

## 参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	空き家対策の総合的な強化 －空家等対策の推進に関する特別措置法の一部を改正する法律案－
著者 / 所属	海老根琢也 / 国土交通委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	456号
刊行日	2023-4-28
頁	48-59
URL	<a href="https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20230428.html">https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20230428.html</a>

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75013) / 03-5521-7686 (直通))。

## 空き家対策の総合的な強化

### — 空家等対策の推進に関する特別措置法の一部を改正する法律案 —

海老根 琢也

(国土交通委員会調査室)

1. 本法律案提出の背景
  - (1) 空き家の現状
  - (2) 現行の空き家対策
  - (3) 空き家対策小委員会とりまとめ
  - (4) 空き家対策と所有者不明土地等対策の一体的・総合的推進
2. 本法律案の概要
  - (1) 所有者等の責務強化
  - (2) 空家等の活用拡大
  - (3) 空家等の管理の確保
  - (4) 特定空家等の除却等
3. 今後の主な課題
  - (1) 国によるガイドライン等の作成
  - (2) 過疎地域における空き家対策
  - (3) 空き家の処分に対するインセンティブ付与
  - (4) 集合住宅の空き家対策

令和5年3月3日、内閣は、「空家等対策の推進に関する特別措置法の一部を改正する法律案」（以下「本法律案」という。）を第211回国会に提出した。本法律案は、空家等の適切な管理及びその活用を一層促進するため、空家等活用促進区域に関する制度の創設、適切な管理が行われていない空家等に対する措置の拡充、空家等管理活用支援法人の指定制度の創設等の措置を講ずるものである。本稿では、本法律案の提出の背景及び概要、今後の課題を紹介することとする<sup>1</sup>。

<sup>1</sup> 本稿は、令和5年4月10日時点の情報に基づき記述している。

## 1. 本法律案提出の背景

### (1) 空き家の現状

総務省統計局「平成30年住宅・土地統計調査」によると、平成30年の空き家<sup>2</sup>は849万戸あり、20年間で約1.5倍に増加した。また、全国の住宅総数は6,241万戸であることから、空き家率は約13.6%となり、空き家の総数及び空き家率ともに過去最高に達した。空き家の内訳を見ると、賃貸用の住宅が433万戸（空き家全体の約51%）、売却用の住宅が29万戸（同約3.4%）、別荘などの二次的住宅が38万戸（同約4.5%）あり、市場に流通している住宅などが過半数を占めている一方、これらを除いた「その他の住宅」（長期不在の住宅等）が349万戸（同約41.1%）あり、過去20年で約1.9倍と特に増加している。

「その他の住宅」のうち、約101万戸に腐朽・破損があり、それ以外の空き家と比較しても高い割合であることから、「その他の住宅」が管理不全の空き家となるリスクが高いと言える。管理不全の空き家の中には、安全性の低下、公衆衛生の悪化、景観の阻害等多岐にわたる問題を生じさせ、地域住民の生活環境に深刻な影響を及ぼしているものもあることから、大きな社会問題となっており、所有者等による適切な管理や除却を促すことが課題である。

### (2) 現行の空き家対策

#### ア 空家対策特措法の概要

空き家問題に対し、多くの地方公共団体は独自の条例を制定するなどして対応してきたが、平成26年11月、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<sup>3</sup>の活用を促進するため、空家等に関する施策の推進に必要な事項を定めた空家等対策の推進に関する特別措置法（以下「空家対策特措法」という。）が成立し、翌27年に施行された。これにより、空き家対策に関する法律が整えられ、現行の空き家対策は同法を中核に実施されている。

空家対策特措法では、市区町村は、空き家対策として、①国が策定した基本指針<sup>4</sup>に即した空家等対策計画<sup>5</sup>の策定、②空家等についての情報収集（空家等への立入調査、所有者等を把握するための固定資産税情報の内部利用等）、③空家等の適切な管理の促進（所有者等に対する情報提供、助言等）、④空家等及びその跡地の活用（跡地を含めた空家等に関する情報の幅広い提供等）、⑤特定空家等<sup>6</sup>に対する措置（助言・指導、勧告、命令、

<sup>2</sup> 本稿では基本的に「空き家」を用い、法令上の用語を意味する場合は表記を合わせて「空家」としている。

<sup>3</sup> 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。

<sup>4</sup> 「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2月26日付け総務省・国土交通省告示第1号）（最終改正 令和3年6月30日付け総務省・国土交通省告示第1号）（以下「基本指針」という。）

<sup>5</sup> 空家対策特措法第6条において、市区町村は、その区域内で空家等に関する対策を総合的かつ計画的に実施するため、空家等対策計画を定めることができるとされている。計画の作成は任意であるが、基本指針では計画を作成することが望ましいとされているほか、計画を作成していることが、空き家対策総合支援事業や空き家再生等推進事業による国からの財政的支援の前提条件となっている。

<sup>6</sup> 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

行政代執行、略式代執行) (後述) 等に取り組むこととされている。

国及び都道府県は、市区町村が行う空き家対策の円滑な実施のために、対策実施に要する費用の補助、地方交付税制度の拡充等を行うほか、必要な税制上の措置等を行うこととされている。国は、空き家対策総合支援事業(個別補助金)や空き家再生等推進事業(社会資本整備総合交付金)等による財政的支援、空き家等に係る譲渡所得の特別控除の特例や固定資産税等の住宅用地特例の解除等による税制上の措置(後述)を行っている。

#### イ 空き家対策特措法の施行状況<sup>7</sup>

市区町村における空き家等対策計画の策定状況を見ると、令和4年3月31日時点で、全市区町村の8割に当たる1,399市区町村で策定されており、策定予定ありを含めると9割を超える状況となっている。その一方、策定予定はあるが時期を未定としている市区町村は111(6%)、策定予定なしも124(7%)となっている。

また、特定空き家等に対する措置としては、平成27年度以降の累計件数で、助言・指導が30,785件、勧告が2,382件、命令が294件、行政代執行が140件、略式代執行が342件となっており、増加傾向にあるが、助言・指導に比べて、それ以上の重い措置の割合は少ない状況となっている。

特定空き家を含む管理不全空き家の除却等の状況を見ると、市区町村がこれまで把握した管理不全の空き家は累計で約49.9万件あり、そのうち市区町村の取組等により約14.3万件が除却や修繕等がなされている。一方で、特定空き家等は約2万件が現存しており、管理不全の空き家も約23.5万件ある。

### (3) 空き家対策小委員会とりまとめ

我が国の人口は平成20年頃をピークに減少傾向であり、世帯数も今後減少傾向に入っていくこと、また、既に住宅総数は世帯数を大きく上回っていることを踏まえると、今後も空き家は増加すると考えられる。また、現行の空き家対策に対しては、6割以上の市区町村が空き家担当部署のマンパワー不足、6割近くの市区町村が専門的知識の不足を課題として挙げているほか、特定空き家等となる一段階前での所有者等への対応や、固定資産税の住宅用地特例の解除、緊急時に迅速な代執行を可能とするなど特定空き家等に対する措置を更に円滑に行えるようにすることなどを求める地方公共団体の声がある<sup>8</sup>。

これらを踏まえ、国土交通省は、令和4年10月、空き家の発生抑制や空き家の利活用・適切な管理・除却に向けた取組の強化等、空き家政策の在り方を検討するため、社会資本整備審議会住宅宅地分科会に空き家対策小委員会を設置した。同小委員会において、地方公共団体のほか、業界団体や空き家問題に取り組むNPO等からの意見聴取等が行われ、

---

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き家等をいう(空き家対策特措法第2条第2項)。

<sup>7</sup> 国土交通省「空き家等対策の推進に関する特別措置法の施行状況等について(R4.3.31時点)」

<<http://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/content/001519053.pdf>>(令5.4.10最終アクセス)

<sup>8</sup> 国土交通省住宅局「市区町村における体制上の課題と第三者団体の活用」「空き家問題への制度的対応を求める自治体の声」(社会資本整備審議会住宅宅地分科会空き家対策小委員会(第1回)(令4.10.25)資料3)

5年2月に「社会資本整備審議会住宅地分科会空き家対策小委員会とりまとめ～今後の空き家対策のあり方について～」(以下「とりまとめ」という。)が公表された。

とりまとめでは、空き家問題に対し、地方公共団体のマンパワー不足等により、除却を中心とした対応や危険な特定空家等になってからの対応では限界があり、また、特定空家等となる前の段階での発生抑制、活用及び適切な管理等を促進するこれまでの取組は不十分であるとの基本的問題意識を持つべきとしている。これを踏まえ、今後の空き家対策については、従来から進めてきた活用困難な空き家の除却等の取組をより加速化・円滑化するとともに、「空き家はなるべく早い段階で活用する」との考え方を基本に、所有者や活用希望者の判断を迅速化する取組を進め、特定空家等の状態になる前の段階から、空き家の発生抑制、適切な管理や活用を促進し、地域経済やコミュニティの活性化につなげることを基本的方向性として、主に次のような取組を進めるべきとしている。

#### **ア 発生抑制を図る取組**

所有者の死後もなるべく空き家にしないため、自宅の取扱いを検討し、それを家族に共有することの重要性について意識の啓発を図るとし、具体的対策として、「終活」としての空き家対策の重要性・空き家リスク等の意識啓発・働きかけ、地方公共団体やNPO等と専門家との連携によるセミナー・相談会等の実施などを挙げている。

#### **イ 活用促進に向けた取組**

所有者等に寄り添って「空き家は早期に活用する」との意識を醸成するとともに、周囲に悪影響が及ぶに至っていない空き家についても施策対象に位置付け、所有者等・活用希望者双方の早期の決断を促し、活用を支援する取組を推進するとしている。

具体的には、地方公共団体・NPO等の民間主体から空き家の相続人に対する働きかけや相談対応、相続した空き家の早期譲渡を促すインセンティブの拡大等の取組の促進のほか、都市部・地方部など地域を取り巻く状況を踏まえた取組の展開を促進するとして、人口動態や地域特性などを踏まえ、重点的に活用を促進する地域を設定する仕組みも検討するとしている。

#### **ウ 適切な管理の確保・除却の促進に向けた取組**

所有者等に管理の意識を醸成し、適切な管理を促進するとともに、空き家の具体的な活用や処分に至るまでの間、さらには、周辺に悪影響を与える特定空家等になる前の段階で、所有者等に適切な管理の実施や特定空家等とならないための具体の措置を促し、また、特定空家など利活用が難しい空き家の除却を更に円滑化するとしている。

具体的な取組として、所有者等の管理の拠り所となる指針等の作成、所有者等の判断に資する除却費用等の情報提供の充実や除却への支援強化、所有者等の責務の強化のほか、市区町村が所有者等の探索に活用できる情報の拡大や取得の円滑化、特定空家等の状態となるおそれのある空き家の所有者等に適切な管理を促すことを可能とする仕組み(固定資産税の住宅用地特例の解除の検討を含む。)の検討、市区町村による財産管理制度(後述)の利用を円滑化する仕組みの創設、緊急時の代執行など特定空家を対象とした措置をより円滑化する仕組みの検討などを挙げている。

## エ NPO等の民間主体や地域コミュニティの活動を促進する取組

NPO等の民間主体が行う所有者等へのきめ細かな対応や市区町村の取組を補完する取組を促進し、また、地域コミュニティを巻き込んだ空き家対策を促進するとし、具体的取組として、NPO等が、所有者等に寄り添って空き家の活用・管理に係る相談対応や所有者等と活用希望者とのマッチング等の活動をしやすくなるような環境整備の推進などを挙げている。

### (4) 空き家対策と所有者不明土地等対策の一体的・総合的推進

令和5年2月に開かれた所有者不明土地等対策の推進のための関係閣僚会議において、国土交通省から、「空き家対策と所有者不明土地等対策の一体的・総合的推進（政策パッケージ）」が報告された。

空き家と所有者不明土地等が混在する地域もあり、地域の機能維持や経済活性化を図るためには、両対策の連携を進めることが求められていることから、国土交通省は、今後、空家対策特措法の改正を機に、同政策パッケージに基づき、市区町村が空き家・所有者不明土地の計画を連携して作成すること、地域一帯での空き家・所有者不明土地の活用と管理を強化すること、空き家・所有者不明土地について行政や所有者等を支援する民間主体を合同で指定することなどを通じて、この二つの対策の連携を進め、地域経済の活性化や、子育て世帯向けの住まい等への空き家の活用を促進したいとしている。

なお、本法律案では、所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法（以下「所有者不明土地法」という。）の規定も参考にして、空家等に関する施策を総合的に策定・実施する等の国の責務（第3条）、財産管理制度に関する民法の特例（第14条）、空家等管理活用支援法人の指定（第23条から第28条）といった規定が盛り込まれている。

## 2. 本法律案の概要

以上を踏まえ、内閣から国会に本法律案が提出された。国土交通省は、本法律案は、周囲に悪影響を及ぼす特定空家の除却等を一層円滑化するとともに、周囲に悪影響を及ぼすこととなる前の段階から空き家の有効活用や適切な管理を確保し、空き家対策を総合的に強化するものであるとしている。本法律案の概要は次のとおりである。

### (1) 所有者等の責務強化

空家等が私有財産である以上、その管理は所有者等の自由であるのが原則ではあるが、その管理を怠って周囲の生活環境に悪影響を及ぼすことまで許されることではないことから、現行の空家対策特措法（以下「現行法」という。）では、空家等の所有者等に対して、空家等の適切な管理について、努力義務ではあるものの、その責務を明らかにしている（現行法第3条）。

一方で、地方公共団体からは、所有者等の管理責任の強化を求める声があったことから、とりまとめでは、空き家の適切な管理が所有者の責務であるとの意識を醸成するとともに、所有者が適切に管理を行い、又は除却を行えるような環境を整備することが提言されてお

り、具体的な取組として、所有者の責務を強化し、行政が講ずる施策への協力を促進することが挙げられた<sup>9</sup>。

これを踏まえ、本法律案では、空家等の所有者等の努力義務として、「国又は地方公共団体が実施する空家等に関する施策に協力」することが加えられた（第5条）。

なお、本条の努力義務に違反しただけでは、何らかの法的な効果が生じるということはないが、努力義務を怠った結果、空家等が管理不全空家等（後述）や特定空家等であると認められる場合には、それらに対する指導や勧告といった措置の対象となる。

## （2）空家等の活用拡大

### ア 空家等活用促進区域の創設

国土交通省の調査<sup>10</sup>によれば、一定の地域に空き家等が集積しているとする市区町村が約4分の1となっているほか、空き家等の利活用を促進したい地域があると回答した市区町村は3分の1を超えている。また、空き家等が集中し、商業集積等の機能を阻害している地域において、重点的に対策を講じられないか、一定の区域内で諸税を重課するなどの対応等ができないか、空き家等の活用にあたってネックとなる規制の緩和などを行えないかといった区域を絞った重点的な対策を求める声がある<sup>11</sup>。

とりまとめでは、中心市街地や観光地等、地域の拠点となるエリアでの空き家の集中は、当該地域の本来の機能を低下させるおそれがあり、こうした地域の空き家には、接道規制などにより活用に至らない例も存在していることが課題であるとし、空き家の活用を促進する仕組みや支援の充実に取り組むことを提言している。また、具体的な取組として、地域特性等を踏まえた一定のエリアにおける重点的な活用を促進する仕組み（所有者への働きかけや重点支援、接道・用途規制の合理化など）を設けることを挙げている<sup>12</sup>。

本法律案では、とりまとめを踏まえ、市区町村が策定する空家等対策計画に空家等活用促進区域及び空家等活用促進指針を定めることができることとしている（第7条第3項及び第4項）。

空家等活用促進区域とは、一定の区域<sup>13</sup>内の区域であって、当該区域内の空家等の数及びその分布の状況、その活用の状況その他の状況からみて当該区域における経済的社会的活動の促進のために当該区域内の空家等及び空家等の跡地の活用が必要となると認められる区域としている。

空家等活用促進指針とは、空家等活用促進区域における空家等及び空家等の跡地の活用の促進を図るための指針であり、当該区域における経済的社会的活動の促進のために

<sup>9</sup> とりまとめ12頁

<sup>10</sup> 令和3年度「今後の空家等対策に関する取組の検討調査」結果（調査対象：全国空き家対策推進協議会会員市区町村会員）

<sup>11</sup> 前掲注8

<sup>12</sup> とりまとめ5頁、10頁

<sup>13</sup> 中心市街地の活性化に関する法律第2条に規定する中心市街地、地域再生法第5条第4項第8号に規定する地域再生拠点、地域再生法第5条第4項第11号に規定する地域住宅団地再生区域、地域における歴史的風致の維持及び向上に関する法律第2条第2項に規定する重点区域

活用することが必要な空家等の種類及び当該空家等について誘導すべき用途（以下「誘導用途」という。）に関する事項等が定められる。市区町村長は、当該区域内の空家等について、当該区域内の経済的社会的活動の促進のために必要があると認めるときは、当該空家等の所有者等に対し、当該空家等について空家等活用促進指針に定められた誘導用途に供するために必要な措置を講ずることを要請することができることとしている（第16条）。

また、空家等活用促進指針には、接道規制や用途規制等の特例<sup>14</sup>を受けるための要件を定めることができることとし、空家等がある敷地の接道の幅員が4メートル未満でも、建替・改築等ができるようにするほか、各用途地域で制限された用途でも、空家等活用促進指針に定めた用途への変更ができるようにすることとしている（第7条、第17条）。

### イ 空家等管理活用支援法人

国土交通省の調査<sup>15</sup>によれば、組織・体制の観点から、マンパワー不足や専門知識不足を補うために空き家対策業務をアウトソーシングしている市区町村は3分の1を超えている。また、市区町村のマンパワー不足に対応するため、空家等の管理、活用対策に取り組むNPOや不動産事業者等の民間主体との連携を促す仕組みや情報共有の円滑化が必要との意見がある<sup>16</sup>。

とりまとめでは、空き家の発生抑制、早期の活用促進及び適切な管理・除却の促進に向けては、NPO等の民間主体や地域コミュニティを活用することで、より効果的な取組が期待できるとし、具体的取組として、NPO等の活動をしやすくなるような環境整備（公的位置付けの付与、市区町村からNPO等への所有者情報の円滑な提供、活動への支援等）の推進を挙げている<sup>17</sup>。

これを踏まえ、本法律案では、所有者不明土地法における所有者不明土地利用円滑化等推進法人も参考に、市区町村長が、NPOや民間企業等を空家等管理活用支援法人（以下「支援法人」という。）として指定することができる制度を創設することとしている。支援法人は、空家等の所有者等・活用希望者に対する情報提供、委託に基づいた空家等の管理や空家等の所有者等の探索等の業務を行うほか、市区町村に対して空家等対策計画の作成等や財産管理制度（後述）の利用の提案等を行うことができることとしている（第23条から第28条）。

---

<sup>14</sup> 建築物の敷地は、原則として、建築基準法上の道路に2メートル以上接していなければならないこととされている（建築基準法第43条第1項）が、幅員4メートル以上の道（道路に該当するものを除き、避難及び通行の安全上必要な国土交通省令で定める基準に適合するものに限る。）に2メートル以上接する建築物のうち、利用者が少数であるものとしてその用途及び規模に関し国土交通省令で定める基準に適合するもので、特定行政庁が交通上、安全上、防火上及び衛生上支障がないと認めるものは当該規定を適用しないこととされている（建築基準法第43条第2項第1号）。

また、住宅系用途地域に工場を建築できないなど、用途地域ごとに建築できる用途や建築できない用途が定められている（建築基準法第48条第1項から第13項）。ただし、特定行政庁がその用途地域の目的を害するおそれがないと認めて許可する場合等は建築が可能とされている（同条各項ただし書）。

<sup>15</sup> 前掲注10

<sup>16</sup> 前掲注8

<sup>17</sup> とりまとめ13頁



### (3) 空家等の管理の確保

#### ア 特定空家等に対する措置

現行法では、市区町村は、特定空家等と判断した空家等の所有者等に対し、除却、修繕、立木竹の伐採等の措置をとるよう助言や指導を行うことや、相当の猶予期限を設けた上で必要な措置をとるよう勧告することができ、所有者等が勧告に従わない場合には、固定資産税等の住宅用地特例が適用除外となる。また、勧告に係る措置が実施されない場合には、市区町村は、勧告を受けた者に対して必要な措置の実施を命令することができ、命令に違反した場合、所有者等は、50万円以下の過料に処される。さらに、所有者等が命令に従わず、必要な措置をとらない場合には、市区町村は、一定の要件の下で強制力を伴う行政代執行法に基づく行政代執行及び空家対策特措法に基づく略式代執行<sup>18</sup>（特定空家等の除却）を行うことができる。

#### イ 税制上の措置

人の居住の用に供する家屋の敷地に関しては、地方税法上、固定資産税の課税標準額を6分の1に、都市計画税については3分の1（敷地面積200㎡以下の場合。200㎡超の場合は、固定資産税は3分の1、都市計画税は3分の2）とする特例措置（住宅用地特例）が講じられている。平成26年度までは全ての住宅に適用されていたが、管理不全の空き家を除却して更地にすると特例措置が適用されず、税負担が重くなることから、劣悪な管理状態の空き家であっても除却されることなく放置される一因となっていた。

そのため、平成27年3月に成立した地方税法等の一部を改正する法律において、空家対策特措法に基づく必要な措置の勧告の対象となった特定空家等に係る土地について、住宅用地に係る固定資産税及び都市計画税の課税標準の特例措置の対象から除外する措置が講じられた。これにより、適正な管理がなされていない空き家の所有者等に対しては、固定資産税等の税負担が大幅に増えることとなった。

#### ウ 管理不全空家等に対する措置

現行法では、適切な管理がなされていない空家等であっても、特定空家等に該当しない限り上記の措置を講ずることができないため、今後増加することが見込まれる空家等に対し十分に対処することができず、地域の生活環境に悪影響を及ぼすおそれがある。

とりまとめでは、空き家の具体的な活用や処分に至るまでの間、さらには、周辺に悪影響を与える特定空家等になる前の段階で、所有者に適切な管理の実施や特定空家等とならないための具体の措置を促す必要があるとし、そのまま放置すれば特定空家等の状態となるおそれのある空き家について、所有者に対し、市区町村が適切な管理を促すことを可能とする仕組みを検討する（固定資産税の住宅用地特例の解除の検討を含む。）とされた<sup>19</sup>。

本法律案では、国が策定する基本指針に、所有者等による空家等の適切な管理につい

<sup>18</sup> 過失なく措置をとることを命令せられるべき者を確知できない場合（過失なく助言・指導、勧告が行われるべき者を確知できない場合を含む。）には一定の要件の下、市区町村による代執行（略式代執行）が可能となる。

<sup>19</sup> とりまとめ11頁、12頁

て指針となるべき事項を追加することとしている（第6条第2項第3号）ほか、空家等が適切な管理が行われていないことによりそのまま放置すれば特定空家等に該当することとなるおそれのある状態にあると市区町村長が認める空家等を管理不全空家等と定義した上で、市区町村長は、管理不全空家等の所有者等に対し、国が定める管理についての指針に即して、当該管理不全空家等が特定空家等に該当することとなることを防止するために必要な措置をとるよう指導をすることができることとしている（第13条第1項）。

また、当該指導をした場合において、なお当該管理不全空家等の状態が改善されず、そのまま放置すれば特定空家等に該当することとなるおそれが大きいと認めるときは、当該指導をした者に対し、修繕、立木竹の伐採その他の当該管理不全空家等が特定空家等に該当することとなることを防止するために必要な具体的な措置について勧告をすることができることとしている（第13条第2項）。

さらに、上記勧告を受けた場合は、特定空家等と同様に、固定資産税の住宅用地特例の対象から除外することとしている（本法律案附則第5条による地方税法の一部改正）。

#### （4）特定空家等の除却等

##### ア 所有者等に対する報告徴収権

現行法において、市区町村が特定空家等に係る措置を講ずる場合、特定空家等への立入調査の権限が認められており、調査を拒んだ場合等には罰則が科される（現行法第9条第2項及び第16条第2項）。一方、除却等の予定の有無など所有者等の意向を把握する必要がある場合や、所有者等が助言・指導に従っているかを把握する必要がある場合には、立入調査により単に特定空家等の外形的な物的状況を知るだけでは、所有者等の意向を十分に把握することができず、市区町村が適切に対処することができない。

本法律案では、特定空家等に対する助言、指導、勧告又は命令に必要な限度において、当該特定空家等の所有者等に対し、特定空家等に関する事項につき必要な報告を求めることができることとし、報告をしない場合や虚偽の報告をした場合には罰則を科すこととしている（第9条第2項及び第30条第2項）。

##### イ 緊急代執行制度の創設

特定空家等については所定の手続を経て代執行ができる仕組みになっているが、近年の激甚化・頻発化する自然災害等に鑑みて、手続を経るいとまがない場合に緊急的に迅速な代執行を可能とするといった仕組みが必要であることから、とりまとめでは、緊急時の代執行など、市区町村が特定空家を対象に行う措置をより円滑化する仕組みについて検討するとされた<sup>20</sup>。

本法律案では、市区町村長は、災害その他非常の場合において、特定空家等が保安上著しく危険な状態にある等当該特定空家等に関し緊急に除却、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必要があると認めるときで、当該措置をとることを命ずるいとまがないときは、所有者等の負担において、自ら当該措

<sup>20</sup> とりまとめ12頁

置を行うことができることとしている（第22条第11項）。

#### ウ 代執行費用の徴収円滑化

特定空家等の所有者等が明らかな場合の代執行は、現行法第14条第9項により「行政代執行法の定めるところに従い」行われることから、その費用は、国税滞納処分の例により、代執行に要した費用の額及びその納期日を定めて、義務者（特定空家等の所有者等）に対して文書をもって納付を命じ、義務者が納付しない場合には、告知・督促をした上で、財産を差し押さえ、公売等により換価が行われる（行政代執行法第5条及び第6条）。

一方、特定空家等の所有者等が不明の場合に行われる現行法第14条第10項に基づく略式代執行では、「行政代執行法の定めるところに従い」とは規定されておらず、代執行の実施後に義務者である所有者等が明らかになったとしても、所有者等が費用を支払わないときには、市区町村は、まずは、費用負担について民事訴訟を提起することとなる。

これに関し、略式代執行の費用徴収についても、通常の代執行と同様に行政代執行法を準用する必要があることから、本法律案では、略式代執行及び前述の緊急代執行により要した費用の徴収についても、通常の代執行と同様に、行政代執行法第5条及び第6条を準用することとしている（第22条第12項）。

#### エ 財産管理制度の利用円滑化

空家等の所有者等が不明な場合、空家等の適正な管理や代執行に要した費用の回収をするために、市区町村は民法に基づく財産管理制度（不在者財産管理制度、相続財産管理制度）<sup>21</sup>を利用する場合があります、その案件は増加傾向にある。一方で、どのような場合に市区町村が利害関係人として財産管理人の選任申立てができるかが不明確との意見があることから、とりまとめでは、市区町村の積極的な対応を可能とする取組として、相続人が不存在の場合等、空き家の適切な管理が見込まれない場合に、市区町村による財産管理制度の利用を円滑化する仕組みを設けるとされた<sup>22</sup>。

本法律案では、所有者不明土地法の規定も参考にしつつ、財産管理制度に関する民法の特例に係る規定が盛り込まれており、市区町村長は、空家等につき、その適切な管理のため特に必要があると認めるときは、家庭裁判所に対し、民法の規定による不在者の財産の管理に必要な処分の命令又は相続財産の清算人の選任の請求をすることができることとしている（第14条第1項）。

また、不在者財産管理制度や相続財産管理制度により選任された財産管理人は、不在

---

<sup>21</sup> 財産の所有者や相続人が不明な場合に、家庭裁判所が選任した財産管理人が当事者に代わって財産の保存や処分を行う制度。

不在者財産管理制度とは、民法第25条から第29条に規定された、従来の住所又は居所を去り、容易に戻る見込みのない者（不在者）に財産の管理人がいない場合に、家庭裁判所が利害関係人等の申立てにより、不在者財産管理人を選任し、不在者財産管理人をして、不在者の財産の管理及び保存を行わせる制度。

相続財産管理制度とは、民法第951条から第959条に規定された、被相続人に相続人のあることが明らかでない場合に、家庭裁判所が利害関係人等の請求により相続財産管理人を選任し、相続財産管理人をして、相続財産を管理・精算・消滅させるとともに、最終的には国庫に帰属させる制度。なお、令和3年の民法改正（令和5年4月1日施行）により、「相続財産管理人」の名称が「相続財産清算人」に改正された。

<sup>22</sup> とりまとめ4頁、12頁

者の財産全般又は相続財産全般を管理することとされているが、所有者が特定できず、又は所有者の所在が不明な個々の所有者不明建物等の管理に特化した新たな財産管理制度として所有者不明建物管理命令<sup>23</sup>が令和3年の民法改正によって創設された。また、土地や建物の所有者及びその所在が明らかである場合であっても、土地や建物が管理されずに放置されて周囲に悪影響を及ぼす事態が発生しているなど、現に土地や建物が管理不全状態になっているとき、その土地や建物を適切に管理するための新たな財産管理制度として、管理不全土地管理命令及び管理不全建物管理命令<sup>24</sup>も創設された。

本法律案では、これらの命令についても、市区町村長は、地方裁判所に対して請求することができることとしている（第14条第2項及び第3項）。

### 3. 今後の主な課題

#### （1）国によるガイドライン等の作成

本法律案では、市区町村は、空家等活用促進区域及び空家等活用促進指針を定めることができることとしているほか、管理不全空家等と認める空家等に対する措置が定められている。また、緊急時には、事前の経路を経ることなく特定空家等に対する代執行ができることとしている。しかし、どのような区域が空家等活用促進区域としてふさわしいのか、空家等活用促進指針にどのような事項を盛り込み、接道規制等の合理化要件をどのように定めるのか、また、どのような場合に管理不全空家等や緊急時と認められるかといった基準は具体的には示されていない。

本法律案では、国の責務として、国は、空家等に関する施策を総合的に策定し、及び実施する責務を有するとされた。国土交通省は、本法律案で新たに講じられる措置について、各種ガイドラインや具体的な事例を示すとしている<sup>25</sup>が、実際の空き家対策業務を担っている市区町村のマンパワー不足を踏まえ、事務が円滑に行われるよう、市区町村の負担軽減に資するガイドライン等をできるだけ早く示す必要がある。

#### （2）過疎地域における空き家対策

これまでの空き家対策は、周囲に悪影響を及ぼすに至った特定空家等の除却等が中心であったが、本法律案では、周囲に悪影響を及ぼす前の有効活用や適切な管理を総合的に強化するとの考え方から所要の措置が講じられている。

管理不全空家等に対する措置として、特定空家等となる前の段階での指導・勧告、さらには固定資産税の住宅用地特例を解除することができることとしている。これにより、空き家が管理不全のまま放置される行為の是正につながることを期待される一方、過疎化が

<sup>23</sup> 所有者を知ることができず、またはその所在を知ることができない建物について、管理の必要性があるときに、裁判所が、利害関係人の請求により、管理人（所有者不明建物管理人）を選任し、その建物の管理を命令する処分（民法第264条の8）。

<sup>24</sup> 所有者による土地や建物の管理が不適当であることによって他人の権利又は法律上保護される利益が侵害され、又は侵害されるおそれがある場合に、利害関係人の請求により、その土地や建物について管理の必要性があるとき、裁判所が、管理人を選任し、その土地や建物の管理を命令する処分（民法第264条の9から第264条の14）。

<sup>25</sup> 第211回国会衆議院国土交通委員会議録第2号（令5.3.10）

進む地域においては、元々の税負担が相対的に軽く、所有者等が空き家対策を講ずる理由にはなりにくいとの指摘がある。また、過疎地域では、空き家を店舗等の用途に変更しても需要が乏しく、本法律案で創設される空家等活用促進区域も中心市街地などの区域に限られていることから、過疎地域では空き家の活用が進まないことも危惧される。相続が、空き家の取得経緯として最も多い<sup>26</sup>ことに鑑みれば、少子高齢化により人口減少が加速する過疎地域では、これまで以上のペースで空き家が増加することが考えられる。このような地域を念頭に置いた空き家対策も検討するべきではないか。

### (3) 空き家の処分に対するインセンティブ付与

空き家をそのままにしておくことの理由として、「解体費用をかけたくない」が「物置として必要」に次いで多い<sup>27</sup>。一方で、人件費や燃料費、廃棄物処理費用の上昇により、建物の解体費用は高騰傾向にある。物価高騰により生活費の負担が増える中、空き家の解体費用や建物の解体後の固定資産税の増加により、空き家を処分したくても経済的に難しいという状況が更に増えることも考えられる。

一部の地方公共団体では、空き家を解体した後の固定資産税の減免措置等を実施しており、国としても、空き家を放置することに対するペナルティだけではなく、空き家を売却する際の税優遇や解体費用の補助の拡充のほか、空家等の除却後の固定資産税に係る負担軽減についても検討するべきではないか。

### (4) 集合住宅の空き家対策

現行法では、マンション等の集合住宅について、現に居住している者がいない空き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。集合住宅の管理は、建物の区分所有等に関する法律に基づき、区分所有者の団体である管理組合が行うこととなっており、管理組合によって集合住宅全体の適切な管理が行われることになる。

集合住宅は、空き家となった場合に、その規模等から戸建てに比べて周囲に与える影響が大きい。現在、法務省の法制審議会において、老朽化したマンション等を念頭に置いた区分所有法制の見直しの議論が行われているが、令和4年5月に持ち回り開催された「所有者不明土地等対策の推進のための関係閣僚会議」において、国土交通省は、区分所有法制の見直しに向けた論点整理と連動する形で、空家対策特措法の対象の拡大（マンション等の空き住戸）も検討するとしており、今後の対応を注視したい。

(えびね たくや)

<sup>26</sup> 国土交通省住宅局「令和元年空き家所有者実態調査」によれば、空き家を取得した経緯については、「相続」が54.6%と最も多く、次いで「新築・建替」が18.8%、「中古の住宅を購入」が14.0%、「新築の住宅を購入」が5.3%となっている。

<sup>27</sup> 国土交通省住宅局「令和元年空き家所有者実態調査」によれば、空き家にしておく理由は、「物置として必要」が60.3%と最も多く、次いで「解体費用をかけたくない」が46.9%、「更地にしても使い道がない」が36.7%、「好きなときに利用や処分ができなくなる」が33.8%などとなっている。