

イギリスの空家対策

獨逸大学経済学部教授 倉橋 透

1. はじめに

総務省統計局「住宅・土地統計調査」によれば、我が国の空家率（一時現在者のみの住宅や建築中の住宅は除く）は2008年速報値で13.1%まで上昇した。その内訳は、賃貸用の住宅が54.1%、売却用の住宅が4.5%、二次的住宅が5.4%、その他の住宅が36.0%となっており、賃貸用とその他が圧倒的に多い。空家率は相対的に数値の低い関東大都市圏でも11.3%となっている。一方、従前我が国の空家について言われてきたことは、水準の低いものが多く実際には利用できないということである。確かに、国土交通省「空家実態調査」（2004年度）によれば、一都三県の空家のうち「利用不適」は22.9%あり、「利用ができてかつ非募集」は18.5%に過ぎない。なお、「利用不適」かどうかとは別として「非募集」のものは39.1%あり、その理由としては「改善計画のための待機」、「利用方法未定」等を除く「その他」が43.0%と圧倒的に多い。その中の多い理由が必要である。

今後は、住宅の長寿命化の一方で少子化が進捗するため利用されない空家が増加し、遺体資産になるものと思われる。本稿は、こうした問題意識の下、住宅ストックの寿命が我が国より長いイギリスではどのような対策がとられているかを調査し、今後の我が国の空家対策を考えるよすがとした。

2. イギリス(イングランド)の空家の現状

イギリス政府 Department of Communities and Local Government の「Housing Strategy Statistical Appendix」(HSSA)の2008年改訂版によるとイングランドの空家戸数は、2008年に698,240戸であり、全住宅の0.3.1%である。1997年には763,234戸であったので、約9%減少したこ

とになる。所有関係をもとと図1のとおりである。図1のとおり圧倒的多数が登録社会住宅以外の民間住宅である。また、改造等の予定がなく、かつ利用されないことに何らかの問題を抱えていると思われる6ヶ月以上空家の住宅は293,728戸である。

この293,728戸が空家対策の主たる対象となる住宅であろう。

写真1, 2, 3にイギリスの空家の現状を示す。

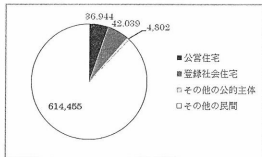


図1 イングランドの所有関係別空家（戸）

(注) イギリス政府 Department of Communities and Local Government 「Housing Strategy Statistical Appendix」(HSSA) 2008年改訂版による。



写真1 空家の現状

(注) <http://www.flickr.com/photos/40005355@N04/>による。以下、写真はすべて同サイトによる。



写真2 空家の現状



写真3 空家の現状



写真4 空家の壁に描かれた落書き



写真5 ゴミが投棄された空家

3. 空家の近隣外部効果 (neighborhood effect)

Communities and Local Government 省ホームページでは、維持の行き届かない空家は、有害小動物や害虫の繁殖、ゴミの不法投棄、パンダリズム、不法占拠、放火を招き、また麻薬の取引の場となるとしている。これは、近隣の不動産価格に影響を与えることもあると思われる。

住宅の近隣外部効果については、過去にも研究がなされている。Rosen (1985) は Muth (1973) の「スラムの除去と公共住宅による置き換えは、周辺不動産の価値にあまり影響がない」という研究を紹介している。また、O'Sullivan (2003) は「ヘドニック分析の諸結果からみて、ひとつの住宅の外観からプラスの効果及ぶのは、数百フィートまでで、局地的である」としており、近隣外部効果については限定的とするものが多いようである。

このように異なる評価になっているが、そもそも近隣外部効果が存在するかどうか、またその程度は時代、場所、マーケットの状況、家賃や不動産価格の変化がプラスの方向かマイナスの方向か

によってケースバイケースであり、一概には言えないのではあるまいか。

4. 住宅と宅地についてのイギリス政府の基本方針

Communities and Local Government 省は2007年7月、Green Paper「Homes for the future: more affordable, more sustainable」を発表し、住宅と宅地のリサイクルを提唱した。同省はその中で「戦略の成功には、住宅の新築だけでなく、既存住宅の有効利用や、ブラウンフィールドの利用を最大化することも同じくらい重要である」。家主は住宅を貸さないことで平均して年8,000ポンドを無駄にしている」とし、空家を減らすため新規補助金を含めた政策手段を検討することとしている。

なお、宅地は本稿の範囲ではないが、参考までに記述すると、「新規に建てられる住宅のうち60%はブラウンフィールドで建てられるようにする」という目標での目標があり、同 Green Paper では地方自治体もそれぞれ目標を作成することが求められている。

5. 空家活用の施策例

空家活用のための施策には多様なものがある。ここでは、イングランドにおける3つの施策、(1) Short life housing, (2) Homestead, (3) Empty Dwelling Management Orders (EDMOs)を紹介する。スコットランド等では制度が異なる場合もあるので注意されたい。

(1) Short life housing

Ireland (2006) によれば、Short life housing とは「長期を要する再開発に伴い取り壊し待ちの空家が発生するため、そうした空家をハウジング・アシエーションや住宅生協を通じて一時的に転貸するもの」である。同書によれば、家主への家賃は無料である一方、ハウジング・アシエーション等は家主の要求があり次第だけに住宅を返還することになっている。また、家主にとっては(空家にしておくことによる)安全のコストを減らし、空家に伴う悪いイメージから逃れられるメリットがある。また、従来はベッド・アンド・ブレイクファストに居住していたような借家人には短期ではあるが通常では入居できない住宅に住むことができるメリットがある」と指摘する。

同書で紹介されている Brent Community Housing Association (ロンドン) の事例をみると、320戸の Short life housing を運営しており、また借家人の75%は有職者である。なお、同アシエーションは、他に商業ベースの貸付や修理、プロパティマネジメントも行っている。

我が国では、市街地再開発事業の際に Short life housing に相当する組織的な制度はない。しかし、再開発事業は長期を要することと同じであるので、我が国でも参考にすることがある。



写真6 再生のため5年以上空家になっていた住宅(こうした住宅が Short life housing に換えられる)

(2) Homestead

住環境の悪い地域では、たとえ住宅の改修を行っても家賃(ないし帰属家賃)は周辺の環境に影響されてさし上昇せず、投資のパフォーマンスが悪くなる。一方、周辺の住宅は自らは改修をしなくても、他の住宅が改修を行えば環境がよくなり多少なりとも家賃(ないし帰属家賃)が上昇する。このため、率先して改修投資をする者がいなくなり、社会的文脈で必要とされる(いわゆる「囚人のジレンマ」)。

Homestead は、Ireland (2006) によれば「地方自治体が所有する空家を、大幅に値引きして売却する。その際、新所有者は住宅に投資することと義務付けられている。衰退地域に新たな人と資金を呼び込む効果がある」制度である。この制度は前述の「囚人のジレンマ」を打破できるものと考えられる。

同書で紹介されているシェフィールド・シティ・カウンシルの例では、2001年に制度がスタートし、対象となるのは地方自治体所有する資産価値4万ポンド(以前は2万5,000ポンド)までの住宅である。対象となる住宅は、修繕、改良に少なくとも5,000ポンド必要である。購入者に対して、最大1万2,500ポンドのデス・カウントを付し、購入者には以下の条件がある。

- 1) 住宅を改良し、(地方自治体と)合意された水準まで改良する。
- 2) 住宅購入後、2年以内に改良する。
- 3) 唯一の主要な住宅として、その住宅に居住する。
- 4) 3万5,000ポンドから5万ポンド用意できる。
- 5) 手数料600ポンドを払う。
- 6) 購入後3年以内は住宅を売却しない。

シェフィールドでは、これまで19年がこの制度の適用を受け、地域の利益に寄与していると評価



写真7 通り一帯が民間開発デベロッパーに購入・改修されたリパブの空家(改修前)

されている。こうした評価がある中で、カウンシルは自らが所有する住宅だけでなく、民間住宅も買い取ってこのスキームにのせてきている。

Homestead を筆者なりに考察すると、地方自治体にとっては、値引き額が(公共で修繕した場合のコスト)下(公営住宅として経営した場合の純利益)を下回れば財政的に有利である。一方、購入・投資する側からすると、各住宅の改修をうけて実際に住環境がどの程度向上するかが重要になる。それは事例の蓄積が必要である。このスキームは PPP の一種といえ、これから拡大が期待される。

なお、民間ベースでも通り一帯の住宅をすべて買い上げ、改修して売り出す取り組みも行われている。住宅価格の上昇いんでは、こうした取り組みも可能であろう。

(3) Empty Dwelling Management Orders (EDMOs)

EDMOs は、2004年の住宅法で法制化されたもので、2006年から施行されている。所有者が住宅を空家のままにし、地方自治体が空家であることに正当な理由がないと判断する場合には、一定の手続きを経て、当該空家を占有し(法的な所有権は移転しない)、第三者に賃貸することができる制度である。賃貸から生じる収入は実費を除いて所有者に支払われる。第三者への賃貸もあつて所有者の同意が必要な暫定的 EDMOs (Interim EDMOs, IMOs) と所有者の同意を必要としない最終的 EDMOs (Final EDMOs, FMOs) がある。

地方自治体は、EDMO を適用する以前に、空家となっている理由を正確に把握することができ、その空家が任意のベースで賃貸されるよう努力することが必要である。ボランティア団体である Empty Homes Agency のホームページでは、地方自治体から所有者に、「空家の理由を知りたいこと、空家をうめるためにどのようなことをしているか、改修のため補助金や政策融資を利用できる可能性があること、もし6ヶ月以上空家を利用する意思がないと認められる場合には EDMO による法的措置を適用することで利用の状況にできること」等を何回か通知することをお薦めしておりその文例を示している。

なお、利用の見込みがないときには、地方自治体は暫定的 EDMO を適用する権限を与えるよう第三者機関である Residential Property Tribunal (RPT) に申請する。RPT は、地域の利益、Order が関係する所有者や第三者の権利に及ぼす影響を考

て権限を与えるかどうか決定することになる。暫定的 EDMO の適用期間は12ヶ月までであり、地方自治体はその間、新たな賃貸借契約の締結(所有者の同意が必要)、修繕、家賃徴収、運営経費の支出ができて、利益額は所有者に支払われる。所有者は暫定的 EDMO が適用された場合には RPT に訴えることができる。

暫定的 EDMO を終了する場合には、地方自治体は、1) 住宅を所有者に返還する、2) 最終的 EDMO を適用する、のいずれかを選択する。なおお貸借の賃貸は、賃借人がマイノリティ等社会の弱い人々であることから免許が必要とされており、別の定めがある場合、本稿では扱わない。

最終的 EDMO の適用期間は5年までである。最終的 EDMO は、前に暫定的 EDMO が適用された EDMO を適用したことがなければ別用できない(最終的 EDMO は再適用できる)。最終的 EDMO が適用された場合、地方自治体は、新たな賃貸借契約の締結(所有者の同意不要)、修繕、家賃徴収、運営経費の支出ができ、余剰金は所有者に支払われる。所有者は最終的 EDMO が適用された場合には RPT に訴えることができる。

Empty Homes Agency のホームページで紹介されている、最近に最終的 EDMO が適用されたピーターバ、ブルースター・アヴェニューの事例を参考までに述べる。3ベッドルームのセミゲッタットの住宅であり、いろいろの間隔があつて、地方自治体の担当者がこの住宅への訪問時に時間の20%を割かれたこと。この住宅が賃貸されるまでの順序は以下のとおりである。

- 1) 担当者が所有者に会って、改修の補助金について説明。
- 2) 反応がなかったので、EDMO の手続きに入るのに2週間の期限を設定。
- 3) 所有者から満足な回答が期待できなかったので、暫定的 EDMO の手続きを RPT に申請。
- 4) RPT は地方自治体に暫定的 EDMO を適用する権限を与え、暫定的 EDMO が適用された。
- 5) 地方自治体は、家の錠を換え、修理工事の見積もりをとり、工事業者を選定し、所有者に何を行うか説明した。また、所有者に補助金を使って自発的に工事ができることの最後通牒を發した。これに5ヶ月を要した。
- 6) 所有者から満足な反応が得られなかったので、地方自治体は賃貸エージェントを雇い、最終的 EDMO を適用する意図を示した。工事業者が10日ほど工事した後、最終的 EDMO が適用された。

- 7) さらに、賃貸するレベルにするため室内装飾に2,500ポンドを要した。
- 8) 地方自治体は賃貸エージェントに住宅の賃貸の広告をするよう指示した。
- 9) 所有者の弁護士から、住宅の買主が現れた旨連絡があった。
- 10) 所有者は最終的EDMOの破棄を要求した。地方自治体はそれについてサインした。
- 11) 住宅が売却された日に、地方自治体は要した費用19,000ポンドの小切手を受け取った。
- 12) 新所有者(不動産業者)は最初売却するつもりだったが、オフィスとして使うなど、EDMOを無視するよう見えた。
- 13) 最終的に、借家人がみつきり占有された。
- 14) 2008年、最終的EDMOが破棄された。

筆者は、EDMOsに類似した法制度を我が国でも設け、中心市街地のキーとなる位置に立地する空き店舗に適用すべきと考え。空き店舗があると、そこより先に人が行かず、商店街全体の地盤沈下になる。経済産業省の中心市街地再生研究会は不動産の所有と利用の分離とまちづくり会社の活動によって中心商店街区域を再生する方策を検討している(経済産業省(2009))。その中で、不動産利用権の集約を図るため、定期借地借家制度・信託制度を有効活用するための契約書の雛形の作成等を行っている。ただこれらは強制力のない制度であり、所有者が利用権の集約をあくまで拒否すれば歯抜けけ状態に空き店舗が残ることになる。そこで並行して、強制力のある制度を創設する必要がある。財産権の侵害ではないかという意見もあろうが、日本国憲法第29条第3項で「私有財産は、正当な補償の下に、これを公共のために用ひることができ」と定められているところであり、土地収用法も存在しているところである。なおかつこの制度は、せいぜい「利用権を一定期間収用するもの」に過ぎず、所有権に手をつけるものではない。そのため、制度として可能ではないかと考える。

6. おわりに—我が国の空家政策への示唆

我が国では、過疎地域または産炭地域等を対象とした空家活用事業はあるが、それ以外では副次的に空家の利用を支援しているにすぎない。地域によっては、空家の利活用についての「情報発信」、「相談窓口・体制の整備」等が行われているものの、国としてのスタンスに欠ける点がある。将来、人が居住しない過疎地域への投資は再考の

余地がある一方で、今後は少子化で大都市でも空家がでてくるのが推測され、その利活用方針や施策の確立が重要である。

さらに、我が国の中心市街地の再生、エコ・コンパクトシティ実現のためにEDMOsのような制度の活用は必要不可欠である。

(参考文献)

- ・総務省統計局「住宅・土地統計調査」平成20年速報
- ・国土交通省住宅局住宅政策課監修「2008年度版住宅経済データ集」住宅産業新聞社発行
- ・国土交通省「空家実態調査」平成16年度
- ・Department of Communities and Local Government "Housing Strategy Statistical Appendix" (HSSA) revised 2008
- ・フリッカーサイト <http://www.flickr.com/photos/40005355@No.4>
- ・Rosen, H. S. (1985) 'Housing Subsidies: Effects on Housing Decisions, Efficiency, and Equality' in Auerbach, A. J. and M. Feldstein eds, "Handbook of Public Economics" vol.1, Elsevier
- ・Muth, Richard F., (1973) "Public housing: an economic evaluation" American Enterprise Institute
- ・O' Sullivan, Arthur (2003) "Urban Economics" 5th edition, McGraw-Hill Irwin
- ・Department of Communities and Local Government (2007) "Homes for the future: more affordable, more sustainable"
- ・Ireland, David (2006) "a cure for empty homes" improvement and development agency
- ・Department of Communities and Local Government ホームページ <http://www.communities.gov.uk>
- ・Empty Homes Agency ホームページ <http://www.emptyhomes.com>
- ・経済産業省商務流通グループ中心市街地活性化室 (2009) 「不動産の所有と利用の分離とまちづくり会社の活動による中心商店街区域の再生について—中心商店街再生研究会中間とりまとめ報告書—」

※本稿をまとめるにあたり、東京大学住宅政策研究会(座長:井堀利宏 東京大学大学院経済学研究科教授)において、貴重なコメントを頂いた。厚く御礼申し上げる次第である。なお、コメントを活かし切れなかった点は深謝する次第である。