

# 空き地等の新たな活用に関する検討会 とりまとめ

平成 29 年 6 月

空き地等の新たな活用に関する検討会

空き地等の新たな活用に関する検討会 委員名簿

委員	○ 浅見 泰司	東京大学大学院工学系研究科教授
〃	大橋 弘	東京大学大学院経済学研究科教授
〃	亀島 祝子	東急不動産株式会社鑑定企画室参与
〃	小林 秀人	大和リース株式会社新規事業推進室室長
〃	齊藤 広子	横浜市立大学国際総合科学部教授
〃	高村 学人	立命館大学政策科学部教授
〃	中川 雅之	日本大学経済学部教授
〃	藤原 岳史	一般社団法人ノオト理事
〃	藤原 徹	明海大学不動産学部教授
〃	母袋 創一	長野県上田市市長
〃	◎ 山野目 章夫	早稲田大学大学院法務研究科教授
〃	亘理 格	中央大学法学部教授
臨時委員	秋田 典子	千葉大学大学院園芸学研究科准教授
〃	小泉 秀樹	東京大学大学院工学系研究科教授

◎：委員長、○：委員長代理

空き地等の新たな活用に関する検討会 関係者名簿

オブザーバー	内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局参事官	千葉信義
〃	総務省自治行政局地域力創造グループ地域振興室長	飯塚秋成
〃	法務省民事局参事官	大谷太
〃	農林水産省経営局農地政策課経営調査官	福永信明
〃	林野庁森林整備部計画課首席森林計画官	宇野聡夫
〃	国土交通省住宅局住宅政策課長	和田康紀
〃	国土交通省都市局都市政策課長	井崎信也
〃	国土交通省国土政策局総合計画課国土管理企画室長	藤原啓志
〃	国土交通省土地・建設産業局総務課長	永森栄次郎
〃	国土交通省土地・建設産業局不動産課長	中田裕人
幹部	国土交通省土地・建設産業局長	谷脇暁
〃	国土交通省大臣官房建設流通政策審議官	海堀安喜
〃	国土交通省政策統括官	舘逸志
〃	国土交通省土地・建設産業局次長	鳩山正仁
事務局	国土交通省土地・建設産業局企画課長	佐竹健次
〃	国土交通省土地・建設産業局企画課企画専門官	寺前大
〃	国土交通省土地・建設産業局企画課企画専門官	北田透

## 空き地等の新たな活用に関する検討会の開催経緯

### 第1回検討会 1月23日（月）

- ・国土審議会土地政策分科会企画部会「土地政策の新たな方向性2016」説明
- ・空き地等の現状と課題、各部局の関連施策
- ・委員よりプレゼンテーション①（長野県上田市の取組）
- ・委員よりプレゼンテーション②（大和リース株式会社の取組）

### 第2回検討会 3月2日（木）

- ・空き地等の実態把握  
（空き地等所有者へのWebアンケート、自治体への空き地等アンケート結果報告）
- ・委員、事例発表者よりプレゼンテーション①（米国におけるランドバンクの取組）
- ・委員よりプレゼンテーション②（地域のcommonsとしての管理の取組）

### 第3回検討会 4月19日（水）

- ・空き家所有者情報の外部提供に関するガイドライン（試案）報告
- ・所有者の所在の把握が難しい土地の検討状況報告
- ・委員よりプレゼンテーション（一般社団法人ノオトの取組）
- ・空き地等の新たな活用に関する検討会とりまとめ（案）概要提示

### 第4回検討会 5月17日（水）

- ・有識者よりプレゼンテーション（NPO法人タウンサポート鎌倉今泉台の取組）
- ・空き地等の新たな活用に関する検討会とりまとめ（案）提示

### 第5回検討会 6月14日（水）

- ・空き地等の新たな活用に関する検討会とりまとめ

## 目次

1. 空き地等を取り巻く状況.....	5
2. 空き地等の特性と対策の必要性.....	6
(1) 空き地等の特性.....	6
(2) 空き地等の課題.....	6
(3) 空き地対策の必要性.....	8
3. 空き地等の課題に対する適正な管理・活用施策についての基本的な考え方.....	10
3-1. 空き地等対策の基本的な考え方.....	10
3-2. 空き地等対策の今後の方向性.....	12
(1) 空き地等のタイプによる市場と政策の関係.....	12
(2) 情報の取扱い.....	13
(3) 地域「資源」の経営とオープンなプラットフォームの設置.....	13
(4) 地域における土地管理・活用の担い手の多様化と育成.....	14
(5) 暫定利用の促進.....	15
(6) 集約化.....	15
(7) 都市計画やまちづくりとの連携.....	16
4. 空き地等の課題に対する具体的な適正な管理・活用施策.....	18
4-1. 当面の対策.....	18
(1) 考え方.....	18
(2) 空き地等の実態把握とその活用.....	18
(3) 管理が困難な所有者への支援と管理水準が低下した空き地等への対応.....	19
(4) 空き地等の新たな活用を促進するための枠組み.....	19
(5) 暫定利用と集約化の方策の検討.....	22
(6) その他.....	23
4-2. 中長期的に検討をしていくべき課題.....	25
(1) 土地所有者の責務の明確化.....	25
(2) 利用されない土地についての検討.....	25
(3) その他.....	26

参考資料

## 1. 空き地等<sup>1</sup>を取り巻く状況

- ① 人口減少社会<sup>2</sup>を迎え、地方都市や郊外を中心に空き家<sup>3</sup>だけでなく、空き地について、特に世帯が所有する空き地がここ10年で、1.4倍に増加<sup>4</sup>している。
- ② 土地所有者の利用意欲が減退している中で、登記簿上で所在確認ができない土地が、地籍調査における調査で見ると、農山漁村に限らず、宅地地帯でも約13%もあり<sup>5</sup>、いわゆる所有者の所在の把握が難しい土地<sup>6</sup>や自治体に対する土地の寄附の申し出が増えている<sup>7</sup>など、土地の管理放棄の問題が表面化してきている。
- ③ この状況を放置すれば、今後は、地方都市の中心市街地（商業地）や都市郊外のニュータウン（住宅地）などの都市部の宅地でも、地域の活力や住環境を損なうものとして、空き地等の増大が大きな社会現象となることから、その増加をいかに防止していくかについての検討が必要である。
- ④ 一方、地域創生等の観点から、空き地等を地域の「資源」として活用する先進的な取組みも見られており、こうした取組みを後押ししていくことはもとより、優良事例を収集・分析・普及しながら、空き地等を増やさない方策を検討していくことが必要である。

---

<sup>1</sup> 図1  
(定義)

空き地：現状に着目して建物等の定着物がない宅地（日常的な利用がされているものを除く）  
空き地等：空き地、空き家（近い将来、除却が見込まれるものに限る）の敷地

<sup>2</sup> 図2～図4

<sup>3</sup> 図5～図6

<sup>4</sup> 図7～図17

<sup>5</sup> 図18

<sup>6</sup> 図19～図21

<sup>7</sup> 図22

## 2. 空き地等の特性と対策の必要性

### (1) 空き地等の特性

- ① 本来、空き地等は土地利用の変化に伴い、発生と解消に時間的なずれが生じるため、一定程度は存在する。また、土地需要が旺盛な都心部における空き地のように計画具体化までの間、一定期間低未利用にしている土地や、都市計画の必要性から防災空地のように長期間そのままにしている場合もあり、空き地等のあり方は多様である。
- ② 事業活動のため機動的に土地を取得・保有すると考えられる法人所有の空き地は増加していない<sup>8</sup>ものの、世帯所有の空き地は、相続を契機とした取得など必ずしも土地の利用を想定せず<sup>9</sup>に取得したことで、そのままとされている場合が多く<sup>9</sup>、また利用意向があっても将来の土地利用の見込みがない場合も多いことから、近年、増加が著しい。
- ③ このため、空き地等は、個々の所有者の意向によって散発的・離散的に発生しており、多くの場合、小規模な空き地が、まとまりなく存在<sup>10</sup>している。また、小規模な空き地ごとに所有者もばらばらで、そのままでは社会的に有効に使いつらい状況にある。
- ④ 他方、市街地整備された宅地は、原野などとは異なり、区画も整い、上下水道など都市インフラを有している場合が多く、特に、空き家除却後の空き地については、直近まで、都市インフラを使用していたことから、宅地ストックとしての価値は高いと考えられる。

### (2) 空き地等の課題

- ① 空き地等の中には、一時的な留保状態にあり、将来の利用見込みがある空き地等のように、いずれは解消され、大きな問題とならないものもある。
- ② しかし、長期的に土地資産額が下落<sup>11</sup>している中では、土地の所有・利用意欲

---

<sup>8</sup> 図23

<sup>9</sup> 図24

<sup>10</sup> 図25～図26

<sup>11</sup> 図27～図30

が減退<sup>12</sup>し、土地の管理に問題を抱える所有者が多くなっている<sup>13</sup>ことから、草刈りなど必要な管理行為が行われず、雑草が繁茂するなど、管理水準が低下した空き地が増加<sup>14</sup>している。

管理水準が低下した空き地は、ゴミ等の投棄や害虫の発生など、周辺に直接的な害悪を及ぼす<sup>15</sup>が、これに加えて、地域内に複数の空き地が存在することは、管理水準に拘わらず、地域イメージや地域の活力の低下を招き、ひいては、周辺地価の低下や資産税収の減少等を招くおそれがある<sup>16</sup>。

また、空き地の放置による周辺地価の低下は、すなわち現状利用されている土地の経済的価値をも衰退させることであることでもあり、結果的に空き地がさらに空き地を発生させるという負のスパイラルを生じさせることになる。

さらに、管理水準の低下が長期にわたり、管理が放置された状態が続けば、相続を契機に所有者の所在の把握が困難な土地となるなど将来的に放棄宅地となり、国土の荒廃にもつながる<sup>17</sup>。

このように、一度荒廃し、経済的価値を失った地域を再度活性化することは容易ではないことから、どこかの時点で歯止めを掛けないと、相当のエネルギーと費用が必要となる。

- ③ 空き地は将来の利用を留保した結果生じるもので、将来の利用の見込みのない空き地には機会費用はほとんどないとする考え方もあるが、空き地のままにしておくことは、個人にとっては合理的な行動であったとしても、社会全体で見れば、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することになっており、市場の失敗による機会費用が生じていると考えられる。

空き地が活用されることでもたらされる正の外部性が発揮されず、社会的に望ましい土地の利用に対して、過少利用となっている。

- ④ また、地域のまちづくりのために、所有権を留保しつつ土地を貸付けてもよいとする所有者も見受けられる<sup>18</sup>が、所有者からは、契約時の不安感や借り主の信用力の問題があり<sup>19</sup>、他方、利用する側からは活用可能な空き地の賦存状況や所有者の貸出し意向が分からない等、所有者と利用者の情報の非対称が生じて

---

<sup>12</sup> 図 3 1

<sup>13</sup> 図 3 2

<sup>14</sup> 図 3 3～図 3 4

<sup>15</sup> 図 3 5

<sup>16</sup> 図 3 5

<sup>17</sup> 図 3 6

<sup>18</sup> 図 3 7～図 3 8

<sup>19</sup> 図 3 9



いる。一般に、所有者が期待する地価及び収益と利用者が想定する費用の間には乖離があるが、これらに加えて、空き地等の売却・貸付けのための情報提供に関し、広く一般に提供してよいとする所有者は限られており<sup>20</sup>、提供した情報が公開されることや提供先の情報管理に不安を感じる意見も見受けられ、所有者と利用者間のコミュニケーションが難しくなっている。利活用等を考える際には、情報の提供先における信頼性の確保も重要である。

- ⑤ さらに、空き地等の所有者に所有の意思はあっても、活用の意欲やノウハウを有していない状況が見受けられる。こうした所有者が活用する意欲を有したとしても、市場が十分に機能しない場合、相談すべき相手が明確ではないだけでなく、仮に活用する意欲のある者が現れたとしても、その橋渡しが上手く行かないことによる取引費用が発生している可能性もある。

### (3) 空き地対策の必要性

- ① このように、空き地等は、管理の態様によっては外部不経済や国土の荒廃につながる問題を発生させる一方で、有意義な利用が行われれば、利用に応じた便益が生み出され、地域の価値が高まることが期待される。この場合の便益については、必ずしも金銭的なものだけとは限らず、例えば、空き地が「地域のcommons<sup>21</sup>」として利用されれば、そこに人が集い、賑わいが生まれるとともに、住環境が保全され、波及効果を空き地周辺に及ぼすことも期待される。このため、上記(2)の課題の解決に向けて、将来にわたり、空き地等の適正な管理及び利活用を推進することが重要である。
- ② 空き地等の利用は、第一義的には、土地所有者が考えるべきものであるが、特に個人の所有者には将来の利用の見込みが見出し難い中で、とりあえず、低未利用のまま（投資をしないまま）保有することが、個別の所有者の立場からすれば合理的な場合もあり、また、遠隔地に土地を所有する土地所有者も多くなっている現状からすれば、土地所有者のみに利用を図るよう求めても、現状を改善することは難しい。
- ③ 他方、空き地等の管理については、積極的な活用が行われない場合でも、社会的害悪の発生等により周辺地域に迷惑をかけないという最低限の義務は所有者にあり、これが果たせない場合には、所有者自らがその義務を果たすことが

---

<sup>20</sup> 図40～図41

<sup>21</sup> 図42

(定義)

地域住民が地域の空き地等を管理・活用し、地域の生活環境や資産価値の維持・向上に役立つ取組み及びその対象となる土地等。

できるような手助けを考える必要がある。

- ④ このような中、自治体において、住民からの苦情を受け、一部で、生活環境の保全のための条例の制定等が行われている<sup>22</sup>が、土地という個人の財産に関わる問題であることから、行政として果たすべき役割とその程度が明確になっていないため、利活用等に向けての体制が十分でなく、実態把握も進まず<sup>23</sup>、多くの場合この問題に取り組みあぐねている状況にある。
- ⑤ 他方、民間においても、空き地の活用が空き地周辺に及ぼす波及効果を享受できる地域の事業者の中には、地域の価値が上がることで自らの事業に良好な影響を及ぼすといったインセンティブがあることから、持続的な事業展開の中で、特定の地域全体を視野に入れた取組みを行う者も現れている。
- ⑥ このため、各地域において、
- ア. 所有者による適正管理の支援及び管理水準が低下し社会的害悪が発生している空き地等への対策
  - イ. 立地・土地条件からみて工夫次第で活用が可能な空き地等について、空き地等をむしろ地域の資源として活用していくための対策
  - ウ. 安心な取引と効率的な取引ができるように行政と民間が連携をして、情報の非対称や取引費用の問題の解消に向けた方策
- に取り組むことが重要であり、国としても、こうした行政、地域、民間による取組みを促すための施策の枠組みを整えていくことが必要である。
- ⑦ これに加え、活用が困難な土地（即ち、機会費用がほとんどない土地）については、放置宅地の発生を防ぎ、国土の荒廃を予防していくという国土管理の観点から、人口減少社会における土地制度のあり方も含めた中長期的な視点での検討が必要である。

---

<sup>22</sup> 図4.2～図4.7

<sup>23</sup> 図4.8

### 3. 空き地等の課題に対する適正な管理・活用施策についての基本的な考え方

#### 3-1. 空き地等対策の基本的な考え方

① 空き地等は、できる限り有効利用を図ってその解消を図ることが基本である。また、空き地等を有効に利用することによって、人口減少社会においても地域の不動産価値や住環境の維持・向上を実現し、併せて経済を活性化させる地方創生のチャンスが生じているとも考えられることから、各地での積極的な取組みを推進することが必要である。

② 空き地等の有効利用に向けては、市場での取引によることが第一である。空き地等の特性から、全てが一度に現われ、また有効活用できるわけではないため、将来の土地利用に関する計画の見直しへの障壁とならないこと及び将来に向けての期間の途上においても土地利用の整序化に留意しつつ、可能なところから着実に活用に着手することが地域価値の維持・向上につながることを念頭に、その促進を図っていく必要がある。また、空き地等の中でも活用しないことによる影響が大きい空き地等とそうでない空き地等があることから、優先度を定めて対策を行う必要がある。

この場合、2. (2) で見た機会費用や情報の非対称等の問題を打破することで利用が進むことから、地域におけるそのための取組みを支援することが重要である。

具体的には、地域における課題やニーズの把握に努め、地域にとって最適な空き地等の利活用に結び付けられるようにすることが重要<sup>24</sup>であり、まずは、個人情報取り扱いに十分留意しつつ、市町村及び各地域コミュニティによって情報を統合し、空き地等の状況を「見える化」し、適切な方法・限度で民間の事業者とも共有する等により取引の障害を除去することで、民間の取引を促進するとともに、市場でのニーズが当面見込まれない場合には、地域のコモンズとして受益する地域住民等により管理・活用されるようにすることが重要である。

この際、当面活用の見込みがない場合でも、恒久的利用先が現れるまでの間を活かして、比較的短い期間のいわゆる暫定利用を重ねていくことが管理面から見ても極めて重要であり、一定の条件を満たせば貸付けを行う意向がある土地所有者が多いことを踏まえ、安心して短期の賃貸借を行えるようにして、新

---

<sup>24</sup> 図4-9

たな形での土地利用へつなげることが必要である。

また、従来の小規模な区画のままでは、新たな活用に結び付けることが困難な場合も多いと考えられることから、地域の空き地等を適切に組み合わせ、より大きな区画としての利用を図るための集約化も、各地域における新たなニーズを見据えつつ進めていく必要がある。

- ③ 空き地等の適正な管理については、人口減少等に伴いニーズが減る局面で直ちに利用が見込まれない場合には、新たな活用に結び付くまでの間、空き地等が適正に管理されることが必要である。この場合、所有者の責務を基本とし、所有者自身による管理が困難な場合にはこれを支援することが重要である。また、所有者が適切に管理を行わず、放置した結果、社会的害悪が生じる場合には、これを除去することも必要である。

- ④ 空き地等の発生・管理状況について一番精通しているのは、空き地等が所在する地域コミュニティの住民である。地域住民の有する共通の風土や文化に根ざしたまとまりや土地への愛着は、今後人口減少が進む中でますますかけがえのないものとなっていくと考えられるとともに、こうした地域としてのまとまりと土地への愛着は、地方創生として空き地等の管理や活用を持続させていく上で、極めて重要である。このため、地方部をはじめとして、地域住民が主体的に取り組む土地の管理・活用を、これまで以上に進めていく必要がある。

なお、低未利用地や空き地でも、そのままの状態で維持することが地域のコミュニティの維持・発展のためになり、地域の価値が高まる場合には、適正な管理をして維持することも考えられる。

その際、市町村には、都市計画やまちづくり等とも連携しつつ、市町村内の地域コミュニティ単位のさまざまな小さな公共性間の連携を図り相互のネットワークを形成するという役割を果たすことが期待される。

## 3-2. 空き地等対策の今後の方向性

### (1) 空き地等のタイプによる市場と政策の関係

- ① 将来の利用の見込みがある空き地等（将来の活用の計画がある空き地等を含む）や、立地、土地条件（規模、宅地整備状況、自治体等のまちづくりのプラン等）から見て、市場価値があり、市場を通じた利用が可能な空き地等については、現在、空き地等の状態であったとしても、一時的な留保であるため、空き地状態はいずれ解消されることから、特別な場合（防災空地、地価高騰地区等）を除き、空き地等の利活用に当たっては、民間の取引を推進する必要がある。
- ② 他方、将来の利用の見込みがなく、または、所有者に利用の意欲はあっても、長期間空き地等のままで、利用の実現の見込みがない空き地等のうち、立地、土地条件から見て、工夫次第で市場価値の再生やコモンズ等として地域における利用が可能となる土地については、市場に委ねるままでは、将来においても活用されず放置され、周辺環境に悪影響を与えるとともに、国土の荒廃につながることになりかねない。こうした空き地等については、民間だけでなく、地元自治体等の行政や地域コミュニティによる政策的取組みが必要である。
- ③ なお、将来の利用の見込みがなく、または、利用の意欲があっても、長期間空き地等のままで、利用の実現の見込みがない空き地等のうち、地域における相当期間の利用への取組みにも拘わらず、活用が困難な土地については、将来的に国土の荒廃につながるおそれがあり、放置された土地の最終的な帰属の問題や管理のための費用負担等の課題について、中長期的な検討が必要である。
- ④ 空き地等対策における民間、行政及び地域コミュニティの役割分担については上記①から③のとおりであるが、対策の対象とする具体的な空き地等の選定に当たっては、上記①から③の区分が、市場の価値によって決まる部分があるから、民間ならでの目利きが重要であることに留意するとともに、地域における空き地等の発生状況や土地所有者の意向など地元自治体や地域コミュニティにおいてはじめて把握可能な部分もあることに留意する必要がある。なお、管理水準が低下し社会的害悪を発生させている空き地等については、上記の区分に拘わらず自治体等による対応が必要である。

## (2) 情報の取扱い

- ① 各地域において、空き地等の発生状況やニーズを「見える化」していくことで、地域における新たな活用方策を見出すことが可能となる。このため、空き地等の利活用に向けて、土地所有者の意向と活用する者に関する情報をマッチングさせることが必要であるが、行政でしか知り得ない情報もあることから、行政の守秘義務や信用力を活かし、行政と民間が適切な形で連携することが重要<sup>25</sup>である。
- ② その場合、個人情報の保護との関係に留意しつつ、どのような情報をどのような限度で地域内部または外部者と共有していくことが望ましいかという考え方を自治体等に示していく必要がある。特に、空き地等の所有者の意向は、土地の売却のみならず、将来の自ら利用を想定しての期限及び条件付きの貸付け、これらの対価水準など非常に多様であり、こうした細かな情報を蓄積していくことも重要であるが、所有者は地域社会等におけるプライバシーの問題から、こうした情報をそのまま外部に提供することについては極めて消極的であり、情報提供には慎重さと工夫を要する。

## (3) 地域「資源」の経営とオープンなプラットフォームの設置<sup>26</sup>

- ① 空き地等は、個々の土地所有者では、利活用のノウハウがなく、空き地等のまま存置することが所有者にとっては望ましいと感じられる場合であっても、地域全体にとって有意義な利活用につながっていない可能性がある。  
他方、土地が実際に活用されるかどうかは、土地の市場価値だけでなく、必要な時に利用できるかというタイミングの問題もある。活用したいユーザーが現れてから対応を考えるのではタイミングを失うこともある。
- ② 住民が生活する一定のまとまりのある地域コミュニティによってこそ、空き地等の発生状況や経緯、潜在的な利活用の萌芽等が熟知されている。散発的・離散的に発生する空き地等を積極的に資源の意味をもつものと捉えて、地域全体にとって有益な利活用に結び付けていくためには、地域の主役である住民が主体になって、地域の課題やニーズを整理し、土地所有者の意向等の情報も活用しながら、地域コミュニティの今後を展望し、空き地等の利活用の方向や管理のあり方等について合意形成を行い、合意された内容に沿って具体の利活用の実現に努めていく必要がある。なお、空き地等の利活用に向けて、土地の集約化を具体化する場合には、地域住民、当該土地の所有者等権利者の合意を得ていく必要がある。

---

<sup>25</sup> 図50

<sup>26</sup> 図51

- ③ 地域コミュニティにおける合意形成のために、まずは、市町村等が各地域におけるニーズや課題を踏まえて、空き地等の管理・活用に関する市町村のビジョンを策定し、各地域コミュニティによる理解を得ておく必要がある。
- ④ 地域コミュニティや市町村が、各々、空き地等の管理・活用について合意形成・ビジョン作成を行い、実行していくためには、エリアマネジメントを手がけてきた実績のある事業者や地域に関わる宅地建物取引業者をはじめとする広汎な関係者の協力を得ることで、専門的な知見やニーズの動向などをつかむことが期待されることから、市町村はこうした関係者が対等な立場で参加できるプラットフォーム（協議会）を設け、定期的を開催し、空き地利用の促進に役立てることが有益である。
- ⑤ 地域コミュニティ側が様々な情報を得ていくためには、自らの地域をどうしたいか、どのような特性があるか等を「見える化」して発信することにより、地域を越えた潜在的ユーザーを惹きつけることも重要である。

#### （４）地域における土地管理・活用の担い手の多様化と育成

- ① 土地所有者による土地の管理だけでは、全ての土地が適正に管理されることは困難な状況になりつつあることから、所有者による管理が困難な土地を地域コミュニティでどのように管理していくかを考える必要がある。
- ② 例えば、所有者が空き地を管理することが困難な場合に、雑草除去等の具体的な管理行為をはじめとして、所有者からの依頼を受けてこれを管理する方策や所有者が空き地を放置し、社会的害悪が生じている場合に、所有者に替わってこれを除去し、その費用を所有者に求める方策が考えられる。
- ③ また、空き地等の利用のあり方の一つであるコモンズとしての利用についても、地域において活動する NPO 等の担い手の確保がその鍵となる。同時に、散発的・離散的に発生する空き地等の管理・活用はある意味で息の長い活動が必要であり、これを長く続けていくためには、できる限り民間事業者が自らの経済活動の一環として関わることや地域に在住する民間の事業者や行政の経験者等の活動が重要である。

地域コミュニティに活動の主体となる組織体等が見当たらない状況では、市町村が主導して新たな NPO 等を立ち上げ、こうした地域の潜在的担い手に活躍の場を拓くことも考えられるべきである。

- ④ なお、相当の努力にも拘わらず利用者を見つけることが困難な土地の管理につ

いては、土地所有者、地域、行政の役割分担を再整理していくことが必要である。

#### (5) 暫定利用の促進<sup>27</sup>

① これまでは暫定利用について、将来の事業着手のつなぎという意味での暫定的な低利用（駐車場等）が注目され、全く利用しないよりはいくらかでも利用する方が望ましいという消極的な位置づけのものが多かった。

② しかし、人口減少時代においては、当面、土地利用が見込めない土地について、空き地の新たな利用、特に恒久的な利用の道が見えてくるまでの間において、例えば建物の設置等と比べ低コストでの利用が可能で、利用後の原状回復も容易という利点を活かし、例えば、コミュニティガーデン、広場などコモンズとしての利用をはじめ地域コミュニティ全体でその価値を享受できる暫定的な管理・活用を積極的に位置づけ、推進していくことが重要である。

暫定利用には、コモンズだけにとどまらず、地域のニーズに合わせ多様な利用の形が想定され得るので、各地域において十分な利用が図られるよう、産官学等の広い連携も重要である。

いずれにしても、暫定利用を通じ、地域の価値を高めることを通して、恒久的な利用への道を広げていくことが重要である。

③ 暫定利用の中には、ごく短期間のものから5年、10年という中長期のものまで、地域の実情に応じて多様な存続期間が考えられる。

貸付け先への信用不安の払拭等ができれば、貸付けを行う意向を持つ土地所有者は多い。暫定利用について、土地所有者が安心して土地を貸し付けることができる仕組みを使い、借地による利用を積極的に進めていく必要がある。この際、暫定利用に取り組む者の保護とのバランスにも留意する必要がある。

#### (6) 集約化

① 現在、多くの空き地が、小規模でまとまりなく存在しており、新たな活用に結び付けにくい状況にあることから、一つ一つの空き地の利用だけ考えるのではならず、今後の地域コミュニティづくりに向け、どのように土地利用を図るかといった観点から、活用されていない空き地を利用しやすくするよう、暫定利用と並行しつつ、集約化も一歩ずつ進めていく必要がある。

② これまで、土地利用のうち農地については、それぞれの地域・集落において

---

<sup>27</sup> 図52～図54



農地利用に関する話し合いを行い、その話し合いの結果に基づいて、担い手（法人経営、大規模家族経営等）への農地利用の集積・集約化を進める取組を行ってきた。他方、宅地については、これまで地域コミュニティにおいて、どのように組み合わせて集約化するかについて検討されるという機会は限られてきたと思われる。

- ③ このため、空き地等については、農地のように一気に大規模な集約化を行おうと飛躍せず、地域の実情に応じ、まずは手近な隣地取得<sup>28</sup>や（５）の借地による暫定利用も活用して、集約化の実例を積み上げ、地域住民の中に理解を得ていくことが重要である。

ただし、民間の事業者は、適時適切な土地の取得が必要となることから、民間による新たな需要を捉えるためには、あらかじめ地域において、可能な限り土地の集約化に向けた準備を進めておく必要があるという面も忘れられるべきではない。

- ④ 集約化には、個別の土地所有者が自発的に取り組むことは期待しにくく、また、利用できる情報も限られるので、市町村や広汎な関係者が参加する（３）のプラットフォームを活用して、空き地等へのニーズの動向を共有するなどにより、支援していく必要がある。また、農地と宅地の特性の違いに十分に留意しつつ、農地利用の集積・集約化のための制度、宅地での土地区画整理事業による換地制度等も参考にしながら、空き地等の集約化を促進する方策も検討すべきである。

- ⑤ さらに、物理的集約に限らず、所有者の同意に基づき、所有者情報や管理・活用の意向等を集約、利用者の情報とマッチングさせる場合に多様な方策も考えられる（賃貸借、売買、現物出資等）。

## （７）都市計画やまちづくりとの連携

現在、都市計画サイドでは、都市のコンパクト化<sup>29</sup>を進めているが、都市内に空き家・空き地といった使われない空間が増えているといった都市のスポンジ化への対応が課題となっている<sup>30</sup>。一方、民間主体が空き地を有効に活用して地域の賑わいの場となる緑地・広場の創出を促進する市民緑地認定制度<sup>31</sup>も新たに

---

<sup>28</sup> 図 5 5 ～ 図 5 8

<sup>29</sup> 図 5 9 ～ 図 6 1

<sup>30</sup> 図 6 2

<sup>31</sup> 図 6 3 ～ 図 6 4

設けられた。これらに加えて、地域の市町村で空き地の管理・活用ビジョンを考える場合、現在検討が進められている都市計画上の対応等とともに、空き家や空き店舗の活用と合わせて考えるなどの地域のまちづくりの視点との連携も重要である。

## 4. 空き地等の課題に対する具体的な適正な管理・活用施策

### 4-1. 当面の対策

#### (1) 考え方

空き地等の問題は、地域によって状況は多様であることから、一斉に対策を講じることは困難であるが、まずは、対策に取り組むニーズがあり、これが可能な地域から現行の制度<sup>32</sup>も活用しながら、施策を動かしていくことが必要である。その際、先進的な空き地等の適正な管理・活用の事例を収集し、分析・類型化、自治体、土地所有者、利用者等に広く情報提供するとともに、モデル的な地域の具体事例から現場の課題等を学び、優れた取組みの他地域への横展開につなげる必要がある。

なお、空き地等の増加が地域の活力の低下や地域の荒廃につながることから、市町村や地域コミュニティが空き地等の問題を地域の最重要課題の一つとして捉え、積極的に取り組むことにより、民間の多様な取組みの呼び水としていくことが重要である。

#### (2) 空き地等の実態把握とその活用

① 空き地等の適正な管理・活用を進めるためには、まずは、住民に最も身近な自治体であり、地域内の種々の情報を統合しうる市町村が、地域内での空き地等の実態について十分把握することが必要であるが、現状では、人員を含めた体制、予算等が十分でない状況にある。空き家については、空家等対策の推進に関する特別措置法（以下、空家法という。）<sup>33</sup>の施行を契機として、市町村による空き家の実態把握が進む環境が整ったが、空き地等については、未だ、空家法第10条の規定による固定資産税情報の内部利用のような措置もないことから、市町村長が空き地等に関する情報収集を行うための方策を設けることが必要である。

② 特に、収集した情報を実際の空き地等の管理・活用につなげていくには、行政内部で利用する台帳を例としたデータベースの整備に努める必要がある。また、土地利用を考える上で、地域内の情報活用のあり方や民間の土地所有者やあっせん・仲介する宅地建物取引業者など外部への情報提供についても、空き

---

<sup>32</sup> 図65～図71

<sup>33</sup> 図72～図79

家所有者情報の外部提供に関するガイドライン<sup>34</sup>も参考にして、考え方をとりまとめ、自治体に示して推進していく必要が考えられる。

- ③ なお、地図情報等のオープンデータ化について、別途検討が進められているところ、個人情報の保護との関係に留意しつつ、市町村における空き地等に関する情報の整理、蓄積に活用できる部分は、積極的に取り込んでいくべきである。

### (3) 管理が困難な所有者への支援と管理水準が低下した空き地等への対応

- ① 土地の利用見込みがないものの、高齢化や遠方居住等により、空き地等を管理することが困難な土地所有者を助けるために、市町村に相談窓口を設け、必要に応じて、地元の管理会社等へあっせんを行う方策を設ける。

- ② 管理水準の低下した空き地は、程度の差こそあれ、空き家同様に外部不経済を発生させるおそれがある。空き家に対しては、空家法により、勧告、命令、市町村による代執行などの是正措置が講じられているが、現状では、空き地には、法律上の措置はなく、市町村独自の条例により講じられているにとどまる。

しかし、条例に関する現状では、空き地所有者の協力を前提に、空き地の管理が不十分であることに対して、指導・助言にとどまっている場合が多く、所有者の協力が得られない事例の対応が問題となりうる。

- ③ 空き地の場合には、空き家と異なり、是正措置の内容は、建物の除却ではなく、草刈りなどの比較的軽微なものが想定されるという違いを踏まえ、そのまま放置すれば倒木等、著しく保安上危険となるおそれのある状態又は著しく衛生上有害となるおそれのある場合には、是正措置が円滑に進むような方策を設けて行くことが考えられる。

この場合、放置する所有者は行政により代替して是正措置が行われることにより、土地の管理コストの負担を免れ、受け皿となる行政の負担に転嫁してしまう、いわゆるモラルハザードが生じないように、所有者に対する費用償還請求を確実に行うことができるようにする必要がある。

### (4) 空き地等の新たな活用を促進するための枠組み

- ① 空き地等の管理・活用に関するビジョンの策定と官民一体となった体制づくり

---

<sup>34</sup> 図80～図82

空き地等の問題は、地域によって状況は多様であることから、住民に最も身近な基礎的自治体である市町村において、各地域で増加する空き地等の問題をどのように捉え、どのように取り組んでいくかという方針を明らかにし、地域コミュニティ等と連携しながら取組みを進める必要がある。

このため、まずは、市町村において管内の空き地等の管理・活用の方向を示すビジョンを策定し、地域コミュニティと住民に周知していく必要がある。

また、このビジョンに沿って、空き地等の管理・活用の取組みを進めるためには、地域で活動する宅地建物取引業者、まちづくり団体等の幅広い関係者からなる官民一体のプラットフォーム（協議会）を設け、情報・ノウハウの共有、市町村ビジョンを策定・見直しする際の協議、空き地等の活用のためのルール（ガイドライン）の策定、空き地等の利活用ニーズの動向に関する情報の提供等の支援を行う体制を整備していくことが重要である。

なお、プラットフォームやビジョンについては、既存の協議会などとの連携等を図っていくべきである。

## ② 地域コミュニティレベル

人口減少社会の中では、全ての空き地等の所有者が自ら適正な管理・利活用を行うためには限界があるが、直ちには、取引されるニーズがない場合でも、地域単位で見れば活用するニーズを認識することができる場合がある。

このため、地域の住民が、地域としてのまとまりを活かして、空き地等の発生状況、所有者の意向、利用の可能性等の情報を収集して、「見える化」した上で、地域での話し合いにより、地域における空き地等の管理・活用の方針と管理ルールや費用負担を含む空き地等の具体的な管理・活用に関する合意形成を行い、その下で、個別具体の土地について、土地所有者と管理・活用の担い手のマッチング、これに即した集約化等を進めて、空き地等の持続的な管理・活用を確保することが必要である。

この場合、地域の状況に応じて、直ちに商業的利用等を想定するだけでなく、暫定利用の一つとして、地域の生活環境や資産価値の維持・向上のため、空き地等をコモンズとして、地域コミュニティ自ら、また NPO 等による利用に供していくことも、具体的な管理・活用のあり方の一つとして考えられるべきである。また、あらかじめ、将来の市場での取引や公共的利用等の恒久利用への活用も見越して、暫定利用と集約化の準備を進めるという視点も重要である。

こうした取組みには、行政情報や地域資源の活用に関する専門的・職業的知見も重要であることから、地域コミュニティでの取組みを上述のプラットフォーム等による行政・民間の連携により支援し、また、地域コミュニティの方か

らも積極的に情報発信し、持続可能なものとするのが重要である。

### ③ 市町村レベル

空き地等は管理・活用に関しては市町村レベルで求められる広範囲な業務を統括し、市町村における政策推進の中心となる拠点が必要である。こうしたセンター的拠点の運営には、地域における課題やニーズに通じ、最適な空き地等の利活用に結び付けられる能力が求められることから、市町村でのプラットフォーム（協議会）などの、官民一体となった体制で連携等を図ることが重要である。

空き地等は、所有者の意向等によって散発・離散的に発生することから、現場での空き地等の発生状況や所有者の意向を把握していくことが空き地等の活用を促進していく上で重要である。地域コミュニティと並び、行政である市町村ならではの得られる所有者等に関する情報を適切に収集・管理することによって、情報を提供する土地所有者側に対して安心をもたらしつつ、情報を一元的に蓄積し、適切な形で「見える化」することが必要と考えられる。これらの情報を活かして、個人情報保護の観点に十分留意し、適切な方法・限度で、民間事業者と協力して、市町村の保有する所有者等に関する情報と民間の持つ空き地等の利用ニーズに関する情報をマッチングし、また、空き地等の管理を委託したい土地所有者と空き地等を管理・活用したい者に必要な助言・あつせんを行うこと等を進め、これらを通じて得られる情報を活用していくことも必要である。

### ④ 地域と空き地等の特性に応じた民間・行政及び地域コミュニティの役割分担のあり方

空き地等に関する様々な情報等を活かして、空き地等の所有者、地域コミュニティ、空き地等を活用したい者との間をコーディネートする機能が極めて重要であるが、地域ごとの、また、地域内に所在する空き地ごとの特性を踏まえ、大きく次の三つの役割分担のあり方が想定される。ただし、実際には、地域の実情に応じてこれら三つのあり方を適宜組み合わせ、地域に合った役割分担を行っていくことが重要である。

ア．地域で古民家の再生などエリアマネジメントを手がけてきた実績を有する特定の事業者が、市町村の策定した空き地等の管理・活用ビジョンの下に、空き地等の所有者等と実際に管理・活用を行う主体への橋渡し役として、または、

事業体自らが管理・活用する主体として、機能することが考えられる<sup>35</sup>。

ただし、事業体が民間事業者である場合には、事業体の経営方針等により、事業対象となる土地の性格や規模が限定され、利益相反が生じる可能性もある。特に一つの事業体に限る場合には、独占の弊害も生じ得る。事業体の活動は直接に民主的コントロールを受けないことから、市町村によるチェックが求められる。また、事業体がNPO等の非営利組織の場合には、事業の継続性等の課題について必要に応じ、市町村が支援していくことも必要である。

イ. 一方、利用見込みのない空き地等が多く、ア. のような事業体が地域に存在しない場合には、市町村自らが、プラットフォームを通じて地域の宅地建物取引業者等と連携しながら、コーディネート機能の中心的役割を担うことが考えられる<sup>36</sup>。この場合、市町村職員に経営的視点やエリアマネジメントを行うノウハウが足りないという限界があるのみならず、そもそも市町村に空き地等を有効に活用しようとする経済的なインセンティブがなく、人材、資金などの確保も難しいといった面があることに留意する必要がある。

ウ. アとイの中間として、または、これらいずれもの基礎をなすものとして、地域に根ざしたNPO、自治会、団地管理組合等を含む地域コミュニティが中心となると考えることもできる<sup>37</sup>。空き地等の現場を抱え、最も切実にその管理・活用の必要を感じる住民が主体となって、②で述べた合意形成に則り、時にはアの事業体を活用し、時には市町村に適切な機能発揮を求め、総体としての地域コミュニティをあるべき姿に持つて行くためのコーディネート活動に自ら中心的な役割を果たすものである。この場合、外部ニーズや専門的知見を取り込むべく、市町村のプラットフォームに積極的に参加して、情報発信を行っていくことが重要である。

#### (5) 暫定利用と集約化の方策の検討<sup>38</sup>

① 空き地の暫定利用と集約化はともに、新しい利用、特に恒久的な利用の道が見定まるまでの間、地域における空き地の利用及びこれに伴う適正管理を図るための手法の一つである。

地域コミュニティについて見ると、農地については、一筆ごとの土地の権利移動が規制された下で集約化して利用に結び付け、それを一定期間ごとに見直

---

<sup>35</sup> 図83～図88

<sup>36</sup> 図89

<sup>37</sup> 図90～図91

<sup>38</sup> 図92

しつつ、持続的に取組みを深めていくという仕組みが設けられている<sup>39</sup>が、宅地については、このような仕組みは設けられていない。

このため、農地と比べ、宅地については、所有者等において様々な利活用の意向が想定されることから、空き地が所在する各地域において、空き地の集約化を進めることが空き地等の新たな管理・活用のためには避けては通れない道であるという認識が住民に理解され、市町村のビジョン等とも整合を図った上で、自分たちの地域コミュニティをあるべき姿に導くためには、どのような集約化を行うか、また、暫定利用をどう活かしていくかといった方針について合意形成し、これを規約のような形でまとめて、主体的・持続的に実現する目標を明らかにしながら進めていくことが考えられる。

② この場合、地域コミュニティの規約は、個別具体の空き地等についての入替え、借地等の話合いが整ったところから、実行に移されていくことになるが、そのためには、プラットフォーム等を通じて、土地の利用ニーズにマッチングするとともに、土地所有者等との権利関係の調整（経済面を含む）や土地の利用者の権利の保護など様々な調整が行われる必要がある。一度、個別具体の空き地の集約化に関する権利関係等の調整が行われたとしても、それで終わりではなく、その調整の実行を地域コミュニティでモニターするなどし、状況に応じて適宜調整しながら持続的な実行を確保していくことが重要である。

③ 農地利用の集積・集約化に向け、地域（集落）における合意形成をベースに、市町村が個別具体の農地について、賃貸借等による利用権の設定と所有権の移転を一括した計画を作成し、公告することにより、これらの権利の設定等が行われる仕組みが設けられている。

地域コミュニティにおける空き地の集約化についても、農地利用の集積・集約化の仕組みも参考にしつつ、ただし、農地と宅地の特性の違いに十分気を付けて、地域コミュニティが一体となって空き地等の集約化を進めるのを支援する方策について検討を深めるべきである。

## （6）その他

① 今回の検討会では、空き地等の新たな管理・活用に向けて、国の政策として、どのように問題を捉え、どのように対応していくのが適当であるかという大きな方向について議論をしてきたところであり、様々な方策の具体的あり方まで検討したものではない。しかし、空き地等の新たな管理・活用に向けて、

---

<sup>39</sup> 図93～図95



どのような具体的仕組みを考えるにしても、その実効を確保していくためには、関係する府省間の緊密な連携が望まれる。

今後、関係府省の担当部局において、様々な方策の具体化に向けた検討が進められる際には、この点に十分留意することを求めたい。

- ② 空き地等に関してこれまでにない多様な管理・活用のあり方が展望される中で、不動産鑑定士が、市場における不動産の最有効使用を前提として把握される経済価値の判定結果として価額を表示するこれまでの鑑定評価に加え、公平・中立な立場を活かして、空き地等の有するコモンズとしての利用等の社会的な価値の表示や多様な活用事例の紹介など、空き地等の利用に関しどのような積極的な役割を果たし得るか、現在、不動産鑑定評価制度懇談会<sup>40</sup>において検討が進められている不動産鑑定評価制度の見直しとも連携させつつ、研究が進められるべきである。

---

<sup>40</sup> 図96

## 4-2. 中長期的に検討をしていくべき課題

### (1) 土地所有者の責務の明確化

- ① 土地基本法<sup>41</sup>においては、土地の適正利用や、公共の福祉への優先が定められているほか、国及び地方公共団体が実施する土地に関する施策に協力することが国民の責務として定められている。
- ② 一方で、土地所有者による適正な管理や利用の責務が必ずしも明確になっておらず、土地所有者が空き地等を放置したとしても、その責任があいまいになっている状況もある。
- ③ このため、今後、人口減少社会が進展し、土地利用に対する国民の意識が変化し、土地に関する国民の関心が減少していく中で、憲法の財産権の保障との関係に留意しつつ、土地所有者に対する土地の適正利用や管理の責務を明らかにしていくかどうかを検討していく必要がある。

### (2) 利用されない土地についての検討

- ① 民法第 239 条によれば、「所有者のない不動産は、国庫に帰属する」とされている。仮に、土地の「放棄」が認められた場合には、その土地は国庫に帰属することになるが、現行では、土地の放棄の手続に関する規定はなく、学説でも諸説があるものの、事実上、土地の放棄は認められていない。
- ② 他方、地方都市においては、森林や農地に限らず、宅地においても、地方公共団体に対し、不動産の寄付を申し出る土地所有者が現れており、また、相続を契機に、不在地主を中心に、所有者の所在の把握が難しい土地も増加してきており、土地が実質的に放棄されるとも呼ぶべき事例が現実のものとなってきている。
- ③ 現在、閣議決定に基づき、国は行政目的で使用する予定のない土地等の寄付<sup>42</sup>については、受け入れることはできないとされており、市町村も同様の傾向にあるが、今後、こうした事例が多く発生し、土地の放置の結果生じる国土の荒廃が顕在化していくことを考えれば、土地が所有者から顧みられなくなった場合の当該土地の帰属についても改めて検討していくべきである。

---

<sup>41</sup> 図 9 7

<sup>42</sup> 図 9 8～図 9 9

- ④ その場合、地域において相当期間努力しても利用されない土地の管理主体（行政・地域・個人）や費用負担に関しても検討が必要である。管理が放棄される土地を全て国の帰属とするのではなく、地方公共団体への帰属や新たな形で地域の自主的な管理を選択肢とすることも考えられるが、今後、最終的な土地の帰属、管理主体、所有者を含めた費用負担のあり方等を統合して行政内部だけでなく、関係する学会や民間レベルも含め、十分な議論を積み重ねていくべきである。
- ⑤ なお、空き地等のうち、所有者の所在が不明の土地については、今回まとめる空き地等の有効利用・適正管理の施策の実施により新たな発生を予防することとなり、また、地域での具体的な取扱いのための有効な基礎が築かれることになると考えられるが、現在進められている別途の検討<sup>43</sup>に委ねることとする。さらに、相続などを機に所有者が多数化し、このことが、空き地等の利活用に向けた意思決定を困難にしている側面があり、意思決定の円滑化に向けた取組みを促すことも重要である。

### （３）その他

- ① 新たな活用のうち地域住民によるコモンズとしての利用としては、コミュニティガーデンなどの緑地や広場がよく引用されるが、必ずしもこれらに限定される訳ではなく、市場と政府による管理・活用の間を行くものとして、今後、そのあり方が多様化し深化していくことが期待される。今後の様々なコモンズの展開に応じて、空き地等の管理・活用に関しても、さらに検討を深めていくべきである。
- ② 米国のいくつかの州において、主に郡（County）レベルで、固定資産税滞納物件を取得し、これに付着する様々な権利関係をクリーニングし、新たな活用に譲り渡す等により税収の維持や地域活性化を図るランドバンク<sup>44</sup>という仕組みが設けられている。我が国においても、空き地等の増加により税収などに影響を受ける自治体の財政を維持するため、我が国の制度体系の中で同様の方策を設けることが可能か研究されるべきである。

---

<sup>43</sup> 図100～図102

<sup>44</sup> 図103