

はしがき

2014年11月に公布された「空家等対策の推進に関する特別措置法」（以下、本書において「空家法」という。）が2015年5月に施行されてから、早いもので7年が経過した。施行後しばらくの間、同法にもとづいて実施される特定空家等の除却代執行は、その物珍しさとインパクトの大きさもあって、テレビや新聞などで大きく取り上げられていた。ところが、現在でも実施はされているものの、そうした報道に接する機会はめっきり少なくなった。そうしたなかで、2022年8月に公表された施行状況調査によれば、2022年3月31日現在、140件の緩和代執行と342件の略式代執行が実施されているのである（⇒p.73）この国の行政法執行過程においてきわめて例外的とされる代執行の実施は、少なくとも空家法の世界においては、「当たり前」となっている。

どうやら空家法は、「使える法律」のようである。しかし、法的課題がないわけではない。同法の実施を義務づけられている1,741の市区町村（以下、本書において「市町村」という。）がこの法律を使おうとすればするほど、立法者が予期していなかった論点が発見・確認されている。市町村は、独自の法解釈によりこれに対応し、あるいは、法律実施条例や独立条例を制定して自ら法的権限を創出している。

空家法の実施過程においては、自治体政策法務が積極的に実践されているとあってよい。その取組みは、行政法学に対しても、本格的に検討すべき論点を多く提起している。

筆者は、2010年頃から、不適正管理家屋が引き起こす問題への法的対応に関心を寄せてきた。実際、空き家条例や空家法の条文、および、その実施状況を凝視していると、実に多様な法的問題点に気づかされる。本書は、そのいくつかについて検討した論文を収録するとともに、空家法の逐条解説をするものである。収録論文の引用文献は、できるかぎり最新化した。実態調査を踏まえた論文については、基本的に、調査時の情報となっている。

同じような企画趣旨のもとに『空き家問題解決のための政策法務：法施行後の現状と対策』を出版したのは、2018年であった。本書では、その後の研究を踏まえて、考え方を修正した部分もある。収録しようとした論文相互間において整合性に欠ける記述になっていたものもあり、編集にあたって、再度検討して調整をした。その意味では、本書は、筆者自身の現段階での空家法および空き家条例の解釈および理解を示したものである。

空家法のもとでの空き家行政に関する「気づき」の多くは、同法の実施に四苦八苦する自治体行政をお手伝いするなかで得た。その際に議論の相手をしていただいている職員の皆さまには、この場をお借りして感謝を申し上げたい。とりわけ、2015年11月以来のお付き合いである世田谷区空家等対策審査会は、筆者にとっての重要な「空家法研究のホームグラウンド」である。

わずか16か条しかない空家法についてこれほどの研究の展開がされるとは、同法制定時には思いもよらなかった。まったく、「たかが空き家、されど空き家」である。今後も、学問的関心を持って伴走していきたい。

第一法規株式会社編集第二部の小野寺佳奈子さんには、前著同様、校正および編集の労をとっていただいた。既出論文の本書への収録にあたっては、関係各位のご高配を賜った。あわせて深謝する次第である。

2022年 尋常ならざる暑さのなかで

北村喜宣

第1章

空家法の逐条解説

空家法については、多くの解説書が出版されている（⇒p.462）。さらに、総務省および国土交通省が2015年5月に定めた基本指針およびガイドライン、これらの作成にあたって実施されたパブリックコメントにおける回答（⇒p.411）のなかでは、必要な範囲で両省の解釈が示されている。基本指針は2021年6月に改正（⇒p.364）、ガイドラインは2020年12月および2021年6月に改正（⇒p.380）された。この改正に際しても、パブリックコメントがなされて回答が示された（⇒p.377、453、455）。空家法の実施にあたる市町村は、こうした資料を参考にしつつ、自治的法解釈を踏まえてそれぞれの空き家対策を推進する責務を有している。

制定時においては必ずしも明確ではなかった論点が、施行後の実施を通じて明らかになってきている。本章では、中央政府の解釈および空家法の解説書のほか、筆者自身による施行実態の調査および実務家との意見交換などを踏まえ、筆者なりの空家法の理解を、現時点での逐条解説として提示する。章末には、最新の施行状況調査結果を添付した（⇒p.72）。

目 的（1条）

第1条 この法律は、適切な管理が行われていない空家等が防災、衛生、景観等の地域住民の生活環境に深刻な影響を及ぼしていることに鑑み、地域住民の生命、身体又は財産を保護するとともに、その生活環境の保全を図り、あわせて空家等の活用を促進するため、空家等に関する施策に関し、国による基本指針の策定、市町村（特別区を含む。第10条第2項を除き、以下同じ。）による空家等対策計画の作成その他の空家等に関する施策を推進するために必要な事項を定めることにより、空家等に関する施策を総合的かつ計画的に推進し、もって公共の福祉の増進と地域の振興に寄与することを目的とする。

(1) 「適切な管理が行われていない空家等」

「空家等」とは何か 空家法は、適切な管理が行われていない建築物またはこれに附属する工作物およびその敷地のうち、2条1項にいう「空家等」に該当するものを対象とする。同条同項がいうように、空家等とは、**常時非使用状態**にあるものである。適切な管理が行われていない状態にあっても、たとえば、居住者がいる「ごみ屋敷」のように自らの生活起因の物品や敷地外から収集した物品を家屋の内外に大量に堆積させている（使用実態がある）事案は、空家法の対象外である。また、たんに老朽危険状態にある家屋でも、居住がされているかぎり、空家法の対象にはならない。

そうした家屋は、建築基準法の対象となる建築物でもある。実務的には、空家法が優先的に適用されるけれども、建築基準法が適用除外されるわけではない。その不適正な維持管理によって著しい保安上の危険等が発生していたり、そうしたおそれがあったりする場合には、必要な範囲で同法が適用される（10条）。空家法には、建築基準法との関係での特別措置対応を法定する部分がある。

「適切な管理」とは何か 何が「適切な管理」かについて、空家法は規定を設けていない。同法制定以前の空き家条例のなかには、「所沢市空き家等の適正管理に関する条例」（2010年制定の旧条例）のように、「管理不全な状態」について、「建物その他の工作物が、老朽化若しくは台風等の自然災害により倒壊するおそれがある状態若しくは建築材等の飛散による危険な状態又は不特定者の侵入による火災若しくは犯罪が誘発されるおそれのある状態をいう。」（旧2条2号）と定義するものがあつた。空家法は、2条2項の「特定空家等」を定義するなかで、適切な管理が行われていない状態の内容を説明している。

(2) 「防災、衛生、景観等の地域住民の生活環境」

「防犯」の扱い 空家法以前に制定されていた空き家条例においては、①防災、②防犯、③生活環境保全のうちいくつか（あるいはすべて）が目的規定にあげられていた。これに対して、空家法は、②を含まない。初期段階の法案には、「防犯」という文言が目的に含まれていたが、その後の調整のなかで、それは警察活動等の治安（犯罪）対策そのものであり、その観点から独立して実施するの

第 2 章

空家法制定後の空き家条例の動向

2020年夏時点で参照しえた空き家条例を分析する。ひとつの空き家条例のなかには、法律実施条例と独立条例の2つの性質を持つ条例が併存している。前者は空家法の規定を自治体に適合的に実施するためのものであり、同法と融合的に適用される。内容としては、空家法の規定の確認、確定、詳細化、修正がある。また、同法の対象に関して手続や措置を追加するものもある。後者は空家法の対象外に関して、独自の規制をする。若干の使用実績があるために空家等とはならない家屋の所有者に行政指導をする規定を持つもの、部分的に居住がされているために空家等としない長屋や共同住宅を対象にするものなどがある。

1 多様性ある内容

法律は条例に影響を受け、そして、条例に影響を与える。多くの空き家条例の制定を踏まえて空家法が2014年11月19日に可決成立した後に、それまでに制定していた（空き家対策に特化した）空き家条例を全部・一部改正したり、新たに空き家条例を制定したりする市町村が増加した。それらは、当然に、空家法の存在を前提にしたものである。

空家法を制定した立法者が、同法にもとづく空き家対策を市町村が推進するにあたって、同法以外に条例が必要と考えていたかは不明である。ただ、法制定後もなお条例制定が継続しているという事実は、実施にあたる市町村自身が、空家法だけでは不十分と考えている証左にほかならない*1。市町村の空き家施

*1 一方、それまで制定していた条例を廃止する自治体もあった。筆者が知りえたのは、砂川市、室蘭市、つがる市、湯沢市、朝日町、川口市、鴻巣市、船橋市、大田区、糸魚川市、多治見市、瑞浪市、笠松町、御嵩町、和泉市、宗像市、飯塚市、豊後高田市である（廃止はしたが、新規の空き家条例を制定した市町村を除く）。空家法が必要かつ十分な内容を規定したがゆえに条例を存続させる意味が失われたという判断なのだろう。たとえば、2013年4月1日に施行された「糸魚川市空き家等の適正管理に関する条例」の廃止理由は、「空き家等対策の推進に関する特別措置法の施行に

策の観点からは同法の対象が狭すぎるという場合もあろうし、同法の対象についての規定内容に足りないところがあるという場合もあろう。いずれにせよ、空家法は、自治体空き家施策にとっての万能薬ではなかったのである。

空家法以前の条例の構成や内容は、2010年7月に制定された「所沢市空き家等の適正管理に関する条例」など初期の条例のいくつかを参考にしたものが多かった*2。これに対して、同法後に改正・制定される条例の構成・内容・規定ぶりは、全体としてみれば、バラエティに富んでいる。一方、従来の条例を改正せずにあえて存置して、空家法ではなく従前の条例にもとづく空き家対策を継続する方針を持つ市町村もある。また、従前の条例と空家法の形式的重複部分については同法を優先適用することで調整をしている市町村もある。空家法制定後であるにもかかわらず、形式的にみるかぎりには、それまで多く制定されていた空き家条例のタイプのをあえて制定している市町村もある。これらは、いずれも、空家法に関する政策法務対応である。特段の対応がないそのほかの市町村においても、今後の展開が注目される場所である。

本章では、おおむね2020年7月までに筆者が入手した条例*3の整理・分析を

伴い、今後は法に基づき空き家対策を行うこととなるため条例を廃止したい」というものである。平成28年第1回糸魚川市議会定例会会議録1号(2016年2月22日)[米田徹・糸魚川市長]参照。しかし、これは空家法に対する過大評価であって、筆者には、賢明な選択であったとは思えない。もちろん、廃止しても、永久に条例を制定しないというわけではない。空家法(および独自に制定した同法施行細則や要綱)のみによる実施で不都合が感じられれば、新たに条例を制定する場合もあるだろう。実際、朝日町は2016年に「朝日町空家等の適正管理に関する条例」を、川口市は2018年に「川口市空家等対策に関する条例」、飯塚市は2018年に「飯塚市空家等の適正な管理に関する条例」を制定している。なお、笠松町、御嵩町、豊後高田市の場合、旧条例の全部改正ないし旧条例の廃止をして「附属機関の設置条例」を制定しているが、実質的には、独自の空き家条例の廃止とみてよい。森幸二「空家等対策特別措置法をどう執行すべきか：法施行後の空家条例の取扱いほか」自治実務セミナー2015年2月号51頁以下・53頁は、原則廃止すべきとするが、実務的には、そのようには展開しなかった。

- *2 制定当時の所沢市条例については、前田正子「埼玉・所沢市「空き家等の適正管理に関する条例」：その制定プロセス、運用と効果」北村喜宣(監修)『空き家等の適正管理条例』(地域科学研究会、2012年)39頁以下参照。初期の空き家条例の分析として、北村喜宣「空き家対策の自治体政策法務」同『空き家問題解決のための政策法務：法施行後の現状と対策』(第一法規、2018年)2頁以下参照。
- *3 市町村において、実際にどれくらい新規制定・全部改正・一部改正の条例があるのかは、不明である。国土交通省・総務省は、2017年10月1日現在での空家法の施行状況調査を公表した(<http://www.mlit.go.jp/common/001222398.pdf>)。そこでは、2017年3月31日現在の「「空き家適正管理条例」又はそれに類する条例の施行中市区町村数」が示されているが、それは、525となっている。そのなかには、空家法制定前からある条例でその後も改正されていないものが含まれていると推測

するとともに、市町村空き家施策を推進するための条例について総合的に検討する*4。前提とする条例は、本章末の[図表 2.5] (⇨p.122) の通りである。その後の改正により、変更が生じている可能性がある点をご了解いただきたい。以下においては、原則として、「市町村名+条例」とのみ略記する*5。制定されている空き家条例のなかには、当該市町村にとどまらない空き家行政全体に対する課題を提起しているものもある。なお、本章で「条例」という場合、条例全体を指すこともあれば、そのなかの個別の仕組みを指すこともある。

2 条例の整理の視点

(1) 個別条文に着目した整理の必要性

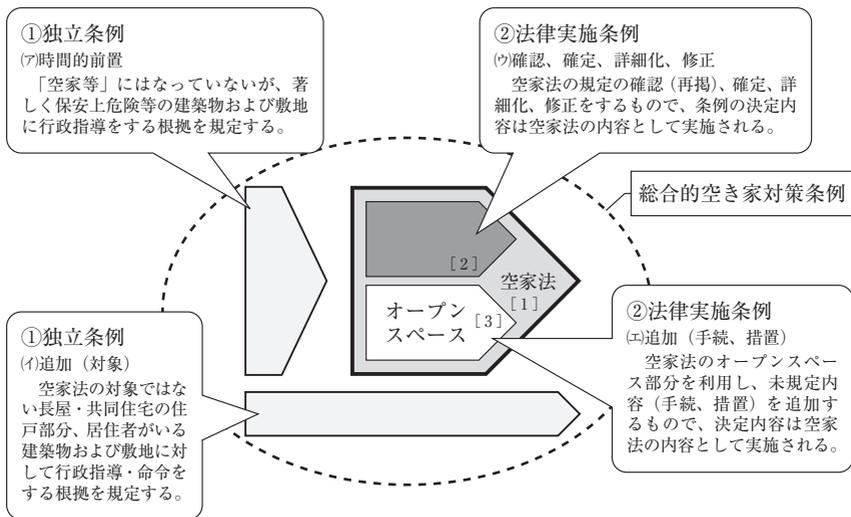
筆者は、かつて、空家法制定後に一部改正されたり新規制定されたりした条例について検討したことがある*6。そこでは、条例を、大きく「条例補完型」と「総合条例型」に分けていた。そして、条例補完型は法律に定めのない事項のみを規定するもの、総合条例型は法律規定の再掲・確定、詳細化、独自対応をするものと整理していた。しかし、現在では、この整理は「法律との関係」「条例の構成」という異なった基準により分類をしたものであり、理論的には適切ではなかったと考えている*7。条例全体をとらえて分類するのではなく、個々の規定についてその機能や性質を検討すべきなのである。

される。現在では、おそらく700を超えているだろう。情報を把握しているはずの国土交通省には、適切なデータ整備と情報提供をお願いしたい。

- *4 空家法制定後の空き家条例について検討する論攷として、森・前註(1)論文、岩崎忠「空家特別措置法施行後の自治体の空き家対策：公共政策からのアプローチ」地域政策研究〔高崎経済大学〕19巻2号(2016年)11頁以下、北村喜宣「空家法の実施と条例対応」地方議会人11月号(2016年)8頁以下も参照。空家法施行後の空き家条例については、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)50~68頁「空家法に先行して条例を制定していた自治体の対応」〔岡田博史〕参照。この部分は、現在における「空き家条例総論」ともいうべき内容となっている。
- *5 検討に際しては、[別表]に掲げた条例を適宜引用するが、紙幅の関係で、該当箇所に関係するすべての条例をあげることはできない。それぞれの箇所では、多くとも3つの条例を例示するにとどめる。
- *6 北村喜宣「空家対策特措法の成立を受けた自治体対応」自治実務セミナー2015年7月号2頁以下参照。
- *7 北村・前註(6)論文では、「既存条例の廃止」という選択肢も示していた。条例補完型、総合条例型も含め、これらのモデルは、空家法制定後の条例の制度設計にあたって、一定程度は参照されたようである。

そうした観点から、改めて整理をする。空き家条例を構成する部分には、①独立条例、②法律実施条例という2つの性質を持つものがある。さらに、その規定事項は、それぞれのタイプの条例のもとで、①(ア) 時間的前置、①(イ) 追加(対象)、②(ウ) 確認、確定、詳細化、修正、②(エ) 追加(手続、措置)の4つに分けることができる。このすべては、観点は異なるけれども、法律の補完である。これらのすべての内容をもつ1本の条例も考えられる。筆者が構想する「総合的空き家対策条例」は、そうしたものである。[図表 2.1] を参照されたい。一方、本章の検討対象外であるが、空家法実施のための附属機関設置のみを規定する条例もある。そのかぎり、②の性質を持つ。

[図表 2.1] 総合的空き家対策条例



(出典) 筆者作成。

(2) 独立条例と法律実施条例

まず、条例の性質としての独立条例と法律実施条例を説明しておこう。法律との作用の仕方の違いによる分類である。この点を明確にしなければ、議論が混乱してしまう。なお、空家法には、条例の根拠を提供する規定はない。いず

第9章

土地基本法の改正と今後の空き家法政策

土地をめぐる狂乱的状况の後を追って1989年に制定された土地基本法が、今度は社会の縮小事態に対応すべく2020年に改正された。利用の抑制を基調としていた旧法から、適正な管理の重要性を明記し、これを土地所有者等（土地所有者・土地使用収益権原者）の責務であるとした。

この改正は、空き家対策にも大きな影響を与える。空家法のもとで特定空家等とされている建築物は、適正管理責任が放棄された結果であり、所有者等の責任が問われうる。外部性を発生させる状態で放置される特定空家等に関して、管理責任が果たされない場合の権利制約は、財産権に内在するものとして受忍を求めるような対応がされることになる。

1 「必要最小限規制の原則」と土地基本法

日本の土地法制に関しては、「必要最小限規制の原則」が抜きがたく存在しているといわれることがある*1。日本国憲法は、およそ基本的人権について、12条が「これを濫用してはならないのであつて、常に公共の福祉のためにこれを利用する責任を負ふ。」とし、財産権の中核といえる土地所有権に関して、29条2項が「公共の福祉に適合するやうに、法律でこれを定める。」と規定している。ところが、法律による具体的規制の次元においては、上記の不文原則が確固として存在していたため、結果として、開発圧力に抗しきれず、計画的な土地利用規制ができない法制度になっているというのである。

立法者は、憲法が保障する基本的人権を具体的に実現する法律を制定し、そのなかで行政に権限を与え、個別事案においてその的確な実施を命じている。

*1 藤田宙靖「必要最小限規制原則とそのもたらしたもの」藤田宙靖+磯部力+小林重敬（編）『土地利用規制立法に見られる公共性』（土地総合研究所、2002年）7頁以下・7頁は、「我が国の従来の土地立法には、少なくともその出発点として、「必要最小限の規制」という原則（ないし基本的な傾向）が、抜きがたく存在しているように見える。」という。

しかし、憲法の規定は、あまりにも茫洋としている。そこで、領域によっては、基本法という法形式を用いて、行政に対する憲法の命令をやや具体的に表現し、立法者自身に対して法政策の指針を提示するとともに、行政に対しても関係法の実施にあたっての考慮事項を提示することがある*2。「基本法」を名称の末尾に据える法律は、現在、52ある。

1980年代の日本の土地法制においては、「必要最小限規制の原則」という昭和パラダイムを転換する必要性が痛切に意識された。1989年に制定された土地基本法は、そうした時代状況を反映して、国会が憲法規定を改めて解釈し、その内容について、平成パラダイムを踏まえた法政策として明定したものである*3。

2 土地基本法制定時における土地利用とその後の展開

(1) 1989年当時の認識

土地基本法には、「土地についての公共の福祉優先」（2条）、「適正な利用及び計画に従った利用」（3条）、「投機的取引の抑制」（4条）、「価値の増加に伴う利益に応じた適切な負担」（5条）という4つの基本理念が規定された。その前提として念頭に置かれたのは、明らかに土地に関する財産権の過剰利用であった。それを適正利用に誘導する必要性は痛感されていたものの、「必要最小限規制の原則」が障害となっていたことから、それを打破するために、明確な方針を示す基本法が必要とされたのである。土地基本法は、異常なバブル経済のもとで展開していた「土地＝商品」という論理にもとづく土地の過剰利用実態に（後追的にではあるが）ブレーキをかけることを期待して制定された。

(2) 「利用」に込められた2つの意味

土地基本法で用いられた「利用」という文言の内容には、積極的な利用とそれをしないという意味での消極的な利用の両方が含意されている。そのうえで、前者を「適正」な範囲に抑える必要性が強調された。

特段の利用をしないという後者の状態としては、その結果として、自然保護

*2 塩野宏「基本法について」同『行政法概念の諸相』（有斐閣、2011年）23頁以下参照。

*3 成田頼明「土地基本法の成立と今後の立法課題等（上）」自治研究66巻3号（1990年）3頁以下、本間義人+五十嵐敬喜+原田純孝（編）『土地基本法を読む：都市・土地・住宅問題のゆくえ』（日本経済評論社、1990年）、土地政策研究会『逐条解説土地基本法』（ぎょうせい、1990年）参照。