

イギリスの Empty Dwelling Management Orders (EDMO 空家管理命令) について (その2 完)

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 (以上第42号)
4. EDMO の制度詳説 (以下本号)
5. 我が国へのインプリケーション

4. EDMO の制度詳説

以下では、制度を実際に運用することになる自治体等に向けて、政府が制度の内容を解説した資料⁵⁶により、EDMO の仕組みを詳説する。

(1) EDMO の種類 (暫定 EDMO と最終 EDMO)

EDMO には、暫定 EDMO と最終 EDMO の二種類があり、初めて EDMO が出される場合には暫定 EDMO となる。その後、必要な場合には最終 EDMO が出され、この最終 EDMO は繰り返されうる。

暫定 EDMO の有効期間は最長で12か月、最終 EDMO の有効期間は最長で7年である。

(2) EDMO の効果

① 地方住宅庁に対する効果

EDMO が効力を有する間、地方住宅庁は住宅を占有 (possession) する権利を有し、EDMO がない場合に所有者が行うことができたであろういかなることをも自ら行うことができる。しかし、地方住宅庁は住宅についての権利(an

⁵⁶ Department for Communities and Local government (2006)

estate or interest)⁵⁷を取得せず、従って、売却を行ったり、権利を処分することはできない。地方住宅庁は、過失によるものでない限り、住宅の管理に関する行為または不作為に関し、誰に対しても責任を負わない。

地方住宅庁は、住宅について、リースホールドの付随条件 (incidents) の全てを有する権利又は住宅の一部に居住するライセンスの性質を有する権利を創設することができる (may create an interest in the dwelling which, as far as possible, has all the incidents of a leasehold, or a right in the nature of a license to occupy part of the dwelling)⁵⁸。地方住宅庁が設定するこの権利は、「コモン・ロー上のリースホールドであるかのごとく (as if it were a legal lease)」取り扱われ、また、賃貸借関係についての法律の適用上は、地方住宅庁が「住宅の所有者であるかのごとく (as if the authority were the legal owner of the dwelling)」取り扱われる⁵⁹。

ただし、暫定 EDMO の下においては、地方住宅庁は、所有者の書面による承諾を得ない限り、居住の権利 (a right of occupation) を創設することはできない (最終 EDMO の下においては、所有者の承諾を得なくとも居住の権利を創設することができる)。

② 所有者に対する効果

EDMO が効力を有する間、所有者は住宅について賃料を受けとり、または権利を行使することができない。しかし、新たなリースホールド (leasehold interest) を創設し、または住宅に居住することを認めるライセンスその他の権利を与えることを除けば、住宅についての権利を処分することができる (すなわち、住宅を売却することができる)。

(3) 暫定 EDMO

⁵⁷ 西垣剛(1997)によれば、estate は、コモン・ロー上の権利である「現在権たる絶対単純保有権 (fee simple absolute in possession)」及び「絶対定期賃借権 (term of years absolute)」であり、interest はその他の権利のこととされる(99ページなど)が、本稿では、この両者について「権利」との語を充てている。

⁵⁸ 2004年住宅法の Schedule 7, Paragraph 2 に規定されている。リースホールドを設定するためには例えばフリーホールド (freehold) (我が国でいう所有権に近いもの) を保有していることが必要であるが、上記のように、地方行政庁は EDMO の対象となる住宅について権利を取得しないとしているので、このような規定になるのであろう。我が国の感覚では、既に存在する概念と有する効果が同じであるような新たな概念を設定しようとする、①それは既存の概念と同じものであって、新たに設ける必要性はない、②既存の概念を使用している制度を潜脱することを目的としているのではないか、といった反論が予想される。こうした感覚からは、「リースホールドと有する効果は同じだがリースホールドではない権利」を立法によって設定するというのは、なかなか理解するのが難しい。彼我の法制度や法観念の違いということであろうか。

⁵⁹ 2004年住宅法の Schedule 7, Paragraph 3 に規定されている。

① 暫定 EDMO の目的

暫定 EDMO は、所有者の同意を得て、住宅が居住状態となり、その状態が継続するための措置を地方住宅庁が取ることを可能にするものである。EDMO が効力を有するようになると、地方住宅庁は住宅を占有する権利を有する。地方住宅庁は、住宅を適切に管理することを目的としつつ、住宅が居住状態となるようにするための措置を取る義務を負う。しかし、地方住宅庁は、所有者の書面による同意がない限り、居住の権利を創設することはできない。

② 暫定 EDMO の対象となる住宅

a) 空家となっていた期間の面からの制約

住宅が少なくとも 6 か月間完全に空家であったと RPT が認めない場合には、地方住宅庁は EDMO を命じることができない。

b) EDMO の適用を除外される住宅

次のような住宅は EDMO の適用を受けない。

- 所有者が高齢のために介護を受ける、病気の治療を受ける等の理由で空家になっている住宅
- 別荘として使用される住宅
- 買主又は借主を求めている住宅 など

③ 暫定 EDMO を出すための手続

最終的には、対象となる住宅が例外に該当するかどうか、また、該当しない場合に EDMO を承認するかどうかは、RPT が決定する。地方住宅庁は、住宅の所有者が、その住宅が例外に該当すると考えているかどうかを明らかにするために合理的な努力をしなければならず、また、このことについて地方住宅庁が有する情報（自身の調査によるものであれ、所有者から得たものであれ）を RPT に提供しなければならない。

地方住宅庁は、RPT に対して暫定 EDMO の承認の申請をすることを決定する前に、EDMO を出すことを検討中であることを所有者に伝え、住宅が居住状態となるために所有者がどのような措置を取っており、または取る予定であるかを確認するために合理的な努力をしなければならない。

地方住宅庁が合理的な努力をしてもなお所有者の所在を確認することがで

きない場合においては、RPT への申請を行うことが妨げられるものではない。

RPT への申請を行うことを決定するに先立って、地方住宅庁は所有者の権利と、より広いコミュニティの利益とを考慮しなければならない。実質的には、地方住宅庁は競合する利益の比較考量を行わなければならない。一方において、犯罪と反社会的行為の減少、一般的な生活の質の改善、対象となる住宅の周辺地域における市場価値と住み心地の改善といった点において、EDMO がどのように広いコミュニティに影響を与えるかを考慮しなければならない。また、地方住宅庁は、EDMO が出された場合に、住宅を居住に適した状態にするとともに維持するための費用を考慮しなければならない。他方、地方住宅庁は、EDMO を出すことによる住宅所有者の権利への干渉が、それによって得られる利益と比例しているかどうかを考慮しなければならない。

申請を行う場合には、地方住宅庁は RPT に以下をはじめとする事柄を示さなければならない。

- a) 暫定 EDMO を行うことを検討している所有者に対して、それまでに行った活動の詳細
- b) 住宅が居住状態になるように、所有者が講じている、または講じようとしている措置について確認した内容の詳細
- c) 住宅が居住状態になるように所有者に対して提供した助言及び支援の詳細
- d) 地方住宅庁が自ら調査した結果であれ、所有者から得られた情報であれ、住宅が例外に該当するかどうかについての全ての情報

④ 暫定 EDMO を承認する際の RPT の役割

a) RPT が認定すべき事項

次の場合には、RPT は暫定 EDMO を承認することができる。

○RPT が次の事項等を認める場合

- ・住宅が、少なくとも6か月間完全に居住されない状態であった
- ・近い将来、住宅が居住されるようになる合理的な見通しが無い
- ・暫定 EDMO がなされた場合には、住宅が居住されるようになる合理的な見通しがある

○例外として定められている場合に該当しないと認める場合

b) RPT が考慮に入れなければならない他の事項

RPT は、コミュニティの利益、EDMO が所有者の権利に及ぼす影響及び

第三者に及ぼす可能性のある影響も考慮に入れなければならない。これは、EDMO の承認を求めようとする前に地方住宅庁が行う比較考量と同様である。RPT が事案に関係する全ての事情を考慮することができるよう、地方住宅庁は RPT に情報を提供することが求められている。

c) 補償を命じる権限

地方住宅庁が暫定 EDMO を行う場合において、命令の結果第三者の権利が侵害されるときには、RPT は地方住宅庁に対して第三者に補償するよう命じることができる。

⑤ 暫定 EDMO が効力を有することとなった場合の権限と義務

a) 命令の伝達

地方住宅庁は、命令がなされてから 7 日以内に、次を記した命令の写しを関係する者に渡さなければならない。

- 命令を行う理由と命令がなされた日
- 命令の一般的な効力
- 命令が効力を失う日
- 命令に対して不服を申し出る権利

b) 有効期間

暫定 EDMO は、行われた時から効力を発し、12 か月経過後、またはそれよりも前に期限が設定されている場合にはその期限において、効力を失う。ただし、暫定 EDMO に代えて最終 EDMO が出され、これに対して不服が申し立てられたために効力を発しない場合においては、暫定 EDMO は有効期限を超えてもなお効力を有し続ける。

c) 住宅が居住されるようにし、適切に管理する義務

暫定 EDMO が効力を有するようになった場合には、最終 EDMO が行われるか、暫定 EDMO が取り消されるまでの間、地方住宅庁は、住宅が居住されるようになり、また、居住され続けるようにするために適切と考える措置を講じるとともに、住宅を適切に管理するために適切と考える措置（火災その他の事由による破壊や損害に備えて保険を掛けることを含め）を取らなければならない。

d) 居住の権利を創設するための同意の確保

地方住宅庁は、住宅に居住する権利を承認する前に、所有者の書面による同意を得なければならない。

所有者が書面による同意を与えない場合においては、地方住宅庁としては所有者の意図を確認することが考えられるが、その結果、住宅を居住状態にするために取りうる措置がないと考えるときは、地方住宅庁は、最終 EDMO を行うことと、暫定 EDMO を取り消すことのいずれかを行わなければならない。

暫定 EDMO を取り消す場合において、他の権限を行使することが適切であると考えられるのであれば、そうした他の権限の行使が妨げられることはない。例えば、暫定 EDMO を出して住宅への立ち入りが可能となった際に、地方住宅庁としては、その住宅は居住可能な状態に回復させることができず、強制買収命令によって恒久的な解決を図らなければならないと考える場合もありうる。

所有者が書面による同意を行ったときは、地方住宅庁は住宅を居住状態とするための手配を行うことができる。

e) 住宅に対する保険

命令が効力を有する間、地方住宅庁は住宅に適切に保険が掛けられていることを確保する措置を講じなければならない。

f) 暫定 EDMO が有効である間の金銭的な取り決め

暫定 EDMO が有効である間、地方住宅庁は、住宅に居住している者から徴収した賃料その他の金銭を、関連する費用や第三者に支払うべき補償に充てることができる。

関連する費用とは、(所有者の同意を得て) 地方住宅庁が支払った費用であり、行政費用、居住される状態にするために発生した費用、保険費用を含め住宅を適切に管理するための費用が含まれる。

地方住宅庁は所有者に賃料その他の金銭から関連する費用及び補償を差し引いた残額を支払わなければならない。この支払の頻度は、暫定 EDMO の内容として定められる。

地方住宅庁は、住宅に関する収入と支出についての全ての記録を行い、所有者または住宅に権利を有する者が検査、確認及び写しの作成をすることができるよう合理的な便宜を図らなければならない。

所有者は、RPT に対して次の命令を求めることができる。

- 記録に示される額が関連する費用を構成しないことの宣言
- RPTの宣言を反映するために必要な金銭的な修正を地方住宅庁に求めること

g) 暫定 EDMO の終了時における金銭的な取り決め

暫定 EDMO が効力を失う日において、地方住宅庁が徴収した賃料その他の金銭が、関連する費用及び第三者に対する補償の額を超える場合には、地方住宅庁は、できる限り早期に、差額を所有者に支払わなければならない。

しかし、効力を失う日において、地方住宅庁が徴収した賃料その他の金銭が、関連する費用及び第三者に対する補償の額に満たない場合には、地方住宅庁は所有者から、命令を取り消す条件として、所有者が書面により支払うことに同意した額(負債の額を超えないもの)などを回収することができる。

住宅に居住する権利を地方住宅庁が認めることについて所有者が合理的理由なく同意を拒否したと地方住宅庁が考える場合には、所有者から負債を超えない額を回収することができる。

暫定 EDMO に代えて最終 EDMO が出される場合において、最終 EDMO における管理スキームが、剰余または負債の承継について定めているときは、剰余または負債は承継される。

(4) 最終 EDMO

① 最終 EDMO の目的

最終 EDMO は、暫定 EDMO または最終 EDMO がなされた後に、住宅が居住されるようにすることを目的として行われる命令である。

② 最終 EDMO が行われる場合

最終 EDMO は、それがなされない限り、住宅が空家となり、または空家であり続けると地方住宅庁が考える場合に、暫定 EDMO または既に行われている最終 EDMO に代わるものとして出される。最終 EDMO を行うに先立って、地方住宅庁は、暫定 EDMO の下で住宅が居住状態となるように適切な措置を講じていなければならない。

③ 暫定 EDMO との相違

最終 EDMO を行う際に、地方住宅庁は RPT の承認を得ることを要しない。他方、関係者は、RPT に対して、最終 EDMO について異議を申し出ることができる。最終 EDMO の下では、居住の権利を創設するために所有者から同意を得る必要はない。

④ 手続

最終 EDMO を出すかどうかを決定するにあたり、地方住宅庁は、コミュニティの利益及び命令が所有者の権利に与える影響と第三者の権利に与える可能性のある影響を考慮しなければならない。地方住宅庁は、暫定 EDMO を適用するに先立って行ったと同様の比較考量を行い、特に、異なる結論をもたらす可能性のある事態が生じ、またはそうした事態を認識するに至ったかどうかを考慮しなければならない。加えて、地方住宅庁は、最終 EDMO が第三者にどのように影響を与え、また、第三者に対して支払われる補償が影響をどのように緩和するかを考慮する必要がある。

⑤ 最終 EDMO を出す前に必要とされる事項

最終 EDMO を出す前に、地方住宅庁は命令の案の写しと通知を関係者に渡すとともに、全ての意見表明を考慮しなければならない。通知には、地方住宅庁が最終 EDMO を行うことを予定していることを述べ、以下のことを示さなければならない。

- 命令を行う理由
- 命令の案の主な条件（管理スキームの条件を含む）
- 意見申出期間の長さ（意見申出期間は、通知が行われてから少なくとも 14 日後までとしなければならない）

⑥ 最終 EDMO が効力を有することとなった場合の権限と義務

a) 最終 EDMO を行った後に必要となる事項

命令が行われた日から 7 日までの間に、地方住宅庁は、関係者に対して命令の写しと次を記した通知を交付しなければならない。

- 命令を行う理由及び命令が行われた日
- 命令の一般的な効力

- 命令が失効する日
- 命令に対して異議を申し出る権利と異議の申し出を行わなければならない期間
- 管理スキームに従って地方住宅庁が住宅を管理する方法の記述

b) 効力を有する期間

最終 EDMO は、異議申し出期間が終わるまで、効力を発生しない。RPT に対して異議申し出がなされない限り、この期間は、命令がなされてから 28 日間である。

命令は原則として 7 年後に効力を失うが、7 年より前であっても特定の日が示されている場合にはその時点において、また、(所有者の同意がある場合には) 7 年以降の特定の日に効力を失う。

c) 居住状態にするとともに適切に管理する義務

最終 EDMO が効力を有するようになった後は、地方住宅庁は、次のために適切と考える措置を講じなければならない。

- 住宅が居住されるようにすること
- 命令に含まれた管理スキームに従って、火災その他の原因による破壊や損害の発生リスクに対する保険を付すことを含め、住宅を適切に管理すること

地方住宅庁は、適時、以下について見直しを行わなければならない。

- 管理スキームの実施状況
- 住宅が空家である場合には、居住されるようにするために取りうる措置があるかどうか
- 命令の効力を維持することが、住宅が居住されるようにし、または居住される状態を維持するために必要であるかどうか

見直しを行った結果、命令を変更しなければならないと考える場合には、そのような変更を行わなければならない。

住宅が空家であり、見直しを行った上で、住宅が居住されるようにするために適切な措置がなく、または命令の効力を維持することが必要でないと考えられる場合には、命令を取り消さなければならない。

d) 最終 EDMO が有効である間の金銭的取り決め

最終 EDMO における管理スキームの案は、地方住宅庁が最終 EDMO を行うことを検討している時点において、関係者に交付されなければならない。

管理スキームとは、住宅を居住される状態にし、適切に管理するという地方住宅庁の義務をどのように履行するかを示す計画である。これは次の事項を含まなければならない。

- 住宅について行おうとする工事の詳細
 - 命令が効力を有する間において住宅に関して地方住宅庁が支出する投資的経費その他の費用の見積もり
 - 管理スキームが作成された時点において、市場において獲得できると合理的に予想される賃料として地方住宅庁が考える額
 - 地方住宅庁が得ようと考えている賃料その他の金銭の額
 - （権利の侵害に対して）第三者に支払うことを同意した補償の額及びこのような補償の支払い方法
 - 関連する費用及び補償を差し引いた後に所有者に対して支払うべき残額の支払いについての規定
 - 命令が失効する時点における残余額の支払いについての規定
 - 命令が失効する時点における補償の残額の支払いについての規定
- 住宅についての賃料の額が市場における賃料の額よりも低い場合においては、管理スキームにおいて次のことを示さなければならない。

○差額（市場における賃料と設定しようとする賃料の間の）からの関連する費用と補償のための額との除算（実際の賃料が市場における賃料よりも低い場合には、地方住宅庁は、関連する費用及び補償のために充てる額を、差額と同額だけ減じなければならない、このことを管理スキームにおいて示さなければならない）。

- 所有者に対する残額の支払い
- 地方住宅庁が所有者から回収することが認められている額を適時残額から差し引くこと

管理スキームには次のことを記載することができる。

- 地方住宅庁が、賃料その他の支払いを関連する費用にどのように使用する予定か
- （適切な場合には）賃料又は補償に対する利子をどのように支払う予定か
- 暫定 EDMO 又は以前の最終 EDMO の下における残余又は負債が引き継がれるかどうか
- 以前の暫定 EDMO 又は最終 EDMO の下において発生した関連する費用のうち地方住宅庁が回収することを認められているものについて、所有者からどのように回収することを予定しているか

地方住宅庁は、住宅に関する収入と支出についての全ての記録を行い、所有者または住宅に権利を有する者が検査、確認及び写しの作成をすることができるよう合理的な便宜を図らなければならない。

e) 管理スキームの違反

影響を受ける者、すなわち所有者又は補償の支払いを受けることができる者は、地方住宅庁が管理スキームに従って住宅を管理することを求める命令を得るために、RPTに申請を行うことができる。

この申請が行われた場合、RPTは次のような命令をすることがある。

- 地方住宅庁が、管理スキームに従って住宅を管理すべきこと（及びそのために地方住宅庁が取るべき措置を示すこと）
- 最終 EDMO を変更すること
- 影響を受ける者に損害賠償の支払いを命ずること
- RPT の命令に示された日において最終 EDMO を取り消すこと

f) 最終 EDMO の終了時における金銭的取り決め

最終 EDMO が効力を失う日において、管理スキームの下で所有者等に支払われるべき残額がある場合には、地方住宅庁は、管理スキームに定められた方法で、支払いを行わなければならない。

しかし、効力を失う日において、徴収された賃料その他の金銭の額が、地方住宅庁に発生した関連する費用の額（及び第三者に支払われた補償の額）を下回る場合には、地方住宅庁は所有者から、命令を取り消す（早期取り消し）条件として、所有者が書面により合意した額（負債の額を超えない限度において）のみを回収することができる。

最終 EDMO に続いてさらに最終 EDMO が出される場合において、後の最終 EDMO における管理スキームにその旨の規定があるときは、剰余又は負債の額は引き継がれる。

(5) 変更、取り消し及び異議申し立て

① EDMO の変更

地方住宅庁は、適切であると考えられる場合には、暫定 EDMO 又は最終 EDMO の条件を変更することができる。これは、地方住宅庁が自発的に行い、又は関係者（所有者または住宅に権利を有する者を含むが、地方住宅庁によって住宅に住むこととなった者を含まない）からの申請によって行われる。

暫定 EDMO 又は最終 EDMO を変更する前に、地方住宅庁は、関係者に次のことを通知しなければならない。

- 変更の効果
- 変更の理由
- 意見申出期間

地方住宅庁は、通知がなされた日から少なくとも 14 日後に終了する意見申出期間の間になされた意見表明を考慮しなければならない。

地方住宅庁がその後命令を変更することを決定した場合には、決定をしてから 7 日以内に、関係者に次のことを通知しなければならない。

- 命令を変更する決定の写し
- 次のことを記した通知
 - －決定の理由及び決定がなされた日
 - －決定について異議を申し立てる権利
 - －異議を申し立てることができる期間

関係者からの申請を受けたが、地方住宅庁が暫定 EDMO 又は最終 EDMO を変更することを拒否しようとする場合には、拒否をする前に関係者に次のことを記した通知を行わなければならない。

- 地方住宅庁が変更を拒否する考えであること、及び次の事項
 - －変更を拒否する理由
 - －意見申出期間

地方住宅庁は、通知がなされた日から 14 日後以降に終了する意見申出期間になされた意見表明を考慮しなければならない。

地方住宅庁が命令を変更することを拒否する場合には、決定をしてから 7 日以内に、関係者に次のことを通知しなければならない。

- 命令を変更しないという決定
- 決定の理由及び決定がなされた日
- 決定について異議を申し立てる権利
- 異議を申し立てることができる期間

② EDMO の取り消し

次の場合には、地方住宅庁は、自発的に又は関係者からの申請により、暫定 EDMO 又は最終 EDMO を取り消すことができる。

- 暫定 EDMO の場合
 - －住宅が居住状態になるために取りうる適切な措置がないと地方住宅庁が考える場合

－暫定 EDMO に代えて最終 EDMO が出された場合

○最終 EDMO の場合

－住宅が居住状態になるために取りうる適切な措置がないと地方住宅庁が考える場合

－命令を維持することが必要でないとする場合

－引き続き最終 EDMO が行われた場合

○暫定 EDMO 又は最終 EDMO の場合

－取り消しを行ったとしても住宅が居住状態になり、または居住された状態が維持されると地方住宅庁が考える場合

－住宅が売却されると地方住宅庁が考える場合

－第三者の権利の侵害を予防し又は停止するために命令を取り消すことが適切であると地方住宅庁が考える場合

－いかなる事情によるにせよ、命令を取り消すことが適切であると地方住宅庁が考える場合

取り消しが提案される時点において住宅が居住状態である場合には、所有者の同意がなければ、命令を取り消すことはできない（最終 EDMO によって置き換えられる場合を除く）。従って、所有者が自身で居住者を管理することを望まない場合には、地方住宅庁は、命令を取り消す前にまず居住状態を解消しなければならない。

関係者から取り消しの要求があった場合においては、地方住宅庁に発生した必要な費用のうち賃料によって回収されていない額を、要求をした者又は他の者が支払うことに同意しない限り、命令を取り消すことを拒否することができる。

暫定 EDMO 又は最終 EDMO を取り消す前に、地方住宅庁は次のことを行わなければならない。

○関係者に次を記した通知を行うこと

－取り消しの理由

－意見申出期間

○提出された意見表明を考慮すること

地方住宅庁がその後命令を取り消すことを決定した場合には、決定をしてから7日以内に、関係者に次のことを通知しなければならない。

○命令を取り消す決定の写し

○次のことを記した通知

－決定の理由及び決定がなされた日

－決定について異議を申し立てる権利

－異議を申し立てることができる期間

③ 異議申し立て

関係者（所有者及び住宅に権利を有する者）は、EDMO について地方住宅庁が行った決定について、次のことに関し異議を申し立てる権利を有する。（暫定 EDMO を行うことは、RPT によって決定されるため、異議申し立てを行う権利は生じない。）

- 最終 EDMO を行う決定
- 最終 EDMO の条件（管理スキームの条件を含む）
- 賃料収入の剰余の支払いについての暫定 EDMO の条件
- 暫定 EDMO 又は最終 EDMO を変更又は取り消す決定、又は変更又は取り消しを拒否する決定
- 第三者に対して補償を行わない決定又は提示された補償の額についての決定

異議申し立ては、通知に示された日から 28 日以内に行わなければならない。この期間内に申し立てがなされないことについて十分な理由があると考えられる場合には、RPT は期間の経過後になされた申し立てを認めることができる。

（6）その他の規定

① 家具の扱い

暫定 EDMO 又は最終 EDMO が行われた住宅の中に家具がある場合、地方住宅庁はこれを占有する権利を有する。

地方住宅庁は、暫定 EDMO 又は最終 EDMO が行われた住宅に家具その他の物件を付すことができる。そのために発生した費用は、関連する費用として扱われる。

② 調査及び検査を実施するための立ち入りの権限

EDMO が効力を有している場合、地方住宅庁の承認を得た者は、所有者（知れている場合は）に少なくとも 24 時間前に通知をしたうえで、調査又は検査を行う目的のために合理的な時間に住宅に立ち入ることができる。

住宅が居住状態でないときは、立ち入りの承認を得た者は、退去する際に不法侵入が起きないように住宅を適切な状態にしなければならない。

住宅への立ち入りを行おうとして拒否された、又は住宅が占有されていないと考える場合には、地方住宅庁は、立ち入りを許可する令状を治安判事に対して請求することができる。

③ 作業を実施するための立ち入りの権限

EDMO が効力を有している間、地方住宅庁または地方住宅庁から書面による承認を得た者は、合理的な時間に住宅に立ち入って作業を行う権利を有する。意図された行為について合理的な通知を受け取りながら、地方住宅庁の職員、代理人又は請負人が作業を行うことを妨げた占有者は、地方住宅庁が必要であると考えることの実施を承認することを命じられる。

5. 我が国へのインプリケーション

以下では、必ずしもつきつめたものではないが、EDMO と同様の仕組みを我が国で設けようとするるとどのような点が問題となりそうか、また、こうした仕組みを設ける前提として、人の権利を制限する根拠をどこに求めるかについて考察することにする。

(1) 制度の構成についての検討

考察の前提として、EDMO において地方行政庁をはじめとする関係者が有する地位がどのようなものとされているかを確認しておく。

まず、地方住宅庁は EDMO の対象となる空家について占有をすることができるものの、権利 (estate、interest) を取得せず、従って、空家についての権利を売却したり、空家についてリースホールドの設定を行うことができない。反面、空家の所有者は、リースホールドの設定をすることはできないものの、空家を売却することはできる。

他方、地方住宅庁は、(上記のように空家を売却等することを除けば) 空家の所有者が空家についてなしうるいかなることをもなしうるとされ、リースホールドの付随条件の全てを有する権利等を空家について創設することができる。

地方住宅庁が設定するこの権利は、あたかもコモン・ロー上のリースホールド (絶対定期賃借権 term of years absolute) であるかのように取り扱われ、賃貸借関係については地方住宅庁があたかも空家の所有者であるかのように取り扱われる。地方住宅庁は賃料を受け取ることができ、これによって空家について

行った改修工事の費用を回収する。他方、空家の所有者は、空家の管理についての権限を行使することはできず、賃料を受け取ることもできない（ただし、改修工事の費用を回収した残額は受け取ることができる）。

このように、権利が移転しないとしていながらあたかも移転があったかのように、また、リースホールドそのものの設定はできないとしながらあたかもリースホールドの設定があったかのように扱うとしている。

そうすると、仮に我が国で同様の仕組みを構築しようとする場合、一つの方法としてはこのような仕組みをそのままあてはめることにして、空家についての権利は移転しないとした上で、居住者と行政機関との間の関係の処理に関しては権利が移転したのものとして取り扱うという方法を取ることが考えられる。

先に述べたように、ある事項（A）はB（例えば所有権）でないとしておきながら、AとBとはその効果が同じであって、法的関係の処理のためにはAはBとして扱われる、という仕組みを取るのには、やや違和感がないわけではないが、仮にこのような方法を取るのであれば、行政機関が空家を管理する（民法的な概念とは別の）包括的な権限を獲得し、それに基づいて空家を第三者に使用させ、その対価としての賃料を受領する権限を有すると構成（政策的な理由から特別の権限を設定したという構成）し、この場合の権利関係の処理は既存の民法的な制度を準用して行う、と考えることになるであろう。

別の方法としては、空家の所有者、行政機関、空家に居住することとなる者の間の関係を、私法的な関係として整理する方法が考えられるだろう。

こうした内容を実現するために設けることとなる法規範としては、ア）一定の条件を満たす空家は、そのまま放置してはならず、人が居住するようにしなければならないとの一般的な義務を課す、イ）特に必要がある場合には、行政機関が、空家をそのまま放置してはならず、自らが居住しないのであれば他の者を居住させなければならないとの命令を発する、ウ）イ）の命令が実現されない場合には、行政機関が、所有者に代わって空家の管理権限を行使することとともに、以後所有者が管理権限を行使してはならないこととする、といったものが考えられるだろう。

そして、この「管理権限」の内容は、上に述べたように、賃借権に基づくものとして構成する方法と、この新たな法規範によって創設される特別の権限（空家について必要な改修を行い、第三者に使用させ、かつ、その対価を受領する権限）として構成する方法があるだろう。

ただ、賃借権に基づくものとして構成する場合には、それを行政機関が行使す

る前提として何らかの補償は必要ないのだろうかという疑問が生じやすい。他方、管理権限の内容を特別の権限として構成する場合には、対象となる空家について私法上の取引として行われている可能性のある賃貸借等との関係を整理するための規定⁶⁰を設けておくことが必要となるだろう。

また、こうした義務規定を設けようとする場合には、行政機関が住宅を使用させなければならないとの命令を出すことを正当化する根拠は何であり、具体的にどのような場合に命令を行うことにするのか課題となる。

(2) 義務を課す実質的根拠

先にみたように、イギリスでは、ア) 新規の土地の開発は抑制し、既存の住宅を活用するとの基本的な政策の下、イ) 空家はその周囲の地域に悪影響を及ぼすこと、ウ) 空家を活用すれば、住宅を必要とする者に住宅を供給することが可能であること、を EDMO の創設根拠としている。

我が国において同様の制度を設けようとするときに、背景となる経済的、社会的状況が必ずしも同様でなければならないわけではない。従って、こうしたイギリスの事情はあくまでも参考となるに過ぎないが、ア) からウ) の事情を考察の手がかりとしてみる。

ア) のような政策が存在する場合には、ウ) との関係において、空家の所有者の権利を制限してまでも既存の住宅としての空家を活用することが正当化されやすくなるだろう。我が国においても、良好な住宅ストックの活用を図ることが政策の方向性であるが、仮に、新規の開発や住宅建築がかなり抑制されるということであれば、同様に空家の所有者の権利を制限することが正当化されやすくなるだろう。他方、住宅を必要とする人がいるとしても、新規の供給を行って対応することができるのであれば、空家の所有者が自分の財産を自由に使用する権利を制約することに対して反対する主張が、よりもっともらしいものとなるだろう。

イ) については、家屋が荒廃して良好な景観づくりに支障を生じさせる、火災の予防上危険な場所となるといった悪影響が生じることが我が国でも意識されはじめている⁶¹。ただその解決策としては、人を住まわせること（EDMO が提供する解決策）の他に、建物を除却することも考えられる。むろん、建物の除却も相当に強制的な手段であり、強制的な賃貸と比べてどちらの方が権利に対する介入の程度が高いかについては議論があるだろう。

⁶⁰ 例えば、空家となっているとしても、それは法律関係ではなく状態を述べているのであって、その空家の賃借人が存在しないとは限らない。

⁶¹ ニセコ町の条例や松江市の条例を参照。

この点は、上に述べたように、新規供給がウ)の問題を解決するための手段としてどの程度利用可能であるかによっても異なってくるように思われる。新規供給が可能であるほど、イ)の解決策としてはそのような悪影響の原因それ自体を除去することがよりもっともらしくなる。すなわち、ウ)の問題については新規供給による対応に委ねることにして、空家を強制的に賃貸するのではなく、建物を除却することとする方が、権利を制限する論拠と手法とが一貫することになるだろう。

このように考えると、ア)の面からの制約の程度が強くないほど、ウ)のことは公共政策としては好ましいとしても、これを実現する方法として私人が有する空家の使用の仕方に強制的に介入するような方法によることの問題がより強く意識されることになるだろう。

以上は、住宅を「住宅一般」として考えた場合であるが、何か特定の目的をもった「住宅」を対象として考える場合には、少し異なる様相が異なってくるかもしれない。何らかの意味で保護が必要な人（例えば高齢者）が多数いるにも関わらず、そうした人が使用できるような住宅の現実の供給が不足し、他方において潜在的な供給（空家ストック）が存在するような場合があるとすれば、EDMO類似の制度によって空家所有者の権利を制限することが正当化される可能性がそれだけ高くなるだろう。

最後に、EDMOは、強制買収よりも時間と資源を要しないような強制的な手続として構想されているが、こうした強制的な手段が控えていることによって、地方自治体とRSLが提供する任意のリーススキームへの所有者の協力を得やすくなる効果が意図されている。

こうした考え方にならうとすると、強制をしてまでも解消しなければならない事例に対処するために強制力を有する制度を創設するけれども、これと並行して、所有者の自発的な協力を促す仕組みを用意しておくという対応を取ること、あるいは、イギリスにおいてそうであったように、まずは所有者の任意の協力を得て空家の賃貸借を行う仕組みを運用し、その動向を踏まえて、一步進んだ強制力を有する制度の創設について検討するといった対応が考えられるだろう。

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