



# 「社会問題」としての空き家 : 多様な視線の交錯 (特集 複合的分断と法)

角松, 生史

---

(Citation)

法律時報, 89(9):39-45

(Issue Date)

2017-08-01

(Resource Type)

journal article

(Version)

Version of Record

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/90005973>

※ この論文ファイルは印刷不可です。



# 「社会問題」としての空き家

——多様な視線の交錯

## 角松生史

### 1 「社会問題」としての空き家

2010年代に入って、空き家は急速に「社会問題」として浮上した。所沢市「空き家等の適正管理に関する条例」(2010年)(以下「所沢市条例」という)をトリガーとして、空き家対策条例は「燎原の火のごとく」<sup>1)</sup>各地の自治体に広がる<sup>2)</sup>。2014年には、議員立法により「空家<sup>3)</sup>等対策の推進に関する特別措置法」(以下「空家法」という)が成立し、2015年5月から完全施行されている。新聞等による報道件数も、急速な増加を示している<sup>4)</sup>。

北村喜宣は次のように述べる。

「(空き家)問題は、新しいものではない。これまでも、市区町村に『苦情』という形で持ちこまれていたと推測される。しかし、行政には権限行使の

根拠がなかったことから、できるのはせいぜい行政指導であり、相手方が応じなければ、それ以上には踏み込めなかったのである。もちろん行政指導に法的根拠は不要であるが、指導をしようとすると相手方から『根拠』を求められると、返答に窮することがあった。最初に制定した所沢市においてもそうした事情があり、対応窓口を一本化するとともに行政の活動に根拠を与えるべく、条例を制定したのであった」<sup>5)</sup>

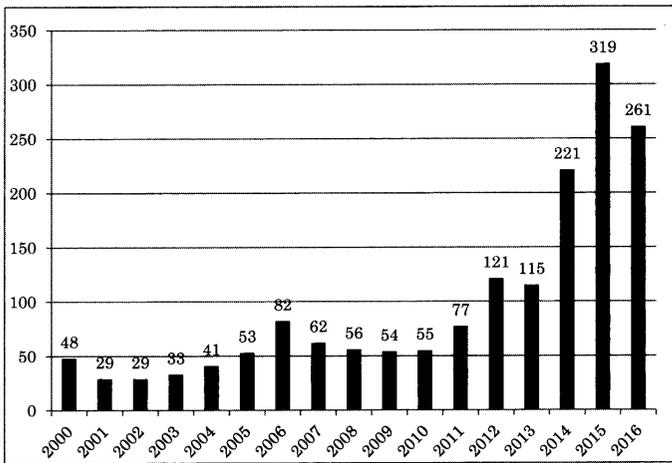
住民からの「苦情」が、行政として対応すべき「社会問題」として認識され<sup>6)</sup>、さらには立法的対応を必要とするものとして自治体や国に意識されるようになった要因は<sup>7)</sup>、空き家の量的増大と、それが及ぼす多様かつ多層的なステークホルダーに対する影響であろう。

まずは量的側面について見よう。この問題についてほぼ必ず言及される「平成25年住宅・土地統計調査報告」(総務省統計局)によると、2013年10

\*本稿は、JSPS科研費15H03290、26301008の成果である。

- 1) 北村喜宣「空き家適正管理条例の法政策的論点」都市住宅学80号(2013年)8-12頁(8頁)。
- 2) 2014年10月の時点で、401の地方公共団体が空き家対策条例を制定していたとされる。自由民主党空き家対策推進議員連盟編著『空家等対策特別措置法の解説』(大成出版社、2015年)3頁。「前代未聞の条例伝播現象」と評される(北村喜宣「空き家の不適正管理と行政法」法社会学81号(2015年)76-90頁(79頁))。
- 3) 「空家」という表記について参照、北村喜宣「空家等対策の推進に関する特別措置法」法学教室419号(2015年)55-64頁(55頁注(1))。本稿では空家法上の概念については「空家」、それ以外については「空き家」と表記する。
- 4) 「図」は朝日新聞データベース「聞蔵」を「空き家+対策」で検索した際の暦年毎のヒット件数を示す。所沢市条例制定の翌年である2011年頃から上昇傾向を示し、空家法が施行された2015年をピークとする傾向を見て取ることができる。参照、角松「空き家条例と空家法——『空き家問題』という定義と近隣外部性への焦点化をめぐる」都市政策164号(2016年)13-21頁(13頁)。
- 5) 北村・前掲注1)8頁
- 6) 北村喜宣は、空き家条例の伝播現象は、空き家への対応が当該自治体において「少なくとも潜在的には社会問題視されていたことを示している」とする(北村「自治体条例による空き家対策をめぐるいくつかの論点」都市問題104巻4号(2013年)55-69頁(55頁))。
- 7) J.I.キッセ／M.B.スペクター(村上直之ほか訳)『社会問題の構築——ラベリング理論を超えて』(マルジュ社、1990年(原著1977年))は、社会学者の分析対象としての「社会問題」を「社会のメンバーが、ある想定された状態を社会問題と定義する過程」としての「クレーム申し立て活動」(クレームを申し立て、苦情を述べ、状態の改変を要求する活動)として捉えた上で(119-128頁)、それについての4段階の「自然史モデル」を仮説的に提示する。その第1段階は、(一つまたは複数の)グループが、ある状態の存在を主張し、それを「望ましくないもの」と定義してイシューを創り出そうとする試みであり、第2段階は、「なんらかの公式の組織、機関、または制度によるこれらのグループの正当性の認知」である(224頁)。

図 朝日新聞データベースを「空き家+対策」で検索した際のヒット件数



月 1 日現在の我が国の空き家数は約820万戸（総住宅数の13.5%）と、これまでの最高を記録した<sup>8)</sup>。野村総合研究所の予測によれば、空き家数・空き家率は、既存住宅の除却や、住宅用途以外への有効活用が進まなければ、2033年にそれぞれ2,166万戸、30.4%へと、いずれも上昇する見込みだとされる<sup>9)</sup>。

そして空き家は、多様かつ多層的なステークホルダーに対して「問題」として立ち現れる。彼らステークホルダーは、それぞれの立場から、空き家に対して異なった視線を向ける。第1に、空き家が発生させる外部不経済を不快とみなす地域社会からの視線である。所沢市条例2条2号にいう「管理不全な状態」は「老朽化若しくは台風等の自然災害により倒壊するおそれがある状態若しくは建築材等の飛散による危険な状態又は不特定者の侵入による火災若しくは犯罪が誘発されるおそれのある状態」と定義される。各地の空き家対策条例及び空家法は、基本的にはこのような近隣外部不経済に焦点をあてて、空き家に対する立法的対応を整備したのである。

第2に、現在の、あるいは潜在的な空き家所有者からの視線である。核家族化と少子高齢化社会

は、空き家を大量に発生させるメカニズムを備えている。核家族化の進行により「子供世代は自分の家を持っていることが多い。相続した実家に住むケースは減っている<sup>10)</sup>。高齢者世帯の居住者が亡くなれば、あるいは施設に入所すれば、その住宅は空き家になる可能性が高い。子どもの人数が少なればその可能性はより高まるだろう<sup>11)</sup>。団塊世代が後期高齢者となる2025年頃から予想される「大量相続時代<sup>12)</sup>」において、問題は急激に進行することが予想される。現在の空き家所有者のみならず、多くの相続予備軍にとっても、空き家は「実家の後始末<sup>13)</sup>」に関わる深刻な問題として感じられるのである。

これに加えて第3に、空き家あるいはその敷地を何らかの仕方で利活用したいと思う広域的・潜在的ステークホルダーからの視線がある。また第4に、空き家それ自体が問題だというのではなく、我々の社会に内在する問題を徴表するものとして空き家をとらえる視線もある。本稿はこれら多様な視線の交錯の焦点としての「空き家問題」について考えていく。その際、上の記述とは順序を変え、空き家の所有者（2）、地域社会（3）、広域的潜在的ステークホルダー（4）からの視線、そして、空き家を問題の徴表としてとらえる視線（5）にそれぞれ定位して見ていくことにする。

2 空き家所有者からの視線

まずは空き家所有者の立場に定位して、管理不十分な空き家がなぜ発生するのか考えてみよう。例えばある人の親が死亡して、家屋を相続したとする。1で見たように、相続人が既に持ち家を保

8) 「日本の住宅・土地——平成25年住宅・土地統計調査の解説」<http://www.stat.go.jp/data/jyutaku/2013/nihon.htm>

9) [https://www.nri.com/jp/news/2017/170620\\_3.aspx](https://www.nri.com/jp/news/2017/170620_3.aspx)

10) 野澤千絵「特集 ハウジングブア 大量相続時代 戸建て空き家予備軍720万戸 『住宅過剰社会』からの転換を」エコノミスト95巻14号（2017年）30-31頁（30頁）。

11) 平山洋介「急増する空き家と政策対応」月刊福祉98巻5号（2015年）38-41頁（38頁）。

12) 野澤千絵「日本の住宅が『資産』ではなくなる日——空き家急増という大問題」（2016.12.29）<http://gendai.ismedia.jp/articles/-/50581>

13) エコノミスト92巻54号（2014年）はこの題名の特集を組んでいる。また、2016年12月には牧野知弘『実家の「空き家問題」をズバリ解決する本』（PHP研究所）と題する書籍が出版されている。

有している場合、当該家屋を自ら利用せず空き家になる可能性が高い。しかし、当該空き家を(1)適切に維持管理するか、(2)売却または賃貸するか、(3)除却して更地にすれば、少なくとも近隣に外部不経済をもたらすような「空き家問題」は発生しないはずである。

(1)の適切な維持管理が継続的になされるための条件は、維持管理費用が、適切に管理されない場合の空き家保有費用を下回ることである。近隣に及ぼす外部不経済を所有者が負担する必要がないのであれば、維持管理費用を負担するインセンティブは存在しない。そのため、外部不経済の内部化が必要になる。もちろん受忍限度を超える被害が生じているのであれば、近隣住民は理論的には、民事訴訟によって損害賠償や(状況によっては)空き家の撤去を請求できる場合がありうる。しかし、訴訟提起に一般的に要する多大な費用に加え、「所有者の氏名・所在が不明な場合が多い空き家に対して近隣居住者が民事訴訟を提起することの現実的困難」<sup>14)</sup>は、そのような内部化を阻害する。ただし所有者が、愛着価値など必ずしも純経済的なものだけではない便益を当該空き家から得ている場合には、維持管理費用を支出し続けることもありうるだろう。例えば「仏壇がある空き家は住居として利用される傾向が強く、こまめな管理がされている」<sup>15)</sup>という調査が報告されている。しかし、「それが『将来のある利用』なのか」<sup>16)</sup>は、また別の問題である。

そして、空き家保有費用に影響を与えていたのが固定資産税である。居住用家屋の敷地について固定資産税等が軽減される措置(住宅用地特例)が空き家等の敷地について引き続き適用されてい

る場合があったことが、空き家を放置するインセンティブとして機能していた<sup>17)</sup>。空家法制定後に行われた地方税法改正(2015年3月)により、空家法14条2項の勧告を受けた特定空家等の敷地については、住宅用地特例の対象から明文で除外されることになり、上記の問題の一部は解決したことになる<sup>18)</sup>。

(2)が実現しにくいのは、日本の住宅市場・住宅政策の現状による。日本の住宅政策は、戦後から高度経済成長期まで住宅の量が極めて不足し、量的充足に重点を置く新築・持ち家重視の政策が推進されてきた。しかし、1968年には全国の住宅総数は世帯総数を上回り、2013年の時点では世帯総数が5245万世帯であるのに対して、住宅総数は6063万戸に及び、「住宅過剰社会」<sup>19)</sup>と言われる状況が到来している。2006年には住生活基本法が制定され、「既存の住宅の有効利用」が理念として盛り込まれたが、日本の住宅市場における新築中心の構造は変わらない。人口が減少し始めた2010年度以降も、毎年の新築住宅の着工戸数は年々増加している<sup>20)</sup>。住宅の新規建設の抑制とストック市場の形成が、空き家増加の抑制のためには必要である<sup>21)</sup>。

そして(3)の実現も難しい。仮に住宅市場が新築住宅中心であっても、既存の住宅を除却した跡地に住宅が建設されるのであれば、空き家数は増加しないだろう。しかし、そのような建築(再建築)は、2005年頃以降、概ね10%程度である。言い換えれば、新築住宅の着工戸数の約90%が、これまで住宅が建っていなかった土地に建設されていることになる<sup>22)</sup>。このような居住地の拡大は、既存の居住地における空き家の跡地に対する需要を低

14) 齊藤広子「空き家問題予防・解消のための不動産制度上の課題」日本不動産学会誌28巻3号(2014年)24-31頁(20頁)。

15) 河原一秀・竹内悠人・平田隆行・本多友常「仏壇から見た空き家の利用と所有意識：和歌山県紀美野町を対象に」学術講演梗概集2012(農村計画)185-186頁(186頁)。

16) 北村喜宣「空き家対策の自治体政策法務(1)」自治研究88巻7号(2012年)21-47頁(30頁)。なお、このような「遺品などの物品が置かれ、時々遺品などの出し入れのために立ち入っている家屋」は空家法2条1項にいう「空家等」には該当しないとされている。自由民主党空き家対策推進議員連盟編著・前掲注2)54頁。

17) もっともこのインセンティブは、地価が比較的高い地域においてしか生じないかもしれない。

18) また、2015年5月26日の総務省通知は、「賦課期日における当該家屋の使用若しくは管理の状況又は所有者等の状況等から客観的にみて、当該家屋について、構造上住宅と認められない状況にある場合、使用の見込みはなく取壊しを予定している場合又は居住の用に供するために必要な管理を怠っている場合等で今後人の居住の用に供される見込みがないと認められる場合には、住宅には該当しない」とし、勧告を受けていない家屋についても税務行政上の対応が変化する可能性がある。

19) 野澤千絵『老いる家 崩れる街——住宅過剰社会の末路』(講談社現代新書、2016年)4頁。

20) 野澤・前掲注19)4頁。

21) 平山洋介「空き家対策のあり方について」TASC monthly No.478, 6-12頁(7頁)、平山「空き家と住宅政策」Evaluation No.52, 21-27頁(23頁)。

22) 野澤・前掲注19)11頁。

下させてしまうことになる。

このような状況をもたらしているのは日本の都市計画の現状である。1968年に制定された現行都市計画法は、スプロール防止を中心的課題として、市街化区域と市街化調整区域を区分する線引き制度を導入した。しかし、「おおむね十年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域」であったはずの市街化区域は実際には過大に設定され、また、区域区分自体が行われず開発規制がほとんど存在しない非線引き区域も残存した。さらにモータリゼーションの進行により、住宅や商業施設の立地上の制約が小さくなり、都市はますます拡散していく。1990年代から2000年前後にかけて、市町村の土地利用規制権限を拡大する制度改正が行われるが、人口や開発の獲得競争の中にある市町村は、規制強化には消極的だった。さらに2000年代後半には、政府は「コンパクトシティ」を政策目標として打ち出した都市計画法改正を行うが、住宅の「バラ建ち」は止まらない<sup>23)</sup>。これらの結果として、都市の郊外部の土地利用規制が緩い地域に住宅が新築され、既成市街地の住宅が空き家になっていくのである。

最後に、不動産の利用価値も資産価値も低下して「負動産」<sup>24)</sup>と呼ばれるような状況は、自分自身の不動産に対する所有者の関心を低下させる<sup>25)</sup>。所有者情報を産出し、公簿に登録する費用<sup>26)</sup>を支出することにも消極的になるだろう。国土交通省及び総務省の調査によれば、空家法に基づく特定空家等に対する措置件数の実績は、所有者等を特定して命令（空家法14条3項）を課した上での代執行（同法14条9項）よりも、「過失がなくてその措置を命ぜられるべき者を確知することができないとき」に発動される略式代執行（同法14

条10項）の方が、実績において大きく上回っている<sup>27)</sup>。所有者等の氏名・所在が判明しないことが、もともと困難な空き家問題に対する市町村の取り組みをさらに困難にしていることは想像に難くない<sup>28)</sup>。

### 3 地域社会からの視線

空き家の存在は、それが立地する地域に様々な影響を与える。まず第一に、空き家自体というよりも、その前提となる居住者不在による人口減少が、生活サービス供給を低下させる。「都市圏であっても、かつてニュータウンとして開発されたところに空き家化が進むと、教育、医療、買い物、交通など生活に必要なサービスの供給が少なくなる。家屋それ自体は十分居住に適しているが、周辺環境に問題があるために、入居がされない」<sup>29)</sup>といった状況である。このことは一層の空き家化という悪循環を生む。

第二に、適切に管理されていない空き家は景観を損ない、近隣における居住空間の快適さと資産価値を損なう。これも悪循環を生み出しうることは言うまでもない。先に所沢市条例における「管理不全な状態」の定義を見たが、これは生命・健康への被害発生のおそれ等がある場合に限定されている。これに対して、空家法上の措置の対象となる「特定空家」（2条2項）には、「(1)そのまま放置すれば倒壊等著しく保安上危険となるおそれのある状態又は(2)著しく衛生上有害となるおそれのある状態、(3)適切な管理が行われていないことにより著しく景観を損なっている状態(4)その他周辺の生活環境の保全を図るために放置することが不適切である状態（付番は引用者）」と、「景観」

23) 角松生史「都市空間の法的ガバナンスと司法の役割」角松・山本顕治・小田中直樹編『現代国家と市民社会の構造転換と法——学際的アプローチ』（日本評論社、2016年）21-44頁（31-39頁）、野澤・前掲注19）156-166頁。

24) 吉田太一『あなたの不動産が「負動産」になる』（ポプラ社、2015年）。

25) 2015年度の国土交通省の国民意識調査によると、「あなたは、土地は預貯金や株式などに比べて有利な資産であるとお考えですか」という質問に対して「そう思う」と答えた者の割合は30.1%、「そうは思わない」と答えた者の割合は41.3%となり、1993年度調査以来それぞれ最低、最高の値となっている。「平成27年度『土地問題に関する国民の意識調査』の概要について」34頁。

<http://tochi.mlit.go.jp/wp-content/uploads/2013/06/d15b4d6e248477d037f4f6289383e92b.pdf>

26) 例えば相続発生時の登記（及び必要な場合は遺産分割協議）に要する費用である。

27) 同条が施行された2015年5月26日から2016年10月1日までの間において、助言・指導5009件、勧告137件、命令7件、代執行4件、略式代執行18件となっている。法律上の原則と例外が逆転しているともみなしうるこの現象であるが、考えようによっては当然かもしれない。特定空家等の所有者等が判明していれば、遅くとも助言・指導（同法14条1項）や勧告（同法14条2項）段階で一応の解決が見られ、命令、さらには代執行にまで至らない例が多いことが容易に推測されるからである。

28) 参照、角松「過少利用時代における所有者不明問題」土地総合研究25巻2号（2017年）17-30頁（17頁）。

29) 北村喜宣「空き家対策の自治体政策法務(1)」自治研究88巻7号（2012年）21-47頁（29頁）。

「生活環境」も含まれている。生命・健康への被害のみならず、空き家をもたらす地域への影響にも着目した規制の可能性が認められているのである。

景観は地域空間にとって、コモন্ズの性格を有している。良好な景観は地域住民その他多くのステークホルダーに共有され、地域居住者が景観利益を享受することを排除することはできない。ある者による景観利益の享受が他の者の利益を減少させることもない。土地所有権という制度の帰結主義的な説明として「コモন্ズの悲劇」の回避があげられるが、既に私的所有権に分割されてコモন্ズの悲劇を回避したはずの土地も、空間的側面、なかんずく景観に着目すると、そのコモন্ズ的性格が再登場する<sup>30)</sup>。地域住民は、地域空間におけるコモন্ズの価値の低下をもたらすものとして、空き家に対するまなざしを向けることになるのである。

#### 4 広域的・潜在的ステークホルダーからの視線

空き家のうちでも居住に適しているものについては、住宅困窮者から、それを未利用資源として見るまなざしが向けられる。日本と状況が異なる国・都市においては、この点がより明確な場合がある。小柳春一郎によれば、「人口増大が顕著である」<sup>31)</sup>フランスでは、空き家問題は住宅不足との関係で論じられ<sup>32)</sup>、「住宅への権利」が「徴発」等の政府による所有権に対する干渉の根拠として援用される<sup>33)</sup>。ドイツのハンブルグ市(州)では、都心回帰が始まった1980年代後半以降人口が増加しているが、同州住居空間保護法は、住居空間の「目的外転用」を許可制とすることができることを定めている。2013年の同法改正によって、この「目的外転用」に、「居住空間を4ヶ月以上無人にしておくこと」が含まれた。空き家状態が継続

する場合、行政が居住命令を課し、従わない場合は住宅を信託に付したり、過料を課したりすることができる。ここでも、住宅不足を背景として、住居空間が「有効に活用されないこと」が社会問題として認識されている<sup>34)</sup>。

日本においても、2017年4月に成立した改正住宅セーフティネット法(住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅の供給の促進に関する法律)は、空き家等を活用して、住宅確保要配慮者(低収入者、災害被災者、高齢者、障害者、子育て世帯等)に対する住宅セーフティネット機能の強化を図ることを目標にする。空き家等を住宅確保要配慮者の入居を拒まない賃貸住宅とする登録制度等が設けられた。

他方、上のような住宅困窮者からの視線とは対照的な、別の立場からの視線もある。平山洋介は、空家法は「空き家の所有者を不安にさせ、その処分を促す側面をもつ」と指摘して、次のように述べる。

「好立地のまとまった放置空き家は、ディベロッパーからすれば、開発事業に使える有力な素材である。新しい法律が制定されたからといって、行政代執行のような『荒療治』が急に増えることはない。しかし、空き家の所有者は、その所有を脅かされると感じ、不安をおぼえる。このため、ディベロッパーは、放置空き家の取得交渉をより有利に進められる。特措法の施行に並行して、空き家の早期売却を所有者に勧める不動産会社などの宣伝が増えている。」<sup>35)</sup>

空き家化の進行により不動産価格が低落し、比較的安価にまとまった範囲の空間が取得できる状況は、開発事業者にとっては有利である。もちろん面的な再開発が行われれば、当該空間における「空き家問題」は解決するだろう。しかし第一に、それが量的に大規模な住宅供給に繋がるとすれば、「住宅過剰社会」においては、他の地域における空き家問題を発生させることになる<sup>36)</sup>。

第二に、このような再開発は、周辺地域のありようを変えてしまうことがありうる。不動産価格

30) 参照、角松「コモন্ズとしての景観の特質と景観法・景観利益」論究ジュリスト15号(2015年)26-33頁(26頁)。

31) 小柳春一郎「フランス法での所有権論と過少利用問題」法社会学81号(2015年)105-116頁(107頁)。

32) 小柳春一郎「欧米の空家対策——フランスの場合」日本不動産学会誌28巻3号(2014年)32-36頁(33頁)。

33) 小柳・前掲注31)106頁、110-113頁。

34) 参照、角松「ドイツにおける空き家問題の諸相」土地総研メールマガジン37号 [http://www.lj.jp/mailmag/037/037\\_0a.pdf](http://www.lj.jp/mailmag/037/037_0a.pdf)

35) 平山・前掲注21)(TASC monthly No.478)10頁

36) 「日本はもう住宅過剰社会に突入しています。『都心居住の推進』や『市街地の再開発』のためという過去の残像を引きずり、個々のプロジェクトごとの視点だけで規制緩和や補助金をむやみに投入し、住宅総量と居住地総量を拡大する時代は終焉しているということを前提にすべきです」(野澤・前掲注19)57-58頁)。

等の上昇により低所得者が追い出されてしまうジェントリフィケーション<sup>37)</sup>である。皮肉なことに、面的再開発等のみでなく、地域空間におけるコモンズ——例えば公園——を活性化する営み自体もジェントリフィケーションを招き寄せる場合があることが、欧米諸国について指摘されている。

「コモンは、それを囲い込むことができない場合でさえむしろその場合とくにそうなのだが、市場で取引することは常に可能である。たとえそれ自体は商品ではないとしてもだ。たとえば、ある都市の雰囲気や魅力は、そこに住む市民の集団的産物なのだが、観光業者は、このコモンを商業的に利用して独占レントを引き出そうとする」<sup>38)</sup>

「地域社会の民族的多様性を維持しジェントリフィケーションに抵抗しようと奮闘しているコミュニティ集団は、突如として、その地域の不動産価格（と不動産税）が上昇していることに気づくかも知れない。不動産業者が、その地域の『個性』を、多文化的で、ストリートに活気があって、多様性があるとして、富裕層に売り込んだからである。市場がその破壊的活動を成し遂げたときにはもはや、もともとの居住者が自分たちのつくり上げたコモンを略奪されている——しばしばレントと不動産税の上昇によって追い出されてしまう——だけでなく、コモンそのもの見る影もないほど変質してしまっている」<sup>39)</sup>

もちろんこのようなジェントリフィケーションが現実には発生するかどうかは、当該空間が置かれた社会経済的状況と現実のさまざまな文脈に依存する。しかし、少なくとも理論的・抽象的可能性としては、地域空間を活性化させるための空き家を活用したまちづくりがジェントリフィケーションを招き寄せることもありえよう。

つまり、空き家に対して向けられる広域的・潜在的ステークホルダーからの視線は、彼らが住宅困窮者であるのか、それとも中間層・富裕層を顧

客とするディベロッパーであるのかによって、空き家が所在する地域空間とコミュニティに対してそれぞれ異なった意味合いを持つことになる。そして、それは、3で見たコモンズとしての地域空間と私的所有権の関係について、再考を迫るものである<sup>40)</sup>。

## 5 「社会問題」としての「過少利用」

さて、1で述べたように、空き家は2010年代から急速に「社会問題」として浮上した。ここまで本稿は、空き家自体が所有者にとって重荷となる問題（2）、近隣に外部不経済を発生させる問題（3）、空き家ないしその敷地の利活用に関する広域的・潜在的ステークホルダーの利害（4）という観点からこの問題を見てきた。しかし、ある事象が「社会問題」として認識されるのは、その事象が利害関係者に対してもたらす直接の結果のみによるとは限らない。その事象が我々の社会に内在する何らかの問題の「徴表」として受け止められる場合も含まれる。「空き家問題」にもこの側面がある。

空き家問題は、現在の日本において後半に見出される「所有権者が所有物に経済的価値を見出せないため、その利用・管理を放棄するに至った土地・建物の『過少利用』問題」<sup>41)</sup>の枠組みでとらえることできる。高村学人は、空き家問題・空き地問題・耕作放棄地問題の例を挙げて、「土地・都市法の仕組みも、常に土地利用が積極的に行われるという前提で組み立てられているために利用放棄に伴う問題についてはうまく対応できない」<sup>42)</sup>という我が国の所有権論および土地・都市法の仕組みの問題点について検討している。本稿筆者も、既存不適格問題<sup>43)</sup>及び所有者不明問題<sup>44)</sup>

37) 参照、藤塚吉浩『ジェントリフィケーション』（古今書院、2017年）、ニール・スミス（原口剛訳）『ジェントリフィケーションと報復都市——新たな都市のフロンティア』（ミネルヴァ書房、2014年）。

38) David Harvey, *Rebel Cities. From the Right to the City to the Urban Revolution*, London/New York, 2012 (kindle edition), 73-74/188（森田成也・大屋定晴・中村好孝・新井大輔訳『反乱する都市』（作品社、2013年）133頁。観光・開発資本による領有（appropriation）の過程である。参照、尾崎一郎「ネットワーク社会における都市コモンズについて」吉田克己・角松生史編『都市空間のガバナンスと法』（信山社、2016年）267-286頁（281頁））

39) Harvey・前掲注38) 77/188。（邦訳138頁。引用は邦訳に従ったが、「ジェントリフィケーション」のみ表記を変更した。）

40) ハーヴェイは、「コモンは、特殊な種類の物や資産、あるいは社会的過程としてさえ解釈されるべきではない。それはむしろ不安定で可変的な1つの社会関係として解釈されるべきである」とする（Harvey・前掲注38) 73/188（邦訳132頁））。

41) 高村学人「過少利用時代における所有権論・再考」法社会学81号（2015年）64-75頁（64頁）。

42) 高村・前掲注41) 64頁。

43) 角松「都市縮退と過少利用の時代における既存不適格制度」吉田克己・角松編『都市空間のガバナンスと法』（信山社、2016年）127-147頁）。

との関連でこの点を指摘したことがある。我々の法制度の構造的問題を浮き彫りにするものとして見つめる視線を、空き家に対して向けることができるのである。

しかし、翻って考えてみよう。空き家が徴表する上の「過少利用」は、そもそもどのような意味で「問題」なのだろうか。再び高村は、この概念について、(1)全体論的過少利用(=相隣に迷惑をかけていないが不動産の有効利用が立地に照らして十分になされていない状態)と(2)相隣侵害的過少利用(=管理不全のため外部不経済が大きくなり相隣に侵害を及ぼしている状態)の二分類を提起する<sup>45)</sup>。その意図は、「過少利用」(underuse)概念をアンチ・コモンズ論との関係でおそらく最初に定式化したMichael Heller<sup>46)</sup>が全体から見た資源利用の効率性に一面的に着目していること<sup>47)</sup>について、批判的観点から注意を促すことにあるだろう。

この二分類は有意義であるが、若干注意を要する点がある。「相隣侵害的過少利用」における「過少利用」は、必ずしもそれ自体が直接の「問題」とは観念し得ない。ここでの直接の問題は近隣に及ぼす外部不経済であって、「過少利用」はむしろその「原因」なのではないだろうか。また、Hellerにおける「過少利用」は、そもそも概念上、費用便益分析的発想と(過剰でもなく過小でもない)「最適利用」という観念及び不可分に結びついている<sup>48)</sup>。そして、我々の空き家問題を考える上でも、広域的・潜在的ステークホルダーからの視線(4)や、我が国の住宅政策や都市計画の問題点(2)を考える上で、資源利用の非効率性という観点が登場する。「全体論的過少利用」の発想を全面的に排除することはやはりできないのである。

しかし、空き家に徴表される所有権の「過少利用」による機会損失を資源の有効利用の観点から問題にして、場合によっては所有権の制約を求めていく上で、我々はまだ問うことができる。いったい我々は、どのようなステークホルダーの視線に立脚して「有効利用」を求めようとしているのだろうか。所有者とそれ以外との利害対立に加えて、多様かつ多層的なステークホルダー相互間にも利害対立が存在する。地域社会におけるコモンズとしての空間利用を巡る異なった構想間の対立、そして広域的・潜在的ステークホルダー間に存在する対立(例えば住宅困窮者と開発事業者の間のそれ)があるなかで、例えば何らかの権利言説(「住宅に対する権利」等)を用いて優先順位を設定することがはたして可能か(また適切か)、また、これら利害対立を調整するための協議・参加等の手続的な手法はいかにあるべきか、その点が法理論に問われているだろう。

(かどまつ・なるふみ 神戸大学教授)

44) 角松「過少利用時代における所有者不明問題」土地総合研究25巻2号(2017年)17-30頁。

45) 高村・前掲注41)67頁。高村「過少利用時代からの土地所有権論史再読——フランス所有権法史を中心に」政策科学21巻4号(2014年)81-131頁(116頁)は、バブル経済に入りつつある最中に提唱された「供用義務」論も含む我が国の土地所有権論史を振り返る中で、「土地所有権に伴う社会的義務の内容を分析していく場合、土地利用が国家社会全体にとって貢献することを強調する議論と、土地が相隣関係を持つゆえに地域の空間秩序を尊重せねばなら(な)いとす議論とを峻別していく必要」を確認する。

46) Michael Heller, *The Tragedy of the Anticommons*, 76 (1) *Modern Law Review* 6,15-16; Heller, *The Gridlock Economy* (Basic Books, 2008), p.35-36. 参照、角松・前掲注44)19頁。

47) Hellerは、日本において成田空港第2滑走路が農民の反対により建設されていない状況までも「アンチ・コモンズの悲劇」の例に含めるが(Heller,前掲注46)(*Modern Law Review*),p.685)、同空港反対運動の経緯に鑑みるならばそのような位置づけは余りに一面的であり、「国家にとっての効率的な土地利用とそこで生活を継続したい農民にとっての最適な土地利用方法とが原理的に対立するものであることが意識されていない」(高村学人「現代総論の歴史的位相とその今日的意義」五十嵐敬喜編『現代総論序説』(ブックエンド、2014年)60-82頁(75-81頁)80頁)という批判が妥当する。

48) 参照、Heller・前掲注46)。