

第 5 回 土地政策研究会 議事概要

- 議事（１）土地の管理と情報基盤整備について資料説明。
- 議事（２）国土交通省大臣官房参事官（土地利用担当）から管理構想について話題提供。
 - ・低・未利用地や空き家の増加、農地や森林の荒廃等、管理が行き届かなくなる土地が増加。全ての土地について、従来と同様に労力や費用を投下して管理することは困難という問題意識に立ち、住民参加の下、優先的に維持したい土地の明確化や管理方法の転換を促す取組を進めている。
 - ・市町村の管理構想は行政区域全体を対象として、特に市街化区域・用途地域以外が対象。地域の管理構想は話し合いや合意形成が可能な範囲として、集落や自治体の単位を想定。土地利用・管理上の課題が深刻化していると考えられる中山間地域や都市の縁辺部から優先的に取り組まれることが期待されている。
 - ・市町村の管理構想の策定事例として、福岡県うきは市の取組を紹介。土地の利用・管理に関する現状把握と将来予測について５つの観点（①集落機能の維持、②宅地・インフラ、③農地、④森林、⑤歴史文化・町並み）ごとに検討し、集落機能の維持が困難になる可能性がある地域や今後見込まれるインフラの維持管理費を明示したことがポイント。観点ごとの検討課題を空間的に結び付けて今後の対応の指針となるような考え方を管理構想図として提示。策定に関与した職員からは庁内部局間での認識共有が深まり、目指すべき将来像や取組の方向性が明確になったことや、管理構想で整理した考え方を具体化するための個別計画の策定に向けた意欲が示された。
 - ・地域の管理構想の策定事例として、長野県長野市中条地区の取組を紹介。主な策定プロセスは３段階。第１に土地や地域の現状及び将来の状況の把握・共有を行い、第２に地域管理構想図を策定し、第３に地域における行動計画と地域のルール策定を行った。地域管理構想図で土地の管理の在り方を地図上に「見える化」していることが特徴であり、その策定に当たっては、①積極的に維持する土地、②手のかからない管理を継続する土地、③最小限の管理をする土地の３区分で整理。行動計画では、棚田の景観を守るため太陽光パネルの設置は慎重にするといったルールが設定された。
 - ・各地での検討過程を見ると、意見交換やワークショップの方向性として、「地域活性化」のみがゴールとなりがち。人口や資源が減少する状況においても持続可能な地域を目指して、地域活性化に資するような手法も組み合わせながら優先的に維持したい土地の明確化や管理方法の転換を促すことが重要。また、地域住民にとって地域課題を「自分事」として捉えてもらうため、継続的な取組支援が必要。
- 議事（２）法務省民事局民事第二課から相続土地国庫帰属制度について話題提供。
 - ・相続土地国庫帰属制度は、令和５年４月２７日に施行された。帰属には一定の要件を課しており、国が管理するに当たって、法令で定められた通常の管理又は処分に過分の費用や労力が発生する場合は制度の対象外となる。
 - ・国が土地を引き受けるに当たっては、審査手数料に加えて１０年分の管理費を負担金と

して納付いただいている。負担金は原則として面積にかかわらず 20 万円、ただし例外として一部の市街地の土地については別途加算。申請は法務省（注：申請書類の提出先は法務局）に行われ、最終的に土地を引き受けて管理を担うのは財務省、農林水産省。

- ・相続等で土地を取得したが、利活用の見込みはなく、売却が困難であるという方が主な申請者となり、国に対して申請を行っている。申請後は法務局から国や地方公共団体等に対して申請土地の情報提供を行い、土地の寄附受けや地域での有効活用が可能かを確認し、実地調査等を行った上で、要件審査を実施。要件を満たしている場合、申請者による負担金納付後、土地の所有権が国に帰属。
- ・施行から約 10 か月が経過し、申請件数は 1,761 件、このうち実際に国へ所有権が帰属した件数は 150 件。相談件数は 2.3 万件を超え、関心の高さがうかがえる。申請件数 1,761 件のうち、取下げや却下を除き、大半は現在審査中。管理予定庁との日程調整等を要するため、標準処理期間は 8 か月ほどを見込み、審査は概ね順調。

（意見交換）

- ・管理不全土地について、適正な管理を要請することは現行法の範囲で可能か。「お願い文書」の裏付けとなる法律はないのか。
- ・「お願い文書（行政指導には当たらない）」について、法制度上、一般的に所有者がわかっている土地について、管理不全土地に対して指導、監督、命令ができる法制度は現在ない。一方、条例に基づいて実施できる場合もあるため、「行政指導には当たらない」と記載している場合は、条例に基づくものではないという趣旨。なお、所有者不明土地法で、所有者不明土地であれば勧告、命令等が可能。
- ・不動産 ID の登録対象について、上物と土地の関係をどのように整理するのか。住宅調査を行ったノルウェーで戸建て住宅の流通が盛んな背景には住宅の履歴がインフラ（配管、土地に付属する設備を含む）と個人資産を分けて自治体に記録され、インフラの更新は自治体負担としていることが挙げられる。不動産 ID の活用イメージとしてノルウェーの事例も参考になる。
- ・不動産 ID について、土地と上物、それぞれに付与され、ユースケースに応じて、取引（物件検索）であれば両方取得、物流であれば上物に係る不動産 ID のみを取得するといった使い分けが想定される。
- ・土地に関する情報基盤整備に関して、土地の流通を促進するために留意すべき点として、国土数値情報は、土地利用規制を全国単位で分析しようとする、一部の地方公共団体のデータが公表されていない、年度が統一されていない等、使い勝手が悪く、データの活用につながっていないことが課題。公開に後ろ向きな地方公共団体があり調整が難航しているとも聞かすが、国が主導し、最低限オープンにするデータを定め、オープンデータ化を進めることが必要。
- ・別の検討会において、国土数値情報の利便性向上について検討中。実務的な使い勝手も重要。政府全体ではオープンデータの基本方針があり、原典を提供いただく地方公共団

体が多いが、草の根的に公開に向けた調整を進めることも必要。また、商用利用できないデータもあり、データを活用した社会変革を促進する環境づくりを見据え、運用の統一化を図ることも重要。

- ・人海戦術的にやるのではなく、国として市町村等からのデータ提供・公開等についてのルール作りが必要。
- ・管理構想に係る取組は、資料 1 の論点にある、管理不全土地への対応として行政措置をどうすべきか、誰が土地の管理をするかという論点と関わりがある。土地所有者の管理だけでは間に合わない場合、計画的な見通しを示し、他の管理主体、行政の関与等が一定程度必要という問題意識と理解。地域管理構想に基づく対応が必要な悪影響には 2 つのパターンがある。1 つ目は、隣接地の価値が低下する外部不経済が発生するパターン。この場合、周辺住民にとって、管理不全土地を共同で管理するインセンティブが元々あるので、関係者間での意思決定を促す支援が重要であると理解。2 つ目は、管理不全土地が存在する地域だけでなく、広範囲に悪影響が及ぶパターン。防災を例に挙げると、単に地域の共同管理を支援するだけではなく、市町村や県が直接関与するべきという考え方があり得る。
- ・管理構想の策定を通じた地域の意思決定、共同による土地の管理行為を後押ししたい。例えば空き地、空き家が悪影響が生じている地域に対して、自治会やまちづくり協議会が土地所有者から費用を徴収し、掃除や草刈り、木の伐採等の管理を行う仕組みづくりに向けた検討を支援している。地域を超えて悪影響を及ぼすような土地に係る行政の関与の必要性について、現時点では対応する枠組みが存在していないため、どのような枠組みが望ましいか、検討を進めている。
- ・地域管理構想について、「手のかからない方法で管理」の場合と「必要最小限の管理」の場合、それぞれ具体的にどう違い、どのような状況になるのを目指すのか。
- ・「手のかからない方法で管理」は、放っておいても悪影響のレベルが無視できる程度であるため、見守り程度にとどめ、新たな問題が発見される場合には改めて検討する。「必要最小限の管理」は、例えば耕作放棄地に山羊を放牧する、又は農地を栗林にすることで草刈りの手間を省くなど、完全に放置するのではなく、土地の用途変更等を通じて維持管理を図るイメージ。
- ・土地の流動性をどのように維持できるかが重要だが、紹介された事例、手法はいずれも流動性が下がるのではないかという印象。国土の管理構想について、例えば環境を守る、獣害を防ぐ等、明確な目標があり、土地に意義付けを行うと考えられるが、関係者間で管理構想を策定する目的がどのように共有されているのか。は「集落版コンパクトシティ」のように受け止められるが、管理構想の策定後、集落のコンパクト化を図った地域へのインセンティブとして道路や水道の維持管理を優先する等は想定されるが、果たしてうまくいくのだろうか。
- ・管理構想の問題意識は、全ての土地を従来のように管理することはできないため、地域として何が大事なのか、守りたいのかを明確にすること。中条地区では、棚田が地域の

象徴、貴重な資源であると整理し、土地に係る様々な課題がある中で、まずは棚田を守るために資源を投入することを決めた。地域の将来像を決め、その実現に向けて取組を重点化、集約化することが管理構想策定の目的。「集落版コンパクトシティ」という見方について、管理構想では居住の誘導、集約は考えておらず、土地の優先度を決めることが主眼。生活機能の統合について、現時点で具体例はないが考え方としては有、公共的な施設を集約した場合に支援できる仕組みも準備しているが、適用実績はまだない。

- ・土地の荒廃、農地であれば耕作放棄地化、転出による住宅の空き家化が進む事例が全国各地で発生しているが、比較的まとまりのある地区では、そうした事態に対応するため、自主的にこうした構想的なものをつくり、地域外へ出ていく者に声がけをして、地域による草刈り等土地の管理を了承してもらう動きがある。こうした取組には、中山間地域等直接支払制度を除けば制度的な裏付けがなかったため、体系的、計画的に取り組む裏付けとして地域管理構想が位置付けられた。なし崩し的に人口が減少し、管理の不全が進んでいくことに歯止めをかけることが重要。農林水産省では農地を対象に地域計画の仕組みを全国展開しているが、地域管理構想の方がより広い土地を対象とし、農業以外の部分もカバーしている。地域活性化の検討に引っ張られがちという話もあったが、前向きな意見交換ができる機会として有効な方法の一つ。
- ・管理構想に係る議論として、地域で考えるべきこと、国土全体として国がやるべきことを整理しないと、中条地区のように各地域で取組が進めばよいが、次のステップとして明確に見えてこないのではないか。
- ・国庫帰属制度について、基本的には国が財政的な観点から審査を行っているが、公共の利益の観点から、空間的に単一の市町村や都道府県で収まらない、国防や防災に関わるような場合、積極的に制度の対象とする整理もあり得るのではないか。
- ・今のところ、土地によって積極的あるいは消極的に引き取るという対応は行っておらず、あくまで所有者不明土地対策として、法令上の要件に当てはまるかどうかを審査している。
- ・相続土地国庫帰属制度について帰属した土地を有効に活用することが重要。負担金で維持管理費をまかなう10年を超えた先、土地の活用の展望はあるか。
- ・相続土地国庫帰属制度について、申請件数1,761件のうち却下や不承認は15件ほど。また、183件は申請者が審査の結論が出る前に取り下げしており、約半数は申請過程で土地が売却できた、お隣の方が土地を引き取った、農業委員会が他の農業従事者へ土地をあっせんした、地方公共団体が寄附受けを行ったことなどが取下げの理由。国庫帰属から10年後の土地の活用に関する展望については、引取り先の財務省、農林水産省等で検討されるものと承知。
- ・相続土地国庫帰属制度について、財務省と農林水産省が国有財産の管理を行うことになり国土交通省が入っていない経緯は。帰属土地の活用を各省庁で検討しても、結局方法が出てこないのが財務省が管理するというプロセスになるのではないか。土地の流動性が下がる懸念がある。

- ・元来国有財産は通常、財務省が管理し、何か事情があれば関連する省庁が管理する考え方から、本制度では、通常の土地は財務省、農地や森林は管理等に専門知識を要することから農林水産省が管理することとなっている。審査過程では国土交通省を含め申請土地に関する情報を各省庁に共有しており、寄附受けを行いたい等の意向があれば、交渉に至る可能性もある。帰属件数が増える中で、それらの土地をどのように活用するかは今後の課題。

○議事（２）神戸市から空き家・空き地への対策について話題提供。

- ・当市では、所有者が抱える課題等、空き家と空き地には共通するところがあり、市民サービスの観点からも空き家と空き地の相談先を分けると利便性が低下するため、住宅政策部門で一体的に取り扱っている。
- ・空き家・空き地対策を政策の「丁目」番地に位置付け。市のまちづくりの経緯 60 年代に、山を削って海を埋め立て、ニュータウンの開発が進み、一時的・集中的に住宅が供給された経緯があるため、これらの地域において少子高齢化、人口減少が進んでしまうと、同じ時期に空き家が急増するおそれ。
- ・当市の空家等対策計画の基本方針として、使える空き家・空き地は、売却や賃貸、地域利用等の活用を促し、使えない空き家は解体して土地の活用を促進。
- ・使える空き家・空き地の活用促進に向けて、所有者の段階に応じた取組を展開。まず「ふせぐ」として、空き家・空き地の予備軍に対し、発生抑制に向けた意識啓発を実施。2 段目は「おこす」。空き家・空き地を所有したものの、何をどうしたらいいのかわからない、又は後回ししている方など、そのまま「眠らずに起きてほしい」方に対し、放置リスクや相談窓口の案内を通じ、最初の一步を踏み出すためのアプローチを実施。3 段目は「つなぐ」。空き家・空き地を活用したいものの何かしら課題を抱えている方、行動したいができない方に対し、相談対応に加え、行政や専門家等によるサポートを実施。次は「つかう」。所有者自身に加え、他の方や団体が空き家・空き地を活用する場合には、修繕、整備等の初期費用がかかることから、市は補助金等で特に地域による利用を支援。
- ・このほか「なおす・こわす」という段階もある。空き家・空き地を所有している間は所有者による適正な管理が求められることから、活用する予定がなくとも雑草の繁茂や樹木等で近隣に迷惑が発生しないよう指導、支援を実施。
- ・それぞれの段階に応じた取組を紹介。所有者への広報・啓発は全てのステップに共通。「ふせぐ」であれば「空き家予備軍」の所有者に対する意識啓発、「つかう」であれば活用に関わる補助金情報の提供、「なおす・こわす」であれば適正管理に向けたお知らせ等が挙げられる。
- ・使える空き家・空き地の活用に向けた流通促進策として、空家等活用相談窓口「すまいるネット」で初期段階から具体的な売買段階に至るまで、相談に対応。当初の空き家に加えて空き地も相談対象とした。
- ・「すまいるネット」の相談の流れは 3 段階。初めに予約不要の一般相談、次に専門家に

よる専門相談、最後に不動産事業者の提案（具体的な金額等の提示等）。初期段階の一般相談は、年間1,000件以上あり、うち空き地は約1割。草刈りや片付けの支援に係る情報提供を要望する簡易的な相談内容を含む。

- ・専門相談は、空き家・空き地の売却や賃貸を希望する所有者に対し、宅地建物取引士が流通を支援。所有者の意向を踏まえ、必要に応じて登録事業者から提案を受ける仕組み。一般的に流通しにくい物件の相談も多く、空き地では半数以上が無接道の土地。
- ・そもそも相談窓口にとどり着けない、悩みが多すぎて行動を起こすことができない方向けの空き家おこし協力隊事業は、専門家が直接所有者等を訪問し、活用に向けて伴走支援する。解決に至るまで一定の時間を要し、課題も多く、一歩ずつ前進する地道な取組。
- ・流通促進に主眼を置く一方で、売買等が困難な物件を抱えている方、物件を所有しているが管理は委ねたい方、物件を提供して地域に貢献したい方向けの選択肢も用意。一例として、未接道の土地のため売却は困難であるが、隣人が購入すれば接道要件を満たすような場合を念頭に、住環境の改善を目的とした隣地統合補助制度を設けている。制度立ち上げ段階から不動産事業者団体と意見交換を行い制度を練り上げており、面積要件の緩和等により、実績も今年度は25件と拡大。
- ・空き地等を地域に使ってもらいたい所有者、活動スペースを探しているまちづくり団体等をマッチングする仕組みとして、地域利用に特化した空き家・空き地地域利用バンクを設置。
- ・マッチング後の支援として、非営利の活動に限り、地域による空き地の利活用を後押しするため、特に初動期に着目した支援を実施。仲介手数料や登記費用の補助や、空き地を無償で貸し出す所有者に固定資産税等相当額を補助。その他、アドバイザーの派遣、最大100万円の整備費補助も実施。雑草の繁茂防止、適正管理等を目的とした活動に1回限り上限10万円（2分の1）を補助。
- ・地域の個別の活動を支援するまちづくり的な要素を含んでおり、それらを発信することで更なる活動に波及することも期待し、ホームページ等で広報・周知。空き地の菜園利用が、既存の地域住民と商店街、外国出身者コミュニティや新規住民との交流に寄与する例も。
- ・「なおす・こわす」に係る取組として、市では空家法に基づく特定空家等の指導等のほか、空家法が対象としていない一部使用長屋、特定空地等も対象として、空家法と同じ考え方で指導等を行うため「空家空地対策の推進に関する条例」を制定。以前から空き地については環境美化に係る条例に適正管理に関する条項を設けていたが、空家法を契機に、空き家と空き地の適正管理について条例を一本化。
- ・適切に管理されていない空き家・空き地を住民からの相談、通報を通じて把握。区役所が窓口となり、現地調査や所有調査等を行った上で、広聴業務の一環として適切管理を依頼。この段階で改善対応されない場合、課題に応じて措置担当課が案件を引き継ぎ、法や条例に基づく指導等を実施。
- ・特定空地等の判断基準は、具体的には土地の物的状態、悪影響の程度と危険等の切迫性

を考慮し、措置の範囲を決定。地域住民等の生活環境に悪影響を及ぼしていると判断して、適切管理依頼や指導を行うことがほとんど。

- ・年間相談件数は約 600 件あり、うち空き家は 400 件、空き地 200 件程度。令和 4 年度の適正管理の依頼件数は 624 件（内訳は通報と同様）。助言又は指導が令和 4 年度 123 件（うち空き家 100 件程度、空き地 20 件程度）。条例制定以降、適切に管理されていない空き地等を累計 1,800 件（平成 28～令和 4 年度）把握。適切管理の依頼、条例に基づく指導を行った結果、約 1,000 件、約 70%は改善したが、依頼・指導中のものは増加傾向である。
- ・適正管理を促すための支援策として、草刈の依頼先がわからない方向けに、草刈協力事業者の一覧表を作成し、市のホームページに掲載し、所有者宛て文書に同封。情報提供の一環として空き家の解体費用や土地売却額試算のシミュレーター機能、「すまいの終活ナビ」等を市のホームページ上で紹介。費用の目安を知ることによる物件処分の機運醸成を目指す。
- ・空家法の改正による特定空家化の未然防止の考え方に沿って、「管理不全類似空家等」、「管理不全空地」を導入する条例改正を予定している。従来から特定空家を幅広く捉えて対策を進めてきたので、これらの一部を管理不全空家、管理不全空地などとして指導していく予定。
- ・空き地対策の課題を整理すると、「所有者」と「物件」に帰着する。所有者の問題は、改善の意思、資金面の課題、認知症等健康上の課題、複雑な相続関係、未登記、外国籍など、所有者調査が困難等が挙げられる。物件の問題は、未接道、狭小宅地、斜面地等の要因が挙げられる。
- ・自治体側から見た課題を 3 点挙げる。1 点目は、市では空き家と空き地の対策を同じ部署で一体的に行っており、活用促進の点からメリットが多い。一方、適正管理の視点からは、住民の生命、身体、財産を守るため、マンパワーに限りもあり、危険性が高いものに対する指導に重点を置かざるを得ず、空き家と空き地を比べると危険な空き家への対応を優先せざるを得ないこと。2 点目は、空き地について、問題の大半は草木の繁茂であり、根本的な解決には空き地の活用促進が重要であること。当市では隣地統合等に係る補助を設けているが、こうした基礎自治体の取組に対し国の何らかの支援があるとありがたい。空き家対策総合支援事業は、空き家の除却にあわせた空き地の活用に一定の補助がある一方、既に空き地になっている場合は補助対象外のため、こうした場合にも対応できる支援制度があるとよい。3 点目は、空き地活用を促進するには、民間事業者が行政を介さずとも自発的に活用を呼び掛けることが理想的だが、個人情報保護の壁があり、所有者の同意なしに民間事業者へ情報提供を行うことができないこと。個人情報保護にも配慮しつつ、情報提供がより柔軟にできるとよい。

（意見交換）

- ・神戸市では防災の観点から空き地の利活用は重要と思うが、関連する取組があれば教え

ていただきたい。

- ・市内には密集市街地がいくつかあることから、特に 4 つのエリアを市街地再生優先地区として位置付けている。これらの地区は、未接道の土地も多く、木造老朽住宅が密集し、道路も狭く、公園等のオープンスペースが不足しており、火災が発生すると大火事になりかねない。このため、空地の所有者、自治会、行政が三位一体となって、空地を「まちなか防災空地」として整備し、延焼等防止や避難経路確保を進めている。これまでに 84 箇所整備し、老朽空家の除却補助も併せて行い、累計 260 件の実績。その他、不燃化促進に係る補助、細街路整備事業など、まちづくりの観点から都市局が主管となって取り組んでいる。
- ・平成 30 年から空き地活用応援制度、隣地統合補助を開始し 10 年の節目で、国土交通省と神戸市が協力して政策効果を検証するとよいのではないか。
- ・不動産事業者との連携が重要。国の施策として、宅地建物取引業者の報酬体系について、高度経済成長期の発想から脱却して考え直す必要がある。
- ・紹介のあった条例は、空家法との関係でいえば、いわゆる「横出し条例」に該当。マンパワー等を踏まえた施策推進の面等、総合的に考慮して引き続き運用の改善、条例の見直しを進めていくことになる。個人情報の保護について、丁寧に取り扱うことが求められるが、国土交通省で空き地の検討を行った際の報告書で個人情報の取扱いに言及した箇所が参考になるのではないか。
- ・個人情報提供については、空家法改正で新設された空家等管理活用支援法人であれば、ある程度個人情報を入手しやすくなったが、支援法人から行政に対して情報提供を要請すると、行政が調べて所有者の同意を得た上で支援法人に提供するという仕組みであるため、行政の負担が大きく、運用上の課題は大きい。活用や適正管理を目的とする民間事業者であれば、自ら情報が入手できる、又は所有者同意にかかわらず情報提供できるとよいが、個人情報保護の観点からは難しいとも認識。
- ・阪神・淡路大震災から 30 年近く経過する中、区分所有法制の下、民間で建替え、修繕した大規模建築物の管理に係る議論も必要。
- ・空き家にあわせて空き地の対策が必要であると考え、専門の部署を設けられた背景を教えていただきたい。空き地の対応は条例をベースにしていると思うが、条例だけで対応することの難しさや、法的にバックアップする手立てが必要かどうか、教えていただきたい。
- ・空き家と空き地の対策を一体的に取り組むようになった背景は、共通課題も多く、同じ仕組みで取り組むべきと考えたことによる。条例をベースにすることの限界として、先述の空き地対策の課題（自治体側から見た課題）が該当する。
- ・空き地の管理不全は大別すると、①草木が繁茂する、②地盤が崩れてくる、③擁壁が崩れてくる等の 3 つ。指導中の案件のうち周辺に危機が及ぶような、地盤や擁壁が崩れそうな状況はあるか。そうした空き地を活用する際、地盤や擁壁の管理不全状態を改善する場合に、市として何か助成等を行っているか、また、国が補助すればこのような状態

が改善し得るのか。

- ・指導中の案件の内訳について、草木の繁茂に係る案件が大半。地盤が崩れそうな場合は宅地造成に係る部局へ直接相談されている可能性もあり、具体的な件数や対応する補助について把握していない。