

空き地の適正管理及び利活用に関する ガイドラインについて

国土交通省 不動産・建設経済局 土地政策課

1. はじめに

国土交通省では、令和7年4月1日、空き地の適正管理及び利活用に関するガイドライン（以下「ガイドライン」という。）を公表した。本稿では、ガイドライン作成の背景や目的、ガイドラインにおいて示されている空き地に関する施策の内容等について解説する。

空き地をはじめとする低未利用の土地は、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きた。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る。

世帯の保有する空き地の面積は、この10年で2倍以上に増加しており¹、今後の人口動態を踏まえれば、相続等により一層の空き地の増加が見込まれるが、空き地が適正に管理されない場合、雑草の繁茂、ゴミ等の投棄、害虫の発生、景観の悪化等の周囲への悪影響²を引き起こすことが懸念されている。

そこで、地域における空き地対策を推進す

るため、適正管理と利活用に関する先駆的取組事例や、空き地対策条例の内容、活用可能な制度等をまとめた。

まず適正管理と利活用に関する取組について、地方公共団体等が空き地の管理・利活用に取り組む際の参考となるよう、専門家や地域と連携した担い手の確保や、農園・菜園、緑地・広場等への転換等について、多数の先駆的事例を紹介し、解決策を提示した。

また、空き地の管理不全対策等のための条例制定等に資するよう、これまで制定されてきた空き地に関する条例について、管理不全状態の基準や是正措置等の内容等を体系的に整理・分析した。特に行政代執行については、判例等を踏まえた法的な整理を明確にした上で、運用時のポイントを解説している。

最後に空き地対策に活用可能な制度として、特定の政策目的の下で立法された個別法制度や、民事的手続を紹介している。

2. 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、宅地需要の不足や、接道要件等の建築条件が満たせないこ

1 「世帯土地統計」（総務省、2018年）によれば、空き地の面積は2008年時点で632km²であったものが、2018年には1,364km²に倍増しており、これは東京23区（627.5km²）の約2倍にあたる。

2 「土地の利活用・管理に関するアンケート調査」（国土交通省、R6.2実施）において、管理不全土地のもたらす周囲への悪影響として回答のあった項目の上位4項目。

となどが考えられる。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い場合が多いと考えられる。

このような空き地等は、管理不全となり、雑草の繁茂等、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る。しかしながら、高齢化等により所有者が管理を続けることは困難を伴うことも多いため、隣地の所有者や地域の活動団体による利用、農園・菜園等の他用途への利用を模索するなど、可能な限り需要を見出すことが重要となる。

また、中心市街地活性化、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、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る。

(2)関係者の役割分担

土地基本法において、土地所有者等は土地の利用及び管理等に関する責務を有することとされ、国及び地方公共団体は土地に関する施策の実施、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の措置等を講じるよう努めることとされている。

したがって、所有者等が自ら土地の適正な利用及び管理を行うことが原則であるが、基礎自治体（市町村）にも土地所有者への支援等が求められている。また、広域的な観点等からの総合調整を担う都道府県の役割も大きい。

なお、自治体内の担当部署が決まりづらいことが、空き地等の対策が進みにくい要因となり得るが、例えば、区域内の空き地に関する課題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となり、必要に応じて関係部局間で分担するなどの体制を構築することが考えられ

る。また、空き地と空き家は課題が共通することから一体的に取り組むことが望まれる。

〈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】
- ・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】

(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るため、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対応することが有効である。

〈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】
- ・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】

また、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利活用・管理を行う担い手の確保が重要となる。例えば自治会等の地域運営組織や地域のNPO法人等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ある。

〈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】
- ・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】

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、ガイドラインではこうした取組について紹介している。

- ①活動主体（地域運営組織、NPO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、市町村等）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、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、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

(4)具体的な取組事例

市町村等は土地の適正な利用及び管理について土地所有者等に対して情報提供を行うとともに、土地所有者等による適正な管理を求めていく必要があるが、さらに、第三者に委ねられる環境を構築することも重要である。

〈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】
- ・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】
- ・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】

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

る私的利用、空き地のオープンスペース等の他用途への転換も有効である。

〈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【大阪市】【東京都墨田区】
- ・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【青森県青森市】【神戸市】【大阪市】
- ・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】

〈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】
- ・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】
- ・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】

(5)実態把握と対策の検討

今後、さらなる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所在や状態等を把握・分析し、区域内の空き地の実態に合わせた対応を講じることが、対策を効果的に進めるためにも重要である。

〈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】

(6)対策の計画的な推進

土地利用に関する計画において、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る。計画の内容としては、利用転換の推進

策、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る。

〈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】
- ・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】

3. 空き地に関する条例

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ないが、法律の委任に基づかない自主条例という形で多数の市町村において空き地の管理等に関する条例が制定されている。

ガイドラインにおいては、1.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 条例について、対象とする空き地の範囲や管理不全の程度、是正措置の内容を分析した。また、是正措置の中でも実行のハードルが高いとの声が多い代執行については、運用上のポイントをまとめている。

(1)「空き地」の範囲

まず条例の対象となる「空き地」の定義については、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る）と定義しているものが、今回調査対象とした198 条例中 139 条例あった。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るも

のであった。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るところである。

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る。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る。

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、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る。

(2)管理不全の基準

管理不全状態については条例ごとに様々な基準が設けられているが、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挙し、管理不全状態を表現している条例が多数である。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る。

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るところ、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る。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、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る。また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、長さ基準と面積基準を併せて設けている条例も見られた。

雑草については多くの条例で規制対象になっているものの、一方で立木（樹木、竹木等を含む。）を対象に含む条例は少なくなっている。この点については、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る。

(3)是正措置等の内容

条例における是正措置は、土地所有者に対する助言・勧告といった自主的に対処を促すものから、代執行や罰則のように強制力をもって対処を迫るものまで、多様なものが規定されている。

土地所有者の責務の規定は、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、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ことから、ほとんどの条例で定められていると考えられる。また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

告も、大半の条例で規定されている。

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である行政代執行は、79条例がこれを規定するにとどまっている。また規定があるとしても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ている。

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当然必要である。

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ないが、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。

②客観的基準に基づく実施

判例を踏まえれば、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ある。

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る。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る（同条第2項）。

行政代執行法に基づき代執行が行われた場合、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る。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るが、義務違反の確認のために要した調査費等は含まれない。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る。

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る。

4. 空き地対策に活用可能な制度

(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ある。

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る（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る。

(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る。

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」制度がある（同法第80条の3）。

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」対策を講じる措置が定められている。

(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る（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るが、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、周辺的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る。

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る（「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）。

(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る。

ア)「人単位」の管理制度

a.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。

b.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

c.所有者不明土地管理制度、d.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。

e.管理不全土地管理制度、f.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。

②地方公共団体が空き地の管理に活用できる措置

所有者不明土地、もしくは空家法が定める「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、所有者不明土地法または空家法における民法の特例により、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る（所有者不明土地法第42条第2項・第3項、空家法第14条第3項）。