特集 空き家・空き地問題と今後の活用方策【論説】

地方都市における空き家対策

Countermeasures against Empty House in Local City

Hidetaka YONEYAMA : Fujitsu Research Institute

米山 秀隆*

1 空き家の現状

総務省「住宅・土地統計調査（速報集計）」によれば、2013年の空き家数は全国で820万戸、空き家率は13.5%と過去最高を記録した。空き家には、「売却用」(3.8%)、「賃貸用」(52.4%)、「二次的住宅（別荘等）」(5.0%)、「その他」(38.8%)の4つの類型がある。このうち特に問題となるのは、空き家になったにも関わらず、買い手や借り手を募集しているわけではなく、そのまま置かれている状態の「その他」の空き家である。例えば、親の死亡後、そのままにしておくケースがこれにあたる。住まなくても維持管理を行っていれば問題はないが、放置期間が長引くと倒壊したり、不審者侵入や放火、不法投棄の危険性が増すなど周囲に悪影響を及ぼす問題空き家となる。

空き家全体に占めるその他の空き家の割合は、2008年の35.4%から2013年には38.8%にまで高まった。地域別では、三大都市圏はその割合は30.9%であるが、三大都市圏以外は46.3%と非常に高くなっている。その他の空き家率（その他の空き家／総住宅数）を都道府県別でみると、過疎化で悩む九州、四国、中国地方などの県が上位となっている（図表1）。

問題空き家となる予備軍が増加している背景には、①人口減少、②核家族化が進み、親世代の空き家を子どもが引き継がない、③売却・賃貸化が望ましいが、質や立地面で問題のある物件は市場性が乏しい、④売却・賃貸化できない場合、撤去されるべきだが、更地にすると固定資産税が上がるため、そのまま放置しておいた方が有利、などがある。

図表1 その他の空き家率（2013年）
（出所）総務省「2013年住宅・土地統計調査（速報集計）」

空き家対策としては、危険な状態になっているものについては速やかに撤去していくこと、また、まだ使えるものについては利活用を促していくことが必要になる。以下では、地方都市における空き家対策の現状と課題について検討していく。

2 空き家の撤去促進策

2. 1 空き家管理条例と撤去費補助

空き家の撤去促進策としては、空き家管理条例の制定が進み、2014年4月1日時点で355の自治体が施行済みである（国土交通省調べ）。問題空き家に対し、指導、勧告、命令、行政代執行を行うもので、自主撤去を促す効果も生んでいる。施行状況には地域差が大きく、半数以上の自治体が施行している都道府県は、秋田（92%）、佐賀（80%）、山形（71%）、山口（63%）、新潟（57%）の5県である（図表2）。施行率が高い自治体は、人口減少で空き家増加が著しい地域や雪国で空き家が倒壊の危険に瀕している地域、あるいは空き家率は低くても住宅が密集しているため問題空き家が1軒でもあると近隣への悪影響が大きい都市部が含まれている。

ただし、空き家管理条例を制定しても、所有者に辿り着かないケースや相続放棄されているケー

スもあり、こうした場合の対応は困難になる。相続放棄されている場合は、自治体などが家庭裁判所に相続財産管理人の選任を申し立て、物件を処分する道があるが、申し立てには予納金が必要で、物件を売却しても回収できないケースもある。行政代執行は、豪雪による倒壊の危険に直面している自治体で積極的に行っている例があるが、これも費用の回収は難しい。秋田県大仙市ではこれまで13棟の代執行に踏み切ったが、620万円の撤去費用が回収できておらず、このほか撤去補助金として1,400万円以上を支出し、財政負担が重荷になっている。

相続財産管理人選任や行政代執行が必要なケースが限られていれば、自治体はまだ、労力的にも費用的にも対応可能でも、将来的に人口減少に伴い、そうした事案が大量に発生した場合、行政の対応力が限界に達する恐れがある。今後は、そうした場合の迅速な対応手段、また、国による撤去費用の財政支援が、より必要になってくる可能性が高い。

すべての危険な空き家を公費で撤去することは不可能であるため、この問題は最終的には、人口減少下で今後も居住地として存続させるエリアについて、居住環境を維持するために、危険かつ所

図表2 空き家管理条例の都道府県別施行率

（出所）国土交通省・すまいづくりまちづくりセンター連合会「空き家住宅情報地方公共団体等による取り組み事例」により作成

（注）1. 全自治体に占める、空き家管理条例施行済みの自治体の割合。2014年4月1日時点で施行済みの条例が対象

2. 和歌山県の施行済み自治体数は1つであるが、県が条例を施行

有者による自発的な撤去が期待できない空き家について、どれだけ費用を投入して撤去していくかという問題に発展していく可能性が高い。

その意味で参考になるのは、長崎市の事例である。長崎市では2006年度から公費による空き家撤去を進めてきた。土地建物を市に寄付し、跡地の利用について地域で話し合い、管理していくことを前提に、問題空き家を公費で撤去する仕組みであり、2013度までに41棟撤去した（既成市街地内が対象）。長崎市の場合、斜面が多く、限られた平地と斜面に住宅が密集しているため、空き家跡地の公的利用は、居住環境改善という点で重要である。所有者のためでなく、地域のために公費撤去するという考え方に基づいている。

また、最近では撤去費を補助する自治体も増えている。毎日新聞（2014）によれば、空き家管理条例施行済みの自治体のうち、補助を実施している自治体は30.3%（96自治体）で、補助実績が最も多い自治体は広島県呉市で262件、総額7,000万円だった（補助は費用の3割で上限30万円）。呉市は斜面が多く空き家が撤去されにくいいため、広く補助を行っている。

2. 2 固定資産税の住宅用地特例の扱い

固定資産税については、住宅が建っている場合に、固定資産税の課税標準を6分の1に軽減する住宅用地特例は、住宅不足の時代には、住宅取得促進の効果を持った。しかし、住宅が充足した現在では、老朽化した住宅でも建っていれば、固定資産税が低くなるため、撤去せず残しておくインセンティブを与えている。そもそも特例は、居住の用に供する住宅が適用対象のため、老朽化して危険な状態になった住宅にまで適用するのはおかしい。こうした考え方の下、危険な状態になった場合に、特例解除に踏み切る自治体も出ている。

しかし、特例が解除されただけでは、危険な状態になった物件が撤去されるかは確実ではない。更地と同じ税額になるため撤去しても良いと思うか、税金を払えない場合には売却しようと思うか

もしれないが、撤去には費用がかかり、売ろうにも売れない場合もあるため、実際には放置されるケースも多いと思われる。こうした事態をできるだけ避けるため、新潟県見附市では、更地にしてもすぐには税額を上げず、2年間の猶予を与えている（これまでに4軒自主撤去）。これは撤去費に対する一種の補助金で、こうした工夫も併せて講じる必要がある。同様の措置は、富山県立山町（猶予期間は2年間）、福岡県豊前市（猶予期間は10年間）でも実施する予定（いずれも2015年度開始）である。

一方、特例解除は、特例を受け続けたい空き家所有者に対しては、危険な状態と判断されないよう維持管理を行うよう仕向ける効果を持つ。結果として危険な空き家は減るが、残された空き家の流動化を進めるためには、別途インセンティブを考える必要がある。

3 空き家の利活用促進策

3. 1 空き家バンクの成功要因

空き家の利活用促進策は、人口減少で悩む地方の自治体を中心に、早くから空き家バンクの設置を中心に進められてきた。空き家バンクとは、自治体が空き家の登録を募り、ウェブ上で物件情報を公開するなどして、買い手や借り手を探すものである。しかし、空き家バンクへの物件登録、成約実績には空き家バンクによって差が大きい。現在でも、開設以来の累計成約件数が10件未満の空き家バンクが49.2%に達する（移住・交流推進機構（2014））。空き家バンクを設置したものの、開店休業状態のものが多いことを示している。

そうした中で、実績が出ている空き家バンクは、所有者による自発的な登録を待つだけではなく、不動産業者や地域の協力員などと連携して、積極的に物件情報を収集しているものである。さらに、空き家バンクを見て問い合わせがあった場合、物件案内はもちろんのこと、生活面や仕事面など様々な相談にも応じたり、先に移住した人と引き合わせたりするなどきめ細かな対応が必要になる。

こうした対応は、自治体職員だけでは対応しきれないため、NPOや地元の協力員、先に移住した人などとの連携が必要になる。空き家バンクの成約件数が最も多い自治体は長野県佐久市であるが（累計成約件数は約270件）、地元には相談員を置くほか、東京にも推進員を置いて、移住者受け入れに取り組んでいる。

3. 2 空き家の売却・賃貸化のネック

空き家を売却・賃貸化する場合に、空き家の所有者にとっては、何が問題となるのだろうか。親の世代が亡くなって空き家となったケースがその典型であるが、しばしば指摘されるのは、帰省した時の滞在・宿泊先や、従前から置いてあった仏壇や家財道具の置き場所として引き続き利用している所有者が多いという点である。仏壇や家財道具の処分には、手間がかかる上、心理的にもなかなか踏み切れない場合が多く、そのため空き家として放置される期間が長くなりがちである。

また、賃貸に踏み切らない理由としては、いったん賃貸すると、返還を求めることが困難であると考えている所有者も多い。確かに普通借家契約の場合はそうした恐れがあるが、期限を区切って貸す定期借家の制度があまり知られていないことに問題がある。

過疎地で空き家の増加に悩む島根県江津市において、空き家所有者に空き家を貸し出すための条件を聞いたところ、①空き家の修繕費用を入居者が負担、②賃貸期間を5～10年に限定する場合、③仏壇や位牌の安置場所が確保された場合をあげる所有者が多かった（総務省・江津市（2007））。①は、自治体が改修費などの補助を行うことでクリアでき、②は定期借家を活用することでクリアできる。③は自治体で対応することは困難であり、所有者自身によって解決してもらうしかないが、所有者にも金銭的補助を与えることで、売却・賃貸化に向けて仏壇などを片付けるインセンティブをより高めるという方法も考えられる。

以下では、空き家利活用促進のための各種イン

センティブ施策の事例をみていく。

3. 3 改修費・家賃補助

空き家バンクに登録された物件を、購入したり借りたりする場合に、改修費を補助する事例は多くある。予算により数は限定されるが、改修費の半分を最大100万円などの条件で補助する形がその典型的なものである。

家賃補助の事例としては、大分市の事例がある。大分市では、高度成長期に造成された郊外の一戸建ての団地（富士見が丘団地）が高齢化して、空き家が増えていることに対応するため、同団地に子育て世帯が住む場合、家賃の3分の2（最大4万円）を補助する仕組みを2011年度に設けた。これにより7世帯が入居し、子どもも生まれた。また大分市では、これに続く施策として2013年度に、同市の空き家バンクで中古住宅や空き地を購入した子育て世帯について、固定資産税相当額（土地分）を3年間補助する仕組みを設けた。

3. 4 移住促進策と空き家所有へのインセンティブ

一方、過疎地域では、移住者の呼び込みに熱心に取り組んでいる。大分県竹田市は、75歳以上の住民の割合が25.2%で全国1位（2010年）となるなど、高齢化と人口減少が深刻で、2009年に「農村回帰宣言市」を提唱し、農村回帰支援センターの設置（移住者へのワンストップサービス）、改修費の補助（最大100万円）、お試し暮らし助成金（最大6,000円）、集落支援員の配置（旧来の住民との橋渡し）等の移住促進策に取り組んできた。この中で特徴的な施策が、地域の伝統工芸である竹工芸・紙すき・陶芸などの分野で、空き家・空き店舗を活用して起業する場合の補助制度（最大100万円）である。

移住者を募る場合にネックになるのが職の確保であるが、竹田市の仕組みは、地域の伝統工芸の分野で、手に職のある人にターゲットをしばって移住してもらうことで、この問題を解決しようと

いうものである。すなわち、職は用意できないので、最初から手に職を持った人に来てもらおうという発想に立っている。2013年度までに9件の補助を実施し、このほか空き家バンクを活用した移住者は2013年度までに80世帯、153人に達している。

また、竹田市では、移住者に提供する空き家の物件登録を増やすため、売却または貸し出した場合、成約時に10万円を支給するという、空き家所有者へのインセンティブも創設した。これにより、空き家バンクへの登録が増加する効果がみられたという。先に、空き家所有者が物件を出し渋る要因として、仏壇などの存在があることを指摘したが、これを自治体自らが処理することは困難であるものの、その代わり、このようなインセンティブを設けることで、売却、賃貸化に踏み切る決断の後押しをすることは可能と考えられる。

4 コンパクトシティ化との連動

以上、空き家利活用の施策をみてきたが、空き家利活用をさらに進めていくにあたって考慮しなければならない問題として、今後においては市街地を縮減していく必要があるという問題がある。地方都市はこの問題が深刻である。地方都市ではこれまで市街地が外延部に広がってきたが、今後は人口減少が急速に進み、市街地の空洞化が進んでいく。

コンパクトシティ化の必要性を考えると、空き家の中でも利活用できるものは、自ずと選別されていかざるを得ない。すなわち、集約された市街地の中に存在する空き家の利活用は積極的に進めていく必要があり、またそうした地域に問題空き家が存在する場合には、居住環境の維持のため除却を進めていく必要がある。その一方、そうした市街地からはずれる地域においては、空き家の利活用や除却の優先度は低くならざるを得ない。

コンパクトシティ関連の施策としては、空き家管理条例の中にまちなか居住推進を盛り込んでい

る松江市の例がある。具体的施策としては、若年者がまちなか住宅に住む場合の家賃補助（上限1万円、3年以内）や、住宅を取得する場合の改修費等の補助（改修費最大40万円、固定資産相当額最大5万円×5年間、まちなか住宅の場合は補助率上乘せ）、一戸建ての空き家を賃貸住宅として貸し出すために行った改修費等の補助（改修費最大40万円、まちなか住宅の場合補助率上乘せ）などの支援を行っている。

5 今後の課題

本稿では、空き家撤去促進策と空き家利活用促進策の事例についてみてきた。問題空き家の除却については、今後も所有者による自主的撤去を促すのが基本となる。しかし、将来的には、所有者不明の空き家が増えていくことが予想される。この問題は最終的には、人口減少下で今後も居住地として存続させるエリアについて、居住環境を維持するために、危険かつ所有者による自発的な解体が期待できない空き家について、どれだけ費用を投入して解体していくかという問題に発展していく可能性が高い。

利活用促進についても、今後のコンパクトシティ化の必要性を考慮すれば、すべての空き家を活かすことは不可能で、利活用できるエリアは自ずと絞られていく。利活用のための財政支援は、そうしたエリアに重点的に投じていくことで居住者を呼び込んだり、空き家を活用した起業を促したりするなど地域活性化と同時に進めていくことが効果的と考えられる。

参考文献

- 移住・交流推進機構（2014）『『空き家バンク』を活用した移住・交流促進 自治体調査報告書』3月
- 総務省・江津市（2007）『都市と農山漁村の新たな共生・対流システムモデル調査報告書』
- 毎日新聞（2014）『空き家：条例化317自治体、撤去費の補助導入は3割』『毎日新聞』9月21日