

空き地等の新たな活用に関する検討会とりまとめ（案）

目次

- 1.
- 2.
- 3.
- 4.
- 5.
- 6.
- 7.
8. 1. 空き地等を取り巻く状況
- 9.
10. 2. 空き地等の特性と対策の必要性
11. (1) 空き地の特性
12. (2) 空き地の課題
13. (3) 空き地対策の必要性について
- 14.
15. 3. 空き地の課題に対する適正な管理・利用施策についての基本的な考え方
16. 3-1. 空き地対策の基本的な考え方
- 17.
18. 3-2. 空き地対策の今後の方向性について
19. (1) 空き地のタイプによる市場と政策の関係
20. (2) 情報の取り扱い
21. (3) 地域における土地管理の担い手の多様化
22. (4) 暫定利用・管理の促進と賃貸借契約の活用
23. (5) 集約化
24. (6) 地域「資源」の経営と民間のノウハウの活用
25. (7) 都市計画やまちづくりとの連携
- 26.
- 27.
28. 4. 空き地の課題に対する具体的な適正な管理・利用施策について
29. 4-1. 当面の対策について
30. (1) 考え方
31. (2) 空き地の実態把握とその活用
32. (3) 管理が困難な所有者への支援と管理水準が低下した空き地等への対応
33. (4) 空き地等の新たな活用を促進するための基礎的枠組づくり
34. ①地域コミュニティレベルでの取組み
35. ②市町村レベルでの取組み
- 36.
37. 4-2. 中長期的に検討をしていくべき課題
38. (1) 土地所有者の責務の明確化
39. (2) 利用されない土地についての検討
- 40.
- 41.

1. 空き地等を取り巻く状況

- ① 人口減少社会を迎え、地方都市や郊外を中心に空き家だけでなく、空き地について、特に世帯が所有する空き地がここ10年で、1.4倍に増加している。
- ② 土地所有者の利用意欲が減退している中で、登記簿上で所在確認ができない土地が、地籍調査における調査でいえば、農山漁村に限らず、宅地地帯でも約13%もあり、いわゆる所有者の所在の把握が難しい土地や自治体に対する土地の寄附の申し出が増えているなど土地の管理の放棄の問題が表面化してきている。
- ③ この状況を放置すれば、今後は、地方都市の中心市街地（商業地）や都市郊外のニュータウン（住宅地）などの都市部の宅地でも、地域の活力や住環境を損なうものとして、空き地等の増大が大きな社会現象となることから、その増加を防止していくことが必要である。
- ④ 一方、地域創生等の観点から、空き地を地域の「資源」として活用する先進的な取組みも見られており、こうした取組みを後押ししていくことはもとより、優良事例を収集・分析・普及しながら、空き地を増やさない方策を検討していくことが必要である。

2. 空き地等の特性と対策の必要性

(1) 空き地の特性

- ① 本来、空き地は土地利用の変化に伴い、発生と解消に時間的なずれが生じるため、一定程度は存在する。また、土地需要が旺盛な都心部での空き地のように計画の具体化までの間、一定期間低未利用にしている土地や、都市計画の必要性から防災空地のように長期間そのままにしている場合もあり、空き地のあり方は多様である。
- ② 事業活動のため機動的に土地を取得・保有すると考えられる法人所有の空き地は増加していないものの、世帯所有の空き地は、相続を契機とした取得など必ずしも土地の利用を想定せずに取得したことで、そのままになっている場合が多く、また利用意向があっても将来の土地利用の見込みがない場合も多いことから、近年、増加が著しい。
- ③ このため、空き地は、個々の所有者の意向によって散発的・離散的に発生しており、多くの場合、小規模な空き地が、まとまりなく存在している。また、小規模な空き地ごとに所有者もばらばらで、そのままでは社会的に有効に使いづらい状況にある。
- ④ 他方、一度都市に組み込まれた宅地は、原野と異なり、区画整理も行われ、上下水道など都市インフラを有している場合が多く、特に、空き家除却後の空き地については、直近まで、都市インフラを使用していたことから、宅地ストックとしての価値は高いと考えられる。

(2) 空き地の課題

- ① 空き地等の中には、一時的な留保であり、置いておいてもいずれは解消される将来の利用の見込みがある空き地等のように、大きな問題とならない空き地もある。
- ② しかし、長期的に土地資産額が下落している中では、土地の所有・利用意欲が

1 減退し、土地の管理に問題を抱える所有者が多くなっていることから、草刈りな
2 ど必要な管理行為が行われず、雑草が繁茂するなど管理水準が低下した空き地等
3 が増加している。

4 管理水準が低下した空き地は、ゴミ等の投棄や害虫の発生など周辺に直接的な
5 害悪を及ぼすが、これに加えて、地域内に複数の空き地等が存在することは、管
6 理水準に拘わらず、地域イメージや地域の活力の低下を招き、ひいては、周辺地
7 価の低下や資産税収の減少等を招くおそれがある。

8 また、管理水準の低下が長期にわたり、管理が放置された状態が続けば、相続
9 を契機に所有者の所在の把握が困難な土地となるなど将来的に放棄宅地となり、
10 国土の荒廃にもつながる。

11 ③ 空き地は将来の利用を留保した結果生じるもので、将来の利用の見込みのな
12 い空き地には機会費用はほとんどないとする考え方もあるが、空き地のままにし
13 ておくことは、個人にとっては合理的な行動であっても、社会全体で見れば、地
14 域の賑わい創出や豊かな住環境の形成のために活用する機会を逸することになっ
15 ており、市場の失敗による機会費用が生じていると考えられる。

16 ④ また、地域でのまちづくりのためには、所有権は留保しつつ土地を貸し付け
17 てもよいとする所有者も多いが、所有者からは、貸出しの際の不安感や借り主の
18 信用力の問題があり、他方、利用する側からは活用可能な空き地の賦存状況や所
19 有者の意向が分からない等、所有者と利用者の情報の非対称が生じている。ま
20 た、一般に所有者が期待する地価及び期待収益と利用者が想定する費用の間には
21 乖離があるが、これに加えて、空き地等の売却・貸付けのための情報提供に関
22 し、広く一般に提供してよいとする所有者は、限られており、提供した情報が公
23 開されることや提供先の情報管理に不安を感じる意見も見受けられ、所有者と利
24 用者間のコミュニケーションが難しくなっている。利活用等を考える際には、情
25 報の提供先における信頼性の確保も重要である。

26 ⑤ さらに、所有者に所有の意欲はあっても、活用の意欲もノウハウも有してい
27 ない状況が見受けられる。こうした所有者が活用する意欲を有したとしても、市
28 場が十分に機能しない場合、相談すべき相手が明確ではないだけでなく、仮に活
29 用する意欲のある者が現れたとしても、その橋渡しが上手く行かないという取引
30 費用が発生している可能性もある。

32 (3) 空き地対策の必要性について

33 ① このように、空き地は、管理の態様によっては外部不経済や国土の荒廃につな
34 がる問題を発生させる一方で、有意義な利用が行われれば、利用に応じた便益が
35 生み出され、地域の価値が高まることが期待される。この場合の便益について
36 は、必ずしも金銭的なものだけとは限らず、例えば、空き地が地域のコモンズと
37 して利用されれば、そこに人が集い、賑わいが生まれるとともに、住環境が保全
38 され、波及効果を空き地周辺に及ぼすことも期待される。このため、上記(2)
39 の課題の解決に向けて、将来にわたり、空き地等の適正な管理及び利活用を推進
40 することが重要である。

41 ② 空き地の利用は、第一義的には、土地所有者が考えるべきものであるが、特に
42 個人の所有者には将来の利用先が見出し難い中で、とりあえず、低未利用のまま

1 (投資をしないまま) 保有することが、個別の所有者の立場からすれば合理的な
2 場合もあり、また、遠隔地に土地を所有する土地所有者も多くなっている現状か
3 らすれば、土地所有者だけに利用を図るよう求めても、現状を改善することは難
4 しい。

5 ③ 他方、空き地の管理については、積極的な利用が行われない場合でも、社会的
6 害悪の発生等により周辺地域に迷惑をかけないという最低限の義務は所有者にあ
7 り、これが果たせない場合には、その支援が考えられるべきである。

8 ④ このような中、自治体において、住民からの苦情を受け、一部で、生活環境の
9 保全のための条例の制定等が行われているが、土地という個人の財産に関わる問
10 題であることから、行政として果たすべき役割とその程度が明確になっていない
11 ため、利活用等に向けての体制が十分でなく、実態把握も進まず、多くの場合こ
12 の問題に取り組みあぐねている状況にある。

13 ⑤ 他方、民間においても、空き地の活用が空き地周辺に及ぼす波及効果を享受で
14 きる地域の事業者の中には、地域の価値が上がることで自らの事業に良好な影響
15 を及ぼすといったインセンティブがあることから、持続的な事業展開の中で、特
16 定の地域全体を視野に入れた取組みを行う者も現れている。

17 ⑥ このため、各地域において、

18 1) 所有者による適正管理の支援及び管理水準が低下し社会的害悪が発生してい
19 る空き地等への対策

20 2) 立地・土地条件からみて工夫次第で活用が可能な空き地等について、空き地
21 等を地域「資源」として活用していくための対策

22 3) 安心な取引と効率的な取引ができるように行政と民間が連携をして、情報の
23 非対称や取引費用の問題を解消へ向けた仕組みづくり
24 が進められるようにすることが重要であり、国としても、こうした自治体、地
25 域、民間による取組みを促すための施策の枠組みを整えていくことが必要であ
26 る。

27 ⑦ これに加え、活用が困難な土地（即ち、機会費用がほとんどない土地）につい
28 ては、放置宅地の発生を防ぎ、国土の荒廃を予防していくという国土管理の観点
29 から、人口減少社会における土地制度のあり方も含めた中長期的な視点での検討
30 も必要である。

32 3. 空き地の課題に対する適正な管理・利用施策についての基本的な考え方

33 3-1. 空き地対策の基本的な考え方

34 ① 空き地等は、できる限り有効利用を図ってその解消を図ることが基本である。

35 また、空き地を有効に利用することによって、人口減少社会においても地域の不
36 動産価値や住環境の維持・向上を実現し、併せて経済を活性化させる地方創生の
37 チャンスが生じているとも考えられ、各地での積極的な取組みを推進することが
38 必要である。

39 ② 空き地の有効利用に向けては、市場での取引によることが第一である。空き地
40 の特性から、全てが一度に現われ、有効活用できるわけではないため、将来の土
41 地利用に関する計画の見直しへの障壁とならないこと及び途中期間においても土
42 地利用の整序化に留意しつつ、可能なところから着実に活用に着手することが地

1 域価値の維持・向上につながることを念頭に、その促進を図っていく必要がある。
2

3 この場合、2. (2) で見た機会費用や情報の非対称等の問題を打破することで
4 利用が進むことから、地域におけるそのための取組みを支援することが重要であ
5 る。

6 具体的には、地域における課題やニーズの把握に努め、地域にとって最適な空き
7 地の利活用に結び付けられるようにすることが重要であり、まずは、個人情報を取
8 扱いに十分留意しつつ、市町村及び各地域コミュニティによって情報を統合し、空
9 き地等の状況を「見える化」し、適切な方法・限度で民間の事業者とも共有する等
10 により取引の障壁を除去することで、民間の取引を促進するとともに、市場でのニ
11 ーズが当面見込まれない場合には、「地域のcommons¹」として受益する地域住民
12 等により管理・活用されるようにすることが重要である。

13 この場合、当面活用の見込みがない場合でも、一定の時間をかけて恒久的利用先
14 が現れるまでの間を活かして、比較的短い期間のいわゆる暫定利用を重ねていくこ
15 とが管理面から見ても極めて重要であり、一定の条件を満たせば貸付けを行う意向
16 がある土地所有者が多いことを踏まえ、安心して短期の賃貸借を行えるようにし
17 て、新たな形での土地利用へつなげることが必要である。

18 また、従来の小規模な区画のままでは、新たな利用に結び付けることが困難な場
19 合も多いと考えられることから、地域の空き地等を適切に組み合わせ、より大き
20 な区画としての利用を図るための集約化も、各地域における新たなニーズを見据
21 えつつ進めていく必要がある。

- 22 ③ 空き地の適正な管理については、人口減少等に伴いニーズが減る局面で直ちに利
23 用が見込まれない場合には、新たな利用に結び付くまでの間、空き地が適正に管
24 理されることが必要である。この場合、所有者の責務を基本とし、所有者自身に
25 よる管理が困難な場合にはこれを支援することが重要である。また、所有者が適
26 切に管理を行わず、放置した結果、社会的害悪が生じる場合には、これを除去す
27 ることも必要である。

- 28 ④ 空き地の発生・管理状況について一番精通しているのは、空き地が所在する地域
29 の住民である。地域住民の共通の風土や文化に根ざしたままとまりや土地への愛着
30 は、今後人口減少が進む中でますます欠けがえのないものとなっており、こうし
31 た地域としてのままとまりと土地への愛着は、地方創生として空き地の管理や利用
32 を持続させていく上で、極めて重要である。このため、地方部をはじめとして、
33 地域住民が主体的に取り組む土地の管理・利用が、これまで以上に進めていく必
34 要がある。

3-2. 空き地対策の今後の方向性について

(1) 空き地による市場と政策の関係

- 38 ① 将来の利用のあてがある空き地（将来の活用の計画がある空き地を含む）や、

¹ 地域住民が地域の空き地等を管理・活用し、地域の生活環境や資産価値の維持・向上に役立てる取組み及びその対象となる土地

1 立地、土地条件（規模、宅地整備状況、自治体等のまちづくりのプラン等）から
2 見て、市場価値があり、市場を通じた利用が可能な空き地については、現在、空
3 き地の状態であったとしても、一時的な留保であるため、空き地状態はいずれ解
4 消されるため、特別な場合（防災空地、地価高騰地区等）を除き、空き地の利活
5 用に当たっては、民間の取引を推進する必要がある。

6 ② 他方、将来の利用のあてがない、または、所有者に利用の意欲はあっても、長
7 期間空き地のままで、利用の実現の見込みがない空き地のうち、立地、土地条件
8 から見て、地域における工夫次第では市場価値の再生やコモンズとしての利用が
9 可能となる土地については、市場に委ねるままでは、将来においても活用されず
10 放置され、周辺環境に悪影響を与えるとともに、国土の荒廃につながることにな
11 りかねない。こうした空き地については、民間だけでなく、行政や地域社会による
12 政策的取組みが必要である。

13 ③ なお、将来の利用のあてがない、または、利用の意欲があっても、長期間空き
14 地のままで、利用の実現の見込みがない空き地のうち、地域における相当期間の
15 利用への取組みにも拘わらず、活用が困難な土地については、将来的に国土の荒
16 廃につながるおそれがあり、放置された土地の最終的な帰属の問題や管理のため
17 の費用負担等の課題について、中長期的な検討が必要である。

18 ④ 空き地対策における市場と政府の役割分担については上記①から③のとおり
19 であるが、対策の対象とする具体的な空き地の選定に当たっては、上記①から③
20 の区分が、市場の価値によって決まる部分があるため、民間ならではの目利きが
21 重要であることに留意するとともに、地域における空き地の発生状況や土地所有
22 者の意向など自治体や地域コミュニティにおいてはじめて把握可能な部分もある
23 ことに留意する必要がある。なお、管理水準が低下し社会的害悪を発生させて
24 いる空き地等については、上記の区分によらず自治体等による対応が必要であ
25 る。

27 (2) 情報の取扱い

28 ① 各地域において、空き地の発生状況やニーズを「見える化」していくことで、
29 地域における新たな利用方策を見出すことが可能となる。このため、空き地等の
30 利活用に向けて、土地所有者の意向と活用する者に関する情報をマッチングさせ
31 ることが必要であるが、行政の守秘義務や信用力を活かした行政でしか知り得な
32 い情報もあることから、行政と民間が適切な形で連携することが重要である。

33 ② その場合、個人情報の保護との関係に留意しつつ、どのような情報をどのよう
34 な限度で地域内部または外部者と共有していくことが望ましいかの考え方を自
35 治体等に示していく必要がある。特に、空き地等の所有者の意向は、土地の売却
36 のみならず、将来の自ら利用を想定しての期限及び条件付きの貸付け、これらの
37 対価水準など非常に多様であり、こうした細かな情報を蓄積していくことも重要
38 であるが、所有者は地域社会等におけるプライバシーの問題から、こうした情報
39 をそのまま外部に提供することについては極めて消極的であり、情報提供には慎
40 重さと工夫を要する。

1 (3) 地域における土地管理の担い手の多様化

- 2 ① 土地所有者による土地の管理だけでは、全ての土地が適正に管理されること
3 は困難な状況になりつつあることから、所有者による管理が困難な土地を地域
4 でのどのように管理していくかを考える必要がある。
- 5 ② 例えば、所有者が空き地を管理することが困難な場合に、雑草除去等の具体的
6 な管理行為をはじめとして、所有者からの依頼を受けてこれを管理する仕組み
7 や所有者が空き地を放置し、社会的害悪が生じている場合に、所有者に替わっ
8 てこれを除去し、その費用を所有者に求める仕組みが考えられる。
- 9 ③ また、空き地の新たな管理・利用のあり方の一つである地域のコモンズとして
10 の利用についても、地域において活動する NPO 等の担い手の確保がその鍵とな
11 る。
- 12 ④ なお、相当の努力にも拘わらず利用者を見つけることが困難な土地の管理につ
13 いては、個人、地域、行政の役割分担を再整理していくことが必要である。
- 14

15 (4) 暫定利用・管理の促進と賃貸借契約の活用

- 16 ① これまでは暫定利用について、将来の事業着手のつなぎという意味での暫定
17 的な低利用（駐車場等）が注目され、どちらかといえば全く利用しないよりは
18 いくらかでも利用する方がましという消極的な位置づけのものが多かった。
- 19 ② しかし、人口減少時代においては、当面、土地が見込めない地域において、
20 空き地の恒久利用の道が見えてくるまでの間において、恒久利用と比べ低コスト
21 での利用が可能で、利用後の原状回復も容易という利点を活かし、コミュニティ
22 ガーデン、広場、コンテナハウスなどのように地域全体でその価値を享受できる
23 暫定的な利用・管理を積極的に位置づけ、推進していくことが重要である。
- 24 ③ ただし、暫定利用と言ってもごく短期間のものから5年、10年という中期
25 のものまで、地域の事情に応じて、多様なあり方が考えられる。暫定利用を通
26 じ、エリアの価値を高めることを通して、恒久的な利用への道を広げていくこと
27 も重要である。
- 28 ④ 貸付け先への不安感の払拭等ができれば、貸付けを行う意向を持つ土地所有
29 者は多い。このため、暫定利用においては、土地所有者が安心して土地を貸せる
30 仕組みを設け、賃貸借による利用を積極的に進めていく必要がある。
- 31

32 (5) 集約化

33 現在、多くの空き地が、小規模で、まとまりなく存在しており、活用がされ
34 づらい状況にあることから、一つ一つの空き地の利用だけに意を用いるのでは
35 なく、都市をコンパクト化していく中で、機能の集約といった観点から、活用
36 されていない空き地を利用しやすくするよう、暫定利用と並行しつつ、集約化
37 も進めていく必要がある。

38

39 (6) 地域「資源」の経営と民間のノウハウの活用

- 40 ① 空き地は、個々の土地所有者では、利活用のノウハウがなく、空き地のまま置
41 いておくことが所有者にとっては最適でも、地域全体にとって、有意義な利活用
42 につながっていない可能性がある。

② 散発・離散的に発生する空き地等を積極的な「資源」とみなして、地域全体に有益な利活用をするためには、住民が生活する一定のまとまりのある地域コミュニティにおいてこそ、空き地の発生状況や経緯、潜在的な利活用の萌芽等が熟知されているので、地域の主役である住民が主体になって地域の課題やニーズを把握し、土地所有者の意向と利用の情報も活用しながら、地域全体の将来を展望し、空き地の利活用の方向性について合意形成を行い、合意された内容に沿った利活用に努めていく必要がある。特に空き地の利活用に向けて、土地の集約化を図る場合には、このような地域住民（所有者を含む）による合意形成がベースとなって初めて実現できるものである。

③ この場合、いわゆるエリアマネジメントを手がけてきた実績のある事業者や地域に所在する宅地建物取引業者の協力を得ることで、職業的なノウハウもうまく活用でき、地域の活性化や空き地の利活用の推進が期待されることから、こうした事業者等を地域経営への協力会社と位置づけ、空き地利用の促進を図る必要がある。

(7) 都市計画やまちづくりとの連携

現在、都市計画サイドでは、都市のコンパクト化を進めるとともに、都市内に空き家・空き地といった使われない空間が増えているといった都市のスポンジ化への対応が課題となっている。このため、空き地の適正な管理・活用を考える場合、現在検討が進められている都市計画上の対応等とともに、空き家や空き店舗の活用と合わせて考えるなどの地域のまちづくりの視点との連携も重要である。

この場合、自治体が、自らの都市計画やまちづくりの計画と連携をとりつつ、地域の実情に応じ、どのようなエリアの空き地等をどのように利用していくかといったビジョンを示すことが、関係者の理解を深めていくためにも、望ましい。

4. 空き地の課題に対する具体的な適正な管理・利用施策について

4-1. 当面の対策について

(1) 考え方

空き地等の問題は、地域によって状況は多様であることから、一斉に対策を講じることが困難であるが、まずは、対策に取り組むニーズがあり、これが可能な地域から施策を動かしていくことが必要である。その際、先進的な空き地の適正な管理・活用の事例を収集し、分析・類型化、自治体、土地所有者、利用者等に広く情報提供するとともに、モデル的な地域の具体事例から現場の課題等を学び、優れた取り組みの他地域への横展開につなげることが必要である。

(2) 空き地の実態把握とその活用

① 空き地の適正な管理・利用を進めるためには、まずは、住民に最も身近な自治体であり、管内各地域の種々の情報を統合しうる市町村が、地域内での空き地の実態について十分把握することが必要であるが、現状では、体制、予算等が十分でない状況にある。空き家については、空家等対策の推進に関する特別措置法（以下、空家法という。）の施行を契機として、市町村による空き家の実態把握が進む環境が整ったが、空き地については、未だ、空家法第10条の規定による

1 固定資産税情報の内部利用のような措置もないことから、市町村長が空き地等
2 に関する情報収集を行うための仕組みを設けることが必要である。

- 3 ② 特に、収集した情報を実際の空き地の管理・活用につなげていくには、行政
4 内部で利用する台帳のようなデータベースの整備に努める必要がある。また、土
5 地利用を考える上での各地域内部での情報活用のあり方や民間の土地所有者やあ
6 っせん・仲介する宅地建物取引業者など外部への情報提供についても、空き家所
7 所有者情報の外部提供に関するガイドラインも参考にして、考え方をとりまとめ、
8 自治体に示して、推進していく必要がある。

9 同時に、行政、住民、宅地建物取引業者、まちづくり団体等の官民が一体とな
10 った体制づくりを進める必要がある。

11 (3) 管理が困難な所有者への支援と管理水準が低下した空き地等への対応

- 12 ① 土地の利用の見込みがないものが高齢化や遠方居住等により、空き地等を管
13 理することが困難な土地所有者を助けるために、市町村に相談窓口を設け、必
14 要に応じて、地元の管理会社等へあっせんを行う仕組みを設ける。

- 15 ② 管理水準の低下した空き地は、程度の差こそあれ、空き家同様に外部不経済
16 を発生させるおそれがある。空き家については、空家法により、勧告、命令、
17 市町村による代執行などの是正措置が講じられているが、現状では、空き地に
18 は、法律上の措置はなく、市町村独自の条例により講じられているにとどま
19 る。
20

21 しかし、条例に関する現状では、空き地所有者の協力を前提に、空き地の管
22 理が不十分であることに対して、指導・助言にとどまっている場合が多く、所
23 所有者の協力が得られない場合の対応が問題となっている。

- 24 ③ 空き地の場合には、空き家と異なり、是正措置の内容は、建物の除却ではな
25 く、草刈りなどの比較的軽微なものが想定されるという違いを踏まえ、そのま
26 ま放置すれば倒木等著しく保安上危険となるおそれのある状態または著しく衛
27 生上有害となるおそれのある場合には、是正措置が円滑に進むような仕組みを
28 設けて行くことが考えられる。

29 この場合、放置する所有者は行政により代替して是正措置が行われることに
30 より、土地の管理コストの負担を免れ、受け皿となる行政の負担に転嫁してしま
31 う、いわゆるモラルハザードが生じないよう、所有者に対する費用償還請求を確
32 実に行えるようにする必要がある。

33 (4) 空き地等の新たな活用を促進するための基礎的枠組づくり

- 34 ① 地域コミュニティレベルでの取り組み

35 人口減少社会の中では、全ての空き地等の所有者が自ら適正な管理・利活用
36 を行うためには限界があるが、直ちには、取引されるニーズがない場合でも、
37 地域単位で見れば活用するニーズが見える場合がある。

38 このため、地域の住民が、地域としてのまとまりを活かして、空き地の発生
39 状況、所有者の意向、利用の可能性等の情報を収集して、「見える化」した上
40 で、地域での話し合いにより合意形成を行い、管理ルールや費用負担の取決めを
41 含む空き地等の管理・利用規程を定め、空き地の持続的な管理・利用を確保す
42

ることが必要である。この場合、将来の市場での取引や公共的利用等の恒久利用への活用も念頭において、暫定利用と集約化を行うことが重要である。主として暫定利用の一つとして、地域の生活環境や資産価値の維持・向上のため、空き地をコモンズとして自ら、また NPO 等による利用に供していくことも、空き地の新たな管理・活用のあり方の一つとして考えることができる。こうした取組みには、行政情報や地域資源の活用に関する職業的な知見も重要であり、こうした地域での取組みを行政・民間の連携により支援し、持続可能なものとすることも重要である。

② 市町村レベルでの取組み

空き地は、所有者の意向によって時間・空間的に散発・離散的に発生することから、空き地の発生状況や所有者の意向を把握していくことが活用を促進していく上で重要である。このため、自治体と地域で所有者等に関する情報を適切に管理することによって、それらの情報を提供する側にとって安心をもたらしつつ、情報の集積を促進することが必要と考えられる。

個人情報の保護の観点に留意し、適切な方法・限度で民間事業者と協力して市町村の保有する所有者等に関する情報と民間の持つ空き地等の利用ニーズに関する情報を組み合わせ、また、空き地の管理を委託したい土地所有者と空き地等を活用したい者に必要な助言・あっせんを行うこと等を通じて情報収集し、一元的な蓄積をすることが必要であり、これらを通じて空き地等の所有者・地域コミュニティにおける合意形成、空き地等を活用したい者との間をコーディネートする機能が必要である。現在、地域によっては、市町村主体の空き家・空き地バンクが立ち上がっているほか、空き地等の所有者と空き地等を活用したい者との間をつなぐ業務を行う地域の民間事業者も現れており、その力を引き出すことも重要となる。これらの空き地の管理・利用に関して市町村レベルで求められる広範囲な業務を統括し、市町村における政策推進の中心となる拠点が必要である。こうしたセンター的拠点の運営には、地域における課題やニーズに、地域にとって最適な空き地の利活用に結びつけられるマネジメント能力が求められることから、官民一体となった組織で支える体制を整備していくことも重要である。

ただし、民間事業者が参画する場合、空き地所有者の情報に関して自社の有利となるようにのみ使って、利益相反につながる懸念もあることから、個人情報の取扱いについての整理が必要である。さらに、民間事業者の活動は、空き地利用に向けて一定の公益性を発揮する場合もあるものの、基本的には収益活動を通じて利益を追求する組織であることから、その活動範囲が限定的になったり、活動の継続性が十分に保証されない面も存在することに留意する必要がある。

4-2 中長期的に検討をしていくべき課題

(1) 土地所有者の責務の明確化

- ① 土地基本法においては、土地の適正利用や、公共の福祉への優先が定められているほか、国及び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が国民の責務として定められている。
- ② 一方で、土地所有者による適正な管理や利用の責務が必ずしも明確にならず、土地所有者が空き地を放置したとしても、その責任があいまいになっ

1 ている状況もある。

- 2 ③ このため、今後、人口減少社会が進展し、土地利用に対する国民の意識が変
3 化し、土地に関する国民の関心が減少していく中で、憲法の財産権の保障との
4 関係に留意しつつ、土地所有者に対する土地の適正利用や管理の責務を明らか
5 にしていくかどうかを検討していく必要がある。

7 (2) 利用されない土地についての検討

- 8 ① 民法第239条によれば、「所有者のない不動産は、国庫に帰属する」とされ
9 ている。仮に、土地の「放棄」が認められた場合には、その土地は国庫に帰属
10 することになるが、現行では、土地の放棄の手続きに関する規定はなく、学説
11 でも諸説があるものの、事実上、土地の放棄は認められていない。
- 12 ② 他方、地方都市においては、森林や農地に限らず、宅地においても、地方公
13 共団体に対し、不動産の寄付を申し出る土地所有者が現れており、また、相続
14 を契機に、不在地主を中心に、所有者の所在の把握が難しい土地も増加してき
15 ており、土地が「放棄される」とも呼ぶべき事例が現実のものとなってきてい
16 る。
- 17 ③ 現在、閣議決定に基づき、国は行政目的で使用する予定のない土地等の寄付
18 については、受け入れることはできないとされており、市町村も同様の傾向に
19 あるが、今後、こうした事例が多く発生し、土地の放置の結果生じる国土の荒
20 廃が顕在化していくことを考えれば、土地が所有者から顧みられなくなった場
21 合の当該土地の帰属についても改めて検討していくべきである。
- 22 ④ その場合、地域において相当期間努力しても利用されない土地の管理主体
23 (行政・地域・個人)や費用負担に関しても検討が必要である。「放棄」され
24 た土地を全て国の帰属とするのではなく、地方公共団体への帰属や新たな形で
25 の地域の自主的な管理を選択肢とすることも考えられるが、今後、最終的な土
26 地の帰属、管理主体、費用負担のあり方等を統合して行政内部だけでなく、関
27 係する学会や民間レベルも含め、十分な議論を積み重ねていくべきである。
- 28 ⑤ なお、空き地のうち、所有者の所在が不明の土地については、今回まとめる
29 空き地の有効利用・適正管理の施策の実施により新たな発生を予防することと
30 なり、また、地域での具体的な取扱いのための有効な基礎が築かれることにな
31 ると考えられるが、現在進められている別途の検討に委ねることとする。さら
32 に、相続などを機に所有者が多数化し、このことが、空き地等の利活用に向け
33 た意思決定を困難にしている側面があり、意思決定の円滑化に向けた取組みを
34 促すことも重要である。