

空き家対策の現状と課題

— 空家等対策特別措置法の施行状況を中心とした概況 —

泉水 健宏

(国土交通委員会調査室)

1. はじめに
2. 空き家の現状
 - (1) 空き家数・空き家率の状況
 - (2) 内訳別空き家数の状況
3. 空き家対策の現状と課題
 - (1) 空家等対策特別措置法の概要と市区町村、国等の取組
 - (2) 市区町村による「空家等対策計画」の策定状況
 - (3) 市区町村による「法定協議会」の設置状況
 - (4) 市区町村による特定空家等に対する措置の実施状況
 - (5) 空き家等に係る譲渡所得の特別控除の特例の状況
 - (6) 空き家バンクなど空き家の既存住宅としての流通対策の状況
 - (7) 住宅供給の在り方との関係
4. おわりに

1. はじめに

人口減少社会を迎え、我が国では空き家が増加傾向にある。空き家は、適切な管理がなされないまま放置されると、防災、防犯、衛生、景観等の地域住民の生活環境に深刻な影響を及ぼす可能性も高く、実際に社会問題化している地域もある。このような状況の中、平成26年11月、衆議院国土交通委員会提出の議員立法により、空家等に関する施策を総合的かつ計画的に推進することを目的とする「空家等対策の推進に関する特別措置法」（以下「空家等対策特別措置法」という。）が制定され、平成27年2月に施行されるとともに、特定空家等（後述）に対する措置等一部の規定は同年5月に施行された。現在（令和元年9月）は、本法律の全面施行から約4年を越えたところであり、本法律等に基づき、国・

地方公共団体において、空き家に対する総合的な対策が講じられつつある。

そこで本稿では、空き家の現状について概観するとともに、それに対応するための、国・地方公共団体における空き家対策の現状と課題について、今後の空き家対策の在り方等も含め見ていくこととしたい。

2. 空き家の現状

(1) 空き家数・空き家率の状況

総務省統計局「平成30年住宅・土地統計調査 住宅数概数集計 結果の概要」（平成31年4月26日）（以下「30年調査」という。）によると、平成30年の空き家数は846万戸であり、前回調査の平成25年に比べ、26万戸（+3.2%）増加している。平成30年の総住宅数は6,242万戸であることから、空き家率（総住宅数に占める空き家の割合）は13.6%となり、過去最高となっている。ただし、空き家数の伸びは鈍化しており、20年から25年の間に空き家が63万戸（+8.3%）増加したことに比し、25年から30年までの増加は上述のとおり26万戸（+3.2%）となっている（図表1）。

図表1 空き家数及び空き家率並びに総住宅数の推移（平成5年以降）

調査年次	空き家数 (万戸)	前回調査からの 増加 (万戸)	空き家率 (%)	前回調査からの 増加(%ポイント)	総住宅数 (万戸)	総住宅数増加 率 (%)
平5	448		9.8		4,588	
10	576	129	11.5	1.7	5,025	9.5
15	659	83	12.2	0.8	5,389	7.3
20	757	98	13.1	0.9	5,759	6.9
25	820	63	13.5	0.4	6,063	5.3
30	846	26	13.6	0.0	6,242	3.0

(注) 各項目とも単位未満四捨五入

(出所) 総務省統計局「平成30年住宅・土地統計調査 住宅数概数集計 結果の概要」（平成31年4月26日）より作成

なお、都道府県別で見ると、平成30年の空き家数は37府県において、25年から増加する一方、北海道、埼玉県、東京都、神奈川県、山梨県、愛知県、京都府、広島県、長崎県、熊本県の10都道府県で減少している。また、空き家率の低い都道府県としては、順に埼玉県及び沖縄県10.2%、東京都10.6%、神奈川県10.7%、愛知県11.2%などとなっており、大都市圏に属する都県が大半を占めている。一方、空き家率の高い都道府県としては、順に山梨県21.3%、和歌山県20.3%、長野県19.5%、徳島県19.4%、高知県及び鹿児島県が18.9%などとなっている。

このような都道府県の状況等を踏まえ、全国の空き家数・空き家率の伸びが鈍化した理由として、大都市圏において空き家が減少したことなどが挙げられている。一方、平成25年から30年までの5年間で政府、地方公共団体が講じてきた様々な空き家対策の成果が空

き家数増加の抑制に繋がっているとの見解もある¹。

(2) 内訳別空き家数の状況

「住宅・土地統計調査」では、空き家を、「賃貸用の住宅」、「売却用の住宅」、「二次的住宅」²、「その他の住宅」³に分類している。

平成30年の内訳別空き家数は、「賃貸用の住宅」が431万戸で25年から2万戸の増、「売却用の住宅」が29万戸で1万戸の減、「二次的住宅」が38万戸で3万戸の減、「その他住宅」が347万戸で29万戸の増となっている（図表2）。

図表2 内訳別空き家数の推移（平成5年以降）

（単位：万戸）

調査年次	空き家総数	増減数	賃貸用の住宅	増減数	売却用の住宅	増減数	二次的住宅	増減数	その他の住宅	増減数
平5	448		262※		—	—	37		149	
10	576	129	352※	90	—	—	42	5	183	34
15	659	83	368	16	30	—	50	8	212	29
20	757	98	413	45	35	5	41	▲9	268	56
25	820	63	429	17	31	▲4	41	0	318	50
30	846	26	431	2	29	▲1	38	▲3	347	29

（注1）増減数は前回調査から増加又は減少した数

（注2）※は、賃貸用に売却用を含む。

（注3）各項目とも単位未満四捨五入

（出所）総務省統計局「平成30年住宅・土地統計調査 住宅数概数集計 結果の概要」（平成31年4月26日）より作成

持ち主が不明になるなどして、適切な管理がなされず、地域住民の生活環境に影響を及ぼすおそれのある空き家の多くも、「その他の住宅」に分類されているとされ、「住生活基本計画（全国計画）」（平成28年3月閣議決定）⁴において、「賃貸・売却用等以外の『その他空き家』」⁵を平成25年の318万戸から12年後の令和7年時点で400万戸程度に抑制する成果目標が定められている。

空き家のうち「その他の住宅」については、増加数は鈍化しているものの、平成30年の

¹ NPO法人空家・空地管理センター「空き家数は過去最高の846万戸に（平成30年住宅・土地統計調査）」（令和.5.1）〈<https://www.akiya-akichi.or.jp/blog/19453/>〉（以下、URLの最終アクセスの日付はいずれも令和元年9月11日）

² 二次的住宅には別荘等が含まれる。

³ その他住宅には、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のほか、空き家の区分の判断が困難な住宅などが含まれる。なお、「その他住宅」の約7割は木造一戸建が占めている（平成30年調査）。

⁴ 住生活基本法第15条第1項に規定する国民の住生活の安定の確保及び向上の促進に関する基本的な計画のこと（計画期間：平成28年度～令和7年度）。

⁵ 「住生活基本計画（全国計画）」における「賃貸・売却用等以外の『その他空き家』」については、「住宅・土地統計調査」における「その他の住宅」と規定する内容・範囲は同一とされる。

空き家全体の増加数が26万戸であることに鑑みれば、空き家は、「その他の住宅」を中心に増加しているといえよう。なお、空き家全体に占める「その他の住宅」の割合は増加してきており、30年は41%となっている。

平成30年の空き家の状況に関し、石井国土交通大臣（当時）から、30年時点で空き家の増加の伸び率は鈍化したものの、戸数については過去最高となった、我が国において空き家対策は引き続き喫緊の課題であると考えている旨の発言がなされている⁶。

3. 空き家対策の現状と課題

(1) 空家等対策特別措置法の概要と市区町村、国等の取組

我が国の空き家対策は、空き家の倒壊や衛生上の問題などが社会問題化する中、当初、各地方公共団体において、空き家の適正管理に関する条例を制定するなどして、その対策が進められてきた⁷。一方、空き家対策のための固定資産税の課税情報の内部利用や行政処分の名宛て人が不明な場合などについては条例では対応できないとされ⁸、空き家等の問題の全国的な広がりや今後の更なる深刻化のおそれを踏まえ、国として、空き家対策へのより積極的な対応が求められた。

このような状況の中、空家等対策特別措置法は、地域住民の生命、身体又は財産を保護するとともに、その生活環境の保全を図り、あわせて空家等の活用を促進するため、空家等に関する施策を推進するために必要な事項を定めることを目的に制定された（図表3）。現行の空き家対策は、同法を施策の中核に据えて実施されている。

なお、空家等対策特別措置法では、空き家の管理責任が、第一義的にはその所有者等にあるとしているものの、当該所有者等が、経済的な事情等から管理責任を全うしない場合、住民に最も身近で、個別の空き家等の状況を把握できる立場にある市区町村が空き家対策について主体的な役割を果たし、国及び都道府県がその支援を行うこととされている⁹。

具体的には同法等に基づき、市区町村は、空き家対策として、①空家等対策計画の策定、②空き家等の実態把握・所有者の特定、③空き家の発生予防、④空き家等及びその空き地の活用（空き家の用途転換、空き家の既存住宅としての流通促進など）、⑤特定空家等（後述）に対する措置（助言・指導、勧告、命令、行政代執行、略式代執行）等に取り組むこととされている。そのような対策に対し、国は、空き家対策総合支援事業（個別補助

⁶ 第198回国会参議院国土交通委員会会議録第17号20頁（令元. 6. 6）

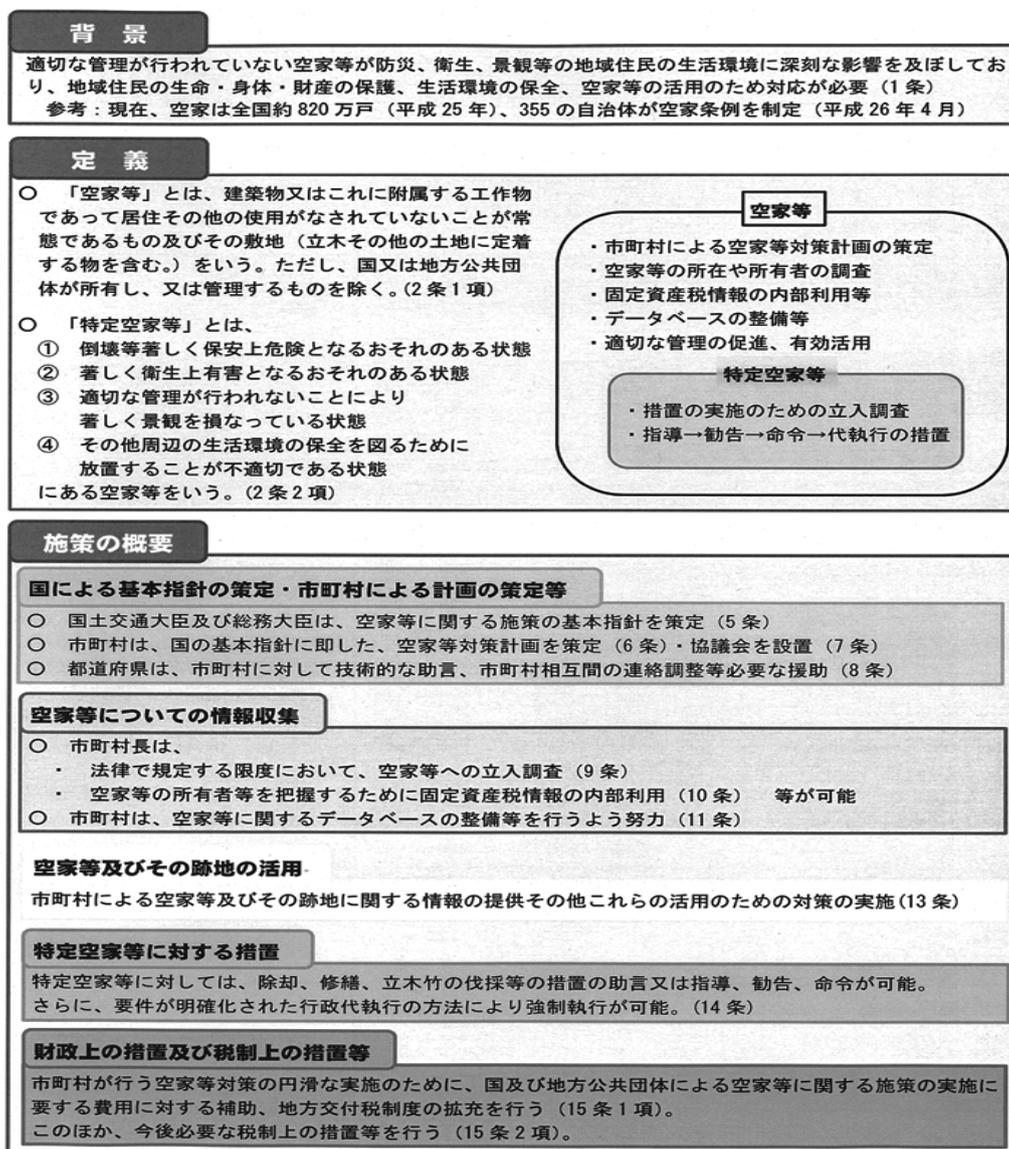
⁷ 空家対策特別措置法制定前の平成26年10月時点で401の地方公共団体において条例が制定されていた。

⁸ 藤原忠彦全国町村会長「刊行に寄せて」自由民主党空き家対策推進議員連盟 編著『空家等対策特別措置法の解説』（大成出版社、2015年）6頁

⁹ 総務省行政評価局「空き家対策に関する実態調査結果報告書」（平31.1）4頁<http://www.soumu.go.jp/men_u_news/s-news/hyouka_190122.html>

金)¹⁰や空き家再生等推進事業(社会資本整備総合交付金)¹¹等による財政的支援、空き家等に係る譲渡所得の特別控除の特例(3(5)参照)、固定資産税等の住宅用地特例の解除(3(4)ア参照)等による税制上の支援などを図ることとされている。

図表3 空家等対策特別措置法の概要



(注)「背景」中の「参考」のデータは法案審査前のものである。

(出所) 衆議院法制局ウェブサイト<[http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/housei/pdf/187hou11siryou.pdf/\\$File/187hou11siryou.pdf](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/housei/pdf/187hou11siryou.pdf/$File/187hou11siryou.pdf)>より作成

¹⁰ 空家等対策計画に基づき実施する空き家の活用や除却などを地域のまちづくりの柱として実施する市区町村に対して、国が重点的・効率的な支援を行うため、社会資本整備総合交付金とは別枠の個別補助事業として措置するもの(平成28年度より実施)。

¹¹ 居住環境の整備改善を図るため、不良住宅、空き家住宅又は空き建築物の除却、空き家住宅又は空き建築物の活用等に対し措置するもの。平成20年度に創設され、平成22年度からは社会資本整備総合交付金等の基幹事業として実施されている。

なお、国は、空き家対策について、壊すべきものは除却し、利用可能なものは活用するとの考え方の下、地域のまちづくり・住まいづくりとしての取組を支援するとともに、既存住宅流通市場の活性化の一環として支援することとしている。また、空き家対策は、移住・定住、観光振興、福祉、中心市街地活性化、密集市街地対策、産業振興などの施策分野とも関わりが深く、実効性を上げるためには、これらの施策分野を含めた総合的な対応が求められているとされる。

空家等対策特別措置法に基づく市区町村の取組に関しては、国土交通省・総務省において「空家等対策の推進に関する特別措置法の施行状況等について」が、年2回の頻度で取りまとめられている（直近は平成31年3月31日時点）。そこでは、①空家等対策計画の策定状況、②法定協議会の設置状況、③特定空家等に対する措置の実施状況、④空き家等に係る譲渡所得の特別控除のための被相続人居住用家屋等確認書の交付実績について、市区町村の取組状況が公表されている。これらに係る施策は、幅広い空き家対策の一部であるものの、空き家対策の中核を占めるものであり、その適切な執行は、空き家の抑制という目標に向けても基本となる施策と考えられる。そこで最初に、「空家等対策の推進に関する特別措置法の施行状況等について」で調査されている項目にしたがって空き家対策の現状と課題について見ていくこととする。

（2）市区町村による「空家等対策計画」の策定状況

空家等対策特別措置法では、市区町村は、その区域内で空家等に関する対策を総合的かつ計画的に実施するため、国土交通大臣及び総務大臣が定める基本指針（空家等に関する施策を総合的かつ計画的に実施するための基本的な指針のこと。以下「国指針」という。）に即して、「空家等対策計画」を定めることができるとしている（第6条）。

空き家対策は、個別の空き家等の状況を把握できる市区町村が主体となって推進されているが、空き家等の発生予防、適正な管理や利活用などに関し総合的・計画的・効果的な対策を講じていく上で、市区町村における空家等対策計画の策定はその基盤となると考えられる。平成27年2月に策定された国指針においても、空き家等対策の効果的かつ効率的な推進のためには、各市区町村において計画を作成することが望ましいとされ、「住生活基本計画（全国計画）」（平成28年3月閣議決定）においては、空家等対策計画を策定した市区町村数の全市区町村数に対する割合を、令和7年度におおむね8割とする成果目標が定められている。

市区町村における空家等対策計画の策定状況を見ると、平成31年3月31日時点で、全市区町村の6割である1,051市区町村で策定されており、令和元年度末までに7割を超える1,265市区町村で策定される見込みとなっている。その一方、策定予定はあるが時期を未定としている市区町村は284（16%）、策定予定なしは171（10%）などとなっている。

なお、空家等対策計画を策定していない市区町村からは、その理由として「空き家対策担当の人員のみでは対策計画策定に向けた準備が困難」、「管理不全の空き家等に対する個別の対応要請が多く、その対応で手一杯であり対策計画を策定する余裕がない」など人員や時間が不足しているとの意見のほか、「管内の空き家状況を知りたいが、そのための

空き家実態調査の実施方法が分からない」、「空き家実態調査の実施に手間取っている」等の意見もあるとされる¹²。

実情に応じた実効ある空家等対策計画の策定に不可欠な地域の空き家の実態把握に要する費用について、前述の空き家再生等推進事業（社会資本整備総合交付金等の基幹事業）などによる支援に加え、空き家の実態調査の外部委託の方法や、調査地区・対象の絞り込みの手法など、各市区町村で行われている先進事例などの紹介や横展開について、国として一層の取組を進めていく必要がある。

（３）市区町村による「法定協議会」の設置状況

空家等対策特別措置法では、市区町村は、空家等対策計画の作成及び変更並びに実施に関する協議を行うための協議会（以下「法定協議会」という。）を組織することができ、法定協議会は、市区町村長のほか、地域住民、市区町村の議会の議員、法務、不動産、建築、福祉、文化等に関する学識経験者その他の市区町村長が必要と認める者をもって構成することとしている（第7条）。

より実効性の高い空家対策基本計画を策定するとともに、状況の変化等に対応するための適時適切な計画変更を実施するためには、地域住民、学識経験者等を含む法定協議会を設置し、その意見を聴取することは、大変効果的と考えられる。

しかしながら、法定協議会の設置状況を見ると、平成31年3月31日時点で、設置市区町村は735（42%）であり、令和元年度末までに852（49%）となる見込みとなっている。一方、設置予定はあるが時期が未定としている市区町村が282（16%）、設置予定なしが591（34%）などとなっている。

今後、空き家対策を加速していくためには、市区町村単独では必ずしも十分とはいえず、弁護士、司法書士、行政書士、宅地建物取引士、不動産鑑定士、土地家屋調査士、建築士、社会福祉士等、多様な学識経験者・専門家等との連携が重要になっている。

法定協議会未設置の理由としては、法施行前に同様の組織が既に構成されていることなどもあるとされる。法定協議会と同様の機能を有する組織も含めれば、前述の設置比率は上昇すると思われるが、これらの組織を含め、協議会は、多様な外部有識者等との連携体制を図るための基盤として機能する役割を十分に有し得るものと考えられる。法定協議会の設置の推進に併せ、協議会における活動の一層の充実が求められていると考えられる。

（４）市区町村による特定空家等に対する措置の実施状況

「特定空家等」とは、そのまま放置すれば倒壊等著しく保安上危険となるおそれのある状態又は著しく衛生上有害となるおそれのある状態、適切な管理が行われていないことにより著しく景観を損なっている状態その他周辺の生活環境の保全を図るために放置することが不適切である状態にあると認められる空家等をいう（空家等対策特別措置法第2条第2項）。同法では特定空家等に対する措置制度を設けている（第14条）。

¹² 前掲注9 9頁

同制度は、周辺の生活環境の保全を図るために放置することが不適切である状態にある空家等について、市区町村が当該空き家を「特定空家等」と判定するとともに、特定空家等に対し、①助言・指導、②勧告、③命令、④代執行と段階に応じて措置を講じていくこととされている。市区町村は、助言・指導等を通じて、特定空家等の所有者自ら空き家の除却等周辺の生活環境の保全を図るよう促すことを前提とした上で、所有者が市区町村からの命令に応じない場合、一定の要件の下で強制力を伴う行政代執行を可能としている¹³。

なお、特定空家等に対する措置が創設された平成27年度以降の措置の実績は（図表4）のとおりである。以下、特定空家等に関する実施措置の各段階に応じた課題を見ていきたい。

図表4 特定空家等に対する措置の実績

	平成27年度		平成28年度		平成29年度		平成30年度		合計	
	市区町村数	措置件数	市区町村数	措置件数	市区町村数	措置件数	市区町村数	措置件数	市区町村数	措置件数
助言・指導	167	2,890	221	3,515	278	4,271	335	4,910	541	15,586
勧告	25	57	74	210	91	285	105	370	197	922
命令	3	4	17	19	30	47	19	41	56	111
行政代執行	1	1	10	10	12	12	14	18	34	41
略式代執行	8	8	23	27	33	40	44	49	92	124

（出所）国土交通省「空家等対策推進に関する特別措置法の施行状況等について」

（平成31年3月31日時点 国土交通省・総務省調査）より作成

ア 助言・指導及び勧告の段階における課題

特定空家等の所有者等に対し必要な措置をとることの助言・指導については、平成30年度までに、全市区町村の31%に当たる541市区町村で合計15,586件実施され、実施市区町村数・措置件数とも増加傾向にあり、広がりを見せてきている。

一方、助言・指導後の段階である勧告については、実施市区町村数・措置件数とも増加してきているものの、平成30年度までの合計では、197市区町村（指導・助言を実施した市区町村の36%）、922件（助言・指導件数の6%）となっており、助言・指導を実施した市区町村数、措置件数と比較すると、いずれも低位の水準となっている。

この点に関しては、助言・指導により、所有者等において、行政等の支援を受けつつ、適切な対応が図られ、勧告を実施する必要がなくなる場合もあると考えられる。その一方で、地方公共団体への調査を基に、助言・指導を実施しても改善がなされていない戸

¹³ 過失なく措置をとることを命令するべき者を確知できない場合（過失なく助言・指導、勧告を行うべき者を確知できない場合を含む。）には一定の要件の下、略式代執行が可能となる。

数と比べて、勧告を実施した戸数が大幅に少ない状況が見られるとの指摘もある¹⁴。

勧告により、特定空家等に係る敷地について、住宅用地に対する固定資産税及び都市計画税の課税標準の特例の対象から除外されることとなる（地方税法第349条の3の2、第702条の3）が、これが勧告の実施件数が少ない理由の一つと考えられる¹⁵（固定資産税等の住宅用地特例の解除の趣旨・概要については、次頁（参考）参照）。

勧告の結果、住宅用地に対する固定資産税及び都市計画税の課税標準の特例の対象から除外するのは、所有者自らによる、特定空家等の除却・管理・活用等を促進するためであるとされる。一方、所有者側から見れば、税負担が重くなるという不利益がもたらされることとなり、市区町村と所有者側とのトラブルにつながる懸念もあるとされる。そこで、助言・指導を繰り返すなど、所有者等の自主的な改善措置に期待する等して、勧告に踏み込まない市区町村もあるとされている。

助言・指導では改善がみられない特定空家等が多く存在する以上、行うべき勧告を行わないことは、特定空家等措置制度の趣旨を損なう可能性があり、空き家対策を推進する観点から課題があるものと考えられる。

勧告がなされると固定資産税等に係る住宅用地特例が適用除外されるという法的不利益に連動するため、当該勧告は行政手続法上の処分と評価される可能性がある。市区町村の中には、司法判断がどうなるかは不確実であり、安全策として、条例に意見聴取等の手続を規定する例などがあるとされる¹⁶。国としては、訴訟リスクの軽減等に向けた事例の紹介・横展開や、勧告を行う判断基準やタイミング等について、一層きめ細やかな技術的支援を行うことで、市区町村が適切に勧告を実施できる環境を整備していくことが求められる。

イ 行政代執行・略式代執行の実施段階における課題

特定空家等措置の最終的な段階である行政代執行・略式代執行を実施した例は、平成30年度までで合計165件となっており、空き家の強制的な除却は必ずしも十分には進んでいないとの見方もある。行政代執行・略式代執行の実施が比較的低位にとどまり、いわば「最後の手段」に位置付けられている理由としては、財産権の制約を伴う行為を含むことから、地方公共団体において、慎重な対応が採られているためとも考えられる。

また、総務省行政評価局「空き家対策に関する実態調査結果報告書」（平成31年1月）によれば、調査で明らかになった行政代執行・略式代執行の実施事例48件¹⁷のうち、費用全額を回収済みの事例は5件（行政代執行1件、略式代執行4件）であったのに対し、全額地方公共団体負担となったのは13件（すべて略式代執行）であり（調査時点の状況）、財政事情が厳しい地方公共団体では実施に踏み込みにくいとの指摘もある¹⁸。さ

¹⁴ 前掲注9 53頁

¹⁵ 前掲注9 52頁～53頁参照

¹⁶ 北村喜宣「市町村が進化させる空き家対策法制～条例による空家法の地域最適化対応～」『国際文化研修』（2016年夏vol.92）10頁<<https://www.jiam.jp/journal/pdf/v92/tokushuu01.pdf>>

¹⁷ なお、48件の内訳は、家屋の除却41件、家屋の改修4件、ブロック塀や草木の除却4件としている（家屋の改修と敷地内の草木の除却を同時に施工しているものがあるため、合計件数は一致しない）。

¹⁸ 『日本経済新聞』（令元.5.24）

らに、代執行の実施に当たってのノウハウが不足しており、実施できないともされる。

このような状況を踏まえ、周辺環境に対する危険性が高いなど、確実な除却が求められる特定空家等に対し、行政代執行・略式代執行が適切に実施されるようにするためには、代執行を実施するに当たっての具体的な事務の実施手順や留意点、費用回収方法等について、ノウハウの共有・蓄積や、十分な情報提供を、国が主体となって行うことが一層求められている。さらに現在、略式代執行に対しては、空き家対策総合支援事業により、除却費用に対する国の補助制度が実施されているが、その拡充を図ることや、行政代執行に対しても、その除却費用に対する国の補助制度を新設することも十分に検討に値するものと考えられる。

(参考) 固定資産税等の住宅用地特例の解除の趣旨・概要

市区町村により特定空家等に判定された空き家については、最終的には代執行による除却に至る可能性があるが、周辺の生活環境保全の観点から見れば、現に不適切な状態にある空き家の放置をできるだけ短期間にとどめることが極めて重要といえることができる。

一方、人の居住の用に供する家屋の敷地については、住宅用地に対する固定資産税及び都市計画税の課税標準の特例（住宅用地特例）の適用があり（参考図表参照）、空き家も当該特例の対象となっていた。このため、仮に空き家を除却した場合、住宅用地特例の適用がなくなり、税負担が重くなることから、空き家の除却はなかなか進まない状況にあったとされる。

そのため、平成27年度税制改正により、市区町村長が空家等対策特別措置法に基づき必要な措置の勧告を行った場合、その対象となる特定空家等に係る敷地について、住宅用地特例の対象から除外することとされた。これにより、空き家が建っていても更地にするのと同様の課税が行われることとなるため、勧告を受けた所有者自らによる、特定空家等の除却・管理・活用等が進展し、不適切な状態にある空き家の放置を短期間にとどめる効果もあると考えられる。

参考図表 住宅用地特例

	小規模住宅用地 (200㎡以下の部分)	一般住宅用地 (200㎡を超える部分)
固定資産税の課税標準	1/6に減額	1/3に減額
都市計画税の課税標準	1/3に減額	2/3に減額

(出所) 国土交通省「平成27年度国土交通省税制改正概要」(平成26年12月)、
地方税法第349条の3の2、第702条の3より作成

(5) 空き家等に係る譲渡所得の特別控除の特例の状況

国土交通省「平成26年空家実態調査 調査結果の概要」(平成27年11月)によれば、調査時点(平成26年11月～平成27年2月)で人が住んでいないと回答された戸建て空き家等を取得した経緯については、「相続した」が52.3%と最も多くなっている。また、利用状況別に見ると「その他の住宅」では「相続した」の割合が比較的大きく、56.4%となっている。このように、空き家の発生は、相続が大きな要因となっており、相続人の使う見込

みのない空き家・敷地の流通を促進し、空き家の発生を抑制することが重要である。

平成28年度税制改正において、平成28年4月1日から令和元年12月31日の間、相続から3年を経過する日の属する年の12月31日までに、被相続人の居住の用に供していた家屋を相続した相続人が、当該家屋・敷地（耐震性のない場合は、耐震リフォームをした場合に限る）又は除却後の土地を譲渡した場合には、その譲渡に係る譲渡所得から3,000万円を特別控除する特例措置が創設された¹⁹。

国土交通省「平成26年空家実態調査 集計結果」によると、親の家屋に人が住まなくなった（親が主たる居住地を移した）理由について、死亡（64.2%）に次いで、老人ホーム等の施設に入居（14.4%）となっている。被相続人が相続開始の直前に老人ホーム等に入居している実態を踏まえ、空き家対策を着実に実施する観点から、令和元年度税制改正により、被相続人が老人ホーム等に入居していた場合を特例措置の対象に加えた上で本特例措置を4年間（令和2年1月1日～令和5年12月31日まで）延長することとなった。

なお、本特例の適用を受けるためには、市区町村より「被相続人居住用家屋等確認書」の交付を受ける必要があるが、その交付実績は（図表5）のとおりである。

図表5 被相続人居住用家屋等確認書交付実績

平成28年度		平成29年度		平成30年度		合計	
市区町村数	交付件数	市区町村数	交付件数	市区町村数	交付件数	市区町村数	交付件数
496	4,477	564	6,983	598	7,774	761	19,234

（出所）国土交通省「空家等対策の推進に関する特別措置法の施行状況等について」

（平成31年3月31日時点 国土交通省・総務省調査）より作成

このように、制度創設の平成28年度から平成30年度までに、761市区町村（全体の44%）で交付実績があり、交付件数の合計は19,234件となっている。この交付件数は、実際に税制上の特例が適用された件数とは異なる数値ではあるものの、税制上の特例が、相続人の使う見込みのない空き家・敷地の流通に向け、一定の効果を上げているものと考えられる。このことを踏まえ、令和元年度税制改正を契機として、実際の相続人のみならず、近い将来に家屋の相続を受けるであろう世代の人々などに向けても制度の周知を図り、同特例措置の一層の活用を通じて、空き家の解消に向けて更なる改善につながることを期待される²⁰。

¹⁹ 譲渡所得の特別控除の適用を受けるには、①相続した家屋は、昭和56年5月31日以前に建築された家屋（区分所有建築物（マンション等）を除く。）であって、相続発生時に被相続人以外に居住者がいなかったこと、②譲渡した家屋又は土地は、相続時から譲渡時点まで、居住、貸付け、事業の用に供されていたことがないこと、③譲渡価格が1億円を超えないこと、等の要件を満たす必要がある。

²⁰ 国土交通省「平成26年空家実態調査 調査結果の概要」（平成27年11月）によれば、空き家所有者の今後5年程度のうちの空き家の利用意向として、「売却する」は8.8%であるのに対し、「空き家にしておく」は21.5%であり、「所有者やその親族が利用する」の22.9%に次いで高くなっている。また、利用状況別みると、その他の住宅では、「空き家にしておく」の割合が31.9%と大きくなっている。

(6) 空き家バンクなど空き家の既存住宅としての流通対策の状況

空き家対策の現状と課題を見てきたが、空き家を解消するだけの対策では不十分であり、更に、空き家を除却した後の空き地が低未利用地となった場合には都市のスポンジ化²¹を進行させることになりかねない。空き家を既存住宅として流通させることができれば、そこに新たな住民が居住する可能性も生じ、都市のスポンジ化を抑制する効果が期待できる。空き家対策の観点からも空き家の既存住宅としての流通を一層促進していくことが優先的に進めるべき対策であるといえることができる。

この点に関し、「経済財政運営と改革の基本方針2019～「令和」新時代：「Society 5.0」への挑戦～」（令和元年6月21日閣議決定）（以下「骨太方針2019」という。）においても、「空き家の利活用を図るとともに、住宅の良質化・省エネ化、リフォームの推進、不動産管理業の適正化等により、既存住宅市場を活性化させる」としており、「既存住宅市場の活性化」の中で「空き家の利活用」を図ることが重要な課題とされている。

既存住宅市場の活性化に向けては多様な論点があるが、空き家を直接対象にする施策として、本稿では空き家バンクの整備を中心に見ていくこととしたい。空き家バンクとは地方公共団体が住民から空き家の登録を募り、空き家の活用を希望する人に物件情報を提供する制度とされるが、空家等対策特別措置法第13条は、市区町村は、空家等及び空家等の跡地に関する情報の提供その他これらの活用のために必要な対策を講ずるよう努めるものとする旨規定しており、空き家バンクは、同条に定める情報の提供の一つとして位置付けることも可能との指摘もなされている²²。

株式会社価値総合研究所「平成29年度空き家バンクに関する調査 調査研究報告書」（平成30年2月）²³によると、アンケートに回答した市区町村のうち、空き家バンクを現在実施していると回答した市区町村は62.2%、現在実施していないが、今後は実施する計画があると回答した市区町村は19.9%、実施中・実施予定を合わせた市区町村は82.1%となっており、空き家バンクは、地域の空き家対策としての位置付けを高めつつあるといえる。また、空き家バンクの登録件数も都道府県については実施していると回答した全団体（5団体）で「登録件数は増加傾向にある」と回答し、市区町村については「登録件数は殆ど変わらず横ばいである」が最も多く（回答738団体中340団体、46.1%）、次いで「登録件数は増加傾向にある」（310団体、42.0%）となっている。ここから空き家バンクについては、実施団体の増加とともに、実施団体における登録件数も横ばいないし増加傾向に

²¹ 都市の内部において、空き地、空き家等の低未利用の空間が、小さな敷地単位で、時間的・空間的にランダム性をもって、相当程度の分量で発生する現象のこと。これにより、生活サービスの縮小・撤退、インフラの非効率化、コミュニティの存続危機、地価の下落、景観・治安の悪化、転入減・転出増、賑わいの減少・経済活動の停滞、行政サービスの低下などが生ずる懸念があるとされている。

²² 齋藤哲郎「リサーチ・メモ 空き家バンクの目的・現状・課題」（一般社団法人土地総合研究所 2018年5月1日）〈http://www.lij.jp/news/research_memo/20180501_11.pdf〉

²³ 同調査は一般社団法人移住・交流推進機構からの委託調査であり、調査の概要は次のとおり。調査期間：平成30年1月29日（月）～2月19日（月）、アンケート配布方法：都道府県担当者を経由して、市区町村担当者に電子メールで送付、調査対象：全国の地方公共団体（都道府県及び市区町村）、配布数/回収数：〈都道府県〉配布数47、回収数29、回収率61.7%、〈市区町村〉配布数1,741、回収数1,252、回収率71.9%

あるということができる。

しかしながら、同調査において、実施団体に対する「地域における空き家のうち、何割程度が空き家バンクに登録されていると思いますか（概ねの感覚で良いのでカバー率をお教えください）」との質問に対しては、都道府県では回答した3団体のうち、カバー率1割未満と回答した団体が2団体（66.7%）、1割～3割未満が1団体（33.3%）であり、3割以上と回答した団体はなかった。また市区町村においては、回答した750団体のうち、カバー率1割未満と回答した団体468団体（62.4%）、1割～3割が254団体（33.9%）、3割～5割が22団体（2.9%）、5割以上が6団体（0.8%）となっている。地方公共団体における概ねの感覚等による回答ではあるものの、ここから地域の空き家の、空き家バンクへの登録状況は比較的低位にあることがうかがわれるものと思われる。

登録を増やしていくためには、まず、空き家所有者への制度の周知を進めることが重要である。それに加えて空き家の購入・賃借等を検討している者が利用しやすいシステムとし、物件の成約を増やしていくことで、空き家の売却・賃貸等を検討している所有者が一層登録を指向する状況にしていくことも大切である。

この点に関し、空き家バンクは地方公共団体ごとに設置され、開示情報の項目が異なり分かりづらく、検索が難しいなどの課題があるとされたことから、国土交通省では、各地方公共団体の空き家等情報の標準化・集約化を図り、全国どこからでも簡単にアクセス・検索できるよう「全国版空き家・空き地バンク」の構築を支援している。「全国版空き家・空き地バンク」は2事業者により、平成29年10月、試行運用を開始し、平成30年4月からは本格運用が開始されている。「全国版空き地・空き家バンク」への参加を表明した地方公共団体の割合は、平成31年4月末時点で、全地方公共団体（都道府県＋市区町村）の34.2%（612団体）であり、試行運用開始後の平成30年2月末から平成31年4月末までの間に、参加地方公共団体数は1.3倍（467団体→612団体）、物件掲載件数は3.2倍（2,756件→8,951件）に増加しているとされる²⁴。

他地域への移住・定住等を検討している者等にとっては、全国の空き家物件に容易にアクセスできる「全国版空き家・空き地バンク」は特に有用と考えられる。各地方公共団体では、これらの者等に向けて、支援制度（住宅購入に係る奨励金、子育て応援手当、住まい探しの経費補助）が実施されており、「全国版空き家・空き地バンク」に掲載する支援制度情報の充実が図られている（平成31年3月）。様々な施策を通じて、成約の実績を高め、現在比較的低位に推移している空き家バンクへの登録率が高まっていくことが期待される。

（7）住宅供給の在り方との関係

空き家の増加を一層抑制させる上で、今後の住宅供給の在り方に言及する見解も示されている。30年調査によると、空き家が増加する一方で、総住宅数も前回25年調査に比べ

²⁴ 国土交通省土地・建設産業局不動産課「空き家・空き地等の流通活性化の推進について」（令和元年5月）〈<http://www.mlit.go.jp/common/001290036.pdf>〉

3.0%増加している²⁵（図表1）。また、都道府県別に見ても総住宅数が25年調査より減少したのは秋田県（▲0.4%）、兵庫県（▲1.8%）、高知県（▲0.1%）の3県にとどまり、空き家率の高い県でも総住宅数は増加する傾向が見て取れる。このようなことから、空き家の有効活用・除却が必ずしも十分に進んでいない一方で、新築住宅の建設が一定規模進められている状況がうかがわれる²⁶。

このような状況の中、「住宅総量目安」や「住宅供給目標」の設定²⁷などの議論も見られる。

一方、住宅建設の経済効果は、住宅投資額に対する生産誘発額が約2倍とされ²⁸、住宅建設の減少がGDP・雇用・税収等に与える影響を懸念する見解も示されている²⁹。また、「量的には充足して見える住宅ストックの存在を背景に住宅の新設を不要とする意見もあるが、実態として耐震性や省エネ性の改善の多くが建替えにより行われていることを踏まえると、今後も住宅ストックの性能・品質の向上のための主要な手段の一つとして『建替え』は不可欠なものになる³⁰として、住宅の新設は必要との見方もある。

このような議論等も踏まえつつ、老朽化が著しい物件の除去と一体となった住宅建設に対する税財政面での後押し³¹なども提案されている。

今後人口のみならず世帯数も減少していくことが予想される中³²、空き家の抑制に向け、新規住宅の供給を含めた適切な住宅ストックの在り方について国民的な議論が必要となつてこよう。

4. おわりに

これまで、空き家対策について見てきたが、最後に、災害の多発化、被害の甚大化という、今日的課題への空き家の果たす役割について考えていきたい。「骨太方針2019」（前述）では、「空き家や空き室等を災害時の住まいに活用すること」が明記された。空き家・空き室の災害対策への活用については、これまでも内閣府等で議論されてきたが³³、

²⁵ なお、総住宅数の増加率自体は縮小傾向にある（図表1参照）。

²⁶ 国土交通省総合政策局建設経済統計調査室「建築着工統計調査報告」（平成31年1月31日公表）によれば、平成30年の新設住宅着工戸数は約94万戸であり、平成27年以降連続して90万戸を超えている。

²⁷ 長嶋修「空き家対策と同時に住宅の総量規制が必要な理由」『NIKKEI STYLE』（平27.4.15）〈<https://style.nikkei.com/article/DGXMZ085606320T10C15A4000000/>〉

²⁸ 平成30年度国土交通省住宅経済関連データによれば、住宅関連産業への生産誘発効果（29年度 金額は名目ベース）は、住宅投資額17.8兆円に対し、生産誘発額34.7兆円（住宅17.8兆円＋住宅以外の部門での生産誘発額16.9兆円）としている。〈https://www.mlit.go.jp/statistics/details/t-jutaku-2_tk_000002.html〉

²⁹ 社団法人住宅生産団体連合会副会長・政策委員長 矢野龍『住宅市場の課題と展望について』（平22.7.26）〈<https://www.mlit.go.jp/common/000120666.pdf>〉

³⁰ 一般社団法人住宅生産団体連合会『住生活産業ビジョン Ver.2018』4頁〈https://www.judanren.or.jp/activity/pdf/2018_living_life_industry_vision.pdf〉

³¹ 『日本経済新聞』（平31.4.27）

³² 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）—2018（平成30）年推計—」によると、世帯総数は2015（平成27）年の5,333万世帯から増加し、2023（令和5）年の5,419万世帯でピークを迎えるが、その後は減少に転じ、2040（令和22）年には5,076万世帯まで減るとしている。

³³ 例えば、内閣府「大規模災害時における被災者の住まいの確保策に関する検討会 論点整理」（平成29年8月）等が挙げられる。

今回骨太方針に記載された意義は大きい。

空き家・空き室の災害時の住まいへの活用としては、南海トラフ地震などで、多くの応急仮設住宅が必要となる場合等に、民間賃貸住宅の空き家・空き室を地方公共団体が借り上げ、「みなし仮設住宅」として供与することなどが想定されるとしている。被災者の住まいを早期かつ大量に確保するための既存のストックの有効活用に向けた条件整備、発災時に、被災者の迅速な入居が可能となるよう平時の空き家・空き室の維持管理の在り方など検討する課題は多い。貴重なストックとして空き家を、非常時に利活用する一例として、検討する必要があるものと思われる³⁴。

(せんずい たけひろ)

³⁴ 青山侑明治大学名誉教授・元東京都副知事は、災害の種類や規模によっては、空き家をみなし仮設住宅としてもっと活用すべきだ、空き家周辺の既存コミュニティの支援を得ることができれば、被災者の孤独死を防げるだろうとしている。(『読売新聞』(令元. 8. 7))