

書 評

高崎経済大学地域科学研究所編

『空き家問題の背景と対策
未利用不動産の有効活用』

其田 茂樹*

I 本書の課題と背景

本書は、2016年度から3か年度を研究期間とした高崎経済大学地域科学研究所研究プロジェクト「空家特別措置法施行後の空家対策に関する総合的研究」（研究代表者：岩崎忠同大学教授）に基づく調査・研究成果の一部である。

当該プロジェクトの目的は、「今般顕在化する空き家問題を法学、自治体行政学、公共政策、都市計画、地理学、市民活動（NPO）、経営学、実務家等の観点から研究分野を横断的かつ多角的に分析すること」（321頁）である。したがって、本書もこのような目的にアプローチすべく多様な執筆陣が自治体への調査等を実施し、論文骨子を作成、研究所内において論文検討会を行い意見交換等を経たうえで寄稿したのものにより構成されている。

なお、小稿における「空家」と「空き家」の混在は、言及する各章において用いられている用語法に準拠したつもりである。

II 本書の構成と内容

(1) 本書の構成

本書は、序章のほか、第1部：総論（第1章～第3章）、第2部：空き家問題と法（第4

章～第6章）、第3部：空き家問題への対策（第7章～第9章）、第4部：空き家問題の実態と課題（第10章～第12章）により構成されている。

序章は佐藤英人「日本における空き家の概況と先行研究の動向」である。ここでは、本書で議論される空き家問題の概況を提示しつつ先行研究により各領域においてどのようなアプローチがこの問題に対してなされているかを紹介し、より多くの研究領域による多面的な議論と分析の精緻化の必要性を指摘している。

(2) 第1部の内容

第1部は、岩崎忠「空家特別措置法施行後の自治体対応と今後－空き家の「点」と「面」からの対策－」（第1章）、大澤昭彦「空家法の補完機能としての空き家条例の実態－多様性・実効性・公平性の観点から－」（第2章）、佐藤公俊「空き家問題の一考察－政府・コミュニティの視点から－」（第3章）からなる。

第1章は、国・地方自治体の空き家対策を検証し、その課題について行政学における政策執行過程研究の視点から分析したものである。公共政策における4つの手段に着目し、それらを空き家の危険度と密集度を軸とした象限に位置付けて具体的に展開している。

第2章は、空家等対策特別措置法施行後における自治体の空き家対策に関する559条例について、改廃・制定状況を整理したうえで、「多様性」「実効性」「公平性」の観点から分析を加えている。多くの自治体において条例による法の補完の必要性が認識されていることを浮き彫りにしたものである。

第3章は、住宅という財の性質を踏まえて政府・コミュニティの役割という観点からの考察である。事例として岩手県住宅供給公社

* 地方自治総合研究所

が事業主体となった松園ニュータウンを取り上げながら、空き家問題は市場機能のみでは解決せず、政府・コミュニティの役割が重要であることが強調されている。

(3) 第2部の内容

第2部は、釧持麻衣「特定空家等に対する行政代執行と費用回収」(第4章)、釧持麻衣「空き家条例における緊急安全措置の法的考察」(第5章)、帖佐直美「民法による空家問題解決の可能性—財産管理人制度の活用を例にして—」(第6章)からなる。

第4章は、空家等対策特別措置法の施行等が「市町村長の決断を後押し」している行政代執行の費用回収に焦点を当て、現状と課題を分析することによって同法附則2条がいう施行から5年後の見直しに向けて同法・関連法令の必要な改正点等を指摘している。

第5章は、空き家等に対する多様な「緊急安全措置」を対象とし、26の実施例から法的検討を行ったものである。そこで析出した措置としての行為の範囲や費用負担に関する論点から、法改正により緊急代執行に関する規定の新設の必要性等を指摘している。

第6章は、空家の問題は本来、民法に基づいて所有者等に対応を求め、解決すべきものという原則に立ち返りつつ、財産管理人制度利用の積極的な活用を可能とする法改正の動向を敷衍し、残された課題について言及している。

(4) 第3部の内容

第3部は、鈴木智「都市のスポンジ化と空き家対策のあり方—高崎市空き家緊急総合対策の実績等を踏まえて—」(第7章)、八木橋慶一「NPOと自治体の空き家対策事業—高崎市「地域サロン改修助成金」を例として—」(第8章)、若林隆久「人が集まる場所として

の空き家の利活用—担い手のモチベーションと地域間の人材をめぐる競争—」(第9章)からなる。

第7章は、「高崎市空き家緊急総合対策」の実績を分析しつつ、金沢市、鶴岡市の施策も取り上げて今後の自治体の空き家対策を再考している。実務経験も踏まえ、助成金等による個々の空き家対策から総合的かつ面的な住宅施策へと転換すること等の重要性を指摘している。

第8章は、空き家の利活用について、公益性と収益性を軸とした各象限を設定し、それぞれに活用主体としての営利ビジネス、ソーシャルビジネス、行政、NPOを当てはめている。そのうえで、高崎市の地域サロン改修助成金のように公益性は高いが収益性が低い事業を実施するNPOへの支援が重要であることを指摘している。

第9章は、「人が集まる場所」としての空き家に着目して10の事例についてインタビュー等の調査を行い、空き家の利活用者と仲介者の姿についてまとめている。これらから、担い手の確保とモチベーションの維持の重要性を指摘している。

(5) 第4部の内容

第4部は、佐藤英人「人口置換が進む住宅地と空き家化の抑止—西武吉井ニュータウン南陽台を事例として—」(第10章)、堤洋樹「長寿命化の視点からみた地方都市の空き家—前橋市の実態を踏まえた空き家政策の提言—」(第11章)、大澤昭彦「空き家対策と都市計画の連携—空家等対策計画の重点地区に着目して—」(第12章)からなる。

第10章は、人口が置換し、維持されている西武吉井ニュータウン南陽台の事例を分析し、必ずしも「まちなか」や「駅近」でなくとも空き家化の抑止が実現できている要因を

析出しながら親族の垣根を超えた高齢世帯との相互扶助の関係構築、ライフステージに即した柔軟な住み替えの促進が提案されている。

第11章は、前橋市における空き家の実態調査を踏まえ、地区によって空き家率のばらつきがあり、空き家の程度も異なることなどを明らかにし、高齢化率や人口密度の動向を基にモデルを構築することなどによってそれらに応じた空き家対策の必要性を指摘している。

第12章は、空家等対策計画において重点地区を指定している事例を分析し、指定に際しての考え方、都市計画との連携方法などにより整理したうえで重点地区に特化した施策や取り組みを明記した計画がまだ少ない点を課題として指摘している。

III 本書の成果と若干の論点

紙幅の関係で個別の章をさらに掘り下げて紹介することは困難であるが、前節から、本書が空き家問題に対して体系的かつ多角的にアプローチしていることは十分に理解できると思われる。

本書が学問分野横断的に編まれていることはすでに触れたが、全般的な概念の提示や現在地方自治体において制定された条例の網羅的な検討から、特徴的な事例に絞った分析までバラエティに富んでいる点や、単なる現状分析にとどまらず、空き家化の抑制といった予防的な施策、現状における他の施策との連携、さらには施策の展開や法改正の方向性などの展望も示されている点など、政策担当者であれ研究者であれ示唆を受けることが多いと思われる。

また、読者に対して空き家問題の対策のみならず「背景」への関心を喚起している点も

重要である。このことを端的に表現しているのは、「空き家化の抑止策を検討するには、空き家となった時点で遅きに失しており、未利用不動産のみをとらえては、視点が矮小化する恐れがある。」(第10章, 260頁)であろう。多様な空き家問題は、地域の課題が多様であることを反映しているのだとあらためて気づかされる。ゆえに、もともとは私有財産である不動産が空き家となったとき、そこに自治体を含む公的な対策が必要となってくる原点が潜んでいるようにも思われる。第3部において紹介されている地域サロン改修助成金等を含む高崎市空き家緊急総合対策事業の施策体系は、未利用不動産の利用という空き家問題の解決策であると同時に、他の課題にも対応する施策であり、さらなる空き家化の抑制にもつながると思われる。

なお、解体についても、高崎市の費用の5分の4を助成(上限200万円)というのは、評者が必要に迫られて調べた神奈川県厚木市の費用の2分の1を助成(上限50万円)と比較してもかなり充実していることが理解できよう。なお、厚木市は、県内で横須賀市に次いで2例目となる「特定空き家」と認定した家屋の略式代執行による解体・撤去が2020年1月中旬にも予定されており(『神奈川新聞』2019年12月31日)、少なくとも空き家問題に対して消極的ではないと思われる。

さらに、日本においては福祉政策としての住宅政策が弱い点がしばしば指摘されているようであり、本書においても第8章において先行研究を引用する形で紹介されている(185頁に「日本の母子世帯施策は就労支援など以前よりも充実されているが、『居住』という視点が欠落したまま」との指摘が引かれている)が、NPO等の活動により一定程度これらが補完されている可能性を読み取ることができた。

もっとも、母子世帯に限らず日本の福祉政

策全般にも「居住」という視点を付け加えていくことは重要であり、第8章では空き家の利活用という観点から第4象限に位置付けられるが、福祉政策における住宅供給の問題は、行政の役割が大きいものと思われる。これをNPO等の活動に依存するのは必ずしも望ましいとは限らないことにも留意する必要がある。国における新たな施策展開が待たれるほか、地方自治体においても生活困窮者自立支援制度に基づく一時生活支援事業等への一時的な利活用等、積極的な検討が必要であることも本書は示唆していると思われる。

以上が、本書の主要な貢献である。

評者の能力の限界から、本書の内容に即してそれをさらに深掘りし、論点を提示することは難しい。そこで、筆者の関心からの若干の論点提示と今後の希望を以下に述べたい。

評者は、地方財政を専攻していることもあり、関心をひかれたのは施策を展開するにあたっての財源である。国土交通省の資料等によれば、本書執筆の対象期間からは外れるであろうが、例えば、2019年度において、空家等対策特別措置法に基づく空家等対策計画に沿った空き家の活用や除却など市町村による総合的な空き家対策への支援として33億円、空家等に関する多様な相談にワンストップで対応できる人材の育成、専門家等と連携した相談体制を構築する取組等への支援として3.39億円がそれぞれ措置され、税制措置として、特定空家等に係る敷地についての固定資産税等の住宅用地特例からの除外、相続により生じた古い空き住宅又は当該空き住宅の除却後の敷地を譲渡した場合における譲渡所得からの3,000万円の特別控除等が講じられている。なお、空き家対策のために必要な調査、空家等対策計画の策定、空き家対策を講ずるうえで必要な体制整備や空き家の利活用、危険な空き家の除去・改修については特

別交付税措置がなされている。

このような予算措置や税制措置の形成過程や内容に関する評価などについては、もう少し言及する余地が残されていたのではないだろうか。高崎市における充実した施策についてはすでに触れたが、これを実現するにあたっては、これらの財政措置を当然活用しているものと思われる。国庫支出金による措置、地方交付税措置それぞれに関してその制度設計についての問題点等はある程度蓄積されているのではないだろうか。さらに、財政措置を活用しつつ一般財源も用いられたとすれば、他の施策への影響を最小限にするためにどのような議論があったのだろうか（この点、第8章によれば、市長のリーダーシップによるところが大きいようである、192頁）等、多くの自治体にとっての関心事であると思われる。評者も関心をもって今後の研究課題に位置付けたい。

空き家対策から福祉の側面からの住宅政策への展開の可能性については先に触れたが、このほかにも多様な政策へと展開できる可能性があればこそ、積極的な施策展開に一定の根拠が与えられるのではないかと想像する。住宅政策の多様性について検討することも翻って空き家対策に資する可能性があるのではないだろうか。まちづくりや交通政策のような政策はもとより、やや強引にこじつければ、国が推進している林業の「成長産業化」を目指すという森林環境譲与税を活用した事業を住宅政策として位置づける可能性も考えられるであろう。念のために付言するが、評者はこの森林環境譲与税および国税の森林環境税については問題が多いと認識している。しかし、この制度の評価はどうかであれ、2019年12月に公表された2020年度の地方財政対策によれば、譲与2年度目となる2020年度には、当初の2倍の金額が譲与される方針と

なっている。用途が限定されており、その公表ももとめられているこの地方譲与税をどのように活用するかについては、多くの地方自治体にとっての検討課題であると思われる。

今後の希望というのは、端的に言えば、この網羅的で体系的な研究の継続である。本書においては、図1-1 空き家対策に対する自治体の政策手段(45頁)、図8-4 空き家の利活用のイメージ②(198頁)、第11章にある空き家対策の類型化(287頁)等の分析指標が提示されている一方で、高崎市をはじめとする豊富な事例研究が盛り込まれている。本書の各章は独立した研究論文であるため困難ではあろうが、それぞれの事例に関して本書における分析指標を当てはめた結果として何か空き家対策やその利活用の傾向のような

ものがより明確になると思われるのである。

第4章(118頁)でも触れられているが、空き家等対策特別措置法は2020年に施行後5年を経過することとなる。その際、同法附則第2条において、この法律の施行の状況を勘案し、必要があると認めるときは、この法律について検討を加え、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとするが規定されている。本書の成果を踏まえたこの見直しの動向やその評価についても期待が寄せられるものと思われる。

評者が付け加えた論点や希望については、本書の評価に影響するものではなく、空き家対策を総合的に目配りよく論じた貴重な成果であることを再度述べて小稿をまとめた。