

空き家をめぐる政策・金融・管理(1)

～空き家の定義と発生要因、行政の取組みと課題について～

多田 忠義

要旨

空き家は、ふだん人が居住していない住宅を指すが、統計調査や法律によって定義が異なるため、留意する必要がある。空き家の発生要因は、制度、立地条件、経済、社会に分けて捉えられるが、管理不全の空き家が引き起こす諸問題の根本解決は、地域全体の問題として対処療法と根本治療を考えなければならない。そして、都市への人口流出が続く農村地域では、地域社会の中間組織の一つといえる農協が、空き家対策の一翼を担うことが期待される。

空き家対策は、自治体の条例制定が先行していたが、空家等対策の推進に関する特別措置法が施行されたことで、市区町村の権限が明確化した。また、代執行までの指針やガイドラインが示されたほか、税制改正、補助事業や関係団体の取組みも活発化し、空き家対策は前進している。

しかし、空き家対策が法制化されて代執行が積極的に実施されるようになると、空き家管理の放棄や除却費等の回収困難なケースが増加しないか懸念される。さらに、建築物等の所有者による空き家か否かの判断は、行政による空き家の外形的な基準と必ずしも一致しない。このことが、空き家の所有者と行政との認識にズレを生じさせ、政策の推進効果が薄れてしまいかねないことにも留意する必要がある。

はじめに

本レポートは、増加し続ける空き家と、それをめぐる諸課題に対し、政策、管理、金融支援の視点から現状と課題を検討する連載の第1回目である。

今回は、空き家の定義と発生要因、政策焦点を当てて検討する。次回は、空き家分布の地域的特徴を分析する予定で、このほかに、人口減少が全国で最も進行する都道府県の一つである秋田県を事例地域とし、秋田市の施策、同県に本店を置く金融機関の融資商品、そして空き家管理を請け負う団体の取組みを順次レポートする。

なお、本レポートでは、法律の定義に

基づく場合に空家等、特定空家等と記し、他の場合は、単に空き家と記す。

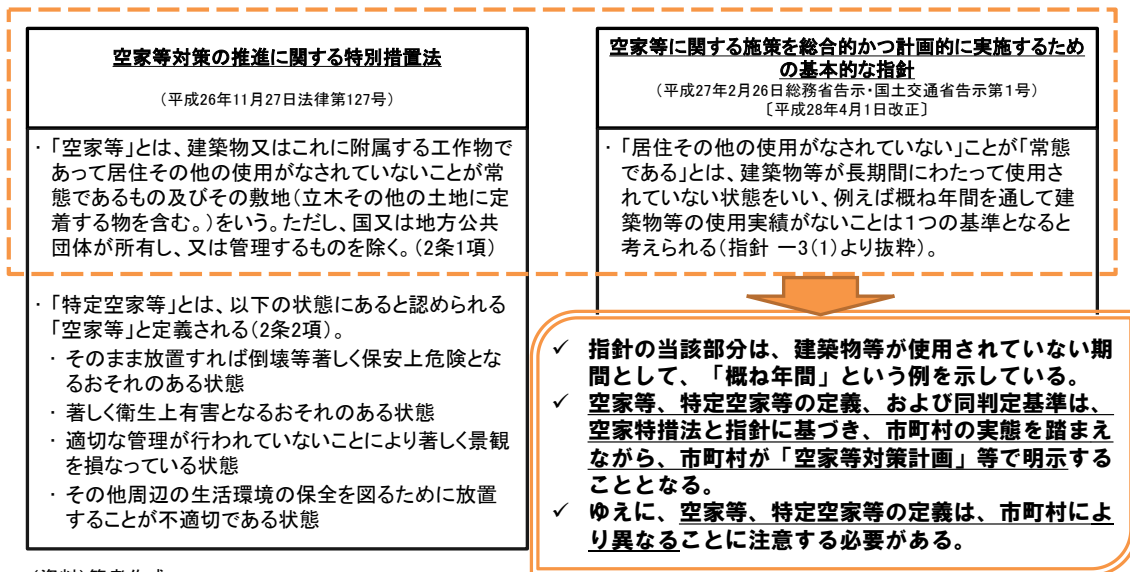
空き家の定義と発生要因

1. 行政による空き家の定義と空き家にかかる統計情報の留意点

空き家は、建築物等の所有者、建築物等の周辺住民、規制当局（国、都道府県や市区町村）それぞれの立場で、異なる捉え方や扱われ方となっている。はじめに、この点から整理していきたい。

まず、規制当局の立場における空き家の定義である。総務省『住宅・土地統計調査（以下、「住調」という。）』で調査対象となる空き家は、「家庭生活を営むこと

図表1 空家等、特定空家等の定義



(資料)筆者作成

ができるように建築又は改造された住宅のうち、ふだん人が居住していない住宅」である(注1)。住調は、空き家を二次的住宅、賃貸用住宅、売却用住宅、その他の住宅に細分する。

管理不全で周辺環境に悪影響を及ぼす空き家は、その他の住宅のうち、腐朽・破損ありに区分されるものに含まれるが、家庭生活を営めない廃屋や居住を目的としない空き店舗などは調査対象外である。

一方で、深刻化する管理不全の空き家、空き店舗、空き地等に総合的な対策を実施するため、「空家等対策の推進に関する特別措置法(以下、「空家特措法」という。))」が2014年に成立し、2015年に施行された。

同法では、「建築物またはこれに附属する工作物であって居住その他の仕様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。))」を空家等と定義し(2条1項)、空き店舗や空き地も空家特措法の規制対象とされている。そして、管理不全等により諸問題を抱える空家等を特定空

家等と定義し(2条2項)、「特定空家等に対する措置」を講ずるためのガイドラインを公表し、具体的な判断基準や事務手続き等が明らかにされている。

また、空家特措法第5条第1項に基づき制定された「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。))」では、例えば『居住その他の使用がなされていない』ことが『常態である』とは、建築物等が長期間にわたって使用されていない状態をいい、例えば概ね年間を通して建築物等の使用実績がないことは1つの基準となると考えられる。」と空家等の判定基準を示している。市町村は、空家特措法および基本指針に基づき、市町村の実態を踏まえながら、空家等、特定空家等の定義、および同判断基準を明示することとなる(図表1)。

なお、空家特措法が成立する以前の空き家対策は、建築基準法から独立した条例(憲法94条の規定に基づく権利)を制定して空き家対策を実施する自治体、も

図表2 法規制および統計調査の対象となる空き家の分類

建築物等の 特徴	建物種別	住宅			住宅以外の建物、敷地等	
	家庭生活	可能		不可能	—	
	居住実態	あり(注1, 2)	なし	—	あり(注1, 2)	なし
住宅・ 土地統計調査		調査対象 →腐朽・破損の有 無による分類あり	空き家と定義 →腐朽・破損の有 無による分類あり	家庭生活が 不能な廃屋は 調査対象外	調査対象 →住宅総数には数えない 空き家の有無は調べない	
空家特措法および 関連する規則等		規制対象外	空家等・ 特定空家等と定義 (注3)	空家等・ 特定空家等 と定義	規制対象外	空家等・ 特定空家等 と定義
自治体の条例	空家特措法に規定のない事項を補足する規定、独自の規定を通じて市町村の空家等対策を推進するために条例を新規制定、既存条例を改正もしくは廃止。					

以下の法は、必要に応じて空家等、特定空家等に適用される：

建築基準法	第10条「保安上危険な建築物等に対する措置」等で、特定空家等に適用可能と考えられる規定あり。
その他関連する法	災害対策基本法、消防法、道路法等で、特定空家等に適用可能と考えられる規定あり。

(資料)国土交通省、総務省、国立国会図書館の公表資料、北村(2013;2016)、下村(2014)を基に筆者作成

(注1)住宅・土地統計調査における「居住あり」の定義は、調査日現在当該住居に既に3ヶ月以上にわたって住んでいるか、あるいは調査日の前後を通じて3ヶ月以上にわたって住むことになっている場合を指す。

(注2)空家等および特定空家等の定義は、空家特措法第2条および同法の指針に基づき、市町村が明示することとなる。

(注3)国又は地方公共団体が所有し、又は管理するものを除く。

しくは建築基準法に基づく権限を活用し、やすいように条例を制定する自治体のいずれかにおおよそ集約され、各々の条例で空き家の定義や判断基準を規定していた(北村 2013, 下村 2014)。しかし、空家特措法の施行後は、同法に規定のない事項を補足する規定、独自の規定を通じて市町村の空家等対策を推進するために条例を新規制定、既存条例を一部または全部改正している(北村 2016)。また、条例を廃止した自治体もみられる。

建築基準法では、第8条に建築物等に対する維持保全の努力義務、第9条に違反建築物に対する措置、第10条に保安上危険な建築物等に対する措置、また、災害対策基本法、消防法、道路法に空き家に適用可能と考えられる規程が存在する。

図表2は、空き家、空家等、特定空家等、統計調査の対象、そして法律の規制対象状況を一覧にしたものである。ここで留意しなければならない点は、住調の空き家にかかる統計情報は、全国の動向

を時系列で把握する上で有益である一方、周辺住民に危険を及ぼす可能性のある廃屋や、空家特措法で空家等に含まれる空き店舗、空き地等の把握には至っていないことである。

(注1)平成30年住宅・土地統計調査に関する研究会(第2回)参考5「住宅・土地統計調査と空家等対策の推進に関する特別措置法との関連」を参照。

<http://www.stat.go.jp/info/kenkyu/jyutaku/kenkyu30/02/pdf/s5.pdf>(2017年10月20日最終閲覧)

2. 空き家発生の要因

空き家が発生する要因は、制度、立地条件、経済、社会に分けて捉えられる。

制度的要因は、(1)戦後、持家取得を推進する住宅政策がとられてきたこと、(2)新築志向が強く中古住宅市場が脆弱であること、(3)相続税対策、(4)借地権の消滅回避が指摘されている(浅見 2015; 久保 2016a; 下村 2014)。

(1)で挙げた住宅政策は、宅地課税(固定資産税や都市計画税)の減免制度、住

宅ローン融資の優遇金利や住宅ローン借り入れ世帯に対する税制優遇など、現在でも継続されている制度ばかりで、(2)で挙げた新築志向の強さや中古住宅市場の整備の遅れにつながっていると考えられる。(3)の相続税対策は、土地の評価額が市場価格の約8割、家屋では約7割となる相続税制によるもので、市場価格と同等の金融資産を相続する時に比べ節税となることから、土地や家屋を空き家のままにする動機が生じやすい。(4)の借地権の消滅回避は、建物があれば借地権は消滅しない規定を逆手に取り、空き家として所有し続けることである。

立地条件の要因は、(5)既存不適格（接道不良等、規制区域の指定、都市計画の用途地域変更等）が指摘されている（浅見 2015）。このような制約の多い土地や空き家は、将来のある時点で既存不適格の解除に迫られるため、買い手や借り手がつきにくい。そして、(6)(5)に該当しないものの、駅や公共施設、商店街等から不便な立地も当然空き家の発生要因となる。

経済的要因は、(5)や(6)の立地条件だと、十分な売却価格が得られない、もしくは、借り手がつかないことである。また、解体費を捻出できないという資金不足や低所得の問題、解体した上で更地にした場合に固定資産税等の減免措置が打ち切られることに対する拒否感も、空き家の状態を継続させようとする動機となる。

社会的要因は、(7)郊外化から都心回帰へと居住地域構造が変化してきたこと、(8)居住選好やライフスタイルの変化と女性の社会進出、世帯規模の縮小により都心部やマンションが好まれるようにな

ってきたこと（久保 2016a）、(9)相続放棄などによる相続人不存在の放置、相続発生の増加や高齢者施設入居等による空き家等の増加、などが考えられる。(7)や(8)の要因は、都心部への人口移動や居住地選好の変化、特に職住近接の志向は、戦後に造成された郊外住宅団地での入居世代の高齢化と相まって、空き家発生を強めている。(9)は、人口減少や高齢化の進展がもたらした結果と言えるだろう。もちろん、住宅や土地などの財産は、相続発生時に登記を変更しなければならないものの、登記変更が放置されることを想定しておらず、制度上の問題とも言える。

空き家問題へのアプローチ

ここでは、国・地方自治体、関係団体等が展開する空き家対策の一部始終を紹介する。

1. 国・地方自治体の取組み

空き家問題に対する行政の取組みは、地方自治体が先行している。条例制定による動きでは、2000年以前から確認されるものの、景観維持や防犯を主眼に置いていた。空き家に特化したものは、2010年7月に制定された「所沢市空き家等の適正管理に関する条例」をきっかけとして、全国の市区町村で条例制定が進み、2015年4月1日時点で431件の条例が施行済みである（西山 2016a）。

空家特措法は、こうした条例制定の動きに国の政治が反応して成立した議員立法で、すべての市町村に事務の実施を義務づけたものがある（北村 2016）。

その内容は、前述の通り空き家等、特定空き家等を定義するとともに、

- (1) 国：基本指針の策定
市町村：基本指針に即した空家等
対策計画を策定・協議会を設置
 - (2) 空家等についての情報収集
 - (3) 空家等及びその跡地の活用
 - (4) 特定空家等に対する措置
 - (5) 財政上の措置及び税制上の措置等
- 以上、5点の施策を盛り込んでいる。

(1) では、国の基本指針に即した市町村の空家等対策計画を策定するよう求めるもので、国土交通省の調べによると、2017年3月末時点で全国市区町村の21%が策定済み、2018年3月末までに51.2%の自治体が策定完了する見通しである。また、法定協議会は、2017年3月末時点で21%で設置済みある。

(2) では、空家等への調査を実施するとともに、空家等の所有者または管理者（以下、所有者等という。）を把握するために固定資産税情報の内部利用を可能と規定した。税務情報は地方税法第22条により守秘義務が規定され、空家特措法施行以前は同情報の利用に制約があったもので、空家等の所有者等の把握が容易になった。

(3) では、空家バンク等を通じた情報提供や、空家等の活用のための対策を実施するよう定められている。

(4) では、特定空家等に対する除却、修繕、立木竹の伐採等の必要な措置について、助言・指導、勧告、命令から代執行までを行う権限が市町村長に付与された。建築基準法でも代執行まで定められてい

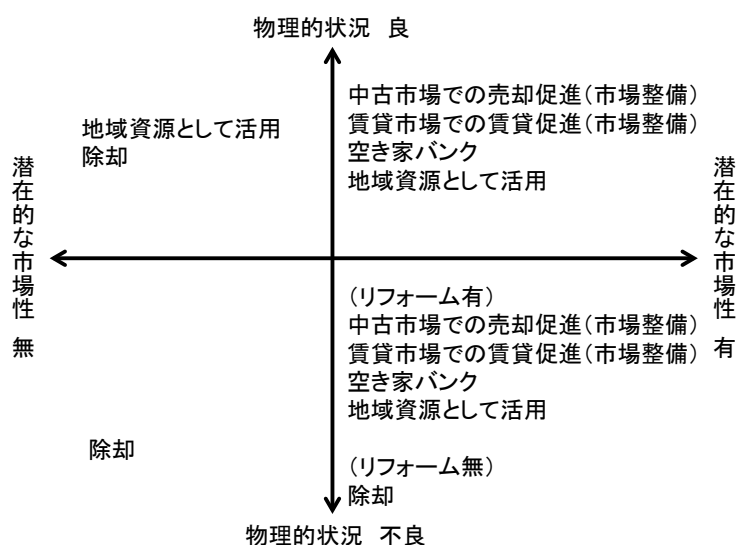
たものの、実務上のガイドラインや要件が存在しなかったことに対応するものである。なお、国土交通省の調べによると、2017年3月末時点で、空家特措法に基づく指導・助言は6,405件、勧告は267件、命令は23件、行政代執行は11件、略式代執行は35件である。

(5) では、地方税法の一部改正により、市町村長が特定空家等の所有者等に対し必要な措置を勧告したにも関わらず、当該措置を講じなかったときは、当該特定空家等の敷地に対し適用されている固定資産税等の住宅用地特例の対象から除外することとした。

また、2016年の税制改正で、相続人が、相続により生じた古い空き家又は当該空き家の除却後の敷地を2016年4月1日から2019年12月31日までの間に譲渡した場合、譲渡所得から3,000万円を特別控除することとした。

これらの税制改正に加え、空き家の除却やその後の利活用に対する補助事業を用意し、空き家対策を推進している。

図表3 空き家対策の分類



(資料)小畑(2016)図12を転載

2. 法人・各種団体の動き

空き家問題がメディアで広く報じられたことに加え、空家特措法の施行、空き家関連の条例制定が相次いでいることもあり、空き家関連の団体設立や空き家管理・流動化を請け負うサービス、金融支援などの関連ビジネスが広がりつつある。

一般社団法人全国空き家バンク推進機構は、自治体首長経験者や不動産関連の政策に詳しい有識者などが、空き家問題の解決を目指して2017年6月27日に設立した。

また、全国空き家対策推進協議会は、地方公共団体や関係団体等が情報共有・展開・対応策検討等を行うことを目的として2017年8月31日に設立総会が開催された。正会員は950以上の地方公共団体で構成し、弁護士協会や不動産関連団体等が協力会員である。

いずれも設立したばかりではあるが、空き家対策に対する行政側の動きが活発なことは確かである。

3. 既存住宅流通・リフォーム市場の環境整備

市場流通による空き家の売買や賃貸の促進も、空き家対策の一つとして考えられる。空き家は、物理的状況（劣化度合い）と立地や間取り・設備等で評価される市場性として分類することが可能で、空き家の状態に応じて適切な対策が求められる（図表3）。

国土交通省は、2013年より中古住宅の流通促進・活用に関する検討を重ね、既存住宅の評価・検査にかかる指針やガイドラインを制定し、リフォーム事業者の登録制度を開始するなど、多数の施策を実施している。

また、建物状況調査（インスペクショ

ン）に関する規定が盛り込まれた改正宅地建物取引業法が2018年4月1日に施行される予定で、これにより、既存住宅流通の環境整備が一步前進する。

各自治体で取り組みが進む空き家バンクは、掲載項目の統一化や掲載情報の一元化を図ろうとする動きがみられる。国土交通省「全国版空き地・空き家バンクの構築運営に関するモデル事業」の一環として、事業主体であるLIFULLは、全国空き家バンク推進機構と連携し、市町村横断検索が可能なサービス「LIFULL HOME'S 空き家バンク」を2017年9月に開始する予定とプレスリリースした（ただし、本執筆時点で内容は確認出来なかった）。

空き家対策の難しさ

空き家の管理不全に起因する種々の外部不経済に対処するため、また、こうした空き家の発生を未然に防ぐため、様々な施策等が展開されている。しかし、空き家の存在は、地域社会に深く根差したものであり、空き家をめぐる諸問題の対処療法だけでなく、地域社会の問題として捉える必要があると指摘したい。

1. 懸念される特定空家等の放置

米山（2016）は、「特定空家の所有者の税負担を高めたとしても、その支払い能力がなく、除却費も出せない場合は、そのまま放置される物件も出てくると考えられる」とし、空家特措法に基づく行政代執行が積極的に実施されるようになると、空き家所有者自身が自ら動かず、除却費も実質公費負担になることを懸念している。

筆者も同感で、空き家管理の放棄や、除却費等の回収困難なケースが増加する

可能性は否定できない。しかも、所有者が特定されるならば、費用の一部回収は見込めるものの、所有者等不明のまま除却する略式代執行の場合、費用の弁済は事実上望めず、税負担となってしまう。

もう一つの懸念は、高齢化や人口減少の進展するなかで、将来の空き家管理の費用負担を避けるために相続放棄を選択する人や相続人不存在等により所有者や相続人の所在が不明なケースが増えることである。前述の通り、現行の空家特措法で実施された行政代執行は11件に対し略式代執行は35件で、所有者等不明の特定空家等がより深刻な問題となっている。

2. 空き家に残る思い出や私有財産

空き家はかつて家庭生活が営まれた場所である。それゆえ、空き家になっても思い出が詰まっており、売却や賃貸、除却を思いとどまらせる一因である。こうした思い出に基づく空き家の所有意思にまで政策が介入することは困難と考えられる。

また、空き家には仏壇をはじめとする私有財産（動産）が残置されている場合があり、代執行時に原則処分できない。動産の保管期間は、空家特措法に規定はなく、ガイドラインでは法務部局との協議により決めることとなっている。

3. 空き家の所有者と行政との認識のズレが生む問題

建築物等の所有者による空き家か否かの判断や建築物等の利用実態は、行政による空き家の外形的な基準と必ずしも一致せず、このことが空き家問題の一つであることを指摘する。

西山(2016b)は、水道栓の閉栓データ、現地調査等の外形基準で絞り込んだ空き

家と思われる住宅の所有者に対するアンケートを実施し、結果、回答総数の3割が「空き家ではない」と答えたことから、建築物等の所有者と行政との認識にズレがあることを指摘している。

確かに、たとえ海外赴任や長期出張などで常態的に居住していない住宅でも、年に数回の利用実績がある、もしくは、外部に管理を委託していれば、空き家ではないとの主張は一理ある。

しかし、問題の本質は、行政が空き家対策を推進する一方で、施策の推進対象である建築物等の所有者が空き家を所有しているにもかかわらず、その所有・管理意識が希薄で、政策の推進効果が薄れてしまいかねないことにある。

また、建築物等の所有者ではない周辺住民は、空き家に対するイメージを、管理不十分で朽ち果てた空き家を取り上げられがちなメディアの情報を通して形作りがちで、物理的に良好な空き家が抱える諸問題にまで目を向ける動機が薄れてしまうだろう。

実際、国土交通省『平成26年 空家実態調査』によれば、6割の空き家が破損しており、その持ち主の過半は相続により取得していることが判明している。自ら進んで取得していない空き家である以上、所有・管理意識が希薄なまま、空家等、そして特定空家等として放置されかねない。

空家特措法では、空家等の所有者等に対し、「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」(3条)とあるが、罰則のない努力義務規定であり、様々な方法で所有者等に適切な管理を促す働きかけが必要である。

空き家という地域問題と農協に期待される役割

前述の通り、空き家発生の要因は、制度、立地条件、経済、社会に求めることができる。これらの要因に対応する施策を順次実行しているが、空き家問題そのものが地域性や個人の意思などにも支配され、行政が空き家所有者に対し施策を講じるという、一方通行的な対処療法だけでは、空き家問題の根本解決に至らないと考えられる。

久保（2016b）は、こうした空き家問題の複雑さを踏まえ、空き家増加への対策として対処療法だけでなく、根本治療を考えなければならないと指摘している。そして、空き家問題を地域全体の問題として捉え、そこから問題解決の道筋を探る必要性を強調している。

日本における空き家問題を地域の文脈に落とし込むと、風景・景観の悪化、防災や防犯機能の低下、ゴミなどの不法投棄等を誘発、火災の発生を誘発、悪臭の発生など、地域住民の日常生活に直結する影響が挙げられる（国土交通省によるアンケート調査結果（2007年1月）を引用）。こうした影響を軽減したり未然に防いだりするためには、地域住民を熟知し、地域社会にかかわりのある中間組織の活躍が期待される。

空き家は全国の都市、農村ともに増加傾向である。特に、都市への人口流出が続く農村地域では、地域社会の中間組織の一つといえる農協は、組合員の生活基盤である地域問題の解決、地域の土地に関わりを持つ立場、および組合員の生活を支援する立場から空き家対策の一翼を担える可能性があると考えられる。

農協が空き家対策で期待される役割は、

3つあると考える。1つ目は、地域住民との密なコミュニケーションから得られる地域の空き家情報を蓄積・活用する機能である。

2つ目は、金融仲介機能と総合事業制を活かした、空き家の管理、売買などの住宅総合サービスである。

3つ目は、1つ目と2つ目の役割を通じて、空き家を利用する移住者や新規就農者の受け皿を提供することである。

（次回に続く）

参考文献

- 浅見泰司(2016)「空き家対策の方向性—空き家発生メカニズムと制度的課題—」『季刊不動産研究』57(3), p13-22.
- 小畑和也(2016)「都市自治体の空き家対策事例」『季刊不動産研究』58-1, p21-32
- 北村喜宣(2013)「空き家適正管理条例の法政策的論点」『都市住宅学』80, p8-12.
- 北村喜宣(2016)「市町村が進化させる空き家対策法制: 条例による空家法の地域最適化対応」『国際文化研修』24(1), p6-12.
- 久保倫子(2016a)「空き家増加の背景的要因: 戦後日本の住宅政策と居住地域構造の変化のなかで」p28-33. 由井義通・久保倫子・西山弘泰編『都市の空き家問題 なぜ? どうする?』古今書院, 東京.
- 久保倫子(2016b)「都市の空き家問題とその対策: まとめと課題」p204-208. 由井義通・久保倫子・西山弘泰編『都市の空き家問題 なぜ? どうする?』古今書院, 東京.
- 下村郁夫(2014)「空き家問題の法的課題と対応策」『都市住宅学』84, p99-108.
- 西山弘泰(2016a)「全国の自治体による空き家対策」p187-203. 由井義通・久保倫子・西山弘泰編『都市の空き家問題 なぜ? どうする?』古今書院, 東京.
- 西山弘泰(2016b)「空き家所有者のアンケートからみた空き家の特徴と発生要因」p80-108. 由井義通・久保倫子・西山弘泰編『都市の空き家問題 なぜ? どうする?』古今書院, 東京.
- 米山秀隆(2016)「自治体における空き家対策の現状と課題」『季刊不動産研究』58(1), p9-20.