

空き地等の新たな活用

～空き地等の利活用に関する先進的取組～



平成31年3月
国土交通省土地・建設産業局企画課

目次

はじめに	1
1. 空き地等を取巻く状況	2
2. 空き地等の適正な管理・活用方策の方向性	5
3. 空き地等の新たな活用に向けて～33の事例から学ぶ～	8
4. 取組を深化させるために	46
5. 所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法について	49
6. 土地所有に関する基本制度の見直しについて	50
おわりに	52

はじめに

現在、我が国では本格的な人口減少社会を迎えつつあります。その中で、地方都市や郊外を中心に、空き家だけでなく空き地も増大しつつあり、特に世帯が所有する空き地は 10 年で約 1.4 倍に増加しています（土地基本調査）。また、土地所有者の利用意欲が減退している中、いわゆる所有者の所在の把握が難しい土地を含め、土地の管理放棄の問題が表面化してきています。

このような空き家や空き地が増大する状況を放置すれば、地域の活力や住環境を損なうおそれがあり、その増加をいかに抑制していくかについての検討が必要となっています。

こうした状況の中で、平成 29 年 1 月からは国土交通省において「空き地等の新たな活用に関する検討会」が開催され、空き地等に関する施策の今後の方向性と具体的施策の検討が進められました。平成 29 年 6 月の検討会とりまとめにおいては、空き地等の適正な管理・活用方策の今後の方向性について、空き地の実態把握の推進や、空き地等の新たな活用を促進するための枠組みの構築などに併せ、他地域へ横展開を実施するためのモデル的な先進事例の積み上げが提案されています。

こうした先進事例は、空き地等を地域の「資源」として活用するという意味で、地域創生等の観点からも有用なものでもあることから、その概要や取組の中で得られたポイントや留意事項等を共有することによって、より多くの地域で空き地等の活用に向けた取組が広がっていくよう、事例集として整理しました。

また、平成 30 年 6 月には、「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法」が成立し、所有者不明土地に対する新たな制度が創設されるとともに、国土審議会土地政策分科会特別部会では、土地所有に関する基本制度の見直しを進めており、最近の動きとしてこれまでの取り組みを整理しました。

この事例集が空き地等の活用に取り組んでおられる関係者のみなさまの参考となることを期待します。

■本冊子の構成

1. 空き地等を取巻く状況

▽ 空き地等について、その動向等をご紹介します。

2. 空き地等の適正な管理・活用方策の方向性

▽ 「空き地等の新たな活用に関する検討会」のとりまとめを踏まえ、空き地等の適正な管理・活用方策の方向性について整理します。

3. 空き地等の新たな活用に向けて～33 の事例から学ぶ～

▽ 各地で行われている、空き地等の活用に係る事例についてをご紹介します。

4. 取組を深化させるために

▽ 今後の取組の方向性に関する視点を提示します。

5. 所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法について

▽ 空き地の課題の一つである「所有者不明土地」に対する新たな制度についてをご紹介します。

6. 土地所有に関する基本制度の見直しについて

▽ 空き地の適正な管理を推進するために検討が進められている土地所有の基本制度の見直しの内容についてをご紹介します。

1. 空き地等を取巻く状況

(1) 空き地等の動向

本格的な人口減少社会を迎えつつある我が国では、経済活動、産業構造の変化も踏まえ、空き地は増加傾向にあります。特に、世帯の所有する空き地は過去10年間でおよそ1.4倍、300km²も増加しており、空き地の資産総額は3兆円にも及ぶものと考えられています。

これら世帯の所有する空き地について、その取得経緯を見てみると、相続・贈与で取得した空き地が大きく増加しており、必ずしも利用を想定せずに取得した土地が空き地等になる場合が多いことがうかがわれます。



図表1 世帯の所有する土地利用の変化

(出典:「空き地等の新たな活用に関する検討会」とりまとめ 参考資料)

取得方法	平成15年 時面積 (km ²)	平成25年 時面積 (km ²)	増加率
国・都道府県・市区町村から購入	25	22	-12%
会社・都市再生機構・公社などの法人から購入	69	48	-31%
個人から購入	160	172	8%
相続・贈与で取得	394	701	78%
その他	24	29	20%
不詳	9	10	1%
総数	681	981	44%

図表2 世帯の所有する空き地の取得方法

(出典:「空き地等の新たな活用に関する検討会」とりまとめ 参考資料)

こうした空き地の発生状況の地域性について、空き家と併せて見ると、空き家では、大都市圏は地方圏に比べ「その他の住宅」の空き家率は低いが「その他の住宅」の空き家戸数が数としては多いこと、また、世帯が所有する空き地率は大都市に比べて地方圏の方が高いことが見て取れます。その中で、大都市圏においても空き地の発生が指摘されており、例えば、土地基本調査の特別集計によれば、世帯の所有する宅地（「現住居の敷地以外」の集計）に占める空き地の件数の割合は、都心から 50km 圏内の郊外部でも高くなっていることがわかります。

こうした状況に照らして、既にその増加が社会問題化している空き家も除却が進めば空き地となることも見込まれることから、これら空き地等の増加は宅地政策における重要な課題となっています。

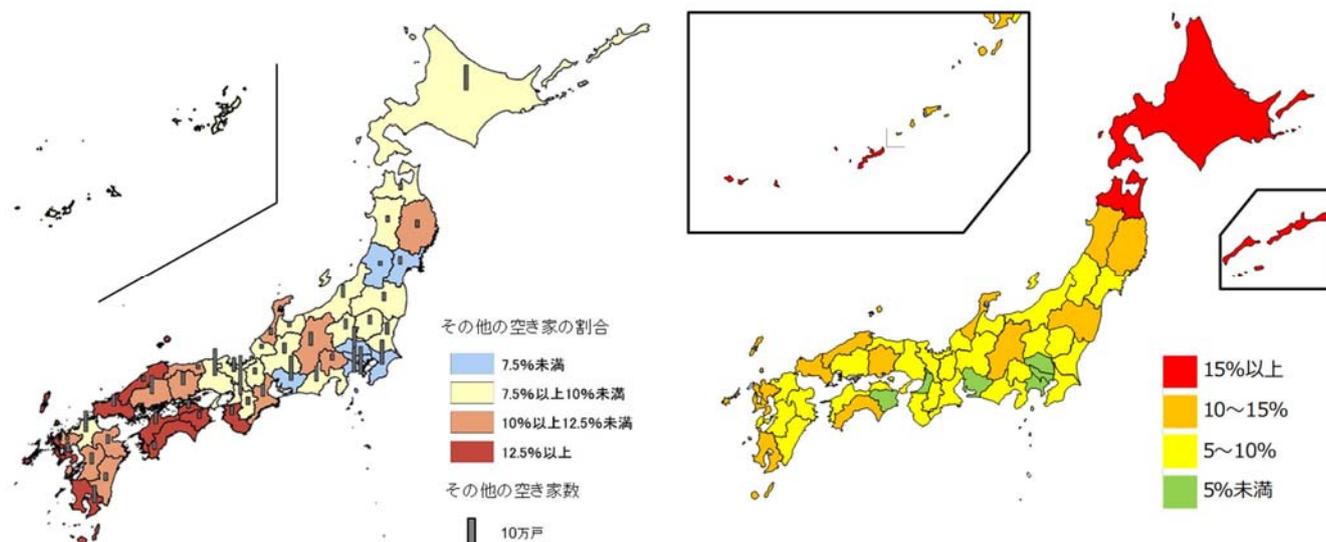
〔空き家の種類〕

二次的住宅：別荘及びその他（たまに寝泊まりする人がいる住宅）

賃貸用又は売却用の住宅：新築・中古を問わず、賃貸又は売却のために空き家になっている住宅

その他の住宅：上記の他に人が住んでいない住宅で、例えば、転勤・入院などのため居住世帯が長期にわたって不在の住宅や建て替えなどのために取り壊すことになっている住宅など

（出典）総務省「住宅・土地統計調査」



(注1) 「その他の住宅」の空き家の割合＝「その他の住宅」の空き家戸数 / 持家ストック

(注1) 本調査における「空き地」には原野、荒地、池沼などを含む

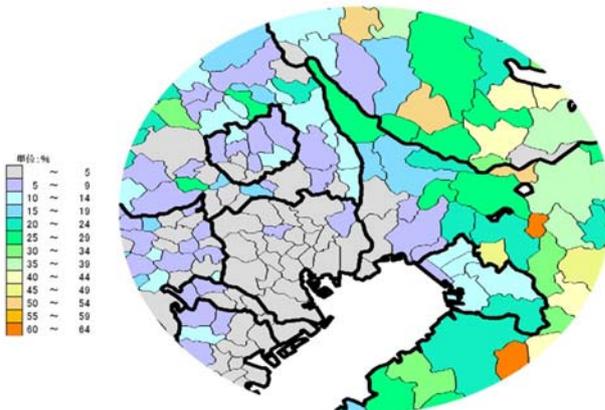
(注2) 持家ストック＝居住世帯あり持家＋売却用空き家＋二次的空き家
＋「その他の住宅」の空き家

図表3 「その他の住宅」の空き家の割合

図表4 世帯の所有する宅地等に占める空き地面積の割合

(出典：「空き地等の新たな活用に関する検討会」とりまとめ 参考資料)

(出典：「空き地等の新たな活用に関する検討会」とりまとめ 参考資料)



(出典) 国土交通省「土地基本調査」
(注1) 本調査における「空き地」には原野、荒地、池沼などを含む

図表5 市町村別の世帯の所有する宅地に占める空き地件数率
(単位：%) (世帯・都心から 50km 圏内) (平成 25 年)

(出典：「空き地等の新たな活用に関する検討会」とりまとめ 参考資料)

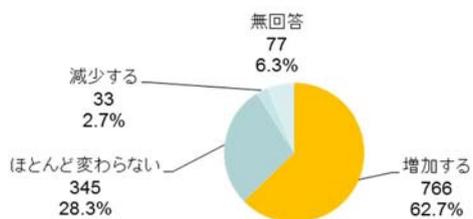
(2) 空き地等の課題と対策の必要性

空き地等に関する自治体に対するアンケート(平成 29 年 2 月、国土交通省)によれば、景観の悪化やゴミの投棄(誘発)をはじめ、管理水準が低下した空き地が周辺に悪影響を及ぼしている現象も指摘されています。こうした空き地等の発生に関し、約 62%の自治体が、今後 10 年間で現在よりその面積が「増加する」と回答しており、その結果として地域内に空き地が多くなることについて、地域のイメージや活力の低下など、地域・地区全体への影響も懸念されています。



図表6 「管理水準が低下(雑草繁茂等)した空き地」が周辺に迷惑を及ぼしている現象(複数回答)

(出典:「空き地等に関する自治体アンケート」)



図表7 現在と比較した今後 10 年間の「管理水準が低下(雑草繁茂等)した空き地」の件数の変化

(出典:「空き地等に関する自治体アンケート」)



図表8 地域・地区内に空き地等が複数存在することによる地域・地区全体への影響(複数回答)

(出典:「空き地等に関する自治体アンケート」)

2. 空き地等の適正な管理・活用方策の方向性

(1) 基本的な考え方～「空き地等の新たな活用に関する検討会」とりまとめより～

空き地等に係る現在の状況を踏まえ、国土交通省において、平成 29 年 1 月から「空き地等の新たな活用に関する検討会」が開催され、空き地等に関する施策の今後の方向性と具体的施策の検討が進められてきました。同年 6 月の検討会のとりまとめにおいては、空き地対策の基本的な考え方として、「有効利用」と「適正管理」の視点がまとめられています。

空き地対策の必要性と課題

- ◎ 個人に委ねるだけでは以下のような市場の失敗が生じることから、行政や地域社会の関わりが必要
 - ① 個人にとっては空き地しておくことが合理的であっても、地域社会全体で見ると機会費用が発生
 - ② 貸与する際の契約に対する不安や借り主の信用力などの情報の非対称がもたらす障害が存在
- ◎ 自治体は多くの場合、この問題に取り組みあぐねている状況
 - ① 一部の自治体では、生活環境保全に資する目的としての条例等が整備済み
 - ② 利活用等に向けての体制・予算が十分でなく、実態把握も進んでいない



空き地対策の基本的な考え方

空き地の有効利用

- ◎ 空き地等を有効に利用することによって、地域の不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チャンスが生じており、積極的な取組みの推進が必要
- ◎ 空き地等の情報を集約し、「見える化」する等、取引の障害を除去することが重要
- ◎ 地域コミュニティ等により管理・活用されるようにすることが重要(担い手の多様化と育成)
- ◎ 暫定利用や土地の集約化等により、新たな土地需要を創出

空き地の適正な管理

- ◎ 所有者の責務を基本とし、所有者自身による管理が困難な場合には、これを支援するとともに所有者が適切に管理を行わず、放置した結果、社会的害悪が生じる場合には、これを除去することも必要

図表9 空き地対策の必要性と課題、その基本的な考え方

(出典:「空き地等の新たな活用に関する検討会」とりまとめ)

空き地対策の基本的な考え方のもと、①将来の利用見込みがある空き地、②工夫次第で利用が可能となる空き地、③将来にわたり利用見込みの小さい空き地、といった空き地等の性格に応じた整理が行われています。

空き地のタイプによる市場と政策との関係

(「空き地等の新たな活用に関する検討会」とりまとめをもとに整理)

① 将来の利用見込みがある空き地

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消されることから、特別な場合を除き、空き地等の利活用にあたっては、民間の取引を推進する必要がある。

② 工夫次第で利用が可能となる空き地

長期間空き地等のままで、利用の実現の見込みがない空き地等のうち、工夫次第で市場価値の再生やコモンズ等として地域における利用が可能となる土地については、市場にゆだねるままでは、将来においても活用されず放置され、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りかねない。こうした空き地等については、民間だけでなく、地元自治体等の行政や地域コミュニティによる政策的取組が必要である。

③ 将来にわたり利用見込みの小さい空き地

長期間空き地等のままで、利用の実現の見込みがない空き地等のうち、地域における相当期間の利用への取組にもかかわらず、活用が困難な土地については、将来的に国土の荒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。

(2) 空き地対策の展開

「空き地等の新たな活用に関する検討会」とりまとめでは、(1)で示された基本的な考え方の下、具体的な空き地対策の展開について、「当面の対策」と「中長期的な課題」として示されています。

「空き地等の新たな活用に関する検討会」とりまとめをもとに整理

【当面の対策】

- ◎モデル的な先進事例を積み上げ、他地域へ横展開を実施
- ◎空き地の実態把握を推進するとともに、自治体内外部での行政情報の活用方策を検討
- ◎管理水準が低下した空き地所有者への是正措置の円滑化や支援の方策を検討
- ◎空き地等の新たな活用を促進するための枠組み
 - ①空き地の管理・活用に関するビジョンの策定と官民一体となったプラットフォームづくり
 - ②地域住民等が生活環境の維持等に役立てるための「地域のcommons」としての多様な管理・活用を推進
 - ③情報を活かして、空き地所有者、地域コミュニティ、空き地の利用者等の間をコーディネートする機能を地域に見合った役割分担(民間・行政・地域コミュニティ)の下で推進
 - ④地域コミュニティ等による空き地等の暫定利用と集約化の取組を支援する方策を検討

【中長期的な課題】

- ◎土地所有者に対する土地の適正利用や管理の責務の明確化について検討
- ◎利用されない土地への対応
 - ①土地の放棄の可否等に関する整理が必要
 - ②相当期間努力しても利活用されない土地の管理方法や費用負担(行政・地域・個人)を検討
 - ③所有者不明土地の課題については別途検討(平成30年6月に所有者不明土地法が成立)

ここで示されているように、適正な管理・活用方策の今後の方向性については、空き地の実態把握の推進や、空き地等の新たな活用を促進するための枠組み構築などに先立ち、他地域へ横展開を実施するためのモデル的な先進事例の積み上げが提案されています。こうした先進事例は、空き地等を地域の「資源」として活用するという意味で、地域創生等の観点からも有用なものでもあることから、国土交通省では検討会の開催を機に事例の収集を行ってきており、以降でこれを整理・紹介するものです。