

空家法2023年改正を踏まえた 条例対応の可能性



上智大学法学部 教授
北村 喜宣

1 第211回通常国会における改正

2023年6月7日、第211回国会において、「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」（以下「空家法一部改正法」という。）が成立し、同月14日に公布された。施行は、一部を除いて「公布の日から起算して六月を超えない範囲内において政令で定める日」である。これまでの実務運用に照らせば、2023年12月13日が有力である。

「空家等対策の推進に関する特別措置法」（以下「空家法」という。）には、「条例」という文言はない。したがって、いわゆる法律規定条例はないけれども、同法にもとづき事務を命ぜられている市町村（以下「市町村」という。）のなかには、日本国憲法94条を根拠に、同法の実施に関する法律実施条例、また、同法の対象外とされた事項に関する独立条例を制定し、空き家行政を展開しているところが少なからずある。

そうした条例は、今回の改正によってどのような対応を迫られるのだろうか。改正法を含めて、空家法は「条例」に触れていないため、中央政府からは特段のコメントはされないと推測される。中央政府からすれば、「市町村が勝手に制定した空き家条例」であるから、当然の対応であろう。法案の国会審議においては、改正法が既存条例から何を学んだかについての議論はあったが、改正法が既存条例にどのように影響するかという点についての質疑はなかった。空き家条例制定時もそうであったように、市町村が独自に考えて動くほかない。この小稿では、改正前の空家法（以下「旧法」という。）を前提とするモデル的な空き家条例を想定し、空家法一部改正法を踏まえた空家法（以下「改正法」という。）のもとで、市町村はどのように対応しうるかを検討する。

2 改正法の要点

議員立法として成立した旧法とは異なり、空家法一部改正法案は内閣提出であった。このため、とくに国土交通省は、その内容につき、それなりに積極的に情報提供をしている。それを踏まえれば、改正法の要点は、[図表1]のようにまとめられる。

16か条の旧法が30か条になったがゆえかもしれないが、改正法により、全体が8章に整理された。「第1章 総則（1～8条）」「第2章 空家等の調査（9～11条）」「第3章 空家等の適切な管理に係る措置（12～14条）」「第4章 空家等の活用に係る措置（15～21条）」「第5章 特定空家等に対する措置（22条）」

図表1 改正法の要点

1. 活用拡大
 - ①空家等活用促進区域（7条3～11項）
 - ・ 区域や指針等が定めれば、用途変更や建替え等を促進する関係法運用がされる
 - ②空家等管理活用支援法人制度（23～28条）
 - ・ 指定されれば所有者等への啓発、管理・利活用相談対応、所有者探索等をする
2. 管理の確保
 - ①特定空家化を未然に防止する管理（13条）
 - ・ 未然防止的観点から管理不全空家等の所有者等に対する指導・勧告ができる
 - ②所有者把握の円滑化（10条3項）
 - ・ 電力会社等に情報提供を要請
3. 特定空家の除却等
 - ①状態の把握（9条2項）
 - ・ 報告徴収権の創設
 - ②代執行の円滑化（22条11～12項）
 - ・ 命令するいとまがない緊急時の代執行制度を創設
 - ・ 略式代執行や緊急代執行の費用を強制徴収公債権として徴収
 - ③財産管理人による空家の管理・処分（14条）
 - ・ 市町村長に選任請求権を認める

[出典] 国土交通省のウェブサイト (https://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/jutakukentiku_house_tk3_000035.html) を踏まえて筆者作成。

6章 空家等管理活用支援法人 (23～28条)」「第7章 雑則 (29条)」「第8章 罰則 (30条)」である。章立ての導入により、(内容の妥当性は別にして) 全体の内容がわかりやすくなった。

3 前提とする空き家条例

現在制定されている空き家条例の数は不明であるが、おそらく800はあるのではないかと推定^{*7}される。その内容は多様である。そこで、本稿では、筆者がモデル条例(総合的空き家対策条例)として考えるものを前提に論を進める。[図表2]を参照されたい。

ここで「条例」と称しているのは、「ひとまとまりの仕組みを規定するパッケージ」のような意味である。そうしたもののいくつかをまとまり、たとえば、「〇〇市空き家の適正管理に関する条例」が構成される。[図表2]の一番外の点線がそれに該当する。空家法、同法を市町村の地域特性を踏まえてカスタマイズした部分(②(ウ)(エ))、同法の適用対象外に対応する部分(①(ア)(イ))により構成される。

「京都市空き家等の活用、適正管理等に関する条例」は、このモデルに近い内容を持っている^{*8}。「空き家等」の定義のなかで、空家法2条1項という空家等に「準ずる状態」のものを加え(2条1号)(①(ア))、部分居住長屋

を加え(2条1号)(①(イ))、所定の対応を可能にしている。同法2条2項にいう特定空家等(に実質的に相当するもの)に関しても、たんなる管理不全ではなく「著しい」管理不全状態の場合には行政指導を経ることなく命令を可能にしている(17条)(②(ウ))。さらに、緊急の対応が必要な場合には必要最小限の措置を可能にするとともに(19条)(②(エ))、軽微な措置も可能にしている(20条)(②(エ))。

4 条例対応の可能性

(1) 改正の「必要性」

空家法改正の施行に間に合うように条例を改正することは、たしかに「美しい」。最低限求められるのは、「条項ズレ」の処理である^{*9}。しかし、そうしないままにこれを運用することが直ちに違法になるかというところではない^{*10}。

改正法の条項が旧法の条項のどれに該当するかは、閣議決定に際して作成されたいわゆる「新旧対照表」に明らかである。したがって、それを参照して現行条例を解釈すれば、たとえば、「第6条」が改正法の「第7条」を、「第14条」が「第22条」を意味するのは、容易に理解できる。善解できる範囲である。

とはいえ、そうした状態をいつまでも放置するのは、法制執務の観点から適切ではない。改正法施行に間に合わなくても、それほどの

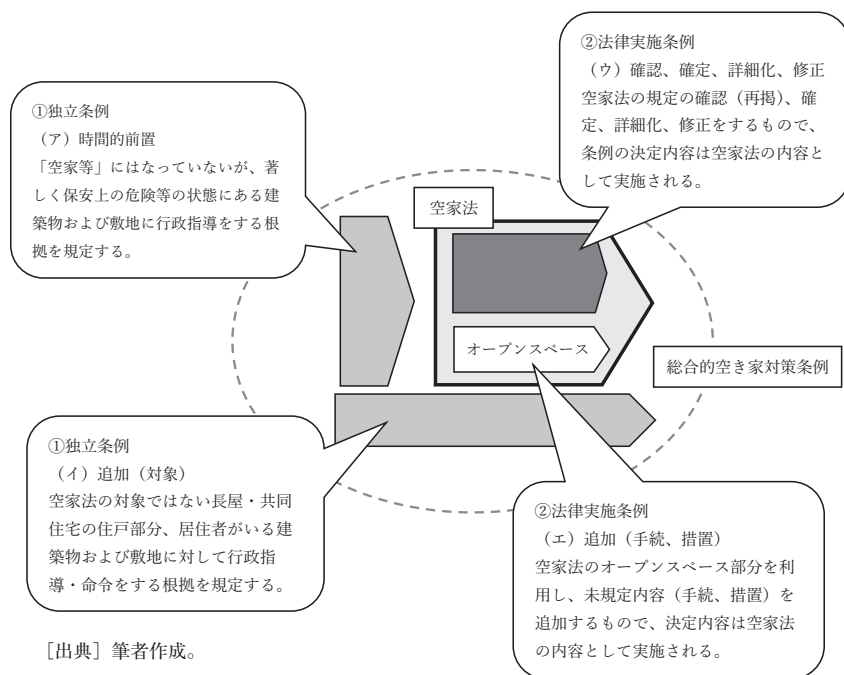
期間を経ずに最低限の対応をするべきである。「頼みもしないのに一方的に改正されたらとばかり」ともいえるが、これは仕方ない。住民の混乱を避けるためにも必要な措置である。また、自治体政策法務の観点からは、改正法を地域特性適合的に運用すべく、法律実施条例や独立条例を制定することも可能である。

(2) 条項ズレ対応

旧法との関係で改正法をみたとき、[図表3]のような条項番号のズレが生じている。

空き家条例や条例施行規

図表2 空き家条例のモデル(総合的空き家対策条例)



図表 3 旧法の条項番号・内容とそれに対応する改正法の条項番号

内容	旧法の条項	改正法の条項
市町村の責務	4条	4条1項
都道府県による援助	8条	4条2項
所有者等の責務	3条	5条
基本指針	5条	6条
空家等対策計画	6条	7条
協議会	7条	8条
空家等及び空家等の跡地の活用等	13条	15条
特定空家等に対する措置	14条	22条
財政上の措置及び税制上の措置等	15条	29条

〔出典〕筆者作成。

則・様式において多く引用される旧法の条項は、6条、7条、14条である。旧法の実施のために要綱を作成している市町村もあるだろう。それらにおいて記載されている条項を改正法のそれに改めるのが、なすべき最低限の対応である。また、後述のように、改正法13条は民法の特例を規定するが、そこに引用されている民法の制度については同法の2020年改正によって変化が発生しているために、それに合わせる必要がある。

「この条例で使用する用語は、法で使用する用語の例による。」という規定ぶりの空き家条例の場合には、用語に関するかぎり条項ズレの問題は生じない。ただ、後にみるように、特定空家等に関する措置を管理不全空家等にも適用するのであれば、「及び管理不全空家等」というように追加する必要がある。

運用に関して、旧法14条3項にもとづき発した除却命令が履行されないためになされる代執行が改正法施行日以降の場合、その根拠は、旧法14条9項ではなく改正法22条9項になる。この点については、条例で「みなし規定」などの経過措置を設けるまでもないだろう。交付する書面のなかで個別に説明をすることになるだろうか。

(3) 管理不全空家等の認定

(a) 認定方針の違い

特定空家等の定義は空家法2条2項が規定するところであるが、その「認定方針」については、市町村により違いがある。最終的には行政代執行により除却をすることまでを念頭において認定する方針であれば、特定空家等の数は絞られる。一方、行政代

執行までは考えることなく、(命令は別にして)助言・指導や勧告をする根拠を空家法に求めるという方針であれば、特定空家等の数は多くなる。

これはモデル的整理である。前者の方針を持つ市町村が、特定空家等に至らない状態の空家等に対して行政指導をしたいと考え、実務上の必要性から法的根拠が必要と思えば、オープンスペースを利用した法律実施条例によって、それを創出できた。

「飯田市空家等の適正な管理及び活用に関する条例」2条3号のように、「準特定空家等」というカテゴリーを設けて行政指導ができる旨を規定するのは、そうした例である(②(エ))。

このような条例を制定している市町村にとっては、改正法が導入した管理不全空家等というカテゴリーは、まさに準特定空家等を意味している。このため、準特定空家等に関する条例規定を存続させると、実質的には同じ対象について二重規制状態となってしまう。改正法13条2項にもとづく勧告がされれば住宅用地特例の適用解除にリンクすることになったため、「武器」としては、こちらの方が強力である。したがって、併存させる合理性はないから、この部分の条例規定は削除するのが適切である。

これに対して、広く特定空家等を認定する方針の市町村であれば、おそらくは「準特定空家等」のようなカテゴリーは設けていないだろう。旧法のもとでも十分に対応できているのであり、管理不全空家等制度にはそれほど意義はない。改正法のもとでは、管理不全空家等に関する措置を経なければ当該案件が特定空家等になれないわけではない。同制度は、空家等に対する未然防止的対応を進めるためのものであるから、そのような方針で旧法を運用していた市町村においては、同制度を事実上「封印」する対応もありえよう。

より積極的に改正法を利用するのであれば、改正法前に特定空家等と認定した物件が改正法の管理不全空家等に相当する状況である場合、未然防止・自主対応に向けた

コミュニケーション機会の創出として、(旧法14条1項の助言・勧告を撤回し)改正法13条1項の助言・指導を改めてすることになろう。

(b) 附属機関への諮問

空家法の運用にあたって、旧法7条にもとづく協議会、あるいは、条例に独自の根拠を持つ審議会といった附属機関を設置し、特定空家等の認定についての諮問がされている例は多い。この認定の対象に、管理不全空家等を追加するかという論点がある。

この点に関しては、いずれの対応もありうる。特定空家等に認定する際の重要なポイントは、著しい保安上の危険があるかの判断である。それゆえに、建築の専門家を附属機関委員に任命している市町村は多い。管理不全空家等の認定にそうした専門的知識が必要であれば、諮問対象にする必要性はある(②(エ))。一方、樹木・雑草系の理由での認定であれば、おそらくそれは必要ないから、庁内委員のみでの対応でも問題はない。

認定については附属機関の諮問は要しないが、改正法13条2項の勧告が住宅用地特例の適用除外につながる^{*11}。このため、慎重を期して、この場合のみを諮問対象にするという整理はありえよう。

(c) 弁明機会の付与

旧法14条2項にもとづく勧告に際しては、それが住宅用地特例の適用除外につながることから、「明石市空家等の適正な管理に関する条例」のように、これを行政手続法2条4号にいう「不利益処分」と解して、同法13条1項2号にもとづく弁明機会の付与をする規定(8条)を持つものがある(②(エ))。改正法13条2項にもとづく勧告を受けた者についても、地方税法349条の3の2第1項の改正によって、同様の対応となった。

そこで、この点について法律実施条例で規定している市町村は、弁明機会付与手続を、改正法13条2項の勧告に際しても実施するよう追加する必要があるだろう。これは、勧告に進む理由が保安系であろうが樹木系であろうが同じである。

なお、改正法13条2項の勧告との関係で住宅用地特例の適用が除外されれば、改正法22条2項の勧告の際にそれが重ねてされることはない。改正法13条の措置が22条の措置に必要な前置されるのではないため、こうした手続を反映させた内容にする必要がある。

(d) 認定に先立つての連絡

所有者等による自主的対応が適切であるの言うまでもない。そこで、旧法下では、「このままでは特定空家等に認定され、そうなる命令や代執行・過料につながる」と連絡して、自主的対応を促進する手続を条例で規定している市町村がある。

管理不全空家等という概念を創出したのは、より早期の対応を通じて特定空家等になるのを未然防止するためである。そうであるとすれば、この連絡制度の対象に管理不全空家等候補を加えるのが適切であろう。所有者等の権利義務に関係する措置ではないため、条例の根拠は不要であるが、特定空家等に関する規定があるのならば、それにあわせればよい。

(4) 2020年改正前民法の制度を積極利用するとしていた場合の改正法との調整

改正法は、「空家等の管理に関する民法の特例」という見出しのもとに、市町村長に対して、相続財産清算人の選任の請求を家庭裁判所に(14条1項)、所有者不明建物管理人に対する管理命令の請求を地方裁判所に(同条2項)、管理不全土地管理人または管理不全建物管理人に対する管理命令の請求を地方裁判所に(同条3項)、それぞれなすことができると規定した。これらの制度は、2020年の民法改正により整備され、2023年4月1日から施行^{*12}されている。

空き家条例のなかには、「十日町市空家等の適切な管理に関する条例」のように、同改正以前の制度であった相続財産管理人または不在者財産管理人の活用を市町村長に求める規定(9条)を持つものがあった。これらの制度については利害関係人の請求により利用可能とされていたところ、「空家法を実施する責任者である市町村長は特定空家等に認定された物件への対応に関するかぎり利害関係人

である」という自治的解釈にもとづいて、規定されていたのであった。確認的な規定であった(②(ウ))。

そうした積極的な姿勢を持つ市町村であれば、改正法が市町村長にとくにそうした権限を認めたことに鑑みて、請求につき、条例のなかで改めて確認的に規定するという対応もありうる。逆に、改正法において権限が明記されたのであるから、条例の規定は削除するという対応もありうる。

(5) 略式代執行の費用徴収

旧法14条10項にもとづく略式代執行の費用徴収に関して、国土交通省は民事訴訟を提起してこれをなしうるといふ説であった。これに対して、筆者は批判的コメントをしていたところ、^{*13}「南さつま市空家等対策の推進に関する条例」は、行政代執行法5条の規定(納付命令)を準用することにより、非強制徴収公債権として確定させたいと、公法上の当事者訴訟を通じて徴収する方針を明確にしていた。上書き的な規定である(②(ウ))。

改正法22条12項は、行政代執行法5条を準用し、かつ、6条も準用することにより、命令によって確定した債権を強制徴収できるようにした。国土交通省は、実質的に改説したのである。改正法を先導する先駆的対応をしたという意味で重要である南さつま市条例の規定であるが、役割は終わった。削除する対応となろう。

(6) 緊急代執行の事後通知

改正法22条11項が規定する特定空家等に対する緊急代執行の前提は、同条1項の助言・指導、そして、2項の勧告がされていることである。すなわち、所有者等は確知されている。そうした場合において、所定の手続を経て3項の命令を発出する「いとまがないとき」に実施される。

現実には、所有者等に事後連絡はされるだろう。そうではあるが、費用徴収に関して納付命令を発することに鑑みれば、市町村長は遅滞なく実施内容を知らせる義務を規定するのが適切である(②(エ))。

(7) 支援法人制度の実施

市町村の空家法担当者にヒアリングしたところ、改正法第6章が規定する支援法人の必

要性を肯定的に受け止める声はまったくなかった。本来、「条例で定めるところにより」として、導入の選択権を市町村に認めるべき制度であった。

この点に関して、法案審議における大臣答弁のなかで、「事務体制が整ってから申請を受けることも可能」という発言があった。^{*14}その真意は定かではないが、第6章については、必ずしも改正法施行日に施行させなくてもよいという趣旨であるとするれば、法律実施条例において、「第6章の施行は、令和6年〇月〇日とする。」と規定できる(②(ウ))。

指定の申請と指定が行政手続法第2章にいう「申請に対する処分」であるとするれば、市町村長は、同法5条にもとづき審査基準を作成・公表する義務がある。通常、これは行政規則という形式をとるが、条例で規定することも可能である(②(ウ))。改正法24条2号や3号が規定する委託業務内容は、基本的には行政が行うべきものであることが前提とされている。それをアウトソーシングするのであるから、指定に際しての市町村長の裁量は広いと解すべきである。市町村として支援法人制度を利用する必要があるかどうか、指定は1社でよいとするかなどの判断を、条例に書き込む方法もあるように思われる。

(8) 改正条例の施行日

改正法附則1条にいう「政令」は、まだ制定されていない。条例の施行日を改正法のそれにあわせなければ、一部改正条例の附則に、「この条例は、空家法一部改正法附則第1項にいう政令において定められた日から施行する。」という趣旨を規定すればよい。他力本願であるが、自律的に決定できない以上、仕方ない。

5 今後の対応のあり方

議案議決日によるが、条例改正のタイミングは、9月議会あるいは11月議会ないし12月議会であろう。これを怠ったままでの改正法の施行が直ちに違法となるわけではないけれども、時間的・体制的に可能であれば、早期の議会において、最低限の対応が求められる。それ以外は、2024年度にすればよい。「2段階ロケット方式」である。

なお、改正法を踏まえて、国土交通省と総

務省は、現在のガイドラインを改訂するものと思われる。法案が衆参の国土交通委員会で可決された際には、市町村におけるスムーズな実施に資するように、基準等を具体的に示すことが附帯決議において求められた。ここでは、改正法^{*16}についての中央政府の解釈が示されるだろう。

しかし、それはあくまで中央政府としての解釈にとどまるから、市町村がそれとは異なる解釈をすることは可能である。略式代執行の費用徴収に関する前述の南さつま市条例の対応は、そうした例であった。もっとも、ガイドラインが出されるのは、おそらく改正法の施行日と推測されるが、パブリックコメントのなかで、ある程度の内容は示される。したがって、それを踏まえての検討は可能である。ただ、パブリックコメントがされるのは秋ごろだろうから、この点の検討には時間がない。改正法をしばらく運用したうえでの条例の再改正も予定しておいてよいだろう。

- *1 改正法案の確定過程および法案審議については、北村喜宣「空家法2023年改正法案の準備、内容、そして審議」(近刊) 参照。
- *2 附則3条が規定する民法264条の9第1項または同法264条の14第1項の規定による命令に関しては、公布の日から施行されている。
- *3 法律規定条例の意味については、斎藤誠「条例制定権の限界」同『現代地方自治の法的基層』(有斐閣、2012年) 286頁以下・293頁参照。
- *4 法律実施条例および独立条例の意味については、北村喜宣『自治体環境行政法〔第9版〕』(第一法規、2021年) 34～36頁参照。
- *5 空き家条例の実情については、北村喜宣「空家法制定後の空き家条例の動向」同『空き家問題解決を進める政策法務：法施行後の現状と対策』(第一法規、2022年) 76頁以下参照。
- *6 第211回国会衆議院会議録21号(2023年4月20日) 4頁〔衆議院議員・赤木正幸〕、5～6頁〔国土交通大臣・斉藤鉄夫〕参照。
- *7 旧法時代の空き家条例の分析として、北村喜宣「空家法制定後の空き家条例の動向」同『空き家問題解決を進める政策法務：実務課題を乗り越えるための法的視点とこれから』(第一法規、2022年) 76頁以下参照。
- *8 京都市条例については、北村喜宣+米山秀隆+岡田博史(編)『空き家対策の実務』(有斐閣、2016年) 68～92頁〔今崎匡裕+春名雅史〕参照。
- *9 条項ズレをどのように評価するかにかかわるが、たとえば、地方自治法180条1項を踏まえて制定された横須賀市「市長の専決処分事項に関する条例」は、「法令の改正又は廃止に伴い、条例中の当該法令の題名、条項又は用語を引用する規定を整理する場合、必

然的に改正を要し、独自の判断をする余地がないときに限り、当該法令の題名、条項又は用語に係る規定を改正すること。」(8号)については、議会議決ではなく市長の専決処分によりなす(議会には事後報告)と規定する。

- *10 法律の場合は相互に連動しているため、そうはいかない。改正法によって新たに設けられた内容に対応すべく、地方税法、独立行政法人都市再生機構法、独立行政法人住宅金融支援機構法がそれぞれ一部改正されている。
- *11 旧法のもとでの運用については、坂口健太「空家と住宅用地特例」自治実務セミナー 2023年7月号29頁以下参照。
- *12 空家法との関係でのこれらの規定の意味については、西口元+金光寛之+中尾美智子+平林敬語+霜垣慎治『詳解 改正民法による相隣関係の実務』(学陽書房、2022年) 168～180頁〔霜垣慎治+中尾美智子〕参照。改正民法については、一般的に、潮見佳男+千葉恵美子+松尾弘+山野目章夫(編)『詳解改正民法・改正不登法・相続土地国庫帰属法』(商事法務、2023年) 参照。
- *13 北村喜宣「略式代執行の費用徴収」同・前註(5) 書257頁以下参照。
- *14 第211回国会衆議院国土交通委員会議録12号(2023年5月10日) 15頁〔国土交通大臣・斉藤鉄夫〕。
- *15 もっとも、支援法人にしか委託できないわけではない。おそらく、支援法人については、国の財政支援の対象になる委託契約の対象という程度の意味しかないのではないかと。支援法人の指定に関しては、北村喜宣「指定をしない自由はあるか? : 空家法の空家等管理活用支援法人制度」自治実務セミナー 2023年10月号、同「指定の判断基準：空家等管理活用支援法人の法的位置づけ」自治総研540号(2023年) 参照。
- *16 現在のところ、国土交通省は、6月末に10市町2県を構成員とする「管理不全空家等・管理指針に関する地方公共団体ワーキンググループ」を設置し、基準の検討を進めている状況にある。参加者を異にした6月28日と30日のそれぞれ2時間のオンライン会議がなぜかあわせて「第1回」とされ、そこでは、相当の詳細性を持つ原案が示された。

著者略歴

北村 喜宣(きたむら・よしのぶ)

神戸大学大学院法学研究科博士課程前期課程修了後、カリフォルニア大学バークレイ校大学院「法と社会政策」研究科に進学。横浜国立大学経済学部助教授、上智大学法科大学院長、同大学院法学研究科長、放送大学客員教授などを経て、現在、上智大学法学部教授、(公財)地方自治総合研究所長。専攻は、行政法学・環境法学。主要単著書として、『環境法〔第6版〕』(弘文堂、2023年)、『空き家問題解決を進める政策法務』(第一法規、2022年)、『自治力の闘魂』(公職研、2022年)、『自治体環境行政法〔第9版〕』(第一法規、2021年)、『環境法〔第2版〕』(有斐閣、2019年)。最近の研究テーマは、意思能力に欠ける疑いがある人と行政との行政法関係。