

## 深刻化する空き家空き地問題

### ◆空き家対策特別措置法施行3年で、課題が明らかに

2019年1月、総務省は空き家等対策特別措置法が施行され3年経ったことを踏まえ、「空き家対策に関する実態調査」結果を公表した。空き家は13年の住宅・土地統計調査で住宅ストックの13.5%、820万戸を占めており、関心を集めていた。空き家の増加が地域にとって、①倒壊の恐れ等の危険、②衛生上の有害、③景観を損なう、④生活環境保全に不適切などの問題をおこしているとして、15年5月空き家等対策特別措置法が制定され、市町村、自治体は対策、是正措置が促されていた。実態調査は空き家対策を進める自治体にヒアリングし、取組事例や課題を明らかにすることで、行政の改善を求め、法の見直しに役立てようとするものだ。

調査結果をみると、①空き家の所有者の特定については、自治体の調査戸数の95%までは所有者が判明したが、所有者死亡で相続人が多数存在するなど措置をめぐる交渉が難しく負担が大きい。②空き家の利活用では、空き家バンク（空き家の賃貸・売却を希望する所有者の情報を集め、利用・活用したい希望者に紹介する制度）は過半の自治体で設置されているが、登録、成約戸数は伸びていない。③管理不全の空き家に対する措置では、助言・指導等では所有者に放置され、強制的に空き家を撤去できる代執行までいかないと改善は進まない。なお助言・指導に対して代執行が少ない傾向は、全国を対象とした別の集計でも同様だ。

#### 空き家対策特別措置法に基づく措置数 2018年10月1日時点（国土交通省発表）

助言・指導⇒	勧告 ⇒	命令 ⇒	⇒行政代執行（所有者が判明、求償可）
13,804件	708件	88件	29件
			⇒略式代執行（所有者が不明、求償不可）
			89件

自治体で前例の少ない代執行が、実務面で困難を生じているが、さらにその解体撤去費用の負担が深刻な問題となっている。木造2階建てでも100万円以上かかる費用は、所有者からの回収が難しい。所有者が不明、または所有者が払えない場合は、裁判所の手続きを踏まえ財産管理人を立て、売却依頼することになるが、売れない物件であれば費用回収は不可能だ。国から自治体へ除却費用の財政支援はあるが（空き家対策総合支援事業、18年27億円の補助金枠）負担は大きい。しかも建物

を撤去した後、空き地、未利用で放置されてしまうと問題は解決しない。

◆所有者不明の土地の増加が災害復旧、公共事業の支障に

空き家は時間の経過と共に建物の朽廃が進むと空き地となり、さらに所有者が放置すると、「所有者不明の土地」につながる。所有者不明の土地は、不動産登記簿などで所有者が判明しない、または判明しても所有者に連絡がつかない土地である。所有者不明の土地は、その地域において道路整備、区画整理などの公共事業を進める上で、大きな障害となっている。制度としては公共事業のためであれば、特定の土地を強制的に取得できる土地収用法はあるが、所有者、その不動産に権利を持つ関係人の氏名、住所を厳密に調査した上で不明であることを申請せねばならず大変な手間となる。まして、所有者が死亡しており多数の相続人の共有となる場合は、現実的に交渉は不可能となる。阪神大震災、東日本大震災の公共性の高い復興事業でも所有者不明の土地が支障となった。

所有者不明の土地の多くは、空き家空き地の状態の不動産を相続で引き継いだ所有者が適切に登記していないために生じる。その理由は以下の通り。

なぜ相続発生時に適切に登記を行っていないのか	内容
1. 人口減少、少子高齢化による土地需要・資産価値の低下	収益が無く、利便性を持たない土地に資産価値はないと認知されている
2. 先祖伝来の土地への関心の低下や管理に伴う負担感の増加	親の土地を引き継ぐに際し、相続人にとって、税金や維持費用の負担が大きい
3. 地方から大都市・海外への人口移動に伴う不在地主の増加	親と同居し土地を引き継ぐケースが減り、遠隔地では管理することが難しい
4. 登記の必要性の認識の欠如	土地を利用、処分する場合は登記が必須だが、保有するだけでは登記費用が負担に

(出典：2017年6月「所有者不明土地問題研究会」中間整理より引用しARC作表)

逆に相続に際して所有権の移転登記が速やかに進むのは、相続した不動産の売却を考えている場合である。引き継いだ不動産を活用しようという意思があれば、相続登記は自ずと進む。個人所有者を中心に所有者不明の土地が増えている現状は、相続する不動産の立地や状況などから資産価値が低いとみられており、その土地を引き継ぎたいと考える相続人がいなくなってしまう事情を示している。

◆所有者不明の土地問題に関して特別措置法が成立した

18年6月、政府の骨太の方針で所有者不明な土地への対策が示されたのを受け、

「所有者不明土地の利用の円滑化に関する特別措置法」が制定された。この法により、公共性が認められる事業であれば所有者不明の空き地に利用権を設定し、使えるようになる。また国や自治体による土地収用が容易となる。もともと利用権は10年までに限定される。また所有者不明の土地の多くは、引き継ぎ手がなく、所有権の放棄（現行制度では認められない）が求められている。所有者不明の土地では管理、保全が行き届かないため、利用を促そうとしても無理がある。一方で不明を生み出す登記手続きについては、法務省が登記制度を見直し、相続登記の義務化及び土地所有権の放棄の手続きを創設するなどの検討を始めたばかりだが、従来の土地所有者の権利を大きく変えることになるため容易ではない。

◆公民連携で空き家空き地問題を解決するまちづくり

一方、空き家空き地対策で苦勞する地域の自治体や不動産を扱う事業者からは、利用・管理・売却が困難な土地を、公的機関（受け皿組織）が受け取り、管理し利活用を促す仕組みが提案されている。空き家空き地が放置され、所有者不明の土地となり利用が難しくなるまえに、近隣住民、自治体、事業者が協力して利用しようとする試みであり、人口減少が進む地方都市の定住促進策でもある。受け皿となる「ランドバンク」は米国に先行事例がある。米国では著しい人口減少に悩む州で導入され、サブプライムローン問題で生じた住宅価格暴落に対処するプログラムとして規模を拡大（ひとつのバンクで数万戸以上）している。ただし米国は設立趣旨から行政主導の公的機関であり潤沢な財政支援を受けている。

日本では、ランドバンクは市町村と専門家が連携して実施する、公民連携の空き家対策の先駆的モデルとして注目されている。国土交通省でも17年に「鶴岡ランドバンク」を「先駆的空き家対策モデル事業」として財政支援した実績がある。

山形県鶴岡市の事例（国土交通省2017「立地適正化計画について」より） もとの人口減少予想（2015年 129千人⇒2040年 105千人）	
取り組んだ課題	成果と今後の目標
若年層に魅力ある 働く場所づくり	慶應大学先端生命科学研究所を誘致 ベンチャーを育む研究教育施設を10年で30施設に倍増
空き地空き家を生かして 居住再集約	「ランドバンク事業」小規模連鎖的土地利用 1,075棟の居住誘導区域内空き家を減少（5年で150棟減らす）
高さ規制の見直しで 市街地の更新	景観に配慮した中高層住宅を誘導、街区の内側に「ナカニワ広場」 まちづくり会社が倉庫跡を映画館にリノベーション 2040年に中心部人口6,400人⇒9,800人、300戸の住宅増加

つるおかランドバンクは、空き家空き地を増やさず土地の代替わりをスムーズに進めることを狙う。そのためランドバンクは空き地空き家の寄付を募り、事業者の低廉な買い取りを斡旋し、その土地の周辺の住民の土地利用希望と道路拡幅などの市の要請とを調整し、区画再編設計にあたる。それに従った土地利用希望者を募り売却する。ランドバンクを機能させるため、行政が主導するのではなく、士業専門家のプロ集団であるNPOを設立し、地元民間事業者（建設会社、不動産業者等）と連携していることが大きい。NPOはコンサルティングにあたるだけでなく、助成金3000万円を利用し仲介手数料の少ない取引へ補助するなど、きめの細かな活動にあたる。これにより14年4月から18年3月までで、空き家管理約20棟、空き家バンク登録216件、そのうち業者対応にて78件成約、解体26棟など対象物件が接道不良、再建築不可など問題物件が多いにも関わらず、実績をあげている。

続いて18年2月には静岡県掛川市でNPO法人「かけがわランドバンク」が発足し、地区・地域、掛川市と協定を結んだ。鶴岡市と同様に空き家空き地の利活用による地域活性化を推進する。他にもランドバンクの名はなくとも、佐賀市で街なかの空き地、駐車場を借り受けカフェ、図書館を設けたり、福井県越前町で町が空き家の寄付を受け除却・撤去を行い地域住民と協力して活用するなど、空き家空き地の活用事例が広がっている。こうした成果を踏まえ国土交通省は、18年度から「空き家対策の担い手強化・連携モデル事業」をスタートし、専門家と連携して相談にあたる人材を育成し、空き家に関する相談体制を構築しようとしている。

#### ◆公民連携のまちづくりは従来と違う新たな都市計画の原動力に

空き家空き地の発生は、都市圏においては、「都市のスポンジ化」として生じている。通勤圏の郊外に広がるニュータウンで顕著だが、住民の高齢化が進み、子供に引き継がれない空き家空き地がランダムに発生し、多数の小さな穴を持つスポンジのようになっている。こうした個別に散在する空き家空き地への対策は地域全体を対象とし、行政が主導する従来型の都市計画では対応できない。

都市のスポンジ化に対処するには、地方都市のランドバンク事業を参考にすべきだろう。ランドバンクは小規模住宅地の個別事情にコンサルティングをもって対応し、活用を図っている。都市部でも相談に応じる人材と民間事業者、専門家との連携がえられれば、空き家空き地対策で着実な成果が期待できる。 【川口満】