

分権化の中の地方議員の役割： 空き家特措法への対応状況からの一考察

THE ROLE OF LOCAL COUNCILLORS IN THE AGE OF DECENTRALIZATION:
THE CASE OF POLICY IMPLEMENTATION ON 'ABANDONED HOUSES'

村上 裕一¹

¹ 博士（法学） 北海道大学公共政策大学院・法学部 准教授 (E-mail: yuichim@juris.hokudai.ac.jp)

本稿では、分権化の中で予測・期待される地方議員の役割を、分権的な制度構造を持つ空き家特措法への対応状況から考察する。そのために、まず国と自治体の空き家対策を振り返った上で、空き家問題の要因を概観する。そしてその全体像を踏まえつつ、筆者が参加した地方議員らと政策討議で論じられ（なかつた）内容を整理する。そうして主張するのは、分権化の中で、①地方議員の「自治立法」機能の一部が「自治行政」機能へと転化する、②総合的アプローチを要する政策で、地方議員には役場の縦割りの弊害を緩和することが求められる（「行政監視」機能）、③住民の生活現場における問題の発見や議会での課題設定、政策課題の整理・構造化といった地方議員の「住民代表」機能が際立ってくる、ということである。

キーワード：地方議員，自治立法，行政監視，住民代表，空き家特措法

1. はじめに

1.1. 本研究の目的

地方議員・議会の機能として挙げられるのは、①条例を立案し、これを十分に審議する「自治立法」機能、②首長以下の行政機構の活動を監視し、首長の政治権力を牽制する「行政監視」機能、③地域と自治体政治行政を繋ぐパイプ役としての「住民代表」機能の3つである（磯崎ほか 2014; 60-63）。最近では、地方議会のプレゼンスを高めるべく、①会期を拡張して審議の回数を増やし、その実質化を図る、②議員が首長提案の案件をより多面的に審議・修正し、その執行責任を自治体の当事者として共有するようにする、③地方議会をより活性化するべく、自治体の規模に応じて地域政党組織のあり方を見直す（牧原 2014; 2-6）といった提案もなされている。1990年代以降、地方分権改革が進行する中で、一見、自治体（さらには地方議員・議会）の役割は増大しているように見える。もちろん、それが直ちに自治体の裁量の増大を意味するわけではないが、少なくとも自治体においては、自治基本条例などにより自治のあり方を再考する動きが近年見られた。

本稿では、上記の意味での分権化の中で、（依然として見えづらい）地方議員の役割は一体何であるか、また、それはどのように質的・量的に変化することが予測・期待されるか、そうした変化の要因は何かについて、空き家問題に向き合う地方議員の姿から考察する。

1.2. 空き家特措法の特徴

空き家特措法（空家等対策の推進に関する特別措置法）は、2014年11月に成立し、2015年5月に全面施行となった。空き家問題そのものについては他に多数の論考（例えば、牧野 2014, 中川 2016）があるのでここではそれを概観するに止めるが、同法には、分権化の中の地方議員の役割について考える上で好都合な特徴がある。

それは、①同法制定に先行して、比較的多くの自治体において空き家問題に対処する条例制定等の動きが見られた、②同法が各自自治体における空き家対策の「ナショナル・ミニマム」を定めつつも、具体的な実施のかなりの部分については各自自治体に努力義務を課しているに過ぎない——したがって、各自自治体の一定の裁量行使が前提とされている——、③同法制定後、各自自治体において（既存条例の有無にも規定されつつ）条例制定等の対応がなされてきている。こうした意味において、空き家特措法は分権的な制度構造を持つ。

このことから、その実施過程を観察することは、分権化の中で予測・期待される地方議員の役割を考察するのに有効であり得る。

1.3. 本研究の方法と限界

本研究では、空き家問題をテーマとして2015年8月17～18日に北海道大学公共政策大学院で開催された「地方議員向けサマースクール」（以下、SSと記す）における政策討議を分析対象とする。

SS への参加者は 54 名であり (水澤 2016; 325), 地方議員全体からすると極めて限られたサンプルに過ぎない。また, その参加者の党派性や出自などといった属性にも配慮しない限り, バイアスが付きまとう。したがって, これを一般的な地方議員の姿として語ることは到底できない。しかし, 少ないサンプル数からでも, その特徴を踏まえ, それを時系列の中で捉え, さらに他の分野とも比較することで, 実態を立体的に見, 新たな知見を発掘することが可能になる。究極的には全数的・知悉調査によって一般的に分権化の中の地方議員の役割を結論付けることが必要であるものの, 本稿はあくまでそれに向けた第一歩であり, それは今後の課題としたい。実際, 各自治体の空き家特措法への対応については日本経済新聞社 産業地域研究所 (2015) が多くのサンプルを集める手法を採っており, また, その種の研究は他にも出てくることが見込まれるため, 本研究ではあえて北海道内の地方議員とのこの協働のプロセスと実質を精査するアプローチを採用している。

1.4. 本稿の構成と意義

本稿では, まず国と自治体の空き家問題への対応経緯を振り返り (2.), 空き家問題の要因を概観する (3.). そして, その全体像を踏まえつつ, 筆者も参加した SS の地方議員らとの政策討議を振り返り, その傾向 —— どのようなアイデアが出てきたか, 何が争点になり何が争点にならなかったか —— を分析し (4.), 分権化の中の地方議員の役割を展望する (5.).

ちなみに, 政治家と官僚の役割分担の一般論として Aberbach *et al.* (1981) がある。それは, ①政治家が政策を決定し, 官僚がそれを執行する, ②政治家が利益を表出し, 官僚が事実に関する知識を提供する, ③政治家が変革の意思とエネルギーを提供し, 官僚は政策の安定性と均衡をもたらす, ④それらの役割が接近・融合して, 実質的区別が無くなる, というものであり, 現代日本においては両者の区別が一部相対化しているものの融合するところまでには至っていない, とされる。本研究では, これを理論的なバックグラウンドとしつつ, 国・都道府県・市町村の 3 層構造, 及び, 行政トップの首長と地方議会との二元代表制の中の地方議員の位置付けを再検討する。

そうして本稿が最終的に主張するのは, 空き家特措法のように国が自治体に努力義務を課しつつ裁量を与える分権的な政策の実施に関して, ①地方議員の「自治立法」機能の一部がいわば「自治行政」機能へと転化していること, ②多くの部局を巻き込みいわば「一気通貫」の総合的アプローチを要する空き家対策のような政策において, 地方議員はミクロ・マクロ・短期・中長期の視野を持ちながら市町村役場の縦割りの弊害緩和が期待される

こと (「行政監視」機能), ③住民の生活現場における問題の発見や議会での課題設定, 政策課題の整理・構造化と自治体職員の意識改革等, 地方議員の「住民代表」機能が却って際立ってくること, である。これは, 空き家問題に止まらず, 分権化の中で地域の様々な公共政策的問題を解決する際に地方議員に期待される役割・機能という, いわば社会技術の 1 つであるとも言える。

2. 空き家問題への対応経緯

本章では, 我が国・自治体における空き家問題への対応経緯を, その背景 (2.1.), 空き家特措法の概要 (2.2.), そして, それへの自治体の対応例 (2.3.) の順で論じる。

2.1. 背景

(1) 特措法以前の状況

我が国の総住宅数に占める空き家の割合は 2003 年以降の 5 年間で 12.2%から 13.1% (約 820 万戸) に増加した (総務省統計局 2013)。これには別荘や賃貸用住宅も含まれるが, 人口が減少する中, その多くは社会問題化する恐れがある。

他方, 実質的に空き家問題に対処する規定は 1964 年制定の大阪府島本町火災予防条例にすでに盛り込まれていたし, 他にも茨城県神栖市 (1973 年), 埼玉県羽生市 (1981 年), 北海道沼田町 (1983 年) で先行事例があって, 全国的に注目を浴びた埼玉県所沢市の条例が制定された 2010 年までにすでに 50 以上の自治体で同様の条例が存在していた (北村 2015a)。それ以後, 全国各地で地域住民の声に応える形で「空き家条例」を制定する自治体が急激に増え, 2014 年 10 月までに 401 自治体を数えた。

同時代において, 危険な建築物の除却を命じることのできる法的根拠は唯一, 建築基準法にあった¹⁾。しかし, 同法の権限を行使できるのは特定行政庁 (都道府県と人口 25 万人以上の市) に限られ, また権限行使の要件が曖昧であったこともあって, 多くの自治体では対応がなされてこなかった。自治体における財政難や自治体職員の「事勿れ主義」も, これにかなり効いていたとみられる。

とはいえ, 空き家問題に関してより踏み込んだ規定を条例に盛り込む自治体も実際にはあった。例えば, 緊急時の即時執行や空き家所有者が不明の場合の略式代執行を規定した例 (京都市, 山口県山陽小野田市), 固定資産税情報の利用を可能とする規定をした例 (京都市), 固定資産税の住宅用地特例適用廃止の激変緩和を措置する規定をした例 (新潟県見附市) である (北村 2015a)。

(2) 秋田県大仙市の場合

秋田県大仙市では, 2006 年に, 雪害対策の一環として

危険な工作物に関する指導・指示・処分・応急措置を可能にする規定が「雪害対策実施要領」に盛り込まれ、2008年には、土地・建物等の所有者・管理者にその適正管理を求める規定が「安全・安心まちづくり条例」に置かれた。2011年の大雪で空き家問題の深刻さがこれまで以上に強く認識されると、同市では既存関連法令での対応可能性の検討が行われ、結果として新規条例を制定する運びとなった。同条例が施行されると、同市による巡回調査と空き家マップ配布、市民との情報共有が奏功してか、空き家所有者による自発的な解体や移住者等による空き家の再利用が進み、同市において空き家は減った。同市内の小学校に隣接していた特に危険な空き家5軒については、2012年3月、有識者委員会の審議を経て、条例に基づき解体と廃材撤去の工事が代執行された。この費用について、市長は地域の安全と安心を守るための費用との説明をしたが、所有者が不明であったり無資力であったりして一部が回収できないという問題が残された。同市では空き家バンク制度も創設し、市内外へのさらなるPRを課題としつつ、空き家の再生・活用に資するものと期待している(財団法人自治総合センター2014; 161-207)。

(3) 特措法制定まで

そうした中で、2013年9月、自民党の空き家対策推進議員連盟(会長:宮路和明前衆院議員)が空き家の所有者に自主撤去を促す法案の骨子をまとめ、自主撤去した場合は固定資産税を軽減すること、自治体に立入り調査権を与え、管理上の問題があれば対策を指導・命令することが記された(2013年9月6日付日本経済新聞)。議員立法による空き家特措法案は2014年の通常国会会期末までに成立には至らず、同年末、衆議院解散・総選挙が窺われる中で成立が危ぶまれたが、同年の臨時国会(11月7日)で成立し、2015年5月26日に全面施行となった。

2.2. 空き家特措法の概要

空き家特措法でまず重要なのは、「空き家」の定義である。同法上の「空家等」とは、「建築物又はこれに附属する工作物であって居住その他の使用がなされていないことが常態であるもの及びその敷地」(2条1項)である。

この「空家等」に対して、その所有者等は、周辺の生活環境に悪影響を及ぼさないような適切な管理(第3条)、また市町村は、空家等対策計画の作成と、これに基づく対策の実施その他必要な措置を適切に講ずる(第4条)努力義務を負う。その市町村は、「その区域内で空家等に関する対策を総合的かつ計画的に実施するため、(国土交通大臣と総務大臣が策定する)基本指針に即して」「空家等対策計画」を定めることができ(6条)、その作成及び変更・実施に関する協議会を組織することができる(7

条)。

実務的ニーズに応えたのが、同法の空家等に関する情報収集手段の項である。すなわち、同法でもって、市町村長は空家等の所在や所有者の調査(9条)と固定資産税情報の内部利用(10条)が可能になった。また、市町村は空家等に関するデータベースの整備を行うよう努力するものとされた(11条)。さらに、市町村が空家等とその跡地に関する情報の提供等、これらの活用のために対策する努力義務も負った(13条)。

「空家等」のうち「特定空家等」は、①倒壊等著しく保安上危険となるおそれのある状態、②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にある空家等(2条2項)である。これに対しては「除却、修繕、立木竹の伐採等の措置の助言又は指導、勧告、命令」及び、措置の実施のための立入調査が可能となり(14条1項)、さらに、指導・勧告・命令を経るという要件が明確化された行政代執行の方法による強制執行が可能になった(14条9項)。

その上で、市町村が行う空家等対策の円滑な実施のために、国・自治体が空家等に関する施策の実施に要する費用の補助、地方交付税制度の拡充(15条1項)、今後とも必要な税制上の措置等を行うこと(同2項)が記された。

2.3. 対応例

(1) 類型

空き家特措法が制定され、特措法・建築基準法・条例が併存する可能性が出てくる中で、北村(2015b; 3-7)の整理によれば、各自治体において、①特措法で十分と判断し、新規条例を制定しない(もしくは既存条例を廃止する(例:大阪府和泉市、福岡県宗像市))、②既存条例を将来的に改正することも視野に、それをあえて維持・放置する(例:茨城県古河市)、③特措法の不足分を補完するべく、既存条例を改正したり(例:仙台市)新規条例を制定したり(例:宮崎市)する、④特措法を引用・補足・詳細化するとともに、独自規定を置いて空き家対策の総合条例を設計する(例:兵庫県明石市、新潟県上越市)という対応がなされた。実際、①と②が大半を占めていることから、「自治立法」機能を果たす地方議員の役割は、空き家特措法制定でもって一見、縮小していくということになる。

(2) 北海道札幌市の場合

札幌市では、都市局長が2014年7月、有識者5名からなる「空き家対策検討委員会」を立ち上げるのに先立ち¹¹⁾、①空き家調査、②空き家調査の結果を踏まえた認定

基準の検討, ③住民に対する窓口創設・庁内を横断する連携体制の強化・情報共有のシステム構築のための庁内会議という取組みが見られた(二宮 2015)。

同市議会でもプロジェクト・チーム(PT)が立ち上がり, 市職員OBである市議会議員のリードもあって, 同市各部署とも適宜連携しながら, ①全市的な状況把握と対応状況確認, ②条例案の検討, ③空き家対策施策の検討, ④他会派との調整, ⑤市民意見募集の実施という取組みが見られた。同PTは, 都市局・環境局・保健福祉局といった関係担当部局から意見聴取をして全庁的・横断的視野を持ちつつ, 市議会政策調査課を活用し法制課とも調整しながら条例案の検討に当たった(細川 2015)。

特措法の成立が危ぶまれた2014年, 札幌市でも新規条例制定が現実味を帯びたが, 臨時国会で特措法が成立したため, 同市では, 空き家対策は特措法によることで十分であり新規条例はさしあたり制定することを要しないとの判断が下された。2015年5月に特措法が完全施行となった後, 札幌市でも, 空き家に関する通報・相談件数は増えた(法施行前2か月間に35件だったのが, 法施行後2か月間では90件になった)という(二宮 2015)。

3. 空き家問題の概観

空き家問題には, Fig. 1のようにミクロとマクロ, 短期と中長期の様々なレベルの要因があると考えられる。

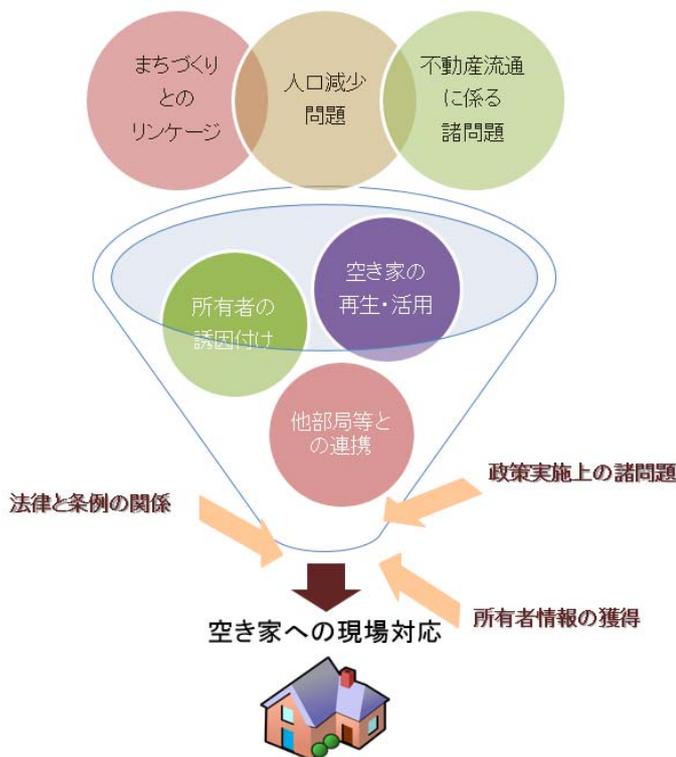


Fig.1 空き家問題の諸要因

以下では空き家問題の要因をミクロ・メゾ・マクロに分けて論じる。空き家問題の要因は, 認定基準や適正手続の整備といった行政技術的で現場志向のレベルから, 全国規模の不動産流通や人口減少といったマクロなレベルにまで広がっており, 総合的アプローチを要するため, 縦割りの官僚制組織だけでは対応が難しいという特徴がある。

3.1. ミクロ・レベル

(1) 政策実施上の諸問題

まず, 特措法に基づき空き家対策を講じるには, 「(特定)空家等」の認定が重要である。「認定」は空き家除却の行政代執行等, 重大な所有権侵害にも繋がり得ることから, その「認定」の客観的な基準を整備することが政策実施の拠りどころになり, 重要である⁴⁾。

NPO法人公共政策研究所(2015; 44)によれば, 少なくとも北海道内自治体では, 行政代執行はあくまで最終手段であるとの認識が強かった。ところが2016年8月, 北海道室蘭市において「特定空家」の行政代執行が実施されたことから, 実務では特に, 行政代執行や緊急的措置(即時執行)の責任問題の発生も見越して, そのための法的道具立てを整備しておくことが必要との認識がかなり共有されるようになった。

(2) 所有者情報の獲得

空き家対策を講じるには, 空き家の所有者に関する正確な情報が必要である。しかし従来, 自治体職員が当該敷地に勝手に立ち入って情報収集したり, 他で知り得た所有者情報を空き家対策に流用したりすることは違法だった。そこで前述の通り, 特措法はそれを可能にした。地方税法第22条は, 地方税の徴収に関する事務への従事者が, 当該事務に関して知り得た秘密を漏洩した場合の加重処罰を規定しており, 自治体職員においてはそれが空き家の所有者情報獲得の障害になっていたが, 特措法により役場内での情報共有システムの構築も期待される。

実務的には, さらに所有者が不明の場合や相続放棄の事例への対処の必要性も認識されている。

(3) 法律と条例の関係

特措法や条例等が併存する中で, まず憲法第94条——条例は法律の範囲内で制定される——が問題となる。これは, 法律の委任がなくとも自治体が条例制定権を有することを明確にしている一方, 条例は法律に違反することができないという条例制定の限界も示している(宇賀 2015; 7)。それに対して, 例えば複数の住戸が連なった建物(長屋)の一部が空き家状態になっている場合, 特措法対象の「空家等」には該当しないというのが政府解釈であるところ, 実際にはそうした事例に手を焼

るかが大きな課題となっている。

(3) 不動産流通に係る諸問題

空き地を解体し更地にしたとしてもその利用価値が見通せないことは、所有者に空き家処分を思い止まらせる大きな要因となっている。この背景には、地方における不動産流通の停滞と建設に携わる人材や建材の不足に伴う建築費の高騰という全国的な問題もある。

牧野 (2014; 106-116) は、あくまで大都市圏における建設費高騰について述べる中ではあるものの、建設分野に人材不足が発生した事情を論じており、これは地方にも影響が及び得る。長年地方都市の働き口として若者を吸収してきたのが地元の建設業であったが、それは小泉政権期以降の徹底的な公共事業削減の煽りを受けて次々と倒産し、若者の多くが介護施設等の高齢者福祉関連企業への就職先を変え、その結果 1995 年 (663 万人) から 2010 年 (443 万人) の 15 年間に建設業就業者数が 3 分の 2 に減った。それに対して、2011 年の東日本大震災、2012 年末以降の経済政策、2020 年に控えた東京オリンピック・パラリンピックで建設需要が盛り上がると、建設に携わる人材の育成が追いつかず、人材が不足し、建材不足も相俟って建設費が高騰したというのである。これは地価や賃料でカバーされることが期待されるものの、賃料負担力が賃借人側にあるはずもなく、不動産業者はツケを払わされる厳しい状況に陥ることになる。我が国の中央・地方の不動産業界の現状が、空き家問題の要因として説明される。

4. 地方議員との討議とその分析

本章では、SS での議論を、地方議員が認識している現状と課題 (4.1.)、及び、そこで提案された対策と留意点 (4.2.) に整理して振り返り、その傾向を分析する (4.3.)。最後に、4.4. で本分析・主張の射程について整理して述べる。

4.1. 現状と課題

(1) 需要と供給のマッチング

空き家問題は、端的には家屋の需要と供給のマッチングの失敗である。少子高齢化や人口自然減の一方で新たな人口流入がないということもあるが、道内外からの移住者に対して提供する各自治体の不動産情報を管理するネットワークができていないという問題もある。実際、道内自治体には学校の教職員や病院の医師・看護師、企業の従業員等、転勤者の住宅 (教職員・従業員寮) の需要があり、地域によってはそうした住宅が不足すらして、それと現に多くある空き家 (供給) とをマッチン

グさせることができていないという現状がある。

空き家の需要面に関連して、後継者不在でやむを得ず廃業する農家の住宅が空き家になるケースへの注意が必要である。そうした空き家はある程度広い土地が付随しており、そこへ移住しようという者は、その土地を農地として活用することを考える。ところがこれには農地法の規制が課せられており容易ではない。これが空き家の再利・活用を妨げているというのである。

(2) 大型民間施設への対応

道内のいくつかの自治体において、ホテルなどの大型民間施設が廃業し、その所有権が転々としているうちに空き家化している事例がある。そうした大型施設は住宅地ではなく自然に囲まれた場所にあることが多いことから、住民がそこから直接被害を受ける可能性は低いものの、野生動物が棲み付いたりして廃墟化し、著しく荒れている。しかも、権利が転々として所有者に当事者意識がほとんどないことから、地域住民には悩みの種になっている。

ちなみに、道内のある温泉街では、観光客の呼び込みと温泉街のイメージアップに向けて自治体と事業者とが連携し、廃墟化したホテルの除却に取組み成功を取めた。

(3) 当事者意識と合意形成

当事者意識のない人々に自治体が空き家の管理や除却を指導・強制するのは簡単ではない。

さらに、様々な領域に横断的な空き家問題の解決には利害関係者の合意形成が必要であるが、その利害対立は市町村役場内での調整時に顕在化・先鋭化することが多い。例えば、まちづくりに関心のある都市局、地域の環境問題に関心のある環境局、住民の保健・生活衛生をミッションとする保健福祉局、そして、政策実施の財政問題に関心のある財政局等、様々な「関係者」が市町村役場内において、当事者意識や思い入れにも差があって、庁内での連携関係構築は困難である。

4.2. 対策と留意点

(1) 空き家化の予防

自治体職員においては空き家認定や除却の手続整備への関心が比較的強かったのに対して、地方議員においては、空き家化を予防するという観点から、将来的に空き家化し得る家屋に対して改修費用の助成を検討してはどうか、また、農村地域の空き家対策として家屋敷地に付随する農地購入対策を講じてはどうかとのアイデアが出された。財政難の中、いずれも自治体に財政負担を求めるものであることには注意が必要であるものの、これには、例えば預託金や目的税の制度創設という方策が付随していた。空き家化の予防は、将来的な出費抑制にも

繋がる。

(2) 空き家の再生・有効利用

空き家の有効利用として、まず家屋調査により現状に関する情報を収集した上で、空き家を低料金の保育園や教員住宅にしたり、子育て支援策に活用したり、定住促進策として賃貸物件としたり、町民サロンとして地域コミュニティで活用したりするとの提案があった。その家屋への居住や宿泊をふるさと納税の返礼品リストに載せ、過疎の町に人を呼び込み町の魅力を伝えるツールにしてはどうかとのアイデアも出た。

いずれにしても、家屋の需要と供給のマッチングが求められる。道内自治体には地域内に不動産業者がないところもあることから、各地の物件情報を有する不動産業者の広域的なネットワーク構築の必要性も指摘された。

(3) 危険家屋除却等との関係

道内のある自治体では、首長のリーダーシップもあって、危険家屋の除却を積極的に進めた時期があった。ところが、自治体中心部に空き地が虫食い状にでき、結果として街が魅力と活力を失うことになった。このことから、必要に迫られた危険家屋除却と空き家対策との根本的な思想の違いを肝に銘じるべきとの意見が寄せられた。

地方議員においてはそうして、空き家問題を単なる危険家屋除却としてではなく、地域の資産として捉える傾向があった。例えば、廃墟化した大型ホテルの解体・除却を地方創生策の1つに盛り込むべきとしたり、空き家除却の費用を外国人観光事業者への市場開放と誘致によって賄うべきとしたり、さらには空き家対策を総合戦略などに盛り込むべきとしたりするアイデアが寄せられた。

4.3. 空き家問題と地方議員

SSは、地方議員によって空き家問題がどのように理解されているかを可視化し、さらにそれが自治体や地方議会における実際の政策立案にどのように反映され得るかを知らるための、いわば実験場であった。そうしたSSの観察結果を踏まえ、空き家問題と地方議員の関係について3つの観点から論じたい。

(1) 既存制度内外への位置付け

地方議員においては、既存の諸制度や枠組みの内外にこの空き家問題をどう位置付けるかという関心が看取された。すなわち、空き家特措法の中で何ができ、何ができないか（もしくは、それが各自自治体の実情に合致するかどうか）という整理により、各自自治体での条例制定はやはり必要との結論を出しつつ——すなわち自らの「自治立法」の役割を認識しつつ——空き家対策を人

口減少対策や地方創生という全国的な動向と絡めるかという問題意識で検討がなされた。この背景には、財源をいかに外から獲得するかという問題意識も見え隠れする。その他、農地法規制、外国資金・人材の事業参入規制、空き家を活用した観光プラン等に関する新奇のアイデアも挙げられた。これこそ、兼業禁止ではない（稲継 2013; 60-61）ことから様々な専門性を持ち得る地方議員の腕の見せどころかもしれない。

空き家問題の解決に資する「岩盤規制」の打破に関しては、まずその影響評価を慎重にする必要がある。その際、特区制度を活用することは、その後の展開可能性も含め有望であり得る。SSでの空き家問題の議論の成果は、課題先進地域での実験として、大都市圏の教訓ともなる。

(2) 時間軸の中の空き家問題

目の前にある空き家を改修して引続き家屋として再利用したり、取り壊して土地を利用したりするとき、その費用が最終的に回収できるかは大問題である。各自自治体において、そうした家屋や土地が新たな価値を生むかどうかは、NPOと連携したりシェア・ハウスとして活用したりといったアイデア次第だとしながらも、決して楽観的ではいられない。すると、価値創出が相対的に見込まれる除却が選択されがちであるが、他方で、それをやり過ぎると市街地が虫食い状に空き地化し、街が活力と魅力を失ってしまう恐れもある。あるいは、これから新築しようという家屋の所有者に将来的な除却費用を預託してもらうという方法もあり得る。これには、不動産業者等関係者間で合意が獲得できるかどうか、移住者にそうした追加的費用負担を求めることで、彼らが他所へ流れてしまいさらに人口減少が進むのではないかという懸念はある。とはいえ、家屋の所有者に中長期的な責任を自覚してもらうためには有効な手立てであり得る。

地方議員からこうしたアイデアが出される背景には、空き家問題対策のボトルネックが社会や地域住民の間ではなく市町村役場内にあるということがある。空き家の除却に関しては、多くの場合、当該不動産の所有者が不明であったり無資力であったりして、結局自治体自ら費用を負担することになることから、財政当局は往々にして消極的である。また、空き家の除却によって街が活力と魅力を失わないようにするには、本来、まちづくりや都市計画、産業政策に携わる庁内部局との連携があるべきと考えられるため、その成功例の積み重ねと知見の共有が求められている。個別自治体において対策が困難な場合には、都道府県レベルからの広域連携の橋渡しや専門的知見の提供も期待されている。

(3) 各自治体で異なる切迫性

とはいえやはり、自治体によって問題状況が異なるという点への注意が必要である。空き家問題は確かに、遅かれ早かれ各自治体に重く押し掛かってくる。しかし、その優先順位や切迫性は各地で異なっている。したがって、政策決定には、実態調査の上、当該地域において空き家が引き起こす諸問題について住民を含め情報を共有し、優先的に採るべき政策を検討することが必要と思われる。

SS では、特措法制定後も各自治体独自で条例を制定すべきという考えがある程度共有されていたが、各自治体の時間軸や優先順位付けには違いがあった。大都市に隣接した某町では空き家問題があまり深刻化しておらず、切迫感も比較的薄いものに対して、別の某町ではすでに人口減少が進み、危険家屋除却の経験を踏んでいたりする。

この中であって、各自治体ではまず現状を把握し、必要に応じて対策をとるべきとの意識改革を促進し、場合によっては政治的リーダーシップがそれを牽引することが求められる。その際、空き家問題は分野横断的であり、市町村役場においてはどうしても縦割りの弊害が発生してしまうことから、地方議員による橋渡しが求められる。

4.4. 本分析・主張の射程

分権化の中の地方議員の役割を検討するに当たって、本稿では空き家対策を事例とした。ここでは本稿の分析・主張の射程について確認したい。

例えば社会福祉や教育などといった一般的な政策では、①法令の下で別途条例を制定するか否かの裁量が比較的小さく、②基本的には市町村役場の各担当部局で個々に対応され、③全国的にはほぼ共通の状況と対応策がある。こうした政策において、地方議員に関しては往々にして、①「自治立法」の要否が明快に分かれ、②「住民代表」・「行政監視」機能を果たすに当たって、基本的に市町村役場の各担当部局にアプローチをしたので足り、③自治体間での相互参照とあてはめで対応策を探ることになる。

これに対して、本稿で取り上げた空き家問題（特措法）には、これまでにも述べてきたように、①*分権的な制度構造である（1.2.）、②*部局を越えた総合的アプローチが必要である（3.1.~3.3.）、③*各自治体で状況と対応策が多様である（4.3.）といった特徴がある。この特徴から浮かび上がってくるのは、①*地方議員の「自治立法」機能の一部が自治体職員との協働による「自治行政」に転化し得る（4.3. (1)）、②*地方議員が市町村役場の縦割りの弊害を緩和する役割を果たし得る（4.3. (2)）、③*同じく、各自治体独自の課題と解法を自ら発見する役割を担い得る（4.3. (3)）ということである。これは、政策の「一般」論に対して「特殊」である反面、その特性から、分権化の中の地方議員の役割を展望する上での汎用性を持つ。

Table 1 一般と特殊の対応関係

	政策一般		空き家特有
政策・問題の性質	① ~ ③	↔	①* ~ ③*
	↓		↓
地方議員の役割	① ~ ③	↔	①* ~ ③*
	↓		↓
分析・主張の射程	現状の理解	→	分権社会の展望

5. 終わりに

5.1. まとめ

本稿では、分権化の中で予測・期待される地方議員の役割について、空き家特措法への対応状況から考察した。地方への分権は今後もある程度は進んでいくものと考えられ、これに伴って地方議員にはこれまでとは異なる新しい役割・機能が求められることになる。これについて考察することは極めて重要と言えよう。

ここでの観察では、地方議員が、現に住民の声を踏まえた方策（例：廃墟化した大型民間施設への対応）、市町村役場の部局横断的な内容の方策（例：空き家化予防に向けた町内会や消防・警察との連携）、既存の枠組みを必ずしも前提としない大胆な方策（例：空き家化の原因となっている「岩盤規制」の改革、空き家対策費の捻出方法）を提案する場面が見られた。これらは空き家対策のための地方議員ならではの視点を提供しているものとして、積極的に評価することができる。

空き家対策を実行するのは自治体職員だが、空き家問題にはミクロ・マクロ・短期・中長期の視点が重要となる。その時、地方議員には、住民の生活現場における問題発見や議会における課題設定・条例制定もさることながら、地域住民間の問題意識や政策・問題の構造化と自治体職員の意識改革（そのための質問権の行使）、そして行政組織の縦割りの弊害緩和を通じた政策革新が期待されている。これは地方議会の役割の明確化にも繋がり得る。

5.2. 結論

以上の分析を踏まえて本稿が主張するのは、空き家特措法のように国が自治体に努力義務を課しつつ一定の裁量行使を認める分権的な制度構造を持つ法令に関して、①地方議員に本来備わった「自治立法」機能の一部がそれを各自治体の状況に応じて実施していくための制度設計、いわば「自治行政」機能へと転化すること、②多くの部局を巻き込みいわば「一気通貫」の総合的アプローチを要する空き家対策の分野で、地方議員はミクロ・マクロ・短期・中長期の視野を持ち、行政組織の縦割りの弊害緩和が求められること（「行政監視」機能）、その中

で、③住民の生活現場における問題の発見や議会での課題設定、政策課題の整理・構造化と自治体職員の意識改革といった地方議員の「住民代表」機能が却って際立ってくることである。

本稿が示したのは、分権化の中にあつて、空き家問題に止まらない地域の様々な公共政策的問題を解決するために、地方議員が地域住民の期待にどう応えていくか——逆に言えば、地域住民が地方議員をどう「使う」か——という一種の社会技術である。通常見えづらく、質の低下が言われて久しい地方議員の生態を、本稿では、極めて現代的な空き家問題へのその向き合い方を観察することにより論じた。

5.3. 今後の課題

上記の成果を踏まえ、今後の課題を3点挙げたい。

第1に、本稿は空き家対策の入り口に着目したに過ぎない。今後、ここで論じた地方議員の言動と空き家対策のアウトカムとの繋がりについての継続的な追跡調査が求められる。その際は、他の道内外自治体の状況をも視野に入れるべきであろう。

第2に、今後の空き家対策に、地方議員等のフィードバックがいかになされるのかという「政策サイクル」の態様を明らかにすることである。それが、地方議員の役割をより明確なものにし得る。もっとも、それは各自治体の職員の意思と能力によっても規定されるということへの注意が必要である。

第3に、本稿が取り上げた空き家対策が最終的に行き着くことになる、人口減少社会のグランド・デザインを描くに当たっての地方議員の役割とは何かという問題である。そこでは、ローカル・ガバナンスを司る政治（地方議会・議員）と行政（首長、自治体職員）、官（中央・地方政府）と民（地域住民、自治組織、民間企業等）の役割分担も大きな論点になる。さらに、短中長期の様々な負担を皆で分かち合う際の地方議員の役割とは何かという普遍的な難問にも、我々は向き合っていかなければならない。

参考文献（ウェブの最終アクセスはいずれも2016年9月30日）

- 1) 磯崎初仁＝金井利之＝伊藤正次 (2014)『ホーンブック 地方自治〔第3版〕』北樹出版。
- 2) 牧原出 (2014)「地方議会のプレゼンスを高めるには」『住民自治の窓』398, 日本加除出版, pp. 2-6.
- 3) 村上裕一 (2016)『技術基準と官僚制：変容する規制空間の中で』岩波書店。
- 4) 村上裕一＝小磯修二＝関口麻奈美 (2017)『「地方創生」は北海道に何をもたらしたか：道内自治体調査の結果とそ

の分析を通して」『年報 公共政策学』11, 北海道大学公共政策大学院 (近刊). (http://www.hops.hokudai.ac.jp/publication/pbr_new.html)

- 5) 牧野知弘 (2014)『空き家問題』祥伝社新書。
- 6) 中川寛子 (2016)『解決！空き家問題』ちくま新書。
- 7) 水澤雅貴 (2016)「HOPS 2015 地方議員向けサマースクールの開催について」『年報 公共政策学』10, 北海道大学公共政策大学院, pp. 325-342. (http://eprints.lib.hokudai.ac.jp/dspace/bitstream/2115/62444/1/APPS10_20.pdf)
- 8) 日本経済新聞社 産業地域研究所 (2015)「特集：主要 98 市区調査 特措法施行で新局面 空き家対策, 権限強化で加速」『日経グローバル』273, 日経 BP マーケティング, pp. 10-27.
- 9) Aberbach, J.D., Putnam, R.D., Rockman, B.A. (1981). *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Harvard Uni. Pr.
- 10) 総務省統計局 (2013)「住宅・土地統計調査」. (<http://www.stat.go.jp/data/jyutaku/>)
- 11) 北村喜宣 (2015a)「講演：自治体政策法務の観点から見た空き家対策」(2015年8月17日, 北海道大学にて実施)
- 12) 財団法人自治総合センター (2014)『住みよい環境・福祉の地域づくり』, pp. 163-207.
- 13) 北村喜宣 (2015b)「空き家対策特措法の成立を受けた自治体対応」『自治実務セミナー』637, pp. 2-8.
- 14) 二宮力 (2015)「講演：札幌市における空き家対策の取組 (事例紹介②)」(2015年8月17日, 北海道大学にて実施)
- 15) 細川正人 (2015)「講演：札幌市における空き家対策の取組 (事例紹介①)」(2015年8月17日, 北海道大学にて実施)
- 16) NPO 法人公共政策研究所 (2015)『2015 北海道内市町村の「空き家対策」アンケート調査報告書』. (<http://koukyou-eisaku.com/image/2015akiyareport.pdf>)
- 17) 宇賀克也 (2015)『地方自治法概説 (第6版)』有斐閣。
- 18) 秋田典子 (2015)「空き地問題の現状と空き地活用の可能性」『自治実務セミナー』637, pp. 21-25.
- 19) 樋野公宏 (2015)「空き家対策とまちづくり」『自治実務セミナー』637, pp. 9-14.
- 20) 稲継裕昭 (2013)『自治体ガバナンス』放送大学教育振興会。

謝辞

本稿は、平成27年度 公益財団法人野村財団 社会科学公募型研究助成「短期的受益と中長期的負担を巡る合意形成手法の開発」のほか、平成28年度 科学研究費補助金(基盤C)「人口問題に対して頑強で持続可能なローカル・ガバナンスに関する行財政論的研究」(代表：宮脇淳

先生),平成25~28年度 科学研究費補助金(若手B)「官民が協働する規制システムの行政学的研究」の支援を受けて行った研究の成果の一部である。

サマースクール開催と本調査研究にご指導・ご協力くださった北海道大学公共政策大学院の教職員・メンバー(OB・OGを含む)のほか,政策討議で一緒にさせていただいた地方議員の皆様,貴重なコメントを寄せてくださった査読者の皆様にも深く御礼申し上げます。

-
- i) 統制と裁量の関係について,村上(2016),村上ほか(2017)を参照。
 - ii) 建築基準法第10条3項は,「(…)特定行政庁は,建築物の敷地,構造又は建築設備(…)が著しく保安上危険であり,又は著しく衛生上有害であると認める場合においては,当該建築物又はその敷地の所有者,管理者又は占有者に対して,相当の猶予期限を付けて,当該建築物の除却,移転,改築,増築,修繕,模様替,使用禁止,使用制限その他保安上又は衛生上必要な措置をとることを

命ずることができる」と規定している。

- iii) 有識者は,弁護士,市内町内会長,公益社団法人全日本不動産協会北海道本部長,北大院工学研究院教授,特定非営利法人さっぽろ住まいのプラットフォーム理事長であった。
- iv) 札幌市では,① 建築物等(1) 倒壊・建築部材等の飛散等,(2) 衛生設備の破損等,(3) 塀・擁壁等及び立木の腐朽・破損等,(4) 防火・防犯)と② 生活環境(1) ごみの散乱・不法投棄等,(2) 燃焼物の放置・散乱,(3) 雑草・立木等の繁茂,(4) 衛生動物の発生,(5) 落雪,(6) 道路通行・走行の支障)を見て,破損等の程度をそれぞれ0~60点に点数化してそれに影響範囲係数(1.0~2.0)を掛けて全てを足し合わせ,それが一定の基準(60点)を超える家屋を「特定空家等」と認定することにした(二宮2015)。
- v) これを積極的に捉えるならば,牧原(2014:5)が地方議会の1つの理想像として描いた英国のやり方——議員の一部が「内閣」を組織して政策立案と執行に当たり,「内閣」外の議員は地域コミュニティとのコミュニケーションを密接にし,コミュニティ・リーダーの一翼を担う——を実践する機会を,空き家問題は各地にもたらしたと言えるのかもしれない。

THE ROLE OF LOCAL COUNCILLORS IN THE AGE OF DECENTRALIZATION: THE CASE OF POLICY IMPLEMENTATION ON 'ABANDONED HOUSES'

Yuichi MURAKAMI¹

¹ Ph.D. (Law), Associate Professor, Hokkaido University Public Policy School and School of Law
(E-mail: yuichim@juris.hokudai.ac.jp)

This paper considers the expected role of local councillors in the age of decentralization by investigating decentralized policy implementations against 'abandoned houses' in Japan, which local governments are given some discretion in deciding how to deal with. This paper reviews what central and local governments have done until today, and sketches a broad picture of the 'abandoned house' problem. It sheds light on the policy agendas that were set and the issues discussed in an experimental policy dialog among local councillors, which the author attended. The study asserts the following: (1) the conventional 'autonomous rule-making' role of local councillors turns, in part, into an 'autonomous administration' role in collaboration with the local government bureaucracy; (2) the councillors can contribute to the reconciliation of administrative sectionalism in policies where a comprehensive approach is needed ('government control' role); and (3) their 'inhabitant representation' role stands out because such policies require fact-finding in residents' everyday life, agenda-setting in councils, and its policy problem-structuring.

Key Words: local councillor, autonomous rule-making, local government control, inhabitant representation, abandoned house