

中間とりまとめ (骨子案)

[章立て案]

はじめに

第1章 土地政策の変遷と現在の立ち位置

第2章 土地政策を取り巻く状況

第3章 土地政策の新たな方向性

1. これからの土地政策の課題

2. これからの土地政策の方向性

(1) 土地・不動産の有効活用に関する施策についての基本的考え方

①既に利用されている土地・不動産の最適活用に関する施策について

②低未利用の土地・不動産の創造的活用に関する施策について

(2) 地域への外部不経済の発生防止・解消に関する施策についての基本的考え方

(3) 土地政策の推進を支える土地・不動産に関する情報基盤の整備に関する施策についての基本的考え方

(4) 土地政策の推進の支障となっている所有者不明土地問題への対応に関する施策についての基本的考え方

(5) 土地政策の全体最適の確保の必要性についての基本的考え方

(6) 関連分野の専門家等との連携協力

第4章 新たな方向性を踏まえた当面の施策展開

1. 土地・不動産の有効活用に関する施策

(1) 既に利用されている土地・不動産の最適活用に関する施策

①土地・不動産の最適活用を図るための土地利用の推進に関する施策

②土地・不動産の最適活用を図るための取引の円滑化に関する施策

(2) 低未利用の土地・不動産の創造的活用に関する施策

2. 地域への外部不経済の発生防止・解消に関する施策

3. 土地政策の推進を支える土地・不動産に関する情報基盤の整備に関する施策

4. 土地政策の推進の支障となっている所有者不明土地問題への対応に関する施策

第5章 施策の推進に向けて

・着色箇所は「土地政策の新たな方向性 2016」との比較において新たに追加された内容

第3章 土地政策の新たな方向性

1. これからの土地政策の課題

（土地基本法）

- 土地政策の目的は、土地基本法第1条において「国民生活の安定向上」「国民経済の健全な発展」と規定。
- 平成元年の土地基本法の制定時、バブル期の地価高騰による住宅取得の困難化、社会資本整備への支障等に対応し、投機的取引の抑制など正常な需給関係と適正な地価の形成を図る地価対策を直面する課題として認識。

（土地政策を取り巻く状況の変化とそれを反映した施策の推進）

- 少子高齢化と人口減少の本格化により、我が国の政策の大きな方向性は、都市の国際競争力強化を含む地域の活性化と、防災の観点も含めた持続可能性の確保が重要となってきた。
- 面的な開発圧力の低下の一方で、成長分野における土地・不動産に対する需要が拡大。成長分野の土地・不動産需要を確実にとらえ、経済成長等につなげていくことが必要。
- また、人口増加局面では実現しえなかった都市環境、居住環境の向上を図るチャンスと捉え、広く豊かな土地利用を推進することも重要。
- 地方部を中心とした地価の下落傾向、土地の担い手の減少や、土地に対する個人の所有意向、利用意向の低下に伴う、空き地・空き家等の全国的な増加や、近年顕在化してきた管理不全の土地、所有者不明土地の増加による問題への対応が急務。
- さらに、自然災害の頻発・激甚化を踏まえ、防災・減災の観点からも、土地の適正な管理や土地利用の見直しの重要性が高まっている。
- これからの土地政策を推進していくに当たり、これら課題への対応の観点から、現行の土地基本法の抜本的な改正と、土地政策の再構築を図ることが必要。

2. これからの土地政策の方向性

- 人口減少下における土地利用の担い手の減少、それに伴う利用ニーズの低下などによる土地の低未利用問題、所有者不明土地問題の顕在化や、防災を含めた持続可能性の観点からの土地・不動産の有効活用の必要性の高まりにより、土地の適正な利用と管理がこれまで以上に重要になってきている。
- さらに、土地の適正な利用と管理を確保するため、適正に利用又は管理できる担い手に土地を移していけるようにすることが併せて重要。

- 前述のこれからの土地政策に関する課題認識の下、当部会で平成28年にとりまとめた「新たな土地政策の方向性2016」や、国土審議会土地政策分科会特別部会による平成31年のとりまとめ等のこれまでの議論の成果も踏まえ、これからの土地政策の方向性としては、以下を目指していくべきものと考えられる。なお、これら施策の対象となる土地は、当該土地の状況や社会経済情勢の変化に応じて、変化するものである。
 - (1) 土地・不動産の有効活用に関する施策
 - ①既に利用されている土地・不動産の最適活用に関する施策
 - ②低未利用の土地・不動産の創造的活用に関する施策
 - ア 市場で利用価値が認められる土地・不動産に関する施策
 - イ 市場で認められにくい利用価値がある土地・不動産に関する施策
 - (2) 地域への外部不経済の発生防止・解消に関する施策
 - (3) 土地政策の推進を支える土地・不動産に関する情報基盤の整備に関する施策
 - (4) 土地政策の推進の支障となっている所有者不明土地問題への対応に関する施策

(1) 土地・不動産の有効活用に関する施策についての基本的考え方

①既に利用されている土地・不動産の最適活用に関する施策について

既に利用されている土地・不動産に関して、従来からの計画に基づく事業推進や規制的手法に加え、成長分野の需要の取込や、防災、SDGs等の観点も含めた個々の土地利用の最適化を図るための誘導的施策、税制特例、金融支援等に取り組むとともに、資金供給が円滑に行われるための不動産投資市場整備や、既存住宅流通促進策などの不動産流通の活性化に取り組むことが求められ

る。

（土地の利用の誘導・取引の円滑化）

- 従来からの計画に基づく事業推進や規制的手法に加え、成長分野（例：生産性の高いオフィスの供給、観光、物流、ヘルスケア等）の確かな需要を的確にとらえ、時機を逸することなく、最適に活用されるよう、土地の利用の誘導と取引の円滑化を図る。

（不動産投資市場の活用）

- 成長分野の安定的・持続的な不動産ストックの形成・再生・活用のための不動産投資市場の更なる活用を図る。

（不動産流通の活性化）

- 成長分野の需要の取り込みや地域の持続可能性の確保の観点から、不動産流通の活性化による既存住宅等に対する需要の喚起、インバウンド投資の呼び込みやPRE・CREの活用を図る。

（農地・森林に関する取組）

- 農地の集積及び森林施業の集約化による農地・森林の有効利用を促進。
（農地中間管理機構への長期間の農地の貸付け、森林経営管理制度に基づく森林の経営管理の集積・集約）

②低未利用の土地・不動産の創造的活用に関する施策について

ア 市場で利用価値が認められる土地・不動産に関する取組

現状低未利用な土地・不動産のうち、市場で利用価値が認められるものについては、潜在的なものも含め、価値に見合った土地・不動産の有効活用が図られていないと考えられることから、個々の土地・不動産のマッチングを図るための空き地・空き家バンクの整備のほか、取引コストが相対的に高い少額不動産の流通促進策など市場環境整備に取り組むことが必要。さらに、土地の集約・再編、所有と利用及び管理の分離、多様な用途の導入等や、これらをコーディネートするランドバンクの形成・確立等を通じて土地・不動産の潜在的な価値の顕在化を図ることが求められる。

（需要喚起の取組）

- 土地の集約・再編、所有と利用の分離、多様な用途の導入、地域公共交通の利便性向上等により、地域を再生・活性化し、低未利用の土地の発生抑制や活用の促進を図る。
- 土地・不動産に関する情報の提供、潜在的な価値を顕在化させる取組など地域の土地・不動産のニーズの掘り起こし・マッチングを促進し、豊かな都

市環境、居住環境等を実現。(空き地・空き家バンク、ランドバンクの普及確立等)

イ 市場で認められにくい利用価値がある土地・不動産に関する取組

現状低未利用な土地・不動産のうち、市場で認められにくい利用価値があるもの(利用に係る価格がゼロ又は極めて低い場合に利用が想定されるもの)については、利用の局面において、公共空間など地域資源としての利用の促進などに取り組むべき。

(需要創出の取組)

- 地域の活性化、持続可能性の確保に必要な土地・不動産などとしての需要の創出を図ることで地域での公共空間等豊かで多様な土地・不動産利用を実現。(都市のスポンジ化対策、交流人口、関係人口の増による需要創出、積極的に自然に還す、保全するグリーンインフラの取組等)

(資金の調達)

- 新たな担い手の確保に向けた資金の調達が重要。(「志ある資金」等の活用)

(2) 地域への外部不経済の発生防止・解消に関する施策についての基本的考え方

利用価値が認められない土地・不動産については、利用・取引が想定されないことから、防災の観点を含む外部不経済の発生防止・解消を図るため、所有者による適切な管理を促すとともに、所有者以外の主体による管理を可能とする措置などを講じる必要がある。

(外部不経済の発生防止・解消に向けた土地の適正な管理)

- 潜在的にも利用可能性が無いあるいは極めて低い土地については、地域への外部不経済の発生防止・解消のため、地域での合意形成に応じて、最低限の社会的コストで必要な管理を確保させるような施策を展開することが必要。

(土地所有者の責務)

- 土地基本法第2条において、土地については公共の福祉を優先させるものとされており、その観点から、本来的に土地所有権には利用・管理に係る責務が伴う。
- 土地所有者が責務を果たさず、周辺の土地や近隣住民等に悪影響を与える場合には、近隣住民、地域の利益(生活環境の保全、安全の確保、地域の活

性化・持続可能性等)が優先され得るため、土地所有権が制限を受ける場面があり得る。

(土地の「管理」についての考え方)

- 土地基本法は「利用」と「取引」に関する規定を中心に構成され、規制により土地利用ニーズを適正な利用へと誘導するための対策を主に想定。
- 一般的に「利用」の概念には、それに伴う「管理」の概念は含まれていると考えられるものの、上記の管理不全の土地等の課題への対応の観点からは、土地所有者等が積極的に「利用」する意思を必ずしも伴わない「管理」を対象として、その適正を確保することが必要。
- この「管理」については、(その具体的内容は土地の置かれた条件によって異なるため、当該土地の周辺地域の関係者間で合意形成を図ることが望ましいものの、)周辺の土地や近隣住民等に悪影響(生活環境の悪化、保安上の危険、円滑な利用の阻害等)を与えないために必要となる保全行為(物理的管理)とともに、自らが所有者であること及びその所在を登記により公示するほか、土地の境界明確化に努め、これに協力するといった行為(法的管理)を求めることが必要。

(今後の土地政策の方向性と各主体の役割)

- 「利用」「取引」に関する施策について、現在の課題に対応した見直しを図るとともに、新たな要素として、土地の積極的な利用の意思を伴わない「管理」の適正の確保に焦点を当てた政策を推進することが必要。
- 具体的には、第一次的には所有者が土地を適切に管理する責務を果たすよう促すことが重要。(管理委託の斡旋など)
- ただし、所有者が自ら土地を適切に管理することが困難な場合には、近隣住民等の所有者以外の者が役割を担うことで土地の適切な利用・管理が確保され、当該者や地域全体の利益につながる場面もありえる。
- 地方公共団体は、地域の公益を実現する立場から、これらの者が役割を担うことを支援し、促すための取組を実施。
- 国は、これらの取組を行うための制度構築や取組を行う地方公共団体の支援、最終的な管理の受け皿機能の確保に取り組む。

(災害の防止)

- 土地の管理不全による災害の未然防止等のため、防災の観点からも、土地所有者等による適切な管理を確保すること等が重要。

(3) 土地政策の推進を支える土地・不動産に関する情報基盤の整備に関する施策についての基本的考え方

(土地政策を支える情報基盤の整備)

- 現在直面している土地政策の諸課題に対応するための各施策を実効あらしめるための基礎的なインフラとしての情報基盤の整備が重要。

(所有者情報の正確性の確保と土地の境界の明確化)

- 高齢化の進展に伴い、今後、相続の多発が見込まれる中、適正な土地・不動産の利用・取引や、所有者不明土地の発生予防・解消のため、所有者情報の正確性の確保及び土地の境界の明確化がこれまで以上に重要。
- このため、相続登記の申請の義務化を始めとする不動産登記情報の最新化を図る方策について検討を加えることが必要。
- 円滑かつ迅速な地籍調査の実施に向けた制度面の見直しも含めた施策の展開を推進。

(土地の価格情報等)

- 地価公示等の公的データの情報を継続的に公表するとともに、それらに関する情報をさらにオープン化することが重要。
- 市場動向を適時・適確に把握するための取引価格指数の構築や官民連携した市場情報の整備により、より効果的・効率的に不動産市場のさらなる透明化を図る。

(災害リスク情報の提供)

- 住民や住宅購入を希望する者等に対する災害リスクの情報提供を促進。

(情報の一元的提供)

- 地理空間情報などを活用しつつ、これらの情報を可能な限り一元化して利用可能とすることにより、さらなる情報の活用を促進。

(4) 土地政策の推進の支障となっている所有者不明土地問題への対応に関する施策についての基本的考え方

(所有者不明土地対策)

- 所有者不明土地問題に対しては、所有者不明土地の円滑な利用を図る観点からの取組を更に推進するとともに、その発生抑制・解消を図る観点からの取組について検討し、措置していくことが極めて重要。

(5) 土地政策の全体最適の確保の必要性についての基本的考え方

(基本方針)

- 現行の土地基本法は、土地政策の方向性を示した上で、それに基づく具体的な措置については、個別法や行政の各個別施策等に委ねている。
- 土地基本法の抜本的な改正と、土地政策の再構築に基づく各個別施策については、個々の不動産に対するきめ細かい施策の積み上げが求められるため、その整合性の確保や連携により実効性を高めることがこれまで以上に強く求められる。そのため、各個別施策について、企画立案の段階から実施の段階までより一層の連携や調整を図り、全体最適を目指すことにより施策の効果を最大化していくことが重要。
- そのためには、土地基本法において、国が基本方針を定めることとする等により、国において、土地政策全体の課題解決に向けた共有すべき目的とそのための方針の方向性をあらかじめ示し、各行政主体間で役割分担を明らかにした上でそれを実行し、適時それに基づくフォローアップや見直しを図っていく仕組みを構築することが有効。

(6) 関連分野の専門家等との連携協力

- 今後の土地政策の推進にあたっては、関連分野の専門家等と地方公共団体、地域コミュニティ等と関係行政機関との一層の連携体制を構築しつつ、これらの意見等を十分踏まえながら対応することが求められる。

第4章 新たな方向性を踏まえた施策展開

1. 土地・不動産の有効活用に関する施策

(1) 既に利用されている土地・不動産の最適活用に関する施策

①土地・不動産の最適活用を図るための土地利用の推進に関する施策

(当面の主な施策)

- ・ **都市再生緊急整備地域制度等による都市の競争力強化**
：税制特例、金融支援等を活用した都市開発事業による土地利用の最適化を推進。
- ・ **ウォーカブル都市の構築**
：まちなかにおける街路、公園等の既存ストックを活用した「居心地が良く歩きたくなる」空間創出に向けた修復・改変による土地利用の最適化を推進。
- ・ **エリアマネジメントの推進**
：エリアマネジメント負担金制度を通じ、地域住民等による地域の魅力の増進に資する取組の支援による土地利用の最適化を推進。
- ・ **コンパクトシティ施策の推進**
：立地適正化計画の策定と計画に係る事業の実施により、防災対策等とも連携しつつ、居住や都市機能の立地の誘導を図り、適正な土地利用を推進。
- ・ **小さな拠点形成の推進**
：人口規模の小さな集落地域における住民の日常生活を支える生活サービス機能を集約した「小さな拠点」の形成による適正な土地利用への誘導を推進。
- ・ **地域公共交通ネットワークの形成促進**
：地域公共交通網形成計画の策定と計画に係る事業の実施により、コンパクトシティ施策と連携した適正な土地利用への誘導を促進。

②土地・不動産の最適活用を図るための取引の円滑化に関する施策

(当面の主な施策)

- ・ **不動産投資市場の活性化**
：リート、不動産特定共同事業等の市場の拡大やクラウドファンディング等に対応した投資環境を整備。ESG投資の促進を始め、新たな動向に対応した適切な情報開示などの投資環境整備、資金支援等を併せて実施。
- ・ **不動産流通の活性化**

：土地等に係る流通税の特例措置や事業用資産の買換特例等の税制特例措置、インスペクションの活用促進や「安心R住宅」制度等を通じた既存住宅流通促進策のほか、PRE・CREの活用、不動産市場の国際化、不動産テックなど新技術の活用等により土地・不動産取引の円滑化を推進。

③農地・森林に関する取組

(当面の主な施策例)

・農地の集積・集約化

：農地中間管理機構が農地を借り受け、まとまった形で新たな農業者に転貸することで、農地利用の効率化と高度化を促進。

・森林の経営管理の集積・集約

：森林経営管理制度に基づき森林の経営管理を民間事業者に再委託することにより、森林の適切な経営管理を推進。

(2) 低未利用の土地・不動産の創造的活用に関する施策

①市場で利用価値が認められる土地・不動産に関する取組

(当面の主な施策例)

・空き地・空き家バンクの全国展開

：空き地・空き家の情報整備を通じた需要と供給のマッチングにより、低未利用な土地・不動産の取引を促進。

・少額不動産の流通促進

：取引コストが相対的に高い少額不動産に係る税制特例措置により、低未利用な土地・不動産の取引を促し、新たな利用意向を示す者による適切な管理・利用を促進。

・利用価値を顕在化させる土地再生の取組

：集約・再編、所有と利用の分離、多様な用途の導入、地域公共交通の利便性向上等を通じて低未利用の土地の活用等を促進。(都市のスポンジ化対策、住宅団地の再生等)

・ランドバンクの取組の全国展開

：行政と専門人材により構成し、地域における相談体制の構築、空き地・空き家の情報共有をしつつ、土地・不動産の適切な利用・管理に向けたマッチング・コーディネートや所有者に代わる管理等の機能を担うランドバンクの取組の全国展開による低未利用の土地・不動産の活用を推進。

・不動産投資市場の活性化【再掲】

：小規模不動産特定共同事業の活用促進、クラウドファンディングに対応した環境整備、不動産特定共同事業に係る税制特例措置等を通じた地域における小規模不動産の再生等により、低未利用な土地・不動産の取引・利活用を促進。

②市場で認められにくい利用価値がある土地・不動産に関する取組

(当面の主な施策例)

・集約・再編による公共空間の創出（都市のスポンジ化対策）

：低未利用地の集約や協定に基づく地域コミュニティ等による公共空間の創出等を通じ、低未利用な土地・不動産の活用を推進。

・グリーンインフラの創出

：官民連携・分野横断での緑地・緑化等の創出・配置を通じたエリア価値向上の取組への支援による土地利用の最適化を推進。

2. 地域への外部不経済の発生防止・解消に関する施策

(当面の主な施策例)

・民民関係での土地の適正な管理の確保（民事基本法制の見直し）

：土地の管理に特化した財産管理制度、近傍の土地所有者等による管理不全土地所有者に対する管理措置請求制度を検討。

・インフラ隣接地等における防災対策

：インフラの隣接地等における防災対策の観点から、土地の適切な管理を促す方策を検討。

・地域における管理のあり方に関する構想

：地域における土地の管理のあり方について、地域住民の取組の指針となる構想等を検討。

・市町村による森林管理

：森林経営管理制度に基づき、林業経営に適さない森林については市町村が間伐等を実施することにより、適切な管理を推進。

・土地所有権の放棄に関する制度設計

：地域での利用促進の取組や、所有者が土地の譲渡等をするための努力をしてもなお引取手のない土地の所有権放棄を認めるに当たっての要件、帰属先、モラルハザードの防止方法等を検討。

3. 土地政策の推進を支える土地・不動産に関する情報基盤の整備に関する施策

(当面の主な施策例)

- ・ **地籍調査の円滑化・迅速化**

：地籍調査の円滑化・迅速化に向けた国土調査法等の見直し（P）により、土地に関する基礎的情報である境界の明確化などを推進。

- ・ **不動産取引情報の整備の推進**

：不動産投資の促進に向けた取引価格指数の構築、**不動産の賃料・利回りに関する指標の整備・公表、官民連携した面的な市場情報の整備等により、円滑な不動産取引を推進。**

- ・ **不動産登記情報の最新化**

：相続登記の申請の義務化や登記所が他の公的機関（戸籍等）から死亡情報等を取得して不動産登記情報の最新化を図る方策を検討。

- ・ **地理空間情報の整備の推進**

：社会のニーズに応じた災害リスク情報の充実のほか、不動産価格情報、空き地・空き家バンク等の情報の収集・整備（i-都市再生に関する取組を含む。）による土地・不動産に関する施策の円滑な実施を促進。

- ・ **不動産取引時における水害リスクの情報提供**

：不動産関連団体を通じた、不動産取引時のハザードマップを活用した水害リスクの情報提供を促進。

4. 土地政策の推進の支障となっている所有者不明土地問題への対応に関する施策

- ・ **所有者不明土地の円滑な利用**

：地域福利増進事業の実施に係るモデル事業など、所有者不明土地法の円滑な施行により、所有者不明土地の公共的利用を促進。

- ・ **地籍調査の円滑化・迅速化【再掲】**

：地籍調査の円滑化・迅速化に向けた国土調査法等の見直し（P）により、土地に関する基礎的情報である境界の明確化を推進することで、所有者不明土地の発生抑制に貢献。

- ・ **民関係での土地の適正な管理の確保（民事基本法制の見直し）【再掲】**

：共有者の一部が不明である土地を円滑・適正に利用するための仕組みの検討、ライフラインの導管等を設置するために他人の土地を使用することが

できる制度等を検討。

- ・ **不動産登記情報の最新化【再掲】**

- ・ **所有者不明農地対策**

：農業委員会による所有者等の探索及び公示等を経て、農地中間管理機構が
利用権を取得できる制度等により、所有者不明農地の利用を促進。

- ・ **所有者不明森林対策**

：森林経営管理制度に基づく所有者不明森林における経営管理権の設定等により、
森林の適切な経営管理を推進。