

ISSUE BRIEF

空き家問題の現状と対策

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 791 (2013. 5. 30.)

はじめに

I 空き家問題の現状

- 1 空き家の増加
- 2 空き家の増加がもたらす問題
- 3 空き家が増加する原因
- 4 空き家の撤去が進まない原因

II 空き家問題への対策

- 1 空き家に関する条例の制定
- 2 地方自治体による老朽空き家の撤去施策
- 3 空き家問題への対策の評価と課題
- 4 国の支援制度

おわりに

近年、空き家の増加が問題となっている。総住宅数に占める空き家の割合は平成 20 年時点で 13.1% に上る。これらのうち、特に老朽化したまま放置された空き家の存在は、倒壊や犯罪の誘発など、周囲に悪影響を及ぼすことが危惧される。

地方自治体は、空き家の所有者に対してその適切な管理を求めているが、様々な要因により取組が進まないことが指摘されている。問題を重視する地方自治体では、空き家に関する条例の制定や、空き家の撤去施策の整備が行われている。また、これらの施策に対する国の支援事業も行われている。

本稿では、こうした空き家問題の現状と、国や地方自治体による対策を整理した。

国土交通課

ふくだ たけし
(福田 健志)

調査と情報

第 791 号

はじめに

近年、空き家の増加が問題となっている。老朽化した空き家が放置されると、倒壊の危険や犯罪の誘発など、周囲に悪影響を及ぼすことが危惧される。そのため、国や地方自治体は、空き家の所有者にその適切な管理や撤去を促す取組を行っている。

本稿では、まずⅠ章で空き家問題の現状について述べた上で、Ⅱ章では老朽化して適切な管理が行われていない空き家に対する国や地方自治体の取組や課題について述べる。

Ⅰ 空き家問題の現状

1 空き家の増加

図1は、5年ごとに行われている「住宅・土地統計調査」¹をもとに昭和53年以降の空き家数及び空き家率（総住宅数に占める空き家数の割合）²の推移を示したものである。これによると、平成20年の調査時点で、空き家は全国におよそ757万戸存在し、昭和53年の調査時点に比べて30年でおよそ2.8倍に増加している。また、空き家率も同様に上昇しており、平成20年は13.1%に上る。

同調査では、空き家を「賃貸用の住宅」、「売却用の住宅」、「二次的住宅³」、「その他の住宅⁴」の4つに分類している。各分類の空き家のうち腐朽・破損があるもの⁵の割合は、「賃貸用の住宅」が21.0%、「売却用の住宅」が13.0%、「二次的住宅」が11.5%であるのに対し、「その他の住宅」では31.6%に上る⁶。賃貸用又は売却用の住宅に対しては、不動産会社や所有者等による最低限の管理が行われる一方、「その他の住宅」については、管理が不十分となる傾向にあると考えられる。本稿では、こうした賃貸用・売却用を含まない「その他の空き家」を主な対象に、これらが老朽化し適切な管理が行われなくなる問題について論じる。

¹ 総務省「第1表 居住世帯の有無(9区分)別住宅数及び建物の種類(5区分)別住宅以外で人が居住する建物数—全国(昭和23年～平成20年)」『平成20年住宅・土地統計調査 日本の土地・住宅』2011.3.9.

<<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/List.do?bid=000001029530&cycode=0>> なお、本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は2013年5月13日である。

² 同調査において「空き家」とは、居住世帯のない住宅のうち、「一時現在者のみの住宅」（昼間だけ使用されている住宅や、何人かの人が交代で寝泊まりしている住宅など、常時居住している者が一人もいない住宅）及び「建築中の住宅」以外の住宅を指す。（総務省「用語の解説」『平成20年住宅・土地統計調査』

<<http://www.stat.go.jp/data/jyutaku/2008/pdf/yougo.pdf>>

³ 同調査において「二次的住宅」とは、週末や休暇時に使用される別荘や、残業で遅くなったときに寝泊まりするための住宅等を指す。（同上）

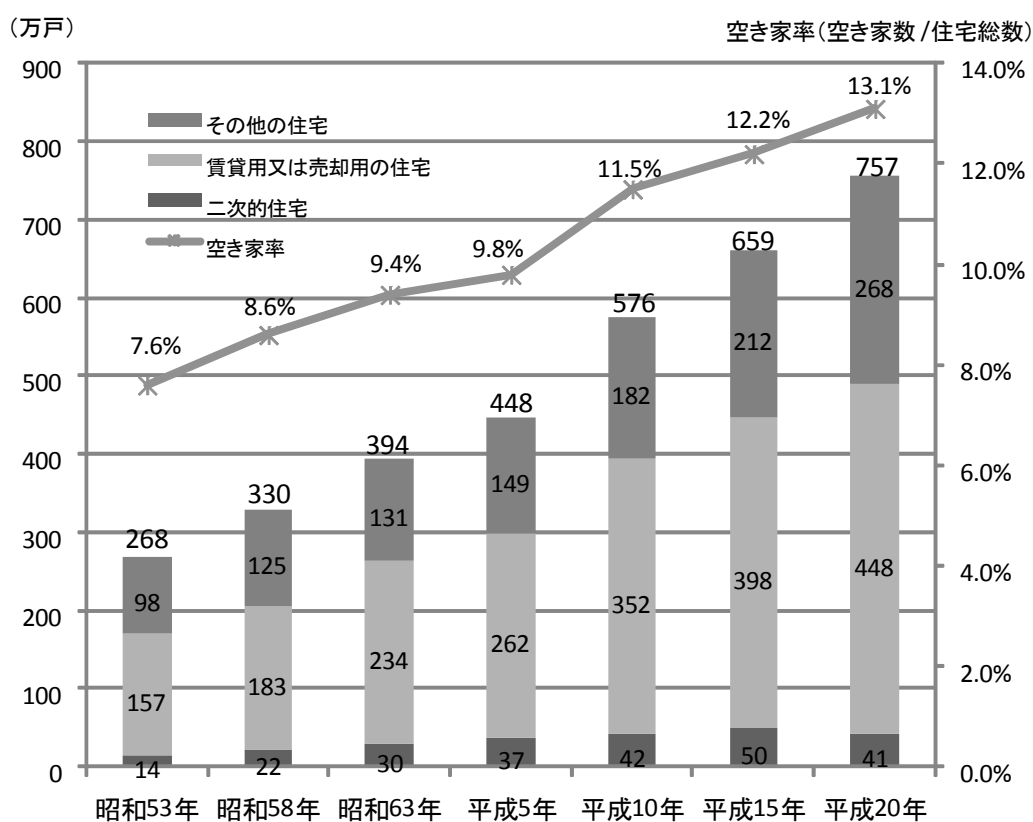
⁴ 同調査において「その他の住宅」とは、「例えば、転勤・入院などのため居住世帯が長期にわたって不在の住宅や建て替えなどのために取り壊すことになっている住宅など」及び「空き家の区分の判断が困難な住宅」を指す。（同上）

⁵ 同調査において「腐朽・破損あり」とは「建物の主要部分やその他の部分に不具合があるもの。例えば、外壁がところどころ落ちていたり、壁や基礎の一部にひびが入っていたり、かわらが一部はずれているものや、雨どいが破損してひさしの一部が取れている場合」等を指す。（同上）

⁶ 総務省「第27表 空き家の種類(5区分)、腐朽・破損の有無(2区分)、建て方(4区分)、構造(5区分)別空き家数—全国」『平成20年住宅・土地統計調査 確報集計 全国編』2010.2.24.

<<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/List.do?bid=000001025163&cycode=0>>

図1 我が国の空き家数及び空き家率の推移



※計数は、それぞれ四捨五入しているため、合計において一致しない場合がある。

(出典)

総務省統計局「平成 20年住宅・土地統計調査」総務省 HP <<http://www.stat.go.jp/data/jyutaku/2008/index.htm>>に基づき筆者作成。

2 空き家の増加がもたらす問題

適切な管理が行われない空き家の増加によって、様々な問題が発生している。国土交通省が平成 21 年に全国の市区町村を対象に行ったアンケート調査によれば、管理水準の低下した空き家のもたらす問題として、治安の低下や犯罪の発生、安全性の低下、雑草繁茂や不法投棄の誘発による公衆衛生の低下、景観の悪化や地域イメージの低下が挙げられている⁷。また、実際に各種メディアによって、空き家が放火される事件⁸や、老朽家屋の外壁が道路に落下する事故⁹、豪雪地帯で屋根に積もった雪の重みで空き家が倒壊し隣家の窓ガラスが割れる被害が出た事例¹⁰等が報じられている。

⁷ 国土交通省「外部不経済をもたらす土地利用状況の実態」2009.4.23, p.11.

<<http://tochi.mlit.go.jp/wp-content/uploads/2011/02/jittai.pdf>>

⁸ 名古屋市では、平成 21 年から 24 年までの 4 年間に市内で空き家の火災が計 20 件起きている。（「増える空き家 潜む危険 名古屋に 4 万戸 道塞ぐ朽ちた壁 放火も」『朝日新聞』（名古屋版）2013.1.21.）

⁹ 東京都足立区の事例。（吉原治幸（東京都足立区）『「老朽家屋等の適正管理に関する条例」の仕組みと実務」北村喜宣監修『空き家等の適正管理条例』地域科学研究会，2012, p.55.）

¹⁰ 青森県の事例。（「空き家 雪での倒壊阻止 条例制定の動き広がる」『朝日新聞』（青森県版）2013.1.15.）

3 空き家が増加する原因

空き家の発生原因は、居住者の死亡や転居、相続人が居住しないことなど様々なものが考えられる。あまり老朽化が進んでおらず居住可能な空き家は、売却したり賃貸に出すことも考えられるが、自宅に対する愛着や他人が住むことに対する抵抗感があったり、空き家に家財道具や仏壇が残されていたり、地域によっては買い手や借り手が見つかる見込みがないために、流動化が進まないとされている¹¹。

また、よりマクロ的な背景としては、戦後の我が国の人口移動と総住宅数の増加の2点が挙げられる。

前者は、高度経済成長期において、地方から都市部への勤労人口の移動に伴って都市郊外の住宅地開発が進んだように、人口移動によって住宅需要も地域間を移動してきたということである¹²。現在では、世代交代に伴う次なる人口移動が進んでおり、その一例として、都市郊外の住宅地の一部において空き家が増加していることが報道されている¹³。

後者は、世帯数の伸びを上回って、住宅数が増えていることである¹⁴。昭和43年を境に総住宅数が総世帯数を上回るようになり、以降その差は一貫して拡大し続けている¹⁵。戦後我が国は、国民の持ち家取得や経済発展、景気対策を目的として住宅の建設を促進してきた¹⁶。その一方で、建物の除却は進んでおらず、今後人口減少が進むことが予想される中で、現状の住宅の新設と除却ペースが維持される場合、2028年の空き家率は23.7%となり、平成20年(13.1%)よりも10.6ポイント上昇するという試算もある¹⁷。

4 空き家の撤去が進まない原因

居住者がいなくても、所有者による適切な管理が行われていれば、空き家が周囲に対して悪影響を及ぼすことはない。しかし、空き家の所有者が遠方に住んでおり管理意識が低い場合や、相続を契機に管理責任が不明確になる場合など¹⁸は、空き家は管理不全に陥りやすい。また、地方自治体が所有者に適切な管理を求めようとしても、登記簿の情報が更新されておらず、現在の建物の所有者やその連絡先を確認できず、対策が遅れることが指

¹¹ 米山秀隆『空き家急増の真実—放置・倒壊・限界マンション化を防げ』日本経済新聞出版社、2012、p.24。

¹² 中沢篤志(国土交通省住宅局住宅総合整備課住環境整備室)「空き家の有効活用等の促進について」『市街地再開発』(509)、2012.9、pp.49-50。

¹³ 「1億人の相続 4空き家タウン」『日本経済新聞』2013.2.7;「空き家『大量発生前夜』 高齢化の郊外団地で」『住宅新報』2012.6.5。

¹⁴ 貞清栄子「増加する空き家—本格的な『住宅余剰』時代に備えて—」中央三井トラスト・ホールディングス『調査レポート』no.71、2010.秋、pp.23-24。

<http://www.smtb.jp/others/report/economy/cmtb/pdf/repo1009_3.pdf>

¹⁵ 総務省「日本の住宅・土地—平成20年住宅・土地統計調査の解説—」2011.3、p.2。

<<http://www.stat.go.jp/data/jyutaku/2008/nihon/pdf/all.pdf>>

¹⁶ 平山洋介『住宅政策のどこが問題か』光文社、2009、pp.31-38。本書では、戦後の日本の住宅政策の特徴として、高度経済成長期における中間層の持ち家建設促進や、石油危機後の景気刺激策としての住宅建設促進等に見られるような、「住宅建設を経済成長のエンジンとみなす経済主義」を挙げている。

¹⁷ 米山秀隆「空き家率の将来展望と空き家対策」『富士通総研経済研究所 研究レポート』no.392、2012.5、p.13。

¹⁸ 例えば、相続を放棄した者は、相続人が確定し、その者が相続財産の管理を始めるまで、「自己の財産におけるのと同じの注意をもって、その財産の管理を継続しなければならない」(民法第940条第1項)が、この点の理解が進まず、相続の放棄を理由に空き家の管理を拒否する者が多いとされる。(「パネル討論 空き家(老朽家屋・空き地等)の適正管理条例の制定・運用のポイントと法的論点」北村監修 前掲注(9)、p.139.)

摘されている¹⁹。

著しく老朽化が進み、周囲に悪影響をもたらす危険が非常に高い空き家については、最終的には撤去する必要がある。しかし、跡地の使い方が定まらない限り、所有者にとっては撤去費用²⁰を負担してまで空き家を解体するメリットは乏しい。また、それ以外にも、所有者が空き家の撤去を躊躇する原因として、主に以下の2点が指摘されている²¹。

1点目は、空き家を撤去した場合、土地に係る固定資産税が増えることである。「専ら人の居住の用に供する家屋」が建設されている土地の固定資産税額は、家屋1棟あたり200㎡までは本来の1/6、それ以上の部分は本来の1/3に軽減されている（「地方税法」（昭和25年法律第226号）第349条の3の2）。この規定の適用に際しては、家屋の老朽度合いや居住実態等は考慮されておらず、家屋が空き家となっても当該土地に係る固定資産税額は軽減されている²²。そのため、空き家を撤去すると土地に係る固定資産税が3～6倍に増えることになり、撤去後の土地の利用や売却の見込みがない場合、所有者は空き家の撤去を躊躇することになる。

2点目は、「建築基準法」（昭和25年法律第201号）における既存不適格建築物や無接道敷地に関する問題である。既存不適格建築物とは、法令の改正より以前から合法的に建設されていた建築物で、改正後の法規定への適用が免除されている建築物である（第3条第2項）。無接道敷地とは、建築物の敷地は、原則として、幅員4メートル以上の道路に2メートル以上接する必要があるという規定（第43条第1項）を満たさない敷地のことである。既存不適格建築物は、規模が小さい増改築等を除く、建て替えや大規模の修繕等に際して、現行の法規定への適用が求められる（第3条第3項第3号、第4号）。そのため、無接道敷地においては、建築物の建替えに際して道路幅の拡張等が必要になり、従来規模での建て替えが不可能となる²³。I章の1で取り上げた平成20年の土地・統計調査では、「その他の住宅」に分類される空き家のうち、敷地が2メートル以上接する道路の幅員が4メートル未満の空き家は41.1%に上り、これとは別に敷地が道路に接していない空き家も4.9%に上る²⁴。こうした空き家は、撤去後の土地の活用が困難となるために、所有者は撤去を躊躇することになる。

II 空き家問題への対策

¹⁹ 「不動産登記法」（平成16年法律第123号）において、権利に関する登記の申請は任意であるうへ、登記の申請については、当事者に任せる「申請主義」がとられているため、氏名や住所の変更が必ずしも登記簿に反映されているとはいえないのが現状である。（杉本幸雄ほか『改訂増補 読解 不動産登記法 Q&A』清文社、2010, pp.8-11.）

²⁰ 東京都の場合、建物の撤去費用は坪単価で約3～4万円とされている。建売住宅で床面積が30坪程度の住宅の撤去の場合、おおよそ100万円ほどかかることになる。（吉原 前掲注(9), p.58.）

²¹ 以下2点の課題については、主に以下の資料を参考にした。北村喜宣「空き家対策の自治体政策法務(1)」『自治研究』88(7), 2012.7, pp.30-31.

²² 吉原 前掲注(9), p.62.

²³ この他の対処策として、隣家との土地の等価交換による方法等が挙げられるが、近隣の人間関係等も絡むため、困難が伴うとされる。（北村 前掲注(21), pp.30-31.）

²⁴ 総務省「第36表 空き家の種類(5区分)、住宅の建て方(4区分)、敷地に接している道路の幅員(6区分)・最寄りの交通機関までの距離(12区分)・幅員6メートル以上の道路までの距離(5区分)・医療機関までの距離(4区分)・公園までの距離(4区分)・公民館・集会所までの距離(4区分)・緊急避難場所までの距離(5区分)・老人デイサービスセンターまでの距離(5区分)・郵便局・銀行までの距離(5区分)別空き家数並びに一時現在者のみの住宅数及び建築中の住宅数一全国」前掲注(6)

こうした管理不全の空き家に対して、近年、地方自治体による2つの対策が注目されている。

1 空き家に関する条例の制定

国土交通省による都道府県への聞き取り調査によると、平成25年1月の段階で138の地方自治体が空き家に関する条例を制定している²⁵。ただし、このうち施行時期が平成21年以前の条例は、環境・防犯・景観関連の条例の一部として空き家を扱うものが多い²⁶。これに対して、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」（平成22年条例第23号。以下、「所沢市空き家条例」という。）は、空き家問題に特化した全国初の条例である²⁷。同条例は多くの地方自治体の注目を集め²⁸、平成23年以降、同じように空き家問題に特化した条例が相次いで制定されている²⁹。

所沢市空き家条例は、空き家の所有者に対して、その適切な管理を義務づけることにより、地域の防犯と生活環境の保全を目指すものである。また、それが履行されずに空き家が「管理不全な状態」³⁰にある場合、市長が所有者に対して指導や命令を行うことを規定している。さらに、所有者が命令に従わない場合には、その氏名等を公表するなど、一定の制裁的措置も盛り込んでいる。同条例に基づき、所沢市では平成24年10月末までに14件の勧告、3件の命令を行っている³¹。この結果、条例制定後、市に寄せられる相談の解決率が上昇したほか³²、所有者の判断により空き家が自発的に撤去された事例も39件に上る。一方、平成24年7月時点で、氏名等の公表に至った事例はない³³。

2 地方自治体による老朽空き家の撤去施策

著しく老朽化が進み、周囲に悪影響をもたらす危険が非常に高い空き家については、最終的には撤去する必要がある。こうした空き家の撤去は、本来は所有者によって行われる

²⁵ 国土交通省住宅局・一般社団法人すまいづくりまちづくりセンター連合会「3.条例による規制等の取り組み」pp.2-4. <http://www.sumikae-nichiikikyoku.net/akiya/pdf/top_02chihoutorikumi_03_20130305.pdf>

²⁶ 樋野宏宏「空き家問題をめぐる状況を概括する」『住宅』62(1), 2013.1, p.7. 例えば、北海道ニセコ町の「ニセコ町景観条例」（平成16年条例第14号）は、景観づくりが阻害されていると認められるときに、町長は廃屋の所有者等に対して適正な管理をするよう勧告・命令すること、それらが履行されない場合に除却の代執行を行うことを規定している（第48条～第52条）。また、大阪府吹田市の「吹田市火災予防条例」（昭和37年条例第407号）は、「空家の所有者又は管理者は、当該空家への侵入の防止、周囲の燃焼のおそれのある物件の除去その他火災予防上必要な措置を講じなければならない」（第24条第2項）と定めている。

²⁷ 樋野 同上, p.7.

²⁸ 平成24年7月時点で、問い合わせが314件、視察が84件あった。（前田広子（所沢市）『空き家等の適正管理に関する条例』—その制定プロセス、運用と効果— 北村監修 前掲注(9), p.50.）

²⁹ 平成23年は8本、平成24年は53本の条例が施行されているほか、平成25年は1月施行の条例だけで23本に上る。（前掲注(25)）

³⁰ 所沢市空き家条例は、管理不全な状態の定義を、「建物その他の工作物が、老朽化若しくは台風等の自然災害により倒壊するおそれがある状態若しくは建築材等の飛散による危険な状態又は不特定者の侵入による火災若しくは犯罪が誘発されるおそれのある状態」（第2条）としている。

³¹ 日高義行（所沢市）「所沢市空き家等の適正管理に関する条例の制定による、空き家対策について」『住宅』62(1), 2013.1, p.38.

³² 所沢市では、管理不全の状態が改善されたことをもって解決としている。条例施行前2年間の市に寄せられた相談に対する解決率は44.6%であったのに対し、条例施行後2年間の解決率は59.6%であった。（同上）

³³ 前田 前掲注(28), p.45.

べきものであるが、I章の4で挙げた問題もあり、所有者による自発的な措置を期待しているだけでは、なかなか対策が進まない場合がある。問題を重く見る地方自治体では、様々な施策によって、所有者に代わって撤去を進めたり、所有者による撤去を促進したりしている。代表的な事例として、以下の4点を紹介する。

（1）大仙市—行政代執行による撤去—

秋田県大仙市は、「大仙市空き家等の適正管理に関する条例」（平成23年条例第59号）を制定した。同条例も、所沢市空き家条例と同様に、空き家の所有者等にその適切な管理を義務づけ、それが履行されない場合の市長による指導・命令を規定するものである。所沢市空き家条例との違いは、所有者が命令に従わない場合に、市が命令内容を代執行³⁴することが明記されている点である。大仙市は、平成24年3月に、全国で初めて代執行による空き家の撤去を行った。³⁵

大仙市以外で代執行が行われた実績は報告されていないが、II章の1で挙げた138の条例のうち、50の条例が代執行の規定を条例に盛り込んでいる³⁶。その一方で、個人の財産権の侵害となることを危惧し、同規定を条例に盛り込むことを控えた地方自治体もある³⁷。

（2）東京都足立区—助成制度による撤去—

もっとも、代執行による空き家の撤去は最終的手段であり³⁸、本来は空き家の所有者によって撤去がなされるべきである。そのため、地方自治体の中には、所有者による空き家の撤去を促進するための制度を設けている自治体もある。東京都足立区は、「足立区老朽家屋等の適正管理に関する条例」（平成23年条例第44号）を制定した。同条例は、住人がいる老朽家屋の外壁タイルが歩道に落下する事故が条例制定の契機となったこともあり、空き家だけでなく老朽家屋全般を対象としている³⁹。同条例は、適正に管理されていない老朽家屋の所有者等に対して指導・勧告を行うことを規定しているが、併せて指導・勧告に従って老朽家屋を撤去する所有者に対して助成措置をとることも規定している⁴⁰。助成額

³⁴ 法律に基づく命令による作為義務が履行されない場合に、行政庁が自ら義務者のなすべき行為をし又は第三者をしてこれをなさしめ、これに要した費用を義務者から徴収する制度。（「行政代執行法」（昭和23年法律第43号）第2条）

³⁵ 大仙市の施策については、主に以下の資料を参考にした。進藤久（大仙市）『空き家等の適正管理に関する条例』の取組み—制定、運用（行政代執行等）、成果と課題—北村監修 前掲注(9), pp.69-103.

³⁶ 前掲注(25)。なお、条例に代執行の規定を明記しなくても、命令による義務が履行されない場合、行政代執行法により代執行が可能とされている。この点について、行政代執行法は「法律（法律の委任に基く命令、規則及び条例を含む。以下同じ。）により直接に命ぜられ」た義務の不履行を対象とするため、空き家条例のように、法律の委任に基づかないいわゆる自主条例に規定された義務違反が代執行の対象となるかは、同法の文言上は明らかではない。しかし、通説的見解では対象となると解釈されている。（佐藤康之「法的観点から見た空き家管理条例の可能性」『住宅』62(1), 2013.1, p.26；吉田利宏『空き家管理条例』と行政代執行法2条の解釈『法学セミナー』57(7), 2012.7, pp.150-151.）

³⁷ 例えば柏市は、条例の制定の際に代執行の規定を設けることを検討したが、近隣の平穏な生活権と空き家の財産権との比較衡量では後者が優先する等の理由により、同規定の条文化を見送ったとしている。（塚本竜太郎「柏市議会常任委員会提案による『柏市空き家等適正管理条例』の制定」北村監修 前掲注(9), pp.120-121.）

³⁸ 行政代執行法においては、代執行の要件として①他の手段によって作為義務の履行を確保することが困難であること、②その不履行を放置することが著しく公益に反すると認められることの2点が挙げられている。（第2条）

³⁹ 吉原 前掲注(9), p.55.

⁴⁰ 助成を受けるためには、区が設置する老朽家屋等審議会において、特に周囲に危険を及ぼしている建物と認定されること等の要件を充足する必要がある。（東京都足立区「老朽家屋の適正管理について」

は解体費用の 1/2 で、木造家屋は 50 万円、非木造家屋は 100 万円が上限額とされているが、平成 25 年から 27 年度末までは木造家屋に対する助成額が解体費用の 9/10、上限額が 100 万円に拡充されている⁴¹。平成 24 年末時点で 15 戸が助成制度により解体されている⁴²。

足立区のような助成制度は他の地方自治体でも設けられており、福岡県北九州市のように、条例によらずに同様の制度を持つ自治体もある⁴³。こうした助成制度の多くは、解体後の跡地利用に関して制約条件をほとんど設けていないことが特徴として挙げられる⁴⁴。

一方で、こうした制度に対しては、私有財産である空き家は所有者が適切に管理するべきものであり、撤去に際して助成措置をとることは所有者のモラルハザードを招くおそれがあるとする意見もある⁴⁵。

（３）長崎市、福井県越前町—土地寄贈等による撤去—

これに対して、長崎県長崎市、福井県越前町の撤去施策は、撤去費用の助成割合を高くする一方で、撤去後の土地利用に制限を設けている点で独特の制度となっている。長崎市は、跡地の寄贈を条件に、市が施行主体となり全額公費を用いて空き家の撤去を行っている。寄贈された土地は、広場や駐輪場、公衆トイレとして活用されている。越前町の事業は、跡地を地域住民のための公園等に整備するものであるが、土地が 10 年間の無償貸与（期間経過後、所有者へ返還するか貸与を継続するか再度検討）である点、区（町内会に相当）が施行主体となって空き家の撤去及びその後の管理を行う点、補助金の上限を 200 万円としている点に特徴がある。同制度に基づき、長崎市は平成 18 年度から 23 年度までの間に 35 戸の空き家を、越前町は同期間に 14 戸の空き家を解体している。⁴⁶

（４）見附市—固定資産税の軽減措置の解除による撤去—

一方、新潟県見附市は、空き家の撤去費用の助成は行わず、固定資産税の軽減措置を解除することにより、空き家の所有者による自発的な取組を促す施策を行っている。見附市は、「見附市空き家等の適正管理に関する条例」（平成 24 年条例第 17 号。以下、「見附市空き家条例」という。）を制定したが、この中で、実態調査により適正な管理が行われていないと判定した空き家を、老朽危険空き家として認定する制度を設けている（第 6 条）。I 章の 4 で述べたとおり、住宅が建設されている土地に対しては、固定資産税の軽減措置がとられているが、見附市の制度は、老朽危険空き家と認定された空き家（以下、「認定空き家」

<<http://www.city.adachi.tokyo.jp/k-anzen/machi/taishinka/taisaku-rokyukaoku.html>>

⁴¹ 同上

⁴² 樋野 前掲注(26), p.10.

⁴³ 北九州市では、老朽家屋を対象に、100 万円を上限に撤去費用の 1/2 等を助成している。（「北九州市老朽家屋等除却促進事業補助金交付要領」<<http://www.city.kitakyushu.lg.jp/files/000094749.pdf>>）

⁴⁴ 篠部裕「空き家の解体除去施策の現状と課題」『住宅』62(1), 2013.1, p.19.

⁴⁵ 平成 22 年から 23 年にかけて西日本の地方自治体を対象に行われたアンケート調査（587 市町村が回答、複数回答可）によれば、空き家の撤去施策を持たない地方自治体（568 市町村）のうち、撤去施策を持たない理由として、409 市町村が「自治体が行うべきものではない」こと、150 市町村が「本来、空き家の所有者が適切に管理すべきもので、解体除去する施策を設けると自治体が解体除去費用を負担しなければならない」ことを挙げている。（同上, pp.16-17.）

⁴⁶ 長崎市の施策については、主に以下の資料を参考にした。清水陽子「長崎市『老朽危険空き家対策事業』—空き家の撤去がコミュニティ再生のきっかけに?」『住宅会議』(86), 2012.10, pp.36-39. 越前町の施策については、主に以下の資料を参考にした。高村学人「空き家の解体・除去によるコミュニティの拠点づくり—福井県越前町のポケットパーク整備事業を通じて—」『住宅』61(9), 2012.9, pp.24-28.

という。) に対しては、この軽減措置の適用を解除するものである⁴⁷。ただし、認定空き家の所有者は、自然災害等の緊急時に市が行う安全措置に対する同意書⁴⁸を提出することにより、軽減措置の適用解除が 2 年間猶予される⁴⁹。このため、この期間内に空き家の撤去を進めることが期待される。今年（平成 25 年）1 月には、初の事例として、既に空き家の撤去を行った所有者から猶予の申請があった。このような固定資産税の軽減措置を見直す取組を行ったのは、見附市が全国で初めてとされている⁵⁰。また、富山県富山市でも、老朽化が進み居住できない状態にある家屋の土地に係る固定資産税について、軽減措置を適用しないことが検討されている⁵¹。

3 空き家問題への対策の評価と課題

このような空き家対策を行う地方自治体は、全国的にはそれほど多いわけではない。平成 24 年に国土交通省が行ったアンケート調査によれば、空き家の予防・活用に関連して「現在、問題がある」「将来の問題発生を懸念」と回答した地方自治体の割合は計 78%に上るが、「空き家等の適正管理に関する独自条例に基づく指導等」「老朽危険空き家等の除却」を実施中の地方自治体はそれぞれ 2.8%、1.7%にとどまる。ただし、これらを検討中又は検討予定と答えた地方自治体がいずれも 2 割程度存在しており、今後同様の施策を行う地方自治体は増加することが予想される。⁵²

また、空き家の撤去施策を行っていても、建築基準法をはじめとする法律⁵³を適用することで対応が可能であり、あえて条例を制定する必要はないと考える地方自治体もある⁵⁴。建築基準法は、建築物の所有者等に対し、建築物を常時適法な状態に維持するよう努力義務を課している（第 8 条第 1 項）。違法な建築物について、特定行政庁⁵⁵は、所定の手続きを踏んだ上で建築物の所有者等に対して除却等を命令することができる（第 9 条第 1 項）。また、I 章の 4 で挙げた既存不適格建築物については、「著しく保安上危険であり、又は著しく衛生上有害であると認める場合」、当該建築物の所有者等に対して除却を含めた適正な措置をとるよう勧告及び命令することができると定めている（第 10 条第 1 項～第 3 項）。建築物の所有者等がこれらの命令に従わない場合は、罰則が適用される⁵⁶ほか、代執行が

⁴⁷ 「見附市老朽危険空き家等の所在地に係る固定資産税等の減免に関する要綱」（平成 24 年告示第 119 号）第 3 条第 1 項

<<http://www2.city.mitsuke.niigata.jp/koukai/cruiser2/kouzi/kouzi/mitsukesikokuzi/2012/119.pdf>>

⁴⁸ 緊急時において、空き家が危険な状態にある場合、市は所有者の同意を得て必要な最低限度の措置を取ることができる（見附市空き家条例第 7 条）。例えば、台風などの緊急時に、市が建築資材の飛散防止ネットを張ることなどが考えられる。

⁴⁹ 前掲注(47)、第 4 条第 1 項

⁵⁰ 「空き家管理条例 先駆け 見附方式 解体で税優遇 賛否」『朝日新聞』（新潟県版）2013.2.2.

⁵¹ 「住めない空き家対策 税軽減特例適用せず」『北日本新聞』2013.3.13.

⁵² 樋野 前掲注(26)、P.6.

⁵³ 空き家の適切な管理を規定する法律は建築基準法のほかにもいくつか存在する。例えば、「消防法」（昭和 23 年法律第 186 号）は、火災の予防に危険であると認める物件の除去を含む措置の命令及び代執行を規定している（第 3 条）。この他の法律については、以下の資料が詳しい。国土交通省住宅局・一般社団法人すまいづくりまちづくりセンター連合会「法令に基づく規制措置等」

<http://www.sumikae-nichiikikyoku.net/akiya/pdf/top_04sonota_02_20130109.pdf>

⁵⁴ 浅山章「どうする空き家対策 相次ぐ条例制定、代執行の規定も」『日経グローバル』（188）、2012.1.23、p.15.

⁵⁵ 建築主事を置く市町村の区域については当該市町村の長をいい、その他の市町村の区域については都道府県知事のことをいう。（第 2 条第 35 号）

⁵⁶ 第 9 条第 1 項の命令に従わなかった場合は 3 年以下の懲役又は 300 万円以下の罰金（第 98 条第 1 項第 1 号）、

可能とされている（第9条第12項、第10条第4項）。京都市では、これらの規定に基づく命令により空き家を撤去させた事例がある⁵⁷。

これに対して、条例を制定する地方自治体の中には、法律の規定だけでは対応が困難であるとする自治体もある。例えば、建築基準法第10条について、命令等の対象となる「著しく保安上危険であり、又は著しく衛生上有害であると認める場合」という規定が、判断基準とするには不明確であり、具体的な事例に適用することが困難であると指摘する意見⁵⁸がある。また、条例の内容以外の観点から、「空き家」を名称に冠する条例の制定による効果を指摘する意見もある。例えば、空き家の所有者の問題に対する理解の促進⁵⁹、縦割り行政の隙間に落ち込みがちな空き家問題に対する担当部署が決まること⁶⁰、市民に対する周知効果などが挙げられている。

また、代執行による空き家の撤去については、以下の2点の課題が挙げられている。

1点目は、代執行や罰則などの規定が盛り込まれていても、空き家の所有者にとって不利益処分となる規定を適用することを地方自治体が躊躇して、実効性が上がらないのではないかという点である。この点について、どういった場合に措置をとるのか、あいまいさを排するために、「行政手続法」（平成5年法律第88号）に基づく処分基準など細かな運用上の基準が必要であるとする意見がある⁶¹。例えば、見附市では、前述の老朽危険空き家の認定において、建物の外観や傾斜等の損害割合、周辺建物や公道等への影響度合いなど、独自のチェックシートを作成し、認定基準を明確にしている⁶²。また、不利益処分に対する基準ではないが、前述の長崎市の場合、撤去に公費を充当するほど建物の危険性が高いかどうかを判定する際に、「住宅地区改良法施行規則」（昭和35年建設省令第10号）における不良住宅の測定基準に基づくチェックシートを用いている⁶³。こうした客観的な処分基準を用いることが、空き家対策の実効性の向上をもたらすと考えられる。

2点目は、代執行による空き家の撤去を行った場合の費用の回収可能性である。Ⅱ章の2で述べた大仙市の事例では、行政代執行の費用約178万円を建物の所有者に請求しているが、所有者の資力不足のために回収の見込みは低いとされている⁶⁴。同市では、当該建築物が小学校に隣接していたため、「178万円で小学生の安全を確保したということで市民からは理解を得られる」と考えている⁶⁵が、同様の事例が続けば、空き家の所有者のモラル

第10条第2項及び第3項の命令に従わなかった場合は1年以下の懲役又は100万円以下の罰金（第99条第1項第4号）に処される。

⁵⁷ 米山秀隆「自治体の空き家対策と海外における対応事例」『富士通総研経済研究所 研究レポート』no.403, 2013.4, p.2.

⁵⁸ 吉原 前掲注(9), pp.60-61.

⁵⁹ 前田 前掲注(28), p.46.

⁶⁰ 中沢 前掲注(12), pp.54-55.

⁶¹ 行政手続法は、行政庁に対して、不利益処分の基準の策定と公表の努力義務を課している（第12条）。地方自治体においては、行政手続条例によりそれぞれ同様の規定を設けているが、空き家に関する条例について、こうした規定に基づく処分基準を策定している地方自治体はあまり見られない。（北村喜宣「空き家対策の自治体政策法務(2・完)」『自治研究』88(8), 2012.8, pp.58-59.）

⁶² 見附市「見附市空き家等の適正管理に関する条例 危険度の見える化を実施」2012.10.10.

<<http://www2.city.mitsuke.niigata.jp/kankyo/mcom/press20121010.pdf>>

⁶³ 清水 前掲注(46), p.38.

⁶⁴ 費用の納付期限経過後、市は当該建築物が建っていた土地を差し押さえた。しかし、当該土地には3つの金融機関が既に市より先に抵当権を設定している。（進藤久（大仙市）「条例に基づく行政代執行の具体的運用について—大仙市空き家等の適正管理に関する条例—」『自治体法務 navi』(47), 2012.6, pp.32-33.）

⁶⁵ 同上

ハザードを招くことが危惧される場所であり、地方自治体はこの点と空き家が周囲にもたらす悪影響とを比較して、事業の適否を判断することになる。

4 国の支援制度

こうした地方自治体の施策に対して、国は各種支援制度を設けている。その中で、特に管理不全の空き家問題に特化した以下の3つの事業について紹介する⁶⁶。

(1) 空き家の実態把握調査の支援

国土交通省は、平成24年6月に「地方公共団体における空家調査の手引き ver.1」⁶⁷を作成した。これは、地方自治体が区域内の空き家の実態を把握するために行う調査の手順や方法を取りまとめたものである。また、こうした調査を行う地方自治体に対しては、社会資本整備総合交付金として費用のおおよそ1/2が交付される⁶⁸。

(2) 空き家再生等推進事業

また、空き家の撤去や、後述する空き家の再生を進めるための事業として、「空き家再生等推進事業」がある⁶⁹。同事業には、「活用事業タイプ」と、「除却事業タイプ」の2つがある。「活用事業タイプ」は、地方自治体等が行う空き家の改修・活用事業に対して、事業費の1/2（民間事業者が行う場合は、事業費の1/3を上限として、地方自治体による補助額の1/2）を補助するものである。改修後の活用方法は、宿泊施設や交流施設等、居住環境の整備改善や地域の活性化に資する施設とされている。「除却事業タイプ」は、地方自治体等が行う空き家等の撤去に対して、事業費の2/5（民間事業者が行う場合は、事業費の2/5を上限として、地方自治体による補助額の1/2）を補助するものである。撤去対象の要件は、当該家屋が「不良住宅」⁷⁰又は「空き家住宅」⁷¹であることである。「不良住宅」の撤去後の跡地の活用方法は、事業の趣旨に留意し、良好な住環境の形成に資する利用がなされることが期待されているが、特段の定めはないとされている。一方、「空き家住宅」の撤去後の跡地の活用方法は、良好な住宅の建設用地、公共・公益施設用地に活用し、良好な住環境の形成及び地域の活性化に資するようにすることとされている⁷²。

⁶⁶ この他の国の支援制度について、詳細は以下のHPにまとめられている。国土交通省住宅局・一般社団法人すまいづくりまちづくりセンター連合会「国の主な支援制度」

<http://www.sumikae-nichiikikyoju.net/akiya/pdf/top_03kunosien_all_20130305.pdf>

⁶⁷ 国土交通省「地方公共団体における空家調査の手引き ver.1」2012.6.

<http://www.sumikae-nichiikikyoju.net/akiya/pdf/top_05honpen_20120706.pdf>

⁶⁸ 国土交通省住宅局・一般社団法人すまいづくりまちづくりセンター連合会「空き家の実態把握に関連する制度等」<http://www.sumikae-nichiikikyoju.net/akiya/pdf/top_04sonota_01_20130109.pdf>

⁶⁹ 空き家再生等推進事業の概要については、主に以下の資料を参考にした。国土交通省「空き家再生等推進事業」<<http://www.mlit.go.jp/common/000987919.pdf>>

⁷⁰ 同事業において「不良住宅」とは、「住宅地区改良法」（昭和35年法律第84号）第2条第4項に規定する「その構造又は設備が著しく不良であるため居住の用に供することが著しく不適当な」住宅を指す。（「小規模住宅地区等改良事業制度要綱」（平成9年建設省住整発第46号））

⁷¹ 同事業において「空き家住宅」とは、「使用されておらず、今後も居住の用に供される見込みのない建築物」を指す。（同上）

⁷² 住環境整備研究会編『住環境整備2012』全国市街地再開発協会、2012、p.175。なお、同事業における「空き家住宅」の撤去については、跡地利用に制約があるために適用が困難であるとの指摘がある。ただし、空き家であっても基準に該当するものは「不良住宅」として同事業を適用することが可能であり、その場合「空き

同事業は、従来過疎地域や産炭等地域のみを対象とするものであったが、平成 21 年度に、平成 25 年度までの措置として、「活用事業タイプ」は全国に、「除却事業タイプ」は過去 5 年間に於いて人口の減少が認められる市町村に対象地域が広げられた。これに加えて、平成 25 年度からは、両タイプの対象地域を「不良住宅又は空き家住宅の計画的な除却を推進すべき区域として地域住宅計画⁷³等に定められた区域」に拡充することとされており⁷⁴、これにより地方自治体の判断により同事業の対象地域となることが可能となる。なお、前述の長崎市及び越前町は、いずれも本事業を活用している⁷⁵。

(3) 空き家の適正管理のための窓口の設置

一方で、空き家が危険な状態になるのを未然に防ぐために、国土交通省は平成 25 年度より、空き家になることが予想される家の相続人を対象とする相談窓口の各都道府県への設置を進めることとしている。窓口では、空き家の所有者が売却や賃貸、管理委託、解体といった選択肢を適切に選択することができるよう、関連情報の提供を行う。特に、近年は警備会社や不動産会社による空き家管理の代行ビジネスが広がりつつあり、国土交通省は、相談窓口における事例を蓄積することにより、こうした業者の増加を期待している。⁷⁶

おわりに

一口に空き家といっても、老朽化の進み具合等、その様子は様々であり、空き家問題の深刻さも地域によって違う。地方自治体は、それぞれの状況に合わせて条例の必要性や内容を判断しているといえる。ただし、見附市で行われている固定資産税の軽減措置の適用解除については、一部地方自治体からは、取組にばらつきが出るよりも国による全国的な対応が望ましいとする意見⁷⁷が出ており、今後議論が必要な点である。

また、本稿では触れなかったが、既存の空き家への対策を進める一方で、新たな空き家の発生を未然に防ぐ取組も必要とされる。平成 23 年度から 10 年間の国の住宅政策の基本となる「住生活基本計画（全国計画）」（平成 23 年 3 月 15 日閣議決定）は、「これまでの『住宅を作っては壊す』社会から、『いいものを作って、きちんと手入れして、長く大切に使う』社会へと移行する」ことを目指している⁷⁸。こうした新たな住宅政策のもとで、新築住宅の過剰な供給の抑制や中古住宅としての空き家の活用などが進むことが期待されるが、こうした取組についても、今後注視していく必要がある。

家住宅」として撤去するのに比べて跡地利用の制約は緩くなる。（中沢 前掲注(12), p.56.)

⁷³ 「地域における多様な需要に応じた公的賃貸住宅等の整備等に関する特別措置法」（平成 17 年法律第 79 号。略称「地域住宅特別措置法」）に基づき、地方公共団体が作成する計画。（矢島隆ほか編『実用都市づくり用語辞典』山海堂、2007, p.233.）

⁷⁴ 国土交通省「平成 25 年度予算概要（空き家対策関係）」2013.1.

<http://www.sumikae-nichiikikyoku.net/akiya/pdf/top_05akiyataisaku_20130319.pdf>

⁷⁵ 清水 前掲注(46), p.38 ; 高村 前掲注(46), p.26.

⁷⁶ 阿萬英之「適正管理へ各県に相談窓口・国交省一防災、治安のネック、急がれる抜本対策一」『地方行政』(10385), 2013.4.1, pp.14-17.

⁷⁷ 同上, p.17.

⁷⁸ 「住生活基本計画（全国計画）」（平成 23 年 3 月 15 日閣議決定） p.3. 国土交通省 HP

<<http://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/torikumi/jyuseikatsu/kihonkeikaku.pdf>> なお、同計画は空き家について、「多様な居住ニーズに応じた住宅の確保の促進と需給の不適合の解消」を図るために、「空家の再生及び除却や情報提供等により空家の有効活用等を促進する。」と定めている。（p.11.）