

國立臺灣大學社會科學院政治學系

碩士論文

Department of Political Science

College of Social Sciences

National Taiwan University

Master's Thesis

(口試本)

讓空屋動起來？日臺空屋治理之比較與借鏡研究

Vacant to Value? A Comparative and Policy-Learning
Study of Vacant House Governance in Japan and Taiwan

謝侑穎

Yu-Yin Hsieh

指導教授：王宏文 博士

Advisor: Hongwung Wang, Ph.D.

中華民國 115 年 7 月

July, 2026

摘要

隨著少子高齡化與人口減少成為常態，空屋問題已由住宅閒置現象轉變為地方治理的重要課題。日本作為較早進入收縮社會的國家之一，已建立《空家等對策特別措置法》，並推動空屋銀行及 0 円讓渡等政策工具；相較之下，臺灣仍面臨空屋統計不一、法制不足、產權複雜及政策工具分散等困境。爰此，本研究以日本空屋治理經驗為借鏡，探討其制度運作邏輯及在臺灣脈絡下之借鏡可能性。本研究採政策借鏡觀點，並以政策邏輯模型作為分析架構，透過文獻分析、日本地方自治體問卷及臺灣地方深度訪談，檢視日本空屋治理制度之運作機制及其在臺灣之適用條件。

研究結果發現，日本空屋治理成效並非單純來自法規或政策工具，而是受到「產權、市場與協力」三項制度運作條件之共同支撐。空屋銀行與 0 円讓渡雖有助於降低資訊不對稱並促進空屋流通，但其成效仍取決於所有權是否清晰、建物修繕成本是否可負擔，以及地方是否具備行政與民間協力網絡。進一步比較臺灣田野實務後發現，臺灣空屋長期閒置之根本原因，並非僅源於人口減少或住宅供需變化，而是產權破碎化、低持有成本、土地增值預期及協力治理不足等因素交織所形成之制度性困境，因此若直接移植日本空屋政策工具，恐難以有效落地。

相較之下，臺灣地方實務中已發展出以「使用權整合」為核心之本土治理路徑，透過民間中介組織建立信任、以修代租及風險共擔等機制，在所有權難以短期整合之情況下，仍有機會促使閒置空間重新進入使用狀態。

基於上述發現，本研究聚焦於產權複雜且缺乏市場機制之重度閒置空屋，提出三項政策方向：（一）強化跨機關資訊整合與使用權信託代管機制；（二）建構使用權整合之經濟誘因及準社會住宅模式；（三）建立完善之公私協力支援體系，並評估我國制定空屋專法之可行性。

關鍵詞：空屋治理、政策借鏡、使用權整合、制度調適、公私協力

Abstract

With population aging and population decline becoming the new demographic normal, vacant housing has become an important challenge for local governance. As one of the earliest countries to enter a shrinking society, Japan has established a comprehensive governance system, including the *Act on Special Measures Concerning Vacant Houses*, Vacant House Banks, and the Zero-Yen House Transfer Program. In contrast, Taiwan continues to face fragmented statistics, inadequate legal frameworks, complex property ownership, and dispersed policy instruments. This study draws on Japan's experience to examine its institutional logic and its applicability in Taiwan.

Adopting the perspective of policy learning and using the Logic Model as the analytical framework, this study combines literature analysis, questionnaire surveys of Japanese local governments, and in-depth interviews in Taiwan.

The findings indicate that Japan's vacant housing governance does not solely rely on regulations or policy instruments, but on three institutional conditions: property rights, market conditions, and collaborative governance. Although Vacant House Banks and the Zero-Yen House Transfer Program facilitate the circulation of vacant houses, their effectiveness depends on clear ownership, affordable renovation costs, and effective public-private collaboration.

Evidence from Taiwan shows that long-term housing vacancy results not only from demographic change but also from fragmented property ownership, low holding costs, land appreciation expectations, and insufficient collaborative governance. Therefore, directly adopting Japan's policy instruments is unlikely to produce the intended outcomes. Instead, Taiwan has developed a governance approach centered on use-right integration, enabling vacant properties to be reused through intermediary organizations, renovation-for-rent arrangements, and risk-sharing mechanisms.

Based on these findings, this study proposes three policy directions for heavily vacant houses with complex ownership and weak market mechanisms: strengthening inter-agency information integration and use-right management, creating incentives for use-right integration with quasi-social housing, and enhancing public-private partnerships while assessing dedicated vacant housing legislation.

Keywords: vacant housing governance, policy learning, use-right integration, institutional adaptation, public-private partnership

目次

中文摘要	I
英文摘要	II
第一章 緒論	1
第一節 研究背景與問題意識	1
第二節 研究範圍、目的與問題	9
第三節 研究架構與章節安排	10
第二章 文獻回顧.....	13
第一節 政策移植與政策借鏡理論	13
第二節 政策借鏡之評估與制度落地條件.....	16
第三節 政策邏輯模型與反向工程架構.....	19
第三章 日本與臺灣之空屋治理現況.....	21
第一節 日本空屋治理制度之演進	22
第二節 政策工具：0 円讓渡與空屋銀行	26
第三節 臺灣空屋政策現況與制度挑戰.....	31
第四章 研究設計與方法	37
第一節 研究設計與比較分析概念	37

第二節 研究場域選取	38
第三節 研究步驟與資料來源	42
第五章 日本空屋治理實務運作分析.....	51
第一節 日本空屋政策推動動機與治理目標	52
第二節 日本空屋治理工具之運作特徵	54
第三節 空屋治理成效之影響條件	64
第四節 日本空屋治理政策邏輯模型之修正	67
第五節 小結	71
第六章 臺灣空屋制度條件與治理分析.....	73
第一節 空屋形成與產權困境	74
第二節 制度工具之運作限制與實務落差	79
第三節 住宅生命週期與空間機能轉化	88
第四節 民間中介組織與空屋治理協力機制	93
第五節 政府角色與制度促進條件	99
第六節 實證歸納與治理啟示	109
第七章 結論與政策建議	113
第一節 研究發現與學術貢獻	113
第二節 政策建議	117

第三節 研究限制與未來研究方向	120
參考文獻	123
附錄一 日本地方自治體空屋政策實務案例	135
附錄二 日本地方自治體問卷	138
附錄三、訪談大綱（半結構式訪談）	149
附錄四、臺灣各縣市風險地區評估總表	152

圖次

圖 1-1	2018 年與 2024 年各鄉鎮自然人口變化比較圖.....	2
圖 1-2	臺日總人口趨勢.....	3
圖 1-3	日本全國空屋數及空屋率變化（1978-2023 年）.....	5
圖 1-4	臺灣全國空屋數及空屋率變化.....	6
圖 1-5	口收縮、空屋增加與地方衰退之惡性循環.....	8
圖 1-6	研究流程圖.....	11
圖 2-1	跨國政策借鏡之連續光譜.....	15
圖 2-2	政策邏輯模型之基本架構.....	20
圖 3-1	日本《空家等對策特別措置法》之執行流程.....	25
圖 3-2	「0 円讓渡」政策之延伸模式（以富山縣魚津市為例）.....	27
圖 3-3	主動型空屋銀行運作流程.....	30
圖 3-4	全國低度用電住宅率趨勢（2009-2024 年）.....	32
圖 3-5	近兩次普查住宅使用情形及歷次趨勢.....	32
圖 4-1	CCS 政策借鏡概念圖.....	38
圖 4-2	臺灣各鄉鎮市區空屋治理風險地圖.....	40
圖 4-3	研究流程圖.....	42
圖 4-4	日本空屋治理之初步政策邏輯模型.....	45

圖 5-1	日本地方自治體之空屋治理政策目的.....	52
圖 5-2	日本空屋治理政策工具之實施狀況.....	54
圖 5-3	日本空屋調查與媒合作業流程.....	57
圖 5-4	日本空屋銀行主要運作功能.	58
圖 5-5	影響日本空屋銀行政策效果之主要因素.....	59
圖 5-6	日本地方空屋諮詢中心之協力治理架構（以出雲市為例） ...	61
圖 5-7	推動無償讓渡之成功與阻礙因素分析.....	63
圖 5-8	推動空屋政策最重要之關鍵因素.....	64
圖 5-9	推動空屋政策至今之改善成效.....	65
圖 5-10	日本自治體對未來空屋政策優先措施之看法.	66
圖 5-11	修正後之日本空屋治理制度邏輯模型.....	70
圖 6-1	空屋治理情境分析矩陣.	110

表 次

表 2-1：政策移植相關概念之比較.	14
表 4-1：臺灣各鄉鎮市區空屋治理風險之核心指標.	39
表 4-2：日本地方自治體問卷發送名單.....	46
表 4-3：在地訪談對象概況表.	48
表 5-1：日本空屋治理政策工具之分類與功能.....	55