

議員立法のつくり方

— 改正ストーカー規制法と空家対策特別法などを題材に —

衆議院議員・弁護士

山下 貴 司

第1 議員立法を作る

1 議員立法の難しさ

今日は、法律家議員として、法律が、特に議員立法がどうやって出来ているのかを紹介したいと思います。

国会は国権の最高機関だといわれます。その理由は、国会は国民の代表として法律を作るからです。しかし、実は議員立法というのは非常に少ない。大体、1割から多くても2割ぐらいです。本日は地方自治体の方も多数出席されていますが、条例も同じ状況でしょうね。

そこで、議員立法が少ない理由はなぜか、議員立法を作る過程はどのようなものかについて、私が携わった「空家対策特別措置法」、そして、女子大生アイドルが襲撃されて新聞等で話題になったことを契機に改正された「ストーカー規制法」等を例としてとりあげながら説明します。今日は行政法研究会ということですが、これらの立法でも、行政法の基本原則が関わっています。

ところで私はこの4年間で8本の議員立法に携わってきました。大体年間2本くらいのペースですが、若手議員の中では数が多いと言われています。過去に一番多く議員立法を作った国会議員は、実は田中角栄元総理で、議員になってからの10年間で22本も作っています。さらに、大臣になってからも改正も含めて33本です。私は、政治力では流石に田中元総理には及びませんが、政策力で負けないように年間2本ぐらいは議員立法に携わりたいと思っています。

しかし、年間2本のペースはなかなか大変です。皆さんも条例を作るときに大変なご苦労があると思いますが、議員立法は何が大変かという「法案」の作成です。皆さんがご覧になるのは、「今日、〇〇法が本会議で可決成立しました。」と、ここしかニュースは流してくれません。しかし、ここに至るまでが本当に大変なのです。

「法案」には、「閣法」と「議法」との二つがあり、「閣法」は内閣提出法案、「議法」は議員提出法案です。内閣提出法案は、各省庁で役人が起案し、内閣法制局で、行政法上の並びや憲法との整合性などの法制上のチェックを受け、間違いのないという「太鼓判」を押してもらいます。役人の間では、内閣法制局長官の判子を「太鼓判」と呼んでいます。そうした法律案が閣議にかけられ、閣議決定されて国会に提出されます。例えば、年金改革法、あるいは、TPP 関連法案、刑事法や債

本稿は、平成28年12月17日、岡山大学にて「空家対策特別措置法と立法過程」をテーマに開催された、第17回岡山行政法実務研究会における講演録である。

権法の改正とか、そういったものが内閣提出法案になります。内閣提出法案は、内閣ひいては政権与党にとっての優先課題になるので、政府与党としては、議院内閣制の中で、内閣提出法案を成立させることが最優先です。

そこで、議員提出法案は、内閣提出法案の審議日程に大きく影響しないように、原則、全会一致になるよう根回しをしなければなりません。ここに議員立法の大変さがあります。空家等対策特別措置法も全会一致でしたが、この法律は、解散の直前2日前、与野党が真っ二つとなった荒れた時期に、自民党から共産党まで与野党の幹部に根回しをして成立に漕ぎつけましたし、リベンジポルノ防止法も成立は解散の2日前です。我ながら本当に涙ぐましい努力でした。なお、私が携わった8本の議員立法のうち、7本がほぼ全会一致です。「ほぼ」というのは、リベンジポルノ対策法について、衆議院は全会一致だったのですが、参議院でたった一人だけが反対して、残念ながら全会一致にはならなかったからですが、それくらい合意形成に努力しないと議員立法はなかなか通らないということです。

2 法律案の作成

実は、法案作成で一番きつのが自民党内の審議です。与党案として、国会審議に耐えられるように法案を作り込まなくてはならないからです。

法律案を作るため、まず衆議院法制局に協力してもらって条文の素案を作ります。素案作成がある程度進んだ段階で、関係省庁に示し、意見を聴取しておく方がその後の根回しを考えると無難です。しかし、あまり生煮えの段階で反対しそうな省庁に示してしまうと早々につぶされることもあるので、しっかりした理論武装をした上で示す必要があります。これも議員立法の難しさの一つです。

法案を作る際、全く何もないところからイチから条文を作るといことはいくら何でも出来ません。モーツァルトが作曲するみたいなことは出来ない訳ですよ。私が、なぜ短期間に8本もの法律案を作り、想定問答を作ることができるのかというと、ネタばれではあるのですが（実は、私も役人時代に内閣法制局審査で色々叩かれ、条文を作りこんでいった経験から学んだことです）、過去の立法例を見るわけです。で、「法令データ提供システム」（※総務省行政管理局が提供する日本の法令の検索・閲覧システム <http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/idxsearch.cgi>）を活用します。これは政府が提供しているもので、法律をインターネットで調べ、立法例も調べることができます。用語検索で、任意の用語を全角で入力して下さい。検索対象を全ての法令とし、検索単位を条文単位にすれば、その用語を使った法律の条文が全て調べられます（1,000件を超えるとあまりにも多すぎて出てきません）。このように同じ用語を使っている法律はないか、類似の言葉がないかを調査し、その用例を参考にして法案を作っていくのです。なお、私の議員立法の一つである空家等対策特別措置法の法律のモデルは建築基準法でした。

こうして案文を作成していきますが、一人でやるわけではなく、法案を作り込む段階では、法制局や関係省庁はもちろん、先輩議員であっても遠慮なく激論を交わします。調整に非常に苦勞する

場面もありましたが、それを乗り越えて初めて部会・調査会の議論に耐えられる法案ができあがります。

3 党内手続

自民党における法案審議は、法案作成→部会→政調審議会→総務会という流れで審査されます。組織的には、総裁のもとに幹事長、総務会長、政調会長（これが党三役）がおり、政調会長の下に、党としての個別の政策を審議する政務調査会の組織として部会・調査会があります。議員立法もまず部会・調査会にかける必要があります。（別添資料1参照）。

自民党の部会・調査会は、党所属の国会議員であれば自由に出席して意見が言えるため、深い専門知識に基づく質問から素朴な疑問まで、出席議員からでる様々な意見にうろたえずに対応する準備が必要です。そして、部会長・調査会長一任を取り付けてやっと部会・調査会を通すことができるのです。

次に政調審議会、総務会に通します。政務調査会の意思決定機関である政調審議会や党の意思決定機関である総務会では、説明する議員は、出席した党幹部から集中砲火を浴びます。しかも、これらの会議は慣例上全会一致が原則なので、一人でもその場で「それはおかしい。」と言う人がいたらなかなか法律案は通りません。そこで予めの根回しが重要になります。部会・調査会の幹部、政調審議会、総務会のメンバーなどは約60人に上りますから、短期間の間に関係者全員に提案議員が手分けして説明して回ります。

さらに、自民党の党内手続を通ったら、今度は、連立与党を組む公明党との与党政策責任者会議に諮ります。何の根回しもなしに自民党の総務会を通った後に公明党に持ってきて「いや、そんな案には反対だ」と言われれば与党案としては日の目を見ないことになります。そこで、実際には、自民党の総務会を通す前に公明党とは打診もかねてすり合わせをえています。

4 野党への根回しと国会の審議日程

与党案ができたとして、「与党を通ったのだから、何でも通るでしょう。自民一強じゃないですか。何でもやりたい放題じゃないですか。」と思ったら大間違いです。先に言いましたように、与党の議員提出法案は、基本、内閣提出法案を邪魔しないということになっており、野党が反対をして審議が空転することなどないように根回しが必要です。

ただ、根回しをするにも戦略を練ることが必要です。やみくもに根回しをしても失敗することがあります。今の情勢だと、野党としては自民党の法案は基本的に駄目っていうことが結構あります。「法案の内容はいいけど、提案が自民党だから駄目」っていわれることもあるのです。そこで、予断なく検討してもらうために、誰に根回しをしていただくかということも大事です。

改正ストーカー規制法は、立案した公明党の議員から民進党に働きかけていただき、さらに、賛成してくれた民進党から共産党など野党内に働きかけてもらいました。リベンジポルノ防止法は、自民党女性局で、女性の立場からの法律だということで「女性局発の法案として、各党の女性局に

根回しをやって下さい」とお願いしました。また、再犯防止推進法は、最初から超党派議連を作り、与野党一体で原案を作りあげるということでまとめました。

法案について与野党の合意が取り付けられる見通しが立ったとしても、さらに審議日程も考える必要があります。国会の委員会における法案審議は、原則として「先入れ先出し」です。つまり、委員会である法案の審議が始まってしまえば、その法案が委員会を通過するまで審議してもらえないのです。ですから、いつ法案を審議対象として浮上させるかについて、自民党の国会対策委員会や委員会幹部はもちろん、他党とも周到に調整しておく必要があります。例えば、再犯防止推進法については、民法の債権法改正の審議に入る直前に、衆議院法務委員会の審議日程が一日だけ余裕があったことから、衆院法務委員会の筆頭理事に頼んで、この隙間の一日に審議してもらいました。この一日を逃せば、債権法改正案の審議に入ってしまうところ、この債権法改正は大改正ですから、その審議が始まるとその国会では再犯防止推進法を審議するタイミングはないことが予想されたからです。そこで、この審議日程に差し込むため、与党だけではなく、野党まで根回しして了承をもらい、やっと委員会審議で持ち込み、その上で両院の本会議で全会一致の可決まで一気に成に持ち込みました。他の議員立法である空家対策特別措置法や公認心理師法も同じように全会一致の合意形成に至るまでが苦勞でした。

ここまで準備しても、特に規制、刑罰に関する法案は全会一致になるとは限らず、国会で様々な質問がなされる可能性があります。それに備えて法案作成と平行して想定問答を作成しなければなりません。立法趣旨をはじめ質問されそうな100項目程度を衆議院法制局に作成させて、答弁を検討し、それをさらに関係省庁にネガティブチェックさせます。これには法案成立後に執行する関係省庁の意見も十分取り入れる効用もあります。ここまですれば関係省庁もよく理解した上で協力してくれますが、本当に手間暇がかかります。

第2 改正ストーカー規制法（別添資料2参照）

1 旧ストーカー規制法の不備

最近改正されたストーカー規制法にも関わりました。これはストーカー事案の相談件数が年間2万件を超えるという急増傾向にあったところ、東京で女子大生アイドルがストーカーに襲撃されるという事件が起きたことがきっかけです。この事件では、ストーキング「的」行為がSNSで行われていました。しかし、改正前のストーカー規制法は、電子メールはストーキング行為として対象になっていますが、SNS、ツイッター、ブログなどは定義上「電子メール」に該当しないので、ストーカー規制法は適用できなかったのです。

さらに、旧法では、緊急の場合の禁止命令による対応が不十分でした。そもそも付きまとい、ストーカーというのは、結構、人間関係の問題があり、法適用も慎重に判断されてきました。それもあって、付きまとい行為等について禁止命令を出すためには警告前置主義がとられており、警告を

行い、さらに申出があれば、聴聞や意見聴取をした上で、ようやく禁止命令ができることになっていました。行政関係者の皆さんは分かると思いますが、警告というものは発出したら終わりではなく、相手に警告書が届かなければなりません。この届けるのが大変じゃないですか。居場所がわかればいいですよ。逃げ回っていたり、緊急とかでは送達できない。さらに聴聞手続や禁止命令は公安委員会が行うことになっていましたが、都道府県の公安委員会は合議体で、通常、週に一度しか集まらない。とても緊急の場合には間に合いません。その間にストーカーって、もう燃え上がりますから。例の三鷹の女子高生のストーカー殺人事件も同じですね。余談ですがあの事件を受けて私が三原じゅん子さんや平沢勝栄さんなどと議員立法で作ったのがリベンジポルノ防止法です。

2 適正手続の保障への配慮

そこで、改正ストーカー規制法では、警告前置主義の廃止を検討しました。ここでは憲法に定める適正手続の保障上、警告前置でなくてもよいのかということについて議論が必要です。結局、警告前置までは憲法上は求められていないということで、禁止命令を出す要件としての警告前置主義を廃止しました。

では、事前の聴聞手続について、緊急の場合に省略できるか。

行政法からいえば、聴聞手続は適正手続を担保する上で重要です。また被害者の申出があってはじめて禁止命令が発動されることが通常でしょう。そこで原則的には、申出、聴聞、禁止命令という手順になります。

しかし、緊急の場合、聴聞手続の実施を待っては危険な場合があります。ストーカーの所在が不明な一方でこれまでの経緯から危害を及ぼす蓋然性がとても高い場合などです。そこで、例外的に緊急の場合、事前の聴聞手続がなくても禁止命令を出せるようにしました。ただし、事前の聴聞手続が行われない場合には、禁止命令から15日以内に意見を聴取するというので、適正手続の保障に配慮しました。

さらにこれまでの経緯から危害を加えることが予想される場合に、被害者の申出を待つことはできないことがあります。例えば、ストーカー事案では「身の危険はとても感じるんだけど、あの人とは昔お付き合いしていたから警察に訴えるなんてできない。」という方は珍しくありません。警察がいくら説得しても迷ってしまう。その間に被害を受けることがあり得ます。そこで身体の安全に関わる場合には、職権で禁止命令を出せるようにしました。

一方で、今までのストーカー規制法は、一旦出された禁止命令の有効期限についての定めがありませんでした。期限は無期限みたいな話だったわけです。そこで期限を1年間にし、聴聞手続をとるなどした上で、更新できることにしました。

3 罰則の見直しと非親告罪化

さらに、罰則の見直しもしました。ストーカーの刑罰が軽すぎるという声もあったからです。警察は殺人など重大事件だったら動くのに、殺人に至る可能性が高いようなストーカー行為であって

も、懲役6ヶ月以下・50万円以下などと罰則が軽いから動かないのではないか。そこで罰則を懲役1年以下、100万円以下にし、かつ、親告罪だったストーカー行為罪について、告訴を起訴の要件としない非親告罪にしました。

議員の中には、「とにかく罰則をもっと厳しくすればいいんだ。」というお考えの方もおられます。被害者のことを考えれば気持ちはわかるのですが、罰則には「並び」が必要です。「罰則の並び」とは、他の関係する犯罪との刑罰との均衡ということですから。例えば、ストーカー行為は、名誉毀損罪、わいせつ物陳列罪、脅迫罪の程度には至らないものを処罰の対象とします。ストーカー行為は、脅迫暴行に至らないけれども、反復することにより、不安感を憶えさせる、恐怖感を憶えさせる行為ですから、法定刑は脅迫を上回ることはできないのではないかと。ストーカー行為がさらに進んで脅迫罪に該当するのであれば、脅迫罪で処罰すればいい訳ですから。なお、禁止命令違反については、単なるストーカー行為に加えて行政措置である禁止命令に反しているという違法行為が加わるので、脅迫罪と同じ懲役2年の罰則としました。

非親告罪化に対しては、「ストーカー対策という名目で国家権力がどんどん捜査をすることになるのではないかと」などと党内手続で問題とされました。それについては冷静に「いやいや、親告罪であっても、捜査が出来ないわけではありません。確かに親告罪は、起訴の時に告訴が必要ですが、捜査はできるのです。強姦罪も事件発生後に告訴を待たずに捜査はします。親告罪である旧ストーカー規制法の場合でも、捜査が出来ますが、最後、告訴するかどうかの引き金を被害者に引かせるというのがいいのかどうかという問題です。」と反論しました。さらに告訴期間の問題も指摘しました。ストーカーは加害者が顔見知りの場合が多く、「私が我慢すればいいんだらうか。」と悩んでいるうちに告訴期間の6ヶ月を経過してしまうことがあるのです。「告訴期間が徒過してしまえば、捜査すら出来なくなってしまいます。だから、非親告罪にするのです」と説明し、総務会など党内手続を通しました。

私が与党内のストーカー規制法改正チームに入ったのが今年の8月はじめでしたが、秋の臨時国会で通す必要があることから、条文案を見て、即断即決で手直しを検討し、チーム一丸で与党内手続をとった上で、野党の合意も得て、何とかこの秋の臨時国会の最終盤で通ったわけです。

以上がストーカー規制法の改正過程です。

第3 空家対策特別措置法

1 空家対策の必要性

次に、空家対策特別措置法について法律の内容の前に、まず空家対策が必要となった経緯についてお話をします。

空家対策特別措置法は、適正に管理されない空家が周辺の住宅環境に深刻な影響を及ぼしていることを背景に制定されました。国交省によれば、空家が約800万戸あり、さらに管理もされていない

空家は約300万戸もありました。放置された空家の危険性に困った自治体がそれぞれ条例を制定していました。その当時、もう既に約250の自治体で空家対策条例を作っていましたが（議員立法を提出した時点ではもう400に達していました）、国の統一した基準がありませんでした。

私がこの法案に関与するようになったのは、たまたま空家対策議員連盟の会議に出席したことがきっかけでした。そこで、空家対策議員連盟で法律案を検討していたのですが、実は、当初案では法律家的には突っ込みどころ満載でした。そこで私が遠慮なく指摘したところ、「そんなことを言うんだったら、おまえが作れ。」と言われ、私が法律案を作ることになったのです。

空家対策で苦労したのは、憲法で保障されている財産権や適正手続の保障、さらには法律と条例との関係などの憲法問題にも配慮しつつ、関係省庁の妥協点を探りながら、実効性ある法案にすることでした。法律は実効性ばかり追求すれば手続が荒くなる一方で、あまりに手続が慎重すぎると結局使えないものになってしまいます。また、判例はもちろん、関係省庁の従来解釈との整合性にも配慮してやる必要があります。

2 空家対策特別措置法の概要（別添資料3参照）

空家対策特別措置法の概要を説明します。

まず、1条に、適切に管理されていない空家が、防災、衛生、景観という地域住民の生活環境に深刻な影響を及ぼしているという背景が書いてあります。行政法のパターンを踏襲し、目的規定、定義規定があり、政策の概要として、国による基本指針、市町村による計画の策定があり、具体的空家対策が列挙され、最後に罰則、附則、という構成になっています。

前にもお話ししたように、この空家対策特別措置法では、建築基準法を参考にしました。

例えば、空家対策は、立ち入り調査など調査を尽くした上で、やむを得ない場合には、最終的には危険な空家を撤去する行政代執行などの手続が必要ですが、私有地への立ち入りや撤去は、形式的には財産権の侵害になります。調べてみたところ、建築基準法の既存不適格建築物に対する手続きが立ち入りなどを認めていることがわかりました。法律上はそれでいけるはずだということで参考にしました。

ちなみに、参考にした建築基準法は内閣提出法案ではなく議員立法です。誰が作ったかということ田中角栄さんですよ。やっぱり緻密なんですね。調べてみてびっくりしました。

なお、行政庁の方や、あるいは弁護士の先生方、これから法律・条例を立案する方もおられると思いますが、今まで前例がない立法に迫られたり、判例がない法律にぶつかったりしたら、例えばその同じ文言を使っている法令を「法令データ提供システム」で調べ、そこの解釈が同じものがないかということを調べてみれば、立法でも役立ちますし、訴訟の準備書面などでも活用できると思います。これはワンポイントアドバイスですね。

3 「特定空家」という概念

次に、本法の中心概念の一つである「特定空家」という概念をどのように考えたかについてお話

しします。特定秘密保護法でも「特定」という概念が使われていますが、用例を調べてみると、「特定」というのは、一定の手續等により「特に定めるものだけ」を対象にするということで、規制対象を限定する意味で用いられています。今回、「特定空家」という用語を使用したのもその趣旨で、保安上危険の恐れがある、衛生上有害、適切な管理が行われないことで景観を損なっている、周辺の生活環境の保全のため放置することが不適切な状態など4つのカテゴリーを想定してその「特定」を行う手續を定めました。

「特定空家」であれば、立入り調査も出来るし、指導、勧告、命令、最後には撤去も出来るのですが、財産権の保障とのバランスから工夫しているのは、4つのカテゴリーの「特定空家」全部を撤去の対象としているのではなく、空家対策特別措置法の場合、①保安上危険の恐れがある、②衛生上有害という2つのカテゴリーに限定していることです。あと2つのカテゴリー、例えば、景観を損なっている場合に撤去できるのかというと、それは行き過ぎだろうと考えています。また、木が生い茂って周辺の交通上邪魔になる場合は、木を撤去すればいい話であって、家まで撤去する必要はない。そこで、①と②については撤去を認め、ほかのカテゴリーでは家屋の撤去までは認めていません。

4 空家対策における国・都道府県・市町村の役割

「空家」になれば何が出来るのかという点について、市町村による空家等対策計画を策定することが求められ、そのため空家等の所在や所有者を調査しなければなりません。この調査が一筋縄でいきません。今も皆さん、登記調べて所有者が分かりますか。分からないですよ。相続があっても結構ほったらかしにしています。例えば、中国地方のある村で個人名義の登記を調べたところ、20%は50年間変わっていませんでした。個人名義で50年経っていたら、実際はお亡くなりになっていることが多い。中には90年以上変わっていないものがありました。そうすると、もはや戸籍すら辿るのも難しい。この状況で登記簿に基づいて所有者を特定することは出来ません。それでは何を調べればいいのかということになると、固定資産税課税台帳です。しかし、地方税法上、税務当局以外これを使ってはならないことになっています。これを使えるようにするのは法律事項であり、条例では使えないことになっていました。そこで、総務省と相談して、今回、固定資産税課税台帳の情報を地方公共団体の内部部署同士で使えるようにしました。

空家について、データベースを整備して適切な管理を行うことができるように、国交大臣、総務大臣が基本指針を策定し、それに基づいて市町村が国の基本指針に即した空家対策計画を策定します。また、市町村は、空家についての情報収集を行い、あるいは、空家の跡地を活用し、特定空家については一定の措置を行う。国は、財政上の措置、税制上の措置についてしっかり面倒を見るという構造になっています。

5 「特定空家」について自治体のとりうる措置

先にも述べたように、特定空家については、立入検査、指導、勧告、命令、行政代執行ができる

ことになりましたが、この特定空家に対する措置は、空家対策計画の策定がなくても出来ます。この措置は、法律上の権限として市町村に認められたものですから、計画がなくても撤去は可能です。都道府県は市町村に対して、技術的な助言、あるいは、連絡調整を行うこととなります。期待されているのは、都道府県レベルのガイドラインの策定です。岡山市だったら人口70万人くらいですが、他の市町村で、例えば、建築主事すらいない村の場合、県に頼るしかありません。県はしっかり受け皿を作るよう努めて下さい、ということです。

行政法上の問題ですが、指導、勧告、命令、行政代執行という段階を踏んでいきますが、先ず、指導を受けます。指導は任意手続です。この指導に従わない場合、相当な期間を置いて、勧告を受けます。勧告は任意処分ですが、間接的な法的効果を伴うこともあって少し強めです。

すなわち、勧告を受けた場合のデメリットとして、特定空家として勧告を受けた場合、固定資産税が6分の1とするという住宅特例の対象から外すことにしました。このように勧告も所有者による空家対策を促す間接的な効果があります。

さらに勧告を無視した場合は強制力を持った命令が出され、命令も無視されれば行政代執行となります。そして、行政代執行は市町村が行いますが、相手が特定しており、お金を持っていれば、市町村が負担した行政代執行の費用の徴収ができます。しかし、相手が特定できない場合は、民事訴訟で相手を特定して債務名義をとってから実行することとなります。

条例によっては、直ちに命令ができるようにしたいとも要望もありますが、憲法29条の財産権の保障と抵触する可能性もあり、行政法理論に基づき段階を踏むこととしております。条例は法律の範囲内でしかできないことになっており、法律で決めた指導、勧告、命令、行政代執行というステップは遵守して頂きたいと思っております。

「相当の期間」について、具体的事案によって異なるため、それは自ずと今後明らかになると考えられ、大体2週間、あるいは2ヶ月程度と、場合によって違うと思います。

危険な空家の除却については、横須賀市は、制定後5ヶ月後に除却しましたが、所有者が分からなかったので、略式代執行を実施しています。

今後も実例が積み上がっていきますから、国交省、総務省等々に問い合わせることで遠慮なく聞いて実施すればよいと思います。

空家は家が建っていたのですから、もともと便利な場所なんです。行政代執行により空家を撤去し、競売にかけて市がこの土地を落札し、そして駐車場やコミュニティーを作るとかもできるわけです。あるいは、建て直して活用するということもできます。やる気のある自治体はどんどんやっています。

6 空家対策の今後の課題

特定空家に対する緊急時の対応が積み残しの問題となっています。台風が来て危ない、保安上の危険がある場合、行政代執行できないのか。相当の期間である2週間も待っていると台風被害は発

生してしまいますので、緊急的な対応がとれないのか。緊急時の対応についてこの法律には規定がありません。すべての場合を想定しきれない場合、詰め切れない場合、全会一致で法案を通すことは困難ですから、この点は控えました。特に先ほど申し上げたように、空家対策特別措置法は解散の直前に全会一致まで持って行く必要がありましたので、とにかくこの法律の成立を優先しました。したがって、緊急時の対応は各自治体でこれから考える必要がありますし、国交省や総務省も考えてくれと宿題を投げています。

また、条例上の措置として、実は効果があるのは公表ですね。指導、勧告、命令、行政代執行というステップの中でいえば、公表については、空家対策特別措置法には規定しておらず、一般的には行政法的には「横出し」条例です。公表をこの法律が禁止する文言は一切ありません。だから、公表を条例で創設することは可能です。行政法学の観点から、法律に反しない限度でプラスアルファの措置はできるということですね。

半年以上前のデータですが、8割の自治体が空家対策計画を策定する方向です。協議会については、設置予定がないところが半分くらいありますが、空家対策計画がないと国の財政上の措置を受けられないこともあると思われますので、おそらく空家対策が進み、空家対策が財政上、税制上「お得」だということになれば、今後は増えていくと思います。注目すべきは、施行後わずか半年、10ヶ月の段階で、8割の自治体が空家等対策計画を策定予定だということです。3月のデータですから今は、策定済みの自治体も増えています。岡山県内でも多くの条例が制定されており、岡山市もありますね。これからどんどん増えていくと思います。岡山市が上手くいけば、それがモデルになると思いますので、岡山市に問い合わせさせて頂きたいと思っております。

7 議員立法からはじまる政策の進展

空家対策特別措置法ができて、これに基づいて国土交通省が関連する政策を積極的に進めてくれています。一般的には、「旬」な法律は予算も付くし、税制上の政策も実施されます。

空家対策は利用出来るものは利用するというのが第一で、除却ありきではありません。ただ、財産権の保障といえども、「公共の福祉」のもとで制約があることから、地域の街づくりとして、撤去しなければいけないものは解体撤去します。そのための予算上の措置として、市町村による総合的な取り組みである空家対策総合支援事業で、空家の撤去、除去費用の補助を予定しています。29年度概算要求なので、これがそのまま通る訳ではありませんから、削られるかもしれないけども、どんどん進めていくことが大切です。予算については、社会資本整備総合交付金などがあります。

用途転換も進めます。空家のまま放置するのではなく、地域の交流センター、あるいは、デイサービスセンターを作ってもいいかもしれない。あるいは、地域の駐車場として、公園として活用できるかもしれない。もう一つの利用方法は、住宅としての流通を促進するため、マッチングのため、空家所有者情報の活用を考えています。あるいは、子育て世代や高齢者世代の賃貸住宅に空家等を活用する。ここに住みたいが、十分なお金がない場合でも、リフォームを補助することができないか。

空家の発生防止については、譲渡所得のものを特例にするとか、あるいは、固定資産税で処理するなど、先駆的な取り組みを全国展開することを考えています。空家の譲渡所得の3,000万円特別控除について、3年の時限的措置として実現させました。この制度の効果がなければ3年でなくなってしまう税制なので、どうか皆さん活用して下さい。時限法なので、使われなかったら財務省は喜んで廃止しますよ。

さらに私たちが今考えているのは、税制を含め、既存住宅をリフォームして流通できないかということです。日本では、家は終の棲家だということで、中古住宅の流通率が10数%です。ところが、ロンドンとかフランスでは、8割、9割が中古住宅です。アメリカでも、中古住宅が6割、7割です。家を流通させれば、若い方々が家を買うこともできます。

現在、空家ができる大きな理由の一つは、例えば、住宅団地の高齢化です。ぼくらが子供の頃にお父さん、お母さんが子供を連れて住宅団地に入り、その後、子供達は都会の大学に行ったりして巣立っていきます。そして、田舎には帰って来ませんね。お父さん、お母さんは元気だったらいいのですが、亡くなって住む人がいなくなって空き家となるのです。中古住宅として売ろうとしても、当時建てられた家の多くは、大体2階建て、応接間が8畳ぐらいで、部屋数を確保するため、部屋が狭く2階に上がる階段が急だったりします。今のライフスタイルだと、例えば、お友達を沢山呼びたい場合、8畳の応接間では狭すぎるという人もいます。理想をいえば20畳ぐらいあって庭と繋がっていて、それでバーベキューができるようなところを、という人もいるでしょう。そこで、そういったニーズに応えるため、中古住宅の流通とリフォームを促進する政策を計画しています。

このような形で議員立法で空家対策総合支援事業を策定し、政策に落とし込むのが我々の役割ですが、議員立法をする際に不可避なのは市町村のご協力ですね。例えば、居場所がない方や生活に困っている方が市営住宅に入れるかについては市の管轄ですから、市に配慮していただく、そして、配慮して下さったところには補助金を出すという形で、市、県、国、一体となって実施するのが今の状況です。

以上、議員立法についてお話ししました。議員立法の裏にはこのような表には出ない苦労があるということをご理解いただければ幸いです。

以上でお話を終わらせていただいて、質疑を受け付けたいと思います。

第4 質疑応答

- A : 今年度末を目途に条例制定を準備しておりますが、山下先生が空家対策法の中に盛り込んでおきたかったけれども盛り込むことができなかった事項、自治体に任せている事項はありますか。また、将来の法改正で盛り込みたい事項とかはありますか。それから、先行自治体の条例の中に即時執行、即時強制を規定しているものもあり、我々もこれを新しい条例の中に規定しようと考えていますが、執行の費用回収する場合、行

政上の徴収をやっているのか、それとも民事ルートに乗せるのかについて教えていただけますか。

- 山下議員：分かりました。遠方（広島県）からも来ていただきまして本当に有り難うございます。まず、今後の宿題につきまして、「相当の期間」を置かないといけないという場合の「相当の期間」とは一体どれぐらいなのか具体的な日数で規定できないかを考えていました。要は特定空家の保安上の危険の中身によって変わりますので、事例の積み上げを待つことになりました。ある意味逃げかもしれませんが、立法においても、「逃げるは恥だが役に立つ」ということもあるのです。そこでまず、法案を通過させることを優先しました。ただ、今後、この積み上げは是非ともやっていきたいですし、国交省や総務省には事例を集めるように頼んでいます。また、各地の条例に関する情報が各省庁に集まっているので、これを紹介していただければと思います。国交省も総務省も非常に意欲的です。行政代執行に係る必要の徴収については、私が解説にも書いています（『空家等対策特別措置法の解説』162頁）。
- A : 行政代執行ではなく、即時強制の時に徴収できる規定がないので、民事法のルールによるのでしょうか。
- 山下議員：即時強制で、空家対策特別措置法の手続きによらずという事ですか。特段の規定がない限りは、民事執行ということになるのでしょうか。
- 司 会：条例の即時執行の可否につきましては、休憩後の第2部で議論します。
- B : 第7条協議会のメンバーについて、一定の自由度が認められていますが、「市町村長のほか」と規定され、市町村長の参加が必要とされています。この点、何か議論があったのでしょうか。
- 山下議員：長が責任を持っていただきたいということだと思います。ただし、長からの委任を排除するものではないと思います。