

これまでの委員発言と検討の考え方(案)について

※ 委員の個別ヒアリングに基づくものは「(ヒアリング)」と記載

検討項目	ページ数	参考資料
1. 空き地等の存在が地域に与える影響、及び対策を講じる意義	p,1~2	資料5
2. 空き地等が抱える課題に関する適正な管理・活用施策の今後の方向性	p,3~6	資料6 資料7
3. 空き地等の創造的活用に関する具体的な施策	p,7~11	資料8

平成29年4月19日

土地・建設産業局

検討項目	各委員のご意見	検討の考え方
1. 空き地等の存在が地域に与える影響、及び対策を講じる意義		
(1) 空き地の特性と動向	<ul style="list-style-type: none"> ・空き家空き地問題というのは人口や世帯減少との関係がある。 ・(空き地は)使う人によって「価値」は違う。 ・空き家や空き地の持ち主は、地域やその土地に対する愛着を持っている。 ・空き地は今後、小規模なものが分散型で出てくるのではないか。 ・需要の取合いみたいな形になると、玉突き状態となり、結局どこかに空き地ができてしまう。 ・人口減少の過度期においてはポテンシャルがあるのに使われないのか、それとも原野や都市のコンパクト化された過程においてに使われなくなった土地なのか区別がつかない。(ヒアリング) 	
(2) 空き地に対する識者の考え方	<ul style="list-style-type: none"> ・外部性(外部不経済)に対して、(所有者が)支払うべきものが支払われていないという面がある。 ・機会費用は正であるのに、実際の土地が利活用されていないものがあると思う。それは、ある種放っておいた方が所有者にとって楽なのでそうになってしまう。 ・情報の非対称性としてミスマッチが起こっており、誰かが需要と供給を「見える化」することが必要。 ・他人に貸すと自分が必要とした時に取り戻せない等の心配が頭にあって判断ができかねている所有者が多いのではないか。 ・空き地を少なくするためには、地域性の再生や日本の風土と合わせて考えることが大事 ・「将来計画がない」ということを整理すると、所有者本人に将来その土地の利活用についての意向がある場合とない場合のそれぞれ問題がある。(ヒアリング) ・一説では、都市は成長と衰退を繰り返すと考えられており、空き地が増えることはチャンスでもある。(ヒアリング) ・将来の利活用について意向がない場合はノウハウやアドバイスをどのように社会が提供していくかが問題である。(ヒアリング) 	<ul style="list-style-type: none"> ・空き地のあり方は多様であり、将来計画がある空き地などは、一時的な留保のため、放置してもいずれは活用され、問題は解消される。 ・他方、空き地が活用されず放置されたままであれば、外部不経済や機会費用を発生させることから、現在、世帯を中心に増加し、今後もその増加が予想される空き地について、利活用に向けた対策を講じていくべきであり、その必要性を整理していく必要があるのではないか。 <p style="text-align: right;">＜資料5を参照＞</p>

<p>(3) 対策の必要性と評価</p>	<ul style="list-style-type: none">・どういう観点から、何をしてもらおう政策なのかをはっきりさせないと、政策が実効的に展開しないのではないか。・何らかの観点や理念を設定しないと、成功、不成功、あるいは成功の度合いが決まらない。・どういった評価基準でこの施策を評価していかなければならないのかを考えていく必要があるのではないか。・土地の場合は、行政も個人もexit(退出)できないため、何らかの行政的な対応について考える必要がある。(ヒアリング)・日本の土地は小規模分散的であるが、集約すれば公共的な目的に使用したり、新しい公共施設を作ることができるため、筆数を減らすことを考えてはどうか。(ヒアリング)
----------------------	---

2. 空き地等が抱える課題に関する適正な管理・活用施策の今後の方向性

<p>(1) 空き地等の対策の対象となる空き地と地域</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・地方都市や大都市郊外部を念頭に対策を検討(農林地を除く)。(事務局) ・将来計画がない空き地のうち、立地、土地条件からみて、工夫次第で活用が可能な土地については当面の対応、活用が困難な土地については、中長期的な検討が必要。(事務局) ・仮に、空き地等の対策を制度的に作っていった場合も、(自治体が)どうするかは様々とするべき。 ・マーケットバリューが無くて、管理が不全な空き地が一番のターゲットになるということではないか。(ヒアリング) ・マーケットバリューはあるが管理は不全という場合も対策ではないか。(ヒアリング) ・マーケットバリューがある場合とない場合、管理が不全なものそうでないものの軸が2つあり、いろいろな軸の組合せに対して有効な制度を考えていくということではないか。(ヒアリング) 	<ul style="list-style-type: none"> ・対策の対象とする空き地については、誰が、どのような考え方と手順に基づき判断していくのが適切か、検討を深めていくべきではないか。 ・全ての市町村に一斉に対応を求めるとは、対策を講じるか否かは、自治体の考え方に委ねるべきではないか。 ・その際、土地の市場性や管理の状況を踏まえて対策を考える必要があるのではないかと。 <p style="text-align: center;">＜資料6を参照＞</p>
<p>(2) まちづくりの視点・都市計画との連携</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・単純に空き地を埋めるような活用を考えるのではなく、雇用の問題やまちの都市計画との関係の中でしっかりと考えていく必要がある。 ・近代都市計画は行政が公的主体で行う規制や事業によってコントロールするものだが、アメリカのplace-basedの考えでは民間が重要な主体となっている。 ・現在の都市計画制度は、土地の利用や管理に直接介入できない。こういった土地利用に介入する仕組みを都市計画で用意するかは、根本的な問題と思う。 ・用途地域では、例えば住宅という「箱」が決まっており、これは「住む」という「中身」があるわけだが、箱と中身がズレてきたことを、どう肯定的に認めるのか考える必要がある。 ・何らかの計画でコミュニティ団体を位置づけた上で、団体を支援するという方法もあると思う。 ・マーケットバリューが無くて、管理が不全な空き地は本当に使えない空き地なので、縮小都市の都市計画の議論の中で考えて行く話ではないかと思う。(ヒアリング) ・歩行者を優先している商店街の中にある空き地が駐車場になっていくのは問題であり、対策を行う必要がある。(ヒアリング) 	<ul style="list-style-type: none"> ・例えば、まちづくりや都市計画との連携との観点からも、市町村が、地域の実情に応じ、どのようなエリアのどのような空き地等に対策を講じていくか市町村としてのビジョンを示していく必要があるのではないかと。 ・都市計画サイドにおいても「都市のスポンジ化」の観点で検討を進めており、連携しながら検討していくべきではないかと。 <p style="text-align: center;">＜資料7を参照＞</p>

<p>(3) エリアマネジメントの活用</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・アメリカでは、空き地が集積したところであっても、地域の住民団体等が価値を見極めて戦略的に利用していく「トリアージュ」という発想がある。 ・マスタープランの中身やそれを作るプランナーを選ぶ側のセンスが、まちを変える。 ・エリアマネジメントについては資産価値が上がるのがモチベーションになっているが、価値が上がらないところは支援、サポートが必要。(ヒアリング) 	<ul style="list-style-type: none"> ・土地需要が少ない中で、土地所有者には土地の利用方法が考えられないが地域にとっては必要という場合があり、地域(エリア)としての空き地等のマネジメントが重要ではないか。その場合、空き地等に関するエリアマネジメントの主体についてどう考えるか。 ・地域(エリア)の活動を後押しするために何が必要か。例えば、情報や土地の管理を集約させることが効果的ではないか。
<p>(4) 暫定利用・管理の促進</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・実験的に事業をやってみて、だめだったらすぐに引っ込める。その中で、成功事例があればどんどん発展させるというような進め方があり得るのではないか。 ・地域の計画に「暫定利用」の考え方を位置づけていくことが必要。 ・空間的な方針があって、暫定利用についてNPOがこういう責任を持つという枠組みが用意されると、活用が進むのではないか。 ・空き地の暫定利用について、5年、10年という単位で考えてもよいのではないか。 ・「暫定利用」と言うが、「恒久」利用、「最終」利用という場合も、実は暫定利用の繰返しと考えるべき。 ・暫定利用には、コンパクトシティの居住誘導区域の外で、今利用をしないと仕方がないが将来的に衰退して行くところでの「とりあえず」の暫定利用と、市町村が居住誘導区域を大きく設定しすぎて将来の衰退がわからないが、現状積極的な利用を認めているところで、都市計画が修正されるまでの「とりあえず」の暫定利用の2種類がある。(ヒアリング) ・「とりあえず」の暫定利用よりも、5年、10年、もしくは都市計画が修正されるまでのある程度長い期間についても「暫定利用」と考えた方がよい。(ヒアリング) ・主体によってどこまでの暫定利用ができるかも違うし、手続きの重さによっても暫定利用ができる内容が違ってくるため、状況に応じて考えていくべき。(ヒアリング) ・1つ1つ再生するのではなく、衰退過程の中で様子を見ながら、大きな利用が生まれれば大きく再生し、将来の大きな土地利用に対して邪魔しないよう暫定利用だけを促進していくということはあると思う。(ヒアリング) ・単にとりあえずの暫定利用ではなく、ステップアップする暫定利用を進めていくべき。(ヒアリング) 	<ul style="list-style-type: none"> ・これまでは暫定利用について、将来の事業着手を待つという意味での暫定的な低利用(駐車場等)が注目され、どちらかといえば利用しないよりは利用するという程度の消極的な位置づけのものが多かった。 ・しかしながら、土地の需要が少ない地域において、空き地の恒久利用を創出していくためには、恒久利用と比べ低コストでの利用が可能で、利用後の現状回復や用途変更も容易という利点を活かし、コミュニティガーデン、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必要ではないか。 ・なお、暫定利用といえど短期的なものから5年、10年とした中期的なものもあり、地域の事情に応じて、多様なあり方が考えられるのではないか。

<p>(5)所有者の責務</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・現在の土地基本法が土地利用の基本理念を規定するにとどまっておき、所有者の責務を明確に記載していないことが問題。(ヒアリング) ・土地所有権の原理論の立場では、どこまで私権を制限できるかとなるが、憲法でも財産権について法律29条第2項で規定されており、本来であれば可能であると考えられる。(ヒアリング) ・条例も法律の規定に抵触しなければ広い範囲で制定できるため、原理論的にもバリアは無くなってきているという大前提に立つ必要があるが、その上で、所有者心理において政策自体を受け入れられるかどうかの大事。(ヒアリング) ・所有権の原理論的な問題と運用上の側面とを区別して考えていく必要がある。(ヒアリング) ・外部性に対して所有者に責任を持ってもらうことは、全く無いわけではないと思う。(ヒアリング) 	<ul style="list-style-type: none"> ・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化し、土地に関する国民の関心が減少していくなかでは、憲法の財産権の保障との関係に留意しつつ、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にしていくことも検討していく必要があるのではないかと。
<p>(6)所有と利用の分離</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・所有権と利用権を分けて考えられるなら、利活用を促す一つ的手段になると思う。 ・私権を調整して「仮置き」というものをもっとやりやすくすることが必要。 ・将来の利活用について意向がある場合は、都市計画や国土利用計画のような社会的な期待、NPOや地元、民間といった期待をどう表現し、所有者の意向とどのように対話させるかが問題である。(ヒアリング) ・工作物を設置すると単なる管理ではなく処分になるため、所有者が多数にいても処分が容易にできるようにすることや、借地、借家法の適用を免れる特例制度が想定される。(ヒアリング) 	<ul style="list-style-type: none"> ・将来の自ら利用や資産保有等の理由で、利用の意欲がなくとも保有する所有者がいる一方で、賃貸先への不安感の払拭等ができれば、貸付を行う意向を持つ土地所有者は多い。 ・このため、空き地等の利活用にあたっては、所有者自らによる利用だけに期待するのではなく、地域の主体が間に入って利用促進を図るようすべきではないかと。 ・例えば、自治体が推薦した信頼できる者が管理、斡旋することや、貸出期間を明確にしておくことなど、土地所有者が安心して土地を貸せる仕組みをつくっていくことが必要ではないかと。

<p>(7)土地の放棄</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・寄附の話がよくある。地方自治体が寄附を受けるというのはいかなり覚悟があるし、実際受けられない状況もある。 ・地権者が寄附したいと考える土地は、地方公共団体にとっては喜んで受け取る土地では必ずしもないというミスマッチがある。 ・土地の放棄の話について、民法の改正で市町村帰属になったことが記載されていて、利用できるのはコミュニティであり、周辺住民にマッチングしていくのは自治体の役割になっている。(ヒアリング) ・土地を放棄した場合、市町村や無主物についてはいきなり国などに飛んでいくが、国は最有効利用の判断が難しい。また、市町村についても市町村全体を考慮してどのような利用できるかという情報をもった主体ではない。(ヒアリング) 	<ul style="list-style-type: none"> ・土地所有者の所有意欲の減退に伴い、土地の寄附や所有者不明の土地の問題が生じるなど、土地の放棄の問題が顕在化しつつあるといえるのではないかな。 ・活用が困難な土地が将来、管理放棄された土地になった場合についても、最終的な土地の管理、帰属のあり方について中長期的に検討していく必要があるのではないかな。 ・その場合、現行の民法(239条)の規定によれば、所有者のない不動産は国庫に帰属するとされているが、市町村など他の主体も考えられないか検討する必要はないかな。
<p>(8)地価の考え方(地域への影響)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・日本では利用される見込みが無い場合でも、所有者が期待する地価(地代)の水準がある。 ・活動をすると周りに需要が生まれることで、地価を引き上げ、活動の支障になる場合がある。 ・まちを活性化させると(土地の需要が生じることで地代等が上がって)利用者側のやっている方にも負担が増すという面が実はある。 	<ul style="list-style-type: none"> ・空き地の価値は、米国のランドバンクのように権利クリーニングを経て、初めて回復されることも多いと考えられる。このため、地域の努力により、一定の価格低下を経て、新たな利用に供される場合に、利用者側に価値の上昇分の一部を地域に還元させるにはどのようなことが考えられるか検討を深める必要があるのではないかな。

3. 空き地等の創造的活用に関する具体的な施策		
<p>①具体的な施策の考え方</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・行政がしっかりと成功事例を示していけば、新たな仕組みに気づいてくれる、利用を掘り起こす良い取組を横展開することが重要ではないか。 ・全てを一度に解決するというわけではなくとも、一石を投ずるといふ意味ではまずは施策を動かすことが必要。 ・土地活用のポイントは、如何にイニシャルコストとランニングコストを下げるか、インカムゲインを上げるかにかかっている。 	<ul style="list-style-type: none"> ・空き地等の問題は、地域によって多様であり、一斉に対策を講じることが困難であるが、まずは可能な地域から施策を動かしていくことが必要ではないか。その際、モデル的な先進事例をつくり、それを横展開していくという考え方が必要ではないか。
<p>②空き地の実態把握</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・空き地等の実態把握を行う予定はない自治体は約6割を占めているが、都市計画基礎調査で継続的に把握している自治体もある(回答数の3割弱)。(事務局) ・空き地等の実態を把握する上で、「労力・予算が確保できない」、次いで「制度的根拠がない」、「所有者が特定できない」ことを課題として挙げる自治体が多い。(事務局) 	<ul style="list-style-type: none"> ・空き地等の対策を進めていくためには自治体において実態を把握していく必要があるが、体制、予算等が十分でない状況にある。
<p>③空き地の適正な管理</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・適切に管理された空き地は「空き地」ではなく、土地利用者の多様化と多数化、資金供給面での土地利用方式の多様化を進めれば、空き地の利用促進につながると考える。 ・近隣住民が勝手に草を刈れるか、またその費用請求はできるかなどを記載したガイドラインがあっても良いと思う。(ヒアリング) ・空き地の管理についてGPSによる操作で草刈りができるようなイノベーションがあっても良いと思う。(ヒアリング) 	<ul style="list-style-type: none"> ・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を発生させる。空き家については、空き家特措法により、勧告、命令、代執行などの是正措置が設けられているが、現状では、空き地には、法律上の措置は講じられておらず、各市町村独自の条例によるところが多い。 ・しかしながら、条例等による規制でも、所有者の責任感が低く協力が得られないなどの課題(特に、私的財産に対して措置できる限界があることも多い)を抱えており、行政の判断により不経済を除去する仕組みも検討しておく必要があるのではないか。

④経済活動を通じた取組み

1)情報の取り扱い

- ・その土地の近くの人だけではなく、全国、世界に(情報を)広げて、如何にたくさんの人に見てもらおうかが利活用を促す上で大事だと思う。
- ・どこに何があるか知らせることは、行政の役割として一定程度に担えるのではないかと思う。
- ・不動産を活用する上で、情報及びマッチングが重要。マッチングも全国レベルの情報を求められているので、そういうツールが必要。
- ・マッチングが上手くされていない場合や個人にとっては価値がないが地域にとっては価値があるような場合についてうまくマッチングさせる方法を考えるということになると思う。(ヒアリング)
- ・マッチングで上手くやれないところを、後押しするのが重要である。(ヒアリング)
- ・個人の心の中は見えないので、需要を「見える化」していく必要がある。(ヒアリング)
- ・空き地(空き家)バンクには、利用者(使用したい人)の登録制度を設けるべきである。利用者登録は、空地登録の増加を促すと同時にマッチング件数を増やす要因となる。(ヒアリング)
- ・「ポータルサイト」があれば、土地を利用して欲しい人と利用したい人をマッチングできる。(ヒアリング)
- ・マッチング後の運用・運営については、国が中心で話が進むと市町村は国で対応してもらえるとされるため、上手くいかないのではないか。(ヒアリング)
- ・情報がうまく伝わらずマッチングできないことについては、「ポータルサイト」で一般的に不動産流通コストをどう下げるかということでやれば良い。(ヒアリング)

・空き地等の利活用を進めるためには、土地所有者の情報と活用する者の情報をマッチングさせることが必要であるが、行政の信用力等を活かした行政ならではの情報もあることから、行政と民間が連携していくことが必要ではないか。

・その場合、個人情報の取り扱いを含め、どのような情報をどのように共有していけば良いか、について何か示していくことを考えてはどうか。

・また、需要やニーズを「見える化」していくことで、空き地の流動化や地域における新たな価値を見出すことが可能となるのではないか。

<p>2) 仲介・売買コスト</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・価格の低い不動産取引の場合、現行規定だと仲介手数料は低額となるにも係わらず非常に手間暇がかかる。こうした状況を考慮していくことが必要。 ・報酬を上げるというのもあるかと思う。 ・安心な取引と効率的な取引ができるような行政と民間の新たな連携の形が求められている。 ・特に地方では、土地活用に関して、所有者が使いたい、使ってほしいということを行ったとしても、採算が合わないのでは話が進まないということが現実が多いと思う。 	<ul style="list-style-type: none"> ・空き地等の活用の観点からは、不動産取引に関する専門家の役割も重要となるが、業務量に見合った報酬が得られないことがネックになっているとの指摘もある。このため、土地の購入者の利益の保護や宅地等の流通の円滑化の観点も含め、不動産業を議論する場で検討を深めていくべきではないか。
<p>3) 保有等に係るコスト</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・利益率があがらないというところで考えれば、費用の問題があり、いかにコストを下げるかということの中で、例えば税の緩和といったことも考えたかどうか。 ・「しないこと」のコントロールとして、現状の固定資産税に対して、活用しないと評価を大きくするという事も考えられる。 ・使っていないなら税が上がるということがあっても良いと思う。 	<ul style="list-style-type: none"> ・土地の保有等に係るコストについて、以下の点に留意しつつ、検討を深めるべきではないか。 ・土地の需要の少ないところでは、空き地を活用したとしても収益もあがらない場合も多く、土地の保有等に係るコストの高さが空き地の活用を阻害する可能性がある。 ・一方、まちづくりのためであれば、固定資産税が払える程度の地代があれば土地を貸しても良いとの意向がある土地所有者が存在する。 ・また、使わないことに対し、ペナルティ的に税を上げるべきとの考えもある一方、税の引き上げが逆に空き地等の管理の放棄や流動性の阻害につながるという考え方もある。

<p>⑤地域での自発的取組み ～コモンズによる管理～</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・経済(活動)の外に一旦置いて、コモンズで活用ということもあると思う。 ・継続して管理して行く際に、元気な高齢者のモチベーションを上げていけば「担い手」はいる。 ・コモンズによる非都市的土地利用として「緑地」があるが、コミュニティガーデンだけで多くの空き地を管理・利用できるわけではなく、「放っておける緑地」というような考え方があっても良い。 ・空間的な方針があって、暫定利用についてNPOがこういう責任を持つという枠組みが用意されると活用が進むのではないか。 ・適正管理のため年2回草刈り費用を払う必要があるが、住民がコモンズとして活動を行う場合なら行政が援助するということがあってよいのではないか。 ・放棄した土地の利用について所有者以外で判断できるのは隣人やコミュニティだと思うので、これらの扱い方を考えるべき思う。(ヒアリング) ・空き地は隣接所有者が一番活用しているので、隣接所有者や地域の人々が活用しやすい状況をつくるのが大事だと思う。(ヒアリング) ・コミュニティの情報をいろいろ持っているのは小さなエリアであり、その情報を持っている主体が土地の管理・利用を行うべきである。(ヒアリング) 	<ul style="list-style-type: none"> ・土地所有者が自ら活用しないとしてもまちづくりの観点からの貸し出しの意向は強く、土地所有者が土地を提供し、地域に住む人が利用でき、地域で利用するコモンズとして管理を進めることは重要。 ・この場合、継続的に管理をしていくためには、管理主体はどのようなものであるべきか、また、地域の合意形成を図るため、どのような手続きに則ったものが適切か、また、このような取り組みを促進するためには、行政の支援が必要と考えられるが、どのような支援が考えられるか。 <p style="text-align: center;">＜資料8を参照＞</p>
------------------------------------	--	--

⑥市町村レベルでの取組み
～土地の集約(ランドバンク)～

- ・ある程度数がまとまっていたり、規模があつたりすれば、仲介も入りやすい。
- ・ランドバンクの仕組みの内、利用ができそうな所を咀嚼して使うということだと理解している。
- ・土地所有者が活用、または譲りやすい状態にするなど、事業者が活用しやすい状態にしていくことが大切ではないか。
- ・ランドバンクはマイナスをゼロにするようなものであり、連邦政府の強いイニシアチブを持ってNSP助成金やHHF助成金で支援している。民間財団の強い支援があるのも大きい。
- ・行政主体ではなく、NPO等民間主導にしないと持続的な維持・管理ができないのではないか。
- ・ルールを作ってあげるとか安心できる人に関与してもらえるというのも大事なのではないか。(ヒアリング)
- ・本検討会で問題にすべきことは個人間の取引ではマーケットバリューが無いものを、コモンズ等で考えることがあると思うので、「ランドバンク」は、「コモンズやコミュニティの立場に立って、仲介ができる不動産屋」と考えれば良い。(ヒアリング)
- ・「ランドバンク」は個人の経営判断で買い取ることがあっても良いが、コミュニティの立場やコモンズの立場に立って動く主体と考えれば良い。(ヒアリング)
- ・「非営利の不動産業」や「公益的観点も重視した非営利不動産業」の成立可能性を考えていくと、一つの出口になると思う。(ヒアリング)
- ・「ポータルサイト」があれば民間や行政または民間とをつなぐ新たな主体がでてくるかもしれないが、これが民間の需要、流動化を図ることに繋がるのではないかと思う。(ヒアリング)

- ・空き地の利活用を進めるにあたっては、アメリカのランドバンクのように、土地所有者と土地の利用者とを介し、情報だけでなく、空き地を一時的に利用・管理する主体が有用ではないか。
- ・その場合、地域の実情に合った、日本版ランドバンクとして機能させていくためには何に留意していく必要があるか。
- ・具体的には、行政の支援のあり方を含め、どのような考え方で、どのような主体がこれを担えば良いのか検討していくべきではないか。

<資料8を参照>