

# 改正空家対策特措法がもたらす効果と 今後の新たな施策展開に向けて

大阪経済法科大学 経済学部 教授 米山 秀隆

改正空家法では管理不全空家等という新たな類型が設けられ、より早期からの対応が促されることになった。管理不全空家等の段階で住宅用地特例の解除が可能になったことは固定資産税を強化する方向と言えるが、都市部ではそれが望ましくても、人口減少地域ではむしろ、税負担軽減措置が必要となる場合もあることには留意する必要がある。今後はとりわけ都市部では、マンションの空き家問題の深刻化も予想されるが、それに対応する新たな施策も必要になる。戸建て、マンションを含め空き家の発生しにくい持続的な住宅市場を構築していくためには、都市計画と経済的手法とを適切に組み合わせた施策を講じる必要がある。

## 1 改正空家法のねらいと施行状況

### (1) 空き家対策の新たなステージ

2023年の「住宅・土地統計調査」(総務省)によれば、空き家のうち賃貸・売却用、二次的住宅(別荘等)以外の数は386万戸と10年前に比べて67万戸増加し、総住宅数に対する割合は10年前の5.3%から5.9%と0.6ポイント上昇した。空き家全体の総住宅数に対する割合がこの間13.5%から13.8%と0.3ポイントの上昇に留まったの比べ、上昇ペースがより速かった。空き家になったにも関わらず、そのまま放置されているものが増えていることを示しており、その意味で、空き家問題は深刻化している。

空き家対策としては、改正空家対策特措法(以下、改正空家法)が2023年12月13日に施行され、これにより、空き家の管理、解体、活用のすべてにわたって、これまでより積極的な対応が取られることになった。2015年に施行された空家対策特措法(以下、空家法)では、所有者の責務として適切な管理の努力が謳われ、①倒壊等著しく危険となるおそれ、②著しく衛生上有害となるおそれ、③著しく景観を損なっている、④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、の4つの状態の空き家を特定空家等と認定し、そうした状態を改善す

るための指導・助言、勧告、命令、代執行の手立が整えられた。

空家法により、特定空家等の解体が進むなど一定の成果はあったと考えられる。また、空き家活用促進のため、空き家バンクを設置する市区町村は8割を超えた。しかしこれまでの対応は、危険なものがあれば解体、使える可能性のあるものは流通を手助けするといった、最低限の個別対応に留まっていたとも考えられる。

改正空家法では、所有者の責務として、国・自治体の施策に協力する努力義務が追加されるとともに、特定空家等に至る前の段階である、「管理不全空家等」という類型が設けられ、より早期の対応が可能となった。

また、市区町村は「空家等活用促進区域」という、空き家を重点的に活用するエリアを定めることによって規制面でそのエリアの空き家を活用しやすしたり、さらには、空き家の活用や管理に取り組むNPOや民間企業などを「空家等管理活用支援法人」として指定したりできるようになった。

市区町村の従来への対応が、空き家の状態がかなり悪化した段階での個別対応を行うのが精いっぱいだったとすれば、改正後はその前の段階から措置で

きるようになり、またエリア全体としての施策も講じやすくなり、さらには対策の推進役として市区町村のマンパワーや専門知識を補完するNPOなども活用しやすくなる。改正により、空き家対策は新たなステージに入ったと言ってもよい。

## (2) 管理不全空家等への措置

管理不全空家等という新たな類型が設けられる背景には、空き家のより一層の増加が見込まれる中では、周囲に著しい悪影響を及ぼす特定空家等になることを待つことなく、早期に適切な管理を促すことが重要との考えがある。

具体的には市区町村長が、放置すれば特定空家等になるおそれのある管理不全空家等に対し、まずは国が示す管理指針に即した措置を指導する。指導しても状態が改善しない場合は勧告することができ、勧告を受けると当該空き家の敷地に対する固定資産税の住宅用地特例が解除される。従来は特定空家等に認定され、指導に従わず勧告になった場合に特例解除の措置が取られていたが、現在は管理不全空家等の段階で特例解除が可能になっている。

固定資産税の特例解除というペナルティは、所有者に早期から適正管理を意識させるとともに、管理コスト増と解体した場合の税負担増を考慮した上で、所有者の早期売却を促す可能性がある。しかし売却できるのは需要がある場合で、需要がない地域では売却は難しい。その場合、所有者に解体を促すため、解体した場合の固定資産税の増分を一定期間軽減する措置を取っている例もある。需要がなく更地にしても持ち続けなければならないという前提では、むしろ税負担軽減というインセンティブが必要な場合もあるということであるが、この点は後に詳述する。

## (3) 特定空家等に対する措置の円滑化

一方、今回の改正では、特定空家等への措置を円滑化する措置も設けられた。その1つは、災害など緊急時の代執行制度の創設である。これまでは特定空家等の代執行を行うためには、緊急時でも命令までを経る必要があり、迅速な対応が困難だった。もう1つは、代執行費用の徴収の円滑化である。通常の代執行では行政代執行法の定める強制徴収が可能

であったが、略式代執行（所有者不明時の代執行）の場合は後に所有者が判明した場合でも、裁判所の確定判決を経ないと徴収できないという問題があった。今後はこの場合でも強制徴収できるようになる。

このほか、所有者不明などの場合の財産管理人（相続財産管理人、不在者財産管理人、所有者不明建物管理人、管理不全建物管理人、管理不全土地管理人）の選任請求権が、市区町村に与えられることになった。財産管理人は民法上、利害関係人に選任請求権があるが、市区町村がどのような場合に請求できるかが明確ではないという問題があった。改正空家法ではこうした実務上の課題も解決された。

## (4) 新たな措置の施行実績

新たに設けられた措置の施行状況を見ると（国土交通省・総務省調べ）、2023年度末時点で、管理不全空家等への指導が1,091件（92市区町村）で勧告はゼロ、緊急代執行は5件（5市区町村）であった。また、空家等活用促進区域については指定ゼロであったが指定予定が44区域（32市区町村）で、うち2024年度中の指定予定が10区域（7市区町村）であった。空家等管理活用支援法人については指定が9件（8市区町村）、指定に向け検討中が119件（90市区町村）であった。

法施行後3ヵ月に満たない時点の状況ではあるが、新たな措置はそれなりに活用されており、今回の改正が空き家対策の有効なツールを提供したことを示している。

## 2 固定資産税強化の意味合いと効果

### (1) 緩かった税制上のペナルティ

改正空家法で、管理不全空家等の段階で住宅用地特例の解除が可能になったことは、固定資産税を強化する方向と言える。この点は、法改正に先立つ社会資本整備審議会住宅地分科会空き家対策小委員会の取りまとめ（2023年1月31日公表）で、固定資産税の住宅用地特例を解除できる条件緩和が盛り込まれたことに応じたものである。

住宅用地特例は「居住の用」に供する住宅が建っている場合、敷地に対する固定資産税が軽減される措置である。住宅が建っている場合とそうでない場合では、建っている場合の方が敷地に対する課税が

最大6分の1に軽減される。住宅を持った際の税負担を緩和する趣旨で1973年度に設けられた措置であったが、この措置があるためたとえ住めないような状態になったとしても、税負担増を免れるため取り壊さずに放置するという弊害が生じていた。

そこで、空家法では勧告を受けたまま1月1日を迎えると、住宅用地特例が解除されることになった。空家法に基づく措置と課税強化という2つのプレッシャーによって、所有者の適正管理や売却など早期流動化を促そうというねらいであった。これらの措置の効果は、一定程度はあったものの、まだ緩いという意見はあった。所有する空き家が特定空家等に認定されたとしても、勧告を受けない限り、課税は強化されないからである。つまりは勧告にならない程度に管理していれば、税制上のペナルティはないということになる。

## (2) 本来必要な厳格適用

これに対し改正空家法では、管理不全空家の段階で特例解除が可能となり、所有者へのプレッシャーを高め、より早期の対応を促していくこととなった。ただ、そもそも住宅用地特例については、厳格適用すれば建っていても住めないようなものは、本来、適用できないはずだった。この点は空家法施行時の2015年に総務省が出した通知で、構造上住宅と認められない状態にある場合、居住の用に供するための必要な管理を怠っている場合などについて特例が適用されないことが確認されていた。

厳格に適用されてこなかったのは、税当局が本来、徴税すべき税金を徴収してこなかったことになるが、厳格適用するためには実態を調査する必要があること、また、線引きが難しかったことによる。こうした状態に歯止めをかけたのが空家法と連動した特例解除の措置であり、特定空家等で勧告という条件で特例が解除されることになった。ただ、空家法と連動させた措置が設けられたことは、税当局にとってはたとえもっと早く解除したいと思っても、この条件を満たさなければ解除しにくい弊害も生まれていた。

一方、本来のあり方とするため、早くから市区町村が独自の判断で厳格適用に踏み切った例もある。京都市や神戸市、尼崎市などがそれで、京都市の

場合、2019年度から、特定空家等に至らなくても、主要構造部（屋根、外壁、基礎等）が著しい管理不全状態にある場合、および今後居住の用に供される見込みがないと認められる場合について、特例解除に踏み切った。所有者責任を早期に意識してもらうためであったが、改正空家法によってこれに類した措置が全国展開されることになったと言える。

## (3) 空き家所有者の選択肢

その効果はどのように考えたらいだろうか。空き家所有者にとっては、より早期からの適正管理を意識しなければならなくなり、その意味で管理コストは増す。管理コスト増と、解体した場合の税負担増を考えると、早期売却を考える所有者が増える可能性がある。しかし売却できるのは、空き家やその土地に需要がある場合で、需要がない地域では手放すことは困難である。

その場合、所有者は、①空き家を解体せず持ち続ける場合のコストと、②解体して更地として持ち続ける場合のコスト（解体費用+税負担の増分）とを比較して、どちらが安いかの選択となる。これに対しこれまで市区町村では、②の選択肢を取りやすくするため、解体した場合の固定資産税の増分を一定期間軽減する措置をとっている例もある。福岡県豊前市、新潟県見附市などがその例で、豊前市の場合、10年間の軽減を行っている。

なお、①のコストには、万が一空き家が倒壊するなどして周囲に損害を与えた場合の賠償責任のリスクも考えるべきで、そこまで考えれば、②の方がはるかに安く済むと考えることも可能である。

解体した場合の税負担軽減を行っている地域は、人口減少などで空き家やその土地に対する需要が少ない地域と見ることができる。すなわち、売却困難で、更地にしても持ち続けなければならないという前提では、税負担軽減が政策的に必要と考えられる地域である。これに対し、市区町村の判断で厳格適用に踏み切った例は、京都市でなど都市部が多い。都市部では密集しているため周囲に与える悪影響も相対的に大きい。こうした地域では所有者にプレッシャーをかけ、適正管理や早期売却を促すことが政策的に重要と考えられていることになる。

したがって、住宅用地特例の適用を厳格化するに

しても、地方などでは更地にした場合の税負担軽減の措置も必要になると考えられる。この点について、小委員会取りまとめでは、地域の実情に応じ、一定の空き家を取り壊した場合の固定資産税の税負担軽減が条例などで可能であることを、市区町村に周知する必要性が指摘されていた。

改正空家法では固定資産税強化の方向になったが、実は市区町村によってはそれが必ずしも都合が良いとは限らず、むしろ固定資産税の軽減措置を設けることが望ましい効果をもたらす場合もあることには留意する必要がある。

### 3 マンションの空き家問題

都市部を中心に、今後はマンションの空き家問題も深刻化することが予想される。改正空家法がカバーする範囲は超えるが、ここで、今後のマンションの空き家対策で必要と考えられる施策について述べておきたい。

#### (1) マンションの空き家問題

マンションは一般に、築40年を超えると、空室化、賃貸化が目立つようになる。マンションは老朽化していくとともに、区分所有者も高齢化する「2つの古い」が進み、管理機能が低下していく。空室化、賃貸化により区分所有者が住まない状態になると、管理機能はより一層低下しやすくなると考えられる。また、老朽化の進展とともに相続が進み、区分所有者が誰であるかを特定しにくい物件も出てくる。築40年以上の物件は2023年末時点で137万戸であるが、20年後(2043年末)には3.4倍に達し(国土交通省調べ)、こうした問題が今後さらに広がりを見せていくことは確実である。

2023年度の「マンション総合調査」(国土交通省)によれば、世帯主の年齢は70歳以上が25.9%と、10年前に比べ7.0ポイント上昇した。築40年以上のマンションでは、70歳以上の割合は55.9%に達する。空室戸数(3ヵ月以上)の割合を見ると、20%超のマンションの割合は全体で0.8%であったが、築40年以上ではこの割合は2.9%と高かった。所有者が所在不明または連絡先不通の住戸があるマンションの割合は、全体の3.3%であった。

所在不明・連絡先不通物件が増えることの問題点としては、①管理費や修繕積立金が徴収できなくな

ること、②管理が行われないことで劣化が進んだり周囲に悪影響を及ぼしたりすること、③決議が困難になることなどがあげられる。つまりはマンション管理上の、様々な支障を来たすということである。

#### (2) 区分所有法の改正要綱案

マンションは区分所有者の合意によって管理を進めていかなければならないところ、所在等不明(=区分所有者を知ることができず、またはその所在を知ることができない場合。例えば、相続人が全員相続放棄、必要な調査を尽くしたが所在がわからない等)の区分所有者の増加に伴う様々な困難に対処しやすくするため、法制審議会は2024年1月、区分所有法の改正要綱案を示した。

管理の円滑化に関しては、所在等不明の区分所有者を集会決議の母数から除く仕組みが盛り込まれた。現行法では、そうした区分所有者がいた場合、反対したものと同じに扱われ、重要な決議に支障を来たす場合があるからである。

専有部分の区分所有者が所在等不明になっている場合は、現行法ではその専有部分を管理するために、「不在者財産管理制度」や「相続財産管理制度」が利用されているが、所在等不明の区分所有者の財産すべてを管理する必要があり、時間も費用もかかるという難点があった。これに対し、所在等不明の専有部分に特化して管理する仕組みが盛り込まれた(「所有者不明専有部分管理制度」)。

#### (3) 相続土地国庫帰属法の応用

これらはいずれも必要な措置と考えられ、マンションの専有部分だけを清算できる所有者不明専有部分管理人制度により、従来より時間や手間が省けることになる。

しかし、そもそも所在等不明となるような物件は、価値がないためにそうってしまった可能性が高く、たとえ売れたとしても予納金や滞納分を賄うのに十分な値段に達しない場合も少なくないと考えられる。その場合、滞納分は新たな区分所有者が引き継がなければならなくなり、ますます買い手を見つけるのが難しくなる。

結局のところ、所在等不明となると、管理組合はその物件の処分に窮することになる。相続放棄には

遺産すべての放棄が必要で、マンションだけを選択的に放棄できないが、今後、ほかにめぼしい遺産はないといったケースが増えれば、放棄が増加していく可能性がある。将来的には、市場価値のないマンションの大半が相続放棄されてしまうといった事態も起こりかねない。

相続放棄物件のその後の処理コストが嵩むことを考慮すれば、最初から放棄できるルールを定めておいた方が望ましいとの考え方に立つことも可能である。ここで参考になるのが、2013年4月に施行された相続土地国庫帰属制度である。相続した土地について、一定の要件を満たせば、負担金を支払った上で、国に引き取ってもらえる仕組みであるが、これをマンションの専有部分にも適用するという発想である。国に帰属させた後、物件と負担金を管理組合に移せるようにし、管理や処分を行っていくことが考えられる。

新たなルールを設けるメリットとしては、相続放棄のように一方的に放棄されるわけではなく、放棄される管理組合の側は負担金を得ることができ、その後の管理や処分費用に充てることができることがある。この仕組みでは、マンションの区分所有者は、いわば負担金支払いというマイナス価格で、管理組合に物件を引き取ってもらう形になる。

なお、ここまで述べてきたことは、マンションの管理組合が機能していることを前提にしてきたが、管理組合が機能していない場合は、放棄が増えた物件についてはその後の管理、処分を担う受け皿機関のようなものも必要になるかもしれない。ここで述べた案は1つの考え方に過ぎないが、今後、様々な方面からの議論が進められていくことを期待したい。

#### 4 より根本的な対策—持続的な住宅市場構築に向けて

最後に、空き家の発生しにくい持続的な住宅市場の構築に向け、住宅、土地、都市政策全体において、どのような施策を講じていくことが望ましいかについて検討したい。

##### (1) 住宅市場の構造問題

空き家問題が戸建てのみならず分譲マンションにも波及しつつある現在、将来に向けた住宅市場の再

構築が急務となっている。現在の空き家問題の源流は、高度成長期以降の住宅の大量供給に求められる。量の確保優先でまちが広げられ、質は後まわしにされた。しかしその後、人口減少時代に入ると、立地条件が悪いなどで需要のないものから空き家になった。都市部でも新陳代謝が進まないエリアでは空き家が目立つようになった。

空き家所有者が管理責任を果たさない状況が増える中、空家法によって特定空家等の所有者に対しプレッシャーを与える仕組みが設けられたが、そこで露呈したことは、所有者が責任を果たさないと代執行という形で行政が肩代わりせざるを得ず、場合によってはその費用が回収できずに納税者負担に転じてしまうことだった。分譲マンションの代執行の事例も出現し、戸建てと比べ費用が巨額となって問題がより深刻なことも知られるようになった(例えば50戸の場合、国土交通省調べによるマンションの平均想定解体費230.5万円/戸を乗じると1億円超となる)。なお、代執行に至る前の段階で自主的解体を促すため、行政が解体費補助を行う場合も納税者負担になることには変わりがない。

日本の住宅は空き家の大量発生に象徴されるように、次世代には引き継がれずに放置された挙句、行政が後始末をしなければならぬ状況に陥っている。一方、このような住宅市場とは逆に、空き家の発生しにくい市場も考えることができる。まず、居住するエリアはいたずらに広げず、都市計画上の線引きを厳しくする。そしてその中で長持ちする住宅を建てて多世代にわたって活用し、そのエリアに住む場合、普通買うのは中古という状態にしていく。このようなまちでは、原理的に空き家が発生しにくくなる。新築が行われるのは、既存のストックを使い尽くして建て替えられる時になる。

これとの対比で考えれば、日本の住宅市場は正反対であったことがわかる。まちを広げ、供給される住宅は長持ちするものではなかった。そうした状態では消費者は中古を好まず、需要は新たに開発された宅地での新築に向かった。

しかし現在のまちづくり及び住宅政策においては、空き家の発生しにくい市場に変えようという努力はなされている。コンパクトシティ政策(立地適正化計画)により居住地として残すエリアを絞り込

み、長期優良住宅の建築を優遇して住宅の長寿命化を図り、さらに中古住宅を適正評価する仕組みなども考えられている。ただ問題は、これらの施策は一体として行われているものではなく、まちづくり全体の中で望ましい住宅市場を形成する取組みにはなっていないことである。

## (2) 住宅所有者への費用負担の徹底

以上は都市計画的手法を中心として、空き家の発生しにくい構造にしようとするものであるが、これに対し、空き家もたらす外部不経済（周囲に与える悪影響）を内部化する（住宅所有者に適切な費用負担を課す）という対処方法もあり得る。空き家の状態が悪くなって特定空家等に至った時に、最終的に必要になるのは解体である。現在の問題は、所有者がこの責任を果たさないために、所有者が負担すべき費用を納税者全体で負担する状況になっているという点にある。

納税者全体の負担になる状態を解消するためには、住宅所有する人に対し、戸建て、分譲マンションを問わず、建築時に将来必要になる解体費用を供託したり、積み立てていったりすることを義務化する方法が考えられる。もっとも住宅所有者は、このような負担を当初負ったとしても、土地を売却できるとすれば解体費用を回収できる可能性が出てくる。つまり、土地の売却価格が解体費用以上になれば、解体費用は回収できる。

このことを消費者が厳しく受け止めれば、住宅を所有する場合、将来的に土地としての価値が残るその価値が解体費用以上の土地が望ましいということになる。そうしたエリアはコンパクトシティ政策における居住誘導区域に近いものが想定できるかもしれない。そう考えると、解体費用確保の義務づけは、まちを広げないという都市計画的手法と似た帰結をもたらす。

ただし、消費者が解体費用は回収できなくてもいいと考える場合は、価値が残るエリア外の住宅所有を妨げることはできない。しかし、そのようなエリアに建築して一代限りの利用に留まり空き家になったとしても、解体費用の心配をする必要はない。ただ、そうしたエリアに立地する場合、コンパクトシティ政策を徹底する場合に比べて、道路、水道、下

水道などのインフラ整備・維持の費用を、行政が余計に負担しなければならないことになる。

また、そうしたエリアの住宅が解体された場合でも、土地については需要がないため売りに売れない状態になるという問題も出てくる。適切な管理が行われなければ外部不経済をもたらす可能性が出てくるが、この場合所有者はいったん取得した土地について未来永劫固定資産税を払い続け、管理もしなければならぬのかという問題に直面する。現実的にそれは困難ということになれば、そうした土地を誰が管理すべきかという国土管理上の問題が発生する。そこで出てくるのが、所有者が将来必要になる管理費相当分を支払うことで（つまりマイナスの価格で）、行政（国・自治体）に引き渡すという発想である。

実はこれに近い仕組みは、2023年4月に施行された相続土地国庫帰属法によって創設されている。相続時に一定の管理費相当分（10年分）を支払うことで、不要な土地を国に引き渡せるというものである。この仕組みで国が受け取るための条件は厳しいが、将来的に緩められる場合、ここで述べた仕組みに近くなる可能性がある。

## (3) 都市計画と経済的手法の組み合わせ

以上の点を考慮すると、将来的に価値が残らないような場所に住宅を所有しようとする場合、解体費用に加えて、そのエリアのインフラ整備・維持に必要な行政の追加的負担分、またそのような土地を将来的に行政に引き渡す場合の管理費相当分までを、確保しておくことを義務づければ、そのような場所に住宅を所有することを抑制できる可能性はある。

さすがにここまでの仕組みを設けるのは現実的ではないが、解体費用を確保しておく仕組みについては一考に値する。最近では、特に解体費用が巨額にのぼる分譲マンションでの必要性が認識されつつある。一方、居住誘導区域といえども全域の価値が残るとは限らず、現実の仕組みとしては、都市計画的手法と解体費用確保といった経済的手法を組み合わせ、持続的な住宅市場の構築を目指す方向性が望ましい。

なお、解体費用の確保など住宅所有者の負担を増やすという方向性は、固定資産税を強化して空き家

対策に充てる形でも実現可能である。前述のように改正空家法では、特定空家等になる前の段階（管理不全空家等）で、固定資産税の優遇（住宅用地特例）を解除できるようにするなど、より厳しい対応がなされることになった。こうした方向性を強化していくと同じようなことにはなる。

ただし、やはり前述のように、固定資産税強化によって、空き家所有者に負担回避のための早期売却を促すことが都市部では可能だとしても、需要がないエリアでは売りに売れない。解体後の固定資産税を支払い続けることが難しいと考えられる場合は、一定の管理費相当分の支払いで行政に引き渡す仕組みの必要性が、国土管理上増すことになる。なお、前述のようにマンションの場合はこの点は、管理組合が機能している場合は管理組合に帰属させる仕組みも考えられることになる。

## 参考文献

- 米山秀隆（2021）『アフターコロナの都市と住まい』  
プロGRESS
- 米山秀隆（2023）「[[経済教室] 日本の住宅市場の特質と課題（上）空き家解消へ解体費用確保」9月27日