

土地基本方針の変更について

国土交通省 不動産・建設経済局 土地政策審議官グループ 土地政策課

土地基本法（平成元年法律第84号）に基づき政府が定めることとされている土地基本方針の変更が令和6年6月11日に閣議決定された。本稿では、本方針の変更の背景や方向性、本方針内で示されている施策の内容について解説する。

1. 土地基本方針について

土地基本法は、本格的な人口減少時代の到来、それに伴う土地利用ニーズの変化、土地に係る様々な課題に迅速に対応する必要性等を踏まえ、土地政策の目的として、地域の活性化、安全で持続可能な社会の形成を位置付けている。また、土地についての基本理念として、公共の福祉の優先、土地の適正な利用、管理及び円滑な取引の確保の必要性を明らかにし、土地所有者等関係者の責務、国及び地方公共団体が講ずべき基本的施策を定めている。

土地政策は多くの分野にまたがっており、多岐にわたる省庁による施策が展開されてきており、これらの施策の実効性を高めるためには、各施策の連携の確保が必要となる。このため、本方針は、土地政策全般の政府方針として、施策の基本的な方向性を示し、施策間の整合性を図るための調整や連携を確保するとともに、国土審議会への諮問を経ることで専門的知見を踏まえることを制度的に担保し、内容の見直しを適時行うことができる仕

組みとして、令和2年の法改正により新設された。今回の変更は、前回変更した令和3年5月以降の社会経済情勢の変化、施策の進展等を踏まえて実施したものである。

2. 変更の背景

近年の社会経済情勢の変化のうち、土地政策に影響するものとしては大別して以下の三点に整理される。

一つ目は、人口減少と少子高齢化、そして世帯数の減少である。我が国の人口は2008年（平成20年）をピークに減少を続けており、出生数が80万人を下回るなど低調に推移している。高齢者人口の割合は今後も上昇していく見込みであり、特に地方部においてこの傾向は顕著となっており、25道県では2050年に65歳以上人口割合が40%を超えると予測されている。さらに、2050年には無居住化するエリアが国土の約2割を占めるとの推計もある。

また単身世帯、特に高齢単身世帯の割合が増加する一方、増加を続けてきた世帯数も2030年の5,773万世帯でピークに達し、以降減少に転じることが見込まれている。現に空き地・空き家の増加が顕著となる中、これらの構造的変化に伴う土地の総需要の低下を政策の前提とする必要がある。

二つ目は、国内の人口移動やライフスタイルの変化、環境政策に関する国際的潮流であ

る。人口移動については、2020年初からのコロナ禍により東京圏への転入超過が一時的な緩和を示していたが、その後転入超過が拡大するなど、東京一極集中をはじめ人口が地域的に偏在する傾向にある。2022年現在、東京圏人口は全人口の約30%を占め、三大都市圏合計では50%を上回っている。

一方、コロナ禍を経て、デジタル利用の増加（デジタル・トランスフォーメーション（DX））、テレワークでの就労形態の拡大など場所に縛られない暮らし方や働き方の広がりによるライフスタイルの変化もあり、若い世代による地方移住への関心の高まりが顕在化している。

また、脱炭素、自然共生や循環経済の実現に向けたグリーン・トランスフォーメーション（GX）等の社会変革の取組が国際的潮流となっている。COP26において我が国は新たな2030年温室効果ガス削減目標などを表明しており、パリ協定の1.5℃努力目標達成に向け、GXの更なる推進が求められている。

三つめは、気候変動の影響等による災害の激甚化・頻発化である。大雨及び短時間強雨の発生頻度が増加傾向にあり、今後も地球温暖化の進行に伴い、平均海面の上昇、台風の発生頻度は強まると予測されるなど、水災害リスクがますます増大している。

また、首都直下地震や南海トラフ地震など切迫する巨大地震・津波により、広域にわたる甚大な人的・経済的被害をもたらすおそれがある。令和6年能登半島地震では地域に甚大な被害をもたらし、地震リスクが改めて具現化している。

特に可住地に限られる我が国では、災害リスクの高い地域への居住人口割合が高まり、災害発生時の被害が拡大することが懸念される。

3. 取組の方向性・目標

土地は、限られた国土の貴重な資源、あらゆる社会経済活動の基盤であり、その利用・管理の在り方如何で、国民生活の向上や経済成長、自然災害への備え、気候変動に対応する環境保全等が左右される。かつて土地政策の主題は、宅地の大量供給、投機的取引・地価高騰対策、過剰な開発利用の抑制等にあったが、近年は土地の過少利用に起因する管理不全や放棄、それに伴う外部不経済の発生等が政策課題として顕在化しており、適正な利用・管理の確保が重要となっている。

このため、本方針では、上述の土地を取り巻く社会経済情勢の構造的変化や、防災、環境分野等における新たな要請等を踏まえ、これまでの宅地化等を前提とした土地政策から軸足を移し、広域的・長期的な視点を持って、限られた国土の土地利用転換やその適正な管理を進める“サステナブルな土地の利用・管理の実現”を目標に施策を総合的に推進することを掲げ、必要な具体的施策について記述した。「サステナブルな土地の利用・管理」とは、暫定利用も含め最適な利用の転換により土地利用の循環をつくること、多様な担い手による持続的な活動を促すこと、これらを通じた適正管理の確保、管理不全土地の発生抑制を意味する。

4. 具体的な施策

本方針は、1) 土地の適正な利用及び管理の確保、2) 土地の取引、3) 土地に関する調査、情報提供、4) 土地に施策の総合的な推進、の各項目に関する措置について基本的事項を記載する4章から構成されている。記載された施策について「サステナブルな土地の利用・管理」と関係が深いものを中心に紹

介する。

1) 土地の適正な利用及び管理の確保を図るための措置

①低未利用土地、所有者不明土地等への対応に関する措置

空き地や空き家等の低未利用土地が増加し、その管理不全による周辺環境の悪化等の影響が深刻な課題となっている。空き家対策や所有者不明土地対策は前回変更以降、行政法、民事法の双方で利用促進や発生抑制、管理不全対策など多面的に制度の整備が進んでおり、これらの制度の活用を促進し、対策を一体的に推進する。一方、空き地や管理不全土地は政策的対応が不十分となっているため、その有効利用や適正な管理を推進するため、宅地だった空き地の広場、農園・菜園等としての利用の推進など「非宅地化」を含む土地利用の円滑な転換やその後の継続的な管理を確保する枠組みを構築する。

②土地の状況に応じた土地の有効利用及び適正管理に関する措置

防災・減災、環境との共生といった分野は、近年の社会的要請に応じて新規施策が多くなっており、これらの政策テーマ別に施策を体系的に記載した。

防災面では、流域治水の観点から水災害に対応したまちづくりや住まい方の工夫、災害発生に備え平時からソフト的対策を事前に準備する復興事前準備の取組、令和3年に発生した土石流災害を契機に強化された盛土等の安全確保対策等を推進することとしている。

環境面では、環境基本計画に基づく、ネイチャーポジティブの実現に向けた自然共生サイト認定等の官民の取組、グリーンインフラや生態系を活用した防災・減災(Eco-DRR)の本格的な社会実装、食料生

産のプロセスにおける環境負荷低減、地域共生型の再生可能エネルギー導入の拡大、脱炭素水素等の供給・利用の促進等について記載を充実した。

不適切な土地利用や管理不全による外部不経済を防止し、生活環境の保全や災害防止を図るため、土地の適正な利用と管理を確保する方策の導入を、また、工場跡地や廃墟等の未利用地について新たな産業用地への有効利用等を図る観点から長期的な視点に立った対応を、それぞれ検討する。安全保障の確保等の観点からは、重要土地等調査法に基づく土地等利用状況調査を着実に実施していく。

③地域の特性に応じた適正な土地の利用及び管理に関する措置

都市、農業地域、森林等、地域属性ごとの課題に対応する施策として、都市部についてはコンパクトシティの形成、都市の緑を確保するまちづくりGXの推進、老朽化マンション対策として区分所有建物法制の見直し、土壤汚染に関する調査等を推進していく。農山漁村に関する施策では、食料安全保障の観点からの農用地確保策の強化、農地の粗放的な利用や鳥獣緩衝帯の取組による持続的な土地利用の推進、森林の有する多面的機能を発揮するための造林・間伐等の推進等を図ることとしている。

地域活性化の観点からは、地方都市において域外から稼ぐ産業の立地を促進するため、産業用地の確保に向けた土地利用転換の迅速化、関連都市インフラ整備を推進するほか、住宅団地の再生、遊休公的不動産を有効活用するスモールコンセッション等を推進していく。また、人口減少下における適切な国土管理の在り方を示す「国土の管理構想」に基づき、中山間地域や都市縁辺部において、優先的に維持したい土地を

明確化し、粗放的管理の導入など管理方法の転換による最適な国土利用・管理の選択を促す取組を推進する。

2) 土地の取引に関する措置

取引環境の整備による不動産流通の活性化を確保するため、公的不動産（PRE）に関する情報の集約・公開によるマッチング、不動産関係データの連携・活用のキーとなる不動産IDの社会実装に向けた取組等を進める。投資環境の整備による不動産投資市場の活性化に向けては、投資家保護の在り方の検討などセキュリティトークン（デジタル証券）等の活用拡大に向けた取組、不動産ESG投資に資する情報整備の充実等により社会的インパクト不動産など投資拡大を図る。また、市場での流通が難しい土地の流動化に向けて、全国版空き家・空き地バンクの活用による需給マッチングを推進するほか、土地の保有・管理等の機能を担う本格的なランドバンクの育成等について検討する。

3) 土地に関する調査、情報提供等

地籍調査について、国土調査事業十箇年計画の計画期間後半に向けた中間見直しの成果を踏まえ、現地調査手続の円滑化や、調査が困難な都市部及び山村部の地籍調査の推進を図るほか、法務局地図作成事業について次期地図整備計画の策定を進めていく。

デジタル技術の進展に伴い新たな政策展開がみられるDXの分野では、広く国民向けに不動産に関するオープンデータを提供するWebGISとして本年度から運用を開始した「不動産情報ライブラリ」の活用促進、地理空間情報を活用し建築BIMやPLATEAU等を一体的に進める「建築・都市のDX」の推進、国土数値情報の更なる利活用、不動産登記データベースの提供等を通じ、データ活用社会の実現に向けた基盤整備を推進する。

4) 土地に関する施策の総合的な推進

多様な主体間の連携協力の代表施策として、河川流域の幅広い関係者が協働し水害対策を行う流域治水の取組を推進する。

人材・担い手の育成・確保の一環では、土地の適正な利用・管理に向けたマッチング・コーディネート、土地所有者等に代わり管理等を担う団体の取組や、コミュニティによる空き地等の管理活動を支援する。土地・不動産に関わる専門家として、不動産鑑定士や不動産業の担い手確保に向けた方策を検討・実施する。

土地に関する基本理念や各種施策・制度に関する広報活動を展開するとともに、災害の激甚化・頻発化を踏まえ、防災教育・学習の取組を推進する。