

4. 取組を深化させるために

ここまで整理した事例を踏まえ、我が国において増えつつある空き地を有効的に利活用していくためには、地域社会にある課題や潜在的なニーズ(地域において必要とされているが、不足している機能)を捉えた上で、地域の課題解決や魅力の創出等に寄与する取組であることが重要であるとともに、取組を行う主体が、持続的に活動を展開できることが重要だと考えられます。

そのために求められる「今後の空き地対策の取組の方向性」としては以下のような視点が考えられます。

(1) 取組の体制、新たな仕組みの構築

空き地対策では、自治体が主導している取組の他、民間(NPO法人や一般社団法人、町会・自治会等の公益的な組織、民間企業など)が主導している場合もあります。また、両者が協力し、官民連携で取り組んでいる場合もあります。

取組の実現にあたっては、まちづくりや不動産取引等に関する専門的な知見が必要となる場合もあることから、公的機関等の支援・協力を得ながら、関係者が参加できるプラットフォーム(協議会)等を形成し、具体的な利活用や管理の実現を図っていく方法も考えられます。

このような場を通じて、地域の共用空間(コモンズ)等としての活用・管理の主体となる組織体や担い手、役割分担等についても整理し、認識の共有を図ることが重要と考えられます。

自治体に関しても、取組主体となり得る町会・自治会やその他の住民有志の団体等に対して、資金的な支援に限らず、情報提供や専門家の紹介、セミナー等の担い手育成の施策、取組の周知など、取組の全体を通して支援を図っていくことが考えられます。加えて、取組を自立的な活動へとつなげていくために、民間活動の機動力や自由度を高めるための仕組みづくりや環境整備等、民間の取組を後押ししていくことも必要になります。

また、ICT・IoT技術の発展が著しい昨今においては、空き地対策についても積極的にこのような技術を取り入れていくことが重要だと考えます。近年活況なシェアリングエコノミーに代表されるように、インターネットを介したプラットフォーム上で、空き地や空きスペース等の不動産情報が共有され、所有者と利用者をつなぐ仕組みができたことで、従来の不動産市場では取り扱われにくかった小規模な空き地、接道条件が不利な不動産などについても利活用の可能性が広がってきています。また、「ふるさと納税制度」を活用して空き地の維持・管理を行う事例も見られるようになり、行政や地域が直接的な関わりで取り組んでいる従来のものから、新しい仕組みも生まれつつあります。

このような、技術の発展は、取組に関わる人材の負担軽減や取組の効率化につながるるとともに、空き地対策に関わる人材のすそ野を広げていくことにもつながることが期待されます。

(2) 空き地の利活用形態の多様化

空き地の利活用形態についても徐々に多様化しつつあります。今後は、以下に示すような利活用形態の中から、地域社会にある課題や潜在的なニーズに対応し、課題解決や新たな価値を生み出していくために適した方法を選択、組合せながら、より柔軟に運用していくことが必要となります。

暫定利用の促進

当面、土地利用が見込めない土地については、恒久的な利用の道が見えてくるまでの間、地域コミュニティ全体でその価値を享受できる暫定的な管理。活用を行う方法が考えられます。例えば、建物の設置等と比べ低コストでの利用が可能で、利用後の原状回復も容易という利点を活かし、コミュニティガーデン、広場といった地域の共用空間(コモンズ)としての利用が想定され、こうした利用により地域の価値を高め、ひいては、恒久的な利用への道を広げていくことも考えられます。

暫定利用の中には、ごく短期間のものから5年、10年という中長期のものまで、地域の実情に応じて多様な存続期間が考えられますが、貸付け先への信用不安の払拭等ができれば、貸付けを行う意向を持つ土地所有者も比較的多いと考えられます。土地所有者が安心して土地を貸付けることができる体制や仕組みを整え、借地による利用も含めた取組が進むことが期待されます。

集約化

小規模で離散的に存在している空き地は、新たな活用に結び付けにくいことから、これら空き地の暫定利用と並行しつつ、隣地取得の促進や、集約化も進めていくことが重要と考えられます。

集約化は、空き地の所有者が自発的に取り組むことは期待しにくく、個々の空き地の所有者においては専門的な知見や利用できる情報も限られるので、例えば、前述の関係者が参加するプラットフォームを活用するなどの支援も有効になるものと考えられます。

その場合、空き地の所有者の同意に基づき、まずは所有者情報や管理・活用の意向等を集約しておき、利用希望者の情報とのマッチングを促すといった方策も考えられます。

適正管理

「1. 空き地等を取巻く状況」で述べているように、人口減少社会においては今後さらに空き地が増加していくことが想定されており、必ずしも全ての空き地を有効に利活用できるとは限らなくなっています。そのような状況下においても、地域全体の価値を低下させないためには、所有者に適正な管理が課せられるだけでなく、地域の環境を悪化させないように地域で適正に管理していくという視点を持つことも重要であると考えられます。

所有者不明土地における地域福利増進事業

適正な管理が行き届かず、これまで利活用することも困難であった所有者不明土地について、新たな制度が設けられ一定の要件が整えば利活用することが可能となりました。(詳細は、「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」を参照)

所有者探索を行った上でなお所有者が不明であった場合に、所定の手続きを行えば地域の福祉・利便の増進のために使用権を設定することができます。

これらの仕組みを有効に活用していくためにも、自治体と地域が、改めて自身の地域の中の空き地の状況を把握し、その活用の可能性や、ニーズを探っていくことが必要となります。

(3) 空き地対策の持続的な取組に向けて

空き地対策を地域が主体となって進めていく場合、継続的に活動するための資金を確保していくことも大きな課題となります。活動を支援するために、自治体が様々な助成金制度を用意しているケースもありますが、助成金だけに頼った活動は自立性に乏しく、不安定なものになります。

持続的な取組にしていくためには、空き地を菜園として活用して参加費や飲食販売等で一定の収益を上げる、空き地の維持・管理費用を得る等、自主財源を確保していくことも重要になります。

(4) 地域の課題解決策としての一体的な取組

空き地対策では、単体の空き地をどのように活用するかという視点ではなく、空き地を活用することで地域のどのような課題が解決できるかという広い視点から考えることが重要です。例えば、衰退した地域コミュニティの再生のために宅地を農園として利用する、空き地を防災上の避難場所や避難経路として活用する等、地域固有の課題、あるいは潜在的なニーズに対して、空き地を利活用することでどう応えていくかが求められます。

また、空き家問題に関して、危険な空き家を除却した後の空地利用までは考えられていない場合もあり、管理されないまま放置された空き地が生まれる等、空き家問題から空き地問題へと移行しているケースも見られます。老朽化した空き家の除却にあたっては、除却後の空き地の管理・利活用を見据えた取組も求められるものと考えられます。

(5) 土地所有者等の責務について

人口減少社会における地域の課題やニーズに対応した空き地の利活用方策については、本事例集に掲載している事例に限らず、多方面で様々な試みがなされています。また、土地基本法の見直しを含めた土地所有者の責務のあり方等の見直しの動きもあり、空き地のより積極的な利活用・適正管理が期待されています。

土地の適切な利用・管理は、本来所有者自らが行うことが求められ、必要に応じて、所有者の責務を補完する形で、近隣の住民等が一定の役割を担うことが考えられます。自治体等は、これらの取組の支援、促進等を行い、管理不全の土地の発生を未然に防止することが重要となります。

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

(平成30年6月6日成立、6月13日公布、平成30年法律第49号)

背景・必要性

- 人口減少・高齢化の進展に伴う土地利用ニーズの低下や地方から都市等への人口移動を背景とした土地の所有意識の希薄化等により、**所有者不明土地(※)**が全国的に増加している。

(※)不動産登記簿等の公簿情報等により調査してもなお所有者が判明しない、又は判明しても連絡がつかない土地

- 今後、相続機会が増加する中で、**所有者不明土地も増加の一途をたどることが見込まれる。**

- **公共事業の推進等の様々な場面において、所有者の特定等のため多大なコストを要し、円滑な事業実施への大きな支障となっている。**

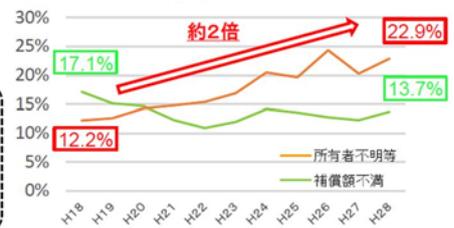
経済財政運営と改革の基本方針2017(平成29年6月9日閣議決定)(抜粋)

・所有者を特定することが困難な土地に関して、地域の実情に応じた適切な利用や管理が図られるよう、…公的機関の関与により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、…等について、…必要となる法案の次期通常国会への提出を目指す。

平成28年度地籍調査における所有者不明土地

- ・不動産登記簿上で所有者の所在が確認できない土地の割合：約**20%**(所有者不明土地の外縁)
- ・探索の結果、最終的に所有者の所在が不明な土地(最狭義)の所有者不明土地：**0.41%**

直轄事業の用地取得業務において あい路案件となっている要因



法律の概要

1. 所有者不明土地を円滑に利用する仕組み 【平成31年6月1日施行】

反対する権利者がおらず、建築物(簡易な構造で小規模なものを除く。)がなく現に利用されていない所有者不明土地について、以下の仕組みを構築。

- ① 公共事業における収用手続きの合理化・円滑化(所有権の取得)
 - 国、都道府県知事が事業認定(※)した事業について、収用委員会に代わり都道府県知事が裁定
(※)マニュアル作成等により、認定を円滑化(審理手続を省略、権利取得裁決・明渡裁決を一本化)
- ② 地域福利増進事業の創設(利用権の設定)
 - 都道府県知事が公益性等を確認、一定期間の公告
 - 市区町村長の意見を聴いた上で、都道府県知事が利用権(上限10年間)を設定
(所有者が現れ明渡しを求めた場合は期間終了後に原状回復、異議がない場合は延長可能)

地域福利増進事業のイメージ



2. 所有者の探索を合理化する仕組み 【平成30年11月15日施行】

所有者の探索において、原則として登記簿、住民票、戸籍など客観性の高い公的書類を調査することとするなど(※)合理化を実施。
(※)照会の範囲は親族等に限定

- ① 土地等権利者関連情報の利用及び提供
 - 土地の所有者の探索のために必要な公的情報(固定資産課税台帳、地籍調査票等)について、行政機関が利用できる制度を創設
- ② 長期相続登記等未了土地に係る不動産登記法の特例
 - 長期間、相続登記等がされていない土地について、登記官が、長期相続登記等未了土地である旨等を登記簿に記録すること等ができる制度を創設

3. 所有者不明土地を適切に管理する仕組み 【平成30年11月15日施行】

- ① 財産管理制度に係る民法の特例
 - 所有者不明土地の適切な管理のために特に必要がある場合に、地方公共団体の長等が家庭裁判所に対し財産管理人の選任等を請求可能にする制度を創設(※民法は、利害関係人又は検察官にのみ財産管理人の選任請求を認めている)

【目標・効果】

- 所有者不明土地の収用手続きに要する期間(収用手続きへの移行から取得まで)：約1/3短縮(約31→21ヵ月)
- 地域福利増進事業における利用権の設定数：施行後10年間で累計100件

6. 土地所有に関する基本制度の見直しについて

国土審議会土地政策分科会特別部会とりまとめ概要 ①

土地に関する制度の現状と課題

国土交通省

検討の背景（土地所有を取り巻く現状）

- 人口減少社会における土地利用の担い手の減少や利用意向の低下等を背景に、**管理不全の土地が増加している。**
- **管理不全の土地は周囲に悪影響を及ぼすが、所有権を持つ土地所有者以外が悪影響を除去することは、現状、大きな困難が伴う。**
- 土地についての基本理念を定めた土地基本法においても、**土地の積極的利用以外の場面に関する規律が明確でない。**

土地の管理不全による悪影響の発生

- ・ 草木の繁茂、害虫の発生
- ・ 土地の荒廃、境界や所有者の不明化
- ・ 景観上の阻害、防犯上の懸念、不法投棄等の派生的な悪影響の誘発
- ・ 災害の発生要因、災害復旧・復興の支障

土地基本法（平成元年法律第84号）

- ・ 我が国における**土地についての基本理念**を定めた法律
- ・ **バブル期の地価高騰**における投機的取引の抑制の要請等を背景に制定
- ・ 地価が継続的に上昇し、高い利用ニーズの下で土地が利用・取引されていくことを前提に、**適正な土地利用を志向する規定**
- ・ 地価が下落し、積極的な利用・取引が期待できない土地が増加する中で、**どのような規律が求められるか明確な規定がない**
- ・ 現行制度下における管理不全の土地に対する取組は、**強制力がない、手続負担が大きい**など、課題を抱える
- ・ 適正な利用・取引を追求する現行の規律も維持しつつ、**適切に管理されない土地に関する規律について重点的に検討する**ことが求められている

対応の必要性（土地基本法の見直し）

- 土地基本法において、**人口減少社会に対応した新たな土地政策の基本理念を明らかにしていくことが必要。**
- 土地の利用を阻害する要因を解消し、**適切な利用・管理を促進することが必要。**
- 所有者に利用意向がない土地を含め、**土地の利用・管理に関して所有者が負うべき責務や、その担保方策について検討することが必要。**

1

国土審議会土地政策分科会特別部会とりまとめ概要 ②

土地の利用・管理に関して必要な措置の方向性

国土交通省

土地についての基本理念と責務

- 国民の諸活動の基盤であり、その利用・管理が他の土地の利用と密接な関係を有する等の**土地の特性に鑑み、公共の福祉の観点から、土地は条件に応じて適切に利用・管理されなければならない。**
- **憲法、土地基本法に則り、土地所有権には制約が伴う。**土地については公共の福祉が優先され、所有者が責務を果たさずに悪影響が生じている場合には、**土地の適切な利用・管理の確保のため、土地所有権は制限され得る。**
- 所有者をはじめ土地に関係する者の**適切な役割分担**を明らかにした上で、人口減少社会に対応した土地の適切な利用・管理の確保のため、**土地に関する制度・施策を再構築すべき。**

土地の利用・管理に関する責務と役割分担

- 所有者：第一次的には、所有者自らが土地の適切な利用・管理を確保することが求められる（所有者の責務）
- 近隣住民等：必要に応じて役割を担うことで、土地の適切な利用・管理が確保され、住民、地域の利益につながる場合がある（所有者の責務を補完）
- 国、地方公共団体等：①所有者や近隣住民等が役割を担うことの支援・促進、そのための制度構築を行う
②生活環境の保全、住民の安全確保等の観点から必要な場合には、市町村、都道府県、国は、適切な役割分担の下、自ら適切な利用・管理、取得の確保に努める

所有者：
・ 土地の条件に応じて適切に利用・管理
・ 利用希望者に譲渡・賃貸
・ 登記を適時に行い、境界画定に努力・協力（法的管理）

地方公共団体：地域の公益を実現する立場から
・ 所有者や地域住民等が役割を担うことを支援、促進
・ 悪影響の度合い・緊急性が高い等の場合には直接対応（代執行等）
・ 必要に応じて地域の土地を利用・管理、取得
・ 土地利用・管理の計画・指針等の提示

まちづくり団体等：
・ 地方公共団体の役割を一部分担し、連携・支援

補完

支援

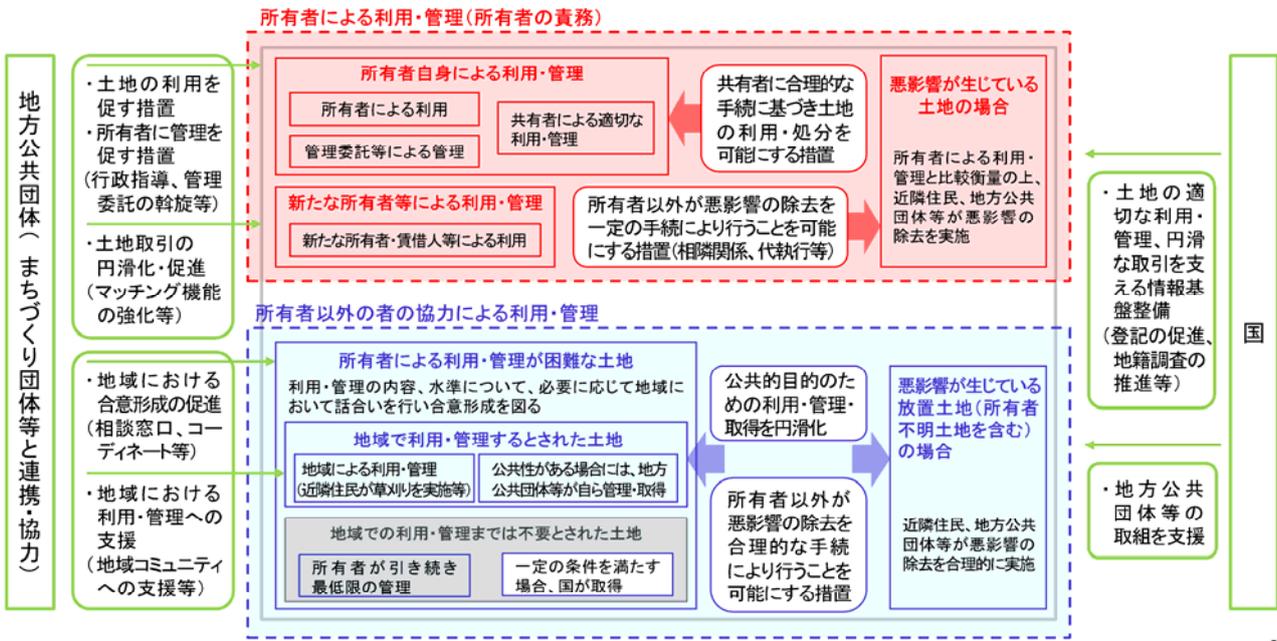
近隣住民、地域コミュニティ等：
・ 利用・管理による悪影響・受益等を踏まえ、自らの、あるいは地域の利益の観点から、必要に応じて利用・管理に関与

国：最終的な土地政策の責任を担う立場から
・ 関連制度を構築、地方公共団体等の取組を支援
・ 地方公共団体と協力して法的管理等を支える情報インフラ（所有者、境界等の土地情報）を整備、最終的な管理の受け皿機能を確保

2

土地の適切な利用・管理のため必要な措置(基本的施策)

○ 所有者や所有者以外の者が責務や役割を担うことを支援し、促すための措置について、関係各省が具体的な制度設計等について検討を深め、関係する個別法や行政の施策等により講じていくことが求められる。



おわりに

本冊子では各地における空き地の先進的な活用事例について紹介してきました。所有者個人にとっては利用価値が低くなった土地について、立地特性に応じて、地域の憩いの場や緑地、防災空地といった多様な用途での活用等を目指す取り組みが見られます。

国においても、平成 26 年の空き家対策の推進に関する特別措置法の成立を契機として、地域における空き家等への対応が本格化しています。また、都市政策においてもコンパクトシティ形成に向けて居住や都市機能の誘導を図るべき区域における都市のスポンジ化への対応や、平成 30 年 6 月に成立し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をはじめとした所有者不明土地の利用の円滑化に向けた仕組みづくりが進められています。

人口減少局面にあっては、長年にわたり形成されてきた宅地ストックを有効に活用することで、一人当たりが利用できる面積を増やし、国民が豊かさを実感できるような土地利用を目指すことが可能と考えられます。空き地等に関する持続加工な取組にあたっては、可能な限り市場における活用がかのうとなるような環境整備を基本としつつ、新たな活用を促すための集約化やそれまでの暫定的な利用、適正な管理等を組み合わせながら、まちづくりを進めることが望まれます。

本冊子が、その一助となることを期待します。