

# 「空家法」を含まない条例の「真意」

北村 喜宣  
上智大学 法学部 教授



## 空家法後の条例の二つの形式

「空家等対策の推進に関する特別措置法」（空家法）の制定の起爆剤となった市町村の空き家条例は、同法が制定された二〇一四年十一月十九日以降にも、多く制定されている。新規制定もあれば、空家法以前に制定していた条例を全部改正したり一部改正したりする例もある。空家法については広く報道もされていたのであるから、新規にせよ改正にせよ、条例案を作成する過程においては、立案担当者は、市町村に事務を義務づける同法を、当然に意識していたはずである。

ポスト空家法の空き家条例は、同法との関係をどのように整理しているのだろうか。筆者が把握している二二〇

「空家法」という文言を条例のなかに含むものとそうでないものがある。前者の場合、同法との関係はそれなりに明らかである。しかし、数は少ない後者の場合は、条文だけから判断するかぎりではよくわからない。

そこで本稿では、条文に「空家法」を含まない条例を同法以降に制定した市町村へのヒアリング調査（ただし、制定時の担当者が異動していて必ずしも十分な情報がえられない場合も多かった。）を踏まえて、こうした市町村の空き家行政の実情を整理する。空き家条例の制定は、今後が増えるものとして予想される。本稿の整理が、参考にできれば幸いである。

## 「どうして含まないのか」？

空家法成立からほどなくして制定さ

れた空き家条例のなかで同法以前の空き家条例に似た構造を持つ条例にほぼ共通して指摘できるのは、空き家条例の制定を長が約束していたため、空家法以前に一般的であった内容の旧来型条例を制定せざるをえない状況になっていたという理由である。空き家条例の制定は、二〇一〇年以降、相当の勢いで拡大していた。こうしたなかで、議員の質問に対する答弁のなかで制定を約束したり、選挙公約としていたりしたのではないだろうか。

旧来型の条例を漫然と成立させるのは、長の政治的満足にすぎない。住民にとって、そして、職員にとっても、意義の疑わしい法律と条例の並立状態を招く、実に迷惑な決定であったといえるだろう。空家法成立一ヶ月後の二〇一四年十二月に制定された「越谷市

空家等の適正管理に関する条例」のように、議員提案によるものもある。

この点、宮崎市の対応は注目される。同市は、二〇一四年夏に、空き家条例案をパブリックコメントにまでかけていた。しかし、空家法の成立が濃厚になった時点で、当該条例案を撤回して同法を踏まえた新たな条例案を作成した。そして、これに対してはパブリックコメントなしで議会に提案し、「宮崎市空家等対策の推進に関する条例」として、二〇一五年三月に成立させている。

なお、空家法は公布日即日施行ではないため（全面施行は、二〇一五年五月二六日）、施行日までに何らかの対応をする根拠をつくるべく、ワンポイントリリーフとして公布日即日施行の空き家条例を制定するという動機も考

えられる。しかし、調査のかぎりでは、そのような条例はなかった。越谷市条例も、施行は、二〇一五年四月一日である。

## 形式的な並立状態の背景

政治的事情による制定以外にも、空家法と空家条例の形式的並立状態をもたらされる背景には、四つの事情がある。第一は、空家法の理解が十分ではなかったという消極的事情である。第二は、定義の規定ミスという消極的事情である。第三は、空家法を使わなかったために条例を制定したという積極的事情である。第四は、行政の継続性という積極的事情である。

いずれの場合も、空家法の対象範囲のかぎりにおいて、二重規制状態が現出している。以下では、そのそれぞれについて、具体例を踏まえつつコメントする。

## 空家法理解の不十分さ

空家法の制定は十分に認識していたが、同法の理解が十分ではなく、結果として、旧来型の条例を漫然と制定してしまっただけという市町村もある。意味

のない二重規制となっている点は行政担当者も理解しており、他市町村の条例を参考にしながら、改正を検討するところもある。

## 定義ミス

### (1) 空家等と特定空家等

空家法二条二項は、「空家等」を定義して、「建築物又はこれに附属する工作物であつ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（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。」と規定している。同条二項は、「特定空家等」を定義して、

「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又は著しく衛生上有害となるおそれのある状態、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にあると認められる空家等をいう。」と規定する。いずれも、空家法の基本概念であり、全国統一的に規定すべき国の役割にもとづく事項として、国会

が決定したものである。

### (2) 「似て非なる」？

#### (a) 有田町条例

「有田町空家等の適切な管理に関する条例」は、二〇一二年六月に制定され、二〇一五年十二月に一部改正された。改正前の条例名は、「有田町空家等適正管理条例」であった。「空家等」という文言は、空家法を踏まえた改正であったことをうかがわせる。

現条例二条一号は、「空家等」を定義して、「建築物又はこれに附属する工作物であつ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（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。」と規定する。これは、上述の空家法二条一項をそっくりそのままコピーしたものである。同条二号は、「特定空家等」について定義するが、こちらは、「空家等であつて次のいずれかの状態にあると認められるものという。」として、「ア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」「イ著しく衛生上有害となるおそれのある状態」「ウ適切

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」「エ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」と規定する。完全コピーではないが、空家法二条二項の規定を分解して整理したものであるのは明らかである。

有田町は、条例二条一号にいう「空家等」、同条二号にいう「特定空家等」は、それぞれ空家法二条一項の「空家等」、同条二項の「特定空家等」と同義であると説明している。しかし、いかに空家法の条文をコピーしたとしても、それだけでは、それが空家法にいう「空家等」「特定空家等」を意味することになるのではない。その旨を明示しなければならぬのである。これだけでは、「似て非なるもの」といわざるをえない。空家法にもとづく規制と、条例にもとづく規制が、同じ対象物に関して二重に適用される結果になっただけである。

そっくりそのままではなく若干の違いがある規定ぶりを持つ条例もあるが、行政担当者は、「空家法の空家等、特定空家等を意味している」と説明する。気持ちにはわかるが、それだけでは



## 条例に独自の役割を与える

### (1) 条例の積極的利用

消極的並立状態は、不適切な規定ぶりに起因するハプニングのようなものであった。これに対して、ある行政的意図を持って積極的並立状態を創出させている自治体もある。それは、①空家法の適用を回避して空き家条例による課題解決を図る、②空家法と空き家条例を同じ並行的に適用する、といったものである。①として空家法前置型、身の丈型、条例優先型、②として並行適用型をみておこう。

### (2) 空家法前置型

#### (a) 伊予市条例

「伊予市老朽建物等の適正管理に関する条例」は、二〇一五年三月に制定された。名称から明らかのように、人の居住の有無を問わずに、管理不全な状態にある建物等を対象にする。人が住んでいる場合には、空家法は適用されず、建築基準法十条三項命令の問題となる。ところが、伊予市は、この命令権限を持つ特定行政庁を置いておらず愛媛県が権限を有している。しかし、都道府県の特定期行政庁は、老朽危険家

屋への対応に消極的なのが通例である。おそらく愛媛県においてもそうした事情があるために、住民の安全確保の観点から、居住案件に対応できるように、この条例を制定したのである。

一方、空家法はそもそも市に権限を与えているから、非居住案件については、わざわざ条例で規定する必要はない。この点、伊予市は、管理不全という観点から建物等に一元的に対応できるように、非居住案件も含んだ制度にしたのである。

#### (b) 運用の実情

居住建物については、条例にもとづく対応は、建築基準法の適用の前段階に位置づけられることになる。そこで、非居住建物についても、空家法を適用せずに、この条例により対応している。条例には、「法令又は他の条例の規定により、管理の適正化を措置する老朽建物等については、この条例の同様の規定は適用しない。」(十六条)という適用除外規定があるが、実際には、これとはうらはらに、条例の適用が優先されているのである。

条例にもとづく助言・指導、勧告、命令(十・十二条)で適切な対応をし

ないと空家法の適用になるという交渉をするようである。「法律のお世話になる羽目になる」という説得がどれほどの威力を持つのかはわからないが、これも地域特性なのかもしれない。もっとも、命令不履行の際の措置として規定される行政代執行(十四条)は空家法十四条九項にもとづく緩和代執行よりも要件が厳格になっている。法的知識がそれなりにある住民に対して、果たして、空家法の適用は「おどし文句」になるのだろうか。

### (3) 身の丈型

#### (a) 空家法を「封印」

自治体名は控えるが、「空き家等の適正管理に関する条例」を二〇一六年三月に制定したある村の事情は興味深い。この条例の構造や内容は、空家法以前の旧来型である。

この村では、いずれは条例を制定するつもりでいたところ、空家法が成立した。しかし、法律内容を見ると、職員がいきなりこれを適用するのは無理があるので、とりあえず自前の条例を制定してこれに対応し、十分な対応能力が備わったら、条例を改正するなり廃止するなりして、空家法を適用する

というのである。それまでは、空家法は「封印」される。

この村の人口は約二〇〇〇人で、空き家対策は総務課が担当している。同じような状況にある町村は、全国にも多いだろう。村内には、それなりの数の空き家はあるが、そのほとんどについて何らかの管理がされている状態であるため、それほど急いで対応する必要がないようである。

#### (b) 余計なお世話？

この村にしてみれば、村を含むすべての市町村に空家法が事務の実施を義務づけたのは、余計なお世話であったのだろう。空家法に規定されるような「フル装備」の武器は村には不要であり、自分たちは、「身の丈」にあった仕組みで当面は十分にやっていけるという判断である。

かりに空家法が、種々の「武器」をそこに規定しつつも、その利用を「市町村は、条例で定めるところにより」として市町村に委ねたとすれば、おそらくこの村は、空家法の適用をしないという自己決定をしたうえで、現行条例を制定したであろう。もっとも、現実にはそうなっていないため、事務の

義務づけをしている空家法を「封印」する決定は、たんに村の運用としてなされているにすぎない。

ところで、現行条例には、空家法よりは要件の厳格な行政代執行規定がある。使い勝手が悪くなる規定をわざわざ入れているのは、代執行を容易にするという空家法の立法者意思とは異なっており、「代執行などはそうそう容易にするべきではない」という村の積極的判断が示されているともみえる。

#### (4) 条例優先型

「小松市空き家等の適正管理に関する条例」は、空家法以前に制定されていた旧条例を、二〇一五年十二月に一部改正したものである。旧条例にはなかった「定住・移住の促進」を目的に加えるとともに、独立して「空き地」を対象にした。

小松市の空き家対策においては、通常は、改正条例が利用されている。同市は、二〇一二年十二月の旧条例制定以来、条例にもとづいて対応してきたが、後から制定された空家法の内容はそれと変わるところがないため、特に法律を適用する必要性を感じず、基本的に旧条例による実務を継続しているという。一部改正によっても、空家法とのリンケージ措置は講じられて

いない。形式的ではあるが、条例実施にあたって必要となる固定資産税情報への利用は、空家法十条一項ではなく、それを可能とする条例規定(十一条)にもとづいて行えるとしている。

たしかに、市町村空き家行政の究極の責務は、老朽危険空き家に起因する支障の管理である。「身の丈型対応」の例と同じである。空家法を運用しないことでそれが実現できるというのであれば、それはそれで尊重すべき自治的決定のようにも感じる。もっとも、上述の村についても同様であるが、老朽危険空き家に起因する事故により被害が発生した場合において、空家法を的確に適用していればそれが回避できたとして国家賠償訴訟が提起されれば、そうした対応の適法性が正面から議論される。

#### (5) 並行適用型

以上の対応は、基本的には、法律と条例の「いずれかを適用する」という方針にもとづいていた。これに対して、「いずれも適用する」という方針を持つ自治体がある。

二〇一六年三月に旧条例を全部改正して制定された「篠山市空き家等の適正管理及び有効活用に関する条例」は、「空き家等」「管理不全な状態」について、空家法とは異なる定義をしている(二

条一号、四号)。このもとの「管理不全な状態にある空き家等」は、空家法にいう特定空家等とはほぼ重なっている。そこで、そうした案件に対しては、原則として、空家法と空き家条例の「両方を適用する」のである。たとえば、指導をする際に、指導書には、「法第十四条第一項及び条例第一〇条に基づき」と表記される。篠山市条例は、空家法

にはない命令違反者の公表措置を規定する(十三条)。その前提は、実質的には、空家法十四条三項違反と同じ状態であるが、ひとつには、タイミングをあわせてこの措置が講じられるように、両者を並行適用するというのである。もっとも、そうしたのであれば、多くの条例にあるように、空家法実施条例としての法十四条三項命令違反者公表措置を規定すればよい。そのため

だけに並行適用を継続する意味があるのかどうか、疑問がないではない。

### 自治的決定と合理的制度設計

消極的に空家法と並立状態になる場合はさておき、その状態を積極的に創出している空き家条例は、地域特性を踏まえた市町村の自己決定により制定されている。老朽空き家対策という地域性が強い行政課題について、空家法

がすべての市町村に対して同一内容の事務を一律に義務づけたがゆえに発生する現象である。これは、分権時代の国法のあり方に対して、重要な問題を投げかけているように思われる。

形式的に論ずれば、事務を義務づける空家法の実施を阻害するような運用は違法と評価されるであろう。しかし、そのような対応を招いてしまった原因は、市町村に関して任意としている六条および七条を除いて、同法がそのほかの規定の実施を義務づけたことにある。

分権時代の立法のあり方は、地方自治法二条十一項に規定されている。すなわち、「地方公共団体に関する法令の規定は、地方自治の本旨に基づき、かつ、国と地方公共団体との適切な役割分担を踏まえたものでなければならぬ。」のである。適切な役割分担とは、同法一条の二第二項が規定するように、「住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねる」ことであり、「地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮される」ことである。空き家対策という市町村行政に関して、ほとんどの内容を国が決める空家法が、この立法原則にかなったものであるのかどうか。多様な対応をする空き家条例を概観しての感想である。