

イギリスの Empty Dwelling Management Orders (EDMO 空家管理命令) について (その1)

総括主任研究官 三吉卓也

【目次】

1. 本稿の目的
2. EDMO 導入までの経緯
3. EDMO 導入のための検討プロセス (以上本号)
4. EDMO の制度詳説 (以下次号以降)
5. 我が国へのインプリケーション

1. 本稿の目的

今後、人口が総体として減少することが見込まれる中、我が国において空家が増加していくことが予想される。これを視野に入れ、空家を対象とした施策を講じている地方公共団体がみられる¹。

本稿では、イギリス²における空家対策のうち EDMO について、政府が公表している各種文書によって、制度及び制度創設過程における検討の内容を明らかにすることを試みる³。趣旨は、次のようなことである。

ある事柄が政策対象として認知されるようになったとき、これへの対処方法を考えるにあたり、諸外国における制度を調査し、その制度を我が国に導入することが可能かどうかを検討するという手順が取られることが多い。確かに、我が国に未だ存在しない制度について思索しようとする場合に、諸外国に既に存在する制度は我が国にとっては一種の実験としての性質を有するから、その内容や制度実施の結果を施策の意義や効果を把握するための素材とすることはもったもなことである。

ただ、他の国において導入されており、それが有効に機能しているように見える場合でも、単にそのことだけを理由にして類似の制度を設けることには用心が必要だろう。すなわち、制度の存在を正当化する事情は国によって異なる可能性がある

¹ 良好な景観を守る観点から、放置され荒廃している建物が存する状態を生じさせないことを土地の所有者等に求める条例を定めている例 (ニセコ町)、老朽化による倒壊の発生、廃棄物の不法投棄場所になること、病害虫の発生場所となること等がないよう所有者等に対して適切な管理を求める条例を定めている例 (松江市) などがある。

² 本稿ではイングランドにおける制度を対象とする。

³ イギリスにおける空家を対象とした施策をより広く紹介したものとして、倉橋透「イギリスの空家対策」(月刊住宅着工統計 2010年2月号)があるので、参照されたい。

し、また、正当化の基礎にある価値の内容が国によって異なる可能性がある。さらには、既存の他の制度とのバランスがどうかといった観点から一定の制約が存在することもあるだろう。こうした点は、特に人の権利を制約する内容を有する制度の場合に慎重に取り扱う必要がある。

さて、ごく簡単にいえば、EDMO は、一定の期間空家となっている住宅を対象として、Local Housing Authority（地方住宅庁）⁴が、その所有者⁵に代わって、必要な改修を行った上で住宅を必要とする者にこれを使用する権利を設定し、居住者が支払う賃料を所有者に代わって受領してその中から改修費用を回収する制度である。

EDMO の導入以前から、所有者の同意を得た上で、同様の形で空家の賃貸借を行う仕組みは存在し、これは現在も存在する⁶。他方、地方住宅庁はより強制的な権限として、一定の場合に住宅（空家を含め）を強制的に買収する権限（compulsory purchase）を有している⁷。EDMO は、これらの中に位置する制度として、住宅の所有権を移転してしまうほどには強制的ではないが、任意の賃貸借よりは強制的であるような性質の制度として構想された。

従って、上述のことから、単に法律の文言として表現されている制度内容のみを示すのではなく、それが導入される背景となった事情、導入に至る検討の過程とそこで表明された意見、制度創設にあたって考慮された価値や関係する既存の制度を明らかにしておくことが適切であると考えたものである。

我が国においても同様の政策を実施しようとする場合、後に述べるように、制度をどのように構成することができるかについてかなりの検討が必要と思われるが、さらにその前提として、どのような事情や価値等を基礎において制度創設が正当化されるかを考えることが必要であり、その際に、一つの素材として本稿が参考になれば幸いである。

2. EDMO 導入までの経緯

EDMO が導入される出発点となったのは、Empty Homes⁸が提唱した強制的リー

⁴ 2004年住宅法第261条に定義されており、地方自治体を指す。2004年住宅法は <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/34/contents> 参照。

⁵ 所有の形態としては、freehold によるもののみでなく leasehold によるものも対象とされていて、後者の場合は「賃借人」となるのかもしれないが、本稿では記述を簡単にするために「所有者」としている。

⁶ 後に Chelmsford Borough の例を取り上げる。

⁷ 1985年住宅法第17条等。1985年住宅法は <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1985/68/contents> 参照。

⁸ Empty Homes は、1992年に設立された公益団体であり、住宅を必要とする者の利益のために空家の利用を促進する活動を行っている。

ス (compulsory lease) と呼ばれるアイデアであるとされる⁹。2002年3月に House of Commons (議会下院) の Transport, Local Government and the Regions Select Committee が公表した報告書¹⁰では、この強制的リースについて次のような提言がなされている。

「強制的リース

24. 地方政府協会 (Local Government Association) は、長期にわたって空家である住宅を利用状態に戻すための手段として、オランダで実施されている強制的リースの制度を採用すべきだと主張している。

『この仕組みは、空家の賃貸を強制するための許可を地方自治体が求め、住宅を賃貸に適した状態にするための改修費用を地方自治体が負担するものであると理解されている。住宅は社会住宅として使用されることが考えられ、改修の費用を賄うため、地方自治体に対して fair rent¹¹が支払われる。従って、改修費用によって強制的リースの条件が決定されることになる。』

このような制度は、所有者が住宅についての権利 (freehold) を保持し、また、地方自治体は所有者に対して長期にわたり住宅の再利用を促すための支援を行うことができる点で、強制買収よりも優れているであろう。・・・長期にわたり空家である住宅を対象に、地方自治体が強制的リースを行うパイロットプログラムを DTLR (Department for Transport, Local Government and the Regions) が実施するよう提言する。」

この提言に対して、政府は2002年5月に次のように回答している¹²。

「長期にわたり空家である住宅を自発的に利用状態に戻してもらおうと地方自治体があらゆる働きかけをしたにもかかわらず、所有者がこれを拒む場合において、強制的リースを行うべきとする Select Committee の提言には関心を有している。空家を利用状態に戻すための支援を所有者が拒み、かつ、自身としての考えも有しない場合においては特に、長期にわたり住宅を空家としておくことの正当さを、これを有効に使用することの必要性が上回る人が多いであろう。政府は、Select Committee の提言を入念に検討する。しかし、この提言の実施の

⁹ House of Commons Library (2011) p.2 及び Empty Homes Agency Web Page による。

¹⁰ Select Committee on Transport, Local Government and the Regions (2002)

¹¹ 賃貸されるタイプの住宅に不足が生じていない場合に形成されるであろう賃料のことであり、賃貸人が徴収することができる賃料の上限となる。

¹² Secretary of State for Transport, Local Government and the Regions (2002) pp.10-11

ためには立法が必要であるとともに、実施に伴う費用と便益を評価することが必要である。

この提言を検討するにあたって政府が目指すのは、どのような仕組みであるにせよ、既存の空家の強制買収制度よりも単純で時間のかからないものでなければならぬということである。DTLRは現在、多世帯が居住する住宅（Houses in Multiple Occupation）・・・を対象として、代替的な管理者を指名する仕組みについての提案について検討を行っており¹³、Select Committeeの提言は、こうした提案と共通する部分を多く有する。ここでいう提案は、現在のControl Orderの制度よりも簡素な仕組みを設けるべきだとするものである。Control Orderは、多世帯が居住する住宅を対象とする制度であり、強制買収と同様に、補償を行って住宅の占有を移転させるものである。提案の目的は、所有者に異議申し立ての権利を認めた上で、住宅の管理者を指名する命令の発出を地方自治体が求めることができるようにすることにある。この場合の管理者の権限としては、次のようなものが考えられる。

- ・住宅の賃借（tenancy）を認め、及び使用許可（license）を行う¹⁴
- ・賃料及び他の費用を徴収し保管する
- ・賃料等によって、維持修繕を行う
- ・管理に関して所有者を一方の当事者とする契約を執行する
- ・居住者が賃料を支払わないなど契約に違反した場合に契約を履行させる

こうした管理の権限は、おおむね、純粹に投資のために資産を保有したい、あるいは何らかの理由により管理に積極的に携わりたくないとする賃貸人が付与するようなものといえるだろう。強制買収命令やControl Orderといった既存の制度と比べると、代替的な管理者を指名することの利点は、所有者が住宅についての権利を保持するという点にある。指名の効果は、所有者による管理が不適切である場合に、管理を所有者に行わせないということである。これによって、補償を行う必要もなくなる。また、欧州人権条約に抵触するリスクも最小化される。

費用と便益に関する意見募集の結果が満足のものであることを条件として、このような提案を長期の空家にも適用することに関心を有している。」

¹³ EDMOが規定されたのと同じ2004年住宅法で、このHouses in Multiple Occupationを対象とするmanagement order（管理命令）の制度が規定されている。Houses in Multiple Occupationは、2以上の世帯が台所、トイレといった設備を共用するような住宅を指す（第254条）。このmanagement orderの効果とempty dwelling management orderの効果はほぼ同じである。

¹⁴ 西垣剛（1997）によれば、賃貸借のうち、短期のものがtenancyと呼ばれる傾向があり、長期のものはleaseと呼ばれる傾向がある（223ページ）。また、licenseは不動産の使用許可である（287ページ）。

さらに、2003年2月には、Office of the Deputy Prime Minister（副首相府）が”Sustainable communities: Building for the Future”において、次のように、強制的リースの権限を地方自治体に付与することについて意見募集を行う意向を表明した。

「既存の住宅ストック、特に空家のよりよい利用

3. 28 我々は、住宅需要が高い地域において長期の空家をよりよく利用する方法を検討している。我々は、長期の空家を改良し、それらが利用されるようにするために、地方自治体に空家をリースする権限を与えることについて、この春に意見募集を実施する予定である。」¹⁵

同年5月には、制度案に対する意見を募集することを目的として、副首相府が”Empty Homes: Temporary Management, Lasting Solutions-A Consultation Paper”を公表した。この意見募集に対する回答の要旨と政府の考え方が”Empty Homes: Temporary Management, Lasting Solutions - Summary of Responses”として公表され、その後、EDMOを創設することなどを内容とする2004年住宅法案は2004年11月に女王の同意を得た。さらに、Residential Property Tribunals（RPT 住宅審判所）¹⁶がEDMOに関して行使する権限についての規定の整備を経て、EDMOは2006年7月から実施されることになった。

議会下院資料によると、2010年11月時点でのEDMOの件数は40件であるが、EDMOを経て利用されるようになった住宅の戸数についての情報はない¹⁷。

なお、2010年5月の総選挙後に政権を獲得した現在の連立政権は、EDMOを創設した当時政権の座にあった労働党政権に比べて、EDMOの適用範囲を限定すべきとの考え方を取っている。すなわち、

「荒廃した住宅を使用されるようにするために行為することには理由がある。しかし、こうした過酷で高圧的な国家の権力により、住宅がしばらくの間空家であったというだけの理由により、建具や設備を含め、完全な状態の住宅を、地方自治体が占拠することが認められてきた。

連立政権は、法を順守する市民の自由のために立ち上がる。基本的な人権には、財

¹⁵ Office of the Deputy Prime Minister (2003a) p.36

¹⁶ Residential Property Tribunals は、地方住宅庁が暫定EDMOを出すことを承認するなどの役割を有し、EDMOの運用に当たり空家所有者に対する手続的な保障を行う機能を果たす。

¹⁷ House of Commons Library (2011) p.11

産権が含まれる。愛する者を失って苦しむ者は、自宅をどうするか決めるのが遅れていることのために、住宅を占拠されるといふさらなる屈辱を耐えなければならない理由はない。

このことが、地域を荒廃させる真の廃屋に対しては行動を取ることができるようにしつつ、責任を負いうる住宅保有者の権利が保護される新たな措置を、新政府が導入する理由である。」

とし、「市民の自由を保護」するために、i) EDMO の使用を、破壊、不法占拠その他の反社会的行為を引き寄せ、地域を荒廃させる空家に限定する、ii) EDMO の対象となる住宅を、少なくとも2年間空家であるものに限定するとの提案¹⁸がなされている¹⁹。

3. EDMO²⁰導入のための検討プロセス

以下では、上に述べた2003年5月の意見募集のための資料²¹とこの意見募集に対する回答を整理・分析した資料²²を使用して、EDMO の導入に至る検討プロセスを概観する。

その際、政策的対応が必要とされるどのような事情が存在するとされたのか、特に、所有者の権利を制限する政策が正当化される根拠は何であるとされたのか、既存の他の制度との関係がどのように意識されたのか、検討過程においてどのような選択肢が考察されたのか、といった点に着目する。

(1) 空家の状況²³

イングランドにおける空家の数は1993年に869,000戸と高い水準にあったが、着実に減少して2002年には732,000戸(住宅ストックの3.

¹⁸ 後にみるように、空家が地域を荒廃させる等の影響を及ぼすことを防ぐことが制度創設の目的の一つであったものの、EDMO の適用対象がこのような空家に限定されているわけではない。また、EDMO の適用対象は6か月間以上空家である住宅とされている。こうした点で、適用対象を限定すべきとの提案となっている。

¹⁹ House of Commons Library (2011) pp.16-17

²⁰ 制度の提案がなされた時点 (Office of the Deputy Prime Minister (2003b)の公表時点) では、Empty Homes Management Order という名称が付されていたが、法制化された際には、Empty Dwelling Management Order との語となった。

²¹ Office of the Deputy Prime Minister (2003b)

²² Office of the Deputy Prime Minister (2003c) 回答者は132であり、その内訳は、地方自治体が85、住宅関連団体 (Housing organization) が12、その他の組織が19、個人が10などであった。

²³ この項の内容は Office of the Deputy Prime Minister (2003b) Section 1 から Section3 による。

4%)と推計され、また、空家の比率は地域によって異なり、需要が低い地域においては空家率が平均よりも高くなりやすいが、需要が高い地域においても、かなりの数の空家が存在する。例えばロンドンでは近年不動産市場が特に活性化しているものの、2002年において100,000戸以上の空家(住宅ストックの3.2%)が存在した。

このように空家の数は減少する傾向にあったものの、全空家の80%以上を占める民間セクターにおける空家のおよそ半数が、6か月以上空家の状態であることが問題として認識されている。

こうした状況に対して、Empty Homes等の組織の活動を通じて、空家の数を減少させる必要が広く認識されるようになってきており、また政府は、既存住宅の改修についての付加価値税の税率を引き下げることによるインセンティブの付与²⁴、長期にわたり空家である住宅に対するカウンスル税の税率を引き上げることによるペナルティの付与の検討²⁵、グリーンフィールドを保護する観点から既存の土地及び建物の開発を優先させることなどを行ってきたが、こうした方策にもかかわらず、空家が地域のコミュニティに与える影響と、住宅供給の面においての無駄とが、重要な公共の懸念であり続けているとする。

住宅が空家となる理由については、大別して、取引過程にあることによるものと、それ以外の理由があるとされる。前者については、これによって発生する空家の水準を正確に把握することは困難であるものの、住宅ストックの2%程度(およそ50万戸)であるとされる。

他方、後者(取引過程にあることによるもの以外の空家)については様々な背景が考えられるものの、共通して、マーケティング(売却や賃貸の努力)が活発に行われていない。こうした住宅は、取引過程にある空家に比べて長い間空家であり続けることが多いとされ、その要因としては、住宅が老朽・荒廃(居住可能な状態ではなく、住むためには修繕や改修等が必要)していることが主なものとされる。(その他に<参考>に示すような要因が挙げられている。)

<参考>

放置(abandoned):典型的には、建築方法を理由として人気がない古いテラスハウスである。住宅の過剰供給がある地域では、こうした住宅に最も価値の減少が生じやすく、極端

²⁴ 付加価値税の通常の税率は20%であるが、空家の改修には5%の軽減税率が適用される。
<http://www.hmrc.gov.uk/vat/sectors/builders/construction.htm> 参照。

²⁵ ①空家に対しては6か月間(改修中の空家については最長1年間)カウンスル税が課税されず、②この期間が経過した後も半額を減税する措置があったが、このうち②について、地方自治体の判断によって減税措置を行わないことができるとする法案が審議中であった。Office of the Deputy Prime Minister (2003b) p.19

な場合には所有者が放置することが生じる。

所有権未確定 (ownership unresolved) : 例えば、従前の所有者が死亡し、住宅が遺言検認の対象となっていたり、居住者が遺言を残さずに死亡し所有権が確定していない。その後の法的手続が長期にわたり、その間住宅が居住されることのない状態となる。

投資目的の保有 (investment holding) : ただちに居住することに適した状態であるにもかかわらず、所有者が住宅を空家にしている。所有者は、売却または賃貸によって得られる資金を投資することからのリターンよりも、投機的な資産としての方が価値があると考えられる可能性がある。住宅市場が低調である時期には、所有者は、期待する価格よりも低い価格で売却することを嫌う場合がある。

相続財産としての保有 (inheritance holding) : ただちに居住することに適した状態であるにもかかわらず、所有者が住宅を空家にしている。所有者は、引退した後の住宅として、または子供に相続させるために保有しており、それまでの間住宅を賃貸することに興味を示さない可能性がある。

移動のための保有 (mobility holding) : 経済的、社会的理由により引っ越しをする者（外国からなど）は、実際に引っ越すよりもかなり前に住宅を購入する。通告をしてすぐに住宅を利用可能な状態にしたいということを考えると、賃借人を住まわせることは魅力的でないと考えられるだろう。また、自身が住みたいと考えている住宅に賃借人が住むことを望まないかもしれない。

同居のための保有 (co-habitation holding) : 二人の所有者がどちらかの住宅に同居を始め、他方がその住宅を売却または賃貸したくないと考える。

所有者の無気力 (owner inertia)²⁶ : 賃貸や売却が面倒であると所有者が考えている、あるいは過去の経験のために賃貸することを躊躇している。

値上がり待ち (land-banking) : 所有者が、市場価格の上昇を待っており、住宅をすぐに売れる状態にしておきたいと考えている。

知識の欠如 (lack of knowledge) : 所有者に、住宅を使用される状態に戻すための方法、例えば賃貸についての理解が欠如している。

介護施設への入所 (residential care) : 所有者が介護施設に入所していて、将来住宅に戻る可能性がある。

妨害 (obstructism) : 住宅を使用される状態に戻すために地方自治体その他の組織が提供する支援の申し出を拒否している。

(2) 空家のもたらす問題についての検討

(1) にみたように、空家が与える影響として、「空家が地域のコミュニティに与える影響と、住宅供給の面においての無駄」の2つが意識されている。

所有者の自発的な対応に委ねるのみではなく、強制力を有する制度とするのであれば、その根拠が問われるのは当然であり、これは我が国において政策を検討する場合においても同様である。以下では、どのようなことが、政府による強制

²⁶ これ以下は、意見募集に対する回答として、Office of the Deputy Prime Minister (2003c) Section 3 に記載されているものである。

的介入を正当化すると考えられたのかをみていく。

Office of the Deputy Prime Minister (2003b) ²⁷において、政府は「一般的に住宅の所有者は住宅をどのように使うかを自由に決定できるべきである」けれども、計画や建築規制の例のように、「所有者が住宅に関して行うことが許される事柄には限界がある」とする。そして空家については、「所有者の権利は、住宅が存在するコミュニティ内の他の者の権利と注意深くバランスが取られなければならないと政府は考える。長期にわたって空家となっている住宅は、周囲に影響を与え始める可能性がある。住宅が不足している地域においては、他の者が住宅に住む機会を与えないこととなる」と述べ、地域のコミュニティへの影響と住宅需要への影響について、次のようにいう。

① 地域のコミュニティへの影響

まず、地域のコミュニティへの影響については、次のように述べる。

「空家を取得した所有者、特に相続によって取得した者は、市場において一般的な価格で売却または賃貸するために、かなりの費用をかけて修繕や改修をしなければならない事態に直面する。所有者は、修繕を行うことができる状態になるまで、住宅を空家にしておこうと考えることもある。しかし、住宅が空家である期間が長くなるほど、物理的な状態が悪化し、後に居住できる状態に戻すことがより困難になり、近接する住宅に影響を与える可能性が高くなる。」

その結果、次のような問題が発生するとする。

- 板で塞いだ窓や戸、草が伸びすぎた庭、ごみの投入と放置といった空家に関連する問題が、近隣の住宅の価値と売却や賃貸のしやすさ (marketability) に影響を及ぼしうる。
- 居住者がいない場合、近隣に住む者は、住宅の状態についての懸念を伝えるべき相手を知ることが困難となることが多い。唯一の方法は、地方自治体に問題を訴えることである。しかし、地方自治体もまた、誰が所有者であるかを知ることが困難であり、解決策を提案することが困難であることがある。
- 空家が荒廃するにつれ、不法投棄や落書きといった軽犯罪や反社会的行動や、公衆衛生上の問題を招く可能性がある。空家である期間が長くなるほど、侵入を防ぐことが困難になる。一つの方法は、板を打ち付けて住宅を守るこ

²⁷ pp.14-15

とであるがこれは、空家であることを示すことになってしまう。

- 破壊行為、薬物の取引からさらには放火にいたるより深刻な犯罪を招く場合もあるだろう。こうした問題に対処するために、地方自治体と警察、消防の資源が使用されてしまう。

こうして、個々の住宅について適切な管理が行われない結果としてその住宅について問題が発生することに加えて、「ある地域にそうした住宅が一定数存在することが、不安定化に寄与する。これは、住宅需要が既に低い地域において最も顕著である。放置された住宅の小さな固まりがある地域に存在すると、投資を避ける風潮と、衰退のスパイラルがただちに発生する可能性がある。住宅の価値が大きく低下すると、正味の価値がマイナスの状態が発生するかもしれない。極端な場合には、これがもとで所有者が住宅を放棄し、さらに地域の衰退が加速するかもしれない。」

このように述べた上で、「空家がコミュニティに与える影響は、それ自身において、住宅が再度利用されるようにするため公共的な行動を正当化すると考えますか」という質問に対する回答を求めている。

これに対する回答では、下のように、同意するとしたものが75%を占めており、政府は、「大多数の回答者は、空家がコミュニティに与える影響はそれだけで空家が再利用されるようにするために公共的な行動を正当化することに同意している。・・・老朽化した住宅は、近隣の住宅に対する安全上のリスクとなり、その結果、近隣の住宅の価格に悪影響を及ぼし、下方へのスパイラルにつながる可能性がある。」²⁸としている。

「空家がコミュニティに与える影響は、それ自身において、住宅が再度利用されるようにするため公共的な行動を正当化すると考えますか」との質問に対する回答

はい／同意	100 (75%)
いいえ／否定	6 (4%)
同意も否定もしない	1 (1%)
回答なし	27 (20%)

② 住宅需要への影響

次に、「住宅供給の面における無駄」、言い換えれば住宅需要や住宅ニーズ

²⁸ Office of the Deputy Prime Minister (2003c) Section 4

への影響については、次のように述べる²⁹。

「多くの人にとって、住宅需要が存在する地域において数多くの空家が存在するのは、おかしなことと思われるかもしれない。世帯増加予測によると、毎年155,000世帯が形成される。他方、住宅の増加は毎年140,000戸以下にまで低下している。

住宅を増加させることのみでは、住宅の不足に対する答にならない地域もある。いずれにせよ、グリーンフィールドの開発よりも、既に開発された土地であるブラウンフィールドと既存の住宅とがリサイクルされることが、持続可能性の観点から要求される。政府の目標は、住宅開発の60%が、既開発の土地と住宅で行われることである。

国内の多くの地域において、住宅需要が高い場所が点在するが、ロンドンとSouth Eastでは特に住宅ニーズが顕著である。例えばロンドンでは、2002年において6カ月以上空家であった民間セクターの住宅は40,000戸以上存在したが、地方自治体は8,700以上のホームレス世帯をベッドアンドブレイクファスト³⁰に收容しなければならなかった。・・・地方自治体が空家を活用できるならば、ベッドアンドブレイクファストへの依存の程度を低下させることができる。」

また、「民間住宅の供給が増えれば、職場の近くに住むことが困難であることが多い教師やヘルスケア・ワーカーといった公共部門のキーワーカーのための住宅確保にも寄与する。」

このように述べた上で、「国内のいくつかの地域における強い住宅需要は、それ自身において、住宅が再度利用されるようにするため公共的な行動を正当化すると考えますか」という質問に対する回答を求めている。

これに対する回答では74%が同意するとしており、政府は、「ある地域において住宅需要が高いことは、空家が再利用されるようにするために公共的な行動をとる根拠として十分であると回答している。例えば、家族がそれに適した住宅ではなくベッドアンドブレイクファストに暮らし続けている地域や、キーワーカーのためのアフォーダブルな住宅が不足している地域である」としている³¹。

「国内のいくつかの地域における強い住宅需要は、それ自身において、住宅が再度利用され

²⁹ Office of the Deputy Prime Minister (2003b) pp.15-16

³⁰ ベッドアンドブレイクファストは、普通は、旅行者向けの宿泊施設である。

³¹ Office of the Deputy Prime Minister (2003c) Section 4

るようにするため公共的な行動を正当化すると考えますか」という質問に対する回答

はい／同意	99 (74%)
いいえ／否定	3 (2%)
同意も否定もしない	3 (2%)
回答なし	29 (22%)

③ まとめ

要すれば、地域コミュニティへの影響については、「空家はコミュニティを荒廃させ、破壊行為を行う者と不法占拠者を引き寄せ、地方住宅庁及び救急業務のための資源を拘束する。人が住まず、維持が適切に行われない建物は、次第に周辺に影響を与え始め、破壊活動を行う者と不法占拠者に入り込まれる危険が生じる。周囲の建物は、維持が十分に行われない建物の状態が物理的に悪化することによって影響を受ける。空家がもたらす負の影響を減少させる唯一の効果的な方法は、居住し続けられる状態を保つことである」³²とし、住宅需要への影響については、空家は、住宅を売却し又は賃貸することによって収入を得ることができる所有者と住宅を必要とする人々の双方にとって資源のむだ使いであり³³、「空家を使用される状態に戻すことは、公共の利益である」³⁴として、政策的な対応が正当化されている。

(3) 既存の制度についての評価

仮に政策的な対応が必要であることの説明が可能であるとしても、既存の制度によって十分に対処が可能であるとすれば、新たな制度を設ける必要はないことになる。この点については、以下のように、既存の制度が、一方では不十分なものとどまっておき、他方では、政策目的に照らして過大なものであるとの説明がなされている。

① 自発的な対応

地方自治体と RSL (住宅協会)³⁵の中には、自発的なリーシングスキームを

³² Department for Communities and Local government (2006) p.7

³³ Office of the Deputy Prime Minister (2003b) p.7

³⁴ Department for Communities and Local government (2006) p.7

³⁵ Housing Corporation (住宅公社) に登録され、その規制を受ける非営利団体であり、アフォーダブル住宅の供給、管理を行う組織。Department for Communities and Local Government (2007) p.127 参照。

実施しているところがあり、このスキームでは、住宅を改修するための補助金を提供する代わりに、住宅を一時的な社会住宅として提供するよう、所有者に促している。こうしたスキームは、自分の力で住宅の改修を行うことができない所有者をターゲットとしているものの、所有者が改修の費用の一部を負担することが求められる場合が多いとされる³⁶。

ここに述べられている仕組みの一例を紹介すると次のよう³⁷であり、空家の所有者が任意にその住宅を賃貸させるが、住宅改修の補助を受けることの見返りとして一定期間賃貸させることが必要である点が特徴である。

- 空家の所有者が、地方自治体に連絡をする。
- 地方自治体は RSL と調整を行い、RSL は住宅の改修と賃貸を目的とした政府 (Department for Communities and Local Government) からの補助金 (上限 50,000 ポンド) を使用して必要な改修を実施し、アフォードブルな賃貸住宅として賃貸する。
- 住宅は 3 年間賃貸することが義務付けられ、その後に所有者に返還される。3 年間賃貸をすれば、所有者は住宅改修に使用した補助金の返還義務を負わない。

② 強制的な制度

地方自治体が行使しうる強制的な権限として、強制買収や強制売却が存在する。これらは、地方自治体等に対して住宅を売却することを所有者に強制するものであるが、そのためには法的手続を経ることが必要であって、住宅が居住状態になるまで長い時間がかかりうる。例えば、強制買収の場合は、異議申し立てがなされた場合には最長で 2 年が必要となる。加えて、こうした権限を行使した場合には所有者が変更されるので、住宅が居住されるようになるまでにさらに遅れが生じるといった問題がある。

このため、「地方自治体が空家の再利用について所有者と合意に達することができない場合には、住宅に関係した差し迫った問題に取り組むため、又は再利用されるようにするため、法律に定められた強制的な権限を発動することが考えられる。自発的なアプローチが拒否され、又は無視された場合においては、強制力のある行為、またはそうすると脅しは、再利用されるようにするため

³⁶ Office of the Deputy Prime Minister (2003b) p.21

³⁷ Chelmsford Borough の例。ただし、制度の記述は、意見募集実施の時点ではなく 2011 年 8 月時点における資料によっている。http://www.chelmsford.gov.uk/index.cfm?articleid=17088 参照。

の効果的な方法となりうる」³⁸ものの、「政府としては、所有者の変更は、空家が再利用されるようにするための最善の方法とは限らないと考えている。しかし、現時点では、自発的な手法が失敗した場合、強制買収と強制売却とは、地方自治体が利用することができる唯一の強制的手段である。所有者を恒久的に変更することが必須ではないような状況においては、こうした権限は過大かもしれないと政府は考えている。」³⁹

このように述べた上で、「地方自治体が現在利用可能な強制的権限の有効性についてどのように考えますか。空家への対応として、これらの権限は適切ですか。適切でないとするならば、その理由は何ですか」との質問への回答を求めている。

これに対する回答では、適切でないとするものが45%となっている。政府は、「回答によれば、現在地方自治体が有している権限は、全ての場合において空家が再利用されるようにするための効果的な手段を提供しているわけではないことが示唆される。現在の権限は、資源を多く必要とするとともに、時間がかかり、住宅が占有される状態になるまでに長期間を要する可能性がある。例えば、強制買収は、異議申し立てがなされた場合には2年からそれ以上の時間を要する場合がある。加えて、所有権の変更が必要なので、住宅が占有されるまでにさらに時間がかかることになる可能性がある」⁴⁰としている。

「地方自治体が現在利用可能な強制的権限の有効性についてどのように考えますか。空家への対応として、これらの権限は適切ですか。適切でないとするならば、その理由は何ですか」との質問への回答

はい／同意	43 (32%)
いいえ／否定	60 (45%)
同意も否定もしない	2 (1%)
回答なし	29 (22%)

また、強制的な行為を実施するための条件に関して、「可能な場合には常に、地方自治体は所有者との合意の上で空家が再利用されるようにすべきであり、強制力のある行為は、他の選択肢が成功しなかった場合の最後の手段としてのみ考慮されるべきであるということに同意しますか」との質問への回答を求めたところ、これに同意するとしたものが81%となった。

³⁸ Office of the Deputy Prime Minister (2003b) p.21

³⁹ Office of the Deputy Prime Minister (2003b) p.22

⁴⁰ Office of the Deputy Prime Minister (2003c) Section 5

はい／同意	108 (81%)
いいえ／否定	1 (1%)
同意も否定もしない	—
回答なし	25 (19%)

③ まとめ

以上のように、所有者の協力を得て、所有者が自発的に行動することを促す施策を実施しているものの、「協力が得られない場合には、地方住宅庁に残された唯一の方法は、強制的な措置を取ることである。自発的な手段は、後ろに強制が行われることがもっともらしいと考えられるような脅しが存在しない限り、十分な効果を有しない。地方住宅庁の中には、所有者が自発的に対応する意思がないことや、それができないことが明らかな場合に、強制買収その他の強制力を行使する用意があるところもある。しかし多くの地方住宅庁の考え方は、強制買収を行うのは、空家を再利用するという課題に取り組む前に所有権の移転が必要となるので、空家のケースでは現実的でないというものである。強制買収の手続きは、所有者が反対する場合には特に、長期にわたる複雑なものとなる可能性がある。」⁴¹

こうした考え方から、「自発的な対応と、既存の強制買収との間にあるギャップを埋め」⁴²ることを意図して、EDMOの制度が構想されることとなった。そのため、「EDMOは、強制買収等の既存の強制的手法を排除しようとするものではない。むしろ、地方住宅庁が、住宅の取得が最善の方法でないと考える場合に採用しうる代替案を提供するものである。この立法は、地方住宅庁やRSLが実施している自発的なリーススキームと並行して存在することが意図されている。オーナーが支援を断り、かつ、自身で住宅が使用される状態にする計画を有していない場合において、自発的なスキームを補完する効果的な方法となることが意図されている。」⁴³

また、「強制力のある行為は、他の選択肢が成功しなかった場合の最後の手段としてのみ考慮されるべき」であることを確保するために、後にみるように、地方住宅庁が暫定EDMOを出すことをRPTに申請する際には、空家が居住状態になるよう空家の所有者に対して行った活動の詳細等を示すことが求めら

⁴¹ Department for Communities and Local government (2006) p.8

⁴² Department for Communities and Local government (2006) p.8

⁴³ Department for Communities and Local government (2006) p.8

れることとなっている。

(4) 新たな制度の内容についての検討

① 議会下院の Select Committee の提言の取り扱い

議会下院の Select Committee が強制的リースについて提言を行ったことが、政府が EDMO についての検討を開始した契機となっている。そのため、新たな制度の検討にあたり、この提言の内容をどのように取り扱うかについての検討が行われている。

Select Committee の提言について政府は、「一般的に、リースは、土地について一定の期間合意された条件で権利を創設しようという当事者の合意として理解されている。Committee は、地方自治体が空家について強制的にリースホールドの権利を獲得することを可能にする、あるいは、地方自治体が新たなリースホールドの権利を創設することを要求することができる新たな権限を思い描いているようにみえる。この新たな権限の目的は、空家についての管理権限を地方自治体に与え、空家が引き起こす問題に対処することができるようにすることにあるように思われる。しかし、政府は、『強制的リース』が、これを達成するための最善のメカニズムであるとは考えない。同じ目的を達成するためのこれに代わる方法は、地方自治体に、『管理命令』⁴⁴とでも呼ぶことができる手段を通じて空家の管理を一時的に行う権限を与えることである」⁴⁵とする。

その上で、「管理命令を使用することは、住宅管理上の問題に取り組むための効果的な方法であると考えますか」との質問に対する回答を求めたところ、これに同意する回答が 78% であった。

はい／同意	104 (78%)
いいえ／否定	6 (4%)
同意も否定もしない	1 (1%)
回答なし	23 (17%)

⁴⁴ 先に述べたように、EDMO が創設された 2004 年住宅法において、多世帯が居住する住宅 (Houses of multiple occupation) を対象とする管理命令 (management order) も創設されている (101 条以下)。多世帯が居住する住宅を対象とした管理命令は、こうした住宅の賃貸人が行う管理が不十分であったり、賃貸人が「適切な (fit and proper)」者でないと考えられる場合に行われるものである。地方自治体及び所有者に対する管理命令の効果は、4 (2) ①②において EDMO の効果として述べているものと同様である。

⁴⁵ Office of the Deputy Prime Minister (2003b) p.23

このように、「政府は、地方自治体に対して、空家の中のあるものについて一時的な管理を代わって行う新たな権限を与えることに強い根拠があるだろうと考えている」とした上で、その「目的は、地方自治体に、空家についての権利を与えることではなく、空家が使用される状態に戻るように、空家の管理についての指示を行うことを認めることにある。『空家管理命令』は、所有者は、荒廃した住宅を使用される状態に戻すことができないが、住宅を売る意思もないことがしばしばであるということ認識し、所有者と地域のコミュニティの両方にとっての利益のために機能すると考えられる」⁴⁶として、Select Committee の提言そのままではなく、「Select Committee の報告において提案された方向に沿って新たな強制権限を検討」する考えを示している。

② 新たな制度の目的

新たな制度を創設するにあたっての政府としての大きな目的は、既存の強制手続において採用されている対立的アプローチ（adversarial approach）を避けつつ、空家が再利用されるようにする新たなメカニズムを提供することであるとしている。具体的には次の2つが示されている⁴⁷。

○目的1

自発的なリースを補完し、かつ、既存の強制権限ほど長期間を要し対立的なものではないような、空家を利用される状態に戻すメカニズムを提供すること。

政府は、自発的に再利用されることが強制よりも常に好ましく、ただしこれが可能ではない場合における強制の目的は、所有者を過度に罰することではなく、住宅を早期に使用状態に戻すことであるべきと考えている。

○目的2

荒廃した空家を使用される状態に戻すメカニズムであって、所有者が自身の資源によってリノベーションを行う必要がないものを提供すること。

これは、所有者がリノベーション費用を自ら提供することができないために空家となることが多いことを認識したものである。荒廃した住宅は、古い

⁴⁶ Office of the Deputy Prime Minister (2003b) p.24

⁴⁷ Office of the Deputy Prime Minister (2003b) pp.24-25

場合が多い。高齢者の死亡や、長期ケアへの転居にともなって空家が発生する。こうした住宅が改修される可能性はより低い。こうした住宅を相続した親類は、リノベーションの費用を支払うことができないことが多いが、売却することも好まない。

③ 選択肢の検討

(2)において、空家のもたらす問題として、地域のコミュニティへの影響と住宅需要への影響が挙げられていることをみたが、「明確な目的に合致するために介入が正当化されるのでない限り、民間セクターの住宅が一時的管理の下におかれるのは適切ではないと政府は考えている。空家であることそれ自体は、管理命令を正当化するために十分ではない」として、空家であることそれ自体ではなく、空家であることに起因している問題との関連を意識した選択肢を示して、検討が行われている⁴⁸。

○選択肢1ーリースを自発的なものにとどめ、強制的な制度は設けない

これは、住宅を使用される状態に戻すための方法として、リースを自発的なものにとどめるものである。地方自治体は、空家管理命令を行うことは認められない。

○選択肢2ー空家管理命令を住宅の物理的な状態と関係付ける

これは、空家管理命令の使用を老朽化した空家に限定して、地域コミュニティに最も大きなリスクとなる住宅にターゲットを絞るものである。

老朽住宅を居住可能な水準にするために必要な改修は、清掃や装飾といった少ない費用で実施可能な比較的小規模な工事から、構造を変更するといった大規模な工事まで様々でありうる。従って、首尾一貫したアプローチのためには、管理命令を発動する前提となる荒廃の程度を決定する必要がある。

○選択肢3ー空家管理命令を住宅ニーズと関係付ける

これは、空家管理命令の使用を、空家が地域の住宅ニーズに影響を与えていることが示される場合に限定するものである。住宅の物理的な状態が決定要因ではないので、選択肢2よりも広い場合に適用されうる。選択肢3は、地域に住宅ニーズがあることが確認された場合には、民間の所有者に対して住宅を利用可能にすることを要求することが適切であるというこ

⁴⁸ Office of the Deputy Prime Minister (2003b) p.27-29

とを前提としている。

○選択肢 4 – 空家管理命令を物理的状态および住宅ニーズと関係付ける

これは、選択肢 2 と 3 の両方を条件とするものである。

以上の選択肢についての政府の見解は次のようなものである。

選択肢 1 は、立法を要しないという利点があるが、自発的にリースを行うことを所有者が真剣に考えるかどうかについては議論の余地がある。

選択肢 2 は、**Select Committee** の勧告に最も整合的であるように思われる。管理命令の長さは、改修費用を回収するために必要な時間の長さとは直接関係する。所有者に支払われたであろう賃料を地方自治体が保持することは、最終的には改修された住宅によって所有者が利益を受けるということによって、正当化されるであろう。

選択肢 3 は、管理命令が、改修を必要とする住宅のみでなく、管理が適切に行われている住宅にも適用されうることから、**Select Committee** の提言とは一致していない。住宅ニーズがある地域では、賃貸される住宅の供給を増やすことで公衆への利益が提供されるだろう。

選択肢 4 は、選択肢 2 と 3 の利点を有する。この選択肢は特に、住宅市場の状況に関係なく、老朽化した住宅を利用される状態にするリスクがあることを認識したものである。住宅を賃貸する明確な見込みがない限り、地方自治体が管理命令を行うことを選択することは考えにくいだが、住宅への需要が特に低い地域において地方自治体が利用可能な住宅ストックを増加させるとすれば、他の住宅への需要を減少させるおそれがある。

これらの選択肢について、どの選択肢あるいは選択肢の組み合わせが好ましいと考えるかについて意見を求めた結果、選択肢 2 又は 3 の要件を満たすという選択肢（これはもともと選択肢 1 から 4 として提示されていた選択肢ではなく、下では「選択肢 5」と表示している）が好ましいとする回答が最も多かった⁴⁹。

選択肢 1	1 (1%)
選択肢 2	11 (8%)
選択肢 3	19 (14%)
選択肢 4	30 (23%)
選択肢 5	42 (31%)
その他	12 (9%)

⁴⁹ Office of the Deputy Prime Minister (2003c) Section 6

このような結果について、政府は次のように述べている⁵⁰。

「選択肢2

老朽化した空家に対応するための仕組みが既に存在するけれども、支援の申し出に対して全面的に協力することを拒否する所有者が未だ多く存在することから、空家管理命令は有用な手段となると回答者は考えている。・・・この選択肢について回答者が示した懸念には次のようなものがある。

- ・住宅ニーズの存在を要件としていないので、理論的には、空家管理命令の下で老朽住宅が改修されたものの、住宅に対する需要がないために、空家のままであるという状態が生じうる。
- ・荒廃した状態の住宅に限定されているが、長期にわたって空家である住宅の全てが荒廃しているというわけではない。

選択肢3

この選択肢は、住宅の状態にかかわらず、住宅の利用可能性とそれを利用するニーズとを「マッチ」させようとするものと考えられる。このオプションは、より広い範囲の住宅を対象とすることを可能とする。

選択肢4

このオプションは、住宅ニーズと住宅の物理的状態の両方を条件としていて、住宅ニーズは低い物理的な状態の改善を必要とする地域を除外しているので、地方自治体が直面する様々な問題に対応するためには限定が強すぎると考えられた。

選択肢5

このオプションは適用範囲が広く、地方自治体に柔軟性を提供するが、住宅市場の状況を考慮することなく老朽化した住宅を利用されるようにするリスクが存在する。

しかし、これは地方自治体が最も適当としたオプションである。地方自治体は、空家管理命令は、地域における住宅の状態や住宅ニーズに適合するよう、裁量的であり幅広いものであるべきと考えている。」

制度化にあたっては、選択肢2のような考え方は排除されているが、RPTが暫定EDMOを承認するための要件として、「暫定EDMOがなされた場合に住宅が居住状態となる合理的な見通しがあること」が求められていることから

⁵⁰ Office of the Deputy Prime Minister (2003c) Section 6

すると、選択肢3に近いのではないかと思われる。

(5) EDMOの有効期間

(4)にみたような、どのような場合をEDMOの対象とするのか(空家が改修を必要とするような場合か、地域における住宅ニーズの状況から必要とされる場合か)についての議論とも関係するけれども、空家が改修を必要とするものであり、その費用を賃料により回収するという制度とすれば、工事費用及び賃料の水準によって、EDMOが有効である期間が決定されることになる。例えば、「工事の費用が30,000ポンドと見積もられ、同様の住宅の賃料が月800ポンドであるとする、費用を回収するためには約3年必要となる。」⁵¹

一方において、「非常に長期にわたって管理命令が存続する事態を予防するため、有効期間について上限を定めることが考えられる。しかし、上限を定めた場合には、大規模なリノベーションが必要である住宅が対象から外れるかもしれない。」ただ、この点については、「他の法令上の権限におけると同様に、空家管理命令によって達成しうることに限界があると政府は考えている。どのような費用をかけても非常に老朽化した住宅を改修することは経済的に意味がなく、強制買収またはclearance areaとしての指定がより適切な解決策であろう」としている。

他方、「管理命令の有効期間について上限を設定することに代えて、支出される費用に上限を設けることが考えられる。しかし、この場合、賃貸費用の地域間の相違を十分に考慮しないこととなる。・・・この問題を解消するためには、命令が有効である期間の最低限を定め、費用が改修された場合には収入は所有者に支払われるとすることが考えられる。」

このように述べた上で、空家管理命令の有効期間について、政府としては「7年未満」が適当であろうとの意見を示し、「空家管理命令には有効期間の上限が設けられるべきだと考えますか、また、7年が上限として合理的であると考えますか。同様に、有効期間の下限が設けられるべきだと考えますか、また、そう考える場合には、どれくらいが適切であると考えますか」との質問に対する回答を求めている。

これに対しては、最も多くの回答者が、管理命令の有効期間について7年間の上限を設けることに同意している⁵²。

⁵¹ Office of the Deputy Prime Minister (2003b) p.37

⁵² Office of the Deputy Prime Minister (2003c) Section 7

はい／同意	54 (40%)
いいえ／否定	32 (24%)
回答なし	31 (23%)
3－7年	3 (2%)
8－10年	9 (7%)
10年－	5 (4%)

4 (4) ⑥b)に記すように、制度化に当たっては最終 EDMO の有効期間の上限が7年とされている（ただし、再度最終 EDMO を出すことも可能であり、その場合にはさらに長期にわたって EDMO が効力を有することになる）。

(6) 賃料の低減措置

Select Committee の提言では、リースされる住宅は、アフォーダブルな住宅⁵³として使用されることが構想されている。

この点の取り扱いについては、「市場賃料よりも低い賃料を設定することは、低所得の世帯や公共部門の重要な労働者にとって住宅をアフォーダブルにする助けとなるので、地方自治体にとっては魅力的だろう。しかし、間接的にはあっても、所有者がこうした費用を補助する」ことになり、これは「不合理だと政府は考える。従って、政府としては、住宅の賃借人の費用を補助したいと考える地方自治体は、所有者の負担によってではなく、自身の資源によってこれを行うべきであると考え」としている⁵⁴。

その上で、「賃借人に対して請求される賃料をアフォーダブルにするための補助は、地方自治体が自身の資源から出すべきだと考えますか」との質問に対する回答を求めたところ、これに同意する意見が、反対する意見を上回っている⁵⁵。

はい／同意	46 (34%)
いいえ／否定	33 (25%)
回答なし	45 (34%)
地方自治体の裁量で	7 (5%)
補助すべきでない	3 (2%)

⁵³ Office of the Deputy Prime Minister (2003b) p.36 では、「アフォーダブルな賃料についての公式な定義はないが、『中間的な』賃料は市場における一般的な賃料の75～80%とされることが多い」とされる。

⁵⁴ Office of the Deputy Prime Minister (2003b) p.36

⁵⁵ Office of the Deputy Prime Minister (2003c) Section 7

4 (4) ⑥d)に記すように、制度化に当たっては、市場賃料よりも低い賃料を設定する場合には、地方自治体が差額を負担することとされた。

参考文献

Department for Communities and Local government (2006)

Guidance Note on Empty Dwelling Management Orders

<http://www.communities.gov.uk/publications/housing/guidancenote>

Department for Communities and Local Government (2007)

Homes for the Future: More affordable, more sustainable

<http://www.communities.gov.uk/archived/publications/housing/homesforfuture>

Empty Homes Web Page

<http://www.emptyhomes.com>

House of Commons Library (2011)

Empty Dwelling Management Orders (EDMOs),

Standard note SN/SP/04129 (25 January 2011)

<http://www.parliament.uk/briefing-papers/SN04129>

Office of the Deputy Prime Minister (2003a)

Sustainable communities: Building for the Future

<http://www.communities.gov.uk/publications/communities/sustainablecommunitiesbuilding>

Office of the Deputy Prime Minister (2003b)

Empty Homes: Temporary Management, Lasting Solutions

- A Consultation Paper

<http://www.communities.gov.uk/archived/publications/housing/emptyhomestemporary>

Office of the Deputy Prime Minister (2003c)

Empty Homes: Temporary Management, Lasting Solutions - Summary of Responses

<http://www.communities.gov.uk/archived/publications/housing/emptyhomestemporary>

Secretary of State for Transport, Local Government and the Regions (2002)

The Government's Response to the Transport, Local Government and the

Regions Select Committee's Sixth Report on Empty Homes

<http://www.communities.gov.uk/documents/housing/pdf/138823.pdf>

Select Committee on Transport, Local Government and the Regions (2002)

Select Committee on Transport, Local Government and the Regions Sixth Report

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200102/cmselect/cmtlgr/240/24002.htm>

西垣剛（1997）「英国不動産法」信山社