

第53回国土審議会土地政策分科会企画部会

令和5年6月16日

【国土調査企画官】 お待たせいたしました。定刻より若干早いですけれども、委員の皆様方おそろいとなっておりますかと思っておりますので、ただいまから第53回国土審議会土地政策分科会企画部会を開催いたします。

委員の皆様方にはお忙しいところ御出席いただき、誠にありがとうございます。私、事務局を務めます、国土交通省不動産・建設経済局土地政策課国土調査企画官の米田でございます。しばらくの間、進行を担当いたします。

本日の会議もウェブ会議併用での開催となります。通信トラブル等がもしございましたら、何とぞ御容赦いただきますようお願い申し上げます。

ウェブで御参加の皆様におかれましては、御発言の際は「手挙げ機能」を活用いただき、マイクのオン・オフを都度お願いいたします。

また、会議の傍聴を御希望された方もウェブにてお聞きいただいておりますことを御承知おきください。

議事に先立ちまして、前回会議で御報告させていただきましたとおり、新たに明治大学政治経済学部教授の野澤千絵先生に委員に御参加いただいておりますので、御紹介させていただきます。野澤委員、どうぞよろしくお願いいたします。

【野澤委員】 よろしく申し上げます。

【国土調査企画官】 本日は、田村委員、松尾委員、染谷委員、竹中委員におかれましては、所用のため欠席の御連絡をいただいております。なお、委員の定足数は満たしておりますことを御報告申し上げます。

省庁側の出席者につきましては、配付しております一覧表をもって紹介に代えさせていただきます。

会議の議事録につきましては、内容について各委員に御確認いただいた後、発言者を含めて公表いたしたいと存じますので、御了解いただきますようお願いいたします。

また、本日の資料につきましては、議事次第に記載のとおりでございます。資料については、事前送付または席上配付してありますほか、画面でも表示いたします。不備等ございましたら、チャット機能にて事務局にお申し付けください。

それでは、これより議事に入ります。以降の議事進行につきましては、部会長の中井委員にお願いしたいと存じます。中井部会長、どうぞよろしくお願ひいたします。

【中井部会長】 皆さん、こんにちは。部会長の中井でございます。本日もどうぞよろしくお願ひいたします。それでは、議事次第に沿いまして、議事を進めてまいります。

本日も、土地基本方針の次期改訂を見据えた深掘りすべき課題の抽出・調査・検討を行うため、関係省庁からの説明と委員の皆さんからのプレゼンテーションをお願いしております。まずは国土交通省から、空家等対策の推進に関する特別措置法の一部を改正する法律につきまして、その次には宅地造成等規制法の一部改正につきまして、御説明をお願いしております。ここで一旦質疑応答とさせていただきます。その後、委員の皆さんからのプレゼンテーションに移りたいと思います。6回目となりますが、今回は、飯島委員、野澤委員、草間委員、辻委員の順で、それぞれプレゼンテーションをお願いしております。最後に、全体を通じての意見交換、このプレゼンテーションの後に行いたいと思います。プレゼンテーションが4名の委員がいらっしゃいまして、少々時間が今日は窮屈になっておりますので、なるべく要領よく進めてまいりたいと思っておりますので、進行に御協力よろしくお願ひいたします。

それでは、まずは資料1について、国土交通省住宅局住宅総合整備課住環境整備室の前田室長より御説明をお願いいたします。よろしくお願ひします。

【住環境整備室長】 国土交通省の住宅局住環境整備室長の前田と申します。資料につきましては、資料1を御覧いただけますか。「空家等対策推進に関する特別措置法の一部を改正する法律」でございます。この法律、6月14日、おととい公布されたばかりで、6か月以内施行という予定になっているところでございます。

それでは、内容を御説明します。1枚めくっていただけますか。まず、背景と方向性でございます。左下のグラフにありますように、これは住宅・土地統計調査上の数字でございますが、居住目的のない空家の数が増えてきているということでございます。2018年現在で349万戸で、今後も伸びていく見込みだという中で、今まで空家法というのは特定空家になってから除却等の対応を中心に行ってきたわけですが、それでは限界があるということでございます。

今後の方向性でございます。右側を御覧ください。空家の発生からだんだん時間がたつにつれて、管理不全とか特定空家と悪くなっていくわけでございますが、それをなるべく早い段階で対処していこうということでございます。活用、それから悪化の防止、管理の

確保、それから除却と、この3本柱で進めていくということでございます。

次のページを御覧ください。まず、活用の関係でございます。ここではまず、空家活用の重点的実施ということでございまして、市町村が空家等活用促進区域というものを設定しまして、そこで重点的に空家の活用を促進していくという制度でございます。指針を定めまして、それに沿った活用を所有者に要請するとか、あと、右側にありますけれども、関連の建築上の接道規制とか用途規制、それから調整区域内の空家の用途変更、こういったものを特例で許可等が得られやすくするという措置をしております。

それから、(2)は飛ばしまして、(3)でございますが、NPOとか社団法人が実際に空家の関係で今も取り組んでいる事例がございますが、そういった法人を市町村が指定して、そういった法人が活動しやすくなるといった形で制度を創設しております。

次のページでございます。管理の確保のところでございます。ここにつきましては、(1)のところでございますが、2つ目の丸にありますように、特定空家になる前の段階、管理不全空家と呼びますが、そこに対して新しく市区町村が指導勧告ができる、こういった制度を設けております。これは指導勧告止まりでございまして、命令代執行等は特定空家にならないとできないわけですが、一方で、勧告を受けますと、今の固定資産税の住宅用地特例、6分の1に減額される特例が解除されるということございまして、所有者のなるべく早い段階で管理を適正化していく取組を促すものでございます。

次のページを御覧ください。特定空家の除却等でございますが、一つは代執行の円滑化で、大きなのは左のほうでございますが、緊急代執行制度を新しく創設するというところでございます。空家法に基づいて、今、行政代執行、それから所有者が不明等の場合の略式代執行ができるわけですが、命令等を打つ暇がない、そういった場合には、命令等を打たなくても代執行ができる制度を新しく設けさせていただきます。

それから、(2)のところでございますが、民法の改正等もありますが、財産管理制度が充実してきております。これまで空家の関係ですと、利害関係人が裁判所に財産管理人の選任を請求する仕組みがありましたが、必ずしも市区町村が利害関係になるかどうか分からないところございましたが、今回、法律上、市区町村が財産管理人を選任できるという規定を設けまして、この制度の活用の促進を促していくという形で改正させていただいております。

以上が法律の中身でございまして、一番最後は、その関係の予算制度、それから税制、こういったものも充実してきているということでございます。

私からは以上でございます。

【中井部会長】 ありがとうございました。

続きまして、資料2について、国土交通省都市局都市安全課の平澤企画専門官より御説明をお願いいたします。

【企画専門官】 都市局都市安全課企画専門官を務めております平澤と申します。よろしくをお願いいたします。私からは、資料2を用いまして、宅地造成等規制法の一部改正についての御説明をさせていただきます。

まず、資料を1枚おめくりください。こちらに法改正の概要を示してございます。まず、左上にございますけれども、今回の法改正の背景・必要性でございます。一昨年、令和3年7月に静岡県熱海市で大雨に伴って盛土が崩壊し土石流が発生したことによって甚大な被害が生じた災害については、皆様御記憶にあらうかと存じます。こういった災害も踏まえまして、盛土に関する様々な制度上の課題が浮き彫りになってまいりました。資料にも記載してございますけれども、従前、宅地の安全確保のための宅造法とか、森林機能確保のための森林法等々、様々な法律によって開発を規制しておったところでございますけれども、それぞれの法律の目的の限界等から、盛土等の規制が必ずしも十分でないエリアが存在する、こういったものが課題でございました。これを受けまして、危険な盛土等を全国一律の基準で包括的に規制する法制度が必要となりまして、今回、宅地造成等規制法の改正を行った、そういう次第でございます。

改正した法律の概要でございますが、盛土等による災害から国民の生命・身体を守るため、宅地造成等規制法を抜本的に改正いたしまして、宅地造成及び特定盛土等規制法、通称「盛土規制法」と改正をいたしました。

その法律の内容でございますけれども、下に赤色の囲みを4つ設けてございますが、特徴は4つございます。まず、1つ目が「スキマのない規制」でございます。先ほど申しましたとおり、規制が十分でないエリアが存在したこともございますので、盛土等によって人家等に被害を起し得る区域について、都道府県知事等がこれを規制区域として指定するといった制度を設けてございます。また、規制の対象につきましても、従前規制対象としていた宅地の造成、これに限らず、単なる土捨て行為や一時的な堆積についても規制対象とするようにしてございます。

次に、2つ目の「盛土等の安全性の確保」でございます。そういった盛土等を行うエリアの地形・地質等に応じて、災害防止のために必要な許可基準を設定するとともに、その

工事が許可基準に沿ってしっかりと行われているかを確認するため、施工状況の定期報告や中間検査等を位置づけてございます。

3つ目が「責任の所在の明確化」でございます。今回の法改正によって、土地所有者等が盛土等が行われた土地について常時安全な状態を維持する責務を有する、努力義務を有することを明確化してございます。また、災害防止のため必要なときには、土地所有者等だけでなく、原因行為者に対しても是正措置等を命令することができるといったことも、制度上設けてございます。

そして、4つ目が「実効性のある罰則」でございます。従前、宅造法ときは罰則規定があまり強くなく、これによって実効性は伴わないのではないかと指摘もございました。それを踏まえまして、今回の法改正に合わせまして、罰則を大幅に強化してございます。個人の場合ですと、最大で懲役3年以下、罰金1,000万以下としてございますし、法人の場合には、法人重科という形で罰金3億円以下という形で、大幅に罰則を強化してございます。

このような4つの特徴を持つ形で宅造法を抜本改正したところでございまして、この法律が、つい先月、5月26日に施行されたといった状況でございます。

次のページに参ります。今ほど説明しました概要について、若干、何枚かのスライドを使って補足させていただきたいと思っております。まず、規制区域についてでございます。こちらに示してございますけれども、下の絵にも、赤色で囲っている宅地造成等工事規制区域といったものと、青色で囲っている特定盛土等規制区域というものがございます。今回の法改正では、この2種類の区域指定を用いて適切に盛土等を規制していくという形にしてございます。

まず、宅地造成等工事規制区域につきましては、市街地や集落など、人家等がまとまって存在するエリアに近接するようなところ、そういったところについて規制をするものでございます。そして、特定盛土等規制区域につきましては、先ほど申したような市街地・集落等に近接こそせぬまでも、例えば盛土が行われたときに、熱海の災害で生じたような土石流となって下流域に被害を及ぼすようなエリア、そういうことが想定されるエリアにつきましては、盛土について規制する必要があるということで、そういった離れたエリアについても規制するとしてございます。このような2種類の規制区域を設けまして、それぞれに規制対象となる規模要件等を設け、適切な規制を行っていくこととしてございます。

次のページにお進みください。こちらには既存盛土の対応について示してございます。今回の法改正によりまして、新しく実施される盛土については許可対象となるんですが、それ以外の従前から存在している既存の盛土についても、勧告・命令等を行って安全対策を実施することを求める、このように制度改正してございます。

その具体的な手順について、このページで示してございまして、まず、左にありますように、既存の盛土について、分布等を調査していく、そして応急対策の必要性等を判断してまいりまして、仮に応急対策が必要となれば、それについて対策を行っていく、そして、応急対策の必要まではないとなりましたら、今度は安全性の把握の調査の優先度を設定してまいりまして、優先度が高いものから適切に安全性を把握していく、こういった仕組みを設けてございます。

次のページをお願いいたします。こちらは盛土等の安全対策に関する関係部局間の連携を示してございます。盛土等に伴う災害防止を図るためには、こういった関係部局間の連携が非常に重要となってまいります。国におきましては関係府省連絡会議を実施することで体制を強化してございまして、地方公共団体においても盛土規制法の所管部局の体制を確立するとともに、関係部局と連携し、総力を挙げて盛土等安全対策に取り組むことが重要と考えてございます。

また、こういった体制をしっかりとることによって、定期的なパトロール等によって関係部局と連携し情報収集することで、何らかの違反があった盛土、不法な盛土、危険な盛土を発見した場合には、早期に発見し対応していく、こういった体制で、この法律を実際に運用していきたいと考えている次第でございます。

私からの説明は以上でございます。

【中井部会長】 どうもありがとうございました。それでは、ここまでの説明につきまして御質問等がございましたら、委員の皆さんから挙手、または「手を挙げる」ボタン等を押していただくことでお願いをしたいと思います。

なお、繰り返しますけれども、本日は議題が多くなっておりますので、御発言は簡潔にお願いをしたいと思います。

それでは、皆さん、いかがでしょうか。

(発言者なし)

【中井部会長】 御質問のある皆さん、いかがでしょうか。さすがにまだ多少時間は残っていますので、どなたかございませんか。

奥田委員、どうぞ。

【奥田委員】 失礼します。奥田です。空家対策はかなり以前からいろいろ対策が打ち出されているわけですが、今回さらに踏み込んだ対応ということで、非常に期待をしております。今回打ち出されているこの細則を各所有者の方が積極的に取り組んでいただけるかというところに関して、インセンティブになるような部分というのはどういうところが期待できるでしょうか。例えば固定資産税・都市計画税の軽減措置の解除というのはあるかもしれませんが、それ以外に所有者の方が積極的に自分の空家を何とかしようというインセンティブがあるのかということについて補足説明いただければと思います。以上です。

【中井部会長】 ありがとうございます。ほかに御質問ある方、続けてお願いできればと思いますが、いかがですか。

谷山委員、お願いできますか。

【谷山委員】 私も空家の資料1に関する質問です。3ページ目の特定空家化の未然防止は非常にすばらしい取組だと思えますが、この中で市区町村が指導・勧告という記載があります。これは行政指導みたいな感じになると思えますが、具体的にはどういう形で所有者の方に連絡が行くのかを教えていただけたらと思いました。電話なのか手紙なのか、どういう手段で連絡が行くのかについて、教えていただけると助かります。以上です。

【中井部会長】 前田さんから後でまとめてお答えいただくということでよろしいですか。ほかには御質問いかがでしょうか。

私から空家のところで、今回、空家等活用促進区域というのができたわけですが、この後ろにいろいろ書いてあることは、まずはこの区域を決めて、その中で適用されるという、そういう理解でよろしいのでしょうかというのが私の質問です。区域は自治体で決めるんだと思うんですけども、その決め方のガイドラインとか、そういうのがあるのかどうかというのも教えていただければと思います。

ほか、いかがでしょうか。

(発言者なし)

【中井部会長】 よろしいでしょうか。それでは、今までのところに出た質問については、空家に集中していましたので、前田室長からお答えいただければと思います。

【住環境整備室長】 ありがとうございます。まず、奥田委員からの御質問でございます。

所有者へのインセンティブということだと思いますが、先ほど申し上げたとおり、税の関係で言えば、資料の5ページを見ていただきますと、下のほうに税制措置ということで、さっきの住宅用地特例の解除の話は右側に出ておりますが、もう一つ、相続した空家を、例えば旧耐震のものを除却する、あるいは耐震改修して、ほかの人に譲渡する、そういった場合に、譲渡所得から3,000万円は控除されるといった制度を設けております。実は空家というのは大体相続が原因で発生しているのが55%という形で、そのところでどう手を入れていくかがかなり重要なということで、こういった制度を設けています。

それから、上のほうに財政・金融支援ということでございますが、基本的には市町村の補助が前提ではございますが、市町村が例えば空家の除却とか活用する場合に補助を行う、こういった場合には国としても補助を行っていく、こういった取組をしております。

あと、これだけではなかなか進まないというのがありますので、先ほど申し上げた空家の指定法人、こういったところ、NPOや社団法人などを指定して、積極的に所有者等に働きかけていただいたり、あるいは相談に乗っていく、それからマッチングなどをしてもらう、そういったようなことをやりながら所有者の意識を向上させていく、こういったようなことを取り組もうと考えているところでございます。

続きまして、谷山委員からのお話でございます。管理不全空家に対する指導、それから勧告について、どのような形で行うのかということでございますが、いろいろなやり方はあるかと思いますが、通常ですと、文書という形でそういった勧告みたいなものが行われるのが多いのかなという具合に思っております。

それから、中井委員長からの御質問でございますが、まず、区域設定につきましては御指摘のとおりでございますが、法律上、中心市街地とか地域再生拠点というのを例示で出してございまして、それに省令である程度それ以外の区域を定めることにしております。その中で割と自由と高く市区町村が定められるようにしておりますが、ただ具体的にどのように定めていくかというのは、確かに市区町村にとっては手探りになってくるので、我々としてもガイドライン的なものを作っていくという具合に思っております。その上で、その区域が設定されますと、先ほどの2ページにありますように、その区域の中で管理指針を定め、また活用指針を定めて、そこでこういった規制の合理化の今ある考え方、基準みたいなものを明示することになりますので、それが許可とか認定とかが得られやすくなると、こういったような仕組みになっております。

以上でございます。

【中井部会長】 ありがとうございます。ほかに質問のある委員の皆さん、いらっしゃいますか。

(発言者なし)

【中井部会長】 それでは、このセクションについてはこれぐらいで切らせていただきたいと思います。御説明、どうもありがとうございました。

それでは、後半といたしますか、本日のメインイベントですけれども、委員の皆さんからのプレゼンに移りたいと思います。それぞれの委員の皆さんから資料が出ておりますので、そちらを御覧いただきながら、まず、飯島委員からは資料3について御説明をお願いしたいと思います。

では、お一方15分を目安にしておりますので、どうぞ御協力をよろしくお願いいたします。

【飯島委員】 飯島でございます。どうぞよろしくお願いいたします。地域福利増進事業の法制度的検討というテーマで報告させていただきます。

最初に土地をめぐる法理論の状況一般をごく大ざっぱに整理しました後、これに照らして地域福利増進事業をどう捉えるか、2つのアプローチをお示しした上で、より具体的に法制度について、特にアクターの役割という観点から若干の検討を加えるという方法で進めてまいりたいと存じます。

1 ページですが、土地所有権は、財産権のプロトタイプである狭義の所有権の、そのまたプロトタイプであると、憲法の石川健治先生はおっしゃっています。土地には相互に隣接しているという相隣関係に特有の性質を理由とする所有権の制限と拡張があつて、これは公共の福祉を理由とする所有権の制限とは異なると、松尾委員も述べておられます。

さらに、土地基本法を頂点とする土地法制は、土地利用の文脈自体の意義に着目したものであるとの指摘がなされました。行政法学者の角松生史先生は、ミクロな空間における個別の状況に対応した文脈的制御の必要性が高まることで、政策的対応と私的・個別的利害とが接近するとおっしゃっています。

そういたしますと、議論の軸として、「土地」と「空間」という軸を設定することができます。法社会学の高村学人先生は、土地法が近代的な土地所有権論に基づいて所有権と利用権の対抗関係で問題を捉えるのに対し、土地の上の空間を把握する必要に鑑みて、現代都市法論は空間を重視していると対置なさっています。

高村先生は、議論のフレームそのものに着目し、土地の過小利用の問題について、従前

は過疎化や人口減少といった社会経済的要因から説明されていたところが、所有者不明土地問題というフレームが設定されて、法制度の要因から説明されるようになった。さらに、アンチ・コモنزの悲劇という新たなフレームを用いるべきであると主張されています。

このように空間に着目して、「空間秩序」の形成への公法的な参与権ということも言われております。角松先生は、空間形成権限の配分として、まず私的所有権による「二重の空間分割」、地表の分割と、分割された地表についての上下の分割という二重の空間分割ということですが、これに対して、公益の観点からの公法的な規制がかかる。こういった二項対立的な構造に加えて、コモنز的な性質がある。都市空間はこのような重層的な性質を有しているとおっしゃった上で、ある空間を私的所有権の対象として見ると、私的所有物に関する自己決定として捉えられると同時に、ある空間を公共空間として見ると、私的所有者による公共空間形成への「参加」として捉えられるとおっしゃって、決定システムの二重性という指摘をなさっています。

この二重性は地域福利増進事業についても言えるものだと存じます。地域福利増進事業については、この二重性は、国家による私人の土地所有権の制約と事業の運営という形で表れていると言えるかと思えます。

まず、国家による私人の土地所有権の制約につきまして、松尾先生は詳細な議論を展開されています。所有者不明土地に対する利用権の取得制度は、森林、農地、そして所有者不明土地一般と徐々に拡大ないし緩和しつつ、財産権の保障との境界線を探ってきた。その最前線に地域福利増進事業が位置づけられるとおっしゃっています。財産権の保障の範囲内か否かに関する判断については、そもそもの土地所有権の根拠に遡って、対象地の用途特性をはじめとする具体的な考慮要因を勘案して判断すると述べておられます。

また、角松先生は、地域福利増進事業につきまして、これは所有者不明状態を土地所有権の機能との関係でどのように理解し、どのような方向性の解決を目指すのか、基本的な問題提起を含んでいるとされた上で、どのような介入が望ましく、それは法理論的にどのように正当化されるのかという問題設定の上で、5ページに示したような3つの論拠を提示されております。

以上の御議論は、6ページの図で言いますと、左側の土地所有権の制約の正当化に関わるもので、これを第一の関心事とすることは正当であると思われまます。ただ同時に、この右側の側面、事業の運営という側面も視野に入れる必要があると思えます。とりわけ、右上の点線囲みですが、空間利用の役割を与えられた私人の負担、特に地域への過重負担に

私自身は関心を抱いております。

地域の負担というのは、土地法制だけではなく、ほかの法制度におきましても、福祉や防災、環境など様々な分野において、地域の責務と負担を求める立法が年々増加しており、しかもそれらの間の調整が十分には行われていないように見えます、そういう中で、地域の負担を勘案しながらこれを回していくためには、土地の利用・管理と事業の運営の間をつなぐことが必要なのではないかと考えます。

7ページの拙い図で言いますと、左上の私人の権利と責務が最も基礎に据えられていますが、そこには相隣関係に係る民法のルールとその特則が設けられ、ここに、地域による空間利用が関わり、さらに、私人の活動を公共的活動に転換するために国と地方公共団体がそれぞれの役割を果たす。こういった民事法の世界と公法の世界、また各アクターをつなぐものとして、地域福利増進事業が設計され運用されているか。そういう観点から、以下、若干の検討を加えてまいりたいと存じます。

まず、民事法的手法と行政法的手法に関しまして、時間の関係上、所有者不明土地管理人制度のみを取り上げたいと存じます。所有者不明土地管理人は、所有者の代理人ではなく、自己の名で管理・処分を行う、立法過程においては職務者として性格づけられていたとされています。

こうした民法上の担い手につきまして、国と地方公共団体も管理人の選任、管理命令の請求を裁判所に対して行うことができるようになりましたが、これらに関連させて民法上の担い手をいかに確保することができるのか。また、土地の管理は実働を要するものですが、実働の担い手としての民法上の担い手と地域をいかに組み合わせていくのか、こういった観点が必要になるのではないかと考えます。

9ページは市町村の役割についてです。市町村は、所有者不明土地対策計画の作成と所有者不明土地対策協議会の設置を「単独で又は共同して」行う権限を与えられました。「共同して」というのは、広域連携を推進する一般的な文脈の中に位置づけられるものであり、意義を有しているとは思いますがものの、所有者不明土地対策そのものに係る広域連携の難しさだけでなく、例えば空家対策や立地適正化計画などと組み合わせていくと、広域連携はますます難しくなるのではないかと考えます。

また、市町村長が所有者不明土地利用円滑化等推進法人を指定する制度が設けられまし

たが、近時様々な法人制度が創設され、実際には十分に活用されていないものもある中で、この法人制度をいかに実効的なものにしていくのか。鶴岡市のNPO法人つるおかランド・バンクが既に指定されたとのことですが、このランド・バンクは多くの実績をもつトップランナー的な団体であると思いますので、こういったところからいかに広げていくことができるのか、法人制度の実効性の確保の上で重要になってくるかと思えます。

10ページは都道府県についてです。都道府県は、地域福利増進事業を自治事務として担うとともに、収用適格事業のための収用・使用の裁定を法定受託事務として担うことになっております。収用においては個人の財産権は原始取得されるのに対し、地域福利増進事業においては、個人の財産権と公共的事業のいずれについても都道府県が責任を負うことになると思いますが、果たしてそのような仕組みになっているか。もちろん裁定の取消や原状回復命令・代執行の規定がありますが、高村先生は「時間的アンチ・コモنز」の可能性を指摘されています。時間軸を考慮に入れますと、一体的に利用されるべき土地の利用期間が異なるというもので、利用期間の終わりに近づいていくとアンチ・コモنزの状態が生じることになるのではないかということです。そういう状況の中でも都道府県が両者について責任を負うことができるのか、後々問題になる可能性はあるかと思えます。

また、都道府県と市町村との関係については、市町村による計画作成・実施と、都道府県による地域福利増進事業の運営との間で、調整を図る仕組みになっているか。パンフレットなどでは、地域福利増進事業を検討する場合にはまず市町村に相談してくださいとされていますが、こういった中で、市町村と都道府県の調整は、恐らくは各事案または各地域に応じて委ねられているのだろうと考えております。

さらに、行政法現象と私人の行為との連続性、同質性の問題がありえます。地域福利増進事業の事業者として、私人と地方公共団体が同列とされていることは、この事業の一つのポイントなのだろうと思えます。収用適格事業において所有者不明土地を活用することが一つの典型的なケースとして想定されておりますし、また、現に裁定の第1号は新潟県の粟島浦村でした。ただ、行政主体ならではの特権と特別の拘束なく、単なる私人と同列でこの事業を展開していくのか、事業者という一まとまりで、この事業をどのように展開していくのか、よく分からないところもございます。

11ページは国の役割についてです。まず、国土交通大臣と法務大臣が基本方針を策定し、これに基づいて市町村が計画の作成・実施を行うとされています。これは計画体系から言いますとトップダウン型になると思いますが、課題に直面するのは言うまでもなく現

場、市町村ですので、ここからフィードバックする必要性は強く認識されるべきであると思います。

また、今年度の土地白書を見ましても、誘導手法や事業手法、様々な制度整備といった施策を総動員して土地施策を行うという状況がうかがえますが、そこでは必然的に各府省にまたがって連携の重要性が指摘されます。府省間の連携につきましては、吉原先生のご本の一節を抜粋させていただきましたが、これまで問題になってきたところが所有者不明土地問題というフレームで政府一丸となった対応がなされてきた点は高く評価されるべきものだと思います。そして今後も、地域の役割に関わる横の制度間での調整も含めて、府省間の連携に関する検討がますます必要になるだろうと思います。

最後に、国と地方の役割分担についてです。所有者不明土地のようなミクロな空間における私的・個別的な利害を地域の自治に転換するのは、恐らく市町村が基本的な役割を担うところだろうと思います。ただし、近接性ゆえの権利侵害の恐れ、あるいはマクロ的な対応との整合性の確保といった観点を踏まえて、都道府県の役割、国の役割を引き続き考えていく必要があると思っております。

非常に雑駁ですが、以上で報告を終わります。どうもありがとうございました。

【中井部会長】 どうもありがとうございました。

それでは続きまして、資料の4について野澤委員よりお願いいたします。

【野澤委員】 明治大学の野澤です。私のほうでは、建築・開発「後」の土地・建物の実効性ある維持管理・終末期問題への対応策の構築に向けてということで、今すぐ解決策があるかと言われると、なかなかないのですが、昨今すごく問題になってきております。いろいろな話が私の方にたくさん来ておりますので、そうした点について少しプレゼンさせていただきたいと思っております。

まず1枚目、写真を載せていますが、配付資料にはないと思うのですが、言いたいことは、とにかく今、空家はとても着目されていますが、それ以外の、特に都市計画区域外やあまり人口が多くないところに対しては、例えば廃墟ホテルであったり、遊園地が廃墟化していたり、あるいは投機目的で都市計画区域外に造られた住宅地などでも、所有者不明の宅地で崖崩れが起きています。最近、問題と思っているのが、都計外などで別荘地などが管理もされずに、例えば15番のところだと、これは写真が見にくいんですけども、崖の地盤の侵食が進行して基礎が崩落しているようなところも見られていたり、あるいは④のような観音像とかも相当なお金がかかるというようなことであったり、ある

いはマンションも、例えば賃貸マンションを相続した後、2棟とも放置され、その沿道にある擁壁も崩壊の危険があるけれども所有者さんが応じないというような事態が問題になっています。要するに市街地だけではなく、エントロピー増大の問題みたいなことを書かせていただいていますけれども、とにかく土地が不可逆的に無秩序化が進んでいると考えています。先ほど飯島先生がおっしゃっていました「アンチ・コモンズの悲劇」というような状況が国土全体に及んでいるなど思っています。その他にも、工場、風力発電。太陽光発電、か残土置場なども、つくった後に、事業者が倒産して放置されるパターンが見られ、結局、税金で何とかしなきゃいけないという状況に陥っています。

2ページ目も、高額な解体費を税金から結局支出せざるを得ない事態が非常に増えております。例えば有名どころで言うと、区分所有マンションで解体費が行政代執行で1.2億円、最近ですと和歌山の旅館で7,000万、淡路の観音像で8.8億円、日光の有名な鬼怒川温泉の廃墟群は、地元の市町村で半分とか何分の1とかお金を出さなきゃいけないとなると、結局解体費が3棟で30から40億程度かかるということで、財政難の中で、対応したくてもできないという状況に陥っています。

つまり、先ほど飯島先生が「地域への過重負担」というお話をされていましたがけれども、造って、その後、維持管理、さらに畳むというところの一連の流れの中で、解体費がネック、あるいは畳むときのいろいろな問題でできないというようなことで、最近は相続放棄も非常に右肩上がりに増えております。今後こうしたものをきちんと解決していかないと、次の世代が大変なことになると思っております。

3ページ目にまとめさせていただいておりますけれども、土地というものを何層かに分けて考えたときに、まず土地の所有があって、土地利用があって、利用しているときの維持管理があって、さらに利用停止した後の維持管理があって、そして建物を解体するという5層に考えたときに、土地利用とかですと、いろいろな土地利用規制が、不十分だと思っておりますけれども、一応あるということになります。ただ、上に行けば行くほど、なかなかいろいろな法律がないと考えています。最近ですと、空家特措法の改正や管理不全土地、建物管理制度の創設などで、利用停止後の維持管理みたいなところにも踏み込まれているんですけども、結局のところ、いろいろな全国の案件を見ていると、お金の問題というか、解体費が出ないというところで、絶対にそこで止まってしまうということで、それが今後増えてしまうことも非常に問題だと思っております。

つまり、建物を建てるとか造るところの規制とかは何か手だてがあるんですけども、

国土全体を守っていくという観点からすると、建物を建てた、開発した「後」の実効性ある維持管理や終末期問題への対応もこれからは必要ではないかという問題意識を持っています。

そういった中で、これから多分、団塊世代が所有する土地建物が大量に相続が発生しますし、2地域居住とかグローバルな経済活動の進行で、住民票がない人、あるいは外国企業等が所有者となっている案件も、今後さらに増加することが考えられます。その一方で、グローバル化する中で言うと、日本的な曖昧なお願い行政みたいなのでは、もう対応しない、対応してくれない事業者もこれから多分増えてくる中で、地元の小さな市町村だけでは対応は困難だろうなと思っております。さらに、今、円安ということもあって、転売目的で所有して、活用や維持管理を行わないまま長期間放置しているような事業者もいますし、そうした問題が結構、海外でもそうですけれども、問題になっているという状況もあります。今後、大規模建物のこういった終末期問題が発生しやすいような都計外などの観光地では、そもそも小さな市町村ですので、人口や財政規模が小さく、対応し得るマンパワーにももう限界があるのが見えているという状況になっているかなと考えています。

最近、皆様の御尽力で、所有者不明土地関係の民事法制の見直しなど、法的な側面の対応はかなり進行したと思われませんが、最終的に、先ほどお話ししましたけれども、お金の問題といたしますか、解体費を誰が捻出するの、どこから出すのという問題が、必ずネックになって進まない状況となっています。法的にはいろいろできたとしても、結局事業者が倒産したり、あるいは相続人が相続放棄したとなってくると、結局税金で全部対応するんですかという話になってくるきます。ですので、個々の所有者等によって事前に維持管理費や解体費をきちんと確保していくための新しい仕組みは必要ではないかと思っております。さらに、利活用が困難な土地の新たな利用方法を生み出せるための支援策も同時に必要かなと考えております。

その意味で、4ページ目と5ページ目に、こういった、まだ全然アイデアレベルですけども、造るとか建てる時の問題ではなくて、最後の終末期に向けて維持管理費や解体費をどのように事前に確保するのかというところを、国土全体で考えていかないといけないのではないかということです。その中で、解体費が特に高額となるような一定規模以上の建築・開発行為や不動産取引に対しては、例えば太陽光パネルのように事前に徴収したり積立て等をして、それに対して少し税制上の優遇措置をする、あるいは何か保険みたいなものを導入して加入義務化をするというようなこと、そして、こうした取り組みに対する

税制上の優遇措置をするというセットであったり、そういったものもこれからは必要ではないかと思っております。加えて、こうした取組が、不動産取引やグローバルな投資・融資・株主等に積極的に評価してもらえるような仕組みづくりも必要ではないかと思っております。

2点目は、所有者に対しても、例えば東京都がマンション管理適正化条例で、要届出マンションの管理組合に対する管理状況の届出の義務化などをしておりますけれども、これも100%届出されているわけでは実はないのですけれども、所有者等に土地建物の維持管理をきちんとやっているのかとか、どうやるのかということもきちんと届出を義務化させて、所有している事業者さん等が特定できているといった状況とすることが大事だと考えています。管理不全とか何かあったら、すぐに連絡取れるようにすることが必要です。問題が発生した際に、いちいち所有者を探索する手間もコストも時間もなかなか小さな市町村には無理なので、そういった仕組みづくりも一つの案としてはあるのかなと思っております。

さらに、管理不全の土地・建物に対応する際に、観光地などで対応が小さな市町村だけでは困難な場合には、公共公益団体や民間団体、例えば旅館協同組合とかDMOとかエリマネ団体みたいなものが関与し得る仕組みづくりも同時に必要で、そういったことをすることがエリマネ団体の収入にもつながっていくような枠組みなども考えられるかなと思っております。

2点目は、これはなかなか非常に難しい問題ですけれども、利活用が困難な土地の新たな利用方法を見いだす支援策も、どうしても必要かなと思っております。どうせ置いておいてもそう自分たちは困らないし、解体費も出せないし、というようなことで、例えば解体して土地を売ろうとしても誰も買ってくれない、こんな土地は利用方法ないよねというようなことで放置されるというのが大体全国的に見られる傾向です。ですので、利活用が困難であっても、何かこういうものであったら少し支援しますよというようなことも、一つの案としてあるのかなと思っております。

最近はまだづくりGXというものも言われておりますし、Jクレジット制度のような話もあります。カーボンオフセットの取組の一つとして、利活用が困難な土地を対象に、民間事業者等が植林活動を通じたグリーンインフラ化の促進も支援することもあっていいのかなと思っております。ただし、小さな規模の土地とかそういったもので植林しても、CO₂の吸収量は少ないので、もう少し、その区域だけとかその敷地というだけではなく、

例えば広域的に少し土地を束ねて算出してあげるとか、そういった工夫を同時にするということで、放置されるよりは、少しグリーンインフラかカーボンオフセットとセットで何か考えられる、全ての土地がそうできるということではないんですけれども、一定のエリアで何かそういう取組も何かのモデル事業的に始めてみるのもあるのかなと思っています。

そしてさらに、民間事業者側は、例えばこういう取組に協力している場合には、融資・投資等で評価されるための認証システムであったり、評価基準、情報提供等の枠組みも当然必要ですし、地域側の担い手の活動支援も必要になってくると思っています。

ちなみに、以前、空家・空き地だらけになったデトロイトで調査に行ったときに、やたらあちらこちらに樹林地といますか、木が植わっているんです。何だろうと思って調べてみると、土地の需要が大幅に低下していて、もう住宅とか建たないからなのです。解体は国の補助金で、空家を置いておく治安が悪化するので撤去されていて、空き地だらけになっているわけですが、その空き地もなかなか使い道が今のところないという中で、ハンズ財団というところの支援・取り組みで、これは同じような写真に見えるんですけども、本当にあっちもこっちも樹林地になっております。このように、樹林地にしていったり、農業をやっているところもあるんですけども、結局のところ、究極的に需要が下がってしまって使い道がない状況となっているデトロイトを見ると、グリーンインフラ化あるいはブルーインフラ化、あるいは、住んでいる人がいる場合は、結局隣地統合みたいなものしか解決策がなかなかないという状況となっています。ですので、こういった仕組みが、例えば1ページ目の写真のところの言うと、12番の中山間地域のようなところであったり、14番、15番、あるいは7番の放置される廃棄した工場、あるいは遊園地などで、次に何か使えるかなというところは、きちんと何かこういうのだったら支援するよというメニューがあってもいいのかなと思いますので今回発表させていただきました。

以上です。

【中井部会長】 どうもありがとうございました。

それでは、続いては資料の5になります。全宅連さんからの御発表です。よろしくお願ひします。

【草間委員】 全宅連の草間です。本日はこのような発言の機会をいただきましたこと及び従来より本会が重要課題として取り組んでいる空き地・空家の問題に関して、本日は地域密着の宅建業者による具体的取組などを踏まえながらお話しさせていただきます。

1 ページをお開きいただくと、御承知のとおり、私ども全宅連は、全国に10万社の会員企業を有する、主に中小の宅建業者の団体であります。各都道府県に宅建協会が存在し、全宅連はその連合体であり、このスケールメリットを生かした様々な事業展開を行っており、全国的な結束によって相互協力の成果を上げております。

そのような状況のもと、2 ページに、本日お話ししたい項目として、地域密着の宅建業者の取組、空き地・空家を取り扱う専門家の育成、本会不動産総合研究所の研究成果及び所有者不明土地に係る各種施策について、本会より御提言申し上げたいと思います。

3 ページ、まずは空家の問題であります。空家の問題は全国的に深刻な問題となっていることについては皆様方も既に御承知かと思いますが、一口に空家と言っても、各地域において空家に関する諸問題の状況は異なっているのが現状であります。3 ページの表は、都市の人口等の規模別に見た空家に関する状況の違いを表したものでありますが、地域によって空家の市場性が異なり、それぞれ異なる課題と対応策が想定されます。現状は、これらの課題に対して、地元に基づいた宅建業者がそれぞれ取組を行っているわけですが、本日はその中から、大都市、地方の中核都市、地方郡部に分けて、各事例の概要と、それに係る宅建業者の役割について御説明させていただきます。

5 ページ以降に、それぞれの取組について資料をお付けしておりますが、本日は時間の関係もあるので、4 ページに概要等をまとめております。その中で、まずは大都市の事例として、東京足立区の会員の例を紹介いたします。この会員は、各士業と連携した空家相談会を実施しています。空家相談会自体は全国各地で実施されておりますが、従来の相談会は、登記なら司法書士、建物なら建築士、相続等の権利関係については弁護士というように、案件ごとに対応しているのが通常であり、足立区の事例では、宅地建物取引士が相談の入り口部分で交通整理を行い、スピーディーな問題解決を図れるよう工夫しております。それは、空家の相談は各士業の業務の範疇を超えた多岐にわたる相談が多いため、実際には宅建業者である会員が全ての相談窓口になり、案件が来たら、会員が全て現地調査、写真撮影、公図や登記簿等の取得をし、構成員と一緒に解決策を検討し、相続登記費用や解体費用等の見積りを含めた提案書を提出しています。また、区役所の縦割りを極力排除するため、役所の各課と横連携がとれるよう、関係を構築しております。

これらを踏まえ、大都市における宅建業者の役割としては、大都市では不動産への需要が高いので、流通の阻害要因さえ除去されれば空家は流通していきます。宅建業者は、これらの課題を整理し、関係士業と連絡しながら解決することが重要な仕事になると思われ

ます。また、この会員は、実際に空家特措法に規定する特定空家に足立区で指定された第1号の物件の処分も行っております。

また、地方の中核都市の事例として、京都市の会員の事例を挙げております。この事例は京都市伏見区の商店街の事例になりますが、この商店街は店主の高齢化等で空家が増え、活気を失い、2014年当時、商店街の約半数が空き店舗となっておりました。この会員は、商店街の理事長からの依頼に基づき、商店街の再生に取り組んだ事例であります。実際には、商店街の空家を宅建業者が積極的に買い取ったり借り上げするなどして、そこに地元資本のインパクトあるテナントを誘致しております。また、店舗の改修費等も同社が負担し、事業のスタートアップにも配慮しております。結果として5年間で21件が新規出店し、まちのにぎわいが復活したものであります。

これに係る宅建業者の役割としては、地方の中核都市の空家は、大都市ほど空家の流通性は高くないので、より工夫や適切な支援をすることで流通性が高まります。よって宅建業者は、大都市の場合よりさらに一歩踏み込んで、まちづくりの仕掛け人になることが必要であり、物件化へのプロデュース能力が求められることとなります。

さらに、地方郡部においては、岐阜県飛騨市の会員の事例を掲載しております。岐阜県飛騨市は、岐阜県の最北部に位置し、人口は2万1,000人の市であります。地方部においては、人口減少に加え、そもそも宅建業者の数が少なく、また、連携すべき士業も決して多くありません。実際には、空家の相談から権利調整、利活用の提案、その他付随する業務を宅建業者が全てこなさなければならないのが実態であります。それに加え、取り扱う物件に係る利益は少なく、ビジネス性が乏しいため、取り扱う宅建業者が増えないのが現状であります。実際には、地元への愛着があり、その地元を何とかしたいという一部の志のある業者だけが対応しており、このままでは地方部における空家流通の担い手はいなくなる危機感がございます。

また、地方部においては、空家に対する需要が低いと、今後の課題として、移住やまちおこしといった行政とのタイアップが必要であると考えております。本日は、各県で実施している地域に貢献した先進的な取組を紹介してほしいとのことでしたが、全国を見渡すと、今お話しした飛騨市の事例のように、宅建業者が空家の処分等に係る業務を全般的にこなさなければならず、しかもそれにかかるビジネス性が乏しい事例が大変多いのが実態であります。

また、空家・空き地問題を解決していくためには、それらを担う専門家の育成が大変重

要であります。私どもの宅建協会では、通常の不動産取引以外に、空家等相談に対応できる専門家を育成し、各地で増え続ける空家問題に取り組んでおります。9ページには、その中から、和歌山県宅建協会の取組として、県下の人口推移に伴う相続案件の増加、空家の増加等、市場の目まぐるしい変化に対応し、依頼者に寄り添って安心・安全な取引を提供するための専門的知識や技術を習得できるエキスパート資格者制度を創設しており、資格を取得した者は、県の開催する空家相談会に相談員として派遣しております。昨今創設した制度であり、登録数はまだまだ少ないですが、空家が全国で2番目の和歌山県において、今後期待されている制度であります。そのほか、愛知、滋賀、山形県等各地においても相談員制度が確立されており、空家に特化した専門知識とノウハウを持ち、相談者の悩みにワンストップで対応している状況であります。

また、12ページには、私ども全宅連の取組として、空家・空き地等の流通と利活用を推進するための政策研究会を2022年に立ち上げ、検討を行いました。これは座長に日本大学の中川先生に御就任いただき、本日出席の野澤先生にもメンバーに加わっていただき、合計4回の研究会を開催し、空家問題の現状・課題を大きく3つに整理した上、各課題に対する対策について、提言案を取りまとめております。

簡単に御紹介いたしますと、13ページに概要がございますが、現状の課題その1では、空家対策の担い手として宅建業者は大変重要な役割を果たしているものの、特に地方においては、先ほど申したとおり、ビジネスとしての採算性が確保できなかったり、空家の所有者情報へのアクセスが難しいなど、課題が指摘されております。これらに対応するため、改正空家対策特措法で創設される予定の空家等管理活用支援法人制度について、全国の宅建協会が支援法人に指定されるよう、私どもとしても全面的にバックアップする必要があると考えております。また、空家対策における関連事業者との連携やコンサルティング業務など、宅建士の役割や業務を明確化し、地域に貢献するための宅建士の業環境の整備を推進すべきとの提言も併せて盛り込んでおります。そのほか、官民連携のさらなる強化や、空家化を未然に防止するために、空家管理業への積極的参入を推進するなど、各種提言案を記載しております。

この研究会においては主に空家を中心とした提言を行っておりますが、所有者不明土地についても密接に関連した事項であり、本会として最後に、現在実施されている所有者不明土地に係る各種施策について御提言申し上げたいと思います。まず、昨年11月に施行された改正所有者土地特別措置法について、2点ほど御意見申し上げたいと思います。

1点目でございますが、資料の14ページには、令和4年11月の法改正によって、新たに市町村長が所有者不明土地や低未利用土地等利活用に取り組む一般社団法人等を「所有者不明土地利用円滑化等推進法人」として指定できる制度が創設されております。この制度は、各市町村より指定された推進法人に対して、利活用希望者に対する情報提供・相談や、所有者に対する適正管理のための情報・相談等が想定されております。私ども宅建協会では、全国で直面する空家・空き地の有効活用の促進のため、現在、全国の828自治体と協定を締結し、さらには各自治体が設置する空家対策協議会等に役員を派遣し、自治体の施策遂行に対して密接に連携して取り組んでおります。推進法人に指定されることにより、これまでの所有者の所在が分からない土地が放置され有効な利活用ができていない事例について、宅建業者が所有者に対して土地の有効活用等の提案を図ることが可能となり、所有者不明土地問題の解消の一助になるものであると考えております。については、所有者不明土地利用円滑化等推進法人について、各地の宅建協会が指定されるよう御支援いただくことについて、ぜひとも御理解、御協力を賜りたいと考えております。また、先ほども申し上げましたが、今国会にて成立した改正空家対策特措法に規定する空家等管理活用支援法人も同様の効果があると思っておりますので、こちらにつきましても、ぜひともお願いしたいと考えております。

2点目でございますが、改正所有者不明土地特措法に規定された所有者不明土地対策計画の作成制度や、所有者不明土地対策協議会制度についてであります。資料の15ページであります。所有者不明土地対策計画の作成制度については、市町村は所有者不明土地の利用の円滑化や管理の適正等を図るための施策に関する計画を作成できることとなっております。これに関連して、昨年税制改正大綱により、国交省の皆様の御尽力により決定されました低未利用地の適切な利用管理を促進するための特例措置については、譲渡価額が従来の500万円以下の要件に加え、一定の地域によっては、譲渡価額の上限が800万円まで拡充されております。この一定の地域の要件の中に、所有者不明土地対策計画を策定した自治体の都市計画区域内に所属する土地が、今回対象に追加されております。したがって、各市町村がこの計画を策定することで、都市計画区域外全体で税制特例の上乗せ措置の適用が可能となることから、各自治体が早急に計画策定を行うよう支援することについて、ぜひとも御理解、御協力をお願いいたします。

さらに、16ページには、本年4月に施行された相続土地国庫帰属制度についてでございます。この制度は法務省が所管の制度ですが、特に地方に多く存在する所有者が不明な

土地や管理が行き届いていない土地等を回収するための制度として、地方を中心に会員の期待が高い制度であります。しかしながら、一方で、制度に規定されている引き取ることができない土地の要件が非常に厳格であり、これらの改善を望む声が強いのが実情であります。資料には制度を利用できない土地の10個の条件を参考までに掲載しておりますが、これに対して早速地方から、これらの要件を緩和するよう希望する意見が本会に届いているのが状況であります。実際には、これらの土地が放置されることにより、さらなる所有者が不明な土地の増加や、管理が不全な土地を助長させるおそれがあります。このような課題認識のもと、私どもは、放置された空き地・空家の増加を抑制するため、今年施行された相続土地国庫帰属制度における引き取ることができない土地の要件を緩和し、対象を拡大することについて、ぜひともお願いしたいと考えております。

空き地・空家の問題につきましては、国を挙げて対策推進の基本方針のもと、各施策が講じられており、私どもも大変期待しておりますが、本日申し上げた民間の空家・空き地に係るこれらの諸課題につきましても御配慮いただきますよう、御支援、御協力をぜひともお願いし、私の説明を終わりたいと思います。

【中井部会長】 どうもありがとうございました。

それでは、発表の最後になります。辻委員からお願いいたします。

【辻委員】 辻です。久しぶりの3号館で緊張しています。私からは少し大きい話で、今後の土地利用政策の大きな方向性についてお話したいと思います。

現況を考えるに当たって、ここ20年間ぐらい、日本の中では、思い切って土地利用動向を大きく変えようとして、コンパクトシティ戦略をとってきた富山市を、まず、とりあげます。

富山市が、県庁所在地都市のなかで、最も人口密度が低い時代もありました。そこを起点に、いろいろな努力をしてきたことは高く評価すべきです。今の日本で、政策的に可能な最大の成果の一つが、ここにあると私は思っています。

2000年の時点と2020年の時点とを、都市構造可視化ファイルを使って簡単に図示したのがこれになります。都心部の集中度が低下しないように富山市は努力してきましたが、それでも昔に比べると中心部の人口集積が低下しています。市街化区域ぎりぎりぐらいの南部に高速道路が通ってしまっていて、そこら辺にも人口が分散しています。

また、郊外開発されてきた旧婦中町の一部が、市街化区域に編入されていて、そこでは人口集積が進んでいます。一方、他の旧婦中町のエリアでは人口分散が進んでいるところ

がめにつきます。現行でできる集積努力はしていますが、強制的に人口誘導しているわけではなく、努力にも一定の限界がありそうです。

こうした状況を生み出している現行制度を、大ざっぱにまとめると、3ページになります。これまでの日本においては、都市計画法や農振法など個別法に基づく個別計画・個別方針が重視されます。上位法が効いているというよりも、先につくった法律が効いており、現況の土地利用が続くことになりがちです。しかも、昔ほど純化した土地利用を求めない傾向になってきていて、重複や混在の土地利用がにじみ出るように増えてきており、これを厳しく制限できない状況にあります。

規制だとか義務だとか罰則といったものを駆使するよりも、関係権利者に対して緩やかにインセンティブを提供して誘導型の土地利用転換を図る。こうすることによって、都市のコンパクト化を進めながら、優良農地の確保を目指してきました。

一方、都市に関しても都市計画法は、建蔽率・容積率・用途等を規定していますが、建物本体を規定しているわけではありません。また、今日も一番目の報告がありましたが、日本においては財産権が尊重され、大胆に規制をかけることや土地利用転換を図ることができるかどうか、課題とされてきました。そして、こうしたなかで、個別法を部分的に改正しながら、地道に合意形成してきましたので、全体としてはいい方向に向かってきていると思います。

しかし、ここで大きい問題は、人口減少と気候変動の影響があまりに急激だということです。これに対して、これまでと同様の、「地球に優しい」というよりも「関係権利者に優しい」まちづくりで、やっていけるのかという大きな課題です。あまり乱暴なこともできませんが、もう少し強めのマクロ規制を持つ対策を打ち出してもいいのではないかというのが、今日の主張したいことになります。

4ページを見てください。世界で、今、一番のインパクトを持っていて、予想以上に実社会や市場にも大きな影響を与えているのが、カーボンニュートラルの地球温暖化対策です。今、日本では、どちらかというと、排出抑制策に関心が向いています。しかし、吸収源の確保対策も重要です。吸収源確保に関してマクロのルールをつくって、全体の土地利用転換をより円滑にできないのかというのが私の提案になります。

地球温暖化対策に関しては、これまでも努力されてきました。令和3年10月に閣議決定した地球温暖化対策においては、たとえば、都市緑化対策の観点から、グリーンチャレンジに関して分野横断的に官民連携で取り組む重点プロジェクトが書かれています。これ

をはじめ、今までの施策を散りばめるような形で、これまでも努力してきたことはしっかり書いていて、説明責任は果たしています。

逆にいえば、大体やれそうなことを書いていまして、もうちょっとここにワンプッシュ加えられないかというのが提案になります。欲しいのは、全体をリードする枠組みです。この点に関して、参考になるのがフランスの気候変動対策・レジリエンス強化法です。

2021年にマクロン大統領が閣議決定した気候変動対策レジリエンス強化法に関連して、150ぐらい項目が並んでいます。ちなみに、強引に制定した経緯もあり、まだ50ぐらいしか実現していないと言われていますが、これら項目のなかにも、あまり土地に係る規定はありません。

しかし、効いているのが1項目あります。Vの住宅にある「土地の人工化の抑制」という項目です。これによれば、2050年に土地の人工化を正味ゼロにするという国家目標を達成するために、この法律の公布後10年間の土地の人工化率は、この期間において全国規模で観測される土地の人工化が、この日以前の10年間に観測されたものの半分以下になるようにしなければならないと規定しています。今後10年で人工化をこれまでの半分にして、2050年でゼロというのを、しっかり法律で決めているのです。

エコロジー転換省の担当者に話を聞くと、「決めたからにはやるんだ」ということで、2030年までに過去10年間に消費してきた農地や自然の地域の面積を半分にするという目標をかけるために、広域計画をつくって実施していくということでした。「そんなこと言ったって、現実にはなかなかできないのではないか」と聞くと、「いや、義務だからやるんだ」と強気の回答でした。

考え方としては、これまでの都市開発、郊外部への拡張をやめて、既成市街地の再開発や非人工化取り組む。既成市街地の再開発によって失われた活性化を取り戻し、税収も確保しようというもので、担当者は熱心に説明していました。隣にいた地方財政の担当者は冷ややかで無反応でしたが。また、次に言及するナント市の都市計画担当者は、影響は大きく、対応はすでに大変だといっていました。

今日は、冒頭、富山市の話をしました。そこで、フランスで似たような人口規模で、 ترامも使ってまちおこしをしているナント市をとりあげて、レジリエンス強化法の具体的な影響をみてみます。ちなみに、ナント市は、出生率が2.0%程度あり、パリ市に対しても社会増加を記録してきました。ナント市は、地方創生を目指す日本の地方都市の理想的な姿にありました。このナント市やその広域のナントメトロポールが、気候変動対策・レジ

リエンス強化法の下でも、持続的に発展しているといえるかどうかを、検討します。

結論からいうと、ナント市や、ナントメトロポールは、人口増加基調を維持していました。日本や米国の都市と比べると、中心市街地に高人口密度地区を形成して、軌道系交通の沿線上に人口集中地区を連ねています(13、14ページ)。

問題は、レジリエンス強化法が住宅着工件数や地価にどのような影響を与えているかという点です。2019年を一つの境に、2020年以降の動向と、それ以前の傾向を比較してみています。この際、留意しなければならないことは、レジリエンス強化法とらんで新型コロナウイルス感染症対応等の影響もあるということです。後者の影響を除却して今後の傾向をみないといけないのですが、その作業はまだできていません。

これを承知で数字を比較しますと、住宅建築件数は、さすがに伸び悩み、減っています。一方、地価は引き続き上昇基調にあります。全体としては、「住宅供給が伸び悩む中で、地価は高くなりがちである」という、日本にとっては気になる傾向もみられます。

総じて以上から何が言えるでしょうか。人口増加基調にある先進国・フランスが、地球温暖化対策に関連して、非人工化対策をこれだけ派手に行っていました。これと比べると、既に人口減少が進行し、超高齢化が進んでいる日本は、「地球に優しい」というよりも、「既存の関係権利者に優しい」まちづくりを行っていました。

関係権利者に優しいまちづくりも重要ですが、もう少し全体にインパクトあるマクロの規制枠組みというのを考えてもいいのではないかと思います。このことを17ページに書いています。土地の人工化ゼロに挑戦して、その中で新市街地開発の抑制や既成市街地の再開発、それから緑の確保等を図る。カーボンニュートラルの観点を、排出量の削減だけではなくて、吸収源確保の枠組みから行うということができないかということです。

もちろん、ナント市やナントメトロポールにおいても課題がありました。従来から、人口増加や慢性的な開発工事に対する住民の懸念反対がありました。そこに、人口密度のさらなる高まりや地価上昇から、従来ベースの新規の住宅建築が困難になっていました。新たにナントに住みたい人は、希望があっても住宅購入の「順番待ち」をしなければならない状況となっているそうです。ですから、単純に仏国が正解ということにはなりません。しかし、日本も地球温暖化の中で、今回もう少し全体の大きなフレーム枠組みをしっかりと出してもいいのではないかというのが私の提言になります。

以上です。

【中井部会長】 どうも御発表ありがとうございました。以上で今日発表される先生方

は全て終了でございますので、これから先は議論をオープンにしたいと思いますが、時間がおおむねあと30分ぐらいという感じかなと思いますので、まずは御質問、コメント、どの先生に対してなのか、あるいは特定の先生を指名する形でなくてコメントされてももちろん構いませんので、それぞれの委員の皆さんから御発言いただければと思います。今日発表された4名の先生方は、ほかの発表への質問は取りあえずはオーケーとさせていただきますが、最後に4人の先生方に少しづつ時間を差し上げますので、多分質問等はそちらでお答えいただいたほうがよろしいかなと思います。

それでは、ここから先は皆さんのフリーディスカッションにしたいと思います。いかがでしょうか。どなたかからまず、口火を切っていただければと思います。いかがでしょうか。

瀬田委員、お願いします。

【瀬田委員】 時間もありませんので、チャットに書かせていただきましたので、辻先生に、広域連携の可能性あるいは課題について、今回のグリーン化の推進について、お伺いできればと思っています。以上です。よろしくお願いします。

【中井部会長】 ありがとうございます。質問は少しプールをして、後で最後にまとめとさせていただきますと思います。ほかに手が挙がっている方、どなたでしょうか。

吉原先生、それではお願いします。

【吉原委員】 今日は4人の先生方から大変貴重なお話を本当にありがとうございました。改めてこの問題の深刻さと、思い切った施策を打っていかなければいけないという危機感を新たにいたしました。

まず、飯島先生の御発表の中で、全部重要だと思って拝聴していたのですがけれども、例えばスライドの3ページ下から3行目に、都市空間が有する重層的性質に対応した決定システムの二重性とございます。土地という個人の財産でもあり公共性の高い財を、どのように管理し、また問題が生じたときに是正をしていくのか。その法制度を行政法の分野と民法の分野でどう役割分担をしていくのか。地域福利増進事業を見ていると、空き地・空家が増える中で、私的所有者による公共空間形成への参加を促していくことは、インセンティブが働きづらく、至難の業であると率直に言って思っております。地域福利増進事業は、それ自体は非常に完成度の高い制度であると思うのですが、それを使うスタート地点に立つまでの私人間の権利の調整で、マンパワー的にも予算の面でも地域の人たちが力尽きてしまって、行政的手段の利活用に至らないことがあるように感じます。せっかくこ

ういう仕組みができ、民事基本法制の見直しも進んできているので、さらにここから見直しが必要であると考えます。財産権とのバランスの問題になりますけれども、例えば手続を少し簡便化させていくとか、ガイドラインの見直しなど、足元でできることはぜひお願いをしたいと改めて思った次第です。

野澤先生の御発表では、個々の所有者自身による土地建物の維持管理の強化に向けた対応策が必要ではないかというお話があったかと思います。近年の一連の法制度の見直しによっていろいろな仕組みができてきていますが、地域福利増進事業にしる、所有者不明土地等利用円滑化推進法人にしても、地域が重い役割を担っており、それに比べて、所有者自らが行うことは、それほどメニューが増えていないようにも思います。相続土地国庫帰属制度などができておりますけれども、土地基本法において所有者の責務を明確化したわけですから、そこを根拠として、所有者自らを取り得る方策というものを、さらに具体化していくことが必要であると思います。本日前半で宅地造成等規制法改正の御紹介がありまして、こうした法律もできてきていることですし、所有者が日頃から何をすべきなのか、何ができるのかというところを、より国民に訴えていくことが急務ではないかと思っています。

地域の住民にとっては、土地所有者がきちんと管理をしないことによる悪影響という不利益が一つあること。そして、それを是正しようとしたときに、新たな管理人制度を使ったり地域福利増進事業を始めるためには、初期費用を地域自らが負担しなければいけないということで、二重の負担を負う構図になっています。エリアマネジメントのような将来の受益者負担が見込めるものとは違い、所有者不明土地問題などは、そうした費用回収の可能性も低いので、こうした二重の負担をなるべく軽減できるような仕組みが必要であると先生方のお話を伺って思いました。

長くなって失礼しました。以上です。

【中井部会長】 ありがとうございます。では、続いて浦川委員、お願いいたします。

【浦川委員】 ダイワハウス、浦川です。4人の委員の方の御発言、どうもありがとうございました。私もコメントとして述べさせていただきます。

飯島委員と野澤委員からもございました維持管理、それから終末期の多発化・深刻化ということで、解体費がなかなか出ないというところは全く私も思っているところございまして、個人に相続等の問題が発生した場合に、なかなか解決に至らないような問題が生じるというところで、これは皆様から御指摘ももう出ていると思うんですが、定期借地権

の活用、特に事業用定期借地権とか、分譲用の分譲マンションとか、定期借地権付分譲とか、定期借地権付の宅地、これに対する優遇とかインセンティブを何かしら考えていくといいのかなど。これをまたプラスしていくといいのかなと思いました。

それから、草間委員のほうで、全宅連さんで、全国828自治体と協定を結んでおるといことで発表がございまして、非常にリスペクトしています。弊社でもリブネスタウン事業と申しまして、大体100区画以上の分譲宅地、主に昭和40年代から50年代に造成した宅地が61か所ございます。そのうちの8か所をリブネスタウンプロジェクトとしまして、約50名のリブネスタウン事業の人間を張り付けて、その分譲宅地、弊社の場合はネオポリスと呼んでおりますが、その再生と循環を目指すべく、公共の場を造って買い取ったりとか、その自治体に対するいろいろな援助活動を一緒になって、今、やらせていただいています。

それから、辻委員から御説明がございましたコンパクトシティ戦略を進める富山と、それとナントが出ておりましたが、本当に富山、加賀藩から砺波の散居村とか、逆張り戦略という形で、実は弊社でも、富山の公設市場、これは公設市場の民営化として、日本の第1号の老朽化した公設市場を民営化してコンパクト化して、再利用して有効利用していくという事業、それからDタワー富山というオフィス、こういったものに対するテナント誘致、こういったものもやらせていただいておりますことを皆さんに御報告申し上げたいと思ひまして発言させていただきました。

ありがとうございました。以上です。

【中井部会長】 どうもありがとうございました。ほかの委員の皆さん、いかがでしょうか。考えていただいているみたいなので、先ほどの瀬田委員のところで発言がぷつぷつ途切れるようなことがございましたので、これは本省の米田さんに読み上げていただければと思います。

【国土調査企画官】 本日のナントメトロポールは複数自治体での事例かと思いますが、辻先生のお話、広域連携によるカーボンニュートラル推進の可能性は日本ではいかがでしょうか。例えば都市圏で協力し、都市緑化や非人工化を進めやすい郊外・農村自治体の取組を都心自治体が財政的に支援するといったことは有力な選択肢となりそうでしょうか。あるいは、連携を阻む様々な障害によって、個別の自治体単位での対策が中心になりそうでしょうか。先生の御見解を伺えれば幸いです。というのが、先ほどの瀬田委員の御質問の趣旨でございました。

【中井部会長】 ありがとうございます。ほかの委員の皆さん、いかがでしょうか。まだ少し時間の余裕がございますが、いかがですか。

谷山委員、どうぞ。

【谷山委員】 私からは2点、コメントになります。1点目は野澤先生の資料に関してですが、特に大規模建物の終末期に向けてという中で、非常に面白いと思ったのは、保険や金融という手法を使って、解体費を今後何かできる検討の余地はないのかという点です。それは確かに私もなるほどと思いました。もちろん保険を使う場合、モラルハザードが起きて、みんな逆に何もやらなくなる可能性もありますが、この辺もCATボンドのような保険リンク証券のような仕組みを使うことによって、みんなでリスクをシェアしつつ、金融という仕組みも使いながら、その費用を何とか社会全体で捻出していくという方向性も一つあるのかなと思ったりしました。また大規模建築の終末期という観点で言えば、例えばJリート等でも、最近は築40年50年というような建物も増えてきました。そのような不動産投資市場という側面においても、少し受血的な仕組みみたいなものがこれから求められてくるのかなと思いました。

そして2点目は辻先生の資料に関してです。最後の大胆な転換政策の功罪というところ、非常に私もそう思いますし、今後日本が人に優しいだけでなく、地球にも優しいというところを両立していく中では非常に重要な論点かと思いました。また、カーボンニュートラルの実現に向けた流れの中では、最近は都市分野ではリジェネラティブシティと言ったりしますが、都市だけではなく土地利用という観点においても、そのような環境再生型のリジェネラティブな土地利用という考え方が入ってくると、より人だけではなく地球にも優しい土地利用を考える際のヒントになるのかなと思いました。

以上となります。いじ

【中井部会長】 どうもありがとうございました。ほかにはいかがでしょうか。もう多分お一方、お二方ぐらいは何とかなりそうですけれども、いかがでしょうか。

(発言者なし)

【中井部会長】 特に御発言がないようでしたら、今日御発表いただいた先生方にもう一度時間差し上げますので、コメントに対する再コメントであったり、あるいは質問に対する回答をお願いできればと思います。それぞれ三、四分で、お願いしたいと思います。

まずは飯島先生からどうぞ。

【飯島委員】 貴重なコメントをいただきまして、ありがとうございます。地域の負担

に関して、吉原先生も御指摘くださったように、私も強い危惧を持っております。地域の住民は外部不経済と初期費用の二重の負担を負う構図になっているという御指摘でしたが、金銭的な負担だけでなく、土地の管理は実働をも要しますので、実働をも含めていかに持続可能性を確保していくのかという点にも問題意識を抱いており、それを何とか自治に転換してプラスの方向で仕組みづくりができないかと考えていた次第です。

地域福利増進事業の事業者には、地域住民だけではなく、地方公共団体、また民間の事業者も含まれます。草間委員のご報告のなかで、宅建業者がビジネスモデルも成立しない中で積極的に関わっており、所有者不明土地利用円滑化等推進法人の指定も受けたいというお話がございました。なぜそのような関与が可能なのか、負担というよりはプロフェッショナルとして公共的な責務を果たそうとしているのか、そこに持続可能性を見出せるのかといったことも考えてみたいと思いました。

私からは以上でございます。

【中井部会長】 ありがとうございます。では、続いて野澤委員、どうぞ。

【野澤委員】 コメント等ありがとうございました。3ページ目にありますように、5層で今のところ考えているのですけれども、どこできちんと今出てきている問題を止めて、土地を次の世代も含めてリサイクルして、またその時代のニーズに合ったものに活用していけるような、きれいな土地といいますか、身ぎれいな土地にしていくかというサイクルで考えていかないといけないと考えた時に、全国各地いろいろ見ていくと、大体都市計画区域外や森林地域に、結局のところ、土地利用がきちんと機能していないがために無理やくり建てたり、その時に建てたいからというので建てて、それが放置されて、結局解体費を捻出できなくて危なくなっているというパターンが多いです。こうした点に対して、なかなか土地利用規制でくい止めるというのは難しいとなると、図の上のほうの維持管理や解体のところで、きちんとお金を捻出できるようにして将来にわたって防いでいくであったり、どこの層でどのようにとめていくかという、単に最後の終末期問題だけではなくて、所有、利用、維持管理、解体、畳むというところまで、サイクルで法体系として何が足りないのか、何を充実していくのかというところをやらないと、人口減少とグローバル化の中で多分防ぎ切れないといういろいろ各地で見えて思っております。何かそういうヒントになるような形で議論できたらなと思って、今日は提言をさせていただきました。以上です。

【中井部会長】 どうもありがとうございます。それでは、続いて草間委員。

【草間委員】 まず、空家といっても、先ほど申し上げましたように、各地域において

空家の諸問題というのは異なっているということでございます。大都市と地方郡部とは大きく空家の状況が違うということでございます。この辺りの取組方も様々で、その利活用の方法も全く違うと思います。こういったものを今後どのように捉えていくかというのと、もう一つは、空家の相談員ですが、これも統一した基準とか指針というものはございません。この空家の相談員というのは、各都道府県宅建協会ですべてそれぞれ独自でいろいろな空家に対する取組の勉強をして資格をつくっている制度でございますので、こういった空家の統一した基準とか指針とかというのがこれから必要になっていくのかなと思います。

そして、空家の協議会でございますが、今、市町村と各宅建協会とで自発的というか、こういった対策協議会を設けているわけでございますけど、もう一步踏み込んだものが必要なのかなと。というのは、まずは空家情報がなかなか開示されないというのも一つの問題になっておりますので、これを機に、もう一步踏み込んだこういった政策ができればと思っております。

【中井部会長】 ありがとうございます。では、辻委員、どうぞ。

【辻委員】 政策的に言うと、連携というよりも、もっと強力的に、多分一つの基礎自治体、つまり固定資産税等の地方税を主要財源とする団体と、環境対策・企業立地・土地利用を決める団体が一つとなって、これら施策のバランスを強力的に調整しながら地域を運営していかなければうまくいかないというのが実感であります。

市町村合併して一つになった富山市も、まだ、線引き都市計画と非線引きが同居していました。うまく合併をやりとげ、先駆的にコンパクト化に取り組んできた自治体でも、これが現実です。広域連携では、とてもやりきれないと思います。

ところで、今日のほかの方の報告でも、最後は資金調達が問題となるケースがありました。事業を進めて収益がでたり、税収が増加したりすると、これに越したことはありません。実際、ナント市においても、地価は上昇し、家屋の更新や新築が想定されるので、関係税収は増加している可能性があります。

しかし、より詳しくみると、フランスでは、不動産関係税の課税基準年次が1970年と古く、課税水準は低くなっていると言われます。しかも、家屋と土地が一体評価されてきた上、マクロン大統領の一連の公約の中で、住居税は廃止されることになってしまいました。住居税は、日本でいうと住民税よりも、固定資産税に近い税収で、コミューンといった小さな自治体の主要財源になっていました。これが廃止されて、国が代替財源を提供することになっています。

こうした結果、小規模に複雑に分かれていた仏国の自治体連合は、権限的にも財源的にもメトロポールに集約されてきている側面があります。しかも、メトロポールの役人は兼業が認められていて、中心であるナント市と兼務している職員が少なくありません。時間をかけながら、メトロポールを中心に一つの自治体に限りなく近い方向に整えられ、合理的な土地利用と税収確保の両立が問われだしているのです。日本においても、カーボンニュートラルを訴えられる「大きい」団体をつくることが重要です。

ちなみに、土地・家屋に係る日本の課税水準も、決して高くはありません。ここから言えることは、コンパクト化を進めると税収が上がるという幻想を抱かせてはいけないということです。税収があがるということは、住民目線から見ると、住居費が高くなり、住みづらくなるということでもあります。コンパクト化は、税収が高くなるから進めるのではなく、カーボンニュートラル等の観点から税金かけても進めなければならないと強調したほうがよいというのが、私の見方です。

以上です。説明できなかつた18ページに、フランスの課税の状況についても書いています。御参照いただけたらと思います。

【中井部会長】 どうもありがとうございました。ちょうど予定されていた時間が刻々と近づいてきておりますので、今日のところの議論はここまでとさせていただければと思います。

本日本日予定されている議事は以上でございますので、ここからは進行を事務局にお返ししたいと思います。多分、次回以降の予定とかが出てくるのかな。

【国土調査企画官】 次回以降の具体的な日程につきましては、また今後本格的に、これまでいただいた6回開催したプレゼンテーションの内容とか各省の報告内容を踏まえて、夏以降、議論を本格化していくことは今決まっている状態でございますけれども、夏以降の日程の調整については、また追って御相談させていただきたいと考えております。

本日は、中井部会長、御進行いただきありがとうございました。また、御発表いただいた委員の皆様におかれましては、時間を割いての御準備の上、貴重な御提言、情報提供等を賜り、感謝申し上げます。また、ほかの委員の皆様におかれましては、長時間にわたる御審議をいただき、ありがとうございました。

本日は以上をもちまして企画部会を終了させていただきます。本日は誠にありがとうございました。

— 了 —