



報告 | Research Report

空家の管理および利用に係るルールメイキングに関する一考察
—中山間地域の暮らしをつなぐために：豊田市の住民提案条例案
策定事例報告

An Analysis of the Rulemaking Process for Managing the Vacant Properties - For a better living in hilly and mountainous areas: A case of Toyota City

神山智美（富山大学経済学部）

Kohyama Satomi Associate Professor, Faculty of Economics, University of Toyama

摘要

空家問題は、大きくは都市域と中山間地域の問題に分けられる。なかでも中山間地域における空家は、新規移住者受入れのための資産であり、地域の暮らしをつなぐために有効利用できるものと考えられる。筆者は、前述の観点から行政と市民が地域ぐるみの取組をしている豊田市に関わらせていただいた。具体的には、「豊田市おいでん・さんそんセンター プラットフォーム会議 移住・定住専門部会」に参加させていただいた。本報告は、(1)前述の移住・定住専門部会において住民提案条例案策定に関わらせていただいた経験を記録としてまとめるとともに、(2)市民立法の現状を踏まえ、本件住民提案条例の可能性を検討し、(3)空家等対策の推進に関する特別措置法制定後の自治体による条例活用のあり方について試論したものである。

I はじめに

近年、土地利用に関する法制度が、「使わないのであれば他の人に使ってもらいましょう」「自分で管理できなければ管理を委託してください」「農地や森林地を所有し始めたという自覚を持ってください」という内容に変化してきている¹⁾。従来、過剰利用（オーバークラス）によって生じた土地に関する問題が、その原因を過少利用（アンダークラス）に変容して、新たな形でクローズアップされてきている。

宅地利用も土地利用の一種であり、ここにもいわゆる空家²⁾問題という類似の問題が生じてきている。空家は、「平成 25 年（2013 年）住宅・土地統計調査結果」（総務省統計局）³⁾によれば、総住宅数は 6,063 万戸と 5 年前から 5.3% 上昇しており、

空き家率も 13.5%（約 820 万戸）と 5 年前に比べ 63 万戸（8.3%）増加し過去最高値となっている。よって、その対策のためにも全国で 401 の自治体が空家条例を制定している⁴⁾（2014 年 10 月現在）。2014 年には、空家等対策の推進に関する特別措置法（以下「特措法」という。）も制定されるにいった。

空家は 2009 年 7 月の国土審議会土地政策分科会企画部会報告⁵⁾によれば、外部不経済をもたらす土地利用に該当している。というのも、空家の存在は、地域にあっては防災および防犯上の危険を増加させることはもとより、荒れた景観を形成し、住民の当地に住み続けるというモチベーションの維持を困難にしかねないからである。他方、昨今では地方への移住希望者は増えているといわれており⁶⁾、彼ら移住希望者の移住が促進されれば、

人口減少社会の影響を受けやすい中山間地域のコミュニティの存続および活性化にもつながる可能性も十分にあると考えられる。しかしながら、特に中山間地域への移住に際しては、経済的負担に加えて地域社会との融和の難しさから、住宅購入や賃借には困難が伴う。それでも、こうした中山間地域への移住希望者にとって、空家はむしろ有益な資源であるといえ、定住化促進のためにもぜひとも有効利用を促進することが望ましいと考えられる。そのため、家主の意向を十分に踏まえつつも、地域の暮らしを守るために、自治体によって空家をより早期かつ的確に管理および活用していく施策が始められている⁷⁾。

筆者は、この問題に関して行政と市民が地域ぐるみでの取組をしている豊田市の「豊田市おいでん・さんそんセンター（センター長：鈴木辰吉氏（豊田市前企画部長）」にしばしばコミットさせていただいてきた。特に2014年10月から2015年2月の間は、「プラットフォーム会議 移住・定住専門部会（部会長：高野雅夫教授（名古屋大学））（以下「移住・定住専門部会」という。）」において、空家の管理および利用に向けたルールメイキングのためのアドバイザーを承った。具体的に果たした役割は、現存する空家条例の論点提示（2014年10月定例会議）、空家条例案（以下「移住・定住専門部会案」という。）の提示（2014年12月定例会議）およびその後の議論を踏まえての移住・定住専門部会案完成（2015年2月定例会議）までのアドバイザーである。基本的に、この移住・定住専門部会定例会議は月に一度開催されており、筆者は、2014年10月、12月および2015年2月に出席した。2014年11月と2015年1月に開催された定例会議の内容は、議事録を拝読することで確認および把握し、必要に応じて、適宜移住・定住専門部会メンバー間でやり取りされるメーリングリストにおいて補填した。

一般的に、空家問題は大きくは都市域と中山間地域の問題に分けられる。本稿では、特に後者に

ついて扱う。本稿は、住民提案条例の試みの一つの記録としてまとめるとともに、条例の策定のために移住・定住専門部会メンバー、市議会議員および市担当部局等が今後検討するいくつかの方策および視点等を提示することを目的とする⁸⁾。なお、空家問題及び空家対策条例に関しては北村喜宣教授（上智大学法科大学院）によって、学術的研究が尽くされているといっても過言ではなく⁹⁾、本件を進める上でも大いに参考にさせていただいたことを申し添える。

本稿では以下のように進めるものとする。まず、Ⅱ中山間地域保全のための空家の管理と利用に関する条例策定における論点ごとの整理を行う。具体的な論点として、前文、条例の目的、アプローチ手法、保護法益、射程、市民の責務の内容、空家の寄付、未然防止のための事前調査について、および条文の文言のみならず条例という形がふさわしいのかどうかというところからも検討した経緯等をまとめ、Ⅲ市民立法の現状を踏まえて本件住民提案条例の可能性を検討し、Ⅳ特措法制定を受けての自治体の条例活用のあり方について試論する。

Ⅱ 条例策定における論点の整理及び検討

1. 豊田市の現状

豊田市の現状は、市町村合併により近隣の町村を吸収しており、世界的な自動車の街とともに、その市域のおよそ7割¹⁰⁾は森林および田園地帯であるという性質を併せ持っている。よって都市域と中山間地域に分けることが可能であり、空家問題も大きくはそれら2地域に分けられる¹¹⁾。本稿で扱うのは後者である。自然は豊かだが、教育や都市部への通勤には不都合が多い地域である。原因や理由は様々ではあるものの、概して、独居老人が亡くなった後の空家となる事案、および独居老人がその子女と同居するために離村することとなり自宅が空家となる事案が多いと考えられる。

豊田市には、「豊田市中心間地域空き家情報登録制度」といういわゆる「空き家情報バンク制度」がある。地域と移住希望者とのマッチングを丁寧に行い、地域と一緒に暮らしてくれる人を選定していることが特徴である。豊田市のホームページにも、「空き家を地域資源として有効活用し、過疎地域における定住人口を増やすとともに、地域活性化を図ることを目的としています」¹²⁾と記されている。加えて、2014年4月から2年間の期限で「豊田市中心間地域空き家再生事業補助金交付要綱」が施行されている¹³⁾。豊田市社会部地域支援課によれば、この制度は2010年度から実施されている。当初は市内の一部地域から始めて次第にその対象エリアを拡大してきており、現在は市全域を補助金交付対象として網羅するようになっている。この要綱によれば、「空き家情報バンク制度」に登録された空家を貸付けまたは借入れする者に対して、空家の改修および修繕に要する費用の一部を公布することとされている(1条)。その目的は、市の中山間地域の新たな定住者の確保により、健全な地域コミュニティの保持と地域づくりを図ることである(2条)。なお、補助金の額は、空家の改修等に要した費用に10分の8を乗じて得た額以内とされ、上限は100万円である(10条)。こうした支援制度の存在から、豊田市が最終的に目指すところは、提供してもらった空家を利用しての定住促進であろうと思われる。

移住・定住専門部会¹⁴⁾は、人口減少および少子高齢化、空家、耕作放棄地、管理遅れ人工林、獣害等という課題に向き合い、地域を存続するためには移住者(I・Uターン者)を受入れることが重要と捉え取組んでいる。移住を促すためおよび地元の人が移住者を受入れる気持ちになるよう啓発し、ならびにその必要性を理解して実際に取組むための各種の施策を実践している。具体的には、「集落の現状と未来をリアルに把握する」ための市内旭地区と敷島地区におけるアンケート調査の実施(「10年後のあなたの世帯、家、農地、山林

はどうなっていますか?」2014年6-7月)、その分析および検証、「若者の現状を理解する」ための研究会の実施、「地元住民の様々な不安や違和感の寄り添う」ための試みの実施、および「集落ぐるみで手をつなぐ」ためのサポート等である。こうした試みに、敷島自治区の「しきしまときめきプラン2015」¹⁵⁾というまちづくり計画の基本方針となった「しきしま暮らしの作法」¹⁶⁾の策定の支援、「移住・定住受入れテキスト」作成および豊田市版「空家活用条例」(案)策定が含まれている。

2. 空家管理条例の制定

国土審議会による2009年の「土地政策の中長期ビジョン(国民生活を豊かにする不動産のあり方ビジョン)」¹⁷⁾によれば、空家は、外部不経済をもたらす土地利用に位置づけられている¹⁸⁾。報告書によれば、国としては、「外部不経済の未然の防止や緑地等による外部不経済の影響緩和のための実効性のある条例等の活用方策の確立・普及」を推奨している。よって、各自治体がそれぞれに条例を策定して対処することが求められている。

このように各自治体に策定が求められている空家条例であるが、その端緒は所沢市に開いている(2010年7月5日制定)。その後、条例数が増加し、2014年9月の段階では、国交省による「空き家対策のために使っている条例があるか」という問いに「ある」と回答した自治体は全国で355に上った。なかでも「空家」という文言をその名称にもつ条例は、「ある」と回答した自治体の8割にあたる278であった¹⁹⁾。残りのおよそ2割は、環境や景観の保護、防災および土地の適正な利用等を理由として条例を制定しており、その中に空家対策を含むものである。

空家という文言をその名称にもつ条例を大まかに分類するとすれば、「空家等の適正管理かんりに関する条例」「空家等の適正管理かんり及び有効活用かつように関する条例」「定住促進ていじゅうそくしんのための空家活用住宅の管理運営に関する条例」等に分類できる。なかでも中山間

地域をもつ自治体における条例は、概括すると「空家の適正管理」⇒「適正管理と活用」⇒「適正管理と、空家を活用しての定住促進」に移行してきている。豊田市が目指すところも、「適正管理と、空家を活用しての定住促進」である。すなわち、①所有者による空家の適正管理義務の履行のみではなく、②より多くの空家を提供してもらう（劣化を防ぐ）ことと、③提供してもらった空家を利用しての定住促進であろうと思われる。空家対策を通じた持続可能な地域づくりを志向しているのである。

移住・定住専門部会においても、条例策定が目的ではなく、あくまでも②③を進めるために条例策定が有効であれば策定したいという意向であることも確認できた。具体的には、「条例があるから空家にしないように気をつけなあかんよ（いけませんよ）！」というように、互いに啓発できるような指針としての条例があれば有益であろうという意見に基づくものであった。ここで、もう少し詳しく「なぜ条例なのか」という点について言及するならば、地域で住民リーダーおよびお世話役として活動する人たちから、「空家にしないように」と進言しても「何でそんなこと言うの」と言い返されてしまい、次の言葉が出ない。「地域のモラルのようなものでは不十分であり、やはり公的なルールに後押ししてほしい。」という声が寄せられるようになったことも加えておきたい²⁰⁾²¹⁾²²⁾。また、「パブリックコメントではなく（不十分であり）、住民による条例案提示という手法によって、住民の意向を形にしていきたい」との意見もあった。

なお、条例の実施によって得られた効果の実証的な検証はなされていないものの、本問題に詳しい北村教授は、仄聞する限りではと前書きしつつ、「老朽化した非居住の家屋を放置するのは「よくない」という認識が地域に広まり、管理に関する住民からの相談が増加して、結果的に自主的解体につながった例が見られるようになっている」「（代執行事例は数えるほどではあるものの）行政

指導又は、それと抱き合わせに補助金支給を通じた解体が、それなりには実現している」と評している²³⁾。よって、少なくとも条例およびその広報による、住民相互間の「空家管理」効果は期待できると考えてよく、それを一歩進めて「空家提供」「空家利用」に結び付けるには自治体および地域の工夫および仕掛け作りが求められよう。

3. 論点ごとの検討

筆者は、「（所有者による）空家管理」「（所有者からの）空家提供」と「（自治体や地域による）空家利用」に分けて考えることとした。そのうえで、2014年10月に移住・定住専門部会において、既存のいくつかの条例を参照しながら（資料1：空家の管理及び活用に関する条例比較）筆者から下記のいくつかの論点提示をして、皆で議論した²⁴⁾。その結果を踏まえてさらに筆者は、2014年12月に条例案をたたき台として提案した。その後は、移住・定住専門部会メンバーによって、その条例案をブラッシュアップおよび豊田市型とする作業がなされた。結果としてまとめあげられた移住・定住専門部会案の大枠は、以下のような内容となった。

論点(1)：「規制的手法」か「誘導的・助成的手法」か

空家管理に関して、大きく分けて、「強制的にアプローチする法（規制系）」と「協調的にアプローチする法（事業系）」がある。いずれにするかをはじめに議論した。

前者は、所有者に（助言・勧告をした後、）命令、行政代執行をする、すなわち行政権力を用いて目的を実現する方法である（例として、防災目的のために行政代執行をした大仙市の事例が挙げられる）。所有者が同市内在住でない場合や、所有者意思の如何を問わずとも対処せねばならない事案があるときには有効である。後者は、お互いの同意の中で協力しながら取組んで進めていこうというものである。「所有者に指導・勧告」⇒「市の指導・

資料 1 空家の管理及び活用に関する条例比較

(* 筆者作成 : 2014 年 10 月 24 日移住・定住専門部会にて配布)

	秩父市空き家等の適正管理及び有効活用に関する条例	魚沼市空き家等の適正管理及び有効活用に関する条例	砺波市空き家等の適正管理及び有効活用に関する条例	加東市空き家等の適正管理及び有効活用に関する条例	篠山市空き家等の適正管理及び有効活用に関する条例
(目的)	第1条 この条例は、市内の空き家等を適正に管理することにより市民の生活環境を保全し、安全で安心な暮らしの実現に寄るとともに、空き家等の有効活用による地域活性化を推進することを目的とする。	第1条 この条例は、市内において空き家等が放置され、管理不全状態となることを防止し、又は管理不全状態の解消を促し、もって生活環境の保全及び安全安心なまちづくりの推進に寄るとともに、空き家等の有効活用により定住の促進及び地域交流拠点の整備を図ることを目的とする。	第1条 この条例は、空き家等の適正管理及び有効活用に関し、基本理念を定め、市、所有者等及び市民等の責務を明らかにするとともに、必要な事項を定めることにより、空き家等に関する施策を総合的に推進し、もって生活環境及び景観の保全、安全で安心な市民生活の確保並びに魅力ある住み良いまちづくりの推進に寄るとを目的とする。	第1条 この条例は、空き家等の適正な管理に関し及び所有者等の責務を明らかにし、及び管理不全状態にある空き家等に対する措置について定めることにより、市民等の生命、身体及び財産の保護、良好な生活環境の保全並びに空き家等の有効な活用を図り、もって公共の福祉の増進に寄することを目的とする。	第1条 この条例は、空き家等の適正管理及び有効活用に関し、基本理念を定め、市、所有者等及び市民の責務を明らかにするとともに、必要な事項を定めることにより、空き家等に関する施策を総合的に推進し、もって生活環境及び景観の保全、安全で安心な市民生活の確保並びに地域コミュニティの活性化とまちの活力向上に寄することを目的とする。
(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、当該各号に定めるところによる。(1) 空き家等 建物その他の工作物で、現に使用されていない状態又はこれと同様の状態にあるものをいう。(2) 管理不全状態 次いずれか1に該当する状態をいう。ア 老朽化若しくは台風、地震等の自然災害により倒壊し、又は建築材等が飛散し、若しくは剥落することにより、人の生命若しくは身体又は財産に被害を及ぼすおそれがある状態イ 不特定者の侵入により、犯罪、火災等の被害が頻発し、周囲の生活環境に害を及ぼすおそれがある状態(3) 所有者等 建物その他の工作物を所有し、又は管理する者をいう。(4) 市民等 市内に居住し、若しくは滞在し、又は勤務し、若しくは通学する者をいう。	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、当該各号に定めるところによる。(1) 空き家等 土地に定着する建物その他の工作物及び立木(当該建物その他の工作物と同一敷地内にあるものに限る。)をいい、常時無人の状態にあるものをいう。(2) 管理不全状態 空き家等の老朽化若しくは豪雪、台風等の自然災害により倒壊するおそれがある状態、建築材等の飛散により危険が生じるおそれがある状態イ 不特定者の侵入による火災若しくは犯罪が誘発されるおそれがある状態又は周辺の住民へ迷惑を及ぼすおそれがある状態をいう。(3) 所有者等 空き家を所有し、若しくは占有し、又は管理する者をいう。(4) 市民等 市内に居住し、若しくは滞在し、又は通勤し、若しくは通学する者をいう。	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、当該各号に定めるところによる。(1) 空き家等 市内に所在する建物その他の工作物で、現に利用されていない又はそれと同様の状態にあるもの及びその敷地並びに空地(原則として農林業用地を除く。)をいう。(2) 所有者等 空き家等の所有者、管理者又は占有者をいう。(3) 市民等 市内に居住する者及びその団体、市内に通勤し若しくは通学する者又は市内で事業活動を行う法人その他の団体若しくは個人をいう。	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、当該各号に定めるところによる。(1) 建築物 建築基準法(昭和25年法律第201号)第2条第1号に規定する建築物をいう。(2) 空き家 市内に存する建築物のうち、現に使用されていないもの又はこれに類する状態にあるものをいう。(3) 工作物等 市内に存する次に掲げるものであって、現に使用されていないもの又はこれに類する状態にあるものをいう。ア 工作物(建築物を除く。)及びその敷地イ 建築物(空き家を除く。)及びその敷地ウ 空き家の敷地(4) 管理不全状態 次いずれか1に掲げる状態をいう。ア 老朽化、自然災害その他の事由により、空き家等が倒壊し、又はその建築材料が脱落し、若しくは飛散することによって、人の生命、身体又は財産に係る被害を生ずるおそれがある状態イ 草木の著しく繁茂又は害虫、ねずみ等の著しい発生により、周囲の生活環境の保全上著しい支障が生ずるおそれがある状態ウ 不特定者の侵入を容易に許し、犯罪を誘発するおそれがある状態(6) 所有者等 空き家を所有し、管理し、又は占有するものをいう。(7) 市民等 市内に居住し、若しくは滞在し、又は市内に勤務し、若しくは通学する者をいう。	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、当該各号に定めるところによる。(1) 建築物 建築基準法(昭和25年法律第201号)第2条第1号に規定する建築物をいう。(2) 空き家 市内に存する建築物のうち、現に使用されていないもの又はこれに類する状態にあるものをいう。(3) 工作物等 市内に存する次に掲げるものであって、現に使用されていないもの又はこれに類する状態にあるものをいう。ア 工作物(建築物を除く。)及びその敷地イ 建築物(空き家を除く。)及びその敷地ウ 空き家の敷地(4) 管理不全状態 次いずれか1に掲げる状態をいう。ア 老朽化、自然災害その他の事由により、空き家等が倒壊し、又はその建築材料が脱落し、若しくは飛散することによって、人の生命、身体又は財産に係る被害を生ずるおそれがある状態イ 草木の著しく繁茂又は害虫、ねずみ等の著しい発生により、周囲の生活環境の保全上著しい支障が生ずるおそれがある状態ウ 不特定者の侵入を容易に許し、犯罪を誘発するおそれがある状態(6) 所有者等 空き家を所有し、管理し、又は占有するものをいう。(7) 市民等 市内に居住し、若しくは滞在し、又は市内に勤務し、若しくは通学する者をいう。
(基本理念)			第3条 市、所有者等及び市民等は、市内に適正に管理されない空き家等が増えることにより、生活環境上、景観上、防犯上等の問題が生じ、地域活性化の妨げとなることのないよう、それぞれの役割を理解しながら連携し、かつ協力して、空き家等の適正管理及び有効活用に取り組むものとする。		第3条 市、所有者等及び市民等は、市内に存在する一つの建築物その他工作物が、篠山のまちを構成する主要な要素として、安全で安心な生活環境など公共的価値を実現するための役割を有することを鑑み、市内に適正に管理されない空き家等が増えることにより、生活環境上、景観上、防犯上等の問題が生じ、地域活性化の妨げとなることのないよう、それぞれの役割を理解しながら連携し、かつ、協力して、空き家等の適正管理及び有効活用に取り組むものとする。
(所有者等の責務)	第3条 空き家等の所有者等は、当該空き家等の敷地に所在する資材等の整理整頓を行うとともに、当該空き家等が管理不全状態にならないよう適正な管理を行わなければならない。	第4条 空き家等の所有者等は、当該空き家等の敷地に所在する資材等の整理整頓を行うとともに、当該空き家等が管理不全状態にならないよう適正な管理を行わなければならない。	第6条 所有者等は、基本理念ののっとり、空き家等が次の各号のいずれかに該当する状態(以下「管理不全状態」という。)にならないよう適正な管理を行わなければならない。(1) 建物その他の工作物の老朽化が著しく、倒壊のおそれがあること。(2) 自然現象により建物その他の工作物の一部が飛散すること。(3) 廃棄物の不法投棄場所になること。(4) 害虫又は悪臭の発生場所になること。(5) 動物等のすみかになること。(6) 火災の予防上危険な場所になること。(7) 犯罪及び青少年の非行行為の防止上好ましくない場所になること。(8) 交通の障害になること。(9) 草木が著しく繁茂すること。(10) 前各号に掲げるもののほか、生活環境及び景観の保全並びに安全で安心な市民生活の確保を著しく妨げること。2 所有者等は、自ら利用する見込みがない空き家等を有効に活用するよう努めるものとする。	第4条 所有者等は、空き家等が管理不全状態にならないよう、常に適正な管理を行わなければならない。2 所有者等は、当該空き家等を第三者に売却し、若しくは賃貸し、又は住宅、店舗、事務所、地域交流拠点等として整備することにより有効に活用するよう努めるものとする。	第6条 所有者等は、基本理念ののっとり、管理すべき空き家等が危険な状態にならないよう自らの責任において当該空き家等を適正に管理しなければならない。2 所有者等は、自ら利用する見込みがない空き家等を有効に活用するよう努めるものとする。
(情報提供及び市民等の責務)	第4条 市民等は、管理不全状態である空き家等があると認めるときは、速やかに市にその情報を提供するものとする。	第5条 市民は、管理不全状態である空き家等があると認めるときは、速やかに市にその情報を提供するものとする。	第7条 市民等は、基本理念ののっとり、市と協働して空き家等の適正管理及び有効活用に関し、必要な取組を実施するものとする。2 市民等は、人の生命、身体又は財産に対して危害を及ぼし、又は及ぼすおそれがある空き家等を見つけたときは、市にその情報を提供するものとする。	第5条 市民等は、適正な管理が行われていない空き家等を見つけたときは、規則で定めるところにより、速やかに、その情報を市に提供するよう努めるものとする。	第7条 市民は、基本理念ののっとり、市と協働して空き家等の適正管理及び有効活用に関し、必要な取組の実施に努めるものとする。2 市民は、人の生命、身体又は財産に対して危害を及ぼし、又は及ぼすおそれがある空き家等を見つけたときは、市にその情報を提供するよう努めるものとする。3 自治会及びまちづくり協議会は、空き家等をそれぞれの地域におけるまちづくり資源として捉え、情報の把握、空き家等の所有者への働きかけその他空き家等に関する取組に積極的に寄与するものとする。
(実態調査)	第5条 市長は、前条の規定による情報提供があったとき、又は第3条に規定する管理が行われていないと認めるときは、当該空き家等の実態調査を行うことができる。	第6条 市長は、前条の規定による情報の提供があったとき、又は空き家等の適正な管理が行われていないと認めるときは、当該空き家等の外観、所有者等を調査すること(以下「実態調査」という。)ができる。	第8条 市長は、前条第2項の規定による情報の提供があったとき、又は管理不全状態であると認めるときは、当該空き家等の実態調査を行うことができる。	第6条 市長は、前条の規定により情報の提供があったとき、又は適正な管理が行われていない空き家等があると認めるときは、当該空き家等の実態について調査を行うものとする。	第8条 市長は、前条第2項の規定による情報の提供があったとき、又は管理不全状態であると認めるときは、当該空き家等の実態調査を行うことができる。
(助言又は指導)	第6条 市長は、前条の実態調査により空き家等が現に管理不全状態であると認めるとき、又は管理不全状態にあるおそれがあると認めるときは、当該空き家等の所有者等に対し、当該空き家等の適正な管理のための必要な措置について助言又は指導を行うことができる。	第9条 市長は、実態調査又は立入調査により、空き家等が管理不全状態にあると認めるとき、又は管理不全状態にあるおそれがあると認めるときは、当該空き家等の所有者等に対し、空き家等の適正な管理のために必要な措置について助言し、又は指導することができる。2 市長は、前項の規定による助言又は指導を行ったにもかかわらず、なお当該空き家等が管理不全状態にあるときは、当該所有者等に対し、期限を定めて必要な措置を講ずるよう助言することができる。	第10条 市長は、前2条の規定による調査等により、空き家等が管理不全状態であると認めるときは、所有者等に対し、必要な措置について助言し、又は指導することができる。	第9条 市長は、前条の規定による実態調査により、空き家等が管理不全状態であると認めるときは、当該空き家等の所有者等に対し、その適正な管理を行うために必要な措置について、助言し、又は指導することができる。	第10条 市長は、前2条の規定による調査等により、空き家等が管理不全状態であると認めるときは、所有者等に対し、必要な措置について助言し、又は指導することができる。
(勧告)	第7条 市長は、前条の助言又は指導を受けた空き家等の所有者等が正当な理由なく管理不全状態の改善を行わないと認めるときは、当該所有者等に対し、期限を定めて当該空き家等の適正な管理のための必要な措置を講ずるよう勧告を行うことができる。	第11条 市長は、前条の規定による助言又は指導を行ったにもかかわらず、なお当該空き家等が管理不全状態であると認めるときは、当該所有者等に対し、期限を定めて必要な措置を講ずるよう勧告を行うことができる。	第11条 市長は、前条の規定による助言又は指導(以下「指導」という。)を行ったにもかかわらず、なお当該空き家等が管理不全状態であると認めるときは、所有者等に対し、期限を定めて、その適正な管理のために必要な措置をとることを勧告することができる。	第9条 市長は、前条の規定による助言又は指導(以下「指導」という。)を行ったにもかかわらず、なお当該空き家等が管理不全状態であると認めるときは、当該空き家等の所有者等に対し、期限を定めて、その適正な管理のために必要な措置をとることを勧告することができる。	第11条 市長は、前条の規定による助言又は指導を行ったにもかかわらず、なお当該空き家等が管理不全状態であると認めるときは、所有者等に対し、期限を定めて必要な措置を講ずるよう勧告を行うことができる。

資料 1 続き

(命令及び緊急の命令)	第8条 市長は、空き家等の所有者等が前条の規定による勧告に応じないときは、当該所有者等に対し、期限を定めて当該空き家等の適正な管理のための必要な措置を講ずるよう命ずることができる。	第10条 市長は、空き家等の所有者等が前条第2項の規定による勧告に応じないときは、又は空き家等が著しく管理不全な状態であると認めるときは、当該所有者等に対し、期限を定めて必要な措置を講ずるよう命ずることができる。	第12条 市長は、前条の規定による勧告を受けた所有者等が、その勧告に従わないときは、期限を定めて必要な措置を講ずるよう命ずることができる。	第11条 市長は、勧告を受けた所有者等が正当な理由がなく、その勧告に係る措置をとらなかったときは、規則で定めるところにより、当該所有者等に対し、期限を定めて、必要な措置をとることを命ずることができる。第12条 市長は、緊急の必要があつて規則で定めるところにより、空き家等の所有者等に対し、期限を定めて、必要な措置をとることを命ずることができる。	第12条 市長は、前条の規定による勧告を受けた所有者等が、その勧告に従わないときは、期限を定めて必要な措置を講ずるよう命ずることができる。
(公表及び標識の設置)	第9条 市長は、前条の規定による命令を受けた空き家等の所有者等が正当な理由なく命令に従わないときは、次に掲げる事項を公表することができる。(1) 命令に従わない者の住所及び氏名(法人にあつては、主たる事務所の所在地並びに名称及び代表者の氏名)(2) 命令の対象である空き家等の所在地(3) 命令の内容(4) その他市長が必要と認める事項 市長は、前項の規定により公表するときは、事前に当該公表に係る所有者等に意見を述べる機会を与えなければならない。	第11条 市長は、前条の規定による命令を行ったにもかかわらず、所有者等が正当な理由なく命令に従わないときは、次に掲げる事項を公表することができる。(1) 命令に従わない者の住所及び氏名(法人にあつては、主たる事務所の所在地並びに名称及び代表者の氏名)(2) 命令の対象である空き家等の所在地(3) 命令の内容(4) その他市長が必要と認める事項 市長は、前項の規定により公表するときは、当該公表に係る所有者等に意見を述べる機会を与えなければならない。	第13条 市長は、前条の規定による命令を受けた所有者等が正当な理由なく命令に従わないときは、次の各号に掲げる事項を公表することができる。(1) 命令に従わない者の住所及び氏名(法人にあつては、主たる事務所の所在地並びに名称及び代表者の氏名)(2) 命令の対象である空き家等の所在地(3) 命令の内容(4) その他市長が必要と認める事項 市長は、前項の規定による公表を行うときは、当該命令を受けた所有者等に意見を述べる機会を与えなければならない。	第10条 市長は、所有者等が前条の規定による勧告(以下「勧告」という。)(1)に係る措置をとらなかったときは、規則で定めるところにより、当該所有者等に意見を述べる機会を与えた上で、加東市公告式(平成18年加東市条例第3号)第2条第2項に規定する市役所の掲示場に次に掲げる事項を公表するとともに、当該事項を記載した標識を当該空き家等の敷地に設置することができる。(1) 当該所有者等の住所及び氏名(法人にあつては、主たる事務所の所在地及び名称並びに代表者の氏名)(2) 当該空き家等の所在地(3) 当該勧告の内容	第13条 市長は、前条の規定による命令を受けた所有者等が正当な理由なく命令に従わないときは、次に掲げる事項を公表することができる。(1) 命令に従わない者の住所及び氏名(法人にあつては、主たる事務所の所在地並びに名称及び代表者の氏名)(2) 命令の対象である空き家等の所在地(3) 命令の内容(4) その他市長が必要と認める事項 市長は、前項の規定による公表を行うときは、当該公表に係る所有者等に意見を述べる機会を与えなければならない。
(立入調査及び事情聴取)	第10条 市長は、この条例の規定の実施に必要な範囲内で、管理不全な状態であると認められる空き家等に、職員を調査のために立ち入らせ、所有者等に説明又は報告を求めることができる。2 前項の規定による立入調査をする職員は、その身分を証明する書類を携帯し、関係人の請求があつたときは、これを提示しなければならない。3 第1項の規定による立入調査は、これを犯罪捜査のために認められたものと解釈してはならない。	第7条 市長は、この条例の施行に必要な限度において、職員に必要な場所に立ち入らせ、必要な調査(以下「立入調査」という。)をすることができる。この場合において、必要があると認めるときは、専門的な知識を有する者を同行させ、客観的な意見を求めることができる。2 立入調査をする職員は、その身分を証明する書類を携帯し、関係人の請求があつたときは、これを提示しなければならない。3 立入調査は、これを犯罪捜査のために認められたものと解釈してはならない。	第9条 市長は、この条例の施行に必要な限度において、職員に、次に掲げる行為をさせられることができる。(1) 管理不全な状態であると認められる空き家等に立ち入り、必要な調査を行うこと。(2) 当該空き家等の所有者等若しくはその関係者に質問し、又は必要な報告を求めること。2 前項の規定による立入調査を行う職員は、その身分を示す証明書を携帯し、請求があつたときは、これを提示しなければならない。3 第1項の規定による権限は、これを犯罪捜査のために認められたものと解釈してはならない。	第7条 市長は、前条の調査を行うときは、この条例の施行に必要な限度において、指定した職員に、次に掲げる行為を行わせることができる。(1) 空き家等に立ち入り、状況を調査すること。(2) 所有者等及び関係者から必要な報告を求め、又は事情を聴取すること。2 前項の規定により調査をする職員は、その身分を示す証明書を携帯し、所有者等又は関係者から請求があつたときは、これを提示しなければならない。	第9条 市長は、この条例の施行に必要な限度において、職員に、次に掲げる行為をさせられることができる。(1) 管理不全な状態であると認められる空き家等に立ち入り、必要と認める調査を行うこと。(2) 当該空き家等の所有者等若しくはその関係者に質問し、又は必要な報告を求めること。2 前項の規定による立入調査等を行う職員は、その身分を示す証明書を携帯し、所有者等又は関係者から請求があつたときは、これを提示しなければならない。
(協力要請)	第11条 市長は、空き家等の管理不全な状態を解消するために必要があると認めるときは、市の区域を管轄する警察署、消防署その他の関係機関に調査、指導、勧告、命令及び公表の内容を提供し、必要な協力を求めることができる。	-	-	-	-
(支援及び市の責務)	第12条 市長は、空き家等の所有者等に対し、当該空き家等が管理不全な状態にならないための必要な支援をすることができる。第13条 市長は、空き家等の有効活用を促進するため、空き家等の所有者等に必要な情報を提供し、協力を求めることができる。	第13条 市長は、空き家等の有効活用を促進するため、次の各号に掲げる場合に限り、必要な支援を行うことができる。(1) 地域交流拠点として整備する場合(2) 定住を促進する住宅として整備する場合(3) その他市長が認める場合	第5条 市は、第3条に定める基本理念(以下「基本理念」という。)(1)のついで、空き家等の適正管理及び有効活用に関し必要な施策を総合的に策定し、及び実施するものとする。2 市は、自治会その他関係機関と連携し、空き家等の適正管理及び有効活用に関し、所有者等及び市民等に対して意識の啓発を図るものとする。3 市は、所有者等及び市民等が行う空き家等の適正管理及び有効活用に関し、必要な支援を行うものとする。	第3条 市は、空き家等の適正な管理に関する市民等の意識の啓発を行うものとする。2 市は、所有者等が行う空き家等の適正な管理及びその有効活用について必要な支援を行うものとする。3 前2項に定めるもののほか、市は、この条例の目的を達成するため、空き家等が管理不全な状態となることを未然に防止するために必要な施策を実施するものとする。	第5条 市は、第3条に定める基本理念(以下「基本理念」という。)(1)のついで、空き家等の適正管理及び有効活用に関し必要な施策を総合的に策定し、及び実施するものとする。2 市は、自治会、まちづくり協議会等及びその他関係機関と連携し、空き家等の適正管理及び有効活用に関し、所有者等及び市民等に対して意識の啓発を図るものとする。3 市は、所有者等及び市民等が行う空き家等の適正管理及び有効活用に関し、必要な支援を行うものとする。
(空き家等の有効活用)	-	-	第16条 所有者等は、空き家等を適正に管理するとともに、移住、定住等による地域の活性化を推進するため、自ら利用する見込みがない空き家等を、第三者への賃貸、譲渡等により有効に活用するよう努めるものとする。2 市及び市民等は、所有者等と連携し、かつ協力して空き家等の有効活用に取り組みするものとする。	-	第16条 所有者等は、空き家等を適正に管理するとともに、移住、定住等による地域の活性化を推進するため、自ら利用する見込みがない空き家等を、第三者への賃貸、譲渡等により有効に活用するよう努めるものとする。2 市及び市民は、所有者等と連携し、かつ、協力して空き家等の有効活用に取り組みするものとする。
(委任)	第14条 この条例に定めるもののほか、この条例の施行に関し必要な事項は、市長が別に定める。	第15条 この条例に定めるもののほか、この条例の施行に関し必要な事項は、市長が別に定める。	第18条 この条例の施行に関し必要な事項は、規則で定める。	第18条 この条例の施行に関し必要な事項は、規則で定める。	第18条 この条例の施行に関し必要な事項は、規則で定める。
(民事による解決又は当事者間による解決)	-	第3条 この条例の規定は、管理不全な状態にある空き家等の所有者等と当該空き家等が管理不全な状態にあることにより害を被るおそれのある者との間で、民事による事態の解決を図ることを妨げない。	第4条 所有者等と当該空き家等により害を被るおそれのある者との間で発生する問題は、当事者間で解決することを基本とする。	-	第4条 所有者等と当該空き家等により害を被るおそれのある者との間で発生する問題は、当事者間で解決することを基本とする。
(緊急安全措置)	-	第8条 市長は、空き家等が管理不全な状態である緊急を要すると認めるときは、その状態を回避するために必要な措置をとることができる。2 市長は、前項に規定する措置に要した費用を、当該所有者等に対し請求することができる。	第15条 市長は、危険な状態が切迫している空き家等について、所有者等が自ら危険な状態を回避することができない特別な理由があるとき、必要な最低限度の措置(以下「緊急安全措置」という。)(1)を所有者等に代わって行い、その費用を当該所有者等から徴収することができる。2 市長は、前項の規定による緊急安全措置を行う場合は、予め所有者等の同意を得るものとする。	-	第15条 市長は、空き家等が著しく管理不全な状態であつて、これを放置することが著しく公益に反すると認められるときは、危険を緊急に回避するため、指導、勧告、命令又は前条の規定による代執行を行う時間的余裕がないと認められるときは、必要な措置を講ずることができる。
(代執行)	-	第12条 市長は、第10条の規定による命令を受けた者が、これを履行しない場合において、他の手段によつて履行させることが困難であり、かつ、現状のまま放置することが著しく公益に反すると認めるときは、行政執行法(昭和23年法律第43号)の定めるところにより代執行を行うことができる。	第14条 市長は、第12条の規定による命令を受けた所有者等が、その命令を履行しない場合において、他の手段によつ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られるときは、行政執行法(昭和23年法律第43号)の定めるところにより代執行を行うことができる。	第15条 市長は、所有者等が命令に係る措置(他人が代わつて行うこと)を履行しない場合において、他の手段によつ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られるときは、行政執行法(昭和23年法律第43号)の定めるところにより、自ら必要な措置を行い、又は第三者をしてこれを行わせ、その費用を当該所有者等から徴収することができる。	第14条 市長は、第12条の規定による命令を受けた所有者等が、その命令を履行しない場合において、他の手段によつ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られるときは、行政執行法(昭和23年法律第43号)の定めるところにより代執行を行うことができる。
(警察その他の関係機関との連携)	-	第14条 市長は、空き家等が管理不全な状態である緊急を要する場合は、市の区域を管轄する警察署その他の関係機関に必要な措置を要請することができる。	第17条 市長は、この条例の目的を達成するため、必要があると認めるときは、市の区域を管轄する警察署その他の関係機関に必要な措置を要請するものとする。	第16条 市長は、この条例の目的を達成するため必要があると認めるときは、警察その他の関係機関に、指導、勧告又は命令の内容を提供し、必要な協力を求めるものとする。	第17条 市長は、この条例の目的を達成するため、必要があると認めるときは、市の区域を管轄する警察署その他の関係機関に必要な措置を要請するものとする。

資料 1 続き

(命令の基準)				第13条 前2条に規定する命令(以下「命令」という。)をする場合の基準は、次のとおりとする。(1) 空き家等が倒壊し、又はその屋根ふき材、外装材、風州に面する構壁等が脱落することが確実であると認められることにより、人の生命、身体又は財産に係る被害を生ずるおそれが高いと認められるとき。(2) 空き家等の建築材料に使用された石綿が露出していることにより、人の生命又は身体に係る被害を生ずるおそれが高いと認められるとき。(3) 前2号に掲げるもののほか、保安上著しく危険であり、又は衛生上著しく有害であると認められるとき。
(緊急安全代行措置及び命令代行措置)				第14条 市長は、指導等、勧告又は命令をした場合において、緊急に危険等を回避する必要があると認めるときは、規則で定める事項について所有者等の同意を得て、当該危険等を回避するために必要と認める最低限度の措置を講ずることができる。2 市長は、所有者等から命令に係る措置を履行することができない旨の申出があったときは、規則で定める事項について当該所有者等の同意を得て、当該措置を講ずることができる。3 市長は、前2項の措置を講じたときは、所有者等から当該措置に係る費用を徴収するものとする。
(空き家等の情報の提供)				第17条 市長は、その所管事務の遂行に必要な限度で、条例第10条に規定する公表及び標識の設置をした空き家等の情報を内部で利用することができる。

*本表作成には、eLen(e-Legislation environment(条例データベースシステム)、名古屋大学大学院法学研究科附属法情報研究センター)を活用した。

勧告に従って解体工事を行う場合には助成を行えるものとする」⇒「危険が切迫し、所有者の同意(費用の請求を含む)をとった物件については市が必要最低限の緊急安全措置を実施できるものとする」というように、所有者同意に基づく緊急安全措置を盛り込んだものになる(例として足立区の同意兼協定書方式)。よって、所有者の同意が得やすいときには有効となる。

移住・定住部会における議論では、(後述の論点(2)とも関連して、)保護法益は、「防災・防犯」と「生活環境保全」の両者であることが望ましいとの考えで一致したことからも、移住・定住専門部会案は両方のアプローチを併せ持つことが望ましいと判断した。部会長である高野教授も、「いざというときは強制的な手段を取れたほうが望ましい」という見解であった。すなわち、協力的な所有者には協調的に、他方、協力的ではなくかつ放置された空家への防災・防犯対策が必要な場合には強制的に対応できるようにしておくことが必要になると考えたからである。

なお、規制的项目は、本件では、行政代執行に係る規定が該当する。これを加えることにより、創設された行政権限の不行使が、違法と評価される場面もでてくることが予測される。そのため筆者は、移住・定住専門部会メンバーに、行政代執行に係る規定を加えることによる行政の責任につ

いて説明した。そもそも、行政代執行そのものは条例に条文化しなくとも、行政代執行法(1948(昭和23)年法律第43号)に基づき実施可能である。しかしながら、条例に、「～の場合には、命令する」「命令しなければならない」「命令できる」等と行政による命令強制権限を明記すれば、行政にとってはその権限を適切に行使し行政代執行まで行う義務が生じる。ともすれば権限不行使の違法責任を担う可能性もある²⁵⁾。加えて、行政手続法(1993(平成5)年法律第88号)改正(2015(平成27)年4月1日施行)がなされ、36条の3(処分等の求め)により、市民が法令に違反する事実を知った場合には、処分をする権限を有する行政庁または行政指導をする権限を有する行政機関等に申出ることが可能となった。よって、市民の求めに応じて行政に適時適格な権限を行使してもらうという法的仕組みが構築された点についても言及した。**論点(2)**：保護法益は「防災・防犯」か「生活環境保全」か、それとも「景観」か

空家対策の保護法益には、①「防災・防犯」(例として大仙市)、②「生活環境保全」(例として松江市)、③両方とも組み合わせの3通りがある。一方で、「景観」(例として和歌山県)が主たるものとされる事例は少ない。前述の北村教授の分析によれば²⁶⁾、①の利点は、「防災・防犯」目的であるため、解体命令のような不利益処分といった思

い切った措置も可能になることである。ただし、行政が介入できるタイミングは、「防災・防犯」目的と捉えられる段階となるため、必然的に遅くなる。②の利点は、より早期のタイミングで行政指導ができることである。③の利点は①②の利点を上手に運用できることである。よって、移住・定住専門部会メンバーは③が望ましいと判断し、移住・定住専門部会案においては③が選択された。

論点(3)：空家の射程（空家とはどういう物件のことか）

大きく分けて、①「空家」として人が居住していないことを前提とするもの、②「老朽家屋」として居住性を問題にしないもの、の2種類がある。本件では、移住・定住専門部会メンバーは、定住促進のための「(自治体や地域による)空家利用」を目的としていることから、①を中心に検討していくことと判断した。これは、早めに「空家提供」を促し「空家利用」につなげたいとの意向が、特に地域で住民リーダーおよびお世話役として活動する人たちに強かったためである。

ここで、居住していない「空家」を見つける方法及び居住していないことを証明するための方法が問題になる。空家対策のきっかけは空家の近隣住民による自治体への苦情であることが多く、住民の協力は得られやすいと考える。

他方、裁判における現住性に関して、刑法(1907(明治40)年法律第45号)108条(現住建造物等放火)における現住建造物に該当するかどうか論点の一つとなった事案において検討すると以下のようになる。同条は109条(非現住建造物等放火)に比してはるかに重い刑を定めていることに鑑みると、主として人の生命、身体に対する侵害の危険性に着目してこれらの法益を保護しようとしたものとみるべきである。よって、現住性が認められるためには、「当該建造物が特定人の生活の本拠として使用されていることまでは必要ではなく、日夜人が出入りし、寝起きの場所として用いられていることをもって足りると解するのが相当

である」と、①福岡地判平成7年4月10日(LEX/DB文献番号28035190)は判断した。なお、②広島地判平成15年1月29日(判タ1148号297頁)および③東京地判平成8年1月30日(判タ916号252頁)においては、被告が居住者から実際に不在であると聞いているか(②)、居住者から居住者本人がどのような生活態様であったと聞いているか(③)で判断している。よって、その確認には、近隣住民の認識が重要となる。すなわち、客観的に日夜人が出入りし寝起きの場所として用いられているかどうかということが近隣住民によって確認されること、および近隣住民等が所有者および居住者等からその家屋をどのように利用しているかということが決め手になると考えられる。

では対策を必要とする空家の摘出の具体策として、条例にどのように明記すればよいのであろうか。和歌山県の「建築物等の外観の維持保全及び景観支障状態の制限に関する条例(通称：景観支障防止条例)」では、4条(景観支障除去措置の要請)に地元住民の要請があることをもって6条でその要請に応えての措置に移ることができる書かれている。筆者は、この条文に注目している。居住性の証明は、近隣住民の認識が決め手になるのであるから、裁判においても有効な住民参加的手法であるともいえるからである。よって、移住・定住専門部会において筆者はこれを紹介した。移住・定住専門部会メンバーの中から、地元住民の声(要望)および要請が反映されやすいことを評価する声が多く聞かれたことから、この条文は移住・定住専門部会案に加わることになった。

自治会組織を介して、こうした住民からの情報提供を募る方法を取っているものに小野市の条例がある²⁷⁾。「小野市空き家等の適正管理に関する条例」は、「市民は、(中略)地域の自治会を通じて、市長に対し、その旨の情報を提供するものとする」と規定している(4条)。少数の市民が自治会長に申出ただけでは市に情報提供しようとする自治会長が存在する可能性もあるであろう。しかし、

この規定があることで、少なくとも住民たちには、自治会長を交えて自治会単位で話し合う機会が創出されたと考えられる。筆者は当該条文に注目し、移住・定住専門部会において紹介した。だが、移住・定住専門部会案に加えることは見送ることとなった。その理由は、「自治会長が動かなければ機能しないような条例にはしたくない」という意見が多数を占め、それに高野教授も首肯したからである。結果として、各自の主体性を重んじ、あえて自治会を介さず、市民一人ひとりが個別に市に情報提供できる方式が採用になった。

なお、筆者は、移住・定住専門部会において、空地（の雑草等の除去）も含むか（例として「胎内市空き地、空き家等の適正管理に関する条例」）、いわゆるゴミ屋敷も含むのか（例として「京都市不良な生活環境を解消するための支援及び措置に関する条例」、ただし京都市は、「京都市空き家の活用、適正管理等に関する条例」は別途制定している。）、景観を損なう土地の使い方も含むのか（例として、和歌山県の「建築物等の外観の維持保全及び景観支障状態の制限に関する条例（通称：景観支障防止条例）」）という論点も提示した。移住・定住専門部会メンバーには、「空家提供」「空家利用」を重視したいとの意向が強く、条例目的を明確に保つためにも、空地、ゴミ屋敷、景観等については見送ることとなった。

論点(4)：所有者の義務（責務）の明確化

空家を提供してもらうこと（去っていく者の作法）²⁸⁾とその後の管理及び利活用のために、所有者の適正管理義務と空家提供義務を、移住・定住専門部会案に加えてはどうかということを議論した。例として、筆者は、移住・定住専門部会において「篠山市空き家等の適正管理及び有効活用に関する条例（資料1参照のこと）」の6条（所有者等の責務）及び7条（市民の責務）を提示した。移住・定住専門部会メンバーからは、「これは「空家提供」「空家利用」を重視するための必須条項といえる」との感想が多く、移住・定住専門部会案に加えることと

なった。

論点(5)：空家等の寄付について

「東成瀬村空き家等の適正管理に関する条例」には、寄付の申出の条文がある（11条）。これは、東成瀬村空き家等の適正管理に関する寄付申出等取扱要綱によって実施されている。筆者は、「空家提供」「空家利用」の促進のためには寄付は有効な手段といえると考え、移住・定住専門部会においてこの条文を紹介した。移住・定住専門部会メンバーからは、「寄付といわれればすべての老朽空家をひきうけねばならないのか」という懸念が表明された。議論の結果、東成瀬村条例のように、「別に定める要件を満たした場合に限り、申出を受けることができる」という文言も併せて明文化してはどうかという意見でまとめられ、移住・定住専門部会案に加えることとなった²⁹⁾。

論点(6)：空家管理のための未然防止、特に事前の調査等のありかた

いわゆる空き家バンク制度をとる地方公共団体が増えている。その内容は、「補助金等を利用して空家に少し手を加えることをすれば市場に十分にらせる状態である」ことを所有者に伝えて市の補助金の有効活用を勧めたり、空家の所有者と利活用したい人とをマッチングしたりというものである。豊田市も空き家バンク制度を実施しているため、筆者は、移住・定住専門部会に条文として「空き家バンク制度」の継続を明記してはどうかということを提案した。これは、この施策に予算および持続性を継続的に付与し、法的安定性をもたせるためでもある。例として、「篠山市空き家等の適正管理及び有効活用に関する条例」の5条（市の責務）を提示した。移住・定住専門部会メンバーの議論においては、「空き家バンク制度」という名称を入れるかどうかには議論が分かれたものの、何らかの施策を市が継続実施していくことの必要性を規定したいという意向ではまとまった。よって、「空き家バンク制度」という名称は用いず、市の責務として移住・定住専門部会案に加えることと

なった。

論点(7)：地域限定条例制定の可能性

市内の都市域と中山間地域を分けて、それぞれ別の条例を作ることは可能かという質問もあった。筆者は、市内の一部に対しての条例策定も可能であることを伝えた。例として、「広島県中山間地域振興条例」や、市内の特定地域の町並み保存を規定する条例等が挙げられるからであった。

しかしながら、メンバーの中から、「田舎と街をつなぐということが大切」「田舎あつての街であるし、街あつての田舎であるので、(地域を)分けるのではなく、オール豊田で挑んでいくべき」という意見が多く出された。よって、移住・定住専門部会案では、地域限定条例ではなく豊田市全域の空家対策条例とすることとなった。

論点(8)：空家等対策の推進に関する特別措置法制定について

措置法が制定されるにあたり、特措法と条例の関係および条例の位置づけが問われることになると考えられる。移住・定住専門部会メンバーからは、筆者に、特措法と条例との関わりが尋ねられた。条例には、法律実施条例(法律と融合的に作用)と独立条例(法律と独立して作用)があるところ、特措法制定前は、一部の例外(例として建築基準法10条3項を通じての「市川市空き家等の適正な管理に関する条例」)を除いて、ほとんどすべての自治体がフル装備型の独立条例を制定していた³⁰⁾。しかし、特措法制定後は、法律実施条例へのシフトが進むと考えられる。

筆者は、上記のことを説明した。行政実務に詳しい鈴木氏がイニシアティブを取り、「(特措法制定により、豊田市は条例策定には消極的になるかもしれないが、)いみじくも移住・定住専門部会案策定時は過渡期にあたり、法律実施条例としてかつ豊田市の独自性を盛込んだものとしたい」との意向を皆に確認的に伝え一同同意した。詳細はⅢで述べることとする。

4. 小括

その他として、移住・定住専門部会では、条例に込めた思いとしてまとめて記したいという要望があった。そこで筆者は、前文を付記することを提案し承認された。ただし、空家のすべてがよくないものとして地域に受け入れられないというわけではなく、近親者の心の整理への配慮は必須ではないかという議論がなされた。さらに、定期的に村の祭りや墓参りには帰ってくるという地元意識を持ち続けている人たちを受け入れていく方策(空家を譲り受けた人との関係性を築くいわゆるマッチングの問題や、中山間地域型のシェアハウスを増やす必要性等)も検討していくべきであるということも主張された。

移住・定住専門部会メンバーは、住民リーダーおよび地域のお世話役でもあり、地域共同体(自治区)をより自治的および民主的な組織とするための活動、ならびに持続可能な地域づくり(地域における政策的志向の推進)に深く関わっている。彼らは、地域の社会文化的制度の創作を牽引する役割を果たしている。その手法は、各戸およびその構成員を個として捉えて対応しており³¹⁾、地域の文化に根ざし日常的である。そのきめ細かさは地方自治体による管理手法によっては不可能といえるほどであり、それゆえ、自立した地域づくりおよびその維持の観点からもとても意義があるといえる。このように移住・定住専門部会の活動には、地域の意向を、専門家の知見を取入れ住民提案条例という形に結実させ、行政および他の地域主体の助力も受けつつ実施していこうという力強さが感じられた。

Ⅲ 住民提案型条例の可能性

1. 移住・定住専門部会案

上記の議論を経て、筆者は、2014年12月に移住・定住専門部会に条例案(たたき台)を提案した。たたき台の検討の過程で、条例名に、「持続可能な

地域づくりのための」と入れるべきか「暮らしをつなぐ」とするべきかについて、移住・定住専門部会メンバーも迷う場面があった。最終的には、議論におけるメンバーの発言に「暮らしをつなぐため」というフレーズが多かったこと、および「持続可能な」よりも「暮らしをつなぐ」のほうに親しみやすさを感じるというコメントがあったことを踏まえ、「豊田市地域の暮らしをつなぐための空家等の適正管理及び有効活用に関する条例（案）」に決まった。

この案の文言および条文配置等に対し複数回にわたって議論が尽くされ、メーリングリストにおいても質問やコメント等が交わされた。特にメンバーが文言にこだわったのは前文であり、筆者なりに皆の要望を加えて書き直すも、修正するたびに文字数が増えてしまった。よって、センター長である鈴木氏に一任することとなった。その結果、



図1 市民が主導する立法とは？

(松原幸恵 (2006)「日本における市民立法の現状と課題」18頁を基に筆者一部改変)

簡潔ながらも含蓄ある前文が鈴木氏により披露されたのは、2015年2月開催の移住・定住専門部会

表1 市条例の制定・改廃の請求実績

(平成15年4月1日～平成26年3月31日実績 (第54～57次地方自治月報を基に筆者作成))

		証明書の 交付のみに 終わったもの	署名簿を 取り下げ たもの	申請を却 下された もの	議会において			合 計
					否決	修正可決	可決	
都道 府県	2003.4.1- 2007.3.31	0	0	0	4	0	0	4
	2007.4.1- 2009.3.31	0	0	0	0	0	0	0
	2009.4.1- 2012.3.31	0	0	0	1	0	0	1
	2012.4.1- 2014.3.31	0	0	0	4	0	0	4
市町村	2003.4.1- 2007.3.31	26	9	3	279	48	23	388
	2007.4.1- 2009.3.31	1	3	0	39	1	6	50
	2009.4.1- 2012.3.31	4	0	1	60	4	1	70
	2012.4.1- H26.3.31	1	0	1	33	1	1	37

においてであった。この折に、移住・定住専門部会案は概ねの完成をみた。

住民提案型条例については、「練馬区まちづくり条例に基づく都市計画、地区計画、まちづくり提案等に関わる住民提案制度」等の都市計画法の法定都市計画提案制度（都市計画法 10 条～14 条）のように、条例の中に住民提案制度を取入れたものはあるものの、管見によれば（既存の条例において）条例案そのものを住民が提案を試みた事例は多くはなく³²⁾、今後の動向を含め注視したい。

2. 市民立法および住民提案条例とは

以下に、市民が主導する立法について松原幸恵准教授（山口大学）の論稿³³⁾に基づいて、整理する（図 1）。

市民立法について検討するに、日本の法律の多くが内閣提出法案（憲法 72 条および内閣法 5 条）であり、議員立法（憲法 41 条）すなわち議員のイニシアティブによるものは多くはない。さらに、国民が法律の制定・改廃をする仕組み（直接立法）は、憲法改正に際して必要とされる国民投票制（96 条 1 項）、および一つの地方公共団体のみに適用される特別法に対するその地方公共団体の住民投票制（95 条）等の一部の例外を除いてほぼ無いといえる。他方、条例に関しては、自治体提出条例案が多くを占め、議員立法も多くはないという点では法律と同様であるが、条例制定・改廃に関する直接請求制度（地方自治法 12 条、74 条、74 条の 2～4）が存在する点が法律と異なる。

条例制定・改廃に関する直接請求制度については、松原（2006）は次のように説明している³⁴⁾。条例の制定または改廃は、地方公共団体の議会の議決事項であり（地方自治法 96 条 1 項 1 号）、その発案権は、原則として首長（同法 149 条 1 号）および議員（同法 112 条 1 号）にある。そして、これらが適切に機能しない場合のために、住民に条例の制定または改廃を請求することが出来る制度として設けられている。これは、住民に当該条

例案を議会に対して発案する権利を与えるもの（イニシアティブ）であって、決定権（可決・修正可決・否決）は議会にある。

この制度がどのように使われているかを調べてまとめたものが表 1³⁵⁾となる。都道府県においては、かろうじて議会にかけられた条例案も、すべて議会で否決されている³⁶⁾。いずれも原子力発電およびエネルギー関連の住民投票を求めるものであり、ナーバスな問題といえる。他方、市町村においては、条例案で可決および修正可決されたものが僅かながらある。

2007 年 4 月 1 日以降に請求代表者に証明書が交付された事案を以下に列挙する。まず可決された 8 件は、長崎県長与市（2012.8.1）「議員等の定数に関するもの」、東京都清瀬市（2010.12.9）「清瀬市議会議員の定数条例の一部を改正する条例」、静岡県芝川町（2008.11.18）「芝川町廃棄物の処理及び清掃に関する条例改正」、宮崎県清武町（2008.11.14）「益城町が熊本市と合併することについての賛否を問う住民投票条例の制定について」、北海道南幌町（2008.10.23）「南幌町の合併についての意思を問う住民投票に関する条例の制定について」、秋田県にかほ市（2008.9.17）「市議会銀法主の引き下げを求める条例の制定について」、千葉県四街道市（2007.8.1）「地域交流センターの建設の賛否を問う住民投票条例の制定について」、および埼玉県杉戸町（2007.5.2）「住民投票条例の制定について」である。一方、修正可決された 6 件は、東京都小平市（2012.12.17）「東京都の小平都市計画道路 3・2・8 号府中所沢線計画について住民の意思を問う住民投票条例の制定について」、愛知県豊明市（2010.10.13）「豊明市議会の議員の定数を定める条例改正」、愛知県常滑市（2010.7.6）「常滑市の議員の定数を定める条例改正」、栃木県栃木市（旧西方町）（2009.9.15）「西方町の合併に関する住民投票条例の制定」、和歌山県那智勝浦町（2009.3.31）「市町村合併について住民の意思を問う住民と意表条例の制定について」、および宮崎県

清武町(2008.11.5)「益城町が熊本市と合併することについての賛否を問う住民投票条例の制定について」である。

2007年4月1日から2014年3月31日までに議会にかけられた条例案(計157件)のなかで可決(8件)または修正可決されたもの(6件)は多くはない。そのなかには、市町村合併の名残もあってか合併に係る住民投票関連の条例(5件)、住民投票条例の制定関連の条例(1件)および合併に係る議員定数関連の条例(4件)が多くを占めることを確認できる。しかしながら、それ以外の案件の増加傾向は確認できない。よって、市民参加は徐々に広がってきているが、市民立法は未だその広がりを見ないといわざるを得ない。

この事態は、かねてから予測されていたともいえる。前述の北村教授によれば、地方分権改革以降には条例制定権は拡大し、国の役割の限定、法律の規律密度の低下の要請、機関委任事務制度の廃止がなされたが、それは各自治体にとって可能性を拡大させた³⁷⁾にすぎないという懸念が示されていたのである。さらに、真に「自主的」かつ「自立的」な条例案立案を策定するためにも、「自分たちで決める」ということは「行政だけで決める」ということではない、との警鐘も鳴らされている³⁸⁾。そのためにも、北村教授は、行政がNPOとパートナーシップを築くことへの期待と課題を表明していた。NPOは、“もの言う市民”の代表であり、その内容に納得がいかなければ対案まで提示するという“扱いにくい”実体である。このような性質をもつNPOと、如何に巧みに協働関係を築いていけるかということが問われているのである³⁹⁾。加えて、小島聡教授(法政大学)には、地方自治法上においては議員立法案提出要件の緩和が行われるとともに議決事項の追加条項(地方自治法第96条2項)の活用が推奨されているものの、市民立法に対する方向性は読み取れない⁴⁰⁾、と評されていた。

市民立法の発展には一層の工夫と制度構築が求

められるという指摘は、地方分権推進委員会最終報告の最後の部分(第4章VI「地方自治の本旨」の具体化)⁴¹⁾にも見つけることが可能である。地方公共団体に関する法令の規定には、いわゆる立法原則および解釈・運用原則が新たに織り込まれ、「地方自治の本旨」の意味内容を豊かにする方向で努力が払われてきている。しかしそれを万全なものとする場面にこそ地方自治体の力が試されるのであり、「そうであれば、それはどのような立法形式によるべきなのであろうか。これこそ、将来の分権改革に託された究極の検討課題であらう。」という箇所である。

ここでの「立法」が示すものは、直接的には法律の話である。筆者は、国・都道府県・市町村の適切な役割分担を実現するために、地方行政に係る内容をどこまで法律で決定すべきかまたは出来るのかということを検討していかねばならないということであると解釈している。併せて、地方も条例をどう策定していくかということが問われているとも考えている。すなわち、地方自治体においては、首長と議会という二元代表制をとりつつも、首長の権限が強化されてきている。こうしたところで、その監視役としての機能を十分に発揮させるためにも議会および議員の力も強めていかねばならない。しかしながら議会および議員は、行政の複雑化・専門化・高度化・多様化には十分には対応できていないのが実際である。こうした国および地方における立法に関する構図を参酌すると、法律および条例を「自分たちで決める」ということはどういうことなのかについて、改めて考えさせられる。もちろん議会事務局の諸機能の充実も必須であらう(地方自治法138条)が、少なくとも、行政による条例立案においては住民への説明責任が求められるであらうし、行政の複雑化・専門化・高度化・多様化への対応のために一層のソーシャルセクター(NPO/NGO)等との協働が求められているといえよう。併せて、市民も“もの言う市民”となりソーシャルセクターを担うこ

とおよび地域も地域主権の伸長に関わる研究者等の育成にも尽力していくことが求められている。

3. 条例の制定・改廃の直接請求制度

住民提案条例に関しては、直接請求という制度がある。その制度によらず市議会議員や行政へのロビー活動を「市民」個人が行う場合もあり。とはいえ、日本には「ロビー活動」「ロビイスト」というものが位置づいているとはいいがたく、こうしたロビー活動全般には「市民」とは言いつつ特定少人数の市民からの提案に過ぎないのではないかという疑念を提示することが可能である。他方、この疑念には、「議会で議論するのだから、提案は少数からでもよいのではないか。」という意見もありえるであろう。しかしながらそれでは提案数が多い場合に対応が出来ず、直接請求制度の趣旨も没却することになる。よって、検討せねばならないのは、「空家に対して興味を持って議論している市民」をあくまでも少数派にとらえるのか、それともその時の重要な民意の表れと捉えるかであろう。筆者は、後者と捉えたい。その理由は、市民は政治・経済・社会的な事象に関して、多様な興味及び関心を抱いているのが通常の状態である。例示するとすれば、「空家」「環境」「景観」「文化財保護」「喫煙防止」「インフラ整備」「産業」「教育」「文化」「芸能」等があげられるであろう。すなわち、市民の全員に「今は空き家について関心を持って話し合ってください」とは強制出来ないのである。よって、市民立法および住民提案を推進しようとするならば、適時に市民のなかでも興味を持った人が話し合った結果の提案であれば、それに何らかの正当性を持たせるように制度設計していくべきであろうと考えている。さしあたっては、意識の高い市民がソーシャルセクター（NGO/NPO）として組織化して議員や地方公共団体の担当部局と議論していくプラットフォーム等を創設しておくことが求められるであろう。

4. 移住・定住専門部会案の議会提案にむけて

移住・定住専門部会案が完成した。次はこれを議会に提案して可決してもらわねば条例としては制定されない。では、どうすればこうした住民提案型条例を議会に提案できるのであろうかということ、鈴木氏のイニシアティブのもとに皆で検討した。その概要は以下のようなものである。前述のように地方自治法上の直接請求制度を活用するという方法はある。しかしながら、移住・定住専門部会においては、市議会議員から提出してもらおうという形をとることとなった。現在は、鈴木氏を中心として、議会への移住・定住専門部会案の提案のため、地道に行政部局および市議会議員への働きかけ（ロビー活動）を継続しているところである。これは、2年前まで市の要職（企画部長）にあり現在も地域づくりにおいて手腕を発揮するセンター長の鈴木氏の意向、すなわち「部局提案でない条例は（その整合性や法制技術的な稚拙さから）どうしても軽く見られがちである」「（立法を担うのは議会であるから、あくまでも）市議会議員の顔を立てながら（われわれは黒子に徹して）空家活用条例はまだ数少ないことをアピールしながら、上手に議員提案として提案してもらう道をまずは探してみる」「併せて、部局にも働きかけを行っていく」との言を移住・定住専門部会メンバーが尊重しているからである。今後の動静を見守りたい。

IV 条例制定後の特措法制定を受けての自治体の対応のありかた

特措法制定後、既存の空家条例および策定中の空家条例は、改めてその存在意義および今後のあり方等が問われることとなった。移住・定住専門部会案は、特措法を踏まえて法律実施条例（法律と融合的に作用する条例）として立案している。よって、本条例案の制定可能性を特措法との関わりから検討し、制定を後押しするのが本章の目的

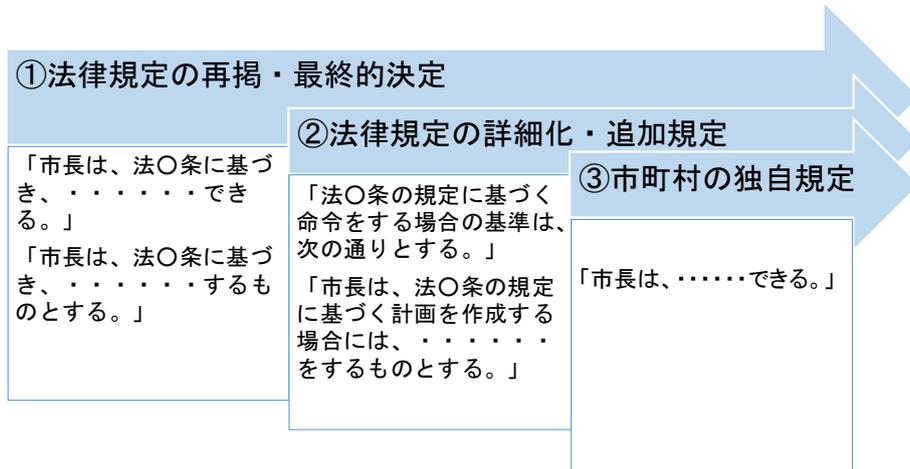


図2 法律成立後の空家対策条例対応モデル

(北村喜宣 (2014) 自治体法務研究 2014・春, 11 頁等を基に筆者一部改変)

である。

前章で筆者は、鈴木氏を中心として行政部局及び市議会議員への働きかけをしているところであると記した。鈴木氏によれば、市の担当部局は次の2つの見解を示しているようである。まず、「担当部局が複数にまたがり⁴²⁾ 主幹部局が決定されないことから制定が難しい」というもの、次に、「特措法が既に制定(施行)されているため条例制定の必要はない」というものである。

前者の複数部局との連携及び主幹部局の決定に関しては各自治体にお任せする事項であろうが、後者の特措法制定後の条例対応については、以下に検討したい。なおこのテーマについては、北村教授による論稿等⁴³⁾ 及び法律のひろば(2015年7月号)の特集記事⁴⁴⁾ があり、これらを参考にした。北村教授によれば⁴⁵⁾、特措法は分権時代の法律であり、条例先行の存在を前提としての立法であるということを踏まえねばならないとされている。すなわち、特措法は自治体の取組みを押しつけるものではなく、特措法と条例を用いて、国・都道府県・市町村の適切な役割分担を実現せねばならないのである。よって、国も自治体もこうした基本理念を踏まえた解釈をせねばならないのである。

確かに、特措法は分権時代の立法であり、条例

先行を踏まえているとすれば、法の規定密度も決して十分でないことが前提となる。よって、条例に①法律規定の再掲及び最終的決定の規定をすることが求められる。これは、法律が任意であるとしている政策を当該自治体が選択したかどうかを示すものでもあり、自治事務である法廷事務を自治体の採るべき政策実施手段であると決定したことを示すためである⁴⁶⁾⁴⁷⁾。さらに条例には、②法律の規定が抽象的な部分については市町村の解釈を加えて規定することも可能であるし、③地域の特性を生かした独自規定等の規定も可能となる(図2)⁴⁸⁾。とすれば、移住・定住専門部会案は特措法成立を踏まえて法律実施条例として策定してあり、そのため市当局が「特措法が既に制定(施行)されているため条例制定の必要はない」と拒絶することはありえない⁴⁹⁾。

自治体にとっては、特措法という新たなツールを得たわけである。地方自治体にとっては、地域の特性を踏まえた法政策を施策化した条例を制定(または既存の条例を改正)することで、より充実した空家対策を行うことが出来る契機といえる。「国による基本指針の策定、市町村による空家等対策計画の作成その他の空家等に関する施策を推進するために必要な事項を定めることにより、空家等に関する施策を総合的かつ計画的に推進し」

と特措法 1 条（目的）が示すように、総合的かつ計画的な、すなわち関連部局で協働しての腰をすえた取組が求められている。

豊田市行政部局がこうした議論を踏まえたのか、または鈴木氏による熱心な働きかけのおかげか、具体的などころは計り知れないが、現在においては、市の担当部局の対応にもいくばくか変化が現われてきたとうかがっている（高野教授談：自治体学会奈良大会にて、2015 年 8 月 22 日）。より一層のロビー活動の奏功を期待するところである。

V 結びに代えて

途中経過をまとめた形であり論稿というには不十分ではあるため、事例報告という形をとらせていただいた。空家対策はまちづくりでもあり、当該地域が今後どうありたいか、地域として生き残りたいのかそうではないのかということまでを考えさせるものであることを、筆者はこの移住・定住専門部会案策定において学ばせていただいた。併せて、空家対策の条例案策定を通じて、法と条例のすみわけ、地方分権をより確立させるための市民発案制度の必要性、および地域の特性を生かした政策手法に法的安定性を担保させるための手法等も勉強させていただいた。移住・定住専門部会案が将来において豊田市で空家対策条例が制定される時のたたき台となれば幸甚である。

謝 辞

末筆ながら、高野雅夫教授（名古屋大学）および豊田市おいでん・さんそんセンターセンター長 鈴木辰吉氏をはじめとする、豊田市おいでん・さんそんセンター プラットフォーム会議 移住・定住専門部会の皆様、ならびに 2014 年度および 2015 年度の自治体学会における拙報告にコメント等いただいた皆様に感謝申し上げます。移住・定住専門部会とはもとより、豊田市おいでん・さんそんセンター プラ

ットフォーム会議における自治・自立的な地域の取組を学ばせていただき多くの刺激と感銘を受けたことにも、改めてお礼申し上げます。関係者皆様のますますのご発展を祈念したい。なお、本報告は JSPS 科研費 基盤研究(C)25380142 の助成を受けた。

注 記

- 1) 例として 2015 年農地法（1952（昭和 27）年法律第 229 号）改正および 2004 年森林法（1951（昭和 26）年法律第 249 号）改正等。
- 2) 従前は「空き家」という表記が多く用いられていたようであるが、空家等対策の推進に関する特別措置法（2014（平成 26）年法律第 127 号）の制定に基づき、本稿では原則として「空家」と表記することとする。
- 3) 総務省統計局「2013（平成 25）年住宅・土地統計調査」（<http://www.stat.go.jp/data/jyutaku/index.htm>, 2015 年 8 月 11 日最終閲覧）。
- 4) 国土交通省「空家等対策の推進に関する特別措置法の概要」（http://www.stat.go.jp/data/jyutaku/2013/10_1.htm, 2015 年 9 月 28 日最終閲覧）。
- 5) 国土交通省「土地政策分科会企画部会報告「土地政策の中長期ビジョン（国民生活を豊かにする不動産のあり方ビジョン）報告」の公表について」平成 21（2009）年 7 月 2 日、(http://www.mlit.go.jp/report/press/land02_hh_000041.html, 2015 年 8 月 11 日最終閲覧）。
- 6) 内閣官房「東京在住者の今後の移住に関する意向調査」（2014（平成 26）年 8 月、東京都在住者へのインターネット調査）によると、東京都から移住する予定、または、移住を検討したいと思っている人の割合は、約 4 割であった。
- 7) 例として第 28 回自治体学会富山高岡大会（2014 年 8 月開催）において筆者が企画及び実施した「公募企画 2：放置人工林・耕作放棄地・空き家～中山間地域の「お荷物」を未来の資産に～」においても、各市町村職員等による活発な議論

が展開された。

- 8) 本稿は、第 28 回自治体学会 富山高岡大会 (2014 年 08 月) における分科会「放置人工林・耕作放棄地・空き家 中山間地域の「お荷物」を未来の資産に」企画、および第 29 回自治体学会 奈良大会 (2015 年 8 月) における拙報告「コミュニティ持続のための公私協働について—暮らしをつなぐための空家管理及び利用に関する取組 (豊田市の事例から)」[セッション: 少子高齢化の進展と政策形成] を経て得られた知見をもとに執筆したものである。
- 9) 例として、北村喜宣 (2012a) 「空き家対策の自治体政策法務(1)(2・完)」自治研究 88(7)21-47 頁・88(8) 49-79 頁、北村喜宣 (2012b) 「トピックス急増する空き家対策条例」自治体法務研究 2012・冬 (31) 46-52 頁、北村喜宣監修 (執筆) (2012c) 『空き家等の適正管理条例』地域科学研究会、北村喜宣 (2013) 「自治体条例による空き家対策をめぐるいくつかの論点」都市問題 2013 年 4 月号 55-69 頁、北村喜宣 (2014a) 「老朽空き家対策の新たな法的展開」6-11 頁 北村喜宣他「特集: 空き家問題の現状と課題」自治体法務研究 2014・春 (36 号) 6-43 頁等。
- 10) 豊田市「豊田市の森づくりの方向」(<http://www.city.toyota.aichi.jp/kurashi/nougyou/1009277/1003878.html>, 2016 年 1 月 11 日最終閲覧)。2005 (平成 17) 年 4 月に合併し市域の約 7 割が森林という「森林都市」となったという記述がある。
- 11) 都市域での空家問題としては、税制度や相続も絡んだ老朽家屋問題、空きマンション問題等がある
- 12) 豊田市「豊田市中山間地域空き家情報登録制度 空き家情報バンク」(<http://www.city.toyota.aichi.jp/kurashi/sumai/akiyabank/1008754.html>, 2015 年 8 月 11 日最終閲覧)。
- 13) 中山間地域の空家提供及び空家利用に関する自治体の事業実施については、山本幸子 (2014) 「過疎地域等における空き家活用手法の現状と課題」自治体法務研究 2014・春 (36 号) 12-18 頁に詳しい。
- 14) 移住・定住専門部会 2014 年 10 月定例会議にて配布された資料による。
- 15) 豊田市敷島地区は、自治区長を筆頭とする「しきしまときめきプラン策定委員会」によって「ときめきプラン」というまちづくり計画を策定している。その様子は「しきしまときめきプラン 2015 敷島自治区 (しきしまときめきプラン策定委員会編 豊田市敷島自治区発行)」という冊子 (計 47 頁) にされ自治区内全戸に配布されている。しきしまときめきプラン策定委員会の策定委員長はおいでん・さんそんセンター長である鈴木氏であり、移住・定住専門部会メンバーも委員を務めるものが少なからずである。いわば敷島自治区は移住・定住専門部会がモデルケースとすべく、コミットしている地域である。
- 16) 「しきしま暮らしの作法 (十か条)」は「しきしまときめきプラン」の基本理念となる部分である。(参考: 「しきしま暮らしの作法 (十か条)、私たちは、しきしまを豊かな暮らしの場として未来につなぐことを決意し、しきしまを愛する全ての人々を温かく迎えたい。ここに暮らしの作法十か条を定め、これを守ります。第一条 家、田畑、山林は地域共有の風景と考えよう。第二条 家の周りをきれいにして暮らそう。第三条 空き家を放置するのはやめよう。第四条 田畑や山林を荒らさず、生業の種を育てよう。第五条 高齢者が生涯現役で暮らせるよう支えあおう。第六条 子どもは地域の宝、よその子も大切に育てよう。第七条 歴史や伝統文化を地域の誇りとして守ろう。第八条 あいさつを励行し、安全安心な地域をつくろう。第九条 自分でできないことは、みんなで助け合おう。第十条 地域の未来のためになにができるか考え行動しよう。平成二七年三月 敷島自治区)」
- 17) 国土審議会土地政策分科会企画部会「土地政策

- 分科会企画部会報告 土地政策の中長期ビジョン（国民生活を豊かにする不動産のあり方ビジョン）」2009年7月(<http://www.mlit.go.jp/common/000043959.pdf>, 2015年8月12日最終閲覧)
- 18) これに類するものは、所有者や管理者により適正に管理されていないことにより生じる空地・空家や資材・残土置き場等の問題、耕作放棄地や手入れの行き届いていない森林、土壌汚染によるブラウン・フィールド等が挙げられる。
- 19) 「空き家:条例化317自治体、撤去費の補助導入は3割 公費支出に抵抗感」毎日新聞 2014.9.21 (<http://mainichi.jp/shimen/news/20140921ddm001010216000c.html>, 2015年8月12日最終閲覧)。
- 20) 豊田市敷島自治区の住民が決議する「しきしま暮らしの作法(十か条)」のなかには、「空き家を放置するのはやめよう(第三条)」という条項が既に存在する(前掲注16)参照)。条例案策定は、こうした「作法」といういわばモラルやマナーというものではなく、条例という公的なルールも有効であれば活用したいという意向が強まった結果であると捉えている。
- 21) 移住・定住専門部会では、高野教授を中心として、「空き家交渉術」という空家を提供してもらうための実践的な「マニュアル」も編集している(2015年11月12日現在)。これは、地域で住民リーダーおよびお世話役として活動する人たちに尋ねたまたはこうした人たちから寄せられた事案を基にして作られている。
- 22) 「空き家を放置するのは悪いことだ」という意識改革の契機を条例制定に求めるのであれば、条例の内容はむしろ問われず、空家対策条例制定の事実とその広報が重要になる、という指摘もある(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」(2014)臨床法務研究第13号83頁)。筆者は、この指摘に首肯する。その上で、本件においては「空家提供」「空家利用」を目的としており、「空家を次の人に使ってもらえるように」という意識改革まで期待する意図を強く表明したいと考えた。
- 23) 北村喜宣(2014a)前掲注9)6頁。
- 24) 論点の提示には、北村喜宣(2012a,b,c、2013、2014a)前掲注9)、小林秀樹他「特集 空き家問題にどう向き合うか」(2013)都市問題2013年4月号45-97頁、南川和宣(2014)前掲注22)79-96頁等を参考にした。
- 25) 南川和宣(2014)前掲注22)84頁。
- 26) 北村喜宣(2012a)前掲注9)49-50頁。
- 27) 北村喜宣(2013)前掲注9)60頁。
- 28) (前掲注14)15)参照)「しきしま暮らしの作法(十か条)」は、住民のモラルに訴えるために、より規制的ではないルールとして敢えて「作法」とされたものであり、センター長である鈴木氏の発案によるものであるとうかがっている。「去っていく者の作法」という表現も、「しきしま暮らしの作法」案策定時から使われ始めた表現である。なお、豊田市敷島自治区において決議されている「しきしまときめきプラン(2015年3月)」に明記される「まちづくりビジョン ときめきプランでめざす将来像」全5項目のうちの①②は「①空き家、農地、山林が有効に活用され、多くのI・Uターン者とともに豊かで持続可能な暮らしが営まれています。②都市部の企業や市民にも支えられ、手入れされた田畑や山林、清流が日本の田舎を代表する風景になっています。」である。
- 29) 寄付に関しては、市町村が不動産等の寄付を受ければその管理費も必要となり、さらにその分の固定資産税等の税収入が減ることになる。よって、市町村が行政目的で使用する予定のない土地(活用できない土地)に関しては、寄付を受け入れることが出来ないと考えられる。これは、裏返せば、市町村に行政目的で使用する制度なり仕組みが出来ていれば、または民間組織と協働で管理を行う制度構築がなされていれば、受け入れる範囲が広がるとも解釈できるのではなかろうか。なお、長崎市では、「老朽危

- 険空き家対策事業」として、①対象区域内であること、②所有者から土地と建物を市に寄付または無償譲渡されること、③解体後の土地の日常の維持管理を、地元の皆様でおこなっていただけることを条件として、市が所有者の代わりに解体をする制度がある。また、東京都荒川区では、所有者から荒川区に寄付がなされた危険老朽木造住宅について、区が除却する事業を実施することで危険老朽木造住宅の除却を促進する事業がある（荒川区不燃化特区危険老朽木造住宅除却事業実施要綱（<https://www.city.arakawa.tokyo.jp/kankyo/machidukuri/funenka/kikenroukyuutatemono.files/youkou.pdf>, 2016年1月11日最終閲覧）。いずれも興味深い事案である。
- 30) 北村喜宣 (2014a) 前掲注 23) 6 頁。
- 31) 移住・定住専門部会による「集落の現状と未来をリアルに把握する」ための「私と家族の将来像」アンケートも実施され、その結果も自治区総会で公表されている。その結果は、「10年後には空家になるかもしれない」と回答した戸は23%であり、そのうち「空家のまま（貸したり、売ったりしない）」と回答した戸は75%であった。つまり、10年後には、5戸に1戸が「空家のまま」になるという予測がたてられた。このアンケート結果を公表した折には、5年度、10年後の地域像（「まちづくりビジョン：しきしまときめきプラン」）に関する議論もされた。このように、各人、各戸のあり方および地域の将来像が真剣に摸索されている。
- 32) 小島 聡 (2001) 「地域社会における市民立法の課題—政策過程への参加・関与と立法能力」市民立法機構編『市民立法入門』ぎょうせい 50-71 頁には、市民立法機構が2000年5月に東京で開催した「各地で始まった市民立法の試み」と題するシンポジウムで報告された各地の4事例が紹介されている。しかしながら、市民立法の議論および事例は依然として多くはなく、活発化もしていないように思われる。
- 33) 松原幸恵 (2006) 「日本における市民立法の現状と課題」山口大学研究論叢(人文科学・社会科学) 56(1/2) 18-19 頁。
- 34) 松本英昭 (2015) 『要説 地方自治法 第九次改訂版』ぎょうせい 180-182 頁。
- 35) 2003年4月1日から2007年3月31日の間に多くの条例の制定・改廃の直接請求がなされていることが確認できる。これらの多くは当時全国的に盛んであった市町村合併の住民投票に関するものであった(388件中317件)。
- 36) 都道府県議会で否決された事案は、以下の4件である。東京都(2011.12.9)「東京電力管内の原子力発電所の稼動に関する東京都民投票条例の制定について」、新潟県(2012.6.22)「東京電力柏崎刈羽原子力発電所の稼動に関するに新潟県民投票条例の制定について」、静岡(2012.5.11)「中部電力浜岡原子力発電所の再稼動の是非を問う県民投票条例制定請求」、および島根県(2013.10.21)「島根県エネルギー自立地域推進基本条例の制定について」であり、これらが否決されているという現実には、エネルギーは地域のものではないのかという疑念を抱かざるにはおれない。
- 37) 北村喜宣(2001)「拡大された条例制定権の活用」市民立法機構編『市民立法入門』ぎょうせい 72-98 頁。
- 38) 北村喜宣(2004)『分権改革と条例』弘文堂 262 頁。
- 39) 北村喜宣(2004) 前掲 37) 272-273 頁。
- 40) 小島聡(2001)「地域社会における市民立法の課題—政策過程への参加・関与と立法能力」市民立法機構編『市民立法入門』ぎょうせい 50-71 頁。57-62 頁には、市民立法機構が企画した「各地で始まった市民立法の試み」シンポジウム(2000年5月 於東京)の報告があり、そのシンポジウムで取り上げられた4件(東京ランポ(まちづくり NPO)、東京都公害防止条例改正市民案をつくる会、日野市の「市民がつくる環

境基本条例の会」、八王子市民がつくる「高齢者介護基本条例」直接請求実行委員会)の市民条例案の策定と提言に関する紹介がある。

- 41) 地方分権推進会議 2001 最終報告 (2001 年 6 月 14 日) (<http://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/8313852/www8.cao.go.jp/bunken/bunken-iinkai/saisyu/>, 2015 年 8 月 26 日最終閲覧)
- 42) 住宅、地域振興、固定資産税、少子高齢化、生涯学習・社会教育、農村振興・農村交流、環境等多くの課題が混在する。
- 43) 北村喜宣 (2014a) 前掲注 9) 6-11 頁、北村喜宣 (2014b) 「老朽空き家への対応と法規制 空家対策特措法制定を受けたこれからの自治体施策」 (http://www.toshi.or.jp/app-def/wp/wp-content/uploads/2015/04/bunken_18_02.pdf, 2015 年 8 月 26 日最終閲覧), 北村喜宣 (2014c) 「空家対策特措法案を読む (二・完)」自治研究 90 (11) 30-56 頁。
- 44) 小林秀樹・国土交通省住宅局住宅総合整備課・榎本好二・霜垣慎治・小澤英明・周藤利一 (2014) 「特集 空家問題—対策と活用方法を考える」法律のひろば 68 (7) ぎょうせい 4 - 52 頁。
- 45) 北村喜宣 (2014b) 前掲 43) 21-22 頁。
- 46) 北村喜宣 (2014a) 前掲 9) 11 頁。
- 47) 特措法制定が現場に与える影響については、法

律や条例を「道具」ととらえたうえでの論稿、榎本好二 (2014) 「空き家問題と自治体—これまでとこれから」法律のひろば 68 (7) ぎょうせい 23-26 頁に詳しい。特に、特措法制定のメリットとしては、地方税法の守秘義務の解除と第 4 条の執行要件の明確化が挙げられている。

- 48) 北村喜宣 (2014a) 前掲 9) 11 頁及び北村喜宣 (2014b) 前掲 43) 24-26 頁。
- 49) いくつかの既存の空家対策条例はその先進性から、特措法と抵触する条項をもつものもある (例として、京都市、鳥取市、熊本市等は、一定の条件化で勧告等を前置せずに命令できることを規定しており、特措法及び「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」いわゆる特措法実施のガイドライン (<http://www.mlit.go.jp/common/001090531.pdf>, 2015 年 8 月 26 日最終閲覧) とはその執行の手順を異にする)。しかし、移住・定住専門部会案は、法律実施条例として立案しており、そのような条項はなく、「豊田市地域の暮らしをつなぐための空家等の適正管理及び有効活用に関する条例 (案)」という名称の通り、むしろ③が際立ったものである。

(投稿: 2015. 09. 28)

(受理: 2016. 01. 11)