

第7回政策形成会議 次第

と き：平成26年9月18日
午後1時30分～
(総務常任委員会終了後)
ところ：第3委員会室

- (1) 意見照会に対する理事者からの意見について (資料①)

- (2) 市民の意見を聴く会について
 - ア 運営体制・役割分担 (案) について (資料②)
 - イ 配付資料 (案) について (資料③)

- (3) その他
 - ア 条例制定に向けた今後のスケジュール (案) について (資料④)

上総第 34150 号

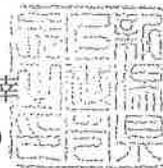
平成 26 年 9 月 18 日

上越市議会

議長 佐藤 敏 様

上越市長 村山 秀 幸

(総務管理部 総務管理課)



上越市空き家等の適正管理及び活用促進に関する条例（案）
に対する意見等について（回答）

平成 26 年 8 月 29 日付け上議第 805 号で依頼のこのことについて、施行規則の作成に当たり支障がある場合などの意見等として、下記のとおり回答します。

また、同日付け上議第 799 号で要望がありました担当部署の明確化については、都市整備部建築住宅課といたしましたので、併せて報告します。

なお、本回答は、担当部署の確定と並行して、現時点において取り急ぎまとめた意見等があります。今後、文言の整備及び本回答以外の意見等を含め、適宜追加させていただくことがありますことをご了承願いますとともに、引き続き意見交換等の機会を検討くださるようお願い申し上げます。

記



1 条例制定に向けた今後のスケジュール案について

条例案では、管理不全空き家等の所有者等が必要な措置を講じない場合は、5 万円以下の過料に処するなど、市民に対する不利益処分に関する規定もあることから、市としては、実務において責任を持った対応ができるよう、既に検討に着手しておりますが、全体的な取りまとめには一定の時間を要するものと考えております。

一方、政策形成会議において提示された条例制定に向けた今後のスケジュール案（以下「スケジュール案」という。）によると、行政側が条例案に対する意見を 16 日間に取りまとめるとともに、議員への説明など議会内の調整を経て、10 月 6 日から市民へのパブリックコメント（意見募集）が、また、同月 13 日から意見を聴く会が、それぞれ予定されています。

市としては、条例案に対する市民の意見を求める際には、本条例に基づく実務を担う行政側の意見や考え方が反映された状態の案が示されるべきと考えております。また、今後、意見を申し上げることもあり得ることから、市民への丁寧な説明と十分な議論を重ねるためにも日程等の調整が必要と考えておりますので、見解をお示しください。

2 独自条例を提案する必要性について

空き家対策に関し、現行の法体系では、憲法で保障されている市民の財産権に対する権利行使や不利益処分等の取扱いについて明確な定めがないことから、独自条例を定めた自治体であっても、現実的に思うような実効性を上げることができない場合も多く、新たな法令を制定し、明確な根拠に基づく対応が必要との認識に違いはないものと考えます。

一方、当市においては、いわゆる「空き家条例」は制定していないものの、現実的な対

応の必要性も十分認識していることから、現行法令の下で、必要な調査、所有者等との調整、緊急安全措置、補助事業の実施等の取組も進めているところです。

このような状況の中、独自条例を制定する必要性について、改めてお示しください。

3 条例の提案時期について

スケジュール案によると、本年 12 月定例会に条例案を提出し、議決後は、市民への周知期間を設けた上で、来春の平成 27 年 4 月 1 日に施行される予定となっています。

一方、国における空き家対策の関係では、空家等対策の推進に関する特別措置法案（以下「法案」という。）が今秋の臨時国会に提出される予定にあるものと承知しております。

市としては、国の法整備に合わせながら条例を制定することが、市民の混乱を避けるために、また、条例の実効性を高める上でも、適切かつ必要な対応ではないかと考えています。

したがって、条例案については、間もなく開会が予定されている臨時国会に提出される法案の内容を吟味した上で整合を図ることが適当であり、それらに要する期間を考慮すれば、条例案の提案時期について、再検討する必要があるものと考えますが、見解をお示しください。

4 条例案における実効性確保の手法を発動する場合の要件・基準の明確化について

本条例案は、いわゆる理念条例とは異なり、市民の意思に反しても、一定の行為を行わせるよう求める権力的な行政手法としての規制行為を、条例という形式により実施しようとするものであります。したがって、行政目的の実効性を確保するため、義務を履行しない者の財産等へ直接実力を加えるなどの手法が用いられています。

この実効性確保の手法は、行政目的を確実に実現する上で有効な反面、被規制者に対して、過度のペナルティとなってしまうおそれもあることから、採用する際には慎重な判断が要求されます。特に、罰則規定を採用する場合は、通常の判断能力を有する者が、自らの行為がその罰則規定の適用を受けるものかどうかの判断基準を読み取れるように条例に規定する必要があるとされています。

例えば、氏名等の公表は、公表された者の名誉、信用等を著しく損なう場合もあり得ることから、損害賠償請求に至る可能性も指摘されているところであり、公表は単なる事実行為としての情報提供に過ぎないなど、軽視することはできないものと考えられます。また、即時執行は、直接いきなり市民の身体や財産に実力を加えるため、ひとたび発動されると相手方は、大きな打撃を受けることになります。

については、罰則、氏名等の公表、即時執行その他の実効性確保の手法を発動する場合の要件・基準について、その法的な根拠を含め、明確にする必要があるものと考えますので、見解をお示しください。

5 各条項に対する意見等のうち重要なものについて

(1) 第 2 条（定義）関係

定義規定は、法令や条例・規則の中で用いる用語について、その意義を明確にし、解釈上の疑義が生じないよう定めるもので、条例の根幹をなす重要規定の一つであります。

条例案に定める用語の意義について、現在、市が入手している法案の原案と比較いた

しますと、まず、条例案における「空き家等」及び「管理不全空き家等」と、法案における「空家等」及び「特定空家等」の定義が異なっております。

また、条例案では、「空き家等」の定義に、法案にはない「空き地」が含まれていません。

こうしたことから、仮に、このまま条例が先に施行され、その後に法案が成立する場合は、法に基づく条例改正が行われるまでの間は、空き家対策の内容や行政処分等の取扱いに差異が生じ、市民に無用の混乱を招くおそれがあるものと考えます。

また、法案が成立した場合には、予算措置や税制上の措置等、様々な措置が講じられることが想定されますが、その場合には、法案において規定する「空家等」や「特定空家等」に対する措置になると考えられることから、この点においても定義規定の差異による不具合が想定されます。

(2) 第5条（市の責務）関係

条例案の規定によれば、空き家の活用促進に当たり、市は「管理不全な状態にある空き家等に関する情報」を収集し、それを広く市民等へ提供しながら施策を実施するとありますが、そもそも、空き家の利活用は、管理不全な状態を予防するための施策で、利活用の対象を、既に管理不全な状態にある空き家等と設定することに矛盾がないか検討する必要があると考えます。

また、「管理不全な状態にある空き家等に関する情報」を、「所有者等の同意の下」で「広く市民等に提供する」ことについても、現実的であるか疑問があり、併せて検討する必要があると考えます。

さらに、解説における福祉施設や農家レストランへの再利用については、都市計画法において市街化調整区域を指定している区域は、空き家を福祉施設や農家レストランなどの建築物へ用途変更することには一定の制限があるため、同法に照らし合わせた運用を前提に検討の必要があると考えます。

(3) 第12条（公表）関係

制裁としての公表についての考え方は、多大な迷惑を及ぼしているケースなど限定的なものに限って行い、一般化すべきではないとの学説や、公表による実効性の確保を国民・市民による批判・非難に期待するという点で、行政にとって適切な手段とは言い難いとする学説など様々であります。公表については、法案にもない事項でありますので、条例案では、制裁としての公表を規定している他の法令との比較衡量が十分に行われたのか、特に、過誤等があったときは、公表そのものが争訟対象となる可能性も高いことから、規定の廃止も含め、慎重に取り扱うべき内容と考えますが、見解をお示してください。

6 その他の意見等 別紙のとおり

条項号	条文・解説	意見等 (支障がある点等)
2条1号	条文	<p>空き地も対象とするところがあるが、空き地は「管理不全な状態 ウ」に包括されるのか。</p> <p>「空き家等」の中に空き地を含めるとした場合、情報収集や計画策定が責務となるが、空き地の状況は季節等によって変わることから管理不全な状態を客観的に判断することは困難である。</p> <p>また、対象箇所が多く、実務上の対応は困難である。</p> <p>面積で制限を加える考えか。</p>
5条2項	解説	<p>6行目「福祉施設や農家レストランとして積極的に再利用する」とあるが、再利用する主体が不明である。5条は（市の責務）なので、市が主体なのか。市の施設として再利用するのか。</p>
6条	条文	<p>5条1項で「市は、管理不全な状態にある空き家等に関する情報を収集する」とあるが、広い市域の建物、土地に関し、災害等を未然に防止するためには常に最新の情報を把握する必要がある。</p> <p>しかし、市だけでは、情報を把握することは不可能なため、市民の協力が必要不可欠になる。</p> <p>このため、市民に情報提供の役割を求めているが、その一方で、いわゆる告げ口行為の助長という観点から、市民相互の不信感などをあおるおそれはないだろうか。</p>
8条	条文	<p>管理不全空き家等の認定とあるが、認定がなければ、助言、指導、勧告及び命令ができないのか。</p> <p>そうでない場合は、認定することのメリットはなにか。</p>
8条	条文解説	<p>空き家等が現に管理不全な状態にあると認める判定基準が不明確であり、また、そもそも判定に当たっては主観的要素が多く、地域により空き家等の影響に対する社会通念も異なることから、基準等に対応できるものではない。</p> <p>特に、2条2項</p> <p>イ 空き家等への侵入による火災や犯罪のおそれ</p> <p>ウ 樹木の繁茂、鳥獣棲息</p> <p>ウ、エ 景観侵害</p> <p>をどう判定するのか。</p>
9条ほか	条文	<p>空家の所有者が市内に居住していない場合、所有者等と連絡をとることが非常に困難となる。</p> <p>連絡が取れない場合、助言又は指導、勧告等どのように行うのか。</p> <p>所有者等が不明な場合、承諾が得られないため住居への立入調査は実施しないのか。</p>
15条1項	条文解説	<p>立入調査を行うには、根拠となる法令で定める必要があるのではないかと。条例に規定しただけでは、居住者がいない空き家では所有者等の承諾を得ずに立ち入った場合、憲法で保障されている住居不可侵や刑法に触れるのではないかと。</p>
15条1項	条文	<p>ただし書で、「住居に立ち入る場合においては、あらかじめ、その居住者の承諾を得なければならない」としているが、そもそも「空き家」に「居住者」はいないはずである。</p> <p>また、「住居」の定義を明確にしていきたい（居住していない空き家は住居か）</p>

条項号	条文・ 解説	意見等 (支障がある点等)
16条	解説	具体例として、老朽危険空き家の除却費用の一部補助を想定しているが、現行の市補助制度は、条例制定の効果より、経済的な理由で除却できない場合の直接的支援の方が有効との判断で創設したものであることから、条例の目的達成の具体例には不相当と考える。
17条	解説 1	住宅用地特例は、「減免措置」ではないので、文言の修正が必要ではないか。
17条	解説 2	住宅用地特例は、家屋等の敷地に対する特例措置のため、文言の修正が必要ではないか。
17条	解説 3	管理不全な空き家等の増加防止等に寄与すると認められる場合であっても、税の基本である「課税の公平性の確保」を十分に考慮した上でなければ、税制上の措置は、許されるものではないことから、文言の整理が必要ではないか。

※ 「住宅用地特例」とは、専ら人の居住の用に供する家屋等の敷地に係る固定資産税の課税標準の特例をいう。

空き家等の適正管理及び活用促進に関する条例（案） 意見を聴く会
運営体制・役割分担（案）について

1 運営体制

案1 2班体制（正副議長＋委員8人で対応）

A班…佐藤議長、笹川座長、橋爪委員、近藤委員、杉田委員

B班…江口副議長、石平副座長、内山委員、武藤委員、塚田委員

案2 2班体制（正副議長＋委員8人＋応援議員2人で対応）

A班…佐藤議長、笹川座長、橋爪委員、近藤委員、杉田委員、応援議員

B班…江口副議長、石平副座長、内山委員、武藤委員、塚田委員、応援議員

2 役割分担

班	日時	会場	案1（各班5人）	案2（各班6人）
A	10/13(月・祝)	板倉 コミュニティプラザ	挨拶:議長、説明:座長 進行:橋爪委員、記録:近藤委員 写真・マイク:杉田委員	挨拶:議長、説明:座長 進行:橋爪委員 記録:近藤委員、杉田委員 写真・マイク:応援議員1人
B	14:00～15:30	柿崎地区 公民館	挨拶:副議長、説明:副座長 進行:内山委員、記録:武藤委員 写真・マイク:塚田委員	挨拶:副議長、説明:副座長 進行:内山委員 記録:武藤委員、塚田委員 写真・マイク:応援議員1人
A	10/13(月・祝)	春日謙信 交流館	挨拶:議長、説明:座長 進行:近藤委員、記録:杉田委員 写真・マイク:橋爪委員	挨拶:議長、説明:座長 進行:近藤委員 記録:橋爪委員、杉田委員 写真・マイク:応援議員1人
B	18:30～20:00	レインボー センター	挨拶:副議長、説明:副座長 進行:武藤委員、記録:塚田委員 写真・マイク:内山委員	挨拶:副議長、説明:副座長 進行:武藤委員 記録:内山委員、塚田委員 写真・マイク:応援議員1人
A	10/16(木)	浦川原 コミュニティプラザ	挨拶:議長、説明:座長 進行:杉田委員、記録:橋爪委員 写真・マイク:近藤委員	挨拶:議長、説明:座長 進行:杉田委員 記録:橋爪委員、近藤委員 写真・マイク:応援議員1人
B	18:30～20:00	市民プラザ	挨拶:副議長、説明:副座長 進行:塚田委員、記録:内山委員 写真・マイク:武藤委員	挨拶:副議長、説明:副座長 進行:塚田委員 記録:内山委員、武藤委員 写真・マイク:応援議員1人

上越市空き家等の適正管理及び活用促進に関する条例(案)の概要

目的 (第1条)

現状

空き家等が増加し、防災、防犯、衛生、環境等の市民の生活環境に深刻な影響を及ぼしている現状

【参考】 空き家数(2013年住宅・土地統計調査)：全国 820万戸、新潟県 13.2万戸

対策条例を制定した自治体数 : 355団体 (平成26年4月1日現在)

対策

空き家等の
— 適正な管理
— 活用の促進

目的

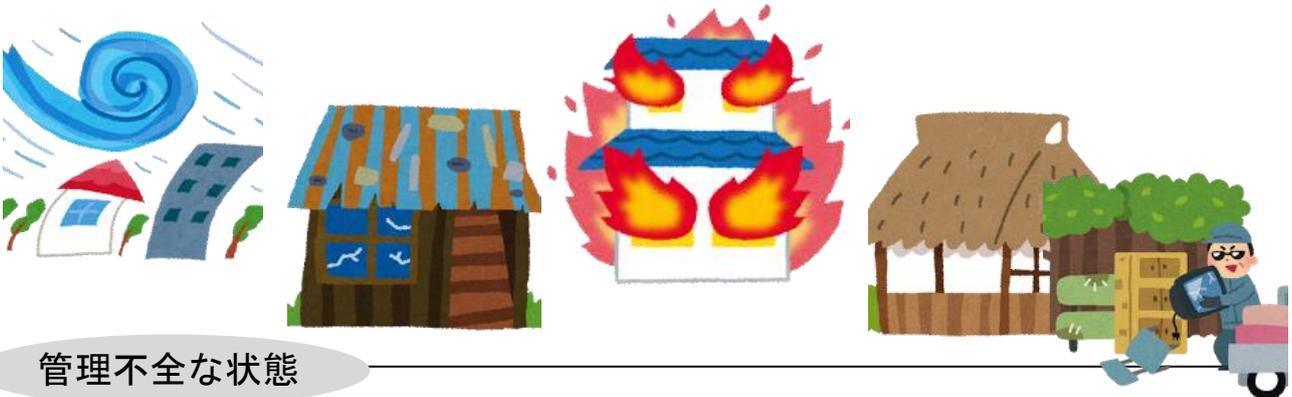
市民の生活環境を保全し、もって魅力あるまちづくりの推進に寄与すること

危険空き家等を増やさない

定義 (第2条)

空き家等

- ・建物その他の工作物で、継続して使用されていないもの及びその敷地
- ・空き地 (用途地域外にあっては、農林業用地を除く。)



管理不全な状態

- ア 老朽化又は積雪、台風、地震等によって、建物等が倒壊し、瓦や外壁などの建築資材等が飛散し、若しくは剥落し、又は建物等から落雪することで、第三者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 空き家等に不特定の者が侵入することにより火災若しくは犯罪が生じ、又は生じるおそれがある状態
- ウ 空き家等に樹木等が繁茂し、又は動物等が棲みつき、若しくは繁殖すること等により、周囲の衛生を害し、又は景観を著しく損なうおそれがある状態
- エ 老朽化又は倒壊した建物等により、周囲の景観を著しく損なうおそれがある状態

所有者等

- ・空き家等の所有者又は管理者

責務・役割（第4条―第6条）

所有者等の責務 （第4条）

空き家等が管理不全な状態にならないように自らの責任において適正に管理しなければいけません。

市の責務 （第5条）

- ・管理不全な状態にある空き家等に関する情報を収集するとともに、情報を適切に管理するために必要な措置を講じます。
- ・市は、空き家等に関する対策についての計画を策定し、空き家等の適正な管理及び活用促進がなされるよう、必要な施策を実施します。

【施策の例】

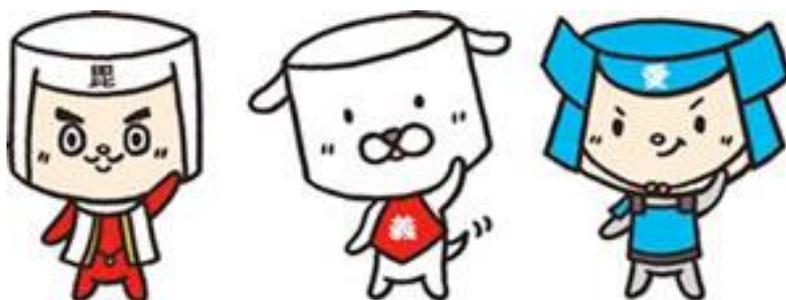
- ・空き家等に関する情報を収集し、データベース化 ⇒ 適正な管理がされているか定期的に確認
- ・空き家等に関する情報を提供 ⇒ 空き家バンクの創設（移住・定住等の促進、仕事の場の提供）
- ・福祉施設や農家レストランとして積極的に再利用 など

市民の役割 （第6条）

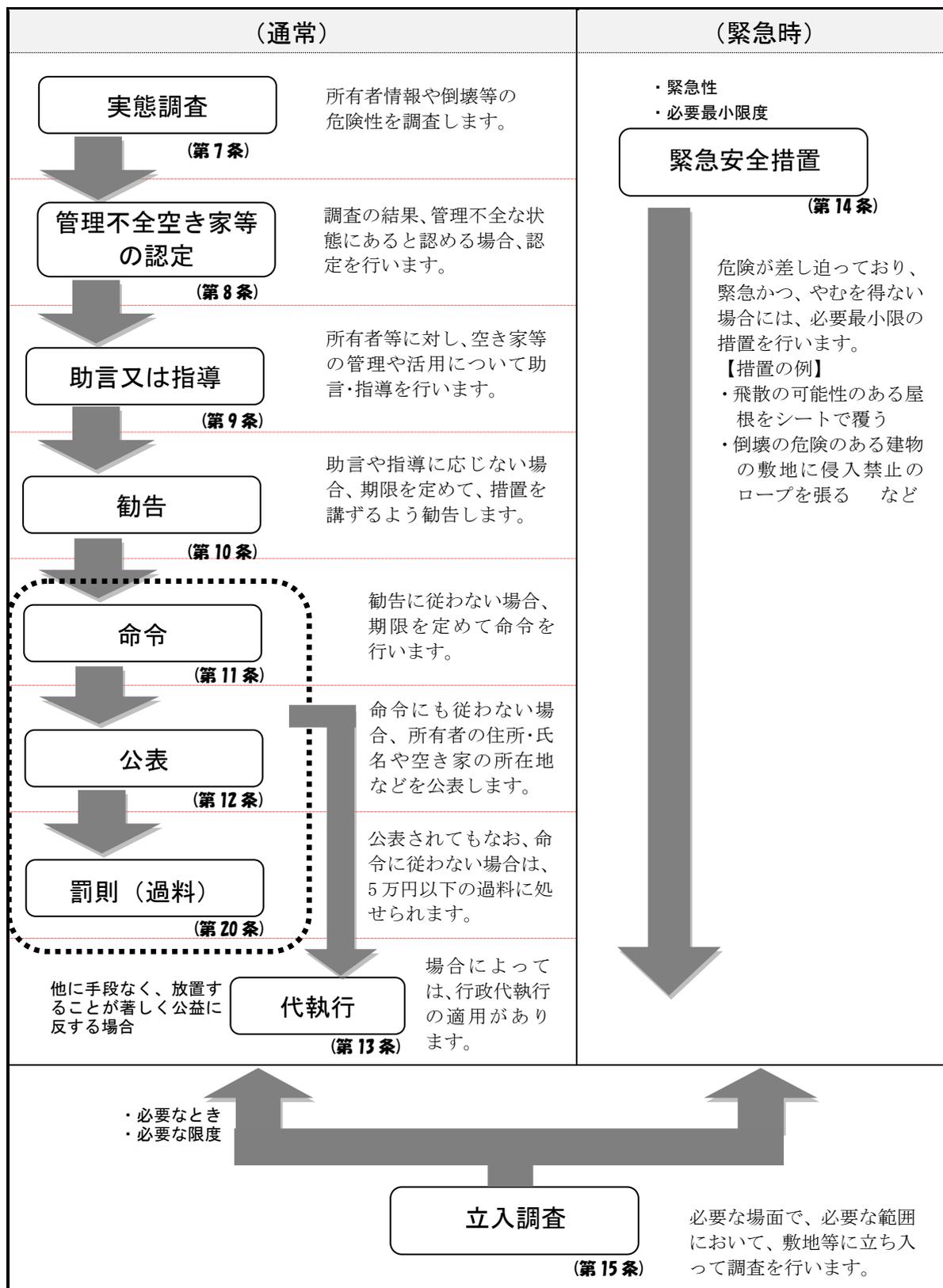
- ・管理不全な状態にある空き家等の増加防止を図るため、それぞれが協力し、又は一人一人が主体的に安全で良好な生活環境の確保に努めます。
- ・市がこの条例に基づき実施する施策に協力するよう努めます。
- ・管理不全な状態にあると疑われる空き家等を発見したら、速やかに市に情報提供するよう努めます。

【市民の取り組みの例】

- ・地域での見回り活動
- ・雪下ろしや草刈りなどが必要なときに、近隣住民が所有者等に連絡



手続（第7条—第15条、第20条）



施策等（第16条―第18条）

所有者等に対する支援 （第16条）

所有者等が条例の目的達成のために取り組むことに関し、必要な支援を行います。

【支援の例】

- ・老朽危険空き家の除却費用の一部補助
- ・市が必要とする土地について、市が譲渡を受けて建物等を除却し、土地を活用する など

税制上の措置 （第17条）

空き家等に関する対策の適切かつ円滑な実施に資するため、必要な税制上の措置を講じます。

【措置の例】

- ・住宅用地に係る固定資産税の特例措置の解除 など

関係機関との連携 （第18条）

危険回避のために必要があると認めるときは、警察、消防などの関係機関に対し、必要な協力を要請します。

その他

当事者間における解決 との関係（第3条）

この条例は、空き家等の問題が市民の安全で良好な生活環境に影響を及ぼすことから、公益上の必要があると認め、行政が関与しようとするものですが、民事裁判などにより当事者間で解決を図ることにまで干渉するものではありません。

委任（第19条）

この条例の施行に関し必要な事項は、執行機関である市長が規則で定めます。

内容は、例えば、管理不全な空き家等の認定基準や立入調査の際の身分証明書の様式などです。

今後のスケジュール

時期	内容
H26. 10	パブリックコメント(10/6~11/4)
	意見を聴く会(10/13・16 市内6会場)
H26. 12	市議会 12月定例会に議案提出 条例公布
H27. 4	条例施行



空き家等の適正管理及び活用促進に関する条例制定に向けた今後のスケジュール(案)

作業	時期	8月		9月			10月			11月			12月			1月	
		下旬	上旬	中旬	下旬	上旬	中旬	下旬	上旬	中旬	下旬	上旬	中旬	下旬	上旬		
パブリックコメント		■理事者側の意見集約 (8月29日～9月16日)			■政策形成会議の開催 (9月18日) ■議長へ答申 (9月〇〇日) ■各派代表者会議 (9月〇〇日) ■全議員への説明 (9月25日) ■パブリックコメント 実施の議長決裁			■パブリックコメント(意見募集) (10月6日～11月4日)			■意見集約 ■政策形成会議の開催 (11月〇〇日)			■全議員への説明 (〇〇月〇〇日) ■各派代表者会議 (〇〇月〇〇日) ■パブリックコメントの意思決定 及び結果公表の議長決裁 ■意見提出者への回答 ■パブリックコメント(結果公表)			
意見を聴く会					■広報上越(10月1日号)で周知			■意見を聴く会の開催 2班体制で6会場 (10月13日春日・直江津・板倉・柿崎区 10月16日高田・蒲川原区)			■意見集約			■市民意見の意思決定の議長決裁 ■意見提出者への回答			
その他		■市長へ協力依頼 (8月27日) ■施行規則の作成(執行部) ■関係機関(警察・消防署)との協議(執行部)															
条例案の提出												■議会招集 (12月〇〇日) ■各派代表者会議 (12月〇〇日)			■議会へ議案提出 (12月〇〇日)		