

議員立法審議会 報告書

～空き家対策に関する条例制定に向けて～

令和2年10月

都城市議会 議員立法審議会

目次

1 背景	2
2 調査研究の経過	3
3 調査研究	
(1) 実施スケジュール	7
(2) 都城市空家等対策について	16
(3) 都城市の関係条例等	22
(4) 特措法の概要	24
(5) 特措法の課題と特徴	28
(6) 議員立法	33
(7) 政策条例の検討（明確化）まとめ	35
(8) 他市町の空家等対策条例の比較一覧	37
4 都城市空家及び空地の適正管理及び有効活用に関する条例（案）	41
5 条例案の検討結果	
(1) 学識経験者への質疑応答	46
(2) 法制担当からの懸念材料	50
6 議員立法審議会の課題	75
参考文献	76

1 背景

国は、平成27年2月26日に「空家等対策の推進に関する特別措置法」（以下、特措法）を施行した。国土交通省が公表した概要によれば「適切な管理が行われていない空家等が防災、衛生、景観等の地域住民の生活環境に深刻な影響を及ぼしており、地域住民の生命・身体・財産の保護、生活環境の保全、空き家等の活用のため対応が必要（1条）」と背景が記されている。特措法が施行された以降も、全国で空き家等対策条例が新設、または特措法に準じて改訂されている。この背景には、空き家等の管理に対する市民意識の向上を図るとともに、その対応について行政としての立場を明確にする必要性があげられる。

都城市では、この特措法を受け、平成27年度全戸調査を行い、空き家等候補件数が市内全域で3,007件であり、そのうち平成27年度自治公民館アンケート調査の結果では、特定空家等候補件数が983件あるとの結果を得ている。この空き家に関する問題は、自治公民館を始め、市内全域で大きな問題となっている。本市では、空き家等に対する対応として、都城市環境保全条例を基に対応することとしており、特定空家については特措法の定めにより対応することとしている。

以上のことから、都城市議会として議員立法審議会を立ち上げ、増え続ける空き家等に対応するために「空き家対策条例」の制定に向けて取り組んでいく必要がある。

※「空家」「空き家」の表現について、特措法に基づくものは「き」を抜き、基つかないものは「き」を入れている。

2 調査研究の経過

議員立法審議会では、条例制定に向けて、次のような調査研究活動に取り組んできた。実施スケジュールで18ある中分類の項目のうち10の作業を実施した。

日付	活動 実施スケジュール（中分類）	内容
平成31年 2月18日		政策提案会派 進政会が 議員立法審議会議題提案書を 議会運営委員会委員長に提出
4月17日	議会運営委員会	議会運営委員会で審査を行い 賛同を得られる
令和元年 7月29日	第1回 議員立法審議会 実施スケジュール 中分類1) 検討委員会立上げ	①経緯説明 ②議員立法審議会議題提案書について ③議員立法審議会設置について 参考資料 ・都城市議会議員立法審議会設置規定 ・都城市空家等対策実施要綱 ・都城市特定空家等判定委員会設置規定
8月20日	第2回 議員立法審議会 実施スケジュール 中分類2) 問題発見	①本市の空き家及び空き地対策の 取組み状況について ②意見聴取 土木部建築課（福丸課長、他2名） 環境森林部環境政策課（福留課長、他1名） 参考資料 ・庁内空家等対策対応スキーム ・空家等対策計画概要 ・都城市空家等対策協議会 ・市内空家等状況 ・市民相談・通報等の状況
11月6日	第3回 議員立法審議会 実施スケジュール 中分類3) 現地調査と情報収集	①実施スケジュール案について ②調査・研究について ③意見聴取：市の空き家対策の取組状況 土木部建築課（福丸課長 外2名） ④審議の進め方 グループ分け、役割分担、担当者等 参考資料 ・実施スケジュール ・特定空き家等に認定した関係資料 （判定表、現地写真等）

		<ul style="list-style-type: none"> ・H27 年度自治公民館アンケート調査結果 (アンケート項目、集計結果等) ・他市の条例等の比較 ・曾於市の状況 (解体補助) ・特措法の特徴と課題について ・本市の要綱・規定・計画等について ・条例制定は政策課題を実現するための手段
1 1 月 1 4 日	B グループ会 実施スケジュール 中分類 4) 立法目的の確定	<ul style="list-style-type: none"> ①立法目的確定「政策研究」の検討とまとめ ・特措法 ・市の要綱・規程・計画 ・関連法令との突合せ ・国、市の財政支援
1 1 月 2 0 日	A グループ会 実施スケジュール 中分類 4) 立法目的の確定 中分類 7) 類似条例の調査 中分類 8) 類似条例の類型化	<ul style="list-style-type: none"> ①現地調査と情報収集の検討とまとめ ②目的確定「政策研究」の検討とまとめ ③類似条例の調査の検討とまとめ ④類似条例の類型化の検討とまとめ
1 1 月 2 2 日	第 4 回 議員立法審議会 実施スケジュール 中分類 4) 立法目的の確定 中分類 5) 立法事実の明確化 中分類 6) 作成の判断 中分類 7) 類似条例の調査 中分類 8) 類似条例の類型化	<ul style="list-style-type: none"> ①グループ報告事項について ②立法事実の明確化「政策立案」 ③作成の判断 ④類似条例の調査 ⑤類似条例の類型化 ⑥条例の存在意義 ⑦市の条例立案検討 <p>参考資料</p> <ul style="list-style-type: none"> ・空家条例集 ・条例見出し一覧 ・条例比較 ・条例策定にあたって
1 2 月 1 9 日	第 5 回 議員立法審議会 実施スケジュール 中分類 4) 立法目的の確定 中分類 7) 類似条例の調査 中分類 8) 類似条例の類型化	<ul style="list-style-type: none"> ①実施スケジュール・政策条例の検討の流れ ②前回の検討項目 (明確化) 各委員の確認 ③条例の存在意識 「なぜ条例以外の手段で解決できないのか」 ④市の条例立案検討 「条例を制定した後の効果に対する問い」 ⑤他市の事例
令和 2 年 1 月 1 5 日	第 6 回 議員立法審議会 実施スケジュール 中分類 4) 立法目的の確定	<ul style="list-style-type: none"> ①前回の検討項目の確認 ②意見聴取：特定空き家等判定について 土木部建築課 (都城市特定空き家等判定委員会の関係委員)

	中分類 9) 認定基準の確定 中分類 11) 条例案の作成	③意見聴取：住宅用地の特例等について 市民生活部資産税課 ④条例案の検討 参考資料 ・地方税法と市税条例 ・特措法に関連する法令等 ・政策条例の検討（明確化）のまとめ
2月5日	第7回 議員立法審議会 実施スケジュール 中分類 11) 条例案の作成	①実施スケジュール、政策条例の検討の流れ ②専門的意見等について検討 都城市議会議員立法審議会設置規定第7条により・学識経験を有する者、市民団体及び関係職員等の出席の検討 案1 法令立案：第一法規（株） 案2 議員立法：寝屋川市議会、鳥栖市議会 案3 講師、有職者：大学教授等 参考資料 ・条例案に対する意見一覧
2月27日	第8回 議員立法審議会 実施スケジュール 中分類 11) 条例案の作成	①会派編成変更のため委員の選出 ②専門的意見等の聞き取りについて検討 ・宮崎県行政書士会員 特定行政書士 高田橋 厚男氏 ・鹿児島大学 学術研究院法文教育学域法文学系 教授 宇那木 正寛氏 参考資料 ・実施スケジュール（総括表） ・実施スケジュール（明細表）
3月23日	第9回 議員立法審議会 実施スケジュール 中分類 11) 条例案の作成	①専門的意見等の聞き取りについて 宮崎県行政書士会員 特定行政書士 高田橋 厚男 氏 参考資料 ・都城市空き家、空き地の 適正管理及び有効活用に関する条例（案） ・条例案に対する回答 ・都城市の関係条例等との調整について ・都城市パブリックコメント実施要綱 パブリックコメント制度の概要
4月16日	第10回 議員立法審議会 実施スケジュール 中分類 11) 条例案の作成	①意見聴取 土木部建築課対策課 ・令和2年度の課の執行体制等について ・空き家等対策推進事業等について

		②今後のスケジュールについて
7月15日	第11回 議員立法審議会 実施スケジュール 中分類 11) 条例案の作成	①委員の変更について ②条例案の検討 ③意見聴取 総務部総務課（竹下課長、法制担当） 土木部建築対策課（渡部課長、空き家対策担当） ④今後の進め方について 参考資料 ・ 条例制定の根拠 ・ 調査・研究事項 ・ 特措法の特徴 ・ 条例（案）の懸念材料
7月28日	第12回 議員立法審議会 実施スケジュール 中分類 11) 条例案の作成	①条例案の検討について ②設置期間について ③今後の進め方について 参考資料 ・ 議員、委員会提出条例一覧 ・ 自治体条例 ・ 特措法の概要 ・ 自治体の「困った空き家」対策 ・ 条例類型
随時	事前協議会	政策提案会派は、各議員立法審議会開催前に研修及び資料確認を実施

3 調査研究

247 項目あるスケジュールの明細表を元に、やるべきことを検討し、議員立法審議会を進めた。

(1) 実施スケジュール

ア 実施スケジュール【総括表】

大分類	中分類	小分類	内容	開催	日程	
空き家対策	1) 検討委員会の立ち上げ	○条例に基づく審議会	明細表のとおり	第1回	7月 29日 (月)	
	2) 問題発見	○問題把握	〃	第2回	8月 20日 (火)	
	3) 現地調査と情報収集	①定性的調査(論拠) ②定量的調査(データ) ③参考資料の収集 ④関係法令等の確認 ⑤関係各課からの意見聴取 ⑥関係機関からの意見聴取	〃	〃	第3回	11月 6日 (水)
			〃	〃	第3回	11月 6日 (水)
			〃	〃	第3回	11月 6日 (水)
			〃	〃	第3回	11月 6日 (水)
			〃	〃	第3回	11月 6日 (水)
			〃	〃	第3回	11月 6日 (水)
			〃	〃	第3回	11月 6日 (水)
	4) 立法目的の確定 「政策研究」	①条例の存在意義 ②国の特措法等確認 ・特措法 ・基本指針 ・ガイドライン ・通知 ③国の財政支援 ④市の要綱・規程・計画 ⑤市の条例立案検討 ⑥市民参画の検討 ⑦条例形成過程の公開	〃	〃	第3回～第6回	11月 ～1月
			〃	〃	第3回～第6回	11月 ～1月
			〃	〃	第3回～第6回	11月 ～1月
			〃	〃	第3回～第6回	11月 ～1月
			〃	〃	第3回～第6回	11月 ～1月
			〃	〃	第3回～第6回	11月 ～1月
			〃	〃	第3回～第6回	11月 ～1月
			〃	〃	第3回～第6回	11月 ～1月
	5) 立法事実の明確化 「政策立案」	①定義 ②思想 ③盛り込む事項 ④合理性・必要性 ⑤違憲審査 ⑥一般性	〃	〃	第3回～第6回	11月 ～1月
			〃	〃	第3回～第6回	11月 ～1月
			〃	〃	第3回～第6回	11月 ～1月
			〃	〃	第3回～第6回	11月 ～1月
			〃	〃	第3回～第6回	11月 ～1月
			〃	〃	第3回～第6回	11月 ～1月
	6) 作成の判断	①特措法の問題点等の整理 ②市の問題点等の整理 ③選択肢	〃	〃	第4回	11月 22日 (金)
			〃	〃	第4回	11月 22日 (金)
			〃	〃	第4回	11月 22日 (金)
	7) 類似条例の調査	①自治体のホームページ ②インターネットから収集	〃	〃	第4回～第6回	12月 ～2月
〃			〃	第4回～第6回	12月 ～2月	

	8)類似条例の類型化	①類似条例の整理	〃	第4回～第6回	12月～2月
		②類似条例を比較	〃	第4回～第6回	12月～2月
	9)認定基準の作成	○空家等、特定空家等	〃	第4回	12月～2月
	10)要綱の作成	○自治体の内部的規範	〃		
	11)条例案の作成	①立法技術	〃	第6回～第7回	12月～2月
		②審査基準の検討	〃	第6回～第7回	12月～2月
		③個人情報の検討	〃	第6回～第7回	12月～2月
		④代執行、即時執行の検討	〃	第6回～第7回	12月～2月
		⑤罰則規定の検討	〃	第6回～第7回	12月～2月
		⑥補助事業の検討	〃	第6回～第7回	12月～2月
		⑦条例の特徴(機能)	〃	第6回～第7回	12月～2月
		⑧用例の検討(規定)	〃	第6回～第7回	12月～2月
		⑨関係法令等の確認	〃	第6回～第7回	12月～2月
		⑩関係各課との意見調整	〃	第6回～第11回	12月～7月
		⑪関係機関との協議	〃	第6回～第11回	12月～7月
	12)遂条解説の作成 「条例案説明書」	①条例をわかりやすく説明	〃	第 回	月 日 ()
		②想定問答集を作成する	〃	第 回	月 日 ()
	13)パブリックコメント	○市民参画	〃	第 回	月 日 ()
14)関係機関との合意	○執行部、団体等	〃	第 回	月 日 ()	
15)条例形成過程のまとめ	①条例形成過程のまとめ	〃	第 回	月 日 ()	
	②報告書の作成	〃	第 回	月 日 ()	
16)議会調整	○議員への説明	〃	第 回	月 日 ()	
17)公開(条例施行後)	○市民への公開	〃	第 回	- - -	
18)立法目的の条例施行後	①政策形成サイクル	〃	第 回	- - -	
	②活用	〃	第 回	- - -	
	③検証・評価	〃	第 回	- - -	

[中分類の計=18項目]

[小分類の計=51項目]

[内容の計=247項目]

No.	項目	内容		開催	日程
1	政策条例の審議	議会運営委員会	条例案を審議		5月 日 ()
		全員協議会	〃		5月 日 ()
2	議会へ提出	(案1)令和2年6月本会議	条例案を議会へ提出		6月 日 ()
		(案2)令和2年9月本会議	〃		9月 日 ()
3	条例の議決	6月本会議 or 9月本会議	公布・施行		- - -

※新型コロナウイルス感染症のため、学識経験者や関係各課との協議が難航した。

イ 実施スケジュール【明細表】

大分類	中分類	小分類	No	内容	
空き家対策	1) 検討委員会の立ち上げ	○条例に基づく審議会	1	都城市議会議員立法審議会の設置(原則として1年以内)	
			2	都城市議会基本条例第16条、都城市議会会議規則第163条第1項	
			3	第1回 調査・研究(設置の経緯、座長、副座長、書記の決定、調査研究の進め方)	
			4	第1回 今後のスケジュールについて	
			5	【まとめ】=政策条例の根拠として結果をまとめる	
	2) 問題発見	○問題把握	6	「何が問題なのか」を的確に把握する	
			7	地域の実情を知る、現場の状況確認	
			8	第2回 調査・研究(執行部からの意見聴取:土木部建築課、環境森林部環境政策課)	
			9	第2回 実施スケジュールについて	
			10	【まとめ】=政策条例の根拠として結果をまとめる	
	3) 現地調査と情報収集	①定性的調査(論拠)	11	新聞記事・書籍・参考文献・インターネット検索調査等の検討	
			12	ヒアリング調査(対象者・近隣住民への聞き取り)の検討	
			13	専門者調査(建築・土木・不動産・税制・法律・相続等の意見聴取)の検討	
			14	現地調査(市内)、フィールド調査(先進自治体等)の検討	
			15	参考事例調査(成功事例)、ケーススタディ調査(一つの社会的単位:町、自治公民館等)の検討	
			16	社会実験調査(場所と時間を限定して実施)の検討	
			17	研究会・委員会(有識者や学識経験者を集めてグループでの意見を聴取する)の検討	
			18	プロジェクトチーム(議員や自治体職員が組織の枠を飛び越えて調査研究・立案する)の検討	
			19	視察→委員会・会派(分析・検証・報告まとめ)	
			20	研修→委員会・会派(分析・検証・報告まとめ)	
			21	自治体の成功事例、先進事例を客観的に精査する	
			22	【まとめ】=政策条例の根拠として結果をまとめる	
			②定量的調査(データ)	23	アンケート調査を実施「するか」「しないか」検討する
				24	アンケート調査を実施する場合は調査項目や対象者を検討する
				25	アンケート調査の対象者(専門家・対象者・近隣住民・自治公民館等)
				26	アンケート調査結果の集計(回答数は400件ほど必要。有効回答を高めるため)
	27	既存の統計データ(収集「するか」「しないか」。収集する場合はデータ項目を検討する)			
	28	既存の統計データ(分析調査しまとめる)			
	29	既存の統計データ(比較や方向性をさぐる)			
	30	【まとめ】=政策条例の根拠として結果をまとめる			
	③参考資料の	31	参考資料として他の自治体条例や要綱等を収集する		

「政策研究」 4)立法目的の確定	収集	32	参考資料として他の自治体の条例や要綱を比較してみる
		33	その他参考資料を収集する
		34	【まとめ】＝政策条例の根拠として結果をまとめる
	④関係法令等の確認	35	日本国憲法、地方自治法、地方税法、建築基準法、行政代執行法、行政手続法
		36	民法、民事訴訟法、刑法、刑事訴訟法、都城市環境保全条例等
		37	【まとめ】＝政策条例の根拠として結果をまとめる
	⑤関係各課からの意見聴取	38	建築課、総務課、危機管理課、コミュニティ文化課、資産税課、環境政策課、商工政策課、
		39	都市計画課、維持管理課、消防局予防課、各総合支所地域振興課等
		40	【まとめ】＝政策条例の根拠として結果をまとめる
	⑥関係機関からの意見聴取	41	宮崎県弁護士会、司法書士会、行政書士会、宅地建物取引業協会、建築士会
		42	都城市自治公民館連絡協議会、都城警察署、宮崎地方法務局都城支局等
		43	【まとめ】＝政策条例の根拠として結果をまとめる
	①条例の存在意義	44	「何のために条例を制定するのか」を明確にする
		45	「どのような政策目標を達成するのか」を明確にする
		46	「どのような政策効果を目指すのか」を検討し確定させる
		47	「なぜ新規に条例を立案しなくてはいけないのか」を明確にする
		48	「なぜ既存の要綱や規程等では目的が達成できないのか」を明確にする
		49	「なぜ条例以外の別の手段で解決できないのか」を明確にする
		50	問題を生じさせている原因を察知・認識しその背景などを分析する
		51	分析をまとめ背景を明確にする
		52	前文・目的規定・基本理念・各主体の責務を明確にし条例に明記する
		53	【まとめ】＝政策条例の根拠として結果をまとめる
	②国の特措法等確認 ・特措法 ・基本指針 ・ガイドライン ・通知	54	特措法成立の背景や経緯、課題を確認する
		55	特措法の問題点や課題を確認する(基本指針、ガイドライン、特措法)
		56	空家等対策の推進に関する特別措置法(平成26年11月27日法律第127号)
		57	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 (平成27年2月26日総務省・国土交通省告示第1号)
		58	固定資産税の課税のために利用する目的で保有する空家等の所有者に関する情報の内部 利用等について(平成27年2月26日国住備第943号・総行地第25号)
		59	「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)
	60	【まとめ】＝政策条例の根拠として結果をまとめる	
	③国の財政支援	61	国の補助事業を確認する
		62	国の交付税措置を確認する
		63	【まとめ】＝政策条例の根拠として結果をまとめる
	④市の ・要綱	64	特措法に準じているか確認する
65		地域の特性に合っているか確認する	

	・規程 ・計画	66	事業実施に適応しているか確認する
		67	内部の事務手続規定にとどまっていなか確認する
		68	事業実施に不足する内容になっていなか確認する
		69	「空家等」以上「特定空家等」未満の判断基準を明確にする
		70	市の問題点や課題を確認する(要綱、規程、計画)
		71	都城市空家等対策協議会設置要綱(平成 28 年 6 月 1 日告示第 164 号)
		72	都城市空家等対策連絡調整会議設置規程(平成 28 年 10 月 13 日訓令第 10 号)
	⑤市の条例立案 検討	73	都城市特定空家等判定委員会設置規程(平成 29 年 7 月 10 日訓令第 6 号)
		74	都城市空家等対策実施要綱(平成 30 年 12 月 27 日告示第 323 号)
		75	都城市空家等対策計画(平成 29 年 4 月)
		76	【まとめ】=政策条例の根拠として結果をまとめる
		77	「なぜ新規に条例を立案するのか」問いと回答を明確にする
		78	「なぜ既存の要綱等の運用で事業実施できないのか」問いと回答を明確にする
	⑥市民参画の検討	79	「条例以外の別の手段で解決できないのか」問いと回答を明確にする
		80	「要綱や規程等では目的は達成できないのか」問いと回答を明確にする
		81	「条例を制定した後の効果に対する」問いと回答を明確にする
		82	【まとめ】=政策条例の根拠として結果をまとめる
		83	市民の意見を取り入れているか確認する
		84	広く一般に意見を求め、市民からの意見を考慮して意思決定「するか」「しないか」を検討する
	⑦条例形成過程の 公開	85	パブリックコメントを実施「するか」「しないか」検討する
		86	パブリックコメントを実施する場合は手続終了まで1ヶ月から2ヶ月ほどかかることを確認する
87		パブリックコメントが市民から提出された際の意見のまとめや回答・公開方法を検討する	
88		【まとめ】=政策条例の根拠として結果をまとめる	
5)立法事実の明確化「政策立案」	①定義	89	条例形成過程を公開しているか確認する
		90	「議会だより」「市のホームページ」「市のフェイスブック」等
		91	【まとめ】=政策条例の根拠として結果をまとめる
		92	定義とは立法の基礎となりそれを支える一般的な事実であることを確認する
	②思想	93	法律や条例を制定する際の社会的、経済的、政治的、科学的な事実であることを確認する
94		地域社会に生じる影響等を予測し内容を逐条解説や報告書に盛り込むか検討する	
③盛り込む事項	95	【まとめ】=政策条例の根拠として結果をまとめる	
	96	法令を地域適恰的に解釈運用し、地域特性に応じた独自の条例を創るか検討する	
	97	【まとめ】=政策条例の根拠として結果をまとめる	
	98	定性的(論拠)な住民意識や定量的(データ)な統計調査を盛り込むか検討する	
	99	「問題に対してどのような対応で進めるか」を検討する	
	100	「条例が道理にかなった性質(合理性)があるか」確認する	
	101	「条例が必要であること、なくてはならないものか(必要性)」か確認する	

		102 「条例によって違法行為を摘み取ることができるか」を確認する	
		103 「条例を法的根拠として取り締まることができるか」を確認する	
		104 「財源根拠規定」と「予算編成権」を検討する	
		105 「市の財政支援(補助事業)」を検討する	
		106 【まとめ】=政策条例の根拠として結果をまとめる	
	④合理性・必要性	107 「裁判の違憲審査に耐えられる内容になっているか」確認する	
		108 【まとめ】=政策条例の根拠として結果をまとめる	
	⑤違憲審査	109 「条例が憲法に違背していないか(憲法適合性)」確認する	
		110 【まとめ】=政策条例の根拠として結果をまとめる	
	⑥一般性	111 「有権者の意向が反映され一般性に基づく裁判判断になるか」確認する	
		112 【まとめ】=政策条例の根拠として結果をまとめる	
6 作成の判断	①特措法の 問題点等の整理	113 国の基本指針の問題点や課題を整理する	
		114 ガイドラインの問題点や課題を整理する	
		115 特措法の問題点や課題を整理する	
		116 【まとめ】=政策条例の根拠として結果をまとめる	
	②市の 問題点等の整理	117 市の要綱、規程、計画の問題点や課題を整理する	
		118 【まとめ】=政策条例の根拠として結果をまとめる	
	③選択肢	119 「何も対策をしない(あえて根拠をもって放置する)」という選択肢もある	
		120 「2020年の特措法改正」を待ち、改正後に改めて検討する(制定後5年ごとの見直しがある)	
		121 「放置した場合、関係者に対して放置した理由を示すという説明責任」が求められる	
		122 【まとめ】=政策条例の根拠として結果をまとめる	
	7 類似条例の調査	①自治体の ホームページ	123 類似条例を収集する
			124 先進事例や成功事例を収集する
125 人口や予算規模等の同規模自治体の条例をホームページ等から収集する			
126 【まとめ】=政策条例の根拠として結果をまとめる			
②インターネット から収集		127 全国47都道府県議会議事録を横断検索し収集する	
		128 参考: 条例と規則・自治体Web例規集へのリンク集(洋々亭の法務ページ)から収集する	
		129 参考: eLen(名古屋大学: 登録済みの自治体は1,580団体、2013年7月13日時点)から収集する	
		130 【まとめ】=政策条例の根拠として結果をまとめる	
8 類似条例の類型化	①類似条例の整理	131 集めた類似条例を具体的に整理する	
		132 類似条例の比較表を作成する	
		133 【まとめ】=政策条例の根拠として結果をまとめる	
	②類似条例を比較	134 他の自治体の特徴をつかむ	
		135 他の自治体を比較し条文を選択する	
		136 他の自治体に連絡し逐条解説や報告書を収集する	

		137	都城市のもつ特徴や地域性などに合致していると思われる規定を選択する
		138	規定を組み合わせることで体系立てて条例化していく
		139	【まとめ】=政策条例の根拠として結果をまとめる
準の作成 9) 認定基	○空家等、 特定空家等	140	空家等の認定基準と判定基準を検討する
		141	特定空家等の認定基準と判定基準を検討する
		142	【まとめ】=政策条例の根拠として結果をまとめる
10) 要綱の作成	○自治体の 内部的規範	143	行政指導の際の準則として定める内部的規範であることを確認する
		144	要綱は住民への強制力はないため公権力を背景とした住民へのお願いという位置づけになる
		145	「条例」を説明する内容を書き込んでいく
		146	特措法や関連する法律や条例との整合性を確認する
		147	条例に使用する語句の定義を明確にする。定義が不明確にならないように注意する
		148	他の自治体の要綱のコピー&ペーストになっていないか確認する
		149	【まとめ】=政策条例の根拠として結果をまとめる
二) 条例案の作成	①立法技術	150	「条文の意味が住民に的確に通じる」「わかりやすい」ことを基本にする
		151	「条例案を作成し実施に移すまでの技術的側面」を活用する(広義)
		152	「法令用語や立法上の約束などに従ってわかりやすく表現する文章技術」である(狭義)
		153	決定した要綱を基本として条例案を検討する
		154	寄せ集めで、ちぐはぐな条例案になっていないか確認する
		155	寄せ集めの、いいとこどりの条例になっていないか確認する
		156	定義、思想、目的等が一貫しているか確認する
		157	根拠がしっかりしているか確認する
		158	他の自治体の条例のコピー&ペーストになっていないか確認する
		159	【まとめ】=政策条例の根拠として結果をまとめる
②審査基準の検討	160	「常態」の判断基準を検討する	
	161	「空家等」「特定空家等」に該当する判断基準を検討する	
	162	「準特定空家等」を盛り込むか検討する	
	163	【まとめ】=政策条例の根拠として結果をまとめる	
③個人情報 の検討	164	所有者認定にあたっての登記簿や固定資産税等の情報取扱いを検討する	
	165	所有者認定にあたっての企業や団体等への照会取扱いを検討する	
	166	【まとめ】=政策条例の根拠として結果をまとめる	
④代執行、 即時執行の 検討	167	時間的余裕がない場合の対応を条例に盛り込むか検討する	
	168	市長の命令による緊急安全措置等	
	169	【まとめ】=政策条例の根拠として結果をまとめる	
⑤罰則規定 の検討	170	「罰則規定」は条例の実効性を担保するために活用される手法である	
	171	行政刑罰(懲役・罰金・拘留・科料)は刑法総則の適用がある	
	172	秩序罰(過料)は刑法総則の適用はない	
	173	行政罰則を検討する場合は自治体と地方検察庁との協議が必要である	

		174 条例案には盛りこまず特措法で対応するか検討する
		175 【まとめ】＝政策条例の根拠として結果をまとめる
⑥補助事業の検討		176 国の補助事業を確認
		177 市独自の補助事業を検討する
		178 取り壊しやリフォーム等に関する財源根拠規定を盛り込むか検討する
		179 耐震に対する財源根拠規定を盛り込むか検討する
		180 補助事業の「財源根拠規定」を検討する
		181 条例に「予算編成権」を担保するか検討する
		182 【まとめ】＝政策条例の根拠として結果をまとめる
	⑦条例の特徴 (機能)	
		184 「特措法の対象外」に関する規制を検討する(準特定空家等、長屋の不使用住戸等)
		185 【まとめ】＝政策条例の根拠として結果をまとめる
⑧用例の検討 (規定)		186 使いそうな規定を集める
		187 政策目標を達成するために使いそうな規定を探し、組み合わせる
		188 【まとめ】＝政策条例の根拠として結果をまとめる
⑨関係法令等の 確認		189 日本国憲法、地方自治法、地方税法、建築基準法、行政代執行法
		190 民法、民事訴訟法、刑法、刑事訴訟法、都城市環境保全条例等
		191 【まとめ】＝政策条例の根拠として結果をまとめる
⑩関係各課との 意見調整		192 建築課、総務課、危機管理課、コミュニティ文化課、資産税課、環境政策課、商工政策課、
		193 都市計画課、維持管理課、消防局予防課、各総合支所地域振興課等
		194 【まとめ】＝政策条例の根拠として結果をまとめる
⑪関係機関との 協議		195 宮崎県弁護士会、司法書士会、行政書士会、宅地建物取引業協会、建築士会
		196 都城市自治公民館連絡協議会、都城警察署、宮崎地方法務局都城支局等
		197 【まとめ】＝政策条例の根拠として結果をまとめる
12) 逐条解説の作成 「条例案説明書」	①条例を わかりやすく説明	198 条例案を検討すると同時に条例の解説として逐条解説も作成する
		199 逐条解説で条文ごとに順を追って要点や意味などを分かりやすく説明する
		200 逐条解説は条例を補完する意味もある
		201 条例の解説として具体的な文書を書き込む
		202 市民へわかりやすい説明をこころがける
		203 他の自治体の逐条解説も参考にしながら作成する
		204 他の自治体の逐条解説のコピー＆ペーストになっていないか確認する
		205 【まとめ】＝政策条例の根拠として結果をまとめる
	②想定問答集を 作成する	206 条例案に対する想定問答集を作成する
		207 市民へ丁寧な説明をこころがける
	208 【まとめ】＝政策条例の根拠として結果をまとめる	
13) パブリック コメント	○市民参画	209 広く一般に意見を求め、市民からの意見を考慮して意思決定する
		210 パブリックコメントが市民から提出された際には意見をまとめ、回答を公開する
		211 【まとめ】＝政策条例の根拠として結果をまとめる

<p>関との合意</p> <p>一(4)関係機</p> <p>一(5)条例形成過程のまとめ</p> <p>調整</p> <p>一(6)議会</p> <p>一(7)公開</p> <p>(制定後)</p> <p>一(8)立法目的の条例施行後</p>	○執行部、団体等	212 執行部の関係部局課等と合意する	
		213 関係団体等と合意する	
		214 【まとめ】＝政策条例の根拠として結果をまとめる	
	①条例形成過程のまとめ	○執行部、団体等	215 【まとめ】＝これまで政策条例の根拠としてまとめた項目の結果を一冊にまとめる
			216 【まとめ】＝条例形成に至る経緯を対外的に説明できる資料とする
		②報告書の作成	217 条例だけでは真意が理解できないので逐条解説とその条例立案の形成過程を報告書に書き込む
			218 報告書は提案する条例の合理性や必要性を明記する
			219 報告する事柄とは条例制定にかかわる具体的な事項を書き込む
			220 逐条解説や報告書は提案する条例を後方支援するものである
			221 条例が制定・施行された後も、その条例を支え続けることにもなる
			222 地域社会に生じる事実(影響)の結果もまた予測する必要がある
			223 条例が負の事実を発生させると考えた場合は、その負の事実を縮小させる手段も記載
			224 【まとめ】＝条例形成に至る経緯を対外的に説明できる資料とする
	○議員への説明	225 議会運営委員会で協議	
		226 全員協議会で協議	
		227 【まとめ】＝条例形成に至る経緯を対外的に説明できる資料とする	
	○市民への公開	228 市民へ知ってもらうため広く公開する	
		229 議会だより、市のホームページ、市のフェイスブック等	
		230 【まとめ】＝条例形成に至る経緯を対外的に説明できる資料とする	
	①政策形成サイクル	231 条例立案において政策形成サイクルをしっかりと認識しておく	
		232 「政策研究」→条例立案における問題を的確に把握する	
		233 「政策立案」→方向や対応策を具体化する	
		234 「政策決定」→議論され提案された政策案について決定権限を有する者が審査し決定する	
		235 「政策実行」→制定した条例を法的根拠として様々な事業を実施する	
236 「政策評価」→実施された施策について、その効果や必要性等を検証し評価する			
237 【まとめ】＝政策条例制定後の資料として結果をまとめる			
②活用		238 「どのような政策が展開されたか」を確認する	
		239 「活用」の実態、「不活用」の実態を把握する	
		240 【まとめ】＝政策条例制定後の資料として結果をまとめる	
③検証・評価	241 定期的に検証・評価をして常に時代にあった条例にしていくことが求められる		
	242 「条例が成果を挙げているか」確認する		
	243 「条例が機能しているか」確認する		
	244 「地域の実情にあっているか」確認する		
	245 「個人の権利を侵害し自由を抑圧していないか」確認する		
	246 場合によっては条例を改正・廃止も検討する		
	247 【まとめ】＝政策条例制定後の資料として結果をまとめる		

(2) 都城市空家等対策について

土木部建築課（～令和元年度）及び建築対策課（令和2年度～）からの聞き取りを中心に、本市の状況等の調査を行った。建築対策課は、都城市第3次行財政改革大綱に基づき、組織及び事務事業の見直しが行われ、2020（令和2）年4月1日付で建築課を「建築対策課」と「住宅施設課」に分割し、建築対策課内に空き家対策事業を強力に推進する「空き家対策担当」が新設された。

ア これまでの経緯

- H26年 空家等対策特別措置法公布
- H27年 5月ガイドラインが示され、法施行 建築課に総合相談窓口設置
- H28年 空家等対策計画施行 空家等対策協議会設置
実態調査委託（本庁管内）
- H29年 特定空家等判定委員会設置 実態調査委託（四町管内）
- H30年 実態調査の結果、市内1、985件空家等の実態を把握、特定空き家候補49件を選定。この内、特に保安上危険、切迫性の高いもの8件について特定空家等に認定。なお、令和元年8月20日時点で、認定案件を含め、特定空家等候補のうち、9件解体確認済
- R元年 特定空家等の認定を推進
（協議会及び判定委員会を必要に応じて開催）
- R2年 建築対策課を設立

イ 都城市空家等対策協議会

市長を含め、有識者等、計10名で構成され、空家等発生抑制、特定空家等の判断や対策、利活用などの観点から空家等対策を総合的かつ計画的に推進するため、協議（意見や助言を教示）を行うことを目的としている。

ウ 都城市特定空家等判定委員会

関係各課、課長14名に構成している。特定空家等の判定や指導方針等について審議を行うことを目的に設置された。特定空家等を判定するための特定空家判定表の例を18～21ページに示す。

エ 実態調査の結果（平成30年）

本庁管内

空家等確定件数 1,321件

四町管内（高崎、高城、山田、山之口）

空家等確定件数 664件

合計 1,985件

オ 市民相談状況

相談件数 326件、所有者等特定中件数 7件、指導助言中 205件、除去等件数 67件

	平成27年	28年	29年	30年	令和元年	合計
相談件数	67件	77件	79件	82件	21件	326件

（令和元年8月16日時点）

カ 建築対策課の執行体制について

令和2年度の建築対策課の執行体制として、空き家対策担当を新たに設置し、空家の指導・周知啓発・指導体制を強化された。特に令和元年度までに認定し、未だ解決に至っていない14件の特定空家については所有者・相続人に対し、直接的な指導を行い、1件でも多くの解決に向けて取り組んでいるところである。

○体制（担当）と人員配置

- ・課長 1名
- ・副課長 2名
- ・審査担当 6名+任用2名
- ・建築指導担当 3名
- ・開発指導担当 3名
- ・空き家対策担当 3名

キ 空家等対策推進事業について（令和2年度）

○特定空家解体補助事業

周辺に大きな悪影響を与え、特定空家として認定したものに対して、補助金を交付することで、解体除去を促すものである。

【補助額】解体費用の1/2（限度額50万円）

※再三の指導にも改善が見られず、勧告の措置を受けたものは対象から除外

○周知啓発コーディネーター事業

住民が抱える空き家問題に対して、苦情相談だけでなく、不動産管理、除却、相続、活用方法など様々な疑問や悩みに対し、専門家を招いて、啓発セミナーや相談会を開催するものである。令和2年度は姫城、小松原、妻ヶ丘地区の公民館を通じて希望者を募り開催する予定である。但し、新型コロナウイルス感染の終息が見えないことから、スケジュールや開催方法を再検討する必要がある。

○相続人調査業務委託

所有者を調査した際に、所有者が死亡していた場合、相続人を探す。古い建物は相続登記がされておらず、所有者死亡のケースは少なくない。所有者の死亡時期が古く、相続人が多数存在する場合や離婚・再婚・養子縁組などを行っている場合などは相続関係が複雑になり、特定が難しくなる。このような相続人調査を司法書士、行政書士に委託し、相続人の特定を行う。

特定空家等判定表

空家番号		整理番号	
所在地			
判定年月日		判定者	
構造	木造	階数	1階建

1 建築物の影響度の判定

(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

建築物の不良度										
項目	箇所	判断内容	基礎点	Aランク (×0)		Bランク (×0.5)		Cランク (×1.0)		評点
建築物の著しい傾斜	全体	建築物の崩壊・落階等の有無	100	なし		部分的崩落等	○	過半の崩落等		50
		建築物の不同沈下(屋根・基礎等)	50	なし		不明	○	有		25
		柱の傾斜	50	1/60未満		1/60~1/20		1/20超え	○	50
建築物の構造耐力上主要な部分の損傷等	基礎、土台、柱、梁	土台・柱・梁の腐朽・破損・変形の有無 (不良箇所:)	50	なし		部分的	○	過半		25
屋根、外壁等が脱落、飛散等するおそれ	屋根葺き材、ひさし又は軒	屋根の腐朽・破損・欠落等の有無	50	なし		部分的		過半	○	50
		雨どいの腐朽・破損・欠落等の有無	10	なし		—		あり	○	10
	外壁等	外装仕上げ材の剥落・腐朽・破損等の有無	50	なし		部分的	○	過半		25
		開口部(窓ガラス等)の割れ・破損等の有無	20	なし		部分的	○	過半		10
	看板、給湯設備、屋上水槽等	看板・給湯設備・屋上水槽等の破損・脱落・転倒等の有無	10	なし	○	破損腐食		脱落転倒		0
	屋外階段又はバルコニー	屋外階段・バルコニーの腐朽・破損・脱落等の有無	10	なし	○	一部		全体的		0
	門又は塀	門・塀の腐朽・破損・脱落等の有無	10	なし	○	部分的		過半		0
合計点			410							245
判定	評定合計値	100点未満					100点以上		○	
	不良度	(低)					(高)特定空家			

立地環境

周辺状況	東側	西側	南側	北側	その他		
	隣地	隣地	隣地	道路			
建築物配置	第三者への影響が想定される側への状況		階数	離れ(大)	離れ(中)		離れ(小)
	(北)側 隣地境界	最短距離L=(1)m	2階建以下	L \geq 5m	3m<L<5m		L \leq 3m ○
			3階建以上	L \geq 10m	6m<L<10m		L \leq 6m
	(西)側 公衆用道路境界	最短距離L=(2)m、幅員()m	2階建以下	L \geq 5m	3m<L<5m		L \leq 3m ○
			3階建以上	L \geq 10m	6m<L<10m		L \leq 6m

建築物の影響度の判定(建築物の不良度、立地環境を勘案して影響度を判定)

		建築物配置				
		離れ(大)		離れ(中)	離れ(小)	○
不良度判定結果	不良度(低)	影響度 低		影響度 低		影響度 低
	不良度(高) ○	影響度 低		影響度 中		影響度 高

建築物の影響度判定区分

影響度 高

2 その他の周辺への影響度の判定

※区分

(2)-1	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	建築物又は設備等の破損等が原因
(2)-2		ごみの放置、不法投棄が原因
(3)-1	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	既存の景観に関するルールに著しく適合しない状態
(3)-2		周囲の景観と著しく不調和な状態
(4)-1	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	立木が原因
(4)-2		空家等に棲みついた動物等が原因
(4)-3		建築物等の不適切な管理等が原因

状況	判断基準			条件	区分	
	影響度 低	影響度 中	影響度 高			
吹付け石綿等						
石綿等の飛散、暴露	吹付け石綿等が確認できない	○ 外部から吹付け石綿等が確認できる		吹付け石綿等の破損が確認できる	-	(2)-1
排水、浄化槽						
臭気	敷地境界で無臭、やっと感知できる	○ 敷地境界で弱い臭い		敷地境界で強いにおい、強烈な臭い	臭いの発生場所が特定できること	(2)-1
ごみ等						
臭気	敷地境界で無臭、やっと感知できる	○ 敷地境界で弱い臭い		敷地境界で強い臭い、強烈な臭い	臭いの発生場所が特定できること	(2)-2
ねずみ	姿、糞等が確認できない	○ -		姿、糞等が確認できる	ごみ等がねずみの餌となるものであること	
ハエ・蚊	敷地外から容易に確認できない	○ ごみ等の付近で顔を払う程度いる		敷地境界で顔を払う程度いる	ごみ等が発生の原因であること	
ごみ等の散乱	敷地外から容易に確認できない	○ 敷地の半分以上に散乱している		敷地の過半に散乱している	-	(3)-2
ごみ等の山積み	敷地外から容易に確認できない	○ 山積みの高さが50cm未満である		山積みの高さが50cm以上である	-	
立木等						
空家等を覆う	屋根、壁面が敷地外から見える	○ 壁面が敷地外から見えない		屋根が敷地外から見えない	敷地外の立木等によるものは除く。	(3)-2
	藪がない又は壁面に藪が繁茂	○ 壁面及び屋根の藪が繁茂	○	全体の8割以上に藪が繁茂	継続して折れ腐朽等の散乱がみられること	
枝等が敷地外に散乱	散乱していない	○ 散乱しているが通行可能		通行するには枝等を除去が必要	継続して折れ腐朽等の散乱がみられること	(4)-1
枝等が歩道にはみ出している	はみだしていない	○ 歩道部分の高さ2.5m以内に50cm未満はみ出している		歩道部分の高さ2.5m以内に50cm以上はみ出している	道路標識、信号にかかっている場合は特定空家等とする	
枝等が車道にはみ出している	はみだしていない	○ 車道部分の高さ3.0m以内に50cm未満はみ出している		車道部分の高さ3.0m以内に50cm以上はみ出している		
枝等が敷地外へはみ出している(道路等を除く)	はみだしていない	○ 50cm未満はみだしている		50cm以上はみだしている	隣地建築物等に接触している場合は特定空家等とする	
枝等が電線等にかかっている	電線にかかっている	○ 電線にかかっている		電線を覆っている	-	
看板						
看板の汚損又は破損	看板がない又は表示の意図がわかる	○ 表示の半分が汚損等により不明なもの		表示の過半が汚損等により不明なもの	表示部分が10㎡以上で、敷地外より確認できること	(3)-2
落書き						
空家等の落書き	10㎡未満	○ 10㎡以上		公序良俗に反する表現	敷地外から確認できること	(3)-2

例

状況	判断基準			条件	区分	
	影響度 低	影響度 中	影響度 高			
窓						
ガラスの破損	ガラスが割れていない	○ 半分以下のガラスが割れている		過半のガラスが割れている	建物全体のガラスの枚数を全体数とする(板等で塞いでいる箇所を除く)	(3)-2
ガラスの破損により防災上危険	ガラスが割れていない	○ 道路等の境界から50cmを超える場所の窓ガラスが破損		道路等の境界から50cm以内の場所の窓ガラスが破損	塀等がなくタバコ等の投げ捨てが可能な場所であること	(4)-3
	ガラスが割れていない	○ 容易に空家等の内部に侵入できない		容易に空家等の内部に侵入できる	敷地内に容易に侵入できること	
動物、昆虫等						
臭気	敷地境界で無臭、やっと感じできる	○ 敷地境界で弱い臭い		敷地境界で強い臭い、強烈な臭い	臭いの発生場所が特定できること	(4)-2
音(鳴き声等)	不定期に聞こえる程度	○ 継続して聞こえるが、通常の声で会話が出来る		継続して聞こえ、通常の声での会話が困難	敷地境界で聞こえ、音源が特定できること	
毛、羽毛等の飛散	敷地内に散乱	○ 敷地外に散乱		敷地外に集積又は敷地外の洗濯物等に付着	発生元を特定できること	
ねずみ	姿、糞等が確認できない	○ —		姿、糞等が確認できる	空家等にねずみが棲みついていること	
ハエ・蚊	敷地外から容易に確認できない	○ ごみ等の付近で顔を払う程度いる		敷地境界で顔を払う程度いる	空家等から発生していること	
のみ	敷地外から容易に確認できない	○ 敷地境界付近でのみを確認		のみによる被害が確認できる	空家等に犬、猫等が棲みついていること	
シロアリ	敷地外から容易に確認できない	○ 空家等にシロアリが発生している		空家等及び近隣にシロアリが発生している	空家等からシロアリが発生していることが確認できること	
出入り口						
出入り可能な場所が施錠されていない	施錠されている		施錠されていない	施錠することができない	○ 出入り可能な場所まで容易に侵入できること	(4)-3
土砂						
土砂の流出	流出していない又は敷地内に堆積	○ 敷地外に流出		敷地外に流出し通行が困難	流出の要因が継続的であること	(4)-3
隣地・道路への影響						
敷地境界付近での影響	影響がない		—	身体、生命又は財産に危害が及ぶ恐れがある	○ —	(4)-3

その他の周辺への影響度判定区分											
	低	中	高		低	中	高		低	中	高
(2)-1	○			(3)-1	△	△	△	(4)-1	○		
(2)-2	○			(3)-2		○		(4)-2	○		
								(4)-3			○
(2)衛生	○			(3)景観		○		(4)生活環境			○

3 特定空家等の判定

1 建築物(1)及び2 周辺環境(2)～(4)の影響度判定区分を転記

特定空家等の項目	影響度判定区分		
	低	中	高
(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			○

影響度判定区分		第三者影響状況	措置内容
低	空家等	危険を及ぼすおそれは低い	適正管理誘導
中	警戒空家等	危険を及ぼすおそれがある	助言又は指導相当
高	特定空家等	著しい危険を及ぼすおそれがある	勧告相当

○コメント(調査所見及び危険除去のための改善措置等)

(3) 都城市の関係条例等

空き家・空き地等に係る都城市の関係条例等(都城市環境保全条例、都城市地域安全条例、都城市地域安全条例施行規則、都城市火災予防条例)を調査した。

○都城市環境保全条例 ※抜粋

第4節 空き地等の管理

(空き地の所有者等の責務)

第43条 空き地の所有者、占有者又は管理者(以下「所有者等」という。)は、当該空き地に雑草が繁茂し、若しくは枯れ草が密集し、又は廃棄物が投棄され、かつ、それが放置されているために良好な環境が著しく損なわれている状態(以下「荒廃状態」という。以下同じ。)にあるときは、荒廃状態を解消し、良好な環境の保全に努めなければならない。

(雑草等の除去の勧告)

第44条 市長は、空き地が荒廃状態にあり、著しく生活環境の保全に支障があると認めるときは、当該空き地の所有者等に対し、荒廃状態を解消するように勧告することができる。

(除去命令)

第45条 市長は、前条の勧告に従わない者があるときは、その者に対して、空き地の荒廃状態を解消すべきことを命ずることができる。

(委託による除去)

第46条 市長は、所有者等が特別な事情により空き地の荒廃状態を解消することが困難な場合には、所有者等の委託を受けて、これを解消することができる。

(空き家の所有者等の責務)

第47条 空き家の所有者又は管理者は、常に当該空き家が荒廃し、次に掲げる状態が発生することのないように適正に管理しなければならない。

- (1) 人の生命、身体、財産を害し、又は害するおそれがあること。
- (2) 犯罪、非行又は災害の発生を誘発するおそれがあること。
- (3) 前2号に掲げるもののほか、良好な環境を著しく阻害するおそれがあること。

(違反者に対する勧告等)

第48条 市長は、前条の規定に違反していると認めるときは、人の生命、身体若しくは財産又は良好な環境を保全するため、必要な措置を講ずるように勧告し、又は命令することができる。

(空き地に準ずる土地に対する措置要請)

第49条 市長は、鉄道敷、道路敷、河川敷、鉄塔敷及び池沼その他空き地に準ずる土地(以下「空き地に準ずる土地」という。)が荒廃状態にあるときは、当該土地の所有者等に対し、荒廃状態を解消するため必要な措置を講ずるように要請するものとする。

○都城市地域安全条例 ※抜粋

(市の責務)

第3条 市は、第1条の目的を達成するため次に掲げる事項を実施するものとする。

- (1) 地域安全の啓発活動に関する事項
- (2) 市民生活の安全を確保するための環境整備に関する事項
- (3) 市民の自主的な地域安全活動に対する助成その他の援助に関する事項
- (4) 前3号に掲げるもののほか、この条例の目的を達成するために必要な事項

2 市は、前項各号に掲げる事項の実施に当たっては、都城警察署その他関係する機関及び団体と緊密な連携を図るものとする。

○都城市地域安全条例施行規則 ※抜粋

(地域安全活動)

第3条 条例第3条第3号に規定する市民の自主的な地域安全活動とは、次に掲げる活動という。

- (1) 地域内の暗がり、工事現場、廃屋、空き家等犯罪の危険の高い箇所及び水難事故等の危険箇所の把握、点検及び改善活動
- (2) 地域内における犯罪等被害弱者連絡活動

○都城市火災予防条例 ※抜粋

(空地及び空家の管理)

第24条 空地の所有者、管理者又は占有者は、当該空地の枯草等の燃焼のおそれのある物件の除去その他火災予防上必要な措置を講じなければならない。

2 空家の所有者又は管理者は、当該空家への侵入の防止、周囲の燃焼のおそれのある物件の除去その他火災予防上必要な措置を講じなければならない。

(4) 特措法の概要

「空家等対策の推進に関する特別措置法」（以下、特措法）は、空き家に起因する諸問題を正面から捉え、その対策を総合的に図る日本で初めての法律である。同法の施行により、空き家問題への対処は新たな段階を迎えた。

これまで対応に消極的であった自治体のみならず、独自の条例を制定するなどして積極的に対処に努めてきた自治体にも、特措法を十分に理解し、積極的に活用することが期待される。

特措法の条文について、その制定の目的は何か、どのような空き家を対象とするのか、各条文の規定を確認した。

ア 特措法の目的と対象

(ア) 特措法の目的（1条）

- ・特措法は増え続ける空き家に対して、いわば対処療法を行うための法律である。
- ・すでに発生している「困った空き家」に対して、何らかの対策を施し、当該空き家がもたらす危険、ないし迷惑な状態を取り除くことを主たる目的としている。
- ・空き家の課題はいずれも一朝一夕に解決できるものではない。特措法は、空き家の根本治療はさておき、まずは、目前の課題を解決しようとするものである。

(イ) 「空家等」の定義（2条）

- ・当然のことながら、空き家のすべてが周辺に危険や迷惑をもたらす存在ではない。
- ・特措法上の強制措置の対象となる「困った空き家」は、空き家全体から見れば、そのごく一部に限られる。
- ・そこでまず、特措法の対象となる空き家と対象外の空き家と区別することが必要である。それが、この特措法2条1項の定義であり、非常に大切な定義である。
- ・この条文で最も注目に値するところは、従来は規制する法律がなかった立木等が対象に含まれたことである。特措法は、この点で大きな力と可能性を自治体の担当者に与えた。
- ・建物については当初、「人の住居の用に供する」という要件が付されていた。しかし、これでは工場や商店などが空き家となった場合に対応ができないことから、建物一般に拡張された。

イ 特措法による手続き

(ア) 立入調査等（9条）

- ・特措法9条では、住民から苦情や相談等を受けた空き家が、自治体として対応すべき「特定空家等」かどうかを判断するため、自治体職員や委託業者に立入調査の権限を付与している。
- ・この立入調査については、特措法9条2項に「必要な限度において」とあえて限定の言葉を置いている。
- ・すなわち必要最小限度で行うものとされていることに留意が必要である。空き家とはいえ私有財産に、ほかならないという配慮である。
- ・特措法9条3項には立入調査の5日前までに、所有者等に立入調査を行う旨を通知することとされている。
- ・しかし、現実には空き家の所有者が直ちに判明することは、あまり期待できない。
- ・そこで、特措法9条3項のただし書きには「通知することが困難であるときは、この限りではない」とあり、実務への配慮も見受けられる。

(イ) 所有者の調査 (10 条)

- ・特措法 10 条 1 項は「固定資産税の課税その他の事務のために利用する目的で保有する情報であつて氏名その他の空家等の所有者等に関するもの」を、必要な限度において「内部で利用することができる」と規定している。
- ・これこそ「困った空き家」に悩む自治体職員にとっての特措法最大級の賜物であった。
- ・特措法 10 条 1 項の規定により、地方税法上の守秘義務は解除され、所有者探索の道が開かれた。
- ・同条 3 項には、「関係する地方公共団体の長その他の者に対して」必要な情報の提供を求められる旨の規定がある。
- ・これにより、空き家の所有者の調査は、戸籍上や、住民基本台帳法の「公用請求」の規定に該当することになった。
- ・さらに、同条 3 項の「その他の者に対して」には民間の事業者も含まれる。具体的には、電気やガスの契約者に関する情報の提供を求める。
- ・医療機関や福祉関係からも有益な情報が得られる場合がある。
- ・また、他の自治体や後期高齢者医療広域連合などにも情報の提供を求める事も考えられる。
- ・その他、不動産仲介業者や地域の自治会・町内会に対する情報収集も考えられる。
- ・このように特措法の施行で法律上の根拠が生まれ、所有者調査には大幅な改善が見られた。

(ウ) 特定空家等への措置 (14 条)

- ・特措法 14 条は、特定空家等に対する実質的な対応を行うために、最も重要な条項である。
- ・まず、1 項で所有者に対して「助言又は指導」を行い、その効果がない場合は、2 項で「勧告」を行い、さらにこの効果もない場合は、3 項で「命令」を行うことができる。
- ・さらに改善の見通しが無い場合は、9 項で「行政代執行」を行うという手順である。
- ・この規定を根拠に、自治体は特定空家等の所有者に対して、現状の改善を求めることができる。
- ・特措法では、私有財産である空き家に対して全般的に慎重な対応を求めている。たとえば、同条 13 項で 3 項の命令については行政手続法の規定を適用しないとの規定を設け、その代わりに所有者等への通知を丁寧に行うことや、意見の聴取などについて同法よりも長い期限を設けている点などに、それは表れている。
- ・特定空家等に対する改善措置の内容は、状況に応じて必要最小限に抑える注意が必要である。
- ・さらに、特措法に明文規定はないものの、助言・指導、勧告、命令の 3 段階は、必ずこの順序で行わなければならないとされている。
- ・なお、同条 11 項では、命令を行った場合は、標識の設置などにより、その旨を公示することとされている。現地に標識を立てることで、現場周辺の住民に行政が対応を行っているということを知らせる効果もある。
- ・特措法では、命令の後に代執行が控えている。また、所有者の不明な空き家に対して、略式代執行の規定を設け、一定の手順で代執行を実施できるようにしている。

(エ) 罰則 (16 条)

- ・特措法では、改善措置の命令に違反した場合 50 万円の過料を課している。また、調査を拒んだ場合は 20 万円の過料を課している。
- ・どちらも行政の措置等の実施を間接的に担保する手段である。
- ・特措法における過料は、条例に規定される過料とは異なり、所轄の地方裁判所によって課され検察が執行する。しかし、通常、裁判所が過料に該当する案件が発生したことを知ることはできない。そのため、実務上は、自治体から裁判所にその旨を通知し、裁判所の判断を待つことになる。

- ・特措法と条例が併存する自治体で命令違反が発生した場合、次のようなことが考えられる。
- ・まず、命令は特措法による命令なのか、条例による命令なのかが問われる。条例による命令違反でなければ条例による過料を科すことはできない。特措法の過料についても同様である。
- ・過料に関する規定は特措法に一本化し、条例からは削除することが妥当である。

ウ 空家等対策計画と協議会

(ア) 空家等対策計画（6条）

- ・特措法は6条で、「空家等対策計画」を定めることができると規定されている。この対策計画を策定するかどうかは、自治体の任意である。
- ・対策計画には、自治体として総合的に空き家にどのように対処するかを盛り込むよう定められており、その内容については十分な検討が必要である。
- ・同条2項6号では、特定空家等に対する助言・指導、勧告、命令、代執行などの措置について規定するとされている。対策計画にそのような基準を定めるのか、別に何らかの定めを設けるのかについては自治体の裁量であるが、その内容は空き家対策を執行する際の核心ともいえ、非常に重要である。
- ・同条7号から8号までは、住民からの相談体制や空き家対応について定めることとされている。
- ・これまで、空き家に起因する問題が多く分野にわたるため、自治体内で特定の担当部署を決めるのが難しく、実際に担当している部署もまちまちであった。
- ・特措法施行以降は、所管部門が空き家問題の担当になる。これをはっきりさせることは、住民から見てもどこへ相談すればよいのか明確になることである。
- ・同条9号では、特措法に基づいて実施する事項以外の対策について記載することとされている。具体的には、空き家バンクのような利活用に関する施策や、解体ないし修繕費用の助成制度などが考えられる。
- ・対策については、自治体の知恵の絞りどころともいえる。

(イ) 国の財政支援（15条）

- ・特措法15条1項に規定される国の財政的支援施策は、「空家等対策計画」を要件としている。対策計画を策定していない場合は、補助金の対象外となる。
- ・空き家対策に対する財政支援措置は、主に国土交通省と総務省が行っている。
- ・また、対策計画に基づいて行う空き家の調査や、特定空家等の解体等については、特別交付税措置が行われる。この場合にも、対策計画を策定していることが要件になる。

(ウ) 協議会の設置（7条）

- ・特措法の7条は協議会を組織することができるかと定めている。実際に設置するかどうかは、自治体の判断になる。
- ・協議会の機能としては、対策計画の策定と実施の両方について協議をすることができる。
- ・協議会は、市町村長の他、建築、法務、不動産等の専門知識を備える人材を活用する。
- ・その構成員の自由度は比較的高いものの、市長村長が必須とされている点には注意が必要である。
- ・特に特定空家等の判定基準は、実際の判定の際には所有者から反論が主張されることも予想される。そこで、基準の策定時には空き家に関係するさまざまな専門家による検討を経て適切性を担保し、運用時には基準の適用について承認するなどの役割を担うことが期待される。
- ・協議会は、空き家対策の根幹を協議する機関であるばかりではなく、実施段階における機動的な役割も求められる。

エ 特措法による措置

(ア) 助言・指導

- ・特措法 14 条 1 項に、助言又は指導をすることができることとされている。
- ・助言・指導をどのような形式で行うかは、とくに定められていない。
- ・助言・指導の段階では、柔軟に対応できる仕組みが、担当者の仕事を進める上で適しているといえる。あえて形式を定めず、口頭、もしくは文書のいずれでも対応可能にしておくことが、実務上はよいといえる。
- ・いつ、誰に対して、どのように行ったか、それに対する所有者の反応はどうだったか、などの記録は必ず残しておくべきである。
- ・次の段階である「勧告」に進むかどうかの判断をする場合に、こうした事情や過去の対応記録は大変重要になる。

(イ) 勧告

- ・特措法 14 条 2 項に、勧告することが定められている。
- ・助言・指導を繰り返しても、所有者が応じる見込みがなければ、勧告を行うことになる。
- ・勧告は、行政処分ではないが、その実施に当たっては、十分な注意と税務部門との連携が求められる。
- ・勧告が行われると、その翌年から固定資産税の小規模住宅特例の対象外となり、税額が上がる。このため、勧告は口頭ではなく文書で送付すべきである。（配達証明郵便）
- ・実施の期限は、ガイドラインでも具体的な期間は示されていないが、措置を行うために通常必要となる期間で、建物の構造や措置の内容に応じて設定することになる。
- ・勧告をしても措置をとらない場合には「命令」が控えていることも知らせると良い。

(ウ) 命令

- ・特措法 14 条 3 項に、命令することができることとされている。
- ・命令は、行政処分であるため、文書で行う。
- ・具体的には、命令に先立ち、意見書の提出（同条 4 項）または、公開による意見の聴取（同条 5～8 項）によって反論等を表明する機会を保障することとされている。
- ・これらの手続きの本来の趣旨は、空き家所有者の権利保護のために慎重な対応をするということである。また、自治体行政側が、代執行をしなければならないような場合、事前にできる限りのことを尽くすという意味もある。

出典：自治体の「困った空き家」対策→解決への道しるべ／学陽書房 編著／宮崎伸光
著／ちば自治体法務研究会

(5) 特措法の特徴と課題

ア 法律制定

- 特措法 : 空家等対策の推進に関する特別措置法（平成 26 年 11 月 27 日法律第 127 号公布）
→自民党及び公明党に所属する議員が中心となり議員立法として提案
→衆議院国土交通委員長提案として、第 187 回臨時国会に提出
- 基本指針 : 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
（平成 27 年 2 月 26 日総務省・国土交通省告示第 1 号）
- 指針 : 空家等対策の推進に関する特別措置法の施行期日を定める政令
（平成 27 年政令第 50 号）
- 規則 : 空家等対策の推進に関する特別措置法施行規則
（平成 27 年 4 月 22 日総務省・国土交通省令第 1 号）
- ガイドライン : 「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）
- 通知 : 固定資産税の課税のために利用する目的で保有する空家等の所有者に関する情報の内部利用等について（平成 27 年 2 月 26 日国住備第 943 号・総行地第 25 号）
- 解説 : 空家等対策特別措置法の解説／株）大成出版社
編著／自由民主党空き家対策推進議員連盟 執筆／宮路和明、西村明宏、山下貴司
- 特措法の見直し : 2020 年を予定
: 特措法附則 2 項「行後 5 年経過した時点で見直しをする」こととなっている。
2021 年の通常国会に一部改正法案が（議員提案で）出される見込み
出典 : 深刻化する「空き家」問題／明石書店 編／日本弁護士連合会等

イ 特措法の大きな特徴

(ア) 固定資産税情報の利用が可能となった。

○第 10 条（空家等の所有者等に関する情報の利用等）

- ・自治体が所有する固定資産税の課税情報には、該当空き家の所有者につながる有力な情報が含まれている。しかし地方税法 22 条の守秘義務規定によって、同じ庁内であっても、他の部署がその情報を利用することはできなかった。特措法では、この第 10 条の規定により内部で利用することが可能となった。

(イ) 行政代執行

○第 14 条（特定空家等に対する措置）

- ・代執行の根拠は行政代執行法に基づくものでなければできなとされていた。また当該空き家の所有者が不明の場合に代執行を可能とする略式代執行の規定は、条例では創設すること自体が違法とされていた。特措法では、この第 14 条の規定で行政代執行による強制執行が可能となった。

※第 1、第 2 この 2 つにより自治体は空家等対策を格段に進めることが可能となった。

ウ 特措法の問題点（国の基本方針、ガイドライン、特措法）

（ア）国の基本方針の問題点

○空家等を認定する場合の自治体での判断が難しい。

- ・「常態」的未使用の認定に当たり「年間を通じて建築物等の使用実績がないこと」を一つの基準にしていること
- ・「居住その他の使用がなされていないこと」の認定に当たって「建築物等への出入りの有無」を確認するものとされていること
- ・「居住その他の使用がなされていないこと」の認定に当たって「建築物等の所有者等によるその利用実績についての主張等」から判断するものとされていること
- ・「居住その他の使用がなされていないこと」の認定に当たって「建築物等の適切な管理が行われているか否か」の確認が困難であること
⇒自治体は独自に判断基準を設ける必要がある。

（イ）国のガイドラインの問題点

○特定空家等を認定する場合の自治体での判断が難しい。

- ・「建物が倒壊するおそれがある」との基準に関する項目
- ・「擁壁が老朽化し危険となる恐れがある」との基準に関する項目
- ・「建築物又は設備等の破損が原因で、以下の状態にある」との基準に関する項目
- ・「ごみ等の放置、不法投棄が原因で、以下の状態にある」との基準に関する項目
- ・「立木が原因で、以下の状態にある」との基準に関する項目
- ・「空家等に住み着いた動物等が原因で、以下の状態にある」との基準に関する項目
- ・「建築物等の不適切な管理等が原因で、以下の状態にある」との基準に関する項目
⇒自治体はガイドライン中になし事情に基づき、特定空家等として認定する必要がある。
⇒「空家等」以上「特定空家等」未満の「準特定空家等」の判断基準を設けるか検討する必要がある。

（ウ）特措法の問題点

○特措法にたりないもの

- ・長屋・共同住宅の不利用住戸部分への対応
- ・即時執行や緊急代執行等、時間的な余裕がない場合の対応
- ・略式代執行及び即時執行の費用徴収
- ・市町村長への財産管理人選任申立権の付与
- ・市町村長への不在者財産管理人申立権の付与
- ・借地上の特定空家等が略式代執行されたために発生する、土地所有者のタナボタ利益の回収
- ・代執行の際の特定空家等内の残遺物の取扱い
- ・所有者把握困難土地への対応
- ・管理状態の劣悪なマンション対応
⇒自治体は独自に条例に盛り込む必要がある。

エ 特措法の課題

(ア) 自治体の具体的な施策の必要性

○自治体の実情に即した措置

- ・特措法は国が定めた「基本方針」からも明らかなおおりに、自治体が講ずるべき空家等に関する措置を具体的に規定するものではない。この意味で特措法は基本法的性格を有する。したがって、自治体は特措法が設けた手段等を活用して、自治体の実情に即した効果的な措置を講じなければならない。

(イ) 特定空家等に対する勧告の性質

○住宅用地特例の対象から除外

- ・特措法 14 条 2 項の勧告がされた場合には、地方税法 349 条の 3 の 2 第 1 項等の住宅用地特例の対象から除外される。国は勧告については単なる「行政指導」にすぎず「行政処分」ではないと解している。しかし勧告することにより法的効果が発生することから「行政処分」になるのではないかという疑問が生ずる。「行政処分」ではないとしても所有者等に意見聴取等の手続保障をすべきとの問題もある。（最判昭和 39・10・2 民集 18 巻 8 号 1809 項）

(ウ) 特措法と空家条例との整合性

○地方自治体の条例制定権

- ・地方公共団体は、法律の範囲内で条例を制定することができる（憲法 94 条）。すなわち、地方公共団体は、「法律に違反しない限り」、委任条例及び自主条例を制定することができる。

○条例と法律との関係

- ・条例が「法律に違反しないか否か」は、条例と法律の趣旨等を慎重に検討した上で、条例が法律の意図する目的と効果を阻害するか否かで判断される。すなわち、「条例が国の法令に違反するか否か」は、両者の対象事項と規定文言を対比するのみでなく、それぞれの趣旨、目的、内容及び効果を比較し両者の間に矛盾抵触があるかどうかによってこれを決することになる。（最大判昭和 50・9・10 刑集 29 巻 8 号 489 項「徳島市公安条例事件」）

○特措法と空家条例との整合性

- ・市町村は、前記判例の判断基準によって特措法と空家条例との整合性を判断しなければならない。例えば特措法 14 条 4 項及びガイドライン（第 3 章 5（1））等に定める弁明の機会を設けないような条例は、「適正手続の保障」を阻害するものとして無効になるといえよう。（最大判平成 4・7・1 民集 46 巻 5 号 4387 項参照）。しかし、特措法は「基本指針」が規制対象としていない「居住建物」や「空き地」については、条例で規制の対象としても、特段の事情がない限り特措法及びこれに基づく「基本方針」に反することなく、有効であると思われる。

ともあれ市町村は、既に制定している条例や今後制定する条例については、特措法との整合性を慎重に検討しなければならない。

※出典：Q&A自治体のための空家対策ハンドブック／ぎょうせい 共著／西口 元 ほか

⇒自治体は独自に条例等で対応する必要がある。

オ 国の財政支援（財政支援措置及び税制上の措置）

（ア）国土交通省の空き家対策

○補助事業一覧のとおり

- ・地方公共団体向け
- ・民間向け
- ・個人その他の施策

▽補助事業一覧（計 19 事業）

制度		活用	除去	ハード	ソフト	備考
地方公共団体向け	社会資本整備総合交付金	①空き家再生等推進事業	●	●	●	
		②街なみ環境整備事業	●	●	●	●
		③既存建造物活用事業 （都市再生整備計画事業）	●		●	●
		④暮らし・にぎわい再生事業 （空きビル再生支援）	●		●	
		⑤住宅市街地総合整備事業 （拠点開発型、街なか居住再生型）	●		●	
		⑥住宅市街地総合整備事業 （密集住宅市街地整備型）		●	●	
		⑦優良建築物等整備事業 （既存ストック再生型）	●		●	
		⑧借上公営住宅制度	●		●	●
		⑨地域優良賃貸住宅制度	●		●	●
		⑩小規模住宅地区改良事業		●	●	
		⑪住宅・建築物安全ストック形成事業 （住宅・建築物耐震改修事業）		●	●	
		⑫効果促進事業・提案事業	●	●	●	●
民間向け	その他の補助金	①集落活性化推進事業	●		●	●
		②民間住宅活用型住宅セーフティネット整備事業	●		●	
		③空き家管理等基盤強化推進事業				●
個人その他の施策		①長期優良住宅化リフォーム推進事業	●		●	
		②住宅確保要配慮者あんしん居住推進事業	●		●	
		③高齢者等の住み替え支援事業	●		●	
		④空家住宅情報サイト				●

(イ) 総務省の空き家対策

① 地方財政措置

- ・ 特別交付税措置

② 定住促進空き家活用事業

- ・ 過疎地域集落再編整備事業

(ウ) 農林水産省の空き家対策

○ 都市農村共生・対流総合対策交付金

- ・ 活動拠点施設の確保（空き家、廃校等の補修）

(エ) 税制上の措置

○ 固定資産税の住宅用地特例の除外

これまで、住宅用地に住宅があると、固定資産税の住宅用地特例により固定資産税が減額されていた。しかし、市町村長が法の規定に基づく勧告をした特定空家については、当該特定空家等に係る敷地について、固定資産税の住宅用地特例の対象から除外し、空家等対策の円滑な実施のために税制上の措置が行われた。

固定資産税の住宅用地特例

- ・ 小規模住宅用地（200 m²以下の部分） 1 / 6 に減額 ⇒ 除外
- ・ 一般住宅用地（200 m²を超える部分） 1 / 3 に減額 ⇒ 除外

「法に基づく必要な措置の勧告の対象となった特定空家等に係る土地について、住宅用地に係る固定資産税の課税標準の特例措置の対象から除外する措置を講ずる。」

※ 「地方税法第 349 条の 3 の 2 の規程における住宅用地の認定について」

（平成 9 年 4 月 1 日自治固第 13 号の一部改正 平成 27 年 5 月 26 日総税固第 42 号）

(6) 議員立法

ア 議員の議案提出権

地方自治法第 112 条 [議員の議案提出権]

第 1 項

普通地方公共団体の議会の議員は、議会の議決すべき事件につき、議会に議案を提出することができる。但し、予算については、この限りでない

第 2 項

前項の規定により議案を提出するに当たっては、議員の定数の十二分の一以上の者の賛成がなければならない

第 3 項

第 1 項の規定による議案の提出は、文書を以てこれをしなければならない。

イ 議案提出

○地方自治法第 112 条第 2 項は、明確に議会の条例制定権を認めている。

ウ 財源根拠規定

① 予算編成権

・ 議会は予算編成権がないため、予算を伴う条例の立案は不可能ととらえる傾向がある。

しかし、地方自治法第 112 条第 2 項では明確に議会の条例制定権を認めており、「財源根拠規定」を条例に盛り込めば議会が予算を確保する手段となり得る。

② 予算編成権の担保

・ 議員提案政策条例に「財源根拠規定」を明記すれば、実質的には予算がつくことになる。議会は間接的ではあるが、提案する条例に予算編成権を担保することができる。

⇒第 112 条第 1 項は「議会は予算編成権」がないとされる根拠になっているが、「財源根拠規定」を条例に盛り込むことで予算編成権を担保することができる。

※出典：著書／型からスラスラ書ける あなたのまちの政策条例 第一法規 著者／牧瀬 稔

エ 議員提案の条例

○地方自治法第 112 条第 2 項

・ 議員定数の 12 分の 1 以上の賛成により議員による提案が可能

オ 議員提案条例の策定過程

① 策定過程

・ 条例案の骨子を固め、これを条文化していく手順は、議員提案の場合でも長の提案による場合と違いはない。

・ 議員提案の条例案でもパブリックコメントやその他の方法で住民からの意見を求める機会を設ける例もある。その規制の対象を含め関係者への十分な配慮が必要である。

②誰が査定するか

- ・議員が条例案を作成するにあたっては、長の提案の場合と同様に、法制面の支援は欠かせない。議員自身が詳しい、あるいは詳しい仲間がいるといった場合を除けば、その支援は議会事務局の役割となる。
- ・執行部の法規担当を使うのが近道だが、議員側、執行部側とも、それを「よし」とするかは考え方が異なる。あらかじめ双方が話し合っておく必要が求められる。
- ・執行部の法規担当が審査することになった場合は、内容にどこまで立ち入るかが問題となる。基本的には、提案者の意向に立ち入らず、形式面の審査に徹することになる。
- ・議員の意向によっては、積極的に意見を交わし、よりよい条例案を目指すことも考えられる。

※出典：著書／自治体の法規担当になったら読む本／学陽書房 著／塩浜克也、遠藤雅之

(7) 政策条例の検討(明確化) まとめ

政策条例を制定するために、実施スケジュールの明細表にある小項目の「条例の存在意義」No44～49や「条例立案の検討」No77～81について、演繹法や帰納法を活用し、明確化した。

No44 「何のために条例を制定するのか」

空き家・空き地が増加している現状に対して、防犯や景観上の観点で不安を抱く市民も多く相談や苦情が数多く寄せられている。しかしながら本市においては、空き家・空き地に関する5つの要綱・規則・条例が有るものの、現状では解決に至らないケースも多い。

空き家・空き地の放置が、市民の脅威とならず安心して暮らせる地域となるよう空き家・空き地の適正管理促進と発生抑制対策が必要である。

その為に、空き家・空き地の所有者と監督する行政の責任を具体的に定義し、尚且つ実効性と法的拘束力を担保する為、空き家・空き地に特化した条例制定が必要である。

No45 「どのような政策目標を達成するのか」

- ・ 空き家の適切な管理が行われるようにする。
- ・ 空き家のリフォームを行い地域の高齢者施設の拠点移設として活用する。
- ・ 固定資産税情報の活用、行政代執行、解体補助金、過料を条例に入れる。
- ・ 安心安全の住環境
- ・ 空き家空き地を放置させない。利活用の促進。
- ・ 特定空家防止と空き家被害防止
- ・ 特定空き家の増加を食い止め、住民が安心して暮らしていけるまちづくり
- ・ 空き家バンクへの登録、売却、個人又は団体に空き家を管理してもらう
- ・ 生活住居の環境改善

○まとめ

条例を通じて、市民が安心安全な住環境を整えることに努め、空き家の利活用を推進することで、地域の拠点として位置付けることも可能であり、ひいては特定空家の防止につなげるといった目標を達成。

No46 「どのような政策効果を目指すのか」

空き家・空き地の所有者が適正な維持管理に向き合える条例として、放置の主な要因である家屋除却後の固定資産税について減免措置や、特定空家とならないために行政を介して空き家・空き地の維持管理を適切に行える施策により、所有者の意識醸成と、空き家・空き地の適正な維持管理と地域の安全確保と生活環境の保全に資する。

No47 「なぜ新規に条例を立案しなくてはいけないのか」

本市においては、現在制定されている条例や要綱等だけでは、空き家・空き地に対応する法的根拠に乏しく、国の定める特措法を十分補完できていない。

No48 「なぜ既存の要綱や規程等では目的が達成できないのか」

要綱や規定は、行政機関内部における内規であり、法的な拘束力がなく、責任の明確

化がされていない。

また、要綱等に盛り込まれている対応策では、所有者が空き家や空き地を適正に処分しようと検討するだけの強制力や、空き家・空き地の管理に対するメリットデメリットの意識醸成が薄く、空き家が増加している現状がある。

市民に義務を課すものは条例で定めるべきであり、特に過料は法で範囲が定められており、本市の実情に沿って決めた方がよい。

No49 「なぜ条例以外の別の手段で解決できないのか」

要綱・規程は、行政内部における内規であり、法的拘束がなく、責任の明確化がないことから解決策として、条例制定を行う。

No77 「なぜ新規に条例を立案するのか」

空き家・空き地の課題解決には、市民の空き家・空き地に対する問題意識の醸成と法的根拠と強制力が必要であるが、本市における空き家・空き地に関する要綱・規則・条例だけでは対応できていない為。

No78 「なぜ既存の要綱等の運用で事業実施できないのか」

- ・ 要綱は、行政機関内部における内規であり、法的拘束力がない。
- ・ 強制力なる条例で対応するしかない。現在の「お願い」「依頼」では空き家等の適正管理は望めない。
- ・ 既存の要綱等に特定空き家対策の規程がない。
- ・ 法的根拠がない。
- ・ 市民に周知されていない。

○まとめ

要綱は行政の内規であり、特定空家対策の規程もなく空き家等の適正管理につながる法的根拠がない。

No79 「条例以外の別の手段で解決できないのか」

- ・ 管理不十分な空き家・空き地は今後も増加する傾向である。
- ・ 現行の市の施策で現在の状況であるため、所有者の認識を変える必要がある。
- ・ 市民への空き家・空き地の適正管理について指導管理していくためにはある程度、強制力を持った行政の条例による施策が必要である。

No80 「要綱や規程等では目的は達成できないのか」

要綱や規程等は行政機関における内規で有り、法的拘束力がなく、現在は解決できない事例も多数見受けられるため、強制力をもった条例を制定することで目的を達成する可能性が高くなる。

No81 「条例を制定した後の効果に対する問い」

条例制定後は、条例を広く市民へ周知し、所有者の意識改革と行政責任の追及が明確化となり空き家・空き地所有者の適正管理で被害の未然防止が図られる。

(8) 他市町の空家等対策条例の比較一覧

条例案作成に向けて、特措法が施行されたあとに作成された条例や議員立法による条例等を含む、他市町の10自治体の空家対策条例を比較検討した。

	空家等対策の推進に関する特別措置法	飯田市空家等の適正な管理及び活用に関する条例	明石市空家等の適正な管理に関する条例	青森市空家等の適切な管理に関する条例
第1条	目的	目的	目的	趣旨
第2条	定義	定義	定義	定義
第3条	空家等の所有者等の責務	市の責務	空家等の所有者等の適正管理義務	所有者等の責務
第4条	市町村の責務	市民の責務	調査の申出	情報提供
第5条	基本指針	まちづくり委員会の責務	立入調査等	緊急安全措置
第6条	空家等対策計画	相互の協力	空家等の所有者等に関する情報の利用等	関係機関との連携
第7条	協議会	助言又は指導	特定空家等に対する措置	委任
第8条	都道府県による援助	緊急安全措置	特定空家等に対する勧告に関する意見聴取等	
第9条	立入調査等	軽微な措置	公表及び標識の設置	
第10条	空家等の所有者等に関する情報の利用等	民事による解決との関係	命令の基準	
第11条	空家等に関するデータベースの整備等	報告の徴収	応急措置	
第12条	所有者等による空家等の適切な管理の促進	活用の促進及び発生の予防	関係機関への要請	
第13条	空家等及び空家等の跡地の活用等	審議会	過料	
第14条	特定空家等に対する措	関係機関との連携	委任	
第15条	財政上の措置及び税制上の措置等	委任		
第16条	過料			

	岡山市空家等の適切な管理の促進に関する条例	栃木市空き家等の適正管理及び有効活用に関する条例	貝塚市の環境整備と活性化をめざし住みよいまちを作るための条例	岬町空き家及び空き地の適正管理及び有効活用に関する条例
第1条	目的	目的	目的	目的
第2条	定義	定義	定義	定義
第3条	空家等の所有者等の責務	所有者等の責務	基本理念	基本理念
第4条	市の責務	市の責務	市の責務	当事者間による解決
第5条	市民等による情報の提供	相互の協力	市民等の責務	町の責務
第6条	空家等対策計画	空き家等の発生の予防	空き家、空き地の管理	所有者等の責務
第7条	空家等に関するデータベースの整備等	情報提供	民事による解決との関係	町民等の責務
第8条	所有者等による空家等の適切な管理の促進	調査	情報提供	実態調査
第9条	空家等及び空家等の跡地の活用等	所有者等を確知することができない場合の対応	実態調査	立入調査等
第10条	特定空家等の認定基準	助言又は指導	空き家又は空き地の管理違反者に対する指導	助言又は指導
第11条	特定空家等に対する措置	勧告	勧告	勧告
第12条	応急措置	命令	措置命令	措置命令
第13条	財政上の措置	公表	公表	公表
第14条	庁内体制の整備	代執行	代執行	代執行
第15条	関係行政機関等との連携	緊急安全措置	審査請求	緊急安全措置
第16条	協議会の設置	支援及び助成	警察署その他の関係機関との連携	関係機関との連携
第17条	所掌事務	空き家等の活用	罰則	空き家及び空き地の有効活用
第18条	組織	関係機関との連携	委任	委任
第19条	委員等	委任		
第20条	会長等			
第21条	会議等			
第22条	委任			

	京都市空き家等の活用、適正管理等に関する条例	寝屋川市空き家等の適正管理等及び老朽危険建築物等に係る対策の推進に関する条例	名古屋市空家等対策の推進に関する条例
第1条	目的	目的	目的
第2条	定義	基本理念	定義
第3条	基本理念	定義	空家等の所有者等の責務
第4条	本市の責務	寝屋川市の責務等	市の責務
第5条	空き家等の所有者等の責務	空き家等その他の建築物等の所有者等の責務	市民等による情報の提供
第6条	事業者の責務	市民等の責務	空家等に関する対策計画
第7条	市民等の責務	自治組織の役割	調査
第8条	自治組織及び市民活動団体等の役割	空き家等・老朽危険建築物等対策計画	情報の収集
第9条	相互の協力	寝屋川市空き家等・老朽危険建築物等対策協議会	特定空家等に対する措置
第10条	基本的施策	空き家等の発生の予防	応急措置
第11条	空き家等の発生の予防	空き家等の活用	空家等の活用
第12条	空き家等の活用	空き家等の適正な管理	特定空家等の未然防止
第13条	空き家等の適正な管理	跡地の活用	関係機関との連携
第14条	管理不全状態となることを予防するための助言又は指導	空き家等の適正管理等に関する措置	体制の整備
第15条	法の規定が適用される特定空き家等に対する勧告及び命令に係る標識の設置等	管理不全の状態を予防するための助言又は指導	財政上の措置
第16条	法の規定が適用されない特定空き家等に対する措置	調査の要求	市会への報告及び公表
第17条	著しい管理不全状態にある特定空き家等に対する措置	調査	委任
第18条	空き家等の所有者等を確知することができない場合等の対応	情報の提供の求め	
第19条	緊急安全措置	空き家等に関するデータベースの整備等	

第 20 条	軽微な措置	特定空き家等に対する措置	
第 21 条	関係行政機関等との連携	準特定空き家等に対する措置	
第 22 条	跡地の活用	緊急危険防止措置	
第 23 条	協議会	関係行政機関等に対する協力の要請	
第 24 条	協議会の組織	建築物等の適正な管理	
第 25 条	委員の任期	老朽危険建築物等に係る対策に関する措置	
第 26 条	専門委員	管理不全の状態を予防するための助言又は指導	
第 27 条	部会	調査の要求	
第 28 条	秘密を守る義務	調査	
第 29 条	調査	情報の提供の求め	
第 30 条	報告の徴収	老朽危険建築物等に関するデータベースの整備等	
第 31 条	立入調査等	老朽危険建築物等に対する措置	
第 32 条	委任	緊急危険防止措置	
第 33 条	過料	関係行政機関等に対する協力の要請	
第 34 条		報告の徴収	
第 35 条		財政上の措置	
第 36 条		自主的解決との関係	
第 37 条		委任	
第 38 条		過料	

4 都城市空家及び空地の適正管理及び有効活用に関する条例（案）

（目的）

第1条 この条例は、適切に管理されていない空家及び空地が防災、防犯、衛生、景観等の市民の生活環境に深刻な影響を及ぼしていることに鑑み、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。以下「法」という。）を円滑かつ公平に運用し、都城市における空家及び空地の適切な管理及び有効活用を促進するために必要な事項を定めることにより、法と一体的な運用を図り、安心安全な生活環境の確保を図り、地域の活性化に寄与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) 空家 現に、何人も使用していない建築物又はこれに附属する工作物（これと同様の状態であると認められるものを含む。）及びその敷地（立木、竹、その他土地に定着する物を含む。）であって、常時無人の状態にあるもの。
- (2) 空地 建築物が滅失した宅地等の土地であって、現にその所有者又は使用者が使用していないもの又は使用している場合であっても相当の空閑部分を有し、使用していない土地と同様の状態にあるもの、その他市長が適正に管理する必要があると認められたものをいう。ただし、国及び地方公共団体が所有し、又は管理するものを除く。
- (3) 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、適正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及び空地であって、市長が定めた特定空家等の判定基準をもとに都城市特定空家等判定委員会により判定されたものをいう。
- (4) 警戒空家等 特定空家等に該当しない空家及び空地であって、そのまま放置すれば前号に規定する状態に至る可能性があるとして認められる空家及び空地であり、次のいずれかに掲げる状態にあると市長が認めるものをいう。
 - ア 老朽化、自然災害その他の事由により、建築物又は建築物に用いられた建築材料等が飛散、若しくは剥落することにより、当該建築物の敷地外において人の生命若しくは身体又は財産に被害を与えるおそれがある状態
 - イ 不特定の者の侵入を容易に許し、火災及び犯罪が誘発され、近隣の治安が悪化するおそれがある状態
 - ウ 空家及び空地内にある立木、竹、雑草等が繁茂し、又は放置され、当該土地の周囲の生活環境の保全に支障を及ぼす状態
 - エ 衛生上問題のある動物、その他の生物や害虫、悪臭等の発生又は廃棄物の投棄の場になるおそれがあると認められる状態
 - オ 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。
- (5) 建築物 市の区域内にある、建築基準法（昭和25年法第201号）第2条第1号に規定する建築物又はこれに附属する工作物をいう。
- (6) 所有者等 空家及び空地の所有者又は管理者をいう。
- (7) 市民等 市の区域に居住、勤務、通学、又は活動する個人、団体及び事業者をいう。

- (8) 事業者 本市の区域内において不動産業、建設業、その他空家及び空地の活用など
と関連する事業を営む者をいう。

(基本理念)

第3条 空家及び空地の活用は、次に掲げる事項を基本理念として行われなければならない。

- (1) 建築物は、まちを構成する重要な要素として、安心かつ安全な生活環境の確保及び地域の良好な景観の保全をはじめとする公的価値の実現に大きな役割を担うことに鑑み、その利用及び管理が図られること。
- (2) 空家及び空地の発生の予防及び活用並びに跡地の活用は、地域のコミュニティの有効な資源として活性化を図る観点から推進されること。
- (3) 空家及び空地の活用等は、既存の建築物の保全、活用及び流通を促進する見地から推進されること。

(所有者等の責務)

第4条 所有者等は、前条に規定する基本理念(以下「基本理念」という。)にのっとり空家及び空地を活用し及び管理不全な状態とならないように適正に管理しなければならない。

(市の責務)

第5条 市は、基本理念にのっとり空家及び空地の適正管理及び活用を総合的に推進しなければならない。

2 市は、空家及び空地の活用に関して、所有者等、事業者、市民等の参加及び協力を促進しなければならない。

3 市は、空家及び空地に関する対策を実施するために必要な財政上の措置、啓発、広報、支援、税情報の活用など、その他必要な施策を講じるものとする。

(市民等の責務)

第6条 市民は、基本理念にのっとり、地域の良好な住環境の維持又は保全に努めるとともに、市が実施する施策に積極的に協力するよう努めなければならない。

(相互の協力)

第7条 市、空家及び空地の所有者等、事業者、市民等は、この条例の目的を達成するため、相互にその果たす役割を理解し、協力するものとする。

(空家及び空地の発生の予防)

第8条 建築物の所有者等は、当該建築物の老朽化、その他将来において空家及び空地の発生原因となる恐れのある事実があるときは、当該建築物の改修、その他空家及び空地の発生を予防するために必要な措置を講じるよう努めなければならない。

2 市は、良質な住宅の普及促進を図るとともに、既存建築物の保全のために必要な支援その他空家及び空地の発生の予防に資する措置を講じるものとする。

(空家及び空地の適正な管理)

第9条 所有者等は、当該空家及び空地が次の各号に掲げる状態にならないよう、常に空家及び空地を適正に管理しなければならない。

- (1) 建築物の老朽化が著しく倒壊のおそれがあること。
- (2) 自然現象等により建築物に用いられた建築材料が飛散すること。
- (3) 廃棄物の不法投棄場所になること。
- (4) 病虫害又は悪臭の発生場所になること。
- (5) 野犬又は野良猫及び鳥獣等のすみ場所になること。
- (6) 火災の予防上危険な場所になること。
- (7) 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) 前各号に掲げるもののほか、良好な景観及び住環境を著しく損なう状態となること。

2 空家及び空地の所有者等は、当該空家及び空地に繁茂した立木、竹、雑草又は投棄された廃棄物を除去し、当該敷地内への廃棄物の不法投棄を防止する措置を講ずる等、近隣住民の生活環境及び安全を阻害しないよう、常に空家及び空地を適正に管理しなければならない。

3 空家及び空地の所有者等は、当該空家及び空地が管理不全な状態にあるときは、自らの責任において、ただちに当該管理不全な状態を解消しなければならない。

(民事による解決との関係)

第10条 この条例の規定は、管理不全な状態である空家及び空地の所有者等と隣人その他該当空家及び空地が管理不全な状態である事により、被害を受けた者又は受けるおそれがある者との間で、当事者間による解決を図ることを妨げるものではない。

(情報提供)

第11条 市民等は、管理不全な状態である空家及び空地があると認めるときは、市に対し、その旨を報告するよう努めなければならない。

(調査)

第12条 市長は、第6条に定める責務又は第9条に規定する管理が行われていないと認めるときは、当該空家及び空地の実態調査を行うことができる。

2 市長は、調査を行うにあたり固定資産税の課税その他の事務の為に利用する目的で保有する情報であって、氏名その他空家及び空地の所有者等に関するものについては、この条例の施行のために必要な限度において、その保有にあたって特定された利用目的以外の目的のために内部で利用することができる。

3 市長は、前項の実態調査を行う場合において必要があると認めるときは、職員に立入調査(当該空家及び空地に立ち入り、調査し、又は質問することをいう。以下この条において同じ。)をさせる事ができる。

4 市長は、前項の規定により当該職員に立入調査(空家に対するものに限る。)をさせるときは、遅くともその5日前までに、所有者等にその旨を通知しなければならない。ただし、当該所有者等に対し通知することが困難であるとき又は緊急を要すると判断した場合は、この限りでない。

- 5 前2項の規定により立入調査を行う職員は、その身分を示す証明書を携帯し、関係者に提示しなければならない。
- 6 第3項及び第4項の規定による立入調査の権限は、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。

(空家及び空地の管理違反者に対する助言又は指導)

第13条 市長は、第9条の規定に違反している者に対し、近隣住民の生活環境及び安全を著しく阻害するおそれがあると認めるときは、適正な管理を行うために必要な措置について、助言又は指導することができる。

(勧告)

第14条 市長は、前条に規定する指導にも関わらず、当該空家及び空地に係る適正な管理がなされない場合は、その空家及び空地の所有者等に対し、期限を定め、講ずべき措置を勧告することができる。

(措置命令)

第15条 市長は、前条の勧告に従わない者に対し、期限を定め、第9条に規定する危険を除去するための必要な措置を講じよう命ずることができる。

2 市長は、前項の規定により命令するときは、あらかじめ、当該命令に係る所有者等の意見を述べる機会を与えなければならない。

(公表)

第16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、当該空家及び空地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(法人にあっては、主たる事業所の所在地、名称及び代表者の氏名)
- (2) 命令の対象である空家及び空地の所在地
- (3) 命令の内容
- (4) その他市長が必要と認める事項

2 市長は、前項の規定により公表するときは、あらかじめ、当該公表に係る所有者等の意見を述べる機会を与えなければならない。

3 市長は、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14条第3項の規定による命令に従わない場合においても、前2項の規定を適用することができる。

(代執行)

第17条 市長は、前条の規定による命令を受けた者が、当該命令に従わない場合において、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、行政代執行法(昭和23年法律第43号)の定めるところにより自ら義務者のなすべき行為をなし、又は第三者をしてこれをさせることができる。

2 市長は、前項にかかる費用を当該違反者から徴収するものとする。

(緊急安全措置)

- 第 18 条 市長は、特定空家等及び警戒空家等の管理不全な状態に起因して、人の生命、身体又は財産に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、必要最小限の措置を自ら行い、又は市長が命じた者若しくは委任した者に行わせることができる。
- 2 市長は、前項の措置を講じたときは、当該空家及び空地の所在地及び当該措置の内容を当該の空家及び空地の所有者等に通知（所有者等又はその連絡先を確知することができない場合にあっては、公告）をしなければならない。
- 3 第 1 項の措置を行おうとする者は、その身分を示す証明書を携帯し、関係者の請求があったときは、これを提示しなければならない。
- 4 市長は、第 1 項の措置を講じたときは、当該措置に要した費用を所有者等から徴収することができる。

(支援及び助成)

- 第 19 条 市長は、空家及び空地の適正な管理を促進するため、所有者等の相談に応じるとともに、情報の提供、助言その他必要な支援を行うものとする。
- 2 市長は、管理不全な状態の空家及び空地を改善した所有者等に対し、別に定めるところにより、助成をすることができる。

(審査請求)

- 第 20 条 空家及び空地の所有者等は市長がした第 15 条又は第 17 条の規定による処分について不服があるときは、行政不服審査法(平成 26 年法律第 68 号)による審査請求をすることができる。

(警察署その他の関係機関との連携)

- 第 21 条 市長は、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講ずることを要請することができる。

(過料)

- 第 22 条 市長は法第 14 条第 3 項の規定による市長の命令に違反した者に対して、法第 16 条第 1 項の規定により、50 万円以下の過料に処するものとする。
- 2 法第 9 条第 2 項の規定による立入調査を拒み、妨げ、又は忌避した者は、法第 16 条第 2 項の規定により、20 万円以下の過料に処するものとする。
- 3 第 15 条の命令に従わず、必要な措置を講じなかった者は、5 万円以下の過料に処するものとする。

(委任)

- 第 23 条 この条例の施行に関し、必要な事項は、規則で定める。

附 則

この条例は、公布の日から施行する。

5 条例案の検討結果

条例案を元に学識経験者や担当課と協議した結果、考えられる懸念材料を指摘していただいた。

(1) 学識経験者への質疑応答

2020(令和2)年3月23日第9回都城市議会議員立法審議会において、専門的意見等の聴き取りとして、宮崎県行政書士会員 特定行政書士 高田橋 厚男 氏を招いて、条例素案に対して、質疑応答を行った。

Q1 「法制執務の注意点、施行規則の作成及び逐条解説の作成が必要か？」

A1 条例素案23条に規則に委任する規定があるので、条例施行に必要なものは、規則で定めるべきである。例えば、都城市空家等対策協議会や都城市特定空家等判定委員会は、条例に設置規定を置き、協議会や判定委員会の詳細については、規則で定めることが可能である。一般に、内部で作る委員会等については、条例のなかで作ると、条文が増え、非常に読みづらくなる。逐条解説については、法律に準拠した形で条例を制定すると、法律の逐条解説を活用できるので、不要ということになる。

Q2 「立法内容の法的適格性について」

A2 用語の定義は法律との整合性を図った方がよい。市民の権利をいちばん侵害する行政代執行の可否の判断の際に困る事態が想定される。行政代執行については、法律の規定にあるため、あえて条例が必要か一考の余地がある。立法内容の法的正当性は、国民の権利を制限したり、義務を課したりする場合の規定は、原則として「法規(法規の概念、法律の留保)」によるべきものとされる。

Q3 「立法技術について」

A3 まず法律の条文をつくるときは法律の目的は何か？使う言葉の定義既定の順番の仕方がある。条例の一番最初に出てくるのが、条例の趣旨又は目的から入る。次に用語の定義。これが基本的な流れである。立法技術として、ア 条文化(目的、定義、規定の順番等)、イ 表現の正確性(用語、表現構成)、ウ 表現の平明性(用語の簡略性、形式の整然性)を考慮する必要がある。

①【用語について】

「樹木」という言葉は、法律ではあまり使わない。「立木(たちぎ)」が、広く生える樹木のこと。「立木(りゅうぼく)」は、一団に生える樹木を表し、立木を登記するときに使い、使い分けがある。1本1本生えている木に対しては立木(たちぎ)を使う。このように法律では定義されている。それから、法律や条令を作るときは、できるだけわかりやすい言葉を使う。中学校卒業した者でもわかるように。義務教育は中学校までであり、中学校を卒業していれば理解できるレベルにしておかないと、法治国家として法律を知らない人が救われない。法律を知っていることが前提で、法律を知らないことで保護されることはない。これが、法律の不知は保護されず、という原則である。

②【及び 並びに 又は 若しくは】

「及び」「並びに」は、「A、B及びC」または大きい括りでいうときは「並びにD」という形である。

レベル的にはABCとDが同じレベルである。「又は」「若しくは」について、「若しくは」の方が小さい括り。「A若しくはB、又はC」といったときに、前段と後段を比較して、括りでいうと、ABとCという比較になる。条例案には「及び」や「並びに」にひらがなが使われている。区切りながら読んでいくので漢字である。原則は守らないといけない。「又は」と「また」については、接続詞なのでひらがなである。

③【時 とき】

「時」と「とき」について、時間的な表現は漢字。「とき」は仮定の場合に使う。漢字とひらがなで意味が違う。

④【ただし(但し) かつ(且つ) なお(尚) しかし(然し)】

言葉の使い方は、国語審議会が定めた方法によるが、接続詞については、法律の条文では全てひらがなである。

⑤【読点(、) 句点(。)]

「(読点)」と「。(句点)」は、読みやすく、理解しやすいように使う。法律の条文では、原則として体言止めは使わない。

⑥【することができる(裁量規定)。 するものとする(義務規定)。】

「することができるものとする。」は「することができる。」で十分である。「することができる。」は裁量規定であり、しなくてもよい。「するものとする。」は義務規定である。「することができるものとする。」は裁量規定と義務規定が同じ文の中に混在するため、理解しにくい。

Q4 「上位法との関係について」

A4 法律で規定されているものについて、条例で別途に規定することはできない。ただし、立法趣旨が違えば、制定することは許される(学説)。例えば、風俗営業法と都城市特殊ホテル等建築規制に関する条例の関係である。条例は青少年の健全育成と住環境を主体にしており、客相手の商売に係るものではない。法と同じような条例であっても、目的等が違う場合には制定可能である。法律は全国一律適用だが、背景は全国で違うため、同じ法律を適用することが国民の生活に影響を与える場合は、一部許された範囲内で条例で規定可能である。特定地域を対象にした法律は特別法として別途できるが、それが制定されなければ、範囲内で許される場合がある。しかし、あまり例外的なものは作らない方がよい。また、法律に反する条例は無効であるとの最高裁の判例がある。よって、法律の許される範囲内で条例を作らないといけない。

判例:最高裁昭和 50.9.10 大法廷判決

地方自治法 14 条 1 項は、

① 条例が、国の法令に違反する場合には、無効である。

② しかしながら、条例が法令に違反するかどうかは、それぞれの趣旨、目的、内容及び効果を比較し、両者の間に矛盾抵触があるかどうかによってこれを決しなければならない。

③ 国の法令中に、一定事項について、規律する明文の規定がない場合

ア それ規制をすべきでないという趣旨で規定を置かなかつたとすれば、条例でそれを規制することは許されない。

イ しかし、法令と条例とが併存する場合でも、条例の目的が法令の目的や意図や効果を阻害することがないとき、あるいは、法令と条例が同一の目的に出たものであつても、国の法令が全国一律に同一内容の規制を施す趣旨ではなく、それぞれの普通地方公共団体においてその地方の実情に応じて別段の規制を施すことを容認する趣旨であると解されるときは、法令と条例との間にはなんらの矛盾抵触はなく、条例が国の法

令に違反する問題は生じえない。

- ④ 条例では、一定の行為をしたものを1年以下の懲役若しくは禁錮又は5万円以下の罰金を科するものとしていたが、これは道路交通法の規定による警察署長が付した許可条件に違反した者に対して3月以下の懲役又は3万円以下の罰金を科するものとしているのと対比するときは、重いものであっても、無効ではない、と判示した。

「空家等対策の推進に関する特別措置法」は、①「適切な管理が行われていない空家等が防災、衛生、景観等の地域住民の生活環境に深刻な影響を及ぼしていることに鑑み」て作られ、②「地域住民の生命、身体又は財産を保護する」こと、③「その生活環境の保全を図る」、④「空家等の活用を促進する」、⑤「空家等に関する施策を総合的かつ計画的に推進」し、⑥「公共の福祉の増進と地域の振興に寄与する」ことを目的としている。これに対し、条例案は、①「適切に管理されていない空き家、空き地が防災、防犯、衛生、景観等の生活環境に深刻な影響を及ぼしていることに鑑み」がほぼ同じで、④「空き家、空き地の適切な管理及び有効活用を促進する」も共通している。法律と条例案を考えたときに、どちらが目的を明確にしているか。法律の方は4つの目的がある。また、条例案には「法と一体的な運用を図り」とあるので、法と用語が同じでないといけない。名古屋市には、行政権の行使において法律の規定に基づいて行うため「特別措置法施行細則」がある。本市にも、建築基準法に対する都城市建築基準法施行細則がある。これは、建築基準法の運用に関して、様式等を定めるため作られている。本市においても、特措法に関する施行細則を作って、法律が規制していない部分を規制する条例を作るのがいいのではないかと考える。

Q5 「用語について」

- A5 空家特措法では「空家等」と「特定空家等」の2つの用語が定義されている。一方、条例素案では、「空家」、「空地」、「特定空家等」、「警戒空家等」に分かれている。法律と一体的な運用を図るとき、用語が違っていると判断に困る。言葉は非常に大切である。裁判においても、言葉の意味を聞かれ、それにより判断も変わる。用語の定義がバラバラでは説明が非常に難しい。

Q6 「都城市の計画・要綱・規定との調整について」

- A6 基本的に事務の指針を定めるもので、市民の権利や義務に直接関わることを要綱で定めるのは好ましくない。これまでの空家対策はお願いでしかなかったが、少子高齢化で空き家が増え生活環境に悪影響を与えるようになったため法律ができた。このように従来あったものとの関連をしっかりと説明できるようにしておかないと、要綱に基づく指導された内容と、新たな条例に基づく指導について説明に窮する。また、都城市空家等対策協議会は、専門的知識を有すもので構成されていることから、この協議会の中に判定委員会を設置することで、それらの要綱と規程は、一本化できるのではないかと。他方、都城市空家等対策連絡調整会議は、行政内部の調整会議であることから、統合は難しいように思慮する。

都城市の空家に関する市の要綱・規定

- ① 都城市空家等対策協議会設置要綱(平成28年6月1日告示第164号)
- ② 都城市空家等対策連絡調整会議設置規程(平成28年10月13日訓令第10号)
- ③ 都城市特定空家等判定委員会設置規程(平成29年7月10日訓令第6号)
- ④ 都城市空家等対策実施要綱(平成30年12月27日告示第323号)
- ⑤ 都城市空家等対策計画(平成29年4月)

Q7 「都城市の関係条例等との調整について」

A7 関係部署と協議し、類似の条例等の規定がないかチェックしてもらう必要がある。例えば、空き家に対し行政代執行で取り壊し、費用を徴収する規定がある場合に、環境保全条例にも、空き家対策として所有者へ撤去等をするように連絡しなければならない規定がある。そういう部署との調整を図らないと、市民は新たな条例で考えるべきか、これまでの環境保全条例で考えるべきか判断に迷う。環境保全条例が先であるとか、こちらが後からできた、という話になる。後法は先法に勝る、との考え方から、新しくできた方が優先である。元々ある方に問題があるから新たに作るわけである。よって、関係部署での意思統一は重要。条例案では、空家対策の実施に対する財政上の措置が市の責務として謳ってあるため解体補助の可能性もあるが、中心市街地再生プラン事業の補助とのトラブルも避けるよう配慮が必要である。

都城市の関係条例等

- ①都城市環境保全条例(平成 18 年 1 月 1 日条例第 169 号)【47 条～49 条】
- ②都城市空き家等情報バンク制度実施要綱(平成 27 年 7 月 10 日告示第 184 号)
- ③都城市地域安全条例(平成 18 年 1 月 1 日条例第 162 号)【3 条】
- ④都城市地域安全条例施行規則(平成 18 年 1 月 1 日規則第 154 号)【3 条】
- ⑤都城市火災予防条例(平成 18 年 1 月 1 日条例第 260 号)【24 条】
- ⑥その他

Q8 「パブリックコメントについて」

A8 前例がたくさんあるので、権利や義務に関する事例のパブリックコメントの資料を総務課に見せてもらうと良い。パブリックコメントに寄せられた意見を必ず採用するとは言ってはいけない。立法権を侵すことになる。「あなたの意見が条例に必ずしも反映されるとは限りません。」という一文を入れるべきである。

Q9 「議員立法の注意点について」

A9 罰則規定があるので、十分な周知期間を設けるべきである。執行部が保有する条例・規則との整合性を図るため、関係部課との協議をしなければならない。

(2) 法制担当からの懸念材料

ア 特に注意すべき点

(ア) 財産権

- ・ 憲法第 29 条第 1 項・第 2 項
- ・ 財産権は公共の福祉に反しない限り保障されるもの。
- ・ 空家や空地であったとしても、「財産」。
- ・ 私有財産制限に係ることであるから慎重を期すべき。

(イ) 警戒空家

- ・ 判断基準と判定委員会、手続き等が明確になっていない。
- ・ 条例（案）第 9 条等により特措法と同等の措置までできる状態となっている。
- ・ 関係する都城市空家等対策計画等の変更、見直しが必要となる。
- ・ 警戒空家と特定空家の相違点を明確にする必要がある。

(ウ) 空地

- ・ 判定基準と判定委員会、手続等が明確になっていない。
- ・ 条例（案）第 9 条等により特措法と同等の措置までできる状態となっている。
- ・ どのようなレベルの空地が特措法と同等になるのかの基準作りが必要となる。
- ・ 空地については、都城市環境保全条例第 43 条から第 49 条まで定めがある。
- ・ 改めて空地を条例で定める必要があるのか検討する必要がある。
- ・ 都城市環境保全条例よりも踏み込んだ条例案になっている。

(エ) 行政代執行

- ・ 条例（案）は警戒空家や空地も特措法と同等の措置ができる状態となっている。

(オ) 管理不全

- ・ 管理不全がどのような状態なのか明確になっていない。

(カ) 調査

- ・ 建物内までの立ち入りで調査する場合、住居侵入に抵触するおそれもある。
- ・ 固定資産の課税情報は特措法の範囲を超えており、地方税法第 22 条の守秘義務違反のおそれもある。

(キ) 訴訟

- ・ 裁判に耐えうる条例であるか。

イ 条例（案）第 1 条から第 23 条までの懸念材料等

他市条例との比較や法律との比較、懸念材料、検討内容を次ページ以降に示す。

比較した主な他市の条例

- ・ 神戸市空家空地対策の推進に関する条例
- ・ 宮崎市空家等対策の推進に関する条例
- ・ 延岡市空家等の適切な管理、活用に関する条例

■ 第1条（目的）

条例（目的）

第1条 この条例は、適切に管理されていない空家及び空地が防災、防犯、衛生、景観等の市民の生活環境に深刻な影響を及ぼしていることに鑑み、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。以下「法」という。）を円滑かつ公平に運用し、都城市における空家及び空地の適切な管理及び有効活用を促進するために必要な事項を定めることにより、法と一体的な運用を図り、安心安全な生活環境の確保を図り、地域の活性化に寄与することを目的とする。

条例と比較 自治体

- ・神戸市条例と都城市条例案は、法よりも踏み込んだ施策を実施する内容となっている。
- ・宮崎市及び延岡市の条例は、法の内容を適切に実施するために制定されている。

法律と比較 特措法

- ・特措法第1条目的「地域住民の生命、身体又は財産を保護」「生活環境の保全」とある。
- ・都城市条例案に踏み込んだ施策として、「空家等」「空地」「有効活用」がある。
- ・「空家等」は、特措法に規定されていない警戒空家まで施策に含んでいる。
- ・「空地」は特措法には、もともと規定されていない。
- ・「有効活用」は、特措法には“活用の促進”とある。都城市条例案では有効活用を前提とする表現になっている。有効活用しなかった場合にはどうなるのか疑問が残る。
- ・特措法の施行前に制定された各自治体の条例では「空き家」の表記が用いられていた。これまでの「空き家」を重視するか、特措法の文言と照合しやすいうように「空家」に一新するかについては、市の判断に委ねられるといえる。
- ・「防犯」は警察活動の治安（犯罪）対策そのものであり、警察活動として実施するのが適切であるという判断から特措法には明記されていないが、ガイドラインの記述から、防犯目的は特措法の目的に含まれると解されている。
- ・特措法とガイドラインには「生活環境の保全」とあるが、都城市条例案では「生活環境の確保」とあり「保全」か「確保」かの検討は必要である。

懸念材料 条例の必要性

- ・特措法でカバーしていない範囲の空家等（警戒空家）や空地までを適用範囲として定めている。
- ・財産権の侵害になっていないか。

検討内容

- ・特措法は、「適切な管理が行われていない空家等」を対象としており、これがすべての原点である。
- ・「適切な管理が行われていない空家等」以外の施策について十分な検討が必要である。
- ・財産権の侵害についても十分な検討が必要である。

■ 第2条（定義）

条例（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) 空家 現に、何人も使用していない建築物又はこれに附属する工作物(これと同様の状態であると認められるものを含む。)及びその敷地(立木、竹、その他土地に定着する物を含む。)であって、常時無人の状態にあるもの。
- (2) 空地 建築物が滅失した宅地等の土地であって、現にその所有者又は使用者が使用していないもの又は使用している場合であっても相当の空閑部分を有し、使用していない土地と同様の状態にあるもの、その他市長が適正に管理する必要があると認められたものをいう。ただし、国及び地方公共団体が所有し、又は管理するものを除く。
- (3) 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、適正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及び空地であって、市長が定めた特定空家等の判定基準をもとに都城市特定空家等判定委員会により判定されたものをいう。
- (4) 警戒空家等 特定空家等に該当しない空家及び空地であって、そのまま放置すれば前号に規定する状態に至る可能性があるとして認められる空家及び空地であり、次のいずれかに掲げる状態にあると市長が認めるものをいう。
 - ア 老朽化、自然災害その他の事由により、建築物又は建築物に用いられた建築材料等が飛散、若しくは剥落することにより、当該建築物の敷地外において人の生命若しくは身体又は財産に被害を与えるおそれがある状態
 - イ 不特定の者の侵入を容易に許し、火災及び犯罪が誘発され、近隣の治安が悪化するおそれがある状態
 - ウ 空家及び空地内にある立木、竹、雑草等が繁茂し、又は放置され、当該土地の周囲の生活環境の保全に支障を及ぼす状態
 - エ 衛生上問題のある動物、その他の生物や害虫、悪臭等の発生又は廃棄物の投棄の場になるおそれがあると認められる状態
 - オ 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。
- (5) 建築物 市の区域内にある、建築基準法（昭和25年法第201号）第2条第1号に規定する建築物又はこれに附属する工作物をいう。
- (6) 所有者等 空家及び空地の所有者又は管理者をいう。
- (7) 市民等 市の区域に居住、勤務、通学、又は活動する個人、団体及び事業者をいう。
- (8) 事業者 本市の区域内において不動産業、建設業、その他空家及び空地の活用などに関連する事業を営む者をいう。

条例と比較 自治体条例

- ・神戸市条例は法の定義を準用しているが、特定空家と特定空地を別に定義している。
- ・神戸市条例では「類似空家」と定義し、都城市条例案では「警戒空家」と定義している。
- ・神戸市条例では、まず、法に定める空家等には該当しないがこれに準じるものを「類似空家等」として定義し、そのうち危険のおそれ等があるものを「特定類似空家等」と定義している。しかし、「類似空地」のような定義は設けられていない。
- ・都城市条例案の「警戒空家」は、神戸市条例の「類似空家」と「特定類似空家」を合体させたような内容となっており、空地も含まれている。

- ・神戸市条例と都城市条例案を比較すると、「特定空家と同等の状態だが、特定空家と認定されていないもの」という点については共通しているものの、都城市条例案には「著しく景観を損なっている状態」という定義も含まれている。
- ・宮崎市及び延岡市は法の定義どおり。
- ・飯田市条例では「準特定空家等」と規定する。それに対して、助言・指導ができる規定を設けている。行政指導である以上、条例の根拠は不要であるが、具体的場面において住民から根拠を求められる場合があるために明記したのである。命令にまで踏み込まないのは、特措法との関係での比例原則に配慮したためであろう。

法律と比較 特措法、建築基準法

- ・特措法の定義に加え都城市条例案では「常時無人の状態にあるもの」という文言が付記されている。
- ・特措法には「空地」に関する規定がない。
- ・特措法の「特定空家等」の定義の中に、都城市条例案では「空家及び空地」と空地を追加し、かつ、判定委員会により判定されたものという文言が付記されている。
- ・建築基準法では、建築物と敷地を別に観念している。
- ・「建築物」とは、建築基準法第2条第1号の「建築物」と同義される。

懸念材料

条例の必要性

- ・空家は、「常時無人の状態にあるもの」とされているが、常時無人の状態について証明や確認、判断を誰がするのか明確になっていない。
- ・常時無人性を要求する条例の場合には、いかにしてこの条件を満たすかを定める必要がある。
- ・常時無人の「常態」といえるための時間的範囲は、一義的には決まらない。硬直的に対応するのは適切でないが、おおよそ1年を目途としてよい。（参考：所沢市条例）
- ・空地は、「建築物が滅失した宅地等の土地」に限定されている。建築物が滅失したという証明や確認、判断を誰がするのか明確になっていない。
- ・どのような空地であれば、特定空家クラスの空地とよべるのか基準作りが必要になる。
- ・建築物の滅失について、何年前まで遡り対象とするのか明確になっていない。
- ・もとからある空地と、滅失後の空地の相違点が明確になっていない。
- ・特定空家等に、「空地であって、」と空地が含まれている。
- ・特定空家等ではない「著しく景観を損なっている状態」という点では、特に空地については、目に見える客観的事実に加え、「その見た目についてどのように感じるか」という主観による部分が大きいいため、特定が困難なように思われる。
- ・警戒空家等は、空家以上特定空家未満を対象としている。
- ・警戒空家等を判定する判定委員会設置についての規定がない。
- ・警戒空家等の判断基準が明確になっていない。
- ・警戒空家等に、「空地であって、」と空地が含まれている。

検討内容

- ・「空家等＝空家＋等」である。「等」が問題になるが、「等」は、「空家」が建築されている「敷地」を意味すると解される。
- ・空家等以上、特定空家等未満。特定空家等になるには、特措法第2条第2項の要件を満たす必要がある。このため、空家等ではあるが特定空家等とまではいえない状態の家屋が存在する。特措法は、そうしたものに対して、何の措置も規定していない。しかし、対応の必要性がないわけではない。

■ 第3条（基本理念）

条例（基本理念）

第3条 空家及び空地の活用は、次に掲げる事項を基本理念として行われなければならない。

- (1) 建築物は、まちを構成する重要な要素として、安心かつ安全な生活環境の確保及び地域の良好な景観の保全をはじめとする公的価値の実現に大きな役割を担うことに鑑み、その利用及び管理が図られること。
- (2) 空家及び空地の発生の予防及び活用並びに跡地の活用は、地域のコミュニティの有効な資源として活性化を図る観点から推進されること。
- (3) 空家及び空地の活用等は、既存の建築物の保全、活用及び流通を促進する見地から推進されること。

条例と比較 自治体条例

- ・神戸市条例では、第1条の目的以外のことは規定されていない。
- ・都城市条例案では、基本理念として、建築物並びに空家及び空地のあるべき姿が、基本理念として規定されている。
- ・宮崎市条例では、「空家対策」を主語として、あるべき姿を規定している点では、都城市条例案とは異なる。

法律と比較 特措法

- ・特措法では、「基本指針」として、大臣が基本指針を定めるとしている。

懸念材料 条例の必要性

- ・基本理念第1号には空家・空地だけでなく、「建築物」全体に関する価値基準について言及している。
- ・都城市条例案は、あくまで空家及び空地の適正管理に関する条例であり、「建築物」全般に関して言及をするのは、第1条の目的を逸脱してはいないだろうか。
- ・建築物の所有者が自由意思の下で判断をするべき建築物の価値について、条例の基本理念の中で、そのあり方に言及することについては検討する必要がある。
- ・特定空家等と警戒空家等に対する基本理念の記述がない。

検討内容

- ・基本理念第3号の「活用及び流通を促進する見地」については、法第3条で「周辺の生活環境の悪影響を及ぼさない」という公共の福祉に反しないレベルでの管理を求めているに留まっていることから分かるように、財産を経済活動のテーブルに乗せるか否かは、本来、所有者に委ねられるものと考えらる。

■ 第4条（所有者の責務）

条例 （所有者等の責務）

第4条 所有者等は、前条に規定する基本理念(以下「基本理念」という。)にのっとり空家及び空地を活用し及び管理不全な状態とならないように適正に管理しなければならない。

条例と比較 自治体条例

- ・神戸市条例は法に合わせ適正管理に努めるという趣旨の規定になっている。
- ・都城市条例案は、適正管理のほか、「空家及び空地を活用し」なければならないとしている。

法律と比較 特措法

- ・特措法は適正管理に努めるという趣旨の規定になっている。

懸念材料 条例の必要性

- ・所有者とは、民法第206条が規定するように、物を自由に使用・収益・処分する権利が所有権である。この権利を有する者が所有者である。
- ・「管理不全な状態」というのがどのような状態を指すのか明確になっていない。
- ・前条の基本理念に則って活用となると、前条の「建築物の公共的側面に配慮して活用を図りなさい」という趣旨になる。経済的自由権の観点からいうと、踏み込みすぎな印象を受ける。しかし、あくまでも「責務」に留めており具体的制約がないため、拘束力がないとも受け取れる。
- ・特定空家等と警戒空家等に対する所有者等の責務の記述がない。

検討内容

- ・本条の努力義務を怠った結果、特定空家等の立入調査や特定空家の是正措置として、助言・指導・勧告・命令・行政代執行（法第14条）などの措置の対象となる。
- ・特定空家等である看板の保存に瑕疵があり、それが原因で他人に損害を与えた場合には、民法上の工作物責任（民法第717条）など他の関係法令による法的責務が当然問われ得る。

■ 第5条（市の責務）

条例 (市の責務)

第5条 市は、基本理念にのっとり空家及び空地の適正管理及び活用を総合的に推進しなければならない。

2 市は、空家及び空地の活用に関して、所有者等、事業者、市民等の参加及び協力を促進しなければならない。

3 市は、空家及び空地に関する対策を実施するために必要な財政上の措置、啓発、広報、支援、税情報の活用など、その他必要な施策を講じるものとする。

条例と比較 自治体条例

・神戸市条例及び都城市条例案では、空家等の活用のため啓発について規定している。

法律と比較 特措法

・－

懸念材料 条例の必要性

- ・市側の視点でいけば、基本理念、つまり建築物の公共的側面から空家及び空地の活用を図っていくことは重要である。
- ・第3項で「対策を実施するために・・・税情報の活用など・・・」とある。税情報の利用については法第10条においても必要最小限に留めてある。都城市条例案の第3項は税情報の活用について踏み込みすぎであり、税情報の目的外利用となる。
- ・地方税法の守秘義務違反に抵触するおそれがある。
- ・特定空家等と警戒空家等に対する市の責務の記述がない。

検討内容

- ・所有者等がその管理責任を全うしない場合においては、所有者等の第一義的な責任を前提にしながらも、住民に最も身近な行政主体であり、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各市町村が、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になる。

■ 第6条（市民等の責務）

条例（市民等の責務）

第6条 市民は、基本理念にのっとり、地域の良好な住環境の維持又は保全に努めるとともに、市が実施する施策に積極的に協力するよう努めなければならない。

条例と比較 自治体条例

・神戸市条例、宮崎市条例、延岡市条例それぞれ市民等の責務の規定を設けている。

法律と比較 特措法

・特措法には国民の責務の規定はない。

懸念材料 条例の必要性

・—

検討内容

・特措法には国民の責務の規定はない。

■ 第7条（相互の協力）

条例（相互の協力）

第7条 市、空家及び空地の所有者等、事業者、市民等は、この条例の目的を達成するため、相互にその果たす役割を理解し、協力するものとする。

条例と比較 自治体条例

・神戸市条例、延岡市条例には規定している。宮崎市条例には規定はない。

・協力要請に関する規定であり、関係者の協力はあくまでも任意である。

法律と比較 特措法

・—

懸念材料 条例の必要性

・仮に、警察や消防に協力要請をする場合においては、警察や消防が敷地や建物に立ち入りができるのは、警察官職務執行法や消防法等の実施のために限定されるものである。

・都城市条例案のために、警察官職務執行法や消防法等の権限行使をすることはできない。

・あくまで「要請」なので、作為不作為の判断は相手側にあるが、それがたとえ協力の「要請」に基づく「事実行為」であったとしても、他事考慮で違法と評価される可能性はゼロではないことに注意すべきである。

・特定空家等と警戒空家等に関する記述がない。

検討内容

・—

■ 第8条（空家及び空地の発生の予防）

条例 （空家及び空地の発生の予防）

第8条 建築物の所有者等は、当該建築物の老朽化、その他将来において空家及び空地の発生原因となる恐れのある事実があるときは、当該建築物の改修、その他空家及び空地の発生を予防するために必要な措置を講じるよう努めなければならない。

2 市は、良質な住宅の普及促進を図るとともに、既存建築物の保全のために必要な支援その他空家及び空地の発生の予防に資する措置を講じるものとする。

条例と比較 自治体条例

- ・都城市条例案のみが規定している。
- ・基本理念等で、「建築物」についても言及しているので、建築物が空家になることや空地が発生することを防ぐための措置を所有者への努力義務として規定している。
- ・都城市条例案は「空家及び空地の発生原因となる恐れのある事実があるとき」は、「空家及び空地の発生を予防するために必要な措置を講じるよう努めなければならない」としており、空家や空地の発生そのものを予防することで結果として特定空家等の発生を防止する目的でこの努力目標を課しているものと考えられる。

法律と比較 特措法

- ・特措法第12条及び第13条において、所有者等や空家等への市の努力義務について定めがある。
- ・特措法には空地の定めはない。

懸念材料 条例の必要性

- ・空家や空地が発生しないよう予防するとなると、建築物や土地を常に何らかの形で利用している状態にしておかなければならないということなる。
- ・空家や空地にならないよう、建築物や土地を保持するための措置が必要となる。
- ・特定空家等と警戒空家等に対する発生の予防の記述がない。

検討内容

- ・－

■ 第9条（空家及び空地の適正な管理）

条例

（空家及び空地の適正な管理）

第9条 所有者等は、当該空家及び空地が次の各号に掲げる状態にならないよう、常に空家及び空地を適正に管理しなければならない。

- (1) 建築物の老朽化が著しく倒壊のおそれがあること。
- (2) 自然現象等により建築物に用いられた建築材料が飛散すること。
- (3) 廃棄物の不法投棄場所になること。
- (4) 病害虫又は悪臭の発生場所になること。
- (5) 野犬又は野良猫及び鳥獣等のすみ場所になること。
- (6) 火災の予防上危険な場所になること。
- (7) 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) 前各号に掲げるもののほか、良好な景観及び住環境を著しく損なう状態となること。

2 空家及び空地の所有者等は、当該空家及び空地に繁茂した立木、竹、雑草又は投棄された廃棄物を除去し、当該敷地内への廃棄物の不法投棄を防止する措置を講ずる等、近隣住民の生活環境及び安全を阻害しないよう、常に空家及び空地を適正に管理しなければならない。

3 空家及び空地の所有者等は、当該空家及び空地が管理不全な状態にあるときは、自らの責任において、ただちに当該管理不全な状態を解消しなければならない。

条例と比較 自治体条例

- ・ 都城市条例案のみが、空家や空地の状態から「その状態よりも悪化しないよう未然に防ぐための管理」を要請している。

法律と比較 特措法

- ・ 特措法第3条は、空家等の所有者等に対して適切な管理の努力義務を定めているのみであるから、都城市条例案の空地の規定は、上乘せに当たる。
- ・ 空地の所有者等に対する部分は、横出し的な規定となる。
- ・ 特措法には空地の記述はない。

懸念材料 条例の必要性

- ・ 空家及び空地が「管理不全」とならないようにするため、法で求める市町村からの情報提供等のみならず、そこから一步踏み込んだ形で、所有者自身に適正管理を義務付けている。
- ・ 「手遅れになる前に未然に対策をしよう」という姿勢が見てとれる。
- ・ 特定空家等と警戒空家等に対する適正な管理の記述がない。

都城市環境保全条例

- ・ 空家と空地の管理については、都城市環境保全条例第43条から第49条に規定がある。
- ・ 都城市環境保全条例では、環境保全を目的として所有者等に対して空家及び空地の適正管理を要求している。
- ・ 「荒廃状態にあり、著しく生活環境の保全に支障があると認めるとき」や「良好な環境を著しく阻害するおそれがある」とき等には、市長が勧告及び命令をすることができる旨を規定している。（都城市環境保全条例第44条、第45条、第47条、第48条）
- ・ 空家及び空地の管理に関しては、その目指すところは同一であるように見える。
- ・ 都城市条例案では、空家及び空地の管理に関する命令義務違反への代執行の規定（第17条）を設けている点で、都城市環境保全条例よりも踏み込んだ作りになっている。

検討内容

- ・ -

■ 第10条（民事による解決との関係）

条例（民事による解決との関係）

第10条 この条例の規定は、管理不全な状態である空家及び空地の所有者等と隣人その他該当空家及び空地が管理不全な状態である事により、被害を受けた者又は受けるおそれがある者との間で、当事者間による解決を図ることを妨げるものではない。

条例と比較 自治体条例

- ・ 都城市条例案のみが規定している。
（全国の例ではこのような規定を設けている条例もある。）

法律と比較 特措法

- ・ ー

懸念材料 条例の必要性

- ・ 原則法理を明文化したものであり、なくても問題ない。
- ・ しかし、「行政による介入は最終手段で、あくまで大原則は民事解決である」という市の意思の表れの効果を期待するという意味では、この規定を入れることに意義を持つことはできる。
- ・ 特定空家等と警戒空家等に対する解決の記述がない。

検討内容

- ・ ー

■ 第11条（情報提供）

条例（情報提供）

第11条 市民等は、管理不全な状態である空家及び空地があると認めるときは、市に対し、その旨を報告するよう努めなければならない。

条例と比較 自治体条例

- ・ 「できる」「務める」と強弱はあるが、どの市も情報提供の規定を設けている。

法律と比較 特措法

- ・ ー

懸念材料 条例の必要性

- ・ ー

検討内容

- ・ ー

■ 第12条（調査）

条例（調査）

- 第12条 市長は、第6条に定める責務又は第9条に規定する管理が行われていないと認めるときは、当該空家及び空地の実態調査を行うことができる。
- 2 市長は、調査を行うにあたり固定資産税の課税その他の事務の為に利用する目的で保有する情報であって、氏名その他空家及び空地の所有者等に関するものについては、この条例の施行のために必要な限度において、その保有にあたって特定された利用目的以外の目的のために内部で利用することができる。
- 3 市長は、前項の実態調査を行う場合において必要があると認めるときは、職員に立入調査（当該空家及び空地に立ち入り、調査し、又は質問することをいう。以下この条において同じ。）をさせる事ができる。
- 4 市長は、前項の規定により当該職員に立入調査（空家に対するものに限る。）をさせるときは、遅くともその5日前までに、所有者等にその旨を通知しなければならない。ただし、当該所有者等に対し通知することが困難であるとき又は緊急を要すると判断した場合は、この限りでない。
- 5 前2項の規定により立入調査を行う職員は、その身分を示す証明書を携帯し、関係者に提示しなければならない。
- 6 第3項及び第4項の規定による立入調査の権限は、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。

条例と比較 自治体条例

- ・延岡市条例では、法に基づく調査をした場合は、所有者等に通知し、かつ、適正管理に関する情報を提供する旨が規定されている。
- ・神戸市条例及び都城市条例案は、法で定める調査対象以上に、神戸市では類似空家や空地等まで規定している。
- ・都城市条例案ではさらに第6条で規定する市民等の努力義務違反の者や第9条の管理ができていない建築物等（例えば、建築物の老朽化が著しく倒壊のおそれがある状態にしている所有者も対象となる）も調査対象としている。
- ・延岡市条例及び都城市条例案では、条例の施行のために「課税情報」を利用できるとする規定を設けている。

法律と比較 特措法

- ・特措法第10条第1項により、「法の施行により必要な限度で、固定資産税の課税情報を内部で利用できる」とされている。これは、地方税法第22条の守秘義務の解除規定であるので、課税情報の内部利用が可能となる。
- ・特措法第10条第1項に加え神戸市条例では、「事務又は事業において保有する情報」について条例の施行に必要な限度で内部で利用できる旨を規定している。

懸念材料 条例の必要性

- ・特措法第10条第1項により課税情報の内部利用が可能となっているが、「条例により独自に設けた施策に対して」は当然適用することができない。
- ・特措法第10条第1項と同様に情報の利用等を行うための「授権の記述」が必要である。
- ・例えば、「市長は法第10条第1項の規定による情報の利用のほか・・・」等
- ・建物内にまで立入での調査をする場合は、住居侵入（刑法第130条）に抵触するおそれもあることから、慎重に対応する必要がある。
- ・刑法第130条の「正当な理由がないのに」は、違法性阻却事由があることを指すので、

本条例によって違法性が阻却されるかが争点となる。

- ・ 都城市条例案第 6 条第 1 項の「市民は、基本理念にのっとり、地域の良好な住環境の維持又は保全に努め」ていなければ、調査対象であり、所有者等に通知すれば立入調査が可能（同条第 2 項）となるが、通知のみで違法性が阻却されるかが争点になる。
- ・ 延岡市条例及び都城市条例案では、条例の施行のために「課税情報」を利用できるとする規定を設けているが、条例では地方税法上の守秘義務を解除することはできず、違法な規定である。
- ・ 法律上の義務である地方税法上の守秘義務を条例の規定で解除することは、憲法第 94 条及び地方自治法第 14 条第 1 項の規定に反し、できない。
- ・ よって、都城市条例第 12 条に基づいて法の施行の範囲を超えて、条例の施行のためのみに課税情報を提供することは、地方税法第 22 条の守秘義務違反となる。
- ・ 関係機関との関係については、警察であっても消防であっても、たとえば敷地内や建物内に立入ができるのは、警察官職務執行法なり消防法なりの実施のために限定されるのであって、空家条例のために立入権限を行使すれば、事実行為とはいえ他事考慮で違法となるだろう。
- ・ 条例で保護法益を明確に規定しているのであるから、立入調査権限まで完結的に規定する必要がある。
- ・ 特定空家等と警戒空家等に対する調査の記述がない。

検討内容

- ・ 固定資産税等情報の利用は、「この法律の施行に必要な限度」であるから、空家等の課税標準額や価格等はこれに該当しない。固定資産税等の滞納情報も該当しない。
- ・ 具体的には、空家等の所有者（納税義務者）又は納税管理人の氏名・名称・住所・電話番号といった事項に限られる。
- ・ 固定資産税等情報以外の情報としては、建築基準法のもとの建築計画概要書、建築確認申請書などがある。
- ・ 関係自治体等への協力依頼として、所有者等把握のための情報源として、ほかの自治体等を規定する。具体的には、戸籍謄本や住民票を関係機関に公用請求することがある。
- ・ そのほか、電気・ガス・水道等の使用状況や関係設備が使用可能な状態であるか可能としている。郵便物の転送先情報の提供を日本郵便に求めることも含まれる。
- ・ 各自治体で運用や方法を検討する必要がある。

■ 第13条（空家及び空地の管理違反者に対する助言又は指導）

条例 (空家及び空地の管理違反者に対する助言又は指導)

第13条 市長は、第9条の規定に違反している者に対し、近隣住民の生活環境及び安全を著しく阻害するおそれがあると認めるときは、適正な管理を行うために必要な措置について、助言又は指導することができる。

条例と比較 自治体条例

- ・いわゆる行政指導のレベルである。
- ・法では特定空家等についての助言又は指導であるが、延岡市条例及び都城市条例案ではこれに加え、「第9条の規定に違反している者に対し、近隣住民の生活環境及び安全を著しく阻害するおそれがあると認めるとき」や「特定類似空家等又は特定空家等の所有者等で市長が必要と認める者」等にも助言又は指導をする旨を規定している。
- ・宮崎市条例は、法に基づく助言～命令をする場合に依じて、特定空家等審議会の意見を聴く旨のみ規定している。
- ・延岡市条例では、助言及び指導以下の規定を設けていない。

法律と比較 特措法

- ・法では特定空家等についての助言又は指導までとなっている。

懸念材料 条例の必要性

- ・都城市条例案で「警戒空家等」という用語の定義を行っている。
- ・都城市条例案では「第9条に規定する管理が行われていない状態」、「管理不全な状態」、「警戒空家」の3つの状態が併存しており、それぞれの位置付けが曖昧である。
- ・用語は「それぞれの用語をどのような管理状態に対して使用して、それについてどのレベルの管理を求めるのか」を整理した上で、読み手が混同することのないよう使用すべきである。

検討内容

- ・ -

■ 第 14 条（勧告）

条例 (勧告)

第 14 条 市長は、前条に規定する指導にも関わらず、当該空家及び空地に係る適正な管理がなされない場合は、その空家及び空地の所有者等に対し、期限を定め、講ずべき措置を勧告することができる。

条例と比較 自治体条例

- ・ 指導に従わない場合の次の措置が勧告となる。
- ・ 「勧告」は、それ自体に「処分性はない」のが原則のため、ここまでは「行政指導」となる。
- ・ 神戸市条例では、さらに、法に基づく勧告を行う場合は意見陳述の制度も設けている。

法律と比較 特措法

- ・ ー

懸念材料 条例の必要性

- ・ 勧告での義務付けはできない。ただし、「勧告」に処分性が認められた裁判例もあるように、裁判で処分性を判断する場合は、単に文言で解釈をするのではなくその実態を見て判断されることとなる。
- ・ 法に基づく勧告を行う場合は意見陳述の制度も設ける必要がある。
- ・ 特定空家等と警戒空家等に対する勧告に関する記述がない。

検討内容

- ・ ー

■ 第 15 条（措置命令）

条例（措置命令）

- 第 15 条 市長は、前条の勧告に従わない者に対し、期限を定め、第 9 条に規定する危険を除去するための必要な措置を講じるよう命ずることができる。
- 2 市長は、前項の規定により命令するときは、あらかじめ、当該命令に係る所有者等の意見を述べる機会を与えなければならない。

条例と比較 自治体条例

- ・勧告に従わない者に対する命令。不利益処分に当たる。
- ・神戸市条例と都城市条例案は、法の範囲の及ばない空家（警戒空家等）まで範囲を広げ、それに対して法と同等の命令（義務付け）をできるように規定している。
- ・財産価値は特定空家よりも、特定類似空家（神戸市条例）の方が高い。神戸市条例では命令の際には法と同等のプロセスを経ることとしている。
- ・一方、都城市条例案では命令を出すにも係らず、法よりも簡単な手続になっている。

法律と比較 特措法

- ・法に基づき行う命令の範囲は、「特定空家」に係る勧告を受けての措置を取らなかった者となる。

懸念材料 条例の必要性

- ・特定空家より財産的価値が残存している状態のものを法の規制よりも緩やかな状態で義務を賦課するというのは、比例原則に照らして相応の規定とは言えない。
- ・本来、真に危険が迫っている空家は「特定空家」に認定されるはずである。
- ・仮に、特定空家でないもので緊急的な措置が必要な空家があるのであれば、第 18 条の緊急安全措置（即時強制）により必要最低限の危険性のみを除去すべきではないか。

検討内容

- ・行政代執行法、行政手続法

■ 第 16 条（公表）

条例（公表）

第 16 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、当該空家及び空地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(法人にあっては、主たる事業所の所在地、名称及び代表者の氏名)
- (2) 命令の対象である空家及び空地の所在地
- (3) 命令の内容
- (4) その他市長が必要と認める事項

2 市長は、前項の規定により公表するときは、あらかじめ、当該公表に係る所有者等の意見を述べる機会を与えなければならない。

3 市長は、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 14 条第 3 項の規定による命令に従わない場合においても、前 2 項の規定を適用することができる。

条例と比較 自治体条例

- ・神戸市条例では勧告後に公表しており、都城市条例案では命令後に公表という違いがある。

法律と比較 特措法

- ・－

懸念材料 条例の必要性

- ・事実上の制裁としての氏名等の「公表」である。
- ・他の法律、例えば建築物の耐震改修の促進に関する法律第 12 条第 3 項等に行政庁の指示に従わなかった者を公表する旨が記載されている。このように事実上の制裁として、広く採用されている。
- ・これを法律違反とする裁判例もない。しかし学説上は批判もある。
- ・適正管理義務違反に対して勧告など一定の手続を経た上で公表という事実上の不利益が課されるということであれば、直ちに違法ということにはならないと考える。
- ・公表措置は命令違反に限定するのが適切である。
- ・特定空家等と警戒空家等に対する公表の記述がない。

検討内容

- ・－

■ 第 17 条（代執行）

条例（代執行）

第 17 条 市長は、前条の規定による命令を受けた者が、当該命令に従わない場合において、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、行政代執行法(昭和 23 年法律第 43 号)の定めるところにより自ら義務者のなすべき行為をなし、又は第三者をしてこれをさせることができる。

2 市長は、前項にかかる費用を当該違反者から徴収するものとする。

条例と比較 自治体条例

- ・行政代執行法第 2 条の適用規定である。
- ・神戸市条例と都城市条例案にも代執行の規定がある。

法律と比較 特措法

- ・－

懸念材料 条例の必要性

- ・特措法に含まれていない警戒空家等や空地等にまで代執行ができることとなっている。
- ・裁判となった場合、行政代執行法第 2 条の義務には「法律の委任に基づかない」条例も含まれるかが、争点となる。
- ・条例に代執行が有りうることを明示しておく効果はある。反対に代執行を設けていないということは、「代執行を行わない」という消極的明示ととられるおそれがある。
- ・「代執行を行う」か「代執行を行わない」は行政側からのメッセージともいえる。
- ・義務を課す時点で、住民の権利を身体的又は経済的に拘束する予告となる。
- ・義務規定の設定の段階で、義務の賦課は財産権の侵害であることを念頭に置くべき。
- ・他の手段によってその義務の履行と同等の価値を確保する手段はないのか、本当にその義務規定は必要なのか等について、慎重に検討する必要がある。
- ・都城市条例案には含まれていないが、命ずべき者が不確知のときの代執行規定には、いわゆる略式代執行がある。行政上の義務履行確保のルール変更を意味するもので、このようなルールそのものを条例で定めることはできない。
- ・行政代執行に関する規定を条例により創設することはできないと解されている。条例独自の命令に関し特措法第 14 条第 9 項または第 10 項と同様の規定を定めることはできない。

検討内容

- ・特措法には第 14 条第 10 項に略式代執行の規定を定めているので、特措法の範囲では略式代執行が可能となる。
- ・しかし、「条例」で略式代執行の規定を定めるのは違法の評価を受ける。
- ・行政代執行法第 1 条の法律に「条例を含まない」という解説が通説であるため。

■ 第 18 条（緊急安全措置）

条例（緊急安全措置）

- 第 18 条 市長は、特定空家等及び警戒空家等の管理不全な状態に起因して、人の生命、身体又は財産に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、必要最小限の措置を自ら行い、又は市長が命じた者若しくは委任した者に行わせることができる。
- 2 市長は、前項の措置を講じたときは、当該空家及び空地の所在地及び当該措置の内容を当該の空家及び空地の所有者等に通知（所有者等又はその連絡先を確知することができない場合にあっては、公告）をしなければならない。
- 3 第 1 項の措置を行おうとする者は、その身分を示す証明書を携帯し、関係者の請求があったときは、これを提示しなければならない。
- 4 市長は、第 1 項の措置を講じたときは、当該措置に要した費用を所有者等から徴収することができる。

条例と比較 自治体条例

- ・いわゆる即時強制に関する規定である。
- ・神戸市条例では、万一に備え、即時強制の規定を定めているが、まずは所有者自身での危険抑制を促すために各種補助制度を充実させている。
- ・延岡市条例では、第 10 条に「軽微な措置」として「開放されている窓の閉鎖、門扉の閉鎖その他の空家等への侵入を防止するために必要な措置をとることが防災上又は防犯上必要であると認める場合であって、当該空家等の所有者が当該措置を行わないと認めるとき」に措置を行うと定めている。この規定は、「人の生命、身体又は財産に危害が及ぶことを避けるため」ではなく、専ら所有者のために成す行為と見えるので、行政上の即時強制ではなく、民法上の事務管理（第 697 条）に当たるのではないかと考えられる。

法律と比較 特措法

- ・特措法第 14 条の規定にもとづく措置では対応することができない場合に備え、即時執行に関して、条例により独自に授権しようとする規定となる。

懸念材料 条例の必要性

- ・緊急時に備え、即時強制の規定を設けておくことは、非常事態に備えるためにも有効であると考えられる。

検討内容

- ・ -

■ 第 19 条（支援及び助成）

条例（支援及び助成）

第 19 条 市長は、空家及び空地の適正な管理を促進するため、所有者等の相談に応じるとともに、情報の提供、助言その他必要な支援を行うものとする。

2 市長は、管理不全な状態の空家及び空地を改善した所有者等に対し、別に定めるところにより、助成をすることができる。

条例と比較 自治体条例

- ・神戸市条例では、各種補助制度等を実施している。
- ・宮崎市条例、延岡市条例には定められてはいない。

法律と比較 特措法

- ・法は、一般的な財政上及び税制上の措置について言及している。

懸念材料 条例の必要性

- ・特定空家等と警戒空家等に対する支援及び助成の記述がない。

検討内容

- ・特措法第 15 条第 1 項は、国あるいは都道府県が市町村に対し、市町村が行う空家等対策計画に基づく空家等に関する対策の適切かつ円滑な実施に資するため、空家等対策の実施に要する費用に対する補助金の交付、地方交付税制度の拡充などの財政上の措置を講ずることを規定したものである。

■ 第 20 条（審査請求）

条例 (審査請求)

第 20 条 空家及び空地の所有者等は市長がした第 15 条又は第 17 条の規定による処分について不服があるときは、行政不服審査法(平成 26 年法律第 68 号)による審査請求をすることができる。

条例と比較 自治体条例

・－

法律と比較 特措法

・－

懸念材料 条例の必要性

- ・ 行政庁のなした不利益処分に対しては、明文規定がなくとも審査請求は可能なので、この条は不要である。
- ・ 国民の権利であるので、行政代執行の規定のような明示の必要性もない。
- ・ 特定空家等と警戒空家等に対する審査請求の記述がない。

検討内容

・－

■ 第 21 条（警察署その他の関係機関との連携）

条例 (警察署その他の関係機関との連携)

第 21 条 市長は、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講ずることを要請することができる。

条例と比較 自治体条例

・－

法律と比較 特措法

・－

懸念材料 条例の必要性

- ・ 関係機関との関係については、警察であっても消防であっても、たとえば敷地内や建物内に立入ができるのは、警察官職務執行法なり消防法なりの実施のために限定されるのであって、空家条例のために立入権限を行使すれば、事実行為とはいえ他事考慮で違法となるだろう。
- ・ 条例で保護法益を明確に規定しているのであるから、立入調査権限まで完結的に規定する必要がある。

検討内容

・－

■ 第 22 条 (過料)

条例 (過料)

- 第 22 条 市長は法第 14 条第 3 項の規定による市長の命令に違反した者に対して、法第 16 条第 1 項の規定により、50 万円以下の過料に処するものとする。
- 2 法第 9 条第 2 項の規定による立入調査を拒み、妨げ、又は忌避した者は、法第 16 条第 2 項の規定により、20 万円以下の過料に処するものとする。
- 3 第 15 条の命令に従わず、必要な措置を講じなかった者は、5 万円以下の過料に処するものとする。

条例と比較 自治体条例

- ・神戸市条例と都城市条例案で罰則規定を設けている。
- ・宮崎市条例、延岡市条例には罰則規定はない。
- ・全て「過料」なので秩序罰に当たる。
- ・神戸市条例では、法による過料の対象以外の部分について過料を設けている。
- ・都城市条例案では、法と同様の規定を第 1 項及び第 2 項に定めており、第 3 項に独自の過料を定めている。

法律と比較 特措法

- ・法にも罰則規定が設けてある。

懸念材料 条例の必要性

- ・行政罰は執行罰とは異なり、直接的には義務の履行を確保する手段ではないので、行政代執行法第 2 条の「他の手段によってその履行を確保すること」の「他の手段」には当たらない。
- ・義務者に自ら義務を履行させるために、あらかじめ義務不履行の場合に過料を課すことを予告し、義務不履行の場合はその都度過料を徴収することで義務履行を促す「間接強制」とは違うと考える。
- ・都城市条例案の第 1 項及び第 2 項は法と同じことを定めているだけで無意味なので不要。
- ・都城市条例案の第 3 項は、条例上の命令義務違反なので、定めること自体は有効である。
- ・過料については、50 万円、20 万円、5 万円と定められているが、いずれも条例で定められる最高の額 5 万円以下（地方自治法第 14 条第 3 項）とする判断もある。
例：5 万円と 2 万円など

検討内容

- ・特定空家等について行われた命令に違反した場合のペナルティーを過料としたのは、命令違反の内容が私人の私的領域に属する建築物等の使用管理方法に関する命令に背いた非違法行為であり、その性質上、刑事罰を科するほど反社会が重大であるともいえないので、行政刑罰ではなく秩序罰としての過料を科するのが適当と考えたからである。

■ 第 23 条 (委任)

条例 (委任)

第 23 条 この条例の施行に関し、必要な事項は、規則で定める。

条例と比較 自治体条例

・ -

法律と比較 特措法

・ -

懸念材料 条例の必要性

・ -

検討内容

・ -

■ 附 則

条例 附 則

この条例は、公布の日から施行する。

条例と比較 自治体条例

・ -

法律と比較 特措法

・ -

懸念材料 条例の必要性

・ -

検討内容

・ -

ウ 特措法と都城市条例案との整合性

条例 地方自治体の条例制定権

地方公共団体は、法律の範囲内で条例を制定することができる（憲法第94条）。

すなわち、地方公共団体は、「法律に違反しない限り」、委任条例（法律に基づく条例）及び自主条例（法律の委任がない固有条例）を制定することができる。

関係 条例と法律の関係

条例が「法律に違反しない否か」は、当該条例と法律の趣旨等を慎重に検討した上で、当該条例が当該法律の意図する目的と効果を阻害するか否かで判断する。すなわち、「条例が国の法令に違反するか否か」は、両者の対象事項と規定文言を対比するのみでなく、それぞれの趣旨、目的、内容及び効果を比較し、両者の間に矛盾抵触があるかどうかによってこれを決することになる（最大判昭50.9.10刑集29巻8号489頁「徳島市公安条例事件」）。

整合性 空家特措法と空家条例の整合性

市町村は、前記判例の判断基準によって、既に制定されている空家条例と空家特措法との整合性を判断しなければならない。

例えば、特定空家等に対する措置をとるに当たり、空家特措法14条4項及びガイドライン（第3章5（1））等に定める弁明の機会（意見提出等）を設けないような条例は、空家特措法14条4項及びガイドラインが目的とする「適正手続の保障」を阻害するものとして、無効になるといえよう（最大判平成4.7.1民集46巻5号4387頁参照）。

しかし、空家特措法や「基本指針」が規制対象としていない「居住建物」や「空き地」については、条例で規制の対象としても、特段の事情がない限り、空家特措法及びこれに基づく「基本指針」に反することなく、有効であると思われる。

ともあれ、市町村は、既に制定している条例や今後制定する条例については、空家特措法との整合性を慎重に検討しなければならない。

出典：Q&A自治体のための空家対策ハンドブック／ぎょうせい／共著：西口元 秋山一弘 帖佐直美 霜垣慎治

エ 条例制定（改正）の留意点

判例 法律と条例の矛盾抵触の有無の検討

○判例はどう述べているか

法律が施行された時点では、当該法律と先行する独自条例が併存する関係にある。

そこで、両者の抵触の有無については、道路交通法との関係が問題となった徳島市考案条例事件判決（昭和50年9月10日最高裁大法廷判決、刑集29巻8号489頁）の考え方に従って検討することになる。同判決では、次のように判示されている。

- (ア) 条例が国の法令に違反するかどうかは、両者の対象事項と規定文言を対比するのみでなく、それぞれの趣旨、目的、内容及び効果を比較し、両者の間に矛盾抵触があるかどうかによってこれを決しなければならない。
- (イ) ある事項について国の法令中にこれを規律する明文の規定がない場合でも、当該法令全体から見て、当該規定の欠如が特に当該事項についていかなる規制をも施すことなく放置すべきものとする趣旨であると解されるときは、これについて規律を設ける条例の規定は、国の法令に違反することとなりうる。
- (ウ) 特定事項を規律する国の法令と条例が併存する場合でも、次のようなときは、国の法令と条例との間には矛盾抵触はなく、条例は、国の法令に違反しない。
 - ① 条例が国の法令と別の目的に基づく規律を意図するものであり、その適用によって国の法令の規定の意図する目的と効果を何ら阻害することがないとき。
 - ② 両者が同一の目的に出たものであっても、国の法令が必ずしもその規定によって全国的に一律に同一内容の規制を施す趣旨ではなく、それぞれの普通地方公共団体において、その地方の実情に応じて、別段の規制を施すことを容認する趣旨であると解されるとき。

空き家対策については、両者の目的が共通しているといえるので、上記のウ（イ）に照らして検討することとなる。

出典：空き家対策の実務／有斐閣／編者：北村喜宣 米山秀隆 岡田博史

6 議員立法審議会の課題

1年間にわたり、都城市議会初となる議員立法審議会で条例制定に向けて協議を行ってきた。しかしながら、新型コロナウイルス感染症の影響もあり、1年間の期間で、一から条例を制定することが難しいことが判明した。空家問題解決に向けて、市政へ反映させるためにも、引き続き、議員立法審議会を立ち上げ、関係各課と調整を行い条例制定に向けて取り組むことが望まれる。調整が難航する場合においても、理念条例、もしくは政策提言に繋げる必要があると考える。

議員立法審議会設置規程についても、いくつかの検討課題がある。1つ目は、期限の問題である。条例制定を目的と考えた場合、パブリックコメントの実施の期間を考慮すると、今後の立法審議会の回数や中間目標を立てておく必要がある。また、1年間での条例制定は難しいため、期限延長できる規定や、提案会派が十分調査研究し、条例案を提示とともに審議会を立ち上げる必要があると考える。2つ目は、委員の問題である。現在、議会運営委員会に準じているが、会派の移動があると、そのたびにメンバーが変わり、協議内容の引き継ぎが十分にできていないため、審議が滞ることがあった。

参考文献

議員立法審議会の協議に際して、資料作成のために、多くの参考文献を活用した。

- * 1 空家等対策特別措置法の解説／(株)大成出版社
編著／自由民主党空き家対策推進議員連盟 執筆／宮路和明、西村明宏、山下貴司
- * 2 深刻化する「空き家」問題 全国実態調査からみた現状と対策／明石書店
編集／日本弁護士連合会法律サービス展開本部自治体等連携センター
日本弁護士連合会公害対策・環境保全委員会
- * 3 Q&A自治体のための空家対策ハンドブック／ぎょうせい
共著／西口 元、秋山一弘、帖佐直美、霜垣慎治
- * 4 自治体の「困った空き家」対策→解決への道しるべ／学陽書房
編著／宮崎伸光 著／ちば自治体法務研究会
- * 5 議会からの政策形成 議会基本条例で実現する市民参加型政策サイクル／ぎょうせい
編集／会津若松市議会
- * 6 議員が提案する政策条例のポイント／東京法令出版
著／牧瀬 稔
- * 7 条例で学ぶ政策づくり入門／東京法令出版
著／牧瀬 稔
- * 8 型からスラスラ書ける あなたのまちの政策条例／第一法規
著／牧瀬 稔 一般財団法人地域開発研究所上席主任研究員
- * 9 空き家対策の実務 空き家問題に関わるすべての人へ／YUHIKAKU
編／北村喜宣、米山秀隆、岡田博史
- * 10 つくろう議員提案の政策条例 自治の共同経営を目指して／萌書房
著／松下啓一、今野照美、飯村恵子
- * 11 政策条例のつくりかた 問題発見から議会提案までのポイント／第一法規
著／松下啓一
- * 12 「ごみ屋敷条例」に学ぶ条例づくり教室／ぎょうせい
著／坂垣勝彦
- * 13 ちょっと待て！！自治基本条例／青林堂
著／村田春樹
- * 14 事例から学ぶ「実践！」自治体法務入門講座／学陽書房
著／吉田 勉
- * 15 憲法の視点から見る 条例立案の教科書／第一法規
著／松村 享 四日市市総務部理事 同志社大学法科大学院講師
- * 16 自治体の法規担当になったら読む本／学陽書房
著／塩浜克也、遠藤雅之
- * 17 法令実務基礎講座／同文館出版
著／外山秀行
- * 18 全訂 図説 法制執務入門／ぎょうせい
編著／株式会社ぎょうせい法制執務研究会
- * 19 行政代執行の理論と実践／ぎょうせい
共著／北村喜宣、須藤陽子、中原茂樹、宇那木正寛
- * 20 地方議会議員ハンドブック／ぎょうせい

著／全国市議会議長会

*21 議員必携 第11次改定新版／学陽書房

著／全国町村議会議長会

*22 自治六法 / ぎょうせい

編集／地方自治法令研究会

議員立法審議会 報告書
～空き家対策に関する条例制定に向けて～

令和2年10月
都城市議会 議員立法審議会