

平成29年度  
土地に関する動向

平成30年度  
土地に関する基本的施策

要旨

平成30年6月

国土交通省

第1部 土地に関する動向.....	1
第1章 平成29年度の地価・土地取引等の動向.....	1
第1節 不動産市場を取り巻く我が国経済の動向.....	1
第2節 地価の動向.....	1
第3節 土地取引の動向.....	3
第4節 不動産投資市場の動向.....	5
第5節 土地利用の動向.....	5
第6節 家計と企業の土地に関する状況と意識.....	5
第7節 震災後の不動産等を巡る状況.....	6
第2章 明治期からの我が国における土地をめぐる状況の変化と土地政策の変遷.....	7
第1節 土地政策の変遷 ―明治期からの土地をめぐる状況の変化を踏まえて.....	7
第2節 明治以降150年の変遷を踏まえた今後の土地に関わる政策について.....	19
第3章 所有者不明土地問題を取り巻く国民の意識と対応.....	23
第1節 所有者不明土地の実態と支障事例.....	23
第2節 所有者不明土地問題を取り巻く国民の土地に関する意識についての調査結果の分析.....	24
第3節 所有者不明土地問題に対する政府の取組及び今後の対応.....	31
第2部 平成29年度土地に関して講じた基本的施策(略).....	32
第3部 平成30年度土地に関する基本的施策(抄).....	33

「平成29年度 土地に関する動向」及び「平成30年度 土地に関する基本的施策」は、土地基本法（平成元年法律第84号）第10条第1項及び第2項の規定に基づき作成するものである。

## 第1部 土地に関する動向

### 第1章 平成29年度の地価・土地取引等の動向

平成29年度の我が国経済は、雇用環境の改善や個人消費の持ち直しがみられ、緩やかに回復している。

#### 第1節 不動産市場を取り巻く我が国経済の動向

##### （GDPの推移）

平成29年における我が国の実質GDP成長率は、個人消費の持ち直しや民間設備投資の増加等の影響もあり、平成29年は通期でプラスとなった。

##### （企業の動向）

企業の資金調達環境については、日本銀行による金融緩和の継続等を背景に良好な状態が続いている。また、企業の設備過剰感については、生産・営業用設備DIの推移をみると、製造業では、平成28年までの過剰傾向から平成29年に不足傾向に転換し、非製造業では、平成26年から平成28年においてはやや不足で横ばいに推移していたが、平成29年に不足感が強まった。

##### （家計の動向）

雇用環境をみると、平成21年7-9月期以降、全産業の雇用過剰感が低下し、平成25年には不足感に転じたが、平成29年は不足感が一層の強まりをみせた。また、有効求人倍率については、平成21年7-9月期以降、一貫して上昇傾向が続いている。

家計の消費についてみると、平成28年10-12月期以降、5四半期連続で前年同期比がプラスとなっている。

#### 第2節 地価の動向

国土交通省「地価公示」により、平成30年1月1日時点における公示地価と1年前のものを比較した平成29年の地価動向をみると、全国の平均変動率では、住宅地が10年ぶりに上昇に転じ、商業地及び全用途については3年連続で上昇した。

三大都市圏の平均変動率でみると、住宅地はわずかな上昇となる一方、商業地は上昇幅が拡大している。

地方圏の平均変動率では、住宅地は下落が続いているものの下落幅は縮小しており、商業地は26年ぶりに上昇に転じ、全用途平均でも下落を脱した。札幌市・仙台市・広島市・福岡市の4市平均でみると、住宅地・商業地ともに三大都市圏を上回る上昇を示している。

用途別にみると、住宅地では全国的に雇用・所得環境の改善が続く中、低金利環境の継続による需要の下支え効果もあって、利便性の高い地域を中心に地価の回復が進展している。

商業地については、再開発事業等の進展による繁華性の向上や外国人観光客を始めとする国内外からの来街者の増加等を背景に、主要都市の中心部などでは店舗、ホテル等の進出意欲が旺盛である。また、オフィスについても空室率は概ね低下傾向が続き、一部地域では賃料の改善が見られるなど、商業地としての収益性の高まりが見られる。こうした中、金融緩和による法人投資家等の資金調達環境が良好なこと等もあって、不動産投資意欲は旺盛であり、商業地の地価は堅調に推移している。

圏域別にみると、東京圏、名古屋圏の住宅地の平均変動率については、5年連続で上昇しており、大阪圏の住宅地の平均変動率については、今回、横ばいから上昇に転じた。また、東京圏、大阪圏、名古屋圏の商業地の平均変動率については、いずれも5年連続で上昇となっている。

図表 地価変動率の推移（年間）

(単位: %)

	住宅地					商業地					全用途				
	26公示	27公示	28公示	29公示	30公示	26公示	27公示	28公示	29公示	30公示	26公示	27公示	28公示	29公示	30公示
全 国	▲0.6	▲0.4	▲0.2	0.0	0.3	▲0.5	0.0	0.9	1.4	1.9	▲0.6	▲0.3	0.1	0.4	0.7
三大都市圏	0.5	0.4	0.5	0.5	0.7	1.6	1.8	2.9	3.3	3.9	0.7	0.7	1.1	1.1	1.5
東京圏	0.7	0.5	0.6	0.7	1.0	1.7	2.0	2.7	3.1	3.7	0.9	0.9	1.1	1.3	1.7
大阪圏	▲0.1	0.0	0.1	0.0	0.1	1.4	1.5	3.3	4.1	4.7	0.2	0.3	0.8	0.9	1.1
名古屋圏	1.1	0.8	0.8	0.6	0.8	1.8	1.4	2.7	2.5	3.3	1.2	0.9	1.3	1.1	1.4
地方圏	▲1.5	▲1.1	▲0.7	▲0.4	▲0.1	▲2.1	▲1.4	▲0.5	▲0.1	0.5	▲1.7	▲1.2	▲0.7	▲0.3	0.0
札幌・仙台・広島・福岡	1.4	1.5	2.3	2.8	3.3	2.0	2.7	5.7	6.9	7.9	1.6	1.8	3.2	3.9	4.6
その他	▲1.8	▲1.3	▲1.0	▲0.8	▲0.5	▲2.6	▲1.8	▲1.3	▲0.9	▲0.4	▲2.1	▲1.5	▲1.1	▲0.8	▲0.5

資料：国土交通省「地価公示」

注1：地域区分は以下のとおり

三大都市圏：東京圏、大阪圏、名古屋圏。

東京圏：首都圏整備法による既成市街地及び近郊整備地帯を含む市区町村の区域。

大阪圏：近畿圏整備法による既成都市区域及び近郊整備区域を含む市町村の区域。

名古屋圏：中部圏開発整備法による都市整備区域を含む市町村の区域。

地方圏：三大都市圏を除く地域。

その他：地方圏のうち札幌市・仙台市・広島市・福岡市を除いた市町村の区域。

注2：26公示：平成26年地価公示（平成25年1月1日～平成26年1月1日）

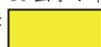
27公示：平成27年地価公示（平成26年1月1日～平成27年1月1日）

28公示：平成28年地価公示（平成27年1月1日～平成28年1月1日）

29公示：平成29年地価公示（平成28年1月1日～平成29年1月1日）

30公示：平成30年地価公示（平成29年1月1日～平成30年1月1日）

注3：



前年よりも下落率縮小・上昇率拡大



前年よりも下落率拡大・上昇率縮小



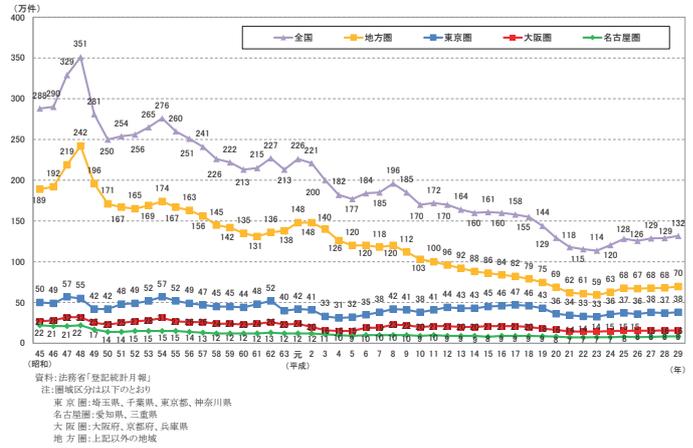
前年と変動幅同一

### 第3節 土地取引の動向

#### (土地取引件数等の推移)

土地取引について、売買による所有権の移転登記の件数でその動向をみると、法務省「登記統計月報」によれば、平成29年の全国の土地取引件数は132万件となり、前年に比べると2.1%増となった。増加の内訳は、地方圏で約2万件、東京圏で約1万件となった。

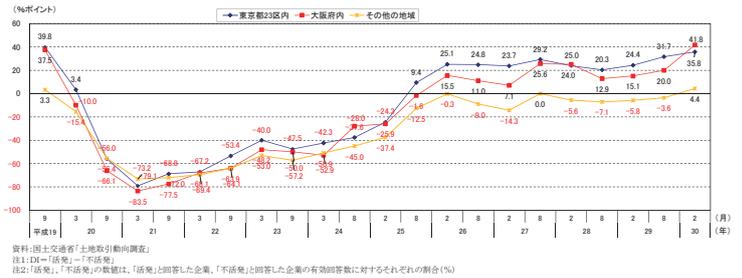
図表 売買による土地取引件数の推移



#### (企業の土地取引状況に関する意識)

企業の土地取引に関する意識をみると、国土交通省「土地取引動向調査」によれば、本社所在地における現在の土地取引の状況に関するDI（「活発」と回答した企業の割合から「不活発」と回答した企業の割合を差し引いたもの）は、東京23区内、大阪府内、その他の地域で上昇し、全地域でプラスとなった。特に、大阪府内の上昇が大きく、東京23区内を上回る水準となった。

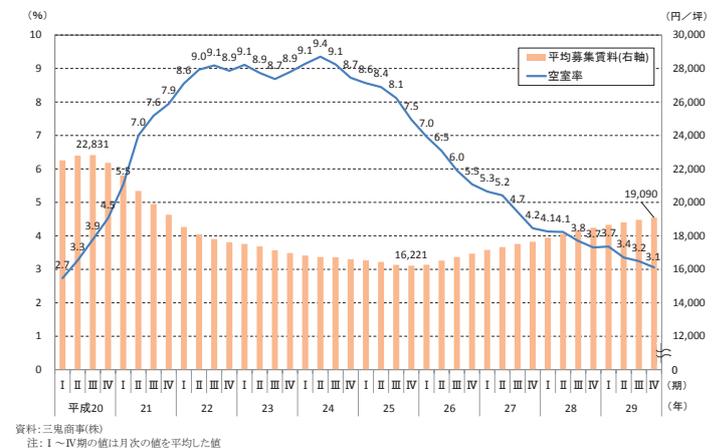
図表 現在の土地取引の状況の判断に関するDI



#### (オフィス市場の動向)

増員に伴う拡張や立地改善等を背景に、東京都心5区（千代田区、中央区、港区、新宿区、渋谷区）では、空室率の改善傾向が続いており、平成29年10～12月期には空室率が3.1%となった。平均募集賃料については、平成26年1～3月期に上昇に転じて以降、上昇が続いている。

図表 オフィスビル賃料及び空室率の推移

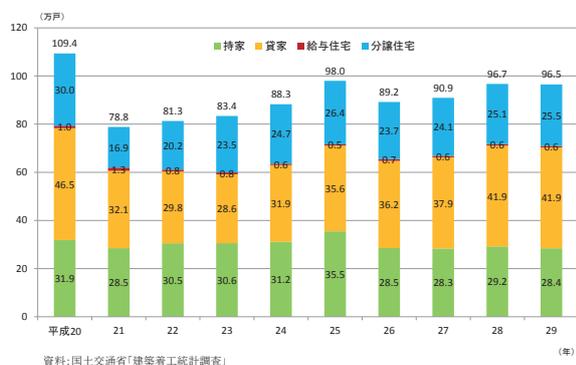


## (住宅市場の動向)

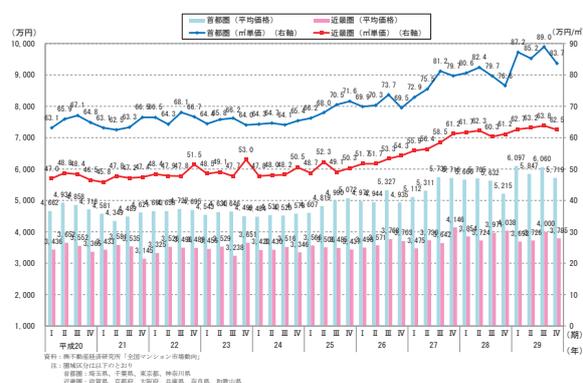
平成 29 年の新設住宅着工戸数は 964,641 戸であり、前年と比較すると 0.3%の減少となった。利用関係別での着工戸数に着目すると、貸家・分譲住宅については、それぞれ 419,397 戸（前年比 0.2%増）、255,191 戸（前年比 1.9%増）となり、貸家については昨年に引き続き 40 万戸台となった。

マンション市場の動向をみると、新築マンションの価格については、首都圏では、平均価格が 5,000 万円台後半で、1㎡あたり単価が 80 万円台の高水準となっている。近畿圏では、平均価格についてはやや下落傾向がみられるが、1㎡あたり単価については直近の平成 29 年 10-12 月期はやや下落したものの、前年に比べて上昇傾向にある。

図表 利用関係別新設住宅着工戸数の推移



図表 首都圏・近畿圏の新築マンション価格の推移

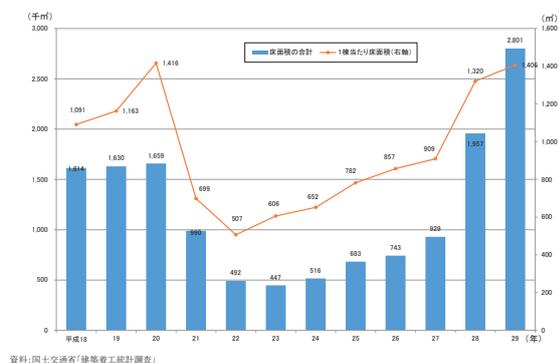


## (その他の不動産の動向)

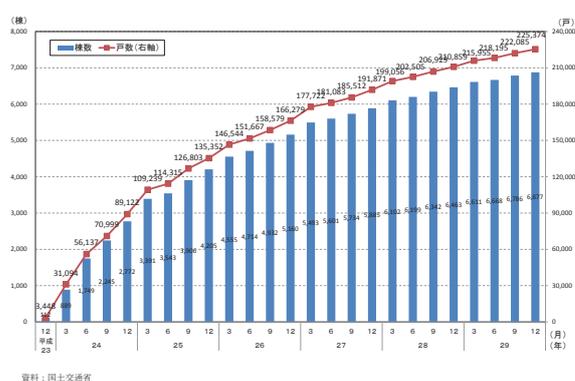
宿泊施設については、近年の訪日外国人旅行者数の増加等に伴い需要の高まりをみせている。宿泊業用建築物の着工面積及び1棟当たりの床面積をみると、近年増加傾向にあり、特に着工面積はここ2年で約3倍に増加した。

サービス付き高齢者向け住宅の登録状況は、棟数・戸数ともに平成 23 年以降増加傾向が続いている。

図表 宿泊業用建築物 着工面積推移



図表 サービス付き高齢者向け住宅の登録状況

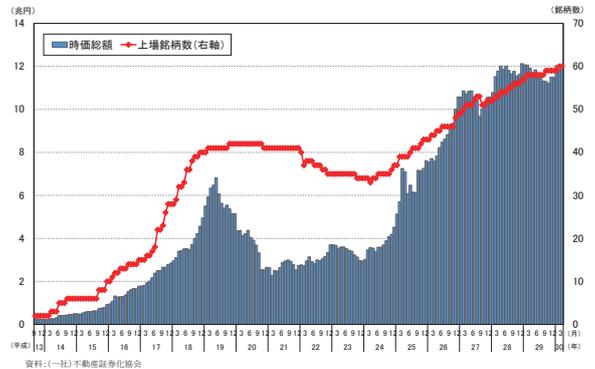


## 第4節 不動産投資市場の動向

### (Jリート市場の動向)

Jリートについて、平成29年度の1年間で新たに3件の新規上場が行われた。平成30年3月末現在、60銘柄が東京証券取引所に上場されており、不動産投資証券の時価総額は約11.9兆円となっている。

図表 Jリート上場銘柄数と時価総額の推移



## 第5節 土地利用の動向

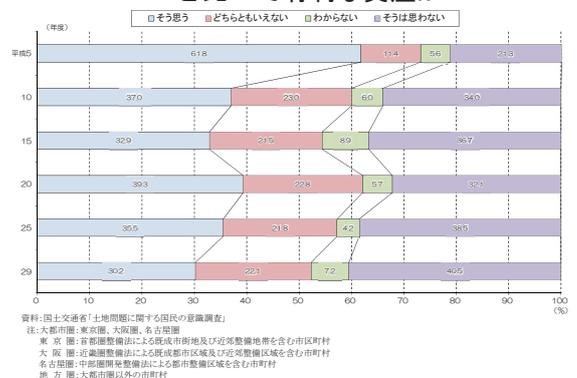
平成28年における我が国の国土面積は約3,780万haであり、このうち森林が約2,506万haと最も多く、それに次ぐ農地は前年より減少して447万haとなっており、これらで全国土面積の約8割を占めている。このほか、住宅地、工業用地等の宅地は約194万ha、道路は約139万ha、水面・河川・水路が約133万ha、原野等が約34万haとなっている。

## 第6節 家計と企業の土地に関する状況と意識

### (家計の土地に対する意識)

国土交通省において毎年行っている「土地問題に関する国民の意識調査」によると、「土地は預貯金や株式などに比べて有利な資産か」という質問に対し、「そう思う」と回答した者の割合は、年々低下しており、平成29年度は30.2%となっている。同時に、「そうは思わない」と回答した者の割合は、年々増加しており、平成29年度は40.5%となっている。

図表 土地は預貯金や株式などと比べて有利な資産か



## 第7節 震災後の不動産等を巡る状況

国土交通省平成30年地価公示により被災3県の地価動向を県別にみると、岩手県では、住宅地は0.6%の下落（平成29年地価公示では0.4%の下落）、商業地は1.7%の下落（同1.8%の下落）と下落が続いた。宮城県では、住宅地は2.7%の上昇（同2.4%の上昇）、商業地は4.8%の上昇（同4.7%の上昇）と住宅地・商業地ともにわずかに上昇幅が拡大した。福島県では、住宅地は1.4%の上昇（同2.1%の上昇）と上昇幅が縮小し、商業地は0.8%の上昇（同0.8%の上昇）と上昇幅は横ばいとなった。

また、熊本地震で被害を受けた熊本県、大分県の地価動向をみると、両県とも、住宅地、商業地ともに平成29年地価公示では下落であったが、平成30年地価公示では上昇地点が増加し、県平均で上昇に転じている。

熊本県内で特に震災の影響が大きかった益城町では、平成29年地価公示では、被害が広域にわたったことから住宅地は生活利便施設の機能低下などにより下落であった。平成30年地価公示では、被災地の復旧・復興が進んでいる地区が広がっており、住宅地は復興が進んでいる地区における、需要の増加、商業地は復興によるインフラ整備により、それぞれ2.0%、2.2%の上昇に転じた。

図表 地価変動率の推移（年間、東日本大震災及び熊本地震の被災地）

	住宅地					住宅地				
	変動率(%)		平成30年地点数			変動率(%)		平成30年地点数		
	平成29年	平成30年	上昇	横ばい	下落	平成29年	平成30年	上昇	横ばい	下落
岩手県	▲0.4	▲0.6	19(28)	43(39)	62(60)	▲1.8	▲1.7	1(0)	21(21)	31(30)
宮城県	2.4	2.7	284(284)	51(53)	76(64)	4.7	4.8	98(85)	15(13)	30(29)
福島県	2.1	1.4	202(208)	44(43)	67(59)	0.8	0.8	58(57)	17(13)	26(25)

資料：国土交通省「地価公示」

注：地点数の（ ）内は、平成29年地価公示の地点数

	住宅地					商業地				
	平均変動率(%)		平成30年地点数			平均変動率(%)		平成30年地点数		
	平成29年	平成30年	上昇	横ばい	下落	平成29年	平成30年	上昇	横ばい	下落
熊本県	▲0.1	0.6	82(51)	42(58)	41(53)	▲0.1	1.9	39(31)	10(9)	25(31)
益城町	▲4.5	2.0	4(0)	0(0)	0(3)	▲6.2	2.2	1(0)	0(0)	0(1)
大分県	▲0.3	0.1	64(34)	34(32)	51(78)	▲0.5	0.2	31(11)	20(20)	31(42)

資料：国土交通省「地価公示」

注1：変動率は継続地点のみにより計算している

注2：地点数の（ ）内は、平成29年地価公示の地点数

注3：  上昇  下落

## 第2章 明治期からの我が国における土地をめぐる状況の変化と土地政

### 策の変遷



平成30(2018)年は、1868年に元号が明治に改められてから満150年となる。

本章では、この明治150年という機会をとらえ、まず第1節でこれまで先人たちがどのような時代の要請に対し、どのような対策を講じてきたかを概観する。これは、今後同様の変化が発生した場合の対応を検討する上での参考になると同時に、現在の土地に関わる状況や課題の根源を理解することにもつながる。そういった認識のもと、第2節では、第1節及び土地の財としての特殊性も踏まえつつ、今後の土地政策において対応すべき課題等について考察する。

## 第1節 土地政策の変遷 —明治期からの土地をめぐる状況の変化を踏まえて

### 1. 明治初期から中期にかけての近代的土地所有権の形成と土地に関わる情報の整備

#### (1) 土地の私有制度と地租改正

明治新政府は、欧米列強に対峙するため、それまでの封建的な仕組みを改め、より自由な経済活動を認めて経済発展を図るとともに、藩が割拠的に支配する体制を打破し、中央集権的な近代国家の形成を急いだ。

土地に関しても、明治4年、5年には田畑勝手作りの許可、田畑永代売買禁止の解除、分地制限の解除など、江戸時代の封建的な土地所有権制限を解除することを通じて、より自由な私的所有権を認めた。また、明治5年より地券の交付を行い、明治6(1873)年には「地租改正条例」を発し、地租改正を行った。地租改正は、地租の制度を全国的に統一することが主眼であったが、地租を収穫に応じた物納から地価に対する一定率の金納にしたことから、明治政府は、農作物の豊凶によらず安定した税収を確保することができるようになった。農民にとっては、納める税金が一定であるため、収穫を増やせばその分は自分の取り分となり、しかも、農民は自分で作る農作物を選択できるようになったことから、農民の生産意欲の昂揚につながったといわれている。

このように、この時代の土地制度の改革は我が国の経済社会の発展の基礎を築いたものといえる。また、地租改正のために、土地の調査、所有者の確定、所在地、地価の決定、地券の交付、地図・台帳の作成といった地租改正事業を行ったが、この成果は、今日の土地に関する情報の基礎となった。

また、土地の利用や売買が個人の自由となったことから、村外の者が土地を所有す

ることが容易となり、また、村で責任を負っていた年貢の支払（村単位の支払）が、地券の交付以降は地券の所持人が地租を支払うこととなった（個人単位の支払）。ここに、人々の土地に対する意識も、個人が自由に所有・利用・処分可能な、一般の財と同様の「モノ」へと変化した源流を認めることもできると思われる。

ただし、民有地を公のために収用する制度は、既に明治5年の地券制度創設の頃から組み込まれていた。その後、収用制度は充実され、河川改修や鉄道・電気・港湾等の整備事業、病院や学校の建設などに利用され、明治期の近代化を支えるものとなった。

## （２）土地の権利関係の公証

新政府は、明治5年以降、地券の交付によって土地の所有者を確定させるとともに納税義務者も明確にしたが、それ以外に、土地の質入・書入（質権・抵当権の設定）や売買・譲渡がなされる際の公証の必要があった。

そこで、明治6（1873）年に「地所質入書入規則」が、同13年に「土地売買譲渡規則」が制定され、質入・書入の際、また売買・譲渡の際にも戸長役場（現在の市町村役場）の奥書・割印を受けることとされ、戸長役場は奥書割印帳を作成することとされた。これにより地券の私法的機能は大きく後退した。

このように土地の売買や担保の設定に関する公証を市町村で行う制度が作られたが、中央政府が直接行う制度として、明治19年に「登記法」を公布し登記制度が創設された。これにより、登記事務は、治安裁判所（明治23年裁判所構成法からは、区裁判所）において取り扱うものとされた。その後、明治31年の民法施行に伴い、翌32年に「不動産登記法」が制定されたが、登記法の在り方は継承されたとされる。

## （３）土地私法—民法の制定

民法典の編纂は、明治初期から政府内で検討が開始されていた。いわゆる旧民法（ボワソナード民法）は、明治23（1890）年に太政官布告により公布されたが、施行が延期された。その結果、明治29年4月29日法律第89号で、現在の「民法」が公布された。これにより、所有権などの物権及び契約についての基本法規が定められた。

民法では、不動産を「土地及びその定着物」と定義した（第86条）。さらに、土地（不動産）に関わる権利として、所有権、地上権、永小作権、地役権、先取特権、質権（不動産質権）、抵当権などの物権を定めるとともに、賃借権を債権として構成した（旧民法では物権であった）。このうち、賃借権は他人の土地の上に自己所有の建物を建てる場合、借地人の保護に乏しい内容となっており、後に特別法による修正を受けることになる。

また、民法の施行を受けて制定された「不動産登記法」において、上記の権利の保

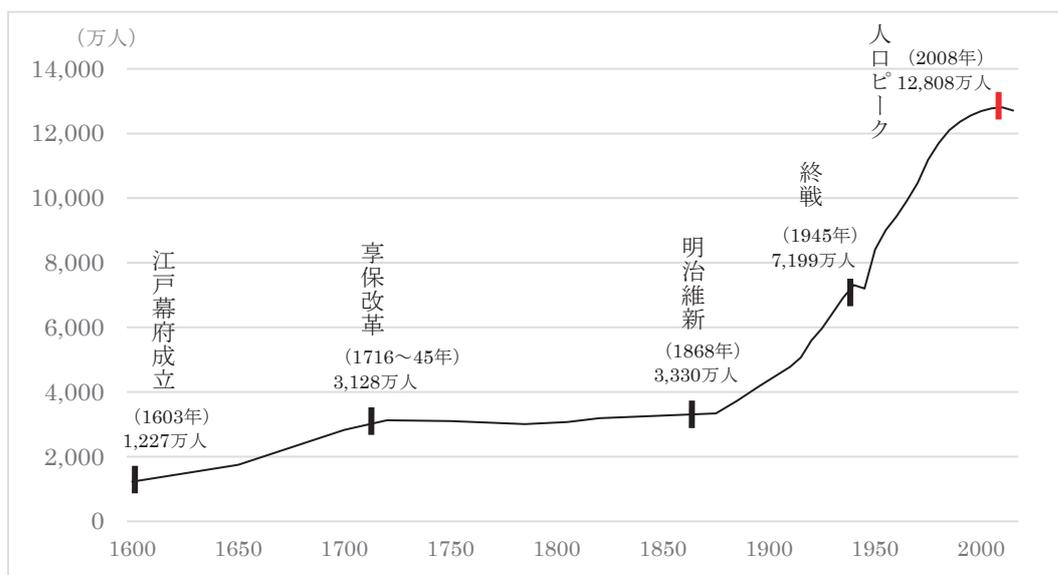
存、設定、移転等について登記の対象とすることが規定された。

## 2. 明治期から第2次世界大戦にかけての都市人口の増加と、それに対応した計画的都市整備、借地借家対応

### (1) 明治期から第2次世界大戦にかけての都市人口の増加

我が国の総人口は、明治維新の前の150年間は、3,100万人台から3,300万人台でほぼ横ばいに推移したが、明治維新以降の150年間はほぼ一貫して増え続け、約4倍の1億2,800万人台に達した(図表2-1-1)。このように増加に転じた背景には、自由な経済社会の下で商工業が発展し、我が国全体の生産力が増大したこと、医療・衛生・栄養の水準が向上したことなどがあるとされており、衛生水準の向上は後述する上水道をはじめとする都市基盤の整備も関係している。

図表 総人口の推移(江戸時代後期から現在まで)



資料：国土庁「日本列島における人口分布の長期時系列分析」(1974年)

注：ただし、1920年からは、総務省「国勢調査報告」、「人口推計年報」、「平成17年及び22年国勢調査結果による補間補正人口」より

都市化は、経済の発展、工業の発達とともに進んだ。

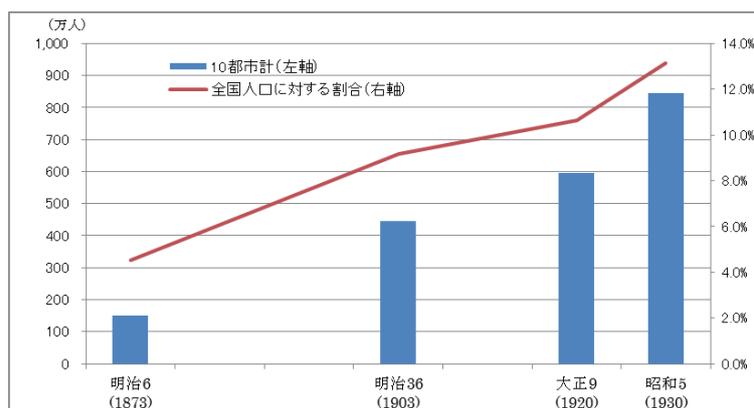
明治初期から中頃にかけての我が国の工業は、製糸業、紡績業等軽工業が盛んであったが、当時はまだ家内工業が多かった。それが明治中頃になると、次第に工場制工業へと移り、さらにこれらの産業の機械化が進み(産業革命)、農村部から工場が立地する都市部に人口が移動し、都市化が進み始めることになる。また、鉄道、港湾などの輸送施設が整備され、生産物の輸送を通じて工業の発展を支えるとともに、生活物

資の輸送を通じて都市人口の増加を支えた。

日露戦争（明治 37(1904)年～38 年）の頃には産業の発達も軌道に乗り、繊維産業をはじめとする軽工業は工場数の増加や規模の拡大が進むとともに、造船、車両、機械、鉄鋼等重工業も著しい発展をみせるようになる。さらに、第一次世界大戦（大正 3(1914)年～7年）による大戦景気を背景として、軽工業、重工業のほか薬品・肥料など化学工業も飛躍的に発展をとげ、全国的に工場数、工場労働者数が大幅に増加した。そのような場所では、商業、サービス業も発達し、都市人口が一層増加した。

東京や大阪、名古屋には、大工場を中心に中小の工場が次々に生まれ、労働者層の住宅や商店も増加して、住工混在の市街地が形成されるようになる。さらに臨海部では、低湿地や浅瀬の埋立ても行われるようになり、後の京浜・阪神・中京工業地帯につながる工場地帯が形成され始める。これら三大都市の人口は、明治 36 年から大正 9 年までの 20 年弱で、東京は約 182 万人から約 217 万人へ、大阪は約 100 万人から約 125 万人へ、名古屋は約 29 万人から約 43 万人へと増加している。

図表 10 都市の人口の推移



資料：明治 6 (1873) 年は「日本地誌提要」、明治 36 年は「日本帝国人口静態統計」、大正 9(1920)年・昭和 5(1930)年は「国勢調査」より国土交通省作成。

注 1：10 都市とは、東京、大阪、名古屋、横浜、京都、神戸、札幌、仙台、広島、福岡を指す。

注 2：明治 6 年の福岡については、原典中の「福岡」「博多」の合計値である。

## (2) 計画的都市整備のための都市法制

明治新政府は、欧米列強を意識した近代国家の建設にあたり、都市とりわけ首都としての東京の近代化に力を注いだ。

江戸時代の伝統的な都市の問題点は、大火や伝染病の蔓延にあったといわれる。また、道路幅員が狭く、特に城下町では軍事上の配慮から道路がクランクや柵形になっている場合が多く、都市構造の改良が求められた。

江戸の都市構造を引き継いだ東京も例外ではなかった。明治初期の象徴的な事業は、明治 5 年から 10(1877)年にかけて行われた銀座煉瓦街の建設とされている。これは

明治5年の銀座の大火後に行われた事業で、道路を拡幅等しつつ新たに引き直し、さらに防災の観点から全ての建物を様式の統一された煉瓦造りとした。

その後、明治14(1881)年の東京府布達「防火路線並びに屋上制限規則」を経て、同21年に「東京市区改正条例」が公布された。この条例に基づき、①浄水場を設け、加圧管で配水するという近代的水道事業が行われるとともに、②幹線道路の整備と拡幅等が行われた。特に水道事業については、衛生面の向上のみならず、消火活動にも有効であった。

また、近代産業が急速に発展し、東京のみならず、大阪、名古屋、横浜、神戸等の都市でも都市化が進んでいった。

このため、大正8(1919)年、「都市計画法」及び「市街地建築物法」が制定され、その施行日である大正9年1月1日に東京市区改正条例は廃止された。両法は、東京以外の都市も対象に、土地区画整理事業等により都市の骨格を整えるとともに、都心から郊外地に至る計画区域を設定し一体的に土地利用をコントロールしようとするものであった。

大正12年9月に関東大震災が起こった際には、「特別都市計画法」を制定して、土地区画整理事業等により震災後の都市整備を進めた。

### (3) 借地、借家に関する民法制定後の展開

明治中期から第2次世界大戦まで、とりわけ日露戦争前の頃より、都市への産業や資本の集積が進むようになり、大都市を中心に都市への人口流入が急速に進んだ。しかし住宅の多くは借地借家であった。その原因の一つは、都市の大土地所有にあった。

大土地所有は、江戸時代の武家地の払下げ、その後の土地買い集めなどで成立した。特に、明治維新前の江戸においては約7割を武家地が占めており、その多くは土地処分がなされた後に一部は官用地への転換が図られたが、それ以外の土地は民間に払い下げられ、一部の商人や華族等の中に大土地所有者が生まれた。明治45(1912)年において東京旧15区(現在の千代田区、中央区、港区、文京区、台東区、新宿区の一部、墨田区の一部、江東区の一部)の私有地の有祖地の地主は約18,000人いたが、そのうち1,000坪以上を有する約2,200人で全体の70%近い土地が所有されていたとされる。

そのような中、「1.」でみたように、民法は土地賃借人の保護に乏しく、このことが社会問題になり、土地政策の課題となってゆく。まず明治42年に「建物保護に関する法律」が、次いで大正10(1921)年に「借地法」が制定され、土地賃借人の保護が進んだ。また、借家も江戸時代から多く見られたが、民法は借家人も十分保護するものではなかった。このため「借地法」と同じ大正10年に「借家法」が制定された。

その後、昭和14(1939)年に「地代家賃統制令」が制定され、同16年に「借地法」、「借家法」の改正があり、正当事由制度が導入された。これにより、第2次世界大戦

の戦時体制の中という特殊要因もあるが、賃貸人の利益がさらに圧縮されたとされる。

このように、契約自由の原則が民法に貫かれたが、賃借人保護の社会的要請に応えるため、徐々に修正されていった。

しかし当時、なお借地は供給され続け、我が国の都市の主要な土地供給の形態であった。借地供給が衰退するのは、昭和30年代に入ってからである。

なお、大正12(1923)年9月の関東大震災の後、罹災借地人及び罹災借家人の保護を図る観点から、翌13年に「借地借家臨時処理法」が制定された。

### 3. 第2次世界大戦後の戦災復興と土地に関わる新秩序の形成

#### (1) 戦争直後の住宅、都市に関わる緊急措置

第2次世界大戦中に家を失った者は約1千万人、外地から引き揚げてきた者は約4百万人に達し、政府にとっては住宅の供給が急務であった。昭和20(1945)年9月4日には、国庫補助による応急簡易住宅30万戸を建設する「罹災都市応急簡易住宅建設要綱」が閣議決定された。

さらに、冬を間近に控える同年11月、「住宅緊急措置令」が発せられ、住宅として利用できる工作物、例えば元兵舎、工場の寄宿舎、倉庫、空き住宅などで余裕のあるものについて知事等が使用权を設定できることを規定した。翌21年3月には「都会地転入抑制緊急措置令」が公布され、東京都区部や大阪、神戸、福岡等の都市への転入が原則として禁止されるとともに、同年5月には「臨時建築制限令」が公布され、資材不足への対応のため、小規模住宅以外の不要不急の建物の建築が制限された。また、同年8月には「罹災都市借地借家臨時処理法」が制定され、借地人の建物が滅失した場合でも、借地権の対抗力が存続することなどが規定された。

また、焦土と化した都市の復興が急務であったため、昭和20年11月5日、政府に戦災復興院が創設され、約2か月後の同年12月30日に「戦災地復興計画基本方針」が定められ、115の都市の復興事業の実施が閣議決定された。そして翌21年9月に「特別都市計画法」が関東大震災後と同様に制定された。

以上の法令は、いずれも終戦直後に制定された臨時的なものであり、その多くは後に廃止された。

#### (2) 経済面での民主化による大土地所有の解体

第2次世界大戦に敗れた日本は、連合国軍の占領下におかれることになった。具体的には、連合国軍最高司令官総司令部(GHQ)が置かれ、最高司令官が日本政府に指令・勧告を発し、日本政府がそれにもとづいて政治にあたるという、間接統治の方式がとられた。昭和20(1945)年10月、マッカーサー最高司令官は「五大改革」の指

令を発したが、その一つが経済面での民主化であった。

占領初期の経済の民主化は、財閥解体・農地改革・労働組合の結成の三本柱で行われた。農地改革は、地主と小作人の前近代的な封建的關係を打破し、自作農を広範に創出するもので、昭和 20(1945)年 12 月に GHQ から指示された。日本政府も、それ以前から農業生産力を高め食糧の供出を確保するためには地主制の改革が必要であると考え、昭和 20 年 12 月に農地調整法の改正案を国会に提出していたが（第一次農地改革）、GHQ からは内容が不十分であるとして拒否され、翌 21 年 10 月、自作農創設特別措置法などが公布され、第二次農地改革が行われた。これに基づき多くの小作地が政府によって強制的に買い上げられ、その土地で耕作していた小作人に売り渡された。その結果、自作農・自作地が大幅に増え、地主制はほぼ一掃され、農地における大土地所有は解体された。

また、戦時利得を没収し終戦処理財源に充てるため、個人が所有する財産に財産税をかける「財産税法」が昭和 21 年 11 月に公布された。財産には土地も含まれ、最高税率が 90% だったこともあり、都市部の大土地所有を解体することになった。

### （3）社会面での民主化による制度改正

日本国憲法は昭和 21(1946)年 11 月に公布され、翌 22 年 5 月に施行された。その中で、財産権については、第 29 条で、「①財産権は、これを侵してはならない。②財産権の内容は、公共の福祉に適合するやうに、法律でこれを定める。③私有財産は、正当な補償の下に、これを公共のために用ひることができる。」と規定している。大日本帝国憲法第 27 条では、「①日本臣民はその所有権を侵さるゝことなし、②公益の為必要な処分は法律の定むる所による」となっており、新憲法では「補償」という単語が明示されている。

明治 33(1900)年に制定された土地収用法は、新憲法の下でも効力を維持したが、民主的配慮に欠ける面があるとの指摘があり、昭和 26 年に新しい土地収用法が成立した。事業認定手続や補償額の決定プロセスが民主化されている。

民法は、昭和 22 年に大改正が行われた。そこでは個人の尊厳と両性の本質的平等の基本原則が認められ、戸主権は消滅し、戸主が死亡等した場合、通常、長男一人がその身分及び全財産を承継する家督相続制度は廃止された。

また、日本国憲法では、大日本帝国憲法にはなかった地方自治の章を設け、日本国憲法と同じ昭和 22 年に地方自治法が制定された。また、その後の税制改正に大きな影響を及ぼしたシャープ勧告においては、地方税財源の強化が一つの柱となり、昭和 25 年に地租に代わる固定資産税が創設された。これにより地租の課税標準として作成していた土地台帳が付属地図とともに税務署から登記所に移管され、その後昭和 35 年の不動産登記法の改正で、台帳を登記簿の表題部に移記することになった。

## 4. 昭和 20 年代後半から 50 年代にかけての開発の始動と高度経済成長期の諸課題への対応

### (1) 経済成長に向けた開発の始動

戦争直後の住宅、都市に関わる緊急措置は先述したとおりであるが、根本的な課題は、戦争によって荒廃した国土を開発し、疲弊した経済を立て直し、成長させることであった。

終戦後間もない昭和 20(1945)年 9 月に「国土計画基本方針」、翌 21 年 9 月に「復興国土計画要綱」が発表され、食糧増産・産業復興・戦災復旧を目的に、①後進・未開発地域の開墾、②全国 9 ブロックごとの人口配分計画、③全国 11 地方圏(=経済圏)ごとの経済、社会、文化的機能の拡充が必要だとした。その後、昭和 22 年から内閣総理大臣所管の国土計画審議会の下で国土計画の在り方が検討され、同 24 年に設置された総合国土開発審議会の審議を経て、同 25 年に「国土総合開発法」が制定された。これに基づき、昭和 28 年以降、特定地域総合開発計画が策定され、河川総合開発事業等が行われた。

同じ昭和 25 年に「北海道開発法」が制定された。また、地方開発促進法が東北(昭和 32 年)、九州(同 34 年)、四国(同 35 年)、中国(同 35 年)、北陸(同 35 年)の各地方に制定され、これに基づき各地方開発促進計画が策定された。

また、昭和 26 年に「国土調査法」が制定され、土地分類調査、水調査等国土資源を含む自然条件を探るための調査、土地の所有者や境界・面積等を調査する地籍調査などが開始された。これも国土を利用・開発・保全するための調査である。

さらに、我が国の経済成長を支える基盤インフラの整備を進めるため、昭和 25 年に「港湾法」、同 27 年に「道路法」、同 32 年に「国土開発縦貫自動車道建設法」などが制定され、基盤インフラの整備事業が進められた。また昭和 27 年には「電源開発促進法」が制定されている。

### (2) 高度経済成長期の諸課題への対応

戦後、復興に向かった日本経済は、当時、世界でも類を見ない高度成長を遂げた。

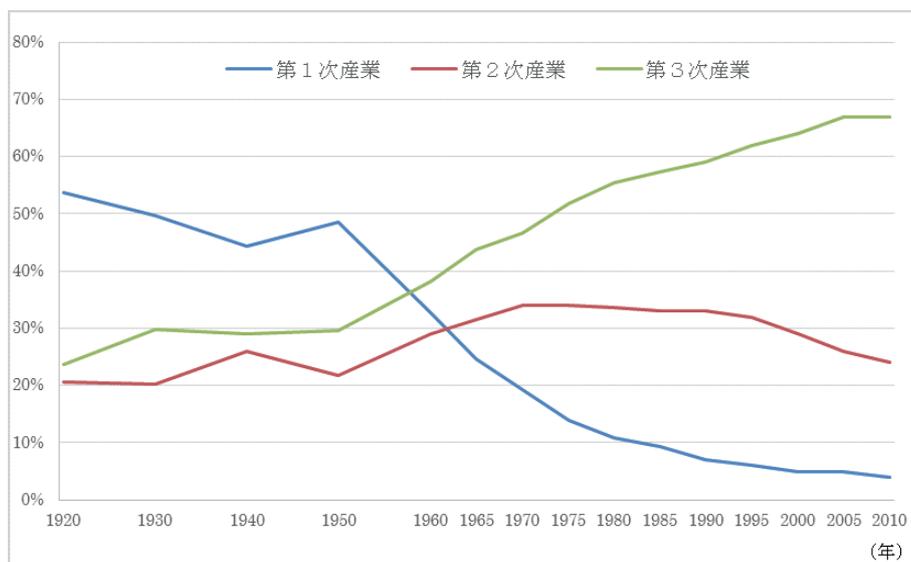
まず、昭和 25(1950)年に朝鮮戦争が始まり、特需景気に湧いた。その後、不況をはさみながらも、昭和 30 年から 32 年に神武景気、同 33 年から 36 年に岩戸景気、同 40 年から 45 年にかけていざなぎ景気と呼ばれる好景気が訪れ、昭和 30 年頃から 48 年頃まで我が国の実質経済成長率は年平均 10%程度となった。

このような高度経済成長は、政府の積極的な財政・金融政策を背景に民間の設備投資と技術革新、消費ブーム等によってもたらされた。特に、鉄鋼・機械・化学などの部門で諸外国の技術革新の成果を取り入れ、設備の機械化・自動化が進められた。ま

た石油化学産業でも外国からの新しい技術を取り入れ、太平洋沿岸の各地に鉄鋼・石油化学などの臨海工業地帯が作られた。これは、素材の輸入、製品の輸出に有利な場所での集積の利益を追求した結果である。

このような工業の発展は、商業・金融業・サービス業といった第三次産業の発展ももたらし、就業人口も第一次産業から第二次、第三次産業へとシフトしていった。それに伴い、人口も農山漁村から都市部へと移動し、特に東京、大阪、名古屋、福岡・北九州といった太平洋ベルト地帯に集中した。

図表 産業別人口割合の推移



資料：「国勢調査」を基に国土交通省作成

注：平成 12 年（2000 年）までは、平成 12 年産業分類に組替えた 15 歳以上就業者数

大正 9 年（1920 年）及び昭和 5 年（1930 年）は全年齢の有業者数

昭和 15 年（1940 年）は、韓国・朝鮮、台湾、樺太及び南洋群島以外の国籍の外国人を除く全年齢の「銃後人口」有業者数

昭和 25 年（1950 年）は、14 歳以上就業者数。沖縄県の本土籍の日本人及び外国人を除く

昭和 35 年（1960 年）は、沖縄県は 5%抽出集計結果による 14 歳以上就業者数

平成 17 年国勢調査 新産業分類特別集計結果による

なお、「分類不能」は記載を省略している

高度経済成長は、人々に豊かな生活をもたらしたが、同時に様々な諸課題が発生した。その代表的なものが、海水・河川の汚濁や大気汚染などの公害問題と過密・過疎問題である。

過密・過疎問題への対応としては、太平洋ベルト地帯や東京圏といった一軸、一極に人口や産業が集中する構造を変えるべく、それ以外の地域に配置・分散を促し、国土全体で開発が行われる政策が推進された。それが国土計画の策定とそれに基づく国土基盤整備と産業等の分散配置促進策である。また、大都市等に大量に流入した人々の住宅問題への対応、急速に膨張した都市のいわゆるスプロール現象への対応、都市の高度利用や機能更新ニーズへの対応、住宅やオフィスの旺盛な需要を背景にした地

価高騰への対応などに迫られた。

このような対応を通じて、これら土地関連政策は我が国の高度経済成長を支えるとともに、先導した面もあるといえよう。

## 5. 昭和 60 年代から平成 10 年代にかけてのバブル期及びバブル崩壊後の土地関連政策の展開

### (1) バブル期における地価高騰とその対応

昭和 50 年代末に始まる東京都心部の商業地に端を発するいわゆるバブル期の地価高騰においては、都心部の業務地の地価上昇を招き、これを契機として、タイムラグを伴いながら周辺地域及び他の主要都市に地価上昇が波及していった。

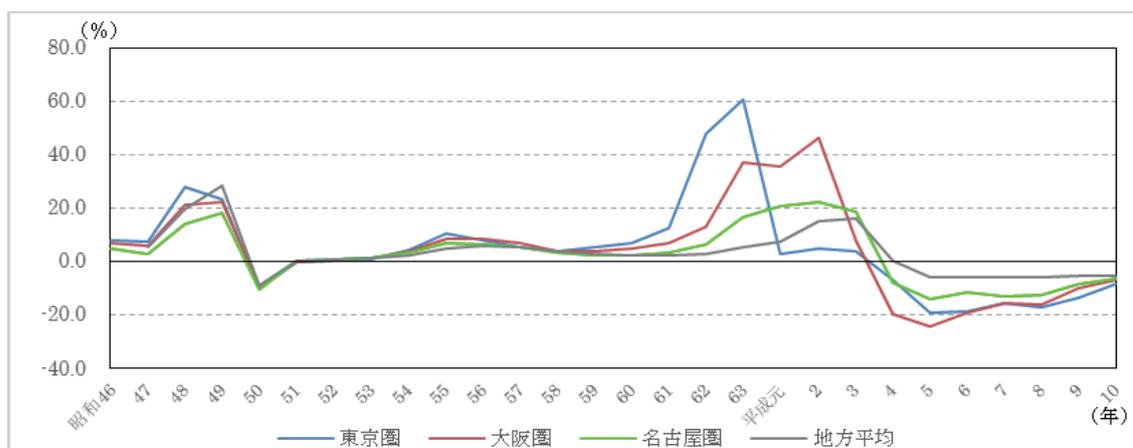
このような地価高騰に対峙するため、政府に「地価対策関係閣僚会議」（後に「土地対策関係閣僚会議」）が設けられ、首相の諮問機関である第 2 次臨時行政改革推進審議会（以下、「新行革審」という。）の下に設けられた「土地対策検討委員会」による議論を踏まえつつ、対策のとりまとめ・推進が行われた。

具体的には、昭和 62(1987)年に「緊急土地対策要綱」、翌 63 年に「総合土地対策要綱」、平成 3(1991)年に「総合土地政策推進要綱」が閣議決定され、都市・産業機能等の分散、住宅・宅地の供給促進、税制上の措置、土地取引の監視区域制度の創設、土地利用計画の整備・充実、土地関連融資規制等の対策が総合的に行われた。また、平成元年、土地についての基本理念等を規定する「土地基本法」が制定された。

これらの対策により、地価は、三大都市圏では平成 3 年に、地方圏では 4 年に下落に転じた。

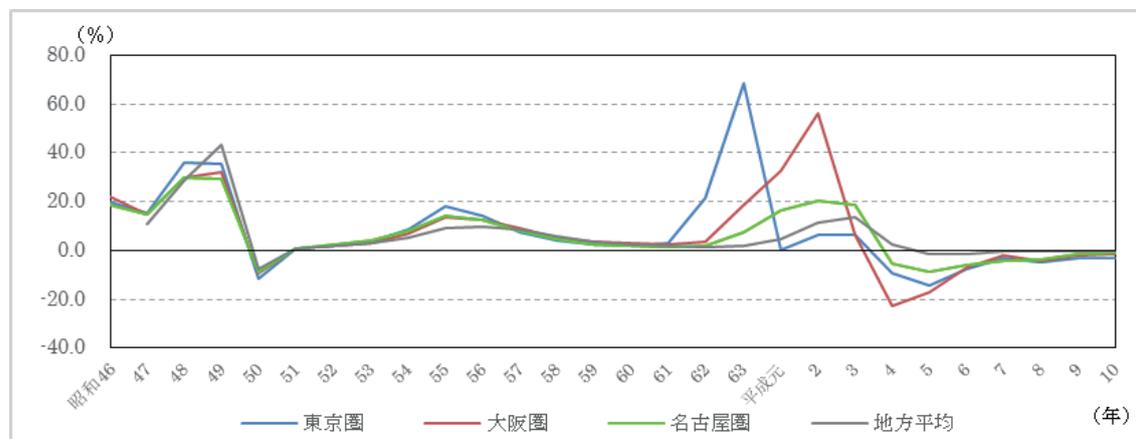
図表 公示地価の変動率

【商業地】



資料：国土交通省「地価公示」

## 【住宅地】



資料：国土交通省「地価公示」

## (2) バブル崩壊後の土地関連政策の展開

バブル期における地価高騰は、全国平均では平成2(1990)年をピークとし、それ以降は、地価の下落傾向が続いた。こうしたことから、地価税は平成10年に課税停止され、昭和48(1973)年の地価高騰期に導入された特別土地保有税も平成15年に課税停止の措置が講じられるなど、バブル期の対策のいくつかは解除されていった。

バブル崩壊後は、地価バブルの後遺症ともいえる状況が発生した。大量の不良債権、不良資産の発生、金融機関の破綻、債務超過に陥る企業や家計の増加、設備投資や消費の減退とデフレの発生、都市内の低未利用地の増加などである。特に、巨額の融資が回収不能となり不良債権化した結果、担保とされた土地が「塩漬け」になる状況が発生し、都市の魅力を低下させた。

このような中、我が国の経済・社会の構造的変化に的確に対応し、ゆとりある住宅・住環境の形成、快適で安心できるまちづくり・地域づくりの推進等を図っていくため、土地の有効利用の促進をはじめとした土地政策の新たな展開が強く求められるようになった。そこで、土地政策審議会での審議・答申を踏まえ、平成9年2月に「所有から利用へ」などを土地政策の目標とする「新総合土地政策推進要綱」が閣議決定され、施策が展開された。

土地の有効利用を促進するためには、不動産の流動化が必要であり、その仕組みの一つとして、不動産の証券化の仕組みが整備され、証券化が進んだ。

また、急速な情報化、国際化、少子高齢化という社会経済情勢への対応が必要となる中、バブルの後遺症もあり進まなくなっていた都市の更新・再開発を促進し、都市機能の高度化や居住環境を改善するため、平成13年、内閣総理大臣を本部長とする都市再生本部が設置され、「都市再生特別措置法」の制定により都市の再生に関する施策の重点的、計画的な推進が図られた。

さらに、バブルの崩壊とともに成長社会から成熟社会に移行する中、豊かで質の高い暮らしへの関心が高まり、平成 18(2006)年に「住生活基本法」が制定され、それまでの住宅建設計画法を基本とした「住宅の量の確保」から、「住環境を含めた住宅の質の向上」へと転換が図られた。このほか、平成 16 年に「景観法」が制定され、都市、農山漁村等における良好な景観の形成を図る制度ができるとともに、環境への関心の高まりから「土壌汚染対策法」が制定され、取組みが進められている。

平成 7 年 1 月 17 日に阪神・淡路大震災が発生したが、その際、「被災市街地復興特別措置法」が制定され、その後の平成 27 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災の際にも活用された。また、両震災により国民の防災・減災に対する意識が高まり、様々な法律が制定された。

なお、バブル崩壊後の地価についてみると、平成 14 年 2 月から始まった景気拡大が戦後最長の期間継続し、同 18 年頃から一時期東京の一部地域で不動産需要の増加などにより地価上昇が見られたが、米国のサブプライムローン問題に端を発した世界的な金融危機の影響等により景気は再び落ちこみ、一時期上昇を見せ始めた地価が再度下落に転じる状況もあったが、同 26 年以降、三大都市圏の商業地を中心に下げ止まりの傾向を見せ、平成 28 年地価公示では全用途及び商業地の全国平均で上昇に転じた。

## 6. 平成 20 年代における人口減少社会への対応策

「2.」でみたように、明治期以来我が国の人口はほぼ一貫して増加してきたが、平成 20(2008)年の約 1 億 2,808 万人を頂点として減少し始めている。しかも、国立社会保障・人口問題研究所の平成 29 年推計（中位推計）によると、平成 27 年には 1 億 2,709 万人であったが、平成 52(2040)年の 1 億 1,092 万人を経て、平成 65(2053)年には 1 億人を割って 9,924 万人になり、平成 77(2065)年には 8,808 万人になると推計されているように、今後当面は人口減少社会が続くと見込まれている。

また、国土交通省国土政策局の推計によると、平成 22 年時点で人間が居住している 1 km メッシュのうち、2050 年には約 6 割のメッシュで人口が現在の半分以下に、約 2 割のメッシュでは無居住化するとされており、我が国は本格的な人口減少社会を迎えている。

このような本格的な人口減少社会は、我が国はこれまで経験しておらず、しかも総人口の増加、とりわけ都市部の人口の急速な増加の直後の急速な減少により様々な課題への対応に迫られ、取組みが始められている。土地に関連する政策でいえば、都市のコンパクト化と空き家対策である。

また、第 3 章で詳しくみる所有者不明土地に係る問題も一層深刻になることが想定されるように、これまでの人口増加、都市域の拡大を前提としたものとは異なる政策が求められている。

## 第2節 明治以降 150 年の変遷を踏まえた今後の土地に関わる政策について

### 1. 明治以降の土地に関わる政策の背景に着目した 4 類型

第1節で、明治時代が始まって以降の土地に関わる政策のうち主なものについてその背景とともに見てきた。150年に渡る長い期間の土地に関わる政策は膨大な数にのぼり、重点的に取組まれたテーマや取組の度合いも、その時代時代の社会的要請によって異なる。第1節ではその一部分を点描したに過ぎないが、これらの政策をその背景に着目して、大きく次の4つに分類した。

- ①国政全般の改革の一環としての土地に関わる政策
- ②産業、生活の基盤としての土地に関わる政策
  - <②-1 産業構造の変化に伴う都市人口の増加に対応する政策>
  - <②-2 安全・安心で豊かな暮らし、良好な都市形成に関する政策>
  - <②-3 人口減少社会に対応する政策>
- ③地価高騰に対する政策
- ④大きな被害を受けた直後の緊急事態対応の一環としての土地に関わる政策

### 2. 今後求められる対応

「1.」で整理した土地に関わる政策の4つの分類は、今後再び対応が求められる可能性があるものや、過去からの継続として、あるいは過去の経験を踏まえ施策を実施することが必要なものがある。

今後求められる対応を「1.」の分類に沿って展望すると、次のようになる。

「①国政全般の改革の一環としての土地に関わる政策」については、明治初期から国策としてのニーズや国民の強いニーズに対応して、欧米の例も参考にしつつ進められてきたが、今後とも国政全般に対するニーズへの対応の一環として新たな土地関連政策が求められるものと考えられる。

例えば、プライバシーに配慮しつつ行政情報を産業や生活に活かそうとする取組が国政全般の改革の一環として進められつつあるが、土地に関しても、政府等が保有する土地に関する行政情報の電子化・オープンデータ化や台帳間の連携について、地理空間情報を始めとする情報の処理技術の高度化や所有者不明土地問題等も背景に検討が始まっている。

「②産業、生活の基盤としての土地に関わる政策」のうち、<②-1 産業構造の変

化に伴う都市人口の増加に対応する政策>については、産業立地や人々の住まい方に、これまでにない構造変化が今後起こる可能性に留意する必要があると考えられる。

明治以降 150 年を振り返ると、産業の都市部への立地が進み、それに伴い勤務地から鉄道等で通勤できる範囲に人々が居住することから、産業に連動して人口も都市圏への集中が進んできた。しかし今後は、情報・通信技術の高度化、高速交通網の充実等により、本社機能も含めたオフィス等の地方立地や、テレワークといった空間の制約にとらわれない勤務形態の可能性が広がるものと考えられる。このようなこれまでと異なる動きは、業種にもよるが生産性向上や働き方改革の観点から、またライフスタイルの一つとしての田園回帰志向や二地域居住志向等を背景に増加していくことが想定される。

そのような可能性も見据えつつ、第二次国土形成計画（平成 27 年 8 月閣議決定）においても指摘されているように、依然として我が国の人口や諸機能の東京一極集中は進展しているとともに、東京圏には過密の問題が存在していることから、これを是正するため、地方創生を一層進めるとともに、各地域の固有の自然、文化、産業等の独自の個性を活かした、これからの時代にふさわしい国土の均衡ある発展を実現する必要がある。

<②-2 安全・安心で豊かな暮らし、良好な都市形成に関する政策>については、「安全・安心で豊かな暮らし」に対する国民のニーズの変化や、国民はもちろん外国人にも住みたい、訪れたい、ビジネス拠点にしたいと思われる良好な都市像・地域像を的確に捉えることがまず重要であり、それに必要な都市再生や地域づくり等を推進していくことが必要と考えられる。

<②-3 人口減少社会に対応する政策>は、今後ますます重要になることが想定される。人口減少は、これまで出生率が長年にわたり低位で推移してきたことから、仮に出生率が回復したとしても、総人口の減少は今後数十年間継続することが避けられない。しかも、国立社会保障・人口問題研究所の平成 29 年推計の中位推計によると、2015 年から 2040 年までの間は年平均 64.7 万人の減少であるのに対し、2040 年から 2060 年までの間は年平均 90.4 万人の減少と、減少速度が早まる推計がなされている。

したがって、今後の土地に関わる政策はこの加速度的な人口減少を前提に企画立案していく必要がある。

これまでも取組が行われている都市のコンパクト化に資する政策や空き地・空き家対策はこのことを踏まえた一層の取組が必要である。また、最近とりあげられるようになった所有者不明土地問題についても、明治以降 150 年の各種制度の変遷及び近年の人口減少局面等を考えると必然的な問題ともいえるが、本格的な人口減少社会、大量相続時代を迎え深刻化する可能性があり、所有者不明土地の適切な利用等のための方策とともに、所有者不明土地の発生の抑制や解消に向けた検討が必要である。

そして、今後人口が減少する中においては、全国土に渡ってすべての土地を有効に活用することは困難と思われ、「利用」に加えて、土地が外部不経済をもたらさないよ

うに最低限の「管理」を行うことが重要になってくると考えられる。

なお、人口減少をネガティブにのみ捉えるのではなく、むしろ②-2の「安全・安心で豊かな暮らし」や「良好な都市形成」に資する可能性に着目すべきと考えられる。例えば、空き地・空き家をゆとりある居住空間・ビジネス空間の創造に活かし、魅力ある都市形成・まちづくりにつなげていくことや、地域コミュニティなどが共用空間等として暫定利用等をしたり、集約化に取り組むこと、さらには、第5次国土利用計画（平成27年8月閣議決定）で指摘されている災害危険度等を踏まえた国土の選択的利用などを実現するチャンスと捉えることができよう。

「③地価高騰に対する政策」及び「④大きな被害を受けた直後の緊急事態対応の一環としての土地に関わる政策」については、今後必要になった場合には、過去の対応の経験が無駄にすることなく、適切に対応する必要がある。そのためには過去に取られた対応及びその効果等を分析・検証しておくことが大切であり、その上に立って最近の地価動向や防災・減災、事前復興等への関心の高まりに応じた対策を進める必要がある。

### 3. 土地のもつ特性に関する認識の普及・啓発

明治以降150年の土地に関わる政策の背景となった事象の中には、土地の他の財とは異なる特性が根源の一つとなっている場合がある。

例えば、所有者不明土地問題には、土地は不要になったからといって廃棄・滅失できるものではなく、しかも土地は一筆一筆が相互に連担していることから放置しておくことで周辺の土地所有者に環境面、防災・防犯面、農地・森林の集約施業を阻むことによる生産性の面等で外部不経済をもたらす可能性があるという土地の特性が内在している。また、土地は土地基本法第2条にあるように国民の諸活動にとって不可欠の基盤であること等から公共の福祉を優先させるべきものであるが、所有者が明確ではないことにより、例えば公共事業の進捗を妨げる事態が発生している。

また、バブル期等の地価の高騰についていえば、土地は量的に有限であって再生産できないとともに、移動が不可能であるという特性から、買い手が多く現れた場合に価格が高騰しやすい素地があるところに根源がある。それに加えて、土地は国民のための限られた資源であるといった公共財的な性格を持っていることを認識せずに、自由な私的財産権の下で他の財と同様に投資目的で購入し蓄財すると、土地は利活用されずに地価は高騰する。

したがって、政策を企画・立案し実施するのは政府が中心となるが、政府のみならず国民が土地は公共財的な性格を有する等他の財と異なる土地の特性に関する認識を持つことが、政策効果を向上させるために、また困難をもたらす事象の発生を未然に防ぐために重要と考えられる。

現在も 10 月を土地月間に定め、地方公共団体や関係団体にも協力を依頼し土地に関する基本理念の普及・啓発活動を展開しているところであるが、明治以降 150 年を振り返ると、そのような基礎的かつ地道な活動も極めて重要と考えられる。

### 第3章 所有者不明土地問題を取り巻く国民の意識と対応

人口減少や超高齢社会を迎える我が国において、土地利用ニーズの低下や地縁・血縁関係の希薄化等により資産としての土地に関する国民の意識が希薄化する等社会的状況が変化中、相続登記が数代にわたって行われないこと等により、所有者不明土地（不動産登記簿等の所有者台帳により、所有者が直ちに判明せず、又は判明しても所有者に連絡がつかない土地）に関わる問題が顕在化している。

本章では、まず第1節で、所有者不明土地の実態把握のための各種調査や所有者不明土地が存在することによる支障事例を取り上げ、所有者不明土地問題の現状について記載する。次に第2節で、国土交通省において実施した国民へのアンケート調査結果等を基に、所有者不明土地問題を取り巻く国民の土地に関する意識について考察する。最後に、所有者不明土地問題に対する政府全体の取組内容及び今後の対応について記載する。

#### 第1節 所有者不明土地の実態と支障事例

##### 1. 所有者不明土地の実態

（平成28年度地籍調査における土地所有者等に関する調査）

平成28年度に地籍調査を実施した1,130地区（563市区町村）の622,608筆について土地所有者等に関して調査したところ、不動産登記簿で土地所有者等の所在が確認できない土地は20.1%となっており、これが所有者不明土地の外縁と考えられる。地帯別にみると、林地が最も高く25.6%となっており、都市部（DID地区）でも14.5%となっていた。

一方、地籍調査の実施主体である地方公共団体が、これらの土地について、登記名義人の戸籍・住民票等による調査、聞き取り調査等の追跡調査を行った結果、最終的に土地所有者等の所在が不明である土地は全体の0.41%となっており、これが最狭義の所有者不明土地と考えられる。

図表 平成28年度地籍調査における土地所有者等に関する調査

	地帯別 <sup>(注)</sup> の調査結果				
	全体	都市部(DID)	宅地	農地	林地
調査対象筆数	622,608	79,783	98,775	200,617	243,433
① 登記簿上で所在確認	497,549 (79.9%)	68,203 (85.5%)	81,610 (82.6%)	166,648 (83.1%)	181,088 (74.4%)
② 登記簿のみでは所在不明	125,059 (20.1%)	11,580 (14.5%)	17,165 (17.4%)	33,969 (16.9%)	62,345 (25.6%)
②-1 所有権移転の未登記(相続)	83,371 (66.7%)	5,152 (44.5%)	10,399 (60.6%)	24,375 (71.8%)	43,445 (69.7%)
②-2 所有権移転の未登記(売買・交換等)	1,192 (1.0%)	30 (0.3%)	198 (1.2%)	786 (2.3%)	178 (0.3%)
②-3 住所変更の未登記	40,496 (32.4%)	6,398 (55.3%)	6,568 (38.3%)	8,808 (25.9%)	18,722 (30.0%)
③ 最終的に所在不明	2,526 (0.41%)	304 (0.38%)	134 (0.14%)	689 (0.34%)	1,399 (0.57%)
参考:筆界未定	10,140 (1.6%)	2,014 (2.5%)	1,438 (1.5%)	2,264 (1.1%)	4,424 (1.8%)

資料：国土交通省「平成28年度地籍調査における土地所有者等に関する調査」

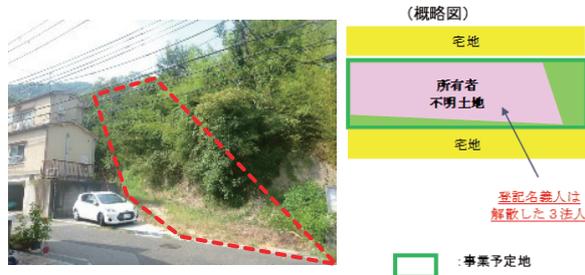
注：調査地区には、様々な地帯（DID、宅地、農地、林地）が含まれるため、地区内で最も割合の多い地帯で区分

## 2. 所有者不明土地を原因とした土地の利用・管理に関する支障事例

(使用貸借しようとしている土地の登記名義人が解散した法人である例)

急傾斜地崩壊対策事業のために土地を使用貸借しようとした際に、土地の所有者を特定できなかった事例である。対象地は約 5,280 m<sup>2</sup>の山林であり、土地所有権の登記名義人は、解散した法人 3 社 (約 130 m<sup>2</sup>、約 650 m<sup>2</sup>、約 4,500 m<sup>2</sup>ずつ所有) となっている。不動産登記簿は、昭和 55、57 年、平成 7 年の最終登記年月日以降更新されておらず、上記 3 法人は全て解散している。

図表 使用貸借しようとしている土地の登記名義人が解散した法人である例



資料：国土交通省「国土審議会土地政策分科会特別部会」

土地所有権の登記名義人である解散した法人 3 社は、会社を解散する際に清算の処理がされずに法的に放置された状態であるため、事業着手に必要な土地使用の承諾が得られない状況である。地域住民から裁判所に清算人の選任の申し立てを行い、所有者を設定した上で進める手法が考えられるが、費用負担等の問題があり、かつ、手続きに期間を要するため、引き続き当時の清算人の探索を継続しながら解決方法を検討している状況にある。

## 第2節 所有者不明土地問題を取り巻く国民の土地に関する意識についての

### 調査結果の分析

土地に関する国民の意識の希薄化など、国民の土地に対する意識が所有者不明土地問題に密接に関係すると考えられることから、国土交通省では、対象者を無作為に抽出した「土地問題に関する国民の意識調査」(以下、「国民への意識調査」という。)及び対象者を「宅地、田畑、山林で利用されていない土地」(以下、「空き地」という。)を所有している者に限定した「利用されていない土地に関する WEB アンケート」(以下、「空き地所有者への WEB アンケート」という。)の 2 つの調査を行った。本節では、所有者不明土地問題を取り巻く土地に関する意識について、「土地所有に対する負担感」「所有する空き地に関する意向」「土地所有者の責務」「土地所有権の放棄」「土地所有者情報の開示」の観点から考察する。

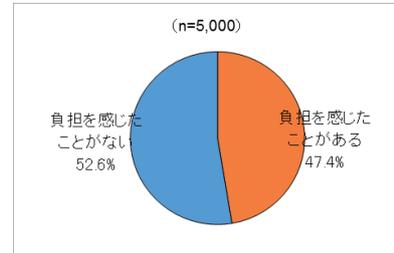
## 1. 土地所有に対する負担感、空き地の管理の実態と負担感との関係

### (1) 土地所有に対する負担感

#### (空き地所有者へのWEBアンケートの単純集計)

空き地所有者へのWEBアンケートにおいて、所有する空き地(複数の空き地を所有している場合、居住地から最も遠い空き地を念頭に回答してもらっている)について、「所有することに負担を感じたことがあるか」について質問を行ったところ、「負担を感じたことがある」と回答した者の割合は47.4%となった。

図表 所有する空き地に対する負担感(単純集計)

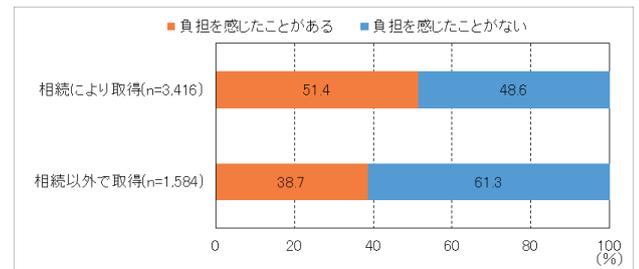


資料：国土交通省「利用されていない土地に関するWEBアンケート」

#### (所有する空き地の取得経緯(相続により取得したか否か)による違い)

取得経緯別に負担感をみると、相続で当該空き地を取得した者のうちその所有に「負担を感じたことがある」と回答した者の割合は51.4%で、相続以外の経緯で当該土地を取得した者では38.7%であり、相続により当該空き地を取得した者の方が所有に負担を感じたことがあると回答した者の割合が高い結果となった。これは、自ら所有する意思をもって取得した者の方が負担に感じる割合が低いことを示していると考えられる。

図表 所有する空き地に対する負担感(取得経緯別)



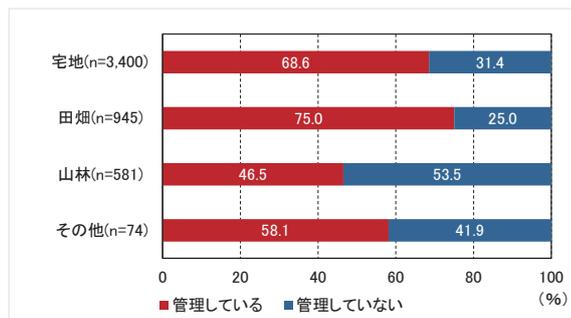
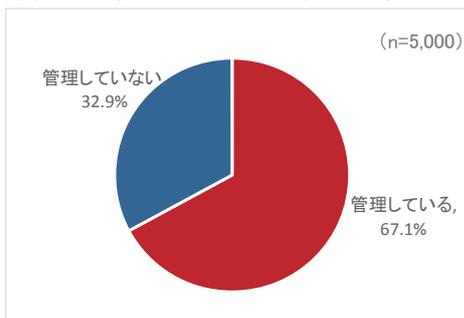
資料：国土交通省「利用されていない土地に関するWEBアンケート」

### (2) 所有する空き地の管理の実態と負担感との関係

#### (所有する空き地の管理の実態)

所有する空き地の「管理の有無」(所有者により管理されている場合のほか管理行為を他人に任せている場合も含む)について単純集計及び地目別に集計をしたところ、「管理している」と回答した者の割合は67.1%となった。地目別にみると、当該土地が田畑である者では75.0%と割合が高いが、当該土地が山林である者では46.5%と低くなっており、管理されていない割合が高い。

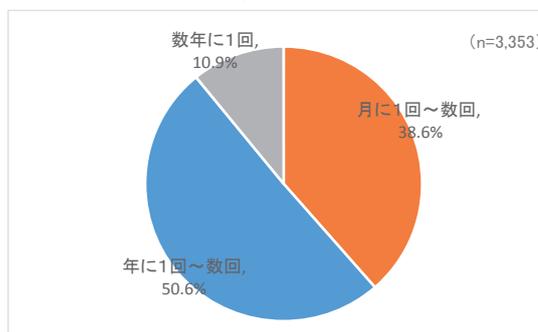
図表 所有する空き地の管理の有無



資料：国土交通省「利用されていない土地に関するWEBアンケート」

所有する空き地を管理している者に対して、その管理行為についての「管理頻度」について質問したところ、「年に1回～数回」と回答した者の割合が50.6%と最も高い結果となっており、「月に1回～数回」と回答した者の割合も38.6%であった。

図表 所有している空き地を管理している者の管理頻度

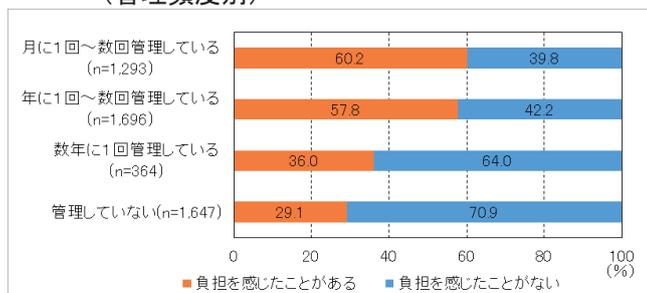


資料：国土交通省「利用されていない土地に関するWEBアンケート」

### (所有する空き地の管理の実態と負担感との関係)

負担感を所有する空き地の管理頻度別に集計すると、管理頻度が「月に1回～数回」と回答した者が負担を感じたことがあると回答した割合が60.2%と最も高く、「年に1回～数回」と回答した者では57.8%、「数年に1回」と回答した者では36.0%、そして「管理していない」と回答した者では29.1%と最も低い結果となった。所有する空き地の管理をしており、その管理頻度が高い者の方が負担を感じている結果となり、利用されていない土地の管理行為により取り組んでいる者ほど、実際に負担を感じていることが示された。

図表 所有する空き地に対する負担感 (管理頻度別)



資料：国土交通省「利用されていない土地に関するWEBアンケート」

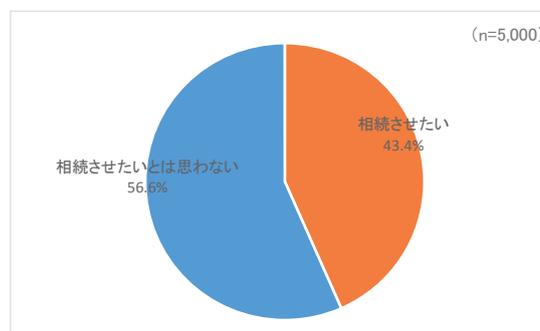
## 2. 所有する空き地に関する意向

### (1) 所有する空き地を相続させたいか

#### (空き地所有者へのWEBアンケートの単純集計)

WEBアンケートの対象である空き地所有者に「所有する空き地を親族等に相続させたいか」について質問したところ、56.6%が「相続させたいとは思わない」と回答した。

図表 所有する空き地を相続させたいか (単純集計)

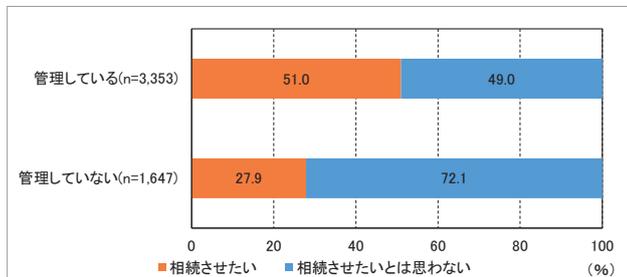


資料：国土交通省「利用されていない土地に関するWEBアンケート」

### (所有する空き地の管理の有無による違い)

所有する空き地を管理しているかどうかによる相続意向の違いをみると、所有する空き地の「管理をしていない者」の方が「相続させたいとは思わない」と回答した割合が高い(72.1%)結果となった。これは逆に、「管理をしている者」の方が、より「相続させたい」と思っていると解釈することができる。所有する空き地を「管理していない」者で「相続させたいとは思わない」と回答した割合が高いのは、管理していない土地には子孫に保有させる積極的意義を見いだせないケースが多いと捉えることができる。

図表 所有する空き地を相続させたいか(管理の有無別)



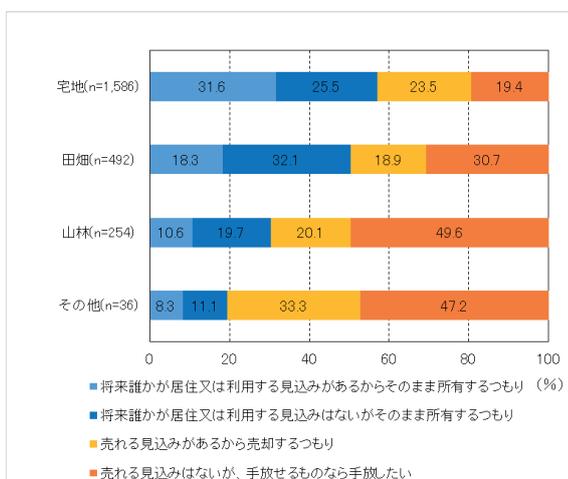
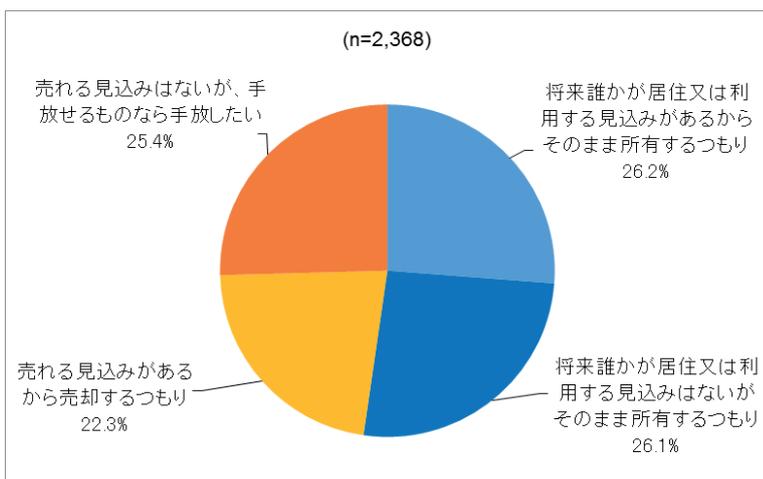
資料：国土交通省「利用されていない土地に関するWEBアンケート」

### (2) 負担を感じている空き地の将来に対する意向

#### (負担を感じている空き地の所有権を手放したいか)

所有に負担を感じたことがあると回答した空き地所有者に「その土地の所有権を手放したいか」について質問したところ、そのまま所有する意向を示した者が半数を超え、このうち利用の見込みの有無はほぼ同数であった。一方、「売れる見込みがあるから売却するつもり」、「売れる見込みはないが手放せるものなら手放したい」と回答した者の割合もそれぞれ22.3%、25.4%を占めた。所有する空き地の地目別に集計すると、「売却するつもり」及び「手放したい」と回答した割合は合わせて、宅地である者で42.9%、田畑である者で49.6%、山林である者で69.7%と順に高くなった。

図表 所有に負担を感じる空き地の所有権を手放したいか

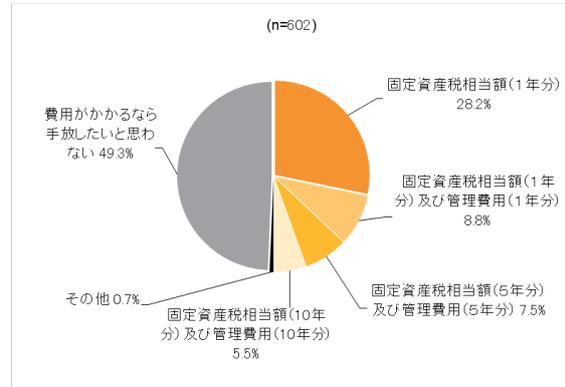


資料：国土交通省「利用されていない土地に関するWEBアンケート」

### (手放す場合の費用負担)

また、「売れる見込みはないが手放せるものなら手放したい」と回答した割合は、宅地である者で 19.4%、田畑である者で 30.7%、山林である者で 49.6%と順に高くなった。これらの回答者に、「所有する空き地を手放すためにいくらまでなら支払ってもよいか」について質問をしたところ、負担を感じたことがあっても「費用がかかるなら手放したいと思わない」と回答した者の割合が 49.3%を占める一方で、「固定資産税相当額(1年分)」との回答が 28.2%を占めるなど、一定の費用を支払っても所有権を手放したいとする回答が半数を占める結果となった。

図表 所有に負担を感じる空き地の所有権を手放したい者が手放すために支払ってもよい費用



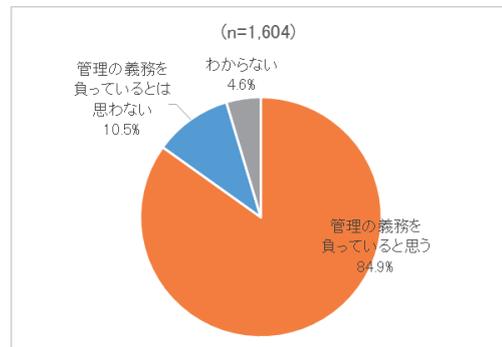
資料：国土交通省「利用されていない土地に関する WEB アンケート」

### 3. 土地所有者の責務

#### (国民への意識調査の単純集計)

国民への意識調査で「土地の所有者は、仮にその土地を使っていない場合でも、周囲に悪影響を与えないよう草刈等の管理を行う義務を負っていると考えるか」について質問したところ、「管理の義務を負っていると思う」と回答した者の割合が 84.9%を占める結果となった。

図表 土地所有者の責務 (単純集計)

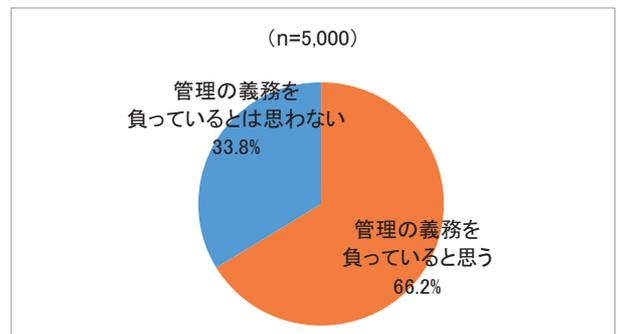


資料：国土交通省「土地問題に関する国民の意識調査」

#### (空き地所有者への WEB アンケートの単純集計)

一方、空き地所有者への WEB アンケートで上記と同様の質問を行ったところ、「管理の義務を負っていると思う」の回答が 66.2%と約3分の2を占める結果となったものの、国民への意識調査と比べると一定程度低い結果となった。

図表 土地所有者の責務 (単純集計)

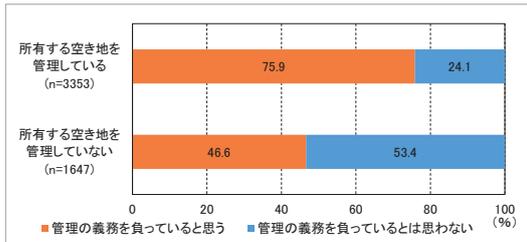


資料：国土交通省「利用されていない土地に関する WEB アンケート」

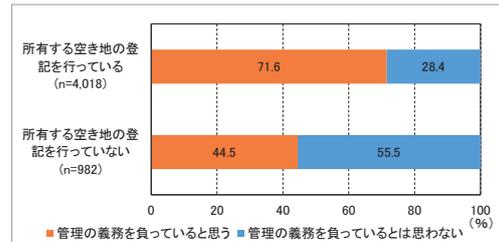
(所有する空き地を管理しているかどうか、登記しているかどうかによる違い)

空き地所有者の中でも、特に所有する空き地を管理している者や登記をしている者は、7割を超える者が管理義務を負っていると考えている反面、管理行為や登記を行っていない者では、5割を超える者が管理義務を負っているとは考えていないという結果となった。

図表 土地所有者の責務（管理の有無別）



図表 土地所有者の責務（登記の有無別）



資料：国土交通省「利用されていない土地に関するWEBアンケート」

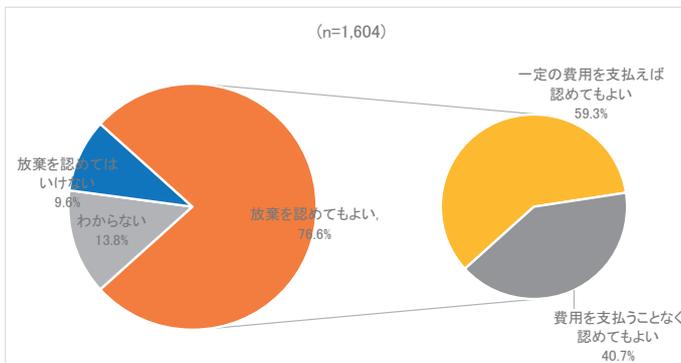
4. 土地所有権の放棄

(国民への意識調査の単純集計)

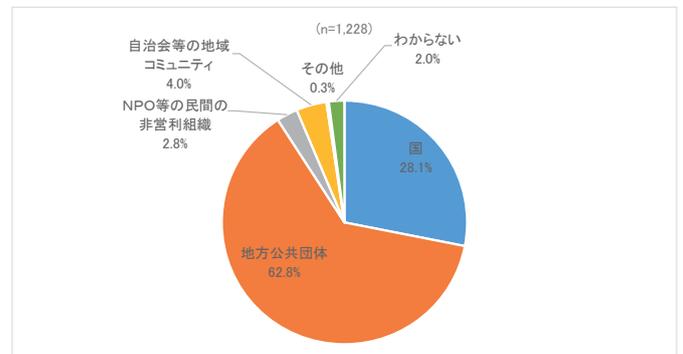
国民への意識調査で「所有している土地が不要になった場合、土地の所有権の放棄を認めてもよいと考えるか」について質問を行ったところ、「放棄を認めてもよい」と回答した者の割合が76.6%を占める結果となった。さらに、「放棄を認めてもよい」と回答した者のうち、「一定の費用を支払えば認めてもよい」と回答した者が59.3%（全体の45.4%）、「費用を支払うことなく認めてもよい」と回答した者が40.7%（全体の31.2%）となった。

また、上記質問で「放棄を認めてもよい」と回答した者（76.6%）に対して、「放棄された土地は、管理コストを含めて誰が引き受けるべきか」について質問を行ったところ、「地方公共団体」とする回答が62.8%を占め、次に「国」とする回答が28.1%となった。行政ではないより身近な存在としての「自治会等の地域コミュニティ」と回答する割合は4.0%にとどまった。

図表 土地所有権の放棄（単純集計）



図表 放棄された土地を引き受けるべき主体

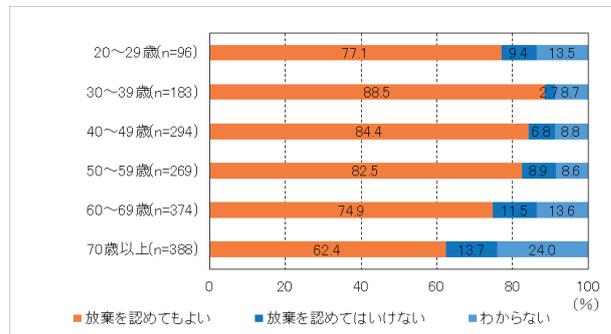


資料：国土交通省「土地問題に関する国民の意識調査」

### (年齢による違い)

土地所有権の放棄に対する考えについて年齢による違いをみてみると、20代を除き年齢が高くなるにつれて「放棄を認めてもよい」と回答する割合が漸減しているが、70歳以上を除けば概ね4分の3を超える結果となった。

図表 土地所有権の放棄（年齢別）



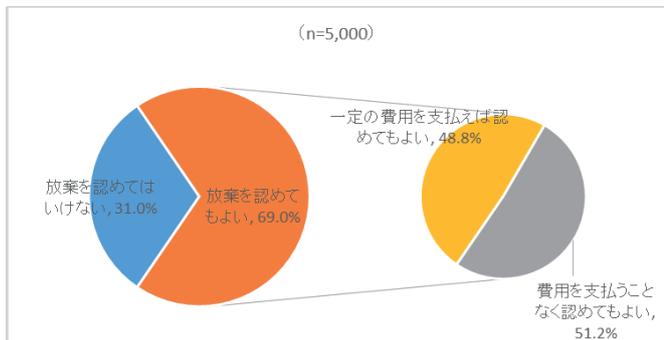
資料：国土交通省「土地問題に関する国民の意識調査」

### (空き地所有者へのWEBアンケートの単純集計)

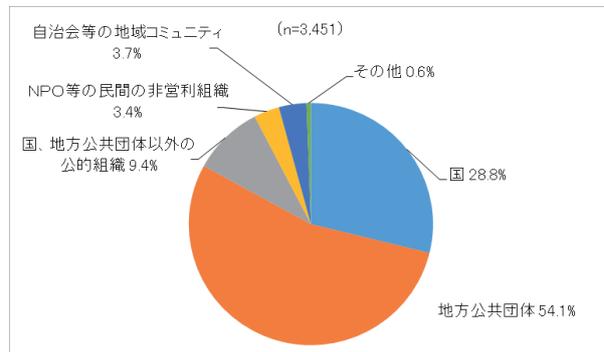
空き地所有者へのWEBアンケートの対象者全員に、同様に「土地所有権の放棄を認めてもよいか」について質問を行ったところ、「放棄を認めてもよい」の回答が69.0%と、国民への意識調査と比べるとやや低い結果となった。他方、「放棄を認めてもよい」と回答した者のうち、「一定の費用を支払えば認めてもよい」と回答した者が48.8%（全体の33.7%）、「費用を支払うことなく認めてもよい」と回答した者が51.2%（全体の35.3%）と概ね同率となったが、国民への意識調査と比べて「費用を支払うことなく認めてもよい」とする回答の割合がやや高くなった。

また、「放棄を認めてもよい」と回答した者（69.0%）に対して、「放棄された土地は、管理コストを含めて誰が引き受けるべきか」という質問を行った。その結果、「地方公共団体」、「国」とする回答がそれぞれ54.1%、28.8%となり、「国・地方公共団体以外の公的組織」の9.4%を加えると、公的組織と回答した割合が9割を超え、国民への意識調査の結果と大きく変わらない結果となった。

図表 土地所有権の放棄（単純集計）



図表 放棄された土地を引き受けるべき主体



資料：国土交通省「利用されていない土地に関するWEBアンケート」

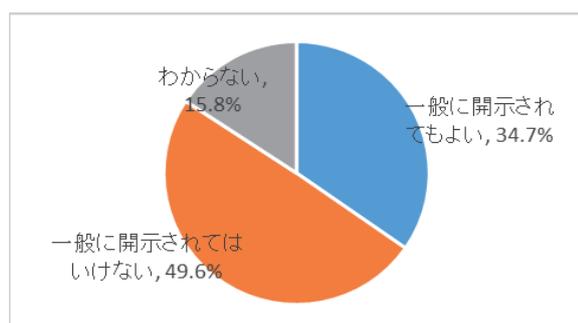
## 5. 土地所有者情報の開示

### (国民への意識調査の単純集計)

国民への意識調査の対象者全員に「誰でも簡単に土地の所有者が分かるように、所有者情報は一般に開示されてもよいと考えるか」という質問を行ったところ、「一般に開示されてもよい」との回答が34.7%を占めたが、「一般に開示されてはいけない」との回答が49.6%とこれを上回った。

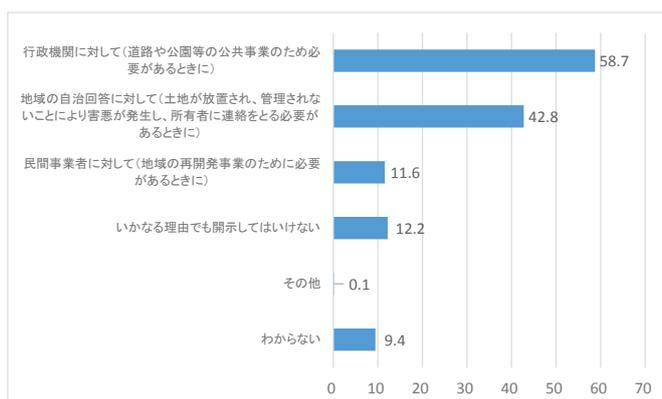
また、「一般に開示されてはいけない」と回答した者に「どういった主体に対してであれば所有者情報を開示してよいか」について質問したところ、「行政機関に対して（道路や公園等の公共事業のため必要があるときに）」との回答が58.7%と最も多く、次に、「地域の自治会等（土地が放置され、管理されないことにより害悪が発生し、所有者に連絡をとる必要があるときに）」の回答が42.8%と続いた。一方で、「いかなる理由でも開示してはいけない」との回答は12.2%にとどまった。

図表 土地所有者情報の開示



資料：国土交通省「土地問題に関する国民の意識調査」

図表 「一般に開示されてはいけない」と回答した者にどういった主体に対してであれば開示してよいかの質問に対する結果（複数回答）



## 第3節 所有者不明土地問題に対する政府の取組及び今後の対応

### (平成 29 年度の取組)

政府は、平成 29 年 6 月に「経済財政運営と改革の基本方針 2017」を閣議決定し、公共事業や農地・林地の集約化などにおいて共通課題となっている所有者を特定することが困難な土地に関して、地域ニーズに対応した幅広い公共的目的のための利用を可能とする新たな仕組みの構築等を検討し、必要となる法案の次期通常国会の提出を目指すとともに、登記制度や土地所有権の在り方等の中長期的課題について検討することとする方針を定めた。

こうした方針を受けて、国土審議会土地政策分科会特別部会において、喫緊の課題である所有者不明土地の利用の円滑化に関する制度の方向性等について検討し、

平成 29 年 12 月に中間とりまとめを公表する等の取組を進め、これらを踏まえ、国土交通省及び法務省では、「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法案」を第 196 回国会に提出した。また、農林水産省では、「農業経営基盤強化促進法等の一部を改正する法律案」、「森林経営管理法案」を同国会に提出した。

#### （政府全体の取組）

政府全体の取組としては、所有者不明土地等に係る諸課題について、関係行政機関の緊密な連携の下、政府一体となって総合的な対策を推進するため、平成 30 年 1 月 19 日に、内閣官房長官主宰の「所有者不明土地等対策の推進のための関係閣僚会議」が開催された。構成員は、総務大臣、法務大臣、財務大臣、農林水産大臣、国土交通大臣、復興大臣及び内閣官房長官である。当日の会議では、有識者へのヒアリングが行われるとともに、国土交通省、法務省、農林水産省、総務省、内閣官房から、各省の取組状況及び今後のスケジュール等について説明が行われ、今後、関係省庁が協力して、第 196 回国会に提出する法案の準備を進めるとともに、土地所有権や登記制度の在り方などの根本的な問題について、各大臣がリーダーシップを発揮し、政府一体となった検討を進めていくとされた。

#### （今後の対応）

所有者不明土地の適切な利用や管理に関しては、先に述べた新制度を国会に提出したところであるが、登記制度や土地所有権の在り方等の中期的課題について引き続き取り組んでいくことが必要である。

今後、所有者不明土地の発生や解消に向けて、土地所有者の責務の在り方等の土地所有に関する基本制度の見直しや相続登記の義務化の是非や土地所有権の放棄の可否などの登記制度・土地所有権の在り方等について、法務省や国土交通省など関係省庁が連携して検討を進めることとしている。

また、土地所有者情報を円滑に把握する仕組みについても、関係省庁が連携して検討していくこととしている。

## 第 2 部 平成 29 年度 土地に関して講じた基本的施策（略）

## **第3部 平成30年度 土地に関する基本的施策（抄）**

### **第1章 土地に関する基本理念の普及等**

10月の「土地月間」（10月1日は「土地の日」）において、関係団体と連携しつつ、土地に関する基本理念の普及等を図るとともに、土地に関する各種施策・制度等の紹介を行う。

### **第2章 土地に関する情報の整備**

#### **第1節 土地情報の体系的整備**

土地の所有・利用・取引、地価等に関する情報を体系的に整備するため、地価公示の実施、地籍調査の促進、取引情報の把握等を行う。また、土地取引の実態等を明らかにするための統計資料の作成・整備等を行う。特に、平成30年度は、5年周期の基幹統計調査として「法人土地・建物基本調査」を実施する。

#### **第2節 国土調査の推進**

地籍整備、土地履歴調査をはじめとする土地分類調査、水基本調査を推進する。

#### **第3節 国土に関する情報の整備等の推進**

国土数値情報については、地価公示、都道府県地価調査等の更新等を行う。地理空間情報については、平成29年3月に閣議決定された「地理空間情報活用推進基本計画」に基づき、基盤地図情報をはじめとした社会の基盤となる地理空間情報の整備・更新等を行う。

#### **第4節 土地に関する登記制度の整備**

全国の都市部における地図混乱地域のほか、地図整備の緊急性及び必要性が高い地域について、登記所備付地図作成作業を重点的かつ集中的に行う。

## **第3章 地価動向の的確な把握等**

### **第1節 地価公示等の推進**

平成31年地価公示については、全国26,000地点の標準地について実施する結果に基づき、地価動向の分析結果の公表を行う。また、平成30年都道府県地価調査については、各都道府県知事が実施する結果に基づき、地価動向の分析結果の公表を行う。

### **第2節 不動産取引価格情報の提供**

不動産取引価格等の調査を全国で実施し、得られた情報を四半期毎にとりまとめ、インターネットを通じて公表する。

### **第3節 不動産価格指数の整備**

不動産価格の動向を適時・的確に把握するとともに不動産市場の透明性の向上を図るため、不動産価格指数（住宅・商業用ともに）昨年度と同様の頻度で公表する等の取組を行う

### **第4節 不動産鑑定評価の充実**

不動産鑑定評価制度懇談会においてとりまとめられた「不動産鑑定評価制度の今後の方向性（当面の方策に関する提言）」を踏まえた取組を前年度に引き続き進める。また、不動産鑑定業者の信頼性を更に向上させるため、不動産鑑定業者に対する立入検査などを内容とする鑑定評価モニタリングを引き続き実施する。

### **第5節 公的土地評価の均衡化・適正化**

適正な地価の形成及び課税の適正化を図るため、固定資産税及び相続税における土地の評価について、その均衡化・適正化を図るとともに、地価動向等を適切に反映した評価に努める。

## **第4章 不動産市場の整備等**

### **第1節 不動産取引市場の整備等**

不動産流通市場の整備を推進するため、不動産総合データベースの本格運用の開始、「全国版空き家・空き地バンク」の本格運用の開始等による空き家・空き地等のマッ

チング・媒介機能の強化、「安心R住宅」の普及等による既存住宅流通市場の活性化、ITを活用した重要事項説明の制度に関する周知等による不動産取引におけるIT等の新技術活用の環境整備等を進める。

## 第2節 不動産投資市場の整備

「不動産投資市場の成長に向けたアクションプラン」等に基づき、CRE・PRE等の活用促進に向けたセミナー等の開催、ヘルスケアリートに関するセミナーの実施、耐震・環境不動産形成促進事業の適切な監督等を実施する。

## 第3節 土地税制における対応

土地取引の活性化や土地の有効利用の促進などの観点から、土地の取得、保有、譲渡それぞれの段階において、引き続き税制上の措置を講じる。

## 第4節 不動産市場における国際展開支援

ASEAN 諸国等における我が国不動産企業の進出先におけるビジネス環境の改善に資する制度の整備・普及を支援するとともに、現地における事業実施にあたっての法的安定性の確保や制度・運用の改善等を通じてビジネス環境の整備を図る。

## 第5章 土地利用計画の整備・充実等

### 第1節 土地利用計画の推進

国土利用計画（全国計画）を基本とする都道府県計画及び市町村計画の円滑な変更・推進のため、調査や情報提供等必要な措置を講じるとともに、土地利用基本計画の適切な運用による適正かつ合理的な土地利用の推進を図る。

### 第2節 都市計画における適正な土地利用の推進

都市計画区域ごとに定められている「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針」（マスタープラン）の適切な運用、市町村が定める「市町村の都市計画に関する基本的な方針」（市町村マスタープラン）の策定を推進する。また、土地利用制度の適切な活用を推進するほか、市町村による都市再生特別措置法に基づく立地適正化計画の作成・実施を支援しコンパクトシティの形成を促進する。

## 第3節 国土政策との連携

国土形成計画（全国計画）の基本構想である「対流促進型国土」の形成に向け、引き続き検討を行う。平成 29 年度に施行した「地域未来投資促進法」を活用し、地域の特性を生かして高い付加価値を創出し、地域経済への波及効果が大きい事業を「地域経済牽引事業」として、予算、税制、金融、規制緩和等の政策手段を総動員して重点的に支援していく。

## 第6章 住宅対策等の推進

### 第1節 住宅対策の推進

住生活基本計画の推進、公的賃貸住宅等の供給の促進及び民間賃貸住宅や空き家を活用した新たな住宅セーフティネット制度の実施、大都市を中心とした市街地住宅供給の積極的推進、既成市街地の再整備による良好な居住空間の形成に取り組む。また、空き家住宅等の活用・除却について引き続き支援を行うほか、「空家等対策計画」に基づき民間業者等と連携を行う総合的な空き家対策への支援や、空き家に関する多様な相談に対応する人材育成や相談体制の構築等の取組への支援を行う。さらに、各種税制措置等を通じて、住宅取得対策の充実等に取り組む。

### 第2節 良好な宅地供給・管理の推進等による良質な居住環境の形成等

良好な宅地供給等を推進するとともに、急速な高齢化及び人口減少の進展を背景に地域の活力の低下等の課題を抱えるニュータウンについて、既存ストックを活用して、官民連携による居住環境の維持・再生を図る取組に対する支援を行う。

## 第7章 土地の有効利用等の推進

### 第1節 地方創生・都市再生の推進

「まち・ひと・しごと創生総合戦略 2017 改訂版」に基づき、ライフステージに応じた政策メニューの充実・強化を進め、元気な「地方」の創生に国を挙げて取り組むとともに、引き続き本格的な事業展開に取り組む地方公共団体を、情報、人材、財政の3つの側面から支援する。

また、都市再生緊急整備地域における都市再生の推進、全国都市再生の推進を図るとともに、敷地の一体的利用と公共施設の再編による大街区化を推進する。

## 第2節 都市基盤施設整備や災害に強いまちづくりの推進

都市基盤施設整備を推進するため、民間能力の活用や空中及び地下の利用を推進する。また、「土砂災害防止法」に基づく警戒避難体制の充実・強化を図るため、市町村による土砂災害に係るハザードマップの作成・公表の推進とその進捗状況の把握、避難訓練の推進等を実施し、関係自治体と連携しながら、住民の防災意識の高揚と災害への備えの充実を図るなどにより、災害に強いまちづくりを推進する。

## 第3節 低・未利用地の利用促進等

工場跡地、未利用埋立地等の低・未利用地の再開発等を推進するとともに、「低未利用土地利用促進協定」や市民緑地認定制度等を活用し都市内の低・未利用地の利用を促進する。また、都市機能の増進及び経済活力の向上を総合的かつ一体的に推進する。

## 第4節 農地を活用した良好な居住環境の整備

住宅の需要の著しい地域における市街化区域内農地について、農住組合制度等により、農地を活用した良好な居住環境を備えた住宅地等の供給を促進する等の措置を引き続き講ずる。一方、生産緑地地区については、市民農園の整備等により都市住民の交流の場としての活用を推進する。

## 第5節 都市と緑・農の共生するまちづくりの推進

潤いある豊かな都市環境の形成を図るための市民緑地認定制度や田園住居地域等の制度の周知を関係団体等と連携して行うことで、円滑な施行に努めるとともに、活用の際の課題や対応方針等について調査検討を行う。

## 第6節 国公有地の利活用等

地方公共団体等と連携しながら、一定の地域に所在する国公有財産等の情報を共有し、地方公共団体等の意見も尊重しつつ、各地域における国公有財産の最適利用について調整を行う等により、国公有財産の最適利用の推進を行う。

## 第7節 公共用地取得の円滑化

公共事業の整備効果を早期に発現していくため、用地取得上のあい路を調査・分析した上で、事業の計画段階から将来の供用までを見据えた準備を行い、工程管理を図

る「用地取得マネジメント」に沿った計画的な用地取得を引き続き推進する。

## 第8節 所有者不明土地問題への対応方策の推進

第196回国会に提出された「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法案」、「農業経営基盤強化促進法等の一部を改正する法律案」及び「森林経営管理法案」の成立後、所有者不明土地、所有者不明農地・林地の利活用促進のための制度導入にあたって、所有者の探索等に関して政省令等を整備するとともに、新制度の周知等を図る。

また、所有者不明土地の発生抑制や解消に向けた、登記制度や土地所有権の在り方といった根本的な課題について、平成30年1月に開催した「所有者不明土地等対策の推進のための関係閣僚会議」を中心として、総合的に検討を進める。

## 第8章 環境保全等の推進

### 第1節 環境保全等に係る施策の推進

平成30年4月に閣議決定された「第五次環境基本計画」に基づき、環境保全のための土地に関する施策を推進するとともに、各種の土地に関する施策、事業の策定・実施に当たって環境保全への配慮を行う。

### 第2節 農地の適切な保全

農業競争力強化基盤整備事業等や農山漁村地域整備交付金により土地条件の改善を推進する。荒廃農地の発生抑制・解消を図るため、再生利用可能な荒廃農地の農地中間管理委機構への利用権設定を進める等の施策を推進する。

### 第3節 森林の適正な保全・利用の確保

森林の有する多面的機能の高度発揮のため、平成29年4月に施行された、改正森林法に基づく伐採後の造林の状況報告等を円滑に運用するとともに、森林法に規定する森林計画制度に基づき、地方公共団体や森林所有者等の計画的な森林の整備について指導・助言を行う。

### 第4節 河川流域の適切な保全

総合治水対策特定河川流域において、国、都道府県、市町村の河川担当部局と都市・

住宅・土地等の関係部局からなる流域協議会を設置し、流域整備計画を策定して流域の適正な土地利用の誘導、雨水の流出抑制等を推進する。

## **第5節 文化財等の適切な保護及び歴史・文化等を活かした良好な景観形成の推進等**

歴史的な集落・まち並みについては、市町村による伝統的建造物群保存地区の保存と活用に関して指導・助言を行う。また、人と自然との関わりの中で育まれた景観地については、重要文化的景観の選定を進めるとともに、その保存と活用を図る。

## **第9章 東日本大震災と土地に関する復旧・復興施策**

### **第1節 土地利用関連施策**

宅地関連施策として、防災集団移転促進事業、津波復興拠点整備事業、漁業集落防災機能強化事業等を推進するとともに、土砂災害対策、液状化対策等を推進する。

また、農地・農業用施設の災害復旧及び除塩並びにこれと併せて行う区画整理等の事業を実施するとともに、被災を免れた地域や避難先等において荒廃農地を活用し営農活動を再開する被災農業者等の取組を支援する。

さらに、東日本大震災復興特別区域法における復興整備計画制度に基づく各種特例の活用を図り、市街地の整備や農業生産基盤の整備等の各種事業の円滑かつ迅速な実施を促進する。

### **第2節 住宅関連施策**

災害公営住宅等の供給を支援するとともに、災害復興住宅融資等の実施、住宅金融支援機構から貸付けを受けている被災者に対する返済特例の実施、勤労者財産形成持家融資の特例措置により、個人の住宅再建等を支援する。

### **第3節 住宅再建・まちづくりの加速化に向けた取組**

災害公営住宅の建設等や民間住宅等用宅地の整備といった事業が計画に沿って進むよう、「住宅再建・復興まちづくりの加速化のためのタスクフォーカス」において講じてきた累次の加速化策を着実に実施するとともに、「工事加速化支援隊」により、市町村に対しきめ細やかに実務支援を行う。

## **第4節 土地情報関連施策**

地籍調査の実施状況に合わせた被災自治体の支援や登記所備付地図作成作業の実施を通じて、土地境界の明確化を推進する。また、岩手県、宮城県、福島県及び仙台市の土地対策担当部署に対して、当該県市内における土地取引の登記情報及び取引価格情報の提供を行う。

## **第5節 税制上の措置**

東日本大震災の被災者等の負担の軽減及び復旧・復興へ向けた取組の推進を図る観点から、土地等の取得、保有、譲渡それぞれの段階において、必要な税制上の措置を引き続き講じる。



