

# 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～

岩 崎 忠

### Local Governments' Efforts to Address Vacant House Issues after the Enactment of the Vacant Houses Special Measures Act — Approaches of Public Policies —

Tadashi IWASAKI

#### 要 旨

全国の空き家は、2013年住宅・土地統計調査によると、1958年には全国36万戸であったが、2013年には820万戸に膨れ上がっている。こうした空き家は、適正に管理されないと治安、防災、景観、衛生といった住環境に影響を及ぼすため、自治体は、条例を制定して危険な空き家を除去したり、解体するための補助制度を設ける等、国に先行して対策を講じてきた。一方、国は、空家特別措置法を制定、2015年に完全施行し、危険な特定空家については、所有者が確知できない場合も代執行できる簡易代執行制度を設けたり、固定資産税情報を空き家対策に活用できるようにした。また、税制改正を行い、危険な特定空家には、固定資産税の住宅用地特例を解除したり、相続して一定期間内に空き家を売却すると譲渡所得税の特別控除が受けられるようにするなど、これまで以上に対策を講じている。

こうした中で、自治体は、税金を投入して危険な空き家の除却を進める場合、空き家の所有者等は、空き家等を放置すれば自治体が勝手に壊してくれると考えるようになり、モラルハザードを引き起こす可能性があるため、慎重になる必要がある。そこで、自治体は、むしろ、適正に管理されない空き家をできるだけ作り出さない環境整備を重点的に進めるべきである。つまり、空き家の発生要因である相続などが行われるときに、不動産（土地・建物）を売却・有効活用するための情報が欠如している現状を踏まえ、自治体は、所有者等ができるだけ不動産（土地・建物）を売却・有効活用できるような誘導策を講じる必要がある。

本稿では、こうした視点から、各地の自治体の取り組みを概観し、今後の自治体の空き家対策

について論じるものである。

キーワード：まちづくり、空き家、空家特別措置法、不動産の有効活用

## Abstract

According to the housing and land survey in 2013, the number of vacant houses across the country were 0.36 million in 1958 and mushroomed to 8.2million in 2013. Since poorly maintained vacant houses may affect the living environment such as public security, disaster prevention, scenery and hygiene, local governments took such measures as establishment of the ordinance and the subsidy system for removal and demolition of dangerous vacant houses ahead of the central government. On the other hand, the central government established the Vacant House Special Measures Act and fully enforced it in 2015. This law allows administrative subrogation to remove or demolish a specific dangerous house by proxy even if the owner of the house is not ascertained and utilization of fixed assets tax information. The central government revised the tax system not to give special exception of fixed asset tax for residential land to owners of dangerous vacant houses, and to give subtraction of transfer income to owners who sell vacant houses within a given period after the succession; thus more measures are taken than ever.

Under these circumstances, local governments need to take great care for removal and demolition of dangerous vacant houses using taxpayer money because a vacant house owner may think his/her house left abandoned is disposed by the local government on its own, which may cause a moral hazard problem. In order to cope with the situation, local governments should rather focus on improvement of the environment to restrain poorly maintained vacant houses. Currently, property inheritance is a cause of vacant house problems and there is no information for sales and utilization of real estate (land and building). Therefore, local governments should take incentive measures to facilitate sales and utilization of real estate (house/land) by owners.

This paper outlines the efforts of local governments through this point of view and discuss their future measures for vacant houses.

Key words : Town development, vacant house, the Vacant Houses Special Measures Act, utilization of real estate

## はじめに

5年ごとに調査されている総務省「平成25年 住宅・土地統計調査」の2014（平成26）年7月29日集計結果によると、住宅総数は6063万戸と5年前に比べ、305万戸（5.3%）増加するとともに、居住（世帯）がない住宅（以下「空き家」とする）は、5年前に比べ、63万戸（8.3%）増加、空き家率（総住宅数に占める割合）は、13.5%と0.4ポイント上昇し、過去最高になった。また、一人暮らし老人は552万戸と過去最高を更新し、前回調査よりも33.5%増（139万世帯）であり、増加率が特に高いこともあり、空き家予備軍も拡大傾向にある。

空き家が増加することで、住宅の適切な管理が低下する可能性が増加し、安全上の問題が生じることが懸念される一方で、地域のコミュニケーションとしての場、定住者の確保、高齢者や生活困窮者の生活環境の確保と保全など、空き家の利活用を通じて試みられている。

このことは、現在では、空き家の増加の影響が特定の地域における住環境の整備という範囲にまで及ぶことを示している。そこから導かれる自治体の政策的課題として、安全・安心、産業振興、居住人口の確保、土地利用をはじめとするまちづくりなど、個々のレベルでも幅広く、さらに、地域ビジョン、地域イメージといった包括的なレベルまで及ぶことが考えられる。自治体にとって、空き家対策は重要かつ緊急性のある喫緊の政策課題である。

これまで多くの自治体は、空き家に対する条例を制定し、危険な空き家を除去したり、解体や修繕するための補助制度を創設して国に先行して対策を進めてきた。国においても2014年11月に「空家等対策の推進に関する特別措置法」（以下、「空家特別措置法」とする。）を成立させるとともに、平成27年度税制改正では、危険な特定空き家に対して固定資産税の住宅用地特例（建物のある土地の固定資産税の軽減措置）を解除することとし、平成28年度税制改正では相続して一定の期間内に空き家を売却すると譲渡所得税の特別控除が受けられるようにし、空き家化の予防、空き家の流通・活用等の施策を推進しており、国は、空家特別措置法と税制改正により、これまで以上に対策を進めている。

本稿では、自治体の空き家対策の発生要因や空き家増加に伴う問題の諸相を明らかにするとともに、自治体の対策の取組み及びその具体的な課題について考察することとする。

## 1 空き家がもたらす社会的問題と増加する要因

空き家は、居住環境がないため、ごみの不法投棄がなされ、悪臭の発生にもつながることもある。また、防災・防犯機能も低下しているため、火災が発生する場合もあり、さらに建物の倒壊などの事故の増加を招く恐れがある。

こうした空き家が増加する要因としては、主に、住宅市場の需給バランス、すなわち、人口が

減少しているにもかかわらず、新しい住宅が提供されているためと考えられるが、以下のような点も重要な要因である<sup>(注1)</sup>。

まず、遠方に住んでいて、コミュニティの目が気にならないので管理する意識が低いといった所有者の認識に起因する面や、居住していない建物の維持管理費用まで捻出する余裕がないとする経済的な要因がある。また、未登記の場合、相続人が特定できないため所有者が特定できない等といった行政的な要因もある。さらに、空き家対策の場合、自治体内部もしくは自治体間の各部署からの情報を受けることが有効であるが、地方税法22条（秘密漏洩の禁止）、地方公務員法34条（秘密を守る義務）、個人情報保護条例（目的外利用の原則禁止）などにより空き家対策担当部局が固定資産税の課税情報を入手困難だったことを挙げることができる。また、住宅が建設されている土地には、地方税法上、「住宅用地に関しては、その課税標準は、本来の課税標準額の3分の1に軽減されている（349条の3の2第1項）。200平方メートル以下の住宅敷地である土地は、課税標準の6分の1になる（同条2項）」といった住宅用地特例が講じられ減額されていたため、建物を除却し更地にすると特例措置が受けられなくなるため、税負担が増加してしまうといった税制的な要因もあった。

さらに、建築基準法施行前に建設された住宅の場合、幅員4m以上の道路に2m以上接しなければならぬ（43条1項）という条件が満たされなければ、新築することはできないといういわゆる無接道道路の問題といった法的な要因もある。

## 2 空き家対策を分析する公共政策としての視点

公共政策とは、「政府又はこれに準ずる組織がその環境諸条件またはその対象集団の行動に何らかの変化を加える案」<sup>(注2)</sup>と考えることができるが、この場合の政策は、目的、主体、対象、手段、基準・手続の要素からなる<sup>(注3)</sup>。それぞれの構成要素を空き家対策にあてはめると以下のとおりである。

目的は、大きく2つに大別でき、一つは、地域住民の生命、身体、財産の保護、生活環境の保全であり、もう一つは、空家等を利活用し、有効活用することである。

主体は、市民に身近であり、個別の空家等の情報とりわけ不動産の保有情報（固定資産税情報）を有している市町村が中心になるが、行政代執行等の専門的技術を有し、財政的な支援や情報をまとめて発信できる点では、広域的な自治体である都道府県や国も市町村を積極的にバックアップすることが期待される。

対象は、「空家等」としているが、建築物のほかに、これに附属する工作物及びその敷地（立木その他の土地に定着する物を含む）であり、居住そのほかの使用がなされていないことが常態であるものである。共同住宅の場合、一部未使用住宅でも対象にすることができるか検討する必要がある。

手段として重要なのは、執行手段の選択である。多様な執行手段の中から最も適正な手段を選択し、また複数の手段を組み合わせることが重要であり、その際、権限、資金、人材、情報などの政策資源（policy resource）のうち、どのような資源を活用でき、組み合わせること（policy mix）が可能かを考えることがポイントになる<sup>（注4）</sup>。

権限による対応措置、すなわち「権力的手段」として、倒壊等が著しく保安上危険となるおそれのある状態などの「特定空家等」を対象に、除却・修繕・立竹木の伐採等の措置の「助言又は指導」、「勧告」、「命令」を行い、行政代執行の方法により強制執行をすることが考えられる。

次に、資金による対応措置すなわち「経済的な誘因の提供（インセンティブ手法）」として、施策の実施に要する費用に対する補助、必要な税制上の措置等を行うことも重要な手段と言えよう。空き家の場合、解体費補助、改修費補助を交付することで危険な空き家を除去したり、空き家の利活用を促進することが考えられる。

また、「情報による対応」である。空き家の所有者を把握するため固定資産税情報の内部利用、空き家等のデータベースの整備等を行い、空き家バンクを充実させ、積極的に情報提供して、中古市場を活性化することも期待される。

さらに、「組織による対応」としては、空き家対策を総合的に行うために、空家等対策連絡協議会等を設置したりすることが考えられる。

公共政策の構成要素として、最後に、基準、手続きである。補助金の交付基準・交付手続や特定空家等の認定基準・認定手続などが該当する。

以上のような構成要素からなる公共政策により、自治体は、直面する課題解決のための目的に対して、有効かつ効率的な手段を講じなければならないのである。

そこで、空き家対策について、いかなる手段を講じていくべきかについて、権力的手段、経済的な誘因の提供、情報による対応、組織による対応の4つの手段に分けて効率的で効果的な手段について考察していくことにする。

### 3 公共政策の「権力的手段」～法律と条例による対応

#### （1）建築基準法による対応の限界

このような空き家対策における法的な対応は、既存法律では限界があり、自治体条例が先行した経緯はある。例えば、建築基準法9条は、建築基準法の規定に違反した建築物に対する是正措置命令ができる旨を規定している。完成当時適法であった建築物が時間の経過によって法令違反になった場合は、除却などの是正措置を命じ得ることになる。自治体が、建築基準法違反の建築物を発見する機会としては、建築物の新築、増築、改築、移転（2条13項）、大規模改修の際に必要なとされる建築確認の時（6条）に限定されているのが現状である。所有者等には「適法な状態に維持する」努力義務（8条）が課され、自治体の立入検査権限（12条7項）が定められて

いるが、限られた自治体の人的リソースの中では、十分に行使することが困難な状況である。

また、建築基準法施行の際に不適格とされた建築物には、既存不適格の保護（3条2項）が適用されるため建築基準法9条の規定は適用できないが、「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場合」（10条3項）には、除却などの措置命令が可能である。しかしながら、この「著しく保安上危険であり、又は著しく衛生上有害」という要件は、あまりにも抽象的であり、運用が困難である。そもそも、このような建築基準法9条、10条の権限は特定行政庁<sup>(注5)</sup>に与えられているので、建築主事が置かれていない自治体は、これらの権限を行使することができないのである。そこで、多くの自治体では建築基準法など法による選択をしないで、「空き家」に特化した条例による対応を優先させたのである。

## （2）空き家に特化した条例による対応

空き家問題を正面からとらえて、これに特化した初めての条例は2010年7月に制定し、同年10月に施行した埼玉県所沢市の「所沢市空き家等適正管理に関する条例」である。その後、条例制定の動きは進み、国土交通省の調査によると、2014年4月1日現在、和歌山県と354市区町村が条例制定をしており、このうち184市区町村が代執行規定を設けている<sup>(注6)</sup>。また、2012年3月には、秋田県大仙市が「大仙市空き家等の適正管理に関する条例（2011年12月制定、2012年1月施行）」に基づく行政代執行を初めて実施し、老朽化して倒壊の危険のある建物を解体した。

これまでに自治体が制定してきた空き家対策条例は、秋田県大仙市を例にすると、条例の流れは、適正管理義務を課し、情報を入手し、実態調査・立入調査をして、助言・指導、そして勧告した後で、命令し、代執行である。

危険防止のために建築物撤去を目的とした条例については、(1)千葉県市川市の空き家条例のように、特定行政庁を設置する市が建築基準法を施行するために内容を補足する法律実施条例で制定しているケースと(2)特定行政庁の有無にかかわらずに独立して課題に対応する自主条例の場合がある。特定行政庁が設置している例として秋田県大仙市の空き家対策条例があるが、それ以外の市町村が策定している例として、秋田県美郷町の空き家対策条例がある。美郷町の場合、特定行政庁は秋田県である。

この特定行政庁は、過失がなくて命令の相手が確知できないとき、相当の期限を定めて当該措置が期限内に行われなときは代執行をする旨の公告をした上で代執行できる（建築基準法第9条第11項）のである。簡易代執行である。通常の行政代執行の場合は、措置命令など義務を課すことが前提になるため、事前に命令の相手方を確定する必要があるが、簡易代執行制度は手続きを簡略化することができ、空き家のように所有者が不明な場合には有効な手段になるので、特定行政庁が都道府県の場合は、都道府県と市区町村との関係・役割分担が重要とされた。

### (3) 自主条例の限界

空き家対策として制定された自主条例であるが、その限界として以下の4点を挙げることができる。

第一に、所有者等の特定の問題である。

不動産登記簿等の情報からは、建物の不動産保存登記・所有権移転の登記がなされず、古い建物でも表示登記がなされていなかったり、また、相続人が不明だったりして、空き家所有者の氏名や所在を特定できなくなることが少なくない。さらに、固定資産税情報は課税その他事務のために利用する目的のために利用することが認められており、目的外は禁止されていた（地方税法22条）。このため、固定資産税情報を有しない東京都特別区はもちろん、固定資産税情報を有する各市町村も内部での流用ができなかったために、情報活用が制約されていた。

第二に、条例で定める実効性確保措置の確実性である。

自主条例で定める実効性確保措置は、命令を定めた上で代執行まで踏み切る例（大仙市、松江市等）や命令は定めるが運用上代執行は予定しない例（宗像市、滝川市等）、助言、指導、勧告のみで行政指導の枠内に定める例（足立区、柏市等）、命令に従わない者の氏名等の公表を定める例（所沢市、流山市等）などさまざまであり、それぞれ自治体では実効性の確保に対して試行錯誤しながら対応してきたことが窺える。

第三に、簡易代執行の規定の問題である。

所有者等が特定されない場合、自主条例で命令を定め、代執行する場合でも所有者が特定されない場合は困難であった。建築基準法第9条第11項などには、調査をしても所有者等が確知できない場合、代執行を可能とする「簡易代執行」が規定されている。行政代執行法1条は「行政の義務の履行確保に関しては、別に法律で定めるものを除いては、この法律に定めるところによる」と定めている。簡易代執行の規定は、「行政上の義務の履行確保」の新たな手段を定めることになり、同法1条にいう法律には、同法2条以下とは異なり、一般には、条例を含まないと解されるからである<sup>(注7)</sup>。しかしながら、岡山県自然公園条例14条等、都道府県の自然公園条例においては簡易代執行を規定している例があることを注視したい<sup>(注8)</sup>。

第四に、居住用家屋の敷地に関する固定資産税の特例措置である。

居住用の家屋の敷地については、固定資産税等が軽減できる措置があった（地方税法第349条の3の2）。この特例が、空き家敷地でも引き続き適用されている場合があり、地価の高い地域をはじめ各地で、空き家を放置するインセンティブとして機能していた。

### (4) 空家特別措置法制定に向けた動向と法の概要

#### ① 動 向

国においては、2010年に、国土交通省が6都県の一部（東京都特別区と市、大阪府内の市、茨城県、埼玉県、千葉県、神奈川県内の東京都心から40km以遠の地域）を対象に「平成21年度

空家実態調査」を実施し、適正な管理がされていない空き家の増加は、地域に外部不経済をもたらすとして、空き家の活用や除却に補助する「空き家等再生推進事業」を実施している。その後、2014年11月19日には議員立法として「空家等対策の推進に関する特別措置法」(空家特別措置法)が成立し、2015年5月26日に完全施行された<sup>(注9)</sup>。

## ② 空家特別措置法の概要

空家特別措置法の目的は、周辺住民の生命・身体または財産の保護、生活環境の保全を図り、空き家等の利活用を促進することである。そして、住民に最も身近な行政主体であり、個別の空き家等の状況を把握することが可能な市町村が空き家等に関する対策の実施主体として位置付けられ、責務規定も設けられた(第4条)。市町村は、国土交通大臣及び総務大臣が定める基本指針に即して今後、空家等対策計画を作成する(第6条)。計画の作成、変更、実施に関する協議を行うために、市町村は協議会を設置する(第7条)。計画策定も協議会設置もいずれも任意であるが、国土交通省の調査(平成27年10月1日現在)によると平成29年末まで90%以上の市町村が策定及び設置予定である。

空家特別措置法にいう「空家等」とは、常時使用しない状態が続いている建築物、工作物及びその敷地である(2条1項)。そのまま放置すれば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景観を損なっている状態にある空家等が「特定空家」(第2条第2項)と定義された。特定空家等の所有者等に対して、助言・指導、勧告、命令ができ(第14条1～3項)。命令不履行の場合は、行政代執行ができる(同条9項)旨を規定した。また、命令の名宛人を過失なく確知できない場合に代執行できる(簡易代執行)規定、命令したにもかかわらず、履行期限まで改善が見込めない場合、特段の要件なく代執行できる(緩和代執行)規定を設けた。この規定により所有者を特定せずに危険な空き家を除去できるようになった点は大きい。

その他、立入調査(第9条)、所有者情報の利用(第10条)、データベース化(第11条)、跡地活用等(第13条)が規定されている。

さらに、2015年1月に閣議決定された「平成27年度税制改正大綱」において、空家特別措置法に基づく勧告の対象となった土地については、固定資産税の住宅用地特例から除外されることになった。この固定資産税の住宅用地特例とは、居住用建築物が建築されている場合、固定資産税の課税標準の6分の1(敷地面積が200㎡以下)ないし、3分の1(同超)とするいわゆる住宅用地特例が適用されていることが、老朽空き家の解体の支障となっていると指摘されてきた。居住の用に供しない住宅にこのような特例措置を対象外にすることは適正課税の観点からも適切だろう。また、「平成28年度税制改正」では、相続して一定の期間内に空き家を売却すると、譲渡所得税の特別控除が受けられるようにした。この点は、空き家の流通・活用等を推進する上で有効な施策になるであろう。

## (5) 空家特別措置法施行後の条例制定（改正）の可能性

空家特別措置法は、数多くの自治体が条例制定した後に制定されたことから、条例改正をするのか、条例を廃止するのか、それともそのまま条例をおくのか、自治体側にはその対応が求められたところである。

情報公開制度、個人情報保護制度についても、数多くの自治体が条例に先行して制定されている。これらの制度は法律（政令、省令、告示を含む）による規律密度（事務処理の基準、方法、手続等を規定している度合い）は低く、行政機関の保有する情報の公開に関する法律25条は「地方公共団体は、この法律の趣旨の通り、その保有する情報の公開に関し必要な施策を策定し、及びこれを実施するよう努めなければならない。」と規定しているだけである。つまり、情報公開・個人情報保護に関する法律は、自治体に対して、具体的な規律をしていないため、法律の制定により条例の改正が必要になることはなかった。また、屋外広告物法のように、規制対象との法関係は条例制定によりはじめて確定する場合は問題なかった。一方で、空き家対策については、数多くの自治体が条例制定されているにもかかわらず、比較的規律密度の高い法律が制定されたため、各自治体では条例改正が必要であったといえよう。

こうした法律と条例との関係で、当該条例が法律に抵触するか否かを示した判例として、徳島市公安条例事件判決（昭和50年9月10日最高裁大法廷判決、刑集29巻8号489頁）がある。この判決は、以下のように判示している。

- ア. 条例が国の法令に違反するかどうかは、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しなければならない。
  - イ. ある事項について国の法令中にこれを規律する明文の規定がない場合でも、当該法令全体から見て、当該規定の欠如が特に当該事項についていかなる規制をも施すことなく放置すべきものとする趣旨であると解されるときは、これについて規律を設ける条例の規定は、国の法令に違反することとなりうる。
  - ウ. 特定事項を規律する国の法令と条例が併存する場合でも、次のようなときは、国の法令と条例との間には矛盾抵触はなく、条例は法令に違反しない。
    - ⑦条例が国の法令と別の目的に基づく規律を意図するものであり、その適用によって国の法令の規定の意図する目的と効果を何ら阻害することがないとき。
    - ⑧両者が同一の目的に出たものであっても、国の法令が必ずしもその規定によって全国一律に同一内容の規制を施す趣旨でなく、それぞれの普通地方公共団体において、その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であると解されるとき。
- 空き家対策に関する条例制定を検討する場合、法令と条例の目的は同一であるといえるので、ウー⑧に照らして検討することになる。

## (6) 空家特別措置法制定後の条例制定・改正状況

本稿では、空家特別措置法制定後に改正された京都市条例と新たに制定された上越市条例を例にして今後の空き家対策条例の制定の可能性を探ることにしたい。

空家特別措置法は、管理不全で危険な状態にある空き家に関する手続きを主に規定しており、空き家発生の予防、活用および適正な管理並びに跡地の利用について具体的に規定していないことから、これらの規定は、空家特別措置法が適用される空き家に対しても条例で規制できる。また、固定資産税等情報の目的外利用に対する過料についての規定などは、条例の定める内容を超えて空家特別措置法で規定される事項であるが、条例においても空家特別措置法と同内容の規定を置くことができると考えられる。

### ① 目的規定

目的規定（1条）については、空家特別措置法においては、「防災、衛生、景観等の地域住民の生活環境の保全」を目的と規定しており、「防犯」は掲げられていない<sup>(注10)</sup>が、「防犯」を目的に掲げることは妨げるものではない。よって、京都市条例では「安心かつ安全な生活環境の確保、地域コミュニティの活性化、まちづくり活動の促進及び地域の良好な環境を保全に寄与すること」（改正条例1条）として存置しており、また、上越市条例においては「防災、防犯、衛生、景観等の市民の生活環境を保全し、もって魅力あるまちづくりの推進に寄与することを目的とする」（1条）と規定しており、問題ないといえる。

### ② 空家等の定義

空家特別措置法は一戸建ての空き家等、建築物全体が使用されていないものを対象に指導・勧告等を実施できるように「建築物又はこれに附属する工作物及びその敷地（立木その他の土地に定着する物を含む）」としており、上越市条例は同様の規定であるが、京都市条例は、一戸建ての空き家のみならず、長屋建てや共同住宅の一部の住戸についても対象としたことが特徴的である。

### ③ 特定空家等の認定と法的措置

上越市条例は、市民からの情報提供や、特定空家等である空き家を市が発見した時は、空き家等の所在や所有者等を把握するための調査その他必要な調査を行い、特定空家として認定することができる旨の特定空家等の認定手続きを明文化したのが特徴である。その際、有識者等で構成される空き家等対策協議会の意見を聞くことができるとした（第8条）。そして、所有者等が指導又は助言に従わず、放置した場合は、「相当の猶予期限を付けて」勧告し、その後、「正当な理由がなく」勧告の措置を取らない場合は命令を行うことにした。ここでいう、正当な理由とは、所有者等が入院や施設入所などにより空家等の適正な管理をすることができず、かつ、高齢などの理由により、措置を行う業者と交渉を行うことが困難な状態を想定している。その後、公表、代執行という手続きに流れる旨を規定した（第9～第12条）。

この点、京都市条例では、著しく管理不全な状態の特定空家等について、その所有者等に対して助言または指導および勧告を経ずに命令を行うことができる旨の規定を置いた（第17条）。こ

れは、空家特別措置法の規定に条例による「上乘せ」をするものであるが、法の趣旨・目的が同様の条例において、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ので、法の趣旨に反することとなり、当該条例に関する規定は無効の可能性があると考える<sup>(注11)</sup>。

#### ④ 緊急安全措置

京都市においては、空き家対策条例に基づく独自の措置として、緊急安全措置を実施できるようにしている（第19条）。緊急安全措置とは、講学上の即時執行に該当するものであり、必ずしもその根拠は法律が先占しているものと解されないため、空家特別措置法の条例による横出しとして存置している。これは、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を及ぶことを避けるため、緊急対応の必要があると認める場合に、これを避けるために必要最小限の措置を所有者に事前告知することなく、京都市が行うものである。緊急安全措置を実施した場合には、事後に所有者に通知し、その費用の負担を求めることになる。「京都市空き家等の活用、適正管理等に関する条例施行規則」3条には、①開放された窓その他開口部の閉鎖、②開放されている門扉の閉鎖、③外壁または柵その他の敷地を囲む工作物の著しく破損した部分の養生、④草刈り、⑤樹木の枝打ちなど軽微な措置が例示されており、即時執行により得られる利益が、それによって失われる利益に対して下回らないので、比例原則にも適合するといえる。

実際に、京都市では、道路に接する管理不全状態の空き家について、足場を組んで仮囲いをする緊急安全措置を実施した例もある。

また、上越市条例でも、空き家等の状態に起因して、人の生命、身体又は財産に危険が差し迫っているときに、緊急時対応として必要な最小限度の措置を講ずることができると緊急安全措置条項（第15条）を定めた。例えば、飛散する可能性のある屋根をシートで覆ったり、倒壊の危険のある建物の敷地内に侵入防止のためのロープを設置することなどである。現に差し迫った状態とは、指導、勧告、命令などの手続を経ては、公益を損なう場合であり、即時執行できるものである。また、緊急安全措置は、所有者等に事前に通知した上で執行するのが原則であるが、所有者が不明等の理由で通知できない場合は公告をもって通知に代えることができるとしている。

#### ⑤ 固定資産税情報の利用

地方税法第22条には「……地方税の徴収に関する事務に従事している者又は従事していた者は、これらの事務に関して知り得た秘密を漏らし、又は窃用した場合には、2年以下の懲役又は100万円以下の罰金に処する。」と規定されている。地方公務員法第34条は「職員は、職務上知り得た秘密を漏らしてはならない。その職を退いた後も、また、同様とする。」と規定し、同法第60条2号は、「第三十四条第一項又は第二項の規定（第九条の第十二項において準用する場合を含む。）に違反して秘密を漏らした者」は「一年以下の懲役又は五十万円以下の罰金に処する」としている。このため、登記簿上の名義人と住所が現況と異なっている場合に固定資産税情報を提供して確認することが秘密漏えい罪にあたるおそれがあるとして情報利用を控えてい

た。このため、空家特別措置法第10条1項「市町村長は、固定資産税の課税その他の事務のために利用する目的で保有する情報であって氏名その他の空家等の所有者等に関するものについては、この法律の施行のために必要な限度において、その保有に当たって特定された利用の目的以外の目的のために内部で利用することができる。」により固定資産税情報の利用が可能になったことは、登記簿や戸籍などから有用な情報が得られない場合などに、空き家の所有者を確定するために重要な点であろう。さらに、東京都と特別区の関係では、課税主体である東京都と空き家対策の実施主体である特別区が異なるため、同法同条2項で「都知事は、固定資産税の課税その他の事務で市町村が処理するものとされているもののうち特別区の存する区域においては都が処理するものとされているもののために利用する目的で都が保有する情報であって、特別区の区域内にある空家等の所有者等に関するものについて、当該特別区の区長から提供を求められたときは、この法律の施行のために必要な限度において、速やかに当該情報の提供を行うものとする。」と規定されたことは、空き家対策の実施主体である特別区にとって、市町村よりも大きな意義をもったといえよう。特に、木密度密集地域で老朽化した建築物を有する足立区、北区等の特別区にとって本条項の持つ意義は大きい。東京都は、制度の趣旨を鑑み、固定資産税情報の取扱いについて、『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（平成27年2月26日、固住備943号、総行地25号）』を通知し、積極的に協力する姿勢をみせている。

#### ⑥ 立入調査権（調査権）

空き家等の立ち入り調査を行う場合は、空家特別措置法に基づくものか、条例に基づくものかを区別し、立入調査を拒否した場合の過料の規定の適用関係を明確にしておく必要がある。すなわち、「空家等と認められる」ための判断に必要な調査をするためには、空家特別措置法9条により実施可能であるので、あえて条例に規定する必要はない。京都市条例のように「緊急安全措置」を行うべきか否かの判断又は緊急安全措置の内容を決定するために行う調査として、条例に立入調査権を明記する必要があると考える。上越市条例は、このような考えではなく、緊急安全措置規定を設けたにもかかわらず法と同様の立入調査の規定とした点は課題であろう。

#### ⑦ 罰則

罰則については、地方自治法第14条3項には、「普通地方公共団体は、法令に特別の定めがあるものを除くほか、その条例中に条例に違反した者に対し、2年以下の懲役若しくは禁錮、100万円以下の罰金、拘留、科料若しくは没収の刑又は5万円以下の過料に科する旨の規定を設けることができる。」と規定している。空家特別措置法では、命令違反に対しては50万円以下の過料、立入調査拒否等に対しては20万円以下の過料になっており（16条）、過料については、京都市条例（25条）が上限5万円としている一方で、上越市条例が20万円以下の規定（29条2項）としている点は立入調査に対する両条例の規定の差異を反映したものと考える。

## ⑧ 「総合的な空き家対策」の推進する京都市条例

多くの自治体では、管理不全空き家の適正管理・除却を主たる目的として制定したが、京都市条例の特徴は、空き家の適正管理（危険な空き家に対する指導等を含む）にとどまらずに、「空き家の発生の予防」、「空き家の活用・流通の促進」、「跡地の利用」といった「総合的な空き家の対策」を推進することをその趣旨として規定していることにある。安心かつ安全な生活環境の確保のみならず、地域コミュニティの活性化、地域の良好な景観保全の観点を重視し、予防や活用・流通の促進をも含む「総合的な空き家対策」を推進することを趣旨として空き家条例を制定したものである（市・所有者等・事業者・市民等の責務、自治組織及び市民活動団体等の役割、相互の協力〈4条から9条〉）。特に、空き家の所有者等の責務として「活用し、及び適正に管理しなければならない」（5条）と明記しており、「空き家の所有者等は、当該空き家を利用する見込みがないときは、賃貸、譲渡その他の当該空き家を活用するための取り組みを行うように努めなければならない。」という努力義務規定を置いている点が特徴的である。これを受けて京都市は、①空き家の発生の予防、②空き家の活用・流通の促進、③適正管理対策、④跡地の活用といった施策を推進している（詳細は後述する）。

## （7）不在者財産管理人制度、相続財産管理人制度の活用

空家特別措置法が制定されたことにより、空き家の所有者が不明であったり、相続人が不明である場合、特定空家等であれば、同法14条10項を根拠に、修繕や除去等の措置は市町村自らが簡易代執行を行うことができる。しかし、本来は、空き家の修繕や除却などは、所有者等に対して被害を除去するよう請求し、相続人や行方不明等により不存在な場合、所有者の代わりになる者を裁判所に選任してもらい、その選任されたものが修繕等の必要な措置を講ずるべきである。

所有者が不明な場合は不在者財産管理人（民法25条から29条）、所有者が死亡して相続人が不存在な場合は相続財産管理人制度（民法951条から959条）を民法は規定している。空家特別措置法14条10項を根拠に簡易代執行を行った場合、所有者に費用請求するためには、民事訴訟法35条の特別代理人を選任して手続きを行う場合を別にして、財産管理人制度が利用される。いずれの制度も申し立てる場合には、自治体は、予納金を納める必要があるため、予算措置（50万円～100万円程度）が必要である。さらに、相続人不存在が確定した場合には、最終的に財産は国庫に帰属することになるが、不動産、動産ともに金銭を国庫に帰属させることが求められるので、売却困難な空き家は、相続財産管理人が何年も抱え続けることになるといった懸念がある<sup>（注12）</sup>。

## （8）後見開始の申立、成年後見人制度の活用

認知症高齢者〔65歳以上〕（老人福祉法32条）、知的障害者（知的障害者福祉法28条）、精神障害者（精神保健及び精神障害者福祉に関する法律51条の11の2）等、精神上的の障害のため意

思表示を行うことができないため、空き家の有効活用や空き家の解体に必要な契約を締結できずに空き家問題の解消に支障となる場合がある。この場合、市町村長の後見開始の申立により、家庭裁判所が、本人のために成年後見人を選任し、成年後見人が本人の財産に関する全ての法律行為を本人に代わって行うことになる。こうした市町村長の申立件数は、増加傾向にあり、今後も積極的な活用が見込まれる<sup>(注13)</sup>。

## 4 公共政策の「資金」を活用した「経済的誘因の提供手法（インセンティブ手法）」～補助金助成制度

空き家対策の「経済的な誘因の提供手法（インセンティブ手法）」の一つとして、空き家の撤去費補助、リフォーム補助等の制度がある。

撤去費に対する補助制度について、毎日新聞がアンケート調査したところによると、条例制定している355自治体のうち325自体から回答を得たなかで、撤去費の補助制度があると回答したのは96自治体（3割）で、制度がないと回答したのは221自治体（7割）となり、補助制度をもつ96自治体のうち55自治体が実施している<sup>(注14)</sup>。同一対象に対して、行政代執行とともに、補助制度を実施することは、他の要因により行われる行政代執行との関係で公平性に欠けると考えられる。補助制度を実施する場合、老朽化しているが危険でない建物と老朽化した危険な建物との線引きを明確に判断する専門的な見地が必要になるであろう。

### （1）高崎市の助成制度

高崎市では、空き家の補助制度を解体費補助、リフォーム補助に分けて補助している。①空き家管理助成金、②空き家解体助成金、③空き家解体跡地管理助成金、④地域サロン改修助成金、⑤地域サロン家賃助成金、⑥空き家活用促進改修助成金、⑦定住促進空き家活用法助成金の7つの制度を平成26年6月から始めた。平成26年度の申請数は222件があり、制度②の解体助成が最も多く162件、続いて空き家の管理のための助成35件と続いた。さらにサロンとしての活用も申請されてきており、空き家が、人が集う交流の場として利用されつつある。例えば、コミュニティセンター、未就学児ママの育児支援、活躍を目的としたサロン、発達障害の子どもを持つ親に対してのサロン、ミニ集会場、高齢者のいきいきサロンなどに活用されている。また、空き家管理助成金といった空き家の通風・通気・通水や空き家の敷地内の除草などに助成されている点が特徴である。

空き家の補助事業として全体で222件、2億408万円が助成されているが、そのうち解体補助は全体の7割強にあたる162件、1億4856万円が助成されている。これは、上限が100万円というものの解体費の5分の4助成という点で危険な空き家を所有者・管理者に解体するインセンティブを与えているといえる。一方で、移住・定住促進としての空き家活用補助制度（制度⑦）

(図表) 高崎市の目的に合わせた7種類の補助制度

目的	制度の種類		制度の概要	上限額	平成26年申請件数・助成金額
管理	制度①	空き家管理助成金	空き家の通風・通気・通水や空き家の敷地内除草等にかかった費用の2分の1を助成	20万円	35件 (2,031千円)
解体	制度②	空き家解体助成金	周囲に危険を及ぼす恐れのある老朽化した空き家の解体にかかった費用の5分の4を助成	100万円	162件 (148,564千円)
解体	制度③	空き家解体跡地管理助成金	空き家解体後の敷地の除草等にかかった費用の2分の1を助成	20万円	2件 (400千円)
活用	制度④	地域サロン改修助成金	空き家を高齢者や子育て世代、趣味のサークルなどが気軽に利用できるサロンとして改修する場合、改修費用の3分の2を助成	500万円	13件 (45,360千円)
活用	制度⑤	地域サロン家賃助成金	空き家をサロンとして借りる場合、家賃の5分の4を助成	月額5万円	5件 (1,440千円)
活用	制度⑥	空き家活用促進助成金	空き家を居住目的で購入して改修する場合、または居住目的で賃貸して改修する場合、改修費用の3分の1を助成	250万円	5件 (6,293千円)
活用	制度⑦	定住促進空き家活用法家賃助成金	倉渕、榛名、吉井地域で特に人口減少地域に立地する空き家に居住を目的に借りる場合、家賃の2分の1を助成	月額2万円	0件 (0千円)
合計					222件 (204,088千円)

(出典)『広報たかさき』2015年9月号、筆者一部加筆修正

は十分に機能していないようである。

## (2) 前橋市の助成制度

前橋市では、空き家対策事業の推進のために、平成27年7月1日から、3事業5種類の補助制度を創設した。①空き家の活用支援事業であり、(イ)空き家のリフォーム補助(居住支援)は、空き家を住居として活用するための改修工事に対し、工事費の3分の1を限度にして、100万円を限度に行うものである。加算制度として、転入加算(20万円)、子育て世帯支援加算・若年夫婦加算(それぞれ10万円)などがある。(ロ)空き家のリフォーム補助(特定目的活用支援)は、空き家を学生、留学生などの共同住宅や、地域のコミュニティスペースなどの「まちづくりの活動拠点」として活用するための改修工事に対し、工事費の3分の1以内(限度額200万円)で助成するものである。また、②空き家等を活用した二世帯近居、同居住宅支援事業があり、これは、移住促進にもつながる補助制度といえる。(イ)二世帯近居・同居住宅建築工事費補助であり、親または子と1km以内に近居又は同居のために、土地及び空き家を購入し、その空き家を除却して、住宅を新築する工事に対し、工事費の3分の1を限度として、基本額と上記加算額を合算した額を助成するものである。(ロ)二世帯近居・同居住宅改修工事費補助であり、親又は子と1km以内の近居又は同居するため、空き家を改修する工事費に対し、工事費の3分の1を限度にして、基本額120万円と上記加算額を合算した額を助成するものである。さらに、③老朽空き家等対策事

図表 前橋市の空き家対策補助制度の実績（平成28年2月24日現在）  
（平成27年7月1日～平成28年2月24日までの実績）

区 分	申請件数	金 額	
空き家リフォーム	17件	16,589千円	
		基本額	14,747千円
		加算額	1,842千円
二世世代近居・同居	15件	23,096千円	
		基本額	17,996千円
		加算額	5,100千円
老朽空き家	82件	14,342千円	
		基本額	8,200千円
		加算額	6,142千円
合計	114件	54,027千円	

（出典）前橋市資料を筆者が一部修正

業があり、昭和56年5月31日以前に建築した住宅で倒壊などのおそれがあり、又は、将来的に特定空き家となる可能性がある空き家の解体工事に対し、解体費用の3分の1を限度として、基本額10万円と加算額(a)又は(b)のいずれかを合算した額を助成するものである。

(a)解体後の跡地を駐車場として整備した場合：10万円

(b)解体後の跡地に住宅、店舗などの建築物を設置した場合：40万円

以上のように前橋市の空き家の助成制度は、転入、子育て、若年夫婦などを対象に助成しており、さらに、加算してリフォーム、二世世代近居・同居のための助成を行い、人口減少化のための地方創生の一翼を担っているといえよう。更に、老朽化した空き家の除却補助も解体後の跡地利用について加算することで、土地の有効利用を図ろうとする点で評価できよう。

### （3）相模原市助成制度

相模原市では、平成26年4月から①空家売却等の流通促進に向けた支援（流通支援）、②適正管理のための手続代行支援（業務代行）、③危険な空家解体費の助成支援（解体費助成）を実施している。解体費助成の流れとしては、不良住宅に該当し、放置され、周辺住民等に被害を与えるおそれのある空き家であり、対象者が解体する意思があり、市税の滞納がなく、空き家を解体し、敷地を更地にする場合、解体費の5分の4（上限80万円）の助成制度がある。この解体費の助成制度は、制度が作られてから1件も利用されていないのが現状である。一方で、流通支援、業務代行の利用はある。つまり、相模原市は、市場で解決しようとする努力がなされており、自治体行政が介入する余地が少ない地域ということもできよう。

### （4）京都市助成制度

京都市では、空き家の賃貸や売却を条件として、修繕・模様替え、家財の撤去の一部について、

最大30万円（京町家の場合60万円）の補助を、地域住民の交流の場や芸術家のアトリエ、留学生の住まいといった京都市の各種政策目的に適った活用方法については、最大60万円（京町家の場合90万円）の補助を行っている。平成26年度、27年度で合計138件している。また、「まちなかコモンズ整備事業」として、密集市街地において、老朽化した建築物を除却し、跡地を地域の防災のひろばとして整備する場合に、除却費用（上限100万円）と整備費用（上限200万円）を補助しており、未密集市街地・細街路対策と関連して跡地利用を促進している。さらに、空き家をまちづくりの資源として捉えて、新しい活用方法を提案するプロジェクトを公募し、公開審査を経て選定したプロジェクトに対して改修費用等として最大500万円を補助する「空き家活用×まちづくり」モデル・プロジェクトがある。これまでも平成26年度には空き家を改修し、コミュニティスペースと住居兼アトリエとして再生したものなど4件を選定した。平成27年度には、「留学生おこしやすい部門」と「中山間地域の魅力発信部門」を設けて、都市と農村、地域住民と若者の拠点兼カフェとして空き家を活用するプロジェクト3件が採択された<sup>(注15)</sup>。このような空き家の有効活用につながる補助のスキームは評価すべきである。また、空き家の有効活用について、自治体行政だけで検討するのではなく、市民からの提案・知恵を活かそうとする取り組みは前橋市でも行われており、今後各地で拡がることを期待したい<sup>(注16)</sup>。

## 5 公共政策の「情報」による対応 ～中古物件の住宅市場の活性化と空き家発生予防

### (1) 中古物件の住宅市場の活性化

人口減少化社会を反映して、空き家が放置される事態を防止し、利活用を図ろうと、空き家情報を集め、空き家バンク制度を行う自治体は増えているが自治体ごとに運用されているため、自治体の区域内に限定され、サイト仕様が異なり、検索しづらいといった課題がある。今後は、「民間の物件情報サイト」との連携についても望まれる<sup>(注17)</sup>。

一方、民間が積極的に関わっている奈良県のNPO法人「空き家コンシェルジュ」が県内の空き家の管理や移住希望者とのマッチングを行う。長野県佐久市では地元不動産者と連携して、月1回程度首都圏でセミナーを開催するなど空き家情報を紹介している。

また、世田谷区では福祉や地域コミュニティ拠点づくりなど公益目的で空き家を利用する企画を募集し、改修費など最大200万円の補助を行っている。このように、官だけでなく、官民・地域が連携して居住促進に取り組み、空き家対策を行うことが今後求められるであろう。

#### ① 千葉県流山市の「住み替え支援・ワンストップ相談体制」

千葉県流山市では、住み替え支援制度といって、広い家を持って余して手離すことを検討しているシニア世帯と子育てのために安く広い中古住宅に住み替えを希望する子育て世帯とが自治体の窓口を通じてマッチングを図る制度である。具体的には、市内の不動産業者及び建設業者、市

内及び近隣市の設計業者がつくる「住み替え支援組織」は、住宅・マンションの情報、リフォームの提案、リフォームの工事の見積もりなどを提供する。利用者は、複数の「住み替え支援組織」から自分たちを支援してくれるチームを任意に選ぶことができる。この制度は、各種相談を1箇所のできるため、不安や負担は軽減され、最終的に条件が合えば、支援組織の各業者と契約を結ぶことで、物件調査から入居までワンストップで支援を受けることができる点が特徴で、空き家バンクとは異なる都市型の流通促進策といえよう。

## ② 京都市の「総合的コンサルティング体制と外部不経済の情報提供」

京都市では、総合的なコンサルティング体制の整備を図るとともに、地域と連携した空き家対策、空き家改修の補助金制度などを実施して、空き家の活用・流通の促進を行っている。個人所有の空き家に対して、活用しようとして誰に相談していいかわからない、信頼のおける不動産事業者を知らないという市民の意見を反映して、空き家所有者が気軽に相談できる総合的なコンサルティング体制を行うことにした。具体的には、京都市内の不動産事業者に京都市が実施する研修を受講してもらい、「地域の空き家相談員」として登録し、無料で空き家所有者等の相談に応じてもらう制度を実施している。相談員は現在、約300名が相談員として登録している。（＝「地域の空き家相談員制度」）また、賃貸用又は売却用として流通していない一戸建て・長屋建ての空き家を活用・流通させようとする所有者に対して、必要な助言や情報提供を行う専門家を派遣している。具体的には、建築士又は「地域の空き家相談員」を空き家所在地に派遣し、空き家の劣化状況等の診断と空き家の状況を踏まえた活用と流通等に関する助言等を無料で行っている。平成26年度、27年度に合計93件の派遣を行っている。（＝『空き家活用・流通支援等専門家派遣制度』）さらに、地域の自治組織が、まちづくり活動として空き家に関する取り組みを行う場合に活動費の助成や活動のコーディネーター役の派遣といった支援を行っている。具体的な活動としては、地域住民や空き家所有者向けのセミナー・相談会の開催、「まちあるき」による空き家所有者への活用提案である。最終的に空き家所有者と入居希望者マッチングにより地域に人を呼び込み、地域コミュニティの活性化に繋げていこうとする取り組みであり、現在、市内24団体がこの制度を活用している<sup>(注18)</sup>。

また、京都市では、外壁材等の落下による死亡事故（想定）による民事上の工作物責任による賠償額は5000万円になるという試算を示す『空き家便利帳（2015年3月）』を作成し、空き家問題の外部不経済、所有者自己責任を強調している点は大いに参考になるであろう。このような所有者の工作物責任（民法717条）を啓発する取り組みは、新潟市のウェブサイト「知っておきたい建築物の管理責任」でも市民の啓発に活用されている<sup>(注19)</sup>。

## （2）空き家発生の予防対策

### ① 富山県高岡市の「相談体制と不動産管理代行」

富山県高岡市では、富山県・高岡市・（社）高岡市宅地建物取引業協会高岡支部、（社）富山県

建築士会高岡支部、富山県司法書士会高岡支部、富山県土地家屋調査士会高岡支部からなる「高岡市空き家活用推進協議会」を立ち上げ、住まいの総合相談所の実施及び周知広報、意見交換会や研修の実施による相談体制の充実、空き家維持管理サービスの提供、空き家活用会議や町内会懇談会を通じた行政への政策提案などを通じて相談体制を充実させている。特に、高岡市空き家活用推進協議会では、空き家の所有者から依頼を受けて空き家の通気や通水、屋内清掃等の「空き家の管理代行サービス」等を行う業者の紹介などを強化している。こうしたサービスは、不動産事業者のほかに、警備会社、不用品回収・遺品整理業者、NPOなどが行っており、管理代行することにより所有者と信頼関係が構築できれば、売却にもつながり、将来的に売却につながることもビジネスとして掘りを見せられている<sup>(注20)</sup>。一方、横浜市では、シルバー人材センターと横浜市が空き家管理協定を締結するなど高齢者の就業確保につなげる掘りを見せられている<sup>(注21)</sup>。

## ② 京都市の「固定資産税通知書とリンクした啓発チラシと出前講座の活用」

京都市では、空き家についての意識を広く市民の間で醸成し、予防や活用・流通の促進、適正管理へとつなげるために、「市民しんぶん」などによる普及啓発を実施するとともに、空き家所有者に対する個別的・直接的・能動的な働きかけを実施している。例えば、平成28年度から、市内在住者を含む家屋（空き家を含む）の所有者に対して啓発を行い、所有者の責務、空き家を放置することの危険性、空家特別措置法に基づく勧告の対象となった場合の固定資産税等の住宅用地特例の取り扱い、京都市の空き家の活用に係る補助制度などを内容とした空き家に関する啓発チラシを固定資産税通知書に同封している。

また、京都市が作成している『空き家の便利帳（2015年3月）』では、相続をきっかけに空き家が発生することが多いことに着眼して、相続人間で話しあいが見つかず、多人数の共有名義になることで、名義人の同意が困難になり、長期間放置されるリスクを回避するため、次の点を強調している。まず、①現在の登記を確認し、登記していない場合のトラブルを防ぐため、登記を済ませておくこと、次に、②遺言書を書いておくこと、更に、③弁護士、司法書士等の専門家に相談することである。また、権利関係の複雑化予防を目的として、司法書士と京都市職員が出向いて「遺産分割や相続登記に関するミニ講座」を無料で開催したり、「おしかけ講座」を平成26年度、27年度に合計41回開催したりしている<sup>(注22)</sup>。

今後は、自治体が相談された空家等の所有者や管理者に対して積極的にアプローチをし、話し合いの「場」をもつことで、所有者と管理者とともに、売却か、除却か、再活用かといった空き家への対応を一緒に考える機会をもつことにつながるであろう。そのためには、自治体職員として、用地買収担当職員のような不動産取引、税、土地利用など空き家対策に有用な知識が求められる。自治体がこのような場をもつことで、所有者や管理者は安心して今後の対応を考え、決断することができるといえよう。京都市のように所有者や管理者に積極的に出向いて「アウト・リーチ（outreach）型」の積極的な攻めの空き家対策を行うことは、今後、他自治体の参考になるであろう。

## 6 公共政策の「組織」による対応 ～空家等対策連絡協議会による協議

空家等対策連絡協議会は、「空家等対策計画の作成及び変更並びに実施に関する協議を行う」(法7条1項)と法定化されているため、計画策定過程で想定しなかった事案に対しても臨機応変に対応することが期待される。

また、本協議会の特徴は、「協議会は、市町村長（特別区の区長を含む。以下同じ。）のほか、地域住民、市町村の議会の議員、法務、不動産、建築、福祉、文化等に関する学識経験者その他の市町村長が必要と認める者をもって構成する。」(法7条2項)と規定されており、協議会設置者である市町村の代表を唯一必要的構成員としている点である。国においても内閣総理大臣を本部長などに行っていることは多いが、実際に会議への出席することはなく、職務代理者が執務を行っているのが実際の運用状況であろう。また、この協議会の組織法上の性格は、地方自治法第138条の4第3項にいう附属機関と解すべきであろう。行政実例の中に、執行機関の附属機関を代表する職（会長や委員長等）を当該執行機関の長が兼ねることは差支えないとした例（昭和33年3月12日、自行行発第43号、福井県総務部長宛て、行政課長回答）があるので、附属機関の中に執行機関の代表者が入ることは問題ではないと判断できる。加えて、附属機関の構成員には、報償費が支払われる場合が多く、地方自治法203条の2が規定する給与条例主義により、非常勤職員となる外部有識者として条例上に明確に位置付けておく必要がある。協議会の規定を附属機関設置条例に置いてある場合（相模原市）もあれば、空き家対策条例に置いてある場合（上越市条例第21条～25条、京都市条例第23条～26条）もある。さらに、市町村の事情により、単独設置が困難な場合等は、地方自治法252条の7による機関の共同設置も検討の余地はあろう。

### 最後に

空家等については、危険であり公共的見地から除却する必要がある場合に限り、これまでも代執行は行われてきているが、解体費を全て回収できない場合は、税が投入されることになる。仮に解体費を回収できない状況が常態化した場合、空家等の所有者又は管理者は空家等を放置すれば自治体が勝手に壊してくれると考えるようになり、モラル・ハザードを引き起こす可能性がある<sup>(注23)</sup>。さらに、解体費補助制度等を含め、こうした税による対応がますます行われれば、空家等が増加していく今日、将来的に自治体が財政難に陥る一つの要因になるといった懸念すらある。そこで、自治体は適正に管理されていない空家等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、空家等の流通・活用、空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>(注24)</sup>。つまり、自治体の空き家対策として、権力的手段により代執行を行ったり、経済的なインセンティブを活用して補助金を交付し、建築物を取り壊すことは、最後の最後の最終的手段である。むしろ今後、自治体は民間団体・地域組織等が情報交換・検討していく「場」を設定したり、地元自治組織や民間の不動産関係団体（宅地建物取引業協会、司法書士会、弁護士会、不動産鑑定士会、土地家屋調査士会など）と協力して、空き家の所有者と管理者と相談できる体制を作り上げていくことが大切である。とりわけ、空き家が発生する前の未然予防が重要になり、そのためには十分な調査・分析が必要となるであろう。そして、相続時における相続人等に対して、土地建物の不動産に関する情報を十分に提供することにより、できるだけ不動産に関する情報不足（格差）を解消することが求められる。その上で自治体としては、地域の意見を尊重して、地域一体となったまちづくり政策の一つとして空き家対策に取り組んでいくことが重要であろう。さらに、いつ大震災が起こるかかわからないといった震災ガバナンス時代に突入した今日、耐震化促進という点にリンクした空き家対策も有効であると考えられる。

(いわさき ただし・高崎経済大学地域政策学部准教授)

#### 〔謝辞〕

本稿は、高崎経済大学地域科学研究プロジェクト「空家特別措置法施行後の空家対策に関する総合的研究」主催の空き家対策研究会において、米山秀隆氏（富士通総研首席研究員）、北村喜宣氏（上智大学法科大学院教授）、西口元氏（早稲田大学大学院法務研究科教授）により多大な助言を受けた。心から感謝する。また、御多忙にもかかわらず、時間をとって調査・電話照会に協力いただいた自治体関係者の方々にも深く感謝する。

#### 注

- (注1) 空き家の原因については、米山（2012）、北村（2012a）24～32頁が詳しい。
- (注2) 西尾勝氏は、「公共政策とは、……政府がその環境諸条件またはその対象集団の行動に何らかの変更を加えようとする意図のもとに、これに向けて働きかける活動の案」と定義づける（西尾勝『行政学』有斐閣、1993年、208頁）。森田朗氏は、「政策は、政府の行う現実の姿ではなく、政府が将来に行う活動の体系についての案」と定義づけている（森田朗『許認可行政と官僚制』岩波書店、1988年、20頁）。両氏の定義を基本に「公共政策」について、本稿のように定義づけた。
- (注3) 森田朗氏は、政策の構成要素として、目的、対象、活動体制、行政手段、手続の5つを挙げている点を参考にした（（前掲注2）森田朗（1988）26～29頁）。
- (注4) 本稿では、森田朗氏が政策手段として、権力、組織、賃金、情報という4つに分類でき、これらを組み合わせることにより、政策目的を達成できる手段とする点を参考にした（（前掲注2）森田朗（1988）25～26頁）。なお、これらの4つの手段に加えて、行動環境を物理的に変えることで対象者の行動を制御する「物理的な制御」を含め、5つの政策手段とする考え（岩崎忠『自治体の公共政策』学陽書房、2013年、15～16頁）がある。空き家対策の場合は、空き家への進入や空き家へのゴミの投げ入れを防止するために柵を設置するような手段に活用できる場合が限定されているので、本稿では政策手段に含めなかった。
- (注5) 特定行政庁とは、建築主事を置く市町村の区域については、当該市町村の長、その他の市町村の区域については、都道府県知事のこと（建築基準法第2条35号）。
- (注6) 2014年7月30日読売新聞記事
- (注7) 塩野宏『行政法Ⅰ（第6版）』有斐閣、2015年、253頁
- (注8) 南川和宣（2014）90頁
- (注9) 空家特別措置法の制定過程については、北村（2014a）（2014b）が詳しい。また、具体的な解説書としては、北村・米山・岡田（2016）、西口・秋山・帖佐・霜垣（2016）が詳しい。
- (注10) 空家特別措置法の目的規定の中には、当初、犯罪誘発が保安上の危険として、「防犯」が規定されていたが、審議過程の中で削除された経緯がある。（北村（2014a）9頁参照）
- (注11) 北村喜宣氏は、いわゆる既存不適格建築物について、既に保安上危険又は衛生上有害であるものにあつては、勧告を経ずに命令を行うことができる（建築基準法10条3項）点を踏まえ、助言又は指導、勧告を前置せずに命令を行っても、

- 無効にならないと主張する（北村・米山・岡田（2016）80～81頁）。
- (注12) 北村・米山・岡田（2016）155～170頁
- (注13) 西口、秋山、帖佐、霜垣（2016）186～188頁
- (注14) 2014年9月21日毎日新聞記事
- (注15) 矢田部（2016）34～36頁
- (注16) 前橋市でも同様の取り組みがなされており、「ここにあるタカラモノ、空き家・空き地コンペ（2016年4月）」である。これは、公益財団法人建築業協会関東甲信越支部の主催で、前橋市の中心市街地に接する東西250メートル南北200メートルの三角のエリアに存在する空き地を利用してエリア全体の価値を高める提案を表彰するものである。
- (注17) 国土交通省は、2015年に実施した調査で回答した950市区町村の7割近くが空き家バンクを開設していると現状報告した上で、各自治体が運営する「空き家バンク」の物件情報を集約し、一元化した「全国版空き家バンク」のサイトを作る方針を発表した（2016年10月4日毎日新聞記事）。
- (注18) 前掲（注15）
- (注19) 損害の試算は、日本住宅総合センターの「空き家発生による外部不経済の実態と損害額の試算による調査（2013年5月）」のデータに基づくものである。この調査では、シロアリ、ネズミの駆除被害が発生した場合の損害額（23.8万円）等も試算している。
- (注20) 鉄道会社の相鉄グループは相鉄沿線の空き家を持ち主に変わって管理・運営し、貸し出す代行業「空き家バンク&リース」を始める。契約期間中に空き家でも一定の賃料を保証し、手持ち資金のない所有者がリフォーム費用に充当できるように賃料の一部を前払いする仕組みであり、沿線の高齢化による空き家増加をにらんだ新たなビジネスとする狙いもある（2016年3月1日日本経済新聞記事）。
- (注21) 横浜市では、シルバー人材センターが空き家管理のサポートをする。毎月1回現地確認（月額3900円）で建物の破損のほか、不法投棄や不法侵入がないか確認。所有者が遠方にいる場合は現状写真を送って確認してもらう。除草（1日9850円～）、植木剪定（1日1万3700円）も引き受ける。
- (注22) 前掲（注15）
- (注23) 米山秀隆氏は、モラルハザード対策について、空き家の除去費用を自転車購入時のリサイクル費用の徴収のように、事前徴収してプールすべきとして、固定資産税に除去相当分を少く上乗せすべきと主張する（2016年10月5日日本経済新聞記事）が、制度化に向けては、徴収率への影響等その有効性について慎重な検討を要する。
- (注24) 鉄道会社の小田急電鉄は、高齢者向けマンションや介護施設に転居した高齢者の自宅を借り上げ、子育て世帯を中心とする若年層が好む部屋にリフォームした上で転賃する。また、京王電鉄は、国家戦略特区で民泊が認められている東京都大田区のマンション、多摩地区の空き家の活用を図る。このような動きは、関西でもあり、阪急阪神も売買や賃貸、民泊など様々な方法を検討し、新たなビジネスに挑戦しようとしている（2016年10月3日日本経済新聞夕刊記事）。

## 参考文献

- 青山竜治（2015）「空家特措法制定後の空き家条例の整備に関する一考察—京都市条例を素材として」『自治実務セミナー 2015年7月号』第一法規、15～20頁
- 岩崎忠（2014）「連載：分権改革の成果を活かす！市民のための公共政策：自治体の空き家対策」『ガバナンス（No.163）』ぎょうせい、2014年11月、102～103頁
- 角松生史（2016）「空き家条例と空家法～「空き家問題」という定義と近接外部性への焦点化をめぐる」『都市政策（第164号）』みりめ書房、2016年7月、13頁～21頁
- 北村喜宣（2012a）「空き家対策の自治体政策法務（一）」『自治研究（第88巻7号）』第一法規、21～47頁、2012年7月
- 北村喜宣（2012b）「空き家対策の自治体政策法務（二）」『自治研究（第88巻8号）』第一法規、49～79頁、2012年8月
- 北村喜宣（2015）「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 2015年7月号』第一法規、2～8頁
- 北村喜宣（2014a）「空家対策特措法案を読む（一）」『自治研究（第90巻第10号）』第一法規、3～26頁、2014年10月
- 北村喜宣（2014b）「空家対策特措法案を読む（二）」『自治研究（第90巻第11号）』第一法規、30～56頁、2014年11月
- 北村喜宣、米山秀隆、岡田博史（2016）『空き家対策の実務』有斐閣、2016年3月
- 帖佐直美（2016）「空家特措法の概要と課題」『判例時報（2282号）』判例時報社、2016年3月、3～7頁
- 中川寛子（2015）『解決！空き家問題』筑摩書房、2015年11月
- 中澤高志、佐藤英人、川口太郎（2008）「世代交代に伴う東京圏郊外住宅の変容～第一世代の高齢化と第二世代の動向—人文地理60—2、38～65頁
- 西口元、秋山一弘、帖佐直美、霜垣慎治（2016）『Q&A 空家対策ハンドブック』ぎょうせい、2016年3月
- 牧野知弘（2014）『空き家問題～1000万戸の衝撃』祥伝社、2014年7月
- 南川和宣（2014）「空き家対策条例の制定にかかる行政法上の問題点」『臨床法務研究13号』79～96頁、2014年7月
- 宮路和明、西村明宏、山下貴司『空家等対策特別措置法の解決』大成出版社、2015年9月
- 矢田部衛（2016）「京都市の「総合的空き家対策」」『都市政策（第164号）』みりめ書房、2016年7月、31頁～40頁
- 米山秀隆（2012）『空き家急増の真実～放置、倒壊、限界マンション化を防げ』日本経済新聞社、2012年6月
- 米山秀隆（2015）『限界マンション～次に来る空き家問題』日本経済新聞社、2015年12月
- 米山秀隆（2016）「空き家対策はどこまで進んだか」『ガバナンス（No.183）』2016年7月、ぎょうせい、23～25頁

## 空家特別措置法施行後の自治体の空き家対策

公益財団法人都市センター編（2015）『都市自治体と空き家～課題・対策・展望』2015年3月  
地域科学研究会編（2012）『空き家等の適正管理条例』2012年8月