

# 空き家対策の現状と課題

## - 空家対策特措法施行後の実態を踏まえて -

中西 正彦

(横浜市立大学大学院都市社会文化研究科教授)

### 1. 今日の空き家問題

空き家が大都市部も含めた日本全体の問題として認識されるようになったのは、2013年の住宅・土地統計調査から「空き家820万戸、空き家率13.5%」との推計値が示されたことの社会的インパクトによるところが大きい。2018年の同調査では空き家はさらに増加して849万戸と推計されている。この推計が過大ではないかとの指摘もあるが、いずれにせよ今日では空き家が大量に発生・存在していることには違いない。世帯数に対して住宅の数は現状でも大きく上回っており、今後は世帯数も急速な減少局面に入っていくことを踏まえると、その乖離（≡空き家数）は大きくなっていく一方である。

そのような状況を背景に、空家等対策の推進に関する特別措置法（以下、空家対策特措法）が2015年に施行されたのである。

そもそも空き家の問題とは何であろうか。ひとつには管理不全である。使われていない住宅はすぐに荒廃する。いわゆるゴミ屋敷状態となっているものもある。それによって景観上の問題にとどまらず、伸びた庭木の隣地への侵入や荒れた家屋の崩落など、周辺に具体的な害を及ぼす可能性が高まる。

また、安全・安心の阻害要因ともなる。空き家が犯罪の場となる可能性は否定できず、放火などがあっても対応が遅れて被害が拡大してしまう。実際の発生確率は低くとも、そうなるかもしれないという不安感が周辺住民

にとって十分大きな問題である。

ひいては周辺の不動産の資産価値にも悪影響を及ぼす。たとえば家を売ろうと思っても、近くに管理不全の空き家があれば買い手の意欲が下がり成約の阻害要因になることは明らかである。

加えて述べておきたいのは地域的な観点である。空き家が多く存在する地域は、人口・世帯の減少はもちろん、利便性や住環境に問題があったり、高齢化が著しくコミュニティの衰退が進行していたりと、なんらかの課題を抱えた地域であるといえる。

### 2. 空き家の様態と実態把握の課題

空き家といってもその様態はさまざまである。管理不全となった空き家の場合には特に外部不経済が大きい。周辺住民が所有者にアクセスすることは難しく、対策の要請がままならないことも多い。

一方、現在居住者がいなくとも、売り家あるいは賃貸物件として次の居住者を待っている住宅もある。所有者・仲介業者等の管理意思があり市場に乗せているものであれば、問題視するべきものではない。転出入や建物更新の受け皿としてむしろ一定程度存在していることが望ましい。

あるいは、現に居住者がおらず市場に乗せてもいないが、所有者やその親族などが定期的に清掃等に来るような管理状態の良い空き家がある。管理がしっかりしていれば前述の

ような問題が起こる可能性は低い。そもそも手を入れている関係者にとっては空き家という意識がないことも多い。ただし、継続的な居住がないと徐々に管理の水準が落ち、いつしか管理不全となってしまうこともある。したがって将来の対策のために行政や地域がその存在を把握しておくことが望ましいが、このような空き家は外観からはそれとわかりにくく把握しがたいことには留意が必要である。

空き家の把握が実は難しいことも問題である。著しい管理不全の空き家は外観から明らかだが、大半の空き家は居住実態がある住宅とそう判別がつくものではない。簡易的な調査では住宅や敷地の手入れの程度のほか、ポストや窓・雨戸の状況などから判断することになるが、実は居住中の住宅であってもこれらが不全なものがままた見られるのである。たとえば2階建ての住宅に高齢者のみで居住している場合、2階はほぼ使用せず雨戸を閉じっぱなしということも多い。つまり高齢化が進んでいる住宅地での空き家調査は一層難しい。水道の開栓状況や固定資産税の納税状況などを見られれば判別の程度は上がるが、私有財産に関する個人情報保護の観点から、そう簡単に行えることではない。

### 3. 空家対策特措法の特徴

以上のような社会的状況の傍らで施行された空家対策特措法だが、特に市区町村が採り得るものとしては次のような施策が盛り込まれており、国による財政や税制上の支援措置も用意されている。

まず、国の基本指針に即した空家等対策計画の策定と、空き家対策の協議会を設置できる。市区町村に取り組みの方針や計画の明確化とその実施体制整備を促すものといえる。また、空き家等への立入調査や所有者等を把握するために固定資産税情報の内部利用が可能となっている。前述の通り空き家は実態把握がまず困難であるため、市区町村にその手段行使の根拠を与えているのである。また空き家等に関するデータベースの整備や情報の

公開・提供など、活用にむけた取り組みが可能となっている。

さらには著しく状態の悪い空き家を特定空家等と指定することで、除却、修繕、立木竹の伐採等の措置の助言又は指導、勧告、命令を行うことができる。さらには行政代執行による強制執行が可能といった、個人の財産への強い措置が盛り込まれていることがこの法の最大の特徴である。財産権が強く保障されたわが国では、特に土地建物に関する権利は強い保護の対象である。一般的な権利保障としては正しいものの、それが壁となって著しく外部不経済を発生させている案件に行政や地域が手をこまねかざるを得ないことが問題視されてきたことも事実である。したがって法令によって行政代執行が可能とされた意味は大きい。もちろん前提や条件も同時に明示されており、それが特定空家等の指定ということになる。空き家総数の多さを背景に登場した空家対策特措法だが、主要なターゲットは管理不全空き家であるといえよう。

### 4. 空家対策特措法の施行状況

国土交通省は毎年度同法に基づく取り組みの実施状況を調査・公表している。2021年3月31日時点の結果によると、調査対象の1,741市区町村のうち、まず空家等対策計画の策定は1,332 (77%)、協議会の設置は907 (52%)の市区町村で行われている。予定も含めれば前者は9割以上、後者は7割近くとなっており、極めて高い取り組み状況である。

一方、特定空家等に対する措置としては、助言・指導が24,888件、勧告が1,868件、命令が215件、所有者不明による略式合わせた行政代執行が351件となっている。助言・指導に比べて、それ以上の重い措置の割合は格段に少ない。

ではどれくらいの成果を得られているのか。特定空家を含む管理不全空き家の除却を見ると2020年3月時点で、市区町村によって管理不全と認識され所有者特定事務に至った空き家が全国で約38万件。そのうち市区町村の取り組みによって除却等に至った件数が

約9万件に上るといふ。割合では1/4近くが除却されたことになり、取り組みの事務労力・コストが膨大であることを鑑みれば、まずは一定の成果を上げてきたと評価してもよいように思われる。ただし全国に特定空家は1万数千件以上残存しており、あくまで市区町村による把握数であることも考慮すると、実際に問題となっている管理不全空き家はさらに多いものと推察される。また、空き家の総数849万件から見ると除却等は結局のところ約1%程度にとどまっているという負の評価をする向きもあろう。

一般的な空き家への対策については、全国的な取り組みを一括した調査は見当たらないが、積極的な事例については報告が多数ある。よく見られるのはいわゆる空き家バンクである。長野県佐久市や山形県鶴岡市のようにまちづくりと連携した活用事例を生み出している空き家バンクもあるが、大半は空き家の登録から進まず、ごく限られた数の取引にとどまっている。また管理不全の初期や相続の機会をとらえて所有者に注意を喚起する仕組みを導入している市区町村も存在するが、実績はまだ限られており、普及や一般化には程遠い。やはり空き家総数の規模に比して取り組みの成果は小さいと言わざるを得ない。

## 5. 空き家問題への総合的な対策の要件

現状は途半ばとはいえ、健全な住宅ストック形成は常に重要な社会課題であり、引き続き空き家対策を総合的に考えていく必要がある。ここでは空家対策特措法の範疇にとどまらず、社会的な対策の要件を論じたい。

まず住宅の所有が利用ベースで引き継がれることが望ましい。すなわち中古住宅市場の活性化である。わが国では一般に新築住宅志向が強く、中古住宅市場の割合が低い。かつてわが国の建築物ストックは極めて貧弱であったが、1970年代頃に急速に建築物の質が向上したことで、「新しいものが常に良いもの」という状態が続いたためである。制度的にも築年が長い住宅は一律に資産として評価されない。しかし1981年の耐震基準強化を一つの

きっかけとして、80年代以降に建築された住宅は今日の目で見てもそう見劣りするものばかりではない。また近年は新築志向からの転換も見られるように思われ、今後の中古住宅の流通促進が求められている。ただしこれは短期的な市場の誘導に加えて、リフォーム・リノベーション技術向上や住宅に関する制度・産業構造の改善、住環境教育等によるストック活用の価値観の形成などが必要であり、国レベルでの取り組みでなくてはならない。

一方、利用方策を増やすという方向で、住宅用途以外での活用も促進したい。たとえば、衰退が進む住宅地であればこそ交流や憩いの場のニーズがある。横浜市ではヨコハマ市民まち普請事業という市民提案型の施設整備事業がある。市民提案を2年がかり2回のコンペで選定し、計画費用と整備費用の補助のもと市民団体が自ら整備事業を実施するという、それ自体ユニークな事業制度であるが、過去15年以上の間に提案・実施された事例で最も多いのは、空き家を改修した地域拠点整備である。適切な支援のしくみによって活用が進む証左と言える。また、商業利用によって自立的に交流の場が営まれることも望ましい。レストランやカフェは住宅地にもニーズが存在しており、個性的な住宅建築であればなおそのような利用の途が考えられる。ベーカリーもニーズがある業態の一つである。また、昨今のコロナ禍もあってシェアオフィス、テレワーク用スペースなども住宅地に求められつつある。ただしこれらの集客用途は、土地利用規制の緩和や近隣との調整・合意形成が一方の課題である。

しかし、ここまで述べてきたような流通や活用の促進は必要だが、根本的な空き家対策には十分ではない。なんといってもそもそもの世帯数（≒住宅のニーズ）と実際の住宅数（≒住宅のサプライ）の乖離が大きすぎるからである。今後、世帯数という一次的な住宅ニーズが急速かつ大幅に減じていく以上、サプライを絞っていくことも必要不可欠というしかない。理想的な市場であれば市場原理に



よって需要と供給の均衡が実現するが、現実の市場では、特に価格やコスト・リスクが多く長期性も高い住宅市場はそれが難しく、なんらかの政策的な手当てが必要なのである。すなわち住宅の新規供給の抑制と既存ストックの削減に取り組まなくてはならない。

わが国はかつて土建国家と言われたように土木・建築業の社会経済に占める割合が高く、それがいまでも新規建築の多さにつながっている。今日でも新規住宅着工件数は80数万戸の大規模で推移しており、中古住宅の改築やマンション等集合住宅の建設も含まれているとはいえ、いまだに新築住宅の供給が大量に行われているのである。しかもそれが市街地の拡大を伴っていることにも問題がある。市街地の拡大は抑制し、建築活動は極力既成市街地での既存ストックの更新という形に誘導しなくてはならない。

一方既存ストックの削減とは端的には住宅の除却である。土地だけとなれば外部不経済はかなり抑えられ、手入れも草刈り程度で済むようになる。また売買がしやすくなり、そこに新築がなされれば市街地の拡大を伴わない望ましい更新となる。つまり管理不全空き家の強制的な除却だけでなく、その前の段階で所有者自らが除却の途も選び得るような社会環境の整備が必要なのである。わが国で空き家の除却が進まない要因として、除却コストに加えて住宅の存在に対する固定資産税優遇措置の影響が指摘されている。この優遇措置の改善は容易ではないが、居住実態との関係で運用を見直すといった大きな見直しがいずれ不可避と思われる。現状では、特定空家と指定された場合においてこの優遇措置が解除されるが、結果として将来の税制抜本的見直しの布石となるのかもしれない。

最後に地域による空き家の管理の必要性を述べておきたい。空き家とは所有者が現地にいない状態である。空家対策特措法では所有者に空き家管理義務を盛り込んでいるが努力規定であり、現実には現地にいない所有者に丁寧な管理を期待しがたい。対症療法的ではあるが、地域住民による手入れが必要な局面

もあろう。現状では心情的にも権利的にも「人のものに手を出せない」というもどかしさがあるが、外部不経済を抑えることを周囲に許容する仕組みと工夫が必要であらう。

## 6. 空き家対策の今後の課題

本稿で述べた空き家対策の総合的な対策とは、空家対策特措法の範疇にとどまらず、広く住宅をめぐる制度や社会環境の整備を図ることに他ならない。住宅地の地域管理（エリアマネジメント）といった課題などとも連動して、総合的な住宅政策の一環として空き家対策が行われることが望ましい。

ただし、現状では空き家問題は戸建住宅が念頭に置かれているものの、今後は集合住宅、特に分譲マンションの空き住戸問題が加わってこよう。住宅様式の変化に伴い、現在では住宅着工数に占めるマンションの戸数割合が高いことと、この数十年で分譲マンションが普及したことで、住民の代替わりや建替・修繕の問題と同時に近い将来の空き住戸の大量発生が予想されるからである。空間的・権利的に様相が異なる住宅様式であるが、必要な対策の共通点や相違点を明らかにして、それを踏まえた施策を探っていくことが必要となろう。

### 【補注・参考文献等】

- ・本稿では基本的に「空き家」を用い、法令上の用語を意味する場合は表記を合わせて「空家」としている。
- ・中西正彦（2020）「まちづくり研究 郊外住宅地の再生 第2回 空き家問題再考」住宅生産振興財団「家とまちなみ」No.80、P.60～65、<[https://www.machinami.or.jp/pages/pub\\_machinami.shtml](https://www.machinami.or.jp/pages/pub_machinami.shtml)>
- ・国土交通省「空家等対策の推進に関する特別措置法関連情報」<[https://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/jutakukentiku\\_house\\_tk3\\_000035.html](https://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/jutakukentiku_house_tk3_000035.html)>
- ・長野県佐久市空き家バンク「おいでなんし！ 佐久」<<https://www.city.saku.nagano.jp/sakunikurasu/kanko/oidenanshi/index.html>>
- ・山形県鶴岡市・NPO法人「つるおかランド・バンク」<<https://t-landbank.org/>>
- ・横浜市「ヨコハマ市民まち普請事業」<<https://www.city.yokohama.lg.jp/kurashi/machizukuri-kankyo/toshiseibi/suishin/machibushin/>>