100号記念特集 「不動産学の新しい課題—今後の100号を予想する」【各論】

空き家問題と不動産学

Increasing Vacant Dwellings and the Real Estate Science

Norihiro NAKAI : Tokyo Institute of Technology

中井 検裕*

1. 空き家の実態

平成20年に行われた住宅・土地統計調査によると、全国の住宅総数は5759万戸であり、その中で空き家総数は757万戸、約13.1%とされている。平成10年は11.5%、平成15年は12.2%であったから、空き家率は着実に年々上昇している。

ここでいう空き家には別荘などのいわゆる二次住宅も含まれているが、これらは概ね空き家の5%強程度であるから、必ずしも多くはない。多いのは賃貸用の住宅・売却用の住宅という不動産市場に出ている空き家であるが、この割合は平成

10年の61.1%から平成20年には54.5%へと減少してきている。代わりに増加しているのは「その他の住宅」、つまり市場にも出ておらず、いわば放置された空き家とも考えられるものである。平成10年に183万戸だったものが、10年間で80万戸増加し、平成20年には268万戸、空き家の35.4%、全住宅の4.7%を占めるにまで至っている。

全国の数値は上述のような状況であるが、その傾向は地域によってかなり異なっている。平成20年で見ると、空き家率の高いのは、山梨県、長野県、和歌山県、高知県などであり、逆に低いのは、沖縄県、神奈川県、埼玉県、愛知県などである。

図2 首都圏の距離帯別住宅総数と空き家率

注：住宅・土地調査結果より筆者作成

おおまかには大都市を抱える地域の空き家率は低く、地方の空き家率が高いとみていい。平成10年から20年までの10年間の人口変化率を横軸にとり、空き家率の増加ポイント（平成20年空き家率マイナス平成10年空き家率）を縦軸にとったグラフが図1である。なお、ここでの空き家には別荘などの二次住宅は含めていない（図2、図3も同様）。明らかに、人口減少が激しい地域ほど、空き家率の増加も大きいという関係がみてとれる。

首都圏などの大都市圏は地方に比べると人口減少もまださほど顕在化しておらず、空き家率の上昇も小幅にとどまっているが、首都圏内でも地域によって空き家の動向にはかなり差がある。図2は、首都圏の距離帯別に住宅総数と空き家率の推移をみたものである。空き家率は0～10kmの都心と、50km以上の遠郊外で高くなっていることがわかる。都心の空き家率の高さは、賃貸用の空き家の多さを反映したものであるが、遠郊外ではそうではない。こういった地域では市場に出ていない空き家が多く、かつ、空き家率が急速に上昇している実態がある。

吉田(2010)は、都市圏の空き家について建て方と距離帯の関係を分析し、共同建て住宅の空き家は圧倒的に賃貸用の空き家であり、これらは都心

図3 首都圏の第一種低層住居専用地域の居住住宅と空き家

注：住宅・土地調査結果より筆者作成

から離れるにしたがって減少しているのに対して、戸建て住宅の空き家は未利用の空き家が多く、距離帯に関係なく、都市圏一帯に分散していることを示している。このことと、遠郊外の空き家率が近年急上昇していることをあわせると、よく言われているように、大都市圏では、未利用の空き家は比較的初期に開発された郊外の一戸建て住宅地で急速に増加しているということになる。

そこで首都圏において、郊外の戸建て住宅地のほとんどが含まれると思われる第一種低層住居専用地域について、現に居住されている住宅総数と空き家総数を経年で示したものが図3である。調査年次ごとにほぼ空き家の分だけ居住住宅が増加し、空き家数はそれ以上に増加する傾向となっている。すなわち、戸建て郊外住宅に関して言えば、空き家は単に既存の住宅が人口減少で住まい手が

いなくなることによって増加しているだけでなく、新規住宅が依然として活発に建設され続けていることによって、増加に一層の拍車がかけられているということなのである。

2. 空き家対策

空き家が社会問題化するにつれて、近年では空き家対策として、条例（いわゆる空き家条例）を制定する自治体が増えてきている。空き家と同類のものとして空き地があり、空き地の適正管理に係る条例は、既に1960年代から各地で制定されてきた歴史がある。これに比べると空き家条例は新しく、嚆矢となったのは2010年7月に埼玉県所沢市が制定した「所沢市空き家等の適正管理に関する条例」であるが、本年4月時点では、16都道府県の31自治体が既に同種の条例を制定済みで、さらに少なくとも6自治体が制定を検討中であるという（朝日新聞、2012年4月8日）。

一般的な空き家条例の内容は、空き家の所有者に適正な管理義務を求めるものであり、「倒壊の恐れ」「犯罪が誘発される恐れ」など管理が不十分な空き家の所有者に対して、勧告、命令、氏名の公表などの措置が規定されている。同記事によると、10自治体では、是正措置として費用は所有者負担で最終的に建物撤去の行政代執行を定めており、本年3月には、秋田県大仙市が全国で初めて雪で倒壊のおそれがある5棟を行政代執行で撤去している。

もちろん、条例を制定せずに空き家対策を進めている自治体もある。例えば長崎市は、建築基準法にもとづき、老朽化した空き家の撤去を指導しており、これまで250件を解体した実績がある（日経グローカル2012年1月23日号）。また、土地を市に寄付または無償譲渡することを条件に市が空き家を解体・撤去してその後を近隣住民のためのポケットパークなどに利用する事業（老朽危険空き家対策事業）、老朽化し危険な空き家を所有者が除却する場合に50万円を限度に補助する事業（老朽危険空き家除却費補助金）など、独自の施策を

展開してきている。

国も、空き家対策として、平成20年度から空き家再生等推進事業を実施している。この事業は、老朽化した空き家を除却して防災性や防犯性を向上させる事業（除却事業タイプ）、空き家住宅又は空き建築物を改修・活用して、地域の活性化や地域コミュニティの維持・再生を図る事業（活用事業タイプ）のいずれにも、地方公共団体の補助と同額の国費補助を出すものであるが、前者で福井県越前市で10件の解体を行い、跡地をポケットパークにするなど、本格的な実績はこれからと言ってもよいだろう。

空き家対策には、空き家条例に見られるように、空き家が適切に管理されないことが周辺に外部不経済を発生させることからそれを取り締まろうとする対策と、空き家は必ずしも外部不経済の発生要素ではなく、むしろ地域づくりの資産として考えようという対策の2タイプがある。後者の代表は、空き家バンクである。多くは空き家を登録することで、広く利活用を募るものであるが、二地域居住の進展や古民家など地域の歴史的資産の活用を通じて、地域づくりに役立てようという意図が込められており、空き家対策にまちづくりの視点を加えた施策として、一層の発展が期待される。

3. 空き家問題と不動産学研究

上で述べたような空き家対策はいずれも最近始まったと言ってもよいものばかりであり、課題も少なくない。

例えば、空き家条例には、作為ではなく不作為によって発生する外部不経済を取り締まるために、財産権にどこまで介入することができるかという課題がある。実際、自治体の担当者からは、家屋は空き地の雑草と異なり、財産権のハードルが高いという声も聞かれている。一方、小柳(2012)は、フランスには「明白放棄財産」と「無主財産」制度があることを紹介している。前者は、所有者はいるが建築物や土地の使用が明白に放棄されている場合に、市長村長が一定の手続きを経て公用収

用することができる制度である。収用にあっては補償が支払われることになるが、所有者が特定できない場合には法務局への供託によるとされている。後者は、所有者がいない場合であり、この場合はやはり一定の手続きを経て、補償なく所有権が市町村に帰属するという制度である。所有者がいないかどうかの判定は、①最後の相続が30年以上前であり、その後相続人が現れない場合、②所有者が不明で、3年以上土地税が支払われていない場合、とされている。小柳は、「これらは日本でも有効と考えられる」としているものの、日本の法学上の妥当性や社会的受容性については、議論はこれからだろう。

一方の空き家を地域づくりの資産として使おうという対策は、広くは住宅地や地域の再生に係るエリア・マネジメントの領域と考えてもよいように思われる。この意味からは、空き家バンクの運用だけでなく、空地や空き家を住宅地再編の資源として用いることで、成熟社会にふさわしい高品質の住環境を実現していくための住宅地再編手法開発なども課題に含まれることになる。

さらに言えば、これらの対策は、発生してしまった空き家に対するいわば対処療法的な対策であって、空き家に対するより本質的な対策は、空き家を発生させないようにする予防的な対策であることは言うまでもない。既に本稿の最初に見たように、空き家が増大するのは、人口減少にもかかわらず、住宅の総数が増加し続けているためである。したがって、空き家を増加させないためには住宅総数の増加を止める必要があるが、植村ほか(2009)は、その対策として、①住宅新築をできるだけ抑制する(新築抑制策)、②住宅減失をできるだけ増やす(減失推進策)、③住宅純増をできるだけ抑制する(総住宅戸数純増の抑制)の3つに整理した上で、それぞれについて施策の提案を行っている。

①については、中古住宅の利用促進が提示されているが、筆者としてはこれに都市計画による新築住宅の立地規制や定期借家権を活用した空き家

の借家への転換を加えておきたい。市街地を無秩序に拡散させるのではなく、集約型の都市構造に転換させることは、低炭素時代の都市づくりの目的に適うのみならず、住宅新築の抑制にも貢献する可能性が高い。また、先述の吉田(2010)は、郊外住宅地において借家率と空き家率がトレードオフの関係にある事実を指摘しており、このことは空き家を発生させないためには借家を促進すればよいことを示唆している。

②については、多くの施策が挙げられているが、やはり中心は未利用不動産の保有コストを増大させること、すなわち空き家への課税だろう。わが国でもかつて、遊休地に対する保有コストを増加させる目的で、特別土地保有税を課したことがあった。しかしこれはバブルの時期に、主として企業が保有する遊休地を利用促進させるために導入されたもので、空き家の減失促進とは全く事情が異なる。もともと不動産保有税の代表である固定資産税については、住宅が建設されている場合には居住用財産の特例が適用されるため、更地に比べると税額が減免されることになり、このことが空き家を解体することに対する逆インセンティブとして作用しているとの指摘は以前からなされているところである。まずはこれを空き家には適用しない等の是正を行った上で、1998年からフランスで導入されている空家税をわが国でも検討していくような方向が考えられるのではないかと思う。

最後に③については、総住宅戸数の総量規制が提示されている。これは文字通り、住宅を新築しようとする際には、同量もしくはそれを上回る量の空き家の減失を義務付けてはどうかというものであり、空き家の解体権の取引制度と言い換えてもよい。確かに同文献が指摘するように、温暖化ガスの排出権取引制度などの応用と考えればよいとも言えるが、その実施には相当の議論が必要であることは多くの読者も一致するところではないかと思う。

以上述べてきたような空き家対策の抱える課題

は、いずれも不動産学における今後の大きな研究テーマでもある。植村ほか（2009）は、旧東独地域における「空き家率が30%を超えると社会問題として顕在化する」という経験をもとに、わが国でも空き家率が30%を超えるとする2040年を1つの転換点と考えているようだが、筆者は空き家問題が社会問題として顕在化するのはいずれも早いだろうと考えている。その意味では、空き家問題は比較的新しい問題であるが、のんびりと構えてはおられない喫緊の課題でもあり、空き家に関する不動産学研究の一層の進展を期待したいところである。

参考文献

- 植村哲士・宇都正哲・水石仁・榊原渉・安田純子「人口減少時代の住宅・土地利用・社会資本管理の問題とその解決に向けて（下）」『知的資産創造』2009年10月号、野村総合研究所
- 小柳春一郎「フランスの空家対策と保安上危険建築物対策」『月刊住宅着工統計』2012年3月号
- 吉田友彦『郊外の衰退と再生：シュリンキング・シティを展望する』晃洋書房、2010年
- 「空き家急増、対策条例 31自治体制定、強制撤去も」朝日新聞2012年4月8日
- 「どうする空き家対策」『日経グローバル』2012年1月23日号、日本経済新聞社産業地域研究所