

# 自治体の空き家対策

## ～法令上の課題と適切な対応～

弁護士法人リレーション 代表弁護士  
川 義郎



### 1 はじめに

平成26年に成立した空家等対策の推進に関する特別措置法（以下「法」という。）は、平成27年5月に施行され、これまで8年が経過した。法により、これまで各地で制定されていた空き家条例による施策が統一化され、空き家の所有者の特定が進んだ上、これまで「他の手段によってその履行を確保することが困難であり、且つその不履行を放置することが著しく公益に反すると認められるとき」というきわめて限られた場合にのみ認められていたにすぎない行政代執行が、それぞれ要件を緩和されて認められた（緩和代執行、略式代執行）。これらの制度が整備された結果、各自治体により、空き家の除却が進んだものといえる。

そして、今般、令和3年の民法改正により、所有者不明土地・建物、及び管理不全土地・建物を対象としてそれぞれ管理命令が定められ、これを承けて所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法（所有者不明土地特措法）が改正されるとともに、令和5年に法が改正され12月までに施行予定である。

本稿脱稿時は改正法の施行前であるものの、改正法について併せて触れることとする。

## 2 空き家の概況

### 2-1 全国状況

平成30年住宅・土地統計調査（5年おきに実施）では、「空き家数は848万9,000戸と過去最多となり、全国の住宅の13.6%を占めている」とされている。その大きな原因としては、

少子高齢化による人口収縮にあるものと考えられる（図）。特に、人口流出が進む地方部では、土地の価値が相対的に低いことから、空き家を除却して土地を再利用するより、他の土地を住宅用に造成して新たに戸建住宅を新築するという状況が見受けられる。これにより、老朽化した空き家が放置されることとなる。

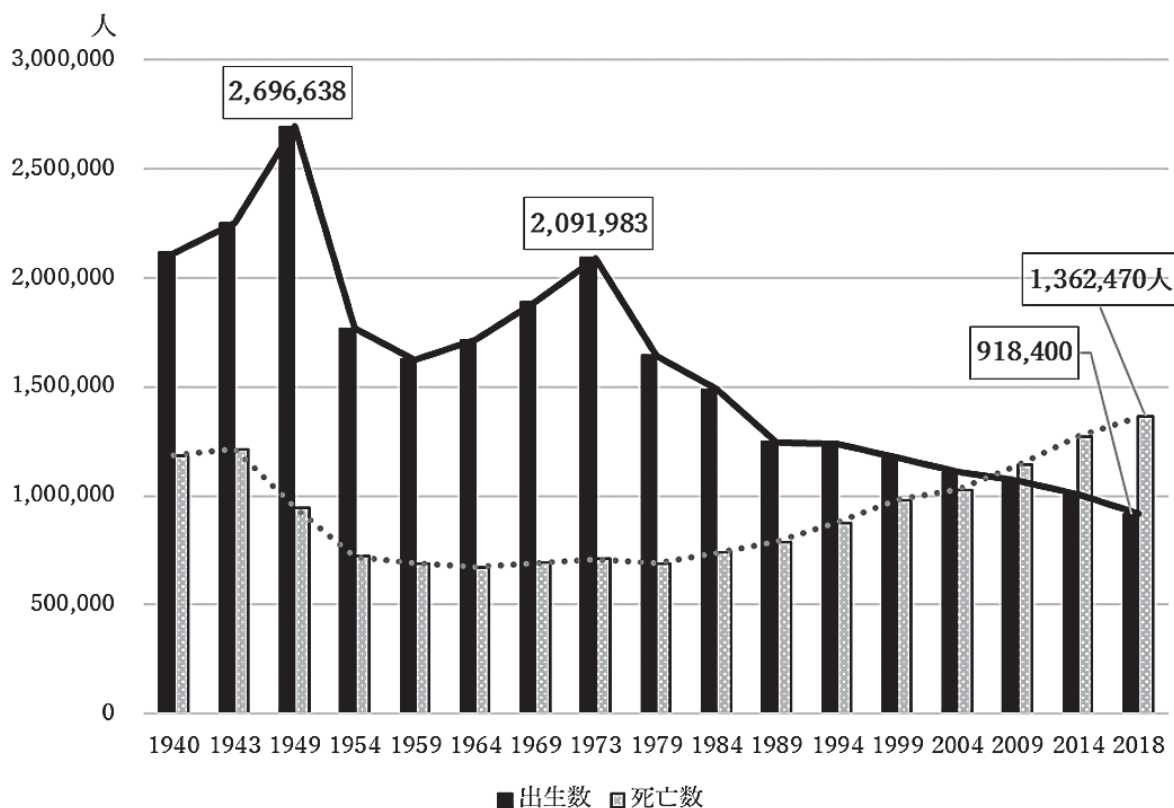
これに対し、東京などの都市部では、土地の価値が相対的に高いことから、空き家となった家でも補修による利活用や除却を行った上で再築を行う方が経済合理性に適用するため、空き家、特に特定空き家等の件数が少ない。このように、地方部と都市部とでは空き家の状況が異なるため、空き家対策も異なるものが求められているものといえる。

### 2-2 地方部と都市部の空き家対策

#### (1) 地方部における空き家対策

特にめばしい産業が乏しい地方部においては、若年層をつなぎ止めることが容易ではないことから、自然減及び社会減により少子高齢化が進展する。具体的には、子どもたちが生まれる前後に新築した戸建住宅において、子どもたちが大学への進学や就業によって都市部に居所を移転させる結果、建物には両親のみが居住することとなる。この両親だけでは部屋（階）が余ってしまうことから、次第に建物の一部が物置化して管理が行き届かなくなり、死亡や入院、又は施設への入所により1人が欠け、さらに建物の管理状況が悪化する。最終的に最後の1人が欠け、居住者がいなくなった時点で、既に管理不全となった

図 日本の出生数と死亡数



総務省のデータを基に筆者作成

空き家が生じる、というのが望ましくはないがよく見られる状況である。

地方において若年者が就業可能であれば、子どもたちが結婚などによる独立までの間両親と同一の建物で居住するとともに、独立後も周辺に居住することにより、建物の維持管理をサポートすることがそれほど困難とはいえない。これに対し、若年者が地元で就業することが困難であるということであれば、就学や就業によってその地域を離れざるを得ないこととなり、年老いた両親が居住する建物の管理のサポートが困難になるものといえる。

そうすると、いちばんの空き家対策は、地方に産業を興し、又は呼び込むことにより<sup>\*2</sup>、若年層を地方に定着させ、さらに出生率を上げるということになる。夢物語のように聞こえるかもしれないが、近時の円安と観光などによるインバウンド需要に対するサービスの供給によって、一部の地域では既に成功し

ているところがあるように思われる。

人口収縮を前提とするのであれば、中核都市への集住政策が考えられる。地方部では道路・橋や水道管といったインフラの老朽化が進んでおり、単位人口当たりの維持管理コストが上昇しつつあることから、一定の人口規模を有する都市への移住を促すことも検討すべきである。<sup>\*3</sup>

では、現状を前提とした対策としては何が考えられるか。これも「言うは易し、行うは難し」であるが、きめの細かい家屋の老朽化対策と適時の除却であろう。ただ、個人が所有する建物の管理不全を防止するためにどの程度の税金を用いるべきか、公平の観点及びモラルハザード防止の観点から慎重に検討すべきであるともいえる。また、そもそも、除却をすべき特定空家等が多数存在するにもかかわらず、予算が限られており除却ができないという自治体が多い。



富山県内で筆者撮影（令和5年8月）。自治体の担当者は、所有者に対する法14条1項による助言・指導さえ行っていないという。



## (2) 都市部における空き家対策

都市部においては、空き家の所有者が敷地を所有している場合、売買の仲介を業とする不動産業者が登記情報をチェックしてダイレクトメールを送付することが多く見られる。また、隣接する土地とともに一体開発することにより価値がさらに上がることから、デベロッパーから購入の申入れを受ける場合もある。このように、都市部では基本的には市場（マーケット）による解決が図られているものといえる。

もっとも、相続人がすべて死亡していたり（相続人不存在）、数次の相続が発生したことなどの理由により権利関係が複雑になっていたり、空き家が借地上に建っており、建物の収去を請求すべき敷地の所有者が認知症に罹患するなどして管理能力に欠ける場合などは、市場による解決が困難である。

そのような場合には、後述のとおり法の適用により、自治体が空き家の除却を代わりに行うなどして（代執行）、再度その敷地を市場

に戻すことが可能となっている。

## 3 現行法の規定とこれまでの課題

### 3-1 現行法の規定

法は、「地域住民の生命、身体又は財産を保護するとともに、その生活環境の保全を図り、あわせて空家等の活用を促進する」ことを目的としている<sup>\*4</sup>。

そして、法は「居住その他の使用がなされていないことが常態であるもの」を「空家等」とし、空家等のうち「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」といった状態のものを「特定空家等」とする<sup>\*5・6</sup>。

そして、自治体は、このような危険な特定空家等の所有者に対しては、除却、修繕、立木竹の伐採その他周辺的生活環境の保全を図るために必要な措置をとるよう助言・指導を行うことができ、これに従わない者に対しては勧告することができ、さらに勧告に従わない者に対しては命令を発した上、自ら行政代執行を行うことができ（緩和代執行）、さらに



その費用は強制的に徴収することができる。

また、所有者を確知できない場合であっても、一定の要件をみたした場合は行政代執行を行うことができる（略式代執行<sup>\*7</sup>）。

### 3-2 これまでの課題

#### (1) 所有者調査

まず、自治体が直面する問題が、特定空家等の所有者調査である。登記簿に記載があればそれが手掛かりになるものの、そもそも未登記である場合はその手掛かりが得られない。この点については、法により、地方税法による厳しい守秘義務<sup>\*3</sup>が課せられている情報のうち「固定資産税の課税その他の事務のために利用する目的で保有する情報」を用いることができるものとされ、固定資産台帳における所有者の記載を利用することができるようになったことから、所有者調査が進んだものといえる。

登記がなされている建物においても、相続登記がされずに既に死亡している旧所有者の登記がそのまま放置されている場合は、戸籍を取り寄せた上で、相続人を確定させる作業が必要となる。放置された期間が長期化することにより、数次相続が発生している場合は、権利者が数十人に上ることもあり、権利者の意識が希薄化するという問題もある。

また、令和元年より、住民票の除票と戸籍の附票の保管期間が150年と長期化されたことから、今後は登記簿の記載を手掛かりとして、現時点での所有者を探索することが容易になるものといえる<sup>\*11</sup>。

#### (2) 管理不全建物への対応

1年以内に居住者がいたため特定空家等に当たらない管理不全建物は、そもそも法の対象に当たらないため、横出し条例などによる対応が求められていた。また、特定空家等であっても、法では緊急措置が認められていなかったため、いわゆる即時執行については上

乗せ条例による対応が必要であった。

#### (3) 全員が相続放棄した場合の管理責任

令和3年改正前の民法940条1項では、「相続の放棄をした者は、その放棄によって相続人となった者が相続財産の管理を始めることができるまで、自己の財産におけるのと同一の注意をもって、その財産の管理を継続しなければならない。」とされており、すべての相続人が相続放棄した場合にも、相続人が空き家の管理責任を負うのかどうか解釈に委ねられていた（消極説が通説であったといえる）。

## 4 民事法制及び法の改正

### 4-1 民法における管理不全・所有者不明の建物管理制度等の創設

令和4年の民法改正<sup>\*13</sup>では、隣接関係において竹木の枝が境界線を越えた際の切除を一定の要件で認めた<sup>\*14</sup>。

また、次の各制度を定め、それぞれ裁判所による管理人選定命令を認めた。

- ・所有者不明土地管理命令制度<sup>\*15</sup>
- ・所有者不明建物管理命令制度<sup>\*16</sup>
- ・管理不全土地管理命令制度<sup>\*17</sup>
- ・管理不全建物管理命令制度<sup>\*18</sup>

### 4-2 相続人が相続放棄した場合の改正

令和3年の民法改正により、940条1項は「相続の放棄をした者は、その放棄の時に相続財産に属する財産を現に占有しているときは、相続人又は第952条第1項の相続財産の清算人に対して当該財産を引き渡すまでの間、自己の財産におけるのと同一の注意をもって、その財産を保存しなければならない。」とされた。その結果、空家等に関しては「現に占有している」とはいえないので、相続放棄をした相続人が管理責任を負わないことが明示された。

### 4-3 法改正によって定められた制度

まず、改正法は、これまで対象とされていなかった「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、自治体の長が指導及び勧告をすることを認めた。<sup>\*19</sup>

次に、これまで空家等の所有者の行方がわからなかったり、相続人が不存在である場合、自治体が裁判所に対し不在者財産管理人や相続財産清算人（旧相続財産管理人）の選任を求められるとする規定がなかったため、その選任請求の可否が解釈及び運用に委ねられていた。この点について改正法は、市町村長がこれらを請求することができることを定め、新設された所有者不明建物管理命令、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することをできる旨定めた。<sup>\*20</sup>

さらに、所有者に対する緩和代執行、及び所有者不確知の場合の略式代執行に加え、「災害その他非常の場合において、特定空家等が保安上著しく危険な状態にある等当該特定空家等に関し緊急に除却、修繕、立木竹の伐採その他周辺的生活環境の保全を図るために必要な措置をとる必要があると認めるとき」で、「命ずるいとまがないとき」は行政代執行ができる旨認めた（緊急代執行）。<sup>\*21</sup>

## 5 終わりに

平成27年の法施行により、地方自治体は所有者調査が容易になり、また行政代執行が実質的に可能になったことから、一定の範囲で空き家対策が進んだといえる。さらに、法施行後の課題について、条例によって解決することを迫られていた課題についても、今般の民事法制の改正及び法の改正によって、空家等の所有者や敷地の所有者などに対して自治体がとり得る手段が増えたものといえる。

しかし、そもそも空き家の問題は、建物を所有する者が周囲に迷惑をかけることなく建物を維持し、管理するという当然のことができていないということに帰因する。すなわち、

空き家といえども建物という不動産である以上、所有者の財産権は憲法上保障されるべきものである（29条1項）。そのため、本来、周囲に迷惑さえかけなければ、建物所有者は、地方自治体を含む他者から何らの干渉を受けるべき立場にない。もっとも、法が定める「防災、衛生、景観等の地域住民の生活環境に深刻な影響」を与える「空家等」については、財産権について一定の制約を受けざるを得ず、一定の管理責任を負うべき立場にあるものといえる。これを明らかにしたのが、法の施行ということができる。

他方、所有者としては、前記のとおり、居住していた所有者が次第に管理能力を失い、建物が管理不全となる場合のほか、既に管理不全状態となっている建物又は管理不全建物となりうる空き家の全部又は一部の持分を、相続によって取得するという経緯によるものが多くみられる。いずれにしても、本来は所有者が責任を負うべきものといえることから、法も行政代執行につき、所有者に対する費用償還請求権を認めている。

しかしながら、そもそも管理不全に至る前に、建物の所有者に対し、建物を適切に維持管理し、又は除却させることはできないだろうか。

建物の適切な維持管理、及び除却に関しては、もともと自己が居住していた建物であっても、相続により取得した建物であっても、キーポイントとなるのが動産の整理である。すなわち、使用するあてがない物や家族の遺品は、「いつかは使うかも」という期待や家族の思い出といった要因により、処分が先送りにされるに至った結果、場所をとるにもかかわらず利用されることがほとんどなく、結果的に長期にわたって建物の一角を占めることとなる。そのため、自治体などがリサイクルや廃品の回収を積極的に行うことによって、

不要な動産の整理が進むことが、建物の維持管理に役立つ1つの方策といえるのではないだろうか。

また、特定空家等の除却という側面においても、空き家が（使わない動産の）物置＝先送りの場所、とされているケースが多い（「物置」として使用している、と主張する所有者もいる）。そのため、自治体としては、除却を促したい建物に関しては、所有者と一緒に内部に立ち入り、残置された動産に利用価値があるものかどうかを確認し、利用価値がない動産については適宜廃棄方法について助言・指導を行うなどして動産の撤去を進めることが、任意に除却を行ってもらうための方法といえる。

また、建物の所有者が死亡して相続が生じた事案では、これまで弁護士、司法書士及び不動産業者の窓口の提供が行われてきた。これに加えて、遺品の買取・処分業者のリストを提供するなど所有者が活用又は除却に取り組むための後押しとなるような施策を行うことが今後望まれるものといえよう。<sup>\*22</sup>

らくの間はそれほど効果があるとはいえないものの、今後は徐々に有効化するものと考えられる。

- \*13 令和5年4月1日施行
- \*14 民法233条3項
- \*15 民法264条の2
- \*16 民法264条の8
- \*17 民法264条の9
- \*18 民法264条の14
- \*19 新13条
- \*20 新14条
- \*21 新22条11項
- \*22 法は、空家対策の一環として、空家等の利活用を求めている。ただ、都市部では、賃貸が可能な空家等については不動産業者に委託することが容易であることから、実際の需要が市場で解決されているものといえる。そこで、問題は地方部である。筆者が都市部周縁の地域でヒアリングを行った際、空家等のうち手を入れなくても利用できる空家等が約20%、手を入れれば利用できる空家等が40%近くあるという報告を受けた。しかし、手を入れなくても利用できる空家等が一定数ある地域においては、手を入れなければ利用できない空家等のうち、実際に利用価値があるものは少ないといえる。そのため、古民家などの特殊性がない限り、手を入れなければ利用できない空家等については順次除却の対象とすべきではないか、と考える。

- \*1 行政代執行法2条
- \*2 愛知県長久手市は若年人口が流入しており、「平均年齢が若いまち」といわれることがある。
- \*3 増田寛也編著『地方消滅—東京一極集中が招く人口急減』p.104（平成26年・中央公論新社）では、『地域圏』が人口流出を食い止める（もしくは人口を呼び戻す）という『ダム機能』という概念が用いられている。
- \*4 法1条
- \*5 一般に「あきや」は「空き家」と表記することが多い。もっとも、法は2条において「空家等」「特定空家等」をそれぞれ定義付けていることから本稿もそれに倣うものとする。
- \*6 法2条
- \*7 以上につき、法14条及び行政代執行法6条
- \*8 地方税法22条
- \*9 法10条
- \*10 戸籍を担当した経験がない職員にとっては簡単な作業とはいえない。
- \*11 市町村長は、除票又は戸籍の附票の除票を、これらに係る住民票又は戸籍の附票を削除し、又は改製した日から150年間保存するものとする（住民基本台帳法施行令34条）。
- \*12 既に削除したものについては適用がないため、しば

### 著者略歴

川 義郎（かわ・よしお）

1969年東京都生まれ。2013年弁護士法人リレーションを設立し現在に至る。  
2010年から4年間、東京地方裁判所民事調停官を務めたほか、現在まで自治体の行政不服審査委員会、個人情報審査会、情報公開審査会、入札監視委員会及びいじめ対策調査委員会等の委員（長）を務めている。  
著作、講演及び論文については、空き家対策関連、学校教育・いじめ関連を中心に多数。