

土地政策の新たな方向性 2016

～土地・不動産の活用と管理の再構築を目指して～

(案)

平成 28 年 月

国土審議会土地政策分科会企画部会

土地政策分科会企画部会 委員名簿

委員	田 村 圭 子	新潟大学危機管理本部危機管理室教授
特別委員	池 邊 このみ	千葉大学大学院園芸学研究科教授
〃	○井 出 多加子	成蹊大学経済学部教授
〃	木 村 恵 司	一般社団法人不動産協会理事長
〃	◎中 井 検 裕	東京工業大学大学院社会理工学研究科教授
〃	保 井 美 樹	法政大学現代福祉学部教授
〃	山野目 章 夫	早稲田大学大学院法務研究科教授
専門委員	安 部 宏	公益社団法人全国宅地建物取引業協会 連合会理事
〃	浦 川 竜 哉	大和ハウス工業株式会社常務執行役員
〃	奥 田 かつ枝	株式会社緒方不動産鑑定事務所取締役
〃	清 水 英 範	東京大学大学院工学系研究科教授
〃	瀬 田 史 彦	東京大学大学院工学系研究科准教授
〃	染 谷 絹 代	静岡県島田市市長
〃	谷 山 智 彦	株式会社野村総合研究所上級研究員
〃	辻 琢 也	一橋大学副学長

※ ◎ 部会長

○ 部会長代理

企画部会の開催経緯

- 平成27年12月17日 第23回 企画部会
 - ・ 検討趣旨及び主な論点
 - ・ 土地利用を巡る状況
 - ・ 今後の進め方

- 平成28年 1月28日 第24回 企画部会
 - ・ 低未利用ストックの活用に関するヒアリング
 - ・ 今後の土地政策の基本的方向性

- 平成28年 2月23日 第25回 企画部会
 - ・ ビッグデータ、プロフェッショナルの活用等に関するヒアリング等

- 平成28年 3月24日 第26回 企画部会
 - ・ 社会資本のストック効果を最大化する土地利用に関するヒアリング等

- 平成28年 4月26日 第27回 企画部会
 - ・ 遊休不動産の現状と課題等にかかる論点
 - ・ とりまとめの方向性①

- 平成28年 5月24日 第28回 企画部会
 - ・ とりまとめの方向性②

- 平成28年 6月21日 第29回 企画部会
 - ・ とりまとめ素案

- 平成28年 8月 4日 第30回 企画部会
 - ・ とりまとめ案

目 次

はじめに	4
1. 土地政策の変遷と現在の立ち位置	6
2. 土地政策を取り巻く状況	8
(1) 生産性向上や経済成長つながる動き	8
① 新たな成長分野等における土地需要の発生	8
② 不動産と金融・ITの融合の進展	10
(2) 人口減少に伴う土地利用の変化等に関する動き	12
① 生産性や社会コストを意識した基盤整備等の重要性の高まり	12
② 空き家・空き地等の増加と土地の所有・利用意欲の減退	13
3. 当面の土地政策の新たな方向性	17
4. 新たな方向性を踏まえた施策展開	19
(1) 最適活用の実現	19
(2) 創造的活用の実現	25
(3) 最適活用・創造的活用を支える情報基盤の充実	30
(4) 放棄宅地化の抑制	36
5. 施策の推進に向けて	38

はじめに

「人口減少」＝「土地需要や地方が消滅する」ことなのか。

「コンパクト化」＝「土地を切り捨てる」ことなのか。

そうであってはならない。

我が国の有史以来、未だ経験したことのない急激な人口減少が少なくとも今後数十年間は続く中で、我が国の経済・社会活力を維持し、成長していくという、困難な命題に挑戦をしなければならない。

- ・人口が減るのであれば、利用する面積を増やして、広く豊かに使う
- ・所有者による利用が難しければ、多様な用途での土地需要を喚起する
- ・成長分野による確かな土地需要があれば、工夫して必要な供給を行う

ピンチをチャンスに変える逆転の発想が必要である。

本格的な人口減少社会を迎えるに当たり、国土形成計画や社会資本整備重点計画等においては、産業、国土利用、防災、インフラ等に係る広域ビジョンを明確化しており、これに従って、国、地方公共団体等の関係機関が、生産性や社会コストを意識しながら、「賢く投資・賢く使う」インフラマネジメント戦略や「コンパクト＋ネットワーク」戦略等を具体化していく、こうした分野横断的かつ複合的な政策へのシフトが明確になりつつある。

土地政策では、これらの戦略に沿って、全ての活動の礎である土地・不動産について、人々の住まい方、働き方などの状況・変化を踏まえつつ需要サイド・供給サイドの両面から積極的な活用を促していくための具体的な戦術を構築していくことが求められる。

- ・成長分野の土地需要に対しては、時機を逸することなく、的確に資金供給がなされ、計画的な調整のうえ円滑に土地・不動産が供給されなければならない

- ・人口増加局面で増大する需要は面的にコントロール（土地利用や誘導）できるが、人口減少局面にあっては努力と工夫による需要の掘り起こしや新しい需要の創出を図らなければならない
- ・こうした努力と工夫による活用が難しい土地であっても、周辺の土地利用への阻害要因や将来の土地活用のボトルネックとならないよう適切に管理しなければならない

これにより、生産性向上等を図り、人口減少下であっても、経済成長を支え、人口増加局面では実現できなかった土地利用の仕方も含め、国民が豊かさを実感できるような土地政策を目指していくべきである。

以上のような基本的な認識の下で、国土審議会土地政策分科会企画部会では、2015年（平成27年）12月より合計8回の審議を重ね、当面の土地政策の新たな方向性やそれを踏まえた具体策について調査審議してきた。

土地政策の新たな方向性については、宅地ストック（住宅地や工業用地など建物の敷地に供せられている土地）のマネジメントに焦点を当てるとともに、市場メカニズムを通じた土地の有効利用の実現といったこれまでの方向性から一歩踏み込み、「個々の土地に着目した活用・管理」や「多様な主体による努力と工夫」等の必要性をより一層明確化したものである。

この新たな方向性の下で、直ちに取り組むべき施策と、熟慮をもって腰を据えて取り組むべき施策が存在するが、人口減少を踏まえた対応は待ったなしである。関係機関が連携して土地政策の新たな方向性に沿った施策の具体化と必要な諸制度の見直しに向けた検討を早期に進めることを期待する。

1. 土地政策の変遷と現在の立ち位置

土地政策の基本的役割は、土地という公共の利害に関係する特性を有する特殊な財について、質の高い国民生活の実現と国民経済の持続的な発展に資するよう、自然的、社会的、経済的及び文化的諸条件に応じた適正な利用を確保すること、そのための市場の条件整備を行うこととされてきた。

高度成長期からバブル期にかけては、1985年(昭和60年)頃からの異常な地価高騰を契機に、適正な土地利用の確保を図りつつ正常な需給関係と適正な地価の形成を図ることを目的として、1989年(平成元年)に、土地についての基本理念等を定めた土地基本法が制定されるとともに、1991年(平成3年)には、「総合土地政策推進要綱」が閣議決定された。

適正な土地利用を妨げる主たる要因が、投機的な土地取引や土地神話の存在であるとの問題意識から、こうした投機的取引を防止し、土地神話を打破することを目標とし、土地の資産としての有利性の縮減を目的とした土地税制等による地価抑制や、新市街地開発、農地の宅地化等による宅地供給の促進が図られた。

バブル崩壊後は、長期的な地価の下落とともに、不良債権がらみの低・未利用地が発生し、キャピタルゲインを前提とする枠組みでの土地利用の高度化や都市機能の更新が著しく停滞した。そのような状況に対応するため、1997年(平成9年)には、「新総合土地政策推進要綱」が閣議決定された。

土地の「所有から利用へ」の方針の下、地価抑制から土地の有効利用による適正な土地利用の推進への政策転換が目標とされ、密集市街地問題も含めた既成市街地の低・未利用地の有効利用、資産デフレ対策・市場中立性の確保のための土地税制の再構築、不動産証券化¹や定期借地権の普及といった所有と利用を分離する取組の推進などが進められた。

2002年(平成14年)頃からは、地価の下げ止まり傾向がみられ、都市再生が一定程度進展したことから、2005年(平成17年)に、市場機能重視と宅地ストック

¹ 不動産を法的・会計的に独立した便宜上の器＝投資ビークルへ譲渡し、当該不動産が生み出す収益を裏付けとして、証券や出資持分等の金融商品に加工することで、不動産の流動化や投資家による不動産投資を行いやすくする仕組み。不動産の原所有者（オリジネーター）がある目的のために自身のバランスシートから切り離し（オフバランス）資金調達する資産流動化型と、運用益の分配収入を目的に投資家の資金を集めてファンド化する資産運用型に分類される。

の量から質への政策転換を図る「土地政策の再構築」が国土審議会土地政策分科会企画部会で取りまとめられた。

これを受け、宅地供給施策の縮小・見直しを順次行うとともに、不動産取引価格情報の提供開始や事業用定期借地権の適用範囲の拡大等の施策が講じられてきている。

2009年(平成21年)に同企画部会で取りまとめられた「土地政策の中長期ビジョン」においては、土地と建物を一体的に不動産として取り扱う動きが進展し、利便性・収益性といった不動産の利用価値に応じた価格形成が行われる実需中心の市場に変化していること等を踏まえ、不動産市場が人口減少・少子高齢化、経済のグローバル化等の経済社会の変化や、環境、安全・安心、景観・街並み、歴史・文化等に対する国民の関心の高まりに的確に対応していく必要があるとの問題意識から、豊かな国民生活の実現に向けて、不動産の利用価値を高めていくことを基本戦略と位置付けた。

こうした戦略の下で、新たな課題とされたCRE・PRE戦略の推進や、省エネ化・耐震化された良質な不動産の普及促進、不動産価格情報の更なる充実・提供等に取り組んできている。

このように、時々における自然的、社会的、経済的及び文化的諸条件に応じて、土地政策が変遷し、重要な指標となる地価の大きな変動にあわせて政策転換が行われてきた²。最近では、土地の収益性や利便性を反映した地価の個別化傾向や安定化傾向の下で、透明で効率的な市場の形成を図ることが主要課題となってきた。

こうした市場機能を重視する政策を引き続き推進しつつも、有史以来初めてとなる長期的な人口減少という大きな転換期³の中で、宅地ストックをいかにうまくマネジメントしていくかが大きな課題となっており、人口減少や資産価値の低下に伴う土地の所有・利用意欲の減退・喪失の問題等、市場のみでは十分に対応できない課題を克服し、経済・社会の活力を維持・成長させていくという新たな命題に挑戦していく必要がある。

² 図1参照

³ 図2参照

2. 土地政策を取り巻く状況

土地政策を取り巻く近年の状況として、生産性向上や経済成長につながる動きや、人口減少に伴う土地利用の変化等に関する動きがある。

(1) 生産性向上や経済成長につながる動き

① 新たな成長分野等における土地需要の発生

かつてのような面的な開発圧力が低下している一方、グローバル化の進展による国際的な都市間競争の激化、訪日外国人旅行者数の急増、Eコマース⁴市場の拡大、超高齢社会の進展などに伴い、観光・宿泊業、物流業、ヘルスケア産業等の新たな成長分野において、土地・不動産に対する需要が拡大しつつある。

(国際的な都市間競争の中での高水準なオフィスビル等の需要拡大)

東京、名古屋、大阪を中心とする大都市では、国際競争力の強化に寄与する都市再生が特定都市再生緊急整備地域等で進んでおり、官民による公共公益施設の整備とともに、オフィスビルを中心とした大規模で優良な民間プロジェクトが展開されてきている。

しかし、民間団体が発表している世界の都市ランキングでは、東京は、ビジネス環境、生活環境の分野においては低い評価となっており、大都市のオフィスビルに対して、高水準の設備、優れた耐震性、災害時に備えた防災機能等へのニーズが高まっている。

(訪日外国人旅行者数の増加に伴う宿泊施設の需要拡大)

訪日外国人旅行者数が2012年(平成24年)に836万人であったのが、戦略的なビザ緩和、免税制度の拡充、航空ネットワークの拡大などの政策効果も相まって、2015年(平成27年)末には2倍以上の約2000万人に達した⁵。その消費額も3倍以上となり、自動車部品産業の輸出総額に匹敵する約3.5兆円⁶に達している。こうした動きを更なる成長へとつなげるため、2020年に

⁴ 物・サービスの売却あるいは購入のうち、企業、世帯、個人、政府その他公的あるいは私的機関の間で、かつ、コンピューターを介したネットワーク上で行われるもの

⁵ 出典：日本政府観光局調べ 図3参照

⁶ 出典：観光庁「訪日外国人消費動向調査」

は 4000 万人、その先の 2030 年には 6000 万人とする訪日外国人旅行者数の目標が新たに掲げられることとなった⁷。

しかし、国内宿泊施設については、東京及び大阪で客室稼働率が 8 割程度となるなど、都市部を中心に需給のひっ迫が見られる。また、1980 年（昭和 55 年）以前に建設された宿泊施設のうち、新耐震基準を満たしていることが確認されているものは 1 割⁸にとどまっている。このため、2030 年の新たな目標に向けて宿泊施設の質的・量的拡大へのニーズが高まっている。

（Eコマース市場の拡大等に伴う大規模物流施設の需要拡大）

近年、インターネットの普及や単身世帯・共働き世帯の増加等を背景に E コマース市場が急拡大しており、2014 年（平成 26 年）の消費者向けの E コマース市場の規模は 12.8 兆円と前年比 14.6%の増加⁹となっている。また、製造業の生産拠点の海外移転に伴う国内外のサプライチェーンの変化や、グローバル競争の激化、消費者ニーズの高度化等により、物流の高度化、付加価値向上等への要請はますます強まっており、3PL¹⁰といった物流形態への移行の動きが見られる。

このため、物流施設には従来の集配送や保管にとどまらず、製品の組立や詰合せ、包装、値札付け、検品といった流通加工と呼ばれる機能が求められており、多様な機能を有する大規模物流施設に対する需要が高まっている¹¹。立地についても、首都圏では、かつては臨海部を中心に立地していたものが、高速道路ネットワークの整備に伴い、圏央道等の沿線への立地が進んできている¹²。

今後も、環太平洋パートナーシップ（TPP）協定の締結を始め、経済連携協定（EPA）や自由貿易協定（FTA）の拡大等に伴う貿易量の増加が物流施設の需要を高める可能性があるほか、建設から 30 年以上が経過した

⁷ 出典：「明日の日本を支える観光ビジョン」（平成 28 年 3 月 30 日明日の日本を支える観光ビジョン構想会議決定）

⁸ 出典：国土交通省「平成 25 年土地基本調査」 図 4 参照

⁹ 出典：経済産業省「平成 26 年度我が国経済社会の情報化・サービス化に係る基盤整備（電子商取引に関する市場調査）報告書」 図 5 参照

¹⁰ third-party logistics の略称で、荷主企業に代わって、最も効率的な物流戦略の企画立案や物流システムの構築の提案を行い、かつ、それを包括的に受託し、実行すること

¹¹ 図 6 参照

¹² 図 7、8 参照

物流施設が約3割¹³に達している東京圏の臨海部を中心に更新ニーズが見込まれる。

(高齢者人口の大幅な増加等に対応したヘルスケア施設¹⁴の需要拡大)

世界に先駆けて超高齢社会が進展する我が国においては、東京などの大都市圏を中心に、高齢者向け住宅などの供給拡大が急務となっている。高齢者人口の大幅な増加が見込まれる一方で、現状においても高齢者人口当たり的高齢者向け住宅の戸数が少なく¹⁵、今後数十年の間に供給不足が深刻化するおそれがある。

また、病院の耐震化率は約7割¹⁶にとどまっており、耐震化や建替需要の増加が見込まれる。2017年度末には介護療養病床の廃止が予定されていることから、老健施設や高齢者向け住宅等へのコンバージョンや、病院の更新にあわせたケア施設、サービス付き高齢者向け住宅等の併設の需要が高まると見込まれる。

② 不動産と金融・ITの融合の進展

(不動産投資市場の発展)

不動産投資市場の代表となったJリート¹⁷市場は、2001年(平成13年)9月に2銘柄、資産規模約0.3兆円、時価総額約0.2兆円からスタートした後、2008年(平成20年)のリーマンショック等の世界的な金融危機の影響を政策的な支援やアベノミクスによる後押しを受けて乗り越え、本年5月末時点では、銘柄数54、資産規模約15兆円、時価総額約12兆円に至っている¹⁸。

Jリート市場を始めとする不動産投資市場は、新たな成長分野を含めた不動産ストックの質的・量的拡大に必要な民間資金を調達する市場とし

¹³ 出典：東京都市圏交通計画協議会「第四回東京都市圏物資流動調査」

¹⁴ 有料老人ホーム、サービス付き高齢者向け住宅等の高齢者向け施設・住宅や病院等の医療関連施設等

¹⁵ 図9参照

¹⁶ 出典：厚生労働省「病院の耐震改修状況調査(平成26年調査)」 図10参照

¹⁷ リート(REIT(Real Estate Investment Trust、不動産投資信託)とは、投資家から資金を集めて不動産を運用して得られる賃料収入等を投資家に分配する仕組みのこと。証券取引所に上場しているものと非上場のものがあり、ここでは我が国の証券取引所に上場しているものをJリートという。

¹⁸ 図11参照

て、同時に、国内外の多様な投資家の金融資産の安定的な運用を図る市場として、国民生活や経済活動を支える重要な役割を果たしている¹⁹。

このような不動産投資市場の果たしてきた役割を踏まえ、本年6月に閣議決定された日本再興戦略2016では、2020年頃にリート等の資産規模を約30兆円に倍増することを目指すという不動産投資市場の成長目標が掲げられた。

(不動産とITの融合の進展)

ITを活用した「Real Estate Tech（不動産（Real Estate）と技術（Technology）を融合した造語）」が世界で急成長している。オープンデータ化やテクノロジーの目覚ましい進歩を背景として、付加価値や生産性の高い不動産関連サービスが次々と登場している。例えば、米国では、不動産のマッチングサービス、不動産クラウドファンディング、不動産情報分析等がある。

我が国では、「第四次産業革命」とも呼ばれるIoT²⁰・ビッグデータ・人工知能による変革が進みつつあり、金融業界におけるIT活用の取組「Fintech（金融（Finance）と技術（Technology）を融合した造語）」が注目を集める中、不動産業においては、IT化の遅れが指摘されてきたが、クラウドサービス等の普及・進展に伴い、新たなサービスも登場している²¹。

例えば、建物・エリア情報をマップ上に一元化した情報提供サービス、不動産価格推計サービス、空きスペースの仲介サービスのほか、地盤情報を見える化しリスク情報を提供するサービス、画像認識技術を応用して建物の築年代を推定するサービスやIoTを不動産賃貸業務や管理業務の現場に活用する取組等がある。

こうしたReal Estate Tech（不動産テック）の成長により、新たな不動産関連サービスの提供によるユーザーの利便性向上、空き家や空きスペースの流通・有効活用の促進、不動産業の生産性向上等が期待される。

¹⁹ 図12～15参照

²⁰ Internet of Things の略称で、自動車、家電、ロボット、施設などあらゆるモノがインターネットにつながり、情報のやり取りをすることで、モノのデータ化やそれに基づく自動化などが進展し、新たな付加価値を生み出すもの

²¹ 図16、17参照

(2) 人口減少に伴う土地利用の変化等に関する動き

① 生産性や社会コストを意識した基盤整備等の重要性の高まり

(社会資本のストック効果や密度経済の効果を高める戦略的な取組)

2015年(平成27年)8月に策定された新たな国土形成計画²²(全国計画)においては、人口減少に立ち向かう地域構造として、重層的かつ強靱な「コンパクト+ネットワーク」により「対流促進型国土」の形成を図ることが示された。こうした方向性を踏まえ、同年9月に策定された社会資本整備重点計画²³においては、今後の社会資本整備に関し「社会資本のストック効果²⁴の最大化」、「経済と財政双方の一体的な再生に資する社会資本整備への重点化」、「賢く使う取組」等の方針が打ち出された。

特に、本格的な人口減少下においても持続的な経済成長を実現するためには生産性の向上が不可欠との認識の下、移動時間の短縮や輸送費の削減等の生産性向上をもたらし、民間投資を誘発する経済的な効果を最大限発揮する観点をより一層重視していくことが重要との考え方が示されており、厳しい財政制約の下、限られた予算を効果的に活用する「賢く投資・賢く使う」インフラマネジメント戦略への転換が求められている。

他方、都市経営においては、人口増加局面での開発圧力を適切にコントロールすることに重点を置いた施策から、まちなかを重視した施策へ、近年では、人口減少の中にあっても都市の活力を維持・向上させるとともに公共サービスをより効率的にするための施策へと転換し、密度の経済による都市の生産性を高める方向性が指向されている。

こうしたことから、今後、重層的かつ強靱な「コンパクト+ネットワーク」の理念の下、「賢く投資・賢く使う」インフラマネジメント戦略と連動して、コンパクトな市街地に住宅、医療・福祉、商業等の生活機能を、ネットワークのノード(結節点)に物流・工場等の産業機能を計画的に集中させ、社会資本のストック効果や密度経済の効果を高める戦略的な取組が必要となっている。

(災害リスクの高い地域の土地利用)

²² 図18参照

²³ 図19参照

²⁴ 社会資本として整備された施設が供用されることで、その地域の生産性を向上させる効果や、安全性・快適性を高め、衛生環境を改善するなど生活の質を向上させる効果を長期的に生み出すこと 図20参照

2011年（平成23年）3月に観測史上最大の地震である東日本大震災が発生し、巨大津波により東北地方及び関東地方の太平洋沿岸部に壊滅的被害が生じたのに続き、本年4月には熊本地震が発生し、熊本県及び大分県での連続した大規模地震により家屋等に甚大な被害が生じた。また、2014年（平成26年）8月の広島における土砂災害や2015年（平成27年）9月関東・東北豪雨災害における鬼怒川の氾濫のように、雨の降り方が局地化・集中化・激甚化しており、今後も、気候変動に伴い水害・土砂災害が頻発・激甚化することが懸念されている。

我が国は、国土面積のうち約35%が何らかの災害リスクの高い地域であり、同地域に居住する人口は全人口の70%以上を占めるなど災害に対し脆弱な国土²⁵である。都市への急速な人口集中や地価高騰等により山際や急傾斜地等に開発された住宅団地や、津波、土砂災害等のおそれのある地域等災害リスクの高い地域については、国土強靱化や社会コスト、持続可能性の観点から、改めて土地利用のあり方を検討していく必要がある。

② 空き家・空き地等の増加と土地の所有・利用意欲の減退

（空き家の増加）

全国で空き家の増加が深刻な問題になっている²⁶。空き家の総数は2013年（平成25年）時点で約820万戸に及び、住宅ストック総数の13.5%を占める。このうち、別荘、賃貸用、売却用等を除いた「その他の住宅」の空き家が約320万戸あり、年平均6.4万戸のペースで増加してきた。

空き家の増加を止めるのは容易ではない²⁷。ボリュームゾーンである団塊世代の持ち家率は約8割、団塊ジュニアの持ち家率は6割程度と高く、相続が発生しても既に自宅を持っていることが多いこと、それより下の世代では少子化が進展していることなどを踏まえると、今後10年程度に相続等を契機として空き家となる不動産が加速度的に大量発生する可能性がある。

（空き地の増加）

²⁵ 図2.1、2.2参照

²⁶ 図2.3参照

²⁷ 図2.4、2.5参照

空き家については、老朽化し倒壊等のおそれのある危険な空き家の存在が社会問題化しているが、利活用が有望でない空き家が多いという課題も重要である。「その他の住宅」の空き家について、耐震性の有無、腐朽・破損の有無、最寄り駅からの距離といった立地の状況を踏まえて分析した結果、利活用が有望な空き家の数は全国で約 48 万戸との試算がある²⁸。残りのストックを利活用が有望でない空き家と考えると、その数は約 272 万戸に及ぶ。

こうした空き家の多くは、建物をそのまま有効利用するだけでなく、更地にして有効利用していくという発想の転換が必要であり、空き地をいかに有効利用していくかという問題と密接に関連しているものと考えられ、空き家問題はすなわち「空き地問題」である。利用目的がなくこれらの空き家が除却された場合、空き地も加速度的に増加する可能性がある²⁹。国土交通省が実施した土地基本調査によると、世帯の所有する空き地（農地・山林を除いた特に利用していない土地で、原野、荒れ地・池沼などを含む。）面積は 2003 年（平成 15 年）からの 10 年間で約 1.4 倍に増加したと推計され、増加分の大半が相続・贈与による取得や平成に入ってから取得となっている。こうした傾向は、既に人口減少が進展している地方を中心に顕在化し、大都市圏でも郊外や縁辺部になるほど顕著に現れており、管理水準の低下した空き地も増加している。今後、相続等を契機として空き地もさらに増加する可能性がある。

（国民の意識等の変化）

空き家や空き地の増加と重なるように国民の意識にも変化³⁰が見られる。国土交通省の「土地問題に関する国民の意識調査」によると、「土地は預貯金や株式などに比べて有利な資産か」という質問に対し、「そう思う」と回答した人の割合は、1994 年（平成 6 年）度までは 6 割以上であったが、その割合は年々低下し、2015 年（平成 27 年）度は調査開始以来最低となる 30.1%となっており、地方ではその傾向が顕著になっている。また、「低未利用地を誰が責任を持って管理するべきか」との質問については、10 年前と比べて「地方公共団体・国」と回答する者が増加している。土地の所有

²⁸ 出典：第 4 2 回社会資本整備審議会住宅宅地分科会資料

²⁹ 図 2 6 ～ 3 3 参照

³⁰ 図 3 4 参照

に大きな価値があることを前提とした制度の見直しが必要となってきた。
る。

また、これまでの土地政策の方向性であった市場機能の活用は、土地の収益性や利便性に基づく価格に従って最適な土地利用を実現することであるが、都市内の緑や農、景観等を積極的に評価する国民意識の変化と相まって、土地・不動産を維持管理することが困難な所有者と活用したい第三者をマッチングさせる千葉県柏市のカシニワ制度のような取組³¹など、都市部でも収益性以外の社会性や金銭価値にできない豊かさを評価して土地を活用するような脱市場化的な動きが見られる。

(放棄宅地問題の顕在化)

土地・不動産を所有し、利用する意欲の減退を反映し、相続登記も管理もされずに放棄されている土地が存在する。とりわけ、不動産登記簿等の所有者台帳により、所有者が直ちに判明しない、又は判明しても連絡がつかない土地（以下「所有者の所在の把握が難しい土地」という。）への対応は、公共事業用地の取得や農地の集積・集約化、遊休農地の活用、森林の集約化施業の実施等の現場で多くの都道府県、市町村等が直面する課題³²となっている。

加えて、今後は、空き家・空き地対策に取り組む市町村においても直面する課題となる可能性がある。既にいくつかの市町村では所有者を把握できない空き家の事例が見られ、空き家等の所有者等を特定するために固定資産税の課税情報等を内部利用できることが定められた「空家等対策の推進に関する特別措置法」が2015年（平成27年）5月に全面施行されたことに伴い、今後、新たに空き家等の実態調査に乗り出す市町村が増える（国の調査では8割以上が実施予定³³）と考えられる。

こうした動きを契機として、農地や山林で先行して起こり徐々に実態が見えてきたように、所有者の所有・利用意欲が失われ、相続登記を含め管理されずに放棄された宅地（以下「放棄宅地」という。）の実態が明らか

³¹ 図35、36参照

³² 図37～39参照

³³ 出典：国土交通省「空家等対策の推進に関する特別措置法の施行状況調査」
図40参照

になるとともに、放棄宅地が空き家・空き地の活用等の支障となる可能性がある。

3. 当面の土地政策の新たな方向性

本格的な人口減少社会における課題として認識されつつも十分に捉えきれていなかった国土の姿が明らかになりつつある。人が住まなくなる土地や人口密度が低下する土地の増加である。新たな国土形成計画（全国計画）では、2050年の長期を見通す中で、2010年（平成22年）に人が住んでいるメッシュ（全国を東西、南北それぞれ1kmの四辺形で区切ったもの）のうち、約63%のメッシュでは2050年に人口が半分以下になり、さらにその三分の一のメッシュ（全体の約19%）では人が住まなくなるとの推計が示されている³⁴。

今後、こうした将来に至る過程において、宅地が減少していく地域も増していくと考えられ、国土形成計画（全国計画）と同時に決定された国土利用計画（全国計画）において、2025年（平成37年）の宅地の規模を2012年（平成24年）と同程度とするとの目標³⁵が定められたとおり、全国的に見れば宅地供給のフローが増え続ける時代ではなくなっている。

こうした認識の下、当面の土地政策の新たな方向性としては、

- （1）国土利用や社会資本整備の戦略に沿って、成長分野の土地需要を確実にとらえ、経済成長を支える土地利用を実現すること
- （2）これまでに蓄積された宅地ストックをうまく使い、国民生活の質の向上に資するような豊かな土地利用を実現すること
- （3）そのため、都市計画など一定エリアでの面的な土地利用の規制や誘導だけではなく、以下の3つのフェーズからなる、個々の土地に着目した最適な活用・管理（宅地ストックマネジメント）をスピード感をもって実現すること

を目指していくべきである。

- 既に有効に活用され、適切に管理されている土地・不動産ストックについては利用が継続されることを基本としつつ、成長分野の確かな需要に的確に

³⁴ 図4-1、4-2参照

³⁵ 図4-3～4-6参照

対応し、時機を逸することなく、的確かつ柔軟に資金を供給し、土地利用についての適切な調整を経た上で円滑に土地・不動産を供給すること（「**最適活用**」）

- 低・未利用の土地・不動産ストックについて、所有者による利用、市場での取引・収益性、住宅や宅地としての利用にこだわらず、その価値が見直されてきている農や緑としての利用や空地にこそ価値を見出していく利用といった広く豊かな土地利用、成長分野も含めた住宅以外の多様な用途での利用など、活用の選択肢を増やし、隠れた需要を顕在化させること（「**創造的活用**」）
- 宅地ストックが放棄されることにより、周辺の土地利用への阻害要因や将来の土地活用のボトルネックとならないよう、活用が難しい土地を継続的に管理すること（「**放棄宅地化の抑制**」）

その際、これらを進める担い手の育成を図ることや、行政のみならず、市民、地域のエリアマネジメント団体、不動産に関するプロフェッショナル等の多様な主体が緊密に連携していくことが重要であり、市場機能の更なる活用を図りつつ、市場のみでは対応できない課題について、「多様な主体による活用・管理の努力と工夫」を重視していくべきである。

また、最適活用や創造的活用を支える情報基盤の充実、資金供給や税制のあり方、規制誘導のあり方、地域の合意形成の仕組みなど土地政策を支える施策ツールの検討についても鋭意進めていく必要がある。

4. 新たな方向性を踏まえた施策展開

3. の新たな方向性を踏まえ、今後、国において取り組むべき施策についての4つの基本的な考え方と当面の主な施策を示す。

(1) 最適活用の実現

(施策についての基本的な考え方)

人口増加局面のように土地需要が次々と沸き起こることがない時代においては、工業団地のような大規模な面的開発は、大きなリスクを伴うため実施主体が限られるとともに、立地企業の従業員の確保等の観点から市街地に近接した地域やアクセスがしやすい地域など、開発適地も限られてくる。一方で、社会資本のストック効果を発揮できる物流分野等を始め成長分野の土地需要が高まっている。

このため、経済成長や豊かな国民生活につなげていくためには、成長分野の土地需要に的確に対応し、土地・不動産活用の円滑化を図ることが求められる。

その際、既に良好に利用されている土地への影響が少ない場所に適地を選定・誘導していくなどの適切な土地利用調整を行うなど、優良農地の保全、良好な景観の確保等の様々な土地利用上の課題との整合性を図る必要がある。

また、需要が拡大する国際ビジネス、観光、物流、ヘルスケア等の成長分野において、投資家等からの資金を呼び込み、安定的・持続的に不動産ストックの形成・再生・活用が図られることが強い経済の実現にとって不可欠であり、成長軌道を描いている不動産投資市場の更なる活用が求められる。

なお、成長分野も時代の趨勢とともに変化することに留意し、定期借地権制度の一層の普及促進や、市場の動向の把握・分析、機動的な施策の見直しを行っていくことも重要である。

また、潜在的な需要を喚起していくことも重要であり、不動産流通の活性化による既存住宅等に対する需要の喚起、インバウンド投資の呼び込みやPRE・CREの活用による新たな土地需要の喚起など成長分野を拡大していくことが求められる。

(当面の主な施策)

① 成長分野の土地需要を踏まえた土地・不動産活用の円滑化の重点的支援

成長分野の土地需要を踏まえた土地・不動産活用に当たっては、既存の土地利用に関する諸計画との整合性や既存の良好な土地利用への影響を十分踏まえ、民間事業者からみた計画実現の予見性・確実性の向上を図り、産業立地手続きを円滑化する必要がある。

そのためには、国、地方の関係機関が定めた広域地方計画等の広域ビジョンに基づき、都道府県が産業集積に係る戦略を立案し市町村と共有することや市町村に対する相談窓口の一元化・支援体制の構築を図ること、そして、市町村が産業立地の適地リストアップや相談窓口の明確化等の具体的施策を着実に実施することが重要である³⁶。また、社会資本のストック効果や密度経済の効果を高める戦略的な取組の必要性を踏まえ、住宅、医療・福祉、商業等の生活機能はコンパクトな市街地に誘導しつつ、物流・工場等の産業機能はネットワークのノード（結節点）上への立地を促進することが重要である。

このため、以上のような観点から地方公共団体が行う方針づくり、適地のリストアップ、官民対話等を支援するとともに、関係者が早い段階から情報共有し、調整が円滑に開始できるような場づくりに取り組む必要がある。

② 不動産投資市場の更なる成長に向けた環境整備

不動産投資を通じて、安定的・持続的な不動産ストックの形成・再生・活用を図るため、以下に掲げるようなリートによる投資促進、不動産特定共同事業³⁷の充実、PRE（公的不動産）・CRE（企業所有不動産）の活用促進を図る必要がある。

ア) 成長分野でのリートによる投資促進

(リートによる成長分野の施設取得支援の継続・拡充)

需要が拡大し、資金供給を必要としている国際ビジネス、観光、物流、ヘルスケア等の成長分野の不動産について、リートによる投資促進のための支援措置を継続・拡充する。

³⁶ 図47参照

³⁷ 投資家が出資等を行い、不動産会社等の許可事業者が事業主体となって実物不動産取引により運用し、収益の分配を行うスキーム

(リートによる成長分野での良質な不動産取得を促進するための施設性能に関する情報の見える化)

ホテルやヘルスケア施設など、今後成長が見込まれている分野の不動産は、従来からリートに取得されているオフィスビルや住宅等の不動産に比べ、そこで提供されるサービスの質等に関わる施設性能によってその収益性に大きな影響を与える。リートが取得した不動産が質の高いものとして投資家を含め国民一般に広く認識され、リート市場の信頼性の向上につながるよう、施設性能評価に関する情報の開発・普及の動向を踏まえつつ、当該情報の見える化のあり方を検討する。

(地方における不動産証券化に関する人材育成支援)

大都市に比べ、地方都市においては不動産の収益性が低いことや、不動産証券化事業に必要な各種の許認可等を取得している事業者や一定の知識や経験を有する人材が不足しており、不動産証券化の実績が限られている。

このため、地方における不動産証券化事業の人材やノウハウ不足³⁸の解消に向け、地方都市における不動産証券化モデル事業により専門家派遣等を通じた人材育成を支援する。

イ) 不動産特定共同事業の充実

耐震化や環境改修を始めとする不動産再生事業に活用できる不動産証券化手法の一つに、不動産特定共同事業があり、成長分野における不動産ストックの拡大を図る観点から活用が一層促進されるよう、投資家保護とのバランスを斟酌しつつ、既存の枠組みについて必要な検討を行い、事業の充実を図る。

ウ) PRE・CREの活用促進

(PREの活用促進)

我が国の不動産ストック約2,400兆円³⁹のうち、国や地方公共団体が保有するPREは約590兆円と推計され、その多くは公共サービスを提供する重要な資産であるが、まちなかなど立地に恵まれ、相当程度の規模を

³⁸ 図48参照

³⁹ 出典：内閣府「国民経済計算（平成24年度確報） 図49参照

有するPREも存在するため、地方公共団体における資産の有効活用の観点に加え、民間事業者の視点からもその活用が注目されている。

しかし、PREの民間活用については、地方公共団体に経験やノウハウが不足しているという課題があり、国土交通省において、2015年（平成27年）にPREの民間活用に関する事例集⁴⁰を公表したほか、本年3月には、地方公共団体向けの手引書⁴¹を作成し、具体的な活用方策等をまとめている。

地方公共団体におけるPREの民間活用を更に促進し、成長産業の誘致を含め、新たな土地需要の創出につなげていくため、本年5月に開設されたPREポータルサイト⁴²を通じた地方公共団体が開示している様々なPRE情報の一元的な提供を推進し、地方公共団体からの相談対応の充実を図るとともに、PREの民間活用を構想している地方公共団体に対するモデル事業として、専門家の派遣等による事業化支援を行い、そこから得られるノウハウを他の地方公共団体に横展開していく。

また、PPP/PFIに関する情報・ノウハウの共有・習得、関係者間の連携強化、具体的な案件形成を図るための産官学金の協議の場として全国各地域に設置された地域プラットフォーム等を通じ、関係府省や地方公共団体・地域の産学等の連携強化を図る。

（CREの活用促進）

約430兆円と推計されるCREの有効活用は、企業経営の効率化につながるものとして、かねてからCRE戦略の重要性が強調され、国土交通省においても、2008年（平成20年）度にCREガイドラインを定め、CREの有効活用を促してきた。活用が十分でない中小企業等も含め、成長分野の需要にCREが的確に応えられるよう環境整備に努めていく。

また、CREや個人が所有する不動産の有効活用を図るためには、事業案件の組成を円滑に進めることができる環境を整備することが重要であり、土地の集約化や現物出資等の課題についても検討する。

③ 不動産流通の活性化・不動産市場の国際化への対応

⁴⁰ 図50参照

⁴¹ 図51参照

⁴² 図52参照

(不動産流通の活性化)

人口減少下にあっても、需要先細り懸念にとらわれることなく時代の変化に対応して潜在需要を発掘するとともに、新規投資による民間企業の事業拡大や国民生活の向上等に必要な土地・不動産を安定的に供給し、持続的な経済成長を確実なものとする必要がある。そこで、不動産の有効活用を推し進める観点から、投資や円滑な買換を通じた不動産ストックのフロー化を促進する必要がある。

また、総額 1,000 兆円を超える住宅・宅地資産の約半分以上を 60 歳以上の世帯が保有していることを踏まえ、本年 3 月に閣議決定された新たな住生活基本計画に基づき、購入した住宅の維持管理やリフォームの促進、住宅の性能や維持管理の状態などを適切に反映した建物評価方法の普及・定着、建物状況調査（インスペクション）⁴³や瑕疵保険等を活用した住宅の品質に関する情報提供の充実等を推進し、既存住宅の流動性を高める必要がある。その際、宅地建物取引士を始めとする不動産のプロフェッショナルの経験と能力を最大限に活かす必要がある。

(不動産市場の国際化への対応)

我が国の不動産市場は、世界の商業用不動産市場規模において、米国に次ぐ第 2 位であり、世界全体の約 10% を占める一方、世界主要都市のクロスボーダー取引比率において東京は他の主要都市と比べると相対的に低い割合となっており、市場規模の割にはインバウンド投資が活発でないといえる⁴⁴。

国内の土地需要が減少していく中で、増加するインバウンド需要を活かした海外からの健全な投資資金を呼び込み、有効に活用していけば新たな土地需要が生まれるとともに地方創生にも資するものと考えられるが、地方や実務の現場では外国人向けの対応が十分とはいえない⁴⁵。

このため、関係団体等とも連携しつつ、人材育成や情報発信を積極的に進めるとともに、外国人との取引対応に関するマニュアル等の整備、媒介契約

⁴³ 建物の構造耐力上主要な部分又は雨水の浸入を防止する部分の状況について、経年変化その他の建物に生じる事象に関する知識及び調査能力を有する者が実施する調査

⁴⁴ 出典：Jones Lang Lasalle 図 5 3 参照

⁴⁵ 図 5 4、5 5 参照

約款等の法的文書の英語を中心とした外国語化対応など必要な環境整備を進める必要がある。

また、訪日外国人観光客の増加等のインバウンド需要に対応できる地方の不動産投資案件の形成を図るため、海外の不動産投資家等と連携し、外国人目線からの不動産のバリューアップや地方の魅力を最大限に引き出す取組を進める必要がある。

(2) 創造的活用⁴⁶の実現

(施策についての基本的な考え方)

(個々の土地に着目した政策手法)

土地所有者等の相続、移転等の個々の事情により土地利用が個別・散発的に変化する中で、これまでの面的な規制誘導や基盤整備を中心とした考え方から、可能なところから個別の条件に対応して土地活用を試みる動きを官民で積み上げて創造的活用を実現していくという発想に転換していくことが重要である。低・未利用の土地・不動産を放置させず、できる限り活用していくためには、所有者に対して利用に向けた動機付けや働きかけを行うことが求められる。

他方で、長期的な人口減少下においても適切な土地利用が図られるよう、地域の実情や住民の意見が適切に反映できるような土地利用計画のあり方の検討が求められる。

(隠れた多様な需要の喚起等)

人口減少下にあっても、国民が豊かさを実感できる土地利用を実現するためには、住宅や宅地としての活用や単一の目的・機能での活用、収益が上がる活用にこだわらず、隣地との一体利用、移住、起業、高齢者福祉のための活用、複合的な目的・機能での活用、NPO法人等の地域のエリアマネジメント団体による活用、都市の緑や農としての活用等、成長分野の土地需要に対応した活用や脱市場化的な活用も含め、隠れた多様な需要を喚起することが求められる。

また、必ずしも収益にこだわらない「志ある資金」等を活用することも市場での流動性が低い土地・不動産の活用にも有効な場合があると考えられる。

(プロフェッショナルの活用と多様な主体による連携)

本来は、土地・不動産の活用と管理に努めるべき主体は所有者であり、新たに制定された空家対策特別措置法や市町村条例では所有者等の責務が規定されているが、高齢化等により所有者の意欲が低下している土地や、相続問

⁴⁶ 図56、57参照

題、敷地境界問題、権利関係の輻輳化などの専門知識やノウハウを必要とする問題のために活用が進まない土地も多い。

こうした土地・不動産については、不動産流通市場で活用していくことが望ましいが、流通が難しいものについては、行政と不動産に関する専門知識・ノウハウを有するプロフェッショナルが連携して対処していく必要がある。

また、所有者が管理することが困難な土地・不動産については、地域の不動産業者やNPO法人等のほか、地域の実情に詳しく、利害関係のある地域住民等が参加した地域コミュニティによって管理されることも期待される。

このため、市場での流通や所有者による管理が困難な土地・不動産の活用・管理について地域で合意形成等を行うエリアマネジメントの仕組みが求められているとともに、一定の用途に従って利用されていた宅地を他の用途に転換しようとする場合において、地域内に様々な意見があり合意形成が難しいケースも見受けられることから、そうした課題に対応した合意形成の仕組みが求められる。

(土地・不動産の寄付に関する国民意識と行政のミスマッチ解消への努力)

利用目的もなく税金やコストの負担ばかりで管理が行き届かず、所有・利用意欲が著しく低下した土地・不動産を行政に寄付したいというニーズがある一方で、国や地方公共団体は行政目的上必要な場合を除き原則として受け取らないというミスマッチ⁴⁷がある。

こうしたミスマッチを解消するため、定住対策用住宅の確保や危険空き家の除去など行政が議会や地域住民に対して説明できる寄付を受ける理由や条件、又は行政が寄付を受けた後に地域コミュニティや第三者が利用や管理を行うといった出口戦略が求められている⁴⁸。

(当面の主な施策)

① 空き家・空き地等の新たな流通・活用スキームの構築

地方の空き家・空き地等の活用に当たっては、遠隔地に居住する所有者が地元での活用方策についてのノウハウや地域とのつながりが不足していること、地方公共団体は公的利用目的がない場合などは土地・不動産の寄付を受け

⁴⁷ 図58、59参照

⁴⁸ 図60、61参照

ないことなどがボトルネックとなる場合がある。この点、宅建業者の協力やそのネットワークの活用により、活用方策についての相談・アドバイスや利活用が有望な物件の見極めができるようになり、ボトルネックを解消することが期待できる。

このため、行政、地域住民や、宅建業者を始めとする不動産に関するプロフェッショナル等がそれぞれの強みを活かし連携する、協議会等のエリアマネジメントの仕組みを通じ、遠隔地での居住等のため不要となった空き家・空き地等の寄付による受入れや売却等の可能性を検討するなど、隠れた多様な需要を喚起しつつ空き家・空き地等を地域全体や市場で活用する取組の促進を図る必要がある⁴⁹。

また、全国の空き家・空き地バンクに登録された物件情報を集約化し、民間の不動産情報サイトとも連携しながら全国に情報発信可能な標準的なシステムの整備を検討する必要がある。

さらに、市町村が空き地等の活用を主体的・計画的に促進するため、空き地等の寄付等や活用・管理に当たって所有者と行政・民間事業者等の間に介在するような組織等の制度的枠組みを検討する必要がある。

② 「志ある資金」等の活用による空き家・空き店舗等の再生・活用

近年、空き家・空き店舗等を活用し、地域活性化事業として再生する取組が全国的に広がりつつある。

このような事業の資金調達手法として、クラウドファンディング⁵⁰等、地域の個人投資家や事業を応援したい個人等から「志ある資金」を募ることが地域や事業のファンを増やす観点からも有効と認識されつつある。

しかしながら、空き家・空き店舗等の再生のため、組合形式で出資を行い、当該不動産の売買や賃貸による収益を配当として投資家に還元する場合は不動産特定共同事業法が適用され、許可を取得する必要があるが、許可基準のハードルが高いこと、電子化に対応していないこと等から、小規模不動産の再生への活用が難しい。

⁴⁹ 図6 2 参照

⁵⁰ 資金の受け手と提供者をインターネット経由で結び付け、多数の資金提供者（＝crowd [群衆]）から少額ずつ資金を集める仕組み 図6 3 参照

このため、地方の小規模不動産の再生事業に不動産特定共同事業の活用が推進され、地方創生に資するよう、投資家保護とのバランスを斟酌しつつ、既存の枠組みについて必要な検討を行う必要がある。

③ 広く豊かな土地利用の推進

地方や大都市郊外を中心に空き家・空き地等の増加が問題となっているが、利活用が有望でない空き家等を除却し、隣地との一体利用を図ること等により、これまでの人口増加局面では実現しえなかった居住環境の向上を図るチャンスが訪れているといってもよい。

例えば、かつて市街地のスプロール化の中で発生した、街区基盤が未整備、接道条件が悪い、敷地が小さすぎるといったマイナス条件のために、建物が老朽化しているにもかかわらず再建築が進まない土地が大都市を中心に全国に存在する。隣地取得や賃貸借による一体的利用や点在する土地の集約化ができれば、接道条件の改善や、敷地規模の確保により再建築が可能となるが、調整する主体の欠如や時間・位置・規模のズレなど需給のミスマッチの問題もあり、これまでは活用が進んでこなかった⁵¹。

しかし、首都圏郊外において地元不動産業者の働きかけで隣地取得による敷地の拡大が地域全体で進んだ例や、地方都市においてNPO法人が老朽空き家の解体と跡地の隣地への統合をコーディネートし、狭小宅地や狭あい道路の解消を図っている例⁵²が見られるなど、全体の取引件数からするとわずかではあるものの隣地取引の実績が積み重なっている地域⁵³がある。

また、密集市街地における火災や災害時の延焼を防止するため、老朽木造建物を除去し、その跡地をまちなか防災空地として、災害時の地域の防災活動の拠点として活用・管理する取組を進めている地方公共団体もある。

さらに、都市農業・農地を再評価する都市住民のニーズの変化等を背景とし、都市農地の位置付けを「宅地化すべきもの」から都市に「あるべきもの」へと転換することとして、本年5月に閣議決定された都市農業振興基本計画⁵⁴等を踏まえ、都市農地を保全するとともに、空き地となった宅地を農地や緑地等に転換していくことも有効である。

⁵¹ 図6 4 参照

⁵² 図6 4、6 5 参照

⁵³ 図6 6 参照

⁵⁴ 図6 7 参照

こうした人口減少局面でのチャンスを活かす取組を拡大させるためには、土地所有者等への働きかけや、土地所有者等と使いたい第三者をマッチングさせることが不可欠であり、広く豊かな土地利用を推進するための既存の枠組みにとらわれない仕組みを検討していくことが必要である。また、高齢者世帯の資金不足にも対応できるリバースモーゲージ⁵⁵の活用等についても検討する必要がある。

その際、国土交通省の調査では隣地取引の約8割（100㎡未満のものは約7割）は建物を除却した状態で土地取得がなされているとのデータもあり、隣地取引や土地活用を促進する観点から、住宅政策と連携し、利活用が有望でない空き家のうち除却すべきものの除却を促進していくことが重要である。

⁵⁵ 自宅を担保として銀行や自治体から融資を受け、契約期間満了時や死亡時に自宅の売却等により一括返済する仕組み。なお、リバースモーゲージの普及に当たっては、金利上昇や地価の下落による担保割れリスク等の課題が存在する。

(3) 最適活用・創造的活用を支える情報基盤の充実

(施策についての基本的な考え方)

土地・不動産に関する情報の充実とその利活用を促進することは、透明で効率的な市場を形成する上で不可欠な基盤づくりであるとして、これまでも土地政策において重要な課題とされてきた。

我が国では、地価公示法に基づく公示地価の判定等とあわせて、2006年（平成18年）度より、登記情報に基づいて不動産の取引価格等をアンケート調査し、個別物件が特定されない形で、四半期ごとにホームページで公開している⁵⁶。累計提供件数は約270万件、閲覧件数は年間約7千8万件（2015年度）に及ぶなど、不動産市場の透明化、取引の円滑化等に貢献している。

こうした中で、世界的にもIT化が遅れ、ビッグデータやテクノロジーによるイノベーションが起こりやすい不動産業界において、「Real Estate Tech（不動産テック）」の潮流が生じており、我が国においても、オープンデータを活用した付加価値や生産性の高い不動産関連サービスが次々と登場している。

こうした流れを一層促進し、土地・不動産活用の円滑化や不動産業の生産性の向上を図るため、また不動産市場の透明性を高め、実需に基づいた投資を促進するためにも、行政が保有する土地・不動産に係る情報の量、多様性（価格だけでなく収益性や物件の特性、付加価値に関する情報）、正確性、頻度、速度、可読性等を高めるなど情報基盤の充実を図ることの重要性が一層高まっている。併せて、災害リスクの高い地域の安全・安心の確保を図る観点から、災害リスク情報の充実と提供にも努める必要がある。

また、クラウドサービス等の普及・進展により、インターネット上で様々な主体が同一のアプリケーション・インターフェイスによって様々な情報を一元的に集約し、検索・閲覧できる技術が一般化してきており、こうしたテクノロジーを土地・不動産活用のために積極的に活用していくことが求められている。

⁵⁶ 図6 8 参照

さらに、長く土地政策を支えてきた伝統的な情報基盤である地籍整備や鑑定評価制度についても、遅れている地籍調査の更なる進捗や鑑定評価の信頼性の向上といった制度固有の課題に適切に対応することはもとより、土地・不動産の最適活用や創造的活用といった土地政策の新たな方向性を踏まえ、社会・時代のニーズや新たなテクノロジーの活用に的確に対応していくことが求められる。

(当面の主な施策)

① オープンデータ化等を通じた不動産関連サービスの充実 (不動産データのオープン化の促進)

不動産データのオープン化を促進するため、地価公示における正常な価格の判定に当たり不動産鑑定士に求めている鑑定評価の情報のうち、還元利回りや賃料等投資判断に有益な物件の収益性に関する情報等について、今後できるだけ早い時期に公開するとともに、地図情報との重ね合わせによる価格分析などの二次活用がしやすいデータ形式で民間に提供する必要がある⁵⁷。

また、オープンデータ化の重要性が高まっている中で、不動産取引価格情報とあわせて保有する物件の特性等に関する非公開情報の公開についても改めて検討を行う必要がある。

(商業用不動産価格指数⁵⁸の開発・提供等の不動産情報の充実)

不動産情報の内容の充実を図るため、本年3月末に、投資家等による不動産投資の参考指標となる商業用不動産価格指数の試験的な提供を開始したところであり、本格運用に向けて必要な改善を図り、より信頼性の高い指数としていくことを目指す必要がある。

また、民間主体のタイムリーな意思決定や二次活用を促進するため、不動産価格指数等の速報性の向上を図る必要がある。

(官民が連携した不動産情報の整備・提供)

⁵⁷ 図69参照

⁵⁸ 図70参照

行政が保有する地価公示や不動産取引価格情報等のデータをどう活用していくかという点に加え、土地政策の意思決定の高度化や投資の活性化、生産性の向上、低・未利用不動産の活用・管理等のためにどのような情報が必要かという観点から情報を整備していくことも重要であり、情報基盤の整備・充実とともに土地基本調査など既存の統計調査⁵⁹の充実・改善を図る必要がある。

ただし、国の統計調査で得られた情報は、個人情報について高い秘匿性が求められ、学術目的以外の2次利用が制限されること、サンプル数が少ないことなど限界もあるため、国は、民間における不動産関連サービスとの適切な役割分担の下、相互の連携や必要な支援、補完を行う必要がある。

② ITを活用した「空き家・空き地バンク」の標準化・統一化

多くの地方公共団体において、空き家・空き地等の活用に向けた取組として、物件情報を提供する「空き家・空き地バンク」の開設が行われている⁶⁰が、こうした取組は多くの場合、地方公共団体ごとに運用されており仕様が統一されていない。こうした空き家・空き地バンクを一元的に提供しているサイトもあるものの情報が標準化されていないことから、全国の登録物件を効率的に検索できず、条件に見合う物件が探しにくくなっている。

このため、効果的なマッチングにつながるよう、全国の空き家・空き地バンクに登録された物件情報を集約化し、民間の不動産情報サイトとも連携しながら全国に情報発信可能な標準的なシステムとしての情報基盤の整備を検討する必要がある。

③ 効果的・効率的な地籍整備の推進

地籍調査により地籍の整備を行うことは、土地取引の円滑化、土地資産の保全、公共事業や民間開発事業等の円滑化、災害復旧・復興の迅速化など、多岐にわたる効果を発揮するものである⁶¹。地籍調査は、土地に関する最も基礎的な情報を整備する極めて重要な取組であることから、限られた資源のもとで着実に進展させるため、具体的には以下に掲げるような整備効果の高い調査への重点化や調査の効率化を図る必要がある。

⁵⁹ 図7-1参照

⁶⁰ 図7-2～7-4参照

⁶¹ 図7-5参照

(整備効果の高い地籍調査の推進)

地籍調査の実施により明確化された土地の境界情報は、地震や津波、土砂災害等による被災後の迅速な復旧・復興にも大きく貢献することから、発生の切迫性が指摘される南海トラフ地震や首都直下地震を始めとした地震や土砂災害等の被災想定地域において防災対策に資する地籍調査を推進する必要がある。

また、社会資本を活用した産業立地や経済活動の活性化などストック効果の早期発現のため、地籍調査を先行して実施し、土地の権利関係の明確化、用地取得の円滑化等による社会資本整備の円滑化を図る取組を進めていくためには、関係部局間での連携が重要となるため、国の関係部局における連携強化を図るほか、都道府県及び市町村においても地籍調査担当部局が道路、河川、砂防等の事業部局とより一層連携していくこととし、また、国、都道府県、市町村による定期的な連絡会議の開催等、社会資本整備事業の計画段階における地籍調査の実施について検討する体制の構築を図ることも必要である。

さらに、地籍調査の実施により、円滑な土地取引が可能となり、土地利用の促進が期待されることから、市町村等が実施する地籍調査のうち、都市整備や森林施業等が計画されている地域での地籍調査についても推進を図る必要がある。

(ITを活用した効率的な地籍調査の推進)

地籍調査は、主に土地所有者の立会により土地境界を確認・特定する一筆調査と、確認特定された土地境界の位置の計測に必要な測量作業により進められるが、そのうち測量作業については、新たな技術を順次導入し、効率化を図っている。

近年ではGPS等の測位衛星を用いた測量技術（GNSS測量）のほか、衛星写真や航空写真を用いた測量技術や、車載用のレーザスキャナ、GNSS、カメラ画像による三次元位置計測が可能なモバイルマッピングシステムの進展、無人航空機（UAV：通称ドローン）を用いた空中写真測量が可能となるなど、ITを活用した位置測定技術の革新が進んでいる。

より効率的な地籍調査を可能とするため、これらの最新技術の導入に向けた検討を行うとともに、新たな測量技術の検討も進めていくなど、ITを活用した効率的な地籍調査を推進する必要がある。

④ 土地・不動産活用のための鑑定評価の充実

不動産投資市場の成長に適切に対応するため、証券化対象不動産の鑑定評価に係る体系的な研修プログラムの策定や不動産鑑定士の専門性を認定する仕組みの構築について検討するなど、証券化対象不動産の鑑定評価を担う不動産鑑定士の計画的な育成・確保を図る必要がある。

また、ホテル、ヘルスケア施設等は、資産額に占める動産の割合が従来の施設よりも高く、不動産と動産を一体として評価する需要が高まっているため、こうしたニーズ⁶²に的確に対応するとともに不動産鑑定評価の信頼性を向上させる観点から、評価額の提示のあり方を含め、不動産と一体となった動産も考慮した評価手法を確立する必要がある。

農地については、競売・公売等の公的部門の評価、担保価値の査定、相続財産の評価など、鑑定評価に対するニーズ⁶³も高まっているが、現行の不動産鑑定評価制度では、農地等の評価が含まれないため、評価基準が存在せず、国による不動産鑑定士に対する適切な指導・監督ができる体制が整備されていない。このため、客観的な評価基準を定めることができるか調査・研究した上で、必要な制度の見直しについて検討する必要がある。

⑤ 災害リスク情報の充実・提供

これまでの災害の教訓から、土砂災害の危険性、家屋の倒壊・流失や深い浸水のおそれ、大規模盛土造成地の滑動崩落の危険性等の災害リスク情報が土地所有者等に十分に伝わるのが重要である。財政等の制約がある中でハードの整備や家屋等を安全な場所へ移転させることには限界があり、災害リスク情報の充実や提供方法の工夫を図ることが求められる。

具体的には、頻発する土砂災害や切迫する津波災害に備えた特別警戒区域⁶⁴等の指定を促進するとともに、大規模な洪水に備えるため、家屋倒壊等氾濫想定区域、浸水深が大きい区域⁶⁵等早期の立退き避難が必要な区域をハザードマップにわかりやすく明示する取組や、洪水浸水想定区域に関するデータ等のオープン化、不動産関連事業者への周知徹底等を推進する必要がある。

⁶² 図7-6参照

⁶³ 図7-6参照

⁶⁴ 図7-7参照

⁶⁵ 図7-8参照

また、大規模盛土造成地の有無とそれらの安全性の確認等に関する情報提供を推進する必要がある。

(4) 放棄宅地化の抑制

(施策についての基本的な考え方)

活用を試みても困難な土地・不動産が存在する。過疎化、高齢化等が進む中で、主として山林、農地の問題と見られてきた所有者の所在の把握が難しい土地の存在など、国民が土地に価値を見出さなくなっている問題は、既に宅地にも及んできており、今後も問題が深刻化する可能性が十分にある。

こうした土地の発生は、小さな単位で、徐々に、かつ静かに進行するため、一部の市町村を除き、行政において十分に情報を把握することができておらず、また、これまでも課題として認識され、一部で対策が講じられつつも⁶⁶、抜本的な対策が取られてはこなかった。

しかしながら、東日本大震災において所有者の所在の把握が難しい土地の存在により用地取得が難航する一因となったという教訓や長期的な人口減少下での土地需要の変化等を考えると、これからは避けて通れない課題である。

所有者だけでなく市場や地域も価値を見いだせない土地・不動産、活用をしないことが望ましい災害リスクの高い土地、都市のコンパクト化の過程で土地利用の見直しが求められるような土地を含め、誰が、どのような方法で継続的に管理していくべきか、あるいはどのような管理水準が望ましいのかなど、新しい時代にふさわしい管理のあり方を提示していくことが求められている。

また、将来に向かって所有者の所在の把握が難しい土地が増加しないようにすることもこれからの重要な課題であり、相続登記等が促進されるような環境整備のあり方について議論を深めていく必要がある。

(当面の主な施策)

⁶⁶ 図79、80参照

① 新たな管理システムのあり方の検討

所有者の所在の把握が難しい土地について、その実態把握に努めるとともに、放棄宅地等活用が困難な土地の管理・帰属のあり方や、災害リスクの高い地域、超郊外（郊外の鉄道駅からの公共交通アクセスが不便な地域）等の土地利用のあり方について本格的な議論を行っていく必要がある。

例えば、相続放棄されるなど、相続人が不存在の場合に、その相続財産について管理・清算などを行う制度として相続財産管理制度があり、その活用件数は増加傾向⁶⁷にあるが、不在者財産管理制度も含めた民法に基づく財産管理制度自体については、申立てできる者が利害関係人等に限られることや、制度活用に必要な費用に対し財産の売却額が少ない場合があること、土地以外の財産についても管理が求められることなどの課題が指摘されている。こうした課題に対応した新たな管理システムのあり方について関係省庁が連携して検討する必要がある。

② 所有者情報の確実な把握のための環境整備

不動産登記法に基づく相続登記は任意とされており、登記名義人が死亡しても、相続による所有権の移転が登記簿に反映されない場合には、所有者の所在の把握が難しい土地が増えていくことになる。登記情報以外の所有者情報としては、固定資産課税台帳の納税義務者の情報が重要となっているが、納税義務者が必ずしも土地所有者と一致しない場合があることや、土地所有者が土地の所在する市区町村以外に居住している場合や海外在住の場合には居所や生死の把握が土地の所在する市区町村では困難となるため、これによって全ての所有者情報が把握できているわけではない。

今後、関係各団体が連携し相続登記等を促進するための各種働きかけを行っていく必要があるが、それだけにとどまらず、相続登記等の更なる促進方策の検討等、所有者情報の確実な把握のための環境整備に向けて関係省庁が連携して本格的な議論を行っていく必要がある。

⁶⁷ 図8 1 参照

5. 施策の推進に向けて

土地は人々の生活や産業活動の礎であり、土地政策は人々の豊かな生活の実現や経済成長に直結する政策分野である。こうした認識に立ち、国土審議会土地政策分科会企画部会において、現在我が国が直面している長期的な人口減少局面での土地政策はいかにあるべきかについて議論を重ねてきたところであり、本提言はその議論をまとめたものである。

今回提示した宅地ストックマネジメントは、従来からの人口増加局面における土地政策の延長線上にあるものとしてではなく、各地域が地域毎の土地利用の条件を踏まえ、それぞれの解決策を積み重ねることが不可欠であるとの視点に立脚している。

もとより、土地に関わる課題の解決に当たっては、多くの分野での取組や複数の政策手法での対応が必要であり、関係者間の緊密な連携や英知・ノウハウの結集が求められる。

すなわち、

- 4. の具体策の方向性を踏まえた予算、税制、制度のあり方について総合的に検討し、施策を推進していく必要がある。
- 施策の実施、検討に当たっては、国土政策や住宅・都市政策、農業政策など土地政策と密接に関連する分野の政策との連携や関係省庁による緊密な連携を図る必要がある。

さらに、我が国において今後数十年間は人口減少が続くことが見込まれるため、長期的な視点から諸課題に取り組む必要がある一方で、経済のグローバル化が進展し、土地・不動産市場も国際情勢等の影響を受けやすくなっていることから、土地政策が取り組むべき課題が大きく変化することも想定される。

今後の施策の実施状況や経済社会情勢の変化を踏まえ、関係者においては土地政策の方向性や具体策について必要な見直しを行っていくことが求められる。