

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 ～

令和6年7月

土地政策研究会

土地政策研究会  
委員名簿

委員	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
〃	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

(○：座長) ※五十音順 敬称略

## 土地政策研究会の開催経緯

- 令和5年10月13日 第1回 土地政策研究会
  - ・土地を巡る現状と課題
  
- 令和5年12月8日 第2回 土地政策研究会
  - ・土地の有効な利活用及び管理の在り方
  
- 令和5年12月26日 第3回 土地政策研究会
  - ・土地の利活用・管理の担い手、人材の育成・確保
  
- 令和6年2月7日 第4回 土地政策研究会
  - ・適正な土地利用・管理に向けて
  
- 令和6年3月11日 第5回 土地政策研究会
  - ・土地の管理と情報基盤整備
  
- 令和6年5月15日 第6回 土地政策研究会
  - ・中間とりまとめ（素案）について
  
- 令和6年6月21日 第7回 土地政策研究会
  - ・中間とりまとめ（案）について

## 目 次

はじめに .....	1
1. 土地を巡る現状と課題 .....	2
(1) 空き地等の発生状況 .....	2
(2) 空き地等の発生要因 .....	3
1) 需要と供給の問題 .....	3
2) マッチングの問題（情報の非対称性、土地の利用条件など） .....	3
(3) 空き地等の外部不経済 .....	4
(4) 土地の利活用・管理を取り巻く諸情勢 .....	4
2. 対策の視点・方向性 .....	6
1) 基本的な考え方 .....	6
2) 空き地等の農園・菜園利用や緑地等への土地利用転換 .....	8
3) 空き地等の利活用・管理の担い手の確保 .....	10
4) 土地の適正管理による災害や環境悪化の防止 .....	12
5) 土地関連情報の整備と利活用の推進 .....	13
3. 具体的施策 .....	14
1) 空き地等の農園・菜園、緑地等への利用転換 .....	14
2) 空き地等の利活用・管理の担い手の確保 .....	15
3) 土地の適正管理による災害や環境悪化の防止 .....	16
4) 土地関連情報の整備と利活用の推進 .....	16
5) 今後に向けた更なる検討課題 .....	17

## はじめに

土地政策の課題は、高度成長期の都市の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、過剰な開発の抑制、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、放棄される土地による外部不経済の発生などが、政策課題として顕在化してきている。

しかしながら、空き家対策や所有者不明土地法制については、政策の進捗、制度の確立に関し一定の成果があるものの、空き地をはじめとする低未利用の土地全般を対象とした具体的な施策・制度が十分に講じられてきたとはいえない状況にある。また、土地利用は、その実態上、収益性の高い「宅地」を最終的な形態とした不可逆的な取扱いとなっており、政策上もそれが前提とされてきたが、市街地でも低未利用の宅地の発生による諸問題が発生している現状においては、政策の転換が求められている。

こうした状況を踏まえ、利用可能性のある土地については活用方策を追求しつつ、「非宅地化」など必ずしも高度利用を目的としない最適な土地管理の在り方、そのために必要な地目転換の仕組みなども視野に入れた、新たな政策体系の検討が必要である。

加えて、土地の利用・管理・取引については、人口動態のほか、災害リスクの高まりや、グリーン・トランスフォーメーション (GX)<sup>1</sup>、デジタルトランスフォーメーション (DX)<sup>2</sup>といった社会情勢の変化を踏まえた政策の在り方について検証を深め、将来を見据えた対策を講じていくことが必要である。

以上のような問題意識の下、まずは速やかに処置すべきテーマとして、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、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ため、現に何らの用途としても利用されていない、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<sup>3</sup>、その現状や課題、対策の方向性、具体的施策等について検討を行った。

土地基本法（平成元年法律第 84 号）に基づき、土地に関する政策の総合的な方針を打ち出す「土地基本方針」の変更作業とも連動して、これまでの 7 回にわたる議論

---

<sup>1</sup> 化石エネルギーへの過度な依存から脱却し、クリーンエネルギー中心の産業構造・社会構造への転換を進めていくこと。

<sup>2</sup> データやデジタル技術の活用により、企業ビジネス、行政サービス、人々の生活スタイルなどあらゆるものをより良い方向に変革すること。

<sup>3</sup> 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する。

を基に中間とりまとめを行い、これからの時代にふさわしい土地政策の在り方等について第1次の提言を行うものである。

## 1. 土地を巡る現状と課題

### (1) 空き地等の発生状況

全国の総人口は、平成20年の1億2769万人をピークに減少局面に入っており、多くの自治体では状況が深刻化し、将来的にも更なる人口減少が見込まれるとの試算もある<sup>4</sup>。今後は世帯数の減少が予想されており、類型別では、かつての主流であった「夫婦と子」からなる世帯割合は減少する一方、単身世帯、特に高齢単身世帯割合は増加する傾向にある。

高度成長期以降、農用地や森林といった土地利用から、住宅地や商業地、工業地等の都市的な土地利用への転換が進行した。近年は、開発圧力は低下しつつあるものの、局所的な開発が継続している中で、都市部における空き地等の有効に利用されない土地の面積は増加傾向にある。

世帯の保有する空き地の面積は、平成20年から平成30年にかけて、632千㎡から1,364千㎡へと2倍以上に増加しており、空き地率も6.5%から12.4%へと増加するなど、全国的に空き地の面積が急増している<sup>5</sup>。また、工場、商業施設、レジャー施設等当初の用途が失われ、大規模な跡地が長期間未利用のまま放置されるという課題もある。

地域類型別では、空き地等は、中心市街地、郊外住宅地、中山間地等、幅広い地域で発生しており、特定の地域属性に限られない問題となっている。

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、相続の発生等を背景に、相当な量が低未利用地となるおそれがある。例えば、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450千㎡の低未利用地が新たに発生するとの試算<sup>6</sup>もある。

空き家・空き地が相当割合を占める住宅地であっても、住み手がいる場合は、住民の移転により空き地等を集約化することは現実性が低いと考えられる。このような地

---

<sup>4</sup> 民間の有識者らによる「人口戦略会議」において、全市町村の4割に当たる744市町村が、20～39歳の女性人口が2020年から2050年までの30年間で50%以上減少する「消滅可能性自治体」であるとの試算が公表された（令和6年4月）。

<sup>5</sup> 総務省が実施する「住宅・土地統計調査」のうち、土地部分を転写・集計により作成する「世帯土地統計」による。平成20年の数値は「空き地(原野等含む)」、平成30年の数値は「空き地」と「原野など」の合計。なお、「空き地」は「住宅用地・事業用地となっている土地で、特に利用していない土地」であり、「原野など」は「住宅用地・事業用地となっていない土地で、特に利用していない土地（荒れ地・池沼などを含む。）」である。

<sup>6</sup> 第4回土地政策研究会野澤委員提出資料

域では、空き地等を安価に購入して移住してくるといった新規流入も一定程度あり、一挙に廃墟化せず、利用されている宅地と空き地等が混在するまだらな状態が一定期間継続すると考えられる。

## (2) 空き地等の発生要因

空き地等には、その発生要因から、①土地の総量に対し、その需要が絶対的に不足しているという要因による空き地等、②個々の空き地等に対し需要があるにもかかわらず、取引や利用までの時間差、手続等の手間、情報や土地の利用条件のミスマッチ等の要因による空き地等があるとされる。

### 1) 需要と供給の問題

上記の要因のうち、近年は、地域における人口・世帯の減少に伴い空き地等が増加している。また、周辺と比較して利便性が劣るなど魅力が乏しい地域において、その傾向が顕著になっている。

非集約エリアでは、適切に開発規制が行われていない場合や、地価が安いなどの経済的な理由から、浸水等災害リスクのある区域を含め、居住にあまり適さないエリアの宅地化が進行しており、宅地需要を吸収して既存宅地が空き地等となる要因にもなっていると考えられる。

### 2) マッチングの問題（情報の非対称性、土地の利用条件など）

土地所有者が、高齢である、遠隔地に居住している、あるいは相続により義務的に所有しているといった事情から、土地の利活用や売却について関心を有していない場合がある。

また、土地所有者に土地の利活用や売却の希望があったとしても、信頼できる相談先がわからない、手続に費用や労力がかかるなどの理由から、実際の行動に踏み切れない場合がある。個々の空き地等に対して潜在的な需要があったとしても、相続で取得した土地や現在より高値で購入した土地等については、土地所有者の売却希望価格が市場価格を大幅に上回るようなケースもある。

一方で、空き地等の利活用を希望する側にとっては、どこに利活用可能な空き地等があるかといった情報を入手することは容易ではない。さらに、地域全体としては土地需要のある都市部においても、接道要件を満たさない、狭小である等のため、活用方策が限られるなどの事情から、点的に空き地等となっている場合がある。

### (3) 空き地等の外部不経済

空き地等が存在することにより、地域の賑わい創出や豊かな住環境の形成のために活用する機会を逸して正の外部性が発揮されず、機会費用が生じていると考えられる。

適切に管理されない空き地等については、周辺への悪影響により外部不経済が生じている。空き地等が及ぼしている悪影響に関して、最も住民から苦情が多いのは、「雑草・雑木の繁茂、落ち葉等の散乱、草木の越境」、次いで「害虫の発生」、「ごみ等の投棄」といった環境や景観に関するものとなっている。また、野生動物の住処になっている等、鳥獣被害の発生も報告されている。

中山間地域の集落では、荒廃した農地や適切に施業されていない森林の問題が顕在化している。長期にわたり農地や森林を放置すると、①土壌浸食等による治山・治水上の問題、②農作物・林産物被害等の経済上の問題、③二次的自然の荒廃等の景観・生態系に係る問題等が懸念される。

また、低未利用地の中には、廃墟等が存在するために利活用が困難となっている土地や、資材や盛土の置き場とされて、周辺に騒音や振動、悪臭等の悪影響をもたらす土地もある。

空き地等による住環境の悪化により、地域における更なる人口減少やコミュニティの活力低下、周辺の不動産価値の低下につながることも懸念される。例えば、米国ミシガン州デトロイトで、空き家が1軒増加すると80m以内の住宅価格を9%減少させ、空き地が1件増加すると5%低下させるとする研究<sup>7</sup>がある。

### (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・頻発化の傾向を踏まえれば、防災・減災の観点から、特に災害リスクが高いエリアの農地、森林等については、新たな開発・宅地化による都市的利用への転換の抑制が求められる。

脱炭素、自然共生や循環経済の実現に向けたGXが国際的潮流となる中、持続可能な国土づくりを進めるため、土地利用や社会資本整備において自然環境の多様な機能を活用するグリーンインフラ<sup>8</sup>（民間敷地や公共施設の緑化、雨水貯留・浸透施設の整備等）を推進する機運が高まっている。

都市の公園、緑地等のオープンスペースは、美しい景観や生物多様性の確保など、多様な機能を有していることから、周辺の不動産価格にプラスの影響を与えることが考えられる。例えば、街路樹などの散在する緑地が10%増加すると、マンションの販

---

<sup>7</sup> Paredes, D., and Skidmore, M. (2017). "The net benefit of demolishing dilapidated housing: The case of Detroit." *Regional Science and Urban Economics*, vol. 66, pp.16-27.

<sup>8</sup> 社会資本整備や土地利用等のハード・ソフト両面において、自然環境が有する多様な機能（生物の生息・生育の場の提供、良好な景観形成、気温上昇の抑制等）を活用し、持続可能で魅力ある国土づくりや地域づくりを進めること。

売価格が2～2.5%上昇する研究<sup>9</sup>や、緑や植栽などが1%増加すると不動産価値が0.34%増加することを示す研究<sup>10</sup>がある。

急激な気候変動が地球規模の課題となる中、国際的な枠組み<sup>11</sup>においては、気候変動を含む複数のストレス要因が生態系及び各社会に与える負の影響の低減に関して、持続可能な土地管理が寄与しうるとされており、農地、森林等を適切に管理することが、地球温暖化防止に貢献することが示唆されている。海外ではフランスのように、都市化やインフラ開発（土地の人工化）を2050年に実質ゼロとするため、放棄地再生の推進や郊外開発の禁止に踏み込む例もある。

社会全体でDXが推進される中で、土地政策においても、不動産取引を含む様々なサービスや活動におけるデジタル技術の活用が、不動産の流動性の確保等に係る効率性・生産性の向上に寄与する可能性がある。

国土政策に目を移せば、国土形成計画（全国計画）・国土利用計画（全国計画）（令和5年7月28日閣議決定）に基づき、地域の目指すべき将来像を見据えた上で、優先的に維持したい農地をはじめとする土地を明確化し、粗放的な管理や最小限の管理の導入など、管理方法の転換等を図る「国土の管理構想」を通じて、最適な国土利用・管理を選択していくことが求められている。

---

<sup>9</sup> Kuroda, Y., and Sugawara, T. (2023). “The value of scattered greenery in urban areas: A hedonic analysis in Japan.”, *Environmental and Resource Economics*, vol. 85, pp. 523–586

<sup>10</sup> Suzuki, M., Mori, J., Maeda, T. N. and Ikeda, J. (2023). “The economic value of urban landscapes in a suburban city of Tokyo, Japan: A semantic segmentation approach using Google Street View images.” *Journal of Asian Architecture and Building Engineering*, vol. 22(3), pp. 1110–1125.

<sup>11</sup> 気候変動に関する政府間パネル（IPCC）の土地関係特別報告書（2019年）

## 2. 対策の視点・方向性

### 1) 基本的な考え方

空き地等については、まず、それがもたらす外部不経済を抑止し、その原因となる空き地等の発生を防止する観点からの対策が必要である。

一方、これをマイナス面でのみ捉えるべきではなく、グリーンインフラを活用するなど従前とは異なる新たな利用を進めることで、他の政策的要請への対応が可能になる場合があり、いわば潜在的可能性というプラス面を積極的に評価すべきである。

#### (空き地等の利用と管理)

土地の需要に関しては、将来の不透明性を考慮する必要がある。現在の用途での需要が低下した場合であっても、例えば、災害時に応急仮設住宅用地や災害廃棄物仮置き場として利用することなどを想定し、長期的なスパンで土地をリザーブ的に確保するなど、将来的に必要となった場合に利用できるようにしておくことが重要である。

すなわち、できる限り将来の再利用の可能性や土地の潜在力を維持することが重要であり、他の用途での利活用の可能性を追求するほか、低コストで管理を継続する粗放的な管理や、定期的に現状を確認するのみの点検管理などにより、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。

これは、宅地において、当初の用途として不要となった土地を全て予備的に維持するのではなく、宅地として利用見込みが将来的に低いものは自然的な状態に戻すなど、より管理コストが低い土地利用を促すといった視点が必要であり、宅地から農園・菜園利用を含めた緑地等への利用転換を誘導するための本格的な検討が求められる。

#### (空き地等の積極的な利活用)

空き地等には、管理不全により周囲に外部不経済をもたらす等負の側面がある一方、気候変動対策や生物多様性保全などに寄与するグリーンインフラの活用、自然災害の激甚化、頻発化に対応する防災対策のための活用等、その活用の在り方如何では住環境の質向上をもたらす、地域価値の向上に寄与する等、ポジティブに捉えるべき側面もあることは強調されてよい。

すなわち、需要と供給に即して単に経済的価値に従って土地の利活用を行ってきたことによる弊害を、地域価値・空間価値の向上のための利活用によって克服する取組を進めることが重要である。

政策としては、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が積極的に志向されるべきであり、そのためには、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。

参考になる海外事例として、ドイツでは、都市住民の健康回復に向けて緑地や余暇の場を確保する社会福祉事業として、また、過去の大戦を踏まえた食料自給の必要等

の観点から、クラインガルテンと呼ばれる非営利の菜園が供給され、都市計画で保全されている。

我が国においても、都市住民が緑と潤いを享受する、より豊かな暮らしを実現する一環で、住宅地内の空き地を家庭菜園や市民農園、コミュニティガーデン等として利用するなど、空き地等を積極的に利活用する機運を醸成することが重要である。

#### **（空き地等の対策を行う際の役割分担）**

土地基本法に基づき、土地は、その周辺地域の良好な環境の形成を図るとともに当該周辺地域への悪影響を防止する観点から、適正に利用し、又は管理されるものとされており、土地所有者等は、土地の利用及び管理並びに取引を行う責務を有することとされている。

また、土地基本法に基づき、国及び地方公共団体は、基本理念にのっとり、土地に関する施策を総合的に策定し、及びこれを実施するとともに、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必要な措置や、地域住民その他の土地所有者等以外の者による当該利用及び管理を補完する取組を推進するため必要な措置を講ずるよう努めることとされている。

空き地等の対策を講じる際には、地域の実情に精通し、土地利用の方針を定める基礎自治体としての市町村が主たる役割を担うことが求められる。また、国土の利用・管理や GX 推進、複数市町村間の連携等に関する広域的な観点から、広域自治体としての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方向性を提示するとともに、地方公共団体のニーズに対応し、法的根拠の整備や、予算等の措置、先進的な取組の横展開等を行うとともに、土地の所有に伴う責務や土地の有効利用と継続的な管理の実現に関して、消費者教育の観点から国民の理解を深めるための取組を進める必要がある。

加えて、土地所有者や利活用希望者に寄り添う、又は自ら利活用・管理の主体となる自治会、地域運営組織、NPO、社会福祉法人等や、その専門性を活かし活動する民間事業者、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）**

空き地等の対策を講じるに当たっては、その発生エリアやボリュームが相当広範囲かつ大量になると考えられることから、政策資源をどこに投入すべきかを整理し、重点的にエリアを絞ることが必要である。

また、その発生状況を面的に把握し、地域ごとの特性を踏まえたエリア別の要因分析や、適切に管理されず周辺に悪影響を与えている空き地等の状況、土地所有者の年齢や居住地、権利関係等の確認、地域で望まれる土地利用や地域で活動する団体の利活用の意向など、用途横断的な分析、検討をすることが望まれる。

空き地等の対策は、非集約エリアに焦点を当てた議論が重要な一方、居住誘導区域等の集約エリアについても検討の射程に入れた上で、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)

これまでは、開発により農地、森林等から収益性の高い住宅地、商工業地等の宅地への土地利用転換が主に進められてきたが、人口減少時代を既に迎え、今後、世帯数の減少が見込まれる状況下において、これ以上、宅地を拡大させることは、更なる空き家・空き地等の増加につながるとともに、自然的な資本の取り崩しや災害リスクの高い土地に居住する人口の増加につながると考えられ、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するとともに、都市的土地利用の需要がある土地については、市場での流通を促すことが必要となる。なお、需給のマッチングがネックとなっている場合、後述する情報網の整備等により障害を除去・軽減し、流動化を促すことが重要である。また、地域の活性化を図るための移住・定住や二地域居住・多地域居住の推進の観点での利活用も可能である。

特に、非集約エリアで開発が行われる場合、既存の住宅地も含めて、今後低未利用土地や管理不全土地が増加する懸念が高いことから、地方公共団体が低未利用土地等の利用・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。

また、既存の工場跡地について、土壤汚染状況に係る情報の整備や、掘削除去によらない簡易な土壤汚染対策により、市場への再流通を促すことは、農地等から新たな産業用地等への必要以上の土地利用転換を抑制することにも資する。

### (宅地の適正な利用・管理の転換)

一方、利便性が低く、居住ニーズの乏しくなった地域等においては、一定程度の空き地等の発生が避けられない。こうした空き地等については、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、①いわゆる隣地統合等により私的利用の継続を図るほか、②農園・菜園や緑地・広場としての利用など、地域コミュニティのオープンスペースとしての利用がされるよう、土地利用転換を進めることが求められる。

例えば、民有地の空き地等においては、民間事業者が有償で借地して市民農園として運用する事例や、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が確認されている。

また、民有地だけでなく公有地の空き地等においては、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など、地域コミュニティが管理している事例が確認されている。

特に、利用されている土地と空き地等が混在する住宅地等において、周辺の住環境の質を低下させずに、住宅用地に復元する可能性も残した管理活用方法として、農園・

菜園利用や複数区画利用が有効である。

住宅地と菜園、緑地等が小さい単位でただらに存在する「混在」は、従来土地利用形態として必ずしも評価されてきたわけではないが、適切に管理されている都市部の緑地が、周辺の不動産価格にプラスの影響を与えることを示す研究があることも踏まえ、「混在」を積極的に捉え直すことが必要である。

空き地等の利活用方策として、グリーンインフラの活用を通じた土地利用が特に有効である。災害リスクの減少、地域環境の維持向上、コミュニティの強化等、多様な目的・機能を土地に持たせることを政策的に推進していく仕組みが必要である。

これらは、地域にとってネガティブなことではなく、空き地等が適切に利活用・管理されることが、緑豊かな住宅地として地域の再生、持続可能性の確保につながるものであり、地域コミュニティの強化にも寄与するものである。

### **(非宅地の適正な利用・管理の転換)**

中山間地等の農地については、耕作地としての利用が当面見込めないが、将来の再利用の可能性を維持する場合、一度雑木林となると元に戻すことはかなり手間がかかるため、粗放的な利用を行うことにより農地として維持保全する選択肢が考えられる。

人工林については、適切な施業が行われず、下層植生が乏しくなること等により公益的機能の発揮に支障が生じることが懸念されるため、間伐や再造林等を着実に行うとともに、広葉樹の導入等により、針広混交林化を進め、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・管理の選択肢を考えるためには、例えば水田であれば、水利、獣害対策、防災等の都合や歴史文化・民俗的な価値を有するか、など多面的な議論が必要である。

また、用途横断的な視点も重要であり、奥地の人工林で林業経営に適さないものは広葉樹の導入等により針広混交林等に、中山間地の里山で不要な耕地は人工林に、平地で不要な宅地は耕地にそれぞれ利用転換するなど、地形、立地条件に応じて、トータルとして土地利用をコーディネートしていくことも必要である。

### **(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、地域の低未利用土地の利用・管理に関する方針が示されていないことも多いため、有効な利活用に導くことが困難となることから、地域ビジョン(空間像)の策定により課題を共有するとともに、その実現のための公的支援等の仕組みを構築することが求められる。その際、モデル地区を設定して試行することも有効である。

地域ビジョンを策定する際には、丁寧な合意形成が求められる。また、「国土の管理構想」に基づく地域管理構想の策定のように、専門家のコーディネートの下、地域住民参加の下でワークショップを行うなどプロセスへの主体的な参画を得ることが、ビジョンの実現性を高める上で重要であり、これらは地域活動の担い手の育成にもつな

がる。

また、現状のままでは地域が将来どうなるかを予想しつつ、あくまで現実的な観点から、住宅地から農園・菜園や緑地に利用転換して管理するための地域の活動や、活動に参画する担い手の確保等について検討することが重要である。

空き地等を農的利用することや地域の緑地・広場として管理することを持続可能な取組とするためには、これが地域の環境の維持・改善の一環として外部経済を有するものであり、採算性の低さを踏まえた土地利用転換の費用負担に対する公的な支援に値するとの認識が共有されることが必要である。

空き地等の農園・菜園、緑地等への利用転換が、空き地の増加が地域にもたらす課題に対し有効な施策であることについて、地域住民や社会全体の認識を高めるために、効果的な広報を行うことも重要である。

### 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)

土地の適正な利用及び管理は土地所有者等の責務であり、本来的には所有者等自ら行うことが求められる。土地所有者に対しては、管理手法、管理委託に関する情報提供や、相談窓口の設置等により、所有に伴う負担を軽減するとともに、管理不全となった場合のリスクの周知等により管理を促すことが必要である。

しかし、遠隔地居住者が利用する当てのない土地を相続する場合や、土地所有者が高齢である場合等、土地所有者が自発的に適切な管理を行うことが困難な場合も多いと考えられる。

そこで、土地所有者等が第三者の手を借りて管理責任を果たすことができる仕組みが必要となる。特に空き地等を農園・菜園、緑地等へ利用転換したり、これらを適正に管理したりするためには、土地の利活用や管理の意思、能力を有する、よりふさわしい担い手に土地が提供されること、そして、そうした担い手の確保が重要となる。

相続又は遺贈によって土地の所有権を取得した相続人が、一定の要件を満たした場合に、土地を手放して国庫に帰属させることを可能とする「相続土地国庫帰属制度」<sup>12</sup>に多くの関心が寄せられていることは、費用負担を伴ってでも土地を手放したいというニーズがあることを示しており、管理コストの軽減や少額でも収入の可能性があれば、他の利用等に供するニーズは十分にあると推測されることから、各種制度の活用を含め、土地の利活用を促進することが必要である。

また、相続土地国庫帰属制度について、土地を地域で有効活用するための地方公共団体等との連携を図りつつ、適正かつ円滑な運用に取り組むことが必要である。

---

<sup>12</sup> 「相続等により取得した土地所有権の国庫への帰属に関する法律」(令和3年法律第25号)に基づく制度。令和5年4月27日から運用を開始し、令和6年4月30日現在の速報値で2,030件の申請が行われ、341件が帰属している。

### (多様な担い手・人材の関わり)

空き地等の利活用・管理に際しては、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る。特に、空き地等の対策に取り組むNPO等の民間団体や地域コミュニティの力を活用することで、より効果的な取組が期待できる。

空き地等の利活用・管理が持続性ある事業として成立するには、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。

地域団体としては、自治会等の地縁型組織に加え、福祉、教育、文化等の分野で活動している団体が想定され、それぞれの活動目的から土地の利活用ニーズを掘り起こすとともに、空き地等の利用転換が地域にもたらす効果を地域住民に理解してもらい、持続可能な活動となるよう支援することが必要である。

各関係主体による、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る。

- ①活動主体（自治会、地域運営組織、NPO、社会福祉法人、外郭団体、民間事業者、マンション管理組合等）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、NPO、社会福祉法人、市町村、民間事業者等）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（NPO、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（NPO、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、外郭団体、指定法人等）が土地所有者等から空き地等を借り受け、又は譲り受け、利活用・取得希望者に利用させ、又は譲渡等する

### (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には、これらの多様な関係主体の中でも、地域による土地の利活用を所有者が受け入れやすくするとともに、利用者側が安心して利活用できるように、公的信用力のある機関が双方の間に入ってあっせん・紹介し、又は契約行為に関与するなどの橋渡しの役割を担うことが有効である。

こうした中間（支援）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や、土地の譲渡等と利活用の双方の希望の時間差（タイミング）の調整、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。

当該スキームの検討には、農業経営基盤強化促進法（昭和 55 年法律第 65 号）に規定される「地域計画」に基づき、農地を所有者等から借り受け、担い手等へ貸付けを行い、農地の集積・集約化を進めている農地中間管理機構が参考となる。

また、米国ランドバンクについては、税滞納物件を主として取り扱うという特殊な背景があること、市場性を勘案しつつ寄付を受け付けていることに留意が必要であるが、市場での流通や隣地取得、地域団体における活用など、様々な選択肢を用意しながら柔軟な土地の利活用につなげていることが参考となる。

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専門組織である中間組織と、これに税制等を組み合わせた政策が必要であり、また、都市計画に沿った取組とすることが必要である。

#### **（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・改善に影響するという利害関係を有する観点から、地域コミュニティの関わりが強く求められる。地域コミュニティは、本来、構成員間の相互扶助機能を有するものであるが、空き地等の利活用・管理に関して、人的資源や物的資源を生かして、地域価値の維持向上を図る役割が期待される。

一方で、コミュニティが希薄化した都市部は言うに及ばず、地方部においても人口減少や著しい高齢化の進行により、地縁型組織の影響力や課題対応力が急速に衰えていることに留意する必要がある。そのため、持続可能な取組とするためには、関係人口、他地域の活動団体、大学・研究機関等といった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となる。

各主体がそれぞれの役割を担うためには、その活動原資となる資金を自ら調達することが原則となるが、地域団体の主な収入源は、地域住民から集金した会費や行政からの補助金・交付金が多く、持続的な運営のためには、事業収入を拡大することが必要である。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、公開による使用料等）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や財産管理を行う組織に、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**

土地の管理不全は、草木等の繁茂、廃棄物の投棄等の環境悪化、放火等の犯罪の誘発のほか、深刻化している鳥獣被害や、竹木の倒壊、土砂崩れ等の災害発生にもつながる。また、空き家・空き地の存在が、その外部不経済から、周辺の不動産価格に悪

影響を与えることを示す研究が報告されている。

なかでも、資材、残土等の置き場（いわゆるヤード）については、廃棄物や資材の過剰な堆積、火災の発生、騒音・振動等により周辺環境に悪影響を及ぼすおそれがあり、地域でしばしば課題となっており、適正な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。

これらのことから、管理不全土地の管理の適正化を推進することが重要である。

行政の関与について、放置することが不適当な空き家及びその敷地に対しては、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。以下「空家法」という。）により、除却の代執行等の必要な行政措置を講ずることが可能である。一方、建築物が存しない管理不全土地のうち所有者不明土地に対しては、令和 4 年に改正された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。以下「所有者不明土地法」という。）により市町村が代執行を含む災害等防止措置を講じることが可能であるが、所有者が判明している管理不全土地について行政権限を定める法律は現在のところ存在しない。

このため、多くの市町村が、空き地管理条例など土地の適正な管理のための条例を制定し、対応している実態があり、地方公共団体からは、空き地等の管理不全による問題の解決に介入できるよう、空家法と同様の法的根拠を整備することが求められている。

また、倒壊の危険性などがある空き家を除却した跡地については、空き地となって管理不全の課題が引き続き残る可能性も高いことから、空き家対策と空き地対策の連携を行うことが考えられる。

管理放棄された土地には、撤去に多額の費用を要する構造物等が放置されたまま存在する、いわゆる廃墟の問題もある。利活用に当たっては、相当の経済的価値が見込まれる土地を除き、撤去費用の負担が隘路となって長期間放置されるなど撤去に至らず、最終的に公費負担による撤去となるおそれがあることから、土地取引の段階等で行政の一定の関与が必要である。

個別の土地の管理不全に対応するだけでなく、災害が激甚化・頻発化する傾向にある現状においては、災害リスクを低減させる観点から、高リスクエリアについて、適切な開発規制が行われる必要がある。

## 5) 土地関連情報の整備と利活用の推進

居住ニーズや産業ニーズがある程度存在する地域において、市場機能の強化を通じて、空き地等の流通を促進させ、土地の本来の用途に応じた利活用を促進することは、農地や森林などに対する新たな開発需要を抑制する効果も期待される。

情報の非対称性の解消や情報収集コストの低減は、土地の流通促進のために有効であり、目に見えない権利関係や土地利用規制、地下埋設物等の利用可能性に関わる情報等を含め、特定の土地について各種情報を一括して提供・取得できるサービスや、

利活用ニーズに対応した立地の土地の情報の探索が地図上でできるサービスを実現するため、情報基盤の整備・拡充が重要となる。

人口、土地利用、行政区域、公共施設、災害リスク情報等の国土の基礎的な情報を GIS 形式でデータ化した国土数値情報は、行政機関のほかにも、マスコミや民間事業者など幅広く、利用者の様々なニーズに応じて利用されている。国土数値情報を掲載し、本年4月から稼働している不動産情報ライブラリは、多くのアクセスや API 連携申請を集めており、公的な GIS データとして機能する国土数値情報の更なる充実が求められている。

また、公的基礎情報データベース（ベース・レジストリ）のうち、不動産登記データベース、住所・所在地データベースに加え、不動産の共通コードとして番号を付して一意に特定する不動産 ID の整備に向けた取組を進め、今後、官民の各主体が保有する不動産関連情報の蓄積・連携・活用のキーとして、空き地等の把握・情報管理、流通・利活用の促進に有効に活かしていくことが期待される。

### 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、「管理」の概念を国土・土地利用の法体系に明確に位置付けるとともに、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

土地の需要が低下している地域であっても、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、エリアマネジメントの観点から、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。

非集約エリアにおいて、無秩序な開発の防止、低未利用土地の発生の抑制等を図る観点から、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。

また、中心市街地、住宅団地、集落等、土地の利用状況の一体性が認められる地域単位で、当該区域における低未利用土地の利用・管理に関する方針、特定の低未利用土地の利用・管理の方法の転換等に関する地域で合意された意思内容を、地方公共団体が中心となって計画としてとりまとめ、その実現を図ることが考えられる。

計画の内容としては、空き地等の農園・菜園としての整備、グリーンインフラの活用等を通じた利用転換とその促進のための制度的なインセンティブの付与、粗放的管理等の新たな管理手法の導入等管理コストの低減策、土地等の権利の移転・設定に関

する手続の簡素化、用途に応じた地目等への円滑な転換を促す措置、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重要であり、適正な管理を確保するための制度的枠組みが必要である。

同時に、計画作成のプロセスにおいては、運営の担い手となる地域住民、活動団体等の参加を得て丁寧な合意形成を図ることが必要であり、また、計画作成・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。

また、計画の円滑な策定を促す上で、他計画との一体的な策定や既存計画への位置付けを可能とするなど、事務負担の軽減・合理化を図る手段の工夫が必要である。

## 2) 空き地等の利活用・管理の担い手の確保

空き地等の農園・菜園、緑地等への転換や土地の適正な利用及び管理の推進に向けて、土地所有者等と利活用希望者が相互に安心して土地の取引・利活用に関われるよう、信頼性の高い機関が両者の間に入って調整や誘導を行い、又は自ら主体となって活動することが有効である。

また、今後、高齢の土地所有者や相続により取得した遠方に居住する土地所有者の増加等により、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、所有者が安心して他に管理を任せられる環境を構築することが必要である。

そこで、空き地等の利活用・管理に関するノウハウを有し、又は対策に取り組む公社、NPO等の法人を「土地利用・管理円滑化法人」（仮称。以下「円滑化法人」という）として法的に位置付け、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。

円滑化法人の業務としては、土地所有者等や利用希望者からの相談対応、土地の有効な使用法に関する情報提供や地域貢献に係る提案等の伴走型支援、セミナー開催等の情報提供、あっせん・紹介や契約行為への関与等を通じた関係主体間のマッチング、利活用に向けた地方公共団体や専門家、民間事業者、NPO、地域団体との連携及び調整、地方公共団体による地域ビジョンの策定への参画、空き地等の一時保有を含む管理（ランドバンク機能）等が想定される。

また、円滑化法人が土地の開発整備とあわせて、当該土地の隣接空き地等でグリーンインフラの活用を行う際にインセンティブを付与するなど、円滑化法人の活動に対する多様な支援を検討すべきである。

土地の利活用・管理の担い手が持続可能な活動を続けるため、不動産業者等の専門家団体との効果的な連携、専門家による研修やワークショップの開催、外部人材の活用等による人材育成、地方公共団体所有施設等の管理運営の受託による収入確保、クラウドファンディング型ふるさと納税、まちづくりやソーシャルビジネスに関する融資制度等の活用等による資金調達が重要であり、国・地方公共団体による支援が期待される。

空き地等のグリーンインフラの活用を法的に位置付けるとともに、グリーンボンド、

Jクレジット等の ESG 投資の観点からの資金調達手法や、気候変動対策や生物多様性確保の観点からの広域的な環境貢献に資する企業の取組に対するインセンティブについても、今後の検討が期待される。

所有者による自主的管理を促すため、遠隔地居住者等が安心して土地の管理を任せられる法人・団体を地方公共団体等が登録・リスト化し、紹介等することが適切と考えられる。

### 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。

所有者が判明している管理不全土地について、市町村の条例に基づく対応が可能であるとしても、条例の規定のみでは土地所有者の理解を得ることが現実的には難しく、実効性の観点から所有者による適正な管理が見込まれず、竹木の倒壊、土砂崩れ等の災害等の生命・財産に関わる悪影響の発生につながりかねない可能性は否定できない。

そのため、空家法や所有者不明土地法の規定を踏まえ、災害リスクの低減や生活環境の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。

そこで、地域を問わず土地の不適正な利用・管理により竹木の倒壊、土砂崩れ等の災害や環境悪化のおそれ等深刻な事態が生じた場合に、代執行等の強制力をもって是正することができる仕組みや、土地の適正な利用・管理が特に必要として行政があらかじめ指定した地域において、当該地域内の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

市場機能の強化を通じて、空き地等の流通を促進させることにより、土地の本来の用途に応じた利活用を促進し、農地や森林から住宅地等の都市的な土地利用への転換を抑制することが必要である。

そのため、災害リスク情報や不動産価格情報等を地理空間上において活用する仕組みの整備・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。

公的な GIS データとして近年その利用が急拡大している国土数値情報について、官民一体となって取り組んでいる DX を進展させる観点からも、ニーズを把握しつつデータの充実やダウンロード環境の改善等の利便性の向上に努め、さらには商用利用も

含めた二次利用を促進することが必要である。また、不動産情報ライブラリの掲載情報やAPI連携によって提供されるデータの充実を進めるほか、更なる利便性向上を進めるべきである。

## 5) 今後に向けた更なる検討課題

撤去に多額の費用を要するため、構造物等が放置されたまま存在する管理放棄された土地の利活用については、撤去費用の負担が隘路となることから、費用負担の在り方や撤去費用の積み立て等について、対応策の検討が必要である。

土壌汚染等により流通が難しい工場跡地等については、土壌汚染状況に係る情報の整備や、掘削除去によらない簡易な土壌汚染対策について、必要に応じた対応の検討が求められる。

都市部において、農地は貴重な緑地空間として良好な居住環境に貢献している。都市農地について、農業生産性のみならず、生物多様性や景観といった多面的機能の価値を積極的に評価し、都市政策、農業政策の双方の観点から都市農地の維持を図っていくことが必要である。また、都市農地の維持は、管理の担い手確保の観点と併せて検討されるべきであり、離農対策も重要である。

また、土地の流通・利活用の基礎となる地籍調査の担い手減少等を踏まえた実施体制・枠組み整備や、関係省庁、地方公共団体、関係団体等の情報共有・連携体制の整備など、土地利用・管理に関する施策の総合的な推進に係る対応を検討する。