

第2回 土地政策研究会 議事概要

○議事(1) 土地の有効な利活用及び管理の在り方について資料説明。

○議事(2) 国土交通省総合政策局環境政策課からグリーンインフラの推進について話題提供。

- ・ グリーンインフラとは、自然環境が有する多様な機能を活用しながらまちづくり、社会資本整備を進めていくという考え方。効果として、「憩う」「守る」「つなぐ」「呼び込む」が挙げられる。
- ・ 我が国では、従来から自然環境が持つ機能を活用し、防災・減災、地域振興、環境保全に取り組んできた。
- ・ 本年9月、新たに「グリーンインフラ推進戦略2023」を取りまとめた。本格的な社会実装を目指し、ネイチャーポジティブ等の世界的潮流を踏まえ、前戦略を全面改訂。低未利用地の解消に向けて、グリーンインフラの取組が解決策の一つとして期待できる旨を記載。

(意見交換)

- ・ 論点のうち、他の政策目的をどのように取り込むかという点について、「どこ」に対して規制、財政等の土地政策の資源を投入するかを整理することが重要。(居住)誘導区域外において、宅地を農地に転換するための本格的な検討が必要だが、農業関連部局では手つかずと思われるため、土地部局が提起することは実現に向けたハードルが高い反面、意義は大きい。
- ・ 今回の議論の焦点は、かつて市街化したが誘導区域に入っていない地域であり、スポンジ化していく際、外部不経済を発生させるため、土地部局の政策資源を投入していくことにある。また、誘導区域に入っていない地域からの移転は強制できないため、都市政策の領域ではない、何らかコミュニティ維持のための資源を政策的に投入することが必要。
- ・ 利活用ニーズのある土地を所有者に供出してもらうための方向性について、かつて市街化したが誘導区域に入っていない地域においてどのような将来ビジョンを提示するかが重要。誘導区域はマーケットに任せるとして、その縁辺領域においては、中間組織が活躍する余地がある。
- ・ 土地利用に係る権利は、費用がかかると収益が必要になり新たな課題を生む。土地所有者は管理をしなくてよいというメリットがある契約形態を上手に組むことができれば進むのではないか。
- ・ 市街化調整区域や非線引きの用途地域外でスプロールしているようなエリアに焦点をあてた議論が重要である一方、市街化区域内でも衰退している地域もある。例えば、密集市街地の無接道地、土砂災害リスクの高い丘陵地、水害リスクのある地域において、無理にスプロール解消や土地の利活用を進めるのではなく、空き地をグリーンインフラ化することで災害リスクを減少するという方向もあり得る。特に丘陵地で階段状になっているような地域の場合、上部の空き地や公有地は使い勝手が悪い。市街化区域、非線引き用途地域だからターゲットではない、という整理をするのではなく、条件や課題を精緻に整理して、場合分けをすることが重要。なお、宅地を農地にするハードルは高いため、これからの時代にあっては宅地でも農地でもない、グリーンインフラという土地利用の形態を全面的に認定していく仕組みも必要。民間の土地であれば、グリーンインフラとしてとりあえずつくっても、その後、時代の経過とともに再び宅地化してしまうことも考えられる。例えば、生産緑地のような地域地区として、小規模でも点在しながら、内水氾濫の抑止や、コミュニティ活用に機能する新しい土地利用のメニューがあっているのではないか。

- ・ 環境、防災、コミュニティという括り方はもったいないように感じる。居住支援、教育等、様々な社会課題の解決につながると見せることが大事ではないか。地方公共団体内の意思決定、情報共有の仕組みがしっかりしていると様々な政策目的の取り込みには有用であり、グッドプラクティスを収集・展開すると良い。
- ・ グリーンインフラは評価認証の仕組みも同時に立ち上げ、具体的な効果を意識してマーケットに訴求しているのに対して、空き地の活用の具体的な効果測定、発信には課題がある。グリーンインフラには大企業が参入している一方、空き地は取組主体が地域の中小不動産事業者と思われるので、空き家や空き地を活用したプロジェクトを展開する際に認証を受けると少しでも高く売買できる等の効果を示すことができる評価の仕組みがあることが望ましい。
- ・ 区域取りの話は重要である一方、各地方公共団体が居住誘導区域を広めに設定しているという実態も見受けられる。
- ・ 議論を深めるため、縦横の座標に対応した事例の収集が有効ではないか。縦の視点に立つ場合は歴史に着目することが望ましい。都市公園制度を例に挙げると、神仏分離令により国有化された寺の敷地が荒れ放題となり、公衆衛生上の問題が噴出したため、都市公園として指定することで、遊興施設を誘致して管理費を捻出していた。都市計画的な発想よりも財務的な事情で制度化に至ったという経緯は、今回の議論に適用すると、誰が費用を負担するのかを考える上で示唆に富む。また、コモンズ(入会地)の権利関係に係る歴史的な経緯を整理することも有効。横の視点に立つ場合は海外の事例に着目することが求められる。ドイツを例に挙げると、産業革命の時期の気候変動による飢餓、第二次世界大戦等を経験した歴史に学び、シュレーバーガルテン、いわゆるクラインガルテンの設置を義務付けた。将来予測される様々な災害圧力のリダンダンシー性の確保という点からも有意義な取組。
- ・ 中間管理組織に係る論点について、所有者、行政、市民活動団体・NPO法人等、関わる主体の組合せの多様性を確保することが重要。地方部に目を向けると、行政の果たす役割が大きい一方、マネジメントできる人材が不足しているため、行政に代わって主導、支援できる主体の役割が重要。大都市では地縁組織が衰退し、テーマ型の運営組織が入っていく方がやりやすくなっている場合もあり、その際には関係者間で課題を共有することが重要。先進事例では、課題を強く認識して関係者に声をかけて音頭をとる主体がいて形になっているが、そうした主体がいなくても、ある程度進められる仕組みを作っていくことが国の役割。人材の確保・育成や地域に派遣する仕組みがあると良い。

○議事(3) 福井大学工学部建築・都市環境工学科原田准教授から非集約エリアの住宅地における居住実態と今後の管理活用可能性について話題提供。

- ・ X団地には居住者組織があり、団地の住環境をより良くするため、活発な活動を展開。居住者組織が有償で地権者から雑草管理を請け負っている。この活動は、不在地主の意識啓発や住環境の向上につながり、重要である一方、活動の中心は60代、70代の高齢者。また、反応がなく、連絡先の分からない不在地主も多く、不在地主の所有地の管理を地域コミュニティのみに期待することには限界がある。雑草管理事業を始めて以降、不在地主から土地を寄付したいという申出が相次ぎ、若年世帯が新たに入居することを期待し、NPO法人化した。

- ・ 行政に働きかけ、市に寄付された未利用地を活用して、新規流入者用に実質無償提供する活動を開始。具体的には、X団地内の土地を購入した後、2年以内に住宅を建てると、土地代がキャッシュバックされる仕組みを構築。
- ・ 調査結果などを踏まえて、国などが今後検討していくことが必要な論点を5つ提示する。
- ・ 論点1は、自然的土地利用への復元可能性と合意形成。非集約エリアの住宅地が団地全体として緑地の状態になるのは、かなり遠い将来であると予想される。居住者のいる住宅と低未利用地が混在する住宅地で、将来的に自然的土地利用につなげていこうとする場合でも、「たたむため」ではなく、「住環境としてより良くするため」に、低未利用地を自然的土地利用にするという表現にしないと、居住者や不在地主から反発される。たとえ計画上だけであっても、自分の住宅や所有地がなくなことを前提とした計画や検討の動きには、猛烈な反発が予想される。非集約エリアの住宅地を移転により集約化することが目標のように言われることがあるが、防災面など居住者が納得できる移転の根拠がないまま、集約化を行うことは、ほぼ不可能。このため、住宅と低未利用地が混在する「まだらな状態」が相当長い期間になると考えられ、まだらな状態の土地の管理活用と自然的土地利用に向けたプロセスこそが重要。
- ・ 論点2は、居住者のいる住宅と低未利用地が混在する住宅地での低未利用地の管理活用方法。まだらに居住者のいる住宅と低未利用地が混在する場合、居住者の住環境の質を低下させずに、現在住んでいる住宅と共存し、ゆるやかに自然的土地利用に復元する可能性も残すような低未利用地の管理活用方法とその促進策を考えることが重要。具体的には空き地の菜園利用や複数区画利用は有効な方法の一つ。低未利用地の管理活用を促す方法として、低未利用地を所有する人と管理活用する人を切り離して考え、雑草の管理を委ねる代わりに低料金や無料で活用してもらう仕組みづくり、マッチングの仕組みづくりなどが必要。管理放棄された低未利用地が多く、不在地主とも連絡が取れないなど、個人や地域コミュニティで管理できない場合の対応方策についても別途検討が必要。
- ・ 論点3は、売却や寄付ができない低未利用地の所有と管理の方法。相続土地国庫帰属制度だけでは、改善できない土地がたくさんあり、課題が残っている。全国どのような土地でも引き取る不動産事業者もいるが、特定の民間事業者が大量に所有することは問題ないのかという懸念もある。時間が経過するごとに権利者が増え、管理放棄により環境も悪化するので、今後、問題はより複雑になり深刻化する。
- ・ 論点4は、ランドバンクや専門組織の必要性。国庫帰属制度に該当しない土地を含め、寄付を希望する全ての土地について、所有は国が管轄するランドバンク的機関が行い、管理・活用は地元（居住者、事業者、自治体）が行うことはできないか。非集約エリアの住宅地は各住宅地の状況に応じた将来像を描くべきで、必ずしもたたむことのみが目標ではない。一方で行政サイドでは、X団地内での移住促進の取組が立地適正化計画と矛盾することについて、関係部署間で深く議論した様子はなかった。深刻な課題を抱える地方都市の自治体では、現状の課題を認識し、将来の土地利用を長期的・広域的視点から捉えることができる人材は少ないと考えられる。論点1から論点3も含めて考えると、土地の寄付を受け入れるランドバンク的機能や広域的・長期的視点から土地利用のコーディネートを行う専門組織が必要。一方で、いきなりランドバンク的機関をつくるのは難しいことが予想されるので、例えば非集約エリアの土地利用のモデル地区を設定し、居住者のいる住宅と低未利用地が混在する地区で、地区のビジョンと空間像、その実現のための仕組みづくりを検討してはどうか。
- ・ 論点5は、可変性を内包するビジョンと土地利用の空間像の必要性。都市計画マスタープランのような漠然とした計画だけではなく、地区のビジョンや空間像がもう少し具体的にイメージできるようにしつつ固定的ではない形で、低未利用地も活用しながら、「可変性を持った長期的ビジョンや土地利用の空間像」を示すことが必要。人口減少時代において、連単する空き地を活かして緑道や公園といったグリーンインフラなど、将来の土地利用の「選択肢や余地」として空き地を残したり、空き地の菜

園利用や複数区画利用などにより「住環境の質の向上のための種地」として活用するなど、都市計画の中に空き地を意義ある存在として位置付けることが重要。

(意見交換)

- ・ 欧州の大都市では、人口が増加し住宅供給が追いつかず、住居費が高騰しており、北欧は顕著。背景には市民の自然享受権が重視され、住宅として開発できる土地と自然をそのまま残す土地との明確な線引きが存在することが挙げられる。空き地や空き家の利活用は人づくりのための政策として捉えるべき。人づくりには2つの観点があり、第1に、主体的に土地や住宅の管理に関わる市民を増やすこと。第2に、子供がたくさん生まれ育つ社会をもう一度取り戻すこと。子供を生み育てやすい地域の環境や住宅の在り方を考える中で空き地等の利活用を目指すべき。
- ・ 議事(1)(2)で紹介された事例等でクラウドファンディングが成立していることも踏まえると、空き地の利活用ニーズが一定程度あると見受けられるので、潜在的なニーズをどう掘り起こしていくかがポイント。また、利活用に関心がある場合、取引(契約)相手の信頼性をいかに担保するかも重要であり、行政による認証等を通じた信頼付与が必要。さらに、利活用に係るマッチングについても、完全に民間同士に任せるのではなく、何らかのプラットフォームのような機能を設けることも必要。なお、空き地の所有者の掘り起こしについては、土地を所有することによる負担を軽減させることはインセンティブの一つとなり得る。また、所有する空き地の管理が不全になると迷惑土地となり、最悪、損害賠償責任が生じる事象が生じうるリスクを示し、事前に解消する方策があるということの周知も必要。
- ・ 都市全体の生産性、財政的な持続可能性を高めるためにはコンパクト化自体は不可避。利活用ニーズのある土地を所有者に拠出してもらうためには、所有者に理解してもらえるリアリティのある地域のビジョンを提示することが必要。ビジョンがないままコンパクト化が推進されると、過酷な政策と受け止められる。
- ・ 相続土地国庫帰属制度について、制度開始以降、承認申請数が予想以上に伸びている一方で、申請時に必須としていない書類も含め、かなり精緻な申請資料(例:地積測量図)の作成を求めている場合が見受けられる。このままでは現場において申請に係るハードルが上がってしまうのではないかと、この制度は最後の手段として設けられたものであり、これだけで土地の保有を負担に感じる人々の需要に答えきったということにはならない。
- ・ 土地の保有を負担に感じる人々の要請に応える、新しい制度を構想していかなければならない。財務省や法務省が持っている政策メニューでは足りないところについて、税制や都市計画を組み合わせで政策発動することが求められる。
- ・ 中心市街地が大規模な災害に見舞われた際、仮設住宅を作るが、空き地は新しく移住先になる可能性がある。今後土地利用に対するニーズが変わることを念頭に、使いこなすための前提条件を整理することが必要。また、菜園としての活用は有用である一方、先述のようにまずはゾーンの整理等を行い、議論を深めるべきではないか。なお、いわゆる「限界団地」といわれる地域においても、土地や建物の安さもあり、年間で見れば若干の流入が発生するため、現実的には緑豊かな自然的土地利用をしながら、住環境を整えざるをえない。一方で、20年後、30年後を見据えて、空いてくるところをどうしていくかについて両輪で考えていかないといけない。