

空家法ガイドライン改正と実務的課題

北 村 喜 宣

1. 空家法14条14項とガイドライン

(1) 市町村行政に対する意義

「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。）14条14項は、「国土交通大臣及び総務大臣は、特定空家等に対する措置に関し、その適切な実施を図るために必要な指針を定めることができる。」と規定する。周知の通り、空家法は、自由民主党議員による議員提案として成立した⁽¹⁾。この条文は、法案作成最終段階において、民主党（当時）の要望を入れて追加されたものである⁽²⁾。

国土交通省および総務省は、この規定を踏まえ、空家法施行にあわせて連名で、「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）」（平成27年5月26日）（以下「2015年ガイドライン」という。）を公表した。これは、上記規定を受けて、中央政府が必要と考える範囲で示した独自の法解釈である。

内閣提出法案ならば法案作成作業と同時並行で進めることが可能だっただろうが、そうでなかったために、解釈の確定作業は、かなり押し寄せであったと推測される。そうしたことから、自治体に法制度を理解をしてもらうための十分な時間的余裕を持ってではなく、法律施行日の日付で公表された。このため、事務の実施を命じられた市区町村（以下「市町村」という。）の行政現場には、法律実施にあたって相当の混乱があったのではないかと想像する。しかし、施行時において、空家法の実施には、住民から大きな期待が寄せられており、法解釈がとりあえずは示された意義は、市町

(1) 提案者による解説として、自由民主党空き家対策推進議員連盟（編）『空家等対策特別措置法の解説』（大成出版社、2015年）（以下「解説」として引用）参照。

(2) 北村喜宣「空家法の逐条解説」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）152頁以下・199頁参照。

村にとっては大きかった。

同法にもとづき市町村が担当する事務は法定自治事務であるから、2015年ガイドラインは、地方自治法245条の4にもとづく技術的助言となる。また、その法的性質は行政規則であるために、自治体を法的に拘束するものではない⁽³⁾。そうではあるが、筆者自身、空家法の実施調査の過程で、行政担当者からは、「ガイドラインを頼りにしている」「ガイドラインがある意味は大きい」という話を幾度となく耳にした⁽⁴⁾。

(2) 「適宜の見直し方針」とその実施

ところで、2015年ガイドラインには、「今後、法に基づく措置の事例等の知見の集積を踏まえ、適宜見直される場合があることを申し添える。」という記述がある。たしかに、空家法の実施には、試行錯誤の面が少なからずある。PDCAサイクルの実践という観点からも、適切な認識である⁽⁵⁾。

この方針を踏まえて、2015年ガイドラインは、2020年12月および2021年6月に改正された⁽⁶⁾。実際、空家法施行の直後から、国土交通省には、市町村から多くの照会が寄せられていた。また、同省は、年2回の空家法施行状況調査のほか、数多くのア

(3) 宇賀克也『行政法概説Ⅰ 行政法総論〔第7版〕』（有斐閣、2020年）317頁以下参照。法令解釈の統一を企図して上級行政機関が下級行政機関に出す通達ではないため、行政法学の分類法によれば、解釈基準とはいえない。各自治体が独自に裁量基準を作成するにあたって参照する資料という位置づけになろうか。

(4) 空家法14条9項にもとづく緩和代執行を最初に実施（2015年7月）したのは、当時において人口9,700人ほどの新上五島町（長崎県）であった。同町は、空家法以前に空き家条例を制定するなど、空き家対策に積極的であった。筆者のヒアリング調査によれば、同法のもとの代執行前例がないなかでの実施を可能にした大きな要因は、ガイドラインの存在であった。同町は、代執行にあたって、長崎県にも国土交通省にも照会をしておらず、まさに「独力」でやりとげている。総務省行政評価局『空き家対策に関する実態調査報告書』（2019年1月）は、特定空家等として判断するにあたっての基準として、ガイドラインにおいて示されている基準を市町村行政が重宝している状況を報告している。同報告書の解説として、木村克哉「「空き家対策に関する実態調査」の解説」自治体法務研究58号（2019年）46頁以下参照。空家法の執行実態に関しては、北村喜宣「空家法の執行過程分析（上）（下）」自治総研503号1頁以下、同504号1頁以下（2020年）参照。

(5) 適宜の見直しは、立案者が期待したところでもある。解説・前註（1）書175頁参照。

(6) 2021年6月のガイドライン改正と同時に、空家法5条1項にもとづく「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」も改正されている。

ンケート調査を実施し、市町村現場の情報を収集していた⁽⁷⁾。これらの改正は、新たに認識された課題に対応したものである。本稿では、各改正の背景事情および内容を整理・検討する。改正内容は、それぞれに深い論点に関係しているが、ここでは必要最小限のコメントにとどめ、本格的検討は他日を期したい。

2. 2020年12月改正

(1) 改正の経緯

2020年12月25日、国土交通省住宅局長および総務省大臣官房地域力創造審議官の連名で、「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の必要な指針（ガイドライン）の一部改正について（令和元年地方分権改革提案事項）」（国住備第107号、総行地第190号）が、各都道府県知事・指定都市の長宛に発出された。カッコ内にあるように、直接には、いわゆる提案募集方式を通じて寄せられた自治体の要望に応える形での改正となっている。

2020年度の提案募集において、「特定空家等に対する代執行時の動産の取扱いについての明確化」と整理される提案事項が提出された（管理番号52）。提案団体は熊本市であるが⁽⁸⁾、「追加共同提案団体」として15団体があった⁽⁹⁾。そこで求められていたのは、「空家等対策の推進に関する特別措置法第14条における代執行時の特定空家等の中の動産の取扱いについて、具体的な保管期間及び保管期間経過後に市町村長が当該動産を処分できることを、空家等対策の推進に関する特別措置法上に規定していただきたい。」というように、空家法改正であった。同法14条9～10項にもとづく代執行に関するものである。

(7) 種々の調査結果は、国土交通省のウェブサイト「空家等対策の推進に関する特別措置法関連情報」（www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/jutakukentiku_house_tk3_000035.html）に収録されている。

(8) 熊本市は、空家法にもとづく略式代執行を経験するなかで認識した課題を踏まえての提案をした。宇那木正寛「空家等除却代執行における残置物権等への対応と改正ガイドライン：熊本市を例に（上）（下）」判例地方自治470号88頁以下、同471号87頁以下（2021年）参照。

(9) 須賀川市、ひたちなか市、三鷹市、川崎市、大垣市、多治見市、浜松市、豊橋市、京都市、池田市、八尾市、神戸市、松山市、大村市、宮崎市である。本件に関する個票は、内閣府のウェブサイトに掲載されている（www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/tb_r1_ko_kekka_15_1_mlit.pdf）。

提案団体の念頭に置かれていたのは、河川法75条のような規定である。同条4項は、略式代執行を実施した際に、河川管理者に対して、一旦は除却対象の工作物の保管を義務づける。そのうえで、引取公示（5項）、売却・廃棄（6～7項）、費用の処理（8～10項）などの基準や手続を規定している。引取対応がされない場合に廃棄できる旨が明記されているのである⁽¹⁰⁾。

（2）認識されていた課題

空家法の実施を通して、代執行時の動産の処理は、市町村において、大きな問題として認識されていた⁽¹¹⁾。この点について、2015年ガイドラインは、以下のように記述していた（第3章6.（5）、7.（3））⁽¹²⁾。

代執行の対象となる所有者が不明の特定空家等の中に相当の価値のある動産が存する場合、まず、運び出すように公示し、連絡が無い場合は保管し、期間を定めて引き取りに来るよう公示することが考えられる。その場合、いつまで保管するかは、法務部局と協議して適切に定める。

市町村の法定自治体事務である空家法の実施にかかる法解釈について、技術的助言であったとしても、中央政府がどこまで詳しく述べるべきなのかは難しい。動産問題については、国土交通省および総務省も認識していたが⁽¹³⁾、踏み込んだ記述により硬直的運用を招くことが懸念されていたのかもしれない。

しかし、ガイドラインとして公表された以上、法律実施を義務づけられる1,741の市町村は当然に注目し、それゆえにその「使い勝手」が問題にされる。たしかに、記述内容だけをみるならば、①「相当の価値」の判断基準は何か、②「適切」とは何か、

(10) 河川法研究会（編著）『逐条解説 河川法解説〔改訂版〕』（大成出版社、2008年）453～456頁参照。

(11) 筆者のコメントとして、北村喜宣「空家法の実施における法的論点」同・前註（2）書206頁以下・251～253頁参照。

(12) 筆者のコメントとして、北村喜宣「建物除却代執行と屋内残置物の取扱い：空家法実施の一断面」上智法学論集62巻3・4号（2019年）13頁以下参照。

(13) 2015年ガイドラインの記述は、案のパブリックコメントにおいて動産の管理に関して寄せられた意見に対応したものである。釧持麻衣「特定空家等に対する行政代執行と費用回収」都市とガバナンス30号（2018年）164頁以下・171頁参照。具体的応答については、北村・前註（2）書383頁参照。西津政信『行政規制執行改革論』（信山社、2012年）87頁は、行政代執行の実施にあたって動産保管等への法制度対応が必要とする自治体の意見を紹介する。

③期間の目安はあるか、④「相当の価値」がないとみられる動産は処分しても差し支えないかなどの疑問がすぐに呈される。実際、市町村においては、判断に迷う事案が多くあったようである。「支障事例」と整理される項目をみると、保管対象性判断基準、保管手続、保管期間に関する内容を明記してほしいという要望が多く出された。なお、提案募集方式という制度は「タマ切れ状態」であり、内閣府にしてみれば、本件提案は、「ありがたき1件」ではあっただろう。

(3) やりとり

国土交通省・総務省と提案団体や提案募集検討専門委員会の間のやりとりは興味深い⁽¹⁴⁾。両省からの第1次回答は、「仮に動産の管理について法定化すれば、すべてのケースにおいて一律の対応を行うことが必要となり、かえって市町村の判断による合理的な対応を阻害し、動産の管理に係る業務を増大させるおそれもある」であった。法定化されても裁量が残るから、そのなかで対応を考えればよく、「すべてのケースにおいて一律の対応」にはならないが、硬直的対応の懸念も理解できないではない。

これに対し、熊本市からは、「動産の保管期間や処分権限が明確化されていない現状が、空家法に基づく代執行を躊躇する要因となって〔いる〕」という見解が示された。提案の処理をする内閣府地方分権改革有識者会議提案募集専門部会は、「再検討の視点」として、不明確性が代執行を躊躇させている点を重視し、代執行時の動産の扱いについての実態調査を求めるとともに、河川法などを参考にした立法対応を促した。両省は、「提案事項に係る実態を確認するため、地方分権改革推進室とともに、各市町村の空家担当部局に対しアンケートを行い、その結果を踏まえて、検討することにした。」と引き取った。

その後、同部会と両省の間でどのような調整があったのかは定かではないが、結局は、空家法改正により対応するという事にはならなかった。「令和元年の地方からの提案等に対する対応方針」（2019年12月23日閣議決定）においては、ガイドラインを改正し、2020年中に市町村に周知するとされたのである。

もっとも、本件に関する法制化が断念されたわけではない。「動産の取扱いを法で規定することについては、附則2項に基づき、施行後5年を経過した場合において行う検討の際に併せて検討を行う。」と明記された。「附則2項」とは、空家法のそれ

(14) やり通りの状況は、前註(9)で引用したウェブサイトを確認できる。

であり、「政府は、この法律の施行後5年を経過した場合において、この法律の施行の状況を勘案し、必要があると認めるときは、この法律の規定について検討を加え、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする。」と規定されている。空家法の全面施行は2015年5月26日であったから、残置動産問題も含めて、中央政府は、2020年には、法改正を視野に入れた検討を開始しなげればならなかった⁽¹⁵⁾。

(4) 改正内容

改正案は、2020年11月10日～12月9日の1か月間、パブリックコメントに付された。その結果を踏まえて確定し、結果は12月25日に公示された⁽¹⁶⁾。以下、これを、「2020年ガイドライン」という。

本改正内容のなかには、2015年ガイドライン作成時には施行されていなかった行政不服審査法2014年改正法に対応する形式的修正も含まれているが⁽¹⁷⁾、以下では、残置動産に関する改正を確認する。項目としては、空家法14条2項の勧告、同条3項の命令、同条9項の緩和代執行、同条10項の略式代執行がある。勧告と命令の改正部分は共通しているので、まとめて整理する。勧告・命令に関しては新規追加、代執行に関しては前掲内容の修正である。

(15) 基本的には、国土交通省および総務省による検討であろう。国土交通省は、それに加えて、「空き家対策アドバイザー・チーム」を組織し、2020年3月以降、「合同ヒアリング」という形での検討会を開催している。筆者は、同チームのメンバーである。なお、本稿の見解は、同チームのそれを代表するものではないことを申し添える。

(16) パブリックコメントにおいては、6件の意見が提出された。そのうちの1件を踏まえ、特定空家等の全部除却の勧告の場合についての記述が一部修正された。動産がどこに存置されているかという観点から、建物の全部除却とそうでない場合とを区別して、対応が書き分けられた。

(17) 改正行政不服審査法施行（2016年4月1日）は、旧ガイドライン公示から1年も経過していなかったけれども、本来は、その際に修正すべき内容であった。それを怠ったために、市町村においては、ガイドラインに添付された参考様式4に依拠して、形式的にみれば違法な教示文（行政事件訴訟法にもとづく取消訴訟の提起を記していない）が付された空家法14条3項命令が発出され、緩和代執行まで実施されてしまった例がある。そのひとつが、宇那木正寛（監）＋板橋区都市整備部建築指導課（編）『こうすればできる 所有者不明空家の行政代執行：現場担当者の経験に学ぶ』（第一法規、2019年）54～55頁に収録されている板橋区の命令である。北村喜宣「信じる者は、救われず？：空家法ガイドラインの「あと一息」」自治実務セミナー2020年3月号39頁参照。確認はできていないが、2016年度に発出された17件（16市町村）の命令の大半は、誤った教示文が付されたという点で違法であったと推測される。なお、今回のガイドライン改正によって参考様式4は修正され、適切な内容になっている。

<p>■勧告（14条2項）・命令（14条3項）〔実施〕</p>
<p>勧告に係る措置の内容が特定空家等の全部の除却であり、動産等（廃棄物を含む。以下「動産等」という。）に対する措置を含める場合は、勧告書（参考様式2）において、</p> <ul style="list-style-type: none"> ・対象となる特定空家等の内部又はその敷地に存する動産等については、措置の期限までに運び出し、適切に処分等すべき旨 ・特定空家等の除却により発生する動産等については、措置の期限までに関係法令^{※1}に従って適切に処理すべき旨 <p>を明記することが望ましい。【命令書（参考様式4）においても同様】</p>
<p>■緩和代執行（14条9項）〔動産等の扱い〕</p>
<ul style="list-style-type: none"> ・対象となる特定空家等の内部又はその敷地に存する動産等については、履行の期限又は代執行をなすべき時期の開始日までに運び出し、適切に処分すべき旨 ・特定空家等の除却により発生した動産等については、関係法令に従って適切に処理すべき旨 ・履行の期限までに履行されない場合は、代執行する旨 <p>を明記することが望ましい。</p> <p>代執行により発生した廃棄物や危険を生ずるおそれのある動産等であって所有者が引き取らないものについては、関係法令^{※1}に従って適切に処理するものとする。</p> <p>代執行により、相当の価値のある動産等、社会通念上処分をためらう動産等が存する場合は保管し、所有者に期間を定めて引き取りにくるよう連絡することが考えられる。その場合、いつまで保管するかは他法令^{※2}や裁判例^{※3}も参考にしつつ、法務部局と協議して適切に定める。あわせて、現金（定めた保管期間が経過した動産で、民法第497条に基づき裁判所の許可を得て競売に付して換価したその代金を含む。）及び有価証券については供託所（最寄りの法務局）に供託することも考えられる。</p> <p>また、代執行をなすべき措置の内容が特定空家等の全部の除却ではない場合において動産が措置の障害となるときは、特定空家等の内部又はその敷地内等の適切な場所に移すことが望ましい。</p>
<p>■略式代執行（14条10項）について〔動産等の扱い〕</p>
<p>〔緩和代執行の上記記述に以下の記述が加えられた〕</p> <p>なお、特定空家等の所有者等に対して代執行費用に係る債権を有する市町村長が申したてるなどして不在者財産管理人（民法25条1項）又は相続財産管理人（民法952条1項）が選任されている場合は、当該財産管理人に動産を引き継ぐ。</p>

※1 廃棄物の処理及び清掃に関する法律、建設工事に係る資材の再資源化等に関する法律などが挙げられる。

※2 遺失物法7条4項、河川法75条6項、都市公園法27条6項、屋外広告物法8条3項などが挙げられる。

※3 さいたま地裁平成16年3月17日。

（5） 検 討

（a） 土地基本法2020年改正を踏まえての位置づけ

空家法のもとでの空き家対策としては、再利用を通じた住宅資源の活用という方向性と除却による生活環境の保全という方向性の2つのベクトルがある。ガイドライン改正は、後者に関係する。

その方向性のもとでの空家法の実施および今後の改正にあたっては、土地基本

法の2020年改正を踏まえる必要がある。今回のガイドライン改正も同様である。

土地基本法改正の最大の特徴は、土地の積極的利用を伴わない保有行為を「管理」と位置づけ、それに起因する外部性の抑制を土地所有者の責任として明記した点にある⁽¹⁸⁾。新たに設けられた3条2項「土地は、その周辺地域の良好な環境の形成を図るとともに当該周辺地域への悪影響を防止する観点から、適正に利用し、又は管理されるものとする。」は、縮小社会における土地に対する関係者のあり方を示す基本的視点を明記したのものとして、きわめて重要な意義がある。

土地に家屋を建築し維持する行為は、土地利用行為に該当する。土地を賃借してそこに家屋を建築・維持する行為は、賃貸人である土地所有者と賃借人との共同的土地利用行為と観念できる。そのかぎりにおいて、改正土地基本法が明確にした管理責任は、家屋にも及ぶと解される。同法4条1項は、「土地の所有者又は土地を使用収益する権原を有する者」を「土地所有者等」とする。

前述の「周辺地域の……環境」とは、空家法2条2項にいう「周辺の生活環境」と同義である。土地基本法3条2項を空家法2条2項との関係で整理すれば、土地所有者等は周辺の生活環境を悪化させるような土地の利用・管理をしてはならないし、かりにそのような状態にある場合には、これを是正すべくなされる公法的関与を受忍する義務があることになる⁽¹⁹⁾。

そもそも土地所有者等は、特定空家等を発生させてはならない。空家法3条に努力義務として規定されている責務は、土地基本法3条2項および6条1号により強化されたとみるべきであり、空家法改正においては、より踏み込んだ規定ぶりに修正されなければならない。この点については、多くの空き家条例が先行的に対応している⁽²⁰⁾。

2020年ガイドラインは、周辺の生活環境保全を重視して、土地所有者等に対して、その責務を的確に果たさせることができるよう、措置権限行使の内容を明確

-
- (18) 中央政府職員による解説として、横山征成「人口減少社会に対応した土地政策の再構築に向けた土地基本法の改正について」日本不動産学会誌34巻4号（2021年）30頁以下、国土交通省土地・建設産業局企画課「土地基本法の改正について」土地総合研究28巻1号（2020年）44頁以下参照。
- (19) 北村喜宣「縮小社会における地域空間管理法制と自治体」公法研究82号（2020年）73頁以下・76～77頁参照。
- (20) その状況については、北村喜宣「空家法制定後の条例動向」行政法研究24号（2018年）1頁以下・22～23頁参照。

にした。それ自体は、改正土地基本法の趣旨に適合したものと評しうる。提案にあたっての支障事例としては、動産処分にあたっての損害賠償請求の懸念も示され、その懸念は、提案募集専門部会によっても共有されていた。同ガイドラインは、空家法のもとで適切に裁量権が行使されているかぎりには訴訟にも耐えうると考えており、その前提には、特定空家等と評価されるまでに管理放棄されている家屋内の残置動産については、その財産的価値は尊重するに足りないという評価をしているものと思われる。特定空家等になった経緯は多様であるが、結果として、土地所有者等による財産権の消極的濫用状態が発生し、その非是正状態が継続している。土地所有者等には、外部性を是正すべき管理責任があるのであって、その懈怠が原因となって空家法の権限行使がされる場合には、これを受忍する責務があるという評価が前提にある。「判断の自由」は制約されると解するのが合理的である⁽²¹⁾。

(b) 参考にすべきとされる地裁判決

(ア) 事案の概要と関係判示部分

2020年ガイドラインは、「※3」として、「さいたま地裁平成16年3月17日」（訟月51巻6号1409頁）を引用する。この種の文書において、最高裁判決以外のものが参照されるのは、めずらしいように思われる⁽²²⁾。本判決の全体となった事案の概要は、大要以下の通りである。

河川法24条にもとづく占有許可を得ることなく一級河川区域内の土地に船舶等を係留していた者に対して、埼玉県知事は、船舶等除却および土地原状回復の命令を経て行政代執行を実施した。そこで、当該船舶等の所有者が、違法な代執行により発生した損害の賠償請求をした。争点は、代執行における諸作業の適法性である。裁判所は、請求を棄却した。

2020年ガイドラインが同判決を参照したのは、それが代執行後の保管行為

(21) 宇那木正寛「土地収用法に基づく行政代執行の課題（下）：移転対象物件の保管義務とその費用徴収における法的根拠を中心に」判例地方自治444号（2019年）90頁以下・94頁註39は、おそらくは財産権の尊重という観点から、「義務者の判断の自由」を理由に筆者の見解に批判的であるが、こうした観点から整理する発想はないようにみえる。

(22) 北村喜宣＋須藤陽子＋中原茂樹＋宇那木正寛『行政代執行の理論と実践』（ぎょうせい、2015年）121～124頁が本判決を紹介していたのが、参照されたのかもしれない。なお、本判決は控訴されたが、控訴審は、原審を支持する判示をしている（東京高判平成17年10月5日LEX/DB25410463）。

に関する判示をしたからであろう。同ガイドラインの関心事は、「保管期間」にある。現に残置動産を保管し、いつまでこれが続くのかを懸念する市町村の声に対応する必要があったからである。以下、関係すると思われる判示部分を引用する⁽²³⁾。

代執行により移動・撤去された動産等を保管する行為については、本来、行政代執行の作用に含まれるものではないけれども、行政庁には上記動産等を義務者本人に返還すべき義務があると考えられるから、当該行政庁は、代執行開始前又は終了後に、義務者本人に直ちにそれを引き取るべき旨を通知すれば、原則として保管義務を免れる一方、執行責任者が代執行終了後暫時的に記動産等を占有し、所有者自ら直ちに引取りができない場合のような特段の事情がある場合には、当該行政庁には、事務管理者として要求される程度の注意義務をもってそれを保管・管理する義務があると解するのが相当である。

もっとも、代執行は、義務者が指示命令、監督処分、戒告及び代執行令により命ぜられた原状回復を履行しない結果行われるものであるから、当該行政庁が本件代執行後に義務者本人に当該動産等を引き取るべき旨を通知し、相当期間が経過した後は、行政庁は保管・管理義務を免れると解せられる（民法700条参照）。義務者において引取りに応じず任意放置している場合において、なお行政庁が一定の保管・管理責任を負うとすることは明らかに不合理と考えられるからである。

対象になるのは、「相当の価値のある動産等、社会通念上処分をためらう動産等」（以下「重要動産」という。）である。その取扱いにあたり、「保管の時期」について2020年ガイドラインが参考にせよという判示は、次のように整理できる。

- ① 行政代執行対象物の保管は、代執行の内容に含まれない。
- ② 行政には、行政代執行により現場から撤去した動産を義務者本人に返還する義務があるが、引取通知をすれば、法的な保管義務はなくなる。
- ③ それにもかかわらず事実上保管するのは、事務管理としての行為となるが、通知後、相当期間経過すれば、事務管理継続義務もなくなる。

(23) この判示部分は、前註(14)合同ヒアリングの資料においても示された。本判決については、宇那木正寛「行政代執行法における課題：執行対象外動産の管理を中心に」行政法研究11号（2015年）71頁以下・89～90頁参照。判旨に賛成のような解説である。

(イ) 空家法との関係での注意点

行政代執行により現場から撤去された動産の取扱いについては、最近、行政法学的に関心が持たれ、議論がされるようになってきている⁽²⁴⁾。本判決は、ひとつの整理を示すものである。ただ、本件においては、代執行対象物は財産的価値を有するプレジャーボートであり、判決もそれを前提としている。空家法の実施との関係で、いくつかのコメントをしておこう。

第1に、判示①は、2020年ガイドラインの立場と異なる。同ガイドラインは、残置動産について、勧告・命令の内容として、関係法令に従った適正処理を明記せよと述べていることから明らかなように、「**①**家屋の解体、**②**発生した建設廃材・下ごみと残置動産の現場からの搬出と管理、**③**適正処理」を射程に含めている。保管は、**②**に相当するプロセスであろう。なお、行政が保管義務を負うかどうかという論点は、行政代執行の前提となる命令に何を含めるかという問題である。2020年ガイドラインのような立場をとれば保管義務は発生するし、**①**のみとすれば、それは発生しない。先験的に論じうるものではない⁽²⁵⁾。空家法の制度趣旨に鑑みれば、同法のもとでは、同ガイドラインの整理の方が適切と考える⁽²⁶⁾。

第2に、代執行を通じて、重要動産を占有下においた行政には、それ以外

(24) 筆者は、撤去動産の保管も代執行作用に含まれると考えるが、本稿は、この論点を正面から論ずるものではない。撤去動産問題については、北村・前註(12)論文、同「とんだオジャマ虫!?: 空家法代執行と残置動産への対応」自治実務セミナー2018年9月号37頁、釧持・前註(13)論文、宇那木・前註(21)論文、同「港湾法に基づく略式代執行における制度及び運用をめぐる諸課題について」自治実務セミナー2018年12月号54頁以下、同「空家除却代執行をめぐる法的課題(上)(下): 残存物件への対応を中心に」自治実務セミナー2019年3月号56頁以下・5月号62頁以下、同「行政代執行における執行対象(外)物件の保管およびその費用請求の法的根拠(1)(2完)」自治研究95巻10号57頁以下・11号(2019年)69頁以下参照。

(25) 広岡隆『行政代執行法〔新版〕』(有斐閣、1981年)184頁、曾和俊文『行政法総論を学ぶ』(有斐閣、2014年)371頁が行政の保管義務を否定するのは、除却までが命令内容であることを前提にしているのであろう。2020年ガイドラインが参照するさいたま地裁平成16年3月17日訟月51巻6号1409頁も同様の見解であるが、これは、埼玉県知事がなした代替的作為義務命令の内容が「撤去」であったからである。判決は、「代執行により移動・撤去された動産等を保管する行為については、本来、行政代執行の作用に含まれるものではない」とするが、これは、前提とする命令内容によって決まるのであり、「本来」というべきものではない。

(26) 北村・前註(12)論文23～25頁参照。そのほか、阿部泰隆『行政の法システム(下)〔新版〕』(有斐閣、1997年)419頁、同『行政法解釈学I』(有斐閣、2008年)573頁、北村ほか・前註(22)書223頁〔宇那木〕も参照。

の動産と比較して、より重い管理責任が発生すると考えられる（適正保管は、これに該当する）。これは、行政代執行法の制度趣旨および比例原則から導出できる公法上の法的義務である⁽²⁷⁾。そして、対象が重要動産であるかぎり、義務者本人がその所有権を放棄したとは考えられず、むしろ速やかな返還を欲していると考えるのが合理的であるから（といっても、骨壺や位牌の場合は微妙である）。したがって、引取通知をするのが適切である。この点を確認した判示②には、意義がある。

第3に、保管について、判示③は、事務管理と構成している。通知をすれば保管義務がなくなるとするため、「義務なく他人のために事務の管理を始めた」という民法697条の要件を充たすというのだろうか。行政の事務管理については、最近、にわかに論じられているが、筆者は、権力的行為に関係するかぎり、事務管理否定説である⁽²⁸⁾。保管が必要になるとしても、それを要する状態を創出した当事者である行政自身が事務管理としてこれを行い、費用償還請求権を取得するという構成は、事務管理法理の基本的考え方に照らしていかにも不合理である。行政にとっては、行為を法的に根拠づけられるために好都合なのであろうが、理論的整理としてのスジの悪さを感じる。通知後相当期間経過により事務管理継続義務がなくなるというのは、民法700条の解釈論であろうが、重要動産について、そのようにいえるのだろうか。なお、2020年ガイドラインが、この点についてどのように解しているのかは、明らかではない。

このように考えると、特段の限定を付さずして、同ガイドラインが本判決を記載したのは、いささかミスリーディングである。国土交通省は、行政が引取通知をすることで保管期間の終期を決定できるという一点を伝えたかったのかもしれないが、そうであれば、さいたま地判を参照する必要もなく、それだけを伝えればよかった。判決のほかの部分には、同ガイドラインの趣

(27) 北村・前註(12)論文24～25頁参照。かつて筆者は、これを条理上のものと整理していたが（北村・後註(28)「(2)」論文36頁）、本文のような整理が妥当と感じている。宇那木・前註(8)「下」論文87頁、同・前註(21)論文86頁が比例原則に触れるのは適切である。一方、宇那木正寛「行政代執行における執行対象（外）物件の保管等およびその費用請求の法的根拠(1)」自治研究95巻10号（2019年）57頁以下・69頁が「信義則」というのには、少々違和感がある。

(28) 北村喜宣「行政による事務管理(1)～(3完)」自治研究91巻（2015年）3号33頁以下・4号28頁以下・5号69頁以下参照。

旨と矛盾するところがあり、現場の混乱が懸念される。

(ウ) 残置動産の扱い

残置動産については、2020年ガイドラインがいうように、その適正処理を命令内容に含め、行政代執行をすればよい。空家法14条のもとでの指導・勧告・命令を通して、再三にわたって、家屋の除却と動産の処分が求められているが、それがされずに代執行に至る。義務者本人にしてみれば、特定空家等の内部に何が残されているかを知らない場合も少なくないだろう。代執行作業によって、動産が「発見」されるような場合もあろう。そうしたときに、期間を限定して、引取りの機会を与えるのは合理的である。これは、空家法14条9項または10項のもとでの市町村の義務とまではいえないが、適切な配慮ではある。代執行過程①～③の流れのなかで、ちょうど高速道路のサービスエリアで少し休むように、執行を暫時停止すると考えればよい。

その結果、義務者において引き取りたい物品が見つかるかもしれない。もっとも、代執行はされているのであり、少なくとも①および②に関する費用の納付がないかぎり引取りを認めたくはない。ただ、高額になる費用の支払いを「人質」にするのは均衡がとれないため、この点は割り切るほかない。代執行費用については、①～③の各段階に分割して、別々の納付命令を出せばよいだろう⁽²⁹⁾。

(c) 供託制度利用の論理

重要動産については、「供託をすることも考えられる」とされた。民法494条1項は、「弁済者は、……債権者のために弁済の目的物を供託することができる。この場合においては、弁済者が供託をした時に、その債権は、消滅する。」と規定する。いわゆる弁済供託である。供託できるのは、弁済の提供をした場合において、債権者がその受領を拒んだとき（1号）、債権者が弁済を受領することができないとき（2号）である。供託をするには、④行政が「債務者」であること、⑤弁済の提供をしたこと、が必要である。供託ができれば、対象物は行政の手から離れるため、実務的にも都合がよい。同条2項は、「弁済者が債権者を確知す

(29) 本稿では、義務者が1人であることを前提に議論をしているが、現実には、相続人間で多数共有となっている特定空家等も少なくない。その場合の命令の出し方は、悩ましい問題である。筆者の一応の整理として、北村喜宣「即時執行における費用負担のあり方：空き家条例を例にして（2完）」自治研究97巻7号（2021年）49頁以下・57～58頁参照。

ることができないときも、前項と同様とする。」と規定する。

ところで、代執行を実施する行政の「債務者性」は、どのように説明できるだろうか。国土交通省は、明確な整理をしていないように見える。少し考えてみよう。

事務管理の管理者は債権者であるから、そもそも該当しない。そうすれば、行政代執行作業を通じて重要動産の占有をしたという民法703条のもとの不当利得者だろうか。不当利得であれば、たしかに返還義務が発生する。

ただ、重要動産は、空家法および行政代執行法のもとでとくに認められた公権力行使によって行政の占有下に置かれたものである。「法律上の原因なく」という要件を充たすのだろうか。また、不当利得者であるためには、「他人の財産……によって利益を受け」という要件を充たさなければならない。他人の財産が占有下にあるとしても、行政がそれによって受益しているわけではない。この要件の充足も難しそうである。したがって、公益実現のために代執行を実施している行政に対して不当利得規定を適用するのは難しい⁽³⁰⁾。

供託の前提となる行政の義務としては、前述のように、代執行実施者としての比例原則にもとづく公法上のものが考えられるのではないかと。重要動産は、社会通念上、義務者のもとにあるべきものといえるから、作業上、一旦は行政の占有下に領置してはいるが、行政にはこれを速やかに返還する義務がある。1～2号に規定される理由によって返還が実現しないならば、供託制度を利用することに問題はない。

(d) 遺失物法の参照

2020年ガイドラインが「※2」としてあげるのは、保管期間を3カ月とする立法例である。ところで、そのなかに含まれる遺失物法のもとで、重要動産を「準遺失物」とみなした事務処理はできないであろうか。否定説もある⁽³¹⁾。

筆者は、重要動産を遺失物法2条1項にいう「準遺失物」（3種の内容のうち、「他人の置き去った物」とみなし、同法にもとづく処理をするという方策もありうるとしていた⁽³²⁾。しかし、空家法14条9項にもとづく緩和代執行の場合には、重要動産の所有者は明らかなのであり、そうであるとすれば、遺失物法の仕

(30) 宇那木・前註(21)論文97～98頁も参照。

(31) 宇那木・前註(21)論文96～97頁参照。

(32) 北村・前註(12)論文24～25頁参照。

組みを動員せずとも、直接に引き渡せばよいだけである。上記の整理は適切ではなかった。もっとも、同条10項にもとづく略式代執行の場合には、当該重要動産については現に管理放棄がされているのであって、所有者も不明である。まさに、置いたままにいらなくなったのであり、「他人の置き去った物」と解せるのではないだろうか。

(e) 2020年ガイドラインの真意

市町村の空家法担当者にとって関心が持たれるのは、重要動産の保管期間を「他法令^{*2}や裁判例^{*3}も参考にしつつ」決定すべしという部分であろう。上述のように、「他法令」は、「特に貴重なもの」について3カ月という数字を規定する。また、参考裁判例は、引取通知で保管義務がなくなるとする。これらを合わせ考えると、重要動産の保管開始後に、「3カ月以内に引取ることを通知すればよい」という対応となる。そのあとは供託である。筆者の整理によれば、略式代執行の場合は、それに遺失物法の利用という選択肢も加わる。

(f) 法律事項か非法律事項か

提案内容について、提案団体は立法化による実現を求め、提案募集専門部会も同様の見解であった。これに対して、国土交通省および総務省は、ガイドライン改正で決着させた。それがいわゆる「法律事項」であれば、それを定めるためには法律改正をする以外にはない。提案にかかる論点についてガイドライン改正による対応となったのは、そもそもそれが法律事項ではなかったからか、法律事項にならないものに絞って対応したかのいずれかであろう。

提案募集専門部会が法制化を求めたのは、対応内容に法律事項があるとみたからである。「河川法、道路法、道路交通法や災害対策基本法等において様々な保管スキームが規定されており」というような記述をしているところからは、これらの法律を参考にした空家法改正を念頭に置いているのだろう。それは、「必要的法律事項」⁽³³⁾である。前出の閣議決定が「動産の取扱いを法で規定すること」としているのは、こうした制度例を前提にしていると考えられる。筆者も、空き家対策の特性を踏まえ、これにカスタマイズした仕組みを空家法で規定するのが

(33) 渡辺康行＋宍戸常寿＋松本和彦＋工藤達朗『憲法Ⅱ 総論・統治』（日本評論社、2020年）398頁〔工藤〕。

適切であると思う⁽³⁴⁾。しかし、国土交通省は、ガイドラインの改正で対応した⁽³⁵⁾。

保管した重要動産の処理について供託を使うという運用は、もちろん解釈論である。この点は、任意的法律事項になるように感じる。一方、事務管理は成立しないという筆者の立場によれば、前記さいたま地判が引取通知をすれば保管義務がなくなるというのは、解釈論を超えて必要的法律事項のように感じる。

一般的議論として、「財産的価値の低い物は最初から保管せず処分する、財産的価値と保管費用を比較して、前者が相当に上回ると認められなければ、処分し得ると定めるべき⁽³⁶⁾とされるのは、必要的法律事項としての内容だろうか。より根本的には、代執行される特定空家等や残置動産の「所有権」をどのように考えればよいのかという問題がある⁽³⁷⁾。

3. 2021年6月改正

(1) 改正の経緯

ガイドラインは、2021年6月にも改正された。この改正は、2020年ガイドライン改正作業の際に、すでに予定されていた。背景は同改正と同じで、空家法附則2項の規定にもとづく検討結果や自治体からの要望等を踏まえたものと説明されている⁽³⁸⁾。

2020年ガイドラインとは異なり、2021年ガイドライン改正は、提案募集に対応したわけではない。提案募集対応については、2020年度内の実施が閣議決定により求められていたため、そのようにされたが、それ以外の項目については、特段の時期的縛りはない。とりあえず閣議決定対応をしたあと、市町村からの要望や市町村へのアン

(34) 宇那木・前註(8)「下」論文90頁も参照。

(35) 議員提案として成立した空家法の改正は、同じく議員提案でなければならないという根拠はない。内閣提出法案による一部改正もある。たとえば、現在の「動物の愛護及び管理に関する法律」は、もともと「動物の保護及び管理に関する法律」として、議員提案により1973年に成立し、その後、数回の改正が議員提案で行われたが、2019年の改正は、内閣提出法案として成立している。

(36) 阿部泰隆『行政法再入門(上)[第2版]』(信山社、2016年)373頁。

(37) 北村喜宣「誰のものを壊すのか? : 行政代執行対象物の所有権」自治実務セミナー2021年11月号38頁参照。

(38) 国土交通省住宅局+総務省地域力創造グループ「「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の一部改正案について(概要)」(令和3年4月)参照。

ケート調査等を通じて把握された事項について、可及的速やかに処理をしたということであろう。

国土交通省および総務省の見解は、パブリックコメントにおける「ご意見に対する考え方」で確認できる。

(2) 改正内容

改正案は、2021年4月20日～5月19日の1か月間、パブリックコメントに付された。その結果を踏まえて確定し、6月30日に公示された⁽³⁹⁾。これを、「2021年ガイドライン」という。以下では、同ガイドラインが2015年ガイドラインを改正した部分について検討する。改正の主たる内容は、次の通りである。

<p>■法に定義される空家等及び特定空家等</p> <p>現に著しく保安上危険又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。外見上は長屋等であっても、隣接する住戸との界壁が二重となっているなど別個の建築物の場合にはそれぞれが法2条1項の「建築物」となる。</p>
<p>■「特定空家等に対する措置」の手順</p> <p>周辺の生活環境への悪影響が顕在化する前段階から法14条にもとづく助言・指導を行い、改善がされなければ勧告をし、必要ならば命令等の実施を検討する。</p>
<p>■固定資産税等の住宅用地特例に関する措置</p> <p>構造上住宅と認められない状況にある、使用見込みなく取壊し予定である、居住の用に供するための必要な管理を怠っている等の場合には、住宅に該当しないため、固定資産税等の住宅用地特例は適用されない。</p>
<p>■他の法令等に基づく諸制度との関係</p> <p>災害対策基本法にもとづく措置の活用。</p>
<p>■所有者等の特定</p> <p>調査方法としては、登記情報確認、住民票写し等・戸籍附表写し確認、戸籍確認、固定資産税課税台帳確認、親族・関係権利者等への聞き取り調査、居住確認調査、水道・電気・ガス供給事業者の保有情報や郵便転送情報確認調査、公的機関（警察・消防等）保有情報確認、家庭裁判所への相続放棄等申述有無確認等がある。</p> <p>相続人多数事案においては、判明した一部所有者等に対して先行的に助言対応できる。</p> <p>国外居住所有者等の特定に係る調査手法等としては、住居地市町村への外国人住民登録照会、東京出入国在留管理局への出入国記録・外国人登録原票照会がある。</p> <p>所有者等所在特定ができない場合には、市町村が利害関係者として財産管理人選任申立てが認められる場合がある。</p>
<p>■過失なく措置を命ぜられるべき者を確知することができない場合（法14条10項）</p> <p>登記情報等一般に公開されている情報、住民票（除票を含む）・戸籍（除籍・戸籍付票（除票を含む））情報、法10条調査、親族・関係権利者等への聞き取り調査等を必要な範囲で行う。それ以外の方法については、調査に要する人員・費用・時間等を考慮してケースごとに、特定空家等がもたらす悪影響のおそれの程度、危険の切迫性を踏まえて必要性を判断する。</p>

(39) パブリックコメントにおいては、29件の意見が提出され、4カ所の修正がされた。

(3) 検討

(a) 未然防止的対応の確認

空家法2条2項は、特定空家等について、「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」（下線筆者）と定義する。建築基準法10条3項が「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」に除却等を命じると規定している点と比較すれば、下線部に明らかなように、空家法の立法者意思は、より早期の対応により保安上・衛生上の問題を解消すべしとしているのは明白である。管理不全のままに放置され居住がないという点が重視されているのはいうまでもない⁽⁴⁰⁾。

2021年ガイドラインの対応は、この点を確認的に明記したものである。「おそれがある」を「予見される」と言い換えただけであり、法律の文言からは容易に解釈できるように思われるが、こうした記述があえてされたのは、「おそれ判断」に関して相当多くの照会が国土交通省にされたことを推測させる。ガイドラインは、「周辺の建築物や通行人等に対し悪影響をもたらすおそれがあるか否か」という部分で、新たに「そのまま放置すれば周辺に被害が及ぶおそれが予見される」という記述を加えている。「おそれ×予見」というのであり、確率的にみてそれほど可能性はないにしても先手を打った対応が求められると解している。「周辺環境への悪影響が顕在化する前の早期の段階から」という表現もある。空家法の制度趣旨に鑑みれば、たしかにこうした認識は正当である。

もっとも、多くの市町村は、相当に深刻な状態にある特定空家等の対応で手一杯なのが実情である。未然防止的対応をする余裕は、十分にはないだろう。

(b) 期待された「長屋住戸部分」への対応

(ア) 手強い長屋

数個の住戸部分から構成される長屋に関しては、その全部について非居住が常態となつてはじめて全体を空家等と認定できるというのが国土交通省の解釈である。したがって、たとえば、3軒長屋の端にある道路に面した住戸Aが著しく保安上危険な状態になっていたとしても、B～Cに使用の実態があれば当該3軒長屋は空家等ではない。そのため、Aがいくら危険な状態に

(40) 北村・前註(2)論文159頁参照。

あっても、空家法の対象とはならない⁽⁴¹⁾。

そこで、これを独立して措置の対象とする空き家条例が多く制定されている⁽⁴²⁾。ところが、これは、空家法とはリンクしないフル装備条例であるため、空家法2条1項の「建築物」としてこれを含める解釈を示すなり法改正をするなりの対応を求める声が多く寄せられていた。

筆者もそうした考え方に賛同していた⁽⁴³⁾。しかし、目下のところ、「建物の区分所有等に関する法律」の適用がある長屋の法律関係はきわめて複雑であり、空家法14条の諸措置をする場合に、誰に対して何を求めうるのかが判然としないため、空家法に取り込むにしても、共有関係を「清算」するような手続が必要なのではないかと考え、一筋縄ではいかないという認識に至っている⁽⁴⁴⁾。

部分居住長屋を空家法の対象に含めるかどうかは、ひとつの大きな論点である。この点を問われた国土交通省担当者は、「区分所有になっているものはもちろん、区分所有でないとしても、隣の住戸との間の壁をどうするとか、特に代執行も含めた出口まで考えると法的に整理しなければならない課題があります。引き続き、様々な方々のご意見も伺いながら、対応策について検討してまいります。」⁽⁴⁵⁾と回答した。すぐには難しいという認識である。部分居住であろうが全部非居住であろうが、区分所有されている長屋に対する対応は、手ごわい法政策課題である⁽⁴⁶⁾。

(イ) 市町村要望を受けて

ガイドラインは、たとえば、**【写真1】**のような建築物を念頭に置いたものであろう。民法234条1項は、「建築物を築造するには、境界線から50セ

(41) 北村・前註(2)論文156～157頁参照。

(42) 北村・前註(20)論文17～19頁参照。

(43) 北村喜宣「あとがき」同・前註(2)書305頁以下・306頁参照。

(44) 北村喜宣「部分居住長屋に対する空き家条例の適用(1)(2・完)」自治研究98巻(2022年)1号49頁以下・2号3頁以下参照。より根本的には、長屋をめぐる区分所有関係を清算するような特別措置が必要であると感ずる。

(45) 「〔ワークショップ〕空き家等対策の現在：単なる「人の住んでいない家」が管理不全の「特定空家」とならないための工夫」都市住宅学113号(2021年)143頁以下・150～151頁〔国土交通省住宅局住宅総合整備課長・山下英和〕。

(46) 北村・前註(44)論文、同「手ごわい長屋：空家法実施の一局面」自治実務セミナー2017年12月号45頁参照。

ンチメートル以上の距離を保たなければならない。」とされているが、同法236条は、「異なる慣習があるときは、その慣習に従う。」と規定する⁽⁴⁷⁾。その内実は定かではないが、結果として、こうした「長屋風」の建物が連坦して建築されているのは、それぞれの地域の「慣習」によるものなのだろう⁽⁴⁸⁾。

パブリックコメントの回答によれば、この記述は「市町村からの要望を受け」たものである。しかし、長屋風であるものの、独立した2棟の建築物なのは明白であるため、市町村の空き家行政現場が判断に迷う例がそれほど多くあるとは思われない。確認的な記述であるが、果たしてわざわざ対応する必要があったのだろうか。この「明確化」の意義については、首をかしげる自治体担当者が多くいた。長屋について「何か」をコメントせずにはすまされなかったのだろうか。



【写真1】長屋に見えるが、建物の間にわずかな隙間がある。京都市中京区において筆者撮影。

(47) 小粥太郎（編）『新注民法(5)物権(2)』（有斐閣、2020年）448～456頁・460頁〔秋山靖浩〕参照。

(48) 【写真1】のような状況がどのようにして創出されるかは、興味深い「建築史」の一断面である。相互の屋根や庇のかぶり具合からは、何らかの調整があったことを推測させる。同一人所有の敷地の上に同一人が独立した建物を建て、その後、建物が譲渡されて（あるいは、敷地も分筆されたかもしれない）、現在の所有者がファサードを新しくしたようにも見える。登記簿を参照すれば、ある程度の歴史がわかるだろう。

(4) 悪影響顕在化の前段階での措置

空家法14条1項は、特定空家等に対して、「助言又は指導をすることができる。」とだけ規定する。特定空家等であるだけで助言・指導要件を充足しているのである。したがって、あとは効果裁量をいかに行使するかが問題となる。2021年ガイドラインは、「周辺の生活環境への悪影響が顕在化する前の段階」でも権限行使が可能とする。いわゆる「時の裁量」⁽⁴⁹⁾についてのコメントである。同法1条が規定する保護法益である「地域住民の生命、身体又は財産」の保護と「生活環境の保全」の観点からは、(当然のことを確認したにすぎないけれども)適切な記述である。

(5) 住宅用地特例適用除外措置

特定空家等が空家法14条2項の勧告を受けたままに1月1日を迎えると、建築物が建つ土地に関して適用されている住宅用地特例が適用除外される。しかし、本来、住宅用地特例は、それ自体として厳格な運用がされるべきものである⁽⁵⁰⁾。空家法との連動は「邪道」であるが、それがされていなかったために、あえてリンクさせた面がある。改正されたガイドラインが本来あるべき姿を確認したのは適切である。

もともと、そうした方針は、地方税法に関する通知である「地方税法第三百四十九条の三の二の規定における住宅用地の認定について」(平成27年5月26日総税固第42号改正)により示されていた。確認的取込みである。

適用除外の業務は、税務部局が担当する。漫然と適用を維持していたことに対しては、徴収すべき税金を徴収していなかったのであり、住民訴訟が提起されても不思議ではなかった。ガイドラインのこの部分の記述は、空家法の実施とは別に、税務部局に対して改めて「喝」を入れる効果があるだろう⁽⁵¹⁾。

(6) 所有者等の特定

ガイドラインの2021年改正で最も分量が多いのが、所有者等の特定に関する記述である。項目としては、「(1)所有者等の特定に係る調査方法等」「(2)国外に居住す

(49) 塩野宏『行政法I〔第6版〕行政法総論』(有斐閣、2015年)145~146頁参照。

(50) 北村喜宣「空家法制定と実施主体としての市町村行政の対応：132市町村アンケートからみえる現場風景」同・前註(2)書257頁以下・265頁参照。

(51) しかし、税部門は、必ずしも積極的には動いていないようである。松木利史『事例でわかる！空き家対策実務マニュアル：「財産管理人制度」と「略式代執行」の使い方』(ぎょうせい、2021年)34~35頁参照。

る所有者等の特定に係る調査手法等」 「(3)所有者との所在を特定できない場合等の措置」 「(4)具体的な調査方法等に係る留意事項」となっている。

所有者等の特定に関しては、2018年に制定された「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法」(以下「所有者不明土地法」という。)が、「所有者不明土地」(2条1項)、「所有者不明物件」(10条1項2号)の定義のなかで、探索に関して「政令で定める方法」と規定している。同法施行令1条および6条、同法施行規則1～3条、11条、16条などには、探索の方法や対象者が具体的に規定されている⁽⁵²⁾。

2021年ガイドラインの上記項目は、それらを参考にしつつ平易に解説したものである。類似している内容が、空家法の場合には、ガイドラインで規定されている。所有者不明土地法の場合は、政令に委任する具体的規定があった。ところが、空家法の本則にはそれがいないために⁽⁵³⁾、政令で規定できない。探索方法が政令事項であるのかどうかは定かではないが、それに倣うとすれば、将来的には、同法9条の改正で対応すべきであろう。

4. 空家法改正との関係

空家法の附則2項は、「政府は、この法律の施行後5年を経過した場合において、この法律の施行の状況を勘案し、必要があると認めるときは、この法律の規定について検討を加え、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする。」と規定する。本稿で検討した2回のガイドライン改正および2021年にされた空家法5条1項の基本的指針の改正は、「所要の措置」に相当するのだろうか。

しかし、筆者は、そうではないように考える。附則は、「法律の運用について検討を加え」としているのではない。規定について検討せよというのは、法律改正を考えよという趣旨と解すべきである⁽⁵⁴⁾。

そうであるとすれば、法律改正ではなかったのは、国土交通省がそれに相応しい「タマ

(52) 所有者不明土地法制研究会(編著)『所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法解説』(大成出版社、2020年)19～25頁参照。そのほか、国土交通省土地・建設産業局総務課公共用地室『権利者探索の手引き』(2020年3月)も参照。

(53) 空家法の政令事項は、附則が規定する施行日に関するもののみである。このため、空家法施行令は制定されていない。

(54) 北村・前註(2)論文204頁では、「2021年通常国会における法改正」と整理していた。

がないと考えたか、十分な検討ができなかったかのどちらかであろう。筆者は、改正の「タマ」はそれなりにあると考えている⁽⁵⁵⁾。政府には、国会とも協力して、空家法1条に規定される「地域住民」の福祉の増進と地域の振興に資するような改正をすることが期待される。今回の対応をもって政府が附則の命令に応えたと整理すべきではない。

(きたむら よしのぶ 上智大学大学院法学研究科長)

【追記】 本稿は、JSPS科研費（課題番号19H01438）による研究成果の一部である。

キーワード：空家法／長屋／法律の実施

(55) 北村喜宣「空家法改正にあたっての検討項目」自治研究96巻6号（2020年）37頁以下参照。