

第3回 土地政策研究会 議事概要

- 議事(1)土地の利活用・管理の担い手、人材の育成・確保について資料説明。
- 議事(2)特定非営利活動法人空家・空地管理センター 伊藤理事から話題提供。
 - ・ 当センターの主な業務は、①管理サービスの提供、②自治体と連携したワンストップ相談窓口の運営、③啓発活動、④自治体空き家対策支援となっている。
 - ・ 2022年に当センターに寄せられた、空き家に係る問合せや相談は対2019年比で1.8倍に増加。相談内容は、管理・売却・賃貸・活用・相続等であるが、これらの複合的な相談が多い。なお、空き家や空き地の所有者を主なターゲットとしているため、「買いたい・借りたい」という相談は多いものの、現時点ではあまり対応していない。
 - ・ 「どうしたらよいか分からない」「何から始めたらよいかアドバイスが欲しい」という相談が中心であり、まずはヒアリングを通じて相談者の悩み等を受け止め、整理することを心がけている。その上で見積り、査定、現地相談・立会い等、伴走支援を行っているため、相談開始から対応完了まで、平均して半年から1~2年程度の期間を要するが多い。
 - ・ 空き地等の利活用・管理を担う人材には、前広に相談を受け止め、各種提案ができ、出口まで導いてアテンドすることができる、カウンセリングやコンサルティングの力が必要。ビジネスの展望という観点からいえば、現状、空き家・空き地市場の中心プレーヤーの多くは宅建業者であり、最終的には資産(不動産)の売却や賃貸等、収益を期待していることから、当センターが目指す最終的な出口までアテンドするという長期間の伴走については、負荷が高い事業と受け取られている印象。
 - ・ 空き地等の利活用や管理が持続可能性のある事業として成立するには、相談対応する民間の事業者、又は当センターのようなワンストップ相談窓口・課題の交通整理を実施できる窓口が必要。現状、ワンストップ相談窓口等は民間のボランティア等が運営しているケースが非常に多い。今年度、空家法が改正され、空家等管理活用支援法人制度が創設された。今後、全国でこのような支援法人がどれだけ増えていくかにも関連するが、継続的な運営の支援が求められてくるのではないか。
 - ・ 「空き家・空き地の利活用」に係る現状認識や当センターの取組について、現状、相談の入口は、空き家・空き地を「持ち続けたい・子どもにつないでいきたい」場合と、親から相続したが重荷であり「処分したい」場合の2つに分類される。どちらの場合も管理又は処分に一定の費用が掛かるため、具体的なアクションにつながらない場合が多い。所有する空き家が周囲に迷惑を及ぼしている場合、解体後に売却することが多く、経験上、これらの条件に該当する相談者の4割以上は5年以内の決着を希望していた。
 - ・ 空き家の活用に係る「売る」「貸す」「直す」「壊す」のアクションを阻害する要因は3つ。第一に、空き家・空き地が置かれている環境。空き地であれば建物を建て直し、再投資が必要になるが、不動産需要が非常に少なく、宅建業者もいないような「活用限界地域」では活用が進んでいない。また、狭小、再建築が難しく建て直しができない、長屋のような「難あり不動産」の活用は進

みづらい。第二に、成年後見制度に係る問題。家や土地を所有している親が認知症等で各種施設に入居していると、実際には不動産の売却や賃貸が困難であり、その子どもたちが管理を負う場合が多い。第三に、相続の問題。遺産分割協議がまとまらず、長期間空き家の状態になってしまうことも多い。また、複数の親族が共有名義で不動産を相続し、時が経過して、名義人の誰かが売却や賃貸等、新たな活用を希望したとしても、他の相続人(名義人)との合意形成に困難を来す場合もある。

- ・ 様々な理由で空き家・空き地が処分できない、又は維持したいが、修繕費用等が捻出できない場合も多い。そこで、一定の賃貸需要が見込める地域において、当センターが物件所有者と事業者を仲介し、事業者が空き家・空き地を固定資産税等と同額で5~10年間借り上げて修繕し、転貸する、サブリースの仕組みとして、「AKARI(あかり)」というサービスを提供している。一時的に空き家の処分等を「保留・先送り」し、処分等に必要な資金の確保、合意形成等を図ることが可能になる事例もある。
- ・ 各自治体で展開されている空き家対策について、空き家のワンストップ相談窓口は、当センターのようなNPO法人、宅建業者、各種関係団体、公社等の第三セクター等が担っている。近年、利活用に係るマッチング支援業務も注目されている。渋谷区では「空家等適正管理支援事業」が展開されており、空き家に係るクレームを受けた際、空き家所有者に対して当該事業の紹介も含めた適正管理の案内を行っている。除草や改修等については、少額ではあるが多くの方が利用できる助成が行われており、実際にこの助成を活用した空き家の解体処分の事例もあると聞いている。

(意見交換)

- ・ 論点1、4ともに、誰が空き地対策を担うかについては、取り扱う空き地の性質に左右される。すなわち暫定利用し時間を稼げば最終的にマーケットの中で何らかの出口があるものとそうでないものにわけて考える必要がある。
- ・ マーケットで出口がある場合は、宅建業者の目線をより長期・伴走型にする取組や、つなぎ資金や人材の確保、土地の整序、建築規制の緩和などが必要になる。
- ・ 一方、出口がない、マーケットで処分できない土地をどう考えるかが問題であり、コミュニティとしての意思、関わり方がより強く求められると考えられる。その場合、地域全体の財産管理組織のような、何らかの形で空き地を維持管理するコミュニティの活動を後押しするインセンティブ付けが必要になるのではないかと。インセンティブを考えるにあたっては、成果連動型の制度設計が望ましく、例えば空き地の管理に関する活動をしたことで、周りの土地の地価が下げ止まった、トレンドほど下がらなくなった、又は別の空き地の活用実績が生まれたなどの成果指標により補助金の交付を判断する仕組みの導入が想定される。
- ・ 人材の観点から、専門家に求める経験や能力等は、まず聞く力、話を聞き、整理し、コンサルティング的な動きが求められ、出口に至るまで根気強く相談者に伴走できる、ゆとりのある人材が求められる。その過程では金融や税に係る知識を求められる場合もある。人材の確保にあたっては

住宅や宅建業関連の仕事に従事した経験を持つ、シニア世代の活用も視野に入れている。

- ・ AKARIが有効な地域（エリア）は、賃貸市場が成立している地域。事業者がAKARIを活用するかは、転貸可能期間、改修費用、家賃の3つの基準に沿って判断。
- ・ AKARIを活用する際、空き家の改修費用が必要になるが、現状では空き家を積極的に利活用する者に対するインセンティブが少なく、メリットが小さい印象があるため、活用を促すような税制、補助等があるとよい。
- ・ 空き地・空き家相談がビジネスにどうつながっていくのかは非常に重要。ビジネスの手法は、大別すると、地方公共団体等から委託料をもらう、又は委託料ではなく相談を受けた対応の段階において、何らかの料金をビジネスとして徴収することが考えられる。
- ・ 空き地は空き家と異なり、建物がない分だけ、外部不経済がわかりにくく、放置が長期化していき、所有者不明又は相続人の増加により利活用が困難になるのではないかと。
- ・ 空き地・空き家相談をどのようにビジネスにつなげるかという点について、時間を要する相談の中には、実は多くのキャッシュポイント（収益を得る機会）があるが、単一の事業者が複数のキャッシュポイントを内包できていないのが現状。いかにキャッシュポイントを生み出してきちんと適切な対価を得つつコンサルティングできるかが課題。
- ・ 空き地と空き家の相談対応の共通点は、利活用に向けて、まず「なぜ空き地、空き家にしているのか」の課題、入口の整理に力点を置く点。相違点は、空き家の場合、空き家の状態によって修繕の要否、除却等、様々な選択肢が想定されるのに対し、空き地の場合、立地、接道状況等を考慮し、低額な投資で費用回収が可能か検討する点。
- ・ 宅建業者は、通常の業務では売買や賃貸など意思が明確な顧客対応をしているため、「どうしたらよいかわからない」といった漠然とした相談に対しては、意思決定をしてから相談してほしいというスタンスで臨む場合が少なからず見受けられる。相談から売却に至るまでに時間を要することから、ワンストップ形式で対応し、キャッシュポイントを多く生み出すという発想が必要。
- ・ 買いたい・借りたいと希望する方の中には、空き家だから安価に購入・賃借できる、マッチングすればすぐに入居できるという認識を持っている場合が少なくなく、所有者とのミスマッチが生じやすい。将来的には、売りたい・貸したい所有者と買いたい・借りたい者とをオンラインで自動的にかつ適切にマッチングできる仕組みづくりが必要であるとも感じており、準備を進めている。
- ・ 実質的に成年後見制度が機能していない原因は、第一に、所有者の死期が近いと考えて、あえて成年後見制度を活用しないという場合。第二に、親族以外の第三者である弁護士や司法書士が後見人になることが多く、相続人である親族と後見人が対立する場合。例えば、相続人としては空き家の状態が長期化する前に早期売却したいと考えても、成年後見人は売却が可能ということは資産価値があると捉え、被相続人の利益を優先して、売却に消極的な姿勢を示すことがある。

○議事(2) 饗庭委員から話題提供。

- ・ 人口減少社会における政府、市場、コミュニティのイメージは、「引潮時の波打ち際」と表現する

が、全体としては引潮であるものの波打ち際には波が寄せたり引いたりしているように、空き家に係る活動が局所的に盛り上がっている場合がある。政府、市場、コミュニティのうち、市場が最初に、同心円状に縮小するイメージ。肌感覚では、不動産の取引価格が200万円程度を下回ると不動産業が手を引き、脱市場化が進む。その過程で低未利用地が個別散在的に発生し、スポンジ化する。一方、最後まで縮小・撤退できないのは政府。コミュニティは市場と政府の間をみる役割を期待されるが、地域によって強弱があり、不均質に存在する。

- ・ コミュニティは、公共的・利他的な仕事を、資源（労働（人的資源）、土地・建物、資本（カネ））のうち、人的資源と土地・建物を動員しながらこなし、地区の価値を維持、向上を図っている。資源の多寡によってコミュニティの強弱を計ることができ、人のためになる仕事を多く行い、それに資源を多く投入しているコミュニティは強い。
- ・ 人的資源は、地縁型組織（狭義のコミュニティ）とアソシエーション型組織の2つに分類できる。地縁型組織は地方部では比較的強く、祭事や農作業等の共同作業があることが背景にある。一方、都市部の地縁型組織は、かつて担っていた作業（広報の配布、掃除、ごみの回収等）を行政が担っているため仕事が少なく、弱体化している。一方、アソシエーション型組織はNPO等に代表されるように、やりたいこと（活動）に対して人が集まっており、価値観の多様化に合わせて色々な団体が設立され、多様な活動が展開されている。高齢化が進むと人的資源は減衰する一方、土地・建物は手に入れやすくなっているため、それらをうまく資源化できれば、人的資源の減衰を抑制する可能性がある。
- ・ 土地・建物の資源化に向けて、コミュニティにどのような活用を促すかが重要であり、その際、2つの立場がある。第一に、資源としての土地・建物を「手段」とするもの。第二に、「目的」とする立場。前者は、土地・建物をコミュニティの仕事のために活用するものであり、多くの先駆的事例が確認されているが、人的資源の減少とともに活用資する活動も減衰することが懸念される。後者は、土地・建物の維持管理自体をコミュニティの仕事とし、将来的な活用を念頭に資源としての価値の維持を目指すものであり、市場の撤退への対策になり、中山間地域における国土保全機能重視のロジックに近い考え方。
- ・ 地縁型組織（狭義のコミュニティ）は地方部が比較的強く、都市部は弱いため、地域によって、土地・建物の維持管理をコミュニティの仕事として展開できるかの差が生じる。なお、地縁型組織とアソシエーション型組織を比較すると、アソシエーション型のNPOはかなり新陳代謝が早く、5～10年ぐらいで別の組織が誕生しているため、都市計画の主体としては若干信用できないと捉えることもできる。一方、地縁型組織は新陳代謝が遅く、人材の流動性が低いため、高齢化が進んでいる。
- ・ 人口が減少する地域では、地区の経営組織による、地区の価値を維持・向上するような仕事が求められる。そのときに土地・建物を手段かつ目的として捉え、どう組み合わせるかを考えることが求められる。「手段」が強い場合は、市場に近い組織モデル（アソシエーション寄り）によって事業収益で経営し、「目的」が強い場合は、組合的、BID的なモデル（地縁型組織寄り）を目指し、半強制的に徴収される税や会費で経営する。

- ・ 政策アイデアのポイントは5つ。第一に「土地・建物の資源化」、第二に「仕事のデザイン」、第三に「資源と仕事のマッチング」、第四に「空間設計・建設の技術」、第五が「中長期的な立地適正化」。
- ・ 「土地・建物の資源化」の課題は、低利用の土地・建物が個別散在的に発生し、流動性が弱く、資源化しにくいこと。資源としての活用可能性を高める方策として、集中的な資源化（災害発生後のような時限的な公費解体）、中長期的な資源化（解体費用の積み立て、保険設立等）、流動性の向上（定期借地権の設定によるコスト低減）、インフラ・公的資産をあわせた地域資源化（再資源化）、所有者の資源化意向の把握、リスト化、マッチングが想定される。
- ・ 「仕事のデザイン」については、日々発見される社会課題を、土地・建物の活用を通して、いかにして解いていくか。課題解決をコミュニティの仕事として捉え、アクションを促すための仕掛けづくりが重要。政策の方向性として、都市再生のスキームをイメージするとわかりやすいが、プロポーザル方式とメニュー方式の2つが想定され、これらを組み合わせることが重要。
- ・ 「資源と仕事のマッチング」の課題は、どのようにすれば資源と仕事が組み合わさるかであり、マッチング組織の頑張りが期待される。組み合わせるきっかけ（ドリブン＜原動力＞）としては、仕事ドリブンは、まちの課題、何かやることベースで地区経営が動いていく。人的資源ドリブンは、地域おこし協力隊のように外部から人的資源を送り込む方式、土地・建物ドリブンは、歴史的建造物の保存のように、資源の見える化を図り、地域住民が資源を価値として認めて結集するというパターンが想定される。
- ・ 具体的な仕事動き始めると、「空間設計・建設の技術」がポイントとなる。コミュニティが永遠ではなく、新陳代謝が進むとプレイヤーが変わるため、空間が荒れる懸念があるため、定期・低廉・低投資を前提とした開発で、地域を回していくことが重要。
- ・ 「中長期的な立地適正化」は、これらの都市計画がどう受けていくか。計画的な意図を誰かが持ち続け、インセンティブをきめ細かく設計して動かしながらやっていくことが大事。しっかりとした地区の経営計画がたくさん生み出されるかが課題。自治体、公社など継続性ある組織が、地区経営組織の計画をサポートする部署を置くことが大事。

（意見交換）

- ・ 論点1の地域の団体は都市部であっても様々な課題への対応に疲弊しているという実感があり、高齢化が進展する中、若者や中年世代をいかに取り込むかが活動の持続可能性を担保する上で重要。相続する住宅や土地が資産として維持されていく当事者性が最大のモチベーションになるのではないかと。マンションの管理組合のようなイメージで、財産管理に関わる組織が財産共同体として立ち上がり活動していくようなことも考えられる。理想的には、補助金に依存するのではなく、現役世代による起業を通じて、土地の管理等に係る新たなビジネスとして展開されることが期待される。その際、空き地等の利活用や管理の担い手に対して、空き地や空き家の処分に必要な新たな権限の付与も併せて検討することが望ましい。アメリカのランドバンク組織が任意で物件を売却できる仕組みは魅力的。財産権をどのように乗り越えるかは検討課題ではあるが、例えば時限的に、私有財産である空き地であってもインフラの一部として位置付け、公共財として

取り込む権限についても議論が必要ではないか。

- ・地縁型組織は、都市部だけではなく、地方、農村部でも急速に衰退している。コミュニティとしての人間関係が非常に希薄化しており、共同作業が草刈りとお祭り、伝統芸能程度になっているが、空き地等の利活用・管理を目的に、脆弱化している地域コミュニティを強化する側面を強調してはどうか。例えば、国土の管理構想を適切に活用することが地域コミュニティの運営力の強化にも資するのではないか
- ・多様な主体に参画を促す第一歩として、地域の現状の共有が重要。日野市の「まちと空き家の学校」のような地域団体同士の現状や課題を共有する場づくりが求められるのではないか。また、空き家・空き地は獣害、生活交通と並び、地方部における大きな社会課題であることを踏まえ、空き家・空き地にフォーカスした課題特定型の情報交換できる場づくりも有用と考えられ、その仕立てを具体的にどうデザインするかが求められる。
- ・経済価値の棄損を最小限にとどめ、土地政策によって新たな価値創造をどう図るのが最も重要。コミュニティの担い手の活動をどう活性化するかにかかっている。不動産の価値体系は変化しており、従来の駅勢圏だけではなく、いわば環境不動産価値といった価値創造が図られようとしている。地方部は、どれだけその地域がウェルビーイングかといった感性価値により、人気を集めている状況も見受けられる。その上で今後の議論を深める方向として、金融機関では信託方式でビジネスチャンスを広げていく活動が盛んであり、公益信託、とりわけ土地信託の評価について整理が行われるとよいのではないか。
- ・環境省の「国立公園満喫プロジェクト」では、国立公園内の廃屋を公費で撤去する方策が実現し、現在はその仕組みを空き地に転換して再利用する検討が進んでいるので、参考になるのではないか。
- ・コミュニティは時間的に不安定で脆いという課題について、コミュニティに依存しない、コミュニティを継承する団体等の検討、コミュニティの持続性向上等、様々なアプローチが想定される。
- ・エリアマネジメント組織がコミュニティとビジネス的な組織を地域運営組織がコミュニティと政府の機能を組み合わせているように、コミュニティと何かの機能を組み合わせることが考えられるのではないか。魅力的な仕事があるからこそコミュニティが存在しており、新しい価値を創造するようなものが地域に与えられると、人が集まってくる。人口構造に着目すると、現在は団塊世代以上の住民がリーダーシップをとっているが、それらの世代が地縁型組織から退場すると、世代交代は否が応でも起こってくる。その際、団塊ジュニア等の世代に対して、モチベーションとなるような仕事をうまくつくり出すことができれば、コミュニティの再編成が進む可能性もある。
- ・コミュニティに対する何らかの権限の付与は重要。地方公共団体に個別コミュニティのエリアを常にケアする担当者がいて適切な仕事がある状態とすることが重要。
- ・権限の付与を検討する際、コンパクト化の負担を和らげることについて留意が必要。居住誘導地域のようなところとのネットワークから切り離されても、例えば地権者の団体に対して、地域を維持するための権限を与えることは検討の余地がある。例えば、公物管理権、又はコミュニティの中で私有財産について、多数決で地域の財産について何らかの処分ができる、地域のために使え

る、共有できる等の権限が想定される。ただし、何でもできるということではなく、例えば5分の4の合意でBIDが設立できるような、何らかの高いハードルを設定することも必要。

- ・ コミュニティが権限を持ち、マネジメントしていく可能性を信じており、そのための制度の整備は重要。一方、地域でエリアマネジメント的な組織、管理組合を組成するには様々な制約があることに留意が必要。新規に造成する住宅地では、共有物が存在する場合、区分所有法に基づき、団地管理組合を準用した管理組合を設立することはできるが、既存の住宅地には適用できない。既存住宅地にも、一定の合意ができればエリアマネジメント的な組織が設立できるような方策が求められている。
- ・ 土地・建物を「目的」として捉える場合、エリアマネジメント的なモデルが成立すると考えられ、強い公共的な目的を有することをもって、住民らから費用を徴収することも想定される。例えば、都市計画税を財源とする方法を検討すると、余った宅地を都市公園等、都市施設として位置付けて売買でき、売買を通じて得た資金を活用する権限を地域組織に与えるという考え方もできるのではないか。
- ・ ふるさと納税の寄附額の一定割合を行政ではなく、自分の地区に動かせるという仕組みがあっても面白いのではないか。