

既存戸建て住宅の流通・活用促進に向けて ～世田谷区の戸建て空き家所有者の意向調査より～

国土交通省 国土交通政策研究所 主任研究官 伊藤 夏樹

1. はじめに

国内における戸建て住宅は、住宅ストックにおいて全戸数の約半数と非常に高い割合を占める一方で、既存住宅の流通量の面からは、堅調な伸びを見せるマンション等に対して微減という状況である。また、近年増加の著しい「その他の空き家（賃貸用の住宅、売却用の住宅、二次的住宅以外の住宅）」においてもその7割以上を占めており、住宅ストックとして十分に活用されているとは言い難い。

そこで当研究所では、既存戸建て住宅の流通や活用促進を図っていくことの必要性を踏まえ、その利活用を妨げている要因を多面的に分析するため、2021年度から大都市部と地方部において住宅市場における需要・供給両面からアプローチし、既存住宅に関わる具体的な事情やその背景等に関する情報収集を進めてきたところである。

本年6月14日に公布された空家等対策の推進に関する特別措置法の一部を改正する法律（以下、「改正空家法」という）では空き家の活用拡大に向けた制度が盛り込まれていることから、本稿ではこれに対応するものとして住宅供給側の実態や背景事情について報告することとしたい。なお、内容については大都市部（世田谷区）を対象に戸建て空き家の所有者等に対して実施したアンケート及びインタビュー調査結果をもとにしている。

また、本稿における調査結果の解釈や分析については、筆者個人の見解である点を予め申し添える。

2. 空き家及びその所有者等の実態

世田谷区の空き家については、区の担当課が把握している空き家情報の提供を受け、当研究所による現地確認調査を経て最終的に593戸を確認した（図1）。なお、分布については交通便利等の影響も想定していたが、密度の濃淡はあるものの少なくとも駅からの距

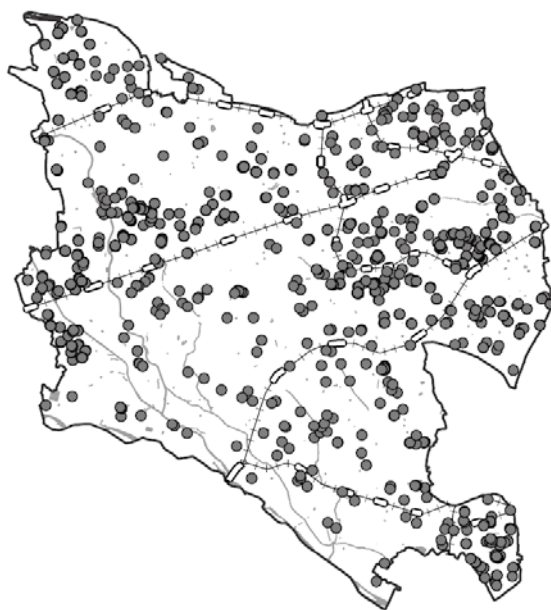


図1 空き家分布図

（現地調査結果及び国土数値情報をもとに筆者作成）

離が遠いほど空き家が増加するといった状況にはない。

これらの空き家について登記事項証明書から所有者を特定し、アンケート調査を実施し¹、同区内の空き家及び所有者等の実態を把握した。

建物と所有者等の属性

建物の建築年代については、1981年の建築基準法改正以前に建てられた新耐震基準に満たない古い物件が4分の3を占めており（図2）、また所有者の親族等を含む回答者の約7割が60歳以上、所有者では8割近くが60歳以上と関係者の高齢化がみられた（図3）、旧耐震基準時代の既存住宅は売却価格が抑えられ、耐震改修するにもコストがかかるため利活用には不利であり、また、高齢になるほど住宅の売却・賃貸等の取引行為は負担が大きいと考えられることから、こうした実態も空き家となっている要因の一つと言える。

建物の利用状況と空き家になったきっかけ物置や倉庫としての利用も含めて居住利用されていない住宅が4割を超えている一方、大都市部ゆえの市場性の高さから一定数は将来の利活用について具体的な検討がなされ、解体、売却、賃貸など利活用に向けた処置がとられている（図4）。しかし、利活用されず居住利用もされない住宅はそのまま取り残されて長期未利用な状態にある物件の割合が高くなっていった。

住宅が居住利用されなくなったきっかけとしては、既に別世帯として住宅を所有しながら追加的に住宅取得・管理しているケースが6割近くと非常に多い（図5）。親や親族が入院や高齢者施設への入所等の理由で住宅を離れたり、その死後に相続することになったもので、こうしたケースでは親や当人の住宅への思い入れが強いこともあるが、そもそも自分の生活基盤が確保されているため利活用

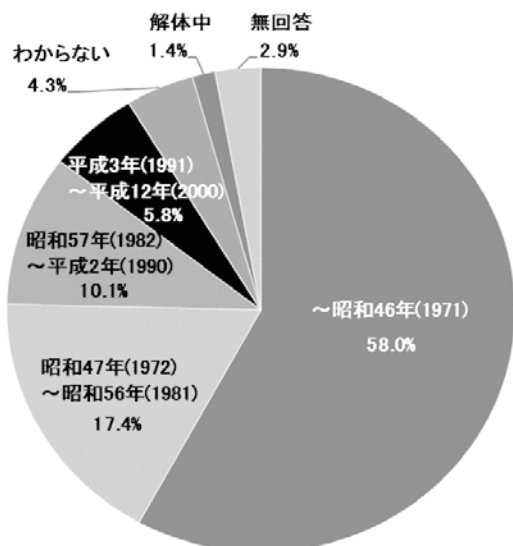


図2 建物の建築年代（n = 69）

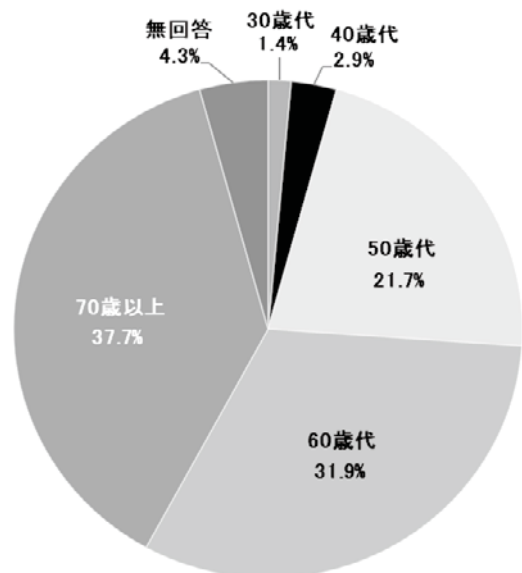


図3 回答者の年齢（n = 69）

1 「戸建て住宅等の利活用に向けた調査研究」として2021年11月から12月にかけて3回・計595通発送し回収率14.5%で86件の回答を得た（実際に「空き家」の所有者等から得られた回答は69件）

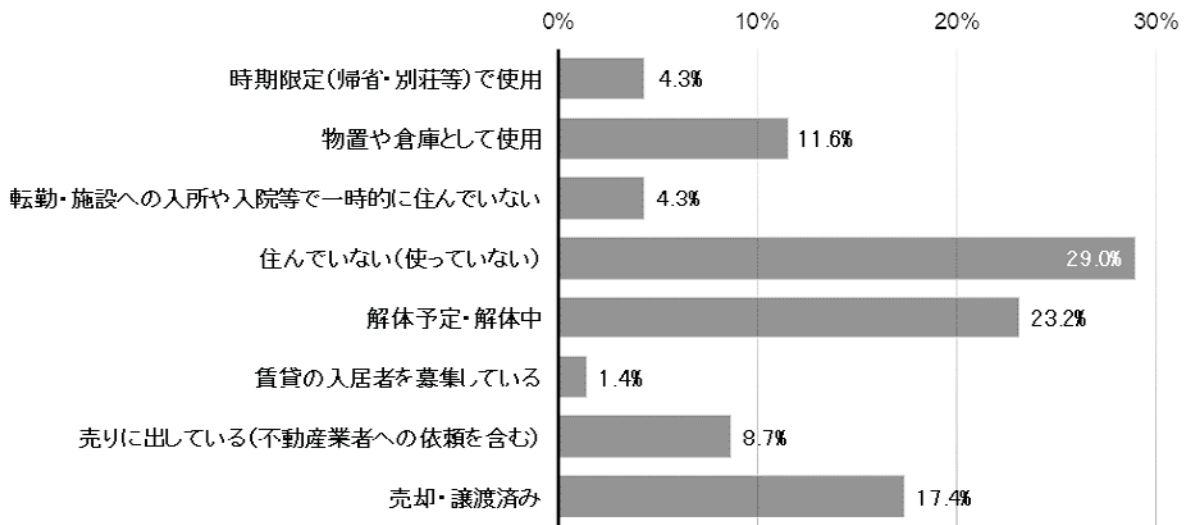


図4 建物の現時点における使用状況 (単回答 n = 69)

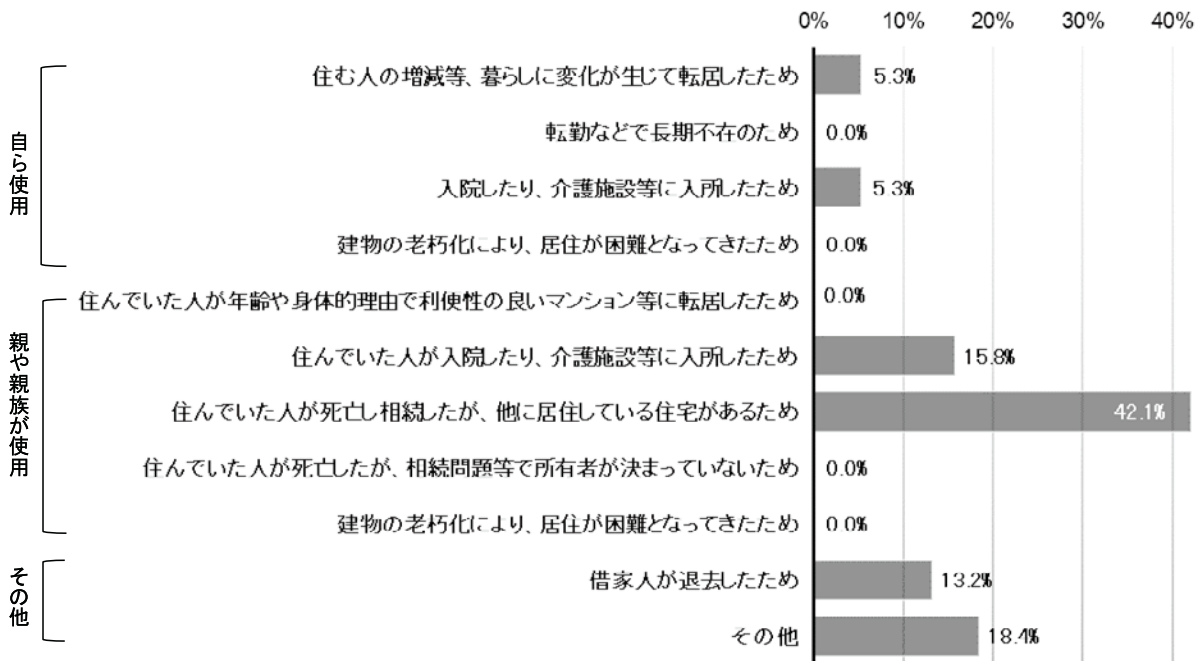


図5 建物を住まいとして使用しなくなった原因・きっかけ (単回答 n = 38)

の動機づけが薄くなっていることも考えられる。このような動機づけの薄さは、物件の利活用に関して特に困難を感じていないにも関わらず、将来的な利活用を具体的に検討する所有者が少ないことにも表れていた。

3 . 空き家の要因

アンケート回答書で調査協力の申し出があった14名に対し、より詳細な事情や意向を聞き取るインタビュー調査を実施した²。各事例の経緯から空き家となっている要因を抽出し整理すると(表1) 利活用を阻害し所有者の意向を制約する「外的な要因」と、所有者の利活用に係る意向そのものを形成する「内的な要因」に分けられる。また、特に内的な要因については、それが生じる背景についても調査により確認できた。

外的な要因

外的な要因としては「制度による制約」と「他者の介在」の2種類があげられる。制度による制約は利活用に際して所与の条件となるものであり、他者の介在は相手方との調整が求められることから、これらは所有者本人の対応だけでは如何ともしがたい場合が多く、容易には解消できない要因といえる。

制度による制約

制度による制約としてよく挙げられるものの一つは建築基準法43条1項の接道義務で、建築物の敷地は原則、幅員4m以上の道路に2m以上接しなければならないとされる。空き家の敷地がこの条件を満たしていない場合は住宅の建築等ができないため、自ら建替え

表1 インタビュー事例における空き家となっている要因

No.	空き家となっている要因
1	[制度による制約]接道義務を満たさず
2	[現状維持]物置として利用継続 [見通し不透明]荷物の整理が必要。積極的な借り手がいるなら検討
3	[制度による制約]ローンの担保 [思い入れ]親から譲り受けたもの [将来的利用]子に相続するつもり [見通し不透明]費用、収入等が不明(活用の提案があると良い) [賃貸のリスク]借り手や事故の不安
4	[他者の介在]共有者間の合意形成が困難
5	[思い入れ]亡母の想い [将来的利用]子に相続するつもり [賃貸のリスク]使いたいときに使えず困る
6	[制度による制約・他者の介在]セットバック工事に私道所有者の承諾得られず [将来的利用]転勤先から戻った後に自己利用(⇒自宅建築中)
7	[制度による制約・他者の介在]境界確定測量で隣家との合意困難。別の隣家からの外部不経済(景観問題) [思い入れ・他者の介在・見通し不透明]共有者間の意向の齟齬(⇒愛着があり建替え希望も資金が見込めず売却へ)
8	[思い入れ]母の存命中は維持 [見通し不透明]荷物の整理が必要。修繕か建替えかの判断がつかない [賃貸のリスク]すぐに処分できなくなるのが気がかり
9	[思い入れ]妻の想い(⇒売却せず賃貸経営へ)
10	[他者の介在]共有者間の処分意向が異なり合意困難
11	[制度による制約]接道義務を満たさず [思い入れ・現状維持]母の存命中は維持。処分を急ぐ理由がない [見通し不透明]業者間で査定額の幅が大きく不安。リフォームや建替え費用が不明で収支計画立たず
12	[他者の介在]業者とのトラブルによりリフォーム未了
13	[思い入れ]親の建てた家 [将来的利用]子が使うかもしれない [賃貸リスク]汚損、事故、家賃滞納等の心配
14	[他者の介在]共有者が認知症で意思決定困難 [思い入れ]両親の存命中は維持

※ 伊藤他(2023)では、各事例についてより詳しい内容を紹介しているので参照されたい。

2 原則、電話等による遠隔での聞き取り形式として2022年1月、2月に実施した。

での利活用や希望額での売却等が難しくなる。事例No.1とNo.11では、敷地の接する私道が道路位置指定されていないため所有者は利活用上の大きな制約を受けた状態にある。また、制度上厳密に制約があるわけではないが、事例No.3のように抵当権が設定されていたり、事例No.7のように敷地境界が確定されていない場合には基本的に取引前に整理する必要が生じるため、売却の難易度が上がることになる。

他者の介在

利活用の際に他者やその意向が介在するので、事例ではNo.4、No.7、No.10、No.14で共有者間の合意困難、No.6、No.7では近隣とのトラブル、No.12では業者トラブルが見られた。共有者間の合意困難は、主に相続人同士で空き家が共有されている場合に利活用意向の齟齬により合意形成に至らなかったり、そもそもそうした話し合いが出来なかったりという事情により調整が停滞してしまうようなケースである。近隣トラブルは、塀の除却や敷地境界の確定といった利活用に際して必要となる行為に隣人等の同意が得られないケースと隣家の外観（景観）上の問題から売却の過程で負の影響を受けたケースであった。業者トラブルも含め、これらは相手方も背景事情も千差万別なため特に対処が難しい。

内的な要因

所有者の意向に関わる内的な要因については、以下の5つに分類した。

現状維持の意向

事例No.2のように現状の非住居的利用を継続したいというものであるが、No.11ではその裏に「処分を急ぐ理由がない」という背景があることが確認された。

空き家への思い入れ

アンケートからも明らかのように、空き家には親や親族の所有物件やそれを相続した物

件が多く、親が健在な間は手放さない（事例No.8、No.11、No.14）、親から引継いだものだから残したい（No.3、No.5、No.13）といった親に対する配慮が多くみられた。また、対象が実家の場合は自らの愛着を理由に手放したくないとするケースもあった（No.7、No.9）。

将来的な利用

事例No.6では自分が転勤先から戻った後に利活用するという明確な想定があったが、他は漠然と将来は子どもに引き継ぐというもので、親子での話し合いなど具体の検討はされていない（事例No.3、No.5、No.13）。

利活用の見通しが不透明（見通しを立てられない）

利活用の用途、修繕・解体・建替えの費用、家財・荷物の処分、不動産業者の信頼性といった利活用に必要な情報の不足や、情報入手や作業等に要する手間などから利活用の決断まで至らず、具体の手続きに踏み出せないというものである（事例No.2、No.3、No.8、No.11）。「状況が整えば考える」「提案があれば考えたい」といった受け身の姿勢もみられた。

賃貸のリスク

の構成要素の一つともいえるが、賃貸については特に不安視する声が聴かれた。入居者の質、家賃滞納、家屋の汚損、事故等の可能性や、使いたい時に使えなくなる点などがリスクとして挙げられている（事例No.3、No.5、No.8、No.13）。

空き家の要因の全体像

内的な要因のうち 現状維持、思い入れ、将来的な利用見込みについては、空き家の利活用に関する意思決定上の早い段階での判断事由であるが、「倉庫が必要なので使い続ける」、「親が健在な間は手放さない」、「転勤から戻るまで維持しておく」といった明確な意図がある場合はさておき、多くは積極性を

強く打ち出しているものではなかった。今回のインタビューでは全ての回答者が空き家とは別に生活拠点となる自宅を保有しており、また、空き家の管理の手間や物件にかかる固定資産税に対しても負担感はそれほど大きくないという状況が一般的で、こうした背景のもとでは解消すべき課題としての空き家の優先度が相対的に低くなってしまいがちである。「急ぐ理由がない」としている事例No.11はそれを端的に表しているのではないだろうか。これらは利活用を強く阻んでいるというわけではなく、その判断を先送りする理由付けとして押し出された要因とも考えられることから、空き家に本腰を入れて向き合ってもらうためにはむしろ背景となっている状況を変えていく工夫が求められる。

これに対して 見通し不透明、 賃貸のリスクは空き家を利活用しようと動き出す局面で現れる要因である。一般的に不動産取引に馴染みが薄い空き家の所有者にとって、こうした情報を入手し判断していくことは確かに負担やリスクが大きいと、躊躇してしまう者が多いのも頷ける。実際、賃貸利用ならば内的要因の や があっても利活用と両立が可能ではあるが、各事例では様々な賃貸リスクの存在を前提に否定されている。ただし、親族からの情報提供や付き合いのある銀行の紹介等が具体的手続きに繋がったり最終的に契約に至ったりした例もあり、また、受け身ではあるが利活用に関する何らかの提案を期待する声もあったことから、こうした一押しを誰がどう担っていくのかは検討すべき課題である。

なお、外的な要因の 制度による制約はこの局面において所与の条件として利活用や取引の可能性を限定する方向に働き、 他者の介入は一連のプロセス中での不確定要因として位置づけられる。前述のとおりこれらの解消は容易ではないが、制度については一定の条件のもとで緩和されることがあり、他者との関係でも相続のように将来確定的に発生するプロセスについては事前に調整を試みることができる場合もあると考えられる。

4 . 空き家所有者特定の困難性

空き家所有者あてに送付したアンケートは不達が多く回収率も低かったことから、空き家の登記上の所有名義人の居住地の実態を確認するために追跡調査を行ったところ³、登記上の住所と住民票の住所が一致していたのは回答があった者を含めた全体数の6割強に止まった。住民票の住所が実際の住所である可能性が高いものと仮定するならば、全対象者の4割弱が相続登記や住所変更登記を行っていなかったことになる。また、回答がなかった者については、登記上の住所と住民票の住所が一致しているとはいえ、その約7割が空き家の住所であるため実際には住んでいない可能性が高く、アンケートが到達した可能性が高いのは回答があった者を含めても3割弱であったと考えられる。

このように、登記情報からの所有者特定は通り一遍の作業では終わらないため⁴、空き家の利活用を試みるNPOや民間事業者など

3 アンケートに回答がなかった者（不達含む）のうち送付先住所が世田谷区内の者（第1回発送分のみ・58名）について、2022年1月に区に対し住民票の写し及び住民票の除票の写しを交付申請し、住所を突合した。なお、回答があった者を含む同回の世田谷区内向け送付数は66通である。

4 2021年に公布された改正不動産登記法が今後施行され、相続登記や住所変更登記が義務付けられるようになると、こうした問題は徐々に改善されていくものと思われる。

が固定資産税の課税情報を利用できる自治体の協力が得られない場合には、多大な困難が生じることになる。

5. 空き家の要因の解消に向けて

以上のように、アンケート調査によって得られた地域事情を踏まえつつ、さらにインタビュー調査を通じて空き家が利活用されない要因を整理したところであるが、本稿に先立ち公布された改正空家法には空き家の活用拡大を意図した制度等が盛り込まれており、これらの要因の解消に繋がるものも見られる。詳細は本特集の別記事に譲るが、例えば、制度による制約の一つである接道義務については、市区町村が空家等対策計画に空家等活用促進区域や空家等活用促進指針を定めた場合、空家等活用促進区域では安全確保を前提に規制の合理化が可能になるとされる。また、市区町村長から空家等管理活用支援法人に指定されたNPO法人等が自治体の協力を得ながら所有者を探索し、情報提供や相談等の支援を行うことで所有者の空き家利活用に対する見通しが高まることも考えられる。さらに、勧告を受けた管理不全空家等に対する固定資産税の住宅用地特例の解除は、所有者にとって空き家の利活用の優先度を高める方向に働く可能性がある。今回の法改正が、今後の空き家利活用を促すような取組に繋がっていくことに期待したい。

また、当研究所では昨年度、地方部の栃木県小山市を対象に同様のアンケート及びインタビュー調査を完了し、現在記録の整理を進めているところである。これまでのところ、空き家の維持が大きな負担にはなっておらず利活用の優先度が低いといった背景事情や、個別の内的・外的要因に関しては、世田谷区

と共通する構造がみられる。一方で両地域の差は住宅の市場性にあり、小山市では売却等の困難や早期処分の必要性を認識している空き家所有者も少なくないため、利活用に対するモチベーションは異なる。そこで、こうした地域的な差異を踏まえて空き家となっている要因の検証を進め、今後、得られた論点に対応する取組事例の調査等を通じてその解消方策を検討していくこととしている。得られた成果は当研究所のホームページ等で随時公表していくのでご参照いただければ幸いです。

【参考文献】

- ・伊藤夏樹、當麻雅章、竹井昭彦、梶原ちえみ（2023）「既存戸建て住宅の流通・活用促進に関する調査研究～世田谷区の戸建て空き家所有者を対象として～」国土交通政策研究所紀要 = PRI review (81), pp.127-146