

## 2年を経過した空家法実施の定点観測 『空き家対策に関する実態調査結果報告書』を読む

北 村 喜 宣

### 1. 総務省行政評価局調査

2014年11月27日に公布された「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、翌年5月26日に全面施行された。そこに規定される事務の大半は、市町村区（以下「市町村」という。）が担当している。市町村による空家法の全国の実施状況は、国土交通省のウェブサイトにおいて、おおむね半年ごとに報告されている<sup>(1)</sup>。調査票回収率は100%であり、まさに全体の状況が把握できる。また、同省は、個別の調査も実施しており、その結果もあわせて参照できる。

それとは別に、総務省行政評価局の手により、空家法実施に関する広範かつ詳細な調査結果が取りまとめられた。総務省行政評価局『空き家対策に関する実態調査結果報告書』（平成31年1月）（以下「総務省調査」という。）がそれである<sup>(2)</sup>。本調査は、「空き家対策について、市町村……の自主的な取組を後押しする観点から、自治体の様々な特性や街づくりの方針等に応じた取組事例や課題等を明らかにし、関係行政の改善に資するとともに、……空家法……が施行されて5年後に予定される空家法見直しの検討等に資する情報を提供するために実施したもの」である。調査期間は、2017年10月～2019年1月に及び、総務本省のほか管区行政評価局などの50名以上の職員が投入された。調査員が、空家法施行後間もない時期に代執行を実施した実績のある37市町村を中心に、全国合計93市町村を訪問して聞き取り調査をしている。空家法の実施権限は、1,741市町村に与えられて

- 
- (1) 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関連情報」  
([http://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/jutakukentiku\\_house\\_tk3\\_000035.html](http://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/jutakukentiku_house_tk3_000035.html))  
(2019年6月2日最終閲覧) 参照。
- (2) 総務省調査は、同省ウェブサイトで公開されている  
([http://www.soumu.go.jp/menu\\_news/s-news/hyouka\\_190122.html#kekkahoukoku](http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/hyouka_190122.html#kekkahoukoku))  
(2019年6月2日最終閲覧)。

いる。93というのは、その5.34%にすぎないが、相当に深掘りした調査がされている<sup>(3)</sup>。対象は、「積極的対応」をしている自治体ばかりではなかった。そうしたところまでをも含めた調査は、まさに「中央省庁の力技」により初めて可能になったといえよう<sup>(4)</sup>。

総務省調査は、空家法実施にあたっての市町村職員の「悩み」なども収録し、たいへん興味深い内容になっている。とりわけ、代執行の実施状況に関する48自治体の個票は、行政執行過程研究にとっても貴重である。本稿では、筆者の問題関心にもとづき総務省調査の内容を紹介するとともに、そこで示された空家法の改正課題のいくつかについて、調査対象市町村へのヒアリングなども踏まえて、若干のコメントをする<sup>(5)</sup>。

## 2. 実態調査および空家等、特定空家等の判定

### (1) 空家法の関係規定

空家法は、一定の要件のもとに「空家等」を定義し（2条1項）、さらに要件を追加して「特定空家等」を定義する（2条2項）。規定は、以下の通りである。

○2条1項 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

- (3) 全国紙ではそうでもなかったが（「所有者の特定 税情報が有効 空き家対策で総務省」日本経済新聞2019年1月22日夕刊）、地方紙では大きくスペースをとって報道された（例：「空き家撤去費回収難し 総務省調査 全額は1割のみ」北海道新聞2019年1月22日夕刊）。そのほか、アンケート調査を踏まえた分析として、伊藤義文「自治体は空き家問題をどうとらえているか：「空家法」施行1年後の全国実態調査からみえるもの」日本弁護士連合会法律サービス展開本部自治体等連携センター＋日本弁護士会公害対策・環境保全委員会（編）『深刻化する「空き家」問題：全国実態調査からみた現状と対策』（明石書店、2018年）（以下「日弁連全国調査」として引用。）49頁以下も、空家法実施の実情を伝える貴重なデータを提供する。
- (4) 調査実施の根拠は、総務省設置法4条1項12号である。同号にいう「各行政機関」とは、本調査に関しては、総務省および国土交通省である。市町村は、同法6条5項の「総務大臣は、評価又は監視の実施上の必要により、公私の団体その他の関係者に対し、必要な資料の提出に関し、協力を求めることができる。」という規定にもとづき対応した。結果的に、多くの協力が得られたのは、ご同慶の至りである。
- (5) 空家法に関する筆者の研究は、北村喜宣『空き家の問題解決のための政策法務』（第一法規、2018年）に収録している。そのほか、北村喜宣「空家法制定後の条例動向」行政法研究24号（2018年）1頁以下も参照。総務省調査は、利活用についても射程に含めるが、本稿では、この点については触れない。

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条2項 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。

この規定ぶりによれば、空家等および特定空家等が市町村内にそれぞれ何件存在するかは、客観的に確定されるようにみえる。しかし、実際には、そうはいかない。空家法を実施する行政としては、情報収集を通じて空家等の存在を把握し、その状況を評価することにより、特定空家等をひとつひとつ確定するほかない。

## (2) 総務省調査の知見

### (a) 実態調査

何となく「空き家」にみえたとしても、空家法の対象であるためには、それが同法2条1項にいう「空家等」でなければならない。同法は、その確定のための調査を、どのように位置づけているのだろうか。

空家等の調査に関しては、空家法6条にもとづく任意計画である空家等対策計画に規定される項目のひとつとなっている(同条2項3号)。同法は、計画を作成してから調査を実施するという順序を想定しているようにもみえるが、同法9条が規定する立入調査等は、計画が作成されていることを前提にしているわけではない。総務省調査の対象となった市町村における空家等の調査が、計画作成後のものかそれを作成する準備としてされているものかは、明らかではない。

総務省調査は、実際に実施されている実態調査の実情について、①調査事項、②調査対象地区、③調査の担い手、④調査対象とする住宅の4つの項目に分けて整理している。【図表1】の通りである(32頁)。

【図表1】 実態調査の実情

① 調査事項	<ul style="list-style-type: none"> <li>・空き家の状況等の確認は行わず、所在のみを確認</li> <li>・実態調査時に空き家の所在と合わせ危険度も判定</li> <li>・現地調査時に周辺住民から情報収集</li> <li>・実態調査と合わせ所有者の意向確認</li> </ul>
② 調査対象地区	<ul style="list-style-type: none"> <li>・管内全域を対象</li> <li>・中心市街地など、一部の地域を対象</li> <li>・調査の試行や、中心市街地、市街化調整区域、中山間地域などそれぞれの地域の状況把握のため、一部地域や家屋を抽出してサンプル調査</li> </ul>
③ 調査の担い手	<ul style="list-style-type: none"> <li>・空き家対策担当職員のみで実施</li> <li>・庁内の関係部局、その他部局職員の協力を得て実施</li> <li>・外部委託により民間事業者を活用</li> <li>・自治会等や地元大学の協力を得て実施</li> </ul>
④ 調査対象とする住宅	<ul style="list-style-type: none"> <li>・居住実態にかかわらず全戸を対象</li> <li>・水道閉栓情報等によるスクリーニングを実施し、一部住宅のみを対象</li> <li>・周辺住宅からの苦情・相談があった空き家のみを調査対象として限定</li> </ul>

[出典] 総務省調査32頁「図表Ⅱ-1-①実態調査の4つの観点と手法」より筆者作成。

これらは、実態調査を実施した市町村についてのものである。調査対象となった市町村のなかには、空家法後施行約2年半を経過した時点であっても、実態調査が未実施のところもそれなりの数あるようである。その理由について、総務省調査は、「時間・人員の不足」「費用負担が困難」（32頁）などの意見を紹介する。

#### (b) 特定空家等の判定

空家法に関しては、同法14条14項を受けて、『「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）』（平成27年5月26日国土交通省・総務省）（以下「ガイドライン」という。）が公表されている。法的拘束力はないが、市町村の同法運用において参考になる資料である。項目によって濃淡はあるけれども、特定空家等の判定方法をはじめ、それなりに詳細な記述がされており、市町村にとって有用であるのは間違いない。

総務省調査は、興味深い指摘をする。「自治体は、空家法第14条に基づく措置の実施に先立ち、事実上、当該空き家を空家法にいう特定空家等を判定する行為

……を行っている。」（46頁）というのである。判定のタイミングおよび手続については、**【図表2】**にある4つの方式に整理できるという（46頁）。これらは、相互排他的なものではないだろう。判定基準については、ガイドラインに準拠し点数化するところ、ガイドラインで示される項目のいくつかを抽出し1つでも該当すれば特定空家等と判定するところ、ガイドラインの項目を詳細化した独自の基準を設定しているところ、被災家屋に関する応急危険度判定調査表を利用しているところなどが紹介される（47～50頁）。

### **【図表2】 特定空家等判定のタイミングおよび手続**

① 空き家の実態調査時に、損壊状況等の基準を越えているものは全て特定空家等と判定している例
② 周辺住民からの苦情等により把握した空き家について、空家法14条にもとづく措置を行おうとする際に、損壊状況等を調査のうえ、個々に判定している例
③ 倒壊が見込まれるなど危険性がひっ迫しているような場合に、所有者等に空家法にもとづくその後の措置（勧告等）を意識させ、より早期の自主的な改善を促すため、早期の事務手続により判定している例
④ 判定の信頼性・妥当性の確保を図るため、審議会や有識者等も交えた慎重な検討・事務手続を経た後に判定している例

【出典】 総務省調査46頁より筆者作成。

判定にあたっての職員のコメントとして、「危険性を判断できる専門知識を持っている職員がいない」「統一的・客観的な判断の下に判定できているか不安」「周辺への影響度（特に害虫被害や敷地境界が判然としない場合）の確認が難しい」「衛生面や景観面など定量的に判断ができないものについては判定が困難」（46頁）といったものが紹介されている。

### **(3) いくつかのコメント**

#### **(a) 温度差**

空家法は、すべての市町村に事務を義務づけるが、どのように進めるかについては、詳細な規定を設けていない。市町村には、積極的に対応する自由もそのよ

うにしない自由もある。空家法の事務の実施の第一歩は、空家等および特定空家等の情報収集とそれにもとづく個別評価であるところ、行政リソースの制約を理由として、「何もしていない」市町村がそれなりに存在することが明らかになった。後にみるように、規模を問わずに積極的な実施をする市町村はある。空家法の受け止め方については、市町村に相当の温度差がある。

対応をしていない市町村は、空家法をどのように受けとめているのだろうか。事務の放棄はできないけれども、たとえば、景観法のように、都道府県知事との協議をして権限を取得するような仕組みが空家法にもあったとしたら、はたして協議をしているだろうか<sup>(6)</sup>。おそらくは、していないだろう。もちろん、自治体において、老朽危険空き家に起因する問題がないわけではないだろう。しかし、かりにあったとしても、空家法以前がそうであったように、独立条例としての空き家条例を制定して、マイペースでの対応をすればよいだけである。筆者は、空家法成立後にそうした対応をした市町村を確認している<sup>(7)</sup>。

#### (b) 調査内容・方法の多様性

空家法6条が規定する空家等対策計画を作成済ないし予定する市町村は多い。2018年10月1日現在の調査で、「策定予定なし」は、1,741自治体のうち、197(11.3%)にすぎない<sup>(8)</sup>。空き家再生等推進事業のもとの除却費用助成の前提として、同計画の作成が求められていることが、前向きな理由のひとつと思われる。

調査対象について、これを行政区全域とする市町村とその一部とする市町村がある。一部としたのは、調査費用の制約かもしれないし、必要性の違いからかもしれない。空家法の実施において、市町村には相当の裁量がある。身の丈に合った実施とする決定には合理性がある。対症療法的な調査になっている市町村もあるが、とりあえずはそれで十分と考えられているのだろう。

---

(6) 景観法の場合、都道府県のほか政令指定都市および中核市については、法律が直接に事務の実施を義務づけている(7条1項)。都道府県知事との協議を経たうえで景観計画制度の実施権限を持つ景観行政団体の数は、国土交通省調査によれば、2018年3月31日現在、713であるが、一般の市町村は600となっている。市町村の数は1,718であるから、34.9%である。国土交通省ウェブサイト「景観法の施行状況(平成30年3月31日時点)」

(<http://www.mlit.go.jp/common/001251069.pdf>) (2019年6月2日最終閲覧)。

(7) 北村喜宣「『空家法』を含まない条例の『真意』」北村・前註(5)書294頁以下・301~302頁参照。

(8) 前註(1)参照。

周辺の生活環境に影響を与える空き家問題は、地域コミュニティの問題でもある。プライバシーへの配慮をしつつも、自治会等の協力を得た調査は、所有者等の情報収集の点からも重要であろう。地元大学の住居学なり都市計画学の研究室と連携した調査ができる状況にあれば、これを活用するのが適切である。現状は、点的な対応がほとんどであるが、都市計画やまちづくりという広い視点からの対応や利活用の提案もありえるため<sup>(9)</sup>、行政としても学ぶものが多くあるだろう。コンサルタントへの外部委託と比較すれば、費用を抑えることもできる。

### (c) 特定空家等判定にあたっての専門性

空家法2条2項が規定する特定空家等の要件のうち、とくに専門的判断を要するのは、「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」であろう。ガイドラインは、いくつかの定性的指針を記述するが、構造をはじめとする建築関係法令の知識が求められる。このため、建築職を擁しない市町村の場合、自信を持った判定をするのは難しいという実情は理解できる。

もともと、建築職がない市町村では特定空家等の適法な判定ができないというわけではない。法規命令としての判断基準が法定されているのではないから、空家法2条2項の文言をどのように解釈するかは、市町村の裁量である。どうみても特定空家等と判断できる事案についてはそれほどの専門性は不要であるし、微妙な事案については、地元建築士会などの協力を得ればよい。

## 3. 所有者等の調査

### (1) 空家法の関係規定

市町村が空き家行政を空家法にもとづいて進めようとするのであれば、所有者等の特定は、その後の対応に不可欠な作業となる。そのためには、調査が必要である。これは、実態調査と文書調査に分けられる。実態調査については、前述の立入調査等(9条)が規定される。敷地内にとどまらず家屋内部にも立ち入ると明記されたのは、正確な情報を入手したい行政にとっては安心要因である。文書調査として有用と認識されていたのは、固定資産税等の情報の入手である。この点に関しては、地方税

---

(9) 野澤千絵「都市のスポンジ化を防ぐ自治体の都市政策へ」月刊ガバナンス196号(2017年)20頁以下参照。

法22条が規定する税務吏員に関する秘密漏洩罪がネックとなっていた。

空家法は、次のように、その利用が可能なことを明文で規定した（10条1項）。

○10条1項 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っ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、その保有に当たっ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。

登記簿等には、現在の所有者関係が正確に反映されていない場合が少なからずある。このため、税務情報の利用が適法にできると明記された意味は大きいと期待された。

## （2） 総務省調査の知見

固定資産税情報の利用が一般的に可能になった措置は、調査自治体の多くにおいて評価され、現実にも利用されている。所有者等の特定にあたって、固定資産税情報を最初に利用した自治体が34あり、それによる所有者等の特定率は81.5%となっている。登記簿情報とした11自治体、51.9%と比べると、有意に高いといえる。両者併用の13自治体では、67.8%であったことからみても、固定資産税情報の「威力」は、相当なものである。これら情報を利用して所有者等確定に至った割合は、約95%となっている（38～39頁）。

なお、固定資産税情報は、本来、不動産の所有関係を公証する機能をもつものではない。この結果は、そうであるべき登記簿に記載されている行政情報が劣化している事実、ひいては、不動産登記法にもとづく実務の問題を示すものであり、その意味するところは相当に深刻である。

紹介されている事例のいくつかをあげると、「相続順位の高い者から順に連絡を取っては対応拒否等され、次の法定相続人を探すということを繰り返し、平成27年から半年間で延べ43人の相続人に連絡した。」、「相続が既に数代にわたっていたため、戸籍の申請を200件以上行い、約5か月間かけて52名を特定し〔た〕」、「建物登記上、所有者が5人の区分所有となっており、所有者（死亡）及び相続人（30人）の特定に約半年を要した。」（110頁）という状況である。



### (3) いくつかのコメント

#### (a) 固定資産税情報の威力

空家法5条にもとづき作成された「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年総務省・国土交通省告示第1号）（以下「基本的指針」として引用。）は、同法10条の趣旨を詳説する（一3(3)）。さらに、国土交通省住宅局住宅総合整備課長及び総務省自治行政局地域振興室長通知「固定資産税の課税のために利用する目的で保有する空家等の所有者に関する情報の内部利用等について」（平成27年2月26日、国住備第943号・総行地第25号）（以下「連名通知」という。）が発出されている。そこでは、具体的に、所有者や納税管理人に関する氏名、住所、電話番号は、空家法施行のために内部利用が可能と明記された。自治体職員には、地方公務員法34条の一般的な守秘義務が罰則の担保により課されていることに鑑みれば、この程度の内容は、そもそも地方税法22条が規定する「秘密」には該当しないと思われる。しかし、安全策をとる税務部署のなかには、現実には、一切の情報提供に応じないところもあった。確認的と解するか創設的と解するかは別にして、空家法10条1項および連名通知のご利益は大きいといわなければならない。筆者は、空家法施行1年の時点でアンケート調査を実施し、132市町村から回答を得た<sup>(10)</sup>。そこにおいても、すべての市町村が、固定資産税情報等が利用できるようになったのは実務上大きな意味があると回答していた。

現在は固定資産税を課されていないが過去には課されており、その記録が税務担当部署に残っている場合がある。総務省調査によれば、内部利用が可能なのは、現在の課税関係情報に限定されるところを考えると、過去の固定資産税情報の利用はできないと解する自治体があるという。たしかに、連名通知には、「固定資産税の課税のために利用する目的で保有する情報」とあり、「利用した情報」とは記されていない。しかし、そのように限定的に解するのは、空家法の制度趣旨に鑑みれば、理由がないといわざるをえない。過去の固定資産税情報であっても、税務部署に保有されているかぎり、これを利用することに支障はない。

---

(10) 北村喜宣「空家法制定と実施主体としての市町村行政の対応：132市町村アンケートからみえる現場風景」同・前註(5)書257頁以下参照。

(b) 所有者調査の実情

空家法の実施の相手方となる所有者等を特定するため、行政リソースに制約があるなかで、気が遠くなるような作業が強いられている。それが財産的価値のきわめて乏しい特定空家等に関するものであるだけに、作業にあたる職員には、相当の割り切れなさが鬱積しているだろう。

所有者等情報の把握に関して、前出の基本的指針は、「地域の近隣住民等への聞き取り調査に加え、法務局が保有する当該空家等の不動産登記簿情報及び市町村が保有する空家等の所有者等の住民票情報や戸籍謄本等を利用することが考えられる。」(一三(三))とする。たしかに、原則としてはそうであろう。しかし、立法者は、総務省調査で明らかになったような事例までを想定していたのだろうか。もっとも、何人になるかは調査してみないと判明しない事柄であるから、芋づる式になるのは調査の宿命だろうか。特定空家等であることを前提に、「法定手続による調査を一定期間実施して判明した範囲の者をもって所有者等と暫定的に確定し、あとは公告して一定期間に積極的な立証を伴う申し出がなければそれをもって最終的に確定する」というような制度的割切りができればよい。最近制定されている所有者不明土地関係法では、判明共有者が賛成している場合において、一定手続を経たうえで、不明共有者に関する「みなし同意」が制度化されてきている<sup>(11)</sup>。

#### 4. 特定空家等への対応(1)：助言・指導、勧告、命令

##### (1) 空家法の関係規定

特定空家等と個別に判定された事案については、市町村長は、「助言・指導」(14条1項)、「勧告」(同条2項)、「命令」(同条3項)ができる。当然ながら、相手方が判明している場合である。

---

(11) 「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法」(2018年)、森林経営管理法(2018年)、農業経営基盤強化促進法改正(2018年)、「農業用ため池の管理及び保全に関する法律」(2019年)など参照。

- 14条 1項 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の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。
- 14条 2項 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の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。
- 14条 3項 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。

行政の権限行使を規定する法律のなかには、たとえば、「周辺の生活環境が損なわれると認めるときは」（騒音規制法12条1項）のような実体要件を置くものもあるが、前述のように、特定空家等については、その定義のなかにそれが含まれているため、権限根拠規定のなかで加重して設ける合理性はない。このような規定ぶりに鑑みれば、「……することができる。」と効果裁量が認められているけれども、権限行使はほぼ羈束されると考えるべきであろう。分権的配慮に欠ける立法である。

助言・指導にあたっては、履行期限を付さなくてもよいが、勧告および命令は、「相当の猶予期限を設けて」とされる。また、命令にあたっては、通常ならば行政手続法13条1項2号にもとづく弁明機会の付与手続で足りるところ、公開による意見聴取や公聴会などの手厚い特別法手続が規定されている（14条4～8項）。

## （2） 総務省調査の知見

### （a） 空家法前の措置とその効果

空家法のもとの状況改善に向けた具体的措置は、14条1項の助言・指導から始まる。ところが、総務省調査によれば、「93自治体のうち、88自治体（94.6%）においては、空家法第14条に基づく特定空家等としての措置を行う以前に、所有者等に対し、自治体の条例に基づく助言・指導、あるいは、空家法第12条に基づく所有者等への情報提供として、①管理不全の空き家の改善を求める文書の送付や、②空き家の改修・除却に利用できる補助事業等の周知など状況改善に向けた

何らかの対応を実施していた。」(45頁)という。

筆者の調査によれば、約40%の市町村は、空家法14条1項以前に独自の指導はしないと回答していた。この結果については、その当時、「少々意外な結論」<sup>(12)</sup>と評していた。サンプルが異なるから一般化はできないが、運用を経るにつけて、空家法の世界になるべく入らないようにすることにメリットが感じられてきたのであろうか。そのような対応によって、事前対応をしていると回答した78自治体の対象空き家7,705戸のうち2,873戸(37.3%)について管理不全状態の改善がみられた。状況次第であるが、こうした運用には、それなりの合理性はある。

総務省調査は、事前指導をする理由として、2つのコメントを引用している。すなわち、①「助言・指導等を行っても所有者等が改善を図らない場合、勧告や代執行等の実施を視野に入れなければならないが、これらを実施することとなれば、その事務負担や財政負担は大きく、可能な限り、特定空家等とする前に自主的な改善を促している」、②「所有者等との関係を円滑に保つために、いきなり空家法第14条に基づく措置は採らず、まずは条例に基づく措置などで自主的な改善を促すこととしている」(45頁)のである。

(b) 助言・指導とその効果

空家法14条1項の助言・指導を実施した51自治体の1,710戸のうち、755戸(44.2%)が所有者等による改善が図られている(50頁)。改善の程度は不明であるが、行政からの働きかけがそれなりに響いたということであろう。

もちろん、無反応や対応拒否の事案も相当あり、そうしたケースへの具体的対応が紹介されている(51~52頁)。そのひとつに、「特定空家等の周辺にカラーコーン等を設置し、周辺住民に当該物件が危険であることを周知していることを所有者等に伝達することで、周辺に悪影響を及ぼしていることを認識させ、改善の必要性を意識させる。」という豊能町の例がある。たんなるカラーコーン等の設置なのかそこに「特定空家等危険」というメッセージも付されているのかは不明であるが、記述のかぎりでは、所有者等にプレッシャーをかける意図があるようである。

(c) 躊躇される勧告および命令

総務省調査は、空家法14条2項にもとづく「勧告の実施に苦慮している状況」

---

(12) 北村・前註(10)論文265頁。

(53頁)を伝える。周知のように、勧告を受けたまま固定資産税の賦課期日である1月1日を迎えると、特定空家等の用に供されている土地について、それまで適用されていた住宅用地特例が適用除外されてしまう。200㎡以下の土地の場合には、税額が約4.12倍になる。空家法15条2項を踏まえた措置である。この不利益による所有者等とのトラブルが懸念されている。また、勧告対象になるような特定空家等の所有者等には資力がないために、勧告をしても効果が期待できず、それゆえに勧告に躊躇するという自治体運用も紹介されている。

空家法14条3項命令を発出していない自治体からのコメントとして、①「除却等の費用がなく改善措置を行えないような所有者等に対し命令を実施しても、その違反による過料を徴収することは困難であると考えられ、そもそも命令の実効性は低いのではないか。」、②「除却費用の原資とするべき費用を、命令違反の過料として徴収した場合、結果的に行政代執行費用の回収ができなくなるのではないか。」、③「命令を実施することは、その不履行による行政代執行の実施に直結しているが、他自治体が行っている行政代執行事例をみると、費用が全額回収できる見込みは薄いと考えられることから、命令実施になかなか踏み込めない。」が紹介されている(53～54頁)。

### (3) いくつかのコメント

#### (a) 事前措置の合理性と不合理性

空家法3条によるまでもなく、建築物を適正に管理する責任は、その所有者等にある。管理不全状態になっていれば、自主的に対応するのがあるべき姿である。もっとも、所有者等は、空き家の現状を理解しているとはかぎらないから、なるべくコミュニケーションを多くとって自主的対応に誘導するのが、行政運用としては適切である。その意味では、上述の②の対応は理解できる。なお、「条例に基づく措置」という点は、どういう意味であろうか。空家法以前に条例を制定し、それが改正されないまま維持されているため、同じ空き家に対して両者の二重規制となっているところ、とりあえずは空家法を封印して空き家条例を利用するという趣旨であろうか<sup>(13)</sup>。あるいは、空家法のもとでの空家等であるが特定空家等とまではいえない空き家に対して行政指導をできる旨を規定する空き家条

---

(13) そうした運用については、北村・前註(7)論文301～302頁参照。

例にもとづいて対応しているという趣旨であろうか<sup>(14)</sup>。

一方、①の対応は、かりに特定空家等を前提にしているのであれば、適切さを欠いているように思われる。空家法の実施は、所有者等をみるのではなく特定空家等をみて行われるのが原則である。とにかく何らかの働きかけはしているのであるから、まったくの「不作為」というわけではない。しかし、特定空家等であるとして、その管理不全状況が深刻であるのに空家法の措置を講じていないとすれば、事故発生時の国家賠償訴訟において、少なくとも同法1条1項のもとの過失責任は肯定されるだろう。

(b) 特定空家等と道路管理者の責任

カラーコーン等の設置は、むしろ道路管理者としての措置としても整理ができる。万が一、路上に倒壊して被害が発生すれば、空家法のもとの権限不行使の過失が国家賠償法1条1項にもとづき争われる可能性もあるが、道路に「通常有すべき安全性」が欠ける瑕疵があったとして、同法2条にもとづく無過失の営造物責任が問われる可能性の方が高い。特定空家等の前面道路は市町村道であるとはかぎらないから、国道や都道府県道の道路管理者に対して、特定空家等の存在を連絡する運用が望ましい。

(c) 懸念される不作為責任

勧告および命令を躊躇する理由には、啞然とするほかない。とにかくやりたくないという想いが前提にあって、その理由を探しているようにさえ見える<sup>(15)</sup>。

所有者等が納得して自主的除却をするのが最善であるのはいうまでもない。しかし、特定空家等となっている以上、そうはっておられず、最終的には代執行なり略式代執行なりを通じて強制的に除却するスキームを規定するのが空家法なのである。勧告により税額があがるのも、ネガティブ・インセンティブとしての経済手法をわざわざ制度化したためである。「トラブル」が発生するのは当然であり、それは病理ではなく生理というべきであろう。資力がないから勧告をしても意味はないというコメントに至っては、保安上の危険および生活環境の支障の

---

(14) そうした運用については、北村・前註(5)論文24～25頁、北村喜宣「空家法制定後における市町村の条例対応とその特徴」同・前註(5)書270頁以下・282頁参照。

(15) 前提とする事案は異なるが、北村喜宣「言い訳の天才!? : 建築基準法10条3項命令と老朽不適正管理家屋」同『自治力の躍動：自治体政策法務が拓く自治・分権』（公職研、2015年）95頁以下参照。

除去という住民全体への便益に思いが至らず、目の前にいる所有者等しかみえないきわめて視野の狭い認識が自白されている<sup>(16)</sup>。

同様の印象は、命令に対するコメントにも共通する。❶❷は、過料について触れるが、この市町村は、命令を発出してその不履行があったことを地方裁判所に連絡するつもりでいるのだろうか。過料の徴収困難がなぜ命令の実効性と関係するのか、理解不能である。過料手続は裁判所がしてくれるのであるから、徴収が困難かどうかは、行政に関しては、大きなお世話である。過料を払ったら代執行費用が回収できなくなるという理由も、理解不能である。過料を払わなくても回収できない場面は多いのであり、だからといって命令が出されていないのではない。❸についても、目の前の特定空家等所有者等しかみえていないという印象を禁じえない。倒壊事故に住民が巻き込まれ、さらに、自治体が国家賠償責任を問われる可能性をどう考えているのだろうか。

もっとも、空家法など不要と考えていたとすれば、必要でもない法律を一方向的に押し付けられた不幸については、同情するほかない。空き家対応が必要になったとしても、そのときには独立条例を制定して、「身の丈に合った仕組み」をつくればよかったのだろう。筆者は、空家法が市町村の義務的事務を規定した対応に批判的であるが<sup>(17)</sup>、任意的事務となっていれば、こうした想いをする羽目にはならなかったのである。ただ、そうはなっていない現在、コメントに示された内容については、住民自治の観点から、行政だけの独断ではなく、その想いを議会と共有して承認を得るべきであろう。そうしてはじめて、住民に対する責任が果たせる。

#### (d) 住宅用地特例のあり方

前述のように空家法14条2項勧告がされると固定資産税の住宅用地特例が廃止され、税額が約4.12倍になる。これは、勧告に従って特定空家等の除却を促進するための経済手法である。しかし、除却をして住宅用地でなくなったとしても、そこを住宅用地として利用しないかぎり特例は復活せず、税額は約4.12倍となる。

(16) 前提とする事案は異なるが、北村喜宣「あなたしかみえない!?: 監督処分要件と執行の実際」同『自治力の冒険』（信山社出版、2003年）67頁以下参照。

(17) 北村喜宣「空き家対策における法的諸課題」日弁連全国調査・前註(3)書10頁以下・12頁参照。小島延夫+北村喜宣+伊藤義文+田處博之+幸田雅治「〔パネルディスカッション〕空き家の解消のために、いま必要な取り組みは何か」日弁連全国調査・前註(3)書101頁以下（以下「パネルディスカッション」として引用）・103頁〔幸田雅治発言〕も参照。

このため、インセンティブとして機能していないのが現実である。

そこで、勧告に従って除却をしたために勧告が撤回されたときには、たとえば、その後5年間は、従前の住宅用地特例を継続させる、あるいは、税額を約2.06倍とする「激変緩和措置」を講ずる方法も考えられる。なお、これは、相当に政策的配慮が強いものである。勧告とリンクさせた住宅用地特例の廃止措置については、総務省は難色を示したとされる。しかし、空家法15条2項により、措置が命じられてしまった。このため、同省筋からは、「パンドラの箱を開けた」という表現も聞こえてくるところである。自治体の課税自主権の問題であるが<sup>(18)</sup>、さらにそれを進めるような措置は可能だろうか。

## 5. 特定空家等への対応(2)：代執行による除却等

### (1) 空家法の関係規定

空家法14条3項命令が発出されても措置が講じられない場合、市町村は、同条9項にもとづいて、代執行ができる。行政代執行法2条に規定される公益要件を不要とする緩和代執行である。より迅速に代執行を可能にする立法者意思の表れといえる。また、命令の名宛人を過失なく確知できない場合には、空家法14条10項にもとづいて、略式代執行ができる。

**〇14条9項** 市町村長は、第3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……の定めると

- (18) 「見附市老朽空き家等の所在地に係る固定資産税等の減免に関する要綱」は、2012年制定の「見附市空き家等の適正管理に関する条例」（空家法施行後も改正されていない）のもとで「老朽危険空き家」と認定されている家屋について、緊急時除却についての同意書が提出された場合、当該空き家所在地に係る固定資産税を減免できるとする（実際は、特例の2年間据置き）。除却してしまえば当然に特例が廃止されるが、その場合であっても、激変緩和措置を用意することにより、同意調達を容易にしようとする意図がある。「空き家管理条例 先駆け見附方式 解体で税優遇 賛否」朝日新聞2013年2月2日〔新潟版〕参照。筆者が見附市職員にヒアリングしたところ、この要綱の制定にあたっては、総務省と協議をして了解を得ているとのことであった。地方税の賦課徴収にあたっては、「暖かい心」が求められる。確井光明「自治体の債権管理の意義」自治実務セミナー2019年2月号2頁以下・3頁参照。



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。

**〇14条10項** 第3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……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。

総務省調査は、両代執行に関して、実施状況および費用回収状況に分けて整理している。この部分が、本調査の「コア」といってよい。以下では、それぞれについて検討する。

## (2) 総務省調査の知見

調査対象93市町村のうち、代執行実績があるのは、39自治体（代執行9自治体10件、略式代執行30自治体38件）である（54頁）。これを人口規模別にみると、**【図表3】**のようになる<sup>(19)</sup>。

代執行に関して、総務省調査は、個別市町村のコメントを整理している。多くはノウハウであるが、法的観点から注目されるものとして、「除却の際、建物の基礎部分を残置している例」に関する論点がある。こうした工事方法を採用する理由としては、「①代執行は必要最低限の措置であるため ②除却に係る工事費用を少しでも圧縮するため ③除却後跡地に雑草が繁茂することを防ぐため ④特に借地上の特定空家等の場合、更地にすることで再利用等が行いやすくなり、結果的に土地所有者の利益につながることを防ぐため」が紹介されている（55頁）。

そのほかにも、前述のように、この48件については、（記述に濃淡があるものの、）個票が掲載されている（147～243頁）。建物基礎対応以外の興味深い記述をいくつか要約すれば、**【図表4】**のようになる。次章で検討する費用徴収に関するものも含まれる。

(19) 十日町市と飯塚市は、代執行と略式代執行の両方を実施しているため、自治体数としては37である。

[図表3] 代執行実施市町村の人口別分類（カッコ内は実施件数）

人口規模	市町村名
5万人未満	礼文町(1)、豊浦町(1)、川西町(1)、魚沼市(1)、黒部市(1)、上市町(3)、越前町(1)、高森町(1)、筑北村(1)、与謝野町(1)、岬町(1)、洲本市(1)、岡垣町(1)、東峰村(1)、新上五島町(1)
5～20万人	室蘭市(1)、五所川原市(1)、香取市(3)、十日町市(3)、恵那市(1)、瀬戸市(1)、東近江市(2)、箕面市(1)、橋本市(1)、鳥取市(1)、宇部市(1)、飯塚市(2)、宗像市(2)、別府市(1)
20万人以上	前橋市(1)、柏市(1)、品川区(1)、板橋区(1)、姫路市(1)、尼崎市(2)、明石市(2)、高知市(1)

[出典] 総務省調査147頁「Ⅱ-3-③行政代執行・略式代執行取組事例集」より筆者作成。

[図表4] 代執行実施における特徴的運用

市町村名	運用
川西町	④木造3階建ての築64年の特定空家等の代執行にあたって、建設リサイクル法11条にもとづく通知について、通知先の県と協議した。 ①屋内残置動産について、町に処分を任せるとの念書を所有者からとって、建物除却の際、同時に処分した。
前橋市	④略式代執行か相続財産管理人選任かを検討したが、危険が切迫していたため、市のイニシアティブで確実に除却できる略式代執行を選択した。 ①略式代執行は2軒長屋の1軒に対してであるが、もう1軒も特定空家等であったことから、その所有者の費用負担で、略式代執行と連続した工事で除却した。
柏市	④現場が線路に近接しており、JR東日本から、大型重機を使用する代執行では強風等による転倒時に甚大な影響があると指摘され、リスクの少ない手作業工法にしたため、約1,000万円を要した。
品川区	④廃棄物に混在する動産・金銭等を分別するため、区職員の中で動産管理を主に担当する班を設置し動産目録を作成した。
板橋区	④大量の残置物のなかに財産的価値のある物品がある可能性があるため、独自の判断基準表を作成して作業現場に掲示した。 ①相続財産管理人を選任してから代執行を実施した。
魚沼市	④市民の安全を守るために略式代執行が必要という市長の指示を財政部に説明したところ、円滑に予算折衝がされた。
筑北村	④略式代執行か相続財産管理人選任かを検討したが、跡地売却および補助金受給の目途が立たないため、略式代執行を選択した。
上市町	④略式代執行実施後、相続財産管理人を利用して解体費用を回収しようとしたが、接道要件を充たさない狭小土地であって売却が見込めず断念した。

[出典] 総務省調査150～243頁「Ⅱ-3-③行政代執行・略式代執行取組事例集」より筆者作成。

### (3) いくつかのコメント

#### (a) 代執行の積極的实施

国土交通省の調査によれば、2018年10月1日現在、代執行は118件（代執行29件、略式代執行89件）実施されている<sup>(20)</sup>。「抜けずの宝刀」とか「機能不全」と酷評されることが多かった代執行であるが、日本の行政執行過程において、きわめて注目される状況にある。行政法テキストのなかには、早速に記述を修正するものも現れている<sup>(21)</sup>。なぜそうなっているのかは、法社会学の重要な研究課題である<sup>(22)</sup>。魚沼市④にみるように、長のイニシアティブは、主要要因のひとつであろう。

#### (b) 建物基礎の残置措置

およそ行政の活動である以上、比例原則のもとにある<sup>(23)</sup>。その観点からいえば、上記①は、適切な基本的認識である（香取市、魚沼市、岬町と思われる）。②もそのようにいえるかもしれない。空家法にもとづくあらゆる措置は、同法の制度趣旨に鑑みて必要十分な対応でなければならない。

実務上、悩ましいのは、④が前提とする事情である。空家法には、受益者負担制度がないため、こうした場合に対応できない。かりに借地契約が有効であるとすれば、目的物である家屋が除却されると、当該契約は解除できる。土地を別に利用したいため、除却してもらいたいけれども交渉を通じてはそれができない状況にあったとすれば、土地所有者にとっては、願ったり叶ったりとなる。かりに土地を売却して利益を得たとした場合、それが不当利得かといえそうではないだろうが、その利益のすべてを帰属させることには、割り切れなさが残る。税金を使って私的財産の価値を高めた結果になるからである。

こうした状況を踏まえると、比例原則に従って、④のように、基礎を残すという運用がされる（十日町市と思われる）。③は、大きな理由かもしれない（上市町と思われる）。それはそれで、理解できないではない。それでは、建物・敷地

(20) 前註(1)参照。

(21) 宇賀克也『行政法概説 I 行政法総論〔第6版〕』（有斐閣、2017年）233頁、大橋洋一『行政法 I 〔第3版〕現代行政過程論』（有斐閣、2016年）315～316頁参照。

(22) 簡単な検討として、北村喜宣「学界の常識は現場の非常識？：空家法のもとで活用される代執行」同『自治力の挑戦：閉塞状況を打破する立法技術とは』（公職研、2018年）52頁以下参照。

(23) 宇賀・前註(21)書56頁以下、高木光『行政法』（有斐閣、2015年）66頁参照。

同一所有者事案においても、同様の対応がされるのだろうか。特定空家等が生活環境に与える影響は、所有形態の違いとは関係ないため、この点だけを考えれば、同一の状況であれば、基礎部分を残すべきであろう。

ただ、次にみる費用徴収の際に、基礎を残したままの敷地を差し押さえて競売にかけた場合、入札価格が低くなる可能性がある。もちろん、代執行により基礎を撤去したとすれば、その費用は代執行費用として請求するから、より高く売却できたとしてもそこからその分が差し引かれる。したがって、結局は同じになるのかもしれない。そうであるとすれば、基礎を残す対応が、やはり原則とされるべきであろう。

### (c) 屋内残置物の処理

個票の様式には、「動産」についての欄がある。48枚の個票のうち、「なし」と記されていたのは18であった（「不明」とするものは3あった）。もっとも、「スッカラカン」というわけではないから、ほとんどの場合、何らかの動産は存置されていると考えてよいだろう。

代執行において、それをどのように扱ったのかは、必ずしも明らかではない。川西町⑤のように、所有者の念書を取り、代執行作業のなかで、家屋除却と一緒に処分している例が多いのではないかと推測される。品川区⑥は、丁寧な対応であるが、これは、除却ではなく、建物の利用を前提にした補修の代執行という特殊事案であったためである。

基本的には、板橋区⑦のような対応が適切であろう。特定空家等とされる家屋内に放置されているものであり、所有者等に対しては、再三にわたり、必要なものを搬出して家屋は除却するよう求められているはずである。それにもかかわらず、これに応じないのであるから、残置動産は、基本的には不要物と解し、勧告および命令においては、搬出と処分を求めればよい。それゆえ、命令不履行の場合には、代執行によって処分し、建物除却費用とあわせて請求することになる。なお、社会通念上・宗教感情上、不要物とはみなせない動産については、保管のうえ、引取りを求めたり、遺失物なり準遺失物として警察に引き渡したりするな

どの対応が必要となる<sup>(24)</sup>。

(d) 他法のコンプライアンス

代執行作業は、空家法の実施として行われるが、同法だけが関係するわけではない。川西町@は、「建設工事に係る資材の再資源化等に関する法律」（以下「建設リサイクル法」という。）をあげている。同法は、「建設対象工事」の受注者に対して、分別解体等実施義務を課すとともに（9条）、その発注者に対して、都道府県知事への工事届出義務を課している（10条）。解体工事の場合、床面積合計80㎡以上のものが対象となる（9条3項、同法施行令2条1項2号）。ただし、自治体が発注者の場合には、通知で足りる（11条）。民間の場合とは異なり、通知義務違反に対して罰則はないけれども、無通知は「違法」となる。除却対象となる特定空家等について、表題登記がされていなければ、床面積を正確に把握するのが困難な場合も想定される。建設リサイクル法のコンプライアンスは、意外に難題である。都道府県の担当部署と十分に協議する必要がある。

市町村として、そのほかに注意しなければならないのは、「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。）との関係である。これには、大別して2つの局面がある。第1は建造物の解体、第2は残置物の処理である。建造物については、解体業者に委託される。木造家屋を前提にすると、解体により発生する木くずは、当該業者が排出者となった産業廃棄物である（廃棄物処理法2条4項、同法施行令2条2号）。屋内残置物については、少々面倒である。それが廃棄物という前提に立つと、特定空家等が事業場であれば、事業系一般廃棄物と産業廃棄物の混合物となる（廃棄物処理法2条2項、同法施行令2条各号）。一般民家であれば、家庭系一般廃棄物となる。残置物に関しては、合わせ産廃制度（同法11条2項）を利用して、市町村がまとめて処理を行うのが現実的ではないだろうか<sup>(25)</sup>。

(e) 代執行か、略式代執行か、財産管理人か

前橋市@および筑北村@にみるように、特定空家等の除却の実現手段として、

(24) 空家法のもとでの代執行実施と屋内残置物への対応については、北村喜宣「建物除却代執行と屋内残置物の取扱い：空家法実施の一断面」上智法学論集62巻3・4合併号（2019年）11頁以下、宇那木正寛「空家除却代執行をめぐる法的課題（上）（下）：残存物件への対応を中心に」自治実務セミナー2019年3月号56頁以下・同5月号62頁以下参照。

(25) 本稿では詳論しないが、筆者は、とりわけ劣化の程度が高い特定空家等の家屋は、廃棄物処理法上の「廃棄物」ではないのかという疑問を持っている。

略式代執行の実施か財産管理人を選任しての対応かが検討されている<sup>(26)</sup>。重要なのは、特定空家等の状況である。著しく保安上危険であるからこそ特定空家等に認定したのであるから、基本的には、代執行が選択されるべきである。前橋市の判断は、適切である。

もっとも、不特定多数への被害を何らかの理由で行政がコントロールできる場合には、別に考えることもできよう。手続にそれなりの時間を要するけれども、跡地売却の可能性があれば、財産管理人選任申立てをする方法も否定されない。それができれば、当該財産管理人と交渉をし、家庭裁判所から権限外許可を得ての除却が可能になる。そうすれば、代執行によらずにすむ。

財産管理人に関しては、家庭裁判所への申立ての際に、市町村が特定の弁護士を推薦することがある。当該弁護士が、家庭裁判所から信用されている人物である場合には、そのまま選任され、行政と連携をとりながら、特定空家等の除却手続が進行する。しかし、選任権は裁判所にあるから、そうした人物が選任される保証はない。除却相当と考える市町村に対して、選任された財産管理人が、「これは管理行為で何とかなる」とでもいえば、同人に対して除却命令を出して代執行をせざるをえなくなる。そうした懸念がある場合には、略式代執行を先行させ、後日、ゆっくりと費用回収を考えるという運用は合理的である。

また、当然のことながら、代執行の場合は、必要かつ十分な措置しかできない。所有者等不確知の事案において、ブロック塀は倒壊の危険が多いが、家屋はそこまではない場合、略式代執行として可能なのは、ブロック塀の除去だけである。しかし、家屋も除却して新たな土地所有者に売却できれば、当該家屋は特定空家等にはならないし、土地に関して固定資産税収入も見込める。そのためには、財産管理人に家屋を除却してもらわなければならない。個票にあった香取市の事案には、こうした背景があった。

板橋区⑩の対応は、興味深い。相続財産管理人を選任すれば、同人と調整して任意の除却を実現できそうであるにもかかわらず、命令を経て代執行をしている。本件は、屋内がごみ屋敷状態になっており、相当に残置物があった事案である。区は、その取扱いに当たっての判断を管理人に求めたかったようである。

---

(26) 空家法との関係で財産管理人制度をわかりやすく解説したものとして、パネルディスカッション・前註(17)107～113頁〔田處博之発言〕参照。

## 6. 特定空家等への対応(3)：代執行の費用徴収

### (1) 空家法の関係規定

代執行の費用回収については、代執行と略式代執行に分けて整理しなければならない。命令を前提とする緩和代執行（以下、国土交通省の調査における用語法に従い、たんに「代執行」という。）については、上述の通り、空家法14条9項が、「行政代執行法……の定めるところに従い」と規定する。行政代執行法の関係規定は、以下の通りである。

- 行政代執行法5条 代執行に要した費用の徴収については、実際に要した費用の額及びその納期日を定め、義務者に対し、文書をもってその納付を命じなければならない。
- 行政代執行法6条1項 代執行に要した費用は、国税滞納処分の例により、これを徴収することができる。

一方、略式代執行については、空家法14条10項が、「その者の負担において」と規定するだけである。この点について、前出のガイドラインは、「義務者が後で判明したときは、その時点で、その者から代執行に要した費用を徴収することができるが、義務者が任意に費用支払いをしない場合、市町村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になる……」(第3章7(4))と述べる。

### (2) 総務省調査の知見

代執行の費用回収について、総務省調査は、実施された48件について、[図表5]の通り整理している。国の補助制度（社会資本整備交付金（空き家再生等推進事業（除却タイプ））、空き家対策総合支援事業）も利用されている。行政代執行法の強制徴収制度を利用して全部または一部が回収されたと思われる例もある（柏市、品川区、十日町市、飯塚市）。

〔図表5〕 代執行の費用回収状況

行政代執行	10件
所有者等から費用全額を回収済み	1件
全額回収の見込みが無く費用の一部を回収済み又は回収見込み	3件
所有者等が分割納付中	2件
所有者等へ請求中	3件
費用回収方法検討中	1件
略式代執行	38件
費用全額を回収済み	4件
費用の一部に国又は県の補助金を利用	13件
費用全額又は一部を回収予定	5件
費用回収方法を検討中	3件
全額自治体負担	13件

〔出典〕 総務省調査57頁「図表Ⅱ－3－⑧代執行の費用回収状況」。

### (3) いくつかのコメント

#### (a) 財産管理人制度の活用

代執行費用回収にあたって、相続財産管理人制度および不在者財産管理人制度は、相当に利用されている。空家法以前には、自治体行政にはそれほど知られていない制度であったが、ここに至って、にわかに注目された。

48件の個票のうち、38件の略式代執行事案をみると、「財産管理人制度の利用」の欄で「有」と回答されたのは、15件あった。管理人による跡地売却で、家庭裁判所に納付した予納金が返戻されたほか、跡地の売却利益から代執行費用の全額ないし相当額が回収されている例が多くある（前橋市、香取市、黒部市、東近江市、箕面市、尼崎市、宗像市、別府市）。尼崎市の個票には、「費用回収のため」と明記されていた。裁判ではなく、任意の支払いであったと思われる。上市町<sup>①</sup>は、それを目指したけれども実現できなかったということであろう。

一方、代執行において、財産管理人を選任して同人に命令を経て実施している例がある（板橋区、十日町市）。前述のように、不利益処分を経なくても交渉を通じた任意除却が期待できるのであるが、どういう事情だったのだろうか。

#### (b) 略式代執行と「その者の負担」

空家法14条10項は、略式代執行の費用について、「その者の負担において」と



規定する。前出のガイドラインにあるように、これは民事徴収するという趣旨のようである。しかし、略式代執行の個票をみるかぎり、真の義務者が後日判明したという事案はなかった<sup>(27)</sup>。前述のように、略式代執行による除却に対しては、空き家対策総合支援事業のもとでの5分の2補助がある。支給を受けたあとで「その者」が判明でもすれば、補助金返還の面倒な手続をしなければならないため、「出てきてほしくない」のが実感だろう。

それはさておき、選任された財産管理人は、空家法14条10項にいう「その者」となり、債務を支払っていると整理できるのだろうか。その整理は無理なように思われる。略式代執行をしたときには選任されていないし、選任されたときには家屋はないのである。問題となる家屋との法的関係は何もない。もっとも、行政に対して何らかの補填が任意にされているため、実質的にみれば、財産管理人が「その者」になっているようにみえる。

家屋除却の跡地が上市町@のような状況になれば、上記市町村がやっているように、市町村としては、財産管理人選任を申し立てて費用回収をするとともに、当該土地の管理を買主に委ねるべきである。そうしないと、空き地の管理責任を抱え込むだけである。

## 7. 総務省調査のその向こう

実情調査という性格のため、総務省調査のなかでは、空家法改正の具体的な提案はされていない。調査対象となった市町村が、空家法の「使い勝手」をどのように語っていたのか、関心が持たれる。

---

(27) 真の義務者が後日判明した場合に、「その者の負担において」という空家法14条10項の文言だけで、市町村が請求権を持つのかについて、筆者は否定的であり、別途納付命令が必要と考える。北村喜宣「略式代執行の費用徴収：空家法を素材にして」北村喜宣＋山口道昭＋磯崎初仁＋出石稔＋田中孝男（編）『自治体政策法務の理論と課題別実践』（第一法規、2017年）293頁以下参照。この点に関して、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頁は批判的であり、納付命令はすでに発生している債権に公定力を付与する手続的処分にすぎないと解している。しかし、筆者には、代執行という事実行為だけで債権額が自動的に確定しているとは思えない。「その者の負担において」という「方針」は、納付命令による「決定」ではじめて実現すると考える。いずれにせよ、森林経営管理法43条3項などの規定を参考にして、法改正で対応すべきである。

空家法附則2項は、施行後5年経過時点で、法改正の検討を政府に命じている。2015年5月が全面施行であったから、そのタイミングは、2020年である。もっとも、そこまで待つ必要もない。議員立法として成立した空家法の一部改正が同じく議員立法でされるのか、それとも内閣提出法案でされるのかは不明である。いずれにしても、その際には、現行法成立の原動力となった自由民主党「空き家対策推進議員連盟（会長：西村明宏衆議院議員）」が大きな影響力を発揮するだろう。2013年発足の同連盟は、構成員を変えつつも存続している。

空家法成立後には、同法だけでは空き家行政を展開するのに不十分と判断した多くの市町村が、同法以前に制定していた空き家条例を改正したり、新規に制定したりしている<sup>(28)</sup>。改正の論点も提示されている<sup>(29)</sup>。空家法の廃止は、現実にはありえない。同法をよりよくするために、総務省調査は、関係者に対して、きわめて有益な情報を提供しているのである。

(きたむら よしのぶ 上智大学教授)

キーワード：空家法／空き家対策／行政代執行／財産管理人制度

---

(28) その動向分析として、北村・前註(5)論文参照。

(29) 北村喜宣「あとがき」同・前註(5)書305頁以下・306頁参照。