

「空家等」の定義

1. 準拠法令等

空家等対策計画策定に伴い準拠すべき法令、告示等の主なものは以下のとおりとなる。

- ① 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127号・一部改正（令和5年法律50号・令和5年12月13日完全施行））
- ② 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（最終改正 令和5年12月13日付け総務省・国土交通省告示第3号））
- ③ 管理不全空家等及び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）

これら法令等において、「空家等」といった独自に定義される用語について、上記法令等や関連法令と照らし合わせた上で詳細に解説する。

なお、後述において、上記法令等を便宜上、①「空家法」 ②「指針」 ③「ガイドライン」というものとする。

2. 空家等対策計画に係る用語

（1）空家等

「空家等」とは、空家法第2条第1項において、

この法律において「**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（立木その他
の土地に定着する物を含む。）をいう。ただし、国又は地方公共団体が所有し、又は
管理するものを除く。

と定義される。よって、「建築物」「これに附属する工作物」「居住その他の使用がなされていないこと」「使用がなされていないことが常態」とは『どのようなもの』であり、『どの範囲まで含むのか』を理解する必要がある。

(2) 建築物

空家法第2条における「建築物」とは、「指針」で示される「3 空家等の実態把握
— (1) 市町村内の空家等の所在等の把握」において、

(前略) ここでいう「**建築物**」とは建築基準法第2条第1号の「建築物」と同義であり、土地に定着する工作物のうち、屋根及び柱又は壁を有するもの（これに類する構造のものを含む。）、これに附属する門又は塀等をいい、（後略）

と定義される。ここで、建築基準法第2条第1号では、

建築物 土地に定着する工作物のうち、屋根及び柱若しくは壁を有するもの（これに類する構造のものを含む。）、これに附属する門若しくは塀、観覧のための工作物又は地下若しくは高架の工作物内に設ける事務所、店舗、興行場、倉庫その他これらに類する施設（鉄道及び軌道の線路敷地内の運転保安に関する施設並びに跨線橋、プラットホームの上家、貯蔵槽その他これらに類する施設を除く。）をいい、**建築設備**を含むものとする。

となっており、「建築設備」とは、建築基準法第2条第3号にて、

建築設備 建築物に設ける電気、ガス、給水、排水、換気、暖房、冷房、消火、排煙若しくは汚物処理の設備又は煙突、昇降機若しくは避雷針をいう。

とされている。

よって、「空家等」には、一般的に『家』としてイメージされる住居専用住宅、店舗（事務所）併用住宅のほか、事務所や店舗、倉庫等も含まれることになる。

(3) これに附属する工作物

空家法第2条における「これに附属する工作物」とは、「指針」で示される「3 空家等の実態把握 — (1) 市町村内の空家等の所在等の把握」において、

(前略) 「**これに附属する工作物**」とはネオン看板など門又は塀以外の建築物に附属する工作物が該当する。

とされている。

よって、『門又は塀』は「建築物」にあたり、『ネオン看板など』は「これに附属する工作物」にあたることになる。なお、敷地内の立木等については、空家法第2条の「その敷地（立木その他の土地に定着する物を含む。）」にあたるものとなる。

(4) 居住その他の使用がなされていないこと

空家法第2条における「居住その他の使用がなされていないこと」とは、「指針」の「3 空家等の実態把握 — (1) 市町村内の空家等の所在等の把握」において、

(前略) 「**居住その他の使用がなされていないこと**」とは、人の日常生活が営まれていない、営業が行われていないなど当該建築物等を現に意図をもって使い用いていないことをいう (後略)

と示されているが、「使用」の詳細については以下が参考となる。

【参考】「『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）（案）」に関するパブリックコメント寄せられたご意見と国土交通省及び総務省の考え方（平成27年5月26日 国土交通省住宅局・総務省地域力創造グループ）より抜粋

Q : [第1章1.]

「概ね1年間を通じて」電気・ガス・水道の使用実績がないため、建物等の使用実績がないとし「特定空家等」と判断した場合に、所有者等が以下の状態で「使用」していると主張された場合、「特定空家等」でなかつたことになるのか。どこまでが「使用」の範囲か。

- ア 年に1度部屋の空気の入れ替えに来て「使用」している。
- イ 当該建物とは別の地域に住んでおり、状況確認時に1泊し「使用」している。
- ウ 物置として「使用」している。
- エ 賃貸物件であり、入居者が決まり次第「使用」する。

A :

本法にいう「空家等」と認められるためには、「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」、すなわち「人の住居や店舗として使用するなど建築物として現に意図をもって使い用いていないことが長期間にわたって（概ね年間を通じて）継続している状態」であるか否かが1つの基準となると考えています。

ア、イ、エ 使用の実態がない以上、「居住その他の使用」がなされていないと考えられることから、一般に「空家等」に該当すると考えられます。本法では、条文上「使用」と「管理」と区別し、「使用されていない空家等」との概念を用いていることから明らかなように、単なる管理行為があるだけでは「空家等」に該当しません。

ウ 当該家屋を住居として使用するものではないものの、建築物として物品を保管する「物置」用に現に意図をもって使用されており「居住その他の使用」がなされていると考えられることから、一般に「空家等」には該当しないと考えられます。ただし、所有者等が出入りすることが年間を通じてなく、あっても数年に一度というような場合は、物品を放置しているに過ぎず、「物置として使用している」と認められない結果、「空家等」と認定され得ます。

よって、建物の空気の入替や掃除等（＝「管理」）に留まり、当該建築物等を現に意図をもって使い用いていない（＝「居住その他の使用がなされていない」）ものについては、「空家等」に該当すると解される。

また、「指針」の「3 空家等の実態把握 —（1）市町村内の空家等の所在等の把握」において、

（前略）このような建築物等の使用実態の有無については、法第9条第1項の調査を行う一環として、調査時点での建築物等の状況を基に、建築物等の用途、建築物等への人の出入りの有無、電気・ガス・水道の使用状況及びそれらが使用可能な状態にあるか否か、建築物等及びその敷地の登記記録並びに建築物等の所有者等の住民票の内容、建築物等の適切な管理が行われているか否か、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客観的に判断することが望ましい。

と示されているが、「望ましい」という表現に留まっており、各市町村で策定される空家等対策計画において利用実態の判断手法を明確に規定する必要が考えられる。

（5）使用がなされていないことが常態

空家法第2条における「（居住その他の）使用がなされていないことが常態である」とは、「指針」の「3 空家等の実態把握 —（1）市町村内の空家等の所在等の把握」において、

（前略）「居住その他の使用がなされていない」ことが「常態である」とは、建築物等が長期間にわたって使用されていない状態をいい、例えば概ね年間を通して建築物等の使用実績がないことは1つの基準となると考えられる。

と示されているが、「例えば・・・1つの基準となると考えられる」という表現に留まっていることから、各市町村で策定される空家等対策計画において基準を明確にする必要が考えられる。

(6) 所有者等

空家法第5条（空家等の所有者等の責務）において、

空家等の所有者又は管理者（以下「**所有者等**」という。）は、周辺の生活環境に悪影響を及ぼさないよう、空家等の適切な管理に努めるとともに、国又は地方公共団体が実施す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。

と示されている。ここで「空家等の所有者」とは、『土地所有者』か『建物所有者』か、という疑問が出るが、「ガイドライン」の「第4章 特定空家等に対する措置 — 4. 特定空家等の所有者等への勧告（法第22条第2項）—（1）勧告の実施」において、

（前略）市町村長が特定空家等に対して必要な措置に係る勧告を行うに当たり、特定空家等の所有者等が複数存在する場合には、市町村長が確知している当該特定空家等の所有者等全員に対して勧告を行う必要がある。

（前略）当該勧告は建物部分とその敷地とを切り離すことなく特定空家等の所有者等に対して講じられた措置であり、（中略）建物部分又はその敷地の所有者等のいざれかが当該勧告に係る措置を履行しない限り、当該勧告に伴う効果は継続する。

と示されており、土地所有者と建物所有者が異なる場合には、その双方の所有者特定が必要となる。

また、抵当権等の担保物権や賃貸借契約による賃貸借権が設定されている場合においては、「ガイドライン」の「第4章 特定空家等に対する措置 — 2. 特定空家等に対する措置の事前準備 —（3）特定空家等に関する権利者との調整」において、「基本的には、第3章2.（3）で述べた管理不全空家等に係る考え方と同様である」とある。このことから、

（前略）同条（注：空家法第13条）に基づく管理不全空家等に対する措置は、客観的事情により判断される管理不全空家等に対してなされる措置であるため、指導又は勧告の対象となる管理不全空家等に抵当権等が設定されていた場合でも、市町村長が指導等を行うに当たっては、関係する権利者と必ずしも調整を行う必要はなく、基本的には当該抵当権者等と管理不全空家等の所有者等とによる解決に委ねられるものと考えられる。

と示されていることから、抵当権等の関連する権利調査は、必ずしも必要ではないと解される。

また、所有者等の特定方法については、「指針」の「3 空家等の実態把握 —（3）空家等の所有者等に関する情報を把握する手段」において、

（前略）空家等の所有者等の特定を行うためには、空家等の所在する地域の近隣住民等への聞き取り調査に加え、法務局が保有する当該空家等の不動産登記簿情報及び市町村が保有する空家等の所有者等の住民票情報や戸籍謄本等を利用することが考えられる。

(前略) また、同項(注:空家法第10条第3項)に基づき、電気、ガス等の供給事業者に、空家等の電気、ガス等の使用者に係る情報の提供を求めることが可能である。

なお、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については、固定資産課税台帳に記載された情報に限らず、空家等の所有者等の氏名、住所等の情報で、法に基づき各市町村が空家等対策のために必要となる情報については、法の施行のために必要な限度において、市町村長は法第10条第1項に基づき内部で利用することが可能である。例えば、市町村の福祉部局等がその事務のために利用する目的で保有する情報のうち、介護保険に関する事務、国民健康保険に関する事務、後期高齢者医療制度に関する事務、生活保護に関する事務等のために利用する目的で保有する被保険者等や申請代行者等の氏名、住所・居所等の情報について、法の施行のために必要な限度において空家等施策担当部局に提供することが可能である。

と示されていることから、各市町村で策定される空家等対策計画において把握手段を明確に規定する必要が考えられる。

なお、本件については、空家法第10条(空家等の所有者等に関する情報の利用等)に定められるとともに、

- ① 「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・国土交通省住宅局、総務省自治行政局)
- ② 「空家等の所有者等の把握を目的とした「空家等対策の推進に関する特別措置法」第10条第3項に基づく電気・ガス供給事業者への情報提供の求めについて」(令和5年12月13日・国土交通省住宅局)
- ③ 「空家等対策の推進に関する特別措置法第10条第1項に基づく福祉部局等がその事務のために利用する目的で保有する情報の内部利用について(情報提供)」(令和5年3月30日・国土交通省住宅局、総務省自治行政局、厚生労働省社会・援護局)

の事務連絡等を参照できる。

(7) 特定空家等、管理不全空家等

「特定空家等」とは、空家法第2条第2項において、

この法律において「**特定空家等**」とは、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**をいう。

と定義される。また、「管理不全空家等」とは、空家法第13条第1項において、

市町村長は、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は、当該状態にあると認められる**空家等**（以下「**管理不全空家等**」という。）の所有者等に対し、基本指針（第六条第二項第三号に掲げる事項に係る部分に限る。）に即し、当該管理不全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措置をとるよう指導をすることができる。

と示されている。（「管理不全空家等」の「第六条第二項第三号に掲げる事項」の詳細については、「指針」の「2 空家等の適切な管理のために所有者等が留意すべき事項」を参照のこと。）

のことから、「特定空家等」と認められる状態を整理すると、

- (イ) 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
- (ロ) 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
- (ハ) 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
- (二) 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

の4つに分類されることになり、その状態であるか否かの判断に際して参考となる基準は、「ガイドライン」の「別紙1」～「別紙4」に示されている。

ただし、「ガイドライン」の「はじめに」において、

本ガイドラインは管理不全空家等及び特定空家等の判断の基準等に加え、これらの空家等に対する措置に係る手続について、参考となる一般的な考え方を示すものである。したがって、各市町村において地域の実情を反映しつつ、適宜固有の判断基準を定めること等により管理不全空家等及び特定空家等に対応することが適当である。

と示されるとともに、「ガイドライン」の「第2章 管理不全空家等及び特定空家等に対する措置を講ずるに際して参考となる事項」に示されるものを抜粋すると、

- ① 空家等の物的状態が(イ)～(二)の各状態になり得るか否か又は各状態であるか否かを判断するとともに、当該空家等がもたらし得る又はもたらす周辺への悪影響の程度等について考慮する必要がある。

② その判断に当たっては、必ずしも定量的な基準により一律に判断することはなじまない。

③ 判断基準は一律とする必要はなく、その他の地域の実情も勘案しながら、悪影響を受ける周辺環境があるかどうかや、悪影響の程度、危険等の切迫性を適宜判断することとなる。

と示されており、各市町村で策定される空家等対策計画において、空家法及び「ガイドライン」で示される基準を踏まえつつ、地域実情等を勘案した上で判断基準を策定する必要がある。ただし、

④ 措置を講ずるか否かについては総合的に判断されるべきものであり、その際、法第8条に基づく協議会において学識経験者等の意見を聞くこと等も考えられる。（その場合、協議会等において意見を聞くものは、管理不全空家等は除き、財産権の強い制約を伴い得る特定空家等に限ることも考えられる。）

に示されるとおり、特に「特定空家等」の所有者等に対して講ずることができる措置は、強い公権力の行使を伴う行為が含まれることから、その措置に係る手続についての透明性及び適正性の確保が求められる。

(8) 特定空家等に対する措置の手順

「特定空家等」の状態に該当するものにおいて、災害時等での緊急事態における応急措置等が必要な場合が考えられるが、「ガイドライン」の「第1章 空家等に対する対応 — 2. 具体の事案に対する措置の検討 — (1) — 口 特定空家等に対する措置の手順」(注：以下囲み中での「法」は空家法のこと。)にて、

特定空家等として、法の規定を適用する場合は、法第22条各項の規定に基づく助言又は指導、勧告、命令、代執行の手続を、順を経て行う必要がある。ただし、緊急代執行（注：空家法第22条第11項）については、助言又は指導及び勧告を経ている必要はあるが、命令を経ることなく可能である。同条に基づく措置が、基本的には順を経て行う必要があるのは、特定空家等の定義が（中略）将来の蓋然性を考慮した判断内容を含み、かつ、その判断に裁量の余地がある一方で、その措置については財産権の制約を伴う行為が含まれることから、当該特定空家等の所有者等に対し、助言又は指導といった働きかけによる行政指導の段階を経て、不利益処分である命令へと移行することにより、慎重な手続を踏む趣旨である。こうした趣旨から、相続や売買等により特定空家等の所有者等が変われば、従前の所有者等に助言又は指導、勧告及び命令を行っていた場合であっても、新たな所有者等に対して、改めて助言又は指導に始まるこれらの手続を順に経て行う必要がある。

なお、法と趣旨・目的が同様の各市町村における空家等の適正管理に関する条例において、適切な管理が行われていない空家等に対する措置として、助言又は指導、勧告、命令の三段階ではなく、例えば助言又は指導、勧告を前置せずに命令を行うことを規定している場合、上記のように慎重な手続を踏むこととした法の趣旨に反することとなるため、当該条例の命令に関する規定は無効となると解される。

と示されている。ただし、

『「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）（案）』に関するパブリックコメント寄せられたご意見と国土交通省及び総務省の考え方（平成27年5月26日 国土交通省住宅局・総務省地域力創造グループ）

において、

（前略）所有者等の同意を得て緊急安全措置を実施する旨の規定を有する条例を各団体が有することを妨げるものではなく、緊急事態にそれぞれの条例に基づいて手続きを行っていただくことは他法令に反しなければ可能と考えます。また、緊急事態において、災害対策基本法に基づく応急公用負担等、他法に基づく応急措置を行うことも、もちろん可能です。

という見解が示されている。

その一方で、「ガイドライン」の「第1章 空家等に対する対応 — 8. 災害その他非常の場合（法第22条第11項）」において、

(前略) 緊急代執行と異なり、条例により規定している市町村もある緊急時の安全措置（いわゆる緊急安全措置）については、措置前に指導や勧告を必ずしも経ておらず、措置前に指導や勧告等により状態の改善を促してはいないという性質等に照らし、行うことができる措置について特に慎重な検討が必要である。

という見解が示されていることに留意が必要である。

なお、適切な管理が行われていない空家等に対しては、空家法に限らず、他法令により各法令の目的に沿って必要な措置が講じられる場合を考えられ、「ガイドライン」「第1章 空家等に対する対応 — 2. 具体の事案に対する措置の検討 — (5) 他の法令等に基づく諸制度との関係」にて、

- ① 現に著しく保安上危険な既存不適格建築物に対する「建築基準法」（昭和 25 年法律第 201 号）に基づく措置
- ② 火災予防の観点からの「消防法」（昭和 23 年法律第 186 号）に基づく措置
- ③ 立木等が道路に倒壊した場合に道路交通の支障を排除する観点からの「道路法」（昭和 27 年法律第 180 号）に基づく措置
- ④ 災害が発生し、又はまさに災害が発生しようとしている場合に応急措置を実施する観点からの「災害対策基本法」（昭和 36 年法律第 223 号）に基づく措置
- ⑤ 災害における障害物の除去の観点からの「災害救助法」（昭和 22 年法律第 118 号）に基づく措置

が例示されており、「状況によっては、措置の対象物ごとに異なる諸制度を組み合わせて適用することも考えられる」と示されているとともに、「こうした他の法令等に基づく手段は、法に規定する空家等以外の建築物等も対象になり得るため、例えば、いわゆる長屋等の一部の住戸が空室となっている建築物等に対しても対応できる可能性がある」と述べられている。

3. 「空家等」などの定義まとめと協議・検討必要事項等

空家等対策計画を策定するにあたり、「空家等」といった空家法で定義される用語について、関連法令等と照らし合わせたでの定義等概要を下表にまとめるとともに、今後協議、検討すべき事項を列記する。

① 空家等

空家法	指針・ガイドライン	具体例	対策計画策定での協議・検討事項(想定)
「空家等」とは			
建築物	建築基準法第2条第1号の「建築物」と同義。	住居専用住宅、店舗(事務所)併用住宅、事務所、店舗、倉庫、など。また、これに附属する門、塀など。	<ul style="list-style-type: none"> ・計画及び措置の対象とする空家等種類の規定。 ・住宅以外の場合は、勧告における固定資産税等の住宅用地特例対象除外の効果がないことに留意。
これに附属する工作物	ネオン看板など門又は塀以外の建築物に附属する工作物。	看板、給湯施設、屋上水槽。	<ul style="list-style-type: none"> ・建築物に目立った管理不全が認められないが、附属する工作物のみに管理不全の状態がある場合の対応。
居住その他の使用がなされていないこと	人の日常生活が営まれていない、営業が行われていないなど当該建築物等を現に意図をもって使い用いていないこと。	建築物等への人の出入りの有無、電気・ガス・水道の使用状況、建築物・敷地の登記記録や住民票の内容、所有者等によるその利用実績についての主張等から客観的に判断。	<ul style="list-style-type: none"> ・「居住その他の使用」に「概ね年間を通して使用実績がない」ことを判断する手法。 ・電気、ガス等の供給事業者に、空家等の電気、ガス等使用者に係る情報の提供を求める際の手続。
使用がなされていないことが常態	建築物等が長期間にわたって使用されていない状態。	概ね年間を通して建築物等の使用実績がない。	<ul style="list-style-type: none"> ・倉庫、物置として利用の場合、使用実態をどのように確認するか。
その敷地	(空家等の)敷地(立木その他の土地に定着する物を含む)。	立木、浄化槽、敷地内放置・不法投棄されたごみ等。	<ul style="list-style-type: none"> ・「周辺環境に悪影響を与える」程度と影響範囲の規定。

② 所有者等、特定空家等、管理不全空家等

空家法	指針・ガイドライン	具体例	対策計画策定での協議・検討事項(想定)
所有者等	(空家等の) 所有者又は管理者。所有者等が複数存在の場合、所有者等全員。(抵当権者等を除く)	土地所有者及び家屋所有者(共有者が複数存在の場合は全員)、又は管理者。	<ul style="list-style-type: none"> ・所有者等調査の手法と空家法第9条第3項「当該所有者等に対し通知することが困難であるとき」等の定義。(「ガイドライン」に「別紙5 所有者等の特定に係る調査手順の例」あり。) ・所有者等が複数存在する場合における「市町村長が確知している・・・所有者等全員」の「確知」範囲。
特定空家等	<p>(イ)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</p> <p>(ロ)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</p> <p>(ハ)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</p> <p>(ニ)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である空家等。</p>	<p><参考となる基準></p> <p>(イ)建築物等の倒壊、擁壁の崩壊、部材等の落下、部材等の飛散</p> <p>(ロ)石綿の飛散、健康被害の誘発</p> <p>(ハ)屋根ふき材・外装材・看板等の著しい色褪せ、破損又は汚損著しく散乱し、又は山積した敷地等のごみ等</p> <p>(ニ)汚水等による悪臭の発生、不法侵入の発生、落雪による通行障害等の発生、立木等による破損・通行障害等の発生、動物等による騒音の発生、動物等の侵入等の発生 (※)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・空家法及び「ガイドライン」で示される基準を踏まえつつ、地域実情等も勘案した上で判断基準を策定すること。 ・「定量的な基準により一律に判断することはなじまない」と「透明性及び適正性の確保」の両立。 ・「管理不全空家等」から「特定空家等」に移行する場合、その状態が異なることから、第22条第1項に基づく助言又は指導から行う必要があることに注意。
管理不全空家等	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	(※)	<ul style="list-style-type: none"> ・「特定空家等」との線引きとなる判断基準の設定。 ・空家法による措置は「勧告」までであることや「建物の除却」を具体的な措置として示すことができないことに留意。

(※) 詳細は、「ガイドライン」の「別紙1」～「別紙4」参照。