

空き家対策のこれまでとこれから 人口減少時代の住宅・土地制度とは

大阪経済法科大学経済学部教授 米山 秀隆

1 空き家問題の広がり

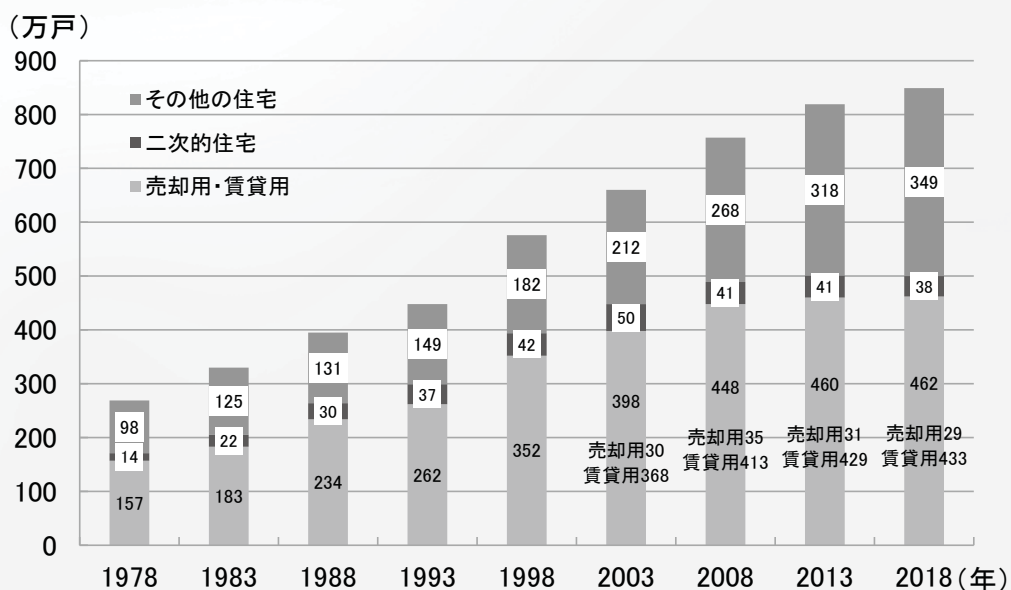
1.1 増加する空き家

増える放置された木造戸建住宅

総務省「住宅・土地統計調査」によれば、2018年の空き家数は849万戸（図表1）、空き家率は13.6%と引き続き、増加、上昇した。5年前に比べ、増加、上昇のペースが鈍化した。これは空き家のうち、「賃貸用」、「売

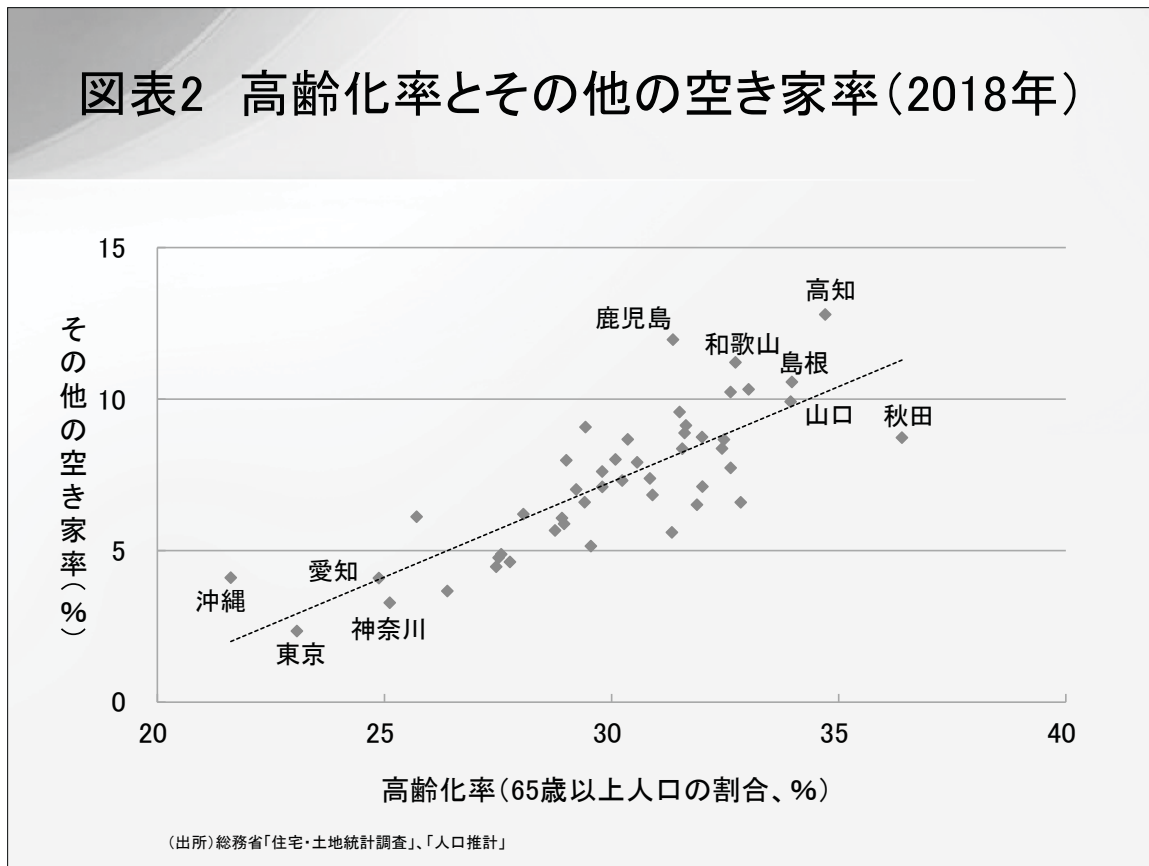
却用」、「二次的住宅（別荘等）」の増加が頭打ちになったことによる。しかし、空き家のうち最も問題とされる「その他」の空き家は増加を続けており、その意味で空き家問題は深刻となっている。その他の空き家は、空き家の状態になっても、借り手や買い手を募集していない住宅で、近隣に悪影響を及ぼす問題空き家やその予備軍が含まれていると考えられる。その他の空き家の7割が木造戸建てであり、世の中で空き家問題としてイメージ

図表1 空き家数の推移



(出所)総務省「住宅・土地統計調査」

図表2 高齢化率とその他の空き家率(2018年)



される、放置された一軒家がその他の空き家に含まれている。

空き家率を持家系（その他空き家 / (居住世帯あり持ち家 + 売却用空き家 + 二次的空き家 + その他空き家)）、借家系（賃貸用空き家 / 居住世帯あり借家 + 賃貸用空き家）に分けて算出してみると、借家系は頭打ちになっているが（2013年18.4% 2018年18.5%）、持家系は上昇を続けている（2013年8.6% 2018年9.4%）。また、共同住宅（非木造）の空き家率は横ばいであるが（2013年16.0% 2018年15.9%）、戸建住宅（木造）の空き家率は上昇を続けている（2013年9.7% 2018年10.2%）。これらからも、持ち家系、木造戸建の空き家率が上昇していることがわかり、これ

らは放置された一軒家の増加というイメージと合致するものである。

一方、その他の空き家の住宅総数に対する比率（その他の空き家率）を都道府県別でもみると、この5年間でほとんどの都道府県で、その他の空き家率が上昇している。この比率は高齢化率との相関が高く（図表2）今後、高齢化率が上昇していくにつれ、どの都道府県でもその他の空き家率が上昇していく可能性が高い。すなわち、今後、高齢化がさらに進んでいくにつれ、問題空き家の比率が高まっていくことは確実である。

なお、2018年の「住宅・土地統計調査」では、現居住以外の住宅を保有しているかどうかの調査項目が初めて入れられたが、うち居

1 国土交通省「平成30年住宅・土地統計調査の集計結果（住宅及び世帯に関する基本推計）の概要」社会資本整備審議会住宅宅地分科会（第48回）資料、2019年10月29日。

2 注1と同じ。

住世帯のない住宅（空き家）を保有している世帯は全体の2.6%、138万世帯であった。その類型としては53%がその他の空き家であった。これに関しては、2018年住生活総合調査（住総）でもほぼ同様の調査項目があり、居住世帯のない住宅（空き家）を保有している世帯は全体の3.3%だった。その類型としては、やはりその他が51%と最も多かった。

廃屋増加の可能性

このように、2018年住調からは、木造戸建を中心とする空き家問題の深刻化を読み取ることができるが、実はそれ以上に気になる部分がある。フロー（新設住宅着工）とストック（住調の住宅総数）の関係である（図表3、4）。2013年の住宅総数（ストック）に、2014～18年の新設住宅着工戸数（フロー）を足し、そこからその間に取り壊されたものなどを差し引いたものが、2018年の住宅総数になるという関係にある（図表4）。つまり、5年間の新設住宅着工戸数の合計は、そのままストックの増加になるわけではなく、ストック増加に結びついた部分とストック増加に結びつかなかった部分とに分けられることになる。

さらにストック増加に結びついた部分については、世帯増加（居住世帯ありの住宅数）に相当する部分とそれを超えた部分とに分けられる。すなわち、ストック増加分は、世帯増に応じた必要なストック増と考えられる部分と、それ以上に増えている部分とに分けられることになる。

一方、ストック増加に結びつかなかった部

分については、取り壊しなど滅失した部分以外には、住調の調査対象となくなっただけの部分が含まれている可能性がある。滅失戸数を把握できる統計としては、すべてを把握できているかどうかについては疑問もあるが³、国土交通省「建築物滅失統計調査」がある。一方、住調の調査対象には、住むことのできない廃屋は含まれていない⁴。廃屋化し住調の対象にならなければ、その分が住宅総数から抜け落ち、ストック増加に結びつかない部分が増えることになる。

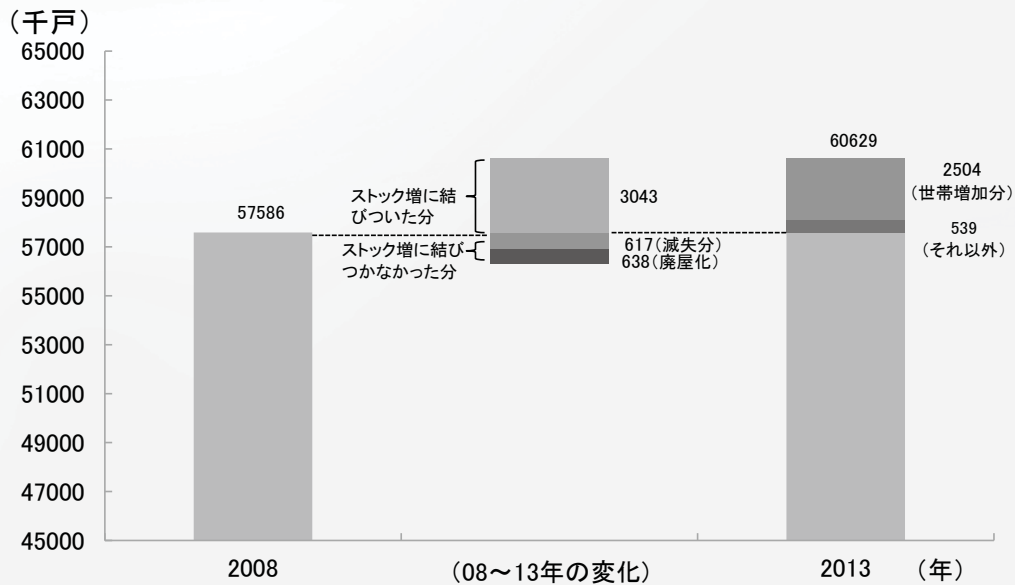
1998年から2018年まで5年ごとにフローとストックの関係を見ると、直近の5年間（2013～18年）で、前の5年間に比べて、ストックに結びつかなかった部分が大きく増加していることがわかる。ストック増加に結びつかなかった部分のうち、建築物滅失統計調査で把握できる滅失戸数の部分以外には、廃屋化した住宅が含まれている可能性がある。むしろ、ストックとフローの数値の間には、統計上の齟齬や誤差脱漏も含まれていると考えられる。また、廃屋化した疑いのある住宅が229.6万戸というのも多すぎる。しかし、その中には廃屋化した住宅も少なからず含まれている可能性があることを、フローとストックの関係は示している。

このように、過去5年間でその他の空き家とともに、住めなくなった住宅（廃屋）が増えたとすれば、空き家問題はこの間、より一層深刻さの度合いを増したことになる。現存している住宅には、買い手も借り手も募集していないその他の空き家というステータスの次の段階として、もはや住むことのできない

3 建築物除却届の提出は義務ではあるが届けていないケースは多く、全国解体工事業団体連合会の幹部によると、実際には統計数字の2倍は壊しているという（千葉利宏「『空き家数』の増加にブレーキがかかった不可解」東洋経済オンライン、2019年5月10日）。

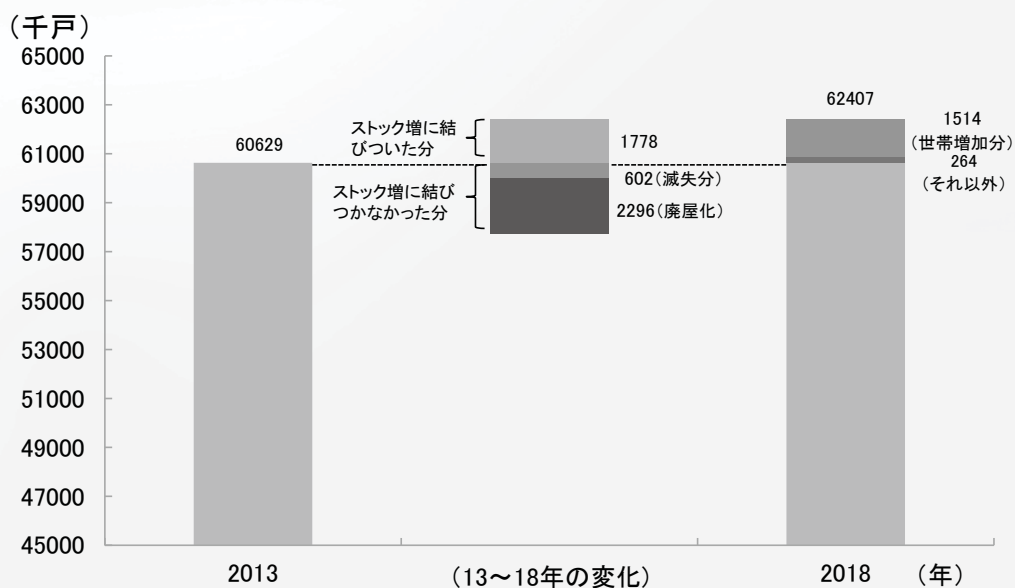
4 総務省「平成30年住宅・土地統計調査の『空き家』の捉え方」平成30年住宅・土地統計調査に関する研究会第3回資料、2017年1月24日。

図表3 住宅ストックの変化(2008～2013年)



(出所)総務省「住宅・土地統計調査」、国土交通省「住宅着工統計」、「建築物減失統計」により作成

図表4 住宅ストックの変化(2013～2018年)



(出所)総務省「住宅・土地統計調査」、国土交通省「住宅着工統計」、「建築物減失統計」により作成

廃屋というステータスがあり、住調では廃屋は調査対象外のため、もし廃屋が急増しているとするれば、この統計で空き家問題を語るということが、限界に達しつつあるという可能性に今後は注意を払っていく必要があると思われる。

1.2 空家法の制定と税制改正

空き家の解体については、2015年5月の空家等対策の推進に関する特別措置法（以下、空家法）の全面施行に伴い、危険な空き家などを自治体が特定空家と認定し、助言・指導、勧告、命令、代執行の措置をとれるようになった。勧告の段階になると、敷地に対する固定資産税の住宅用地特例が解除されて税負担が増す。2020年度末時点で、空家法に基づく措置は、助言・指導24,888件、勧告1,868件となっている⁵。助言・指導に比べ、勧告が少ないことは、助言・指導の段階で従う場合が多かったことを示している。その意味で、空家法と税制改正の効果はあったといえる。

しかし勧告に従わず命令（215件）、代執行（92件）に至ったケースもある。代執行では解体などした上、所有者に費用を請求する。代執行では通常、200万円ほどの費用がかかるが、室蘭市のケースでは840万円もかかった。擁壁が崩れた状態で、補修工事を要したためである。所有者は長期分納で支払う予定だが、費用回収を心配する声も上がった。

所有者不明の場合に行われるのが略式代執行（259件）であるが、この場合、当然のことながら費用は請求できない。例えば兵庫県明石市では略式代執行を2件行ったが、合わせて310万円の費用がかかった。代執行では、最終的に土地を売却して費用に充てることも

できるが、そもそも代執行に至るような物件は売れないため放置されている場合が多い。

総務省が行ったサンプル調査によれば、代執行を行った10件のうち、費用を全額回収できたのは1件であった⁶。また、略式代執行38件では、費用を全額回収できたのは4件であった。略式代執行で費用回収できたのは、財産管理人を立てることにより土地を売却できたケースだと思われる。

1.3 所有者の責任放棄にどう対応するか

このように自治体にとっては、所有者が責任を果たすことを原則としながらも、危険が迫る場合は公費負担覚悟で代執行に踏み切らざるを得なくなっている。あるいは、それ以前の段階で自主的対応を促すため、解体費用補助の仕組みを設けている自治体も多い。一方、所有者にとっては、引継ぎ手がなく売却も困難な場合は持ち続けざるを得ず、固定資産税や管理負担から逃れられなくなっている。いっそのこと、所有権を放棄したいとの声も高まっている。その他の空き家の今後のさらなる増加が予想される中、こうした問題について正面から考える必要性が増している。

これらの問題のうち、まず、解体費用の所有者負担が徹底されていない点については、今後は住宅を購入、建設した人に対し、将来に必要な解体費用を確保（デポジット）を義務付けるのが一案である。具体的には、住宅取得時に一括して供託する、あるいは固定資産税に上乗せして何年かかけて徴収していく仕組みである（上乗せの場合、解体に200万円要するケースでは、例えば、年当たり20万円とし10年間徴収）。

次に、所有権の放棄については、現状では

5 国土交通省「空家対策の推進に関する特別措置法の施行状況について」20年8月25日。

6 総務省「空き家対策に関する実態調査」2019年1月。

所有権の放棄はしたくとも手段がなくできない。しかし、相続放棄すれば国に引き取ってもらうことも不可能ではない。今後、なし崩し的に放棄され、国が引き取らざるを得ない不動産が増加していく可能性を考慮すれば、最初から、相続時に限らず所有権を放棄できる一般ルールを明確にしておく方が望ましいと考えられる。国の所有に移ると、国の管理負担が増すが、これについては放棄時に固定資産税の何年か分など一定の費用負担（放棄料）を課すことが考えられる。

1.4 共同住宅の空き家問題

ここまで戸建てを念頭に置いた空き家対を論じてきたが、今後は賃貸住宅、分譲マンション（以下、マンション）など共同住宅の空き家問題への対処も考えていく必要がある。

空き家の4類型のうち最も数が多いのは賃貸用であるが、賃貸用として募集している限り、一定の管理は行っているはずであり、近隣に悪影響を及ぼす可能性は低い。しかし、老朽化が進んで募集を止めると、その他の空き家に分類されるようになり、管理も行われなくなれば、戸建ての空き家と同様、近隣に悪影響を与える物件となりかねない。

現に別府市や旭川市では、特定空家と認定された賃貸住宅が略式代執行、代執行された例が出ている。費用はともに約500万円かかった。賃貸住宅は需要に比べ供給過剰になっており、新築が次々造られる一方、古い物件の空室は増える一方となっている。実需以上に供給がなされるのは、相続対策で賃貸住宅を建設する土地オーナーが多いからである。過剰な節税メリットを放置しておいていいのかについて、議論が必要な段階に入っている。

一方、マンションの空き家問題はより深刻

である。マンションは築40年を超えると空室化、賃貸化が進み、管理機能の低下が避けられなくなる。国土交通省の推計によれば、築40年超のマンションは、2040年末には2020年末の3.9倍に達する⁷。老朽マンション対策としてはこれまで建て替え支援が行われてきたが、建て替えられたのは、ディベロッパーと協力し、容積率の余剰部分などを利用して余計に部屋を造り、その売却益で建て替え費用とディベロッパーの利益を賄うという好条件が満たされた場合である。

こうした好条件を満たすものは少なくなっているため、今後はできるだけ長く使うことが必要になるが、大規模修繕を定期的に行うための十分な修繕積立金を積んでいる物件は少ない。必要な修繕費用もなく、建て替えも困難な物件は廃墟化が進んだ場合、誰が解体するのかという問題に至ることになる。

このように戸建て中心の空き家問題は、賃貸住宅やマンションにも波及しつつあり、将来的にはタワーマンションにも波及することが予想される。まちづくりと連動させて、居住すべき地域の絞り込みと中古の利活用を進めるとともに、老朽化物件が円滑に除却されていく仕組みの整備を進めていく必要がある。

2 人口減少時代の住宅・土地制度

2.1 解体費用事前徴収の仕組み

現在は全国のいたるところで、人口減少により不動産の価値が下がり、管理放棄された物件が各地で、朽ち果てた戸建てやマンション、あるいは荒れた土地などとして、多くの問題を引き起こしている。所有者が管理や処

7 国土交通省「築後30、40、50年超の分譲マンション数（2020年末現在）」2021年6月21日。

分の責任を負うべきであるが、その責任を果たさない結果、自治体を取り壊すなどの代執行を行い、しかもその費用を回収できずに公費負担になる例が増えている。

2020年にはついには、空家法に基づく代執行が、分譲マンションでも行われた。滋賀県野洲市のマンション（9戸、1972年築）であるが、全員の合意が得られなかったため自主的な解体ができず、空家法に基づく代執行が行われ、その費用が約1億1,800万円かかった。小規模なマンションでもここまでの費用がかかったのは、重機の使用が困難だった上に、アスベスト飛散の恐れがある物件でその処理費用が高んだことによる。

市は、当初、代執行には消極的で、あくまでも区分所有者の責任に委ねる意向であったが、アスベスト飛散の恐れがあることがわかったため放置できなくなり、やむなく代執行を決断した。費用は請求しても全額回収できるかどうかはわからない。分譲マンションの場合、一戸当たりの解体費用が戸建てと同程度だとしても（いずれも普通の大きさの場合、200万円程度といわれる）、50戸の場合は1億円に達し、全体の解体費用が巨額なものになる。このため、仮に自主的に解体しようとしても、費用面のハードルが高くなる。

こうした問題については先にも述べたように、今後はいずれ解体の時期が来ることを見越し、戸建てでもマンションでも将来に必要な解体費用を確保（デポジット）しておく必要性が高まっていくと考えられる。

解体費用を予め準備しておく仕組みは、借地上にマンションを建てる定期借地権付きマンション（定借マンション）では、50～70年ほどの定期借地権を終了したら建物を解体して地主に土地を返す必要があるため、解体準備金の積み立てという形で導入されている（一戸当たり、最終的に200万円ほど積み立て

る計画になっている場合が多い）。これは自主的に積み立てる仕組みであるが、この仕組みを分譲マンションや戸建てにも広げ、しかも強制的な徴収の仕組みにしようというのがこの仕組みのエッセンスである。

2.2 有料で放棄できるルール

そして、建物が寿命を終えたら予め準備しておいたお金で解体する。跡地については売れば問題がないが、もし売れず、またそのまま土地が放置されていることに問題がある場合には、先に述べたように、放棄料を支払うことで、国・自治体の管理下に移す仕組みとすればよい。放棄料は、固定資産税及び管理に要する費用の何年か分とする。これは土地所有者が有料で放棄できる仕組みである。お金を払って国・自治体に引き取ってもらうものであり、市場で売れない土地を、お金を付けて、つまりはマイナスの価格で国・自治体に売却する仕組みである。

現在、合法的に放棄できる仕組みとしては、相続放棄がある。相続財産すべてを放棄しなければならないハードルの高さはあるが、近年、その数は増加している。民法には、無主の不動産は国庫に帰属するとの規定があるものの、放棄されても国が受け取るわけではない。また、最後に相続放棄した人は、次に管理する人が決まるまでは管理責任が残るが、それも徹底されているわけではなく、相続放棄された後に宙ぶらりんで誰も管理しない物件が増えている。そして、放棄された物件が危険な状態に陥った場合、自治体が公費負担で処置せざるを得なくなっている。

今後、相続放棄によってこうした物件がどんどん増え、公費負担が増えていくくらいなら、いっそのこと相続時に限らず放棄できるルールを作り、かつ、その後の管理費用に充当できるよう、放棄料を課した方がいいのは

ないかというのがこの案のポイントである。

なお、所有者不明の土地解消に向け、2021年4月には、相続土地国庫帰属法が成立した。この法律により、相続で取得した土地を手放し、国庫に帰属させることを認める制度が新設された。ただし、土地に建物が無い、管理にコストがかかり過ぎないなどの厳しい条件を満たした上、10年分の管理費を支払う必要があり、この仕組みを使える人は極めて限られると考えられる。しかし将来的には、今述べたような考え方に基つき、条件を緩和し、国が積極的に引き取らなければならない時代に入って行く可能性がある。

2.3 人口減少時代の住宅・土地制度

以上二つの仕組みをまとめると次のようなものになる。まず、住宅を建設・取得した人は、将来必要になる解体費用をデポジットしておき（供託や固定資産税による徴収）、建物が不要となったらそのお金で解体する。跡地は売ればそれで問題がないが、売れない場合は、放棄料の支払い（＝マイナスの価格）で、国・自治体に引き渡し、公的管理下に置く（管理が必要な場合）。管理の必要性のない場所ならば、土地が自然に返れば問題ないということになるかもしれない。

右肩上がりの成長、人口増加の時代においては、不動産価値は上昇を続け、次に取得したい人が出てくる可能性が高かったため、最後の解体の問題を考慮しておく必要はなかった。しかし、人口減少時代においては、次に取得したい人が出てくる可能性が低くなっており、最初に取得した人が最後の解体やその後の土地管理の問題をも考えなければならなくなっている現実を直視した仕組みである。

この仕組みでは、今後、住宅を建設・取得するには、最後に必要になる解体費用をデポジットできる負担能力があり、さらに、跡地

が売れず処分する場合には、固定資産税や管理費用相当の何年分かを支払える人でなければならないということになる。住宅を建設・取得する場合は、単なる購入費用だけで済まないということで、所有者責任の徹底を求めるものである。

もし、ここまでの所有者責任が求められることになれば、将来的には、もはや取得することは得ではなく、必要な時に利用できるだけで十分という、所有優先から利用優先の考え方への変化を促すことになるかもしれない。

2.4 住宅以外にも同じ仕組みが必要

ここまで述べてきたのは住宅とそれが建っている土地を念頭に置いたものであるが、この考え方は実は、すべての建築物について必要な仕組みかもしれない。というのは、現在、放置されて問題になっているのは住宅ばかりではないからである。

例えば、室蘭市では市内に危険な空きビルが放置され、所有業者も廃業したため、やむなく空家法に基つき、1億3,000万円ほどかけて解体せざるを得なくなった。跡地は差し押さえて活用しようとしているが、費用回収までは難しい（これもアスベスト飛散の恐れで放置できなくなった例であり、解体だけだったら半分ほどの費用）。このような事態に至る可能性を考えれば、ビル建設の時点において将来必要になる解体費用がデポジットされていれば、その後、所有業者が倒産したり、所有者不明になったりしたとしても、少なくとも解体費用そのものの心配はしなくてもよかったことになる。

こうした問題まで視野に入れると、今後、建築物の建設を許可する場合には、解体費用がデポジットされることが条件ということになるかもしれない。バブルの時代に、投機的

土地取引を抑制する目的で制定された土地基本法が時代に合わなくなり、人口減少時代に不可欠になった、所有者の管理責任を明記する形に改正されたが、今後、所有者の責任は、費用の問題も含む議論にまで深めていく必要があると考えられる。

参考文献

米山秀隆(2021)『アフターコロナの都市と住まい』
プロGRESS