
種 別： 論説

タイトル： 空家法 2023 年改正法案確定に至る政府内部過程 —国土交通省と内閣法制局とのやりとりからみえるもの—

著 者： 北村 喜宣

所 収： 『上智法学論集』第 68 卷 1-2 合併号（令和 6 年 9 月）109-132 頁

発行元： 上智大学法学会

本頁は書誌情報頁です。適宜論文本文の前に付してご利用下さい。



上智大学法学会

論 説

空家法 2023 年改正法案確定に至る政府内部過程 —国土交通省と内閣法制局とのやりとりからみえるもの—

北村 喜宣

1. 情報開示請求
2. 誤解と理解
3. 開示文書の始期と終期、そして、その間
4. 用例集
5. 内閣法制局説明資料
6. 内閣法制局指摘事項と国土交通省の対応
7. 開示文書の検討を通じての雑感

1. 情報開示請求

内閣提出にかかる法律案が、閣議決定前の作成過程においてどのようにして完成度を高めてゆくのかは、行政学的にも行政法学的にも、興味深い実証的研究の対象である。ところが、研究者として参与観察ができるわけではないし、作業途中の情報は外部には漏れないのが通例である。たとえ質問をしたとしても、現在進行形の状況について、中央政府職員が真実を語ってくれるはずもない。このため、実情を知るのはきわめて困難である。

2014年に制定された「空家等対策の推進に関する特別措置法」（以下「空家法」という。）は、衆議院国土交通委員会委員長提案の議員立法であった。そのためなのかは不明であるが、自由民主党空き家対策議員連盟が中心となつての法案の取りまとめ過程においては、出所は定かではないものの、筆者が確認できただけで5つのバージョンが出回った⁽¹⁾。なぜ修正されたかの

(1) 北村喜宣「空家法の立法過程と法案の確定」同『空き家問題解決のための政策法務：法施行後の現状と対策』（第一法規、2018年）126頁以下参照。

理由は不明ながら、法案の変化の状況は把握できたのである。

これに対して、2023年6月に成立した「空家等対策の推進に関する特別措置法の一部を改正する法律」は、内閣提出法案であった。成立後に国土交通省職員が解説記事を執筆しているが、あくまで法律の内容を平版に説明するだけであり、法案準備過程には触れてはいない⁽²⁾。そうなると、こちらから関係資料にアクセスするほかない。具体的には、内閣提出法案については内閣法制局長の決裁が必要であることから⁽³⁾、国土交通省と内閣法制局とのやりとりを分析すれば法案の確定過程が少しはみえてくるのではないかと考えた。

そこで、筆者は、「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」(以下「情報公開法」という。)にもとづいて開示請求をした。本稿は、それにより開示された文書(以下「開示文書」という。)から確認できる法的論点について、若干の検討をするものである。

-
- (2) 国土交通省担当者による解説として、城戸郁咲「空家等対策特別措置法の改正について」自治体法務研究75号(2023年)6頁以下、神谷将広「空き家の現状と対策・改正空家法について」土地総合研究31巻3号(2023年)74頁以下、国土交通省住宅局住宅総合整備課住環境整備室「空家対策の推進について」日本不動産学会誌37巻3号(2023年)(以下「推進について」として引用。)30頁以下、国土交通省住宅局住宅総合整備課「空家等対策の推進に関する特別措置法の一部を改正する法律」法令解説資料総覧510号(2024年)25頁以下参照。国立国会図書館職員による解説として、海老根琢也「空き家対策の総合的な強化：空家等対策の推進に関する特別措置法の一部を改正する法律」立法と調査456号(2023年)48頁以下参照。
- (3) 内閣法制局設置法3条1号は、その所掌事務として、「閣議に附される法律案、政令案及び条約案を審査し、これに意見を附し、及び所要の修正を加えて、内閣に上申すること。」と規定する。内閣提出法案作成過程における内閣法制局の活動については、小島和夫『法律ができるまで』(ぎょうせい、1979年)58～98頁、関守「内閣提出法案の立案過程」ジュリスト805号(1984年)25頁以下、内閣法制局百年史編集委員会(編)『内閣法制局百年史』(大蔵省印刷局、1985年)(以下「百年史」として引用。)211～233頁、遠藤文夫「内閣提出法案における法文作成の過程」法学教室173号(1995年)23頁以下、平岡秀夫「政府における内閣法制局の役割」中村睦男+前田英昭(編)『立法過程の研究：立法における政府の役割』(信山社出版、1997年)282頁以下、西川伸一『知られざる官庁・内閣法制局：立法の中核』(五月書房、2000年)96～132頁参照。

2. 誤解と理解

(1) 内閣法制局による「保存」と国土交通省への「移送」

検討作業の前に、請求に際しての「筆者の失敗」を自白しておきたい。実は、情報公開法にもとづいて、筆者が 2023 年 9 月 25 日に開示請求をした際の行政機関の長は、内閣法制局長官であった。対象文書については、「内閣法制局における空家法 2023 年改正案についての審査事務（予備審査を含む）についての文書一式」と特定した。

そうしたところ、同年 10 月 2 日付けで、「開示請求に係る事案の移送について（通知）」と題する内閣法制局長官発出の文書が、特定記録郵便で送付されてきた。そこでは、開示請求に係る行政文書名が、「法律案審議録「空家等対策の推進に関する特別措置法の一部を改正する法律案（令 5 法律 50）」のうち、国土交通省から内閣法制局に提出されたもの」と修正されていた。「移送」というのであるが、理由は、「請求に係る行政文書が国土交通省において作成されたものであるため。」とされていた。情報公開法 12 条にもとづく措置である。

このように処理された理由を内閣法制局第二部参事官付けに電話照会したところ、次のような事情が判明した。たしかに当該文書は内閣法制局に保存されているけれども、それはそもそも国土交通省が作成したものであるためそれを同省に戻すので、同省の行政文書として開示するというのである。上記通知には、「お手数ですが国土交通省とご調整をお願いいたします。（国土交通省へ伝達済みです。）」と記されていた。そこで、同省の大臣官房総務課公文書監理・情報公開室と調整をした。9 月 25 日の開示請求は維持されており、筆者が了解して、請求先を変更したことになる。

手続の続行をお願いした。すると、同年 10 月 20 日付けで、国土交通大臣から、「開示決定等の期限の特例規定の適用について（通知）」が送付されてきた。情報公開法 11 条は、「開示請求に係る行政文書が著しく大量であるため、開示請求があった日から 60 日以内にそのすべてについて開示決定等を

することにより事務の遂行に著しい支障が生ずるおそれがある場合には、前条の規定にかかわらず、行政機関の長は、開示請求に係る行政文書のうちの相当の部分につき当該期間内に開示決定等をし、残りの行政文書については相当の期間内に開示決定等をすれば足りる。……」と特例を規定する。知らなかったとはいえ、事務遂行に著しい支障を与えてしまうと、恐縮至極である。

2003年11月27日および2024年1月30日の2回に分けて、(筆者の希望により、CD-Rで)当該文書が送付されてきた。それぞれに1つと2つ、合計3つのPDFファイルが含まれていた。開示実施手数料は、4,390円と8,940円であった。非開示部分は、「個人の家が特定できる写真」「特定の地域が分かる写真及び情報」「本法で新たに設けた「空家等管理活用支援法人」として想定される法人を記載している〔法人情報〕」であった⁽⁴⁾。

開示文書は、合計1,343頁(プリントアウトすると、両面コピーで厚さ約6cm)になる。全体の約70%は、新旧対照表や用例条文であった。内閣法制局第二部参事官付けに確認したところ、「内閣法制局に関しては、これがすべて」という。にわかには信じがたいが、この説明を受け入れて、これ以外には組織共用文書となる文書も不存在という事実を確認しておきたい⁽⁵⁾。なお、国土交通省の内部における検討資料は、別に存在するはずである。その入手・解析に関しては、今後の課題としたい

(4) 筆者が空家法の研究をしているのをご存じだったある弁護士が、改正法の成立後ほどない時点で関係資料の情報公開請求をされた。それを通じて後掲の内閣法制局説明資料の2月バージョンを入手され、ご厚意で筆者にご送付いただいた。そこでは、ガイドラインの予定事項などが不開示となっていた。筆者の情報公開請求はそれらが公表された後であったため、その部分は黒塗りされていなかった。たまたま同一文書に関する開示請求となったが、情報公開への対応は、その時々々の状況を踏まえてされるものであることを確認できた。

(5) 百年史・前註(3)書227頁は、永久保存される資料について、法律案原案のほか、「主務省庁が作成した原案、各議会ごとの修正案、その修正に当たっての主務省庁の意見、審査担当参事官の意見、審査を行うに当たって参考とされた関係資料がすべて収録されており、その立案の経緯を知る上で貴重な資料」とする。内閣法制局にある「原本」がコピーされて国土交通省に移送され、それが2枚のCD-Rに転写されて筆者に送られたのであろう。

(2) メモ書きの主

今回の情報公開請求をめぐる過程における内閣法制局第二部参事官付けとのやりとりを通じて、筆者にとっては興味深い審査実務が判明した。それは、次のようなものである。

国土交通省から提出された文書は、同省を担当する第二部長に届けられる。同部長がこれを精査し、指摘すべき内容を担当参事官に口頭でコメントする。同参事官は、そのコメントをその文書に直接手書きでメモをする。参事官は、そのメモをみながら国土交通省に対して指摘をするというのである⁽⁶⁾。国土交通省から開示請求された文書であったため、手書きは国土交通省職員によるものと考えていたのであるが、実は、内閣法制局参事官のそれであった⁽⁷⁾。

ところで、このメモ書きであるが、開示を想定していないため、正直言って、解読がきわめて難しく、「殴り書き」というほかない。第二部長が相当に早口でコメントしたことが推測される。書いた本人以外には解読できないであろう。あるいは、時間が経過している現在では、本人でも無理かもしれない。なお、筆者の情報公開請求があったために、国土交通省は、移送を通じてメモ書きを初めて見ることはできたのではないだろうか。

-
- (6) 小島・前註(3)書 88 頁には、内閣法制局の法案審査においては自ら修正をするのではなく指摘にとどめ、修正は省の側にやらせるという慣行が紹介されている。これに対して、百年史・前註(3)書 225 頁は、それは原則としつつも、「時間的制約もあって、なかなかそうにはいかないのが現実」とする。実際、開示文書においても、具体的な提案がされていた。
- (7) 遠藤・前註(3)論文 25 頁は、「下審査は、担当参事官の責任において、各省庁担当職員の原案の説明、これに対する質疑及び応答、討議、各省庁他党職員による再検討、原案の修正という形で進む。」とする。この記述からは、参事官のイニシアティブが大きいようにみえるが、実際には、部長の大きな影響力のもとにあるのだろうか。

3. 開示文書の始期と終期、そして、その間

(a) 10月から2月にかけての審査

開示文書にある最も古い日付は、手書きで読み取れる「10/21」である。おそらく、2022年10月21日(金)であろう。国土交通省住宅局「空家等対策の推進に関する特別措置法の一部を改正する法律案(仮称):内閣法制局説明資料」(令和4年10月)、国土交通省住宅局「空家等対策の推進に関する特別措置法の一部を改正する法律案(仮称):【用例集(用紙関係)出典:ぎょうせい「Super法令web等」】(令和4年10月)、および、後述の文書①に付されていた。内閣法制局第二部事務官によれば、これが法制局との関係での「キックオフ」ということである。もっとも、文書①は、「10/21法制局第二部長御指摘事項とその対応について」とされており、部長の指摘はその日以前にあったことをうかがわせる。指摘の前には原案を含む資料の提出があったはずであるから、10月早々にやりとりが開始されたとみてよいだろう⁽⁸⁾。

一方、最も新しい日付は、スタンプによる「5.2.14」、手書きによる「2/14」である。「空家等対策の推進に関する特別措置法の一部を改正する法律案について(長官・次長御指摘事項への対応)」という文書に付されている。内閣法制局第二部参事官付けに確認したところ、2023年2月14日(火)に、内閣法制局長官に渡され、長官が了解したという意味であった。読みにくいのであるが、手書きで「長⑦」と記されている。同じ文書について、「次長5.2.14」「2/14次⑦」と記されたものもある。次長の了解である。前述の

(8) 小島・前註(3)書58~59頁は、閣議請議の前の過程においてなされる下審査(予備審査)に関して、「[「予算関連法案」以外のものについては、10月中に始められ]とする。平岡・前註(3)論文88頁は、「9月20日までに次の通常国会に提出する法律の件名と要旨を内閣参事官室に提出する。このとき内閣参事官室に提出されたものが内閣法制局に送付されることになる。」とする。10月中に下審査(予備審査)を開始できるようにせよという1961年の内閣官房長官通達があるそうである。百年史・前註(3)書221頁参照。

新旧対照表の 2023 年 2 月 13 日バージョンには、部長 ⑦」というメモ書きがある。

前述のように、審査は 2022 年 10 月 21 日に開始され、最終的には 2023 年 2 月 14 日に終了したと考えてよいとのことであった。この後、与党調整を経て、国土交通省から内閣官房に対し、法案が閣議請議されたのである。

(b) 閣議決定約 4 か月前に全文 30 か条を作成

「11/18」の日付のある「空家法の規定順」という文書には、第 8 章構成の 30 か条の見出しが記載され、「条文イメージ」と朱書きされた文書には「空家等対策の推進に関する特別措置法（平成二十六年法律第二百二十七号）（本則関係）」として、新旧対照表方式で全文が収録されている。「条文イメージ」どころか、ほぼ完成形にみえる。改正法案の閣議決定は、2023 年 3 月 3 日であったが、国土交通省は、約 4 か月前のこの時期に、一応の法案を固めていたのである。この改正との関係では、同省の社会資本整備審議会住宅地地区部に「空き家対策小委員会」が設置され、2023 年 2 月に、小委員会としての取りまとめがされた。同省は、この取りまとめを踏まえて改正法を作成したという整理をしているが⁽⁹⁾、事実はこれとは大きく異なっている。まさに真逆であって、改正法案の内容に沿った形になるように取りまとめの内容がつけられたというのが真実である。内閣提出法案の立法過程における「お役所の常識」であるが、「学界の非常識」であるのかもしれない、ここに記しておく。

上記以外にも、新旧対照方式の「原案」には、いくつものバージョンがある。メモ書きで付された日付でみると、2022 年 11 月 29 日、12 月 13 日、12 月 20 日、2023 年 1 月 23 日、1 月 16 日、2 月 13 日の合計 7 つである。原案作成時とは必ずしも同一ではないと思われるが、正確な日付がわからないため、さしあたりこの日付で整理する。2022 年 11 月 18 日バージョン以前の原案は、開示文書には含まれていなかった。しかし、前述のように、それは存在すると推察される。

(9) 神谷・前註 (2) 解説 78 頁、推進について・前註 (2) 解説 33 頁参照。

ところで、筆者の記憶によれば、2023年1月下旬になるまで、国土交通省は、「法改正をする」ことを明言していなかった。2023年1月中旬に新聞各紙がそうした報道をした際にも、法制化についてはノーコメントを貫いていた。おそらくは、自由民主党内での動きに配慮したものであったと思われるが⁽¹⁰⁾、そうしたなかでも、粛々と作業が進行していた事実が確認できる。同党内の動きが一段落した同年1月末になってようやく、「基本的には法改正を視野に入れながら、我々としてこのとりまとめを踏まえて検討していく」とされたのであった⁽¹¹⁾。

4. 用例集

上記のように、開示文書には、国土交通省住宅局「空家等対策の推進に関する特別措置法の一部を改正する法律案【用例集】出典：ぎょうせい「Super法令Web」官報」が含まれていた。令和5年1月バージョンと2月バージョンである。2014年法の条文を改正する、あるいは、新規に規定する内容について、既存の用例を整理したものである。

これらは、そのときどきにおける内閣法制局との協議に用いられたと推測される。何事も前例主義にもとづく審査であるから、主張に説得力を付けるためには不可欠の作業である⁽¹²⁾。依拠したデータソースが明示されていて興味深い。

5. 内閣法制局説明資料

国土交通省住宅局「空き家対策の推進に関する特別措置法の一部を改正す

(10) その当時の状況については、北村喜宣「空家法2023年改正法案の準備、内容、そして、審議」自治総研544号(2024年)1頁以下・5~6頁および10頁註20参照。

(11) 社会資本整備審議会住宅地都会空家対策小委員会(第4回)(2023年1月31日)会議録25頁[事務局]。

(12) 宇賀克也「空家等対策の推進に関する特別措置法の改正」行政法研究50号(2023年)3頁以下は、改正法が参考にした前例用例についても詳しく解説する。

〔図表 1〕 内閣法制局説明資料

バージョン	表記されている日付	表記されている役職者	手書きコメントの状況
令和 4 年 10 月	2022 年 10 月 21 日	第二部長	多く付されている
令和 4 年 12 月 *	2022 年 12 月 13 日	第二部長	なし
令和 4 年 12 月	2022 年 12 月 15 日	第二部長、第二部次長	なし
令和 5 年 1 月	2022 年 1 月 16 日	第二部長	なし
令和 5 年 2 月	2022 年 2 月 2 日	第二部長、第二部次長	なし

* このバージョンの作成者は、「国土交通省住宅局・国土交通省都市局」となっており、「修正事項について」という副題が付されている。

る法律案（仮称）：内閣法制局説明資料」という文書としては、「令和 4 年 10 月」「令和 4 年 12 月」の 2 つのバージョンがある。11 月バージョンは含まれていなかった。「令和 5 年 1 月」のバージョンでは、「仮称」が外されている⁽¹³⁾。「令和 5 年 2 月」バージョンもある。それぞれ、〔図表 1〕のように、審査した者が手書きされている。表紙にメモされたコメントの有無と一緒に整理しておこう。表記されている日付は第二部長コメントがされた日である。令和 4 年 10 月バージョン以外には、目立ったメモがないが、内閣法制局による指摘はされているはずである。しかし、開示文書には含まれていなかった。

6. 内閣法制局指摘事項と国土交通省の対応

(1) 6 つの対応

開示文書のなかで行政法学的に興味深いのは、内閣法制局の指摘事項に対する国土交通省の対応を記したものである。その趣旨が明確なのは、〔図表 2〕に示す 9 つの文書である。内閣法制局側について、職名とその判断内容が含まれているものは、それを記している。原案のバージョンについてもそうであったが、「日付」とは、メモ書きされているそれであり、実際に文書

(13) 「空家対策の推進に関する特別措置法の一部を改正する法律案」以外の名称は考えられないが、なぜ「仮称」とするのだろうか。そして、どのような理由でそれがとれるのだろうか。

が作成された日付とは異なると思われる。なお、同省の担当は、住宅局住宅総合整備課住環境整備室である。

そのほかにも、⑩「前回審査資料（12/14）からの変更点について」（「1/16部長」と手書きあり）、⑪「条文イメージ（12/20審査資料）からの変更点について」（「2/2長、次」と手書きあり）が含まれている。国土交通省から提出された資料である。これら以外の文書によるやりとりがあったのかは不明である。以下では、実質的内容のある論点を含む文書に絞って、時系列的に整理し、コメントをしよう。

〔図表2〕 国土交通省の対応説明文書

	文書名	職名/判断内容	日付
①	10/21 法制局第二部長御指摘事項とその対応について	部長/（なし）	2022年11月18日
②	11/29 法制局第二部長御指摘事項とその対応について	部長/了	2022年11月29日
③	空家等対策の推進に関する特別措置法の一部を改正する法律案（仮称）について（12/13 御指摘事項への対応）	部長/了	2022年12月14日
④	空家等対策の推進に関する特別措置法の一部を改正する法律案（仮称）について（下三分の一関係：長官御指摘事項への対応）	次長/了	2022年12月20日
⑤	1/16 法制局第二部長御指摘事項とその対応について	部長/（なし）	2023年1月25日
⑥	1/25 法制局第二部長御指摘事項とその対応について	部長/了	2023年1月27日
⑦	空家等対策の推進に関する特別措置法の一部を改正する法律案について（長官・次長御指摘事項への対応）	部長/了	2023年2月13日
⑧	空家等対策の推進に関する特別措置法の一部を改正する法律案について（長官・次長御指摘事項への対応）	次長/了	2023年2月14日
⑨	空家等対策の推進に関する特別措置法の一部を改正する法律案について（長官・次長御指摘事項への対応）	長官/了	2023年2月14日

(2) 文書①

(a) 空家等活用促進区域

国土交通省の対応状況を示す開示文書のなかでもっとも日付の古いものが、文書①である。内閣法制局第二部長の指摘事項に対応したものである。

これは、改正法 16 条が規定する「空家等の活用に関する計画作成市町村の要請等」に関するやりとりである。同条は、「当該空家等活用促進区域内の経済的社会的活動の促進のために必要があると認めるときは、当該空家等の所有者等に対し、当該空家等について空家等活用促進指針に定められた誘導用途に供するために必要な措置を講ずることを要請することができる。」とされているが、要請されても所有者等が動かなかつた場合に市町村長は勧告することができる」とされていたようである。勧告は行政指導であるにしても、特定空家等への対応のような状況ではないから、そこまでは比例原則に反すると判断されたのだろう。

内閣法制局の指摘	国土交通省の対応
<p>【空家等活用促進区域（仮称）関係】 1. 空き家等活用促進区域（仮称）は規制緩和等や誘導を行うことにより、空家等の活用を図る区域であり、当該区域に係る措置として要請に加えて勧告までを定める必要はないのではないか。</p>	<p>御指摘を踏まえて勧告に関する規定は定めないこととした。</p>

(b) 管理不全空家等への対応

11 月 18 日バージョンの原案では、決着がついていたのであるが、それ以前に存在したと推測される原案（国土交通省は「現行案」と表記する。）をめぐっては、以下のようなやりとりがされていた。

改正法 13 条は、1 項が指導を、2 項が勧告を規定する。この点、内閣法制局と国土交通省のやりとりを踏まえると、「現行案」においては、勧告は規定されていなかったのではないかと推測される。あるいは、1 項が助言、2 項が指導であったのかもしれない。

内閣法制局の指摘	国土交通省の対応
<p>【管理が不適切な空家等の所有者等に対する指導、特定空家等の定義の拡大関係】</p> <p>2. 指針に基づく指導では、対象が曖昧で広範すぎる。そもそも空家等は個人財産であり、行政の働きかけは抑制的なものとすべきであることから、指導の対象は、特定空家等になる直前の空家等に限定し、特定空家等になることを防ぐための必要最低限の措置にすべきではないか。</p>	<p>現行案の「管理が管理指針に照らして不適切」な空家等では対象が曖昧であることから、特定空家等になる直前の空家等であることを明確にするための修正をすることとしたい。</p> <p>当該空家等については、特定空家等に該当することとなることを防止するために必要な措置をとるよう指導することができることとするところ、指導のみの場合、一般的な方向性を示すものにとどまり、対応として不十分であることが懸念されることから、指導をした場合において、なお当該空家等の状態が改善されず、そのまま放置すれば特定空家等に該当することとなるおそれ大きいと認めるときは、当該指導を受けた者に対し、相当の猶予期限を付けて、修繕、立木竹の伐採その他の当該空家等が特定空家等に該当することとなることを防止するために必要な具体的な措置について勧告することができることとしたい……。</p>

内閣法制局は、空家等の個人財産性を強調している。ここで問題となっているのは、管理不全空家等の状態にあるものであるが、特定空家等との「距離」が遠いものについては、指導の対象にすらすらするのは適切ではないというのである。このような整理を踏まえて改正法13条をみると、2項の勧告が「指導をした場合において、なお当該管理不全空家等の状態が改善されず、そのまま放置すれば特定空家等に該当することとなるおそれ大きいと認めるとき」という要件も理解できる。1項にもとづく指導は「空家等が適切な管理が行われていないことによりそのまま放置すれば特定空家等に該当することとなるおそれのある状態にあると認めるとき」になしうるが、この要件とはそれなりの「距離」があると理解できよう。これに対して、「そのまま放置すれば特定空家等に該当することとなるおそれ大きいと認めるとき」という2項の要件は、内閣法制局のいう「特定空家等になる直前」という表現を意味していると確認できる。

内閣法制局の指摘	国土交通省の対応
<p>3. 特定空家等の定義は、以下の理由から拡大すべきではなく、むしろ、2. の指導の対象と考えるべきではないか。</p> <p>①既に、特定空家等は、「著しく保安上危険となるおそれのある状態」、「著しく衛生上有害となる状態」、「著しく景観を損なっている状態」等であり、「著しく」と「おそれ」という用語で対象を書き分けており、「著しく」ととると、特定空家等の対象範囲のバランスが確保されなくなる。</p> <p>②特定空家等の定義を広げた場合、命令の対象は現行の特定空家等に当たるものに限るとすれば、勧告をした場合における命令の予見性がないこととなる。</p>	<p>以上の措置により、現行案で、特定空家等の定義を改正することにより実現を図ろうとした施策内容を達成することができるため、特定空家等については、御指摘のとおり修正（特定空家等の定義は改正しない）。</p>

(c) 特定空家等の定義

空家法 2 条 2 項は、特定空家等を、「そのまま放置すれば倒壊等著しく保安上危険となるおそれのある状態又は著しく衛生上有害となるおそれのある状態、適切な管理が行われていないことにより著しく景観を損なっている状態その他周辺の生活環境の保全を図るために放置することが不適切である状態にあると認められる空家等」と定義する。建築基準法 10 条 3 項を参考にしつつも、より早期に対応できるようにするための規定ぶりである⁽¹⁴⁾。

国土交通省は、この規定を改正することにより、その射程の拡大を企図していたことがわかる。その内容については、(どのバージョンの原案にも確認できなかったのであるが、)内閣法制局の指摘にあるように、「著しく」ととる」案が示されていたようである。

改正前の 14 条は、特定空家等の所有者等に対して、助言・指導、勧告、命令ができると規定していた。前提となる状況は、2 条 2 項が規定する「特定空家等」の状態にあることのみである。ところが、「著しく」を削除すると、助言・指導や勧告までは「それほど著しくない」状態の特定空家等を対

(14) 北村喜宣「空家法の逐条解説」同・前註 (1) 書 152 頁以下・159 頁参照。

象にするけれども、命令は「著しい」状態の特定空き家等にするすれば、勧告を受けた所有者等において、自分が命令対象になるかどうかははっきりしないと内閣法制局はいうのである。

ひとつの定義を厳格に考える整理ではあるが、市町村の空家法実施現場の実情に鑑みれば、国土交通省の提案も十分に可能である。内閣法制局の指摘が引用する特定空家等の定義については、それはそれとしつつも広く認定をしている市町村がある。これは、そうしなければ空家法にもとづく措置が講じられないからである。すなわち、助言・指導の重ね打ちを通じて除却に誘導しようとするのである。一方、住宅用地特例の適用除外につながる勧告や緩和代執行につながる命令には慎重である。対応すべき状況の違いを「……することができる」という効果裁量の認定に吸収している。逆に、「著しい」要件があるために、認定に踏み切れないという市町村の声もあった。同省の提案は、こうした実務状況を前提にしたものではないだろうか。

あるいは、こうかもしれない。同省は、改正前の空家法14条14項にもとづき同法施行日(2015年5月26日)付けで作成された「『特定空家等に関する措置』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)」を2021年6月に改正したなかで、「法に定義される空家等及び特定空家等」について、以下のような記述をしている⁽¹⁵⁾。

現に著しく保安上危険または著しく衛生上有害な状態の空家等のみならず、将来著しく保安上危険又は著しく衛生上有害な状態になることが予見される空家等も含めて幅広く対象と判断できる。

この解釈は、「現に著しい」だけでなく、「将来著しくなる」空家等も「著しく……となるおそれ」があるとして特定空家等に含めようとするものである。解釈論としては限界を超えており、立法論に踏み込んでいるように感じる。これは、上記の市町村事情を踏まえたものといえようが、この解釈を

(15) 北村喜宣「空家法ガイドライン改正と実務的課題」同『空き家問題解決を進める政策法務：実務課題を乗り越えるための法的論点とこれから』(第一法規、2022年)317頁以下・333～335頁参照。

正面から法律に規定しようとしたようにも思われる。

もっともそうになると、管理不全空家等の「特定空家等に近い部分」との関係が曖昧になる。しかし、最終的には判断の問題であるし、概念としては異なるのであるから、管理不全空家等との「連続線」の上にある特定空家等については、国土交通省の提案のように、「著しく」の削除もありえたと感じる。

(3) 文書④

「下三分の一関係」の意味は不明であるが、「次長 ①」のメモ書きがある文書④における内閣法制局の指摘と対応内容は、以下の通りである。

内閣法制局の指摘	国土交通省の対応
新旧イメージの第 5 条（空家等の所有者の施策協力義務）について、空家法は空き家等の活用に関する措置を含んでおり、警察規制的な措置に限られるものではないことから、説明資料に掲載していたマンション管理法等を参考に努力義務として規定すべきではないか。	御指摘を踏まえ、「空家等の所有者等は、国及び地方公共団体が講ずる空家等に関する施策に協力【するよう努め】なければならないこととする。」と努力義務として規定することとした。

12 月 13 日バージョンまでの原案には、「協力しなければならない。」と表記されていた。「警察規制的な措置に限られるものではない」という指摘からは、より緩和的な規定ぶりが適切と考えられたのである。

原案のような規定ぶりは、条例に散見される。たとえば、「飯豊町空き家等の適正管理に関する条例」4 条 2 項は、「所有者等は、前条に規定する空き家施策〔註：長の施策のこと〕に協力しなければならない。」とする。「亀岡市空家等対策の推進に関する条例」4 条 2 項は、「空家等の所有者等は、空家等対策の関する取組に協力するものとする。」とする。これらの条例は、所有者等の空き家活用等については、規定していない。しかし、内閣法制局の審査方針によれば、活用措置が規定されれば努力義務に薄めるべきというのだろう⁽¹⁶⁾。2023 年 12 月に改正される以前の「京都市空き家等の活用、適正管理等に関する条例」は、管理に関しては「しなければならない。」と

するが(5条)、活用に関する市の施策への協力に関しては、「努めなければならない。」としていた(6条)。12月20日バージョンの原案からは、「努めなければならない。」と修正された。

(4) 文書⑥

文書⑥は、改正法22条11項に規定された緊急代執行に関する部分を含む⁽¹⁷⁾。指摘を踏まえて対応したものが不適切と評価されたようである。

内閣法制局の指摘	国土交通省の対応
<p>【第22条第11項関係(特定空家等に対する措置)】 勧告に至るまでの期間や公益性について説明をしているが、助言・指導は相手方に義務が生じるものではなく、相手方の負担で義務の履行を自ら行う代執行の仕組みに整合していない。用例とする農業用ため池法の緊急代執行については、ため池の崩壊がもたらす直接的な被害を踏まえ防災そのものを目的とする点において、特定空家等とは異なるものと考えられる。このため、特定空家等についての緊急代執行については、税法特定の適用除外措置があり、また、命令を受ける予見可能性が具体化する勧告段階において措置する必要があると考えられることから、前回審査時(1/16)における規定をベースに検討すること。</p>	<p>御指摘を踏まえ、第22条第11項については、前回審査時(1/16)の規定に戻すこととし、当該規定についての御指摘を踏まえ、同条第10項の「命令対象者」を同条第11条においても用いる形で規定することとした。</p>

(16) 「義務の強度」の規定ぶりとしては「ねばならない」>「ものとする」>「努めなければならない」>「努めるものとする」の順になる。北村喜宣「訓示規定の法構造」自治総研534号(2023年)47頁以下・50頁参照。

(17) 筆者は、「緊急代執行」という用語は行政代執行法3条3項「非常の場合または危険切迫の場合において、当該行為の急速な実施について緊急の必要があり、前2項〔註：文書戒告および代執行令書通知〕に規定する手続をとる暇がないときは、その手続を経ないで代執行をすることができる。」にもとづく措置を指すのが一般であることから、混乱を避けるために「特別緊急代執行」と称している。命令はされている点で、それを不要とする改正空家法22条11項の前提とは大きく異なる。北村・前註(10)論文22頁註52参照。改正空家法においては、命令は不要であるが助言・指導および勧告はされていなければならないから、「準特別緊急代執行」と称すべきかもしれない。

内閣法制局の指摘の冒頭部分「勧告に至るまでの期間や公益性について説明をしているが」とは、文書⑤において示された以下の内容を指すものと思われる（下線・原文）。この規定ぶりは、2022 年に示された原案にはなかったのであるが、2023 年 1 月 27 日原案に突如として登場したのであった。背景事情は不明である。

勧告（第 22 条第 2 項）を行っていない場合についても、第 22 条第 11 項の緊急代執行（代執行に伴う同条第 12 項の費用徴収規定を含む。）の適用対象とするため、「第三項から第八項までの規定により当該措置をとることを命ずるいとまがないときは、これらの規定にかかわらず」を「当該措置をとることについて第二項の規定による勧告又は第三項から第八項までの規定による命令をするいとまがないときは、これらの規定にかかわらず」に修正することにした。

文書⑤においては、この記述とともに、「※修正の趣旨について、「1. 緊急代執行の適用対象について」（P.5）において整理。」として、説明資料が添付されている。そこで主張される内容は、大要次の通りである。

相手方が確知できない場合になされる改正法 22 条 10 項の略式代執行に際しては、当然ではあるが、助言・指導および勧告は前置されない。勧告を前置する「農業用ため池の管理及び保全に関する法律」（以下「農業用ため池法」という。）においては、特定農業用ため池に対して緊急防災工事が必要な場合に勧告をするいとまがないときも含めて緊急代執行の適用対象としている⁽¹⁸⁾。そこで、助言・指導のあとに勧告を必要としているは緊急事態への迅速な対応が困難になるため、特定空家等に対する措置を効果あるものにする観点からは、「命ずるいとまがないとき」に加え、勧告をするいとまがないときについても適用対象にするのが適当である。特定空家等の常況に鑑みればこうした措置には公益性があり、助言・指導はされていることから、一定の予見可能性は確保されている。

空家法のもとでの特定空家等の急激な状況の変化に対応できる規定が改正

(18) 農業用ため池法 11 条は行政代執行を規定するが、それが可能な場合として、「緊急に防災工事を施行する必要がある場合において、第 6 条の勧告又は前条の規定による命令をするいとまがないとき。」（1 項 3 号）を規定する。

前の法律にはないこと、空き家条例のなかには即時執行を規定するものがあるが、必要最小限の措置しかできず費用徴収手続も不明確であることから、筆者は、「特別緊急代執行」として、指導、勧告、命令を経ずとも代執行ができる規定を導入すべきと主張していた⁽¹⁹⁾。実現はしなかったものの、国土交通省が法目的の的確な実現の観点からそうした方向での検討をしていた点を確認しておきたい⁽²⁰⁾。

このやりとりを通じて、内閣法制局は、空家法がその目的にあるように「活用と保安の二刀流」となっている点を重視している点を確認できる。農業用ため池法は、「農業用ため池の決壊による水害その他の災害から国民の生命及び財産を保護」(1条)が目的となっているため、財産権制約の程度も強くなるが、空家法はそこまでではないというのであろう⁽²¹⁾。そうであるとすれば、空家法においては、「活用」がブレーキとして作用している面がある。

(5) 文書⑦

(a) 空家等活用促進区域

文書⑦は、空家等対策計画を規定する7条(旧法6条)に新設された空家

(19) 北村喜宣「空家法改正にあたっての検討項目」同・前註(15)書340頁以下・348～350頁参照。特定空家等に認定した以上、改善前空家法14条1項の助言・指導はすみやかにしているとすれば、勧告および命令を不要とするという国土交通省の整理も十分ありえよう。ただ、筆者は、代執行というよりも、即時執行の拡充という視点からの議論をしていた。

(20) もっとも、そのように決着した以上、「勧告が行われていなければ、所有者は義務の履行が強制されることを具体的に予見できず、不意打ちになることは適当でないという判断に基づくもの」と説明するほかない。第211回国会衆議院国土交通委員会議録12号(2023年5月10日)16頁[国土交通大臣・斉藤鉄夫]。「判断」とは、(やや皮肉っぽく聞かえるが、)内閣法制局のそれであろう。

(21) この点の認識は興味深い。たしかに、農業用ため池法は「シングルミッション法」であり、空家法はそうではない。しかし、これを実施する市町村の多くにおいては、特定空家等がそれなりに存在し、それへの対応が活用よりも優先されることから、市町村行政担当者は「シングルミッション法」という認識を持っているのではないかと考えている。筆者はそれを、空家法のもとの代執行が際立って多い原因のひとつと整理している。北村喜宣「空家法の実施における行政代執行の積極的実施の背景と要因」行政法研究53号(2023年)253頁以下・273～274頁参照。

内閣法制局の指摘	国土交通省の対応
<p>「(経済的社会的活動の) 拠点となるべき区域」について、「拠点となるべき」の用例としている地方拠点法第2条第1項……では、拠点にならなければならない、といった価値判断があるように見え、また、拠点がないうちに新たに拠点を設けるというニュアンスがあるため、既に空家等がある区域を対象とする空家等活用促進区域の趣旨を踏まえた規定振りについて検討すること。 【長官御指摘事項】</p>	<p>「経済社会的活動の拠点となるべき区域」の規定振りについて改めて検討したところ、空家等活用促進区域は、「空家等の数及びその分布の状況、その活用の状況その他の状況」を踏まえて定めるものであり、既にある程度の空家等が集積していることが前提となっている。</p> <p>このため、これから新たに開発等を行って拠点を設けることを想定するものではなく、既に拠点となっており、今後も空家等の活用を通して拠点としての機能を確保していく必要がある区域を対象とするものであることから、他法令における用例……も参考にして、「経済社会的活動の拠点としての機能を有する区域」と規定することとしたい。</p>

等活用促進区域に関するもの、および、9条の報告徴収に関するものである。形式的指摘事項以外について、順次みていこう。

この指摘は、「地方拠点都市地域の整備及び産業業務施設の再配置の促進に関する法律」(以下「地方拠点法」という。)と空家法の目的の違いを反映していて興味深い。地方拠点法は「新たに攻めていく」という施策戦略を持っているが、空家法はストック対応の側面が大きいため、新たに導入される促進区域に関しては、中立的な表現に押し戻されたのであった。もっとも、実際に規定された文言は異なっている。国土交通省が示した上記の文言ではなく、「経済的社会的活動の促進のために当該区域内の空家等及び空家等の跡地の活用が必要となると認められる区域」(7条3項柱書)であった。また、不思議なことに、同省の対応を反映した条文は、11月18日から2月13日にかけてのいずれのバージョンにも確認することができない。

(b) 報告徴収

次に、報告徴収について、みておこう。

内閣法制局の指摘	国土交通省の対応
<p>第9条第2項の報告徴収について、「第22条第1項から第3項の規定の施行に必要な限度」としているところ、これらは特定空家等に対する規定のため、報告徴収の対象も「空家等」ではなく「特定空家等」の所有者等とする必要はあるか。現行規定が「空家等」であり、制定時の考え方があるようにも思うが、規定振りの考え方を整理すること。【次長御指摘事項】</p>	<p>空家法制定時の立法趣旨……を踏まえ、原案どおりとしたい。……</p>

国土交通省は、改正法9条2項の報告徴収の対象について、「特定空家等」という案を提示したようである。結局は元に戻したのであるが、その際に「立法趣旨」として国土交通省が提示したのは、「特定空家等に対する規定(改正前の空家法第14条第1項～第3項)の施行のために立入調査を行う時点では特定空家等に該当するか否かが分からないため、「空家等」としている。」という説明である⁽²²⁾。

「第22条第1項から第3項の規定の施行に必要な限度」というように、特定空家等に対する措置を行うかぎりにおいてであれば、「特定空家等」と限定する原案でもよいように見えるが、22条1～3項の前提は特定空家等であり、それを認定するためには、空家等の段階での立入調査が不可欠であるから、論理的には、内閣法制局の指摘の通りであろう。

なお、この提案であるが、どのバージョンの原案においても「空家等の所有者等」とされており、「特定空家等の所有者等」という表記は確認できなかった。重要事項であるが、口頭での照会だったのであろうか。

(22) 文書⑦は、こうした趣旨の解説をした北村喜宣「空家法の逐条解説」北村・前註(1)書152頁以下・174頁を参照する。同書については、「空家法制定に関わった学識有識者による解説書」と紹介されていた。北村・前註(1)論文128～1298頁にあるように、自由民主党空き家対策議員連盟や公明党空き家対策プロジェクトチームからヒアリングを受けたり、衆議院法制局第四部第二課の職員と意見交換したりはしたけれども、「関わった」というほどではないと自認している。

(6) 文書⑧、文書⑨

文書⑧および文書⑨は、同じ内容である。メモ書きはない。内閣法制局長官と同次長の揃い踏みであり、これをもって内閣法制局としては「了」としたことを示すものである。含まれている内容のなかで実質的なのは、文書⑦について指摘した論点である。この点に関しては、文書⑦の回答が再掲されている。

上述のように、用例として示した地方拠点法についてダメ出しされ、ほかの法令を見つける宿題を出されていた。新たに示したのは、防災拠点自動車駐車場の指定にかかる道路法 48 条の 29 の 2 の規定であった。「経済社会的活動の拠点としての機能を有する区域」というフレーズであり、これで「合格」というわけである。前例の威力が実感できる。

ところが、閣議決定された法案においては、このフレーズは見当たらない。9 条 2 項では、「当該区域内の空家等の数及びその分布の状況、その活用状況その他の状況からみて当該区域における経済的社会的活動の促進のために当該区域内の空家等及び空家等の跡地の活用が必要となると認められる区域（以下「空家等活用促進区域」という。）」と規定されている。その後どのような調整があったのかは不明である。

(7) 文書⑩

1 月 16 日の日付のある文書⑩は、空家等対策計画を規定する改正法 7 条に新設された空家等活用促進区域に関するものである。これまでみた文書とは異なり、国土交通省が修正提案とその理由を整理するもので、内閣法制局側の意見は付されていない。

文書⑩で改正法 10 条 3 項の解釈にあたり参考になるのは、次の部分である。12 月 20 日バージョンまでの原案には、「空家等に電気工作物、ガス工作物その他の工作物を設置している者」とあったが、1 月 27 日バージョンでは、「空家等に工作物を設置している者」というように修正された。内閣法制局の指摘を受けたのではなく、自主的な対応であろう。その理由は、以下のように説明されている。

空家等に設置されている工作物としては、電気工作物やガス工作物以外にも水道や通信等多様なものが想定されるところ、「電気工作物、ガス工作物」という例示をした場合、対象がそれに限定されるという誤解を与える懸念があるため。また、同様の規定を置いている所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法……においても、単に「当該土地に工作物を設置している者」(同法第43条第5項)と規定しているため。

例示はあくまで例示であり、なぜそれに限定されると解するのかは不明である。法律本則中に具体的に記されてしまうとそれ以外の「その他の」については、よほどでないとは追加できないという実務運用があるということなのだろうか。原案作成にあたって、「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法」を多く参照したはずであるが、この時期になって修正するのは、たんなる見落としてであろうか。

(8) 文書①

法案の閣議決定予定日を1か月後に控えた2月2日の日付のある文書①では、改正法7条1項にもとづく空家等対策計画のなかに同条3項が規定する空家等活用促進区域および空家等活用促進指針に関する事項を定めるにあたって、調和を保つべき関係計画の対象に関する記述がある。同条11項は、「都市計画法第6条の2の都市計画区域の整備、開発及び保全の方針及び同法第18条の2の市町村の都市計画に関する基本的な方針との調和が保たれたものでなければならない。」と規定するが、12月20日までの原案では、「農業振興地域の整備に関する法律……第8条の農業振興地域整備計画その他法律の規定による地域振興に関する計画」も対象とされていた。

ところが、農業振興地域整備計画との調和が保たれるべきとされる計画とは、①農業振興地域の整備に関する法律の特例を設けている計画、②農業振興を主目的とした計画、③産業誘致等により土地利用調整を伴う計画であるが、「空家等対策計画はこれらに該当しないため、調和規定を設ける理由がないことが農林水産省との調整過程の中で明らかとなったため。」とされている。

上記原案は、最も古い2022年11月19日の日付のある新旧対照表7条10

項において確認できる。他省所管の法律を一方的に組み込んだのだろうか。法案作成過程も終盤にさしかかった時点で判明したというのは、少々不思議である⁽²³⁾。

7. 開示文書の検討を通じての雑感

改めて感じるのは、内閣提出法案作成過程における内閣法制局の絶対的権力である。中央政府職員からは、「法制局とケンカしても仕方がない。指摘に従うほかの選択肢はない。」という趣旨の発言をよく耳にしていたが、それが文書で確認できた⁽²⁴⁾。「鬼門」⁽²⁵⁾とまで称されるゆえんである。もっとも、指摘事項だけが論点になったとすれば、国土交通省が欲する改正内容が全否定されたというのではないのも確かである。内閣法制局は、「政策の内容自体の当否には関与しない」⁽²⁶⁾。

2014年に制定された空家法の附則4条には、施行後5年見直し規定が設けられていた。筆者が2019年ごろに国土交通省の職員と意見交換をした際には、内閣提出法案での改正となると、議員立法として成立した16か条について相当に突っ込みが入るだろうから気が重いという趣旨の発言を聞いた覚えがある。改正に関係しない部分についてもそうなのかは定かではないが、結果としてみれば、それはされなかったようである。どの内閣法制局審査もたいへんなのだろうが、国土交通省にとっては、今回の改正については、「この程度ですませることができた。」という印象であろうか。

内閣提出法案の立法過程については、かつて筆者も研究をしたことがあ

(23) 遠藤・前註(3)論文23頁は、「関係省庁との意見調整は、内閣法制局の審査前に終わるのが建前ではあるが、実際は並行して行われることも少なくない。」とする。その具体例であった。

(24) 草柳大造『官僚王国論』(角川書店、1982年)44頁は、「無駄な抵抗は、かえって法案の成立をおくらせることになる」と述べる。

(25) 草柳・前註(24)書43頁。新村出(編)『広辞苑〔第7版〕』(岩波書店、2018年)736頁は、鬼門について、「ろくなことがなくて行くのがいやな場所。また、苦手とする相手・事柄。」と説明する。

(26) 遠藤・前註(3)論文26頁。

る⁽²⁷⁾。その際の主たるデータソースは、国会会議録、審議会等関係資料、新聞・雑誌情報のほか、中央政府職員や国会議員など立案関係者に対するヒアリング調査であった。情報公開法の制定以前であったこともあり、内閣法制局とのやりとりや数次の原案のような内部情報は参照していなかった。

本稿では、想定問答集をはじめ、国土交通省の内部検討過程に関する保有情報については参照できていない限界はあるが、一般には知られていない資料を踏まえた検討を少しはなしえたのではないかと思う。これは、法政策研究にとっては重要な作業であると感じる。これまで気づかなかったのは恥ずかしいかぎりであるが、筆者自身の今後の研究方法について、貴重な認識ができたのは幸いであった⁽²⁸⁾。

(本学法学部教授)

(27) 阿部泰隆+北村喜宣「湖沼水質保全特別措置法：その立法過程と評価(1)～(3・完)」自治研究 61巻2号21頁以下、同4号16頁以下、同6号34頁以下(1985年)、北村喜宣「社会福祉士及び介護福祉士法の立法過程」季刊社会保障研究 25巻(1989年)177頁以下参照。

(28) 審査過程の情報としては、内閣法制局側に残された資料もあるはずと考え、空家法改正にあたって作成した行政文書を内閣法制局長官宛て情報公開請求したところ、「文書不存在」という回答であった。内閣法制局第二部参事官付けに確認すると、そもそもメモはないという。国土交通省から資料が提出されるごとに第二部次長や第二部長とやりとりをして国土交通省との会議に臨んでいるのである。「短期決戦」を繰り返すのが、法令審査の実態であるらしい。担当参事官はいくつもの法律案を同時並行して審査しているのに、よく混線しないものである。