

2018

## Municipal Responses to Vacant Properties in the United States

James J. Kelly Jr.

Follow this and additional works at: [https://scholarship.law.nd.edu/law\\_faculty\\_scholarship](https://scholarship.law.nd.edu/law_faculty_scholarship)



Part of the [Administrative Law Commons](#), [Law and Politics Commons](#), and the [Property Law and Real Estate Commons](#)

---

### Recommended Citation

James J. Kelly Jr., *Municipal Responses to Vacant Properties in the United States*, 24 Rev. Admin. L. 67 (2018).

Available at: [https://scholarship.law.nd.edu/law\\_faculty\\_scholarship/1412](https://scholarship.law.nd.edu/law_faculty_scholarship/1412)

This Article is brought to you for free and open access by the Publications at NDLScholarship. It has been accepted for inclusion in Journal Articles by an authorized administrator of NDLScholarship. For more information, please contact [lawdr@nd.edu](mailto:lawdr@nd.edu).

# 行政法研究

2018・6

Gyoseiho  
-kenkyu

- 1 北村 喜宣 空家法制定後の条例動向
- 2 空き家問題への法的対応  
— 日本・アメリカ・フランス・ドイツ
  - I 角松 生史 日本における空き家問題の登場と法的対応
  - II ジェームス・J・ケリー・ジュニア  
アメリカの市町村における空き家対策
  - III ロマン・ムロ フランスにおける空き家の収用  
— 住環境が劣悪な住宅を事例に
  - IV アルネ・ピルニオク  
ドイツ法における空き家問題管理の中心的手段  
としての都市建設上の発展構想

**行政法ポイント判例解説**

- 原田 大樹 じん肺管理区分決定の法的性格  
最一小判 2017・4・6 民集 71 卷 4 号 637 頁



信山社  
6874



9784797268744



1923332028001

**G**oseiho  
-kenkyu[Review of administrative law - Revue de droit  
administratif - Zeitschrift für Verwaltungsrecht]

No.24

June 2018

I Customization of "the Vacant House Law" to Local  
Administration Yoshinobu KITAMURA2 Legal Response to Vacant Houses—An International  
Comparison (Japan, U.S.A., France and Germany)I Emergence of Unoccupied House Problem in Japan  
and Legal Measures towards this Issue Narufumi KADOMATSUII Municipal Responses to Vacant Properties  
in the United States James J. KELLY Jr.III Expropriation of Vacant Property in France:  
the Case of Substandard Housing Romain MELOTIV The Urban Planning Development Concept as a Central  
Instrument for Managing Apartment Vacancies in German  
Law Arne PILNIOK

## Case note

Urteilsanmerkung: Rechtliche Wirkung der Festsetzung  
von der Pneumokoniose Hiroki HARADASHINZANSHA  
TOKYO 2018

## II アメリカの市町村における空き家対策

ジェームス・J・ケリー・ジュニア [翻訳：角松生史]<sup>ii</sup>

アメリカ合衆国では、古くからの工業都市の多数が空き家問題に取り組んでいる。その最たる例が、ミシガン州のデトロイトとフリントである。両市は同州における自動車産業の中心都市であるが、両市の空き家率は15%を超えている。これに続き全米で三番目に空き家率が高いのは、7%を少し上回るボルチモアである。老朽化した空き家は、市内にまんべんなく分布しているのではなく、貧困層が多い地域に集中している。デトロイトで最も貧困率の高い地域では、住宅全体の約40%が人の住んでいない廃屋である。こうした空き家の増加はこれらコミュニティにとって死活問題であると同時に、その影響と代償は全米に広がっている。

アメリカにおける空き家 (vacant property)<sup>iii</sup> 危機は国家的問題であるため、これへの取組みでは、あらゆるレベルの政府が何らかの役割を担うべきである。ただし、空き家問題を抱える地域住民の健康と安全の確保において主たる責任を負っているのは、最下位レベルの政府としての市である。本稿では、各市町村の法令執行 (code enforcement) 機関が、政府の他のさまざまなレベルのアクターと共に、空き家問題にどのように対応しているのかについて検討を行う。1. では、アメリカの空き家危機の原因と結果についてその全体像を明らかにする。続く2. では、市町村の対応を取り上げる。アメリカの国内システムにおけるさまざまな地域政府について簡単に触れたのち、建築法令執行のための従来からのツールが、空き家というニューサンス (生活妨害) の予防と除去 (abatement) に有効でない理由を説明し、効果的な空き家対策のために市町村政府にはどのようなツールが必要なのかを明らかにする。

### 1 原因

近隣地域におよぼす影響に関する以下の議論で詳述するように、老朽化した空き家の存在がコミュニティの負担になるのは紛れもない事実である。ただし、空き家や空き地の存在は、アメリカの工業都市の衰退の主たる原因としてではなく、むしろ結果として理解されるべきである。住宅価格は、そのコミュニティの生活の魅力度に常に左右される。都心と郊外それぞれの住宅需要に大きな格差があることは、特定の地勢のそばにあるか否かということとはほとんど関係がない。むしろ、学校、治安、買い物、娯楽施設といった地元の公共財の質が主要因であ

る<sup>(1)</sup>。都心の多くの地域には貧困層が集中しており、こうした現実が、これらの地域における教育、犯罪、商業の形成に大きな役割を果たす<sup>(2)</sup>。20世紀に多くの中流階級が街の中心部から郊外に流出したのは、明らかに自動車の増加によるものだが、これ以外の要素によって、アメリカの多くの大都市圏での経済格差による棲み分けが助長された。

大規模な都市の周辺に小規模な独立した市町村、つまり郊外が生まれたのは、20世紀初頭の法的措置によって、市の境界に造られた新興住宅地の併合が禁じられたからである<sup>(3)</sup>。納税者として都市の住民に加わることを免れた郊外の住民は、自分たちの政府を創り、道路や緊急医療サービス、学校を整備することができた。郊外に住宅地を開発する業者は、金融機関や金融当局の後押しを受け、ヨーロッパ人の子孫(「白人」)に住宅を販売し、白人以外への転売を禁止する人種制限約款の遵守を義務付けた<sup>(4)</sup>。1948年の *Shelley v. Kraemer* 判決<sup>(5)</sup>で最高裁判所によって履行可能性が否定された後も、こうした慣行はしばらく続いたものの、排斥の主な形態は、明らかに人種的な排斥から、階級に特化した排斥に変わっていった。

郊外では、社会的経済的な統合をもたらす可能性のある密集した戸建て住宅や集合住宅の建築が、排他的ゾーニングによって妨げられた<sup>(6)</sup>。学校での人種統合を促す判決が下されるようになって、郊外の地域は、過去に意図的な人種差別を行ったことがない限りは、地域の境界線を越えた生徒の移動を義務付ける司法命令の適用を免れることができた<sup>(7)</sup>。こうした地域は歴史が浅いため、その地に人種差別という過去の痕跡が残っているはずもない<sup>(8)</sup>。このことが中流階級に向けるメッセージは明らかだ。居住地域を選べるだけの経済力がある世帯なら、一から始まる開発地、すなわち郊外に移り住むべし、ということなのである<sup>(9)</sup>。

都市の中心部では、かつて農村部の住民を呼び込んでいた製造業が衰退し、大量の失業者、社会不安、暴力犯罪の蔓延、薬物の乱用そして慢性疾患に直面して

(1) WILLIAM FISCHEL, THE HOMEVOTER HYPOTHESIS 45-46 (2001).

(2) 一般的に参照, WILLIAM JULIUS WILSON, THE TRULY DISADVANTAGED (1987); DOUGLAS S. MASSEY & NANCY A. DENTON, AMERICAN APARTHEID: SEGREGATION AND THE MAKING OF THE UNDERCLASS (1993); PAUL A. JARGOWSKY, POVERTY AND PLACE: GHETTOS, BARRIOS AND THE AMERICAN CITY (1997).

(3) Christopher J. Tyson, *Localism and Involuntary Annexation: Reconsidering Approaches to New Regionalism*, 87 TUL. L. REV. 297, 303-23 (2012).

(4) MASSEY & DENTON, *supra* note 2, at 51-55.

(5) 334 U.S. 1 (1948)

(6) FISCHEL, *supra* note 1, at 65-71.

(7) *Milliken v. Bradley*, 418 U.S. 717, 782 (1974).

いた<sup>(10)</sup>。ボルチモアでは、1950年にはほぼ95万人だった人口が、2010年には62万1,000人を割り込み、人口減少率は35%に達した<sup>(11)</sup>。大都市圏全体では人口が増加していたものの、同市の人口は、1970年代と1990年代に2桁の減少率を記録している<sup>(12)</sup>。人口100万人を想定して作られた都市が、今や、3万件以上の空き家と空き地を抱えているのだ<sup>(13)</sup>。人口密度の低い都市部の多くのコミュニティと同じく、人口減少も空き地もボルチモア全域に均等に分布しているわけではない<sup>(14)</sup>。

ボルチモアよりもはるかに小さいインディアナ州サウスベンド市でも、1970年— 同市に生産拠点を置いた初めての自動車メーカー、スチュードベーカー社が本社を閉鎖してから6年後— から2010年までの間に人口減少率が約30%に達した<sup>(15)</sup>。その40年間に、市の西部にあるわずかな地域では人口が半分以上減少している<sup>(16)</sup>。サウスベンドの1,000戸以上の荒廃した空き家のほとんどは、アフリカ系アメリカ人の貧困層が多く住むこの地域に集中している<sup>(17)</sup>。ただし、他の地域にも同じような空き家は存在する<sup>(18)</sup>。こうした地域は、都心の住宅需要を

(8)〔しかし〕興味深いことに、ケンタッキーのジェファーソン郡学区— ルイビル市を取り囲む位置にあるが— に対して、法律上の差別を行っていたとして、境界線を越えた差別撤廃措置を命じた連邦裁判所の判決がある。Newburg Area Council, Inc. v Board of Educ. of Jefferson County, 489 F.2d.925 (6<sup>th</sup> Cir.,1973)。2003年にルイビル市は、同市の政府を隣接する郡政府と合併させたが、アメリカの大都市におけるこのような例はごくわずかである。

(9) Milliken v. Bradley, 418 U.S. 717, 801 (1974) (地域境界線を越えた差別撤廃措置を行わないと「ホワイト・フライト」を招くという下級審の分析について検討している)。

(10) WILSON, *supra* note 2, at 20-92; BERNADETTE HANLON, JOHN RENNIE SHORT & THOMAS J. VICINO, CITIES AND SUBURBS: NEW METROPOLITAN REALITIES IN THE U.S. 69-70 (2010)。

(11) *Maryland: Population of Counties by Decennial Census: 1900 to 1990*, available at <http://www.census.gov/population/cencounts/md190090.txt> (last visited April 17, 2014). ; *State & County QuickFacts: Baltimore, Maryland, U.S. Census Bureau*, available at <http://quickfacts.census.gov/qfd/states/24/2404000.html> (last visited April 17, 2014)。

(12) *Id.*

(13) Julie Scharper, *Uphill Battle to Rid the City of Vacant Properties*, BALT. SUN (Feb. 9, 2011), [http://articles.baltimoresun.com/2011-02-09/news/bs-md-ci-vacants-update-20110209\\_1\\_vacant-homes-vacant-properties-housing-officials.story](http://articles.baltimoresun.com/2011-02-09/news/bs-md-ci-vacants-update-20110209_1_vacant-homes-vacant-properties-housing-officials.story)

(14) SANDRA J. NEWMAN, ET AL., POPULATION DYNAMICS IN BALTIMORE NEIGHBORHOODS: THE GOOD, THE BAD, AND THE NEUTRAL (2001)。

(15) CITY OF SOUTH BEND, VACANT AND ABANDONED PROPERTIES TASK FORCE REPORT 7 (2013), available at [http://southbend.in.gov/sites/default/files/files/Code\\_FinalVATF\\_Report\\_2\\_red.pdf](http://southbend.in.gov/sites/default/files/files/Code_FinalVATF_Report_2_red.pdf).

(16) *Id.* at 8.

(17) *Id.* at 10.

(18) *Id.*

低下させるあらゆる種類の都市問題を抱えているものの、住宅価格が高いために、空き家の改装が経済的に可能な状態にある。

## 2 結 果

サブプライムローン危機が、未完成の低所得者向け公営住宅に影響を及ぼした一方で、空き家のほとんどは、最後の居住者——多くの場合、借家人、家賃滞納中の借り手あるいは高齢の所有者——によって占有された。専門的にも一般的にも、「空いている (vacant)」という言葉は、期間の長さによって「非占有 (unoccupied)」とは違う意味を持つ。「空いている (vacant)」という言葉は、非占有の期間が90日を超える場合として定義されることが多い<sup>(19)</sup>。たとえ長期間であっても、占有の欠如それ自体は、現行の刑罰法規や住宅利用規則に抵触するものではない<sup>(20)</sup>。しかし、空き家状態が長期間続くと、多くの場合、放置や荒廃を招く。雨、氷、日光、そして風などの厳しい自然環境にさらされ、屋根、窓、羽目板、樋は劣化する。頻繁に利用したり賃貸に出したりしなければ、監視や維持管理の回数は少なくなる。これによる影響はまず家屋の外観に出るため、そばを通っただけで家屋の痛みはすぐに分かってしまう。

さらに空き家の存在は、意図的な破壊や濫用の対象となりうる。ほんの数分でも不法侵入されようものなら、建物は、長年放置されていたのかと見紛うほど荒らされてしまう。泥棒は高価な家具や電化製品を見つけることはできないかもしれないが、スクラップとして転売可能な銅製の配管や配線を根こそぎ持ち去ってしまうことがある<sup>(21)</sup>。こうした容赦のない破壊は、近隣でのガス漏れや水漏れの原因になりかねない<sup>(22)</sup>。2010年、クリーブランドの西部では、銅製の配管や電気器具が盗まれた空き家でガス爆発が起こり、その影響で15世帯が住む家を失った<sup>(23)</sup>。

人の仕業によってであれ、風雨によってであれ、いったん朽廃して放置された

(19) U.S. POSTAL SERV., PUBLICATION 32: GLOSSARY OF TERMS 230 (July 2013), available at <http://about.usps.com/publications/pub32.pdf>. (それによれば、90日間占有されず、かつ郵便が受け取られていない場合に、非占有配達ポイントとみなされる) 住所が消滅しているか、あるいは荒廃が激しいために、近い将来、郵便を受け取ることができるかどうか判断できない場合、その住所は、“no-stat” (配達統計に含まれない) 配達ポイントとみなされる。Id. at 148.

(20) それ自体が安全でないといわれる建物の法的定義に関する議論については、後注48-51及び対応する本文参照。

(21) Amanda Pinto, ‘Scrapper’ Faces 57 Charges in West Haven Copper Thefts, NEW HAVEN REG. (June 2, 2011), <http://www.nhregister.com/general-news/20110601/scrapper-faces-57-charges-in-west-haven-copper-thefts>.

住宅は、適切な安全対策がとられるまでは、誰でも自由に出入りできるようになる。板などを打ち付けて外から出入りできないようにされてもそうされていなくても、近隣住民は厄介な問題を抱えることになる。不用心な建物には誰かが侵入する恐れがある。安全対策が施されていない空き家を対象にした調査によれば、全体の83%で、不法に占拠された形跡や犯罪が行われた形跡が見られた<sup>(24)</sup>。不法占拠者が、木造の空き家で調理や暖を取るために火を使う場合もある<sup>(25)</sup>。こうした予想外の出来事が起こると、警察官、消防士、救急救命士等が出動し、薄暗く危険な屋内に立ち入らざるをえない事態になる<sup>(26)</sup>。

それ自体が深刻な危険をもたらすとは言えない場合であっても、修繕が必要な空き家は注目され、その地域の衰退を示す兆候だと見られる。窓などに板が打ち付けられた建物に人々が気づかないことは希であり、その地域の荒廃を強く印象づける。ジェームス・ウィルソンとジョージ・ケリングによる地域の変容に関する古典的論文は、無秩序を示す一見些細な小さな兆候が、衰退が急激に進ませることを示している。同論文の表題が「割れ窓」であることを思えば、彼らの議論にとって空き家が持つ重要性は明らかだ<sup>(27)</sup>。新しい住まいを選ぼうという人たちが、窓にベニヤ板が張られた家があるようなブロックを選ぶことはないだろう。とはいえ、窓にベニヤ板が張られ、人が住めないことがすぐにわかる家屋の方が、誰でも侵入できる住宅よりはましだと認識したコミュニティもある<sup>(28)</sup>。ジョージア州オーガスタ市では、空き家という物件を「密閉管理にする (mothballing) ための」許可の手順を定めた条例が採択されている<sup>(29)</sup>。

(22) *Id.*: Nok-Noi Ricker, *Brewer City Council Finds Dilapidated House a Danger*, BANGOR DAILY NEWS (Oct. 8, 2013), <http://bangordailynews.com/2013/10/08/news/bangor/brewer-city-council-finds-dilapidated-house-adanger/>. Mark Puente, *Explosion Destroys 4 Homes, Damages Dozens in Cleveland Blast has Eerie Similarities to One on West Side in January*, CLEVELAND PLAIN DEALER, May 13, 2010, at A1.

(23) Pat Galbincea and Gabriel Baird, *Blast at Vacant West Side House Leaves at Least 15 Families Homeless*, CLEVELAND PLAIN DEALER, Jan. 26, 2010, at B3; Stan Donaldson, *Man Sentenced for Thefts from Home that Later Exploded*, CLEVELAND PLAIN DEALER, June 3, 2010, at B3.

(24) William Spelman, *Abandoned Buildings: Magnets for Crime*, 21 J. CRIM. JUST. 481, 481-95 (1993).

(25) Jim Cook, Jr., *Squatter With Cooking Equipment May Have Caused Millville Fire*, S. N.J. TIMES (Nov. 2, 2011), [http://www.nj.com/cumberland/index.ssf/2011/11/squatter\\_with\\_cooking\\_equipmen.html](http://www.nj.com/cumberland/index.ssf/2011/11/squatter_with_cooking_equipmen.html).

(26) 3 *Firefighters Hurt in Blaze Damaging 3 Vacant Homes*, INDY STAR (Aug. 27, 2012), <http://www.indystar.com/article/20120827/NEWS/120827001>.

(27) 全体的に参照。James Q. Wilson & George L. Kelling, *Broken Windows*, ATLANTIC MONTHLY, Mar. 1982, at 29.



窓に板が張られていようが誰でも侵入できる状態にあらうが、一目で人が住めないとわかる空き家の存在は、周辺のコミュニティに深刻な影響を及ぼす。まず、近隣住民、近隣地域、そして市町村が莫大な費用を負担することになる。空き家があることで犯罪が助長され、害虫が増え、子供は危険にさらされる<sup>(30)</sup>。付近の住宅が、火事や水のトラブルで損壊する恐れもある<sup>(31)</sup>。空き家の隣に住む人が火災保険や損害保険に加入しようとするのが、隣の空き家のために難しくなる場合がある<sup>(32)</sup>。アメリカ連邦準備銀行のエコノミストの研究によれば、老朽化した空き家周辺の1もしくは2ブロックでは、住宅の転売価格が、空き家が1戸あることで最低でも1.3%は下がると指摘されている<sup>(33)</sup>。

### 3 空き家対策の目的およびその実現への課題

空き家問題に対処し、これを防ぐという政府の権限は、ニューサンス(生活妨害)を減らし、軽減し、予防することに基づくものである。ニューサンスとは、健康・安全を脅かし、かつ他人の財産権行使を妨害する行為、もしくは複数の状態の組みあわせのことをいう。州政府および地方におけるその下位機関は、ニューサンスを減らし、軽減し、予防するために私有財産を規制する広範な権限を有している。合衆国における連邦・州の政府(州立法府により適法に授權を受けた自治体政府も含む)が有しているポリス・パワーは、ニューサンス対応措置のみに限定されず、より広い公共の福祉に及ぶものである。しかし、ニューサンスを除去して公益を保持することを超える規制は、合衆国憲法における強い私有財産の保障との対抗関係にある。憲法第5修正および第14修正の下では、私有財産所有者の有

(28) 参照, Johnny Edwards, *Mothball Ordinance Creates Complaints*, AUGUSTA CHRON. (Jan. 28, 2008), <http://chronicle.augusta.com/news/metro/2008-01-28/mothball-ordinance-creates-complaints>; Susan McCord, "*Mothball' permits aren't solutions for all blighted sites in Augusta*," AUGUSTA CHRON. (JULY 12, 2011), <http://chronicle.augusta.com/news/government/2011-07-12/mothball-permits-aren-t-solutions-all-blighted-sites-augusta>.

(29) Edwards, *supra* note 28.

(30) Brian Nordli, *Boy Killed in Fire was Playing with Brother Inside Vacant Home*, LAS VEGAS SUN (May 2, 2013), <http://www.lasvegassun.com/news/2013/may/02/house-fire-claims-life-las-vegas-child/>.

(31) 参照, Ricker, *supra* note 22, Puente, *supra* note 22.

(32) NAT'L VACANT PROPS. CAMPAIGN, VACANT PROPERTIES: THE TRUE COST TO COMMUNITIES 11 (2005).

(33) STEPHEN WHITAKER & THOMAS J. FITZPATRICK, IV, THE IMPACT OF VACANT, TAX-DELINQUENT AND FORECLOSED PROPERTY ON SALES PRICES OF NEIGHBORING HOME 2 (2012) (「調査によれば、売却を希望する住宅の500フィート圏内に空き家または老朽化した家屋、もしくは老朽化した空き家が1戸ある場合、この住宅の価格は少なくとも1.3%下落する」)。

する投資を背景とした期待に対する「行き過ぎた」(too far) 規制は、それが他の点では保健・安全・福祉に関する政府の正当な権限の範囲の中にある場合であっても、違法無効とされる<sup>(34)</sup>。他方でニューサンス状況に対応するための法律については、規制的取用とされて無効にされることはない<sup>(35)</sup>。財産所有者はニューサンス状態を維持する権利を有するものではないというのが、どの裁判所においても一貫した判例である。したがって、ニューサンスを規制したり禁止したりするいかなる規制も、私有財産権の中核に対する侵害とされることはない。

ニューサンス除去に焦点をあてるべく注意深く設計された政府の行為であれば、最大限に過激な措置であったとしても、デュー・プロセス条項によって無効とされたり取用条項によって補償が必要だとされることはない。しかし、問題の不動産がニューサンスをもたらしていないのであれば、除却も、譲受人の指定も、さらには政府による直接の保全的措置であったとしても、正当化されない<sup>(36)</sup>。加えて、不動産の全体的状況としては除却又は修繕等の直接介入が正当化される場合であっても、ニューサンスと関係ない違反に対応する修繕については、憲法違反ないし法律上の権限を有せず違法だとして、争われる場合がありうる<sup>(37)</sup>。

新たな状況に対応するために過激なニューサンス除去措置をとりうることを、州立法府が自治体政府に対して確かに授權していた場合であったとしても、不動産に対する権利を剥奪されたことに対する所有者の補償請求権を制限することの可否については、取用理論との関係で複雑な問題が持ち上がる。確かに合衆国最高裁判所は、真にニューサンス除去であれば取用〔補償〕の根拠とされることはないとしているが、他方で同裁判所は、〔土地の〕価値を完全に奪ってしまうような政府行為は、歴史的意味においてニューサンスとされてきた事柄に対応する場合でなければ正当化されないともしている<sup>(38)</sup>。Lucas v. South Carolina Coastal Councilにおける多数意見は、「ニューサンスの背景をなす原理」によって形成される私有財産の制限に焦点を当てることで、立法府がニューサンスの新

(34) Pennsylvania Coal Co. v. Mahon, 260 U.S. 393 (1922)〔同判決について参照、測圭吾「アメリカ合衆国の土地利用法 (Land Use) (下)」神戸法學雑誌 65巻 4号173-296頁 (203-209頁)、寺尾美子「アメリカ土地利用計画法の発展と財産権の保障 (1)」法学協会雑誌100巻 2号270-374頁 (354-356頁)〕。

(35) Mugler v. Kansas, 123 U.S. 623 (1887)。

(36) Ypsilanti Charter Tp. v. Kircher, 761 N.W.2d 761, 778 (Mich. App. 2008)。

(37) *Id.*

(38) Lucas v. S.C. Coastal Council, 505 U.S. 1003 (1992)。(同判決について参照、測・前掲注(34)214-220頁、寺尾美子「土地利用規制と第5修正の取用条項」憲法訴訟研究会・芦部信喜編『アメリカ憲法判例』(有斐閣, 1998年) 286頁。

は、人が住んでいる家の建設や維持管理を目的とした建築法基準によっては実現できない。アメリカで建築基準のモデルとされている国際建築基準 (International Building Code, 以下“IBC”) では安全でない空き家に関する規定を定めている。深刻な空き家問題を抱える市では、IBC を修正し、自らの執行のニーズにふさわしい基準や救済方法を決めざるをえない。新規建築の許可手続の監督よりもむしろ既存の建物の維持に焦点を当てる法令として、1998年に公布された国際不動産維持管理基準 (International Property Maintenance Code) があるが、上のような市にとっては、この基準が共通の出発点になる。それ以外の市は、包括的な空き家対策の実行権限を市に認める全く別の法律を州政府が制定してくれることを望んでいる<sup>(45)</sup>。

IBC 第116条は、安全でない建物の定義とそうした建物への公的対応について規定している<sup>(46)</sup>。同法に基づき、各地域の建築担当者には、建物が安全でないと認定し、それを「除却または撤去させるか、あるいは安全な状態にさせる」<sup>(47)</sup>権限が与えられている。安全でない建物には、「不衛生で、照明や換気設備に問題があり、適切な非常用設備がなく、火事やその他の人命に危険をおよぼす恐れのある」<sup>(48)</sup>ものが含まれる。「侵入への備えがない」空き屋を安全でないと宣言することは別にして<sup>(49)</sup>、IBC では、安全でない建物である空き屋への取組みが明確に規定されていない。また、人が住んでいない建物、あるいは人の定期的な出入りがない建物の場合、どのような欠陥が安全でないのかについては詳しく触れられていない。ボルチモア市では、IBC に基づく独自の建築基準を修正し、市当局がどのような場合に空き家の所有者に出頭を命じることができるのか、そしてどのような場合に修繕や除却を含む直接的な措置を採ることができるのかを明確にした。後で明らかになるように、ボルチモアでは、独自の建築基準を利用して、他に例を見ないレシーバーシップ (receivership) という対応策 (remedy) を創設している。しかし、空き家に関する建築条例基準や対応策が、人が居住している住宅の場合とどのように違うのかを理解するために、まずはインディアナ州

(45) 注(50)-(56)および対応する本文参照。

(46) 国際建築基準は、50州およびコロンビア特別区において、当該州政府または各自治体政府によって採用されている。INT'L CODE COUNCIL, INTERNATIONAL CODES-ADOPTION BY STATE (Oct. 2013), available at <http://www.iccsafe.org/gr/Documents/stateadoptions.pdf>. カリブ諸国およびラテンアメリカ諸国の一部には、国際建築基準を採用しているところもあるが、合衆国以外の国々で広く採用されているわけではない。

(47) INT'L BLDG. CODE § 116.1 (2012).

(48) INT'L BLDG. CODE § 116.1.

(49) INT'L BLDG. CODE § 116.1.

の安全でない建物に関する法について見てみることにしよう。

#### 4 インディアナ州の安全でない建物に関する法

サウスベンドやインディアナポリスなど、[空き家問題の]影響を受ける市は、IBCに基づくインディアナ州の建築基準を修正するのではなく、「安全でない建物に関する法」(Unsafe Building Law, 以下“UBL”)を制定するよう、州の立法部門に働きかけた。UBLの定義によれば、「安全でない建物」とは、商業用か居住用か、あるいは占有されているか否かを問わず、火災や公衆衛生上の危険性があるもの、公的ニューサンスとなるもの、又は構造上の欠陥などの深刻な建築法令違反があるものを指す<sup>(50)</sup>。加えて、人が居住していないか荒廃している建物であって人の居住に適さないものも含まれる<sup>(51)</sup>。がらくた(debris)が置かれていない安全な空き家は、居住に適さない場合を除いて、UBLの基準に該当しない。しかし、板が打ち付けられた安全な空き家はUBLの対象となる。窓に板が打ち付けられた家に居住することはできないからである。さらに重要なことは、UBLの基準に該当するからといって、UBLに基づき利用可能なすべての救済を受けられるわけではないという点だ。同法は、利用されるいずれの救済も、不動産により生じた危害に見合ったものでなければならぬと規定する。つまり、板が打ち付けられてあるというだけの理由で、その住宅を除却することはできないのである。

UBLに基づき、建築法令を執行する地方行政庁は、裁判官の事前の承諾なしに、様々な命令を発することができる。こうした命令は、以下の内容のうちで、財産の状況と種類に応じて合理的と思われるものを義務付けることができる。

- 建物が直ちに明け渡されること
- 侵入を防ぐために建物が封鎖されること
- 有害生物防除が行われること
- ごみやがらくたが除去されること
- IBCに従って建物の再生が行われること
- 正当な理由がある場合には、建物の一部または全部が除却されること
- 建物が封鎖され、近隣の他の建物と同じように維持管理されること<sup>(52)</sup>

命令が指定した期限が到来したにもかかわらず、遵守されない場合に、はじめ

(50) IND. CODE. § 36-7-9-4 (Lexis-Nexis Supp. 2017)

(51) *Id.*

(52) IND. CODE. § 36-7-9-5 (Lexis-Nexis Supp. 2017)

てUBL違反となる。通常、この期限は命令の発出から10日から60日の間でなければならず、かつ命じられた行為の完了に十分な期間でなければならない。

命令の通知はすべての財産所有者に対して行われなければならない。除却が命じられる場合は、譲渡抵当 (mortgage) 権者にも通知を行う必要がある。建物からの立ち退き、建物の除却または特別な封鎖および維持管理を命じる命令の場合、聴聞の日程を指定して、独立した聴聞担当官による審査が行われなければならない<sup>(53)</sup>。これ以外の命令では、財産の所有者に対し、10日以内に聴聞の開催を請求することができ、もし請求がなかった場合には、その命令が確定する旨を伝えなければならない<sup>(54)</sup>。命令に関する聴聞において、独立した聴聞担当官は、当該命令を容認し、修正しまたはそれをすべて無効にすることができる<sup>(55)</sup>。

命令の内容が期限内に実施されない場合、法令執行当局は、以下のいずれかの措置を施すことができる。

- 期限を60日過ぎた時点で命令不遵守を理由に民事制裁金を命じること
- 意図的な命令遵守拒否を理由に民事制裁金を命じるよう、聴聞担当官に要請すること
- 命令を実行するための直接的措置を講じること
- 以下のことを求めて訴訟を提起すること（この訴訟は、住民組織も提起することができる）
  - 所有者に遵守を命じること
  - 民事制裁金を命じること
  - 財産の再生および/または売却を行うことができる財産保全管理人を指名すること
  - 原告に対し、命じられた行為を遂行する権限を付与すること<sup>(56)</sup>

UBLでは法律上のさまざまな手段や手続が準備されているにもかかわらず、空き家というニューサンスの緩和のための方法は、2つのうちの1つしかない。住宅を再生するか、除却するかである。すでに示唆してきたことだが、法令執行職員がどのような解決策を採るのかは、空き家再生の経済的実現可能性で決まる。つまり、修繕に必要な費用と周辺の住宅の価格の比較によって決まるのだ。近隣の不動産市場が低調ならば、ほとんどの場合、大掛かりな修繕は費用効率が悪いということになるだろう。ただし、依然として一つの疑問が残る。すなわち、な

(53) IND. CODE. § 36-7-9-4 (Lexis-Nexis Supp. 2017).

(54) IND. CODE. § 36-7-9-5 (Lexis-Nexis Supp. 2017).

(55) IND. CODE. § 36-7-9-7 (d) (Lexis-Nexis Supp. 2017).

(56) IND. CODE. §§ 36-7-9-10, 17-20 (Lexis-Nexis Supp. 2017).

ぜ再生の経済的実現可能性によって、法令を執行する職員が再生を目標とすべきかどうかが決められなければならないのだろうか（特に、除却がいずれにせよ税金によって行われる場合には）。

再生への投資に合理的なリターンがあると所有者が考えるかどうかで、再生が行われるかが決まるのだが、その主な理由は、ほとんどの所有者は必要な修繕を全て自己資金で行うことはできないからである。自己資金がない場合、借金をして修繕費を調達しなければならない。融資を行う銀行は、再生後の住宅の転売価格が、融資額を確保できるほどの額になるかどうかを知ろうとするはずだ。近隣の住宅市場がきわめて脆弱な場合、自発的に再生に投資する者はいないだろう。

潤沢な資金を持つ所有者がおだてに乗って再生への「まずい (bad)」投資を行うことはありうる。不動産にリーエン (lien)<sup>iv</sup>を設定することは、それを効果的に妨げることはできない。所有者には、手持ちの不動産からさらなる収入を見込めないことがすでにわかっているからである。景気が良くない地域において、修繕費が出せる自己資金を持つ所有者が空き家の再生を拒否したとしても、彼に対して罰金か自由刑を科すことに聴聞担当官や裁判官が納得するとは到底考えられないと法令執行職員は想定しておかねばならない。再生が行われていない空き家が他にもある場合、そのような所有者は、再生を行う代わりに、除却費またはニューサンス除去費用を支払うことができる。

しかし、経済上のリターンが十分でなければ改装が行われないことは理解できるとしても、近隣地域が再生への投資の見返りが期待できるほどの強さをもつというそれだけの理由で、なぜ法令執行職員が除却ではなく、住宅の再生を選ばなければならないのかについては、依然として明らかではない。こうした地域に少しでも空き家が存在する場合、その地域は、多額の資本投資を促すだけの市場の強さを失った状態に近づきつつある。空き家よりは空き地の方がましなのは明らかだが、老朽化した建物を大っぴらに除却するよりも、空き家を改装した方が、その地域の強さを大々的に宣伝することができる。空き家の即時除却か、それとも改装されるまで辛抱強く待つかの選択ということになれば、空き家の被害を最も受ける隣人は、まず間違いなく、隣が空き地になる方を希望するだろう。しかし、活力の有無が微妙な地域の存続を確保させるために、法令執行職員は、たとえうまくいかないと所有者が思っているとしても、ただちに再生が行えるような手段を準備しておかなければならない。

修繕命令に関する UBL のアプローチでまず注目すべきは、これらの命令が安全な住宅にせよという命令にとどまらないということだ。規則を遵守せず、しかも人の住んでいない住宅の全てが UBL にいう「安全でない建物」に該当する

わけではないと同法はわざわざ明言している。それならば修繕命令は、住宅所有者に対し、同法にいう「安全でない」には該当しない状態にまで持っていくことを命じているにすぎないと安易に考えてしまうかもしれない。だがそれは間違っているだろう。住宅がUBLの定義による「安全でない」状態に陥った場合、法令執行職員には、当該建物をインディアナ州建築基準を100%遵守した状態にするよう所有者に命じる権限が認められている。同建築基準が、地元政府によって適用されている基準だと推定するのである。そうでなければ、法令執行職員は、おごなりの修理を行うことで追及をかわそうとする所有者との間で、無意味なたちごっこを繰り返す羽目になるからだ。実際のところ、法令執行職員は、UBLに基づいて、空き家の所有者に対し、空き家を入居可能な状態にするよう命じることができるわけである。

空き家の所有者に命令を発しただけで、その所有者が行動に移すこともある。特に、法令執行職員が考慮の末、経済的に可能な限りの再生に限定して命令を出す場合はそうである。しかし、それ以外の場合には、罰金および/または裁判所命令が必要になるだろう。罰金を科すことは、地元政府が法令執行の取組みで歳入を得るための重要な手段になりうる。ただし、罰金を科すことが、あるいはそうなるおそれがあることだけでも、それまでずっと先延ばしにされていた再生を所有者が行うきっかけになりうるのである。もっと反抗的な所有者の場合、裁判官の前に立つことで初めて法に従うだろう。所有者が意図的に再生命令の実施を拒否していると行政の聴聞担当官が判断した場合、最も重い措置は民事制裁金を課すことである。これに対して裁判官は、裁判所命令に意図的に従わない所有者に対して、法廷侮辱罪を適用することができる。法廷侮辱罪の罰金は額が大きいうえに、日々増額される。逮捕や拘禁も、所有者を命令に従わせるために裁判所がとりうる措置である。

UBLは、行政聴聞での承認を条件に、私有の建物の急を要しない除却を認める。UBLによれば、申し出がない場合でも、除却命令通知に対する反応がない場合でも、行政聴聞は開催されなければならない。さらに、空き家の譲渡抵当権者および当該空き家に財産上の実質的な利益を有する者に対して、命令および聴聞開催通知を送付することも義務付けている。この要件は、急を要しない除却を命じようとする地元政府は、除却命令や聴聞開催通知を送付する前に権原調査を行わなければならないことを意味している。さらに、通知を受け取った者が、〔聴聞で〕通知を争うが認められなかった場合には、不服を申し立てれば裁判所で再度、一から審理されることになる。ただしこの不服申立は、聴聞担当官による決定から10日以内に提出されなければならない。住宅の除却命令が聴聞で認められ、不服

申立も係属しておらず、さらに命令遵守の期限も過ぎている場合、法令執行職員は、空き家の所有者と譲渡抵当権者に通知を行ったうえで、当該空き家の除却に向けて準備を行う。この場合、除却にかかる費用は所有者が負担する。

すでに述べたように、空き家が「安全でない」という定義に合致しているからと言って、必ずしもその除却命令が認められるわけではない。除却命令についての検討が行われた裁判では、建物が修繕可能であることを理由に、除却命令を取り消しうるとの判断が下されている。ただし、それらの裁判は一貫して、所有者が実際に建物の再生を行う可能性が低い場合には、除却命令が認められるだろうと述べている。「もうすぐ修繕する」と言ってばかりいる所有者のせいで対応が遅れることもあろうが、空き家を多く抱えるコミュニティで除却がなかなか実現しない真の要因は、資金不足にある。現在、多くの市から注目を集めているのは、コミュニティ開発包括補助金（Community Development Block Grant (CDBG)）、住宅地安定化基金（Neighborhood Stabilization Fund (NSF)）類似のプログラム、そしてもっとも最近ではハーデスト・ヒット基金（Hardest Hit Fund）〔訳註：経済・住宅市場の落ち込みが最も激しい州における支援プログラム〕である。それにもかかわらず、除却のニーズに資金が追い付いていないのが現状である。

公的補助金を受けなくとも再生が可能な住宅への対策として除却という手段を用いるべきではない。数年とは言わないまでも、数ヵ月間、老朽化した空き家の隣に住まざるをえない住民からすると、隣が更地になることは大歓迎だろう。しかし、現時点で、空き家への投資を誘導できるだけの強さが住宅市場にある地域では、それを維持し、活かしてさらに成長する必要がある。空き地は、コミュニティが衰退傾向にあることを示す証となる。住宅の再生を実現する措置の方が、除却する措置よりも時間がかかるとしても、地域の強さを維持するための闘いにおいては、更地ではなく人が住んでいる家があることの長期的利益の方が重要であるはずだ。経済的に実現可能な再生を行えないほど痛みが激しいからではなく、所有者に修繕の意思またはその能力がないというだけで、ニューサンス軽減手段としての除却が選ばれそうになる場合がある。そのような場合においては、当該空き家の経済的に実現可能な再生を行うことができる人物に、強制的に空き家を譲渡させることができる法令執行手段がなければならない。

## 5 所有者の「クビを切れる (fire)」ことの重要性

非協力的な所有者に対して、空き家がコミュニティに対して負わせている費用の内部化を強いることによって修繕を実現しようという戦略は、所有者が合理的アクターであり、また状況を改善する能力がある場合に限って意味を持つ。しか



し、所有者の中には、罰金や法廷侮辱罪による投獄といった圧力にも応じない者もいる。より多いのは、所有者が改装を実現するための資金を有さない場合である。所有者が不動産の生産的な利用を回復する計画を認めてそれを実現しようとしている場合であっても、彼の財産状況のせいで、当該不動産への投資からいかなる利益を得ることもできないかもしれない。譲渡抵当やその他の担保付きの負債が余りにもあるので、それから所有者が利益を得られる見込みがない場合である<sup>(57)</sup>。

金銭的に実現可能であり見返りも見込める再生を所有者が行おうとしないのは、実行機能 (executive function) の不足によるものかもしれない。古い家の改装を見守るのはとても大変だ。白旗を上げる所有者も出てくるだろう<sup>(58)</sup>。所有者の管理を怠りがちな傾向や個人的に深刻な脆弱性を有していることが不動産の状態悪化を招いた場合もある。行為能力が欠けていることが明らかな場合、ある種の法令執行措置は不可能である。命令に従う能力が実際にはない所有者に対しては、従わせるために裁判所が罰金や投獄を命ずることはないだろう<sup>(59)</sup>。

ニューサンス軽減命令に従わない被告所有者を処罰できる裁判所の権限は、より簡単に利益を上げようという意図から法律上の義務を無視する所有者に対しては、最善の措置として機能する。1つの廃屋に必要な修繕を行う資金を持っているにも関わらず、それを行わず近隣における同様の状態の不動産——彼の不動産がなければ本来問題のない地域なのだが——をいくつも買い取ろうと考える所有者もいる。改装に投資せず土地価格上昇をあてにしているのだ。つまり当該所有者は、彼の努力によって近隣を改善すべき責任を周辺地域に対して負っているのだが、その責任を逃れることによって、投資によるより大きいリターンを見込んでいるのである。強力な執行措置によって投機的所有者に命令を守らせることができるのは、執行を求める訴訟を提起する弁護士が、所有者自身に手続記録告知を到達させることができた場合に限られる。差止命令 (injunction) 事件や法廷侮辱事件で要求される高いレベルの告知や弁明の機会の付与は、所有者が州外の企業である場合や遠方に居住している場合には、上のような投資家にとって有利な事態をもたらしてしまう。

(57) See Creola Johnson, *Fight Blight: Cities Sue to Hold Lenders Responsible for the Rise in Foreclosures and Abandoned Properties*, 2008 UTAH L. REV. 1169, 1236 (2008) at 1194.

(58) See Julia Patterson Forrester, *Constructing a New Theoretical Framework for Home Improvement Financing*, 75 OR. L. REV. 1095 (1996).

(59) Robin Powers Kinning, *Selective Housing Code Enforcement and Low-Income Housing Policy: Minneapolis Case Study*, 21 FORDHAM URB. L.J. 159, 181 (1993).

賢明な行動をとろうとしない所有者によって、空き家の再生が難しくなるばかりか、合理的で能力のある所有者への自発的な所有権移転への期待もしぼんでしまう。持ち家の修理をしないだけでなく、合理的な価格での買取りの申し入れも断るような所有者は、その住宅の価値について非現実的な考えしか持っていないのかもしれない<sup>(60)</sup>。こうした所有者は、たとえ人が住める状態ではなくても、手持ちの物件に異常なまでの執着心を持っている可能性がある<sup>(61)</sup>。投機的所有者の場合は、仮に連絡が取れたとすれば、合理的な価格で売る意思を有している場合もあるが、価格が上昇するまで待とうとする場合もあろう。

複数のリーエンが付けられている空き家は、競合する債権を処理するための取引費用の大きさのため、市場に相手にされないかもしれない<sup>(62)</sup>。買う側にすれば、その不動産にリーエンや負担 (encumbrance) が設定されなくなって初めて購入しようと思うだろう。所有者が支払い不能に陥った場合、譲渡抵当権者には抵当権を実行する法的権利があるものの、財産の状態や近隣の不動産市場の強さに対する疑念から、彼らはこの手続を採らないことを選ぶ<sup>(63)</sup>。物的担保実行手続 (foreclosure<sup>vi</sup>) が行われなければ、所有者は法律上の権原を有しているが、金銭的利益を享受できない。一方、貸し手は金銭的利益を享受するが、権原は有しない<sup>(64)</sup>。代金債務の履行を伴う売買契約での所有権移転が難しい場合、最優先のリーエンの実行手続のような、権原をクリアにするための仕組みのみが唯一実現可能な対策である。以上全ての場合において、特別優先順位を有するリーエンの実行は、裁判所が命ずる強制手続に対する有力な代替案である。こうした所有者に、責任を果たさなければ財産の所有権が奪われることを無理やりわからせるという意味において、法令上の義務の不履行を根拠とした物的担保実行手続は、費用内部化のための新たなアプローチである。このアプローチにおいては、責任のある当事者に課せられる費用は、その所有者としての利益の清算である。

ニューサンスを除去するか、それとも修理を厭わない人物に持ち家を売却するかという選択を迫られている所有者は、住宅再生への投資という決定に関して真の市場がどのように判断するかという事実直面する<sup>(65)</sup>。直ちに修理を行うだ

(60) See James J. Kelly, Jr., "We Shall Not be Moved:" Urban Communities, Eminent Domain, And The Socioeconomics Of Just Compensation, 80 ST. JOHN'S L. REV. 923, 968 (2006).

(61) *Id.* at 952.

(62) この権原細分化の問題をめぐる議論について参照, James J. Kelly, Jr. Freeing the City to Compete, 92 CHI-KENT L. REV. 569, 572-77 (2017).

(63) Johnson, *supra* note 57, at 1234.

(64) *Id.* at 1186.

けの価値が住宅にない場合、自分でその住宅を再生させようと思う買い手はいないのだから、物的担保実行手続は行われなだらう<sup>(66)</sup>。しかし、その住宅が、それに対する投資を支持するほど市場が強い地域に所在する場合、ステークホルダーは選択を迫られる。自らの利益を守って改装を行うか、それとも身を引いて、現状で当該住宅から得られる利益を手にするかという選択である。

物的担保実行手続の方が、従来型の法令執行よりも費用の内部化の点で望ましい理由として2つの理由がある。まず、デュープロセスへの対物的アプローチは、法定侮辱に関する民事・刑事上の訴訟手続ほどの負担を生じないため、妥協しない被告との意地の張り合いに発展する可能性がないことである<sup>(67)</sup>。もう一つの理由とは、物的担保実行手続において法令を遵守しない住宅所有者に転嫁される費用が、回収可能性に問題がある罰金ではなく、当該住宅の所有者たる地位の喪失に直面することだからである<sup>(68)</sup>。

## 6 ボルチモア市空き家保全管理 (receivership) 条例

自らの不動産のニューサンス状態を除去できないことにより所有者の「クビを切る」ことができるためには、3つの特徴を備えたリーエン実行手続が自治体にとって可能でなければならない。第1に、法令執行手続に関係する費用——不動産を安定化させるための政府による修繕費用を含む——についてリーエンが設定されていなければならない。第2に、当該リーエンは、当該不動産への私的リーエンの優先の全てに対して優先されるものでなければならない。第3に、当該リーエンの実行手続としての競売の入札参加者は、当該財産を買い受けた直後に改装を行う意思と能力をあらかじめ示した者に限定されねばならない。

1990年以降、メリーランド州ボルチモア市には、上の3つの特徴を備えた手続がある。同市の建築基準はIBCの先駆けとなったものであるが<sup>(69)</sup>、改正によって、廃屋について保全管理人 (receiver) を指名するよう裁判官に求める訴訟を起こす権限が同市に認められたのである<sup>(70)</sup>。保全管理人の指名を阻止するためには、不動産の所有者、譲渡抵当権者、または当該住宅にすでに利益を有している他の

---

(65) James J. Kelly, *Refreshing the Heart of the City: Vacant Building Receivership as a Tool for Neighborhood Revitalization and Community Empowerment*, 13 J. AFFORDABLE HOUS. & CMTY. DEV. L. 210, 211 (2004).

(66) Johnson, *supra* note 57, at 1183-84.

(67) See Kelly, *supra* note 56, at 217-18.

(68) Johnson, *supra* note 65, at 1194.

(69) BLDG., FIRE, AND RELATED CODES OF BALT. CITY, INT'L BLDG. CODE § 121 (2013).

(70) BLDG., FIRE, AND RELATED CODES OF BALT. CITY, INT'L BLDG. CODE § 121.2 (2013).

当事者は、不動産再生の計画を提示し、その完了を担保する保証金を納めなければならない<sup>(71)</sup>。保全管理人が指名されると、保全管理人にかかる費用は、事務手続上のものも対応措置 (remedy) 上のものも含め、すべて当該空き不動産に対する最優先のリーエンの根拠となる<sup>(72)</sup>。

他の多くの法域における空き家保全管理に関する法令は、人が居住する集合住宅の建物に関する類似の法令に倣って、財産保全管理人の特別なリーエンの当該管理人自身による実行手続に先立つ長い待機期間の設定が義務付けられている<sup>(73)</sup>。これに対してボルチモア市条例では、再生工事が始まる前にこのリーエンの実行手続を行い、競売を開催して、直ちにこの住宅を再生できる能力を証明した入札者に当該住宅を売却することを管理保全人に命じる権限を裁判所に与えた<sup>(74)</sup>。空き屋のニューサンスを除去できない場合に最優先のリーエンを設定することが、この対応措置の核心である。保全管理人のリーエンが、先行する私的な譲渡抵当やリーエンよりも優先されるという事実により、物的担保実行手続という警告が、所有者だけでなく貸し手にまで効果を持つようになる。これら当事者が住宅を修繕する意思を示さない場合、保全管理人は、修繕の意思のある者に抵当権なしの所有権を与えることができる<sup>(75)</sup>。

ボルチモア市のアプローチが他の市町村に比べてやや特殊なのは、法令違反が是正される前に、財産の競売を命じる権限を裁判所に認めたことである<sup>(76)</sup>。入札参加有資格者への所有権の移転自体が、対応措置の一環なのである<sup>(77)</sup>。事前に選別した買い手に対し、荒廃した状態の住宅の購入を認めることで、当該不動産の生産的利用を行う意思のある当事者が、住宅再生の全工程を取り仕切ることができるようにしたのである<sup>(78)</sup>。ボルチモア市以外の保全管理制度に関する法

(71) BLDG., FIRE, AND RELATED CODES OF BALT. CITY, INT'L BLDG. CODE § 121. 7 (2013).

(72) BLDG., FIRE, AND RELATED CODES OF BALT. CITY, INT'L BLDG. CODE § 121. 13 (2013).

(73) オハイオ州とロードアイランド州では、住宅の売却に先立って、財産保全管理人が、ニューサンスの軽減を証明するよう義務付けている。OHIO REV. CODE ANN. § 3767. 41 (I) (1) (West 2013); R.I. GEN. LAWS § 34-44-12 (2013)。ミズーリ州では、当事者が2年間行動をとらない時点での競売を認めている Mo. REV. STAT. § 441. 641 (2013) (1998年改正以前には、法律で10年の待機期間が義務付けられていた)。財産保全管理に関する各州の法令の総括については、以下を参照のこと。ALAN MALLACH, BRINGING BUILDINGS BACK: FROM ABANDONED PROPERTIES TO COMMUNITY ASSETS 49-59 (2d ed. 2010).

(74) BLDG., FIRE, AND RELATED CODES OF BALT. CITY, INT'L BLDG. CODE § 121. 10 (2013).

(75) *Id.* at § 121. 9.

(76) BLDG., FIRE, AND RELATED CODES OF BALT. CITY, INT'L BLDG. CODE § 121. 10 (1990).

(77) Kelly, *supra* note 65, at 219.

(78) *Id.*

令では、保全管理人に対し、未払いに基づくリーエンの実行手続の前提条件として著しい法令違反を排除することを義務付けている<sup>(79)</sup>。もしも住宅が当初よりも劣化した状態で売りに出されるのであれば、競売参加者は、当該住宅を再生する意思と能力のある開発業者としてあらかじめ資格審査を受けた者でなければならない。義務を履行しない所有者からまた別の義務を履行しない人物への財産の譲渡は、空き家というニューサンスに対する対応措置としては何の役にも立たない。多くの市では、緊急を要する空き家の外装を修繕し、司法による財産保全管理人の指名を待たずに最優先のリーエンを設定できる広範な権限を有している<sup>(80)</sup>。これらのリーエンが実行手続に入ると、経験豊富な開発業者のみならず多くの投機家や債権回収業者が参加する一般的公売手続にかけられる<sup>(81)</sup>。財産保全管理人による公売という救済が、法令遵守を実現するための効果的かつ合法的な手段であるためには、財産保全管理公売への参加者には、責任を持って建物の改装を速やかに行える者のみが事前に選抜されなければならない。

## 7 租税物的担保実行手続とランドバンク

住宅に関する法令上の義務の履行に必要な投資を支えられるほど市場が強くない地域に住宅がある場合、法令基準の不履行に基づく物的担保実行手続(foreclosure)は、適切な対応とは言えない<sup>(82)</sup>。複数の空き家を抱える地域では、ランドバンクでなければなし得ないような投資調整が必要になる。この政府機関が当該地域の全ての廃屋を取得し、歩調を合わせて再生する一つ又は複数の開発業者に売り渡すことによって、地域の再活性化を促進するのである。固定資産税滞納の場合の物的担保実行手続は、ランドバンクによる土地の取得の最もありふれた場合である。こうした地域の不動産市場の脆弱性は、所有する空き家や空き地に対する固定資産税の支払いを所有者にためらわせ、結果として物的担保実行手続が増加する<sup>(83)</sup>。

いずれの州も、未払いの固定資産税を差押えによって回収するための法律上の制度を定めている<sup>(84)</sup>。たいていの場合、税金を全額徴収できること、および財

---

(78) *Id.*

(79) Ohio Rev. Code Ann. § 3767. 41 (I) (1) (West 2013); R.I. Gen. Laws § 34-44-12 (West 2013).

(80) MALLACH, *supra* note 73, at 47.

(81) *Id.*

(82) *Id.* at 226.

(83) *Id.* at 211.

産の価格の残余分については、利益精算を受けるステークホルダーが獲得できるようにすることを目的として、競売と物的担保実行手続が併せて実施されている<sup>(85)</sup>。ほとんどの物的担保実行手続では、借り手に受戻し (redemption) が認められる期間が過ぎてからでなければ、財産は競売にかけられない<sup>(86)</sup>。ただし、固定資産税徴収においては、エクイティ上の受戻し権の実行手続のほとんどは、固定資産税リーエンが民間の入札参加者に売却された後に開始される<sup>(87)</sup>。

州によっては、財産上の利益の種類によって異なる受戻し期間を定めているところがある<sup>(88)</sup>。カンサス州は家産所有者に寛大で、3年間の受戻し期間を認めているが、空き家の所有者の場合、物的担保実行手続を防ぐための期間を、1年しか認めていない<sup>(89)</sup>。同州では「空き家に合理的な維持管理が行われていない場合<sup>(90)</sup>」、コミュニティは、当該空き家の所有者に特に寛大であってはならないとした。

税金の徴収手段という観点からも、また空き家の所有権をクリアランスする手段という観点からも、租税に関する物的担保実行手続と公売が有効であるための

(84) 租税物的担保実行手続に関する司法手続の例として参照、IND. CODE § 6-1. 1-24-4. 7 (2013); KAN. STAT. ANN. § 79-2801 (Supp. 2012). 非司法手続の例として、CAL. REV. & TAX. CODE § 3691 (West Supp. 2013); GA. CODE ANN. § 48-3-3 (Supp. 2009).

(85) ミシガン州では公売の開催を認めているが、古典的受戻権喪失手続という、古い時代に行われていた救済措置が適用される。したがって、滞納分の税金を支払うことで財産を受戻すことができなければ、財産については物的担保実行手続が行われ、余剰分については、債権者たる政府が受け取る。MICH. COMP. LAWS § 211. 60(4) (through 2013 P.A. 267 & includes 269-77).

(86) See FED. HOUS. FIN. AGENCY OFF. OF INSPECTOR GEN., AN OVERVIEW OF THE HOME FORECLOSURE PROCESS 15, available at [http://fhfa.ig.gov/Content/Files/SAR%20Home%20Foreclosure%20Process\\_0.pdf](http://fhfa.ig.gov/Content/Files/SAR%20Home%20Foreclosure%20Process_0.pdf) (last visited Dec. 13, 2013).

(87) 26 U.S.C. § 6323 (2013).

(88) たとえば、カンサス州の場合、競売後2年間の受戻し期間を定めており、この間、カウンティは、物的担保実行手続を行わず、所有者が滞納分を支払うことで、所有財産の利益を守るようにしなければならない。KAN. STAT. ANN. § 79-2401a (a) (1) (West, Westlaw through 2013 Reg. and Special Sess.). 家産所有者には3年間の償還期間が認められる § 79-2401a (b) (1).

(89) *Id.* KAN. STAT. ANN. § 79-2401 (a) (2) (West, Westlaw through 2013 Reg. and Special Sess.). メリーランド州の場合、競売後の物的担保実行手続を加速するために2種類のプロセスがある。MD. CODE ANN., TAX-PROP. § 14-833 (West 2008) 空き家の特別な公売で物件を購入した者は、公売の翌日に物的担保実行手続を開始することができる。§ 14-833 (f). 従来型の競売で売却された物件の場合も、その物件にある建物に大規模な修繕が必要であることが証明されている場合、競売後6ヵ月 (通常の半分)の期間)で物的担保実行手続を行うことができる。§ 14-833 (e).

(90) KAN. STAT. ANN. § 79-2401a (a) (2) (West, Westlaw through 2013 Reg. and Special Sess.).

絶対条件は、固定資産税リーエンが最優先されることである。なぜならそれによってこのリーエンは、所有者の利益だけでなく、租税滞納に先行する判決リーエンの利益や譲渡抵当権よりも優先されることになるからである<sup>(91)</sup>。未納分の税金の支払いを求める請求が、先行する私的なリーエンよりも優先されるため、住宅に重大な利害関係を有する当事者は、受戻しの機会について通知を受け取る権利を有する<sup>(92)</sup>。一般紙での告知といった擬制通知は、憲法上、適切な通知とみなされるが、ただし直接の通知が念入りに (diligent) 行われた後でなければならない<sup>(93)</sup>。

空き家に影響する租税に係る物的担保実行手続関係の法律の効果的な改正のためには、所有者や他のステークホルダーに認められる受戻し期間だけでなく、リーエンの競売手順にも注目する必要がある。放置された空き家やその除却により生じる空き地に対する租税リーエンの競売への賢明なアプローチによって、地元の政府 (jurisdiction) は、重要な債権の著しい価値の低下を懸念せずに、投資調整を促すことができる。放置された空き家についての条件付き売却決定書 (tax certificate) の売却と当該物件に関する証書の発行との間の待機期間についての状況に応じたアプローチは、物的担保実行手続による所有地の喪失を防ぐために必要な資金を集めることができるという他の所有者——特に住宅所有者——の権利を害することなく、当該物件を生産的利用が可能な状態に戻す緊急の必要性を認識している。

老朽化した空き家が、その再生を支援できるだけの強さがない地域にある場合、特別な公売処分によって生産的利用が可能な状態への回復を促す必要がある。こうした住宅のほとんどには、完全に再生された後に、かかった修繕費と同額で一般市場にて売却できる可能性がない。つまり、このような空き家の1軒が、荒れたままの状態、再生させる余裕のある新しい所有者に仮に1ドルで譲渡されるとしても、必要な再生は、経済的に実現可能ではないだろう。すでに論じたよう

(91) Frank Alexander, *Tax Liens, Tax Sales and Due Process*, 75 *IND.L.J.* 747, 760 (2000).

(92) 譲渡抵当権者および判決債権者は所有者としての実際の権利を持たないため、償還の権利によって、住宅所有者に貸していた金銭を回収するための救済措置を確保することができる。GRANT S. NELSON & DALE A. WHITMAN, *REAL ESTATE FINANCE LAW* 558, 689-94 (4th ed. 2001).

(93) *Mennonite Bd. of Missions v. Adams*, 462 U.S. 791, 798 (1983). 通知を受け取り、聴聞の機会を与えられる憲法上の権利は、立法者や判事に、空き家の物的担保実行手続をより効果的に行うために通知方法や基準を調整する際の同程度の柔軟性を認めるものではない。ただし、筆者がすでに別の機会に論じたように、荒廃した空き家とステークホルダーとの関係の性質は、租税に関する物的担保実行手続における当該ステークホルダーにふさわしいプロセスを決める際に考慮することが可能である。

に、1人の開発業者、または開発業者のグループに、ある地域の空き家すべてへの投資が許されれば、どうしても必要な資本の流入を妨げている市場のパラダイムをリセットする手段になる。多額の税金の滞納が急増している現在、物的担保実行手続は、所有権をクリアランスするための組織的な取組みを可能にする方法として理想的である。残念ながら、税滞納が蔓延しているだけでなく、換価処分について法律で最低入札額を滞納額以上に設定することが義務付けられている結果、こうした不動産は、市場との再結合へ向かう第一歩を踏み出すことすらできない状態に陥っている<sup>(94)</sup>。

最低入札額を定めた規則は、公売一般で見れば合理的ではあるものの、税金が滞納されている空き家を生産的利用が可能な状態に戻す取組みにとっては大きな障害となっている。すべてではないが、多くの州では、税金が滞納されている物件を購入できる従来型の租税リーエンの競売での入札額を、当該物件に関して州および地域政府に収める税金、ならびに関連する手数料が支払える額でなければならないとする<sup>(95)</sup>。一般的には、公的債権による大規模な競売には腐敗と濫用の恐れがあるため、市民に支払われるべきものの完全な価値の受取りを立法府が求めるのもうなずける。〔しかし〕このように入札最低額が決まっている換価処分では、多額の税金が滞納されている空き家が必ず最後まで入札されずに売れ残ってしまうのだ<sup>(96)</sup>。

しかし、競売というメカニズムが、荒廃した空き家を生産的利用可能な状態に戻すことのできる開発業者を見つける上でも売却価格を設定する上でも当てにならない場合であっても、ランドバンクという試みによってそうした開発業者への空き家の譲渡が可能であることが示されている。投資調整が必要な空き家を一括管理し、その価格を設定するために、ランドバンクには、リーエンの完全な価格に相当する額の支払いを義務付けられることなく、空き家の条件付き売却決定書 (tax certificate) を購入し、物的担保実行手続を行う権限が与えられなければならない。公的説明責任を有する主体であるランドバンクは、投資調整の機会を特定し、市場の現実と物件を生産的利用状態に戻すことの公的利益を反映した価格で当該物件を売却するために、潜在的な開発業者と協力しなければならない。競売では、大規模再開発事業に必要な能力や資金力の確認が可能でないばかりか、

(94) FRANK S. ALEXANDER, LAND BANKS AND LAND BANKING 30 (2011), available at [http://www.smartgrowthamerica.org/documents/ccp\\_land\\_banks.pdf](http://www.smartgrowthamerica.org/documents/ccp_land_banks.pdf) (最終アクセス：2014年4月18日)

(95) *Id.*

(96) *Id.*



不動産資産の慎重な価格設定に必要な交渉も可能ではない。最終的により効率的な空き家の処分方法を推進するためには、最低入札価格要件をなくし、ランドバンクに条件付き売却決定書の譲渡が認められるようにしなければならない。すでにカンサス州などでは、さまざまな種類の財産所有権を保護する目的で、換価処分後の償還期間の長さを複数設定する必要性が認識されている。都心の地域に空き家が集中している州では、物的担保実行手続が完了するまでにかかる最低時間を短縮しなければならない。たとえばメリーランド州では、換価処分での物件購入者のほとんどに、裁判所による物的担保実行手続が開始されるまで6ヵ月間待つことを義務付けているが、大々的な修繕の必要性が証明された住宅については、60日を経過した時点で物的担保実行手続を行うことができる<sup>(97)</sup>。ランドバンクによる作業の円滑化を目的としたバルクセール〔訳註：複数の物件が抱き合わせで売却されること〕で売却される条件付き売却決定書の場合、待機期間は省略される<sup>(98)</sup>。またインディアナ州では、税金を滞納した住宅所有者には、通常の公売処分から1年以内に財産を受戻すことが義務付けられている<sup>(99)</sup>。ただし、通常義務付けられている最低入札価格が設定されない特別な競売で売却される財産については、この期間が120日間に短縮される<sup>(100)</sup>。このような受戻し期間の明白で合理的な違いは、空き家の物的担保実行手続は、その定義上、法律上の占有者の交代という結果をもたらすものではないことによる。さらに、コミュニティがこうした不動産への投資を必要とするから、一般的に税金滞納で差し押さえられた財産に認められているよりも早い譲渡が必要になるのである。

空き家問題に適切に対処するために、市町村の職員は、従来型の法令執行基準や手続を、空き家の状況にふさわしく適合させていかなければならない。最終的に、法令執行戦略のこうした進化には、経済的に実現可能な再生の実施を所有者に義務付け、それを行わない所有者に対しては、特別な担保権実行手続によって所有財産を奪えるようにすることが含まれている。公的補助金で再生を誘導できるだけの強さが市場にない地域の場合、税滞納差押えを活用した土地集約区(land assembly<sup>vii</sup>)の一形態が必要である。すでに述べた通り、このいずれにおいても、アメリカ各地で実施されている法的改革が必要となるのである。

(97) MD. CODE ANN. § 14-833 (a), (e) (West, 2013).

(98) MD. CODE ANN. § 14-833 (f) (West, 2013).

(99) IND. CODE. § 6-1.1-25-4 (a) (1) (Lexis-Nexis Supp. 2010).

(100) IND. CODE. § 6-1.1-25-4 (c) (Lexis-Nexis Supp. 2010).