

## 尼崎市における空き家施策の展開 空家法制定後および改正後の状況

山 岸 叶 珠

### <要 旨>

本稿は、「空家等対策の推進に関する特別措置法」（空家法）制定後および2023年改正後における尼崎市の空き家施策の展開を、現地調査により得られた知見、資料に基づき整理・分析するものである。空家法制定を受けて、尼崎市は、空き家施策を展開した。地域特性を踏まえた条例による法律の補完をするべく、同市は、2023年改正前の空家法の下で「特定空家等」を広く認定するとともに、法の適用対象外となる「長屋の一部空き住戸」に対応するために、独立条例を制定・運用してきた。空家法の改正により、「特定空家等」に至る前段階の категорияである「管理不全空家等」が創設されたことを受け、同市は従前の広範な特定空家等の範囲を見直し、管理不全空家等と特定空家等を峻別する運用へと移行した。さらに、改正法との整合を図るべく、旧条例を廃止し新たに条例を制定した。

### I インターンシップを通じた調査

日本における空き家問題は、人口減少や高齢化、過剰な住宅供給といった事象を反映した社会課題として顕出している。各自治体においては、空き家の老朽化による保安上の危険の発生や、地域イメージの低下、景観の悪化、防犯上のリスクの増加などが行政課題として認識され、これに対処するために、2010年代から条例の制定が進んだ。2014年には、「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。）が議員発議により制定され、すべての市区町村（以下「市町村」という。）が空き家対策に取り組むための法的枠組みが整備された。同法は、2023年に改正され、新たに「管理不全空家等」というカテゴリーが創設されたことで、より早期段階からの対応が法的に可能となった。

このように、空き家対策は法制度上の進展を遂げ、これを受けて、空家法や空き家条例についての研究が進められている。その一方で、こうした法制度の変化が実際に自治体内部でどのように受け止められ、

解釈・運用され、空き家施策がどのように展開してきたのかを実証的に明らかにした研究は限られている。特に、条例の制定や措置の実績のみならず、空家法をめぐる市内での調整過程や、市民・所有者等との関係形成の実態といった、行政内部の実務運営に踏み込んだ知見は乏しい。これらを明らかにするには、当事者への聞き取りや現場観察を通じた調査が不可欠である。

そこで、筆者は、兵庫県尼崎市役所にご協力いただき、2週間の現地でのインターンシップ（2025年9月に実施）を通じて、同市の空き家施策の展開と内部的な実務運用の過程を調査する機会を得た。調査にあたっては、以下の2点を主たる目的とした。第1に、地域特性を踏まえた空家法の解釈・運用、そして独立条例との関係等、空き家問題に関する法学の理論的検討に資する情報を提示すること、第2に、実際の行政実務のなかでの課題認識から判断といった法運用のプロセスを実地に把握し、市町村における空き家対策の実務的知見を明らかにすること、である。

尼崎市は、2015年3月に、「尼崎市危険空家等対

策に関する条例」（以下「危険空家条例」という。）を制定し、同年5月の空家法施行と並行してこれを運用し、空き家施策を推進してきた。同条例は、空家法の規制対象への措置を拡充する法律実施条例、であるとともに規制対象を追加する独立条例としての性格を有する<sup>(1)</sup>。2015年度から2022年度までに、空家法に基づく特定空家等として認定された累計物件数は768件、条例に基づく危険空家等は197件のほり、実績を豊富に有している。さらに、2023年の空家法改正を受け、同市は、2025年5月、新たに「尼崎市空家空地等対策の推進に関する条例」（以下「空家空地条例」という。）を制定し、同年9月に施行した。これと同時に、危険空家条例は廃止された。空家空地条例もまた、法律実施条例と独立条例の機能を併有する。このように、同市は、法改正に即した対応を積極的に進めている。以上の理由から、尼崎市を調査の対象とした。

## II 尼崎市の基本情報

### 1 人口動態

兵庫県尼崎市は、大阪市と神戸市の中間に位置し、阪神工業地帯の中核都市として発展してきた都市である。人口は高度経済成長期を通じて増加し、1970年には約55万人に達した。

その後は減少傾向に転じ、2010年以降は45万人台で推移している。2009年4月1日から中核市へと移行している。2025年3月時点における人口総数は、45万7,072人である<sup>(2)</sup>。

### 2 地理的特徴

尼崎市は、工業、商業の機能に加え、住宅が混在する複合都市である。南部の臨海地域は、鉄鋼、機械、化学などの重化学工業を中心に、阪神工業地帯の中核をなした歴史を有している。近年は、道路交通の利便性から、物流拠点の集積が顕著である。

北部には阪急線、中部にはJR線、阪神線が通る。阪急沿線地域は、良好な住環境が形成されてきた地

域である。JR沿線地域は、JR尼崎駅を中心に大規模な住宅・商業開発が行われており、徒歩圏内で生活必需品が揃う利便性の高い地域である。阪神沿線地域は、工業化の発展の中心を担ってきた地域である。JR線以南の地域は、1960年～1970年ごろに工場労働者の住宅として多くの木造長屋建て住宅が短期間に建設された経緯を有し、無接道敷地や狭小地などが多く、特に密集市街地に多く集中している。

鉄道網が整備されているため、尼崎市から神戸市や大阪市へのアクセスは良好である。市内全域は平坦で、市街地もコンパクトにまとまっている。このため、徒歩、自転車、公共交通機関での移動が容易で、住環境としてのポテンシャルも高い。

## 3 空き家の状況

尼崎市内の空き家の状況を、「尼崎市空家等対策計画（第2期）」（2022年3月）の情報をもとに整理する。2018年の住宅・土地統計調査によれば、賃貸用や分譲用など不動産市場で流通していない「空き家（その他の住宅）」は12,230戸あり、このうち「腐朽、破損あり」とされているのは、約31%にあたる3,810戸存在する。周辺市と比較しての特徴的な点として指摘できるのは、「長屋建て・共同住宅・その他」の「空き家（その他の住宅）」の割合が高いことである。

2015年の国勢調査等に基づく兵庫県の世帯数将来推計によると、2015年から2040年にかけて、約6,300世帯が減少する。2020年時点で、221,152世帯あるのに対し、住宅は248,140戸存在する。したがって、このまま既存住宅の除却を上回る住宅供給が続くとすれば、尼崎市において、空き家は増加すると見込まれている。

## III 空き家施策の変遷概略

### 1 時代区分

尼崎市は、空家法が施行された2015年から、空き家対策を開始した。尼崎市における空き家施策の展

(1) 法律実施条例、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10版〕』（第一法規、2024年）36頁以下参照。

(2) 尼崎市『尼崎市の人口（住民基本台帳人口 令和7年3月31日）』1頁参照。

開を法律と条例との関係で整理すると、①空家法と危険空家条例が並立している時代、②改正空家法と危険空家条例が並立している時代、③改正空家法と空家空地条例が並立している時代の3期に区分できる(図表1)。

以上の時代区分を前提に、尼崎市において、空家法がどのように解釈・運用されたのか、さらに、条例の制定・廃止に至った経緯、執行スタイル等の観点から、同市における空き家施策の展開を整理する。

なお、以下で述べる実務上の知見等のうち、註で用いるもの以外は、インターンシップにおいて筆者が担当職員から直接得た情報に基づくものである。

## IV 尼崎市危険空家等対策に関する条例

### 1 制定経緯

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」を嚆矢として、全国で空き家条例制定のブームが巻き起こった<sup>(3)</sup>。所沢市では、条例制定以前、市民から空き家に関する相談を受け

た場合、樹木や雑草の繁茂であれば生活環境課、火災の危険性であれば消防本部予防課、建物に関することであれば建築指導課というように、相談内容に応じて個別の課が対応していた。ところが、空き家の敷地内の雑草の繁茂による放火の懸念がある場合はどこの課が担当すればよいのか、縦割りゆえに調整が困難であったこと、行政指導の根拠となる条例がないために、空き家の所有者から理解が得られないことといった課題等があった。これに対処するために、危機管理課防犯対策室を中心として、条例が準備・制定されるに至った<sup>(4)</sup>。

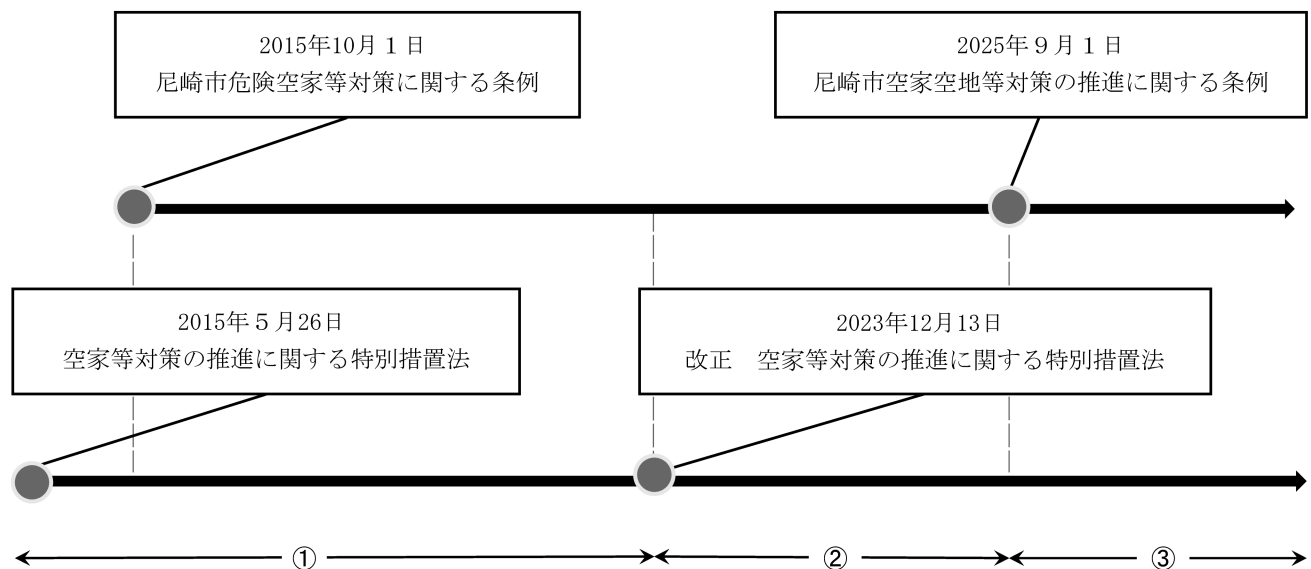
尼崎市においても、同様の課題が認識され、条例の制定が検討された。その結果、「尼崎市危険空家等対策に関する条例」が、2015年3月6日に公布され、同年10月1日に施行された。

### 2 概要

#### (1) 対象

2015年5月26日に施行された空家法の2条1項は、「空家等」を「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

図表1 空家法と条例の施行日



出典) 筆者作成

(3) 北村喜宣『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）77頁参照。

(4) 所沢市総合政策部危機管理課防犯対策室「先進・ユニーク条例 所沢市空き家の適正管理に関する条例について：生活環境の保全と防犯のまちづくりの推進のために」『自治体法務研究』26号（2011年）65頁以下参照。

態であるもの及びその敷地（立木その他の土地に定着する物を含む。）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。」と定義する。そして、同条2項は、空家等のうち、①「そのまま放置すれば倒壊等著しく保安上危険となるおそれのある状態」、②「そのまま放置すれば著しく衛生上有害となるおそれのある状態」、③「適切な管理が行われていないことにより著しく景観を損なっている状態」、④「その他周辺的生活環境の保全を図るために放置することが不適切である状態」のものを「特定空家等」と定義する。

これに対し、危険空家条例の2条1項1号は、「建築物若しくはこれに類するもの又はこれに付属する工作物…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」のうち、「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「法定外空家等」と定める。ここでいう「法」は、空家法を指しており、結局のところ、法定外空家等としては、空家法の適用対象外となる長屋の一部空き住戸を措定している。長屋について「一部のみが使用されていない場合」は、空家法の「空家等」（2条1項）に該当しないことが、国による旧空家法に関するパブリックコメントで回答されている<sup>(5)</sup>。尼崎市は、それをも対象に含める必要があると判断したのである。

さらに、危険空家条例は、法定外空家等のうち、

次のいずれかに該当するものを「危険空家等」と定義する（2条1項2号ア～エ）。すなわち、①「そのまま放置すれば倒壊し、その他著しく保安上危険となるおそれがある状態」、②（そのまま放置すれば）「著しく衛生上有害となるおそれのある状態」、③「不特定の者が容易に内部に侵入し、又は使用することができることにより犯罪行為を誘発するおそれがある状態」、④「その他生活環境の保全等を図るために放置することが不適切であると市長が認める状態」である。

これらの要件を旧空家法における「特定空家等」（2条2項）の定義と比較すると、**図表2**のとおりである。両者を対照すると、③の著しく景観を損なっている状態という旧空家法上の要件が、危険空家条例においては、犯罪行為を誘発するおそれがある状態に置き換えられている点を除き、①、②、④の要件は空家法とほぼ同様の文言が用いられている。

このことから、条例における「危険空家等」は、空家法の「特定空家等」とほぼ同等の状態にある「長屋のうち、居住その他の使用がなされていない住戸」として位置づけられている（**図表3**）。すなわち、特定空家等の対象の横出しの規制を企図している。

このような整理となった背景には、尼崎市における長屋の多さがある。長屋の一部が空き住戸となり、適切な管理が行われない場合、空家法の特定空家等と同じように保安上の危険等が生じ、地域住民の生

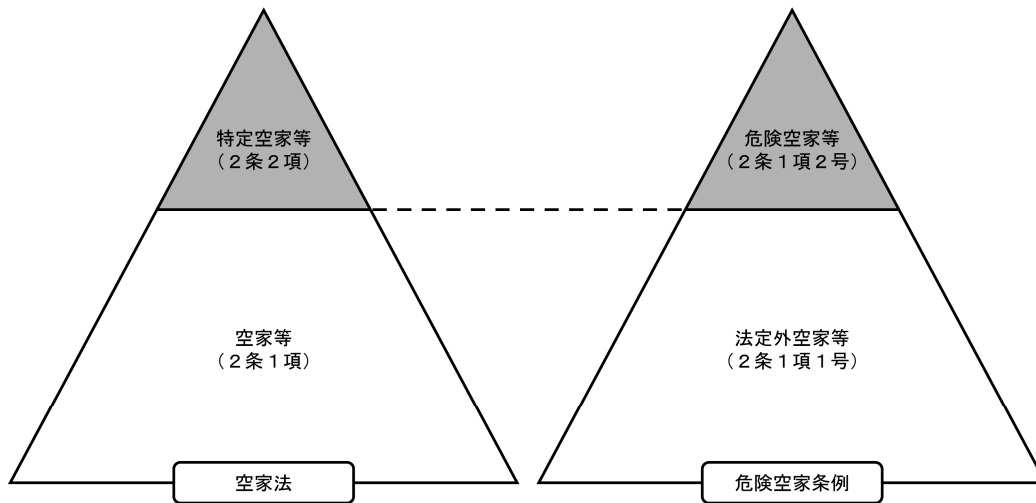
**図表2 空家法と危険空家条例の条文比較**

「特定空家等」（空家法旧2条2項）	① そのまま放置すれば倒壊等著しく保安上危険となるおそれのある状態	「危険空家等」（危険空家条例2条1項2号ア～エ）	① そのまま放置すれば倒壊し、その他著しく保安上危険となるおそれがある状態
	② そのまま放置すれば著しく衛生上有害となるおそれのある状態		② （そのまま放置すれば）著しく衛生上有害となるおそれのある状態
	③ 適切な管理が行われていないことにより著しく景観を損なっている状態		③ 不特定の者が容易に内部に侵入し、又は使用することができることにより犯罪行為を誘発するおそれがある状態
	④ その他周辺的生活環境の保全を図るために放置することが不適切である状態		④ その他生活環境の保全等を図るために放置することが不適切であると市長が認める状態

出典）筆者作成

(5) 国土交通省・総務省『「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）（案）』に関するパブリックコメントに寄せられた意見と国土交通省及び総務省の考え方（2015年5月26日）参照。

図表3 空家法と危険空家条例の比較



出典) 筆者作成

活環境に重大な影響を及ぼすおそれがある。市としては、空家法の適用対象外であることを理由にこれらを放置できず、独立条例の制定によって対応する必要があった。

## (2) 危険空家等に対する措置

危険空家条例の下では、危険空家等の所有者等<sup>(6)</sup>に対し、「除却、修繕、立木竹の伐採その他生活環境の保全等を図るために必要な措置」を講ずるよう助言又は指導をすることができる(8条1項)。助言又は指導をした場合において、なお状態が改善されていないときは「相当の期限を定めて、当該助言又は指導に係る措置を講ずべきことを勧告することができる」(同条2項)<sup>(7)</sup>。そして、「勧告を受けた者が正当な理由なく当該勧告に係る措置を講じなかった場合において、特に必要があると認めるとき

は」措置を講じるよう命令することができる(同条3項)。その命令に従わない場合であって、「他の手段によってその履行を確保することが困難であり、かつ、その不履行を放置することが著しく公益に反すると認めるときは、」行政代執行を行うことができる(11条)。以上の措置の段階は、空家法が定める特定空家等に対する助言又は指導(旧14条1項)、勧告(旧同条2項)、命令(旧同条3項)、行政代執行(旧同条9項)とパラレルな関係にある。もっとも、代執行に関しては、空家法では、公益要件(行政代執行法2条)などが削除されている緩和代執行が規定されているが、危険空家条例では、行政代執行法に基づく通常の代執行が行われることになる。

なお、空家法旧14条10項は、「過失がなくその措置を命ぜられるべき者を確知することができない」

(6) 危険空家条例でいう「所有者等」とは、空家法旧3条の「所有者等」と同義であり、「所有者又は管理者」を意味する(危険空家条例2条2項)。

(7) 空家法旧14条2項に基づき勧告をされた特定空家等の敷地の用に供されている土地については、地方税法349条の3の2に規定する「住宅用地」に該当しないとみなされ、住宅用地に係る固定資産税の特例が適用除外される旨が平成27年度税制改正の大綱(2015年1月14日閣議決定)において記載された。また、総務省・国土交通省「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」(2015年2月26日)14頁によれば、空家法に基づく勧告の有無にかかわらず「人の居住の用に供すると認められない家屋の敷地に対しては、そもそも固定資産税等の住宅用地特例は適用されないことに留意が必要である」と付言する。

一方、空き家条例に基づく勧告が行われた場合、必ずしも固定資産税等の適用除外とリンクするわけではない。尼崎市では、空き家担当部局が、危険空家条例の下での措置の進捗具合に関わらず、資産税課が定める特例の適用除外の基準に該当すると思料した場合、資産税課に情報提供を行い、資産税課の判断で適用除外の可否を決定する。この取組みは、国土交通省「空き家対策の推進を目的とした固定資産税の住宅用地特例に関する取組について(情報提供)」(2021年3月30日)において紹介されている、京都市、神戸市の取組み事例を参考にしている。

場合に、市町村長が代執行を実施できると規定する。いわゆる略式代執行である。一方、危険空家条例のなかで、危険空家等に対し、略式代執行ができる旨を定めていないのは、条例を根拠に略式代執行を行うことはできないとする説が有力とされているためである。行政代執行法1条は「行政上の義務履行確保に関しては、別に法律で定めるものを除いては、この法律の定めるところによる」と規定しており、ここでいう「法律」に条例は含まれないと一般に解されている<sup>(8)</sup>。

もっとも、危険空家条例は、「危険空家等の倒壊等により人の生命、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……ときは、その危害を避けるために必要な最小限度の措置を講ずることができる」として、応急措置を規定する(12条1項)。これは、義務の存在を前提とせずに、行政機関が実力を行使して行政上望ましい状態を実現する事実行為であるから、「即時強制」(又は「即時執行」ともいう。)に該当する<sup>(9)</sup>。義務の賦課を前提としないため、行政代執行法1条の射程外と整理されることから、条例を根拠に即時強制を規定できる<sup>(10)</sup>。同条例12条1項によれば、空家法

における特定空家等に対しても応急措置を講ずることができる」と定める。また、当該措置に要した費用を当該特定空家等又は危険空家等の所有者等から徴収することができる」と定める(同条2項)<sup>(11)</sup>。

以上の危険空家等に対する措置を示したものが、**図表4**である。

### 3 特定空家等、危険空家等の認定

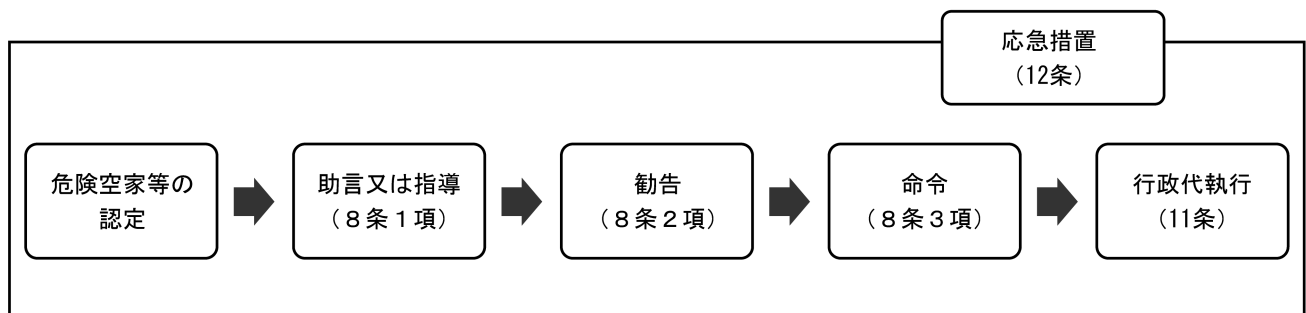
#### (1) 認定基準

特定空家等又は危険空家等に該当するか否かの判断は、国が定めた「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(以下「改正前ガイドライン」という。)をベースにしつつ、尼崎市が作成した認定基準に依拠して行われる。

認定基準は、表形式により運用されている。建築物等の崩壊・落下の危険性、衛生上の支障、生活環境への悪影響等の各項目について現地調査の結果を点数化する方式が採用されている。評価は加点方式で行われ、総合得点によって**図表5**のとおり、A、B、Cの3段階に分類される。

この評価により、B又はCランクに該当すると判定されたものが、空家法上の特定空家等又は危険空

**図表4 危険空家等に対する措置**



出典) 筆者作成

(8) 宇賀克也『行政の実効性確保：行政代執行を中心として』（勁草書房、2024年）261頁、興津征雄『行政法Ⅰ行政法総論』（新世社、2023年）241頁、塩野宏『行政法Ⅰ〔第6版補訂版〕』（有斐閣、2024年）253頁、南川和宣「空き家対策条例の制定にかかる行政法上の問題点」『臨床法務研究』13号（2014年）90頁参照。なお、阿部泰隆『行政法再入門（上）〔第3版〕』（信山社、2024年）449頁以下は、権力の根拠を条例で制定できるにもかかわらず（地方自治法14条）、その履行を強制する手段を持たないのは地方自治の本旨（憲法92条）にふさわしい立法とはいえないから、行政代執行法の文理を制限的に解釈し、重大な人権侵害を生じない場合には、条例で即時強制のみならず、略式代執行をも定め得ると解すべきであるとする。

(9) 宇賀克也『行政法概説Ⅰ 行政法総論〔第8版〕』（有斐閣、2023年）121頁参照。

(10) 興津・前註(8)書255頁、塩野・前註(8)書280頁参照。

(11) 条例に基づく即時強制の費用徴収方法については議論がある。この点について、VI-2(5)で詳述する。

図表5 空家等および法定外空家等の3段階の分類

ランク	状態	点数	空家法	危険空家条例
Aランク	適正に管理されている	0点	空家等	法定外空家等
Bランク	管理が不適切で対応を要する	1～199点	特定空家等	危険空家等
Cランク	著しく管理が不適切で特に危険度が高く、早期に対応を要する	200点以上		

出典) 筆者作成

家条例上の危険空家等として認定され、以後、助言・指導等の対象となる。

評価基準の具体的内容としては、屋根瓦が剥落し、穴が開いている場合は50点、出入口が開放されている場合は25点、窓ガラスが破損している場合は15点といったように、各要素に点数を付与している。Aランクは、まさに「完璧」な場合である。1点以上でBランクに該当し得るため、特定空家等又は危険空家等として認定される範囲は相当に広いものとなっている。改正前ガイドラインは、特定空家等について、現に著しく保安上危険又は著しく衛生上有害な状態の空家等のみならず、「将来そのような状態になることが予見される場合も含む」とし、意図的に幅広い概念とされていた<sup>(12)</sup>。この点、例えば、窓ガラスが破損している場合、そこから雨水が浸入し、建物の躯体に損傷を与え、将来的に保安上危険又は衛生上有害な状態に至る蓋然性が認められる。このような予防的な考え方に立ち、尼崎市では、軽微な管理不全であっても、特定空家等又は危険空家等として広く認定してきたところである。

認定に至るまでの実務としては、空き家の周辺住民からの通報や要望が契機となることが多い。担当職員が数日以内に現地調査に赴き、当該空き家が特定空家等又は危険空家等に該当するのかを、認定基準を用いて評価する。この評価結果は、報告書として作成され、担当課長による決裁を経て、特定空家等又は危険空家等としての認定が行われる。

なお、建築物が長屋であるか否かは、空家法の適用対象となるのか、それとも危険空家条例の対象となるのかを分ける実務上の重要な判断である。尼崎市においては、この点につき、隣接建築物との間に

独立した壁が設けられているか否かによって区分している。外観上長屋であるにもかかわらず、登記簿上は住戸ごとに表題部が分けられており、区分所有建物として登記されていない事例（つまり、登記簿上は戸建て住宅となっている）も存在する。そのため、登記情報のみからでは一戸建てなのか、長屋なのか区別が困難な場合がある。そこで、尼崎市では、現地調査に基づく外観の判断を重視し、空家法と条例との適用を区別する運用を行っている。

## (2) 認定件数

旧空家法が施行された2015年度から2022年度までの間に、特定空家等又は危険空家等に認定された件数を示したものが図表6である。特定空家等と危険空家等合わせて累計1,099件を認定している（データを上書きして保管しているため、ある過去の時点での特定空家等と危険空家等の件数の内訳を示すことができない）。そのうち、建物の除却又は「越境部分の樹枝を切除せよ」といったような指導等の措置内容が実施されたことをもって「解決」に至ったのが、799件である。平均すると、単年度で130件程度を新たに認定しつつも、約7割の物件を「解決」に導く運用をしている。

こうした空き家施策の事務を担う部署についてであるが、空き家対策がはじめられた2015年から2018年の間は、建築指導課の3人が事務を担っていた。空き家の利活用については、別に住宅政策課が担っていた。2019年からは、住宅政策課に空き家施策の事務が移管され、利活用も含めて6人体制で行うようになった。なお、2024年からは、空家対策担当課が設置され、11人（うち2名は会計年度職員）が専

(12) 国土交通省「「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」（2015年5月26日）20、23頁参照。

図表6 2015年度～2022年度までの特定空家等又は危険空家等の認定件数

年度	認定件数	解決件数	解決率 (%)
2015	125	31	24.8
2016	78	49	62.8
2017	121	47	38.8
2018	193	68	35.2
2019	98	210	214.3
2020	244	202	82.8
2021	106	110	103.8
2022	134	82	61.2
累計	1,099	799	平均 72.7

註) 数値は単一年度内におけるもの

出典) 職員からのヒアリングをもとに筆者作成

任で事務を担っている。

### (3) 勧告以上の件数

積極的に特定空家等又は危険空家等として認定している一方、空家法と条例に基づく勧告以上の対象となった件数は少ない。2015年度から2024年度までの間で、勧告に関しては14件、命令1件、略式代執行は5件にとどまる。

尼崎市は、市域のほぼ全域が市街地であり、密集市街地等の例外を除き、敷地の売却価格が建物の除却費用を上回ることが多い。したがって、勧告が撤回されずに住宅用地特例の適用が除外された場合の固定資産税等の増額のインパクトは大きい。このため、適用除外を考えると、勧告で求められる措置の内容を履行するインセンティブを所有者等に与える効果を十分に持つ。それにもかかわらず、勧告以上の措置件数が少ないのは、認定された特定空家等、危険空家等の大半が軽微な管理不全であり、勧告による住宅用地特例の適用除外という不利益まで負わせるほどの管理不全ではない（勧告までの措置により、行政が十分と考える程度に是正されている）ケースがほとんどのためである。

## 4 尼崎市の執行スタイル

### (1) 積極的に認定する方針の背景

空き家を放置する所有者の多くは、当該空き家が地域に及ぼしている影響について具体的な認識あるいは問題意識を有していない場合が少なくない。そ

の背景には、空き家を管理又は処分するきっかけがなく放置している、遠方に居住しており空き家の状況を把握していない、相続が生じていること自体を知らないといった複合的な事情が存在している。そのため、尼崎市では、軽微な管理不全であっても積極的に認定することで、「空き家が地域に迷惑を及ぼしている」という事実を所有者等に対して早期に伝えることが空き家対策を推進するうえで効果的であると考えている。

家屋の管理不全の発生には、所有者の高齢化が関与していることも多い。空き家の老朽化と所有者の判断能力・対応能力の低下が同時並行的に進行することを考慮すれば、管理不全が深刻化する以前の段階において、行政が関与し、対応を促すことが望ましいといえる。さらに、地域住民の立場からは、市が所有者等と連絡を取り、一定の対応を行っていること自体が生活環境に対する不安の軽減につながる側面があり、当該方針は地域の安心感の確保にも資するものと評価される。

加えて、尼崎市内には、高度経済成長期に大量供給された木造長屋や、低質かつ狭小な住宅が、更新されないまま残存している地区が一定程度存在する。同市においては、子育て世帯が転出超過の傾向にあり、その要因の1つとして、子育てに必要なとされる住宅の床面積の不足が指摘されている。こうした状況の下で、利活用がなされていない土地・住宅ストックを市場に還流させ、子育て世帯の定住・転入を促進する良好な住環境の形成を図る政策の一環と

して、空き家対策が位置づけられている<sup>(13)</sup>。

このような位置づけが与えられている空き家対策は、2022年12月2日に就任した現市長の政策公約においても主要な柱の1つとされた。上記施策が個別部局にとどまらず、全庁的な課題として推進されていることを裏づける事情である。

## (2) 所有者等の調査

### (a) 調査手法

特定空家等又は危険空家等の認定後、当該物件の所有者等の情報は、登記事項証明書および固定資産税の課税情報を用いて把握される（空家法旧10条1項、危険空家条例6条3項）<sup>(14)</sup>。所有者等の調査に要する時間は、対象者の国籍や家族構成等により大きく異なるが、登記情報と課税情報が一致し、かつ所有者が存命である場合、尼崎市では、最短10分程度で調査が完了する。両情報が一致する場合には、固定資産税の納税者に対し、助言又は指導の文書が送付される。

一方、登記情報と課税情報が一致しない場合や、相続が発生している場合には、戸籍調査が必要となる。調査期間については、事案ごとに区々であるが、実務における感覚値として、約8割の事案は、半年以内に所有者等の調査が完了する。残り2割の事案は、相続により外国籍の者が所有者となっている場合、本籍地が不明な場合、数次相続によって多数の者が共有している場合等であり、調査が長期化する。

### (b) 資産税課との兼職

尼崎市では、2019年以降、空家担当職員が資産税課を兼職している。これにより、空家担当職員として登記・課税情報の開示請求を行い、資産税課職員

として情報の開示を行っているため、所有者情報の迅速な調査・取得が可能となっている。

問題は、この運用が地方税法22条の守秘義務に抵触しないかである。同条は、「地方税の徴収に従事している者又は従事していたもの」に対し、「これらの事務に関して知り得た秘密を漏らし、又は窃用した場合」に刑事罰（2年以下の拘禁刑〔調査時には懲役〕又は100万円以下の罰金）を定めるが、その範囲について、明確な判断基準が示されていないことから、解釈・運用事情は、自治体により多様である<sup>(15)</sup>。守秘義務を厳格に解釈する伝統的な立場からは、税務職員として取得した課税情報を空家担当職員として利用すること自体が秘密漏洩に該当するとの見解も想定され得る。

もっとも、同条の立法趣旨について、ある裁判例は、「地方税に関する調査の事務に従事している者がその事務に関して知りえた私人の秘密を私人の意思に反して第三者に知らせることは、地方税の賦課徴収に必要な調査事務の範囲を超えるとともに、私人に課せられた調査受忍義務の限度を不当に拡張することになるから、公益上の理由のような特段の事由のない限り、私人の権利に対する違法侵害としてこれを防止する」点にあると解している<sup>(16)</sup>。加えて、地方税法の逐条解説によれば、秘密の漏洩が、地方税法22条の構成要件に形式的に該当する場合であっても、事案の重要性や緊急性、代替手段の有無、全体としての法秩序との整合性等を総合的に勘案し、公益性と秘密保護という保護法益間の比較衡量の結果、当該情報利用が「実質的に全体としての法秩序には反しない」と評価されるときは、違法性が阻却されるとする<sup>(17)</sup>。空家法旧10条1項が、空家所有者等の把握のために課税情報の提供を明文で予定し

(13) 尼崎市「子育て世帯の定住・転入に向けた良好な住環境形成のための住宅施策パッケージ：住環境アドバイザーボードを通じて」（2024年）3頁以下参照。

(14) 条例に基づき課税情報を目的外利用できるかについては、「当該情報を得ることで実施が可能となる施策の公益性が地方税法第二十二条が定める守秘義務による保護法益を上回ると判断される場合、……条例に、空き家法の場合と同様に、条例の施行のために必要な限度において固定資産税の所有者の情報を市町村の内部で利用することができる旨の条文を規定することにより、可能」との国会答弁がされている。「第198回衆議院総務委員会議録7号」（2019年3月7日）18頁〔総務省自治税務局長・内藤尚志〕参照。

(15) 北村喜宣『自治力の躍動：自治体政策法務が拓く自治・分権』（公職研、2015年）73頁参照。

(16) 大阪地判昭和43年12月25日行集19巻12号1979頁。および、控訴審である大阪高判昭和45年1月29日行集21巻1号102頁参照。

(17) 地方税務研究会『地方税法総則逐条解説』（地方財務協会、2017年）737頁参照。

ていることは、これらを比較考量した結果<sup>(18)</sup>、守秘義務に抵触しないものと解されているからである<sup>(19)</sup>。

以上を踏まえれば、兼職による課税情報の利用は適法と解すべきである。第1に、同条が典型的に想定するのは、課税情報の対外的流出であり、地方公共団体内部における適法な行政目的のための利用までを当然に禁止する趣旨ではない。空家対策担当と資産税課の兼職関係の下では、課税情報は、同一職員が各担当課の職務遂行に必要な限度で活用しているにとどまり、地方税法22条が定める「違法な秘密の漏洩」という構造は存在しない。第2に、「窃用」とは、職務上知り得た秘密を職務目的から逸脱して私的又は第三者のために利用することを指すと解されるところ<sup>(20)</sup>、空家法や空き家条例に基づく空き家対策という公益的目的のための利用はこれに該当しない。よって、尼崎市の運用は、地方税法22条の守秘義務に反しない。なお、地方公務員法34条が刑事罰（1年以下の拘禁刑又は50万円以下の罰金（60条））の担保の下に、守秘義務を規定している点にも留意したい。

### （3）所有者等に対する措置

特定空家等又は危険空家等の所有者等への初動対応においては、助言や情報提供といった柔軟いアプローチを基本とし、自発的な取組みを促すことを原則としている。これは、所有者の財産権を尊重しつつ、自ら改善に取り組んでもらう姿勢を重視するものである。

助言によって改善が見られない場合には、次の段階として指導書を送付する。指導対象の物件の状態に応じて履行期限の延長や、指導書の送付回数を調整する。それでも改善がなされない場合には、勧告まで粛々と措置を前に進める。所有者である相手方が状況を理解できるよう丁寧な対応を行うことを重視している。

なお、命令以上の措置については、可能な限り回避し、所有者への支援や説得を尽くしたうえで、最終手段として選択する姿勢をとっている。尼崎市において、勧告以上の対象となる特定空家等又は危険空家等は、相当に状態の悪いものである。行政代執行を見据えつつも、可能な限り所有者自らが解決に至れるよう支援等の手段を模索する方針である。

### （4）所有者等に対する支援

尼崎市は、所有者自らが講じた措置により解決に至ることを重視していることから、費用と技術の両面での支援策を用意している。「お金がかかるからできない」と言わせないためである。費用面では、除却補助金を中心に、非公募型の補助制度や期間・対象を限定した公募型の制度を用意している。技術面では、相続や権利関係の調整にあたって市が仲裁的な役割を担い、所有者とともに解決に向けて並走するスタイルをとっている。

2020年には、「NPO法人空き家相談センター」と連携協定を締結した。市役所内に「住まいと空き家の相談窓口」を設け、相続、売却、賃貸、解体、修繕、利活用等に関する相談をワンストップで受け付ける。弁護士、司法書士、不動産事業者、建築士等の専門家が在籍しており、相談内容に応じた助言を行う。相談は、原則無料である。

### （5）空き家対策に係る予算

一会計年度の歳入歳出予算について、議会の議決を必要とするのは、「款」、「項」、までであるところ（地方自治法216条）<sup>(21)</sup>、尼崎市は、独自の取組みとしてこれをさらに「事業」単位へと細分化して管理を行っている。空家法や条例に基づく取組みのための費用は「空家対策推進事業費」として管理しているところである。2025年度の当初予算は、約9,500万円である。

(18) 国土交通省「空き家対策における更なる固定資産税情報の活用に係るご提案について」（2019年）29頁参照。

(19) なお、前註(14)の国会答弁を踏まえれば、空家法旧10条1項は、地方税法22条の特別措置法ではなく、確認的規定ということになる。北村喜宣『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、2025年）65頁参照。

(20) 地方税務研究会・前註(17)書736頁。

(21) 佐藤文俊『逐条地方自治法』（学陽書房、2025年）717頁参照。

確認できた一番古い年度は2016年度であり、空家対策推進事業費に係る当初予算は約600万円であった。当該事業費は年々拡充されてきたことがうかがえる。なお、2023年の空家法改正は、同事業費の規模に顕著な影響を及ぼさなかったようである。

一会計年度の決算については、その認定を議会の議決に付さなければならない（地方自治法96条1項3号）<sup>(22)</sup>。尼崎市では、決算認定の議会開会前に、会派ごとに、議員から事業費に関する質疑を受け付ける「会派勉強会」を実施している。同勉強会においては、事業費の範囲を超えて、当該費目に基づいて行われた施策内容に踏み込む質問が寄せられることも少なくないが、議員と職員が意見交換を行うことのできる数少ない機会としても機能している。

議員は、住民から周辺の空き家について陳情を受けることもある。予算があるにもかかわらず、なぜ空家法に基づく行政代執行をより積極的に行わないのかという質問を職員に投げかけることもある。住民としては、自宅の周辺環境に負の影響を及ぼすような空き家の状態の改善を強く願うのは当然である。空家法が創設されたことにより、空き家問題への対応を進めるのは市の責務という捉え方をする者も少なくない。このような状況の下で、空き家対策の基本的方向性や法制度の構造について議員が十分に理解し、それを住民へ適切に伝達することは、住民の理解の増進に資するという点で重要な意義を有する。

## 5 事例紹介

以下では、旧空家法と危険空家条例の下での事例を2つ紹介する。1つ目の事例は、特定空家等に対する措置命令不履行を受けて過料事件通知書を裁判所に送付した事例で、過料制度の限界を示すものである。2つ目は、危険空家等として認定された事例であるが、区分所有建物ゆへの権利関係の複雑さに苦慮する事例である。

### (1) 特定空家等の事例

空家法旧16条1項は、同法旧14条3項に基づく措置命令に違反した者に対し、「50万円以下の過料」に処することができる旨を規定していた。過料は、行政上の義務違反に対する制裁として科される金銭的負担であり、反社会性の強い行為に対する制裁である行政刑罰と区別されている<sup>(23)</sup>。法律に基づく過料は、非訟事件手続法119条以下に基づき、地方裁判所が科す。市町村は裁判所に対し、違反事実を証明する資料を過料事件通知書に添付し、告知を行うにとどまる。

尼崎市が、過料に処することを求めた事例では、隣家への屋根瓦の滑落の危険性、外壁の剥落がある物件について、周辺に居住する住民から通報を数件受けたことを契機に特定空家等として認定したものであった。措置を講じるよう助言、勧告、命令へと移行するも、所有者は、頑として現状の建物と土地を一体で売却することを考えており、措置を講じる求めに応じなかった。そうしたところ、命令の履行期限を徒過したため、履行確保措置として過料に処すべきものと思料し、地方裁判所に過料事件通知書を送付した。過料事件通知書には、これまでの指導等の履歴や、対象となる特定空家等の現場写真を添付した。

もっとも、裁判所による過料決定は、当事者ではない尼崎市に対しては公開されない。過料処分への納付状況や、本件命令違反者に対し、今後どのように対応するか方針を定めるために、過料処分の結果照会を行ったが、裁判所からは「不処罰」とのみ記載された簡潔な返信があるにとどまった<sup>(24)</sup>。不処罰とした判断過程や理由は明らかでないが、過料も制裁である以上、刑法の基本原則である罪刑法定主義、責任主義、比例原則が基本的に妥当すべきであると考えられている<sup>(25)</sup>。また、行為者に故意又は過失

(22) 佐藤・前註(21)書315～319頁参照。

(23) 大橋洋一『行政法Ⅰ 現代行政過程論 [第5版]』(有斐閣、2024年)342～343頁参照。その他、宇賀・前註(9)書288頁参照。なお、塩野・前註(8)書275頁以下は、両者の区別は実質的には必ずしも明確でないことを指摘する。

(24) 北村喜宣『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)70頁によれば、他の自治体が照会を行った事例では、「関係者でない」という理由で回答を拒否されている。処罰の帰趨につき裁判所から情報提供を受ける機会は、むしろ稀少であるのかもしれない。

(25) 宇賀・前註(9)書289頁。

が認められることも必要とされる<sup>(26)</sup>。この点で、本件には悪質性が十分ではないとの司法判断に至ったのかもしれない。仮に、行政代執行にまで至っていた事案であれば、当該命令不履行に対する制裁を下す判断要素として加重されたのかもしれない。しかし、秩序罰である過料に関して、そこまで求めるべきであろうか。疑問なしとしない。

## (2) 危険空家等の事例

複数の住戸と店舗からなる長屋の小売市場において、そのうち2戸が著しく老朽化し、屋根および2階床、外壁の一部が崩落する危険な状態にあったため、当該住戸が危険空家等として認定された（写真1、写真2参照）。

前提として、長屋は、柱・屋根等を共有しつつも内部が構造上区分され（構造上の独立性）、独立して利用が可能（利用上の独立性）であることから、「建物の区分所有等に関する法律」（以下「区分所

有法」という。）の適用がある（1条）。専有部分は、各区分所有者の単独所有に帰属する一方、屋根や外壁など建物全体の基本的構造部分は共有部分とされ（同法2条4項）、各区分所有者の持分割合に応じた共有が成立する（同法11条1項）<sup>(27)</sup>。

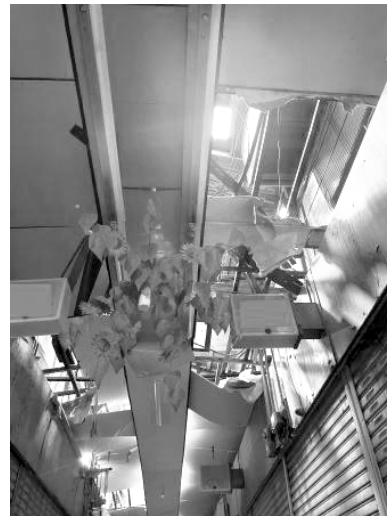
本件建物は、外観上は長屋を呈しているものの、登記簿上は戸建て住宅として登記されており、所有者らも連続して建てられた戸建て住宅であるとの認識を有している。管理組合も存在しない。外観目視のみでは長屋（区分所有建物）か複数の戸建て住宅が隙間なく立ち並んでいるものかを判断することは困難であり、区分所有法の適用の有無は一義的に確定し難い状況にある。尼崎市では、危険空家等となった住戸部分のみ除却が可能な状態（写真3）であれば、当該住戸の所有者等に対してのみ助言又は指導等の措置を進める<sup>(28)</sup>。長屋の所有者の多くが、長屋が区分所有建物であるとの自覚に乏しく、戸建て住宅に近い所有意識を有しているためである（写

写真1 長屋の小売市場①



おそらく、かつては1階部分が店舗で、2階部分が住居スペースであった長屋の小売市場。（筆者撮影）

写真2 長屋の小売市場②



通路から天井方向を撮影。屋根と2階の床および1階の天井が部分的に崩落し、天井から日が差し込んでいる。（筆者撮影）

(26) 行政上の秩序罰としての過料には、故意又は過失（主観的要件）を要しないと一般的に考えられていたが、横浜地判平成26年1月22日判例自治383号82頁およびその控訴審である東京高判平成26年6月26日判例自治386号65頁は、過失を要すると判示した。阿部・前註(8)書356、462頁参照。その他、興津・前註(8)書273頁、大橋・前註(23)書344頁参照。過料の主観的要件について分析したものとして、田中良弘「過料と過失：行政上の秩序罰の主観的要件再考」『自治総研』556号（2025年）がある。

(27) 吉田克己『物権法I』（信山社、2023年）572頁参照。

(28) 区分所有法を踏まえた長屋への対応について、北村・前註(24)書229～242頁参照。

真4)。

もつとも、担当職員立会いの下で消防による調査(危険空家条例7条)により、各棟が老朽化の進行により相互に支え合うように建っていることが確認されており、一部のみの除却は構造上不可能である。仮に、区分所有法の適用があるとすれば、建物全体の除却には区分所有者全員の同意が必要となるが(民法251条1項)、区分所有者全員の合意には至っておらず、対応が停滞している。

そのような状況下で、当該危険空家等の所有者等に勧告をしたとしても、その求めに応じることは事実上不可能であり、勧告に係る措置を講じない「正当な理由」(危険空家条例8条3項)に該当し得る。したがって、これ以上、危険空家条例の下での措置を進めることは困難な状況にある。

市としては、関係権利者間の協議により自ら解決を図れるよう、助言等を通じてサポートすることを当面の対応方針としている。仮に区分所有法の適用があるとすれば、2026年4月1日に施行された改正区分所有法では、区分所有者、議決権および当該敷地利用権の持分価格の各5分の4以上の多数で、建物敷地売却決議(64条の6)、建物取壊し敷地売却決議(64条の7)又は、取壊し決議をすることがで

きる(64条の8)。いずれも62条2項が準用されており、同項1号～5号のいずれかに該当する場合には、各4分の3以上の多数で決議をすることができることとされている。例えば、同項3号は、外壁、外装材その他これらに類する建物の部分が剝離し、落下することにより周辺に危害を生ずるおそれがあるものとして法務大臣が定める基準を掲げている<sup>(29)</sup>。本件建物は、目視からも明らかに同号に該当し得ると認められるため、改正後においては、建物取壊し決議の成立可能性は高まると考えられる。

## V 改正空家法の制定

### 1 改正空家法の概要

人口減少等を背景に、空き家は増加傾向にある状況を踏まえ、活用拡大、管理の確保、特定空家の除却等を3本柱として、空き家対策を強化するとの方針の下に、2023年6月に空家法が改正され、同年12月13日に施行された。

改正の目玉の1つは、「適切に管理されていないことにより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ある状態」の空家等を「管理不全空家等」と位置づけ、これに対し、指導(13条

写真3 長屋の一部分のみを切り離して解体された例



1棟としてつながっていた長屋の真ん中部分が削り抜かれたかのように除却され、両側の壁は養生されている。(筆者撮影)

写真4 戸建てに見える長屋



屋根や外壁を共有する長屋であるが、左の住戸部分の外壁は塗り替えられ、2階部分は増築されているように見受けられる。(筆者撮影)

(29) 鎌野邦樹「区分所有建物の再生の円滑化」『ジュリスト』1614号(2025年)44頁以下参照。

1項) および勧告(同条2項)ができるようにしたことである。これにより、「空家等」と「特定空家等」の中間に、「管理不全空家等」というカテゴリーが新たに加わることになった(図表7)。

旧法においては、空家等が特定空家等に該当しない限り、それに近い状態であっても空家法に基づく措置を講じることができなかった。こうした状態の空家等を条例の下で独自に位置づけて措置を講じる市町村の工夫を取り入れたものが管理不全空家等の制度であるとされている<sup>(30)</sup>。

## 2 管理不全空家等に対する実務上の課題

管理不全空家等が創設されたことにより、特定空家等になる前段階から、早期の公権力介入ができるようになった。もっとも、限られた人的体制のなかで、対応する必要性が高い特定空家等への措置をしつつも、管理不全空家等への措置を同時に行うことが求められるようになったのである。特定空家等と管理不全空家等をどこで線引きするかについて、市町村には、認定の方針を修正する必要性が生じた。

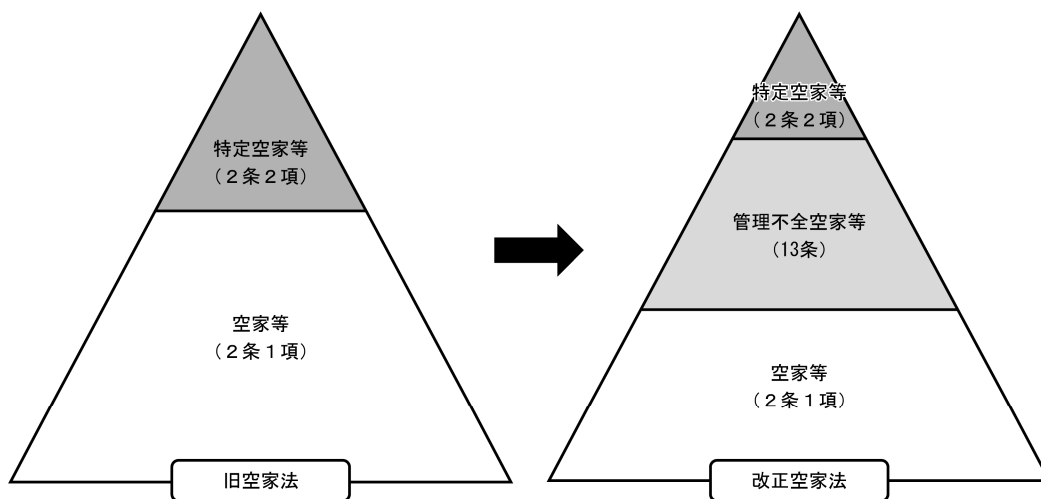
これに対応するために考えられる方法として、以下の2つの方針が指摘されている<sup>(31)</sup>。1つ目は、

特定空家等の認定基準を従来よりも緩やかに設定し、実質的に管理不全空家等のなかでも劣化度の高いものを特定空家等として扱う方法である。これに至らない程度のもを管理不全空家等として認定し、情報提供程度の指導(13条1項)を行うにとどめることで対応する。2つ目は、特定空家等の認定基準をより厳しくし、従来であれば特定空家等に該当していた一部を管理不全空家等として位置づけ、認定し直す方法である。旧法の下での指導(旧14条1項)や勧告(同条2項)を撤回したうえで、改めて13条1項に基づく指導を行うことになる。2つ目の方法について、国土交通省は否定的であるようだが、旧法の下、特定空家等を幅広く認定してきた市町村が、改正法の管理不全空家等を活用するためにこうした戦術を立てることは、市町村の裁量に属する事項であり、可能であると解される<sup>(32)</sup>。

### (1) 尼崎市の対応

尼崎市は、2つ目の方法を採用したといえる。前述のように、同市では、空家法改正以前の改正前ガイドラインが、現に著しく保安上危険又は著しく衛生上有害な状態の空家等のみならず、将来著しくそ

図表7 改正空家法の管理不全空家等と特定空家等の関係



出典) 筆者作成

(30) 北村・前註(19)書74頁。2015年制定当時の「飯田市空家等の適正な管理及び活用に関する条例」は、特定空家等に至らない空家等を「準特定空家等」と位置づけて、独自の措置を講じていた。

(31) 一般財団法人地方自治研究機構『空家等対策をめぐる自治体の対応と今後の課題に関する調査研究』(2025年3月)に収録されている、北村喜宣「改正空家法の制定といくつかの法的論点」25～26頁参照。

(32) 北村・前註(19)書76～77頁参照。

うした状態になることが予見される空家等も含められるものであるとされていたことに倣い、認定基準を作成し、軽微な管理不全であっても特定空家等として幅広く認定してきた。改正空家法が特定空家等になることの予防的措置として、管理不全空家等を創出した趣旨を、尼崎市では、従前から取り入れて空き家施策を講じてきていたといえる。

一方、改正後に発出された「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）」（以下「改正後ガイドライン」という。）では、特定空家等の判断に際して参考となる基準が、改正前ガイドラインに示されていた基準よりも厳しいものとなっている。例えば、改正前ガイドラインにおいて特定空家等の判断に際して参考となる基準として、「屋根、外壁等が脱落、飛散等するおそれがある」と示されていたところ<sup>(33)</sup>、改正後ガイドラインでは、「倒壊のおそれがあるほどの著しい屋根全体の変形又は外装材の剥落若しくは脱落」のある状態の空家等は特定空家等に該当するとしている。そして、「屋根の変形又は外装材の剥落若しくは脱落」のある状態の空家等は、管理不全空家等に相当するものとして例示されている<sup>(34)</sup>。したがって、これまで尼崎市で特定空家等として認定していた多くが、改正空家法上は、管理不全空家等に相当することとなった。

改正法施行時点において、旧法の下で特定空家等として認定し、対応中のものが、181件存在していた。特定空家等と管理不全空家等の峻別のため、まず認定基準を作成し、これに基づいて認定替えを行う必要があるところ、こうした作業には相当の期間を要するため、181件の特定空家等を便宜的に管理不全空家等に「認定替え」し、順次、現地調査等を行って特定空家等に再度認定替えを行った。特定空家等への再度の認定替えにあたっては、倒壊のおそれがあるなど著しく保安上危険な状態にあるものから、順次、認定を進めた。その結果、181件について、特定空家等12件、管理不全空家等169件に振り分けられ、認定された。認定替えの結果については、

所有者等へ通知はしていない。

## （２） 認定基準の見直し

その後、尼崎市で作成・運用している前述の認定基準について、改正後ガイドラインに照らし、見直しが行われた。改正後ガイドラインでは、特定空家等および管理不全空家等であるか否かの判断に関して参考となる基準として、「保安上危険に関して参考となる基準（別紙１）」、「衛生上有害に関して参考となる基準（別紙２）」、「景観悪化に関して参考となる基準（別紙３）」、「周辺の生活環境の保全への影響に関して参考となる基準（別紙４）」を掲げている。尼崎市では、これら４つの基準を基本としつつ、別紙１に掲げられた保安上危険と判断される事案を優先的に特定空家等として認定している。具体的には、屋根や外壁の損壊による倒壊の危険性が高い状態や、近隣住民への直接的な被害が想定される場合が該当する。旧空家法の下では、尼崎市が作成した認定基準においてB又はCランクに該当する空家等が特定空家等として認定されていたが、Cランクに該当するものを特定空家等として認定する方針となった（図表８）。

管理不全空家等については、改正後ガイドラインが参考となる基準として例示しているものを参照しつつ、雑草の繁茂や窓ガラスの開口といった比較的軽微な管理不全であっても、積極的に認定する方針を維持した。尼崎市の認定基準では、Bランクに該当するものが管理不全空家等に相当することになった。

尼崎市では、特定空家等として認定している物件について、状態の悪さにはかなりのグラデーションがあった。効果裁量の範囲のなかで、危険の程度が高い特定空家等については優先的に対応して措置を進め、程度が低いものについては、助言や指導を重ねて出すことで賄っていた。何の支障も感じていなかったのである。同市にとって、改正空家法が導入した管理不全空家等というカテゴリーは、無用の長物であるのかもしれない。

(33) 国土交通省・前註(12)21頁参照。

(34) 国土交通省「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）」（2023年12月13日最終改正）41頁参照。

図表8 空家法改正後の尼崎市での整理

ランク	状態	点数	改正空家法	危険空家条例
Aランク	適正に管理されている	0点	空家等	法定外空家等
Bランク	管理が不適切で対応を要する	1～199点	管理不全空家等	危険空家等
Cランク	著しく管理が不適切で特に危険度が高く、早期に対応を要する	200点以上	特定空家等	

出典) 筆者作成

### (3) 空家法と危険空家等の関係

危険空家条例における危険空家等については、一部に空き住戸がある長屋で特定空家等に相当する状態のものが念頭に置かれていた。これを、改正空家法との関係で整理し直すと、図表9のようになる。危険空家等も旧法下での特定空家等と同じく広く認定していたため、改正空家法の下では、管理不全空家等も包含する概念として位置づけられることになった。

改正空家法は、管理不全空家等に対しては勧告までの措置しか規定していない(13条)。命令まで規定しなかったのは、特定空家等の状態にまでは至っていないため、比例原則の観点から私人の財産にそこまでは踏み込めないという立法政策的判断であったとされている<sup>(35)</sup>。そうすると、危険空家等のうち管理不全空家等に相当するものについては、改正

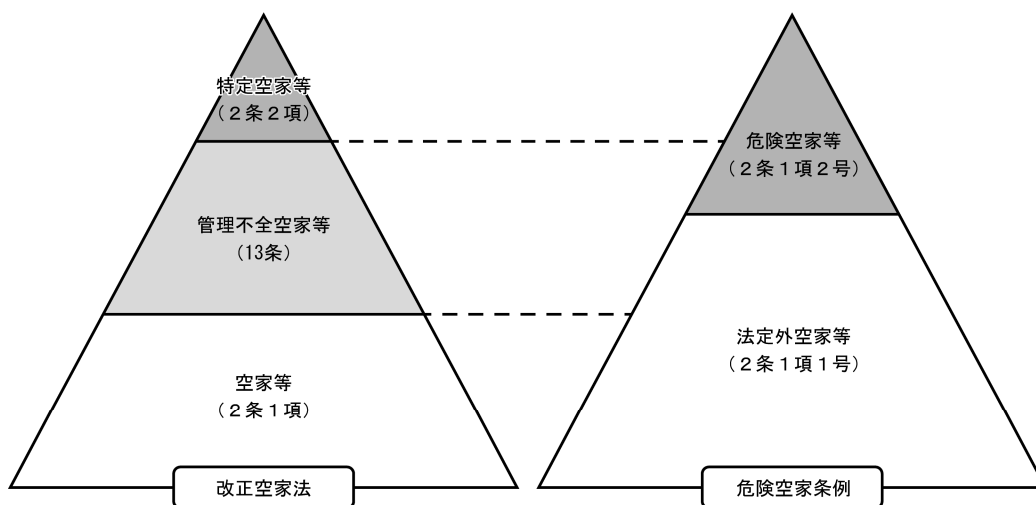
空家法における比例原則の趣旨が妥当する。尼崎市はこの点を踏まえ、管理不全空家等と同等のカテゴリーを条例上も設ける必要があると判断し、条例改正に至った。

## VI 尼崎市空家空地等対策の推進に関する条例

### 1 制定経緯

改正空家法の施行により、条例においても危険空家等のなかに含まれる管理不全空家等に相当するレベルのカテゴリーを創出する必要性が生じた。また、空き家対策のさらなる充実を図る必要もあった。そこで、空き家のみならず空地への対策も講ずること等を含めた見直しが行われ、危険空家条例を廃止し、

図表9 改正空家法と危険空家条例の比較



出典) 筆者作成

(35) 北村・前註(19)書15頁参照。

新たに空家空地条例が制定された<sup>(36)</sup>。

## 2 概要

### (1) 対象 — 「類似空家等」

空家空地条例が定める「類似空家等」とは、「建築物又はこれに付属する工作物で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に準ずるものとして規則で定めるもの及びその敷地」である

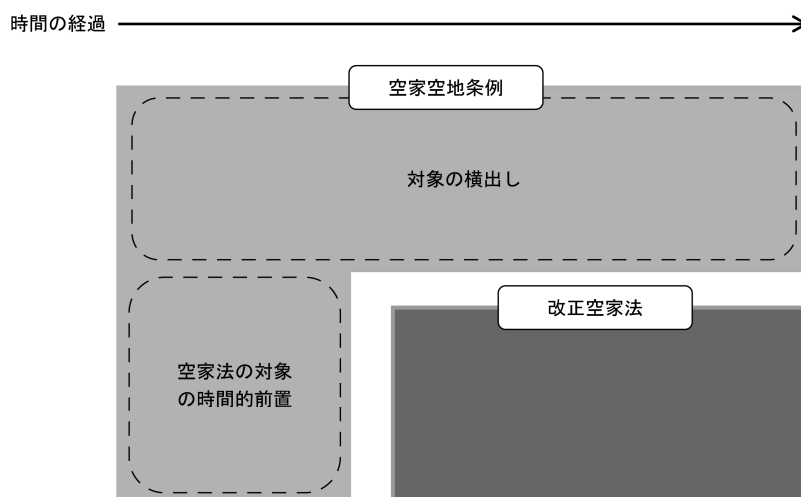
(2条4号)。同条の委任を受けた「尼崎市空家空地等対策の推進に関する規則」(以下「規則」という。)3条1号は、「建築物又はこれに付属する工作物……で、居住その他の使用が相当期間なされていない」ものを掲げる。

空家法の下で空家等に該当するためには、居住その他の使用がなされていないことが「常態」(2条1項)といえなければならない。その期間については、「概ね年間を通して建築物等の使用実績がないことは1つの基準となる」とされており<sup>(37)</sup>、年数回の使用があれば常態とはいえない<sup>(38)</sup>。これに対し、空家空地条例の規則で定める「相当期間」は、年数回の使用があるにとどまる場合や、最近使用さ

れなくなり、その後においても使用される見込みのない場合も類似空家等に含める趣旨を有する。また、規則3条2号において、長屋の住戸又はこれに付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、又は相当期間使用されていないものが対象として明記された。加えて、建築物の一部は使用されているものの、その余の多くの部分について使用されていないことが常態であり、又は相当期間使用されていない状態にあると市長が認める建築物についても、規制逃れを許さない観点から類似空家等として取り扱われる(規則3条3号)<sup>(39)</sup>。これらは、改正空家法との関係で、**図表10**のとおり位置づけられる。すなわち、空家法の対象を時間的に先行する部分と、空家法が対象としていないそれを加えた横出し部分である。したがって、空家空地条例は、独立条例としての性格と法律実施条例としての機能が併存する「総合的空き家条例」である。

類似空家等のなかでも、次の2条5号ア～エの要件のいずれかに該当するものは、「特定類似空家等」になる。すなわち、①そのまま放置すれば倒壊等著

図表10 改正空家法の対象との関係での空家空地条例の位置づけ



出典) 筆者作成

(36) 濱森健吾「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」『自治総研』562号(2025年)24頁以下参照。空家空地条例に関しては、同論文に加えて、空家対策担当課で作成・使用されている『尼崎市空家空地等対策の推進に関する条例 逐条解説』(以下「逐条解説」という。)を参照した。

(37) 総務省・国土交通省・前註(7)11頁参照。

(38) 北村・前註(19)書11頁参照。

(39) 前註(36)逐条解説10～11頁参照。

しく保安上危険となるおそれがある状態、②そのまま放置すれば著しく衛生上有害となるおそれがある状態、③適切な管理が行われていないことにより著しく景観を損なっている状態、④その他周辺の生活環境の保全を図るために放置することが不適切である状態の4要件である。これらは、空家法2条2項が定める特定空家等の要件と同じである。特定類似空家等と特定空家等の該当性を判断する際の判断基準を合わせるために揃えられた。犯罪行為を誘発するおそれがある状態という、旧条例にあった要件が削除されたが、これは、空家空地条例において排除されているわけではなく、周辺の生活環境の保全という要件に内包されている。これらの要件に該当し、特定類似空家等として認定されると、市長は、その所有者等<sup>(40)</sup>に対し、助言又は指導（20条1項）、勧告（同条2項）、命令（同条3項）、代執行（23条）をすることができる。

適切な管理が行われないことにより特定類似空家等になるおそれがある状態のものは、「管理不全類似空家等」となる（2条6号）。これは、改正空家法に管理不全空家等というカテゴリーが創設されたことに倣い、特定類似空家等になる前段階から適切な管理に係る働きかけを行えるように創設されたカテゴリーである。市長は、管理不全類似空家等の所有者等に対し、助言又は指導（19条1項）、勧告

（同条2項）を行うことができる。命令以上を規定しなかったのは、空家法が比例原則の下、管理不全空家等に対しては勧告までしか規定していないことと足並みを揃えたためである。

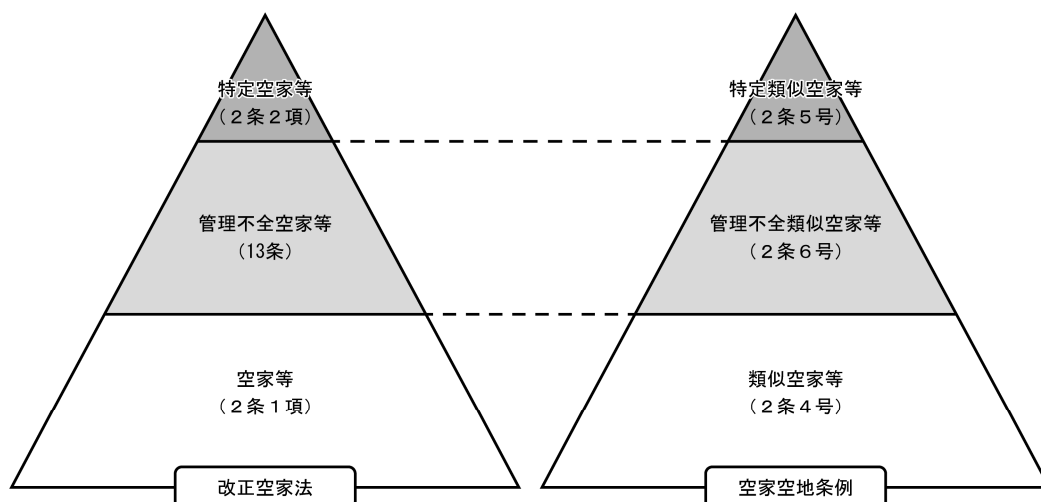
危険度合いが低い順に並べると、「類似空家等<管理不全類似空家等<特定類似空家等」となる。これは、空家法が定める「空家等<管理不全空家等<特定空家等」と対応している（図表11）。

## （2）対象 — 「空地等」

仮に空き家を除却したとしても、その跡地が適切に活用されない限り、問題は空地の管理不全という新たな段階へ移行することとどまる。とりわけ、管理水準が低下した空地は、景観の悪化、廃棄物の不法投棄、害虫の発生等、周辺に負の影響を及ぼすおそれがある。このような状況を踏まえ、条例の対象を空地にも拡大し、空き家対策と空地対策の取組みの連携を図ろうという狙いがある。

空家空地条例が対象とする「空地等」とは、「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」であって、人が使用していないことが常態又は相当期間使用していない土地並びに人が使用している土地であって駐車場、資材置場その他事業の用に供している土地をいう（2条7号、規則4条1、2項）。保安上危険となるおそれがある

図表11 空家法と空家空地条例の比較



出典) 筆者作成

(40) 「所有者等」とは、「土地の所有者又は管理者」を指す（空家空地条例3条3号）。

状態や、2条5号イ～エの要件に該当するおそれのある状態のものは「特定空地等」となる（2条8号）。市長は、特定空地等の所有者等に対し、助言又は指導（20条1項）、勧告（同条2項）、命令（同条3項）、代執行（23条）を行うことができる。

適切な管理が行われないことにより特定空地等となるおそれのある状態のものは「管理不全空地等」（2条9号）となる。管理不全空地等の所有者等に対し、助言又は指導、勧告を行うことができる（19条1、2項）。危険度合いの低い順に並べると、「空地等<管理不全空地等<特定空地等」となり、「類似空家等<管理不全類似空家等<特定類似空家等」に準じた取扱いがなされる。

従来、空地の適切な管理については「尼崎市の環境をまもる条例」により、一定の対応が規定されていた<sup>(41)</sup>。同条例は、「空地」を「現に人が使用していない土地及び野積場、露天駐車場、鉄道敷等で規則で定めるもの」（60条）として定義していた。そのため、使用していると称する土地であっても、実質的には未使用部分を多く含む土地を対象とすることができず、規制逃れの余地があった。そこで、空家空地条例では、実態として未使用の部分が広く、管理不全により外部に負の影響を生じさせる場合には「空地等」として扱おうと規定し、規制逃れに対処した<sup>(42)</sup>。

### （3） 基本理念

一般に、空家条例における「基本理念」規定は、空家等の適正な管理の推進のため、市町村と、当該条例が対象とする空家等の所有者等、市民（市内の事業者や自治組織が加えられることもある。）が相互に連携・協力し、良好な住環境づくりに取り組むといった試みを抽象的に宣言するにとどまる。

この点で、尼崎市の空家空地条例の基本理念規定（3条1号～5号）は、大要次のように宣言するところに特徴がある。人口減少下において、既存住宅

の除却を上回って新規住宅建設が継続することにより、空家等および類似空家等が増加するという認識を前提に、住宅および土地を地域住民の生活を支える基盤かつ有限な資源と位置づけ、建築物および土地の所有者等に対し、周辺的生活環境に配慮した適切な利用・管理を求める。さらに、空家等および類似空家等の除却後の跡地や空地については、狭小地や無接道敷地の解消、防災性の向上に資する有効活用を図るべきことを明らかにし、これらの取組みを、所有者等、市、関連事業者、自治会等および市民活動団体等との連携・協力の下で推進し、安全で安心して暮らせる地域社会の実現を目指すとする。

このように、単なる抽象的な試みの宣言にとどまらず、住宅政策や都市構造に関する方向性を具体的に提示する基本理念規定は、比較的珍しい。同市では、高度経済成長期初期に供給された木造長屋建て住宅が密集市街地として広範に残存しているが、敷地の狭小さや接道要件未充足といった制約により、不動産市場を通じた自律的な更新が困難である。結果として、老朽化した空き家が長期に滞留し、相続の発生を通じて権利関係が複雑化するという悪循環が生じる。空家等および類似空家等への対症療法的な対応では、空き家の再生産を防ぐことはできない。本条例の基本理念からは、空き家対策を単なる「点」の危険除去としてではなく、持続可能なまちづくりを志向する政策の一環としての役割を自覚していることがうかがえる。立法者の空き家対策への熱い思いが伝わる。

### （4） 所有者等の責務

類似空家等又は空地等（以下「空家空地等」という。）の所有者等に対しては、基本理念にのっとり、空家空地等を適切に管理しなければならない義務が課されている（4条1項）。特筆すべきは、同条2項が「空家等又は類似空家等（これらの敷地を除く。この項において「対象建築物等」という。）が借地

(41) 尼崎市の環境をまもる条例における「空地」が雑草の繁茂又は廃棄物の投棄を招く原因となる状態等にあるときは、所有者等に対して、市長は、指導および勧告（61条）、命令（62条）、公表（63条）ができるとし、所有者等に利用計画を報告させ（64条）、空地の活用について所有者等と市長が協議することができる（65条）と規定していた。現在、60～65条は削除されている。

(42) 前註(36)逐条解説11～12頁参照。

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、基本理念にのっとり、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」として、敷地の所有者等に努力義務を課している点である。

空家法でいう「空家等」（2条1項）には、敷地も含まれており、敷地の所有者等にも空家等の適切な管理に努めるとともに、国又は地方公共団体が実施する空家等に関する施策に協力する努力義務が課されている（5条）。空家空地条例の「類似空家等」（2条4号）も同様であるから、あえて4条2項を定める必要があるのかと思われるかもしれない。

空家法の施行以降、空き家対策は行政が主体的に実施すべきであるとの認識が土地所有者の間に広がり、自らの敷地上に存する管理不全状態の空家等又は類似空家等について、市町村による除却等の措置を受動的に待つ傾向が散見される。このような状況を踏まえ、空家空地条例は、4条2項において敷地所有者等に対し建物所有者への働きかけを促す努力義務を明示するとともに、建物所有者による必要な措置が講じられない場合又は所有者が不明である場合に、敷地所有者等が自ら措置を講じようとするときには、技術的援助や費用助成を行うことができる旨を規定している（18条2項）。この規定は、敷地所有者等の自主的な管理を後押しし、その負担を軽減することを目的とする支援規定と位置づけられる。

## （5） 応急措置

特定空家等、特定類似空家等又は特定空地等が「保安上著しく危険な状態にある場合において、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緊急の必要があると認めるときは」、必要な最小限度の措置（応急措置）を講ずることが規定される（25条1項）。応急措置を講ずる時期については、特定空家空地等の所有者等が確認できていない、又は連絡がとれない状況において、強い台風の接近・大雨等が予想される場合や自然災害発生後に

危険な状態にある場合などが想定されている。危険の程度については、建築物の倒壊のおそれ、外壁材・屋根材の剥離・落下・飛散のおそれ等により、通行人や車両等に危害を与える可能性がある状態がこれにあたる。いずれの場合も切迫した危険性が前提であり、危険除去のための必要最小限の措置に限定される<sup>(43)</sup>。

応急措置の法的性格については、即時強制に該当するものとしている。即時強制は、尼崎市行政手続条例上の不利益処分には該当せず（2条6号アによる除外）、聴聞や弁明の機会の付与（同条例13条）がなされない点で手続保障として不十分な側面を持つ。そこで、応急措置を講ずる際には、市長がその内容を所有者等に通知すべきことを原則として規定し、最低限の手続的配慮を確保している。ただし、所有者が不明である場合や時間的余裕がない場合には通知不要とされる（空家空地条例25条2項）。

応急措置に要した費用については「規則で定める場合を除き、当該特定空家空地等の所有者等に対して、納付を命ずるものとする」と規定する（空家空地条例25条3項）。即時強制を必要とする状況を作り出した者といえど、相手方に義務を課すことなく実力を行使するため、費用負担を求めることが酷に過ぎる場合もあり得る。そこで、費用徴収について、規則23条は、「疾病、負傷その他のやむを得ない事情により応急措置に要した費用をその対象となった特定空家空地等の所有者等に負担させることが困難である」場合を定める。

条例に根拠を有する即時強制に係る費用の徴収根拠をいかなる法理に求めるべきかについては、様々な見解がある。第1に、法律による授權がある場合を除き、即時強制に係る費用を徴収できる旨の根拠を条例で新たに創設することはできないとする見解である。地方自治法は、公金の債権回収について「分担金」、「使用料」、「加入金」、「手数料」を定める（地方自治法224～227条）。行政財産の目的外使用又は公の施設の使用に対しての反対給付として徴収する「使用料」と、旧慣により使用権の認められた公有財産につき、新たに使用を許可される

(43) 前註(36)逐条解説58頁以下参照。

ものに対する特別な対価として徴収する「加入金」に該当しないことは明らかである<sup>(44)</sup>。国又は地方公共団体が行う特定の事業に要する経費のために、その事業に特別関係のある者に対して課す「分担金」は<sup>(45)</sup>、通常特定多数の受益者が利益を享受する事業に課される性質を有しており、原因者に限定して負担させる応急措置の費用とは異なるから該当しない。そして、特定の者に提供する役務に対する費用を償うため又は報償として徴収する「手数料」は<sup>(46)</sup>、個人の申請に基づきその利益のために行う事務に課されるものである。応急措置は、所有者の請求に基づくものではなく、主として公益上必要があり実施されるため、手数料には該当しない。したがって、地方自治法上該当するものがなく、徴収することについて消極的に解さざるを得ないとする<sup>(47)</sup>。

第2に、応急措置規定の法的性格は、民法697条の「事務管理」に該当し、民法702条に基づき費用償還請求することができるのではないかという説がある。たしかに、外形的には、所有者のために行政が事務を管理しているように見える。しかし、以下5点の理由から否定される。第1に、即時強制は条例に基づく権力的事実行為であり、行政には権限の適切な行使が義務づけられるから、「義務なく」他人のために行う事務管理とは本質的に異なる。第2に、家屋の管理自体は所有者の事務だが、条例により行政に求められる即時強制は行政自身の事務である。したがって行政を「潜在的管理者」と見ることはできない。第3に、民法700条によれば、所有者が即時強制の中止を求めれば、公序良俗違反の場合

を除き、行政は事務の管理を継続できない。公権力の行使にそのような整理を持ち込むのは不合理である。第4に、空き家条例の即時強制の要件は民法698条の緊急事務管理に似るが、民法717条の工作物責任のように所有者に損害責任を負わせる構成は不当である。第5に、事務管理はあくまで善意の利他的行為に関する費用調整の法理であり、空き家条例のような行政権限行使の根拠にはなり得ない<sup>(48)</sup>。

もっとも、即時強制に要した費用を徴収できないことは、原因者負担の観点から考えれば、理論的に整合せず、疑問が残る<sup>(49)</sup>。そこで、尼崎市では、納付命令の送達をもって公法上の金銭債権が発生・確定するとし、任意に支払いがなされない場合は、公法上の当事者訴訟（行政事件訴訟法4条）を提起し、勝訴判決をもって債務名義とし、民事執行により徴収すると整理した<sup>(50)</sup>。このような整理に基づく条文を定めた空き家条例は、おそらく尼崎市が初めてである<sup>(51)</sup>。

## （6） 罰 則

改正空家法の下では、22条3項に基づく市長の命令に従わなかった場合には、50万円以下の過料が、また報告を怠ったり虚偽の報告をしたり、立入調査を拒否・妨害・忌避した場合には20万円以下の過料が科されることとなっている（空家法30条）。これを踏まえ、空家空地条例においても過料の規定が設けられた。空家法においては、違反行為の性質の差と過料の金額に差異が設けられていることを考慮し、過料の金額は、命令違反の場合には5万円以下（条

(44) 佐藤・前註(21)書740～743頁。

(45) 佐藤・前註(21)書737頁参照。

(46) 佐藤・前註(21)書744頁参照。

(47) 宇那木正寛「条例に基づく即時執行の費用徴収の可否：地方財政法の視点から②」『自治体法務研究』75号（2023年）90～91頁参照。

(48) 北村・前註(24)書288頁以下参照。

(49) 宇賀・前註(8)書363頁参照。

(50) 北村・前註(24)書299頁は、即時強制の「費用負担について規定する空き家条例においては、債権の発生原因について、十分な検討がなされないままに即時執行規定が設けられている。」とし、対応の可能性として、尼崎市が採用した方針を提唱する。

(51) もっとも、筆者の尼崎市におけるインターンシップ中の聴取によれば、非強制徴収公債権について支払い督促（民事訴訟法382条以下）を利用した他の自治体の事例では、裁判所によって対応が分かれており、管轄裁判所ごとに判断が異なる可能性が指摘されているとのことである。公法上の当事者訴訟による徴収という整理が唯一の解決策であるかについては、なお実務的な検討の余地がある。

例33条1項)、条例11条1項の報告義務違反、立入調査の拒否、妨害の場合には2万円以下(条例33条2項)とした。

条例に基づく過料の場合は、地方公共団体の長が過料を受ける者に対し告知をし、弁明の機会を設けたうえで納付を命ずる(地方自治法255条の3)<sup>(52)</sup>。納付が行われない場合には、地方税の滞納処分(例)により徴収することが可能である(同法231条の3第1、3項)<sup>(53)</sup>。

## VII 地域特性を踏まえた空家法解釈と条例による補完

改正以前の空家法の下で、尼崎市は、「特定空家等」を予防的に広く認定する運用を採用してきた。国の改正前ガイドラインが、将来発生する危険の蓋然性を含み得る概念であることを示唆していたことを踏まえれば、同市の運用は、法が予定する裁量の枠内においてその射程を積極的に活用するものであったと評価できる。また、法の適用対象外となる長屋の一部空き住戸に対しては、危険空家条例を制定し、「危険空家等」として把握することで、特定空家等と実質的に同水準の規制を及ぼす横出しの構造を採用していた。

ただし、有限な人的・財的資源の制約の下では、認定した物件のすべてに対して画一的な措置を講じることが現実的に困難である。このため、特定空家等又は危険空家等として認定されている物件のなかでも特に保安上危険なものへの対応を優先的に行い、軽微な管理不全の物件については、所有者等の自発的な措置を誘発するため、助言又は指導を重ねて発出するというように、選択する措置に強弱のある運用であった。

積極的に認定しつつも、助言・指導を中心とするこうした方針は、尼州市の地域的事情に根ざしている。高度経済成長期に大量供給された木造長屋や低質な住宅が更新されないまま残存していることから、

積極的に認定することで、住宅更新の促進と契機を形成しつつ、市街地の安全確保を両立させる意義を有している。所有者等への助言・指導を中心とする抑制的な執行方針は、長屋ゆえに権利関係が複雑なことや、密集市街地に存在しているために売れづらいという事情も踏まえたもので、所有者等に対する粘り強い交渉と建物の管理・処分についての意思形成を支援することを通じて改善を図るという同市の姿勢を示している。もっとも、こうした執行方針には、組織的・人的な観点からの課題も伴う。所有者等との粘り強い交渉を継続するためには、担当職員に高度な交渉力と折衝への耐性が求められるところ、これを組織として持続的に確保することは容易ではない。個々の職員の資質や経験に依存しがちな対応は、担当者の異動や退職によって蓄積されたノウハウが失われるリスクをはらんでいる。空家法実施や空き家対策実施をリードする尼崎市は、この点に留意した人事的・財政的対応を維持する必要がある。

空家法の2023年改正により、特定空家等の発生防止を目的として「管理不全空家等」が新設された。これにより、尼崎市においては、従前特定空家等として認定していた多くが、改正法に照らすと管理不全空家等に相当する状態となった。これを受け、同市が特定空家等から管理不全空家等への認定替えを実施するとともに、条例体系を再編し、空家空地条例の下で、「特定類似空家等」および「管理不全類似空家等」へと再構成した点は、法改正が自治体実務に与える影響を示す具体例として注目される。

以上を総括すれば、尼州市の空き家施策の要素として、法律に許された裁量の積極的な行使、条例による補完、そして、地域実態に即した執行方針の設定という3つを特に指摘することができる。地域特性を考えるのであれば、地域住民に一番身近な地方公共団体が「公共の福祉」を精緻に把握したうえで、主体的な政策法務を推進することが望ましい。尼崎市が進めてきた空き家施策の展開は、そのことを経験的に裏づけているといえる。

(やまぎし かなみ 上智大学大学院法学研究科博士前期課程)

(52) 佐藤・前註(21)書1419頁参照。

(53) 佐藤・前註(21)書771～773頁参照。

**【謝辞】**

本稿の執筆にあたり、尼崎市役所の皆様には多大なるご協力を賜りました。特に、空家対策担当課の職員の方々には、日々の業務の合間を縫って丁寧にご説明いただくとともに、貴重な資料のご提供をいただきました。実務の実相、知見に触れることができたのは、ひとえに職員の方々が、学生である筆者を受け入れ、真摯にお付き合いくださったおかげです。地域住民の福祉のために、事業に正面から向き合う姿勢を間近で拝見したことは、筆者にとって得難い経験でした。

未熟な筆者に貴重な機会をお与えいただいたことに、心より感謝申し上げます。

キーワード：空き家／空家法／空き家条例／尼崎市