

国土審議会土地政策分科会企画部会

中間とりまとめ

～適正な土地の「管理」の確保に向けて～

令和元年 12 月

国土審議会土地政策分科会企画部会

## 国土審議会土地政策分科会企画部会 委員名簿

(敬称略)

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	飯 島 淳 子	東北大学大学院法学研究科教授
〃	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
〃	◎中 井 検 裕	東京工業大学環境・社会理工学院長
〃	松 尾 弘	慶應義塾大学大学院法務研究科教授
〃	保 井 美 樹	法政大学現代福祉学部教授
専門委員	浦 川 竜 哉	大和ハウス工業株式会社取締役常務執行役員
〃	奥 田 かつ枝	株式会社緒方不動産鑑定事務所取締役
〃	佐々木 正 勝	公益社団法人全国宅地建物取引業協会連合会 常務理事
〃	清 水 英 範	東京大学大学院工学系研究科教授
〃	杉 山 博 孝	一般社団法人不動産証券化協会会長、三菱地 所株式会社取締役会長
〃	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	ビットリアルティ株式会社取締役、株式会社 野村総合研究所上級研究員
〃	辻 琢 也	一橋大学大学院法学研究科教授

◎ 部会長      ○ 部会長代理

## 企画部会の開催経緯

- 令和元年 7 月 24 日 第 32 回 企画部会
  - ・「新たな総合的土地政策」の検討について
  - ・最近の土地関連施策について
  
- 令和元年 9 月 11 日 第 33 回 企画部会
  - ・「最適活用の実現」に向けた土地政策の今後の方向性について
  
- 令和元年 10 月 7 日 第 34 回 企画部会
  - ・「創造的活用の実現」に向けた土地政策の今後の方向性等について
  
- 令和元年 11 月 18 日 第 35 回 企画部会
  - ・中間とりまとめ（骨子案）について
  
- 令和元年 12 月 9 日 第 36 回 企画部会
  - ・中間とりまとめ（案）について

## 目次

はじめに	1
<b>第1章 土地政策の変遷と現在の立ち位置</b>	<b>2</b>
<b>第2章 土地政策を取り巻く状況</b>	<b>5</b>
1. 土地・不動産を取り巻く状況	5
2. 土地・不動産の有効活用に関する状況	6
(1) 土地需要の拡大に関する動向	6
(2) 不動産市場等の動向	8
3. 人口減少に伴う土地の所有に関する状況	9
<b>第3章 土地政策の新たな方向性</b>	<b>11</b>
1. これからの土地政策の課題	11
2. これからの土地政策の方向性	12
(1) 土地・不動産の有効活用に関する施策についての基本的考え方	14
(2) 土地・不動産の管理（地域への外部不経済の発生防止・解消）に関する施策についての基本的考え方	18
(3) 土地政策の推進を支える土地・不動産に関する情報基盤の整備に関する施策についての基本的考え方	22
(4) 土地政策の推進の支障となっている所有者不明土地問題への対応に関する施策についての基本的考え方	24
(5) 土地政策の全体最適の確保の必要性についての基本的考え方	24
(6) 国・地方公共団体の情報提供等による協力連携	25
(7) 関連分野の専門家等との連携協力	25
3. 土地基本法改正との関係	26
<b>第4章 新たな方向性を踏まえた当面の施策展開</b>	<b>28</b>
1. 土地・不動産の有効活用に関する施策	28
(1) 既に利用されている土地・不動産の最適活用に関する施策	28
(2) 低未利用の土地・不動産の創造的活用に関する施策	30
2. 土地・不動産の管理（地域への外部不経済の発生防止・解消）に関する施策	32
3. 土地政策の推進を支える土地・不動産に関する情報基盤の整備に関する施策	33
(1) 土地の境界の明確化と所有者情報の正確性の確保	33
(2) 不動産取引情報の整備の推進	33
(3) 災害リスク等についての情報の提供等	34
4. 土地政策の推進の支障となっている所有者不明土地問題への対応に関する施策	34
(1) 所有者不明土地の円滑な利用	34
(2) 所有者不明土地の発生抑制・解消	35
(3) 所有者不明農地・森林の適正な利用・管理	35
終わりに	36

## はじめに

土地基本法は、バブル期の地価高騰による住宅取得の困難化、社会資本整備への支障等の当時の社会的問題への対応を背景に、地価対策を図ることを主眼に投機的取引の抑制を始め土地対策の方向性を示すものとして平成元年に制定された。

その後、平成の約30年を経て、我が国の土地を巡る状況は大きく変化した。バブル崩壊と長期にわたる地価の下落、土地神話の崩壊を経験し、その間グローバル化の進展など経済社会の構造変化等を経て、今日、人口減少、少子高齢化に伴う土地利用ニーズの低下、大都市への人口移動等を背景とした土地の所有者意識の希薄化等により、所有者不明土地や管理不全の土地が全国的に増加した。他方、そのような中でも安心・安全で豊かな暮らし、それを支える経済成長、地域の活性化、持続可能性の確保等に向け、国民生活と経済活動の全ての基盤であり、やはり限られた貴重な資源である土地・不動産をいかに有効に活用し、適切に管理して将来世代に引き継ぐかが我が国の最重要課題の一つと認識されるに至っている。

こうした中で、我が国社会の象徴的な問題として顕在化した所有者不明土地問題を契機として政府の課題として土地政策に取り組むこととなり、本年6月に開催された第4回「所有者不明土地等対策の推進のための関係閣僚会議」において、土地の管理や利用に関して所有者が負うべき責務や適切な利用・管理の促進策に関して、来年、土地基本法等の見直しを行うことと、それに併せて、人口減少社会に対応した「新たな総合的土地政策」の策定に向けた検討を行うこととされたところである。

本とりまとめは、この「新たな総合的土地政策」の策定に向けた国土審議会土地政策分科会企画部会における調査審議の中間とりまとめを行うものである。予定されている土地基本法の見直しに当たり、この中間とりまとめを踏まえて、土地基本法に掲げられた基本的施策の再構築が図られるとともに、改正された土地基本法の下で新しい政策パッケージとしての「新たな総合的土地政策」が、関係省庁が連携して政府一体となって着実に展開されることを期待する。

## 第1章 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、現在及び将来における国民のための限られた貴重な資源であること、その利用が他の土地の利用と密接な関係を有すること等、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。

高度経済成長期からバブル期にかけては、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、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、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、不良債権絡みの低未利用の土地が発生し、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、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等が進められた。

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、平成17年に、市場機能重視と宅地ストック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とりまとめられた。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

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などの施策が講じられてきている。

平成 21 年に同部会でとりまとめられた「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など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<sup>1</sup>・PRE<sup>2</sup>戦略の推進や、省エネルギー化・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・提供等が取り組まれてきている。

平成 28 年に同部会でとりまとめられた「土地政策の新たな方向性 2016」においては、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の中で、宅地ストック（住宅地や工業用地など建物の敷地に供する土地）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。

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合わせて政策転換が行われてきた。

最近では、人口減少の本格化に伴って資産としての「土地」に対する国民の意識の変化等により所有者不明土地を始めとする課題が顕在化し、土地の適切な利用・管理の推進が求められてきている。平成 31 年には、所有者不明土地問題への抜本的対策の観点から、同分科会特別部会において、土地基本法の見直しの方向性として、土地については公共の福祉が優先されることを再確認した上で、法全体に管理の観点を追加し、これを規律するとともに土地所有者等（土地の所有者又は土地を使用収益する権原を有する者）を始めとする関係者の責務や役割分担を明確化し、基本的施策として利用・取引の規制より、利用・管理の促進と取引の円滑化をより重視すべき等とするとりまとめが行われた。

---

1 Corporate Real Estate（企業不動産）の略。

2 Public Real Estate（公的不動産）の略。

このような土地政策の変遷を踏まえ、平成時代に進展した市場機能を重視する政策を引き続き推進しながら、近年顕在化してきている新たな課題にも対応するため、土地基本法を改正し、それに基づき利用・管理の促進策の発展を前面に土地政策の全体像を再構築することが求められている。



## 第2章 土地政策を取り巻く状況

### 1. 土地・不動産を取り巻く状況

#### (地価の動向)

バブル崩壊後長期にわたり地価の下落が続いたが、景気の回復、雇用・所得環境の改善、金融緩和による良好な資金調達環境等を背景に、全国的に地価の回復傾向が広がっている。平成31年地価公示(平成31年1月1日時点)では、全国の平均変動率は住宅地で2年連続、商業地で4年連続の上昇となり、地方部においても、住宅地が27年ぶりに上昇に転じ、商業地は2年連続の上昇となった。

住宅地については、都市中心部へのアクセスに優れる鉄道駅徒歩圏でのマンション需要を始め、交通利便性や住環境の優れた地域を中心に堅調な需要が見られ、商業地については、企業業績の改善が続く中、オフィス需要が堅調であることに加え、外国人観光客(インバウンド)を始めとする国内外からの訪問客が増加している地域や、インフラ整備、再開発事業等の進展により利便性・繁華性が向上している地域などで店舗やホテル建設等に対する強い需要が見られ、地価上昇の要因となっている。

他方で、我が国全体で人口減少や過疎化、高齢化が進行しており、生活利便性の劣る地域などでは依然として地価の下落が継続している。

#### (開発・分譲の動向)

都市開発については、バブル崩壊後、大都市地域では、工場跡地等の土地利用転換が進み、東京では、六本木、恵比寿、丸の内等において先導的な都市再生事業が進められた。2000年代初めから、都市再生特別措置法に基づき、全国92地区(約209ha)で都市再生特別地区が活用されたほか、2010年代以降は、都市再生事業に併せて公益的施設の供給が進み、例えば、MICE<sup>3</sup>施設、イノベーション関連施設等が供給されるなど、事業の多様化が進んでいる。地方部においては、まちの顔となる商業・店舗中心の駅前再開発や郊外大規模遊休地の区画整理から、地域の実情に応じた事業や、住宅・公共的施設の整備に関する事業の占める割合が増えている。

分譲住宅の着工戸数については、中長期的には減少傾向にあったが、2018年度の着工戸数は前年比7.5%増の約26.7万戸となった。このうち、マンションは同10.5%増の約12万戸と3年ぶりに増加し、戸建住宅は同5.1%増の約14万戸と4年連続の増加となった。

---

<sup>3</sup> 企業会議 (Meeting)、企業の報奨・研修旅行 (Incentive)、国際会議 (Convention)、展示会・イベント (Exhibition/Event) の総称

### (自然災害)

我が国の国土は、気象、地形、地質等が極めて厳しい状況下にあり、毎年のように地震、津波、水害・土砂災害等の自然災害が発生している。平成30年は、平成30年7月豪雨、台風第21号の上陸、北海道胆振東部地震など、各地で自然災害が相次いだほか、令和元年においても、台風第15号、第19号の上陸などにより、太平洋側や東日本を中心に広い範囲での豪雨や停電等が発生し、甚大な被害が生じた。気候変動の影響による水害・土砂災害の頻発・激甚化、南海トラフ巨大地震・首都直下地震等の巨大地震の発生等も懸念され、自然災害対策の重要性はますます高まっていることから、ハード対策・ソフト対策の適切な組合せによる防災・減災対策の推進が求められている。

### (農地・森林に関する動向)

農地は、長い年月をかけて開発整備され、食料の生産基盤として貴重な社会資本であるが、我が国の農地は昭和36年の609万haをピークに減少の一途をたどり、令和元年には440万haとなっている。

また、我が国農地の特徴として、小規模な農地が互いに入り組み、分散して利用されているという現状もある。

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、平成28年に都市農業振興基本計画が閣議決定された。

我が国の国土面積の約3分の2を占める森林については、戦後造林された人工林を中心に本格的な利用期を迎えており、国内の豊富な森林資源を循環利用することが重要な課題となっている。また、我が国の森林の所有は小規模・分散的で、長期的な林業の低迷や森林所有者の世代交代等により、森林の経営や管理について森林所有者の関心が薄れ、経営や管理が適切に行われていないなどの課題もある。そのため、林業経営の効率化と森林の管理の適正化の一体的な促進を図る必要がある。

## 2. 土地・不動産の有効活用に関する状況

### (1) 土地需要の拡大に関する動向

#### (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の展開が続いている。

この間、特に三大都市圏のオフィスビルでは、景気回復に伴う企業業績の改

善が続く中、働き方改革等に対応したオフィス環境の改善のための拡張・移転の動きも見られることから、空室率の低下が続いている。

#### **（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、平成 27 年末には 2 倍以上の約 2,000 万人に達した。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を上回る約 3.5 兆円に達した。平成 28 年には、こうした動きを更なる成長へとつなげるため、2020 年（令和 2 年）に 4,000 万人、その先の 2030 年（令和 12 年）には 6,000 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り、平成 30 年末には訪日外国人旅行者数は約 3,000 万人、その消費額は半導体電子部品の輸出総額を上回る約 4.5 兆円に達している。

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 割程度と高い水準で推移している。また、昭和 55 年以前に建設されたホテル・旅館のうち、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約 1 割にとどまっている。このため、2030 年（令和 12 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。

#### **（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、平成 30 年の消費者向けの E コマース市場の規模は 18.0 兆円と前年比 9.0% の増加となっている。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、物流施設には従来の集配送や保管にとどまらず、製品の組立てや詰合せ、包装、値札付け、検品といった流通加工と呼ばれる機能などの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。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。

#### **（ヘルスケア施設の需要拡大）**

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、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、老健施設や高齢者向け住宅等への転換や、病院の更新に併せたケア施設、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）不動産市場等の動向

### （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リート市場は、平成13年9月に2銘柄、資産規模約0.3兆円からスタートし、その後、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、平成30年度末時点においてＪリート市場の資産規模は約20.3兆円、私募リートと不動産特定共同事業と併せて約24.2兆円に至っている。

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。

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、平成29年6月に閣議決定された未来投資戦略2017では、2020年（令和2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。

### （新技術の活用）

従来、不動産業界はデジタル化やIT活用が遅れていると指摘されてきたが、金融業界におけるIT活用の取組であるFintech<sup>4</sup>に続き、近年ではITを活用した「不動産テック（PropTech、Real Estate Tech）<sup>5</sup>」が国内外で急成長している。この不動産テックとは、土地・不動産に関連するビジネスやサービスに対して、様々なテクノロジーを活用することで、生産性・効率性の向上や新たな付加価値を生み出すものである。

我が国では、「第四次産業革命」とも呼ばれるイノベーションが進みつつあり、不動産分野においても、土地・不動産等に係るオープンデータ化の進展や関連するビッグデータの蓄積、そしてIoT<sup>6</sup>、AI<sup>7</sup>、ブロックチェーン<sup>8</sup>、AR<sup>9</sup>、VR<sup>10</sup>等の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。

---

4 金融（Finance）と技術（Technology）を融合した造語。

5 不動産（Property、Real Estate）と技術（Technology）を融合した造語。

6 Internet of Things（モノのインターネット）の略。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。

7 Artificial Intelligence（人工知能）の略。

8 情報通信ネットワーク上にある端末同士を直接接続して、取引記録を暗号技術を用いて分散的に処理・記録するデータベースの一種。

9 Augmented Reality（拡張現実）の略。

10 Virtual Reality（仮想現実）の略。

### 3. 人口減少に伴う土地の所有に関する状況

#### (少子高齢化と人口減少)

我が国の総人口は2008年の約1億2,800万人をピークに減少を始め、国立社会保障・人口問題研究所の将来推計人口（出生中位推計）によると、2030年には約1億1,900万人、2065年には約8,800万人になると見込まれている。我が国は、既に本格的な人口減少局面に突入している。

2015年から2030年にかけて見込まれる人口変化としては、年少（15歳未満）人口は273万人、生産年齢（15～64歳）人口は853万人の減少となる一方、高齢（65歳以上）人口は329万人の増加となるなど、今後、少子高齢化が急速に進展すると想定される。

#### (空き地・空き家の増加)

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<sup>11</sup>面積は平成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。

空き家については、住宅・土地統計調査（総務省）によれば、平成30年の空き家の総数は、約849万戸と、平成25年と比べ約29万戸（3.6%）増加している。また、総住宅数に占める空き家の割合（空き家率）は13.6%と、平成25年から0.1ポイント上昇し、過去最高となっている。このうち賃貸・売却用等を除いた利活用されていない空き家、いわゆる「その他空き家」は約349万戸と、平成25年と比べ約30万戸（9.5%）増加となっている。民間調査によると、今後も世帯数の減少等に伴い、一層、空き家の増加が見込まれており、政府は「その他空き家」の数を2025年時点で400万戸程度に抑えることを目指している。

#### (国民の意識の変化)

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、調査開始から間もない平成6年度は6割以上であったが、その割合は年々低下し、平成27年度に調査開始以来最低となる30.1%となったのち、直近の平成30年度は32.6%と、3割台で推移している。また、「土地は生活や生産に有用だ（役に立つ）」と回答した者の割合は、平成26年度は20.9%だっ

<sup>11</sup> 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。

たが、平成 30 年度は 12.5%と低下傾向が続いており、土地の所有や利用に対して前向きな意識があることを前提とした制度からの変化に対応していくための制度の確立に向けた見直しが必要となってきた。

#### （所有者不明土地等の増加）

人口減少や都市部への人口集中、土地の利用ニーズの低下、地縁・血縁関係の希薄化等により、資産としての「土地」に対する国民の意識に変化が生じた結果、所有者が利用する意向が無い土地が増加している。このような所有者による自発的な利用・管理が期待できない土地は、適正な利用・管理がなされないことで草木の繁茂や害虫の発生など周辺に悪影響を与える場合や、相続の際に登記がされず、所有者不明土地（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せず、又は判明しても所有者に連絡がつかない土地）となる場合、あるいは土地の境界が不明確になる場合もある。これらの土地は、周辺に悪影響を与えるおそれがあるとともに、有効に利用したい者が将来現れた際に利用できなくなることとなる。

平成 29 年度に地籍調査を実施した土地（約 62.9 万筆）において、不動産登記簿上で所有者の所在が確認できない土地は約 22.2%となっており、所有者不明土地の外縁をうかがうことができる。また、地帯別には、D I D<sub>12</sub>16.1%、宅地 19.3%、農用地 19.0%、林地 28.2%となっている。一方、地籍調査の実施主体である地方公共団体が追跡調査（戸籍・住民票、聞き取り等による調査）を行った結果、最終的に所有者の所在が不明な土地は 0.44%となっており、最狭義の所有者不明土地の規模感をうかがうことができる。

高齢化の進展に伴い、今後、相続多発時代を迎えることが予想されている。地方に居住していた親の土地を相続しても、子は居住地から離れた土地の利用・管理をしていくことが難しいというように、相続を契機に土地の状況が変化することは往々にして見られ、こうした相続の増加は、所有者不明土地などの増加を通じて、総体として我が国の土地の利用・管理に大きな影響を与えることが想定される。

---

12 Densely Inhabited District の略。国勢調査の結果に基づく人口集中地区。

## 第3章 土地政策の新たな方向性

### 1. これからの土地政策の課題

土地政策の目的は、土地基本法第1条において、「国民生活の安定向上」「国民経済の健全な発展」と規定されている。

この目的の下、平成元年の土地基本法の制定時においては、バブル期の地価高騰による住宅取得の困難化、社会資本整備への支障等に対応して、投機的取引の抑制など正常な需給関係と適正な地価の形成を図る地価対策が土地政策の直面する課題として認識されていた。

30年余りが経過し、こうした状況は大きく変化した。少子高齢化とそれに伴う人口減少が本格化し、我が国の大きな課題として、都市の国際競争力の強化を含む地域の活性化と、防災・減災、国土強靱化等の観点も含めた持続可能性の確保が重要となってきた。土地政策に関しても、こうした課題を踏まえ、以下のような土地を取り巻く状況の変化を反映した施策の推進が求められている。

一つは、人口減少や産業構造の変化に伴って、全体として都市的土地利用を中心として土地需要は減少していくことが想定される中、国土利用計画（第五次全国計画）においても宅地は増加しないこととされるなど、国土全体の土地利用を見直す時期に来ている点である。

その一方で、超高齢社会の到来、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コマース市場の拡大などに伴い、生産性の高いオフィスの供給、観光、物流、ヘルスケア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ており、そうした成長分野の土地需要を確実に捉え、経済成長等につなげていくことが求められる。

また、人口増加局面ではともすれば劣後されてきた都市環境・居住環境の向上を図るチャンスと捉え、広く豊かな土地利用や、自然豊かで良好な環境で健康に暮らすことができる社会の形成、自然環境の保全や再生、美しい景観の創出・保全等を推進することが重要となる点である。

さらに、地方部を中心に宅地の供給が続く中で、利便性等の劣る地域では地価の下落傾向が継続している中、土地の担い手の減少や、土地に対する個人の所有意向・利用意向の低下に伴う空き地・空き家等の全国的な増加や、さらには、近年顕在化してきた管理不全の土地、所有者不明土地の増加による問題への対応が急務とされている点である。

加えて、自然災害の頻発・激甚化を踏まえ、防災・減災の観点からも、適正な土地の管理や土地利用の見直しの重要性が高まっている点もある。

今後の土地政策には、上記の点を課題として対応することが求められるが、

それらの課題は、前述の背景から制定された土地基本法制定当時において想定されていなかった、又は大きな課題として認識されていなかった課題である。このため、これからの土地政策を推進していくに当たっては、これらの課題への対応の観点から、現行の土地基本法を抜本的に改正し、土地政策の再構築を図ることが必要である。

## 2. これからの土地政策の方向性

前述のこれからの土地政策に関する課題認識の下、本部会で平成28年にとりまとめた「新たな土地政策の方向性2016」や、国土審議会土地政策分科会特別部会による平成31年のとりまとめ等のこれまでの議論の成果も踏まえ、これからの土地政策の方向性としては、

- ・経済成長や地域の活性化、持続可能性の確保につながる地域づくり・まちづくりを進める中で、土地需要の創出や喚起、顕在化に取り組むこと
- ・所有者等による適正な土地の管理を促すとともに、これが困難な場合には、土地を適正に利用・管理する意思があり、それができる担い手に土地に関する権利を円滑に移転していけるように取り組むこと

が重要になると考えられる。

今後の土地政策に関する施策については、これらの方向性に基づき、推進していく必要があると考えられるが、本とりまとめにおいては、各施策に関する基本的な考え方について、以下の整理に基づき、示すこととする。

- (1) 土地・不動産の有効活用に関する施策
  - ①既に利用されている土地・不動産の最適活用に関する施策
  - ②低未利用の土地・不動産の創造的活用に関する施策
    - ア 市場を通じて利用につなげる取組
    - イ 地域における公共・公益的な利用につなげる取組
- (2) 土地・不動産の管理（地域への外部不経済の発生防止・解消）に関する施策
- (3) 土地政策の推進を支える土地・不動産に関する情報基盤の整備に関する施策
- (4) 土地政策の推進の支障となっている所有者不明土地問題への対応に関する施策

上記整理においては、まず、土地・不動産の有効活用に関する施策について、既に利用されている土地・不動産を対象とした施策〔(1) ①〕と、現状では



低未利用の土地・不動産を対象とした施策の2つに大きく分けている。さらに、後者の施策については、市場を通じて利用につなげる取組〔(1) ②ア〕と、その取組の対象にはならないものも含め、地域における公共・公益的な利用につなげる取組〔(1) ②イ〕の2つに分けている。

また、現時点では、市場での取引が成立せず、また、地域における公共・公益的な利用も行われない土地・不動産を対象として、地域への外部不経済の発生防止・解消のための土地・不動産の管理に関する施策(2)を別途整理した<sup>13</sup>。

さらに、これら上記の施策全般に共通して関わる、その推進に際して必要不可欠な施策を別途整理することとし、一つは、その推進を情報面で支える観点から必須となる、土地・不動産に関する情報基盤の整備に関する施策〔(3)〕である。もう一つは、既に利用されているか低未利用であるかの別や、利用と管理の別等を問わず、上記のいずれの施策の推進に当たっても障害となっており、乗り越えていかなければならない所有者不明土地問題への対応に関する施策〔(4)〕である。

なお、上記は、土地政策に関する施策の整理の一つの方策ではあるが、その他にも時系列に着目する観点、取組の主体に着目する観点からの整理などの方策があり、様々な観点から土地政策に関する施策を整理し、その方向性を示すことは、関係者を始め広く国民全体が土地政策への理解を深める観点からも重要である。

例えば、時系列に着目する観点からは、今後も続く人口減少局面の中では、各地域における即地的取組を推進する施策については、中長期的な視野で地道に積み上げる必要があるが、その前提となる土地基本法を始め基本的制度の見直しを図る施策についてはスピード感を持って取り組むことが求められる。

また、取組の主体に着目する観点からは、土地所有者等に対して働きかける施策(自助)、地域住民、地域コミュニティ、まちづくり団体等の土地所有者等以外の者に対して働きかける施策(共助)、国、地方公共団体等公的主体自らが行う施策(公助)はいずれも必要であり、それらを効果的に組み合わせて推進していくことが求められることに留意すべきである。

---

<sup>13</sup> 施策の対象となる個々の土地・不動産が、上記の整理の前提となっている、既に利用されているもの、低未利用なもの等の土地・不動産の分類のいずれに該当するかは、施策の効果も含む状況の変化、社会経済情勢の変化、地域の土地利用・管理の方針等の変更に応じ、変化していくものである。

## (1) 土地・不動産の有効活用に関する施策についての基本的考え方

### ①既に利用されている土地・不動産の最適活用に関する施策について

既に利用されている土地・不動産に関して、土地利用に関する計画に基づき、成長分野の需要の取り込みや、防災・減災、国土強靱化、国土の保全、SDGs<sup>14</sup>等の観点も含めた地域の持続可能性の確保に必要な需要の喚起と取り込みを図ることが必要である。このため、計画に基づく事業推進や規制的手法に加え、個々の土地利用の最適化を図るための税制特例、金融支援等を含む誘導的施策に取り組むとともに、資金供給が円滑に行われるための不動産投資市場整備や、既存ストックの流通促進策などの不動産流通の活性化に取り組むことが求められる。

#### (土地の利用の誘導・取引の円滑化)

かつてのように人口増加局面の下で開発圧力が高い際には、土地の最適利用を確保するためには計画に基づく事業推進や宅地供給、都市的土地利用に関する規制的手法が有効であった。一方、人口減少の下、全体として土地利用ニーズが低下していく中では、経済成長や地域の活性化、あるいは持続可能性を確保する計画的なまちづくり、地域づくりを進めながら、インセンティブ等による土地利用の喚起・誘導や、投資の促進、取引の円滑化など、多様な施策によって土地の条件に応じた最適利用を積極的に促すことが重要となる。

例えば、生産年齢人口の減少の中で、人材獲得、生産性向上の観点から快適性・利便性の高いオフィスへのニーズが高まりつつあるほか、訪日外国人旅行者数の急激な増加に伴うホテル等の観光関連施設、Eコマースの普及による大規模物流施設、高齢人口の増加に伴うヘルスケア施設などの需要が拡大している。これらはあくまで当座の需要の拡大が見られる一例であるが、こうした成長分野の確かな需要を的確に捉え、時機を逸することなく、最適に活用されるようにするため、地方創生や都市再生施策を始め、税制特例や金融支援などを用いた土地の有効利用の誘導と取引の円滑化を図る施策の推進が求められる。また、地域の価値向上を図るエリアマネジメントの取組が拡大する中、こうした取組を安定的に実施していけるような環境整備も重要である。

さらに、地域の持続可能性の確保の観点からは、一定の人口密度がなければ持続困難な医療・福祉・商業等の各種都市機能や公共交通サービスを維持し、防災の観点も含め、住民生活を守るため、コンパクト・プラス・ネットワークの理念の下、まちなかや拠点への都市機能の誘導や居住人口の維持等が重要である。

---

<sup>14</sup> Sustainable Development Goals (持続可能な開発目標) の略。

### (不動産投資市場の活用)

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土地の有効活用を通じた強い経済の実現にとって不可欠である。不動産投資市場は、機関投資家や個人投資家、海外投資家等の多様な資金に対して魅力的な商品と安定的な運用環境を提供する市場としての機能と相まって、良質な不動産ストックの形成等に必要な資金を調達し、不動産ストックの付加価値向上による都市の競争力と魅力の向上を支える重要な役割を担うものである。このため、成長分野で拡大する不動産需要に対する投資を促進するため、市場の裾野と厚みが拡大するよう、更なる機能向上を図るとともに、投資家保護の観点から適切な情報提供などを進める必要がある。また、最適ポートフォリオの構築に向けて多様化する投資家のニーズに応えるために、投資対象不動産の多様化を進めることも重要である。

また、平成 18 年の国連の責任投資原則を受け、投資家が投資先に対して ESG<sup>15</sup>への配慮を求める動きが拡大している。また、近年では、SDGs が国際社会全体の目標として共有され、経済・社会・環境をめぐる広範な課題に総合的に取り組むことが重要とされている。

さらに、不動産は人々の暮らしや経済活動を支えるものとして、省エネや快適性の向上、災害への対応、エリア価値の向上など地域社会への貢献、運用者における適正なガバナンスの確保など、ESGの観点から社会課題の解決に貢献できる潜在力が大きいことから、ESGやSDGsに沿った中長期的な投資を多様な投資家から安定的に呼び込める不動産の開発、再生、投資環境の整備が求められる。

### (不動産流通の活性化)

オフィスやホテル、物流施設等の成長分野の需要の取り込みや地域の持続可能性の確保を図るためには、時代の変化に対応した新たな需要や潜在的な需要を発掘するとともに、国民生活の質の向上や民間企業の事業拡大等に必要な土地・不動産を円滑かつ安定的に供給することが重要である。このため、土地・不動産の最適活用を推し進める観点から、市場における情報の非対称性を緩和させる不動産の品質に関する情報提供の充実、適切な維持管理・運営、リノベーションの促進等により既存ストックに対する需要を喚起するとともに、投資や円滑な買換えを促進することで、流動性を高めることが必要となる。

また、国内の土地利用ニーズが減少していく中で、我が国の不動産市場の規模に比してインバウンド投資が活発でない状況を踏まえ、海外からの健全な不動産投資を呼び込むことも不動産の最適活用に有効であると考えられる。加え

---

<sup>15</sup> Environmental (環境)、Social (社会)、Governance (ガバナンス) の略。

て、総額約 430 兆円と推計される CRE<sub>16</sub>を成長性の高い資産へ転換させるとともに、総額約 890 兆円と推計される PRE<sub>17</sub>について民間の資金やノウハウを活かして有効活用を図っていくことが不可欠である。

さらに、ITを活用した不動産テック<sub>18</sub>が世界で急成長し、付加価値や生産性の高い不動産関連サービスの登場が相次いでいることを踏まえ、この流れを取り入れた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や不動産業の生産性向上を図ることが重要である。

### （農地・森林に関する取組）

現在は平成 26 年に発足した農地中間管理機構を活用した農地集積が進められており、平成 30 年度末の担い手への農地集積率は 56.2%まで上昇しているが、これを更に加速化する必要がある。

また、森林については、戦後造成された人工林を中心に資源が充実してきており、林業経営に適した森林では林業経営者による資源の循環利用を積極的に展開し、林業経営に適さない森林では、市町村による公的管理を行うなど、林業経営の効率化と森林の管理の適正化を一体的に促進する必要がある。そこで、森林経営管理法による森林経営管理制度に基づき、市町村が仲介役となって、適切な経営管理が行われていない森林の経営管理を意欲と能力のある林業経営者や市町村に集積・集約化することで、森林の経営管理の確保と林業の成長産業化の両立を図ることが求められる。

なお、農地・森林は、国土の保全や水源の涵養、生物多様性の保全、良好な景観の形成など様々な機能を有しており、このような多面的機能の効果を持続的に発揮していくことが必要である。

## ②低未利用の土地・不動産の創造的活用に関する施策について

### ア 市場を通じて利用につなげる取組

現状低未利用の土地・不動産（低未利用となるおそれが高いものを含む。）でも、民間市場で利用価値が認められるものがある。これについては、潜在化しているものも含め、価値に見合った土地・不動産の有効活用が図られていないと考えられることから、個々の土地・不動産の新たな担い手へのマッチングを図るための情報基盤の整備のほか、取引コストが相対的に高い低額不動産の流通促進など市場環境整備に取り組むことが必要である。

さらに、土地の集約・再編、所有と利用・管理の分離、多様な用途の導入等

---

<sup>16</sup> 注釈 1（3 ページ）参照

<sup>17</sup> 注釈 2（3 ページ）参照

<sup>18</sup> 注釈 5（8 ページ）参照

や、これらをコーディネートする担い手の形成・確立等を通じて、土地・不動産の潜在的な価値の顕在化を図ることが求められる。

#### (需要喚起の取組)

低未利用の土地・不動産の利用促進については、手放したいニーズと利用したいニーズのマッチングによって、適正に利用できる担い手に円滑に土地・不動産を利用する権利を移していくことが重要である。土地利用ニーズが減少する中でこれを促進するためには、費用、時間、心理的ハードルを下げるが必要であり、相談体制の構築や空き家・空き地バンクの整備などが有効と考えられる。また、個別の敷地単位だけでなく、エリア単位での需要創造、価値向上等に向けて、地域の低未利用の土地について情報の集約とマッチングを図りつつ、有効に利用できる担い手に円滑に引き渡すなどコーディネート機能を有する民間組織の育成について促進することも重要である。こうした取組により、官民一体となって地域の土地・不動産のニーズの掘り起こしと新たな担い手へのマッチングを促進し、豊かな都市環境、居住環境等を実現することを通じて低未利用の土地の発生抑制や活用の促進を図ることが求められる。

また、低未利用の土地を有効活用するための環境整備として、土地の利活用の担い手となる者に対する権利設定や基盤整備が円滑に行われるよう、空き地等の利用可能性や利用価値を高める土地の再編・集約、所有と利用の分離などを通じて、行政が利用調整や事業推進に関与するほか、既存ストックの有効活用の観点から、多様な建物用途の導入や地域交通の利便性向上を図ること等により、地域の再生・活性化を促し、低未利用の土地・不動産の発生抑制や活用の促進につなげることも重要である。

さらに、クラウドソーシング<sup>19</sup>、シェアリングエコノミー<sup>20</sup>等の情報技術・サービスの進展等により働く場や住む場の自由度が向上していることを契機として、都市から地方への移住・住み替えや、二地域居住・就労、長期休暇を積極的に活用した滞在型観光といった新たなニーズも生まれているところ、こうした交流人口や関係人口の増加を土地・不動産の利用ニーズにつなげていくことで、低未利用の土地の活用を促していくことも有効であると考えられる。

加えて、こうした低未利用の土地・不動産の取引・活用に向けた取組を促進するため、担い手となる地域の人材の確保・育成とともに、クラウドファンディングを含む不動産投資の促進についても取り組んでいくことが必要である。

---

19 企業が主にインターネット等を利用し、不特定多数の人に業務を委託（アウトソーシング）すること。

20 個人等が保有する活用可能な資産等を、インターネット上のマッチングプラットフォームを介して他の個人等も利用可能とする経済活性化活動。

## イ 地域における公共・公益的な利用につなげる取組

現状低未利用の土地・不動産のうち、民間市場においては利用価値が認められにくいものの、地域において利用のニーズがあるものがある。こうした土地・不動産については、利用に係る価格がゼロ又は極めて低い場合には、周辺の土地や地域の価値の維持・向上（正の外部性）に資する利用が想定されることから、公共空間など地域資源としての利用・管理の促進などに取り組むべきである。

### （需要創出の取組）

人口減少下においても、地域の活性化と持続可能性の確保を図り、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、宅地として開発された土地であっても、住宅地やその他の建付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、地域コミュニティによる利用、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、グリーンインフラとしての活用、積極的に自然に還す等脱市場化的な活用も含め、多様な需要の創出をすることにより、豊かで多様な土地・不動産利用を実現することが求められる。

また、交流人口や関係人口の増加を土地・不動産の利用ニーズにつなげていくことで、低未利用の土地の活用を促していくことも有効であると考えられる。

さらに、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。

### （地域の活性化に資する資金の調達）

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中、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、ふるさと納税の活用等、地域の個人投資家や事業を応援したい個人等による、必ずしも収益にこだわらない「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なる場合がある。このように、収益は多く期待できないが志を持って取り組まれる地域の活性化に資する土地・不動産の新たな担い手の確保に向けては、前述の需要創出のための取組と併せて、資金の調達の多様化を図るとともに投資家の保護に十分配慮することにより、地方の小規模不動産の再生事業を推進することが重要である。

## （２）土地・不動産の管理（地域への外部不経済の発生防止・解消）に関する施策についての基本的考え方

市場を通じて利用につなげる取組や地域における公共・公益的な利用につな

げる取組の対象とならなかった土地・不動産<sup>21</sup>については、防災の観点を含む外部不経済の発生防止・解消を図るため、第一次的には所有者等自らによる適正な管理を促すとともに、これが困難な場合における所有者等以外の主体による管理を円滑に可能とする措置などを講じることが必要である。

#### （外部不経済の発生防止・解消に向けた適正な土地の管理）

潜在的にも利用の可能性が無いあるいは極めて低い土地について、適正に管理がなされないおそれがあるが、そのような場合には、近隣住民の生活環境の悪化を招いたり、周辺の土地利用の支障となったり、あるいは災害時の対応の支障となるなどその土地の所有者だけにとどまらない悪影響が生じる場合がある。

したがって、地域への外部不経済の発生防止・解消のため、地域での合意形成に応じて、最低限の社会的コストで必要な管理を確保させるような施策を展開することが必要である。

#### （土地所有者等の責務）

国民の諸活動の基盤であり、その利用・管理が他の土地の利用と密接な関係を有し、その価値も社会的経済的条件により変動するといった土地の特性に鑑み、土地基本法第2条において、土地については公共の福祉を優先させるものとされており、その観点から、本来的に土地所有権には利用・管理に係る責務が伴う。

土地所有者が責務を果たさず、周辺の土地や近隣住民等に悪影響を与える場合には、近隣住民、地域の利益（生活環境の保全、安全の確保、地域の活性化・持続可能性等）が優先され得るため、土地所有権が制限を受ける場面があり得ると考えられる。

#### （土地の「管理」についての考え方）

土地基本法は「利用」と「取引」に関する規定を中心に構成され、事業による計画の実現や規制により旺盛な土地利用ニーズを前提に適正な利用へと調整するための対策を主に想定している。

一般的に「利用」の概念には、それに伴う「管理<sup>22</sup>」の概念が含まれていると考えられるものの、上記の管理不全の土地等の課題への対応の観点からは、土地所有者等が積極的に「利用」する意思を必ずしも伴わない「管理」を対象として、その適正を確保することが必要となる。

---

<sup>21</sup> 利用又は売却等の可能性があるにもかかわらず、土地所有者等自身に利用又は売却等の意思がないために、放置されることで管理不全化している又はそのおそれがあるような土地・不動産も含まれると考えられる。

<sup>22</sup> 民事法上の「管理」とは必ずしも一致しない。

この「管理」については、求められる具体的内容は個々の土地の置かれた条件によって異なるため、必要に応じて当該土地の周辺地域での土地利用・管理の将来像を踏まえて関係者間で合意形成を図りながらその内容を定め、優先度を判断して取り組むことが望ましいものの、一般的には、周辺の土地や近隣住民等に対して、生活環境の悪化、災害のおそれなど保安上の危険、円滑な利用の阻害等の悪影響を与えないために必要となる保全行為（物理的管理）とともに、災害発生時の緊急時の対応等も念頭に、自らが所有者であること及びその所在を登記により公示するほか、土地の境界の明確化に努め、これに協力するといった行為（法的管理）を求めることが必要である。

なお、最低限の管理としては、法的管理に加え、見守りなどによる悪影響の定期的な把握等が考えられる。

#### （今後の土地政策の方向性と各主体の役割）

「利用」「取引」に関する施策について、現在の課題に対応した見直しを図るとともに、新たな要素として、土地の積極的な利用の意思を伴わない「管理」の適正の確保に焦点を当てた政策を推進することが必要である。

具体的には、管理委託の斡旋など、第一次的には土地所有者等自らが土地を適正に管理する責務を果たすよう促すことが重要である。ただし、所有者等が自ら土地を適正に管理することが困難な場合には、所有者等による一定の必要な負担を前提としつつも、地域住民、地域コミュニティ、まちづくり団体などの所有者等以外の者が役割を補完することで適正な土地の利用・管理が確保され、当該者や地域全体の利益につながる場面もあり得ると考えられる。

また、地方公共団体には、地域の公益を実現する立場から、必要に応じてこれらの者が役割を担うことを支援し、促すための取組を実施するほか、国には、これらの取組を行うための制度構築や取組を行う地方公共団体の支援、最終的な管理の受け皿機能の確保に取り組むことが求められる。

さらに、地方公共団体、国、公物管理者、インフラ事業者等は、生活環境の保全、住民・利用者の安全確保等の観点から必要と認める場合であって、特に管理不全による悪影響の度合い、緊急性が高い場合等には、必要に応じて地方公共団体、公物管理者等が円滑に直接対応を行う（代執行・取得等）ことを可能としておくべきものと考えられることから、こうした方策について検討することが必要である。

このように、適正な土地の管理の確保に当たっては、第一次的に土地所有者等が責務を有することを前提とし、これが困難な場合には、売買や贈与、所有と利用・管理の分離等により、土地を適正に利用・管理する意思があり、それができる担い手に土地に関する権利を円滑に移転していけるように取り組むことが求められる。



加えて、適正な土地の管理を担保するためのコストの負担に関する役割分担のほか、適正な土地の利用・管理に関するインセンティブのあり方や手続の合理化・円滑化の方策についても、中長期的に検討を加えることが求められる。

#### **(災害の防止)**

近年の災害の頻発・激甚化を受けて、防災・減災、国土強靱化の観点からも、適正な土地の管理を確保することの重要性が高まっている。このため、災害のおそれのある土地について、その管理の措置を適正に行うことや、現に災害が発生した際の応急的な使用の前提となる権利関係の明確化を確保することなど、土地所有者等自らによる適正な管理や応急復旧への協力を確保することが必要である。その上で、土地所有者等によって適正な管理がなされない場合に、必要に応じて近隣住民や行政が土地所有者等に代わって管理を円滑に行えるようにするなど、災害の防止や復旧・復興の観点からも適正な土地の管理の確保を円滑に行えるようにする仕組みについて検討することが必要である。

#### **(土地の所有権の放棄)**

土地利用の担い手の減少や利用意向の低下等を背景に、土地を手放す仕組みについて検討が求められている。しかしながら、適正な土地の利用・管理を確保する観点からは、第一次的には所有者が一定の責務を果たすことが求められるものであり、所有者が土地を放棄すること自体は必ずしも問題の解決に資するものではない。

所有者自らによる利用・管理が困難な場合においても、所有者、近隣住民・地域コミュニティ等、行政が各々の責務や役割を認識し、利用ニーズのマッチングや地域における合意形成等を経て、新たな主体による利用・管理につながることを重要である。さらに、市場ベースでのマッチングが成立しなかった土地については、地域における合意形成プロセスの中で、地域の公益につながるため利用・管理する意義があると認められた場合には、市町村の関与や支援の下で地域コミュニティ等が利用・管理する場合や、市町村自らが利用・管理、取得することが考えられる（広域に影響が及ぶ場合には都道府県が利用・管理し、また、公物や公的施設を管理する立場で、当該公物等の適正な管理の観点から国、地方公共団体、公物管理者等が管理、取得する場合もあり得る。）。

その上でなお、利用・管理、取得する意義を認める主体が存在しない場合については、将来の相続による所有者不明土地等の発生を抑制し、災害発生時の対応を含め将来の利用の障害を可能な限り小さくする観点から、土地の所有権の放棄を可能とし、最終的に国に土地を帰属させるための手続を設けることを検討する必要がある。なお、この検討に当たっては、土地所有権の放棄を認める場合に生ずる土地の管理コストの国への不当な転嫁や将来の放棄を見越して、

所有者が土地を適切に管理しなくなるというモラルハザードの防止の観点から、放棄しようとする土地が適切に管理されていることや、相当な努力を払ってもなお譲渡等を行うことができないことなどの一定の条件を満たすと認められる場合にのみ限定的に認められる制度とする方向で検討すべきと考えられる。加えて、これらの財産の管理体制の整備・費用負担のあり方についても検討する必要がある。

### **（３）土地政策の推進を支える土地・不動産に関する情報基盤の整備に関する施策についての基本的考え方**

現在直面している土地政策の諸課題に対応するための各施策を実効あらしめるための基礎的なインフラとして、土地の境界や、所有者、価格等の土地に関する情報、そして、地域の人口、経済活動、災害リスク等の地理空間情報を含む関連情報等、土地に関する情報基盤について、個人情報保護を始め個人の権利利益の保護に十分な配慮をしつつ、整備を推進することが極めて重要である。

#### **（所有者情報の正確性の確保と土地の境界の明確化）**

高齢化の進展に伴い、今後、相続の多発が見込まれる中、適正な土地・不動産の利用・取引や、所有者不明土地の発生予防・解消のため、所有者情報の正確性の確保及び土地の境界の明確化がこれまで以上に重要となる。

このため、不動産登記の公示機能を十全に発揮させるという観点から、土地・建物に関する権利関係の変動が登記に適時に反映されるようにするため、相続登記の申請の義務化を始めとする不動産登記情報の最新化を図る方策について検討を加えることが求められる。

これに当たっては、所有者等の登記に関する意識を向上させることも重要であり、所有者等は適時にその権利関係を公示する責務を有するという規範を明らかにするとともに、登記手続に要する費用面・手続面でのコスト低減を含め登記を適時に行うインセンティブについても検討を行うことが求められる。

また、国土調査法に基づく地籍調査は、土地の境界等の明確化を図り、その成果が公表されることによって、適正な土地の利用・管理の基礎データとなるものであり、社会資本の整備や防災事業の推進等に資するものとして重要である。一方、その進捗率は全国で約 52%にとどまっていることから、更なる円滑化・迅速化が求められている。地籍調査では、原則として土地所有者等の現地での立会いにより境界の確認を行うこととされているが、土地所有者等の所在不明により、その協力が得られない場合等であっても、調査を円滑かつ迅速に進めるための手続の見直しが求められる。また、地籍調査の進捗が遅れている都市部や山村部では、地域の特性に応じた効率化の手法の導入が求められる。

### （土地・不動産の価格情報等の整備）

不動産への投資の拡大を図り、活発な取引を促す観点から、我が国の不動産市場の透明度向上と情報発信の強化が重要である。このため、将来の金融危機の発生に備えた国際的要請も踏まえた不動産の価格や取引量に関する指数を整備するほか、官民が情報共有し、民間が保有するデータも活用した賃貸住宅市場も含む動向の把握を行うことが求められる。また、地域の面的な不動産市場の動向についても実態を把握し、効果的な施策の実現に活用する方策を検討することが必要と考えられる。

さらに、地価公示等による地価動向の的確な把握と公表を継続的・定期的に実施することは、市場における土地取引の指標を示すことや課税の適正化の観点に加え、経年データの市場情報としても引き続き重要である。また、これらの情報の活用を促進していくとともに、不動産鑑定評価の品質の維持・向上を図るほか、適正な土地の管理の確保等の状況変化を踏まえた土地・不動産の評価を検討することも必要である。

### （災害リスク情報の提供）

近年における気象の極端化による浸水被害の広域・激甚化や土砂災害の危険性の高まり、地震・津波の発生による建物倒壊・流出や大規模盛土造成地の滑動崩落の危険性等が懸念される事態となっている。こうした地域に想定される災害リスク情報が、土地所有者等に十分に伝わることが重要であり、土地所有者等向けの情報コンテンツの充実や提供方法の工夫を図ることが求められる。

例えば、既に不動産の取引の際の重要事項説明において、当該不動産が土砂災害警戒区域内であるかどうか等が位置付けられているところであるが、これに加えて、ハザードマップを用いた情報提供についても促進していくことが必要である。

災害リスク情報については、比較的発生頻度の高い災害に対応したものと、想定最大規模の災害に対応したものの2段階のハザードが示されているものがあるため、これらに対しても適切な理解を促すことが求められる。

また、住民、事業者等に対しても、土地所有等をきっかけとして、災害リスクや防災対策に関する情報提供など、丁寧なリスクコミュニケーションを図っていくことが重要であり、行政や民間事業者も含めた多様な主体・方法を通じて、様々な機会を捉えて災害リスク等に関する正しい情報提供が積極的になされるような工夫が求められる。

### （情報の一元的提供）

不動産の取引価格情報、都市計画基礎調査データに関する情報を含む地理空間情報などを活用しつつ、多様な情報を可能な限り一元化して利用可能とする

ことにより、更なる情報の活用を促進することが求められる。

#### **(4) 土地政策の推進の支障となっている所有者不明土地問題への対応に関する施策についての基本的考え方**

##### **(所有者不明土地対策)**

人口減少や都市部への人口集中が進んだ我が国では、土地利用の担い手の減少、それに伴う利用ニーズが低下する土地の増加や地縁・血縁関係の希薄化等により、資産としての「土地」に対する国民の意識に変化が生じている。その一つの結果が、不動産登記簿などの公簿情報等を参照しても所有者の全部又は一部が直ちに判明せず、又は判明しても所有者に連絡がつかない土地、いわゆる「所有者不明土地」の発生である。所有者不明土地が存在すると、公共事業など様々な場面で、土地を利用しようとする者がその土地の取得・利用のため、所有者等の探索に多大な時間・費用・労力を費やさなければならず、円滑な土地利用や事業実施の支障となる。

また、実際には所有者が不明であることだけでなく、境界が不明確であることなど、土地に関する基本的な情報が不明確な状況にあることが利用・管理に支障を生じさせる場面がある。

こうした中、平成30年の所有者不明土地法の制定によって所有者不明土地の公共的目的での利用の円滑化等を図る制度や、令和元年の表題部所有者不明土地法の制定によって歴史的な経緯により不動産登記簿の表題部所有者欄が正常に記録されていない登記を解消することを目的とした制度が創設されたところであり、これらの制度の円滑な運用を図っていくことが重要である。また、農地・森林についても、平成30年の農業経営基盤強化促進法等の改正と森林経営管理法の制定によって、所有者不明農地・森林の利用等を可能とするよう措置が講じられるなど、政府一体となった取組がなされたところである。今後、残された課題である所有者不明土地の発生抑制・解消に向けた取組についての検討を加速するとともに、施策の具体化を図っていくことが求められる。

#### **(5) 土地政策の全体最適の確保の必要性についての基本的考え方**

##### **(基本方針)**

現行の土地基本法は、土地についての基本理念、それに基づく責務とともに、土地に関する施策の基本となる事項を定めることにより、土地政策の方向性を示した上で、それに基づく具体的な措置については、土地政策に関する個別法や行政の各個別施策等に委ねているところである。

深刻化している現在の土地政策の課題に対応するため、上記の方向性や基本

的な考え方の下、土地基本法の抜本的な改正と、土地政策の再構築を図ることが必要であるが、それに基づく各個別施策については、個々の不動産に対するきめ細かい施策の積み上げが求められるため、その整合性の確保や連携により実効性を高めることがこれまで以上に強く求められる。そのため、各個別施策について、企画立案の段階から実施の段階までより一層の連携や調整を図るとともに、社会経済情勢等の変化に応じて継続的かつ柔軟に見直しを行い、全体最適を目指すことにより施策の効果を最大化し、地域の活性化や持続可能性の確保につなげていくことが重要である。

そのためには、土地基本法において、国が基本方針を定めることとする等により、国において、土地基本法の内容と相まって、土地政策全体の課題解決に向けた共有すべき目的とそのための施策の方向性を一定の具体性をもってあらかじめ示すとともに、各省庁間における役割分担や、地方公共団体における取組の方向性を明らかにした上でそれを実行し、適時それに基づくフォローアップや見直しを図っていく仕組みを構築することが有効であると考えられる。

#### **(6) 国・地方公共団体の情報提供等による連携協力**

これまで示した施策を的確に講じていけるよう、国は、優良事例についての情報提供やガイドラインの整備などを通じ、必要な情報の提供、技術的な支援等の土地政策の推進に当たって地方公共団体との連携体制の構築を図ることが重要である。

例えば、所有者不明土地法の円滑な施行に向けては、全国の各ブロックにおいて地方整備局、法務局、都道府県等の連携による協議会を開催し、地方公共団体に対する情報提供や技術的な支援を行っているところであり、こうした取組を通じた地方公共団体との連携協力を幅広く展開していくことが求められる。

#### **(7) 関連分野の専門家等との連携協力**

今後の土地政策の推進に当たっては、関連分野の専門家等と地方公共団体、地域コミュニティ等と関係行政機関との一層の連携体制を構築しつつ、これらの意見等を十分踏まえながら官民一体となって対応することが求められる。

また、専門家等の存在は適正な土地の利用・管理の確保に不可欠な社会インフラととらえ、大都市から地方まで、十分な専門家等の確保を推進することが必要である。

### 3. 土地基本法改正との関係

上記において示したこれからの土地政策の方向性も踏まえ、土地基本法の見直しに当たっては、以下の点について検討すべきである。

#### <目的>

- 土地政策の目的として、土地・不動産の有効活用や、安全・衛生・景観などに関する周辺地域への外部不経済の防止、災害予防、復旧、復興等の観点から、適正な土地の利用・管理の確保を図り、ひいては大都市から地方まで地域の活性化や安全で持続可能なよりよい社会の形成に資することを明らかにする。

#### <基本理念>

- これを踏まえ、基本理念として、土地は適正に利用されるだけでなく「管理」されなければならないものであることを明確にするべきであり、さらには、それらを確保する観点から、取引の円滑化も重要であることを明らかにする。
- 従来の受益者負担の考え方に加え、地域住民やまちづくり団体による公益に資する取組が、土地の価値の維持向上に資することとなる場合には、土地所有者等に必要な負担を求めることができるとの考え方を示す。
- 投機的取引の抑制に係る規定については、普遍的な価値を有しているため現行を維持する。

#### <責務>

- 土地所有者等自らによる適正な土地の利用・管理を促し、これが困難な場合には土地所有者等以外の者による円滑な利用・管理を確保できるようにする観点から、国・地方公共団体、事業者、国民一般の責務にも「管理」の重要性を反映させるとともに、土地所有者等の責務を新たに位置付け、その内容として、適正に土地を利用・管理し、円滑に取引を行わなければならないこと、登記手続など権利関係の明確化及び土地の境界の明確化に努めること、国又は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を位置付ける。
- これらを通じて、様々な主体の適切な役割分担の下、土地が適正に利用・管理されるべきことを示す。

#### <基本的施策>

- 国・地方公共団体が実施すべき基本的施策については、まず、国・地域の様々のレベルで施策の全体最適を図る観点から、土地の利用・管理に関する方針を共有・合意形成する仕組みとして土地の利用・管理に関する計画を構

想すべきとした上で、計画の実現を図る手段として、事業等に加え、計画的に適正な土地の管理を確保する施策、例えば、規制のみならず需要を喚起・創出して誘導する手法に関する施策の必要性を明確化し、特に、低未利用土地や所有者不明土地に関する措置を講ずることを位置付ける。

また、調査及び情報提供の実施に関する施策については、地価公示等による公的土地評価の継続的な実施に加え、国や地方公共団体が責任を持って、土地の所有者情報の整備や、地籍整備等の境界の明確化、不動産市場情報の整備等に関する措置を講ずる。

加えて、国は、これらの施策を的確に講じていけるよう、必要な情報の提供、技術的な支援等、地方公共団体に対する支援措置を講ずるべきであることを明確化する。

- これらの見直しが行われた土地基本法を踏まえて講じられる国・地方公共団体の個別施策の効果を最大化するため、国において、土地に関する基本方針を新たに策定することとする。

## 第4章 新たな方向性を踏まえた当面の施策展開

### 1. 土地・不動産の有効活用に関する施策

#### (1) 既に利用されている土地・不動産の最適活用に関する施策

##### ①土地・不動産の最適活用を図るための土地利用の推進に関する施策

#### 1) 都市の競争力強化・魅力の向上

##### ア 都市再生拠点の形成

都市の競争力強化を図るため、都市再生緊急整備地域制度等における税制特例や金融支援、都市再生特別地区制度等を活用した都市開発事業を進めることにより、快適性・利便性が高く国際競争力のあるオフィスや宿泊施設などの土地利用の高度化を含む土地利用の最適化を推進する。

##### イ ウォーカブル都市の構築

多様な主体の出会いと交流によるイノベーションの創出や地域消費の活性化を図るため、街路、公園、広場、沿道建物などの官民空間をパブリックスペースとして一体的に修復・利活用し、「居心地が良く歩きたくなる」空間を創出（ウォーカブル都市の構築）する観点から、土地・不動産の最適活用を推進する。

##### ウ エリアマネジメント活動の推進

地域再生エリアマネジメント負担金制度について、制度の内容や必要な手続を解説したガイドライン（平成31年3月策定）を活用したコンサルティングや、地方創生推進交付金による重点支援等により、制度の活用を促進し、地域における土地・不動産の最適活用に資するエリアマネジメント活動の底上げと横展開を図る。

#### 2) 持続可能な地域づくり

##### ア 居住や都市機能の立地の誘導によるコンパクトシティ施策の推進

立地適正化計画の策定と計画に係る事業の実施により、防災対策等とも連携しつつ、居住や都市機能の立地の誘導を図り、適正な土地利用を推進するとともに、立地適正化計画制度の更なる改善や都市計画制度のあり方の見直しを進め、地域の持続可能性を高める観点からの土地利用の最適化を推進する。

##### イ 小さな拠点形成の推進

人口規模の小さな集落地域における住民の日常生活を支える生活サービス機能の再編・集約等を促進することで「小さな拠点」の形成を図り、地域の持続可能性を高める観点からの土地利用の最適化を推進する。



## ウ 地域公共交通ネットワークの形成促進

立地適正化計画と一体となった地域公共交通網形成計画の策定と計画に係る事業の実施により、面的な公共交通ネットワークの再構築を図り、コンパクトシティ施策と連携した最適な土地利用への誘導を促進する。

## エ グリーンインフラの推進

自然環境の持つ多様な機能を賢く利用するグリーンインフラの推進を通じて、持続可能で魅力ある都市・地域づくりによる土地・不動産の最適活用を推進する。

## オ 都市農地の保全

良好な生活環境の形成や、コンパクトシティの形成に資する無秩序な市街化を抑制する観点から、生産緑地制度の活用をより一層推進する。

## ②土地・不動産の最適活用を図るための取引の円滑化に関する施策

### 1) 不動産投資市場の活性化

#### ア リート等の投資環境整備

リート、不動産特定共同事業等の市場の拡大やクラウドファンディング等に対応した投資環境を整備することにより、成長著しい分野のリート等について一層の推進と投資対象不動産の更なる多様化を図るとともに、地方創生に資する不動産特定共同事業の取組の拡大を促進する。

#### イ 新たな動向に対応した投資環境整備等

SDGs<sup>23</sup>やESG<sup>24</sup>の観点に沿った優良なストック形成につながる投資の拡大を始め、投資家の選好に関する新たな動向に対応した適正な情報開示に関する投資環境整備を併せて実施する。

### 2) 不動産流通の活性化

#### ア 不動産取引に関するインセンティブの充実

宅地評価土地及び住宅・土地の取得に係る不動産取得税の特例措置等の流通税の特例措置や事業用資産を買い替えた場合の譲渡した事業用資産の譲渡益についての税制特例措置により、土地に対する需要を喚起し、より有効に土地を活用する担い手への移転を促進する。

#### イ 既存住宅流通の促進

---

<sup>23</sup> 注釈 14 (14 ページ) 参照

<sup>24</sup> 注釈 15 (15 ページ) 参照

インスペクション（建物状況調査等）の活用促進や、インスペクションが行われた既存住宅であること等を示す「安心R住宅」制度等を通じ、売主・買主が安心して取引ができる市場環境を整備し、既存住宅の流通を促進する。

## ウ 不動産市場の整備

PRE<sup>25</sup>、CRE<sup>26</sup>の活用に関する地方公共団体や事業者等のネットワークの形成に加え、国、地方公共団体の職員向け研修の開催、ガイドラインの普及によりPRE、CREの活用を進めるとともに、外国人を相手方とする不動産取引等に関するガイドラインの普及など不動産市場の国際化のための必要な環境整備を推進する。

## エ 新技術の活用

テレビ会議等のITを活用した重要事項説明（IT重説）や重要事項説明書等の書面の電子化に係る検討の推進により、新技術に対応した制度インフラの整備を行い、土地・不動産取引の円滑化を推進する。

## ③農地・森林の最適活用に関する施策

### 1) 農地の集積・集約

地域の農業関係者が、今後の地域農業や農地利用のあり方について協議し、地域の中心となる農業者や、分散した農地利用の解消方針などについてとりまとめることを促し、これを核として農地中間管理機構を活用した担い手への農地集積・集約化を進める。

### 2) 森林の経営管理の集積・集約

森林経営管理制度に基づき、森林所有者自らが森林の経営管理を実施できない場合には市町村が森林の経営管理の委託を受け、そのうち林業経営に適した森林は、意欲と能力のある林業経営者に再委託することで、森林の経営管理を集積・集約化し、適切な経営管理を推進する。

## (2) 低未利用の土地・不動産の創造的活用に関する施策

### ①市場を通じて利用につなげる取組

#### 1) 取引を促進する環境整備

#### ア 「空き家・空き地バンク」の全国展開

各自治体の空き地・空き家の情報の標準化・集約化を図り、全国の空き地・

---

<sup>25</sup> 注釈2（3ページ）参照

<sup>26</sup> 注釈1（3ページ）参照

空き家の情報を簡単にアクセス・検索を可能とする「全国版空き家・空き地バンク」の構築支援を通じた需要と供給のマッチングにより、低未利用の土地・不動産の取引を促進する。

#### **イ 低額不動産の流通促進**

譲渡価額が低額であるため取引に係るコストが相対的に高い低未利用の土地等を譲渡した場合の個人の譲渡所得に係る税制特例措置により、売主の取引に当たっての負担感を軽減し売却するインセンティブを付与することで譲渡を促し、新たな利用意向を示す者による適正な利用・管理を促進する。

#### **ウ 「農地付き空き家」の取得促進**

農山漁村への移住ニーズを取り込む観点から、「農地付き空き家」等の円滑な取得支援を行うことにより、農村地域における低未利用の土地・不動産の利活用を促進する。

### **2) 利用価値を顕在化させる土地再生の取組**

#### **ア 土地の利用可能性の向上による都市のスポンジ化対策・住宅団地の再生等**

低未利用土地権利設定等促進計画制度や土地区画整理事業の集約換地の特例に基づく土地の集約・再編や所有と利用の分離によって土地の利用可能性を高めるほか、地域住宅団地再生事業に基づく多様な建物用途の導入（用途規制の緩和手続等）、地域公共交通の利便性向上（コミュニティバスの導入等に必要な許認可手続）等を通じた住宅団地の再生を図るなど、低未利用の土地・不動産の発生抑制や活用等を促進する。

#### **イ 土地再生を担うランドバンクの取組等の全国展開**

行政と専門人材により構成し、地域における相談体制の構築や空き地・空き家の情報共有をしつつ、土地・不動産の適正な利用・管理に向けたマッチング・コーディネート、所有者に代わる管理等の機能を担うランドバンクの取組や、地域におけるリノベーション等による低未利用の不動産の再生の取組の全国展開による低未利用の土地・不動産の活用を推進する。

また、優良事例についての情報提供やガイドラインの作成・周知を行うことにより、地域における適正な土地の利用・管理に取り組む地方公共団体等の支援を行う。

#### **ウ 投資の活性化**

小規模不動産特定共同事業の活用促進、クラウドファンディングに対応した環境整備、不動産特定共同事業に係る税制特例措置等を通じた地域における小規模不動産の再生等により、低未利用の土地・不動産の取引・利活用を促進す

る。

## ②地域における公共・公益的な利用につなげる取組

### 1) 集約・再編による公共空間等の新たな需要の創出

#### ア まちなかの公共空間（コモンズ）の創出による都市のスポンジ化対策

立地誘導促進施設協定制度に基づく低未利用地の集約や利用に関する協定により、地域コミュニティ等による交流広場、コミュニティ施設などの公共空間の創出等を通じ、低未利用の土地・不動産の活用を推進する。

#### イ グリーンインフラの推進

地域の特性に応じて、低未利用の土地を遊水地、農地、緑地等グリーンインフラとして整備・維持管理することにより、土地の有効活用を推進する。

例えば、民間による市民緑地の整備を促す制度や、緑の担い手として民間主体を指定する制度等を活用し、緑地等を効果的に整備・保全すること等により、低未利用の土地の利活用を推進する。

### 2) 「志ある資金」等を活用した資金調達環境の整備

クラウドファンディングなどによる特定の地域の発展や個々の活動を期待する「志ある資金」等を活用し、地域の土地・不動産を再生する事業に対して円滑に資金調達できる環境の整備について検討を進める。

## 2. 土地・不動産の管理（地域への外部不経済の発生防止・解消）に関する施策

### ア 地域における管理のあり方に関する構想

将来的に放置されていくことが予想される土地の管理のあり方について、地域における土地に関する現状把握や将来予測、悪影響を抑制等するための対策など、地域住民の取組の指針となる構想等の検討を進める。

### イ インフラ隣接地等における防災対策

インフラに関する防災対策の観点から、インフラ隣接地の土地所有者等による適正な管理を確保するほか、必要に応じてインフラ管理者が事前防災や早期復旧を円滑に行うための仕組みについても検討を進める。

### ウ 周辺に悪影響を与える空き地・空き家に関する対策

空き地等に関する条例、空家等対策の推進に関する特別措置法等に基づく、地方公共団体等の取組を引き続き支援するとともに、管理不全の土地等に関連する制度のあり方について検討を進める。

## エ 市町村による森林管理

森林経営管理制度に基づき、森林所有者自らが森林の経営管理を実施できない場合には市町村が森林の経営管理の委託を受け、そのうち林業経営に適さない森林については、市町村自らが間伐等を実施することにより、森林の適切な管理を推進する。

## オ 民間関係での適正な土地の管理の確保（民事基本法制の見直し）

所有者不明土地の管理の合理化のための方策として、土地の管理に特化した財産管理制度の創設に向けて、法制審議会民法・不動産登記法部会において検討が行われている。また、近傍の土地所有者等による管理不全の土地の所有者に対する管理措置請求制度など、隣接所有者による所有者不明土地の利用・管理を円滑に行う仕組みについても、同部会において検討が行われている。これは、土地政策の観点からも適切であり、この取組を推進する必要がある。

# 3. 土地政策の推進を支える土地・不動産に関する情報基盤の整備に関する施策

## （１） 土地の境界の明確化と所有者情報の正確性の確保

### ア 地籍調査の円滑化・迅速化

地籍調査による土地の境界等の明確化を推進するため、一部の所有者が不明な場合等でも調査を進められるような調査手続の見直し、都市部における公物管理者等と連携した官民境界の先行調査や、山村部におけるリモートセンシングデータを活用した調査といった、それぞれの地域特性に応じた効率的な調査手法の導入など、地籍調査の円滑化・迅速化に向けた国土調査法等の見直しを行う。また、令和2年度から始まる新たな国土調査事業十箇年計画において、新たな調査手法の導入促進について定めるなど、同計画に基づき、円滑かつ迅速に地籍調査を推進する。

### イ 不動産登記情報の最新化

相続登記の申請が義務化されていないことや土地の価値の低さを背景として相続登記がされないまま放置された所有者不明土地が発生していることを踏まえ、法制審議会民法・不動産登記法部会において、相続登記の申請の義務化や登記手続の負担軽減による不動産登記情報の最新化を図る方策について検討が行われており、この取組を推進する必要がある。

## （２） 不動産取引情報の整備の推進

現在の地価公示等を通じた地価情報の発信、不動産取引価格情報、不動産取

引価格指数（住宅、商業用不動産）に加え、既存住宅販売量に関する指数・不動産の賃料に関する指標の整備、官民連携した面的な市場情報の整備等を行うなど、不動産市場の動向を的確に把握する統計を充実化することにより、不動産市場のより一層の透明化を図り、円滑な不動産取引を推進する。さらに、地価公示等についても、地価の個別化・多極化に対応した調査方法の見直しを行うなど、よりきめ細やかに地価動向を把握・発信する。

また、不動産鑑定業者の能力に着目した業者選定に向けた依頼者への情報提供等の支援や、不当鑑定等に対する監督の強化を通じ、不動産鑑定評価の品質の維持・向上を図る。

### （３） 災害リスク等についての情報の提供等

#### ア 地理空間情報の整備・活用の推進

社会のニーズに応じた防災・減災に資する浸水想定や土地の災害履歴等の災害リスク情報、不動産価格情報、「空き家・空き地バンク」に関する情報などの地理空間情報の整備・公開・活用の推進、i-都市再生に関する取組（地域の特性とデータを同時に可視化する等）等を通じ、土地・不動産の利用に関する施策の円滑な実施を促進する。

#### イ 不動産取引時における災害リスクの情報提供

取引時の重要事項説明として土砂災害警戒区域内であるかどうか等を説明していることに加え、不動産取引時のハザードマップを活用した水害リスクの情報提供について、重要事項説明の対象とすることを含め検討を深める。

## ４． 土地政策の推進の支障となっている所有者不明土地問題への対応に関する施策

### （１） 所有者不明土地の円滑な利用

#### ア 所有者不明土地法の円滑な施行

地域福利増進事業の実施に係る先進的な取組（モデル事業）への支援、ノウハウの他地域への普及促進、地方公共団体に対する所有者探索に係るノウハウの提供、先進事例の情報共有など、所有者不明土地法の円滑な施行により、所有者不明土地の公共的利用を促進する。

#### イ 民間関係での適正な土地の管理の確保（民事基本法制の見直し）

共有者の一部が不明である土地を円滑・適正に利用するための仕組みや、ライフラインの導管等を設置するために他人の土地を使用することができる制度等について、法制審議会民法・不動産登記法部会において検討が行われており、

この取組を推進する必要がある。

## **(2) 所有者不明土地の発生抑制・解消**

### **ア 地籍調査の円滑化・迅速化**

地籍調査の円滑化・迅速化に向けた国土調査法等の見直しにより、土地に関する基礎的情報である境界の明確化を推進することで、所有者不明土地の発生抑制に貢献する。

### **イ 不動産登記情報の最新化【再掲】**

### **ウ 土地所有権の放棄に関する制度設計**

管理不全化することを防止するとともに所有者不明土地の発生を抑制する観点から、放棄しようとする土地が適切に管理されていることや、相当な努力を払ってもなお譲渡等を行うことができないこと等の一定の条件の下で土地の所有権放棄を認める制度の創設につき、放棄された土地の帰属先、モラルハザードの防止等に着目した所有権放棄を認めるための要件等について法制審議会民法・不動産登記法部会において検討が行われており、この取組を推進する必要がある。

## **(3) 所有者不明農地・森林の適正な利用・管理**

### **ア 所有者不明農地対策**

所有者が不明である農地について、農業委員会による探索・公示手続を経て、農地中間管理機構が利用権を取得できる制度等により、所有者不明農地の利用を促進する。

### **イ 所有者不明森林対策**

所有者の全部又は一部が不明であり、手入れが行き届いていない森林については、森林経営管理法の特例措置に基づいて市町村に経営管理を行う権利の設定等を行い、森林の適切な経営管理を推進する。

## 終わりに

ここまで示してきたとおり、バブル崩壊による土地神話の崩壊に象徴される土地に対する国民意識の変化、長期にわたる地価下落と経済の低成長を経て、人口減少等に伴い生じている我が国の社会経済構造の変化は、土地政策を取り巻く状況に対しても重大な変化をもたらしている。経済成長、地域活性化、安全かつ持続可能な社会の形成等の観点からの土地・不動産の有効活用の重要性は、本格的な人口減少時代を迎え、より一層高まっている。また、人口減少・高齢化の進展を背景とする土地利用ニーズの低下、土地の所有意識の希薄化等は、空き地・空き家等の低未利用の不動産や、所有者による適正な利用・管理が期待できない管理不全の土地の全国的な増加等の問題を引き起こしており、それへの対応は急務となっている。さらに、現在直面している問題の中でも、とりわけ象徴的な問題が所有者不明土地問題である。所有者不明土地問題の社会問題化は、30年前の平成元年にバブル期の地価高騰による問題を背景に制定された土地基本法の抜本的見直しと、それに基づく土地政策の再構築を図るための「新たな総合的土地政策」の策定に向けた検討の契機となった。

本部会では、この令和時代の「新たな総合的土地政策」の策定に向けた調査審議という極めて重要な役割を担っているが、その最初の成果としてここに「中間とりまとめ」を公表する。

この「中間とりまとめ」は、本部会で平成28年にとりまとめた「新たな土地政策の方向性 2016」や、国土審議会土地政策分科会特別部会による平成31年のとりまとめ等のこれまでの議論の成果も踏まえた上で、本年5回開催された本部会の調査審議の成果をまとめたものである。

本とりまとめでは、土地政策の変遷及び現在の立ち位置と、土地政策を取り巻く状況を確認した上で、総論として土地政策の新たな方向性を示すとともに、当該方向性を踏まえて優先的に取り組むべき当面の施策の展開を示した。特に、総論として示した土地政策の新たな方向性は、土地基本法の見直しに際して重要であると考えられるポイントを示したものである。

今後は、政府において、本とりまとめで示された方向性を踏まえ、法改正に向けた作業を着実に進め、来年には、今後の土地政策の新たな方向性を指し示す新たな土地基本法が国民に示されることを期待する。

その上で、前述のとおり、本部会のミッションは、その新たな土地基本法に基づく土地政策の再構築を図るための「新たな総合的土地政策」の策定に向けた検討である。来る土地基本法の改正を受け、本部会では今後も引き続き、継続的に調査審議を進めることが期待されている。



その際、今回の中間とりまとめにおいて、重要かつ中長期的に検討を要するとしている課題、例えば、災害の防止等の観点から適正な土地の管理の確保を円滑に行えるようにする仕組みや、適正な土地の管理を担保するためのコスト負担に関する役割分担などについて、引き続き検討することが求められる。

また、本とりまとめで当面の施策として提示したものについても、今後の施策の実施状況や経済社会情勢の変化を踏まえ、不断の改善と更新を行っていくことが期待される。

もとより、我が国の土地を適正に利用・管理し、将来世代に引き継いでいくことは、行政のみの取組では難しい。国民はもちろん、我が国で暮らし、経済活動を行う様々な主体の理解と協力、更には、自分ごととしてとらえた主体的取組が大いに期待される場所である。

この観点から、30年ぶりの土地基本法の改正自体の象徴的意義は重いものがあり、これに基づく土地政策の再構築の機会を捉え、新たな土地基本法の下での「新たな総合的土地政策」について、国民等に広く、わかりやすく周知することを政府に求めたい。本部会としても、この点にも留意しながら、引き続き、国民等にわかりやすく、開かれた調査審議を行っていきたいと考える。