

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

北 村 喜 宣

1. 「市町村長は」「その申請により」「法人」「として指定することができる」

個別法が目的の実現を促進するため、そのなかで、ある機能を持つ法人を指定するという仕組みを規定する場合がある。「市町村長は」「その申請により」「法人」「として指定することができる」という文言やフレーズをe-Govに入力すると、21法律における使用例が確認できる（2023年8月11日最終閲覧）。このうち、法人指定を受けた者の申請を踏まえて市町村が指定をするという仕組みとなっているものは、20法律ある⁽¹⁾。いわゆる指定法人制度である⁽²⁾。

指定に至る手続や指定される法人の機能・形態は、法律により多様である。たとえば、児童福祉法56条の8が規定する「公私連携保育法人」の場合、市町村長には指定にあたって指定候補の法人と協定の締結が義務づけられており、指定されれば、それ以外の場合のような認可ではなく届出により公私連携型保育所を設置できる。「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」（以下「廃棄物処理法」という。）13条の2が規定する「情報処理センター」の場合、「全国を通じて一個に限り」とされている。

2023年6月に改正された「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。）が導入した「空家等管理活用支援法人」は、施行前であるためか、まだe-Govでは確認できない。しかし、おそらく空家法は、21番目の法律になるはずである。

-
- (1) 唯一の例外は、「精神保健及び精神障害者福祉に関する法律」19条の8が規定する「指定病院」である。これは、都道府県が設置する精神科病院に代わる施設としてその設置者の同意を得て知事が指定するものであり、申請行為が前提にはなっていない。
- (2) 指定法人制度については、一般的に、宇賀克也『行政法概説Ⅲ 行政組織法/公務員法/公物法〔第5版〕』（有斐閣、2019年）309頁以下、稲葉馨+人見剛+村上裕章+前田雅子『行政法〔第5版〕』（有斐閣、2023年）14～15頁〔稲葉〕参照。

本稿では、先行する諸制度を参照しつつ、空家法の新しい制度について、そこにおける指定の法的性質および指定にあたっての市町村長の判断基準という観点から検討する⁽³⁾。筆者は、この制度は十分な法的整理がされないままに同法に導入されたのではないかという印象を持っている。その疑問点および同制度の運用を義務づけられている市町村行政の対応のあり方について考察を進める。

2. 改正空家法のもとでの支援法人

(1) 指定および業務内容

改正空家法23条1項は、以下のようである（以下、下線部は筆者による）。

市町村長は、特定非営利活動促進法（平成10年法律第7号）第2条第2項に規定する特定非営利活動法人、一般社団法人若しくは一般財団法人又は空家等の管理若しくは活用を図る活動を行うことを目的とする会社であって、次条各号に掲げる業務を適正かつ確実に行うことができると認められるものを、その申請により、空家等管理活用支援法人（以下「支援法人」という。）として指定することができる。

下線部のように、「その申請により…指定」とされているから、申請と指定はあわせて、行政手続法第2章にいう「申請に対する処分」と解される。したがって、申請された以上、諾否の判断は、市町村長に義務づけられる。この点は、法案審議において、「指定の申請に対して何らかの判断は求められる」と答弁されていることから明らかである⁽⁴⁾。

改正空家法24条は、支援法人の業務として、以下のよう規定する。

一 空家等の所有者等その他空家等の管理又は活用を行おうとする者に対して、当該空家等の

(3) 簡単な検討については、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月号参照。改正空家法については、宇賀克也「空家等対策の推進に関する特別措置法の改正」行政法研究50号（2023年）3頁以下参照。

(4) 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〕。

管理又は活用の方法に関する情報の提供又は相談その他の当該空家等の適切な管理又はその活用のため必要な事業又は事務を行うこと。

二 委託に基づき、定期的な空家等の状態の確認、空家等の活用のために行う改修その他の空家等の管理又は活用のため必要な事業又は事務を行うこと。

三 委託に基づき、空家等の所有者等の探索を行うこと。

四 空家等の管理又は活用に関する調査研究を行うこと。

五 空家等の管理又は活用に関する普及啓発を行うこと。

六 前各号に掲げるもののほか、空家等の管理又は活用を図るために必要な事業又は事務を行うこと。

たしかに、このような業務は、空家法のもとで空き家行政を進めるうえで必要である。それを誰が行うかであるが、これまでは、市町村自身がしていたほか、行政以外の主体が自主的にしていたり行政がそうした主体と委託契約を締結したりして実施されていた。

そのかぎりにおいて、市町村は特段の不便を感じていなかったように思われる。ところが、改正法は、支援法人制度を導入した。『国土交通省社会資本整備審議会住宅宅地分科会空き家対策小委員会とりまとめ：今後の空き家対策のあり方について』（2023年1月）は、改正法案づくりの前提のひとつになったとされているが、そのなかで、この制度は、「公的位置づけの付与」とひっそりと記されていた。国土交通省社会資本整備審議会住宅宅地分科会空き家対策小委員会（以下「小委員会」という。）のメンバーのほとんどは、こうした条文になると想定していなかったように思われる⁽⁵⁾。

（2） 指定の法的効果

この制度のもとで指定が進むと、たとえば特定非営利活動促進法2条2項の特定非営利活動法人（以下「NPO法人」という。）のなかには、空家法との関係で、支援法人であるものとそうでないものの2種類が存在することになる。支援法人に指定されれば、指定をした市町村長との関係で、下線部にあるような委託にもとづく業務、そして、それ以外の業務ができる。当然に有償であるが、支援法人との契約の場合、

(5) 小委員会のメンバーであった筆者自身の印象である。なお、第3回小委員会（2022年12月22日）の資料、および、第4回小委員会（2023年1月31日）の資料には「公的位置づけ」という表記がある。

国の補助対象となるようである。小委員会において、国土交通省は、「今よりももう少し空き家対策におけるNPOの位置づけをしっかりとしたものとして市町村も安心してお付き合いできるといったような形で位置づけられれば、国のほうでも御支援ができる可能性はあります」と説明していた⁽⁶⁾。

それに加えて、以下のような法的地位が得られる。

- 所有者等探索をするために、市町村長に対して所有者等関連情報の提供を求めることができ、市町村長には本人同意を得てもらい、その提供を受けることができる（26条2～3項）。
- 市町村に対して、素案を作成した上で空家等対策計画の作成・変更を提案でき、その請求が拒否される場合には、理由を明らかにしてもらえる（27条1～2項）。
- 市町村長に対して、民法の特例請求（不在者財産管理命令請求（民法25条1項）、相続財産清算人選任請求（同952条1項）、管理不全土地管理命令請求（同264条の9第1項、管理不全建物管理命令請求（同264条の14第1項））ができ、市町村長がこれを不要と判断したときにはその理由を通知してもらえる（28条1～3項）。

「第6章」として規定される支援法人の6か条（23～28条）は、2020年の改正により「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法」（以下「所有者不明土地法」という。）の同じく「第6章」として導入された「所有者不明土地利用円滑化等推進法人」（以下「推進法人」という。）に関する6か条（47～52条）と構造や条文が酷似している。冒頭に記したような先例はあるけれども、改正法案づくりにおいて、同じく「縮小社会対応法」⁽⁷⁾である所有者不明土地法の推進法人制度が参照されたの

(6) 第3回小委員会（2022年12月22日）議事録21頁。それほどの補助額にはならないと思われるが、補助金が恒常化するにつれ、一般に、指定法人制度には、主管官庁の役人の天下りの温床になる可能性がある点は指摘しておきたい。山本隆司「行政の主体」磯部力＋小早川光郎＋芝池義一（編）『行政法の新構想Ⅰ 行政法の基礎理論』（有斐閣、2011年）89頁以下・105頁参照。

(7) このような視点からの整理として、北村喜宣「縮小社会における地域空間管理法制と自治体」公法研究82号（2020年）73頁以下参照。

は明白である⁽⁸⁾。

3. 法案審議

改正法案が審議された第211回国会においては、支援法人についての質疑応答もされた。論点は、制度の必要性和施行後の展開、そして、指定にあたっての市町村長の裁量権であった。

(1) 制度の必要性

制度の必要性については、「人員や専門的知識が不足しがちな市町村においても、こうした空き家対策を着実に推進できるよう、空き家対策に経験や実績のある民間法人を市町村が指定し、相談対応などを行う」⁽⁹⁾、「人員やノウハウが不足する多くの市町村にこの支援法人を御活用いただけるよう」⁽¹⁰⁾と説明されている。支援法人は、すべての市町村に必要なものではなく、行政リソースが不足している市町村に対する補完的対応をする仕組みである趣旨が明確にされている。その必要性を判断するのは、いうまでもなく市町村である。

指定対象となる法人について地域的偏在があるとの指摘がされたが、この点に関しては、「全国規模の社団法人の中には、地域ごとの支部などを設けて地域に根差した活動をされている、そういう法人もごございますので、例えばそういう社団法人を指定いただく」というように⁽¹¹⁾、具体的な法人を念頭においた答弁もされている。

(8) 宇賀・前註(3)論文36～37頁も、同様の見方をする。所有者不明土地法2020年改正については、土地総合研究30巻3号(2022年)、斎藤貢一「所有者不明土地対策の進展：改正所有者不明土地法の成立」立法と調査448号(2022年)133頁以下、国土交通省土地政策審議官部門土地政策課「所有者不明土地法の改正について」人と国土21 48巻4号(2022年)12頁以下、国土交通省土地政策審議官部門土地政策課「改正所有者不明土地法に関するガイドライン等について」用地ジャーナル31巻11号(2023年)40頁以下参照。所有者不明土地法の推進法人制度については、都市再生特別措置法118条以下の都市再生推進法人制度などが参考にされている。

(9) 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)8頁[国土交通大臣・斉藤鉄夫]。

(10) 第211回国会参議院国土交通委員会議録18号(2023年6月6日)3頁[国土交通大臣・斉藤鉄夫]。

(11) 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)4頁[国土交通省住宅局長・塩見英之]。

どれくらいの指定を期待するかであるが、この点に関しては、「改正法の施行後五年間で百二十法人が市町村から指定されることを目標に取り組んでまいります。」とされている⁽¹²⁾。ひとつの法人がひとつの市町村からしか指定を受けないというのは考えにくいですが、延べどれくらいの市町村に指定を期待しているのかは不明である。

(2) 指定にあたっての裁量権

支援法人の指定権限は、市町村長にある。この点に関して興味深いのは、「支援法人を指定できるという規定である以上、事務体制が整ってから申請を受け付けることも可能」と答弁された点である⁽¹³⁾。これは、反対解釈をすれば、指定申請を処理する事務体制が整わない市町村は、当面は申請を受け付けないという対応も違法ではないというのであろう。法文からは明確には読み取れないこのような運用は、行政手続法との関係で整理を要するほか、指定にあたっての審査基準に関しても大きな問題を提起している。

指定に関しては、「支援法人を指定すること自体を義務づけ、指定しなければ違法になるものではありません。」とされている⁽¹⁴⁾。前述のように、改正法23条は、「指定することができる」というように、市町村長の判断にあたって効果裁量を認めている。「業務を適正かつ確実に行うことができると認められるときは、指定をしなければならない。」とは規定されていない⁽¹⁵⁾。この点を確認したのであろう。それでは、適法に不指定ができるのはどのような場合なのだろうか。まず、手続法的側面

-
- (12) 第211回国会衆議院会議録21号（2023年4月20日）3頁〔国土交通大臣・斉藤鉄夫〕。120法人の指定は市町村がするのであるから、この数字は国土交通省の「期待」にすぎず、同省のKPIにはなりえないのはいうまでもない。ところが、そうでもない同省の認識については、北村喜宣「他人のフンドシでお相撲を？：KPIとしての景観計画策定数」同『自治力の闘魂：縮小社会を迎え撃つ政策法務』（公職研、2022年）26頁以下参照。同省担当者は、自らがかつて出向していた市町村に連絡をして、指定をするよう依頼をしていると聞くが、KPIにするのは、まさにこうした電話やメールの回数なのである。
- (13) 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〕。施行後5年間・120法人という希望（指定は市町村が行うから、国土交通省にとっては他力本願である）を掲げるのはよいとしても、支援法人を指定しない市町村には補助金等で不利に扱うといった運用をしてはならない。
- (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) 実定法における要件・効果の規定ぶりについては、北村喜宣『環境法〔第6版〕』（弘文堂、2023年）153頁参照。

から、続いて実体法的側面から考えてみよう。

4. 行政手続法の観点からの整理

(1) 審査基準

指定は、法律にもとづく「申請に対する処分」である。法定の適用除外事由はないから、改正法23条1項の指定にあたり、市町村長には、行政手続法5条にもとづき、審査基準をできるかぎり具体的に作成してそれを公にする義務がある⁽¹⁶⁾。市町村長が判断しなければならないのは、改正法23条1項の条文からは、申請にかかる法人が24条各号に列挙される業務を適正かつ確実に行うことができるかどうかである。

審査基準の作成作業をサポートするため、国土交通省が技術的助言（地方自治法245条の4第1項）としてのガイドラインを出すかどうかは不明である。ここでは、参考までに、所有者不明土地法のもとの推進法人の指定に関する審査基準をみておこう。

国土交通省は、2022年に、「所有者不明土地利用円滑化等推進法人指定の手引き」（以下「手引き」という。）を作成した。手引きは、推進法人制度の意義について、「公的信用力が付与されるほか、土地所有者の探索等の業務を市町村が随意契約することを含め議会や住民等の関係者の理解が得られやすくなる」としている。改正空家法のもとの支援法人にも共通する説明である。

手引きには、「審査基準の例」として、「法人の活動目的・活動内容について」「法人の活動実績について」「法人の組織形態・運営体制について」の3項目が示され、それぞれのもとにさらに小項目が示されている⁽¹⁷⁾。しかし、それをみても、「活動実績があること」「必要な組織体制や人員体制を備えていること」「経済的基礎を有していること」というように、十分に具体的とはいえない。このため、市町村長は、これらを踏まえて、現実に利用する手持ち基準である審査基準を作成しなけれ

(16) 改正前の空家法のもとでは、市町村は、特定空家等の所有者等を「追いかける立場」にあった。改正法が導入した指定制度においては、「受けとめる立場」が加わる。市町村の空家法担当にヒアリングをすると、この点に関する認識が市町村には十分でないのではないかと感じる。

(17) 手引きが「推進法人の審査基準は、市町村が独自に定めることができます。」というのは、きわめてミスリーディングである。定めなければ行政手続法5条違反になる。

ばならない。国土交通省は、全国的な作成状況を把握していないようである。「鶴岡市所有者不明土地利用円滑化等推進法人の指定等に関する事務取扱要綱」（2022年）において「指定の基準等」を定める3条は、それに該当するだろう⁽¹⁸⁾。この要綱は、手引きに添付されている「（参考）〇〇市所有者不明土地利用円滑化等推進法人の指定等に関する事務取扱要綱（例）」を踏まえたものである⁽¹⁹⁾。

（2）拒否理由

（それが適法であるかぎり、）審査基準に適合しないならば、申請は適法に拒否しうる⁽²⁰⁾。問題になるのは、申請拒否処分にあって行政手続法8条にもとづき付けられる理由の内容である。この点に関して、市町村としては、一級建築士免許取消処分事件における最高裁判決に留意しなければならない（最三小判平成23年6月7日裁判所ウェブサイト）。本件は、不利益処分に関するものであり、行政手続法14条が求める理由付記の程度が問題となっている。

それによれば、「行政庁の判断の慎重と合理性を担保してその恣意を抑制するとともに、処分の理由を名宛人に知らせて不服の申立てに便宜を与える趣旨に出たものと解される。そして、同項本文に基づいてどの程度の理由を提示すべきかは、上記のような同項本文の趣旨に照らし、当該処分の根拠法令の規定内容、当該処分に係る処分基準の存否及び内容並びに公表の有無、当該処分の性質及び内容、当該処分の原因となる事実関係の内容等を総合考慮してこれを決定すべきである。」「示されるべき理由としては、処分の原因となる事実及び処分の根拠法条に加えて、本件処分基準の適用関係が示されなければ、処分の名宛人において、上記事実及び根拠法条の提示によって処分要件の該当性に係る理由は知り得るとしても、いかなる理由に基づいてどのような処分基準の適用によって当該処分が選択されたのかを知ることは困難である

-
- (18) 「必要な組織体制及び人員体制を有していること」というように、手引きをコピーする同要領の規定は、審査基準としての役割を十分には果たしていない。一方、「鶴岡市内に事務所を有すること」や鶴岡市暴力団排除条例2条1号に規定する暴力団（実質的には、申請者あるいは関係者が「暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律」2条6号に規定する暴力団員）に該当しないなどの内容は、業務の適正な運用という要件の具体化といえよう。これを条例化すれば、法律実施条例となる。北村喜宣『自治体環境行政法〔第9版〕』（第一法規、2021年）36頁以下参照。
- (19) 手引きは、「この要綱（例）は、一般的な記載例として掲載しているものです。適宜修正のうえ御活用ください。」とする。
- (20) 宇賀克也『行政法概説Ⅰ行政法総論〔第8版〕』（有斐閣、2023年）337頁参照。

のが通例」という。

国民年金障害基礎年金不支給処分が争われた事案において、東京地判平成27年12月11日裁判所ウェブサイトは、この最高裁判決を引用したうえで、同旨の判示をしている。そこで、市町村は、処分基準を審査基準と言い換えて理解すればよい。下線部に関しては、①改正法23条1項に関する審査基準が作成されていること、②その内容が妥当であること、③公にされていること、④申請内容が審査基準に適合しないこと、が問題となる。さらに、その前提としては、⑤指定処分の性質・内容がその判断を許容するものであることが問題となる。筆者は、⑤が重要であると考える。

5. 補完的役割ゆえの広い行政裁量

(1) 空家法の実施における支援法人の位置づけ

法案審議における国会答弁に明らかなように、支援法人制度には、空家法の実施を担う市町村行政をサポートする役割が予定されている。申請に対してなされる指定処分を通じて、それが可能になるというわけである。あくまでその役割は、市町村の空家法実行政の補完である。そうであるがゆえに、指定にあたっての市町村長の裁量は広いと解される。

「申請に対する処分」というと、典型的には許可制が想起される。しかし、支援法人に関する指定制は、これとはかなり様相を異にしている。第1に、24条に列挙される業務を指定なしに行っても不利益処分や罰則の対象にはならない。第2に、24条に列挙される業務はそもそも市町村がなすべき業務ないしなしうる業務である。したがって、「ある種の国民の活動を一般的に禁止したうえで、国民からの申請に基づき審査を行い、一定の要件に合致する場合、禁止を個別具体的に解除する法的仕組み」という許可制の法的性質の説明⁽²¹⁾は妥当しない。

改正法24条の業務については、市町村と委託契約を締結せず支援法人が独立してなしうるものがある(1号、4～6号)。ところが、「委託に基づき」行うと規定されるものもある(2～3号)。後述のように、国土交通省は、これらを委託によらなければなしえないとは解していない。委託にもとづかずに行えば違法になるわけではな

(21) 宇賀・前註(20)書98頁。

いのである。支援法人がこれらの事務をする際には、先にみた国土交通省の説明のように、国の補助金の対象になるとすれば、指定には、そうした地位にあることを確認するだけの法的意味しかないようにみえる。

(2) 所有者不明土地法の推進法人に関する奇妙な記述

推進法人に関する手引きには、奇妙な記述がある。「推進法人の指定は、申請を受けた市町村長の裁量で行います。具体的には、以下のような手順が想定されます。」としたあと、次のように述べられている。

① 推進法人の募集

推進法人の募集方法は、市町村が独自に定めることができます。

例えば、常時申請を受け付け、その都度審査する方法や、広報等で申請期限を定めて公募する方法等が考えられます。

また、市町村が作成する対策計画に、推進法人に求められる業務内容や推進法人の指定方針について記載しておくことも考えられます。

下線部にある「募集」「公募」という考え方は、申請に対する処分には通常みられない。改正空家法もそうであるが、所有者不明土地法47条1項は「その申請により」と規定している。申請のイニシアティブは申請する側にあるのであって、「常時受付・その都度審査」が基本である。行政が申請を調整するという対応は、一般的には、事業者の申請権を法的根拠もなく制約するもので違法と解される。

(3) 推進法人に関する国土交通省の認識

所有者不明土地法の推進法人制度を所管する国土交通省不動産・建設経済局土地政策課に対して、筆者は、同法47条の指定権限行使にあたっての市町村長の裁量権についての照会をした。改正空家法案の国会審議を前提にして、①審査体制が整わないかぎり申請を受けないことは適法か、②そもそもこうした法人は不要として申請を受けないことは適法か、③審査基準をすべて充たしていれば指定をしなければならないのか、④推進法人は不要と考える市町村はそれを理由にして指定申請を拒否するのは適法か、その際にはどのような理由を記すべきか、⑤ひとつの推進法人だけで十分と考える市町村は、新規の指定申請に対して、それを理由として不指定処分をするのは適

法か、といった質問をしたのである。

2022年11月1日に施行されているこの制度であるから、明確な回答がされると思っていたのであるが、関係局と調整を要すし行政手続法の解釈にもかかわるために即答できないとされた。国土交通省は、筆者の上記問題意識に気がついていなかったようにもみえる。上述のように、手引きにおいては、通常の運用とは異なる記述がされていたため、十分な認識があると予想していたのであるが、意外であった。

手引きを踏まえて作成したとみられるものに、「丹波山村所有者不明土地利用円滑化等推進法人募集要領」がある。そこでは、「指定する法人を募集する」として、募集期間は「令和5年7月24日午前9時から令和5年8月16日午後5時まで」となっている。指定された場合の業務期間は、「指定日から令和6年3月31日まで」となっている。さらに、「優先交渉権者と詳細を協議のうえ、推進法人として指定する」が、「協議が合意に至らなかった場合は、次点候補者と協議に入る」とされている。少なくとも丹波山村の解釈によれば、事業者側に常に申請権があるわけではなく、業務期間は指定の附款として定めることができ、指定は1団体のみとするというのである。こちらは、筆者の質問に対して、明確に回答しているようにみえる。

(4) 改正空家法の支援法人の場合

それでは、改正空家法のもとでの支援法人制度に関してはどうか。公布後に、国土交通省は、様々な方法で改正法の周知に努めている。市町村等を対象にしたある説明会において出された質問に対し、同省は次のように回答したようである。

- ① 24条2号・3号業務は「委託に基づき」とあるが、必ずしも委託契約の形式をとらなくてもよい。
- ② 支援法人は委託契約によらずに自主的に24条各号業務を実施できる。
- ③ 総合的に判断して支援法人は利用しないと考える市町村が、それを理由に指定申請を拒否しても違法ではない。
- ④ すでに十分な数の法人を指定したと市町村が考える場合に、それを理由に指定申請を拒否しても違法ではない。

所有者不明土地法のもとでの推進法人の指定に関する国土交通省の認識は、前述の通りである。改正空家法のもとでの支援法人についても、法案準備・審議時において

はおそらく同様であったと思われるが⁽²²⁾、現在では、筆者と同様の認識をしているようにみえる⁽²³⁾。そうした理解が妥当な理由として、追加的に「不文の基準」を説明したい。

(5) 「必要性」という「不文の基準」

上記回答を踏まえると、改正法23条1項の指定基準としては、そこで明記される「[24条各号の]業務を適正かつ確実にを行うことができる」という以前に、市町村において支援法人によるサポートが現在必要とされているという「不文の基準」があるともみべきであろう。これは、改正法の制度趣旨から導出できる内容であり、支援法人制度に内在していると解される。

そこで、指定申請の審査にあたっては、第1の基準として「支援法人利用の必要性」、第2の基準として「必要とされる支援法人の数」、第3の基準として「適切・確実な業務実施の可能性」が検討されなければならない。第1の基準に関して「現在は不要」と判断すれば、第2や第3の基準について判断するまでもなく申請は拒否される。指定は必要であるが、既指定の法人で十分となれば、第3の基準について判断するまでもなく申請は拒否される。市町村の空家法実施にあたって支援法人を利用するかどうかは、市町村の自由なのである。

廃棄物処理法6条の2第1項は、一般廃棄物の処理を市町村の事務と規定する。事業系一般廃棄物の収集運搬を業として行う者は、市町村長の許可を要するが、それにあたっては、3つの積極要件（7条5項1～3号）と1つの消極要件（同項4号）を充たさなければならない⁽²⁴⁾。とりわけ問題となるのが、積極要件のうちの「当該市町村による一般廃棄物の収集又は運搬が困難であること」（1号）、「その申請の内容が一般廃棄物処理計画に適合するものであること」（2号）である。

(22) 国会答弁においては、たんに、「支援法人の指定は、法の定めに従い、所有者への相談対応等の業務を適正かつ確実にを行うことができるかという観点から、市町村が適切に判断し、行うことができるもの」とされていた。第211回国会衆議院会議録21号（2023年4月20日）6頁【国土交通大臣・斉藤鉄夫】。

(23) もっとも、国土交通省が配信している改正法解説の動画

（https://www.youtube.com/watch?v=z8L_gjuDLY）においては、そうした説明は一切されていない。マンパワー不足や知識不足を訴える市町村は少なからずあるというアンケート調査結果から、直ちに支援法人が必要としている点で「論理の飛躍」がある。

(24) 北村・前註(15)書477頁以下参照。

一般廃棄物処理業は、許可なく行えば直罰となっている（25条1項1号）。そうした制度になっているがゆえに、民間事業者にそれをする自由があるわけではない。その点で、支援法人制度とは異なるが、市町村の事務をアウトソーシングするという面には共通性がある。

所有者不明土地法の推進法人に関する手引きには、下線部にあるように、対策計画に指定方針を記載するという対応も例示されていた。廃棄物処理法のように計画不適合が明確な拒否事由としては規定されていないが、改正空家法の支援法人に関しても、指定申請の判断にあたって、行政がする業務との関係での需給関係の考慮は認められる⁽²⁵⁾。

6. 市町村の対応のあり方

所有者不明土地法や改正空家法のもとの国土交通省の解釈に鑑みれば、改正空家法23条にもとづく支援法人の申請の処理にあたっては、市町村は、行政手続法5条にもとづき審査基準を作成してそのなかで対応の方針を明確に規定すべきである。国土交通省が前述のように回答しているからというだけでは不十分であり、それを自らの解釈をしなければならない。

行政で十分対応できる、あるいは、現行の委託団体により十分対応できるために、（後者の場合は、これら団体以外に）支援法人を指定して業務を委託する必要性がないという市町村もあるだろう。支援法人制度の利用について十分な見込みがつかないという市町村もあるだろう。「様子見」が適切と考える市町村もあるだろう。そうした場合には、市町村は、その理由とともに、「当分の間、指定はしない」という趣旨の審査基準を作成し、これを積極的に公表すべきである。支援法人の助力を得なければ空家法の事務を的確に実施できないという状況がすべての市町村にあるとは、想定しにくい。さらに、根本的な認識であるが、空家法の支援法人制度において、事業者には指定を受ける権利があるとはいえないのである。

こうした対応は、申請を検討している事業者に対して予測可能性を与える点でも重要で

(25) 宇賀・前註(3)論文は、本稿が提示する論点には気づいていないようである。

ある⁽²⁶⁾。先にみた所有者不明土地法の手引きに記されているように、その後、審査基準の内容を空家等対策推進計画（7条）に規定してもよい。あるいは、法律実施条例の内容として空き家条例のなかで規定してもよい。改正空家法に寄せていえば、廃棄物処理法のように、必要性要件は、本来は本則で規定すべき事項であっただろう。もちろん、必要があれば指定は可能である。その際には、附款として指定期間を定めるのが適切である⁽²⁷⁾。

前述のように、法案審議において、国土交通大臣は、事務体制が整ってから指定申請を受けることも可能と答弁した。改正法の条文には、そのような運用を適法化できる根拠を見いだせないが、これを前提にするならば、審査基準を作成する以前の問題として、改正法「第6章 空家等管理活用支援法人」の規定は当分の間適用しない方針を、審査基準ではなく法律実施条例として決定できるようにも思う。

必要性要件以外の内容についても、審査基準の策定が義務である。「適正かつ確実」という改正法23条1項の法定要件を具体化するその内容としては、前述の鶴岡市の事務取扱要領や丹波山村の募集要領が参考になる。そこでは、営業拠点の市町村内設置要件や暴力団要件などが規定されている。

NPO法人などが、ビジネスチャンスとして、支援法人制度にどの程度の期待をしているかは不明である。現在でも、市町村の空家法担当者に対しては、多くの営業活動がされていると聞く。「公的位置づけの付与」というのであるから、コストはそれなりには要するものの、それを取得しようとして複数の市町村に申請をする事業者は出てくるだろう。地上げなど不当な動機にもとづき指定を受けようとする事業者がいるかもしれない。

支援法人との委託契約に対しては、国土交通省の補助金が投入される可能性が高い。そのため、市町村議員のなかには、指定を催促するような質問を議会でする者がいるかもしれない。市町村が支援法人を使いこなせるかどうかは未知数であり、指定をした市町村の

(26) 高木光＋常岡孝好＋須田守『条解行政手続法〔第2版〕』（弘文堂、2017年）163頁〔須田〕参照。宇賀・前註(20)書337頁は、裁量基準としての審査基準に関して、「申請をした場合に許可されるかは、裁量基準があらかじめ具体的に定められて公にされていれば、事前に判断することが容易になり、許可の見込みがないにもかかわらず申請の準備をする無駄を避けることができるし、行政庁にとっても、許可の見込みのない申請を処理する手間が省けることになる。」と解説する。

(27) そもそも論になるが、支援法人によるサポートを望むかどうかは市町村の事情により異なるのであるから、より本質的には、改正空家法23条1項のようにこれを義務的事務とするべきではなかった。屋外広告物法にならって「市町村は条例で定めるところにより」と規定すれば、市町村は、余裕をもって導入の決定を考慮することができたのである。国がそれなりの統一性を期待するのは妨げられないが、その場合には、「政令を参酌して」と規定すればよい。

経験を踏まえて指定を考えても決して遅くない。支援法人に振り回されるようであれば、本末転倒である。

支援法人制度をどう受け止めるかを、曖昧にしておいてはならない。市町村には、明確な方針を踏まえての的確な対応が求められる。

(きたむら よしのぶ 上智大学教授)

キーワード：空家法／空家等管理活用支援法人／所有者不明土地法／
所有者不明土地利用円滑化推進法人／指定法人制度