



研究レポート

No.392 May 2012

空き家率の将来展望と空き家対策

上席主任研究員 米山 秀隆

空き家率の将来展望と空き家対策

上席主任研究員 米山秀隆

yoneyama.hide@jp.fujitsu.com

要旨

本稿においては、空き家の現状を分析した上で、空き家率の将来展望を行い、空き家の増加に歯止めをかけていくためにはどのような施策が必要かについて考察を行った。

空き家のうち特に問題と考えられるのは、居住者が何らかの理由によって長期間不在になっているものであり、こうした空き家は外部不経済の問題を発生させる可能性が高い。

現状の空き家対策は、空き家管理条例により危険なものが除却されるようにしたり、「空き家バンク」によって地方の空き家に都会からの移住者を呼び込むといった、放置しておけない空き家、あるいは、空き家率が特に高い地域におけるものが中心である。

しかし、これだけでは空き家率の上昇に歯止めをかけることは難しく、より根本的には、空き家を含む中古住宅の活用を促すため、新築を抑制していくことが必要と考えられる。そのためにはこれまで新築を優遇してきた仕組みを改めていくことが求められる。

現状のまま推移すれば、空き家率は2008年の13.1%から2028年には23.7%に上昇するが、新設住宅着工戸数を半減させて中古住宅の活用を促し、かつ空き家の除却を増やしていけば、2028年の空き家率は15.7%にとどまる計算になる。

キーワード：空き家率、将来展望、中古住宅、新築抑制

目次

1 はじめに.....	1
2 空き家の現状.....	2
2.1 増加する空き家とその類型.....	2
2.2 空き家が増加するのはどのような場合か.....	4
2.3 都道府県別の空き家率.....	6
2.4 空き家増加の問題点.....	8
3 空き家率の将来展望.....	10
3.1 需要面の想定.....	10
3.2 住宅のストックとフローの関係.....	10
3.3 供給面の想定.....	12
3.4 20年後の空き家率.....	13
4 空き家を活用した住宅市場の再構築.....	15
4.1 これまでの空き家対策.....	15
4.2 中古住宅を活用、流動化する仕組み.....	16
4.3 住宅市場の構造変化とその背景.....	19
4.4 空き家活用の意義①—賃貸住宅の質改善.....	20
4.5 空き家活用の意義②—住宅セーフティネットの再構築.....	22
5 空き家の積極的活用に向けて.....	25
5.1 役割を終えた新築促進策.....	25
5.2 中古住宅の活用促進策への転換.....	26
5.3 空き家の活用に向けて.....	28
参考文献.....	29

1 はじめに

全国で空き家の増加が目立つようになり、老朽化した空き家倒壊の危険を防ぐため、各地で空き家家管理条例を制定する動きが活発化している。また、人口減少に悩む地域では、人口を少しでも呼び込むため、ウェブ上に「空き家バンク」を作り、空き家物件の情報を掲載している。こうした施策によって、危険な空き家が撤去されたり、空き家の新たな住み手が見つかったりする例は、わずかずつではあるが増えている。

今後人口減少が進んでいく中では、問題はより一層深刻化していくことが予想され、管理が放棄された空き家はますます増えていくと考えられる。また、その一方で、長期優良住宅普及促進法の制定（2008年）に伴い、長期優良住宅として認定される住宅が増えており、今後は住宅が長持ちすることは普通になっていくと考えられる。住宅が長寿命となり、利用可能な中古住宅が増えていく中では、それが有効に活用されていくように仕向けていかなければ、ますます空き家が増加していくことになる。

このように住宅市場が変化していくとすれば、今後は危険な空き家を撤去するのみならず、空き家の活用を促すより積極的な施策が必要になってくると考えられる。本稿においては、空き家の現状を分析した上で、今後の住宅政策の方向性について考察を行う。

本稿の構成は以下のとおりである。1では、総務省「住宅・土地統計調査」に基づき、空き家の現状を明らかにする。2では、空き家率が将来的にどのように推移していくのかについて、一定の前提に基づいて試算を行う。3では、空き家を含む中古住宅を活用する最近の様々な動きと、空き家活用の意義について考察する。4では、空き家活用の動きを促進していくためには、どのような施策が必要であるかについて検討する。

2 空き家の現状

2.1 増加する空き家とその類型

2.1.1 増加する空き家

日本全国の空き家数は年々増加を続けており、2008年の空き家数は757万戸、空き家率は13.1%に達した(図表1、2)。この数値は、5年に1回調査が行われる総務省の「住宅・土地統計調査」によるものであるが、この調査の空き家に含まれるのは、①売却用住宅の空き家、②賃貸用住宅の空き家、③二次的住宅(別荘など)、④その他の空き家の4類型である。

①、②は分譲中や借家人募集中の住宅で(新築、中古を問わない)、調査した時点では買い手や借り手がついておらず、空き家になっているというものである。③は普段生活する住宅とは別の住宅で、別荘や残業で遅くなった時に寝泊りする住宅などがこれに当たる。二次的住宅については、所有者や借家人がいるか否かに関わらず、空き家にカウントされる。④はこれ以外のもので、居住者の転勤や入院などで長期間不在となったり、居住者が高齢のため住みづらくなって転居したり死亡したりした後に、これを使う人がおらず空き家になっているもの、建て替えなどのため取り壊す予定になっている住宅などがこれに含まれる。

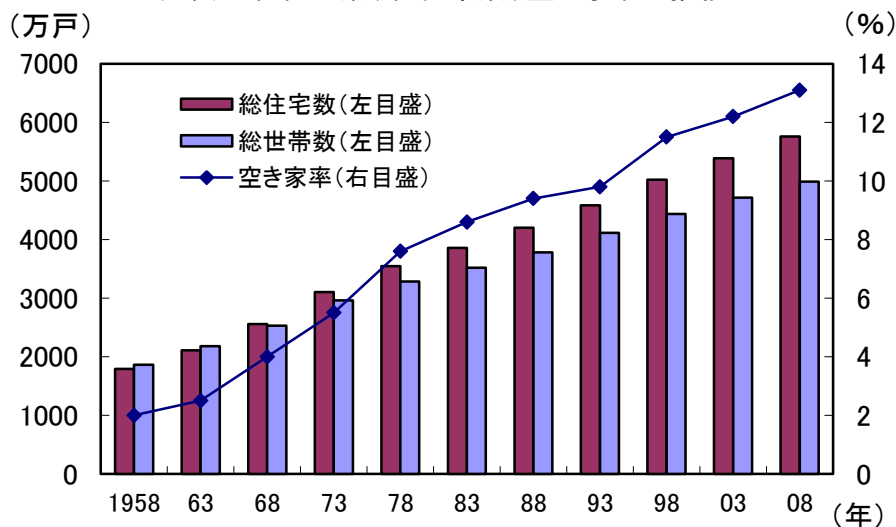
空き家数全体に占める各類型の割合を見ると、売却用住宅(①)が5.4%、賃貸用住宅(②)が54.5%、二次的住宅(③)が4.6%、その他の住宅(④)が35.4%となっており、賃貸用住宅が最も多くなっている。

2.1.2 売却用住宅と賃貸用住宅の空き家率

このうち売却用住宅の空き家率を、現に居住している持ち家の数と売却用空き家を足し合わせたもの(つまり空き家を含めた持ち家の総数)を分母とし、売却用の空き家の数を分子として算出すると1.1%となる(図表2)。また、賃貸用住宅の空き家率を、現に居住している賃貸住宅の数と賃貸用空き家の数を足し合わせたもの(つまり空き家を含めた賃貸住宅の総数)を分母とし、賃貸用空き家の数を分子として算出すると17.6%となる(図表2)。5年前の2003年の数値はそれぞれ1.0%、16.8%であり、やや上昇している。

この二つの数値からは、売却用住宅の空き家率が低い一方、賃貸用住宅の空き家率はそれに比べてかなり高くなっていることがわかる。もともと賃貸用住宅は、10%程度の空き家率は折り込んで経営しているとされ、空き家率が高くなるのは当然のことであるが、それを上回る水準となっている。これに対し売却用住宅は、売れ残った場合の損失は大きく(新築住宅の場合)、最終的には売れ残らないように値下げがなされるため、空き家率は低いものとなっている。

図表1 総住宅数、総世帯数、空き家率の推移



(出所) 総務省「住宅・土地統計調査」

図表2 類型別空き家率

	(千戸、%)	
	2003年	2008年
住宅総数(A)	53,890.9	57,586.0
世帯数(居住する建物数)	46,862.9	49,598.3
持ち家(B)	28,665.9	30,316.1
借家(C)	18,197.0	19,282.2
空き家数(D)	6,593.3	7,567.9
売却用の住宅(G)	302.6	348.8
賃貸用の住宅(H)	3,674.9	4,126.8
二次的住宅	498.2	411.2
別荘(E)	257.2	243.7
その他	240.9	167.5
その他の住宅(I)	2,117.6	2,681.1
空き家率(D/A)	12.2	13.1
売却用空き家率(G/(B+G))	1.0	1.1
賃貸用空き家率(H/(C+H))	16.8	17.6
その他空き家率(I/A)	3.9	4.7
別荘比率(E/A)	0.5	0.5

(出所) 総務省「住宅・土地統計調査」

2.1.3 その他の空き家率と二次的住宅の比率

売却用と賃貸用の空き家率について述べてきたが、その他の空き家については、住宅総数を分母、その他の空き家数を分子として空き家率を算出すると 4.7%となる（図表 2）。その他の空き家には、長期間不在となっている持ち家や募集を行っていない賃貸住宅などが含まれており、住宅総数に対する割合によってそのレベル感を見るのが適切と考えられる。この数値も 2003 年の 3.9%と比較すると増えている。

二次的住宅についても同様の数値を計算できる。この数値は、空き家に分類される二次的住宅が住宅総数に対してどのくらいの割合であるかを示している。二次的住宅のうち別荘について住宅総数に対する割合を算出すると 0.5%となる。

2.2 空き家が増加するのはどのような場合か

2.2.1 賃貸用、売却用の空き家が増加するケース

空き家に 4 類型があることから、空き家が増えているといってもその状態には様々あることに注意する必要がある。

「賃貸用」と「売却用」については、調査時点ではたまたま空き家であったが、その後すぐに借り手や買い手がついたり、すぐにつかない場合でも、家賃や売却価格を引き下げたりすることなどによって、借り手・買い手が現れることはある。これらの空き家は、賃貸住宅あるいは持ち家の需要と供給がマッチングする間に生じる性質のものであり、市場において一定の空き家が発生しているのは自然なことである。仮に空き家がゼロならば、その市場においては、供給が需要に対して絶対的に足りていないことを意味する。この種の空き家についてその増加が問題になるとすれば、空き家率が市場において適正と考えられる水準を上回っている場合である。

経済活動が活発な大都市圏においては、賃貸用や売却用の新築物件の供給が活発に行われているが、不況などの要因によって需要が停滞する状況になると、空き家率が上昇することになる。しかし、需要が回復したり供給が絞り込まれたりすれば、空き家率は低下に向かうことになり、このように市況に応じ空き家率が循環的に変動しているとするならば、ある時点において空き家率が高いからといって、それを特別に問題視する必要はない。

一方、人口の自然減や流出に直面している地方圏などにおいては、もともと賃貸・売却用物件の新規供給は少ない。売却用物件がそもそも供給されないとすれば、その空き家率はそもそも上がりようがないが、賃貸用物件については新規に供給されなくとも、既存物件に借り手が見つからないようになれば、空き家率は上昇することになる。この場合には、市場の循環的な変動ではなく、人口減少という構造的な問題によって空き家率が上昇していることになる。

このほか、大都市圏、地方圏を問わず、賃貸用、売却用の物件の空き家率を押し上げる要因として考えられることは、それまで持ち家だった物件が使われなくなり、賃貸用や売

却用として市場に出されるような場合が考えられる。ただし、こうした住宅は全体のごく一部と考えられる。

ただ、借り手・買い手が見つからない場合でも、貸し手・売り手がそれによって不利益を被るにとどまっている限りにおいては、空き家が増えること自体が問題とはいえない。また、賃貸用、売却用として市場に出ている限りにおいては、最低限の物件管理は行われていくと考えられるので、物件が朽ち果て、周囲の環境に悪影響を及ぼすなど、外部不経済をもたらすようなケースは少ないと考えられる（外部不経済とは、空き家があることによって、外部にもたらされる悪影響のこと）。

2.2.2 その他の空き家が増加するケース

外部不経済の問題は、「その他」に分類される空き家において、深刻な問題になると考えられる。その他の空き家は、居住者が何らかの理由によって長期間不在になっているものであるが、今は居住者がいなくとも、いずれ誰かが使う予定になっていて適切に管理されているならば問題はない。しかし、誰も使う予定のないまま放置されているケースでは、外部不経済の問題を発生させる可能性が高くなる。

今後とも使用する予定がないのなら、賃貸・売却市場に出されればまだ有効に利用される可能性が少しでも出てくる。しかし、居住していた親は死亡したが、使っていた家財道具や仏壇が残されているため、愛着があって貸したり手放したりすることができない、あるいは年数回の帰省の際に使うため残しておきたいなどの理由により、空き家のままにされているケースは多い。また、市場に出したとしても、借り手や買い手が見つかる可能性がほとんどないと考えられる地域では、空き家のままにしておくしかないという場合もあろう。このほか、その他の空き家の中には、相続した人を含め、所有者が所在不明になっているケースもあると考えられる。

このように、その他の空き家については、居住者がいない状態であるにも関わらず、将来は使う、使うあてはないがそのままの状態にしておく、あるいはそもそも所有者の所在が不明などの理由で、賃貸、売却市場に出されていない住宅であるが、長い間空き家のままでは、外部不経済が発生する可能性が高まっていく。このような住宅は地方圏で多いと考えられるが、人口が過密な都市圏においても一定数存在する。

2.2.3 限界マンションの存在

以上は、一戸建てを念頭に置いた説明であったが、その他の空き家には、一戸建てだけでなく、賃貸住宅や分譲マンション・団地の空き家も含まれる。賃貸住宅で募集が行われなくなるのは、荒廃が進み、借り手を呼び込むことが難しくなったようなケースであろう。そのような物件は、外部不経済をもたらすようになる可能性が高い。

分譲マンション・団地では、建物が老朽化するにつれ、当初購入して住んでいた人も高齢化していくが、そうした人たちが病気で入院したり、施設に移ったり、あるいは死亡し

たりした後に空き家になるケースはよくある。こうして空き家率が高まってくると、管理組合が機能しなくなり、建物の手入れが行われず、やがてスラム化する可能性が高まってくる。スラム化したマンションは周辺の環境に悪影響を与える。

こうした分譲マンションは、人口が著しく減少し共同体としての機能を果たせなくなっている集落を「限界集落」と呼ばれるのになぞらえ、「限界マンション」と呼ばれることがある。このような物件は、都市圏、地方圏ともに見られる。

2.2.4 二次的住宅が増加するケース

最後に、別荘などの「二次的住宅」については、その増加が問題になるとすれば、ある地域において業者の見込み違いで大量に供給された物件が、何年も買い手も借り手もつかない状態が続き、業者の管理も行き届かなくなっていくケースである。この場合、外部不経済が発生する可能性が出てくる。

あるいは、バブル期などに特定地域にリゾートマンションが大量供給されたケースで、空き家が多く管理組合が当初から機能していないようなケースでは、先に述べた分譲マンションの場合と同様、スラム化に至る可能性が高い。ただ、別荘やリゾートマンションで、そこまで問題が深刻化しているケースはまだ少ないと思われる。

2.2.5 空き家増加の様々な側面

このように、一口に空き家が増えているといっても、空き家の類型によってその要因は異なり、空き家率の高さが問題となるケースもあれば、問題とならないケースもある。貸用、売却用物件の供給が活発な都市圏においては、それらの空き家率が高いとしても、問題視する必要性は乏しい。

空き家率の高さが特に問題となるのは、将来的に誰も住む見込みがないにも関わらず、賃貸市場や売却市場にも出されず、手入れもされず朽ち果てていく住宅が増えていくことである。日本においてはすでに人口減少局面に入っており、また、親の住んでいた住宅を子どもが引き継ぐとも限らなくなっている。過疎地では、人口の大半が流出して空き家となっているような地域が今後、ますます増加していくことが予想される。

2.3 都道府県別の空き家率

次に、都道府県別に売却用住宅の空き家率を見ると、都市圏では新規の物件供給が活発に行われており、それだけ空き家率が高くなっていることがわかる（図表3）。一方、賃貸用住宅の空き家率については、都市圏は低く、地方圏が高い傾向を示している。都市圏においては空き家率が10%台前半にとどまっているが、地方圏においては30%近くになっているところもある。その他の空き家率については、やはり地方圏が高くなっている。地方圏では人口減少などの要因により、賃貸市場は慢性的に供給過剰になる一方、市場にも出

図表3 空き家の都道府県別ランキング(2008年)

(%)

売却用空き家率		賃貸用空き家率		その他空き家率	
大阪	2.1	福井	29.1	和歌山	9.1
東京	2.0	山梨	27.0	島根	9.0
山梨	1.6	長野	26.7	鹿児島	8.8
千葉	1.6	茨城	26.1	高知	8.2
奈良	1.6	青森	25.5	徳島	7.9
京都	1.5	岐阜	24.5	山口	7.9
兵庫	1.4	群馬	23.9	岡山	7.8
福岡	1.4	秋田	23.5	鳥取	7.5
神奈川	1.3	香川	23.5	香川	7.4
埼玉	1.3	和歌山	23.3	長崎	7.2
北海道	1.1	栃木	23.2	愛媛	7.0
和歌山	1.1	富山	23.1	三重	6.7
群馬	1.0	奈良	22.7	福井	6.6
茨城	0.9	石川	22.6	山梨	6.4
宮城	0.9	岩手	22.5	宮崎	6.3
新潟	0.9	福島	21.6	大分	6.3
石川	0.9	鳥取	21.5	長野	6.3
愛知	0.9	高知	20.9	広島	6.2
静岡	0.9	山形	20.8	滋賀	6.2
栃木	0.9	宮城	20.7	奈良	6.2
広島	0.8	徳島	20.7	秋田	6.1
岐阜	0.7	新潟	20.1	岩手	6.1
大分	0.7	愛媛	19.9	熊本	6.0
宮崎	0.7	北海道	19.3	石川	5.8
沖縄	0.7	千葉	18.6	青森	5.8
富山	0.7	大阪	18.4	富山	5.5
熊本	0.7	三重	18.4	岐阜	5.5
長野	0.7	山口	18.4	佐賀	5.5
長崎	0.6	兵庫	18.4	群馬	5.2
鳥取	0.6	島根	18.2	京都	5.2
滋賀	0.6	静岡	18.0	栃木	5.0
山口	0.6	岡山	17.8	新潟	4.9
岩手	0.6	福岡	17.7	兵庫	4.9
三重	0.6	大分	17.7	福島	4.7
佐賀	0.6	広島	17.6	山形	4.7
岡山	0.5	長崎	17.4	茨城	4.6
徳島	0.5	埼玉	17.0	福岡	4.1
秋田	0.5	熊本	17.0	千葉	4.1
鹿児島	0.5	鹿児島	16.5	大阪	4.1
愛媛	0.5	滋賀	16.4	北海道	4.0
香川	0.5	京都	15.7	静岡	4.0
福島	0.5	佐賀	15.2	宮城	3.9
福井	0.4	宮崎	15.2	沖縄	3.9
高知	0.4	愛知	15.0	愛知	3.6
青森	0.4	神奈川	14.4	埼玉	3.2
山形	0.3	東京	13.0	神奈川	2.9
島根	0.3	沖縄	11.4	東京	2.8

(出所) 総務省「住宅・土地統計調査」

されず、長期間不在となっている住宅が増えていることを示している。

都道府県別の空き家率について人口指標との関連を見ると、まず、人口減少率が大きい地域ほど、空き家率の上昇幅が大きくなっている（相関係数-0.66）。こうした関係があることは当然と思えるが、この関係を空き家の類型別に見ると違いが出てくる。その他と賃貸用住宅の空き家率の変動幅については、人口変動率との負の相関が見られるが（相関係数はそれぞれ-0.47、-0.70）、売却用住宅の空き家率の変動幅については、むしろごくわずかではあるが正の相関が見られる（相関係数 0.19）。つまり、その他と賃貸用住宅の空き家率は人口増加地域ほど低下しているが、売却用住宅については人口増加地域ほど上昇する傾向がある。

類型別の違いは、類型別の空き家率と年齢別人口割合の関係を見たときにも表れてくる。65歳以上の人口の割合とその他の空き家率、また、65歳以上の人口の割合と賃貸用住宅の空き家率には正の相関があることがわかる（相関係数はそれぞれ 0.74、0.36）。つまり、高齢化が進んでいる地域ほど、その他の空き家率、賃貸用住宅の空き家率が高いということになる。これに対し、売却用住宅の空き家率と正の相関を持つのは、生産年齢人口（15～64歳）の割合である。すなわち、生産年齢人口の割合が高いほど、売却用住宅の空き家率が高いことがわかる（相関係数は 0.70）。

類型別の空き家率について、以上からいえることは、まず、その他と賃貸用住宅の空き家率については、高齢化が進み人口が減少している地域ほど高いということである。これに対し、売却用住宅の空き家率は、生産年齢人口が多く人口が増加している地域ほど高くなっている。こうした地域は主に都市圏であるが、都市圏においては売却用住宅の需要が高く、そうした物件が市場に多く供給されていることにより、それだけ空き家率が高くなっていることを意味する。逆から言えば、高齢化が進み人口が減少している地域については、売却用住宅の需要は少ないので物件供給も行われず、そのため空き家率も低くなっていることになる。

2.4 空き家増加の問題点

空き家が増えた場合の問題は、これまでも述べてきたが、周辺に外部不経済をもたらすことである。具体的な悪影響としては、風景・景観の悪化、防災や防犯の機能の低下、ゴミなどの不法投棄の誘発、火災発生の誘発などをあげる市町村が多くなっている（国土交通省による市町村に対するアンケート調査、2009年）。

一戸建ての場合は、1軒が空き家になり老朽化していくだけでこのような問題が生じ得る。マンション、アパートなどの共同住宅の場合は、1戸が空き家になったからといって問題が生ずるわけではないが、やがて住む人が少なくなり、また、管理も行届かなくなる状態になっていくと、このような問題が生じるようになっていく。

空き家のうち、腐食、破損している住宅の割合を見ると、全国では 23.9%に達する（総

務省「住宅・土地統計調査」2008年)。二次的住宅、売却用住宅は10%台と低い、その他の住宅(31.6%)、賃貸用住宅(21.0%)では高くなっている。その他の住宅の場合、都道府県によっては4割前後が腐食、破損しているところもある。これら地域は空き家率が高い地域であり、人口が減少する中、使われなくなった住宅の多くが朽ち果てていく過程に入っていることを意味する。

このほか、空き家が増加していくことの問題は、本来、利用可能なものが利用されずに朽ち果てていく一方、新築物件が建てられることで、資源を浪費するということもある。それでもそうした物件が賃貸用あるいは売却用として市場に出されている限りは、まだ利用される可能性はあるが、市場にも出てこない利用可能性が全くなくなっている空き家が増えると、このような問題は深刻なものとなる。

3 空き家率の将来展望

3.1 需要面の想定

これまで空き家の現状について見てきたが、将来についてはどのように展望できるだろうか。いくつかの仮定を置き、空き家率の試算を行ってみよう。住宅・土地統計調査の最新時点である 2008 年を出発点とし、その 20 年後までの予測を行うこととする。将来の空き家率を予測する場合、需要面では住宅需要（世帯数）、供給面では新たに住宅が建設される戸数（新設住宅着工戸数）や取り壊される戸数（減失戸数）が重要な要素となる。

まずは需要面ではあるが、世帯数に影響を与えるのはいうまでもなく将来の人口動態である。これについては、国立社会保障・人口問題研究所による 2030 年までの世帯数の予測を用いる（「日本の世帯数の将来予測（2008 年 3 月予測）」）。これによれば、世帯数は 2015 年までは増加を続けるが、それ以降は減少に転ずる。人口はすでに 2004 年 12 月をピークとして減少しているにも関わらず、世帯数がしばらく増加するのは、単身世帯の増加など世帯の小規模化が進んでいることが、人口減少にも関わらず世帯数を増加させる要因となるためである。

3.2 住宅のストックとフローの関係

一方、供給面についてであるが、この点について説明する前に、試算のベースとなる住宅ストック数（住宅総数、国土交通省「住宅・土地統計調査」による）と新設住宅着工戸数（フロー、国土交通省「建築着工統計」による）の関係について説明しておこう（図表 4）。住宅ストック数は、住宅・土地統計調査により 5 年に 1 回調査が行われているが、これにより 5 年間でストックがどれだけ増加したかを算出できる。一方、建築着工統計では新設住宅着工戸数が毎月発表されており、これを 5 年分合計すれば同じ期間の着工戸数がわかる。

5 年間のストック増加数と新設住宅着工戸数にはずれが生ずるが、このずれは、その間に除却された分など（減失分）があることなどによる。5 年の間には新たに住宅が作られる一方、取り壊されるなどして除却された分もあるので、ストック増加数は、新設住宅着工戸数よりも少なくなる。建て替えの場合は、取り壊した後に新たに建築するので、減失と新設とともにカウントされることになる（1 戸取り壊しその後に 1 戸建築した場合は、純減失戸数はゼロ）。取り壊して更地とされたり他の用途に転換された場合は、減失のみにカウントされることになる（純減失戸数は 1）。このように新設住宅着工戸数とストック増加数の差は、純減失戸数（ネットの減失戸数）を示す。2003～08 年ではこの数値は 217.5 万戸となっている。

なお、この間の粗減失戸数（グロスの減失戸数）については、国土交通省「建築物減失統計調査」により知ることができ、732.5 万戸となっている。純減失戸数の粗減失戸数に対する比率は 29.7% となり、約 7 割が取り壊された後に建て替えられて純減失戸数にはカウ

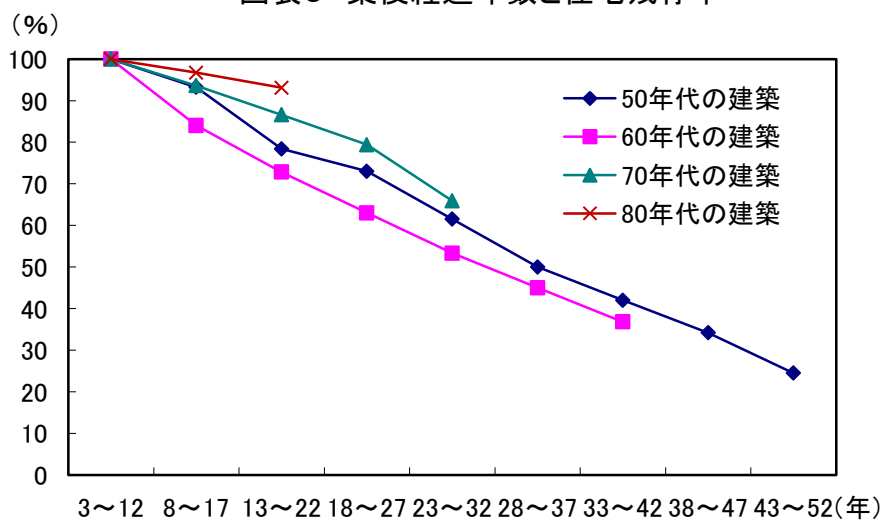
図表4 住宅のストックとフローの関係

(千戸、千世帯、%)

	期初の住宅 ストック数	5年間のスト ック増加数	新設住宅 着工	純減失戸 数	年平均 純減失率 ((C-B) /5)/A	世帯数	空家数	空き 家率
	A	B	C	C-B		D	E	E/A
1973~78	31,059	4,392	7,254	2,862	1.8	29,651	1,720	5.5
1978~83	35,451	3,156	6,196	3,040	1.7	32,835	2,679	7.6
1983~88	38,607	3,400	7,147	3,747	1.9	35,197	3,302	8.6
1988~93	42,007	3,872	7,628	3,756	1.8	37,812	3,940	9.4
1993~98	45,879	4,367	7,269	2,902	1.3	41,459	4,476	9.8
1998~03	50,246	3,645	5,929	2,284	0.9	44,360	5,764	11.5
2003~08	53,891	3,695	5,870	2,175	0.8	47,165	6,593	12.2

(出所) 総務省「住宅・土地統計調査」、国土交通省「建築着工統計」

図表5 築後経過年数と住宅残存率



(出所) 総務省「住宅・土地統計調査」

(注) 50年代建築の住宅で築8~17年の残存戸数は不明のため、56~65年建築の住宅の築8~17年の残存率を基に算出した

ントされなかった可能性を示している。

5年間の純減戸数を5で割り、1年あたりの純減戸数を求め、期初のストック数で割ると、年平均の純減失率を算出することができる。この値を2003～08年では0.8%になっている。この値は趨勢的に低下しているが、この基本的な要因は、住宅ストック数が年々増加していることにある（分母の側の要因）。純減失戸数が変わらず、住宅ストック数が年々増加していくとすれば、純減失率は趨勢的に低下していくことになる。

低下要因としてその他に考えられるのは（分子の側の要因）、ストックの質が次第に向上して寿命が伸び、短期間で取り壊される住宅が減っている可能性である。この点に関して、各年代に建てられた住宅が、時間の経過とともにどのように減少したか（築年数が3～12年のものを100とした場合の経過年数ごとの残存率）を見ると（図表5）、最近時点になるほど残存率が高くなる方向で変化し、滅失スピードが遅くなっていることがわかる。これは住宅寿命が伸び、住宅が長く使われるようになってきている可能性を示している。

このほか、建て替えの場合、建て替え前は1戸であったものを、建て替え後は敷地を分割して戸数を増やすと、ストック数は逆に増えることになるため、このような場合が増えればストックの純減率は低下していくことが考えられる。さらには、使われなくなった場合、空き家として放置されたままで、建て替えられたり更地にされたりするものが減っていけば、この値はやはり低下していくことになる。

これらの要因のうち、どれが最も強く働いているかはわからないが、趨勢的に低下しているベースの要因としては分母の要因があり、これに加え分子の要因も働いていると推察される。

3.3 供給面の想定

将来のストック数を予測するに当たっては、将来の新設住宅着工戸数とストック数がどのように増加していくかを想定する必要がある。ストック増加数は、新設住宅着工戸数をベースとして、純減失分がどの程度あるかを想定することで算出できる。新設住宅着工戸数は2009年78.8万戸、2010年81.3万戸、2011年83.4万戸と近年は80万戸前後で推移している。そこで、現状で推移した場合（年80万戸）と、2013年までは現状維持とし、それ以降毎年2.5万戸ずつ減少し2028年には42.5万戸と半減する二つのケースを考えた。

着工戸数が減少する場合の要因としては、世帯数の減少と中古住宅の利用が考えられるが、前述のように予測期間中の世帯数の減少は緩やかであるため、中古住宅の利用が増えなければこの数値は実現することはないと考えられる。新設住宅着工戸数の半減分を補って中古住宅取引が増加するとすれば、現状で13.5%（2008年）の中古住宅取引比率（中古住宅取引戸数／（中古住宅取引件数+新設住宅着工戸数））が最終的には50%程度にまで上昇することを想定することになる。

純減失戸数については、現状維持のケース（2003～08年の純減失戸数217.5万戸）と、前の5年間の純減失戸数に2008年時点の空き家数（756.8万戸）の1%分を加えた数を、

その5年間の純減失戸数とするケースを考えた。空き家の除却により純減失戸数が増えていくという想定である。このケースでは、予測期間中（2008～28年）の純減失戸数は、現状維持の場合に比べて75.7万戸増加する計算になる。また、この想定の下では、予測期間中の年平均の純減失率がちょうど2003～08年平均の0.8%に維持される計算になる（住宅着工戸数が現状維持の場合）。

こうした想定の下、空き家数を（住宅ストック数－世帯数）によって算出するが、この値は実際の空き家数とは若干の乖離が生ずる。そこで、（住宅ストック数－世帯数）と空き家数の2008年における比率を求め、2013年以降の空き家率を算出するに当たっては、その比率を調整係数として用いた。

3.4 20年後の空き家率

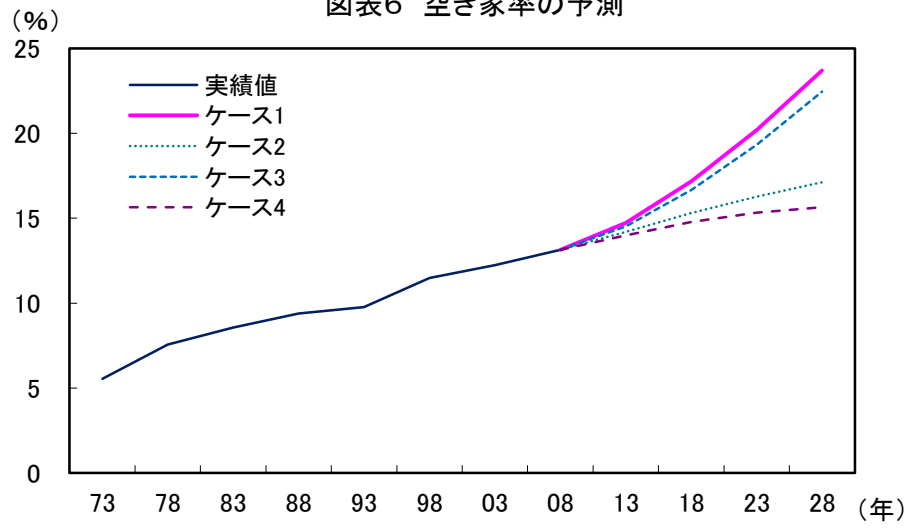
新設住宅着工戸数の想定と純減失率の想定がそれぞれ二つあるので、その組み合わせによって4通りのケースが考えられる。ケース1は新設住宅戸数、純減失戸数ともに現状維持のケースであるが、この場合、2028年の空き家率は23.7%となる。2008年の13.1%と比較すると空き家率は10.6ポイント上昇する（図表6）。

ケース2は純減失戸数を現状維持とし、新設住宅着工戸数を半減させるケースであるが、この場合、2028年の空き家率は17.1%と、ケース1に比べ空き家率は6.6ポイント低下することになる。住宅着工戸数を半減させた場合の効果はかなりあることがわかる。

ケース3は新設住宅戸数を現状維持とするものの、空き家の除却により純減失戸数を増加させるケースであるが、この場合、2028年の空き家率は22.5%となる。ケース1と比較すると空き家率は1.2ポイント低下する。空き家の除却は、相当数除却しなければ空き家率を大きく低下させる要因にはならないことがわかる。

ケース4は新設住宅着工戸数を半減させ、かつ純減失戸数を増加させるケースであるが、この場合、空き家率は15.7%となり、ケース1と比べ8.0ポイント低下する。ケース2とケース3の条件を合わせた場合であるが、およそ、それぞれのケース1からの低下幅を合わせた低下幅になっている。空き家率を2008年対比で比べると2.6ポイントの上昇にとどまる計算になり、空き家率の上昇を防ぐためには、新設住宅着工戸数の抑制（中古住宅の活用）と空き家の除却がともに必要なことがわかる。

図表6 空き家率の予測



(出所) 筆者作成

4 空き家を活用した住宅市場の再構築

4.1 これまでの空き家対策

空き家率が上昇する中、各地で様々な対策が講じられるようになってきている。対策の方向性としては、大きく分けて二つある。第一は、外部不経済をもたらすような空き家の撤去を促進するという方向性であり、第二は、活用可能な空き家についてその利用を促していくという方向性である。

4.1.1 空き家管理条例

第一については、最近になり、空き家対策のための条例を定めるケースが各地で相次いでいる。例えば、埼玉県所沢市の「所沢市空き家等の適正管理に関する条例」（2010年10月施行）では、所有者に適正な管理を義務付けるとともに、住民から管理不全な空き家に関する情報提供があれば、市が実態調査を行い所有者に、助言・指導、勧告できるとしている。なお改善されない場合は、所有者名を公表し、最終的には警察など関係機関と協議して撤去を依頼できる。

この条例で空き家の定義は、常時無人の状態にあるものと定義され、管理不全な状態とは、老朽化により倒壊の恐れや建築材等が飛散するような危険な状態であったり、不特定者の侵入によって火災や犯罪が誘発される恐れがある状態としている。この定義には、所沢市が、空き家をもたらす外部不経済についてどのような点を問題視しているかがよく表れている。

所沢市では、1960年代から西武線沿線の宅地開発が行われ人口が急増したが、それ以来40年以上が経過して空き家の増加が目立つようになり、市内に400軒以上の空き家が存在する状態となっていた。条例施行後は、年数件だった空き家の自主的な撤去が10件を超えるなど一定の効果をあげているという。

4.1.2 空き家バンク

第二の、活用可能な空き家についてその利用を促していく代表的な施策としては、空き家バンクの仕組みがある。これはウェブ上に「空き家バンク」を作り、物件情報を掲載している空き家に、地域外から新たな居住者を呼び込もうとするもので、人口減少に悩む過疎地を中心に様々な取り組みが行われている。

地域活性化センターの『「空き家バンク」を活用した移住・交流促進調査』（2010年）によれば、移住・交流促進施策を実施している自治体は、市町村で39.3%、都道府県で87.5%に達しており、うち空き家バンク開設している割合は、市町村では54.4%、都道府県では25.7%、今後実施する計画のある自治体は、市町村では13.8%、都道府県では5.7%となっている。空き家バンクは市町村レベルで積極的に取り入れられており、今後取り入れる予

定の自治体も多い。空き家バンクの開設時期については、市町村、都道府県ともに2005年以降が85.7%、66.7%と大半を占めている。

空き家バンクの実績については、物件登録件数は、市町村、都道府県とも増加傾向との回答は2～3割（市町村25.3%、都道府県22.2%）にとどまっており、横ばいとの回答が半数を占めている（市町村49.8%、都道府県55.6%）。そもそも空き家バンクへの物件登録数（2009年8月現在）は多くなく、市町村では1～10件未満が53.5%、0件が13.5%にも達している。都道府県ではエリアが広いため、100件以上が33.3%と最も多くなっている。

問い合わせ、相談件数については、市町村、都道府県ともに増加傾向（市町村42.0%、都道府県33.3%）とする回答が多いが、市町村では横ばい（42.9%）とする回答も多い。成約件数については、市町村では横ばいが56.7%と過半を占めており、増加傾向は15.1%にとどまっているが、都道府県では増加傾向が33.3%を占めている。空き家バンクの開設時点からの累計成約件数は、市町村では1～10件未満が39.2%、0件が26.9%と10件に満たない自治体が7割近くとなっている。

このように空き家バンクを開設しても、実際には、登録件数も成約件数も全くないか少なく、開店休業状態のものも多く、実績を上げているのはごくわずかである。

4.2 中古住宅を活用、流動化する仕組み

4.2.1 効果が限られる現状の空き家対策

これまで講じられてきた空き家対策は、危険なものが除却されるようにしたり、地方の空き家に都会からの移住者を呼び込むといった、放置しておけない空き家、あるいは、空き家率が特に高い地域におけるものを中心である。空き家問題が無視しえないほど大きくなった場合に、やむにやまれずとっている対策ともいえる。このほか、空き家を地域の交流・コミュニティスペースやNPOの拠点などとして活用する例もあるが、これは地域で一つか二つそのようなスペースがあれば足り、増え続ける空き家の活用手段としては限定的なものである。

3で示したように、現状のまま推移すれば空き家率は上昇を続け、空き家率の上昇に歯止めをかけるためには、空き家の除却を増やしていくか、新築を減らし中古住宅の活用を進めていく必要がある。もちろん、現状ではなお十分とは言えない、問題のある空き家の除却を増やしていく必要はある。しかしより根本的には、空き家を含む中古住宅の活用を進め、新築を抑制していくことが必要と考えられる。ただこれについては、日本の住宅市場は、住宅取引件数に占める中古住宅の比率が13.5%（2008年）と、アメリカやイギリスが80%前後であるのに比べて極めて低く、この比率を高めていくのは容易ではないという問題がある。

4.2.2 中古マンションの再販ビジネス

しかし近年においては、空き家を含む中古住宅の活用を促す様々な取り組み、あるいはビジネスモデルが表れるようになってきた。

例えば、不動産業者の間では中古物件を仕入れてリノベーションを施し、再販するビジネスが活発化しており、すでにマンションではかなりの成功を収めている。この分野のパイオニアであるインテリックス（東京都渋谷区）は、築20年前後の物件を買い取り、構造躯体だけを残し、配管や配線、間取り、内装を含めて再設計し、すべて一新した後に販売するビジネスを行っている（「リノヴェックスマンション」と名付けている）。価格は同条件の新築マンションと比べると2割程度は安くなるという。利益率は新築マンションのデベロッパーよりも低いものの、新築マンションに比べ、仕入れから販売までの事業期間が短いという点が事業としての強みとなっている。

マンションの新築が次第に先細って行く中、最近では野村不動産アーバンネット、長谷工アーベストなど大手業者もこの分野に参入する動きが相次いでいる。

4.2.3 中古戸建ての再販ビジネス

一戸建てでは、売却希望者の中古物件をリノベーションした上で、販売するビジネスが出現している。東急電鉄が2004年に開始した「ア・ラ・イエ」（新たなる家、改める家という意味を込めた造語）がそれで、東急田園都市線の多摩田園都市エリア（梶ヶ谷から中央林間一帯で、横浜、大和、町田にまたがる地域）で行っている。売主が保有したままリノベーションを行い売りに出す仕組みで、万一売れなくても、東急電鉄が査定価格で買い取るため、売主にとってリスクはない。

東急田園都市線の開発は1960年代から行われ、これまで2万戸ほどの住宅を分譲してきたが、開発から50年が経過して、沿線住民に占める65歳以上の割合が高くなるなど高齢化が進展していた。「ア・ラ・イエ」の目的は、居住者の世代を循環させることで沿線住民の若返りを進めるとともに、そのまま放っておいた場合に空き家となったり、さらには売却や相続などで土地が細分化され良好な街並みが損なわれることを防止するという点にある。これにより街のブランド力を維持するという狙いもある。

一方、自社が過去に建築した中古住宅の販売をインターネット上で仲介し、中古住宅の購入者向けにリノベーションを行うビジネスも登場している。旭化成ホームズは、自社のブランドである「ヘーベルハウス」の長寿命化に取り組んできたが（60年点検システムを実施）、その中古住宅の仲介を1999年からインターネット上で行っている。売却希望のヘーベルハウスの既存住宅の情報をインターネット上で公開し、購入者を募る仕組みである。公開される情報は、価格はもちろんのこと、メンテナンスなど過去の履歴情報も含まれている。物件の引きは少なくなく、ヘーベルハウスの既存住宅が空き家になるのを未然に防ぐ効果、あるいは空き家状態を短くする効果を生んでいる。

このように中古住宅のリノベーションビジネスには、様々な業者が様々なビジネスモデ

ルで参入し、それぞれが個性的な手法で消費者へのアピールを競っている。

4.2.4 中古戸建てを賃貸化する仕組み

一戸建てを賃貸住宅として流動化する仕組みも表れている。2006年に設立された移住・住みかえ支援機構は、シニア層（50歳以上）のマイホーム（一戸建て、分譲マンションなど）を借り上げ、主として子育て層に転貸するという仕組みを運営している。家賃は相場より1～2割安く設定され、貸し手には家賃から運営費（15%）を差し引いた額が支払われ、空き家となった場合も一定の賃料を保証される。3年単位の定期借家契約であるため、将来貸し手自身が居住するために戻ってくることも容易である。

ただし、この仕組みを利用できるのは耐震強度の条件を満たすことが必要で、例えば貸し手と想定される団塊世代の持ち家は旧耐震基準（1981年以前）のものが少なくなく、その場合、補強を行う費用が貸し手にとって負担になるのがネックである。制度開始からこれまでに200件ほどの成約があり、この仕組みの利用はまだ多いとはいえないが、次第に関心が高まりつつあり、今後の利用拡大が期待されている。

4.2.5 シェアハウスとしての活用

空き家となった住宅をシェアハウスに転用するビジネスも登場している。シェアハウスとは、独立した個室を持ちながら、リビングやキッチンなどを共有するタイプの賃貸住宅である。男女を含め見知らぬ人同士が入居するが、互いの交流を楽しめる点が、プライバシーよりはコミュニケーションを重視する若者にとって魅力となっている。

シェアハウスは、古い社宅や独身寮、下宿などを改装して造られる場合が多いが、戸建て住宅や広めの分譲マンションの一室を改装して造る場合もある。一戸建ての場合は、古い物件の特徴を全面に出した改装を行いやすく、社宅などを改装した物件と一味違うのが魅力となっている。ここ数年で首都圏で人気に火がつき、関西にも広がりを見せるようになってきた。京都では、空き家の増加に悩む伝統家屋の町家を改装した個性的なシェアハウスもある。

シェアハウスを供給するための物件の選定、資金調達、改装の手配、入居者確保など一連の業務を専門に手がける業者もあり、シェアハウスを専門に紹介するウェブサイト（「ひつじ不動産」）も存在する。ひつじ不動産の登録物件数は約1,000棟に達し（2012年1月時点）、5年前の10倍以上となっている。最近では大手業者もシェアハウスの市場の拡大に注目し、試験的に参入する動きも出ている。

4.2.6 民間賃貸住宅の公的住宅としての活用

一方、空き家が公的住宅として活用される例も表れた。東日本大震災後は仮設住宅の確保が急がれたが、必要戸数の多さと用地確保の困難さから、民間賃貸住宅を活用するケース（みなし仮設住宅）が増えた。従来型の仮設住宅5万2千戸に対し、みなし仮設住宅は

それを上回る6万6千戸に達した（2011年12月27日時点）。みなし仮設の仕組みは阪神大震災後の97年に設けられたもので、自治体が民間賃貸住宅を借り上げて仮設住宅として提供するものである。東日本大震災後の2011年4月には、仮設住宅の不足により、被災者が自力で借りた民間賃貸住宅を自治体が借り換えることでみなし仮設とすることも認められ、急速にその数が増えた。

この仕組みによって東北地方を中心とする民間賃貸住宅の空き家が、仮設住宅として活用されることになった。みなし仮設は、仮設住宅を新たに建設するよりも財政負担も小さいというメリットもある。仮設住宅のコストは、用地確保や建設、撤去費までを含めると1戸当たり500万円程度かかるが、みなし仮設の場合は国・自治体が家賃（間取りにより6～8万円程度が上限、自治体によって異なる）、共益費、管理費、敷金（家賃2か月分）を負担するが、家賃6万円とすれば、行政の負担コストは居住期間の2年間では200万円程度で収まる計算となる。これは仮設住宅を建設する場合のコストの半分以下である。

このように東日本大震災後は、みなし仮設の仕組みがより使いやすいものにされることにより、民間賃貸住宅の空き家が有効に活用される効果を生んだ。みなし仮設は、仮設住宅が不便な場所に造られがちなのに対し、学校や職場の条件に合う物件を自分で選べるメリットがあり人気が高まり、地域によっては物件不足に陥り、希望のエリアに入居できない状況ともなった。

この事例は、大震災後の特殊なものではあるが、従来から、公営住宅など住宅弱者向けの公共賃貸住宅（住宅セーフティネット）の仕組みにおいては、自治体が建物を建設して供給する仕組みは財政負担が大きく、今後、老朽化した建物を建て替える必要性が増していく中では、維持困難になっていくとの見方も多かった。こうした事態への対処する方法の一つは、民間賃貸物件の活用を図ることである。現状では民間賃貸物件の活用については、民間賃貸物件を借り上げて供給する仕組みがあり、一部自治体がこの仕組みを活用している。

しかしそれだけでは十分な物件を確保できないため、住宅弱者が自力で民間賃貸物件を借りる際に家賃補助を行う仕組みに発展させていくことも、将来的な選択肢としてあり得ることは従来から指摘されていた。仮設住宅は公共賃貸住宅とは異なるが、今回のみなし仮設の場合は、これに近い形で運用されたと見ることができよう。

4.3 住宅市場の構造変化とその背景

4.3.1 構造変化の背景

こうした一連の動きは、長らく新築中心で中古住宅の活用について消極的であった日本の住宅市場でも、中古住宅を活用しようとする機運が表れ始めていることを示している。

この背景の第一には住宅の寿命が次第に長くなってきたことがあげられる。一昔前は住宅寿命は25年ほどといわれ、日本の住宅の品質は総じて低く、住宅を使い捨てることは当

たり前だった。しかしその後、住宅の品質が向上して住宅寿命が伸びるにつれ、中古住宅の活用余地が高まってきた。住宅の長寿命化は、長持ちする住宅を建てた場合に優遇措置を受けられる長期優良住宅制度の仕組みが設けられたことで、今後ますます拍車がかかっていくと考えられる。

第二には、新築重視の価値観は基本的には変わっていないものの、中古住宅の方が同じ立地でも割安な価格で手に入れることができ、取得後に好きなようにリノベーションして住むことができるとの合理的な考え方が少しずつ広まっていることがあげられる。こうした考え方が広まっていることは、中古マンションを仕入れ、リノベーションして再販するビジネスが成功を収めていることからもうかがえる。古い民家を手に入れ、リノベーションして个性的に住むという考え方は、他国では当たり前でも日本では珍しかったが、若者などでもこうした住まい方に興味を持つ人は着実に増えている。新しい物件ばかりではなく、古い一軒家のシェアハウスに若者が興味を持つのもその表れと見ることができよう。

第三は、これらとは性格が異なるものであるが、公共賃貸住宅においてこれまでの供給の仕組みが限界に達するようになり、民間賃貸物件の活用を考えざるを得なくなっている点があげられる。財政難で建て替えが困難になっていることに加え、これまでは民間物件を活用しようにも質の面で問題があったが、近年は質が向上し公共賃貸住宅として活用可能なものが増えていることも、こうした動きを後押しする要因となっている。

4.4 空き家活用の意義①—賃貸住宅の質改善

4.4.1 賃貸住宅が貧弱だった理由

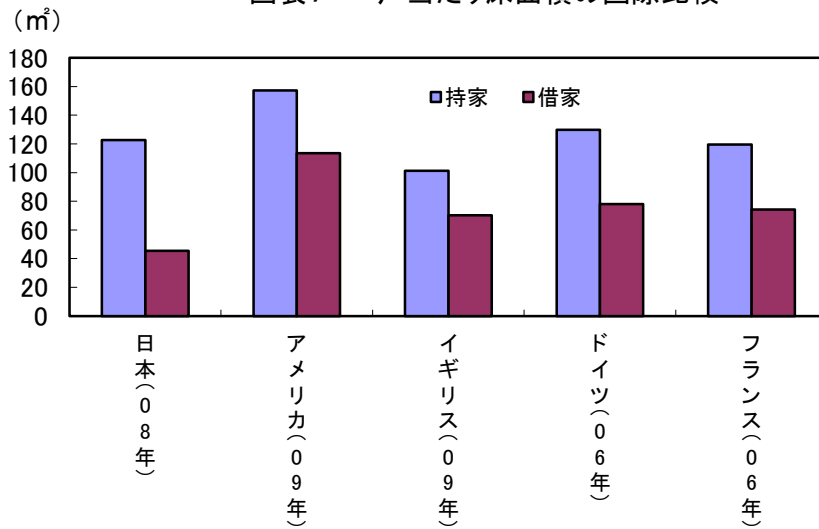
空き家を含む中古住宅を積極的に活用することは、これまで指摘されてきた日本の住宅市場の問題点を克服するという点でも意義あることと考えられる。意義の第一は、貧弱だった賃貸住宅の質の改善を促すことにつながるという点である。

しばしば日本の住宅は他の先進諸国に比べ狭いといわれるが、実は持ち家に関してはそれほど狭いわけではない（図表7）。日本の場合、賃貸住宅の狭さが他国に比べ際立っているが、この理由としては次のような点が指摘されてきた。

まず、これまでの賃貸住宅の供給では、地主が土地の有効利用や節税対策などの目的で賃貸住宅を建設することが多く、その際の資金調達も地主が金融機関から借り入れできる範囲で行うことが主流だった。資金調達に制約があることは、当然のことながら、良質な物件の供給を阻害する一つの要因となる。

また日本では、共同住宅での居住を選択する場合には、若い時は賃貸住宅に住むものの、家族を持った後では分譲マンション志向となり、そのような志向の特性から、市場に供給される賃貸住宅は単身者向けや若夫婦向けが主流であった。日本で共同住宅に住む場合、分譲マンション志向が強かったのは、戦後長い間、不動産価格が右肩上がりであり上昇を続け、いち早く不動産を取得することが資産形成になると考えられたからである。一方、供給業

図表7 一戸当たり床面積の国際比較



(出所) 国土交通省編集協力、住宅産業新聞社発行『住宅経済データ集 2011 年度版』
 (注) 壁芯換算値

者にとっては、分譲マンション供給は、投じた資金を早期に回収できるという点で大きなメリットがあった。

このほか、日本において、市場に供給される賃貸物件が単身者向け、若夫婦向けが主流であった理由には、借地借家法の制度的要因も無視し得ない。借家法では、戦中戦後において、住宅不足に対し借主を保護した名残が残されており、「正当な事由」がない限り、家主から解約できない規定がある（更新が原則）。これは住宅不足の中では一定の役割を果たしてきたが、家主にとってはいったん物件を貸すと返ってこないというリスクになることから、居住者の回転の速い単身者や若夫婦向けの賃貸物件の供給が中心になり、とりわけ良質なファミリー向けの広い賃貸物件の供給が阻害される要因になっていると、従来から問題視されてきた。

4.4.2 持ち家の賃貸化が進む可能性

ファミリー向けの広い物件が少ないという問題については、これまでそのような物件供給が増えるよう、特定優良賃貸住宅（特優良）の仕組みが設けられるなどしてきた。特優良とは民間の土地所有者や地方の住宅供給公社が供給主体となり、一定の要件を満たす建物（ファミリー世帯向け）を建設する場合、建設費や家賃減額のための補助が行われる制度である。しかし、その供給は伸びず、成功を収めてきたとはいえなかった。

一方、借地借家法の問題点については、2000年の定期借家制度（「良質な賃貸住宅等の供給促進に関する特別措置法」）の創設（建物の賃貸借について一定の期間を定め、期間が終了すれば契約が更新されないという仕組み（再契約は可能））により解決が図られた。

これに伴い、定期借家による賃貸物件の供給は、近年、一戸建てを中心に増えており、登録物件全体に占める定期借家物件の割合は、東京都下の一戸建てで 33.3%に達する。定期借家制度の導入により、転勤の際や高齢者が高齢者向け施設や住宅などに転居するなどの際、一時的に貸すという選択肢が取りやすくなったためである。定期借家の物件については、普通借家の物件に比較して面積が広く、契約期間が限られているため当然ではあるが、単位面積当たりの家賃が安い傾向にある。

今後においては、こうした定借契約なども活用することで、広く質の高い持ち家（一戸建て、分譲マンション）が、賃貸物件としてより多く供給されるようになれば、それだけでこれまで貧弱だった賃貸物件の質向上を促すことにつながる。もともと持ち家だった良質な賃貸物件が増えていけば、あえて住宅を購入せずに、そのような物件をライフステージに応じて住み替えていくという選択も行いやすくなると考えられる。

4.5 空き家活用の意義②—住宅セーフティネットの再構築

4.5.1 住宅セーフティネットの類型

空き家を活用することが住宅市場にもたらす意義の第二は、住宅セーフティネットに関する問題点を解決するということである。

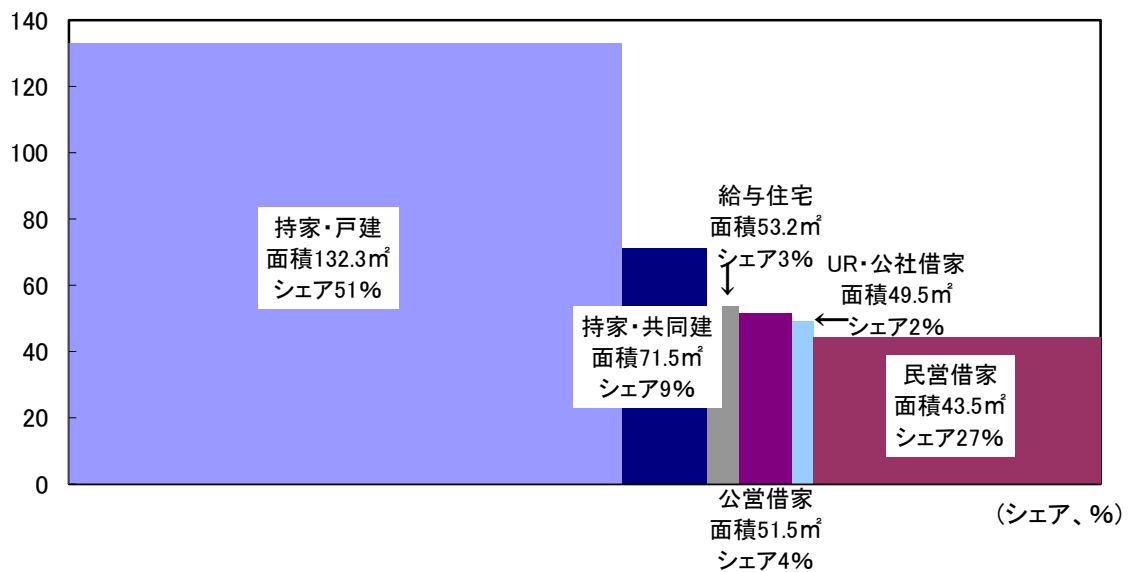
まず、そもそもセーフティネットの形態としてどのようなものが考えられるかを整理しておく、大きく分けて直接供給と家賃補助の二つがある。直接供給は施策対象者に住宅そのものを提供する形態であり、公営住宅や UR 賃貸住宅がこれに当たる。直接供給の方法としては、公的主体自らが建設して供給する方法のほか、民間賃貸住宅を借り上げて供給する方法もある。公営住宅の一部には借り上げのタイプもある。これに対し、公的主体が直接供給するのではなく、施策対象者が民間賃貸住宅に入居する際、所得に応じ家賃の一部を補助するというタイプのセーフティネットの形態がある。これの中間的なものとしては、良質な民間賃貸住宅の供給について、公的主体が建設費を助成したり、家賃の一部を補填するというような形態があり得る（特別優良賃貸住宅など）。

4.5.2 家賃補助に移行する条件

結局のところ、セーフティネットの制度設計は、公的主体が住宅供給についてどこから関与するのが最も適当なのかという問題になる。つまりは、公的主体が直接建設して供給するのがいいのか、それとも供給は民間に任せて家賃補助を行うだけでいいのか、あるいはその中間的な形態がいいのかという問題である。これは民間賃貸住宅市場の成熟度合いにもよる。もし、良質な民間賃貸住宅のストックが潤沢で、かつ入居者の選別が行われなような市場の状態であれば、家賃補助を行うだけで足りるということになる。

賃貸住宅の質の問題については、日本の賃貸住宅の面積が他の先進国に比べ狭いことについてはすでに述べた。国内の住宅について所有関係別の一戸あたり床面積をみると、民

図表8 住宅別ストックシェアと一戸当たり床面積(2008年)



(出所) 総務省「住宅・土地統計調査」

営借家の狭さが際立っている(図表8)。これまでの日本の民間賃貸住宅市場は、質の面の条件を必ずしも満たしてこなかったが、今後、質の高い持ち家が賃貸化されるなどの動きが強まっていけば、こうした問題は和らいでいく可能性がある。

入居者の選別については、入居者を限定する賃貸住宅のオーナーは16%となお存在し、限定の内容は「外国人」、「単身者世帯」、「単身高齢者世帯」、「高齢者のみ世帯」、「障害者のいる世帯」などとなっている(06年度、日本賃貸住宅協会調べ)。しかし、近年は賃貸住宅の空き家率の上昇に伴い、選別は少なくなる方向にあると考えられる。

賃貸物件の質が向上し、民間賃貸住宅で入居者を選別する度合いが低くなれば、これまでの現物給付型の施策に代わり、家賃補助という給付型の施策に転換しやすくなる。

4.5.3 家賃補助のメリット

家賃補助に移行する場合のメリットとしては、まず、現物給付に比べ施策対象者が広がる点あげられる。住宅セーフティネットのうち最も基本的な役割を果たしている公営住宅については、これまでそもそも入居資格を有する人に対し供給が不足している問題があった。ただ、公営住宅の供給が限られていることは、それが施策の上限となり、財政的な膨張を防いできた面もあった。

これに対し、家賃補助に移行した場合には、公営住宅の物理的な数の制約によって施策対象者が限られることはなくなり、有資格者で希望するすべての人に対し、家賃補助を行うことが可能になる。ただ、そうはいつても財政制約から希望者すべてに補助を出すことは現実には難しいと考えられるが、現物給付よりは施策対象者を増やすことが容易になる。

また、家賃補助に移行すれば、民間のストックを活用すればすむため、公的主体がスト

ストックの維持更新について責任を持つ必要がなくなるというメリットもある。公営住宅は70年代までに造られたものが多く、現在はその建て替えコストが膨らむ状況となっている。政令指定都市の中でも住宅総数に占める市営住宅の割合が8.1%（2008年）と高い大阪市の例を見ると、70年代後半からは建て替え戸数が新規建設戸数を上回る状況となり、現在は建て替えのみが行われ管理戸数が維持される状況となっている。民間ストックを活用すれば、建て替えについて心配する必要はなくなる。

なおこの点については、今後、財政制約により、建て替えが困難になっていく事情を考えると、いずれは民間ストックを活用するという方向に否応なく向かわざるを得なくなることも現実には考えられよう。現在、民間ストックを活用する借り上げ型の公営住宅の導入に踏み切っている自治体では、財政難で既存の公営住宅の建て替えが困難になっている場合が多い。

このように、住宅セーフティネットの仕組みを、家賃補助に切り替えていけば、空き家を有効に活用するとともに、従来の現物給付型のセーフティネットの欠点を克服していくことにもつながる。また逆に、こうした方向性を推し進めていくためには、使われなくなった持ち家の賃貸化を促していく必要がある。

4.5.4 持ち家の賃貸化と残していくべきストックの選別

このように、使われなくなった持ち家の賃貸化を促すことができれば、それだけでこれまで問題とされてきた賃貸物件の質向上につながるという点、また、これを住宅セーフティネットとして活用できる余地が高まっていくという点の二つで、空き家の活用は日本の住宅市場にとって意義あることになる。

ただ、持ち家の賃貸化を促していく過程では、すでに物件が過剰になっている賃貸市場をさらにだぶつかせ、貧弱な賃貸住宅が淘汰される可能性を高めるかもしれない。しかし、そのような賃貸住宅は将来的にストックとして残していく必要性の乏しいものと考えられ、こうした可能性が高まってもやむを得ないと考えられる。

また、持ち家についても、買い手もつかず、また賃貸化もできない物件は、活用余地が少ないという点で、将来的に残していく必要性が乏しいストックと判断できるかもしれない。市場において必要性がないと判断された住宅が老朽化し、外部不経済をもたらすようになった場合は、除却促進のための策を講じていく必要がある。

5 空き家の積極的活用に向けて

5.1 役割を終えた新築促進策

5.1.1 持ち家取得の促進税制

4で述べたような空き家の積極的な活用を図っていくためには、これまで新築を促進してきた様々な仕組みを改める必要がある。

その代表は住宅ローンを借り入れて、住宅を取得した場合の住宅ローン減税である。このような仕組みがあることは、賃貸住宅に住み続けるよりは持ち家を取得するインセンティブを与えている。

この仕組みが設けられたのは、1972年の「住宅取得控除」の仕組みに遡る。当時は住宅の床面積に応じ税額控除する仕組みで、年間最高2万円、期間は3年という小規模なもので、ローンの有無を問わず、条件を満たす新築住宅の取得に適用された。この後、1978年に住宅ローンを控除する仕組みが導入され、減税額は毎年の返済額を基に算定された。1986年には「住宅取得促進税制」に衣替えし、毎年末のローン残高を基に減税額を算定する方式に改められた。バブル崩壊後の1993年以降は、景気対策としての性格を強め、減税規模が次第に拡充されていった。1999年には「住宅ローン税額控除」となり、控除期間15年、最大減税額は587.5万円と大規模なものとなった。2001年には現在の「住宅ローン減税」に変わり、規模は次第に縮小されていった。

このように住宅取得を促進する税制は、当初は小規模で出発したものの、景気対策としての性格を強めるにつれその規模を増し、現在は縮小傾向にあるものの、なお持ち家取得を促進する重要な手段となっている。

5.1.2 節税対策としての賃貸住宅の建設

一方、賃貸住宅の供給主体の大半は個人であるが、節税策として賃貸住宅を建設するインセンティブが多々あり、供給過剰をもたらす要因になっていることは、従来から指摘されてきた。

特にバブル崩壊後は大きな変化があった。1980年代後半に地価高騰が続き、これが大きな社会問題になったことから、1991年の税制改正で土地税制が抜本的に見直され、土地の有効利用を促すため保有税（固定資産税、都市計画税）が強化された。その一つが市街化区域内の農地の宅地並み課税である。宅地並み課税自体は1971年に導入されていたが、30年の営農継続を条件として特例が設けられていた（長期営農継続農地制度）。この制度が廃止され、生産緑地（市街化区域内で保全する農地）としての指定がない限り、宅地並みに課税が強化されることとなった。相続税についても、生産緑地でない農地については相続税の納税猶予の特例が廃止された。

これによって、農家は生産緑地としての指定を受けて農業を続けるか否かの選択を迫ら

れた。売却すれば課税は免れるが、売却を嫌う農家は保有する土地に家屋を建てた場合に税が軽減される措置を利用し、節税対策として賃貸住宅を建設する動きを活発化させた。また、相続税についても、賃貸住宅を建てた場合、「貸家建付地」として更地よりも低く評価されるほか、賃貸住宅を建設した際の借入金も相続財産から控除されるメリットがあるため、相続対策としても賃貸住宅が建設された。

こうした賃貸住宅を建設した場合の保有税や相続税の節税メリットは、市街化区域内に農地を保有する農家に限らず、一般の土地保有者が賃貸住宅を建設した場合にも享受できるものである。賃貸経営を行う場合のメリットはこのほかにもあり、一般の所得と不動産所得を損益通算できることも大きい。不動産所得は家賃収入などから必要経費（減価償却費など）を差し引くことで算出され、赤字になる場合は一般の所得と合算した所得が少なくなり、所得税、地方税が少なくなる効果を生む。

宅地並み課税については、市街化区域内の遊休農地を有効に活用するインセンティブを与える点で意義はあったと考えられる。しかし、賃貸住宅を建設した場合に、保有税の軽減措置があることや相続対策としても有利なこと、所得税等で損益通算のメリットがあることは、もっぱら節税面を重視して賃貸住宅の供給がなされる傾向を生んだことは否定できない。実際、賃貸経営を行っている理由は、「相続対策」が34.7%、「節税対策」は24.3%とそれぞれ高い割合になっている（国土交通省「民間賃貸住宅に係る実態調査（家主）」2007年）。土地保有者にとっては節税や相続対策として賃貸住宅を建設することが第一であり、そもそも市場で賃貸住宅が充足しているかどうかは二の次だったことになる。

5.2 中古住宅の活用促進策への転換

5.2.1 新築住宅のローン減税は廃止へ

持ち家取得に税制上のメリットがあること、賃貸経営に税制上のメリットがあることは、これまで持ち家、賃貸住宅の建設が活発に行われる要因となり、住宅が不足していた時代に自力での持ち家取得を促し、また、賃貸住宅の供給を増やした点で意義はあった。しかし現在では、持ち家、賃貸住宅とも空き家が目立つようになり、新たな住宅建設を促進するよりは、中古住宅の活用を促していく必要性が高まっている。したがって、住宅ローン減税（新築）や賃貸住宅建設に税制上の優遇を与える措置については、今後は段階的に縮小し、最終的には廃止することが望ましい。

これに代えて今後は、中古住宅の取得を促進したり、持ち家の中古住宅が賃貸住宅として活用されやすくなるよう支援したり、賃貸住宅に住む場合に優遇措置を与えるような施策が必要になると考えられる。

持ち家取得の促進税制については、1972年に初めて導入された時点では中古住宅は対象外であったが、1980年には条件を満たす中古住宅に対象が拡大された。当初は築後年数などで適用される中古住宅は限られていたが、その後拡充され、現在は新耐震基準に適合し

たものであれば住宅ローン減税を受けることができる。中古住宅の取得を促進するために、中古住宅のローン減税については残すべきだと考えられる。

5.2.2 買取再販リフォーム促進税制の新設

また近年は、中古住宅を取得してリノベーションすることが増えているが、その際にも優遇措置を与えることが必要と考えられる。これに関しては、2012年度税制改正の国土交通省の要望項目の中に、「買取再販リフォーム促進のための税制」が盛り込まれていた。

これは2012年度に新設される一定の条件を満たす省エネ住宅（認定省エネ住宅）の取得に様々な優遇措置を与えることに関連した要望事項で、①リフォームを行って認定を受けた住宅を取得した人に対しては、固定資産税の優遇措置（翌年度2分の1）、②中古住宅を取得しリフォームを行って認定を受けた住宅を1年以内に譲渡する業者に対しては、不動産取得税を非課税とするものである。

結局この要望は受け入れられず、2012年度税制改正大綱には盛り込まれなかったが、ここで提案された優遇措置をさらに拡充する形で、今後実現を図っていく必要がある。

5.2.3 持ち家の賃貸化促進策

一方、持ち家の賃貸化を促進するためには、賃貸物件とする際に必要な改修費について補助する仕組みを設けることが必要である。空き家を賃貸化する際、家主にとっては改修費負担が一つのネックになっていると考えられ、過疎地においては、移住者を呼び込むために改修費の一部を補助する仕組みもある。こうした仕組みを一般化することは財政的に難しいにしても、改修費を将来の家賃収入で支払えるよう、改修費を家主に無利子で融資する制度を設けることも効果的と考えられる。

また、賃貸物件に住み続けるという選択を行いやすくするために、一定の条件を満たす住宅に住む場合に、家賃の所得控除を認める仕組みを設けることも考えられる。これは形を変えた家賃補助的な意味合いを持つ。従来は住宅ローン減税によって賃貸よりは持ち家取得が促進される傾向があったが、今後、新築の住宅ローン減税を廃止し賃貸に優遇策を設ければ、賃貸派を増やす効果を期待できる。

5.2.4 公共賃貸住宅の空き家解消策

なお、公営住宅など公共賃貸住宅については、4において、今後は直接供給せず、民間賃貸物件に居住した場合に家賃補助を行う仕組みに変えていくべきことを主張したが、この一環として公共賃貸住宅は一般に開放すべきである。すなわち、公共賃貸住宅について公共の枠を取り払い、家賃を市場家賃として一般の利用も可能とし、低所得者など住宅セーフティネットとしての施策対象者が入居する場合に家賃補助を行う形とすれば、民間賃貸住宅と同じ扱いになり、住宅セーフティネットの施策が全体として整合的となる。

このようにすれば、現在、利便性が低いなどの理由で空き家となっている公共賃貸住宅

についても、広く一般の利用を促すことにより、空き家解消につながっていくと考えられる。住宅セーフティネットについて、直接供給から家賃補助に移行することは、民間賃貸住宅の空き家を活用するのみならず、公共賃貸住宅も一般に開放することを通じ、その空き家解消につながると考えられる。

5.2.5 業者も中古住宅の再生に注力へ

こうした施策を講じることによって、これまでの新築促進策から中古住宅の活用促進策に転換していくことが、今後、人口減少時代の中で恒常的に増える空き家を有効に活用していくことにつながると考えられる。4で住宅市場が構造変化しつつあることを指摘したが、すでに表れているそのような流れをより確かなものにしていくためには、人口増加時代には当然であった施策を180度転換していく必要がある。

その代表が、新築取得の場合の住宅ローン減税と賃貸住宅を建設する場合の優遇策であったが、これらを廃止し、ここまで述べてきたような新たな施策を講じれば、業者も新築中心の事業を改め、中古住宅の活用、再生に注力していくようになると考えられる。

5.3 空き家の活用に向けて

本稿で述べてきた空き家活用の方策についてまとめると次のようになる。

現状の空き家対策の主流である危険な空き家を除却するための条例制定や、空き家への移住者呼び込みなどは、空き家問題の深刻化の度合いの高い地域においては順次進めていく必要がある。

こうした対策に加え、より根本的には、これまでの新築を様々な形で促進してきた政策を抜本的に改め、中古住宅の活用、また持ち家を賃貸化した物件への居住が進んでいくよう、政策の体系を作り直す必要がある。新築促進策は人口が増加していた時代には適合してきたが、人口減少時代においては新築を促進する必要はなく、むしろ余剰となった物件活用を促す政策へと転換していく必要がある。

ここで述べたような一連の政策が実行されれば、日本の住宅市場においても他の先進国並みに中古住宅の取引比率が高まっていき、空き家率の上昇を抑制することができると考えられる。近年の空き家問題の深刻化は、人口減少局面への移行という日本の構造的な変化が、住宅面で表れているものとして理解できる。人口減少に伴い、今後は住宅政策も根本的に改めていく必要があることを、空き家率の上昇は強いメッセージとして示していると考えられる。

参考文献

- 大阪府住宅まちづくり審議会 2010 「『住宅セーフティネットの今後の方向性』 中間とりまとめ」 7月
- 関西社会経済研究所 2010 「関西の住宅投資の現状と促進に向けた方向性—既存ストックの活用で『住宅先進地域』 関西をめざせ—」 7月
- 佐藤和夫・大柿晏己・高頭秀雄 2009 「戦後住宅税制史概説（第2回）」 『土地総合研究』 第17巻第4号
- 佐藤和夫・大柿晏己・高頭秀雄 2010 「戦後住宅税制史概説（第3回）」 『土地総合研究』 第18巻第1号
- 篠原二三夫 2010 「住宅市場は甦るか—着工減少の背景と今後の展望—」 『ニッセイ基礎研 REPORT』 1月号
- 周藤利一 2010 「空き家対策の視点」 『PRI Review』 第38号
- 地域活性化センター 2010 「『空き家バンク』 を活用した移住・交流促進調査研究報告書」 3月
- リクルート住宅総研 2010 「『愛ある賃貸住宅を求めて』 NYC, London, Paris & Tokyo 賃貸住宅生活実態調査」 9月
- 米山秀隆 2009 『図解よくわかる住宅市場』 日刊工業新聞社
- 米山秀隆 2011 『少子高齢化時代の住宅市場』 日本経済新聞出版社

研究レポート一覧

No.392	空き家率の将来展望と空き家対策	米山 秀隆 (2012年5月)
No.391	円高と競争力、空洞化の関係の再考	米山 秀隆 (2012年5月)
No.390	ソーシャルメディアに表明される声の偏り	長島 直樹 (2012年5月)
No.389	超高齢未来に向けたジェロントロジー(老年学) ～「働く」に焦点をあてて～	河野 敏鑑 (2012年4月) 倉重佳代子
No.388	日本企業のグローバルITガバナンス	倉重佳代子 (2012年4月)
No.387	高まる中国のイノベーション能力と残された課題	金 堅敏 (2012年3月)
No.386	BOP市場開拓のための戦略的CSR	生田 孝史 (2012年3月)
No.385	地域経済を活性化させるための新たな地域情報化モデル ー地域経済活性化5段階モデルと有効なIT活用に関する研究ー	榎並 利博 (2012年2月)
No.384	組織間の共同研究活動における地理的近接性の意味 ー特許データを用いた実証分析ー	齊藤有希子 (2012年2月)
No.383	企業集積の効果 ーマイクロ立地データを用いた実証分析ー	齊藤有希子 (2012年2月)
No.382	BOPビジネスの戦略的展開	金 堅敏 (2012年1月)
No.381	日米におけるスマートフォンの利用実態とビジネスモデル	田中 辰雄 (2012年1月) 浜屋 敏
No.380	「エネルギー基本計画」見直しの論点 ー日独エネルギー戦略の違いー	梶山 恵司 (2011年11月)
No.379	ロイヤルティとコミットメント ー百貨店顧客の評価に基づく実証分析からー	長島 直樹 (2011年10月)
No.378	中国経済の行方とそのソブリンリスク	柯 隆 (2011年10月)
No.377	Startup Acceleratorの現状と展望 ー変化する起業の形から考える今後のICTビジネスー	湯川 抗 (2011年9月)
No.376	生物多様性視点の地域成長戦略	生田 孝史 (2011年8月)
No.375	成果主義と社員の健康	齊藤有希子 (2011年6月)
No.374	サービス評価に内在する非対称性と非線形性	長島 直樹 (2011年6月)
No.373	日本企業における情報セキュリティ逸脱行為と組織文化・風土との関係	浜屋 敏 (2011年5月) 山本 哲寛
No.372	企業の社外との連携によるイノベーションの仕掛けづくりの現状ー大学との連携を中心としてー	西尾 好司 (2011年4月)
No.371	Linking Emissions Trading Schemes in Asian Regions COP17へ向けての日本の戦略	Hiroshi Hamasaki (2011年4月)
No.370	ーアジア大での低炭素市場で経済と環境の両立は可能か？ー	濱崎 博 (2011年4月)
No.369	成長する中国の医療市場と医療改革の現状	江藤 宗彦 (2011年4月)
No.368	住基ネットはなぜ『悪者』となったのか(共通番号[国民ID]を失敗させないために) ー住基ネット報道におけるセンセーショナル・バイアスと外部世論の形成に関する研究ー	榎並 利博 (2011年3月)

<http://jp.fujitsu.com/group/fri/report/research/>

研究レポートは上記URLからも検索できます



富士通総研 経済研究所

〒105-0022 東京都港区海岸1丁目16番1号 (ニューピア竹芝サウスタワー)
TEL.03-5401-8392 FAX.03-5401-8438
URL <http://jp.fujitsu.com/group/fri/>