

空家法2023年改正法案の準備、内容、そして、審議

北 村 喜 宣

<要 旨>

2014年に制定された空家法が、施行後8年を経過した2023年に改正された。16か条を30か条にする大改正であり、施行を通じて認識されていた課題のいくつかに対応している。著しく保安上危険な状態にある特定空家等への措置を中心にしていた旧法に対し、改正法は、特定空家等化を未然防止するため、管理不全空家等制度を導入したほか、建築基準法の特別措置を講じることで活用の隘路になっている接道規制を一定の条件付きで緩和した。特定空家等に対する措置の円滑化も実現された。

法案審議においては、空家等活用促進区域制度の意義、市町村の行政体制の違いを踏まえた施行日の柔軟化、意思能力に欠けるが成年後見人が選任されていない所有者等への対応、借地上の特定空家等の除却により土地所有者に発生する利益の調整方法などの論点が明確になった。それらは附帯決議にも規定されている。国土交通省は、次回の法改正を念頭に置いて、国会が指示した検討事項に適切かつ真摯に対応しなければならない。

1. 2014年法の宿題

「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。）は、衆議院国土交通委員会委員長提出の議員立法として、2014年11月に成立した⁽¹⁾。その附則2項は、「検討」という見出しのもとに、「政府は、この法律の施行後5年を経過した場合において、この法律の施行の状況を勘案し、必要があると認めるときは、この法律の規定について検討を加え、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする。」と規定していた。

空家法の実施を通じて、さまざまな課題が確認されてきた。それらに対応すべく講じられた「所要の措置」としては、空家法5条にもとづく「空家等に関する施策を総合的かつ計画的に実施するための基本的な指針」（以下「基本指針」という。）の2021年6月改正、同法14条14項にもとづく「特定空家等に対する措置」に関する適切な実施を図るために必要な指針（ガイドライン）の2020年12月改正および2021年6月改正があった。これらの改正によって、政府は、2014年法の宿題にとりあえず対応した⁽²⁾。しかし、まだ不十分であった。また、そのなかには、本来は法改正対応を要するものもあった。そこで、筆者は、ガイドライン改正に寄せて、「今回の対応をもって附則の命令に応えたと整理すべきではない。」と述べ⁽³⁾、法改正の必要項目を具体的に指摘していた⁽⁴⁾。

その空家法は、2023年6月に、内閣提出法案によって一部改正された。今回の改正は、保安上危険な対象物への対応をより円滑にできるようにすることに加えて、増加の一途をたどっている空き家の質を劣化させないように、あるいは、より積極的に利活用が図れるように、所定の措置を講じたものである。踏み込んだ措置が規定される一方で、法案審議を通じて、引き続き検討を要する重要課題も認識されている。

(1) 立法化を推進した国会議員による空家法の解説として、自由民主党空き家対策推進議員連盟（編著）『空家等対策特別措置法の解説』（大成出版社、2015年）参照。

(2) この対応に関する中央政府による解説として、国土交通省住宅局住宅総合整備課「空家法基本指針及び特定空家等ガイドラインの改正：空き家対策に係る地方公共団体からの主な要望への対応」都市計画72巻2号（2023年）40頁以下参照。後述のように、改正によって条項ズレが発生しているが、この部分については旧法のそれで表記している。

(3) 北村喜宣「空家法ガイドライン改正と実務的課題」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論点とこれから』（第一法規、2022年）317頁以下・339頁。

(4) 北村喜宣「空家法改正にあたっての検討項目」同・前註(3)書340頁以下参照。

本稿では、行政資料⁽⁵⁾および関係者へのヒアリング調査を踏まえ、改正法成立に至る経緯、改正法の内容、そして、国会審議の状況を整理・紹介する。改正法それ自体についての検討は、別稿を予定している⁽⁶⁾。

2. 改正に至る経緯

(1) 基本指針およびガイドラインの改正後の状況

空家法の制定に至るまでの約3年の間に、「空き家条例」として把握される条例の約80%が制定されていた。そうした流れのなかで、市町村（特別区を含む。以下同じ。）からは、法律による対応を求める声があがっていたところ、空き家対策を所掌する国土交通省は、建築基準法による対応で十分として、これに否定的であった⁽⁷⁾。

しかし、空家法が成立し、所管省庁として責任が負わされた以上、立法者意思に忠実に同法を実施しなければならない。このため、施行の瞬間から、「5年見直し」にどのように応えるのかを、同省住宅局住宅総合整備課住環境整備室は考え続けてきた。後述のように、実施を担う自治体側からの要望もあった。

そうしたなかで、レベルの異なる課題がいくつも確認されていたはずである。施行後5年目の2019年夏から本格的検討が開始され、その結果として2020年および2021年の時点で現実に可能であった対応が、基本指針およびガイドラインの改正であった。

国土交通省において、この時点で法改正が検討されていたかは定かではない。筆者が同省の当時の担当者と意見交換をしていた際には、内閣提出法案による一部改正には消極的であるように感じていた。

(5) 主として参照したのは、国土交通省住宅局『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案：内閣法制局説明資料』（令和5年2月）（以下「内閣法制局説明資料」として引用。）である。

(6) 改正法については、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、海老根琢也「空き家対策の総合的な強化：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」立法と調査456号（2023年）48頁以下、城戸郁咲「空家等対策特別措置法の改正について」自治体法務研究75号（2023年）6頁以下参照。

(7) 北村喜宣「空家法の立法過程と法案の確定」同『空き家問題解決のための政策法務』（第一法規、2018年）126頁以下・126～127頁参照。

(2) 市町村および関係団体からの法改正要望

国土交通省には、空家法の運用や改正に関する要望が、相当に寄せられていたようである。同省によれば、「令和3年度には国土交通省に対する空家等に関する要望が45団体から寄せられており、全国市長会からも、「空家等対策の推進」に係る意見として、空家法の見直しの要望が行われている。」とする⁽⁸⁾。令和4年度においても、様々な団体からそれなりの数の要望があっただろう。

全国空き家対策推進協議会（以下「全空協」という。）は、2020年7月に、『空家等対策の推進に関する特別措置法等に関する提言書』を出している。「空家等に関する提言」としては、[図表1]に示す8項目がある⁽⁹⁾。

[図表1] 全国空き家対策推進協議会の提言書内容

- ① 緊急時に迅速な代執行を可能にするなど、特定空家等に対する措置をさらに円滑に行えるようにする必要がある。
- ② 行政等が保有する各種情報を一層活用するなど、空き家所有者の特定や所有者特定後の連絡・交渉をさらに効率的に行えるようにする必要がある。
- ③ 特定空家等となる前の段階での所有者等への対応や、固定資産税の住宅用地特例の解除など、特定空家等の発生を予防することが必要である。
- ④ 特定空家等や市区町村が債権を有している空き家でなくとも、市区町村による財産管理人の選任の申立てを認めるなど、所有者不明の場合の措置を円滑に行えるようにする必要がある。
- ⑤ 空家法における「空家等」は、建築物すべてが不使用の場合と解釈されているが、長屋等の一部の住戸が不使用の場合にも、部分的に空家法が適用されるようにする必要がある。
- ⑥ 空き家の所有者が多数存在する場合に、所有差の探索や所有者間の調整に多大な労力がか

(8) 内閣法制局説明資料・前註(5)5頁参照。

(9) この提言には、8項目に関して「会員自治体より提案された具体の提言」が添付されている。その妥当性は別にして、現場で対応に苦慮する行政の実情が垣間見える。全空協は、空家法実施に際して、国土交通省が創設した団体である。空家法モデル事業に毎年採択され、同省はこの団体を通じて情報提供をしたり意見聴取をしたりするなど、同省の影響力が極めて強い。同省は、全空協への意見照会をもって、「市町村の意見を聴きながら」と整理している面もある。同省と全空協に対するコンサルティングサービスは、同一のコンサルタント（三菱UFJリサーチ&コンサルティング）が担当しているようにもみえる。

かっていることから、円滑に対応できるようにする必要がある。

- ⑦ 借地上の特定空家等に代執行を行った場合、土地売却による費用回収が見込めないこと、土地所有者が負担なく更地を得ることなどから、借地上の空家等の場合の仕組みや対応が必要である。
- ⑧ 空き家対策の一層の推進に資するよう、除却跡地の隣地間取引等による敷地整序、相続人間の合意の促進など、空き家対策に関連する幅広い分野を視野に入れた仕組みや対応が必要である。

(3) 自由民主党内の動き

議員提案として成立した法律の一部改正は、同じく議員提案でされなければならない……。このように規定する法律はないが、実際、そうした慣行は観察でき、むしろそれが一般的といってもよい⁽¹⁰⁾。そうしたなかで、今回の改正が内閣提出法案としてなされたのはなぜだろうか。

もっとも大きな理由は、空家法制定に大きな役割を果たした自由民主党の空き家対策推進議員連盟（以下「自民党空き家議連」という。）が、議員提案による改正に強い意思を持っていなかったようにみえることである。そうしたなかで、国土交通省が内閣提出法案による改正を決めたのは、2022年秋頃であったように思われる。自民党空き家議連との関係は不明であるが、自由民主党の住宅土地・都市政策調査会には、空き家対策小委員会（委員長・井上信治衆議院議員）が設置されている。同省職員は、この小委員会にオブザーバー参加している。この頃には、同小委員会も、一部改正は議員提案ではなく内閣提出法案としてすることを了解していたであろう。かりに同党の関係議員側に「その気」があったなら、国土交通省はサポートこそすれ、それを払いのけて閣法による改正に進むことはなかったはずである。

後述のように、法案の概要は、2022年末には確定していた。内閣法制局との調整を経ての条文案のとりあえずの確定（いわゆる「一読」の終了）は、2023年1月中下旬頃であろう。しかし、1月中にその内容が公になっていなかったのは、同小委員会による「空き家対策の強化に関する中間提言」がされるのを待っていたからである。同

(10) 中島誠『立法学：序論・立法過程論〔第4版〕』（法律文化社、2020年）283頁は、「議員立法として成立した法律については、……議員立法で行われることが通例」と指摘する。

党のウェブサイトによれば、「空き家対策小委員会……が1月に提言した「空き家対策の強化に関する中間提言」の内容が、同改正案に色濃く反映されています。」とされている⁽¹¹⁾。そうであるとすれば、この中間提言は、どれほどの積極さを持って、どのような過程を経て作成され、どのような内容となったのかに関心が持たれる⁽¹²⁾。

(4) 社会資本整備審議会住宅地分科会空き家対策小委員会

(a) 「とりまとめ」の取りまとめ

2022年10月、国土交通省は、社会資本整備審議会住宅地分科会のなかに、新たに10名の委員から構成される「空き家対策小委員会」（委員長は、中川雅之・日本大学経済学部教授）（以下「空き家対策小委員会」として引用。）を設置し、2023年1月に意見を取りまとめるべく作業を開始した⁽¹³⁾。設置の趣旨は、「空き家の発生抑制や空き家の利活用・適切な管理・除却に向けた取組の強化等、空き家政策のあり方を検討」することである。

同小委員会は、4回開催された⁽¹⁴⁾。3回目の会議（12月22日）では「とりまとめの方向性（案）」が合意され、年末年始にかけて、任意の意見公募手続（パブリックコメント）に付された⁽¹⁵⁾。その結果を踏まえた「とりまとめ（案）」が4回目の会議（1月31日）で概ね了解され、『社会資本整備審議会住宅地分

(11) 自由民主党ウェブサイト参照 (<https://www.jimin.jp/news/information/205436.html>)（2023年12月1日最終閲覧）。なお、本稿において参照するウェブサイトの最終閲覧日は、いずれも前記の通りである。

(12) このため、筆者は自由民主党に照会したところ、理由は不明であるが公開はされていなかった。残念ながら、情報提供の要請にも応じていただけなかった。公にはできない内容なのだろう。

(13) 筆者は空き家対策小委員会のメンバーであったが、本稿の記述は、この組織としての見解を示すものではない。

(14) 小委員会の会議録等は、国土交通省ウェブサイトで閲覧可能である (https://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/s204_akiyataisaku.html)。

(15) 42の個人・団体から、合計115件（23自治体から69件）のコメントが寄せられた。結果概要は、政府のウェブサイトで見覧可能である (<https://public-comment.e-gov.go.jp/servlet/PcmFileDownload?seqNo=000249733>)。コメントを踏まえての内容の実質的修正はなかった。なお、「とりまとめ（案）」は、行政手続法2条8号にいう「命令等」には該当しないため、同法38条以下が義務づける法定の意見公募手続としてされたものではない。「行政手続法に基づく手続」ではなく「任意の意見募集」であり、そうであるからこそ、30日間ではなく「16日間」でもかまわなかった。なお、基本指針やガイドラインについても、「命令等」には該当しないため、改正にあたっては、「任意の意見募集」であった。

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2月）』（以下「とりまとめ」という。）として公表された⁽¹⁶⁾。

第1回目の会議（10月25日）の資料として用意された「空き家対策小委員会の設置について」には、「法改正」という文言は記されていない。実際、国土交通省は、最終回の第4回まで、一貫して「法改正」という文言を封印していた。

しかし、それが前提となっていることは、議論に参加しようとする同委員会メンバーの多くの認識であったかと思われる。そこで、委員の1人であった筆者は、第1回の会議において、「空家法のこれから」という一枚のメモにもとづき、法改正にあたっての検討項目についてのプレゼンテーションを行った⁽¹⁷⁾。【図表2】がそれである。その当時の認識は、「下に行くほど実現が困難な課題」であった。後にみるように、このうち、「所有者等に対する質問権」「略式代執行手続の改善」「財産管理人制度のカスタマイズ」「状況が急変した特定空家等への対応」については、閣議決定された改正法案により措置がされた。また、「多数共有事案への対応」「意思能力に欠ける所有者等への対応」「特定空家内の残置動産への対応」「借地上の建築物除却により発生する土地所有者の便益の調整」「14条措置を受けた所有者等の死亡時（相続発生時）の対応」「特定空家等の要件を充たす全部非居住・部分居住の長屋への対応」については、衆議院国土交通委員会の附帯決議に盛り込まれた。

(16) 「とりまとめ」は、国土交通省ウェブサイトで閲覧可能である（<https://www.mlit.go.jp/jpolicy/shingikai/content/001586071.pdf>）。

(17) このメモは、北村・前註(4)論文を踏まえたものである。

[図表2] 北村喜宣「空家法のこれから」

空家法のこれから

2020年土地基本法改正は、土地の適正な管理（＝その上にある建築物の管理）の実現のための権利制約に大きな法政策的サポートを与える

事項	課題
所有者情報の把握方法	「どこまでやればいいのか」の明記
協議会の法定メンバーとしての市町村長	並列を削除
所有者等に対する質問権	質問権の根拠を明記
略式代執行手続の改善	費用徴収の根拠明記
財産管理人制度のカスタマイズ	市町村長に申立権付与
状況が急変した特定空家等への対応	特別緊急代執行の創設
一定の建築物に関する実施権限の特定行政庁への移管	都道府県の補完事務としての整理
多数共有事案への対応	共有関係の整理
意思能力に欠ける所有者等への対応	行政手続法の特例措置
特定空家内の残置動産への対応	所有権の整理
借地上の建築物除却により発生する土地所有者の便益の調整	便益の範囲の確定と徴収方法
14条措置を受けた所有者等の死亡時（相続発生時）の対応	承継効の考え方
特定空家等の要件を充たす全部非居住・部分居住の長屋への対応	区分所有関係の整理

[出典] 国土交通省資料（<https://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/content/001518777.pdf>）。

(b) 「とりまとめ」の概要

「とりまとめ」は、三本柱で構成されている。すなわち、①適切な管理・除却の促進、②発生抑制、③活用促進である。①については、所有者の管理意識を醸成して適切な管理を促進すること、特定空家等になる前段階での措置を促すとともに特定空家等の除却をさらに円滑化することが求められた。②については、所有者の死後になるべく空き家にしないため、自宅の取扱いを検討して認識や方針を家族と共有する重要性についての意識啓発を図ることが求められた。③については、空き家期間を短縮するため、所有者に寄り添って早期活用意識を醸成すること、周囲に悪影響を及ぼしていない空き家についても施策対象にすること、所有者・活用希望者双方の早期の決断を促し活用を支援する取組を推進することが求められた。それらに共通する基盤として、NPO等の民間団体やコミュニティの活動を促進していく必要性も指摘されている。なお、重要な改正点である空家等活用促進区域制度および空家等管理活用支援法人制度については、それぞれ、たんに「接道・用途規制の合理化」「公的位置づけの付与」とのみ記されており、これをめぐっての議論はほとんどされていない。不可解な小委員会運営である。

旧法の重要な使命は、特定空家等による保安上の危険をいかに制御するかで

あった。2015年5月の施行から約8年間で市町村が595件もの除却代執行を積極的に実施している現状は、立法者の要請にそれなりに応えたものと評しうる⁽¹⁸⁾。

しかし、空き家対策の今後を展望したときには、特定空家等予備軍、さらには、空家等予備軍をいかに少なくするかが重要なのは論をまたない。「とりまとめ」は、より上流にさかのぼっての対応を求めるものである。空家法の実施が一段落した現時点においては、政策の方向性としては、合理的と評しうる。国の空き家対策は、セカンドステージに入ったのである。

(c) 「とりまとめ」の役割

最終回となる空き家対策小委員会の4回目会議が開始される午前10時の直前、斉藤鉄夫・国土交通大臣は、記者会見の場で、「この小委員会のとりまとめを踏まえ、空家法の改正を含め、政策ツールを総動員し、施策の具体化に努めていきたい」と発言している⁽¹⁹⁾。しかし、実際には、「とりまとめを踏まえて」改正法案が作成されたわけではない。次にみるように、4回目の会議の翌日には、いわゆる「五点セット」（概要、要綱、案文・理由、新旧対照表、参照条文）が発信されている。

一夜城ではあるまいし、「踏まえてつくる」など時間的にありえない。現実には、2022年10月以降に作業が進んだ条文化の内容をなぞるように「とりまとめ（案）」の内容が用意されていった。そうであるとすれば、「とりまとめ（案）」に対してパブリックコメントがされる2022年12月には、条文化はされていないに

(18) 2023年3月31日現在の空家法施行状況は、国土交通省ウェブサイトにて閲覧可能である (<https://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/content/001519053.pdf>)。実施状況の分析として、北村喜宣「2年を経過した空家法実施の定点観測：『空き家対策に関する実態調査結果報告書』を読む」同・前註(3)書139頁以下、同「空家法の実施における行政代執行の積極的実施の背景と要因」行政法研究53号(2023年)253頁以下参照。

(19) 国土交通大臣の発言は、同省ウェブサイトにて閲覧可能である (<https://www.mlit.go.jp/report/interview/daijin230131.html>)。

しても、法案の内容はおおむね確定していたとみてよいだろう⁽²⁰⁾。小委員会もパブリックコメントも、改正法案に正当性・正統性を付与する役割を演じたことになる。為政者にコントロールされる通常の立法過程の一断面である。

(5) 地方六団体の意見申出制度

(a) 制度の概要

地方自治法263条の3第5項は、「各大臣は、その担任する事務に関し地方公共団体に対し新たに事務又は負担を義務付けると認められる施策の立案をしようとする場合には、第2項の連合組織が同項の規定により内閣に対して意見を申し出ることができるよう、当該連合組織に当該施策の内容となるべき事項を知らせるために適切な措置を講ずるものとする。」と規定する。「連合組織」とは、いわゆる地方六団体（全国知事会、全国都道府県議会議長会、全国市長会、全国市議会議長会、全国町村会、全国町村議会議長会）である⁽²¹⁾。

(b) 実施

今回の改正にあっても、地方六団体の意見申出制度にもとづく措置が講じられた。具体的には、2023年2月1日付けで、国土交通省住宅局住宅総合整備課名で「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案について（通知）」が送付されたのである⁽²²⁾。そこには、「（参考）今後の予定」として、

(20) 2023年1月、新聞各紙は、国土交通省が通常国会に空家法などの改正法案を提出する予定と報じた。「空き家の管理不全是正 改正法案提出へ 税優遇を解除 国交省が新規定」読売新聞2023年1月16日、「実家の終活3カ月300万円「思い出」処分に罪悪感 ふるさと納税で「管理代行」広がる 空き家放置対策税優遇見直しへ」朝日新聞2023年1月16日参照。自治体にとっては、この報道は「寝耳に水」であり、慌てて国土交通省に照会をしたけれども、同省からは、法改正をするかどうかを含め、詳しい内容は知らされなかったようである。どのルートでマスコミに伝わったのかは、興味深い。同省のリークでなければ、自由民主党筋であろう。

(21) 地方自治法263条の3については、松本英昭『新版逐条地方自治法〔第9次改訂版〕』（学陽書房、2017年）1577頁以下、彌栄定美＋佐久間寛道「地方自治法の一部を改正する法律について（中）」地方自治705号（2006年）15頁以下・23～32頁参照。

(22) そのなかで、自治体に対して新たに事務や負担を義務づける内容を含むとされたのは、改正法案の7条7～9項、11項、18項、23条2項、4項、25条4項、26条1～3項、27条2項、28条2～3項である。

「閣議 3月3日（金）」と記されていた⁽²³⁾。資料として添付されたのは、「五点セット」である。本件に関しては、空き家対策小委員会の最終回（2023年1月31日）開催の前に、地方六団体の窓口担当者に対して説明はされ、さらに、2月3日には、全空協の3部会長・6分科会長に対して、国土交通省より説明がされている。いずれも簡単な資料を用いてのものであったようである。

（c）実情

3月3日と閣議決定日が明示されている以上、かりに国土交通省が意見を受け入れて修正を行うとすれば、相当の調整が必要になる。「閣議請議を行う前に相当の期間を置いて情報の提供を行うべき」⁽²⁴⁾とされるが、筆者の調査によれば、通知から閣議決定予定日までの期間は、最近では1ヶ月程度が相場となっているようである。この時間は、どのように使われるのだろうか。

空家法改正法案の場合、中心になって対応が期待されるのは、全国知事会、全国市長会および全国町村会の「執行3団体」である。これら団体の事務方だけで検討をするのではなく、もちろん構成団体にも協力を求めることも可能である。現場行政にはそれなりに専門性があるため、むしろそうすべきであろう。制度は構築されているのであるから、それを積極的に活用する取組みが執行3団体には求められるところである⁽²⁵⁾。

ところが、今回、理由は不明ながら、全国町村会は、特段の周知をしていない。

(23) 予算関連法案であれば、もっと早い時期での閣議決定が必要であるが、本法案はそうではなかったために、この時期になったものと思われる。

(24) 松本・前註(21)書1582頁。

(25) 松本・前註(21)書1583頁は、「全国的連合組織は、この情報提供の制度を踏まえて、意見集約のための体制、手続等を整える必要がある」と指摘する。西尾勝『国会の立法権と地方自治：憲法・地方自治法・自治基本条例』（公人の友社、2018年）26～27頁は、「これは地方六団体の怠慢とも言い切れないように思われます。全国知事会にしる、全国市長会にしる、全国町村会にしる、その職員機構の陣容は決して十分には整っておりません。地方六団体にこれまで以上のクリアリング・ハウス機能やシンク・タンク機能の充実を期待するのであれば、これらの全国連合組織に加盟している都道府県、市、町村がこれまで以上の分担金を拠出しなければならぬ」と指摘する。

全国市長会は、構成団体への一般的なメールを流しただけであった⁽²⁶⁾。もっとも的確な対応をしたのがこの改正の影響が最も薄いと考えられる全国知事会であったのは、何とも皮肉である。都道府県の空家法担当課には、国土交通省から発出された文書の翌日に、確実に五点セットが行き渡った⁽²⁷⁾。都道府県の担当から、市町村の担当に情報提供された事例もあっただろう。

全国知事会の資料を参照すると、回答期限は「令和5年2月9日（木）17時まで」であり、「条文修正に関する特段の意見がある場合は、6日（月）正午までにご提出ください。」とある。いきなり五点セットが送られてきて、実質的に、木曜日および金曜日の終日と月曜日午前だけの時間で条文修正意見を出せというのは無茶苦茶である⁽²⁸⁾。これは都道府県についてであり、市町村については、そもそもそうした対応を全国町村会側も全国市長会側も考えていなかったようにみえる。

筆者の調査によると、執行3団体からは、意見は出されていない⁽²⁹⁾。この沈黙は、組織としてまったく問題がないと考えているからなのか、短期間では意見の出しようがないと考えているからなのか、あるいは、そもそも関心がないからなのか、その意味は不明である。それはさておき、これが地方自治法263条の3

(26) 全国市長会は、そのウェブサイトの「メンバーズページTOP>注目のトピックス>地方自治法第263条の3第5項>「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案」について — 国土交通省（令和5年2月1日）」を通知し、そこに五点セットを添付している。ところが、①「情報提供」とされているだけで意見を提出するようには指示されていない、②この通知を受けた部署が空家法一部改正法関係担当（空家法担当、固定資産税担当、建築基準法担当等）に確実に伝達するような指示もない。実際、筆者が2月末に40市町村の空家法担当者に対して研修をした際、五点セットの存在を知っていた受講生は皆無であった。

(27) 全国知事会については、国土交通・観光常任委員会委員長県である大分県から常任委員会県に情報提供がされ、単位都道府県の担当者に連絡されている。

(28) 全国知事会が条文修正意見を取りまとめて国土交通省に送るのは、2月6日中が予定されていたのだろう。同省が3月3日の閣議決定までに調整作業をするためには、4週間必要という同会国土交通・観光常任委員会事務局側の配慮なのだろうか。

(29) 一般に、この意見申出制度の運用は、相当に形骸化しているようである。北村喜宣「そんなのあったの？：トホホの自治法263条の3」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）44頁以下参照。おそらく、全空協にも情報提供されたはずであるが、「全空協ルート」で修正要望がされたのかどうかは、確認できていない。

第5項の運用の実情であり、何とも暗澹とした気分になる⁽³⁰⁾。なお、この点に関する非公式な意見聴取の実情については、後述する。

3. 改正法の概要

(1) 閣議決定と国会提出

当初の予定通り、「空家等対策に関する特別措置法の一部を改正する法律案」は、2023年3月3日に閣議決定され⁽³¹⁾、即日、開会中の第211回通常国会に提出された。同年2月1日に地方6団体に対して送付された内容と、ほぼ同一である。16か条の2014年法を、30か条にする大改正である。

(2) 「とりまとめ」と改正法案

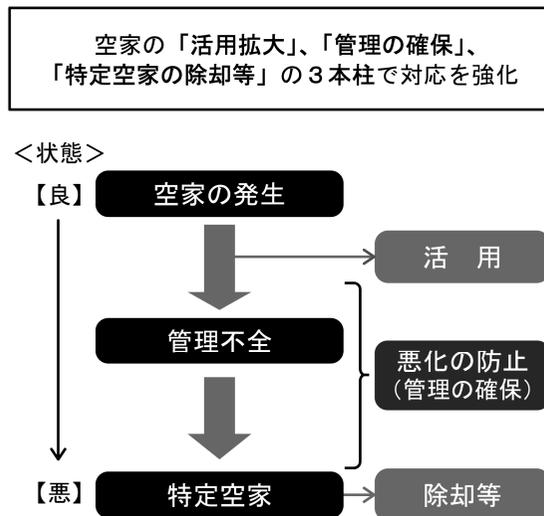
「とりまとめ」は、4つの具体的方向性を示していた。①発生抑制を図る取組、②活用促進に向けた取組、③適切な管理の確保・除却の促進に向けた取組、④NPO等の民間主体や地域コミュニティの活動を促進する取組である。国土交通省は、「活用拡大」のもとに①②④、「管理の確保」のもとに②③、「特定空家の除却」のもとに③を位置づけて再整理した。国土交通省は、「空家」が「特定空家」に進化する過程を3つに分けて対応のポイントを示すわかりやすい図をつくっている（〔図表3〕）⁽³²⁾。

(30) 意見が出されなければ中央政府の側もこの制度を軽く扱うようになり、ますます形式的なものになってしまう。とりわけ執行3団体側には、「歯を食いしばって」対応する必要性を強く感じる。自らのスタッフ強化は無理であるとしても、シンク・タンクや研究者に「外注」して意見書案を取りまとめてもらうなど、工夫の余地はありそうである。

(31) かつて、筆者は、国土交通省職員から、「空家法は議法ゆえに内閣法制局からみると不十分なところもあるだろうし、これを閣法で改正するとなると、そうした部分にも対応しなければならぬ」という趣旨のコメントを聞いていた。改正法案は、2014年法を「オーバーホール」したものにはなっていないが、同局がどのような審査をしたのかは興味深い。

(32) 空家法には、「空家」「特定空家」を独立して定義する規定はない。いずれも敷地を除外した「建築物だけ」の意味である。北村喜宣「空家法の逐条解説」同・前註(3)書2頁以下・8～9頁参照。本稿では、建築物だけを意味するときには「空家」「特定空家」、敷地をも含むときには「空家等」「特定空家等」と称することにする。

〔図表3〕空家の進化過程と対応のポイント



〔出典〕国土交通省資料。

〔図表3〕を借用して説明すれば、改正法の立法意図は、下流に行く空き家の数を極小化することにある。何よりも重要なのは、上流にある「たんなる空き家」の活用である。

法政策としては、そもそも空家にしない方策が必要なというまでもない。この点、空家法は、「適切な管理が行われていない空家等」（1条）を措置対象とするものであるため、スタートとしては空家等となっている。しかし、将来的には、さらに上流に遡る必要はある。今後の課題である。それが、サードステージの空家法になるだろう。

（3）活用拡大

（a）空家等活用促進区域制度

空家等活用促進区域は、7条にもとづく空家等対策計画のなかに定められる⁽³³⁾。2014年法のもとの計画（旧6条）は、同法に完結的なものであって、ほかの法律にリンクが張られてはいなかった。また、項目として、「空家等及び空家等の

(33) 空家等活用促進区域制度の新設の背景については、宇賀・前註(6)論文8～9頁参照。

跡地の活用の促進に関する事項」（同条2項5号）はあげられていたが、具体的内容は規定されていなかった。

この点、改正法は、活用促進施策を講ずる地区を具体化し、当該区域内の措置について、空家等対策計画を通じて関係法とのリンクを張り、それらの仕組みを利用して空き家の活用を拡大しようとしている。このリンケージには、2段階ある。第1は地域であり、第2は措置である。すなわち、空家法のもとでの空家等やその跡地活用を進めたいと思う地域を計画のなかで特定すれば、後述のように、そこにおいて建築基準法のもとでの措置が特別法的に可能になる（17～18条）。なお、同区域の設定は任意である。

リンクが認められるものとして限定列举されている地域は、①「中心市街地の活性化に関する法律」2条が規定する中心市街地、②地域再生法5条3項8号が規定する地域再生拠点、③地域再生法5条4項11号が規定する地域住宅団地再生区域、④「地域における歴史的風致の維持及び向上に関する法律」2条2項が規定する重点区域である。

これらの区域のなかで、「空家等の数及びその分布の状況、その活用の状況その他の状況からみて当該区域における経済的社会的活動の推進のために当該区域内の空家等及び空家等の跡地の活用が必要となると認められる区域」が空家等活用促進区域として定められるとともに、同区域における空家やその跡地の活用のための空家等活用促進指針が定められる（7条3項）。空家等活用促進区域および空家等活用促進指針は、空家法7条2項が必須項目としているもののひとつである第5号「空家等及び除却した空家等に係る跡地……の活用の促進に関する事項」の内容として定められる。活用促進のために推奨したい用途（以下「誘導用途」という。）も定められる（同条4項2号）。

空家法の実施をする市町村が空家の利活用を進めたいと思って所有者等に働きかけようとしても、建築基準法にそうした方向での対応が可能な明文規定がないため、実現は困難であった。上記諸地域内に空家等がある場合において所有者等に利活用の希望があるときには、法制度上の障害がひとつクリアされるのである。その結果、①〔敷地特例適用要件の例として〕安全確保等を前提に接道に関する前面道路の幅員規制（建築基準法43条2項1号にもとづき特定行政庁が行う特例

認定)の合理化⁽³⁴⁾、②〔用途特例適用要件の例として〕指針に定めた用途に用途変更等する場合の用途規制等(建築基準法43条2項2号にもとづき特定行政庁が建築審査会の同意を得て行う特例許可)の合理化⁽³⁵⁾といった対応が可能になった。接道義務が例外的に課されない場合の拡大である。

指針に規定する際、①については特定行政庁との(認定ではなく)協議、②については特定行政庁の(許可ではなく)同意が必要になる。これらは、創設的制度である⁽³⁶⁾。地域再生法の地域住宅団地再生計画制度が参考にされた⁽³⁷⁾。市町村が空家等対策計画のもとでいわば「下ごしらえ」をしっかりとしておくことによって、個別案件の処理が楽になるのである。

なお、国土交通省はこれらの措置を「合理化」と表記するが、内閣法制局への説明の際には、「建築物の敷地の接道規制に係る建築基準法の特例許可要件を緩和〔する〕」と記している⁽³⁸⁾。同局への説明は「正直」でなければならないとしても、「緩和」という文言を不用意に用いると、法案審議において無用の反発なり混乱が生ずるのを懸念して「合理化」と表現したのだろう。

一方、住居使用されていた空家の用途を変更しようとするれば、建築基準法48条にもとづき特定行政庁の許可が必要である。ところが、この許可を得るのは必ずしも容易ではないとされる。そこで、空家等対策計画の作成段階で、市街化調整区域に設定される空家等活用促進区域については特定行政庁との協議をあらかじめ

(34) たとえば、交通上、安全上、防火上、衛生上支障がないことが前提になるが、幅員1.8m以上4m未満の道路に2m以上接する敷地に建築されている空家等でも建替えが可能になる。従来は、こうした道路に面する敷地に(おそらくは建築確認なしに)建築された家屋は、建築基準法43条1項の制限があるために、建替えや改築ができなかった。自業自得なのであるが、それをいつていたのでは何も進まないため、思い切った政策的割り切りをしたといえる。なお、より本質的には、特例適用建築物の空家等でなくてもこうした対応が可能になるような規制緩和が望ましい。

(35) たとえば、空家等活用促進区域内の第2種中高層住居専用地域にある観光振興を図る区域において、住宅を宿泊施設に転用できる。従来、建築基準法48条および別表第2(に)により、同地域では、「ホテル又は旅館」という用途は認められていなかった。これを可能にするには、建築審査会の同意が必要であるところ、審査基準が不明確なために予見可能性が低かったことから利用しづらかった。特定行政庁が審査基準を工夫して作成すればよいともいえるが、現実には困難なようである。

(36) 特例措置の背景や制度解説については、宇賀・前註(6)論文17～25頁、城戸・前註(6)解説6～8頁、内閣法制局説明資料・前註(5)11～42頁参照。

(37) 宇賀・前註(6)論文22頁参照。

(38) 内閣法制局説明資料・前註(5)6頁参照。

めすることで、円滑な許可運用をしようとするものである。内閣法制局には、「〔建築基準〕法の用途制限に係る特例許可の対象とする」と説明されている⁽³⁹⁾。

空家法の実施を担当する市町村の多くにとって、特定行政庁とは、都道府県知事である。通常であれば、市町村の空き家対策のために都道府県が協力的であるとは必ずしもいえない。上記制度は、空家法の目的の実現のために、建築基準法の特別法として規定されたといえる。

(b) 空家等の活用促進についての配慮

都市計画法や農地法などに関する運用の方針を明記することにより、空家等の活用を促進する施策も規定された。第1は、市街化調整区域に設定された空家等活用促進区域内に存在する空家等を誘導用途に供するために、都道府県知事が都市計画法42条1項但書ないし43条1項許可に関する用途変更の許可を求められたときには、「適切な配慮」をするものである（改正法18条1項）。第2は、農地法などの許可を要する誘導用途実現のための行為に関して、都道府県知事は、「適切な配慮」をするものである（同法同条2項）。第1の対応は地域再生法17条の55に先例があり、第2の対応は「地域資源を活用した農林漁業者等による新事業の創出等及び地域の農林水産物の利用促進に関する法律」12条1項に先例があるとされる⁽⁴⁰⁾。

(c) 市町村長の請求権の明記

民法25条1項の規定による不在者財産管理人の設置請求、または、民法952条1項の規定による相続財産清算人の選任請求は、「利害関係人又は検察官」のみがなしうるとされている。民法264条の8第1項による所有者不明建物管理命令の請求は、「利害関係人」にかぎられる。改正法は、これらに関して、市町村長に請求権を認めた（14条）。「民法の特例」という見出しが付されている。これらは、空家等の修繕管理や除却処分局面において活用できる。

ガイドラインでは、「〔空家〕法に基づく措置の主体である市町村における申立てが認められる場合がある。」とされていた。これを前提にすると、改正法は

(39) 内閣法制局説明資料・前註(5)6頁参照。

(40) 宇賀・前註(6)論文23～24頁参照。

確認規定になるが、「民法の特例」という表現からは、創設規定であるようにもみえる⁽⁴¹⁾。こうした規定は、「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。）42条などに先例がある⁽⁴²⁾。なお、改正空家法は、上記の規制緩和措置や次にみる支援法人制度など、所有者不明土地法の仕組みや考え方を相当に参照しているようにみえる。

(d) 支援法人制度

改正法は、新たに空家等管理活用支援法人制度を創設した。空家等の所有者等に対して管理・活用の方法に関する情報提供・相談・援助、（委託による）空家等の状況の定期的確認や改修、（委託による）空家等の所有者等の探索、空家等の管理・活用に関する調査研究・普及啓発などをその業務とする（24条）。申請にもとづき市町村長が指定をするが、対象となるのは、特定非営利活動促進法2条2項に規定する特定非営利活動法人（以下「NPO法人」という。）、一般社団法人、一般財団法人、会社である。個人は含まれない。指定要件は、「〔上記の〕業務を適正かつ確実にを行うことができると認められる」ことである（23条1項）。

支援法人は、ビジネスとして業務を遂行する。市町村はその業務実施に関して必要な情報提供をするほか（26条1項）、求めに応じて所有者等関連情報を（所有者等本人の同意を得たうえで）提供する（26条2～4項）。

特徴的なのは、この法人に関して、市町村に対する（やや押しかけ的な）コンサルティングを制度化している点である。すなわち、「その業務を行うため必要があると認めるときは、市町村に対し、国土交通省令・総務省令で定めるところにより、空家等対策計画の作成又は変更をすることを提案することができる。」のである。素案の提示が求められている（27条1項）。提案された場合、市町村は、それをどのように扱うのかを当該支援法人に通知する。「空家等対策計画の作成又は変更をしないこととするときは、その理由を明らかにしなければならない

(41) 【図表2】のほか、北村喜宣「空家法改正にあたっての検討項目」同・前註(3)書340頁以下・350～351頁参照。

(42) 所有者不明土地法は、2022年に改正されて条項ズレが発生している。現42条は旧38条であるが、同条の解説として、所有者不明土地法制研究会（編著）『所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法解説』（大成出版社、2020年）155～158頁参照。

い。」とまで規定されている（27条2項）。

さらに、支援法人は、市町村長に対して、前述の民法の特例措置を講ずるよう要請できる（28条1項）。市町村長がその必要がないと判断する場合には、理由とともにその旨を当該支援法人に通知する（28条3項）。前述のように、「とりまとめ」においては、何気なく「公的位置づけの付与」と記されているにすぎなかった制度である。

同様の仕組みとしては、所有者不明土地法第6章（47～52条）が規定する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。）がある。手近なものとしては、これにならったのであろうか。一定の業務を列記して、これを指定法人に期待するという仕組みは、多くの法律に例がある⁽⁴³⁾。なお、後述のように、この制度には、「みえない重大法的論点」がある⁽⁴⁴⁾。

（4） 管理の確保

（a） 特定空家化を未然防止する管理

2014年法のもとでは、所有者等に対して具体的な措置を講じうるのは、空家等が特定空家等に「進化」した時点以降であった。しかし、そうまでにはなっていない状態であっても、適正な管理がされていない空家等は多くあった。特定空家等候補あるいは予備軍である。改正法は、こうした空家等を「管理不全空家等」と把握し、市町村長は必要な指導・勧告ができるとした（13条）⁽⁴⁵⁾。

いくつかの空き家条例は、まさにこの点に関する2014年法の不備に対応すべく、たとえば「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

(43) たとえば、国土交通省所管の制度として、都市計画法のもとでの都市計画協力団体（75条の5以下）、都市緑地法のもとでの緑地保全・緑化推進法人（69条以下）、「民間都市開発の促進に関する特別措置法」のもとでの民間都市開発機構がある。

(44) 支援法人制度の検討として、北村喜宣「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）62頁以下、同「支援法人指定申請の取扱い」自治体法務研究75号（2023年）11頁以下参照。

(45) その背景には、空家等の所有者等の責務に関して、「努めるものとする」を「努めなければならない」というように、少しだけ強化したことがあるのだろう。土地基本法2020年改正によって、土地所有者の管理責任が明記されたことも影響しているように思われる。北村喜宣「土地基本法の改正と今後の空き家法政策」同・前註（3）書304頁以下参照。言葉のニュアンスの違いについては、吉田利宏『新法令用語の常識〔第2版〕』（日本評論社、2022年）49～53頁、田島信威『最新法令用語の基礎知識〔三訂版〕』（ぎょうせい、2005年）97～101頁・105～108頁参照。

定していた⁽⁴⁶⁾。改正法は、こうした条例に学んだものである。この点に関しては、【図表1】にみられるように、全空協からの要望もあった⁽⁴⁷⁾。

改正法の対応の特徴は、勧告を受けた管理不全空家等に関しては、固定資産税の住宅用地特例が解除されることである。地方税法も一部改正され（349条の3の2）、従来の空家法22条2項（旧14条2項）の勧告を受けた特定空家等の敷地に供されている土地に加えて、13条2項の勧告がされた管理不全空家等の敷地に供されている土地についても、同様の対応となったのである⁽⁴⁸⁾。また、勧告においては「具体的な措置」が求められる点で、「必要な措置」で足りる指導とは異なっている。

(b) 所有者把握の円滑化

空家等の所有者等の情報把握について、2014年法は、「関係する地方公共団体の長その他の者」と規定していた。改正法は、これを「関係する地方公共団体の長、空家等に工作物を設置している者その他の者」とした。想定されているのは、電力やガスといったライフライン事業者である。

これらについては、「「その他の者」に含まれる」とガイドラインに記述すればよいようにも思われるところ、とくに「空家等に工作物を設置している者」を追記したのは、法律上明示されていないために当該事業者に対する情報提供依頼が十分にされていないという事情があるからである。こうした規定ぶりの先例として、所有者不明土地法39条5項がある。

(46) たとえば、「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、「南木曾町空家の適正管理に関する条例」2条3号、「美浦村空家等対策の推進に関する条例」2条3号参照。

(47) 内閣法制局説明資料・前註(5)5頁は、「政令市の建築・住宅部局により構成される大都市建築・住宅主管者会議からは、「特定空家等に至らないものの適正な管理がなされていない不良な空家」について、「特定空家等に準じた対策が可能となるよう法整備を行うこと。」（令和5年度国の施策及び予算にかかわる住宅・建築施策の要望書～詳細要望～）（令和4年7月大都市建築・住宅主管者会議）が要望されている。」とする。

(48) 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。

(5) 特定空家の除却等

(a) 状態の把握

空家等や特定空家等の状況の把握のために、2014年法は立入調査を規定していた。これは、現場の状況を行政職員が「それのみから」把握するものである。所有者等が判明している場合において、質問ができるとは規定されていなかった。

この点で、改正法は、「空家等の所有者等に対し、当該空家等に関する事項に関して報告させ」と明記し、市町村長に報告徴収権を付与した（9条2項）。適切に管理をしているとかするつもりであるとか主張される場合もあることから、その根拠を示させるためにも必要な権限である⁽⁴⁹⁾。「建築物の耐震改修の促進に関する法律」15条4項などに先例があり、本来は、空家法制定時に規定されるべき内容であった。

(b) 代執行の円滑化

2014年法は、特定空家等に対する措置として、所有者等が判明している場合には、「助言・指導⇒勧告⇒命令」の順番通りに対応することを命じていた。現場状況に対する理解が不十分なままに立法されたのである。状況を問わずに求められる硬直的な対応は現実性に欠けるため、空き家条例においては、実質的に、「いきなり命令」を可能にする措置を規定するものもあった⁽⁵⁰⁾。

改正法は、特定空家等に対する代執行について、2点の対応をした。第1は、緊急に除却等の措置を講ずる必要がある場合において⁽⁵¹⁾、「当該措置をとることを命ずるいとまがないとき」には、それを经ずに市町村長は除却等ができるとした（22条11項）。「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」（以下「廃棄物処理

(49) 【図表1】において、筆者も提案していた。これは、筆者も参加している世田谷区空家等対策審査会における事案を通して得た知見をもとにしている。

(50) 「京都市空き家等の活用、適正管理等に関する条例」17条参照。この法政策の解説として、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）80～81頁【春名雅史】参照。

(51) 緊急時の例として、内閣法制局説明資料68頁は、「①災害が発生しようとしているとき、災害により特定空家等の屋根、外壁材が飛散するおそれがあり、緊急に補強する必要があるとき」、「②災害の発生により、特定空家等の外壁材が隣家に接し、緊急に撤去する必要があるとき」、「③特定空家等の倒壊等が著しく、暫定的に安全を確保する必要があるとき」をあげる。

法」という。) 19条の8第1項4号などに規定例のある特別緊急代執行である⁽⁵²⁾。

第2は、費用に関してである。略式代執行の費用について、2014年法は、「その者の負担において」というのみであった。国土交通省・総務省は、徴収方法につき、ガイドラインにおいて、「市町村長は民事訴訟を提起し、裁判所による給付判決を債務名義として民事執行法……に基づく強制執行に訴えることとなる(地方自治法施行令……第171条の2第3号)」としていた。この点について、改正法は、行政代執行法5～6条の準用を明記した。実質的に、「改説」したのであろう⁽⁵³⁾。

4. 国会審議

(1) 全体の流れ

第211回国会においては、4月20日に衆議院国土交通委員会に付託され、審議が開始された。なお、衆議院においては、同委員会における審議に先だって、付託当日に、本会議の場で質問・答弁がなされている。

衆議院では、5月10日に国土交通委員会で可決(全会一致)、5月12日に本会議で可決(全会一致)され、同日に参議院に送付された。参議院では、6月6日に国土交

(52) 国土交通省住宅局住宅総合整備課住環境整備室は、なぜかこれを「緊急代執行」と称している。城戸・前註(6)解説9頁参照。しかし、その用語は、行政代執行法3条3項にもとづく措置を指すのが通例である。これは、代替的作為義務を課す命令は発出され、その不履行はあるが、戒告などの手続をする時間的余裕がない場合にされるものである(これを「簡易代執行」と呼ぶ研究者もいるが(藤田宙靖『新版 行政法総論(上)』(青林書院、2020年)284頁、人権侵害の重大性に鑑みれば「簡易」ではなく「緊急」を強調するのが適切である)。22条11項の代執行は、命令を不要とするのであるから、混乱を招く表現をするのは適切ではない。筆者が「特別緊急代執行」と称しているのは、このためである。なお、「宅地造成及び特定盛土等規制法」20条5項3号および39条5項3号が規定する同様の措置については、国土交通省都市局都市安全課は、「不法・危険盛土等への対処法策ガイドライン」において、「特別緊急代執行」と適切に表記している。空家法担当の住宅局とでは、同じ対象であっても呼称が異なるのだろうか。「局あって省なし」というほどのことでもないが。

(53) 第1の点も第2の点も、筆者が提案していた方向での対応である。【図表1】のほか、北村・前註(4)論文348～350頁・353～357頁参照。宇賀・前註(6)論文33頁は、筆者の指摘(引用するのは、北村喜宣『空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)198頁・237頁)に寄せて、「改正法では、こうした提言を踏まえて、簡易(略式)代執行に要した費用の徴収方法について明文の規定を設けた。」とする。

通委員会で可決（全会一致）、翌7日に本会議で可決（全会一致）され、成立した。そして、6月14日に、「法律第50号」として公布された。委員会審議はそれぞれ、衆議院が207分、参議院が189分であった⁽⁵⁴⁾。いわゆる「対決法案」ではないため、会議録を閲覧しても、全体としては、審議それ自体は淡々と進められたという印象を持つ。衆議院においては、空き家発生の一因となっている新規住宅供給の制限について理念的に規定する議院修正の動きがあったようであるが、諸調整の結果、修正案提出には至らなかった。

改正法の施行日については、附則1条が「この法律は、公布の日から起算して6月を超えない範囲内において政令で定める日から施行する。ただし、附則第3条の規定は、公布の日から施行する。」と定めた。「附則第3条」とは、経過措置に関する政令委任規定である。

(2) 附帯決議

両院とも、国土交通委員会での可決の際に、附帯決議がつけられている。内容を列記すれば、以下の通りである⁽⁵⁵⁾。

【衆議院国土交通委員会附帯決議】

1. 市町村による空家等活用促進区域の設定に当たっては、条件として中心市街地等のほかに地域の実情に応じて幅広く柔軟に指定できることを明確にし、指定の基準や手順を明示するなど、必要な支援を行うこと。
2. 市町村長による管理不全空家等に対する指導及び勧告が円滑に行えるよう、どのような空家等が管理不全空家等に該当するか、具体的な状態を示すこと。
3. 意思能力に欠ける疑いが強いが成年後見人が選任されていない、特定空家等の所有者等への助言又は指導、勧告、命令及び代執行の手続並びに管理不全空家等の所有者への指導及び勧告の手続の在り方について、その者の自己決定権などへの配慮をしつつ、検討を進めること。

(54) 衆参両院における委員会審議のそれなりの時間は、国土交通省元事務次官による東京メトロ人事介入問題をめぐる同省の対処に費やされた。

(55) 附帯決議は、筆頭野党が事務方となって野党の提案をとりまとめ、与党と調整して確定させるという運用のようである。空家法案成立にあたっての附帯決議については、北村喜宣「空家法2023年改正における附帯決議を読む」日本不動産学会誌37巻3号（2023年）19頁以下参照。

4. 多数者が共有する特定空家等に対する措置に関する手続について、市町村の行政負担が不合理なまでに過酷にならないよう検討を進めること。
5. 本法に基づく特定空家等に関する措置を受けた所有者が死亡した場合の新たな所有者に対して、その者の手続面での保障に配慮しつつ、同措置の効果を早期に発現させることについて検討を進めること。
6. 管理不全空家等に係る勧告等の対象となる者のうち、意思能力が不十分または意思能力を欠く者については、その財産を管理する各種制度を積極的に活用できるよう検討すること。
7. 管理不全建物管理人制度等の周知に努めるなど、財産管理人による空家等の管理などが進みやすい環境を整備すること。
8. 命令等の事前手続を経るとまがない緊急時の代執行制度について、過度な財産権の制限とならないよう、また、制度の円滑な活用が進むようにするため、どのような場合に緊急時の代執行ができるかについて具体的に示すこと。
9. 代執行の対象となる特定空家等に残された動産の取扱いについて、本法の円滑な実施の観点からの検討を進めること。
10. 借地上の特定空家等が代執行により除却された場合において、土地の利用価値が増加し土地所有者等に受益が生じるとして負担を求め得るかの検討を進めること。
11. 市町村長による空家等管理活用支援法人の指定が円滑に進むよう、先進事例を紹介しつつ、指定に当たっての考え方を示すなど、市町村長が指定しやすい環境を整備すること。また、市町村が空家等管理活用支援法人を積極的に活用できるよう、十分な支援措置と予算措置とを講ずることについて、検討を進めること。
12. 本法の円滑な施行に当たっては、地方公共団体の空き家担当職員の確保及び地方公共団体の空き家対策予算の充実が重要であることに鑑み、地方公共団体の担当職員の増員を促し、地方交付税制度等による財政の支援に努めること。
13. 空家等の発生及び増加の抑制のための対策を講じ、地方公共団体にその対策を促すこと。また、空家等の活用を促進するため、筆界又は境界の確定に関する所有者及び市町村への支援を行うこと。
14. 本法の第18条に定める空家等の活用の促進についての配慮が円滑に進むよう、都道府県や関係府省にその運用について十分に周知徹底すること。
15. 本法の特例により、狭あい道路がさらに狭あいになることがないようにすること。また、空家等に関する除却を行う際に狭あい道路を拡幅するなどの災害対策と空き家対策の連携方策について、検討を進めること。

16. 国土交通省の空き家対策モデル事業においては、その趣旨及び目的に鑑み、地方公共団体と法務、不動産、福祉等の資格を有する専門家との積極的な連携を図り、地域の活性化に資する優良な取組を支援すること。
17. 部分居住の長屋の非居住住居が著しく保安上危険等の状態になっている場合に本法の適用対象とすることについて検討を進めるとともに、全部非居住の長屋も含めて、建物の区分所有に関する法律を踏まえた本法の措置の在り方について、検討を進めること。

【参議院国土交通委員会附帯決議】

1. 市町村による空家等活用促進区域の指定に当たっては、地域の実情に応じて幅広く柔軟に指定できることを明確にし、指定の基準や手順を明示するなど、必要な支援を行うこと。
2. 市町村長による管理不全空家等の所有者等に対する指導及び勧告が円滑に行えるよう、どのような空家等が管理不全空家等に該当するか、具体的な状態を示すこと。
3. 特定空家等又は管理不全空家等の所有者で意思能力に欠ける疑いが強いが成年後見人が選任されていない者への勧告等の在り方について、その者の自己決定権などへの配慮をしつつ、検討を進めること。また、管理不全空家等に係る勧告等の対象となる者のうち、意思能力が不十分な者又は意思能力を欠く者については、その財産を管理する各種制度を積極的に活用できるよう検討すること。
4. 多数者が共有する特定空家等に対する措置に関する手続きについて、市町村に過度な行政負担がかからないよう検討を進めること。
5. 本法に基づく特定空家等に対する措置を受けた所有者が死亡した場合、新たな所有者に対する手続面での保障に配慮しつつ、同措置の効果を早期に発現させることについて検討を進めること。
6. 管理不全建物管理人制度等の周知に努めるなど、財産管理人による空家等の管理などが進みやすい環境を整備すること。
7. 命令等の事前手続を経るいとまがない緊急時の代執行制度について、過度な財産権の制限とならないよう、また、制度の円滑な活用が進むようにするため、緊急時の代執行が可能な場合を具体的に示すこと。
8. 本法の円滑な実施の観点から、代執行の対象となる特定空家等に残された動産の取扱いについて検討を進めること。
9. 借地上の特定空家等が代執行により除却された場合において、土地の利用価値が増加することにより土地所有者等が利益を得るとして費用負担を求め得るかについて検討を進めること。

と。

10. 市町村による空家等管理活用支援法人に指定が円滑に進むよう、先進事例や指定に当たったの考え方を示すなど、市町村長が指定しやすい環境を整備すること。また、市町村が空家等管理活用支援法人を積極的に利用できるよう、十分な支援措置及び予算措置を講ずることについて、検討を進めること。
11. 本法の円滑な施行に当たっては、地方公共団体の空き家担当職員の確保及び地方公共団体の空き家対策予算の充実が重要であることに鑑み、地方公共団体の担当職員の増員を促し、地方交付税制度等による財政の支援に努めること。
12. 空家等の発生及び増加の抑制のための対策を講じ、地方公共団体にその対策を促すこと。また、空家等の活用等を促進するため、筆界又は境界の確定に関する所有者及び市町村への支援を行うこと。
13. 本法に定める空家等の活用の促進についての都道府県知事等の配慮が円滑に行われるよう、関係機関にその運用について十分に周知徹底すること。また、本法施行後においても、空家等の活用促進などの空き家対策に関する地方公共団体からの要望や意見を確認し、今後の対策につなげるよう努めること。
14. 本法に定める接道規制の特例により、狭あい道路が更に狭あいになることがないようにすること。また、空家等を除却する際に狭あい道路を拡幅するなど、災害対策と空き家対策の連携方策について検討を進めること。
15. 国土交通省の空き家対策モデル事業においては、その趣旨及び目的に鑑み、地方公共団体と法務、不動産、福祉等の資格を有する専門家との積極的な連携を図り、地域の活性化に資する優良な取組を支援すること。
16. 部分居住の長屋の非居住住戸が著しく保安上危険等の状態になっている場合に本法の適用対象とすることについて検討を進めるとともに、全部非居住の長屋も含めて、建物の区分所有等に関する法律を踏まえた本法の措置の在り方について、検討を進めること。

両院の国土交通委員会における審議がそれぞれわずか半日間であった割には附帯決

議の本数が多いように感じるが、数としては突出しているわけではない⁽⁵⁶⁾。なお、衆議院においては、住宅の供給規制に関する議院修正を提出する動きもあったが、与野党調整の結果、実現しなかった。

参議院国土交通委員会の附帯決議は、先に決議された衆議院国土交通委員会のそれを参考にしたのであろう。しかし、ほとんどカーボンコピーである。たとえば、「3」のように、衆議院では議論があったものの参議院においてはまったく質疑もされていない内容が入っているのには、あきれてしまう。自分の頭で真剣に考えたのだろうか。揶揄される呼称の通りなのが印象的である。

(3) 審議における主要論点

(a) 質疑の意義

きわめて限定された時間であったが、法案審議においては、改正法案に対するものに加えて、旧法の実施にも共通する質問がされた。それに対する答弁を通じて、改正法施行までの約半年における市町村現場での空家法実施にとって有益な情報が提供されたといえる。内容としては、ガイドラインにおいて記されていてよかったものもある。国会会議録を読んだ空家法担当者は、参考になったであろう。

(b) 空家等活用促進区域

改正法の目玉のひとつである空家等活用促進区域の制度趣旨は、以下のように説明されている。「現行の仕組みでは、許可要件が明らかでなく、個別に審査を受ける必要がありますために、事前には、許可を受けられるかどうかということの予見可能性が低いという問題がございます。また、建築審査会の同意が必要ということで、数か月の期間を要する、こういう課題も現行の仕組みにはございます。〔改行〕そこで、今回の法案で創設いたします空家等活用促進区域におきましては、市町村がその区域を設定いたします際に、特例を受けられるか否かの見通しを持てるようにする、こういう考え方に立ちまして、あらかじめ安全確保の

(56) 改正空家法を含め、第211回国会の参議院における附帯決議については、同院のウェブサイト参照 (https://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/ketsugi/211/futai_ind.html)。なお、衆議院のウェブサイトでは、同様の情報提供はされていない。実態調査として、石井和孝「附帯決議に関する国会議員への意識調査」千葉大学人文公共学研究論集38号(2019年)48頁以下参照。

ための要件を明示し、この要件に適合すれば建築審査会の同意を要せずの特例を受けられる、こういう仕組みにしている⁽⁵⁷⁾というのである。

前述のように、筆者には唐突感のある内容であった⁽⁵⁸⁾。しかし、「接道規制の合理化に関する御議論は、先ほども御答弁申し上げましたとおり、地方公共団体の空き家対策の現場において非常にネックになっているというお声が以前からあったところでございます。その現場からのお声は、空き家対策に取り組んでおられる市町村の団体である協議会などを通じまして、私どもとしては承ってきた⁽⁵⁹⁾という。ところが、筆者のヒアリングのかぎり、市町村の担当者からは、その必要性を疑問視する声を多く聞いている。

(c) 管理不全空家等に対する措置

時間軸のうえでは特定空家等の「手前」の時点にある管理不全空家等に対しては、特定空家等とは異なる対応が必要になる。具体的には、ガイドライン等を通じて明らかにされるだろうが、以下のような答弁がされた。「同じ指導、勧告と申しましても、管理不全空き家に求める措置の内容と、特定空き家に求める措置の内容とでは、内容が大きく異なることが想定されております。具体的には、管理不全空き家、まだ状態がそれほど悪くないという状態の管理不全空き家であれば、修繕などの比較的軽い措置を求めることとなります。特定空き家につきましては、除却を含めて重い措置を求めるということが想定されるということで、求める内容が異なる可能性がございます」、「命令代執行の前に所有者に付与する猶予期間、これを短縮することを促す⁽⁶⁰⁾という具合である。

空家等と特定空家等とは、周辺に対するリスクが大きく異なるから、措置内容に違いがあるのは当然である。また、空家等の所有者等に対する働きかけが奏

(57) 本稿において、空家法一部改正法案の審議に関する会議録の引用方法は、以下のようにする。たとえば、「第211回国会衆議院会議録21号（2023年4月20日）1頁〔委員・小熊慎司〕」は「衆本21号（4月20日）1頁〔委員・小熊慎司〕」、「第211回国会衆議院国土交通委員会会議録12号（2023年5月10日）2頁〔国土交通大臣・斉藤鉄夫〕」は、「衆国交12号（5月10日）2頁〔国土交通大臣・斉藤鉄夫〕」のようである。本文の指摘については、衆国交委12号（5月10日）19頁〔国土交通省住宅局長・塩見英之〕。

(58) 国会審議においても、「前のめり」と批判されている。衆国交委12号（5月10日）19頁〔委員・高橋千鶴子〕参照。

(59) 衆国交委12号（5月10日）19頁〔国土交通省住宅局長・塩見英之〕。

(60) 衆国交委12号（5月10日）3頁〔国土交通省住宅局長・塩見英之〕。

功せず特定空家等の認定に至ってしまった場合、それまでの経緯に鑑みれば、たしかに期間の点で配慮する必要はあるだろう。

ところで、改正法13条1項の指導と2項の勧告とでは、「必要な措置」と「必要な具体的な措置」というように措置の程度に書き分けがある。この点に関しては、質疑はされなかった。

(d) 支援法人の申請取扱い事務

支援法人の申請の取扱い事務に関しては、改正法施行日からの申請が可能である。ところが、大臣答弁においては、「実施体制の整った市町村から本法案の新たな措置を速やかに活用できるよう」⁽⁶¹⁾という発言があった。さらに、委員会審議の場でも、「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」⁽⁶²⁾と述べられた。

その通りであるとすれば、施行日が到来しても体制が整わない市町村においては、「当分の間、申請は受け付けない」という運用をしても違法ではないことになる。あるいは、「改正法第6章については、当分の間、これを適用しない。」と条例で定めてよいということのようである。それはそれで画期的な判断であるが、申請および指定は行政手続法第2章にいう「申請に対する処分」であるのだから、少なくとも伝統的な行政法の常識では考えにくい整理である。国土交通省の意図はさておき、そうした運用を適法とする根拠規定を改正法は用意していないため、市町村は、とりあえず審査基準を通じて対応するほかない⁽⁶³⁾。

前述のように、この制度は、所有者不明土地法のもとでの推進法人を参考にしている。そうする以上に、改正法案準備者は、行政手続法を独立して考えなかったのかもしれない。存在に気がつかなかったのだろうか。

(61) 衆本21号（4月20日）5頁〔国土交通大臣・斉藤鉄夫〕。

(62) 衆国交委12号（5月10日）15頁〔国土交通大臣・斉藤鉄夫〕。

(63) 支援法人の指定に関しては、北村・前註(44)の2本の論文参照。内閣法制局説明資料74頁以下には、指定の法的性質をめぐる説明はない。国土交通省と内閣法制局の間で、この点に関するやりとりがされたのかは不明である。改正法23条1項の規定ぶりから、法制局は当然にこれを「申請に対する処分」と受けとめ、「どのような審査基準が予定されているか」を確認したのではないかと推測する。その際、国土交通省は、参考にしたはずの所有者不明土地法のもとでの推進法人制度に関して作成しているガイドラインを提示したのではないだろうか。審査はそこで終わり、「体制が整ってから受け付ける」というような運用についてはスルーされたのではないだろうか。

(e) 緊急代執行が可能な場合

改正法22条11項は、「第3項から第8項までの規定により当該措置をとることを命ずるいとまがないとき」に行政が自ら当該措置をなしうると規定する。この点に関しては、同条1項の助言・指導や2項の勧告はされている必要があるのかという疑問も呈されていた。

これに対しては、「手続を省略できるのは、勧告の後、命令の発出に伴い必要な手続であり、第一項の助言、指導や、第二項の勧告は適用除外としていないことから、勧告等が行われていない場合は、緊急代執行の対象とはなりません。」⁽⁶⁴⁾と明確に答弁された。そうすると、特定空家等に認定した直後に状況が急変して除却が必要な場合への対応ができない。対応期間を短くするにしても22条1項の助言・指導や2項の勧告を経なければならぬとする合理性はない。国土交通省は「不意打ちになる」からと説明するが⁽⁶⁵⁾、限界的状況のもとでは、そうした手続的権利の保障を抑えてでも保安という保護法益を優先するべきと考えるのが合理的なバランス感覚であろう。

これは、空家法が命令との関係で「法定行政指導前置主義」をとっているために構造的に発生する問題である。廃棄物処理法19条の8第1項4号にも同様の規定ぶりがあるが、同法は「いきなり命令」ができる仕組みであるため、行政指導がされているかは、実質的に要件には含まれない。

空家法においては、状況次第で、これらの行政指導を経ずに命令を出せると規定しておけば、その命令のいとまがないということで、いきなりの権限行使も可能になる。附帯決議においても指摘されているが、次の改正候補だろう。この点については、名あて人の意思能力との関係で後述する。

(f) 借地上の特定空家等が略式代執行により除却された場合の調整措置

特定空家等が借地上に建っている場合、賃料が払われているのでもないし、現在の土地所有者等は現在の賃借人を把握していないのが通例であろう。土地利用をしたいけれども、訴訟を提起する相手さえ不明で、まったくお手上げ状態である。そうした状態にある特定空家等に関して略式代執行がされれば、「更地が手

(64) 衆国交委12号（5月10日）16頁〔国土交通大臣・斉藤鉄夫〕。

(65) 衆国交委12号（5月10日）16頁〔国土交通大臣・斉藤鉄夫〕。

に入る」ために土地所有者等に便益が発生するとすれば、利用価値の増加を受益とみなしてそれを回収する仕組みを検討すべきではないかと指摘された⁽⁶⁶⁾。

この点については、「借地上の建物が滅失した場合においても、借地権自体が消滅するものではないことから、土地所有者は、建物が滅失した後の土地を自由使用できるようにはならない」と答弁された⁽⁶⁷⁾。したがって、受益は発生しえないというのである。不動産登記法のもとでの滅失登記に関しては、登記官が職権で行うものであり、土地所有者に請求権はないから、このような見解が示された意義は大きい。しかし、そのように解するのが妥当なのかどうかは検討の余地がある。受益の調整は難題であり、その検討をとりあえず回避するためにこうした見解を出したのではないかと推測される。

2つのケースを考えてみよう。第1は、基礎を残して建築物のみが除却・撤去された場合である。第2は、基礎を含めてすべてが撤去された場合である。

借地権は、賃料を支払って土地を借りる権利である。「何となく借りる」ことはない。居住のためとすれば、そこに建築物が建っていることがその権利の中核的部分である。このため、それが滅失すれば権利の前提がなくなるのであるから、借地権は消滅し、滅失登記もされるという解釈もあるだろう。基礎だけ残っている場合については、それは動産であるから土地と付合するため、それは土地所有者の所有物となる（民法242条）。こうした整理によれば、受益は発生することになる。

(g) 意思能力に欠ける特定空家等所有者への対応

(ア) 民法の特例

意思能力に欠ける所有者等に成年後見人が選任されていない場合には、不利益処分を受領能力がないから、略式代執行に準じた手続が必要ではないかという指摘がされた⁽⁶⁸⁾。これに対しては、「本年4月に民法で創設された管理不全建物管理制度等の特例を設け、市町村長が財産管理人の選任を請求できる」ことから、「意思能力に欠ける疑いが強い所有者に代わって空き家を管理する財産管理人が選任され、空き家法による手続を取らなくても、こ

(66) 衆本21号（4月20日）5頁〔委員・赤木正幸〕参照。

(67) 衆本21号（4月20日）6頁〔国土交通大臣・斉藤鉄夫〕。

(68) 衆本21号（4月20日）5頁〔委員・赤木正幸〕参照。

の管理人により適切な管理が図られる」⁽⁶⁹⁾と答弁されている。新たに民法264条の14が規定する管理不全建物管理命令制度を活用すれば対応できるというのである⁽⁷⁰⁾。

この質問は、やや明確さを欠いていた。所有者等に求められるのが、除却のような「処分」なのかそこまで至らない行為なのかが特定されていなかったのである。答弁は「管理」といっているから、後者を念頭においていたのかもしれない。しかし、そうだととしても、特定空家等の所有者等が意思能力に欠ける状態であったときに、管理不全建物管理人の選任ができるのだろうか。

裁判所が管理不全土地管理命令についての裁判をする場合には、非訟事件手続法91条3項1号・10号にもとづき、建物所有者の陳述を聞かなければならない⁽⁷¹⁾。しかし、それは現実には難しい。成年後見人が選任されていれば別であるが、これらの関係規定を踏まえるならば、国土交通大臣答弁のような対応は、果たして可能なのだろうか⁽⁷²⁾。また、非訟事件においては、同法17条に規定される特別代理人を選任しての手續遂行もありうるが、同条1項は、「未成年又は成年被後見人について」としているから、成年後見人

(69) 衆本21号（4月20日）6頁〔国土交通大臣・斉藤鉄夫〕。

(70) 引用中、「財産管理人」とあるのは、発言のコンテキストに鑑みれば「管理不全建物管理人」の意味だと思われる。大臣が原稿を読み間違えたのか、そもそも原稿が間違っていたのかは不明である。

(71) 西口元＋金光寛之＋中尾美智子＋平林敬語＋霜垣慎治『改正民法による相隣関係の実務』（学陽書房、2022年）157頁〔平林敬語〕参照。かりに、地方裁判所が陳述の通知を出したことをもって「聞いたことにする」という運用をすれば、手続的権利の故意的侵害であり、違法である。法務省担当者の執筆である、金子修（編著）『逐条解説 非訟事件手続法』（商事法務、2015年）の陳述手続に関する解説においても、通知のみをもって足りるというような記述はされていない（268～269頁、343～344頁参照）。

(72) 前註(70)で指摘したように、答弁には、管理不全建物管理人と不在者財産管理人との混線がある。不在者財産管理人であれば、同意を求める対象がそもそもいないのであるから、同意不要にはなる。この混線のままに答弁原稿が作成されたようにも推測される。質問が渡されたのは本会議日直前だろうから、検討の時間的余裕が十分になく、複数の眼でのチェックができなかったのかもしれない。

が選任されていない事案には適用できないようにもみえる⁽⁷³⁾。

この点はさておくとして、かりに改正法14条3項にもとづき、市町村長が、地方裁判所に対して、民法264条の14が規定する管理不全建物管理命令を請求し、同裁判所が命令のなかで同管理人を選任したとすれば、期待されるのは、当該特定空家等に係る建築物の除却である。しかし、同管理人は、当然にそれをなしうるわけではない。その権限行使については、同条4項によって、管理不全土地管理命令の関係規定が準用されている。そのひとつである民法264条の10第3項は、「管理不全土地管理命令の対象とされた土地の処分についての前項の許可をするには、その所有者の同意がなければならない。」と規定する。許可を要さずできるのは、同条2項が規定する「保存行為」（1号）と「管理不全土地等の性質を変えない範囲内において、その利用又は改良を目的とする行為」（2号）である。管理はこれらに該当するとしても、特定空家等の除却はこれに該当しないから、やはり所有者の同意が必要なのである⁽⁷⁴⁾。この点は、法務省担当者によって、「建物所有者について成年後見人が付されていないときや成年後見人の同意が得られないときは、建物を取り壊すことは困難」と確認されている⁽⁷⁵⁾。したがって、何とか成年後見人選任を進めるほかない。

ところで、空家法案の審議においては、「意思能力」という用語が多用さ

(73) この点については、成年被後見人について選任できるのであるから、それと同様の状態にある者についても当然に選任できるというのが、実務の整理のようである。金子（編著）・前註(71)書60～61頁は、「民事訴訟では、成年被後見人でない者であっても、事理弁識能力を欠く常況にあつてまだ後見開始の審判を受けていない者や相続人不明の相続財産について相続財産管理人が選任されていない場合にも、特別代理人を選任し得ると解されているが、この点は、非訟事件の手続においても同様であると解される。」と解説する。

(74) 西口ほか・前註(71)書178頁〔平林敬語〕、佐久間毅＋今川嘉典＋大谷太＋中村晶子＋松尾弘＋村松秀樹「〔座談会〕改正の意義と今後の展望」ジュリスト1562号（2021年）14頁以下・21頁〔大谷太〕参照。

(75) 衆国交委12号（5月10日）16頁〔法務省大臣官房審議官・松井信憲〕参照。この点は、本会議において除却を前提とする質問がされたのに対し、「意思能力に欠ける疑いが強い所有者に代わって空き家を管理する財産管理人が選任され、空き家法による手続を取らなくても、この管理人により適切な管理が図られる」と答弁されたことを受けたものである。管理ではなく変更（＝処分）ならどうなのかという突っ込んだ委員会質問（衆国交委12号（5月10日）15～16頁〔委員・赤木正幸〕）に対する答弁であった。課題の明確化に資するやりとりであった。

れた点で印象的であった⁽⁷⁶⁾。附帯決議のなかでも記載されたように、意思能力に欠ける者への不利益的措施のあり方が政治課題として認知され、空家法のかぎりではあるものの、行政に検討が命じられたという点で、意味ある議論がされたと感じる。

(イ) 行政代執行

行政代執行についても、前提となる命令ができないとすればお手上げになる。この点は、「不利益処分の受領能力がない意思能力に欠ける者が所有者である場合、命令自体ができないということになりますので、本規定を用いての代執行はできない⁽⁷⁷⁾」として、確認されている。これも、附帯決議において検討が求められている項目である。

「命ずるいとま」という要件があるために、やろうと思えば命令できる状態である必要がある。そのため、不利益処分の受領能力を論ずる以前に、手続としての弁明機会付与通知の受領能力がない者については、不利益処分を発出できないのである。この点に関する改正法の限界が明確になったのはよかった。

特定空家等の所有者等がそうした状態にあるかを個別に確認するのは、現実には困難である。したがって、制度設計の方向性としては、もっぱら特定空家等の客観的状态に着目した要件を設けるほかないだろう。どう規定するかは別にして、「著しく保安上危険」な状態が「著しい」という内容だろうか⁽⁷⁸⁾。

(76) 衆議院では22回（本会議4（質問2、答弁2）、委員会15（質問7、答弁8）、附帯決議3）、参議院では3回（附帯決議3）であった。国会会議録検索システムを用いて調べると、過去においては527回の使用が確認できるが、25回（4.7%）が今回の改正空家法案の審議においてであった。「意思能力に欠ける」というフレーズについては、衆議院11回（本会議3（質問1、答弁2）、委員会7（質問4、答弁3）、附帯決議1）、参議院では1回（附帯決議1）の12回である。過去15回の使用の何と12回（80.0%）となっている。

(77) 衆国交委12号（5月10日）16頁〔国土交通省住宅局長・塩見英之〕。

(78) 前註(50)で紹介した京都市条例は、この論点に関して同様の限界を持っているが、助言・指導および勧告を介さずに命令を発出できる要件について、実質的に、空家法2条2項の要件を「管理不全状態」と定義し（2条2号）、「著しい管理不全状態」となったときにそれを可能としている（17条）。

(h) 共有案件への対応

特定空家等が多数者共有になっている場合には、指導、勧告、命令の手続を合理化できないかという質問がされた⁽⁷⁹⁾。これに対しては、前述の管理不全土地管理命令制度を活用すれば市町村の事務負担は軽減されると答弁された⁽⁸⁰⁾。

同制度は2023年4月に施行されたばかりであるため、運用実績の蓄積はないが、気になる点がある。第1に、民法264条の14第4項により準用される264条の13によれば、選任された管理人の報酬は、多数の共有者が負担することになる。共有者により負担が拒否された場合にはどうなるのだろうか。第2に、除却となると、先にみた同意問題が発生する。民法252条の2第1項を踏まえれば、全員同意が求められるだろうが（これを軽減する特別規定はない）、その労力は相当なものとなる。そして、その報酬は、ほかならぬ所有者が負担するのである。とても現実的とは思えない。

(i) 所有者等死亡時の新たな相続人への対応

空家法にもとづく措置をされた土地所有者等が死亡した場合、新たな相続が発生する。市町村は、新たな相続人に対して、死亡時にしていた措置を再度行えばよいのか、それとも最初からすべきなのかが質問された⁽⁸¹⁾。

これに対しては、「特定空き家に対する措置は、所有者の財産権を制約する側面もあるため、死亡した所有者に助言、指導、勧告、命令等の手続を行っている場合であっても、新たに所有者となった相続人に対し、改めて同様の手続を経る必要がある」と答弁された⁽⁸²⁾。高齢者の共有状態にある特定空家等に関してこうした事態が発生すれば、「永久にあがりに到達しない双六ゲーム」になりかねない⁽⁸³⁾。国交省においても、問題点としては認識はされているのだろうが、今回の改正で対応できなかった点であろう。

(79) 衆本21号（4月20日）5頁〔委員・赤木正幸〕参照。

(80) 衆本21号（4月20日）6頁〔国土交通大臣・斉藤鉄夫〕。

(81) 衆本21号（4月20日）5頁〔委員・赤木正幸〕参照。

(82) 衆本21号（4月20日）6頁〔国土交通大臣・斉藤鉄夫〕参照。

(83) 北村喜宣「上がり間際の振出し戻り：共有物件の部分相続事案」自治実務セミナー2022年12月号38頁参照。

(j) 改正法の施行日

(ア) 「義務」の意味

「小規模市町村の空き家法担当者がこれを理解し適用できるようになるには、6か月の猶予期間では不十分」⁽⁸⁴⁾という質問がされた。これに対しては、前述のように、「本法案は市町村に義務を課すものではないことから、実施体制の整った市町村から本法案の新たな措置を速やかに活用できるよう、施行準備に最低限要する期間を考慮して、公布から6か月以内の施行としています。」⁽⁸⁵⁾という。

市町村に義務を課さないという表現は興味深い。筆者は、伝聞ではあったが、これと同じ発言を、2014年法の立法過程で聞いたことがある。それは、自由民主党の空き家対策推進議員連盟の議員がしたものであった。当時、筆者は、空き家条例が先行している実態があったことや法律による事務の義務づけは極小化すべきという考えから、屋外広告物法を念頭において、空家法にはメニューを規定するにとどめ、その採択については、「市町村は、条例で定めるところにより、……することができる。」と規定すべきと主張していた⁽⁸⁶⁾。この点に関して、自民党空き家議連は市町村長に権限行使の裁量権を与えているから問題はないと考えていたと説明したようなのである。

これは、権限とそのもとでの裁量権を区別しない誤った認識である。個別場面における権限行使については、「……のときは、……を命ずることができる。」というように要件および効果の認定についての裁量がそれぞれあるけれども、的確な権限行使それ自体は市町村に義務づけられている。たとえば、支援法人になりたいとして指定を申し出たNPO法人の申請を放置すれば違法である。特別緊急代執行すべき場合にそれをしなければ違法である。損害が発生すれば、国家賠償法上、不作為責任を問われるのである。義務を課さないなら6か月で十分という整理は誤りである。

(84) 衆本21号（4月20日）4頁〔委員・赤木正幸〕参照。

(85) 衆本21号（4月20日）5頁〔国土交通大臣・斉藤鉄夫〕。

(86) 北村喜宣「空き家対策における法的諸課題」日本弁護士連合会法律サービス展開本部自治体等連携センター＋日本弁護士連合会公害対策・環境保全委員会（編）『深刻化する「空き家」問題：全国実態調査からみた現状と対策』（明石書店、2018年）9頁以下・12頁参照。

(イ) 市町村が施行日を条例で決定する方法

より根本的には、全国一律の施行日であるべきかという問題がある⁽⁸⁷⁾。体制整備がされた市町村から対応できるようにするためには、当該市町村との関係での改正法施行日を、条例に任せればよいだけである。事務を命じられ権限行使を義務づけられている市町村が、自らの状況に鑑みて、施行のボタンを押せばよい。そうすることにどのような不合理があるというのだろうか。「一部自治体の理解が進むまで全体の施行を遅らせることは、積極的な自治体の取組を妨げることにもなるため、施行期日の延期は考えておりません。」⁽⁸⁸⁾という。一律主義ゆえにそう整理するほかないのであろう。この点については、たとえば、遅くとも2年以内で市町村が条例で定める日までに施行するとして、市町村の決定に委ねる。条例が制定されなければ附則が定める日から施行するとすればよい。

さらに、施行準備に最低限要する期間とは、誰にとっての話だろうか。これは、国土交通省ではないのか。省令を制定したり、基本指針やガイドラインを改正したりするための時間が6か月必要というのであろう。自分たちはよいとしても、同省が市町村の実施リソースに違いがあることを認識しているのであれば、なぜ全国一律の施行日にしなければならないのだろうか。積極的実施が可能な市町村はよいとしても、それが難しい市町村を巻き添えにする合理性はない。「平等」とか「混乱」という言葉を使った反論が考えられるが、説得力を持つものではない。足並みがそろっていないのは、たしかに「美しくない」けれども、それほどの実害はない。もっとも、先にみたように、支援法人に関する大臣の国会答弁にみられるように、体制が整わなければ施行日に制度をスタートさせない自由はあると認識しているようでもある。

(k) 改正法案の策定手続

(ア) 実質的聴取？

改正法案策定手続について、前述の地方六団体への意見照会期間が短かつ

(87) この論点については、北村喜宣「「用意ドン！」への疑問符：法律施行日と事務実施の自己決定」自治総研540号（2023年）巻頭言参照。

(88) 衆本21号（4月20日）5頁〔国土交通大臣・斉藤鉄夫〕。

た点が指摘された⁽⁸⁹⁾。これに対しては、「空き家対策を検討した社会資本整備審議会の委員として、空き家対策に取り組む自治体の協議会の会長、副会長に参画いただき、この協議会からいただいた提言を出発点として複数の自治体ヒアリングも行いながら議論を行いました。取りまとめ案へのパブリックコメントでも、多くの自治体から意見をいただいたところ⁽⁹⁰⁾」という大臣答弁があった。多くの事実を巧妙に組み合わせて一文にしたという印象である。

ここにいう「協議会」とは、前述の「全国空き家対策推進協議会」（全空協）である。また、そのウェブサイトには、2022年3月25日付けで、「福祉関連情報の内部利用促進・借地上の管理不全空き家解消・財産管理制度の活用促進に向けた政策提言・制度改正要望（案）」をした旨の記事があった。とりわけ2020年の提言書が「出発点」だったのだろうか⁽⁹¹⁾。さらに、複数の自治体ヒアリングに「選ばれた市町村」はどこで、それを通じてどのような知見が得られたのだろうか。パブリックコメントに意見を出した自治体数は、「23」である。都道府県も入れると分母は1,788であるから割合は1.29%である。政府答弁の常識では、これくらいでも「多く」というのであろうが、国民の常識との乖離は明白である。

全空協の会長（千葉県市原市長）、副会長（京都府井出町長）の自治体からは、社会資本整備審議会の下部組織であった空き家対策小委員会に、職員が委員として参加していた。しかし、公開されている会議録をみても、これら職員が法改正に向けた具体的方策を積極的に発言したというようにはいえない。メンバーであったことをもって「意見聴取をした」と認識しているのだろうか。

（イ）形骸化する公式ルート

いずれにしても、地方六団体への意見照会のやり方に問題があったという

(89) 衆本21号（4月20日）4頁〔委員・赤木正幸〕参照。

(90) 衆本21号（4月20日）5頁〔国土交通大臣・斉藤鉄夫〕。

(91) 内閣法制局説明資料55頁には、改正法13条が規定する管理不全空家制度の必要性を述べる箇所において、「特定空家等となる前の段階での所有者等への対応を通じて、特定空家等の発生を防止することが必要であるとの提言があった。」として、協議会提言書を引用する。

指摘に対して、政府答弁では何の回答もできていない。地方自治法263条の3第5項のルートは公式ルートであり、全空協提言や個別ヒアリングは非公式ルートである。とりわけ全空協提言の多くは、ガイドライン改定と今回の法改正により実現していることからか、国土交通省は、後者できっちりやったので前者は形式的でも構わないと理解しているようにもみえる。これは、同省のみというよりも、中央政府全体の認識なのであろう。地方自治法のこの制度には、国と自治体の関係を「透明化」という意味があるが、それがまったく忘れ去られている。地方六団体側は、こうした運用に抗議すべきであるのに、そうした様子でもない。声を出す気力・体力が失せているのだろうか。残念ながら、地方分権の現状の一風景である。分権改革の「揺り戻し」のひとつの現象が観察できるが、その責任の一端は、地方六団体側にある。

空家等活用促進区域制度については、2023年5月10日付けで、「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案についての会長声明」が日本弁護士連合会から出されている⁽⁹²⁾。内容に対する批判的コメントのほか、「今回の緩和措置は、事前に空き家対策を検討してきた社会資本整備審議会住宅地分科会空き家対策小委員会でも議論されていなかったにもかかわらず、法案策定段階で突然に加えられたものであり、政策形成の健全性及び透明性の観点からも問題がある」とする。制度内容の評価についてはさておき、経緯についてはその通りである。前述のように、「とりまとめ」においても軽く記述されている程度であった。都市計画や自治体行政の専門家が参加している空き家対策小委員会であるから、これを審議の俎上に載せれば、その妥当性をめぐって相当に議論がされたものと推測されるが、この論点については「スルーされた」に近い。そうであっても、審議会のお墨付きをもらったことになっている。

(92) 日本弁護士連合会のウェブサイト参照 (<https://www.nichibenren.or.jp/document/statement/year/2023/2305102.html>)。

5. 改正法の施行と今後

改正法は、2023年12月13日に施行された。市町村の担当者は、どのような想いで（少し早めの）クリスマスプレゼントを受け取ったのだろうか。支援法人制度への対応など、相当の重さを感じているように思われる。

附則4条は、「政府は、この法律の施行後5年を目途として、この法律による改正後の規定について、その施行の状況等を勘案して検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする。」とある。附帯決議は「改正後の規定ではないから、直接にはこの作業の対象にならない。しかし、そこにおいてはかなり具体的な形で検討の方向性が示されていることから、無視するわけにはいかない。国土交通省は、旧法時代のように全空協を活用し、あるいは、新たな組織を立ち上げて、情報収集をするとともに、来るべき法改正に向けての準備を始めるのだろう。

附帯決議で指摘されているのは、成年後見人がいない意思能力に欠ける者への対応、代執行により発生した土地所有者の「受益」への対応、共有者多数事案における不利益処分のあり方、名あて人死亡時の不利益処分の効力など、行政法総論とも大きく関わる課題ばかりである。またこれらは、空家法にとどまらず、縮小社会における共通行政課題でもある⁽⁹³⁾。行政法研究者も参画し、「より佳き空家法」にするべく、議論を重ねたいものである。

（きたむら よしのぶ 上智大学教授）

【追記】

本稿は、科学研究費助成基盤研究（B）（課題番号19H01438）の成果の一部である。

キーワード：空家法／空き家／立法過程／地方六団体の意見申出制度

(93) 北村喜宣「縮小社会における地域空間管理法制と自治体」上智法学論集64巻1・2号（2020年）33頁以下参照。