

第7回 土地政策研究会 議事概要

○議事（1）土地政策研究会中間とりまとめ（案）

事務局（国土交通省不動産・建設経済局土地政策課）より説明（資料1-1参照）。
続いて、意見交換を行った。主な意見は以下のとおり。

- ・2ページ目下から2行目「住民が残っている場合」という表現、また3ページ目、(2)空き家等の発生要因 2)マッチングの問題、において、接道要件を満たさないなど都市計画との連携上の問題がマッチングの要素に入っていることに違和感があるので、全体を見て検討いただきたい。そして7ページ目の「空き地を家庭菜園、コミュニティ農園等として利用」については、どちらも菜園や農園なのでそうではなく違うタイプ、例えば地域の緑地、コミュニティガーデンなどとした方が積極的な利活用のイメージがしやすいと思う。また8ページの2段落目で「地域の活性化を図るための移住・定住や二地域居住の推進」とあるが、住生活基本計画の中では二地域居住ではなく多地域居住という言葉を使っていたと思うので揃えた方が良いのではないか。最後に15ページの円滑化法人の業務として、調整だけではなく、連携のようなキーワードもあった方が新たなプラットフォームを作つて取り組むようなイメージにつながると思う。
- ・1ページ目の「はじめに」の冒頭の部分について、「土地政策の課題は高度成長期の宅地の大量供給」から、「バブル期の投機的取引」と飛んでいるが、都市の拡大とスプロールが社会的な問題となり、現在の土地利用計画・制度の多くはそれに対応して作られている。「過剰な開発の抑制」などに含まれるかもしれないが、都市化の進展とスプロールなどの言葉をここに入れた方が良いのではないか。それから3ページ目の(2)空き地等の発生要因について、需要と供給の問題だが、その構造的な課題として人口減少と経済の停滞という大きな背景のもとに土地需要が大幅に減退している。土地利用転換の序列性つまり一方的な土地利用転換の進行と、一つの土地利用が周囲の土地利用に影響を及ぼす土地利用の相隣性の2つの原理から土地利用計画や規制を入れて対応してきた歴史があり、以前の素案にはそれらしいことが書いてあったので、このような事態をもう少し書き込んでも良いのではないか。例えばコンパクトシティの考え方の下に立地適正化計画など制度が対応してきたが、そのような背景的なもの、構造的な記述があつても良いのではないか。土地を取り巻く諸情勢のあたりに加筆すると思われる。以前他の委員より、将来高額な公的負担を負うような土地利用を警戒すべきという話があったが、地方において、エネルギー、観光、新たな形の商工業施設、流通施設などの新たな土地需要に対するコントロールは必要。円安が進み観光需要が増すと、外国資本による土地の購入と観光開発が当然想定される。その新たな土地需要で、それが将来高額な公的負担リスクにつながらないようにするなど書いてお

いた方が良いのではないか。今回の中間取りまとめでは主眼ではないかも知れないが、目配りはしていることは示した方が良い気がする。概要版の「土地を取り巻く諸情勢」に「円滑な土地利用転換の促進」という表現があるが、本文には同じような文言はなかった気がする。一方的な宅地化、土地利用転換でなく、その逆もあり得ると言いたいのかもしれないが、“円滑な”というよりは、“多角的な”土地利用転換という言葉の方が良い気がする。

- ・概要版は、最初に担い手の話で次に土地利用転換の話となるが、本文だと逆の順番である。自分の理解は、目的意識を持たずにとりあえず土地をもらい、権利を動かしてからゆっくり考えるというのであれば、担い手を先に立てる概要版の順番だと思う。逆に、農地やグリーンインフラにするなど目的がないと土地はもらえないというのなら本文の書き方となる。目的が先に立つか担い手が先に立つかという本質的な悩みが出ていると理解をしたが、事前に計画を立ててからよりも、とりあえずもらってしまう方が良いと思う。自治体が空き地を引き受けるかについて一度調べたが、目的がない等の理由で全然引き受けないので、そこを変えたい。また、本文 14 ページの 3. 1) のタイトルに農園・菜園とあるが、本文には農地のことは書いていないので言い過ぎなのかもしれない。中身はもう少し手前のこと書いているので、グリーンフラというやや大きな言葉等、将来使うかもしれない土地に言葉を与えて書くべきではないかと思う。まだ決まっていないので、柔らかい文章にして、なるべく国民的な関心を呼んだほうが良いと思うので、最後はそういう判断で書いてほしい。
- ・今までの歴史の中で、本来土地はキャピタルマネジメントの対象、つまり資本財だと考えられ、それが時代と流行の中でしっかりと存在としての位置を確立すべきという考え方であるべきだが、途中からアセットマネジメントの方に流れていき、経済価値だけが議論されるようになってきた。それを本来の姿に戻していくという思いを本文に私は感じ取っているので、もう少しそういった面を明確にした方が良いと思う。つまり、需要と供給という側面だけではなく、本来るべき姿をどのように維持していくのか。地価は最近では駅勢圏から環境価値などが投影されているという実態がある。住み心地が良くて心地よい、あるいは安全で安心という状況をどう作っていくのか、資本財としての土地がどのような性格を帯び機能を果たしているかと密接な関係があることを出せば良い。
- ・取りまとめのタイムスパンをどう設定しているのか。概要は「速やかに処置」とあるので、直近に対応すべきことを記載しているのか。一方、本文 2 ページには「これから時代にふさわしい土地政策の在り方」とあり本文の方がタイムスパンが長めに位置付けられていると感じる。本文は土地所有者がいることが前提となっているが、所有者は高齢、あるいは遠隔地在住で土地の管理がうまくできない立場と書かれている。一方で、土地が資本財か本来あるべき姿なのかと重なるが、これからは所有者が（現場に）いない土地が圧倒的に増えることが想定され、加えて国庫帰属制度を利用

して土地を国庫に帰属した場合など、新しい土地の所有の在り方を位置付けないと本来解決すべき問題が解決できないと思う。

○議事（2）報告事項

令和6年版土地白書について、大臣官房参事官（土地利用担当）より説明（資料2-2 参照）。

土地基本方針について、国土交通省不動産・建設経済局土地政策課長より説明（資料3-1 参照）。

○議事（3）意見交換

- ・白書では、地価が上昇したところだけでなく、取引がなくなったところや地価がつかなくなったところも取り上げると良いと思う。おそらく二極化、三極化、四極化など多極化していくのではないか。八王子の大学の近所でも新築が建設されるなど郊外でも増えて東京一極集中は続く一方で、取引がなくなるところがたくさん出てくるところがあるので、そのようなモニタリングができるような白書の調査項目があると良いと思う。今後については、観光の先生と議論したところインバウンドにより旅行者数はさらに増加、コロナ前に完全に戻っていて、さらにもっと増加するとの見立てがあるので、一時的な利用も検討すべき。つまり居住者並みに迷惑をかけたり、ベネフィットをもたらしたりするような中長期の滞在をする人たちがどんどん入れ替わるような、土地を買ってずっと住んでいる人が前提ではない、都市空間についても見れるといいと思う。また、土地の農業化、農村化も議論をしなくてはいけないと思う。
- ・今後検討すべきと思うのは、経済成長率が1%で人口減少が進行する世界では土地の取引、所有権の移転はどうなるか。相続土地国庫帰属制度もそうだが、負の価格で取引される前提としたほうが良いのではないか。何でもパブリックセクターによる公的関与がある世界よりは、負の価格、つまりお金を払ってでも所有権者や管理主体を入れ替えることをマーケットの中でやっていけるような世界でないと手が回らないと思う。今は相続土地国庫帰属制度として、利用目的が分からぬ中で維持管理費を払うというものが明確にある。ある程度お金を払って所有者間や管理主体の移転ができるマーケットデザインが今後必要になってくるのではないか。負の価格は当事者同士の交渉に任せればよいと経済学者間では考えるかもしれないが、それで本当に大丈夫なのか。一方で鑑定理論においても負の価格みたいな話は全然研究が進んでいないと思うので、負の価格で取引されるようなマーケットデザインみたいなものの研究や検討は非常に重要だと思う。
- ・人口減をメリットとする土地運用について議論すべき。自分自身は北欧諸国で調査研究を行っているが、人口規模は500万から1000万人程度で豊かな場所がたくさんある。例えば、自然享受権が個人に認められており、都市部でも住宅地のすぐ裏に

森があり、その中に入っているキノコやベリーを摘む権利がある。手付かずの自然が大都市においても存在しているのは、国全体での土地利用を計画的に進めてきたからだと思うので、人口減のメリットを土地の運用をする上で考える必要があると思う。中間とりまとめの中でも「担い手」という言葉が多用されているが、人口減かつ高齢化の中で担い手の確保や機能について、検証・検討する必要があるのではないか。土地所有の選択肢について、私的所有と公有とは別に第3の所有形態を考える必要があると思う。コーポラティズムが進んでいる北欧諸国では、コモンな、共有という形での土地や不動産の所有という概念がある。日本社会にそぐわない側面もあると思うが、新しい土地所有の在り方も考えていいかないとこの課題は解決しないのではないか。

・解体費の問題に対する具体策を構築する必要があると思う。例えばホテルが森林地域に建てられたら最終的に所有者が解体するなど管理を長期的に義務的に行う枠組みがあると良いが、儲かる時だけ儲けて、結局税金でなんとかするという今の状況を変えないといけない。中間とりまとめの概要の2枚目の参考にあるが、土地取引などの問題への対処に対して「対処できていない」、「担当部署がないため回答できない」

「担当部署が決まらない」などの回答があり、ガバナンスの構築が重要。空き家は社会問題化したので各市町村にも担当課があるが、空き地に関してどうするか、国、全国の組織、国交省内部でもガバナンスの構築を考えていくべき。空き家と空き地を別の部署で別建てでやること自体理解できない。空間管理のあり方として見た場合には、空き地も空き家も一緒にやることは大事だと思うので、ガバナンスの在り方も国交省、市町村、都道府県も、また他省庁にも関係してくるので、深堀りしていただきたい。他の委員の負の価格でのマーケットデザインについて、本当にマーケットになるのかも含めて、悪徳業者もいるので、適正に管理、所有できるかも調査した上で、業界としてルールメイキングや新しい業種業態に対する対応策もセットで考えていいかといけない。アメリカのデトロイトで、安いからと買いこんだもののその後放置されたなどの論文があるので、負の価格で本当にマーケットが成り立つようなデザインができるかも含めて、深堀りしていただきたい。

・基本方針16ページ目に、近隣住民やコミュニティが管理する活動を支援するとあるが、例えば町内会や自治会が空き地を保有できるのか、契約の主体になれるのかなどといった問題があると思うので、その管理を支援し、積極的に使えるような暫定的な利用といった形もあり得るのかなど検討する必要があるのではないか。また空き地問題や空き家問題に対する新たなプラットフォームや業態の再編が必要と思う。国交省のモデル事業でも多様な主体が多様な取り組みをしている実践があるので、この中からモデル化や支援できるスタイルやタイプを見ることにより、地域の活動を応援できる政策が打ち出せると思う。好事例の横展開は大事だが限界があるので、最後は使わないで締めていくことが重要になる時に、他の委員のマーケットデザインのような締めていくことがビジネスになるような仕組みやサポートが必要ではないか。

- ・空き家をなくすと空き地になるので、空き家問題は減っても空き地問題が増えているので、作った人には、最後になくすことまでが責任だと思う。例えば横浜の旧耐震基準のマンションでは1割程度が土地を売っても解体費用が捻出できないとあり、他の地域はもっと深刻なのかもしれない。解体準備金もあるが、不動産価格・価値を長期的に考えていく必要があるのではないか。法律の整備と各行政の対応についても検討していく必要があるのではないか。
- ・開発の際に、撤退コストも内部化する仕組みを作つておかないと、地方部ではやり逃げというものがその時代ごとにあり、今では太陽光発電施設が該当するのではないかと感じている。撤去・撤退についてはたぶん考えてないと思うので開発には必ず撤退の手順を想定した仕組みを検討すべきだと思う。
- ・また、外部経済を引き起こすような様々な開発は今も起きており、今後も想定されるので、監視は常に必要だと思う。例えば農林地の所有者は草刈りなどして周りに迷惑をかけてはいけない、固定資産税も払い、自分でやりきれなければシルバー人材センターに頼むなど、自分が保全コストを払つてなんとかやっていける世代が引退してきている。農水省の中山間の直払など農地や水路の保全管理に公的資金が入れられている部分は良いが、従来の農村コミュニティの中にあった健全な土地管理の責任感みたいなものが薄れていることは事実。新たなコモンズというか、比較的小地域での新たな土地管理ガバナンスの構築は一つテーマとしてあるのではないか。中山間地域で元気なところでは関係人口を取り込みながら、土地管理をある程度継続的に行つなど様々なパターンがある。
- ・また、里地里山、自然地の良い景色を残したいが、そこで例えば観光開発業者はある意味その風景にただ乗りしており、その風景を保全するためのコストは地域の人が負担している矛盾がある。結局お金を取れるのは宿泊、飲食、物販の業者で、その風景を守っている人たちにはお金が回らない仕組みになっているので、良い風景の保全管理コストをその開発者側が負担するような仕組みがあると良いと思う。かつて東南アジアやブータンのすごい風景の中に一泊10~20万円のホテルが建つてたが、日本の里地里山はネット上でも人気があるので、そのような事態が出てくると思う。その際に、風景の保全管理コストを利益を享受する側が負担する仕組みを、良心的なところは寄付という形で地域に行つが、検討しても良いと思う。
- ・何の方から解体費、いわばパソコンの売買の仕組みみたいなもの、原状回復義務のようなものを土地活用にも導入すべきとあった。問題は何をもつて現状回復とみなすかまだ決まってないので、考える必要があると思う。例えばフィーを払うまたは原状回復義務のコストをオンした不動産開発など、そうすると価格転嫁するので、最後の人が大損しないような仕組みにしないといけないがご意見を伺つての感想。
- ・国立公園満喫プロジェクトの座長として、一番大きな課題がバブル時代の団体客用の旅館やホテルがものすごい勢いで廃屋になり、インバウンド振興も廃屋の撤去問題

が非常に大きい。分科会で財産権の問題もあるので法学者も入れて検討し、結果として一つの方針を出して、廃屋撤去の予算を確保して、全国の国立公園の中で廃屋の撤去を公費で始めた。国主導というよりは、地方自治体と国が連携しないと進まないので、その制度が参考になると思う。さらに将来の事業リスクが起きた時に際し、事業者のリスクを公共負担でカバーしなくてはいけない事態は避けたい。そこで国立公園や自然公園の中の集団施設地区（本来は公共団体が整備するものを民間に委託して宿舎等を整備するという建て付け）において、利用料金の中に将来の費用を入れる。国立公園は無料が前提だったが、ある一定の地域に立ち入る時、あるいはある一定のサービスを受ける時には利用料金を払う方向で、保全と開発のバランスを取る方向に大きく転換をし、その運用が始まろうとしている。是非参考にして検討いただきたい。

・法制度的な展開が可能な余地があるものもあるかもしれないと思った。コモンズ、共同的な利用、より積極的なタイプの利用など、入会の現代性を問い合わせ直す、一般社団など特別な法人制度による受け皿作りはあり得るのかもしれない。また従来、民事法では所有権はプラスと考えられていたところ、所有権が持つ責務、マイナス性、責任性が特にクローズアップされ、所有者不明土地問題や国庫帰属制度などでは、マイナス、負担や責任のある権利としての土地所有権を正面から捉えることが行われてきた。ただ、相続土地国庫帰属制度などは対象が限られ、非常に負担が大きく手当が必要なものは帰属されないので、その問題は残っている。積極的に転換するにはコストがかかるので、最終的にはそのコストを誰がどういう形で負担するかという仕組みを考えなくてはいけない。土地所有に伴う負担、責務を実現するための制度として、税や原状回復のためのデポジットになるかもしれないが、マンションの積立金が足りない事態も発生しているので実現可能性は具体的に検討していかなければいけないと思う。

以上