【2014年度秋季全国大会（学術講演会）ワークショップ】

空き家解消・活用のための不動産システムに関する
具体的提言にむけて

Yasushi ASAMI : The University of Tokyo

Takashi AWAZU : Kawaguchi City

Hisashi OHGAKI : Ritsumeikan University

Masayuki NAKAGAWA : Nihon University

Hideo FUKUI : National Graduate Institute for Policy Studies

Tomohito YABE : HyAS & Co. Inc. HyAS Institute of Research

Hiroko SAITO : Meikai University

浅見 泰司*

栗津 貴史**

大垣 尚司***

中川 雅之****

福井 秀夫*****

矢部 智仁*****

齊藤 広子*****

齊藤：本日司会進行を務めます，明海大学の齊藤広子です。

わが国では空き家問題は今後益々深刻になると考えられます。既に空き家率が13.5%（2013年住宅・土地統計調査）となっており，空き家は日本全国に広がりつつ，その様相は均一ではありません。空き家の定義によっても課題・問題，解消・活用方策は変わってきますが，ここでは空き家は利用者がいない，それゆえ管理がされていない，ひどい場合にはそれが近隣・地域に迷惑をかけている住宅と定義することにいたします。

寒村地域や地方都市，限界集落における空き家もありますが，その原因は地域の人口減少，過疎問題であり，空き家対策だけで問題は解決せず，別の根本的な方策が必要です。

そこで本日のワークショップでは，地方都市や大都市の空き家で，市場性が全くないわけではな

いが，空き家となっており，それが地域によくない影響をあたえている問題の予防や解決方策を考えていきたいと思います。何が原因となり，市場が機能していないのか。どのように改善すればよいのか。不動産学会として，特に不動産システムに視点をあて，具体的提案に結び付けていきたいと思っています。

では，はじめに行政を代表し，川口市役所の栗津様をお願いいたします。

栗津：埼玉県南東端部に位置する川口市は，東京都に隣接し，東京駅，新宿駅や大宮駅から約20～30分の利便のいい，人口58万人，面積約62km²の都市です。江戸時代から鋳物や植木といった産業が発展してきましたが，近年では都市化も進み，住・工・商・農・緑が混在したまちとなっています。住宅・土地統計調査によると，全国値では住宅総数の増加にあわせて空き家総数も増え，

浅見 泰司*（あさみ やすし）正会員・東京大学大学院工学系研究科教授

栗津 貴史**（あわづ たかし）正会員・川口市技監兼都市計画部長

大垣 尚司***（おおがき ひさし）正会員・移住・住みかえ支援機構代表理事，立命館大学教授

中川 雅之****（なかがわ まさゆき）正会員・日本大学経済学部教授

福井 秀夫*****（ふくい ひでお）正会員・政策研究大学院大学教授

矢部 智仁*****（やべ ともひと）正会員・ハイアス・アンド・カンパニー(株)ハイアス総研主席研究員

齊藤 広子*****（さいとう ひろこ）正会員・明海大学不動産学部教授

賃貸住宅や別荘等を除いたその他の空き家についても増加傾向となっていますが、川口市ではその他の空き家の数は近年減少傾向となっています。ただ、腐朽・破損している割合が4割を超えるなど、管理不全な状態に陥っているものも少なくありません。実際に寄せられた空き家関連の相談は、2012年1月～2014年9月末にかけて276件ありました。川口市空き家等適正管理条例の施行（2013年10月）の前後1年では75件から143件と倍増しています。そして2014年9月末時点で問題が未解決であるものが141件あります。このうち所有者が不明なものが36件で、管理不全な状態のものは18件、管理不全とまでいかないが適正管理が必要な状態のものは123件です。管理不全な状態のものとしては、樹木が越境、雑草が繁茂しているものが77件、空き家等の一部が破損して周囲に被害を及ぼす恐れがあるものが76件、ごみの不法投機を誘発する恐れがあるものが29件、侵入が容易で火災・犯罪の恐れがあるものが16件、老朽化等により倒壊する危険性があるものが7件となっています。

このような管理不全な状態への対応として、各種法令に基づく規制措置があります。建築基準法では既存不適格建築物の破損や倒壊危険性の程度が著しい場合等は修繕や除却を特定行政庁が命令でき、消防法では空き家の周辺に放置された燃焼の恐れのある物件等の除去等を消防長等が命令できます。また道路法では道路交通上支障を及ぼすものの除去等を道路管理者が命令でき、廃棄物処理法ではゴミ等の撤去に係る命令等の措置はないものの、何人もみだりに廃棄物を捨ててはならないとされています。しかしながら、次のような課題があって実態としてこれらの規制措置だけではうまく対応できておりません。例えば建築基準法では、空き家等が違反建築物か既存不適格建築物かを見極めるのが非常に困難です。消防法では緊急的に除去等を行っても根本的解決にはなりません。道路法や廃棄物処理法ではそもそも放置物件等をもたらしたのが誰なのかを特定することが困

難です。このため、本市ではこれらの各種規制措置を発動したことはありません。

このような状況から、本市でも2013年10月から空き家等適正管理条例が施行されております。本条例は埼玉県所沢市の条例と同じく「危機管理」に主眼がおかれ、適正管理義務の他、調査、助言、指導、勧告、命令、公表というような措置を規定しております。こちらの各措置の発動実績としては、口頭による助言を行ったのが11件、勧告・命令・公表についてはありません。執行上の課題としては、個々のケースにおいて具体的にどのような改善手法が妥当であるのかについて、危機管理の文脈だけでは適切な対応を見極めていくことが非常に困難であることが挙げられます。その結果、行政・所有者双方が未対応の状況が継続してしまっています。例えば対応困難な事例として、建築基準法43条を満たさない無接道建築物が、先ほどの未解決141件のうちでも31件ございます。これらは直ちに除却を命令するほど危険でもないが、無接道なために増築・改築工事を行わないよう建築部局から指導しております。このような判断があるため、危機管理部局からは再生や除却を提案することができない状況です。さらに、このような無接道の再生困難な空き家が集積しており、個々の敷地・建物ごとに対応には限界があるという例もあります。

以上を踏まえますと、今後は管理不全な状態に陥ることを予防していくことが重要で、所有者を特定して問題が軽度なうちに解決を図るべく、具体的な改善方策や再生・再利用の姿、例えば用途変更した自己利用ですとか賃貸化といったことを提示していく必要があります。このためには改善に関する担当職員の知識・技術力の向上も必要です。また、接道しているが再生・再利用が困難な管理不全空き家については、空き家条例に基づく各種措置を積極的に発動していくことが必要です。一方、無接道のものについて1件ごとの対応を進めていくのには限界があるため、建築基準法43条ただし書きを活用した協定道路や連担建築物設計

制度等の特例制度を活用したり、生活道路の整備とあわせた敷地・建物の共同化等の線的・面的な取り組みもあわせて進めていく必要があります。さらに、再生・再利用と除却の両方の側面から取り組みを推進していくためには、今後は「住宅・まちづくり行政」として総合的な観点から対策を行っていく必要があると考えております。

齊 藤：ありがとうございます。空き家除去の制度があってもなかなか執行ができないという現実、なぜそうなる前に予防できないのか。あそこまで追い詰められる前に市場で解決できないのか。そのネックになっているのは何かを次にお話いただきたいと思います。ハイアス・アンド・カンパニー株式会社ハイアス総研の矢部智仁様です。

矢 部：地域に起こるストック利活用について各地の民間の取り組み事例をご紹介します。今年3月に、国交省が東洋大学・公民連携専攻の根本先生とか清水先生を中心にヒアリングしてまとめた「地方都市における遊休不動産の利活用促進に関する調査報告書」から、私が現地に行って取材・把握できた事例を紹介します。小倉や熱海のCafe RoCA、善光寺門前町といった中心市街地の遊休不動産活用、個別住宅の活用事例として木賃デベロップメント、ロイヤルアネックス、ビンテージビル・プロジェクトなどから、エリア・プロパティ・マネジメントという概念の繋がる事例として善光寺門前町を紹介します。活動の中心にいるのはマイルームという不動産会社で、「空き家、空き店舗の特化した不動産屋であり、設計・施行・不動産仲介をセットで事業を行っている」という特徴があり、この2、3年で20～30件の門前周辺の遊休不動産の利活用をしています。グラフィックデザイナーや、店舗意匠の設計建築業者など多様な職種が関わりながら「まち」を紹介するサイトを運営し、その中でマイルーム代表である倉石氏が3～4物件ほどピックアップした空き家見学会というツアーをやります。東京とか大阪から長野にUターンもしくはIターンをして、町屋を住居として使いながら例えば小さいパン屋を

やりたい、といった希望を持った人を2、30人集め門前辺りを回るといったツアーです。月に2～3回ツアーをやると、そこから1～2組は実際に借りて使い始める事例が発生してくるそうです。ところで空き家には多少手を入れないと使えないという物件もあります。実はここがマイルームのポイントでありまして、善光寺門前でも家賃相場は3～5万円程度で、賃貸仲介の手数料だけではマイルームも赤字です。そこで、直したり、使いたい形にデザインをしたりといった、都会ではそれぞれ分かれているような仕事を1人で担うことでビジネスとして成立させています。

続いて報告書にはない事例ですが、まちというスケールで空き家の使い方を大胆な発想の転換で捉える事例として「仏生山まちぐるみ温泉」という動きも紹介します。高松の仏生山という8千人ぐらいのまちで、日帰り温泉をやっている方が、近隣空き家を客室に、自分の温泉施設をお風呂に、閉店した商店を売店に、といった具合にまち全体を1軒の旅館に見立て、1つずつ改修していくプロジェクトがあります。10年ほどかけて、という長期計画で、やっと客室として1戸の空き家改修が終わったという事例ですが、面白い動きだと思います。

続いて個別の住宅の利活用の例です。ビンテージビル・プロジェクトの吉原住宅は福岡の会社です。築45年ぐらいのマンションの改修で、同じ住棟の中でも最低限の改修しかない住戸や、綿密な調査で入居者像と支払可能賃料を把握しそれにふさわしい改修で家賃を上げる住戸をつくるなど多様な投資をしています。

いくつかの事例を紹介しましたが、個別性の中であえて共通項を探れというのが齊藤先生からの期待だと思いますので、私なりの視点でいいますと、取引の中で手数料だけを収入源とした従来型の不動産業から、前後の仕事の過程も自分の収益にすることができる仕組みを組むことがひとつ。そして人材という観点では、今までの慣習に囚われないやり方を躊躇せず選択できる人材化という

点。仏生山まちぐるみも、吉原住宅も元々異業種、仏生山の場合は建築設計、吉原住宅はそのオーナー家ながらメーカーのエンジニアが不動産業に入ってきていることからわかります。さらにそういう人材は、エリア・プロパティ・マネジメントという概念では個々のプロジェクトをどうするかという単位で捉えず、このエリアの中でここには何が要り、どういう機能があるとまち全体のバリューが上がるかという視点を持っているのも特徴だと思います。

一方、遊休不動産利活用を進めていくときの課題をいくつか。最初の、しかし難しい問題は、不動産オーナーに空き家、空き店舗を解放させる動機形成です。次の問題は事業化する際の資金調達です。報告書にある木賃デベロップメントの事例では、建築と施工と不動産の連携で空き家であったアパートの使い方を更新、再生し家賃を引き上げた事例ですが、その活動はまさに事業であるのに、資金調達には個人保証をなしでは銀行が貸さない。従って当初プロジェクトの回収が終わらないと、次のプロジェクトの投資ができない。残念ながら金融のサポートは今のところ不十分です。

最後にエリア・プロパティ・マネジメントの担い手ですが、その仕事を起すならあの場所のあの空き家がいい、などと常にエリア全体を俯瞰し、使い方提案できる人材が地域に必要です。そのマネージャーがどの程度必要かを考えるにあたり、浜松の話しをします。浜松市では中心市街地活性化法で市街地再開発に投資をしていましたが、結果的に空き室減少には至らず、改めてエリアを絞り、新たな条例で管理義務に加え活用努力義務を明記し、さらに担い手として地元資本で作ったNPO組織によるマネジメント体制を整えるという施策が始まりました。ただしこの事例でも、小倉の事例と比べ活動対象の地域サイズの違いが大きい。マネージャーはこれからまだまだ必要になるでしょう。

齊 藤：ありがとうございました。新たな担い手とその人材の育成、オーナー自身の意識の変化、

そしてエリアの価値を上げることの重要性をご示唆いただきました。では次は公でも民間でもない取り組みとして、移住すみかえ支援機構の代表理事そして立命館大学大学院教授、金融・法・税務研究センター長の大垣尚司様におねがいをいたします。

大 垣：配布資料はご参考までかなり詳しいものを作成しましたので、その中で関係のある事項についてご説明します。

JTIについて わたしは、大学の仕事の傍ら2006年から「マイホーム借上げ制度」の運営に携わっております。これは一般社団法人移住・住みかえ支援機構（以下、「JTI」）が、国の設定した基金の債務保証を得て、日本にある住宅を保有者から借り上げて3年の定期借家契約を順次再契約して終身で運用し、空き家・空室になっても家賃を支払うというものです。旧耐震基準の物件については耐震診断と現行基準値の0.7倍以上とする改修を義務づけております。借上げ件数の累計は657件。カウンセリング中もしくは家賃査定を受けて検討中の者は2555名です。

家賃と地価 公示地価に基づく地方圏の50坪分の価値と、同じ地域のJTIの借上げ家賃の実績平均25年分を年率3%で割り引いた現在価値とを比較すると、地価はほとんどの地域で1千万を超えないものに対し家賃の現在価値は軽く1千円超えます。少なくとも地方では家を換価したければ売らずに貸したほうが有利だということになるわけです。

空き家借上げの状況 制度の対象住宅はすべて空き家が住みかえで空き家となるものですが、相談を受ける時点ですでに空き家だったもの（既存空き家）は、借上げ件数の4割程度、254件です。借り上げた物件全体の築年をみると10年～30年が主体で、1970年以降のものがほとんどで、60年代以前のものは断念する事例が多いです。旧耐震基準の物件を改修して運用している事例は全体で12%程度、既存空き家だけを見ると16%と若干増えます。借上げに際して耐震性や劣化の状況から

修繕をお願いした事例は93件棟で、平均改修費は、60年代に建てたものが480万円、70年代は200万円、80年代以降は100万円を切ってまいります。なぜか60年代と70年代の間にはかなり明確なラインがあります。耐震補強費をみると居住中のものは89万円ですが、既存空き家は144万円とかなり高くなります。借上げ家賃の査定額も居住中のものが8万6千円から9万8千円（全国平均）なのに対し、既存空き家は8万2千円から9万3千円と若干低くなります。家というのは住まずに放置すると急速に傷みます。これまでの実感でいうと、半年放置しただけでも貸せる状態に戻すには60万円程度かかるという感じです。

中古住宅流通と空き家 空き家が増える大きな理由のひとつに、住む予定はないが売っても二束三文でもったいないということがあると言われます。しかし、さきほど述べたように家賃実績からみた中古住宅の利用価値は相応に高いのです。では、なぜ二束三文になるのでしょうか。

中古住宅は構造躯体と内装設備からなります。構造躯体は長寿命住宅でなくても40年～50年程度は持つわけですが、内装設備はさすがに20年程度でだめになります。短期間の賃貸なら「まだ住める家」でも構いませんが、買う以上は「一世代程度は住める家」でないと困ります。そうすると内装設備がすでに償却期間をすぎた中古住宅は、売買対象としてみるかぎり「家」としての経済機能を果たしませんので、その値段は構造躯体の価値ではなくゼロになるというのがむしろ自然です。言いかえれば、「内装設備に再投資して『家』に戻す仕組み」とセットになっていてはじめて、「家に戻せる素材」として原価法に基づく価格付けに合理性がでてくるわけです。われわれ普通の買い手は再投資後のイメージとそこにどうやって至るのかという具体的な道筋まで示して全体を「商品」として示されるのであれば「長くは住めない古屋」としてしか評価できないということです。

ビジネスモデル転換の必要性 そうすると今必要なのは、中古住宅とこれに再投資が起こるような

ソフトをセットにして商品化する新しいビジネスモデルだということになります。そこでJTIでは、DIY型の長期リースというのを始めることにしました。これは、空き家を10年以上の期間で借り上げて長期の定期借家で転貸し、JTIにおいて耐震改修を中心とした構造躯体の修繕を実施した上で、内装設備は入居者に自由にリフォームさせて子育て期間中ずっと住んでもらおうというものです。JTIの改修費については住宅機構が新しい融資制度を検討してくれています。こうした事業に取り組む事業者の支援のために案件の検索サイトや事業者の認証制度なども用意しました。

マイホームリース 空き家を防ぐには、空き家を利活用とは別に「空き家にならない新築住宅」を作らせることも重要です。このために、新築住宅をREITのようなSPVにセールリースバックして「自宅を長期定期借家で借りる」マイホームリースという仕組みの導入も準備中です。

齊 藤：持家と借家、あるいは中古と新築と、従来二分化されたものの真ん中ともいえる新しいシステムの提案を大変興味深くお伺いいたしました。それでは実務・実践からの3名のご報告を踏まえまして、次は不動産のシステムはどう変わるべきかを3名の先生方に具体的にご提言いただきます。

浅 見：経年的に、空き家が増えてきています。空き家は移住するために必要です。大体5%というのが1つの目安としますと、昭和48年にすでに達成しています。現在は13.5%ですが、これは明らかに多いということになります。ただ、住宅・土地統計調査の空き家というのはいろいろなものが入っているんですね。賃貸待ちの空き家が54.5%、売却待ちの空き家が4.6%、二次的な住宅（別荘など）が5.4%で、残りがその他の住宅が35.4%です。その他の住宅というのが問題でして、この中には老朽化して問題になるような空き家も多いわけです。

空き家は管理されていれば、大きな問題が、少なくとも外部的には生じません。空き家は当然所有者に管理してもらうのが原則です。ところがそ

れができないことがあります。例えば、所有者が施設に入っていておられない、親族の人も近くに住んでいないということがあります。放置の空き家は、周辺市街地にマイナスになることもあり得ます。適正な管理には住宅自体に加えて、庭の管理等もあります。それらの管理を一義的には所有者が、できれば他の人たちができるようにする必要があります。

住宅土地統計調査で居住世帯のいない住宅を空き家と呼んでいますが、空き家の調査は難しいのです。既存の空き家調査報告書にも、調査の難しさがしばしば書かれています。調査をすることが難しい空き家を、まずは調査可能な対象に引きあげることが重要だと思います。外見からは二次的住宅かどうかわからない、オートロックで入れない、近隣住民が空き家を認知していない、個人情報だからといって管理人から情報をもらえないという例もあるようです。

住宅市場には一定の空き家がないといけません。すごくラフな試算ですが、居住年数が10年として取引に要する期間が半年とすると、48%が空き家となります。住宅がレベルアップするためには、市場性のない住宅が淘汰されることも必要です。でも、場合によっては空き家が問題にもなります。まず空き家が多すぎると地域が衰退したイメージを与えます。空き家は常時管理する人がいけませんので、老朽化したり、雑草など荒廃した外観があります。ひどい例では、倒壊の危険があったり、不法投棄の場所になったり、侵入盗や放火犯罪の懸念もあります。もう1つ重要なのは、空き家が多すぎますと、公共サービスはそこに居住できることを前提にサービスを提供していますので、準備しているものが無駄になるという意味での非効率性というものがあり、コンパクト化に逆行することになります。

そのための対処法として、最近、空き家の対処の法律ができました。行政が老朽化して、もう明らかに住めないということを認定したものだけについて、取り壊すことを勧告することができます。

ただ、本来は、そうではない空き家も含めて固定資産税の住宅優遇制度を廃止してもいいのではないかと思います。

外部不経済性の高い空き家があっても、公的措置はなかなかとりにくいわけです。そこで、もう少し軽い意味での空き家に対する対処の仕方、例えば排除しろとなると大きな権利変更を伴いますが、税という形であればもう少し軽い措置としてできます。また、周辺のコミュニティが自分たちでそれを正す手段というのがあっても良いでしょう。つまり、空き家をコミュニティが管理できるような仕組みです。もちろん有効利用できればそれが望ましいでしょう。空き家情報を提供していく仕組みはすでに自治体でやっているところもあります。あとは転用をしていくことも必要でしょう。歴史的な価値を積極的に保全したり、仮設住宅としての活用もありえます。

中 川：空き家が注目されている、空き家が多くなっていることの背景と、何が必要なのかということをお話したいと思っております。地域的に空き家率の推移を、住宅土地統計調査を基に寄与度で分析しました。要するに何で空き家率が伸びているのかということです。2次的住宅、セカンドハウスなど賃貸用や売却を待っているものが伸びているのか、それともその他要因で伸びているのか。特徴があるのは地方圏です。地方圏をみると、平成20年～25年の動きが特徴的だと思います。寄与度から見た場合に、その他空き家率、マーケットに供給される予定のない空き家はトレンドとして大きく伸びていて、非常に大きなマグニチュードを示しているということです。それからマーケットに出す準備をしているのは減っています。今までのトレンドからやや乖離した動きがある。これが大きな注目を集めている要因ではないかということです。

これからお話するのは、都市が縮小していくという過程が、空き家というカタチで非常に典型的に現れているということであります。高度成長するときの付け値、住むときに払ってもいい地代と

か家賃は、中心から距離があるにつれてだんだん下がっていきませんが、すごく稼げるときなので、付け値も高い。住宅を新築するコストを付け値が上回っている領域が広いので、高度成長期には都市は大きく広がります。ところが、人口減少や低成長で稼げなくなってしまったら、付け値が下落します。住環境がいいのであればそこそこの付け値がつきますので、都市の縮小もマイルドなものになっていますが、環境が悪い、住宅としてもまったく管理されないような場合は付け値が大きく下がります。この場合、新築を前提としたコストを上回る領域が非常に狭くなりますので、大きな都市縮小がおこります。新築じゃないけれども、きちんと維持管理する場合のコストは、新築のコストよりも低いですから、都市の縮小はマイルドなものですむかもしれない。親世代が自分の家をきちんと管理していて、それなりの住環境を楽しんでいる場合がこのケースです。

しかし、ここで世代替わりが起きたとしましょう。親の住宅が残るので、基本的に第三者に売らないといけない。そうすると、中古住宅は建物の価値とかそういうものを表現しなければなりませんが、不動産流通において建物の質を伝えるすべがありませんので、付け値、建物の価値が全然ないというようなそういう伝え方しかできない、そういった場合には付け値が下がってしまう。つまり、環境が悪い方の付け値に移行します。その場合、買い手が現れず、新築を前提とするコストを上回る領域は非常に狭いですから、都市は激しく縮小することになります。このような領域の住宅というのはもともと管理されなくなる。管理するだけのコストを払うだけの価値があるものとして認識されなくなるということが起こるようになります。過剰に縮退するということがたぶん今起きているのではないかと思います。

さらには住宅地、要するに空き家として管理をした場合に固定資産税は減免されるけれども、住宅地として管理しない場合には増えてしまう。そのような税のゆがみがあるので、過剰な空き家が

発生しているということです。ですので、中古住宅市場整備、マッチングビジネス、それから固定資産税の減免によるゆがみを直すということが必要ではないかと思います。

福井：最初に、人が住まないことがなぜいけないのかについての原理的考察が不可欠だと思います。日本国憲法上居住移転の自由や財産権は保障されているわけで、基本的には、誰がどこに住んでどんな財産を保有してそれをどう使おうとも本人の自由です。人が住んでいないことそれ自体は、政府や自治体が干渉すべき問題たり得ない。どんな財産権をどう使うかは憲法上自由であって、不可侵が大前提です。

ただし、空き家自体というよりは空き家であることに伴い、何らかの問題がもたらされることがある。第1は、負の外部性です。雑草が生えたり、荒廃したり、周りに醜悪な景観で迷惑をかける、不快感を与えるなど、周辺環境の悪化という問題があります。しかし、人が居住していても庭の管理が悪い、または醜悪な景観の住宅もあるわけで、同じ負の外部性を持つ家屋に対して、住んでいるか住んでないかでア priori に区分をするという考え方は論理的に破綻をしています。要因ごとにどんな問題が誰に対して発生していて、それがどの程度なのかという考察と分析が不可欠になるはずで、その上で要因ごとに適切な市場の失敗や政府の失敗対策を講じるのが基本的考え方だと思います。

第2は、直接の迷惑の問題ではなく、資産の遊休化の非効率性です。空き家があまりに増えることは、土地・住宅の有効活用が進んでいないというシグナルでもありますので、もし何らかの制度的なバイアスによって本来使われてしかるべき優良な空き家ストックが売り買いされたり、賃貸されたりされないままになっているなら、すなわち、何らかの市場の失敗や政府の失敗がなければ達成されていたはずの土地の有効利用が阻害されているなら、大きな問題です。仮に土地住宅税制、借地借家法制や許認可、規制などの歪みがあったと

して、それらによって、自らは使わず、かといって売却や賃貸にもいたらない、という事情があるなら、歪みの根源たる制度を取り除くような政策、例えば取引費用を減少させる政策が独立に必要になります。これは周辺への迷惑対策と分けて考えないといけない。

次に対処の基本的な考え方ですが、負の外部性問題については、少数の当事者同士であれば、コースの定理により、取引費用がなく、権利の明確性が完全であれば、当事者の交渉を通じて完全に解決されますが、その場合には、適切な初期権利配分として、迷惑を発生する権利を空き家所有者に認めるのか、迷惑をすべて除去せよという権利を周辺の住民に認めるのかを、まず決めておかなければいけない。現実的には影響の及ぶ範囲が広いと取引コストが高いので、経済的インセンティブがなじむ可能性も大きい。例えば、周りの景観を害して周辺の地価を下げている程度に応じて税を余分に課すとか、あるいは庭の雑草や虫が周りの人に苦痛を与えている分に対してチャージをするなど、ピグー税の考え方が成り立ちうるわけです。したがって、迷惑源ごとに迷惑の追加1単位あたりの社会的コストに応じて、例えば自治体の固定資産税手続きを借りてもいいと思いますが、費用を徴収して、場合により迷惑を蒙った人に返すといった措置も分配上正当化されるかもしれない。

外部性をもたらす大きい要因は、空き家の存続を助長したり、負の外部性を事実上奨励する機能を果たす現行の税制です。日本の税制は空き家や迷惑源たる住宅を助長するように作ってあるといっても過言ではありません。土地と建物に独立に課税をすることも異常なことで、建物を建てること自体は通常土地の有効利用ですから、建物に固定資産税を課すことは建てることを不利にし、土地の非有効利用を促す税制です。高かろうが安かろうが常に建物の固定資産税は土地利用を阻害する。最適税率はゼロ以外にはありえないわけです。土地税だけにして、しかも税率も、何が建っ

ているかなど一切考慮しないことが最適です。そうすれば土地利用に歪みは生じないのに、逆をやっている。土地に加えて、建物にまで課税し、なおかつ土地の固定資産税も、建付地や住宅は減価をするという逆さまのことをやって、今度は危険空き家だったらやはり課税をするという、マッチポンプのような制度です。用途や利用形態を一切問わない、土地税だけの固定資産税にし、土地利用に中立的な税にすることが先決だと思います。壊した時に税負担が上がるというときに、わざわざ壊す人はいないわけで、どんな迷惑源も存続したほうが得という動機付けを与えている。空き家の認定は、認定したとたんに税金を上げるぞという恫喝的行為ですから、物議を醸すことが粛々とできるほど自治体は割り切って仕事はできない。

本来、中立的な税を作ることがまず先決ですが、それでも発生してしまう負の外部性要因については、空き家かどうかは関係なく限界的な社会的費用に対して課税をする。何も迷惑をかけていない建物の最適税率はゼロですけれども、そうでない建物には、要因ごとの社会的費用を建物の固定資産税徴収手続きを借りて賦課するのが一番いい。

また、今の建物固定資産税は、RCなど丈夫で燃えにくい建物を建てれば建てるほど税額が高くなる。いわば陳腐建物奨励税制となっています。こういった税金を改めるのが先決ですが、本質に手を付けず、パッチワーク的に元々の悪を相殺する小さな措置を政策で積み重ねることが多い。粟津さんが修士論文で厳密な分析をしているように、どれだけ周りの地価などに悪影響をもたらしているのか、これをまず実証的に知ったうえで、それに対して最適な対処、例えばインセンティブの適切な付与をするという観点で考えていくことが重要だと思います。

もっとも、外部性が特に大きいものに対しては除却命令などもあり得ますけれども、類型を決めての除却命令、税の狙い撃ちなど、裁量に依存する是正措置は政治的に動きませんのであてにならない。やるとしたら裁量をなくして一定要件を満

たせば確実に代執行を実施するなどの義務を行政に課し、代執行費用も土地を競売換価してでも確実に義務者から徴収することが不可欠だと思います。

さらに資源遊休化問題への対処については、仮に外部性がコントロールされていれば、あとは建物がどれぐらい危ないとか、どれぐらい設備が老朽化しているかなどについて、中古取引の、特に買い手や借り手がわからないという情報の非対称などの問題、それから取引相手を互いに見つけにくいという取引費用の問題などへの対処があると思います。

さらに、人が住まない住居は痛みやすいというお話がありましたけれども、壊したほうがましという極端なものでない限りは、最有効使用者の手に利用が委ねられることはよいことです。それが生じにくい大きな制度的な歪みの1つは借家法制、特に定期借家の使いにくさの法的バリアだと思います。売却でも、日本の土地税制は譲渡税が不備で、最有効使用者の手に土地が渡りにくい。譲渡税、固定資産税をパッケージにしたキャピタルゲイン課税の不存在も大きい。新たな政策以上に、従来の歪んだ制度の見直しが大きな意味を持ちます。

●具体的提言に向けての議論

■代執行を確実に

齊 藤：皆様からご提言いただいたなかで、共通しました6点について具体的に意見交換をお願いいたします。初めに11月19日に成立した空き家対策特別措置法についてですが、福井先生からは厳しいご意見がございましたが、浅見先生は「法律は必要だ」というご意見ですが、本法律についてどのようにお考えですか。

浅 見：今回の法律は自治体が特定空き家等を認定し、除去、修繕あるいは樹木などの伐採などの指導、助言、勧告命令が可能になる。場合によっては行政代執行によって強制執行ができるというものです。特定空き家の認定は非常に難しく、現

実にはなかなか実行は難しい。しかし、固定資産税情報の内部利用ができる等は結構朗報で、空き家調査等が少しはしやすくなるということで、本法律は全くダメではなく、若干進歩はしたと思うのですが、まだ完全解からは遠いという評価をしております。

齊 藤：法律の中で代執行ができるとありますが、現実には難しい。福井先生からは先程その点を指摘され、補足することがあります。

福 井：代執行は、極端な場合にはやったほうがいいのは事実ですけれども、実際、行政の強制執行は非常に行われにくい。建築基準法違反は、毎年5000～7000件程度もありますが、是正されるのが約40%、除却命令が年間10～20数件程度、代執行はほぼゼロか1件程度です。明白な違法建築ですらほとんど発動できていない代執行を、建築行為自体は違法でない空き家程度で簡単に発動できるわけがない。動かないことが予定されている法律ともいえます。完全に要件を決め、裁量がない基準にして、代執行をしないという権限不行使の裁量を一切剥奪するところまでぎりぎりに縛らないと、自治体が制度を動かす可能性は著しく小さいと思います。

齊 藤：「管理不全空き家の除去の行政による代執行を強化し、その費用は確実に所有者から回収する制度を構築する」ことを具体的提言としたいと思いますが、会場の皆様いかがでしょうか。「いや違う」とかいうご意見があれば是非ご発言をお願いいたします。

■税制度の見直し

齊 藤：次に法律では固定資産税情報が使えるとありましたが、固定資産税制度そのものが問題だというご指摘は多くいただきました。この点について補足ありますか。

大 垣：固定資産税を払っていれば空き家にしていいということにならないですか。ほとんどの人は空き家代と思って払うだろうなと思います。もう一工夫いるという感じがします。

福 井：空き家かどうかにかかわらずまず土地税

を中立にかける。さらに空き家が周りに迷惑をかけていれば空き家の税金はその分上げる。迷惑空き家は、除却しないと負担が増えるというインセンティブを与えるメリハリの仕組みがファーストベストだと思います。もうこれは耐え難いというレベルでは確かに代執行なども必要だと思います。

大 垣：大都市圏に対する高度利用という全然関係ない話で多少フォローしたほうがよいのでは…

福 井：土地固定資産税の時価基準が意味を持ちます。大都市圏は地価が高い。だから土地税を中立にかけると、有効利用しないと損するというメッセージを与えるので、地価に連動した土地固定資産税は実は高度利用の促進税制としてかなり懲罰的に機能します。

大 垣：なるほど了解しました。

齊 藤：両者に納得いただきました。真ん中に座っておられる浅見先生も了解ですね。それでは皆様のご意見から「空き家を予防・解消するために、固定資産税制度の見直し等、税制度を改革する」という提言にしたいと思いますが、この点は会場の皆様いかがでしょうか。賛同いただきありがとうございます。

■住宅流通促進施策/コミュニティによる空き家管理

齊 藤：次は、「中古住宅の流通、賃貸としての流通をもっと促進するために取引時の情報の非対称性を解消する、あるいは取引コストを下げる」べきではないかについて議論をしたいと思います。中川先生もこの点を強調されていますが、促進のために何をすべきかという具体的なご提案がありますか。

中 川：そんなのよくわからないです。何かをやって劇的に変わる世界ではないので小さい積み重ねをやっていかなければいけないかなと思っています。エリア・プロパティ・マネジメントや空き家のコミュニティによる管理などを、中古住宅流通マーケットをプレッショなものにしていくにプラスすることが必要ではないかと思っています。

福 井：中古住宅はもともとの品質や性能がわか

りにくい。過去にタイムマシンでいけないし、完全な透視ができない以上、わからないものはわからないという限界がある。そこでリスクに応じた保険料を設定した損賠保険により安心して買えるようにするような制度設計はあり得ると思います。また、キッチンの一部がダメになったら全部変えないといけなくなるといった、住宅部材がシステム化されず、更新しにくいという問題には、標準化などで対処できる。履歴がわからなくて修繕・改修が適切だったかどうかの判断ができないといった問題には、国が旗を振り、履歴の記録を奨励し、住宅の価値向上にさらに資する環境を作る必要があります。

浅 見：持家を市場に出そう、特に売ろうと考えたときには、実はどのぐらいのグレードに改修していくぐらいで売れるのかとか、どのくらい空いてしまうリスクがあるのか、これが全然わからないです。こうした情報が必要かなと思いました。

齊 藤：情報の非対称性の改善、流通促進のための取引コストの低減、さらには空き家を地域コミュニティによる利用促進が重要だということで、皆様に賛同をいただきました。

■新たな人材育成と業態の構築

齊 藤：次は空き家予防や活用には、公と民の新たな役割分担、あるいは民間事業者間の新たな連携や業態が求められているようですが、その点についてのご意見をお願いします。

矢 部：空き家の活用にはあらたな人材育成と業態構築が重要だと思います。今私は不動産ビジネスをやったことがない工務店に不動産ビジネスに業態を転換していく、あるいは領域拡大をサポートするコンサルティングをやっていますが、今までの不動産取引ベースで収益構造を持っている人たちを排除する、もしくはその人たちが変わらないと住宅ストックは動いていけないと思います。

栗 津：これからは行政からうまく民間につなげていけるように更なる知識・技術力の向上が必要ではないかと思っています。また、空き家条例は議会の議決を得て成立したわけですから、しっかりと

執行していく。例え、それがコスト的に非効率だとしても、合理的な制度ができるまでは、その中で最大限できるように努めていきたいと思っています。

福 井：自治体も、それぞれの置かれた立場の枠内だけでがんばるのでなく、地方分権の趣旨からも、国の制度が不備なせいで自治体が困っているのだったら、自治体としてこういう国税、地方税制度にせよ、こういう国法を制定せよ、などと率先して堂々と要求すべきです。

■定期借家制度の普及を促進

齊 藤：6つ目の論点、借家活用を促進することについての補足がありますか。

福 井：借地借家法のバイアスは大きく、現在の

普通借家でうまく中古住宅を流通させることはなかなか厳しい。大垣さんから長期の定期借家というお話がありました。非常にいいご提案ですが、定期借家自体の隘路もいっぱいあるので、使い勝手をよくする制度改正も不可欠だと思います。

■6つの共同提言へ

齊 藤：本日のワークショップ成果として、以下の6つを共同提言とさせていただきたいと思います。さらに詳細な内容等については日本不動産学会で皆様と一緒に議論を進めていきたいと思っています。これで空き家のワークショップを終わりたいと思います。ご発言いただきましたパネリストの先生方、本当にありがとうございました。

2014年11月23日 日本不動産学会空き家ワークショップ共同提言

1. 管理不全空き家の除去の行政による代執行を強化し、その費用は確実に所有者から回収する制度を構築する
2. 空き家を予防・解消するために、固定資産税制度の見直し等、税制度を改革する
3. 中古住宅としての流通、賃貸住宅としての流通を促進するために、取引時の情報の非対称性の解消、取引コストの低減を行う
4. 空き家を地域コミュニティでの管理も可能とする制度を構築する
5. 新たな人材育成と業態の構築に産官学が協力して取り組む
6. 借家人の安定した居住を前提とした、定期借家制度の普及を促進するための制度に改善する