

## 参議院常任委員会調査室・特別調査室

|            |   |
|------------|---|
| 論題         | 国土交通行政の主要課題<br>－地域公共交通再構築、予報高度化、空き家対策－  |
| 著者 / 所属    | 村田 和彦・金重 鶴美・海老根琢也<br>/ 国土交通委員会調査室   |
| 雑誌名 / ISSN | 立法と調査 / 0915-1338   |
| 編集・発行      | 参議院事務局企画調整室   |
| 通号         | 454号  |
| 刊行日        | 2023-2-22   |
| 頁          | 152-166   |
| URL        | <a href="https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/ripou_chousa/backnumber/20230222.html">https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/ripou_chousa/backnumber/20230222.html</a> |

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75013) / 03-5521-7686 (直通))。

## 国土交通行政の主要課題

### — 地域公共交通再構築、予報高度化、空き家対策 —

村田 和彦

金重 鶴美

海老根琢也

(国土交通委員会調査室)

1. 地域公共交通ネットワークの再構築
  - (1) 最近の地域公共交通の維持・確保に向けた取組
  - (2) 地方のローカル鉄道の現状
  - (3) 地域公共交通の再構築に向けた取組
2. 官民における気象予報の高度化・充実
  - (1) 民間事業者による予報の高度化
  - (2) 政府等による予報の高度化
  - (3) 法律案の提出
3. 空き家対策の現状及び今後の方向性
  - (1) 空き家の現状及び現行の対策
  - (2) 空き家対策の課題及び今後の方向性

本稿では、国土交通行政の主要課題のうち、地域公共交通ネットワークの再構築、官民における気象予報の高度化・充実、空き家対策の現状及び今後の方向性について、令和5年度予算、同税制改正、提出予定法律案にも言及しながら紹介することとする。なお、本稿は、令和5年2月10日時点の情報に基づき記述している。

#### 1. 地域公共交通ネットワークの再構築

##### (1) 最近の地域公共交通の維持・確保に向けた取組

人々の日常的な移動は、自家用車のほか、乗合バスやタクシー、鉄道、船、航空等の公共交通により支えられている。しかしながら、多くの地域で人口減少の本格化に伴い、公共交通サービスの需要の縮小や経営の悪化、運転者不足の深刻化などにより地域の公共交

通の維持・確保が厳しくなっている。一方、自動車分担率は、地方都市では高く、かつ、経年的に高まる傾向にある<sup>1</sup>。

令和元年度は、乗合バス事業者の72%、地域鉄道事業者の78%で収支が赤字であるが、令和3年度は、新型コロナウイルス感染症による影響も加わり、それぞれ92%、96%へと収支が赤字の事業者が更に増加している<sup>2</sup>。

令和2年に改正された地域公共交通の活性化及び再生に関する法律では、地方公共団体による「地域公共交通計画」の作成の努力義務化、維持が困難な旅客運送事業の路線等について、地方公共団体が公募により選定した者が地域に最適な旅客運送を実施する「地域旅客運送サービス継続事業」の創設、過疎地等で市町村等が行う自家用有償旅客運送について域外来訪者への運送対象の拡大、利用者目線による路線、ダイヤの改善や運賃の設定等を促進するための「地域公共交通利便増進事業」の創設等の措置が講じられた。

また、同年に制定された地域における一般乗合旅客自動車運送事業及び銀行業に係る基盤的なサービスの提供の維持を図るための私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律の特例に関する法律では、特定地域基盤企業たる乗合バス事業者に対する合併等の認可、共同経営等の認可に当たり、私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律を適用しないとする特例措置が講じられた。

## (2) 地方のローカル鉄道の現状

鉄道は、我が国の旅客輸送の7割を占め、公共交通機関の中核を成している。国際的に見ても我が国の鉄道旅客輸送量は、中国の1兆3,456億人キロ、インドの1兆1,613億人キロに次ぐ4,373億人キロであり、以下ロシアの1,231億人キロ、フランスの1,105億人キロ、ドイツの955億人キロと続くが、我が国の10倍以上の人口を擁する中国、インドを別格とすれば他の追随を許さない高い水準にある<sup>3</sup>。

他方、地方のローカル鉄道は厳しい状況にあり、野村総合研究所によるアンケート調査によると、75%が最寄りのローカル線を「ほぼ利用しない」と回答している一方で、86%が「将来的に自分自身や同居家族が高齢になった際に、自家用車を運転し続けることに不安がある」と回答したとされる。

新型コロナウイルス感染症の拡大による外出制限に加えて、感染防止策として在宅勤務が拡大したこととも相まって、旅客の輸送需要が更に減少し、鉄道事業者の経営状況が悪化した。これはJR本州三社や大手民鉄も例外ではない。JR東日本、JR西日本は、新

<sup>1</sup> 交通手段として、平日は、三大都市圏が自動車32%、公共交通27%、徒歩・二輪車・自転車等41%に対し、地方都市圏が同じく61%、6%、33%であり、休日は、三大都市圏が同じく48%、16%、36%に対し、地方都市圏が同じく76%、3%、21%となっている（いずれも調査は令和3年）。地方都市圏の自動車分担率は、JRが発足した昭和62年と令和3年を比較すると、平日が40%から61%へ、休日が52%から76%へと高くなっている。（国土交通省「第7回全国都市交通特性調査結果（速報版）」（令4.11.30））

<sup>2</sup> 国土交通省自動車局「乗合バス事業の収支状況について（令和3年度）」より試算、国土交通省「地域鉄道の現状」

<sup>3</sup> OECD.stat. 新型コロナウイルス感染症の流行前にかつ中国、インドともに数値がある2017年のものを用いている。なお、中国、インドの数値は欠けているが、2020年の日本の鉄道旅客輸送量は、2,632億人キロと大きく減少しているにもかかわらず、OECDの公表ベースでは世界第1位となっている。

新型コロナウイルス感染症の流行前の令和2年3月期においても、大手民鉄の中でも閑散区間を抱える近鉄、名鉄、東武と比較しても利益率が低く、令和4年3月期に至っては、両社の営業損失率が際立っている（図表1）。

図表1 主な鉄道事業者の経営状況

|       | 営業キロ<br>(km) | 令和2年3月期       |               |              | 令和4年3月期       |               |              |
|-------|--------------|---------------|---------------|--------------|---------------|---------------|--------------|
|       |              | 営業収益<br>(百万円) | 営業利益<br>(百万円) | 営業利益率<br>(%) | 営業収益<br>(百万円) | 営業利益<br>(百万円) | 営業利益率<br>(%) |
| JR東日本 | 7,302.7      | 1,969,273     | 254,095       | 12.9         | 1,254,724     | -253,783      | -20.2        |
| JR東海  | 1,970.8      | 1,422,208     | 616,733       | 43.4         | 711,396       | -7,675        | -1.1         |
| JR西日本 | 4,903.1      | 931,842       | 105,412       | 11.3         | 551,340       | -140,496      | -25.5        |
| 東武    | 463.3        | 161,311       | 34,577        | 21.4         | 126,417       | 12,240        | 9.7          |
| 京王    | 84.7         | 84,848        | 10,416        | 12.3         | 64,141        | -1,408        | -2.2         |
| 相鉄    | 38.0         | 33,668        | 5,587         | 16.6         | 27,402        | -2,070        | -7.6         |
| 名鉄    | 444.2        | 94,713        | 18,460        | 19.5         | 69,753        | -158          | -0.2         |
| 近鉄    | 501.1        | 152,724       | 25,610        | 16.8         | 107,006       | 588           | 0.5          |
| 阪神    | 48.9         | 36,590        | 7,623         | 20.8         | 28,446        | 724           | 2.5          |
| 西鉄    | 106.1        | 22,167        | 2,881         | 13.0         | 16,334        | -288          | -1.8         |
| 東京メトロ | 195.0        | 380,480       | 66,634        | 17.5         | 272,751       | -25,227       | -9.2         |
| 大阪メトロ | 137.8        | 1,584         | 298           | 18.8         | 1,192         | 32            | 2.7          |

（注1）営業収益、営業利益について、大阪メトロのみ億円

（注2）上記の営業収益、同利益はいずれも鉄軌道事業による

（出所）一般社団法人日本民営鉄道協会資料、各社有価証券報告書、大阪メトロのみ決算説明資料より作成

こうした中、JR東日本、JR西日本は、それぞれ1日当たりの平均通過人員が2,000人未満の線区の経営状況を公表しており、いずれの対象線区も、新型コロナウイルス感染症の流行前から利用者の減少が進み、JR発足時の水準に遠く及ばない（図表2）。

図表2 1日当たりの平均通過人員が2,000人未満の線区の利用状況

|       | 営業キロ<br>(km, %) |                     |      | 2,000人/日未満区間の平均通過人員(総計)<br>(人, %) |        |       |        |       |
|-------|-----------------|---------------------|------|-----------------------------------|--------|-------|--------|-------|
|       | 在来線(A)          | 1日2,000人<br>未満区間(B) | B/A  | 昭和62年度                            | 令和元年度  |       | 令和3年度  |       |
| JR東日本 | 6,108.5         | 2,218.2             | 36.3 | 154,698                           | 47,568 | -69.3 | 36,020 | -76.7 |
| JR西日本 | 4,090.5         | 1,359.9             | 33.2 | 60,826                            | 16,553 | -72.8 | 12,688 | -79.1 |

（注）2,000人/日未満区間の平均通過人員（総計）欄の令和元年度、令和3年度の比率はいずれもJRが発足した昭和62年度と比較したもの

（出所）JR東日本「ご利用の少ない線区の経営情報（2021年度分）の開示について」（令4.11.24）、JR西日本「輸送密度2,000人・日未満の線区別経営状況に関する情報開示」（令4.11.30）

JR西日本は、沿線人口の減少・少子高齢化、道路整備や、道路を中心としたまちづく

りの進展など、ローカル線を取り巻く環境が変化する中、鉄道は自動車に比べてきめ細かな移動ニーズに応えられず、大量輸送という観点で鉄道の特性が十分に発揮できていない、また、二酸化炭素排出面でも、現状の利用実態では必ずしも鉄道の優位性を発揮できていない状況にあるとした上で、今後も更なる人口減少などの環境変化が見込まれる中、持続可能な地域社会の実現に向け、線区の特性の違いや移動ニーズを踏まえ、地域のまちづくりに合わせた最適な地域交通体系を地域住民と共に創りあげていく必要があるとの考え方を示している<sup>4</sup>。

第2次交通政策基本計画（令和3年5月閣議決定）では、交通事業が独立採算制を前提として存続することはこれまでも増して困難となっており、このままでは、あらゆる地域で、路線の廃止・撤退が雪崩を打つ「交通崩壊」が起きかねないとの危機感も示されている。

国土交通省の鉄道事業者と地域の協働による地域モビリティの刷新に関する検討会「地域の将来と利用者の視点に立ったローカル鉄道の在り方に関する提言～地域戦略の中でどう活かし、どう刷新するか～」(令4.7)では、今後取り組むべき方向性として、①国・地方公共団体、鉄道事業者などの関係者の役割・責任、②特定線区再構築協議会（仮称）等の設置等の協議の場づくり、③線区評価の考え方、④公共交通再構築の方策、⑤国の支援の在り方について提言がなされている。特に⑤に関して、JR・大手民鉄線区も含めて、国は制度面での支援を行うほか、関係部局の予算を総動員して、再構築に必要な経費を財政面で支援すべきとしている。

また、国土交通省のアフターコロナに向けた地域交通の「リ・デザイン」有識者検討会で取りまとめられた「アフターコロナに向けた地域交通の「リ・デザイン」に関する提言一官と民、交通事業者間、他分野との共創によるくらしのための交通の実現へー」(令4.8.26)では、地域づくりにおける交通の価値を共有し、相互に能動的でイノベーティブな連携といった「共創」の取組を推進するため、持続可能で実効性ある支援措置の方向性として、①意欲的な地域に対するエリア一括で複数年化された支援制度の創設、②事業者や交通モードの垣根を越えて「共創」を進めるための環境整備に対する支援、③地域のくらしのための交通のプロジェクトや人材育成に対する支援の強化を挙げている。

### （3）地域公共交通の再構築に向けた取組

地域公共交通の再構築に向けて、令和5年度予算から、地域公共交通確保維持改善事業に「エリア一括協定運行事業」、社会資本整備総合交付金の基幹事業に「地域公共交通再構築事業」が創設されるとともに、同交付金の「都市・地域交通戦略推進事業」に既存のLRT・BRT等に加え、鉄道の走行空間の整備を支援対象に追加することとされた。一方で、地域公共交通再構築事業の創設等に当たり、JRに関し、JR会社間における連携及び協力の確保、路線の適切な維持及び駅その他の鉄道施設の整備に当たっての利用者の利便の確保、中小企業者への配慮などを示した「新会社がその事業を営むに際し当分の間配

---

<sup>4</sup> JR西日本「ローカル線に関する課題認識と情報開示について」(令4.4.11)

慮すべき事項に関する指針」の運用<sup>5</sup>を何ら変更するものではないことを明確にしている。

令和5年度予算には、地域公共交通サービスの確保等に対する支援として206億9,200万円（令和4年度第2次補正予算との合計621億9,200万円）、地域公共交通の再構築に向けた先進車両導入支援として15億円、地域公共交通再構築事業、都市・地域交通戦略推進事業に係る社会資本整備総合交付金5,491億9,000万円の内数が計上されている。また、関連する支援事業として、ポストコロナを見据えた受入環境整備促進事業2億5,000万円（観光庁予算）、鉄道施設総合安全対策事業26億1,100万円（鉄道局予算）が計上されている。

令和5年度税制改正では、地域公共交通の活性化及び再生に関する法律の改正を前提に、鉄道事業再構築事業を実施する路線に係る固定資産税及び都市計画税の課税標準の特例措置について、再構築協議会（仮称）を通じて合意が得られた鉄道事業再構築事業を対象に加える等の措置を講じた上で、適用期限を令和7年3月31日までの1年間延長するとともに、道路運送高度化事業により、乗合バス事業者等が電気自動車を導入するために充電設備等の償却資産を取得した場合にその充電設備等及びそれに要する土地に対する固定資産税及び都市計画税の課税標準を最初の5年間、価格の3分の1とする特例措置を令和10年3月31日まで講ずることとされている。

第211回国会に提出された「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律等の一部を改正する法律案」（閣法第17号）では、近年における地域旅客運送サービスの持続可能な提供の確保に資する関係者の連携と協働による取組を一層推進するため、鉄道の特性を發揮することが困難な状況にある区間に係る交通手段の再構築に関する措置を創設するとともに、地域公共交通特定事業を拡充するほか、鉄道事業及び一般乗用旅客自動車運送事業に係る運賃について地域の関係者の協議を踏まえた届出制度を創設する等の措置を講ずるとしている。

## 2. 官民における気象予報の高度化・充実

近年、自然災害の頻発化・激甚化に加え、海外の火山噴火に伴う津波の発生のような過去に例のない災害が発生している。命を守るため、円滑・迅速な避難の確保が求められており、令和3年に改正された災害対策基本法では、警戒レベル4の「避難勧告」と「避難指示（緊急）」を「避難指示」に一本化するとともに、同年に改正された水防法では、社会福祉施設、学校、医療施設等の配慮者利用施設に係る避難計画・訓練に対する市町村の助言・勧告制度が導入されるなど、避難の実効性を確保する取組が進められた。さらに、住民が適切に避難行動をとれるようにするためには、最新の技術を踏まえ、官民それぞれにおいて予報の高度化・充実を図ることが求められている。

---

<sup>5</sup> 平成13年にJR本州三社、平成28年にJR九州が、旅客鉄道株式会社及び日本貨物鉄道株式会社に関する法律の対象から除外されるに当たり、国鉄改革の趣旨を踏まえた事業経営の確保のため、国土交通大臣は、改正法附則第2条に基づき、JR本州三社・JR九州が踏まえるべき事業経営の指針を策定、公表することとされている。また、国土交通大臣は、指針を踏まえた事業経営を確保する必要があるときは、会社に対し指導及び助言をすることができ（同法附則第3条）、正当な理由がなく指針に反する事業経営等を行ったときは、会社に対し勧告及び命令をすることができ（同法附則第4条）、命令に違反した場合は、違反行為をした会社の取締役又は執行役に対し100万円以下の過料に処することができることとされている（同法附則第5条）。

## (1) 民間事業者による予報の高度化

### ア 洪水等に係る予報業務許可制度等について

気象庁では、気象、地象（地震動、火山現象、土砂災害）、津波、高潮、波浪及び洪水に関する予報及び警報を行い、国・地方公共団体等の防災対策に役立てるとともに、報道機関等を通じて、個々の国民に注意を喚起している。重大な災害の起こるおそれのある緊急時には、情報を受け取る国民や企業がどの情報に基づき行動すればよいか混乱するおそれがあることから、気象業務法第23条において、気象庁以外の者による警報の禁止が定められており、一元的に気象庁が責任をもって発表することとなっている<sup>6</sup>。

予報業務については、同法第17条で気象庁以外の者が気象、地象、津波、高潮、波浪又は洪水の予報の業務を行おうとする場合は、気象庁長官の許可を受けなければならないと定められており、予測技術の進展に応じて許可の対象が順次拡大されてきた。これまで、平成5年には気象予報士制度（国家資格）の導入とともに許可の範囲が一般向けの予報に拡大され、平成7年には気象・波浪、平成19年には地震動・火山現象、平成25年には津波、令和元年には高潮の予報が、それぞれ許可の対象として加えられてきた<sup>7</sup>。また、同法第19条の2では、これらの予報業務の許可を受けた者<sup>8</sup>は、当該予報業務を行う事業所ごとに気象予報士を置かなければならないとされ、気象、波浪、高潮、土砂災害、洪水についての現象の予想は、気象庁以外の者であっても適切な予報が行われるよう、一定の技術水準を有している気象予報士が行うこととされている。一方で、地震動、津波、火山現象に係る現象の予想は、発生メカニズムや予想の方法が気象等と異なり、気象予報士に予報を行わせることはできず、現象ごとに技術上の基準を設けている。火山現象や津波は、専門的な知見や現象の特性に応じた物理的方法等に従って、現象の予想を行うこととしており、具体的な現象の予想の方法は個別に審査されている<sup>9</sup>。

一方で、民間気象事業者等による洪水及び土砂災害の予報は、防災対応との関係が強いことに加えて、気象現象の予測だけでなくインフラの整備・運用状況や、その時々々の河川の状態や斜面の崩れやすさ等の様々な要因の影響を受けるため、民間気象事業者等が技術的に適確な予測を行うことが困難であるとされてきたことから、現在まで許可されていない<sup>10</sup>。

しかしながら、近年の頻発化・激甚化する自然災害を背景として、洪水等に対する民間の事業継続等のため、国等が行う予報を補完する局所的な予報のニーズが高まっている。こうしたニーズを背景に、研究機関や民間気象事業者等において洪水及び土砂災害の予測に関する様々な研究や新たな技術開発が進展している。気象庁は、令和3年1月、「洪水及び土砂災害の予報のあり方に関する検討会」を設置し、近年の技術進展やニー

<sup>6</sup> 警報とは、重大な災害の起こるおそれのある旨を警告して行う予報のことであり、単なる現象の予想（予報）に加えて、重大な災害の発生するおそれに言及して行うものであり、単に現象の予想を発表することは、警報には該当しないとされる。（「洪水及び土砂災害の予報のあり方に関する検討会」第1回配付資料 資料3（令3.1.6））

<sup>7</sup> 「洪水及び土砂災害の予報のあり方に関する検討会」第1回配付資料 資料3（令3.1.6）

<sup>8</sup> 地震動、火山現象又は津波の予報の業務のみの許可を受けた者を除く。

<sup>9</sup> 前掲注7

<sup>10</sup> 「洪水及び土砂災害の予報のあり方に関する検討会 報告書」（令3.10）

ズの多様化を踏まえ、洪水及び土砂災害の予報について、適切な防災行動につながる情報提供の在り方や官民の役割分担などの検討を進めてきた。同年10月、同検討会は報告書を取りまとめ、洪水及び土砂災害に関する予報について、官民の持てる力を最大限に活用することで社会の防災対応や事業継続により貢献していくことが重要であり、国等による市区町村の防災対応や住民の避難のための予報の高度化及び単一の発信元からの責任と一貫性を有する提供（いわゆるシングルボイス）や、研究者や民間気象事業者等による新たな技術の研究開発及び防災上の考慮をした上での多様なニーズに応える予報の提供が求められるとした。また、①国等による水系・流域が一体となった洪水予測の実施、②国等による土砂災害警戒情報などの更なる精度向上、③民間による洪水及び土砂災害の予報の提供に向けた制度の構築、④研究者や民間気象事業者等における技術開発や予報業務を推進する環境整備の取組について、国土交通省水管理・国土保全局と気象庁が緊密に連携・協働し、具体的な制度設計を進めることを求める提言がなされた。

### イ 気象情報の利活用の推進等

近年、農業、小売業等の幅広い産業において気象データの利用が見込まれており、気象ビジネス市場の創出は、国土交通省の生産性革命プロジェクトの一つとして位置付けられている<sup>11</sup>。令和3年2月の「産業界における気象データの利活用状況に関する調査報告書」によると、産業界全体において、自社の事業が気象の影響を受けると考えている企業は65.7%であり、気象情報・気象データを事業に利活用している企業は34.7%とされる。また、気象データを収集・分析し、将来予測を行って、事業に利活用している企業は全体の10.7%、経験と勘で利用している企業は23.9%とされる<sup>12</sup>。今後、気象データを扱える専門的な人材の育成を進め、気象情報・気象データの利活用を拡大していくことが求められている。

産学官連携を強化し、気象業務による社会への貢献を最大化するため、令和2年12月、交通政策審議会気象分科会「気象業務における産学官連携の推進（提言）」が取りまとめられた。同提言では、①産学官の対話の場として「気象業務産学官連携推進協議会（仮称）」の構築、②人材の交流や育成、③産学官共同事業の推進、④クラウド技術を活用したデータ共有環境の構築を実施するとしている。

社会におけるデジタルトランスフォーメーション（DX）が進展する中、気象情報・データが社会のソフトインフラとして活用されるための民間気象事業者等を中心とした気象サービスの在り方とそれに対する気象庁の推進策について、令和4年10月、交通政策審議会気象分科会「DX社会に対応した気象サービスの推進（中間とりまとめ）」が公表された。中間とりまとめでは、「予報作業において機械化・自動化できる範囲を拡大可能とするなど制度の見直しを図るべきである」とし、「例えば、気象の予報については、予測に関する知見を有する気象予報士の関与が引き続き重要であるが、彼らが予測手法

<sup>11</sup> 「国土交通省生産性革命プロジェクト「気象ビジネス市場の創出」の選定について」（平28.11.25）国土交通省報道発表資料

<sup>12</sup> 株式会社矢野経済研究所「産業界における気象データの利活用状況に関する調査報告書」（令3.2）（気象庁委託調査）

や予測結果を事前及び定期的に確認することにより技術的な裏付けを確保しつつ、これまで気象予報士が都度自ら判断して直接実施してきた予報作業手順において機械化・自動化できる範囲を拡大可能とすることで、より高解像度・高頻度の予報など多様なニーズに対応できるようにすることが考えられる」としている。

## (2) 政府等による予報の高度化

### ア 都道府県指定洪水予報河川の洪水予報の高度化

洪水予報河川<sup>13</sup>に関し、水防法第10条第2項及び第13条の4において、国土交通大臣は、国土交通大臣指定河川（2以上の都府県の区域にわたる河川その他の流域面積が大きい河川で洪水により国民経済上重大な損害を生ずるおそれがあるものとして指定した河川）について、気象庁長官と共同して、洪水のおそれがあるときは水位又は流量を、氾濫後は水位若しくは流量又は氾濫により浸水する区域及びその水深を示して河川の状況を関係都道府県知事及び関係市町村長に通知するとともに、必要に応じ報道機関の協力を求めて、これを一般に周知させなければならないとされている。また、同法第11条第1項及び第13条の4において、都道府県知事は、都道府県知事指定河川（国土交通大臣が指定した河川以外の流域面積が大きい河川で洪水により相当な損害を生ずるおそれがあるものとして指定した河川）について、洪水のおそれがあると認められるときは、気象庁長官と共同して、その状況を水位又は流量を示して直ちに水防管理者、量水標管理者及び関係市町村長に通知するとともに、必要に応じ報道機関の協力を求めて、これを一般に周知させなければならないとされている。

現状、全国の109の一級水系は、主に国が本川を、都道府県が支川を管理しており、それぞれが気象庁長官（地方気象台等）と共同して水位を観測して洪水予測を発表している。しかし、支川は本川の水位を加味する必要があることから、技術的に難しく、予報できない河川が少なくなかったとされる。特に、本流の増水により支流がせき止められ、逆流、氾濫する「バックウォーター現象」の予測は難しいとされる。例えば、平成30年7月の西日本豪雨で51名が死亡した岡山県倉敷市の大規模浸水の要因となったほか、令和2年7月豪雨でも球磨川の支流の沿岸にあった特別養護老人ホームで14名が亡くなった<sup>14</sup>。

前述の「洪水及び土砂災害の予報のあり方に関する検討会 報告書」では、「一級水系については、国が中心となり水系・流域が一体となった洪水予測モデルの構築を目指すべきである」と提言されている。

国土交通省は都道府県と連携し、一級水系において、本川・支川が一体となった洪水予測を実施し、予測精度の向上や支川等の水位予測の活用により、災害対応や避難を支援するとし、令和7年度から実装予定としている<sup>15</sup>。

<sup>13</sup> 令和4年3月時点で、国土交通大臣指定河川は109水系298河川、都道府県知事指定河川は66水系130河川（2湖沼含む）となっている。

<sup>14</sup> 読売新聞夕刊（令5.1.23）

<sup>15</sup> 「令和5年度 水管理・国土保全局関係予算概要」（令5.1）

## イ 防災気象情報の抜本的な整理

気象庁では、気象業務法に基づき、大雨や暴風、波浪、高潮等の警報や注意報を発表しているほか、同法及び水防法に基づき、国土交通大臣や都道府県知事と共同で指定河川洪水予報を発表している。

平成30年8月に交通政策審議会気象分科会が取りまとめた提言「2030年の科学技術を見据えた気象業務のあり方～災害が激甚化する国土、変革する社会において国民とともに前進する気象業務～」では、「自治体の避難勧告等や住民の避難行動へ更に有効に活用されるよう気象情報・データを改善する必要がある」とされた。

また、令和3年4月に「防災気象情報の伝え方に関する検討会」により取りまとめられた報告書「防災気象情報の伝え方の改善策と推進すべき取組」では、「防災情報全体の体系整理、及び個々の防災気象情報の抜本的な見直しを行うべき時期に來たと捉え、中長期的に腰を据えて検討していくべきである」との提言がなされた。

防災気象情報については、観測技術の高度化により防災気象情報の種類が増える傾向にあり、情報の分かりにくさなどが課題となっている。令和4年2月に公表された「防災気象情報に関する住民アンケート調査 報告書」<sup>16</sup>によると、約半数の住民は気象庁等が発表する情報を「情報の種類が多すぎてわかりにくい」と感じているとされ、大雨警報には土砂災害と浸水害それぞれを対象としたものがあることを7割超の住民は理解できていないとされた。

令和3年12月から4年2月にかけて、全国1,335市区町村を対象に行われた「防災気象情報に関する自治体アンケート調査」<sup>17</sup>によると、全体の2割弱の市区町村が、「防災対応をとるに当たって、大雨等の事例1回当たりの情報の発表頻度が多くて扱いきれない」とときどき又はよく感じたとする一方、「情報文の長さやページ数等の情報量が多くて扱いきれない」と感じることもある市区町村は1割未満にとどまっている。また、情報の名称から警戒レベルを連想しづらい情報として、「氾濫警戒情報」が最も多く、また「高潮警報に切り替える可能性が高い注意報」、「高潮特別警報」、「氾濫危険情報」、「氾濫注意情報」の名称が他の情報の名称に比べて警戒レベルを連想しづらい傾向があるとされている。

令和4年1月、国土交通省水管理・国土保全局及び気象庁は、シンプルで分かりやすい防災気象情報の再構築に向け、防災気象情報全体の体系整理や個々の情報の抜本的な見直し、受け手側の立場に立った情報への改善などの検討事項を中心に議論を行うため、学識者、報道関係者等による「防災気象情報に関する検討会」を設置した。

同年9月、中間とりまとめが公表され、国等が提供する防災気象情報の基本的な役割として、「気象現象の正確な観測及び予測に閉じるのではなく、どのような状況になり得るかという情報を科学的に迅速に伝えることで、情報の受け手の主体的な判断や対応を支援することが役割」とされた。また、その役割を果たすため、防災気象情報の種類を

<sup>16</sup> 気象庁「防災気象情報に関する住民アンケート調査 報告書」(令4.2.25)

<sup>17</sup> 気象庁「防災気象情報に関する自治体アンケート調査」(令4.1集計)(本資料公開後に得られた回答も含めて1,335市区町村)

「対応や行動が必要な状況であることを伝える簡潔な情報」と「その背景や根拠を丁寧に解説する情報」の二つに大別する案が提示された。今後、それぞれの役割をもつ防災気象情報について、カテゴリごとに体系整理等の課題を議論し、令和5年度内を目標に最終とりまとめを行う予定としており、あわせて、適切な防災対応を行うための平時の取組として、防災気象情報を活用するためのコンテンツ作りや人材育成に係る取組についての検討も実施するとしている。

#### ウ 火山噴火等による潮位変化

現行の気象業務法においては、水象について「気象又は地震に密接に関連する陸水及び海洋の諸現象」とあり、海外における火山噴火による津波などは想定されていなかった。しかし、令和4年1月、トンガ諸島付近のフンガ・トンガ-フンガ・ハアパイ火山の大規模噴火により、日本では、気圧変化とその直後からの潮位変化が観測された。気象庁は、当初「津波被害の心配はない」と発表し、潮位変化が警戒レベルの1mを超えた後に警報と注意報を発表した。一連の対応では、火山噴火による潮位変化のメカニズム等が明らかでなく、津波警報等の発表まで時間を要したこと、噴火発生から津波警報の発表等の情報発信が不十分であったこと等の課題があった。

気象庁は、「津波予測技術に関する勉強会」や「火山噴火等による潮位変化に関する情報のあり方検討会」での検討<sup>18</sup>を踏まえ、新たな枠組みによる情報発信の運用を同年7月から開始し、噴煙の高さが約15キロ以上に達した場合は「津波発生の可能性」と到達予想時刻を、気圧と潮位の明確な変化を観測した場合には津波注意報や津波警報を発表することとしている。

### (3) 法律案の提出

以上のような状況を踏まえ、第211回国会において、気象業務に関する技術の進展に対応した洪水等の予報の高度化を図るため、予報業務の許可の基準の見直し等を行うほか、噴火等の一定の現象の予報の業務については、利用者への説明を義務付け、当該説明を受けた者にのみ利用させることを目的とした業務に限り許可を行うこととするとともに、都道府県知事が行う洪水予報に資する国土交通大臣による河川の水位又は流量に関する情報の提供等の措置を講ずることを内容とする「気象業務法及び水防法の一部を改正する法律案」が提出される予定となっている。

## 3. 空き家対策の現状及び今後の方向性

### (1) 空き家の現状及び現行の対策

#### ア 空き家の現状

総務省統計局「平成30年住宅・土地統計調査」によると、平成30年の空き家<sup>19</sup>は849万

<sup>18</sup> 令和4年4月、津波予測技術に関する勉強会「フンガ・トンガ-フンガ・ハアパイ火山の噴火により発生した潮位変化に関する報告書」、同年7月、火山噴火等による潮位変化に関する情報のあり方検討会「火山噴火等による潮位変化に関する情報のあり方（報告書）」がそれぞれ取りまとめられている。

<sup>19</sup> 本稿では基本的に「空き家」を用い、法令上の用語を意味する場合は表記を合わせて「空家」としている。

戸あり、20年間で約1.5倍に増加した。また、全国の住宅総数は6,241万戸であることから、空き家率は約13.6%となり、空き家の総数及び空き家率ともに過去最高に達した。空き家の内訳を見ると、賃貸用の住宅が433万戸（空き家全体の約51%）、売却用の住宅が29万戸（同約3.4%）、別荘などの二次的住宅が38万戸（同約4.5%）あり、市場に流通している住宅などが過半数を占めている一方、これらを除いた「その他の住宅」（長期不在の住宅等）が349万戸（同約41.1%）あり、過去20年で約1.9倍と特に増加している。

「その他の住宅」のうち、約101万戸に腐朽・破損があり、それ以外の空き家と比較しても高い割合であることから、「その他の住宅」が管理不全の空き家となるリスクが高いと言える。管理不全の空き家の中には、安全性の低下、公衆衛生の悪化、景観の阻害等多岐にわたる問題を生じさせ、地域住民の生活環境に深刻な影響を及ぼしているものもあることから、大きな社会問題となっており、所有者等による適切な管理や除却を促すことが課題となる。

我が国の人口は平成20年頃をピークに減少傾向であり、世帯数も今後減少傾向に入っていくこと、また、既に住宅総数は世帯数を大きく上回っていることを踏まえると、今後も空き家は増加すると考えられる。「その他の住宅」も、国土交通省の試算によれば、令和12年で470万戸程度に増加すると推計<sup>20</sup>されており、「住生活基本計画（全国計画）」（令和3年3月閣議決定）において、「居住目的のない空き家数」（「住宅・土地統計調査」における賃貸・売却用等以外のその他の空き家数）を12年時点で400万戸程度に抑えらるるとの成果指標が定められている。

## イ 現行の空き家対策

### （ア）空家対策特措法の概要

空き家問題に対し、多くの地方公共団体は独自の条例を制定するなどして対応していたが、平成26年11月、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の推進に必要な事項を定めた空家等対策の推進に関する特別措置法（以下「空家対策特措法」という。）が成立し、翌27年に施行された。これにより、空き家対策に関する法律が整えられ、現行の空き家対策は同法を中核に実施されている。

空家対策特措法では、空き家の管理責任が、第一義的にはその所有者等（空き家の所有者のほか、管理人、所有者が死亡している場合の相続人等を含む。以下同じ。）にあるとしている。しかし、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、個別の空き家の状況を把握できるのは市区町村であることから、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位置付けている<sup>21</sup>。

具体的には、市区町村は、空き家対策として、①国が策定した基本指針<sup>22</sup>に即した空家

<sup>20</sup> 国土交通省住宅局「「その他空き家」数の将来推計と増加抑制」（社会資本整備審議会 住宅宅地分科会 空き家対策小委員会（第1回）（令4.10.25）資料3）

<sup>21</sup> 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

<sup>22</sup> 「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」（平成27年2月26日付け総務省・国土交通省告示第1号）（最終改正 令和3年6月30日付け総務省・国土交通省告示第1号）（以下「基本指針」）

等対策計画<sup>23</sup>の策定、②空家等についての情報収集（空家等への立入調査、所有者等を把握するための固定資産税情報の内部利用等）、③空家等の適切な管理の促進（所有者等に対する情報提供、助言等）、④空家等及びその跡地の活用（跡地を含めた空家等に関する情報の幅広い提供等）、⑤特定空家等に対する措置（助言・指導、勧告、命令、行政代執行、略式代執行）（後述）等に取り組むこととされている。

国及び都道府県は、市区町村が行う空き家対策の円滑な実施のために、対策実施に要する費用の補助、地方交付税制度の拡充等を行うほか、必要な税制上の措置等を行うこととされている。国は、空き家対策総合支援事業（個別補助金）や空き家再生等推進事業（社会資本整備総合交付金）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や固定資産税等の住宅用地特例の解除等による税制上の支援（後述）を行っている。

#### （イ）特定空家等に対する措置

空家対策特措法において、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的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とされている<sup>24</sup>。

市区町村は、特定空家等と判断した空家等の所有者等に対し、除却、修繕、立木竹の伐採等の措置をとるよう助言や指導を行うことや、相当の猶予期限を設けた上で必要な措置をとるよう勧告することができ、所有者等が勧告に従わない場合には、固定資産税等の住宅用地特例が適用除外となる。また、勧告に係る措置が実施されない場合には、市区町村は、勧告を受けた者に対して必要な措置の実施を命令することができ、命令に違反した場合、所有者等は、50万円以下の過料に処される。さらに、所有者等が命令に従わず、必要な措置をとらない場合には、市区町村は、一定の要件の下で強制力を伴う行政代執行及び略式代執行（特定空家等の除却）を行うことができる。

なお、総務省統計局「平成30年住宅・土地統計調査」によると、調査対象の市区町村において、代執行を行った場合には、1件当たり数十万円から数千万円の除却に係る費用が生じているが、市区町村が所有者等から費用を全額回収できたのは、行政代執行・略式代執行の実施件数48件中、5件にとどまっているのに対し、全額市区町村負担となったのは13件となっている<sup>25</sup>。

---

という。)

<sup>23</sup> 空家対策特措法第6条において、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、空家等対策計画を定めることができるとされている。計画の作成は任意であるが、基本指針では計画を作成することが望ましいとされているほか、計画を作成していることが、空き家対策総合支援事業や空き家再生等推進事業による国からの財政的支援の前提条件となっている。

<sup>24</sup> 基本指針では、特定空家等は、「現に著しく保安上危険又は著しく衛生上有害な状態にあるもののほか、将来著しく保安上危険又は著しく衛生上有害な状態になることが予見されるものも含むものであり、広範な空家等について特定空家等として法に基づく措置を行うことが可能である」とされている。

<sup>25</sup> 前掲注21 57頁、148頁

### (ウ) 税制上の措置

人の居住の用に供する家屋の敷地に関しては、地方税法上、その固定資産税の課税標準額を6分の1に、都市計画税については3分の1（敷地面積200㎡以下の場合。200㎡超の場合は、固定資産税は3分の1、都市計画税は3分の2）とする特例措置（住宅用地特例）が講じられている。平成26年度までは全ての住宅に適用されており、管理不全の空き家を除却して更地にすると特例措置が適用されなくなり、税負担が重くなることから、劣悪な管理状態の空き家であっても除却されることなく放置される一因となっていた。

そのため、平成27年3月に成立した地方税法等の一部を改正する法律において、空家対策特措法に基づく必要な措置の勧告の対象となった特定空家等に係る土地について、住宅用地に係る固定資産税及び都市計画税の課税標準の特例措置の対象から除外する措置が講じられた。これにより、適正な管理がされていない空き家の所有者等に対しては、固定資産税等の税負担が大幅に増えることとなった。

また、相続日から起算して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（耐震性のない場合は耐震リフォームをしたものに限り、その敷地を含む。）又は取壊し後の土地を譲渡した場合には、当該家屋又は土地の譲渡所得から3,000万円を特別控除する特例措置が講じられており、古い空き住宅や敷地の有効活用を促している。なお、現行制度では「譲渡前」に売主が除却又は耐震改修の工事を実施する必要があるが、令和5年度税制改正では、工事の実施が譲渡後であっても適用対象とすることとしている。

### (エ) 空家対策特措法の施行状況<sup>26</sup>

市区町村における空家等対策計画の策定状況を見ると、令和4年3月31日時点で、全市区町村の8割である1,399市区町村で策定されており、策定予定ありを含めると9割を超える状況となっている。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111（6%）、策定予定なしも124（7%）となっている。

また、特定空家等に対する措置としては、助言・指導が30,785件、勧告が2,382件、命令が294件、行政代執行が140件、略式代執行が342件となっており、平成27年度以降増加傾向にあるが、助言・指導に比べて、それ以上の重い措置の割合は少ない状況となっている。

特定空家を含む管理不全空き家の除却等の状況を見ると、市区町村が把握した管理不全の空き家約49.9万件のうち、所有者が特定された空き家が全国で約48.1万件あり、そのうち市区町村の取組等により約14.3万件が除却や修繕等がなされている。市区町村が把握した管理不全の空き家の約3割が除却等されたことになり、一定の成果をあげていると言える。

一方で、特定空家等は約2万件が現存しており、管理不全の空き家も約23.5万件ある。総務省統計局「平成30年住宅・土地統計調査」において「その他の住宅」のうち、腐朽・

<sup>26</sup> 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（R4.3.31時点）」  
<<http://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/content/001519053.pdf>>（令5.2.3最終アクセス）

破損があるものが約101万戸であることを考慮すると、実際に管理不全となっている空き家は更に多いものと推察される。また、「その他の住宅」の総数349万戸から見ると除却等がなされた空き家は約4%程度にとどまっている。

## (2) 空き家対策の課題及び今後の方向性

### ア 空き家対策小委員会の設置

前述のように、今後、人口・世帯数の減少や高齢化に伴う相続の増加等により、空き家数の更なる増加が見込まれている。また、現行の空き家対策に対しては、6割以上の市区町村が空き家担当部署のマンパワー不足、6割近くの市区町村が専門的知識の不足を課題として挙げているほか、特定空家等となる一段階前での所有者等への対応や、固定資産税の住宅用地特例の解除、緊急時に迅速な代執行を可能とするなど特定空家等に対する措置を更に円滑に行えるようにすることなどを求める地方公共団体の声がある<sup>27</sup>。

これらを踏まえ、国土交通省は、令和4年10月、空き家の発生抑制や空き家の利活用・適切な管理・除却に向けた取組の強化等、空き家政策の在り方を検討するため、社会資本整備審議会住宅宅地分科会に空き家対策小委員会を設置した。同小委員会において、地方公共団体のほか、業界団体や空き家問題に取り組むNPO等からの意見聴取等が行われ、5年2月に「社会資本整備審議会住宅宅地分科会空き家対策小委員会とりまとめ～今後の空き家対策のあり方について～」が公表された。

### イ 空き家対策小委員会 とりまとめの概要

同とりまとめでは、地方公共団体のマンパワー不足等により、除却を中心とした対応や危険な特定空家等になってからの対応では限界がある一方、特定空家等となる前の段階での発生抑制、活用促進及び適切な管理等を促進するこれまでの取組は不十分であるとし、今後取り組むべき空き家対策について主に次のように提言している。

#### (ア) 発生抑制を図る取組

所有者の死後もなるべく空き家にしないため、自宅の取扱いを検討し、それを家族に共有することの重要性について意識の啓発を図るとし、具体的対策として、「終活」としての空き家対策の重要性・空き家リスク等の意識啓発・働きかけ、地方公共団体やNPO等と専門家との連携によるセミナー・相談会等の実施などを挙げている。

#### (イ) 活用促進に向けた取組

所有者等に寄り添って「空き家は早期に活用する」との意識を醸成するとともに、周囲に悪影響が及ぶに至っていない空き家についても施策対象に位置付け、所有者等・活用希望者双方の早期の決断を促し、活用を支援する取組を推進するとしている。

具体的には、地方公共団体・NPO等の民間主体から空き家の相続人に対する働きかけや相談対応、相続した空き家の早期譲渡を促すインセンティブの拡大等の取組の促進のほか、都市部・地方部など地域を取り巻く状況を踏まえた取組の展開を促進するとし、人口動態や地域特性などを踏まえ、重点的に活用を促進する地域を設定する仕組み

<sup>27</sup> 国土交通省住宅局「市区町村における体制上の課題と第三者団体の活用」「空き家問題への制度的対応を求める自治体の声」(社会資本整備審議会 住宅宅地分科会 空き家対策小委員会(第1回)(令4.10.25)資料3)

検討するとしている。

#### (ウ) 適切な管理の確保・除却の促進に向けた取組

所有者等に管理の意識を醸成し、適切な管理を促進するとともに、空き家の具体的な活用や処分に至るまでの間、さらには、周辺に悪影響を与える特定空家等になる前の段階で、所有者等に適切な管理の実施や特定空家等とならないための具体的な措置を促し、また、特定空家など利活用が難しい空き家の除却を更に円滑化するとしている。

具体的な取組として、所有者等の管理の拠り所となる指針等の作成、所有者等の判断に資する除却費用等の情報提供の充実や除却への支援強化、所有者等の責務の強化のほか、市区町村が所有者等の探索に活用できる情報の拡大や取得の円滑化、特定空家等の状態となるおそれのある空き家の所有者等に適切な管理を促すことを可能とする仕組（固定資産税の住宅用地特例の解除の検討を含む。）の検討、市区町村による財産管理制度の利用を円滑化する仕組の創設、緊急時の代執行など特定空家を対象とした措置をより円滑化する仕組の検討などを挙げている。

#### (エ) NPO等の民間主体や地域コミュニティの活動を促進する取組

NPO等の民間主体が行う所有者等へのきめ細かな対応や市区町村の取組を補完する取組を促進し、また、地域コミュニティを巻き込んだ空き家対策を促進するとし、具体的取組として、NPO等が、所有者等に寄り添って空き家の活用・管理に係る相談対応や所有者等と活用希望者とのマッチング等の活動をしやすくなるような環境整備（公的位置付けの付与、市区町村からNPO等への所有者情報の円滑な提供、活動への支援等）の推進などを挙げている。

### ウ 空家対策特措法改正案の提出

以上を踏まえ、国土交通省は、空家等の適切な管理及びその活用を一層促進するため、空家等活用促進区域（仮称）に関する制度の創設、適切な管理が行われていない空家等に対する措置の拡充、空家等管理活用支援法人（仮称）の指定制度の創設等を主な内容とする「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案」を第211回国会に提出する予定としている。

改正案には、所有者等が空き家の活用、管理方法を相談しやすい環境を整えるため、市区町村がNPO等を空家等の活用の支援法人に指定し、助言できる制度の創設が盛り込まれる見込みである。前述のように、市区町村は、空き家対策を実施するに当たりマンパワー不足を課題として挙げており、地方公共団体だけでは十分な対応が難しい部分もある中、NPOや民間企業による空き家の管理や流通促進などのビジネスも増えてきている。今後、管理不全の空き家を減らすため、所有者等と行政だけではなく、NPOや民間企業との一層の連携が求められている。

(むらた かずひこ、かねしげ つるみ、えびね たくや)