資料2-1

老朽空き家への対応と法規制

空家対策特措法成立を受けたこれからの自治体施策

北村喜宣（上智大学法科大学院長）
kitamu-y@sophia.ac.jp

1. 空家対策特措法の成立

- 2010年7月の「所沢市空き家等の適正管理に関する条例」を嚆矢として、法律制定時には、約370条例あった

- 2013年3月　自民党空き家対策議員連盟結成
- 2014年6月　第186回通常国会への上程断念
- 2014年11月　第187回臨時国会で可決成立
  - 11月19日成立、27日公布
  - 空家関係部分は2015年2月末施行、特定空家関係部分は5月末施行

目的

基本指針

①地域住民の生命、健康、財産の保全
②地域住民の生活環境の保全
③空家等の活用の促進

空家等対策計画

空家等＝居住等の使用がされていないのが常態の建築物、附属工作物、その敷地

特定空家等
①そのまま放置すれば著しく保安上危険となるおそれがある空家等
②そのまま放置すれば著しく衛生上有害となるおそれがある空家等
③生活環境の保全のため放置が不適切な空家等（例：著しく景観を損なっている空家等）

助言・指導 → **勧告** → 命令 → 行政代執行

立入検査 → 情報利用 → データベース整備 → 跡地活用

2. 法律の対象

■空家等（2条1項）

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及びその敷地（立木その他の土地に定着する物を含む。）をいう。

- ✓空き店舗も含まれる
- ✓敷地、定着物も含まれる
- ✓常態とは、比較的長期、通年という趣旨。

■特定空家等（2条2項）＝以下の状態の空家等

（1）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

（1）②著しく衛生上有害となるおそれのある状態

（2）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

■ 空家等、特定空家等の認定は、市町村の義務

- 政令で定めるものではなく、市町村が独自の基準を踏まえて認定しなければ、この事務は始まらない
- 空家等に関する「不使用常態性」の認定
- 特定空家等に関する「保安上危険」「衛生上有害」「生活環境保全上法放置不適切」
  - 市町村内の空家等、特定空家等候補物件のリストアップとカルテ化
  - 基準に照らした分類
  - 対応必要度の順位づけ
  - 前二者の認定には、専門性が必要

★「空き家」のいろいろ

売却用住宅

賃貸用住宅

総務省『住宅・土地統計調査』にいう「空き家」

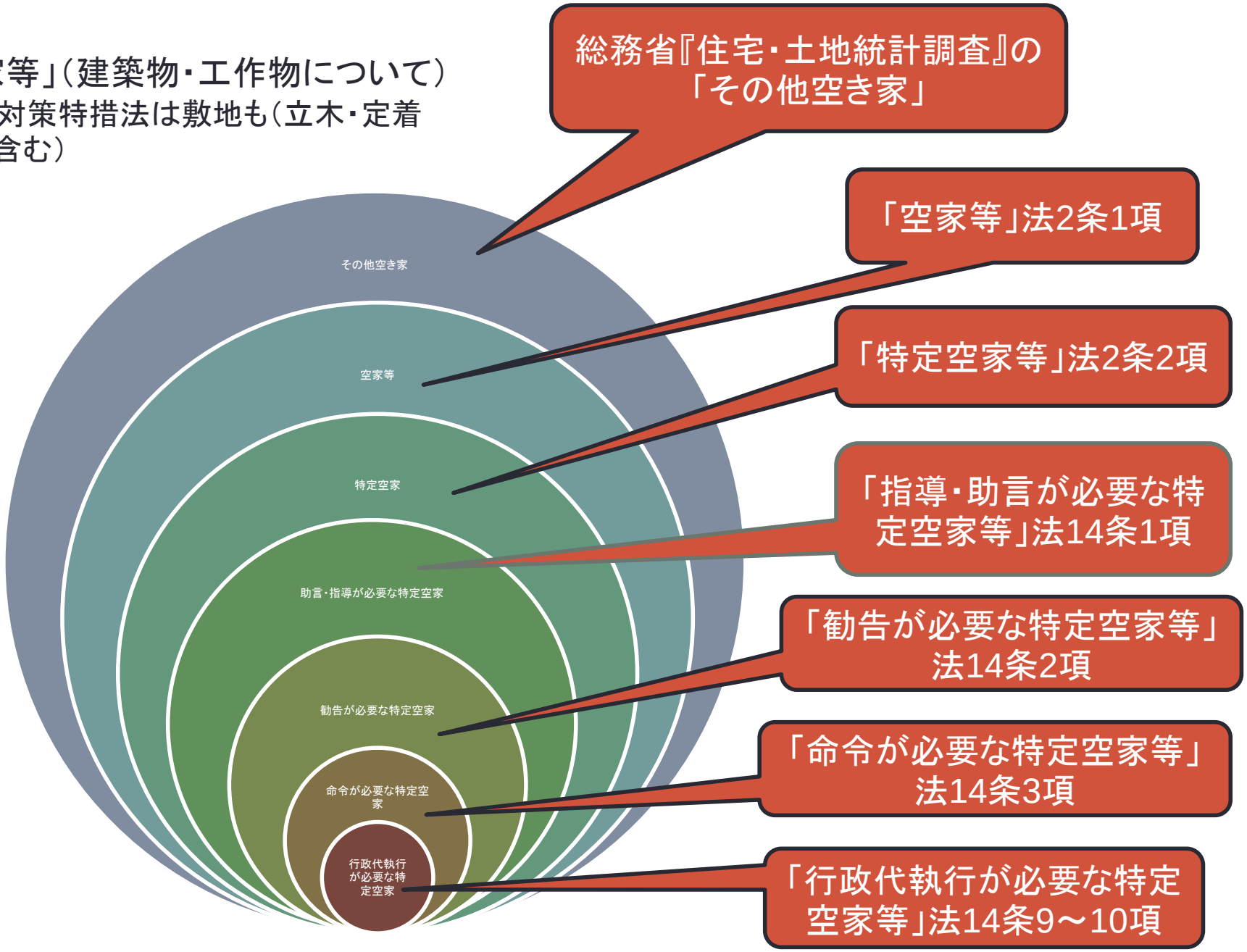
二次的住宅

（別荘、その他）

その他の住宅

これが問題！

「空家等」（建築物・工作物について）
（空家対策特措法は敷地も（立木・定着物）を含む）



「特定空家」の構造

安曇野市内

保護法益のレベルが異なる2つの状態（生命・健康と生活環境）を併記

空家

（1）①著しく保安上危険

（1）②著しく衛生上有害

（2）周辺生活環境保全のため放置が不適切（例：著しい景観阻害）

江戸川区内

■市町村

- 制定されていた約370の独立条例のほとんどすべてが市区町村条例
- 法律は、法定自治事務として、市町村に事務を義務づけた
- 空家等対策計画を策定しない自由はあるし（任意）、協議会を組織しない自由はあるが（任意）、特定空家等に関して、必要な場合に、助言・指導・勧告・命令・行政代執行をしない自由はない（義務）

- 立法者の誤解？
  - 「助言・指導することができる」「勧告することができる」「命ずることができる」「代執行することができる」というように、「できる規定」であるから、裁量がある
  - 権限があることと、裁量があることを混同している
  - 独立条例のなかで、敢えて勧告までしか規定しなかった自治体の自治的決定を踏みにじる結果に（例：足立区、小平市、周防大島町、人吉市）

3. 空家等対策計画

- 基本方針と計画が規定された理由
  - 国法の基本構造のデフォルト

- 市町村にとっての計画づくりの意味
  - 「総合的かつ計画的に実施」⇒長のもとでの部局連携が求められる
  - 8項目の必要的規定事項
  - 対症療法であったこれまでの空き家対策からの脱却
  - 全体像の把握と、対象のカテゴリー分け
  - 空き家の進化（劣化？）の時間的経過に応じた対応が求められる
  - 利活用の注目と「著しく状態」にしない運用
  - 意外に重要な「基本方針」づくり

4. 市町村の体制づくり

■協議会

- 附属機関の法定は望ましい
- 分野指定（住民、議員、法務、不動産、建築、福祉、文化）は余計な例示
- 個々の市町村が体制整備をすることは可能か？
- 計画策定は個々の市町村がやるしかない
- 要件の認定は専門性が必要ゆえ、単独対応は無理な場合もある
- 市町村での共同設置、都道府県による代替執行の活用
- 対応困難な部分について協力を求める
- 都道府県には、協力する努力義務がある

国交省もそうした認識

8条　都道府県知事は、……市町村に対する情報の提供及び技術的助言、市町村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。

5. 状況の把握

■立入検査

- 住居不可侵を理由に外観目視による調査しかできないとしていた条例の場合には、それを一歩進める
- 民事的措置の実施にあたっての情報収集（例：財産目録の作成）にも使える

■税務情報の利用

- 地方税法22条の過重的守秘義務の特別規定か？
- 地方公務員法34条の守秘義務は当然

6. 特定空家等に対する措置

■助言・指導（14条1項）

- 「必要な措置（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。…）」の意味

要するに、景観支障程度では、除却を求めることはできないという趣旨

■勧告（14条2項）

横出し条例では可能

それなら、解体勧告も解体命令も行政代執行もできない

■命令（14条3項）

- 行政手続法上の不利益処分
- それにしては、加重した手続的保障

でも、敷地に繁茂する雑草や樹木への対応は、行政代執行まで可能

■行政代執行（14条）

1．緩和代執行（9項）

- 「放置することが著しく公益に反する」という要件がなくなっている
- 命令が出されていることが前提

2．略式代執行（10項）

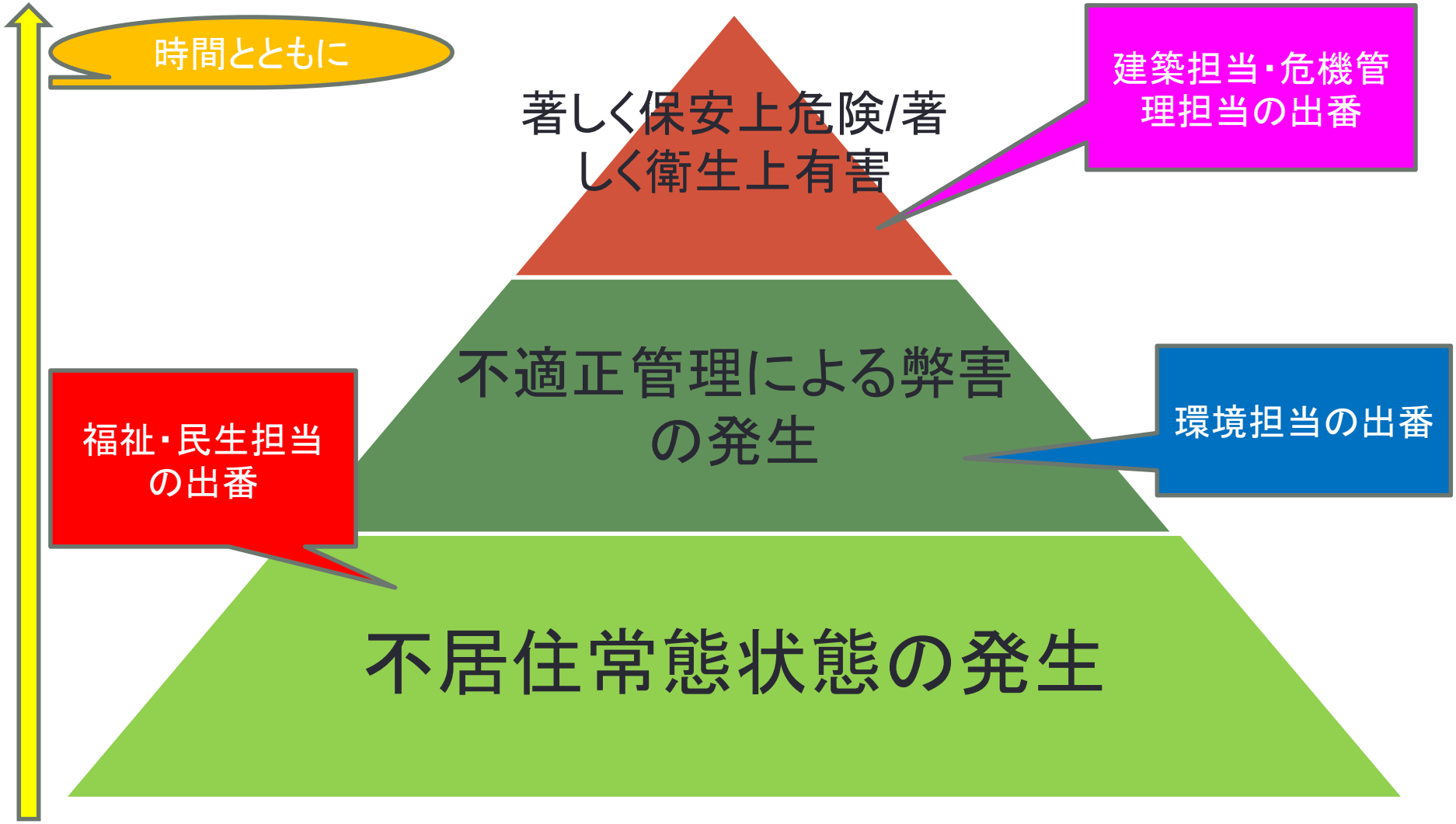
- 「過失がなくてその措置が命ぜられるべき者を確知することができないとき」（助言・指導、勧告の場面でも同じ）

★保護法益の実現のために、積極的に権限行使をせよというのが立法者意思

★「過失なく確知できない」⇒どこまでやらないとダメか？

★命令内容に、家屋内の動産を撤去・処分を含めることができるのか（タンスや段ボール）？

■時間の要素を入れた戦略的対応が必要



7. 支援措置

■都道府県による情報提供と技術的援助（8条）

■国と都道府県による財政上・税制上の措置（15条）

- 計画策定費用補助は想定されていない
- 除却対策費用補助は想定されていない
- （内容不確定の）地方交付税制度の拡充
- (内容不確定の）税制上の措置

■2014年11月になって民主党要求を入れて規定された一文

14条14項　国土交通大臣及び総務大臣は、特定空家等に対する措置に関し、その適切な実施を図るために必要な指針を定めることができる。

- 全国の条例および運用を踏まえる
- 建築基準法10条3項の実績を踏まえる
- 参考事例を示すなど、ある程度は具体的にする
  - ✓基礎の不等沈下、柱の破損、シロアリの発生
- 数字基準は書かない
  - ✓自由度がなくなり柔軟に対応できないため

8. これまでの条例対応の状況

■独立条例

- 特定行政庁（都道府県、市の建築指導課）が建築基準法の権限を使ってくれなかったから、仕方なく制定した
- 制定によるアナウンス効果
- 適正管理義務の規定と公式文書による指導
- 純粋自主的解体、補助を受けた解体、行政代執行による解体

■建築基準法実施条例

- 特定行政庁が建築基準法の権限を積極的に使うべく、必要な規定を条例で設けた（市川市、佐世保市、長崎市など）

■既存条例との関係でみた法律の特徴

1．創設的事項（法律でなければできなかったことがら）	
a　緩和代執行・略式代執行（14条）	①　独立条例は制定できるが、行政代執行法の特別法的規定は、法律でなければできないと解されている。 ②　公益違反要件を緩和した。 ③　不確知事案への対応を規定した。
b　財政上・税制上の措置（15条）	①　解体補助は単独事業としてせざるをえない。 ②　国の補助制度は、危険ゆえの解体除去を正面から想定したものではない

2015年度税制改正大綱（2014年12月決定）では、勧告を受けた特定空家を住宅用地特例の対象から除外

勧告の前（助言・指導）段階で対応することを促進

2. 確認的規定（法律がなくてもできることがら）	
a　空家等対策計画（6条）	①　対症療法となっている空き家対策に総合性と計画性を持たせる必要がある。 ②　老朽空き家予備軍への対応を、部局横断的に進める必要がある。
b　協議会（7条）	①　解体につながる危険性判断に第三者を関与させる必要がある。 ②　給与条例主義の観点からも、法的根拠を与える必要があるが、どのような属性の人を入れるのかまで規定するのは過剰な関与。 ③　市町村による共同設置の可能性。 ④　都道府県の技術的協力の可能性。
c　立入検査（9条）	①　どのような場合に立ち入れるかの判断が微妙。 ②　一般的には可能だか、比例原則に照らして場合分けをした。
d　所有者情報の利用（10条）	①　地方税法22条を厳格に解する税担当。 ②　個人情報保護審議会に諮問して目的外利用を認める運用もあるが、明確にきてする方が安心。

9. これからの市町村条例の方向性

◆基本的な考え方

- 空家対策特措法は、分権時代の立法である
- 空家対策特措法は、条例先行を踏まえての立法である

- 空家対策特措法は、自治体の取組みを押さえつけるものであってはならない
- 空家対策特措法は、国・都道府県・市町村の適切な役割分担を実現しなければならない

有権解釈は存在しない

- 中央政府も自治体も、上記基本理念を踏まえた法解釈をしなければならない

やりたくない担当者は、「法律ができたから、条例はいらないよね」といいがち

◆条例のあり方

1. 法律が制定されても、条例の必要性は失われない
2. これまで制定されていた条例の内容を、法律は必要かつ十分には吸収していない
3. 法律を条例に吸収して、「国の法政策＋市町村の法政策」を住民に示せ
4. 空き家問題は（ソフトとハードの）まちづくり問題である
5. 法律が「空家等に関する施策を総合的かつ計画的に推進」せよといっている意味を考えよ
6. ひとつの部署で手に負える課題ではない
7. 法律の不十分さを、自治体の実践を通じて明らかにせよ

10. 市町村空き家対策法制の枠組み

◆既存条例を持っている自治体の場合（一部改正条例の提案）

- 条例には、法律の何がなくて何があるかを把握する
- ①法律固有部分、②条例具体化・詳細化部分、③条例横出し部分
- ①のうち、条例に再掲するのが適切な部分は，改めて規定する
- ②③は当然に条例に位置づける

◆新規条例を制定する自治体の場合

- モデルはない
- 完成形は、既存条例の一部改正の状態になる

長野市内

①法律が規定したことを、市町村に即して、再度規定する

- 上乗せ的規定もありうる（例：適正管理は法律では努力義務だが、条例では法的義務となっている）

- 任意的規定について、自治的決定により、これを実施すると規定する（＝市長は、法★条にもとづき、……するものとする。）
  - 空家等対策計画策定
  - 協議会設置

- コピペ的対応もある（＝市長は、法★条にもとづき、……することができる。）
  - 立入検査
  - 空家等の所有者等に関する情報の利用等
  - 行政代執行

②法律が規定しているが、規定ぶりが抽象的なものについて、市町村の解釈を条例で規定する

- 知事に対する情報提供・技術的助言の要請
- 「著しく保安上危険となるおそれのある状態」「著しく衛生上有害となる状態」「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」「過失なく相手方を確知できないとき」の具体化

③法律が規定していない事項について、市町村の独自対応を規定する

a. 防犯という目的
b. 所有者の適正管理義務づけ
c. 国・自治体の所有・管理する空き家
d. 景観支障事由による除却措置
e. 緊急時の即時執行
f. 計画実施状況の議会への報告義務
g. 空き家バンク
h. 相続人不明事案対応

A市空き家適正管理条例

三本柱を持つ総合的空き家対策条例

①法律規定の再掲・最終的決定

②法律規定の詳細化・追加規定

③市町村の独自規定

「市長は、法〇条に基づき、……できる。」
「市長は、法〇条に基づき、……するものとする。」

「法〇条の規定に基づく命令をする場合の基準は、次の通りとする。」
「市長は、法〇条の規定に基づく計画を作成する場合には、……をするものとする。」

「市長は、……できる。」

➢即時執行を条例で規定すべき

- ◆緊急安全措置（同意あり）でもなく、命令代行措置（依頼あり）でもなく
  - ➢「義務を命ずる暇のない緊急事態や、犯則調査や泥酔者保護のように義務を命ずることによっては目的を達成しがたい場合に、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」宇賀克也『行政法概説Ⅰ〔第5版〕』104頁

◆京都市空き家の活用、適正管理に関する条例

- ➢17条1項　市長は、空き家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、当該空き家の所有者の負担において、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。
- ➢費用徴収は、民事訴訟を通じてするしかない

➢相続放棄事案・相続人不明事案への対応（条例規定）

✓ A市空き家等の適正管理に関する条例（案）

１　市長は、空き家等の相続人があることが明らかでない場合であって、この条例の目的を達成するために必要があると認めるときは、当該空き家等について、民法952条1項に規定する相続財産の管理人の選任に必要な手続を行うことができる。

２　市長は、空き家等の相続人の全部又は一部が民法25条1項に規定する不在者である場合であって、この条例の目的を達成するために必要であると認めるときは、当該空き家等について、同項に規定する財産の管理人の選任に必要な手続を行うことができる。

相続放棄事案への対応（法律）

手続き開始

- 相続人全員の相続放棄
- 相続人不存在

相続財産管理人の選定申立て

- 利害関係者がいない場合には検察官が申立て
- 被相続人の最後の住所地の家庭裁判所へ
- 収入印紙800円（手数料）、連絡用郵便切手、官報公告料3，670円
- 予納金（案件状況や裁判所によりことなる。50～200万円）
- 関係者の戸籍謄本、住民票除票・戸籍附票

相続財産管理人の選任後手続き

- 相続財産管理人の選任公告（2ヶ月）
- 相続財産管理人による相続財産の債権者・受遺者の確認公告
- 必要なら、裁判所の許可を得て、不動産や株の売却・換金
- 債権者や受遺者への支払い
- 残余金は国庫に引き継ぐ
- 相続財産管理人の報酬（相続財産から支給だが、少ないと予納金から支払われ、残額があると申立人に返還）

■民事法関係の整理は難題

- 相続人を探すために苦労する
  - 戸籍や住民票をもとにして追っかける
  - 「戦後すぐに、ブラジルにいったみたい」
  - 「朝鮮半島に戻ったと聞いたけど」
- 「不明」とわかるまでに1年くらいはかかる
- 相続に関する法律関係が複雑だと、行政代執行をしても、土地が競売できない
- 老朽家屋を解体して土地を整理しようとしても、筆界未定地の場合がある
  - 隣人が行方不明ならば、立ち会ってもらうこともできない
- 民事関係を効率的に整理するための法律制度が必要だが

空家等

法律は、2014年11月27日（公布日）から、3ヶ月以内に施行（2015年2月27日？）
9条2～5項、14条、16条は、6ヶ月以内に施行（2015年5月27日？）

ゲッ、時間がない！

特定空家等

でも、拙速になるな。しばらくの並行状態は許される。計画策定と条例策定を同時並行で進めよう。

➢**新たな法政策の創造が期待されます！**

- **★参考文献**
- **北村喜宣「空家対策特措法案を読む」自治研究90巻10～11号（2014年）**
- **北村喜宣「老朽空き家対策の新たな法的展開」自治体法務研究36号（2014年）**