

大都市における空き家問題 —木密、賃貸住宅、分譲マンションを中心として—

上席主任研究員 米山秀隆
yoneyama.hide@jp.fujitsu.com

要旨

大都市の空き家率は現状では地方に比べ低いですが、今後、大都市でも世帯数が減少に転ずることにより、問題が深刻化していくことが予想される。大都市における空き家問題としては、木造住宅密集地域（木密）が存在すること、中古戸建ての流動化が遅れていること、賃貸住宅や分譲マンションのストックが多く、管理が放棄された場合の潜在的な問題が大きいことなどがある。

木造住宅密集地域については、未利用容積を周辺の高度利用可能な地域に移転させる施策も今後は必要になる。中古戸建ての流動化を進めるためには、改修費補助などの施策を講じることが必要である。賃貸住宅については供給過剰をもたらす要因になっている税制を変えるとともに、余剰ストックを住宅セーフティネットとして活用することが有効である。分譲マンションについては、その最終的な解体費用を捻出するため、毎年、固定資産税に少しずつ解体費用を上乗せして徴収することが考えられる。

キーワード：空家対策特別措置法、木造住宅密集地域、賃貸住宅、分譲マンション

目次

1 はじめに.....	1
2 空き家の現状.....	2
2.1 全国.....	2
2.2 東京都.....	4
2.3 分譲マンション.....	6
2.4 20年後の空き家率.....	10
3 大都市における空き家問題①：木造住宅密集地域および戸建て.....	13
3.1 木造住宅密集地域.....	13
3.2 戸建て住宅の流通促進.....	15
4 大都市における空き家問題②：賃貸住宅.....	17
4.1 賃貸物件の供給過剰をもたらす構造.....	17
4.2 脱法ハウス問題と住宅セーフティネットの再構築.....	18
5 大都市における空き家問題③：分譲マンション.....	20
5.1 建て替えの限界.....	20
5.2 分割所有物件の解体問題.....	21
5.3 固定資産税による撤去費用事前徴収案.....	21
5.4 分譲マンションの買い取り、再生.....	22
6 今後の課題.....	23
参考文献.....	24

1 はじめに

2013年時点の空き家率の最新統計（総務省「住宅・土地統計調査」）が発表されたことにより、空き家問題に対する関心が高まっている。空き家問題については、過疎に悩む地方を中心に、空き家に移住者を呼び込もうとする空き家バンクの取り組みが、10年以上前から行われてきた。また、各地で倒壊寸前の危険な空き家が増加したことで、ここ数年は、空き家所有者に適正管理を義務付ける空き家管理条例の制定が活発化した。

条例の制定が急速に進んだことを受け、同様の内容を含む空家対策特別措置法が2014年11月に成立した（2015年2月26日一部施行、5月26日全面施行）。今や、空き家問題は地方のみならず、全国的な課題となっている。法制定を受け、2015年以降は、国、自治体とも空き家対策に、より本格的に取り組んでいくことが求められる段階に入っている。

本稿は、これまで空き家問題であまり考察が行われてこなかった大都市の問題に着目し、改めてどのような点が問題になっているのかを把握した上、その解決策を探ることを目的としている。本稿の構成は以下の通りである。2では、最新統計を基に、全国と東京都の空き家の現状を分析し、将来展望も行いつつ、大都市において特にどのような問題が顕在化しているかについて考える。3では、大都市における空き家問題のうち、木造住宅密集地域と戸建ての問題について考察する。4では、大都市における空き家問題のうち、賃貸住宅の問題について検討する。5では、大都市における空き家問題のうち、分譲マンションの問題について分析する。6では以上をまとめ、今後の課題について考える。

2 空き家の現状

2.1 全国

5年に1度行われている総務省「住宅・土地統計調査」によれば、2013年の全国の空き家数は820万戸、空き家率は13.5%と過去最高を記録した(図表1)。空き家には、「売却用」、「賃貸用」「二次的住宅(別荘等)」、「その他」の4つの類型がある(図表2)。このうち特に問題となるのは、空き家になったにも関わらず、買い手や借手を募集しているわけではなく、そのまま置かれている状態の「その他」の空き家である。例えば、親の死亡後、そのままにしておくケースがこれに当たる。「その他」の空き家の大半は木造戸建てである。そのほか、募集を止めた賃貸住宅や分譲マンションで空室化したものなど共同住宅の空き家も含まれる。

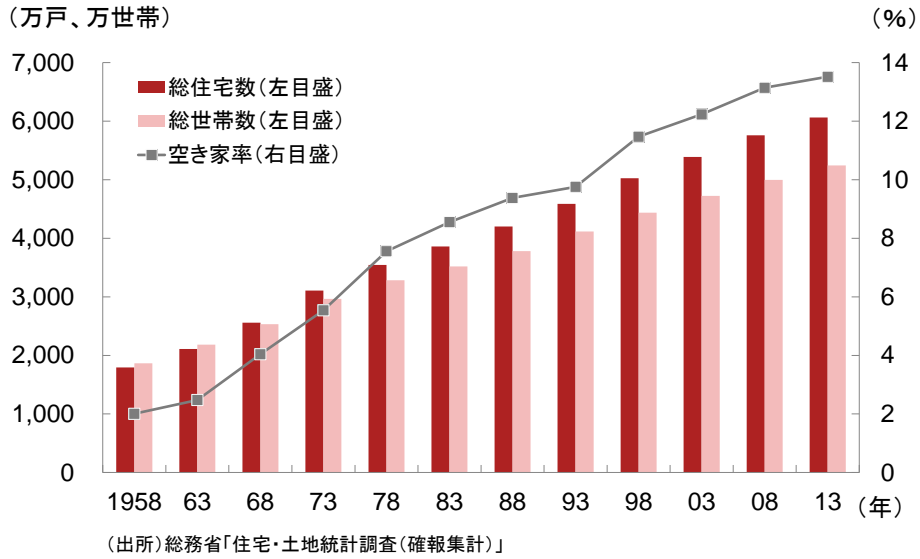
住まなくても維持管理を行っていれば問題はないが、放置期間が長引くと倒壊したり、不審者侵入や放火、不法投棄の危険性が増すなど周囲に悪影響を及ぼす問題空き家となる。空き家全体に占める「その他」の空き家の割合は、2008年の35%から2013年には39%にまで高まった。「その他」の空き家318万戸のうち、腐食・破損ありのものは105万戸(33%)に達する。また、「その他」の空き家のうち木造戸建てが220万戸(69%)で、220万戸のうち腐食・破損ありが80万戸(36%)に達する。2015年5月に全面施行される空家対策特別措置法では、「倒壊等著しく保安上危険」、「著しく衛生上有害」、「著しく景観を損なっている」などの状態の空き家を「特定空家」と指定し、立入調査のほか、指導、勧告、命令、代執行などの措置をとることが可能になる。腐食・破損ありのもののうち特に状態の悪いものが、これに該当する可能性が高い。

一方、「その他」の空き家率(「その他」の空き家/総住宅数)は5.3%と、これも5年前(4.7%)に比べ上昇した。都道府県別では、鹿児島(11.0%)、高知(10.6%)など過疎で悩む県が上位となっている。これに対し都市部では低く、一番低いのは東京(2.1%)である(図表3)。「その他」の空き家率は、高齢化比率との相関が高く、高齢化比率の高い都道府県ほど、「その他」の空き家率が高くなっている(図表4)。今後、高齢化比率が上昇していくにつれ、「その他」の空き家も上昇していくことが予想される。

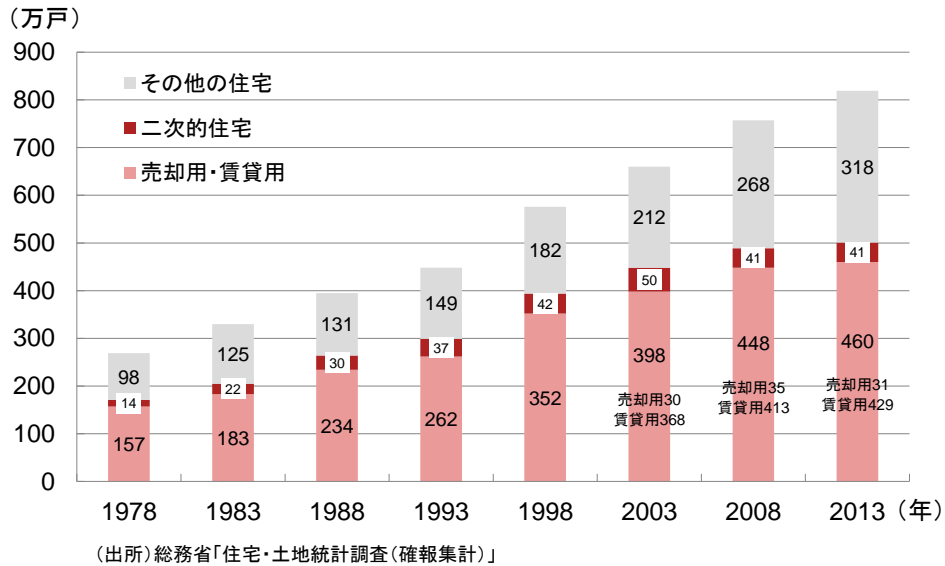
都市部では「その他」の空き家率は低いですが、低いから問題が少ないというわけではない。都市部では「その他」の空き家率は低くても、「その他」の空き家の数は多い。「その他」の空き家の数が一番多いのは大阪で、次いで東京となっている。また、都市部では住宅が密集しているため、問題空き家が1軒でもあると近隣への悪影響が大きいという問題がある。

問題空き家となる予備軍が増加している背景には、①人口減少、②核家族化が進み、親世代の空き家を子どもが引き継がない、③売却・賃貸化が望ましいが、質や立地面で問題のある物件は市場性が乏しい、④売却・賃貸化できない場合、撤去されるべきだが、更地にすると土地に対する固定資産税が最大6倍に上がるため、そのまま放置しておいた方が

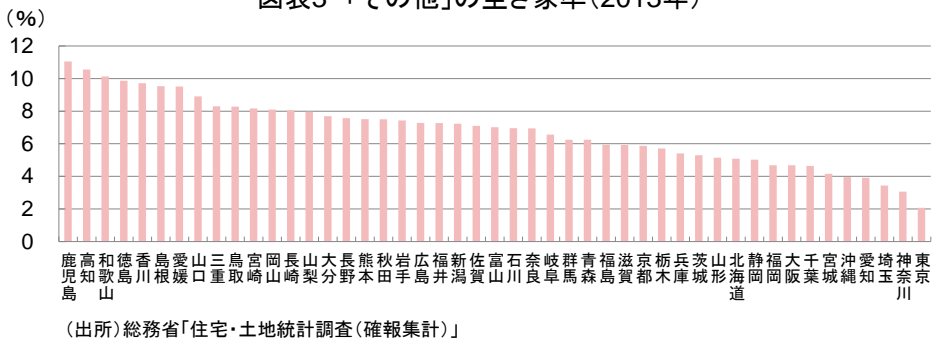
図表1 総住宅数、総世帯数、空き家率(全国)



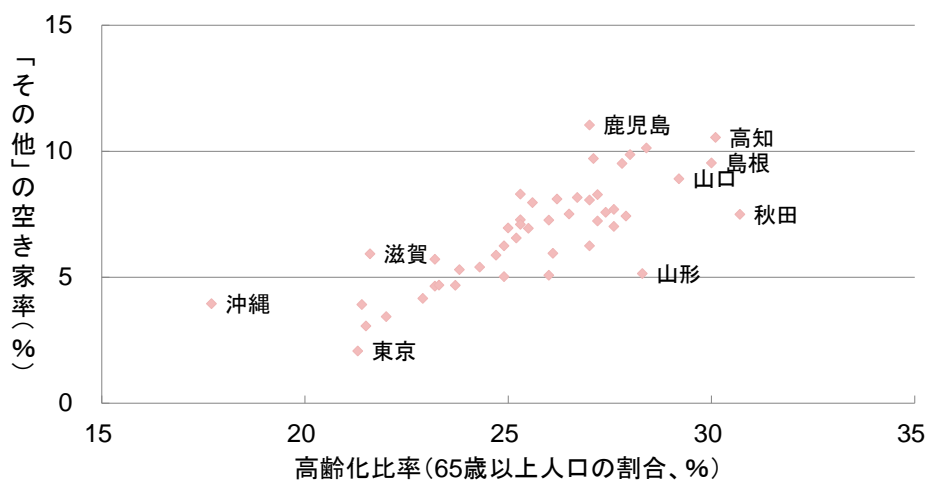
図表2 空き家の内訳(全国)



図表3 「その他」の空き家率(2013年)



図表4 高齢化比率と「その他」の空き家率



(出所)総務省「住宅・土地統計調査(確報集計)」、「人口推計」
 (注)高齢化比率は2012年、「その他」の空き家率は2013年

有利、などがある。

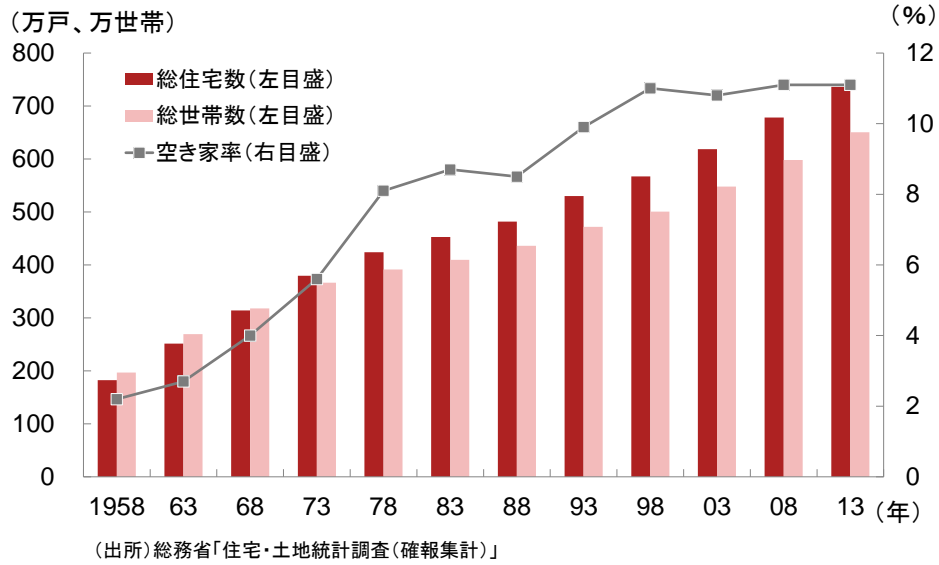
2.2 東京都

次に、東京についてみると、2013年の空き家率は11.1%と5年前の前回調査と変わらなかった(図表5)。空き家の構成比は、全国では「その他」の割合が増えたが、東京ではこの割合が25.1%から18.7%に低下した(図表6)。前回調査に比べ問題含みの空き家が減ったという意味では東京の空き家には改善が見られたが、その数はなお15万戸と大阪に次ぐ多さとなっている。

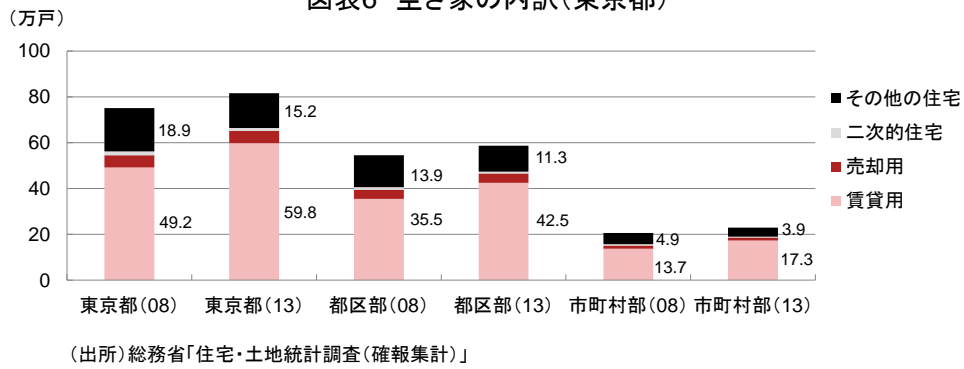
東京で前回調査と比べて増えたのは「賃貸用」で、その割合は65.5%から73.2%に上昇した。都市部では賃貸物件の供給がもともと多く、最近では相続対策で物件供給がまた増えたが、新築は満室になる一方で、古い物件の空室が増えていることを示している。借手者を募集しているうちは一定の管理を行っているため問題はないが、老朽化して募集を止めると、そうした賃貸物件は「その他」の空き家に分類されることになる。管理が放棄されると、一戸建てと同様、近隣に悪影響を及ぼす可能性が高まる。大都市では賃貸用の空き家が将来的に問題をもたらす可能性が潜在的に高いことを示している。三大都市圏とそれ以外(地方圏)の空き家の構成比をみると、賃貸用の割合が地方圏では45%であるが、三大都市圏では61%に達する(図表7)。

一方、都区部と市町村部で比較してみると、空き家率、「その他」の空き家率とも都区部の方が高くなっている(図表8)。2013年の都区部の空き家率は11.2%に対し、市町村部では10.9%、「その他」の空き家率は都区部2.2%に対し、市町村部は1.9%である。これは都区部において、山手線外周部を中心に木造住宅密集地域が点在していることが影響している。ただし、都区部の空き家率は前回調査に比べて低下したが、市町村部の空き家率は逆

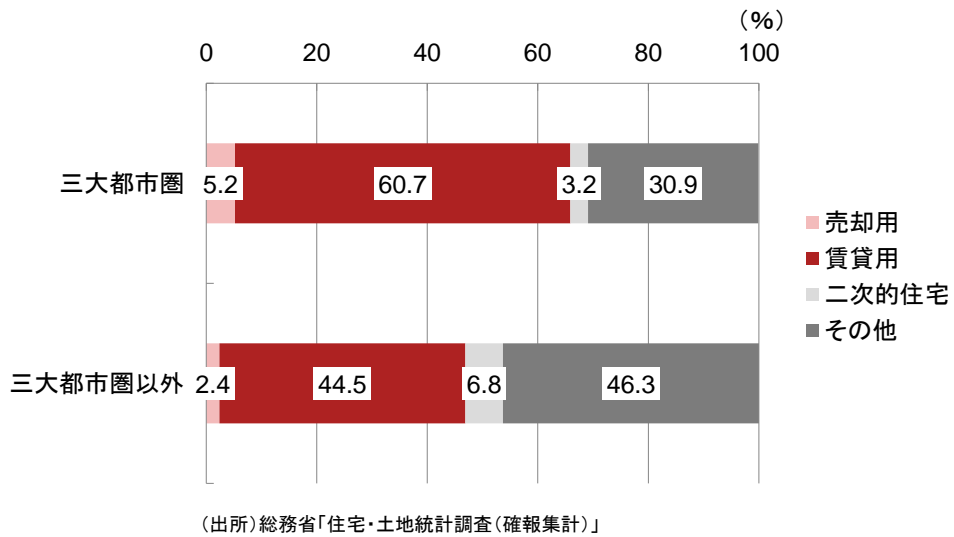
図表5 総住宅数、総世帯数、空き家率(東京都)



図表6 空き家の内訳(東京都)



図表7 地域別の空き家の内訳(2013年)



図表 8 東京都の空き家

	空き家率 (%)			空き家数増加率 (2013/2008年、%)	総住宅数増加率 (2013/2008年、%)	差 (C-D)	「その他」の空き家率 2013年 (%)
	2013年 (A)	2008年 (B)	差 (A-B)	(C)	(D)		
東京都	11.1	11.1	0.0	8.9	8.5	0.5	2.1
都区部	11.2	11.3	-0.1	7.8	9.3	-1.4	2.2
市町村部	10.9	10.4	0.5	11.8	6.7	5.2	1.9

(出所)総務省「住宅・土地統計調査(確報集計)」

に上昇しており、近年は立地面で条件の悪い郊外の空き家が増えていることを示している。

東京にみられるように大都市圏における空き家問題で特徴的な点は、古くからの住宅地で木造住宅が密集している地域などで除却・更新が進んでいないという点、また、空き家に占める賃貸住宅の割合が高く、老朽化して管理放棄された場合の潜在的な問題が大きいことなどがあげられる。さらに、大都市においては、分譲マンションが多く供給されており、それが老朽化し空室が多くなり、管理放棄された場合の潜在的な問題が大きいという点もあげられる。

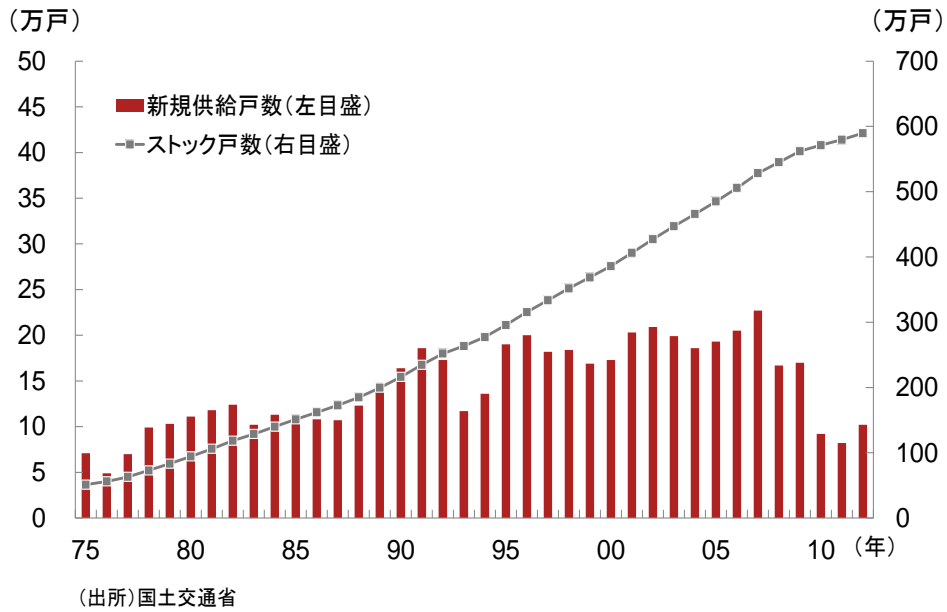
2.3 分譲マンション

ここでマンションストックの現状についてみておこう。分譲マンションのストックは全国で 601 万戸に達する (図表 9)。このうち 1981 年 6 月以前に建設された旧耐震マンションは 106 万戸、さらに 1971 年 4 月以前に建設された旧・旧耐震マンションは 18 万戸ある。特に都市部ではマンション住まいの人は多い。マンションが最初に登場したのは 1950 年代半ばで、これ以来、共同住宅を区分所有して持つという形式が普及していった。しかし、今後マンションの老朽化は急速に進んでいき、築 50 年超のマンションは、20 年後には 140 万戸に達する (図表 10)。

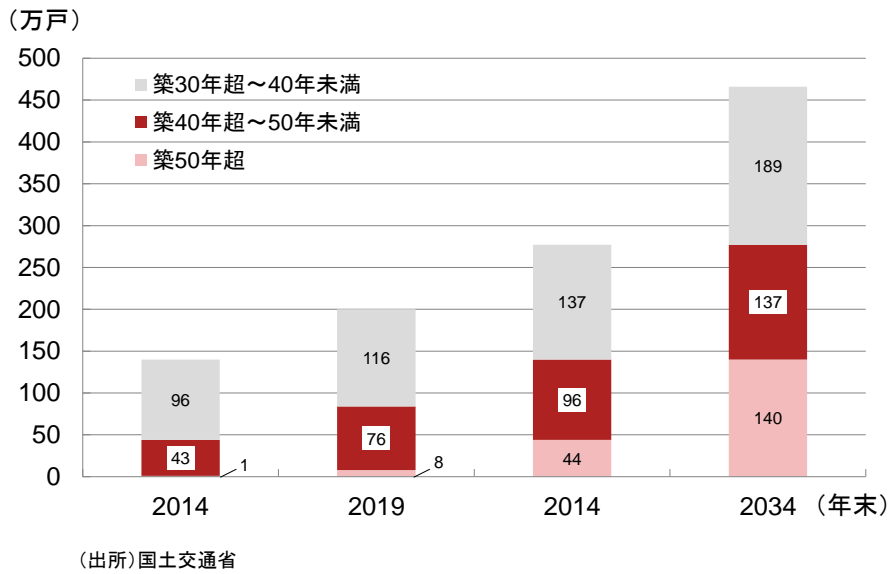
分譲マンションの空室の現状は、国土交通省が 5 年に 1 回行っている「マンション総合調査」から知ることできる。マンションの完成年次別の空室率を見ると、全体の空室率は 2.4%に過ぎないが、1974 年以前完成のマンションでは空室戸数の割合が 10%超の物件が増え、1969 年以前になると空室戸数の割合が 15%超の物件が増えていく (図表 11)。築 40 年を超えると、マンションの空室率が高まっていくことがわかる。

2008 年度から 2013 年度の 5 年間で、空室戸数の割合がどれだけ変化したかをみると (図表 12)、1970～74 年、1975～79 年と完成年次が古い物件では、空室戸数の割合が上昇している。さらに、1970～74 年完成の物件について、空室戸数割合の分布がどのように変化

図表9 マンションの新規供給とストック



図表10 マンションの老朽化

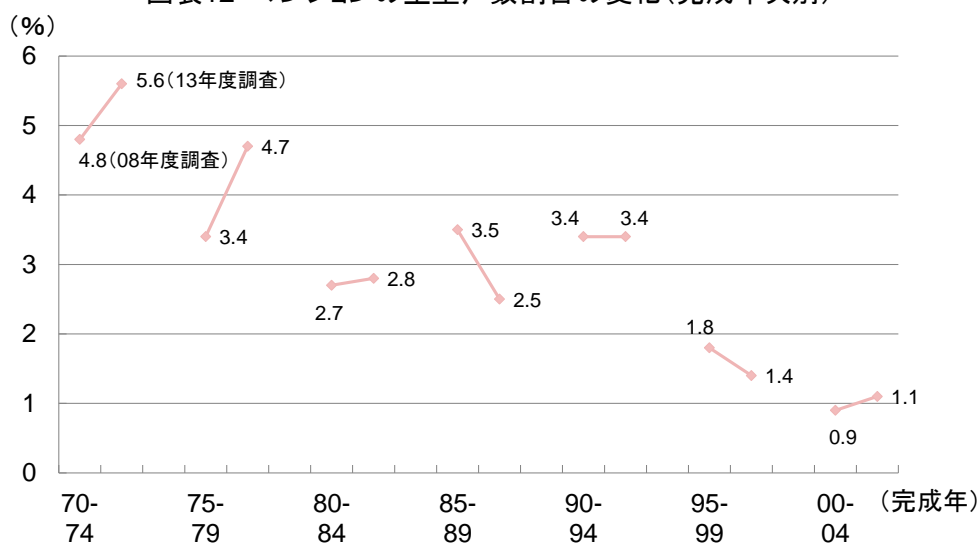


図表 11 マンションの空室化(2013 年度)

完成年次	該当するマンションの数	空室戸数割合別の構成比(%)							平均(%)
		0%	～5%	～10%	～15%	～20%	20%超	不明	
1969年以前	39	12.8	15.4	25.6	12.8	7.7	5.1	20.5	8.2
～74年	133	15.8	28.6	29.3	10.5	3.0	0.8	12.0	5.6
～79年	147	21.1	41.5	20.4	4.1	0.7	2.7	9.5	4.7
～84年	255	33.3	40.0	8.6	2.0	2.0	1.2	12.9	2.8
～89年	250	38.8	32.4	11.6	2.4	1.6	—	13.2	2.5
～94年	293	36.9	35.2	11.3	4.8	2.0	1.4	8.5	3.4
～99年	400	54.5	27.3	3.5	0.5	0.5	0.3	13.5	1.4
～2004年	351	64.1	17.1	2.3	0.6	1.1	0.6	14.2	1.1
～2009年	258	66.7	17.1	2.7	1.2	0.4	—	12.0	0.8
2010年～	105	65.7	14.3	1.9	1.0	1.0	1.0	15.2	1.3
不明	93	33.3	19.4	9.7	2.2	1.1	—	34.4	2.3

(出所)国土交通省「マンション総合調査」

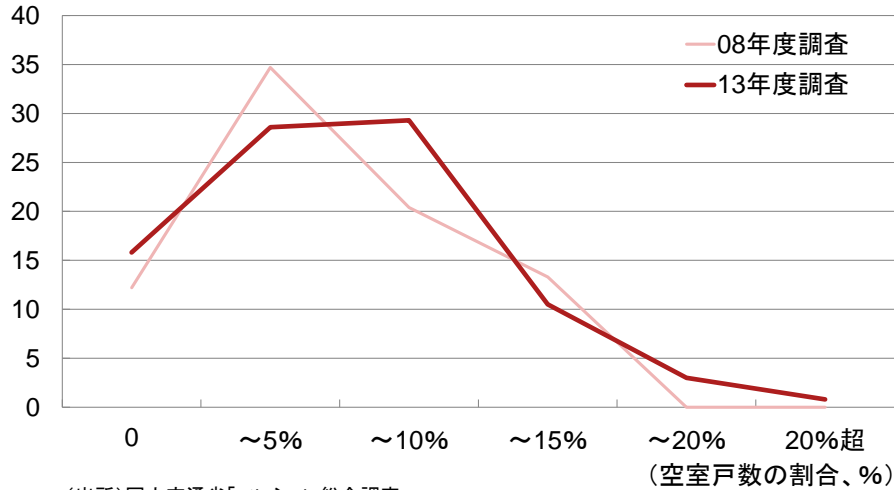
図表12 マンションの空室戸数割合の変化(完成年次別)



(出所)国土交通省「マンション総合調査」

図表13 マンションの空室戸数の分布(完成年次:70~74年)

(該当するマンションの割合、%)



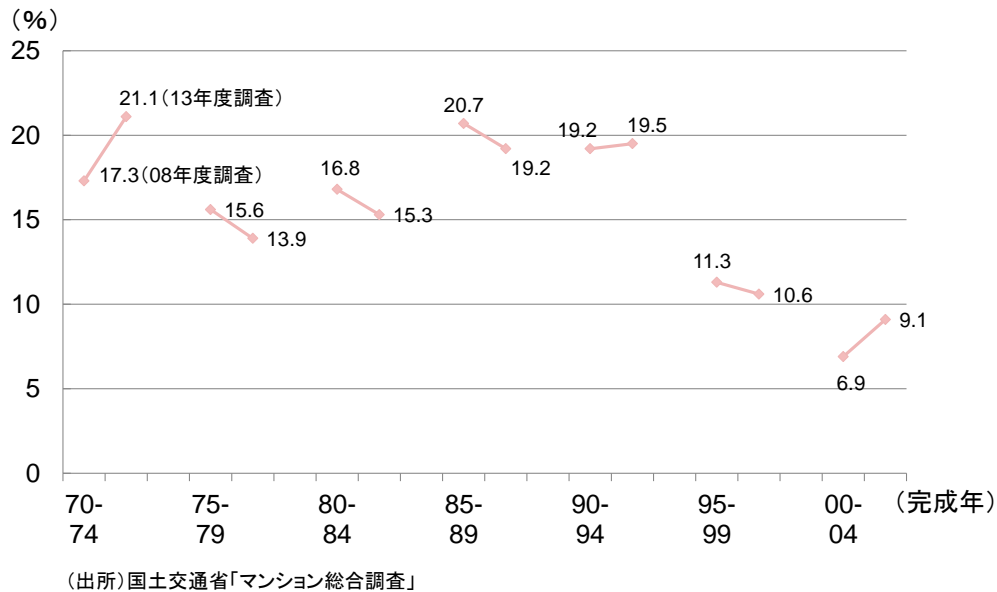
(出所)国土交通省「マンション総合調査」

図表 14 マンションの賃貸化(2013 年度)

完成年次	該当するマンションの数	賃貸戸数割合別の構成比(%)						平均(%)
		0%	~5%	~10%	~20%	20%超	不明	
1969年以前	39	2.6	—	17.9	23.1	35.9	20.5	22.3
~74年	133	2.3	6.8	9.8	33.8	39.8	7.5	21.1
~79年	147	4.8	17.7	27.9	21.8	21.1	6.8	13.9
~84年	255	6.7	25.5	18.0	19.6	20.4	9.8	15.3
~89年	250	6.0	12.0	22.0	22.0	30.4	7.6	19.2
~94年	293	5.5	12.3	14.7	24.9	34.1	8.5	19.5
~99年	400	9.5	20.3	25.5	23.0	9.3	12.5	10.6
~2004年	351	17.1	25.6	23.4	13.7	7.1	13.1	9.1
~2009年	258	17.1	27.9	20.2	12.4	8.9	13.6	9.8
2010年~	105	31.4	34.3	10.5	5.7	4.8	13.3	4.4
不明	93	10.8	14.0	6.5	28.0	8.6	32.3	12.6

(出所)国土交通省「マンション総合調査」

図表15 マンションの賃貸戸数割合の変化(完成年次別)



したかを見ると、2013年度においては空室戸数の割合がより高い方にシフトしている（図表13）。マンションでは建物の老朽化とともに、区分所有者の高齢化や空室化が進んでいくため、管理機能も落ちていく。

次に、マンション賃貸化の状況であるが、マンションは相続しても住まずに貸す、また最初から貸す目的で取得するものも少なくない。古い物件ほど賃貸化の割合が高く、1969年以前完成の物件では、賃貸戸数の割合は22.3%となっている（図表14）。区分所有者が住まず賃貸物件の割合が高くなると、これもまた、管理機能を弱める要因となる。2008年度と2013年度の5年間で、賃貸戸数の割合がどれだけ変化したかを見ると、1970～74年完成の物件は賃貸戸数の割合が上昇している（図表15）。

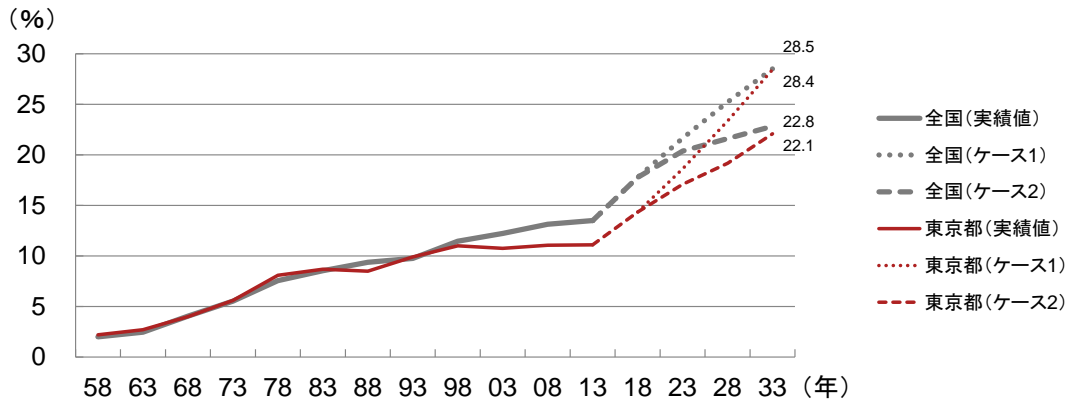
以上から、古い物件ほど空室化、賃貸化が進んでいることがわかる。管理組合が著しく低下した場合、マンションがスラム化する危険が生ずる。

2.4 20年後の空き家率

ここまで空き家が全国、東京都とも増加している現状についてみてきた。このままで推移すると、空き家率はどの程度まで上昇するのか。一定の条件の下で、全国と東京都の空き家率の試算を行ってみた（図表16）。

まず、今後の住宅需要、つまり世帯数については、国立社会保障・人口問題研究所の推計に基づくものとした。推計によれば、日本全国の世帯数のピークは2019年、東京都の世帯数のピークは2025年で、以降は減少していく。日本全体の人口はすでに減少しているが、単身世帯の増加など世帯の小型化によって、世帯数はまだ減少に転じていなかったが、今後は減少に向かっていくことになる。次に供給側の想定であるが、新設住宅着工戸数が今

図表16 20年後の空き家率(全国、東京都)



(出所)総務省「住宅・土地統計調査(確報集計)」、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)」2013年1月、「日本の世帯数の将来推計(都道府県別推計)」2014年4月により作成

(注)1.各ケースの想定は以下の通り

- [ケース1]新設住宅着工戸数:直近の平均的水準で推移。減失率:過去10年間(2003~2008年、2008~2013年)の平均で推移
- [ケース2]新設住宅着工戸数:直近の平均的水準から5年ごとに段階的に減少し、最後の5年間(2029~33年)の水準はその半分の水準になると想定。減失率:過去10年間の平均から段階的に上昇し最終的に2倍になると想定
- 2.新設住宅着工戸数の直近の平均的水準は、2010~12年の平均とした。この3年間の平均としたのは、過去5年間のうちリーマンショック後の着工落ち込み(2009年)と消費税率引き上げ前の着工増加(2013年)の特殊要因を除外するため
- 3.減失率=(5年間の新設住宅着工戸数の合計-5年間の総住宅数の増加数)/5年間の新設住宅着工戸数の合計
- 4.世帯数の予測は、国立社会保障・人口問題研究所に基づく

後も直近の平均的な水準で推移していき、住宅取り壊しのペース(減失率)もまた直近の平均的な水準で推移していくという場合をケース1とした。つまり、ケース1は現状維持である。次に、新設住宅着工戸数を段階的に減らしていった最終的に半減させ、減失率については徐々に上昇させていった最終的に2倍になるという場合をケース2とした。

ケース1の場合、全国の空き家率は2033年には28.5%に達する。一方、東京都の空き家率は、1998年頃までは全国とほぼ同じ水準で推移していたが、その後地方で先行して人口・世帯の減少が始まったため、全国の空き家率が東京都の空き家率を上回るようになっていた。しかし、今後は、東京都でも世帯数が減少に向かっていくため、次第に全国の空き家率に追いつき、2033年には全国とほぼ同じ28.4%になるという結果が得られた。一方、ケース2では、空き家率の上昇ペースは抑制されるが、それでも2033年には全国で22.8%、東京都で22.1%になるとの結果となった。

新築を半減させて(足りない分は中古の活用を進める)、取り壊しのペースを2倍に上げていったとしても、空き家率を低下させることは難しいことを示している。今後、空き家問題がより一層深刻化していくのは確実な情勢である。

これらの試算結果は、現状では空き家問題が深刻なのは地方であるが、今後においては、東京などの大都市でも世帯が減少に転ずることにより、問題が深刻化していくことを示している。以下においては、大都市で特徴的な空き家問題について考えていく。取り上げる問題は戸建て、賃貸住宅、分譲マンションである。戸建てについては、大都市では東京で見られるように、古くからの住宅地では木造住宅密集地域が散見される。また、地方では

戸建て住宅の空き家については、空き家バンクなどにより流動化が推進されているが、大都市ではこうした流動化の施策が講じられていることが少ないという問題がある。賃貸住宅については、都市部においてその空き家が多く、前述のように管理が放棄された場合の潜在的な問題が大きいと考えられる。分譲マンションについても都市部でそのストックが多く、やはり管理が放棄された場合の問題が大きいと考えられる。

3 大都市における空き家問題①：木造住宅密集地域および戸建て

3.1 木造住宅密集地域

大都市において、重点的な空き家対策が必要と考えられる地域の一つは、木造住宅密集地域（木密）である。木密地域は、①70%以上木造、②30%以上が1970年以前に建築、③住宅密度が55世帯/ha以上、④不燃化領域率（建築物の不燃化や空地の状況から算出）が60%未満の4条件を満たす地域で、東京都においては山手線外周部を中心に分布し、約1.6ha（区部面積の4分の1に相当）に達する（図表17）。例えば、荒川区においては6割が木密である。

こうした地域は、道路の拡幅も含め除却・更新されていくことが望ましいが、高齢化の進展や複雑な権利関係（小規模地権者、借地人・借家人の多さ）、接道条件を満たしていないなどの要因で建て替えが進んでいない。こうした地域は防災上の問題大きく、例えば、阪神大震災では木密地域の神戸市長田区が大火に見舞われたのは記憶に新しい。

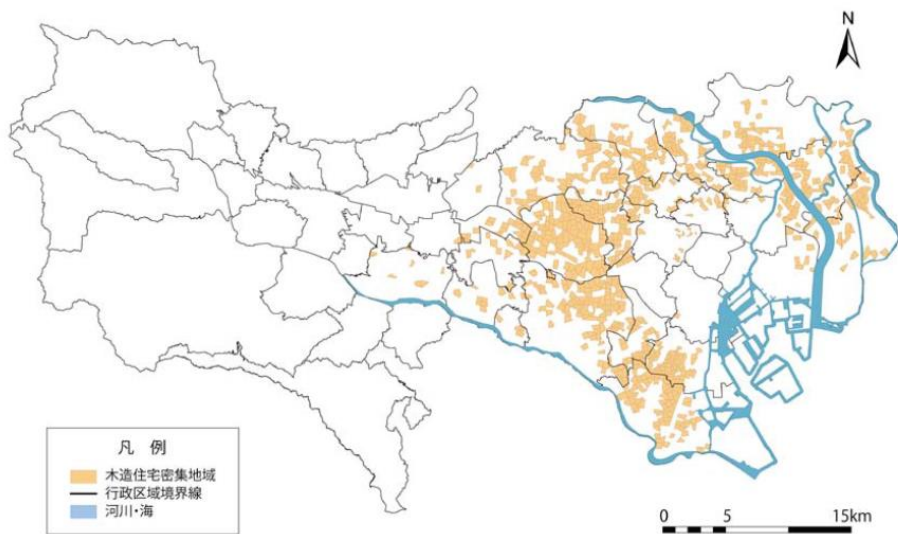
これに対し東京都は、特に甚大な被害が予想される約7,000haを対象に「木密地域不燃化10年プロジェクト」を進めている。不燃化特区として指定し、耐火住宅に建て替えた際の固定資産税等の減免や老朽住宅の撤去費補助、延焼遮断帯となる道路整備などを実施するものですでに52地区（3,020ha）を指定している（図表18）。

区ごとの取り組みをみると、墨田区では、地権者に建て替え手法や生活再建策を提案し、アドバイスをを行う相談窓口（「まちづくりコンシェルジュ」）を設置している。また、不燃化建築物に建て替えの場合、工事費補助（基本額150万円）を実施している。足立区では、木密地域不燃化10年プロジェクトに合わせ、接道条件を満たしていない住宅の建て替えを進めている（街区プランの策定）。このほか、墨田区や足立区では木密対策とは別に、空き家対策として上限100万円の撤去費補助の施策を講じている。

こうした施策が展開されているものの、わずかな税減免や補助ではなかなか進まないというのも現実である。この点を突破する一つのアイデアは、木密地域の未利用容積を積極的に民間に移転させるというものである（例えば、山口（2014）を参照）。木密地域の周辺において民間が高度利用したい場合、木密地域の未利用容積を買い取ってもらい高度利用を実現する一方、木密地域は都心部におけるオープンスペースとして活用するというものである。地権者にとっては十分な補償が得られるため、売却のインセンティブが強く働く。

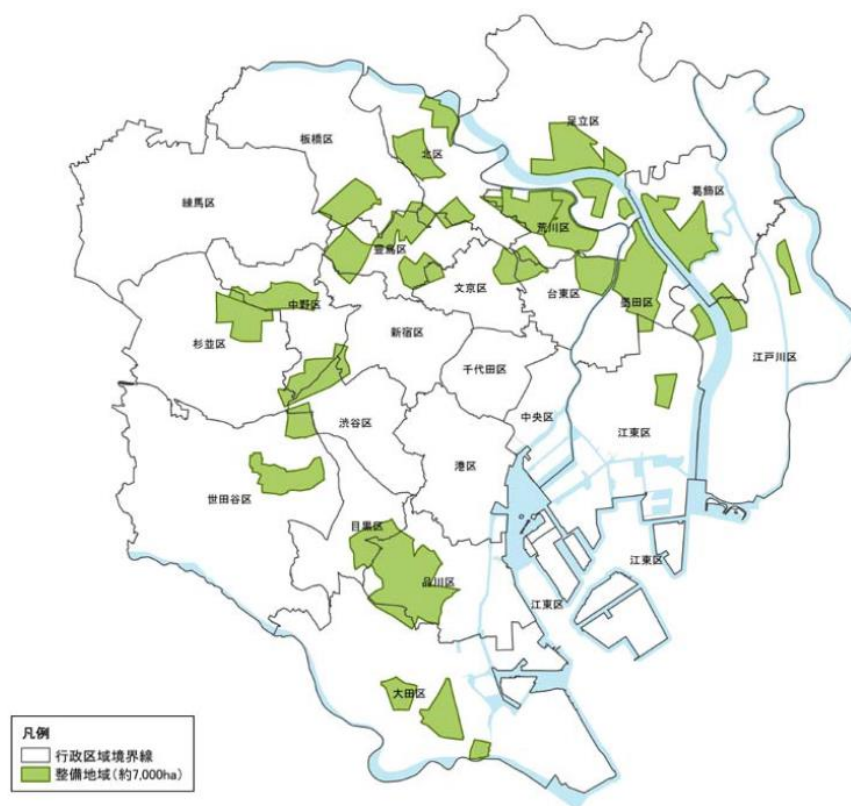
現状でも木密地域の未利用容積に目をつけ、一帯の再開発を行う目的で地権者から土地を買い取り、木密地域解消が民間事業によって実現されているケースがある。しかし、これには民間事業が成り立つ立地において一定のスペースが確保される必要があり、すべての木密地域でこうした事業を行うことは難しい。そこで、そうしたエリアでは、未利用容積についてそれを活用できるエリアに移転させる一方、容積率を移転させた木密地域自体はオープンスペースとして使うという考え方が出てくる。

図表 17 木造住宅密集地域



(出所)東京都「木密地域不燃化 10 年プロジェクト」2014 年 1 月

図表 18 木密地域不燃化 10 年プロジェクト



(出所)東京都「木密地域不燃化 10 年プロジェクト」2014 年 1 月

このスキームでは、未利用容積を買い取る事業者がいる限り、公的負担はほとんど生じないことになる。木密地域については地道に建て替えや道路の拡幅を進めていくことも重要であるが、さらなる解消を進めていくためには、このような大胆な発想も必要な段階に入っていると思われる。

3.2 戸建て住宅の流通促進

大都市においては、中古戸建て住宅の再利用が行われにくいという問題もある。現在、戸建ての空き家を手放したいという人が増えたことに目をつけ、地方都市を中心に、それを買ってリノベーションして再販するビジネスが登場している。新築にこだわらず、中古戸建てを安く手に入れたいとする需要は一定程度存在し、ビジネスとして成立している。競売物件の買い取りから事業を始め、現在は一般物件の買い取りに重点を移し、地方都市を中心に全国展開しているカチタス（群馬県桐生市）が、その代表的な事業者である。

ただしこうした事業は、大都市においては土地の値段が高く、リノベーション物件でも値段が高くなってしまいうため、成り立ちにくいという難点がある。大都市ではむしろ、中古の分譲マンションを買ってそれを改修して再販売するビジネスが成長している。同じ立地でもより安く手に入れられ、改修されていれば部屋は新築同様という点で需要を開拓できている。あるいは、自分で中古マンションを探し、それを好きなように改修して住むという需要も高まっている。

戸建て住宅については、東急電鉄など私鉄の中には、沿線の価値を維持するため、シニア層には戸建てから駅に近い高齢者向け住宅などに移ってもらい、空いた戸建ては改修して若い世代に入ってもらうことで住宅を循環させ、空き家の増加に歯止めをかけようとする取り組みを行っているところもある。こうした中古戸建てを改修して再販売する試みは他にもいくつかあるが、改修済みの物件でも相応の値段となるため、現状ではあまり需要を拡大できていない。

こうした点を打破し、大都市においても中古戸建ての流動化を進めるためには、改修資金の一部を補助することが考えられる。地方においては、人口減に悩む自治体を中心に空き家バンクを設置していることが多く（2014年1月時点で374市町村が設置、移住・交流推進機構調べ）、上限100万円などの条件で改修費を補助している例は多い。また最近では、空き家バンク登録物件に限らず、中古住宅一般の改修費を補助している福岡県のような例もある。福岡県は、2013年6月に、空き家バンクの登録物件に限らず、中古住宅一般の購入者に対して改修費用を補助するという、全国で初めての制度を創設した。これは、県建築住宅センターによる住宅の性能調査（「住まいの健康診断」）を受けた中古住宅を対象に、改修費用の20%（最大20万円）を補助するものである。2013度、2014年とも120戸（予算2,400万円）の枠が設け、多くの利用がなされた。

これに対し、東京都では空き家をグループリビングなどに改修する際の支援や、区によってはコミュニティスペースとしての活用を進めている例がある。こうした取り組みはも

もちろん必要であるが、そのスペース需要には限りがある。空き家を住宅そのものとして市場で循環させるための支援が、今後は大都市でもより必要になると考えられる。中古戸建て市場の拡大は、大都市における住宅取得能力の向上にもつながる。

4 大都市における空き家問題②：賃貸住宅

4.1 賃貸物件の供給過剰をもたらす構造

大都市においては賃貸住宅の空き家が多く、その活用を進めていくことも必要である。管理放棄された賃貸住宅が外部不経済をもたらすという問題は、すでに現実のものとなっている。東京都で初めて空き家の代執行が行われたのは、東京都大田区における賃貸物件であった。屋根が抜け落ちるなど危険な状態になったにも関わらず、所有者の対応が望めなかったため、2014年5月に代執行された。費用の500万円は所有者に請求したが支払ってもらえず、現在は土地を売却するという段階に入っている。賃貸住宅の代執行には戸建て以上に費用がかかる。

賃貸住宅のストックが過剰になりやすい背景には税制の問題がある。賃貸住宅の供給主体の大半は個人であるが、節税策として賃貸住宅を建設するインセンティブが多々あり、供給過剰をもたらす要因になっていることは、従来から指摘されてきた。

特にバブル崩壊後は大きな変化があった。1980年代後半に地価高騰が続き、これが大きな社会問題になったことから、1991年の税制改正で土地税制が抜本的に見直され、土地の有効利用を促すため保有税（固定資産税、都市計画税）が強化された。その一つが市街化区域内の農地の宅地並み課税である。宅地並み課税自体は1971年に導入されていたが、30年の営農継続を条件として特例が設けられていた（長期営農継続農地制度）。この制度が廃止され、生産緑地（市街化区域内で保全する農地）としての指定がない限り、宅地並みに課税が強化されることとなった。相続税についても、生産緑地でない農地については相続税の納税猶予の特例が廃止された。

これによって、農家は生産緑地としての指定を受けて農業を続けるか否かの選択を迫られた。売却すれば課税は免れるが、売却を嫌う農家は保有する土地に家屋を建てた場合に税が軽減される措置を利用し、節税対策として賃貸住宅を建設する動きを活発化させた。また、相続税についても、賃貸住宅を建てた場合、「貸家建付地」として更地よりも低く評価されるほか、賃貸住宅を建設した際の借入金は相続財産から控除されるメリットがあるため、相続対策としても賃貸住宅が建設された。

こうした賃貸住宅を建設した場合の保有税や相続税の節税メリットは、市街化区域内に農地を保有する農家に限らず、一般の土地保有者が賃貸住宅を建設した場合にも享受できるものである。賃貸経営を行う場合のメリットはこのほかにもあり、一般の所得と不動産所得を損益通算できることも大きい。不動産所得は家賃収入などから必要経費（減価償却費など）を差し引くことで算出され、赤字になる場合は一般の所得と合算した所得が少なくなり、所得税、地方税が少なくなる効果を生む。

宅地並み課税については、市街化区域内の遊休農地を有効に活用するインセンティブを与える点で意義はあったと考えられる。しかし、賃貸住宅を建設した場合に、保有税の軽減措置があることや相続対策としても有利なこと、所得税等で損益通算のメリットがある

ことは、もっぱら節税面を重視して賃貸住宅の供給がなされる傾向を生んだことは否定できない。実際、賃貸経営を行っている理由は、「相続対策」が34.7%、「節税対策」は24.3%とそれぞれ高い割合になっている（国土交通省「民間賃貸住宅に係る実態調査（家主）」2007年）。土地保有者にとっては節税や相続対策として賃貸住宅を建設することが第一であり、そもそも市場で賃貸住宅が充足しているかどうかは二の次だったことになる。

こうした税制上のインセンティブは、住宅が足りない時代に、土地所有者に賃貸住宅を積極的に供給してもらうために設けられた経緯がある。それが今でも続いており、しかも最近では相続税が強化されることをにらみ、賃貸住宅を建設する動きがさらに活発化した。こうした税制上の過剰なインセンティブは、現状で特に問題視されているわけではないが、このままでいいのかという議論は、いずれ必要になってくると思われる。

4.2 脱法ハウス問題と住宅セーフティネットの再構築

このように大都市では賃貸住宅が供給過剰になっている一方、住宅弱者向けの住宅供給が十分ではないという問題がある。この問題が顕在化したのが、数年前に大都市を中心に現れた脱法ハウス（違法シェアハウス）問題である。脱法ハウスは、マンションの一室やビルのワンフロアを薄い仕切りで2畳、3畳と区切り、窓もない部屋に住ませるような物件である。こうした物件は、居住環境が劣悪な上、防災面でも危険なことから、根絶を目指して、問題が顕在化した後、2013年9月に規制が強化された（準耐火構造の間仕切り設置を義務づけなど）。

こうした脱法ハウスが登場するのは、それに需要があり、ビジネスとして成り立つからである。そうした住宅でも住まざるを得ない人は、本来は、公営住宅の入居資格を持つような低所得者である。しかし、公営住宅の供給には限りがあり、抽選倍率も高くなっている。このほか、低所得者には生活保護を受ける道もあるが、それには抵抗がある人も少なくない。脱法ハウスは、こうした需要を取り込む形で登場した。

現実には低所得者の需要があるとすれば、一定期間、家賃補助を受けることのできる仕組みがあれば、それを使って普通の民間賃貸物件に住めるはずである。家賃補助は低所得者が十分な所得が得られ、自力で入居できるようになるまでの支援となる上、民間物件の空室活用にもなる。

こうした仕組みは、現状でも全くないわけではなく、リーマンショック後に創設された、失業者が一定期間家賃補助を受けることのできる仕組みがある。しかしこうした仕組みが十分ではないことが、低所得者向けの脱法ハウスが登場した背景にあると考えることができる。低所得者など住宅弱者向けの住宅セーフティネットについては、欧米では、行政が建物を建設して直接供給するのではなく、民間物件に入居する場合に家賃補助する仕組みが主流である。ところが日本では、未だ直接供給する仕組みで、家賃補助の仕組みが遅れているため、脱法ハウスがビジネスとして登場するに至った。

今後の日本では公営住宅の更新が財政的に難しくなっていくと考えられるが、それに合

わせ、家賃補助によって民間物件を活用する形に徐々にシフトしていくことが一つの考え方としてあり得るが、これには様々なメリットがある。

第一に、公営住宅を直接供給する場合には施策を受けられる人の上限は、公営住宅の数で制約されるが、家賃補助の場合はそうした制約はなくなる。制約がなくなる分、逆に財政負担が増える可能性もあるが、所得向上に向けた自助努力を促すため、期間を限定するという考え方もある。第二に、施策を受けられる人が増えることで、脱法ハウスに住まざるを得なくなるということがなくなる。第三に、民間賃貸物件の空室を有効活用できるメリットがある。

このように考えると、脱法ハウスの問題は、日本の住宅セーフティネットの貧しさと、それを今後、民間賃貸物件を活用した家賃補助主体の仕組みに再構築していく必要性を示しているとも見ることもできる。なお、家賃補助に本格的にシフトしていくとすれば、今後、生活保護との関係を整理する必要は出てくる。

4.3 ひたちなか市の取り組み

民間賃貸住宅の住宅セーフティネットとしての活用の先駆けとして注目されるのは、茨城県ひたちなか市の仕組みである。ひたちなか市では、2009年に老朽化した市営住宅を廃止したが、財政面の制約から新規の市営住宅の建設は困難であった。そこで、民間賃貸住宅の空き家（家賃 5 万円以内）に市営住宅入居資格がある市民が入居した場合に、家賃の 1/2（上限 2 万円）を 5 年間補助することにより、市営住宅を補完する事業を開始することとした。家賃補助の仕組みでは、打ち切るタイミング難しいという問題があるが、5 年で区切り、若い人の場合はその間に所得が向上することを期待しており、高齢者の場合は期間が終了した後、別の物件に申し込むことも可能になっている。2010～14 年度で 100 戸の家賃補助を計画している。

公営住宅は 1970 年代頃までに建築された物件が多く、その老朽化と建て替え問題に直面する自治体が多いため、こうした取り組みは注目に値する。賃貸住宅が供給過剰になっている一方、住宅弱者も多数存在する大都市においてこそ、今後こうした仕組みの導入を検討していく必要性が高いと考えられる。活用を進めることで、管理放棄される賃貸物件を未然に減らすことができるようになる。

5 大都市における空き家問題③：分譲マンション

5.1 建て替えの限界

大都市においては、分譲マンションが多く、それが将来的にスラム化する可能性が高いという問題も大きい。老朽化マンションに対処する方法の1つは建て替えであるが、建て替えたものはわずかで、多くはデベロッパー主導によるものである（等価交換事業またはマンション建替え円滑化法による建て替え）。現状では空室化が進み、管理組合が機能していない例もあり、中にはスラム化しているものもある。

建て替えには、容積率に余裕があつて従前よりも多くの部屋を造ることができ、その売却益が見込めなければ、デベロッパーの協力は得られない。実際、建て替えたのは全国で230件程度に過ぎない（阪神大震災関連を除く）。

一方、老朽化マンションでは既存不適格物件（建設当時の法令では適法だったが、その後の法改正によって違法となり、従前と同じ容積率で建て替えることができなくなった物件）が多く存在する。既存不適格物件は、1970年以前の建設で67%、1971～75年の建設で65%もあり（いずれも民間の物件、国土交通省調べ）、これらは建て替えが極めて困難である。

このように建て替えには限界があるため、他の方策も必要になる。マンションの区分所有権を解消し、敷地を売却して終止符を打つ方法がその一つであるが、この場合、区分所有権解消には全員一致が必要という条件がネックになる。この問題は東日本大震災での被災マンションで、全壊判定されたマンションでも解体できない問題として浮上した。これを受け、法改正により、被災マンションについては5分の4の賛成で区分所有権解消が可能とされ（被災マンション法改正、2013年6月26日施行）、次いで、旧耐震のマンションについても同様の法改正がなされることになった（マンション建替え円滑化法改正、2014年12月24日施行）。

しかし、問題はこれで終わりではない。区分所有権を解消しようとしても、解体費用が捻出できない場合には、老朽化物件が放置される恐れがある。この解決策としては、あらかじめ解体費用を積み立てておくことが考えられる。最近では、修繕積立金の一部が、最後に解体費用として残るよう長期修繕計画を立てる物件も出てきた。

ただし、現在、解体費用を捻出する計画を立てている物件は、立地が良く、敷地が相応の価格で売却できる見通しが立っているケースと考えられる。つまり、一時的に解体費用を負担しても、敷地売却で回収できるケースである。そのような見込みがなければ、解体費用を全額自己負担せざるを得ないが、そこまでの合意ができるとは思えない。つまり、区分所有権を解消して敷地を売却しようにも、敷地の買い手がいなければ解体費用も出ず、そのまま放置されることになってしまうというわけである。

戸建ての空き家の場合、非常に危険な場合には、自治体が解体費用を補助するケースも増えてきたが、共同住宅であるマンションの場合、解体には億単位の費用がかかると考え

られ、すぐに行政が費用を負担できるものではない。

5.2 分割所有物件の解体問題

こうした問題を先取りするような事例が、新潟県長岡市の老朽化した旅館で表れた。問題の旅館は1972年に建築され、その後、リゾート旅館として所有権が分割販売された(218人の所有)。しかし、業者が倒産した後は長年放置され、一部倒壊するなど近隣への悪影響が大きくなった。このケースは、所有者が多数にのぼり、管理や解体に誰も責任を持たなくなったという点で、近未来にマンションが直面する問題と共通する要素を持っている。

やむなく市は、2013年12月に行政代執行に踏み切った(解体費用630万円)。幸い費用の回収率は高く、所在不明の35人を除く183人の所有者のうち、8割の人が支払ったという。回収率が高かった背景には、建物が木造(一部鉄筋コンクリート造)2階建てで、一人当たりでは解体費用は高くなかったことが考えられる。ただ、市では代執行の手続きを行うために、相当の人員と時間を投入した。

このケースでは何とか解体できたが、マンションの場合は解体費用が高く代執行も容易ではないため、こういうわけにはいかない。長期修繕計画の中で解体費用積み立てを義務付けることが一案であるが、区分所有者にとっては負担が増すため、その実効性を担保できるかはわからない。結局のところ、解体費用を捻出できなければ、老朽化物件が放置されたままになり、最悪、放置されたマンションが「軍艦島」と化してしまう恐れもある。

こうしたことはマンションストックを多く抱える大都市のほか、地方都市でも起こり得る。また、近年急速に増えたタワーマンションは、老朽化が進んでいくのはさらにこの後になるが、管理組合が必要な改修を行う資金を確保できるのかどうか、さらに耐用年数を超えた時に速やかに除却されるのかどうかという問題は、現在のマンションが抱えている以上に問題が深刻化する懸念がある。

5.3 固定資産税による撤去費用事前徴収案

こうした問題は、分譲マンションについて、最終的にその解体に誰が責任を持つのかという問題に帰着する。この点については、全く別の視点になるが、固定資産税を使うことも考えられる。今、危険な空き家でも自分で撤去してくれないという問題が戸建て、共同住宅を問わず問題になっているが、そうであるならば、住宅を建てた時点から毎年、撤去費用を徴収していったらどうかという考え方である。具体的には、毎年、固定資産税に将来必要になる撤去費用を少しずつ上乗せして徴収していくというのが一案である。この場合、すべての住宅はいずれ公費撤去されることになる。

この考え方は、一見、荒唐無稽のように思えるが、福井県越前町の空き家利活用検討委員会が2014年4月にまとめた報告書(『総合的な空き家対策』に関する提言書)では、これに類似した考え方が入っている。報告書は、除却費用を補助する原資として、固定資産税の一部を積立てる仕組みを検討すべきと提言している。すべての住宅から、撤去費用

を事前徴収するというものではないが、現に徴収している固定資産税の中から、撤去費補助を出そうという考え方である。

実際にこの仕組みが導入されるかどうかはわからないが、自治体にとっては、これから先、撤去費がかさむとしたら、その原資をどこに求めるべきかについて検討する必要性が高まっている。空家対策特措法に基づき市町村が「空家等対策計画」を立てれば、対象地域の空き家の撤去や利活用について、国から交付金や特別交付税で支援を受けられる仕組みができたが、それも無限に受けられるわけではない。

固定資産税の活用案は、あながち荒唐無稽とばかり片付けられるものでもなく、これは、戸建てよりは分譲マンションの撤去費用の捻出に使える仕組みと考えられるかもしれない。前述のように、今後、老朽化マンションが建て替えもできず、また、敷地に価値もない場合は、放置される可能性が高まるが、それを撤去するのに莫大な費用がかかることを考慮すれば、最初からその費用を所有者から固定資産税として徴収しておくという考え方も成り立つ。その場合、マンション所有者の負担が高まることになり、実現は相当難しいとは考えられるが、いずれ検討が必要な時期が来るかもしれない。

5.4 分譲マンションの買い取り、再生

ここまで撤去費用の負担問題を中心に論じてきたが、むしろ分譲マンションが老朽化しても構造躯体が十分な強度を保っている場合は、分譲マンションを区分所有者から買い取ることにより、賃貸物件（一般向け、高齢者向け）、住宅セーフティネット、その他の用途に活用できる可能性はある。ただし、建物の買い取りは、その物件に相当の活用価値があれば、民間ベースで進むことは考えにくい。そうしたマンションの活用を積極的に進めるために、公的機関も出資する形で買い取りファンドを設け、活用を進めていくという方法も考え得る。

6 今後の課題

本稿においては、最新の統計を基に、空き家の現状を全国と東京都について観察し、大都市で特に対策が必要な問題を抽出した。戸建てについては、大胆な木密対策を進めていく必要性和中古戸建ての流通促進策を講ずる必要性を指摘した。賃貸住宅については供給過剰になりやすい税制のインセンティブを改める必要性和住宅セーフティネットとしての活用を提案した。分譲マンションについては、建て替えも敷地売却も難しい物件が放置される可能性を指摘し、固定資産税に撤去費用を上乗せして徴収する案を提案した。

これらの提案のほとんどは、従来の発想を大きく超えたものもあるため、現実にはすぐには受け入れられないかもしれない。しかし、現在は戸建てを中心として捉えられがちな空き家問題は、いずれ賃貸住宅や分譲マンションなどの共同住宅に拡大し、自主撤去が望めない場合の対応がより難しくなっていくのは確実である。活用可能なものは、公的にも支援する形で活用を進め、同時に将来必要になる撤去費用は、一般の税金ではなく、所有者によって適切に負担されるような仕組みを構築していく必要がある。ここで提示したアイデアが、今後の議論のきっかけになることを期待したい。

参考文献

- 山口幹幸（2014）「空閑地と密集市街地」浅見泰司編著『都市の空閑地・空き家を考える』
プロGRESS
- 米山秀隆（2015）『空き家（マンション）対策の自治体政策体系化—人口減少社会のまちづくり処方箋』地域科学研究会