

Grant-in-Aid for Scientific Research (S)

Real Estate Markets, Financial Crisis, and Economic Growth

: An Integrated Economic Approach

Working Paper Series No.64

空き家ゾンビは何人いるのか?
-官民連携による空き家対策の進め方-

清水千弘

December, 2016

HIT-REFINED PROJECT

Institute of Economic Research, Hitotsubashi University

Naka 2-1, Kunitachi-city, Tokyo 186-8603, JAPAN

Tel: +81-42-580-9145

E-mail: hit-refined-sec@ier.hit-u.ac.jp

<http://www.ier.hit-u.ac.jp/hit-refined/>

空き家ゾンビは何人いるのか?¹

-官民連携による空き家対策の進め方-

清水千弘²

2016年12月27日

要約

空き家対策における空き家調査、空き家バンクの運用は極めて重要な施策であるが、依然として確立した調査方法や運用方法が確立されていない状況にある。一般に、経済統計を作成していくうえでは、その作成のためのガイドラインを作成されたうえで、統計調査が実施される。本稿は、空き家調査をどのような情報源を用いて、どのように実施していくのか、そのためには、どのようなフィルターで定義をしていくのかを整理することを第一の目的とした。さらに、このように調査された空き家をどのように対応していくのかといったことは、運用面における動的な視点が求められる。そこで、調査・分類された空き家を継続的にどのように捕捉し、どのような政策的な対応が求められるのかを、官民連携の可能性と併せて整理することを第二の目的とした。空き家対策においては、行政だけの対応が困難なステージへと発展してきていることから、民間との協業が不可欠である。ただし、そのような協業の形は、地域ごとに直面している状況が多様であることから、これといった処方箋があるわけではない。そこで、現在における課題整理を行い、どのような政策転換が必要かということ私案として政策提言としてまとめた。

Key Words : 空き家調査; 空き家バンク; 固定資産台帳; 相続登記; 官民連携

¹ 本稿は、筆者が主宰する「日本の住まいの未来を創る会」の大垣市を中心とした岐阜県西濃地区、および大阪府池田市における活動を通じて関係者との議論の中で得た知見、全宅連総研における一連の研究プロジェクトを通じて得た知見、さらには新経済連盟における住宅・新産業革命の研究部会(座長・井上高志氏)の議論を通じて得た知見を整理したものである。全宅連総研、全宅連の研究会の出席者、新経済連盟 住宅WG、大垣市都市計画部、池田市都市計画部、岐阜県宅地建物取引協会西濃支部、池田泉州銀行地域リレーション部、事務局を務めていただいた株式会社ネクストからは多くの示唆をいただいた。また、リクルート住まい研究所 宗健氏、岐阜県宅建協会西濃支部 桑原幸弘氏には、原稿に目を通していただき、多くの示唆を頂いた。ここに記して御礼申し上げます。なお、本稿に残るすべての誤りは、筆者の責任であることは言うまでもない。本研究は、科研費基盤研究(S)#25220502 から助成を受けた。

² 日本大学教授・マサチューセッツ工科大学不動産研究センター研究員, e-mail: shimizu.chihiro@nihon-u.ac.jp

1. はじめに-空き家対策の課題-

空き家ゾンビ³の増殖が止まらない。空き家対策を実施していくためには、その実態を最もよく把握している地方自治体を中心になって推進すべきではあるが、従来の自治体の住宅関連業務とは異なる専門性が必要になったり、組織体制が十分でなかったりするために、その政策的な対応には多くの課題が顕在化してきている。

具体的には、空き家政策は、各自治体の都市計画課または住宅課が対応窓口となるが、そのような部署における住宅政策に関連する業務は、一般的には、建築許可の審査や公営住宅の管理が業務の中心であり、既存住宅や流通にまで関わるような課題に対応していただくの政策技術や手法を適切に理解し、さらに実行していただくの制度的なインフラが整っていない場合が多い。

加えて、住宅政策にかかわる部署の人員は、自治体の規模にもよるが、人口 20 万人程度の規模でも 5 名程度であり、町村に至っては一人または、専属の職員がいない自治体も少なくない。そうすると、今後、一層深刻化することが予想される空き家問題に対処していくには、必ずしも十分な精度インフラが整っていないこととなる。

政府が主導する空き家対策の具体的な行政実務としては、「空き家実態調査」や「空き家バンクの設立」などといったことが挙げられる。しかし、このような施策をとってみても、各自治体はその趣旨や目的を十分に理解し、また、適切に進められているとはいえない状況にあるといっても過言ではない。

空き家実態調査においては、その測定方法が確立されておらず、空き家バンクに至っては、その立ち上げだけが目的化してしまい、それを運用していくためのスキームが必ずしも確立していない自治体が多く見受けられる。その結果として、空き家バンクは作成されているものの、その中には物件がわずかししか入っていなかったり、それを通じて流通が進められたり、有効活用が進んで実績は極めて少ない。

本稿では、空き家政策の中でも、「空き家実態調査」と「空き家バンク」を中心に、現在多くの自治体が抱える政策課題を整理することを目的とした。具体的には、空き家の捕捉を経済測定の課題としてとらえ、その調査方法を空き家の定義と併せて整理した(2, 3)。続いて、「空き家バンク」を通じての流通活性化・有効活用の促進の可能性を政策課題として取りまとめた(4, 5)。とりわけ、空き家政策においては、官民の連携が重要となるが、それぞれの主体においてどのような改善が必要となるのかを政策提言として取りまとめることとした。

2. 空き家の測定

³ 「ゾンビ」とは、マクロ経済学におけるテクニカルタームであり、「空き家ゾンビ」とは、清水(2014b)においてはじめて定義された造語である。マクロ経済学でいう「ゾンビ」とは、Caballero, Hoshi, and Kashyap (2006)で、経営が破綻しているのにも関わらず 政府や銀行の支援を受けて存続している企業のことを揶揄された。そのような企業の存在によって、日本経済の長期的な停滞を招いたことが示唆された。清水(2014b)では、空き家は、都市において、まさにゾンビになることがで、都市の長期的な停滞の原因になりうることが指摘された。

2.1. 測定すべき「空き家」とは?

空き家対策を進めるにあたり、その実態を測定するために、「空き家実態調査」を実施することで、「空き家ゾンビ」が何人するのかを測定することに異論を唱えるものではない。しかし、その実態を測定することだけが目的化してしまうと、その調査の意義そのものが問われる。加えて、前述のように限られた行政資源の中で、「空き家実態調査」を実施することは、他の行政事務を滞らせてしまうだけでなく、追加的な行政コストを発生させる。

また、調査だけが目的化してしまうと、調査そのものが形骸化し、そこから構築される統計が十分に政策等で活用できないという問題がある。逆に考えれば、政策的な手法があつて初めて測定すべき空き家の定義や空き家統計の作成方法といったものを定義することができる。さらに、その目的に応じて統計としての要求される精度が変化してくる。一定の誤差を許容していいものであるのか、誤差をできる限り小さくするような努力が欠かせないものであるのかといったことを正確に定義しておかなければならない。また、5年に一度実施するようなストック統計として構築すべきか、一定の時間粒度で更新していくようなフロー統計として整備すべきか、といったことも目的に応じて調査設計が大きく異なる。

このように、「空き家実態調査」を一種の経済統計であると考えれば、その測定基準を明確にしなければならない。消費者物価指数や国民経済計算、近年においては不動産価格指数など、国際的に進められる経済統計の整備を行うためには、そのためのガイドラインが作成されたうえで統計整備が行われる。⁴それは、それぞれの国が独自の基準で物価や生産性、または不動産価格を測定してしまうと、国際比較ができなかったり、数値を意図的に操作してしまったりするためである。しかし、「空き家実態調査」を実施においては、そのガイドラインが明確な形で作成されていない。そのため、意図的に空き家数を少なく見せたり、意図的ではないにしても、地域間での比較ができないような統計が生まれてきたりしてしまう可能性が高い。

一般的に、経済統計整備のためのガイドラインでは、どのような政策を達成するために、どのようなものを測定するのかといった設計から始められる。とりわけ、現在の空き家対策や空き家統計を取り巻く問題の原点には、このような視点が欠如している。⁵

空き家対策には、どのような政策課題があるのであろうか。また、どのような処方箋が提示されているのであろうか。空き家の外部性を巡っては、様々な問題が指摘されてきた。周辺の地価を押し下げるといった問題から、直接的には、管理されていない空き家が倒壊することで、通学途中の児童がけがをしたといった直接的な外部性までもが報告されている。⁶

⁴ 経済統計のガイドラインについては、清水(2012)、(2015a)を参照されたい。

⁵ 清水(2014a)、(2014b)では、空き家は「ゴミ」か「資源」かに関して議論している。ゴミとしての空き家と資源としての空き家では、その政策的な対応の根拠や対応方法が大きく異なることは、容易に予想できよう。また、そのような統計を作成していく上では、「空き家」がどのように発生してくるのかといった、情報の発生プロセス(Data generation process)を理解しておく必要がある。空き家の発生プロセスについては、清水(2015b)を参照。

⁶ このような問題に政策的に対応するために空き家を測定すべきということであれば、家が空いていようが空いていまいが関係なく、公的空間に対して不経済をもたらす住宅は、すべて測定対象にしていくべきであろう。例えば、居住中のごみ屋敷などと揶揄される住宅も該当する。また、震災時において倒壊可能性が高い住宅、ブロック塀などのファサードも対象になるべきであろう。

このような外部不経済を持つ空き家への対応ということだけであれば、外部不経済を持つ空き家と十分に管理された空き家は、峻別して補足していかなければならない。また、このような目的を達成するために、空き家調査を実施するというのであれば、単純に空き家かどうかということではなく、建物の管理状況、構造(木造か・非木造か)、などといったことも調査の対象とすべきであろう。また、この目的の達成であれば、統計更新の頻度も、5年に一度、または3年に一度といった時間粒度で調査を実施すればよいであろう。

一般的に利用される、日本の空き家統計は、「住宅・土地統計調査」によって調査されてきた。同調査は、国勢調査の一定の抽出率での標本調査として実施されている。住宅・土地統計調査は、「住宅とそこに居住する世帯の居住状況、世帯の保有する土地等の実態を把握し、その現状と推移を明らかにする」ことが目的とされていることから、その物理的な状況を詳細に調査するものではないため、前述のような、外部不経済をもたらすかどうかといった物理的な状況を捕捉することはできない。⁷

平成26年11月には、「空家等対策の推進に関する特別措置法」も成立した。同法では、「空家等」とは、建築物又はこれに附属する工作物であつて居住その他の使用がなされていないことが常態であるもの及びその敷地(立木その他の土地に定着する物を含む。))として定義されている。さらに、その中でも、前述のような外部不経済を持つ空き家を「特定空き家として識別することになっている。⁸

そして、このような施策を推進するために、空き家調査が位置付けられている。⁹本法における政策的な目的は、強い外部性を持つ空き家を「特定空き家」として定義し、それを除去していくことである。このような外部性の強い住宅を政策的に除去する仕組みができたことは大きな一歩であるが、次々と増殖してくる空き家に対応していくためには、さらに定義を拡大し、対応していくことが必要である。

ここで、空き家対策の目標を、「その使用がなされていない」住宅を「有効活用」し、特定空き家になることを予防していくというところまで定義を拡大しようとする、その定義をより詳細に分類したうえで測定し、政策的に対応していかなければならないものとする。

2.2. 「生きた家」、「眠る家」と「死んだ家」

清水(2014a)(2014b)で議論しているように、空き家は、「ゴミか資源か」という視点で整理した時には、外部不経済が強クゴミとして認定された家は、物理的にも機能的にも役割を終えた「死んだ家」であるために、社会的に葬っていかなければならない。いわゆる「特定空き家」である。

⁷ 宗(2014)では、住調の空き家の判断基準そのものにも疑問があるといった指摘がなされている。

⁸ 「特定空家等」とは、倒壊等著しく保安上危険となるおそれのある状態、② 著しく衛生上有害となるおそれのある状態、③ 適切な管理が行われないうちにより著しく景観を損なっている状態、④ 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空家等をいう。(2条2項)と定義されている。

⁹ 市町村長は、法律で規定する限度において、空家等への調査(9条)を行うことが義務化され、さらに、市町村は、空家等に関するデータベースの整備等を行うよう努力(11条)することが求められている。加えて、その調査のために、空家等の所有者等を把握するために固定資産税情報の内部利用(10条)等が可能とされた。

一方で、物理的にも機能的にも「資源」として利用が可能な「家」の中でも、「生きた家」と「眠る家」
とに分類できる。「生きた空き家」とは、所有者がその利用に関して明確な意思があるものである。
その中には、利用に関して積極的な空き家と利用に関して消極的である空き家に分類できる。積
極的な空き家とは、すでに宅建士などを通じて流通市場に顕在化しているものであり、消極的な空
家とは、外形的には「その使用がなされていない」と一見映るものの、所有者にとっては使用してい
るという認識を持つ空き家である。別荘、セカンドハウスはもちろんであるが、一年の中で盆や正月
などの一時的な利用を実施している場合においては、所有者の意思が明確であるため、消極的な
「生きた空き家」に分類できる。

問題は、「眠る家」である。これは、所有者の意思が明確ではない空き家である。この「眠る家」は、
特定空き家の予備軍であるとともに、資源の有効活用という視点から見たときに、社会厚生を引き
下げるものとなる。

このような「眠る家」を流通・有効活用していくためのデータ基盤として考えられているのが、「空
き家バンク」となる。空き家バンクの運用においては、所有者の意思確認が必要となることから、こ
のような明確な整理がないとしても、実質的には、この分類を行っていることになる。

それでは、政策的に対応しなければならない、「空き家ゾンビ」は何人いるのであろうか。「空き家
バンク」へとデータを集積させていくためにはどのように進めていったらいいのか。ここで、再度、空
き家を政策に照らして再整理しよう。

まず、「生きた空き家」と「眠る空き家」を分類していく谷は、最初の段階で、「その使用がなされて
いない」という視点から空き家を特定しなければならない。(空き家の母集団:P)

この P を測定したのちには、特定空き家を識別する。最初のフィルターは、「ゴミか資源か」であ
り、

- ・資源として有効活用できる空き家 I-1¹⁰
 - ・負の外部性を持っている政策的に対応しないといけない特定空き家 I-2
- へと分類する。

ここまでは、住宅政策において対応していかなければならない最初の段階であり、行政が中心と
なった進めるものである。

さらに、資源として十分に活用が可能な空き家(-I)においても、「生きた家」と「眠る家」に分類す
る。これは、外形的には調査することは不可能であることから、所有者の意思確認が必要となる。
「所有者の意思確認」というフィルターと分類基準を入れると、次のような4つに整理できる。

- ・意向確認後、そのまま所有者が保有・利用する空き家 II-1
- ・意向確認後、所有者が売却、賃貸する意向を持つ空き家 II-2
- ・所有者が特定できるが、認知症などになっていることで意向確認ができない空き家 III-1
- ・所有者の特定ができない所在不明空き家 III-2

といった分類である。

¹⁰ 「資源として有効活用できる空き家」の中にも、そのまま流通・有効活用できるものもあれば、リノベーションなど
をしなければ利用できないものもある。

政策的には、この分類に応じて対応が異なる。

Ⅱ-1: 適切な管理を促すことが必要である。所有者が自治体の圏外に住まうこともある場合には、とりわけ周辺に外部不経済を与えていることが認識しづらい。住宅は放置されてしまうと、外部不経済を生むこととなることから、それを抑制するための施策が求められる。「空き家管理マニュアル」等を策定し、対応をしていくことが考えられる。

Ⅱ-2: 「空き家バンク」などを活用し、宅建士などと官民が連携し、流通を促進することで資源としての有効活用を促進する。

Ⅲ-1: 高齢化が進展する中で、所有者が認知症になる確率が高まる中で、所有者の意思確認が難しくなる家が増加してきている。この場合は、売却・リノベーション・賃貸などといった資源としての活用は、成年後見人ではできないことが多いため、時間の経過の中で、特定空き家になってしまう可能性が高い。早期の意思確認ルールや社会的な制度を構築しておくことが求められる。

Ⅲ-2: そもそも所有者が特定できないために意思確認ができない。**Ⅲ-1** 同様に、適切な管理、有効活用ができないために、時間の経過の中で、特定空き家になってしまう可能性が高い。

現在、政策的な対応が必要かつ進められているのは、**I-2**と**Ⅱ-2**であるが、とりわけ**Ⅱ-2**に対する対応には、まだ十分な手法が確立できていない。また、**Ⅲ**に至っては、何ら政策的な対応がなされていない。

その理由の一つとしては、**Ⅱ-2** に対する対応は、自治体だけでは困難であり、宅建士などの専門家との協業によって進めていかなければならず、また自治体ごとに直面している市場の状況(価格水準、別荘の有無、投資物件の有無等)が不均一であるために、一律な手法では対応ができなかったり、積極的な関与が必要でなかったりすることもあるためである。¹¹

また、**I-2** への対応は住宅政策として実施していくべきものであるが、**Ⅱ-2** への対応は、中古流通市場の活性化、つまり不動産市場政策としての枠組みで対応すべき課題である。中古流通市場の活性化のためには、多くの課題が残されていることから、そのような問題と併せて対応していく必要があるものとする。¹²

3. どのように分類別空き家を測定したらいいのか?

¹¹ 例えば、東京都区部でも空き家率が高いという報告がなされているが、一定の割合で投資用物件が含まれる。この場合には、政策的な対応の必要性は極めて低い。地方都市でも、投資用として購入されているものが空き家になっているものも少なくないために、この辺りは識別していかなければならない。

¹² 清水(2016a)では、中古流通市場の課題とその課題克服のための政策提言をまとめている。

3-1. 日本における空き家調査の実際:母集団の測定

空き家の測定方法としては、自治体の規模、体制、予算などによって変化してくる。また、前述のように、推進する政策的な課題や目的によって、測定すべき空き家の定義が変化してくる。我々が一般的に目にする空き家統計としては、「住宅土地統計調査」による空き家数が一般的であったが、近年においては、自治体ごとで実施される空き家調査による空き家数など、複数の統計をしばしば目にする。

前述の住宅土地統計調査による調査は、5年に一度しか調査がなされないために、追時的な変化を見ることもできない。特定空き家に対応していくためには、5年程度の時間粒度での捕捉でも政策的な対応が可能であるが、資源としての流通や活性化といった意味では、より時間粒度の細かい単位での捕捉が必要となる。加えて、調査方法においても、別荘等の二次的住宅かどうかを識別することにはなっているが、その識別方法が曖昧であり、かつ外観からの外形的な調査によることから、標本調査という問題以上に、誤差が大きいことも予想される。¹³

そのような中で、空き家対策を遂行していくうえで、空き家を特定化するために、別の手段によって空き家を特定化する試みが始まっている。第一の方法が、水道契約情報を用いた空き家の特定である。空き家を特定化していくうえで利用可能な行政情報としては、水道の契約状況は有力な情報源として注目される。水道契約が過去に存在していたということは、そこに住宅が存在していたことを意味する。そのうえで、その契約が解除され、新しい契約がなされていないのであれば、空き家になっている可能性が高いためである。

しかしながら、水道の契約情報においては、いくつかの課題がある。第一が、建物が滅失しているケースである。かつて建物が存在していたとしても、その後において建物が滅失していることも少なくなく、現地調査を行うと、更地になっていたりすることがある。これは、政策的には大きな問題ではなく、空き家問題ではなく空地問題として対応していけばよい。第二が、共同住宅の場合では、所有者が一棟単位で契約してしまっていることもあり、その内部の住戸単位での状況が捕捉できない。加えて、水道事業の対象地域と行政地域が一致しない場合もある。この場合には、自治体によっては利用できなかったり、調査が不可能な地域が出てきたりすることを意味する。

第二の方法が、地図基盤と住民基本台帳を用いた空き家の特定方法である。住戸を特定できる地図基盤と住民基本台帳と整合させることで、空き家を特定できる場合もある。

しかし、この方法においては、地図における住所などの **Key** と住民基本台帳のデータ基盤で持たれている **Key** とが異なるために、容易にマッチングを行うことができないといった問題がある。さらには、住民登録が正確に行われているかどうかといったことも考えられるであろう。都市部の単身者などは、住民票を移すことなく共同住宅に住まうこともあるし、別荘、あるいは、セカンドハウスは、そもそも住民票が移されるものではない。

そうすると、行政が保有するデータだけで空き家を特定することが困難であることがわかる。そこ

¹³ 宗(2014)では、統計作成上の課題と併せて、きわめて細かな分類によって、外部不経済を発生させる空き家とそうでない空き家を識別し、実際の数値例を用いて実証している。

で、このような調査に加えて、人材を投入することで空き家を特定化していく作業が行われている。上記の手続きを通じて、空き家候補をあぶりだしたうえで、①専門の調査員を派遣して目視により確認を行う、②地域精通者(自治会の協力)を通じて、空き家を特定する、といったことが行われている。

続いて、資源として十分に有効活用できる空き家(Ⅰ)と、負の外部性を持っている政策的に対応しないといけない特定空き家(Ⅱ)の識別である。これは一見難しいように思われるが、統計調査として統計を作成するというのであれば、一部の自治体で実施しているように、何らかの外形的な基準を用いて測定しなければならない。しかし、強い外部性の評価には主観が入ってしまうため、誤差、つまり調査員によるばらつきが生まれる。また、それを評価するのは、周辺の住民である。つまり、外部性を感じるかどうかといったあいまいな基準が出てくる。特定空き家(Ⅱ)を積極的に調査するのではなく、外部性不経済をもつという周辺住民からの申告が何よりも有効であると考え。例えば、全く人が住んでいないところに、壊れかけの住宅が存在していたとしても、その住宅からは外部不経済は発生していない。外部経済とは、それを感ずる主体が周辺にすることが前提である。

3.2. 「生きた家」、「眠る家」と「死んだ家」の識別

そうすると、最も重要かつ困難な住宅の識別問題が、資源として空き家(Ⅰ)における、「生きた家」と「眠る家」に分類である。ここで追加される手続きが所有者の意思確認という分類基準・フィルターである。それでは、どのように所有者の意思確認をとることができるのであろうか。

所有者の特定方法としては、固定資産課税台帳、登記情報などの利用が考えられる。登記情報は、わが国の場合は、すべての土地・建物が登記されているわけではないため、正確性に欠ける。登記データと強くリンクしているものではあるが、固定資産税台帳の利用の方が、毎年の納税事務で情報更新がなされていることもあり、より正確な情報を得ることができる。¹⁴ 事務的には、固定資産税の納税通知書に、アンケート調査などを入れることで、「そのまま所有者が保有・利用する空き家(Ⅱ-1)」と「所有者が売却、賃貸する意向を持つ空き家(Ⅱ-2)」をしている自治体もある。

また、納税通知書を通じて調査するといった積極的な対応はしないまでも、空き家相談会の案内・誘導を通じて、「所有者が売却、賃貸する意向を持つ空き家(Ⅱ)」を特定している自治体もある。所有者の意思が確認できれば、「空き家バンク」等を通じて、その流通または有効活用を促進させることもできる確率が高まるであろう。

問題は、「所有者が特定できるが、認知症などになっていることで意向確認化できない空き家(Ⅲ-1)」と、所有者の特定ができない所在不明空き家(Ⅲ-2)である。この調査は、強い政策的な対応が必要な課題として強く認識しておかなければならないものとする。

¹⁴ 「空家等対策の推進に関する特別措置法」では、その情報収集において、市町村長は、「空家等の所有者等を把握するために固定資産税情報の内部利用(10条)等が可能」となっている。

4. 空き家政策の課題

4.1. 空き家の流通・有効活用の課題

固定資産税台帳を用いたアンケート調査や、空き家相談会などを通じて意向確認された空き家においても、市場性基準といった新しい分類基準・フィルターが追加される。

特定空き家の発生を抑制していくといった政策を推し進めるうえで、「意向確認後、そのまま所有者が保有・利用する空き家(Ⅱ)」は、外部不経済を発生させないように適切な管理を促進することが必要であり、「意向確認後、所有者が売却、賃貸する意向を持つ空き家(Ⅱ)」は、流通・有効活用へと誘導していくことが求められる。

後者においては、行政が直接にマッチングさせていく機能を持つということも考えられるが、自治体の人員体制が十分でなかったり、専門性が欠如していたりするために、限界がある場合が多い。¹⁵また、本来は、流通・有効利用には、様々なリスクを伴うことから、一定の専門性を持って対応していかなければならないし、自治体が関与を強めすぎると、民業を圧迫していくことにもつながる。

例えば、再建築が可能かどうかといった公法上の制限の調査や、相続登記が終了しているかどうかなどの権利関係の調査は、消費者保護といった観点から必要になる。(経済性識別フィルター1)

加えて、ここに宅地建物取引士(以下、宅建士とする)を通じて、市場メカニズムで流通させていこうとすれば、その空き家の価格水準基準(経済性識別フィルター2)が求められる。つまり、宅建士は、その取引において責任を負う対価として報酬を得る。その報酬は、賃貸契約であれば家賃の一か月分、売買であればその取引価格の3%の上限という制約を持つ。それらの家が、負担するリスクに見合った経済性をもたない場合には(つまり、家賃や価格が低い場合である。地方部ではこのようなケースが圧倒的に多いが)、その施策に宅建士がかかわってしまうとリスクだけを追うことになってしまうため、対応ができなくなってしまうという問題に直面する。そうすると、流通・有効活用に意向確認ができたとしても、経済性があるかないかといった軸によって、宅建士などの専門性を持った主体が介入できるかどうかといった問題を持つ。

以上の整理に従えば、次のように再分類されることとなる。

所有者が売却、賃貸する意向を持ち、市場メカニズムで流通・有効活用が可能な空き家(Ⅱ-a)

所有者が売却、賃貸する意向を持ち、市場メカニズムで流通・有効活用が不可能な空き家(Ⅱ-b)

4.2. 空き家の流通・有効活用の課題

¹⁵ 一部の自治体では、宅地建物取引士の資格を持つ職員を採用し、対応しているところもある。

空き家の流通・有効活用を進めていくことは、空き家対策において極めて重要となる。将来の特定空き家を未然に防ぐ効果を持つとともに、社会で綿々と蓄積されてきた資産または資源を有効に活用することができるためである。しかし、現在の空き家政策の現場では、多くの課題が残されている。

第一が、空き家の特定と分類を実施していくための体制と実行手順が明確でないという問題である。また、それを実施していくためには、国、都道府県、市町村との連携が必要であるが、それぞれの役割が明確になっていない。基礎的自治体は人的資源・専門性を含めて限界がある。都道府県においても、同様である。その場合には、国の積極的な関与が求められるところであり、現在、検討が進められているところである。

第二が、官民連携が不可欠ではあるが、その連携が十分に進んでいない。空き家対策協議会などを設置し、自治体と宅建士などの専門性を持った団体と協定を結び対応をしている地域もあるが、限定的であるとともに、その連携が十分に機能していない自治体も多い。

加えて、多くの空き家バンクは、一覧性だけを目的としているため、流通・有効活用を進めるためのマッチング機能が弱い。そのような点は、民間の専門性を持った企業との協業も視野に入れていく必要もある。

5. 空き家流通・有効活用における官民連携

5.1. 空き家の特定における官民連携

空き家の特定においては、水道契約情報、住民基本台帳の活用可能性を整理したが、民間データを活用することでより効率的に調査を実施することができる場合もある。具体的には、電力のメーターデータの活用である。近年においては、多くの電力会社でスマートメーターの設置が進められている。スマートメーターにおいては、ある一定の時間間隔(例えば30分間隔)で、電力の使用量を捕捉することができるようになってきている。また、住所・契約者も特定できる。

この場合では、外形的な調査では確認しづらい集合住宅においても、その使用状況を確認することが可能である。また、その電力の使用状況から、とりわけ高齢単身世帯などで発生する多くの日常的な問題に対して兆候を知ることもできる。同データの空き家対策での活用が可能となれば、調査費用を節約できるだけでなく、精度も向上させることができる。

また、ゼンリンに代表される居住者・建物位置等がわかる詳細地図データと住民基本台帳データとの融合によっても、一定の精度で空き家を特定できるであろう。民間にあるビッグデータ等を行政が利用できる制度作りをしていくことも考えられよう。(政策提言 1)

5.2. 空き家所有者の意向確認における官民連携

空き家所有者の意向確認の方法として、固定資産の納税通知書と同時にアンケートなどを同封し意向確認を行うといった方法がある。¹⁶ または、空き家相談会を主催し、そこへと誘導することで、対面で意向確認させるといった方法もある。

空き家相談会を行うには、自治体の職員では困難であることから、一定の専門性を持った宅建士などの専門家と共同していかなければならない。また、空き家の所有者は、自治体外に住まうことも少なくないことから、東京や大阪といった都市部において相談会を実施する自治体も出てきた。

官においては、相談会の主催者として、空き家所有者に告知し誘導する役割を担わなければならない。前述の固定資産台帳を用いた告知方法もあるが、年に一回と限られてしまう。そうすると、逐次発生してくる空き家となる可能性が高い住宅をタイムリーに捕捉し、所有者に対して告知していく方法を確立していくことが求められるが、その一つの案として登記データを用いるといったことも考えられる。具体的には、相続登記データの活用である。Mizuta, Shimizu and Uesugi(2016)からも明らかのように、東京都区部では、相続後、おおよそ700日以内に 80%の被相続人は住宅を売却している。地方都市においては、売却意向の程度はそれと変わらないか、それ以上であると考えられるが、それができないまま放置されることで空き家となっていくものが少なくない。

また、価格水準が低い地方部では保有コストが安いために、売却意向があつたとしても、それを実行するための機会費用とのトレードオフで放置されてしまう可能性が高くなる。加えて、被相続人が東京や大阪等の都市部に居住してしまっている場合では、物件が所在する地域に行き売却・有効活用を意思決定するための機会費用が高くなってしまうため、一層放置される確率が高くなる。

このような問題に対応するために、被相続人に対して、意向確認を促進させるために、機会費用を低下させる施策を講じていく必要がある。意向確認をすることの費用を誰が負担し、所有者が意思決定するための機会費用をどのように低下させていくのかという点から政策を講じていくことが求められている。

まず意向確認であるが、自治体が、被相続人を特定し、意向確認または相談会へと誘導していくために相続登記データの活用を積極的に考えていくべきであろう。しかし、自治体であれば登記データを無料で活用できるものの、その送付事務や手続きの煩雑さから、それを実行していくことは困難である。

この問題に対応していくために、例えば国土交通省が窓口となり、法務省との取り決めによって、相続登記データを一元的に活用する制度を構築するとともに、意向確認を実施するといったことも考えられる。国土交通省においては、登記済み移動通知書を毎月、法務省から受け取り、それをもとに買い手に対して取引価格を調査することが実施されている。それに類する制度を構築し、被相続人の意向確認を行うとともに、相談会等へと誘導していくことができれば、空き家を動的に管理していくシステムを構築していくこともできるであろう。¹⁷加えて、そのような手続きの中で売買

¹⁶ ある自治体では、納税通知書に、不動産業者の有料広告を出すことを行っているところもある(不動産業者だけではないが)。そうすることで、自治体外に住む所有者においても、その売却等の誘導をスムーズに行わせることができる一定の効果があると考えられる。

¹⁷ 所有者の意思決定のための機会費用を低減するために、売却・有効活用のための相談会を東京・大阪等の所有者が近

が成立したものについては、その取引価格を報告させることを義務化していけば、取引価格の収集の網羅率を高めていく効果も期待される。(政策提言 2)

5.3. 空き家管理における官民連携

所有者の意向を確認後、「そのまま所有者が保有・利用する空き家(Ⅱ)」つまり、眠らせておく空き家については、一定の管理をしておかないと、周辺に外部不経済をもたらす「特定空き家」へと移行する確率が高い。そうした空き家に対しては、適正な管理を促す仕組みを提供しておかなければならない。

具体的な施策としては、「空き家管理マニュアル」を策定し、対応している自治体もある。¹⁸

このような仕組みの中には、物理的な住宅の管理と併せて、所有者の意向確認を定期的にモニタリングしていく仕組みをビルトインさせておくことで、「そのまま所有者が保有・利用する空き家(Ⅱ)」から、「所有者が売却、賃貸する意向を持つ空き家(Ⅰ)」への転換が円滑に進むものと考えられる。

この二つの問題に対応していくためには、空き家バンクにおいて、内部的には管理している空き家の状態が把握できる内部機能を具備させるとともに(ステイタス管理)、定期的に(最低でも年に一度)に状況報告と意向確認をさせる仕組みを作っていくことも考えられるであろう。(政策提言 4)

このような管理を自発的に進めることは困難であろう。このような管理を進め、外部不経済を抑制していくためには、税制などとの連携も必要であろう。例えば、固定資産税の居住用住宅の特例措置が設置された社会的な背景には、地価が急激に上昇していく過程の中で、税負担に耐えることができなくなった納税者を救済するために、物税である固定資産税に対して人税的配慮をすることが目的であった。そのような政策的な配慮の中では、本来は、所有者の特性を考慮するといった中では、二次的住宅や空き家に対しての負担軽減をする必要ないことを意味する。空き家の保有する機会費用の上昇は、売却・有効活用の機会費用との差を縮小し、資源としての家へと転換していく確率を高めるように作用する。固定資産税における二次的住宅・空き家の負担軽減措置を外すとともに、特例として適切な管理がなされているものは軽減措置を受けることができるといったような税制変更も考えられよう。(政策提言 5)

5.4. マッチングにおける官民連携

そうすると、「所有者が売却、賃貸する意向を持ち、流通・有効活用が可能な空き家(Ⅰ)」をどのように対応していくのかといったことが課題として残る。ここに、「空き家バンク」のマッチング機能

く多く所在する地域で開催することも考えられる。それを各自治体単位で実施するのは非効率であることから、共同開催を促すことで一層社会的費用を軽減できる。例えば、「国際不動産市(MIPIM)」が日本でも開催されるようになったが、地方の空き家の「地方不動産市場」を大都市部で開催していくようなことも検討してもいいのではないかと。(政策提言 3)

¹⁸ 大阪府池田市においては、大阪不動産コンサルティング協会と共同し、空き家管理マニュアルを策定している。そのような管理を実際に行う主体として、「シルバー人材センター」との契約をしているところもある。

が期待されているわけであるが、現在では十分に機能しているとはいえない。「空き家バンク」設立だけが目的化してしまっていることも少なくなく、流通や有効活用を目的化していないことが原因であることが多い。

前述のように、「所有者が売却、賃貸する意向を持ち、市場メカニズムで流通・有効活用が可能な空き家（Ⅱ-a）」においては、その物件をあぶりだせば、宅建士において市場メカニズムの中で流通させていくことが可能である。一方で、「所有者が売却、賃貸する意向を持ち、市場メカニズムで流通・有効活用が不可能な空き家（Ⅱ-b）」は、何らかの政策的な対応が求められる場合もある。また、この二つを識別するための基準は誰も持ち得ることはできない。

加えて、そのような情報をすべて自治体が保有し、自治体が取引に関与するようになると、民業圧迫にもなりかねず、官民との連携がうまく進まなくなってしまう一因にもなる。

この問題を解決していくためには、従来の官民との緊張感のある関係を見直していくような段階に来ているものとする。緊張感がある関係とは、行政が民間を規制するというものであるが、そのような姿勢から行政と民間が手を携えて、従来の規制を外していくような手続きを模索する段階に来ているものとする。

具体的には、「所有者が売却、賃貸する意向を持ち、市場メカニズムで流通・有効活用が不可能な空き家（Ⅱ-b）」などに対しては、手数料の自由化・変更など、従来の枠組みを超えた対応をすることで、Ⅱ-2-a へと移行させることもできるものがあるかもしれない。また、購入・有効活用をしたいという需要者を宅建士などが見つけた場合で、その所有者と連絡を取りたい場合などにおいては、そのような所有者に対する意思確認、または情報提供をしていくためのルール作りもしていくべきである。（政策提言 6）

さらに、広域的なところから買い手または借り手を見つけようとした場合には、より広域な地域に情報を発信したほうがマッチングの確率が高まることは言うまでもない。それには、空き家バンクの情報を統一化していかなければならないであろう。また、情報を一元化していくためには、どのような情報を誰が生産して、どのように空き家バンクに掲載していくのかといったルールを、消費者保護の観点からも決めておかなければならないであろう。¹⁹ 加えて、民間の有料サイトに蓄積された技術を活用するまたは、共同していくといったことも考えられよう。空き家バンクと民間サイトとの連携を強化するとともに、それを共存できるようなルール作りを構築していくべきである。（政策提言 7）

この官民連携の仕組みについては、経済性基準、つまり不動産の需給構造や価格水準が地域によって異なるために、共通の仕組み作りは極めて困難である。実際の宅建士の本業との接点が大きく重複するために、その一般化がきわめて難しい問題である。しかし、地域ごとに、様々な先駆的な事例を蓄積・公開していくなかで、一般的な解が複数見つけていくことができる可能性は高い。地域ごとの取り組み、またそれを中心となつて推し進めているローカルスターを見つけ出し、データベース化していく努力は続けていくべきであるとする。（政策提言 9）²⁰

¹⁹ 空き家バンクに掲載された限定した情報で取引が消費者間で行われた場合に、様々なトラブルが発生することが予想される。再建築ができなかったり、水道・下水などのローカルルールによって使用許可が出なかったりすることもある。そのような問題を防止するためには、一定の情報生産が必要となる。

²⁰ 空き家対策に限らず、地方創生が成功するかどうかは、地域ごとにローカルスターがいるかどうかである（清水（2015c））

6. 結論

空き家問題は、人口減少と高齢化が進む中で、最も大きな政策課題の一つとしてますます多くの地域で発生し、その程度も深まっていくことが容易に予想される政策課題である。このような問題への対応は、公的部門だけでは限界があり、官民が連携していかなければならない。

そのような中で、政策のターゲットとする空き家とはどのような空き家であり、その定義はどのようなものであるのか、その数はどの程度あるのかを認識し、常にモニタリングしていくための社会基盤を構築しておかなければならない。本稿では、政策的に対応すべき「空き家ゾンビ」は何人するのかを測定していくことを通じて、その測定された人数単位での対応方法に関して整理するとともに、9つの政策提言としてまとめた。

このような整理の中で、最も今後において社会課題が大きくなっていくのが、「所有者が売却、賃貸する意向を持ち、市場メカニズムで流通・有効活用が不可能な空き家 (Ⅱ-b)」、「所有者が特定できるが、認知症などになっていることで意向確認化できない空き家(Ⅲ-1)」、「所有者の特定ができない所在不明空き家(Ⅲ-2)」である。

人口減少と高齢化の進展は、一層地価を押し下げるように働くことが予想される(清水(2014c))。そうすると、経済性を持たない空き家はますます増殖する。そうすると、人口減少や高齢化といったマクロなショックだけでなく、外部不経済を発生させるといったマイクロな経路を通じても資産価値をますます低下させてしまう(中川・斎藤・清水(2014))。加えて、都市インフラの老朽化も進むことから、住宅政策はその配置と合わせて検討していかなければならない(清水(2016c))。

さらには、高齢化の進展は、高齢者数の数が増加し、かつ認知症となる絶対値を増加させることとなる。そうすると、所有者が特定できても、その所有者が死亡するまで、つまり相続が発生するまで空き家のまま放置せざるを得なくなり、特定空き家を増殖させる原因にもなるばかりか、本来の所有者の意思に関係なく、資源・資産としての家がゴミになってしまうことにもなる。加えて、所有者すら特定できない不動産も増加してきていることから、地域の税収にも影響をもたらしている。

このような問題に対応するために、米国で先例を持つ「ランドバンク」などの設立が提案されている(小林・光成 (2016))。また、コンパクトシティなどの模索も続けられている。²¹

官民が連携できる分野、強い政策によって推し進める分野を識別し、空き家ゾンビとどのように向き合っていくのかといったことは、劇的な処方箋、特効薬がないため、時間をかけて向き合っていく覚悟が必要である。今後、感が中心になって精力的に推し進める政策と、官民が連携していく政

(2016b))。事業に関する事例とことに関する事例の蓄積と公開が重要であると考え。または、表彰制度や認定制度などを開発していくことも考えられるであろう。

²¹ 一般的に、都市のコンパクト化は、物理的・空間的なコンパクト化だけが模索されている。空き家の所有者が圏外にいることは、情報ネットワークの観点からみれば、より広い空間に住宅の所有者が広がっていることを意味する。それを情報ネットワークで結ぶことで、住宅の情報ネットワーク上でのコンパクト化を進めることができる。空き家バンクの機能の拡充は、住宅・所有者のコンパクトシティ化を進める政策であることを認識しておかなければならない。都市のコンパクト化を進めるためには、中央政府の強い関与の下で公共事業として進めなければ、政策的には対応が困難である。そのような視点から政策の策定を変更していかなければならないものと考え。(清水(2010))

策,さらには,それを実現していくための研究開発だけでなく,とりわけ現場での実務家による先端的な事例が蓄積され集積されていくことを期待したい。

参考文献

- [1]. Caballero, Ricardo J., Takeo Hoshi, and Anil K. Kashyap. 2008. "Zombie Lending and Depressed Restructuring in Japan." *American Economic Review*, 98(5), 1943-77.
- 小林正典・光成美紀 (2016),「米国におけるランドバンク及びコミュニティ・ランド・トラストの活用による都市住宅市場の再生手法に関する研究ー米国における2000年代の低未利用不動産の再生・流通システムの実態調査を通じてー」都市住宅学, 95号, pp.1-6.
- [2]. Mizuta, T., C. Shimizu and I. Uesugi (2016), "How Inheritance Affects the Real Estate Market in an Aging Economy: Evidence from Transaction and Registry Data," HIT-REFINED Working Paper, 62
- [2]. 中川雅之・斎藤誠・清水千弘(2014),「老朽マンションの近隣外部性ー老朽マンション集積が住宅価格に与える影響ー」住宅土地経済, No.93, pp.20-27. (社団法人 日本住宅総合センター).
- [4]. 清水千弘(2010),「大きな都市, 小さな都市-Big City or Small City-新都市, 第64巻第7号, pp.14-20.
- [5]. 清水千弘(2012),「住宅価格指数を取り巻く最近の話題ー国際住宅価格指数ハンドブックの論点を踏まえてー」ESTRELA, No.225, pp14-21.
- [6]. 清水千弘(2014a),「空き家は資源かゴミか?-市場機能の強化と放置住宅の解消ー」Evaluation, No.52, pp.14-20.
- [7]. 清水千弘(2014b),「空き家ゾンビをどのように退治したら良いのか?-市場機能の強化と放置住宅の解消」浅見泰司編著『都市の空闲地・空き家を考える』,プロGRESS所収, 139-153.
- [8]. 清水千弘(2014c)「人口減少・高齢化は住宅価格の暴落をもたらすのか?」土地総合研究, 第22巻4号, 73-85.
- [9]. 清水千弘(2015a),「商業不動産価格指数ハンドブックの整備とその論点」ESTRELA, No.260, pp.14-20.
- [10]. 清水千弘(2015b),「空き家はどのように生まれるのか?ーWhy Do Vacant Homes Zombie Born?ー」麗澤学際ジャーナル,第23巻,pp.145-164.
- [11]. 清水千弘(2015c)「空き家ゾンビ vs. スーパースター」日本建築学会・大会・都市計画部門「時空間的不確実性を包含する都市のプランニング」所収(2015.9.5), PP.127-132.
- [12]. 清水千弘(2016a),「透明で中立的な不動産流通市場の構築に向けて」土地総合研究(土地総合研究所), 24巻1号, 49-64.
- [14]. 清水千弘(2016b),「都市を再生するー空き家ゾンビと闘うスーパースターー」都市デザイン, 34巻.

- [15].清水千弘(2016c),「老いる都市-都市の老朽化とファイナンス」都市計画,323号.
- [16]. 宗健(2014),「空き家率の推定と滅失権取引制度」,リクルート住まい研究所
(http://www.jresearch.net/house/jresearch/rp/2014/REPORT_20140728_akiyaritusuitei_messitukentorhiki_recruitsumaiken.pdf)