経済教室

日本の住宅市場の特異性 ㊤

強い私権 空き家対策阻む

倉橋 透　独協大学教授

ポイント

- 地方に加え大都市郊外でも空き家率上昇
- 英国は強制力伴う対策背景に抑制に成功
- 空き家の除去費用確保へ信託制度が有効

空き家が社会問題と認識されて久しい。2013年の総務省「住宅・土地統計調査」では、全国の空き家戸数は820万戸と全戸数の13・5%に達している。15年に空き家対策特別措置法が全面施行されるなど各般の対策が講じられているが、空き家の増加に歯止めがかかっていない。

終戦直後の日本の住生活は、約420万戸の住宅不足から始まった。その後、農地解放という土地所有の一大転換、高度成長期の人口の急増、家族形態の変化、大都市圏への人口移動、そして地価の高騰と急激な変化を経験し、それに対応しながら住宅建設が営々となされてきた。

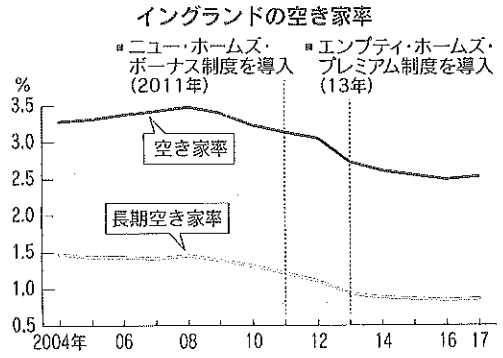
大都市圏への人口流出でもあり、現在の空き家問題へとつながっていく。最近では首都圏などでも空き家問題が顕在化しており、筆者の推計でも、埼玉県の北部地域や神奈川県の横須賀三浦地区といった郊外部では、居住者の死亡などに伴う「その他の空き家」の比率が上昇している。

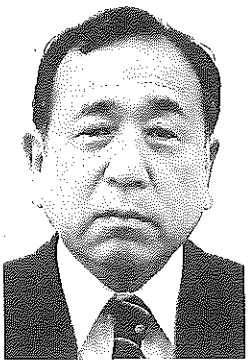
では世界の状況はどうだろうか。各国の住宅市場は人口の増減などで状況が大きく異なるが、程度の差はあるが空き家が存在し、対策が講じられている。空き家の定義や対策の優先順位などは各国で異なるが、日本の空き家問題を考える上で参考にはなる。ここでは英国イングランドなどの事例を見てみたい。

イングランドの住宅総数は17年で2395万戸である。このうち空き家の戸数は地方自治体税（カウンシル・タックス）の課税ベースで把握されているものが約60万戸で、中でも6カ月超空き家で家具がほとんどない「長期空き家」は約20万戸である。

特筆すべきは、空き家が近年大きく減少していることである。空き家戸数は08年の約78万戸から2割強減り、長期空き家も08年の約32万戸から4割近く減った。住宅総数で除した空き家率も改善し、08年に1・45%だった長期空き家率は、16年には0・84%まで低下した（図参照）。

なぜ低下したのだろうか。まずイングランドは今も人口増加社会で、毎年約24万戸の住宅を増やす必要があるとの試算もある。ただし新築住宅は厳しい規制もあり、おおむね年10万戸台で推移している。一方、空き家は産業構造の変化による都市内衰退地域（インナーシティー）に多い。建物の陳腐化や地域のイメージ悪化のため空き家になったものの、潜在的な需要があったと考えられる。





くらはし・とおる
59年生まれ。東京大博士（工学）。専門は公共政策、住宅経済学

将来の国への帰属検討を

そこで英国政府は11年、「ニュー・ホームズ・ボーナス（NHB）制度」を始めた。新規の住宅から生じる地方自治体税と同額を、政府が6年間、地方自治体に給付する措置で、対象となる住宅は新築だけでなく、空き家を再利用したものでもよいとした。併せて11～15年には空き家のリノベーション（大規模改修）などの支援に特化した補助金なども導入された。

地方自治体税は家屋の価額と居住状況を勘案して決まるため、NHBの導入当時、家具もほとんどない空き家の場合、空き家期間が6カ月までは免税で、その後は0～50%の範囲で減税していた。NHBは、空き家の再利用で自治体の収入が増えるため、極めて強いインセンティブ（誘因）となったようだ。

13年には「エンプティ・ホームズ・プレミアム制度」が導入された。2年以上占有されず、家具もほとんどない住宅に対し、自治体の裁量で通常の地方自治体税よりも最大50%割り増しで課税できるようになった。17年の同制度の対象は約6万戸で、ほとんどが最大の50%割り増しで課税されている。さらに割り増しの上限を100%に引き上げる議論が進んでいる。

注目すべきは強制力を伴う措置の存在である。04年に導入された「空き家管理命令」（導入当初は6カ月以上）は、正当な理由なく2年以上空き家となっている住宅について、所有者とのやりとりを経て、自治体が最終的に利用権を収用できる制度である。実績は多い年でも10件程度にとどまるが、所有者が空き家を放置することへの抑止力になっていると思われる。

日本と同じく地方で空き家率上昇の問題を抱えているのがデンマークである。同国の18年の空き家率は5・5%と日本よりも低いが、大都市から離れた自治体では10%を超え、地域によっては25～30%になるとの研究結果もある。若年層の大都市への移住、失業、公的機能の集中とそれに伴う町村部のサービス低下などが原因とされる。

そうした地域では住宅価格が下落し、低質の住宅を低所得者らに貸し付ける投機的賃貸借も発生しているという。そこで13年に「村落再生資金」が創設された。指定された自治体は公費で空き家の除去やリノベーションを行い、同資金を通じて国から60%までの補助を受けられる。

欧州の事例を基に日本の空き家対策を考える場合、まず大前提となるのは、需要の有無を明らかにすることである。イングランドのインナーシティーでは空き家の再利用が、デンマークの地方部では除去が強く意識されている。地域だけでなく建物の物理的な状況にもよるが、再利用か除去かを決めるのは、健全な形での需要の有無である。

空き家を除去する場合には、除去費用をどうするかが問題になる。日本でも空き家対策特措法で、倒壊などの危険がある空き家については自治体が行政代執行で除去できるが、費用を所有者に請求しても回収できない例も多い。筆者は、住宅の所有者が建築時などに除去費用を第三者機関に信託しておくべきだと考える。たとえ所有者が破産しても除去費用を保全できるからである。また、多数の空き家を除去した後の地域づくりのビジョンも必要である。

日本の都市計画法や建築基準法は新規開発や新築に主たる焦点が当たり、形成された市街地や建築物を管理する思想が相対的に薄かったように思われる。またイングランドの空き家管理命令のような強制力のある制度がない根本には、日本の土地所有権の絶対性（私権の強さ）があるといえる。いずれも戦後から高度成長期に生まれ、また強化された法制度や価値観であり、人口減の今の日本社会にはそぐわなくなってきている。

都市内に空き家が多数存在することで、空間が無駄に占拠され、必要な施設を建設できずにいる。都市生活の利便性や快適性が損なわれ、都市の生産性も低下する。都市にはその時代にふさわしい土地の利用方法があり、これからは土地のリサイクルが必要である。1989年に制定された土地基本法には「土地については、公共の福祉を優先させるものとする」とあるが、その精神が日々の現実に反映されているとは言い難い。

今後は土地所有権を相対化する方向で議論が進められることを期待したい。イングランドでは土地を完全に所有するフリーホールドのほか、土地所有者から十年、百年単位で賃借する「リースホールド」が存在する。加えて新規の開発や建築への厳しい規制も存在する。

日本でも、私権の制限に加え、百年単位の日本版リースホールドを、国が率先して相続放棄地に設定し普及を図るべきではないか。また、国などに帰属する土地を増やすことも検討すべきである。最終的な帰属先を明確にすることで、空き家敷地の再利用など土地のリサイクルが可能になり、所有者不明の土地の問題解決にも役立つと思われる。