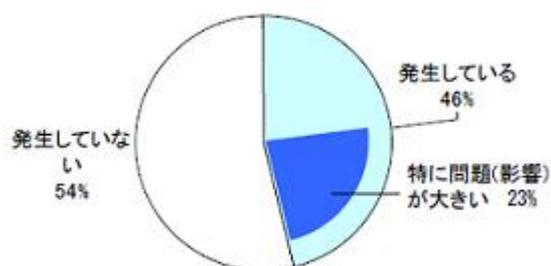


空き地問題

人口減少下において、土地の需給構造が変化し、空き地や空き家等の低・未利用地に係る問題が表出している。「平成27年度土地問題に関する国民の意識調査ⁱ」によると、身近に感じる土地問題として、「空き家・空き地や閉鎖された店舗などが目立つこと」が最も多く、40.5%となっており、「手入れされていない農地や山林が増えていること」も22.8%と多い。また、「地域に著しい迷惑（外部不経済）をもたらす土地利用の実態把握アンケート結果ⁱⁱ」によると、「管理水準が低下した空き地が発生している」とする市町村が46%となっている。このうち「特に問題（影響）が大きい」が23%となっている。

管理水準の低下（雑草繁茂等）した空き地



同調査で、管理水準が低下した空き地による周辺の地域や環境に対する影響をみると、「ゴミなどの不法投棄等を誘発」が417件と最も多く、次いで「風景・景観の悪化」397件、「火災の発生を誘発」283件、「防災や防犯機能の低下」234件、「周辺の営農環境の低下」45件、「悪臭の発生」41件、「土壌汚染や水質汚濁」15件、「土砂崩壊等災害の発生」13件などとなっている。このほか、雑草繁茂に起因し、害虫発生、道路上にはみ出すことによる交通障害、花粉による健康障害、ハブの生息地になることによる被害誘発ⁱⁱⁱなどが悪影響として考えられる。

空き地問題への条例での対処

これらの管理水準が低下した空き地による問題に、規制的手段により対処することが考えられる。しかしながら、火災の予防のためには、消防法第3条^{iv}により、屋外において火災の予防に危険であると認める物件の所有者・管理者等に対し、物件の除去等必要な措置をとることを命ずることができる。また、ゴミの不法投棄の抑止のためには、廃棄物の処理及び清掃に関する法律第5条^vにより、土地の占有者に当該土地の清潔保持の努力義務を課しているが、努力義務に止まる。その他の空き地に起因する様々な問題について規制する法律はない。

そこで、市町村においては、私有財産である空き地の雑草等に起因する問題に対処するため、昭和40年代から空き地の草刈り条例を制定しているところである。例としては、四街道市空き地に繁茂した雑

草等の除去に関する条例（昭和 44 年制定。平成元年廃止新条例制定）、狭山市あき地の環境保全に関する条例（昭和 44 年制定）などがある。

また近年、空き地の管理を含む総合的な環境保全条例の中で対応するものが増えている。例としては、足立区生活環境の保全に関する条例（あき地の管理に関する条例（昭和 45 年）を廃止し、平成 24 年制定）、豊田市環境を守り育てる条例（あき地環境保全条例（昭和 47 年）を廃止し、平成 18 年制定）などがある。

また、火災予防を目的とする火災予防条例で対応するもの（川崎市火災予防条例（昭和 48 年制定）など）、防犯等を目的とする生活安全条例で対応するもの（練馬区民の安全と安心を推進する条例（平成 16 年制定）、新潟市犯罪のない安心・安全なまちづくり条例（平成 18 年制定）など）などがある。

さらに、平成 26 年の空家等対策の推進に関する特別措置法の制定に伴い、空き家対策と併せて空き地対策を目的とする空き家空き地条例が制定されつつある。例としては、神戸市空家空地対策の推進に関する条例（平成 28 年）などがある。

相当数の市町村において空き地管理条例が制定されており、「地域に著しい迷惑（外部不経済）をもたらす土地利用の実態把握アンケート結果」によると、管理水準の低下した空き地に対処するため「条例又は要綱を制定」している市町村が、292（24%）に及んでいる。

条例による財産権の制限

これらの条例は、前述のような空き地による問題に対処するため、環境保全、衛生、防火、防犯などの一部又は全部を目的としている。これらの目的が保護法益であり、保護法益を守るという目的達成のため、必要最小限の範囲で規制的手段がとることは、空き地の財産権の制限となるが、憲法に違反するものではないと解されている。

古河市あき地等に係る雑草等の除去に関する条例に係る最高裁判例（平成 3 年 9 月 13 日）では、「古河市あき地等に係る雑草等の除去に関する条例が憲法 29 条に違反するものでないことは、最高裁昭和 35 年 6 月 15 日大法廷判決・民集 14 卷 8 号 1376 頁、最高裁昭和 38 年 6 月 26 日大法廷判決・刑集 17 卷 5 号 521 頁の趣旨に徴して明らか」と判じされている。

そして、奈良県ため池条例に係る最高裁判例^{vi}（昭和 38 年 6 月 26 日）では、ため池の破損、決壊による災害を未然に防止するため、科学的根拠に基づき、破損、決壊を招く原因となる行為を禁止することは、堤とうを使用する財産上の権利を有するものであると否とを問わず、何人にも適用され、それは、災害を防止するというやむを得ない必要からくるものであって、ため池の堤とうを使用する財産上の権利を有する者は何人も、公共の福祉のため、当然これを受忍しなければならない責務を負うとされ、損失補償はこれを必要としないとされている。

神戸市条例にみる規制手法

条例により、規制の手法は区々であるが、本年 6 月に制定され、10 月に施行された神戸市空家空地対策の推進に関する条例を例に、規制手法をみてみよう。神戸市条例では、目的規定に「市民の生命、身体及び財産を保護し、生活環境を保全するとともに、健全で快適なまちづくりの総合的な推進を図ること（第 1 条）」を掲げ、所有者又は管理者に「空家等、類似空家等^{vii}又は空地等の所有者又は管理者（以下「所有者等」という。）は、周辺的生活環境に悪影響を及ぼさないよう、空家等、類似空家等又は空

地等を適切に管理しなければならない。(第3条)」と管理義務を課している。管理義務を課すことにより、管理義務に違反した場合に規制を行う根拠を与えるものである。また、空き地を「①現に建築物の敷地でない宅地(立木その他の当該土地に定着する物を含む。) ②前号に規定する宅地に類する土地であって、規則で定めるもの(山林及び田畑(これらのうち市長が特に認めるものを除く。))以外の土地(立木その他の土地に定着する物を含む。)(第2条、規則第3条)」と定義して、対象の明確化を図っている。

その上で、市長に「この条例の施行のために必要な調査を行うことができる。(第5条)」と立入調査権限を与えている。

立入調査は、条例の施行に必要な範囲で、空き地を対象とすることになるが、規制の対象となる空き地を更に限定している。すなわち、空き地のうち「そのまま放置すれば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的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地等」を特定空地等とし、特定空地等を対象に規制手法がとられることになる。条例の目的との関連で、規制の必要性が特に高い空き地に限定して、規制を課すようにするものである。

まず、特定空地等に対し、「市長は、特定類似空家等又は特定空地等の所有者等で市長が必要と認める者に対し、当該特定類似空家等又は特定空地等に関し、除却、修繕、立木竹の伐採その他周辺的生活環境の保全を図るために必要な措置をとるよう助言又は指導をすることができる。(第11条第1項)」と助言・指導を行うことになる。

助言・指導によっても改善されない場合は、「なお当該特定類似空家等又は特定空地等の状態が改善されないと認めるときは、当該助言又は指導を受けた者に対し、相当の猶予期限を付けて、除却、修繕、立木竹の伐採その他周辺的生活環境の保全を図るために必要な措置をとることを勧告することができる。(第11条第2項)」と勧告を行うことになる。ここまでの助言、指導又は勧告は行政指導であり、行政指導に従うか否かは所有者等によることとなる。ただし、勧告を受けた者が正当な理由なく従わない場合は、「勧告を受けた者が正当な理由がなくてその勧告に係る措置をとらなかつたときは、その旨及び次に掲げる事項をインターネットの利用その他の方法により公表することができる。(第13条)」と氏名等を公表することができるとされている。なお、公表により勧告を実効あらしめようとするものである。公表に当たっては、事前に意見陳述の機会を与えなければならないとされている(第13条)。

勧告を受けた者がなおこれに従わなかつた場合は、「勧告を受けた者が正当な理由がなくてその勧告に係る措置をとらなかつたときは、その者に対し、相当の猶予期限を付けて、その勧告に係る措置をとることを命ずることができる。(第14条)」と命令を行い、必要な改善措置を義務付けることとなる。なお、命令するに当たっては、事前に意見聴取の機会等を与えなければならないとされている(第14条)。

命令に従わなかつた場合の措置として、一つは、第14条第1項の規定による市長の命令に違反した者に対し5万以下の過料に処することとしている(第22条)^{viii}。二つに、「必要な措置を命じた場合において、その措置を命ぜられた者がその措置を履行しないとき、履行しても十分でないとき又は履行しても同項の期限までに完了する見込みがないときは、行政代執行法の定めるところに従い、自ら義務者のなすべき行為をし、又は第三者をしてこれをさせることができる。」とし、行政代執行を行うこと

ができるようにしている。もっとも行政代執行は、「条例により直接に命ぜられた行為について義務者がこれを履行しない場合、他の手段によつてその履行を確保することが困難であり、且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（行政代執行法第2条）」、当然行政代執行法が適用されるので、条例は確認的に規定しているものと思われる。なお、空家等対策の推進に関する特別措置法第14条第9項^{ix}では、行政代執行の発動要件を緩和しているところであるが、条例で発動要件を緩和することはできない。

以上をまとめると次のとおりである。なお、条例によっては、命令、行政代執行、罰則を規定しないものも多い。



空地等については、所有者が不明であったりすることにより名宛人が特定できず、上記の措置がとれない場合がある。そこで、神戸市条例では、「類似空家等又は空地等の所有者等に関する情報について、法及びこの条例の施行に必要な限度において、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、内部で利用し、又は提供を求めることができる。（第6条）」と規定し、空き地等の所有者の探索に要する情報を個人情報保護条例の適用除外として利用できるようにしている。

また、相続人が存在しない場合等や所有者が所在不明な場合等に備えて、「この条例の施行のために必要と認めるときは、相続財産管理人又は不在者財産管理人の選任を家庭裁判所に申し立てるものとする。（第10条）」と財産管理人の専任について規定している。

さらに、所有者が確知できず緊急の必要がある場合に備えて、「所有者等を確知することができない場合において、市民の生命、身体又は財産へ危害が及ぶことを防止するために緊急の必要があると認めるときは、当該特定空家等、特定類似空家等又は特定空地等に対して、その危害の防止のために必要最小限の措置をとることができる。（第16条）」とし、緊急措置について規定している。なお、名宛人が確知できない場合について、空家等対策の推進に関する特別措置法第14条第9項には、略式代執行できる旨の規定があるが、法律に特別の定めがない以上、条例で略式代執行を規定することはできない。

空き地の管理手法

空き地問題の解決のためには、規制手法に加え、様々な管理手法も必要となる。そこで、空き地の管理手法を検討するうえで特徴的な条例を次に列記する。

- ・市民及び住民組織等と連携、必要に応じ住民組織等と協力して支援（豊田市不良な生活環境を解消するための条例）
- ・所有者が対価を支払い市町村に委託、支援を要請（足立区生活環境の保全に関する条例、吉野川市環境保全条例など）
- ・所有者等への要請・協議により広場等の公共空間として活用（西宮市あき地の環境を守る条例、三木市環境保全条例、富士宮市あき地の環境保全に関する条例、湖西市あき地の環境保全に関する条

- 例、幸田町あき地の環境保全に関する条例、富田林市あき地の適正管理に関する条例など)
- ・所有者からの申し出により公共空間として活用（桐生市あき地の環境保全及び利用に関する条例、行田市あき地の環境保全に関する条例など）
 - ・市、所有者、地域住民と協定を締結し空き地を活用（東大阪市みんなで美しく住みよいまちをつくる条例）
 - ・所有者等の申し出により空き地を登録、公共空間としての活用、第三者の利用のあっせん（牛久市あき地に繁茂した雑草等の除去に関する条例）
 - ・所有者等に空き地に氏名等の表示義務（益子町環境保全条例）
 - ・空き地の近隣者等による雑草等除去の申出（多古町あき地の雑草等の除去に関する条例、佐倉市空き地の雑草等の除去に関する条例）
 - ・町外居住者に空き地の管理者を定めることを義務付け（藍住町あき地等の環境保全に関する条例）
 - ・空き地の巡視等による現地確認の努力義務（滝沢市未使用地及びその周辺の環境保全に関する条例）
 - ・公衆に対する環境の悪化がある場合等について、市みずから又はボランティアによる事務管理^x（滝沢市未使用地及びその周辺の環境保全に関する条例）
 - ・ボランティアへの資機材等の提供（滝沢市未使用地及びその周辺の環境保全に関する条例）
 - ・自治組織と連携し雑草等を除去（日進市空き地の雑草等の除去に関する条例）
 - ・町民に管理不全な空き地について情報提供義務（岬町空き家及び空き地の適正管理及び有効活用に関する条例、みやこ町空き家及び空き地の適正管理及び有効活用に関する条例）
 - ・除草地区を指定し地区内の不良状態の空き地に限定（つくば市空き地除草条例）

まとめ

管理水準が低下した空き地について、今後ますます問題が生じるものと考えられる。多くの市町村で条例による対処が行われている状況においては、空き地の管理についても、空き家と同様に法律の制定を検討すべきではないかと考える。

また、強制的な手法のほか、協定による住民組織等による管理（活用を含む。）、空き地の登録、情報提供、利用のあっせん等、空き地の管理についての支援（公共利用の場合の固定資産税相当額の補助、管理補助等）なども検討に値しよう。

（大野 淳）

-
- i 調査対象：3000 有効回答：1604 平成 28 年 1 月国土交通省調。回答は次のとおり（複数回答）。
- 「空き家・空き地や閉鎖された店舗などが目立つこと」40.5%、「老朽化した建物の密集等、災害時の不安が大きいこと」27.6%、「手入れされていない農地や山林が増えていること」22.8%、「身近な自然が失われてきていること」15.2%、「住宅価格が高いこと」13.7%、「地価がその土地の収益性や利便性の評価により決まり、格差がでてきていること」11.7%、「依然として地価が下がっていること」10.7%、「相続時に土地が細分化されること」9.9%、「景観や街なみが乱れていること」9.0%、「一部地域で地価が上がっていること」5.7%、「住宅価格が下がっていること」5.2%、「その他」0.7%、「特に身近に感じる問題はない」24.0%
- ii 調査対象：全国の市区町村 有効回答 1217 平成 21 年 1 月～2 月国土交通省調。
- iii 「浦添市ハブによる被害の防止及びあき地の雑草等の除去に関する条例」の目的にハブによる被害の防止が規定されている。

-
- iv 第3条 消防長（消防本部を置かない市町村においては、市町村長。第六章及び第三十五条の三の二を除き、以下同じ。）、消防署長その他の消防吏員は、屋外において火災の予防に危険であると認める行為者又は火災の予防に危険であると認める物件若しくは消火、避難その他の消防の活動に支障になると認める物件の所有者、管理者若しくは占有者で権原を有する者に対して、次に掲げる必要な措置をとるべきことを命ずることができる。
- 一 火遊び、喫煙、たき火、火を使用する設備若しくは器具（物件に限る。）又はその使用に際し火災の発生のおそれのある設備若しくは器具（物件に限る。）の使用その他これらに類する行為の禁止、停止若しくは制限又はこれらの行為を行う場合の消火準備
 - 二 残火、取灰又は火粉の始末
 - 三 危険物又は放置され、若しくはみだりに存置された燃焼のおそれのある物件の除去その他の処理
 - 四 放置され、又はみだりに存置された物件（前号の物件を除く。）の整理又は除去
（後略）
- v 第5条 土地又は建物の占有者（占有者がいない場合には、管理者とする。以下同じ。）は、その占有し、又は管理する土地又は建物の清潔を保つように努めなければならない。
- 2 土地の所有者又は占有者は、その所有し、又は占有し、若しくは管理する土地において、他の者によって不適正に処理された廃棄物と認められるものを発見したときは、速やかに、その旨を都道府県知事又は市町村長に通報するように努めなければならない。（後略）
- vi 奈良県ため池条例に係る最高裁判例を長くなるが、末尾に掲載する。
- vii 類似空家等とは、建築物又はこれに附属する工作であって居住その他使用が相当期間なされていないもの、長屋のうち居住その他使用が相当期間なされていないのが常態であり、又は当該使用が相当期間なされていない住戸等をいう。
- viii 過料のほか、罰金を規定するものもある（上富田町あき地に繁茂した雑草の除去に関する条例、勝浦市きれいで住みよい環境づくり条例、大和高田市内の空き地に繁茂した雑草の除去に関する条例など）。
- ix 「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」という要件をはずしている。
- x 民法第697条 義務なく他人のために事務の管理を始めた者は、その事務の性質に従い、最も本人の利益に適合する方法によって、その事務の管理（以下「事務管理」という。）をしなければならない。
- 2 管理者は、本人の意思を知っているとき、又はこれを推知することができるときは、その意思に従って事務管理をしなければならない。
- 事務管理は、所有者等の意思を知らないこと、他人のためにすることが前提であるなどから、事務管理による対応は不適切であるとの論がある。（北村喜宣「自治体条例による空き家対策をめぐるいくつかの論点（都市問題 2013年4月号）」）

奈良県ため池条例に係る最高裁判例

一般住民および滞在者の生命財産にまで多大の損傷を及ぼすものであることにかんがみ、且つ、貯水池の破損、決かいの原因調査による科学的根拠に基づき、本条例を制定公布したものであることを認めることができる。そして、本条例は「ため池の破損、決かい等に因る災害を未然に防止するため、ため池の管理に関し必要な事項を定めることを目的（一条）」とし、……その制限の内容たるや、立法者が科学的根拠に基づき、ため池の破損、決かいを招く原因となるものと判断した ため池の堤とうに竹木若しくは農作物を植え、または建物その他の工作物（ため池の保全上必要な工作物を除く）を設置する行為を禁止することであり、そして、このような禁止規定の設けられた所以のものは、本条例一条にも示されているとおり、ため池の破損、決かい等による災害を未然に防止するにあると認められることは、すでに説示したとおりであつて、本条例四条二号の禁止規定は、堤とうを使用する財産上の権利を有する者であると否とを問わず、何人に対しても適用される。ただ、ため池の堤とうを使用する財産上の権利を有する者は、本条例一条の示す目的のため、その財産権の行使を殆んど全面的に禁止されることになるが、それは災害を未然に防止するという社会生活上の已むを得ない必要から来ることであつて、ため池の堤とうを使用する財産上の権利を有する者は何人も、公共の福祉のため、当然これを受忍しなければならない責務を負うというべきである。すなわち、ため池の破損、決かいの原因となるため池の堤とうの使用行為は、憲法でも、民法でも適法な財産権の行使として保障されていないものであつて、憲法、民法の保障する財産権の行使の埒外にあるものというべく、従つて、これらの行為を条例をもつて禁止、処罰しても憲法および法律に抵触またはこれを逸脱するものとはいえない……

本条例は、災害を防止し公共の福祉を保持するためのものであり、その四条二号は、ため池の堤とうを使用する財産上の権利の行使を著しく制限するものではあるが、結局それは、災害を防止し公共の福祉を保持する上に社会生活上已むを得ないものであり、そのような制約は、ため池の堤とうを使用し得る財産権を有する者が当然受忍しなければならない責務というべきものであつて、憲法二九条三項の損失補償はこれを必要としないと解するのが相当である。

下線は著者