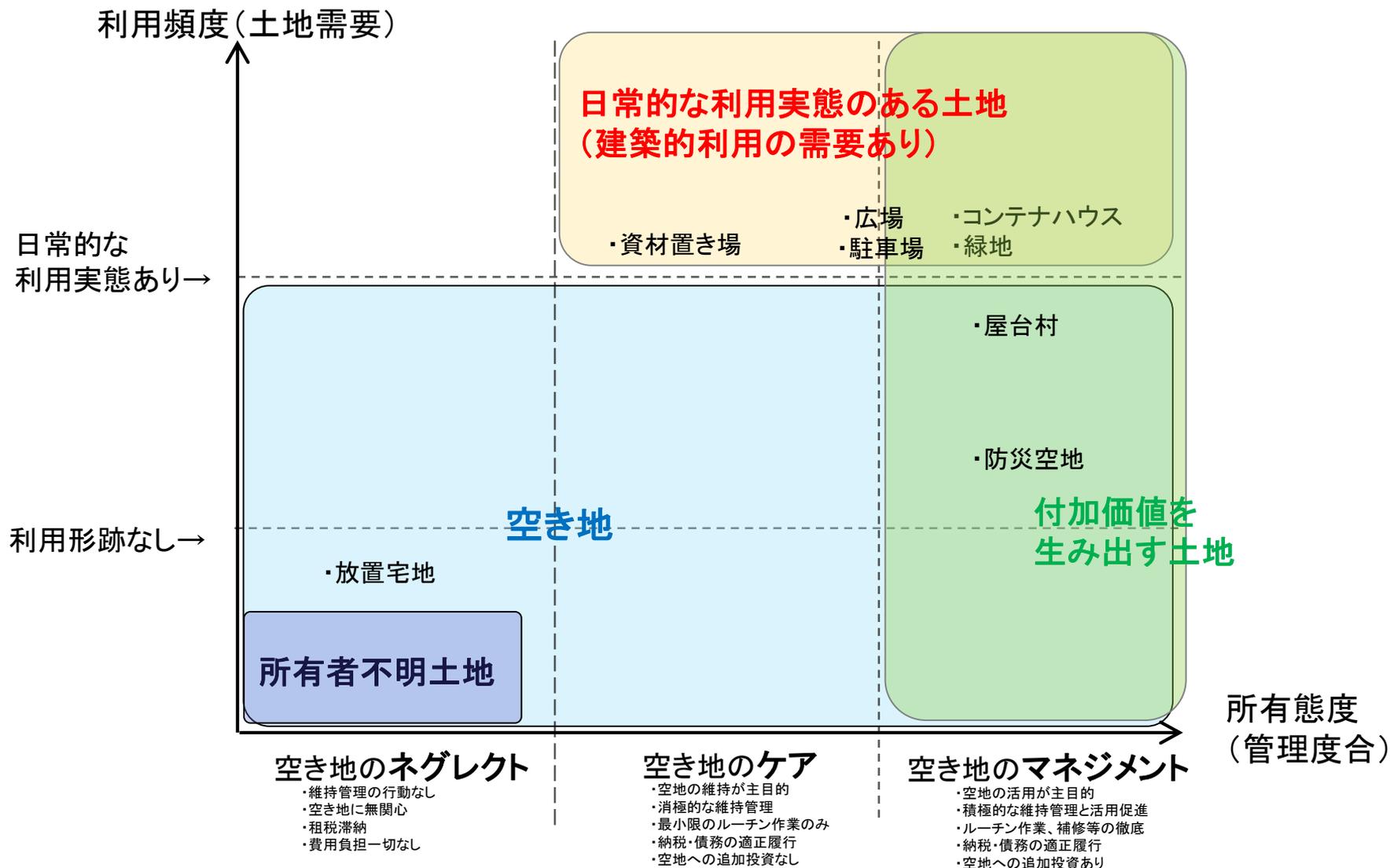


空き地の考え方等について

平成29年3月2日
土地・建設産業局

空き地 : 建物等の定着物がない宅地のうち日常的な利用がされていないもの
 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

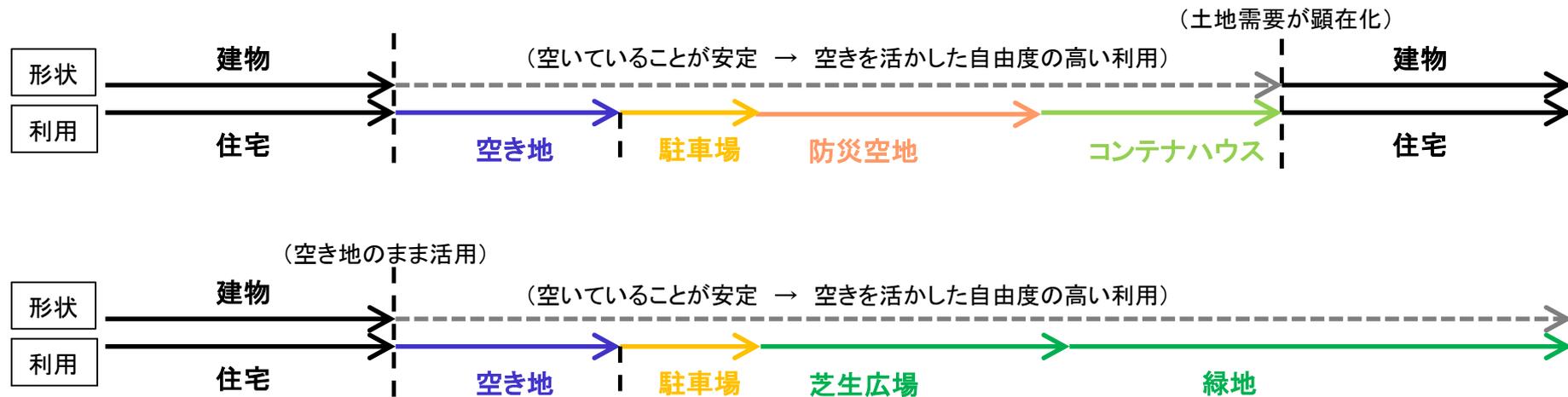


○今後の人口減少社会における空き地等の活用においては、「建築的利用を前提とした過渡的な状況」ではないものとして、空き地を捉える必要がある。
○将来の土地利用が明らかではない場合においても、空き地を暫定的に活用することを促進し、隠れた土地需要を顕在化させることで恒久的利用を促す必要がある。

従来の土地活用



新たな土地活用の考え方



空き地の種類	特 徴	発生地域	方向性
<p>将来計画がある空き地 (将来の活用の見込みがある空き地や都市計画上必要な空き地を含む)</p>	<p>〔 現在、空き地の状態であるが、一時的な留保のため、放置してもいずれは解消される 〕</p>	<p>都心部や市街地など土地需要が旺盛な地域に存在</p>	<p>特別な場合(防災空地、地価高騰地区等)を除き、民間の取り組みを推進</p>
<p>将来計画がない又は、計画があっても、長期間空き地のままで、計画実現の見込みがない空き地</p> <p>〔 現在、空き地の状態であり、活用されず放置されたままであれば、将来的には放棄宅地となり、周辺環境に悪影響を与えたり、国土の荒廃につながる 〕</p>	<p>立地、土地条件(規模、宅地整備の現状等)から見て、工夫次第で活用が可能な土地</p>	<p>地方都市や都市部郊外など土地需要が少ない地域に多く存在</p>	<p>(商業地:地方の市街地) にぎわいを生み出すための広場やテナハウスの活用などの暫定利用の促進</p> <p>(住宅地:郊外ニュータウン) 豊かな住環境の形成のため、緑地、菜園などの暫定利用の促進</p>
	<p>立地、土地条件(規模、宅地整備の現状等)から見て、活用が困難な土地</p>	<p>都市縁辺部から農山村地域など土地需要がほとんどない地域に多く存在</p>	<p>将来的に国土の荒廃につながる問題であるが、放棄し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がある(国民の合意形成に時間がかかる)</p>

1. 経済学的側面

(1) 効用

- 空き地等は、それ自体として直接効用を発生する「財」としてみる場合（都市部の防災空地など）もあるが、むしろそこで営まれる活動（生産活動や人々の暮らし）の土台となる様々な効用が発揮される場を形成するものとして欠かせない資産である。
- 空き地等は、活用されることで生産要素になりうる。活用されないことは、本来得べかりし利益を放棄しているのであって、機会費用を発生させる（そもそも生産要素になり得ないものが空き地等になっているなど、経済学的な見解は分かれる）。
- 当面活用されていなくても、潜在的活用（効用発揮）可能性を有するものは「財」であり、経済活動の面からの価値としては「負財」となってしまう場合でも、個人的な効用としての価値、ないし国土・環境としての価値を有する資産である。

(2) 市場の失敗

① 効率性

- 地方都市では、不動産の取引件数が少なく価格も低いため不動産業が成立しにくい。空き地等の所有者情報が乏しく、所有者自身による利活用等の意向が希薄なうえ、利用意欲のある者がいたとしても窓口が不明である。相対取引が主となり、これは取引費用の増加を意味し、取引の阻害要因となる。逆に、情報が集約化されるほど、ネットワーク外部性が働く。
- 空き地等の利活用において、個々の所有者による取引のみにとどまっていると、個人は、私的便益の最大化を目指す一方で、社会全体の効率性が損われるおそれがあり、地域全体に必要な事前のニーズ把握、マネジメント、その実行が必要と考えられる。
- アンチ・コモンズ論(注)によると、一定の規模でまとまった土地が細分化され、多くの所有者によって保有されることにより、まとまった形で利用を行う際には、高い取引費用が必要となり、結果として効率的な利用ができず、過少利用を招いているとの見方がなされている。

(注) 高村学人(2015)「土地・建物の過小利用問題とアンチ・コモンズ論」

②情報の非対称

- 空き地等の所有者に賃貸意欲があっても、一旦貸し出すと自ら利用する場合に戻ってこないのではないかという不安や、賃借人の信用力も不安である。借りる側の情報が貸す側にとって不足している情報の非対称問題の典型であり、市場が失敗している。特に地方都市では、取引件数そのものが小さいことと、賃借人が地域の住人でない可能性があることから、この問題の影響が大きいと考えられる。

③外部性

- 空き地等は外部性を有する。放置されることで環境悪化等による外部不経済の発生源になりうるし、活用されることによって交流人口が産まれるなど地域のにぎわいに供し、周辺空き店舗の減少など外部経済をもたらさうる。

2. 社会的側面

- 人口減少局面で空き地等の増加が見込まれるだけでなく、小規模分散化しているため、そのままの状態では利用の困難なものが空き地として残り続けるという側面がある。すなわち空き地等は、需要の増加や対策が見込まれない限り、今後も増加を続ける可能性が高い。
- 所有者の確知が困難になった空き地等においては、利用が進まない事例がみられる。
- 空き地等を適切に維持管理することに困難さを感じている所有者がいる一方で、維持管理意識が希薄な所有者も見られる。
- 地方では、所有者が不動産を手放すことに抵抗があり、他者による利用意欲も減退している。一方で、固定資産税や管理コストが重荷なことから、それらに見合うだけの収益が見られる場合には売却や利活用の希望、自治体等へ寄付の申し出も見られる。

(参考)民間まちづくり団体の組織形態別活動パターン

○民間まちづくり活動を主体の組織形態毎で分類すると以下4パターン。各主体の活動が地域の問題の解決に寄与している一方、それぞれ固有の課題を抱えている。

A 地域住民の任意組織 (町内会、まちづくり協議会組織等)

主な活動類型

- ・清掃活動、日常的な公園管理、防災 等

主な課題

- ・町内会を除き、特定個人に依存した組織も多く、継続性に難。
- ・任意加入であり、主な収入源が会費であることによる、フリーライダー問題。

C 地場資本による民間会社（社団・財団を含む）

主な活動類型

- ・空き家・空き店舗ビジネス（家守舎）、再開発への参画（飯田まちづくりカンパニー）、地域エネルギー（おひさま進歩）、歴史的街並みの保全とそれを活かした観光ビジネス、観光資産等の指定管理 等

主な課題

- ・コミュニティビジネスの一形態。利益率はさほど高くはなく、かつ信用力が弱いため資金調達に難。

B NPO法人

主な活動類型

- ・コミュニティ支援、空き家・空き店舗の斡旋、地場産品を活用した飲食、物販 等

主な課題

- ・コミュニティビジネスの一形態。利潤の薄いビジネスを展開しており、資金力に難。

D 大手企業や企業が構成員となる協議体 (社団・財団を含む)

主な活動類型

- ・特定地区のブランド力の強化（大丸有）、沿線まちづくり、開発に伴う公共貢献の一環としての公共施設の管理（うめきた） 等

主な課題

- ・最も自立的で活発な活動ながら地方都市では成立しがたい。

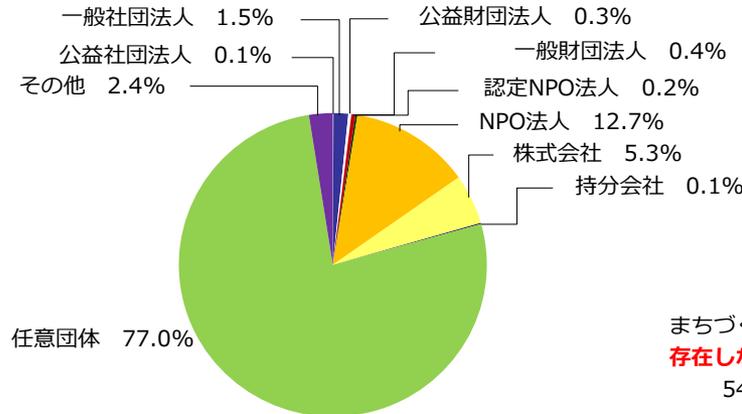
(参考)民間まちづくり団体の状況

○全国の約半数の自治体にまちづくり団体が存在し、これらの団体による自発的な事業活動が展開されつつある。

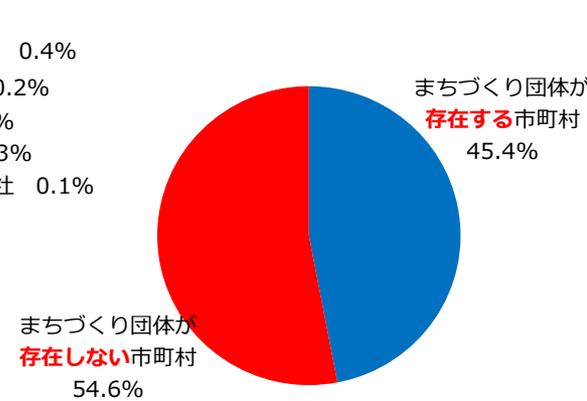
○組織形態別のまちづくり団体数

組織形態		総数	市町村からの出資が3%以上の団体の割合
社団法人	公益社団法人	3	66
	一般社団法人	63	
財団法人	公益財団法人	13	31
	一般財団法人	18	
特定非営利活動法人	認定NPO法人	8	527
	NPO法人	519	
株式会社		218	71%
持分会社		5	40%
任意団体		3,157	
その他		95	
合計		4,099	

○まちづくり団体の組織形態



○まちづくり団体が存在する市町村の割合

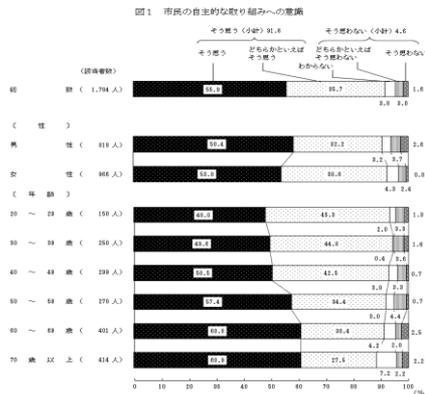


※国土交通省都市局調べ（平成28年3月） 全国1,741市町村に対して、まちづくり団体に関するアンケート調査を行い1,691市町村から回答を得た。（回答率：97%）

※まちづくり団体：まちづくりを主な目的として活動している団体（まちづくり会社、社団・財団法人、特定非営利活動法人、任意のまちづくり団体等）。

ただし、土地開発公社や商店街振興組合、商工会議所等のまちづくりを主目的としない団体は対象外。

○平成25年度NPO法人に関する世論調査（内閣府）



○民間主体の自発的な活動（例：株式会社北九州家守舎）



リノベーションによるエリアの価値向上



リノベーションまちづくりの水平展開(リノベーションスクール)

→ 社会のニーズや課題に対して、市民自らが自主的に集まって取り組むことは大切だと思う割合が、9割以上に及んでいる。

(参考)都市計画基本問題小委員会の設置について

背景

- 人口減少等が進む中であっても、住民生活を支えるサービス機能が確保された持続可能な都市構造を実現するため、誘導手法の導入・活用によりコンパクト・プラス・ネットワークのまちづくりを推進。
- 他方、多くの都市では、空地・空き家が時間的・空間的にランダムに発生するなど、「都市のスポンジ化」と言うべき事象が顕在化。都市の拡大を前提に開発コントロールを基調とする現行制度は、不作為への対処には限界。
- また、周辺環境と不調和な開発・建築、災害危険性の高い住宅市街地、郊外のスプロール開発の進行、長期間未着手の都市計画施設など、これまで構築してきた制度体系をもってしてもなお、解消に至っていない課題も存在。
- このため、社会資本整備審議会に「都市計画基本問題小委員会」を設置し、都市計画に関し現に生じている様々な課題を把握・整理し、対応方策の検討を行う。



戸建て住宅地の高層マンション



商業地域でのマンションの林立



車が野積みされた低未利用地

検討課題・テーマの例

①都市のスポンジ化への対応

→都市のスマートな縮退に向け、都市計画の射程を開発段階から管理段階に拡大し、空間の状態をコントロールする仕組みが考えられないか。
(例)契約・協定手法の導入、不作為(利用放棄)に対する行政の関与 等

②地域にふさわしい土地利用の実現

→個々の地区の状況に応じ、裁量性のある土地利用コントロールをきめ細かに行うことが可能となる仕組みが考えられないか。
(例)良好な街並み形成の必要が高い等一定の区域について、マスタープランや周辺環境との適合等の裁量的判断に基づき、開発・建築行為を統合的に審査する許可制度の導入等

③多様な主体の参画

→行政以外に都市空間の形成・管理を担う推進力として、住民、民間団体等が積極的に関与する枠組が考えられないか。
(例)行政を補完・代替するエリアマネジメント活動の位置付け、住民参加を実質化する手続の充実(意見への応答義務等) 等

④生活圏の広域化への対応

→大規模集客施設の立地等、市町村域を超えて大きな影響が見込まれる事案について、広域的調整を行う仕組みが必要ではないか。
(例)都市圏内各市町村と都道府県で構成する協議会の設置、将来都市構造を具体的に明示したマスタープランの策定 等



進め方

- 本年2月に設置、第1回を開催。4～5年程度かけて都市計画が対処すべき課題全体を射程に。
- 検討はテーマごとに深掘りし、全体の検討をまたず、順次、対応方策をとりまとめ必要な制度化をアウトプットとしていく。
- 都市の社会問題の解決にはどのような方策が必要かというアプローチで、計画制度だけでなく事業や運用改善など幅広い観点から検討。
- 当面は「都市のスポンジ化」をテーマに検討に着手。本年夏を目途に課題、論点、対応方策をとりまとめ、制度改正等に向けた審議を行う。