

尼崎市空家空地等対策の推進に関する条例の制定について

濱 森 健 吾

<要 旨>

令和5（2023）年に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。）が一部改正され、同年12月13日に施行された。これを受け、尼崎市では、尼崎市危険空家等対策に関する条例（以下「現行空家条例」という。）の改正が必要となったところであるが、空家等対策のさらなる充実を図る必要があるという方針のもとに、現行空家条例の全般について見直しを検討した。

その結果、①空家等対策に加え、空地等対策を講ずる、②改正後の空家法では、特定空家等になる前の段階から適切な管理に係る働きかけを行うことができるように、管理不全空家等に対する措置を講ずる旨定められたが、本市では、さらに早い段階で空家等対策を講ずる、③空家等対策は、空家等の所有者等、市、関連事業者並びに自治会等及び市民活動団体等が連携し、及び協力して推進するといったことを定めるほか所要の見直しを行うべく、現行空家条例を廃止し、新たに尼崎市空家空地等対策の推進に関する条例（以下「新空家・空地条例」という。）を制定することとした。

本稿は、新空家・空地条例の概要について解説するものである。

1. 背 景

近年、人口減少や既存の住宅・建築物の老朽化、社会的ニーズの変化等に伴い、居住その他の使用がなされていないことが常態である建築物及びその敷地（以下「空家等」という。）が年々増加している。居住その他の使用がなされず、適切に管理されていない空家等の中には、適切に管理されていない結果として、安全性の低下、公衆衛生の悪化、景観への支障等多岐にわたる問題を生じさせ、ひいては地域住民の生活環境に深刻な影響を及ぼしているものがある。

こうしたことを背景として、平成27（2015）年、国においては、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。）を制定した。これを受けて、同年、尼崎市においても、尼崎市危険空家

等対策に関する条例（以下「現行空家条例」という。）を制定し、空家等対策に取り組んできた。

その結果、全国における空家等対策は着実に進展した。本市においても、令和5（2023）年12月13日時点の特定空家等の認定件数は、累計932件、うち解決済み751件、解決済みのうち解体済み383件であった。

一方で、人口減少と住宅供給の増加が進む中、総務省が実施した平成30（2018）年住宅・土地統計調査によれば、使用目的のない空家（空家のうち、二次住宅（別荘や副業で遅くなったときに寝泊りするなど、たまに使用する住宅をいう。）並びに賃貸用及び売却用の住宅を除いたものをいう。）は約350万戸あり、今後もその数は増加するものと見込まれている。

こうした状況下において、国では、特定空家等に対する措置を充実させるとともに、特定空家等にな

る前の段階からの対策を充実させる必要があるとして、空家等の「活用の拡大」、「管理の確保」、「特定空家等の除却等」の三本の柱で、総合的に対策を強化することを目的とした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「改正法」という。）が令和5（2023）年6月14日に公布され、同年12月13日に施行されることとなった。

これを受け、尼崎市では、現行空家条例の改正が必要となるところであるが、改正法による改正後の空家法（以下「改正後の空家法」という。）の内容を現行空家条例に反映・整合させるにとどまらず、空家等対策の一層の推進を図るとともに、空地等対策についても一体的に推進することとし、平成27（2015）年に制定した現行空家条例を廃止し、新たに「尼崎市空家空地等対策の推進に関する条例（以下「新空家・空地条例」という。）を制定することとした。

改正法による改正内容は、多岐にわたるが、そのうち、次に掲げる項目を新空家・空地条例に取り込み、空家等対策の推進に取り組むものとした。

（１） 管理不全空家等に対する措置

危険空家等（新空家・空地条例では、「特定類似空家等」と称する。）になる前の段階から法定外空家等（新空家・空地条例では、「類似空家等」と称する。）の適切な管理に係る働きかけを行うことができるようにするものである。

（２） 所有者把握の円滑化

空家法第10条第3項の規定では、市町村長が空家等の所有者等の把握に関し必要な情報を他の地方公共団体の長に求めることができる旨規定されていたところ、改正法では、「空家等に工作物を設置している者」に対して情報の請求ができる旨を明確化した。「工作物を設置している者」とは、例えば、電気メーターやガスメーターの設置者である電力会社やガス会社を想定しているとのことである。

これを受け、類似空家等及び空地等（前記のとおり、新空家・空地条例では「空地等」を条例の適用対象とし、空地等についても、土地の有効活用に向けてその適切な管理を求めることとした。）に関し

ても、改正後の空家法第10条第3項に相当する規定を置くこととした。

（３） 特定空家等の状態の把握

空家法第9条第2項の規定では、特定空家等に対する助言・指導・勧告・命令をするに当たり、その施行に必要な限度において、その敷地内への立入調査が認められている。しかし、単に空家等の物的な状態を知るだけでは足りない場合もあるため、市町村長が所有者等の意向等も把握することができるよう、特定空家等の所有者等に対して新たに報告徴収できることとされた。これにならい、特定類似空家等又は特定空地等（新空家・空地条例においてそのまま放置すれば保安上危険となるおそれのある状態等にある「空地等」をいう。以下同じ。）に対する措置を講ずる上で必要な限度において、当該特定類似空家等又は特定空地等の所有者等に対して報告徴収できる旨を定めることとした。

2. 空家等対策の一層の推進及び空地等対策の推進に向けての条例の見直しについて

空家等の管理については、第一義的には空家等の所有者等が自らの責任により的確に対応することが前提であるとされている。ところが、所有者等の経済的な事情等から空家等の管理責任を全うできない場合、これにより地域住民の生活環境に悪影響を及ぼすことがあることから、住民に最も近い行政主体であり、個別の空家等の状況を把握することが可能な立場にある市町村が、地域の実情に応じて、地域活性化等の観点から空家等の有効活用を図る一方、周辺的生活環境に悪影響を及ぼす空家等については所要の措置を講ずるなど、空家等に関する対策を実施することが重要となる。

こうした考え方の下、本市では、現行空家条例を平成27（2015）年3月に制定し、同年10月1日に施行した。そして、平成30（2018）年1月に、空家法第6条第1項（令和5（2023）年の改正後は第7条第1項）に基づく「尼崎市空家等対策計画」を策定

し、平成29（2017）年度から令和3（2021）年度までの間における空家等対策の取組方針を定め、取り組んできたところであり、さらに、令和4（2022）年4月には、令和4（2022）年度から令和8（2026）年度までの間を対象とした第2期の「尼崎市空家等対策計画」を策定し、空家等対策のさらなる取組を進めていこうとしているところである。

こうした流れの中で、今般、空家法改正と軌を一にして、現行条例の見直しを行うものである。

見直しの項目及びその内容は、次のとおりである。

（１）空地等の適切な管理

国土交通省「空き地等に関する自治体アンケート結果（速報版）」によると、「管理水準が低下した空き地」の件数が約10年前と比較して「増加している」とする市区町村が34.3%となっており、「管理水準が低下した空き地」の面積が10年後に「増加する」とする市区町村が62.7%となっている。「管理水準が低下した空き地」が周辺に迷惑を及ぼしている現象をみると、「景観の悪化」が79.5%、「ごみ等の投棄」が64.1%、「害虫の発生」が57.1%、「落ち葉、種子等の散乱」が51.8%となっている。

また、既に取り組んでいる空家等対策に関して、現行空家条例においては、著しく保安上危険となるおそれがある等の特定空家等及び特定類似空家等について除却もできる強制手段が設けられているところではあるが、仮に空家を除却したとしても、除却した後の空地等が活用されない限り、空地問題に移行するにとどまり、生活環境の保全、さらには安全で安心して暮らすことができる地域社会の実現は期待できない。

こうしたことから、新空家・空地条例による取組の対象を、空家だけにとどまらずに、空地にも拡大することにより、より良好な生活環境の保全等を図り、空家等対策及び空地等対策の取組の連携を図ろうとするものである。

なお、空地の適切な管理については、現在、尼崎市の環境をまもる条例により一定の規制を図っているところであるが、これを新空家・空地条例に取り込み、今後は、空家問題と空地問題を一元的に管理していこうとしたものである。

令和2（2020）年3月の土地基本法の改正では、土地の適正な管理等について土地所有者等（土地の所有者又は土地を使用収益する権原を有する者）が相応の責務を負うことが明確に位置付けられた。これを受けて、特定空家等及び特定類似空家等の敷地の所有者の責務に係る規定の明確化を図ることとした。

（２）「基本理念」の創設及びその内容

空家等対策の担い手として、現行空家条例では、「法定外空家等（新空家・空地条例では、類似空家等）の所有者等」及び「市」のほか「市民」を挙げていた。「空家等対策」における「市民」の関わりは、「本市内に存する建築物等若しくは土地（これに定着する物を含む。）の所有者等」を除き、希薄あるいは抽象的なものであるところ、必ずしも空家等対策の担い手として取り上げる必要はないものと考えられるため、新空家・空地条例では、「市民」に代えて、「関連事業者（不動産業、建設業その他の空家等、類似空家等又は空地等の活用等と関連する事業を営む者をいう。以下同じ。）」、「自治会等（自治会その他の地域住民により構成された団体をいう。以下同じ。）」及び「市民活動団体等（社会貢献その他の公益の増進を目的とする活動で営利を目的としないものに取り組む個人又は法人その他の団体（自治会等を除く。）をいう。以下同じ。）」を挙げた。そして、これらの者と行政とが空家等対策及び空地等対策上の課題について共通認識をもって取り組むことができるように基本理念を定めることとした。

ところで、本市のＪＲ線以南の地域は、高度経済成長期の初期（昭和30～40年頃）に労働者の受け皿住宅として多くの木造長屋建て住宅が建設され、そうした住宅を含む密集市街地が多く残っている。また、本市では、これまで多くの土地区画整理事業等の面的な市街地整備事業を行ってきたが、そのうち、ＪＲ線以南の地域において実施した土地区画整理事業等は、そのほとんどが昭和30（1955）年以前に実施されたものであり、都市基盤施設（道路、上下水道、電力、ガス等の公共施設）の多くが更新すべき時期を迎えている状況となっている。さらに、土地

区画整理事業等を実施する区域からはずれ、良好な市街地が形成されていない地域が多く存している。

一方、J R線以北の地域では、昭和40（1965）年以降に市街化の促進に向けて土地区画整理事業等が実施されてきた。しかし、土地区画整理事業等が実施されず良好な市街地が形成されていない地域も存している。

このように、本市では、これまで土地区画整理事業等の面的な市街地整備事業や都市基盤施設の整備を推進し、充実した都市環境の整備に努めてきたところではある。しかしながら、本市の区域内には、前述のとおり、密集市街地がなお存在する。

密集市街地とは、道路や公園などが十分に整備されておらず、木造の建物が密集している市街地である。本市では、一定の基準に基づき、密集市街地を災害が起きた時の危険度（世帯密度、木造率、道路整備状況）が高い順に、（１）重点密集市街地、（２）緊急密集市街地、（３）密集市街地に分類している。

密集市街地の中でも、特に延焼性が高いため危険であり、整備・改善の必要性が高い地区を重点密集市街地とし、細街路が多く、基盤が十分に整備されていないうえに、木造建築物の密集度が高いため延焼危険性が高い市街地を緊急密集市街地としている。さらに、緊急密集市街地に準ずる地区を密集市街地とし、これらの密集市街地の整備・改善を進めるべく取組が予定されている。

しかしながら、密集市街地の解消を検討するに当たっては、その地域内における延焼危険性の度合いといった尺度からだけでなく、良好な住環境の形成に向けて、持続可能なまちづくりといった観点からこれを考察するといったことも求められるのではないかと考える。

すなわち、密集市街地の多くの地域において、その地域内の土地が狭小であったり、接道要件が満たされていないことにより土地の流動性が劣るといった実態が見られ、また、前述のとおり高度経済成長期の初期に労働者の受け皿住宅として建設された住宅にあっては、建物の質が低いといった事情もあり、修繕等により長期にわたって当該住宅を活用することは困難である。そのため、そうした住宅については、通常の不動産市場において建物の活用又は更新

に向かわしめるインセンティブについては乏しいと言わざるをえない。こうした事情から住宅を処分する時期が遅れ、その間に相続が発生することによりしだいに権利関係が複雑化し、特定空家等若しくは特定類似空家等に該当する状態に陥る住宅が多く見られる状況にある。

これまで、空家等対策として、老朽化した特定空家等又は危険空家等の解消に向けて、個別的な措置を講じ、所有者による早期除却につなげてはきた。しかしながら、こうした個別的な措置では、密集市街地の解消は程遠い。これらの地域において、持続可能なまちづくりに向けて、それらの空家等を除却し、その敷地の有効活用を図るためには、空家等対策とは異なる行政としての後押しが必要であることは言うまでもない。

これらの密集市街地を解消するには、土地区画整理事業等をはじめとする市街地開発事業が効果的ではあるが、市の財政状況や地域コミュニティの変化に伴う住民合意の難しさから、事業の実施が困難な状況となっている。実際、本市では、これを15年間ほど実施していない。今後、これを実施することになれば、当該市街地開発事業に係る知識・経験を有する職員がほぼ退職している事情の下にあって、今後その担い手の育成が大きな課題となる。

こうした中、空家空地等対策においては、空家等又は空地等の所有者等への助言・指導・支援により、当該空家等又は空地等の所有者等の取組を促し、それらの不動産の取引等による土地活用が基本となる。ところ、無接道敷地又は狭小地に存する建築物で空家となったもの、老朽化した長屋建て住宅の空き住戸といった、個々の土地及び建物の所有者等による取組だけでは解決できない問題を含む場合がある。こうした場合は、新たな土地利用を期待することはできない。

このような状況にある土地及び建物について新たな土地活用を進めていくためには、短期的な取組では経済合理性を保つ活用は困難である。関連事業者の協力も得る中で隣地統合を図るなど、中長期的な取組を促進する手法が求められるものと考ええる。

そうした点も踏まえ、基本理念の内容を次のとおり定めることとした。

「尼崎市住まいと暮らしのための計画」及び「尼崎市空家等対策計画（第2期）」で定められた施策の方向性、重点施策に基づき定めた。また、空地等の所有者等に対して、土地基本法に定める「土地についての基本理念」を踏まえ、当該空地等を適切に利用し、又は管理することを促進する旨定めた。

依拠したものは、以下の通りである。

ア 「尼崎市住まいと暮らしのための計画」

- ・ 今後人口減少のさらなる進行や世帯数の減少が見込まれるなか、これ以上住宅総量を増加させるのではなく、既存の都市基盤（道路、公園、学校等）を有効活用できる既存住宅地での既存住宅の活用や除却・建替え等による既存住宅の更新が重要となる。
- ・ ハード面、ソフト面等の多様な側面で、行政や事業者、団体、地域コミュニティ等の多様な主体が連携し、公共だけでは手が届かない取組を進める。
- ・ 既存住宅の更新や狭小地の解消を行うとともに、地域の防災性を高め、魅力付けを進めていく。

イ 「尼崎市空家等対策計画（第2期）」

- ・ 長期にわたり活用可能な質の高い住宅の建築、適切な維持管理、空家になる前の備えの促進を図る。
- ・ 空家を除却したあとの敷地を有効に活用し、未接道敷地や狭小地の解消、新規住宅供給につなげ、地域課題の解消やまちの魅力の向上を図る。
- ・ 地域の人による所有者等へ早期対応を促す声掛けや、見守り活動につながるよう、空家問題に関する必要な知識の普及に努める。
- ・ 空家等の実態変化の把握において、庁内外の連携の強化を図る。
- ・ 空家の専門家団体と連携した所有者等への支援により、早期対応を促すなど、管理不全空家等の効果的かつ着実な解消を目指す。

ウ 「土地基本法」

（土地所有者等の責務）

第6条 土地所有者等は、第2条から前条までに定める土地についての基本理念（…（略）…）にのっとり、土地の利用及び管理並びに取引を行う責務を有する。

2 土地の所有者は、前項の責務を遂行するに当たっては、その所有する土地に関する登記手続その他の権利関係の明確化のための措置及び当該土地の所有権の境界の明確化のための措置を適切に講ずるよう努めな

ければならない。

3 土地所有者等は、国又は地方公共団体が実施する土地に関する施策に協力しなければならない。

（3） 空家等、類似空家等又は空地等の所有者等の責務

空家等、類似空家等又は空地等の所有者等は、当該空家等、類似空家等又は空地等について、周辺の生活環境に悪影響を及ぼさないよう適切に管理しなければならない旨定めることとした。

また、空家等又は類似空家等（これらの敷地を除く。以下この項において「対象建築物等」という。）が借地上に存する場合におけるその存する対象建築物等の敷地の所有者等は、当該対象建築物等の所有者等に対して、当該対象建築物等について、周辺の生活環境に悪影響を及ぼさないようにするため適切に管理させるよう努めなければならない旨定めることとした。

さらに、空家等、類似空家等又は空地等の所有者等は、市が実施する空家空地等対策に関する施策に協力するよう努めなければならない旨定めることとした。

（4） 市の責務

市は、空家空地等対策に関する施策を策定し、これを総合的かつ計画的に実施するとともに、空家等、類似空家等又は空地等の所有者等に対してその適切な管理について啓発を行う旨定めることとした。

また、市は、特定空家等、特定類似空家等若しくは特定空地等又は管理不全空家等、管理不全類似空家等若しくは管理不全空地等の所有者等によるそれらの建築物又は土地の適切な管理の促進を図るために必要な措置を講ずる旨定めることとした。

（5） 関連事業者の責務

関連事業者は、空家等及び類似空家等を含む既存の住宅の活用、当該住宅の除却に伴うその跡地における新規の住宅の建設、隣地の統合その他の手段による空家等、類似空家等又は空地等の有効活用に向けた当該空家等、類似空家等又は空地等に関する取引の促進に努めることを求めるものとした。

（６）自治会等及び市民活動団体等の役割

自治会等及び市民活動団体等は、管理不全空家等又は管理不全類似空家等に該当し、又は該当するおそれがある空家等又は類似空家等について、所有者等による早急な修繕又は除却を促進することにより、その修繕後の空家等若しくは類似空家等又はその除却後の跡地の有効活用が図られ、もって地域の活性化に資するといった好循環が期待されることを踏まえ、その活動地域内（市民活動団体等にあつては、本市の区域内）に存する空家等又は類似空家等の有効活用に向けて、積極的な役割を果たすよう努めることを求めるものとした。

また、自治会等は、その活動地域内に存する空家等、類似空家等又は空地等について、地域住民の交流の機会の提供その他の活動を通じて、有効活用の促進及び適切な管理の確保に向けた所有者等の意識の涵養に努めることを求めるものとした。

（７）相互の協力

空家等、類似空家等又は空地等の所有者等、市、関連事業者、自治会等及び市民活動団体等に対して、安全で安心して暮らすことができる地域社会の実現に向けて、相互に協力することを求めるものとした。

また、市に対して、空家等、類似空家等又は空地等の所有者等、関連事業者、自治会等及び市民活動団体等の間の相互理解が深まり、相互協力が推進されるよう、これらの者の交流の促進その他必要な取組を積極的に講ずることを求めるものとした。

（８）「基本計画」の策定

空家等、類似空家等及び空地等に関する施策を総合的かつ計画的に実施するための計画について、これを策定する旨を新空家・空地条例上明記することとした。

（９）「空家等、類似空家等又は空地等の発生等の予防等」の創設

今般、改正後の空家法では、第13条において、特定空家等になる前の段階から空家等の適切な管理に係る働きかけを行うことができるよう「管理不全空家等」なる概念を創設し、そうした管理不全空家等

に対して指導及び勧告することが定められた。新空家・空地条例では、これを少し広げ、管理不全の状態にある建築物又は土地であつて、現に使用されているものについて、空家等又は空地等になり、かつ、所有者等が不明になることを予防する観点から情報提供、助言、指導その他の支援を行うことができる旨、次のとおり定めるものとした。

① 所有者等が不明の空家等、類似空家等又は空地等の発生の予防のための支援

市長は、建築物の老朽化、建築物又は土地に係る登記の未了その他の事由により、将来において、空家等、類似空家等又は空地等が発生し、かつ、その発生する空家等、類似空家等又は空地等の所有者等が不明となるおそれがあるときは、そのおそれがある建築物又は土地の所有者等に対し、必要な助言又は指導その他の支援を行うことができることとした。

② 管理不全空家空地等の発生の予防のための管理等

空家等、類似空家等又は空地等の所有者等は、その空家等、類似空家等又は空地等が管理不全空家等、管理不全類似空家等又は管理不全空地等に該当することとならないように、自らの責任において、当該建築物又は土地の点検等規則で定める取組を行うなどして当該空家等、類似空家等又は空地等を適切に管理するよう努めなければならない旨を定めることとした。

また、市長は、空家等、類似空家等又は空地等が管理不全空家等、管理不全類似空家等又は管理不全空地等に該当することとなることを予防するために必要があると認めるときは、当該空家等、類似空家等又は空地等の所有者等に対し、必要な助言又は指導その他の支援を行うことができることとした。

③ 自治会等及び市民活動団体等による情報提供等

自治会等及び市民活動団体等は、その活動地域内（市民活動団体等にあつては、本市の区域内。以下同じ。）に存する空家等又は類似空家等について適切な管理が行われていないことにより地域住民の生活環境に多大な影響を及ぼすことが疑われるときは、その事実、その疑いに係る空家等又は類似空家等の状況及びその所有者等に関する情報を市に提供する

よう努めることを求めるものとした。

また、自治会等は、その活動地域内に空家等、類似空家等又は空地等の存在が疑われるとき、その活動地域内に存する建築物若しくは土地について適切な管理が行われていないことにより地域住民の生活環境に多大な影響を及ぼすことが疑われるとき又はその活動地域内において将来、空家等、類似空家等又は空地等が発生し、かつ、その発生する空家等、類似空家等又は空地等の所有者等が不明となるおそれがあることが疑われるときは、これらの疑いに係る建築物又は土地の所有者等にその事実を知らせるほか、当該建築物又は土地の有効活用に向けた有用な情報を広く提供するよう努めることを求めるものとした。

さらに、市長は、自治会等又は市民活動団体等がその活動地域内に存する空家等又は類似空家等についてその所有者等と連携して有効活用に向けた取組を行おうとするときは、その行おうとする当該取組への支援を行うことができることとした。

(10) 「所有者等による空家等、類似空家等又は空地等の適切な管理の促進等」の創設

空家法第12条（令和5（2023）年の空家法の改正後にあっても、第12条）の規定では、所有者等による空家等の適切な管理を促進するため、当該所有者等に対し、情報の提供、助言その他必要な援助（同条では、「援助」という文言を用いている。）を行うことを定めているが、現行空家条例では規定していなかった。

このような規定がなくとも、本市が情報の提供、助言その他必要な支援を行うことは可能である。そうしたことから、現行空家条例では明文の規定を置いていなかったのであるが、新空家・空地条例ではこうした情報の提供、助言その他必要な支援を行うことに関して明文の規定を置き、法と条例の規定上の均衡を図ることとした。

① 所有者等による空家等、類似空家等又は空地等の適切な管理の促進のための支援

市長は、第12条、第13条第2項及び第16条第1項に規定するもののほか、所有者等による空家等、類似空家等又は空地等の適切な管理を促進するため、

空家等、類似空家等又は空地等の所有者等に対し、必要な情報の提供、助言又は指導その他の支援を行うことができることとした。

② 所有者等による空家等、類似空家等又は空地等の有効活用のための助言等

市長は、空家等、類似空家等又は空地等の所有者等が当該空家等、類似空家等又は空地等を自ら使用する見込みがないときは、その使用する見込みがない空家等、類似空家等又は空地等の所有者等（以下この項において「対象所有者等」という。）に対し、当該空家等、類似空家等又は空地等の賃貸又は譲渡その他の当該空家等、類似空家等又は空地等の有効活用に資する取組を行うよう助言又は指導を行うことができることとした。

また、関連事業者は、対象所有者等に対して、空家等及び類似空家等を含む既存の住宅の活用、当該住宅の除却に伴うその跡地における新規の住宅の建設、隣地の統合その他の手段による空家等、類似空家等又は空地等の有効活用についての働きかけを行うなど、空家等、類似空家等又は空地等に関する取引の促進に努めるよう求めるものとした。

③ 空家等、類似空家等又は空地等の有効活用に資する本市の取組

市長は、空家等、類似空家等又は空地等に関する取引の促進のために必要な環境の整備、空家等、類似空家等又は空地等の有効活用に関する気運の醸成その他の空家等、類似空家等又は空地等の有効活用に資する取組を行うこととした。

④ 所有者等による措置に係る当該所有者等に対する技術的援助等

市長は、空家法又は新空家・空地条例の規定に基づく市長の助言又は指導に従って特定空家等、特定類似空家等若しくは特定空地等又は管理不全空家等、管理不全類似空家等若しくは管理不全空地等の所有者等が必要な措置を講じようとするときは、その講じようとする当該所有者等に対して、必要な技術的援助を行い、又はその講じようとする当該措置に要する経費について助成することができることとした。

また、市長は、特定空家等、特定類似空家等、管理不全空家等又は管理不全類似空家等（これらの敷地を除く。以下この項において「対象建築物等」と

いう。)が借地上に存する場合におけるその存する対象建築物等の所有者等が講ずべき措置を講じない場合又は当該所有者等を確知することができない場合において、当該対象建築物等の敷地の所有者等が必要な措置を講じようとするときは、その講じようとする当該所有者等に対して、必要な技術的援助を行い、又はその講じようとする当該措置に要する経費について助成することができることとした。

(11) 類似空家等又は空地等の所有者等に対する措置等

令和5(2023)年の空家法の改正では、特定空家等になる前の段階から空家等の適切な管理に係る働きかけを行うことができるよう「管理不全空家等」なる概念を創設し、指導及び勧告をすることができる旨定められた。

具体的には、市町村長は、管理不全空家等の所有者等に対し、基本指針(空家法第6条第2項第3号に掲げる事項に係る部分に限る。以下「管理指針」という。)に即し、当該管理不全空家等が特定空家等に該当することとなることを防止するために必要な措置をとるよう指導することができるとするものである。

そして、市町村長は、指導をした場合において、なお当該管理不全空家等の状態が改善されず、そのまま放置すれば特定空家等に該当することとなるおそれが大きいと認めるときは、当該指導をした者に対し、修繕、立木竹の伐採その他の当該管理不全空家等が特定空家等に該当することとなることを防止するために必要な具体的な措置について勧告することができるとするものである。

これを受け、新空家・空地条例において、類似空家等及び空地等に関して、次のとおり同様の措置を講ずることとしたものである。

- ・ 市長は、管理不全類似空家等又は管理不全空地等の所有者等に対し、管理指針の例により、その管理不全類似空家等又は管理不全空地等が特定類似空家等又は特定空地等に該当することとなることを防止するために必要な措置を講ずるよう助言又は指導を行うことができることとした。
- ・ 市長は、当該助言又は指導を行った場合におい

て、なおその行った当該助言又は指導に係る管理不全類似空家等又は管理不全空地等の状態が改善されず、そのまま放置すれば特定類似空家等又は特定空地等に該当することとなるおそれが大きいと認めるときは、当該助言又は指導を受けた者に対し、修繕、立木竹の伐採その他の当該管理不全類似空家等又は管理不全空地等が特定類似空家等又は特定空地等に該当することとなることを防止するために必要な措置を講ずべきことを勧告することができることとした。

(12) 「公示」制度の整備

現行空家条例第10条第2項の規定では、令和5(2023)年改正前の空家法(以下「改正前の空家法」という。)第14条第3項の規定による命令又は現行空家条例第8条第3項の規定による命令(以下「措置命令」という。)を受けた者が正当な理由なく当該措置命令に従わないときは、その事実を「公表」することができる旨定められていた。

公表制度は、一般的に、その目的(機能)に照らして、「情報提供的公表」と「制裁的公表」の2つに分けられる。前者は、行政が保有する情報の公表を通じて、住民等の生活の便宜を図ったり、行政過程の透明性を向上させたりする効果が期待されるものである。一方、後者は、法令違反などの事実と氏名等の公表により、社会的信用の低下をはじめとする、何らかの不利益が相手方に生じる、あるいは、そうした不利益を懸念した相手方が公表前に義務を履行する、といった効果が期待されるものである。

現行空家条例第10条第2項に規定する公表制度が「情報提供的公表」、「制裁的公表」のいずれの公表に該当するものかは、今一つ明らかでない。

現行空家条例では、公表する事項として、措置命令を受けた者の氏名及び住所が掲げられている点からして制裁的公表と捉えていたことがうかがわれるが、その一方で公表を行うに当たり公表される者に対する公表前の事前意見聴取手続が定められていない。

空家法では空家等対策として最終的には強制的に除却する等目的を達成することができ、また、措置命令に従わない者に対しては罰則を科することが可

能であり、命令違反に対する抑止的効果が期待できる。この点、新空家・空地条例においても、空家空地等対策として行政代執行法による行政代執行が可能であり、また、後記のとおり、特定類似空家等又は特定空地等の措置命令に従わない者に対しては罰則を科することとしたため、空家法におけると同様に命令違反に対する抑止的効果が期待できる。

そうしたことを踏まえ、新空家・空地条例では、同条例に基づく公表制度を「情報提供的公表制度」と位置付け、その名称を「公示」として規定の整備を図ることとした。

ところで、空家法では、名称は「公示」としているが、これは公表と同義である。この「公示」について、国土交通省は、「管理不全空家等及び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）」において、「市町村長は、空家法第22条第3項の規定による命令をした場合は、第三者に不測の損害を与えることを未然に防止する観点から、必ず標識（参考様式7）の設置をするとともに、市町村の公報への掲載、インターネットの利用その他市町村が適切と認める方法により同項の規定による命令が出ている旨を公示しなければならない。」と記しているように、空家法に定める「公示」が情報提供的公表であることを明らかにしている。

また、当該「公示」は、空家法第22条第1項又は新空家・空地条例の規定による助言又は指導を行った日から1月を経過した場合に行うものとし、特定空家等若しくは特定類似空家等の倒壊等又は特定空地が保安上著しく危険な状態となっている事実を空家法による「公示」よりも早く周知することとした。

なお、当該「公示」は、制裁的公表には当たらないが、公示対象者に対して弁明の機会を付与する旨を定め、公示制度の適正さを期することとした。

(13) 尼崎市空家空地等対策審議会への意見聴取

現行空家条例第10条第1項の規定に相当する規定である。

同項の規定では、改正前の空家法第14条第3項（改正後の空家法第22条第3項）の規定による命令又は措置命令（現行空家条例第8条第3項の規定に

よる命令）をしようとするときは、あらかじめ、尼崎市危険空家等対策審議会（新空家・空地条例では、「尼崎市空家空地等対策審議会」）の意見を聴かなければならないと定めていたところ、運用上は、改正前の空家法第14条第2項（改正後の空家法第22条第2項）の規定による勧告又は現行空家条例第8条第2項に規定する「勧告」の段階で同審議会の意見を聴く取扱としていた。これは、同条第3項に規定する「命令」の公正さ・適正さを担保するためには、「勧告」の段階から同審議会として関与しておくことが望ましいと考えたからにほかならない。

新空家・空地条例では、当該「命令」及び「勧告」のほか、改正後の空家法第22条第9項の規定による行政代執行（同条第10項及び第11項の規定によるものを含む。）、新空家・空地条例第23条の規定による行政代執行をしようとするときも、措置の公正さ・適正さを担保するために同審議会の意見を聴かなければならない旨定めることとした。

(14) 罰則の創設

空家法では、①第22条第3項の規定による市長の命令に違反した者、②第9条第2項の規定による報告をせず、若しくは虚偽の報告をし、又は同項の規定による立入調査を拒み、妨げ、若しくは忌避した者に対して、①にあつては50万円以下、②にあつては20万円以下の過料を処する旨定めている。本市にあつても、新空家・空地条例上、過料を処する旨定めるものとした。

新空家・空地条例では、過料の額は、空家法において違反行為の反社会性の程度に応じて前記①と②との間で過料の額に差を設けていることに鑑み、地方自治法上の上限額の範囲内で①第20条第3項の規定による市長の命令に違反した者、②第11条第1項の規定による報告をせず、若しくは虚偽の報告をし、又は同項の規定による立入調査を拒み、妨げ、若しくは忌避した者に対して、①にあつては5万円以下、②にあつては2万円以下の過料を処する旨定めるものとした。比例原則の考え方を踏まえた区別である。

(15) その他の見直し

① 条例の題名

条例の適用対象に「空地等」を加えるため、題名を改めることとした。

② 目的規定

①と同様、条例の適用対象に「空地等」を加えるほか、後記のとおり文言の整理を行うこととした。

③ 「法定外空家等」及び「危険空家等」の文言

空家法第2条第1項では、「建築物又はこれに附属する工作物であって居住その他の使用がなされていないことが常態であるもの及びその敷地」を「空家等」と称しているところ、現行空家条例では、これを前提として、「（空家）法その他の法令の規定によって生活環境の保全等を図るために必要な措置を講ずべきことを命ずることができないもの」を同条例の適用対象としている。

しかしながら、「その他の法令」がどういった法令を指すのかが必ずしも明らかではない。また、「必要な措置を講ずべきことを命ずることができない」ことを条例の適用対象となるか否かについての判断基準としているが、当該「命ずる」主体が誰であるのか必ずしも明らかではなく、行為規範たる条例上の定義として、適切な規定とは言い難い面が存する。すなわち、ある建築物についてその所有者等に対して、一定の行為を命令し、または禁止するといったいわゆる行為規範については、当該所有者等がこれを守るべく明瞭な基準が求められるところ、現行空家条例の規定では、明瞭な基準たり得ないとの疑義が存する。

そうした疑義がある中で、これまで、現行空家条例の規定における「法定外空家等」に該当する建築物としては、「長屋」がこれに当たるものとして運用してきた。新空家・空地条例では、当該「法定外空家等」を「類似空家等」と称することとし、その用語の意義を「建築物又はこれに付属する工作物でその他の使用がなされていないことが常態であるものに準ずるものとして規則で定めるもの及びその敷地…をいう。」とした。そして、当該規則では、「類似空家等」を「長屋（これに類する形態の建築物を含む。）のうち、居住その他の使用がなされていないことが常態である住戸又は当該使用が相当期

間なされていない住戸」等をいうものと明記するものとした。

なお、現行空家条例では、「危険空家等」という文言を使用しているが、空家法における「特定空家等」と比較し、その用語の意義として定められている内容からすれば、空家等の危険さ等の程度に違いはない。それにもかかわらず、「危険空家等」の用語を用いることで、現行空家条例上の「危険空家等」の危険さの程度が「特定空家等」の危険さの程度を上回っているかのようなイメージを生じさせ、同様の事象を表す用語として均衡を失っているように思われる。

そこで、「危険空家等」との文言を「特定類似空家」に改めることとした。

④ 尼崎市危険空家等対策審議会条例の廃止

尼崎市危険空家等対策審議会条例を廃止することとした。その上で、審議会の名称を「尼崎市空家空地等対策審議会」に改めるべく、同審議会の設置に関しては新空家・空地条例の本則で定めることとした。

⑤ 尼崎市の環境をまもる条例の一部改正

空地等の管理については、現在、尼崎市の環境をまもる条例第6章第2節に規定されているところであるが、これらを新空家・空地条例に取り込むべく、尼崎市の環境をまもる条例の一部を改正することとした。

なお、尼崎市の環境をまもる条例第64条の規定では、一定規模（500㎡）以上の空地について、当該空地の利用計画及び管理計画を報告させることができる旨定めているが、当該規定に基づく報告は長きにわたって行われていない。また、空地の利用計画及び管理計画の報告を規定せずとも、新空家・空地条例における実態調査若しくは立入調査の実施又は報告の徴収によって、空地等の実態を把握することは可能であり、また、空地等の所有者等に対する助言又は指導の一環として利用計画及び管理計画の報告を求めることも可能であるため、当該規定に相当する規定は定めないものとした。

また、「空地等」の定義について、現行尼崎市の環境をまもる条例において「現に人が使用していない土地及び野積場、露天駐車場、鉄道敷等で規則で

(参考) 空家法と新空家・空地条例の関係

管理状態 区分	良い又は問題ない	悪い	極めて悪い
空家法	空家等 ※ H27法制定から変更なし ・棟単位 ・概ね1年全く使われていない （誰が何に使っているのか等は問わない）	管理不全空家等 ※ R5改正法により新設 ・所有者等に対する措置は「勧告」まで ・勧告により住宅用地特例適用除外 ・行政処分や罰則の規定なし	特定空家等 ※ H27法制定から変更なし ・行政代執行による除却まで可能 ・命令（行政処分）違反や立入調査の妨害等による罰則（過料）あり ・法に基づく過料は裁判所が科す
新 空家・空地条例	類似空家等 ※ 旧条例「法定外空家等」から名称変更 ・一部居住中の区分所有長屋の空き住戸 ・使用頻度の低い（住宅）倉庫等	管理不全類似空家等 ※ 新条例により新設 ・管理状態が悪い類似空家等に対し、法「管理不全空家等」に準じた取扱い ・ただし、勧告による住宅用地特例適用除外は原則不可	特定類似空家等 ※ 旧条例「危険空家等」から名称変更 ・管理状態が極めて悪い類似空家等に対し、法「特定空家等」に準じた取扱い ・条例に基づく過料は市長が科す ・略式代執行は不可
	空地等 ※ 「尼崎市の環境をまもる条例」から移行 ・建築物がなく、全く使われていない土地	管理不全空地等 ※ 新条例により新設 ・管理状態が悪い空地等に対し、新条例「管理不全類似空家等」に準じた取扱い	特定空地等 ※ 新条例により新設 ・管理状態が極めて悪い空地等に対し、新条例「特定類似空家等」に準じた取扱い（改正前の「尼崎市の環境をまもる条例（第2節）」と同等の取扱い）
上記のほか、新空家・空地条例では次のとおり基本理念や努力義務を明記することで、今後における各主体の取組を促す ・安全で安心して暮らすことができる地域社会の実現に向けて、本市の区域にある建築物又は土地が、世代を超えて利用又は管理されるために重要なことを基本理念として明記する ・所有者等、本市、事業者、自治会等及び市民活動団体等の役割（努力義務）を明記し、相互の協力を促す ・空家空地の発生等の予防等のため、本市は（使用されている時点から）建築物又は土地の所有者等に対して支援等を行う ・借地の土地所有者の責務を明記し、建築物の所有者が不明である場合などにおいて、土地所有者が必要な措置をとろうとするときは、本市が支援することで解決を目指す			応急措置 ・人の生命、身体又は財産に重大な危害が及ぶことを避けるために緊急の必要があると認めるときは、その危害を避けるために必要な最小限度の措置を市が行うことを条例に規定 ・旧条例と同等の規定であるが、新条例では「特定空地等」も対象に含めた

出所) 著者作成。

定めるもの」としていたが、新空家・空地条例では、これを以下のように改めることとした。

(定義)

第2条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、それぞれ当該各号に定めるところによる。

((1)－(6)略)

(7) 空地等 その上に建築物及びこれに付属する工作物のいずれもが存しない土地（立木その他の土地に定着する物を含む。以下この号において同じ。）で、次のいずれかに該当するものをいう。ただし、国又は地方公共団体が所有し、又は管理するものを除く。

ア 人が使用していないことが常態である土地（こ

れに準ずる状態にある土地として規則で定める土地を含む。）

イ 人が使用している土地で規則で定めるもの

3. 空家等管理活用支援法人の指定について

改正後の空家法では、市町村長は、空家法第23条第1項に基づき、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つて、空家等の活用等に向けた空家法第24条に掲げる業務を適正かつ確実にを行うことができると認められ

るものを、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旨定められた。

当該制度は、市町村長が一定の民間法人を指定し、公的な位置付けを与え、空家等対策に取り組む市町村の補完的な役割を果たすことを期待した制度であり、支援法人が所有者等に対して相談対応等を行うことを想定している。制度の概要や指定に係る考え方は、「空家等管理活用支援法人の指定等の手引き」に示されている。

改正法の施行期日は令和5（2023）年12月13日とされ、当該空家等管理活用支援法人の指定制度（以下「指定支援法人制度」という。）は同日から施行されることとなった。

これを受け、指定支援法人制度の導入に向けて、速やかに検討しなければならないところであった。

本市では、現在、特定空家等の所有者等に対する助言・指導あるいは支援を行う際には、当該特定空家等の適切な管理に当たり、NPO法人空き家相談センターへの相談等を促しているところである。

NPO法人空き家相談センターは、各分野の士業や専門家が集い、空家問題を総合的に解決するために結成され、複雑に絡み合った権利関係や所有権の問題・地目や境界・相続や税制など様々な問題をそれ相応の専門家が連携して解決を図るべく努めている団体である。

こうしたNPO法人空き家相談センターを活用した本市の空家等対策は、現状のままでも相応の成果が上がっていることから、本市としては、指定支援法人制度の導入について見送った。

4. 尼崎市空家空地等対策の推進に関する条例の制定手続

（1）パブリックコメントの実施

令和6（2024）年8月6日から同年9月9日まで、本市ホームページにおいて、条例の見直しの趣旨及び内容の概要を示した上で、これに対する意見を募集した。2件の意見が寄せられたものの、いずれも個別の空家等への対応を求める市民からの要望で

あった。

また、令和6（2024）年12月18日から令和7（2025）年1月14日まで条例の素案に対する意見を募集した。そして、兵庫県司法書士会、兵庫県宅地建物取引業協会尼崎支部、尼崎市社会福祉協議会の各支部に対し、個別に説明を実施した。その結果、6件の意見が出された。その内訳は、すでに盛り込み済みのものが3件、今回の意見公募の対象としていないものが3件であった。

そして、令和7（2025）年2月22日から同年3月21日まで、当該パブリックコメントの結果を公表した。

（2）議案提出

令和7（2025）年5月13日に、尼崎市議会定例会へ条例の議案を提出し、同月22日に原案どおり可決成立された。

新空家・空地条例は、令和7（2025）年5月26日に公布された。その施行の日は、同年9月1日としている。

5. 尼崎市空家空地行政の今後

令和5（2023）年に、空家法が改正された。当時における空家数は推計約350万戸であり、その後もその数が増加することが見込まれているとして、特定空家等に対する措置及び特定空家等になる前の段階からの対策を充実させるというのが改正の趣旨である。

この空家法の改正を受け、尼崎市では、現行空家条例について、空家法の改正に伴う改正のほか、以下の論点を踏まえた見直しを行った。すなわち、その生活環境の保全を図り、もって安全で安心して暮らすことができる地域社会の実現に資することを目的として、新たに、以下の諸点について、条例上定める対応をしたのである。

- ① 空家等対策と空地等対策を一体的に推進する。
- ② 改正後の空家法では、特定空家等になる前の段階から適切な管理に係る働きかけを行うことができるように、管理不全空家等に対する措置を講ず

る旨定められたが、尼崎市では、さらに早い段階で空家等対策及び空地等対策を講ずる。

- ③ 空家等対策及び空地等対策は、市と、空家等又は空地等の所有者等、関連事業者並びに自治会等及び市民活動団体等（以下「関係者」という。）が連携し、及び協力して推進する。

その取組の具体策について、改めて整理しておこう。

新空家・空地条例では、空家等対策として、縦軸及び横軸共に幅を広げた。縦軸としては、建築物及び土地の登記の未了等、将来において所有者等が不明の空家等となるおそれがあるときは、空家でない段階にある建築物又は土地の所有者等に対して必要な支援等を行うといったように早い段階からの対策を講ずることとした。横軸としては、現行空家条例から適用対象としている長屋の空き住戸（類似空家等）への措置に加え、空地等について空家等と同等の対策を講ずることとした。また、空家等対策及び空地等対策について、市と関係者が、新空家・空地条例で明記した基本理念に基づき連携し、及び協力して推進することとした。

こうした空家等対策及び空地等対策の中であって、特に縦軸として掲げた「早い段階からの対策」が重要であると考ええる。

尼崎市では、改正前の空家法の下、特定空家等について幅広く対象とする運用を行ってきた。平成27（2015）年4月1日から令和5（2023）年12月13日までの間における特定空家等の認定件数は932件であり、その認定した特定空家等についてすべての所有者等を調査し、そのうち、確知したすべての所有者等へ助言又は指導を行ってきた。その結果、特定空家等の認定件数932件のうち、解決に至ったものは751件、そのうち除却に至ったものは383件であった。このように、尼崎市における空家等対策は着実に進展してきたものと自負している。これは、改正前の空家法の下、改正後の空家法に定める管理不全空家等に該当すると思われる建築物を特定空家等として取り扱い、その所有者等に対してそれ相応の助言・指導を行ってきたことによる成果といえよう。

そうした経過を踏まえ、空家等対策及び空地等対策では、「早い段階からの対策」が重要と考えるの

である。また、「早い段階からの対策」として、建築物又は土地の所有者等に助言・指導を行うことにより、管理不全にある建築物又は土地についてその維持保全が容易となり、周辺的生活環境への影響もより小さなものにとどめることも可能となろう。

このように、空家等対策及び空地等対策では、「早い段階からの対策」が重要となるが、これを行政が単独で推進することは困難である。そのため、尼崎市と関係者が連携し、及び協力して推進することが不可欠であって、そうした体制の構築が重要となる。例えば、①建築物又は土地の管理状態の把握にあたり尼崎市と関係者との連携を密に行う、②建築物又は土地の所有者等に対する適時の情報提供では、所有者等が高齢者である場合において、その財産管理に関し、尼崎市と自治会等及び関連事業者との連携を促す、③無接道敷地又は狭小地の解消に向けて関連事業者の協力を求めるといったことが考えられる。こうした連携を活発にすべく、関係者間の意思の疎通及び交流の促進に努める考えである。

尼崎市は、密集市街地が多く存在する。無接道敷地又は狭小地といった売買等において流動性が劣る土地に多くの空家が放置されたままの状態にある。こうした中、本市がこれまで実施してきた空家等対策においては、特定空家等、管理不全空家等又は危険空家等の所有者等に対する指導等を行うに当たり、事前に当該建築物又はその跡地の再生に向けての戦略を描きつつ、当該指導等を行うように努めてきたところである。しかし、密集市街地に存在する当該建築物又はその跡地にあっては、有効な戦略が見当たらない事案が多く見られる。

このように、密集市街地に存在する空家等については、空家等対策を講ずることで、その生活環境の保全を図ることは困難であり、こうした密集市街地では、面的な市街地の整備が求められることになる。

しかしながら、現在、尼崎市において面的な整備は行われておらず、これを実施するためには多くの課題を抱えている。そうした中、新空家・空地条例では、空家等対策の基本理念として、無接道敷地及び狭小地の解消並びに地域の防災性の向上に向けて隣地の統合その他の手段により土地の有効活用を図ることを挙げた。不十分ながらも前述した関連事業

者の協力も得る中で面的な整備の一翼を担うべく、
成果を上げるための努力をしたい。

令和7（2025）年9月の新空家・空地条例の施行
を控え、新たな空家空地等対策の推進に幾ばくかの

不安を抱きつつ、新たな取組に向けての高揚感に浸
る中、新空家・空地条例の施行の準備を着実に進め
ているところである。

【謝辞】本論文の執筆に当たっては、尼崎市職員のOBである村上稔氏に多大なるご協力をいただきました。村上氏には
日頃の実務においてもご指導を賜っており、深く感謝いたします。

（はまもり けんご 尼崎市都市整備局住宅部空家対策担当係長）

キーワード：空家／空地／住宅／公民連携／生活環境の保全

【参考文献】

- 北村喜宣（2018）『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
北村喜宣（2022）『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
北村喜宣（2025）『空き家問題解決を支える政策法務——施策展開のための改正法解釈』第一法規
佐々木晶二（2020）「地方公共団体が制定した負担金条例の実態と制度改善提案について」『土地総合研究』2020年秋号