

# 老朽危険空き家への法律・条例対応の実情と課題

上智大学大学院法学研究科 教授

北 村 喜 宣

皆さまはじめまして。上智大学大学院法学研究科で環境法を担当しております北村喜宣です。本日は「老朽危険空き家への法律・条例対応の実情と課題」というテーマでお話をいたします。多くの

方がZoomで視聴されていました。会場に出席されている方々のお顔を見ながら話をすると、Zoom視聴者とは視線がないかもしれません。会場の皆さまには申し訳ありませんが、パソコンのカメラに向かってお話しをいたします。

## 1 空家法制定以前の動向

### 空き家の定義

まず、「空き家とは何か」について認識を共有しましょう。広辞苑で「あきや」と調べますと、「人の住んでいない家。居住者のいない貸家。」と解説されていますが、実は図表1で示したように、空き家は四つに分類することができます。管理されている空き家が一般的なのでしょうが、放置されると管理不全の空き家になります。恐らく、皆

さんのご近所にも、管理不全の空き家があるのでないでしょうか。ただ、それほどひどくなれば、その中には町内会や民民同士に解決を委ねておけば足りるものあります。

ところが、建物に手をかけるというように、あら一線を越える状況になると行政が介入しなければなりません。それが図表1の①著しく管理不全の空き家（保安上の危険大）や、②著しく管理不全の空き家（保安上の危険小）の段階です。これが意外と難問です。一般的には「民事不介入」と言いますが、行政は民事のことに立ち入らないとして、権限行使を控えてきた経緯があります。また、行政が介入するとなると公費を投入になることもあり、躊躇があつたのも事実です。

さらに法律上の話で言えば、自分の権利は自分で守るという考えがあります。そこで、隣人は不安上の危険が自分に降りかかるいよう、相手に對し民事訴訟を提起して妨害排除を勝ち取るべきというわけです。こうした事情もあり、一〇年ほど前まで空き家は社会問題として認識されていま

せんでした。空家法が制定される前の制度について振り返ってみましょう。

### 空き家率の上昇

空家法の正式名称は、「空家等対策の推進に関する特別措置法」です。二〇一四年一一月に制定されたのですが、それ以前から空き家が増えていくという状況はデータからも明らかになっています。総務省は、日本国内の戸建て住宅や集合住宅がどのように使われているのかを定点観測する目的で、「住宅・土地統計調査」を五年に一度実施しています。選ばれた世帯に調査票を送り記入してもらったり、外観目視をしたりした結果を踏まえて全体統計したものであるため、正確性には疑問が残りますが、大体の傾向は把握できます。

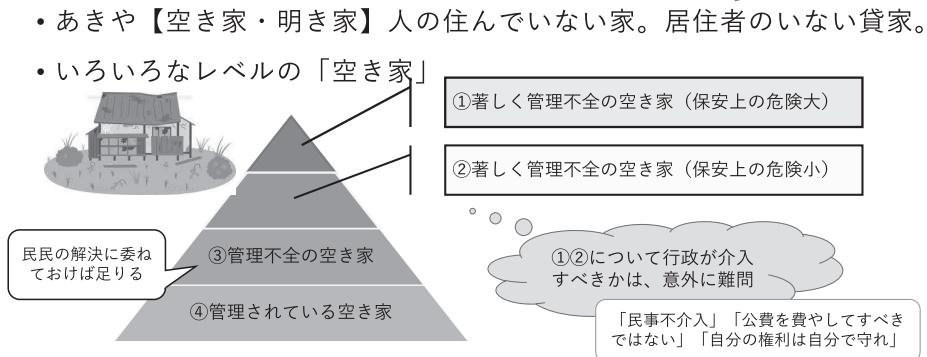
この調査によると、空き家率は二〇〇三年に九・八%でしたが、二〇〇八年は一三・一%、二〇一三年が一三・五%、二〇一八年には一三・六%と右肩上がりで増えています。二〇〇八年の調査結果が公表された二〇〇九年には、すぐさま新

聞報道され話題になりました。そうしたところに、埼玉県所沢市がもっぱら空き家を対象とする条例として二〇一〇年七月、「空き家等の適正管

図表1

## 「あきや」とは何か

広辞苑〔第7版〕31頁



理に関する条例」を制定したことでの、空き家条例ブームが起ります。

実は、所沢市条例以前にも、空き家に関する条例は一〇〇条例ほど制定されていました。条例は白紙のところから起案することはほぼありません。全国の情報を収集して、ベンチマークとなる条例を見つけ、それを踏まえつつ自分たちの作りたいものを作っていくのが一般的です。所沢市も先行条例を調べました。二年前の二〇〇八年に制定された北海道長万部町の「空き地及び空き家等の環境保全に関する条例」を参考にしたと聞いています。前述のように、二〇一四年一月に空家法が制定されました。当時、空き家条例は約四〇〇条と言われていて、八割近くがわずか四年間で制定されたことになります。そうしたデータから見ても相当なブームであったと言つても過言はないでしょう。

## 2 課題解決に向け条例の制定

### なぜ条例制定が必要だったのか

#### (1) 建築基準法の機能不全

ここからは、所沢市が空き家条例を制定した理由を整理します。空き家と言つても建築物ですか、建築基準法の対象になります。同法に基づき危険な空き家の除却命令を出す権限を有するのは特定行政庁です。特定行政庁とは、建築主事を置く地方自治体も必要とされるポストです。人口二五万人以上の市は建築主事を置くことが義務付けられており、人口約三四万人の所沢市はこちらに

該当します。建築主事のいない町村では都道府県知事が特定行政庁となります。

ところが、所沢市では建築基準法の権限が使われてきませんでした。行政法の観点から言えば面白い傾向と言えます。確かに建築基準法には「命ずることはできる」と規定されており、「命じなければならない」とはなっていません。ですから「裁量がある」ということはなりますが、相当危険な状態になつて行使すべきと考えられるようになつても権限行使されてこなかつたのです。私も実際にいくつかの特定行政庁に「なぜ権限があるのに使わないのですか」と聞いてみたことがあります。返ってきた答えは「前例がない」でした。また、とある自治体担当者からは「仮に命令を出して、代執行になつた場合に費用回収がほぼ不可能。そうなると行政の内部監査で指摘されは「かしい」「建築職は仕事が多すぎて手が回らない」と聞いたこともあります。このような理由で建築指導課は動かなかつたのです。

余談ですが、自治体行政における専門職のひとつである建築職は、人事上も相当の自律性を持つています。「建築基準法の権限は行使しなくていい」と考えれば、その理由が何であつても、長が命じてやらせることは難しいのが実情です。  
もちろん、住民は心配ですから「なんとかして欲しい」と陳情を繰り返します。しかし、行政は、「前例がない」「所管ではない」「私有財産だ」などの理由でたらい回しをして、周辺住民が諦めるのを待つているのが実情でした。今日の参加者は行政職員が多いと伺つており、そうした方の前

で申し上げるのは恐縮ですが、私は「行政とはやらないことの理由を考える天才だ」と思っています。これまでヒアリングをしていても「よくこのような理由を考えてくるな」と感じることが多々ありました。

## (2) 所沢市条例の特徴

所沢市では、総合政策部の危機管理課防犯対策室が起案し、条例を制定することになりました。

所沢市条例は二〇一六年に一度改正されていますが、前述のように制定当初は防犯、生活環境保全、火災予防の法益を明記した単独条例でした。その上でいくつかの規定を設けています。例えば、目的として第一条で「生活環境の保全及び防犯のまちづくりの推進に寄与する」を規定しました。そ

の仕組みは至つて簡単で、空き家の所有者に対し

て適正管理義務を課し、そして、外観目視の実態調査ができるとしました。これは立ち入つての調査ではなく、外から見て判断するのです。そして、所有者に対し、助言・指導・勧告ができると規定しました。

所沢市条例が注目された理由として、空き家だけを対象とした単独条例である点が挙げられます。その他の理由としては、空き家に対し適切な対策を講ずる助言・指導・勧告を経た後、なお改善されない場合には命令、具体的には除却命令が出せると規定したことがあります。これは、行政法的に見ても決定的に重要な点です。

この除却命令とは、所有者本人が履行しなければ行政が行政代執行法により代執行できるという

ものです。さらに命令に従わなければ公表する規定も置きましたが、刑罰規定は設けませんでした。

このように代執行もできる条例が制定されたことであって、所沢市条例が全国的に注目され、多くの照会や視察があつたと聞いています。そして、所沢市条例をモデルとして全国で空き家条例が制定されます。

私は所沢市に対し条例制定後にヒアリングしました。命令は数件出したと回答がありました。そ

のうちの一件は建物所有者が不動産業者だったこともあって、公表を通じて会社名が出ると商売に影響が大きいと言った理由から自主的に解体したそうです。公表制度があることの効果が大きかったようです。

## 深刻だつた雪国の空き家問題

### (1) 代執行実施を目指した大仙市条例

所沢市よりも深刻だつたのは、雪国の自治体です。京都市生まれの私にはリアリティを持つて認識できませんが、雪は重くて家屋を押しつぶすところはあるのは、北海道に住む皆さんであればお分かりでしょう。所沢市条例を踏まえて、雪国の自治体でも空き家条例を制定していました。例えば、秋田県大仙市は、二〇一一年に「空き家等の適正管理に関する条例」を制定しています。もちろん、この条例にも命令規定が設けられています。さらに代執行することを想定し、行政代執行法の確認規定も設け、現に実施しています。

### 即時執行を規定した条例の登場

二〇一二年に制定された長野県飯山市条例は、

通常半年くらいの期間を置くことが多いようですが、ところが、大仙市条例は二〇一一年一二月二六日に制定公布され、一月一日に施行しています。

周知期間をほとんど置くことがなく、すぐに条例に基づき指導・勧告・命令を行いました。所有者はそれには従いませんでしたので、施行から二カ月後の三月五日に行行政代執行に着手しています。

### (2) 大仙市が行政代執行を急いだ理由

なぜ、大仙市がここまで急ぐ必要があつたのでしょうか。対象となつた建物は市立小学校の校庭横の倉庫でした。飛ばされた建材が以前から校庭をころがるなど、大変危険な状態にあつたため、このままでは校庭で遊ぶ児童がケガをする可能性が高い。仮に児童がケガをした場合、国家賠償法第二条に基づき自治体が責任を負うことになりますので、早急な対応をするためには狙い撃ちとも思える条例を制定し、代執行まで実施することが不可欠だつたのです。こうした意味でも、大仙市条例はその後の条例のモデルとなつたと言えるのではないでしょうか。

代執行自体は、秋田県の美郷町、八郎潟町、鹿角市、新潟県長岡市など雪国の自治体で続きました。雪国以外でも東京都大田区や墨田区でも安全の観点から代執行を実施した自治体もあります。繰り返しになりますが、条例で命令を規定した。これが大きなポイントでした。

行政法でいう即時執行（緊急安全措置）を規定しました。すぐに対応しなければならない場合、命令などを出していては間に合いません。そこで、この規定に基づき落ちかけの屋根瓦を降ろすなどの必要最小限の対応ができる権限を規定しました。最近では即時執行の規定を設ける条例が多くなっており、必置規定・標準装備です。

### 3 条例ゆえに見えてきた対応の限界

後ほど触れますと、代執行は制度として存在するものの、行政現場では現実の選択肢がない方法、手段です。それは空き家条例を制定した自治体で、すぐに代執行に着手したケースは少ないとから見ても明らかです。基本的には条例に規定する勧告などの行政指導によって、所有者に自主的解体をしてもらうのが狙いでいた。

ところが、条例ゆえに存在した対応の限界もあります。これも認識しておかなければなりません。条例制定は憲法九四条が自治体に制定を保障している権能です。法律の範囲内、法律に反しない限り制定はできるのですが、個別事項になると条例で制定することが果たして可能なのか、と悩む自治体も多かつたと言われています。いくつかの論点をみてみましょう。

#### (1) 家屋内部への立ち入りは可能か

先ほど、所沢市条例の説明の中で「調査はできるが外観目視」と話しました。これは、家屋が建っている敷地内に立ち入れるのかという問題と関係

してきます。また、どれぐらい危険かを把握するためには、家屋内部に入つて梁や柱の状態を確認する必要ができます。

この点に関して、憲法三五条の住居不可侵規定の関係で果たして可能なのかと迷う自治体が散見されました。法的に申しますと、刑事捜査をしているのではないかと、条例で内部調査を規定すれば可能なのですが、躊躇する自治体があるのも事実です。

#### (2) 固定資産税情報から所有者特定は可能か

空き家問題のスタートは所有者の特定です。家の所有者は不動産登記を確認すれば分かることになっていますので、法務局に行くのですが、現実には、そもそも登記がなされていない家屋が相当数ある。また、登記がされていても、相続が発生し所有者が変わっていることは多いのですが、相続登記がなされているケースも非常に多い。例えば、登記簿に記載されている所有者は明治生まれの人のままという例も珍しくありません。戸籍を一つ一つ追つて把握をしなくてはなりませんが、転居情報が記載されている戸籍附票なども一定期間で破棄されてしまうため、所有者の追跡が難しくなります。

このような場合、頼りになるのが固定資産税情報です。空き家であつても市町村税の課税対象となつていてるので、誰に対してもアプローチしたらいいのか分かるのです。ところが、地方税法二二条は秘密を漏らしてはならないという守秘義務を規定します。地方公務員法三四条にも守秘義務規

定がありますが、税務に関しては加重するかたちで規定が置かれています。固定資産税情報を見れば誰が納税していることが分かり、その人を通じて空き家の危険状態を伝えることも可能なのでしょうが、私が確認したところ、行政現場では地方税法二二条を厳格に解釈して「一切の情報が出せない」と回答する自治体がほとんどでした。

#### (3) 固定資産税特例制度から除外は可能か

これもよく言われるのですが、建物がある場合、固定資産税等の住宅用地特例制度によつて課税額が減額され、結果的に納税額が少なくなる運用がなされています。一般的には二〇〇平米以下の宅地であれば六分の一となっています。ところが、空き家は建物を解体するとその特例もなくなってしまいますので、特例制度の恩恵を受けるために解体しないという消極的な運用に繋がっています。誰も住めないような建物に対し特例制度を適用させておくこと自体がおかしな話です。そこで、条例で勧告・命令後に特例制度を外すよう規定できるのか、ということになります。一方は条例、もう一方は法律です。両者をリンクさせることはできないと解されていたため、特例制度が存続してしまうという問題が現に存在しました。

#### (4) 固定資産税特例制度から除外は可能か

先ほど紹介した大仙市は、代執行を実施しました。命令に従わないとために代執行を行つたのです。ところが、命令すべき相手方が分からない場合には、命令はできませんので、代執行もできないこ

とになります。つまり、命令する相手がないかないかぎり制度として使えない点が問題として存在します。

後ほどお話をしますが、略式代執行という制度があります。命令すべき相手方分からない場合にも代執行ができるしくみですが、法律の独占事項であります。こうしたことが条例による対応の限界として指摘される回答でした。

#### 4 空家法制定へ

そうなると、法律による対応が必要となつてきます。空き家条例の制定が増えてきたこともあり、地方自治体から国、主として国土交通省に対して、「これだけ条例が増えてきたのだから法律を制定してほしい」との要望が多く寄せられるようになりました。ところが、国土交通省は、「建築基準法で対応可能」として、新法制定には否定的な態度をとっていました。権限行使をするかしないかは先ほど説明した特定行政庁の問題であり、国土交通省の言い分は至極当然です。

そうしたことから、陳情の矛先が国ではなく政治家に向かいました。自由民主党に空き家対策推進議員連盟が設立され、これが中心となつて二〇一四年の一月に「空家等対策の推進に関する特別措置法」（空家法）が制定されたのです。

#### 空家法の仕組み

空家法の仕組みを説明しましょう（図表2）。

まず、市町村は空家等かどうかを確認します。一

#### （2）事後の・対処療法的仕組みを規定

空家法は、基本的に壊れそ、崩れ落ちそ、うの法律ではありません。除外するといつた対処

定の基準を超えた場合、著しく保安上危険となるおそれがあるなどの状態になつた段階で特定空家等と認定します。所有者が分かつていれば「指導→勧告→命令→代執行」の順となります。この流れは空き家条例に倣っています。

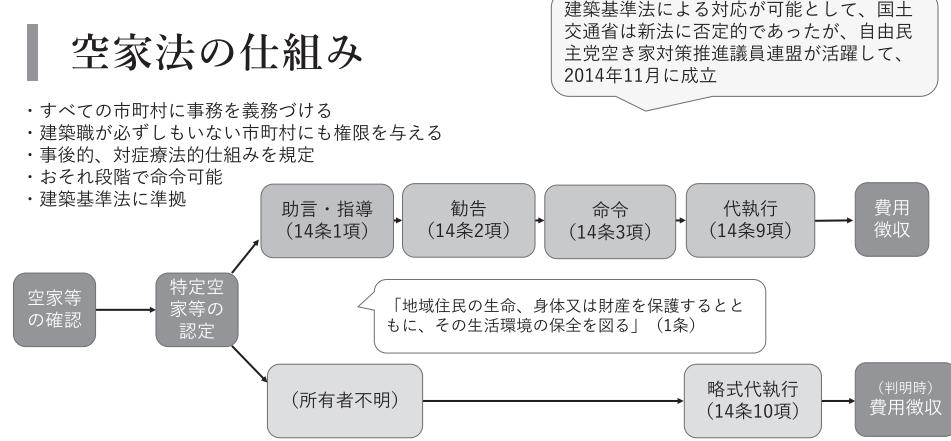
一方、所有者不明な場合は、先ほど条例では規定が難しいと話した略式代執行で対応します。つまり、著しい保安上の危険のおそれ等を除去することにより、法の目的である「地域住民の生命、身体又は財産を保護するとともに、その生活環境の保全を図る」を達成するのです。

##### （1）全市町村に事務を義務づけ

空家法には、いくつかの特徴があります。まず、すべての市町村に事務を義務づけしている点です。皆さんご存知のように、日本には東京二三区も含めて一七四一市区町村が存在します。先ほど、空家法ができるときには四〇〇ほどの条例があるとお伝えしました。一七四一のうちの四〇〇ですから、制定していない市町村が多かつたのですが、この条例はコピペをすればできる条例でした。そうであるとしても、結果として「そんな条例は要らない」と考える自治体の方が多かつたのです。

ところが、空家法は事情に関わらず全ての市町村に事務を義務づけました。特定行政庁や建築主事がいない市町村もありますが、そうした自治体に対しても権限行使を命じる法律です。

図表2



療法的なしくみを規定しています。

また、条例との関係、あるいは建築基準法との関係でも注目されるのが、おそれ段階での命令を可能にしている点です。これは対象を空き家に限定した法律だから可能だつたのでしょう。先ほど建築基準法でも命令権限があると話しましたが、

同法は、居住の有無に関わらず、建物が保安上の危険な状態になつた場合に権限行使が可能としています。一方、空家法はもっぱら人が住んでいないことが前提なので、居住権や財産権の配慮をそれほどしなくてもよく、より事前の段階で先手を打つた対応となつています。

## 空家法の現状

### (1) 代執行の実施状況

空家法は二〇一五年五月から施行されていますが、国土交通省では年二回、実施状況の統計をとり、空家法のポータルサイトに掲載しています。

図表3はそれをまとめたものです。注目すべきは、合計のところに記載されている緩和代執行九二件と略式代執行二五九件という数字です。緩和代執行は相手方が分かつている場合、略式代執行は相手方が分からぬ場合です。施行後六年間で、しかも市町村が三五一件の代執行を実施した法律は本邦初でしょう。

ちなみに、行政法の教科書で行政代執行のページを開いてみると「実効性がない」、「十分権限が行使されていない」と言うように、使えない制度です。最高裁判所の宇賀克也判事は行政法学者

です。その著書である『行政法概説Ⅰ行政法総論』

でも、以前は「所期の効果を上げているとは言ひがたい」となっていました。ところが、最新の第7版では「空家法を除き」と書き加えられています。このように空家法の執行実態については、行政研究者にも注目されています。

また、図表3の件数だけみれば、相手方がわからないケースが多いのではないかと思つてしましますが、実際は逆で、誰が所有者か分かつている方が多い。事案の処理だけを考えれば、相手方が分からぬ場合の方が手続が楽で、指導も勧告も命令もする必要なくいきなり執行＝解体が可能です。こうしたことも数値に反映しています。

### (2) 略式代執行が多い理由

代執行を行つ場合、行政が工事業者と契約し解体除却します。その費用については家屋所有者に對し納付命令を課し、これに応じなければ強制徴収をする流れになつていて、何とかすれば回収できます。ただ、繰り返しになりますが、略式代執行の場合は所有者が分かりませんので回収できません。したがつて、公費支出が生じます。納税者の感覚からすれば、「所有者が判明していない」となりますが、行政としては貸し倒れとなるとしても危険を除去する方が先だということになります。こうした考えもあって略式代執行が多いのでしょう。

また、空き家の解体費用はケースバイケースです。報道でも取り上げられていましたが、二〇一二

〇年に滋賀県野洲市でマンションを解体したときには一億八千万円ほどかかったと聞いています。

最近も北陸地方にある旅館を代執行で解体するという話が出ていますが、この費用は野洲市のマンション解体を超えると言われています。普通の一

図表3

## 積極的な執行実績

「空家法を除き、所期の効果を上げるとはいいがたい。」宇賀克也『行政法概説Ⅰ行政法総論〔第7版〕』（有斐閣、2020年）250～251頁

### ・行政法テキストの記述を修正させるほどの積極的な代執行実績

国土交通省資料（2021年8月25日発表）より作成

	2015年度		2016年度		2017年度		2018年度		2019年度		2020年度		合計	
	市町村数	措置件数	市町村数	措置件数										
助言・指導	124	2,173	202	3,125	271	3,840	325	4,542	399	5,359	396	5,849	687	24,888
勧告	23	54	72	202	91	292	102	375	138	465	149	480	320	1,868
命令	3	4	16	17	29	44	20	42	33	42	46	66	113	215
緩和代執行	1	1	10	10	12	12	14	18	25	28	21	23	74	92
略式代執行	8	8	23	27	33	40	44	49	56	69	54	66	166	259

市町村事務について施行後6年で351件もの代執行がされたのは本邦初。判明事案が多いにもかかわらず略式代執行が多いのは、交渉コストが低いから。費用は数十万～数百万が多い。千万や億単位のものもある。代執行費用回収は成功していない。

軒家の場合、一〇〇～二〇〇万円ほどで解体可能ですが、鉄筋コンクリート製の場合は費用がかさみますし、特にアスベストが含まれていたりするとさらに費用が跳ね上がる傾向があります。先ほどの野洲市の事例ではアスベストが含まれていたため、費用が高額になりました。

### (3) 代執行以外の実施状況

図表3に記載のように、空家法のもとでは、助言も六八七市町村二万四八八八件にものぼっています。市区町村数一七四一分の六八七ですから、まだ少ないとは言えるものの、空家法の規定を使う自治体が徐々に増えてきていると言えるのではないでしょうか。

## 5 空家法制定以降に制定された空き家条例の特徴

### 法律を補完する意味での条例制定

ここからは、空家法が制定されて以降、それまであつた空き家条例はどうなつたのかについてお話しします。現在、空き家条例がいくつあるか私も数えたことはありませんが、そうした情報を集めている一般財團法人地方自治研究機構のサイトを見てみると、六〇〇条例くらいあるようです。条文を見ると、いかにもコピペというものは少なく、自治体ごとの多様性に富んでいるな、というのが私の印象です。空家法により全ての市町村が事務を義務づけられていますので、何らかの対応は取つていることになりますが、それに加えて

独自の条例が必要なのかと言わると、空家法だけは不十分だと考へているケースが多い。なぜ、法律だけではなく条例も必要なのでしょうか。

### (1) 独立的機能

空家法では「空家等」あるいは「特定空家等」と規定していますが、法の目的は同じであつても異なる対象について広くカバーしなければならぬ場合があります。例えば、三軒長屋でも部分的に居住がなされている建物ならば空家法の対象ではありません。すべてが非居住者の必要があります。そこで、こうした建物を対象とする場合には独立的機能を持つ条例を規定しなければ対応できません。

### (2) 法律自治的機能

空家法には条例が制定できるという規定はありません。どうやら全国画一的に実施すべきと考えられているようです。ただ、前述したとおり市町村の事務としていますから、自分たちの事務として使い勝手がいいように空家法に手を加える。つまり、法律実施的機能を持たせる意味で条例を制定することは可能です。

### 規定項目の現状

ここからは、現在制定されている空き家条例にどのような規定があるのかを整理をしてみます。

### (1) 時間的前置規定

空家法では「空家＝常時無人」と定義されています。要するに使われていない建物を指すという

ことです。ところが年に数回、荷物を出し入れしているような建物は空家法の定義からは外れてしまい、法律の適用ができません。ただ、こうした状態であつても、著しく保安上危険な建物という場合もあるでしょう。

そこで茨城県結城市条例は、こうした建物を「空き家等」と独自に定義し、空家法の対象外でも行政指導ができると規定しました。行政指導には拘束力がありませんから、条例を根拠にする必要はないのですが、住民に対し行政がアプローチする場合、「何の根拠にやっているのか」と言われることが多いため、「条例の規定に基づき指導している」と言えるのは、現場の方にとつて大きな意味があります。

### (2) 空き家等以外の建物規定

先に見たように、三軒長屋のような建物も空家法の対象になります。三軒長屋とは独立した住居部分は三つある建物ですが、前述のように国土交通省はその独立した三区画全てが空室となつていいなければ空き家とは認めていません。つまり、一区画には人が住んでいるが、建物全体の状態はかなり悪い場合でも、それは空き家に認定できません。しかししながら、危険に変わりありませんから、京都市条例ではこの点を対応させるため、指導や命令の根拠規定を設けた上で、空家法の関係規定を準用するような対応をしています。

### (3) 詳細化規定

空家法を自分たちの自治体に合うよう、言わば

カスタマイズした条例も見受けられます。例えば、法で助言・指導・勧告・命令ができる条件は、「著しく保安上危険のおそれ」です。ところが「著しく保安上危険のおそれ」があると言わても、よく分かりませんから、福岡県大刀洗町条例は、条例で具体的な判断方法を例示しています。

#### (4) 確定規定

空家法では、助言・指導・監督は市町村の事務として実施が義務づけられていますが、空家等対策計画の策定や権限行使を判断する第三者協議会の設置は任意です。こうした計画を条例で「定める」あるいは「策定する」「協議会を設置する」といった確定規定を置く条例も多くあります。

#### (6) 修正規定

空家法では適正管理の努力義務規定として、「所有者等に対し適正管理するよう努めるものとする」と規定されていますが、これを「適正管理するものとする」と義務的な規定にするといった修正・上書き条例もあります。また、山梨県山梨市条例のように、効果裁量のある助言・指導・勧告・命令についてこれを否定し、義務付けしているという珍しい例もあります。

#### (7) それ以外の追加規定

空家法との関係で、「手続」もしくは「措置」を追加するケースが多くみられます。特定空家等の認定については、行政側で「空家等」と把握した建物が一定程度の危険性を有する場合に特定空家等に認定するようになっています。所有者に対しては、ある日突然行政から「あなたの所有にかかる家屋が特定空き家等に認定されました」と連絡がなされます。しかし、冒頭で申し上げたとおり、相続が反映された登記がなされていませんの空家法を部分的にコピペして条例に規定しなおしましたのです。こうすることで市民に対し、条例ワンストップで空き家行政の全体が見える効果もあります。法律を自治体のものとする意識がみてとれます。また、確認規定で珍しいのは、北海道豊頃町条例です。「知事に援助を求めることができる」と入念的に規定しています。

#### (5) 確認規定

繰り返しになりますが、「市町村長は○○できる」というように、空家法では市町村に権限を与えています。ところが市の場合、町村長はいません。そこで兵庫県明石市条例では「市長は空家法○条に基づき、○○できる」と表記しています。空家法を部分的にコピペして条例に規定しなおしましたのです。こうすることで市民に対し、条例ワンストップで空き家行政の全体が見える効果もあります。法律を自治体のものとする意識がみてとれます。また、確認規定で珍しいのは、北海道豊頃町条例です。「知事に援助を求めることができる」と入念的に規定しています。

らることで、事前対応や自主的対応に繋げるという効果も有しています。

勧告は行政指導となるため、特段相手方の言い分を聞くことは不要なのですが、勧告を受けたまま、一月一日を迎えますと、住宅用地特例制度適用除外となってしまいます。固定資産税が約四倍となる不利益な効果があるため、行政手続法の觀点からこれを不利益処分と整理して、弁明機会の付与を規定する大阪府茨木市のような条例もあります。また、自主的に除外した場合は、特定空家等と認定する必要がなくなりますから、改善時に認定を撤回する規定を設けた北海道津別町のような条例もあります。

#### ②措置

措置とは、特定空き家に何らかの対応をすることです。即時執行がこれに該当します。空き家条例では「緊急安全措置」と記するものが多いです。所有者に何かを命ずることなく、行政は行動を取れることを規定したものです。空家法制定前の条例でもそうでしたが、その後の空き家条例の必置規定かと思うほど、多くで導入されています。  
空家法の適用にあたって、多くの市町村では、特定空家等の認定を点数制としています。総合点で一〇〇点を超えると特定空家等と認定されますが、例えば九〇点の場合には特定空家等には該当しません。とどめの一発がないだけで一〇〇点と九〇点に大きな違いの差はなく、危険であることに変わりないのですが、特定空家等と認定されなければ空家法の権限行使である助言・指導・勧告

告もできません。ただ、住民の安全確保の観点で

考えれば、行政指導くらいでるようにしたほう  
が良いのではないか、と考える自治体が当然に出  
てきます。そうした建物を兵庫県南あわじ市条例  
では「準特定空き家等」と定義し、行政指導がで  
きる根拠を独自に規定しています。また、命令違  
反の公表については非常に多くの条例で規定され  
ています。

空家法だけを実施する自治体は多いのですが、  
それだけでは使い勝手が悪いと考えたところが  
徐々に増えています。条例を制定して独自の施策  
を実施し、対応することが増えてきたのはそのた  
めです。

## 6 空家法・条例の実施を通じて明らかに なった課題

### 共有持ち分の尊重が行政に重荷となつて現 状

空家法、空き家条例の対応を通じてどのような  
課題が認識されているのでしょうか。私はいくつ  
かの市の空き家対策審査会委員を務めています  
が、その経験を通じても、行政職員は大変だなと  
感じる場面は少なくありません。その審議会では  
明らかに財産的価値のない特定空家等の写真が資  
料として提出されますが、このような物件の多く  
が共有になっています。所有者である相続人が記  
載された樹形図を見ると、最初は一人ですが、次  
第に分かれていきます。結局お互い知らない人同  
士が相続人となり、共有となつている場合が多く

あるのです。

さらに相続人持ち分の権利は対等ですから、一  
〇分の一、あるいは二〇分の一と言つた割合で共  
有者になることも少なくありません。五〇を超  
えるとメガ共有と言つたりします。ところが、行政  
としては、所有者である限りは持ち分割合に關係  
なく、ひとり一人同じように指導・勧告・命令を  
しなければならない。したがつて、行政からすれば  
非常に多くのコスト、時間が掛かっているのが  
実情です。さつさと解体してしまえば早いので  
しょうが、それなりの価値のある不動産であるこ  
とを前提として法や条例の制度が設計されていま  
すから、端から見していくともおかしいなと思う場合  
が少なくありません。

### 除却には共有者全員の承諾が必要

民法では、所有権の対象となつている空き家を  
解体するような行為を「変更」と言いますが、こ  
れを行うためには、共有者全員の同意が必要とい  
う民法の大原則が空家問題の解決を困難にしてい  
ます。私の経験事例をお話ししましょう。共有者五  
人のうち四人が解体賛成、精神疾患の疑いのある  
お一人が解体反対を主張して話がまとまらないケー  
スでした。相続に関する家庭裁判所で遺産分割  
調停がなされたのですが、これも不調に終わって  
しまいました。そうしている間にも建物はどんどん  
劣化していきますから、行政としてははどこかの  
タイミングで見切る必要が出てきます。

この事例は、たまたま指導を経て自主的解体と  
なりました。しかし、話がまとまらない場合には

「勧告」です。当然従われませんので「命令」と  
なります。興味深いのは、空家法では解体賛成の  
四人に對しても「命令」が出しうるということです。  
民事法の共有関係と行政法の監督権限関係に  
一種のねじれ現象が見られるのです。

また、こうした問題を抱えている方は往々にして  
高齢者が多いため、途中で亡くなつてしまい、  
新たな相続が発生する部分もあります。そうなる  
と新しい相続人に對して、また一から指導や勧告  
を始めなくてはならないとすれば、行政とつては  
非常に手間な作業なります。

### 借地上の特定空き家問題

借地上に建つてある特定空家等について、地主  
は早くなくしてしまつて土地利用したいと考へる  
でしょう。しかし、建物は地主の所有ではありません  
せんから、解体する権原がありません。さらに建  
物所有者が行方不明となつてている場合、行政が代  
執行するので公費で解体してくれます。更地とな  
れば、場合によつては相当の利用可能性が出てき  
ますので、棚ぼたの利益が地主に発生します。行政  
としては生み出された利益を少しでも回収した  
いと考へるでしょうが、その術や方法がないのが  
現状です。現実に利益を算定しようとすると、何  
をモノサシにどの時点で測るのかなど、いろいろ  
と技術的に難しい問題が出てきます。

### 財産管理人の選任

民法の財産管理人制度を利用する動きも見られ  
ます。財産管理人には二つの制度があります。一

つが不在者財産管理人、もう一つが相続財産管理人です。空家法では明記されていませんが、この二つの財産管理人制度は運用上、利害関係人としての市町村長が選任申立てができるとなつて、います。いくつか利用例はあるのですが、この制度は底地が売れないを使い勝手が悪いため、行政現場では限界があると認識されているようです。

### 建物内の動産取扱い

代執行Ⅱ空き家解体となります、建物の中に何もないということはありません。タンスやテーブルといった家具や仏壇などいろいろなものが残されています。行政現場では、こうした動産の処分に悩んでいるケースが散見されます。動産を運び出した上で建物を解体し、その動産を土地に置くことはあり得ないでしよう。動産は悪さをしませんが、法的には整理が必要な問題です。

### 解体後に発生する廃材所有権の取扱い

法律的にはマニアックな論点ですが、代執行対象物の所有権をどう考えるのかという問題があります。例えば、建物を解体すると木くすなどの建築廃材が発生します。建物には共有の所有権があるはずですが、どの時点で所有権がなくなるのか。建築廃材にも共有持ち分があるのか。滅失したり廃棄物として中間処理、最終処分されはじめて消滅すると考えるのでしょうかが、代執行されると「みなし放棄」してしまふように感じます。

## 特定空家等に事務管理は適用できるのか

先ほど、危険な空き家に対し即時執行として、必要最小限の行為ができると言いました。私がお付き合いした自治体でも、ゴミ屋敷の片付けは事務管理であり、空き家についても同様の行為ができるのではないかという指摘がありました。ただ、空き家への対応を行政が事務管理で行うことはできません。即時執行の規定を条例で置く必要があります。費用徴収をしたりすれば、納付命令をかけて当事者訴訟の提起が必要です。

### 住民への情報公開

特定空家等と認定した情報は、当然行政は知っています。この情報を住民に開示するのか。私がヒアリングした限り、開示しないと回答する自治体がほとんどでした。その理由を確認すると、「プライバシーだから」と言うのです。ただ、著しく保安上危険だから特定空家等と認定するのです。住民としては、そうした建物の前は通らないようにしよう、あるいは自分の子どもが使う通学路であれば変更して欲しいと考えるはずです。今後、こうした情報開示をどうするかが問題となつてくるのではないでしようか。

そのようにして改正されたガイドラインを確認したところ、本来なら法律事項ではないかと思われるところにまで踏み込んでいる状況です。また、改訂部分については、先ほど課題として挙げた長屋問題、共有問題など、法的な対応としてきちんと対応すべきものもあり、運用面だけでクリアできぬ問題も多々あります。

ひとつ問題だと感じているのは、略式代執行の費用徴収です。基本的に相手方不明の場合に略式代執行を実施しますので、費用徴収は不可能だと分かっています。ところが、法律上は「その者の負担において」と規定されています。したがって、後から所有者が判明した場合、その人に費用負担

は議員提案による制定です。国土交通省は、どうも自分たちが担当する内閣提出法案で法改正をしたくないように見えます。

議員提案である法案の一部改正は議員提案でも内閣提出法案のどちらでも構わないのですが、内閣提出法案で法改正をすると内閣法制局のチエックを受けなければなりません。そうなつた部分、国土交通省はこの法律について相当修正しなければならないと考えているようで、自分たちで改正をやりたくないというのが理由のように感じられます。

## 7 空家法施行を受けた国の対応

空家法には、施行後五年での見直し規定があります。二〇二〇年と二〇二一年に見直しの取組みがされました、法改正とはならず、行政指導であるガイドラインの改正で終えています。空家法

してもらわなければならないのですが、空家法には所有者判明後の徴収方法について何も規定されていません。これは立法ミスです。行政代執行法に基づき納付命令を出して、強制徴収公債権として確定処理をすべきなのですが、それができない問題があります。これは行政代執行法の関係規定を準用する改正をして解決しなければならない問題です。

## 8 分権時代の空家法制を考える

地方分権から二〇〇年が経過しました。そのいろいろな取組みがなされました。行政法の観点からみると、一つ大きな視点があります。政策的課題については、法律の中で国と自治体の適切な役割分担をすることが重要とされました。すなわち、国の役割は全国統一的な対応すべきことを法律できちんと決めること、実際の現場に近い事務は自治体に決めさせることです。これは地方自治法一条の二、二条一項～三項にも規定されています。

ところが空家法は、空き家条例を踏まえて制定されていますから、規定されている内容はほぼ空き家条例のそれです。たんにスライドさせたのでした。したがって、制定時に前述したような分権的な配慮があつたとは到底考えられません。個人的には、そういう觀点も踏まえた改正をすべきと考えています。基本的に自治体の事務に関する事項は任意的にして、その根幹部分を法律で取り上げるべきではないでしょうか。義務的事務を撤廃

して任意的事務へ転換することは、たしかにアリアリティがないので、あるべき論としては、このように考えています。国の事務としてきちんと対応するには、やはり権限関係の整序が必要です。

非居住実態では、所有者が他所において独身独居の老人、あるいは認知症で意思能力に問題がある老人といったケースは今後確実に増えていくでしょう。意思能力が十分でないがゆえに成年後見人が就いているのであればいいのですが、それが就いていない方に對して命令ができるのか。行政法は「話せば分かる人」を対象にしており、話が通じない人のことを何も考えていない。いつそのこと所有者不明であれば略式代執行で解体できますが、所有者は目の前にいる。命すべき相手方を覚知できないとはなりませんので、この課題をどうしていくのかが大きな問題となるでしょう。

## 9 空き地を始めとする土地利用問題

最近、管理不全であるがゆえに負の外部性を発生させている共有不動産について、「社会的に望ましい方向での利用」という觀点からの行政法的介入が目立っています。このように使われない土地、あるいは不適正管理されている土地に対し、いくつかの法律対応がなされるようになりました

ので、ご紹介します。

### (1) 森林経営管理法

所有者が部分的に判明しないために利用について意志決定ができない森林、または反対する所有者がいるために利用ができない森林に関して、知事の裁定によつて利用の合意がされるとみなして、何とか適正管理されるようしようとするのが二〇一八年に制定された森林経営管理法です。森林

ますし、問題が発生すれば所有者の責務が追及されるのが基本ですが、それに任せることができないということが現にあり、市町村に苦情が持ち込まれるケースが後を絶ちません。

冒頭で挙げた長万部町条例は、空き地に植生する雑草を対象とした命令規定が置かれていますし、三重県名張市や千葉県流山市では、雑草除去に特化した条例を制定しています。この二つの条例のもとでは雑草除去命令（草刈り）を出し、從わになかつたのには代執行として行政が草刈りを実施しています。二〇一六年、神戸市が空家空地対策の推進に関する条例を制定し、空家法と同様の枠組みを空き地にも適用し対応しています。

### 土地に対する法律対応の動向

東京都の千代田区や港区では、空き家問題がほとんど発生しません。空き地ができたらすぐに時間貸し駐車場などになり、土地が放置されることはないからです。このように空き家の建つている土地が利活用できるのであれば、さつさと解体して土地利用した方がいいのですが、こうした地域は極めて稀なもの実です。

したがって、多くの場所で空き地問題が必然的に発生します。もちろん管理責任は所有者にあります。もちろん管理責任は所有者にあります。

の公益的機能に着目したものです。

## (2) 農業用ため池の管理及び保全に関する法律

ため池の場合は問題がもつと深刻です。管理を怠つたことで堤防が決壊すれば洪水被害が発生します。それを防ぐためにこの法律が二〇一九年にできました。所有者が不明であっても行政が介入できるようにして、農業用ため池という公共的資源が持つ負の外部性をコントロールしています。

## (3) 所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法

二〇一八年制定の所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法については、最近新聞でもチラホラ目にするようになりました。これは例えば、市街地に所有者の分からぬ土地があるが、よいのではないかといった場合、一定期間の制限はありますが、管理権をNPOなどに与え、適法に利用できるようにする。放置や酷い状態にしないための措置を推進するべく法律が制定されています。

## (4) 土地基本法の改正

注目すべきは、二〇二〇年の土地基本法の改正です。従来は公共の福祉に即した利用制限が必要なことを明言する法律だつたのですが、改正によって不適正管理も対象となることになり、土地所有者に対して適正管理を求めていくようになります。不適正な土地利用で財産権を行使せず放

おわりに

そろそろまとめに入りましょう。家屋はそれほど手強くはありません。不動産ではありますが、解体して廃棄物となれば燃やすことでこの世からなくなります。しかし、土地はそうではない。この世から物理的に消せません。今後は相続による多数共有者事案が増え、管理や処分はスムーズに

置しているので、その所有者の責任を明確にするための空家法が制定されました。森林やため池についても同時に、こうした動きが土地基本法の改正に繋がったのではないかと考えています。空家法が改正される際にも、十分参考にすべきです。

## (5) その他関連法の改正・制定

二〇二一年に民法も改正されまして、所有者不明の不適正管理地についても一定の対応がなされるようになりました。隣地の所有者に告知しても対応しなければ、越境樹木の枝の伐採を自ら実施して費用請求ができるようになったのは、大きな意味があります。また、これまで財務省は「あり得ない」と言つてきましたが、土地所有権の国庫への帰属に関する法律の制定によって、ハードルは高いのですが相続等によつて取得した土地の国庫帰属も可能となりました。空家法については、法の施行によつて使い勝手の悪いところがいろいろ見えてくるでしょうから、今後の改正は土地基本法の適正利用に関する責任という観点からなさるのではないかと考へています。

本稿は、二〇二一年一月四日に開催した北海道自治研究会での講演をまとめたものです。  
文責・編集部  
（へきたむら よしのぶ）

できない土地が増加するばかりでしよう。

先ほど挙げたようなため池や森林など公共性があるものについては、行政が介入して前に進めることが可能ではあるのですが、そういうものばかりではありません。どれだけ公費を投入するのか、その根拠は何かといった課題について、行政法的にはまだまだ十分に解明されておりません。私自身、これからも研究を続けていかなければならぬと感じています。

空家法に関して言えば、今日は対処療法治をとりましたけれども、それだけではない利活用のための法政策が必要だと言わっています。なかなかうまくいかないのでですが、そうした法政策の必要性は分かりります。

本日はお聞き下さり、ありがとうございました。  
（へきたむら よしのぶ）