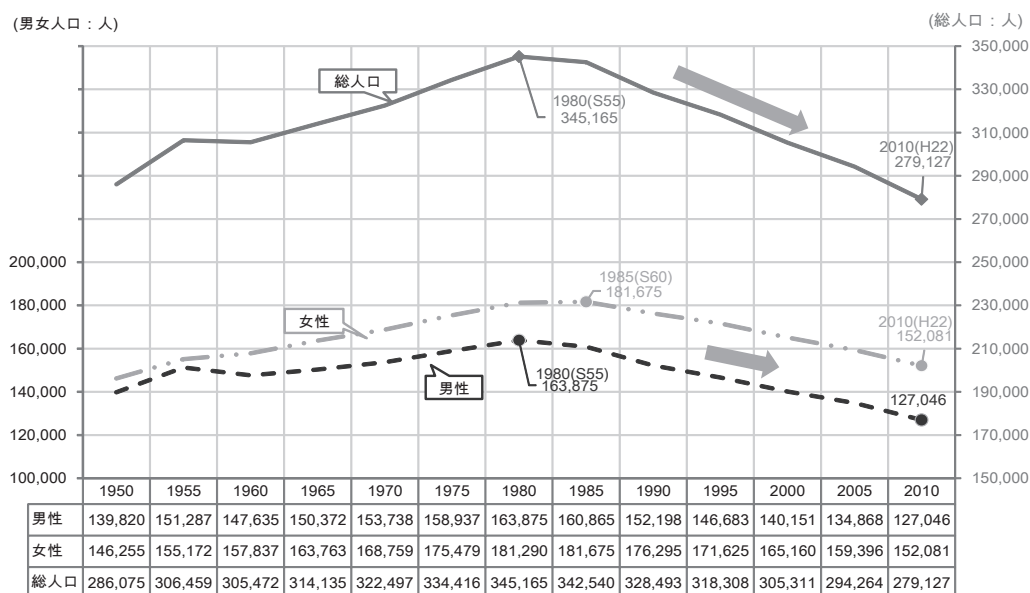
1 人口推移

(1) 総人口の推移

総人口は、1980（昭和55）年の345,165人をピークに減少し、2010（平成22）年では279,127人となっています。

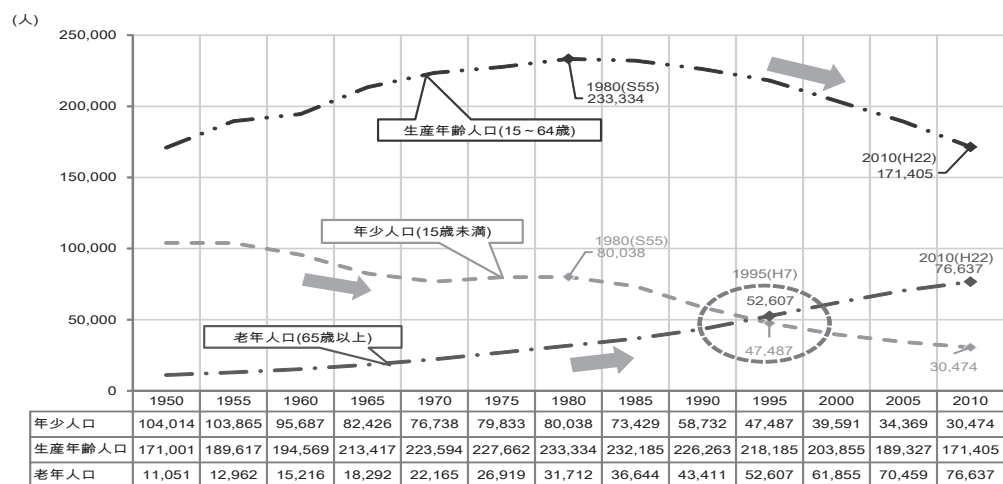
また、年齢3区分別人口は、1980（昭和55）年以降、生産年齢人口（15～64歳）および年少人口（15歳未満）がともに減少に転じています。一方、老年人口（65歳以上）は増加を続けており、1995（平成7）年からは老年人口が年少人口を上回っています。

【図1-1 総人口および男女別人口の推移】



(出典) 国勢調査

【図1-2 年齢3区分別人口の推移】

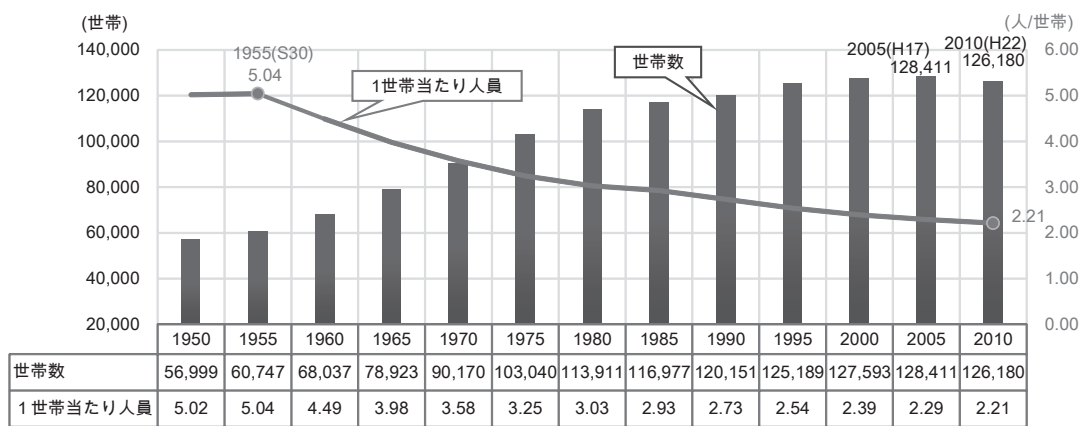


(出典) 国勢調査

世帯数は、2005（平成17）年まで増加してきましたが、2010（平成22）年に減少に転じ、126,180世帯となっています。1世帯当たりの人員は、1955（昭和30）年以降、減少し続け、2010（平成22）年では2.21人となっており、2人以下の世帯が約7割を占めています。

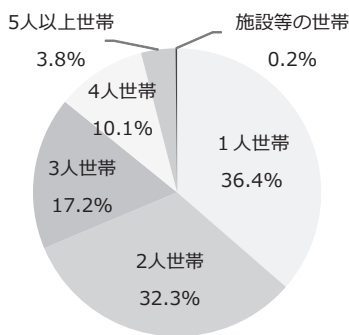
また、高齢者（65歳以上）世帯は、2010（平成22）年の高齢夫婦のみ世帯が1990（平成2）年と比較し約2倍に、高齢単身世帯が1980（昭和55）年と比較し約5倍に増加しています。

【図1-3 世帯数と1世帯当たりの人員の推移】



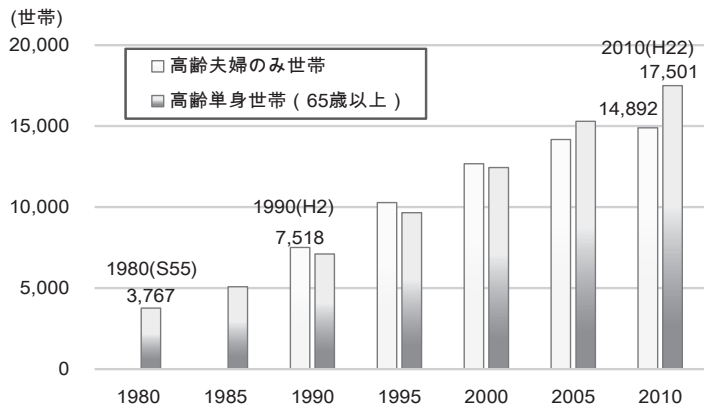
(出典) 国勢調査

【図1-4 世帯構成比】



(出典) 国勢調査 2010 (H22)

【図1-5 高齢者世帯の推移】



* 高齢夫婦のみ世帯は1990(H2)からの調査

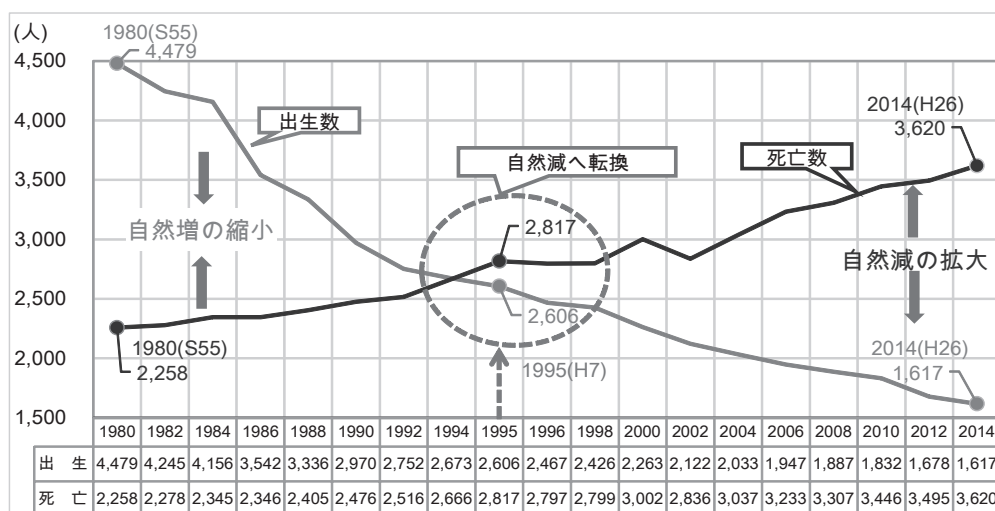
(出典) 国勢調査

(2) 出生数と死亡数の推移

出生数は、1980（昭和55）年に4,479人でしたが、その後減少を続け、2014（平成26）年には1,617人となり34年間で6割以上減少しました。一方、死亡数は、1980（昭和55）年の2,258人から、2014（平成26）年には3,620人と2倍近くに増加しています。

また、1995（平成7）年を転機に出生数が死亡数を上回る自然増から、死亡数が出生数を上回る自然減に転じ、以降、自然減が拡大しています。

【図1-6 出生数と死亡数の推移】

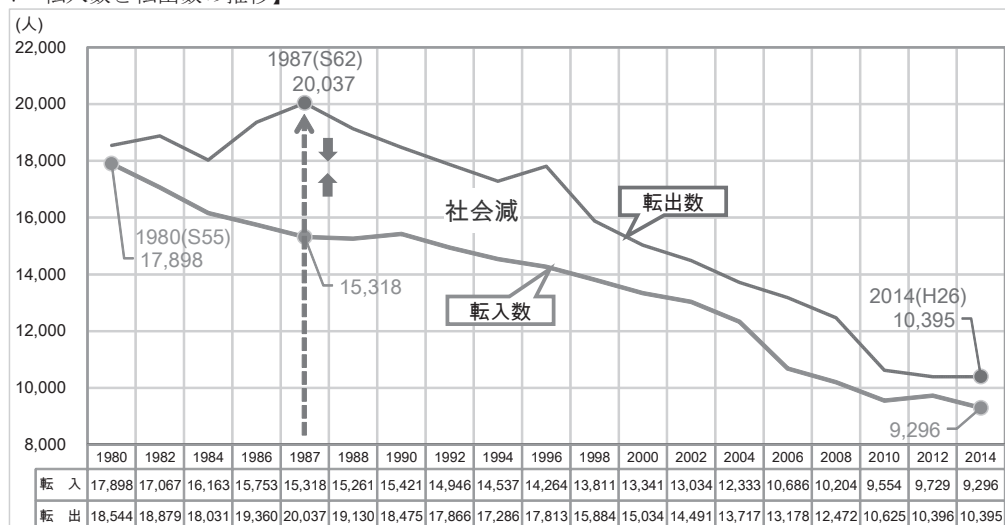


（出典）住民基本台帳人口移動報告

(3) 転入数と転出数の推移

転入数と転出数はともに減少傾向にあり、転出数が転入数を上回る社会減が続いています。なお、近年は、その差が縮まっています。

【図1-7 転入数と転出数の推移】

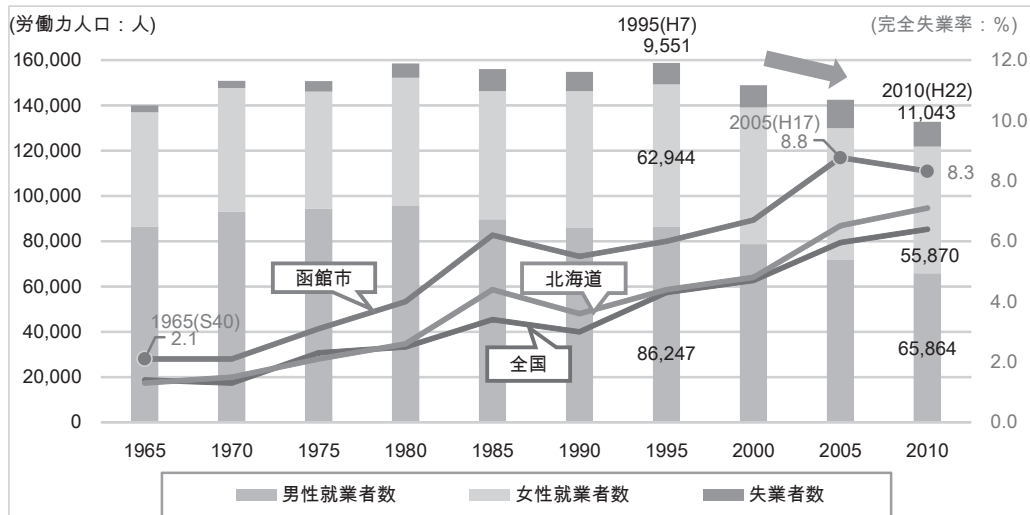


（出典）住民基本台帳人口移動報告

(4) 労働力人口の推移

労働力人口*は、1995（平成7）年から減少傾向にある一方、失業者数は増加傾向にあります。本市の完全失業率は、全国、北海道を上回って推移しており、厳しい雇用情勢が続いています。

【図1-8 労働力人口と完全失業率の推移】



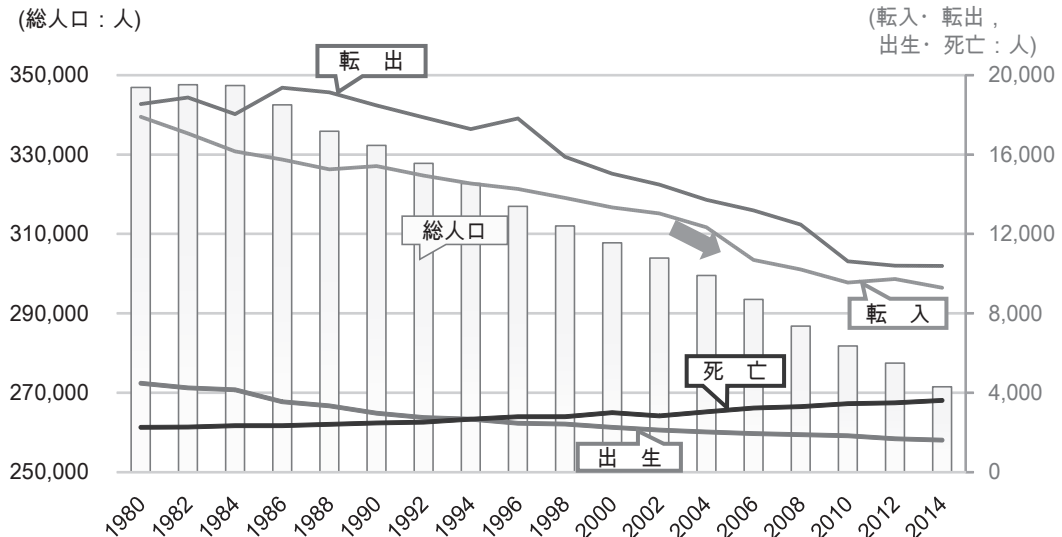
(出典) 国勢調査

※ 労働力人口：15歳以上の人口のうち「就業者」と「完全失業者」を合わせたもの

2 人口減少の要因分析

本市では、自然減と社会減がともに続いており、人口減少が止まらない状況にあることから、これらの要因を分析します。

【図2-1 総人口、出生数・死亡数、転入数・転出数の推移】

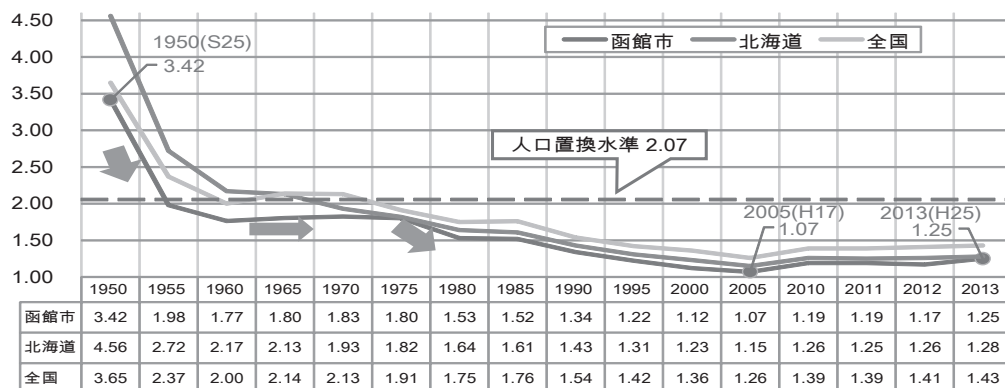


(出典) 住民基本台帳人口移動報告

(1) 出生の状況

本市の合計特殊出生率^{※1}は、全国、北海道を下回って推移しており、2005（平成17）年には、1.07まで下がりました。近年、僅かに増加しましたが、人口置換水準^{※2}である2.07を大きく下回る状況が続いています。

【図2-2 合計特殊出生率の推移】



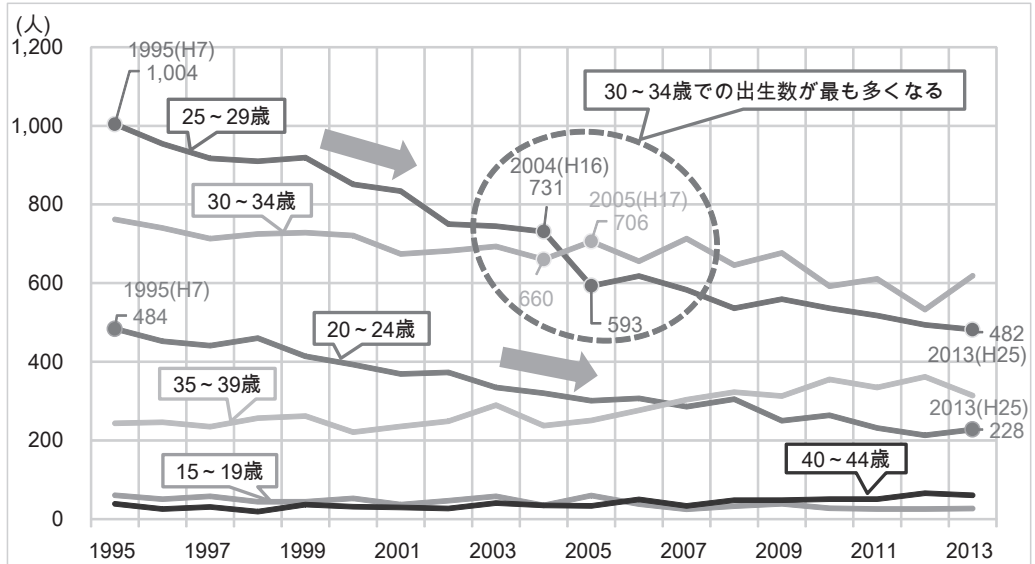
(出典) 人口動態統計・函館市の保健衛生

※1 合計特殊出生率：15～49歳までの女性の年齢別出生率を合計したもので、1人の女性が一生の間に産む子どもの数に相当する数値

※2 人口置換水準：人口規模が長期的に維持される合計特殊出生率の水準

母の年齢階級別でみた出生数は、20～24歳および25～29歳での減少が著しく、2005（平成17）年以降、30～34歳が最も多くなっています。

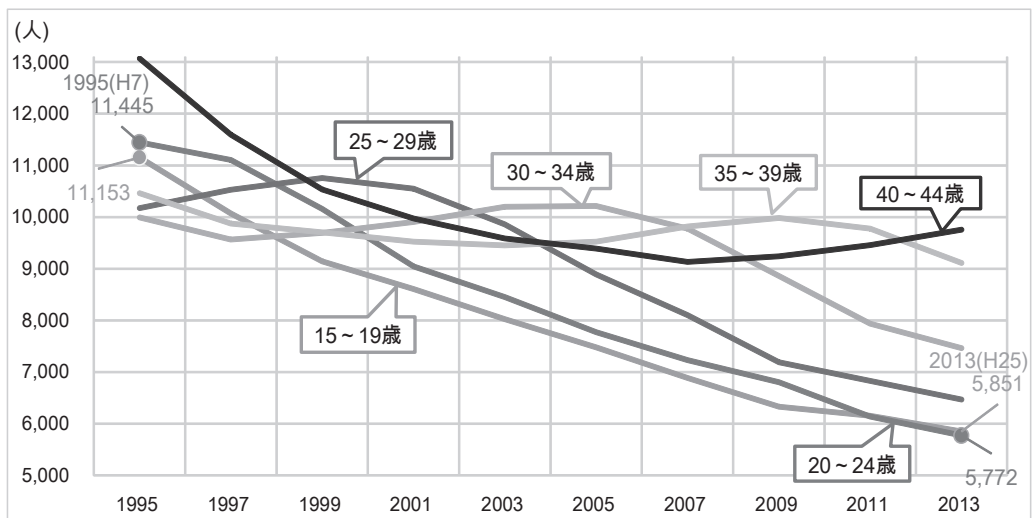
【図2-3 出生数の推移（母の年齢5歳階級別）】



(出典) 人口動態統計

15～44歳の女性人口は、15～19歳および20～24歳の減少が著しくなっており、その他の年代も減少傾向にあります。そのため、子どもを産み育てる世代の人口が減っていることから、合計特殊出生率が増加しても必ずしも出生数が増加しない（4ページ図1-6、6ページ図2-2）という状況にあります。

【図2-4 15～44歳の女性人口の推移】

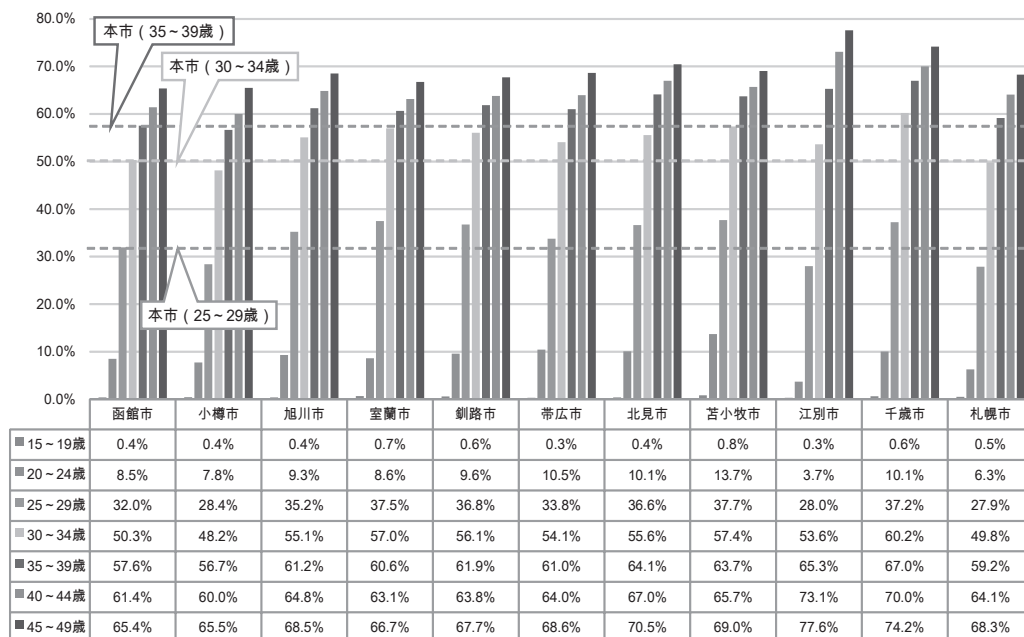


(出典) 住民基本台帳

(2) 有配偶率の状況

本市の有配偶率を北海道内10市と比較すると、20～24歳と25～29歳は4番目に低く、30～34歳は3番目に、35～39歳と40～44歳では2番目に低くなっており、20代以降は年齢が上昇するとともに低くなる傾向にあります。

【図2-5 有配偶率の道内10市との比較】



(出典) 国勢調査

(3) 人口移動の状況

地域経済分析システム (RESAS) ※の人口マップによる本市に対する転出入超過の状況では、道内の市町村からの転入が超過している一方、札幌市および東京圏などへの転出が超過している傾向が見られます。

【図2-6 人口マップ転入超過の状況】



(出典) 地域経済分析システム (RESAS) 2013 (H25)

【図2-7 本市への転入超過ランキング】

区分	転入超過	
第1位	森町	80人
第2位	青森県	68人
第3位	八雲町	58人
第4位	釧路市	43人
第5位	鹿部町	38人
第6位	福島町	36人
第7位	知内町	35人
第8位	小樽市	27人
第9位	旭川市	26人
第10位	長万部町	24人

(出典) 住民基本台帳移動報告2013 (H25)

【図2-8 人口マップ転出超過の状況】



(出典) 地域経済分析システム (RESAS) 2013 (H25)

【図2-9 本市からの転出超過ランキング】

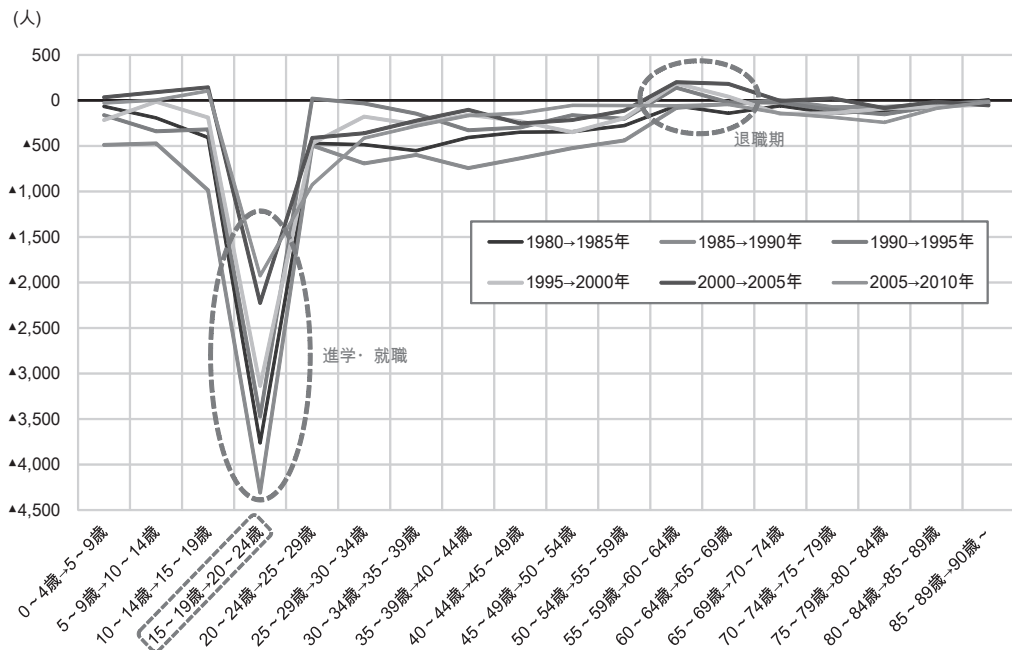
区分	転出超過	
第1位	札幌市	725人
第2位	東京都	261人
第3位	神奈川県	132人
第4位	埼玉県	120人
第5位	千葉県	107人
第6位	愛知県	85人
第7位	七飯町	67人
第8位	宮城県	55人
第9位	千歳市	46人
第10位	兵庫県	38人

(出典) 住民基本台帳移動報告 2013 (H25)

※ 地域経済分析システム (RESAS) : 経済産業省が開発したシステムで、ビッグデータを活用し、地域の経済などを可視化したもの

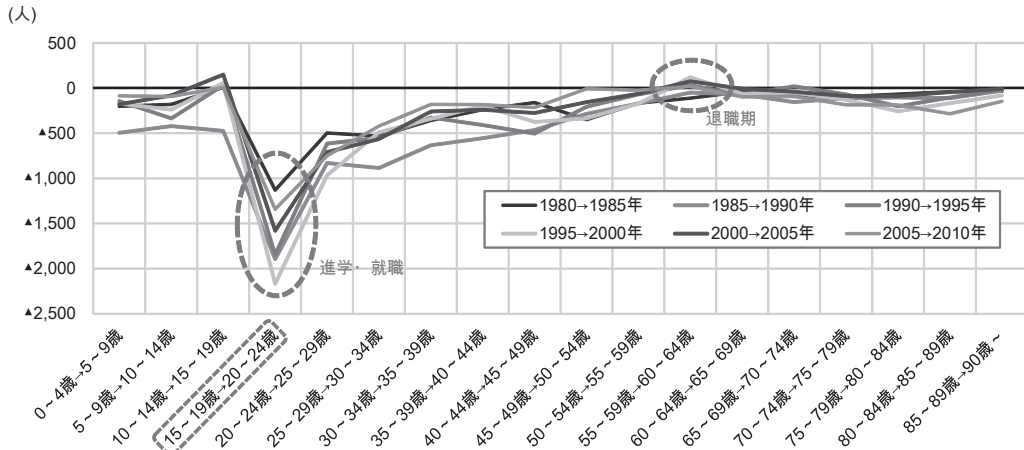
年齢階級別純移動数[※]は、男女とも15～19歳→20～24歳に極端な転出超過となっていますが、男性の方が顕著です。その後、退職期までは0から500人の範囲で転出超過となっています。なお、15～19歳→20～24歳の転出超過が2000（平成12）→2005（平成17）年以降減少しているのは、公立はこだて未来大学が開学した影響もあると考えられます。近年、全体として男女とも転出超過が減少傾向となっておりますが、男性の20～24歳→25～29歳の転出超過は増加傾向にあります。

【図2-10 男性年齢階級別純移動数時系列分析】



(出典) 地域経済分析システム (RESAS)

【図2-11 女性年齢階級別純移動数時系列分析】



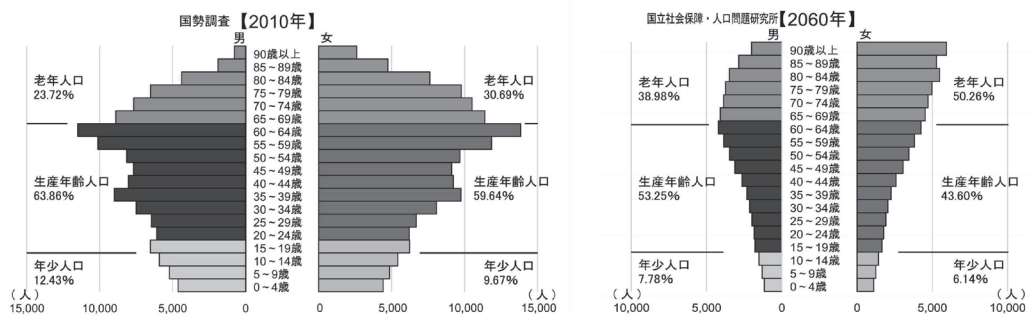
(出典) 地域経済分析システム (RESAS)

※ 年齢階級別純移動数：5歳階級毎にその階級の人口における5年後の人口を差し引いた純移動数

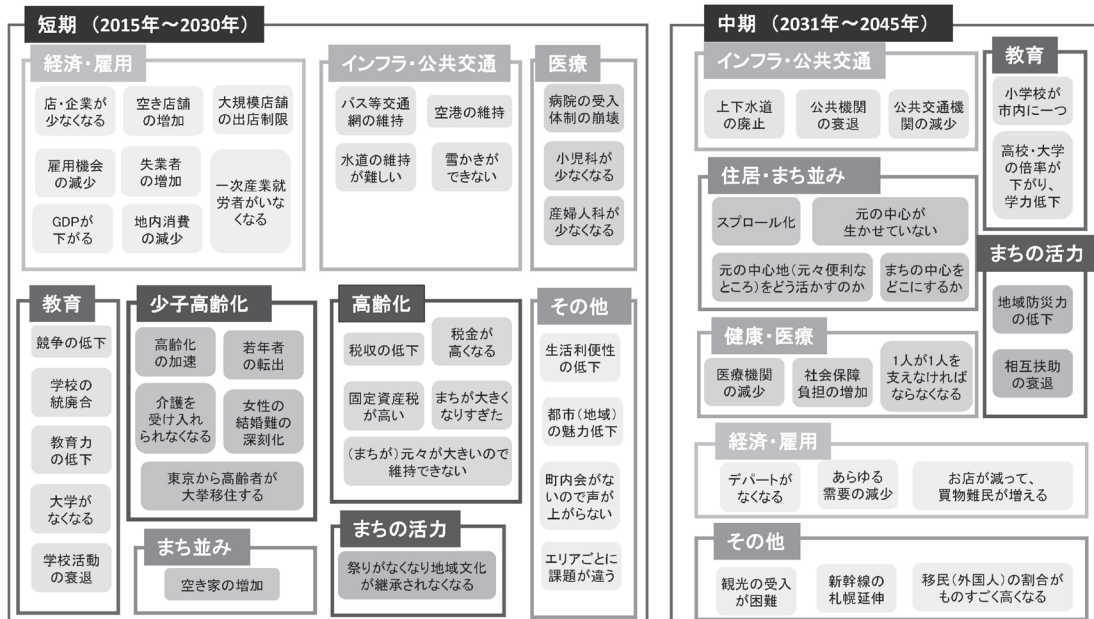
II 人口減少が及ぼすまちへの影響

本市の人口減少は、若年層をはじめとする転出超過に加え、合計特殊出生率が低く推移しており、社会減と自然減が同時に進行しています。このままの状況が続くと、老年人口の割合はさらに上昇し、それを支える生産年齢人口の負担は大きくなっていきます。そのため、今後予想される人口の変化が、日々の生活にどのような影響を及ぼすのか、創生推進会議での意見、市民等アンケートの調査結果などを踏まえ考察しました。

【図3-1 男女別年齢階級別人口】



【図3-2 創生推進会議による「函館のまちに及ぼす影響」に対する意見のまとめ】



1 地域経済の縮小

人口の減少による消費者数の減少が消費活動の停滞を招くことにより、地域から商店や病院といった生活関連サービス施設の撤退または閉鎖が進むと考えられ、生活に必要な商品やサービスの入手が困難となる恐れがあります。さらに、このようなサービス業の撤退や閉鎖は、地域の雇用機会の減少につながり、さらなる地域経済の縮小を招き、働く場所を求め地域から人が転出するといった人口減少の負のスパイラルに陥ることになりかねません。

2 市民生活の利便性、まちの魅力の低下

人口減少は、町会といった地域コミュニティの担い手不足、子どもの数の減少による学校の統廃合、利用者の減少による公共交通の衰退など、日常生活における様々な場面で影響を及ぼします。

また、空き家の増加により、倒壊の危険性や防犯上の問題を生じさせるとともに、函館が誇る夜景の光が失われ、さらにはまちの景観の悪化を招くことにもつながります。

こうした市民生活の利便性やまちの魅力の低下は、市民の地域に対する愛着を失わせるだけでなく、国際観光都市函館のブランド力を低下させる恐れもあります。

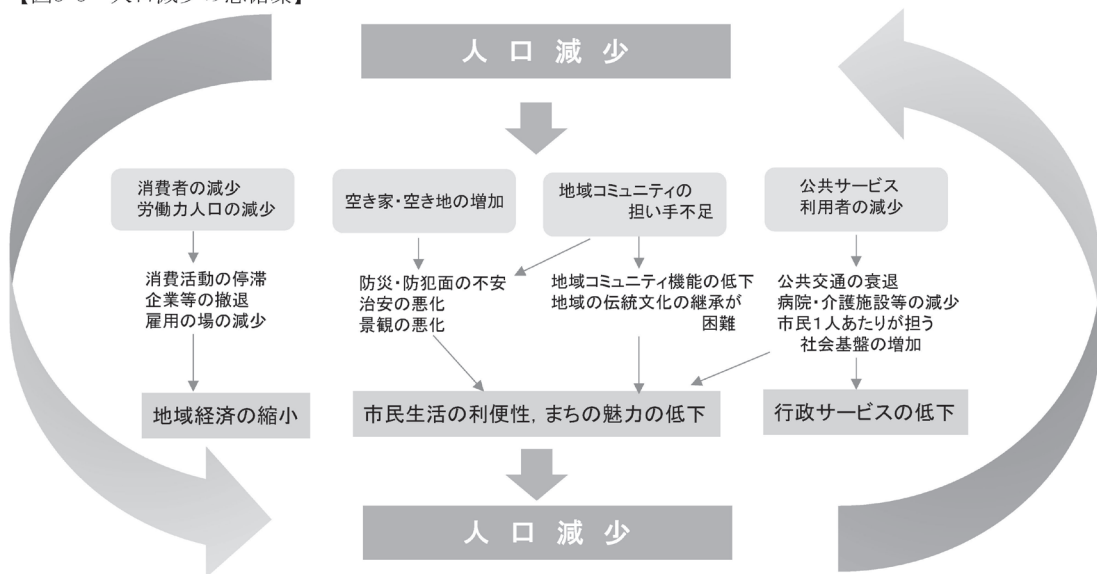
3 行政サービスの低下

人口減少により税収の減少が見込まれる一方で、高齢化の進行により社会保障費の増加が見込まれることから、本市の財政状況は、ますます厳しくなると考えられます。

また、人口密度の低下が進み、市民一人当たりが負担する道路など社会基盤の維持管理費の増加も懸念されます。

このような状況が続くと、これまで行ってきた行政サービスを縮小・廃止しなければならない事態が生じることも考えられます。

【図3-3 人口減少の悪循環】



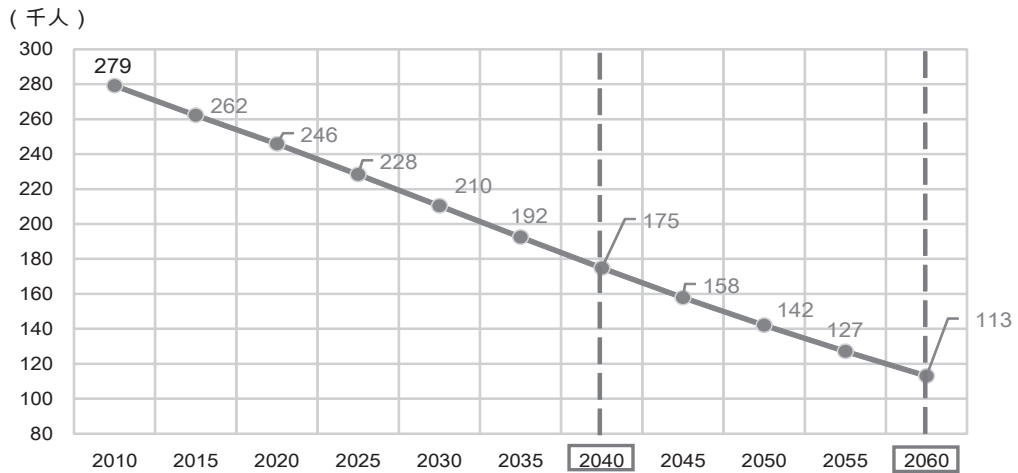
Ⅲ 人口シミュレーション

1 国立社会保障・人口問題研究所による推計

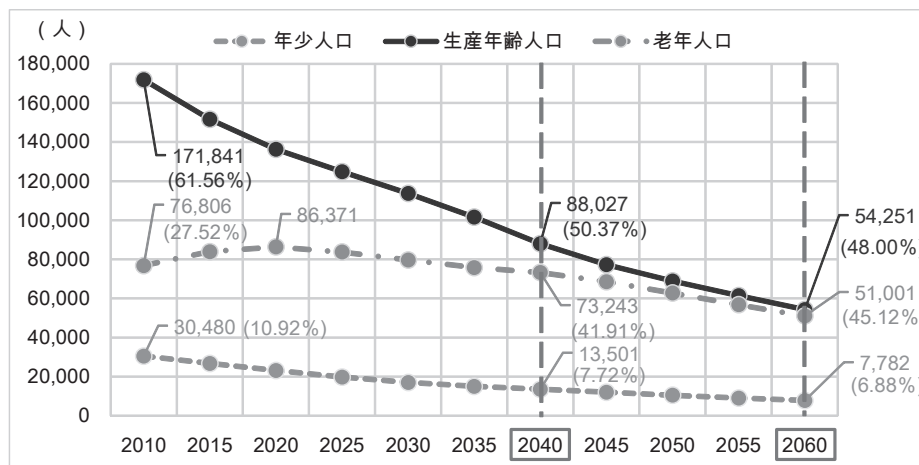
国立社会保障・人口問題研究所（以下「社人研」という。）は、2010（平成22）年～2015（平成27）年の純移動率[※]が今後、一定程度縮小すると仮定し、2040（平成52）年までの推計を公表しています。この推計を2060（平成72）年まで延長したもの（以下「社人研推計」という。）で、本市の将来人口を推計した結果、2040（平成52）年に17万5千人、2060（平成72）年は11万3千人となり、2010（平成22）年と比較し4割に減少することとなります。

また、年齢3区分別人口では、老年人口が2020（平成32）年にピークとなり、減少に転じます。生産年齢人口は大幅に減少し、2010（平成22）年に老年人口との差が約10万人でしたが、2060（平成72）年には約3千人と拮抗します。

【図4-1 社人研推計による将来人口推移】



【図4-2 社人研推計による年齢3区分別人口の推移】



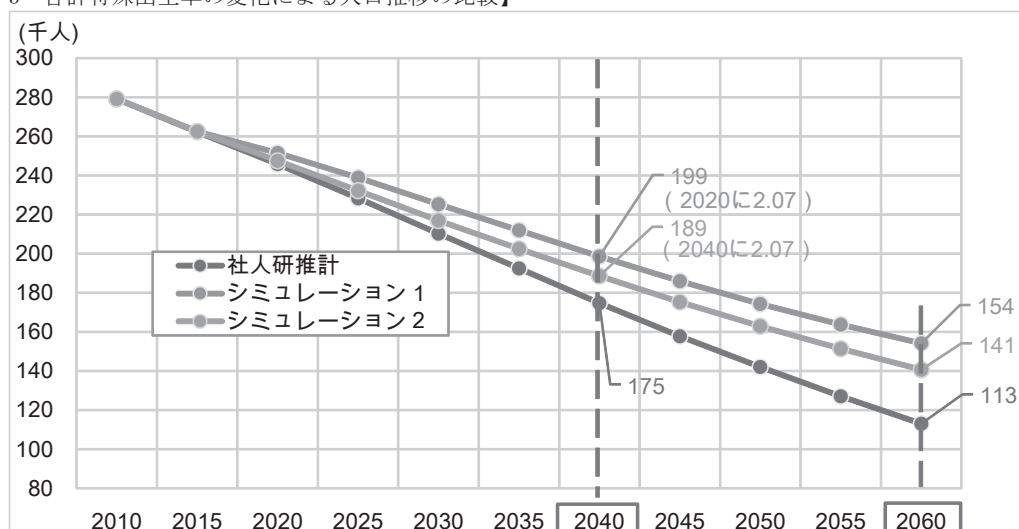
※ 純移動率：転出者と転入者の差を表したもので、転入者が転出者を上回ればプラス、転入者が転出者を下回るとマイナスとなる

2 合計特殊出生率の変化による推計

純移動率を社人研推計で固定し、合計特殊出生率のみを変化させることで人口に与える影響を比較します。

- ・ シミュレーション1
合計特殊出生率を2020（平成32）年に人口置換水準である2.07になると仮定
- ・ シミュレーション2
合計特殊出生率を2040（平成52）年に人口置換水準である2.07になると仮定

【図4-3 合計特殊出生率の変化による人口推移の比較】

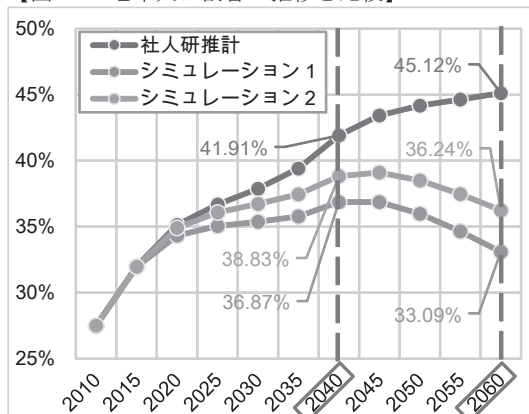


考 察

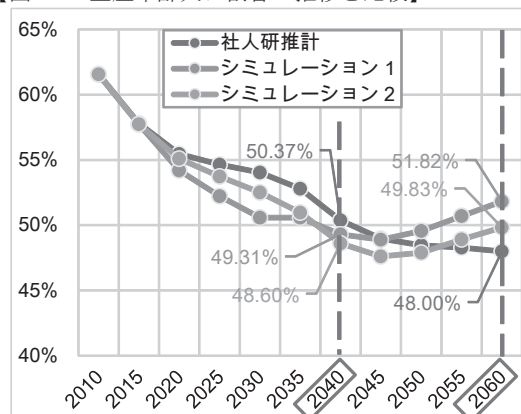
2040（平成52）年と2060（平成72）年のシミュレーション1，2および社人研推計人口を比較すると、合計特殊出生率の改善はその時期が早いほど人口減少の抑制につながることがわかります。

また、老年人口の割合は、2040（平成52）年以降、シミュレーション1と2では減少することから、合計特殊出生率の改善は人口構成における老年人口の割合にも影響を与えることがわかります。

【図4-4 老年人口割合の推移と比較】



【図4-5 生産年齢人口割合の推移と比較】

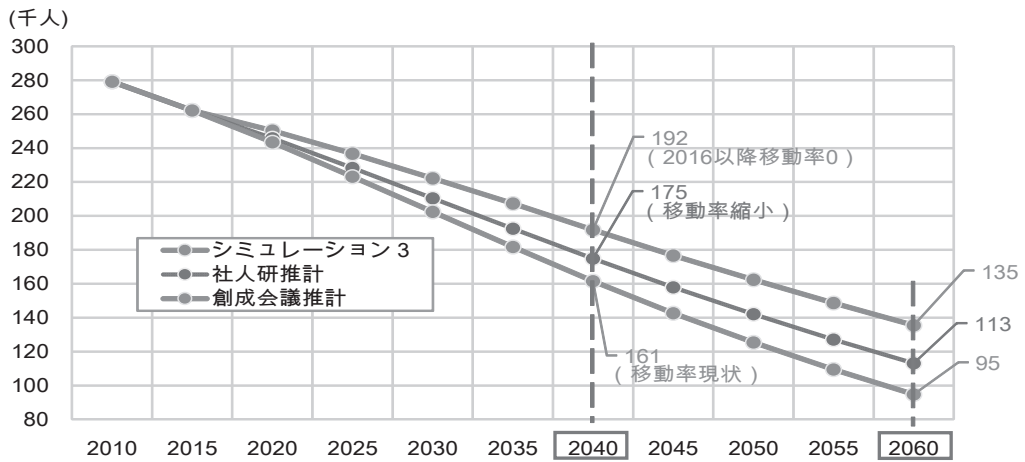


3 純移動率の変化による推計

合計特殊出生率を社人研推計で固定し、純移動率のみを変化させることで人口に与える影響を比較します。

- ・ シミュレーション3
純移動率が、2016（平成28）年以降0になると仮定
- ・ 日本創成会議準拠推計*（以下「創成会議推計」という。）
社人研推計による2010（平成22）～2015（平成27）年の純移動率が、今後も縮小しないと仮定

【図4-6 純移動率の変化による人口推移の比較】

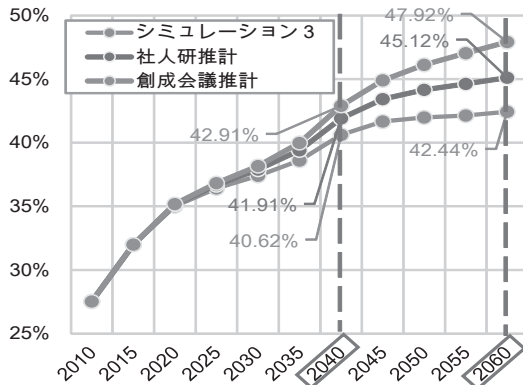


考 察

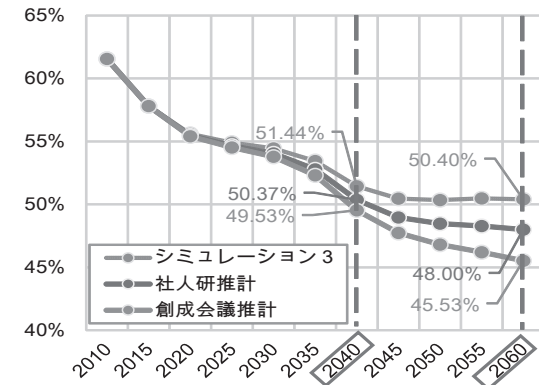
2040（平成52）年と2060（平成72）年のシミュレーション3，社人研推計および創成会議推計人口を比較すると，純移動率の改善幅が大きいほど，人口減少の抑制幅も大きくなることがわかります。

また，生産年齢人口の割合は，2040（平成52）年以降，創成会議推計では減少していきませんが，シミュレーション3と社人研推計では減少が抑制されていくことから，移動率の改善は，生産年齢人口の割合に影響を与えることがわかります。

【図4-7 老年人口割合の推移と比較】



【図4-8 生産年齢人口割合の推移と比較】



※ 日本創成会議準拠推計：日本創成会議（民間機関）が公表した2040（平成52）年までの推計を2060（平成72）年まで延長したもの

IV 取組の基本的視点

本市の人口は、若年層をはじめとする転出超過、合計特殊出生率の低下などに伴う出生数の減少、そして高齢化の進行による高齢者の死亡数の増加といった様々な要因により、急激に減少しています。この人口減少に歯止めをかけることは非常に困難であり、今後少なくとも数十年、人口減少が進行することは避けられない状況にあります。

こうしたことから、今後は、人口減少によるまちの活力の低下をできる限り抑えるため、人口減少の要因を踏まえ、まちの強みや特徴を活かした施策を講じることにより、誰もがいつまでも暮らし続けたい、再び訪れたいと思うまちづくりを進め、「活気と賑わいにあふれるまち函館」をめざします。そのための取組の基本的な視点を以下の4点とします。

- 1 交流人口の拡大
- 2 若者をはじめとする雇用の場の確保
- 3 安心して子どもを産み育てることができる環境の整備
- 4 高齢者をはじめとする市民が安全で安心して暮らすことができるまちづくり

【図5-1 創生推進会議による「函館の良さ」に対する意見のまとめ】



1 交流人口の拡大

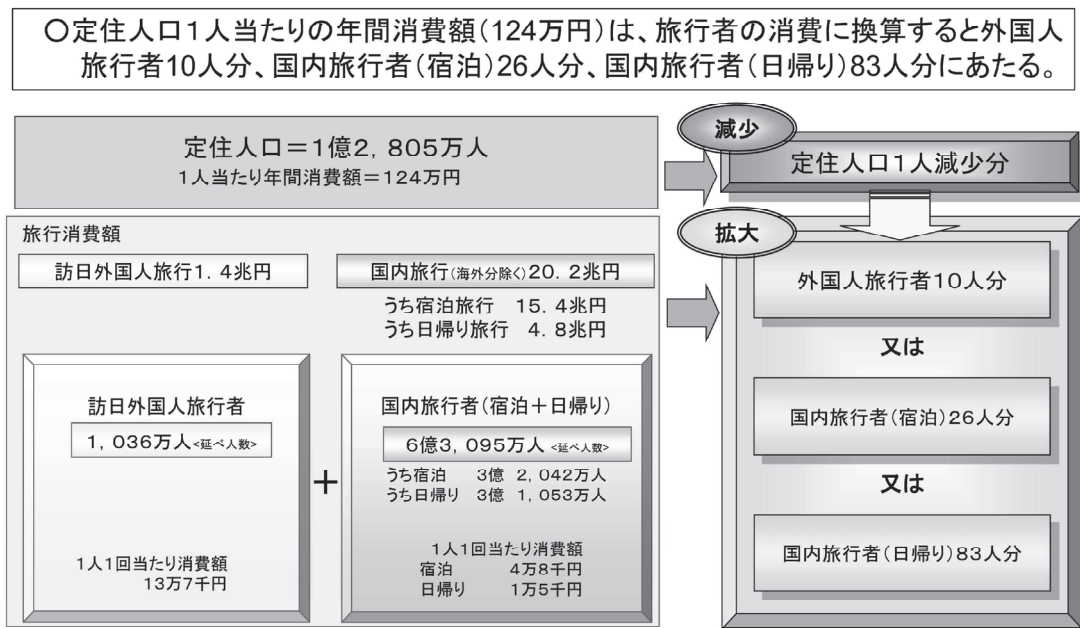
本市は、来年3月に北海道新幹線開業という大きな契機を迎えます。この好機を最大限に活かし交流人口を拡大させるため、5,000人の観客が収容可能な函館アリーナの整備や中心市街地の活性化、国内・海外航空路線の充実などにこれまで取り組んできました。そうした取組などにより、2012（平成24）年度から3年間で、観光客は約34万人増加し484万人、うち外国人観光客は約2倍の35万人となり、今後も増加が見込まれています。

また、国の調査結果によると、定住人口1人当たりの年間消費額は、外国人旅行者10人分もしくは国内宿泊旅行者26人分に相当するとされています。地域によってその効果は異なるものの、交流人口の拡大は、人口減少が招く地域経済の縮小を一定程度補うことができるとともに、雇用の場の確保にもつながると考えます。

さらに本市は、地域ブランド調査2014[※]において魅力度第1位と人気の観光都市であり、市民等アンケート（転出者）でも、約6割の方が再び函館に居住したい意向を示すなど、観光客のみならず、函館で実際に生活した方からも住みやすく魅力的なまちであるという評価もあることから、今後、I J Uターン移住者のさらなる増加も期待できます。

こうしたことから、「交流人口の拡大」を取組の第1の視点とします。

【図5-2 観光交流人口増大の経済効果】



(出典) 国土交通省観光庁（「観光に関する取組」(2014（平成26）年11月）資料）

※ 地域ブランド調査2014：株式会社ブランド総合研究所が全国約1千の市区町村および47都道府県を対象に実施したもの

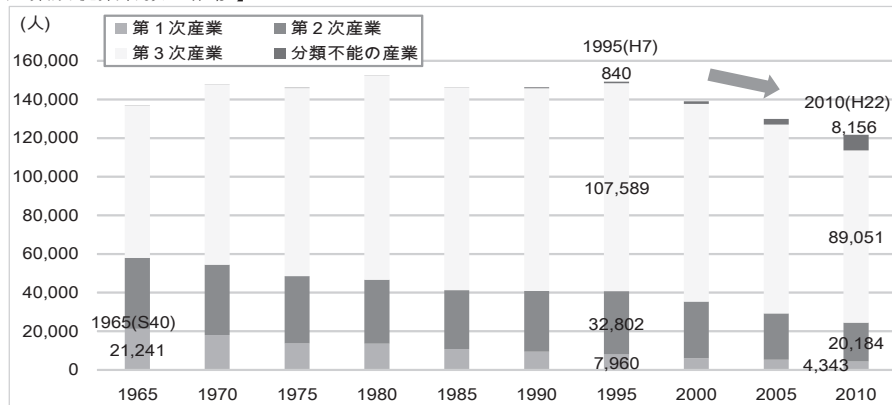
2 若者をはじめとする雇用の場の確保

本市は、若年層の進学・就職時における札幌市・首都圏への転出超過が著しく、さらに他の年代においても転出超過の状況が続いており、転入超過は、退職時期における僅かな期間・人数となっています。市民等アンケート（高校生・大学生）では、卒業後4割近くが市外へ転居する予定と答え、その理由として、「魅力的な職場がない」が上位となっており、市民等アンケート（転出者）では、7割以上が就職・転職・転勤に伴う勤務先の都合で転出していると答え、さらには、市民等アンケート（20歳以上）でも、市の経済を活性化させるために必要な施策の第1位が「安定した雇用の確保」となっています。

労働力人口が減少傾向にある一方、失業者が増加傾向にあるということを踏まえると、本市の転出超過は、雇用の場が少ないことが原因であると考えられます。そのため、若者をはじめとする雇用の場を確保することで、本市の転出を抑制する取組が必要です。なお、雇用の場の確保は、I J Uターンの移住・定住にも結びつくものです。

こうしたことから、「若者をはじめとする雇用の場の確保」を取組の第2の視点とします。

【図5-3 産業別就業者数の推移】



(出典) 国勢調査

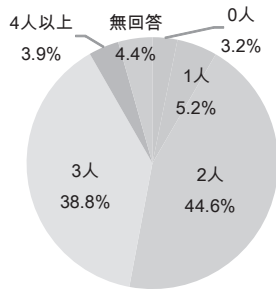
3 安心して子どもを産み育てることができる環境の整備

本市の出生数は、若年層の転出および合計特殊出生率と有配偶率の低下など様々な要因により減少しています。市民等アンケート（20歳以上）では、理想的な子どもの数を2人以上と答えた方が8割を超えているのに対し、現在の子どもの数を2人以上と答えた方が約4割と大幅な乖離が見られています。この理由としては、「子育てや教育にお金がかかる」が最も多く、次いで「育児の心理的・肉体的負担が大きい」となっています。

また、安心して子どもを産み、子育てできる環境を整備するために取り組むべきこととしては、「子育てと仕事の両立しやすい環境の整備」が最も多く、次いで「子育て世帯への経済的支援」となっています。このことから、経済面や子育て環境などに関する阻害要因を取り除き、1人でも多くの市民が、希望する子育てを実現できる環境整備が必要です。

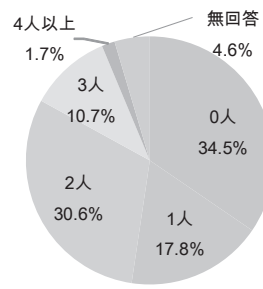
こうしたことから、「安心して子どもを産み育てることができる環境の整備」を取組の第3の視点とします。

【図5-4 理想的な子どもの数】



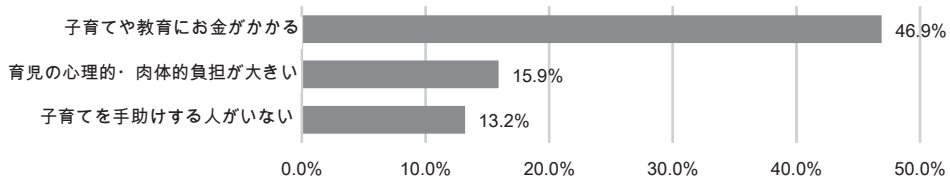
(出典) 市民等アンケート調査(20歳以上)

【図5-5 現在の子どもの数】



(出典) 市民等アンケート調査(20歳以上)

【図5-6 理想的な子どもの数が、現在の子どもの数より多い主な理由】



(出典) 市民等アンケート調査(20歳以上)

4 高齢者をはじめとする市民が安全で安心して暮らすことができるまちづくり

本市は、総人口が減少し、2060（平成72）年頃には人口の半数近くが高齢者という、これまでに経験したことのない社会を迎えます。既に地域コミュニティの担い手は高齢化してきており、今後、地域の防災、防犯、高齢者の見守りといった活動の停滞が不安視されます。

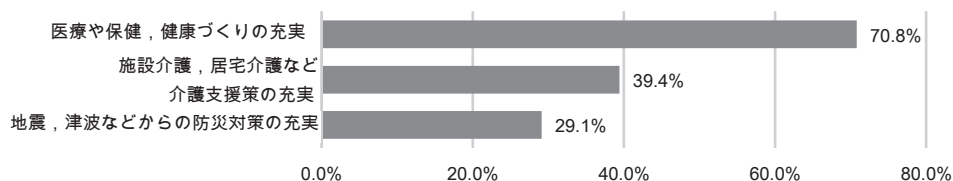
また、今後は車を持たない高齢者の増加に伴い、公共交通の必要性が増すことも予想されますが、市民等アンケート（転出者、高校生・大学生）では、函館のまちに対し特に不満と思うことの第2位に「市内の移動（市電・バス）の便利さ」があがっています。

一方、市民等アンケート（20歳以上）では、安心して住むことができるまちづくりのために必要な施策として、「医療や保健、健康づくりの充実」が第1位となっており、健康に対する関心の高さもうかがえます。

市民が住み慣れた地域で、健康で安心して暮らすためには、日常のサービスが適切に提供され、地域の活力を維持することができるまちづくりが必要です。このようなまちは、市民だけではなく移住者や観光客にとっても魅力的なまちとなります。

こうしたことから、「高齢者をはじめとする市民が安全で安心して暮らすことができるまちづくり」を取組の第4の視点とします。

【図5-7 安心して住めるまちづくりを進めるために取り組むべきことの主なもの】



(出典) 市民等アンケート調査(20歳以上)

V 人口の将来展望

人口減少に取り組んでいくためには、第Ⅱ章で述べた人口減少が及ぼすまちへの影響を市民とともに認識し、危機感を共有することが第一歩です。人口減少は避けることができない課題ではありますが、少しでも早くこの問題に取り組むことで、減少の傾向を緩やかにし、まちに及ぼす悪影響を最小限に抑える必要があります。

また、人口が減少しても、魅力ある、活気と賑わいにあふれるまちとするため、地域資源を活用し国内外から人の流れを呼び寄せることで、地域経済の活性化を図るとともに、都市機能を維持し、市民の安全・安心を守るまちづくりを、市民・企業・行政などが一体となって取り組んでいきたいと考えています。

このような取組により、函館が、誰もがいつまでも住み続けたい、再び住みたい、訪れたいと思うまちとなり、若い世代を中心とした転出が抑制されるとともに、子どもを産み育てたいという市民の希望が叶えられるまちをめざし、本市独自に人口推計を行い、本市の将来人口を展望します。

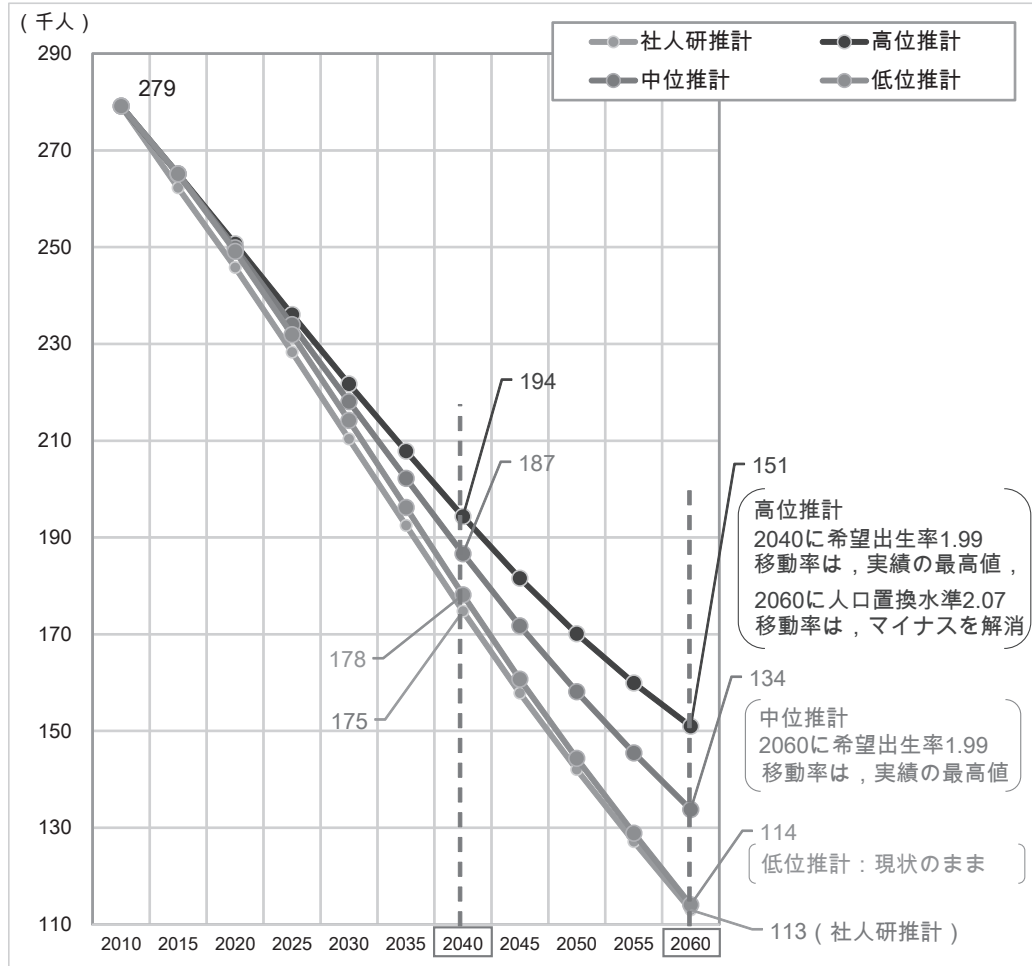
- 低位推計
合計特殊出生率、純移動率とも現状のまま推移すると仮定
- 中位推計
2060（平成72）年に合計特殊出生率が、本市独自に算出した市民の希望出生率となる1.99を実現し、純移動率を1980（昭和55）年以降の実績の最高値を達成すると仮定
- 高位推計
2040（平成52）年までに中位推計の2060（平成72）年の状況を達成し、かつ2060（平成72）年までに合計特殊出生率が人口置換水準である2.07、純移動率のマイナスが解消すると仮定（この水準を維持し続けた場合、2100年代に10万人程度でほぼ横ばい）

区 分	合計特殊出生率		純移動率	
	2040(平成52)年	2060(平成72)年	2040(平成52)年	2060(平成72)年
低位推計	2015(平成27)年の水準で一定		2015(平成27)年の水準で一定	
中位推計	逡 増	1.99(希望出生率)	逡 増	実績の最高値
高位推計	1.99(希望出生率)	2.07(人口置換水準)	実績の最高値	マイナスを解消

推計の考え方

- ・ 希望出生率：市民等アンケート（20歳以上）結果をもとに、既婚者および独身者の理想とする子どもの数と独身者の結婚の可能性、実際の有配偶率を勘案して、20～49歳における希望出生数を1.99と算出し、合計特殊出生率としたもの
- ・ 2015（平成27）年の合計特殊出生率：2009（平成21）年から2013（平成25）年の平均値1.19人と算出したもの
- ・ 実績の最高値：1980（昭和55）年から2010（平成22）年までの国勢調査による5歳階級毎の純移動率から、最も高い値を抽出し反映させたもの
- ・ 2015（平成27）年の純移動率：住民基本台帳人口の2009（平成21）年9月末と2014（平成26）年9月末の人口から純移動数と純移動率を算出したもの

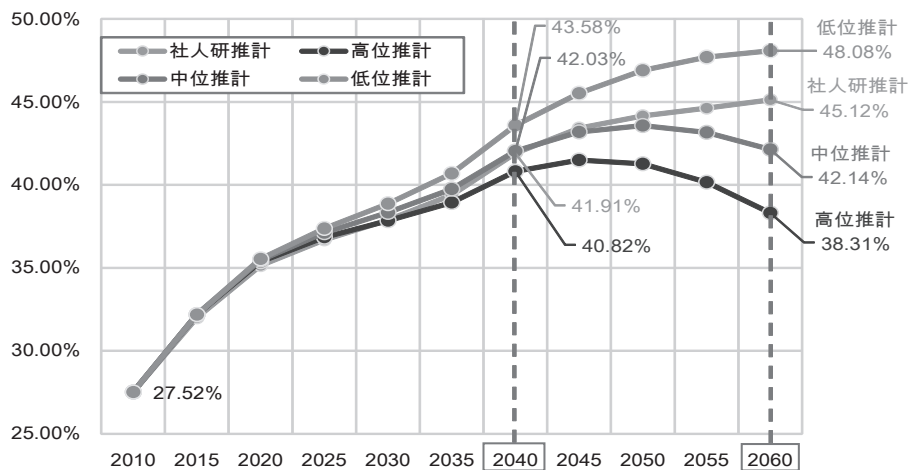
【図6-1 総人口の推移と比較】



・ 高齢者（65歳以上）率の比較

2060（平成72）年では、低位推計および社人研推計は増加傾向ですが、中位推計および高位推計は減少に転じています。

【図6-2 高齢者率の推移と比較】



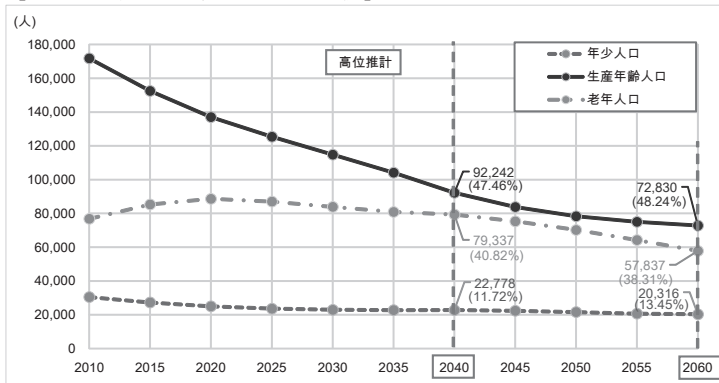
<参考> 各推計による人口構成

・ 高位推計

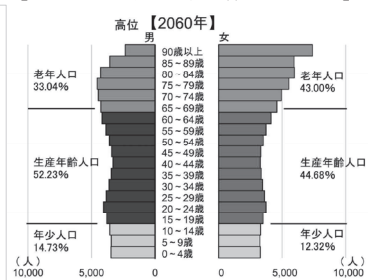
2060（平成72）年の男女別年齢階級別人口では、40歳代に比べ20歳代と年少人口が多くなっています。出生率の改善と転出の抑制による影響が出始めているものと推測されます。

また、年齢3区分別人口の推移では、生産年齢人口の減少傾向が2050（平成62）年頃から緩やかになります。割合では、2040（平成52）年に比べ老年人口の割合が減少し4割以下となり、生産年齢人口と年少人口の割合はそれぞれ上昇します。

【図6-3 年齢3区分別人口の推移】



【図6-4 男女別年齢階級別人口】

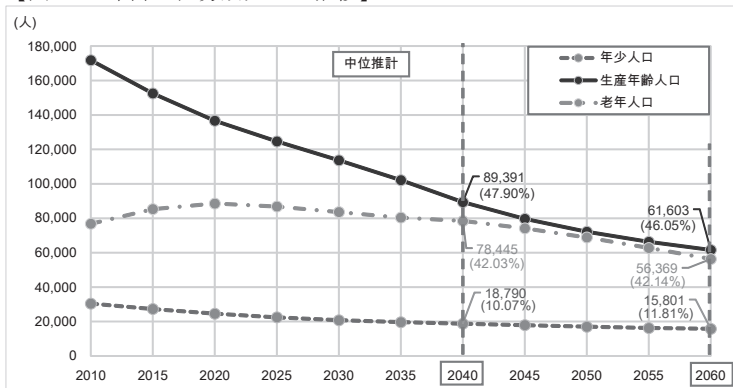


・ 中位推計

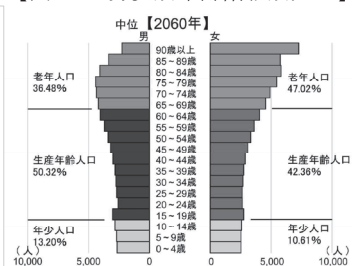
2060（平成72）年の男女別年齢階級別人口では、20～24歳の人口が最も少なくなっており、一方で、10代後半は増加し、年少人口はほぼ同数となっています。

また、年齢3区分別人口の推移では、生産年齢人口と老年人口が2050（平成62）年に同数に近づきますが、その後老年人口が減少し、差が徐々に広がります。割合では、老年人口がほぼ同水準となっており、4割を超えて推移しています。

【図6-5 年齢3区分別人口の推移】



【図6-6 男女別年齢階級別人口】

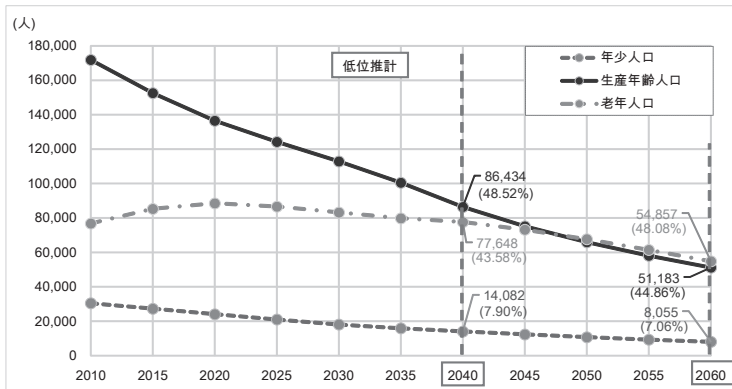


・ 低位推計

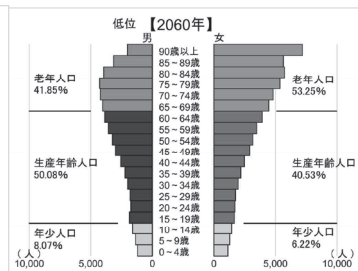
2060（平成72）年の男女別年齢階級別人口では、0～4歳の人口が最も少なくなっており、年齢が上がるにつれて増加する傾向となっています。

また、年齢3区分別人口の推移では、2050（平成62）年に生産年齢人口が老年人口を下回り、その後も同様に推移します。割合では、2040（平成52）年に比べ生産年齢人口は減少し、老年人口は上昇し5割近くになり、市民の2人に1人が高齢者という状況になります。

【図6-7 年齢3区分別人口の推移】



【図6-8 男女別年齢階級別人口】





市民の声回答一覧

[TOP](#) > [市民の声回答一覧](#) > [分野](#) > [住宅・土地](#)

2018年1月12日

所有者不明の土地について (再々質問)

受付月日

平成29年12月19日

ご意見等要旨

ご丁寧な回答ありがとうございます。

では、その書類が届かない150件の扱いについてお尋ねします。

一番古いものでどのくらい前からあるのか、所有者や相続人に対して書類が送れない場合はどのように管理しているのか、前年比何件の増減なんですか、最終的に調査できなくなった場合どのように処理しているんですか？

また、今後所有者不明の土地が増えて行くことが有識者会議や報道等で予想されていますが、函館市ではどのような対策がされていますか？

市の回答

参考までに申し添えたあて先不明等により返戻となった150件につきましては、地方税法第20条の2の規定による公示送達の方法により処理するとともに、戸籍等による納税義務者の調査を継続して実施しております。

また、年度毎に納税通知書の返戻調査を行っているところでございますが、平成28年度の返戻となった通数につきましては、107件となっており、平成29年度は43件増加したところであります。

なお、どのくらい古いものであるか等、具体的内容については、所有者や納税義務者の特定につながるおそれがあり、地方税法第22条に秘密漏えいに関する規定がありますことから、詳細にはご説明できない点をご理解願います。

このように納税通知書が届かないことによって把握した所有者不明の土地への対策につきましては、順次、納税義務者の調査を実施することで、公平な課税に努めているところでございます。

※回答についてのお問合せ先

税務室資産税担当 資産税賦課部門

電話：0138-21-3229

担当部課名

財務部税務室資産税担当

回答月日

平成30年1月12日

関連ワード

財務部

お問い合わせ

企画部 広報広聴課

電話：0138-21-3630

E-Mail：kouhou@city.hakodate.hokkaido.jp

函館市役所 〒040-8666 北海道函館市東雲町4番13号

TEL：0138-21-3111(代) MAIL：hakodate@city.hakodate.hokkaido.jp(代)

[各課へのお問合せ先はこちら](#)

〔資料 3〕

監査人質問事項に対する市の回答

区分	質問事項	回 答	担当 部局
第1	市が保有する不動産の管理と有効活用について、平成23年度に実施された包括外部監査に係る報告書（以下「H23 報告書」という。）において指摘・意見が出されているが、これらについて現在の状況を確認したい。		
1-1	(H23 報告書 150 ページ P-4 旧市立函館病院跡地) 平成12年度の跡地利用基本方針において総合博物館の建設予定地として位置づけられているとしているが、それから17年経過するも総合博物館構想は棚上げされたままである。そこで、同構想の具体化について、近年中に着手する予定があるのか否かについて尋ねます。	平成26年3月策定の公共施設のあり方に関する基本方針に基づく、「各施設の今後の方向性」の中で、博物館本館、北方民族資料館、北洋資料館、文学館、博物館郷土資料館については、「西部地区における総合博物館の将来的な整備について検討する中で、施設の統廃合も併せて検討する。」こととしており、整備については、既存施設の活用も視野に、今後検討していくことから、当該地における施設整備については、近年中に着手する予定はありません。	教育 委員 会
1-2	(H23 報告書 76 ページ E-1 観光用駐車場用地) 都市計画上「港が丘通」遊歩道化に伴い必要となる駐車場であることから、引続き観光用駐車場として観光部で管理するとしている。しかし、事実上実現不可能と思われる上記都市計画を変更し、同駐車場を大口利用者のロープウェイ事業者に売却することを、再考する余地はないのかを尋ねます。	平成34年度以降に都市計画道路の全体見直しを行う予定となっていることから、その見直しにおける港ヶ丘通の位置付けにより、当該地の都市計画上の必要性を判断するとともに、売却を含め土地利用のあり方について合わせて検討したいと考えている。	観光 部

区分	質問事項	回 答	担当 部局
1-3	<p>(H23 報告書 149 ページ P-3 観光用駐車場用地)</p> <p>H23 報告書において、土地取得から 18 年経過し、月極駐車場 5 台分の他ほとんど利用されていないとの指摘があり、これに対する措置として、有効活用方策として引き続き検討するとされていたが、回答後既に 4 年経過しているが、何らかの検討はなされているのか否かについて尋ねます。</p>	<p>当該地は用途未定地に変更し、売却も含め検討しており、この間、当該地の購入等について数件打診があったものの、実現には至っていない。</p> <p>また市において当該地を有効活用するには、土地開発公社所有の Q-2 観光用駐車場用地を一般会計が買い戻す必要があることも含め、近隣地の有効活用と併せ、活用方策を検討する。</p>	財務 部
1-4	<p>(H23 報告書 81 ページ G-1 旭多目的広場)</p> <p>4 年前には、ゲートボール場として活用されていたが、現在同活用は廃止となっている。その後の活用法について、何か検討しているか否かについて尋ねます。</p>	<p>平成 25 年 4 月 1 日に教育委員会から経済部へ当該用地の引き継ぎがあり、平成 27 年度に勤労者総合福祉センターの駐車場として使用するための造成工事を行い、平成 28 年度より供用開始している。</p>	経済 部
1-5	<p>(H23 報告書 98 ページ J-1 旧清和荘跡地)</p> <p>H23 報告書における指摘に対し、黒松林と一体的にした緑地化を図るなどとされていたが、黒松林も含めて湯の川温泉に近いことから、観光資源としての有効活用を検討できないかについて尋ねます。</p>	<p>平成 26 年 12 月に旧清和荘跡地に黒松林と一体とした公園を整備して以来、市民の憩いの場として利用されており、園内の案内図には黒松林が作られた経緯に関する説明をすることで、市民をはじめ観光客を含めた周知を図っています。</p> <p>近隣に函館アリーナがオープンしてからは、大きな大会等の開催時に、宿泊施設も近いこともあり、地方からの参加者のウォーミングアップ場所や散策など有効利用されています。</p>	土木 部

区分	質問事項	回 答	担当 部局
1-6	<p>(H23 報告書 75 ページ D-2 万代公園)</p> <p>H23 報告書において、公園としての活用がほとんどされていないとの指摘に対し、町会などと協議をしながら、有効利用の方法について検討していくとされていたが、その後何か検討されているのか否かについて尋ねます。</p>	<p>当該公園は、地元町会が集会や行事に利用できるよう広場を主体として整備した公園であり、平成 23 年以降、公園利用にあたり、町会に対し市が許可できる町会行事等の内容を示し、活用するよう促してきましたが、これまで、具体の利用申請はありません。しかし、市民の憩いの場として利用されているほか、当該公園の地域が津波浸水区に指定され、平成 25 年に、園内に防災行政無線柱が設置されたところであり、付近住民等の迅速な避難行動を促すために必要不可欠な施設が設置された公園となっています。</p>	土木 部
1-7	<p>(H23 報告書 62 ページ A-3 昭和 1 丁目空地) H23 報告書において、売却に支障がある物件としているが、現時点において財務部への引継ができているのか尋ねます。仮に以前と同様の状況が継続しているのであれば、支障原因になっている隣接地との境界問題等についての解決への道筋については、何か検討されているのかについて尋ねます。</p>	<p>財務部への土地引継ぎにあたり、平成 27 年 8 月に測量調査を実施し、当該土地に隣接する地権者の特定を終えたところですが、この内境界確認を必要とする 1 地権者（住所：横浜市）に対し確認に係る資料を平成 29 年 3 月に送付したところ、返事がなく連絡がとれない状況にある。引き続き連絡を取るよう努めるとともに、他の手法について検討している。</p>	教育 委員 会

区分	質問事項	回答	担当 部局
1-8	(H23 報告書 84 ページ H-1 臨空工業団地) H23 報告書には、地積的には40%が未売却であるとあったが、その後4年間での売却努力の成果の有無について尋ねます。 ⇒H29.3 末現在	H27.1.6 に函館酸素(株)へ第2次第1期に造成した分譲地 1.7ha を売却した。 ※未売却 41%→36%	経済部
1-9	(H23 報告書 87 ページ H-2 函館テクノパーク) H23 報告書には、分譲地の45%が未売却であるとあったが、その後4年間での分譲実績の有無について尋ねます。 ⇒H29.3 末現在	H24.12.18 に(株)マイスターへ売却 (484.63 m ²) ※貸付地を売却 H24.12.18 に(株)仁光電機へ売却 (651.84 m ²) H25.11.22 に(株)アクトシステムズへ貸付 (1,765.71 m ²) H28.3.7 に(株)アサヒへ貸付 (3,276.10 m ²) H29.3.13 に上加冷機工業(株)へ売却 (1,754.72 m ²) ※未売却(売却も貸付もできていない土地) 45%→14%	経済部
1-10	(H23 報告書 95 ページ I-5 旧市立函館図書館) H23 報告書において、H22.3 活用検討懇話会から提言書が提出されたが、それは活かされずに、外観保存することとしたとあるが、保存するにしても、現況のままでの保存価値があるのか否かについて、検討されたか尋ねます。	活用検討懇話会の提言および耐震診断調査の判定結果等を踏まえ、平成23年10月に旧市立函館図書館の保存・活用に係る基本的な考え方を策定し、歴史的建造物として建物の外観を保存することにしたものであり、平成25年度には外壁、屋根、建具等の外観の補修工事を実施している。	教育委員会

区分	質問事項	回 答	担当 部局
1-11	<p>もと青柳学園跡地</p> <p>※ H23 包括外部監査対象外施設</p> <p>施設は老朽化し再使用は不可能と考えられます。施設解体予定の有無及び跡地の活用について検討の有無を尋ねます。</p>	<p>もと青柳学園については施設の老朽化が進んでいることから、現存する建物を解体のうえ、土地の売払いを検討している。</p> <p>(ただし、建物の解体には多額の費用が見込まれていることから、早急に対応することは難しい。)</p>	保健 福祉 部
1-12	<p>(H23 報告書 111 ページ 学校統廃合による廃校の跡地・校舎)</p> <p>旧函館市内の廃校予定校が小学校9校、中学校7校(内西部・中央地区が小学校6校・中学校6校)あるとしているが、廃校になった校舎及び敷地の活用策について、何か具体的に検討されていることがあれば尋ねます。</p>	<p>小中学校の再編などに伴う公共施設の跡地等の利用につきましては、新たな公共施設の整備や他の公共施設への転用などについて、庁内で検討した上で、利用が見込まれない場合は、売却等により処分することとしている。</p> <p>現在、検討しているものとしては、来年3月に閉校する凌雲中学校の跡地等の利用について、青年センターや女性センターなど、類似機能を有する統合施設として利用する方向で検討している。</p>	企画 部 (財務 部, 教 育委 員会)
1-13	<p>(H23 報告書 178 ページ 遊休・低利用の不動産に係る調査対象の明確化)</p> <p>会計の区分等に関わらず、全ての土地・建物を調査対象に含めるべきとの意見に対し、函館市名義の土地全てについて、その用途や所管の調査、把握を進めているところであり、これらを明らかにしてから、利用状況等を調査することを検討したいとしていますが、4年経過しどのように整理され活用されているのかを尋ねます。</p>	<p>財産台帳以外に、他部局が別に管理する土地等については、所管・用途等の判別が困難な事例が多いが、順次、台帳の写し等の提供を受け、公有財産管理システムに取り込み、当該土地の所管・用途等の把握に努めているところである。</p> <p>情報更新されたデータを活用し、売却可能な土地等の洗い出しを行い、市有地の積極的な売払いを進めているところである。</p>	財務 部

〔資料 4〕

空家等対策の推進に関する特別措置法（平成26年法律第127号）

（目的）

第1条 この法律は、適切な管理が行われていない空家等が防災、衛生、景観等の地域住民の生活環境に深刻な影響を及ぼしていることに鑑み、地域住民の生命、身体又は財産を保護するとともに、その生活環境の保全を図り、あわせて空家等の活用を促進するため、空家等に関する施策に関し、国による基本指針の策定、市町村（特別区を含む。第10条第2項を除き、以下同じ。）による空家等対策計画の作成その他の空家等に関する施策を推進するために必要な事項を定めることにより、空家等に関する施策を総合的かつ計画的に推進し、もって公共の福祉の増進と地域の振興に寄与することを目的とする。

（定義）

第2条 この法律において「空家等」とは、建築物又はこれに附属する工作物であつて居住その他の使用がなされていないことが常態であるもの及びその敷地（立木その他の土地に定着する物を含む。）をいう。

ただし、国又は地方公共団体が所有し、又は管理するものを除く。

2 この法律において「特定空家等」とは、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著しく衛生上有害となるおそれのある状態、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にあると認められる空家等をいう。

（空家等の所有者等の責務）

第3条 空家等の所有者又は管理者（以下「所有者等」という。）は、周辺の生活環境に悪影響を及ぼさないよう、空家等の適切な管理に努めるものとする。

（市町村の責務）

第4条 市町村は、第6条第1項に規定する空家等対策計画の作成及びこれに基づく空家等に関する対策の実施その他の空家等に関する必要な措置を適切に講ずるよう努めるものとする。

（基本指針）

第5条 国土交通大臣及び総務大臣は、空家等に関する施策を総合的かつ計画的に実施

- するための基本的な指針（以下「基本指針」という。）を定めるものとする。
- 2 基本指針においては、次に掲げる事項を定めるものとする。
 - ① 空家等に関する施策の実施に関する基本的な事項
 - ② 次条第一項に規定する空家等対策計画に関する事項
 - ③ その他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に必要な事項
 - 3 国土交通大臣及び総務大臣は、基本指針を定め、又はこれを変更しようとするときは、あらかじめ、関係行政機関の長に協議するものとする。
 - 4 国土交通大臣及び総務大臣は、基本指針を定め、又はこれを変更したときは、遅滞なく、これを公表しなければならない。

（空家等対策計画）

第6条 市町村は、その区域内で空家等に関する対策を総合的かつ計画的に実施するため、基本指針に即して、空家等に関する対策についての計画（以下「空家等対策計画」という。）を定めることができる。

- 2 空家等対策計画においては、次に掲げる事項を定めるものとする。
 - ① 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
 - ② 計画期間
 - ③ 空家等の調査に関する事項
 - ④ 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
 - ⑤ 空家等及び除却した空家等に係る跡地（以下「空家等の跡地」という。）の活用の促進に関する事項
 - ⑥ 特定空家等に対する措置（第十四条第一項の規定による助言若しくは指導、同条第二項の規定による勧告、同条第三項の規定による命令又は同条第九項若しくは第十項の規定による代執行をいう。以下同じ。）その他の特定空家等への対処に関する事項
 - ⑦ 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
 - ⑧ 空家等に関する対策の実施体制に関する事項
 - ⑨ その他空家等に関する対策の実施に関し必要な事項
- 3 市町村は、空家等対策計画を定め、又はこれを変更したときは、遅滞なく、これを公表しなければならない。
- 4 市町村は、都道府県知事に対し、空家等対策計画の作成及び変更並びに実施に関し、情報の提供、技術的な助言その他必要な援助を求めることができる。

(協議会)

- 第7条 市町村は、空家等対策計画の作成及び変更並びに実施に関する協議を行うための協議会（以下この条において「協議会」という。）を組織することができる。
- 2 協議会は、市町村長（特別区の区長を含む。以下同じ。）のほか、地域住民、市町村の議会の議員、法務、不動産、建築、福祉、文化等に関する学識経験者その他の市町村長が必要と認める者をもって構成する。
 - 3 前2項に定めるもののほか、協議会の運営に関し必要な事項は、協議会が定める。

(都道府県による援助)

- 第8条 都道府県知事は、空家等対策計画の作成及び変更並びに実施その他空家等に関しこの法律に基づき市町村が講ずる措置について、当該市町村に対する情報の提供及び技術的な助言、市町村相互間の連絡調整その他必要な援助を行うよう努めなければならない。

(立入調査等)

- 第9条 市町村長は、当該市町村の区域内にある空家等の所在及び当該空家等の所有者等を把握するための調査その他空家等に関しこの法律の施行のために必要な調査を行うことができる。
- 2 市町村長は、第14条第1項から第3項までの規定の施行に必要な限度において、当該職員又はその委任した者に、空家等と認められる場所に立ち入って調査をさせることができる。
 - 3 市町村長は、前項の規定により当該職員又はその委任した者を空家等と認められる場所に立ち入らせようとするときは、その五日前までに、当該空家等の所有者等にその旨を通知しなければならない。ただし、当該所有者等に対し通知することが困難であるときは、この限りでない。
 - 4 第2項の規定により空家等と認められる場所に立ち入ろうとする者は、その身分を示す証明書を携帯し、関係者の請求があったときは、これを提示しなければならない。
 - 5 第2項の規定による立入調査の権限は、犯罪捜査のために認められたものと解釈してはならない。

(空家等の所有者等に関する情報の利用等)

- 第10条 市町村長は、固定資産税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であって氏名その他の空家等の所有者等に関するものについては、この法律

の施行のために必要な限度において、その保有に当たって特定された利用の目的以外の目的のために内部で利用することができる。

2 都知事は、固定資産税の課税その他の事務で市町村が処理するものとされているもののうち特別区の存する区域においては都が処理するものとされているもののために利用する目的で都が保有する情報であって、特別区の区域内にある空家等の所有者等に関するものについて、当該特別区の区長から提供を求められたときは、この法律の施行のために必要な限度において、速やかに当該情報の提供を行うものとする。

3 前項に定めるもののほか、市町村長は、この法律の施行のために必要があるときは、関係する地方公共団体の長その他の者に対して、空家等の所有者等の把握に関し必要な情報の提供を求めることができる。

(空家等に関するデータベースの整備等)

第11条 市町村は、空家等（建築物を販売し、又は賃貸する事業を行う者が販売し、又は賃貸するために所有し、又は管理するもの（周辺的生活環境に悪影響を及ぼさないよう適切に管理されているものに限る。）を除く。以下第十三条までにおいて同じ。）に関するデータベースの整備その他空家等に関する正確な情報を把握するために必要な措置を講ずるよう努めるものとする。

(所有者等による空家等の適切な管理の促進)

第12条 市町村は、所有者等による空家等の適切な管理を促進するため、これらの者に対し、情報の提供、助言その他必要な援助を行うよう努めるものとする。

(空家等及び空家等の跡地の活用等)

第13条 市町村は、空家等及び空家等の跡地（土地を販売し、又は賃貸する事業を行う者が販売し、又は賃貸するために所有し、又は管理するものを除く。）に関する情報の提供その他これらの活用のために必要な対策を講ずるよう努めるものとする。

(特定空家等に対する措置)

第14条 市町村長は、特定空家等の所有者等に対し、当該特定空家等に関し、除却、修繕、立木竹の伐採その他周辺的生活環境の保全を図るために必要な措置（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著しく衛生上有害となるおそれのある状態でない特定空家等については、建築物の除却を除く。次項において同じ。）をとるよう助言又は指導をすることができる。

- 2 市町村長は、前項の規定による助言又は指導をした場合において、なお当該特定空家等の状態が改善されないと認めるときは、当該助言又は指導を受けた者に対し、相当の猶予期限を付けて、除却、修繕、立木竹の伐採その他周辺的生活環境の保全を図るために必要な措置をとることを勧告することができる。
- 3 市町村長は、前項の規定による勧告を受けた者が正当な理由がなくてその勧告に係る措置をとらなかった場合において、特に必要があると認めるときは、その者に対し、相当の猶予期限を付けて、その勧告に係る措置をとることを命ずることができる。
- 4 市町村長は、前項の措置を命じようとする場合においては、あらかじめ、その措置を命じようとする者に対し、その命じようとする措置及びその事由並びに意見書の提出先及び提出期限を記載した通知書を交付して、その措置を命じようとする者又はその代理人に意見書及び自己に有利な証拠を提出する機会を与えなければならない。
- 5 前項の通知書の交付を受けた者は、その交付を受けた日から五日以内に、市町村長に対し、意見書の提出に代えて公開による意見の聴取を行うことを請求することができる。
- 6 市町村長は、前項の規定による意見の聴取の請求があった場合においては、第三項の措置を命じようとする者又はその代理人の出頭を求めて、公開による意見の聴取を行わなければならない。
- 7 市町村長は、前項の規定による意見の聴取を行う場合においては、第三項の規定によって命じようとする措置並びに意見の聴取の期日及び場所を、期日の三日前までに、前項に規定する者に通知するとともに、これを公告しなければならない。
- 8 第六項に規定する者は、意見の聴取に際して、証人を出席させ、かつ、自己に有利な証拠を提出することができる。
- 9 市町村長は、第三項の規定により必要な措置を命じた場合において、その措置を命ぜられた者がその措置を履行しないとき、履行しても十分でないとき又は履行しても同項の期限までに完了する見込みがないときは、行政代執行法（昭和23年法律第43号）の定めるところに従い、自ら義務者のなすべき行為をし、又は第三者をしてこれをさせることができる。
- 10 第三項の規定により必要な措置を命じようとする場合において、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ないとき（過失がなくて第一項の助言若しくは指導又は第二項の勧告が行われるべき者を確知することができないため第三項に定める手続により命令を行うことができないときを含む。）は、市町村長は、その者の負担において、その措置を自ら行い、又はそ

の命じた者若しくは委任した者に行わせることができる。この場合においては、相当の期限を定めて、その措置を行うべき旨及びその期限までにその措置を行わないときは、市町村長又はその命じた者若しくは委任した者がその措置を行うべき旨をあらかじめ公告しなければならない。

- 11 市町村長は、第3項の規定による命令をした場合においては、標識の設置その他国土交通省令・総務省令で定める方法により、その旨を公示しなければならない。
- 12 前項の標識は、第三項の規定による命令に係る特定空家等に設置することができる。この場合においては、当該特定空家等の所有者等は、当該標識の設置を拒み、又は妨げてはならない。
- 13 第3項の規定による命令については、行政手続法（平成五年法律第八十八号）第三章（第十二条及び第十四条を除く。）の規定は、適用しない。
- 14 国土交通大臣及び総務大臣は、特定空家等に対する措置に関し、その適切な実施を図るために必要な指針を定めることができる。
- 15 前各項に定めるもののほか、特定空家等に対する措置に関し必要な事項は、国土交通省令・総務省令で定める。

（財政上の措置及び税制上の措置等）

第15条 国及び都道府県は、市町村が行う空家等対策計画に基づく空家等に関する対策の適切かつ円滑な実施に資するため、空家等に関する対策の実施に要する費用に対する補助、地方交付税制度の拡充その他の必要な財政上の措置を講ずるものとする。

- 2 国及び地方公共団体は、前項に定めるもののほか、市町村が行う空家等対策計画に基づく空家等に関する対策の適切かつ円滑な実施に資するため、必要な税制上の措置その他の措置を講ずるものとする。

（過料）

第16条 第14条第3項の規定による市町村長の命令に違反した者は、五十万円以下の過料に処する。

- 2 第9条第2項の規定による立入調査を拒み、妨げ、又は忌避した者は、二十万円以下の過料に処する。

附 則

（施行期日）

- 1 この法律は、公布の日から起算して三月を超えない範囲内において政令で定める日から施行する。ただし、第9条第2項から第5項まで、第14条及び第16条の規定

は、公布の日から起算して六月を超えない範囲内において政令で定める日から施行する。

(検討)

- 2 政府は、この法律の施行後五年を経過した場合において、この法律の施行の状況を勘案し、必要があると認めるときは、この法律の規定について検討を加え、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする。

〔資料 5〕

○函館市空き家等の適正管理に関する条例
平成25年9月26日条例第56号

函館市空き家等の適正管理に関する条例

(目的)

第1条 この条例は、空き家等の適正な管理に関し必要な事項を定めることにより、市民が安全で安心して暮らすことのできる生活環境を保全することを目的とする。

(定義)

第2条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、それぞれ当該各号に定めるところによる。

(1) 空き家等 市の区域内に所在する建築物その他の工作物（既に倒壊したものを含む。以下この号および次号において「建築物等」という。）で次に掲げるものおよびその敷地（当該敷地に存する樹木等を含む。）をいう。

ア 権原に基づき使用する者が常時いない状態にある建築物等

イ 権原に基づき使用する者がふだんいない状態にある建築物等として規則で定めるもの

(2) 危険な状態 次のいずれかに該当する状態をいう。

ア 老朽化、災害その他の理由により、建築物等、樹木等が倒れ、または建築物等に用いられた建築資材等が飛散し、もしくは剥落することにより、人の生命、身体または財産に害を及ぼすおそれのある状態

イ 不特定の者に建築物等またはその敷地に侵入されるなどして、犯罪、火災等を誘発するおそれのある状態

ウ 雑草、樹木等が繁茂し、害虫、ねずみ等が繁殖するなどして、人の生命、身体もしくは財産または周囲の生活環境に害を及ぼすおそれのある状態

(3) 所有者等 空き家等を所有し、または管理する者をいう。

(自主的解決との関係)

第3条 この条例の規定は、危険な状態にある空き家等に関する紛争の当事者が、双方の合意による当該紛争の自主的な解決を図ることを妨げるものではない。

(所有者等の責務)

第4条 所有者等は、その所有または管理に係る空き家等が危険な状態にならないように、自らの責任において当該空き家等を適正に管理しなければならない。

(市の責務)

第5条 市は、関係機関および町会等と連携し、空き家等の適正な管理に関する市民の意識の啓発を行うほか、第1条の目的を達成するための必要な施策を策定し、こ

れを実施するものとする。

(市民等による情報提供)

第6条 市民等(市の区域内に居住し、滞在し、通勤し、または通学する者をいう。)は、空き家等が危険な状態にあると考えるときは、市長に対し、当該空き家等に関する情報を提供することができる。

(関係機関等への情報提供)

第7条 市長は、危険な状態にあると認めた空き家等が所在する地域の安全の確保のために必要があると認めるときは、当該空き家等に関する情報を、関係機関、地域的な活動を行う団体等の当該情報の提供が必要と認められるものに提供することができる。

(調査)

第8条 市長は、第1条の目的を達成するため、空き家等の有無を調査することができる。

- 2 市長は、空き家等が、危険な状態にあると考えるとき、または危険な状態にあると認めるときは、この条例の施行に必要な限度において、当該空き家等の状態および所有者等の把握のために必要な調査を行うことができる。
- 3 市長は、前項の調査に必要な限度において、その職員に、必要な場所に立ち入らせ、または関係者に質問させることができる。
- 4 前項の規定により立入調査をする職員は、その身分を示す証明書を携帯し、関係者の請求があったときは、これを提示しなければならない。
- 5 第3項の規定による立入調査の権限は、犯罪捜査のために認められたものと解釈してはならない。

(助言および指導)

第9条 市長は、空き家等が危険な状態にあると認めるときは、当該空き家等の所有者等に対し、当該危険な状態の解消のために必要な措置を講ずるよう、助言し、または指導することができる。

(勧告)

第10条 市長は、空き家等が著しく危険な状態にあると認めるときは当該空き家等の所有者等(その所有または管理に係る空き家等の危険な状態の解消のために必要な措置を講ずる権原を有する者に限る。以下同じ。)に、前条の規定による指導を行ったにもかかわらず、なお空き家等が危険な状態にあると認めるときは当該指導を受けた所有者等に対し、期限を定めて、その危険な状態の解消のために必要な措置を講ずるよう勧告することができる。

(措置の代行)

第11条 前条の規定による勧告を受けた所有者等は、やむを得ない理由により同条の規

定による措置を講ずることが極めて困難であるときは、市長に対し、当該措置に係る行為を市長が代わって行うよう申し出ることができる。

- 2 市長は、前項の規定による申出があった場合において、当該申出に係る理由が正当であると認めるときは、当該申出をした所有者等に代わって前条の規定による措置に係る行為を行うことができる。この場合において、当該行為を行うために要する費用は、当該所有者等の負担とする。
- 3 市長は、前項の規定により前条の規定による措置に係る行為を行う場合は、当該行為に要する費用その他必要な事項についてあらかじめ所有者等の同意を得るものとする。

(措置命令)

第12条 市長は、第10条の規定による勧告を行ったにもかかわらず、なお空き家等が危険な状態にあると認めるときは、当該勧告を受けた所有者等に対し、期限を定めて、当該危険な状態の解消のために必要な措置を講ずるよう命ずることができる。

- 2 市長は、前項の措置を命じようとする場合においては、あらかじめ函館市空き家等審議会の意見を聴くとともに、当該措置を命じようとする者に対して、函館市行政手続条例（平成8年函館市条例第32号）第13条第1項に規定する弁明の機会を与えなければならない。

(公表および標識の設置)

第13条 市長は、前条第1項の規定による命令を受けた所有者等が当該命令に従わないときは、次に掲げる事項を公表し、かつ、当該事項を記載した標識を当該命令の対象となる空き家等に設置することができる。

- (1) 当該命令に従わなかった所有者等の氏名および住所（法人にあっては、その名称および代表者の氏名ならびに主たる事務所の所在地）
- (2) 当該命令の対象となる空き家等の所在地
- (3) 当該命令の内容

- 2 市長は、前項の規定による公表および標識の設置をしようとする場合においては、あらかじめ同項第1号の所有者等に意見を述べる機会を与えなければならない。

(代執行)

第14条 市長は、第12条第1項の規定により必要な措置を命じた場合において、当該措置を命ぜられた所有者等が当該措置を履行しないときは、行政代執行法（昭和23年法律第43号）の定めるところに従い、自ら当該所有者等のなすべき行為をし、または第三者をしてこれをさせることができる。

(緊急時の管理行為)

第15条 第9条から前条までの規定にかかわらず、市長は、空き家等の危険な状態が急迫しており、そのまま放置すると市民に重大な危害を及ぼすおそれがある場合で、

緊急に危険を回避する必要があると認めるときは、当該空き家等の所有者等に代わって、当該空き家等の管理上最も適切な方法により、当該危険を回避するための必要最低限度の行為を行うことができる。この場合において、市長は、当該行為を行うために要した費用を当該所有者等に請求することができる。

(関係機関への要請)

第16条 市長は、第1条の目的を達成するため必要があると認める場合は、市の区域を管轄する警察署その他の関係機関に、当該関係機関の権限に基づく必要な措置を要請することができる。

(空き家等審議会の設置)

第17条 市長の諮問に応じ、空き家等の適正な管理に関し必要な事項を調査審議するため、函館市空き家等審議会（以下「審議会」という。）を置く。

2 審議会は、前項に規定する事項に関し、市長に意見を述べることができる。

(組織)

第18条 審議会は、委員5人以内をもって組織する。

(委員および任期等)

第19条 委員は、学識経験のある者その他市長が必要と認める者のうちから市長が委嘱する。

2 委員の任期は、2年とする。ただし、委員が欠けた場合における補欠の委員の任期は、前任者の残任期間とする。

3 委員は、再任されることができる。

4 委員は、職務上知り得た秘密を漏らしてはならない。その職を退いた後も同様とする。

(会長および副会長)

第20条 審議会に、会長および副会長各1人を置く。

2 会長および副会長は、委員の互選により定める。

3 会長は、審議会を代表し、会務を総理する。

4 副会長は、会長を補佐し、会長に事故があるときは、その職務を代理する。

(会議)

第21条 審議会の会議は、会長が招集する。

2 会長は、審議会の会議の議長となる。

3 審議会の会議は、委員の半数以上が出席しなければ開くことができない。

4 会議の議事は、出席した委員の過半数をもって決し、可否同数のときは、議長の決するところによる。

(委員以外の者の出席)

第22条 会長は、必要があると認めるときは、審議会の会議に委員以外の者の出席を求め、その意見または説明を聴くことができる。

(庶務)

第23条 審議会の庶務は、都市建設部において処理する。

(補則)

第24条 この条例に定めるもののほか、審議会の運営に関し必要な事項は、会長が審議会に諮って定める。

(規則への委任)

第25条 この条例の施行に関し必要な事項は、規則で定める。

附 則

- 1 この条例は、平成26年1月1日から施行する。ただし、第17条から第24条までおよび次項の規定は、公布の日から施行する。
- 2 特別職の職員の給与等に関する条例（昭和40年函館市条例第22号）の一部を次のように改正する。

(次のよう略)

〔資料 6〕

平成25年9月26日条例第56号
改正
平成27年12月10日条例第74号

函館市空家等の適切な管理に関する条例

(目的)

第1条 この条例は、空家等の適切な管理に関し必要な事項を定めることにより、市民が安全で安心して暮らすことのできる生活環境を保全することを目的とする。

(定義)

第2条 この条例における用語の意義は、空家等対策の推進に関する特別措置法（平成26年法律第127号。以下「法」という。）の例による。

(自主的解決との関係)

第3条 この条例の規定は、特定空家等に関する紛争の当事者が、双方の合意による当該紛争の自主的な解決を図ることを妨げるものではない。

(所有者等の責務)

第4条 所有者等は、その所有または管理に係る空家等が特定空家等にならないように、自らの責任において当該空家等を適切に管理しなければならない。

(市の責務)

第5条 市は、関係機関および町会等と連携し、空家等の適切な管理に関する市民の意識の啓発を行うほか、第1条の目的を達成するための必要な施策を策定し、これを実施するものとする。

(市民等による情報提供)

第6条 市民等（市の区域内に居住し、滞在し、通勤し、または通学する者をいう。）は、空家等が特定空家等であると考えるときは、市長に対し、当該空家等に関する情報を提供することができる。

(関係機関等への情報提供)

第7条 市長は、特定空家等が所在する地域の安全の確保のために必要があると認める

ときは、当該特定空家等に関する情報を、関係機関、地域的な活動を行う団体等の当該情報の提供が必要と認められるものに提供することができる。

(措置の代行)

第8条 法第14条第2項の規定による勧告を受けた所有者等は、やむを得ない理由により同項の規定による措置を講ずることが極めて困難であるときは、市長に対し、当該措置に係る行為を市長が代わって行うよう申し出ることができる。

2 市長は、前項の規定による申出があった場合において、当該申出に係る理由が正当であると認めるときは、当該申出をした所有者等に代わって法第14条第2項の規定による措置に係る行為を行うことができる。この場合において、当該行為を行うために要する費用は、当該所有者等の負担とする。

3 市長は、前項の規定により法第14条第2項の規定による措置に係る行為を行う場合は、当該行為に要する費用その他必要な事項についてあらかじめ所有者等の同意を得るものとする。

(緊急時の管理行為)

第9条 市長は、特定空家等の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または著しく衛生上有害となるおそれのある状態が急迫しており、そのまま放置すると市民に重大な危害を及ぼすおそれがある場合で、緊急に危険を回避する必要があると認めるときは、当該特定空家等の所有者等に代わって、当該特定空家等の管理上最も適切な方法により、当該危険を回避するための必要最低限度の行為を行うことができる。この場合において、市長は、当該行為を行うために要した費用を当該所有者等に請求することができる。

(関係機関への要請)

第10条 市長は、第1条の目的を達成するため必要があると認める場合は、市の区域を管轄する警察署その他の関係機関に、当該関係機関の権限に基づく必要な措置を要請することができる。

(空家等審議会の設置)

第11条 市長の諮問に応じ、空家等の適切な管理に関し必要な事項を調査審議するため、函館市空家等審議会（以下「審議会」という。）を置く。

2 審議会は、前項に規定する事項に関し、市長に意見を述べることができる。

(組織)

第12条 審議会は、委員5人以内をもって組織する。

(委員および任期等)

第13条 委員は、学識経験のある者その他市長が必要と認める者のうちから市長が委嘱する。

- 2 委員の任期は、2年とする。ただし、委員が欠けた場合における補欠の委員の任期は、前任者の残任期間とする。
- 3 委員は、再任されることができる。
- 4 委員は、職務上知り得た秘密を漏らしてはならない。その職を退いた後も同様とする。

(会長および副会長)

第14条 審議会に、会長および副会長各1人を置く。

- 2 会長および副会長は、委員の互選により定める。
- 3 会長は、審議会を代表し、会務を総理する。
- 4 副会長は、会長を補佐し、会長に事故があるときは、その職務を代理する。

(会議)

第15条 審議会の会議は、会長が招集する。

- 2 会長は、審議会の会議の議長となる。
- 3 審議会の会議は、委員の半数以上が出席しなければ開くことができない。
- 4 会議の議事は、出席した委員の過半数をもって決し、可否同数のときは、議長の決するところによる。

(委員以外の者の出席)

第16条 会長は、必要があると認めるときは、審議会の会議に委員以外の者の出席を求め、その意見または説明を聴くことができる。

(庶務)

第17条 審議会の庶務は、都市建設部において処理する。

(補則)

第18条 この条例に定めるもののほか、審議会の運営に関し必要な事項は、会長が審議会に諮って定める。

(規則への委任)

第19条 この条例の施行に関し必要な事項は、規則で定める。

附則

- 1 この条例は、平成26年1月1日から施行する。ただし、第17条から第24条までおよび次項の規定は、公布の日から施行する。
- 2 特別職の職員の給与等に関する条例(昭和40年函館市条例第22号)の一部を次のように改正する。

別表第2中

「緑化審議会の委員日額5,000円」を「緑化審議会の委員日額5,000円、空き家等審議会の委員日額5,000円」に改める。

附則(平成27年12月10日条例第74号)

- 1 この条例は、公布の日から施行する。
- 2 改正前の函館市空き家等の適正管理に関する条例(以下「改正前の条例」という。)第17条第1項の規定により置かれた函館市空き家等審議会は、改正後の函館市空家等の適切な管理に関する条例(以下「改正後の条例」という。)第11条第1項の規定により置く函館市空家等審議会となり、同一性をもって存続するものとする。
- 3 この条例の施行の際現に改正前の条例第19条第1項の規定により函館市空き家等審議会の委員に委嘱されている者(以下「旧委員」という。)は、改正後の条例第13条第1項の規定により函館市空家等審議会の委員に委嘱された者とみなし、その任期は、同条第2項本文の規定にかかわらず、旧委員としての残任期間とする。
- 4 特別職の職員の給与等に関する条例(昭和40年函館市条例第22号)の一部を次のように改正する。

別表第2中「空き家等審議会」を「空家等審議会」に改める。