

空き家に関する諸問題 —空き家対策の政策法務—

瀬戸内市役所 総務部総務課主事

矢 吹 龍直郎

第1 空き家に関する諸問題

1 増加の一途を辿る空き家とその多様性

住民の様々な悩みに向き合う地方自治体は、その解決の中で様々な法的問題に直面する。その中で、高齢化、過疎化が急速に進む近年、頭を悩ませる問題として、空き家に関する問題がある。空き家は年々増え続けており、平成20年住宅・土地統計調査（総務省統計局）によれば、居住世帯のいない住宅は、全国で約799万戸（総住宅数の13.9%）もある。このうち、昼間などの使用や建築中を除いた空き家は、757万戸であり、平成15年の調査と比べると、97万戸（14.8%）の増とハイペースで増加している。

実際、市議会でも度々質問に上げられる問題でもあり、多くの自治体で空き家に関する条例が制定されていることからこの問題に関する関心の高さが見て取れる¹。

空き家にまつわる問題は、後述するように多様であるが、私はまず、地方自治体が直面する空き家に関する諸問題についてこれまでの議論や問題意識を紹介したい。なお、本稿を執筆するにあたり、第2回行政法実務研究会当日には、時間の都合上、触れることのできなかった問題意識についても言及している。

さて、一口に空き家と言っても、当の空き家の状態は様々なものがある。「空き家」という語感からすぐに思い浮かぶ、廃屋のようなものもある。その一方で、賃貸借契約が終了し、次の借り手が見つかるまでの間の物件もまた「空き家」と言える。そして、空き家の態様が様々であることから、そこから生じる問題点も様々である。

本稿においては、まず、活用の方向を見出すことのできる住むことのできる空き家に関する問題と、廃屋のような周囲の住環境に悪影響を及ぼしかねない住むことのできない空き家に関する問題とに分け、両者における諸問題を整理する。

2 住むことのできる空き家の存在

前述したとおり、空き家といってもすぐに住むことのできる空き家も多い。むしろ、上で引用し

¹ 条例レベルだけでなく、法律レベルでも空き家対策に関する法律の立法の動きがあるとのことである。

た平成20年住宅・土地統計調査で見える空き家の数も、その大半は住むことのできる空き家であると思われる。実際、同調査の空き家のうち413万戸は賃貸用の住宅であり、賃貸借にちょうど出ていないだけのものも多いと思われる。

そして、後に問題とする住むことのできない空き家も、元は住むことのできる空き家だったはずである。その意味では、住むことのできない空き家となり、周囲の住環境への悪影響の発生を未然に防ぐという意味で、予防行政の観点からも早めに対処することが重要である。実際、空き家が老朽化し、一度悪影響が生じれば、被害を受ける住民の不利益はもとより、その解決にあたる住民と自治体の双方が支払うコスト（費用や対応にあたる職員の人件費、はては住民や職員のストレス等）もはるかに大きくなる。そこで、このような住むことのできる空き家については、何とかして「活用」する方法を探っていくことになる。

では、このような住むことのできる空き家はなぜ発生するか。賃貸物件であれば借り手がつかない場合や、相続などで既に独立した相続人が空き家の所有権を承継し、使い道がない場合などが考えられる。単純に住環境の変化から、地域に魅力が無くなってしまった結果、空き家として放置される物件もあるだろう。また、核家族化の進行により、高齢者のみの世帯が増加している昨年²では、介護のため世帯員が老人ホーム等に入所してしまい、結果的に空き家になってしまっているという状況もある^{3, 4}。

3 住むことのできない空き家の問題点

住むことのできる空き家も管理するものがいなくなれば、やがて人の住むことのできない空き家へと変わっていく。このような人の手を離れてしまった空き家は、老朽化等によって地域環境にさまざまな悪影響を及ぼす。

そして、空き家問題を一層、困難なものにしているのが、空き家の生じさせる悪影響が、非常に多岐にわたることである。空き家の生じさせる悪影響の例を挙げるなら、家屋の一部の崩落等によ

² 平成20年時点で高齢者単身普通世帯が全国で414万世帯、平成15年の調査と比べて22.4%の増とこちらもハイペースで増加している。（前掲、平成20年住宅・土地統計調査）また、同統計によれば、高齢者のいる主世帯は持ち家の割合が高く、高齢単身主世帯は、持ち家を所有している割合が64.8%であり、今後も空き家が生じるペースは落ちないものと予想される。

³ 高齢者のみの世帯で居住者が病院に入院した場合や、介護施設に入所した場合等に生じる空き家の問題は、心情的な問題点も加わり、さらに解決を困難にする。本人にしてみれば、当該不動産は「空き家」ではなく、「帰るべき家」であり、回復へのモチベーションを支えるものであるからである。このような空き家をどのように管理、維持していくかは、成年後見人制度や高齢者支援の観点からも解決すべき問題点が提起されている。（この点につき、『実践 成年後見No.43』）

⁴ また、通常の住宅が空き家となる場合以外に、産業構造の変化により空き店舗、空き事務所が生じてしまう場合も考えられる。シャッター街となってしまった商店街への対処も空き家対策と同様に必要である。

さらに、バブル期に開発された別荘地の放置も問題となり得る。別荘の名のとおり、普段の居住には適さない土地が多く、通常の空き家対策では功を為さないことが多いと思われる。しかし、荒廃すれば景観上悪影響を与えることは必至であり、観光産業に大きなダメージを与えかねない。頭の痛い問題である。

る近隣住民への被害、放火による延焼の危険、雑草の繁茂による景観上及び衛生上の悪影響、不審者が潜むなど防犯上の不安等があり、枚挙に暇が無い。これらの問題の多様性は、それ自体が問題解決の障害となりうる。

まず、実務上の問題として、対処すべき問題の種類が多くなればなるほど、担当すべき部署が増える。家屋の一部の崩落による被害や防犯上の不安ならば、地域安全を司る部署が担当するであろうし、延焼の危険ならば、消防署の担当するところである。さらに、景観上の問題であれば、まちづくりを担当する部署、衛生上の問題であれば環境衛生を担当する部署と、窓口も多数にわたり、統一した対応を行うことが困難になっていく⁵。

そして、問題が多岐にわたれば、どこが解決の道筋をつけるのか、予算はどこで取るのかなどといった、ある意味ではばかばかしいとも思われるかもしれないが、実際は切実な問題も大きくなってしまう。

では、なぜ空き家が放置されてしまうのか。相続問題を放置し、所有関係が複雑になった結果、管理が行き届かない空き家もあるだろうし、「いつか帰る」との意識から他人に貸すこともせず、空き家のままにしている場合もある。また、廃屋のようになったとしても、税制上の優遇処置との関係で、更地にしたほうが、税金が上がってしまうというジレンマがある場合があるなど、空き家となる原因同様、放置される原因もまた様々である。

第2 空き家の活用

1 空き家バンクという取り組み

このような空き家問題に対して、どのように対処していくのか。まずは、「住むことのできる空き家」の活用への取り組みを紹介する。

住居は一般に、人が住まなければ一気に荒廃が進む。その意味では、人が住むことが空き家を荒廃させない一番の対策となる。そこで、空き家に人が住んでもらうことを目的とし、空き家を移住希望者へ賃貸、譲渡するなどして、空き家の荒廃を防ぐとともに、定住支援の用途に活用する方法がある。

その手段として、自治体の中には、次頁の図のような空き家バンク制度を採用し、運用しているものもある⁶。特に岡山県においては、災害の少ない、温和な気候というイメージも手伝ってか、移住希望者は少なくなく、それなりの需要が見込まれている。

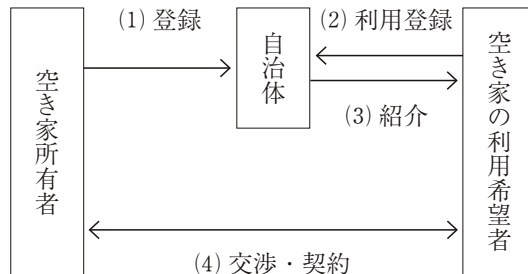
⁵ 担当課が増えると同時に、対応するために検討すべき法令も増えていく。日頃から処理の道筋が整理されていれば別ではあるが、整理されていない場合、法務担当者の頭を悩ませることになる。

⁶ 広島県尾道市のNPO法人尾道空き家再生プロジェクトが空き家バンクを活用し、歴史ある景観を残しながら市街地整備を進めていることが、文化庁長官表彰（文化芸術創造都市部門）を受けたことは記憶に新しい。（2014年5月15日付け朝日新聞報道等）

その他にも空き家の活用方法として、地域活性化のための資源として、古民家を改装しカフェにすることなどは、地方都市のみならず都市部でも見かけるのではないだろうか。また、公会堂として地域コミュニティの役に立てるといったことは以前から行われていたように思える⁷。

また、観光や景観の維持等の理由から、大規模な建物の建て替えができない地域にとっては、住民を呼び込むためのツールとなるため、空き家バンクや店舗への転用等は地域振興の切り札になり得る。

こういった文脈では、空き家は決して不経済なものだけではなく、地域振興の資源ともなると言える。



(上の図は一例。間に立つのがNPO法人である場合など、様々な制度設計があり得る。)

2 空き家バンクの実情

では、実際にこの制度は活用されているのか。本市の担当者に聞いてみたところ、空き家の利用希望者が空き家所有者（登録者）を大幅に上回っているとの現状がある。（研究会準備当時（8月時点）、空き家所有者の登録が4件に対し、希望者が160件とのことであった。）

これは、空き家がないということではない。家の中が片付いていない、相続等により所有関係が複雑になってしまっている、子供が帰ってこないなど、様々な理由により登録してもらえないということである。また、売却物件の方の登録が多いところを見ると、やはり一戸建ての場合は、他人に貸すということに抵抗があるという意識も垣間見える。

3 空き家バンクの問題点

話を聞いていく中で、空き家バンクに関しては、制度を作るだけでは空き家問題を解決することは難しいと感じた。まず、空き家の供給を増やすに当たり、貸せない（譲れない）事情を解決する必要がある。所有関係が複雑になってしまっている、ということであれば、積極的に法律家との連携を取り、所有関係を整理する必要がある。可能であれば、そこに必要な経費を支援できれば、空

⁷ このほかにも、ルームシェア、貧困ビジネス、福祉目的の利用などが指摘されている。（『都市問題』2013年4月号 小林秀樹「都市部の市街地における空き家問題の現状と課題」）その他、DV（ドメスティック・バイオレンス）被害者のためのシェルター、災害時生活に必要な物資の備蓄場所等、様々な使い方が考えられるのではないかな。

き家所有者への登録の動機付けになるのではないか。

また、子供が帰ってこないなど、さしあたり空き家の使用予定がない場合においては、居住していた方が、建物にとって良いということを材料に説得するとともに、本当に必要になった場合にはすぐに明け渡せる契約内容、仕組みづくりを考えていく必要があるのではないかと感じた。

一方で、空き家バンクを運用するのであれば、空き家になってしまった理由を、まちづくりという大きな枠組みで解決する必要があるのではないかと感じた。すなわち、その家が使われなくなったというのであれば、その家が突然に無主物となったのでもない限り、何らかの理由があるはずである。その理由は、例えば、病院が近くにない、通学に不便である、働く場所が遠い（無い）、日々の買い物に不便であるなど、様々であると思われるが、その理由を解決しなければ、結局、空き家を再生産してしまうだけなのではないか、とも思えた⁸。

第3 住むことのできない空き家への対処

1 対処の方法

一方の「住むことのできない空き家」について検討する。周囲に悪影響をばら撒いている住むことのできない空き家でも、仮に除却してしまうことができれば、その土地を再利用することができる上、周辺住民に対する悪影響も除去できる。そして、その更地となった土地を駐車場、公園としての利用や交差点のすみ切りとして活用ができれば、所有者、周辺住民にとっての利便性も向上する。とは言え、その除却できる根拠を何に求めるかは大問題である。

また、除却するまでは至らなくても、周辺住民に対する危険を防止するため、被害が少ないうちに何らかの措置ができるならば、自治体が支払うコストもより少なくて済む。実際、何らの措置ができないまま、周辺住民の対応に追われることは、自治体にとっても、周辺住民にとっても不幸であると言える。

これらのことから、除却や何らかの措置を行うことのできる権限が自治体にあるかどうか既存法令を検討し、又は、条例を制定し、除却や何らかの措置を行うことのできる権限を自治体に付与することが検討されるわけである。そこで、まず、そういった条例を制定しない場合、既存法令の枠組みでどのように解決することが考えられるのか、検討する。

⁸ この点、空き家バンクに頼らず空き家の活用を行っている自治体もある。岡山県笠岡市では、離島振興のために空き家の活用を行っているが、そこでは空き家バンクは作らず、あくまで離島振興のための人材発掘に主眼を置いて活動していることが興味深い。確かに、空き家を欲している側からすれば、単純に、空き家は安い（安そうな）物件でしかなく、そこに入居してくる人が地域にとって望ましい住民かは別問題である。地域振興のために空き家を活用して、結果、地域の活力が失われても意味が無い。（事業を行っているNPO法人かさおか島づくり海社の活動について『季刊地域』2010年秋号）

2 現行法令での対処

まず、現行法令でどのような対処ができるか、まとめてみる⁹。

(1) 建築基準法による対処

まず、建築基準法による対処が考えられる。すなわち、建築基準法第9条は、違反建築物に対する措置を定め、建築基準法令等に反した建築物の所有者等に対し必要な措置を命ずることができる⁹と定めている。また、同法第10条は、著しく保安上危険又は著しく衛生上有害な建築物等に対する措置として、一定の場合に必要な措置を命ずることができる⁹と定める。

建築基準法第9条による措置と同法第10条による措置の両者とも、相手方が措置を講じないときは行政代執行ができ、強制執行の手段が確保されている。ただ、違反建築物ではないが、保安上（衛生上）問題があるとして、第10条で対処する空き家については、実際に著しく保安上危険又は著しく衛生上有害な状態になったと認められて始めて対処できるにとどまり、住民への危険が顕在化することは避けられない。（第1項は一定規模の事務所等を想定し、それに対する勧告を行うことを認める。それ以外の建築物を対象とする第3項は「著しく保安上危険となるおそれ」では足りない。）

また、「著しく保安上危険」等の要件について、相手方の所有権を制約する命令を行う以上、自治体職員としては、慎重に判断せざるを得ず、文言上一義的でないことも手伝って、実務の場面では権限行使に二の足を踏む危険性も十分考えられる。もっとも、この建築基準法第10条の勧告・是正命令については、技術的助言として勧告を検討するにあたっての考え方等のガイドラインが、既に技術的助言として示されている。また、同技術的助言では、特定行政庁¹⁰においては、本条による勧告・是正命令制度に関する取組みに係る方針を策定することが望ましいとされている。係る方針が策定されていれば、現場の職員も権限の行使に躊躇することが減るのではなかろうか。

ただ、この建築基準法による対処は、市町村レベルでは建築主事を置く場合（特定行政庁である場合）にのみ自らできるにとどまる。建築主事を置かない市町村においては、特定行政庁は都道府県知事であり、自らのイニシアティブで上記の措置を取ることができない。

そして、建築主事は人口25万人以上の市では設置が義務であるが（建築基準法第4条第1項）、人口25万人未満の市町村においては、都道府県知事の同意の上、「置くことができる」にとどまる。（同条第2項。実際に置かれている例は少ないと思われる。）実際問題として、空き家問題は、どちらかと言えば、過疎化の進む地方都市で深刻であるにもかかわらず、そこでの空き家問題に対して、建築基準法による対処はおよそ困難である。

⁹ まとめるにあたって、国土交通省中国地方整備局が公開していた資料等を参考とした。

¹⁰ 原則として、建築主事を置く市町村では市町村長、建築主事を置かない市町村では都道府県知事。（建築基準法第2条第35号）

(2) その他の法令による対処

その他の法令によっても、措置を行うことのできる規定がなくはない。例えば、火災の予防止危険な場合には、消防法による命令が規定されている（消防法第3条）し、道路に危険を及ぼすおそれがあると認められる場合についても、道路法により必要な措置を命じることができるとされている。（道路法第44条等）その他、廃棄物処理法は不法投棄等により生活環境の保全上支障がある場合に、必要な措置を命じることができ（廃棄物処理法第19条の4、第19条の7）、密集市街地整備法は第13条で延焼防止上危険な建築物に除却を勧告でき、景観法にも景観の形成に著しく支障があると認められる場合に、必要な措置の命令ができる旨を定めている。（景観法第70条）

このように見ていくと、既存の法令でも十分に対処ができるようにも思える。しかし、前述した建築基準法の場合のように、市町村によっては、解決策の選択肢に入れることができない場合もあるし、解決を担保する行政代執行は、まず、行政代執行の相手方が誰であるか、空き家の所有者が誰であるかを知ることができなければならない。（略式代執行による場合でも、知る努力はする必要がある。）この空き家の所有者が、実際には誰であるか、そしてその所有者の所在を掴むのは非常に困難であり、行政代執行を行う上での一番の障害となる。よって、実際に対処が可能な場面は限られてくるのではないか¹¹。

そこで、論者によっては、次に検討する事務管理が可能ではないか、との議論をする場合がある。

3 事務管理（民法第697条）の可能性¹²

(1) 事務管理の可能性と要件の整理

例えば、廃屋に近い空き家がそのまま放置すれば危険である、との住民からの苦情に対して、当該空き家を除却又は維持補修することが可能か、という設例を考えてみる。この問題に対して、民法第697条に定める事務管理で対処できないか、という議論を検討してみる。

まず、事務管理とは、法律上の義務の無い者が、他人のために他人の事務の管理を行うことを言い、その事務にかかった費用を当該他人に請求できると言う制度である。例を挙げれば、留守中の隣家の窓ガラスが割れ、風雨が吹き込んでいるときに、隣人が窓ガラスを修理する場合である。このとき、要件を満たせば、窓ガラスの修理費用を隣家の住人に請求することができる。事務管理で対処する見解は、住むことのできない空き家の対処をこの事例に近づけて考えるという見解である。

¹¹ また、行政代執行もタダでは無い。確かに執行費用は、代執行に要した費用は、義務者（この場合は空き家所有者）に対して納付を命じることができ（行政代執行法第5条）、その費用については、国税滞納処分の例により徴収できるから（国税および地方税に次ぐ順位の先取特権を有する。同法第6条）、かなり強力で徴収できるように見える。しかし、実際問題、そのような空き家の管理をしている者から徴収できるかどうかは、別問題だろう。

¹² この論点に関しては、行政による事務管理として北村喜宣教授が指摘されている。（『都市問題』2013年4月号55頁「自治体条例による空き家対策をめぐるいくつかの論点」、『政策法務Facilitator』36号（2012年）1頁）

そこで、事務管理の要件について整理する。民法第697条に定める事務管理は、①他人の事務を管理すること、②他人のためにする意思があること、③法律上の義務がないこと及び④本人の意思や利益に反することが明らかでないことの4点である。

(2) ①他人の事務を管理することについて

では、以上の要件を満たすか。まず、①他人の事務を管理することについて、家屋の所有者は、少なくとも周辺住民に危害を加えないように家屋を管理する義務を負うということは、民法第717条で土地工作物の瑕疵について責任を負うことなどから、係る義務を負うと言うことができると思われる。よって、①については、その要件を満たす。

(3) ②他人のためにする意思があることについて

しかし、その他の要件に関しては問題がある。まず、②他人のためと言えるか。行政活動は、当該空き家所有者のためだけに行うものではない。むしろ、周辺住民に危害が及ぶに至って初めて対処に乗り出すはずであろうから、問題となっている空き家の所有者よりも周辺住民のためにする意思の方が強いのではないか。場合によっては、空き家所有者の利益よりも周辺住民の利益を優先している場面も大いに想定できる。そういった意味では、②他人のためにする意思があるといえるかどうかは疑問が残る。

(4) ③法律上の義務について

また、③法律上の義務がないと言えるか。これについては、自治体職員が新採用者研修で教えられるとおり、地方自治体は住民の福祉を増進することを担う（地方自治法第1条の2）。このことからすれば、地方自治体は、少なくとも抽象的には、当該空き家から生じる周辺住民に対する危険を除去する義務を負っていると考えられる。よって、③法律上の義務がないとは言えない。

(5) ④本人の意思や利益に反することが明らかでないこと

さらに、④本人の意思や利益に反することが明らかでないことについては、どうか。

これについては、所有者がはっきりしていて、所有者が除却の意思を有してないことがわかっている場合にはもちろん要件を満たさない。また、上で少し触れた税額の関係で意思に反する、又は、利益に反する場合も十分に考えられる。さらに言えば、いわゆるゴミ屋敷で所有者が明白に撤去を拒んでいるような場合には対処ができないし、前にも少し触れた所有者が介護施設に入所している場合には、維持補修はとにかく、除却は無理であろう。

以上より、事務管理で空き家を除却することは困難である。

(6) 浦安市ヨット係留施設撤去事件判決との関係

この問題について、民法上の緊急避難（民法第720条）に関して、浦安市ヨット係留施設撤去事件判決（最二判平成33.8民集45巻3号164頁）も参考となる。本判決は、あくまで、行政行為本体であるヨット係留施設の撤去を違法とした上で、事案の緊急性のために民法第720条の法意に照らし、費用の支出は違法とは言えないとした判決である。

上に見たように事務管理の要件を満たさない空き家の除却で事務管理が認められるのは困難である。その中で、支出した費用を空き家所有者から回収することは、緊急避難とは異なり、特定の住民に負担を負わせる点で困難ではないかと考える。

4 条例の必要性

そのほかにも、様々な方法が模索されているが、日々、様々な問題に対処する自治体職員からすれば、明確な根拠があったほうが仕事はしやすい。空き家によって生じる問題が様々である以上、地域の実情に合わせた解決を図るために条例で権限を付与、明確化し、道筋をつけることは有意義である。さらに、可能ならば、住むことのできない空き家となり、周囲に悪影響を及ぼす前に何らかの措置ができるような権限の付与や仕組み作りができれば、住民にとっては空き家から生じる悪影響を未然に防ぐ点で、自治体にとっては、大きな費用と労力の係る行政代執行をせずにすむ点で、双方にとって利益は大きいと言える。

また、住むことのできない空き家の問題点で上げたように、問題点の多様性のために発生する担当課の問題に一定の道筋を付けることができるという点でも条例は有用である。困っている住民にとって、相談窓口をたらい回しにされるという一事だけでも非常に大きなストレスであり、窓口や手続きを一本化できることには意味がある。

そして、既存の法令で対処が不可能な状況が存在するのであれば、法律による行政の原理からすれば、法の一般原則に頼ることなく、やはり条例を制定した上でそれに根拠を求めて対処する必要があるのではなかろうか。