

【議事概要】第4回空き地等の新たな活用に関する検討会

1, 事例発表者 NPO 法人タウンサポート鎌倉今泉台丸尾氏提出資料についての質疑応答

- NPO 法人鎌倉今泉台には一度訪問したことがあるが、空き地を菜園として活用や空いている駐車場の貸借を行うなど、NPO が主導となって不動産の有効活用・マネジメントを行う郊外型のエリアマネジメント活動を積極的にされている。2点ほど伺うが、現在 NPO 法人としての活動は軌道に乗っており、鎌倉市が日常的にサポートしなくても活動できると思われるが、鎌倉市として郊外住宅地の空き地を有効活用していくなかで、NPO 鎌倉今泉台の立ち上げ時から初動期を経て現在に至るまで、空き地等の所有者の特定等のサポートを行ったのかを教えてください。また、鎌倉市の空き家の特徴として、純粋な空き家より、年に1、2回程度の利用を行っており、所有者は空き家だと思っていないが周辺住民は空き家だと思っている「準空き家」が多いと言われていたが、今泉台団地においては、純粋な空き家が多いのか、それとも「準空き家」が多いのか教えてください。

(鎌倉市)

- 平成23年度より長寿社会のまちづくりをどのように行っていくかという観点から、市内でも特に高齢化が進行している団地を比較し、今泉台団地をモデルケースとして研究を進めている。NPO 鎌倉今泉台においては、平成23年以前より自主的な活動を盛んに行っており、空き家、空き地等の活動に関しても、学生などの協力も得ながら自主的な取組としてを行っていた。そのため、空き地等の調査について、現地に同行するなど、積極的な行政との関わりはないが、取組が円滑に進むよう NPO 鎌倉今泉台が知りたい情報の在処や調査方法等について、アドバイスを行っている。
- まちづくりの部局や福祉部局などと情報を共有して進められたということか。

(鎌倉市)

- 交通部局や福祉部局等の方々に兼務してもらい、市役所内部で庁内横断的なPTを結成し、取組を行った。

(丸尾理事長)

- 今泉台は「準空き家」が多く、年1、2回程度帰省し、別荘のように使っている人も多い。また、アンケートの結果を見るとほとんどが物置として活用している。調査上での空き家の中には特別措置法の定義での空き家はなく、廃屋のようにになっている空き家もない。

- 今泉台の取組において、ITを利用による各種サービスの開発とあるが、どのような取組か。

(丸尾理事長)

- HPの立ち上げ、パソコン教室の運営などを行っている。
- ITを利用した空き家の管理等を行っているわけではないのか。

(丸尾委員)

- そこまでのことはまだやっていない。
- 空き家・空き地マップの取組を見てみると空き家・空き地調査の調査範囲に隣接して小学校があり、その周りには住宅地も存在しているが、周辺地域とも連携した取組は行っているのか。

(丸尾委員)

- 今現在は行っていない。NPOの活動範囲は市内全域だが、空き家・空き地の調査については、将来的には調査対象範囲を広げていきたいと考えている。
- 調査や管理の取組についてはボランティア要素が大きいのか。またボランティア要素が強いとすれば、このような取組を継続して拡大していくことについて、インセンティブはどのようなところにあるのか。

(丸尾理事長)

- 管理や調査に関しては、ボランティアをお願いしているが、時間に関係なく1回につき500円で作業を依頼している。
- エリアマネジメントの活動や地域を管理する住民の活動においては、原資も含めてどのように持続していくかが1つのポイントである。発表の中で企業と一緒に事業を展開するリビング・ラボという取組にこれらの持続性を高める可能性を考えているという話があり、鎌倉市も積極的に評価しているという話があったが、実際に、この取組が地域運営に対してどのように役に立つのか教えていただきたい。また、まだ始めたばかりの取組ではあるが、期待や見通しがあれば教えていただきたい。

- 具体的な取組は昨年度より始まっており、今泉台の住民に開発途中の商品テストを行っていただき、これを通じて、商品を提供する企業より、一定金額の支給がある。これはテストを受ける一個人に対しても支給されるが、商品の属性により町内会より、テストの対象として見合った人を集める仕事などを NPO がとりまとめているため、NPO にも支給がある。このようなテストを行いたいという業者がいる限りは一定の資金が確保できる仕組みになっている。市役所も現地に同行しているが、よかった点としては、日頃は町内会に足を運ばない若者が町内会館等に来られたり、これからもぜひ取組を続けたいという意見を頂いたりしている。エリアマネジメントの活動を行うにあたっては、担い手をどうするかということが問題となるが、こういった面でもリビング・ラボという仕組みを取り入れることで、若者等との交流が生まれ、新しいコミュニケーションの場をつくることができたので有効な取組みだと思っている。

2. 空き地等の新たな活用に関する検討会のとりまとめ（案）についての意見交換

(1) 1章「空き地等を取り巻く状況」及び2章「空き地の特性と対策の必要性」に対する意見等

- 3ページ15行目については、有効活用することで周りにもいいことがあるということに記載いただいたと思っている。「外部経済があるが、それは個人の合理的な行動から外れているため、土地の過小利用が起きており、社会的に望ましい土地利用よりも土地利用が少なくて空き地が発生している側面がある」という書き方のほうがわかりやすいのではないかと。もう一点は4ページの7行目について、「外部不経済が空き地にはあるということであったが、ここでは支援が必要」ということとしている。しかし、さらにもう一步考える必要があるのは、「一生懸命活用すると、固定資産税評価額が高くなる」ことや、「プロジェクトのセットアップ時に最初の税負担が重い現状がある一方、逆に活用しないと支援してもらえるような状況がある」ことであり、こうした活用するとハードルが高くなるような状況であるとモラルハザードを招きかねない。支援と同時に、発生させている外部不経済の分に関しては何らかの負担を地主にさせていただく方法について、今後の課題になるかもしれないが、記載があってもよいのではないかと。

(2) 3章「空き地の課題に対する適正な管理・利用施策についての基本的な考え方」に対する意見等

- これまでの全体の議論として、空き地などを負の側面ばかりを捉えがちであるが、他方では、一つのチャンスとして利用して、新たなまちづくりや地域政策の資源として活用しようという積極的な視点が強調されていることについては評価できる。また、地域コミュニティの役割も強調されているが、これについても今回の検討会の特徴であると考えている。ただし、これを踏まえた記載が最後まで徹底しきれていない。6ページの(1)④の冒頭に、「空き地対策における市場と政府の役割分担については上記①から③のとおりである」とあるが、市場、政府、地域コミュニティの3つの主体の明確化を行うべきであり、また上記①から③については地域コミュニティを強調しているので、④の冒頭についても3つの主体を明確に記載すべきと考える。
- 本日、プレゼン頂いた北鎌倉の事例における担い手は地域コミュニティであり、法的な形態としてもNPOの形態を用いていることを考えると、そのことが大変特徴的であると感じる。市場という営利セクターと、政府権力という二項対立の話ではなく、営利セクターと非営利もしくは地域と表現されるセクター、それから国、地方公共団体を含む政府権力の3者の関係に十分に幅広く、目配りをしないといけないという指摘をいただいたと思う。
- 検討会内では議論は少なかったと思われるが、(5)の「集約化」については内容が薄いので、とりまとめに記載するのであれば、もう少し踏み込んだ記載が必要であるのではないかと考える。集約化の意味については2つぐらいあると考えている。1つは、NPOなどのコミュニティに委ねて、ミニ区画整理のようなものを行うということも有り得ないと思われる。ただし、これらについては大規模であり、行うに当たっては費用がかかるため難しいと思われる。そうなるとう単なる換地、土地を交換するという仕組みが現実的であると感じている。仮にこれを行っていくには現状において何が不足しているのかを考察し、記載するとよいのではないかと考える。現在、交換を行うことを考えると、税の問題があるので、税がかからないなど何らかの仕組みが必要である。また交換に際して、全く同じ評価のものはないので適正な評価を行い、これの精算を行うような仕組みも考えられる。それ以外にも仕組みはいくつかあると思うので、こういったことについて全て記載する必要はないが、踏み込んだ内容を記載してもよいのではないかと考える。
- 集約化はこれまで田畑で行われてきたが、宅地ではどのように考えていくか検討が必要である。

- (4) 暫定利用の中で「土地の賃貸借」の記載があるが、これを最大限に利用する必要がある。実際、所有するとなればハードルが高い一方、借地を適切に利用し、借地の交換や、借地の集約化により一定量集約することができるため、弊社でも土地開発のうち約8割～9割は借地で行っている。したがって、借地をうまく利用する仕組みとして、例えば定期借地制度があるが、重要な空き地に関しては借りやすく、貸しやすくするように要件を緩和する等、利用を促すような環境を作ることも重要ではないか。
- 要件の緩和としてはどのようなものがあるか。
- 事業用定期借地であれば必ず建物を築造しなければならないが、暫定利用の中では必ずしも建物を築造しなくてはならないということではないと思われるので、こういったところの緩和を行うことで簡易的な建物でも定期借地による暫定利用ができるなどの方法が考えられるのではないか。
- 集約化が重要だと思う。管理の効率化という面で、力のない主体が管理していく場合、小規模でまとまりのない土地の管理は非常にコストがかかるため、効率的な管理の実施や利活用の可能性を拡大する上でも集約化は重要だと思われるため、もう少し手厚く記載していただきたい。また、私自身の取組での経験を踏まえたこととして、7ページの21行目あたりに、「土地利用の見込みがない場所における暫定的な土地利用については現状、バリエーションが少ないため、これをどのように増やしていくかということも重要であり、検討が必要である」旨の記載をしていただければと思う。
- 8ページ7行目について、「空き地の利活用について土地を集約化していくには、地域住民による合意形成がベースとなり初めて実現できる」というところで終わっており、地域住民との合意形成をどのようにとっていくか、流れ、手続き、仕組みなどの記載がない。民間活力を利用するという考えはわかるが、民間活力はある程度収益があるなどの参入していくインセンティブがある場合に限られる。合意形成を取るときから地域が主体となって合意形成をとっていくというスキームも同時に検討し、地域がマネジメントしていくスキームも検討が必要ではないか。今泉台でも自治会がベースとなりNPOとなっており、自治会では活動を継続していくのが難しいのでNPOとした組織の問題や、自治会や町内会がそこまで踏み込んでもよいのかという問題もあるので、今後、誰が主体かということをもう少し明確にしていく必要があると思われる。

(3) 「資料4 補足資料」に対する意見等

- 1 ページ目については、営利又は非営利事業体を中心となって進めるタイプと、市町村を中心としたタイプを記載している。後者のタイプについては、このような仕事を市町村にお願いするにあたって、権限上、または財政上どのような環境を整えるかという重い問題があり、軽々に議論するのは難しい面もあるが、このどちらかのみで進めるには、施策としてバランスがよくないという面もある。
- 2 ページ目については、「空き地」の集約化に限らず、「宅地」の集約化ということをもう少し記載しても良いのではないか。アメリカの空き地・空き家バンクにおいては、空き地が発生した際に、まずは隣接地の住民に買い取り等の話を持ちかける。日本でも実際に隣接者に話を持ちかけてみると実際に使用したい人もいるのではないか。そういったことを行うと空き地にならずに、空地を広げる形で豊かな住環境の創出につながる活用が可能になるのではないか。
- 1 ページ目については、2つのイメージを示していただいているが、それだけではないのではないか。個々の物件によって空き家等になっている状況や、賃貸で事業を行う場合、購入せざるを得ない場合など状況は全て異なることから、活用においては多様性があるのではないか。また、自治体に関わりとして、民間等では取得が難しい行政情報が活用されやすい形で手に入るような情報のプラットフォームもしくは制度があれば、エリアマネジメント活動やクリエイティブな発想で活動する民間団体の取組みがさらに進むのではないか。
- 2 ページ目の集約化について、日本でも隣地取得のような取組みは実践的に行われているので、こうした取組みについても記載が思う。それも含めた時に、制度や、国の政策として、どのようなところをポイントとしてインセンティブを与えるのが問題。例えば、先程の話にもあったような区画整理ではないが交換分合に対して、税制的にインセンティブを与えるなどコーディネーションの費用負担を行政で行うなど、具体的な政策のイメージはどのようなものを考えているのか。
- 具体的にはこれから委員の皆様の意見を伺いながら検討していこうと考えているが、例えば、農地を集約する際の権利移動をまとめておこなっていくスキームもあると思う。このようなスキームでは税等の問題が一般的にポイントとなってくるので工夫が必要であると考えている。また、こうした集約化等の合意形成をする前段階として、今泉台の空き家・空き地マップのように、データを整備することも必要になってくるが、このようなデータの整備をどのように促すかということも併せて考えていく必要があると考えている。

- 宅地の集約化を行う制度の一つとして、区画整理の制度がある。本制度では換地設計を行ったのち、土地を集約・分配を行う。先程も話があったが、そうしないと評価額の整合がとれないので、空き地の集約化を図る上でもそこがネックになってくると思われるが、もう少し個別的な交換分合ができて、金銭的なところで最終的に精算でき、また公共施設の整備をしなくても認めるようなマイクロな区画整理の制度があれば、様々な可能性が膨らむのではないか。

- 1 ページ目のイメージ図については、極端な2つの例を用意いただいたという認識であるが、担い手のイメージに関しては、どの地域、どの空き家・空き地、市町村の関わる度合、これから空き地をどうしていくかというようなまちづくりや都市計画上での位置付けによっても変わるのではないか。また、今泉台の場合には2つのどちらのスキームでもなく地域が中心となって、地域が協力してくれるような民間団体等を引っ張ってきて、連携しながらやるような地域主体的なパターンもあるのではないか。地域が主体的にやるけれども必要に応じて市がサポートしていくようなスキームもあると思うので検討していただきたい。

- 1 ページ目の左側の図には、株式会社等の営利法人も含めてよいと思われる。

- 1 ページ目の管理・利用のスキームについては、「プラットフォーム」とするか、もしくは「主体」とするかという論点もあるが、プラットフォームを整備していくことでもある程度まわしていけると思う。

- 1 ページ目の右側の図の中に、「市町村主導による空き地管理・活用ビジョンの策定」とあるが、こうしたビジョンは必要だと考える。実際に空き家特措法に基づく計画の策定等を行っているが、計画の作成段階で実態把握やこれからどうするかということが十分議論できるため、こういうものがあるとよいと思われる。その際、固定資産税情報などの税情報の活用など市内での連携も必要となり、これについても併せて取組んでいただければ良いと思われる。また、一宅地レベルでの交換ができれば良いと思われるが、東日本大震災の復興のために特例的に一宅地レベルでの交換できる制度があり、こういった制度も参考にしながら特例的なものではなく普遍的な制度として活用できればと思う。先程、隣の敷地と集約化するのが良いという意見があったが、実際に未接道の空き家を特定空家に指定したものの、接道していないために売却することができなかったため、市が隣接者を買取りの働きかけを行っている例もある。このような場合については隣接者が買わない限りどうにもならず、空き地のまま全く価値がつかない宅地になってしまうため、情報が適切に隣接者に提供できる仕組みや税制の優遇など、隣の敷地との集約を促す仕組みができると具体的な解決につながるのではないか。

- 1 ページ目の右側の図については、市町村主導による空き地管理・活用ビジョンの策定があって、所有者や管理会社との間で、様々な協定や貸し付けなどの筋道があり、機能するというスキームであると思われる。他方で左側の図については、市町村が図にはあまりでてこないが、課題①②については、左側の図の上側に市町村がビジョン性のある計画等を設定できるのであれば、間接的ながら裏付けできるとと思われる。これまで日本の都心部の土地開発に関しては民間主導で行ってきたものの、正当性に欠けることであるとか、利益相反が生じることなどに過剰に反応するようなことにはならなかった。左側の図は、民間が中心となって地域と所有者とコミュニケーションを取りながら運営を行っていくものであるが、課題①②のような危険性があるのであれば、そうならないように自治体の計画制度によってこれを裏付けていくという仕組みが必要ではないかと思われる。

- 私も同様の考えであり、例えば郊外の住宅地を想定した場合にその地域をどうしていくのかという方針を住民の参加性を一定保ちつつ、計画や方針、戦略を作成し、行政が肯定するようなメカニズムが先にあり、それを基に事業者が活動するのであれば問題の発生を相当抑えられるのではないかと思う。アメリカのランドバンクにおいても、最近自治体のマスタープランに従いながら、土地の集約化や空き家の中間的な購入を行うような流れに代わってきているので、日本でも同じようなスキームに置き換えられるのではないか。

- 意見を踏まえると、市町村の関わり方については、今泉台の取組に対して鎌倉市がどのような関わり方をしてきたのかを丁寧に聞く必要があると考える。また、今回ご欠席の母袋委員にも事務局より今回の議論を説明していただき、とりまとめに向けた検討を充実したものにしていく必要がある。資料4 補足資料について議論いただいた内容に関して、直接資料4の文章を変えるといったことではないが、全体の主旨を事務局として受け止めて、可能な限り、次回までに用意するものに反映していただきたい。

(4) 「空き地の課題に対する具体的な適正な管理・利用施策について」に対する意見等

- たたき台として大胆な提案をさせていただく。土地の放棄は難しい問題ではあるが、お金を出して放棄を行うということもありえるのではないか。例えば、今後、土地が行政に帰属するとなれば管理コストが必要となり、また税収の基にならないことから、ある種マイナスのものとなるので、「その分を負担するのであれば放棄できる」というような仕組みがあっても良いのではないか。そうすると放棄する人はいないと言われるかもしれないが、長期的にみて個人が管理する費用の方が高くなり、またその差額分が大きくなるのであれば、その可能性はあり得ると思う。例えば、ゴルフの会員券の価値が下がっているが、有料で引き取る業者がいる。不動産に関しても同じでニーズもあるのではないか。ここに記載できるかどうかは判断が必要になるが、たたき台としては良いのではないか。

- 先程、固定資産税情報について空き地でも活用できないかという意見があったが、こちらについては前回の検討会の中で話題となり、今後検討していく必要があることとなっている。市町村内の部局同士で情報を活用しようという話と、もう一点、一定の注意と手続きを踏んだ上で、まちづくりのために活動を行う民間のセクターにどのような条件で提供するのか、空き家の議論の集積を参考に考えていこうという話についてはここに記載されていくと思われる。

- 9ページ41行目の「地域コミュニティレベルでの取組」に関してよく記載されていると感じるが、一点意見を加えたい。「空き地等の利用・管理の規定に関する合意形成」と記載されているが、これだけであると発生した空き地等に関して、どのように利用していくかその都度話し合うことになるのではないか。空き地等の利用方針等と、それに基づいた具体的にどのように管理・利用していくのかという管理・利用に関する規定に関する合意の2つが必要でないか。

- 計画や方針など従来からある行政法上のツール、手法をどのように組み合わせていくかということについて今後検討する必要があると思われる。次回の検討会では、今回議論いただいた内容を反映した資料を含めたとりまとめ案を提示し、できればとりまとめを図りたい。本日は時間の制約から意見ができなかった委員や、今後お気づきになる点もあると思われるので、5月末ぐらいまでに意見や新たにお気づきになったことがあれば、事務局にお知らせいただきたい。事務局としてはそれも踏まえてとりまとめを案の作成をお願いしたい。また、本日欠席の委員については事務局より意見を聴衆していただくようお願いする。

以上