

空家等対策をめぐる自治体の対応と 今後の課題に関する調査研究

令和7年3月

一般財団法人 地方自治研究機構

はじめに

全国において、使用目的のない空家が増加し、今後もその数は増加が見込まれています。適切に管理されていない空家は、防災・衛生・景観などの観点で、地域住民の生活環境に深刻な影響を及ぼす可能性があります。

こうした背景のもと、令和5年12月に「空家等対策の推進に関する特別措置法の一部を改正する法律」（以下、「改正空家法」という。）が施行されました。従前の空家法では、空家の中でも、そのまま放置することが不適切である状態の空家等を「特定空家等」と定め、特定空家等に対する具体的な措置が定められていましたが、改正空家法では、空家問題への対応をより包括的に強化しています。改正空家法は、活用拡大、管理の確保、特定空家の除却等を改正の要点とし、周囲に悪影響を及ぼす前段階での空家の有効活用や、管理不全空家の適切な管理、特定空家の除却のさらなる促進など、空家対策の総合的な強化が図られています。

改正空家法の施行を受けて、特に市区町村には、空家等活用促進区域や支援法人の指定、既存条例の見直し、さらには独自の規制の検討など、空家をめぐる諸課題の解決に向けた適切な体制整備が求められています。

そこで、本調査研究では、計4回の研究会を通じて、学識経験者等の専門的見地からの改正空家法における論点の洗い出しや、行政実務家からの空家対策の実態報告を行い、意見交換を重ねることで、改正空家法の実施が本格化する中で、改正空家法の諸論点の調査・検討を行いました。

本調査研究の企画及び実施に当たりましては、研究委員会の委員長及び委員を始め、関係者の皆様から多くの御指導と御協力をいただきました。とりわけ、現地でのヒアリング調査に御協力いただきました、京都市役所の皆様、京都市東山区 粟田学区の皆様には感謝申し上げます。

本調査研究は、一般財団法人 全国市町村振興協会の助成金を受けて、当機構が行ったものであり、ここに謝意を表する次第です。

なお、令和7年度も、引き続き、改正空家法の実施状況等を踏まえつつ、空家等対策をめぐる自治体の対応と今後の課題について調査研究を行うこととしています。

本報告書が広く地方自治体の施策展開の一助となれば大変幸いです。

令和7年3月

一般財団法人 地方自治研究機構
理事長 **三輪 和夫**

目 次

はじめに

一般財団法人 地方自治研究機構 理事長 三輪 和夫

調査研究にあたって

上智大学法学部 教授 北村 喜宣 …………… 1

第1章

改正空家法の制定といくつかの法的論点

上智大学法学部 教授 北村 喜宣 …………… 3

- 1 旧空家法の施行といくつかの対応 …………… 5
- 2 改正に向けての動き …………… 8
- 3 改正法案の審議 …………… 9
- 4 改正法実施に向けての政府の作業 …………… 20
- 5 改正法をめぐるいくつかの論点 …………… 21
- 6 行政法の研究課題の「宝庫」としての
空き家対策 …………… 29

第2章

空家等活用促進区域の可能性と課題

明治大学政治経済学部 教授 野澤 千絵 …………… 31

- 1 本章の背景と目的 …………… 33
- 2 市街化調整区域での空家活用における
開発許可制度の問題 …………… 34
- 3 兵庫県の空家活用特区制度の概要 …………… 37
- 4 市街化調整区域における空家活用特区
—— 赤穂市坂越地区 …………… 41
- 5 町全域に指定した空家活用特区
—— 福崎町全域地区 …………… 43
- 6 市街化区域における空家活用特区
—— 播磨町上野添・北野添地区 …………… 46
- 7 改正法の空家等活用促進区域の
可能性と課題 …………… 47

第3章

空き家問題と民法

法政大学法学部 教授 伊藤 栄寿 …………… 49

- 1 はじめに …………… 51
- 2 民法の考え方と各種制度 …………… 52
- 3 新しい土地・建物管理制度等 …………… 58
- 4 民法からみた空家対策特措法 …………… 63
- 5 空き家に対する民法の考え方 …………… 66
- 6 おわりに …………… 70

第4章

地方自治体による民法上の管理不全土地・建物管理制度と所有者不明土地・建物管理制度の利用

弁護士 平林 敬語 …………… 71

- 1 本章の目的 …………… 73

- 2 管理不全土地管理制度／管理不全建物管理制度 …………… 75
- 3 所有者不明土地管理制度／所有者不明建物管理制度 …………… 84
- 4 地方自治体が管理不全土地・建物管理制度及び所有者不明土地・建物管理制度を利用する際に考慮すべきこと …………… 94

第5章

改正空家法に関する事例紹介

世田谷区防災街づくり担当部建築安全課
空家・老朽建築物対策担当 千葉 妙子 …………… 99

- 1 世田谷区における空家の現状と対策 …………… 101
- 2 管理不全空家等 …………… 103
- 3 民法の特例 …………… 110
- 4 課題と今後の展望 …………… 115
- 5 おわりに …………… 117

第6章

先進事例紹介（京都府京都市）

京都市行財政局税務部税制課
都市計画局住宅室住宅政策課 …………… 119

- 1 はじめに …………… 121
- 2 京都市における空き家対策 …………… 121
- 3 非居住住宅利活用促進税の
制度概要について …………… 132
- 4 おわりに …………… 139

第7章

空家法改正を受けた条例対応の現在

上智大学法学部 教授 北村 喜宣 …………… 141

- 1 改正空家法の成立と2023年11月の施行 …………… 143
- 2 空き家条例の状況と改正のポイント …………… 146
- 3 条項ズレ対応 …………… 146
- 4 住民や所有者等の責務・役割の強化 …………… 148
- 5 空家等対策計画への対応 …………… 149
- 6 管理不全空家等への対応 …………… 149
- 7 支援法人の指定 …………… 152
- 8 民法の特例 …………… 153
- 9 組織 …………… 154
- 10 施行日 …………… 155
- 11 旧条例の課題への対応 …………… 156
- 12 新規条例にみられる特徴的な規定 …………… 157
- 13 改正法以前からの条例を存置することの問題 …………… 158

調査研究委員会名簿 …………… 159

調査研究にあたって

「空家等対策の推進に関する特別措置法」（以下「空家法」という。）は、最近、新刊・改訂された行政法テキストにおいて、必ずといってよいほど参照されるようになってきている。それは、代執行（緩和代執行および略式代執行）が積極的に実施されているという点についてである。たしかに、2015年5月の施行後、2023年3月までに723件もの代執行がされた。日本の行政法においては、前代未聞の事態である。

こうした積極的な実施があるにもかかわらず、空家法は2023年に改正された。代執行の対象になるのは、著しく保安上危険等の状態にある特定空家等であるが、いわば三角形の頂点にある特定空家等への対応だけでは空き家問題は解決しないという認識にもとづくものである。改正法は、同法の具体的対策の射程を、特定空家等になる可能性のある管理不全空家等にまで拡大し、所定の措置を講じた。また、従前の都市計画法および建築基準法の規制が空家等の利活用にとって支障となっているという認識にもとづいて、一定の規制緩和措置も講じている。

改正法の施行は、2023年12月13日であった。このため、2024年度を調査研究期間とするこのプロジェクトにおいては、改正法の本格的実施の検討はできていない。行政法学、民法学、都市計画学、司法実務、行政実務の観点から、施行後数ヶ月の時点において検討できる改正空家法の諸論点について分析をしたのが本報告書である。調査研究委員の論攷以外に、空家法実務において、おそらくは全国最先端の実績を持っている京都市の実情についての情報を提供できたのは、空家法の運用に従事する市区町村の行政実務家にとって有用ではないかと考える。

改正法の運用が進むにつれて、さまざまな課題が認識されるであろう。改正法の制定にあたっては、衆参国土交通委員会において、それぞれ15を超える附帯決議がつけられている。これらのなかには、空家法の次の改正内容を先取りしているものもある。引き続き、改正法の実施の状況を注視し、有用な情報を提供できるように努めたい。

2025年3月

「空家等対策をめぐる自治体の対応と今後の課題に関する調査研究」委員長
上智大学法学部 教授 **北村 喜宣**

第1章

改正空家法の制定といくつかの法的論点

上智大学法学部 教授 北村 喜宣

1 旧空家法の施行といくつかの対応

(1) 空家法に先行した空き家条例

2014年11月に制定された「空家等対策の推進に関する特別措置法」（以下「空家法」という。）は、2015年5月26日に全面施行された。国土交通省によれば、同法制定以前には、400の市区町村（以下「市町村」という。）において空き家を対象とする条例が制定されていたとされる。とりわけ、2010年7月制定の「所沢市空き家等の適正管理に関する条例」が「空き家条例ブーム」をつくったと評されている。

空き家だけを対象とした所沢市条例以降、空家法制定までに制定された空き家条例は、400条例の約80%となっている。そうした条例においては、管理不全の空き家に対して、勧告といった単なる行政指導を超えて、除却等を求める命令が規定されている場合もあった。実際、秋田県大仙市や東京都大田区などのように、命令をしたうえで、その履行確保のために老朽危険空き家に対する行政代執行も実施されていた。

(2) 空き家条例の課題

そのかぎりにおいては、法律による特段の対応は必要なかったともいえる。ところが、空き家条例の実施経験を通じて、いくつかの限界が市町村において認識されるようになっていた。代表的なものを2つ挙げておこう。

第1は、空き家の所有者等に関する情報の収集である。条例の実施にあたっては、対象となる家屋の所有者等との接触が不可欠であるところ、相続登記がされていない事例が少なからずあることから、登記簿情報だけでは手がかりがつかめないケースがある。そこで、当該家屋が借地上に建築されているかどうかは別にして、土地についての固定資産税は賦課徴収されていることが多いため、固定資産税台帳を閲覧すれば、「関係者」にアクセス可能になる。ところが、地方税法22条が税務吏員に対して（地方公務員法34条に加重して）守秘義務を課し、刑罰も重くしている。このため、「事務に関して知り得た秘密を漏らし（てはならない）」という規定について、これを「一切の情報を出してはならない」と解釈し、厳格な運用をする市町村税務部署が多くあった。2019年になって、独立条例としての空き家条例の施行に必要な限度でも内部利用は可能という国会答弁がされるのであるが、当時においては、そうした認識は一般

的ではなかった。

第2は、倒壊が懸念されるような老朽空き家について、調査をしても所有者が判明しない場合への対応である。前述の代執行事案は、すべてが空き家条例にもとづき発出された除却命令を前提にしている。所有者は判明していたのである。命令を通じて課されるのは、他人が代わってなすことができる義務（代替的作為義務）であるがゆえに、行政代執行法にもとづいて除却の代執行を実施できたのであった。ところが、そもそも命令の対象となるべき者が不明であれば、それをすることができない。保安上の危険が同じ程度にあるにもかかわらず、所有者不明事案においては、これを放置するほかない。少なくとも、多くの行政現場においては、そのように解されていた。

（3）空家法の制定

老朽危険空き家といえども建築物であり、建築基準法の対象となる。実際、同法10条3項は、家屋の状況が著しく保安上危険であれば、特定行政庁（政令指定都市や中核市においては市長、それ以外の市町村については都道府県知事）に対して、除却命令を発出する権限を与えている。この権限を行使しての除却事例もわずかながらあった。ところが、現実には、さまざまな理由をつけて、特定行政庁事務を担当する全国のほとんどの建築指導課は、これを「封印」していたに近い状況にあった。

建築基準法を所管する国土交通省は、同法を適用すれば対応できるという立場であったから、新法の制定には冷淡であった。そこで、市町村からの陳情を受けた自由民主党内に「自由民主党空き家対策推進議員連盟」（以下「自民党空き家議連」という。）が結成され、議員提案を目指しての活動を開始したのである。空家法は、その成果であった。

（4）施行状況

市町村による空家法の実施は、どのように評価できるだろうか。国土交通省と総務省が公表した実施状況調査（2023年3月31日現在）によれば、特定空家等と把握されたものとそれらへの対応状況は、図表1-1のようになる（最新の調査結果公表は2024年3月31日現在であるが、図表1-1に対応する統計は、一般には公表されていない）。

空家法の実施を通じて、著しく保安上危険等の状態にあり優先的に対応されるべき特定空家等の54.0%が、空家法の保護法益である、地域住民の生命・身体・財産の保護、および、生活環境の保全の観点から、それなりに満足のいく状態に変化している。残りは相当のハードケースと推測されるが、全体としてみれば、同法は積極的に適用されていると考えてよいだろう。

とりわけ、施行後約8年間で595件の代執行というのは前代未聞の実績であり、本邦初と断言できるほどの状況である（前述の最新の調査では、723件となっている）。行政執行現場において、すべての事務が止まってしまうに近い影響を与える代執行などは、通常は対応の選択肢

図表 1-1 特定空家等の除却等の状況

特定空家等として把握（4.1 万件）
空家法の措置により除却・修繕等がされたもの（22,148 件）
助言・指導前（9,622 件）
助言・指導後、勧告前（10,855 件）
勧告後、命令前（961 件）
命令後、緩和代執行前（115 件）
代執行（緩和代執行+略式代執行）（595 件）
現存する特定空家等（1.9 万件）

出所：国土交通省資料を踏まえて筆者作成

に含まれないはずである。また、すべての市町村に建築職が必ずしも在籍しているわけでもないという現実の人事配置状況に鑑みたとき、なぜこうした状況になっているのかは、きわめて興味深い研究課題である。

（5）基本指針およびガイドラインの改正

空家法の事務の多くは、市町村に対する義務的自治事務である。このため、空家法は、国土交通大臣および総務大臣に対して、「空家等に関する施策を総合的かつ計画的に実施するための基本的な指針」（以下「基本指針」という。）の作成を命じるとともに、「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」（以下「ガイドライン」という。）の作成を命じた。2015年の同法施行にあわせて公表されたこれらの指針は、市町村に対して貴重な情報を提供してきた。

もっとも、空き家問題は多くの課題を抱えており、空家法を実施するにつれて、それらが認識されるようになってきた。同法附則2項は、政府に対して、施行後5年経過時において、見直しのための作業の開始を命じていた。それは、2020年であった。

その結果、実際にされたのは、法改正ではなく、基本指針の改正（2021年6月）とガイドラインの改正（2020年12月、2021年6月）であった。これらはいくまで「ワンポイント対応」であり、空家法の改正が必要であるという指摘は多くされていた。ところが、国土交通省は、表面的には、法改正の方向での動きをみせなかったのである。2014年に制定された空家法が議員立法であったことが、「自由な動き」の制約になっていたものと思われる。

2 改正に向けての動き

(1) 市町村および関係団体からの法改正要望

空家法施行後数年を経過したところから、国土交通省には、空家法の運用や改正に関する市町村からの要望が、相当に寄せられていた。これは単発のものであるが、同省が重宝していたのは、実質的に同省の肝いりで設立された「全国空き家対策推進協議会」（以下「全空協」という。）である。無料で参加でき、実際、多くの市町村がメンバーとなっている。

全空協は、2020年7月に、『空家等対策の推進に関する特別措置法等に関する提言書』を作成・公表している。改正提案としては、8項目あった。この組織が国土交通省からどれくらい自立的なのかは、筆者には不明である。同省が法改正をそれほど真剣には検討していなかったであろうこの時期に相当具体的な提案をしているところからは、会員市町村の意見を集約して「思いのたけ」を語っているようにもみえる。例を挙げると、「借地上の特定空家等に代執行を行った場合、土地売却による費用回収が見込めないこと、土地所有者が負担なく更地を得ることなどから、借地上の空家等の場合の仕組みや対応が必要である。」という要望があるが、これは、具体化の困難さゆえに同省が積極的には対応しないだろう内容である。一方、そうした仕組みが必要という声を、筆者は多くの市町村空家法担当者から聞いている。国会答弁においては、この提案も前提にして、「市町村の意見を聴いている」という趣旨の発言がされていた。

(2) 沈黙した自民党空き家議連と空き家対策小委員会の動き

目立った活動をしなかったのが、空家法の「生みの親」ともいえるべき自民党空き家議連である。2022年6月14日に総会を開催して各省からヒアリングをしているが、その後の動きは確認できない。2025年1月現在、同党のウェブサイトを検索をしてもヒットしない状況である。休眠しているようであるが、理由は定かではない。

これに対して、同党の公式的組織である住宅土地・都市政策調査会は、国土交通省にもオブザーバー参加を求めて議論を重ねていたようである。同調査会は、2023年1月に「空き家対策の強化に関する中間提言」を公表（しかし、非公開のようである。）した。その内容が改正法案に色濃く反映されていると自己評価している。

筆者は、国土交通省と内閣法制局のやり取りに関する文書を、情報公開請求を通して入手した。それによれば、基本的骨格は、2022年10月ごろには固まっている。中間提言を踏まえて法案が作成されたのではないことは確実である。中間提言の内容を予測して国土交通省が法案を固めたのか、あるいは、国土交通省が中間提言の作成に大きく関与したのか、どちらかであろう。いずれにせよ、中間提言が出されるまで、同省は、「法改正をする」とは発言しなかったのであった。前述のように、議員提案で作成されたがゆえの対応であろう。

(3) 社会資本整備審議会住宅宅地分科会空き家対策小委員会

こうした状況は、2022年10月、国土交通省社会資本整備審議会住宅宅地分科会のもとに組織された空き家対策小委員会についても同様である。小委員会は、4回の審議を経て、『とりまとめ：今後の空き家対策のあり方について（2023年2月）』を決定した。

これがおおむね了承されたのは、2023年1月31日の最終回であったが、国土交通大臣は、その直前に、「この小委員会のとりまとめを踏まえ、空家法の改正を含め、……施策の具体化に努めていきたい」と発言している。相互関係だけをみれば、事実と反している。もっとも、この手の会議は、事務方を務める行政の「御用会議」なのであり、事務方がそれを自らの思い通りに利用するのは常識である。小委員会発足のときには、内閣法制局との調整が開始されていたであろうから、とりまとめの最終版を事務方は常に意識していただろう。内閣法制局との調整をしながら、小委員会を運営していたのである。当然のことながら、とりまとめの内容と改正法案の内容は、整合するようになっている。

(4) 地方六団体

地方自治法263条の3第5項は、自治体に対して新たな義務づけをする施策の立案にあたって、各大臣に、地方六団体の意見聴取を義務づけている。改正法案について、それがされたのは、2023年2月1日（水）であった。資料として添付されたのは、いわゆる「五点セット」（提案理由、法律案要綱、法律案・理由、新旧対照条文、参照条文）である。その前日に確定した前記小委員会のとりまとめを「踏まえてつくる」とすれば、まさに一夜城であるが、そんなことができるはずはない。遅くとも1月中旬過ぎには、ほぼすべてが決まっていたのである。

「条文修正に関する特段の意見がある場合は、〔2月〕6日（月）正午までにご提出ください。」とされた。1日に送付しておきながら、無茶苦茶な要請である。また、閣議決定は3月3日予定とされているから、特段の意見が出されても対応する時間的余裕もその気もないのは明白である。結局、どの団体からも意見は出されなかった。これが、いろいろな意見を踏まえて作成したと国土交通省がいう法案立案過程の実情である。

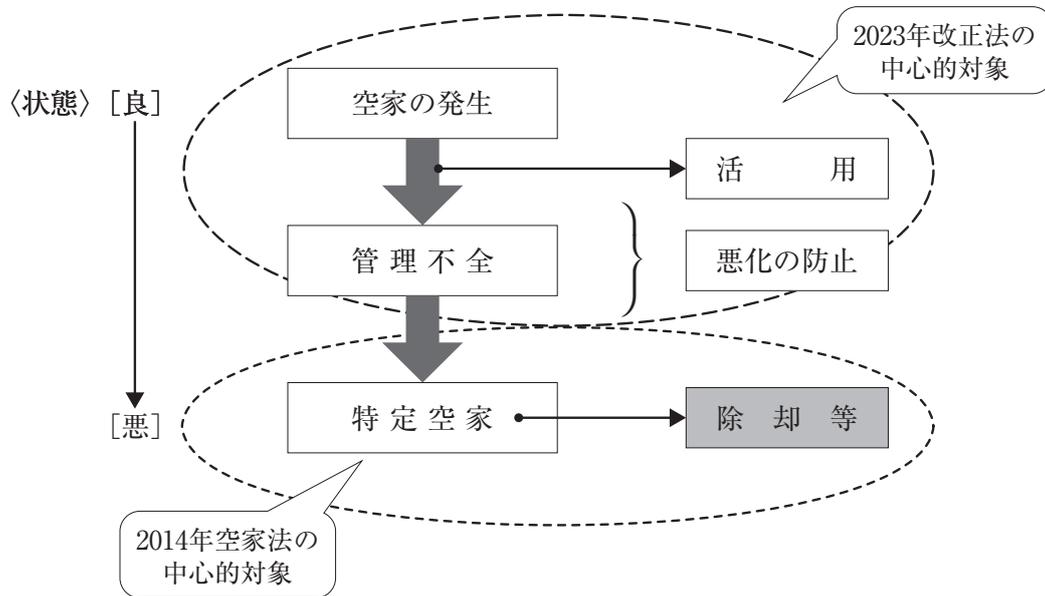
3 改正法案の審議

(1) 法案の概要

国土交通省は、改正法案のポイントを図表1-2のように的確に示している。

ここからも明らかなように、改正法の立法意図は、「下流」に向かう空き家の数を極小化することにある。何よりも重要なのは、「上流」にある「単なる空き家」の活用である。活用拡大、管理の確保、特定空家等の除却等が、改正法の三本柱となる。以下、順次みていこう。

図表 1-2 空家の進化過程と対応のポイント



出所：国土交通省資料を踏まえて筆者作成

① 活用拡大

第1は、活用拡大である。内容としては、ア 空家等活用促進区域制度、イ 空家等の活用促進についての配慮、ウ 市町村長の請求権の明記、エ 支援法人制度がある。

ア 空家等活用促進区域制度

空家等活用促進区域は、7条にもとづく空家等対策計画のなかに定められる。2014年法のもとの計画（旧6条）は、同法に完結的なものであって、ほかの法律にリンクが張られてはいなかった。また、項目として、「空家等及び空家等の跡地の活用の促進に関する事項」（同条2項5号）はあげられていたが、具体的内容は規定されていなかった。

この点、改正法は、活用促進施策を講ずる地区を具体化し、当該区域内の措置について、空家等対策計画を通じて関係法とのリンクを張り、それらの仕組みを利用して空き家の活用を拡大しようとしている。このリンケージには、2段階ある。第1は地域であり、第2は措置である。すなわち、空家法のもとの空家等やその跡地活用を進めたいと思う地域を計画のなかで特定すれば、後述のように、そこにおいて建築基準法のもとの措置が特別法的に可能になる（17～18条）。なお、同区域の設定は任意である。2025年2月1日現在、設定実績は、千葉県鎌ヶ谷市と茨城県桜川市の2件のみと思われる。

リンクが認められるものとして限定列举されている地域は、①「中心市街地の活性化に関する法律」2条が規定する中心市街地、②地域再生法5条3項8号が規定する地域再生拠点、③地域再生法5条4項11号が規定する地域住宅団地再生区域、④「地域における歴史的風致の維持及び向上に関する法律」2条2項が規定する重点区域である。

これらの区域のなかで、「空家等の数及びその分布の状況、その活用の状況その他の状況からみて当該区域における経済的社会的活動の推進のために当該区域内の空家等及び空家等の跡地の活用が必要となると認められる区域」が空家等活用促進区域として定められるとともに、同区域における空家やその跡地の活用のための空家等活用促進指針が定められる（7条3項）。ゾーニングとポリシーである。空家等活用促進区域および空家等活用促進指針は、空家法7条2項が必須項目としているもののひとつである第5号「空家等及び除却した空家等に係る跡地……の活用の促進に関する事項」の内容として定められる。活用促進のために推奨したい用途（以下「誘導用途」という。）も定められる（同条4項2号）。

空家法の実施をする市町村が空き家の利活用を進めたいと思って所有者等に働きかけようとしても、建築基準法にそうした方向での対応が可能な明文規定がないため、実現は困難であった。上記諸地域内に空家等がある場合において所有者等に利活用の希望があるときには、法制度上の障害がひとつクリアされるのである。その結果、①〔敷地特例適用要件の例として〕安全確保等を前提に接道に関する前面道路の幅員規制（建築基準法43条2項1号にもとづき特定行政庁が行う特例認定）の合理化、②〔用途特例適用要件の例として〕指針に定めた用途に用途変更等する場合の用途規制等（建築基準法43条2項2号にもとづき特定行政庁が建築審査会の同意を得て行う特例許可）の合理化といった対応が可能になった。接道義務が例外的に課されない場合の拡大である。

指針に規定する際、①については特定行政庁との（認定ではなく）協議、②については特定行政庁の（許可ではなく）同意が必要になる。これらは、創設的制度である。地域再生法の地域住宅団地再生計画制度が参考にされた。市町村が空家等対策計画のもとでいわば「下ごしらえ」をしっかりとしておくことによって、個別案件の処理が楽になるのである。

なお、国土交通省はこれらの措置を「合理化」と表記するが、情報公開請求により入手した資料を参照すると、内閣法制局への説明の際には、「建築物の敷地の接道規制に係る建築基準法の特例許可要件を緩和〔する〕」と記している。同局への説明は「正直」でなければならないとしても、「緩和」という文言を不用意に用いると、法案審議において無用の反発なり混乱が生ずるかもしれない。それを懸念して、「合理化」と表現していたのだろう。

一方、住居使用されていた空家の用途を変更しようとするれば、建築基準法48条にもとづき特定行政庁の許可が必要である。ところが、この許可を得るのは必ずしも容易ではないとされる。そこで、空家等対策計画の作成段階で、市街化調整区域に設定される空家等活用促進区域については特定行政庁との協議をあらかじめすることで、円滑な許可運用をしようとするものである。内閣法制局には、「〔建築基準〕法の用途制限に係る特例許可の対象とする」と説明されている。

空家法の実施を担当する市町村の多くにとって、特定行政庁とは、都道府県知事である。通常であれば、市町村の空き家対策のために都道府県が協力的であるとは必ずしもいえない。上

記制度は、空家法の目的の実現のために、建築基準法の特別法として規定されたといえる。

イ 空家等の活用促進についての配慮

都市計画法や農地法などに関する運用の方針を明記することにより、空家等の活用を促進する施策も規定された。第1は、市街化調整区域に設定された空家等活用促進区域内に存在する空家等を誘導用途に供するために、都道府県知事が都市計画法42条1項但書ないし43条1項許可に関する用途変更の許可を求められたときには、「適切な配慮」をするものである（改正法18条1項）。第2は、農地法などの許可を要する誘導用途実現のための行為に関して、都道府県知事は、「適切な配慮」をするものである（同法同条2項）。第1の対応は地域再生法17条の55に先例があり、第2の対応は「地域資源を活用した農林漁業者等による新事業の創出等及び地域の農林水産物の利用促進に関する法律」12条1項に先例があるとされる。

ウ 市町村長の請求権の明記

民法25条1項の規定による不在者財産管理人の設置請求、または、民法952条1項の規定による相続財産清算人の選任請求は、「利害関係人又は検察官」のみがなしうるとされている。民法264条の8第1項による所有者不明建物管理命令の請求は、「利害関係人」にかぎられる。改正法は、これらに関して、市町村長に請求権を認めた（14条）。「民法の特例」という見出しが付されている。これらは、空家等の修繕管理や除却処分局面において活用できる。

ガイドラインでは、「〔空家〕法に基づく措置の主体である市町村における申立てが認められる場合がある。」とされていた。これを前提にすると、改正法は確認規定になるが、「民法の特例」という表現からは、創設規定であるようにもみえる。こうした規定は、「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法」（以下「所有者不明土地法」という。）42条などに先例がある。なお、改正空家法は、上記の規制緩和措置や次にみる支援法人制度など、所有者不明土地法の仕組みや考え方を相当に参照している。

エ 支援法人制度

改正法は、新たに空家等管理活用指定法人（以下「支援法人」という。）制度を創設した。空家等の所有者等に対して管理・活用の方法に関する情報提供・相談・援助、（委託による）空家等の状況の定期的確認や改修、（委託による）空家等の所有者等の探索、空家等の管理・活用に関する調査研究・普及啓発などをその業務とする（24条）。申請にもとづき市町村長が指定をするが、対象となるのは、特定非営利活動促進法2条2項に規定する特定非営利活動法人（以下「NPO法人」という。）、一般社団法人、一般財団法人、会社である。個人は含まれない。指定要件は、「〔上記の〕業務を適正かつ確実に行うことができると認められる」ことである（23条1項）。市町村はその業務実施に関して必要な情報提供をするほか（26条1項）、求めに応じ

て所有者等関連情報を（所有者等本人の同意を得たうえで）提供する（26条2～4項）。国の補助措置もあるが、市町村が裏負担をすることが前提となる。

特徴的なのは、この法人に関して、市町村に対する（やや押しかけ的な）コンサルティングを制度化している点である。すなわち、「その業務を行うため必要があると認めるときは、市町村に対し、国土交通省令・総務省令で定めるところにより、空家等対策計画の作成又は変更をすることを提案することができる。」のである。素案の提示が求められている（27条1項）。提案された場合、市町村は、それをどのように扱うのかを当該支援法人に通知する。「空家等対策計画の作成又は変更をしないこととするときは、その理由を明らかにしなければならない。」とまで規定されている（27条2項）。

さらに、支援法人は、市町村長に対して、前述の民法の特例措置を講ずるよう要請できる（28条1項）。市町村長がその必要がないと判断する場合には、理由とともにその旨を当該支援法人に通知する（28条3項）。前述のように、「とりまとめ」においては、何気なく「公的位置づけの付与」と記されているにすぎなかった制度である。

同様の仕組みとしては、所有者不明土地法第6章（47～52条）が規定する所有者不明土地利用円滑化等推進法人（以下「推進法人」という。）がある。手近なものとしては、これにならったのであろうか。一定の業務を列記して、これを指定法人に期待するという仕組みは、多くの法律に例がある。

② 管理の確保

ア 特定空家化を未然防止する管理

2014年法のもとでは、所有者等に対して具体的な措置を講じうるのは、空家等が特定空家等に「進化」した時点以降であった。しかし、そうまでにはなっていない状態であっても、適正な管理がされていない空家等は多くあった。特定空家等候補あるいは予備軍である。改正法は、こうした空家等を「管理不全空家等」と把握し、市町村長は必要な指導・勧告ができるとした（13条）。

いくつかの空き家条例は、まさにこの点に関する2014年法の不備に対応すべく、たとえば「準特定空家等」というカテゴリーを設けて、行政指導ができる旨を規定していた。改正法は、こうした条例に学んだものである。

改正法の対応の特徴は、勧告を受けた管理不全空家等に関しては、固定資産税の住宅用地特例が解除されることである。地方税法も一部改正され（349条の3の2）、従来空家法22条2項（旧14条2項）の勧告を受けた特定空家等の敷地に供されている土地に加えて、13条2項の勧告がされた管理不全空家等の敷地に供されている土地についても、同様の対応となったのである。また、勧告においては「具体的な措置」が求められる点で、「必要な措置」で足りる指導とは異なっている。

イ 所有者把握の円滑化

空家等の所有者等の情報把握について、2014年法は、「関係する地方公共団体の長その他の者」と規定していた。改正法は、これを「関係する地方公共団体の長、空家等に工作物を設置している者その他の者」とした。想定されているのは、電力やガスといったライフライン事業者である。

これらについては、「「その他の者」に含まれる」とガイドラインに記述すればよいようにも思われるところ、とくに「空家等に工作物を設置している者」を追記したのは、法律上明示されていないために当該事業者に対する情報提供依頼が十分にされていないという事情があるからである。こうした規定ぶりの先例として、所有者不明土地法39条5項がある。

③ 特定空家等の除却

ア 状態の把握

空家等や特定空家等の状況の把握のために、2014年法は、立入調査を規定していた。その一方で、所有者等が判明している場合において、質問ができるとは規定されていなかった。

この点で、改正法は、「空家等の所有者等に対し、当該空家等に関する事項に関して報告させ」と明記し、市町村長に報告徴収権を付与した（9条2項）。所有者等にアプローチしたところ、適切に管理をしているとか、するつもりであるとか主張される場合もあることから、その根拠を示させるためにも必要な権限である。「建築物の耐震改修の促進に関する法律」15条4項などに先例があり、本来は、空家法制定時に規定されるべき内容であった。

イ 代執行の円滑化

2014年法は、特定空家等に対する措置として、所有者等が判明している場合には、「助言・指導⇒勧告⇒命令」の順番通りに対応することを命じていた。しかし、状況を問わずに求められる硬直的な対応は現実性に欠けるため、空き家条例においては、実質的に、「いきなり命令」を可能にする措置を規定するものもあった。空家法は、現場状況に対する理解が不十分なままに立法されたのである。

改正法は、特定空家等に対する代執行について、2点の対応をした。第1は、緊急に除却等の措置を講ずる必要がある場合において、「当該措置をとることを命ずるいとまがないとき」には、それを經ずに市町村長は除却等ができるとした（22条11項）。「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」（以下「廃棄物処理法」という。）19条の8第1項4号などに規定例のある特別緊急代執行である。

第2は、費用に関してである。略式代執行の費用について、2014年法は、「その者の負担において」というのみであった。国土交通省・総務省は、徴収方法につき、ガイドラインにおいて、「市町村長は民事訴訟を提起し、裁判所による給付判決を債務名義として民事執行法……

に基づく強制執行に訴えることとなる（地方自治法施行令……第171条の2第3号）」としていた。この点について、改正法は、行政代執行法5～6条の準用を明記した。納付命令により債権を確定させたいと、納付がない場合には、これを強制徴収公債権として、国税滞納処分の例により裁判を経ずに徴収できるようにしたのである。実質的に、「改説」したのであろう。

(2) 法案審議におけるいくつかの質疑

第211回通常国会に提出された改正法案は、衆参の国土交通委員会に付託されて審議が行われた。以下では、主要な論点についてのやりとりを確認しておこう。

① 空家等活用促進区域

改正法の目玉のひとつである空家等活用促進区域の制度趣旨は、以下のように説明されている。「現行の仕組みでは、許可要件が明らかでなく、個別に審査を受ける必要がありますために、事前には、許可を受けられるかどうかということの予見可能性が低いという問題がございます。また、建築審査会の同意が必要ということで、数か月の期間を要する、こういう課題も現行の仕組みにはございます。〔改行〕そこで、今回の法案で創設いたします空家等活用促進区域におきましては、市町村がその区域を設定いたします際に、特例を受けられるか否かの見通しを持てるようにする、こういう考え方に立ちまして、あらかじめ安全確保のための要件を明示し、この要件に適合すれば建築審査会の同意を要せずに特例を受けられる、こういう仕組みにしている」というのである。

この内容は、空き家対策小委員会のメンバーであった筆者には、唐突感のあるものであった。しかし、「接道規制の合理化に関する御議論は、先ほども御答弁申し上げましたとおり、地方公共団体の空き家対策の現場において非常にネックになっているというお声が以前からあったところでございます。その現場からのお声は、空き家対策に取り組んでおられる市町村の団体である協議会などを通じまして、私どもとしては承ってきた」という。ところが、筆者のヒアリングのかぎり、市町村の担当者からは、その必要性を疑問視する声を多く聞いている。

② 管理不全空家等に対する措置

時間軸のうえでは特定空家等の「手前」の時点にある管理不全空家等に対しては、特定空家等とは異なる対応が必要になる。この点については、以下のような答弁がされている。「同じ指導、勧告と申しましても、管理不全空き家に求める措置の内容と、特定空き家に求める措置の内容とでは、内容が大きく異なることが想定されております。具体的には、管理不全空き家、まだ状態がそれほど悪くないという状態の管理不全空き家であれば、修繕などの比較的軽い措置を求めることとなります。特定空き家につきましては、除却を含めて重い措置を求めるということが想定されるということで、求める内容が異なる可能性がございます」、「命令代執行の

前に所有者に付与する猶予期間、これを短縮することを促す」という具合である。

空家等と特定空家等とでは、周辺に対するリスクが大きく異なるから、措置内容に違いがあるのは当然である。また、空家等の所有者等に対する働きかけが奏功せず特定空家等の認定に至ってしまった場合、それまでの経緯に鑑みれば、たしかに期間の点で配慮する必要があるだろう。

ところで、改正法13条1項の指導と2項の勧告とでは、「必要な措置」と「必要な具体的な措置」というように措置の程度に書き分けがある。この点に関しては、質疑はされなかった。しかし、後述のように、重要な運用上の論点である。

③ 支援法人の申請取扱い事務

支援法人の申請の取扱い事務に関しては、改正法施行日からの申請が可能である。ところが、大臣答弁においては、「実施体制の整った市町村から本法案の新たな措置を速やかに活用できるよう」という発言があった。さらに、委員会審議の場でも、「支援法人を指定できるという規定である以上、事務体制が整ってから申請を受け付けることも可能」と述べられた。

その通りであるとすれば、施行日が到来しても体制が整わない市町村においては、「当分の間、申請は受け付けない」という運用をしても違法ではないことになる。あるいは、「改正法第6章については、当分の間、これを適用しない。」と条例で定めてよいということのようである。それはそれで画期的な判断であるが、申請および指定は行政手続法第2章にいう「申請に対する処分」であるのだから、少なくとも伝統的な行政法の常識では考えにくい整理である。国土交通省の意図はさておき、そうした運用を適法とする根拠規定を改正法は用意していないため、市町村は、とりあえず審査基準を通じて対応するほかない。

前述のように、この制度は、所有者不明土地法のもとの推進法人を参考にしている。そうする以上に、改正法案準備者は、行政手続法を独立して考えなかったのかもしれない。

④ 緊急代執行が可能な場合

改正法22条11項は、「第3項から第8項までの規定により当該措置をとることを命ずるいとまがないとき」に行政が自ら当該措置をなしうると規定する。この点に関しては、同条1項の助言・指導や2項の勧告はされていなくてもよいという理解が、自治体担当者にもあった。

これに対しては、「手続を省略できるのは、勧告の後、命令の発出に伴い必要な手続であり、第一項の助言、指導や、第二項の勧告は適用除外としていないことから、勧告等が行われていない場合は、緊急代執行の対象とはなりません。」と明確に答弁された。そうなると、特定空家等に認定した直後に状況が急変して除却が必要な場合への対応ができない。対応期間を短くするにしても22条1項の助言・指導や2項の勧告を経なければならぬとする合理性はないように思われる。国土交通省は「不意打ちになる」からと説明するが、限界的状況のもとでは、そ

うした手続的権利の保障を抑えてでも保安という保護法益を優先するべきと考えるのが合理的なバランス感覚であろう。

これは、空家法が命令との関係で「法定行政指導前置主義」をとっているために構造的に発生する問題である。廃棄物処理法 19 条の 8 第 1 項 4 号にも同様の規定ぶりがあるが、同法は「いきなり命令」ができる仕組みであるため、行政指導がされているかは、要件には含まれない。

空家法においては、状況次第で、これらの行政指導を経ずに命令を出せると規定しておけば、その命令のいとまがないということで、いきなりの権限行使も可能になる。附帯決議においても指摘されているが、次の改正候補だろう。この点については、名あて人の意思能力との関係で後述する。なお、情報公開請求を通じて入手した資料によれば、国土交通省の原案では、勧告を省略できるとなっていた。ところが、予測可能性に欠けるという内閣法制局の指摘を踏まえて、指導と勧告は外せないとなった。

⑤ 借地上の特定空家等が略式代執行により除却された場合の調整措置

特定空家等が借地上に建っている場合、賃料が払われているのでもないし、現在の土地所有者等は最初の賃借人の相続人を把握していないのが通例であろう。建物を除却して土地利用をしたいけれども、訴訟を提起する相手さえ不明で、まったくお手上げ状態である。そうした状態にある特定空家等に関して略式代執行がされれば、「更地が手に入る」ために土地所有者等に便益が発生するとすれば、利用価値の増加を受益とみなしてそれを回収する仕組みを検討すべきではないかと指摘された。

この点については、「借地上の建物が滅失した場合においても、借地権自体が消滅するものではないことから、土地所有者は、建物が滅失した後の土地を自由使用できるようにはならない。」と答弁された。したがって、受益は発生しえないというのである。不動産登記法のもとでの滅失登記に関しては、登記官が職権で行うものであり、土地所有者に請求権はないから、このような見解が示された意義は大きい。しかし、そのように解するのが妥当なのかどうかは検討の余地がある。受益の調整は難題であり、その検討をとりあえず回避するためにこうした見解を出したのではないかと推測される。

2つのケースを考えてみよう。第1は、基礎を残して建築物のみが除却・撤去された場合である。第2は、基礎を含めてすべてが撤去された場合である。

借地権とは、賃料を支払って土地を借りる権利である。目的があるのであって、「何となく借りる」ことはない。居住のためとすれば、そこに建築物が建っていることがその権利の中核的部分である。このため、それが滅失すれば権利の前提がなくなるのであるから、借地権は消滅し、滅失登記もされるという解釈もあるだろう。基礎だけ残っている場合については、それは動産であるから土地と付合するため、土地所有者の所有物となる（民法 242 条）。こうした整理によれば、受益は発生することになる。

⑥ 意思能力に欠ける特定空家等所有者への対応

ア 民法の特例

意思能力に欠ける所有者等に関して成年後見人が選任されていない場合には、本人に不利益処分の受領能力がないから、略式代執行に準じた手続が必要ではないかという指摘がされた。これに対しては、「本年4月に民法で創設された管理不全建物管理制度等の特例を設け、市町村長が財産管理人の選任を請求できる」ことから、「意思能力に欠ける疑いが強い所有者に代わって空き家を管理する財産管理人が選任され、空家法による手続を取らなくても、この管理人により適切な管理が図られる。」と答弁されている。民法264条の14が新たに規定する管理不全建物管理命令制度を活用すれば対応できるというのである。

この質問は、やや明確さを欠いていた。所有者等に求められるのが、除却のような「処分」なのかそこまで至らない行為なのかが特定されていなかったのである。答弁は「管理」としているから、後者を念頭においていたのかもしれない。しかし、そうだとすると、特定空家等の所有者等が意思能力に欠ける状態であったときに、管理不全建物管理人の選任ができるのだろうか。

裁判所が管理不全土地管理命令についての裁判をする場合には、非訟事件手続法91条3項1号・10号にもとづき、建物所有者の陳述を聞かなければならない。しかし、現実には、それは難しい。成年後見人が選任されていれば別であるが、これらの関係規定を踏まえるならば、国土交通大臣答弁のような対応は、果たして可能なのだろうか。また、非訟事件においては、同法17条に規定される特別代理人を選任しての手続遂行もありうるが、同条1項は、「未成年又は成年被後見人について」としているから、成年後見人が選任されていない事案には適用できないようにもみえる。

この点はさておくとして、かりに改正法14条3項にもとづき、市町村長が、地方裁判所に対して、民法264条の14が規定する管理不全建物管理命令を請求し、同裁判所が命令のなかで同管理人を選任したとすれば、期待されるのは、当該特定空家等に係る建築物の除却である。しかし、同管理人は、当然にそれをなしうるわけではない。その権限行使については、同条4項によって、管理不全土地管理命令の関係規定が準用されている。そのひとつである民法264条の10第3項は、「管理不全土地管理命令の対象とされた土地の処分についての前項の許可をするには、その所有者の同意がなければならない。」と規定する。許可を要さずできるのは、同条2項が規定する「保存行為」(1号)と「管理不全土地等の性質を変えない範囲内において、その利用又は改良を目的とする行為」(2号)である。管理はこれらに該当するとしても、特定空家等の除却はこれに該当しないから、やはり所有者の同意が必要なのである。この点は、改正法成立後の衆議院国土交通委員会の質疑において、法務省担当者により、「建物所有者について成年後見人が付されていないときや成年後見人の同意が得られないときは、建物を取り壊すことは困難」と明確に答弁されている。したがって、何とか成年後見人選任を進めるほかない。

イ 行政代執行

行政代執行についても、前提となる命令ができないとすればお手上げになる。この点は、国会答弁において、「不利益処分の受領能力がない意思能力に欠ける者が所有者である場合、命令自体ができないということになりますので、本規定を用いての代執行はできない」として、確認されている。これも、附帯決議において検討が求められている項目である。

「命ずるいとま」という要件があるために、やろうと思えば命令できる状態である必要がある。そのため、不利益処分の受領能力を論ずる以前に、手続としての弁明機会付与通知の受領能力がない者については、不利益処分を発出できないのである。この点に関する改正法の限界が明確になり、意思能力に欠ける者の行政手続が問題であるという点に政治的関心が持たれたのはよかった。

なお、命令をしようとするときに特定空家等の所有者等がそうした状態にあるかを個別に確認するのは、現実には困難である。したがって、制度設計の方向性としては、もっぱら特定空家等の客観的状态に着目した要件を設けるほかないだろう。「ヒト」ではなく「モノ」である。どう規定するかは別にして、「著しく保安上危険」な状態が「著しい」という内容（「著しい」の二乗）だろうか。

⑦ 共有案件への対応

特定空家等が多数者共有になっている場合には、指導、勧告、命令の手続を合理化できないかという質問がされた。これに対しては、前述の管理不全土地管理命令制度を活用すれば市町村の事務負担は軽減されると答弁された。同制度は2023年4月に施行されたばかりであり、運用実績は十分にはない。

上記の場合において、気になる点がある。第1に、民法264条の14第4項により準用される264条の13によれば、選任された管理人の報酬は、多数の共有者が負担することになる。共有者により負担が拒否された場合にはどうなるのだろうか。第2に、除却となると、先にみた同意問題が発生する。民法252条の2第1項を踏まえれば、全員同意が求められるだろうが（これを軽減する特別規定はない）、その労力は相当なものとなる。そして、その報酬は、ほかならぬ共有者が負担するのである。とても現実的とは思えない。

⑧ 所有者等死亡時の新たな相続人への対応

空家法にもとづく措置をされた土地所有者等が死亡した場合、新たな相続が発生する。市町村は、新たな相続人に対して、死亡時にしていた措置を再度行えばよいのか、それとも最初からすべきなのかが質問された。

これに対しては、「特定空き家に対する措置は、所有者の財産権を制約する側面もあるため、死亡した所有者に助言、指導、勧告、命令等の手続を行っている場合であっても、新たに所有

者となった相続人に対し、改めて同様の手続を経る必要がある。」と答弁された。高齢者の共有状態にある特定空家等に関してこうした事態が発生すれば、「永久にさがりに到達しない双六ゲーム」になりかねない。国土交通省においても、問題点としては認識されているのだろうが、今回の改正で対応できなかった点であろう。

(3) 附帯決議

改正法案は対決法案ではなく、衆議院・参議院とも、国土交通委員会と本会議のいずれにおいても「全会一致」で原案通り可決された。委員会においては、衆議院で17項目、参議院で16項目の附帯決議がつけられている。

いくつかは、法案審議における質疑を踏まえたものとなっている。衆議院のそれについてみれば、筆者の問題関心からは、成年後見人未選任の意思能力に欠ける疑いが強い特定空家等所有者への対応（附帯決議3）、多数者共有特定空家等への対応（附帯決議4）、措置途中で死亡した特定空家等所有者の相続人への対応（附帯決議5）、代執行対象の特定空家等における残置動産の扱い（附帯決議9）、借地上の特定空家等が代執行により除却された場合の土地所有者等の受益調整（附帯決議10）、全部非居住・部分居住の長屋への対応（附帯決議17）が興味深い。

これらはいずれも、法解釈で対応できる範囲を超えている。たしかに、空家法の事務は市町村の法定自治事務であるから、条例による対応も考えられないではない。しかし、その内容は、きわめて全国統一的対応が求められるものと感じる。国土交通省には、空き家問題解決にあたっての「国と自治体の適切な役割分担」を踏まえ、そして、多くの市町村の行政現場が行政リソース不足でいる実情を直視したうえで、縮小社会における空き家問題の解決に向けての立法的解決を進めてもらいたい。

4 改正法実施に向けての政府の作業

改正法が公布されてから、施行準備として、国土交通省において、多くの作業がされた。情報が出されなかったために、市町村はきわめて不安な期間を過ごしたようである。現在のところ、次のような法規命令（政省令）が制定され、行政規則（告示、ガイドライン、手びき）が作成されている。

- ① 空家等対策の推進に関する特別措置法第7条第6項に規定する敷地特例適用要件に関する基準を定める省令（令和5年国土交通省令第94号）
- ② 空家等対策の推進に関する特別措置法施行規則（平成27年総務省・国土交通省令第1号（最終改正令和5年12月12日総務省・国土交通省令第1号））
- ③ 空家等に関する施策を総合的かつ計画的に実施するための基本的な指針（平成27年2月26日付け総務省・国土交通省告示第1号（最終改正 令和5年12月13日付け総務省・国土交通省告示第3号））
- ④ 国土交通省住宅局「空き家所有者情報の外部提供等に関するガイドライン」（令和5年12月）
- ⑤ 管理不全空家等及び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）（令和5年12月13日）
- ⑥ 国土交通省「空家等活用促進区域の設定に係るガイドライン」（令和5年12月）
- ⑦ 国土交通省住宅局住宅総合整備課「空家等管理活用法人の指定等の手引き」（令和5年11月30日）
- ⑧ 「空き家対策における財産管理制度の活用に関する参考資料」
- ⑨ 「空家等の所有者等の把握を目的とした「空家等対策の推進に関する特別措置法」第10条第3項に基づく電気・ガス供給事業者への情報提供の求めについて」
- ⑩ 「地域の実情の応じた、一定の空き家を除却した場合の固定資産税等に係る負担軽減措置について」（令和5年12月）

旧法は、全面施行まで6か月以内とされた。このため、改正法においても、猶予期間は同じとなった。国土交通省住宅局住宅総合整備課住環境整備室は、この間、相当に詰めた作業を強いられた。コンサルタントの助力を得たにしても、パブリックコメントを実施した①②（義務）、③④（任意）のように、時間をとられる作業も強いられた。施行日の2週間前に⑦が公表されたのは、評価すべきなのだろう。

しかし、ほとんどのものが、市町村に対して、施行日に通知されている。国土交通省としては、「やれやれ」であろうが、その日から空家法を適用しなければならない市町村行政にとっては、「とんでもない」というのが実感である。こうしたものが市町村に示された後、施行日までに市町村に対して準備のための十分な猶予を与えないような運用は、（改正空家法だけの問題ではないが、）法治主義および憲法92条に照らして違法ではないかと思う。

5 改正法をめぐるいくつかの論点

（1）支援法人の指定

改正法の施行日は、2023年12月13日であった。市町村にとって、（制度的に）最初にしなくてはならなくなるのは、空家法23条1項にもとづき申請される支援法人の審査事務である。

旧法のもとで、市町村は、いわば「こちらから出向いていく」スタイルの行政をしていた。所有者等の探索や指導・勧告・命令・代執行などである。これに対して、改正法により導入された支援法人制度のもとでは、指定を受けたい事業者が「向こうからやってくる」スタイルと

なる。

支援法人の指定は、行政手続法にいう「申請に対する処分」である。したがって、市町村長は、同法5条にもとづき、できるだけ詳しい審査基準を作成して公にする義務を負っている。申請は施行日から可能であるから、申請者のことを考えれば、前もってその作業を終了させなければならない。

ところが、前述のとおり、国土交通省は、行政手続法に関する認識が決定的に欠落しているようであった。もちろん、審査基準を作成するのは市町村長の義務であるけれども、改正法案を用意した同省としては、何らかの情報提供をするべきであった。しかし、現実には、何もされなかった。

支援法人が可能な業務内容は、24条各号に列挙されている。それはそれでよいとして、市町村担当者が危惧したのは、前述のように、27条および28条にもとづいて、特別の権利を市町村との関係において与えられている点である。「わけのわからないNPOを指定してしまえば行政が振り回されかねない」「指定された複数の団体が相互に矛盾する要求をしてくれば調整に困難を来す」「地上げ屋的NPOをそれとは知らずに指定してしまえば、指定法人の権威をタテにして強引な活動をするのではないか」。こうした懸念を持つのは当然であった。そこで、筆者は、いわば緊急避難として、次のような「審査基準」を提案していた。

〇〇市空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準

空家等対策の推進に関する特別措置法の一部を改正する法律（令和5年法律第50号）により改正された空家等対策の推進に関する特別措置法（平成26年法律第127号）第23条第1項に基づく空家等管理活用支援法人（以下「支援法人」という。）の指定に関しては、支援法人の活用に関する本市の方針が定められるまでの間、市長はこれを行わないこととする。

まさに「様子見」である。支援法人の指定が、いわゆる警察許可であれば、こうした審査基準は違法であろう。しかし、支援法人の業務として列挙されているもののほとんどは市町村がなすべきものである。支援法人は、それが十分にできないときに、いわば補完的に活動するのである。空家法23条には明文の規定はないけれども、その制度趣旨に鑑みれば、不文の「必要性の基準」があると考えたのである。そうであるからこそ、「公募」というように、通常の「申請に対する処分」としては異例の対応も可能になる。施行後の状況をみていると、現在のところ、この「様子見型」を基本とする審査基準が、大多数を占めている。

もとより筆者は、未来永劫、このタイプを維持すべきと考えているわけではない。実際、少しずつではあるが、支援法人の指定はされている。市町村がどのような支援法人とどのように付き合って空家法の実施をしてどのような効果があったのかという情報は、おいおい国土交通省により紹介されるだろう。それを踏まえて、自分たちの「進むべき方向」について、改めて

審査基準を作成すればよいのである。これまでつきあいのあるNPOが指定されるような（カスタマイズした）審査基準もありえよう。公平性や合理的説明ができることへの配慮を求めつつ、国土交通省はこうした対応も認めている。

一方、国土交通省住宅局住宅総合整備課「空家等管理活用法人の指定等の手引き」、および、そこに添付された「(参考)〇〇市空家等管理活用支援法人の指定等に関する事務取扱要綱(例)」を参考にした審査基準を作成し、指定に乗り出す市町村もみられるようになってきている。改正法施行日から1年1か月を経過した時点での指定実績は、図表1-3の通りである。46市町村において68指定となっている（複数市町から重複指定あり）。一旦は「様子見」の審査基準でスタートした市町村も、他市町の指定の実情を調査して、徐々に指定に向かうであろう。

図表1-3 支援法人の指定実績（2025年1月28日現在）

	市 町 村	指 定 日	支 援 法 人 名
1	滋賀県東近江市	2023年12月14日	(一社) 東近江市住まい創生センター
2	福島県石川町	2023年12月20日	(一社) 全国空き家アドバイザー協議会（福島県石川支部）
3	和歌山県橋本市	2024年2月15日	(一社) ミチル空間プロジェクト
4	茨城県小美玉市	2024年2月21日	(公社) 茨城県宅地建物取引業協会
5	東京都調布市	2024年2月26日	(NPO) 空家・空地管理センター
6	熊本県合志市	2023年3月29日	(株) こうし未来研究所
7	滋賀県多賀町	2024年3月1日 2024年3月29日 2024年5月7日	(一社) 地域再生プロジェクトみなおし (株) 丸由 (NPO) おおたき里づくりネットワーク
8	鳥取県米子市	2024年4月1日 2024年4月19日	(一社) 全国住宅産業地域活性化協議会 (一社) 日本住宅政策機構
9	山口県防府市	2024年4月1日	(一社) 管理権不明不動産対策公共センター
10	北海道大樹町	2024年4月17日	(一社) たいきまちづくりラボ
11	福井県美浜町	2024年4月22日	(NPO) ふるさと福井サポートセンター
12	秋田県大館市	2024年4月25日	(NPO) あき活lab
13	京都府京都市	2024年4月30日	(公社) 京都府宅地建物取引業協会 (一社) 京都府不動産コンサルティング協会 (NPO) 京町家再生研究会 (公社) 全日本不動産協会 (公財) 日本賃貸住宅管理協会
14	茨城県大洗町	2024年5月13日	(公社) 茨城県宅地建物取引業協会
15	長崎県五島市	2024年5月31日	(NPO) 五島空き家マッチング研究所
16	福井県坂井市	2024年6月1日	(一社) アーバンデザインセンター坂井
17	山口県周南市	2024年6月1日	(一社) 管理権不明不動産対策公共センター
18	山梨県山梨市	2024年6月3日	(公社) 山梨県宅地建物取引業協会
19	愛知県豊田市	2024年6月6日	(NPO) あいち空き家修活相談センター マイクロスペース (株)

第1章 改正空家法の制定といくつかの法的論点

	市町村	指定日	支援法人名
20	岐阜県大野町	2024年6月10日	(一社) 全国空き家アドバイザー協議会 (岐阜県大野支部)
21	長野県塩尻市	2024年6月24日	(株) しおじり街元気カンパニー
22	茨城県桜川市	2024年6月27日	(公社) 茨城県宅地建物取引業協会
23	栃木県栃木市	2024年7月1日	(NPO) スマイル
24	神奈川県座間市	2024年7月1日	(NPO) 神奈川県空き家サポート協会
25	静岡県森町	2024年7月1日	(一社) モリマチリノベーション
26	長崎県雲仙市	2024年7月1日	(有) ティーエス不動産企画 雲仙市まちづくり (株)
		2024年7月2日	(一社) 家族の信託ながさき連絡協議会
27	富山県射水市	2024年7月25日	(一社) 全国空き家アドバイザー協議会 (富山県射水支部)
28	高知県中土佐町	2024年7月29日	(合) なかとさLIFE
29	長崎県東彼杵町	2024年8月1日	(一社) 東彼杵ひとことも公社
30	愛媛県東温市	2024年8月9日	空き家活用 (株)
		2024年9月3日	(公社) 全日本不動産協会 (愛媛県本部)
31	三重県伊賀市	2024年8月22日	(一社) 全国空き家アドバイザー協議会 (三重県伊賀支部)
32	埼玉県川島町	2024年9月20日	(株) 地域デザインラボさいたま
33	宮崎県日向市	2024年10月4日	(一社) 日向市空き家アドバイザー協議会
34	滋賀県守山市	2024年10月18日	(一社) 全国空き家アドバイザー協議会 (滋賀県守山支部)
35	静岡県藤枝市	2024年11月1日	(株) REVA 不動産
			(株) Sweets Investment
36	茨城県筑西市	2024年11月14日	(公社) 茨城県宅地建物取引業協会
37	長野県辰野町	2024年11月20日	(株) 辰野不動産
			(株) goodhood
			(一社) ○と編集社
38	長野県中野市	2024年11月21日	(株) siiz
39	北海道本別町	2024年12月10日	(一社) 全国住宅産業協会
40	岐阜県岐阜市	2024年12月13日	(NPO) 岐阜空き家・相続共生ネット
			(株) 岐阜まち家守
			(株) ネクスト名和
41	栃木県日光市	2024年12月16日	(一社) 空き家・生前対策支援協会
42	山梨県丹波山村	2024年12月24日	梅鉢不動産 (株)
43	青森県田子町	2024年12月25日	(一社) 全国空き家アドバイザー協議会 (青森県田子支部)
44	長野県上田市	2025年1月21日	(合) 信州うえだ移住支援センター
45	和歌山県和歌山市	2025年1月23日	(一社) ミチル空間プロジェクト
			(株) 和み
			(公社) 全日本不動産協会 (和歌山県本部)
46	新潟県三条市	2025年1月28日	(一社) 燕三条空き家活用プロジェクト

出所：国土交通省資料などを踏まえて筆者作成

(2) 管理不全空家等に対する指導と勧告の実施

改正空家法の実務において、もっとも悩ましいのが、管理不全空家等への対応ではないかと感じている。最初から管理不全空家等と特定空家等が規定されていれば、両者を区別した取扱いが可能であるが、後者のみのところに前者が入ってきたのである。さらに、13条2項の勧告を受ければ、住宅用地特例の適用除外がされるようになったことも、話をややこしくしている。筆者自身、十分な検討ができていないが、いくつかの論点を提示しよう。

第1は、管理不全空家等の判断である。これに関しては、ガイドラインが改正され、詳細な記述がされている。なるほどと思いつつも、筆者は、根本的な疑念を払拭できずにいる。それは、定義にかかわる。13条1項によれば、管理不全空家等とは、「空家等が適切な管理が行われていないことによりそのまま放置すれば特定空家等に該当することとなるおそれのある状態にあると認め〔られるもの〕」である（下線筆者。以下同じ）。一方、2条2項によれば、特定空家等とは、「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…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にあると認められる空家等」である。下線部にあるように、「『おそれ』の二乗」である。そして、管理不全空家等と認定するのは、時間的にみれば、特定空家等となる相当前となる。そうした時点において、的確な認定が可能なのだろうか。そうした「いい加減さ」を孕むカテゴリーについて、住宅用地特例の適用除外のような「不利益」につながる勧告を出せるのだろうか。勧告を介さなければ22条1項措置に移行できないわけではないから、固定資産税等の増額をチラつかせた13条2項勧告の効果が相当に期待できるのでなければ、勧告は出し控えられるのではないだろうか。

第2は、実務的問題であるが、「22条をまわしながら、13条もまわすことが可能か」である。法改正がされても、空家法担当者の人員が増加するわけではない。国土交通省は、「支援法人制度を導入したのだから、積極的に指定をして業務をアウトソーシングすればよい」というのかもしれないが、現場にはおよそ響かないズレた認識である。2つのカテゴリーを比較すると、地域住民の生命・身体・財産やその生活環境に影響を与えるのは特定空家等である。したがって、現に認定している特定空家等への対応を緩めるわけにはいかない。その一方で、新制度である管理不全空家等にも対応する必要がある。対応方法としては、特定空家等の認定レベルを「下げて」、実質的に管理不全空家等のうち劣化の程度が大きい準特定空家等といえるもの（レベルⅠ）を取り込み、これを22条措置の対象とする。それに至らないもの（レベルⅡ）は13条1項の指導対象とするが、その内容は情報提供程度にとどまる。その逆に、特定空家等の認定レベルを「上げて」、対象外となったものを新たに管理不全空家等にするという対応も考えられる。旧法のもとで出していた指導（旧法14条1項）や勧告（同2項）は、一旦は撤回して「認定替え」をし、改めて13条1項の指導をする。国土交通省は、こうした「格下げ」に否定的であるが、そのように解する理由は何もない。市町村の実施裁量のなかで対応できる。

第3は、勧告に必要な「具体的な措置」の内容である。22条2項の勧告は「必要な措置」に

とどまるのに、13条2項では具体性が求められている。そのためには、管理不全空家等の状態に関する正確な情報が必要になるところ、立入調査を規定する9条2項は「第22条第1項から第3項までの規定の施行に必要な限度において」としているため、13条に関する調査はできない。このため、外観目視のみによるほかない。そうした限定された状況での具体性である。その内容についての絶対基準はないけれども、かりにそれを欠く勧告がされたままに1月1日を迎えば、土地に関する住宅用地特例が適用除外されてしまう。課税担当は、具体性が十分にあるかを調べるわけではないが、その内容に不満な所有者は課税処分に対して審査請求をし、具体性に欠ける勧告は違法であるから、それを前提とする課税処分も違法であると主張するだろう。それを考えると、勧告には相当に慎重にならざるをえないのではないだろうか。建築職が不在の市町村の場合、どうするのだろうか。補完事務として、都道府県がサポートするほかないだろう。また、かりに客観的には同じ状況にある管理不全空家等であっても、道路から十分に外観目視できるものとほとんど不可能なものとは、勧告内容に差が発生する不公平が不可避である。無接道の場合は、どうしようもない。

第4は、勧告の効果である。管理不全空家等制度の目的は、この段階で修繕等の措置を適切に講じて特定空家化を未然防止することにある。それは十分に意味があるのであるが、修繕が目的なのではない。所有者が自分で居住するのであれば、行政に言われなくてもそれなりの措置を講じるはずである。そうでないからこそ行政は介入するのであるが、それは、「マーケットに乗せるため」である。しかし、地域によっては、たとえ指導なり勧告なりに対応した措置を講じたとしても、見向きもされない可能性がある。修繕をしてほかに移動させられればよいが、残念ながら、管理不全空家等はその場所にしか存在できないのである。13条1項の指導ならばまだよい。しかし、2項の勧告をしようとして事前通告をしたとき、所有者から「勧告通りの改善措置を講じると100万円かかりそうですが、それをすれば借り手や買い手が確実につくのですね」と問われればどう答えるだろうか。かりにマーケットが反応しなければ、再び管理不全空家等に逆戻りするの、時間の問題である。

(3) 共有特定空家に対する除却命令の実施と代執行

① 除却には全員同意が必要

以下のような事例で説明する。A、B、Cの3人の共有にかかる老朽危険空き家があるとする(持分は均等)。それを空家法のもとで特定空家等に認定した市長は、各人に対して、同法にもとづき除却を求める指導をしたが、結果的に対応はされなかった。Aは対応したいのであるが、小さい頃の思い出が詰まった家ということで、BとCが強硬に反対しているからである。民法251条1項は、「各共有者は、他の共有者の同意を得なければ、共有物に変更……を加えることができない。」と規定するため、Aの一存では変更行為となる除却ができない。

その次のステップは、空家法22条2項の勧告、さらには3項の命令である。市長は、A～C

の3名のそれぞれに対して3項の命令を発出できるだろうか。同項は、「市町村長は、前項の規定による勧告を受けた者が正当な理由がなくてその勧告に係る措置をとらなかった場合……、……その者に対し、相当の猶予期限を付けて、その勧告に係る措置をとることを命ずることができる。」と規定する。ポイントは、「正当な理由がなくて」にある。AとB・Cに分けて考えてみよう。賛成しているAに命令が出せるだろうか。2つの考え方がある。筆者自身は、肯定説に立つ。

② 「正当な理由」の解釈

ア 否定説：「反対者にのみ命令をする」

Aは除却に賛成であるが、BおよびCが反対のため、Aが単独でこれを行えば、民法上違法となる。それを命ずることはできるだろうか。共有者間の関係は民事法関係であり空家法のもとの市長と共有者3人との関係は行政法関係であるから次元が異なるとして、共有者である以上、3名に同じ内容の命令を出せるという整理があるだろう。そうではなく、「思い出があるから」というBおよびCの言い分は正当理由にならないが、他の共有者の同意が得られないというのは正当理由（法的不可能を命ずることはできない）になりそうに思われるため、Aに関しては命令要件を充たさないという整理も可能かもしれない。そうでないと、Aについては、正義に反する結果となりそうである。

そうなると、命令に先立つ勧告の内容が変わってくる。BおよびCには「除却」、Aに対しては「BおよびCの説得」になる。行政担当者は、共有者それぞれとの接触を通じて共有者間の事情を知っているのが通例である。異なった状況にある者を等しく扱うのは、たしかに不合理である。

Aは勧告に従うだろう。しかし、かりに説得を拒否して従わないとすれば、そこに正当理由はないから、説得の命令になる。なお、説得の義務は本人しか履行しえないため、命令の義務づけに違反したとしても、行政代執行により強制できない。Aに対しては、50万円以下の過料が科される。もっとも、これはいかにも現実離れした展開である。Aは勧告に従い説得にかかるが失敗する。

BおよびCの命令不履行が履行期限を徒過すれば、所定の手続を経たうえで、空家法22条9項の緩和代執行に移行する。Aは対象とならず自分たちだけが対象となり代執行費用負担をする結果になると知らされると、強硬姿勢を緩和させ除却に応じるようにも思われるが、ここではもう少しツッパってもらおう。代執行がされたとする。命令違反に対しては過料が評されるが、その対象となるのは、除却命令に従わなかったBおよびCのみとなる。この結論は合理的である。

同条9項の緩和代執行に要した費用は、行政代執行法5条にもとづき、義務者であるBおよびCに対して納付が命じられる。300万円支払ったとしよう。身から出たサビとはいえ、両者

は不満である。建物はなくなっているため共有者同士でもなくなっているが、持分は均等だったから、自分たちは「50万円ずつ余計に払わされた」と感じている。BおよびCは、Aに対して支払請求ができるだろうか。

事務管理や不法行為という法的構成は無理である。ありうる根拠は、不当利得であろうか。しかし、Aが支払を免れたのは確かであるとしても、空家法の命令はBおよびCにしか出されていないため、Aが300万円の支払に関係しているわけではない。「法律上の原因なく他人の財産又は労務により利益を受け、そのために他人に損失を及ぼした」とはいえない。行政はフルスペックで見積りをとるために、代執行費用は、任意除却の場合よりもはるかに高額になるのが通例である。やはり、身から出たサビであって、除却に賛成した方がトクなのである。

イ 肯定説：「全員に同じ命令をする」

しかし、Aに対する除却命令は、本当に不可能を命じていることになるのだろうか。除却に全員同意が必要とするのは民事法上の水平関係のルールであるが、垂直関係を規律する空家法においては、特定空家等の物理的状态にのみ着目して権限行使を考えるべきである。共有者間で除却に対する賛否がどうなっているかや各共有者の真意がどうかなどを行政が知ることはできない。また、そうした事情も調査しなければ命令を発出できないとすると、家族・親族関係のドロドロとした関係に踏み込むことになるから、担当職員は、確実に病んでしまう。したがって、行政はもっぱら外形のみに着目して権限行使を判断すべきである。「ヒト」をみるのではなく「モノ」をみる。これが空家法の権限行使の基本である。A～Cの全員に対して、除却を求める勧告をし、それが従われないときには同じ内容の命令をする。

AはBとCの同意が得られないから除却できないが、持分の範囲で所有権は持っている。たしかに、賛成しているのに命令がされるとするのは正義に反するように見える。しかし、空家法にもとづいて公益実現のために発せられている除却命令に従うのはBおよびCの法的義務であり、「自らこれをしないのであれば、Aの要請に応じて除却に協力する義務」がある。その結果、Aは、命令を履行するために、「単独での除却」も可能となる。命令は、全員同意のうえで実施せよと求めているわけではない。このかぎりにおいて、民法251条1項は、除却命令に上書きされている。他人の家屋を除却すれば建造物等損壊罪（刑法260条）であるが、自分の家屋であるから問題はない。行政代執行ではなく、命令に従った除却であり、空家法の実施としても適切である。

たしかにAは、除却費用の全額を一旦は負担することになる。この点については、事後精算として、BおよびCに対し、持分割合に応じて、負担をしていない100万円を不当利得としてそれぞれに請求すればよい。

6 行政法の研究課題の「宝庫」としての空き家対策

筆者自身、老朽危険空き家に対する法政策対応のあり方について、15年以上研究をしているが、行政法の論点が次から次へと見つかる「宝庫」のようなものだという実感を強く持っている。おそらく、諸外国においても同様の政策課題があり、何らかの法的対応がされているはずである。その比較法制度研究は、空家法制度研究のさらなる発展をもたらすだろう。

そのように夢想しつつも、まだそれを実施する段階にはない。さしあたりは空家法を実施する市町村担当者との意見交換を重ね、問題状況の正確な理解と対応策の検討を重ねていきたい。

【付記】

本稿は、以下に掲げる筆者の既刊図書を踏まえ、その後の検討を加えたものである。

- ① 『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）
- ② 『空き家問題解決を進める政策法務：実務課題と乗り越えるための法的論点とこれから』（第一法規、2022年）
- ③ 『空き家問題解決を支える政策法務：施策展開のための改正法解釈』（第一法規、2025年）

第2章

空家等活用促進区域の可能性と課題

明治大学政治経済学部 教授 野澤 千絵

1 本章の背景と目的

空家等対策の推進に関する特別措置法が一部改正（以下「改正法」という。）され、2023年12月13日に施行された。この法改正によって、市町村（特別区含む。以下同じ。）が重点的に空家等の活用を図るエリアを「空家等活用促進区域」として定め、区域内で空家等の所有者等への要請や、建築基準法の接道規制や用途規制の合理化が可能となり、市街化調整区域内の用途変更についても開発許可権者である都道府県知事は適切に配慮することが改正法第7条第8項・第18条第1項において明記された。

国土交通省の「空家等活用促進区域の設定に係るガイドライン」によると、市町村が経済的社会的活動の促進のために重点的に空家等の活用が必要とされるエリアとして、中心市街地・地域再生拠点・地域住宅団地再生区域・歴史的風致の維持・向上を図るための重点区域・商店街活性化促進区域・農村地域等移住促進区域・観光振興のための滞在促進地区・地域における住民の生活、産業の振興又は文化の向上の拠点であって、生活環境の整備、経済基盤の強化又は就業の機会の創出を図ることが必要であると市区町村が認める区域が挙げられている。

改正法による「空家等活用促進区域」制度は、2022年4月1日からすでに施行されていた兵庫県の「空家等活用促進特別区域の指定等による空家等の活用の促進に関する条例」（以下「兵庫県空家活用特区条例」という。）を参考に検討されたとされている。

改正法による「空家等活用促進区域」制度は、施行後間もないこともあり、2024年8月1日時点で指定済の市区町村は、千葉県鎌ヶ谷市の1市のみとなっている。

そこで、本章では、先行して指定実績を有する兵庫県空家活用特区条例を対象に、空家活用特区として指定実績のある市町の指定状況や運用実績や課題を考察することで、今後の改正法による「空家等活用促進区域」制度の可能性と課題を述べることを目的とする。

2 市街化調整区域での空家活用における開発許可制度の問題

(1) 建築当時に属人性により開発許可がなされた空家活用のハードル

都市計画法では、都市計画区域・準都市計画区域において、開発行為・建築行為をしようとする者は、原則として、都道府県知事等の許可を受けなくてはならないとされている。ここで、都市計画法における開発行為とは、「主として建築物の建築又は特定工作物の建設の用に供する目的で行う土地の区画形質の変更」に該当する行為のことである。

市街化区域では、一定規模以上の開発行為に対して、道路・公園といった公共施設の設置を義務づけた基準（技術基準）に適合すれば、開発は許可される。一方で、市街化調整区域では、原則として開発は認められないが、一定の条件（技術基準と立地基準）に当てはまるものについては特例的に開発が許可される。

市街化調整区域では、1968年の都市計画法制定時に導入された区域区分制度（いわゆる線引きと呼ばれる市街化区域と市街化調整区域に区域区分すること）の後に建築された建築物については、申請者の個々の理由・事情により整理（審査・許可等）されている場合があり、これを「属人性を有する」とされている。

属人性を有する建築物の例としては、農家住宅・分家住宅・既存権利の届出による建築物等がある。一方、同じ市街化調整区域内でも、属人性を有しないで開発許可がなされる建築物もある。具体的には、都市計画法第34条第11号に基づく建築物（開発許可権限を有する自治体によって条例で許可可能な用途や区域が指定されている場合のみ）・旧住宅地造成事業完了地内の建築物・既存宅地の確認を受けた建築物・50戸連たん制度（廃止済）による建築物などがある。

(2) 太田市の市街化調整区域における既存集落内建物の許可基準

ここで、具体的にどのような属人性に関する許可基準があるのかを見てみよう。

群馬県太田市の市街化調整区域における既存集落内建物の許可基準（都市計画法第34条第12号条例）は下記のとおりである。

■申請地……次のすべてに該当

- ①別図（建築指導課で閲覧可）の区域内であること。ただし、令第29条の9各号に掲げる区域（第6号においては、「太田市防災マップ」における想定浸水深3メートル以上の区域）は除く
- ②既存集落に存する建築物の敷地から50メートル以内の土地
- ③建築基準法（昭和25年法律第201号）第42条第1項第1号に規定する道路に4メートル以上接している土地

④排水を道路側溝、公共水路および農業集落排水処理施設等に直接又は公共物を介して適切に放流することができる土地

⑤平成19年4月1日前から引き続き農業振興地域の整備に関する法律第8条の規定による農業振興地域整備計画において農用地区域に指定されていない土地

■申請者……市内に10年以上居住したことがある者

■予定建築物……自己の居住用の専用住宅

■予定建築物の高さ……高さ10メートル以内

■申請地の規模……250平方メートル以上500平方メートル以下

ただし、土地が不整形である等の場合はこの限りでない

■その他の事項（次のすべてに該当）

①申請者は自己の居住用の土地、建築物を所有していないこと

（配偶者、同居予定の家族含む。）

②申請地から通勤可能であること

③建築に係る適切な資金計画を有していること

④結婚その他独立して世帯を構成する事情を有すること。その他独立して世帯を構成する事情とは独身者の場合で次のいずれかに該当

a. 扶養すべき同居者（直系血族3親等以内の者）がいること

b. 現在婚約しており、近い将来結婚を予定していること

c. 年齢が24歳以上であり、独立して世帯を構成する合理的事情があること

このように、自治体によっては、市街化調整区域において開発許可にかかる属人性の基準には、「市内に10年以上居住したことがある者」「申請地から通勤可能であること」など、かなり詳細に規定されていることがわかる。そのため、市街化調整区域において当該建築物が建築した当時、属人性の基準を満たしていることを条件に開発許可を受けた建築物が、空家となり、その後、売却・賃貸といった活用に動き、使用者（居住者）が変更となる場合には、そのままでは使用できないこととなる。ただし、都市計画法上の用途変更の許可が得られる場合は第三者の使用が可能となっている。

なお、この市街化調整区域における開発許可における属人性の基準も、また、用途変更の許可基準も、地方分権化の中で開発許可権限の委譲が進んだこともあり、都道府県・市町村によって異なる状況となっている。

特に、地方自治法に基づき、開発許可に関して道府県から権限委譲されている事務処理特例市町村数¹は、2000年には158であったが、2024年には450にのぼっており、人口規模が小さ

¹ 国土交通省「開発許可権者数の推移」https://www.mlit.go.jp/toshi/city_plan/content/001738360.pdf

な市町村にも開発許可権限が委譲されている道府県も見られる。

(3) 属人性を有する建築物の用途変更

市街化調整区域において属人性の基準に基づき開発許可を得た住宅が空家となった場合、その空家を他者が活用するとなった場合、都市計画法に基づく用途変更が必要となる。

例えば、太田市の市街化調整区域における用途変更の基準としては、下記のとおり、用途の変更を行うことによる周辺への影響等が従前と同程度であり、新たに周辺における市街化を促進するおそれがないと認められ、かつ、当該土地において用途の変更を行うことがやむをえないと認められる場合（高さ10m以下）で、同一用途または一般住宅にする場合や、店舗併用住宅・農家住宅を一般住宅にする場合などを基準とされている。このように、空家を住宅以外のカフェや民泊といった用途に活用する場合の用途変更が困難となっていることがわかる。

【太田市の市街化調整区域における用途変更の基準】

- ① 都市計画法第34条第12号に基づく属人性で開発許可を得た建築物
適法に15年間使用された建築物
- ② 都市計画法第34条第14号に基づく開発審査会提案基準4-1に該当する建築物
適法に建築及び使用された建築物が、建築主又は生計維持者の病気・死亡、通勤不可能な遠隔地への転勤、抵当権の実行、やむをえない事情による転業、倒産等による抵当権の実行のために用途変更をする場合など。
- ③ 都市計画法第34条第14号に基づく開発審査会提案基準4-2に該当する建築物
建築後20年以上経過していること。

以上のとおり、属人性の基準を満たしていることを条件に開発許可を受けた建築物が空家や空き店舗となり、それを他者が活用しようとする場合、都市計画法上の用途変更の許可が必要となるわけだが、こうした個々の基準の内容だけでなく、空家を活用しようとする者が事務手続き等における時間・手間・コストが必要となってしまうこともあり、市街化調整区域における空家活用のネックになっていた。そのため、かねてから市街化調整区域の空家の活用にかかる用途変更の規制緩和については、多くの自治体から国に法改正等の要望が寄せられていた点であった。

3 兵庫県空家活用特区制度の概要

(1) 兵庫県空家活用特区制度の仕組み

兵庫県でも、上述のように市街化調整区域において属人性の基準に基づき開発許可を得た住宅の多くが空家となっていたが、こうした空家を購入したい人が現れても、原則として、住宅を建てた人しか住めない、住宅を建てた人しか建替えできないといった問題を引き起こしていた。開発許可にかかる事務処理特例市は、宝塚市、伊丹市、加古川市、川西市、三田市となっており、規模が小さな市町の開発許可権限は兵庫県が有している。筆者が知る限り、兵庫県の市街化調整区域に対する開発許可行政は、全国的に見ても厳格に運用されていた県の一つである。

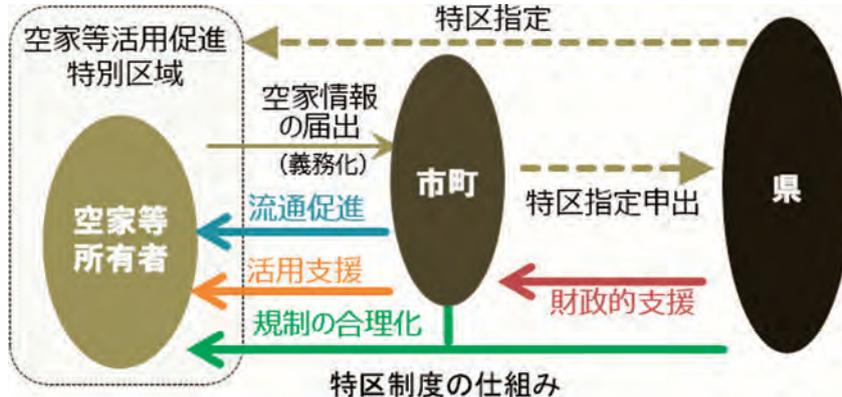
兵庫県においても、市街化調整区域における属人性を有する建築物の用途変更の基準が定められているが、太田市と異なる点としては、例えば、建築後10年以上の住宅・空き店舗等を、地域の活性化に貢献する用途（カフェ、飲食店、宿泊・体験施設等）に変更する場合、都市計画法第34条第14号に係る提案基準27「既存建築物の用途の変更：地域創生戦略に係る基準」として認められている。

しかし、こうした都市計画法第34条第14号の開発審査会は、年に数度しか開催されないため用途変更手続きに相応の時間がかかること、かつ開発審査会をパスできるかがわからないため、活用の実現性が不透明な空家を購入するリスクが常に付きまとうため、敬遠されがちであった。

そこで、兵庫県では、空家等を地方回帰の受皿として流通・活用することにより、移住、定住・交流の促進や地域の活性化を図ることを目的として、届出制度や規制の合理化を定めた「空家等活用促進特別区域の指定等による空家等の活用の促進に関する条例（空家活用特区条例）」を制定（2022年4月1日施行）した。

制度の仕組みとしては、兵庫県が市町からの申し出を受け、空家等の活用を特に促進する必要がある区域を「空家等活用促進特別区域（特区）」（以下、「空家活用特区」という。）を指定することとなっている。

図表2-1 兵庫県空家活用特区制度の仕組み



出所：兵庫県「空家活用特区制度」ウェブサイト
<https://web.pref.hyogo.lg.jp/ks26/akiyajourei.html>

(2) 空家情報の届出の義務化

兵庫県空家活用特区条例の特徴として、空家活用特区内の空家の所有者は、市町に対して空家情報を届け出ることとされている点である。この届出情報を基にして、兵庫県と市町は、①流通促進、②規制の合理化、③活用支援の3つの軸の施策を講じることとされている。

こうして届出のあった空家情報については、所有者の同意を得た上で、市町と連携協定を結んだ宅地建物取引業団体やNPO法人等に提供される。これにより、空家所有者は、市町連携団体から流通・活用に向けた働きかけや、空家バンクへの登録サポートなど、伴走型のきめ細かな支援を受けることができるようになる。

図表2-2 兵庫県空家活用特区制度の空家情報の届出等の仕組み



出所：兵庫県「空家活用特区制度」ウェブサイト
<https://web.pref.hyogo.lg.jp/ks26/akiyajourei.html>

(3) 兵庫県空家活用特区制度における規制の合理化

届出のあった空家を対象に、建築基準法や都市計画法に係る規制緩和等を行うことが可能となる。なお、指定された空家活用特区ごとに、規制の合理化については、市町が定める空家等活用方針により、特区毎に適用するかどうか、また適用する場合も規制を合理化できる内容のうち、どれを可能とするかが異なっている。そのため、後述するが、市町によっては、規制の合理化は可能とせず、空家情報の届出を中心に空家活用を促進しようとするケースも見られる。

規制の合理化については、円滑な通行空間を確保する措置（道路内支障物件の設置制限）や狭あい道路や旗竿敷地でも建替や用途変更を可能とする規制緩和（特に市街地の整備改善の必要性が高い「重点整備地区」において、床面積が1,000㎡以下の建築物で、その敷地が幅員4m以上の道路に接するものについて、必要となる接道長さを4mから2mに建築基準条例の規定を適用除外）も可能とされているが、ここでは市街化調整区域内の空家跡地活用や用途変更を可能とする規制緩和に着目する。

まず、空家活用特区に指定されると、市街化調整区域内の空家については、カフェやホテル、事務所、社宅等への用途変更や除却後の更地においても従前と同一用途で新築することが可能となる。こうしたケースについては、これまでも10年間適法に利用されていれば開発審査会にかけて許可可能であった。しかし、筆者が市町にヒアリングを行った結果、市街化調整区域の空家を活用して店舗等をオープンしたいが、用途変更の許可がどうかかわからないという事業リスクがあるため、空家を購入することができず、購入を断念したケースがあったが、特区指定によって、規制の合理化だけでなく、空家の用途変更が可能であることを「事前明示できる」ことで、空家の活用促進に寄与したとのことであった。

さらに空家跡地等の活用についても、特区指定により、許可基準を設けることで、空家を除却しても再建築が可能になったことも線引き前宅地にある荒廃空家の除却の推進に寄与することが期待できるとのことであった。線引き前住宅等、市街化調整区域に編入される前から存在していた建築物については、従前の敷地内において従前と同一用途で建て替える際には建築許可が不要であった。しかし、一旦建築物を除却してしまうと原則再建築不可となるため、兵庫県では、老朽化した空家が除却されずに放置される問題が発生していたとのことである。

(4) 開発許可制度等の運用に関する提案²

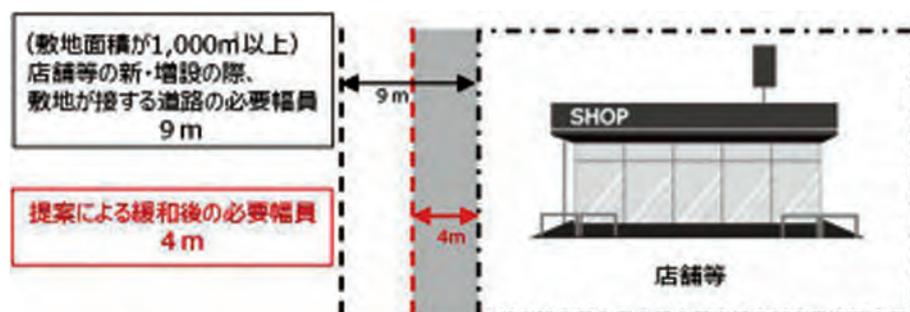
兵庫県空家活用特区条例では、市町は、空家等活用方針において、建築基準法や開発許可制度の運用に関する提案を行う仕組みも盛り込まれている。県を含む特定行政庁や開発許可権者は、当該提案が定められた空家等活用方針に配慮して、建築基準法や都市計画法の適用を行うこととされている。また、建築基準法の緩和や配慮に関しては、消防活動や円滑な避難等、防

² 兵庫県まちづくり部住宅政策課「空家活用特区制度の解説」（2022年6月時点）

災上の観点も考慮する必要があることから、特区の中でも特に対策を講じる必要性が高く、防災や避難等の対策を整備方針において定めた地区に限定して、緩和措置等を行う。なお、建築基準法の規定の運用に関する提案は重点整備地区に限定しているのに対し、都市計画法の規定の運用に関する提案は特区全体を対象とすることができる。

兵庫県まちづくり部住宅政策課「空家活用特区制度の解説」（2022年6月時点）に挙げられている開発許可にかかる規定で提案例としては、予定建築物の敷地が接する道路の幅員緩和（図表2-3参照）、開発区域内の主要な道路が接続する開発区域外の道路の幅員緩和、開発区域内に設ける公園等の設置の緩和、都市計画法第34条第14号に係る市街化調整区域内の開発許可に係る基準の整備等とされている。

図表2-3 予定建築物（都市計画法施行令第25条第2号）の敷地が接する道路の幅員緩和の例



出所：兵庫県まちづくり部住宅政策課「空家活用特区制度の解説」(令和4年6月時点)

(5) 兵庫県の空家活用特区の指定状況

2024年6月14日時点の兵庫県の空家活用特区の指定状況（図表2-4）は、赤穂市1地区、西脇市2地区、加西市1地区、播磨町1地区、猪名川町1地区、福崎町1地区の全7地区となっている。7地区のうち、市街化調整区域を含むものが6地区、市街化区域が1地区となっている。特に、福崎町では市街化区域・市街化調整区域とともに都市計画区域外も含む町全域を空家活用特区としている。

そこで以下では、①市街化調整区域の既存集落に対する空家活用特区を指定したケース、②町全域に指定したケース、③市街化区域の住宅地に空家活用特区を指定したケースを対象に、空家等活用促進特別区域縦覧図書や当該自治体の空家担当課へのヒアリングに基づき、空家活用特区指定の背景や狙い、具体的にどのような規制の合理化等を導入したのか等について紹介したい。

図表2-4 兵庫県の空家活用特区の指定状況（2024年6月14日時点）

指定日	地区名	面積	空家数 (指定時点の 把握件数)	空家率	摘要
令和5年3月31日	赤穂市坂越地区	約26ha	75戸	約8%	市街化調整区域
	西脇市嶋地区	約40ha	22戸	約11%	市街化調整区域
令和5年9月12日	加西市宇仁地区	約900ha	35戸	約6%	市街化調整区域
令和6年1月19日	西脇市芳田地区	約1,783ha	39戸	約5%	市街化調整区域
	播磨町上野添・北野添地区	約54ha	40戸	約3%	市街化区域
令和6年6月14日	猪名川町大島地区	約3,197ha	77戸	約6%	市街化調整区域
	福崎町全域地区	約4,579ha	383戸	約4%	市街化区域 市街化調整区域 都市計画区域外

出所：兵庫県「空家活用特区制度」ウェブサイト
<https://web.pref.hyogo.lg.jp/ks26/akiyajourei.html>

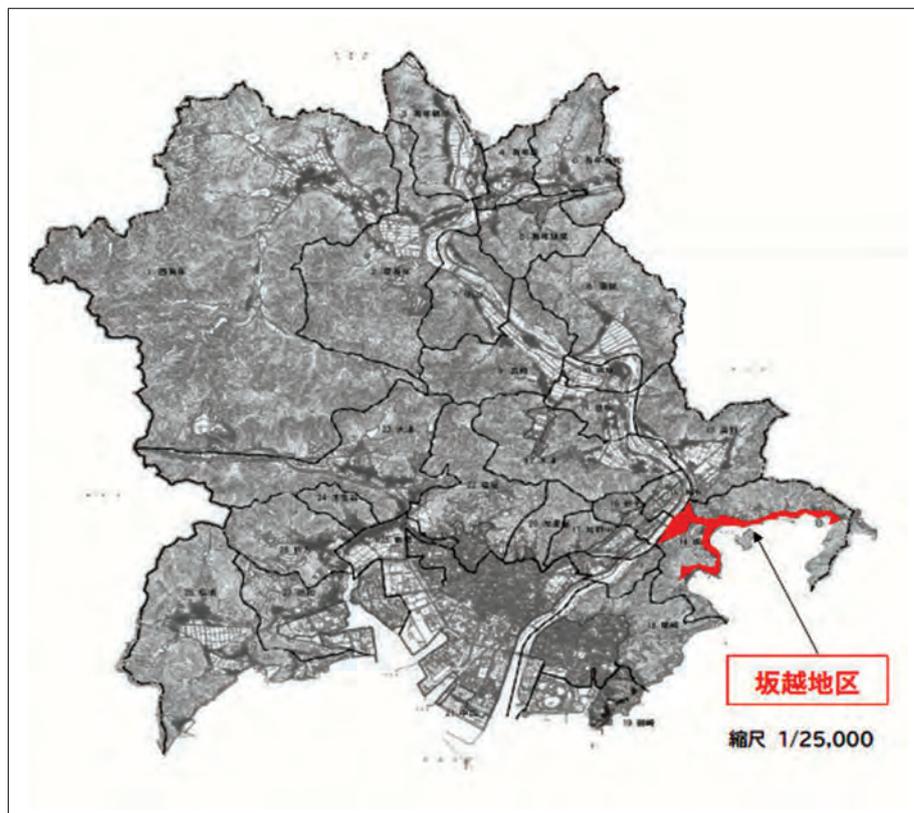
4 市街化調整区域における空家活用特区——赤穂市坂越地区

図表2-4の兵庫県の空家活用特区の指定状況のとおり、2024年6月14日時点で指定されている全7地区のうち6地区が市街化調整区域を含んだ地区となっている。その中で指定時期が最も早い地区の一つである赤穂市坂越地区を対象に、空家等活用促進特別区域縦覧図書や当該自治体の空家担当課へのヒアリングに基づき、地域特性や空家活用特区指定に伴う規制の合理化等の取り組み実態について述べる。

赤穂市坂越地区の中でも古民家の多い歴史的なまち並みが残る大道周辺は、空家率が高く空家が密集しているエリアとなっている。しかし、市街化調整区域内ということで、空家の用途変更が都市計画法上、困難であることもあり、利活用が進んでいないことが課題とされていた。また、大道周辺以外の住宅地においても空家が増加傾向にあり、その建物の中には、市街化調整区域の規制の一つである属人性の要件が支障となり一般住宅としての活用が困難なケースが生じていた。

そこで、「空家の跡地等の活用の促進」「区域全体の空家について、者を限定しない一般住宅への用途変更」「区域全体の空家について、店舗や宿泊施設等の地域活性化に資する施設への用途変更」にかかる都市計画法による規制の合理化が可能とするため、空家活用特区制度が活

図表2-5 赤穂市坂越地区 空家等活用促進特別区域



出所：赤穂市坂越地区空家等活用促進特別区域縦覧図書

用されることとなった。図表2-6に、都市計画法による規制の合理化に関して変更可能とする建築物の用途・規模を示す。なお、拡幅等の措置を行う必要のある狭あい道路や重点整備地区・重点整備道路にかかる規制の合理化は盛り込まれていない。

実際に赤穂市坂越地区において、県内で初めて空家活用特区条例に基づく規制緩和によって用途変更の許可を受けた空家（明治14年頃に建築された木造瓦葺平家建）が改修され、飲食店、事務所等として2024年3月15日にグランドオープンしている。市街化調整区域に存する従前の物販店舗を、飲食店、ホテル・旅館、事務所という複合用途への変更が空家活用特区条例に基づく規制緩和によって実現しており、観光地としての活性化への貢献を実現させている。

また、一般社団法人あこう魅力発信基地が、市町と連携して空家等の活用のための事業を行う団体とされた。具体的には、所有者から同意を得た空家等情報を、赤穂市空家バンクを運営する一般社団法人あこう魅力発信基地に提供し、当該情報を基に空家等所有者に対し、ひょうご空家対策フォーラム、空家活用支援、古民家再促進支援、空家情報バンク、シルバー人材センター空家管理代行業務などの情報を発信するとともに、必要に応じて、耐震診断業者、住宅改修事業者登録制度名簿を送付し業者の紹介、空家所有者に電話及びメールによる空家情報バンク登録への働きかけを行うとされている。

赤穂市担当者に対するヒアリングによると、赤穂市から所有者に通知発出後、届出は半分程

図表2-6 赤穂市坂越地区において変更可能とする建築物の用途・規模（都市計画法）

建築物の用途	空家等活用促進特別区域(坂越地区)建物の延べ面積制限
1 一戸建ての住宅	280㎡以下又は従前の延べ面積を超えないもの
2 兼用住宅(住宅と3~11の用途を兼ねるものに限る)	延べ面積が従前の延べ面積の1.5倍を超えないもの、かつ500㎡以下
3 寄宿舍・下宿	
4 都市計画法第34条第1号後段の該当業種の業務の用に供する建築物	
5 物品販売店(土産物の販売店、地場産品の販売店)	
6 事務所(法律事務所・保険事務所その他これらに類する事務所、観光案内所、コワーキングスペース)	
7 学習室、華道教室、囲碁教室その他これらに類する施設	
8 美術品又は工芸品を制作するためのアトリエ若しくは工房又はギャラリー	
9 交流施設、体験施設、休憩所その他これらに類する施設	
10 ホテル又は旅館(専ら異性を同伴する客の休憩の用に供する施設を除く)	
11 公衆浴場(客の性的好奇心に応じてその客に接触する役務を提供する営業を営む施設を除く)	
12 複合用途施設(3~11の用途を兼ねるものに限る)	延べ面積が従前の延べ面積の1.5倍を超えないもの、かつ300㎡以下
13 自動車庫	
14 その他空家の活用を図り、移住・定住・交流の促進及び地域活性化に資するもので、市長が上記と同等であると認めるもの	延べ面積が従前の延べ面積の1.5倍を超えないもの、かつ市長が認める規模以下

※空家等活用促進特別区域の指定等による空家等の活用の促進に関する条例第12条に基づき、届け出のあった空家を対象とする。

※いずれの用途においても、使用主体を限定しない。(者の限定なし)

※2、4、8、9、12の用途について、原動機を使用する場合にあっては、その出力の合計が0.75kw以下のものに限る。

※2、12の用途について、都市計画法第34条各号に該当する用途を兼ねるものを含む。

※いずれの用途においても増改築する場合は、赤穂市都市景観の形成に関する条例に基づき、景観上支障がないと市長が認めたものに限る。

出所：赤穂市坂越地区空家等活用促進特別区域縦覧図書

度であり、そのうち連携団体への情報提供の同意は9割程度となっているとのことであった。この結果から、届出を行った大半の所有者の多くが連携団体への情報提供に同意をしていることから、所有者自身も空家に対する問題意識を有しており、かつ空家の活用に向けた専門家によるサポートを求めていることが伺える。

5 町全域に指定した空家活用特区——福崎町全域地区

次に、町全域を空家活用特区に指定した自治体として福崎町に着目する。福崎町全域地区の空家等活用促進特別区域縦覧図書によると、福崎町は、特定の区域で空家が集中することなく、

町内全域でまんべんなく点在している状況となっている。町全域の空家率は4.3%（2023年9月時点。以下同じ。）であり、改修を行えば十分に流通可能な空家が多いとされている。

土地利用規制別に見ると、市街化区域では空家率が4.5%であり、世帯分離や移住のために住宅を求め方が多いにもかかわらず、空家が流通しておらず、受け皿となる住宅が少ないという点が課題であった。市街化調整区域では空家率が4.3%であり、人口減少に伴って空家が増加し、地域の活力が低下している状況にある。一方で、地域内には趣のある空家も多く、観光客向けの宿泊・交流施設や町の特産品等の販売店、移住者による飲食店、神戸医療未来大学の学生・職員向けの住宅等の空家活用のニーズがあるが、市街化調整区域内ということで用途変更が困難になっていることが課題であった。加えて、市街化調整区域内では、区域区分前に建てられた空家の場合、建て替えの予定なく除却してしまうと、原則、再建築が不可能となるため、除却されずに老朽化して荒廃が進む空家が点在していることも課題として挙げられている。

そこで、空家活用特区の指定（図表2-4）により、転出抑制、転入促進のために「空家居住者を限定しない一般住宅等への用途変更」、定住人口の維持を図るために「線引き前宅地の空家を除却する前に、確認書をとれば空家除却跡地での再建築を可能にする」という規制の合理化が可能となった。

空家をカフェや地域産品の物販店舗といった地域の活力維持又は活性化に資する施設への用途変更を可能とし、移住・定住・交流の促進を図る。許可する用途変更後の建築物及びその規模は図表2-7のとおりとされている。

特筆すべきは、こうした規制の合理化において、土砂災害特別警戒区域・土砂災害警戒区域は対象外とされており、想定浸水深3.0m以上の浸水想定区域では、許可申請の際に避難に関する書面の添付を求めるとされており、空家活用において災害リスクを加味した要件が盛り込まれた点である。

さらに、届出制度により空家所有者等管理者を把握し、空家バンクへの登録をサポートすることにより空家の掘り起こしを図るとされ、その主体となるのは、一般社団法人兵庫県宅地建物取引業協会姫路支部とされている。具体的には、所有者から同意を得た空家情報を一般社団法人兵庫県宅地建物取引業協会姫路支部に提供し、同協会が空家情報を基に所有者に対し、空家相談対応及び活用や流通の働きかけを行うこととしている。その際、所有者の抱える空家問題に対する相談対応のほか、空家等情報バンクへの登録、空家活用支援事業、ひょうご住まいの耐震化促進事業を利用して空家の活用を図ることができるよう提案、情報提供に努めることとされている。

また、空家の改修費用に対する補助事業とともに、適切に管理が行われず周辺に悪影響を与えている空家に除却費用に対する補助事業も創設されている。

福崎町の空家担当者に、なぜ町全域を特区指定したのかについてヒアリングした結果、届出等の業務量の対応可能性から、空家数が383戸程度であれば対応可能と判断したとのことで

図表2-7 福崎町全域地区において変更可能とする建築物の用途・規模（都市計画法）

空家等活用促進特別区域における用途変更を許可される用途一覧			
番号	許可する建築物	者の条件	建築物の規模
1	一戸建ての住宅	者の条件なし	延べ面積が280平方メートル以下 又は 従前の延べ面積 延べ面積が500平方メートル以下 かつ 従前の延べ面積の1.5倍を超えないもの
2	兼用住宅（第3号～第11号に掲げる用途と一戸建ての住宅を兼ねるもの）		
3	保育所、診療所等の公共公益施設（都市計画法第34条第1号前段の該当施設に限る）		
4	日常生活に必要な物品の販売店等（都市計画法第34条第1号後段の該当業種の業務の用に供するものに限る）		
5	寄宿舍・下宿		
6	事務所		
7	交流施設、体験施設、休憩所その他これらに類する施設		
8	物品販売店（土産物の販売店、地域産品の販売店）		
9	学習塾、華道教室、囲碁教室その他これらに類する施設		
10	美術品又は工芸を製作するためのアトリエ若しくは工房又はギャラリー		
11	旅館、ホテル（日本標準産業分類の中分類で、宿泊業。ただし、風俗営業等規制及び業務の適正化に関する法律第2条第6項に規定する営業の用に供する施設を除く）		
12	複合用途施設（第3号～第11号の用途を兼ねるものに限る）		
13	その他空家の活用を促進し、定住人口の維持及び住環境の保全を図るもので、町長が上記と同等であると認める地域の活力維持又は活性化に資するもの		
※第3号の都市計画法第34条第1号前段の該当施設、第4号の同法第34条第1号後段の該当業種とは兵庫県の開発許可制度の手引で定めるものをいう。			
※周辺環境への配慮として、近隣住民等に予め用途変更の内容の説明を行うこと。ただし、第1号への用途変更の場合を除く。また、上水道、下水道等インフラの新たな整備が必要でないこと。			

出所：福崎町ウェブサイト「空家等活用促進特別区域制度」
<https://www.town.fukusaki.hyogo.jp/0000005211.html#index-1-4>

あった。福崎町はコンパクトな町であることも大きいという。課題としては、市街化調整区域に隣接したエリアが都市計画区域外となっており、市街化調整区域に比べて開発許可制度の規制が格段に緩いため、福崎町の調整区域を飛び越えて、移住・観光施設が立地してしまい、調整区域の衰退化が深刻化している点が挙げられていた。また、特区指定後の動きとしては、用途変更を検討中の空家1件（パン屋の体験工房）あるとのことである。

これまで、市街化調整区域における空家の用途変更の可否が、実際に申請してみないとわからないため、都市計画区域外の空家活用と比較して、空家を購入するリスクが付きまとい、なかなか購入には至らないケースが見られたが、空家活用特区の指定によって市街化調整区域における空家の用途変更が可能となることが事前明示されたことは、今後の市街化調整区域の地域活性化に資する可能性があるとのことであった。

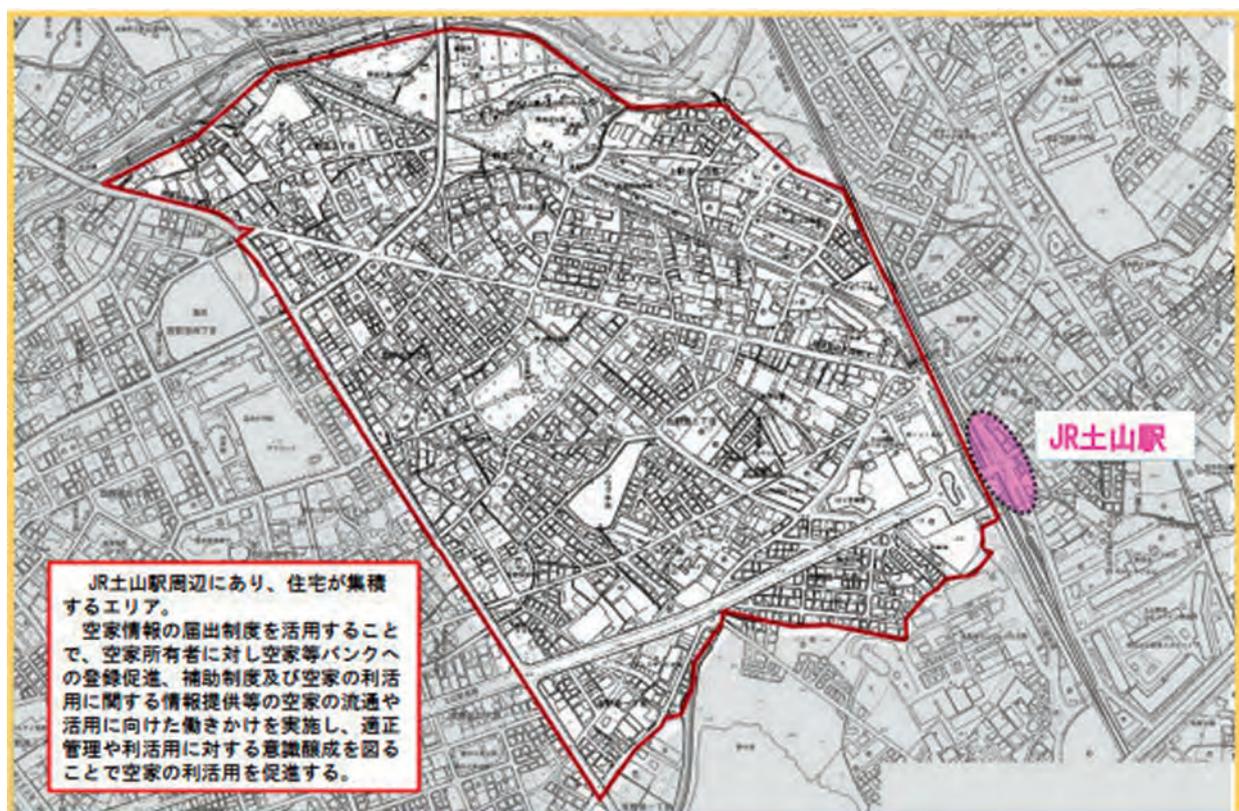
6 市街化区域における空家活用特区 — 播磨町上野添・北野添地区

次に、市街化区域の駅周辺の住宅地に対して空家活用特区を指定したケースである。

播磨町上野添・北野添地区の空家等活用促進特別区域縦覧図書によると、当該地区は、明石市などにもアクセスが良い JR 土山駅の周辺の住宅需要が高いエリア内に、空家が点在した住宅地（駅北側には再開発計画あり）となっている。住宅等の需要が高い地域であるにもかかわらず、住宅市場に流通されずに空家のままとされており、利活用が進んでいない点が課題とされている。特に、当該地区には築年数の経過した高齢者が住む住宅が多いため、今後、空家数が増加することも懸念されている。

そこで、図表2-8のとおり空家活用特区の指定により、区域内の空家について、空家所有者から届出を受けた空家情報を基に、空家等バンクへの登録促進、補助制度及び空家の利活用に関する情報提供等の空家の流通や活用に向けた働きかけを実施することで、町の中心市街地の空洞化を未然に防止し、健全な住環境の維持とまちの新陳代謝を促すことを目指している。当該地区で空家等の活用のための事業を行う団体としては、一般社団法人兵庫県宅地建物取引業協会加古川支部とされている。

図表2-8 播磨町上野添・北野添地区の区域



出所：播磨町上野添・北野添地区空家等活用促進特別区域縦覧図書

播磨町の空家担当課にヒアリングをしたところ、当該地区では、空家所有者からの届け出制度を導入できるということで空家活用特区を導入したため、規制の合理化を導入しなかったとのことであった。

このように、規制の合理化だけでなく、空家所有者からの届け出制度の活用を中心とした空家活用特区制度を使おうという動きもでてきていると言える。

7 改正法の空家等活用促進区域の可能性と課題

兵庫県空家活用特区条例は2022年4月1日の施行であるため、まだ多くの運用実績がある状況ではないものの、その運用実態から見えてきた特徴としては、市街化調整区域における用途変更に関する規制の合理化と、市街化区域を含めて特区指定による空家所有者への届出義務化が挙げられる。なお、兵庫県の空家活用特区においては、接道要件に関する規制の合理化（建築基準法）については導入した地区は見られなかった。

こうした特徴をふまえると、改正法における空家等活用促進区域制度においても、市街化調整区域における用途変更にかかる規制の合理化（都市計画法）が事前明示されることによる空家活用の後押し効果が最も可能性があると考えられる。

特に、空家活用特区の指定によって市街化調整区域における空家の用途変更が可能となることが事前明示されたことで、地域活性化に資する店舗化や移住希望者が、用途転用の不許可というリスクを懸念することなく購入できるようになることは大きな効果があるものと考えられる。また、市街化調整区域内では開発許可における用途変更のハードルが高いために、これまでは開発許可に基づく用途変更が不要な都市計画区域外に流出する状況を引き起こしていたが、空家活用特区の指定によって、市街化調整区域における空家活用を通じた地域活性化にも寄与するものと考えられる。実際に、空家活用特区を指定した市町村の担当者からは、兵庫県が音頭をとって、市街化調整区域の空家の用途変更にかかる規制の合理化を一括して可能にした条例を制定したことは大きなメリットがあったとのことであった。

改正法では、各市区町村が空家等活用促進区域における規制の合理化の内容を検討し、当該市区町村が建築基準法にかかる規制の合理化に関しては特定行政庁、都市計画法にかかる市街化調整区域の用途変更に関する規制の合理化に関しては開発許可権者である都道府県知事と協議をしなければならない（自ら開発許可権限を有する指定都市・中核市は除く。）とされている。

国土交通省「空家等活用促進区域の設定に係るガイドライン」（2023年12月）によると、都道府県知事は、市街化調整区域における促進区域が設定された空家等対策計画が公表されたときは、市街化調整区域内における空家等の都市計画法の規定による用途変更の許可に際して、「活用促進指針」に沿った空家等の活用の促進が図られるよう適切な配慮を行うこと、都道府県

知事による用途変更の判断を可能な限り定型化し、許可手続を円滑・迅速化することが望ましいとされている。しかし、市町村による空家等対策計画の策定・見直しがなされることを待つ形ではなく、兵庫県のように、都道府県が事前に一括して市街化調整区域内における空家等の都市計画法の規定による用途変更の許可にかかる規制の合理化の方針について明示する方が、空家の流通・活用の促進に寄与するものと考えられる。ただし、その際、空家活用だからといってどんな立地でも規制を合理化してよいというわけではない点に留意すべきである。例えば、災害リスクが高いエリアの除外や過度に広大に市街化調整区域内に空家等活用促進区域を設定するといった要件も同時に検討する必要がある。

なお、都市計画法の市街化調整区域における用途変更にかかる許可基準は、属人性を重視している開発許可権者とそうではない開発許可権者（都市計画法第34条第11号に基づく開発規制の緩和を積極的に行っている自治体）があるなど、開発許可権者による開発許可制度の運用に大きな違いがあるため、必ずしも市街化調整区域だからといって改正法における空家等活用促進区域制度の導入ニーズがあるとは限らないものと考えられる。つまり、都市計画法上の用途変更にかかる規制が大きなネックであるがために、空家の流通・活用が進まないわけではなく、空家を流通・活用へと動き出せない・動き出さない所有者側の問題や、需要減エリアや低額物件を取り扱う宅建業者等が少ない・いないといった担い手不足の問題がある場合も多いからである。

一方で、兵庫県空家活用特区条例では、特区指定された区域内では空家情報の提供が義務化されることとなっているが、改正法では導入されていない。実際に赤穂市では、赤穂市に届出を行った空家所有者のうち、連携団体への情報提供の同意は9割となっていることから考えると、特に、市街化調整区域内の売りにくい低額物件を取り扱ってくれる宅建業者が少ないような地域では、空家の流通・活用にも公的な関与・支援の仕組みと不動産の専門家によるサポートの必要性が高まっていると考えられる。また、市街化区域内で住宅需要が高い駅周辺の住宅地に空家活用特区を指定した播磨町では、規制の合理化は盛り込まず、空家情報の提供の義務化のみを目的としており、宅建業者が少ないといった地域ではなくても、空家の流通・活用に対して積極的に公的な関与・支援し、不動産の専門家によるサポートをしていこうという自治体も見られた。

以上から、空家情報の提供の義務化は改正法には位置づいてはいないが、今後、各地域特性に応じて、兵庫県空家活用特区条例のように各自治体が独自に仕組みづくりを図っていくことは可能であると考えられる。特に、地方都市では、低額物件を取り扱ってくれる地域に根差した宅建業者等の担い手は、今後さらに減少することが見込まれることから、空家の流通・活用に向けて、空家情報の提供の義務化とその情報を活用することで、所有者側へのアプローチ（掘り起こし）を効率的に行える体制づくりの必要性が高まるものと考えられる。

第3章

空き家問題と民法

法政大学法学部 教授 伊藤 栄寿

1 はじめに

(1) 本稿の目的

空き家問題に対応する主体は、おもに地方自治体である。空き家問題を担当する自治体の職員は、空家等対策の推進に関する特別措置法（以下「空家対策特措法」という。）をはじめとする、空き家対策のための行政法規には精通しているものの、民法上の諸制度についてはそれほど詳しくないと思われる。そこで、本稿は、自治体職員に向けて、空き家問題に関する民法上の諸制度を解説し、検討をしようとするものである。

(2) 民法を検討する理由

ところで、なぜ、空き家問題に関する民法上の諸制度を検討する必要があるのか、という疑問が生じうるであろう。その理由は、大きく2つある。

第1に、自治体のとりうる空き家対策として、空家対策特措法に基づく方法だけではなく、民法に基づく諸制度もありうる。今後は民法上の諸制度を理解しておく必要性が高まっていくと考えられるからである。従来、自治体が空き家対策を進める上で、民法の諸制度に基づく対応をとることは、それほど多くはなかったと考えられる。しかし、民法上の諸制度は、その要件を満たすならば、自治体が空き家対策として用いることも可能である。とりわけ、2021（令和3）年の民法改正により導入された所有者不明土地管理制度や管理不全建物管理制度などを活用することが、今後は増加すると見込まれる¹。今後も空き家が増加すると予想される中、自治体職員は、民法上の諸制度についての理解を深めておくことが求められる。

第2に、自治体は、住民（私人）からの問い合わせ等により、空き家問題を覚知することが多いと考えられるが、住民に対して、民法上の諸制度についての説明が必要な場面も存在しうるからである。住民から空き家に関する問い合わせがあった場合、自治体が問題に対応することが多いと推測されるが、自治体に対応できず、住民が対応せざるをえない場合もありうる。たとえば、空家対策特措法では対応できず、空き家による影響を受けた住民自身が、空き家・

¹ 管理不全建物管理制度ではなく、所有者不明土地・建物管理制度を活用して空き家対策を行った自治体として、日野市があげられる。日野市のHP参照（<https://www.city.hino.lg.jp/press/1024967/1025533.html>）。

空き地の所有者に対して、妨害排除・損害賠償を行うことや、これらを買取る場合も想定される。他方、空き家所有者は、民法上の責任を負わなければならない。もちろん、住民が訴訟等を行う場合、本人訴訟の可能性もあるが、多くの場合、弁護士等への相談がなされ、弁護士等が代理人として訴訟がなされるであろう。ただ、弁護士等への相談がなされる前提として、自治体職員は、住民に対して、空き家にまつわる民法上の諸制度について、一定程度説明ができることが望まれる。

空き家対策としてとりうる民法上の諸制度はいくつかある。自治体職員に向けて、民法の解説を行う文献は存在するが²、空き家問題に焦点を当てたものはあまりないようである。そこで、本稿では、空家対策特措法と民法を比較しつつ、空き家対策となりうる民法上の諸制度を考察する³。

(3) 本稿の構成

以下では、まず、空き家対策となる民法上の諸制度を概観する（→2節）。その上で、2021（令和3）年改正民法により導入された、所有者不明土地・建物管理制度、管理不全土地・建物管理制度について、その概要を確認する（→3節）。なお、所有者不明土地・建物管理制度、管理不全土地・建物管理制度については、別途、平林論考（→第4章）が存在するので、本稿では、民法上の位置づけという観点から紹介、検討するにとどまる。その上で、空家対策特措法を民法の規律と比較しながら検討することにより、その特徴を明らかにする（→4節）。最後に、民法の諸制度を考えるにあたって意識すべきこと、すなわち、「どのような物」に対し「誰」が対応するのか、という観点から検討を行う（→5節）。最後に、本稿を簡単にまとめる（→6節）。

なお、民法の条文を引用する際には、「○条」というかたちで条文番号のみを示し、空家対策特措法の条文を引用する際には、「空家○条」というかたちで条文番号の前に「法」を付す。

2 民法の考え方と各種制度

(1) はじめに — 空き家問題に関する民法

民法は、基本的に、私人同士の法律関係を定めている。その規定は、①総則編（1条～174

² たとえば、橋本勇『自治体行政のための民法』（学陽書房、2019年）など。

³ 空き家問題に対する民法上の諸制度を検討するものとして、伊藤栄寿「『空き家問題』の私法的検討序説」上智法学論集59巻4号（2016年）201頁以下、松本克美「所有者不明土地・建物の物的管理不全から生じる他人の権利侵害等の予防と被害救済の課題—空家対策特別措置法の施行、民法等の一部改正法・相続土地国庫帰属法の制定をふまえて—」立命館法学401号（2022年）300頁以下など参照。

条)、②物権編(175条~398条の22)、③債権編(399条~724条の2)、④親族編(725条~881条)、⑤相続編(882条~1050条)の5つに分けられている。①②③は財産法、④⑤は家族法とよばれる。空き家は相続により発生する場合もあり、相続人が誰かという問題も生じうるから、家族法も関係はする。しかし、空き家問題は、基本的に建物という財産についての問題であるから、おもに財産法が関係する。

空き家は、民法上「建物」であり、「物」であること(85条、86条1項参照)からすると、空き家問題は、民法の中でも②物権編に大きく関わる。しかしながら、「物」そのものの規定は、①総則編にも存在している。また、空き家により被害を受けている人がいる場合には、損害賠償という「人」同士の問題となることから、③債権編にもかかわる。

このように空き家問題は、民法全体の制度が関わってくることになる。民法は1条から1050条まで存在しているところ、すべてを把握することは著しく困難である。ただ、空き家問題に対応するための諸制度は限られる。以下では、2021(令和3)年に設けられた新しい制度(所有者不明土地・建物管理制度、管理不全土地・建物管理制度)以外の、空き家問題に関する制度を確認していこう。

(2) 物権的請求権

① はじめに

民法の中で、空き家問題に対応できる代表的な制度として、物権的請求権があげられる。物権的請求権とは、物権を侵害されている者、ないし、侵害されるおそれのある者が、行使することができる権利である。空き家問題に即していえば、空き家の一部が崩れた(または崩れそうになっている)ことにより、自分の所有する土地ないし建物に影響が及ぶ場合などが、物権的請求権を行使できる典型例である。自治体が所有・管理する道路に、空き家の一部が崩れてきた場合、自治体が物権的請求権を行使することも可能である。

② 根拠

物権的請求権については、民法上、これを直接に根拠づける明確な規定がない。ただ、物権的請求権の存在を前提としている規定は存在する。それは、「占有の訴え」(197条以下)に関する202条1項である。そこでは、「占有の訴えは本権の訴えを妨げず、また、本権の訴えは…」と定められている。占有の訴えとは別に、所有権などの本権に基づく訴え(物権的請求権)が存在することが前提とされている。

③ 3つの態様

物権的請求権には、①物権的返還請求権、②物権的妨害排除請求権、③物権的妨害予防請求権の3つの態様がある。①の物権的返還請求権は、第三者が物(土地・建物など)を不法占有

している場合に、所有者が返還を求めることである。空き家問題には、ほとんど関係しない。②の物権的妨害排除請求権は、物の所有者が、その支配を第三者により部分的に妨害されている場合に、その妨害を排除請求することである。空き家が自分の土地に崩れてきた場合は、まさに妨害が生じており、その妨害を排除することを求めることができる。③の物権的妨害予防請求権は、物の所有者が、その支配を第三者により部分的に妨害されるおそれがある場合に、その妨害の予防を請求することである。空き家やその敷地が自分の土地に崩れる危険性が生じている場合などに、崩れることを防ぐ措置を講じるように求めることができる。

④ 権利行使できる者

物権的請求権を行使できる者は、物権を有している必要がある。そのため、これを行使できる者は、空き家の近隣の土地所有者や建物所有者等に限られることになる。物権的請求権は、その侵害を生じさせている対象（物）に限定はない。すなわち、侵害が、土地・建物・動産のいずれによるものでも構わない。空き家そのものからの侵害は生じていないが、空き家の敷地に置かれている物による侵害、土地そのものが崩れることによる侵害などの場合でも、物権的請求権を行使することができる。

⑤ 権利行使の相手方

物権的請求権の相手方は、物権を侵害している者、侵害するおそれのある者である。すなわち、物（建物・土地・動産それぞれ）の権利者（所有者、物への必要な対応を行う権限を有する者）である。空き家についていえば、基本的に、空き家の所有者が相手方となる。空き家を賃借している者がいれば、その賃借人（占有者）を相手方とすることも可能である。

⑥ まとめ

物権的請求権は、空き家に限らず、敷地（土地）、動産からの侵害にも対応することが可能である。隣接地所有者等は、空き家により土地に影響が生じている（または生じる危険性がある）場合には、物権的請求権を行使することにより解決が可能である。

ただ、注意すべきことが2点ある。第1に、物権的請求権を行使できる者は、近隣の土地所有者、建物所有者等に限定される。空き家の近隣住民等であっても、直接的に空き家から物権の侵害を受けていない者は、物権的請求権を行使することができない⁴。第2に、空き家の所有者等が判明しており、かつ、求められた措置を行う能力が必要である。所有者等がわからない場合や、所有者等がわかっていたとしても、求められた措置を行う金銭的能力がない場合など

⁴ 物権的請求権ではなく、人格権に基づく請求権であれば、近隣住民は侵害に対応するための権利を行使できる可能性がある。基本的に、人格権に基づいて一定の行為の差止を求める場合には、物権的請求権と同様に考えることになり、損害賠償を求める場合には、後述する不法行為と同様に考えればよい。

は、物権的請求権を行使したとしても、実効性に乏しく、実際の問題解決につながらない可能性が高い。

(3) 事務管理

事務管理は、ある者（事務管理者）が、法律上の義務なく、他人（本人）のために、事務処理を開始した場合で、本人の意思・利益に明白に適合するときに、事務管理者と本人との間に委任類似の法定債権関係を生み出すという制度である（697条）。事務管理者は、本人のために有益な費用を支出したときは、本人に対し、その償還を請求することができる（702条1項）。

空き家については、たとえば、空き家の隣人が、空き家が崩壊し近隣住民に損害が生じることを防止するための措置を行った場合に、事務管理が認められうる。その措置の費用は、基本的に有益費として認められ、隣人は空き家の所有者等に対して、費用償還を請求できる。空き家の所有者等が判明しており、かつ、その者に支払能力がある場合には、事務管理は空き家対策として有用な手段となり得る。自治体が事務管理に基づき費用償還を請求できるかについては争いがあるが、民法上、否定する根拠は乏しい⁵。

なお、管理者は、事務管理を始めたことを遅滞なく本人に通知しなければならない。ただし、本人が既にこれを知っているときは、この限りでない（699条）。

(4) 不法行為

① はじめに

不法行為とは、故意・過失によって、他人の権利・利益を侵害し、それによって損害が生じている場合に、被害者が加害者に損害賠償を請求することができるとする制度である（709条）。

私人間でトラブルが生じた場合、損害賠償が問題となることは少なくない。損害賠償の根拠としては、①債務不履行（415条）と②不法行為の2つがある。①債務不履行は、基本的に紛争当事者間に契約等に基づく債権債務関係が存在し、契約違反が発生した場合に問題となる。他方、②不法行為は、基本的に紛争当事者間に契約等に基づく債権債務関係が存在しない場合に問題となる⁶。

空き家については、たとえば、空き家の隣人が、空き家の敷地に無造作に置かれた残置物が

⁵ この問題について論じるものとして、たとえば、北村喜宣「行政による事務管理（1）～（3・完）」自治研究 91巻3号33頁、4号28頁、5号（以上、2015年）51頁、野田崇「行政活動の費用負担の一断面－行政による事務管理の可能性」法と政治 69巻2号I（2018年）161頁など参照。また、実務的な観点からの解説として、地方自治研究機構「民法の事務管理規定は行政体の活動にも適用し得るか」（http://www.rilg.or.jp/htdocs/main/houmu_qa/2017/50_autumn01.html）も参照。

⁶ 厳密にいえば、不法行為に基づく損害賠償請求は、契約が存在する場合にも行うことができる。ただ、不法行為よりも、債務不履行に基づく損害賠償を請求するほうが、請求する側にとって有利な場合が多いので、債務不履行が用いられることが多い。両者に大きな違いが生じない場合なども存在する。詳しくは、不法行為に関する各種文献を参照されたい。

崩れ落ちてきたことにより、土地や建物に損害が生じた場合、残置物の所有者に対して損害賠償を請求することができる。なお、空き家が崩れ落ちたことによる損害については、不法行為に基づく損害賠償請求も可能であるが、立証責任の観点などから、後述の土地工作物責任の制度を用いたほうがよい。

不法行為に基づく損害賠償請求の主体は、空き家の隣地・建物所有者等に限定されない。空き家の近隣に住んでおらず、偶然空き家に接する道路を歩行していた者でも、請求は可能である。

② 悪臭等

空き家から発生する問題として、建物の一部が崩れ落ちるなどの物理的なもののほか、悪臭等も考えられる。悪臭は騒音と並んで「生活妨害」とされる。生活妨害を不法行為として損害賠償請求する場合については、どのような場合に権利・利益が侵害されているといえるのかの判定が難しい。判例は「受忍限度」を超えている場合に、損害賠償・差止めを認めている⁷。受忍限度を超える侵害か否かの判断は、侵害行為の態様、侵害の程度、被侵害利益の性質と内容、地域環境、侵害行為の開始とその後の継続の経過および状況、その間にとられた被害の防止に関する措置の有無およびその内容、効果等の諸般の事情を総合的に考慮することとされている。したがって、空き家から発生する悪臭が不法行為となり得るかについては、総合的な考慮が必要となり、判断は容易ではない。

(5) 工作物責任

工作物責任とは、土地の工作物の設置または保存に瑕疵があることによって、他人に損害を生じたとき、被害者は工作物の占有者に対して、損害賠償を請求することができるとする制度である（717条1項）。ただし、占有者が損害の発生を防止するのに必要な注意をしたときは、所有者がその損害を賠償しなければならない（同条同項ただし書）。また、竹木の栽植または支持に瑕疵がある場合も同様である（同条2項）。

工作物とは何か。判例は、工作物を、土地に接着して人工的作業をしたことによって成立したものであるとする⁸。具体的には、建物、道路、橋、石垣などがあげられる。学説は、被害者救済を図るために工作物の範囲を拡大しており、土地に接着するもののみならず、土地の工作物として機能するものをも含めている⁹。たとえば、エレベーターのように建物に取り付けられて一体化した物、工場内部の機械、さらには、プロパンガス容器・ゴムホースなども、土地の工作物とされる。工作物の概念は広い。

⁷ 工場等の操業に伴う騒音、粉じんによる被害が違法な権利・利益侵害になるかについてのものであるが、最判平成6年3月24日判時1501号96頁参照。

⁸ 大判昭和3年6月7日民集7巻443頁。

⁹ 潮見佳男『不法行為法Ⅱ（第2版）』（信山社、2011年）243頁など多数。

空き家は、当然、建物として工作物に該当する。石垣も同様である。空き家や石垣から損害が生じた場合には、その被害者は、空き家や石垣の占有者ないし所有者¹⁰に対して損害賠償を請求することができる。被害者として損害賠償請求できる主体は、近隣住民に限られず、空き家の横を偶然に通りがかった者でもよい。工作物責任は、不法行為責任の一種であることから、主体については、基本的に不法行為の場合と同様に考えることができる。

(6) 相隣法上の請求権

① はじめに

民法の相隣関係に関する規定（209条～238条）は、基本的に、相隣接する土地の相互利用関係を調整するために設けられている¹¹。これらの中には、空き家問題の対応策として利用できる制度が存在する。

② 囲障の設置

囲障の設置については、土地所有者間ではなく、建物所有者間の関係を調整するための制度である¹²。2棟の建物の所有者が異なり、かつ、その間に空き地があるときは、各所有者は他の所有者と共同の費用で、その境界に囲障を設けることができる（225条1項）。

空き家所有者に対して、隣接建物所有者は、囲障の設置について協議をしたうえで、設置を求めることができる（225条2項反対解釈）。ここでの対象は、囲障という土地の一部となるものに限られる。この制度により、空き家問題を直接に解決できるわけではない。

③ 木の枝・根の切取り

土地所有者は、隣地の根が越境してきた場合、これを切り取ることができる（233条4項）、他方、隣地の竹木の枝が越境してきた場合、根とは異なり、原則として、これを切り取ることができない。竹木所有者に枝を切除させることができる、とされるにとどまる（同条1項）。ただ、例外的に、①竹木の所有者に枝を切除するよう催告したにもかかわらず、竹木の所有者が相当の期間（1週間程度）内に切除しないとき、②竹木の所有者を知ることができず、又はその所在を知ることができないとき、③急迫の事情があるときには、切除することができる（同条3項）。

空き家という建物そのものについての対応ではないが、空き家に竹木が存在し、近隣に影響

¹⁰ 石垣は、基本的に土地の一部となるので、石垣の占有者ないし所有者は、土地の占有者ないし所有者となる。

¹¹ 川島武宜＝川井健編『新版注釈民法（7）物権（2）』（有斐閣、2007年）324頁〔野村好弘＝小賀野晶一執筆部分〕など。

¹² 末川博『物権法』（日本評論社、1956年）294頁、舟橋諄一『物権法』（有斐閣、1960年）353頁、我妻榮＝有泉亨補訂『新訂物権法（民法講義Ⅱ）』（岩波書店、1983年）293頁。

を及ぼしている事例は少なくない。竹木は空き家の敷地（土地）の一部であるので、この制度は活用可能性が高い。

（7）不在者財産管理制度

不在者財産管理制度とは、従来の住所または居所を去った者（不在者）が、財産の管理人を置かなかったときに、利害関係人または検察官の請求により、家庭裁判所がその財産管理について必要な処分を命ずることができるとするものである（25条1項）。具体的に、家庭裁判所は、不在者財産管理人を選任することになる。不在者財産管理人は、財産の保存、利用・改良行為を行うことができ、家庭裁判所の許可を得れば、処分行為（売却等）を行うこともできる（28条、103条）。

空き家の隣地所有者等は、空き家について一定の請求権を有する場合には、利害関係人として認められることになろう。また、自治体は、空家対策特措法上の措置が必要となっている場合には、利害関係人として認められる¹³。

（8）相続財産清算制度

相続財産清算制度とは、被相続人（亡くなった人）に相続人がいない場合や、相続人全員が相続放棄をしたことにより相続人がいなくなった場合に、利害関係人または検察官の請求により、家庭裁判所が相続財産の清算人を選任する制度である（951条、952条）。相続財産清算人は、不在者財産管理人と同様、財産の保存、利用・改良行為を行うことができ、家庭裁判所の許可を得れば、処分行為（売却等）を行うこともできる（953条による28条準用、103条）。利害関係人については、不在者財産管理制度と同様である。

なお、従来、相続財産の「清算」ではなく、「管理」とされていたが、2021（令和3）年の改正により、名称が変更されている。

3 新しい土地・建物管理制度等

（1）制度創設の経緯

2021（令和3）年に、民法・不動産登記法等の改正が行われ、また、相続土地国庫帰属法が

¹³八尾市では、不在者の空き家に対して課税を行うため、不在者財産管理制度を活用した事例があり、「不在者財産管理人制度活用マニュアル」（<https://www.city.yao.osaka.jp/cmsfiles/contents/0000046/46086/huzaishamanual.pdf>）を作成、公表している。また、立川市では、不在者財産管理制度を用いて空き家問題を解決した事例があり、「不在者財産管理人制度活用の手引き」（https://www.city.tachikawa.lg.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/002/342/huzaisya_tebiki_220331.pdf）を作成、公表している。

制定された。民法は、1896（明治29）年に制定されたが、物権法の総論部分については、はじめての大改正が行われたといつてよい。

この民法改正は、いわゆる「所有者不明土地問題」を解決するために行われた。所有者不明土地問題がクローズアップされたきっかけは、東日本大震災からの復興においてである。復興過程において、登記簿をみても直ちに所有者を把握することができない土地が多数存在していることが明らかとなり、復興に支障を来した。さらにその後、全国の2割、九州を超える面積の所有者不明土地が存在することが明らかとなった。そこで、所有者不明土地問題に対応するため、2018（平成30）年、所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法（以下「所有者不明土地法」という。）が制定され¹⁴、2021（令和3）年に民法が改正され、新たに所有者不明土地・建物管理制度、管理不全土地・建物管理制度が設けられるに至った。

ところで、この民法改正では、直接的に「空き家問題」を解決するためという目的が掲げられていたわけではない。しかし、空き家問題は所有者不明土地問題と一定の関連性を有している。たとえば、所有者不明土地上に建物が存在し、空き家になっている事例は一定数存在しており、所有者不明土地に対応するために、空き家に対応することが同時に必要となることも少なからずありうる。さらに、土地所有者が不明でなくても、空き家所有者が不明である場合を放置してよいということにはならない。所有者不明土地・建物管理制度、管理不全土地・建物管理制度は、空き家問題も一定程度想定して制度設計がされている。それゆえ、空き家問題にも対応可能な制度であり、空き家問題の解消に有効な手段である。実際に、自治体が所有者不明土地・建物管理命令により、空き家を解消した事例も登場している¹⁵。

具体的な制度の活用については、平林論考（→第4章）に委ね、本稿では、概略的な説明をするにとどめる。

（2）所有者不明土地・建物管理制度

所有者またはその所在が不明な土地・建物について、必要があると認めるとき、利害関係人の請求により、裁判所は所有者不明土地・建物管理人による管理を命ずる処分をすることができる（土地について264条の2第1項、建物について264条の8第1項）。所有者不明土地法42条2項・5項により、国の行政機関の長・地方公共団体の長には、所有者不明土地管理命令、建物管理命令の申立権が認められている¹⁶。

空き家（建物）が適切に維持管理をされておらず、防災・衛生等の観点から問題が生じており、その所有者が不明である場合には、この制度（特に所有者不明建物管理命令）を用いるこ

¹⁴その後、2022（令和4）年に改正が行われている。

¹⁵日野市 HP（<https://www.city.hino.lg.jp/press/1024967/1025533.html>）参照。

¹⁶所有者不明土地法42条5項により、自治体が所有者不明建物管理命令を申し立てることができるのは、所有者不明土地管理命令を申し立てる場合に、あわせて申し立てる場合に限定される。

とができる。

この制度の対象は「土地」ないし「建物」に限定され、「動産」について用いることはできない。

民法を改正するために開催された法制審議会民法・不動産登記法部会では、所有者不明「土地」についての管理制度を設け、所有者不明土地上に同一所有者が所有する「建物」が存在する場合に限って、土地管理人に建物の管理を命ずる処分ができるとする案も存在していた¹⁷。すなわち、「建物」に限った管理制度が当初から考えられていたというわけではない。なぜなら、所有者不明土地問題を解決するための法改正であり、建物に対する対応は、所有者不明土地が存在する限りにおいて行われれば十分とも考えられるからである。しかし、土地の所有者およびその所在が判明しているが、建物の所有者またはその所在が判明しないケースに対応するために、建物独自の管理命令が必要であると考えられた¹⁸。すなわち、所有者不明土地問題だけではなく、空き家問題にも対応することが必要という問題意識が存在していたわけである。

なお、建物と敷地の所有者が同一であり、所有者が不明である場合には、所有者不明土地管理命令および所有者不明建物管理命令の両者を申し立てることができる¹⁹。この場合、同一の管理人が選任されることが想定される。逆に、敷地と建物の所有者が異なる場合で、建物の取壊しが必要となる場合は、土地所有者は取壊しが利益となり、建物所有者は取壊しが不利益となるので、利益相反の可能性が高くなるため、一人の管理人を選任するのは不適切となる²⁰。

土地・建物とは異なり、動産について、所有者不明の場合の制度は用意されていないが、所有者不明土地管理命令、建物管理命令のいずれも、そこにある動産にも効力が及ぶとされており、動産については、土地・建物に存在する場合に限り、対応可能である（264条の2第2項、264条の8第2項）。ただし、この動産は、管理命令の対象となっている土地ないし建物と所有者が同一である場合に限られる。たとえば、建物にある動産の所有者が、建物所有者と異なる場合、所有者不明建物管理人は、この動産を管理することはできない。例外的に、動産の所有権が放棄されており、動産の所有者が存在しないと認定することができるのであれば、管理人は動産を適法に処分することができる²¹。

土地・建物にある所有者不明の動産は、無価値のゴミの場合、管理人が廃棄して構わないのに対し、経済的価値がある場合、所有者に返還義務を負うと考えられる。所有者に受領不能・不確実の事実があるとき、497条の要件を満たす動産について裁判所の許可を得て自助売却し、

¹⁷ 法制審議会民法・不動産登記法部会「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の補足説明」（以下、「中間試案の補足説明」という。）63頁など参照。

¹⁸ 法制審議会民法・不動産登記法部会 部会資料（以下、「部会資料」という）52・11頁。

¹⁹ 部会資料56・19頁。

²⁰ 村松秀樹＝大谷太『Q & A 令和3年改正民法・改正不登法・相続土地国庫帰属法』（きんざい、2022年）194頁など。

²¹ 部会資料33 13頁。

代金を供託して引渡義務を消滅させることができる²²。

(3) 管理不全土地・建物管理制度

所有者の判明している土地・建物が適切に管理されないことによって、周辺に悪影響を及ぼす場合、権利・利益の侵害またはその危険が及ぶ近隣の土地・建物所有者は、所有権に基づく妨害排除請求をする（すなわち、物権的請求権を行使する）ことが可能である。しかし、物権的請求権を行使することによって、妨害状態を排除することができたとしても、その後、継続的に土地・建物が適切に管理されることは何ら保障されない。そこで、管理不全となっている土地・建物を対象とする管理制度が必要と考えられ、制度が設けられることとなった（土地について264条の9以下、建物について264条の14）。

建物が管理不全となっている場合については、①建物が単に放置されている場合（放置空き家）、②建物の使用者がいるが適切に使用されていない場合がありうるが、両者は区別されていない。使用がなされていても、放置の場合と大差がない場合もあるし、区別する要件を設定することは困難と考えられる。そこで、管理が「不適當」である場合に認められることとされたが、この不適當の意味は必ずしも明確ではなく、実務での蓄積により、意味を明確化していくことが必要とされている²³。

管理不全建物管理制度と所有者不明建物管理制度（管理不全土地管理制度と所有者不明土地管理制度）のいずれの申立ての要件も満たすときは、いずれを申し立ててもよい²⁴。

(4) 相続土地国庫帰属法

2021（令和3）年の民法改正と同時に、相続等により取得した土地所有権の国庫への帰属に関する法律（以下「相続土地国庫帰属法」という。）が制定された。相続等により山林等の土地を取得したものの、その土地を利用するニーズがなく、また、売却先を見つけることが困難であるという事例は少なからず存在する。従来、このような土地を望まずに相続し所有権を取得した者であっても、買い取りまたは引き取り手がみつからない場合には、手放す（放棄する）ことができず、所有し続けるしかなかった。しかし、望まない土地を取得した者の負担感は大きく、土地が管理不全状態になるという問題が指摘されていた。

そこで、所有者不明土地の発生を抑えるために、相続・遺贈により土地所有権を取得した者は、その土地所有権（または共有持分）を放棄して、国庫に帰属させることを可能とする制度が設けられた。

²² 部会資料33 13頁。

²³ 日本弁護士連合会 所有者不明土地問題等に関するワーキンググループ『新しい土地所有法制の解説』（有斐閣、2021年）225頁参照（管理不全土地における記述ではあるが、建物についても同様である（同242頁））。

²⁴ 前掲注（23）207頁。

ただ、あまり広く土地所有権の放棄を認めると、土地の管理コストを国に不当に転嫁したり、モラルハザードが発生してしまう。そこで、国庫帰属の要件は細かく定められている。たとえば、建物が存在する土地については、国庫帰属は認められない（相続土地国庫帰属法2条3項1号）。したがって、空き家が存在する土地を放棄することはできない。空き家を取り壊し、更地にすることにより、この制度の活用への道が開かれる。この制度は空き家問題を直接解決するものではないが、土地を相続した所有者が、土地の国庫帰属を望む場合には、空き家を取り壊す必要があるため、結果的に、空き家問題の解消につながる可能性は存在する。

(5) 補論——改正議論において消滅した制度

2021（令和3）年の民法改正議論においては、相隣関係の規定として、管理措置請求制度を設けることが検討されていた。

所有者不明等に起因する管理不全土地の近隣土地では、その利用に不都合が生じるだけでなく、生活環境の悪化、土地の価値下落などのさまざまな問題が生じうる。そこで、管理不全土地の隣地所有者は、その土地に損害が及ぶまたはそのおそれがある場合に、管理不全土地の所有者に対して一定の請求を認めることが必要とされる。

そこで、法制審議会の中間試案の段階では、次のような提案がされていた²⁵。まず、「隣地における崖崩れ、土砂の流出、工作物の倒壊、汚液の漏出又は悪臭の発生その他の事由により、自己の土地に損害が及び、又は及ぶおそれがある場合には、その土地の所有者は、隣地の所有者に、その事由の原因の除去をさせ、又は予防工事をさせることができる。」との原則的な規律を設ける。この規定は、土地所有権に基づく妨害排除請求権または妨害予防請求権の要件と同程度の所有権侵害が必要であることを前提としている²⁶。その上で、現に利用されていない土地について、隣地所有者自身が、一定条件下で管理措置を講じることが可能であるとする事、また、費用負担に関する規定を置くこととされた。

その後、この規定を置く必要はないとの見解が示された²⁷。この規定と物権的請求権とが併存する場合、両者の関係が問題となるからである。物権的請求権が認められるのであれば、このような規定は必要ないと考えられる。これに対して、物権的請求権が存在するとしても、具体的にどのような行為ができるのかについては解釈が分かれていることから、規定を置くことに意味はあるとも考えられる。また、所有者不明土地管理制度や管理不全土地管理制度が設けられるのであれば、他の土地が原因で自己の土地に損害が及び、または及ぶおそれがある場合に

²⁵ 法制審議会民法・不動産登記法部会「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」22頁以下。

²⁶ 中間試案の補足説明112頁。不可抗力による侵害の場合に物権的請求権が認められるかは争いがあるが、この提案は、管理措置請求を認めた上で、費用の負担割合を決する際に不可抗力等の事情を考慮することで妥当な解決を図ることを考えていた。

²⁷ 部会資料49・4頁以下。

は、管理人による他の土地の適正な管理を実現することができることになるので、新たな規律を設ける必要性は高くはないとも考えられた。結局、このような規定を置くことは見送られた²⁸。

4 民法からみた空家対策特措法

(1) はじめに

空き家問題の解決手段として、もっとも中心となるのは、いうまでもなく空家対策特措法である。ここでは、空家対策特措法と民法の両者の理解をより深めるために、空家対策特措法を民法の観点から検討することとしよう。

日常用語における「空き家」は、単に、「人の住んでいない家」を意味するにすぎない。これに対して、空家対策特措法と民法では、「空き家」の定義について、大きな違いがあると考えられる。違いが生じる原因は、空き家問題への取り組み方に起因する。

空家対策特措法は、対策が必要な「空家等」という概念を作り出し、これについて定義をするという手法をとっている。「空き家」というものについて、十分に明確な定義を置いたうえで、問題解決を図るという考え方を採用していない。「空家等」の定義に含まれるものが非常に多く、わかりにくいようにも感じる。空家対策特措法は、どこまでの範囲の物が「空家等」に含まれるのか、その権利主体（所有者等）が誰なのか、ということを十分に明確にしようとはしていない。その必要性はないと考えているとも言い換えられる。あくまで、空き家に関連する問題を総体的に把握し、自治体がとりうる対応策を考えるというアプローチをとっている（問題解決アプローチ）。

他方、民法の観点からすると、空き家という「客体」は何か（建物と土地の関係、動産との関係）、その権利「主体」（建物の所有者等、土地の所有者等、動産の所有者等）をはっきりさせる必要がある。民法上、建物・敷地・動産は別の「物」であり、これらを一体的に捉えるという空家対策特措法のような考え方は、一般的にとられない。客体を明確に区別して定義し、権利主体を明らかにした上で、対応策を考えるというアプローチをとる（客体・主体アプローチ）。

いずれのアプローチが優れているとは一概に言えない。空家対策特措法が採用する問題解決アプローチは、空き家問題を解決できるのであれば、必ずしも客体・主体を明確にする必要はないとの考え方を前提にしている。民法のような客体・主体アプローチによっても、結局、「空き家」が何を指すのか、ということについては、必ずしも明確とはならないし、その必要性もないと考えることになろう。空家対策特措法は、適用場面が限定されている特別法であるため、このようなアプローチをとることが可能となる。

²⁸ 部会資料 59・5頁、部会資料 62-2・1頁。

これに対して、民法の採用する客体・主体アプローチは、空き家問題を解決するにあたって、空き家の範囲、その権利主体を明確にしなければならないことになるが、空家対策特措法よりも、広い場面において活用可能性が存在している。空家対策特措法が制定されるより前、空き家問題に対応する方法は、主として民法の各種制度が用いられており、また、現在も、空家対策特措法が使えない場面において、民法の各種制度が用いられる。民法の制度においては、客体・主体によって権利行使の可否が決まるものもあることから、空き家問題において、客体・主体に即した検討をすることは必要である。

たとえば、空き家の土地工作物責任を考える際には、工作物の概念を明らかにすることが重要となる。また、2021（令和3）年の民法改正により新しく設けられた所有者不明土地・建物管理制度、管理不全土地・建物管理制度を活用する場合には、土地・建物という不動産についてのみ認められる制度であり、動産のみに限った制度は存在しないことから、客体の定義は重要となり、さらに、所有者不明か管理不全かは、権利主体との関係が問題となってくる。

（2）空家対策特措法上の「空家等」

空家対策特措法2条1項は、「空家等」について、建築物また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。）と定義している。

この定義は、「空」「家」「等」がそれぞれ明確に示されていると考えられる。すなわち、「家」は、建築物またはこれに附属する工作物であり、「空」は、居住その他の使用がなされていないことが常態であることであり、「等」は、空家の敷地である。

空家対策特措法の対象物（空家等）は、①建築物、②建築物に附属する工作物、③敷地に分けられる。それぞれについての定義は、民法上のものとは異なる。

①の建築物は、建築基準法2条1号の建築物と同義とされている。土地に定着する工作物のうち、屋根および柱または壁を有するもの、これに付属する門・塀などが該当する。民法上の建物の定義とは異なる。民法上、門・塀は、土地の一部となることが多いが、空家対策特措法上は、建築物に含まれることになる。

②の建築物に付属する工作物について、具体例としては、ネオン看板などがあげられる。民法上は、建物の一部と考えられる。なお、この工作物に何が含まれるのかは明確とはいえない。建物から分離した物（落下した屋根、窓、材木など）について、民法上は、建築物とは独立の動産となると考えられる。しかし、空家対策特措法上は、その趣旨からすると、規律の対象になると考えるべきであろう。これらは、①の建築物そのものであると理解することも考えられる。

③の敷地について、その上に空き家が存在する場合、「空家等」に含まれ、規律の対象になる。民法上は、建物と土地には別の所有権が成立し、両者を一体として取り扱うことは、一物一権主義（→5（2）②）に反するため、基本的にできない。「空家等」については、空き家と

敷地の所有者が異なる、すなわち、複数の所有者が存在するという事態が発生する。

①～③に含まれない物、たとえば、空き家にある家財道具、空き家の敷地に放置してある自動車などは、空家対策特措法の規律対象とならないであろう。というのも、これらは①の建築物ではありえず、また、②の建築物に付属する工作物に含まれるとも考えられず、また、③の敷地に定着していない独立の物（動産）である。しかし、立法論としては、規律の対象にすべきと考えられる。

（3）空き家の「所有者等」

空き家の適切な管理をすべきとされるのは、所有者または管理者である（空家5条）。この所有者または管理者が誰を指すのかは、わかりにくい。その理由は、第1に、「空家等」には複数の「物」が存在するため、複数の所有者・管理者が存在するという点にある。第2に、管理者の定義が明確ではないため、管理者に誰が含まれるのかわからない点にある。

第1の問題は、次のような場合に顕在化する。まず、建物所有者と、敷地（土地）・動産の所有者が異なる場合である。たとえば、敷地内の門・塀などの工作物について、建物所有者と土地所有者のいずれが必要な措置をとるべきといえるのか。いずれも必要な措置をとるべきと解すべきである。空き家の一部が崩れるなどしている場合、すなわち、建物の一部が崩壊するなどし、建物から分離し動産となり、敷地に存在する場合はどうか。基本的に、建物所有者が必要な措置をとるべきである。さらに、土地の賃貸借や、建物の賃貸借が行われているような事案においては、誰が所有者・管理者となるのかが問題となる。基本的に、全員を対象とすることができる、とする方向で考えるべきである。

また、建物所有者と登記名義人が異なる場合にも、問題となる。なぜなら、民法上、登記名義人が物権的請求権の相手方となることがあり、同様の考えが及ぶことになる。すると、登記名義人も必要な措置をとるべきとも考えられる。

さらに、共有の場合にも、問題となりうる。共同相続により、空き家等が共有されている場合も少なくない。共有の場合、共有者全員が必要な措置をとるべきであろう。危険な空き家については、共有者の1人が、保存行為として建物を取り壊すことも可能と考えられる。

結局、空き家を管理すべきとされる「所有者又は管理者」の内容は、必ずしも明らかではないところがある。法の趣旨から、可能な限り、広く認める解釈をすべきであろう。

第2の問題であるが、管理者の典型例は、建物の管理を委託されている者とされる。たとえば、所有者と管理契約を結んでいる不動産業者等が該当すると考えられる。建物の賃借人も、管理者に含まれると考えてよいであろう。なぜなら、賃借人は、建物の瑕疵により他人に損害を発生させた場合、民法上の工作物責任（717条）を負うこととなるため、一定の管理をすべき者といえるからである。他方、所有者の同居人などは管理者に含まれないのではないだろうか。管理者概念は、個別に考えていかなければならない。民法上も、管理者の概念が明確とは

言いがたいところがあるのと同様の問題がある。

5 空き家に対する民法の考え方

(1) はじめに

空家対策特措法は、自治体が空き家問題に対応するための法律であり、その目的は、非常に明確であるといえる。他方、民法は、私人間の法律関係を定めるルールであるということ以上に、その目的があるとはいえない。民法の各種制度は、それぞれに目的をもっているものの、民法全体として、「空き家問題の解決のため」というような明確な目的はない。それゆえ、民法の理解は難しいようにみえる。しかしながら、各種制度、各条文には、それぞれの目的があるので、個別に考えていけばよい。ここでは、民法上の諸制度を考えるにあたって、空家対策特措法との違いで意識しておかなければならないことを確認しよう。

(2) どのような物に対応するか（客体問題）

① はじめに

空き家問題に対応するために、民法上の各種制度を用いるにあたっては、まず、どのような物に対応するのかを検討する必要がある。建物だけなのか、土地（竹木なども含まれる。）も問題となっているのか、さらに、動産（土地上、建物内）までも問題となっているのかを確認する必要がある。建物・土地・動産は、民法上、まったく別の「物」とされるため、その発生原因となっている物を特定する必要がある。さらに、その「物」の所有者・占有者が誰であるのかについて確認する必要性がある。

② 一物一権主義

なぜ民法は、空家対策特措法の「空家等」のように、問題発生原因となっている物を一体的に捉えることができないのであろうか。その理由は、民法上の「一物一権主義」という原則に見いだされる。

一物一権主義とは、独立かつ単一の一つの物の上に、一つの物権が成立する、との考え方である。一物一権主義には、①独立性、②単一性という2つの意味がある。①独立性とは、一つの物の一部は独立の物でないため、その一部に独立の物権が成立することはないというものである。②単一性とは、複数の物は単一の物ではないため、複数の物の上に一つの物権が成立することはないというものである。これらは、取引の迅速・安全のためといわれる。売買契約を行うときなどに、物の範囲が明確ではないとすると、買主は物を買うことに躊躇してしまう可能性がある。

たとえば、さまざまな部品から構成されるパソコンを、AがBから購入するという事例を考えてみよう。AがBからパソコンを購入した後に、CがパソコンのCPUは自分（C）の物だとAに主張してきたとしよう。このような主張が認められると、Aはすべての部品の所有者がBであることを確認できない限り、安心してパソコンを購入できなくなってしまう。そこで、一物一権主義を採用し、取引の対象の範囲（物）を明確にすることによって、民法は取引の迅速・安全を図っている。

もちろん、例外はある。その典型例は、区分所有建物（マンション）である。建物の区分所有等に関する法律1条は、「一棟の建物に構造上区分された数個の部分で独立して住居、店舗、事務所又は倉庫その他建物としての用途に供することができるものがあるときは、その各部分は、この法律の定めるところにより、それぞれ所有権の目的とすることができる」と規定しており、建物という一つの「物」の一部に対して、所有権を認めている。区分所有においては、建物の一部分であっても、登記により、一つの物の範囲が明確とされており、取引の迅速・安全性を害することはないから、一物一権主義の例外として認められている。

逆に言えば、空家対策特措法は、取引の迅速・安全を図るための制度ではないから、一物一権主義を採用する必要はないことになる。

③ 建物

民法上、「物」は有体物（85条）とされる。物の重要な分類として、不動産と動産の区別がある（86条）。不動産は、土地およびその定着物とされる（同条1項）。動産は、不動産以外のすべての物とされる（同条2項）。

不動産となる「土地の定着物」の中で、もっとも重要な位置づけを与えられるのが、建物である。不動産登記法上、不動産は、土地または建物をいう（不動産登記法2条1号）。建物について、民法上は定義されていないが、不動産登記規則上で定義がされている。すなわち、「建物は、屋根及び周壁又はこれらに類するものを有し、土地に定着した建造物であって、その目的とする用途に供し得る状態にあるものでなければならない」（不動産登記規則111条）。建物として認められるためには、①外気分断性、②土地への定着性、③用途性が必要である²⁹。

建築工事中の建物がいつ独立の不動産になるかについては、民法上、積極的に議論がなされてきた。判例は、建物が独立の不動産として認められるためには、建物が完成していなくてもよいとする³⁰。その理由は次のとおりである。たしかに、新築の場合には、建物がその目的とする使用に適当な構成部分を具備する程度に達していない限り「完成建物」とはいえない。しか

²⁹ 3つの各要件について、詳しくは、鎌田薫＝寺田逸郎＝松岡久和＝始関正光＝道垣内弘人＝安永正昭＝山野目章夫＝金井克行＝國吉正和＝横山亘「不動産法セミナー（第21回）不動産とは何か（1）～（3）」ジュリスト1331号126頁、1333号86頁、1334号（以上、2007年）196頁における議論を参照。

³⁰ 大判昭和10年10月1日民集14巻1671頁。

し、工事中の建物が、すでに屋根・壁を有し、土地に定着した一個の建造物として存在するに至っていれば、床・天井が備わっていなくとも、不動産として認められる。

他方、朽廃した建物がいつ独立の不動産でなくなるかについては、あまり議論されていない。もちろん、建物が崩壊すれば不動産でなくなり³¹、動産（の集合体）となる。それでは、建物が崩壊にまで至っていない場合、いつ不動産ではなくなり、動産となるのか。とりわけ、建物の一部が残存している場合、判断は容易ではない。結局は、取引通念ないし社会通念を参酌し、滅失の程度・修理を施せば建物として使用可能であるのかそうでないかを考慮して、個別のケースごとに決定するほかない³²。すなわち、①外気分断性、②土地への定着性、③用途性などを考慮して、個別に判断せざるをえない。

空き家の全部が崩壊した場合にはすべての部分が、また、一部が崩壊した場合には分離した部分が、独立した動産として取り扱われる。空き家から出たゴミ、敷地にあるゴミなども同様に、独立した動産となるのが原則である³³。独立した動産については、建物（不動産）とは異なる処理が行われることがある。たとえば、相隣法上の請求権は成立せず、また、基本的に工作物責任も認められない。

空き家の全部または一部が崩壊した場合、基礎部分は、土地の構成部分として取り扱われる。また、空き家の敷地にある立木、石垣等についても、土地の構成部分として扱われる。土地についても、建物・動産とは異なる法的処理が行われることがある。

④ 土地

不動産の中でもっとも重要なものは、いうまでもなく「土地」である。土地は、一定の範囲の地面のことを指す。土地の個数（筆数）は、登記記録により人為的に決定されるという特徴がある。土地（地面）はつながっており、外形的・客観的に、1つの物（筆）として認識することはできず、人為的に区別するしかないからである。

民法上、土地は地表（地面）だけを指すわけではない。立木、石垣等は、土地の一部とされる。たしかに、土地に植えられる前の状態の木、土地に設置される前の石垣は、土地とは独立した物である。しかし、土地に植えられた木、また、土地に設置された石垣は、土地と一体となっており、土地に付合するものとされ（242条）、土地の一部となる。一物一権主義の観点から、付合により、木や石垣に独立性がなくなる。

なお、付合物（付合した物）と区別すべき概念として、従物（87条1項）がある。従物の具体例としては、石灯籠や、取り外し可能な庭石があげられる。これらは土地に付合しておらず、

³¹ 林良平＝前田達明編集『新版注釈民法（2）総則（2）』（有斐閣、1991年）620頁〔田中整爾執筆部分〕。

³² 米倉明『民法講義総則（1）』（有斐閣、1984年）303頁。

³³ 例外的に、土地の一部を構成する場合もありうる。

土地の一部となっているわけではない。独立した物のままである。しかしながら、経済的な観点から、従物（石灯籠等）は主物（土地）の処分に従うとされる（同条2項）。

⑤ 動産

不動産（土地・建物）以外の物は、すべて動産である（86条1項）。土地や建物に存在する動産の多くは、土地や建物と同一の所有者であろう。しかしながら、所有者が異なる場合もある。たとえば、建物にある動産の所有者が、建物の所有者と異なる場合、基本的に、別の物であり、別の所有者である以上、一括して法的な処理をすることはできない。

⑥ 応用問題1 —— 共有

空家等が相続によって共有されている（共同相続により遺産共有となっている）場合は、少なくないと考えられる。共有者に対して一定の措置を求める場合には、①共有者の1人に請求すればよいか、②過半数に請求しなければならないか、③全員に請求しなければならないか、が問題となる。

この問題は、共有者の権限から考えなければならない、すなわち、当該行為について、①共有者が1人でできるのか、②過半数でできるのか、③全員でないとできないのか、という観点から考える必要がある。

共有物についての行為は、①保存行為、②管理（利用・改良）行為、③変更行為の3つに分けることができる。①保存行為とは、物の現状を維持するための行為であり、たとえば、建物の窓・屋根の補修、土地の土砂崩れ防止工事などがあげられる。保存行為は、共有者が1で行うことができる（252条5項）。②管理（利用・改良）行為とは、物の性質を代えることなく、利用・改良する行為であり、たとえば、建物の一部修繕・改良、駐車場部分のアスファルト化があげられる。管理行為は、共有者の過半数で行うことができる（252条1項）。③変更行為は、物の性質を大きく変える行為であり、たとえば、建物のフルリフォーム、増築、土地の造成・用途変更があげられる。変更行為は、共有者全員で行う必要がある（251条1項）。

空き家についていえば、建物の崩壊等を防ぐ最低限の工事であれば①となり、建物を居住できる状態にするために修繕を行うのであれば②となり、建物を全面的に改修するのであれば③となる。

⑦ 応用問題2 —— 建物区分所有

建物区分所有は、客体・主体のいずれの観点からも特殊である。すなわち、客体という観点からは、一物一権主義の例外として、建物の一部分（専有部分）に所有権が認められているという特殊性がある。主体という観点からは、共用部分を共有しているという特殊性がある。

建物の区分所有については、現在、民法の所有者不明土地・建物管理制度、管理不全土地・

建物管理制度は適用されていない。しかしながら、建物区分所有法については法改正が予定されており³⁴、区分所有独自の管理制度が設けられる予定である。

すなわち、所有者不明建物管理制度と平行な制度として「所有者不明専有部分管理制度」が設けられる予定である。所有者不明専有部分管理命令の効力は、専有部分だけでなく、共用部分、附属施設および敷地利用権にも及ぶこととされ、さらに、専有部分や共用部分等にある動産にも及ぶとされている。

同様に、管理不全建物管理制度と平行な制度として、「管理不全専有部分管理制度」も設けられる予定である。

さらに、各個人が所有する専有部分の管理制度だけではなく、管理組合の管理が不全となる場合も存在するため、管理不全の共用部分を管理するため「管理不全共用部分管理制度」も設けられる予定である。

6 おわりに

本稿は、空き家問題に関係する民法に関する問題を検討した。すなわち、空き家問題に関係する民法上の諸制度、また、2021（令和3）年改正民法により導入された、所有者不明土地・建物管理制度、管理不全土地・建物管理制度を確認した。その上で、空家対策特措法を民法の観点から検討し、民法との違いを明らかにすることを試みた。そして、民法の「物」についての考え方を検討し、その特徴を紹介した。

空き家対策を行う自治体職員が民法上の諸制度を使うことは、それほど多くはないかもしれない。しかしながら、民法の基本的な制度を理解しておくことは、各種法制度を理解するにあたって必要であり重要であろう。また、住民への対応という観点からも、民法の基本を理解しておくことが望まれる。本稿が、空き家対策を行う自治体職員に少しでも役立つ点があれば幸いである。

³⁴2024（令和6）年1月16日、法制審議会 区分所有法制部会において、「区分所有法制の見直しに関する要綱案」が決定されている。

第4章

地方自治体による民法上の 管理不全土地・建物管理制度と 所有者不明土地・建物管理制度の利用

弁護士 平林 敬語

地方自治体による民法上の管理不全土地・建物 管理制度と所有者不明土地・建物管理制度の利用

弁護士 平林 敬語

1 本章の目的

(1) 令和3年民法改正の趣旨

令和3年民法改正によって、①管理不全土地管理制度（民法264条の9以下）、②管理不全建物管理制度（民法264条の14）、③所有者不明土地管理制度（民法264条の2以下）、④所有者不明建物管理制度（民法264条の8）が創設された（令和3年民法改正の主な改正項目としては法務省が作成した図表4-1を参照）。同改正法は令和5年4月1日から施行されており、最高裁が公表する司法統計年報によれば施行年にあたる令和5年において全国で計685件の申立てがあった¹。

図表4-1 民法の改正（所有者不明土地等関係）の主な改正項目についての概要

民法の改正（所有者不明土地等関係）の主な改正項目について	
<p>問題の所在</p> <ul style="list-style-type: none"> ・調査を尽くしても土地の所有者が特定できず、又は所在が不明な場合には、土地の円滑な利用や管理が困難 ・所有者不明土地問題を契機に、旧民法の規律が現代の社会経済情勢にそぐわないことが顕在化 	
<p>相隣関係の見直し</p> <ul style="list-style-type: none"> 1. 隣地使用権 26 2. ライフラインの設備の設置・使用権 27 3. 越境した竹木の枝の切り取り 29 	<p>財産管理制度の見直し</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 土地・建物の管理制度の創設 <ul style="list-style-type: none"> 13. 所有者不明土地・建物管理制度 39 14. 管理不全土地・建物管理制度 41 15. 財産管理制度の相互関係 43 ○ 既存の財産管理制度の見直し <ul style="list-style-type: none"> 16. 相続人不存在の相続財産の清算手続の見直し 44 17. 財産管理制度に関するその他の見直し 45
<p>共有の見直し</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 共有物の利用促進 <ul style="list-style-type: none"> 4. 共有物の変更・管理に関する見直し 30 5. 共有物の「管理」の範囲の拡大・明確化 31 6. 共有物を使用する共有者がいる場合のルール 32 7. 賛否を明らかにしない共有者がいる場合の管理 33 8. 所在等不明共有者がいる場合の変更・管理 34 9. 共有物の管理者／共有の規定と遺産共有持分 35 ○ 共有関係の解消促進 <ul style="list-style-type: none"> 10. 裁判による共有物分割 36 11. 所在等不明共有者の不動産の持分の取得 37 12. 所在等不明共有者の不動産の持分の譲渡 38 	<p>相続制度（遺産分割）の見直し</p> <ul style="list-style-type: none"> 18. 遺産分割に関する見直し 46 19. 具体的相続分による遺産分割の時的限界 47 20. 遺産共有と通常共有が併存している場合の特則 49 21. 不明相続人の不動産の持分取得・譲渡 50 <p style="text-align: right;">25</p>

出所：法務省 民法の改正（所有者不明土地等関係）の主な改正項目について

¹ 最高裁判所事務総局「令和5年司法統計年報 1 民事・行政編」10頁「民事非訟」欄における「(うち土地等管

(2) 本章の構成

これらの制度は法施行後間もないことから、多くの自治体担当職員にとっては、どのような事例においてこれらの制度を利活用できるのか、どのような手続が予定されているのかは必ずしも明らかでなく制度利用をためらう要因になっていると思われる。そのため、本章では、市町村が対応すると思われる典型事例を想定した上で、民法及び関連法律の内容を解説し、市町村がこれらの制度を利用する際の視点を提供することを目的とする。

具体的には、A市内に空家（及び敷地）があることを前提に、事例①当該土地建物の所有者は特定されているが当該所有者が適正に当該土地建物を管理しないケース、事例②所有者が不明（不存在を含む。）であるために適正な管理がなされていないケースを取り上げる。いずれもA市が申立人となるが、事例①は管理不全土地・建物管理制度を、事例②は所有者不明土地・建物管理制度の活用を想定している。

なお、民法の条文に従えば、所有者不明土地・建物管理制度→管理不全土地・建物管理制度の順に規定されているため、同順序に従って解説する方法もあり得る。しかしながら、市町村の空家空地への対応を時系列でみた場合、所有者が生存し当該所有者との間で対応が必要なケース（管理不全土地・建物管理制度を想定）から始まり、その後所有者が死亡して所有者不明土地建物となって対応に苦慮するケース（所有者不明土地・建物管理制度を想定）に至る例が多いと思われる。そのため、本章においてもまず所有者が存在する事例を想定し（事例①）、その後所有者不明となる事例（事例②）の順で解説することとした。

理命令)」を参照。また、新聞報道によれば、令和5年4月から令和6年9月の1年半の期間において、所有者不明土地・建物管理制度の申立件数は1,399件（土地1,049件、建物164件、建物及び土地186件）、管理不全土地・建物制度の申立件数は19件（土地6件、建物6件、土地及び建物7件）であり、両者合計1,418件を申立人別で見ると市町村や国等の行政機関が368件であったとされている（「大相統時代 不動産の行き先5」『朝日新聞』2025年1月7日朝刊17頁）。この数字からは現状において所有者不明土地・建物管理制度については市町村も含めて利用が進んでいる印象であるが、管理不全土地・建物管理制度の利用については低調であるため、今後の活用が期待される。

2 管理不全土地管理制度／管理不全建物管理制度

事例①（管理不全土地管理制度・管理不全建物管理制度いずれも利用するケース）

A 市内に所在する土地（以下「本件土地」という。）及び本件土地上の建物（以下「本件建物」という。なお、本件土地と併せて「本件不動産」という。）は甲が所有し、本件不動産の登記はいずれも甲名義である。甲は20年以上前にB市に転居しており、それ以来本件不動産を全く管理していない。

本件土地の隣接地に居住する住民乙は、甲が本件不動産を適切に管理していないために、近い将来本件土地に隣接する市道上に土砂が流出したり、本件建物の一部が倒壊したりして通行人に悪影響が生じることを懸念している。

乙は甲の所在場所及び連絡先を把握していない。そのため、乙はA市担当者に相談し、A市担当者が甲に連絡したところ「仕事が忙しく遠方にいるため自分では対応できない。本件建物は古くいずれ解体しようと思っており、本件土地も本件建物解体後には売却する意向はある。A市が必要な手続を進めてくれるなら協力したい。」という回答だった。

（1）令和3年民法改正の趣旨

令和3年改正前の民法下にあつては、土地建物が所有者によって適切に管理されず、荒廃・老朽化する等して管理不全状態になった場合、近隣の土地所有者等は当該土地建物の所有者に対し、所有権に基づく妨害排除及び（又は）予防請求権を行使し、訴えを提起して確定判決を得た上で強制執行して対応する必要があった。事例①を用いて説明すれば、乙が、甲に対し、本件土地所有権に基づいて妨害排除請求し、甲が任意に応じない場合にはさらに訴訟提起して確定判決を得る必要があった。

しかしながら、このような方法だけでは対応は硬直的になりがちで、管理不全状態にある土地建物について所有者に代わって管理を行う者がいないことから当該土地建物に対して継続的な対応を行うことが困難であった。このような問題に対応するため、令和3年民法改正において、管理不全土地管理制度及び管理不全建物管理制度が創設された²。なお、管理不全土地管理制度及び管理不全建物管理制度の概要は、法務省が別図のように整理しており参考になる（図表4-2）。

² 村松秀樹＝大谷太「Q&A 令和3年民法・改正不登法・相続土地国庫帰属法」（金融財政事情研究会、2022年3月）（以下「Q&A」という。）197-198頁。

図表4-2 管理不全土地・建物管理制度の概要

管理不全土地・建物管理制度①

管理不全土地・建物への対応 <ul style="list-style-type: none"> ○ 所有者による管理が適切に行われず、荒廃・老朽化等によって危険を生じさせる管理不全状態にある土地・建物は、近隣に悪影響を与えることがある。 ○ このような土地・建物は、所有者の所在が判明している場合でも問題となる。 	
問題の所在 現行民法では、危険な管理不全土地・建物については、 物権的請求権 や 不法行為に基づく損害賠償請求権 等の権利に基づき、訴えを提起して判決を得、強制執行をすることによって対応 しかし、管理不全状態にある不動産の所有者に代わって 管理を行う者を選任する仕組みは存在しない ため、対応が硬直化 <ul style="list-style-type: none"> ・ 管理不全土地・建物について継続的な管理を行うことができない。 ・ 実際の状態を踏まえて適切な管理措置を講ずることが困難。 	改正法 管理不全土地・建物について、裁判所が、利害関係人の請求により、 管理人による管理 を命ずる処分を可能とする 管理不全土地・建物管理制度 を創設（新民法264の9～264の14）。 ⇒ 管理人を通じて適切な管理を行い、管理不全状態を解消することが可能に
申立権者・発令要件等 <ul style="list-style-type: none"> ○ 管理不全土地・建物の管理についての利害関係を有する利害関係人が申立権を有する。利害関係の有無は、個別の事案に応じて裁判所が判断。 ※ 市町村長には管理不全土地管理命令・管理不全建物管理命令の申立権の特例あり（R4改正所有者不明土地特措法42Ⅲ～Ⅴ）。 ○ 所有者による土地又は建物の管理が不適当であることによって、他人の権利・法的利益が侵害され、又はそのおそれがあり、土地・建物の管理状況等に照らし、管理人による管理の必要性が認められる場合に発令。 ※ 所有者が発令に反対していても、法律上は発令可能。もっとも、所有者がそこに居住しており、管理行為を妨害することが予想されるなど、管理人による実効的管理が期待できないときは、管理命令ではなく、従来どおり訴訟（物権的請求権の行使等）によって対応することが適切。 ※ 区分所有建物については、管理不全建物管理制度は適用されない（新区分所有法6Ⅳ）。 	
【管理不全土地・建物の例】 ○ひび割れ・破損が生じている擁壁を土地所有者が放置しており、隣地に倒壊するおそれがあるケース ○ゴミが不法投棄された土地を所有者が放置しており、臭気や害虫発生による健康被害を生じているケース	【利害関係人に当たり得る者の例】 ○倒壊のおそれが生じている隣地所有者 ○被害を受けている者

41

管理不全土地・建物管理制度②

管理人による管理の対象となる財産 <ul style="list-style-type: none"> ○ 管理命令の効力は、管理不全土地（建物）のほか、土地（建物）にある所有者の動産、管理人が得た金銭等の財産（売却代金等）、建物の場合はその敷地利用権（借地権等）にも及ぶが、その他の財産には及ばない。 ※ 管理不全土地上に管理不全建物があるケースで、土地・建物両方を管理命令の対象とするためには、土地管理命令と建物管理命令の双方を申し立てる必要。 				
管理人の権限・義務等 <ul style="list-style-type: none"> ○ 管理人は、保存・利用・改良行為を行うほか、裁判所の許可を得ることにより、これを超える行為をすることも可能。 ○ 土地・建物の処分（売却、建物の取壊し等）をするには、その所有者の同意も必要。 ※ 動産の処分については所有者の同意は不要。（新民法264の10Ⅲ、264の14Ⅳ） ○ 管理処分権は管理人に専属しない。管理不全土地・建物等に関する訴訟においても、所有者自身が原告又は被告となる。 ○ 管理人は、所有者に対して善管注意義務を負う。また、管理命令が共有の土地・建物について発せられたときは、共有者全員のために誠実公平義務を負う（新民法264の11、264の14Ⅳ）。 ○ 管理人は、管理不全土地等（予納金を含む）から、裁判所が定める額の費用の前払・報酬を受ける（管理費用・報酬は、所有者の負担）（新民法264の13Ⅰ・Ⅱ、264の14Ⅳ）。 ○ 金銭が生じたときは、管理人は、供託をし、その旨を公告（新非訟法91Ⅴ、Ⅹ）。 				
【管理人が行う管理行為の例】 ○ひび割れ・破損が生じている擁壁の補修工事 ○ゴミの撤去、害虫の駆除				
手続の流れ				
申立て・証拠提出 <ul style="list-style-type: none"> ・ 不動産所在地の地方裁判所が管轄 ・ 利害関係人が申立て ・ 管理費用の確保のため基本的に予納金の納付が必要 	所有者の陳述の聴取 <ul style="list-style-type: none"> ・ 原則として、所有者の陳述聴取が必要 ・ ただし、これにより申立ての目的を達することができない事情があるとき（例：緊急に修繕措置を施す必要があるケース）は不要 	管理命令の発令・管理人の選任 <ul style="list-style-type: none"> ・ 管理命令は、所有者に告知され、所有者等の利害関係人は即時抗告可（非訟法56Ⅰ、91Ⅳ①、91Ⅹ） ・ 共有の土地・建物であっても、共有持分単位ではなく、土地・建物を対象として発令 ・ 管理人として、弁護士、司法書士等のふさわしい者を事案に応じて選任 ※ 管理命令についての登記はされない 	管理人による管理 	職務の終了（管理命令の取消） <ul style="list-style-type: none"> ・ 売却代金は必要に応じて管理人が供託・公告 ・ 管理不全状態が解消するなど、管理の継続が相当でなくなったときは、管理命令を取消し

42

出所：法務省 民法の改正（所有者不明土地等関係）の主な改正項目について

(2) 管理不全土地管理制度

① 管理不全土地管理命令

ア 民法上の発令要件

民法上の管理不全土地管理命令の発令要件は、①「所有者による土地の管理が不適當であることによって他人の権利又は法律上保護される利益が侵害され、又は侵害されるおそれがある場合」において、②「必要があると認めるとき」に発令される（民法264条の9第1項）。

事例①において、仮に本件土地の隣接所有者乙が管理不全土地管理命令を地方裁判所に対して請求する場合は、これらの民法上の要件該当性が問題となる。

イ 法による特例

これに対して、市町村との関係においては、空家等対策の推進に関する特別措置法（以下「法」という。）令和5年改正により法14条3項において民法の特例が定められている。具体的には、市町村であれば、利害関係の証明を行うことなく、「適切な管理のため特に必要があると認めるとき」には、地方裁判所に対し、管理不全土地管理命令又は管理不全建物管理命令の請求をすることが可能となっている。

法14条3項が定める要件としては、①「管理不全空家等又は特定空家等」に該当すること、②「その適切な管理のため特に必要があると認めるとき」に該当すること、である。

(ア) ①「管理不全空家等又は特定空家等」の要件該当性

民法上の要件と比較した場合、市町村長が請求する場合には、民法上の要件①は明示的には求められていない。

他方、請求の前提となる土地又は建物については、単に管理不全であることでは足りず、法が規定する「管理不全空家等」³又は「特定空家等」⁴に該当することが前提となる。

また、事例①を含めた管理不全空家が問題となる事例では建物+土地いずれも管理不全状態であるケースが多く、事例①においてもA市は管理不全土地管理命令のほか、管理不全建物管理命令を併せて請求することが通常になると思われる⁵。そのため、事例①において、A市が管理不全土地管理命令の請求を検討する場合には、それに先立ち、本件土地及び本件建物が

³ 「空家等が適切な管理が行われていないことによりそのまま放置すれば特定空家等に該当することとなるおそれのある状態にあると認めるときは、当該状態にあると認められる空家等」をいう（法13条1項）。

⁴ 「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にあると認められる空家等」をいう（法2条2項）。

⁵ いずれの命令も発令された結果、裁判所において管理不全土地管理人と管理不全建物管理人のいずれも選任する場合、同一の者（例：弁護士）を選任するかどうかは当該裁判所の判断に委ねられる。この点について立法担当者は、「土地と建物の所有者が同じであれば、同一の者を選任しても差し支えないケースが多いと思われる。これに対し、土地と建物の所有者が異なる場合には、利益相反を防止する観点から、それぞれ別の者を管理人として選任すべきケースもあるものと思われる。」と説明している（Q&A 216頁）。

「管理不全空家等」に該当するか、「特定空家等」に該当するかを検討することになる。

さらに、本件不動産の所有者甲との関係であるが、事例Ⅰにおいて、A市が管理不全土地管理命令及び管理不全建物管理命令の請求を申し立てた後、当該申立てが裁判所係属中に甲が本件土地又は本件建物の占有を開始する等して管理を始めた場合、「管理不全空家等」又は「特定空家等」の要件該当性を欠くから、各命令が発動する前であれば請求は却下される⁶。

(イ) ②「その適切な管理のため特に必要があると認めるとき」の要件該当性

条文の文言で比較した場合、特例の条文においては「『特に』必要があると認めるとき」とされていることからすると民法の要件よりも高い必要性が設定されているとも読める⁷。

もっとも、市町村が法の特例に基づいて管理不全管理命令を請求する場合においてはその前提として、上記のとおり法に規定する「管理不全空家等」又は「特定空家等」に該当していることが前提である。そのため、市町村がそれらに該当するとした判断過程及び資料において市町村が介入するだけの公益性が現れるため、その後の状態の改善がない限りは、市町村が「管理不全空家等」又は「特定空家等」を主張立証すれば、基本的には本要件を満たすものとして同命令の請求を受けた裁判所も取り扱うケースが多いと思われる。

立法担当者の説明においては、本要件の解釈や考慮要素についての言及は見られない⁸。もっとも、本要件に該当する例として、国土交通省「管理不全空家等及び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）」〔令和5年12月13日最終改正〕（以下「ガイドライン」という。）は、「所有者はいるものの管理が適切ではなく、他人の権利が侵害されるおそれがある場合は管理不全土地管理制度又は管理不全建物管理制度」の利用が想定されるとする⁹。

立証資料としては、市町村において「管理不全空家等」又は「特定空家等」に該当すると判断した際の資料を提出するほか、現場地図、現場写真、地域又は市民からの陳情・苦情の内容、管理不全状態による被害結果の内容、今後想定される被害の内容及び発生可能性の程度等を書面化して提出することになるとと思われる。

⁶ 実際にはA市が甲の管理状況等を確認した上で裁判所に適切に報告していなければ、当該裁判所は甲が管理を開始した等の事実を把握できないため、実情を知らないまま管理不全土地管理命令及び管理不全建物管理命令の裁判がなされる可能性がある。管理不全土地管理命令及び管理不全建物管理命令の裁判は当該管理不全土地及び管理不全建物の所有者（事例Ⅰでは甲）に告知しなければならないから（非訟事件手続法56条1項）、当該所有者（事例Ⅰでは甲）は即時抗告をするか（同法91条8項1号）、同命令の確定後であれば、当該所有者（事例Ⅰでは甲）は同命令の取消し（同法91条7項）の申立てをする可能性がある（Q&A 212-214頁参照）。

⁷ 一般法である民法上の要件「必要があると認めるとき」の解釈について、立法担当者は「土地の管理状況等に照らし、管理不全土地管理人による管理を命ずることが必要かつ相当であるとき」と説明する（Q&A 199頁）。

⁸ 西村明宏・山下貴司監修、自由民主党空き家対策推進議員連盟「【改訂版】空家等対策特別措置法の解説」（大成出版社、2024年4月）（以下「解説」という。）103頁参照。

⁹ ガイドライン6頁。なお、本文で指摘したとおり、ガイドラインにおいては「他人の権利が侵害されるおそれがある場合」に②要件該当性が認められると考えられており、法では明示されていない権利侵害に係る民法の要件①がこの点で考慮されているといえる。

ウ 申立権者

(ア) 民法上の申立権者

民法上、管理不全土地管理制度の請求権者は「利害関係人」とされている（民法264条9第1項）。「利害関係人」の定義規定は民法上置かれていないが、立法担当者によれば「管理不全土地管理命令の請求の対象とされている土地の管理について利害関係を有する者」が該当すると説明されている¹⁰。

(イ) 法による特例

これに対し、市町村が法14条3項に基づいて請求する場合には、条文上市町村が民法上「利害関係人」であることは求められていない。つまり、市町村が「利害関係人」に該当するか否かを裁判所に対して主張立証する必要はない。

この趣旨について、立法担当者は「空家等対策を進める上で、空家等の所有者等が不明である場合や、所有者等が判明している場合であっても当該所有者等による空家等の状態の改善が期待できないときがある。このような場合に、空家等対策を推進する市町村が、裁判所に財産管理人の選任を請求することも想定される。／本条（筆者注：法14条）は、こうした観点から、市町村長であれば、裁判所に対し財産管理人の選任に係る請求ができる旨を民法の特例として定めた」点にあるとしている¹¹。

エ 裁判所による土地所有者の陳述聴取手続

(ア) 義務的聴取——原則

管理不全土地管理命令に関する裁判の手続においては、「その所在が判明していることもある土地の所有者の手続保障を図る観点から」¹²、管理不全土地管理命令の裁判をする場合には、土地の所有者の陳述を聴かなければならない（非訟事件手続法91条3項1号。なお、管理不全建物管理命令における建物所有者についても同様である。同法91条10項が準用する同3項1号）。

事例①においては、土地所有者甲の意見を陳述しなければならないことになる。

このとき、仮に甲が反対意見を陳述した場合であっても、事例①のように対象土地（建物）

¹⁰Q&A 201頁。

¹¹解説103頁。なお、管理不全土地管理命令及び管理不全建物管理命令のほかにも、法では、不在者財産管理制度（民法25条1項）、相続財産清算制度（民法952条1項）、所有者不明建物管理制度（民法264条の8第1項）について、民法上の「利害関係人」であるか否かに関わらず、市町村長であれば申立権を認めている（法14条1項・2項）。なお、法14条においては所有者不明土地管理制度（民法264条の2第1項）だけが民法の特例としての申立権を認められていない（法14条2項ではかっこ書で「(敷地を除く。）」と規定する）。これは、所有者不明土地管理制度については、所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法（以下「所有者不明土地法」という。）42条2項に基づいて市町村が申し立てることができるため、法においては規定されなかったと説明されている（解説108頁）。

¹²Q&A 210頁。

に現に所有者が居住していない場合であって、その他の客観的資料により管理の必要性が認められるのであれば、「その適切な管理のため特に必要があると認めるとき」の要件該当性は肯定されると思われる。

これに対し、仮に甲が反対意見を陳述するだけでなく、選任された管理不全土地管理人の管理行為を妨害する可能性を述べた場合には、「その適切な管理のため特に必要があると認めるとき」の要件該当性は否定される可能性がある。

さらに、仮に甲が本件不動産の管理行為を裏付ける資料を提出した上で、「自分なりに適正に管理してきている」と意見を述べた場合には、管理の適正さに関して市町村と所有者との間に認識の対立があることになる。この場合、裁判所は難しい判断を迫られることになるが、所有者の管理行為が相応に行われており今後改善の可能性が見込まれるのであれば、裁判所としては「その適切な管理のため特に必要があると認めるとき」の要件該当性を否定する方向で検討し¹³、場合によっては市町村に同命令の請求の取下げを促すこともあり得るとと思われる。

(イ) 例外的に聴取が不要となる場合

土地所有者の陳述聴取手続は、「当該裁判の申立ての目的を達することができない事情があるとき」には、例外的に不要となる（非訟事件手続法 91 条 3 項但書。管理不全建物管理命令における建物所有者についても同様である。同法 91 条 10 項が準用する同 3 項 1 号）。

該当しうる例として、立法担当者は「管理不全土地について、緊急に管理不全土地管理人による管理をする必要があるものの、土地の所有者と連絡が取れないケース」を挙げる¹⁴。

事例Ⅰにおいて、本件土地（及び本件建物）の管理に緊急性が認められ、かつ甲と連絡が取れないのであれば、甲に対する意見陳述は不要となる。もっとも、市町村において緊急性の高い事案であれば、市町村において即時執行の規定を持つ空家条例を制定しているのであれば即時執行でまずは対処すると思われ、市町村が管理不全土地管理命令（管理不全建物管理命令）を請求する事案において緊急性が肯定される場合は限定的と思われる。

さらに、管理不全土地管理命令（管理不全建物管理命令）の対象とされた所有者は、これまでに適切な管理行為を行っていなかったことからすると、今後もこれをしない可能性が高いと思われるため、陳述聴取の機会を与えられても当該所有者が何ら対応しないケースは多いと予想される。

¹³市町村を申立権者として説明するものではないが、「（隣地の所有者の認識とは異なるが）所有者自身は管理をしていると思っている」事案について「（管理不全土地管理命令の）発令に至るのは困難と思われる」とする実務家の見解がある（日本弁護士連合会所有者不明土地問題等に関するワーキンググループ「新しい土地所有法制の解説 所有者不明土地関係の民法等改正と実務対応」（有斐閣、2021年12月）（以下「日弁連WG」という。）240頁 [山中真人]）。

¹⁴Q&A 210 頁。

オ 管理不全土地管理人の権限

(ア) 管理不全土地等についての管理処分権

管理不全土地管理人は、管理不全土地管理命令の対象とされた土地及び管理不全土地管理命令の効力が及ぶ動産並びにその管理、処分その他の事由により管理不全土地管理人が得た財産（以下、「管理不全土地等」という。）の管理及び処分をする権限を有する（民法264条の10第1項）。

これらの具体例について、立法担当者は「管理不全土地管理命令の効力が及ぶ動産」とは、土地上に不法投棄されたごみがこれに当たるとし、「その管理、処分その他の事由により管理不全土地管理人が得た財産」とは、管理不全土地管理命令の効力が及ぶ動産の中に価値あるものがあるケースで、これを売却して得た代金などがこれに当たると説明する¹⁵。

(イ) 保存行為・利用改良行為・裁判所の許可を要する行為

管理不全土地管理人は、保存行為及び管理不全土地等の性質を変えない範囲内において、その利用又は改良を目的とする行為については、裁判所の許可を得ることなく行うことができる（民法264条の10第2項本文各号）。これらについては、「管理不全土地管理人による職務の円滑な遂行を可能にするため」に裁判所の許可を得ないで行うことができるとされている¹⁶。

これに対し、これらの範囲を超える行為については裁判所の許可を要するとされた。これは、上記のとおり、管理不全土地管理制度においては、所有者が存在する場合があるため、当該所有者の財産状態に与える影響に配慮する必要があるからである¹⁷。

管理不全土地管理人が、これらの範囲を超える行為について、裁判所の許可の申立てをするには、許可を求める理由を疎明しなければならない（非訟事件手続法91条2項。この許可の申立ての裁判については理由が付される（同4項）。管理不全建物管理人についても同様である（非訟事件手続法91条10項が準用する同2項及び4項））。

裁判所の許可を要する行為の典型例としては、管理不全土地管理命令の対象とされた土地を処分すること（民法264条の10第3項参照）が挙げられる¹⁸。このような土地の処分には該当しないが裁判所の許可を要する例として、管理不全土地が田畑であった場合にこれを宅地に造

¹⁵Q&A 204-205頁。

¹⁶Q&A 203頁。管理不全管理建物についても、基本的に同様の考え方となる（民法264条の14第4項が準用する同264条の10第2項本文各号）。

¹⁷Q&A 204頁。

¹⁸土地の処分には有償譲渡としての売買及び無償譲渡としての贈与のいずれも含まれるが、管理不全土地管理人が管理不全土地等の所有者のために善管注意義務を負っていることからすると（民法264条の11第1項）、管理不全土地管理人としては、まずは、有償譲渡としての売買契約を検討し、当該所有者の同意を得た場合（民法264条の10第3項）に限って、贈与を前提とした裁判所の許可の申立てをすることになろう。確かに利用価値の乏しい空地については、当該所有者が無償でも構わないから、第三者に引取りを希望する例はあるように思われるが、他方で、贈与を前提とした場合には、管理不全土地管理人の報酬の引き当てとなる原資が確保されない可能性が高くなり、管理不全土地管理人自身が贈与の選択肢をためらう可能性がある。（この場合、申立人が納めた予納金を報酬に充てることになるため、申立人に対する説明及びその同意を得ることが必要となろう。）

成する行為¹⁹、当該管理不全土地上にある（価値ある）動産を処分する行為²⁰が考えられる。

（ウ）保存行為等の範囲を超える行為に対する裁判所の許可について所有者の同意を要すること

管理不全土地管理命令の対象とされた行為について、保存行為及び利用改良行為の範囲を超える行為をするには、その所有者の同意がなければならない（民法 264 条の 10 第 3 項）。これは、「その所有者の意思を尊重する観点から」²¹ 規定されたものである。

事例Ⅰにおいて、仮に本件土地を第三者に対して売却する場合には、管理不全土地管理人は所有者甲の同意をあらかじめ得た上で、裁判所の許可の申立をすることになる。疎明資料としては売却の相手方からの同意書又は締結予定の売買契約書案を提出することが想定される。

カ 管理不全土地管理人の報酬等

管理不全土地管理人は、管理不全土地等から裁判所が定める額の費用の前払及び報酬を受けることができる（民法 264 条の 13 第 1 項）。

実務上、管理不全土地管理人の報酬等に充てるため、申立人が予納することが想定されている²²。そのため、申立人から裁判所が内示する予納金を用意することができなければ、管理不全土地管理命令の申立てを行うことは事実上困難である。

もっとも、報酬は「管理不全土地等」だけがその対象ではなく、管理不全土地管理人による管理不全土地等の管理に必要な費用及び報酬は、管理不全土地等の所有者の負担とされる（民法 264 条の 13 第 2 項）。同規定は、報酬等に係る引当てが「管理不全土地等」に限定されるものではなく、管理不全土地等の所有者に対しても請求できることを明記したものである²³。

最終的な報酬額については、管理不全土地管理人の報酬の額を定める裁判により決定することになる。その際には、土地所有者の手續保障を図る観点から、土地所有者の陳述を原則として聴かなければならない（非訟事件手続法 91 条 3 項 5 号）。

事例Ⅰにおいて、A 市が管理不全土地管理命令の申立てを行う場合、裁判所の提示する予納金を準備する必要がある。もっとも、事前に所有者甲が費用及び報酬等の負担に応じる意思がある場合には裁判所と事前に協議し、一旦 A 市において予納金を納めた上で管理不全土地管理命令の申立てを行い、選任された管理不全土地管理人が予定された業務を終えて報酬の額を定める裁判を得た後、当該管理不全土地管理人が甲に対して民法 264 条の 13 第 2 項に基づいて直接請求する方法が考えられる²⁴。A 市としては、その後予納金の返還を受けることになる。

¹⁹Q&A 203 頁。

²⁰日弁連 WG231 頁 [山中真人] 参照。

²¹Q&A 203 頁。

²²対象となる土地の売却代金等から報酬及び費用を受けることができないときに、予納金から支払を受けることになる（Q&A 207 頁参照）。

²³日弁連 WG235 頁 [山中真人]

²⁴仮に事例Ⅰにおいて甲が管理不全土地管理人からの報酬及び管理に要した費用の支払を拒絶した場合、管理不全

キ 管理不全土地管理命令の取消し

裁判所は、管理すべき財産がなくなったとき（管理すべき財産の全部が供託されたときを含む。）その他財産の管理を継続することが相当でなくなったときは、管理不全土地管理人若しくは利害関係人の申立てにより又は職権で、管理不全土地管理命令を取り消さなければならない（非訟事件手続法 91 条 7 項。管理不全建物管理人についても同様である。同 10 項が準用する同条 7 項）。

事例 ㊦において、本件土地が売却された場合に売却代金を管理不全土地管理人の報酬等に充て、残余の「金銭」がある場合には供託することにより（非訟事件手続法 91 条 5 項。管理不全建物管理人についても同様である。同 10 項が準用する同条 5 項）、管理すべき財産がなくなったときには、管理不全土地管理人は同管理命令の取消しを申し立て、その後管理同命令が取り消されて、職務が終了することになる。

(3) 管理不全建物管理制度

① 条文の準用について

管理不全建物管理制度については、上述の管理不全土地管理制度の内容が準用されているため（民法 264 条の 14 第 4 項）、特に空家対応の観点から問題となり得る事項についてのみ検討する。

② 制度概要

ア 対象財産

管理不全建物管理命令の効力は、当該管理命令の対象建物のほか、対象建物にある所有者の動産、対象建物の敷地利用権にも及ぶ（民法 264 条の 14 第 2 項）。

イ 管理不全建物管理人の権限

(ア) 保存行為・利用改良行為・裁判所の許可を要する行為

管理不全建物管理人は、保存行為及び管理不全土地等の性質を変えない範囲内において、その利用又は改良を目的とする行為については、裁判所の許可を得ることなく行うことができるが、これらの行為の範囲を超える行為については裁判所の許可が必要である（民法 264 条の 14 第 4 項が準用する民法 264 条の 10 第 2 項本文各号）。

土地管理人は甲に対して訴訟提起し、認容判決を得た上で、これを債務名義として強制執行することになる。仮に甲に本件土地しか責任財産がない場合には、本件土地を差し押さえて競売することが可能となる（日弁連 WG236 頁 [山中真人] 参照）。もっとも、実際に選任された（あるいは選任予定の）管理不全土地管理人としては売却可能性を含めて最終的な報酬等の回収可能性及びそのための労力を当然考慮することとなり、市町村が申立権者となる場合には、裁判所又は選任予定の管理不全土地管理人候補者がいるのであればその者に対して、当該管理不全土地の売却可能性に係る情報及びその検討結果の提供は必要となろう。

一般的には、管理不全建物については周囲の状況等から適正管理のために直ちに取壊しまで必要となる場合は少ないと思われる。そのため、事例①においては本件建物が真に解体の必要性があるのであればその理由を疎明する必要が生じる。

私見では、本件建物の取壊し及び解体費用の負担について「所有者の同意」が得られた上で、解体後の本件土地を売買又は賃貸する等利活用する具体的な計画があるのであれば、裁判所は本件建物の取壊しを許可すると思われる。

(イ) 保存行為等の範囲を超える行為に対する裁判所の許可について所有者の同意を要すること

管理不全土地管理命令の場合と同様に、保存行為及び利用改良行為の範囲を超える行為をするには、その「所有者の同意」がなければならぬ（民法264条の14第4項が準用する民法264条の10第3項）。

3 所有者不明土地管理制度／所有者不明建物管理制度

事例②（所有者不明土地管理制度・所有者不明建物管理制度いずれも利用するケース）

A市内に所在する土地（以下「本件土地」という。）及び本件土地上の建物（以下、「本件建物」という。なお、本件土地を併せて「本件不動産」という。）は、かつて甲が所有し、本件不動産の登記はいずれも甲名義であるが、甲は数年前に死亡した。甲の法定相続人は全て相続放棄しており、相続財産清算人が選任されたという事情もない。

本件土地の隣接地に居住する住民乙は、本件不動産が長年空家の状態で適切に管理されていないために、近い将来本件土地に隣接する市道上に土砂が流出したり、本件建物の一部が倒壊したりして通行人に悪影響が生じることを懸念して、地元自治会の役員とともにA市担当者に相談した。なお、乙は適正価格で本件土地を購入する希望がある。

(1) 令和3年民法改正の趣旨

所有者を特定することができず、又は所有者が所在不明となっている土地又は建物については、所有者による適切な管理を期待することが実際上困難である。

令和3年改正民法前においても、所有者不明状態となっている土地や建物を管理するために、不在者財産管理制度（民法25条1項）、相続人が不分明である場合の相続財産管理制度（改正前民法952条1項）、当該所有者が株式会社であった場合には清算会社・法人の清算制度（会社法478条2項）等が利用されてきた。

もっとも、これらの制度に対しては、問題となっている土地又は建物以外の財産管理全般を要することとなり予納金が高額になること、所有者を全く特定することができないときは、こ

これらの制度を利用することができない、という問題があった。

こうした事態に対応するため、令和3年民法改正において、所有者不明土地管理制度及び所有者不明建物管理制度が創設されるに至った。各制度においては、個々の土地又は建物だけに特化して管理を行うことが可能であるため予納金を減額しうること、所有者が全く特定できないケースでも土地又は建物の管理が可能となっている²⁵。なお、所有者不明土地管理制度及び所有者不明建物管理制度の概要は、法務省が別図のように整理しており参考になる（図表4-3）。

²⁵ 制度創設の趣旨については、Q&A 166頁以下。

図表4-3 所有者不明土地・建物管理制度の概要

所有者不明土地・建物管理制度①

旧民法での所有者不明土地・建物の管理

- 土地・建物の所有者が、調査を尽くしても不明である場合には、土地・建物の管理・処分が困難になる。
- 公共事業の用地取得や空き家の管理など所有者の所在が不明な土地・建物の管理・処分が必要であるケースでは、旧民法上、所有者の属性等に応じて下記の財産管理制度が活用されていた。

【不在者財産管理人】（民法25 I） 従来の住所等を不在にしている自然人の財産の管理をすべき者がいない場合に、家庭裁判所により選任され、不在者の財産の管理を行う。	【相続財産管理人】（旧民法952 I） 自然人が死亡して相続人がいることが明らかでない場合に、家庭裁判所により選任され、相続財産の管理・清算を行う。	【清算人】（会社法478 II） 法人が解散した（みなし解散を含む）が、清算人となる者がいない場合に、地方裁判所により選任され、法人の財産の清算を行う。
--	---	---

問題の所在

現行の財産管理制度は、対象者の財産全般を管理する「人単位」の仕組みとなっている。
→ **財産管理が非効率になりがちになり、申立人等の利用者にとっても負担大。**

- ・土地・建物以外の財産を調査して管理しなければならず、管理期間も長期化しがち。予納金の高額化で申立人にも負担大。
- ・土地・建物の共有者のうち複数名が所在不明者であるときは、不明者ごとに管理人を選任する必要があり、更にコストがかさむ。

→ **所有者を全く特定できない土地・建物**については、既存の各種の財産管理制度を利用することができない。

改正法

特定の土地・建物だけに特化して管理を行う所有者不明土地管理制度及び所有者不明建物管理制度を創設（新民法264の2～264の8）

⇒ **土地・建物の効率的かつ適切な管理を実現**

- ・他の財産の調査・管理は不要であり、管理期間も短縮化する結果、予納金の負担も軽減。
- ・複数の共有者が不明となっているときは、不明共有持分の総体について一人の管理人を選任することが可能に。

⇒ **所有者が特定できないケースについても対応が可能に**

管理人による管理の対象となる財産

- 管理命令の効力は、所有者不明土地（建物）のほか、土地（建物）にある所有者の**動産**、管理人が得た**金銭等**の財産（売却代金等）、建物の場合はその**敷地利用権**（借地権等）にも及ぶが、その他の財産には及ばない（新民法264の2 II、264の8 II）。
- ※ 所有者不明土地上に所有者不明建物があるケースで、土地・建物両方を管理命令の対象とするためには、土地管理命令と建物管理命令の双方を申し立てる必要。土地・建物の管理人を同一の者とすることも可能だが、土地・建物の所有者が異なるケース等では利益相反の可能性を考慮して慎重に判断。

申立権者

- 所有者不明土地・建物の管理について利害関係を有する**利害関係人**（新民法264の2 I、264の8 I）。
- ※ **地方公共団体の長等**には所有者不明土地管理命令・所有者不明建物管理命令の申立権の特例あり（R4改正所有者不明土地特措法42 II・V）。

【利害関係人に当たり得る者の例】

- 公共事業の実施者など不動産の利用・取得を希望する者
- 共有地における不明共有者以外の共有者 39

所有者不明土地・建物管理制度②

発令要件等

- 調査を尽くしても**所有者又はその所在を知ることができないこと**
- 管理状況等に照らし**管理人による管理の必要性**があること
- ※ 処分の是非等の法的判断が必要となるケース（売却代金額の相当性の判断や、数人の者の共有持分を対象として管理命令が発せられ、誠実公平義務の履行が問題となるケースを含む。）では弁護士・司法書士を、境界の確認等が必要となるケースでは土地家屋調査士を管理人として選任することが考えられる。
- ※ 区分所有建物については、所有者不明建物管理制度は適用されない（新区分所有法6 IV）。

【所有者の調査方法の例】

- 登記名義人が自然人である場合
 - … 登記簿、住民票上の住所、戸籍等を調査。
- 登記名義人が法人である場合
 - … 法人登記簿上の主たる事務所の存否のほか、代表者の法人登記簿上・住民票上の住所等を調査。
- 所有者が法人でない団体である場合
 - … 代表者及び構成員の住民票上の住所等を調査。
 - ※ 事案に応じて現地調査が求められる。
 - ※ 公示送達の際の相手方の調査方法が参考となる。

管理人の権限・義務等

- 対象財産の**管理処分権は管理人に専属**し、所有者不明土地・建物等に関する訴訟（例：不法占拠者に対する明渡請求訴訟）においても、**管理人が原告又は被告**となる（新民法264の4、264の8 V）。
- 管理人は、保存・利用・改良行為を行うほか、**裁判所の許可**を得て、対象財産の**処分**（売却、建物の取壊しなど）をすることも可能（新民法264の3 II、264の8 V）。売却の際には、管理人は、借地関係等の利用状況や売買の相手方を慎重に調査することが重要。
※ 不明相続人の遺産共有持分について選任された管理人は、遺産分割をする権限はないが、遺産共有持分に係る権限の範囲内での管理行為や、持分の処分が可能。
- 管理人は、所有者に対して**善管注意義務**を負う。また、数人の共有者の共有持分に係る管理人は、その対象となる共有者全員のために**誠実公平義務**を負う。（新民法264の5、264の8 V）
- 管理人は、**所有者不明土地等（予納金を含む）**から、裁判所が定める額の**費用の前払・報酬**を受ける（費用・報酬は所有者の負担）。（新民法264の7 I・II）
- 土地・建物の売却等により金銭が生じたときは、管理人は、**供託**をし、その旨を**公告**（新非訟法90 VIII、XVI）。

手続の流れ

申立て・証拠提出	異議届出期間の公告	管理命令の発令・管理人の選任	管理人による管理	職務の終了（管理命令の取消）
<ul style="list-style-type: none"> ・ 不動産所在地の地方裁判所が管轄 ・ 利害関係人が申立て ・ 管理費用の確保のため基本的に予納金の納付が必要 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 1か月以上の異議届出期間等を定めて、公告 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 一部の共有者が不明であるときは、その持分を対象として発令 ・ 管理人としてふさわしい者（弁護士、司法書士、土地家屋調査士等）を事案に応じて選任 ・ 管理命令の嘱託登記により選任の事実を公示 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 売却代金は管理人が供託・公告 ・ 管理すべき財産がなくなるなど管理の継続が相当でなくなったときは、管理命令を取消し ・ 管理命令の登記を抹消 	40

出所：法務省 民法の改正（所有者不明土地等関係）の主な改正項目について

(2) 所有者不明土地管理制度

① 所有者不明土地管理命令

ア 民法上の発令要件

民法上の発令要件は、①「所有者を知ることができず、又はその所在を知ることができない土地（土地が数人の共有に属する場合にあっては、共有者を知ることができず、又はその所在を知ることができない土地の共有持分）」であること、②「必要があると認めるとき」に発令される（民法264条の2第1項）。

事例②においては、仮に本件土地の隣接所有者乙が所有者不明土地管理命令を地方裁判所に請求する場合には、要件①及び②の該当性が問題になる。

イ 所有者不明土地法による特例

上述のとおり、法では所有者不明建物管理制度について市町村の申立権を民法の特例として認められているが（法14条2項）、所有者不明土地管理制度に関する市町村の申立権は法には規定されず、所有者不明土地法に規定されている（同法42条2項）。

所有者不明土地法が定める市町村長が所有者不明土地管理命令を請求できるための要件は、①「所有者不明土地」（同法2条1項）であること、②「その適切な管理のため特に必要があると認めるとき」に該当すること、である（同法42条2項）。

(ア) ①「所有者不明土地」の該当性

「所有者不明土地」とは、「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」とされている（同法2条1項）。

同項における「相当な努力が払われたと認められる」方法については、「土地の所有者の氏名又は名称及び住所又は居所その他の当該土地の所有者を確知するために必要な情報（以下この条において「土地所有者確知必要情報」という。）を取得するため次に掲げる措置をとる方法とする」と規定され、例えば、当該土地の登記事項証明書の交付を請求すること等が挙げられている²⁶。

事例②との関係で説明すれば、まずは登記名義人甲の戸籍（全部事項証明）を取得し、これにより判明した相続人の戸籍及び住民票を取得した上で、それらにより判明した当該土地の所有者と思料される者（未成年者はその法定代理人を含む。）に対し、所有者特定のための書面送付又は訪問をすることとなる（同法規則3条）。

事例②では甲の法定相続人は全員相続放棄しているため、「所有者不明土地」に該当する²⁷。

²⁶ 具体的な解釈・運用については、国土交通省不動産・建設経済局「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法Q&A」（令和6年10月）（以下、「国土交通省ガイドライン」という。）が参考になる。

²⁷ 国土交通省ガイドラインでは、事例②のように「相続人の全てが相続放棄をしていることが確認できた場合」に

(イ) ②「その管理のために特に必要があると認めるとき」の要件該当性

基本的には市町村が法の特例に基づいて管理不全管理命令を請求する場合の要件該当性と考え方は共通する。もっとも、上記要件①「所有者不明土地」を立証するだけでは具体的な事情は不明であるため、市町村が当該要件を別途立証する必要がある。

具体的には、本要件の該当例として国土交通省ガイドラインでは、「所有者不明土地に雑草が生い茂る、害虫が発生する等、近隣の宅地に被害を及ぼすおそれがあるため、雑草の伐採や害虫の駆除をする必要がある場合」「所有者不明土地に廃棄物が投棄され、悪臭が発生する等環境被害が生じているため、廃棄物を処理する必要がある場合」「一般の通行の用に供されている所有者不明の私道が陥没、路肩の崩壊等により事故発生のおそれがあるため、補修する必要がある場合」を挙げており²⁸、事例②においてもこうした例にならって発生しうる被害の具体的状況及び本制度利用が公益性に結び付くことを主張する必要がある。

立証資料としては、市町村において「所有者不明土地」に該当すると判断した際の資料のほか、現場地図、現場写真、地域又は市民からの陳情・苦情の内容、所有者不明土地であることにより被った被害を裏付ける資料、今後想定される被害の内容及び発生可能性の程度等を書面にして提出することになると思われる。

ウ 申立権者

(ア) 民法上の申立権者

民法上、所有者不明土地管理制度の申立権者は、「利害関係人」とされている（民法264条の2第1項）。「利害関係人」の定義規定は民法上置かれていないが、立法担当者によれば「所有者不明土地管理命令の請求の対象とされている土地（価値転化物を含む。）の管理についての利害関係を有する者」がこれに該当すると説明されている²⁹。

(イ) 所有者不明土地法による特例

これに対し、市町村が申立てをする場合には、所有者不明土地法42条2項において、「利害関係人」の該当性の有無にかかわらず、申立権が認められている。この点について、所有者不明建物管理命令については法に特例があるが、所有者不明土地について法に規定がなく所有者不明土地法に規定があるため注意を要する。

エ 裁判所による土地所有者の陳述聴取手続

管理不全土地管理命令に関する裁判の手続においては、前述のとおり管理不全土地管理命令

は、「所有者不明土地に該当します」と説明する（同1頁）。

²⁸国土交通省ガイドライン34頁。

²⁹Q&A 172頁。なお、ここでいう「価値転化物」の典型例として想定されているのは所有者不明土地が売却されて金銭等に転化した場合の売却代金である（Q&A 170頁参照）。

の裁判をするには、土地の所有者の陳述を聴かなければならないとされるが（非訟事件手続法91条3項1号）、所有者不明土地管理命令の発出に当たっては、同陳述聴取の手続はない。

そのため、所有者不明土地の所有者に対する手続保障の観点から、所有者不明土地管理命令の申立てがなされたこと及び異議があるときにはその旨の届出をすること等の内容を公告し、その公告期間（1か月を下ってはならない）が経過した後でなければ所有者不明土地管理命令をすることができないこととされている（非訟事件手続法90条2項）。

オ 所有者不明土地管理人の権限

（ア）所有者不明土地管理人の管理処分権

所有者不明土地管理人は、所有者不明土地管理命令の対象とされた土地又は共有持分及び所有者不明土地管理命令の効力が及ぶ動産並びにその管理、処分その他の事由により所有者不明土地管理人が得た財産（以下「所有者不明土地等」という。）の管理及び処分をする権利が「専属する」（民法264条の3第1項）。

これらの具体例について、例えば所有者不明土地管理命令の対象とされた土地上にある動産については、所有者が不明な場合で所有者が当該動産を放棄したと認定できるのであれば、所有者不明土地管理人が適法に処分することができるかと解されている³⁰。

また、管理不全土地管理命令の場合とは異なり、所有者不明土地管理命令の場合に選任された所有者不明土地管理人に権限が「専属」している（民法264条の3第1項）。このため、所有者不明土地管理命令の対象とされた土地については、裁判所書記官による嘱託登記がなされる（非訟事件手続法90条6項。なお、所有者不明建物についても同様である。同条16項が準用する同6項）。したがって、第三者は登記から土地建物の処分権が所有者不明土地管理人に専属していることが分かることになる。

（イ）保存行為・利用改良行為・裁判所の許可を要する行為

所有者不明土地管理人は、「保存行為」及び「所有者不明土地等の性質を変えない範囲内において、その利用又は改良を目的とする行為」については裁判所の許可を得ることなく行うことができる（民法264条の3第2項1号及び2号）。

他方で、これらの範囲を超える行為については、裁判所の許可を得なければならない（民法264条の3第2項本文）。

所有者不明土地管理人が、これらの範囲を超える行為について、裁判所の許可の申立てをするには、許可を求める理由を疎明しなければならない（非訟事件手続法90条3項）。典型例としては、所有者不明土地を譲渡する行為がこれに当たるとされる³¹。

³⁰Q&A 176-177 頁参照。他方で、所有者不明土地管理命令の対象となった土地上にある動産が第三者所有であることが認定できれば、自力執行することは許されない。

³¹Q&A 175 頁。

この「裁判所の許可」の判断基準について、立法担当者は「その売却が適正な土地の管理の観点から相当かや、所有者の帰来・出現可能性を踏まえ、その売却によって所有者の利益を害することにならないか、売却代金は相当かなどの観点から、売却の許否が判断されることになる」と説明している³²。

裁判所の許可を求める際の調査事項として、「土地の賃借人の有無などの利用状況、売買の相手方の資力・属性（反社会的勢力に属していないかなど）や売却後の土地の用途についても、慎重に調査することが必要と考えられる」とされる³³。

事例②において、仮に乙が本件土地の購入を希望する場合には、固定資産評価証明書又は（保有する場合には）不動産鑑定士作成の評価書、今後の本件土地の利用計画を书面化して提出する必要がある。乙が反社会的勢力に属していないことの調査として所有者不明土地管理人が警察に対して照会を行えるかは不明であるため、より簡易な方法（例えば乙が反社会的勢力に属していないことの確認書等）で足りるのか、裁判所と協議する必要がある。

（ウ）土地の処分についての所有者の同意は不要であること

上述のとおり管理不全土地管理制度において「土地の処分」を行うには裁判所の許可を得る前提として「所有者の同意」がなければならないが（民法264条の10第3項）、所有者不明土地を売却する際については、当該土地はそもそも所有者不明で特定できないことから、所有者の同意を得ることは必要とされていない。

そのため、事例②においては甲の法定相続人の同意を得ることなく、本件土地の売却を進めることが可能である。

カ 所有者不明土地管理人の報酬等

所有者不明土地管理人は、所有者不明土地等から裁判所が定める額の費用の前払及び報酬を受けることができる（民法264条の7第1項。なお、所有者不明建物管理人についても同様である。同法264条の8第5項が準用する同法264条の7）。

実務上、所有者不明土地管理人の報酬等に充てるため、管理不全土地管理命令の場合と同様、申立人が予納金を予納することが想定されている³⁴。

もっとも、報酬の引当ては「所有者不明土地等」からだけではなく、「所有者不明土地等の所有者（その共有持分を有する者を含む。）」の負担であるとされる（民法264条の7第2項）。これは、所有者不明土地については所在不明のケースでは所有者が特定されており、また所有者不明のケースでは事後的に所有者が特定できることもあるため、所有者不明土地等の所有者の

³²Q&A 177頁。

³³Q&A 177頁。

³⁴対象となる土地の売却代金などから費用等を受けることができないときは、所有者不明土地管理人は申立人が裁判所に予納した予納金から支払を受けることになる（Q&A 184頁）。

財産から回収することが適切と考えられたためである³⁵。所有者不明土地管理人は、土地所有者に対して訴訟提起をして認容判決を得て他の財産に強制執行することもできるが³⁶、そもそも所有者が特定できるケースは少なく、実際に所有者から回収するのは困難であろう。

最終的な報酬額については、所有者不明土地管理人の報酬の額を定める裁判により決定することになる。その際に裁判所は、「手続保障の観点から」³⁷所有者不明土地管理人の陳述を聴かなければならない（非訟事件手続法90条4項。なお、所有者不明建物管理人についても同様である。同条16項が準用する同条4項）。

事例②において、A市が所有者不明土地管理命令の申立てを行う場合、裁判所の提示する予納金を納める必要がある。本件土地を乙に対して適正価格で売却して予納金を上回る価格での売却がなされればA市は予納金の返還を受けることが可能となる。

キ 所有者不明土地管理命令の取消し

裁判所は、管理すべき財産がなくなったとき（管理すべき財産の全部が供託されたときを含む。）その他財産の管理を継続することが相当でなくなったときは、所有者不明土地管理人若しくは利害関係人の申立てにより又は職権で、所有者不明建物管理命令を取り消さなければならない（非訟事件手続法90条10項。所有者不明建物管理人についても同様である。同16項が準用する同条10項）。

事例②において、本件土地と乙に売却した代金を所有者不明土地管理人の報酬等に充て、残余の「金銭」がある場合には供託することにより（非訟事件手続法90条8項。所有者不明建物管理人についても同様である。同16項が準用する同条8項）、管理すべき財産がなくなったときには、所有者不明土地管理人は同管理命令の取消しを申し立て、その後同管理命令が取り消されて、職務が終了することになる。

(3) 所有者不明建物管理制度

① 条文の準用について

所有者不明建物管理制度が所有者不明土地管理制度とは別に新設された理由は、土地と対象となる建物（空家）の所有者が異なり、当該建物について借地権等が設定された土地上の所有者不明建物に対応するためである³⁸。

³⁵ 他方、事後的に所有者を特定することが期待し難い所有者等特定不能土地については、その対象とされた所有者等特定不能土地から支出することとされている（表題部所有者不明土地登記管理適正化法27条1項）。

³⁶ Q&A 185頁。

³⁷ Q&A 188頁。

³⁸ Q&A 192頁以下参照。このように土地と建物の所有者が異なり、かつ土地所有者が土地所有権に基づく物権的請求権を適切に行使しない事例の説明として、西口元・金光寛之・中尾美智子・平林敬語・霜垣慎治「改正民法による相隣関係の実務」（学陽書房、2022年10月）（以下「相隣関係の実務」という。）174-179頁〔平林敬語

所有者不明建物管理制度の内容については、上述の所有者不明土地管理制度の規定が準用されているため（民法264条の8第5項）、特に空家対応の観点から問題となり得る事項についてのみ検討する。

② 制度概要

ア 民法上の発令要件

裁判所は、①「所有者を知ることができず、又はその所在を知ることができない建物（建物が数人の共有に属する場合にあっては、共有者を知ることができず、又はその所在を知ることができない建物の共有持分）」であること、②「必要があると認めるとき」に発令される（民法264条の8第1項）。

イ 法による特例

法14条2項が定める市町村長が所有者不明建物管理命令を請求できるための要件は、①「空家等（敷地を除く。）」（法2条1項）であること、②「その適切な管理のため特に必要があると認めるとき」に該当すること、である。

(ア) ①「空家等（敷地を除く。）」の該当性

対象となる建物については、法の「管理不全空家」又は「特定空家等」に限定されないため、広く対象となり得る。この点だけを見れば（実際に利用に至るかは別として）所有者不明建物管理制度の利用は老朽化した空家だけが利用対象ではないことになる³⁹。

(イ) ②「その適切な管理のため特に必要があると認めるとき」の要件該当性

基本的には所有者不明土地の場合と同様に考えられる。要件①「空家等（敷地を除く。）」に該当する旨を主張するだけでは当該空家に関する具体的な事情は不明である。そのため、市町村が申立てをするだけの公益性を別途主張する必要がある⁴⁰。

立証資料としては、所有者不明土地管理命令で言及した内容と共通するが、仮に解体を予定している場合には解体費用の見積り等も必要になるとと思われる。

ウ 申立権者

(ア) 民法上の申立権者

所有者不明土地管理制度における「利害関係人」の考え方と共通する。

（筆者）執筆] 参照。

³⁹ガイドラインにおいても「特に、相続人があることが明らかでない場合など、空家等の放置が進み、将来的に管理不全土地等や特定空家等になることが見込まれる空家等がある場合には、早期に財産管理人の選任を請求することが望ましい。」と早期の利用が推奨されている（6頁）。

⁴⁰ガイドラインでは「所有者を知ることができず、又はその所在を知ることができない場合は所有者不明建物管理制度」の利用が可能であるとの一般論のみを述べるだけで、特段それ以上の言及はない（6頁）。

(イ) 法による特例

法14条2項において、市町村長が申立てをする場合には、「利害関係人」の該当性の有無にかかわらず、申立権が認められている。

エ 裁判所による建物所有者の陳述聴取手続

所有者不明土地管理制度の場合と同様、所有者不明建物管理命令の発令に当たっては、建物所有者からの同陳述聴取の手続はない。

オ 所有者不明建物管理人の権限

(ア) 所有者不明建物管理人の管理処分権

所有者不明建物管理人は、当該所有者不明建物管理命令の対象とされた建物（共有持分を対象として所有者不明建物管理命令が発せられた場合にあつては、共有物である建物）にある動産（当該所有者不明建物管理命令の対象とされた建物の所有者又は共有持分を有する者が所有するものに限る。）及び当該建物を所有し、又は当該建物の共有持分を有するための建物の敷地に関する権利（賃借権その他の使用及び収益を目的とする権利（所有権を除く。）であつて、当該所有者不明建物管理命令の対象とされた建物の所有者又は共有持分を有する者が有するものに限る。）を管理処分する権利を有する（民法264条の8第2項）。また、これらの権利は所有者不明建物管理人に「専属」する（民法264条の8第5項が準用する同264条の3第1項）。

(イ) 保存行為・利用改良行為・裁判所の許可を要する行為

所有者不明土地管理人と同様、所有者不明建物管理人においても、保存行為及び性質を変えない範囲内において、その利用又は改良を目的とする行為については裁判所の許可を得ることなく行うことができる（民法264条の8第5項が準用する264条の3第2項）。

他方、これらの範囲を超える行為をするには、裁判所の許可を得なければならない（民法264条の8第5項が準用する264条の3第2項本文）。その典型例は、建物の取壊しである。

この点について、所有者不明建物管理人としては善管注意義務の内容として所有者不明建物を適切に管理することが求められるため基本的には建物の取壊しは許されない。もっとも、「特定空家等」に該当するようなケースでは建物の存立を前提として適切に管理すること自体が困難になると思われることから、建物を取り壊すことが必要かつ相当と認められるのであれば、裁判所の許可は得られる。

立法担当者はこれらの該当性について「一般論としては、所有者の帰来・出現可能性のほか、建物の価値、建物の存立を前提とした場合の管理に要する費用と取壊しに要する費用の多寡、建物が周囲に与えている損害又はそのおそれの程度などが総合的に考慮される」としている⁴¹。

⁴¹Q&A 195頁。

事例②においても、こうした事情が総合的に考慮されることになるが、立法担当者は「事案に応じた判断ではあるが、建物所有者が死亡したがその法定相続人の全員が相続の放棄をし、建物が老朽化して隣地に倒壊する危険があるようなケースでは、管理人による建物の取壊しが認められることがあり得る」としている⁴²。

問題は建物取壊し費用の負担である。所有者不明建物管理人の管理権限は同建物にある動産にも及ぶが（民法264条の8第2項）、建物の取壊し費用を賄える程の価値ある動産が発見されることは稀であろう。したがって、申立人自身が取壊し費用相当額を裁判所に予納して事実上解体費用を負担することを受け入れるか、あるいは同建物の敷地が所有者不明状態であれば、同土地について所有者不明土地管理命令の申立てを併せて行い、選任された同管理人が裁判所の許可を得て、土地を売却して取壊し費用を負担する方法は考えられる。

もっとも、後者の方法を採用する前提としては、当該敷地と当該建物の所有者が同一で、かつ同一の管理人が選任されて利益相反に問題がないケースとなる⁴³。

4

地方自治体が管理不全土地・建物管理制度及び 所有者不明土地・建物管理制度を利用する際に考慮すべきこと

（1）民法上の観点から

まず、市町村が各制度を利用するに当たり、検討対象となる空地空家が継続的な管理を要する状態にあるかが考慮されることになる。例えば、管理不全土地又は所有者不明土地にある木の枝が越境して市道等にまで伸びている場合、民法の規定に従って越境部分を切除する方法もあり得るが（民法233条）⁴⁴、その後に枝が伸びてもその都度越境部分のみを切除する方法は煩雑である。そのため、管理人を選任して継続的な管理を期待する、あるいは問題となる木を撤去するのが望ましいのであれば管理不全土地・建物管理制度及び所有者不明土地・建物管理制度を活用することが期待される。

また、既存の制度（不在者財産管理人、相続財産管理人、相続財産清算人）を利用するか、新設された管理不全土地・建物管理制度又は所有者不明土地・建物管理制度を利用するかは、申立権者や管理人の権限が異なるため、事案ごとに適切な制度を選択する必要がある（財産管理制度の相互関係については、法務省が作成した図表4-4が参考になる）。例えば、不在者財産管理人は遺産分割協議に加わることができるが、相続財産管理人及び管理不全土地・建物管

⁴²Q&A 195頁。

⁴³Q&A 195頁以下参照。

⁴⁴地方自治体が私有地から道路に越境した枝を処理する方法等については、「相隣関係の実務」36-39頁〔平林敬語（筆者）執筆〕参照。

図表 4-4 財産管理制度の相互関係の概要

財産管理制度の相互関係

- 土地の所有者の所在が不明である場合には、不在者財産管理制度等の既存の財産管理制度と、新たに設けた所有者不明土地管理制度の要件をいずれも満たし得る。さらに、加えて、土地が管理不全状態にもあるときは、管理不全土地管理制度の要件をも満たすことになる。
- どの財産管理制度を利用するかは、手続の目的、対象となる財産の状況や、管理人の権限等の違いを踏まえ、個別事案に応じて、適切な制度を**申立人自身で適宜選択することが想定される**。(※1)

	管理の対象	管理命令に関する裁判所の手続				管理人の権限等		
		管轄裁判所	公告	所有者の陳述聴取	管理命令の登記の囑託	権限の専属	土地の処分をする場合	遺産分割への参加の可否
不在者財産管理制度	不在者の財産全般	不在者の従来の住所地・居住地の家庭裁判所	—	—	—	—	裁判所の許可	○
所有者不明土地管理制度	個々の所有者不明土地（土地にある動産を含む。）	土地の所在地の地方裁判所	○	—	○	○	裁判所の許可	×
管理不全土地管理制度	個々の管理不全土地（土地にある動産を含む。）	土地の所在地の地方裁判所	—	○（※2）	—	—	所有者の同意 + 裁判所の許可	×

(※1) 表題部所有者不明土地については、法務局による探索の結果表題部所有者として登記すべき者がいない旨の登記がされる前であれば、所有者不明土地管理制度を利用することになり、その旨の登記がされた後であれば、表題部所有者不明土地法に基づく管理制度によって対応することとなる（新表題部所有者不明土地法32 I）。

(※2) 管理不全土地管理命令の手続においては、原則として所有者の陳述聴取が必要であるが、これにより申立ての目的を達することができない事情があるときは、これを不要としている（新非訟法91Ⅲ①）。

43

出所：法務省 民法の改正（所有者不明土地等関係）の主な改正項目について

理人・所有者不明土地・建物管理人は遺産分割に加わる権限は認められない。そのため、対象となる空地空家について共同相続人の一部に不在者がいるために遺産分割をすることができないケースでは、引き続き不在者財産管理制度を活用することが想定される⁴⁵。具体的には市町村が買収予定とする土地が遺産分割未了であって、かつ共同相続人の一部に不在者がいるため、同制度を活用して遺産分割協議を終えた後、単独所有者となった相続人から当該土地を市町村が買収するケースが考えられる。

(2) 地方自治体側の視点から

事例Ⅰのように管理不全土地・建物の所有者が特定されている場合、まず市町村としては担当職員が所有者に任意の対応を促すことになる。所有者がこれに応じてそれなりの対応をるのであれば、上記のとおり管理不全土地・建物管理命令の請求が却下される可能性があることから、市町村としては当面の間は同制度の利用は控えると思われる。

⁴⁵Q&A 221 頁（注1）参照。なお、不在者財産管理人が、他の共同相続人との間で遺産分割協議を成立させるには、遺産分割が処分行為に当たるため、家庭裁判所の許可が必要である（28条・103条）。

他方で、所有者が担当職員からの問い合わせに無反応あるいは管理自体に関心がないケースについては、管理不全土地建物管理人に交渉能力に長ける弁護士が選任されることによって所有者の反応が変わる可能性がある。市町村としては膠着状態となっていた事態を打開する契機となり得るのであり、これまで組織が抱えていた労務負担から解放されることにもなることから、同制度利用に積極的になる動機となり得る。

次に、事例②のように所有者不明土地・建物の管理が問題となる事案では、当該土地上の空家を解体することが最終目標として設定されるケースが多いと思われる。この場合、空家の解体費用の負担が最大の問題である。仮に所有者（被相続人）の相続財産が十分に存在するケースでは相続財産清算人を活用して、当該相続財産から建物の解体費用を捻出することが可能であるが、申立て段階で市町村が当該相続財産の内容を把握することは困難である。そのため、申立てを検討する市町村としては、現実的には当該空家の敷地の売却代金を解体費用の引当てとして期待するほかない。このように考えると、市町村が所有者不明土地・建物管理制度を利用するケースとしては、対象土地の売却可能性が認められる事案であって、対象土地と対象建物の所有者が同一であるために利益相反の観点からも問題がない事例であれば、これらの制度を併用して活用することになる。また、土地売却によって所有権が新所有者に移転することは土地の適正利用の観点からも望ましく、当該自治体にとっては固定資産税の収入にも繋がるものである。

（3）制度利用に際して市町村が検討すべき課題

市町村がこれらの制度を活用する場合、管理不全土地・建物管理制度あるいは所有者不明土地・建物制度のいずれであっても、管理人という外部者に対応を委ねることになる。これにより市町村は自らが管理方針及びスケジュール設定をすることはできなくなる⁴⁶。そのため、市町村としては選任された管理人（候補段階も含む。）と十分にコミュニケーションを図った上で現状を共有し、管理方針及び最終的な「終わり方」について協議しておく必要がある。地域住民に対する説明責任を果たす上でも市町村としては「管理者に一任している」という態度は避けるべきである。

最後に、市町村が管理不全土地・建物管理制度あるいは所有者不明土地・建物制度を利用した場合、市町村としては法に基づく対応（指導・勧告・命令・代執行）は一旦留保することになるとと思われる。増加する空家空地の発生状況からすると、市町村が各制度を利用したことによって直ちに法に基づく対応件数が減るとは思われないが、外部者に対応を委ねる結果、将来的には空家空地に係る組織内の経験・ノウハウ構築が難しくなる可能性がある。そのため、組

⁴⁶宇那木正寛「特定空家等の除去等を円滑に進めるためのポイント」（「特集空き家対策の推進と自治体 - 空家法改正を踏まえて」自治体法務研究 2023年冬号 26頁参照）

織内部としては財産管理制度を活用する際の留意点や過去の対応事例を適切に引き継ぐとともに⁴⁷、自治体間でも積極的に経験を共有することが必要になろう⁴⁸。

⁴⁷例えば、川口市は所有者不明等の空家に対する財産管理制度の活用のためのマニュアルを弁護士と連携して作成し、同市ウェブサイトにおいて公開している（「所有者所在不明・相続人不存在の空家対応マニュアル～財産管理人制度の利用の手引き～」（平成 29 年 3 月 空家問題対策プロジェクトチーム川口市 <https://www.city.kawaguchi.lg.jp/soshiki/01130/040/akiyatoutaisaku/14803.html> [最終閲覧令和 7 年 1 月 10 日]）ただし、本文で触れた令和 3 年民法改正の内容については反映されていないため改訂が望まれる）。他自治体においてもそれぞれの地域の実情を反映したマニュアル策定等の取組みがなされることが期待される。

⁴⁸令和 3 年改正民法前の時期にはなるが、国土交通省は令和元年 9 月に実施した令和元年地方分権提案における「空家対策に関するアンケート結果」から財産管理人選任の申立てが認められた 13 市区町村の 19 事例を取り上げて公開している（国土交通省住宅局住宅総合整備課「空き家対策における財産管理制度活用の事例集 市町村が債権を有しておらずかつ特定空家等と認める手続を行っていない場合であっても財産管理人選任の申立てが認められた事例」（令和 2 年 12 月））。同様に地方自治体において管理不全土地・建物管理制度及び所有者不明土地・建物管理制度を活用した事例を国において取りまとめることは地方自治体にとって極めて有益であるため、国による同種の事例集の策定が望まれる。

第5章

改正空家法に関する事例紹介

世田谷区防災街づくり担当部建築安全課空家・老朽建築物対策担当
千葉 妙子

改正空家法に関する事例紹介

世田谷区防災街づくり担当部建築安全課空家・老朽建築物対策担当 **千葉 妙子**

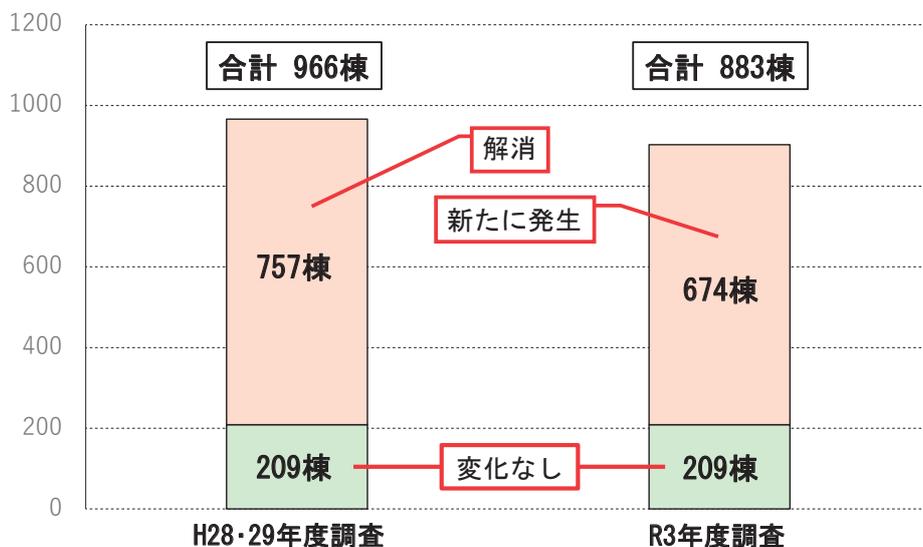
1 世田谷区における空家の現状と対策

世田谷区は東京 23 区に含まれる特別区の 1 つで、23 区の南西部に位置する。23 区中、面積は 2 位、人口は 1 位という規模で、二子玉川、三軒茶屋、下北沢などの商業地もあるが、92 万人、50 万世帯からなる住宅地中心の自治体である。

「世田谷区将来人口推計」によると、区の総人口は、平成 7 年以降、令和 3 年まで 26 年間一貫して増加し続けたが、令和 4 年からは減少に転じている。対前年増加数は、コロナ禍の影響により令和 3 年以降 2 年連続で大きく減少したが、将来人口推計としては、令和 6 年より人口増に転じ増加傾向が継続する、としている。また、老年人口（65 歳以上）の比率についても増加傾向としていることから、人口減少により空家が発生しているわけではないが、高齢化による空家の発生は今後も続くことが予想される。

区が、5 年おきに実施した過去 2 回の空家調査を比較すると、約 8 割の空家が解消されていたにもかかわらず、解消された空家とほぼ同数の空家が新たに発生していた。不動産流通は活発

図表 5-1 空家数の変化



◆約 8 割の空家が解消したが、ほぼ同数の空家が新たに発生。
5 年以上空家であると確認されたものは約 2 割に留まった。

出所：世田谷区資料を基に筆者作成

だが発生する数も多いため、物件は入れ替わっているが、一定数の空家が常に存在していることになる。

不動産が流通している世田谷区において空家をそのままにしている所有者の理由は様々で、共有者間の合意など相続問題に悩む人ばかりではない。家財の整理をする時間が取れず家を処分できない、不動産業者からの営業がしつこいので相談したくない、金額が大きい不動産取引だけに決断する勇気がないという個人的な理由も多い。他方、そのままにしておいても困っていない、そもそも何を相談してよいかわからないというあまり自覚していない層も存在する。いずれにしろ、「その気になればいつでも売れる」「今でなくてもいい」という思いは根底にあるのではないだろうか。実際、空家の近隣住民から、「この空家を買いたいので所有者に意向を伝えてほしい。」というご要望をいただくこともよくある。また、無接道案件であっても売買が成立した空家をいくつも見てきた。世田谷区の空家問題は、使ってくれる人を探さなければということではなく、使いたい人はたくさんいるが、所有者が次の使い手に譲ろうと行動しないところにある。

そのため、世田谷区では令和3年より、所有者が業者を探すお手伝いをする相談窓口「せたがや空き家活用ナビ」を設置している。「空家を所有しているが使うあてはない」「この先、実家をどうするか決めていない」という相談を受けており、相談しながら意向を固めていくお手伝いをする。漠然とリフォームしようと思っていたが、見積もり額を比較して解体を選択するなど、具体的に検討を進める中で選択していくこともあり、伴走型の相談窓口としている。不動産流通が活発なだけに、決断まで伴走しないと、せっかく相談してくれても、また「今でなくてもいい」という思考に戻ってしまう。相談者が、相談してよかったという納得感が得られれば決断することができる。相談窓口を開設する際、この点を重視した。協定を締結した民間企業による運営としており、集客のための手法にも知恵を絞る。SNSの活用は、区内に空家を所有していたり、親の実家があったりする区外在住者への周知に有効である。地元金融機関とタイアップしたセミナー開催は、自分が口座を開設している金融機関からの案内ということで、気軽に参加できる効果がある。なお、民間との連携については、この他に地元団体や金融機関との協定もあり、法改正を受けて、会社等については空家等管理活用支援法人としていくのかどうか、今後、検討していく。

空家予備軍へのアプローチについては、令和6年度に、ガイドブック「せたがや 家の終活」を作成した。具体的なストーリーを随所に差し込み、読み物として手に取っていただけるような作りとしたうえで、区内の相談窓口一覧を掲載した。結局は誰かに相談しないと解決しないことも多く、用語や制度の解説を多く載せるよりも、相談した方がよさそうだという気になってもらうこと、どこに相談したらよいかすぐにわかることを優先している。別冊の「本格終活シート」には、家系図の作成など基本事項の整理に必要なワークシートをまとめた。配布開始直後から、各配架窓口からの補充依頼が相次ぎ、空家や今住んでいる家、親から相続する家

をどうしたらよいかということへの関心の高さがうかがえた。実際に家の行く末を決めるところまでたどり着ける人ばかりではないだろうが、自分事としてとらえるきっかけにはなりそうだ。

このように自発的な相談を促す一方、相談しようとしにくい（できない）層に対しては、法的な措置を併用して接触していく必要がある。世田谷区では、区長の附属機関として「世田谷区空家等対策審査会」を設置し、各案件の法的措置を進めるにあたり、意見をいただいている。現在の構成は上智大学の北村喜宣教授を会長に、構造の専門家、弁護士2名、区内の建築士事務所協会会員、消防、警察の7名となっている。やや法律の専門家に偏った構成となっているが、個々の案件の内容は千差万別で、法的にどのように判断すべきかを整理するための貴重な場となっている。諮問答申が必要な事項のみならず、区の進める空家対策に関する情報や特殊な事情を抱える案件について報告することで、各委員に世田谷区の空家事情について理解を深めていただき、有意義な議論がなされるよう心がけている。

以上のように、区内全体が住宅地中心で構成されており、空家等活用促進区域を指定するにはそぐわないこと、民間との連携についてはすでに取り組んでおり、空家等管理活用支援法人については手法の違いでしかないことから、改正空家法に関する事例紹介としては、「管理不全空家等」と「民法の特例」について取り上げることとする。

2 管理不全空家等

(1) 改正空家法の概要

(適切な管理が行われていない空家等の所有者等に対する措置)

第十三条 市町村長は、空家等が適切な管理が行われていないことによりそのまま放置すれば特定空家等に該当することとなるおそれのある状態にあると認めるときは、当該状態にあると認められる空家等（以下「管理不全空家等」という。）の所有者等に対し、基本指針（第六条第二項第三号に掲げる事項に係る部分に限る。）に即し、当該管理不全空家等が特定空家等に該当することとなることを防止するために必要な措置をとるよう指導をすることができる。

2 市町村長は、前項の規定による指導をした場合において、なお当該管理不全空家等の状態が改善されず、そのまま放置すれば特定空家等に該当することとなるおそれが大きいと認めるときは、当該指導をした者に対し、修繕、立木竹の伐採その他の当該管理不全空家等が特定空家等に該当することとなることを防止するために必要な具体的な措置について勧告することができる。

空家等対策の推進に関する特別措置法（令和5年6月14日号外法律第50号）

もともと平成27年に施行された空家法では、周囲に著しい悪影響を及ぼす空家については特定空家等とし、助言や指導、勧告、行政代執行等ができるとされている。今回の改正空家法では新たに、放置すれば特定空家等になるおそれのある空家（管理不全空家等）に対し、管理指針に即した措置を、市町村長から指導・勧告できるようになった。勧告を受けた管理不全空家等は、固定資産税の住宅用地特例が解除されるため、固定資産税が高い地域では、より効果が期待される。

（2）管理が不全な空家への措置

特定空家等の判断については各自治体それぞれの捉え方があるが、世田谷区では、行政代執行を見据えたもの、若しくは限りなくその状態に近いもの、としている。これまで累計で13棟を特定空家等と判断し、全てについて助言又は指導している。4棟については勧告を経て命令まで進んだが、所有者による解体等で解消しており、行政代執行に至った例はない。

空家法改正前は、特定空家等の一步手前にある、管理はされていないが行政代執行するほどではない空家については、所有者が対応するまで任意の交渉を続けていた。無視されたり、のらりくらりと対応されたりするケースも多く、本人のみならず親族にも接触をはかり一緒に説得してもらうなど、1件にかかる労力はかなりのものである。この状態になる前になんとかできないものか。空家法改正を機に、特定空家等の考え方はそのままに、周辺への影響有りと認められるものについては、新たに管理不全空家等として扱うこととした。任意のやり取りから法的な措置に移行することで、より早期に対応してくれることを期待した。

（3）空家法改正に合わせた区の動き

改正空家法施行は令和5年12月だが、世田谷区ではその前からアクションを起こしている。令和5年3月の空家法改正決定直後と12月の施行直前の2回、その時点で把握している空家所有者宛てに、固定資産税に関連した改正内容である旨の文書、お知らせチラシを一斉送付した。

この間、改正空家法施行に間に合うように、条例改正の作業も進めている。区長の附属機関である空家等対策審査会において、管理不全空家等として指導する際は報告し、勧告する際は諮問することとして、条ずれとともに関連する条文を整理した。

改正空家法施行の翌月から、これまで管理不全状態ではあるが特定空家等の判断には至らない空家として把握していたものを中心に、職員による現場確認を開始した。並行して、ガイドラインを参考に、管理不全空家等、特定空家等について評定項目の整理を進めた。現場でチェックしやすく、職員によるバラつきが出ないように、項目の整理や評定方法について試行錯誤した。現場確認のうえ評定した結果をもとに、長年にわたり改善要請をしていたものを優先し、まず20棟を選定し、管理不全空家等となる可能性があることについて、お知らせを発送した。この

時点で初めて、一斉通知ではなく個別案件ごとに通知をしたことになる。その後、約3か月おいて、管理不全空家等として指導書を発送した。

(4) 所有者の反応とその後の区の動き

まず、空家法改正決定直後と施行直前の2回の一斉通知の時点で、かなりの反響がみられた。電話で空家の管理方法について質問したり、区の設置した相談窓口にご相談したりする案件が相次いだ。これまでも啓發文書を一斉発送したことはあったが、これほどの反響がみられたことはなく、一気に自分事として捉えられるようになったという実感があった。特に、自分が所有している空家は管理不全空家等となる見込みかどうか知りたい、という質問は多かった。こちらからガイドラインが出るまで具体的な行動は起こせず、まだ判断もできない時期だったため、参考までに管理状況をヒアリングすると、目立って破損している箇所はない、適度に空家を見に行っているという声が大半だった。個々の発言の真偽を検証こそしていないが、それらの声を信用すると、空家を管理している人の方が管理不全空家等の導入に関して敏感であると言える。

管理不全空家等と判断した20棟については、これまで何度も通知の発送や訪問を繰り返してきたが、積極的に応じてもらえなかったりそもそも無視されたりしていた。ところが今回は1棟を除き、19棟の所有者や親族から反応があり、具体的な回答や質問も多く寄せられた。こちらについても、今までとは全く違う動きが見られたという印象であった。樹木の繁茂が問題になっている空家については、比較的スムーズに剪定や伐採まで進み、建物に破損がみられる空家については、売却へ向けて媒介契約を結ぶものが多かった。売却するつもりだがなかなか不動産業者を決められない等、スピード感をもって対応できていないものも依然としてあったが、勧告される時期については気にしている様子がうかがえた。また、解体するつもりだが今すぐにはしたくないという空家については、もう使うつもりはないのに修繕されたものもあった。どうしても固定資産税が上がるのは回避したいという思いが見て取れる。

その後、20棟のうち10棟は管理不全状態の改善を確認、6棟は改善に向けて具体的な動きが見られたため勧告をいったん見送った。残る4棟は勧告に進んだが、そのうちの1棟はすでに改善に向けて現場が動いている。これまで長年、改善を依頼し続けてきたこれらの案件が、わずか数か月のやり取りでここまで進むとは、法改正の効果は予想以上であった。残った案件が次に動くのは、都税事務所から実際に、住宅用地特例が外されるという通知が発送された時になるだろうか。

日常的に区内空家の状態は確認しており、第一弾として管理不全空家等と判断した20棟に続き、その後、第二弾は5棟を管理不全空家等としている。これらについては、先に勧告を保留している6棟と合わせて、今後の動きを見ながら勧告するか否かを判断していくことになるが、すでに2棟について改善の動きが出ている。第一弾同様、管理不全空家等とする旨の予告文書を出してからの動きが早いという印象である。中には20名ほどの共有者がいる空家もあ

り、個別に連絡を返してくれたが、口々に「解決に向けて協力したいが、自分が何かやるということにはできない。」と言う。共有者どうしも面識がないから、みんなどうしてよいものかわからず行動できない様子が伝わってくる。そのうち、「やっぱり自分が中心になって売却に向けて動きたい。」という申し出があり、区から共有者たちへ「この人に連絡してください。」とお知らせして、皆さんで繋がってもらった。

そしてさらにその次の第三弾は、管理不全空家等候補6棟について所有者への事前通知を送付しており、この時点で4棟から返答があった。現在、具体的なアクションに移るよう交渉中である。以後、この作業を繰り返していく。

以下の具体的な事例については、個人の事情を考慮し、主旨が変わらない程度に編集してご紹介する。

① 売却に向けて動き出した事例

長年対応していた案件の一例。所有者に特殊な事情はなく、ただ何となくそのままにされ続けていた。

① 売却に向けて動き出した事例

土地・建物所有者：父単独 → 息子（兄・弟）の共有

空家法施行以前より管理されておらず近隣からの苦情が相次いでいた案件。ごみの投棄や樹木の繁茂のほか、軒裏の一部剥がれなど建物の老朽化も認められた。土地建物とも父親の単独所有。区内に在住しているが、近隣との連絡は取りたがらず、区との連絡も途中途切れがちであった。「家の中の整理は数か月で終わるかなと思っていたが、実際作業をしてみるともっとかかりそうで、目処は立っていない。」「近隣と話したとしても、放置している期間も長く、まだいつ対応できるかもわからないので、言い訳のようになるので…。」このような発言から、やらなければならないとは思っているが、いつまでに確実にやる、とまでは決意していないことがわかる。業者探しなど区から支援を申し出ても、「建築関係の仕事をしていたので。」と、アテはある様子で、支援が必要というよりはやる気の問題であるようだった。

部分的に樹木の剪定をするなど対応することもあったが、継続して管理するということにはなかった。樹木に押されてブロック塀に影響が見られるようになっていたり、台風で小屋の屋根材が飛散したりと、時間とともに状態の悪化も進んでいた。その後、所有者が亡くなり息子2人の共有となるが、すぐに対応されることはなく、所有者が変わっても今までと同じ状態が続いた。

これまでは任意のやり取りをしてきたが、空家法が改正されたため、管理不全空家等とする可能性がある旨のお知らせを送付した。1か月経過した頃、それまであまり連絡のとれていなかった所有者のうちの一人が突然、区役所を訪問した。遠方に居住しており、これまで区から

の通知にもほとんど反応せず、もちろん区役所を訪れたことはなかった。空家法について今後の流れを確認したいとのことで熱心に質問しており、明らかに今までとは違う反応だった。ただ、もう使わないとは明言していたが、解体するカリフォルムして賃貸に出すかを迷っている様子で、固定資産税が上がるというリミットを設定されなければ恐らくいつまでも動かなかったのだろうと想像できた。

その1か月後に電話があり、固定資産税が上がらないためにはいつまでに解体すればよいかを再度、確認していた。現地の状況からして解体した方が良く、この時点ではほぼ決定しているように感じられた。さらに1か月半が経ち、売却に向けて不動産業者を決めたとのことで、媒介契約書の写しが区役所に送付されてきた。親子2代にわたって何年もやり取りしてきた案件が、区から管理不全空家等とする予定である旨の通知を受け取って3か月半で売却に向けて具体的に動き出した。現在、解体を条件とした売買の成立を目指している。

② 遺言執行人が指定されている事例

空家となって3年半という、比較的、年数の浅いものでも、解決の糸口が見えず停滞していた案件もある。

② 遺言執行人が指定されている事例

遺言執行人：司法書士

受遺者：親族（法定相続人ではない）

単身世帯で、隣家が剪定などを手伝うと、「お金払うよ」と言うなど、ご近所付き合いはあったようで、生前はご近所トラブルや家屋破損等の苦情はなく、区は把握していなかった案件。居住者の死後1週間ほどで隣家住人が発見し、残された飼い犬の新しい飼い主を探したり、水道局に連絡を入れたりするなどの対応をしていたという。家の傷みと雑草がひどくなってきたということで区に相談があり、把握した。調査を開始したところ法定相続人はおらず、他に情報はないか親族へ接触を試みたところ、3年前に親族の一人が亡くなった際に財産を整理したという司法書士にたどり着いた。被相続人と一定の関係にあった人が遺産を受け取ることができる、特別縁故者に該当する者がいないか、遺言書を残していないか等を調べてもらえることになった。以前、親族の相続発生時に財産を整理した際、遺言書について興味がありそうだったので、有効な遺言書のひな型と自分の連絡先を渡したとのこと。遺言書を作っていると確信しているようであった。

司法書士が現地を訪問したところ、中はごみ屋敷状態だったため、作業着に着替えて再び出直すなど、意欲的に搜索している様子が見えかけた。その後、自宅以外の場所から遺言書が見つかったとのことで、区に情報提供として、遺言書の写しが提出された。家庭裁判所の検認も

あり、遺言執行者は当該司法書士、受遺者は我々も以前、接触していた親族とされていた。

この頃から司法書士と連絡が途絶えがちになり、「株式の現金化に時間がかかっている。」「測量について土地家屋調査士と話しているが時間がかかっている。」等、なかなか進捗が芳しくない様子を語っていたが、本当かどうかは定かでない。近隣からの苦情について、管理者として直接、対応するよう求めたところ、自身の連絡先を伝えることについて拒否。区からの電話にも反応なくなり、音信不通となった。

遺言が執行されていないため、現時点で「所有者」が存在せず、区としての対応に迷っていたため、弁護士に相談した。まず、遺贈する財産の記載があり、「その他の財産」という文言がないため全ての財産とは読み取れず、この遺言書は「特定遺贈」にあたる、ということであった。特定遺贈の場合、相続するまでの期限がないので、このままの状態が続く可能性もある、とのこと。また、遺言執行者に処分する権限はないが、管理権限はあり、修繕くらいであれば執行者でもできることから、今後、管理不全空家等として遺言執行者あてに措置を進めることについては問題ないという判断だった。

これを受けて、法的措置を進めるとともに対応を促すこととし、遺言執行者、受遺者それぞれに、管理不全空家等とする見込みである旨のお知らせを送付した。その後、管理不全空家等として遺言執行者に指導書、受遺者に助言書を送付した。すると1か月後、遺言執行者である司法書士から売却する旨の連絡があり、売却活動中に草木の剪定も進めるとのことであった。有効な遺言書が見つかったから約3年が経ち、司法書士がやっと動き出した。連絡が途絶えがちになった頃、「暑いのでしばらく現地には行けていない。」「寒くなり、なかなか現地に行くことができない。」等の発言を繰り返していたことを思うと、固定資産税と連動した措置がなければ、遺言は執行されないままだったのだろうか。なお、都税事務所からも、この間の未払い分について支払いを求める通知が届いたそうで、効果があったと思われる。

③ 成年後見人が選任されている事例

固定資産税と連動することで一定の成果が見られる一方、進捗が芳しくない案件もある。土地と建物の所有者が別であり、さらに複数の所有者が生活保護を受給しているなど、それぞれの立場や事情がある。成年後見人が選任されたことで事態が進展すると考えたが、事態の進展がなかなか見られないケース。

③ 成年後見人が選任されている事例

土地所有者：都外在住

建物所有者：母（成年後見人がついている・生活保護を受給）

子（生活保護を受給）

子（成年後見人がついている・入院中）

この建物は、空家法施行以前、まだ居住しているうちからすでに管理状態が問題となっていた。樹木の繁茂が著しく、隣家や道路に覆いかぶさるほどだった。居住者の入院を機に空家となり、長年、改善を依頼し続けてきた。複数の建物所有者の中には親の離婚前の子にあたる人物も含まれているため、当該空家に住んだことも見たこともない者も含まれている。共有者どうしでありながら、お互いの存在は知っているが会ったこともないという関係にあり、不動産の管理や処分について話し合うこともなく放置されていた。唯一、両者をつなぐ存在の母親がこの家の最後の居住者であったが、入院後、区の福祉部局が支援し、自立して生活することの難しい母親に、成年後見人が選任された。居住者であった母親に成年後見人がついたことで、今まで話し合うことのなかった共有者それぞれの事情を把握することができた。すると、共有者の中にも成年後見人が必要な人物がいることがわかり、売却に向けて共有者にも成年後見人が選任されるなど、事態は大きく進展した。

空家問題も解決に向かうと考えたが、売却の話がまとまらず現在に至る。接道にも問題なく、不動産として売れないという問題ではない。地上権が設定されており、土地所有者は都外に居住している。建物所有者、成年後見人、土地所有者の全員が売却の意向だが、なぜか売却の話は進んでおらず、それぞれに事情を聞いても真相がわからない。共有者の中には生活保護受給者も複数おり、売却がまとまるまでの間、管理をする資金もないと言う。長年のやり取りの中で、一度だけ、土地所有者により剪定されたことがあったが、今は元の姿に戻りつつある。建物の老朽化はまだ行政代執行するほどではないが、確実に進んでいる。なぜか閉めたはずの玄関扉が何度も開いており、近隣からの不安の声も多い。

管理不全空家等として勧告することで事態の改善を期待したが、その過程で土地所有者は猛反発。賃貸料についての交渉が進んでいないらしく、争いに拍車をかける結果となっている。土地と建物の所有者が別である場合の難しさや、個人の事情に介入することへの限界、必ずしも成年後見人がついたら解決するわけではないことを実感した案件である。

3 民法の特例

(1) 改正空家法の概要

(空家等の管理に関する民法の特例)

第十四条 市町村長は、空家等につき、その適切な管理のため特に必要があると認めるときは、家庭裁判所に対し、民法（明治二十九年法律第八十九号）第二十五条第一項の規定による命令又は同法第九百五十二条第一項の規定による相続財産の清算人の選任の請求をすることができる。

2 市町村長は、空家等（敷地を除く。）につき、その適切な管理のため特に必要があると認めるときは、地方裁判所に対し、民法第二百六十四条の八第一項の規定による命令の請求をすることができる。

3 市町村長は、管理不全空家等又は特定空家等につき、その適切な管理のため特に必要があると認めるときは、地方裁判所に対し、民法第二百六十四条の九第一項又は第二百六十四条の十四第一項の規定による命令の請求をすることができる。

空家等対策の推進に関する特別措置法（令和5年6月14日号外法律第50号）

所有者が不明や不存在である場合は、民法の財産管理制度を活用することにより解決する方法が考えられる。どこにいるのかわからない者の財産を管理するための不在者財産管理制度、死亡した人の財産を相続する者がいない場合に当該財産を管理するための相続財産清算制度がある。それぞれ、家庭裁判所へ申し立てたのち、財産を管理、清算する人が選任される。民法では請求人に関して「利害関係人又は検察官」とされているため、請求する際に利害関係を証明する必要があり、その内容が認められるかわからないという問題があった。その後、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より地方公共団体の長による請求が可能になり、続いて空家法でも改正を機に、市町村長による請求が可能となった。

(2) 所有者不明、不存在の空家に対する措置

当区で、これまで特定空家等と判断した13棟のうち、2棟は所有者不明案件であった。財産管理制度を活用するにあたり、空家法改正以前であったため、特定空家等であることを理由に利害関係にあると証明し、民法による申立てを行った。

その後、所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法や空家法の改正により利害関係の証明が不要となったため、相続人不存在案件2棟について、特定空家等になるのを待たずに請求を行っている。

(3) 空家法改正に合わせた区の動き

相続人が多すぎてまとめるのが大変な案件がある一方で、家系図を作成してみると誰にも法定相続が発生しないことがわかったり、親族であっても疎遠だった等の理由で相続放棄されていたりする案件に遭遇することもある。

空家法が改正になり、「その適切な管理のため特に必要があると認めるとき」は財産管理制度を活用できるようになったため、管理すべき人がいないことを把握してから数年経過しているもの数件について順番に対応していくことを想定し、裁判所へ納める予納金の確保や案件の選定を進めた。と言っても、空家法が改正したから区が次々に裁判所へ請求していく、という想定ではない。可能な限り関係者による解決を促すという今までの区の姿勢は崩さず、親族へヒアリングするなかで、利害関係人として請求できそうな方がいれば説得する方向で動き、関係者による解決を目指す。区が個人の不動産を清算するための手続きをするのは最後の選択である点は、空家法改正前と変わらない。

以下の具体的な事例については、個人の事情を考慮し、主旨が変わらない程度に編集してご紹介する。

① 相続放棄と並行した事例

近所に台風で屋根部材が一部、飛散した空家があるという近隣住人からの通報で把握した案件。職員が現地を確認すると敷地内は樹木が繁茂して鬱蒼としていた。けもの道のようなものが確認できるが、あまり通行している様子はない。敷地内の柿の木が隣地に越境し、ポストも郵便物が溜まっていることから、いったん空家と判断する。窓庇も大分傷んでおり、今後崩れ始める可能性あり。帰庁してすぐに所有者調査を開始した。その日の夜、火災が発生。実際は単身世帯で居住しており、火災により居住者が亡くなったため、この日から空家となった。

甥と姪の2名が法定相続人であることがわかった。お知らせを郵送するが、甥については返送となり、住民票の住所に居住していない可能性が高い。姪については簡易書留による受取りを確認したが、反応なし。区に連絡するよう、居住しているアパートの管理会社から伝えてもらえないか依頼するとともに、職員が自宅を訪問した。室内の照明がついており生活音もしたが、警戒しているのか、応答せず。手紙と名刺をポストに投函して様子を見ることにした。

数日後、手紙を見たとのことで、姪から電話をもらうことができた。父親が亡くなった際、相続放棄をした経験があり、今回の叔父からの相続についても慎重に判断しようとしているようであった。叔父に負債等がなければ、相続し売却する意向はあるとのことだが、生前、叔父との交流は全くなかったようで、負債の状況がわからず、すぐには判断できないと言う。また、甥については全く所在がわからないとのことで、何も情報が得られなかった。

家屋として形は残しているものの、火災にあった建物の状態はかなり危険である。生前から家屋内に物を溜め込んでいたようで、消火活動の際に庭先に出したと思われる家財の山もその

ままになっていた。区としては早急に対処してほしいところだが、姪は相続について判断しかねており、甥は所在がわからない。

できる事は限られていたが、以前、父親の分について相続放棄したという証言が得られたので、家庭裁判所へ照会をかける。ほどなくして、姪は弁護士を立ててくれた。弁護士と連絡を取ると、「調査に時間がかかることが予想されるため、状況によっては家庭裁判所へ事情を説明して相続期限の延長を申し立てることになるかもしれない。」とのことだった。期限である3か月以内に相続放棄するかどうか結論が出ると思っていただけに、これ以上の長期戦は嫌だなという気持ちになる。

結果、最後は相続放棄されたが、当初、「2～3回延長できるので、最大で9か月ほど延長する可能性がある。」と発言していたとおり、それが現実となり、解消まで思いがけず時間がかかってしまった。その間、近隣の辛抱は続いた。区に寄せられた苦情としては、「雨が降るとにおいがすごい。」「ハクビシンが生まれた。」「木が繁茂し、越境している。」など。

法定相続人のうち1名が相続放棄したことで、残る1名は依然として所在がわからず、交渉の余地はなくなってしまった。そこで、不在者に代わって財産を管理する不在者財産管理人の選任について、区が家庭裁判所へ申し立てる方向で解決を図ることとした。空家法改正前のため、民法による申立てとし、空家法による特定空家等としており利害関係にあるという説明をしている。

不在者財産管理人は選任直後から活発に行動してくれた。まず、接道のない空家であったため、解体の際の使用許可や土地の売却に関する可能性について、通路部分を所有している近隣住民へ意向確認を行っている。その後、隣接する住人全員へ土地の買取り意向を調査。これらの近隣への挨拶まわりは区も同行している。

不在者財産管理人は、近隣の意向調査等を総合的に判断し、裁判所の許可を得て、買取後、速やかに解体工事に着手することを条件とした売買という手法をとった。道路までの通路部分が狭く解体作業が長引くこと、隣接地から買取り希望があり解体しやすい状況が期待できたことから、その方がより早く解体できると考えたためだった。売買成立後、速やかに解体され、不在者財産管理人、近隣住民と一体となって解消することができた案件だった。

② 予納金が早く返金された事例

当該住所に住んでいた住人が亡くなり、空家となって1年ほど経過した頃、樹木が繁茂しており、風が強い日は道路の方までしなっていて危ないという相談が区にあった。建物に損傷はないが、樹木が繁茂しており、電柱などにも絡まっている状態。ガラス張りになっている室内の洗濯物は干したまま。北側2階小窓が半開きであった。戸籍を調査したが、両親・兄弟ともに、先に死別。所有者不存在の空家であった。これまで近隣住民が道路側の落ち葉の清掃をしていたそうで、行政代執行する状態ではないが、法定相続人がいないのであれば、特定空家等とな

る前に対処した方が良いと判断。まず、親族に特別縁故者になれそうな者がいないかヒアリングに入る。

警察から連絡を受けて、遺体の引取りや納骨を行った親族がいることがわかった。特別縁故者、つまり法定相続人ではないものの、被相続人と生前に特別の関係にあり、遺産を相続する立場にあるかみしれず、可能性を検討してほしいという説明をしたところ、店舗経営で忙しい中、話を聞いてくれた。特別縁故者になるためには家庭裁判所への申立てが必要であり、慣れない手続きをやらなければならないという心理的な負担も大きい。「残された建物をそのままにしておくのは忍びないので、申立てをやらなければとは思いますが、親族に、納骨したのを盾に土地の売却金を奪い取ろうとしていると思われるのではないかと心配である。」との言葉には、親族としての近隣住民への責任感や、他の親族との関係性を気にかける様子がうかがえて胸が痛い。単に、申立てという慣れない作業をすることへの抵抗感のみでなく、心配事や迷いがある中で決断していただくことになるため、区としても支援していく必要性を感じた。最終的には、「もし、自分たちが特別縁故者になれて、土地を売却した場合、売却金に対する税金はどのようになるのか把握したい。売却金は親族に分配したい。」との意向であった。

ご負担を減らすべく、財産分与を受けた場合の税金について調べたり、親族の方へ今回の件について説明文書を送付したりといった事前準備を進めた。しかし、ヒアリングした情報をもとに、区から東京家庭裁判所の担当者へ相談した結果、生前の縁故が薄いため特別縁故者になることは難しいと示唆され、断念することとなった。ここまででも相当な時間と労力をかけているが、新たに、区が財産管理制度を活用する道を探ることにした。

空家法改正前であったため、特定空家等ではないことを考慮し、利害関係の証明を要しない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よる申立てを選択した。相続財産管理人（現在の相続財産清算人）が選任され、相談を進めていた親族へ報告したところ、「これで解き放たれた」と、喜ばれた。自分が特別縁故者になって問題を解決しなければならないという重圧から解き放たれた、という意味かと思う。肩の荷が下りた、といった印象で、あらためて遺言書のない不動産の行き場について考えさせられた。

選任後、財産管理人からすぐに連絡があり、区も現場へ同行。樹木の繁茂や2階の窓が開きっぱなしになっていることを確認した。玄関や勝手口、サンルーフ、掃き出し窓が施錠されていたため、財産管理人が、次回、鍵屋さんを連れてきて、屋内の財産調査を行うことになった。のちに、2階の窓が開いていたのは、居住者が病死した際の血痕があったため、警察が換気のために開けて出たのではないかということがわかった、現場へ同行した際、鍵がなくて入れなくてよかったと思う。これまでも特定空家等に関する立ち入り調査で、色々なものを見てきたが、人が亡くなったそのままの部屋を見るのはつらい。

財産管理人は、周辺の金融機関にも照会をかけると話し、問題になっている樹木については、剪定や伐採を検討し、土地建物を売却していく予定であるとし、解決に向けて精力的に動いて

くれた。

選任から3か月で樹木は剪定され、その半年後には、不動産が売却された。売却後、速やかに樹木の伐採、建物の解体と進んで本件の対応は終了した。不動産の売却まで、スピード感を持って動いていた印象だが、予納金の還付はもっと早かった。不動産の売却前だったのである。後で財産管理人に聞くと、財産調査を進めたところ、「不動産の売却を待たずに還付可能と判断できたため。」とのことだった。

③ 遺言による相続人が存在した事例

固定資産税情報の照会をかけたところ、「亡 ○○○○ 相続財産」の記載あり。相続人不在の可能性ありとして把握した案件。

複数の法定相続人へ連絡をとったところ、「過去にどこからか通知が届いて、法定相続人であることを知った。それまでは、当該土地・建物があることも知らなかったし、建物所有者のことも知らなかった。当該土地・建物については、家庭裁判所に相続放棄の手続きを行って完了している。」「当該土地・建物については、母親が相続放棄しているので、何も分からない。」等の声が寄せられた。

全員、相続放棄していることがわかり、その後も丁寧にヒアリングを進めたが、親交のあった親族がおらず、これ以上の情報は得られなかった。唯一、隣家の住人から「亡くなってしばらくは、横浜から来ているという友人の女性が雑草などの管理をしていたが、もうここ数年はそれもなくなり誰も管理していない。」という証言があった。

建物に目立った損傷はなく、緊急性はなかったが、劣化が進むと飛散が予想される波板等の外装材があり、雑草も隣家住人が面倒を見ていたことから、状況が悪化する前に整理できるのであれば対応した方がよいと判断し、裁判所へ相続財産清算人の選任を請求することとした。本件は特定空家等にしていないため、利害関係の証明は難しい。空家法が改正され、利害関係の証明をせずとも市町村の長から請求できるようになったため、空家法を根拠に請求手続きを行うこととした。

相続財産清算人が選任され、今後の進捗について情報共有していくということになった直後、取り直した登記に新たな所有者が記載されていた。隣家の住人の話にあった、横浜から来ていた友人の名前だった。

さっそく連絡を取ってみると、遺言書があることは承知していたが、不動産の処分についてはずるずると先延ばしにしてしまった、とのことだった。売却に向けて税理士と相談を進める中で登記を更新したという。今回は隣人が友人の存在を知っていたが、生前の交友関係までは把握できないことも多く、親族と交流のないケースではヒアリングの限界を感じた。

相続財産清算人が調査を進め、包括遺贈であることを確認したため、当該不動産の相続人は存在するとして、遺言を東京家庭裁判所に提出。財産管理の終了、清算人の選任解除に向けて

手続きを進めた。その後、速やかに、諸経費を除いた予納金が還付された。

それにしても、約8年前から遺言が存在していて今まで放置していたのに、なぜ清算人の申立てを行ったこのタイミングで相続登記したのだろうか。あまりに偶然すぎた。

4 課題と今後の展望

(1) 管理不全空家等

このように、固定資産税と連動した施策が取れるようになった効果は大きいですが、いくつか課題も見えてきた。

管理不全空家等には立ち入り調査が認められていないため、道路上からの目視確認による判断が基本となる。無接道や路地状敷地などの場合は隣家から承諾のうえ確認することもあるが、所有者本人から承諾を取ることは難しく、敷地内で細かく確認することはできない。管理不全空家等と判断する要素や指導する内容が道路側から確認できる部分に限られることになる。そこで、道路から見える箇所についてのみ指摘したうえで、お知らせ文書には以下のようなコメントを付け加えた。

「下記の写真は道路上からの目視調査の結果です。これら以外の部分についての状況もご確認いただき、以下のものと合わせ、修繕等の対応を行い、適切な管理をお願いいたします。」

(以下、道路から撮影した不具合箇所の写真を掲載)

「これら以外の部分についての状況」は受け取り手の解釈によるところが大きい。特に、管理不全空家等の中でも、より状態の悪いものは、改善すべき箇所が多数あると想定される。こちらが具体的に写真を示して指摘した箇所以外、つまり道路側から目視できない箇所については不具合箇所があるのかどうか、あったとして改善されたかどうかはわからない。

また、空家法には、所有者等は「空家等の適切な管理に努める」こととされているが、自発的に管理する状態にまでもっていくのはまだまだハードルが高い。空家法を改正しても、今すぐには定期的な管理には結びつかず、区から指摘されたら改善し、管理不全空家等となるのを回避しようとしているのが現状である。またしばらくして指摘されたら対処する、これを繰り返すと、自主的に適切な管理に努めていなくても、結果として管理不全空家等となるのを回避できる。そこで、管理不全空家等として指導する際、「空家等管理チェックリスト」を同封し、提出を求めることにした。これは、国の作成したものを参考に、改善計画についてコメント欄をつけたような様式を作成したものである。

まずは今まで長年対応されていないものを中心に指導を始めたため、反応がないことも想定

したが、4割の返送があり、その後すぐに売却等に動いたものもあった。一度、きちんと状態をチェックするきっかけにはなったかもしれない。指導書の「講じる措置の内容」に記載すること自体は問題ないが、チェックリストの提出は義務ではない。チェックリストを送付することで区側にも手間は生じるが、空家を自分自身で定期管理しないといけないことを伝えることはできる。空家を所有していることが手間だと感じさせ除却等の促進する効果がある可能性も高い。また、所有者がチェックリストを返送するか否か反応をみることで、今後、対応する可能性があるかどうかを、ある程度、判断することができる。これらの一定の効果はあると考えている。

対応はできる人物だが、通知だけでは何度送っても反応なく、固定資産税が上がると知って初めて動くケースは多いと思われる。本当は、「区役所から指摘される」よりも、「自主的に管理する」状態が理想だが、社会全体の意識をそこまで持っていくのはもう少し時間がかかりそうだ。

今後の世田谷区の流れとしては、特定空家等になる前に管理不全空家等として対応していくことで、解消していくものが増えると思われる。その次の段階では、固定資産税が上がっても気にしないケースへの対応など、また新たな課題が出てくるだろう。

(2) 民法の特例

空家法が制定され、平成28年に世田谷区も空家担当部署を設置した。最初に特定空家等とした空家の所有者は所在が不明だった。手探りで民法の財産管理制度を調べ、特定空家等としていれば利害関係が認められるのかどうかもわからず、不在者財産管理人の選任を申し立てた。現在ではそのような手法に加え、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よれば地方公共団体の長が、改正された空家法によれば市町村長が、財産の管理について必要な処分命令又は相続財産の清算人の選任の請求をすることができるようになった。

財産管理制度を活用しやすくはなったが、先に挙げた事例のように、遺言書の存在についての調査には限界があり探しきれない可能性がある。また、遺言執行までの期限の定めがないため思うように事態が進展しないこともある。

所有者が不明や不存在の場合の空家について、法的に整備することは必要であったし、今、目の前にある問題は解決していかなければならない。しかし、このまま地方公共団体の長や市町村長が解決を続けていくことはゴールではないと思っている。所有者がいなくなれば税金でなんとかしてくれる世の中になったら不平等だし、その方が得なのではないかと無責任になってしまう。少なくとも相続人がいない場合の意思表示については定着させていかなければ、と思う。

固定資産を所有している場合にかかる市町村税である固定資産税だが、東京23区内にある固定資産については、都が都税として課税している。よく、「固定資産税が入ってくるようにな

るのだから、どんどん財産管理制度を活用すればよいのではないか。」と言われるが、我々23区は地道な所有者調査と家庭裁判所への手続きをするだけで、直接の収入にはつながらない。家庭裁判所への手続きには予め納めるお金も必要で、これらを区の税収から支出することにも疑問を感じている。

5 おわりに

空家について対策しているが、最近、空家法では解決できない、一見、空家のように使用されているものや、空家かどうかの境が曖昧な家が多く、悩ましい。崩れかけているけれど居住している家には、屋根が崩れかかっているのにレインコートを着て生活しているおばあちゃんがいた。ベランダ下の外壁が外れている家には、玄関に出入りしている形跡があり、電気やガスメーターからも使用が確認できる。ゴミでいっぱいのおばあちゃんが必要なものを入れたリュックを背負って庭で生活していたこともあった。いくつかは、なんとか福祉部局と連携して施設に入ってもらって、空家として対策を進めてきたが、これからもこういう案件は続くのだろうと思っている。

所有者が海外に在住している空家にも多く出会うようになった。外国籍のこともあれば、日本人だけれど日本にはほとんど帰ってこないという場合もある。調査方法はなくはないが、やはり連絡が取りづらく意思疎通しづらい。かろうじて、納税管理者や国内に代理人がいる場合は交渉の余地もあり、管理状態の改善につなげている。不動産については必ず国内に管理者がいて、適正に管理する責任があるような役割を担わせることはできないかと考えてしまう。

空家問題はコミュニケーションとかなり連動していると感じている。近隣との付き合いのある空家は管理が不全になっていない。空家と把握し、調査を開始すると、近隣住民も空家の所有者を知っているし、空家自体も管理されている。所有者が落ち葉の清掃に来た後は、ゴミ出しは大変だから近所の人燃えるゴミの日に出してあげている、という話も聞いたことがある。管理されていない空家についてのヒアリングを進めると、居住していた頃から近隣とコミュニケーションがなかったり、親族が誰も親交がなかったりするものが圧倒的に多い。空家問題はどこから対処すれば防ぐことができるのかと考えると、奥が深い。

世田谷区のように、不動産が流通している地域の空家問題もあれば、そうではない地域の空家問題もあり、当然、対策は異なってくる。数名の空家担当者がそれぞれの地域の空家問題を分析し、やるべきことを考え実行することになる。みんなが試行錯誤しているから、お互いに何をやっているのか情報を共有しながら進めていこうとしているのを感じる。小規模な町からヒアリングに来てくれた職員は、複数の業務を掛け持ちしており、午前中、ゴミの集荷作業を済ませてから世田谷区まで来てくれたと話していた。多雪地帯から来た職員は、雪の重みで潰

れる空家の処理をどこまで市がやるかについて頭を悩ませ、民間と連携して何ができるかを模索していた。世田谷区とは違い、都市部も山間部も持っているからそれぞれの空家対策をしなければならないという市の話聞いて、それは大変だなと思った。色々な部署を経験してきたが、空家担当ほど全国の職員の皆さんと情報共有する機会のある部署はなかったと思う。

空家法が制定されてから、関連法案含め、改正されたり適切な事務連絡が出されたり、制度としては実務を進めやすく進化していると感じる。しかし、地域を良くしようという動きはまず、第一に住民自身にあるべきで、法律や制度を整備して自治体が至れり尽くせりでどんどん空家を解消していけば居心地の良い街になる、ということではない。自分達で地域を作っているという自負が満足度の高さにつながる。我々職員は、住民主体で街づくりをするための手助けになるような空家対策を心がけたい。すでに発生してしまった管理が進まない空家へ対処しながら、この先、意味もなく空家にさせない、事情により空家とする期間は管理するのが当たり前、という意識の醸成へと対策をシフトしていくのが理想と考えている。

第6章

先進事例紹介（京都府京都市）

京都市行財政局税務部税制課
都市計画局住宅室住宅政策課

先進事例紹介（京都府京都市）

京都市行財政局税務部税制課
都市計画局住宅室住宅政策課

1 はじめに

全国の空き家数は、これまで一貫して増加し続け、1993年から2023年までの30年間で約2倍となっており、本格的な人口減少社会を迎える中、今後更に増加が見込まれている。こうした状況を踏まえ、空き家対策を総合的に強化することを目的として、空家特措法（空家等対策の推進に関する特別措置法（平成26年制定））が改正された。京都市では、空家特措法に先駆けて制定した空家条例（京都市空家等の活用、適正管理等に関する条例）に基づき、いち早く総合的な空き家対策に取り組んできた。本稿では、京都市が進める空き家対策の取組のほか、課税自主権を活用した自治体独自の法定外税である「非居住住宅利活用促進税」について紹介する。

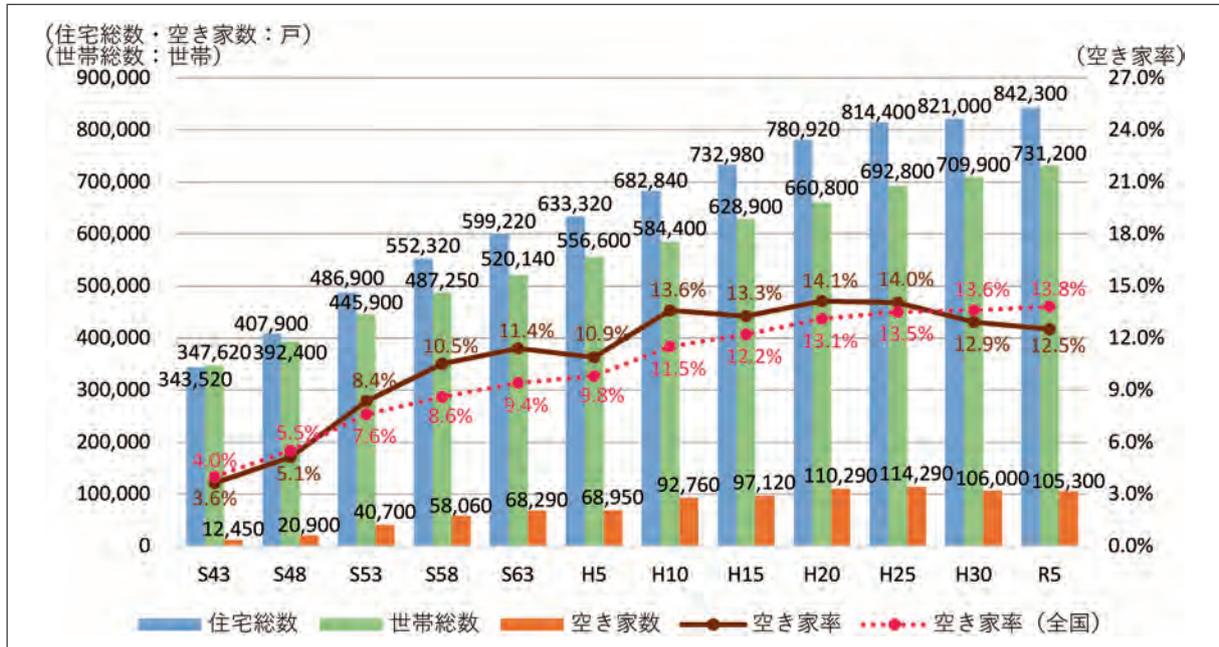
2 京都市における空き家対策

(1) 空き家数の推移

京都市では、昭和48年から住宅総数が世帯総数を上回り、それに伴い、空き家率もほぼ右肩上がり増加し続け、平成25年まで空き家率が全国平均を上回っていたが、平成30年以降は全国的に空き家数・空き家率が増加する中、空き家数、空き家率共に減少に転じ、空き家率は全国平均を下回るまでになっている（図表6-1）。

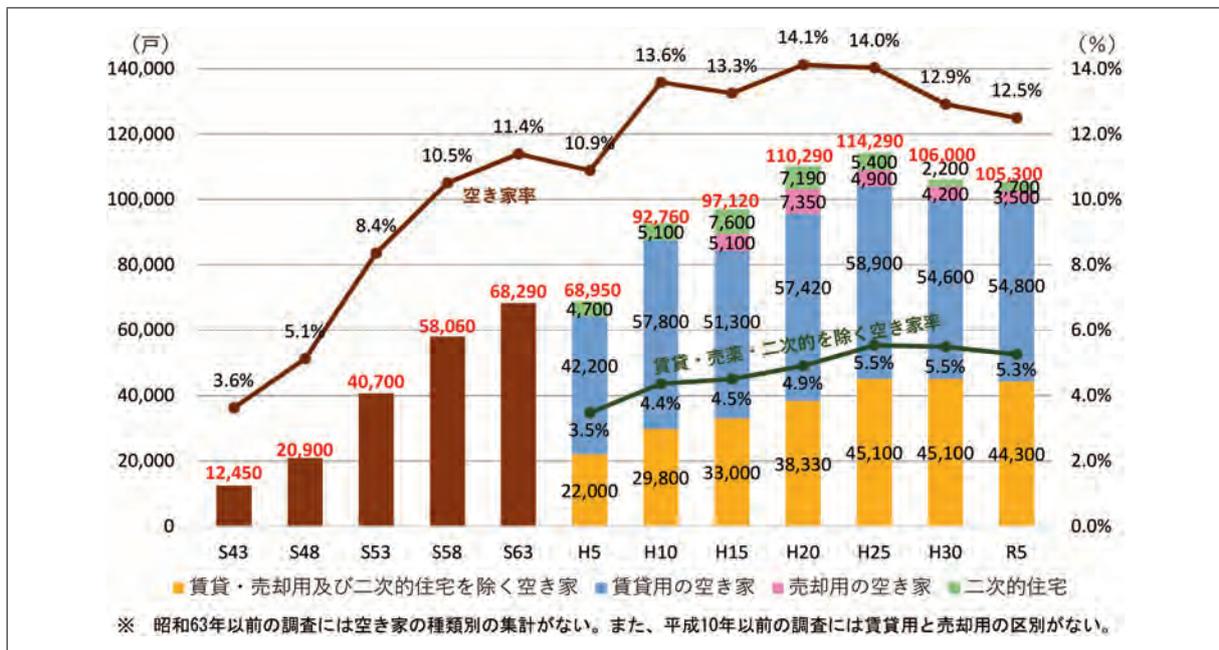
空き家の種類別に見ると、京都市は、市場に流通していない「賃貸・売却用及び二次的住宅を除く空き家」の割合が他の政令指定都市と比較して高い特徴がある。何も対策を実施しない場合、市場に流通していない空き家数が令和5年時点で68,700戸まで増加すると見込んでいたが、総合的な空き家対策を推進してきた結果、令和5年住宅・土地統計調査では44,300戸にまで減少させることができた（図表6-2）。

図表6-1 京都市における住宅総数、世帯総数、空き家数、空き家率の推移



出所：各年住宅・土地統計調査結果を基に京都市作成

図表6-2 京都市における種類別の空き家数の推移



出所：各年住宅・土地統計調査結果を基に京都市作成

（2）京都市の空き家対策の経過

空き家が適正に管理されないまま放置されると、防災、防犯、衛生等、地域の生活環境に様々な問題が生じるだけでなく、空き家の増加は、町並みやコミュニティの維持等に悪影響を及ぼし、地域のまちづくりを進めるうえで大きな課題となる。

京都市では、空き家のこうした課題に早くから着目し、地域主体のまちづくりを通して空き家の活用等を進める「地域連携型空き家流通促進事業」や、放置され管理不全となった空き家等に対し建築基準法に基づき改善を求める「危険建築物対策」、建物更新を円滑化する施策を含む「密集市街地・細街路対策」について、それぞれの担当部署で別々に取り組んでいたが、空き家対策をより一体的かつ総合的に進めるために、平成25年7月に「総合的な空き家対策の取組方針」を策定するとともに、平成25年12月に空家条例を制定し、平成26年4月に空き家対策担当を設置して重点的に取り組むこととした。当時、空き家対策に関する条例を制定している自治体もあったが、それらの条例の多くは空き家の「適正な管理」を主眼にしていたのに対し、京都市の空家条例は、全国でも珍しく、空き家の「適正な管理」に加え、「発生の予防」、「活用・流通の促進」、「跡地の活用」までを一体的に行う総合的な空き家対策を規定した条例であったことから、後の平成26年12月に制定された空家特措法に大きな影響を与えたと評価されている。なお、空家特措法では、長屋の一部空き住戸は対象外とされたため、京都市では空家条例でそれらを対象としている。

その後、平成29年3月に、より総合的、計画的に空き家対策を推進していくために、学識者・専門家・事業者・地域の代表に参画いただいている京都市空家等対策協議会での議論を踏まえて「京都市空家等対策計画」を策定し、同計画に基づき取組を推進している。

令和元年8月には、持続可能な都市の構築に向けて、それまで重点を置いて取り組んできた空き家の活用・流通を更に促進させるため、「空き家の更なる活用促進に向けた抜本的な空き家対策」を取りまとめ、固定資産税の住宅用地特例の適用の厳格化など、空き家対策の取組を加速させてきた。

令和4年3月には、空き家などの非居住住宅の所有者に税を課すことにより、それらの有効活用を促すとともに、その税収入を活用して空き家の活用を支援する施策を行うために、非居住住宅利活用促進税条例を制定し、令和11年度からの課税開始を予定している。

空家特措法の改正への対応としては、令和5年12月13日の改正法の施行日に合わせて、新たに法に規定された「管理不全空家等」について、長屋の一部空き住戸も対象とできるよう空家条例を改正するとともに、管理不全空家等の判定基準を策定した（市ホームページにて公開済み）。

また、令和6年4月には、これまでから連携して空き家対策に取り組んできた不動産団体など5団体を空家等管理活用支援法人に指定し、法に基づく連携体制の下、空き家対策をより一層強力に進めている。

（3）空き家対策の基本的な方針

① 空き家対策の対象

空家等対策計画において、空き家対策の対象とする地区は市内全域としている。

また、対象とする空き家等の種類は、一棟全て空いている空き家に加え、長屋建て・共同住宅の空き住戸も対象とし、中でも一戸建ての空き家及び長屋建ての空き住戸を主な対象として重点的に取り組んでいる。

② 基本理念

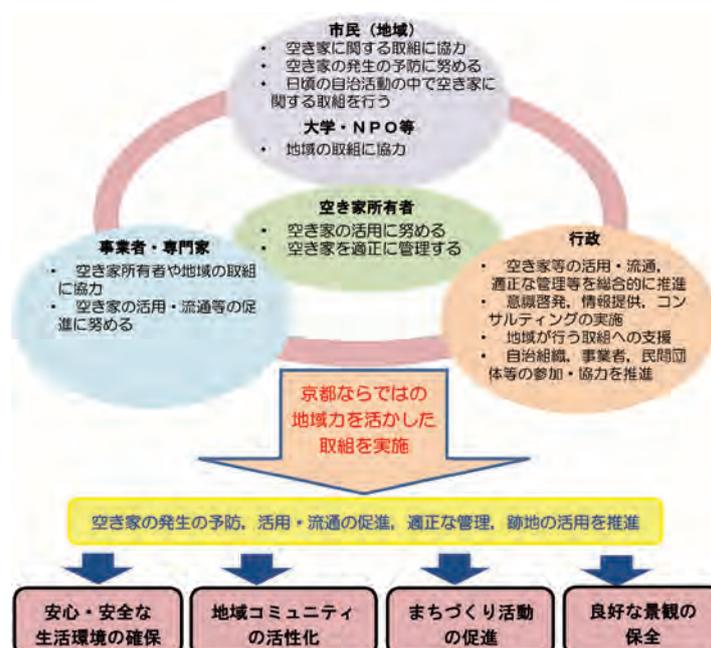
空家条例において定める次の4つの基本理念に基づき、総合的な空き家対策を推進している。

- 建築物は、まちを構成する重要な要素として、安心かつ安全な生活環境の確保及び地域の良好な景観の保全をはじめとする公共的価値の実現に大きな役割を担うことに鑑み、その利用及び管理が図られること。
- 空家等は、地域コミュニティの有用な資源として、積極的な活用が図られること。
- 空家等の活用等は、既存の建築物の保全、活用及び流通を促進する見地から推進されること。
- 空家等の発生の予防及び活用並びに跡地の活用は、地域コミュニティの活性化を図る観点から推進されること。

③ 各主体の役割

行政内部の関連部署はもとより、市民、不動産をはじめとする関連事業者、さらには大学や

図表6-3 空き家対策における各主体の役割



出所：京都市空家等対策計画

NPO等の団体が相互に連携を図り、それぞれが「しなければならないこと」「できること」を組み合わせて取組を推進している。

（4） 具体的な取組

① 空き家の発生の予防

人口減少社会の中、今後、空き家は増加していくことが予想されるため、現に存在する空き家について対策を講じることと併せ、新たな空き家の発生を抑制することが必要である。

空き家となる要因は所有者の個人的な事情によるところが大きい、「住宅は個人の資産のみならず、次の居住者等に住み継ぐべき社会的ストックである」ことを前提に、居住中・使用中の段階から維持管理をしっかりとする、相続などでの引き継ぎ方をあらかじめ決めておくなど、空き家としない、また、長期にわたり空き家のまま放置しないための取組として、市民意識の醸成・啓発に取り組んでいる。

ア 所有者向けの情報発信

空き家の活用に関心がなく、情報を自ら得ようとしなない所有者や、高齢等でインターネットを使わない所有者など、多様な所有者に幅広く訴求するために、様々な媒体を通じて、空き家を放置するリスクや活用するメリットなどの啓発を実施している。

- 「空き家の便利帳」等の情報冊子の作成・配布
- 固定資産税の納税通知書封筒への啓発チラシの同封
- 市民しんぶんの特集記事による啓発
- 親族が集まるお盆の時期に合わせて、啓発チラシの市内全戸回覧
- 啓発動画を作成し、SNSや区役所等のデジタルサイネージを活用した啓発
- 空き家対策の専用ウェブサイト「京都市空き家対策室／Kyoto Dig Home Project」による情報発信

イ 住まいの将来を考える「おしかけ講座」の開催（平成26年度～）

自治会・町内会など地域の皆様の集まり（概ね5名以上）に、司法書士や宅地建物取引士の専門家と職員が伺い、空き家の発生原因から予防策、空き家の放置リスク、登記簿の見方、相続や遺言・エンディングノートなど、空き家の発生予防をテーマとした「おしかけ講座」を平成26年度から開催している（令和5年度末時点で、累計158地域で開催、約4,000人が参加）。

ウ 相続人世代向けの啓発

空き家に関心がなく、高齢で動けないオーナーに訴求するには、空き家の所有者の家族（子や孫）へ働き掛けることが重要であるが、空き家の問題は専門的で、目の前に迫っていない所有者の子供や孫には考える機会が少ない。そこで、世代を問わず、専門的な空き家の問題を気軽に学べるカードゲーム「いつかのための予備知識 どうする空き家？ カードゲーム」

を令和6年度に開発し、今後、地域や学校等で運用するなど、取組を展開していく予定である。

② 空き家の活用・流通の促進

ア 総合的なコンサルティング体制の整備

空き家が放置される要因の一つとして、空き家の活用方法や相談先、行政が実施している支援制度が知られていないといったことがある。そこで、京都市では、不動産や建築、相続等の専門家の協力の下、空き家所有者や地域の方が気軽に、安心して相談できる環境を整備している。

● 地域の空き家相談員制度（平成26年度～）

市の研修を受けた、地域に身近なまちの不動産屋さん（5年以上の実務経験のある宅地建物取引士）を「地域の空き家相談員」として登録し（令和6年12月時点で247名）、連絡先等を市のホームページに掲載しており、安心できる専門家に所有者等が無料¹で気軽に相談できる体制としている。相談員に一度相談をしたからといって、その相談員に仲介等の業務を依頼しなければならないということはなく、他の相談員や不動産事業者に別途相談することも可能としている。相談者へのアンケート調査では、約96%の方が参考となったと回答している。（令和5年度相談実績：相談件数784件、流通件数314件、成約件数233件）

● 空き家活用・流通支援専門家派遣制度（平成26年度～）

空き家を活用又は流通しようとする所有者に対し、地域の空き家相談員と建築士が空き家現地を訪問し、建物の活用方法の提案や建物の劣化状況の診断、修繕工事内容や費用などを助言する無料の専門家派遣制度を実施している。また、派遣後、「相続人が多く、何から始めればよいかわからない」「相続人全員が遠方にある場合の円滑な手続方法が知りたい」など、相続や登記についてお困りの方には、司法書士が無料で相談に応じている。制度利用者へのアンケート調査では、満足度は約93%であり、利用された物件の約7割が活用・流通につながっている。（令和5年度派遣実績：111件）

● 空き家相談会の開催（平成29年度～）

全ての区役所・支所を会場として、地域の空き家相談員が空き家所有者の相談に応じる相談会を定期的で開催している。遠方の方などに対しては、オンラインでの相談も受け付けている。（令和5年度相談実績：132組）

● 空き家相談窓口の設置（令和2年度～）

空き家の活用の方法や進め方等についての相談や、上記の制度の案内などをワンストップ

¹ 賃貸や売却など、相談員に具体的な仕事を依頼する場合には、通常の不動産取引において必要な費用負担が必要となる。

で行う常設の「空き家相談窓口」を執務室内に設置（業務委託）し、年間2,000件以上寄せられる様々な相談や問合せに、対面や電話で対応している。

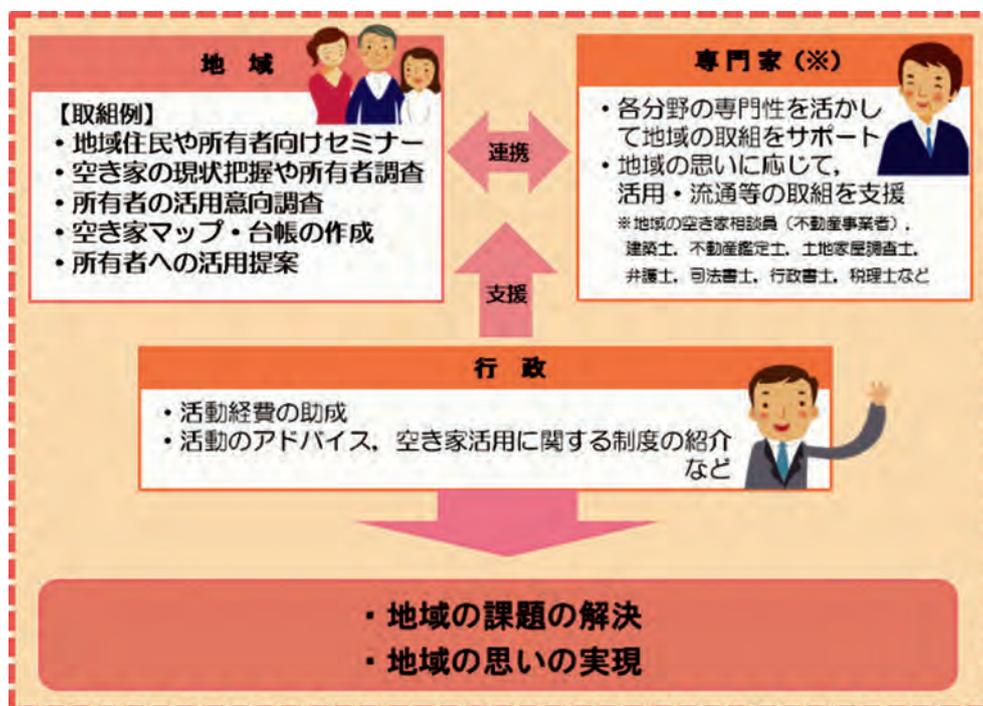
イ 活用・流通に向けた所有者への働き掛け

• 地域連携型空き家対策促進事業（平成22年度～）

まちづくり活動の一環として、空き家対策に取り組む地域団体を対象に、専門家の紹介や活動費補助等の支援を行っており（図表6-4）、各地域団体において、まち歩きによる空き家調査、空き家マップの作成、空き家活用を考えるワークショップの実施、空き家所有者への活用提案など、各地域の実情に応じて、地域主体の様々な空き家対策が展開されている。（令和5年度末時点の取組学区数：市内全227学区のうち63学区で取組を実施。「おしかけ講座」の開催等も合わせると223学区で地域主体の空き家対策が実施されている。）

また、既に空き家対策に取り組んでおられる地域やこれから取り組もうとされている地域に今後の取組の参考としていただくために、地域における空き家対策の取組過程で生じる課題や悩みとその解決策を、実際に地域で行われてきた取組や市の制度を交えてQ & A形式で紹介する「地域で取り組む空き家対策ガイドブック」を令和5年5月に作成した。

図表6-4 地域連携型空き家対策促進事業の取組イメージ



出所：京都市ホームページ

• 非居住住宅利活用促進税（令和11年度以降）

空き家や別荘、セカンドハウスなどの居住者のない住宅（非居住住宅）の存在は、京都市に居住を希望する方への住宅の供給を妨げるとともに、防災上、防犯上又は生活環境上多く

の問題を生じさせ、地域コミュニティの活力を低下させる原因の一つになっていることを踏まえ、京都市では、非居住住宅の所有者を対象とした「非居住住宅利活用促進税」を導入する予定である。この税を課すことで、非居住住宅の有効活用を促すとともに、その税収入を活用して空き家の活用を支援する施策を行うことにより、住宅供給の促進、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、そしてこれらの施策に要する将来的な費用の低減を図ることで、持続可能なまちづくりにつなげていく。

ウ 助成制度等

- 空き家等の活用・流通補助金（令和6～7年度の2年限定）

昭和以前に建築された市場に流通しにくい空き家が放置され、老朽化が進むことを予防し、空き家の活用・流通を促進させるため、空き家の所有者を対象とした補助制度を設けている。空き家の売却を促すために仲介手数料を補助する「建物活用補助」（補助率1/2、上限25万円）と、そのままでは活用・流通が難しい狭小敷地に建つ空き家の解体費を補助する「敷地活用補助」（補助率1/3、上限60万円）の2つのメニューにより空き家等を活用・流通しようとする所有者の後押しをしている。

- 京都安心すまい応援金（子育て世帯既存住宅取得応援金）（令和6～7年度の2年限定）

結婚・子育て期にある若い世代の人口流出の抑制と、若い世代にも手が届きやすい中古住宅の流通促進を目的として、未就学の子どもがいる世帯が、中古住宅を購入し、その後によりフォーム工事を実施、居住した場合に、最大200万円を交付している。

- 京町家保全・活用対策など、他施策と連携した施策の実施

昭和56年5月31日以前に着工した木造住宅及び京町家等を対象に耐震診断士を派遣し、耐震診断を実施する「木造住宅及び京町家耐震診断士派遣事業」や、木造住宅及び京町家等の耐震化を支援するため、「まちの匠」と呼ばれる職人さん達の知恵を集結し、様々な耐震工事を補助対象工事としてメニュー化し、対象工事の費用を補助する「『まちの匠・ぷらす』京町家・木造住宅 耐震・防火改修支援事業」のほか、指定京町家改修補助金、個別指定京町家維持修繕補助金、京町家まちづくりファンドなどを実施している。

エ 若者・子育て世代に中古住宅の活用を促す情報発信

京都市では、若い世代が、就職、結婚、子の誕生など、ライフステージが変化する時期に転出している実態が浮き彫りとなっている。特に、結婚・子育て期（25～39歳）に近隣都市へ家族で転出しており、結婚・子育て世代が求める条件に合った住宅の確保の難しさが大きく影響しているものと推察される。そこで、若者・子育て世代の定住・移住の促進と、その住まいの受け皿に成り得る空き家の更なる掘り起こしを目的に、新築志向の強い若い世代でも、経済的に手の届きやすい中古住宅が住まいの選択肢となる社会的な機運を醸成するための取組を令和5年度から実施している。

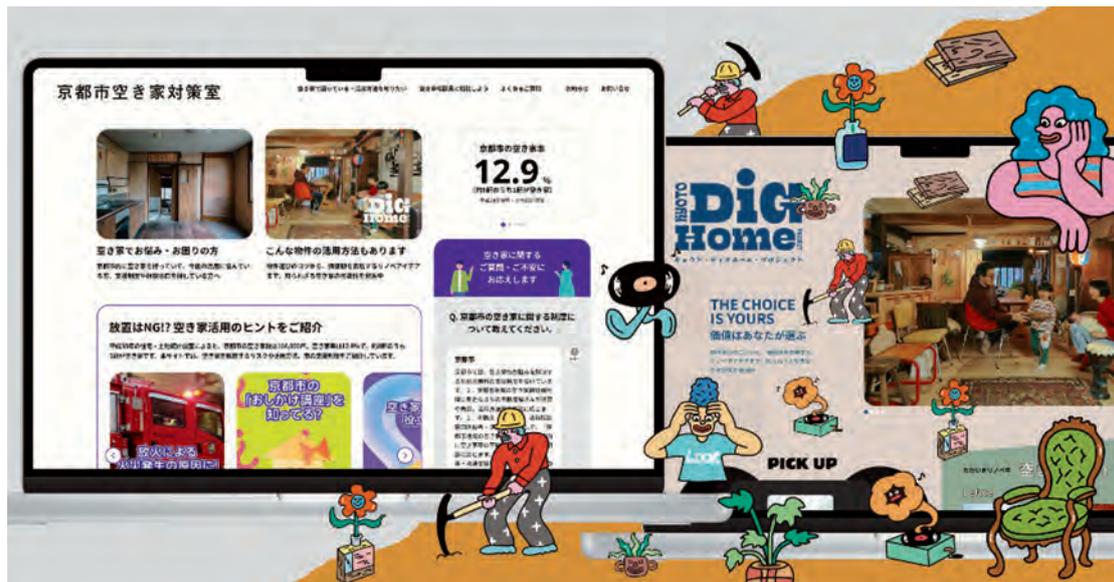
空き家を価値ある「掘り出し物」と捉え、掘り出し物を探し出すことを意味する「Dig」と

という言葉を用い、「Kyoto Dig Home Project」と称して、「価値はユーザーが選ぶ」をテーマに、自分にとって価値がある中古住宅を掘り出す視点やアイデア、物件の活用に向けたプロセス等を情報発信している。

- 空き家対策の専用ウェブサイト「京都市空き家対策室／Kyoto Dig Home Project」

若者・子育て世代に訴求するために、デザインやワードにこだわった空き家対策の専用ウェブサイト「京都市空き家対策室／Kyoto Dig Home Project」を令和5年12月に開設した（図表6-5）。空き家のマイナスイメージを払拭させるような、中古住宅での魅力的な暮らし方やDIY・リノベーションの実例を通じ、暮らしている方の考えや改修する際のお得な方法、住まい先の候補として地域の魅力の紹介、市のサポート情報などをウェブ記事形式で毎月2本発信している。（令和6年12月時点で、ウェブサイトに掲載しているコンテンツ数は50超。ウェブサイトは多い月で約3万回の閲覧）

図表6-5 空き家対策の専用ウェブサイト「京都市空き家対策室／Kyoto Dig Home Project」



- 「中古住宅」活用の手引の作成・配布等

中古住宅に住まうメリットや京都市の支援制度等を紹介したリーフレット（「中古住宅」活用の手引）を作成し、幼稚園や保育園を通じて未就学児のいる世帯に配布するとともに、出産時のお祝いレターに同封し、出産世帯へ配布している。

- イベントの実施

「Kyoto Dig Home Project」のスタート企画として、令和5年11月に、空き家活用の先駆的な実績を持つ市内及び全国の不動産事業者等を招き、空き家活用の可能性等を議論するトークセッションを開催した。延べ700名を超える方に視聴いただき、空き家活用やリノベ-

ション等に関心を寄せる不動産事業者や学生等からの注目を集め、興味を寄せる声を多くいただいた。

また、若者・子育て世代に直接情報を届け、中古住宅利用を促すために、中古住宅に住む魅力や自分らしい暮らし方について、掘り起こし、再発見するイベントを令和6年12月に開催し、1,000名を超える方に参加いただいた。

オ 需給のマッチング

● 移住サポートセンター「住むなら京都」

移住サポートセンター「住むなら京都」を平成28年度に開設し、京都で暮らす魅力の発信や「しごと」、「すまい」、「子育て支援」等に関する相談対応などに取り組んでいる。

● 北部山間移住相談コーナー

移住サポートセンター「住むなら京都」に寄せられる田舎暮らしに魅力を感じておられる方からの相談への対応や、北部山間地域の紹介、現地案内等の拠点となる「北部山間移住相談コーナー」を平成28年度に設置している。北部山間移住相談コーナーに相談のあった空き家の物件情報をホームページで公開するなど、マッチングにも取り組んでいる。

③ 空き家の適正な管理

ア 管理不全空家等への対応

改正空家特措法で新たに設けられた「管理不全空家等」について、それまで運用していた特定空家等の判定基準に管理不全空家等の判定基準を加える改定を行った（基準は市ホームページで公開済み）。法改正前から、通報が寄せられた対応を要する空き家のうち、特定空家等には至らない比較的不全度合いが軽微なものを監視対象としてストックしていたため、法改正に伴い、それらを新たに「管理不全空家等」に位置付けた。

管理不全空家等については、損傷が軽微であることから、空家等管理活用法人5団体と連携し、活用の啓発とその後の相談対応を行う取組を令和6年度に試行的に実施している。具体的には、市が管理不全空家等の所有者の特定を行い、空き家の活用を促す案内文を送付し、案内文を受け取った所有者から市に連絡があったものを支援法人につなぎ、支援法人が所有者からの相談対応を行っている。令和6年度の実施状況を踏まえ、令和7年度以降、特定空家等へも対象を広げることも検討している。

イ 適正管理の指導

平成26年度の空家条例の施行以降、管理不全の空き家の所有者への適正管理の指導を行っていたが、平成30年度に大阪府北部地震や度重なる台風により管理不全の空き家の通報件数が急増したことを受け、行政書士や司法書士など専門家の団体と連携して、空き家の所有者調査や現地調査を迅速に実施し、職員が指導業務に専念できる体制を構築することにより、指導の迅速化・強化に取り組んでいる。

令和3年度からは、危険度が特に高い空き家を対象に、より早い段階から積極的に指導、勧告及び命令を発出し、各段階における対応期限も画一的に期間を定めて機械的に手続を進行する方針の下、厳正な指導を計画的に進めている。結果として、令和3年度と令和4年度の2年連続で、空家特措法に基づき発出した勧告件数、命令件数はいずれも全国の自治体で最多であった（実際は、空家条例で独自に指導対象としている長屋の一部空き住戸への勧告・命令も含めると更に多くの件数を発出している。また、令和5年度については、命令件数は全国最多、勧告件数は市町村ごとの公表がないため不明）。これらの取組により、現に危険な空き家全て（約400件）への勧告や命令を実施し、3年間で約88%が解決し、残る12%についても、その多くで相続整理などの具体的行動がとられ、徐々に解決が進んでいる。

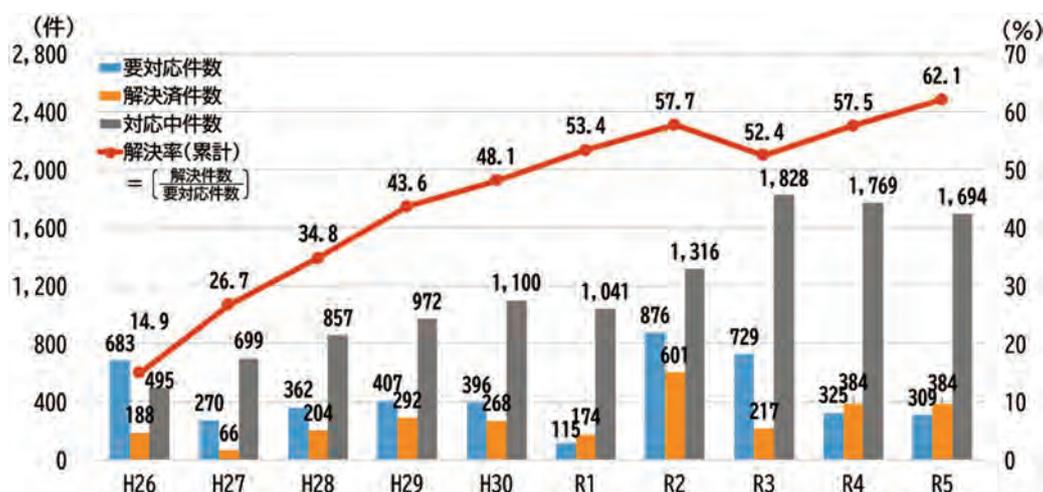
令和5年度からは、指導対象を拡大し、道路上等に危険を及ぼす全ての空き家に順次、勧告を発出していくなど、断固とした姿勢で臨んでおり、指導を受けた約9割の所有者が改善に向けた姿勢を示し、約50%が解決に至っている。さらに、令和6年度からは、道路等のインフラに悪影響を及ぼす樹木が繁茂した空き家も勧告の対象に加えて指導している。

なお、法定相続人が不存在の特定空家等など、指導による解決が困難なものについては、財産管理人制度を活用し解決を図っている（令和6年12月時点で9件が解決）。また、危険性が著しく高い空き家で解決が見込めないものについては、行政代執行により除却している（令和6年12月時点で7件実施）。

こうした指導の強化と併せて、固定資産税の住宅用地特例の解除などにも取り組み、空き家所有者に所有者責任を意識させるなど、空き家の発生予防に取り組んでいる。

こうした取組により、令和5年度は、令和4年度に続いて年間の解決件数が通報受理件数を上回り、これまでに市民から通報を受けた危険な空き家等（約4,700件）の解決率は令和5年度末時点で約62%となっている（図表6-6）。

図表6-6 空き家の通報（要対応）件数、解決率の推移



出所：京都市作成

④ 跡地の活用

細街路での建替えを可能とする道路指定制度や、密集市街地において跡地を地域の防災性向上に役立てる場合の支援制度、狭小な敷地に立つ昭和以前に建築された空き家の解体費補助（再掲）などにより、跡地の活用を促している。

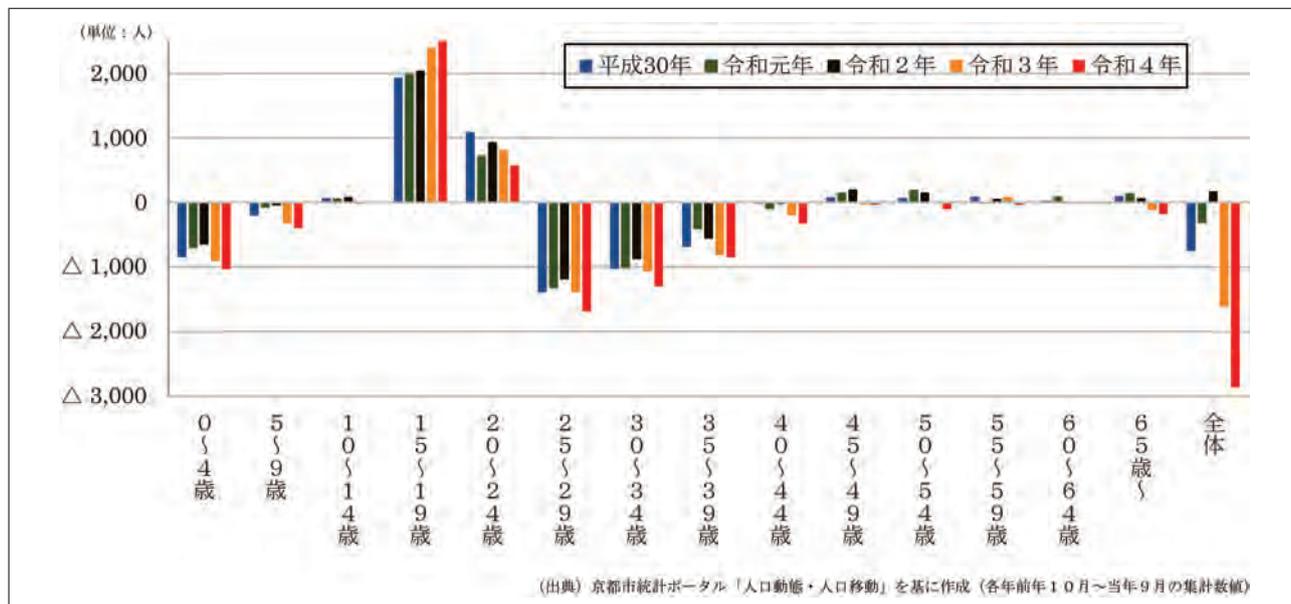
3 非居住住宅利活用促進税の制度概要について

（1）背景と経緯

① 若年・子育て世帯の近郊都市への転出

「非居住住宅利活用促進税」という名称が示すとおり、京都市が導入を進めている新税は、空き家等の居住者のない住宅＝非居住住宅の利活用促進を目的とした政策税制である。その導入に至る背景には、本格的な人口減少社会を迎える中、持続可能な都市の構築に向け、若年・子育て層の定住促進が喫緊の課題となっていることがある。特に、京都市では、結婚・子育て期となる25～39歳の人口が、大阪府、京都府南部、滋賀県といった近郊都市へ家族で転出している状況がある（図表6-7）。その要因は、住宅事情、通勤、結婚など、個人により様々であるが、結婚・子育て世代が求める条件に合った住宅の確保の難しさが大きく影響していると推察される。

図表6-7-1 京都市における年代別の社会動態（日本人）



図表6-7-2 転入元・転出先別（日本人）



出所：京都市ホームページ「京都市の人口動態について」

(<https://www.city.kyoto.lg.jp/sogo/page/0000306683.html>、令和6年12月20日最終閲覧)

② 空き家問題の深刻化予測

一方で、先に述べたように、全国的に人口減少や少子高齢化が進む中、今後、更に空き家が増加していくおそれがある。一般に、空き家の流通・利活用が進まない要因は、所有者の意識（貸したい・売りたいと思わない、貸すことに抵抗がある等）、経済的要因（改修費用の負担等）、法的制限（建築基準法上の接道要件等）、相続等による権利関係の複雑化など多種多様であるが、使用可能な空き家が市場に流通しない状態が長く続くことは、若年・子育て世帯をはじめ、京都市に住みたいと考える人に対しては居住機会の損失となる。

このように、京都市には、「住宅確保が難しいために人口が流出する」という課題と「活用されていない住宅＝空き家が相当数存在する」という課題がある。しかし、空き家を「次の居住者等に住み継ぐべき社会的ストック」と捉えてその流通・利活用を促進し、子育て世帯等の住宅需要の受け皿とすれば、これらの課題を同時に解決できる可能性がある。このような認識の下、令和3年8月に策定した「京都市行財政改革計画 2021-2025」では、空き家の活用・流通に対する支援策の充実や、活用・流通を促進する法規制・運用の見直し、税制面での措置等を総合的に組み合わせ、地域・民間事業者との連携の下、その活用・流通の割合を抜本的に高め、子育て世代のニーズを受け止めることのできる住宅として活用することを「都市の成長戦略」と位置付けた。そして、空き家の流通・利活用を更に加速させる仕掛けとして、令和4年2月に「京都市非居住住宅利活用促進税条例」案を京都市議会に提案。同年3月に可決された後、約1年に及ぶ総務大臣との協議を経て、令和5年3月に法定外税の新設に係る同意を取得した。現在、令和11年度の課税開始に向け、システム構築や周知・広報などに取り組んでいるところである。

（2）「非居住住宅利活用促進税」の概要

居住者のない住宅の所有者に課税するアイデアは、令和2年8月に設置した「京都市持続可能なまちづくりを支える税財源の在り方に関する検討委員会」における、租税法や財政学等の有識者のほか、住宅・不動産関連の実務家の方々、さらには市民公募委員なども加えたメンバーによる議論を経て具体化された。以下、同委員会の答申を基に制度設計された条例の内容を詳述する。

① 目的

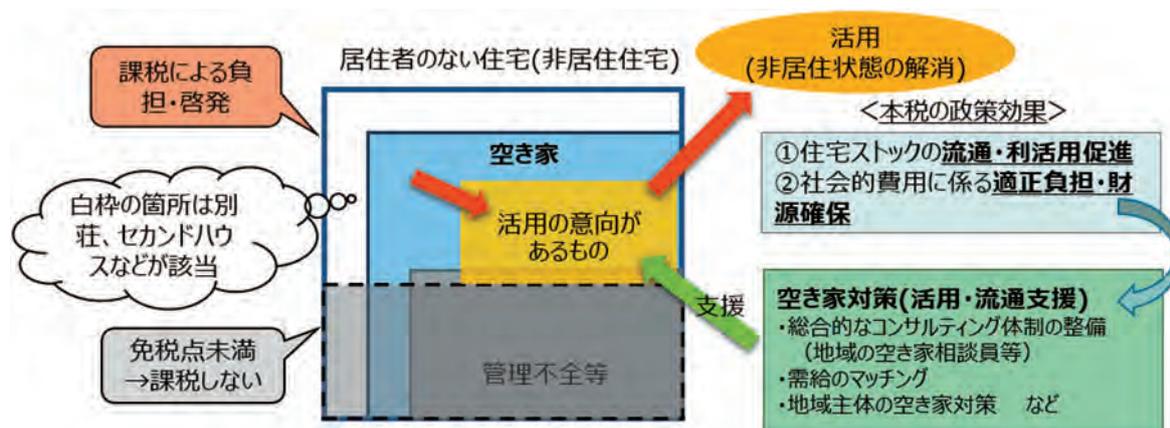
課税の法的根拠となる「京都市非居住住宅利活用促進税条例」第1条は次のように規定する。

この条例は、非居住住宅の存在が、本市に居住を希望する者への住宅の供給を妨げるとともに、防災上、防犯上又は生活環境上多くの問題を生じさせ、地域コミュニティの活力を低下させる原因の一つになっていることに鑑み、非居住住宅の所有者に対し非居住住宅

利活用促進税を課することにより、非居住住宅の有効活用を促すとともに、その税収入をもって空き家の活用を支援する施策を講じることで、住宅の供給の促進、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及びこれらの施策に係る将来的な費用の低減を図り、もって持続可能なまちづくりに資することを目的とする。

租税に関する条例で、これほどまでに具体的な政策目的を掲げている例は、全国的にみても珍しいように思われる。本条が規定するように、非居住住宅利活用促進税の目的は、居住者のない住宅＝非居住住宅の利活用を促進し、持続可能なまちづくりに資することである。具体的には、非居住住宅の所有者に対して非居住住宅利活用促進税を課することにより、①非居住住宅の有効活用を促すとともに（経済的インセンティブ（負担）やアナウンスメント効果）、②税収入をもって空き家の活用を支援する施策を講じ（財源効果）、これらの相乗効果によって、若年・子育て世代のニーズを受け止めることのできる住宅の選択肢を増やし、定住促進やまちづくりの活性化につなげていくことをねらいとしている（図表6-8）。別の言い方をすれば、この税は、課税による（短期的な）税収の増加それ自体を目的とはしていない。むしろ、多くの空き家が活用されることで、課税対象が減り、本税の税収が減少していくことが望ましい姿である。

図表6-8 非居住住宅利活用促進税の政策効果



出所：京都市作成

② 課税対象

非居住住宅利活用促進税の課税対象は、市街化区域内に所在する非居住住宅であり、その所有者が納税義務者となる。非居住住宅とは、「住宅のうち、その所在地に住所を有する者がいないもの」と定義され（条例第2条第1号）、住所すなわち生活の本拠を置く者がいない住宅を指す造語である。したがって、いわゆる空き家のほか、別荘やセカンドハウスなども該当する（そ

のため、報道等で散見される「空き家税」という呼称は少々ミスリードである。また、「空き家（問題）」として想起されることの多い市場性が乏しく処分が困難な老朽空き家や管理不全の空き家は、後述のとおり、その多くが免税点制度により課税対象外となる。また、「生活の本拠」は、必ずしも住民票所在地とは限らず、居住実態を踏まえて判断される。

なお、本税の新設に向けた総務大臣との協議では、共同住宅における居住者の有無の判定方法が論点の一つとなった。この点については、1棟所有の賃貸アパートなどは棟単位、分譲マンションなどの区分所有家屋は専有部分（住戸）単位で判定することと整理した。よって、賃貸アパート等については、建物内に住所を有する個人が全く存在しない場合に限り非居住住宅に該当するものである。

課税対象の特定は、①固定資産税の家屋所在地データと住民票・住民税データのマッチング（課税対象候補家屋の抽出）、②当該家屋の所有者に対する文書照会（利用状況の確認）、③現地調査、の3つの手法を組み合わせることで、確実かつ効率的に行うことを検討している。

③ 税額

非居住住宅利活用促進税の税額は、「家屋価値割」と「立地床面積割」の合計によって算出される。家屋価値割とは、その名のとおり、固定資産（家屋）としての非居住住宅それ自体が有する価値に着目して課税するものであり、「家屋の固定資産評価額×0.7%（税率）」により算出される。また、立地床面積割とは、非居住住宅の立地条件を税額に反映させるための本税独自の仕組みであり、「敷地の土地に係る1㎡当たり固定資産評価額×非居住住宅の床面積×税率」により算出される。税率は、家屋の固定資産評価額が700万円未満の場合は0.15%、700万円以上900万円未満の場合は0.3%、900万円以上の場合は0.6%と、担税力に応じた累進制を採用している。

上記の「家屋価値割」と「立地床面積割」の合計額は、概ね固定資産税額（家屋と土地の合計。都市計画税を含む。）の半額程度となるように設定されている。ただし、「立地床面積割」の特性上、立地の良い都心部に所在する担税力の大きな非居住住宅（別荘やセカンドハウスとして用いられる高級マンション等が想定される）の場合、非居住住宅利活用促進税の税額が、固定資産税額の最大3倍程度となる事例もごく一部に存在する。この点については、総務大臣協議でも「著しく過重な負担」に当たらないかが論点となったが、上記のような物件は物件価格も相当高額なものと推定され、所有者には相応の担税力があると考えられるうえ、本税の課税客体が非居住住宅であり別途生活の本拠があること、マンションの場合には固定資産税と同程度以上の管理費・修繕積立金等をも負担しながら物件を保有していること等も総合的に勘案すると、本税の負担は「著しく過重な負担」とまではいえないと判断された。

④ 免税点

家屋価値割の課税標準額（＝家屋の固定資産評価額）が20万円未満の非居住住宅に対しては、非居住住宅利活用促進税が課税されない（条例第8条）。このような免税点制度が設けられた理由は、これらの物件は担税力が乏しく、税込規模に比較して徴税コストが割高となる等の一般的な理由に加えて、そもそも市場性が乏しく処分が困難な住宅に対して経済的負担を課すことが、流通・利活用促進という本税の目的に照らして効果的かどうか、という議論があったためである。この制度により、京都市内に多く残存する、戦前に建築された木造家屋（いわゆる京町家）の多くは課税対象外となる。また、制度の導入から5年間は、上記の免税点を100万円未満としている（条例附則第3項）。これは、この基準に該当する住宅（代表例は高度成長期に建てられた比較的狭小な戸建て住宅であり、市内周辺部に多く所在する）については、中古住宅流通市場が未だ十分に成熟しておらず、賃貸や売買に出しても、その市場性の低さから長期間借り手・売り手が見つからない可能性があることから、課税開始までに一定の猶予期間を設けるためである。京都市としても、5年の期限までに、上記2-(4)で述べたような空き家等の流通・利活用促進に向けた各種の施策を講じ、市場の活性化に努めることとしている。

⑤ 課税免除

既に述べたとおり、非居住住宅利活用促進税の目的は、非居住住宅の利活用を促すことである。よって、現に「住宅」として利用されていない場合であっても、事務所・店舗など事業の用に供されている場合、課税を免除することとしている。ここでいう「事業」には不動産賃貸業も含まれるため、賃貸用の空き家等については、一定の要件（維持管理が適切に行われていること、空室（稼働休止）期間が概ね1年以内であること等）を満たす場合、課税の対象とはならない。また、「事業」（原則として相当な対価を得て行われる一定の行為であって、反復継続かつ独立して行われるもの）の用に供しているとまではいえない場合であっても、賃貸又は販売のための募集を行っている非居住住宅に対しては、募集開始から1年間は課税免除の対象としている。なお、この「1年」という期間は、利活用に通常必要と認められる期間と課税逃れ防止のバランスを取る観点から、不動産関係団体の意見も考慮して決定したものである。

このほか、固定資産税が非課税とされているものや、景観法に基づく景観重要建造物や京都市京町家の保全及び継承に関する条例に基づく重要京町家など一定の歴史的建築物も、課税免除の対象である。後者については、これらの物件は公共財的な性質を有するうえ、物件の処分等について規制が掛けられている（所有者が自由に利活用できない）ことから、課税免除としている。

⑥ 減免・徴収猶予

一口に非居住住宅と言っても、居住の用に供していない理由には様々なものがある。そのため、転勤、施設入所、DV（ドメスティック・バイオレンス）による避難等、やむを得ない事情により一時的に居住の用に供していない非居住住宅に対しては、非居住住宅利活用促進税を減免することとしている（「一時的」な住所移転であることが要件のため、居住者の施設入所後長期間にわたって放置され、再度居住する見込みがないような場合は対象外）。また、固定資産税と同様に、非居住住宅が災害又は盗難によって損失を受けた場合や、生活保護法による生活扶助の受給者が納税者である場合等は、非居住住宅利活用促進税が減免される。

さらに、本税の趣旨・目的を踏まえた独自の仕組みとして、相続があった非居住住宅や、居住者の死亡により非居住の状態となった非居住住宅に対して、相続等の発生時から3年間、非居住住宅利活用促進税の徴収を猶予する制度が設けられている。これは、相続物件等については、利活用を実行に移すまでに、相続人の確定や活用方法の検討、資金調達、改修等の様々なプロセスを経る必要があるため、こうした事情に配慮したものである。徴収猶予の期間中に当該非居住住宅が利活用された場合は、当該期間中の非居住住宅利活用促進税が免除される仕組みとなっている。

（3）課税開始に向けた取組

非居住住宅利活用促進税の課税開始時期は、システム開発を国が進める自治体システム標準化と合わせて進めていることなどから、令和11年（2029年）を予定している。また、課税対象となる非居住住宅の件数は約1.5万件、税収は年間で約9.5億円を見込んでいる。

京都市としては、この税の導入により、空き家など既存住宅の流通・利活用が進み、若年・子育て世代等の居住の選択肢が広がることを期待している。課税の開始はしばらく先となるが、そもそもこの税の目的は非居住住宅の利活用促進であって短期的な税収の確保ではないことから、利活用の機運を高め、課税開始までの間にもできる限り利活用を進める（＝課税対象の数を減らす）ことが望ましい。そうした観点から、この間、「市民しんぶん」への特集記事の掲載（令和5年1月号）、固定資産税納税通知書へのチラシの同封（令和5年度から）、広報ポスターの掲出（令和7年3月予定）などによる制度周知に取り組んでいる。とりわけ、周知チラシについては、空き家等の所有者に対する「ナッジ」として作用することを意識したデザインを採用し（図表6-9）、早期の利活用を促している。

このほかにも、啓発チラシの全戸回覧など、空き家対策関連施策と連動した戦略的な広報を展開しており、こうした取組を引き続き徹底していく。新税に対する関心は高く、特に、令和5年3月の総務大臣同意により導入が正式決定して以降は、市民等からの電話問合せや、国内外の各種メディアからの取材、他自治体からの行政視察依頼などが相次いでいる。さらに、空き家相談窓口への相談件数が前年同時期と比べ大幅に増加するなど、既に一定の効果が現れて

図表6-9 周知チラシ「あなたの空き家・別荘などに新たに税金がかかります」



出所：京都市作成

いる。

非居住住宅利活用促進税の政策目的を実現するためには、空き家対策はもちろん、移住・定住促進、都市ブランディング、子育て支援等、課税以外の様々な施策とのポリシー・ミックスが重要である。本税は用途の制約のない法定外普通税であるが、課税の開始後は、その税収をこうした施策に重点的に活用し、それを財源として更に取組を強化することで、より一層の政策効果を発揮させていく。

4 おわりに

自治体が人口減少社会に立ち向かうに当たっては、若者・子育て世代の定住・移住促進や、魅力的な働く場の確保等をはじめ、人・もの・資金・情報等呼び込むことで、将来にわたってくらしやすく、魅力や活力ある持続可能な都市を構築していく必要がある。住宅政策についても、これまでの「作っては壊す」フロー重視の社会から、適切に維持管理された既存住宅が市場において循環利用されていくストック重視の社会へと移行することが重要である。こうした観点から、京都市では、本稿で述べてきたように、空き家対策の更なる強化や、「Dig Home」を合言葉に空き家を価値あるものとして活用する機運づくりを京都から広めること、政策手段

としての新税導入などに取り組んでいる。国においても、税制上の措置等を含め、こうした取組を更に後押しするような施策が講じられることを期待したい。

第7章

空家法改正を受けた条例対応の現在

上智大学法学部 教授 北村 喜宣

1 改正空家法の成立と2023年11月の施行

2023年6月、第211回通常国会において、「空家等対策の推進に関する特別措置法」（以下「空家法」という。）が一部改正された。改正法の公布は、同月14日であった。同改正は、空家法が2015年11月に施行されて以降、自治体行政現場で認識されていた課題に対応する内容となっている¹。一方、衆参の国土交通委員会における採決時には多くの附帯決議が付されているというように、先送りされた課題も少なからずある²。

改正前の空家法のもとで事務を義務付けられた市区町村（以下「市町村」という。）のなかには、同法に加えて独自に条例を制定するところが多くあった。そこにおいては、同法を地域特性適格的に実施するための規定を設けるとともに（法律実施条例）、同法の対象外である事項に関しても規定を設ける例がみられた（独立条例）³。

そうした空き家条例は、今般の空家法改正によってどのような対応を迫られるのだろうか。全文16か条の空家法（以下「旧法」ということがある。）は、改正によって30か条になった。条文の追加により条項ズレが発生しているから、それに対応する条例改正は最低必要になってくる。そのほかにも、それまで条例で対応していた内容のなかには法律に吸い上げられたものもあるため、二重の対応がされる状態になっていることもあり、それを解消する必要があるかもしれない。また、改正法の新規規定事項に対応する必要があるかもしれない。さらに、改正法の対応が不十分と考えるならば、必要な修正を加えつつ措置は存続させる必要があるかもしれない。附帯決議事項を先取的に条例規定する必要性を感じる市町村もあるだろう。

¹ 2014年制定の空家法は、議員提案であった。その中心的役割を果たした国会議員による2023年改正法の解説として、自由民主党空き家対策推進議員連盟（編著）『〔改訂版〕空家等対策特別措置法の解説』（大成出版社、2024年）参照。国土交通省担当者による解説として、城戸郁咲「空家等対策特別措置法の改正について」自治体法務研究75号（2023年）6頁以下、神谷将広「空き家の現状と対策・改正空家法について」土地総合研究31巻3号（2023年）74頁以下、国土交通省住宅局住宅総合整備課住環境整備室「空家対策の推進について」日本不動産学会誌37巻3号（2023年）（以下「推進について」として引用。）30頁以下、国土交通省住宅局住宅総合整備課「空家等対策の推進に関する特別措置法の一部を改正する法律」法令解説資料総覧510号（2024年）25頁以下参照。筆者によるものとして、北村喜宣「空家法の逐条解説」同『空き家問題解決を支える政策法務：施策展開のための改正法解釈』（第一法規、2025年）2頁以下（以下「逐条解説」として引用。）参照。

² 北村喜宣「空家法2023年改正における附帯決議を読む」同・前註（1）書第4章参照。

³ 北村喜宣「空家法制定後の空き家条例の動向」同『空き家問題解決を進める政策法務：実務課題を乗り越えるための法的論点とこれから』（第一法規、2022年）76頁以下参照。

本稿では、ヒアリング調査も踏まえつつ、空家法の改正後に改正ないし制定された空き家条例を検討する⁴。なお、検討対象は、2024年5月末までに公布された条例で筆者が確認できた68条例に限定されることをお断りしておきたい⁵。本稿で引用・参照した条例は、図表7-1の通りである。

図表7-1 本稿で引用・参照した空き家条例

条 例 名	公 布 日
波佐見町空家等対策の推進に関する条例（新規）	2023年6月16日
海老名市空き家及び空き地の適正管理に関する条例（改正）	2023年6月19日
奥尻町空き家等の適正管理に関する条例（改正）	2023年9月6日
西和賀町空き家等の適正管理に関する条例（改正）	2023年9月8日
東北町空家等の適切な管理に関する条例（新規）	2023年9月8日
函館市空家等の適切な管理に関する条例（改正）	2023年9月13日
長洲町空家等の適正管理及び有効活用に関する条例（改正）	2023年9月13日
鹿児島市空き家等の適正管理に関する条例（改正）	2023年9月15日
七尾市空き家等の適切な管理及び活用の促進に関する条例（改正）	2023年9月19日
東根市空き家等の適正管理に関する条例（改正）	2023年9月20日
合志町空き家等の適正管理に関する条例（改正）	2023年9月20日
取手市空家等の適正管理に関する条例（改正）	2023年9月22日
福知山市空家等の適正管理に関する条例（改正）	2023年9月22日
大垣市空家等の適切な管理及び活用の促進に関する条例（改正）	2023年9月25日
川越町空家等の適正管理及び有効活用に関する条例（改正）	2023年9月25日
新見市空家等の適正な管理に関する条例（改正）	2023年9月27日
富山市空家等の適切な管理及び活用に関する条例（改正）	2023年9月27日
西栗倉村空き家等の適正管理に関する条例（改正）	2023年9月27日
朝来市空家等の適切な管理及び有効活用の促進に関する条例（改正）	2023年9月28日
加東市空家等の適切な管理に関する条例（改正）	2023年9月28日
甲府市空家等の適切な管理及び活用の推進に関する条例（改正）	2023年9月28日
朝来市空家等の適切な管理及び有効活用の促進に関する条例（改正）	2023年9月28日
本庄市空き家等の適正管理に関する条例（改正）	2023年9月28日
福崎町空家等の適正な管理に関する条例（改正）	2023年9月28日
与論町空家等の適正管理に関する条例（改正）	2023年9月28日
北秋田市空き家等の適正管理に関する条例（改正）	2023年9月29日
うるま市空家等の適正管理に関する条例（改正）	2023年9月29日
日野市空き住宅等の適切な管理及び活用に関する条例（改正）	2023年9月29日

⁴ 改正法成立後に改正されているけれども、とくにそれを反映しているとは思われない例として、「波佐見町空家等対策の推進に関する条例」（2023年6月16日公布）、「大町町空家等の適正管理に関する条例」（2023年6月21日公布）がある。改正法案は2023年2月1日に公開されていたから、それを踏まえての対応は可能であったように思われるが、そうしなかった理由は何だろうか。情報が届いていなかったのかもしれない。

⁵ 地方自治研究機構のウェブサイト（条例の動き＞空き家条例）においては、最新の情報が提供されている（http://www.rilg.or.jp/htdocs/img/reiki/093_vacant_houses.htm）。

条 例 名	公 布 日
南あわじ市空家等の適正管理及び有効活用に関する条例（改正）	2023年10月2日
稚内市空家等の適正管理に関する条例（改正）	2023年10月3日
会津若松市空家等応急措置条例（新規）	2023年10月10日
岡谷市空き家等の適正管理に関する条例（改正）	2023年12月1日
世田谷区空家等の対策の推進に関する条例（改正）	2023年12月11日
京都市空家等の活用、適正管理等に関する条例（改正）	2023年12月13日
横浜市空家等に係る適切な管理、措置等に関する条例（改正）	2023年12月13日
留萌市空家等の適切な管理に関する条例（新規）	2024年12月13日
みやき町空家等の適切な管理に関する条例（新規）	2024年12月13日
朝日村空家等の適切な管理に関する条例（改正）	2023年12月15日
三次市空家等対策の推進に関する条例（改正）	2023年12月15日
津別町空家等の適切な管理に関する条例（改正）	2023年12月18日
穴栗市空き家等の対策に関する条例（改正）	2023年12月19日
大槌町空家等対策の推進に関する条例（新規）	2023年12月20日
鏡石町空家等対策の推進に関する条例（新規）	2023年12月20日
吹田市空家等の適切な管理に関する条例（改正）	2023年12月21日
大網白里町空家等の適切な管理に関する条例（新規）	2023年12月22日
指宿市空家等の適正管理に関する条例（新規）	2023年12月22日
周防大島町空き家等の適正管理に関する条例（改正）	2023年12月22日
日向市空家等対策の推進に関する条例（改正）	2024年2月27日
錦町空き家等の適正管理に関する条例（新規）	2024年3月5日
須恵町空家空地等の適正管理に関する条例（新規）	2024年3月6日
白子町空き家等の適正管理に関する条例（改正）	2024年3月13日
氷川町空家等の適正な管理に関する条例（新規）	2024年3月13日
周南市空家等の適切な管理に関する条例（改正）	2024年3月15日
三種町空家等の適正管理に関する条例（新規）	2024年3月15日
篠栗町空家等及び空地の環境保全に関する条例（新規）	2024年3月15日
九重町空家等に係る適切な管理、措置及び活用に関する条例（改正）	2024年3月19日
長和町空き家等の適正管理に関する条例（改正）	2024年3月19日
多度津町空家等適正管理条例（改正）	2024年3月19日
中野市空家等対策に関する条例（新規）	2024年3月19日
柏崎市空家等の適正な管理に関する条例（改正）	2024年3月21日
米原市空家等の発生予防、管理および活用の推進に関する条例（改正）	2024年3月22日
小林市空き家等の適正管理に関する条例（改正）	2024年3月22日
あわら市空家等の適切な管理に関する条例（新規）	2024年3月22日
宮代町管理不全空家等の適正管理に関する条例（新規）	2024年3月26日
十日町市空家等の適切な管理に関する条例（改正）	2024年3月28日
清瀬市空き家等の適正な管理に関する条例（新規）	2024年3月29日
三田市空家等に係る適切な措置に関する条例（新規）	2024年3月29日
神戸市空家空地対策の推進に関する条例（改正）	2024年5月31日

出所：筆者作成

2 空き家条例の状況と改正のポイント

国土交通省の調査は最近されていないこともあり、空家法改正時の2023年6月時点でどれくらいの空き家条例が制定されていたかは、定かではない。2020年7月の時点で筆者が分析した際には、476条例が手元にあった⁶。条例数については、「2018年9月末時点での制定済みの全国の空き家条例559」という指摘⁷がある。2017年3月31日時点での国土交通省・総務省調査は、525市区町村という数字をあげる⁸。これらを踏まえれば、おそらくは600～700とみてよいだろう。条例の内容としては、空家法の実施条例になっている、空家法とは関係のない独立条例になっている、いずれもがひとつの条例に含まれている、の3つのパターンがある⁹。

法改正直後において、既存の空き家条例を改正内容として、筆者は以下の点をあげていた¹⁰。条項ズレ対応、管理不全空家等の認定、2020年改正前民法の制度を積極利用するとしていた場合の改正法との調整、略式代執行の費用徴収、緊急代執行の事後通知、支援法人制度の実施、改正条例の施行日、である。これらは、その時点における筆者の想像にしかすぎなかった。施行後8か月を経過して、現実には、どのような展開をみせているのだろうか。

3 条項ズレ対応

空き家条例、あるいは、空家法実施にあたって必要な組織や手続を定める条例において、旧法の条文番号が引用されている場合がある。これらについては、新たな条文番号に変更する形式的対応をする必要がある。改正された条例の「必要的対応項目」といえる。

旧法と改正法の条文番号および見出しを対比すると、図表7-2のようになる。16か条の旧法が30か条になった主原因は、2つある。第1は、空家等対策計画制度に盛り込まれた「空家等活用促進区域」についての関連規定である（17～21条）。第2は、空家等管理活用支援法人（以下「支援法人」という。）に関する第6章の追加である（23～28条）。両者で合計11か条になる。

⁶ 北村・前註（3）論文参照。

⁷ 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）53頁以下・54頁。

⁸ 国土交通省ウェブサイト「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」（<http://www.mlit.go.jp/common/001222398.pdf>）（最終閲覧2024年8月26日）。

⁹ 空き地やごみ屋敷を対象に含む条例もあるが、本稿で検討するのは、あくまで当該条例の空家法との関係部分である。

¹⁰ 北村喜宣「空家法2023年改正を踏まえた条例対応の可能性」同・前註（1）書第8章参照。

図表7-2 旧法および改正法の条文番号・内容の対比

旧法	内 容	改正法	内 容
1条	目的	1条	目的
2条	定義	2条	定義
3条	空家等の所有者等の責務	3条	国の責務
4条	市町村の責務	4条	地方公共団体の責務
		5条	空家等の所有者等の責務
5条	基本方針	6条	基本方針
6条	空家等対策計画	7条	空家等対策計画
7条	協議会	8条	協議会
8条	都道府県による援助		
9条	立入調査等	9条	立入調査等
10条	空家等の所有者等に関する情報の利用等	10条	空家等の所有者等に関する情報の利用等
11条	空家等に関するデータベースの整備等	11条	空家等に関するデータベースの整備等
12条	所有者等による空家等の適切な管理の促進	12条	所有者等による空家等の適切な管理の促進
		13条	適切な管理が行われていない空家等の所有者等に対する措置
		14条	空家等の管理に関する民法の特例
13条	空家等及び空家等の跡地の活用等	15条	空家等及び空家等の跡地の活用等
		16条	空家等の活用に関する計画作成市町村の要請等
		17条	建築基準法の特例
		18条	空家等の活用の促進についての配慮
		19条	地方住宅供給公社の義務の特例
		20条	独立行政法人都市再生整備機構の行う調査等業務
		21条	独立行政法人住宅金融機構の行う援助
14条	特定空家等に対する措置	22条	特定空家等に対する措置
		23条	空家等管理活用支援法人の指定
		24条	支援法人の業務
		25条	監督等
		26条	情報の提供等
		27条	支援法人による空家等対策計画の作成等の提案
		28条	市町村長への要請
15条	財政上の措置及び税制上の措置	29条	雑則
16条	過料	30条	罰則

出所：筆者作成

改正前の空き家条例（以下「旧条例」という。）のなかに引用されていた旧法の条文は、2条、6条、7条、14条が多かった。このうち、条項ズレが発生しているのは、2条以外の3つである。そこで、条例改正においては、6条が7条、7条が8条、14条が22条に変更されることになる¹¹。条例全体をみると、前2者の対応が多い¹²。数字1か所のみ改正というものも少なくない。独立して空家等対策協議会条例を制定している場合には、7条を8条にする改正が必要になる。

改正法によって、「項」が増設されたものがある（例：22条11～12項）。それにより、旧法の項番号がズレている場合には、この点についての対応もされることになる（京都市条例17条）。

条項ズレ対応は、最低限の改正内容である。岡谷市は、とりあえずそれを2023年12月に行ったあと、2024年10月に、改正法の内容を反映させた再改正を行っている。手間を惜しまない「二段階ロケット方式」であり、適切な対応である。

4 住民や所有者等の責務・役割の強化

改正法5条は、旧法3条が「努めるものとする」と規定していた空家等の所有者等の責務について、これを「努めなければならない」というように、やや強い目の努力義務とした。一方、空き家条例においては、「ねばならない」という、最も強い法的義務の規定ぶりとなっている例が多くあった。これらは、空家法との関係では、「上書き」という認識である。たとえば、新規制定の留萌市条例は、「適切に管理しなければならない。」（4条）とする。

空き家条例の改正においても、従来の内容を拡充する動きがみられる。たとえば、柏崎市条例は、「市民等の役割」について、たんに市への情報提供を期待するものから、「空家等の活用及び発生の予防並びに空家等の状況及びその所有者等に関する情報の把握に関し、積極的な役割を果たし、市と相互に連携を図るよう努めなければならない。」（4条1項）というように、より具体的な記述としている。

¹¹米原市条例9条は、市の施策として、「法第6条に規定する空家等対策計画の策定」と表記する。他の多くの条例では、「法第7条」とされている部分である。旧法の条文番号になっている理由を同市の担当（まち整備部シティセールス課）に照会したところ、まさかの修正忘れであった。東北町条例は、改正法公布後に新規制定されたのであるが、空家等対策計画（7条）および協議会（8条）について、それぞれ旧法の条文（6条と7条）を規定している。事情を同町の担当（総務課）に照会したところ、同様であった。一部改正された奥尻町条例について同様の照会をしたが（地域政策課）、同様であった。東根市条例は、22条とすべきところを旧法14条としているが、これも同様であった（生活環境課）。これらは目立つ場所にある条文番号なのであるが、自治体法制執務においてはこういうこともあるのかと認識した。

¹²きわめて例外的かと思われるが、「所有者等」について、旧法3条に規定するものを用いて引用していたものを、改正法5条に修正した例がある（九重町条例、川越町条例）。

5 空家等対策計画への対応

改正法7条3～11項に新設された空家等活用促進区域（以下「促進区域」という。）という制度は、「目玉」のひとつである。もっとも、この制度の活用は任意であって、以下にみる管理不全空家等制度や支援法人制度のような義務的事務ではない。そのためか、促進区域に関する規定を設ける改正条例は見当たらなかった。国土交通省・総務省の調査（2024年3月31日時点）によれば、指定済みはなく、指定予定が44区域（32市町村）とされていた¹³。その後の調査により（2025年2月1日時点）、千葉県鎌ヶ谷市が2024年2月に設定していることが判明した¹⁴。茨城県桜川市も2025年1月に設定している。なお、筆者のヒアリングのかぎりでは、積極的な利用を考えている市町村は知りえなかった。

6 管理不全空家等への対応

（1）手続的対応

改正法13条が規定する管理不全空家等は、特定空家等になるのを未然防止するために設けられた新たなカテゴリーである。「空家等が適切な管理が行われていないことによりそのまま放置すれば特定空家等に該当することとなるおそれがある状態にある」（13条1項）と定義される。件数は、特定空家等よりも多いと推測されるため、認定の基準や手続が問題になる。対応は任意ではない。権限行使にあたっての裁量はあるけれども、事務をしないという選択肢はない¹⁵。

甲府市条例は、「法第13条に規定する措置に関すること。」を、改正法8条1項にもとづき設置する協議会の必要的審議事項にしている（7条2項1号）。改正法13条2項の勧告のみならず同条1項の指導についても諮問するのである。藤枝市条例（10条）とみやき町条例（7条2項）は、これを任意的諮問としている。必要的諮問とするにしても、世田谷区条例11条1号のように、対象を改正法13条2項の勧告に限定するのが、重要性や手続コストに鑑みれば現実的ではないだろうか。

うるま市条例は、管理不全空家等の判断のために認定基準を定め、改正法9条にもとづく調査を踏まえて判断をすると規定する（10条）。もっとも、これにとどまっている。審議会の意

¹³国土交通省・総務省調査「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6年3月31日時点）」（<https://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/content/001519053.pdf>）（最終閲覧2025年1月6日）参照。

¹⁴国土交通省調査「空家等活用促進区域指定済み市区町村一覧（令和6年8月1日時点：臨時調査）」（https://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/jutakukentiku_house_tk3_000035.html）（2025年1月6日最終閲覧）。

¹⁵逐条解説・前註（1）論文78頁では、この点に関する国土交通省の奇妙な認識を紹介している。

見聴取を義務的とするのは、特定空家等の認定であり、管理不全空家等の認定は職員だけでされるようである。

柏崎市条例は、改正法13条2項の勧告にあたって、管理不全空家等の所有者等に意見を述べる機会を与えるとする(6条)。従来から、特定空家等の所有者等に対しても同様の措置を規定したのを拡大したものである。こうした勧告は、住宅用地特例の適用除外につながることから、これを不利益処分と解して、行政手続法13条1項2号にもとづく弁明機会の付与を確認的に規定したということであろうか。処分性がないと解すると手続は不要になるが、裁判所がそうは解さない場合を考え、法的リスクの回避のための適切な対応である¹⁶。

京都市条例は、管理不全空家等および特定空家等の所有者等を確知できない場合に、①その所在地、②管理不全状態の内容、③管理不全状態を解消するために採るべき措置、④その他市長が必要と認める事項、を公表するとともに、②～④を記載した標識を現地に掲示することができるとしている(18条4項)。所有者等の情報収集のための措置である。

(2) 実体的対応

① 管理不全空家等に対する命令および代執行

以上は、手続的対応である。この点で、基本的に空家法の関係規定を条例に確認する「再掲型」の長和町条例は、実体的対応をする点で特徴的である。改正法13条2項の勧告をした管理不全空家等の所有者等に対して、同条例を根拠にして命令をし(13条)、さらには、行政代執行にもとづいて代執行ができるとするのである(14条)。

改正法13条が命令までを規定しなかったのは、同法22条が前提とする特定空家等のような状態になっていないために比例原則の観点からそこまでは踏み込めないという立法判断であると推測されるところ、この点について、「上書き」的な判断をしているといえる。管理不全空家等の状態において代執行をする必要性があるのか、疑問は残る。この論点に自覚的なのだろうか。代執行までは規定しないものの(しかし、行政代執行法にもとづく実施は可能である)、鹿児島市条例7条は、実質的に管理不全空家等に対して命令ができるとする。

② 危険除去措置

そのほかの実体的措置としては、函館市条例7条が、改正法13条2項の勧告を受けた管理不全空家等の所有者等に対して、措置の代行を市長に申し出ることができる規定する。有償委託を受けて市が除却することもあるのだろう。

会津若松市条例は、管理不全空家等(および特定空家等)に対する即時執行を規定する単独条例である。宮代町条例も同様である。いずれも新規制定である。

¹⁶ 逐条解説・前註(1)論文84～85頁参照。

③ 「さらに事前」のカテゴリーの創設

神戸市条例は、改正により、「管理不全類似空家等」というカテゴリーを新設した。旧条例時代から、類似空家等は、「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ものとして規則で定め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。ただし、国又は地方公共団体が所有し、又は管理するものを除く。」と定義されてきた（2条2項）。改正条例は、これを維持しつつ、上記カテゴリーを設けたのである。

類似空家等の具体的内容は、規則で定められる。そのひとつに、不使用が相当期間（空家法の空家等には「常態」であることが求められる。）にわたって継続している建築物等がある（2条1号）。改正法が管理不全空家等というカテゴリーを設けたことから、それとの整理をする必要があった。そこで、「適切な管理が行われていないことによりそのまま放置すれば特定類似空家等に該当することとなるおそれのある状態にあると認められる類似空家等」を管理不全類似空家等として、独自に指導・勧告ができるようにしたのである（10条）。不使用期間の短さゆえに類似空家等とされたものを、「進化」の順でみれば、「類似空家等⇒管理不全類似空家等⇒管理不全空家等⇒特定空家等」となる¹⁷。

これに対して、2023年10月に改正された南あわじ市条例には、「準特定空家等」というカテゴリーが存置されている。その結果、「特定空家等>準特定空家等>管理不全空家等」という序列になった。管理不全空家等というカテゴリーが設けられたにもかかわらず、あえてこれを残したのは、それが管理不全空家等のなかに包含されるとしつつも、対応の優先度が高いことを示すためであろう。行政運用の実情に照らした合理的な措置である。

④ 立入調査権限の拡大

改正法9条1項は、空家等への立入りについて、22条にもとづき助言・指導、勧告、命令を検討するのに必要な限度において可能としている。その前提となるのは、管理不全空家等であるが、その状態がそれほど深刻でない場合には、22条にもとづく立入りはできないとも解される。この点に関して、藤枝市条例は、「法第13条……の規定の施行に必要な限りにおいて」とし（8条2項）、その拒否を過料に処すとしている（19条）。改正法が立ち入ることができる場合を拡大するのであれば、「上書き」的な判断である。

罰則は規定しないものの、みやき町条例は、管理不全空家等に対する措置を改正法13条に定めるところにより行うと同条を再掲するが（7条1項）、「空家等に関し、この条例の施行のために必要な調査（以下「立入調査等」という。）を行うことができる。」と規定する（6条1

¹⁷もっとも、非使用期間の短さ（「常態」でなく「相当期間」）ゆえに類似空家等と分類されただけであれば、その後の時間の経過により常態的不使用となるため、管理不全類似空家等の段階を飛ばして、管理不全空家等と認定されるだろう。

項)。上記のように、改正法は、22条との関係でのみ敷地内立入調査を可能としていることから、ここでも、「上書き」的判断を踏まえた「追加的対応」を条例により可能としている。特定空家等に至らない状態の空家等に対して立入調査ができると規定する条例は多くみられる（朝来市、海老名市、岡谷市、越谷市、藤枝市、南九州市、宮代町、与論町、篠栗町、高島町、東北町、九重町、朝日村、井川町）¹⁸。空家等に対する緊急安全措置の実施に限定して認める条例もある（福知山市）。東根市条例は、改正法14条が規定する民法の特例を用いるために立入調査を認めるとする点で特徴的である（8条1項）。改正法9条1項が立入調査可能な場合を限定していることの正当性が揺らいでいる。

⑤ その他

管理不全空家等に直接関係するのではないが、空家法再掲型の日野市条例は、管理不全空家等に対する改正法13条1項の指導の前に、「市長は、空家等が適切に管理されていないことを確認したときは、当該空家等の所有者等の事情を把握するとともに、当該所有者等が空家等を適切に管理できるように、当該空家等の状況の伝達及び助言に努めなければならない。」（9条3項）と規定する。管理不全空家というカテゴリーが設けられたのは、「より早期の対応」をするためであったが、日野市条例は、さらに先をいっている。

南あわじ市条例は、旧条例に規定されていた「準特定空家等」という概念を維持している。管理不全空家等というカテゴリーは、こうした早期対応の条例取組に学んで創設されたのであるから、これを削除して改正法を利用してよいように思われるが、あえて維持しているのは、管理不全空家等のうち「より特定空家等に近い状態」にあるものを捕捉する趣旨だろうか。改正法の用語例として、管理不全空家等も用いられている。しかし、改正法との関係が明記されていないため、きわめてわかりにくい状態になっている。新規制定である清瀬市条例は、管理不全空家等に対する指導・勧告を規定するが（6条）、改正法13条にもとづく措置を確認的に再掲したのか、独自のカテゴリーを創設したのか、わかりにくい状態になっている。

7 支援法人の指定

支援法人の指定に対する姿勢は、市町村によって多様である。現在のところ改正法23条の

¹⁸後述のように、「空家等」「特定空家等」と規定していながら空家法2条1項、2項のそれであると明記しない条例、「空き家等」「特定空き家等」と規定して実質的には空家法のそれを意味している条例があるが、ここでは、規定ぶりから判断して法定のものを意味しているものと解して整理する。法定外の対象を意味するのが明確な条例（和泉市、鹿児島市、神戸市、吹田市）、空家法との関係がまったくうかがわれない条例（大牟田市、大町町、小布施町）は除外した。

指定に関する審査基準として、「方針が決定されるまでの間は指定しない」という趣旨を定める例が大半であるなか¹⁹、これを積極的に活用する方針を条例で規定する例もある。

米原市条例は、定義のなかに「支援法人」をあげる（2条7号）。そこでは、改正法23条にある定義がほぼそのまま引用されている。そのうえで、「市、市民等、空家等の所有者等、事業者、支援法人、市民自治組織および市民活動団体等は、この条例の目的を達成するため、相互にその役割を理解し、連携し、および協力するものとする。」（8条）と明記する。支援法人は、市にとっての協力団体・連携主体としても、積極的に規定されている（6条、18条²⁰）。米原市は、改正法23条の指定に関して、「米原市空家等管理活用支援法人の指定等に関する事務取扱要綱」を改正条例公布日にあわせて告示した。その内容は、国土交通省が作成した『空家等管理活用支援法人の指定等の手引き』に「参考」として添付されたものに準拠している。このように踏み込んだ規定ぶりになっているのは、かねてより連携協定を締結して活動をしてもらっていた複数の団体を支援法人として指定する方針があるからである。

南あわじ市条例は、改正法23条の支援法人を指定したときは、25～26条にもとづきこれを監督し、情報提供をするという規定を特に設けている（16条）。確認的再掲であるが、米原市条例ほどの積極さは感じない。ウェブサイトを開覧しても、支援法人に関する特段の情報はアップされていない。全体として空家法の再掲型となっている加東市条例や大槌町条例も同様である。

8 民法の特例

改正法14条は、「民法の特例」を新たに規定した。不在者財産管理人制度（民法25条1項）、相続財産清算人制度（同法952条第1項）、所有者不明建物管理命令制度（同法264条の8）、管理不全土地管理命令制度（同法264条の9）の利用に関し、「市町村長」に対して特別かつ明示的に請求権を与えたのである²¹。

市町村との関係では、改正法のこの規定だけで十分なところ、米原市条例15条1項および3～4項は、その旨を再掲している点で特徴的である。積極的な利用をする意思を表明したものと見える。さらに、同条2項は、空家等の敷地が所有者不明状態にある場合には、同じく特例

¹⁹北村喜宣「支援法人指定処分に関する審査基準の作成動向：改正空家法施行2か月後の定点観測」北村・前註（1）書第7章参照。

²⁰米原市条例18条は、特段の対象限定のない「事業者」「市民活動団体等」に対しても、「特定空家等の所在地およびその内容に関する情報を……提供し」とするが、守秘義務との関係が気になる。照会したところ、「出して差し支えない情報を出す」とのことであった。

²¹改正制度の解説として、潮見佳男＋千葉恵美子＋松尾弘＋山野目明夫（編）『詳解改正民法・改正不登法・相続土地国庫帰属法』（商事法務、2023年）、山野目章夫＋佐久間毅（編）『解説民法・不動産登記法（所有者不明土地関係）改正のポイント』（有斐閣、2023年）参照。改正法との関係では、逐条解説・前註（1）論文89頁以下参照。

を規定する「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法」42条2項にもとづき、所有者不明土地管理命令制度（民法264条の2）の利用を規定する。法律においては、「……することができる。」とされているところ、上記諸措置に関しては「……行うものとする。」というように効果裁量を否定し、「特に必要」という要件の絞りはあるものの、一步踏み込んだ規定ぶりになっている。民法の特例に関する規定を持つ条例の多くは、改正法と同様に、「……することができる。」としているが（例：福崎町条例）、米原市では、改正前の条例にもそのような規定があったために、これを継承したのである。

日野市条例13条は、「相続人不明時等の措置」という見出しのもと、市長が所有者等に対して講じるよう努めなければならない措置として、民法25条1項、264条の8第1項、952条1項に関する「情報の提供、助言その他の必要な措置」を規定する。所有者不明建物管理命令制度（同法264条の8）、管理不全土地管理命令制度（同法264条の9）については触れていない²²。13条は、改正条例公布の日から施行されている。

9 組織

海老名市条例は、旧条例で規定されていた「空き家等対策審議会」に関する規定（11～13条）を削除する改正をした。そのうえで、同日公布で、海老名市空き家等対策協議会条例を制定している。旧条例のもとでは、地方自治法138条の4第3項にもとづく附属機関と整理していたが、その根拠を改正法8条1項とした。所掌事務の明記や委員の秘密保持義務などが新たに規定されている。このような対応をした理由は、「令和5年3月に海老名市空き家等対策計画を改定し、増加する空き家や周辺へ悪影響を及ぼすような空き家、いわゆる特定空き家等へのさらなる対策や実行体制の整備を図ることとさせていただきます。その体制整備の一環として、既存の海老名市空き家等対策審議会を空き家等対策の推進に関する特別措置法に基づく法定の協議会である海老名市空き家等対策協議会へ移行するために、協議会の設置条例を制定いたしたいものでございます。」と説明されている²³。

柏崎市条例は、附属機関に関する規定を充実させている。空き家等対策推進協議会を改正法8条1項にもとづく協議会と位置づけたうえでその設置を定め、「空き家等対策計画策定・事業実施委員会」と「管理不全空き家等及び特定空き家等審議会」の2つを設置するとしているのである（8

²² 日野市は、2023年6月、東京地方裁判所立川支部に対して、市長が所有者土地管理命令および所有者不明建物管理命令の申立てをした。同年10月、同支部は命令を発令し、それを受けて、同市は管理人（弁護士）と調整をして、土地建物は売却され、事案は解決した（<http://www.city.hino.lg/press/1024967/1025533.html>）。これは、条例13条にもとづく措置と整理されている。

²³ 海老名市議会経済建設常任委員会会議録（2023年6月9日）[住宅まちづくり課長・得田悟志]。

条)。部会名までを条例事項とする例はめずらしい。

10 施行日

改正条例の施行日については、附則で規定されるのが通例である。これには、いくつかのパターンがある。

第1は、「公布の日から施行」とするものである。改正法施行後に改正・公布された条例の多くがこの方式をとる（例：函館市、岡谷市、清瀬市、米原市、吹田市、藤枝市、神戸市、日向市、小林市、津別町、三種町、大網白里町、白子町、多度津町、長洲町、周防大島町、西粟倉村、須恵町、篠栗町）。猶予期間が必要と考える場合には、若干の間隔をあけるものもある（例：周南市）。

第2は、改正法の施行日に合わせるものである。改正法の施行日は、「公布の日から起算して六月を超えない範囲内において政令で定める日」とされている（附則1項）。「空家等対策の推進に関する特別措置法の一部を改正する法律の施行期日を定める政令」が制定されたのは、2023年11月17日であった。上記のように、「遅くとも2023年12月13日」であり、おそらくそうであろうと予想されていたけれども、政令はなかなか制定されなかった。このため、9～10月に開催される第3回定例会で審議された改正条例においては、「この条例は、空き家等対策の推進に関する特別措置法の一部を改正する法律（令和5年法律第50号）の施行の日から施行する。」とせざるをえなかったのである（例：稚内市、七尾市、大垣市、奥尻町、福知山市、川越町、合志町、与論町、本庄市）²⁴。「この条例は、空家等対策の推進に関する特別措置法の一部を改正する法律（令和5年法律第50号）附則第1条の政令で定める日（以下「施行日」という。）から施行する。」と規定するものもある（例：日野市）。「この条例は、規則で定める日から施行する。」として、改正条例公布後に改正法施行日の情報を得て、規則で2023年12月13日としたところもある（例：世田谷区、鹿児島市、朝来市）。改正法施行日に公布された留萌市条例、みやき町条例は、「公布の日から施行」である。

一方、政令が制定された日以降かつ改正法の施行日以前に改正された条例で規則委任をしていないものにおいて、改正法の施行日からの施行とされている（例：横浜市）。

第3は、改正法とは関係なく、独自の施行日を設けるものである。海老名市条例がその例で

²⁴2023年9月に制定された条例のなかには、改正法の施行日または同条例の公布の日の「いずれか遅い日から施行する。」とするものがある（例：北秋田市条例、取手市条例、富山市条例、甲府市条例）。改正法施行日の方が遅くなるのは改正条例可決時には明白であったと思われるが、慎重を期したのであろうか。なお、同一の文言になっているのは、改正法成立後に国土交通省からの指示があったからのようである。朝日村条例は、改正法施行直後に公布されたが（2023年12月15日）、それにもかかわらず、改正法施行日（同年同月13日）から施行するというように、形式的には「遡及的施行」となっている。「公布の日から施行」としてよかった。

あるが、公布日は2023年6月19日であった。一部改正条例案の可決日は6月9日であったが、これは、改正法の公布日である6月14日の前である。改正条例と同日に公布された海老名市空家等対策協議会条例には、「法第7条第1項に規定する空家等対策計画」という表記がある。改正法は6月7日に参議院本会議で可決され成立しているものの、その公布日以前に、結果的には、改正法を「先取り」した条項番号を盛り込んだものになっている。新規条例の場合には、(長短様々であるが、) 猶予期間を設けたうえで施行日を定めているものが多い(例：三田市、中野市、あわら市、宮代町、三次市、大槌町、錦町、鏡石町、氷川町)。

11 旧条例の課題への対応

筆者は、改正法以前の空き家条例の問題点について、具体的に指摘していた²⁵。そのひとつが、空家法という「空家等」「特定空家等」のつもりで定義を規定しているけれども、それを示す規定ぶりになっていないために、結果的に独立条例としての概念になってしまっており、それに対して空家法を適用するという不整合があるという点であった。今回、検討した条例のなかには、まだ対応がされていないものがあつた(例：弘前市、旭市、甲府市、海老名市、岡谷市、小矢部市、朝来市、七尾市、新見市、宇和島市、南九州市、三種町、朝日村)²⁶。適切な対応を期待したい。

改正法を受けた対応というわけではないが、旧条例時代からある内容についてもみておこう。「緊急安全措置」「応急的危険回避措置」などと称される即時執行に関して、筆者は、たんに「所有者の負担とする」「費用を徴収することができる」と規定するだけでは債権発生しないと指摘していた。この点については、ほとんどの条例が対応していないなかで、山鹿市条例は、「市長は……当該措置に要した費用の全部又は一部の納付を命ずることができる。」と適切に規定している(6条2項)²⁷。一方、横浜市条例は、命令を規定していない。それにもかかわらず、こうした費用を地方自治法231条の3第1項に規定する歳入とすると整理するが(8条5項)、なぜそ

²⁵北村・前註(3)論文118～120頁参照。

²⁶三種町条例や大槌町条例は、新規制定であるのに、そのように規定してしまっている。弘前市条例について、ヒアリング調査をした。同条例は、旧法以前に制定されたため(2014年9月29日公布)、空家法との関係は規定されていない。その後、2017年と2018年に改正されているが、規定は維持されたままであつた。そして、改正法後の改正においても対応がされなかつた。運用においては、「空き家」に関しては条例を封印し、空家法を適用しているという(条例対象の「空き地」に関しては、条例を適用)。そうであれば、条例を全部改正すればよいように思うのであるが、そうは簡単にいかない「お役所事情」があるのだろう。

²⁷藤枝市条例11条3項も、命令規定を設けている。市条例は、緊急安全措置について、「実際に要した費用の額及びその納期限を定め、所有者に対し、文書をもって納付を命令しなければならない。」と規定する(9条4項)。もっとも、同条例は、所有者等の同意を前提としているから、当該措置の委託契約が締結されることになる。そうであれば、命令は不要であるように思われる。「所有者等の同意を得て」(9条1項)を削除すれば一貫する。

う解しうるのか不明である²⁸。

12 新規条例にみられる特徴的な規定

改正法の定義をほぼそのまま用いながら、それを意味するという、いわゆる「ピン止め」をしないがゆえに、期せずして別の概念になってしまっているという問題は、新規条例にもみられる（大槌町、錦町）。この点、須恵町条例は、空家等および特定空家等との関係で、「法定外空家等」（2条2号）、「特定法定外空家等」（2条6号）として、対象を明確に区別している。一方、管理不全空家等は定義をせず、「管理不全な状態」として具体的な状態を独自に規定している点で特徴的である（2条7号ア～ク）。

留萌市条例は、基本的には、空家法の条文を再掲するタイプである。「法〇条の規定により」とする。改正法22条9項の緩和代執行については問題はないが、同条10項の略式代執行について、これを規定する条例11条2項に「法第22条第10項の規定により」という文言がないため、外形的には、条例独自の略式代執行を特定空家等に対して行うという意味不明の状態になってしまっている。

宍粟市条例は、「空き家等」「特定空き家等」「管理不全空き家等」として、改正法の空家等、特定空家等、管理不全空家等を内包する概念を置いている。条例独自の対象は、部分居住されている長屋や共同住宅である。同条例は、これらに対して、「法第9条の規定を準用する。」（3条）とする。そうすると、敷地内立入調査も可能となるが、前述のように、改正法9条1項は、特定空家等に限定してこれを認めている。形式的には、空家等と管理不全空家等に関して、改正法を上書きしているが、その認識はあるのだろうか。緊急安全措置という即時執行の費用に関して、「法第22条第12項の規定の例により徴収する。」（6条3項）とする。これは、行政代執行法5～6条の規定より強制徴収公債権として国税滞納処分の例により徴収するというのである。そのほかにも、改正法9条2項にもとづく報告徴収や立入調査の拒否に対して、同法30条2項が20万円以下の過料を定めているにもかかわらず、条例独自に5万円以下の過料に処すとする（10条1号）。条例独自の特定空き家等（長屋・共同住宅の住戸部分）に対する命令について、「法第22条第1項から第14項までの規定を準用する。」とする（5条1項）。緩和代執行、略式代執行、特別緊急代執行も独自条例のもとで規定できるという整理である。法律を準

²⁸ 三田市条例4条5項も、同様の規定となっている。宇那木正寛「空家対策と代執行①」自治体法務研究55号（2018年）86頁以下・96頁は、行政代執行法5条にもとづく納付命令は同法2条により発生した債権の内容について公定力を付与し、徴収を容易にする手続的処分にすぎないという。しかし、なぜ債権が発生するかの説明がされていない。まさか行政代執行をもって民法697条の事務管理とみるというわけではないだろう。こうした整理を否定した裁判例として、名古屋高金沢支判令和4年12月7日判時2600号50頁参照。

用しても命令の根拠は法律ではなくあくまで独立条例であるが、それにもかかわらず、宍粟市行政手続条例が適用除外されている。若干の混乱もあるように見えるが、相当に大胆な法解釈がされている。

13 改正法以前からの条例を存置することの問題

改正法が施行されたにもかかわらず、従前から制定されている空き家条例を改正せずに存置している市町村もある。その意図は、必ずしも明らかではないが、この場合には、調整がされない結果として、「予期せぬ矛盾」が発生する可能性がある。一例をあげておこう。

2021年に制定された「秦野市空家等の適正管理に関する条例」は、まだ改正されていない。同条例10条は、「市長は、第6条の指導、第7条の勧告並びに第8条第1項及び前条の処置に必要な限度において、職員等を空家等に立ち入らせ、必要な調査（以下この条及び第12条において「立入調査」という。）を行わせることができる。」と規定している。引用されている6条の規定は、「市長は、空家等（法第2条第2項に規定する特定空家等を除く。次条において同じ。）について、管理不全状態を所有者等により改善する必要があるときは、その所有者等に対して、必要な処置をとるよう指導をすることができる。」である。指導ができる対象は、特定空家等以外の空家等であるが、改正法のもとでは、管理不全空家等が含まれる。9条によれば、そのための立入調査は可能である。ところが、改正法9条2項は、同法13条にもとづく管理不全空家等への対応のための立入調査は認めていない。改正されていない現行条例のもとでは、形式的にみれば、「空家法ではできないとしている対象への立入調査を可能としている」結果になる。この点を同市に照会したところ、条例10条にもとづく立入調査ができるのは、改正法13条の管理不全空家等とは別のものと回答された。「法第12条以上・法第13条未満の状態にある空家等」を対象とすると言うのである。要するに、空家法とは別の独立条例であるから、その履行確保についてはフル装備の仕組みを設ける必要があるところ、そのなかに立入調査も含まれるということになる。

形式的にみるならば、条例は比例原則に違反しているという評価も可能であろう。しかし、これは条例の後から改正法が制定されたことにより生じた問題であるし、立入調査忌避に対しては間接強制措置も設けられていないから²⁹、行政指導規定である。そのかぎりにおいて、違法性を議論する必要性は乏しい。

²⁹ 秦野市の条例において立入調査が規定される場合、その忌避に対する措置としては、罰則を設けるもの（例：秦野市地下水保全条例77条3号、秦野市土地の埋立て等の規制に関する条例27条3号）もあれば、そうでないもの（例：秦野市みどり条例、秦野市廃棄物の処理及び清掃に関する条例）もある。



調査研究委員会名簿

令和6年度
「空家等対策をめぐる自治体の対応と今後の課題に関する調査研究」
研究会名簿

委員長

北村 喜宣 上智大学法学部 教授

委員

野澤 千絵 明治大学政治経済学部 教授

伊藤 栄寿 法政大学法学部 教授

鋸持 麻衣 関東学院大学法学部 准教授

平林 敬語 弁護士

千葉 妙子 世田谷区防災街づくり担当部建築安全課空家・老朽建築物対策担当

廣澤 英治 一般財団法人 地方自治研究機構 常務理事

三輪 和夫 一般財団法人 地方自治研究機構 理事長

事務局

日向 和史 一般財団法人 地方自治研究機構 調査研究部長 兼 総務部長

黒澤 友博 一般財団法人 地方自治研究機構 法制執務部長 兼 研修部長

久保田 淳 一般財団法人 地方自治研究機構 研究員

尾野 千明 一般財団法人 地方自治研究機構 研究員

植田 暁子 株式会社ぎょうせい クリエイティブ事業部

(順不同)

空家等対策をめぐる自治体の対応と
今後の課題に関する調査研究
—令和7年3月発行—

一般財団法人 地方自治研究機構

〒104-0061

東京都中央区銀座 7-14-16 太陽銀座ビル 2階

TEL 03-5148-0661 (代表)