

土地、房子和日本人：空房、所有人不明土地问题的现状——如何找到定身居所

野泽千绘（明治大学教授）

多年来日本人都拥有一个拥有自己的土地和房子的梦想，有想成为“一国一城之主”的国民性。尽管如此，不可思议的是，现在却出现了日趋严重的“所有人不明的土地问题”和“空房问题”。

这两个问题的根本原因相同。在不久之前，下一代继承祖辈的土地和房子都再自然不过。但是，在人口从地方向城市流动和小家庭化发展的背景下，老家的土地和房子已经不再有资产价值。虽然也有不动产登记制度的缺陷，但是也有人不知道自己离开乡下后仍有继承权的情况。这也与随着时代的变化，与家人、亲戚之间的联系越来越疏远有关。

但是，空房是以居住地为中心的问题，与山林、原野、农地等所有人不明土地的问题不同。空房不仅影响日常生活环境，而且空房的增加对地区人口减少、地价下跌、税收有很大影响。



野泽千绘教授

走向新的局面

除此之外，近年来灾害频发、受灾程度严重化，让人感觉到空房问题进入了“新的阶段”。近些年来，每当灾害发生时，媒体都会向我们发出关于受灾地空房问题的采访请求。这是因为空房因台风、暴雨、地震等原因一下子荒废，给地区居民的身体、生命、财产带来危险的情况多发的缘故。

例如，2019年6月的山形县近海地震和同年9月千叶县南部的台风灾害中，几家空房因所有人不明等经济原因未被拆除而被放置，灾害发生后使地区陷入危险状态。在2020年9月的10号台风中，九州及山口县至少有3户空房倒塌，损坏了附近的住宅等，发展成了次生灾害。2021年7月静冈县热海市发生泥石流灾害时，在这刻不容缓的救助活动中，包括灾害地区别墅在内的众多空房成为了受灾者确认住所工作混乱的一个原因。

空房等对策特别措施法中没有明确表示市町村向所有人请求紧急措施费用的根据。因此，该问题也是在灾害发生时市町村很难灵活应对的迫切问题。

在日本，有1203万住户，实际上每4户人家中就有1户左右（国土交通省调查）居住在灾害危险区域（泥沙灾害警戒区域、海啸浸水设想地区、浸水设想地区中的任意一个地区）。

在灾害多发、严重化的情况下，以危险区域为对象，从平时开始将所有人信息表格化，以此来把握空房状况，在地区防灾计划和灾害（防灾）行动计划中加入空房信息，做好对策就成了燃眉之急。

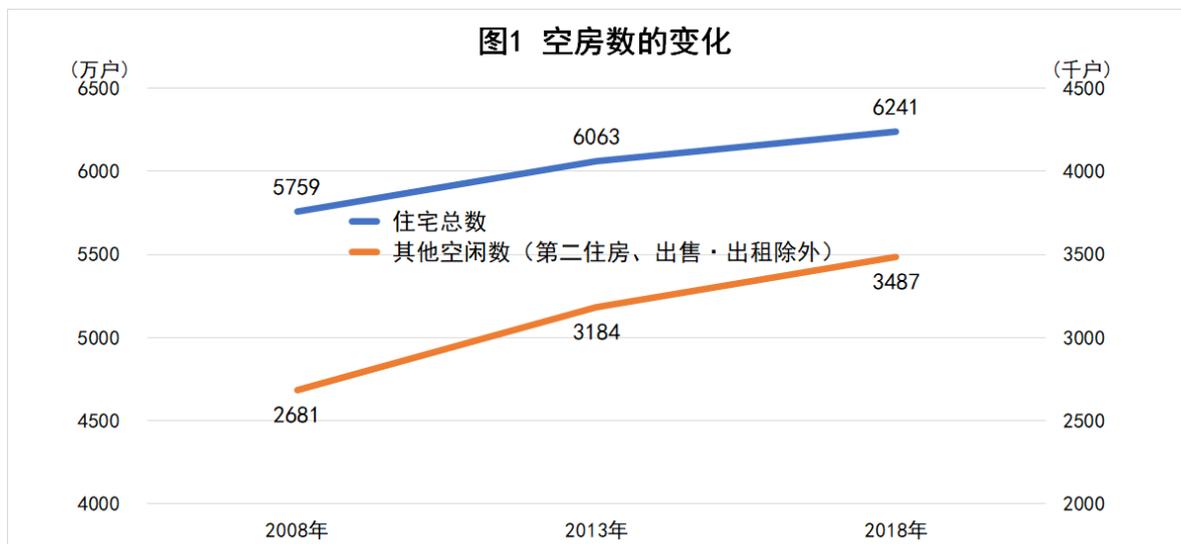
一贯支持住宅建设

回顾日本的住宅政策史，二战前东京的租房率占7成左右，有自己房子的是少数派。但是，由于地方人口大量涌入因战争而被烧光的大城市，在高度经济成长期（1955-1972）期间陷入了压倒性的住宅不足局面。国家积极推进住房政策，1950年设立住宅金融公库，让普通老百姓能够利用住房贷款等，推动了住宅建设热潮。

从高度经济成长期开始到泡沫经济时期（1986年-1991年），市中心的地价高涨，因此老百姓追求能够买得起的住宅，居住地扩展到了郊外。泡沫经济崩溃后，作为地价下跌和不良债权问题的经济对策之一，放宽了限制。例如，通过修改建筑基准法和城市计划法，让住宅的大规模建设成为可能。2002年开始实施城市再生特别措施法。因此，在政令指定城市的城市再生紧急整備地区，创设了废除现有城市计划限制的“都市再生特别地区”。经过这样大幅度的放宽限制的结果，把“推进市中心居住”和“推进市区再开发”作为目标的容积率等的限制宽松政策得到落实，导致高层公寓鳞次栉比。另一方面，在大城市郊外的农业区域，市区化调整区域的开发基准也被放宽，导致市区无序地扩展。其结果，根据总务省住宅·土地统计调查显示，2018年的住宅总数比总家庭数多了16%。

高度经济成长期后的善后处理

住宅总数在2008-2018年期间从5759万户增加到6241万户，年平均增加了48万户。另一方面，在同一期间，除去销售用、出租用、别墅等的空房从268万户增加到349万户，一年增加了约8万户（图1）。



出典：根据总务省“住宅·土地统计调查”的数据制作

并且，还有大量的空房预备军。根据总务省住宅·土地统计调查（2018年）显示，只有老年人居住的独门独院住宅，即空房预备军达到约829万户。今后，不仅是团块世代（1947-49年出生）要继承父母的老家，团块第二代世代（1971-75年出生）也要继承父母老家，二者将同时发生，在迎来“大量继承时代”的时候，空房化的速度和数量都会增加。

空房数量不断上升的同时，刀耕火种农地改为居住地，造成住宅的大量生产的状况依然持续，我姑且称之为“住宅过剩时代”。在这个背景下，存在着官产民制造出来的结构性问题。国家作为经济对策，过度放宽城市计划限制，很容易建设住宅，市町村也为了增加人口，过度放宽开发限制。住宅、建设、金融行业要持续建造住宅来确保收益，并没有从结构上做出彻底转变。而购房者没有考虑到自己年迈不能开车时的生活以及继承后成为空房的风险，而选择购买。

像这样，国家、自治体、产业界、国民都只把目光放在“建造”房子上，而不把目光放在“继承”“拆除”上。现在的状况是账单突然来了。就像汽车和家电那样，以购买可一次性消费品的感觉，持续建造住宅，成为高度经济成长期过后的善后处理事务。

“打地鼠式”的空房对策

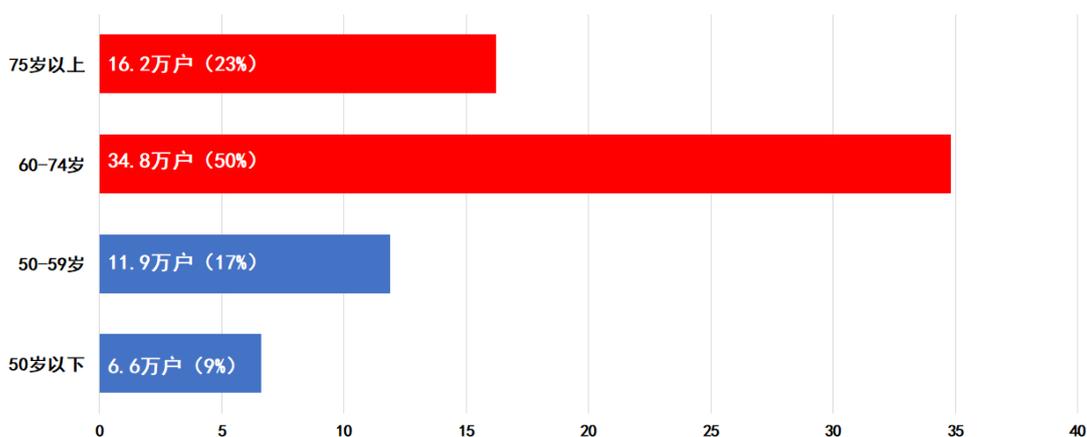
2015年2月，实施了空房等对策特别措施法。对给地区安全、卫生、生活环境、景观等带来恶劣影响的空房（特定空房等）进行公共措施介入成为可能。特别是市町村的空房负责部门，在寻找空房的所有人之际可以活用固定资产税纳税信息，如果有对荒废的空房的投诉和通报的话，很多市町村为了妥善管理，可以寻找所有人与其取得联系。

但是，市町村的空房对策有财政方面、人力资源、道德危机等障碍，能联络的主要是相当荒废的特定空房等。仅凭这种方式，也只能是漫无边际的“打地鼠式”的对策而已。随着时间的流逝，一般的空房也在逐渐荒废，逐渐变成了“特定空房等”。现实中，不需要采取措施的、没有荒废的空房或市町村不作为对象的一般空房，由于灾害多发、严重化，突然变成“特定空房等”的新事态正在发生。

拖延之罪

为什么空房会增加呢？继承老家房子之后，很难整理遗物、佛坛，无法决定处理充满回忆的房子，因继承而争执等，在一定时期内成为空房也不得已。如果在可以灵活利用利息的状态下出售或贷款的话，就不会产生大的空房问题，但遗憾的是，一旦作为空房，首先就那样放置，拖延往往会长期化。

图2 除现有居住地以外拥有空房数量（按所有人的年龄划分）



※别墅、出售、出租除外。从2018年开始，将新的现居住地以外的空房作为“户主空房”进行调查（除了以往的调查员对外观等进行调查外，还增加了对户主进行问卷调查的项目）
资料来源：2018年根据住宅、土地统计调查（总务省）制作

实际上，根据总务省住宅·土地统计调查（2018年）显示，关于“家庭空房”的调查，除现住所以外，因继承·赠与所拥有的空房（别墅、出售·出租除外）的73%（含期间不明18%）放置了5年以上。另外，除了现在的住所以外，拥有空房的人，按年龄段划分60-74岁的人占50%，75岁以上的人占23%，老龄化正在进行中（图2）。

今后，如果空房所有人更加老龄化的话，维持管理也会变得不到位。即使想解决空房问题，体力、精神、金钱方面的负担也会增加，即使需要拆除，靠养老金生活的老年人很难筹措费用，问题得不到解决会持续拖延。而且，如果发生下一代（所有权的转移）的话，空房的所有权会转移到与原来的所有人血缘很远的人身上，会不断出现放弃继承，很有可能成为所有人不明的“空房”。市区町村限于道德危机和财政困难问题，没有回收空房处理的预算，也不能胡乱地以代执行拆除空房。其结果是，一定数量的空房套牢在该地方，强加给下一代对应。

住房最终处理问题

如上所述，空房问题的特性是“随着时间的推移，解决问题的时间和成本也会增加”。因此，在继承人还很健康年轻，在空房能够灵活利用的时候，十分必要对“住房最终处理”。

所谓的住房最终处理，是指从继承发生前到最晚在空房的初期阶段，住房的所有人和成为继承人的家人等，顺利研究如何给具有责任的继承人继承，并整理其前提条件和共享必要信息的一系列活动。

2021年4月修改了民法、不动产登记法，迄今为止作为任意的“以继承为原因”的所有权转移登记被义务化（施行于2024年）。虽然详细情况还有不明确的地方，但至少没有正当理由漏报的话会被处以10万日元以下的罚款。以此为契机，就如何继承登记早晚要继承的房子和土地，如何继承房子和土地（由谁继承、出售、出租、拆除等）进行协商，期待能有更多人找到可靠咨询处进行着手“住房最终处理”。

严重的住宅拆除问题

但是，即使想对“住房最终处理”，空房的拆除也有很大的瓶颈。很多业主难以筹措拆除空房的费用，拆除工作迟迟不见进展。背景是继承发生后的问题拖延的长期化，所有人本人的老龄化。如果拆除空房，对该土地的住宅用地特例就会被解除，固定资产税的负担也会增加，但是如果土地卖不出去的话，就会放置空房的情况。

在这样的情况下，很多市区町村提高了只针对旧抗震基准时代（1980年以前）建造的老化危险房子拆除费补贴的额度。虽然是少数派，但也有像群马县高崎市这样的市町村，不局限于老化危险的房子，而是补贴有可能给周围带来危险的空房拆除费。但是，这个制度在财政上有局限，不是任何市区町村都可以导入，如果过度介入很有可能产生道德危机。

因此，构建促进拆除的税制必不可少，即在继承事实发生后，对无法使用或不使用的空房通过所有人个人费用进行拆除构建税金奖励制度。受灾后空房不拆除而放置会产生很多问题，从灾害对策方面来说该问题也是迫在眉睫。2021年6月，国土交通省修订了《关于特定空房等措施恰当实施所需的方针》。固定资产税的住宅用地特例明确记载，无论该房子是否属于特定空房等，对于拥有管理不到位的空房的土地，不适用住宅地特例。在埼玉县川口市和兵库县神户市已经有此动向。但是，如果市町村判断管理不到位的空房的调查、作业的财源和人力资源不足的话，就有可能无法正式落实这样的行动。

缺乏对“拆迁”的支援政策

对管理不到位的空房采取的措施，是从增加税收负担的消极观点出发的，促使所有人进行管理和拆除。但是，为了抑制空房的产生，促进灾害危险区域的空房的拆除，今后，导入所有人通过自费拆除的激励制度等，充实积极的“支援”措施非常重要。

到目前为止，国家的住宅政策，为了促进新房和二手房的流通，采取了固定资产税减轻措施和住宅贷款减税等，强化了“建造”和“使用”住宅的支援政策。但是，遗憾的是，完全没有支援住宅“拆迁”政策。国家的空房对策中，有3000万日元的空房转让所得特别扣除，但作为转让费用，只有空房卖出的情况下才能扣除拆迁费。在空房卖不出去的阶段的拆迁费是税制上的“家务费处理”，没有减税措施。因此，在税制上，有着对拆迁不利的一面。因此，从继承发生到一定期间内拆迁人（包括预定继承人），到了应该认真讨论以拆迁费用的税额扣除、拆除和出售的流通为条件接受一定继承税优惠的拆迁税制的时候了。

表 关于日本的住宅的主要税制特例

	住宅“建设”支援政策（新建）	住宅“使用”支援政策（二手住宅）	住宅“拆迁”支援政策不足（拆除时的税制现状）
所得税、居民税	将住房贷款余额按照一定比例在一定期间从所得税额中扣除	【面向投资型和现金购买者】对应长期优良住宅和低碳住宅，将标准费用的按照一定比例从所得税额中扣除（有限额） 【贷款型·贷款利用者】贷款余额按照一定比例在一定期间内从所得税额中扣除	● 固定资产税的住宅用地的减轻措施：对拆除方不利 ● 空房转让所得的3000万日元特别扣除：只有卖出的情况下，才能接受作为转让费用拆除费的扣除
减少固定资产税	新建的场合，税额将减少到3年（中高层耐火建筑物的话是5年）降至1/2	对于修缮后的第二年的税额，对长期优良住宅化、抗震改修、节能改建为无障碍的情况下，将减少一定比例税金	● 未卖出去的拆除费：被认为是“处理家务费”无税金减免措施
购房资金相关的赠与税非课税	从直系长辈那里接受赠与而新建的场合，一定数额的赠与税免税	收到直系长辈赠与购买二手房的场合，一定数额的赠与税免税	

注：上述税制是2021年的情况。

资料来源：作者制作

日本版土地银行的利弊

另一方面，在“住房最终处理”之际，也有因滑坡等灾害等风险较高、不适合居住、所有人多数、不明等个人力量无法控制的土地、空房。当务之急是探讨一下是否能成立诸如美国联邦土地银行那样的公共机构，让其成为这些房子的收容所。

特别是在全国灾害多发的现状下，从防灾减灾的观点来看，也有必要牢牢把握住在风险高、不适合居住的土地上的住房最终处理的时机。像土地银行这样的机构接受灾害风险高的土地的捐赠等，在每次发生继承之际可以考虑“封存”土地的利用。

从长期来看，这样的应对不仅能保护人命，而且有可能减少公共投资来应对整体灾害，作为一个选择有商讨的余地。但是，“不能使用”、“维持管理成本过高”的土地由公共机关持续保存、管理，意味着税金的投入、税金的负担增加。

为了应对高度经济成长期的善后处理和频发、严重化的灾害变化，在促进住房最终处理的同时，可以说已经到了需要认识为了保全国土管理“需要大家一起分担”的时代了。

另一方面，对于新建住宅的限制和诱导政策也必须重新审视。现行的城市计规划和住宅政策依然是高度经济成长期制定的规范。从新的“制作”阶段到“拆迁”时的成本制定方法的规定和诱导政策，该如何重组，应该认真地开始讨论。

在人口正式开始减少的情况下，如果不认真改变住宅总数、居住地、空房持续增加的状况的话，目前的这一代人很有可能会把“住宅过剩时代”的善后处理强加给未来一代。

[译自《中央公论》2021年12月刊，本文经中央公论新社同意翻译转载。]

野泽千绘（明治大学教授）

出生于兵库县。东京大学大学院工学系研究科博士课程修完。博士（工学）。曾任东京大学尖端技术研究中心特任助手、东洋大学理工学部副教授、教授等职。专业是城市政策、城市行政、城市建设。著有《老房子 不衰的街区——住房的最终处理》等书。2021年度日本都市计划学会理事。
