

## 第 21 回特別区制度懇談会

- 1 日 時 平成 30 年 11 月 12 日（月）18：00～20：00
- 2 場 所 東京区政会館 19 階 192 会議室
- 3 出席委員 大森彌委員、伊藤正次委員、大杉覚委員、金井利之委員、  
鎌形満征委員、櫻井敬子委員、沼尾波子委員、安田八十五委員

### 4 会議の概要

#### （1）都市の空き家問題の現状と対策について

北村喜宣氏（上智大学法科大学院教授）から「都市の空き家問題の現状と対策」について説明がされた後、懇談会委員との意見交換が行われた。

##### ① 北村教授による説明概要

##### 「都市の空き家問題の現状と対策」

##### <老朽危険空き家問題への特別区の対応>

- ・ 空き家、特に老朽危険空き家の問題に対応する所管は建築部署、行政法的に言えば特定行政庁が規制権限、監督権限を持っている。しかし、特定行政庁は、この老朽危険空き家問題に対して、全国的に全く動かなかった。
- ・ 空き家条例を先駆的に制定したのは、2010 年 7 月の所沢市であった。その後、幾つかの地方自治体が動く。都内では、足立区と大田区が先陣を切り、具体的な条例を制定した。この二つの条例は、建築基準法とは独立した条例である。建築基準法の執行ではなく、行政権限を創出したタイプの条例であった。足立区、大田区は、図らずも柔と剛という執行パターンを見せた。

##### <「柔」の足立区>

- ・ 空き家に限定せず、居住の有無にかかわらず対象とすることが最初から方針としてあったようだ。建築基準法には勧告規定がないため、防災・防犯が目的という形で条例を制定し、適正管理を義務付けて勧告規定を設けた。条例の特徴は、勧告までであり、命令せず行政代執行を行わないものである。そこで、徹底した所有者調査を行い、解体費用の助成もしつつ、さらに、行政が不動産情報を独自に収集・提供し、解体に持ち込むようにした。

##### <「剛」の大田区>

- ・ 独自条例をつくった点では足立区と同じであるが、解体ということを念頭に置いた条例づくりを行った。この条例で命令をして、行政代執行法で代執行した案件もある。条例を見ても判定委員会を設けて、きちんとした専門性をもって判断しており、万が一の訴訟対応も踏まえたリスク管理をしていたことが、特徴的であった。

### <そのほかの特別区の状況>

- ・特別区の一部でこうした動きがあったが、全体として見れば、水平展開をしなかった。ほかの区にも同様の問題がなかったとは言えないが、反応しなかった。

### <空家法の成立（2014年11月）>

- ・全国的に見ると、空家法（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。）成立時に1741市区町村のうち400ほどの条例があったと言われている。空家法は、それまでの条例をある意味カンニングしてつくった条例並みの法律であった。この法律では、条例との調整規定がなく、要するに二重規制が発生してしまうため、法的には何らかの整理が必要であった。
- ・空家法で必要かつ十分だという判断から400あった条例のうち、知っている限り大田区も含め18の条例が廃止された。

### <法実施条例（既存条例改正、新規制定）>

- ・全体として見ると、既存の条例を一部改正、全部改正して存続させる、または新規条例を制定する自治体が多い。空家法では不十分だと判断し、自分たちの権限を条例によってつくることが比較的積極的に行われたようだ。
- ・空家法成立前の400条例はおおよそ、所沢市の条例に倣っている。ところが、成立後の条例は、条文構造、条文数、構成、要件等を見ても、自治体の考えや実状に沿った非常に多様な内容になっている。

### <行政現場を見て感じること>

- ・老朽空き家対策の実施のため、最も重要なことは所有者の把握である。その把握の一つに固定資産税情報があるが、別な課題を浮き彫りにした。例えば、死者課税しているなど行政情報を正確に把握していないことがわかってしまった。また、もう一つの把握には、法務局の登記簿情報があるが、行政が使うことを余り想定していないため、正確性が全く担保されていない。
- ・空き家の中には、残置物がいろいろある。立入検査をして確認すると、家財道具があるのはもちろんのこと、預金通帳、印鑑、現金など、いろいろなものがある。これを代執行のときにどうするかというのは、行政法学のマニアックな論点となっている。
- ・残置物をいつまで保管するのか、取りにこなかったら処分する権限はあるのか。これは一番現場で頭を抱えている。そのため、ひたすら関係者とネゴシエーションして、所有権放棄をしてもらっているようだ。ただし、略式代執行の場合は、相手方がいないため、何かの理論で整理する必要があるが、それが無いのが現状である。
- ・即時執行は、緊急な場合にとりあえず必要最小限の実力を行使するものである。しかし、軽微な対応が前提となっているように思われるが、現実には300万もかけて除却をしている例もある。これは即時執行かという気がしており、違法かもし

れない。また、費用の徴収について、条例には請求はできるとあるが、法的に債権が発生するのか、なかなかよくわからない。即時執行費用をどうするか、これは行政法の本にも書いていない。

- ・ 略式代執行の費用をどう徴収するかもどの本にも書いていない。どうすればいいのかわからない状況だが、理論的にはきちんと整理しておく必要がある。
- ・ 一般的に民事の少額費用請求のときには、簡易裁判所に支払い督促をかける。これは裁判所から督促が来るから、大体払うことが多いらしい。ただ、どう見ても公債権のものを簡裁にかけられるのかというと、理屈ではノーとなる。簡易裁判所には行政事件の裁判管轄がなく、この辺りもちょっとマニアックな論点だが、我々も考えないといけないと思っているところである。

## ② 特別区懇談会委員の意見・主なやりとり（○は委員からの発言）

### <空き家問題への対応>

- 国からの補助あるケースがあるとはいえ、従来の発想で言うと、個別の財産にかかわるところに自治体が費用を負担するというのはいかがか。何か別のスキームをつくることはできないのか。
- ・ 全くそのとおりで、モラルハザードではないかと言われていた。空家法成立前には国からの補助なしで、自治体単独の費用でこれは全部やったところが数件ある。通学路で子どもに建築物の壁が崩れて当たったなど万が一の場合を想定して、踏み込んだという印象である。別なスキームとなると誰が出すのかという話になり、そこを見つけることが難しい。例えば、業界となるが、業界がないといえられない状況である。
- 東京の空き家が問題になるのは、地価が安い地域。高いところは意外にも空き家は少ない。今、無主になった財産は所有権が国となり、自治体にそういう仕事をさせるのであれば、自治体の所有に切りかえるような論理ができないか。国が何もしないわけで、やったら手柄として自治体に所有権まではいかなくても、利活用権ぐらいは認めるような特典を与える法制度ができないか。
- 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などにある建築物等を「特定空家等」と定義されたことで、ある種負の財産になってしまう。例えば、新規の住宅着工や空き家の活用なども含めた住宅に対する政策に何らかしらの変化は出てきているのか。
- ・ まだ使える空き家ならば利活用に回せばいいというのは全くそのとおりである。空き家バンクは全国にたくさんあるが、マッチングがうまくいっていない。その一つの理由は、マーケットとして狭いことが挙げられ、もう一つは、宅建業者が入っているかいないかである。行政だけで流通できるわけではないので、その辺りは工夫の問題もある。空き家対策の優先順位としては、危ないから何とかする。三角形

で言う頂点のほうから進めるため、もう少し下のほうに行くときにどう展開するのが空き家法の第2フェーズになると考えている。

- 日本の現状はわかったが、欧米、特にアメリカの場合は、法律か条例の施行によって全体的にかなり厳しいと思う。欧米における対応はいかがか。
  - ・ アメリカにはパブリックニューサンスという発想がある。要するに、迷惑をかけるような状態で置いておくのはそれ自体が犯罪にもつながるため、許さないというもの。アメリカも基本的には州法などのレベルだが、場合によっては所有権を剥奪、収用する形までいく仕組みもある。日本は、土地所有権に対する独特のスタンス、距離感があり、そこまでではないが、踏み込んだ対応はあちこちでされてきている。
- 空家法が施行されても、足立区では条例を維持しているということか。居住の有無に関係なく、対応するということだが、逆に空家法ができたことよって、空家法の手続にのるとかは考えていないということか。
  - ・ 恐らく足立区はまだ条例の法対応をしていないため、条例と法の二つが走っている状態かと思う。空家法ができて建築基準法が適用されないわけではないので、ある意味三重行政となっている。権限で言うと、建築基準法の10条3項と、空家法の14条3項と、区条例の措置が同時にあるが、法ができた以上それを使わないのは難しい。恐らく方針としては、居住物件は条例を使い、非居住物件については法でやるという仕分けではなかろうかと思う。
- 足立区の取り組みは、まず穏やかに説得しながら、代執行に引き継ぐ前にできることをやっている。このやり方はわかりやすい。
  - ・ 要するに、危ないものがなくなればいい話なのであり、そういうアプローチでやってこられたのだと思う。例えば住民から、条例もあるが、なぜ法を使わないのかと行政指導あるいは処分の求めを言われることがないわけではないときに、足立区はどのように説得というか説明をしているのか興味深いところだと思う。

#### <所有者の特定、把握>

- 持ち主が亡くなった場合、死亡届を出すほかに届出が13課ぐらいに分かれる。そのときに一括して関連情報がどこかに集まり、一定の限度のもとで使い得られると住民にとって負担が少ない。別府市がおくやみコーナーという担当をつくり、その対応をしている。死亡届時の工夫がこの問題と関わっているのではないか。
  - ・ 例えば、死亡届は市区町村の窓口で、相続登記は法務局の話になってくる。相続は死亡によって発生するので、登記情報も更新してほしいということを法務局とタイアップしている自治体は京都の精華町をはじめ、ぼつぼつと出てきている。
- 所有者の徹底調査に関連して、たしか空家法でも調査しないといけないという

規定があったと思うが。

- ・ 計画をつくるというステップがあるが、策定することができると規定されている。国は絶対義務づけはないが、策定するならやるという項目の中に所有者の把握がある。ただ、どの程度、正確に把握しないと計画とみなせないかはさすがにそこまでは縛っていない。ただし、この時にきちんと所有者を把握しておくことが、自治体における空き家の実態を知る手掛かりになる。

#### <固定資産税関係>

- 固定資産の課税関係では、空き家の所有者が不明になっている件数は、実際のところどのくらいの件数なのか。実質的な所有者は不明ではないが、徴収できなかったケースはないのか。
  - ・ どの程度不納欠損で落としているのかだが、これは、多分全国調査は怖くてできないのだと思う。また、去年の夏ごろに発行された『自治実務セミナー』に大阪の摂津市の職員が大阪府内の課税当局に調査をかけて死者課税の実態をレポートした論文が掲載されていた。関心があればその論文を見ていただければと思う。
- 死者課税なら一応徴収できているが、徴収できていない、完全に所有者不明で誰にも課していないことはあるのか。
  - ・ それは課税保留と業界では言うそうだが、それも相当に上っていたというのが調査でわかっている。

#### <マンションの空き家問題>

- 現時点では、空き家というと木造の戸建て住宅が主だと思うが、今後、集合住宅も含めた空き家が出てくると推測する。今後の空き家に対する対応の次のステップということで何か検討されているものがあるのか。
  - ・ マンションでも、特に分譲が問題となる。空家法の解釈では、共同住宅の場合、全ての住戸部分が空かないと空家等とみなせないという国交省の解釈がある。例えば、長屋は共同住宅なので、空家法の対象にならないが、条例で対象にして、独自の政策を展開する自治体は、京都市をはじめ幾つかある。ところが、空家法の延長線上にマンションが一緒にあるかということ、同じ発想ではなかなかそこは行きづらい。東京都内にある分譲マンションの90%が23区に集中しているが、代執行で除却するということもあり得ない。交付金を投入するとしても額が半端ではないので、何とか管理組合を機能させるのが大事である。
- 国交省のデータでは、空き家が13%あると言われているが、本当の意味での空き家は5%ぐらいではないか。これから一番困るのは、古いマンションであり、今は維持補修ぐらいしか積み立てていないが、管理組合に解体する経費も積み立てる法律をつくっていかないといけない。それは難しいでは済まないし、現実に都内

ではたくさん出てきている。それができない場合は、どこまで国なり自治体が助成するのもも含めて、論理を整理していく必要がある。

- マンション適正化条例の管理組合を復活させるというのは全くナンセンスだと思っており、基本的に区分所有法自体をさわらないと多分難しい。管理組合方式の民主主義的な仕組みでない行政的仕組みというのは本来は国が考えないとうにもならないというのが筋論だと思う。

<おわりに：今後の展望>

- 空き地問題は、この空き家問題と少し違ったいろいろな条件などがあるのではないか。(大森座長)
  - ・ 土地も囲繞地や接道がないなど、建築できない土地が多く、結局使えない土地をどうするのか。すべてを収用するわけにいかないの、これをどうするかという問題がある。
- 空家法 10 条 2 項及び 3 項だが、これは東京都の権限問題と関係していて、仮にこの権限を特別区が持つようになる場合、どのような困難や不都合が起こってくるのか。
  - ・ 都が情報を出さないからという言い訳ができないこと、やらざるを得ないという状況になる。関係者に提出を求めることができるとは記載されているだけであり、求められた相手方は協力しなければならないとは書かれていない。そのため、日本郵便や東京電力に転送先情報を聞いても NG になる。

## (2) その他

以下の①から④までを配付資料に基づき、説明を行った。

- ① 不合理な税制改正等に対する特別区の主張
- ② 特別区全国連携プロジェクト
- ③ 特別区長会調査研究機構
- ④ 特別区制度研究会
- ⑤ 国等の動き（資料配付のみ）

平成 30 年 3 月 7 日に開催された第 20 回特別区制度懇談会以降の国等の動きに関して、取りまとめた資料を配付した。

### 資料

- ・ 説明資料「都市の空き家問題の現状と対策」  
(上智大学法科大学院 教授 北村喜宣氏)
- ・ 説明資料「不合理な税制改正等に対する特別区の主張」
- ・ 説明資料「特別区全国連携プロジェクト関連資料」

- ・説明資料「特別区長会調査研究機構関連資料」
- ・説明資料「特別区制度研究会関連資料」

### **その他資料**

- ・国等の関連資料
  - ◆「指定都市市長会」関連資料
    - ・「指定都市サミット in 札幌」（平成30年5月15日）から第45回（同年7月23日）までの資料
  - ◆「九都県市首脳会議」関連資料
    - ・第73回（平成30年4月25日）の資料
  - ◆「地方分権改革有識者会議」関連資料
    - ・第33回（平成30年6月29日）から第34回（同年9月5日）までの資料
  - ◆「第32次地方制度調査会」関連資料
    - ・第1回総会（平成30年7月5日）から第4回専門小委員会（同年10月11日）までの資料
  - ◆「まち・ひと・しごと創生本部」関連資料
    - ・第15回創生会議（平成30年6月6日）から第17回創生本部会合（平成30年7月12日）までの資料
  - ◆「大都市制度（特別区設置）協議会」関連資料
    - ・第9回（平成30年4月6日）から第15回（平成30年9月28日）までの資料