

人口減少時代の住宅・土地利用・社会資本管理の問題とその解決に向けて（下）

2040年の日本の空家問題への対応策案

植村哲士

宇都正哲

水石 仁

榊原 渉

安田純子



CONTENTS

- I 2040年の空家問題
- II 空家問題への対応の考え方
- III 住宅新築抑制策
- IV 住宅減失推進策
- V 総住宅戸数純増の抑制
- VI 土地利用規制の強化と多様な縮退都市像の想定
- VII 空家率の上昇に合わせた政策案の組み合わせ
- VIII 縮退時代の新しい都市像を踏まえた中古住宅利用の促進、跡地利用の開発、住宅所有権の再編を

要約

- 1 旧東ドイツ地域で見られた大量の空家や未利用地の出現・都市活動の効率低下などの人口減少に起因する社会問題を日本で顕在化させないために、長期的視点に立った適切な住宅政策が重要である。
- 2 人口減少時代の住宅・土地利用・社会資本管理に関する社会問題を顕在化させないために総住宅戸数を抑制していくことは必要だが、耐震基準などの建築基準を満たさない既存家屋があることから、空家の建て替えや中古住宅のリフォームを促進することで既存住宅の質を改善しつつ、新規の住宅開発を抑制していくことが重要になる。
- 3 住宅立地の再集結と都市構造のコンパクト化により、防災や社会資本管理、行政サービス提供に関する社会的費用を削減していく必要がある。このためには、縮退都市像の明確化や住宅の立地規制の強化、住宅供給公社等の公的主体による過剰住宅調整への積極的な関与、未利用不動産課税の導入——などを検討していくことが重要である。
- 4 2040年ごろは団塊世代が平均寿命を超えて人生の終末期に入り、団塊ジュニア世代が退職期を迎え、日本全体が社会保障費の高止まりと支え手の減少という二重の重荷を背負う。このような社会の難局を乗り切るために、予想される住宅・土地利用・社会資本管理上の問題に予防的に対処し、将来発生する可能性の高い社会的費用を削減しておくことが重要である。

I 2040年の空家問題

総務省の「人口統計月報」によると、2008年以降、日本は人口減少期に入った^{注1}。一方で、人口減少にもかかわらず平均世帯人数の減少によって世帯数は増加を続けている。ただし、2015年を境に世帯数も減少が始まるのがすでに予想されている^{注2}（図1）。

現時点で、世帯数増加に合わせて総住宅戸数も増加しているが、すでに世帯数増加速度を総住宅戸数の増加速度が上回っている。このため、近年、空家率が継続して上昇し、2008年時点で13.1%に達している（図2）。

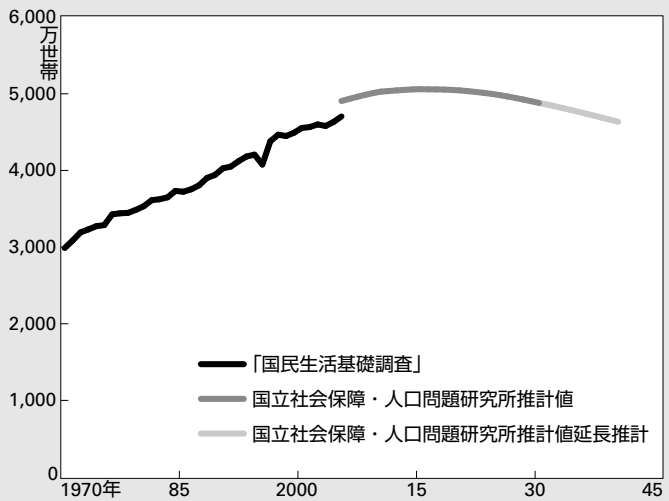
本誌9月号^{注3}で指摘したように、旧東ドイツ（以下、東独）地域と日本の社会背景の違いを斟酌してもなお、この世帯数増加量を超える総住宅戸数の増加は、人口減少時代の日本の住宅・土地利用・社会資本管理に問題を引き起こす原因になると予想される。

住宅の建築は、世帯数増加に伴う自然需要と景気対策や耐震規制の変化、社会変化に伴う地域的な住宅需要の偏在化などに起因し、今後の総住宅戸数の推移を正確に予測することは困難である。そこで、将来の総住宅戸数の推移を仮定して考察してみよう。たとえば、現状の総住宅戸数の純増が将来も続くと仮定すると、2040年には空家率が40%を超える^{注3}。また、住宅着工戸数を現状の半分にし、減失戸数を現状維持と仮定した場合は、2040年までに空家率は30%を超える^{注3}（次ページの図3）。

一方、空家率がきわめて高くなれば、現実には、魅力のない空家の減失が進み、空家率を抑えるような市場メカニズムが働くことも考えられる。しかし、旧東独地域の事例を見

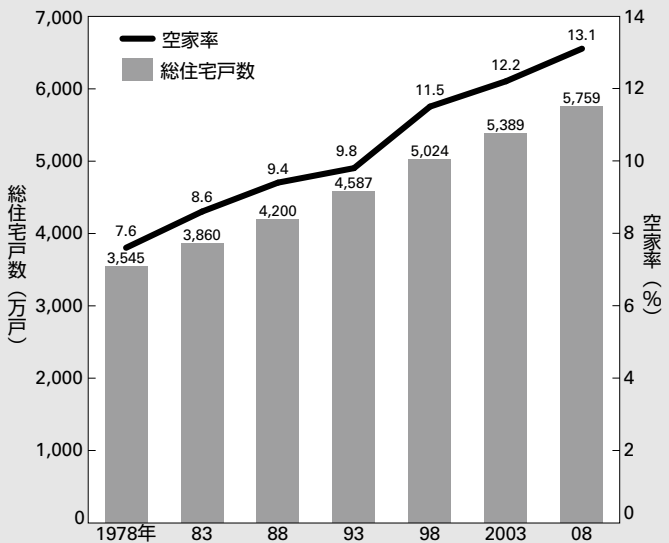
るかぎり、空家の除去に関しては、市場メカニズムが社会的に限定された形でしか機能していなかった。逆に、たとえば2009年6月の新築住宅着工戸数が前年同月比32.4%の急減^{注4}という状況を見ると、「世帯数減少によって住宅需要が減少し、住宅着工戸数（供給）が減少する」という市場メカニズムは機能することが期待される。ただし、住宅供給

図1 一般世帯数の推移



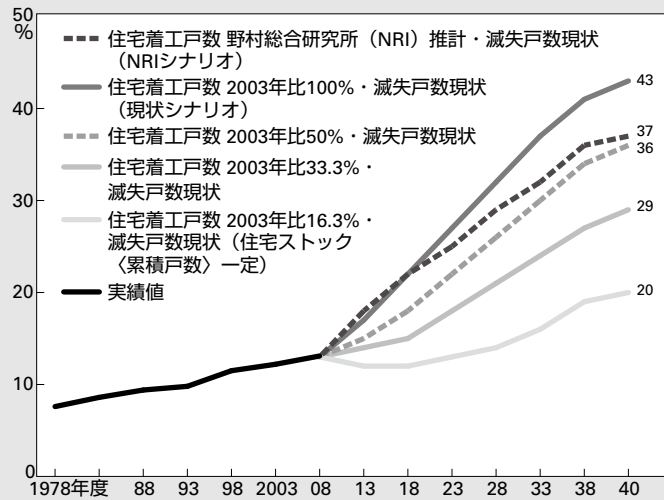
出所) 厚生労働省「平成18年度国民生活基礎調査」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の世帯数の将来推計（全国推計）——2005（平成17）年～30（同42）年」（厚生統計協会）および2031年から40年までは野村総合研究所による延長推計

図2 総住宅戸数と空家率の推移



出所) 総務省統計局「住宅・土地統計調査」より作成

図3 住宅着工戸数シナリオ別の将来の空家率推移



注) 計算式については、『知的資産創造』2009年9月号72ページを参照。同月号で示した推計結果に、国土交通省「平成20年住宅・土地統計調査」の結果速報を反映させ、推計値を更新している

は、需要のみによって決定されるわけではなく、政府の景気対策などの要因によっても左右されるため、市場メカニズムにすべてを任せることは期待しすぎである。

仮に、市場メカニズムが総住宅戸数増加(空家率増加)抑制に成功したとしても、現在の日本の土地利用制度のもとでは、野放図に拡大している都市的土地利用と虫食的な未利用地の出現がさらに拡大し、社会的費用を増大させる可能性も依然として高い。

旧東独地域では、空家率が30%を超えると土地利用や社会資本管理に顕著な負の影響が発生していた^{注5}。日本と旧東独地域の社会的背景の差を考慮しても、総住宅戸数の増加を調整できなければ、2040年までには日本でも、何らかの形で空家問題が顕在化するだろう^{注3}。

2040年ごろは、団塊世代が平均寿命を超えて人生の終末期に至る時代である。同時に団塊ジュニア世代が退職期を迎える。日本全体

が社会保障費の高止まりと支え手の減少という二重の重荷を背負い、日本社会を支えるための財政は、支出増・収入減に直面することになる。このような社会的難局を乗り切るために、不必要な社会費用を少しでも削減しておくことは重要である。そのためには、発生が予想される問題について、現時点から予防的に対処しておくことが必要である。

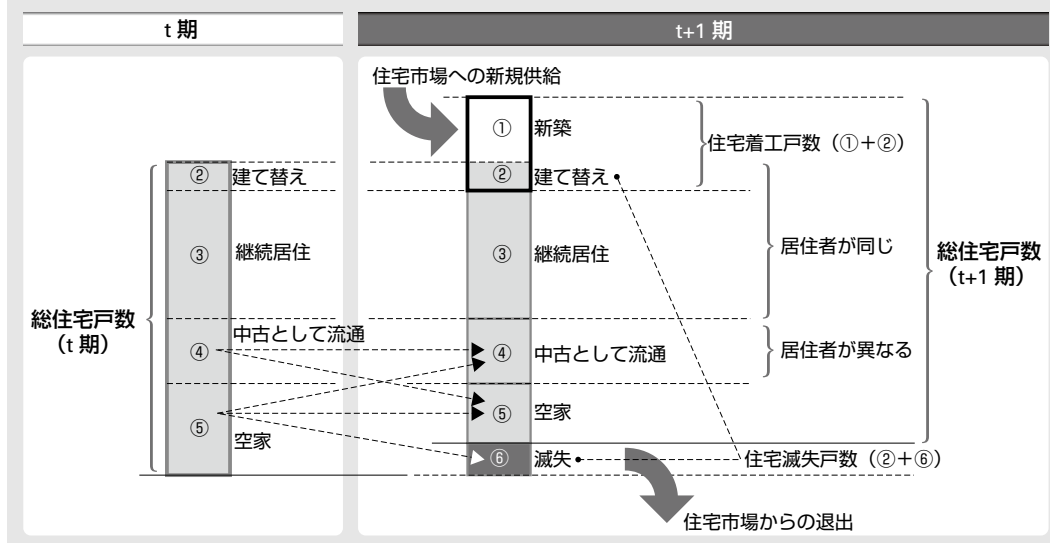
本稿では、以上の問題意識に立ち、人口減少やその他の社会背景が住宅・土地利用・社会資本管理に与える影響を予防し、問題が発生した場合に早期に対処していくための具体的な対応策を提案し、その内容と課題について考察する。

II 空家問題への対応の考え方

空家率上昇への対策を考えるために、まず、新築、建て替え、中古、空家などの住宅利用構成が、毎年どのように変化していくかを確認する。

総住宅戸数を概念的に、「新築」「建て替え」「継続居住」「中古として流通」「空家」「減失」の6種類に区分した(図4)。「新築」は今まで住宅が建っていなかった土地に新たに宅地開発をして住宅を建築するものである。また、「建て替え」は、既存住宅で同じ居住者が建て替えのために建築した住宅を指す。同様に、「中古として流通(中古住宅)」と「空家」の差は、前者が年(期)が変わる間(t期からt+1期)に居住者が変わった既存住宅であり、後者はt+1期の時点で居住がない住宅である。国土交通省「住宅着工統計」では、新築と建て替えが計測され、同省「住宅減失統計」では建て替えと減失が

図4 住宅市場における居住構成変化の概念図



計測される。t+1期の空家は、t+1期の総住宅戸数とt+1期の新築、建て替え、継続居住、中古住宅の小合計との差分であり（図4 t+1期⑤）、空家率は空家数を総住宅戸数で除したものと考えられる。

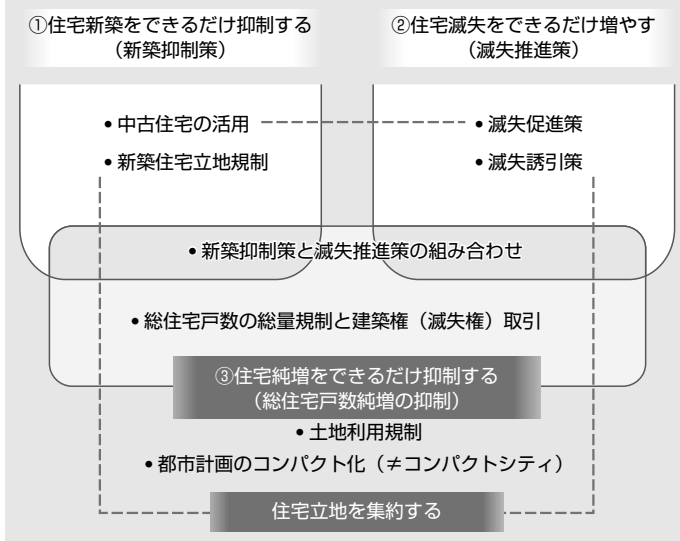
本稿では、建て替え、継続居住に該当する住宅について特に考察をしていないが、それは、総住宅戸数の純増や住宅減失に直接関係がないからである。また、継続居住に該当する住宅も、社会的費用の高い場所に立地する場合は、第三章で考察する土地利用規制や都市計画の観点からは影響を受ける。

人口減少だけでなく世帯数も減少したとしても、新築は将来的にゼロにはならない。たとえば、一人暮らしの高齢者が医療の充実した地域に引っ越す場合を想定してみよう。引っ越し先に新たな居住空間が必要になる。受け皿が医療・福祉施設であったり、通院に便利な通常の住宅であったりする場合もあるだろう。受け入れ先の地域に高齢者が居住するのに適した空家がなければ、住宅を新築せざ

るをえない。当該地域に空家がある程度存在していれば、新たな住宅建築の代わりに中古住宅・空家の建て替えやリフォームによって需要を満たすことができる。このことから、新築は建て替えや中古住宅と、部分的にトレードオフの関係になっていることがわかる。

一方、t期中古住宅として居住者がいた住宅であっても、社会経済的に陳腐化（たとえば子どもの独立によって広い家が不要になるなど）すると、居住者は引っ越しをし、t+1期には空家に移行する。この後、所有者が社会需要に合わせて積極的にリフォームを行えば、次の借り手が現れ、t+1期であっても中古住宅として利用されることになる。さらに、t期における空家は、所有者がリフォームなどを行えば、t+1期に借り手が現れ中古住宅として流通する可能性がある。また、老朽化が著しく、周囲に悪影響を及ぼすような場合は除去され、t+1期には滅失となる。このことから、中古住宅が空家化するかどうかは、住宅所有者の継続的な住宅投資の有無

図5 空家問題への対応の方向性の概念図



に依存することがわかる（前ページの図4）。

以上のような総住宅戸数の構成変動を前提にした場合に、住宅の空家問題を予防するためには、t+1期の総住宅戸数の純増（新築－減失）をできるかぎり小さくすることが重要になる。特に、総世帯数が減少していることを考えると、将来的には総住宅戸数は純減（新築－減失<0）になることが望ましい。これを実現させるためには、以下の3つの方法が考えられる。

- ①住宅新築をできるだけ抑制する（新築抑制策）
- ②住宅減失をできるだけ増やす（減失推進策）
- ③住宅純増をできるだけ抑制する（総住宅戸数純増の抑制）

①②と③の違いは、前者が、新築と減失を別々に考えているのに対して、③は両者を連動して考えている点である。もちろん①と②を組み合わせると③を実現できるが、③を実現する方法は必ずしも①や②と同じではな

い。

住宅新築抑制のためには、単純に住宅新築を規制するのも一つの方法であるが、空家や中古住宅として流通している既存住宅を再生、建て替え、流動化させるという中古住宅流通促進策も有効な対策であろう。

他方、住宅減失の推進には減失促進策と減失誘引策が考えられる。前者の減失促進策は、減失自体に補助金を出す、未利用不動産や耐震不適格を含む建築基準不適格住宅に超過課税する、所有権を集約化する——などである。後者の減失誘引策は、除去後の土地利用活性化を図り減失を誘引することである。

総住宅純増を抑制していくためには、前述の住宅新築抑制策と住宅減失推進策を組み合わせる。ただし、これらの対策は直接連動していないため、総住宅戸数純増の抑制や純減に持ち込むには効果が薄い可能性がある。そこで、この総住宅戸数自体を政策変数として考えるのが総住宅戸数の総量規制である。この総量規制は社会的影響が大きいことが予想されるため、他の事前の施策が大きな効果をもたらさず、空家率がきわめて上昇し多くの深刻な問題が顕在化したとき、比較的短期間で対処しなければならない場合の最終手段と考えるべきであろう。

上述の総住宅戸数に着目した対応策だけでなく、住宅の立地に着目した視点も重要である。空家問題は、土地利用効率の低下や社会資本利用効率の低下を招き、それが社会問題を深刻化させる。たとえ総住宅戸数の純増を抑制しても、個々の住宅の立地が現在以上に拡散していけば、土地利用効率の低下や社会資本利用効率の低下のリスクは依然として残る。すでに、人口減少社会においては、都市

域が拡大することで地方自治体財政が悪化する可能性^{注6}が指摘されている。また、スプロール（無秩序な拡大）市街地では、一体的開発型市街地よりも、社会資本の維持管理の社会的費用が大きい^{注7}ことも指摘されている。空家問題に付随する将来的な社会費用の増大を避けるために、単に総住宅戸数の純増を調整してだけでなく、住宅の立地を再編・集約していくことも併せて必要になる（図5）。

Ⅲ 住宅新築抑制策

前述したように、世帯数減少社会においても、人口移動や高齢化や世帯分化に伴う住宅需要の変化と、既存住宅のミスマッチを埋めるために、住宅新築を完全に禁止することは現実的ではない。ただし、土地利用や社会資本利用を効率化するために、新築住宅の立地は規制される必要がある。これは、住宅政策というよりも、土地利用規制、都市計画規制である。

他方、中古住宅の利用促進に関してすでにさまざまな動きが見られる。たとえば、国の「中古住宅へのローン控除拡大」、地方自治体の「小規模多機能型居宅介護の提供場所としての空家利用」、また民間企業では、住友不動産の「新築そっくりさん」、積水ハウスの「エバーloop」、東急電鉄の「ア・ラ・イエ」——などが挙げられる。特に東急電鉄は、東急沿線の高齢者が保有している住宅を高齢者が転居後改築し、若者世帯に賃貸や売却することで、地域の住宅需給ギャップの調整を目指している^{注8}。

このような政府・地方自治体・民間企業の

表1 現実的な住まいの選択

N=851	(単位：%)		
	持家	賃貸	小計
新築	44.7	7.9	52.6
中古	20.1	27.4	47.5
小計	64.8	35.3	100.0

注) 住み替えの予定のある人を対象に、住まいのタイプ（持家または賃貸、新築または中古）の組み合わせ（計4パターン）より、現実的に選ぶと思う住まいのタイプ（1つだけ）を調査し、「その他」以外の回答を分類
出所) 野村総合研究所「住宅選択に関するアンケート調査」2009年6月

動きだけでなく、近年は、住宅の利用者側にも意識の変化が見られる。2009年6月に野村総合研究所（NRI）が実施したアンケート調査の回答者の約半数が、現実的な住まいとして中古住宅を選択している（表1）^{注9}。

しかし、将来的に中古住宅の流通をさらに促進しようとする、現時点で新築を好む回答者にも中古住宅を選んでもらう必要がある。現時点で新築住宅に住んでいる回答者は、「建物の劣化に不安を感じる」「先住者がいて居心地が悪い」「設備、外観、間取りなどが魅力的ではない」の項目について、中古住宅居住者以上に中古住宅に対して否定的なイメージを持っている（次ページの図6）。「居心地が悪い」という主観的なイメージは解消が難しいが、「建物の劣化」や「設備、概観、間取り」に関しては、建物の補強や改築で解消できる可能性が高い。

今後、中古住宅の活用をさらに進めていくためには、新築を選好する潜在需要者が中古住宅を安心して選択できるようにするために、耐震性能などの建築規制適合状況、省エネルギーなどの住宅性能、災害リスクなどに対する第三者評価・認証制度とその結果に関する情報開示の仕組み、関連保険費用の調整

および優遇税制が必要になろう。これらの住宅政策が、土地利用や社会資本管理の効率の維持とともに、地球温暖化や耐震対策など、21世紀の社会の課題に応え、住宅ストック（累積戸数）の質を改善する。

IV 住宅減失推進策

1 住宅減失促進策

住宅減失を促進していくためには、空家を一時的に住宅市場から撤退させること（本章1節1項）と、空家の除去（減築）の2つが考えられる。空家を除去するための直接的な取り組みとして、所有者による除去を支援する対策（同2項）と住宅所有を集約した後に集約後の所有者が一括して除去を行う対策（同3項）が考えられる。さらに、経済的インセンティブ（動機づけ）や同ディスインセンティブ（非動機づけ）などを活用した間接

的な除去促進策（同4項）が考えられる。以下では、それぞれの政策について考察する。

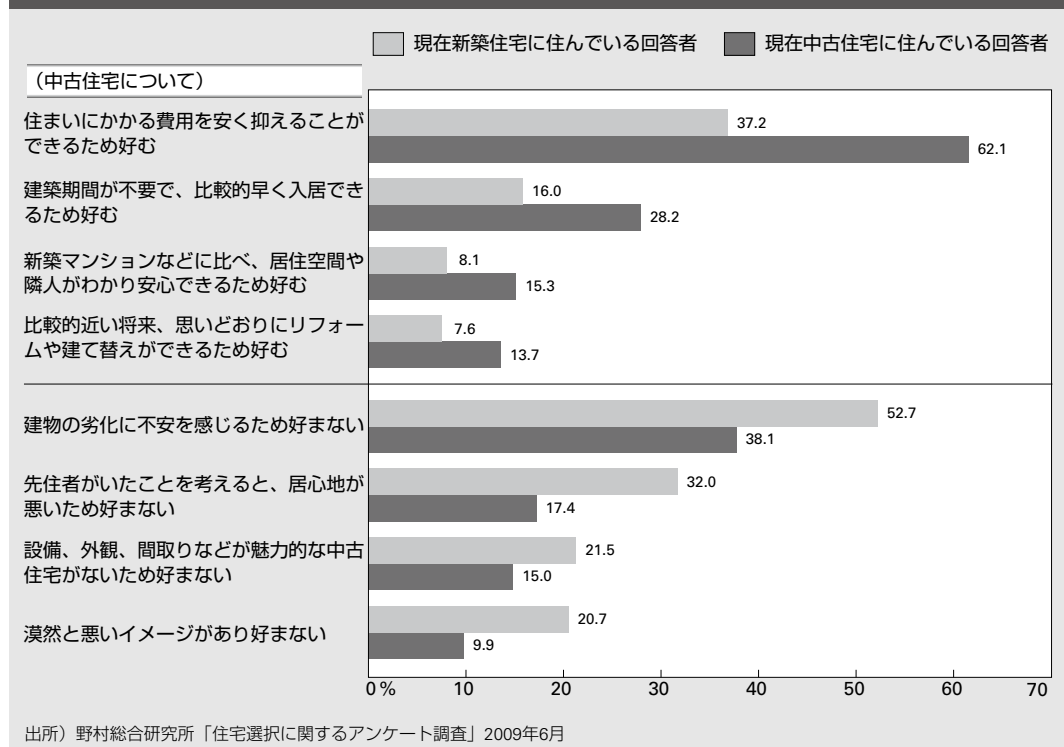
(1) 「眠りの森の美女」政策の導入

旧東独地域の経験から、住宅を除去するのではなく、一時的に住宅市場から撤退させるという政策の提案である。「眠りの森の美女（Sleeping beauty）」と呼ばれるアイデアである。その住宅が必要とされるまで窓・扉などを封鎖し不審者が侵入できないようにしたうえで、周囲の景観を損なわないように外壁を塗装し、中長期にわたり管理していく方法である^{注10}。木造住宅では困難であるが、不動産市場の低迷により、老朽化したコンクリート住宅で早期の流通が困難な場合などに有用な考え方である。

(2) 減築補助金

旧東独地域の「東独地域の都市再生

図6 中古住宅に対する印象



(Stadtumbau Ost)」で見られたように、老朽化住宅や既存不適格住宅などの除去に補助金を提供し、所有者に積極的に住宅を除去してもらう方法である²⁵。財源が問題となるが、資金力のない個人所有の空家を除去するには有効な政策と考えられる。

(3) 不動産所有権の集約化

人口減少が顕著になっても、個々の不動産所有者は地価の上昇を期待して、必ずしも空家・空地の売却に積極的にならない。一方、旧東独地域では、相当数の住宅の大家である住宅供給公社が老朽化住宅の除去と、減築後の土地の緑化に重要な役割を果たした²³。しかし、日本では住宅所有が細分化されているため、住宅の除去と土地利用の再編を効果的に進めるには、住宅所有権の集約化が必要になる。このとき、住宅の所有と利用（居住）を分離し、住宅地の面的管理を長期的に実現するような街区信託は一つの方策になる²¹。

また、所有権が細分化された住宅を面的に再編していくには、虫食い状に取得された土地・住宅を長期的に管理する能力と資金力が必要になる。この主体として期待されるのが、住宅供給公社や土地公社、民間デベロッパー、住宅建築会社などである。これらの主体は、住宅管理や土地管理、再開発の経験がある。また、住宅開発が減少していく時代には、次世代の中核的な事業として取り組める余地がある。

実際に、住宅供給公社の一種であるUR都市再生機構は、団地の再生事業をはじめとしてさまざまな都市再生事業支援活動を展開している²²。地方自治体や地方自治体の所有する住宅供給公社も、自らの管理する老朽化

住宅を積極的に除去してだけでなく、空家率の高い地域では民間の老朽化住宅を買い取って除去していくことが必要になるだろう。

近年、都道府県・市町村レベルの住宅供給公社は、良質の住宅供給者としての役割を終えつつあり、一部では民営化の議論も出てきている²³。一方、人口減少社会において住宅の除去という点で、公的関与が必要な場合もある。地方の住宅供給公社や土地公社の役割を人口減少時代に合わせて見直していくことが必要である。

(4) 未利用不動産の課税強化

大量発生した空家の除去を促進し、除去後の未利用地の流動化を促進するには、未利用不動産の保有コストを高めることが鍵となる。このため、固定資産税の課税標準に不動産の利用・未利用という基準を付け加える必要があるだろう²⁴。

この政策はすでに遊休地税・空閑地利用税という名で1975年ごろ地方自治体の法定外普通税導入として検討されている²⁵。当時の自治省の見解としては、「固定資産税がある以上、遊休地税・空閑地利用税は遊休地に対して二重課税になる可能性がある」というものであった。一方で、「二重課税にならない税理論が組み立てられるならば、成り立ち得る余地もある（石見隆三政府委員）」との答弁もあり、導入について全否定されているわけではない。

利用状況に基づく不動産課税は、経済モデル分析によっても、未利用地の利用促進に効果があることが示されている。さらに、この施策による地価引き下げ効果が限定的である

表2 除去（減築）後の土地利用案

未利用地の大きさ	中心市街地	縁辺部
大規模	<ul style="list-style-type: none"> 公園・緑地 (①) 雨水地下浸透用地 (②) (従来型の開発も可能) 	<ul style="list-style-type: none"> 緑地・公園・市民菜園 (①) 樹木葬用墓地公園 (①) バイオエタノール用農地 (①) 都市近郊林地 (①) マイクログリッド（地域電力網）用充・発電設備用地（太陽光・風力など）(④)
小規模	<ul style="list-style-type: none"> 公園・緑地 (①) 雨水地下浸透用地 (②) カーシェアリング（自動車の共同利用）用のスポット（基地）(③) 戸建住宅・小規模建物用分散型エネルギーネットワークの共用設備設置スペース (④) 電気自動車の充電スタンド (④) 街中オブジェの展示場所 	<ul style="list-style-type: none"> 公園・緑地・市民菜園 (①) カーシェアリング用のスポット (③)

ことも一定の条件下で確認されている^{注16}。

実際の制度設計・導入に当たっては詳細な分析が不可欠であるが、未利用不動産が大量発生する時代を控えて、利用・未利用を基準に不動産に課税するという施策を、再度、真剣に検討すべきである。

2 住宅減失誘引策

空家や老朽化住宅・既存不適格住宅の除去は、除去（減築）後の跡地利用の魅力によっても左右されるであろう。この跡地利用については地域の実情に応じて、多様な方策が考えられる（表2）。なお、住宅・駐車場など、すでに行われている利用策は省略している。

(1) 緑化（表2①）

緑化にもさまざまなタイプがあり、旧東独地域では、単なる芝生・植栽等によるオープンスペース、市民菜園等の一時的な緑化から、バイオエタノール用農地、林地などの恒久的緑化まで考えられている^{注17}。日本でも、縮退後の土地利用として近郊農業の可能性が指摘されている^{注18}。

日本では、将来的に高齢化による死亡者増加と墓地需要の増大が予想される。一般に、墓地は迷惑施設であり、増設する場合も近隣の住民に必ずしも歓迎されるものではない。こうした近隣の抵抗を和らげるためにも、市街地縁辺部の遊休地を「樹木葬」^{注19、20}墓地公園として整備する方策も有力な考えである。すでに、東京都や横浜市においては、「メモリアルグリーン」や「小区画修景墓地」「樹林墓地」「樹木墓地」の名で類似の方針を提示し、横浜市はメモリアルグリーンを開設した^{注21}。

旧東独地域で見られたように、空家の増加は地価を下落させる。一方で、緑化によって100から200mの範囲で商業施設^{注22、23}や住宅地^{注24}の地価は上昇することもある。人口減少社会で下落しがちな地価を維持するためにも、地域に合った適切な緑化が望まれる。

(2) 災害対策（表2②）

近年増加傾向にある都市のゲリラ豪雨対策として、都市内の小規模遊休地を雨水浸透地として利用することが考えられる。土壌を透

水能力の高いものに入れ替えたうえで、土地の高さを周囲よりも低くすることで、豪雨時に排水されなかった雨水を流入させて、地下に浸透させることができる。さらに緑化することで樹木の蒸発散機能も期待できる。以前は水田が果たしてきた機能を、市街地内に発生する未利用地に担わせるのである。

(3) 自転車・自動車関連の利用 (表2③)

小規模土地利用の典型は、よく知られているコインパーキングであるが、旧東独地域のライプツィヒ市ですで行われているのがカーシェアリング（自動車の共同利用）用のスポット（基地）である（図7）。減築後のスペースを利用して市内の数カ所に同様のスポットが整備されている。

2008年のガソリン価格の高騰や消費者意識の変化により、日本でもカーシェアリングが普及期に入りつつあり、オリックス自動車、パーク24、ガリバーインターナショナル、ジェイアール東日本レンタリース、カーシェアリング・ジャパン（三井物産）など、さまざまな業種からの参入が始まっている^{注25}。これらのカーシェアリング用のスポットとして、駅周辺を中心市街地にある空地は適しているだろう。

また、自動車を自転車で置きかえても、同じ議論が成り立つだろう。

(4) マイクログリッドと再生可能エネルギー利用発電 (表2④)

日本でもマイクログリッド（地域電力網）の普及が検討されており、群馬県太田市「城西の杜」の533戸向けに総発電量2200kwの太陽光発電システムによる実証実験^{注26}が行わ

図7 カーシェアリング用のスポット（基地）



旧東独地域のライプツィヒ市街

れている。また、4～10戸程度の戸建住宅向けに、都市ガスから改質器を通じて燃料電池を稼働させ、電気・熱・温水を活用する戸建住宅版コジェネレーションの取り組みも始まっている^{注27}。これらのマイクログリッドとコジェネレーションは、システム構成によって蓄電池などの共用設備を必要とし、その設置場所として減築後の小規模未利用地が使える。

さらに、開発が競われているプラグインハイブリッド自動車や電気自動車が普及期に入れば、蓄電池に蓄積した再生可能エネルギーで発電した電力を充電電力として利用する日も来るであろう。このとき、市街地のなかの空地や廃業したガソリンスタンドが充電スタンド用地として使える。

電気自動車の普及期には、現在消費されているガソリンに匹敵する追加電力がエネルギー源として必要になる。低炭素社会を実現し地球温暖化対策を考えるのであれば、大規模な火力発電所や原子力発電所の整備だけでな

く、小型の風力発電や太陽光発電など、再生可能エネルギーによる発電とマイクログリッドによる充電設備向けの電力供給は、将来、大量発生することが懸念される減築後の土地利用の有力な選択肢となろう。

V 総住宅戸数純増の抑制

1 新築抑制・減失推進策の組み合わせ

新築着工戸数抑制（建て替えは可能）だけ

で空家率を2008年度水準（13.1%）に保つ場合に、今後、住宅新築がどの程度可能かを予測すると、13年度には08年度比4%になり、その後、28年度以降は数値が負になり、新築が全くできないことになる（図8）。

他方、NRIシナリオ^{注28}で住宅着工戸数を推計し、住宅減失戸数を2008年度比で、0%増、50%増、100%増（2倍）、200%増（3倍）に変えた場合の感度分析によれば、住宅着工戸数を現状推移とした場合、住宅の除去を現在の3倍の速度にしないと、空家率は40年度時点で30%よりも低くならない（図9）。

以上の結果は、住宅着工戸数か住宅減失戸数のどちらか一方のみで総住宅戸数を調整していく難しさを示唆している。したがって、新築抑制と減失推進の両方の対策を組み合わせることが必要になる。この組み合わせの考え方については、「総住宅戸数の総量規制」と「土地利用規制の強化」「多様な縮退都市像」に触れたあと、一括して考察する。

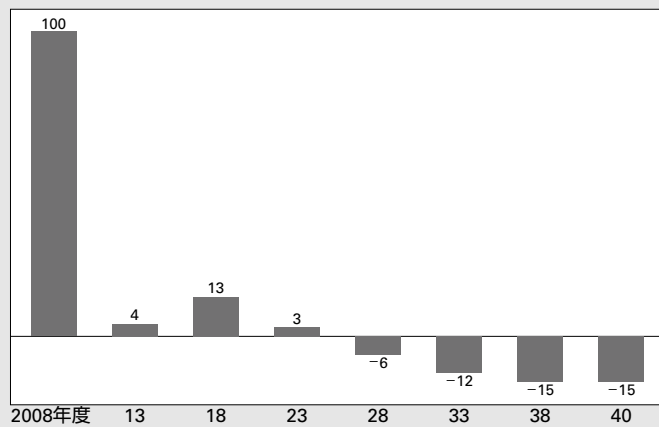
2 住宅の総量規制

空家率が上昇し深刻な社会問題になったとき、空家率を直接的に低下させるためには、世帯数や世帯構成を考慮した総住宅戸数を政策目標として調整していく、総住宅戸数の総量規制という施策が考えられる。

総住宅戸数の総量規制とは、住宅の建築と空家の除去を連動させ、一戸建を建築するためにどこかで一戸前後の空家の除去を原則にすることを意味している。いわば、総住宅戸数でキャップ（限度）をかけた住宅建築権（空家除去権）の取引制度である。

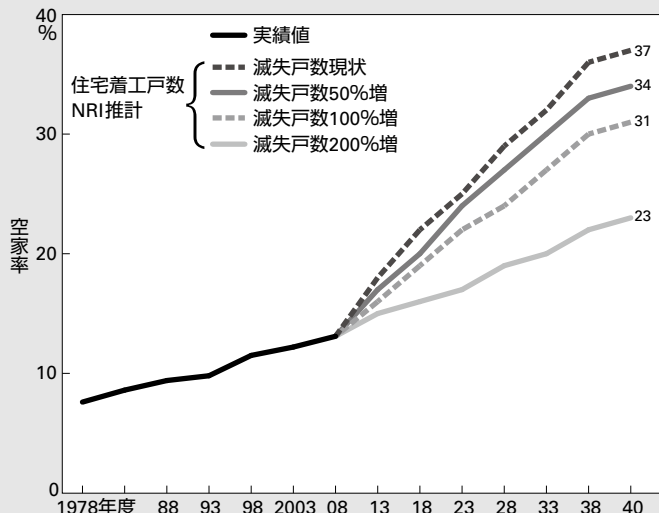
この総住宅戸数の総量規制も、世帯数減少が顕著ではない時代（地域）では、住宅の新

図8 空家率を2008年度水準（13.1%）で一定に保つための住宅着工戸数2008年度対比率



注) 推計方法は、62ページ図3と同じ

図9 住宅着工戸数を図3のNRIシナリオに設定した場合の将来空家率の住宅減失戸数による感度分析結果



築のみと合わせて空家の除去を考えていけばよい。しかし、世帯数減少が顕著になり空家率が上昇した時代（地域）では、住宅の建て替え時にも一定数の空家の除去を義務づける必要が生じる可能性がある。住宅の総量規制は、戦後に推進されてきた持家取得促進政策と対峙する政策であるため、実行可能な制度設計、国民の合意形成、円滑に推進するための国・地方自治体の執行体制、宅地開発の大幅減少による不動産開発業、住宅産業、建築業への対処など大きな課題がある。しかし、空家率の上昇によりそれ以上の社会問題が発生した場合には、総住宅戸数の総量規制を考えざるをえないであろう。

具体的なイメージとしては、政府が、世帯人数別の総住宅戸数の総量規制枠を設定し、10年程度の期間で世帯数の動向に合わせて、住宅建築と空家除去の交換比率を段階的に調整していく。たとえば、1人用住宅が過剰な場合は、新規の1人用住宅建築1戸に対して、空家になっている1人用住宅を2戸除去するなどである。もちろん、アパート・マンションの空室の場合は空室部分だけ取り壊すわけにはいかないので、除去までの一定の猶予期間を設けたり、単位面積や戸数で標準化して除去しやすい建物から除去していくことを認める必要があるだろう。

また、これらの建築権（除去権）を取引する市場や、空家の除去後に除去権を消滅させる清算機関を用意する必要もある。これらの制度は、既存の商品先渡取引や地球温暖化対策の排出権取引と類似しており、それらの制度を応用すればよい。

この総住宅戸数の総量規制は耳慣れない考え方のようだが、前述した商品先渡取引や地

球温暖化対策における排出権取引だけでなく、介護分野の施設・居住系サービスにおける参酌標準による総量規制や、都心部での容積率交換など、すでに周辺分野では類似の考え方が導入されつつある。

この総住宅戸数の総量規制により、中古住宅は、居住だけではなく除去可能性という価値を持つことになる。この結果、人口減少社会においても、現在の制度を前提にした場合より中古住宅の資産価値が下げ止まる可能性が高い。さらに、新築住宅の取得費用が相対的に上昇するため、中古住宅の利用が促進され、土地利用の密度低下が抑止されるであろう。

VI 土地利用規制の強化と多様な縮退都市像の想定

1 土地利用規制の強化

日本における土地利用規制とは、「用途規制（線引き、用途地域など）」「密度規制（建坪率、容積率）」「形態規制（斜線制限など）」を意味している。現行の都市計画制度でも市街化区域や市街化調整区域では開発許可が制度化されており、特に市街化調整区域では公共投資が原則的にできないなどの社会制度は整っている。

にもかかわらず、市街地がスプロール的に拡大した背景には、市街化調整区域にも農家が分家用に住宅を建築できたり、市街化調整区域のさらに外側の都市計画区域外の地域で宅地開発が行われてきたことがある。こうした宅地開発が行われると、既存の農道が社会資本整備のための空間として機能するようになるとともに、水道法などでは、住民から水

道管敷設の要請があった場合、行政は上水道供給を拒否できないなどの規定で、現実には社会資本整備も逐次的に進み、社会資本利用効率の低下に歯止めがかからなかった²⁹。

人口減少時代に土地利用や社会資本利用を効率的にしていくために、今までのように、住宅開発・土地利用・社会資本整備を別々に考えていくのではなく、これらを連動した形で土地利用を規制していく必要がある。さらに、従来のように「規制された地域以外は住宅等の建築が認められる」というやり方ではなく、「建築が認められたところ以外は原則的に住宅等の建築を禁止する」という規制のあり方が必要になる。

2 多様な縮退都市像

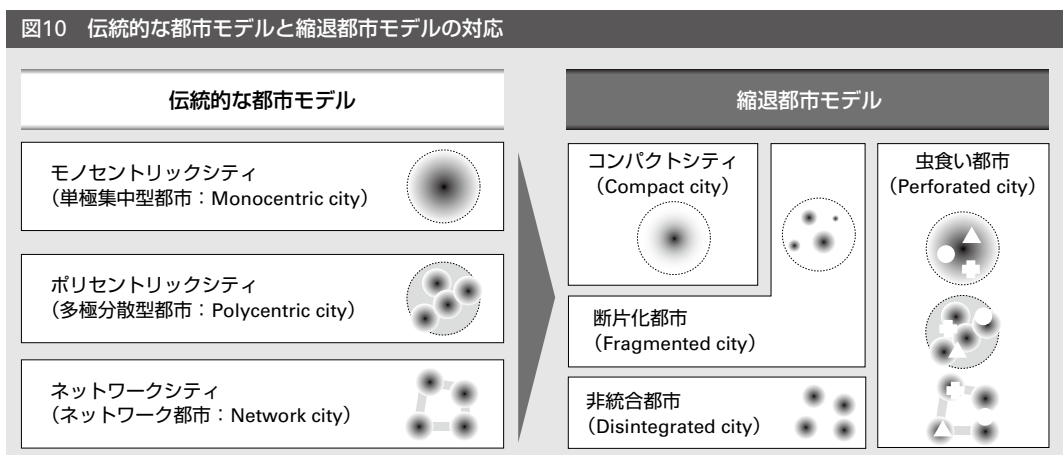
個別の土地利用規制を組み合わせることで都市全体として機能させるには、人口減少時代の都市像について考察しておく必要がある。人口減少地域における典型的な縮退都市の都市像は、コンパクトシティ以外にも3つの形態が知られている(図10)³⁰。

- 虫食い都市 (Perforated city)
 - 断片化都市 (Fragmented city)
 - 非統合都市 (Disintegrated city)
- 虫食い都市とは、ライプツィヒ市計画局の

Lütke Daldrup (リュトケ・ダルドルップ)氏が、1966年以降、虫に食われたかのように人口急減地域が出現した同市の実態を観察して導き出した都市縮退のパターンである³¹。

一方、コンパクトシティは単一の中心を持つ都市が中心に向かって縮退していくことを想定しているのに対し、断片化都市は複数の集積地を持つ都市がその集積地を核に、徐々に縮退していくことを想定している³²。また、虫食い都市は利用されている土地が面としてつながっていて、未利用・低利用地が点として発生するのに対し、断片化都市は、未利用地・低利用地がつながり利用されている土地が島状に残る。旧東独地域では、ケムニッツ (Chemnitz) 市が2020年に向けた都市再生計画として断片化都市を目指している。緑地・公園などが広がるなかに、住宅密集地が島のように浮かぶイメージ(図11)を想定している。

さらに、いくつかの小規模都市が連なって一つの都市圏を形成し、大都市と同じような機能を果たすネットワーク都市(たとえば日本では合併前の静岡都市圏)において、人口減少によって都市同士の連携性が途絶え、個々の都市として機能するような状況が非統合都市と定義されている。この非統合都市は



現時点で概念モデルであり、具体的な事例は報告されていない^{注32}。

以上の3つの現実的な縮退都市形態は、欧州における伝統的な都市モデル（コンパクトシティへの回帰）という理想を打ち砕くものと認識され始めている^{注33}。日本でも、無理にコンパクトシティを目指すのではなく、虫食い都市や断片化都市が人口減少社会の都市形態として自然発生しやすいということを念頭に置きながら、各都市の実情を考慮しつつ住宅などの建築物の立地規制を考え、都市構造を人口減少社会に適応させるように適切にコンパクト化していく必要がある。

Ⅶ 空家率の上昇に合わせた政策案の組み合わせ

第Ⅵ章まで考察してきた各種の対策案は、空家率の高低によって優先順位が変わる。基本的には、空家率の上昇に合わせて、間接的

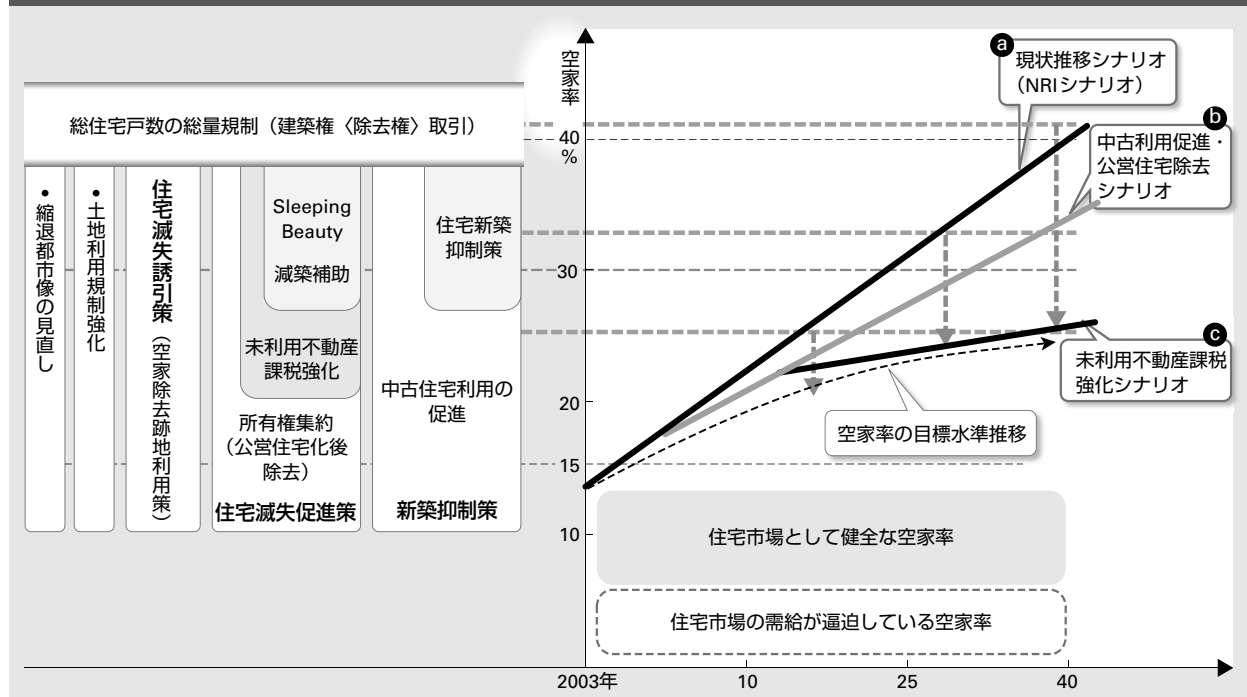
図11 ケムニッツ市の2020年の都市再生計画



注) 図の濃いアミの部分将来的に住宅密度を高く維持していく地域
出所) http://www.chemnitz.de/chemnitz/de/stadt_chemnitz/stadtentwicklung/stadtumbau/downloads/Gesamtstadt.pdf

な空家除去策に直接的な空家除去策を追加していくものと考えられる。また、社会的影響を小さくするために、時間を要する対策に早

図12 空家率上昇と空家率に対応する政策案の組み合わせイメージ



期に着手し、比較的即効性がある対策は空家率が高くなってから導入するという考え方もある。これらに基づいて、空家率に応じた対策の組み合わせが考えられる（前ページの図12）。

現状の空家率推移シナリオ（62ページの図3のNRIシナリオ）によると、2030年には空家率は30%を超えるが、当面、空家率は20%以下である。このような状況では、中古住宅の利用促進を図ったり、民間の空家を地方自治体や住宅供給公社が買い取ることで所有権を集約し、老朽化や耐震性を満たしていない公営住宅を除去していくことで、総住宅戸数（空家率）が抑制できるであろう。ただし、本誌9月号で指摘したように、日本では公的主体が所有している住宅は多くない。さらに、税金を投入して民有の空家を購入していくにはさまざまな面で限界があり、相続税や固定資産税の滞納処分や公的主体が関与したリバースモーゲージで所有権の移転した住宅などに限られるであろう。したがって、民間デベロッパーの積極関与も必要になる。

以上を前提に、空家の増加速度が前ページの図12の「a現状推移シナリオ」から「b中古利用促進・公営住宅除去シナリオ」にシフトしても、空家率が30%前後に達する時期がいずれ到来することが予想される。空家率が30%前後に到達すると社会問題も顕在化するため、問題解決のために私権を制約するような政策案に対しても合意が形成されやすいだろう。その時代には、それまでの公的主体による住宅所有権の集約や中古住宅の利用促進だけでなく、土地利用規制が強化されたり、未利用不動産への課税が行われたりするなど、間接的な政策ながら、より規制色の強い

政策の「c未利用不動産課税強化シナリオ」の導入が予想される。これらの政策を導入することで、bシナリオからcシナリオにシフトし、政策目標として想定された空家率を達成し、社会問題の顕在化を抑制できることが期待される。

ただし、これらの政策でも依然として空家率の伸びが収まらない場合は、減築補助金や新築抑制による直接的な空家率の抑制を引き続き試み、それでも空家率の増加を抑制できない場合は、総住宅戸数の総量規制に踏み切りざるをえないであろう。

最終的にどこまでの政策が必要かは、今後の政府の対応と、個々の住宅需要者の選好や民間企業による中古住宅のリフォームサービスの動向に依存している。財産処分の自由度を将来にわたって高めておきたいのであれば、社会的に望ましい土地利用のあり方を今から自治体や政府が提示し、その実現に個々の不動産所有者が協力していく必要がある。

Ⅷ 縮退時代の新しい都市像を踏まえた中古住宅利用の促進、跡地利用の開発、住宅所有権の再編を

本誌8月号、9月号^{注3, 5}で考察したように、日独の社会的背景の違いを考慮すると、旧東独地域で見られた大量の空家や未利用地の出現・都市活動の効率低下が、日本で即座に顕在化するとは考えられない。ただし、住宅政策次第では、旧東独地域と同様の問題が日本でも発生する可能性はある。

日本が人口減少社会で問題を引き起こさないためには、住宅の着工戸数を抑制するか減

失を促進していく必要がある。耐震基準などの建築基準の既存不適格家屋が存在することを考えると、現実的には住宅建築を抑制するというよりも、新築は抑制しつつ、空家の建て替えを促進したり、中古住宅のリフォームを促進するなど、既存住宅の質を改善していくことが望まれる。

この過程で、土地利用規制の強化によって、社会的費用の高い場所（崖、氾らん原など）から、社会的費用の低い場所（駅近、社会資本や交通サービスが存在するところ）へ居住地を再集結させる^{注34}必要がある。さらに、この再集結を促進するために、未利用不動産課税（固定資産税改革）を行って空家や未利用地の保有のコストを上昇させ、流動化を促進していく必要もある^{注14}。これらの対策を過不足なく行っていくためには、本稿で考察してきた空家率や総世帯数の現状、空間分布を把握し、将来のその発生状況についてできるだけ正確に予測していくことが必要である。

本稿の前提にしてきた「空家率が30%になると社会問題が顕在化する」という知見は旧東独地域の経験であるため、問題発生のおしきい値の日本版についても、今後、具体的に確認する必要がある。同様に、今回提示した対策案の効果に関しても、その大きさを定量的に把握することが重要である。また、この問題は都市と地方、都市の立地などで地域差が大きい。今後、「平成20年住宅・土地統計調査」の詳細結果が報告されるのに併せて、市町村レベルでの空家率の発生状況の差なども考慮していく必要がある。

以上のように、本稿の考察は依然として多くの技術的課題を抱えているものの、その趣

旨において大局的な誤りはないものと考えている。

現時点で、日本は大量の空家が生み出す問題に直面しているわけではない。しかし、2040年でも生活の質の高い日本社会を実現し、団塊世代が安心して人生の終末期を迎え、団塊ジュニア世代が老後を過ごしていくためにも、個々の不動産所有者や関連産業が協力して、人口減少社会で発生が危惧される住宅・土地利用・社会資本管理に関する問題を予防していくことが望まれる。

注

- 1 千野雅人「人口減少社会『元年』は」『統計 Today No.9』(<http://www.stat.go.jp/info/today/009.htm>) 2009年8月現在
- 2 国立社会保障・人口問題研究所「日本の世帯数の将来推計（全国推計）（2008年3月推計）」2008年
- 3 植村哲士、宇都正哲「人口減少時代の住宅・土地利用・社会資本管理の問題とその解決に向けて——2040年の日本の空き家問題」『知的資産創造』2009年9月号、野村総合研究所
- 4 国土交通省「建築着工統計調査報告（平成21年6月分）」(<http://www.mlit.go.jp/common/000046505.pdf>) 2009年8月現在
- 5 植村哲士、宇都正哲「人口減少時代の住宅・土地利用・社会資本管理の問題とその解決に向けて——人口減少先進国ドイツにおける減築の実際と課題」『知的資産創造』2009年8月号、野村総合研究所
- 6 福田貴之、加藤博和、林良嗣「地方中小都市における都市域拡大が将来の自治体財政に与える影響の分析」第58回土木学会年次学術講演会資料、2003年
- 7 氏原岳人、谷口守、松中亮治「エコロジカル・フットプリント指標を用いた都市整備手法が都市撤退に及ぼす環境影響評価——都市インフラネットワークの維持・管理に着目して」『都市計

- 画論文集42号』日本都市計画学会、2007年
- 8 植村哲士、小林庸至「人口減少時代の土地開発圧力の変化とその対処方」『NRIパブリックマネジメントレビュー』2007年10月号、野村総合研究所
 - 9 榊原渉、水石仁「2015年の住宅業界——賃貸住宅・中古住宅の可能性」第113回NRIメディアフォーラム資料、2009年 (<http://www.nri.co.jp/publicity/mediaforum/2009/pdf/forum113.pdf>) 2009年7月24日現在
 - 10 Christine Dismann, 'Das "Dornröschenprinzip" (The "Sleeping Beauty - Principle").' Abstract of International Conference: Empty Country and Lively Cities? Spatial Differentiation in the Face of Demographic Change-Berlin, May7, 2009
 - 11 植村哲士、宇都正哲「人口減少時代における住宅地再生戦略としての『街区信託』の提案——細分化された土地利用の集約化手段としての信託制度の活用」『NRIパブリックマネジメントレビュー』2008年10月号、野村総合研究所
 - 12 UR都市再生機構「都市再生への取り組み」(<http://www.ur-net.go.jp/plan/>) 2009年5月29日現在
 - 13 神奈川県「住宅供給公社民営化の基本方針(平成18年1月)」2006年 (<http://www.pref.kanagawa.jp/osirase/jyutaku/kousya/hosin/h17hosin.html>) 2009年4月30日現在
 - 14 植村哲士、宇都正哲「人口減少下における土地関連行政費用削減のための固定資産税改革の提案」『NRIパブリックマネジメントレビュー』2009年1月号、野村総合研究所
 - 15 衆議院会議録「第75回国会決算委員会第五号」1975年7月5日
 - 16 金本良嗣「土地税制と遊休地の開発」、伊藤隆敏、野口悠紀雄編『分析・日本経済のストック化』日本経済新聞社、1992年
 - 17 Stefanie Rößler, "Green space development in shrinking cities——Opportunities and constraints," Leibniz Institute of Ecological and Regional Development, 2008
 - 18 野村證券金融経済研究所経済調査部「中期経済予測2009-2013——ポスト『ドル資本主義』を見据える世界：地方から再生を目指す日本」野村証券ニュースリリース、2008年
 - 19 千坂峻峰・井上治代編『樹木葬を知る本——花の下で眠りたい』三省堂、2003年
 - 20 金亮稀、永田信「新たな墓地形態としての樹木葬墓地の現状と今後の課題」『林業経済60号』林業経済研究所、2008年
 - 21 横田陸「樹木葬の現状の検証と将来の見通し」『用地ジャーナル17号』2008年
 - 22 小松広明「緑地空間が商業地の地価形成に与える影響に関する研究」『不動産研究49号』日本不動産研究所、2007年
 - 23 小松広明「商業地における公園緑地の地価形成に関する研究」『日本不動産学会誌21号』日本不動産学会、2008年
 - 24 愛甲哲也、崎山愛子、庄子康「ヘドニック法による住宅地の価格形成における公園緑地の効果に関する研究」『ランドスケープ研究71号』日本造園学会、2008年
 - 25 細田孝宏「カーシェアリングに参入続々——『持たない生活』発の新ブーム」『日経ビジネス2009年5月26日号』日経BP社 (<http://business.nikkeibp.co.jp/article/manage/20090525/195644/>) 2009年5月26日現在
 - 26 諸住哲「分散型エネルギーシステムと電力系統連系」『電気設備学会誌27号』電気設備学会、2007年
 - 27 安芸裕久「住宅を対象とした分散型エネルギーネットワーク」『エネルギー・資源29巻1号』エネルギー・資源学会、2008年
 - 28 馬場功一、渡會竜司「2015年の住宅市場と住宅メーカーの目指すべき針路」『知的資産創造』2009年4月号、野村総合研究所
 - 29 日本都市計画家協会編著『都市・農村の新しい土地利用戦略——変貌した線引き制度の可能性を探る』学芸出版社、2003年
 - 30 Stefanie Rößler, "Green space development in shrinking cities——Opportunities and constraints," Conference Reader for Urban green space——a key for sustainable cities in Sofia,

- Leibniz Institute of Ecological and Regional Development, 2008
- 31 Engelbert Lütke Daldrup, "Die perforierte Stadt. Eine Versuchsanordnung," *StadtBauwelt, Heft 24*, 2001
- 32 Stefanie Rößler, "Urbanisation models and green space development in shrinking cities," in Hartmut Kenneweg and Uwe Tröger edited, 2nd International Congress on Environmental Planning and Management— Visions - Implementations, - Results., Planning the urban environment, Technische Universität Berlin, (Landschaftsentwicklung und Umweltforschung) August 5 - 10, 2007
- 33 Torsten Blume, "New urban configuration," in Bauhaus edited, *The other cities: IBA Stadtumbau 2010*, 2007
- 34 真田健助、加知範康、高木拓実、林良嗣、加藤博和「都市空間コンパクト化のための撤退・再集結地区特定に関する基礎研究」『土木計画学研究・講演集 Vol.29 (CD-ROM)』土木学会、2004年

本稿作成に当たり議論に参加したメンバーは以下のとおりである。

社会システムコンサルティング部主任研究員
植村哲士

社会システムコンサルティング部上級コンサルタント
宇都正哲

社会システムコンサルティング部副主任コンサルタント
水石仁

コンサルティング事業推進部上級コンサルタント
榊原渉

経営戦略コンサルティング部上級コンサルタント
安田純子

グローバル戦略コンサルティング一部上級コンサルタント
金子哲也

経営革新コンサルティング部上席コンサルタント
名取雅彦

著者

植村哲士 (うえむらてつじ)
社会システムコンサルティング部主任研究員
専門は社会資本マネジメント、人口減少問題、再生可能資源(土地・水・森林・風力)の持続可能な開発、インド地域研究、会計、計量分析など

宇都正哲 (うとまさあき)
社会システムコンサルティング部上級コンサルタント
専門はインフラ事業の政策・民活支援、都市政策、不動産事業、水ビジネスなど

水石 仁 (みずいしただし)
社会システムコンサルティング部副主任コンサルタント
専門は住宅政策、建築環境分野の政策・事業戦略、住宅業界のアジア事業展開など

榊原 渉 (さかきばらわたる)
コンサルティング事業推進部上級コンサルタント
専門は建設・不動産・住宅などの事業戦略立案・実行支援

安田純子 (やすだじゅんこ)
経営戦略コンサルティング部上級コンサルタント
専門は少子・高齢化政策、社会保障・医療・介護・福祉政策、当該分野の政策立案・評価および自治体計画策定支援など