

日本における空き家問題の登場と法的対応¹

角松生史(神戸大学大学院法学研究科教授)

本ファイルは、行政法研究 24 号 51-65 頁(2018.6)に掲載させていただいた拙稿の、草稿段階のもので、公表に当たり若干の修正を加えていますので、本草稿の無断引用はご遠慮下さい。引用される場合は、公表版の方からお願いします。

1 空き家問題の現状とその発生要因

1.1 現状

総務省が行っている「住宅・土地統計調査」によると、2013年10月1日現在の日本の空き家数は約820万戸、日本の総住宅数の13.5%に上る。この数値は、戦後一貫して増加している。住宅土地統計調査は、調査員が外観から目視しただけの調査であり、実際よりも高い値がでていいる可能性もある²が、日本の空き家問題の深刻さは否定できない。2014年度の新設住宅着工戸数は88万戸で、5年ぶりに減少に転じたが、新設住宅着工戸数の今後の減少を上回るスピードで世帯数の減少が見込まれるため、既存住宅の除却や2033年の空き家数は約2,150万戸、空き家率は30.2%にまで上昇するという予測もある³。

もちろん「空き家」であることそれ自体が常に問題を発生させるわけではない。一定の空き家がなければ、我々はそもそも住み替えることができない。問題は、(1)空き家が近隣地域に対しての外部不経済や非効率性を発生させているのではないか、(2)空き家率の高さは、それ自体が問題というよりもむしろ、日本の法制度、経済、社会などにおける何らかの深刻な問題を反映している現象なのではないかということである。

(1)について見てみよう。空き家は、管理が不十分な場合、さまざまな問題を発生させる。(i)地震や台風の際に倒壊したり、屋根や外壁等が飛散したりするおそれ(ii)害虫の発生などにより衛生上の問題を発生するおそれ(iii)不特定者の侵入による火災や犯罪を誘発するおそれ(iv)周囲の景観を損なうことなどがあげられる。これらの問題を懸念した地域住民が市町村に苦情を寄せること⁴によって、空き家問題は徐々に「社会問題」⁵として認識されるようになってきたのである。〈図

¹ 本稿はJSPS科研費26301008及び15H03290の成果である。なお本稿は、角松生史「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る—」都市政策164号(2016年)13頁と重複する点が多いことをあらかじめお断りする。

² 小林秀樹「人口減少時代の住まいとまちづくり」住民行政の窓435号(2016年)4-13頁(6頁)

³ 野村総合研究所「住宅の除却・減築などが進まない場合、2033年には空き家が2,000万戸超へと倍増」2015年6月22日(https://www.nri.com/jp/news/2015/150622_1.aspx)。他の試算として、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)171-173頁(米山秀隆)参照。

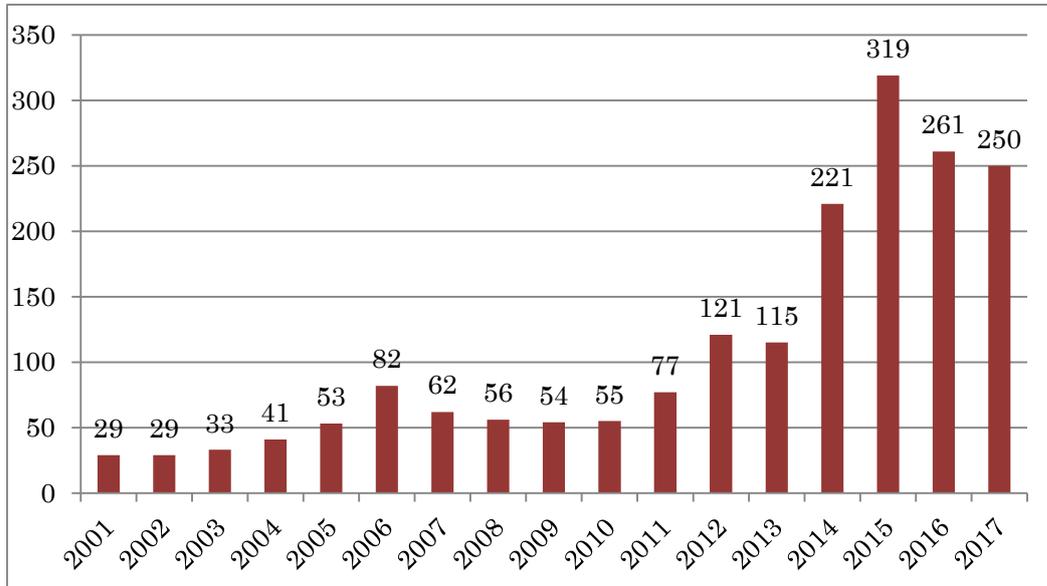
⁴ 北村喜宣「新法解説 空家等対策の推進に関する特別措置法」法学教室419号(2015年)55-64頁(56頁)

⁵ キツセ／スペクター(村上直之他訳)『社会問題の構築—ラベリング理論を超えて』(マルジュ社、1990年)、119-128頁)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

1>に示されているような空き家問題に関する新聞記事数の増加はこのことを示している。

<図1>

「空き家+対策」で検索した際のヒット件数(暦年毎)



出典:朝日新聞データベース「聞蔵」から筆者作成

1.2 空き家の発生要因

(2)については、空き家の発生要因とあわせて検討するのがよいだろう。

空き家を発生させるマクロ的な要因としては、当然まず、人口減少が考えられる。2015年には1億2,7096万人である日本の総人口は、今後長期の人口減少過程に入る。2040年には1億1,092万人、2053年には9,924万人、2065年には8,808万人になるという推計(出生中位推計の場合)がある⁶。

しかし人口減少は、空き家問題を将来さらに深刻にさせるかもしれないが、現在の問題を直接もたらしている要因ではないだろう。そもそも人口減少はまだ始まったばかりであるし、夫婦のみの世帯や一人暮らし世帯が増えているため、人口は減少しても、世帯数は増加している地域が多いことも指摘される⁷。現在日本の空き家問題を深刻なものにしているのは、むしろこれまでの日本の住宅政策・住宅市場の状況や都市計画の問題点だと考えられる。

日本の住宅政策は、戦後から高度経済成長期まで住宅の量が極めて不足し、量的充足に重点を置く新築・持ち家重視の政策が推進されてきた⁸。しかし、1968年には全国の住宅総数は世帯

問題と定義する過程」としての「クレーム申し立て活動」(クレームを申し立て、苦情を述べ、状態の改変を要求する活動)」として捉える(119-128頁)。

⁶ 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成29年推計)

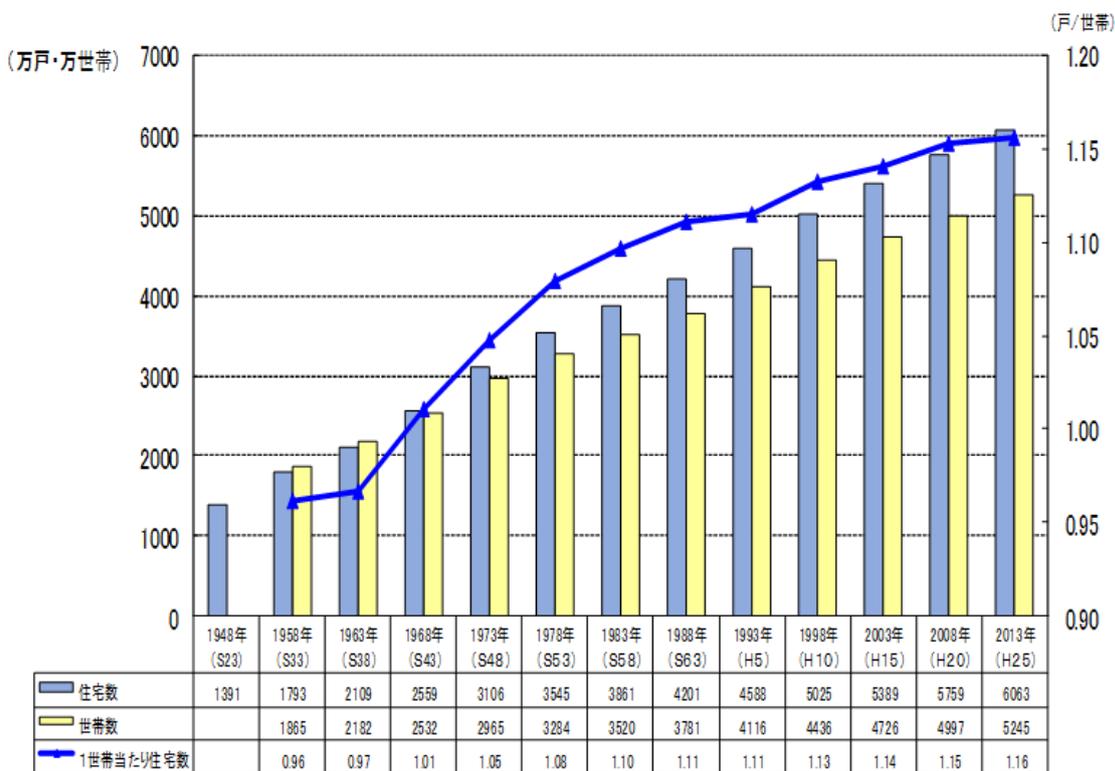
http://www.ipss.go.jp/pp-zenkoku/j/zenkoku2017/pp_zenkoku2017.asp

⁷ 小林秀樹「人口減少時代の住まいとまちづくり」住民行政の窓435号(2016年)4-13頁(9頁)

⁸ 以下の記述は、野澤千絵『老いる家 崩れる街-住宅過剰社会の末路』(講談社現代新書,2016年)に基本

総数を上回り、2013年の時点では世帯総数が5245万世帯であるのに対して、住宅総数は6063万戸に及び、「住宅過剰社会」⁹と言われる状況が到来している<図2>。2006年には生活基本法が制定され、「既存の住宅の有効利用」が理念として盛り込まれたが、日本の住宅市場における新築中心の構造は変わらない。人口が減少し始めた2010年度以降も、毎年の新築住宅の着工戸数は年々増加している¹⁰。中古住宅の流通シェアは、2008年現在で約13.5%であり、増加しつつはあるが、アメリカ・イギリス・フランスと比較して非常に低い水準にとどまっているとされる¹¹。

<図2>国土交通省ウェブサイト「住宅ストックと世帯数の推移」¹²



出典：国土交通省「平成28年度住宅経済関連データ」

また、日本の住宅の平均寿命は30年と、アメリカやイギリスと比較してかなり短いこと¹³が指摘

的に依拠している。さらに参照、平山洋介『日本の住宅政策の何が問題か』（光文社新書、2009年）

⁹ 野澤・前掲注(8)、3頁

¹⁰ 野澤・前掲注(8)、4頁

¹¹ 国土交通省「中古住宅流通促進・活用に関する研究会（参考資料）」（2013年6月）

www.mlit.go.jp/common/001002572.pdf

¹² 国土交通省「平成28年度住宅経済関連データ」 http://www.mlit.go.jp/statistics/details/t-jutaku-2_tk_000002.html

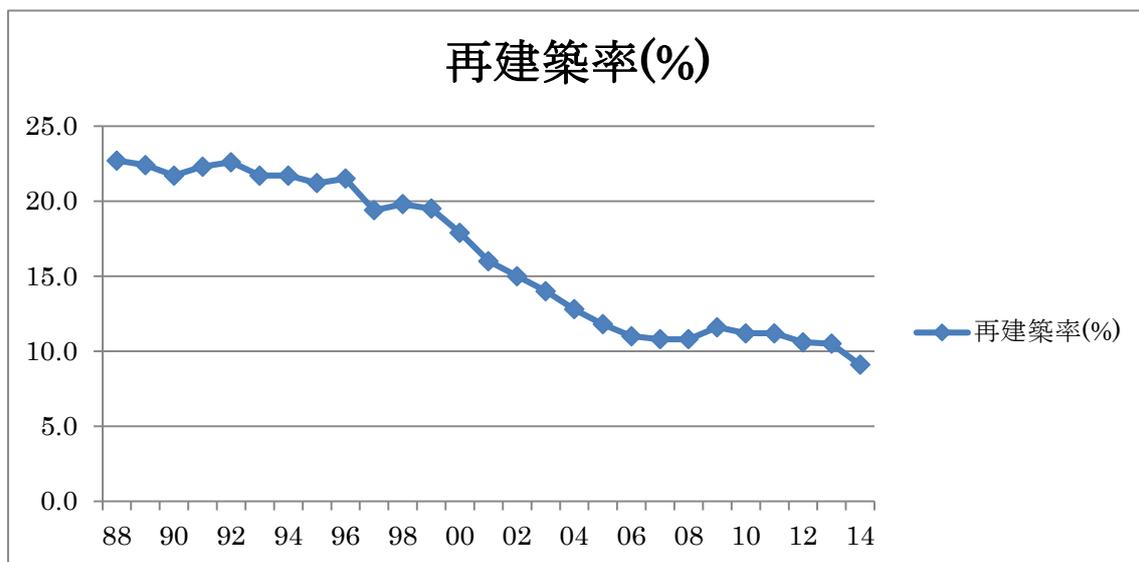
¹³ 国土交通省社会資本整備審議会住宅地分科会（第14回、平成20年1月）参考資料4

（http://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/singi/syakaishihon/bunkakai/14bunkakai/14bunkai_sankou04.pdf）の「減失住宅の平均築後経過年数の国際比較」によれば、イギリスの77年、アメリカの55年に比して、日本は30年だとされる。

されている。現在の建築技術であれば、はるかに長い耐用年数を有する木造住宅の建築も可能であるにも関わらず、である。

もっとも、仮に住宅市場が新築住宅中心で、住宅の寿命が短いとしても、既存の住宅を除却して同じ敷地で住宅が建設されるのであれば、空き家数は増加しないだろう。しかし、そのような建築(再建築)は、2005年頃以降、概ね10%程度である<図3>。言い換えれば、新築住宅の着工戸数の約90%が、これまで住宅が建っていなかった土地に建設されていることになる¹⁴。このような状況をもたらしているのは、日本の都市計画の問題点である¹⁵。

<図3>再建築率の推移



出典：国土交通省「住宅着工統計による再建築状況の概要（平成26年度分）」

<http://www.mlit.go.jp/common/001124235.pdf> から筆者作成

1968年に制定された現在の日本の都市計画法は、スプロール現象(市街地が無秩序に拡大していく現象)の防止を中心的課題として、開発を集中させる市街化区域と開発を抑制する市街化調整区域を区分した(線引き制度)。しかし、「おおむね十年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域」であったはずの市街化区域は、実際には過大に設定されてしまった。また、このような区域区分自体が行われず、開発規制がほとんど存在しない地域(非線引き区域)も広汎に残った。そのため、1968年都市計画法はスプロール現象にとっての有効な歯止めとならなかったのである。さらにモータリゼーションの進行により、住宅や商業施設の立地上の制約が小さくなり、都市はますます拡散していく。1990年代から2000年前後にかけて、市町村の土地利用規制権

¹⁴野澤・前掲注(8)、11頁

¹⁵清水千弘は、1991年における地方税法及び生産緑地法の改正によって農地から供給された宅地は郊外部に集中し、また、その時期は既に住宅需要が停滞していた。現在の空き家問題は「この政策転換が契機として起こったと言ってもいいのではないだろうか」とする。清水千弘「空き家ゾンビを如何に退治したら良いのか?」浅見泰司編著『都市の空閑地・空き家を考える』(プロGRESS,2014年)139-153頁(148-149頁)。

限を拡大する制度改正が行われるが、人口や開発の獲得競争の中にある市町村は、規制強化には消極的だった。さらに 2000 年代後半には、政府は「コンパクトシティ」を都市計画の政策目標として打ち出して都市計画法を改正する¹⁶が、それでも住宅の「バラ建ち」は止まらない。これらの結果として、都市の郊外部の土地利用規制が緩い地域に住宅が新築され、既成市街地の住宅が空き家になっていく。既成市街地に空き家・空き地などの空洞が増える一方で、都市の規模が無秩序に拡大していくこのような現象を指して、最近「都市のスポンジ化」という比喻が使われる¹⁷。都市生活を支えるインフラを整備して維持管理する上で、この「スポンジ化」は大きい非効率を生み出すのである¹⁸。

次に、今度は空き家所有者の立場から、管理不十分な空き家がなぜ発生するのか考えてみよう。例えばある人の親が死亡して、親が住んでいた家を相続したとしよう、この場合、相続人が当該家屋を自ら利用しないとしても、(1) 当該家屋を適切に維持管理するか(2) 当該家屋を売却または賃貸するか(3) 当該家屋を除却して更地にすれば、近隣に外部不経済をもたらすような空き家問題は発生しないはずである¹⁹。

当該家屋に対する中古住宅としての十分な需要が存在すれば(2) が実現する。敷地に対する十分な需要が存在すれば(3) が実現する。日本の住宅政策・住宅市場や都市計画の現状から、これらの条件が成立しないことについては、既に上で検討した²⁰。他方で、近隣に及ぼす外部不経済の費用を所有者が負担する必要がないのであれば、維持管理費用を負担するインセンティブは存在しないことになる。従って、これらの費用を所有者に負担させる仕組みを作り、外部不経済を内部化することが、法制度の設計に際しての目標になるだろう^{21 22}。

また、空き家問題に関する状況をさらに悪化させていたのが、固定資産税制度である。地方税法は、「専ら人の居住の用に供する家屋……の敷地」について、固定資産税等を軽減する措置を定めている(住宅用地特例)が、家屋が空き家になっても、この特例が引き続き適用されている場合が多かったのである。土地の価格が高い場合、このような特例は空き家を放置するインセンティブとして機能する。「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

¹⁶ 以上について参照、角松「都市空間の法的ガバナンスと司法の役割」角松生史／山本顕治／小田中直樹編『現代国家と市民社会の構造転換と法—学際的アプローチ』(日本評論社、2016年)21-44頁(31-39頁)

¹⁷ 参照、国土交通省都市計画基本問題小委員会 中間とりまとめ「『都市のスポンジ化』への対応」(2017年8月、https://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/toshi01_sg_000194.html)。

¹⁸ 角松「『都市のスポンジ化』への対応と公共性」(糊澤能生/佐藤岩夫/高橋寿一/高村学人編『現代都市法の課題と展望 原田純孝先生古稀記念論集』(日本評論社、2018年)53-72頁では、公共投資の効率性としての公共性という観点から、都市縮小の時代においても決して重要性が減退するものではなく、むしろ増大すると主張した(70頁)。

¹⁹ 以下の記述は、角松『社会問題』としての空き家—多様な視線の交錯』法律時報 89 卷 9 号(2017.8)39-45 頁(40-42 頁)と重複する。

²⁰ 既存の住宅の敷地が狭小に過ぎたり、接道要件を充たしていなかったりしていることから再築困難な場合があることも、再建築が進まない理由の一つである。

²¹ 角松・前掲注(1)、19 頁

²² 国土交通省住宅局「平成 26 年空家実態調査」(2017 年 11 月公表、<http://www.mlit.go.jp/common/001110681.pdf>)における空家所有者等への調査によると、「空家にしておく理由」としては「物置として必要だから」が 44.9% (複数回答、以下同様)と最も多く、次いで「解体費用をかけたくないから」が 39.9%となっている。空き家の存続には、本文で述べたこれら経済的要因に加えて、「仏壇など捨てられないものがあるから」(32.8%)など、非経済的要因も存在する。

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」²³のが実情だったようである。

2 問題空き家に対する、地方自治体・国による法的対応

2.1 地方自治体の自主条例による対応

上に述べたように、地域住民の苦情を契機として、空き家問題は「社会問題」として認識されるようになり、市町村は対応を迫られることになった。しかし、市町村が持っている法律上の権限は十分ではなかった。建築物についての基本的なルールを定める建築基準法の10条3項は、「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」建築物について、行政庁が、除却等の「保安上又は衛生上必要な措置」をとることを命令する権限を定めている²⁴。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」という要件が抽象的であることなどから、この権限を実際に発動するには難しい面があった²⁵。また、この権限は全ての市町村に与えられているわけではなく、小規模な市町村は建築基準法上の権限を行使することはできなかった。

そのため多くの市町村は、自主条例の制定で空き家問題に対応することを選択した。日本の法制度上、地方公共団体（都道府県・市町村・特別区）は、国の法律によって個別的な授権を受けることなしに、自主条例を制定することができる。自主条例は、法律とは別のいわば独立した存在として、命令・禁止や罰則を定めることができるが、法律の規定と自主条例の規定が矛盾抵触する場合は法律の規定が優先することになる。

2010年に埼玉県所沢市が制定した条例をきっかけとして、多くの市町村（および一部の都道府県）が、続々と空き家条例を制定した（2014年10月の時点で、401の地方公共団体が制定）。しかし、空き家問題に対処する上で、自主条例による手法にはさまざまな限界があった。

第1に、空き家所有者の特定の困難である。日本の不動産登記簿には、建物の所有者名が記載されているが、それが実際の所有者ではない場合が少なくない。売買後、登記がなされていなかったり、相続人が不明だったりする場合などである。相続人の特定は一応可能であっても、所在が不明で、あるいは多すぎて連絡を取ることが現実的でない場合も多い。

第2に、自主条例が定める措置のエンフォースメントの限界である。自主条例で空き家に対する除却命令を定めた場合、所有者が従わなくても行政代執行によって強制的に除却することができる。そのような規定を置く条例もあるが、助言・指導・勧告などの行政指導を行うにとどめる条例も多かった。また、行政指導に従わない者の氏名公表を定める条例もあった。

そして、自主条例が命令の規定を置き、行政代執行を予定していても、所有者が特定されない場合は代執行はできない。国の法律であれば、調査を尽くしても所有者等が特定できない場合に代執行を可能にする規定を置くことができるのだが、自主条例にこのような規定を置くことはできないとされているからである。

²³ 北村他編・前掲注(3)、13頁(北村喜宣)。

²⁴ 2005年改正によって挿入された建築基準法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、「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

²⁵ 詳細な検討として、北村喜宣『空き家問題解決のための政策法務』(第一法規、2018年)79頁以下参照。

2.2 国の法律による対応

2.2.1 空家法

2014年に成立し、2015年5月に全面的に施行された「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、市町村の自主条例に定められた対策を全国で一般化し、また、上に述べたような自主条例の限界を克服するものである。

第1に、空き家所有者の特定についてである。不動産登記簿の記載からだけでは空き家の真の所有者が明らかにならない場合でも、市町村の固定資産税部局が、独自の調査によって空き家の所有者等に関する情報を保有している場合がある。しかし、税に関するこのような個人情報を目的外に利用することは、地方税法によって禁止されていた。この点について、空家法10条は、同法を施行するために、上のような税務個人情報を市町村内部で利用することを法律上認めたのである。

第2に、エンフォースメントの問題である。空家法14条は、問題がある空き家（「特定空家」—この概念については後述）に対して、助言・指導（1項）、勧告（2項）、命令（3項）ができることを定めている。命令に従わない場合は、代執行が可能である（9項）。空き家に対するエンフォースメント手法を標準化したことになる。また同条は、調査を尽くしても「過失がなくて……確知することができないとき」における代執行（略式代執行）を可能にできる規定（10項）を設けている。

2.2.2 地方税法改正

空家法の制定と同じ時期に、空き家増大の1つの要因になっていた固定資産税住宅特例についても、重要な法改正が行われた。空家法が全面施行される少し前の2015年3月の地方税法改正で、「特定空家」が空家法14条2項で定める「勧告」を受けた場合、その敷地は住宅用地特例の対象から除外されることが定められた。さらに総務省は、2015年5月に地方税法についての通達を改正し、家屋が構造上住宅と認められない状況にある場合、取壊しを予定している場合、居住に必要な管理を怠っている場合など、「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、……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、住宅特例の対象には該当しないという立場を示している。これにより、勧告を受けて「いない」家屋についても、市町村の税務行政上の対応が変化する可能性がある。

2.3 これら法的対応の特徴

「社会問題」として浮上した問題空き家に対する、自治体や国の上のような法的対応には、どのような特徴があるだろうか。

2.3.1 「空き家問題」としてのフレーミング

第1に、空き家がもたらすさまざまな問題に対する法的対応は、建築物一般に関する基本的ルールである建築基準法によって行われるのではなく、「空き家」に焦点を当てた自主条例や特別法（空家法）の制定という形をとった。1.1.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」としてフレーミングされたのである。

当然ではあるが、そこでは、まず「空き家」の定義が、ついで、どのような状態の「空き家」を法的対応の対象とするかが問題になる。

2.3.1.2 「空家」の定義

第1に、空家法は、「空家」かどうかを「建築物又はこれに附属する工作物」単位で判断する（空家法2条1項）。そのため、空家法を所管する府省の一つである国土交通省の見解によれば、「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²⁶。「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」²⁷ことになるのである。今後日本ではマンションの多くが空室になり、管理が困難になってくることが予想されるが、空家法は、このような「空きマンション問題」に対処することはできない。もっぱら戸建ての空き家を対象にしているのが、自治体の空き家条例や空家法の特徴である。

第2に、自治体の空き家条例や空家法は、「空(き)家」を、「常時無人の状態にある」（所沢市条例2条1号）、「居住その他の使用がなされていないことが常態である」（空家法2条1項）ものと定義している。1.1で述べたように、調査員が外観から目視しただけの調査である住宅土地統計調査では、このような意味での「空(き)家」かどうかを正しく判定するのは困難であろう。

空家法に関する総務省と国土交通省の指針²⁸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」について、「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」を1つの基準としている。また、国土交通省は、家屋を「物置として利用している場合」も「居住その他の使用」に該当するという見解をとっている²⁹。

確かに、空家法の条文からすれば、このような解釈になるだろう。しかし、立法論としての合理性に関しては、「『物置』などの居住以外の『使用』の実態があれば常に『空き家』には該当しない」という立場には、疑問がある。

管理が不十分な家屋がもたらす近隣外部性の問題では、当該家屋の所有者の利益と近隣地権者・居住者の利益とが対立している。この場合、現に当該家屋に「居住する」者がいる場合とそうでない場合とでは、問題は本質的に異なる。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」を「空家」に含めないのは当然であろう。「ごみ屋敷」問題の解決のためには、原因を作った居住者に対する福祉的支援など多角的な対策が必要であり、空き家問題と区別することに十分な理由がある。人が居住している場合とそうでない場合とをカテゴリカルに区別することは合理的だろう。

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。例えば物置として使用されている家屋を「空家」にあたらなとしてカテゴリカルに法の適用対象から外してしまうと、立入調査等も不可能になる。そうではなく、これらも「空家」とみなした上で、それに対してなんらかの措置を

²⁶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>)

²⁷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)57頁

²⁸「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」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

²⁹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>)

とるべきかを判断する上で、所有者の「使用」の利益と近隣に対する外部不経済とを比較衡量する方が、立法論的には妥当ではないか。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」にあたらぬという解釈も可能だと思われる³⁰。

2.3.1.3 近隣外部不経済への焦点化

1.1 で述べたように、「空き家」であることそれ自体が常に問題を発生させるわけではないのだから、法的対応の対象となる「空き家」は必然的に限定される。自治体の空き家条例や空家法は、近隣にもたらす外部不経済に焦点をあてて、このような限定を行っている。例えば空き家条例の嚆矢となった所沢市条例の「管理不全な状態」の定義や、空家法の「特定空家」の定義はこのような機能を担うものである。

空家法2条2項にいう「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、以下同様)」と定義される。

これを、所沢市条例と比べてみよう。同条例2条2号は、条例上の措置の対象となる「管理不全な状態」を「(ア)建物その他の工作物が、(i)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(ii)建築材等の飛散による危険な状態又は(イ)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(付番は引用者)」と定義する。

両者の定義を比べてみると、空家法にいう(1)「倒壊等著しく保安上危険」については、所沢市条例(および多くの自治体条例)と共通している。(2)「著しく衛生上有害」については、所沢市条例には規定はないが、多くの自治体条例に類似の規定が見られる。

これに対して、(3)景観上の支障(4)生活環境の保全は、自治体条例の中でそれらを含めるものもあったが、比較的少数であった。これらの問題を含めていることは、空家法の特徴と考えられるだろう。ただし、空家法は、(1)(2)の問題を解決するための措置には建築物の除却命令を含めているが、(3)(4)については、除却までは命令できないとしている。

他方、所沢市条例の(イ)防犯の観点も空家法には含まれていない。

このように、近隣外部不経済に焦点をあてた法的対応を行うということは、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。そのため、「近隣の居住者や地権者が、行政の関与によって財産的利益を得ることは正当なのか」という問いを立てることが可能になる。

その問いに対しては、第一に、「空き家は所有者の氏名や所在が不明な場合が多く、近隣居住者が民事訴訟を提起することは現実的に困難である」という解答が考えられる。もっとも、訴訟の相手方の特定が難しいの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・健康への被害や、例えば道路等の公共空間への被害など、行政の関与が従来から当然と考えられてきた場合に、関与対象を限定することが考えられる。所沢市条例における「管理不全な状態」は、このような限定を伴っているものとも考えられる。もっとも、生命健康被害の発生のおそれがある場合に関与を限定したとしても、関与が財産的利害に影響を与えることそれ

³⁰ 「パブコメ回答」も、空気の入換えのような「管理」は「使用」にはあたらぬとしているし、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、自由民主党空き家対策推進議員連盟編著・前掲注(27)、50-56頁

自体は変わらないことにも注意が必要である。

なお、空家法にいう「特定空家」の(3)景観上の支障は、単なる近隣外部性を超える要素を含むものである。国土交通省の「ガイドライン」³¹は、(3)該当性について、「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」をあげる。具体的には景観法上の景観計画・景観地区に定めるルールへの適合性がその判断基準となる。景観法上のこのような制度は公益的判断を含むものであり、近隣外部不経済の問題には解消されない。

なお、空き家に関する行政の関与と私人間の利害調整には、また別の側面もある。まず、建物所有者と敷地所有者が異なる場合、空き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³²。ついで、空き家に関する行政の強制的措置が、空き家の所有者にかえて利益を与えることがあり得る。例えば特定空家が行政代執行により除却された場合、空家所有者は代執行による費用を負担しなければならないが、所有者が無資力の場合、費用徴収は現実的に不可能である。したがって、助言・指導の段階で建物を自主的に除却するよりも、命令・代執行まで待つ方が空き家所有者にとって経済的に有利な状況が生じることも考えられる。空家法の運用に際しては、このようなモラル・ハザードにも注意する必要があるのである。

2.4 空家法の活用状況

国土交通省・総務省がまとめた空家法の施行状況によれば³³、空家法施行後 2017 年 10 月 1 日時点までに助言・指導が 8555 件、勧告が 417 件、命令が 36 件、代執行が 13 件、略式代執行が 47 件行われている<図4>。伝統的に権力的手法の行使をできるだけ回避する日本の行政スタイルに照らせば、かなり多い数と考えられるだろう³⁴。空家法の制定は一定の効果を上げていると考えられる。

<図4>特定空家等に対する措置の実績(平成 29 年 10 月 1 日時点、国土交通省・総務省調査)

³¹ 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)

³² 空家法上の勧告を受けたことで固定資産税の住宅用地特例が外れれば(前述 2.2.2)、敷地所有者にとっても財産的不利益を与えることになる。他方、空き家除却後の敷地の有効活用が可能である場合、空家法上の代執行・略式代執行は行政がいわば「地上げ」を代行して、行政の費用負担の下に敷地所有者に受益させることにもなりうる(参照、角松・前掲注(18)、67-68 頁)

³³ <http://www.mlit.go.jp/common/001222398.pdf>

³⁴ 2016 年 10 月時点において、北村喜宣は次のように述べる。「一般に、日本の行政執行過程において、究極的な強制措置である行政代執行は、行政職員の念頭にはない。特定空家等といえども私有財産であるし、代執行費用の回収の見込みがないことが通例であるために、どの法律についても、実施はきわめて例外的であった。空家法施行後わずか1年半のうちに、約20件もの執行実績があるというのは、おそらくは、日本法は初めてのことでろう」(北村「空家法の実施と条例対応」地方議会人 2016 年 11 月号 8-12 頁(10 頁))

	H27年度		H28年度		H29年度(10/1まで)		合 計	
	市 区 町 村 数	措 置 件 数	市 区 町 村 数	措 置 件 数	市 区 町 村 数	措 置 件 数	市 区 町 村 数	措 置 件 数
助言・指導	167	2,890	221	3,515	199	2,150	374	8,555
勧告	25	57	74	210	59	150	136	417
命令	3	4	17	19	12	13	28	36
代執行	1	1	10	10	2	2	13	13
略式代執行	8	8	23	27	12	12	38	47

出典：国土交通省ウェブサイト

<http://www.mlit.go.jp/common/001222398.pdf>

3 今後の課題

3.1 空き家の除却等以外の施策

空き家問題に対処する上では、空き家の除却以外の施策も重要である。

まず、空き家となった建築物の「活用」のための施策である。建築物や街並みに歴史的・景観的などの特別の価値がある場合、リノベーション・コンバージョンによって有効活用することが考えられる。例えば兵庫県篠山市における古民家を旅館として活用する試みや、京都などにおける町家の活用があげられるだろう。また、特別の価値があるとまでは言えない空き家を再生するものとして、各地での団地再生の試みや、中心市街地のかつての商業施設を多目的に利用する試みがある³⁵。

第二に、建築物の「流通」のための施策である。2017年の国土交通省調査によれば、自治体が空き家・空き地の登録を募り、ウェブサイト上等で情報を公開して購入者や借り手を探す空き家バンク等は、既に56%の自治体（都道府県・市町村・特別区）によって設置され、20%の自治体が設置準備中又は今後設置予定だとされる³⁶。2017年10月からは各自治体の空き家等の情報を集約して、全国どこからでも簡単にアクセス・検索できるようにする「全国版空き家・空き地バンク」の試行運用が開始されている³⁷。

また、一般社団法人移住・住み替え支援機構（JTI）の「マイホーム借り上げ制度」³⁸は、JTIが持ち家の所有者からその持ち家を賃借し、入居希望者に転貸するという仕組みをとっている。これによって、持ち家所有者が入居希望者と直接関わらずとも賃貸住宅として提供することが可能になることに加え、所有者とJTIとの間の3年の定期借家契約にすることによって、「貸したら返って

³⁵ 空き家活用の障害となっている耐震機能要件や接道要件の緩和、その他の規制緩和を行うことも考えられるが、その可否は、空き家の建築物としての価値の保全、地域活性化やコミュニティ維持の促進に資するなどの公益的機能の有無に依存するだろう。

³⁶ http://www.toshiseibi.metro.tokyo.jp/juutaku_seisaku/pdf/akiya_renrakukyogikai_21.pdf

³⁷ http://www.mlit.go.jp/report/press/totikensangyo16_hh_000158.html

³⁸ 参照、秋山靖浩「空き家問題と賃貸借法の課題」吉田克己／角松生史編『都市空間のガバナンスと法』（信山社、2016年）149-168頁（162-165頁）

こないのではないか」という不安を克服することを試みている³⁹。

第三に、家屋自体が老朽化して使用に適さない場合は、除却に対する補助が各地の自治体で行われている⁴⁰。公費によってこのような補助を行う場合、その公共性の有無が問題になるが、緊急対応が必要な場合や、跡地の活用に（災害対応等のためのオープンスペースとしての利用も含めて）公共性が認められる場合は、正当化されうるだろう。

3.2 制度的・理論的課題

空き家問題は、土地の「過少利用時代」を象徴するような現象である⁴¹。これまでの我が国の土地法・都市法の仕組みは、土地利用が積極的に行われる前提で、むしろ土地の「過剰利用」を防止するための制度を中心としていたため「過少利用」がもたらす問題にはうまく対応できないのである。「空き家」のみに焦点をあわせて対応するのではなく、土地法・都市法全体の構造転換が求められているのではないかという観点が必要になるだろう。さらには、土地・都市法の基盤となっている所有権の理解もより外部性に敏感なものになるように所有権論を構築しなければならない⁴²。

また、1.2 で見たように、空き家の多さは、それ自体が問題というよりもむしろ、日本の住宅政策・住宅市場や、都市計画に問題があることを示す現象だと考えられる。縮小都市の時代において、「都市のスポンジ化」に対して有効に対処する法制度を構築していくことが、今後の我々にとって最重要の課題の一つになっていくだろう。

³⁹ 大垣尚司（一般社団法人移住・住み替え支援機構代表理事）によれば、2006年10月から2014年11月13日までのこの制度の取扱件数は657件であり、十分活発な利用実績があるとまで言えるか微妙なところであろう。（「ワークショップ：空き家解消・活用のための不動産システムに関する具体的提言に向けて」日本不動産学会誌28巻4号161-171頁（164-165頁）、参照、<http://www.jt-i.jp/news/file/1503/064b61d3d7.pdf>）

⁴⁰ また、国土交通省「空き家再生等推進事業」では、一定の要件の下に、空き家等の除却及び活用に関する国費による補助の仕組みが設けられている（<http://www.mlit.go.jp/common/001091836.pdf>）。

⁴¹ 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

⁴² 吉田克己「空き家問題と土地所有権」月報司法書士534号（2016年）

