

# 空き家法制の現状と課題

——国・自治体の求める制度——

長谷川 宝

(法学専攻 法政リサーチ・コース)

## 目 次

はじめに

第1章 空家特措法制定前の空き家法制

第1節 空き家問題と建築基準法

第2節 空家特措法制定前の空き家条例

1 空き家条例と建築基準法の関係性

2 空き家条例の課題、限界

第3節 空家特措法の制定と特徴

第2章 空家特措法制定後の空き家法制

第1節 空家特措法制定後の空き家条例——法律と条例の関係性——

第2節 法律施行後の空き家条例

第3章 空き家法制における課題

第1節 措置の対象となる空き家

第2節 即時強制に関わる問題

1 緊急安全措置

2 緊急時のバイパス規定（緊急代執行）

3 軽微な措置

第4章 空き家法制における行政代執行

第1節 空家特措法における代執行の課題

第2節 所有者確知の問題

1 所有者確知とは

2 実務的な観点からの解決策

3 法的な観点からの解決策

第3節 代執行の費用徴収

第4節 財産管理人制度の活用

1 空き家問題への財産管理人制度の適用

2 財産管理人制度のメリット・デメリット

3 財産管理人制度の利用促進に向けた解決策

第5節 動産管理問題（残置物問題）

- 1 動産管理とは
  - 2 残置物の保管義務について
  - 3 空家代執行の執行対象外物件の取り扱い
- 第5章 国・自治体の果たすべき役割
- 第1節 国の役割
  - 第2節 都道府県の役割
    - 1 権限行使の促進
    - 2 市町村との協働
  - 第3節 市町村の役割
    - 1 条例の制定
    - 2 空き家の発生予防, 利活用政策
- おわりに

## はじめに

近年、我が国では、地方を中心に空き家<sup>1)</sup>の増加が問題となっている。2018年の統計では、空き家率は13.6%であり、今後も急速に増加していくことが予想されている。

空き家問題において、一般に指摘されるのは、建材の崩落や建物の倒壊による通行人や隣地への被害の懸念、シロアリなどの害虫繁殖による周辺への景況の懸念、樹木や雑草の繁殖による周辺生活の環境の悪化などである。また、不審者が出入りしたり犯罪の温床になったりするという点も指摘される。人の生命・身体への影響や、財産権への侵害の発生が懸念されるのである。また、管理不全空き家は、「なんとなく気味が悪い」という不安感を地域社会に与えるなど、街そのものへの影響も大きいのである。また、空き家のほとんどが、所有者によって放置されるか、そもそも所有者が不明な場合が多く、所有者による自発的な解体が望めないことも課題の1つとなっている<sup>2)</sup>。

このような課題に対し、自治体は、独自の空き家条例を制定し、建築基準法や都市計画法等の法律を利用して空き家問題へ対応していたが、2014年11月に『空家等対策の推進に関する特別措置法』(以下、空家特措法と

する）が公布され、翌年に施行された。これにより、空き家対策に関する法律が整えられ、空き家対策はより進んでいくことになった。空き家対策の手段として、法的対応を行う権力的な手段やインセンティブ手段等が挙げられるが、これらの手段が法的問題となっている。

本稿は、① 空家特措法と条例の関係性、② 空き家法制における課題、③ 空き家問題における代執行の課題とその解決策、④ 今後の空き家法制における国・都道府県・市町村の果たす役割、を明らかにし、今後の空き家法制の展開に資することを目的とする。

## 第1章 空家特措法制定前の空き家法制

### 第1節 空き家問題と建築基準法

空き家には、① 二次的住宅（別荘等）、② 賃貸用の住宅、③ 売却用の住宅、④ その他の住宅に分類される<sup>3)</sup>。①～③はそれぞれの目的のためにある程度の管理はされているため、問題となるのは④の場合である。約40%の空き家が④に分類されるものであり、その管理の状態は多種多様である。その中でも、特に何の手入れをされることなく朽ち果てるままに放置されているものがあり、社会的に問題となるのはその管理不全状態の程度が著しい空き家だといえる。

空家特措法が制定される以前に、倒壊や建材崩壊の危険がある空き家によって被害を受ける可能性が考えられる場合、当該空き家に対する措置の根拠法規となっていたのが建築基準法である<sup>4)</sup>。建築基準法10条3項は、著しく保安上危険な建築物等の所有者等に対して「当該建築物の除却、移転、改築、増築、修繕、模様替、使用禁止、使用制限その他保安上又は衛生上必要な措置をとることを命ずることができる」と定めている。

建築基準法第10条第3項に基づく除去等の措置を実施することができるのは、特定行政庁に限定される<sup>5)</sup>。特定行政庁とは、建築基準法第2条35号に根拠を持ち、建築確認業務を行うために、建築主事が置かれている人

口25万人以上の市長である。そのため、特定行政庁がない非特定行政庁においては、権限行使を行うのは都道府県であり、建築基準法の利用が難しかったため、空き家対策条例を独自に定めて、除去等の要件規範を定立しておく必要があった<sup>6)</sup>。加えて、除去等の命令を発出することができるその他の法律も適用対象が限定されており、積極的な活用ができていなかった。

また、建築基準法に規定される「著しく保安上危険」に具体的な判断基準が定められていないことも、積極的な活用が避けられた要因でもあった<sup>7)</sup>。対象は既存不適格建築物に限られており、敷地及び建築物に付属しない独立の工作物に起因する問題は射程外である。行政代執行法の定めるところによって代執行を行うため、当該物件内の動産管理の取り扱いが不明確であった。以上の問題により、空き家に対する代執行は進まなかった。このため各地で空き家条例が制定され、最終的に空家特措法の制定に至ったのである。

## 第2節 空家特措法制定前の空き家条例

### 1 空き家条例と建築基準法の関係性

2015年に空家特措法が施行される前までに、日本では401個の空き家関連の条例が制定されていた<sup>8)</sup>。これらの条例の大半は、2010年以降に制定されたものであり、2012年～2014年の3年間で81%が制定されたものである<sup>9)</sup>。これらの空き家条例制定のブームのきっかけとなったのが2010年7月に制定された「所沢市空き家等の適正管理に関する条例」とされている。この条例は、1998年の「長万部町空き地空き家などの環境保全に関する条例」を参考とし、建築基準法などの法律から独立して制定される自主条例であった。建物の老朽化による危険と犯罪を誘発する恐れがある空き家を対象とし、助言・指導から始まり、勧告、命令と続くように手続が規定されていた。その手続の流れは、空家特措法にも引き継がれている<sup>10)</sup>。一つの定型を作り出すことに成功した条例であった。

各地の空き家条例は、建築基準法の観点からすれば、おおきく二つに分類することができる。1つ目は、独立条例であり、建築基準法の世界とは

独立して機能する、というものである。建築基準法とは別に空き家適正管理条例を制定するもので、多くの自治体の条例がこのタイプであり、非特定行政庁の自治体が多い<sup>11)</sup>。下記〔図表1〕の分類では①の分類であるが、当該空き家対策に取り組む自治体には空き家対策に適用し得る法律がないという認識の下に制定された独立条例は、「㉓法律の未規制領域を規制する条例」である<sup>12)</sup>。

2つ目は、法律実施条例としての空き家条例である<sup>13)</sup>。これは、建築基準法を老朽空き家対策に適用するにあたって、実務をやりやすくするためのものである。特定行政庁がこの建築基準法を使う際に、現場が利用しやすくするために、建築基準法に入り込むような形で条例を制定している<sup>14)</sup>。下記〔図表1〕の分類では、「㉒法律実施条例」→「㉖法律非規定条例（執行条例）」で、「(ア)要件読み込み（具体化・詳細化・顕在化）条例」や「(イ)要件・手続きの追加（横出し）条例」の機能を持っている。

空家特措法制定前の空き家条例の大半が独自条例であるため、法律制定前の空き家条例に関する課題は、独自条例における課題としてとらえる必要がある。

〔図表1〕 法律に対する条例の効果の観点から見た条例の諸類型

法律に対する条例の効果の観点から見た条例の諸類型				
条例	①独立条例	㉑法律と規制対象を同じくする条例	㉓法律前置条例	
			㉒法律並行条例	(ア)要件・手続きの追加（横出し）条例
				(イ)要件・手続きの加重（上乗せ）条例
		㉔法律と規制対象を異にする条例		
		㉕法律の未規制領域を規制する条例		
	②法律実施条例	㉑法律の規制と規制対象を同じくする条例	㉖法律規定条例（分任条例）	(ア)要件・手続きの追加（横出し）条例
				(イ)要件・手続きの加重（上乗せ）条例
			㉖法律非規定条例（執行条例）	(ウ)内容確定条例
				(ア)要件読み込み（具体化・詳細化・顕在化）条例
				(イ)要件・手続きの追加（横出し）条例
(ウ)要件・手続きの加重（上乗せ）条例				

出典：北村喜宣『空き家問題解決のための政策法務 法施行後の現状と対策』（第一法規、2018年）60頁。

## 2 空き家条例の課題、限界

独自条例を中心とした空き家条例は、一定の効果をあげているようであったが、課題や限界が指摘されていた。第1は、所有者等の了解を得ないで敷地や家屋内部に立入調査をすることが可能か否かである<sup>15)</sup>。第2は、固定資産税情報の利用に関する課題である<sup>16)</sup>。第3は、住宅が建っている土地については固定資産税の減免される(200㎡以下の土地の場合は6分の1になる)ことである。第4は、行政代執行法により除去したくても、命令の相手方が判明しない限りは手の打ちようがなかったことである<sup>17)</sup>。

こういった問題に対しても、それぞれの自治体が条例に規定を設けて解決を図ろうとしていた。第1の点については、京都市空き家等の活用、適正管理等に関する条例第31条が立入調査の権限を規定して対応していた。第3の点に関しては、インセンティブを与えて空き家の解消につなげる方策を取っている自治体があった。新潟県見附市は、「見附市老朽危険空き家等の所有地に係る固定資産税の減免に関する要綱」において、空き家を除去した後、一定期間固定資産税の減免措置を認めている。空き家等の除却跡地等の固定資産税の減免事例は他にも、富山県立山町や福岡県豊前市<sup>18)</sup>、鳥取県日南町で行われている。しかし、このような措置を講ずる自治体は例外的であり、条例の運営上の課題として認識され続けていた。また、固定資産税の減免という税金にかかわる措置を、要綱を根拠に行うことは許されるのかという疑問が残る。要綱の法的性質は行政規則であり、判例も「行政指導を行うための内部基準」としている。そのため、要綱を根拠とした固定資産税の減免措置は、憲法第84条の租税法律主義に反する可能性がある<sup>19)</sup>。第4の点については、行政代執行の特例を条例で規定することはできないという解釈が実務では一般的であった<sup>20)</sup>。これらの課題は、空家特措法の内容に大きな影響を与えることになる。

### 第3節 空家特措法の制定と特徴

空家特措法は議員立法である<sup>21)</sup>。法案は、2014年11月27日に平成26年度

法律第127号として公布された<sup>22)</sup>。法案審議の過程では、衆参国交委員会、衆参本会議にて全会一致で採決された<sup>23)</sup>。イデオロギー的な法案ではないことや事前調整が上手くいったことが、本法の成立が非常に早かった理由であろう。

空き家特措法の特徴は、大きく分けて5点あげられるだろう。

1つ目は、立ち入り調査をすることができる等の規定を置いたことである（第9条<sup>24)</sup>）。所有者が不明な場合が多い特定空家等に対しては、比例原則の下、立ち入り調査をすることができる。ただし、本条にもとづく立ち入り調査は、第9条第2項に規定されるように法第14条第1～3項の実施のためのものであり、行政代執行をする際に改めて立ち入りたいと考えてもそれはできない。そのため、この立ち入り調査を行う際には、将来の代執行を想定して情報収集をする必要があるだろう<sup>25)</sup>。

2つ目は、固定資産税情報の利用が可能になる規定を置いたことである。空き家等の所有者等の情報を把握する手段の一つとして、固定資産税課税台帳上の固定資産税の納税者等に関する情報を利用することができる<sup>26)</sup>。法制定前は、この固定資産税の情報を空き家対策への利用は、地方税法第22条の秘密漏えい罪に当たる恐れがあると懸念されていた。また、市町村の個人情報保護条例などにより、情報の目的外利用が制限されていることも多いことから、課税部局が把握した所有者等の情報は、たとえ同じ市町村の他部局課同士でも、情報の共有に消極的になっていた。そこで、第10条第1項に、固定資産税課税台帳上の情報等を法律の施行のために「必要の限度」において市町村の内部で目的外利用ができると定めた<sup>27)</sup>。比例原則の下での利用であるため、同一行政機関内における関係担当同士での限定的な内部利用のみ許される。

3つ目は、行政代執行にかかわる規定が設けられたことである。空家特措法の核心部分といってもよい条文である。空き家条例においては、助言・指導及び勧告、命令、氏名の公表などの措置を定めていた。しかし、最終的な強制措置は行政代執行法によることとされ、所有者確知できない

物件については、打つ手を欠いていた状態であった。そこで、第14条に特定空家等に対する措置について規定した。空き家条例でみられた、助言・指導、勧告、命令という段階は、法律にも組み込まれ、命令を履行しない場合には行政代執行法の手続に従い、行政代執行をすることができるとした(第9項)。いわゆる緩和代執行が定められた<sup>28)</sup>。加えて、略式代執行規定が定められ(第10項)、所有者を確知できない空き家等に対して有効に作用することが期待された。

4つ目は、財政上の措置及び税制上の措置等についての規定を設けたことである。空家特措法の第15条第1項は、国・都道府県が、市町村が行う空き家事務に対して、費用の補助や、財政上・税制上の措置を講ずることを定めている。「講ずるものとする。」という文言であるため、義務的な規定となっている。条文からはどのような範囲が措置の対象となるのかは明確ではないが、市町村が空家等対策計画の作成のため空き家等の実態調査を行う場合や、空き家等の所有者等に対してその除去や活用に要する費用を補助する場合などが基本指針で挙げられている<sup>29)</sup>。

5つ目は、住宅用地特例制度<sup>30)</sup>への対応規定が定められたことである。空家特措法の第15条第2項も、国および地方公団体にに関して、市町村が行う空家等対策計画にもとづく空き家等に関する対策の適切かつ円滑な実施に資するため、必要な税制上の措置その他の措置を講ずることを定めている。住宅用地特例制度は、本来居住がなされる家屋に対して適用すべきものであるが、空き家等に関しては、居住の有無の判断の難易度が高く、特例措置の除外することが積極的に行われてこなかった。また、所有者側からも空き家等を除去して更地にした場合に、特例措置が適用されなくなるため、これを存置するインセンティブが発生していた。これが危険状態の老朽空家等が除去されないまま増加する要因となっていた。

最終的には、2015年1月14日に閣議決定された「平成27年度財政改正の大綱」において、第14条第2項にもとづく勧告の対象となった特定空家等に係る土地については「住宅用地にかかわる固定資産税及び都市計画税の

課税標準の特例措置の対象から除外する措置を講ずる。」旨が決定された。そして、これに関連する平成27年地方税等の一部改正法が第189回国会において成立し、同措置が実現することになった。住宅特例制度に対応する規定を作ることができたが、この制度によって勧告が不利益的の性質を帯びるようになり、自治体は法的リスクを負うことになり、新たな論点が生まれている<sup>31)</sup>。

## 第2章 空家特措法制定後の空き家法制

### 第1節 空家特措法制定後の空き家条例——法律と条例の関係性——

空家特措法制定以前に制定されていた空き家適正管理条例のほとんどは、法律の施行後にこれと独立的かつ並行的に作用する。後から法律が制定されたとしても、先発の条例は法律との関係で適法でなければならぬし、後発の条例は、法律との抵触を回避して制度設計を行わなければならない<sup>32)</sup>。この際、法律と条例の関係が問題となった「徳島市公安条例事件」（最大判昭和50・9・10刑集29巻8号389頁）の審査基準が重要となる<sup>33)</sup>。

法令と条例の関係については、①法令が規制するのと同一の事項について、法令とは異なる目的で条例を制定する、②法令と同一の目的の下に、法令が規制対象としていない事項について条例を制定する（横出し条例）、③法令と同一の目的の下に、同一の対象について、法令よりも強度の規制をする条例を制定する（上乘せ条例）がある<sup>34)</sup>。ここから考えるに、空き家条例は、住民の生命・健康・財産の保護という目的に関しては条例と同一であるが、法令の目的・効果を阻害しているとは考えにくい。空家特措法の規律内容を全国画一的なものとする立法者意思は推察できないため、空き家法制における法令と条例は並立可能であるといえる<sup>35)</sup>。そもそも空家特措法の事務はすべて法定自治事務である。そのため、地方自治法第2条第13項の規定からすれば、法律が市町村による違いを一切許さない趣旨であると解することはできない。

以上の点から、空き家条例は、「法律の範囲内」に当てはまると考えられる。そもそも、自治体の条例からスタートした法律であるのに、法律が条例の制定を妨げる趣旨であると解するのは妥当ではなく、条例と法律が並立するのは当然であると考ええる。

## 第2節 法律施行後の空き家条例

法律制定前に独自の空き家条例を有していた自治体の空き家特措法活用方法は、以下の5つのモデルが考えられる。

1つ目は、空家特措法のみで対応するタイプ（条例不使用型）である。元々条例を制定していた自治体は条例を廃止し、制定していない自治体はそのまま条例の制定を行わないということである。2つ目は、法律を中心に据えて、不足する部分を条例で補完するタイプ（条例補完型）である。3つ目は、条例を中心に据え、そこに法律の関係規定を取り込むとともに法律では不足すると考える部分を付加するタイプ（総合条例型）である。4つ目は、既存条例を改正せず、法律と併存させるタイプ（条例放置型）である。5つ目は、条例補完型と総合条例型の混合したタイプの条例（ハイブリット型）である<sup>36)</sup>。

条例を制定していた市町村においては、法律の制定によって二重規制状態になるため、条例を廃止するか、一部改正ないし全部改正して条例補完型あるいは総合条例型にすることになる。その中で、条例に法律を重ね合わせて、カバーされない部分について条例でカバーするのが条例補完型である。

総合条例型は、そもそも空き家対策は市町村の事務であることを強く意識し、その実務にあたって「法律を利用する」、「法律を取り込む」という認識を持つものである<sup>37)</sup>。そのため内容が最も充実した条例であるといえる。条例補完型や総合条例型は、法律と条例の二重規制状態を解消するために条例の方を修正して対応していた。一方でこの二重規制状態にあることを特段問題視しない自治体も存在し、既存の条例を放置している場合が

ある。法律だけでよいと考えるのであれば、条例を廃止することが望ましい。

条例補完型と総合条例型の混合型がハイブリット型である。条例補完型と同様に、空家特措法に規定されている特定空家等に対する措置に関しては、法律に委ねるため、特段の規定は設けられていない。しかし、即時強制の規定や軽微な措置に関する規定を有するなど独自条例的な部分もあり、総合条例的な要素を含んでいる条例である<sup>38)</sup>。

### 第3章 空き家法制における課題

#### 第1節 措置の対象となる空き家

空家特措法の第14条で規定する措置（助言・指導、勧告、命令、代執行）は、第2条第2項に定められた「特定空家等」のみが対象とされている。

法律制定後に、条例を改正・新規制定した自治体の中には、特定空家等以外の空き家を措置の対象にしているところもある。特定空家等ではないが、特定空家等に該当する恐れがある第2条第1項の「空家等」（以下、法定空き家）と、第2条第1項の空家等に該当しない管理不全空き家（以下、法定外空き家）に分類される<sup>39)</sup>。法定空き家は、特定空家等の水準には至っていないが、放置すると特定空家等になる恐れのある「空家等」を指し、特定空家等にならないように、管理不全状態を解消若しくは管理不全状態を予防するために改善を促すことを意図している。この法定空き家の状態が悪化すると、法律で定める特定空家等になるため、法律で対処することが可能である。

問題となるのが法定外空き家である。とりわけ問題となるのが共同住宅・長屋の扱いである。第2条第1項の空家等は、1年以上は使われていないこと、共同住宅・長屋の場合は、建物の住戸が空家であること等とされている<sup>40)</sup>。長屋については、パブリックコメントで「当該長屋の一部の

みが使用されていない場合にはそもそも空家等には該当しない」としている。共同住宅や長屋において、一部の住戸が利用されている場合には、空家等に分類することできない。1部屋を残してすべての部屋が空き家となっているときには、当該建築物はまだ空家等になっていないと判断されるのである<sup>41)</sup>。「空家等」というためには、対象とする建築物全体において、何らの使用もされていない状態である必要がある。法律で定義された「空家等」に分類されなければ、当該長屋等の物件が「特定空家等」に該当するに等しい状態になっても、空家特措法では対処することができない。

具体例で考えてみる。2020年8月、滋賀県野洲市は老朽マンションの対処に直面していた。当該マンションは老朽化が著しく、放置すれば崩壊が始まるとさている物件である。所有者は、個人5室と2法人で、1法人が不定期に店舗や事務室として利用している実態があった。そのため空家特措法での対処ができず、建築基準法での対処することになる。野洲市は空き家条例がないため、条例の対応は検討から外れる。建築基準法を利用する場合、居住の有無は関係なく、「著しく保安上危険」である状態が、除去等の措置を命ずる要件である。そのため、今回のマンションのように、一部の居住が認められていても、当該建築物が要件を満たしていれば対処が可能になる。マンションの老朽化は著しく、放置すれば崩壊が始まる可能性があるため、建築基準法の要件を満たしていると市は考えている。しかし、野洲市は、特定行政庁市ではないため、滋賀県の権限行使が必要となる<sup>42)</sup>。都道府県の権限の行使が消極的であるため問題の解決に時間がかかる可能性が高い。

相生市は、独自に「長屋空家等」「特定長屋空家等」を規定して、対応している。さらに神戸市は、要件を具体的に示している [図表2]。神戸市のように、共同住宅や長屋を対象としている自治体は17自治体に及ぶ。特に、一部の住戸に居住者がいるマンションや長屋を規制の対象に加え、対処していきたいと考える自治体は、特定空家等に該当しなくても条例による「横出し」によって独自に規制の対象に加える必要がある<sup>43)</sup>。

〔図表 2〕 類似空家等（神戸市条例）

神戸市空家空地対策の推進に関する条例
(類似空家等) 第 2 条「条例第 2 条第 2 項に規定する規則で定めるものは、次の各号のいずれかに該当するものをいう。」 (1) 建築物又はこれに附属する工作物であって居住その他の使用が相当期間なされていないもの (2) 長屋（これに類する形態の建築物を含む。）のうち、居住その他の使用がなされていないことが常態であり、又は当該使用が相当期間なされていない住戸又は区画（次号において「対象住戸等」という。） (3) 前号に掲げるもののほか、一の建築物であって、対象住戸等の数又は面積の合計が当該建築物の住戸若しくは区画の総数又は総面積の過半数を占めるもの (4) 前 3 号に掲げるもののほか、建築物又はこれに附属する工作物であって居住その他の使用がなされていないことが常態であるものに準じる状態であると市長が認めるもの

出典：「神戸市空家空地対策の推進に関する条例（逐条解説）」4 頁（2021年 2 月 1 日閲覧）  
(<https://www.city.kobe.lg.jp/business/regulation/urban/building/work/jyoureitikujoyou.pdf>)

空家特措法施行によって、不使用が常態化している空家等の物件に対しては、所定の措置が規定された。そのため、危険状態にある居住物件に対しては、建築基準法の権限の的確な行使が一層求められる。特に都道府県は、今回のマンションのような物件に対して、権限の不作为が放置に当たると意識する必要があるだろう。あるいは、本件のような居住物件に対応することができるように法律の改正が必要になるだろう。

## 第 2 節 即時強制に関わる問題

### 1 緊急安全措置

空家特措法には法律制定前の空家条例に見られた「緊急安全措置」が規定されていない。現在、全国の条例に見られる緊急時の対処に関する規定は、管理不全空き家に対する措置の拡充の役割を有しているといえる<sup>44)</sup>。

「緊急安全措置（即時執行、応急措置）」とは、行政による実力行使に関

する規定であり、空き家の倒壊や資材の飛散などによって、人の生命、身体または財産に危害が及ぶのを避けるため緊急の必要があると認められるとき、命令や代執行手続を経ずに、行政が必要最低限の措置を講ずるものである。代執行の場合、略式代執行であっても必要な手続を行えば1カ月程度の期間がかかり、緊急的な対応が難しいため、設けられた規定であるといえる。

緊急安全措置は、行政法学上は即時強制（「即時執行」ともいう）とみなされている。即時強制は、相手方の義務の存在を前提とせずに、行政機関が直接に身体または財産に実力を行使して行政上望ましい状態を実現する作用であり<sup>45)</sup>、学説は、行政代執行法第1条の規定の適用を受けず、条例を根拠規範とすることも可能であると解している<sup>46)</sup>。

緊急安全措置は、2018年9月末時点で412自治体（合計559自治体）が同様の措置を条例に規定している<sup>47)48)</sup>。所有者等の事前同意や措置の実施に先立っての通知（事前通知）、実施後の通知（事後通知）という手続きの違いがあるほか、実施するための要件が追加されている場合もある<sup>49)</sup>。また、対象となる空き家に関しても自治体によって限定したり追加したりしている場合もある<sup>50)</sup>。

緊急安全措置の論点として、第1に検討すべき点は、費用の徴収と負担者に関わる問題である。即時強制については、行政代執行の場合と異なり、一般法が定められていない。費用を誰が負担するかは、各地の自治体によって異なっているが、実際には「所有者等から徴収できる、徴収する」と規定している条例が88%に及ぶ。条例が即時強制に要した費用を所有者の負担と定めている場合、この債権は公債権に分類され、滞納処分等の例によって徴収することができない非強制徴収公債権である。このため、即時強制に要した費用については、民事訴訟を提起して勝訴するか、または支払督促によって債券名義を取得しなければならない<sup>51)</sup>。

しかし、そもそも空き家問題における即時強制規定で、所有者等に費用負担を強いてよいのかという疑問がある。即時強制に要した費用は、行政

費用であり、当該状況を生じさせた原因者には請求しえないというのが一般的な理解である<sup>52)</sup>。しかしながら、80%近い条例は所有者等に費用負担を請求しようとしている。そこで、自治体の条例に求められることは、京都市条例のように、空家等の所有者等に物件の適正管理の義務付けを行うことである。この義務を履行せず、人の生命、身体または財産への危険を生じさせていることを問題視し、原因者負担の発想に基づき、緊急安全措置に要した費用を請求することは許容されうる<sup>53)</sup>。

最終的には、所有者に負担を求めることができると解するのが妥当であるが、必ず費用を徴収することができるわけではないことを念頭に置く必要があるだろう。緊急安全措置によって建物の除去を行い、費用回収に成功した例として、千葉県香取市の事例がある<sup>54)</sup>。同市は、除去費用約389万円を相手方に請求したものの、支払われなかったため、支払督促を申し立てた。その支払督促に異議が申し立てられたため、議会の議決を経て訴訟に移行し、最終的に債務名義を取得することで、費用の回収に成功した。成功例ではあるものの、民事訴訟を行う必要があり、自治体が積極的に行うことができるのか疑問が残る。しかし、即時強制の費用回収の先駆的な事例として大きな意義を持つだろう<sup>55)</sup>。

即時強制における第2の課題は、本来であれば代執行の対象となる危険な状態の空き家等の物件を、即時強制という形で除却することが許容されるのかという根本的な問題である。空き家を除却する程度の実力の行使となると、所有者等の財産権への侵害の度合いが大きい。できる限り手続的保障が図られている代執行制度を利用すべきである。

即時強制は、事実上の行為であるので、行政手続法第2条4号イにより、行政手続法の不利益処分の定義に該当しないことになり、同法3章の不利益処分の手続が適用されない。このため、手続的保障が不十分であるといえる<sup>56)</sup>。手続的保障が及ばないのであれば、即時強制型の緊急安全措置として取りうる措置は、比例原則を適用すべきであり、財産権侵害の程度が小さい行為に限定されるべきである<sup>57)</sup>。

しかし、台風などの災害による突発的な事象によって急激に危険度が増大し、空き家の一部ないし全部の除去が必要になった場合はどうすべきか。現在は、条例で規定した緊急安全措置をもとに措置を行うことになるが、これを抑制するために、「特別緊急代執行」制度の創設が望まれる。

## 2 緊急時のバイパス規定（緊急代執行）

空家特措法は、措置に関して助言・指導、勧告、命令という手続を踏むことを規定している。所有者等が判明している場合に、助言・指導、勧告の手続のプロセスを省略することは、ガイドライン<sup>58)</sup>、パブリックコメント<sup>59)</sup>の両方で否定されている。しかし、適正管理がされずに放置されていたが故に、災害等の事象によって除去等が必要な程度まで危険性が高まったような場合は別に考えられる。所有者等の攻めに帰すべき事由により、財産権の消極的濫用状態が発生し、それにより著しく保安上危険状態になっている点を重視すべきだろう。京都市条例第17条<sup>60)</sup>は、国の考えに従えば違法となるが、行政が実情を把握し、現在の危険が差し迫っている場合にはなるべく早期に対応するために、バイパス手続を設けることは違法ではないと考える余地がある。

建築基準法10条1項は「そのまま放置すれば著しく保安上危険となり、又は著しく衛生上有害となるおそれがあると認める場合」に当該建築物の除却等の措置を講ずるように勧告することができ、3項では「著しく保安上危険であり、又は著しく衛生上有害であると認める場合」に当該建築物の除却等の措置を講ずるように命令することができるとしている。つまり、1項は潜在的に危険が害の程度が高い不適格建築物に対する予防的に措置を行うための勧告規定であり、これを経て第2項にて命令が行われる。これに対して3項は、現在の危険状態にある不適格建築物に対して勧告を経ずに命令を行う規定である。

バイパス手続を否定する空き家法のガイドラインは、「現に」著しく保安上危険、または著しく衛生上有害の状態にある空家等について触れたも

のではない。また、当該空家等をいわゆる既存不適格建築物か否かで別異に扱う理由はないため、当該空家等を対象に、条例で建築基準法第10条第3項に相当する規定を置くことは違法ではないであろう<sup>61)</sup>。

「特別特定空家等」のようなカテゴリーの創出が混乱を招くと考えるのであれば、「特別緊急代執行」を法律で明記する必要がある<sup>62)</sup>。行政代執行法第3条第3項は、命令がされた場合において行政代執行をする緊急の必要があるときには、戒告及び行政代執行通知を省略できると規定している。これが緊急代執行と称される手法であるが、空家特措法に立法化を望む緊急代執行制度は命令の発出を前提としないため、これとは異なる制度であり、「特別緊急代執行」と称する必要がある。廃棄物処理法第19条の8第1項、同項4号の規定を参照して条例の即時強制規定とそれほど変わらないものを考案し、費用負担に関しては、行政代執行法第5条および第6条の準用を規定すればよいとする学説がある<sup>63)</sup>。

### 3 軽微な措置

代執行手続を踏むまでの慎重さを求める必要性に乏しく、財産権侵害の程度が小さい場合の措置については、即時強制型の緊急安全措置が利用できる。条例の中には、「軽微な措置」として規定を設けるものがある。2020年1月時点において、32の空き家条例がこの措置を規定していた。そのうち28条例が空家特措法制定後に導入されており、空家特措法を補完するための規定として広まりつつある<sup>64)</sup>。

軽微な措置の内容は、「必要最低限の措置を行う」といった抽象的な規定が多い緊急安全措置と異なり、地域の実情に合わせて条例や規則具体的に例示されていることが多い〔図表3<sup>65)</sup>〕。これらの措置は、早期の段階で実施することで空き家の状態が悪化することを防止するものである。相手方の不利益の度合いが小さい措置が基本となるため、厳格な要件が必要ではなく、比較的条例に規定しやすい。

また、「軽微な措置」は、条例に基づく独自の措置であるため、法律で

規定する「特定空家等」に該当しない空き家に対しても措置の対象とすることができる。軽微な措置について規定している32の条例の対象については、特定空家等に限っているものは3条例のみである。

〔図表3〕 軽微な措置（横須賀市条例，飯田市条例，知多市条例）

軽微な措置		
横須賀市空き家等の適正管理に関する条例	飯田市空家等の適正な管理及び活用に関する条例	知多市空家等の適正管理に関する条例
<p>第8条 市長は、空き家等について次に掲げる措置を講ずることにより、人の生命、身体又は財産の危険を避けるため緊急の必要があると認めるときは、必要最小限の措置を講ずることができる。</p> <p>(1) 開放されている窓その他の開口部の閉鎖</p> <p>(2) 開放されている門扉の閉鎖</p> <p>(3) 空き家の敷地及びその周辺に飛散した部材の移動</p> <p>(4) 飛散のおそれがある部材の打ち付け等</p> <p>(5) 市道の通行に支障のある枝葉の伐採</p> <p>(6) 前各号に掲げるもののほか、これらと同程度の措置で市長が必要と認めるもの</p>	<p>第9条 市長は、特定空家等又は準特定空家等（以下この条においてこれらを総称して「空家等」という。）について、次に掲げるいずれかの措置（以下この条において「軽微な措置」という。）をとることにより周辺における保安、衛生、景観、防災、防犯等について良好な生活環境の維持を図る上での支障を除去し、又は軽減することができる。当該空家等の所有者等に対し、相当の期限を定めて、軽微な措置を講じよう命令することができる。</p> <p>(1) 開放されている窓その他の開口部の閉鎖</p> <p>(2) 開放されている門扉の閉鎖</p> <p>(3) 草刈り</p> <p>(4) 前3号に掲げるもののほか、これらと同程度の措置で市長が必要と認めるもの</p>	<p>第8条 市長は、地域における防犯及び保安上の支障を除去し、又は軽減することができる。認めるときは、空家等の開放されている扉又は窓の閉鎖、支障物の移動、立入禁止のための措置等、必要な最小限度の措置を職員等に行わせることができる。</p>

空き家条例の多くは「軽微な措置」を即時強制の一種と位置付けている。そのため費用負担者は条例の定めによることになり、多くの場合は自治体が負担することになる。飯田市の条例のように、あらかじめ命令によって所有者に義務を課した上で、それが履行されない場合に行政代執行により実施する旨を定める場合もある。この場合は行政代執行法に基づいて、義

務者の負担となり、かつ、最終的に国税滞納処分の例によって徴収されることになる<sup>66)</sup>。

現状、多くの自治体で「軽微な措置」を行う場合、本節第1項で論じた「緊急安全措置」の規定を利用している。危険状態の建物を除去する程度の即時強制と、一部を修復したり、雑草を刈ったりする程度の即時執行を分ける必要がある。「特別緊急代執行」の規定が法律に定められるならば、緊急時の対応として、慎重さを求める必要性に乏しい、財産権侵害の小さい措置が求められる場合には、条例に「軽微な措置」として即時強制の規定を定めて対処すればよいだろう<sup>67)</sup>。

## 第4章 空き家法制における行政代執行

### 第1節 空家特措法における代執行の課題

空家特措法において第14条第9項、第10項に代執行の規定が定められ、他の法分野と比較して、代執行が活用されている状況がある。法律制定前に大仙市等の自治体が空き家政策の一環で代執行を行っている実績があり、地方整備局や県が自治体間の情報共有の場を設けることで、ノウハウの蓄積が進み、マスコミや国民は、空き家問題解決のために行政代執行を利用することを否定的にとらえていない<sup>68)</sup>。そのほかに、市町村長の空き家問題への理解の深さや、危険な空き家被害による国家賠償責任を負うことのリスクの高さ、「老朽危険空き家には対策には、行政代執行もあり得る」という認識が自治体関係者に広まっている点も指摘される<sup>69)</sup>。実際に、代執行は2020年3月31日時点の調査で、270件行われており、空き家問題に対して代執行制度は機能しているように見える〔図表4〕。〔図表5〕は、それぞれの法制度における評価点と課題をまとめた表である。ここから、費用徴収・動産管理・所有者確知は代執行において大きな課題であり、空家特措法においても代執行の円滑な運用を阻んでいる課題であることがわかる。

〔図表4〕 特定空家等に対する措置の実績

特定空家等に対する措置の実績（令和2年3月31日時点）						
年度	平成27年		平成28年		平成29年	
	市町村数	措置件数	市町村数	措置件数	市町村数	措置件数
助言・指導	129	2,206	203	3,126	270	3,816
勧告	23	52	72	198	91	271
命令	3	4	16	17	29	44
行政代執行	1	1	10	10	12	12
略式代執行	8	8	23	27	33	40

特定空家等に対する措置の実績（令和2年3月31日時点）					
平成30年		令和元年		合計	
市町村数	措置件数	市町村数	措置件数	市町村数	措置件数
323	4,487	401	5,394	614	19,026
101	364	139	466	263	1,351
21	43	33	42	81	150
14	18	25	28	57	69
44	49	56	67	128	191

出典：「空家等対策の推進に関する特別措置法の施行状況等について」（令和2年3月31日時点 国土交通省・総務省調査）（2021年2月1日閲覧）〈<https://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/content/001373851.pdf>〉

〔図表5〕 空き家法制における行政強制

空き家法制における行政強制				
	行政代執行法	建築基準法	空家特措法	空き家条例
種類	行政代執行	通常代執行，略式代執行	通常代執行，略式代執行	即時強制
根拠規定	2条	通常代執行：10条3項，略式代執行：4項	通常代執行：14条9項，略式代執行：10項	緊急安全措置，応急措置等の名称で規定

空き家法制の現状と課題（長谷川）

要件	<p>「他の手段によってその履行を確保することが困難」であるとき（補充性）＋「その不履行を放置することが著しく公益に反すると認められるとき」（公益性）。</p>	<p>建築物の敷地、構造又は建築設備が「著しく保安上危険」であり、又は「著しく衛生上有害である」と認める場合。</p>	<p>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「著しく衛生上有害となるおそれのある状態」、「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」「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」の4要件のいずれかを満たしている空家等。</p>	<p>市長は、特定空き家等の管理不全状態に起因して、「人の生命、身体又は財産に危害が及ぶことを避けるため緊急の必要があると認めるとき」は、当該特定空き家等の所有者等の負担において、これを避けるために「必要最小限の措置」を自ら行い、又はその命じた者若しくは委任した者に行わせることができる。（京都市条例第19条）</p>
評価点	—	<ul style="list-style-type: none"> <li>・行政代執行法に比べて、発令要件が緩和されている</li> <li>・略式代執行が規定されている。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・建築基準法に比べて、発令要件が緩和されている。</li> <li>・国のガイドラインによって、特定空家等の認定の4要件の基準が具体的に示されている。</li> <li>・略式代執行が規定されている。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・緊急時に人の生命・身体、財産を保護するための措置を講ずることができる。</li> </ul>
問題点	<ul style="list-style-type: none"> <li>・補充性要件、公益性要件共に抽象的であるため意味が不明である。</li> <li>・執行に伴う物件の処理規定がない。</li> <li>・費用徴収の難易度が高い。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・依然として、発令要件が抽象的である。</li> <li>・建築物内部の残置物（物件）の処分が困難。</li> <li>・費用徴収の難易度が高い。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・所有者確知が難しい。</li> <li>・建築物内部の残置物（物件）の処分に制限がある。</li> <li>・費用徴収の難易度が高い。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・空き家等の危険度の状態に関わらず、一律して即時強制が可能である。</li> <li>・費用徴収の難易度が高い。</li> </ul>

## 第2節 所有者確知の問題

### 1 所有者確知とは

空家特措法の第14条第10項は、略式代執行が可能になる要件として、「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」と規定している。「確知できないとき」は、①所有者等そのものがわからないとき、②所有者等の氏名は判明しているが、その所在や連絡先がわからないとき、③所有者の相続人が相続放棄をしているとき、④所有者が法人で、その法人が解散等によりもはや存在しないとき、⑤所有者（相続人を含む）が複数存在し、そのうちの幾人かは確知できているが、それらのものだけでは命じるべき措置を行う権限がないとき、⑥土地所有者は確知できているが、建物所有者が①から⑤までのいずれかに該当するとき、の以上の場合が考えられる<sup>70)</sup>。所有者確知のために自治体の職員は調査を進めることになるが、「過失がない」といえるためにはどこまでの探索を行えばいいだろうか。

ガイドラインは、「不動産登記簿情報等一般に公開されている情報や住民票情報等市町村が保有する情報、第10条に基づく固定資産課税情報等を活用せずに所有者等を特定しようとした結果、所有者等を特定することができなかった場合にあっては、「過失がない」とは言い難いと考えられる。」としている。法律、ガイドラインに従って、行政の現場は対応しているが、現場の苦勞も報告されている<sup>71)</sup>。総務省の調査では、調査対象72自治体では、2016年4月から2017年9月までの1年6カ月間に、計1万1,500戸の空き家の所有者等の特定事務に着手し、その結果95%の所有者等を特定しており、固定資産税情報の活用が効果を上げているという報告がなされている。

他方で、相続人が多数存在する例や、相続人の半数が他自治体に居住している実態もあり、自治体が行う所有者等の特定に多大な負担が発生している<sup>72)</sup>。所有者不明問題への対応における実務上の問題は、調査手法を問わず、共通する問題が背景にある。「①情報へのアクセス性」の問題、

「②情報の信頼性・不備・不足」の問題、「③人員不足・業務量過多」の問題、「④専門性や情報取り扱い負担」の問題があげられる<sup>73)</sup>。

## 2 実務的な観点からの解決策

第1に必要なことは、所有者調査実施における庁内連携の促進である。所有者等を調査には、庁内連携が必要不可欠である。建築や住宅関連の部局だけでなく、税務関連の部局や年金や社会保障関連の部局との連携が求められる。実際に、役所内の部局においては、税務部局との連携のみの場合が多い<sup>74)</sup>。また、水道情報や年金情報の共有や、土地や区画整理、建築に関連する部局の持つ情報の共有も、所有者等の確知に必要である。

これらの情報共有のために、庁内横断組織が必要となる。このような組織の設置は現状ではほとんどの自治体で進んでいない<sup>75)</sup>。税務、福祉、建築等と様々が考えられるが、所有者情報の共有や、将来の代執行のスムーズな連携を可能にする組織づくりが求められる。

第2に必要なことは、外部連携の促進である。その一つとして、司法書士等の法務専門機関との連携が求められ、法務能力の乏しい小規模自治体が法務専門機関の能力を利用することも重要である。また、住宅・まちづくりに関連する地域の各種団体や自治組織との連携が求められる<sup>76)</sup>。

以上のような組織だけでなく、所有者情報の収集には、民間企業の力を借りる必要もある。所有者情報を調査する際には、電気、ガス、水道等の供給事業者、日本郵便、介護施設との情報の連携が求められることが多くなるが、民間企業を相手とする場合には、当該情報は、顧客情報である。そのためどの程度の協力が得られるかは不明確であり、日本郵便の場合には郵便法第8条第2項が問題となる。ただし、空家特措法の第10条第3項には、応答義務がないため、自治体の誠実な対応が求められるだろう<sup>77)</sup>。

## 3 法的な観点からの解決策

空家特措法の問題点として、第14条第10項の「過失なく」という文言解

積があげられる。どの程度の措置を講ずれば「過失なく」と判断すべきかと行政実務を悩ませている文言である。通常は、住民票情報、戸籍謄本情報、不動産登記情報、固定資産税等課税情報などの利用による追跡調査、および周辺住民への聞き込み調査が該当する。しかし、具体的にどこまで調査する必要があるのかという疑問に対して法律は「過失がなく」というあいまいな文言しか規定していない。そのため、法改正が必要であると指摘されている<sup>78)</sup>。

その際に参考となるのが、2018年11月に施行した「所有者不明土地の利用の円滑化に関する特別措置法（所有者土地不明法）」の第2条規定である。所有者不明土地と言ってもその定義は様々であり、どの程度の所有者探索を行うことを前提とするかによって、その範囲は大きく異なる。これは空き家問題と同様の課題である。そこで、所有者土地不明法においては、対象とする所有者不明土地を「相当な努力が払われたと認められるものとして政令で定める方法により探索を行ってもなおその所有者の全部又は一部を確知することができない一筆の土地をいう。」と規定し、探索の詳細について政令に具体的に規定することで、その範囲を明確にすることとした<sup>79)</sup>。政令には具体的な探索方法として、登記事項証明書の交付の請求などを具体的に規定している<sup>80)</sup>。一概に所有者土地不明法のようにすればいいというわけではないが、空家特措法においても必要かつ十分な調査方法を限定列挙する規定を設ける法改正を行うべきである<sup>81)</sup>。

### 第3節 代執行の費用徴収

空き家法制が整えられたことで、代執行は積極的に利用されるようになった。しかし、依然として代執行の費用徴収の課題は残されたままである。国の調査で判明した行政代執行・略式代執行の実施事例48件のうち、費用全額を回収済みの事例は5件であったのに対し、全額地方公共団体負担となったのは13件（すべて略式代執行）である<sup>82)</sup>。代執行が行われる空き家の所有者が、費用を負担することができる可能性は低く、私人の財産

管理に税金を支出させることへの是非が問われている。

通常代執行の費用徴収は、行政代執行法第6条にもとづき、国税滞納処分例により強制徴収される。ただし、強制徴収制度があるため、民事上の強制手段が利用できないという課題があげられる<sup>83)</sup>。この点に関しては、空家特措法に限らず、行政代執行法そのものの課題である<sup>84)85)</sup>。

略式代執行については費用徴収の規定がない。国はガイドライン<sup>86)</sup>で費用徴収に関して、民事訴訟可能説の立場を示している<sup>87)</sup>。なお、支出した略式代執行費用に関して国から補助金がある。補助金が交付された後で、「その者」が判明し、一定額の支払いがあった場合、交付された補助金については、支払額の限度で返還しなければならないとされるが<sup>88)</sup>、最終的に、所有者が確知できない場合は、税金が投入されることになる。所有者を判明させ、通常代執行を行うことが、費用徴収において重要であるといえる。

#### 第4節 財産管理人制度の活用

##### 1 空き家問題への財産管理人制度の適用

義務者が存在しないケースとして、死亡した所有者等に相続人がいない、すべての相続人が相続放棄している、所有していた法人がすでに解散等で存在していないといったケースが考えられる。こうした場合、民法第952条の相続財産管理人制度の活用が考えられる。また、所有者等の有無が不明、あるいは所有者等はいるが、その所在が不明な場合には、第25条の不在者財産管理人制度を活用できる。相続財産管理人制度は高齢化や未婚率上昇によって相続人不存在になるケースがさらに増え、制度の活用が増加すると考えられる。一方の不在者財産管理人制度は、国がこれまで任意とされてきた相続登記の義務化<sup>89)</sup>が検討されており、これが実現すれば、利用されるケースは減少すると考えられる<sup>90)</sup>。

なお、相続財産管理人制度を選任しない場合には空家特措法の第14条第10項の規定により、略式代執行の手続を実施することになる。相続財産管

理人制度は、相続人のあることが明らかでないときに、利害関係人または検察官が家庭裁判所に申し立てを行い、選任されるもので、相続財産の保存・利用・改良行為だけでなく、清算権限を有するものである。それは、法の規定及び家庭裁判所の監督のもとに、相続人の捜索、相続財産の管理、相続債権者・受遺者への弁済等の清算を行い、最終的に相続財産の国庫帰属までを職務としている<sup>91)</sup>。

## 2 財産管理人制度のメリット・デメリット

〔図表6〕は、① 財産管理人を選任して行政代執行を行う場合、② 略式代執行を行う場合、③ 選任された財産管理人が対応した場合のメリット・デメリットを表している。どのパターンを利用するかは、ケースによって異なるが、2015年に空き家の解体を行った板橋区は、①のパターンを利用した。敷地内や建物内に大量に残置物があり、ゴミなのか財産なのかを判断する必要があった。また当該空き家の危険性が切迫しており、早急に建物の除却等を行う必要があると判断したためである<sup>92)</sup>。

ただし、財産管理人の選任申立てから財産管理人による管理がおこなわれるまで、2、3カ月ほどかかり、また、財産管理人が除却や売却を行うためには、家庭裁判所の許可が必要である以上（民法第28条、第953条）、迅速な解決が図られるとは限らない。そのため、特定空家等の状態によっては、財産管理人の選任申立てを行うよりも通常の略式代執行の方が望ましい場合もある<sup>93)</sup>。

①のパターンでは、除去後の土地が想定通りの価格で売却されない可能性もあり、その場合は投入した経費（代執行費用、予納金）が回収できなくなり、費用負担が大きくなる可能性がある。また、最終的に国庫帰属する旨が定められているが、実務上、動産や不動産は、売却等で金銭化し、その金銭を国庫帰属させることが求められており、動産や不動産がそのまま国庫帰属する例はまれである。これは空き家も同様で、売却困難なものについては、国庫帰属することができず、相続財産管理人が何年も抱え

〔図表6〕 「行政代執行における検討項目」

	①行政代執行法	②略式代執行	③管理人のみ選任
財産管理人	申立する	申立しない	申立する
残置物の判断	相続財産管理人制度	区	財産管理人制度
費用請求	請求する	請求しない	請求する
跡地管理	相続財産管理人	区	相続財産管理人
総合判断	<ul style="list-style-type: none"> <li>・残置物を管理人に判断してもらえる。</li> <li>・費用回収に先取特権がある。</li> <li>・空家特措法の手続きを行うため代執行まで時間がかかる。</li> <li>・総合判断：◎</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・残置物を区が判断するため、時間がかかる可能性がある。</li> <li>・費用回収の相手がいない。</li> <li>・代執行を行うまでにかかる時間は短い。</li> <li>・総合判断：△</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・管理人の対応次第となり解決が進まずに、今の状態が放置される可能性がある。</li> <li>・費用は最も少ない。</li> <li>・総合評価：○</li> </ul>

出典：監修宇那木正寛，編集板橋区都市整備部建築指導課『こうすればできる 所有者不明天空家の行政代執行—現場担当者の経験に学ぶ—』（第一法規，2019年）27頁。

続けることになりかねないという問題がある<sup>94)</sup>。つまり、空き家等の売却の方策を検討する必要がある。

### 3 財産管理人制度の利用促進に向けた解決策

相続財産管理人制度は今後利用される可能性が高いが、制度そのものは中立的であるため、空家特措法の実施にとって使い勝手が良いわけではない。財産管理人の選任申立権は、「利害関係人」にある（民法25条1項，952条2項）。空家特措法を実施する行政庁である市町村長が利害関係人になれるかどうかについては、家庭裁判所により判断が分かれ、家庭裁判所の判断に左右されやすいという欠点がある。この点、「空家特措法に基づく除去は公益のためであり、これは公益の代表者たる立場（検察庁法第4条）を有する検察官に準じた立場である」とのロジックや、将来的に代執行を実施することが確実であり、将来債権が存在するなどの補助的なロジックを併用することが考えられる<sup>95)</sup>。

この制度の活用には、空家特措法の改正も必要である。「所有者不明土地法」は、市町村長に申立権をあたえることを明記されており、空家特措法においても同様の措置が講じられるべきである<sup>96)97)</sup>。また、申立は家庭裁判所に対してしなければならないが、簡易裁判所においても可能にできるように検討すべきである。空き家問題においては、管理対象を「ありとあらゆる財産」にする必要はなく、対象を限定できるようにする必要がある。予納金においても検討すべき課題がある。予納金は、自治体にとって予算化が難しく、かつ還付の可能性が低いため、自治体による申立てを躊躇させる要因だと指摘される。国や都道府県の財政的補助が求められることになる。これは空家特措法の第15条の財政上の措置として行うことができると考えられる。

費用回収という面においても、当該空き家ないし、除却後の土地、残置物内の有価物の売却が進まなければならない。少なくとも予納金を回収することができる金額で売却する必要があるだろう。そのためにも、家庭裁判所が無償譲渡（贈与・寄付）を柔軟に認める運用が望まれる。また、空き家の受け皿となる団体・制度の創設が求められるだろう<sup>98)</sup>。

## 第5節 動産管理問題（残置物問題）

### 1 動産管理とは

代執行制度全般の問題と言えるのが、この動産管理の問題である。空家特措法を根拠とした代執行の際に、特定空家等に残置されている物件（残置物）など直接の執行対象ではない物件（以下、「執行対象外物件」という<sup>99)</sup>）は、執行着手直後または執行行為中に、その財産的価値を保全する目的で搬出された後、保管行為が解されるのが一般的である。この行為に関して、法的義務に基づくものであるか否か、当該搬出及び保管に要した費用の請求についてその法的根拠をどこに求めるかは、通常代執行を実施するうえで大きな課題となっている<sup>100)</sup>。

ガイドラインでは、第3章6(5)「代執行の対象となる特定空家等の中

に相当の価値のある動産が存する場合、まず、所有者に運び出すよう連絡し、応じない場合は保管し、所有者に期間を定めて引き取りに来るよう連絡することが考えられる。その場合、いつまで保管するかは、法務部局と協議して適切に定める。」、第3章7（3）「代執行の対象となる所有者が不明の特定空家等の中に相当の価値のある動産が存する場合、まず、運び出すよう公示し、連絡が無い場合は保管し、期間を定めて引き取りに来るよう公示することが考えられる。その場合、いつまで保管するかは、法務部局と協議して適切に定める。」としている<sup>101)</sup>。

ガイドラインからは、①「相当の価値」の判断基準や判断方法、②保管の在り方、③「相当な価値」がないと判断された動産への対応という3つの論点が導きだされる。この問題は、現状、自治体の法解釈に委ねられ、自治体の対応が異なっている<sup>102)</sup>。

## 2 残置物の保管義務について

残置物（動産）の問題として、保管の法的根拠、保管の期間、保管費用の徴収が考えられる。空家代執行の直接の執行対象となっている物件は、特定空家等と認定され、除却が行われる家屋が対象であり、内部の残置物は対象にはならない。

執行対象外物件の保管義務について判例は、いずれも行政庁の保管義務を否定し、あるいは特に言及することはなく、事務管理の成立を認めている。北村喜宣教授は、行政が安易に事務管理法により権力的事務を執行することには否定的である<sup>103)</sup>。実務の対応は、大別して事務管理単独型と執行行為・事務管理併用型に分かれる<sup>104)</sup>。これに対して、宇那木正寛教授はどちらの制度にも看過しがたい理論上の問題があり、これらを採用すべき合理的な理由がないとして、執行付随行為・事務管理併用型を提案している<sup>105)</sup>。

保管を行う場合には、費用が生じる。代執行費用として請求できる範囲は、執行行為に直接の関連性を有し、かつ、必要又は有益な費用のうち、

行政が法令などの定めにより自身で行うことを義務付けられている事務に要する費用を除いたものである。そのため、代執行費用に該当しない費用については、これを請求する法律上の根拠を有するものを除き、一般の行政経費で賄わざるを得ない<sup>106)</sup>。宇那木正寛教授は、執行対象外物件の保管行為に関する費用は、執行行為に直接関連を有し、かつ、必要または有益な経費であるから代執行費用として請求しうるとしている<sup>107)</sup>。また、北村喜宣教授は保管すべき物件がある場合、当該物件の所有者等への引き渡しをもって代執行が終了するとし、解体資材、存置物件などの執行対象外物件の保管は代執行の一部であり、保管に要した費用は行政代執行法第5条にいう代執行に要した費用に含まれるとしている<sup>108)</sup>。

問題は、引き取られない保管物件への対応である。空家代執行において、残置物の大半は廃棄物である。しかし、廃棄物の中に「相当の価値」を有する物件がある可能性も考えられるため、略式代執行の場合その判断基準や判断方法を行政が行うことになり、現場の業務を圧迫することが考えられる。また、「相当の価値」がないと搬出された残置物の「撤去」は許されても「廃棄」することが法律上許されているか不明であり、どのように取り扱うべきか法解釈に任されている。また、所有者等が確知できない場合の残置物の処理についても不明であり、解決策を検討する必要がある。

### 3 空家代執行の執行対象外物件の取り扱い

ガイドライン「第3章6 (1) 実体的要件の明確化」では、代執行措置の範囲について、「生活環境等の保全を図るという規制目的を達成するために必要かつ合理的な範囲内のものとしなければならないこと」としているが、動産を「撤去する」とどまらず、「廃棄する」ことまでも許されるかは不明である<sup>109)</sup>。

空家特措法において、代執行の対象となる物件は基本的には「家屋」である。家屋内に残置されている動産は、基本的にはそれ自身が当該特定空家等の認定原因となるわけではない。また、行政活動には比例原則が適用

されるため、対応は必要最小限でなければならないが、残置物をいったん搬出し、代執行が終了後に家屋の除却後の敷地に戻すという行為が空家特措法の趣旨・目的に適合する行為とはいえない。

代執行の段階になっても、家屋内部に残置物が放置されていた場合、それは所有者において管理を放棄したものである<sup>110)</sup>。そのため、財産保護の必要性が低く、建築基準法による違法建築物の除却等の事例と同等のレベルの財産保護が必要であるかは疑問である。しかし、すべて処分してしまうというのも法的リスクを伴うため、残置物、とりわけ価値のあると思われるものに関しては保管が必要であろう。

現状、行政実務の法解釈で空き家の残置物に対応しているが、空家代執行の促進に向けてはなんらかの立法措置が望まれる。動産管理問題の解決に向けた法的検討としては、残置物の保管等に関する規定の創設が挙げられる。これは行政代執行法改革の議論でもあり、行政代執行法の改正が必要となる。ただし、行政代執行法の改正は非常に実現可能性が低いため、空家特措法に動産管理についての規定を追加し、空家代執行の円滑な利用につなげていくことが望まれる<sup>111)</sup>。[図表7]は、その条文例である。この条文では、第4項で「その他地方公共団体が定める条例で定める事項」と規定されているが、空家対策計画での対応や国のガイドライン対応や、空家特措法の第14条第11項のように国土交通省令・総務省令での対応が考えられる。

[図表7] 動産管理の条文例

残置物の保管等
第〇条第1項 地方公共団体の長は、行政代執行により撤去した物件を、当該物件の性質に従い、適正に保管しなければならないこと。
第2項 前項の規定により行う物件の保管の期間は、2週間（撤去した物件が特に貴重なものであるときは、3箇月）とすること。

<p>第3項 地方公共団体の長は、特に必要があると認めるときは、条例の定めるところにより、合理的な範囲内において前項に定める期間を延長し、又は短縮することができること。</p>
<p>第4項 地方公共団体の長は、第1項の規定により保管を開始したときは、当該保管に関わる品目、数量、保管場所、保管期間その他地方公共団体が定める条例で定める事項を遅滞なく義務者に通知するものとする。</p>
<p>第5項 地方公共団体の長は、撤去した物件がその性質上保管に適さないものであるとき、滅失又は毀損のおそれがあるとき、その保管に不相当の費用又は手数を要するとき及び前項の保管期間を経過したときは、当該物件を廃棄、売却その他適切な方法により処分することができること。</p>
<p>第6項 第1項の保管に要する費用及び前項の処分に要する費用は義務者の負担とする。</p>
<p>第7項 第5項の規定により売却に要した費用は売却代金から支弁することができること。この場合において、なお残額があるときは、第2項の保管に要する費用に充てることができること。</p>

出典：鈴木庸夫「地方公共団体における義務履行確保に関する法律要綱私案覚書」千葉大学法学論集23巻1号（2008年）32、33頁。

## 第5章 国・自治体の果たすべき役割

### 第1節 国の役割

第4章までの議論で、空き家法制には、課題とされる論点が多数存在していることが分かった。この中で、法的な対応、つまり空家特措法改正による解決が適している論点がある。また空家特措法附則第2項は、国に対して、いわゆる「施行後5年見直し」を命じている。スケジュールによる見直し開始が2020年度、改正法案の上程は2021年通常国会となる<sup>112)</sup>。このため、法改正に必要な論点を整理し、改正への提言としたい。

私見では、改正が求められる課題は以下の点である。①個別住戸状態にある長屋・共同住宅を明確に法律の対象に加えること、②特定空家等の措置に関する手続きのバイパスを創設すること、③過料規定の改正すること、④動産管理に関する規定を創設すること、⑤相続財産管理人制度を空家特措法に適するようにカスタマイズすること、⑥第14条第2項の勧告の処分性について対策すること、⑦第14条第10項の略式代執行における「過失なく」の判断基準を明確にすること、という7つである。

以上の7点のほかにも、借地上の建築物除却により発生する土地所有者の便益の調整や、意思能力に欠ける所有者等への対応といった課題が考えられるため、さらなる検討が求められるだろう<sup>113)</sup>。本稿では、動産管理や緊急代執行といった財産権侵害の可能性のある規定創設も検討した。空き家問題においては、所有者等が自己の財産である家屋を法律の特定空家等に認定されるほどに放置したという実態がある。このことを勘案して法律の改正を行っていく必要があるだろう。

## 第2節 都道府県の役割

### 1 権限行使の促進

都道府県は、建築基準法上の規制権限を有する特定行政庁である。非特定行政庁である市町村においては、この権限行使を都道府県に頼っている実態がある。空家特措法制定後は、建築基準法の権限行使については問題が生じないように思えるが、実はそうではない。空家特措法の「空家等」として分類することができない物件というものがある。一見すると外観や実態は空き家であるが、利用がなされているという「空家法破り」ともいえる物件が考えられる<sup>114)</sup>。このように、現行の空家特措法や空き家条例で対応できない物件が存在しており、これに非特定行政庁である市町村が対応するには、都道府県の権限行使が必要になる。しかし、都道府県はこの権限の行使に対して非常に消極的であり、今後もその消極性は続くと考えられる。特定行政庁による権限活用が望まれるところである。

空家特措法の特定空家等に認定される空き家に対しても都道府県の役割が期待される。秋田県湯沢市の廃ホテル<sup>115)</sup>や栃木県鬼怒川温泉の廃ホテル群<sup>116)</sup>のような大規模な建築物の代執行に関しては、非特定行政庁の中でもとりわけ規模の小さな市町村においては、その対応能力を超えるものとなりうる<sup>117)</sup>。この場合、当該建築物が空家特措法と建築基準法の二重の対象となっていることが考えられるが、この場合に優先順位があるのかは定かではない。技術面や財政面の観点から、まず都道府県が対応していくべきであると考え。市町村の、特に小規模市町村のリソースは、人的、財政的に限られているため、リソースの大きな都道府県による対応が求められる。

なお、空家特措法の第14条第1項は、「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著しく衛生上有害となるおそれのある状態にない特定空家等については、建築物の除却を除く。次項において同じ。」としている。つまり「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」「その他周辺的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」を満たした特定空家等に対しては除却ができないことになる。これは、景観支障を理由とした除却ができないことを意味する<sup>118)</sup>。このため、別途景観法制によって除却等を行っていく必要があるだろう<sup>119)</sup>。

## 2 市町村との協働

空家特措法は、第8条に「都道府県知事は、空家等対策計画の作成及び変更並びに実施その他空家等に関しこの法律に基づき市町村が講ずる措置について、当該市町村に対する情報の提供及び技術的な助言、市町村相互間の連絡調整その他必要な援助を行うよう努めなければならない。」という都道府県に対する訓示規定を定めている。また、第15条では国だけではなく都道府県も、空き家対策実施に要する費用の財政上支援を講ずべきことが規定されている。これにより都道府県は、財政面での支援や人員面、

情報面での支援が可能となっている。市町村が都道府県に期待している内容は、市町村の事情によって多様であるが、具体例としては、国のガイドラインをさらに具体化・詳細化したガイドラインを作成して、市町村独自の措置基準作りをサポートすることが考えられる<sup>120)</sup>。また、自治体の条例制定や空き家対策計画の作成に関して、法務能力を持つ人材等の派遣、空き家の除却費用の補助の具体的な試算等の支援も考えられる。

都道府県の空き家対策支援として、静岡県が挙げられる。静岡県空き家等対策市町村連絡会議が作られ、『「特定空き家等」と判断するための判断基準』を策定しており、自治体の空き家事務を支援している。実際に静岡県島田市は、この基準を満たした空き家が特定空き家等であると認定している。愛媛県庁では、空き家対策に関して、県内市町への財政的支援や技術的支援だけでなく「愛媛県空き家対策ネットワーク」といった産官学の連携網の構築が行われている<sup>121)</sup>。

### 第3節 市町村の役割

#### 1 条例の制定

空き家法制において、市町村が果たすべき役割として最も重要であるのが条例の制定である。空き家特措法は、空き家問題に対する措置を全国的に定めている法律が、その地域の実情に即していない場合がある。また、法律の改正点として挙げた論点のように、現行法では条例で対応すべき課題も多数存在する。筆者は、総合型条例はこのような課題の解決に貢献することができると考えている。一方で、総合型条例のような内容が充実した条例を制定することができない市町村もある。人的、財政的、時間的リソースが不足しており、条例の制定が後回しになるような場合である。その場合には、補完型条例のような、法律を主軸にしてそれを補うような条例を制定し、都道府県の支援を受けながら、条例の運営を行っていくことが考えられる。

「法律があるから条例は作らなくていい」という考え方もあるだろう。

しかし、本稿で指摘したように、同法は地域の実情に根差した法律ではない上、緊急時の対処規定が盛り込まれていないなど、内容が不十分な法律である。そのため、法律だけでは足りない部分を補完するように条例を制定していくことが空き家問題解決の第一歩となると考える。条例を制定することで、住民に空き家問題の重要性を認識してもらおうという意味でも、空き家対策条例を制定することが、市町村の果たすべき役割であると考えられる。

## 2 空き家の発生予防, 利活用政策

特定空家等に対する対応は、空家特措法や空き家条例で除却という形で解決する策が整っている。特定空家等に至らない段階の空き家への対応は、自治体の法的対応だけでなく、所有者等の自主的な解決が求められる。空家特措法の「空家等」に該当する空き家は、「特定空家等」に至らないように管理・維持をしていくことが重要である。一方で「特定空家等」に該当する空き家は、解体を目標に措置を講じていくものである。措置の中で、代執行による除却や、解体費補助制度等による解体は、空き家問題の最後の手段である。人の生命・身体の保護、被害を受けることとなる周辺財産の保護が最優先であり、解体等はやむを得ない場合も多いが、そもそも空き家が発生する原因をできるだけ作り出さない施策を重点的に進める必要がある。すなわち、空き家化の予防、空き家等の流通・活用、空き家等に係る跡地利用等といった施策であり、こうした施策は、不動産、建築、法務、金融等それぞれの専門的な民間団体やシルバー人材センター、NPO団体、自治会等の地域組織と連携し、さらにボランティア、学生等と協働しながら地域が一体となって取り組むことが期待される<sup>122)</sup>。

このような活動の大枠を定めるのが空家対策計画である。2020年3月末時点で、空家対策計画は全国の自治体の69%が策定しており、策定予定の自治体も含めれば92%に及ぶ。法定協議会は全国の47%が策定しており、策定予定の自治体も含めれば67%に及ぶ<sup>123)</sup>。空家対策計画の策定からス

タートしていく必要があり、計画の策定・実施に関して、規模の小さな自治体に対しては、国や都道府県の人材面、財政面での支援策が必要となるだろう。

## おわりに

本稿では、主に空き家法制の課題についての検討を中心に、空き家法制の成り立ちや、その意義、問題点などを明らかにした。今後の課題としては、空き家除却後の空き地の問題や、空き家と所有者不明土地の関係性について検討を行う必要がある。

空家特措法制定は、空き家問題に対して、代執行を含めた法的措置を規定したこと、情報面、財政面での課題の解決に貢献したことが挙げられる。これにより代執行に至る前の段階で、所有者による自主的な解決が行われることになった。所有者情報の収集能力向上や、税制措置、インセンティブ手段といった制度の活用が求められる。このような制度を充実させるためにも空き家法制は、更なる改正や検討を加えていく必要がある。本稿の内容が、これらの改革に資することができれば幸いである。

- 1) 「空家」は、法律で規定されている用語の場合に表記する。それ以外は「空き家」と表記する。
- 2) 北村喜宣「新法解説 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）56頁。
- 3) 2018年の総務省の『住宅・土地統計調査』では、総住宅数を居住世帯の有無や、居住世帯のない住宅の内、空き家の内訳等が調査されている。総務省『平成30年住宅・土地統計調査 住宅及び世帯に関する基本集計 結果の概要』〈[http://www.stat.go.jp/data/jyutaku/2018/pdf/kihon\\_gaiyou.pdf](http://www.stat.go.jp/data/jyutaku/2018/pdf/kihon_gaiyou.pdf)〉（2021年1月7日閲覧）
- 4) 空き家に対して利用することができた法律は、建築基準法以外にも考えられる。1つは、都市計画法である。しかし、違法建築物に対する事例が多く、空き家対処に都市計画法を利用している事例はほとんどない。そのほかにも消防法や道路法関係規定、景観法関係規定、災害対策基本法関係規定が挙げられる。北村喜宣・須藤陽子・中原茂樹・宇那木正寛共著『行政代執行法の理論と実践』（ぎょうせい、2016年）58-61頁、ちば自治体法務研究会・宮崎伸光編著『自治体の「困った空き家」対策 解決への道しるべ』（学陽書房、

- 2016年) 34-39頁参照。また、国土交通省と総務省が、具体的事案に対する初期の判断として、対応手段の選択肢となりうる空家等対策の推進に関する特別措置法以外の法令に基づく諸規制等を掲載している。平成31年4月国土交通省・総務省「空家等対策に係る関連施策等」(<https://www.mlit.go.jp/common/001283720.pdf>) (2021年1月7日閲覧)
- 5) 長谷川福造「空き家に関する施策の考察——行政の実効性確保の観点から——」法学論業53巻1号(2017年)118, 119頁参照。
  - 6) 北村喜宣教授の調査によれば、所沢市や大仙市のような特定行政庁が設置されている市においても、建築基準法を所管する部署は動こうとしなかったとされている。北村喜宣「空家法の執行過程分析(上)」自治総研通巻503号(2020年)7頁参照。
  - 7) 宮崎編著・前掲注4) 35, 36頁参照。
  - 8) 2014年4月の段階で国土交通省は355と公表している。
  - 9) 北村喜宣「空き家対策特措法の制定と市町村の空き家対応施策」論究ジュリスト15号(2015年)70頁。
  - 10) 宮崎編著・前掲注4) 41, 42頁参照。
  - 11) ただし、所沢市や秋田県大仙市、東京都足立区などの特定行政庁であっても独自行政を制定しているパターンもある。北村喜宣「空き家対策条例の制定・運用動向と課題～空家対策特措法案への期待とこれからの自治体施策～」『行政執行の手法と政策法務(地域科学)まちづくり資料シリーズ28「地方分権」巻12-③』(地域科学研究会, 2015年)3, 4頁参照。
  - 12) 北村喜宣「空き家問題解決のための政策法務 法施行後の現状と対策」(第一法規, 2018年)59頁参照。
  - 13) 北村・前掲注12) 60頁参照。
  - 14) 北村・前掲注11) 3, 4頁参照。
  - 15) 憲法第35条第1項は住居の不可侵を定めており、住居に侵入した場合、刑法第130条に基づいて刑罰が科される。したがって、空き家の実状を調査する場合に、原則として、当該敷地及び建築物の内部に調査員が侵入することができなかった。建築物の所有者を把握するための有力な情報が敷地や建物の中に有っても、侵入して情報を確認することができない等の限界があった。長谷川・前掲注5) 120頁。
  - 16) 空き家の所有者を突き止める段階で、固定資産税に関する調査が有効な手段とされるが、地方税法第22条の守秘義務規定によって、同じ庁内であっても、他の部署がその情報することができなかった。宮崎編著・前掲注4) 42, 43頁。
  - 17) 北村・前掲注2) 58頁参照。
  - 18) 豊前市は、「豊前市老朽危険家屋等除却後の土地に対する固定資産税の減免に関する条例」を制定し、条例を根拠に減免を行っている。国土交通省「地方公共団体の空き家対策の取組事例1」(<https://www.mlit.go.jp/common/001218439.pdf>) (2021年1月7日閲覧)
  - 19) 櫻井敬子・橋本博之『行政法[第5版]』(弘文堂, 2016年)72頁, 芦部信喜『憲法[第六版]』(岩波書店, 2015年)360~362頁参照。
  - 20) 鈴木潔『強制する法務・争う法務: 行政上の義務履行確保と訴訟法務』(第一法規, 2009年)87, 88頁参照。

- 21) 空家特措法案の内容の変遷の具体的な内容に関しては、北村喜宣「空家対策特措法を読む（一）」自治研究90巻10号（2014年）11-24頁参照。
- 22) 小林宏和「空家等対策の推進に関する特別措置法」法令解説資料総覧401号（2015年）31頁参照。
- 23) 審議過程に関しては「日本法令索引」、「国会会議録システム」のアーカイブに記録されている。「空家対策の推進に関わる特別措置法（日本法令索引）」（<https://hourei.ndl.go.jp/#/detail?lawId=0000134025&searchDiv=1&current=1>）（2021年1月7日閲覧）、（国会会議録システム）（<https://kokkai.ndl.go.jp/#/result?billId=118702011>）（2021年3月6日閲覧）
- 24) ① 空き家等の所有者等や近隣住民に対する任意の聞き取り調査、② 敷地外からの外観調査、空き家等やその所有者等についての不動産登記簿や住民票の調査等の任意の調査を想定している。小林・前掲注22）35頁。
- 25) 北村・前掲注12）176頁参照。
- 26) 例えば、空き家の所有権が移転したにもかかわらず、不動産登記簿上その移転登記がなされないまま長期間にわたり放置され、現在の空き家等の所有者等の把握につながらない場合がある。小林・前掲注22）36頁。
- 27) 具体的に、内部で利用することが可能な情報や内部で利用するに当たっての手続、把握した情報の活用、都知事から特別区の区長への情報の提供（空家特措法第10条第2項）に関しては国交省の指針が示されている。国土交通省「固定資産税の課税のために利用する目的で保有する空家等の所有者に関する情報の内部利用等について」〈<https://www.mlit.go.jp/common/001080649.pdf>〉（2021年1月7日閲覧）
- 28) 鈴木庸夫・田中義弘編『自治体の実務1 空き家対策』（信山社、2020年）50頁参照。
- 29) 北村・前掲注12）200、201頁参照。
- 30) 「居住用」家屋の敷地については、地方税法上、その固定資産税の課税標準額を最大6分の1（敷地満席200㎡以下の場合）あるいは3分の1（同200㎡超の場合）とする。（地方税法第349条3の2及び第702条の3「固定資産税等の住宅用地特例」）
- 31) 北村・前掲注12）189頁参照。
- 32) 北村喜宣「市町村が進化させる空き家対策法制～条例による空家法の地域最適化対応～」国際文化研修24巻1号（2016年）6頁参照。
- 33) 「〔条例が国の法令に違反するか否か〕は、両者の対象事項と規定文言を対比するのみでなく、それぞれの趣旨、目的、内容及び効果を比較し、両者の間に矛盾抵触があるかどうかによってこれを決することになる」と述べている。
- 34) 櫻井他・前掲注19）56頁参照。
- 35) 衆議院法制局は、空家特措法は基本的にナショナルミニマムを定めたもので、地方の実情に応じて別段の規制を施すことを容認する趣旨のものであるとしている。そのため、助言・指導や勧告を前置せずにいきなり命令を行う手続を定めた条例の規定は無効となる。小林・前掲注22）39頁参照。
- 36) 北村喜宣「空家対策特措法の成立を受けた自治体対応」自治実務セミナー673巻（2015年）3-7頁参照。

- 37) 「明石市空家等の適正な管理に関する条例」([https://www.city.akashi.lg.jp/tosei/ken\\_anzen\\_ka/machizukuri/kenchiku/kakunin/kansatsu/documents/akiya\\_zyourei.pdf](https://www.city.akashi.lg.jp/tosei/ken_anzen_ka/machizukuri/kenchiku/kakunin/kansatsu/documents/akiya_zyourei.pdf)) (2021年1月7日閲覧)
- 38) 「飯田市空家等の適正な管理及び活用に関する条例」([https://www.city.iida.lg.jp/reiki-int/reiki\\_honbun/e706RG00001339.html](https://www.city.iida.lg.jp/reiki-int/reiki_honbun/e706RG00001339.html)) (2021年1月7日閲覧)
- 39) どのような物件が「空家等」, 「特定空家等」に分類されるかは, 以下の文献を参照。衆議院法制局第四部の見解である。小林・前掲注22) 32, 34頁参照。
- 40) 現に居住している者がいない空住戸が多数存在する老朽化したマンションは, 一部の住戸に居住者がいる限り空家等ではない。小林・前掲注22) 34頁。
- 41) 北村喜宣・米山秀隆・岡田博史編著『空き家対策の実務』(有斐閣, 2016年) 19, 20頁参照。
- 42) 「老朽マンション2棟目の解体は」(『朝日新聞』2020年8月23日朝刊)
- 43) 北村他・前掲注41) 59頁参照。
- 44) 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——」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』(日本経済評論社, 2019年) 55, 56頁参照。
- 45) 宇賀克也『行政法概説I 行政法総論 [第7版]』(有斐閣, 2020年) 117頁参照。
- 46) 宇賀・前掲注45) 120頁参照。
- 47) 大澤・前掲注44) 71, 72頁参照。
- 48) 登米市空き家条例第12条の応急措置の根拠は, 民法第698条に規定される「緊急事務管理」で, 費用請求の根拠は民法第702条に規定される「費用償還請求」である。本規定のように即時強制に分類されない制度を設けている自治体もある。「登米市空き家等の適正管理に関する条例 (逐条解説)」([https://www.city.tome.miyagi.jp/gikaijimu/shisejoho/gyose/shigikai/gikaikaikaku/documents/akiyajourei\\_tikujoukaisetu.pdf](https://www.city.tome.miyagi.jp/gikaijimu/shisejoho/gyose/shigikai/gikaikaikaku/documents/akiyajourei_tikujoukaisetu.pdf)) (2021年1月7日閲覧)
- 49) 大澤・前掲注44) 75, 76頁, 剣持麻衣「空き家条例における緊急安全措置の法的考察」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』(日本経済評論社, 2019年) 128-130頁参照。
- 50) 大澤・前掲注44) 73-75頁, 剣持・前掲注49) 127, 128頁参照。
- 51) 支払督促は, 訴訟と比べて申立費用が半額で, 書面審理であるため出頭のないというメリットがあるが, 相手方が異議を申し立てた場合は訴訟手続きに移行することや, 公示送達ができないため相手方の所在地が不明である場合は利用できないというデメリットがある。訴訟という段階に移行する懸念があるため, 支払督促を躊躇する自治体も多い。鈴木他・前掲注28) 66頁。
- 52) 剣持・前掲注49) 136頁参照。
- 53) 即時強制の例として放置自転車の撤去が考えられるが, これも法律およびそれに基づく条例により, 通常は撤去手数料や保管手数料が徴収されている。これはまさに建前上何らの費用回収もできないことに不合理性を認め, 法律で原因者負担金制度を創設することで, 立法的解決を図っている。空き家問題においても, 空家特措法第3条で努力義務ではある

が、空き家等の適正管理を行うことを規定している。適正管理を怠り、所有者に原因を作った不作為の事実がありながら、所有者に求めることができず、何らの費用回収もできないという結論は不合理に思われる。宮崎編著・前掲注4) 132, 133頁。

- 54) 「香取市空家等の適正管理に関する条例」〈[http://www3.e-reikinnet.jp/katori/dlw\\_reiki/DOC1800978/DOC1800978.html](http://www3.e-reikinnet.jp/katori/dlw_reiki/DOC1800978/DOC1800978.html)〉(2021年1月7日閲覧)
- 55) 鈴木他・前掲注28) 67頁参照。
- 56) 宇賀・前掲注45) 120頁参照。
- 57) 北村喜宣「パンツが破れそう!? 即時執行の限界」自治実務セミナー669巻(2018年) 39頁参照。
- 58) ガイドライン第1章2.(1)ロでは、「法と趣旨・目的が同様の各市町村における空家等の適正管理に関する条例において、適切な管理が行われていない空家等に対する措置として、助言又は指導、勧告、命令の三段階ではなく、例えば助言又は指導、勧告を前置せずに命令を行うことを規定している場合、上記のように慎重な手続を踏むこととした法の趣旨に反することとなるため、当該条例の命令に関する規定は無効となると解される。」とされている。〈<https://www.mlit.go.jp/common/001380453.pdf>〉(2021年3月6日閲覧)
- 59) 北村他・前掲注41) 53, 54頁参照。
- 60) 京都市空き家適正管理条例第17条のバイパス制度については、北村喜宣「空家法改正にあたっての検討項目」自治研究96巻6号(2020年)46頁を参照。
- 61) 北村他・前掲注41) 52-55, 80, 81頁, 北村・前掲注12) 230-232頁参照。
- 62) 条文としては、「市長村長は、特定空家等に関して、緊急の保安上の危険等の措置を講ずる必要がある場合において、第14条第1項、第2項又は第3項の規定により危険等の除却等の措置を講ずべきことを求めるいとまがないときには、自らその除却等の措置の全部又は一部を講ずることができる。」とすることが考えられる。北村・前掲注60) 63頁。
- 63) 北村・前掲注60) 52, 53頁参照。
- 64) 緊急安全措置の名称で、実際は「軽微な措置」と変わらない条例もあり、数はさらに多いと考えられている。鈴木他・前掲注28) 69頁参照。
- 65) 「飯田市空家等の適正な管理及び活用に関する条例」〈[http://www.city.iida.lg.jp/reiki\\_int/reiki\\_honbun/e706RG00001339.html](http://www.city.iida.lg.jp/reiki_int/reiki_honbun/e706RG00001339.html)〉(2021年1月7日閲覧), 「横須賀市空き家等の適正管理に関する条例」〈[https://www.city.yokosuka.kanagawa.jp/reiki/reiki\\_honbun/g204RG00001708.html](https://www.city.yokosuka.kanagawa.jp/reiki/reiki_honbun/g204RG00001708.html)〉(2021年1月7日閲覧), 「知多市空家等の適正管理に関する条例」〈<https://www.city.chita.lg.jp/docs/2020100200023/>〉(2021年1月7日閲覧)
- 66) 行政代執行の場合は、慎重な手続を経て実施する必要があるため、迅速な対応が難しいデメリットがある。また、所有者不明の場合、前提となる命令を発することができないため、行政代執行を実施することができないことに留意する必要がある。鈴木他・前掲注28) 74頁。
- 67) 剣持・前掲注49) 138頁参照。
- 68) 剣持麻衣「特定空家等に対する行政代執行と費用回収」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』(日本経済評論社, 2019年) 106, 107頁参照。

- 69) 北村喜宣「空家法の実施状況と運用上の課題」自治体法務研究48号(2017年)48、49頁参照。
- 70) 北村他・前掲注41) 138、139頁参照。
- 71) 北村・前掲注60) 49、50頁参照。
- 72) 総務省資料〈[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000595207.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000595207.pdf)〉(2021年1月7日閲覧)
- 73) 土屋依子・伊藤夏樹・山本秀一「地方自治体における所有者不明の土地・住宅への対応状況と課題——空き家の所有者調査の実態からの考察——」都市計画論文集53巻3号(2018年)1181頁参照。
- 74) 所有者調査実施における庁内連携についてのデータによると、税務関連の部局との連携は80%程度行われているが、それ以外の部局との連携はあまり進んでいない。土屋他・前掲注73) 1182頁参照。
- 75) 995自治体において「部局横断的な組織の設置」は5.8%と進んでいないことがわかる。土屋他・前掲注73) 1182頁参照。
- 76) 土屋他・前掲注73) 1182頁参照。
- 77) 北村・前掲注12) 179、180頁参照。
- 78) 北村・前掲注60) 50頁参照。
- 79) 田邊直輝「所有者不明土地の利用の円滑化に関する特別措置法の解説」自治体法務研究55号(2018年)11、12頁参照。
- 80) 「所有者不明土地の利用の円滑化に関する特別措置法施行令」第1条1項～5項と、「所有者不明土地の利用の円滑化及び土地の所有者の効果的な探索に関する基本的な方針(平成30年総務省・国土交通省告示第2号)」に詳しく掲載されている。
- 81) 北村・前掲注60) 50頁参照。
- 82) 泉水健宏「空き家対策の現状と課題——空家対策特別措置法の施行状況を中心とした概況——」立法と調査416号(2019年)92頁参照。
- 83) 北村他・前掲注4) 43頁。
- 84) 鈴木庸夫「地方公共団体における義務履行確保に関する法律要綱私案覚書」千葉大学法学論集23巻1号(2008年)16、34頁。
- 85) 西津政信教授は、行政代執行費用の事前徴収制度の導入を提言している。西津政信「行政規制執行改革論」(信山社、2012年)90-92頁参照。
- 86) ガイドライン7.(4)「費用の徴収」〈<https://www.mlit.go.jp/common/001380453.pdf>〉(2021年3月6日閲覧)
- 87) この点、北村喜宣教授は略式代執行をしても当然には市町村には債権が発生しないと指摘する。北村・前掲注60) 51頁、北村喜宣「略式代執行の費用徴収——空家法を素材にして」北村喜宣・山口道昭・磯崎初仁・出口稔・田中孝男編著『自治体政策法務の理論と課題別実践 鈴木庸夫先生古希記念』(第一法規、2017年)293-307頁参照。
- 88) 北村・前掲注12) 198頁。
- 89) 「土地の相続登記を義務化 所有者不明問題で法改正へ」(『日本経済新聞』2019年2月8日)〈<https://www.nikkei.com/article/DGXMZO41053410Y9A200C1MM0000/>〉、総務

## 空き家法制の現状と課題（長谷川）

省「民法・不動産登記法（所有者不明土地関係）等の改正に関する中間試案」30-32頁参照。

- 90) 剣持・前掲注68) 114, 115頁参照。
- 91) 監修宇那木正寛, 編集板橋区都市整備部建築指導課『こうすればできる 所有者不明空家の行政代執行——現場担当者の経験に学ぶ——』（第一法規, 2019年）iii参照。
- 92) 宇那木他・前掲注91) 27-31頁参照。
- 93) 剣持・前掲注68) 115, 116頁参照。
- 94) 北村他・前掲注41) 161頁参照。
- 95) 宇那木他・前掲注91) 36頁参照。
- 96) 北村・前掲注60) 46, 47頁, 田邊・前掲注79) 14, 15頁参照。
- 97) 神戸市空家空地条例第10条では, 相続財産管理人又は不在者財産管理人の選任を市長の申立権を規定しており, 現行法においては, 条例に規定するという対応が考えられる。
- 98) 北村他・前掲注41) 166, 167頁参照。
- 99) 特定空家等の屋内残置物は, 基本的に空家特措法の代執行の執行対象とはならない執行対象外物件である。
- 100) 宇那木正寛「行政代執行における執行対象（外）物件の管理等およびその費用請求（一）」自治研究95巻10号（2019年）59頁。
- 101) 「特定空家等に対する措置」に関する適切な実施を図るために必要な指針（ガイドライン）」（<https://www.mlit.go.jp/common/001380453.pdf>）（2021年3月6日閲覧）
- 102) 自治体の屋内残置物の取り扱い事例については, 北村喜宣「建物除却代執行と屋内残置物の取り扱い——空家法実施の一断面」上智大学法学論集62巻3・4号合併号（2019年）19-23頁参照。
- 103) 宇那木・前掲注100) 60, 61頁参照。
- 104) 宇那木・前掲注100) 63-68頁参照。
- 105) 保管行為を執行行為の一部ではなく, 執行付随校と解し, 執行付随行為としての保管が相当期間経過した後は実務管理として保管するものである。宇那木・前掲注100) 69-71頁参照。
- 106) 宇那木正寛「行政代執行における執行対象（外）物件の管理等およびその費用請求（三）」自治研究95巻12号（2019年）73頁。
- 107) 宇那木・前掲注106) 76頁。
- 108) 宇那木・前掲注100) 60頁。
- 109) 宇那木他・前掲注91) 23頁参照。
- 110) 北村喜宣「とんだオジャマ虫!? 空家代執行と残置動産への対応」自治実務セミナー632巻（2015年）37頁。
- 111) 鈴木庸夫教授は, 法律要綱私案覚書にて, 「物件の保管等」という規定の創設を提案している。期間や手続, 売却方法等を規定しており, このような明文の規定を空家特措法に規定するべきである。鈴木・前掲注84) 32頁参照。
- 112) 北村・前掲注12) 306頁参照。
- 113) 北村・前掲注60) 49, 52, 53頁参照。

- 114) 北村喜宣「必殺！空家法破り？——「利用」という事実の意味」『自治力の挑戦 閉塞状況を打破する立法技術とは』（公職研、2018年）88-90頁参照。
- 115) 「廃虚ホテル、略式代執行で解体 多額の税金投入、疑問視も」（『毎日新聞』2018年11月21日）〈<https://mainichi.jp/articles/20181121/ddl/k05/010/019000c>〉（2021年1月7日閲覧）
- 116) 「鬼怒川温泉に10年以上残り続ける「廃墟ホテル」、解体は「1棟2億円超」で身動き取れず」（税理士ドットコム）〈[https://www.zeiri4.com/c\\_1076/n\\_830/](https://www.zeiri4.com/c_1076/n_830/)〉（2021年1月7日閲覧）
- 117) 自治体の行政能力や予算には大きな差があるため、同じ法律の下での行政代執行であっても、現実には、すべての自治体を同様に考えることができない。北村他・前掲注4）330頁。
- 118) ただし、観光地等において景観が損なわれるほどの空き家が建築基準法の除却の措置対象になっていない可能性は低い。
- 119) 和歌山県景観保障防止条例に基づく行政代執行が、那智勝浦町の家屋に対して行われた事例がある。「那智勝浦町の空き家、県が撤去 行政代執行で」（『朝日新聞』2016年3月3日和歌山）〈<https://www.asahi.com/articles/ASJ3241HYJ32PXLB00D.html>〉（2021年1月7日閲覧）
- 120) 北村他・前掲注41）29頁参照。
- 121) 愛媛県庁「愛媛県の空家対策等について」〈<https://www.pref.ehime.jp/h41000/akiya.html>〉（2020年1月7日閲覧）
- 122) 岩崎忠「空家特別措置法施行後の自治体の空き家対策～公共政策からのアプローチ～」地域政策研究19巻2号（2016年）30、31頁参照。
- 123) 国土交通省「空家等対策の推進に関する特別措置法の施行状況等について」〈<https://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/content/001373851.pdf>〉（2021年1月7日閲覧）