

空き家等の適正管理のための手続き

川口市元都市計画部住宅政策課 課長補佐 松木 利史

1 川口市の概要

東京23区の北区、足立区に隣接し、鉄道はJR京浜東北線と武蔵野線、地下鉄埼玉高速鉄道が、高速道路は首都高速道路、東北自動車道、東京外郭環状道路が通っている。都心からは20キロ圏内の街である。

面積は61.95km²、総人口は令和4年1月1日で60万4,715人であり、市街地には住宅や工場などが密集している。人口は東京圏への一極集中を受けこれまで増加傾向にあったが、令和4年には人口減少が始まっている。

2 川口市の空き家の概要

(1) 住宅土地統計調査上の空き家

住宅・土地統計調査では、昭和50年代から空き家率は10パーセント前後で推移している。バブル経済により不動産市場が盛況であった1988年、1993年の調査でも8%台の空き家があったことから、人口の流動に伴う10%程度の空き家の存在は川口市では自然であると考えられる。なお、このうち約8割以上は共同住宅の空き室であり、また、約8割以上は賃貸用や売却用の空き家となっている。

その他の空家率は、2013年調査の2.1%から、2018年調査では3.2%、戸数も5,900戸から9,020戸と大幅に増えているが、増加分はほとんど共同住宅の空き室であり、一戸建てのその他の空き家については、むしろ減少している。

(2) 実態調査

平成28年度には実態調査を行っているが、今後定期的に実態調査を行う必要はないと考えている。建物が居住宅か空き家かは簡単に変化するものなので、市内にある空き家を全て把握する費用対効果は低い。一度はデータ分析のための基礎調査として実施の必要性はあるが、数年程度で傾向に変化が生ずるとは考えにくいことから、極端に状況の変化が感じられた場合に実施すれば十分である。

空き家といっても適切な管理がされていれば問題がないことから、近隣住民が問題視している空き家を把握して対応していくことに注力していくことの方が重要である。

3 川口市空家等対策計画

平成30年3月に空家法に基づく川口市空家等対策計画を策定している。

この計画の基本方針では、1つに「所有者等による解決行動の促進・支援」を掲げており、「空家等を適切に管理する責任は第一義的に所有者等にあり」と記述するとともに、「空家等に起因する問題であっても、越境する樹木の問題など、民法上の相隣関係については当事者間で解決」してもらうよう明記している。そのうえで、市は、「市民に生命、身体または財産に危険が及ぶのを防止するため、緊急措置を行うこと、特定空家等に認定した場合は法令に基づく措置を行う」としている。

4 川口市空家等対策に関する条例

空家法を補完するために、「川口市空家等対策に関する条例」を策定し、平成30年7月に施行している。内容は空家等に対する指導、勧告の規定と、即時執行の規定である。指導、勧告に関しては、今後、改正空家法の「管理不全空家等」との整理が必要になる。また、即時執行の費用請求に関して、納付命令の規定を設ける必要もあると考えている。

5 財産管理人 (清算人) 制度を使った空き家対策

(1) 財産管理人・清算人制度とは

民法25条から始まる不在者財産管理人制度、951条から始まる相続財産清算人制度がある。制度のおおまかな違いは、所有者が亡くなり新しく所有者となる者が存在しない場合に利用するのが「相続財産清算人制度」で、所有者の所在が不明の場合に利用するのが「不在者財産管理人制度」である。

どちらの制度も、「誰々の」財産を管理 (清算) する制度であるため、未登記の場合など、所有者がどこの誰なのか名前もわからないという場合には利用できない。

(2) 相続財産清算人制度

個人が死亡し相続人がいない場合にはその財産は相続財産法人となる。相続財産清算人は、その代表者又は代理人となる者であり、申立により家庭裁判所が選任する。

相続人不存在の場合、不動産を含めた財産は相続財産法人の財産となる。相続に関する事柄は民法第5編「相続」に整理されていることから、民法239条第2項の「所有者のない不動産」とはならない。

(3) 相続財産清算人制度の流れ

①家庭裁判所に必要書類を提出し申立をする。



②裁判官からの質問や指摘は、後日、裁判所事務官から連絡がある。申立が難しいと判断すればこの時点で申立を取り下げることができる。



③裁判官が申立を認めれば、予納金と官報公告費用を支払うよう郵送で連絡があるので、これを支払う。

このような流れであり、基本的に行政が申立人として行うのはここまでとなる。その後、家庭裁判所から、相続財産清算人が選任されたという審判の謄本が郵送されてくる。清算がすべて終わり、事件が終了したのち予納金は返還される。

(4) 申立てに必要な書類

川口市ではこれまでほぼ所有者不明土地特措法に基づいて申立をしている。

必要書類は、①申立書、②被相続人の住民票等③戸籍謄本 (相続関係が判明する範囲)、④相続放棄関係の資料、④財産に関する資料 (空家対策として申立てる場合には空き家の登記事項証明や写真くらい) である。

他に「上申書」もつけるが、これは家裁に要望を出す場合の別紙的なものである。上申書には、裁判官が受け入れるかどうかは別の話として、要望があれば好きに書いて提出してよい。概ねのことは汲んでくれる。

他に資料が必要と裁判官が判断した場合には追加提出の連絡がくるため、申立時には最低限のものだけ用意しておけばよい。

(5) 申立てに必要な費用

申立に係る収入印紙、予納郵券 (切手)、予納金 (官報公告費用含む) が必要となる。

予納金は、さいたま家裁では、基本的に100万円に官報掲載代を加えた額であり、特別な事情がある際にはこれに上乘せがある。

相続財産清算人への報酬は、特殊な事情でもな

ければ5、60万円くらいが相場となるので、建物ごと現状有姿で売却する場合、その報酬に、相続財産清算人が行う調査費用、書類作成費用、登記費用、管理費用といった経費を加えた額以上で売却ができれば、予納金は全て帰ってくる計算となる。売却費用がこれに満たない場合に、予納金が使われるという仕組みである。相続財産が無くなれば管理・清算は終了となるため、予納金が債務の清算に充てられることはない。

債務があるかどうかについては、ある程度の額の借入があれば通常は不動産を抵当に入れていることが多いため、登記を見て検討をすることになる。

(6) 返還額の収支実例

予納金が全額返還されなかった事例が1件あるので収支を紹介する。

- ① 現状有姿の売却額：400,000円
- ② 登記・管理費等実費：345,145円
- ③ 相続財産管理人報酬額：380,000円

① - (② + ③) = 325,145円が不足したことから、この額が予納金から支払われている。

(7) 利害関係の認定

これまで、川口市では26件の申立を行っているが、最初の1件目は特定空家等への法的措置の名宛人が必要であること、続く2件目、3件目は、特定空家等ではないため、空家等に対する12条、13条に基づく助言の必要性及び租税債権の存在により利害関係を認められている。

利害関係を認めるかどうかは裁判官の裁量であり、必ずしも「こうでなければ認められない」というものではない。

なお、所有者不明土地特措法や改正空家法では、市町村長に申立権を与える「民法の特例」が用意されているので、これに基づいて申立てをする場合には利害関係は問われない。

(8) 財産清算人

相続財産清算人は、さいたま家裁では申立てを受けてから埼玉弁護士会に清算人の推薦依頼をして、推薦された弁護士を選任するという形をとっているとのことである。そのため、「申立人からの推薦はよほどの理由が示されれば別だが、基本的には認めていない」ということである。

このことは、財産清算人制度はもともと債権者が債権回収をするために設けられた制度であることから、申立人が推薦する清算人を選任した場合には他の債権者から公平性を疑われることになりかねず、仕方のないことである。

(9) 所有者不明土地としての申立

平成30年に所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法が施行され、市町村長が「所有者不明土地の適切な管理に必要」と認めれば申立て権原を持つという民法の特例の規定により、利害関係人になることなく自治体が申立をできるようになった。所有者不明土地に関する法律であり、条文も「土地」に限定していることから空き家に使えるのかという疑問もあるかとは思いますが、相続財産清算人は亡くなった被相続人の全ての財産を管理することになるため、土地と建物の所有者が同じであれば、建物についても管理対象になる。

川口市では、一部施行日である平成30年11月15日に申立を行い申立が認められたことから、以降すべて所有者不明土地特措法に基づき申立を行っている。

申立書には、「空き家の土地が所有者不明土地である」ことから、「法第42条1項に基づいて、申立人である市長は適切な管理が必要だと認めて、財産清算人の選任を申し立てる」と記述している。

また、家庭裁判所から「所有者不明土地であることの主張」、「適切な管理のため特に必要があることの主張」を報告書として提出するよう求められたため、これも提出している。

(10) 不在者財産管理人制度

不在者財産管理人制度では、「不在者」が生存している前提のため、財産法人という考え方は無い。そのため、不在者財産管理人は、不在者の法定代理人ということになる。不在者本人との関係では法定委任関係となる。

(11) 不在者財産管理人と相続財産清算人との申立の違い

基本的な手続は両者とも同じだが、不在者財産管理人制度では官報への掲載が無いため、その費用の予納はない。

注意点としては、相続財産清算人であれば戸籍

等を調査した結果、「法定相続人がいない」ということが判明していればよいと、ある意味形式的といえるのになら、不在者財産管理人では、例えば「住所には確かにいないのか」、「居所を知っている可能性がある人はいないのか、いた場合は確かに知らないのか」といったことを調査しなければならないことである。家庭裁判所でも所在調査を行うことから選任まで時間を要する場合がある。

不在者財産管理人制度では、不在者の死亡の確認又は失踪宣告により相続手続に移行する。

(12) 財産管理人（清算人）制度の活用について

メリットは次のとおりである。

- ・ 予納金等について予算措置は必要になるものの、実質的な費用負担が少なく、財政サイドの理解が得やすい。
- ・ 管理人・清算人を選任する決定をするのは家庭裁判所であり、売却や解体を行うのは財産管理人・清算人であることから、申立人である自治体の負担が少ない。
- ・ 財産管理人・清算人に空き家の適正管理について空家法の指導・勧告等を行うことができる。次に注意点を挙げる。
- ・ 予納金を回収できる額で売却できるかどうか、あるいは予納金を使われてもいいか、という検討が必要である。極端な話として、予納金の全額回収を期待しなければ、解体費用も込みで予納金を納めて財産管理人・清算人に空き家を解体してもらうことも考えられ、略式代執行の代替手段となり得る。
- ・ 抵当権等については、返済が完了しても所有者が登記手続をしていないだけということもあるため、金融機関に確認が必要である。

6 民事法制、不動産登記法の改正

(1) 所有者不明土地・建物管理命令制度

財産管理人制度では対応できなかった、どこの誰のものか不明の土地建物について対応できることとなった。他の財産の調査等が不要になることで財産管理人への報酬が低くなることが考えられている。建物については空家法で市町村長に申立権ができるようになる。土地については所有者不

明土地特措法に市町村長の申立権がある。

(2) 管理不全土地・建物管理命令制度

所有者はいるが管理不全となっている土地や建物に管理人が付けられることとなった。改正空家法で特定空家等と管理不全空家等に関して市町村長の申立権ができる。東京地裁のホームページに手続きの説明や申立書例が載っていたが、管理不全に関する措置費用の予納を申立人に求めており、管理人から所有者に対して費用請求が行われるのか、それとも、申立人が不法行為又は不当利得の返還請求に基づいて所有者に請求をする必要があるのかにより、利用のしやすさが大きく変わってくる。

(3) 相続財産の保存

相続がどの段階にあるか関係者でなければわからず使い勝手が悪かった制度を一つにまとめたものである。空き家には、相続で揉めているなどの理由で放置されているものもあることから、所有者が亡くなった後に、複数の相続人に放置されているような案件では使える可能性がある。

(4) 相続財産清算人制度

改正では、名称が変わるだけではなく、手続き終了までの期間の短縮が図られている。

(5) 相隣関係

改正内容はいくつかあるが、空き家対策上大きな意味を持つのは、樹木の枝の越境を隣地所有者が切ることができるようになったことだろう。公道への越境も対象になるため、道路管理の部署による対応も可能である。

(6) 共有物の管理

主には、共有者が誰だかわからない場合や、所在不明の場合の取扱いを定めたものである。

(7) 不動産登記法改正

相続登記の義務化はよく話題になるが、その他にも登記官の職権による修正、解散法人の休眠抵当権の抹消等について定められた。

7 略式代執行について

(1) 代執行とは

行政が何らかの命令を行った場合、命令を受けた者は義務を負うことになる。その義務者が命令事項を実施しない場合に、行政が代わって当該命令

事項を執行するのが行政代執行である。そのため、代執行には命令行為が必要である。また、義務者に代わってすることが可能な行為である必要がある。

空家法に基づく代執行では、法14条3項で命令をしており、その命令が履行されない場合に9項に基づく代執行ができるという構成になっている。行政代執行法の適用を受けるため、義務者に費用の支払いを命じることとなっており、徴収については、国税滞納処分と同様に行われる。

(2) 行政代執行法と空家法

行政代執行法では、「他の手段によってその履行を確保することが困難であること」、「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」こと、という要件があり、特に「著しく公益に反する」ことの判断が行政を及び腰にしていたが、空家法では、代執行を実施できる場合の要件が上書きされ、これらの要件が無くなるとともに、「履行しても十分でないとき」、「期限内に完了する見込みがないとき」にも代執行が可能になっている。

(3) 略式代執行とは

所有者が存在しない場合、不明の場合、行方不明の場合など命令ができない場合に使われるのが、空家法14条10項の略式代執行である。命令ができない代わりに公告を行う。

行政代執行法の適用が無いことから、後日所有者が現れた際の費用徴収をどう行うかという点があいまいであった。空家法には「その者の負担において」という一文があるのみであり、ガイドラインでは、費用請求をして任意に支払いが無ければ民事訴訟により徴収する、としているが、これには、上智大学の北村喜宣先生は「この条文だけで債権債務の関係が発生したとするのは無理である」と述べている。これを受けて、改正空家法の新22条10項で、公告に「費用を徴収する旨」を載せるよう、また、12項に、行政代執行法5条と6条を準用するように改正が行われた。

(4) 緊急時の特定空家等への措置

これまで、特定空家等に対して、空家法14条1項の助言・指導、2項の勧告、3項から8項までの命令を経なければ行政代執行を実施できなかったが、改正空家法では、特定空家等の状態が急激に悪化

した場合にこれらの手続を省略できることとなった。

改正法により、「災害その他非常の場合において」「保安上著しく危険な状態にある」など、「緊急に除却、修繕、立木竹の伐採その他周辺的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」であって、3項から8項までの規定による措置をとることを「命ずるいとまがないとき」は、「必要な措置」をとることができるとされた。

「3項から8項までの規定にかかわらず」という文言になっているのは、行政代執行の前提は命令であることから、その命令の前置である勧告、勧告の前置である助言・指導については手続きを不要とする規定を置く必要がないためであり、この規定が置かれた趣旨からも、当然に指導、勧告は不要である。

行政代執行に必要な命令行為が無いことから、代執行相当の措置を行うことができる即時執行という整理になる。

気になるのは、特定空家等に認定していない空き家が、災害で急激に状態が悪化することはないだろうかということである。緊急時の措置が行えるようになる以上、「特定空家等」に認定する手続きについても緊急時を想定した手続きを用意しておく必要があると考えている。

また、略式代執行においても土地所有者に対する指導、勧告を行う場合には手続きに時間がかかる。立法の段階で、略式代執行には時間がかからないという認識に基づいて緊急時の措置規定の対象としないということにしたのか、それとも、例え所有者不明であるとわかっていても、緊急時の措置時点では「命令が可能かもしれない」ため実施できるという整理なのか、今後ガイドライン等で示されるのを待ちたいところである。

8 略式代執行か財産管理人制度か？

空家等が十分な額で売却できるなら、財産管理人制度を使う方がよい。

空家法では「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」という行政代執行法の要件が上書きされて無くなるが、それでも公権力により個人財産を毀損する代執行は相当な権

利侵害の行為である。そこまでの公益性があるかは無視していいものではなく、判断基準として残す必要がある。民事の手続きである財産管理人・清算人制度が利用できるのであれば、その方が平和的でよい。また、職員の労力という行政コストも無視していいものではない。

9 固定資産税等の住宅用地特例解除

(1) 住宅用地特例について

「住宅用地特例」とは、土地に掛かる固定資産税が、その土地に住宅が建っていれば安くなる、という特例で、地方税法349条の3の2に規定されている。

どのような建物を「住宅」として認定するかについては、平成9年4月1日に、自治省 税務局固定資産税課長が発番自治固第13号で発した「地方税法第三百四十九条の三の二の規定における住宅用地の認定について」という文書があり、その改正が、平成27年5月26日に総務省自治税務局固定資産税課長から出ている。この改正により、「当該家屋が住宅であるかどうかの判定」について、①「構造上、住宅ではない」、②「使用の見込みがなく、取壊し予定である」、③「管理不全の状態であって、今後居住の見込みがない」ものに関しては住宅ではないということが示された。

これをもとに川口市空家等対策計画には、「住宅用地特例が空家等を放置する動機とならないよう、空家等が特例を解除すべきものであるかどうか、空家等の状況調査を進めていきます」と記述している。空き家を放置するインセンティブをなくそうという考えである。

(2) 課税部署の運用

事務の運用上としては、まず空き家対策部署から「人の居住の用に供すると認められない家屋」をリストアップして課税部署に送付している。初回の送付は平成29年度だが、課税部署で状況調査を行ったのは令和元年度に入ってからである。

しかしながら、課税部署が住宅用地特例を解除したものは、屋根が抜けているなど、家屋として認められない状態のもの数件のみであり、空き家対策部署が期待していた「管理不全で居住の見込

みがない」ものを住宅扱いしないことには及び腰になっているようである。

京都市や神戸市が、相当数の特例外しを行っているようであり、神戸市などは課税部署で管理不全の基準を細かく定めているようである。

(3) 管理不全空家等と特例解除

空家法の改正とそれに伴う税法の改正では、「管理不全空家等」という考えを新たに設け、これに認定して勧告を行えば住宅用地特例を解除する仕組みを作ることになっているため、今後は空き家対策部署が特例解除の判断を握ることになる。

管理不全空家等の認定基準は国交省から示されるという話なので、これがどのようなものになるかで、制度がうまく機能するかどうかが決まるのではないかと思っている。

また、特定空家等に認定する場合と同様に、管理不全空家等の認定手続きについて考える必要がでてくるだろう。

(4) 住宅用地特例制度の趣旨

そもそも住宅用地特例の制度は、国民の居宅の確保という観点から設けられたと考えられることから、本来は空き家に適用するべきではないのではないか、居住者がいない時点で、特例を解除してもよいのではないかと考えている。

10 家の終活

川口市では子供のいない単身高齢者世帯が比較的多いことから亡くなった後に家を処分する者がいない空き家が増加することが考えられ、また、ここ数年、所有者が施設に入ったために空き家になる事例が増えている。そこで、事前に啓発できないかと考えて、「家の終活」に関するリーフレットを作成している。

令和元年度に作成して高齢者対策の部署や包括支援センターに置いていたが、昨年度当初には、福祉部署を通じて民生委員に高齢者世帯への配布をお願いしている。

また、埼玉県からは、このリーフレットをベースに県でも同様のものを作成したい、との打診があり、新規に作り替えたカラーのリーフレットを各市町村で使用できるようにしている。