

空き家問題の 解決に向けて



伊藤 伸一
都市・住宅・地域政策グループ
副総括

1 はじめに

我が国では、少子高齢化の進行・人口減少社会の進展等により、空き家が増加している。最新の調査^{*1}においても全国で820万戸に及ぶ空き家の存在が報告されている。

空き家が発生し老朽化が進むと、倒壊の危険、治安・景観の悪化や不動産価値の低下など周辺環境に多大な悪影響（以下、「外部不経済」と称す）を及ぼす恐れがある。

こうした状況の中、2014年11月に「空家等対策の推進に関する特別措置法」（以下、「空家特措法」^{*2}と称す）が公布され、同法において「空家等の所有者・管理者が空家等の適切な管理について、第一義的な責任を有することを前提としつつ、個別の空家等の状況を把握することが可能な立場に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」として位置づけられた。「空家特措法」においては、空き家のうち特に「特定空家等^{*3}」について、所有者等に対して講ずることができる措置（助言又は指導、勧告及び命令、行政代執行、略式代執行）が規定された。「空家特措法」に基づく空家等対策計画の策定は、全国の76%（1,323）の市区町村で予定されている^{*4}。

本項では、空き家の現状と課題を整理した上で、それぞれの課題の解決策を、全国の先進事例等から整理する。さらにまとめとして、今後検討すべき事項について整理した。

2 空き家の現状と課題

2.1 現状

(1) 空き家の推移

住宅・土地統計調査に基づく全国の空き家数・空き家率の推移は、図2-1のとおりである。近年、増加率はやや鈍化しつつあるものの増加傾向は継続しており、直近2013年調査によれば、空き家は約820万戸、空き家率13.5%となっている。

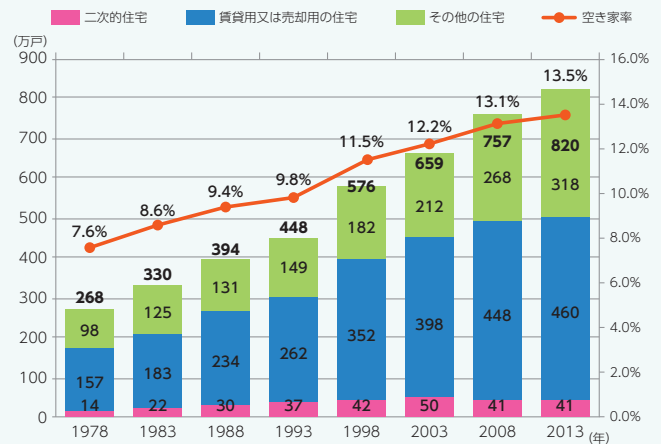


図2-1 空き家数の推移 出所：住宅・土地統計調査2013

(2) 空き家の内訳

空き家は、大きく「二次的住宅（別荘等）」、「賃貸用又は売却用の住宅」「その他の住宅」に分類される（図2-2参照）。最近10年間の推移で見ると、「賃貸用又は売却用の住宅」は、16%増であるのに対して、「その他の住宅」は、50%増で約318万戸となっている。

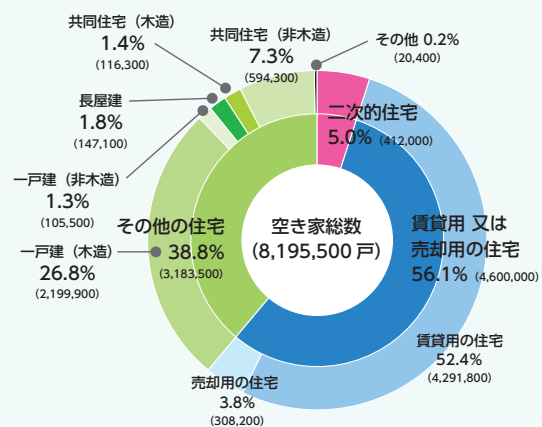


図2-2 空き家の構成 出所：住宅・土地統計調査2013

2.2 課題

空き家対策を進めて行くための課題としては、大きく次の3点が挙げられる。

まず、住宅は個人の財産であり、行政であっても実態把握のために敷地や住宅に無断で立ち入ることはできない。空き家の現地調査では1軒1軒の住宅等について、敷地外からの外観目視調査を行うことが中心になっている。そのため調査の手間の面でも精度の面でも「空き家の特定」が課題となる。

次に、空き家のまま継続し、老朽化が進むと地域における「外部不経済」となるため、周辺住民にとって大きな問題となる。そのため「空き家（特に老朽化した空き家）の除却」が課題となる。

また、地域にニーズがあり本来活用できる空き家が使われない場合も地域経済等にとって損失となる。そのため「空き家の利活用」が課題となる。

以下に各課題について詳述する。

(1) 空き家の特定が困難

空き家についての実態を把握するため、いくつかの市町村で空き家数、空き家の分布状況、空き家所有者の意向調査等が実施されている。

現地調査では、国土交通省住宅局の空き家調査の手引き^{*5}に沿って調査が実施されているが、敷地外からの外観目視調査が中心であり、調査に手間がかかる上、抽出した空き家には、「二次的住宅」「賃貸用又は売却用の住宅」（図2-2参照）も含まれる可能性もある。



写真2-1 老朽化した空き家 写真2-2 築浅の空き家

また、写真2-1のような老朽化した空き家であれば、空き家としての特定は容易であるが、写真2-2のような築浅の空き家の場合は判断が難しい（当該物件の場合は、ガスメーターに付けられた注意書き：「新しくガスを利用する場合はガス会社に連絡すること」から推定）。

また、空き家と想定される物件を抽出しても、所有者を特定

すると、登記上は当該物件に居住していることとされており、厳密な意味での空き家と判断できない物件も多い（不動産登記は、義務ではなく権利であり、適切に登記されていない物件も多いため）。

さらに空き家の特定にあたっては、地域住民への聞き取り調査も有効であるが、そもそも空き家に対する認識が、調査をする側（市町村）と空き家の所有者等で異なっている。所有者側では、入院や海外赴任等の長期不在、年間の限られた期間での利用等を行っている住宅を空き家とは考えていない。また、「マスコミの報道等で状況を把握する一般市民は、老朽化が進んだ「特定空家等」＝「空き家」と認識している場合が多い^{*6}」ことも空き家の特定を困難にしている一因と考えられる。

(2) 空き家の除却が困難

住宅自体が個人資産であり、「外部不経済」となっている空き家であっても、公権力を行使しての除却が進んでいない。これまでも、多くの自治体（400以上）で空き家対策の条例を制定し、それに基づき対策が講じられている。行政代執行までを対策として位置づけた条例も多いものの、実際に行政代執行を実施した市町村はわずかである。

条例に基づく行政代執行により空き家の除却を実施した大仙市では、除却に要した費用がまだ徴収できていないということであった（除却半年後のヒアリングによる）。

「空家特措法」により空き家の除却の手順が明確にされ、かつ法的拘束力も有するようになったため、対策が円滑に実施できるような仕組みとはなった。しかし勧告・命令を行っても除却等の対応が図れない所有者等の中には、そもそも対策費用のねん出が困難という事情の者もあり、代執行実施後円滑な費用の回収が困難な場合も想定される。

特に地方都市においては、「土地の価格よりも除却費用が割高となることもあり、相続が放棄される可能性^{*7}」もある。

「特定空家等」の除却を所有者が実施するにしても、行政が代行するにしても、費用負担の問題から困難な状況と考えられる。

(3) 空き家の利活用が困難

空き家の利活用ニーズが高い地区にあっても所有者の意向により、利活用が進まない場合がある。

空き家所有者への意向調査結果（図2-3）によると、所有者が利活用に応じない理由としては、「経済的に貸す必要がない」「知らない人に貸したくない」「返されないことになることが心配」といった理由が挙げられている^{*8}。

【貸したくない理由】 n=13件

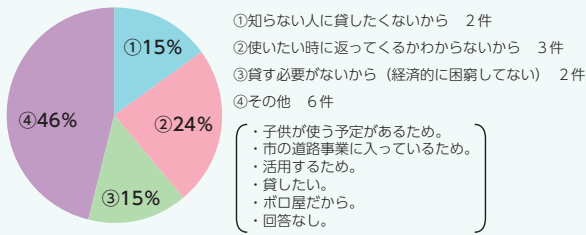


図2-3 空き家を貸したくない理由

出典：「大都市圏郊外部等における都市構造と空き家問題の現状等に関する調査」平成26年3月国土交通省（JICE受託調査）

表3-1 調査方法の比較

都市	対象物件 / 面積	現地調査値 2015年 10月調査	住宅地図 情報	水道閉栓 情報 2015年 9月データ	地図会社 情報
A市	100件 / 4.8ha	4件	14件 (うち現地調査値3件) 2015年 1月データ	12件 (うち現地調査値 2件)	3件 (うち現地調査値1件) 2015年 1月データ
B市	212件 / 10.3ha	9件	23件 (うち現地調査値4件) 2014年 10月データ	23件 (うち現地調査値5件)	4件 (うち現地調査値2件) 2014年 10月データ
C市	671件 / 23.5ha	52件	127件 (うち現地調査値32件) 2014年 7月データ	69件 (うち現地調査値33件)	33件 (うち現地調査値25件) 2015年 5月データ

3 課題解決に向けた取り組み

3.1 「空き家の特定が困難」への対応

空き家問題の解決に向けては、まず実態の把握が不可欠である。空き家調査は、都市全体あるいは中心市街地等の特定の地域において、空き家の分布状況等を把握する総体調査と、総体調査の結果を踏まえて、空き家密度の高い地区や老朽化した空き家の多い地区等を抽出し、所有者意向調査へとつなげる詳細調査に大きく区分される。

(1) 総体調査

総体調査の方法として、国土交通省住宅局の空き家調査の手引きにおいて、住宅地図や水道閉栓情報の活用が位置づけられている。こうした簡便な調査方法の有効性を把握するため、具休の都市において、住宅地図情報^{*9}、地図会社が所有する空き家情報^{*10}、水道閉栓情報の活用の3つの手法と現地調査の比較検証を実施した（表3-1参照）。

「住宅地図情報」は、現地調査値と比較し多くの空き家候補が抽出された。さらに表札のある空き家が抽出できない等の問題はあが、調査地区における空き家の傾向把握が簡易に可能である。

「水道閉栓情報」も同様に、現地調査値と比較し、多くの空き家候補が抽出された。既に建物が除却された空き家（元空き家）等の情報も含まれてしまうという問題があるが、住宅地図情報と同様に調査地区における空き家の傾向把握が簡易に可能である。

「地図会社情報」は、空き家の傾向把握が簡易に可能であるが、情報として有料である。また調査時点からの変化（新たな空き家の発生等）をフォローできないという問題がある。

本項では、3つの手法のメリット・デメリットを踏まえ、効果的かつ効率的な総体調査の方法として以下を提案する。

- ① 住宅地図を基に建物がある物件を地番で整理。（ブルーマップ^{*11}がある自治体は、ブルーマップを活用）
 - ② 当該地番における水道閉栓情報を確認。（水道閉栓情報は非居住を示す根拠として有効）
 - ③ 住宅地図上で建物があり、水道が閉栓されている物件を空き家として整理。（住宅地図作成時点以降の新築住宅の情報をフォローすればさらに精度が高まる）
- さらに、
- ④ 固定資産税に関する情報等を活用することにより所有者の特定も容易に可能（「空家特措法」10条）

この調査方法であれば、手間のかかる現地調査を実施することなく全て行政担当者が机上で、整理することが可能である。

(2) 詳細調査

詳細調査のうち、特に「特定空家等」を抽出するためには、現地調査が必要である。「空家特措法」により、「特定空家等」に対しては、立ち入り調査が認められるようになったとはいえ、調査は手間がかかる。

「特定空家等」とは何か。それは管理されない空き家の老朽化が進み、地域における「外部不経済」となることである。こうした「外部不経済」となる空き家（図3-1の「倒壊等の恐れがあり隣地等に危険を及ぼす可能性のある空き家」）の情報を入手することを考えると、実際に「外部不経済」と考える市民からの通報で収集・整理するという方法が有効である。

宇都宮市では、2014年7月に施行された「宇都宮市空き家等の適正管理及び有効利用に関する条例」において、市民等の

役割として「管理不全な状態等である空き家等があると認められるときは、市にその情報を提供するように努めるものとする」(第6条2)とされている。

— 空き家の利用・管理のされ方の分類 —

		小	問題の深刻さ・地域への悪影響	大
空き家の状況		適切に維持管理がされている空き家	【維持管理の程度が不全である空き家】 防犯や景観・環境衛生等の観点から問題のある空き家	倒壊等の恐れがあり隣地等に危険を及ぼす可能性のある空き家
空き家の対策		空き家の利活用		老朽空き家の除却

図3-1 空き家の利用・管理のされ方の分類

空き家調査においては、調査の目的と精度・手間を勘案し、適切な方法を選択していくことが重要である。

3.2 「空き家の除却が困難」への対応

老朽化が進み、地域において「外部不経済」となっている空き家に関しては、本来空き家の所有者等が除却等必要な措置を講じる必要がある。しかしながら所有者等に経済的な余裕がない等の理由により適切な対応が図られない場合は、何らかの形で行政が支援していくことも考えられる。

空き家の除却を推進する施策として、以下を紹介する。

(1) 除却費の補助

空き家の所有者から市に対して、建物・土地の寄付がなされたものについて、当該建物を市が除却する費用を負担する事業(滑川市危険老朽空き家対策事業)が実施されている。対象とする土地・建物の条件は、滑川市の「まちなか居住を推進するエリア(図3-2参照)内にあり、「物権や借地権等が設定され



図3-2 滑川市のまちなか居住エリア 出典：滑川市HP

ていないこと」、「除却後の土地の維持管理について地域住民等の同意が得られていること」、「土地または建物を所有している者が市税を滞納していないこと」とされている。なお、本事業は、2016年度末までの事業とされている。

(2) 除却の誘導

既成市街地の空き家対策の一つとして、建物の除却を誘導しポケットパークを整備する事業(本庄市中心市街地等ポケットパーク整備事業^{*12})が実施されている。

本庄駅北口地区(約40ha)及び児玉駅周辺地区(約20ha)を対象に、「本庄市空き家等の適正管理に関する条例」の趣旨に基づく管理不全の空き家等が除却されて生じた土地を、必要に応じ市が無償で借り受け、ポケットパークとして整備する取組である。原則5年間の使用貸借契約を結び、簡易な植栽やベンチ等を設置している。土地所有者には、固定資産税の減免措置がある。



写真3-1 本庄市中心市街地等ポケットパーク整備事業の取組 出典：滑川市HP

老朽化した空き家の除却を促進するため、除却後に「ファミリー世帯向け住宅の供給」を条件として空き家所有者に対して除却費用の一部を助成する事業(住宅建替促進のための空き家住宅除却助成事業^{*12}(福生市))が実施されている。

対象となる住宅は、「昭和56年5月31日以前に着工」したもので、「居住の用に供しない状態で概ね1年以上経過」した「戸建て住宅又は共同住宅」とされている。助成額は、除却費用の1/2で、戸建て住宅の場合上限50万円/戸、共同住宅の場合上限150万円/戸とされている。

いずれの事業も空き家除却の推進に向け、有効な取組みと考えられるが、事業実績は、1~2件程度であり、効果は限定的である。

3.3 「空き家の利活用が困難」への対応

空き家や空き店舗の利活用ニーズがあり、かつ対象となる適切に維持管理されている空き家・空き店舗については、積極的に利活用を進めて行くことが空き家対策となる。

以下、空き家・空き店舗の利活用を促進する事例として以下を紹介する。

(1) 空き家の利活用の促進

「地域共生のいえづくり支援事業」として、空き家のオーナーに建物の一部あるいは全部を提供していただき、一時保育や子供のための小さな図書館など、営利を目的としない地域の公益的なまちづくりの場として活用されている（一般財団法人世田谷トラストまちづくりの取組^{*12)}。



写真3-2 図書館としての活用例（読書空間みかも）
出典：世田谷区HP

空き団地（旧社宅）をリノベーションし、賃貸住宅として再生する取組^{*12)}（小田急電鉄、座間市）では、地元市の協力（市の子育て支援センターを団地内に立地）を得ながら、居住者のニーズに配慮した機能（貸農園・ドッグラン・カフェ）を住棟間等に配置している。また、住戸内は極力改修を抑え、入居者が自由にカスタマイズできるようにしている。



写真3-3 ホシノタニ団地（座間市）の外観
住棟間に貸農園が整備されている
出典：ホシノタニ団地HP

(2) 空き店舗の利活用の促進

所有者の「知らない人に貸したくない」「貸し出した物件がいつ戻ってくるのかわからない」といった懸念（図2-3）を解消するため、地元での信用があるメンバー（商工会議所や市役所のOBなど）で立ち上げたまちづくり会社によるサブリースを実施している。

店舗改修の初期投資はまちづくり会社が負担し、サブリースにより5年で初期投資を回収している。空き店舗の所有者には10年で物件を返還する契約とすることにより空き店舗の利活用を進めている（犬山まちづくり株式会社の取組）。

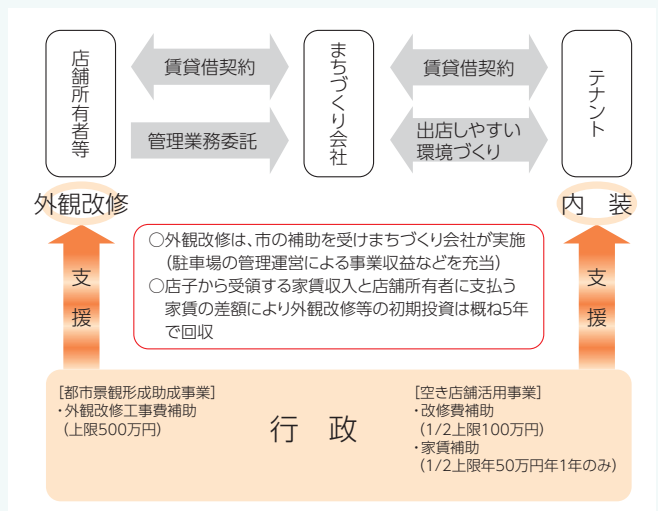


図3-3 サブリース事業の構造

出典：「民間資金による中心市街地再生方策に関する検討調査業務」
平成24年3月国土交通省（JICE受託調査）

4 まとめ

3章で課題解決に向けた取り組みとして空き家の除却、利活用の事例を整理した。特に空き家の除却の取り組みは、一定の効果は上げられているものの「対処療法」であり限界がある。

1物件につき、100～200万円程度の除却費が必要となることもあり、いずれの事業も実施例は1～2例であった。滑川市の事業は、2016年度末で終了する予定とのことである。

こうした老朽化した空き家の除却に関しては、「空家特措法」により、空き家の所有者・管理者の責任が明確化された。さらに、「特定空家等」に係る土地については、固定資産税等のいわゆる住宅用地特例の対象から除外されることとなった。

これにより、所有者としては、空き家のまま所有を続けるメリット（固定資産税の減免）はなくなるものの、空き家を除却するための費用を負担するインセンティブとまではならない。

さらに「空家特措法」において、空き家の所有者・管理者に適切な管理を位置づけても、将来にわたって管理していくため

の能力（健康面・金銭面）を維持し続けることができるのかという問題をはらんでいる。

そのため、今後は、「対処療法」的な対策だけに留まらず抜本的な対策を講じて行く必要がある。

抜本的な対策としては、適正な管理や利活用を進めない場合のペナルティとしての課税^{*13}や、住宅の除却費を保険として予め新築住宅に位置付ける（義務付ける）「家屋除却保険^{*14}」といった制度について検討していくべきではないかと考える。

注釈・出典

- * 1 2013年住宅・土地統計調査。同調査における空き家の定義は、二次的住宅（別荘等）、賃貸用の住宅、売却用の住宅及びその他の住宅である。
 - * 2 「空家特措法」における空家等の定義は、「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成されていないことが常態であるもの及びその敷地」とされている。
 - * 3 「特定空家等」は、以下イ）～二）のいずれかに当てはまる空家等となる。
 - イ）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
 - ロ）そのまま放置すれば著しく衛生上有害となるおそれのある状態
 - ハ）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
 - ニ）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
- ※上記イ）～二）については、参考となる基準が示されている。
- * 4 2015年 国土交通省・総務省調査

- * 5 「地方公共団体における空家調査の手法」国土交通省住宅局
空き家の判定基準例として、「電気メーターが動いていない」「外観が廃屋風」「郵便受けに大量の郵便物やチラシ等がたまっている」「表札がない」等が挙げられている。
- * 6 由井義通・久保倫子・西山弘泰編、2016、「都市の空き家問題」古今書院、p83
- * 7 由井義通・久保倫子・西山弘泰編、2016、「都市の空き家問題」古今書院、p95
- * 8 「大都市圏郊外部等における都市構造と空き家問題の現状把握等に関する調査」平成26年3月国土交通省都市局（JICE受託業務）より
- * 9 市販の住宅地図より居住者表示のない住宅を抽出
- * 10 地図会社が現地調査時に空き家と判断した住宅の情報。有料で提供される。
- * 11 ブルーマップとは、公図と住宅地図を重ね合わせた地番が記載された地図。
- * 12 「空き家等の住宅に係る課題や取組に関する調査業務」平成28年2月国土交通省関東地方整備局（JICE受託業務）より
- * 13 英国の「空き家管理命令（EDMOs）」では、「2年を超える空き家について正当な理由がない場合、日本の固定資産税にあたる税金を150%引き上げる。さらに自治体が空き家の利用権を取り上げ第三者に提供できる。」こととされている。
- * 14 家屋除却保険とは、「新築戸建住宅を購入した者が住宅の購入代金に上乗せし、除却費用を予め保険として掛けておくもの。」西山弘泰氏（九州国際大学）が提案。2016.「都市の空き家問題」古今書院、P95より