

「土地政策研究会（中間とりまとめ） ～ 空き地等の利用転換による 有効活用と適正管理 ～」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

はじめに

土地政策の課題は、高度成長期の都市拡大とスプロール化への対処、宅地の大量供給を経て、バブル期の投機的取引及び地価高騰の抑制、更には適正な利用と管理の確保へと移ってきた。近年、土地の管理不全や放棄された土地による外部不経済が政策課題として顕在化しているが、空き家対策や所有者不明土地法制に関し一定の成果はあるものの、低未利用の土地全般を対象とした施策が十分講じられてきたとはいえない。従来「宅地」が最終的な土地利用形態として事実上扱われてきたが、低未利用の宅地の増加が見込まれる現在、利用可能性のある土地については活用方を追求しつつ、宅地を他の用途に供する「非宅地化」を含めた最適な土地管理の在り方を検討する必要がある。

土地を巡る環境は、例えば土地を有利な資産とする国民意識が徐々に低下し、場合によっては費用を負担してでも手放したい対象になるなど大きく変化しており、今後の人口動態や災害リスクの高まり、GXやDXなどの社会情勢の変化を踏まえたふさわしい政策の検

証が求められている。このような状況を踏まえ、今後の土地政策の在り方について検討するため、国土交通省では、この分野を代表する有識者の方々を委員に招いて「土地政策研究会」¹を設置した。

研究会では、考え得る検討課題のうち、まず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こととした。そこで、現に利用されていない、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¹、その現状や課題、対策の方向性、具体的施策等について、令和5年10月から本年6月まで7回にわたり検討を行い、7月3日に提言としてとりまとめた。本稿ではその概略を紹介する。

1. 土地を巡る現状と課題

(1) 空き地等の発生状況

全国的に有効利用されていない空き地等が増加している²が、中心市街地や郊外住宅地など幅広い地域で発生しており、特定の地域

1 低未利用の不動産に関する課題を検討する上で、空き家については別に統計分析やその対策が進められていることから、ここでの検討では空き家の存する土地は原則として対象外とするが、建築物等の定着物がない土地に限らず、塔や像など建築物に当たらない構造物で未利用となっているものや、およそ利用不可能な状態の廃墟の存する土地など、空き家対策の対象外と考えられるものも射程に入れることとした。

に限らない課題として認識されている。今後、特に非集約エリア（都市計画区域外や、都市計画区域内のうち居住誘導区域を除く区域等）を中心に、相続などを背景として低未利用地が増加するおそれがある³。

(2) 空き地等の発生要因

土地の総量に対する需要の絶対的不足が、利便性の劣る地域などで顕著になっているほか、相続により取得した遠方居住の所有者が利活用に関心がないこと等が考えられる。

(3) 空き地等の外部不経済

空き地等が利用されていないこと自体、地域にとって機会費用を発生させる。また、適切に管理されていない空き地等は、雑草の繁茂やゴミ投棄、害虫の発生など周辺環境に悪影響を及ぼし、周辺の不動産価値の低下を招くとする研究もある。

(4) 土地の利活用・管理を取り巻く諸情勢

近年の災害の激甚化・頻発化を踏まえ、災害リスクの高いエリアにおける開発抑制が求められ、脱炭素、自然共生や循環経済の実現に向け持続可能な国土づくりを進める観点から、グリーンインフラを推進する機運が高まっている。DXの進展は、不動産の流動性の確保・向上に寄与する可能性がある。

2. 対策の視点・方向性

1) 基本的な考え方

空き地等による外部不経済を抑止し、その原因となる空き地の発生を防止する対策が必要であるが、マイナス面のみを捉えるのではなく、空き地のグリーンインフラとしての活用など新たな潜在的可能性というプラス面にも注目すべきである。

(空き地等の利用と管理)

現用途の需要が低下した土地であっても、将来の再利用の可能性や土地の潜在力をできる限り維持することが重要であり、他の用途での利活用を追求するほか、低コストで管理を継続する粗放的管理などにより、再利用が不可能な状態となることを避けることを目指すべきである。このため、より管理コストが低い土地利用を促す視点が必要であり、宅地から緑地等自然的な利用への転換を誘導するための検討が求められる。

(空き地等の積極的な利活用)

防災対策のための活用等ポジティブな側面から、空き地等に地域の空間資源としての価値を見出し、利活用に結びつけることを志向し、体系的な土地利用計画等の運用において空き地等を意義のある存在として位置付けることが重要である。住宅地内の空き地を市民農園、コミュニティガーデン等として利用し、都市住民の暮らしの豊かさにつなげることはその一例である。

(空き地等の対策を行う際の役割分担)

土地基本法に定められるとおり、土地の適正な利用・管理等の責務を有する所有者の役割を基本としつつ、空き地等の対策には、地域の実情に精通し、土地利用の方針を定める市町村が主たる役割を担うことが求められ、また、広域的な観点から都道府県の役割も大きい。国は、国土利用・管理に関する政策の提示、必要な制度等の構築、国民の理解を深めるための普及・啓発活動等を進める必要がある。

加えて、自治会、地域運営組織、NPO等

2 世帯の保有する空き地の面積：632km²（平成20年）→1,364km²（平成30年）

3 非集約エリアの戸建て居住の高齢者世帯数を基に、現在の世帯保有空き地面積の約3分の1に相当する約450km²の低未利用地が新たに発生するとの試算もある（第4回研究会野澤委員資料）

の地域団体や民間事業者、士業団体等に協力を求めることが、空き地等の対策の推進には重要である。

(空き地等の対策を講じるエリア)

空き地等の発生エリアやボリュームは相当広範囲で大量になることから、政策資源をどこに投入すべきかを整理し、重点エリアを絞る必要がある。このため、空き地等の発生状況、土地利用の方向性や地域の意向などを面的に把握・分析することが望まれる。非集約エリアと集約エリアの双方を検討の射程に入れ、課題や対策を精緻に整理することが必要である。

2) 空き地等の農園・菜園利用や緑地等への土地利用転換

(新たな宅地化の抑制)

これまで農地等から収益性の高い宅地への利用転換が進められてきたが、これ以上の宅地の拡大は、更なる空き家・空き地等の増加、災害リスクの高いエリアへの居住人口の増加につながり適当ではない。このため、都市計画等の適切な運用により、農地等から住宅地等への不適切な土地利用転換を抑制し、需要のある土地の市場での流通を促す必要がある。

特に、非集約エリアでの開発は、今後低未利用土地の発生につながる懸念が高いことから、地方公共団体が利用・管理に関する方針を提示するなど、行政のガバナンスを働かせる必要がある。

(宅地の適正な利用・管理の転換)

一方、利便性が低く居住ニーズが乏しい地域で一定程度の発生が避けられない空き地等は、周辺の居住環境の維持の観点から管理不全による外部不経済の発生防止を図る必要が

あり、隣地統合等による私的利用の継続のほか、市民農園、緑地・広場、防災空地、雪寄せ場等、地域コミュニティのオープンスペースとしての利用が期待される。住宅地と菜園等が小さい単位でまだらに存在する「混在」は、従来評価されにくい土地利用形態だったが、適切に管理された都市部の緑地が周辺不動産価格にプラスの影響があることを示す研究も踏まえ、積極的に捉え直すべきである。

(非宅地の適正な利用・管理の転換)

中山間地等の農地は、耕作地としての利用が当面見込めなくても、将来の再利用の可能性を維持するため粗放的利用により維持保全する選択肢が考えられる。人工林は間伐や再造林の実施、広葉樹の導入による針広混交林化などで公益的機能の発揮を図っていくことが考えられる。

個々の土地の利用・管理の選択肢の検討に当たっては、水利、獣害対策、防災、歴史文化・民族的価値等を考慮した多面的な議論が必要であり、また、森林、耕地、宅地間の利用転換など用途横断的な視点でのコーディネートも必要である。

(土地の適正な利用転換を実現する手段)

非集約エリアでは、低未利用土地を有効な利活用に導くため、地域の土地利用・管理の方針を示すビジョン（空間像）、その実現のための公的支援の仕組みが必要である。地域ビジョンの策定には、地域住民参加のワークショップの開催など丁寧な合意形成が求められるが、これは同時に、地域活動の担い手の育成にもつながるものである。

3) 空き地等の利活用・管理の担い手の確保 (土地所有者への働きかけ)

土地の適正な利用と管理は所有者の責務で

あるが、管理手法等に関する情報提供・相談窓口の設置による負担軽減、管理不全に伴うリスクの周知等が必要である。しかし、遠隔地居住者や高齢者など自発的な管理が困難な場合も多いため、第三者への管理委託を促す仕組みが求められる。相続土地国庫帰属制度への関心の高さは費用負担を伴ってでも土地を手放したいという需要を示しており、管理コストの軽減や少額でも収入が得られる可能性を基に、他の有益な利用等への提供につなげることが必要である。

(多様な担い手・人材の関わり)

空き地等の利活用に当たっては、行政、士業等の専門家、民間事業者、NPO、地域団体等の幅広い参画が必要となり、特に持続性のある事業として成立するためには、民間の創意工夫により新たなビジネス機会として捉えられることが期待される。

それには、課題の交通整理ができるワンストップ相談窓口の存在が効果的であり、これを担うマネジメント人材には、前広に相談を受け止めるカウンセリング、関係者の役割分担等を調整するコーディネート、解決に向けて様々な提案・助言をするコンサルティングにより課題の解決に導く力が求められる。

(所有者等と関係主体をつなぐ中間組織)

土地利用転換を円滑に進めるため、公的信用力のある中間（支援）組織が所有者と利用者の橋渡しの役割を担うことが有効である。中間組織は、マンパワー不足の地方公共団体をサポートし、潜在的な空き地等の利活用ニーズや土地を提供する所有者の掘り起こし、関係主体間のマッチング、需給のタイミング調整、地縁型コミュニティの衰退した地域での地域運営などを担うことで、空き地等の利活用と管理を実現に導く重要な存在となる。

土地の保有を負担に感じる人々の要請に応えるためにも、相続土地国庫帰属制度を補完しつつ、土地の寄付や管理を受け入れるランドバンク機能や土地利用のコーディネート機能を担う中間組織と、これに税制等を組み合わせた政策が必要である。

(地域コミュニティの役割)

市場で流通・利活用の見込みがない空き地等については、自らの居住環境の維持改善に利害関係を有する地域コミュニティが、人的・物的資源を活かして利活用・管理を図ることが期待される。地縁型組織の取組を持続可能とするためには、外部人材との連携や、活動費用への助成、専門家の派遣等の行政による継続的な支援が重要である。

空き地等については、地域共有の土地・建物資源として、その維持管理を通じて収入(管理受託等)を得られる可能性がある。また、地域住民や民間事業者が担い手となるエリアマネジメント組織に、財産処分や公物管理等の権限が付与されることで、自立的な活動が展開する可能性がある。

4) 土地の適正管理による災害や環境悪化の防止

土地の適正管理は、管理不全に起因する災害発生や環境悪化を防止するために重要である。放置することが不適当な空き家及びその敷地や所有者不明土地に対しては、代執行等一定の立法措置が講じられてきたが、所有者が判明している管理不全土地については法律上の行政権限がなく、多くの市町村が条例で対応している実態があり、課題解決に介入できるよう法的根拠を求める声がある。管理放棄された土地には、構造物等の撤去費用の負担が隘路となって長期間放置されたままとする廃墟の問題もある。

5) 土地関連情報の整備と利活用の推進

土地本来の用途に応じた利活用を促進する上では、市場機能の強化を通じた土地の流通が基礎となるため、情報の非対称性の解消や情報収集コストの低減を実現する情報基盤の整備・拡充が重要となる。土地利用、行政区域、公共施設、災害リスク情報等の情報をGIS形式でデータ化した国土数値情報は、不動産情報ライブラリ⁴をはじめ多様なニーズに利用されており、その更なる情報・機能の充実が求められている。

3. 具体的施策

土地の有効利用と継続的な管理を実現するため、空き地等の積極的な活用を推進するなど、新たな制度の創設を含め、総合的に施策を推進する。

1) 空き地等の農園・菜園、緑地等への利用転換

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、管理等に充てられる人的・物的資源の状況等を踏まえて、地域住民等の合意形成を図りつつ、農園・菜園、緑地等への適正な利用転換、管理を計画的に進めるための枠組を用意することが必要である。特に非集約エリアでは、地方公共団体が低未利用土地の利用・管理に関する方針を定めて提示することにより個々の土地利用を誘導する等、一定の規律を設けることが適当である。

施策内容としては、望ましい利用や管理の方向性の提示、新たな用途への円滑な転換を

促すインセンティブの付与、権利移転等に関する手続の簡素化、方針に即した管理等が行われない場合の是正措置などが考えられる。

計画のプロセスでは、地域住民等の丁寧な合意形成を図ることが必要であり、作成・実施の各段階において国・地方公共団体による技術的支援等が期待される。

2) 空き地等の利活用・管理の担い手の確保

信頼性の高い機関が土地の所有者と利活用希望者の間に入って調整を行い、又は自ら主体となって活動することが有効である。

また、土地の管理を第三者に委託するニーズが高まることが想定されることから、所有者が安心して管理を任せられる環境の構築が必要である。

そこで、空き地等の利活用・管理に関するノウハウを有する公社、NPO等の法人を法的に位置付け、地方公共団体が公的信用力を付与し、活動環境を整備することが考えられる。これらの法人には、相談対応や情報提供、関係主体間のマッチングや連携・調整、地域ビジョン策定への参画、空き地等の一時保有を含む管理（ランドバンク機能）等が期待される。

3) 土地の適正管理による災害や環境悪化の防止

資材、残土等の置き場等周囲への環境影響が懸念される土地利用や、水源地等国土保全上重要なエリアや適切に開発規制が行われていない災害リスクが高いエリアでの土地利用については、適正管理の観点からガバナンスを確保することが必要である。

このため、災害リスクの低減や生活環境の

4 不動産取引に参考となる情報（価格、周辺施設、防災、都市計画など）を集約し、複数データを同じ地図上に重ね合わせて閲覧できるWebGISシステム。令和6年4月から運用開始し、多くのアクセスやAPI連携申請を集めている。

悪化を防止するなどの観点から、行政による是正のための関与を可能とする権限の法的根拠について検討する必要がある。

具体的には、土地の不適正な利用・管理により災害や環境悪化等の深刻な事態が生じた場合に、強制力をもって是正することができる仕組みや、土地取引の段階の届出等により土地利用に関する情報を得て、必要に応じて適正な利用を促す機会を設ける仕組みを構築することが必要である。

4) 土地関連情報の整備と利活用の推進

空き地等の流通を促進させるため、不動産情報ライブラリの拡充及び更新、空き地等の把握・情報管理、流通・利活用の促進の効果が期待される不動産ID等のベース・レジストリの早期の社会実装等により、土地の利用・管理・取引に関する施策の円滑な実施の促進が必要である。

5) 今後に向けた更なる検討課題

構造物が放置されたまま管理放棄された土地における撤去等の費用負担の在り方、土壌汚染等により流通が難しい工場跡地等の対策、都市農地の維持と管理のための担い手確保に向けた対策などについて、引き続き検討する必要がある。

i 委員は以下のとおりである（敬称略、五十音順）。委員の皆様にはこの場をお借りしてご協力に改めて御礼申し上げます。

饗庭伸 東京都立大学都市環境学部教授

浅見泰司 東京大学大学院工学系研究科教授（座長）

沖野眞巳 東京大学大学院法学政治学研究科教授

齊藤広子 横浜市立大学国際教養学部教授

中川雅之 日本大学経済学部教授

野澤千絵 明治大学政治経済学部教授

広田純一 岩手大学農学部名誉教授

水村容子 東洋大学福祉社会デザイン学部人間環境デザイン学科教授

山野目章夫 早稲田大学大学院法務研究科教授、土地政策分科会長

涌井史郎 東京都市大学環境学部特別教授