



空き家条例と空家法：「空き家問題」という定義と 近隣外部性への焦点化をめぐって（特集 空き家問題 の新展開）

角松，生史

(Citation)

都市政策, 164:13-21

(Issue Date)

2016-07

(Resource Type)

departmental bulletin paper

(Version)

Version of Record

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/90003984>



空き家条例と空家法―「空き家問題」という定義と近隣外部性への焦点化をめぐって

「神戸市空家等対策計画の作成に関する協議会」委員

神戸大学大学院法学研究科教授

角 松 生 史

1 「社会問題」としての「空き家問題」の登場

「平成25年住宅・土地統計調査報告」¹⁾(総務省統計局)によると、2013年10月1日現在の我が国の空き家数は約820万戸(総住宅数の13.5%)と、これまでの最高を記録した。5年前と比較すると、一戸建の空き家が著しく増加し(50万戸(79%))、そのほとんどは「その他空き家」、つまり「賃貸用の住宅」「売却用の住宅」「二次的住宅」(別荘等)以外の住宅に分類される²⁾³⁾。

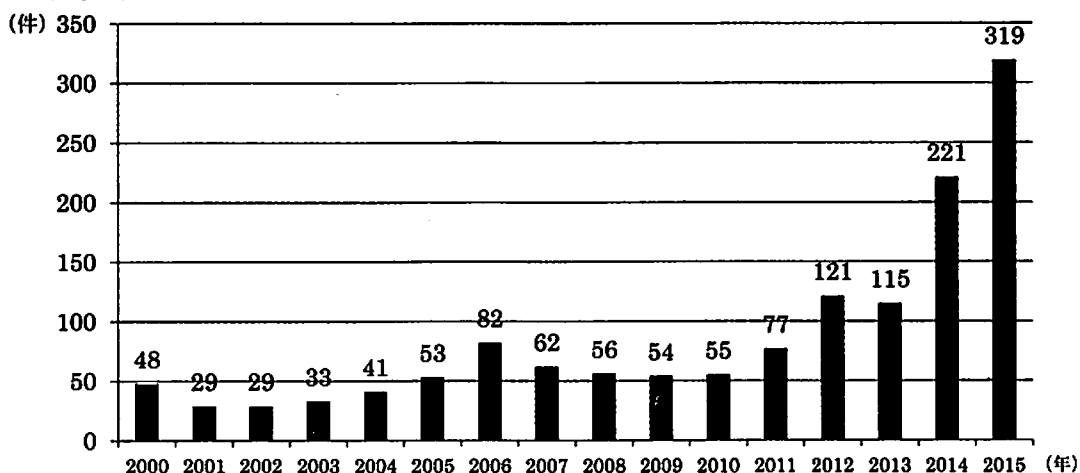
空き家に対する社会的関心も高まっている。

国土交通省「平成26年度土地問題に関する国民の意識調査」では、「日頃、身近に感じる土地問題(複数回答)として「空き家・空き地や閉鎖された店舗などが目立つこと」をあげたものが50.2%に至っている⁴⁾。

このような状況に対応し、所沢市「空き家等の適正管理に関する条例」(2010年)をトリガーとして⁵⁾、各地の自治体が続々と空き家対策条例を制定した⁶⁾。2014年には、議員立法により「空家⁷⁾等対策の推進に関する特別措置法」(以下「空家法」という)が成立し、2015年5月から完全施行されている。

この問題それ自体は、決して新しくないだ

【図】朝日新聞データベース「聞蔵」 「空き家+対策」で検索した際のヒット件数(暦年毎)



ろう。所沢市条例以前から各地の自治体には空き家に関連する多くの苦情が持ち込まれていたことと推測されるが、それに行政が対応すべき法的根拠や手法は明確でなかった⁸⁾。後に見るように、空き家対策が相隣・財産的利害調整の側面をも有する以上、「近隣トラブル」の延長としても理解されうる問題であり、自治体が対処すべきだということは自明ではない。しかし、所沢市条例の制定とその波及効果⁹⁾は、空き家が「社会問題」¹⁰⁾であるという認識を一般化し¹¹⁾、それがさらなる条例制定や空家法へと結びつくフィードバックが生じたものと考えられる。このような過程に規定されて、この社会問題は「空き家問題」と「定義」され、そしてそれに対する法的対処においては、近隣外部性に焦点が当てられることになる¹²⁾。

2 自主条例による対処と空家法の制定

2.1 建築基準法による対処の限界

上述のように、社会問題として浮上した「空き家問題」に対して、多くの地方公共団体は自主条例による対処を選択した。背景にあったのは、既存の法令による対処の限界であろう。ここでは建築基準法（以下「建基法」という）との関係のみについて検討する。

建基法9条は、建築基準法令の規定に違反した建築物に対する是正措置命令の制度を定めている。既存不適格の保護（3条②項）を受ける建築物に対してはこの規定は適用できないが、建築時点における建築基準法令の規定は適用されるわけであるから、完成当時適法であった建築物が時間の経過によってそれら法令の規定に違反するに至った場合は、除却等の是正措置を命じうることになる¹³⁾。

もっとも、そのような建築基準法令違反が

どのようにして発見・確定されうるかは、また別問題である。建基法は、基本的には建築物の建築（新築のみならず増築、改築、又は移転を含む（2条③項））および大規模修繕等の際に必要とされる建築確認（6条）のタイミングをとらえて適法性をチェックする仕組みに大きく依存している。もちろん完成後においても、建築物を「適法な状態に維持する」努力義務（8条）が所有者等に課され、立入検査権限も定められているが（12条⑦項）¹⁴⁾、限られたリソースの中でこの権限を十分に行使することが難しいことは容易に予想できる。

また、既存不適格建築物については、「建築物の敷地、構造又は建築設備が……著しく保安上危険であり、又は著しく衛生上有害であると認める場合」には、除却等の措置命令が可能である（10条③項）¹⁵⁾。しかし、この「著しく保安上危険であり、又は著しく衛生上有害」という要件の抽象性から、運用が難しい面があった¹⁶⁾。

そしてそもそも、建築基準法9条・10条の権限は特定行政庁（2条35号）に与えられているものであるから、建築主事を置かない地方公共団体はこれらの権限を行使することができない。

多くの地方公共団体が、建築基準法による対処よりもむしろ、「空き家」に限定された自主条例の制定による対処を優先したのは、上記のような状況を背景としたものである¹⁷⁾。

2.2 自主条例による対処

このようにして各地の地方公共団体が制定した空き家対策条例であるが、その多くは、建築行政の基幹としての建築基準法から切り離され、あくまで「空き家」に限定された条例として制定されることになる。足立区「老朽家屋等の適正管理に関する条例」（2011年）のように居住の有無を問わず「危険な状態」

にのみ着目した条例¹⁸⁾もあるとはいえ、例外的なものに止まる。

また、空き家に対する実際の規制は、近隣にもたらす負の外部性に焦点を当てていた。所沢市条例において、措置の対象となる「管理不全な状態」は「老朽化若しくは台風等の自然災害により倒壊するおそれがある状態若しくは建築材等の飛散による危険な状態又は不特定者の侵入による火災若しくは犯罪が誘発されるおそれのある状態」(2条2項)と定義されている。このような焦点化は、他の条例においてもほぼ共通している。

2.3 自主条例の限界と空家法

しかし、自治体の自主条例によってとりうる措置にはさまざまな限界があった。それに対応して議員立法により成立したのが空家法である。以下、条例の限界と空家法によるそれら限界への対処を検討する。

第1に、所有者等の特定に関する問題である。不動産登記簿等の情報からは空き家所有者の氏名や所在を特定できないことが少なくないとされる。所有権保存登記・所有権移転登記がなされていない場合、古い建物でそもそも表示登記がなされていない場合¹⁹⁾、相続放棄・相続人不明の場合²⁰⁾などが指摘される。

この課題に対応して、空家法10条①項は、「固定資産税情報の課税その他の事務のために利用する目的で保有する情報」を空家法の施行のために内部で利用することを認める²¹⁾。固定資産税部局が独自の調査によって空き家の所有者等に関する情報を有している場合があるが、地方税法22条によって、このような個人情報の目的外利用は禁止されていた²²⁾。空家法10条①項・②項は、この制約を取り除くものである²³⁾。

第2に、自主条例が定める空き家対策の実効性確保措置には様々な類型があった。条例

に命令を定めた上で代執行まで踏み切る例²⁴⁾、命令は定めるが運用上代執行は予定しない例²⁵⁾、助言・指導・勧告のみとしてあくまで行政指導の枠内のみにとどめる例などさまざまなバリエーションがあった。命令に従わない者の氏名等の公表を定める例も多かった。

これに対して空家法14条は、特定空家等に対する措置として助言・指導(①項)、勧告(②項)、命令(③項)を明確に定め、とられるべき対応を標準化したことになる。公表については、命令をした場合における公示(⑩項)および標識設置(⑬項)を定めているが、国土交通省『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(2015年5月26日、以下「ガイドライン」)²⁶⁾は、その目的を「第三者に不測の損害を与えることを未然に防止する観点」と説明する²⁷⁾。所沢市条例等における公表が、名宛人の義務履行確保を目的とするいわゆる制裁的公表と考えられるのに対して、空家法における公示等は情報提供的公表として位置づけられているわけである。この場合、所有者等の住所氏名を公表対象に含めるかどうかについては、具体的事情に即した慎重な検討が必要である²⁸⁾。常に公表する運用をとると、一般予防を目的とした制裁となり法の趣旨を外れることになろうが、具体的な特定空家に関する案件処理上の必要から氏名等の公表が必要となる場合は、必ずしもそうとは言えない。なお、空家法の上記規定は、自主条例において制裁的公表を認める規定を設けることを禁止する趣旨とは解されないだろう。

第3に、自主条例が命令を定め、代執行を予定する場合でも、所有者等が特定されない場合には困難があった。調査を尽くしても所有者等が特定できない場合において代執行を可能にする略式代執行(例:建基法9条⑩項)²⁹⁾の規定は、法律によってしか置くことができ

ず、条例で定めることはできないと解されている³⁰⁾。

この限界に対応して、空家法14条⑩項は、「過失がなくてその措置が命ぜられるべき者を確知することができないとき」において略式代執行の規定をおいている。「ガイドライン」は、同項にいう「過失がなくて」とは「市町村長がその職務行為において通常要求される注意義務を履行したことを意味する」とした上で、「少なくとも、不動産登記簿情報等一般に公開されている情報や住民票情報等市町村が保有する情報、法第10条に基づく固定資産課税情報等を活用せずに所有者等を特定しようとした結果、所有者等を特定することができなかった場合にあっては、『過失がない』³¹⁾とは言い難い」としている³¹⁾。

第4に、固定資産税の問題である。居住用家屋の敷地については、固定資産税等が軽減される措置（住宅用地特例）があるが、空き家等の敷地についてもこの特例が引き続き適用されている場合があり、地価が高い地域では、空き家を放置するインセンティブとして機能していた。もっとも、住宅用地特例の対象になるのは「専ら人の居住の用に供する家屋……の敷地」（地方税法第349条の3の2）であるから、「人の居住の用に供されていると認められない家屋については、特例の適用を否定することも可能だったはずだが、「厳格な運用がされていない場合が多い」³³⁾」のが実情だったようである。

しかし、空家法制定後に行われた地方税法改正（2015年3月）で、空家法14条2項の勧告を受けた特定空き家等の敷地については、住宅用地特例の対象から明文で除外されることになり³⁴⁾、上記の問題の一部は解決したことになる。

さらに、2015年5月26日に「地方税法第349条の3の2の規定における住宅用地の認定に

ついて」（総務省通知（技術的助言））が改正された。改正通知によると、「家屋とは不動産登記法の建物とその意義を同じくするものである。したがって、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ず、現況がこうした状態にないものは家屋には該当しない」「賦課期日における当該家屋の使用若しくは管理の状況又は所有者等の状況等から客観的にみて、当該家屋について、構造上住宅と認められない状況にある場合、使用の見込みはなく取壊しを予定している場合又は居住の用に供するために必要な管理を怠っている場合等で今後人の居住の用に供される見込みがないと認められる場合には、住宅には該当しない」とされ、勧告を受けて「いない」家屋についても税務行政上の対応が変化する可能性がある。

3 「空き家問題」という定義と近隣外部性への焦点化

3.1 問題のフレーミング

1で述べたように、社会問題となった空き家対策は、まさに「空き家問題」として定義され、各地の地方公共団体の条例による対策も、多くの場合、「空き家」に限定されていた。そのような問題のフレーミングが、空家法にも引き継がれることになる。

第1に、「空家」かどうかは「建築物又はこれに附属する工作物」について判断される（空家法2条①項）。「ガイドライン」に対する意見募集手続における国土交通省住宅局／総務省地域力創造グループの回答（以下「パブコメ回答」という）³⁵⁾では、「長屋や共同住宅の一部の住戸が空き家等となっている物件」について、「建築物の一部のみが使用されていな

い場合には空家等に該当し（ない）」とされている³⁶⁾。「集合住宅については、現に居住している者がいない空部屋がほとんどであっても、一部でも現に居住している者がいる住戸がある限り、『空家等』には該当しない」³⁷⁾ ことになるのである。今後「空きマンション問題」が深刻になってくることが予想される³⁸⁾ が、空家法はこれに対処することが予定されていない。

第2に、「空家」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」ことが要件とされる（空家法2条①項）。総務省／国土交通省「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」³⁹⁾ は、この点を『「居住その他の使用がなされていない」ことが『常態である』とは、建築物等が長期間にわたって使用されていない状態をいい、例えば概ね年間を通して建築物等の使用実績がないことは1つの基準となると考えられる」とする。また、「パブコメ回答」は、「物置として利用している場合」について、「当該家屋を住居として使用するものではないものの、建築物として物品を保管する『物置』用に現に意図をもって使用されており『居住その他の使用』がなされていると考えられることから、一般に『空家等』には該当しない」⁴⁰⁾ とする。

確かにこれは、法文に忠実な解釈ではあるが、政策的合理性に関しては問題がある。建築物の所有者等の利益と近隣地権者・居住者の利益とが対立するこの問題構造の下で、現に当該家屋に「居住する」者がいる場合とそうではない場合は、確かに事柄の性質が大きく異なってくる。例えば居住者が物品を堆積させて近隣とトラブルになるいわゆる「ごみ屋敷」が「空家」に含まれないことは明らかである。原因者の生活再建等の福祉的支援も含むより多角的な対策が必要なこの問題であ

れば、空き家問題と区別して扱うことに十分な理由がある⁴¹⁾。人が居住している場合とそうでない場合において、措置の可否に関するカテゴリー的な相違を設けることには合理性があるだろう。

しかし、居住以外の「使用」については、必ずしもそうとは言えないと思われる。「空家」にあたらないとしてカテゴリー的に法の適用対象から外し、立入調査等も不可能にしてしまうのではなく、具体的な措置のレベル—空家法に則していうならば「特定空家」該当性—において、所有者の「使用」の利益と近隣に対する負の外部性とを比較衡量する方が、立法論的には妥当なのではないだろうか。また、少なくともおよそ経済的その他の合理性が認められないような「使用」については、空家法にいう「使用」にあたらないという解釈論も可能だと思われる⁴²⁾。

さて、「空き家問題」とフレーミングされたことにより、空家法の対象は、上に述べたように限定されることになった。しかし、当然のことではあるが、「パブコメ回答」は、『「空家等」に該当するか否かに関わらず、当該建築物等が建築基準法など他法令に基づく措置の対象となり得る場合に、その措置を活用することは妨げられません」と述べる⁴³⁾。もちろん、法令に違反しない限り、自主条例による対処も可能である。地方公共団体としては、空家法上の「空家」「特定空家」にあたらない建築物等について、既存の空き家条例により、あるいは新規条例を制定して対処していくことが考えられるだろう⁴⁴⁾。

3.2 近隣外部性への焦点化

また、2で述べたように、各地の自主条例や空家法は、空き家が近隣に及ぼす負の外部性に焦点化した対策を定めている。そのことは必然的に、相隣的・財産的利害調整に自治

体が関与することを意味する。「もともと私人間の利害調整なのになぜ行政が関与するのか」という問いを立てることが可能になるのである。

その問いに対する答えとして関与を正当化する根拠としては、第一に、「所有者の氏名・所在が不明な場合が多い空き家⁴⁵⁾に対して近隣居住者が民事訴訟を提起することの現実的困難」が考えられよう⁴⁶⁾。しかし、訴訟の相手方の特定が難しい事例は必ずしも空き家問題に限られないかもしれない。

第二に、生命・健康への被害の発生のおそれ等、行政の関与が従来から当然視されてきたような場合に、関与対象を限定することが考えられる。所沢市条例が措置の対象とする「管理不全な状態」⁴⁷⁾は、まさにこのような限定を伴っている。もっとも、関与対象を生命健康被害の発生のおそれがある場合に限定したとしても、関与自体が相隣的・財産的利害調整に影響を与えること⁴⁸⁾それ自体は変わらない。このような限定がどこまで有意味かは議論の余地があろう。

これに対して、空家法における「特定空家」は、「(1) そのまま放置すれば倒壊等著しく保安上危険となるおそれのある状態又は(2) 著しく衛生上有害となるおそれのある状態、(3) 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、(4) その他周辺の生活環境の保全を図るために放置することが不適切である状態(付番は引用者)」と、「景観」「生活環境」も含めていることが注目される。

特に(3)について言えば、単なる近隣外部性を超える要素を含むものである。「ガイドライン」は、(3) 該当性の判断に際して参考になる基準として、「適切な管理が行われていない結果、既存の景観に関するルールに著しく適合しない状態となっている」をあげ、そ

のような状態の例として「景観法に基づき景観計画を策定している場合において、当該景観計画に定める建築物又は工作物の形態意匠等の制限に著しく適合しない状態となっている」「景観法に基づき都市計画に景観地区を定めている場合において、当該都市計画に定める建築物の形態意匠等の制限に著しく適合しない、又は条例で定める工作物の形態意匠等の制限等に著しく適合しない状態となっている」「地域で定められた景観保全に係るルールに著しく適合しない状態となっている」を挙げる。景観法上の景観計画・景観地区といった公益的判断を含む要素⁴⁹⁾が判断基準の一部となっているのである。

もっとも空家法は、上記特定空家の4要件のうち(3)(4)の状態については、14条1項に掲げる必要な措置のうちで、除却については命ずることができないとしている。このことは、(3)(4)の状態については「建築物の全部除却によらなければ周辺の生活環境への悪影響を除却するという目的を達成することができない場合が想定しがたい」からだと説明される⁵⁰⁾。やや機械的な割り切りに過ぎる印象もある⁵¹⁾が、立法者による1つの政策判断ではある。いずれにせよ、(3)(4)の状態についても「修繕」や「一部分の除却」は可能とされている⁵²⁾のであり、地方公共団体としては、必要かつ合理的な範囲で積極的に措置をとっていくべきであろう。

4 むすびにかえて

空き家問題は、人口減少と都市縮退の時代の始まりにより顕在化してきたものであることは、改めて述べるまでもないだろう。国土構造・都市構造の変化のみならず法制度についてもそうである。上述の「建築確認……のタイミングをとらえて適法性をチェックする

仕組み」に⁵³⁾典型的に示されているように、日本の土地法・都市法も、「都市拡大の時代の問題に対応して整備されており、主として新たな開発や建築が始まる時点においてその内容をコントロールするように設計されている。そのため、流動せずにストック化した不動産の利用や管理水準が低下していく現象を十分にコントロールできるようになっていない」⁵⁴⁾のである。空き家問題は、「今日の日本社会で生じている土地・建物の過少利用問題」⁵⁵⁾の一部として考察されなければならない。

空き家問題において焦点が当てられる負の外部性は、従来典型的に想定されてきた「利用すること」がもたらす被害（例：工場が発生する煤煙・騒音）ではなく、「利用しないこと」がもたらす問題である。後者がもたらす負の外部性の発生を、空き家の維持管理費用または撤去費用を所有者に負担させることによって回避することが、制度設計上の目標となろう。建物が適切に利用されている状況では、これらの維持管理費用は、利用の便益を下回るか、あるいは利用すること自体が同時に管理機能を果たしてきた。「過少利用時代」においてそのような構造が崩れたことが、上のような制度的対処の必要性をもたらしていると考えられる。

また、空き家問題の背景に、「海外から見ると特異」な「使い捨て型」で中古住宅の比率が著しく低い日本の住宅市場の構造があることがしばしば指摘される⁵⁶⁾。「空き家が増加する現在でも年間80万戸ほどの住宅が新築されており……820万戸の空き家が存在する一方、新築住宅が作られ続けるという状況」⁵⁷⁾は、やはり歪なものと考えられるだろう⁵⁸⁾。

近隣外部性に着目したミクロ的な視点のみならず、国土構造的・経済政策的なマクロの視点も入れた広いパースペクティブの下に空き家を捉えていくことが、今後ますます求め

られていくのではないか。

* 本稿は、JSPS 科研費 26301008及び15H03290の助成を受けたものである。なお、本稿の内容の一部は、角松「トピックからはじめる法学入門Ⅱ空き家問題」法学教室427号（2016年）14-18頁と重複している。

- 1) 「住宅・土地統計調査」(住調)がどこまで実態を反映しているかについて問題提起したものとして、シンポジウム「空き家問題の本質と適正管理・事業化・地域活性」都市住宅学88号（2015年）80-92頁（82頁（宗健発言）、89頁（行武憲史発言））がある。
- 2) 「日本の住宅・土地—平成25年住宅・土地統計調査の解説」<http://www.stat.go.jp/data/jyutaku/2013/nihon.htm>
- 3) 上記「平成25年住宅・土地統計調査の解説」(前掲注(2))は、増加数における一戸建ての比率の高さに焦点を当てるが、他方で、空き家数(戸数)レベルで最も多い空き家の種類は共同住宅(471万戸、57.5%)である。共同住宅の場合、「その他空き家」(71万戸)の比率が比較的低く、「賃貸用の住宅」(375万戸)の比率が高いが、この「賃貸用」という位置づけに現実の市場性の裏付けがあるとは限らないだろう。なお、平成25年住調から推計した共同住宅の空き家についての分析として参照、http://www.stat.go.jp/data/jyutaku/2013/tokubetu_2.htm
- 4) <http://tochi.mlit.go.jp/shoyuu-riyou/kokumin-ishiki> 50.2%というこの数値は、同 web ページで公開されている平成18年度以降の調査ではもっとも高い値となっている。
- 5) 先行する条例として「長万部町空き地及び空き家等の環境保全に関する条例」(1998年)があるが、この時点ではトリガーとはなりえなかったようである。参照、北村喜宣/米山秀隆/岡田博史編『空き家対策の実務』(有斐閣、2016年、以下「実務」という)9頁(北村)
- 6) 2014年10月の時点で、401の地方公共団体が空き家対策条例を制定していたとされる。自由民主党空き家対策推進議員連盟編著『空家等対策特別措置法の解説』(2015年、大成出版社、以下「解説」という)3頁。「前代未聞の条例伝播現象」と評されるところである(北村喜宣「空き家の不適正管理と行政法」法社会学81号(2015年)76-90頁(79頁))。
- 7) 「空家」という表記について参照、北村喜宣「空家等対策の推進に関する特別措置法」法学教室419号(2015年)55-64頁(55頁注(1))。本稿では空家法上の概念については「空家」、それ以外については「空き家」と表記する。
- 8) 北村喜宣「空き家適正管理条例の法政策的論点」都

- 市住宅学80号(2013年)8-12頁(8頁)
- 9) 自治体政策の相互参照による波及とそれによる緩やかな政策革新について、伊藤修一郎『自治体発の政策革新』(木鐸社、2006年)26-40頁。さらに参照、伊藤『自治体政策過程の動態』(慶應義塾大学出版会、2002年)
- 10) J.I キッセ/M.B. スペクター『社会問題の構築—ラベリング理論を超えて』(村上直之他訳、マルジュ社、1990年(原著1977年))は、社会学者の分析対象としての「社会問題」を「社会のメンバーが、ある想定された状態を社会問題と定義する過程」としての「クレイム申し立て活動」(クレイムを申し立て、苦情を述べ、状態の変更を要求する活動)として捉える(119-128頁)。
- 11) 「図」は朝日新聞記事データベース「聞蔵」を「空き家+対策」で検索した際の暦年毎のヒット件数を示す。漸増傾向から、2011/12年を境とした急増傾向への変化を読み取ることできよう。
- 12) このような社会問題の「定義」と「焦点化」は、2000年代に入って突如法的観点からの注目を浴びた景観問題および「景観利益」概念の場合と類似する。参照、角松『「景観利益」概念の位相」新世代法政策学研究第20号(2013年)273-306頁(特に273-277頁、294-296頁)
- 13) 参照、国土交通省「既存不適格建築物に係る是正命令制度に関するガイドライン」(<http://www.mlit.go.jp/common/001093989.pdf>) 4頁は、是正命令が可能な場合の具体例を挙げる。参照、『逐条解説建築基準法』(ぎょうせい、2012年)130頁
- 14) 同項は「住居に立ち入る場合においては、あらかじめその居住者の承諾を得なければならない」と定めるが、「居住その他の使用がなされていないことが常態である」(参考、空家法2条)空き家については、この点は問題にならないはずである(『解説』104頁)。しかし、そのためには、立入調査以前に空き家であることの認定が必要になることになる。
- 15) 2005年改正によって挿入された建基法10条①項・②項は、劇場、映画館等の特殊建築物や一定規模以上の事務所等については、「現に」著しく保安上危険又は著しく衛生上有害となっていないなくても、「おそれ」の段階で措置の勧告(①項)及び命令(②項)を定めているが、これら特殊建築物等に該当する空き家は必ずしも多くないだろう。
- 16) 前掲「既存不適格建築物に係る是正命令制度に関するガイドライン」(前掲注(13))は、この状況に鑑み、同条についての「考え方を整理」したものである(4頁)。参照、北村・前掲注(8)、9頁
- 17) 空き家条例の嚆矢となった所沢市は、特定行政庁としての権限を有していたにもかかわらず自主条例を制

定したものである。ただし、建基法上の権限を活用しやすくなることを目的として制定された条例もあった。2015年全部改正以前の「市川市空き家等の適正管理に関する条例」(2012年)はそのような例である。北村・前掲注(8)、9頁は、このような類型を「法律実施条例」と呼ぶ。また、神戸市は、「建築物の安全性の確保等に関する条例」を2013年に改正し、老朽危険家屋等に対する措置に関する規定(55条以下)を追加したが、条例に基づく対処と建基法に基づく対処を並行して行うことが前提とされている。

- 18) 前掲注(17)で紹介した神戸市条例も同様である。
- 19) 『実務』107頁(文山達昭)
- 20) 齊藤広子「空き家問題予防・解消のための不動産制度上の課題」日本不動産学会誌28巻3号(2014年)24-31頁(27頁)
- 21) 空家法10条②項は、都と特別区の関係(「内部」とは言えない)において同様の規定を置く。
- 22) 『解説』114頁。ただし、利用可能と解する見解もあった。北村喜宣「空き家の不適正管理と行政法」法社会学81号(2015年)76-90頁(83頁)
- 23) とはいえ、当然ながら固定資産税部局も情報を有しない場合があることに加え、「この法律の施行のために必要な限度」への限定による限界もある。『実務』109頁(文山達昭)
- 24) 実際に除却の代執行を行った自治体の例として、『実務』12頁(北村喜宣)
- 25) 所沢市はそのような姿勢をとっていたようである。北村喜宣「空き家対策の自治体政策法務(1)」自治研究88巻7号(2012年)21-47頁(36頁)
- 26) http://www.mlit.go.jp/report/press/house03_hh_000100.html
- 27) 同様の規定を置く建築基準法9条⑬項・⑭項についても同じような説明がとられている(『逐条解説建築基準法』(前掲注(13))・122頁)。
- 28) 『実務』131頁(文山達昭)は「建築基準法違反について多くの特定行政庁がそうしているように、個々の事案の実情などに応じて、公表の要否を判断するべき」とする。
- 29) 阿部泰隆『行政法解釈学Ⅰ』(有斐閣、2008年)575頁。宇賀克也『行政法概説Ⅰ(第5版)』(有斐閣、2013年)228頁は「簡易代執行」と呼ぶ。
- 30) 行政代執行法1条は「行政上の義務の履行確保に関しては、別に法律で定めるものを除いては、この法律の定めるところによる」と定めているが、略式代執行の規定は「行政上の義務の履行確保」の新たな手段を定めることになり、また同法1条にいう「法律」は2条以下とは異なり、条例を含まないと解されるからである。塩野宏『行政法Ⅰ(第6版)』(有斐閣、2015年)253頁。もっとも、現実には、条例によるそのような

立法例が少なからず存在するようである。参照、南川和宣「空き家対策条例の制定にかかる行政法上の問題点」臨床法務研究13号79-96頁(90-91頁)

31) 参照、「ガイドライン」17-18頁

32) これに加えて、空家法14条⑨項は、行政代執行法2条が定める代執行の要件である「他の手段によつてその履行を確保することが困難」であること(補充性)、「その不履行を放置することが著しく公益に反すること(公益性)を不要とし、要件を緩和している(建基法9条⑫項等にならった規定である)。命令不履行の場合は代執行まで行うことがむしろ原則とされたことになる(『実務』42頁(北村喜宣)は「ほぼ義務的に実施されると考えるのが制度趣旨にかなう」とする)。

33) 『実務』13頁(北村喜宣)

34) この点に着目して、勧告を行政処分とみなす解釈もありえないではない(医療法に基づく病院開設中止勧告について処分性を認めた最判2005・7・15民集59巻6号1661頁との比較が可能である)。仮に行政処分だとすると、空家法14条3項に基づく命令について行政手続法第3章の規定を適用除外した14条13項の射程外となる。市町村長としては、念のために弁明の機会の付与あるいはそれに相当する手続を行っておくのが無難であろう(参照、北村喜宣「空家等対策の推進に関する特別措置法」法学教室419号(2015年)55-64頁(61頁)、『実務』38頁(北村))。

35) 国土交通省住宅局/総務省地域力創造グループ「『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)(案)」に関するパブリックコメントの募集の結果について(2015年5月26日)(<http://search.e-gov.go.jp/servlet/Public?CLASSNAME=PCMMSTDETAIL&id=155150714>)

36) 「パブコメ回答」2頁

37) 『解説』57頁

38) 北村・前掲注(8), 12頁

39) 2015年2月26日総務省・国土交通省告示第1号
http://www.mlit.go.jp/report/press/house03_hh_000097.html

40) 「パブコメ回答」2頁

41) この問題に対処するための条例(大阪市住居における物品等の堆積による不良な状態の適正化に関する条例(2013年)、京都市不良な生活環境を解消するための支援及び措置に関する条例(2014年)等)においても、このような観点が重視されている。

42) 「パブコメ回答」も、空気の入れ換えのような「管理」は「使用」にはあたらないとしているし、所有者等の出入りが「数年に一度」であれば「空家」に該当するとしている(2頁)。さらに参照、『解説』50-56頁

43) 「パブコメ回答」2頁

44) 神戸市は、空家法に定める「空家」に該当せず同法

に基づく指導ができない建築物等を「類似空家」として、条例の対象とすることを検討している。参照、「(仮称)神戸市空家空地対策の推進に関する条例(案)の概要」<http://www.city.kobe.lg.jp/information/press/2016/03/201603151672-1.pdf>

45) 参照、本稿15頁

46) 齊藤・前掲注(20), 27頁

47) 参照、本稿15頁

48) 空家家所有者と近隣居住者・地権者との間の利害関係に加え、建物所有者と敷地所有者が異なる場合、空家家に対する措置がこの両者間の利害関係に影響を与えることもあり得る。

49) 景観が「公益と共益の双方を重層的に持った複合的な財」としての性質を備えていることについて、高村学人『commonsからの都市再生』(ミネルヴァ書房, 2012年)205-206頁, 角松・前掲注(12), 300頁

50) 『解説』138頁

51) 鳥取県景観形成条例(2007年)、和歌山県建築物等の外観の維持保全及び景観支障状態の制限に関する条例(2011年)など、景観支障に着目して除去措置を定めている条例もある。

52) 『解説』138頁

53) 参照、本稿14頁

54) 高村学人「過少利用時代からの土地所有権論史再読ーフランス所有権法史を中心に」政策科学 21巻4号(2014年)81-131頁(81頁)。参照、同論文120頁

55) 高村学人「過少利用時代における所有権論・再考」法社会学81号(2015年)64-75頁(65頁)

56) 『実務』174頁, 217頁(米山秀隆)。参照、米山「空家家の現状と空家対策特措法の効果」Joyo ARC 546号(2015年)4-11頁(5頁)

57) 『実務』174-175頁(米山秀隆)

58) 「政府は住宅政策を建設政策の要素として運営し、経済政策に従属させてきた。……しかし、住宅ストックが増え、空家率が上昇する中で、住宅建設の大量化政策は、『住宅余剰』を過度にふくらませるだけである」(平山洋介『住宅政策のどこが問題か』(光文社, 2009年)284頁)。アパート建設が税制により誘導(相続・節税対策)されていることへの批判として、中川寛子『解決!空家問題』(ちくま新書, 2015年)36-39頁