

第6回 土地政策研究会 議事概要

○議事（1）土地の利活用・管理に関するアンケート調査結果

事務局（国土交通省不動産・建設経済局土地政策課）より説明（資料1参照）。

○議事（2）土地政策研究会中間とりまとめ（素案）

事務局より以下の要点にて概要説明（資料3参照）。

1. 土地を巡る現状と課題

- ・人口・世帯数が減少する中、空き地面積は2倍以上に増加しており、特定の地域に限られない問題となっている。一旦、宅地化した土地であっても、相続の大量発生等により相当な量が低未利用地となるおそれがあり、利用されている宅地と低未利用地が混在する「まだらな状態」が継続すると考えられる地域もある。
- ・空き地等の発生要因として、土地の総量に対し、その需要が絶対的に不足している「構造的空き地」、情報のミスマッチ等による「摩擦的空き地」がある。相続で取得した土地やバブル期購入の土地等では、市場価格を認識しておらず売却希望価格が市場価格を大幅に上回る乖離が発生することがある。利活用を希望しても、情報の入手が容易ではなく、実現に至らないケースもある。
- ・雑草、害虫、ごみ等の投棄、廃墟化などによる住環境の悪化により、コミュニティの活力低下、周辺の不動産価値の減少、更なる空き地の増加が懸念される。

2. 対策の視点・方向性

- ・長期的に土地を確保し、将来必要なときに利用可能にしておくことが重要。
- ・宅地から農地等への利用転換を誘導するための本格的な検討を行うとともに、農地等から住宅地等への転換を抑制しつつ、都市的土地利用の需要がある土地については、市場での流通を促すことが必要。
- ・非集約エリアの開発に当たっては、地方公共団体が方針を提示するなど行政の関与が必要。
- ・工場跡地について、土壌汚染対策等により市場への再流通を促すことは、農地等から新たな産業用地等への必要以上の土地利用転換の抑制にもつながる。
- ・空き地等がまだらに存在する住宅地等では、外部不経済の発生防止を図るため、「隣地統合」、「農園・菜園」などへの転換を進めることが求められる。「混在」を積極的に捉え直し、緑豊かな住宅地として地域の再生等、ポジティブな面も謳っていく必要。
- ・グリーンインフラを活用し、災害リスクの減少、地域環境の維持向上、コミュニティの強化等、多様な目的・機能を土地に持たせることを政策的に推進する仕組みが必要。
- ・中山間地等の農地は、粗放的管理により保全管理する選択肢のほか、不要な耕地

- を人工林とし、間伐や再造林、広葉樹の導入等で公益的機能の発揮を図っていく。
- ・体系的な土地利用計画、地域ビジョンの策定による課題の共有、採算性の低さを踏まえた土地利用転換の費用負担が公的な支援に値すると認識されることが必要。土地の適正な利用及び管理は土地所有者等の責務であるが、支援が必要な面もある。
 - ・情報提供や相談窓口の設置等による負担軽減と管理不全のリスク周知が必要であり、管理の意思・能力を有する担い手に土地が提供されることが重要。
 - ・遠隔地居住者による相続や、高齢等が原因で適切な自発的管理が困難な場合が多い。相続土地国庫帰属制度への関心が高いことは、費用負担を伴ってでも土地を手放したいというニーズが高いことを示している。
 - ・空き地等の利活用・管理には、行政、士業等の専門家、民間事業者、NPO、地域団体等の幅広い参画が必要。ワンストップ相談窓口が効果的であり、コンサルティング、コーディネート、コンサルティングにより課題解決に導く力が求められる。
 - ・公的信用力のある機関が橋渡しの役割を担うことが有効であり、中間（支援）組織が地方公共団体をサポートし、ニーズや土地を提供する所有者の掘り起こし、関係主体間のマッチング等、ランドバンク機能や土地利用のコーディネート機能を担い、利活用と管理を実現に導く。また財産処分や公物管理等の権限付与により自立的活動を行う可能性がある。
 - ・地域団体の持続的な運営には維持管理等の事業収入の拡大が必要。
 - ・土地の管理の適正化には空家法と同様の法的根拠の整備が求められている。
 - ・災害リスクの低減のため、高リスクエリアでは適切な開発規制が必要。
 - ・土地の流通・利活用のため関連情報及び基盤の連携・整備・充実が求められる。

3. 具体的施策

- ・「管理」の概念を国土・土地利用の法体系に明確に位置付けて総合的に施策を推進すべき。
- ・地方公共団体が中心となり低未利用土地の利用・管理に関する方針等についての計画を作成。土地利用転換のためのインセンティブの付与、管理コスト低減策、手続の簡素化、是正措置などが想定される。
- ・空き地等の利活用・管理には「土地利用・管理円滑化法人」（仮称）を法的に位置付け、伴走型支援、情報提供、マッチング、地域ビジョンの策定への参画、管理等を担うことが想定される。
- ・土地の利活用・管理の担い手が持続可能な活動を続けるためには、人材育成や資金調達が重要であり、国・地方公共団体による支援が期待される。
- ・空き地のグリーンインフラとしての活用についてインセンティブなど様々な支援を検討すべき。
- ・災害リスクが高いエリア等の土地利用には、適正管理の観点からガバナンスを確

保することが必要。

- ・所有者が判明している管理不全土地は、条例のみでは実効性が見込まれず、代執行等の強制力や土地取引段階での届出など行政の関与を可能とする権限の法的根拠の検討が必要。
- ・空き地等の把握・情報管理、流通・利活用の促進のために、ベース・レジストリの早期社会実装、公開データ及び基盤の充実など更なる利便性向上を進めるべき。
- ・撤去費用の負担、土壌汚染対策、都市農地の維持、管理の担い手対策、情報共有・連携体制の整備など、土地利用・管理に関する施策の総合的な推進を検討すべき。

○議事（3）意見交換（・委員の意見 →事務局からの回答・意見）

- ・アンケート調査はどこの部署が回答したのか、空き地に関する担当部署が行政の中に明確にないのではないかと。空き地対策は各部署が連携して、対応窓口が市民らの身近なところにあると良い。また、25ページの「宅地建物取引業協会」は「不動産業者団体」に含めるほうが良い。

→アンケートは所有者不明土地の施行状況調査と併せて行ったため、所有者不明土地の担当に配布したが、複数部署による様々な観点での実態が分かるように、関係部署に聞いて回答するよう依頼。所有者不明土地の担当は決まっているため、回答率は結構高い。今回、国土利用計画法に関する質問もあったのでその担当も回答したと思う。法律や制度ができ、その手続きの所管が決まると窓口も決まるが、空き地は担当部署がかなりバラバラ、あるいは無いという問題が表れており、行政に担当がなければ政策も進まない。

- ・資料2において、空き地あるいは不動産の所有者の管理責任を明確に記載すべき。空き地の担当部署がないとの回答があるので、行政の関与が必要と明文化してはどうか。
- ・新しい豊かな暮らし方を進めるために、例えば、ドイツのクラインガルデンやイギリスのアロットメントのように、空き地の積極的な活用があるのではないかと。また、マネジメントの主体には管理組合もあり得るのではないかと。例えば、マンション・集合住宅の管理組合が空き家を借りてマンションの共用部分をレストルームとして運営している実績もあるので、空き地を借りてアロットメント、クラインガルデンとして使用することも集合住宅居住者の需要が高まる。相談窓口も、不動産業者など民間企業も含め、多様な主体が関わることはあり得る。
- ・アンケート調査において、問題ないという市町村の回答が非常に多く7百件余ある一方で、住民からの苦情ありが7百数十件あり、市町村の認識は改めたほうがよいと思う。空家法の場合には空家等対策計画の作成があるが、空き地についても市町村の自発的な動きが期待できるのかは疑問。

- ・資料3の具体的施策に書いてある地方公共団体の計画は任意か。任意の場合には、空き地対策が進むように市町村には空き地の実情把握と評価は義務としたほうが良いのではないか。
- ・集約エリアについて、例えば、立地適正化計画の運用で市街化区域全部を居住誘導区域とする場合には集積の経済は作られないので、集約エリアの空き地は大丈夫という前提は崩れるのではないか。集約エリアと非集約エリアの前提を述べたほうが良い。
- 法律で計画作成を義務付けるのは難しいので、担当部局を決め、実態把握と問題認識をしてもらうことが重要であり、実効性の確保を考えたい。空家等対策計画の策定は義務ではないが、空き家に関する助成の要件にして策定が進んでいるため、同様の工夫が必要と思う。空き家問題は集約エリアでも摩擦的要因で発生し、政策を導入して流動化させることもある。制度的な区域での線引きではなく、土地の実態に応じて政策対象を決めるべき。また、空き地に関する問題は全くないわけではなく、その自治体の政策課題の中で相対的に大きな問題になっていないと解釈している。
- ・アンケートも中間とりまとめも都道府県や広域自治体の関与が感じられない。スウェーデンの場合、広域自治体は都市計画や住宅供給計画に関する責務はないが、例えば、交通インフラなど複数の基礎自治体にまたがる広域地域計画は責務。生活利便性、交通便利性が十分確保されていないところで空き地が発生し、単一の基礎自治体だけでは対応しきれないため複数の基礎自治体でまとまって対応する可能性もある。
- 都道府県はアンケート調査の対象外だが、国土利用の届出など全体の計画、方針について都道府県の関与や役割についても考えたい。
- ・不動産の所有者の責務は一般市民には理解されていないのは、日本では長らく不動産取得に関する消費者教育が抜けていたからであり、もっと普及すべきという視点から書くべき。
- ・これまで研究会で議論されてこなかったが、外国人による土地の購入についても考えておく必要がある。
- 外国人の土地購入については、重要土地調査法のときにも議論が行われたが、取引段階で用途を確認することなどについて議論を深めたい。
- ・アンケート調査の結果より、地方公共団体は目先の政策課題に対応している実態が分かった。一方で、国の研究会で、空き地という土地問題について、もっとポジティブな考え方も示すべきではないか。単なる人口減少だけではなく、社会経済の構造転換から、土地に対するニーズが大きく転換しており、結果としてコンパクトシティ政策として集約化が図られている。そこからはみ出た地域の空き地問題に対して、未来を考えていく、良い都市・まちづくりのために計画的なオー

プンスペースとして扱いながら代替させていくという考え方もあるだろう。例えば、公園緑地、文教施設、福祉施設などの可能性、将来の新しい都市構造や国づくりにとって有益な側面もあると付言すべき。

- ・空き地の概念整理をすべき。宅地だけなのか、農地や山林も入るのか、管理放棄土地といった客観的な状態の土地を指している場合と、それがもたらす問題を指しているようなところがあり、空き地等の話と空き地等問題とを区別して書くべき。
- 空き地等の定義は、第1回研究会のときに、現に何らの用途としても利用されていない、又は放置されている土地だけではなく、建築物や構造物が存在していても利用されていないところを幅広く捉えると一旦整理したが、議論の射程として、中間とりまとめでの再整理を行いたい。対象範囲から農地を除いていないが、第1回研究会での金沢大学の林先生のプレゼンにあるように、耕作放棄地や荒廃農地は農地行政の中で対応しており、対策の出口としては射程には入れていない。
- ・空き地等の問題への基本姿勢として、従来の開発ありきの態度は転換する必要があると書くべきではないか。空き地の原状回復的に元の状態に戻すだけでなく、別の利用に転換することも考えるべき。一方で、そのまま活用していく、必要な人に届けるというマッチングの問題がある。
- ・空き地の利用や空き地を活用した暮らし方への将来図・設計図にとってはチャンスと考えるべき。地域、ローカル、リージョンレベルだけでなく、国家レベルや各種の団体との連携から、空き地がもたらす問題や取り組むべき課題をどのように捉えるのか基本設計のような話があると良い。
- ・「2 対策の視点・方向性」の「1) 基本的な考え方」がもっとポジティブに捉える面もあるが、長期的なスパンで資源等の重点化の話と、非集約エリアと集約エリア両方で考えるべき話と、それぞれ項目を立てて書いたほうが良いのではないか。
- ・相続土地国庫帰属制度についても情報や説明、データも加筆すべきではないか。
- 相続土地国庫帰属制度の施行もこの議論の中で重要なステップと思う。
- ・資料2の10ページ5行目に「地域コミュニティには、人的資源や物的資源を生かして公共的・利他的な仕事を行う」とあるが、地域コミュニティの本来的な役割は相互扶助なもので、公共的な仕事を行うのは過剰な役割を課しているように聞こえる。そこまで担うコミュニティはごく一部である。
- 地域コミュニティによる地区経営において、公共的・利他的な役割を担うところもあり、期待している。本筋として地域扶助的機能を記載した上で、このような役割もあるなど表現を工夫したい。
- ・資料2の10ページ7行目の「地方部では地域での共同作業が多く、地縁型の影響力が残っているケースもある」とあるが、急速に共同作業がなくなり、この地

縁型組織の地域力が落ちてきている。都市部を先に出して、地縁型コミュニティは都市部ではすっかり衰退しており、農村部でも都市部ほどではないが地縁型組織の影響力や課題対応力が衰退してきているという表現でも良い。構成員の高齢化だけでなく、人口減少も入れるべき。また、13行目「地域団体の主な収入源を行政からの補助金・交付金が多く」とあるのは正確ではなく、一番の収入源は会費であり、行政的な何かを受けるときは補助金等が入るので、修正してほしい。17行目のエリアマネジメントについて、住民だけでなくその地域の事業者など、行政ではない民間事業者などの主体もその担い手になる。

- ・ 全般として、用語の使い方を揃えるべき。例えば、「農的利用」は「農地ないしは農用地に転換」するような意味で使っているならば、「農地への転換」という言い方で十分と思う。農地や林地は産業用地であり、原始的な森林など収益を上げていないことに自然的利用という使い方をするので、農林地を自然的な土地利用と表現するのは変えたほうが良い。
- 農的利用と農地の関係は、例えば、従前宅地、駐車場等も含めて利用されていたものを、純粹に農地に転換する場合と、農地には転換しないが地目は変えずにそのまま市民農園的に使うパターンがあり、そういうものを「農的利用」されていると言葉の使い分けをしている。
- ・ 用語は、最初に定義を入れるべき。例えば、集約エリア、非集約エリア、都市部や農住混合地域などについて、言葉を変えるか概念を明確にすべき。
- ・ 新たな土地需要は今もあり、今後も想定される。特に、災害後の応急仮設住宅の建設地など防災関係の用地は非常に重要。また、生物多様性に関して、OECMや自然共生サイトなどの土地の需要もあるので、空き地問題の出口の一つとして、このような新たな公的な土地需要は書き込んでも良い。
- ・ 農村部のエリアマネジメントなど、地域の土地に関する課題解決のために、国土管理構想の活用や連携をもう少し書くべきではないか。
- ・ 空き家は見ても分からないので、調べることに意味があると思うが、空き地は大体見たら分かるので、調べなくても分かっていると市町村は回答したと思う。何が分かると施策につながるかを明確にするのがこの提言の肝になるので、冒頭の仮の定義よりもしっかり書くべき。
- ・ 資料2で具体の施策の4つのうち1)の農地や緑地への転換に関して、農家ではないが、例えば、農協を通じて収穫したものが売れるのか、農協の低利なローンを使って農機具を買うことができるのかなど、農業の様々な仕組みが、この「農的利用」から「農地利用」にした人たちが使うことができるのか。市民農園だけではなく、農業を生業とする人たちが農業の仕組みに接続できるように制度設計すればかなり進むと思う。「2) 担い手」について、食い扶持も一緒にデザインすべき。エリマネでは駐車場などの管理で収入を得るように、市場価値がないよ

うな土地を集めるだけでなく、例えば、市の中心部の駐車場も一緒に土地の管理を行うなど、稼げる土地も一緒に任せるのではないかと思う。ある町の低未利用地、空き地等を大量に1つの法人が持ち、シンプルな意思決定で臨機応変に対応できる状態が目指すべき姿ではないか。例えば、災害後に応急仮設住宅の土地が必要な際に、当法人が自分の土地でやると速やかに意思決定をし、一晩で決裁が下りて土地が借りられるような、困ったときに土地がすぐ使える状態にしておくことが大事なので、東京などに意思決定機関があり全国津々浦々に土地を持っているのでは難しい。土地のガバナンスの仕組みをどう設計するかが、担い手の設計の肝であり、土地をたくさん持っている地元の不動産屋をどう巻き込むか考えると良い。「3) 土地の適正管理による災害や環境悪化の防止」は「2) 担い手」と組み合わせて、水源など大事な土地の買上げや寄付の受入れなど攻める感じがあると良い。「4) 土地関連情報の整備と利活用」について、空き地であることを調べて公表したところでさほど大事な情報ではないと思う。むしろ目に見えない情報をどう調べて公開していくか、地下埋設物の情報、ガスや電気など目に見えない価値ある情報を出さないと流動化にはつながらない。

→基本的には農地に転換した場合にその農地での農業に対して支援はあると思うが、農地に転換する際に持続的に農業をできるかをかなり審査される。実際、農地への地目転換はあまり聞かないが、都市農地の推進や農業の担い手確保のニーズはあるので、ポジティブな観点が必要。担い手について、儲けられるものも一緒に管理するためには、地方公共団体からのサポートも必要。不動産業者との連携、地域の専門家の力も借りてうまく構築するのが実効性を担保するためには必要。情報については、例えば、価格の情報など不動産情報ライブラリで見られるようになったので、情報の充実が流通促進のためには大事。

- ・2 ページ目の「構造的空き地」と「摩擦的空き地」は、一般の方には分かりにくいのではないか。また、この問題が、この後の文章に生かされていない気がする。有効利用できないかという主旨で書くのなら、土地が十分管理されないことで起きている鳥獣害を書いても良いのではないか。また、自治体の計画作成とあるが、自治体の税収減や職員減を考えるべき。フランスでは極めて小さい自治体の場合には県が代替する仕組みがある。また、様々な計画を束ねて1つの計画にして、この計画を作ると他の計画も作成したことになるなど行政の仕組みを考えるべき。
- ・見えないものの1つとして、空き地の概念で出てくるのは最も有効な土地利用とは何かではないか。単に物的な状態だけではなく、経済環境・市場環境という意味で、本来望まれる土地利用、実際有効だが十分使われていない、あるいは行政的なニーズなどあると思う。

以上