特集 所有者不明地等の課題と対応

空き地管理条例に関する考察

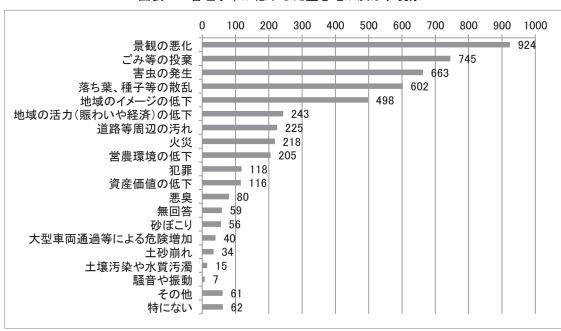
(一財)土地総合研究所 研究理事 大野 淳 おおの あつし

1 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。国土交通省「平成27年度土地問題に関する国民の意識調査⁽¹⁾」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。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近年増えており、空き地管理条例によりこの問題に対応しようとする市町村も多い。そこで、本稿では、空

き地管理条例の制定、改正をはじめ、空き地対策 について関係者が検討する上での一助になるよう、 空き地管理条例について考察する。

まず、空き地による問題であるが、国土交通省「空き地等に関する自治体アンケート結果(速報版)⁽²⁾(以下「自治体調査」という)」によると、「管理水準が低下した空き地」の件数が 10 年前と比較して「増加している」とする市区町村が34.3%となっており、「管理水準が低下した空き地」の面積が10 年後に「増加する」とする市区町村が62.7%となっている。「管理水準が低下した空き地」が周辺に迷惑を及ぼしている現象をみると、「景観



図表 1 管理水準が低下した空き地が及ぼす現象

の悪化」924(79.5%)、「ごみ等の投棄」745(64.1%)、「害虫の発生」663(57.1%)、「落ち葉、種子等の散乱」602(51.8%)などとなっている。

2 空き地問題への条例での対応

空き家対策については、平成26年11月に空家 等対策の推進に関する特別措置法が制定、平成27 年5月に全面施行され、著しく保安上危険となる おそれがある等の特定空家については除却もでき る規制手段が設けられたが、空き家を除却したと しても、除却した後の空き地が活用されない限り、 空き地問題に移行することになってしまう。管理 水準が低下した空き地についても規制手段により 対処することが問題解決のための一つの手段であ ろう。現行法の下では、空家等対策の推進に関す る特別措置法の適用がない場合でも、消防法第3 条により、火災予防のためには屋外において火災 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、廃棄物の処理及び 清掃に関する法律第5条により、ゴミの不法投棄 の抑止のためには、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。空き地に起因するこれ以外の様々な問題に ついて規制する法律はない。

そこで、市町村においては、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(四街道市あき 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)。 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)などもある。

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(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)、東大阪市みんなで美しくすみよいまちをつくる条例 (空地の適正管理に関する条例(昭和 50 年制定)を廃止し、平成 26 年制定)など)。

さらに、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も目的とする空き家空き地条例が制定されつつある(神戸市空家空地対策の推進に関する条例(平成28年)、宇都宮市空き家等の適正管理及び有効活用に関する条例(平成26年制定。平成27年改正)など)。

自治体調査によると、空き地等⁽³⁾の管理や利活用の促進のための条例等がある市区町村は 432、制定を検討している市区町村は 18 となっており、そのうち空き地を対象とする条例等は 410 である ⁽⁴⁾。その目的をみると、「生活環境の保全」、「防災」、「防犯」、「景観保全」などとなっている。

図表2 空き地等の管理や利活用の促進のための 条例等の目的(複数回答)

目的	回答数
生活環境の保全(雑草の除去)	410
生活環境の保全(騒音・振動・悪臭、害虫、	302
砂ぼこり、ごみ等の投棄等の防止)	
防災	197
防犯	191
景観保全	121
自然環境保全	62
農地保全	10
危険防止	105
利活用の促進	47
その他	12
無回答	7

これらの条例には、環境保全、防災、防犯などの目的達成のため、空き地の適正管理を義務付け、 雑草の除去等空き地の適正管理に必要な措置をと ることを命令し、命令に従わなかった場合等に行 政代執行や罰則を課すといった規制手段を設けているものもある。このような規制手段は、空き地の財産権の制限となるが、財産権の保障を規定する憲法第29条に違反することはないだろうか。

古河市あき地等に係る雑草等の除去に関する条 例事件最高裁判決(最判平成3年9月13日・民集 163 号 283 頁) では、空き地等の所有者等に対し その土地が管理不良状態にならないよう適正に管 理することを義務付けた上、右義務が履行されな い場合に市長がその所有者等に対し不良状態の除 去に必要な措置を命ずることができること等を定 めた、「古河市あき地等に係る雑草等の除去に関す る条例」が憲法第29条に違反するものでないこと は、最判昭和35年6月15日・民集14巻8号1376 頁、最判昭和38年6月26日・刑集17巻5号521 頁の趣旨に徴して明らかと判示されている。後者 の奈良県ため池条例事件最高裁判決では、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。

また、どの様な規制であれば憲法違反にならないかについては、森林法共有林事件最高裁判決(最判昭和62年4月22日・民集41巻3号408頁)では、「財産権に対して加えられる規制が憲法29条2項にいう公共の福祉に適合するものとして是認されるべきものであるかどうかは、規制の目的、必要性、内容、その規制によつて制限される財産権の種類、性質及び制限の程度等を比較考量して決すべきもの」であり、「立法の規制目的が(中略)公共の福祉に合致しないことが明らかであるか、又は規制目的が公共の福祉に合致するものであっても規制手段が右目的を達成するための手段として必要性若しくは合理性に欠けていることが明ら

か」でなければ違憲ではないと判示されている。

生活環境の保全等の公共の福祉のために、必要 最小限の範囲で空き地に規制手段をとることは憲 法に違反するものではないと解される⁽⁵⁾。

3 空き地の適正管理のための担保手段の内容 と適用状況

次に、条例で私人に空き地を適正に管理させる ためにどのような担保手段が設けられているかを 自治体調査からみてみる。条例における担保手段 の内容をみると、「指導・助言」、「勧告」、「措置命 令」がほとんどの条例で規定されており、「代執行」、 「公表」、「罰則」を規定しているものもある。な お、指導、助言、勧告、公表は、私人に義務を課 すものではなく、一般には行政処分に当たらない (6)。

図表3 担保手段がある場合の規定の内容と 適用実績(複数回答)

規定の内容	規定有	うち適用有
指導・助言	355	240
勧告	349	91
措置命令	312	29
公表(命令に従わなかった	128	3
者等の公表)		
罰則(罰金、過料等)	79	0
代執行	167	7
その他	22	2

条例により、担保手段は区々であるが、平成28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(*)(以下「神戸市条例」という。)」を例に、その内容をみてみよう。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(*)又は空地等の所有者又は管理者(以下「所有者等」という。)は、周辺の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、ひろく「空き地」を対象に条例の 施行に必要な範囲で行うこととしているが、担保 手段の対象となる空き地はより限定している。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 められる空地等」を「特定空地等」とし、「特定空 地等」を対象に担保手段がとられることになる。 後述のとおり、助言・指導の対象となる空き地と 行政処分である命令の対象となる空き地の外延は 同じであり、条例の目的との関連で、規制の必要 性が特に高い空き地を限定することにより、規制 が合理的範囲になるようにするものである。

まず、「特定空地等」を対象に、「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の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の生活環境の保全 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 ることなる。そして、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った 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。公表により勧告を実効あらしめ ようとするものである(9)。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)(10)。

勧告を受けた者がなおこれに従わなかった場合は、「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ったときは、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)(11)。

命令に従わなかっ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5万円以下の過料に処することとしている(第22条)⁽¹²⁾。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⁽¹³⁾、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⁽¹⁴⁾では、「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」という要件を外し、行政代執行の適用要件を緩和しているところであるが、条例で適用要件を緩和することはできないとされている。

以上をまとめると次のとおりである。



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、「市が行う事務又は事業において保有する情報であって、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、(空家等対策の推進に関する特別措置) 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(15)。

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、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⁽¹⁶⁾。なお、空家等対策の 推進に関する特別措置法では、過失がなくて名宛 人が確知できない場合であっても代執行できるが (第 14 条第 10 項⁽¹⁷⁾)、条例で代執行の手続きを 緩和することはできないとされていることから、 このような措置を条例に設けることはできないと されている。

担保手段の運用については、手続き規定を整備するだけでなく、それが目的との関係において合理的なものであるか判断するための基準を制定し、公表することが望ましい。宇都宮市では、「空き家等の適正管理及び有効活用に関する条例等に係る処分基準」を定め、公表している(18)。

担保手段の具体的な適用状況を自治体調査でみると、指導・助言は多くの地方公共団体で実施されているものの、措置命令を実施したことがあるのは29市区町村、代執行を実施したことがあるのは7市区町村に止まり、罰則を適用した市区町村はない(図表3)。

このような中、名張市では、平成19年に「あき地の雑草等の除去に関する条例」を改正し、指導等だけでは雑草の除去が困難であることから、措置命令に従わない者の公表と行政代執行の制度を組み入れた(平成20年4月から施行)。なお、同条例には罰則の規定はない。条例施行後、平成22年度から27年度の6年間の条例の運用状況をみると、年平均で指導385.3件、勧告290.0件、措置命令146.7件、代執行2.0件となっている。代執行の費用は1件当たり2~5万円であり、費用はおおむね徴収されている。公表については、措置命令の名宛人が市外の居住者であり抑止力が働かないことから、行っていない(19)。

地方公共団体に十分な意思があれば、行政代執行は、問題の解決の一助になり得る。もちろん行政代執行や罰則を最後の拠りどころに、助言、指導、勧告により問題の解決が図られることが望ましいが、最後は行政代執行し費用徴収するという意思が明確であることが、指導、助言、勧告の実効性を高めるものと思われる。

4 空き地の管理手段

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

(草刈り等の市への委託や業者の紹介)

- ・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)
- ・雑草等の除去業者の紹介(名張市あき地の雑草等の除去に関する条例など)

(住民組織等との連携)

- ・公衆に対する環境の悪化がある場合等について、市自ら又はボランティアによる事務管理 (20) (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など)
- ・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など)

(情報提供義務・表示義務)

- ・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、山陽小野田市環境保全条例)
- ・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など)
- ・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など)

(協定等による空き地の活用)

・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、湖南市空き地管理の適正化 に関する条例)
- ・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)

(その他の義務)

- ・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)

(地区指定による対象の限定)

・除草地区を指定し当該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など)

5 おわりに

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、行政代執行の要件緩和、名宛人が不確知のときの行政代執行や名宛人特定のための固定資産課税台帳の利用のため、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(公共的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。

本稿が空き家対策を検討する上での一助となれば幸いである。

補注

(1) 調査対象: 3000 有効回答: 1604 平成28年1月国 土交通省調。

http://tochi.mlit.go.jp/wp-content/uploads/2013/06/d15b4d6e248477d037f4f6289383e92b.pdf 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%

- (2) 調査対象:全国市区町村 1741:回答:1221 平成29 年2月国土交通省調
 - http://tochi.mlit.go.jp/wp-content/uploads/2017/03/8dd7a08db05bf6fa78b74ea847cac6cf.pdf
- (3)条例により、その対象は区々であるが、空き地、空き家のほか、資材置き場等の野積場、屋外駐車場(高萩市空き地等の適正管理に関する条例、富士宮市あきちの環境保全に関する条例など)や鉄道敷、道路敷、河川敷等(柏原市空き地の清潔保持に関する条例など)などがある。
- (4) その他、「空き家」169、「資材置場」62、「屋外駐車場」53、「残土置場」44、「その他」53(複数回答)
- (5)田中・小林 2009 では、空き地条例について、規制の目的と必要性は問題ないとしながらも、規制内容については十分検討する必要があるとし、特に、旧紀伊長島町水道水源保護条例事件判決(最判平成 16 年 12月24日・民集58巻9号2536頁)を引き、類似システムで規制する国法による規制水準への準拠要請に留意した制度設計が必要であるとしている。空き地に関する法律はないが、空家等対策の推進に関する特別措置法や消防法は「類似システムで規制する国法」とも考えられる。
- (6) 塩野 Ⅱ 2013・p113 では、行政指導は取消訴訟の対象 にならないとしながらも、行政指導に対する不服従が 次の侵害的処分の要件として法律に組み込まれてい る場合には、一種の段階的行為として、最高裁判所の 定式の下でも処分性が認められてもよいと思われる

としている。なお、最高裁判所の定式とは、「行政庁の処分とは、行政庁の法令に基づく行為のすべてを意味するものではなく、公権力の主体たる国または公共団体が行う行為のうち、その行為によって、直接国民の権利義務を形成しまたはその範囲を確定することが法律上認められるもの(最判昭和39年10月29日・民集18巻8号1809頁)」とするものである。

また、天本 2013 では、行政による制裁的公表は原則として処分性は認めがたいとしながらも、公表後に措置命令等の不利益な行政処分や罰則等が予定されている場合は、処分性が認められる余地がある場合もあると思われるとしており、さらに、それらの前提となる行政指導にも処分性が認められる余地が存する場合もあると思われるとしている。

- (7)神戸市空家空地対策の推進に関する条例については、 次のHPを参照。
- http://www.city.kobe.lg.jp/business/regulation/urban/building/rule/h28akiyajyourei2.html
- (8)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。
- (9) 塩野 I 2013・p224 では、公表は古典的な行政上の強制執行の種類に当たらず、行政代執行法 1 条でいう法律に留保された義務履行確保の手段に含まれないと解され、条例による制度の創設も認められるとしている。
- (10)公表に行政処分性がないならば、行政手続条例による弁明の機会の付与は不要であるが、不利益性があることに鑑み、意見陳述の機会を付与しているものと思われる。補注(6)参照。
- (11) 聴聞手続きの対象となる処分以外の比較的軽い不利益処分については、一般に行政手続条例により、弁明の機会を付与しなければならないので、確認的に規定しているものと思われる。
- (12)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)。
- (13) 塩野 I 2013・pp231-232 では、行政代執行の適用は、 代替的作為義務を創出する根拠法で個別に支持され ることを必要とせず、代替的作為義務であれば、他に 特別の定めがない限り、当然行政代執行法が適用され るとしている。
- (14) 空家等対策の推進に関する特別措置法第14条9項

市町村長は、第三項の規定により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(昭和二十三年法律第四十三号)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。行政代執行法第2条

法律(法律の委任に基く命令、規則及び条例を含む。 以下同じ。)により直接に命ぜられ、又は法律に基き 行政庁により命ぜられた行為(他人が代つてなすこと のできる行為に限る。)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、当該行政庁は、 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。

- (15)名宛人を特定するためには、固定資産税課税台帳が 有力な情報源となるが、条例によっては、地方税法第 22条の守秘義務を解除できないものと思われる。
- (16)「東大阪市みんなで美しく住みよいまちをつくる条例」では、「空き地又は空き家が管理不全な状態にある場合であって、公衆に対する危害の発生を防止するため緊急の必要があると認めるときは、危害の発生の防止に必要な最小限度の措置(以下「緊急措置」という。)を講ずることができる。(第18条)」としており、所有者の不確知は要件としていない(豊田市不良な生活環境を解消するための条例なども同じ。)。

塩野 I 2013・pp252-254では、相手方に義務を課す ことなく行政機関が直接に実力を行使して、行政目的 の実現を図る制度を「即時執行」と定義し、即時執行 は行政上の強制執行ではないので、条例によることも 可能としている。原田 2011 · pp239-241 では、即時執 行と概念のずれはあるものの、目前急迫の必要があっ て義務を命じる暇がない場合に、行政機関が相手方の 義務の不履行を前提とすることなく、直接いきなり国 民の身体や財産に実力を加え、行政上必要な状態を作 り出す作用を「即時強制」と定義し、即時強制は、法 律に根拠が必要であり、その目的、要件、限界が法定 されていなければならないとしながらも、明白な危険 行為や危険物を除去するなどの措置は正当防衛ない し緊急避難に当たり、地方公共団体が法律の不備を補 い、地域社会の秩序を保持するために条例で即時行政 に関わる措置を設けることは最小限許されてよいと 解さざるを得ないとしている。いずれにしろ、具体の

- 適用については十分な必要性の検証と措置を必要最 小限度の範囲に止めることが求められよう。
- (17)第14条10項 第三項の規定により必要な措置を命じようとする場合において、過失がなくてその措置を命ぜられるべき者を確知することができないとき(過失がなくて第一項の助言若しくは指導又は第二項の勧告が行われるべき者を確知することができないため第三項に定める手続により命令を行うことができないときを含む。)は、市町村長は、その者の負担において、その措置を自ら行い、又はその命じた者若しくは委任した者に行わせることができる。この場合においては、相当の期限を定めて、その措置を行うべき旨及びその期限までにその措置を行わないときは、市町村長又はその命じた者若しくは委任した者がその措置を行うべき旨をあらかじめ公告しなければならない。
- (18) http://www.city.utsunomiya.tochigi.jp/kurashi/anshin/bouhan/1003741.html

処分基準の例(宇都宮市空き家等の適正管理及び有効活用に関する条例等に係る処分基準から一部抜粋)

区分	判定基準	着眼点(ii)
	※空き家等	※判定するための具体的な例示
	の状況・周囲	
	への影響度	
雑草	(1)敷地内に	(1)敷地内の相当程度の面積で生い茂
の敷	雑草が繁茂	り,草丈が概ね1m以上あるもの
地内	しており、	(2)宅地化された土地において,周辺の
繁茂	周辺の生活	生活環境へ悪影響を及ぼすもの
	環境へ悪影	ア 衛生動物発生のおそれがあるもの
	響を及ぼし	イ 悪臭発生のおそれがあるもの
	ているもの	ウ 廃棄物投棄のおそれがあるもの
		エ 子ども等の隠れる場所となるおそ
		れがあるもの
衛生	(1)衛生動物	(1)空き家又は空き地に、スズメバチ
動物	が発生し、	(ハチ目スズメバチ科スズメバチ亜
の発	隣接地に居	科に属するいわゆるスズメバチ類を
生	住している	いう。以下同じ。)が営巣を始めてい
	市民等に悪	るもの
	影響を及ぼ	(2)空き家又は空き地に、ねずみ・は
	しているも	え・蚊等の衛生動物(鳥獣の保護及び
	の	狩猟の適正化に関する法律、狂犬病予
		防法、動物の愛護及び管理に関する法
		律等他法令で対応するものを除く。)
		が多数発生しているもの

- (19) 名張市の以上の状況は、平成 29 年 2 月に実施した 名張市に対するヒヤリングによる。ヒヤリングに協力 いただいた名張市地域環境部環境対策室には、あらた めて感謝申し上げます。
- (20) 民法第 697 条の事務管理は、条例の規定がなくとも 行うことが可能であるが、同条 2 項は「管理者(義務 なく他人のために事務の管理を始めた者)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」と規定しており、北村2013では、空き家 対策について事務管理により対応することは、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不適切であるとして いる。

参考文献 • 資料

- i) 天本哲史「行政による制裁的公表の処分性に関わる 法的問題に対する考察(桃山法学 20-21 号 2013.3)」
- ii) 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)」
- iii) 塩野宏「行政法 I (第 5 版補訂版)」有斐閣 2013.3
- iv) 塩野宏「行政法Ⅱ (第 5 版補訂版)」有斐閣 2013.3
- v) 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~ (自治体法務政策 NAVI32 号 2009. 12)」
- vi)原田尚彦「行政法要論(全訂第7版(補訂版))」学 陽書房 2011.3

(市町村の空き地管理条例については、平成29年1月 から2月にかけて市町村WEB例規集、HPより入手し た資料にもとづく。)