

空家等対策の推進に関する特別措置法について

2015年1月30日

(1) 概要

「空家等対策の推進に関する特別措置法」(平成26年11月27日、法律第127号)が2014年11月19日に成立し、11月27日に公布された。附則により、9条2項から5項まで(立入調査)、14条(特定空家等に関する措置)及び16条(過料)は公布から6月以内に、それ以外は公布から3か月以内に施行されるので、それぞれ、今年5月末以降、2月末以降には施行される運びである。

良く知られているように、総務省統計局の「住宅・土地基本調査」によると、平成25年10月1日現在における空家数は全住宅ストック6063万戸中13.5%を占める約820万戸であり、管理が不十分な空家が防災・防犯、景観上の諸問題を引き起こし、かねてから都市部、地方部を問わず、社会問題化していた。しかし空家といえども、個人財産であり、倒壊やその恐れ等があっても、関係権利者が所有権や占有権に基づく妨害排除請求権や妨害予防請求権を行使することによって自己の権利を保全することが基本であり、いくら住民等から苦情を持ち込まれても、地方自治体としては法律による行政の原理に従い、よりどころとなる法令がない限り、有効な具体のアクションをとることができないため、対応に苦慮しているのが実情だった。そこで、自治体としては、国の法律制定を待っているわけにはいかないと、ところまで追い込まれるところもあって、自主条例を制定して対応するのが正道だということが広く認識されるようになり、平成26年12月現在で、約350の自治体(全国市町村数は1741)(NHKの1月中旬の報道によれば、1月現在では条例制定市町村数は400を超えているとみられる)が空家条例を制定している。「弁護士法人リレーション」の川 義郎弁護士らがインターネットを通じて調査したところによると、そのうち295の条例の都道府県別内訳が判明しており、その一覧は以下の表の通りである。都道府県別の特徴としては、北海道は、自治体数が多いこともあり、22と最も多い。東北地方や中部地方の積雪地帯の秋田、山形、新潟などの多さも目立つ。一方、山梨、徳島、沖縄では空家条例の制定事例がない。

こうした中、空家の管理を強力に行うためには、やはり自主条例に委ねるだけでは限界がある。地方自治体が自信を持った対応を行いやすくするためには、国が法的根拠を提示して支援姿勢を明確にする必要があったことから、今回の法律の制定に至ったのである。しかし、現場で生ずる問題に対する国の対応は、この例に限らず、法的整合性、各省折衝、国会審議に多大のエネルギーが割かれるため、自治体の対応に大きく遅れる傾向がある。

図表 都道府県別空家条例制定状況（26年12月現在）

地方	都道府県	条例制定 市町村数	合計	地方	都道府県	条例制定 市町村数	合計
北海道		22	22	近畿	7府県合計	23	23
東北	6県合計	53	53		三重	3	
	青森	8			滋賀	1	
	岩手	1			京都	1	
	宮城	3			大阪	4	
	秋田	18			兵庫	9	
	山形	20			奈良	3	
福島	3		和歌山	2			
関東	7都県合計	61	61	中国	5県合計	28	28
	茨城	12			鳥取	8	
	栃木	5			島根	3	
	群馬	3			岡山	5	
	埼玉	17			広島	1	
	千葉	13			山口	11	
	東京	7					
神奈川	4		四国	4県合計	6	6	
中部	9県合計	50		50	徳島	0	
	新潟	15			香川	2	
	富山	4			愛媛	1	
	石川	3		高知	3		
	福井	6		九州・ 沖縄	8県合計	52	52
	山梨	0			福岡	14	
	長野	9			佐賀	16	
	岐阜	6			長崎	9	
	静岡	4			熊本	2	
愛知	3		大分		7		
			宮崎		1		
			鹿児島		3		
			沖縄	0			
全国総計						295	295

(2) 法律の概要と特徴

①目的

第一条 この法律は、適切な管理が行われていない空家等が防災、衛生、景観等の地域住民の生活環境に深刻な影響を及ぼしていることに鑑み、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ため、空家等に関する施策に関し、国による基本指針の策定、市町村（特別区を含む。第十条第二項を除き、以下同じ。）による空家等対策計画の作成その他の空家等に関する施策を推進するために必要な事項を定めることにより、空家等に関する施策を総合的かつ計画的に推進し、もって公共の福祉の増進と地域の振興に寄与することを目的とする。

(説明)

適切に管理されていない空家が防災、衛生、景観などの地域住民の生活環境に深刻な影響を及ぼしていることに鑑み、地域住民の生命・身体・財産の保護、生活環境の保全及び空家の活用促進が本法律の

立法目的とされている。空家が犯罪の温床になっていて、これ防ぐべきだという防犯目的については今回の法律には明示されていない。この立法目的実現のため、5条、6条に国と市町村の役割が示され、国は「基本方針の策定」、市町村は「空家等対策計画の作成」等という役割を担う。国が対策の枠組みを定め、市町村が具体的な対策を講ずるという形である。また、7条では、最近の条例が多用する「新しい公共」の具体化ともいうべき住民参加型の協議会組織（本法での構成員は、市町村長、地域住民、市町村議会議員、学識経験者（法務、不動産、建築、福祉、文化等））について、8条では、市町村の講ずる空家等対策に関連して、都道府県が「情報提供」、「技術的助言」、「市町村相互間の連絡調整」など全般的な調整機能を果たすよう、その努力義務について定めている。

②定義

第二条 この法律において「空家等」とは、建築物又はこれに附属する工作物であつ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。）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。

2 この法律において「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にあると認められる空家等をいう。

（説明）

本法では空家等と特定空家等とが区分されて定義され、建築物又はこれに付属する工作物であつ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「空家等」のうち、「そのまま放置していると倒壊など著しく保安上危険となる恐れのある状態」、「著しく衛生上有害となる恐れのある状態」、「適切な管理がされていないため著しく景観を損なっている状態」、「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」にある空家等を「特定空家等」と言う。ここで空家等の「常態」とは「現に人が使用していない」という瞬間的な空家を含めずに、より長期的に安定的に空家等の状態にあるものを指す用語である。

しかし、たとえ「生活環境を保全するために放置することが不適切」であっても、例えば、人が居住している倒壊寸前の住宅、あるいは人の居住する火災の危険度の高いゴミ屋敷など、これまでしばしば報道等で問題視されていたものは、空家等の用語の定義上、いかに危険度が高くとも空家等の定義に該当しないため、本法の法規制の対象外となることに留意が必要である。地域特性を踏まえ、今後、自主条例等により、規制の対象に加える必要が生じる場合もあらうと思われる。

③立入調査等

第九条 市町村長は、当該市町村の区域内にある空家等の所在及び当該空家等の所有者等を把握するための調査その他空家等に関しこの法律の施行のために必要な調査を行うことができる。

2 市町村長は、第十四条第一項から第三項までの規定の施行に必要な限度において、当該職員又はその委任した者に、空家等と認められる場所に立ち入って調査をさせることができる。

3 市町村長は、前項の規定により当該職員又はその委任した者を空家等と認められる場所に立ち入らせようとするときは、その五日前までに、当該空家等の所有者等にその旨を通知しなければならない。ただし、当該所有者等に対し通知することが困難であるときは、この限りでない。

4 第二項の規定により空家等と認められる場所に立ち入ろうとする者は、その身分を示す証明書を携帯

し、関係者の請求があったときは、これを提示しなければならない。

5 第二項の規定による立入調査の権限は、犯罪捜査のために認められたものと解釈してはならない。

(説明)

ここでは市町村が空家等対策に必要な調査を行うことができることを定め、立入調査のためには、5日前までに所有者等(管理者を含む。)への連絡を義務づけられ、職員又はその委任された者は身分証明書を携帯したうえで、空家等と認められる場所への立入調査権が認められる。ただ「この立入調査は犯罪捜査のために認められたものと解釈してはならない」とされ、本法の目的が防犯を明示していないこととも整合している。

④空家等の所有者等に関する情報の利用等

第十条 市町村長は、固定資産税の課税その他の事務のために利用する目的で保有する情報であつて氏名その他の空家等の所有者等に関するものについては、この法律の施行のために必要な限度において、その保有に当たつて特定された利用の目的以外の目的のために内部で利用することができる。

2 都知事は、固定資産税の課税その他の事務で市町村が処理するものとされているもののうち特別区の存する区域においては都が処理するものとされているもののために利用する目的で都が保有する情報であつて、特別区の区域内にある空家等の所有者等に関するものについて、当該特別区の区長から提供を求められたときは、この法律の施行のために必要な限度において、速やかに当該情報の提供を行うものとする。

3 前項に定めるもののほか、市町村長は、この法律の施行のために必要があるときは、関係する地方公共団体の長その他の者に対して、空家等の所有者等の把握に関し必要な情報の提供を求めることができる。

(説明)

空家等の問題を複雑にしている一つの重要な要因が、所有者不明の空家等が多いという問題である。登記簿登記が正確である保証はなく、また相続による移転登記が放置されたまま実行されない場合も少なくない。ところで、固定資産税の納税義務者情報は、空家等の土地所有関係の有力な手がかりを提供するが、あくまで固定資産税の課税事務のために収集された情報であるため、それ以外の目的のための使用は同じ行政組織内部においても認められていない。そこで今回、この法律の施行のために必要な限度において、氏名その他の空家等に関するものについては、特定利用目的外に行政内部で利用できる特例が設けられた。これにより、空家所有者等への連絡が容易になると見込まれる。

第二項は東京都と特別区との関係が確認的に述べられている。固定資産税は市町村税であるが、23区については例外的に東京都が事務処理を行うため、特別区から空家等の所有者情報を求められた東京都やその出先たる都税事務所は、速やかに必要な情報提供を行わなければならないことを定めたものである。

⑤特定空家等に対する措置

第十四条 市町村長は、特定空家等の所有者等に対し、当該特定空家等に関し、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(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にない特定空家等については、建築物の除却を除く。次項において同じ。)をとるよう助言又は指導をすることができる。

2 市町村長は、前項の規定による助言又は指導をした場合において、なお当該特定空家等の状態が改善

されないと認めるときは、当該助言又は指導を受けた者に対し、相当の猶予期限を付けて、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ことを勧告することができる。

3 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において、特に必要があると認めるときは、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。

4 市町村長は、前項の措置を命じようとする場合においては、あらかじめ、その措置を命じようとする者に対し、その命じようとする措置及びその事由並びに意見書の提出先及び提出期限を記載した通知書を交付して、その措置を命じようとする者又はその代理人に意見書及び自己に有利な証拠を提出する機会を与えなければならない。

5 前項の通知書の交付を受けた者は、その交付を受けた日から五日以内に、市町村長に対し、意見書の提出に代えて公開による意見の聴取を行うことを請求することができる。

6 市町村長は、前項の規定による意見の聴取の請求があった場合においては、第三項の措置を命じようとする者又はその代理人の出頭を求めて、公開による意見の聴取を行わなければならない。

7 市町村長は、前項の規定による意見の聴取を行う場合においては、第三項の規定によって命じようとする措置並びに意見の聴取の期日及び場所を、期日の三日前までに、前項に規定する者に通知するとともに、これを公告しなければならない。

8 第六項に規定する者は、意見の聴取に際して、証人を出席させ、かつ、自己に有利な証拠を提出することができる。

9 市町村長は、第三項の規定により必要な措置を命じた場合において、その措置を命ぜられた者がその措置を履行しないとき、履行しても十分でないとき又は履行しても同項の期限までに完了する見込みがないときは、行政代執行法（昭和二十三年法律第四十三号）の定めるところに従い、自ら義務者のなすべき行為をし、又は第三者をしてこれをさせることができる。

10 第三項の規定により必要な措置を命じようとする場合において、過失がなくてその措置を命ぜられるべき者を確知することができないとき（過失がなくて第一項の助言若しくは指導又は第二項の勧告が行われるべき者を確知することができないため第三項に定める手続により命令を行うことができないときを含む。）は、市町村長は、その者の負担において、その措置を自ら行い、又はその命じた者若しくは委任した者に行わせることができる。この場合においては、相当の期限を定めて、その措置を行うべき旨及びその期限までにその措置を行わないときは、市町村長又はその命じた者若しくは委任した者がその措置を行うべき旨をあらかじめ公告しなければならない。

11 市町村長は、第三項の規定による命令をした場合においては、標識の設置その他国土交通省令・総務省令で定める方法により、その旨を公示しなければならない。

12 前項の標識は、第三項の規定による命令に係る特定空家等に設置することができる。この場合においては、当該特定空家等の所有者等は、当該標識の設置を拒み、又は妨げてはならない。

13 第三項の規定による命令については、行政手続法（平成五年法律第八十八号）第三章（第十二条及び第十四条を除く。）の規定は、適用しない。

14 国土交通大臣及び総務大臣は、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を定めることができる。

15 前各項に定めるもののほか、特定空家等に対する措置に関し必要な事項は、国土交通省令・総務省令

で定める。

(説明)

特定空家等に対する措置としては、従来の自主条例の多くが定めていた手法が採用されており、具体的には市町村長が、特定空家等の所有者等に対し、①特定空家の除却、修繕、立木の伐採、その他周辺の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・指導をすることができる、②次に、特定空家の状態が改善されないと認めるときは、①と同様の措置をとるよう勧告することができるという行政指導を謳い、③勧告を受けた者が正当な理由なくして勧告に係る措置をとらなかった場合においては、一定の手続を経て、勧告に係る措置をとるよう行政処分としての命令をすることができる。このように行政指導としての助言・指導、勧告から最後は命令へとだんだんと強制力を強める措置がとれるように定めている。

更に、9項では代執行について定める。「命じられた措置を特定空家等の所有者等が履行しないとき」、「履行しても十分でないとき」、「履行しても期限までに完了する見込みがないとき」は、行政代執行法の定めるところに従い、市町村長自らが又は第三者をして、特定空家等の所有者等に代わり、特定空家等の所有者等が果たすべき義務を実行することができる。なお、10項では、過失なく、特定空家等の所有者が不明ないし連絡がつかず、確知できない場合などには、あらかじめ公告をした上、市町村自らが必要な措置を行うことができるという略式執行についても定めている。所有者不明の場合に、従来の条例では代執行はできなかったが、今回の立法によりこれが可能になることになる

⑥財務上の措置及び税制上の措置

第十五条 国及び都道府県は、市町村が行う空家等対策計画に基づく空家等に関する対策の適切かつ円滑な実施に資するため、空家等に関する対策の実施に要する費用に対する補助、地方交付税制度の拡充その他の必要な財政上の措置を講ずるものとする。

2 国及び地方公共団体は、前項に定めるもののほか、市町村が行う空家等対策計画に基づく空家等に関する対策の適切かつ円滑な実施に資するため、必要な税制上の措置その他の措置を講ずるものとする。

(説明)

特定空家等を代執行により除却等をした場合、戸当たり平均で数百万円の費用が必要になるといわれている。一方これにより直ちに便益や収益が得られる保証はない。市町村としては、本行政事務の施行のために、必要経費の支援を必要とする場合があると思われる。また 27 年度税制改正において、市町村長が特定空家等の所有者等に対して周辺的生活環境の保全を図るために必要な措置をとることを勧告した場合は、当該特定空家等に係る敷地について、固定資産税等の住宅用地特例の対象から除外することとされたところである。いずれも本法の定める空家等対策の遂行をより強力に進めるための支援措置について定めている。

(荒井 俊行)