

1

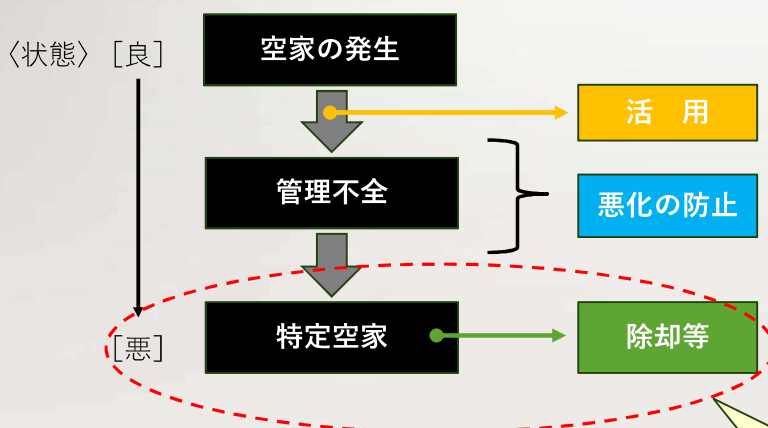
改正空家法において市町村 が取り組む法的な業務

支援法人制度と管理不全空家制度

上智大学法学部教授 北村 喜宣
kitamu-y@sophia.ac.jp

2

2023年改正空家法の戦略



- 「空家等」と「特定空家等」の間に「管理不全空家等」というカテゴリーを新たに加える
- この段階で、特定空家化を未然防止する方策を講ずる
 - 有効活用（誘導用途供用要請、敷地特例適用要件、用途特例適用要件、市街化調整区域特例）
 - 適正管理（指導、勧告）

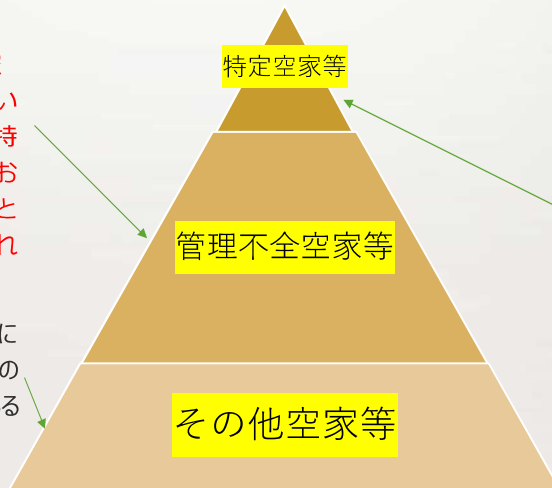
〔出典〕国土交通省資料を踏まえて作成。

2014年空家法の
中心的対象

3

空家等を「管理不全空家等」と「その他空家等」に分類

- 13条1項「管理不全空家等＝空家等が適切な管理が行わ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のある状態にあると認めるときは、当該状態にあると認められる空家等」
- 2条1項「空家等＝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」



2条2項「特定空家等＝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」

4

2023年改正空家法の概要

- 所有者の責務強化
 - ① 現行の適切な管理の努力義務に加え、国、自治体の施策に協力する努力義務を追加（5条）
- 空家等の活用拡大
 - ① 空家等活用促進区域（7条3～11項）
 - ・市区町村が空家等活用促進区域及び空家等活用促進指針を定めた場合に接道規制や用途規制を合理化し、用途変更や建替え等を促進
 - ・市区町村長は、区域内の空家等の所有者等に対し指針に合った活用を要請
 - ② 空家等管理活用支援法人（23～28条）
 - ・市区町村長は、空家等の管理や活用に取り組むNPO法人、社団法人等を空家等管理活用支援法人として指定
- 空家等の管理の確保
 - ・市区町村長は、放置すれば特定空家等になるおそれがある空家等を管理不全空家等として、指導、勧告（13条）
 - ・勧告を受けた管理不全空家等の敷地は固定資産税の住宅用地特例を解除（地方税法349条の3の2第1項）
- 特定空家等の除却等
 - ・市区町村長に特定空家等の所有者等に対する報告徴収権を付与（9条2項）
 - ・特定空家等に対する命令等の事前手続きを経るとまがないときの緊急代執行制度を創設（22条11項）
 - ・所有者不明時の略式代執行、緊急代執行の費用徴収を円滑化（22条12項）
 - ・市区町村長に財産管理人の選任請求権を付与（14条）

必要がなければ対応不要

必要がなくても対応必要

必要があれば対応必要

必要があれば対応必要

5 空家法の実施状況

2023年3月31日現在

「必要がなければ対応不要」であるが、これだけの実績があった

	助言・指導	勧告	命令	緩和代執行	略式代執行
2015年度	2,440 (125)	60 (24)	6 (5)	2 (2)	8 (8)
2016年度	3,288 (208)	215 (73)	19 (16)	10 (10)	28 (24)
2017年度	4,252 (274)	303 (92)	37 (27)	12 (12)	40 (33)
2018年度	4,690 (326)	383 (107)	42 (20)	18 (14)	51 (46)
2019年度	5,587 (402)	442 (136)	40 (32)	28 (25)	67 (55)
2020年度	6,122 (406)	473 (145)	65 (46)	24 (22)	67 (55)
2021年度	6,081 (422)	564 (157)	84 (60)	47 (43)	83 (73)
2022年度	4,961 (418)	638 (159)	89 (57)	39 (36)	71 (54)
合計	37,421 (808)	3,078 (417)	382 (180)	180 (129)	415 (228)

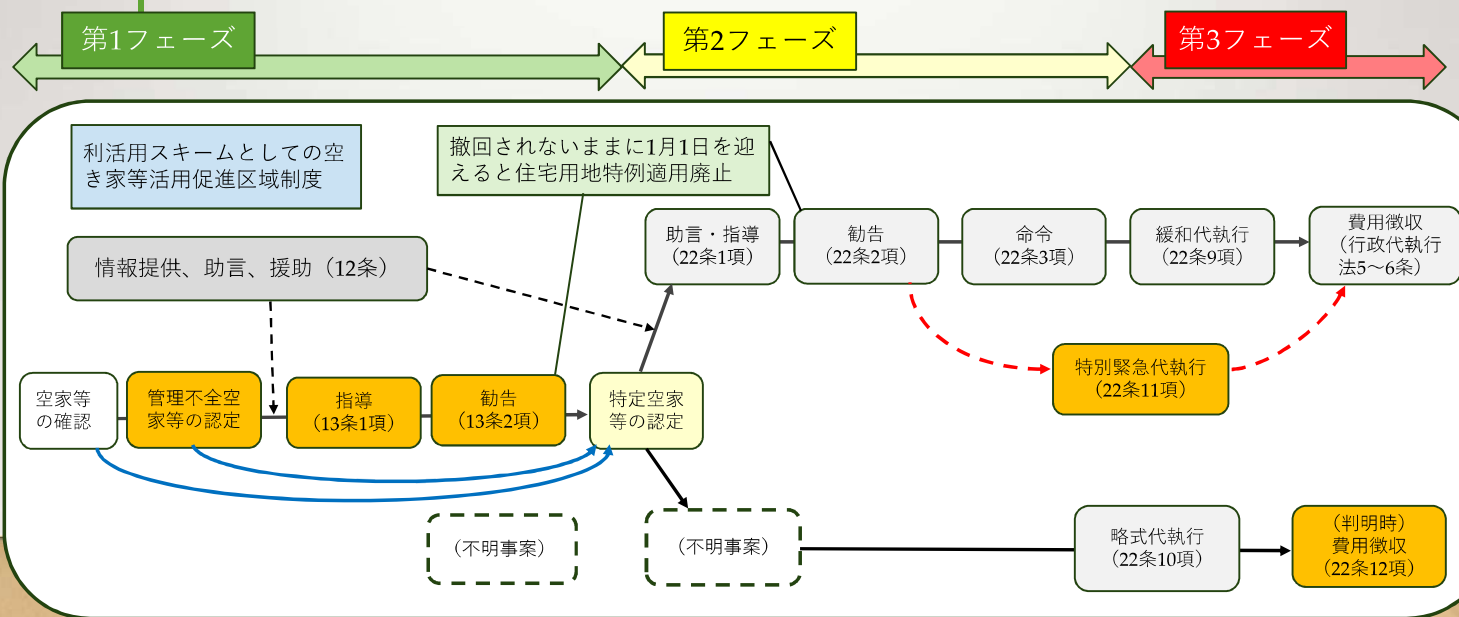
〔出典〕国土交通省資料を踏まえて作成（カッコ内は市町村数）。

8年間で595件の代執行は前代未聞

6 2023年改正空家法のフロー

市町村長による、不在者財産管理人、相続財産清算人、所有者不明建物管理人、管理不全建物管理人、管理不全土地管理人の活用（民法の特例）

支援法人の指定を通じた市町村空き家行政のサポート制度の活用



本来、市町村に条例で導入を選択させるべきものであり、分権感覚に欠けている対応

(必要がなくても対応する必要がある) 空家等管理活用支援法人制度

- 23条1項 市町村長は、特定非営利活動促進法（平成十年法律第七号）第二条第二項に規定する特定非営利活動法人、一般社団法人若しくは一般財団法人又は空家等の管理若しくは活用を図る活動を行うことを目的とする会社であって、次条各号に掲げる業務を適正かつ確実に行うことができると認められるものを、**その申請により**、空家等管理活用支援法人（以下「支援法人」という。）として**指定することができる。**

1号、3号、5号は、空き家対策総合支援事業の補（国2分の1、上限1千万円）助対象に

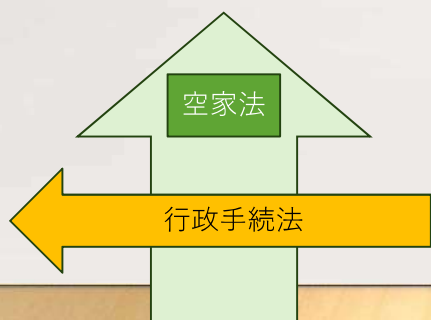
24条

- 一 空家等の所有者等その他空家等の管理又は活用を行おうとする者に対し、当該空家等の管理又は活用の方法に関する情報の提供又は相談その他の当該空家等の適切な管理又はその活用を図るために必要な援助を行うこと。
- 二 委託に基づき、定期的な空家等の状態の確認、空家等の活用のために行う改修その他の空家等の管理又は活用のため必要な事業又は事務を行うこと。
- 三 委託に基づき、空家等の所有者等の探索を行うこと。
- 四 空家等の管理又は活用に関する調査研究を行うこと。
- 五 空家等の管理又は活用に関する普及啓発を行うこと。
- 六 前各号に掲げるもののほか、空家等の管理又は活用を図るために必要な事業又は事務を行うこと。

国交省はなぜか沈黙しているが、しっかり対応しないと痛い目を見るのは市町村

空家法だけで空家法は実施できない

- 空家法のような個別法とは別に、法律にかかわらず適用される通則法がある
 - 空家法の実施にあたって知りえた個人情報業者を知らせれば、通則法である地方公務員法34条1項の守秘義務に違反し、60条1号にもとづき1年以下の懲役または50万円以下の罰金
- 空家法23条1項の実施にあたっては、行政手続法という通則法も適用される



- 「申請」（2条3号） 自己に対して受益付与を求める行為であり、応答（処分）が義務づけられているもの
- できるだけ具体的な審査基準の作成とそれを公にすることが義務（5条）
- 「審査基準」（2条8号ロ） 申請により求められた許認可等をするかどうかをその法令の定めに従って判断するために必要とされる基準

申請者に予測可能性を与えるためのものであり、法令の文言を解釈して文書で示す

審査基準を作成せずに申請拒否すればどうなるか？

- 申請を認めて指定をすれば誰も文句を言わない
- 問題になるのは、申請を拒否する不指定処分をする場合
- 行政手続法8条は、不指定通知書において「理由」を示すことを義務づけている
- 最高裁判決にてらすと、「①審査基準、②申請内容、③あてはめ」が求められる
- 審査基準の策定が不要なのは、法令基準が明確でこれ以上詳しくできない場合
 - 空家法23条1項は、「次条各号に掲げる業務を適正かつ確実に行うことができると認められる」とあるから、審査基準の作成は不可避
- 審査基準なく不指定にすれば、理由が適切に示せないため、取り消されるとともに、指定が義務づけられる

国交省は、局長答弁（2023年11月10日）で、ようやく「申請に対する処分であり審査基準が必要」と認めたが、なんで積極的に示さなかったのか？

審査基準の作成状況とその内容

- Yahooで「空家法＋支援法人＋審査基準」と入力すると、多くの市町村の例が確認でき、12月13日の施行日に何とか間に合わせた苦労が垣間見える（本当は、11月半ばくらいに出しておくべきだが）
- 2023年夏～秋時点での、北村の問題意識「とにかく審査基準をつくらないとマズい」
- 通常の「申請に対する処分」の審査基準（どうすれば、申請が認められるのかの基準）とはちょっと異なる内容になっているものがある
- 糸魚川市空家等管理活用支援法人の指定に関する審査基準（2023年12月8日）
 - 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（令和5年法律第50号）により改正された空家等対策の推進に関する特別措置法（平成26年法律第127号）第23条第1項に基づく空家等管理活用支援法人（以下「支援法人」という。）の指定に関しては、支援法人の活用に関する本市の方針が定められるまでの間、市長はこれを行わないこととする。

適切ではないかもしれないが、緊急避難

11 審査基準の8つのパターン

A：様子見型	糸魚川市「支援法人の活用に関する本市の方針が定められるまでの間、市長はこれを行わないこととする。」
B：不指定宣言型	福島町「当町職員で行うこととし、支援法人の指定は行わない」
C：申請制約型	野辺地町「町又は既に支援法人に指定した者による業務の実施が困難であり、新たに指定する必要がある場合に、支援法人の指定を受けようとする者.....を募集」
D：必要があれば指定型 (申請は制約しない)	守口市「法第24条各号に規定する業務について、本市による実施が困難であると認められること」
E：(実質的に)従来からの団体のみ指定型	京都市「過去5年以内に本市と連携して本市の空家等対策に取り組んだ実績又はこれに類するものとして市長が認める活動実績を有する」 株式会社を排除
F：上記の混合型	越谷市「本市においては、すでに協定を締結している団体等と連携しており、空家法第24条各号に掲げる業務について対応できていることから、現時点では、業務に支障をきたしていない」
G：無制約型	中野市 中立的であり、推進でも抑制でもない
H：国交省「事務取扱要領」依拠型	防府市。需要には言及しないため、基準を充たせばすべて指定するのか、「指定できる」という部分に需要基準を読み込むつもりかは不明

12 食品衛生法の営業許可とどう異なるのか？

不文の「補完性要件」の発見とその背景

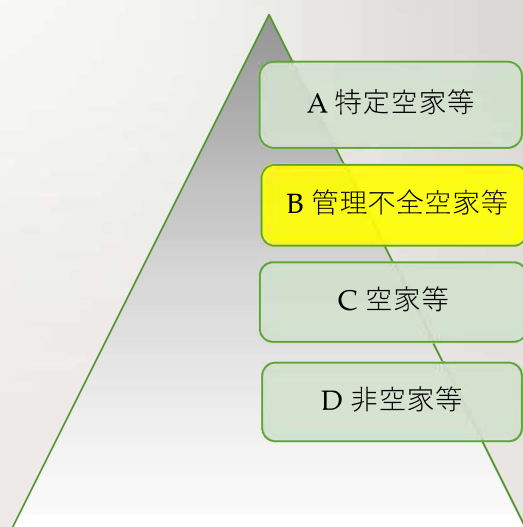
- 許可は、「本来自由な行為を公共の福祉の観点から一般に禁止しておき、個別の審査により基準を充たした者について、その禁止を解除する行政の行為」と説明される
- 空家法24条各号業務は、そもそも行政が実施すべきものであるため、法制度上、「本来自由な行為」とまではない（もっとも、一般廃棄物処理ほどの本来的行政業務ともいえない）【制度趣旨解釈】
- 支援法人が参考にした所有者不明土地法の推進法人に関する国交省の資料に「募集」という文言があった
- 支援法人という事業を行うことに関する「営業の自由」はそれほどには保障されない
- リソース不足の市町村行政を補完する制度というのが立法者意思ゆえ、①行政だけで対応できる、②従来からの委託関係を通じて対応できる、のであれば、新たに指定する必要はない
- 支援法人には、空家等対策計画作成等提案権（27条）、民法特例利用要請権（28条）があり、信頼できる相手方でないと行政の混乱が発生する
- そこで、A～Gの対応が認められる（ただし、Aは「とりあえずの対応」であり、B～Hのどれにするのかを早急に決定する義務がある）

(必要があれば対応する必要がある) 管理不全空家等制度

- 「空家等以上・特定空家等未満」という空家法の「空白地帯」への対応
 - 飯田市条例の「準特定空き家」制度に学んでいる
- 空家等の特定空家等化を「座して待つ」のではなく、より早期の対応を可能にする
- 「指導することができる」(13条1項)、「勧告することができる」(13条2項)というように、市町村長が対応すべき場合を認定して対応を決定するというように、「攻め」ができる点で、「受け」なければならない支援法人制度とは大きく異なる
- どのようになればどの権限を行使するのかについての基準(行政手続法12条が求める処分基準のようなもの)を整備する必要がある
- 指導の求め・勧告の求め(行政手続法36条の3)がされる可能性はある

管理不全空家等対応の考え方

- BとCの境界線の問題
- Aのように、「誰が見てもアウト」状態ではないから、判定は難しくなる
- 制度を作った国はガイドラインを用意するが、詳しく記述すればするほど、使う側は迷ってしまうジレンマ
- Aに関する権限不行使で被害が出れば国家賠償責任は免れないため、A重視は当然であり、かつ、A対応は行政にしかできない
- 権力的行為ではないB対応は、アウトソーシングするほかないか？ あるいは、そもそもやらないのか？



管理不全空家等に対する「必要な具体的な措置」の勧告

- 管理不全空家等に対する指導（13条1項）、特定空家等に対する助言・指導（22条1項）、特定空家等に対する勧告（22条2項）は、「必要な措置」にとどまる
- 13条2項が「必要な具体的な措置」としたのは、より踏み込んだ内容にすべきという趣旨
 - それをするためには、専門的観点からの調査をしなければならないが（しかし、立入調査はできない）、それをもたない市町村は、都道府県（4条2項）や建築士会などのサポートを得るほかない（しかし、立入調査なくして可能な範囲にとどまる）
- 具体性に欠ける内容であれば、形式的には13条2項の勧告となっても、裁判においてそうとはみなされない可能性があり、それをもとにした解除およびそれを踏まえた増額課税処分は違法と判断されるかもしれない

課税部門は勧告の適法性審査はしないから、裁判に耐えうる具体性を確保する責任は空家法担当にある（23区は大変）

住宅用地適用除外と結びつくから、処分と解して行政手続法13条1項2号の弁明機会の付与をした方が無難（異なる行政庁の場合もあり、課税通知を待つ必要もない）

改正法13条1項指導、2項勧告をめぐる論点（1）

- 具体性を持たせるための情報収集は不可欠だが、協力が得られなければならない
- 建築職が不在の市町村がいかにして具体性のある提案をなしうるか？
- 「おそれ」判断と客観的事由（物理的要因）、主観的事由（社会的要因）
- 「相当の猶予期限」をつける必要がないことの意味
 - 年末までに完了できる内容を勧告するほかない
 - 勧告を踏まえてなされている作業が年末までに終わらない場合、勧告を撤回する（そして、年明けにまた勧告する）ほかないが、それを前提とする制度はおかしな制度
- 住宅用地特例適用除外につながるため、勧告への対応を注視する義務
 - 措置完了したらすぐに撤回すべき

判断事由は客観的なものののみ？

13条1項の指導が重ね打ちされるだけで、勧告には移行できず、結局は特定空家等になってしまう事案が出てこないか心配

改正法13条1項指導、2項勧告をめぐる論点（2）

- 1項は「おそれのある状態」、2項は「おそれが大きいと認める状態」
- 指導に従わなくても、おそれが大きくならかぎり勧告はできないので、指導の重ね打ちをするほかないのではないかな？
- 内部調査はできないので、外観目視でわかる範囲だが、2項勧告においては、「どの部分について」「どのように」の特定は不可欠
- それほど詳しい事実認定を踏まえた判断はできないので、具体性要件が満たせないのではないかな？
 - 樹木伐採ならば可能
- 効果裁量の基準を明確にする必要がある
 - 修繕してもおよそ利活用のマーケットがないような場所で、住宅用地特例適用除外に結びつく勧告をするのは、（増額がそれほどではないにしても）効果裁量の濫用として違法になるのではないかな？
 - かりに行政指導であるとしても、意味のない支出を求めるのであれば、比例原則に反して違法
 - 遺産分割協議が難航していて容易に決着しない見込みの事案で勧告ができるのか？

13条2項勧告と住宅用地特例の適用除外のリンク

- 「今後居住の用に供される見込みがない」から13条2項勧告が住宅用地特例適用除外にリンクすると説明される
- 具体性をもった勧告例としてあげられる「東側部分の屋根ふき材の補修を行うこと」
- 修繕を内容とする勧告はありうる
- 勧告対応の途中で1月1日を迎えたというだけで機械的に適用除外するのは（それを前提に増額課税するのは）違法ではないかな？
- 「一度しか切れないカード」をこの場面で硬直的に用いることの政策的適切さは疑問
- 勧告はやりにくいため、13条1項指導を繰り返し、状態が酷くなれば22条1項の特定空家等に対する助言/指導になるケースが多いのではないかな？

所有者不明の管理不全空家等と13条の適用

- 所有者不明物件であっても、管理不全空家等の認定基準に適合していれば、認定をしなければならない
- しかし、13条1項指導や13条2項勧告の対象となる所有者等が不明であるから、認定以上のことはできない
- 認定した以上、それなりの危険性を把握しているのだから、行政としては、「見なかった・知らなかった」ことにはできない悩みがある
- 調査をして所有者不明でありそうだとすると、認定をしない裁量はあるのか？

最後までおつきあいくださりありがとうございます。

改正空家法に関する北村喜宣論文

1. 「空家法2023年改正を踏まえた条例対応の可能性」国際文化研修121号（2023年）
2. 「指定の判断基準：空家等管理活用法人の法的位置づけ」自治総研540号（2023年）
3. 「支援法人指定申請の取扱い」自治体法務研究75号（2023年）
4. 「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）
5. 「空家法2023年改正法案の準備、内容、そして、審議」自治総研544号（2024年）

ご希望のものをご指定の上、ご連絡をいただければ、PDFでお送りします。 kitamu-y@sophia.ac.jp