

東北公益文科大学 総合研究論集

第 28 号

地方自治体の空き家対策
山形県酒田市における条例制定を例として

内藤 悟・荒木 英義

2015 年 7 月 21 日発行

地方自治体の空き家対策 山形県酒田市における条例制定を例として

内藤 悟・荒木 英義

はじめに

近年、空き家問題への対応が全国の地方自治体で急務となっている。これに対する条例制定が進んでいるほか、条例以外の枠組みによる対応も数多く見られる。また新たに国法が制定されるなど、現時点での地方自治体の空き家問題への対策には様々な手法が混在するものとなっている。本稿では、空き家問題に対する地方自治体の対応について、2012年7月1日に「酒田市空き家等の適正管理に関する条例」（平成24年酒田市条例11号）を施行した山形県酒田市の実例を中心に現状と課題を検討する。

1 空き家問題の概況

総務省統計局による平成25年住宅・土地統計調査¹によれば、全国の「空き家」²数は約820万戸で、住宅総数6,063万戸に占める割合は13.5%で平成25年は過去最高となった。空き家は、「別荘等の二次住宅」、「賃貸用の住宅」、「売却用の住宅」、「その他の住宅」に4分類されるが、近年はこれの中で「その他の住宅」が継続的に増加しており、処分・活用が未定で管理が不十分になる可能性が高いとされる。山形県では、平成20年は空き家数47,500戸、空き家率11.0%となり、昭和63年以降増加してきたが、平成25年には県内の住宅総数

¹ 5年ごとの調査であり最新が平成25年。総務省統計局ウェブサイト参照（<http://www.stat.go.jp/data/jyutaku/>）。

² 空家等対策の推進に関する特別措置法（平成26年法律127号）は、「建築物又はこれに附属する工作物であっ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「空家等」（2条1項）と定義する。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。

431,900戸のうち、空き家46,100戸、空き家率10.7%と減少している。これは東日本大震災の避難者による空き家の賃貸、購入のためと考えられている。また、山形県内市町村別に見ると、上山市及び新庄市が14.0%で最も高く、次いで、酒田市（12.8%）、山形市（12.5%）となっている³。

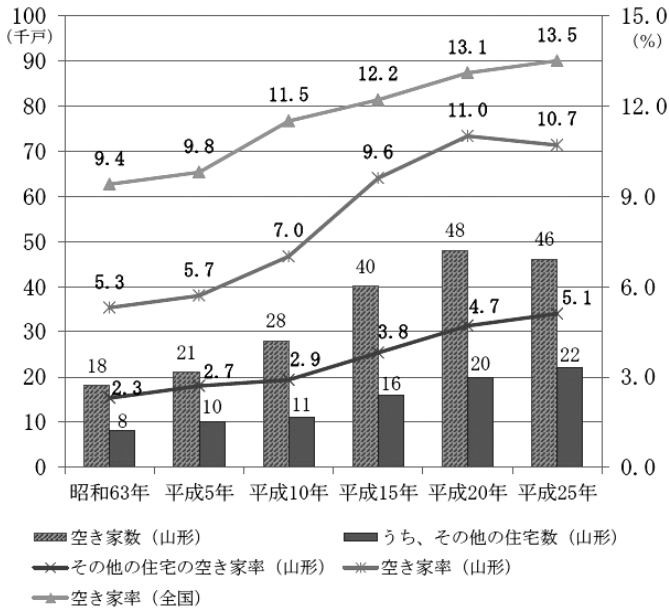


図1 空き家数及び空き家率の推移（全国、山形）⁴

2 空き家問題の構造

(1) 空き家発生の要因

以上の統計調査に見られるように空き家問題は全国的な問題であるが、地域、個別の案件について、その実態は様々である。これらの発生メカニズムについては概ね次のとおり整理されている。(1)住宅需給のバランスの不均衡、(2)個

³ 総務省山形行政評価事務所「空き家等の適正管理に関する調査」2014年、17頁参照（http://www.soumu.go.jp/main_content/000334282.pdf）。最近の地方自治体の空き家対策全般については、米山秀隆『空き家（マンション）対策の自治体政策体系化』地域科学研究会、2015年参照。

⁴ 総務省山形行政評価事務所・前掲注3資料、17頁参照。

表1 山形県内市町村別 住宅総数、空き家戸数、空き家率⁵

		住宅総数(戸) (a)	空き家戸数(戸) (b)	空き家率 (b/a)	
対 象 (20市町)	1	山形市	113,950	14,200	12.5%
	2	寒河江市	14,450	1,630	11.3%
	3	上山市	12,460	1,750	14.0%
	4	村山市	8,180	530	6.5%
	5	天童市	22,950	2,290	10.0%
	6	東根市	16,220	1,640	10.1%
	7	山辺町	4,840	310	6.4%
	8	河北町	6,070	280	4.6%
	9	米沢市	37,030	4,200	11.3%
	10	長井市	10,160	870	8.6%
	11	南陽市	11,860	1,360	11.5%
	12	高畠町	7,600	520	6.8%
	13	川西町	5,110	340	6.7%
	14	白鷹町	5,020	430	8.6%
	15	新庄市	14,260	2,000	14.0%
	16	尾花沢市	5,460	400	7.3%
	17	鶴岡市	46,550	4,940	10.6%
	18	酒田市	43,370	5,530	12.8%
	19	庄内町	6,860	470	6.9%
	20	遊佐町	5,150	510	9.9%
	小計	397,550	44,200	11.1%	
その他(15町村)		34,350	1,900	5.5%	
合計		431,900	46,100	10.7%	

(注)1 総務省山形行政評価事務所・前掲注3資料、84頁を一部修正した。

2 「平成25年住宅・土地統計調査」(総務省統計局)では、人口15,000人以上の市町村の調査結果を公表しているものであることから、「対象20市町」と「その他15町村」に区分している。

別の住宅の空き家化、(3)不適正管理空き家の老朽化である。

第一に、住宅需給バランスの不均衡については、新築住宅供給を主としてきた日本の住宅政策のもとで、総世帯数を上回る住宅数の増加が続いてきたこと、一方で中古住宅流通市場が不十分であることが指摘されている。これは、国の政策によるところが大きく、必ずしも自治体政策により対応できる部分ではない。第二に、個別の住宅の空き家化については、多くは高齢世帯の住宅所有者

⁵ 総務省山形行政評価事務所・前掲注3資料、84頁参照。

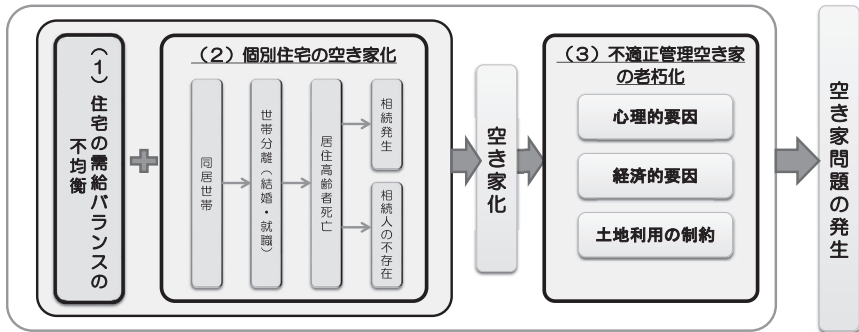


図2 空き家問題の発生⁶

(注) (公財) 東京市町村自治調査会「自治体の空き家対策に関する調査研究報告書」2014年、28頁を改変。

の死亡により住宅の維持管理主体不在となった場合に問題となる。相続人の不存在、相続放棄、あるいは複数の相続人により権利関係が複雑となる場合には、対象となる住宅は空き家化する可能性が高くなる。第三に、不適正管理空き家の老朽化については、心理的要因、経済的要因、法的要因による土地利用の制約が、その要因として指摘されている。

心理的要因については、家財の存在や相続人の居住時の記憶等が、空き家の処分や賃貸への抵抗になっているもの、逆に対象となる住宅に関心がなく相続人の管理責任者意識の希薄化している場合があげられる。経済的要因については、維持管理費用負担、除去費用負担、固定資産税負担があげられる。特に租税法上の問題として、小規模住宅用地に係る固定資産税課税標準の特例措置⁷が、空き家を除去した更地では対象とならず税負担が最大6倍になる可能性があることは、空き家除却の大きな障害となっているとされる。さらに徴税実務上、空き家としての判断要件の困難さも指摘されている。土地利用の制約については、空き家のある土地が傾斜地・狭小地であることなど地勢・地形的に新

⁶ (公財)東京市町村自治調査会「自治体の空き家対策に関する調査研究報告書」2014年、28頁 (http://www.tama-100.or.jp/cmsfiles/contents/0000000/376/ALL_L.pdf)。

⁷ 200㎡以下の部分について課税標準となるべき価格の6分の1となる(地方税法349条の3の2第2項)。小規模住宅用地に係る固定資産税の課税標準の特例は1974年度に設けられた。実務上は「地方税法第349条の3の2の規定における住宅用地の認定について」(平成9年4月1日付け自治省税務局固定資産税課長内かん)による。制度の経緯について、石田和之「地方税制温故知新(第45回)空き家と固定資産税の関係」税70巻3号、2015年、273頁以下参照。

たな利活用が見込めない場合、建築基準法43条の接道条件を満たさない土地で建て替えが不可能となる場合については、現状のまま放置され老朽化する可能性が高いことが指摘されている。

(2) 空き家問題の内容

空き家問題の具体的内容⁸は、第一に、住民の生命・身体や財産、生活環境に直接的な危険が生じるものであり、防災、防犯、衛生面での問題となる。防災上の問題としては、老朽化による家屋の倒壊、屋根や外壁の落下、飛散等、さらに不審火による火災の発生である。特に降雪地帯の自治体では雪の重みによる倒壊への対応が課題となる。また、防犯上の問題としては、空き家への不審者の侵入や不法滞在である。さらに衛生面では、敷地内の不法投棄や雑草繁茂の問題である。

第二に、風景・景観保全の問題、地域活性化・観光の問題である。第一の問題のような対策の緊急性を伴うものではないが、空き家を原因とする地域の政策課題として公的な対応が求められる。

地方自治体は、これらの問題の解決を目的として空き家対策に取り組むことになる。上記の問題は、従来から個別の自治体政策分野において対応されてきた問題であるが、空き家問題を通じて相互に関係する問題となっている。空き家問題に対してはこれら従来の自治体政策分野を横断する新たな総合的な対応が求められることに留意する必要がある。

3 地方自治体の条例対応

空き家問題に対する地方自治体の対応としての条例制定は全国的に急激に拡大している。2010年10月施行の所沢市空き家等の適正管理に関する条例（平成22年所沢市条例23号）の制定以来、2014年10月時点で401条例である⁹。

⁸ 整理の例として、福岡県住宅計画課「空き家問題の対策に向けて」2014年、6頁参照。

⁹ 国土交通省による都道府県等への調査結果参照。ただし、空き家対策の新たな条例のみならず景観条例、住みよい環境づくり条例等の既存の条例も含まれている（http://www.sumikae-nichiikikyoku.net/akiya/pdf/top_02chihoutorikumi_03_20141212.pdf）。なお、2013年までに施行の空き家管理条例の64条例について、条例の内容の相互参照の動態を分析したものとして、外川伸一＝安藤克美「動

現在までの制定条例は大きく二種に分けられる¹⁰。第一に、独立条例型で建築基準法の規定とは独立した体系をもつ条例で全国制定事例の多くはこの型である。特定行政庁¹¹を有しない自治体が多い。第二に、独立条例+法律実施条例型であり、特定行政庁をもつ自治体が、建築基準法10条3項¹²を空き家に該当させる場合に必要事項と、法律に規定されていない自治体独自の事項を規定する。

山形県内では2014年12月現在で28市町村で制定されており、このうち行政代執行を規定するものは9市町である。

4 山形県酒田市における条例による空き家対策

以上のような状況の中で山形県酒田市は、2012年7月1日から「酒田市空き家等の適正管理に関する条例」を施行している。条例制定の経緯、条例の執行状況は次のとおりである¹³。

(1) 条例制定に至る経緯

酒田市においては、従前から管理不全な空き家・空き地（以下「空き家等」という。）に関する市民からの相談について、まちづくり推進課が対応してい

的相互依存モデルの「空き家管理条例」への適用」法学論集（山梨学院大学）72号2014年、291頁以下参照。

¹⁰ 近時の空き家対策条例に関する行政法学からの分析として、北村喜宣「空き家の不適正管理と行政法」法社会学81号2015年、76頁以下、同編『行政代執行の手法と政策法務』地域科学研究会、2015年、3頁以下、同「空き家対策の自治体政策法務（二・完）」自治研究88巻8号、2012年、49頁以下、南川和宣「空き家対策条例の制定にかかる行政法上の問題点」臨床法務研究13号、2014年、79頁以下参照。

¹¹ 原則として建築主事を置く市町村の区域については当該市町村の長、その他の市町村の区域については都道府県知事（建築基準法2条35号）。

¹² 建築基準法（昭和25年法律201号）は、建築物の所有者、管理者又は占有者に建築物の敷地、構造及び建築設備の維持保全について努力義務を規定し（8条1項）、特定行政庁により「著しく保安上危険」、「著しく衛生上有害」となるおそれがある建築物の除去、移転、改築、増築、修築、模様替え、使用中止、使用制限その他保安上又は衛生上必要な措置をとることを命ずることができる（10条3項）。これにより行政代執行も可能となる。しかし、要件の判断基準が不明確であること、また、建築基準法の趣旨からは周辺環境の保全や景観等は保護法益とされないことなどから、上記の空き家問題への対応手法としては限界もある。

¹³ 代表的な空き家対策条例の制定背景等の事例については、北村喜宣監修『空き家等の適正管理条例』地域科学研究会、2013年、「特集：空き家問題の現状と課題」自治体法務研究36号、2014年、6頁以下参照。

¹⁴ 総務省山形行政評価事務所・前掲注3資料、86頁参照。

表2 山形県内市町村の空き家等の管理に関する条例制定状況¹⁴

(2014(平成26)年12月1日現在)

	条 例 名	施行年月日			規 定 内 容								
					情報	調査	助言	命令	立入	公表	代執行	応急	罰則
1	寒河江市空き家等の適正管理に関する条例	2013	7	1	○	○	○	○	○	○	○	○	
2	村山市空き家等の適正管理に関する条例	2014	12	1	○	○	○	○	○	○		○	
3	天童市空き家等の適正管理に関する条例	2013	10	1	○	○	○	○	○	○	○	○	
4	東根市空き家等の適正管理に関する条例	2014	1	20	○	○	○	○	○	○	○	○	
5	河北町空き家等の適正管理に関する条例	2014	7	1	○	○	○	○	○	○		○	
6	西川町空き家等の適正管理に関する条例	2012	11	1	○	○	○	○	○	○			
7	朝日町空き家等の適正管理に関する条例	2013	1	1	○	○	○	○	○	○			
8	大江町空き家等の適正管理に関する条例	2013	4	1	○	○	○	○	○	○			
9	米沢市家屋等の安全管理に関する条例	2013	10	1		○	○		○			○	
10	長井市空き家等の適正管理に関する条例	2014	4	1	○	○	○	○	○	○		○	
11	高島町空き家等の適正管理に関する条例	2013	6	18	○	○	○	○	○	○	○	○	
12	川西町空き家等の適正管理に関する条例	2013	6	1	○	○	○	○	○	○		○	
13	飯豊町空き家等の適正管理に関する条例	2013	4	1	○	○	○	○	○	○	○	○	
14	新庄市空き家等の適正管理の促進に関する条例	2013	1	1	○	○	○		○				
15	尾花沢市空き家等の適正管理に関する条例	2014	4	1	○	○	○	○	○	○	○	○	○
16	大石田町空き家等の適正管理に関する条例	2014	4	1	○	○	○	○	○	○	○	○	○
17	金山町空き家等の適正管理に関する条例	2013	4	1	○	○	○		○			○	
18	最上町空き家等の適正管理に関する条例	2012	12	20	○	○	○	○	○	○		○	
19	舟形町空き家等の適正管理に関する条例	2012	4	1	○	○	○	○	○				
20	真室川町空き家等の適正管理に関する条例	2012	7	1	○	○	○	○	○	○			
21	大蔵村美しい村づくり条例	2010	4	1	○	○	○		○				
22	鮭川村空き家等の適正管理に関する条例	2013	4	1	○	○	○	○	○	○		○	
23	戸沢村空き家等の適正管理に関する条例	2012	10	1	○	○	○	○	○	○			
24	鶴岡市空き家等の管理及び活用に関する条例	2013	4	1	○	○	○	○	○	○	○	○	○

25	酒田市空き家等の適正管理に関する条例	2012	7	1	○	○	○	○	○	○			
26	庄内町空き家等の適正管理に関する条例	2013	7	1	○	○	○	○	○	○			
27	三川町空き家等の適正管理に関する条例	2014	9	1	○	○	○	○	○	○			
28	遊佐町空き家等の適正管理に関する条例	2013	4	1	○	○	○	○	○	○	○		

注1 総務省山形行政評価事務所・前掲注3資料、86頁を一部修正した。

2 規定内容は次のとおりである。

①「情報」：管理不全な状態にある空き家等に係る住民等からの情報提供 ②「調査」：情報提供を受けたとき、又は必要に応じ、空き家等の状態等を調査すること ③「助言」：当該空き家等の所有者等に対し、空き家等を適正に維持管理するよう助言又は指導すること、また、助言、指導を行ったにもかかわらず、当該空き家等が管理不全な状態であるときに、当該所有者等に対し勧告すること ④「命令」：勧告を受けた所有者等が正当な理由なく当該勧告に応じないとき、当該所有者等に対し、期限を定めて必要な措置をとるよう命ずること ⑤「立入」：条例の施行に必要な限度において、職員に空き家等に立ち入り、調査させ、又は関係者に質問させ、若しくは資料を提出させること ⑥「公表」：命令を受けた空き家等の所有者等が正当な理由なく命令に従わないときに、その旨を公表することができること ⑦「代執行」：命令を受けた所有者等が当該命令に従わない場合において、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、かつ、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は、所有者等に代わって行政が執行すること ⑧「応急」：人の生命、身体又は財産に対し、危害が切迫した場合において、その危害を予防し、又は損害の拡大を防ぐために必要な最小限の措置を講ずることができると ⑨「罰則」：命令を受けた者で正当な理由なくその命令に従わないものに対する過料のこと

たが、件数は年々増加傾向にあった。これらに対しては、市民からの情報を受けた後、職員が現地確認を行い所有者や管理者（以下「所有者等」という。）に対して電話や文書による現況の説明と適正管理のお願いを行っていたが、法律上の根拠がない行政指導で強制力がなく、是正されない事案も発生していた。国法の整備がなされていない中、既に全国的には一部の自治体での条例制定も続いており、住民等の財産権と周辺住民の安全、住環境の保全を調整するためにも、酒田市の特性に対応する条例制定が必要と判断された。

表3 酒田市の空き家等相談件数

(件)

年 度	相談 総数	助 言			指 導			勧 告		
		総数	改善	未改善	総数	改善	未改善	総数	改善	未改善
2008(平成20)	41									
2009(平成21)	59									
2010(平成22)	82									
2011(平成23)	96	80	58	22						
2012(平成24)	190	135	81	54	8	4	4	1	1	0
2013(平成25)	117	83	60	23	5	1	4	1	1	0

注) 酒田市まちづくり推進課資料。2012(平成24)年度から条例7条に根拠を有する。

(2) 条例制定までの経過

(ア) 空き家・空き地問題の実態把握

第一に、酒田市の空き家等の実態を把握するため、市内各自治会の協力を得て実態調査を実施し（2011年8月）、「何らかの問題あり」とされたものについて市職員による現地調査を実施した（2011年11月～12月）。調査結果については次のとおりであった。

表4 空き家・空き地調査集計表（2011（平成23）年12月22日当時） (件)

	空 き 家			空 き 地		
	全 体	内、問題あり	内、危険性あり	全 体	内、問題あり	内、危険性あり
酒田地域	1,291	351	115	426	146	0
八幡地域	131	14	3	0	0	0
松山地域	112	19	0	0	0	0
平地地域	161	32	3	0	0	0
合 計	1,695	416	121	426	146	0

(注) 酒田市まちづくり推進課資料

(イ) 先行自治体の対応の検討

2011年当時、空き家問題に関する先進自治体の例では、大きく分けて4つのタイプが判明していた。第一に、理念規定及び適正管理（助言・指導・勧告・命令・公表など）の手法を規定する例（所沢市、ふじみ野市）、第二に、土地・家屋を所有者から寄附を受けて事業化する例（滑川市、長崎市）、第三に、行政代執行、罰則規定を導入した例（和歌山県、松江市）、第四に廃屋撤去に対する補助制度を創設した例（白馬村、豊島区、伊東市、佐渡市）である。これらに応じて富山県滑川市、静岡県伊東市、埼玉県所沢市の視察を行った。

その結果、基本的には所沢市の理念条例をベースにして条例素案を作成した。庁内の関係課長会議、部長会議¹⁵の段階では、検討のたたき台が必要で

¹⁵ 関係課長会議は6回開催。構成は総務課、危機管理室、政策推進課、財政課、税務課、納税課、管財課、環境衛生課、建築課、三総合支所地域振興課、消防本部予防課、まちづくり推進課の長。関係部長会議は2回開催。構成は、総務部、財務部、建設部、三総合支所、消防本部、市民部の長。

あったため、理念条例+行政代執行+罰則規定等の政策手法をフル装備した案を提案し、各会議の検討で不要な部分を削除していった。

(ウ) 庁内会議における法的検討課題

関係課長会議では、適正管理指導の手法を最終案としながら、行政代執行、財政支援（補助）等も含めた複数案を検討案として、関係部長会議において再度検討した。

関係部長会議で議論された法的検討課題は、①行政代執行の条文化、②条例化とセットにした財政支援、③罰則規定（過料）、④措置命令等における審議会等の手続、⑤条例による手続と民事事件としての解決との関係であった。検討結果は次のとおりであった。

第一に、行政代執行については、条文上規定すると、住民からの行政代執行による撤去の要望が強くなり、市としては回避できなくなる場合も考えられ、不作為を問われないように条文には規定しない。条例に基づく措置命令を行っていれば行政代執行は可能¹⁶であり、新規制定時には規定しないとした。第二に、解体にかかる補助等の財政支援については、今後の検討として、行わないものとした。第三に、罰則規定については、公表が罰則的な内容を持ち、最終的には行政代執行も可能であることから条文は削除した。罰則により空き家問題が解決するとは限らず、解体を行うことが必要とした。第四に、審議会等における審議の手続は、行政代執行のみならず、措置命令の前段においても必要であり、人選において弁護士や建築士などの有識者など第三者的立場の人もメンバーに入れるべきとされた。第五に、民事手続との関係においては、条例に市民の責務を規定する必要がある、空き家問題の解決は当事者間で行うものであり、すぐに行政が条例を適用して対応するべきではなく、最終的に民間では解決できないものだけに適用すべきとされた。

(3) 条例による手続

以上により、「酒田市空き家等の適正管理に関する条例」（平成24年酒田市区条例11号）は2012（平成24）年3月19日制定、前述のとおり同年7月1日

¹⁶ 行政代執行法は、条例にもとづいて個別に命じられた代替的作為義務の不履行についても強制執行が可能であることは当然と考えられる。塩野宏「行政法 第5版補訂版」有斐閣、2013年、232頁参照。

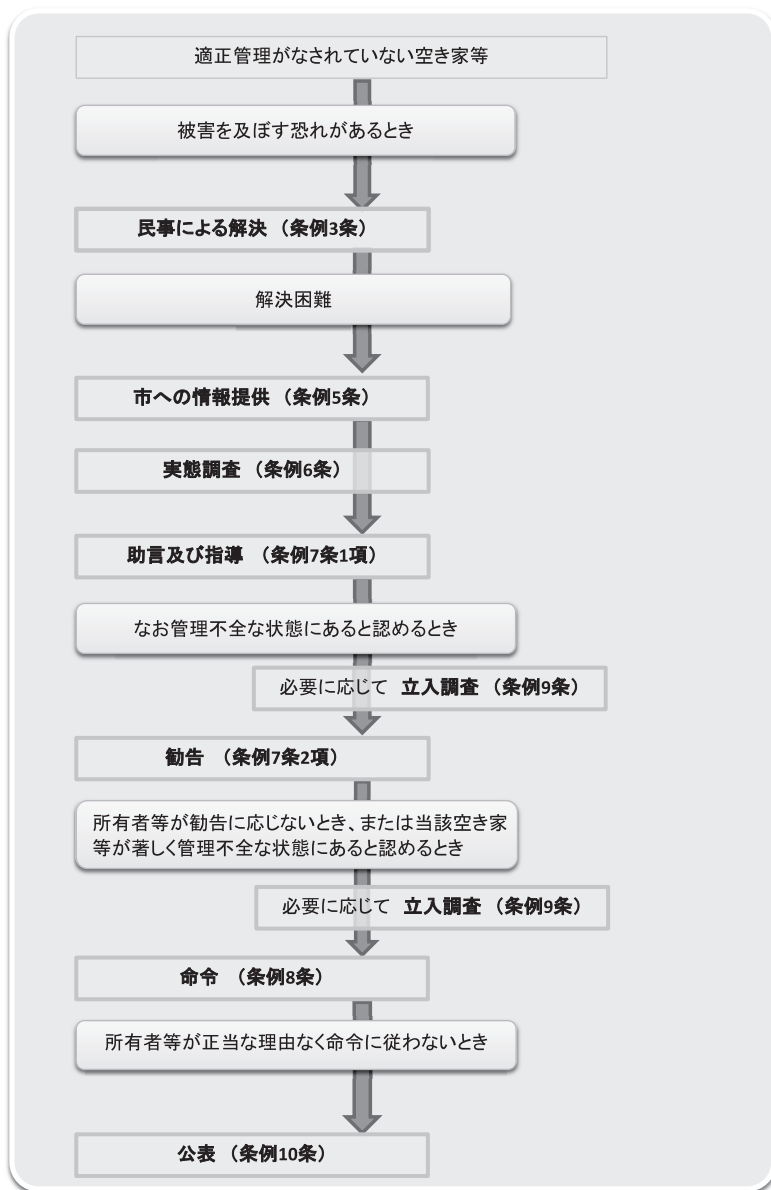


図3 「酒田市空き家等の適正管理に関する条例」に基づく管理不全な空き家等への対応

(注) 酒田市まちづくり推進課資料を一部改変

から施行されている。

酒田市長は特定行政庁であるが、条例は建築基準法から独立したタイプで所沢市条例と共通する。目的は、空き家等の管理不全な状態となることの防止、安全安心なまちづくりとする（1条）。「管理不全な状態」（2条（2））については、人の生命もしくは身体又は財産に被害を及ぼすおそれを要件としている。山形県内の自治体の空き家対策条例でも規定がある景観等の保全是保護法益としていない。

また、「民事による解決との関係」（3条）を規定して、空き家等の所有者と隣人等、当事者間での解決を優先する。事務管理についても当事者間を優先する。このような民事での解決が困難な場合、市長は実態調査（6条）を経て、助言、指導及び勧告を行うことができるとし（7条）、市長の立入調査（9条）の権限、命令（8条）、命令に従わない時の公表（10条）を規定する。

（４）条例条文に規定されない対応

（ア）事務管理

事務管理については、民法697条1項は「義務なく他人のために事務の管理を始めた者（以下「管理者」という。）は、その事務の性質に従い、最も本人の利益に適合する方法によって、その事務の管理（以下「事務管理」という。）をしなければならない。」と規定しているが、空き家等の管理を、事務管理と構成して実施できるかが問題となる。特に、管理者による費用の償還請求（民法702条）が可能となるためには、事務管理として成立するための四要件が成立することが必要である。すなわち、①本人との関係における義務不存在、②事務管理意思の存在、③事務管理の開始、④本人利益最適性である。

条例3条における民事による解決では、空き家等の所有者と隣人による事務管理も想定されている。一方で、行政が空き家等に対して行う措置を、私人と同様に事務管理として実施し費用を償還請求できるかについては、必ずしも明確ではない¹⁷。

¹⁷ 北村喜宣「行政による事務管理（一）（二）（三・完）」自治研究91巻3号33頁以下、4号28頁以下、5号51頁以下、2015年は、行政活動について事務管理は、活動の根拠（権限根拠法）としても、費用の事後的な調整（費用調整法）としても事務管理は成立しないとする。

(イ) 行政代執行

酒田市条例では行政代執行については、制定時の検討経過にあるように条文化していないが、命令(8条)を前提とした行政代執行は可能である。他の自治体条例では、行政代執行を含め何らかの強制撤去に関する規定を持つ例もあるが、実際に行政代執行を行った例は少ないと見られる¹⁸。条例規定の有無、空き家の状態に応じた行政代執行の要件等の検討は今後の課題となる。



図4 行政代執行による危険老朽空き家の解体工事の例(秋田県大仙市)¹⁹

(5) 条例制定の効果

現時点において、空き家対策における条例制定の効果については酒田市は次のとおり整理している。

条例制定により効果があったと見られる側面として、①公表等を恐れ対応検討する所有者が出てきたこと、②今後空き家になる可能性がある家屋の所有者が、将来を見据えた対応の検討を始めたこと、③所有者が空き家や空き地の売

¹⁸ 確認できたもので7自治体9件(東京都大田区、秋田県大仙市3件、秋田県八郎潟町、秋田県美郷町、新潟県長岡市、長野県調和町、秋田県鹿角市)の例がある(毎日新聞2014年11月18日東京朝刊29頁、秋田魁新報2015年3月22日等参照)。また、直近では建築基準法による行政代執行の例も現れている(横須賀市(2015年3月)、京都市(2015年4月)(毎日新聞2015年3月13日神奈川地方版、同2015年5月1日京都地方版))。

¹⁹ 酒田市まちづくり推進課資料。

却や寄附の検討を始めたこと、④所有者等が酒田市に連絡先を通知するようになったこと、⑤各地で自主的な解体が確認されてきたこと等があげられる。

一方、条例制定によるマイナスの効果としては、①市が空き家問題に全部対応処置するようになったとの誤解が生じたこと、②それまで地元の自治会等で対応していたものが対応しなくなったこと、③市への通報件数が増加し、まちづくり推進課での担当者の対応処理が追いつかなくなったこと等があげられる。

法的な効力ではないが、空き家問題に対する市民の意識啓発により効果が現れた例として評価することは可能である。

5 その他の対応

条例によらない対応として、相続財産管理制度、事業手法、行政と市民の協働による手法がある。

(1) 相続財産管理制度

(ア) 相続財産管理制度²⁰の概要

相続人不存在(存否不明)の場合、相続財産は法人と擬制され(民法951条)、相続財産管理人は、代表者として相続人の搜索、相続財産の管理、被相続人の債権者等に対して債務の支払いなど清算を行い、残余財産の帰属を決めることとなる。相続人を搜索しても存在しない場合は、残余財産は国庫に帰属する(民法959条)。これは相続人全員が相続放棄をして相続人がいなくなった場合も含まれる。相続財産管理人選任の申立ては利害関係人、検察官が行う。地方公共団体も利害関係として申立権者となる。申立地は、相続開始地を管轄する家庭裁判所である。相続財産管理人は、被相続人との関係や利害関係から適任者のほか弁護士等の専門職が選任されることもある。報酬は相続財産から支払われるが、申立人が相当額を家庭裁判所に納めてからそこ

²⁰ 相続財産管理制度について、内田貴『民法Ⅳ(補定版)』東大出版会、2004年、456頁以下、片岡武=金井繁昌=草部康司=川端晃一『家庭裁判所における成年後見・財産管理の実務(第2版)』日本加除出版、2014年、300頁以下、裁判所ウェブサイト参照(http://www.courts.go.jp/saiban/syurui/kazi06_15/)。近時の自治体による対応として、中村健人「孤立死に関する一考察：葬祭の実施・公営住宅の明渡・相続財産管理人の選任について」自治体学：自治体学会誌28巻1号、2014年、67頁以下参照。なお、(埼玉県)蕨市老朽空き家等の安全管理に関する条例(平成24年条例22号)は、条例本文に市長による相続財産管理人選任を規定する(7条)。

から支払われる場合もある。

(イ) 相続財産管理制度による対応例

酒田市では、相続放棄がなされた土地・家屋について、市が家庭裁判所へ相続財産管理人の選任を申し立て、選任された相続財産管理人による財産処分により、新たな所有者へ所有権を移転することで空き家問題が解決した例がある。

○経過

平成13年11月 所有者死亡(土地、建物)
平成13年12月 全ての相続人が相続放棄を申述
平成23年12月 市より山形家庭裁判所酒田支部へ相続財産管理人の選任を申立て
平成24年2月 相続財産管理人(弁護士)の決定 財産処分の手続開始
平成24年6月 相続財産である不動産を任意の売買によって処分
売買契約日に移転登記手続き
平成25年2月末まで相続人搜索の公告、同年5月末まで特別縁故者の財産分与申立の公告

○事情

- ・平成19年頃から近隣より空き家の老朽化に関して苦情があったが、近隣住民は財産管理人の選任の申立てには及ばなかった(高齢者一人暮らし世帯、年金暮らし)。
- ・対象物件に係る固定資産税の未納、倒れた柱の事務管理費用の負担があったため、市は利害関係人(債権者)として申立てた(市は事前に家庭裁判所、検察庁、弁護士に相談)。
- ・不動産売買による対象物件の売却代金は、①相続財産管理人報酬、②固定資産税(未納分)・事務管理費用、③国庫、④申立て時の予納金、の順で充当及び還付された。
- ・予納金として50万円を納付した内、最終的に49万6330円が還付された。

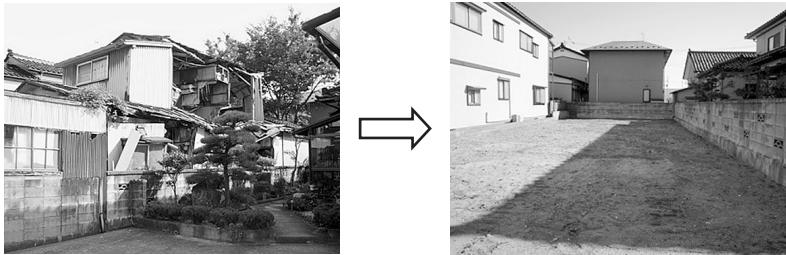


図5 相続財産管理制度による空き家問題の解決事例(酒田市まちづくり推進課資料)

(2) 事業による空き家対策

酒田市の離島である飛島において、市が国の補助事業を活用して、避難路に面した危険老朽空き家を除却した例がある。本件では、対象物件を所有者が寄附採納した上で市が除却した（飛島地区危険老朽空き家除却事業、平成26年度2棟）。

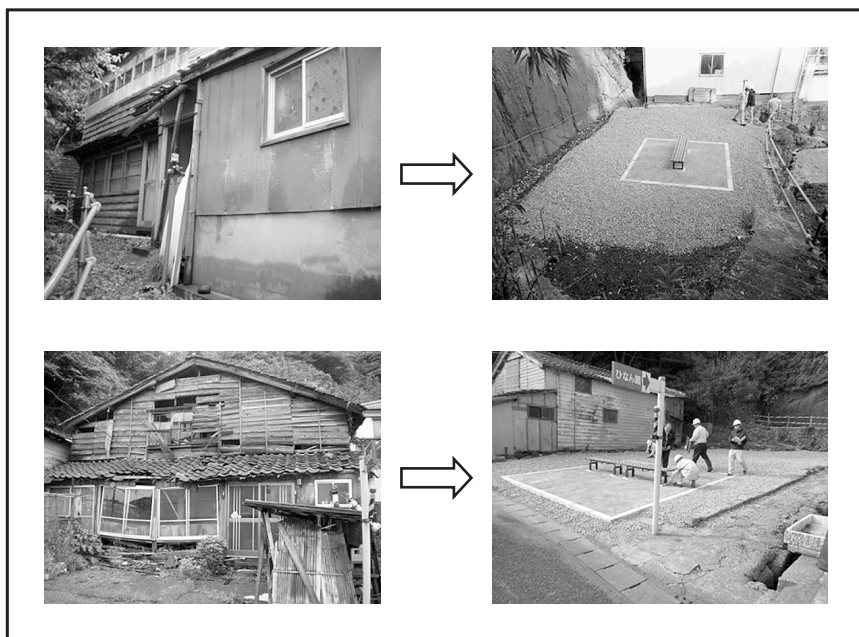


図6 事業による除却事例（酒田市まちづくり推進課資料）

(3) 「協働」による空き家対策

以上のような市による事業に対して、市民と行政による協働のまちづくりを実践する取組みとして、空き家問題に対応する「酒田市空き家等ネットワーク協議会」（2013年7月設立）による対応がある。宅地建物取引業協会酒田、全日本不動産協会酒田事務所、酒田建設業協会、司法書士会酒田支部、酒田金融協会、酒田市により構成され、相談窓口の設置、空き家相談会の開催（年2回開催）等を行っている。また、その他にも「空き家等見守り隊モデル事業」を

行っており、市が間に入りながら、空き家等の所有者等と自治会との良好な関係づくり（本来あるべき姿）を模索し、モデル対応例を他の自治会へ普及を図っている。2013（平成25）年度2自治会（若竹町北部、新堀）、2014（平成26）年度3自治会（第42区、漆曾根連合、小泉一区）で実施した。

6 空家等対策の推進に関する特別措置法の成立

条例による対策が先行したが、2014（平成26）年11月27日、空家等対策の推進に関する特別措置法（平成26年法律127号、以下、空家対策特措法という。）が議員立法により成立し、2015（平成27）年5月26日より全面施行となった²¹。概要は次のとおりである。

第一に、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から、地域住民の生命、身体又は財産の保護、生活環境保全、空家等の活用促進を目的とする。

第二に（1）倒壊等著しく保安上危険となるおそれのある状態（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空家等を「特定空家等」（2条2項）として定義する。

第三に、国は空家等に関する施策の基本指針を策定（5条）、市町村は、基本指針に即した空家等対策計画を策定し（6条）、それに関する協議会（7条）を組織することができる。また、都道府県は、市町村に対して技術的な助言や市町村相互間の連絡調整等必要な援助を行うよう努めるものとする（8条）。

第四に、市町村長は空家等への立入調査等を行うことができ（9条）、特定空家等に対しては、除却、修繕、立木竹の伐採等の措置の助言又は指導、勧告、命令等が可能となる（14条1項～3項）。命令違反、立入調査の拒否等に対して

²¹ 国土交通省ウェブサイト参照（http://www.milt.go.jp/jutakukentiku/house/jutakukentiku_housetk3_000035.html）。その他に法律の概要について、小林宏和「法令解説」時の法令1974号、2015年、4頁以下、国土交通省住宅総合整備課「法制改正紹介 空家等対策の推進に関する特別措置法について」日本不動産学会誌28巻4号、2015年、142頁以下、北村喜宣「空家対策特措法案を読む（一）（二完）」自治研究90巻10号3頁以下、同11号30頁以下、2014年参照。

は過料の対象となる（16条）。さらに、要件が明確化された行政代執行による強制執行が可能となる。この場合、措置を命ずべき相手方が確知することができないときも含まれる（14条9項～12項）。

第五に、情報収集の方法として、市町村長は空家等への立入調査のほか、所有者等を把握するために固定資産税情報の内部利用が可能となったほか（10条1項）、関係自治体への情報提供の依頼もできる（10条3項）。

第六に、財政上の措置及び税制上の措置等として、国及び都道府県は市町村が行う空家対策の円滑な実施に要する費用に対する補助、地方交付税制度の拡充を行い（15条1項）、また、必要な税制上の措置を取ることとされた（15条2項）。これに対して平成27年度地方税制改正では、空家対策特措法の必要な措置の勧告（14条2項）の対象となった特定空家等の敷地に供されている土地について、地方税法349条3の2第1項の特例措置の対象から除外されることとなった²²。

7 今後の課題

空家対策特措法の成立を経て、今後、国法と条例とのすみ分けをどうするのが自治体における空き家対策の課題となる²³。

前述のとおり酒田市条例は「民事による解決との関係」（3条）を規定しており民事案件である空き家問題に対して積極的に行政が関与するものではないと考える。個人情報保護等の制約から空き家の所有者等が不明なものについて当事者間による解決に至らない事案については行政の関与が必要となる場面も多く、さらに国法の制定により、従来以上に関係者が行政の積極的関与を求めてくることも懸念されるが、民事事件としての解決、そのための手続を優先させるべきである。

国（国土交通省）は、空家対策特措法の全面施行に伴い法14条「特定空家等に対する措置」に関連してガイドラインを定め、その中で「行政の関与の要

²² 地方税法等の一部を改正する法律（平成27年法律2号）第1条。地方税法の改正であるが、除外の判断枠組みを空家対策特措法に委ねたことになる。石田・前掲注7論文、278頁参照。

²³ 従来の空き家対策条例を原則廃止して法の枠内での法施行条例として残すことについて、森幸二「空家等対策特別措置法をどう執行すべきか」自治実務セミナー632号、2015年、51頁以下参照。

否の判断」が示されたが²⁴、これを踏まえて、地方自治体は、参考基準を自治体の地域特性に適合させるための検討、既存の空き家対策条例の評価・見直しが必要となる。

その他の課題として、関係者の資力の問題がある。資力はあるが誠意がない場合については条例等による枠組みは効果的であるが、その逆に誠意はあるが資力がない事例では、条例によって解決できない。条件不利地（未接道、中山間地）の物件は売却も進まず、補助制度があっても資力のない者は補助残額を負担できない。一方で、解体費用に対する補助制度は、モラルハザードを招く危険性もある。

今後、空き家対策は、撤去等を含む適正管理と並行して利活用分野に関する施策が重要となる。

おわりに

人口減少社会において顕在化してきた空き家問題は、解決方法として特に決まった手法はない。空き家問題は、地域性や事案ごとの多様性もあるため、国法・条例に基づく一律の行政の取組みだけでは解決できない。前述の空き家等ネットワーク協議会等、官民一体となった取組み、市民、自治会との協働による取組みなど、地道な活動が功を奏するものと考えられる。

また、空き家問題等の新たな政策課題に対して、先行した自治体による条例対応が、同様の政策課題に直面する他の地方自治体に伝播することは、様々な政策分野で確認されてきた現象である。近年は、国・地方自治体の行政情報の電子化、条例データベースの整備等により、後続自治体が条例案を準備することは格段に容易になった。しかし、条例案作成の容易さとは異なり、条例制定自治体において、その条例が装備する政策手法によって問題が解決しているのか、条例が機能しているのかは、必ずしも明確ではない。

新条例制定という立法法務については、地方分権改革後の法環境において注

²⁴ 「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」（平成27年5月26日決定）。第2章(1)の別紙1～別紙4で、特定空家等（法2条2項）における4要件を判断するための参考基準が示されている。

目もされてきた。今後は制定された条例が、国法との関係においてどのように機能するのか、あるいは機能しないのか自治体行政実務の実態に即して検証していくことが必要である。県内の他市町村の例も含めて検討課題としたい。

[追記] 本稿脱稿後、北村喜宣「空家対策特措法の成立を受けた自治体対応」自治実務セミナー637号、2015年、2頁以下に接した。