

空き地の適正管理及び 利活用に関するガイドライン

令和 7 年 4 月
国 土 交 通 省
不動産・建設経済局
土地政策審議官部門

目次

第1章 はじめに	1
第2章 空き地の現状	2
1. 市町村アンケートの概要	4
2. 本調査結果のまとめ	4
第3章 空き地の適正管理と利活用に関する取組	10
1. 空き地の適正管理と利活用の関係性と意義	10
2. 関係者の役割分担	10
3. 担い手の確保	11
4. 具体的な取組事例	12
5. 実態把握と対策の検討	13
6. 対策の計画的な推進	14
第4章 空き地に関する条例	15
1. 条例の対象となる空き地の範囲	15
2. 管理不全の基準	16
3. 是正措置等の内容	20
4. 行政代執行	23
第5章 法律に基づく措置	26
1. 所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法（所有者不明土地法）	26
2. 都市再生特別措置法	26
3. 空家等対策の推進に関する特別措置法（空家法）	28
4. 民法	29
（参考）空き地対策に活用可能な支援制度	31

第1章 はじめに

空き地をはじめとする低未利用の土地については、高度経済成長期に大量供給され売れ残ったまま放置された宅地や、バブル期に生じた虫食い状の空き地など、昭和～平成初期には既に政策課題として指摘されていましたが、近年は、人口減少等による土地の総量に対する需要の絶対的な不足等から生じる土地の管理不全化、外部不経済の発生等が全国的な課題として一層顕在化しています。

こうした背景の下、国土交通省において人口減少等に伴う土地需要の低下に起因する、低未利用の土地に関する課題を検証し、必要な方策を検討することを目的として、令和5年度に「土地政策研究会」（座長：浅見泰司 東京大学大学院工学系研究科教授）を設けました。

本研究会では人口減少等に伴う土地需要の低下に起因する、低未利用の土地に関する課題を検証し、必要な方策を検討するため、現に何らの用途としても利用されていない、又は放置されている土地で、その利活用や管理、又は他の用途・地目への転換等が必要と考えられる土地を「空き地等」と称し、その現状や課題、対策の方向性、具体的施策等について検討を行い、令和6年7月には中間とりまとめを公表しました。

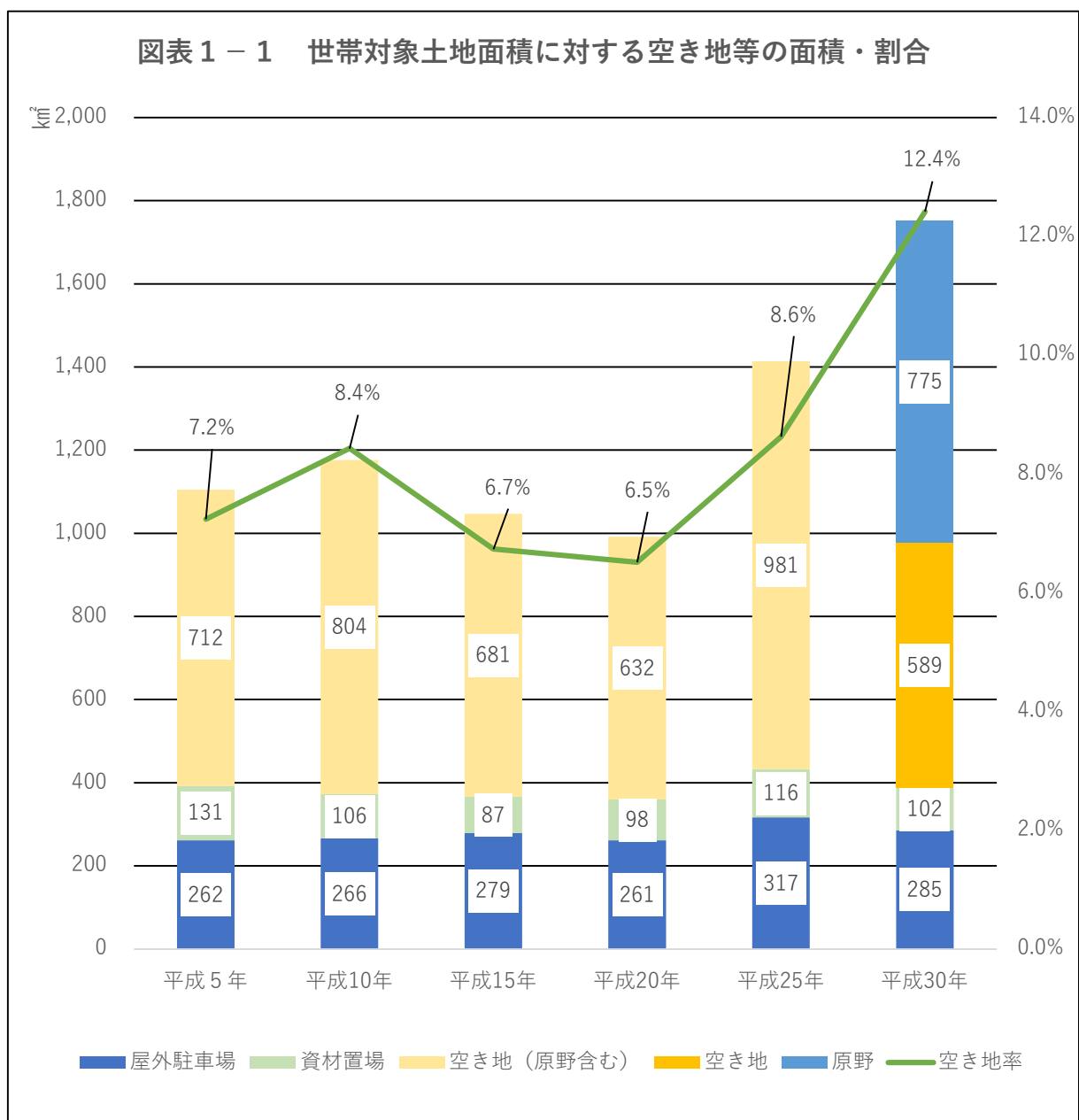
本ガイドラインは、土地政策研究会における議論を踏まえつつ、適正管理や利活用が課題となる空き地を広くとらえ、その対処法について、取組に向けた考え方、具体的な先駆的取組事例や対策条例の内容、活用可能な制度等をまとめ、地方公共団体をはじめ、空き地対策に取り組む事業者、団体等の方々に広く参考としていただくため、指針としてお示しするものです。

なお、各地方公共団体等において、地域の実情を反映しつつ、適宜固有の判断基準を定めている場合は、当該基準に従って空き地に対応することが適当と考えられます。

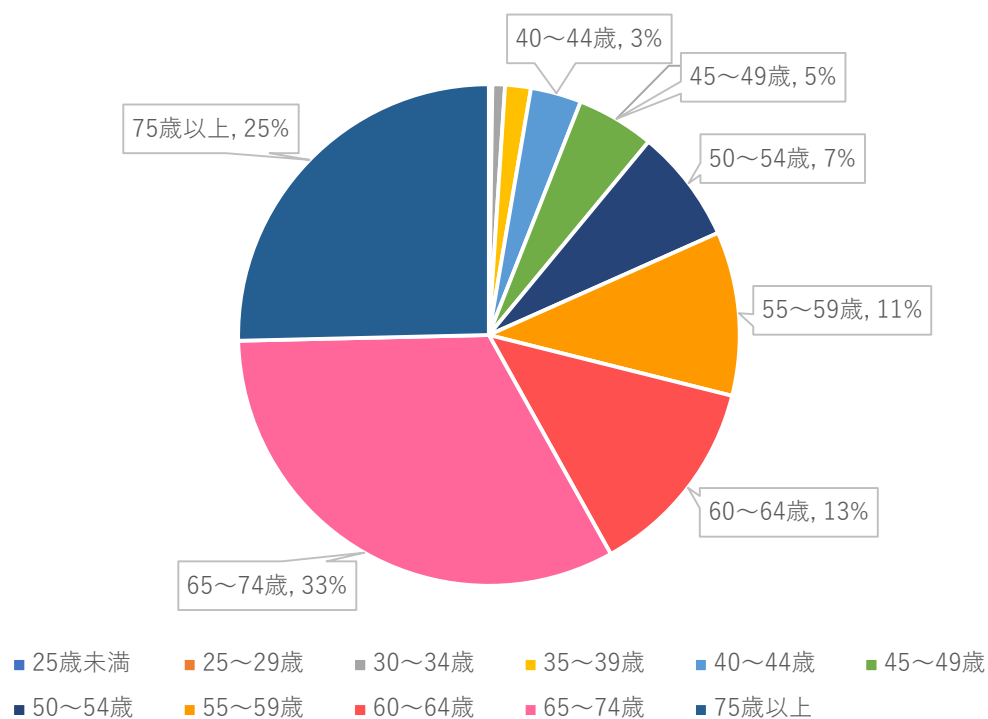
また、本ガイドラインは、今後、法整備の進展や地方公共団体等における取組事例等の知見の集積を踏まえ、適宜見直しを行う場合があることを申し添えます。

第2章 空き地の現状

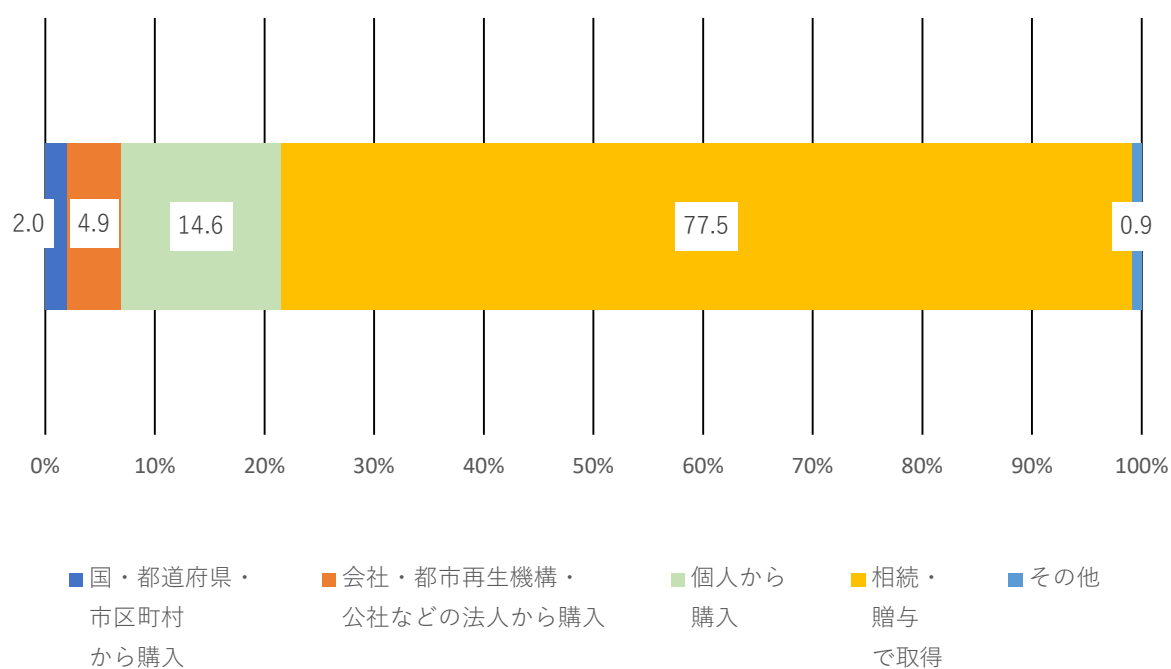
近年、全国的に空き地の増加が顕著となっており、国土交通省が実施した土地基本調査によると、世帯の保有する空き地の面積は、平成 20 年から 30 年にかけて、632 ㎥から 1,364 ㎥へと2倍以上に増加しており、また世帯の保有する土地全体に占める空き地の割合（空き地率）についても 6.5%から 12.4%へと増加しています（図表1-1）。空き地等の所有者の状況をみると、そのおよそ6割が 65 歳以上の高齢者世帯によって保有されています（図表1-2）。こうした土地の取得原因としては、相続・贈与による取得が約4分の3を占めており、今後、予想される人口の推移を踏まえれば、空き地の一層の増加が見込まれます（図表1-3）。



図表 1－2 家計を主に支える者の年齢別 「低・未利用地」の
所有件数・割合（平成30年）



図表 1－3 取得方法別 「現住居の敷地以外の宅地など」の
土地の所有面積・割合（平成28～30年）



このような中で、管理水準が低下した空き地による問題も増えており、市町村は、空き地管理条例の制定をはじめ、様々な手法によりこの問題に対応しようとしています。

以下、国土交通省が令和6年に実施したアンケート結果を基に、増加する空き地を巡る問題意識や、市町村の取組状況を解説します。

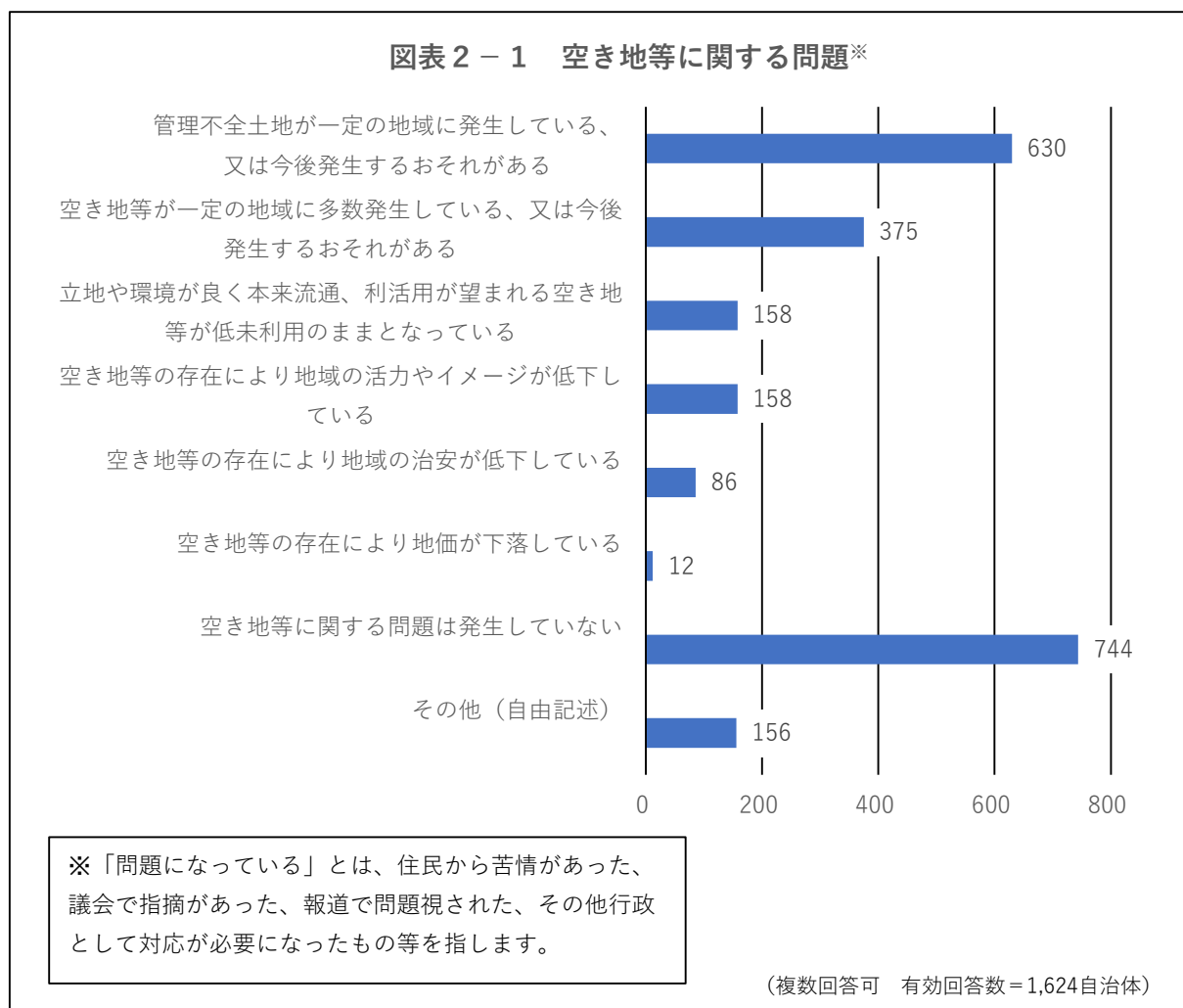
1.市町村アンケートの概要

令和6年2月、国土交通省は全ての市区町村（1,741 市町村）を対象に、「土地の利活用・管理に関するアンケート調査」（以下「本調査」という。）を実施し、1,691 市町村から回答を得られました（回答率 97.1％）。

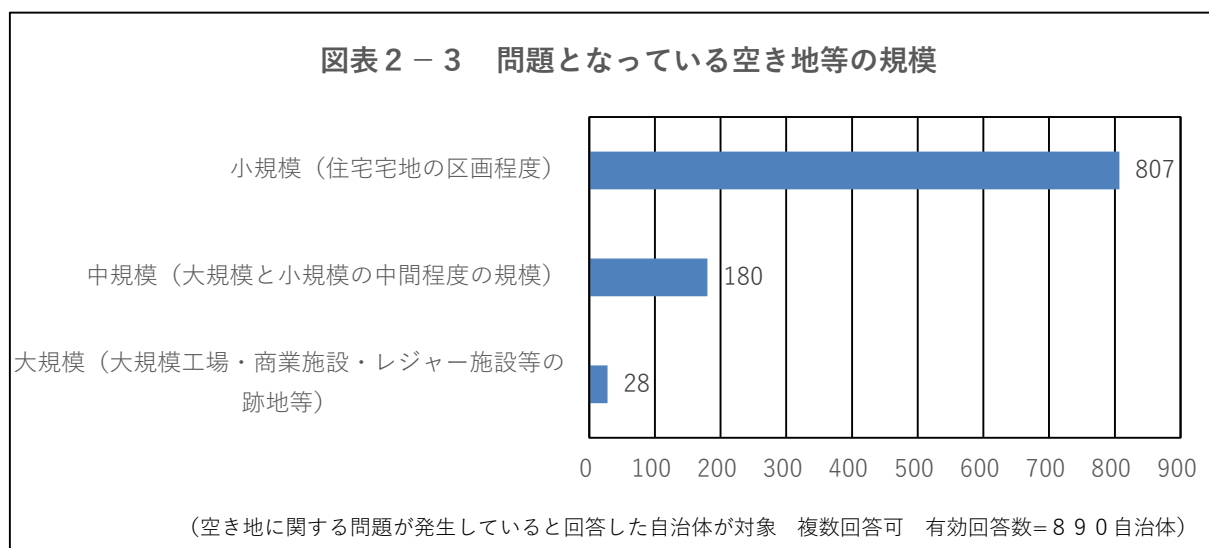
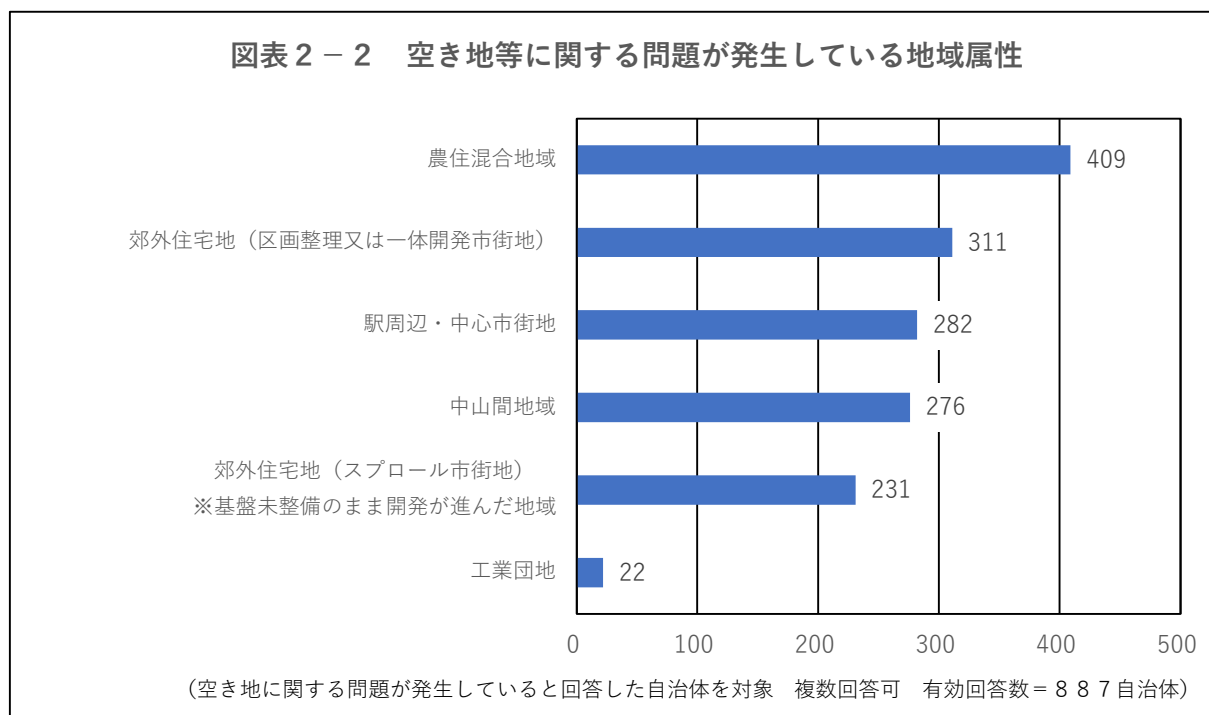
本調査は、空き地等の課題や実態把握、管理・利活用について、市町村がどのような問題意識を有しているか、また実際の問題や対策の内容を明らかにすることを目的としています。

2. 本調査結果のまとめ

本調査結果から、空き地等や管理不全土地が一定の地域に発生している、又は今後発生するおそれがあるとの回答が多く、空き地等が適切な管理をされずに放置され、管理不全土地となってしまうことを市町村が懸念していることが分かります（図表2-1）。

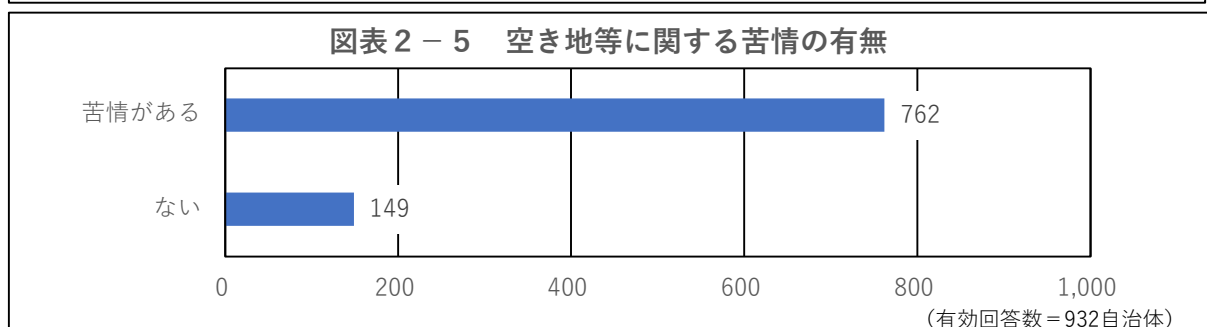
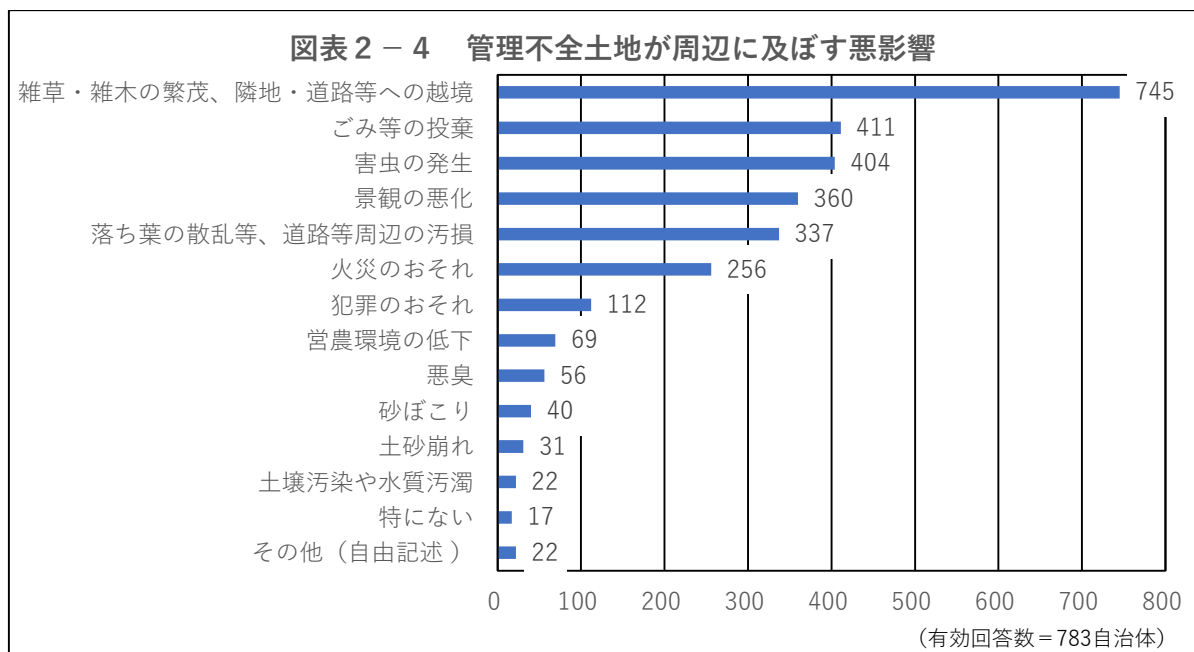


また、空き地等の問題は、地域属性によらず、農住混合地域、郊外住宅地、駅周辺・中心市街地、中山間地域と、まちなかから郊外・縁辺部まで幅広い地域で満遍なく課題が発生していることが分かります（図表2-2）。なお、問題となっている空き地等の規模については、住宅地の区画程度の小規模のものが多数を占めますが、施設の跡地等といった大規模なものが問題となっている例もあります（図表2-3）。

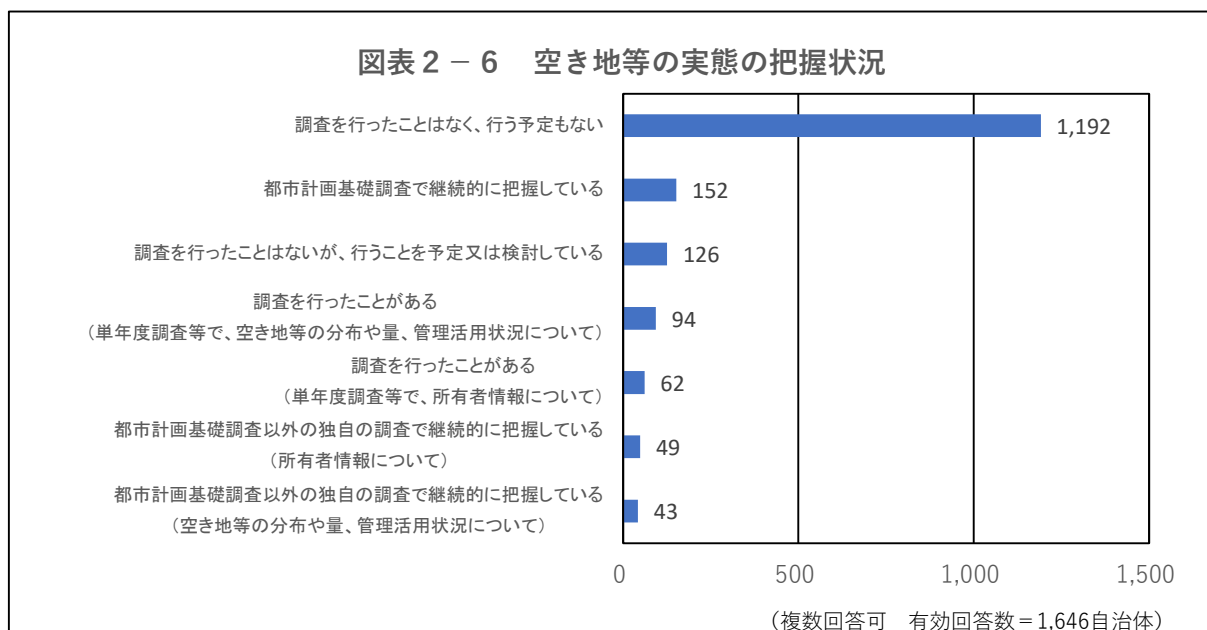


管理不全土地が周辺に及ぼしている悪影響は、草木の繁茂や越境、不法投棄、害虫の発生、景観の悪化、道路等周辺の汚損、火災のおそれ等が多く挙げられています（図表2-4）。

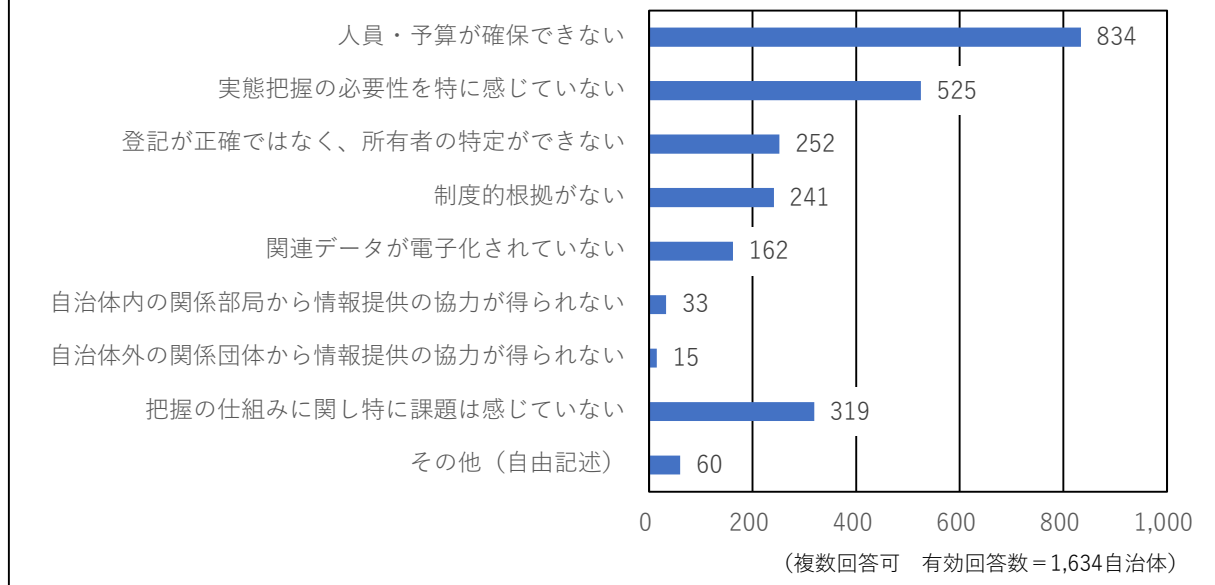
さらに、空き地等に関する問題があると回答した市町村のうちおよそ8割が住民からの苦情があると回答しており、空き地等に関する問題への対応に苦慮している市町村が相当程度存在していると考えられます（図表2-5）。



一方で、空き地等の実態把握のための調査を行ったことがある市町村は少数であり、調査を行ったことはなく、今後も行う予定はないと回答した市町村は全体のおよそ7割に及びます(図表2-6)。実態把握について多くの市町村が問題意識を持っているものの、人員・予算等の制約で実施できていない状況にあるほか、空き地等の対処において登記情報から所有者の特定ができない実務面の課題も多く挙げられています(図表2-7)。

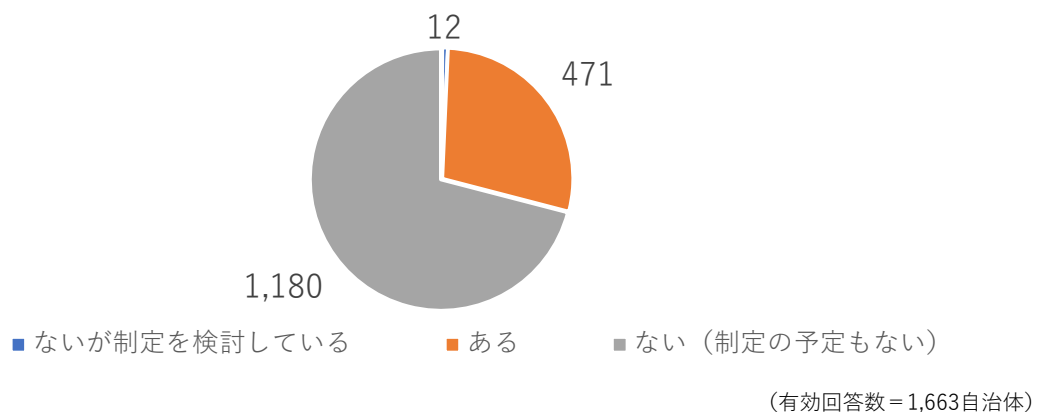


図表 2－7 空き地等の実態把握の仕組みに関する課題

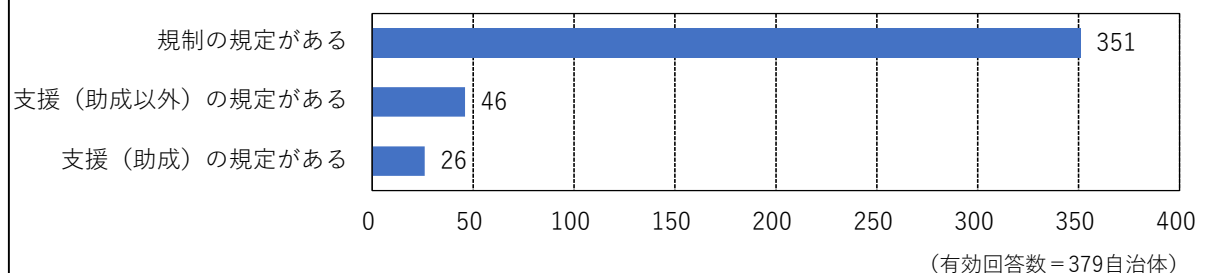


空き地等の管理や利活用のため、3割程度の市町村で条例が制定されており（図表2－8、内容は第4章で詳述します。）、条例を制定している市町村のうち回答があった市町村の9割程度が規制を設けています（図表2－9）。処分の規定を定めている市町村において行政指導・助言や勧告は数多く実施されていますが、それらと比較して、措置命令や公表、罰則、代執行の実施は、かなり限られた件数となっています（図表2－10）。また、条例による規制の課題としては、所有者の規範意識の低さや非協力、所在不明、遠方居住、規制の認知度の低さ、管理レベルの線引きの困難さ等が挙げられています（図表2－11）。

図表 2－8 空き地等の管理や利活用の促進のための条例の有無



図表 2－9 空き地等の規制・支援の規定の有無



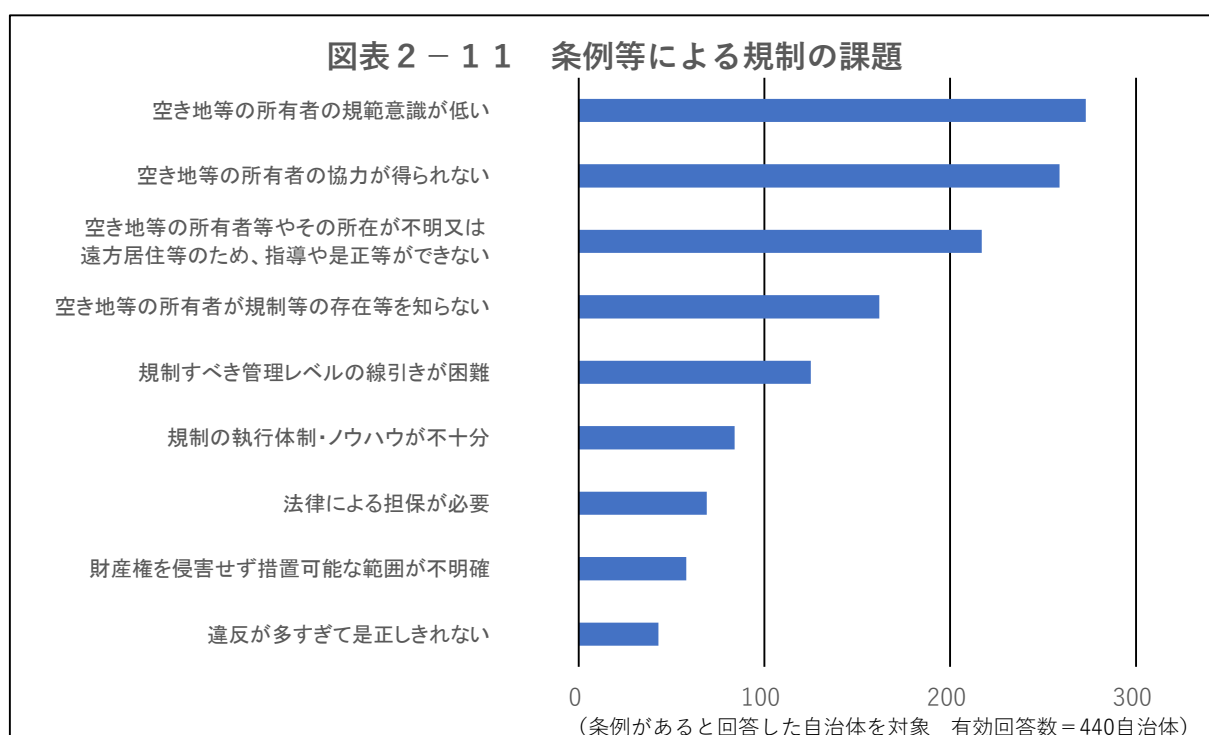
図表 2－10 規制がある場合の処分等の規定の有無及び適用件数

※適用件数は概算含む

	規定の有無	規定ありの場合の R 2～4 年度の 適用件数
行政指導・助言	336	59,717
勧告	304	3,296
措置命令	252	464
公表	95	26
罰則	65	0
代執行	150	7

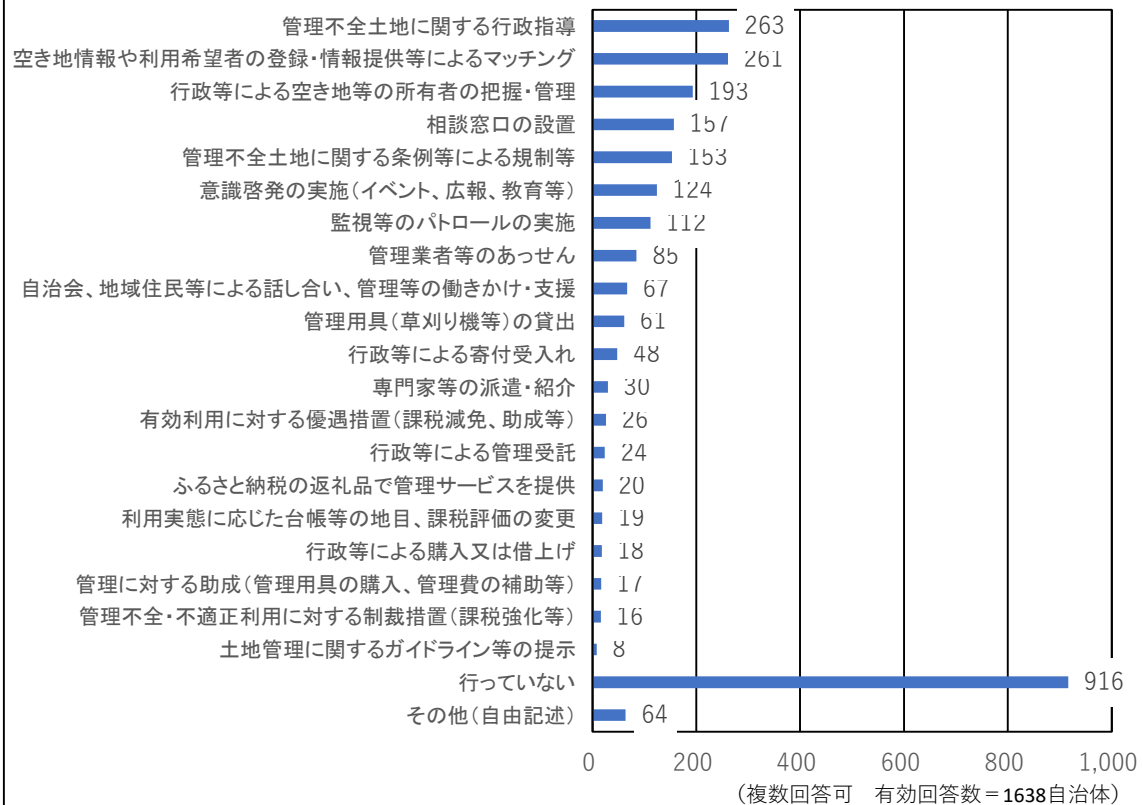
有効回答数=384 自治体

図表 2－11 条例等による規制の課題



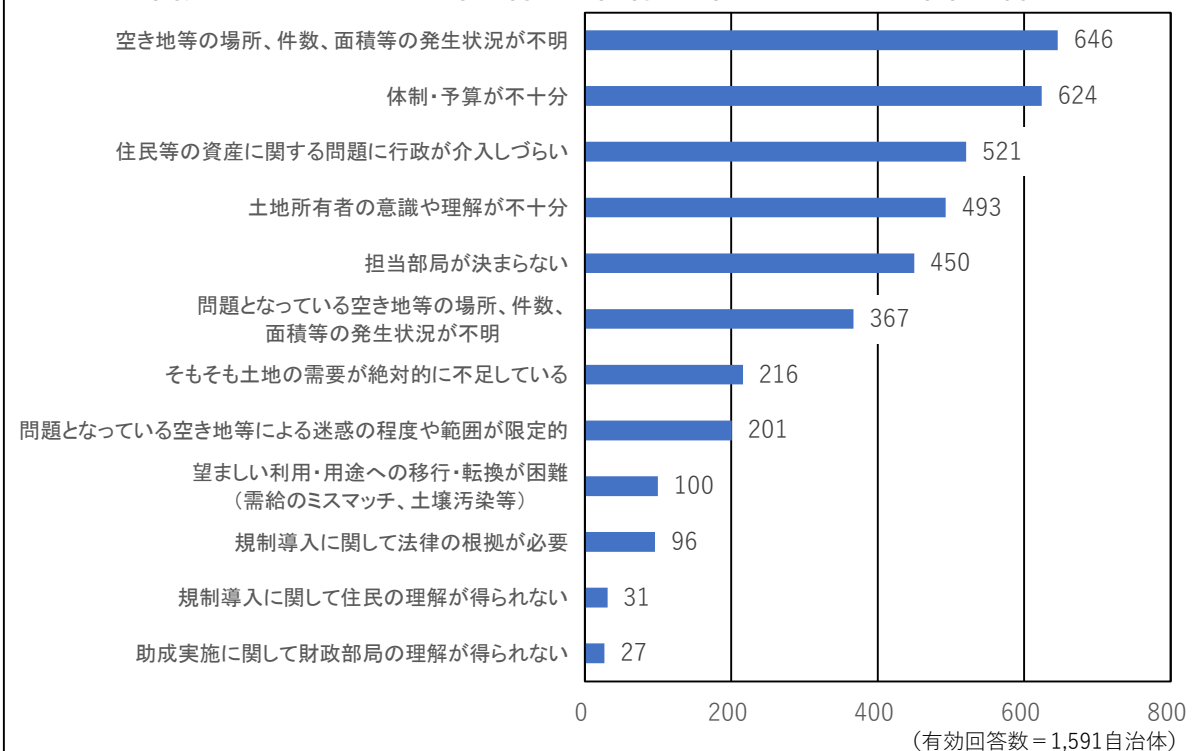
空き地等の管理・利活用を促進するための取組として、管理不全土地の行政指導や規制、空き地情報や利用希望者の登録・情報提供等によるマッチング、実態把握、相談窓口の設置等を実施している事例が多い一方で、特段の対策を行っていないとする市町村が最も多くなっています(図表2-12)。

図表 2－12 空き地等の管理・利活用を促進するための取組



こうした取組の課題としては、空き地の実態が不明であることや、体制・予算の問題、住民資産への介入への逡巡、所有者の意識・理解の不十分さ、担当部局が決まらないこと等が挙げられています(図表2-13)。

図表 2－13 空き地等の管理・利活用を促進するための取組の課題



第3章 空き地の適正管理と利活用に関する取組

1. 空き地の適正管理と利活用の関係性と意義

空き地の発生要因としては、周辺と比較して利便性が劣るなど地域として宅地の需要が不足していることや、地域全体としては宅地需要がある場合でも、接道要件を満たさない、狭小である等で建築条件を満たせないことなどが考えられます。

一方、空き地等の発生経緯としては、相続・贈与により取得した土地に使い途がなく空き地化した場合が多いと考えられます。

このような要因で発生した空き地等は、利活用がされないことで誰にも管理されることがなくなった結果、管理不全となり、雑草の繁茂、樹木や工作物の倒壊等、周辺環境に悪影響をもたらすことも想定されるため、最低限の管理が必要となります。

しかしながら、高齢化や遠方居住等により所有者が管理を続けていくことには困難を伴うことに鑑みれば、宅地としての需要が失われた空き地等の適正な管理を確保する観点で、
・何らかの使い途を見出す余地がある隣地の所有者や地域の活動団体への譲渡・貸与により利用機会を与える

・農園・菜園、緑地・広場等へ転換する等、他の用途にも幅を広げる

等、可能な限り需要を見出して利活用に導くことが重要となります。このことは、管理不全による外部不経済の発生防止や、地域における土地の有効活用を同時に実現することにもつながり、所有者、地域住民の双方にとって持続可能で有益な取組となり得ます。

また、中心市街地の活性化や、防災、社会福祉、気候変動対策、生物多様性保全等、市町村が取り組む多様な政策の一環として、行政が空き地等の有効活用を働きかけることは、当該施策を推進し、地域住民の意識を醸成する意味でも重要と考えられます。

2. 関係者の役割分担

土地基本法に基づき、土地は、その周辺地域の良い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されており、土地所有者等は、土地の利用及び管理並びに取引を行う責務を有することとされています。また、国及び地方公共団体は、基本理念にのっとり、土地に関する施策を総合的に策定し、及びこれを実施するとともに、土地所有者等による適正な土地の利用及び管理を確保するため必要な措置や、地域住民その他の土地所有者等以外の者による当該利用及び管理を補完する取組を推進するため必要な措置を講ずるよう努めることとされています。

したがって、土地の適正な利用及び管理は、原則として所有者等が自ら行うことが求められますが、空き地等の対策を講じるに当たっては、地域の実情に精通しており、かつ、土地利用の方針を定める役割を担う基礎自治体（市町村）が積極的に役割を果たすことが求められます。また、国土の利用・管理やGX推進、複数の地方公共団体の連携等の観点からは、広域自治体である都道府県の総合調整を担う役割も大きいと考えられます。

なお、空き地等の課題や対策は、様々な行政分野（土地利用・都市計画、空き家対策・建

築、環境、防災・消防・防犯、地域振興・活性化、農地・森林管理等）にまたがることから直ちには担当部署が決まりづらいことが、対策が進みにくい要因となり得ます。そこで、例えば、市町村で課題になっている諸事象に最も親和性が高い施策の担当部署や、横断的な施策をまとめる企画調整部局などが主担当や窓口となり、必要な対策に応じて関係部局間で分担・連携するなどして体制を構築することが考えられます。

また、空き地と空き家は、いずれも周辺環境への影響等の地域課題や、所有者の探索、管理不全状況の把握等の対策が共通することから、施策の統一性や効率性の観点から、同一部局が担当することや部局間連携を緊密に行うことで一体的に対応することが望まれます。

〈空き家・空き地の一体的取組〉

- ・空き家対策と空き地対策に一体的・効率的に取り組むため担当部署を一元化した事例【鳥取県米子市】(別冊事例集:p5)
- ・条例による対策を空き家と空き地で包括的に講じている事例【神戸市】(別冊事例集:p6)

一方で、国は、国土利用・管理に関する政策の方向性を示すとともに、地方公共団体のニーズに対応して、法的根拠の整備、予算措置、先進的な取組の横展開等を行うとともに、土地の有効利用と継続的な管理の実現に向けて、土地所有に伴う責務を含めて土地に対する理解を深める広報活動を進めていく必要があります。

加えて、土地所有者や利活用希望者を支援する又は自ら利活用・管理の主体となる自治会、地域運営組織、NPO、社会福祉法人等や専門性に基づき活動する民間事業者、士業団体等に協力を求めることが重要です。

3. 担い手の確保

空き地等の利活用・管理に関しては、一定の専門的知見やノウハウ、政策的な誘導を要することから、行政、士業等の専門家、民間事業者、NPO法人、地域団体等の幅広い参画が求められます。また、空き地等について実際に取り得る方策も状況に応じて多様です。そこで、様々な課題に一元的に対応できるワンストップ窓口を設け、状況を理解して関係者間での適切な役割分担を調整するコーディネートや、対策の提案・助言等のコンサルティングを行うことが有効です。

〈関係団体による相談等の支援〉

- ・士業等の専門家が連携して空き地の発生原因となる相続の相談会等を運営する事例【徳島県那賀町】(別冊事例集:p7)
- ・NPO 法人が空き家等の問題の相談窓口となり、提携業者とも連携して課題解決に資する事例【空家空地管理センター】(別冊事例集:P14)

空き地等の適正な利活用・管理を現場で実際に推進する観点では、土地所有者等に代わってその意思と能力を有する担い手の確保が重要となります。特に、地域コミュニティは地

域の良好な環境の確保について利害が一致することから、効果的かつ持続的な取組が期待できます。地域で活動を行う団体としては、自治会等を含めた地域運営組織（p27）に加え、福祉、教育、文化等の地域づくりや、グリーンインフラの活用に取り組むNPO法人等様々な団体が想定され、それぞれの団体の活動内容を踏まえて、土地の利活用ニーズを掘り起こすことが重要です。また、各団体が円滑に活動できるよう、空き地等の利用転換が地域にもたらす受益を地域住民に理解され、持続可能な活動となるように支援することが市町村には求められます。

〈担い手とのマッチング、土地利用のコーディネート〉

- ・空き地等と利活用を希望する地域団体を登録し、マッチングすることで土地の利活用につなげる事例【千葉県柏市】【神戸市】（別冊事例集：p8・9）
- ・地域団体と連携しながら、小規模な区画再編を連鎖させる事業をコーディネートする事例【広島県】（別冊事例集：p10）

各主体による、空き地等の利活用・管理への関わり方は、概ね以下のようなパターンが想定されます。

- ①活動主体（自治会、地域運営組織、NPO、社会福祉法人、外郭団体、民間事業者、マンション管理組合等）が空き地等の取得、賃借、管理受託等により、その利活用・管理を行う
- ②相談窓口（士業団体、NPO、社会福祉法人、市町村、民間事業者等）が土地所有者等から利活用・管理、相続等の相談を受け、あっせん、紹介等を行う
- ③マッチング組織（士業団体、NPO、市町村等）が土地所有者等と利活用希望者を引き合わせ、必要に応じニーズを調整する
- ④コーディネート組織（士業団体、NPO、市町村等）が土地所有者等、利活用希望者等の複数関係者の意向、権利関係の調整等によりエリアマネジメント、区画再編事業等を実施する
- ⑤中間組織（市町村、外郭団体、指定法人等）が土地所有者等から空き地等を借り受けるなどした上で、利活用・取得希望者に利用させる

本ガイドラインで紹介する事例は、これらのパターンのいずれかに該当するものとなっています。

4. 具体的な取組事例

土地の適正な利用及び管理について第一義的な責務を負う土地所有者等に対しては、相談窓口の設置等により、管理手法に加えて管理委託に関する情報提供を行い、土地所有に係る負担を軽減するとともに、管理不全となった場合のリスクの周知等を行い、適正な管理を求めていく必要があります。

さらに、土地所有者が自ら適正管理を行うことが困難な場合があるため、賃貸や売却、管理委託等について相談し、第三者に委ねられる環境を構築することが重要です。

〈第三者による空き地の管理〉

- ・市が空き地等の管理(雑草の除去等)を受託する事業者を住民に紹介する事例【鳥取県米子市】(別冊事例集:p5)
- ・ふるさと納税の返礼品として空き地の管理サービスを提供する事例【徳島県鳴門市】(別冊事例集:p11)
- ・自治会や民間事業者が空き地の管理の受託を行う事例【千葉県八千代市】【福井県あわら市】【空家・空地管理センター】(別冊事例集:p12~14)

また、管理不全に起因する外部不経済の発生を防止するため、いわゆる隣地統合等により私的利用の継続を図るほか、ドイツにおけるクラインガルテン(p28)のような、農園・菜園や緑地・広場など地域コミュニティに開かれたオープンスペースとしての利用を目的とした用途の転換を進めることが有効です。

〈民有地の活用事例〉

- ・民間事業者が有償で借地して交流機能、緑地機能を果たす市民農園として運用する事例【大阪府大阪市】【東京都墨田区】(別冊事例集:p15・16)
- ・固定資産税の減免を受けつつ地域団体が無償で借地し、防災空地や雪寄せ場として活用する事例【青森市】【神戸市】【大阪市】(別冊事例集:p17~19)
- ・市が借地して広場を整備し、まちづくり会社に運営を委託する事例【山口県宇部市】(別冊事例集:p22)

〈公有地の活用事例〉

- ・ワークショップの開催等を通じたコミュニティスペースとしての活用やイベント利用など地域コミュニティが管理に参画している事例【横浜市】【川崎市】(別冊事例集:p20・21)
- ・公有地を民間事業者が借り受け、移住・滞在希望者向けのゲストハウスを整備・運営する事例【鹿児島県龍郷町】(別冊事例集:p23)
- ・放棄林を既存の樹木を活かしつつ緑地として整備し、商業施設の併設により賑わいを創出する事例【三重県いなべ市】(別冊事例集:p24)

5. 実態把握と対策の検討

今後、さらなる相続の大量発生、人口減少などにより、広範かつ大量に空き地等の発生が懸念されることから、市町村が空き地等の対策を効果的かつ効率的に実施するためには、必要に応じ、既存の統計資料等も活用しつつ、まず各市町村の区域内の空き地等の所在やその状態等を把握することが重要です。その上で、地域ごとに発生要因について分析を行い、管理不全土地が周辺に与える影響を確認するとともに空き地等の所有者に関する情報を整理するなどにより、空き地等対策を行う地域を必要に応じて絞り込む、地域が望む空き地等の利活用の方向性を把握し、実際に利活用を行う団体等の募集や当該団体等の意向を確認する、などを行うことが考えられます。

空き家の実態把握とあわせて空き地等の実態把握を行うことや、空き家と空き地等に関す

るデータベースをあわせて整備して地図上で確認できるようにしておくことなど、効率的に実態把握やデータベース整備を行うことは重要です。その際には、所有者不明土地等対策補助金等の補助制度を活用することも可能であることから、空き地等の実態把握とデータベース整備により、地域の実情に即した空き地対策を推進することが期待されます。

また、空き地等の対策は、土地需要の低下により事態の悪化が進行する非集約エリアだけでなく、居住誘導区域等の集約エリアについても検討の射程に入れた上で、課題や対策を精緻に整理することが必要です。

〈データベースの構築による管理対策の促進〉

- ・国の交付金を活用して空き地等のデータベースの管理システムを構築する事例(鳥取県米子市)(別冊事例集:p5)

6. 対策の計画的な推進

土地の需要が低下している地域であっても、土地の管理不全を防止し、地域の実情に応じた適正な土地利用・管理を進めるため、空き地等の発生状況、土地に対するニーズ、管理等を担う人的・物的資源の状況等を踏まえて、土地利用に関する計画において、地域の望ましい土地利用の方向性を指し示し、空き地等の適正な利用転換、管理を計画的に誘導することが期待されます。

計画の内容としては、空き地等の農園・菜園としての整備、グリーンインフラの活用等を通じた利用転換の推進、粗放的管理の導入等管理コストの低減策、方針に即した管理等が行われない場合の対応等が考えられます。

計画の作成や実施のプロセスにおいては、担い手となる地域住民、活動団体等の参加を得て意見を反映することが実効性を確保する上で有効と考えられます。

計画の枠組としては、市町村国土利用計画(その実行計画としての役割を担う市町村管理構想¹を含む。)、市町村都市計画マスタープラン、立地適正化計画等の土地利用に関する総合的・体系的な計画のほか、空家等対策計画等の類似施策に関する計画に位置付けることが考えられます。これにより、例えば空き地等と空き家の一体的な対応等、施策の高度化・効率化のほか、事務負担の軽減・合理化が図られることも期待されます。

〈適正に利用転換・管理を行うための計画〉

- ・空き地対策を含む空家等対策計画を策定した事例【鳥取県米子市】(別冊事例集:p5)
- ・国土利用計画に低未利用地対策を位置付けた事例【岡山県瀬戸内市】(別冊事例集:p25)

¹ 第三次国土形成計画及び第六次国土利用計画(令和5年7月閣議決定)においては、最適な国土利用・管理を選択していくため、地域の目指すべき将来像を見据えた上で、優先的に維持したい土地を明確化し、粗放的な管理の導入など管理方法の転換等を図る「国土の管理構想」を全国で進めるとしており、都道府県・市町村・地域の各レベルで策定を推奨している。

第4章 空き地に関する条例

空き地の管理については、前章で紹介した取組事例のように、所有者を含む関係者間の協力によって実現することが望まれますが、例えば所有者が不在地主である場合など適切に実施されないケースがあります。

現在空き地の管理一般について規制を伴う措置を規定している法律は制定されていませんが、これは国法の体系としてこれらの規定を認めないとの趣旨ではないことから、法律の委任に基づかない自主条例に基づく空き地の管理に関する規制を設けることは可能です²。そうした整理の下、多数の市町村において空き地の管理等に関する条例を制定することにより、これに基づき管理不全の空き地に係る是正措置やその予防策となる適正管理や利活用に関する措置を実施しています。

本章では、今後の取組に資するため、第2章で述べたアンケート調査において、空き地に関する条例を制定していると回答した 471 市町村のうち、2001 年（平成 13 年）以降に制定され、条文が入手可能な 198 条例を中心に空き地条例の内容を整理し、主として是正措置に関する規定のほか、前章で紹介した適正管理や利活用に関する規定等を併せて紹介します。

1. 条例の対象となる空き地の範囲

各地方公共団体において生じている空き地の課題状況等を踏まえ、条例が規制する範囲を特定するため、空き地の定義がそれぞれの条例で規定されています。

条例が対象としている「空き地」の定義について分析すると、一般的な「空き地」のイメージと考えられる「現に使用されていない土地」（工作物等が置かれていない土地等と規定している例もあります。）と定義しているものが 198 条例中 139 条例ありました。一方で、「空き地」という用語のみを単体で使用している例も 42 条例みられました。

上記の他の 17 条例については、空き地のみを対象とするのではなく、空き家について規律する条例において、併せて空き地も対象としています。空き地と空き家は、未利用の場合に管理不全となる不動産として共通の課題を有しており、現場で生じる工作物や樹木の倒壊といった諸問題も、空き家の有無にかかわらず発生する連続的な事象であるため、地方公共団体の実情に応じて、空き地対策について空き家対策と併せて条例に規定することにより対処することも有効と考えられます。

また、空き地は地域、地目等に関わらず発生することから、特に対策を要する空き地を特定する観点から、上記の 139 条例のうち、52 条例においては、例えば「宅地化された状態の土地で現に人が使用していない土地」のように、宅地であった、又は住宅地に存する空き地のみを条例の適用対象としています。これは近隣住民の生活環境への影響が大きいものにとらえようとしたものと考えられます。その他、公有地や、農地・山林を対象から除外している事例もみられます。農地や山林を除外しているのは、農地法や森林法の規制を受けるもので

² 宇賀克也『行政法概説Ⅰ 行政法総論〔第8版〕』（有斐閣、2023 年）260 頁。

あることによるものと考えられます。

このように特定の属性の土地を条例の対象から除外する方式のほか、以下の例³のように、規制の対象となる区域を市町村長があらかじめ指定しておく方式をとっている例もみられます。

●つくば市空き地除草条例（平成3年3月20日条例第37号）（抄）

第5条 市長は、次に掲げる地域であって、その環境を良好に保全するため必要と認める区域を除草地区に指定することができる。

(1) 都市計画法(昭和43年法律第100号。以下「法」という。)第7条第2項に規定する市街化区域にあつては、その全域

(2) 法第7条第3項に規定する市街化調整区域にあつては、規則で定める戸数以上の建築物が連たんしている地域

第7条 所有者等は、除草地区において、その所有又は管理をする空き地が環境を損なう状態にあるときは、自らの責任において、雑草を除去しなければならない。

第8条 市長は、除草地区において、空き地が環境を損なう状態にあると認めたときは、当該所有者等に対し、雑草を除去するよう勧告することができる。

第9条 市長は、所有者等が前条に規定する除草の勧告に従わないときは、期限を定めて雑草を除去するよう命ずることができる。

2. 管理不全の基準

(1) 管理不全状態の類型

条例において管理不全状態の空き地における周辺への被害発生の防止に関する規定（所有者に対する強制的な措置等）を設ける場合、どのような状態を管理不全ととらえ、是正の対象とするかをできる限り明らかにしておくことが望ましいと考えられます。空き地の管理不全状態は多様であり、画一的に定義することは難しいですが、例えば次のように規定している例がみられます。

●宇治市あき地の雑草等の除去に関する条例（昭和50年7月15日条例第28号）（抄）

（用語の定義）

第2条 この条例において、次の各号に掲げる用語の定義は、それぞれ当該各号に定めるところによる。

(1) あき地とは、宅地化された状態の土地、その他の空闲地(休耕田、休耕畑の休耕農地を含む。)で、現に人が使用していない土地(現に人が使用している土地であつても、相当の空闲地を有することにより人が使用していない土地と同様の状態にあるものを含む。)をいう。

(2) 雑草等とは、雑草・枯草またはこれに類するかん木類をいう。

(3) 所有者等とは、権原に基づくあき地の所有者、占有者または管理者をいう。

³ 本事例は平成3年制定の条例であり、今回調査を行った198条例には含んでいない。

(4) 不良状態とは、雑草等が繁茂し、若しくは放置されている状態で、その状態が次に掲げる場合の一以上に該当する場合をいう。

ア 衛生害虫の発生の場合となっている場合

繁茂した雑草等のため、あき地が湿地化し、蚊・ハエその他の衛生害虫の発原因となっている状態をいう。

イ ごみの不法投棄が著しい場合

雑草等が繁茂しているため、ごみの不法投棄を受け、非衛生的な状態をいう。

ウ 火災の予防上危険と認められる場合

枯草が密集しているため、火災の原因となり、かつ付近の家屋に類焼する危険がある状態をいう。

エ 交通等の障害となっている場合

雑草等が道路上にはみ出し、歩行者並びに車両の通行および視界のさまたげとなっている状態をいう。

オ 人の健康を阻害する恐れがあると思われる場合

雑草等が開花し、その花粉が人の健康を害する恐れがあると思われる状態をいう。

カ 犯罪の防止上好ましくないと思われる場合

通常人が往来する道路に隣接しているあき地で、雑草等が繁茂しているため、人が中に入った状態でその動作を判明することが困難な状態をいう。

キ 農作物害虫の発生の場合となっている場合

繁茂した雑草等のため、あき地が沼地化をきたし、ウンカ、メイ虫等害虫の発生原因となっている状態をいう

ク 通行・流水等の障害となっている場合

雑草等があぜ道・用水路等に繁茂し、通行・流水をさまたげ、その他農地の維持管理に障害となっている状態をいう。

(所有者等の責務)

第3条 あき地の所有者等は、当該あき地が不良状態にならないよう、常に適正な維持管理に努めなければならない。

管理不全状態の定義は条例ごとに様々ですが、概ね、雑草等の繁茂に起因して、①害虫の発生、②不法投棄、③交通障害、④火災(放火)の危険、⑤犯罪の温床など、その周辺に及ぼす悪影響の態様を列举し、管理不全状態を表現している条例が多数となっています。これらの類型を中心に、それぞれの地方公共団体で実際に生じている課題等を踏まえ、条例で対処する管理不全状態が定義されているものと考えられます。

(2) 雑草等の繁茂の基準について

雑草等の繁茂は空き地の管理不全状態の典型的・代表的なものであり、条例による是正措置が実際に多く行われていますが、特に命令、代執行等の強制力を伴う措置を適用する場合は、確保すべき管理の水準をあらかじめ明らかにし、具体的な適用基準を示しておくことが、土地所有者に適正管理を促すとともに、不利益処分に関する予見可能性を与えトラブルを防止する観点からは有効であると考えられます。

一部の地方公共団体では、条例で規定した管理不全とされる空き地の状態について、以下の例のように条例に基づく規則等で具体的な数値基準を定めているものがあり、その多くが雑草の地表からの長さを基準としています。地表からの長さは、短いもので 30 センチメートルから長いもので 1メートル以上の範囲とされている例が見られますが、繁茂による被害発生 の蓋然性や管理する土地所有者の負担、地方公共団体の指導監督体制等を勘案して設定することになると考えられます。

長さ以外の数値基準としては、雑草が繁茂している面積を用いることも考えられます。例えば、次に掲げる例では、長さ基準と面積基準を併せて設けています。

●山口市の生活環境の保全に関する条例施行規則（平成17年10月1日規則第104号）（抄）

第5条 条例第2条第4号の規則で定める雑草の繁茂若しくは湿地の状態又は廃棄物等の投棄場の状態は、次の各号に定めるとおりとする。

(1) 雑草の繁茂 草、ささ類及びかん木の広がり が 30 平方メートル以上 あり、かつ、それらの全部又は一部の地表からの長さが 30 センチメートル以上 の状態にあるもの

(2)・(3) (略)

※山口市の生活環境の保全に関する条例（平成17年10月1日条例第129号）（抄）

第2条 この条例における用語の意義は、山口市環境基本条例の規定の例によるもののほか、次の各号に定めるところによる。

(1)～(3) (略)

(4) 不良状態 空き地が、規則で定める雑草の繁茂（枯草の密集を含む。）若しくは湿地の状態又は廃棄物等の投棄場の状態等として置きざりにされ、衛生、安全若しくは美観を損ない、火災、犯罪若しくは公害発生の原因となり、市民の生活環境を阻害し、又は阻害するおそれのある状態をいう。

雑草のみを対象とする条例が多くなっていますが、これと類似するものとして灌木や低木を掲げるもの、草木を対象とするもの、さらには立木（樹木、竹木等を含む。）を広く対象としているものがあります。雑草と比較して立木等を対象としている条例が少なくなっているのは、一般的に立木等は一定の財産価値が認められやすいことから、是正措置等の対象とすることについて慎重な姿勢を取っている地方公共団体が多いことによるものと推測されます。

なお、条例の規制対象について、上記の例のように雑草等の定義において灌木等を含める形で規定する方法のほか、以下の例のように空き地の定義において土地上の立木等を含める形で規定する方法もあります。

●松本市空家等及び空地の適正管理に関する条例（平成26年3月14日条例第2号）
（抄）

第2条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、それぞれ当該各号に定めるところによる。

- (1) 空家等 法第2条第1項に規定する空家等であって市内に所在するものをいう。
- (2) 空地 市内に所在する土地(立木その他の土地に定着するものを含む。)であって、使用されていないことが常態であるものをいう。ただし、山林、農地及び国又は地方公共団体が所有し、又は管理するものを除く。
- (3)～(5) (略)

管理不全の様々な態様について、それぞれ詳細な数値による基準を設けることは難しいと考えられますが、具体的な状況を例示する等の方法により、規制対象となる管理不全状態を明示することも考えられます。例えば、以下に示す例においては、条例上は「安全かつ快適な生活環境を著しく阻害するおそれがあるとき」を管理不全状態と規定した上で、施行規則においてその具体的な例を規定しています。

●白石市空き地の適正管理に関する条例（平成27年6月26日条例第39号）（抄）

第2条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、それぞれ当該各号に定めるところによる。

- (1)～(3) (略)
- (4) 雑草等 雑草・枯草又はこれに類するかん木類をいう。
- (5) (略)
- (6) 管理不全な状態 雑草等が繁茂し、若しくは放置されている状態で、その状態が次に掲げる一以上に該当する場合をいう。
 - ア 衛生動物の発生場となっているとき。
 - イ ごみの不法投棄が著しいとき。
 - ウ 人の健康、生活環境を阻害するおそれがあるとき。
 - エ その他、安全かつ快適な生活環境を著しく阻害するおそれがあるとき。

●白石市空き地の適正管理に関する条例施行規則（平成27年6月26日規則第23号）
（抄）

別表抜粋

- (1) 雑草等が現認できる境界(フェンスや壁等)から現に道路(歩道及び路肩部を含む。)上へはみ出し、現状を放置していることにより、道路の通行や走行を妨げるもの
 - ア 蔦等の雑草が道路上にはみ出し、歩行者並びに車両の通行を妨げているもの
 - イ 交通標識や信号機等が視認しづらいもの

(2) 雑草が繁茂しており、犯罪防止上好ましくないと認められるもの

ア 不審者が隠れる場所となるおそれがあるもの

イ 幼児、児童等が遊びで身を潜めるおそれがあるもの

3. 是正措置等の内容

分析対象とした 198 条例について、是正措置等の規定内容を整理すると次のとおりです。

	区域指定	所有者等の管理の責務	指導・助言	勧告	命令	代執行
規定あり	7	194	156	162	145	79
規定なし	191	4	42	36	53	119

	立入調査	過料	罰金等	所有者等の情報の利用	利活用
規定あり	153	28	16	36	14
規定なし	45	170	182	162	184

(1) 土地所有者の責務等

ほぼ全ての条例が土地所有者の管理の責務に関する規定を設けています。空き地の管理が適切に行われていない場合の指導、勧告のような強制力を伴わない措置や、措置命令等の強制力を伴う措置の実施に当たっては、所有者等に空き地の管理についての責務が存在することが前提となることによるものと考えられます。

●白石市空き地の適正管理に関する条例（平成27年6月26日条例第39号）（抄）

第4条 空き地の所有者等は、空き地が管理不全な状態にならないよう、常に適正に維持管理し、良好な環境を保持しなければならない。

(2) 指導・助言、勧告、命令

空き地が適切に管理されていない場合の空き地所有者に対する指導・助言又は勧告は、大半の条例で規定されています。

また、指導・助言や勧告を行った後も空き地の管理状況が改善されない場合等に、所定の期限内に具体的な措置を講じる義務を管理者に課する命令を規定しているものも同様に多く見られます。指導・助言、勧告は強制力がない措置であり、管理者が対応を行わない場合や問題が深刻化した場合に対応できないこともあり得るため、条例の実効性を確保する観点から、指導・助言、勧告を定める条例の多くが強制力を伴う命令についても併せて規定しているものと考えられます。

●三郷市あき地の雑草等の除去に関する条例（平成26年3月24日第5号）（抄）

第4条 市長は、あき地が管理不良状態であると認めるときは、当該あき地の所有者等に対し、雑草等の除去に必要な措置をとるよう、期限を定めて指導し、又は助言することができる。

第5条 市長は、前条の規定により指導を受けたあき地の所有者等が、当該あき地の雑草等の除去を行わず、管理不良状態が継続していると認めるときは、当該所有者等に対し、期限を定めて雑草等の除去に必要な措置をとるよう勧告することができる。

第6条 市長は、前条の規定により勧告を受けた所有者等が正当な理由がなくこれに従わず、かつ、管理不良状態が継続していると認めるときは、当該所有者等に対し、期限を定めて雑草等の除去に必要な措置をとるよう命ずることができる。ただし、緊急を要する場合には、第4条及び前条の手続を省略することができる。

(3) 代執行

命令がなされた後もなお義務が履行されない場合に、管理不全状態を行政が自ら解消し、それに要した費用を所有者に請求する措置である行政代執行は、実質的には義務の履行を強制するものであり、確実に問題の解消につながりますが、これを規定する条例は一部にとどまっています。

●名張市あき地の雑草等の除去に関する条例（昭和62年3月25日条例第1号）（抄）

第5条 市長は、前条の規定による勧告を受けた所有者等がこれを履行しないときは、当該勧告に従うよう期限を定めて当該あき地の雑草等を除去することを命ずることができる。

第7条 市長は、第5条の規定による命令を受けたあき地の所有者等が履行期限を経過しても当該命令を履行しない場合において、他の手段によってその履行を確保することが困難で、かつ、その不履行を放置することが著しく公益に反すると認められるときは、行政代執行法（昭和23年法律第43号）の定めるところにより、自ら義務者のなすべき行為をなし、又は第三者をしてこれをなさしめ、その費用を義務者から徴収することができる。

(4) 罰則等

命令による義務の不履行に対する罰則として過料や罰金を定める条例もあります。これらは間接的に義務の履行を促し条例の実効性を高めるものですが、直接的な措置である代執行と比較すると規定例は限られます。

●能美市空き地等の環境保全に関する条例（平成17年2月1日条例第116号）（抄）

第9条 第5条の規定による命令に違反した者又は空き地等に廃棄物を投棄したものは、3万円以下の罰金に処する。

また、命令違反を抑止する手段として、命令に従わない者に係る氏名等の公表を規定して

いる例もみられます。

●一宮市空き地の不良状態の解消に関する条例（令和2年12月21日条例第62号）（抄）

第9条 市長は、前条の規定による命令を受けた者が、正当な理由なく、当該命令に従わないときは、その旨を公表することができる。

※勧告が履行されないときは、所有者等に対し、あらかじめ期限を定めて必要な措置を講ずるよう命令

以上のように、命令による義務の不履行に対し、代執行や罰則等の規定を設けることにより実効性の確保を図る条例がある一方で、命令の規定は設けているものの、命令違反に対して代執行や罰則等のいずれも定めていない条例もあります。

（5）その他の措置

代執行や罰則等、直接的ないし間接的に空き地の所有者に対して空き地の管理の義務の履行を求めるだけでなく、所有者の協力を前提に、行政が所有者とともに管理を行う支援措置の規定を設けている条例もみられます。

例えば、以下のように、除草業者のあっせんや除草を市長に委託できる旨を規定し、空き地の管理を支援しようとする例があります。

●南房総市空き地の雑草等の除去に関する条例（平成20年12月22日条例第34号）（抄）

第7条 市長は、空き地の所有者等が雑草等を除去することができないときは、当該所有者等の申出により、その除去をするものをあっせんするものとする。

●橋本市空き地の適切な管理に関する条例（平成24年3月29日条例第17号）（抄）

第6条 土地所有者等が、特別の事情により当該空き地の管理不善の状態を解消することができないときは、当該空き地の雑草の除去等を市長に委託することができる。この場合においては、当該土地所有者等は、その費用を負担しなければならない。

（6）所有者情報の利用

行政指導や措置命令に当たっては、所有者情報を正しく把握することが必要ですが、空き地等については、所有者が不明であること等により名宛人が特定できない場合があります。そこで、空き地の所有者の探索に要する情報について、個人情報保護条例の適用除外の対象とすることにより利用できるようにし、名宛人を把握できるように措置する条例が相当数みられます。

●米子市空き地の適切な管理に関する条例（令和4年3月30日条例第8号）（抄）

第6条 市長は、市の事務のために利用する目的で保有する情報であって、氏名その他の空き地の所有者等に関するものについて、この条例の施行のために必要な限度に

において、その保有に当たって特定された利用の目的以外の目的のために利用することができる。

- 2 市長は、この条例の施行のために必要があるときは、関係する地方公共団体の長その他の者に対し、空き地の所有者等の把握に関し必要な情報の提供を求めることができる。

(7) 利活用の推進、支援措置等

空き地の適正管理の一環として、空き地の利活用に関する取組について、条例で規定しているものがあります。以下は、地方公共団体と空き地の所有者等が当事者となる空き地の公共利用についての協定に関する規定を設けている例もみられます。

●湖南省市空き地管理の適正化に関する条例（平成16年10月1日条例第149号）（抄）

第8条 市長は、地域住民の福祉の向上を図るため、空き地の活用について当該空き地の所有者と協議することができる。

- 2 前項の規定により当該空き地を活用する場合は、市長、所有者及び市民間においてその利用について協定を締結するものとする。

第3章で紹介した利活用の取組みや所有者への支援策等を検討する際は、このように条例上の根拠を設けることも可能であり、管理不全の土地に関する是正措置等と併せて空き地対策を包括的に規定することも有効と考えられます。

4. 行政代執行

管理不全の空き地に関する是正措置として、確実に管理不全状態の解消を図ることができる手段としては、行政代執行が挙げられます。なお、行政代執行法以外の行政強制制度を条例で定めることはできず、条例の規定は確認規定に過ぎないと解されていることから⁴、条例の規定の有無にかかわらず、行政代執行法に基づく手続の範囲内であれば空き地の管理に関する代執行を行うことは可能と解されます。

行政代執行は強力な措置であるがゆえに実施するハードルが高いと感じる地方公共団体も多いと思われるため、判例等を踏まえた行政代執行の運用のポイント等についてまとめると、以下のとおりです。

①適正な手続の実施

行政代執行は、国民が代替的作為義務を履行しない場合に、行政が代わって実行することで強制的に義務を履行させる制度であり、それに相当する義務を特定できることが必要と

⁴ 田中孝男・小林裕「自主立法が守る生活環境～空き地の適正な管理に関する条例のベンチマーキング～」(自治体法務 NAVI Vol.32) 29 頁。

なります。すなわち、代執行を行う場合は、管理不全状態を解消することについての土地所有者の義務等を前提として、何らかの代替的作為義務を課し、一定の強制力を伴う措置を講じるための所要の段階的な手順として、勧告や命令といった手続を経ることが求められます。

また、条例等に基づき地方公共団体が行う処分や行政指導、命令を定める行為については行政手続法の適用を受けませんが、土地という私有財産の管理について指導し、時には処分を行う以上、行政代執行法や条例に規定された手続を漏れなく実施することは当然として、行政手続法の趣旨に照らし、命令等を受けた所有者に弁明の機会を設けることが望ましいといえます。

②客観的基準に基づく実施

判例⁵を踏まえれば、空き地の管理について地方公共団体の条例に委ねられた裁量は比較的大きいと考えられるものの、実際の運用に当たっては、命令等の強制的な措置について、特定の土地所有者のみを恣意的に対象としていると受け取られることのないよう、客観的な基準に基づき行われることが必要です。そうした観点からは、前節で紹介した管理不全状態の明確化や数値基準を設けることも有効と考えられます。

③所有者等に対する費用の徴収

空き地の管理に関する条例に基づく代執行は、所有者等（所有者、管理者及び占有者等）が確知されていることを前提に行われるものであり、代執行に要した費用については当該空き地の所有者等に対して徴収することとなります。行政代執行法に基づき代執行が行われた場合、市町村長は費用徴収について国税滞納処分の例⁶により自力で強制徴収を行うことが認められ（同法第6条第1項）、代執行費用について、市町村長は、国税及び地方税に次ぐ順位の先取特権を有することとなります（同条第2項）。なお、費用徴収について同法に基づき行うことを明確化しておくという観点からは、3.（3）で取り上げた条例のように「…行政代執行法の定めるところにより、自ら義務者のなすべき行為をなし、又は第三者をしてこれをなさしめ、その費用を義務者から徴収することができる」といった規定をすることも有用と考えられます。

当該代執行に際して執行機関が有する費用請求権は、同法に基づく公法上の請求権であり、義務者から徴収すべき金額の範囲は代執行の手数料ではなく、実際に要した費用となります。したがって、作業員の賃金、請負人に対する報酬、資材費、第三者に支払うべき補償料等は含まれますが、義務違反の確認のために要した調査費等は含まれません。なお、調査費等については、事務管理として民事訴訟手続により費用徴収する余地はあると考えられます。

⁵ 奈良県ため池条例事件（最大判昭和38年6月26日）

古河市あき地条例事件（水戸地判平成2年9月18日、最判平成3年9月13日）等

⁶ 納税の告知（国税通則法（昭和37年法律第66号）第36条第1項）、督促（同法第37条第1項）、財産の差押え（国税徴収法（昭和34年法律第147号）第47条）、差押財産の公売等による換価（同法第89条以下、第94条以下）、換価代金の配当（同法第128条以下）の手順

また、代執行の対象となる空き地について、代執行後の管理等を目的として管理不全土地管理人等の各種財産管理人の選任がなされている場合は、当該管理人から費用の支払いを受けることも考えられます。

なお、空き地の管理に関する条例の中には、所有者等の義務の不履行を前提とせず、緊急安全措置や応急措置として、行政機関が所有者等に代わり管理措置を実施する規定（即時強制）が置かれているものもあります。このような条例に基づく管理措置に要した費用について所有者等に負担を求める場合は、行政代執行法に基づく費用徴収と異なり、当該費用は非強制徴収公債権として扱われ、その徴収は民事執行手続によることとなります。

以上の内容は土地の所有者等が判明していることを前提としたものですが、所有者等が不明の場合も、所有者不明土地法に基づき、公告を前提とする略式代執行により代執行を行うことができ、その費用負担については、所有者が判明した際に上記の国税滞納処分の例により徴収することができます。なお、所有者不明土地法に基づく略式代執行制度については、次章において取り上げます。

第5章 法律に基づく措置

空き地等の利活用や管理不全の是正等に対処するため、条例等によるほか、特定の政策目的の下で立法された個別法制度を活用するほか、民事的手続による解決を図ることも考えられます。

1. 所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法（所有者不明土地法）

所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法（平成 30 年法律第 49 号）は、所有者不明土地（相当な努力が払われたと認められるものとして当該土地の登記事項証明書の交付等により探索を行ってもなお所有者の全部または一部を確知することができない一筆の土地）の利用の円滑化及び土地の所有者の効果的な探索等を図るための措置を講ずるものです。

所有者不明土地の管理の適正化を図る観点から、所有者不明土地のうち、所有者による管理が実施されておらず、かつ、引き続き管理が実施されないことが確実であると見込まれる土地（管理不全所有者不明土地）について、土砂の流出等の災害の発生や周辺地域の環境を著しく悪化させるような事態の発生の防止に必要な措置を講ずるため、市町村長が当該土地の確知所有者に対して勧告及び命令を行えることとし、勧告等により求めた措置を所有者が講じない場合、市町村長が自ら措置を行う（代執行）ことを可能とする制度が設けられています（同法第 38 条～第 40 条）。この代執行に際しては、対象となる土地の所有者が全員不明であることも多いことから、そのような場合には勧告や命令を行うことなく、あらかじめ公告を行うことにより略式代執行を実施することが認められています。

本制度に基づく代執行の費用の徴収については、行政代執行法第 5 条及び第 6 条の規定が準用され（同法第 40 条第 2 項）、確知所有者が判明したときに前述の国税滞納処分の例により徴収することができます。

なお、代執行の対象となる管理不全所有者不明土地について、代執行後の管理等を目的とし、所有者不明土地管理人等の各種財産管理人の選任がなされている場合は当該管理人に対して費用徴収することも考えられます。

代執行の対象となる土地に相当の価値のある動産が存する場合は、まず、所有者に運び出すよう連絡し、応じない場合は保管し、所有者に期間を定めて引き取りに来るよう連絡することが考えられます。その場合の保管期限は、法務部局と協議して適切に定めることとなります。

2. 都市再生特別措置法

都市再生特別措置法（平成 14 年法律第 22 号）において、都市の再生の推進に関する制度の一環で、空き地等の低未利用土地の利活用や管理を推進するための措置が講じられており、これらを活用することも考えられます。

(1) 都市再生整備計画に基づく措置

まちなかの空き地等の有効活用を支援する制度として、低未利用土地⁷について、市町村又は都市再生推進法人等が土地所有者と協定を締結し、緑地、広場、集会場等の居住者等の利用に供する施設（居住者等利用施設）の整備及び管理を行う「低未利用土地利用促進協定」制度があります（同法第 80 条の3）。

同協定は「まち資源活用協定」と通称されているように、空き地等をまちの環境を改善する資源ととらえて、地域のまちづくりを担う市町村や都市再生推進法人等がノウハウを活かして、所有者等に代わって、低未利用の土地、建物等の有効活用を行うことを狙いとするものです。

協定締結にあたっては、都市の再生に必要な公共公益施設の整備等に関して市町村が作成する都市再生整備計画に、協定の対象となる区域や居住者等利用施設の整備・管理に関する事項を記載してあることが必要となります。

(2) 立地適正化計画に基づく措置

コンパクトなまちづくりを推進するために市町村が作成する立地適正化計画では、居住又は都市機能を誘導する居住誘導区域及び都市機能誘導区域において、いわゆる「都市のスポンジ化⁸」対策を講じる措置が定められています。

居住誘導区域にあつては住宅の、都市機能誘導区域にあつては誘導施設の立地及び立地の誘導を図るための低未利用土地の利用及び管理に関する指針（低未利用土地利用等指針）を同計画に記載することができます（同法第 81 条第 14 項）。

指針に即して低未利用土地の利用及び管理が行われるよう、市町村長は、所有者等に対して指導・助言等を行い、指針に即した低未利用土地の管理が行われず、悪臭の発生、堆積した廃棄物の飛散等により当該低未利用土地の周辺の地域における住宅又は誘導施設の立地等を図る上で著しい支障が生じている場合は、当該所有者等に対し、当該指針に即した低未利用土地の管理を行うよう勧告することができます（同法第 109 条の 14）。

また、これらの区域に散在する細分化した空き地等について、権利関係を整序して活用しやすくするため、所有者等探索も含め、関係地権者と利用希望者とを市町村がコーディネートし、土地・建物の利用に必要な権利設定等に関する計画を作成して一括して権利設定等を行う「居住誘導区域等権利設定等促進計画」「低未利用土地権利設定等促進計画」制度があります（同法第 109 の7、第 109 条の 15）。

また、立地適正化計画では、居住誘導区域外となる、空き地が増加しつつある既存集落や住宅団地等において、空き地における雑草の繁茂、樹木の枯損等を防止し、良好な生活

⁷ 居住の用、業務の用その他の用途に供されておらず、又はその利用の程度がその周辺の地域における同一の用途若しくはこれに類する用途に供されている土地の利用の程度に比し著しく劣っていると認められる土地

⁸ 都市の内部において、空き地、空き家等の低未利用の空間が、小さな敷地単位で、時間的・空間的にランダム性をもって、相当程度の分量で発生する現象

環境等を確保するための対策として、跡地（建築物の敷地であった土地で現に建築物が存しないもの）及び跡地に存する樹木の適正な管理等を必要とする区域（跡地等管理等区域）及び跡地等の管理等に係る指針（跡地等管理等指針）を定めることができます（同法第 81 条第 16 項）。

指針に即して跡地等の適正な管理等が行われるよう、市町村長は、所有者等に対して指導・助言等を行い、跡地等の適正な管理が行われず周辺の生活環境等が著しく損なわれている場合は、所有者等に対し指針に即した跡地等の管理を行うよう勧告することができます（同法第 110 条）。

また、市町村又は都市再生法人等は、跡地等管理等区域内の跡地等を適正に管理し、又は跡地における緑地等の整備等をするため、当該跡地等の所有者等と、その管理等の方法（除草、伐採等）を定めた跡地等管理等協定を締結することができます（同法第 111 条）。同協定の締結により NPO 等の第三者による跡地等の適切な管理等を進めることが可能となります。

3. 空家等対策の推進に関する特別措置法（空家法）

空家等対策の推進に関する特別措置法（平成 26 年法律第 127 号）では、適切な管理が行われていない空家等⁹が及ぼす防災、衛生、景観等の生活環境への悪影響を防止するため、管理不全空家等又は特定空家等の所有者等に対し、市町村長は所要の是正措置を講ずることができることとされています（同法第 13 条及び第 22 条）。

空家等である建築物が措置の対象となる場合が多いと考えられますが、建築物自体には問題がない場合であっても、その敷地において門・塀の倒壊、擁壁の崩壊、立木の倒壊、大枝の落下等やこれらのおそれがある場合も、周辺の生活環境の保全を図るために必要があると認めるときは是正措置の対象とされ、管理不全土地に伴う課題の解消策の一環として活用することができます。

例えば、立木については、倒壊のおそれがあるほどの著しい立木の傾斜又は立木の幹の腐朽を特定空家等と、立木の伐採、補強等がなされておらず、腐朽が認められる状態を管理不全空家等としています（「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）」参照）。

⁹ 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ものを含む。）

4. 民法

(1) 財産管理制度

民法には、大別して以下の財産管理制度が定められています。

ア)「人単位」の管理制度

①不在者財産管理制度(同法第 25 条)

利害関係人又は検察官の請求により、家庭裁判所が従来の住所や居所を去って容易に戻る見込みのない者(不在者)の財産の管理について必要な処分を命ずる。

②相続財産清算制度(同法第 952 条)

所有者が死亡して相続人のあることが明らかでない場合に、家庭裁判所が相続財産清算人を選任し、相続財産清算人が相続財産の管理・清算を行い、最終的には残余財産を国庫に帰属させる。

イ)「土地・建物単位」の管理制度

③所有者不明土地管理制度、④所有者不明建物管理制度(同法第 264 条の2～第 264 条の8)

利害関係人の請求により、地方裁判所が所有者又はその所在が不明な土地・建物について、必要があると認めるときに、管理人を選任し、管理を行わせる。

⑤管理不全土地管理制度、⑥管理不全建物管理制度(同法第 264 条の9～第 264 条の14)

利害関係人の請求により、地方裁判所が管理不全状態にある土地・建物について、必要があると認めるときに、管理人を選任し、管理を行わせる。

土地・建物単位の管理制度は、人単位の管理制度に比べ、他の財産の調査や管理が不要であり、管理期間も短縮化する結果、申立人が負担する予納金が少なくなるケースが多いといった利点があります。

(2) 地方公共団体が空き地の管理に活用できる措置

民法の財産管理制度では、利害関係人が裁判所に対し管理人の選任を請求することができ、地方公共団体が空き地等について利害関係を有すると裁判所が判断した場合には、選任された管理人に対して、がれきやごみの除去、破損した擁壁の修繕といった管理不全状態の解消を求めることが可能となります。

この点、所有者不明土地については、地方公共団体が直接的な利害関係人に該当しない場合であっても、前述の所有者不明土地法における民法の特例により、空き地について地方公共団体が積極的な措置をとれる場合があります。具体的には、所有者不明土地の適切な管理のために必要があると認められるときに限り、地方公共団体の長から地方裁判所に対し所有者不明土地管理命令の請求をすることができ、選任された所有者不明土地管理人に対して前述のような管理不全状態の解消を求めることができます(所有者不明土地法第42条第2項)。

また、前述の空家法が定める「管理不全空家等」又は「特定空家等」が存在する土地についても、その適切な管理のため特に必要があると認められるときに限り、同法における民法の特例により、市町村長から地方裁判所に対し管理不全土地管理命令の請求をすることができ、選任された管理不全土地管理人に対して前述のような管理不全状態の解消を求めることができます（空家法第 14 条第3項）。

(参考) 空き地対策に活用可能な支援制度

【所有者不明土地等対策事業費補助金】

所有者不明土地や空き地の利用の円滑化、管理の適正化を図るため、市町村や民間事業者等が実施する所有者不明土地等対策や、所有者不明土地利用円滑化等推進法人の指定の円滑化及び空き地の利活用等に資する先導的取組に対して支援。

【空き家対策総合支援事業】

空家等対策の推進に関する特別措置法の空家等対策計画に基づき地方公共団体が実施する空き家の活用・除却や、NPOや民間事業者等が実施するモデル性の高い空き家の活用等に係る調査検討又は改修工事等に対して支援。

【都市再生区画整理事業(空間再編賑わい創出タイプ)】

低未利用地が散在する既成市街地における低未利用地の集約化による誘導施設の整備を推進するため施行する土地区画整理事業について支援。

【都市再生整備計画事業】

全国の都市の再生を効率的に推進することにより、地域生活の質の向上と地域経済・社会の活性化を図ることを目的として、市町村等が行う地域の歴史・文化・自然環境等の特性を活かした個性あふれるまちづくりを総合的に支援。

【官民連携まちなか再生推進事業】

官民の様々な人材が集積するエリアプラットフォームの構築やエリアの将来像を明確にした未来ビジョンの策定、未来ビジョンを実現するための自立・自走型システムの構築に向けた取組等を総合的に支援。

【都市構造再編集中支援事業】

各都市が持続可能で強靱な都市構造へ再編を図ることを目的として、「立地適正化計画」に基づき、地方公共団体や民間事業者等が行う都市機能や居住環境の向上に資する公共・公益施設の誘導・整備、防災力強化、災害からの復興、居住の誘導の取組等に対し、集中的に支援。

(「低未利用地対策施策集」から補助金について一部を抜粋)