

自治体の空き家対策の検証と今後の課題 ～政策執行過程における「点」と「面」からの対策～

岩 崎 忠

はじめに

空き家は、居住環境がないため、ごみの不法投棄がなされ、悪臭の発生にもつながることもある。また、防災・防犯機能も低下しているため、火災が発生する場合もあり、さらに建物の倒壊など事故を招く恐れもある。こうした空き家が増加する背景には、いくつか要因をあげることができる。まず、住宅市場のバランス、すなわち人口が減少しているにもかかわらず、新しい住宅が提供されていることにある。次に、遠方に居住していて所有者たる当事者としての認識が欠如している点や、居住建物の維持管理費・取壊費用まで捻出する余裕がないといった経済的な要因を挙げることができる。さらに、所有者の特定が困難であるため、「空家等対策の推進に関する特別措置法」（以下、「空家特別措置法」とする。）が制定される以前は、固定資産税情報を空き家対策のために使用できなかった点を挙げることができる。他にも、建築基準法施行前に建築された住宅の場合、接道義務を満たしていない場合もあるため、建て替えができないという無接道家屋の問題といった法的要因もある。

こうした空き家に対しては、これまで多くの自治体は、空き家に対する条例を制定し、危険な空き家を除去したり、解体や修繕するための補助制度を創設して国に先行して対策を進めてきた。国においても2014年11月に空家特別措置法を成立させるとともに、2015年度税制改正では、危険な特定空き家に対して固定資産税の住宅用地特例（建物のある土地の固定資産税の軽減措置）を解除することとし、2016年度税制改正では、相続して一定の期間内に空き家を売却すると譲渡所得税の特別控除が受けられるようにするほか、空き家化の予防、空き家の流通・活用等の施策を推進してきている。こうした国による空家特別措置法の制定と税制改正により、これまで以上に空き家対策が進められている。

本稿では、こうした国や自治体の空き家対策の取り組みを検証するとともに、その具体

的な課題について政策執行過程研究の視点から分析することとする。

1. 政策執行過程研究の特徴

政策とは、「政府又はこれに準ずる組織が、その環境諸条件またはその対象集団の行動に何らかの変化を加えようとする活動の案」である⁽¹⁾。そして、政策の執行過程とは、その活動の案を現実にあてはめて適用し、政府が環境条件や対象集団に実際に働きかける活動のプロセスそのものである⁽²⁾。

政策は、政府活動の案にすぎず、これを現実に行おうとするプロセスでは、さまざまな問題が生じる。例えば、ある規制政策を実施しようとする場合に被規制者や周囲の者から予期しない抵抗が生じることもあるし、補助金等の給付行政の場合は、政府内部調整がつかず、予算や人員が確保できないため、事業を中止せざるをえないこともある。

このような執行過程において起こる事態を、政策をつくる段階で全てを予想することは困難であり、執行過程において、はじめてこれらの課題を発見し、その対策を講じて解決し、その政策の目的を実現することになる。とりわけ、政策の実現にあたり、利害を有する者の合意を得て、または反対を緩和して政策を実現することは、執行過程になくはならない過程である。もちろん、政策実施過程では、ただ政策の目的を実現すればよいのではなく、どのような方法や手続でどれだけのコストを支払って実現したのかという視点も大切である。また、政策の執行にあたっては、十分な説明責任を果たしたとか、公平な基準で執行したかが問われなければならない。

(1) 西尾勝氏は、「公共政策とは、……政府がその環境諸条件またはその対象集団の行動に何らかの変更を加えようとする意図のもとに、これに向けて働きかける活動の案」と定義づける（西尾勝『行政学』有斐閣、1993年、208頁）。森田朗氏は、「政策は、政府の行う現実の姿ではなく、政府が将来に行う活動の体系についての案」と定義づけている（森田朗『許認可行政と官僚制』岩波書店、1988年、20頁）。両氏の定義を基本に「公共政策」について、本稿のように定義づけた。

(2) 政策執行過程研究の中で、トップダウン・アプローチとボトムアップ・アプローチという議論がある。どちらの立場を支持するかは政策そのもの及び執行過程の特質によって異なる。空き家に関する政策は、計画を立案しただけでは、目的が遂行されず、執行過程の中で利害関係者が与える影響が極めて大きいので、ボトムアップアプローチがより適合的かと思われる。（真山達志「政策実施理論」宇都宮深志・新川達郎『行政と執行の理論』東海大学出版会、1991年、221～236頁、今村都南雄「政策実施研究の再検討と課題」『行政学の基礎理論』三嶺書房、1997年、279～299頁）

空き家対策の目的は、危険な空き家を除去することと利用可能な空き家を利用促進することである。危険な空き家を除去するために、これまで空き家の代執行を実施してきたが、解体費を全て回収できない場合、税が投入されることになる。同様に、危険な空き家の解体費補助の一部を自治体が負担することを行ってきた。こうした税の投入は、他の政策手段で利用される事例と比較して公平性が確保されているかといった点について自治体は説明責任が問われることになる。そして、仮に解体費を回収できない状況が常態化した場合、空き家の所有者または管理者は空き家を放置すれば壊してくれると考えるようになり、モラルハザードを引き起こす可能性がある。

こうした政策執行過程の特徴・課題を踏まえて、空き家対策についての効率かつ有効な手段を分析するものである。

2. 公共政策の構成要素

公共政策は、目的、主体、対象、手段、基準・手続の要素からなる⁽³⁾。空き家対策にあてはめると以下のとおりである。

目的は、大きく2つに大別でき、一つは、地域住民の生命、身体、財産の保護、生活環境の保全であり、もう一つは、空き家を利活用し、有効活用することである。

主体は、市民に身近であり、不動産の保有情報（固定資産税情報）を有している市町村が中心になるが、財政的な支援や情報をまとめて発信できる点では、広域的な自治体である都道府県と国が市町村を積極的にバックアップすることが期待される。

対象は、空き家であるが、建築物のほか、これに附属する工作物及びその敷地（立木その他の土地に定着する物）を含み、居住そのほかの使用がなされていないことが常態であるものである。共同住宅の場合、一部未使用住宅でも対象にすることができるか検討する必要がある。

手段として重要なのは、執行手段の選択である。多様な執行手段の中から最も適正な手段を選択し、また複数の手段を組み合わせることが重要であり、その際、権限、財源、人材、情報などの政策資源（policy resource）のうち、どのような資源を活用できるかを考

(3) 森田朗氏は、政策の構成要素として、目的、対象、活動体制、行政手段、手続きの5つを挙げている点を参考にした（前掲注(1)森田朗（1988）26～29頁）

えることがポイントになる⁽⁴⁾。

権限による対応措置、すなわち「権力的な手段」として、空家特別措置法では、倒壊等が著しく保安上危険となるおそれのある状態などの「特定空家等」を対象に、除却・修繕・立竹木の伐採等の措置の「助言又は指導」、「勧告」、「命令」を行い、行政代執行の方法により強制執行を可能としている。

次に、資金による対応措置、すなわち「経済的な誘因の提供（インセンティブ手法）」として、施策の実施に要する費用に対する補助、必要な税制上の措置等を行うのも重要な手段といえよう。空き家の場合、解体費補助、改修費補助を交付することで危険な空き家を除去したり、空き家の利活用を促進することが考えられる。

また、「情報による対応」である。空き家の所有者を把握するため固定資産税情報の内部利用、空き家等のデータベースの整備等を行い、空き家バンクを充実させ、積極的に情報提供して、中古市場を活性化することも期待される。

さらに、「組織による対応」としては、空き家対策を総合的に行うために、空家等対策連絡協議会を設置したりすることが考えられる。

公共政策の構成要素として、最後に、基準・手続がある。補助金の交付基準・交付手続や特定空家等の認定基準・認定手続などが該当する。

以上のような構成要素からなる公共政策により、自治体は、直面する課題解決のための目的に対して、有効かつ効率的な手段を講じなければならないのである。

そこで、空き家対策について、いかなる手段を講じていくべきかについて、権力的な手段、経済的な誘因の提供、情報による対応、組織による対応の4つの手段に分けて効率的かつ効果的な手段について考察していくことにする。

(4) 本稿では、森田朗氏が政策手段として、権力、組織、資金、情報の4つに分類でき、これらを組み合わせることにより、政策目的を達成できる手段を参考にした（前掲注(1) 森田朗（1988）25～26頁）。なお、これら4つの手段に加えて、行動環境を物理的に変えることで対象者の行動を制御する「物理的制御」を含め、5つの政策手段とする考え方（岩崎忠『自治体の公共政策』学陽書房、2013年、15～16頁）もある。空き家対策の場合は、空き家への進入やごみの不法投棄防止のために柵を設置するような手段に限定されているので、本稿では政策手段に含めなかった。

3. 権力的な手段

(1) 空家特別措置法の概要

空家特別措置法の目的は、周辺住民の生命・身体または財産の保護、生活環境の保全を図り、空き家等の利活用を促進することである。そして、市区町村が、住民に最も身近な行政主体であり、個別の空き家等の状況を把握することが可能なため、空き家等に関する対策の実施主体として位置付けられた。市区町村は、今後、国土交通大臣及び総務大臣が定める基本指針に即して、空家等対策計画を作成する（第6条）。計画の作成、変更、実施に関する協議を行うために、市区町村は協議会を設置する（第7条）。しかしながら、計画策定も協議会設置もいずれも任意であるため、それらの動向は決して活発ではない。

空家特別措置法にいう「空家等」とは、常時使用しない状態が続いている建築物、工作物及びその敷地である（第2条第1項）。そのまま放置すれば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景観を損なっている状態にある空家等が「特定空家」（第2条第2項）と定義された。特定空家等の所有者等に対して、助言・指導、勧告、命令ができる。ただし、景観疎外の場合には、除却まで求められない（第14条第1～3項）。命令不履行の場合は、公益の重大な侵害状態でなくても行政代執行ができる（同条第9項）。

また、命令の名宛人を過失なく確知できない場合に代執行できる（略式代執行）場合、命令したにもかかわらず、履行期限まで改善が見込めない場合、特段の要件なく代執行できる（緩和代執行）場合を規定した。法施行後の行政代執行の実績は、**図表1**のとおりである⁽⁵⁾。このように、法施行後約1年の間で、市区町村の規模に関わらず17件も代執行されているのが特徴であるといえよう。中でも13件が略式代執行であり、中には特定行政庁でもない市区町村が含まれており、空家特別措置法の制定の成果が表れているといえることができる。

この他、空家特別措置法には、立入調査（第9条）、所有者情報の利用（第10条）、データベース化（第11条）、跡地活用等（第13条）が規定されている。この中で、所

(5) 北村（2016d）9頁

図表 1 空家特別措置法施行後の行政代執行の実績

1	新上五島町（長崎県）	2.0万人	2015年7月	略式代執行
2	横須賀市（神奈川県）	41.5万人	2015年10月	略式代執行
3	上市町（富山県）	2.3万人	2015年11月	略式代執行
4	別府市（大分県）	12.2万人	2016年2月	略式代執行
5	五所川原市（青森県）	5.6万人	2016年2月	略式代執行
6	葛飾区（東京都）	44.4万人	2016年3月	行政代執行
7	明石市（兵庫県）	29.1万人	2016年3月	略式代執行
8	高森町（長野県）	1.3万人	2016年3月	略式代執行
9	品川区（東京都）	38.0万人	2016年5月	行政代執行
10	宇部市（山口県）	16.9万人	2016年6月	略式代執行
11	明石市（兵庫県）	29.1万人	2016年7月	略式代執行
12	前橋市（群馬県）	33.9万人	2016年7月	略式代執行
13	室蘭市（北海道）	8.9万人	2016年8月	行政代執行
14	上市町（富山県）	2.3万人	2016年8月	略式代執行
15	妙高市（新潟県）	3.3万人	2016年8月	行政代執行
16	上市町（富山県）	2.3万人	2016年10月	略式代執行
17	越前町（福井県）	2.3万人	2016年10月	略式代執行

（出典）北村（2016d）9頁より作成

有者情報の活用（第10条）を規定した点は大きく、地方税法第22条により課税目的以外の使用を禁じていた固定資産税の情報を空き家対策に活用できるようにした点は、所有者特定に大きく寄与できる点で、その意義は大きい。とりわけ、東京都特別区は、課税主体の東京都と空き家対策を主体的に行う特別区と主体が異なる点で円滑な空き家対策を進められなかった点を考慮すると、この規定の意義は特に大きいといえよう。

（2）空家特別措置法施行後の条例制定（改正）の可能性

空家特別措置法は、数多くの自治体が条例制定した後に制定されたことから、自治体側には条例改正をするのか、条例を廃止するのか、それともそのまま条例をおくのか、その対応が求められたところである。情報公開制度、個人情報保護制度についても、数多くの自治体が条例に先行して制定されている。これらの制度は法律（政令省令、告示を含む）による規律密度（事務処理の基準、方法、手続等を規定している度合い）は低く、行政機関の保有する情報の公開に関する法律第25条は「地方公共団体は、この法律の趣旨にのっとり、その保有する情報の公開に関し必要な施策を策定し、

及びこれを実施するよう努めなければならない。」と規定しているだけである。つまり、情報公開・個人情報保護に関する法律は、自治体に対して、具体的な規律をしていないため、法律の制定により条例の改正が必要になることはなかった。また、屋外広告物法のように、規制対象との法関係は条例制定によりはじめて確定する場合は問題なかった。一方で、空き家対策については、数多くの自治体が条例制定されているにもかかわらず、比較的に規律密度の高い法律が制定されたため、各自治体では条例改正が必要であったといえよう。

また、空家特別措置法の抱える問題点を条例でいかに克服するかも注目すべきであろう。例えば、建物全体が使用されていないものを対象としており、長屋建てや共同住宅の一部の住戸について対象としていない点や、先行した条例では全ての空き家を対象としていたにもかかわらず、「特定空家等」と認定したもののみ助言、指導、勧告、命令ができるとされており、いずれも手続きを省略することが認められていない点、さらに、建築基準法の特別措置法として建築基準法の仕組みを参考に立法されており、建築基準法の対象としている「一般の住居」と「空き家」に関する財産保障を同一に扱おうとしている点などである⁽⁶⁾。

これらの問題点に対する対応として、京都市では、一戸建ての空き家のみならず、長屋建てや共同住宅の一部の住戸についても対象とした点や、義務を命ずる暇がなく、緊急対応が必要であると認められる場合に、緊急措置として所有者に事前告知することなく、市が対応できるとする緊急安全措置を規定した点が特徴である。また、空き家の適正管理（危険な空き家の指導を含む）にとどまらずに、空き家の発生予防、空き家の活用、流通促進、跡地利用といった総合的な空き家対策を盛り込んだ点も評価できよう。一方で、京都市が、著しい管理不全な状態の特定空家等について、助言や指導又は勧告を経ずに命令できる規定を置いた点は、空家特別措置法の趣旨と目的が同様にもかかわらず、いきなり命令できるとした点で、挑戦的な試みといえよう。

この他、千葉縣市川市では、空家特別措置法第14条の助言若しくは指導又は勧告を行っても所有者等が必要な措置を講じない場合は、所有者等の同意を得て、契約による安全代講措置を講じることができる旨の規定を置いた。民事訴訟を意識した規定ということもできよう。

(6) 第二東京弁護士会主催セミナー（2016年6月7日開催）「空き家対策への自治体の取組みはどうあるべきか～自治体独自の条例制定で解決しましょう～」における幸田雅治氏（神奈川大学法学部教授）の「空家対策特措法の問題点」を参考にした。

さらに、新潟県上越市のように、空き家等対策協議会の設置根拠（第21条から第25条）を条例に規定しただけでなく、特定空家の認定手続（第7条）を条例に規定したことに意義がある。特定空家になると代執行に進む可能性があるだけでなく、固定資産税の特例措置が講じられなくなり、所有者等に不利益が及ぶ点を考慮したものといえよう。

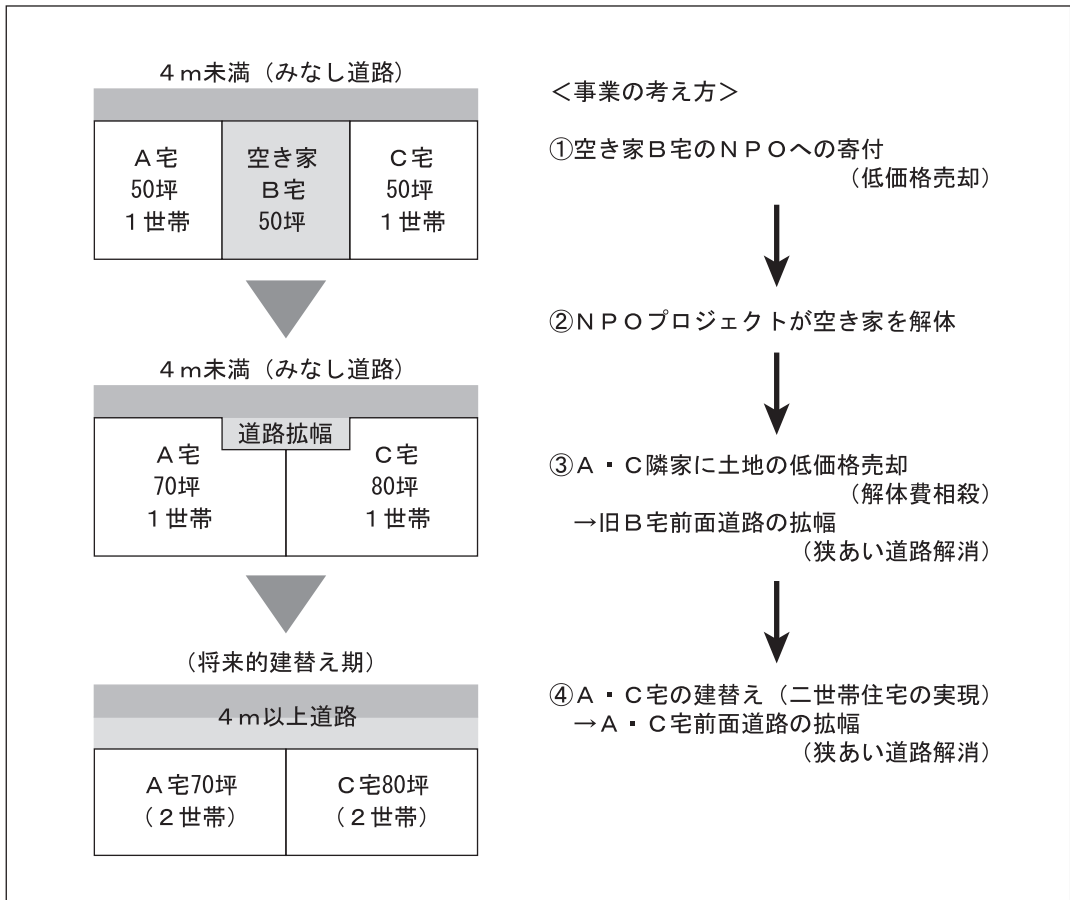
（3） まちづくりによる「面」整備としての権力的手法

空き家が単体の個別の空き家だけの問題ではなく、木造密集地域等という地域一体の課題として捉えた時、個別の空き家を対象とするのではなく、まちづくり手法（都市計画法、都市マスタープラン）と一体となった面整備として空き家対策を検討する必要がある。

「面」的なまちづくり手法としては、土地区画整理法、土地改良法、都市開発法、新都市基盤整備法などによる換地処分、権利変換処分などにより整備する方法がある。

山形県鶴岡市では、道幅も狭く、接道要件を充たしていない土地が多いことから、NPOプロジェクトが中心になって、空き家所有者から空き家と土地を寄付（または、低価格で譲渡）してもらおう事業を進めている。具体的には、空き家を除却した後の土地の一部を市に道路として提供してもらい（狭あい道路対策）、跡地は隣接所有者に低価格で売却する「ランド・バンク方式（図表2）」を採用している。この方式は、危険な空き家の撤去を進めると同時に、跡地を隣地と組み合わせて区画整理事業（小規模連鎖型区画再編事業）を行い、同時に狭あい道路対策も行う点で、面的・線的な整備とリンクした取り組みとして評価できる。

図表2 山形県鶴岡市ランド・バンク事業



(出典) 山形県鶴岡市HPより作成

4. 経済的な誘因の提供 (インセンティブ手法)

(1) 国の補助制度と税制改正

国土交通省は、2010年2月から3月にかけて6都府県（東京都の特別区と市、大阪府内の市、茨城県、埼玉県、千葉県、神奈川県内の東京都心から40km以遠の地域）を対象に、「平成21年度空家実態調査」を実施し、空き家の活用や除却を補助する「空き家再生等推進事業」を推進してきた。この事業は、国費として2分の1を負担し、空き家住宅等の集積が居住環境を阻害し、又は地域活性化を阻害している区域におい

て、居住環境の整備改善及び地域の活性化に資するために、不良住宅、空き家住宅又は空き建築物の除却及び空き家住宅又は空き建築物の活用を目的とした。

また、2015年度、2016年度に税制改正を行い、空き家の利活用を促進しようとしている。2015年度税制改正では、危険な特定空家に対して固定資産税の住宅用地特例（建物のある土地の固定資産税の軽減措置）を解除することとし、2016年度税制改正では、相続して一定の期間内に空き家を売却すると譲渡所得税の特別控除が受けられるようにし、空き家化の予防、空き家の流通・活用等の施策を推進している⁽⁷⁾。

(2) 自治体の補助制度

空き家対策の「経済的な誘因の提供手法（インセンティブ手法）」の一つとして、空き家の撤去費補助制度がある。撤去費に対する補助制度について、毎日新聞がアンケート調査したところによると、条例制定している355自治体のうち325自治体から回答を得た中で、撤去費の補助制度があると回答したのは96自治体（3割）で、制度がないと回答したのは221自治体（7割）となり、補助制度をもつ96自治体のうち55自治体が実施している⁽⁸⁾。行政代執行とともに、補助制度をもつことは、他の要因により行われる行政代執行との関係で公平性に欠けると考えられるし、老朽化しているが危険でない建物と老朽化していて危険な建物との線引きを明確に判断する専門的な見地が必要になるであろう。

京都市では、空き家の賃貸や売却を条件として、修繕・模様替え、家財の撤去の一部について、最大30万円（京町家の場合は60万円）の補助を、地域住民の交流の場や芸術家のアトリエ、留学生の住まいといった京都市の各種政策目的に合った活用方法については、最大60万円（京町家の場合90万円）の補助を行っている。また、「まちなかコモンズ整備事業」として、密集市街地において、老朽化した建築物を除却し、跡地を地域の防災のひろばとして整備する場合に、除却費用（上限100万円）と整備費用（上限200万円）を補助しており、密集市街地・細街路対策と関連して跡地利用を促進している。さらに、空き家をまちづくりの資源として捉えて、新しい活用方法を提案するプロジェクトを公募し、公開審査を経て選定したプロジェクトに対して改

(7) 国土交通省は、空き家に入居する子育て世帯や高齢者に最大で月4万円を家賃補助し、受け入れる住宅の持ち主には、住宅改修費として最大100万円補助するスキームを早ければ2017年秋から開始予定である（2016年12月25日日本経済新聞記事）。

(8) 2014年9月21日毎日新聞記事

修費用等として最大500万円を補助する「空き家活用×まちづくり」モデル・プロジェクトがある⁽⁹⁾。このような空き家の有効活用につなげる補助のスキームは評価すべきである。こうした市民からの提案・知恵を活かそうとする取り組みは、群馬県前橋市でも行われており、「ここにあるタカラモノ、空き家・空き地コンペ（2016年4月）」である。これは、公益財団日本建築業協会関東甲信越支部の主催で、前橋市の中心市街地に接する東西250メートル南北200メートルの三角のエリアに存在する空き地を利用してエリア全体の価値を高める提案を表彰するものである。また、空き家の有効活用について、自治体行政だけで検討するのではなく、市民からの提案・知恵を活かそうとする取り組みは、今後各地で広がることを期待したい。

5. 情報の提供

(1) 中古物件の住宅市場の活性化

① 「自治体版空き家バンク」の限界と「全国版空き家バンク」の創設

群馬県桐生市では、移住・定住促進の一環として、2006年度に空き家・空き地バンクを設立した。当初は、移住・定住が目的であったため、対象地区を山間部に限定していたが、2008年度に対象地域を桐生市全体に拡大したところから、登録件数が急増して2015年度には累計登録件数が230件、成約件数が93件と全国自治体の上位の実績を上げることができたと報告している⁽¹⁰⁾。このことから、不動産市場について、狭域の自治体の区域を超える広域なエリアで捉えることが必要であることが理解できる。こうした空き家バンクは、国土交通省が2015年に実施した調査で回答した950市区町村の7割が空き家バンクを開設していると報告しており、このような空き家バンクを行う自治体は今後増加していく傾向にあるといえよう。

また、自治体版空き家バンクは、自治体ごとで運用されているため、自治体の区域内に限定されて、サイト仕様が異なり、検索しづらいといった課題がある。また、市町村区域と不動産市場が必ずしも一致しない点を踏まえ、国土交通省は、各自治体が運営する「空き家バンク」の物件情報を集約し、一元化した「全国版空き家バ

(9) 矢田部（2016）34～38頁

(10) 公益社団法人全国宅地建物取引業協会連合会（2016）26頁

ンク」のサイトを作成するとしている⁽¹¹⁾。さらに、都道府県の役割強化と「民間の物件情報サイト」との連携について期待したい。

② 京都市における空き家情報の積極的な活用と外部不経済情報の提供

京都市では、総合的なコンサルティング体制の整備を図るとともに、地域と連携した空き家対策、空き家改修の補助金制度などを実施して、空き家の活用・流通の促進を行っている。個人所有の空き家に対して、活用しようとして誰に相談しているのかわからない、信頼のおける不動産事業者を知らないという市民の意見を反映して、空き家所有者が気軽に相談できる総合的なコンサルティング体制を行うことにした。具体的には、京都市内の不動産事業者に京都市が実施する研修を受講してもらい、「地域の空き家相談員」として登録し、無料で空き家所有者等の相談に応じてもらう制度を実施している（＝「地域の空き家相談員制度」）。また、賃貸用又は売却用として流通していない一戸建て・長屋建ての空き家を活用・流通させようとする所有者に対して、必要な助言や情報提供を行う専門家を派遣している。具体的には、建築士又は「地域の空き家相談員」を空き家所在地に派遣し、空き家の劣化状況等の診断と空き家の状況を踏まえた活用と流通等に関する助言等を無料でやっている（＝『空き家活用・流通支援等専門家派遣制度』）。さらに、地域の自治組織が、まちづくり活動として空き家に関する取り組みを行う場合に活動費の助成や活動のコーディネーター役の派遣といった支援を行っている。具体的な活動としては、地域住民や空き家所有者向けのセミナー・相談会の開催、「まちあるき」による空き家所有者への活用提案である。最終的に空き家所有者と入居希望者マッチングにより地域に人を呼び込み、地域コミュニティの活性化につなげていこうとする取り組みであり、現在、京都市内24団体がこの制度を活用している⁽¹²⁾。さらに、京都市では、外壁材等の落下による死亡事故（想定）による民事上の工作物責任（民法第717条）により損害賠償額が5,000万円になるという試算を示す『空き家便利帳（2015年3月）』を作成し、空き家問題の外部不経済性、所有者自己責任を強調している点は大いに参考になるであろう。このような所有者の工作物責任を啓発する取り組みは、新潟市のウェブサイト「知っておきたい建築物の管理責任」や

(11) 2016年10月4日毎日新聞記事

(12) 前掲注(9)

神奈川県相模原市のパンフレット「あなたの空き家大丈夫ですか？」でも市民の啓発に活用されている⁽¹³⁾。

③ 千葉県流山市の「住み替え支援・ワンストップ相談体制」

千葉県流山市には、住み替え支援制度といって、広い家を持って余して手離すことを検討しているシニア世帯と子育てのために安く広い中古住宅に住み替えを希望する子育て世帯とが自治体の窓口を通じてマッチングを図る制度がある。具体的には、市内の不動産業者及び建設業者、市内及び近隣市の設計業者がつくる「住み替え支援組織」が、住宅・マンションの情報、リフォームの提案、リフォームの工事の見積もりなどを提供する。利用者は、複数の「住み替え支援組織」から自分たちを支援してくれるチームを任意に選ぶことができる。この制度は、各種相談を1箇所のできるため、不安や負担は軽減され、最終的に条件が合えば、支援組織の各業者と契約を結ぶことで、物件調査から入居までワンストップで支援を受けることができる点が特徴で、空き家バンクとは異なる都市型の流通促進策といえよう。また、住宅需要に関する世代間（高齢者と若者との間）のミスマッチ解消策としても有効な施策である。同じような取り組みとして小田急電鉄は、高齢者向けマンションや介護施設に転居した高齢者の自宅を借り上げ、子育て世代を中心に若年層が好む部屋にリフォームした上で、転貸する取り組みを行っている⁽¹⁴⁾。このように世代間における政策のミスマッチ解消という考え方は、他の政策分野でも活用できる有効な考え方であろう。

(2) 空き家の予防対策

① 民泊施設としての空き家の活用

有料で宿泊者を泊めることは旅館業法の許可が必要である。また、旅館やホテルは原則として住宅地には営業できず、衛生上の基準も厳しい。しかしながら、近年の訪日外国人の増加で旅行者を有料で宿泊させる施設が増えてきており、社会問題化している。これに対して、2016年4月より、国家戦略特区（東京都大田区等）で

(13) 損害額の試算は、日本住宅総合センターの「空き家発生による外部不経済の実態と損害額の試算による調査（2013年5月）」のデータに基づくものである。この調査では、シロアリ、ネズミの駆除被害が発生した場合の損害額（23.8万円）等を試算している。

(14) 2016年10月3日日本経済新聞夕刊記事

は、旅館業の一種である簡易宿所（カプセルホテルやゲストハウスなど）の規制を緩和し、2泊3日から民泊を認めた。京王電鉄は、民泊が認められている東京都大田区、多摩地区のマンションを積極的に活用しようとしている。また、関西でも、阪急阪神といった鉄道会社が民泊を含め、売買や賃貸等を検討しており、新たなビジネスチャンスに挑戦しようとしている⁽¹⁵⁾。しかしながら、国家戦略特区では、旅館など既存の宿泊施設との競合を避けるため、7日以上宿泊に限るなどの条件が厳しい。今後は、民泊参入を目指す不動産業界から営業日数が少なくても採算が合わないとして「制限なし」を要望されたことを踏まえるとともに、民泊に顧客を奪われることを懸念する旅館業界が「年30日以内」を要望していることを勘案して、「年180日を上限」として、法案が提出される予定である。このほか、営業日数の定義についても自治体はあらかじめ設定する営業期間の上限とするとしているのに対し、不動産業界は実際に宿泊者を受け入れた日数と食い違いがある。現行法では、旅館やホテルは住宅地では営業ができないが、新法では住宅地を含めて、民泊の営業が可能になるため、自宅や賃貸住宅の1室を民泊に転用する動きが広がりそうである。こうした空き家を含め、個人が保有する資産を活用したシェアリングエコノミーを通じて、観光資源の多様化とホテル不足の解消につながることを期待したい⁽¹⁶⁾。

② 京都市「固定資産税通知書とリンクした啓発チラシと出前講座の活用」

京都市では、空き家についての意識を広く市民の間で醸成し、予防や活用・流通の促進、適正管理へとつなげるために、「市民しんぶん」などによる普及啓発を実施するとともに、空き家所有者に対する個別的・直接的・能動的な働きかけを実施している。例えば、2016（平成28）年度から、市内在住者を含む家屋（空き家を含む）の所有者に対して啓発を行い、所有者の責務、空き家を放置することの危険性、空家特別措置法に基づく勧告の対象となった場合の固定資産税等の住宅用地特例の取り扱い、京都市の空き家の活用に係る補助制度などを内容とした空き家に関する啓発チラシを固定資産税通知書に同封している。

また、空き家が長時間放置される要因の一つとして、相続登記がなされず、活用や処分をしようと思っても関係権利者が多数にのぼり合意形成できないといったこ

(15) 前掲注(14)

(16) 2016年12月4日日本経済新聞記事

とにある。こうしたことから、権利関係の複雑化予防を目的として、司法書士と京都市職員が出向いて「遺産分割や相続登記に関するミニ講座」を無料で開催したり、「おしかけ講座」を開催している⁽¹⁷⁾。

今後は、自治体が相談された空き家の所有者や管理者に対して、積極的にアプローチをし、話し合いの「場」をもつことで、所有者管理者とともに、売却か、除却か、再活用かといった空き家への対応を一緒に考える機会をもつことにつながるだろう。公共機関たる自治体がこのような「場」をもつことで所有者等は安心して今後のことを決断できる。そのためには、道路、河川などの建設時代に活躍した用地買収担当職員のような不動産取引、税、土地利用といった土地活用のスペシャリスト（専門家）の知識が空き家担当職員には求められるであろう⁽¹⁸⁾。また、京都市のように積極的に所有者や管理者に出向いて「アウトリーチ（outreach）型」の積極的な攻めの空き家対策を行うことは、今後の他自治体の参考になるであろう。

6. 組織による対応

空家等対策協議会は、「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」（第7条第1項）と法定化されているため、計画策定過程で想定しなかった事案に対しても臨機応変に対応することが期待される。協議会の特徴は、「協議会は、市町村長（特別区の区長を含む。以下同じ。）のほか、地域住民、市町村の議会の議員、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町村長が必要と認める者をもって構成する。」（第7条第2項）と規定されている。このような法定協議会のほか、民間主導の推進協議会の立ち上げも大切である。富山県高岡市では、富山県・高岡市・（社）高岡市宅地建物取引業協会高岡支部、（社）富山県建築士会高岡支部、富山県司法書士会高岡支部、富山県土地家屋調査士会高岡支部からなる「高岡市空き家活用推進協議会」を立ち上げ、住まいの総合相談所の実施及び周知広報、意見交換会や研修の実施による相談体制の充実、空き家維持管理サービスの提供、空き家活用会議や町内会懇談会を通じた行政への政策提

(17) 前掲注(9)

(18) 用地買収における地域との合意形成について、岩崎忠『公共用地買収の制度と技術～政策執行過程における説明責任の視角から～』（東京大学都市行政研究会研究叢書18、1999年1月）を参照されたい。

案などを通じて相談体制を充実させている。特に、高岡市空き家活用推進協議会では、空き家の所有者から依頼を受けて空き家の通気や通水、屋内清掃等の「空き家の管理代行サービス」等を行う業者の紹介などを強化している。こうしたサービスは、不動産事業者のほかに、警備会社、不用品回収・遺品整理業者、NPOなどが行っており、管理代行することにより所有者と信頼関係が構築できれば、将来的に売却につながることからビジネスとして拡がりを見せている。例えば、神奈川県内の大手鉄道会社である相鉄グループは、相鉄沿線の空き家を持ち主に代わって管理・運営し、貸し出す代行業業「空き家バンク&リース」を始めている。これは契約期間中に空き家でも一定の賃料を保証し、手持ち資金のない所有者がリフォーム費用に充当できるように賃料の一部を前払いする仕組みであり、沿線の高齢化による空き家増加をにらんだ新たなビジネスとする狙いもある⁽¹⁹⁾。一方、横浜市では、シルバー人材センターと横浜市が空き家管理協定を締結するなど高齢者の就業確保につなげる拡がりを見せている⁽²⁰⁾。

7. 自治体の空き家対策と4つの政策手段

自治体の空き家対策を分析する軸として、危険度の「高」「低」による分析軸と空き家の密集度が「高」「低」の分析軸を縦軸と横軸に設定することができる（図表3参照）。

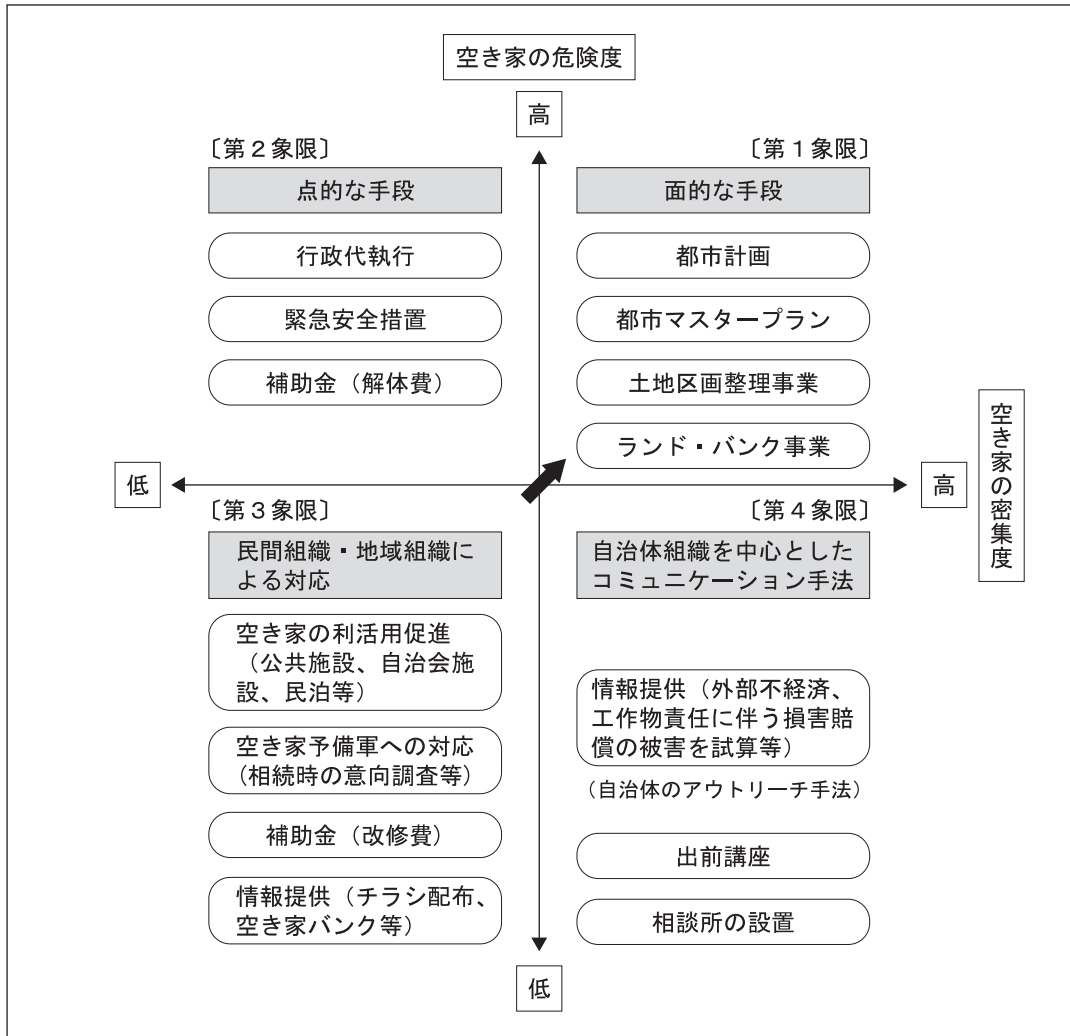
第1象限は、「危険度が高く・空き家の密集度が高い」という地域である。この地域には、積極的な自治体の介入が必要とされ、個別に対応しては有効な危険な空き家対策とならない状況であり、土地区画整理事業等「面的な整備・解決法」が期待される。

第2象限は、「危険度が高く・空き家の密集度が低い」という地域である。この地域には、積極的な自治体の介入が必要とされるが、密度が低いために、個別に危険な空き家を撤去する「点的な強制手段」すなわち「個別対応型手段」が有効な手段となる。行政代執行・解体費補助などが有効な手段となるが、他の政策に利用する場合との比較検討、すなわち、公平性・平等性、モラルハザード問題への対応に配慮する必要がある。

(19) 2016年3月1日日本経済新聞記事

(20) 参考までに、横浜市でシルバー人材センターが空き家管理のサポートをする費用は、毎月1回、月額3,900円で、現地確認をして、建物の破損のほか、不法投棄や不法侵入がないか確認するほか、所有者が遠方にいる場合は現状写真を送って確認してもらったり、さらに、除草（1日9,850円～）、植木剪定（1日1万3,700円）も行っている。

図表3 空き家対策に対する自治体の政策手段



(筆者作成)

第3象限は、「危険度が低く、空き家の密集度が低い」という地域である。この地域では、空き家予備軍の予防的な調査を重点的に行い、空き家化を予防する。空き家予備軍への対応、相続時の意向調査を実施し、少ない空き家の有効利用を考え、公共用地とするとか、民間への売却を念頭に考案する。

第4象限は、「危険度が低く、空き家の密集度が高い」という地域である。この地域には、危険な空き家にならないような方策が講じられることが期待されるが、空き家の数が

多いため、効率的な対策が望まれる。すなわち、空き家関係者に対して自治体の積極的なアウトリーチを行い、外部不経済情報・工作物責任に伴う損害賠償情報の積極的な提供を行い、市民の空き家問題に対する関心（危機感）を高め、空き家相談所の開設などして住民と一体となった空き家対策を推進していく必要がある。老朽化防止のメンテナンス、住み替え住宅相談（高齢者と若者との間のミスマッチ）などが考えられる。

8. 今後の空き家対策

空き家については、危険であり公共の見地から除却する必要がある場合に限り、これまでも代執行は行われてきているが、解体費を全て回収できない場合は、税が投入されることになる⁽²¹⁾⁽²²⁾。仮に解体費を回収できない状況が常態化した場合、空き家の所有者又は管理者は空き家を放置すれば自治体が勝手に壊してくれると考えるようになり、モラルハザードを引き起こす可能性がある⁽²³⁾。さらに、解体費補助制度等を含め、こうした税による対応がますます行われれば、空き家が増加していく今日、将来的に自治体が財政難に陥る一つの要因になるといった懸念すらある。このようなモラルハザード対策としては、空き家の所有者に、空き家を放置すると大幅な負担増につながる点を強調する必要がある。例えば、固定資産税の特例が適用されなくなることに伴う負担増の可能性、空き家の老朽化に伴う改修等のための費用負担増の可能性、自己所有の空き家が与える外部不経済の情報と工作物責任に伴う損害賠償の可能性等を十分に認識させ、所有者自らが、空き家対策を重点的に行うように誘導することが重要である。これは過去に、自転車が高齢者と接触し、損害賠償請求された事例を広くアピールし、自転車保険の加入率が高まった事例があったことからこうした情報提供は有効な施策となり、モラルハザード問題の解消に向

(21) 代執行事例ではないが、岩手県北上市の空家等対策条例（平成28年3月17日条例第17号）は、第21条第3項で即時執行の措置にかかる費用は市が負担すると定めている。

(22) 2015年5月に空家特別措置法が完全施行され、危険な空き家を自治体が撤去できる制度が始まって以降、親族相続放棄、所有者不在などのため、ほとんどの場合が回収不能であることが判明した（2017年1月12日朝日新聞記事）。

(23) モラルハザード対策として、富士通総研主席研究員の米山秀隆氏は、空き家の除却費用を自転車購入時のリサイクル費用の徴収のように、事前徴収してプールすべきとして、固定資産税に除去相当分を少しずつ上乗せすべきと主張する（2016年10月5日日本経済新聞記事）が、制度化に向けては、徴収率への影響等その有効性について慎重な検討を要する。

けた有効な施策になるといえよう⁽²⁴⁾。

一方で、自治体は適正に管理されていない空き家をできるだけ作り出さない施策を重点的に進める必要がある。すなわち、空き家化の予防、空き家の流通・活用、空き家に係る跡地利用等といった施策であり、こうした施策は、不動産、建築、法務、金融等それぞれの専門的な民間団体やシルバー人材センター、NPO団体、自治会等の地域組織と連携し、さらにボランティア、学生等と協働しながら地域が一体となって取り組むことが期待される。

このように、自治体は、空き家対策としてさまざまな手段を講じることが考えられるが、まずは、地域での解決、民間主導（市場）での解決を考えるべきであろう。つまり、民間団体・地域組織等が情報交換・検討していく「場」を設定したり、地元自治組織や民間の不動産関係団体（司法書士会、不動産鑑定士会、土地家屋調査士会など）と協力して、空き家の所有者・管理者と相談できる体制を作り上げていくことが大切である。その上で、空き家の数が増え、空き家の密集度が高まれば、自治体が積極的に関与し、さらに危険度が高い空き家が出てきたときにはじめて、権力的手法により代執行を行ったり、経済的なインセンティブを活用して補助金を交付し、建築物を取り壊したりすることを考えるべきであろう。さらに、空き家の密集度が高く、危険な空き家も多くなれば、自治体として、地域の意見を尊重して、地域一体となったまちづくり政策の一つとして「面的な空き家対策」に取り組んでいくことが重要であろう。

（いわさき ただし 高崎経済大学地域政策学部准教授）

【謝辞】

本稿は、高崎経済大学地域科学研究所研究プロジェクト「空家特別措置法施行後の空家対策に関する総合的研究」（代表：岩崎忠、研究期間：2016年度～2018年度）調査・研究の成果の一部である。本プロジェクト主催の研究会において、米山秀隆氏（富士通総研主席研究員）、北村喜宣氏（上智大学法科大学院教授）、西口元氏（早稲田大学大学院法務研究科教授）により多大なる助言・指導を受けた。心から感謝する。また、御多忙中にもかかわらず、時間をとって調査・電話照

(24) 自転車保険については大阪府が加入義務を定めたが、自動車保険はあくまで任意であり強制ではない。月々300円から500円程度の保険料であることもあり、神戸の事件以降、加入率が高まったといえよう。神戸の事件とは、2008年に起きた「自転車事故」であり、被害者は意識不明になり、寝たきり生活になってしまい、神戸地裁は、加害者側に9,500万円の損害賠償金の支払いを命じたが、加害者側は保険に未加入だったため、翌年自己破産した事例である。これ以降、各地で自転車事故に関する損害賠償請求の訴訟が提起され、加害者側が自己破産を申請する者が増えたため、自転車保険のニーズが高まったといえる。

会に協力いただいた自治体関係者方々にも深く感謝する。

(*) 本稿は、日本自治学会第16回総会・研究会（2016年11月19日、山梨学院大学）において報告した内容を一部修正したものである。

キーワード：まちづくり／空き家／空家特別措置法／モラルハザード／
不動産の有効利用／代執行／点的整備／面的整備

【参考文献】

- 青山竜二（2015）「空家特措法制定後の空き家条例の整備に関する一考察 — 京都市条例を素材として」『自治実務セミナー2015年7月号』第一法規、15～20頁
- 岩崎忠（2014）「連載：分権改革の成果を活かす！ 市民のための公共政策：自治体の空き家対策」『ガバナンス（No. 163）』ぎょうせい、2016年11月、102～103頁
- 岩崎忠（2016）「空家特別措置法施行後の自治体の空き家対策～公共政策からのアプローチ～」『地域政策研究（19巻2号）』高崎経済大学地域政策学会、11～33頁、2016年11月
- 角松生史（2016）「空き家条例と空家法～『空き家問題』という定義と近接外部性への焦点化をめぐる」『都市政策（164号）』みるめ書房、2016年7月、13頁～21頁
- 北村喜宣（2012 a）「空き家対策の自治体政策法務（一）」『自治研究（88巻7号）』第一法規、21～47頁、2012年7月
- 北村喜宣（2012 b）「空き家対策の自治体政策法務（二）」『自治研究（88巻8号）』第一法規、49～79頁、2012年8月
- 北村喜宣（2014 a）「空家対策特措法案を読む（一）」『自治研究（90巻10号）』第一法規、3～26頁、2014年10月
- 北村喜宣（2014 b）「空家対策特措法案を読む（二）」『自治研究（90巻11号）』第一法規、30～56頁、2014年11月
- 北村喜宣（2016 a）「空家法を実施する市町村行政の実情：92自治体からの回答を踏まえて」『市政（65巻）』10～12頁、2016年6月
- 北村喜宣（2016 b）「空家法の実施における法的論点（一）」『自治研究（92巻10号）』第一法規、47～61頁、2016年10月
- 北村喜宣（2016 c）「空家法の実施における法的論点（二）」『自治研究（92巻11号）』第一法規、29～52頁、2016年11月
- 北村喜宣（2016 d）「空家法の実施と条例対応」『地方議会人（2016年11月）』8～12頁
- 北村喜宣（2016 e）「空家法の実施における法的論点（三）」『自治研究（92巻12号）』第一法規、24～46頁、2016年12月
- 北村喜宣、米山秀隆、岡田博史（2016）『空き家対策の実務』有斐閣、2016年3月
- 帖佐直美（2016）「空家特措法の概要と課題」『法律時報（2282号）』判例時報社、2016年3月
- 中川寛子（2015）『解決！ 空き家問題』筑摩書房、2015年11月
- 西口元、秋山一弘、帖佐直美、霜垣慎治（2016）『Q&A 空家対策ハンドブック』ぎょうせい、2016年3月

- 牧野知弘（2014）『空き家問題～1000万戸の衝撃』祥伝社、2014年7月
- 南川和宣（2014）「空き家対策条例の制定にかかる行政法上の問題点」『臨床法務研究13号』79～96頁、2014年7月
- 宮崎伸光・ちば自治体法務研究会（2016）『自治体の「困った空き家」対策～解決への道しるべ』学陽書房、2016年10月
- 矢田部衛（2016）「京都市の『総合的空き家対策』」『都市政策（164号）』みるめ書房、2016年7月、31頁～40頁
- 米山秀隆（2012）『空き家急増の真実～放置、倒壊、限界マンション化を防げ』日本経済新聞社、2012年6月
- 米山秀隆（2015）『限界マンション～次に来る空き家問題』日本経済新聞社、2015年12月
- 米山秀隆（2016）「空き家対策はどこまで進んだか」『ガバナンス（No183）』2016年7月、ぎょうせい、23～25頁
- 公益財団法人都市センター編（2015）『都市自治体と空き家～課題・対策・展望』2015年3月
- 公益社団法人全国宅地建物取引業協会連合会（2016）『平成27年度空き家対策等地域守りに関する研究報告書：RENOVATION 2016』2016年3月
- 地域科学研究会編（2012）『空き家等の適正管理条例』2012年8月