

第3章

空き地等の創造的活用による地域価値の維持・向上

我が国では、今後、地方圏を中心に本格的な人口減少が見込まれている。これに伴った土地需要の減少等により空き家が発生するほか、その空き家を除去した跡地は空き地となり、さらに、これらの空き地が管理されずに放置され、相続等による移転登記が適切に行われなかった結果、最終的には土地の所有者の所在の把握が困難になる等、今後、土地利用に関して様々な課題が生じることが想定される。

本章では、土地需要の減少によって急速に増えていくと予想される空き家の敷地や空き地（以下、本章において「空き地等」という。）、駐車場、資材置き場といった低・未利用不動産の動向や、所有者の所在の把握が難しい土地の現状等を分析したうえで、空き地等の適切な管理・活用に資する特徴的な取組を紹介する。

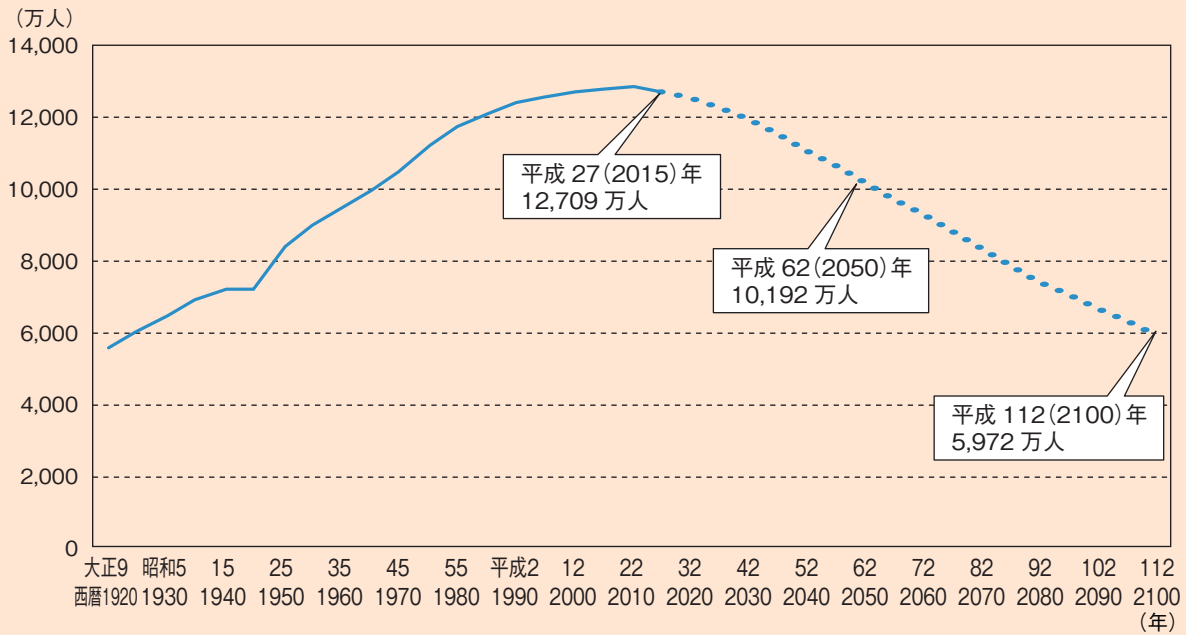
第1節 本格的な人口減少社会の到来と土地をめぐる状況の変化

（我が国の人口動態）

国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口」の推計によると、我が国の将来人口は平成27（2015）年の1億2,709万人から、平成62（2050）年には1億1,920万人にまで減少することが見込まれている（図表3-1-1）。

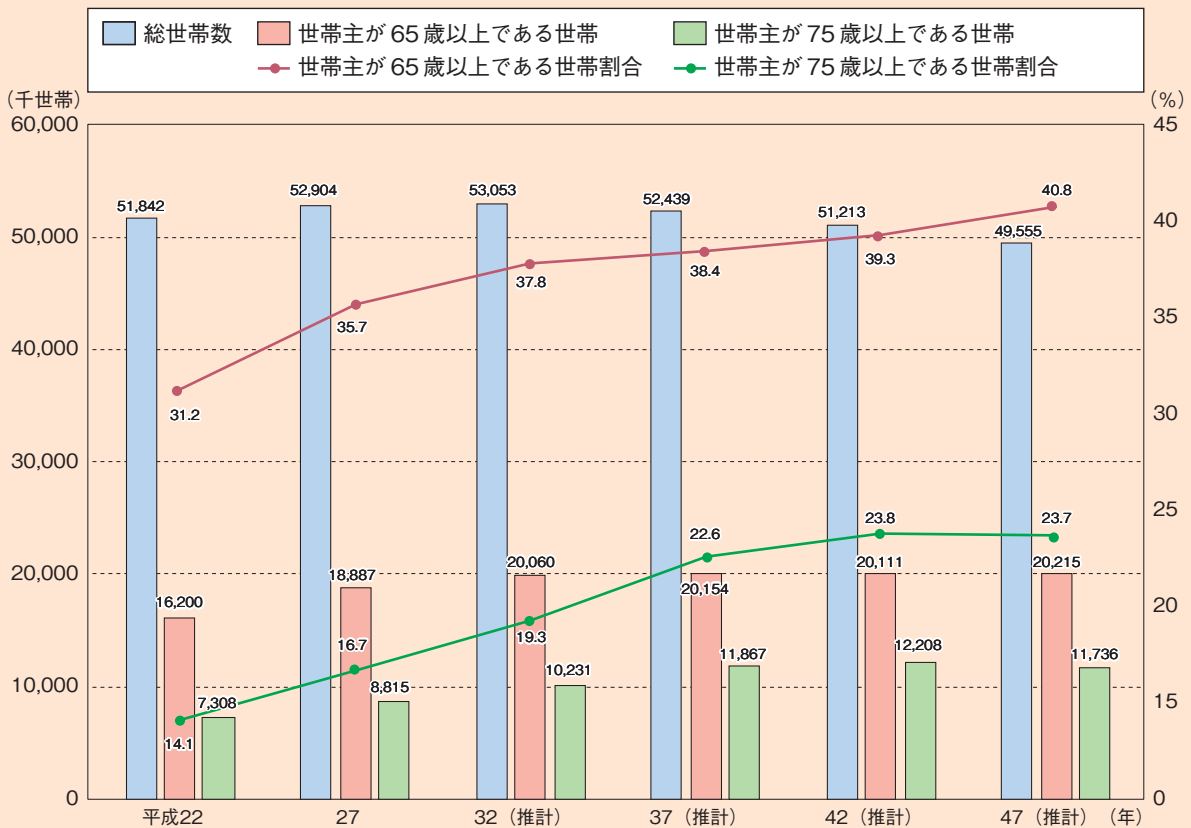
また、同研究所「日本の世帯数の将来推計」によれば、一般世帯数についても、平成31年を境に減少に転じると推計されている。さらに、平成22年と平成47年を比較した際、世帯主が65歳以上である世帯の数は1,620万世帯から2,021万世帯に、世帯主が75歳以上である世帯の数は731万世帯から1,174万世帯になり、世帯主が65歳以上である世帯の全世帯数に対する割合は31.2%から40.8%に、世帯主が75歳以上である世帯の全世帯数に対する割合は14.1%から23.7%に増加すると推計されている（図表3-1-2）。

図表 3-1-1 我が国の人口の推移



資料：大正9(1920)～平成27(2015)年：総務省「国勢調査報告」
 平成32(2020)年以降：国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成29年推計)」
 出生中位・死亡中位仮定

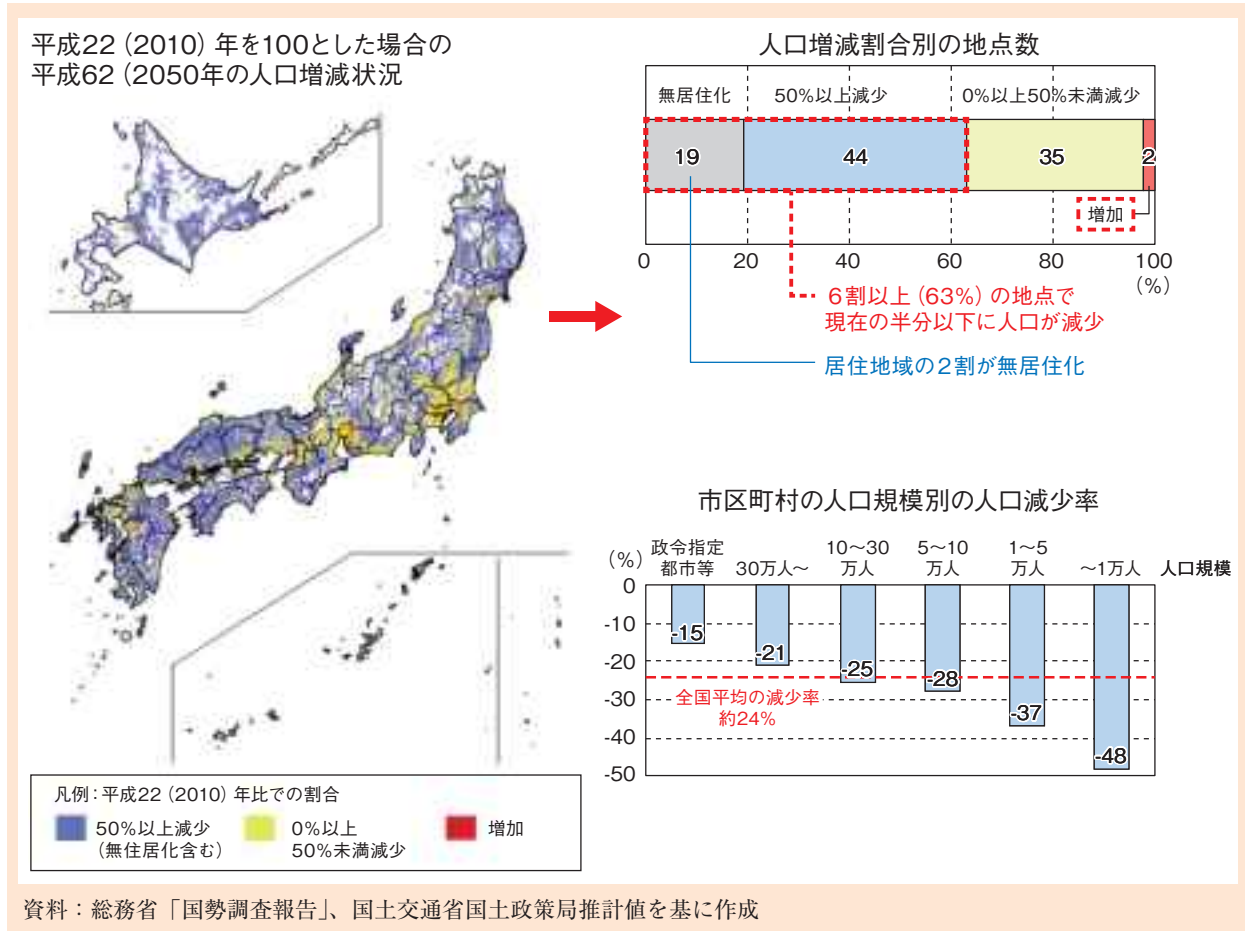
図表 3-1-2 我が国の一般世帯並びに世帯主が65歳、75歳以上である世帯の総数及び割合の推移



資料：国立社会保障・人口問題研究所「日本の世帯数の将来推計(全国推計)」(平成25年1月推計)を
 基に国土交通省作成

また、約1 km四方単位での人口動態に着目すると、全国の現在の居住地のうち、6割以上の地点において、平成62年までに、平成22年比で人口が半分以下になる見込みとなっている（図表3-1-3）。

図表3-1-3 平成22（2010）年を基準とした場合の平成62年（2050）年の人口増減状況

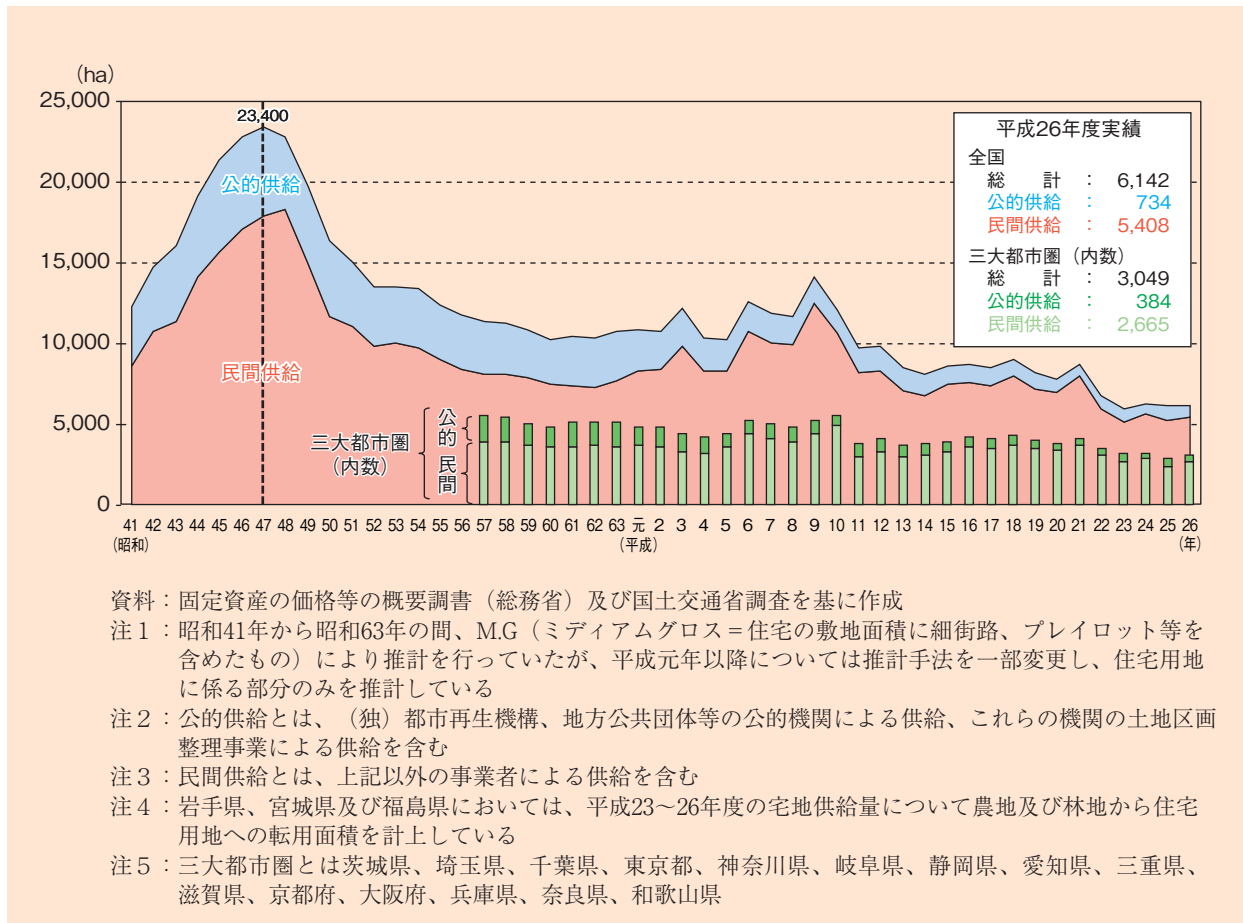


(宅地面積の動向)

我が国では、人口増加や都市部への人口変動等に伴う宅地開発等を背景として、宅地面積が増加し続けてきた。一部の都府県を除き、すでに人口・世帯数ともに減少局面を迎えていることから、宅地面積については「国土利用計画（全国計画）（平成27年8月14日閣議決定）」において、さらなる拡大を目指すのではなく、平成37（2025）年は平成24（2012）年と同程度のストックを目標として設定している。

一方で、現在でも民間を中心に宅地供給が続いており、平成26年度においては6,142haの宅地が供給された（図表3-1-4）。

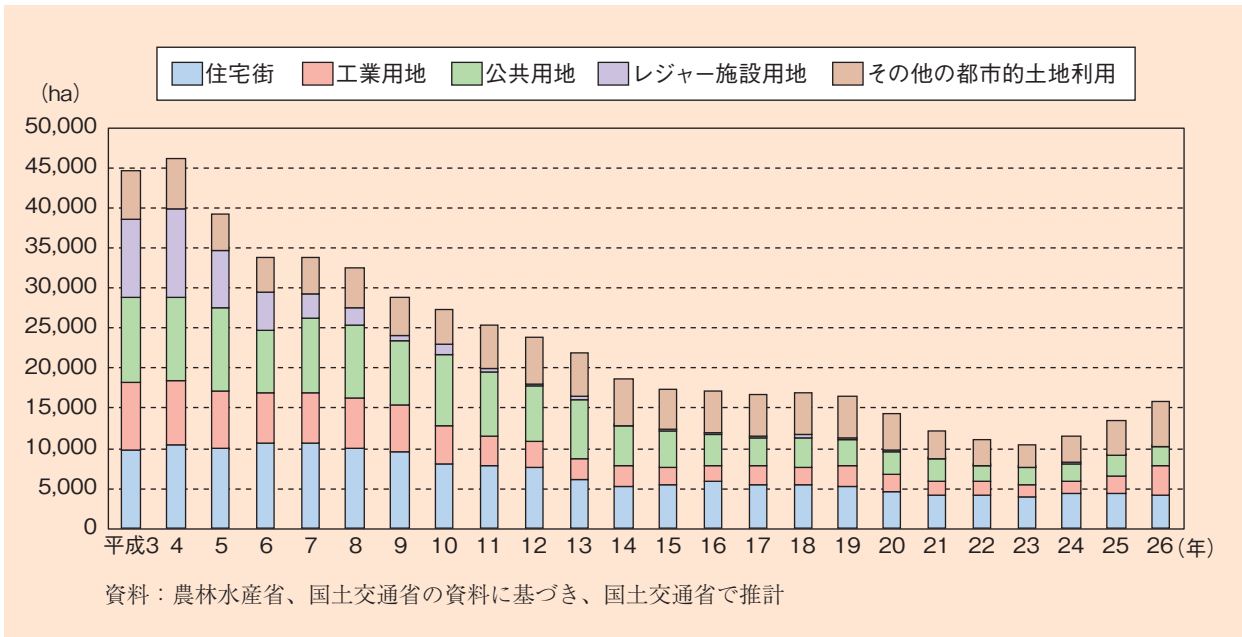
図表3-1-4 全国の宅地供給量（フロー）の推移



(農業的土地利用から都市的土地利用への転換)

人口減少により、新たな都市的土地利用の需要は少なくなるにもかかわらず、依然として農業的土地利用から新たな都市的土地利用への転換は進んでいる(図表3-1-5)。その一方で、後述(図表3-2-2)のように、市街地において低・未利用地が増えている都市も散見されている。

図表3-1-5 農林地から都市的土地利用への転換面積の推移及び用途内訳



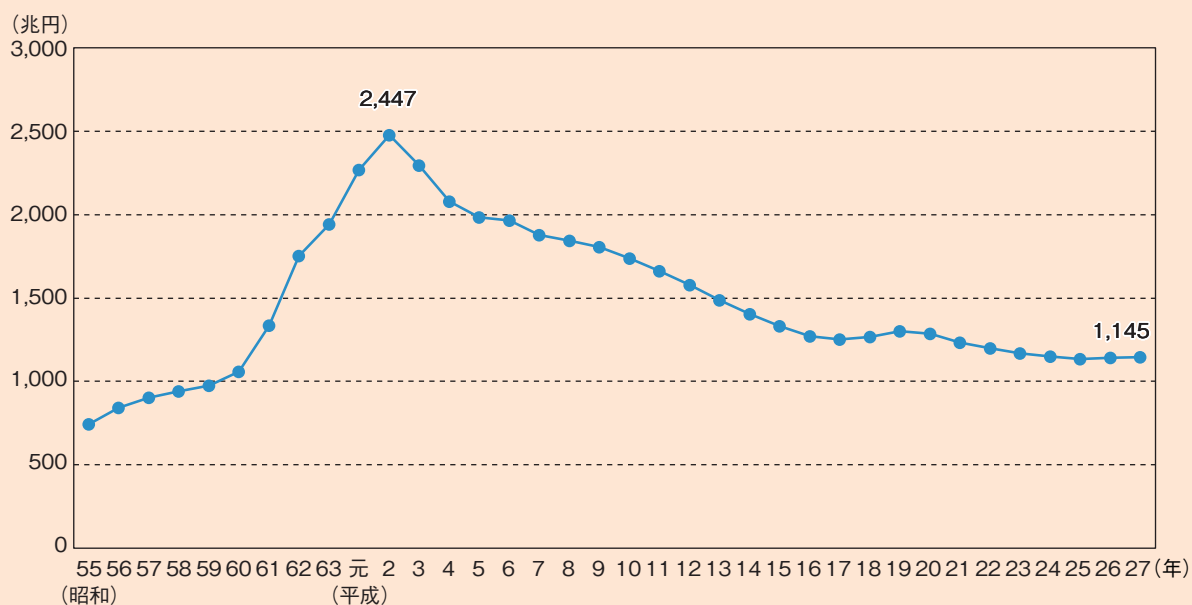
(土地資産額の低下と土地の所有・利用意欲の低下)

バブル崩壊以降は土地資産額が長期的な下落傾向にあり(図表3-1-6)、第1部第1章第6節で述べたように、土地は預貯金や株式などに比べて有利な資産であると考える人の割合が年々低下しているなど、土地の所有・利用意欲の低下も生じている。

また、「土地問題に関する国民の意識調査」²(以下、本章において「意識調査」という。)において「利用されない土地を管理すべき責任者」について聞いたところ、「土地の所有者もしくは所有者の家族・親族」と回答した者の割合は、平成18年度の49.9%から平成28年度の44.6%まで低下している。また、「国」と回答した者の割合は15%前後にとどまるのに対して、「地方公共団体」と回答した者の割合は20.4%から28.3%に上昇しており、特に大都市圏では31.3%となっている(図表3-1-7)。

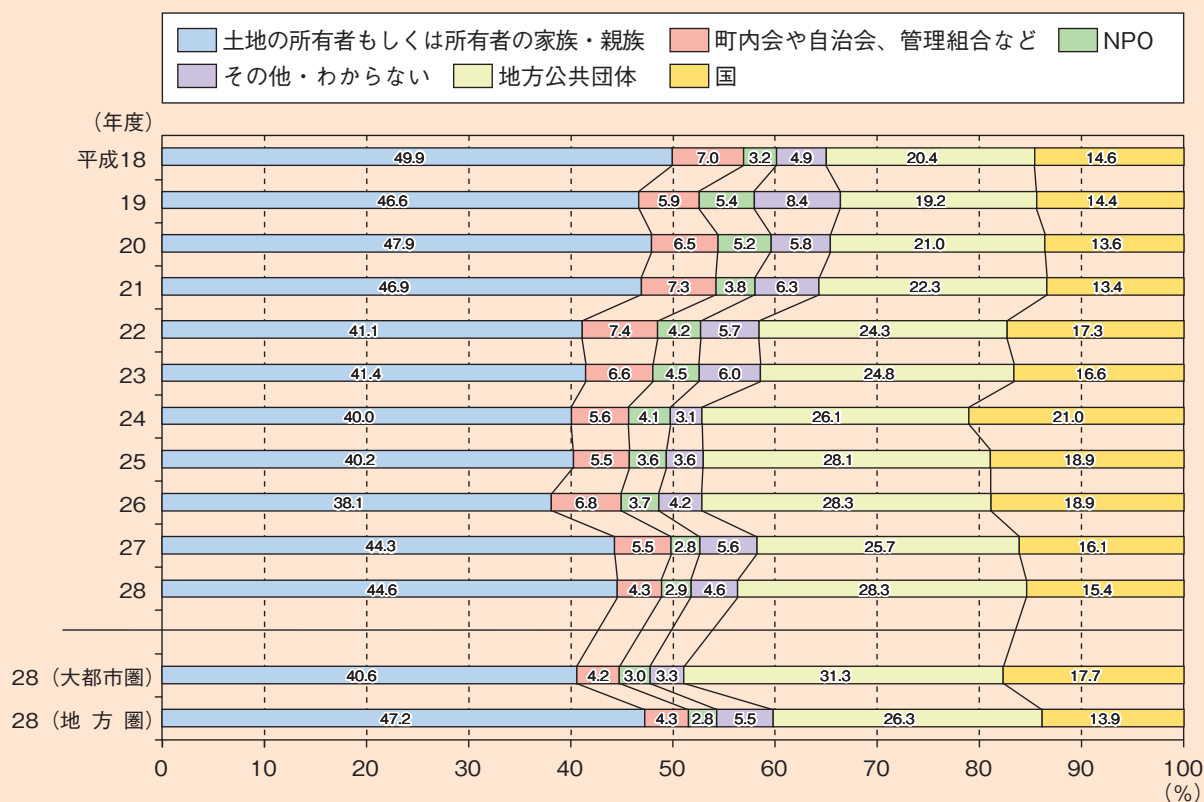
² 全国の市区町村に居住する満20歳以上の者のうち、210市区町村・3,000人を対象に調査(平成28年12月実施、回収率56.5%)

図表3-1-6 土地資産額の推移



資料：内閣府「国民経済計算（昭和55年～平成21年：平成7年基準・1993SNA、平成22年～26年：平成23年基準・2008SNA）」

図表3-1-7 利用されない土地を管理すべき責任者

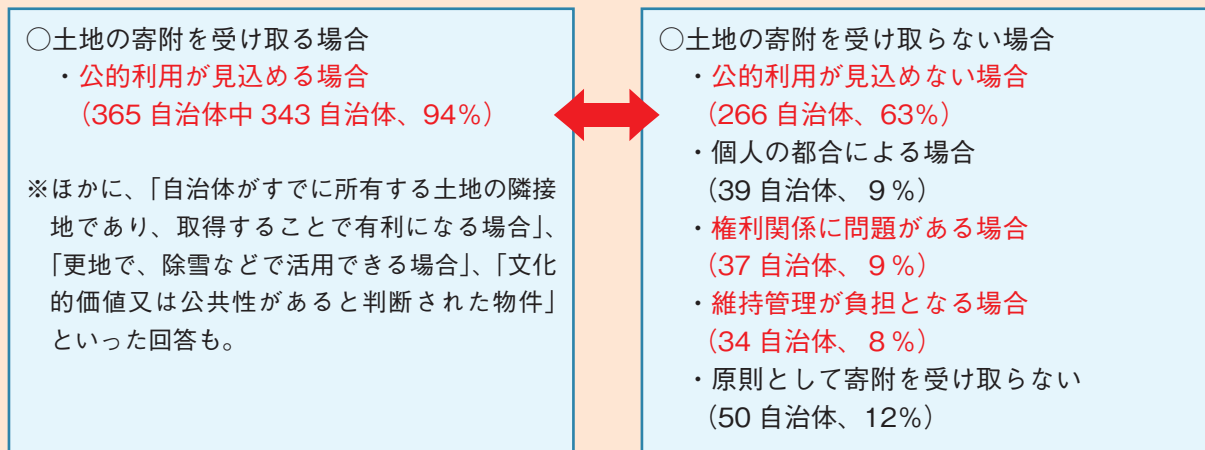


資料：国土交通省「土地問題に関する国民の意識調査」

(自治体への土地の寄附状況)

上述のように、利用されない土地を管理すべき責任者として「地方公共団体」「国」を挙げる割合が上昇しているが、ここで市町村への土地の寄附の申出・受取状況について、民間機関が行った自治体へのアンケートをみると、自治体が申出を受ける件数として年間1～5件が最も多く、また、寄附を受けた件数では年間0件（全く受け取らない）の自治体が最も多くなっている（図表3-1-8）。原則として寄附を受け取らない自治体が多いほか、公的利用が見込めない場合や、権利関係に問題のある場合、維持管理が負担となる場合については土地の寄附を受け取らない傾向がある。

図表3-1-8 地方公共団体への土地の寄附の申出・受取状況



土地の寄附の申し出を受けた市町村及び寄附を受けた市町村の件数別の数と割合（年間）

件数	0件	1～5件	6～10件	11～20件	21件～
寄附の申し出を受けた市町村の件数別の数と割合	38 8%	304 61%	86 17%	42 8%	25 5%
実際に寄附を受けた市町村数と件数別の数と割合	220 56%	125 34%	27 7%	14 4%	— —

年間1～5件の申し出を受ける市町村が最も多く、全く受け取らない市町村が最も多い

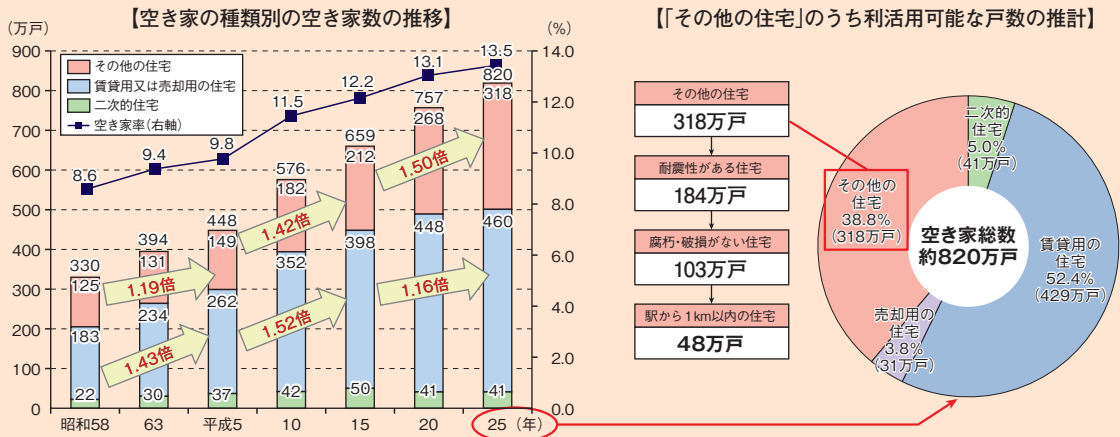
資料：（公財）東京財団「土地の「所有者不明化」～自治体アンケートが示す問題の実態～」

(空き家の現状と対策)

空き家について現状をみると、空き家の件数は近年大幅に増加している。総務省「住宅・土地統計調査」によれば、平成25年の空き家件数は約820万戸となっており、世帯数の減少によりこの数は今後も増加すると考えられる中、特に、別荘等の二次的住宅や、賃貸用・売却用の住宅を除いた「その他の住宅」が急増している。

「その他の住宅」の数は全国で約318万戸と推計されているが、そのうち、最寄り駅までの距離等を勘案し、利活用が可能なストック数は全国で約48万戸と推計されている。（図表3-1-9）。

図表3-1-9 空き家ストックの状況



資料：総務省「住宅・土地統計調査」、国土交通省資料

注：空き家の種類は以下のとおり。

二次的住宅：別荘及びその他（たまに寝泊まりする人がいる住宅）

賃貸用又は売却用の住宅：新築・中古を問わず、賃貸又は売却のために空き家になっている住宅

その他の住宅：上記の他に人が住んでいない住宅で、例えば、転勤・入院などのため居住世帯が長期にわたって不在の住宅や建て替えなどのために取り壊すことになっている住宅など

また、適正な管理が行われていない空き家が防災、衛生、景観等の地域住民の生活環境に深刻な影響を及ぼしており、地域住民の生命・身体・財産の保護、生活環境の保全、空き家の活用のための対応が必要となっている。

そのような中、空き家に関しては平成27年5月に完全施行された「空家等対策の推進に関する特別措置法」に基づく対策が始まっており、中には、特定空家等に対して同法に基づく行政代執行が行われた事例も存在する（図表3-1-10）。

図表3-1-10 空家等対策の推進に関する特別措置法の施行状況

1. 空家等対策計画の策定状況

	市区町村数	比率
既に策定済み(公表済み)	107	6%
平成27年度	62	3%
平成28年度(10/1まで)	45	3%
策定予定あり	1,340	77%
平成28年度(10/2以降)	378	22%
平成29年度	304	17%
平成30年度以降	33	2%
時期未定	625	36%
策定予定なし	294	17%
合計	1,741	100%

3. 法定協議会の設置状況

	市区町村数	比率
設置済み	251	14%
平成27年度	108	6%
平成28年度(10/1まで)	143	8%
設置予定あり	827	48%
平成28年度(10/2以降)	168	10%
平成29年度	168	10%
平成30年度以降	11	1%
時期未定	480	27%
設置予定なし	663	38%
合計	1,741	100%

2. 特定空家等に対する措置の実績

	平成27年度		平成28年度(10/1まで)		合計	
	市区町村数	措置件数	市区町村数	措置件数	市区町村数	措置件数
助言・指導	168	2,895	192	2,114	280	5,009
勧告	25	57	32	80	47	137
命令	3	4	3	3	6	7
代執行	1	1	3	3	4	4
略式代執行	8	8	10	10	16	18

※助言・指導、勧告、略式代執行の実績がある市区町村数の合計は、平成27年度と平成28年度（10/1まで）に助言・指導、勧告、略式代執行を行った市区町村の重複分を除く

・調査対象…1,788団体（47都道府県、1,741市区町村）
 ・回収数…1,788団体（回収率100%）

資料：国土交通省・総務省資料

第2節 空き地等を取り巻く我が国の動向

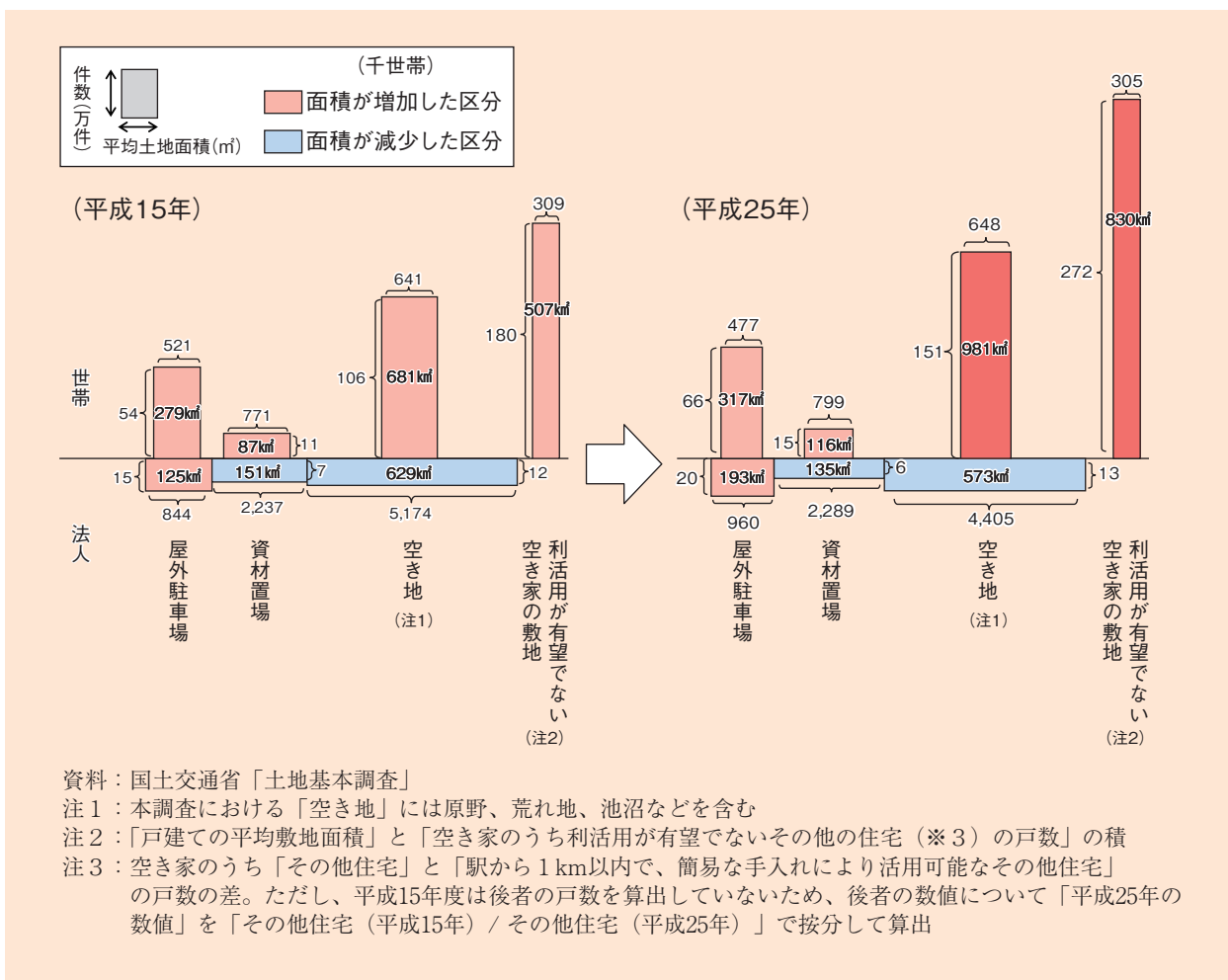
1 空き地等に係る動向

(空き地等の現状)

利活用が望めない空き家が除却された場合、その跡地は空き地等となる可能性が高く、これらの適正な管理と有効活用が課題となっている。

全国の空き地の状況について、国土交通省「土地基本調査」によると、法人が所有する空き地等については「屋外駐車場」を除いて減少傾向にあるのに対して、世帯が所有する空き地等についてはこの10年間で1.4倍に増えており、特に屋外駐車場や資材置場等として利用されていない「空き地」の増加が著しい。さらに、一定の推計に基づき算出した「利活用が有望でない空き家の敷地」も増加することが見込まれる（図表3-2-1）。

図表3-2-1 世帯所有及び法人所有の空き地等の面積の推移



(空き地等の発生状況)

空き地等は、計画的に発生するのではなく、個々の所有者の意図によって散発・離散的に発生し、多くの場合はまとまりなく存在している（図表3-2-2）。

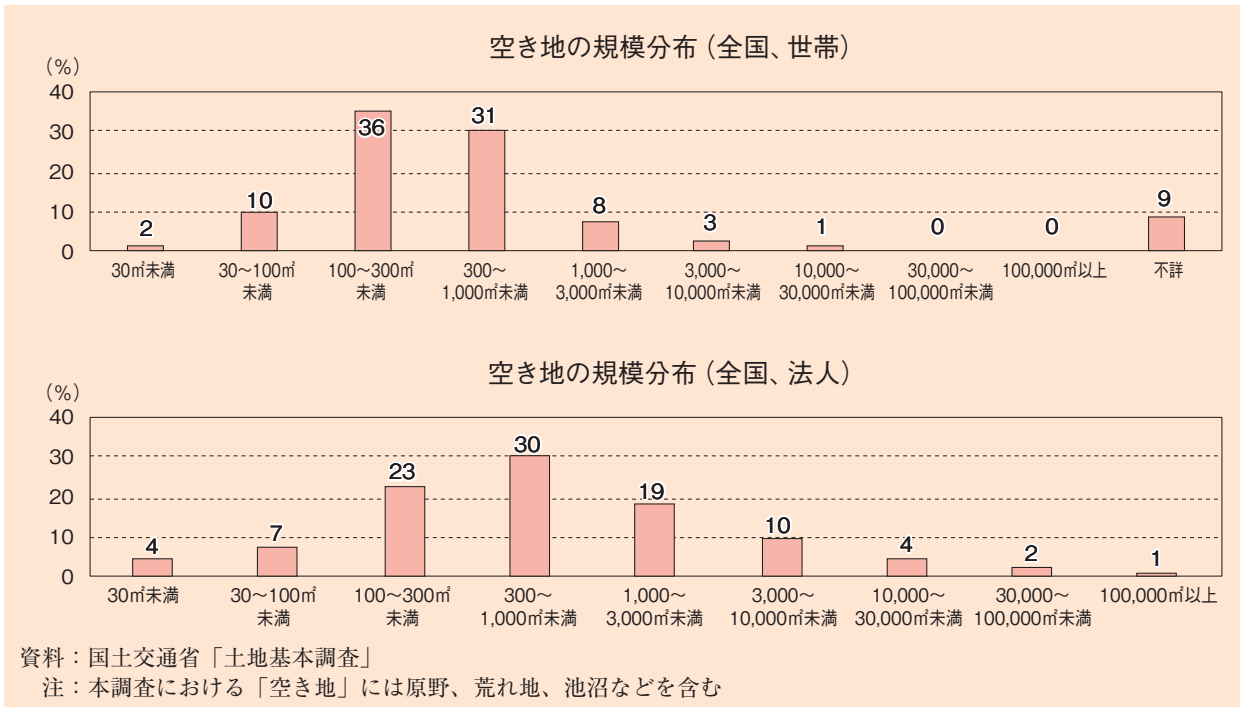
また、法人所有の空き地等は比較的規模が大きいのもの、世帯所有の空き地は100～300㎡が最多を占めるなど規模が小さく、利活用の用途が限定されやすい状況にある（図表3-2-3）。

図表3-2-2 低・未利用地の変遷（近畿の地方都市の一般住宅地）



資料：国土交通省「空き地等の発生消滅の要因把握と新たな利活用方策に関する調査研究」

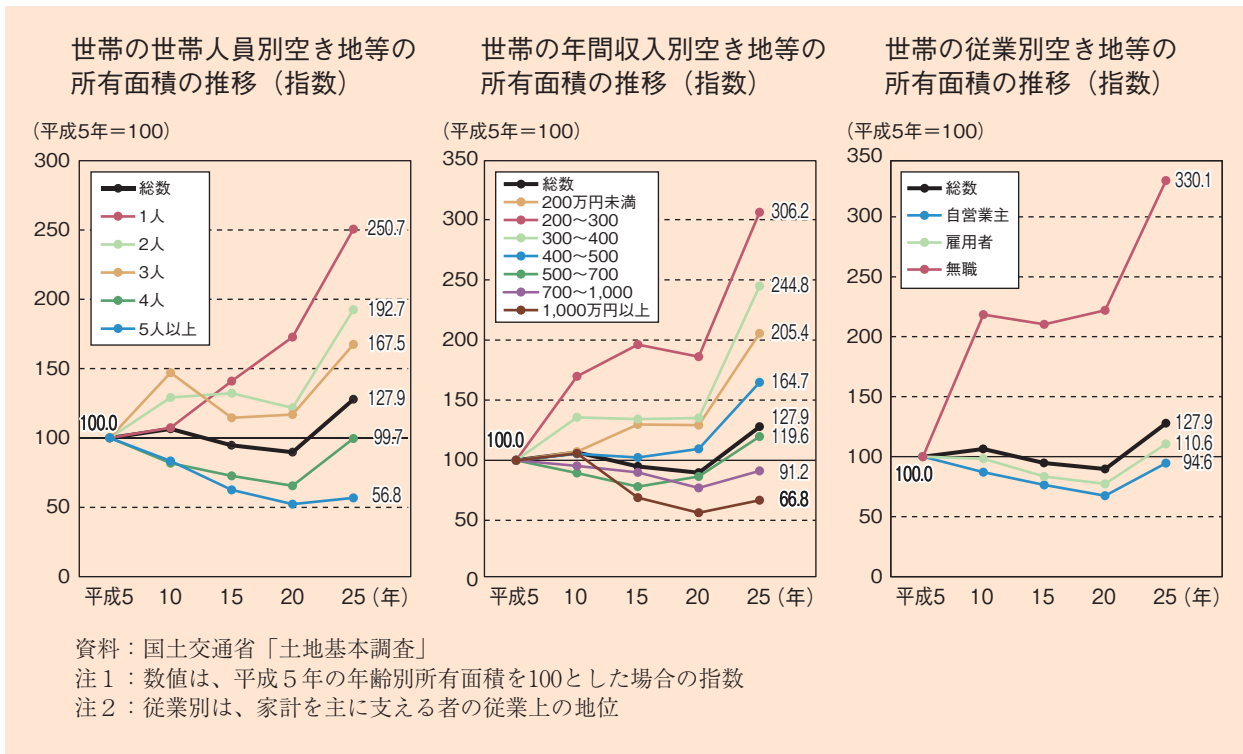
図表3-2-3 空き地の規模分布



(空き地等を所有する世帯の特徴)

平成5年における世帯所有の空き地等の所有面積を100とした指数について、所有世帯の属性ごとにおける空き地等所有面積の推移をみると、世帯人員や年間収入が少ない、無職世帯において、空き地等所有面積の増加が著しい傾向にある。このことから、増加が顕著な空き地等所有世帯の属性的特徴は、子離れし、定年退職した、高齢者世帯が空き地等を多く所有していると考えられる(図表3-2-4)。

図表3-2-4 空き地所有世帯の属性



(空き地のままになっている理由)

世帯が所有する空き地の取得経緯をみると、相続・贈与で取得した空き地が大きく増加しており、全体の7割を占めている。また、取得時期については、平成3年以降に取得された空き地の増加が全体の9割を占めている(図表3-2-5)。

図表3-2-5 世帯の所有する空き地の取得方法及び時期

世帯の所有する空き地の取得方法 (km ²)				世帯の所有する空き地の取得時期 (km ²)			
取得方法	平成15年 時面積	平成25年 時面積	増加率	土地取得時期	平成15年 時面積	平成25年 時面積	面積の 増減
国・都道府県・ 市区町村から購入	25	22	-12%	昭和25年以前	127	133	6
会社・都市再生機 構・公社などの法 人から購入	69	48	-31%	昭和26～45年	110	100	-11
個人から購入	160	172	8%	昭和46～55年	121	136	14
相続・贈与で取得	394	701	78%	昭和56～平成2年	137	139	2
その他	24	29	20%	平成3～12年	184※	154	182
不詳	9	10	1%	平成13～22年		211	
総数	681	981	44%	平成23～25年	0	97	97
				不詳	1	10	9
				総数	681	981	300

資料：国土交通省「土地基本調査」

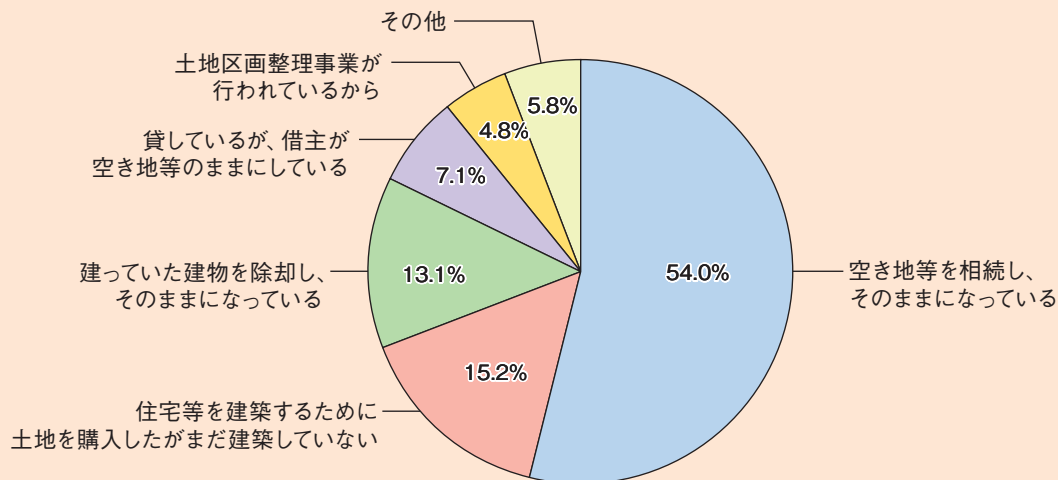
注1：※土地取得時期は「平成3～15年」

注2：本調査における「空き地」には原野、荒れ地、池沼などを含む

さらに、空き家を除く低・未利用不動産の所有者にアンケート³をとったところ、具体的な土地の利用を想定して積極的に土地を取得したがまだ利用していない者の割合は15.2%にとどまっている一方で、54.0%の者が空き地等を相続し、そのままになっていると回答しており、今後は、具体的な土地利用の意思がないまま相続により取得される空き地等の活用が重要となるとみられる。

なお、「建っていた建物を除却し、そのままになっている」と回答した者の割合も13.1%となっているが、今後空き家の除却が進むことによって、この絶対数が増加する可能性がある（図表3-2-6）。

図表3-2-6 所有する空き地等が空き地のままになっている理由



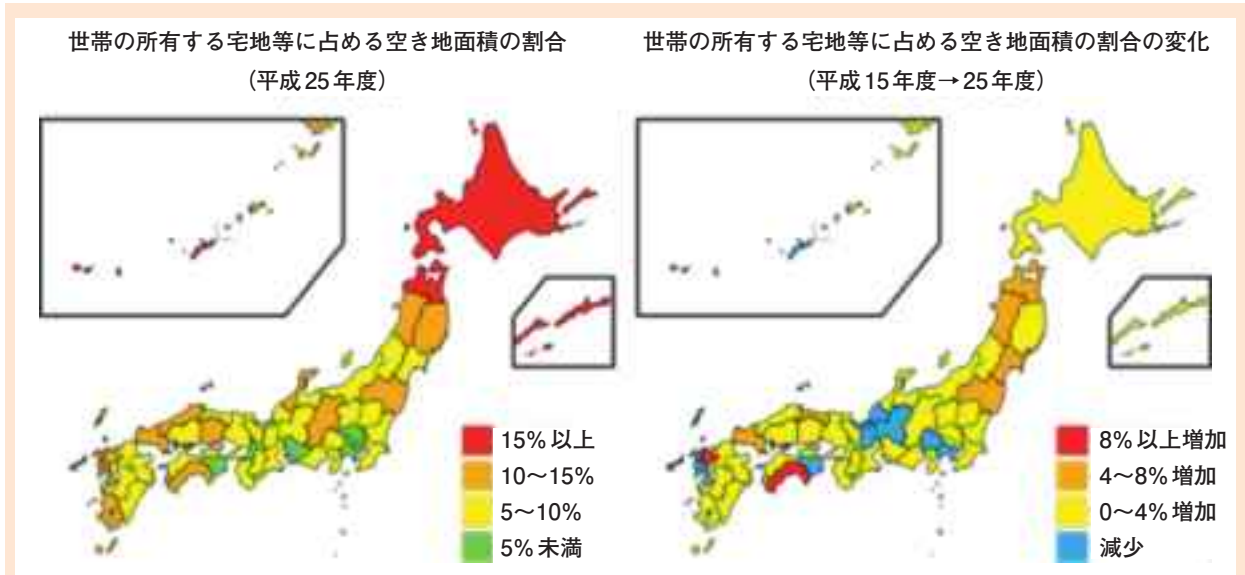
資料：国土交通省「空き地等に関する所有者アンケート」

³Web調査サイト登録者において「世帯の誰かが空き家を除く低・未利用不動産を所有する」と回答した者5,000人を対象に調査（平成29年2月実施）

(空き地が増加している地域)

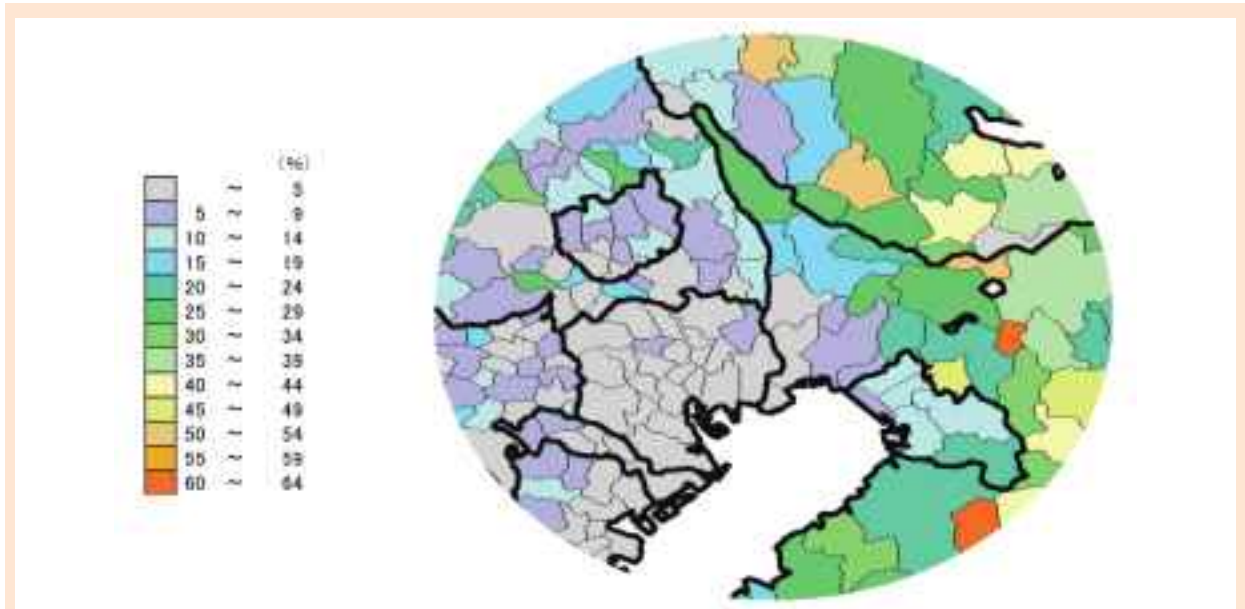
空き地の増加は一部の県を除いて全国的に発生しているが、地域差についてみると、大都市圏と比べ地方圏ほど増加している(図表3-2-7)。また、首都圏においても、郊外部では世帯の所有する宅地に占める空き地の件数は高くなっている(図表3-2-8)。

図表3-2-7 都道府県別にみた空き地面積の状況



資料：国土交通省「土地基本調査」
注：本調査における「空き地」には原野、荒れ地、池沼などを含む

図表3-2-8 自治体別の空き地件数率(世帯)(平成25年)



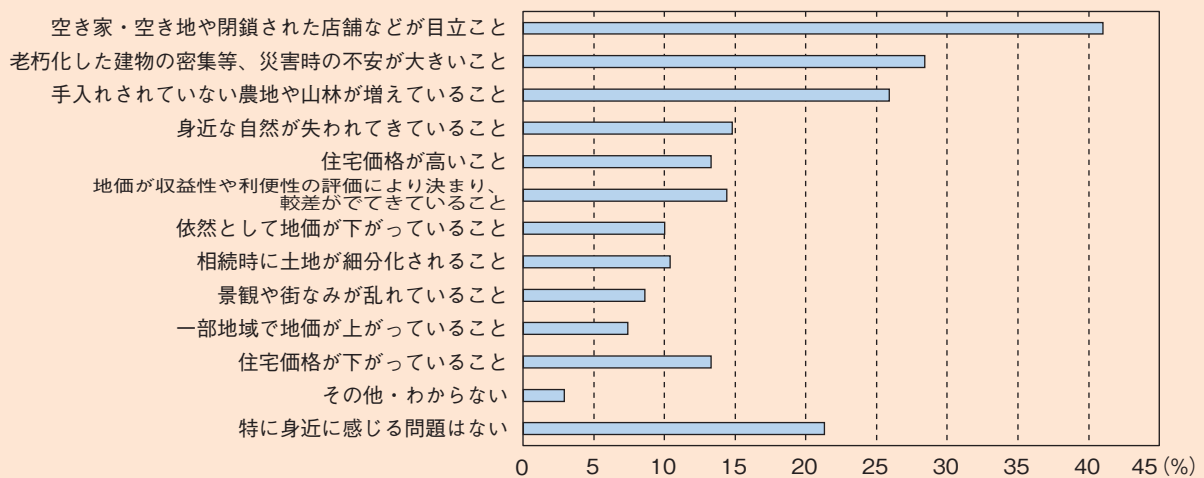
資料：国土交通省「土地基本調査」より作成

(空き地等への問題意識)

「身近に感じる土地問題」について聞いたところ、「空き家・空き地や閉鎖された店舗などが目立つこと」を回答した者の割合は41.0%であった（図表3-2-9）。

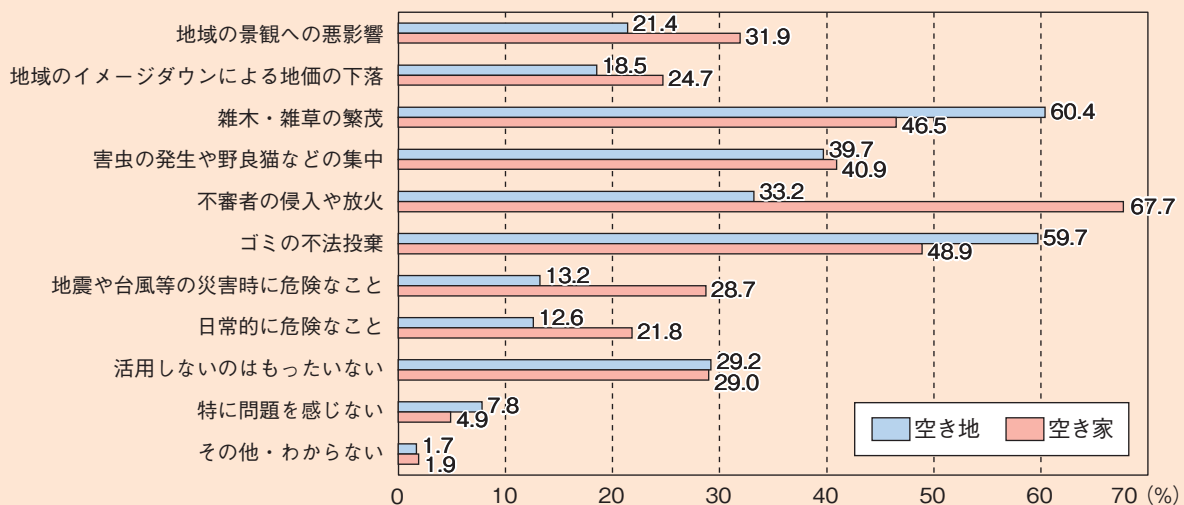
さらに、「空き家が増えることで問題とを感じるもの」について聞いたところ、空き家に関しては「不審者の侵入や放火」「ゴミの不法投棄」を問題と考える者が多いのに対し、空き地に関しては「雑木・雑草の繁茂」「ゴミの不法投棄」が問題と考えるものが多かった。また、「空き家に関しては特に問題を感じない」「空き地に関しては特に問題を感じない」と回答した者の割合はそれぞれ4.9%、7.8%にとどまり、多くの国民が空き地の増加に何らかの問題意識を持っていることが分かる（図表3-2-10）。

図表3-2-9 身近に感じる土地問題



資料：国土交通省「土地問題に関する国民の意識調査」

図表3-2-10 空き地等が増えて問題と覚ること



資料：国土交通省「土地問題に関する国民の意識調査」

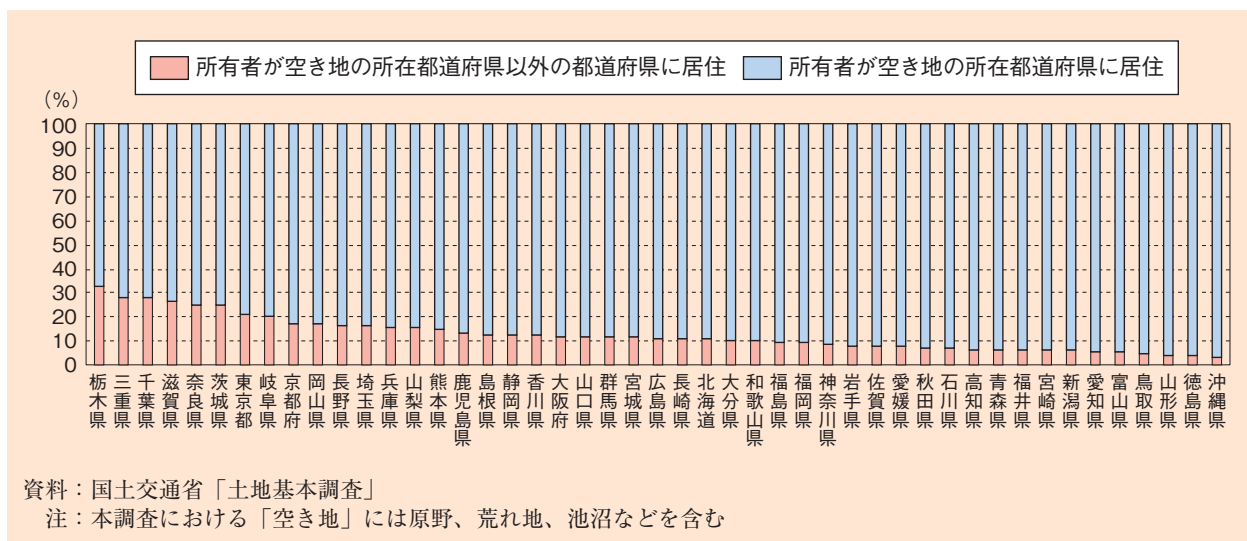
2 空き地等がもたらす問題と所有者の管理や利活用の意向

前述のように、空き地等が増えている中で、空き地等がもたらす問題が懸念されている。すなわち、日常の管理が不十分であれば、雑草等が繁茂し、周囲の住民に迷惑をかける可能性が存在するが、これを防ぐためにも、空き地等を利活用していくことが重要である。

(管理水準の低下した空き地)

他の都道府県に居住している空き地の所有者は一定程度存在しているが、このように、居住地域とは別に空き地を所有する場合、相対的に管理が困難になると考えられる（図表3-2-11）。

図表3-2-11 空き地の所有者の居住状況（都道府県別）（平成25年）



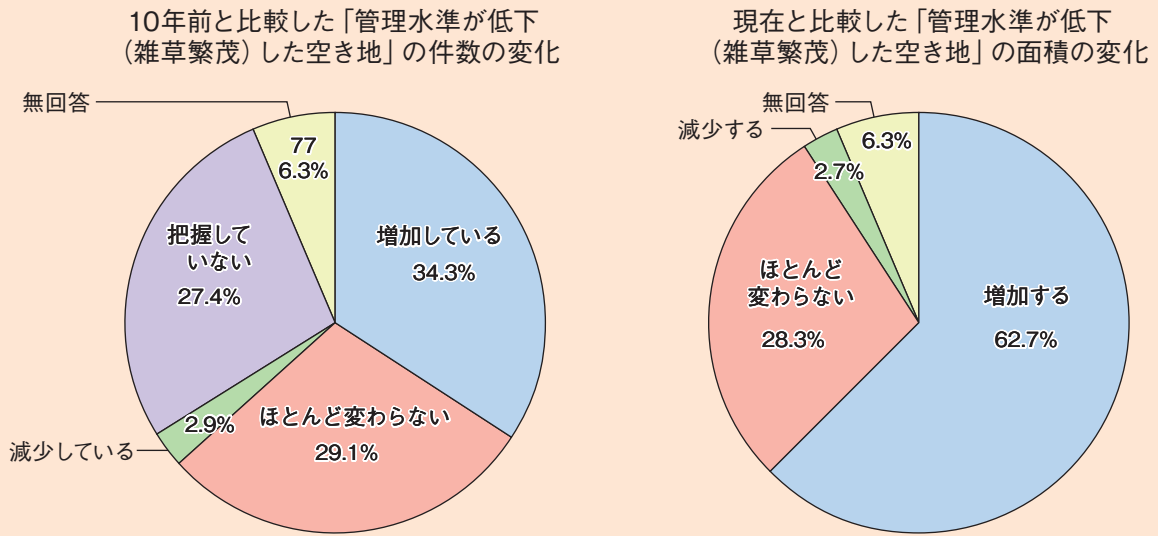
(管理が不十分な空き地の増加)

自治体に対し、管理水準が低下した空き地について聞いたところ⁴、この10年間で「増加している」と回答した自治体の割合は34.3%であった。また、今後10年間に於いて「増加する」と回答した自治体の割合は62.7%にのぼっている（図表3-2-12）。

さらに、管理水準が低下した空き地の発生が著しい地域について聞いたところ、「郊外」と回答した自治体が最も多かった（図表3-2-13）。

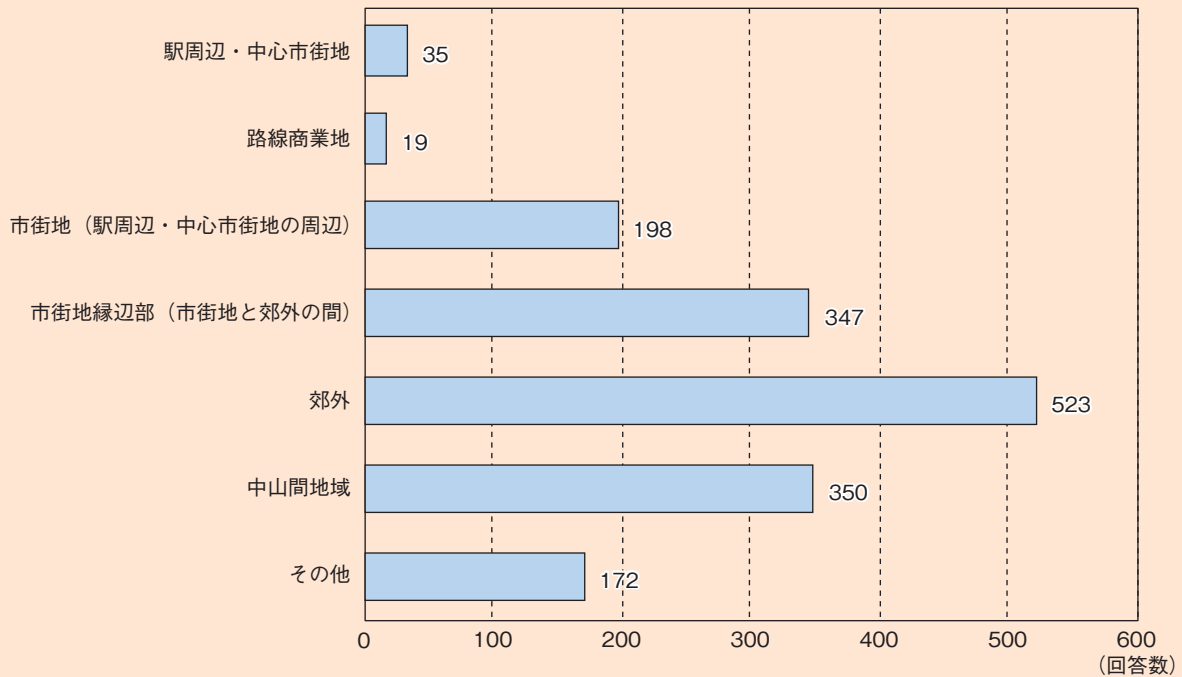
⁴対象：全国1,741市町村（平成29年1月実施、2月20日段階で1,221自治体から回答）

図表3-2-12 最近10年間・今後10年間の管理水準が低下した空き地の推移



資料：国土交通省「空き地等に関する自治体アンケート」

図表3-2-13 管理水準が低下した空き地の発生地域



資料：国土交通省「空き地等に関する自治体アンケート」

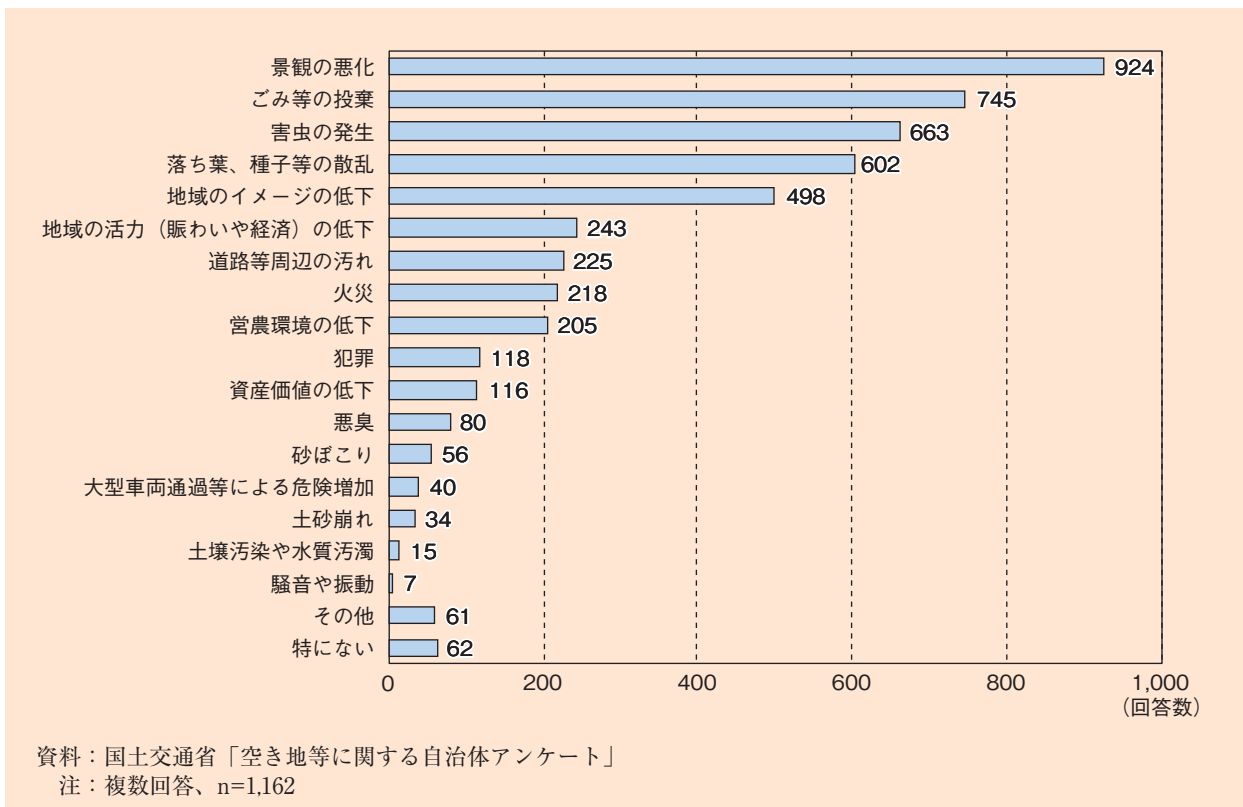
注：複数回答、n=1,098

(管理水準が低下した空き地等がもたらす問題)

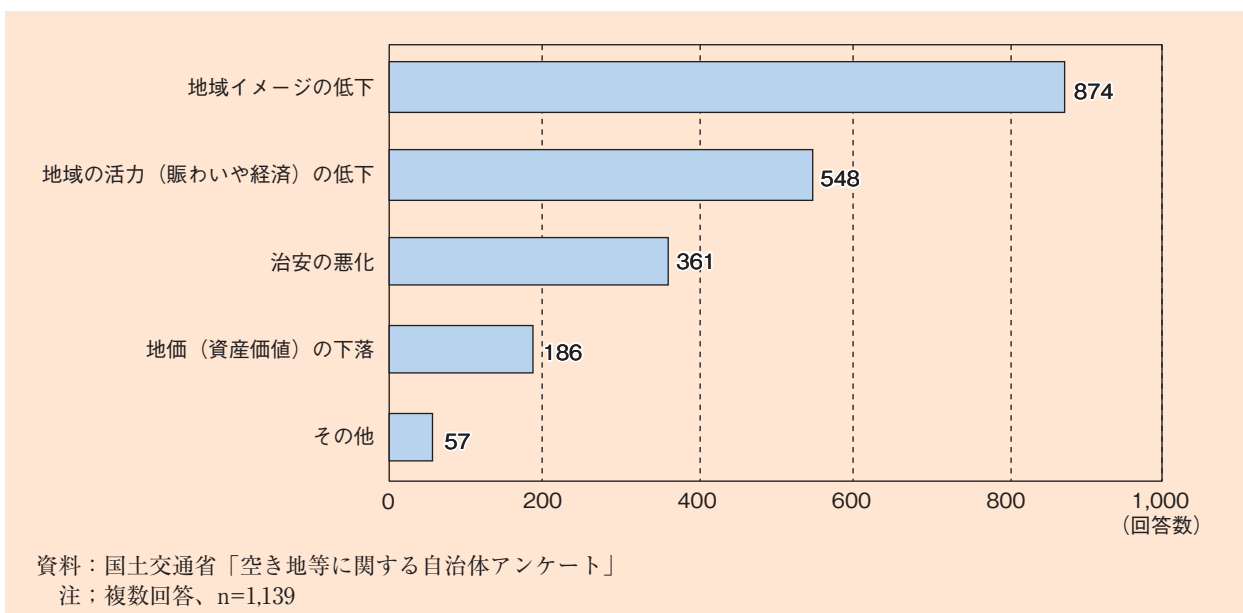
空き地の管理水準が低下すると、雑草等が繁茂していくが、その場合ごみ等の投棄や害虫の発生等、周辺住民に害悪を与えるだけでなく、景観の悪化や地域のイメージの低下が生じると考えられる(図表3-2-14)。

また、管理水準の程度にかかわらず、地域内で空き地等が複数存在すれば、地域イメージの低下や地域の活力の低下につながると考える自治体が多い(図表3-2-15)。

図表3-2-14 管理水準が低下した空き地が周囲に及ぼす現象



図表3-2-15 地域・地区内に空き地等が複数存在することによる、地域・地区全体への影響

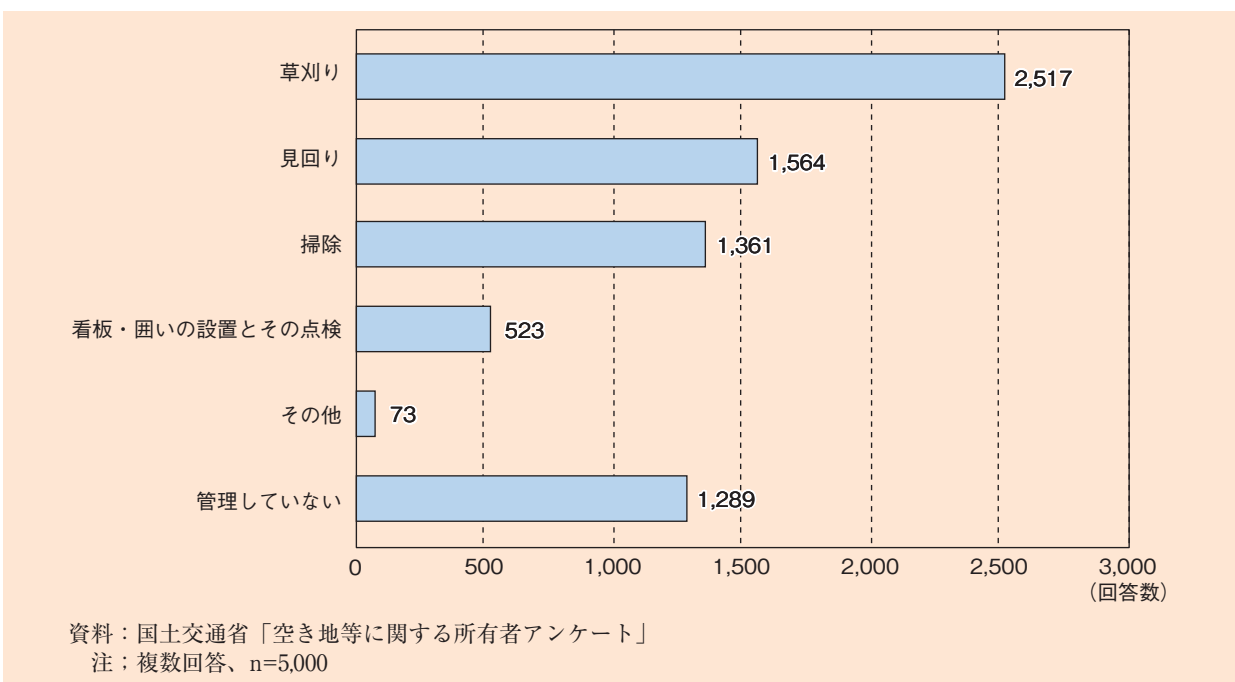


(空き地等の管理状態)

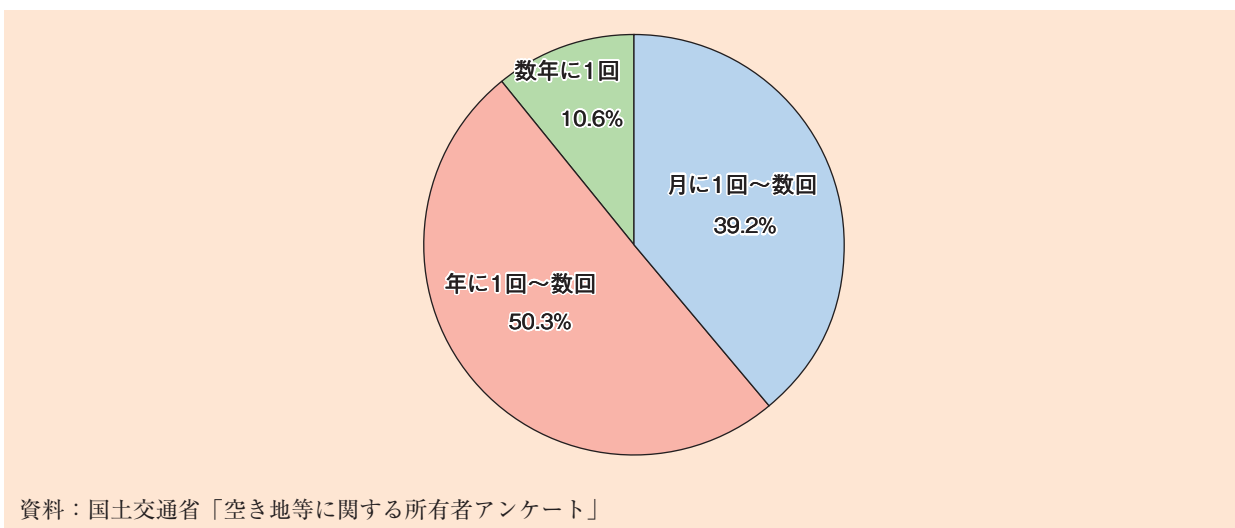
所有している空き地等の管理としてどのようなものを行っているか聞いたところ、半数以上が「草刈り」を回答し、「見回り」「掃除」と回答した者の割合が高かったものの、「管理していない」と回答した者も多く存在した（図表3-2-16）。

また、何らかの管理を行っているとは回答した者に対し、管理の頻度について聞いたところ、「月に1回～数回」「年に1回～数回」と回答した者の割合が高かったものの、「数年に1回」と回答した者の割合も10.6%にのぼっており、管理が不十分な空き地等が一定程度存在すると考えられる（図表3-2-17）。

図表3-2-16 所有する空き地等の管理状態

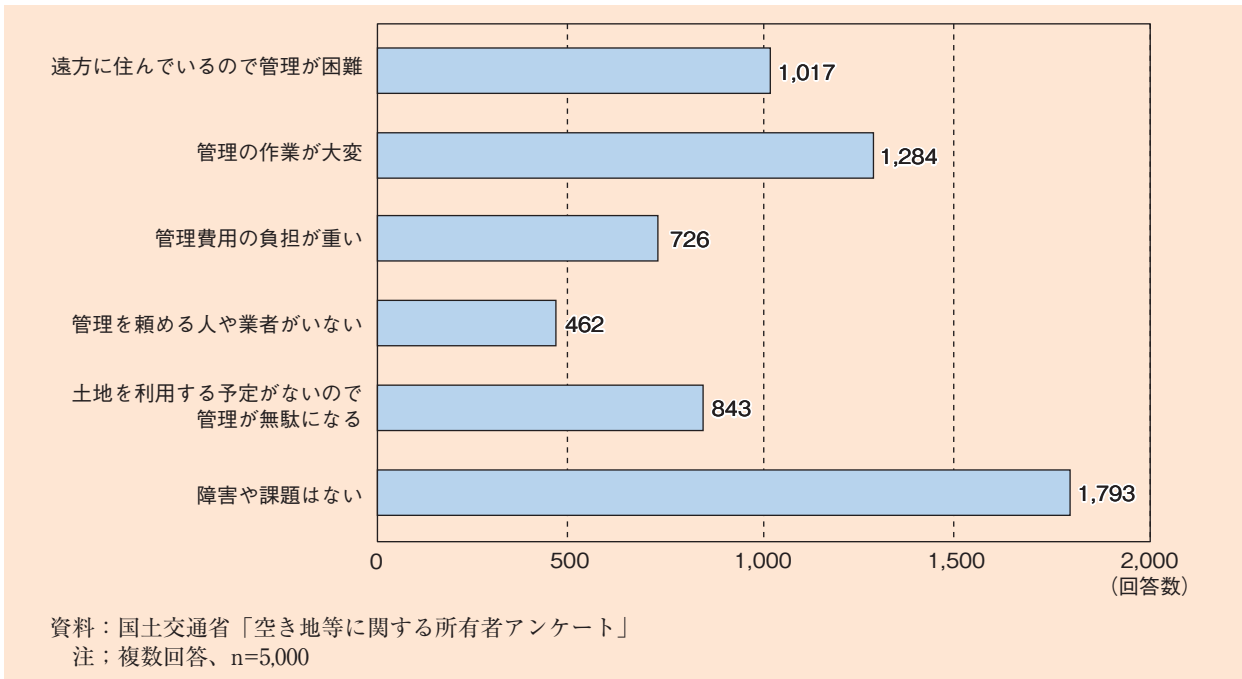


図表3-2-17 所有する空き地等の管理頻度



さらに、「管理をする上でどのような障害や課題があるか」について聞いたところ、「障害や課題はない」と回答した者が最も多いが、「管理の作業が大変」「遠方に住んでいるので管理が困難」との回答も一定数みられた（図表3-2-18）。

図表3-2-18 所有する空き地等の管理上の障害・課題

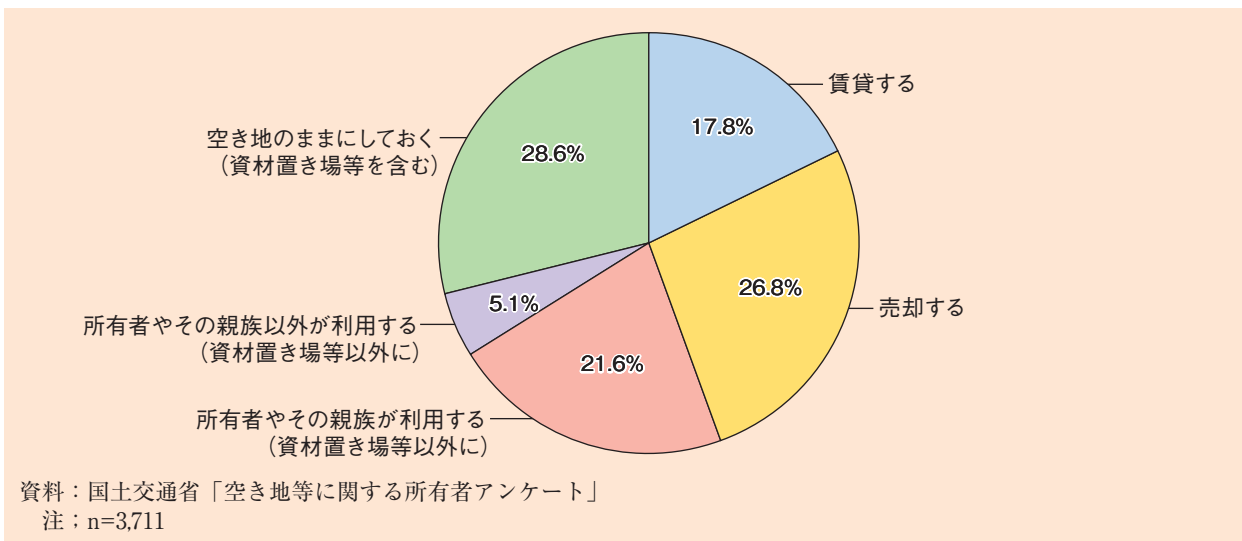


(空き地等の売却、賃貸、利活用の意向)

多くの空き地等所有者が管理に障害や課題を感じている一方で、所有する空き地等について売却や賃貸、利活用の意向を示す所有者も存在する。

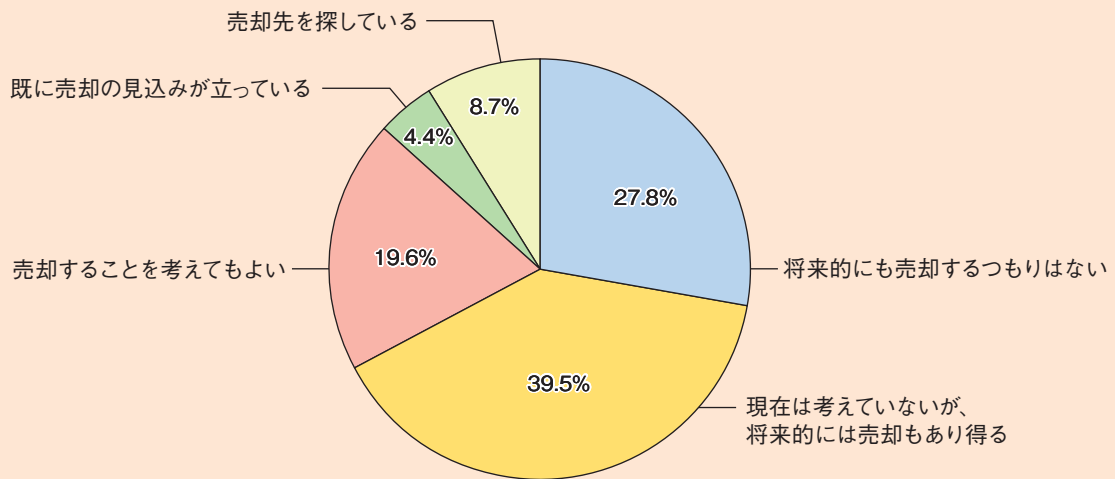
空き地等の所有者に、所有する空き地等について今後5年程度の利用意向を聞いたところ、処分又は利用の意向があると回答した者の割合が約70%となった一方、「空き地のままにしておく」と回答した者の割合も約30%となった（図表3-2-19）。

図表3-2-19 今後5年程度の、所有する空き地等の利用意向



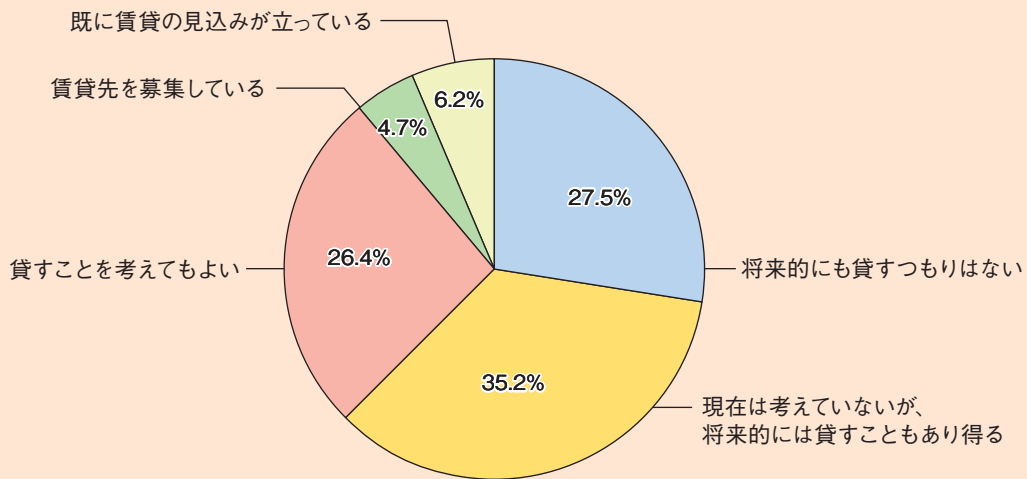
続いて、将来的な見通しも含め、所有する空き地について賃貸や売却の意向があるか聞いたところ、売却や賃貸を行うことはないとは回答した者の割合が約30%を占める一方で、将来に向け売却や賃貸の可能性があると回答した者の割合は約60%を占めているものの、現に売却の見込みが立っていると回答した者の割合は4.4%にとどまる（図表3-2-20, 21）。

図表3-2-20 所有する空き地等の売却意向



資料：国土交通省「空き地等に関する所有者アンケート」

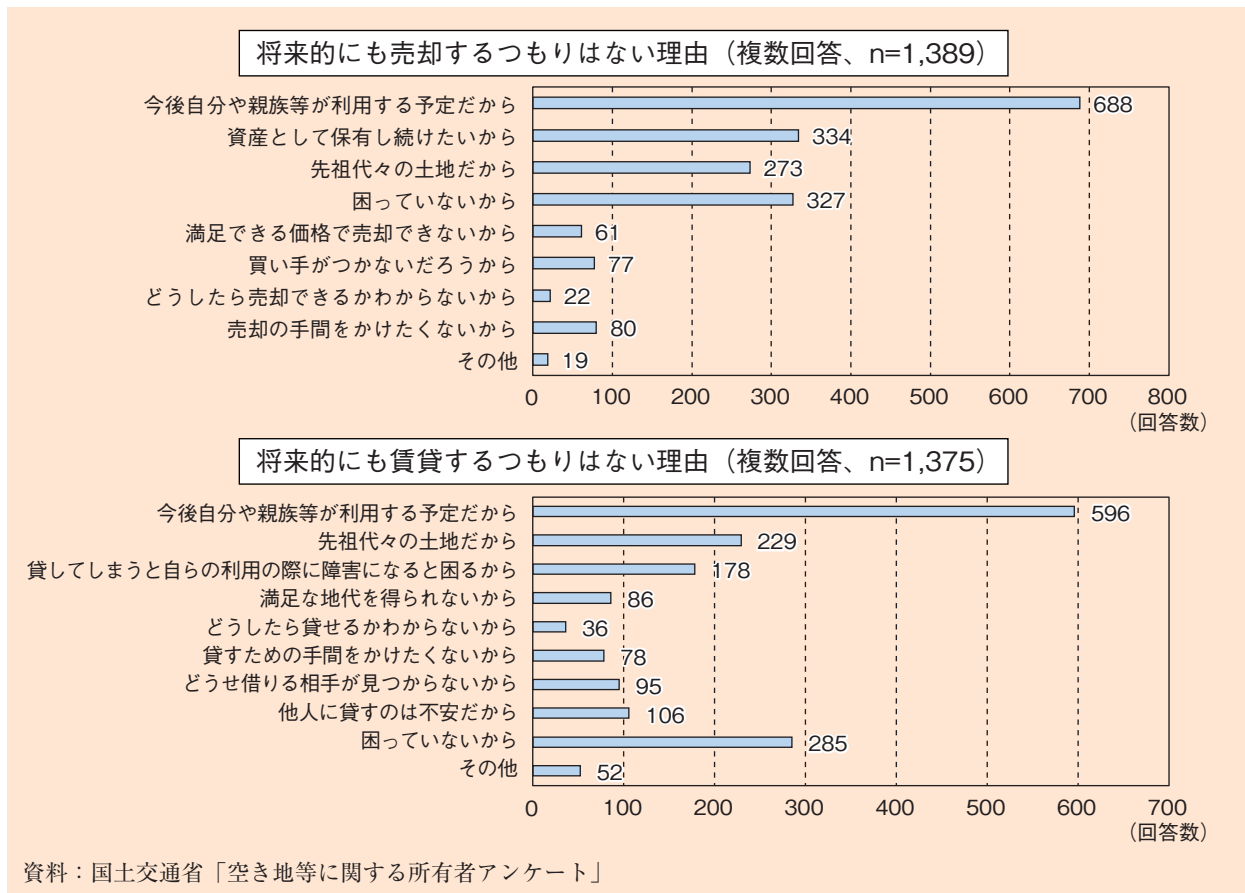
図表3-2-21 所有する空き地等の賃貸意向



資料：国土交通省「空き地等に関する所有者アンケート」

また、将来的にも売却をしない理由について聞いたところ、「今後自分や親族等が利用する予定だから」「資産保有のため」「困っていないから」「先祖代々の土地だから」と回答した者が多かった。一方、将来的にも賃貸をしない理由を聞いたところ、同様に「今後自分や親族等が利用する予定だから」「困っていないから」「先祖代々の土地だから」と回答した者が多かったものの、貸した際に自己利用の障害となることや、他人に貸すのが不安と回答した者も一定程度存在している（図表3-2-22）。

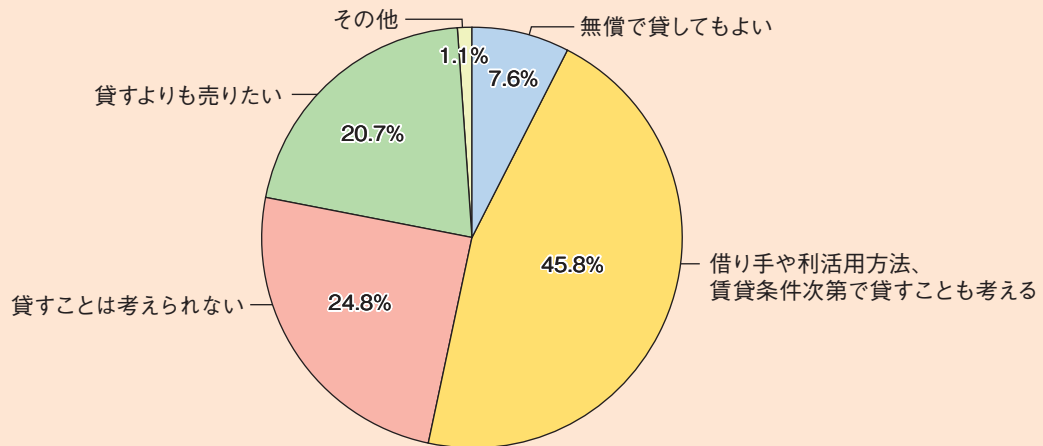
図表3-2-22 所有する空き地等を将来的にも売却・賃貸しない理由



さらに、所有する空き地等について、まちづくりのための広場や公園として利活用の意向があるか聞いたところ、貸すより売りたいとする所有者が2割を占めたほか、半数以上の者が貸してもよいと回答しているが、貸す際は条件次第とする者がほとんどとなっている（図表3-2-23）。なお、その「条件」については、「固定資産税が払える程度の地代が得られること」「借り手が自治体等の信頼できる先であること」と回答した者が多かった（図表3-2-24）。

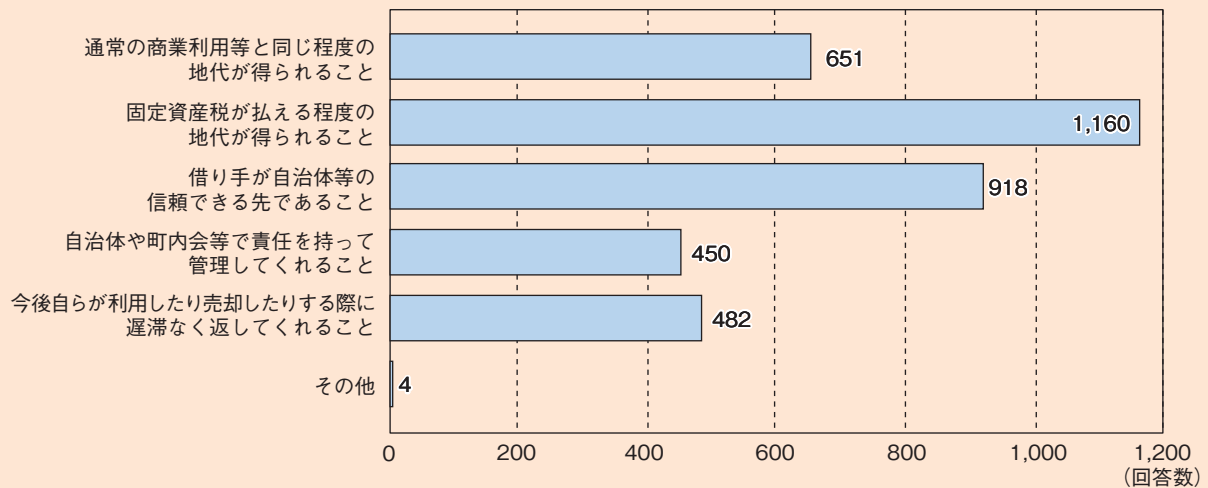
一方、「貸すことは考えられない」理由としては、貸すと「今後、自らの利用や今後の賃貸・売却の際に障害になると困るから」「家族や親族の了解が得られないから」と回答した者の割合が高く、社会全体でこうした所有者の懸念に対応した環境を作っていくことが重要であると考えられる（図表3-2-25）。

図表3-2-23 所有する空き地等の、まちづくりのための利活用に対する賃貸意向



資料：国土交通省「空き地等に関する所有者アンケート」

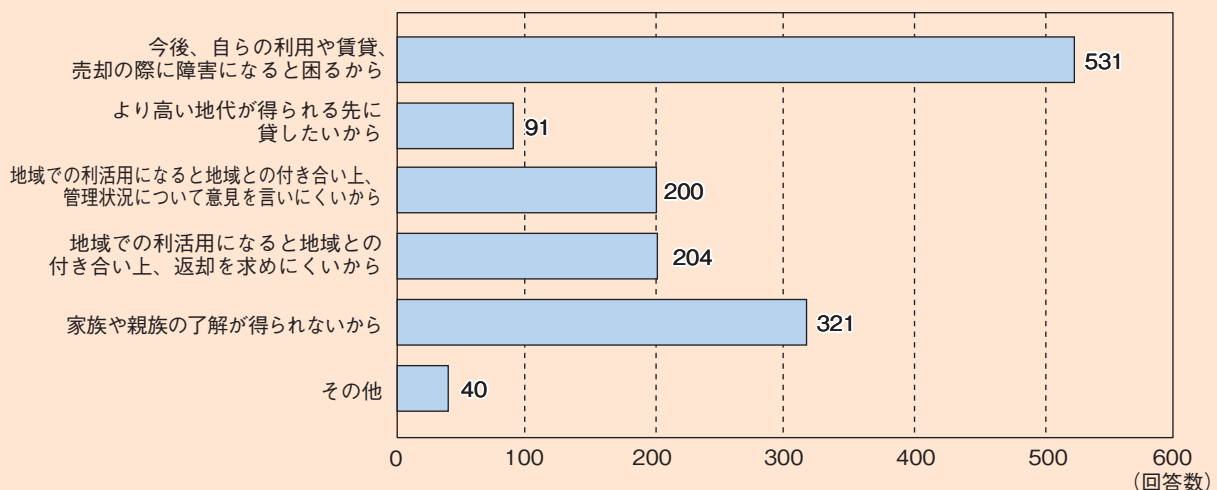
図表3-2-24 所有する空き地等の利活用「条件」



資料：国土交通省「空き地等に関する所有者アンケート」

注：複数回答、n=2,288

図表3-2-25 所有する空き地等を貸すことは考えられない理由



資料：国土交通省「空き地等に関する所有者アンケート」

注：複数回答、n=1,240

3 自治体による空き地対策の取組

(自治体における空き地等の推移と将来予測)

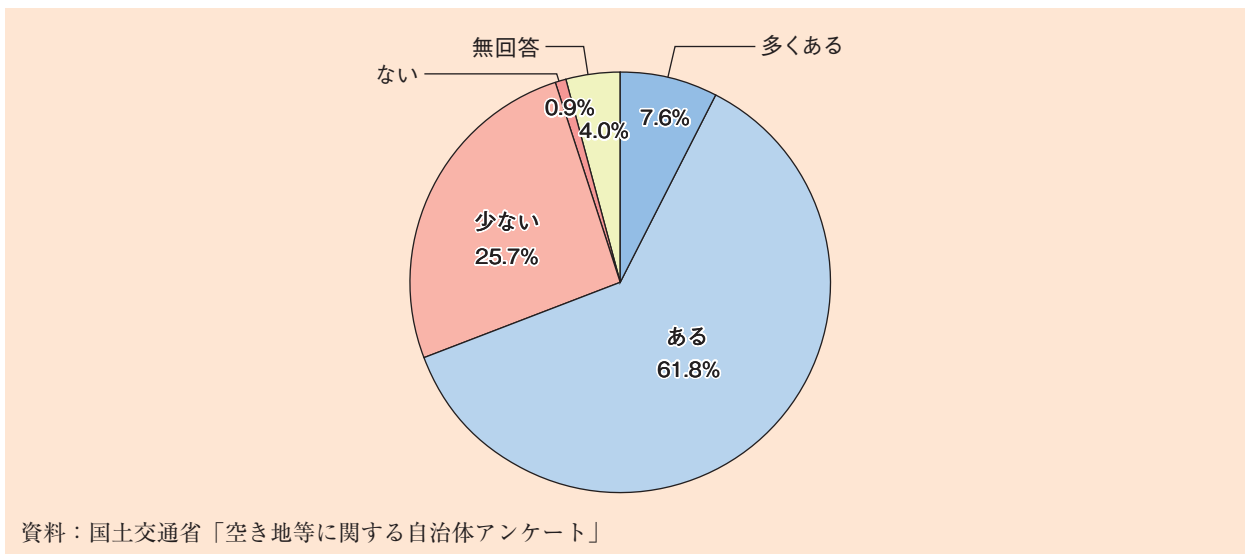
自治体において、空き地等にどのような現状と認識があるのかを調査した。

「自治体の中に、空き地等はあるか」を聞いたところ、「多くある」「ある」と答えた自治体の割合は69.4%であった（図表3-2-26）。

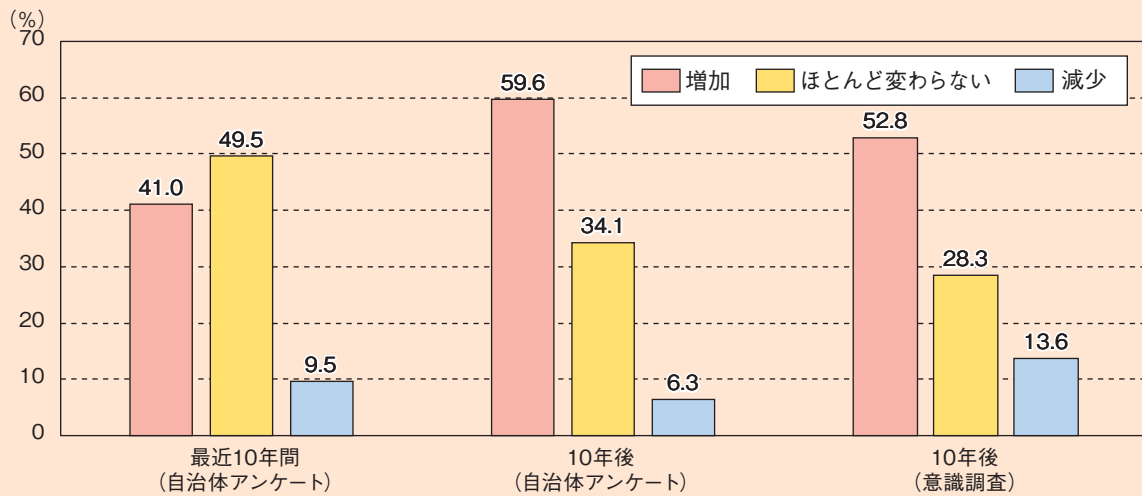
また、「最近10年程の間に空き地等はどのように変化しているか」について聞いたところ、「増加している」と回答した自治体の割合は41.0%であった。さらに、「現在から10年後、空き地等は現在と比較してどのように変化するか」について聞いたところ、「増加している」と回答した自治体の割合は59.6%となり、「減少している」と回答した割合の6.3%を大きく上回った。なお同様に、意識調査において「住んでいる地域において空き地の面積や空き家の件数は10年後にどうなっているか」について聞いたところ、「増加している」と回答した者の割合は52.8%と、「減少している」と回答した割合の13.6%を大きく上回っていることから、国民においても将来の空き地の増加は意識されていると考えられる（図表3-2-27）。

また、管理水準が低下した空き地の件数について、最近10年間と今後10年間の推移を聞いたところ、最近10年間で増加したと回答した自治体の割合は34.3%、今後10年で増加すると考えていると回答した割合は62.7%となっている（図表3-2-28, 29）。

図表3-2-26 自治体における空き地等の有無

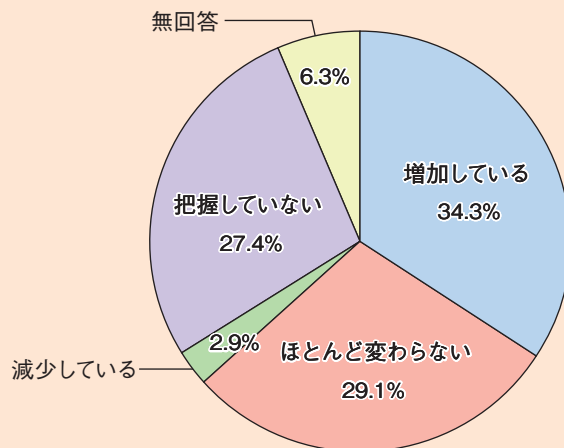


図表3-2-27 最近10年間と今後10年間の空き地等の増減



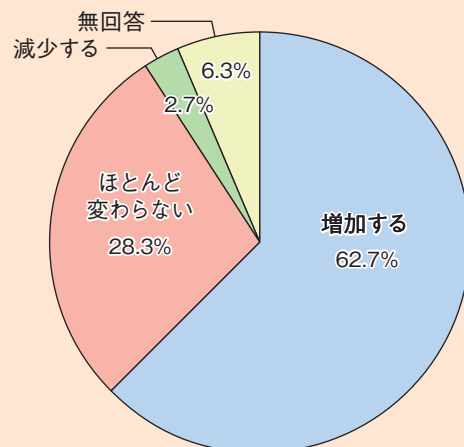
資料：国土交通省「空き地等に関する自治体アンケート」、国土交通省「土地問題に関する国民の意識調査」
 注：「土地問題に関する国民の意識調査」については、選択肢「大幅に増加する」又は「やや増加する」を「増加している」に、「特に変化しない」を「ほとんど変わらない」に、「やや減少する」又は「大幅に減少する」を「減少している」とした。また、「わからない」5.3%が存在する

図表3-2-28 管理水準が低下した空き地の件数（最近10年間）



資料：国土交通省「空き地等に関する自治体アンケート」

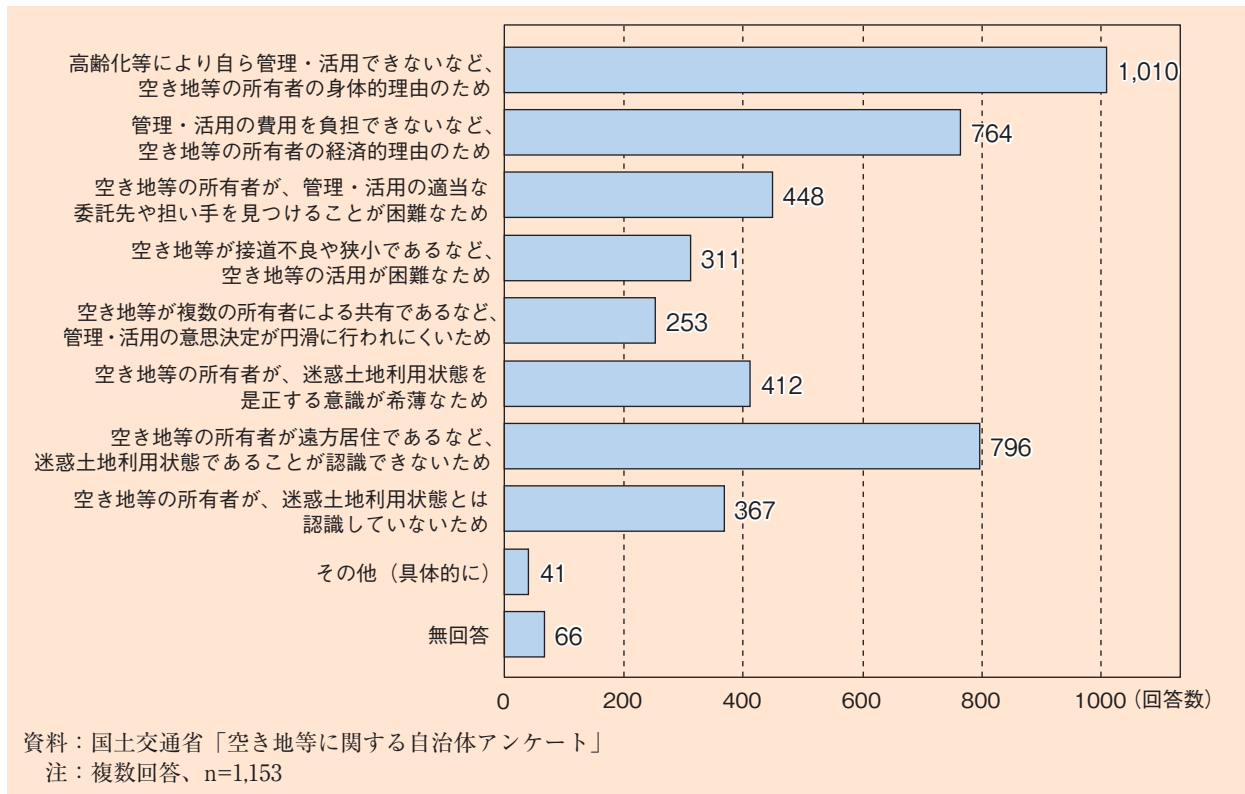
図表3-2-29 管理水準が低下した空き地の件数の予測（今後10年間）



資料：国土交通省「空き地等に関する自治体アンケート」

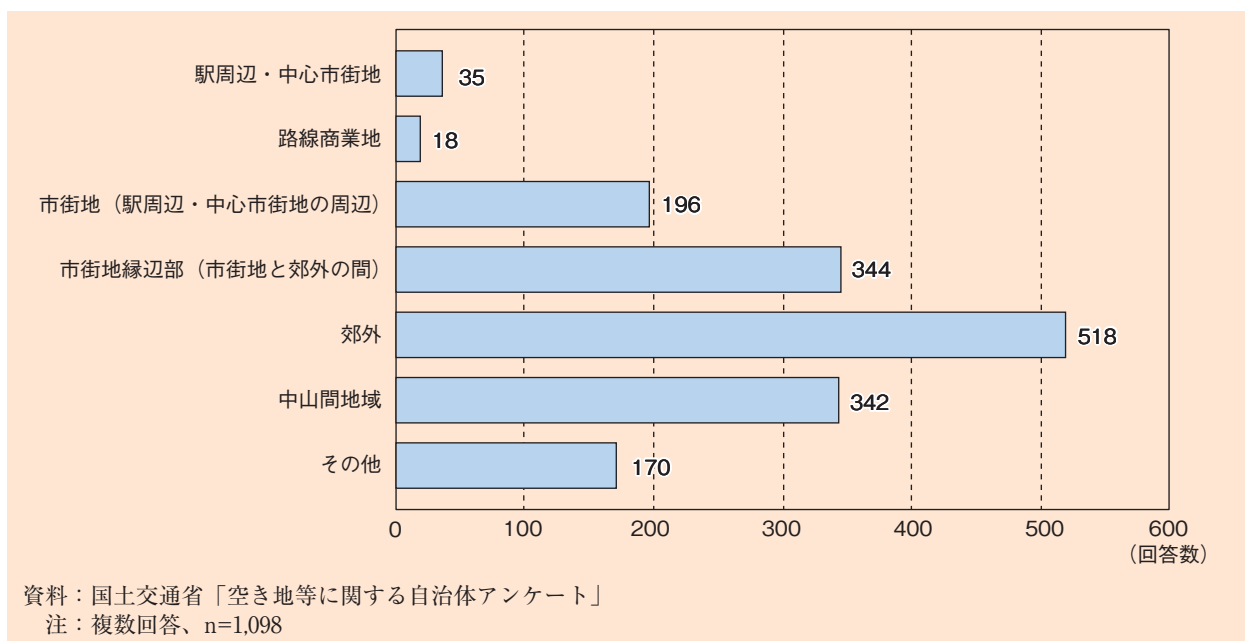
さらに、管理水準が低下した空き地の発生理由として考えられるものについて聞いたところ、「高齢化等により自ら管理・活用できないなど、空き地等の所有者の身体的理由のため」と回答した自治体が最も多く、次いで「空き地等の所有者が遠方居住であるなど、迷惑土地利用状態であることが認識できないため」「管理・活用の費用を負担できないなど、空き地等の所有者の経済的理由のため」となっている（図表3-2-30）。

図表3-2-30 管理水準が低下した空き地の発生理由として考えられるもの



なお、管理水準が低下した空き地の発生が著しい地域について聞いたところ、「郊外」と答えた自治体が最も多く、次いで「市街地縁辺部」「中山間地域」となっている（図表3-2-31）。

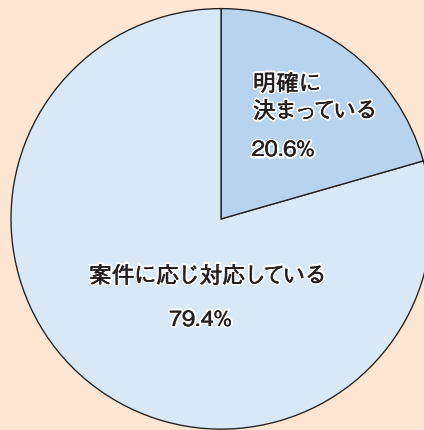
図表3-2-31 管理水準が低下した空き地の発生が著しい地域



(自治体における空き地対策の窓口)

以上のように、空き地等の増加が進んでいる一方で、自治体の体制は十分ではない状況にある。空き地等に関する担当部署について聞いたところ、「明確に決まっている」と回答した自治体は20.6%にとどまっており、空き地等の管理・利活用を促進する取組を行っていない自治体が多い（図表3-2-32）。

図表3-2-32 空き地等に関する担当部署の整理



資料：国土交通省「空き地等に関する自治体アンケート」

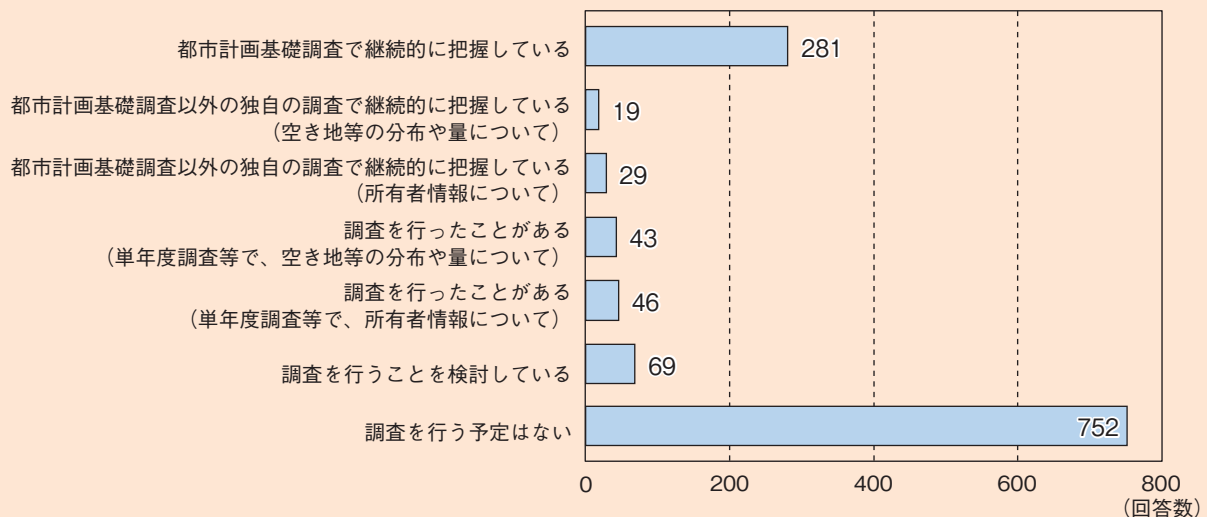
注：明確に決まっている自治体のうち、約8割は環境政策担当部署となっている。

(自治体における空き地等の実態把握状況)

自治体において空き地等の分布や量、所有者情報について実態を把握しているか聞いたところ、3割程度の自治体では都市計画基礎調査で把握しているものの、6割以上の自治体では「調査を行う予定がない」としている（図表3-2-33）。

さらに、空き地等について調査を行った際の結果の整理方法について聞いたところ、半数以上の自治体が地理情報システム（GIS）又は統計データとして整理している一方、約4割の自治体が紙媒体の地図上で整理をしている（図表3-2-34）。

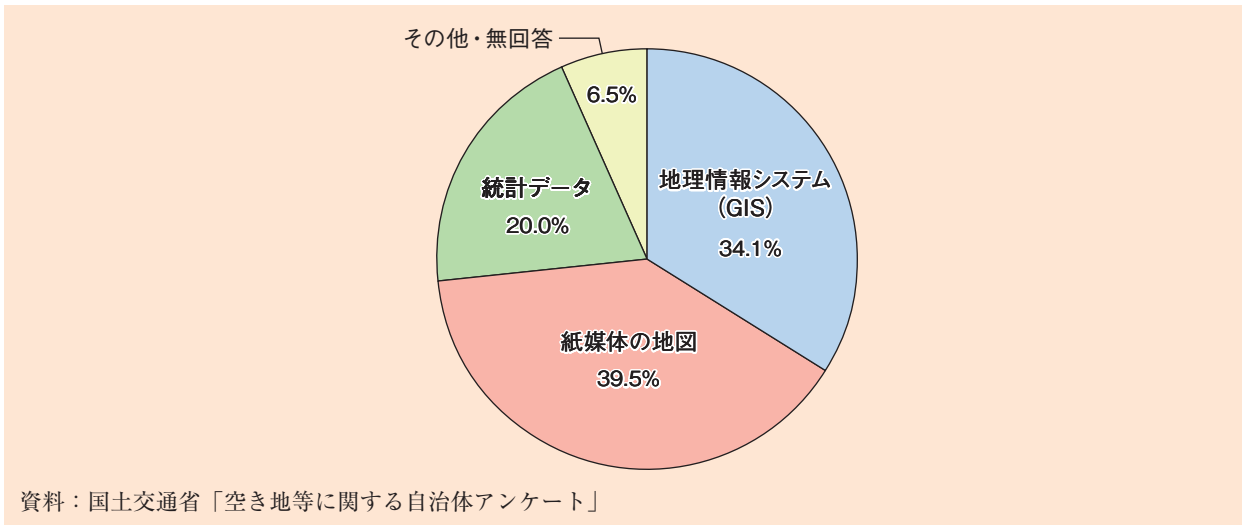
図表3-2-33 自治体における空き地等の実態把握状況



資料：国土交通省「空き地等に関する自治体アンケート」

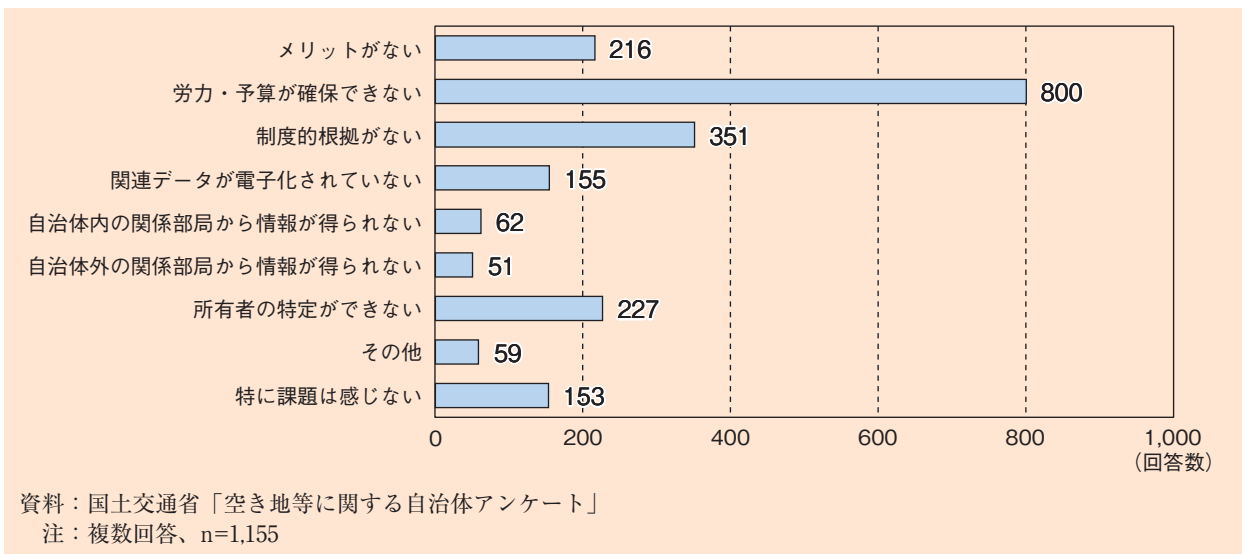
注：複数回答、n=1,183

図表3-2-34 自治体における空き地等の把握結果の整理方法



また、自治体において実態を把握する仕組みに関する課題を聞いたところ、「労力・予算が確保できない」「制度的根拠がない」「所有者が特定できない」と回答した自治体が多くなっている（図表3-2-35）。

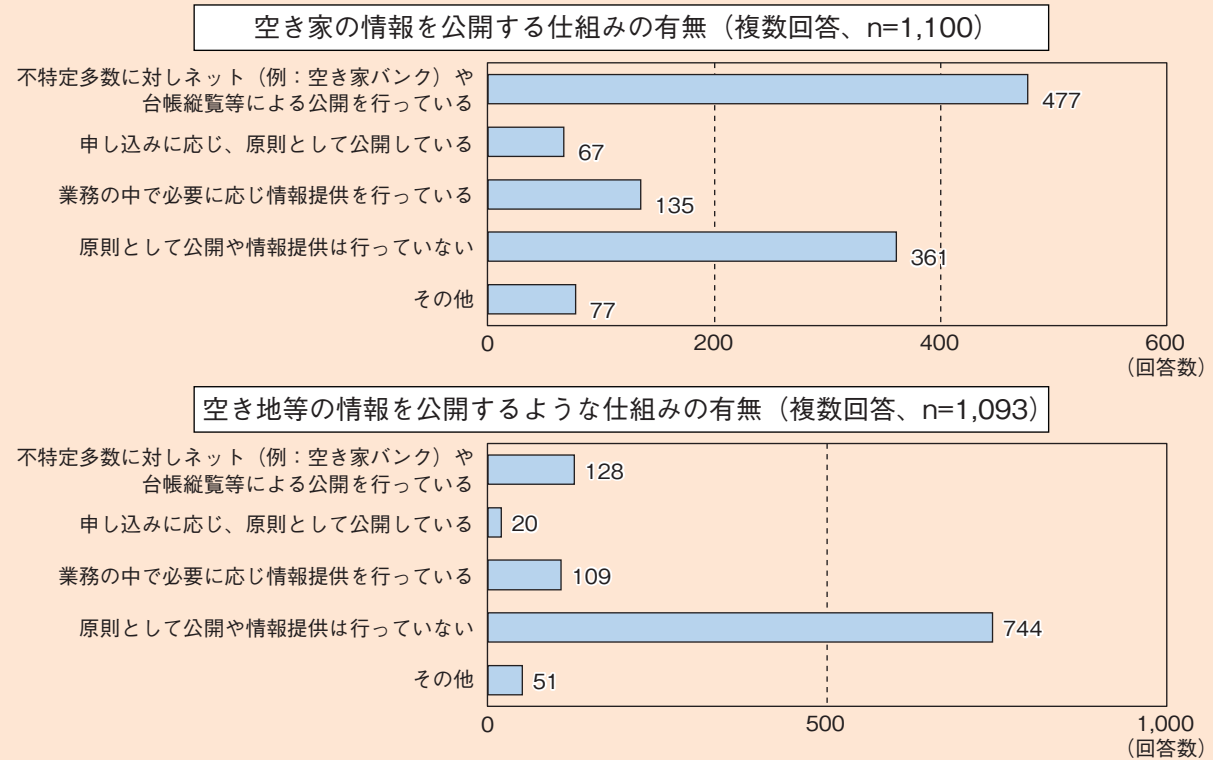
図表3-2-35 自治体における空き地等の実態把握の仕組みに関する課題



（空き家・空き地バンクの現状）

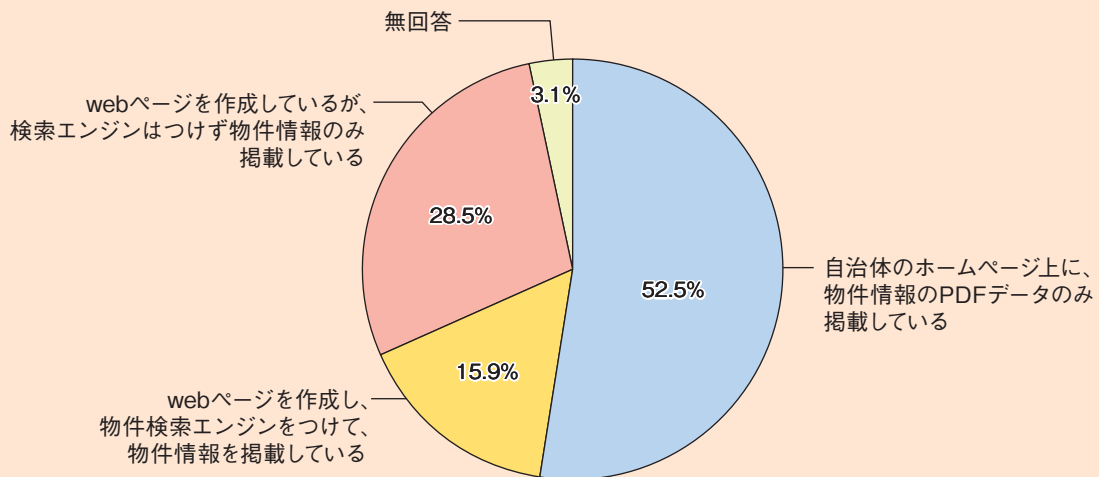
現在、空き家や空き地の利活用促進のため、多くの自治体で、土地所有者と利用希望者のマッチングを行うことを目的に空き家・空き地バンクの取組を行っている。現在のところ、空き家・空き地バンク等の取組によって空き家等の情報を公開している自治体は477自治体、空き地等の情報を公開している自治体は128自治体となっており、空き家と比べて、空き地については情報の公開や提供が進んでいない（図表3-2-36）、インターネットで公開している場合においても、約半数が自治体のホームページ上に物件情報のPDFデータのみを掲載している状況であり、利用者にとって検索しづらい状況となっている（図表3-2-37）。

図表3-2-36 空き家・空き地等の情報を公開する仕組みの有無（複数回答）



資料：国土交通省「空き地等に関する自治体アンケート」

図表3-2-37 空き地等の情報をネットで公開している場合の公開形態



資料：国土交通省「空き地等に関する自治体アンケート」

コラム

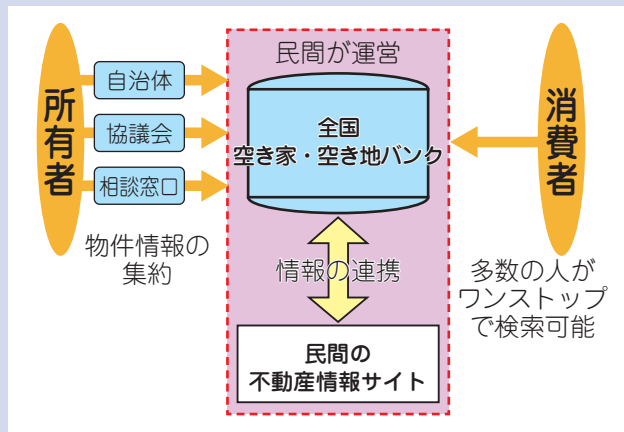
全国版空き家・空き地バンクの創設について

人口減少に伴って増加を続ける空き家の総数については、平成25年で全国820万戸に上り、住宅ストック総数の13.5%を占めるに至っている。これらの空き家のなかには、賃貸用や売却用の空き家も含まれる一方で、特段の用途がなく管理不十分の状態で放置されているものもあり、地域における安全性の低下や公衆衛生の悪化、景観の阻害など様々な問題の要因となっている。このため、利用できるものは利用、除却すべきものは除却し、跡地については活用を促進するという考えの下で、取組を進めている。

空き家・空き地を有効活用するには、需給のマッチングや新たな需要の創出、隠れた需要の顕在化が重要となっている。現在、空き家・空き地の活用に向けた取組として、各地方公共団体では空き家・空き地バンクを開設しており、国土交通省の調査によると、約4割の地方公共団体が空き家バンクを、約1割の地方公共団体が空き地バンクを設置している。こうした取組は多くの場合、地方公共団体ごとに開設されており、多数の物件が掲載され、利用者も多いものもある一方で、物件数、利用者ともに少なく、空き家・空き地バンクがうまく機能していないと考えられるものも見受けられる。

このため、効果的なマッチングにつながるよう、各地方公共団体の空き家の情報を集約し、誰もが閲覧できるような形での整備を進めていく。具体的には、現在各地方自治体で取り組まれている空き家・空き地バンクの標準化を図り、全国どこからでも物件検索ができるようにするなど、利便性を向上させていく予定である。

全国版空き家・空き地バンクイメージ

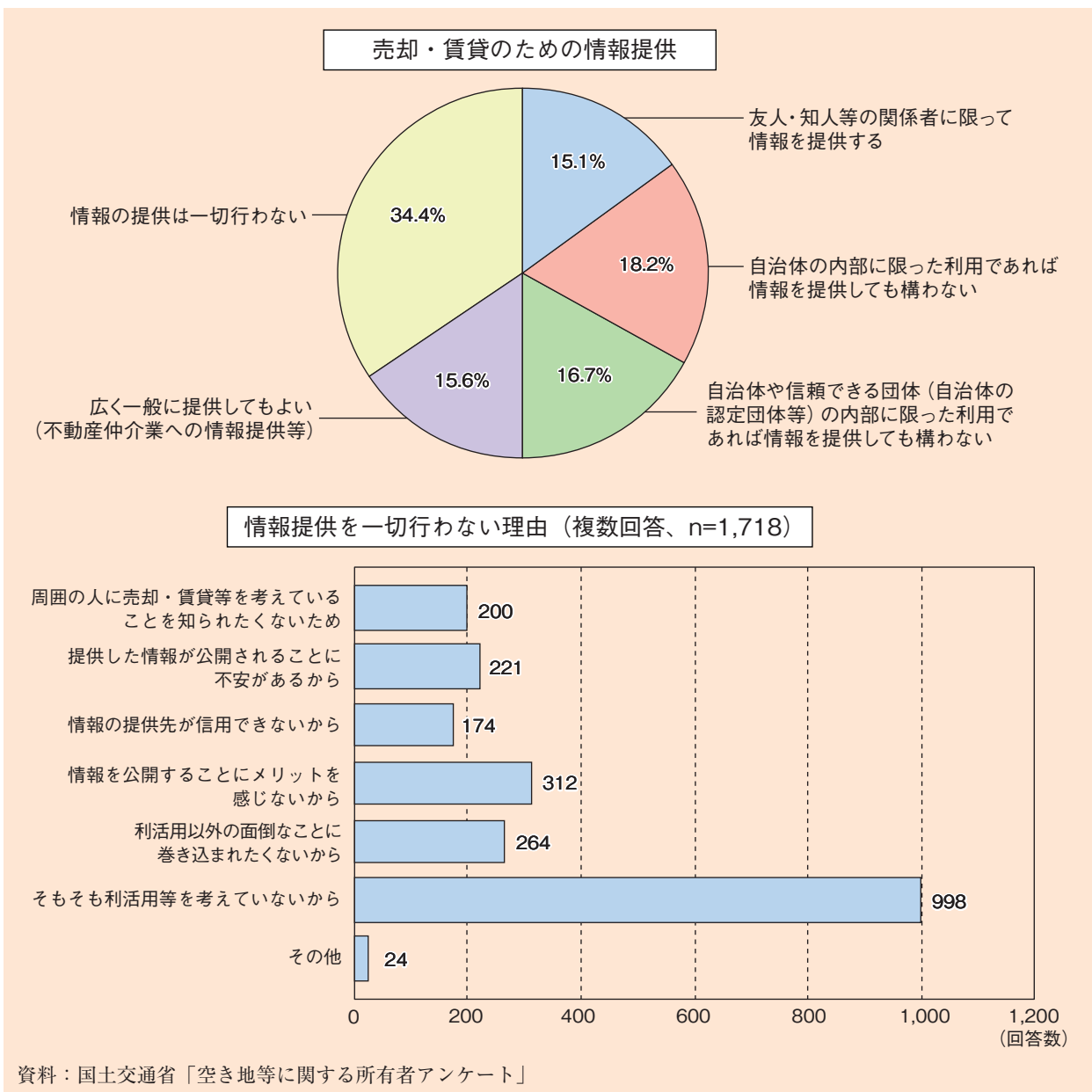


(所有する空き地等に対する情報公開)

空き地等の所有者に対し、所有する空き地について、売却・賃貸のための情報公開の意向を聞いたところ、「情報の提供は一切行わない」と回答した者の割合が34.4%にのぼった一方、「広く一般に提供してもよい」と回答した者の割合は15.6%にとどまっている。

さらに、「情報の提供は一切行わない」理由について聞いたところ、「そもそも利活用を考えていないから」と回答する者が多かったほか、「情報を公開することにメリットを感じないから」「利活用以外の面倒なことに巻き込まれたくないから」「提供した情報が公開されることに不安があるから」と回答した者も一定数存在しており、空き地等の情報収集の在り方が空き地バンクの課題の一つになっているといえる（図表3-2-38）。

図表3-2-38 所有する空き地等に関する情報公開の意向



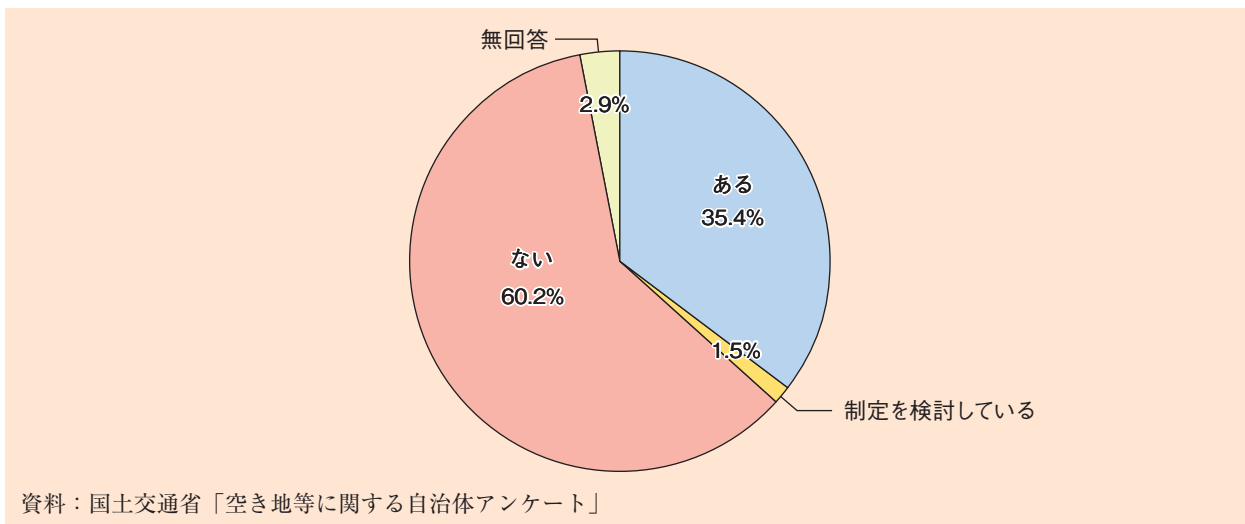
(自治体における条例の制定)

昭和30年代から一部の自治体において空き地等を対策する条例等が制定されはじめたが、管理が不十分な空き地の増加等が問題になるにつれて、その制定数は増え続けている。平成29年2月時点では432自治体で空き地等の管理や利活用の促進のための条例等が制定されており、その内、空き地を対象にしたものが410、空き家を対象としたものが169となっている(図表3-2-39)。

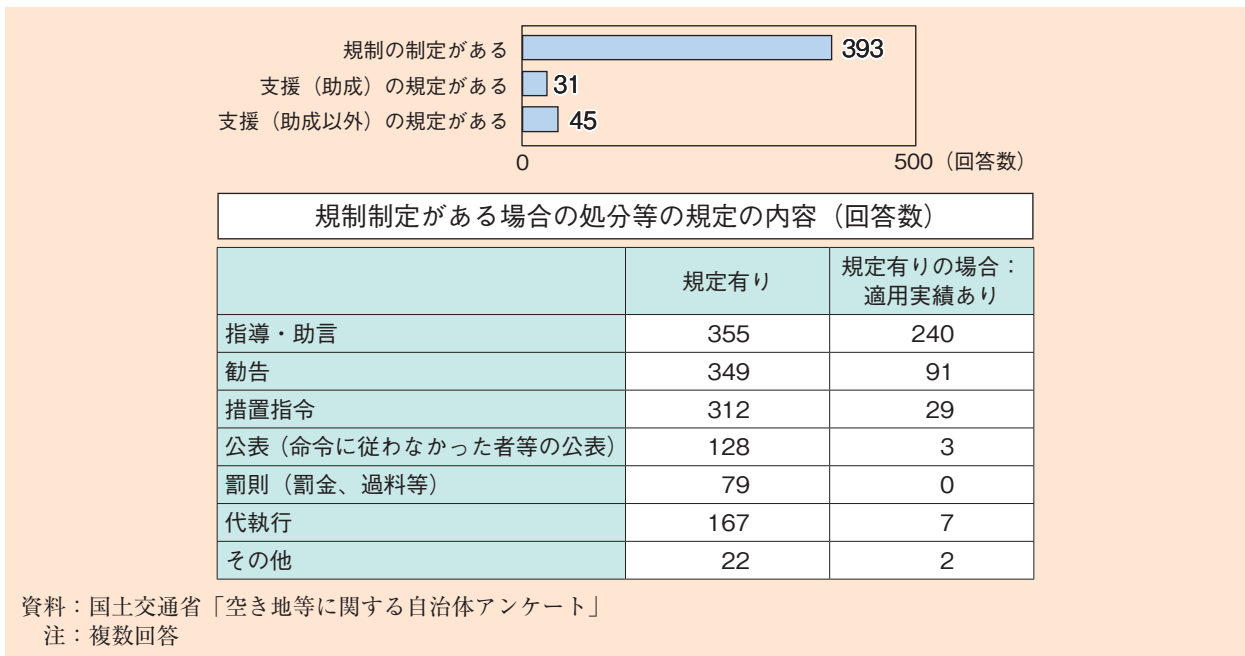
条例等の内容については、「規制の制定がある」ものが393存在し、その多くに、「指導・助言」、「勧告」、「措置命令」の規定がある。ただし、その適用実績として、「指導・助言」については、規定がある自治体の67.6%で適用実績があるものの、その他の規定については少ない(図表3-2-40)。

条例等の目的としては、「生活環境の保全(雑草の除去、騒音・振動・悪臭、害虫、砂ぼこり、ごみ等の投棄等の防止)」など空き地等の適正管理の関する目的が多い一方、「利活用の促進」を目的とした条例等もみられている(図表3-2-41)。

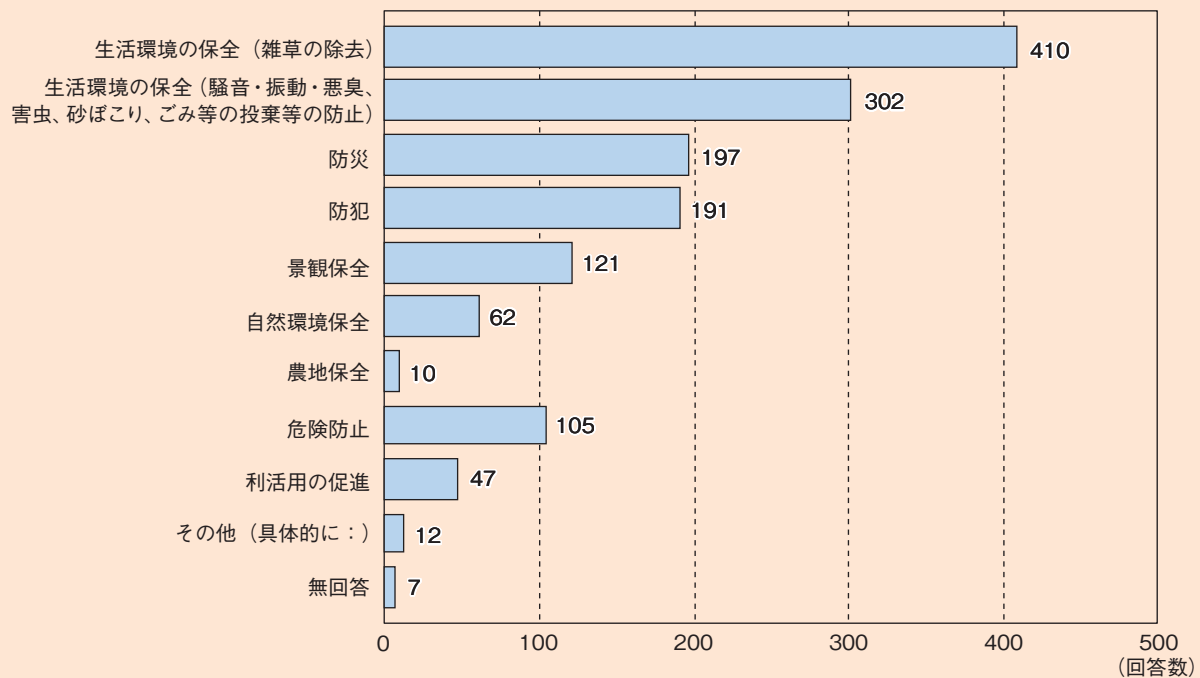
図表3-2-39 空き地等の管理や利活用の促進のための条例等の有無



図表3-2-40 条例等及び処分規定の内容



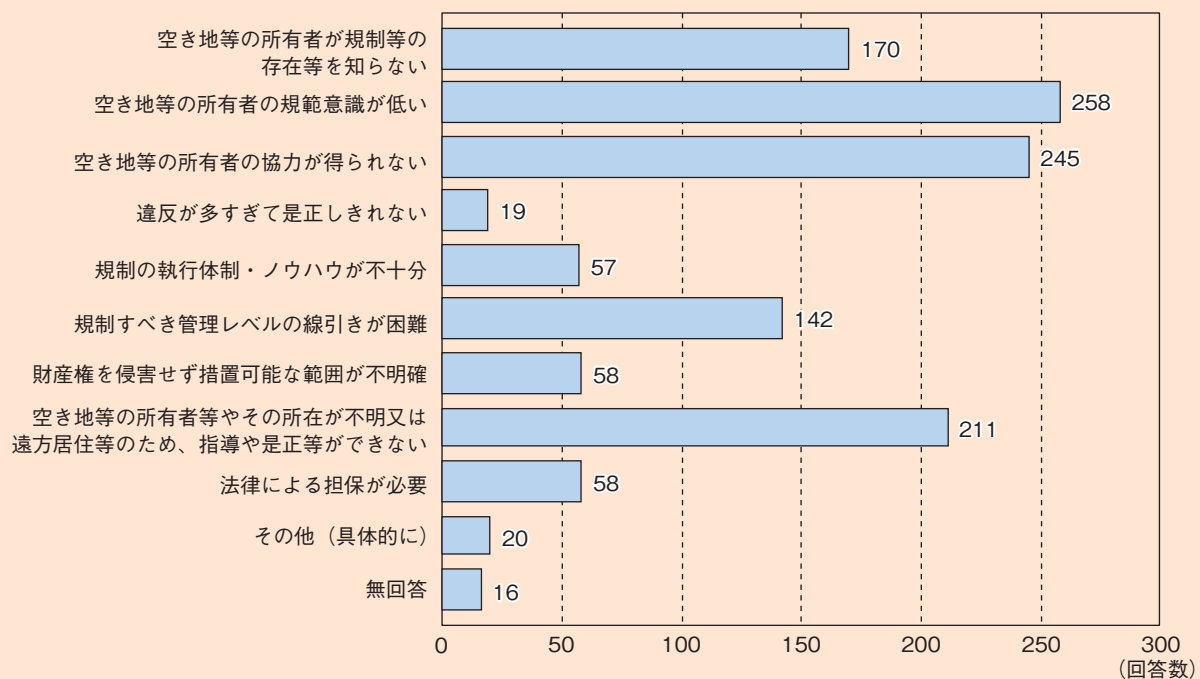
図表3-2-41 空き地等を対策する条例等の目的



資料：国土交通省「空き地等に関する自治体アンケート」
注：複数回答、n=447

また、空き地等に関する条例等が「ある」と回答した自治体に、条例等による規制の課題としてどのようなものがあるか聞いたところ、「空き地等の所有者の規範意識が低い」と答えた自治体が最も多く、次いで「空き地等の所有者の協力が得られない」「空き地等の所有者等やその所在が不明又は遠方居住等のため、指導や是正等ができない」が多かった（図表3-2-42）。

図表3-2-42 条例等による規制の課題



資料：国土交通省「空き地等に関する自治体アンケート」
注：複数回答、n=431

4 所有者不明土地問題

不動産登記簿等の所有者台帳により、所有者が直ちに判明しない、又は判明しても連絡がつかない土地（以下「所有者不明土地」という。）については、相続件数の増加や、地方から都市への人口移動に伴う不在村者の増加などにより、地方を中心に今後も増加することが想定される。

空き地等が放置され続け、結果として所有者不明土地が増大すれば、公共事業のみならず、民間も含めた様々な事業の推進において土地の円滑な利活用に支障を来すだけでなく、所有者の探索や所有権の取得等に要する負担も増大するおそれがある。また、登記名義人が死亡しており、その相続人が多数にのぼるような土地は、たとえ所有者が判明したとしても利活用という観点からは様々な支障が生じると考えられる。

ここでは、所有者不明土地の実態及び実際に発生している問題を整理するとともに、国においてどのような取組が行われているかを紹介する。

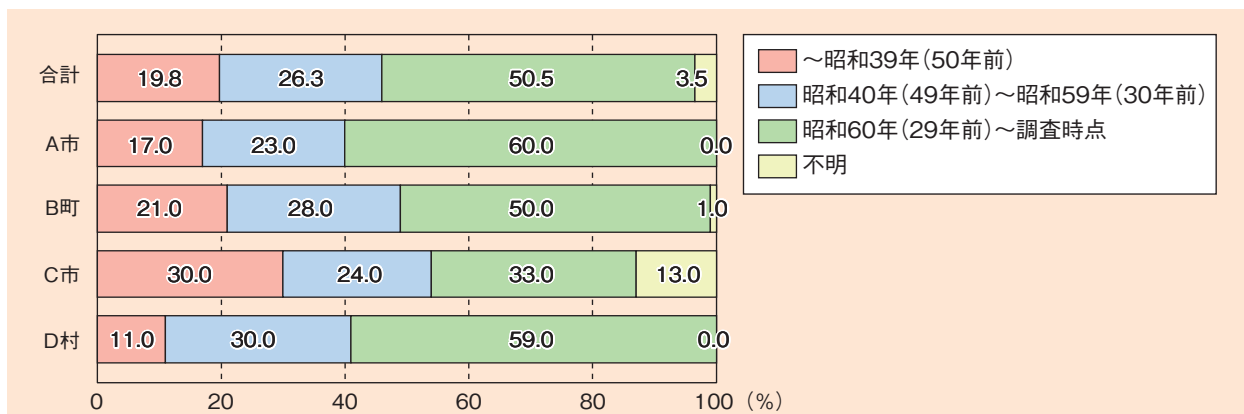
（所有者不明土地の実態）

所有者不明土地は、具体的にその土地の利用ニーズが生じて初めて問題として顕在化することが多く、問題の全体像を正確に捉えることは困難であるが、ここでは所有者不明土地の実態の把握に資する数値を紹介する。

（1）最後に所有権に関する登記がされた原因年別の登記簿の割合

4市町村の計400筆の登記簿についてサンプル調査を行ったところ、50年以上登記簿が更新されていない割合が19.8%に及んだ（図表3-2-43）。

図表3-2-43 長期間登記簿が更新されていない割合



資料：国土交通省「平成26年度所有者不明化による国土の利用困難化に関する基礎的調査報告書」（平成27年3月国土交通省国土政策局）を改変

注：国・都道府県・市町村名義の土地の除外、同一所有者の筆数の制限など一定の条件の下、集落毎に田・畑5～6割、山林・原野・雑種地3～4割、宅地1割程度の割合で、100サンプルずつ（4集落分）の登記簿を取得し分析

(2) 地籍調査における土地所有者等に関する調査

全国で行われた約63万筆の地籍調査において、調査対象となった土地の所有者を登記簿上のみで確認できたのは全体の84.6%にとどまった。さらに、残りの15.4%のうち、15.1%については追跡調査によって土地所有者が確認できたものの、0.3%においては追跡調査によっても土地所有者の所在を明らかにできなかった（図表3-2-44）。

図表3-2-44 登記簿上で所在が確認できた所有者の割合

	全体	都市部	宅地	農地	林地
登記簿上で所在確認	84.6	93.1	86.9	84.2	80.3
登記簿上で所在が確認できない (a・b合計)	15.4	6.9	13.0	15.8	19.6
(a 追跡調査で所在確認)	15.1	6.7	13.0	15.6	19.0
(b 追跡調査によっても所在不明)	0.3	0.1	0.0	0.1	0.6

資料：国土交通省「平成26年度 所有者不明化による国土の利用困難化に関する基礎的調査報告書」をもとに作成
 注：国・都道府県・市町村名義の土地の除外、同一所有者の筆数の制限など一定の条件の下、集落毎に田・畑5～6割、山林・原野・雑種地3～4割、宅地1割程度の割合で、100サンプルずつ（4集落分）の登記簿を取得し分析

(3) 相続未登記農地等の実態調査

全国の農地について、農業委員会を通じて網羅的に実態調査を実施したところ、平成28年においては、全国で、登記名義人が死亡していることが確認された農地の面積は約47万7,000ha、登記名義人が市町村外に転出しすでに死亡している可能性があるなど、相続未登記のおそれのある農地の面積は約45万8,000ha存在することが確認され、これらを合計すると、全農地面積の約2割となっている。なお、このうち遊休農地の面積は、約5万4,000haとなっている。（図表3-2-45）。

図表3-2-45 相続未登記農地の割合

相続未登記農地（注1）	476,529ha（うち遊休農地 26,787ha）
相続未登記のおそれのある農地（注2）	457,819ha（うち遊休農地 26,896ha）
合計	934,348ha（うち遊休農地 53,683ha（注3））

資料：農林水産省

注1：「相続未登記農地」：登記名義人が死亡していることが確認された農地

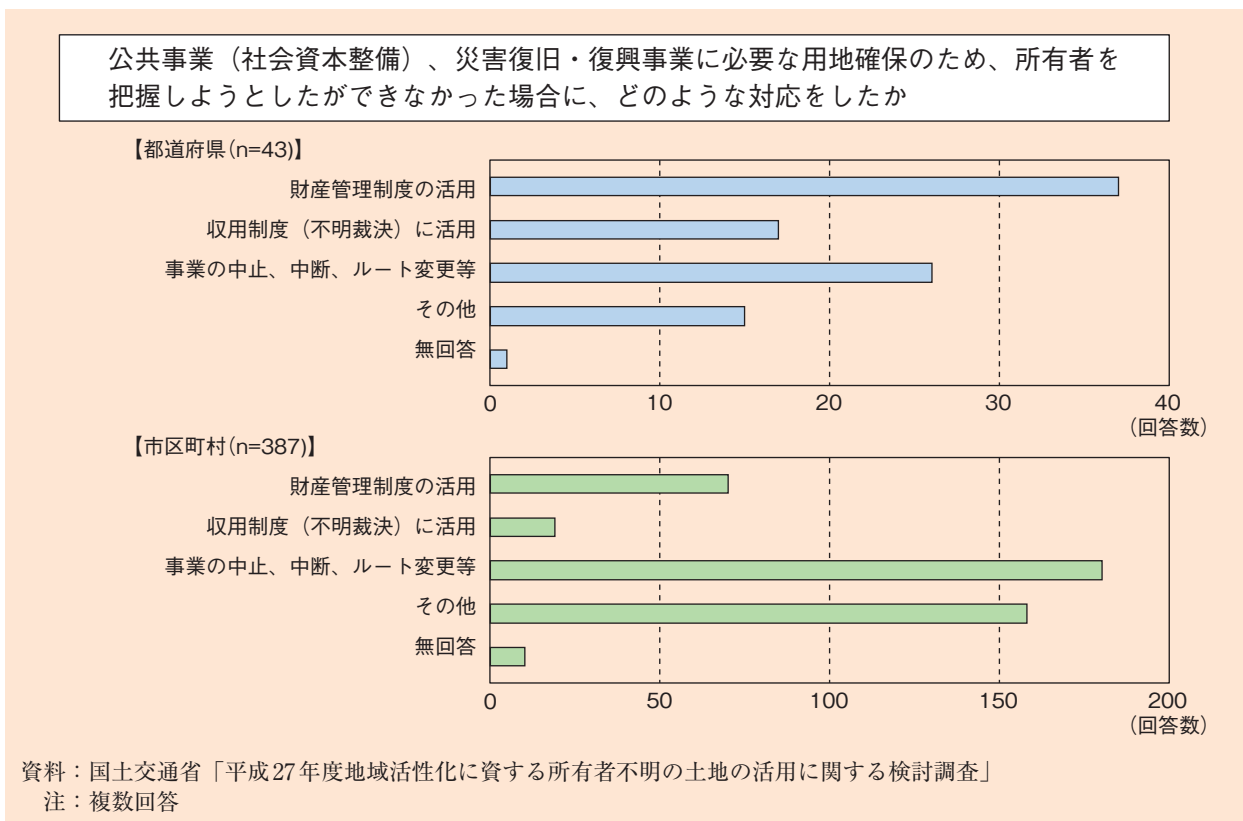
注2：「相続未登記のおそれのある農地」：登記名義人の市町村外転出、住民票除票の不存等により、住民基本台帳上ではその生死が確認できず、相続未登記となっているおそれのある農地

注3：相続未登記農地等における遊休農地の面積については、48市町村では集計ができなかったため、結果に含めていない

(所有者不明土地に起因する問題)

では、実際の公共事業等の現場において、所有者不明土地はどのような影響を及ぼしているのだろうか。社会資本整備等に関わる全国の部局に「公共事業（社会資本整備）、災害復旧・復興事業に必要な用地確保のため、所有者を把握しようとしたができなかった場合に、どのような対応をしたか」について聞いたところ、「事業の中止、中断、ルート変更等」と回答した都道府県または市町村が多く、結果として適切な土地の利活用に至らないケースが多く発生しており、現場での対応が喫緊の課題となっている（図表3-2-46）。

図表3-2-46 所有者不明土地への対応



また、所有者不明土地が特に大きな問題となったのが東日本大震災である。被災地において、高台移転による宅地整備等の復興整備事業の用地取得を行った際、所有者不明、相続未登記、多数共有の土地等円滑に取得が進まない用地が多数存在し、事業の大幅な遅れにつながった事例がみられた。

このように、平時・災害時問わず、所有者不明土地によって適切な土地利用が行えなかった事例が全国でみられているが、今後十分な対応を取らなかった場合、同様の事例はさらに増していくと考えられる。

地域	問題等の概要	所有者特定に向けた取組 ／所有者不明の状況
愛媛県 久万高原町	<p>【問題概要】 集約化施業の阻害 森林施業の集約化を進めているが、小規模分散した対象地が増えていることに加え、所有者不明や連絡困難者が多くなり、所有者特定に要する負担が増加。</p>	<p>【取組内容】 ○台帳間照合：登記簿、住民票、戸籍謄本等を順次確認 ○関係者聞き取り：親族や元住所周辺住民、隣接地所有者などを対象 ○手順フローを作成</p> <p>【所有者不明状況】 ・所有者不明あり</p>
愛媛県	<p>【問題概要】 共有地管理への支障 集会所敷地の名義が19人の共有名義だったため、集落に変更しようとしたが、登記簿情報が明治時代から更新されておらず、相続人が多数に上り、合意取り付けに難航。</p> <p>【被不利益の範囲】 地元集落</p>	<p>【取組内容】 ○所有権確認訴訟 愛媛県公共嘱託司法書士協会に相談し、地元集落が原告となり、不明者については財産管理人を被告として、所有権確認訴訟を起こし、名義を変更。</p> <p>【所有者不明状況】 ・相続人多数（人数・所在地不明）</p>
宮城県 石巻市	<p>【問題概要】 災害復旧事業の遅れ（用地取得難航） 集団移転の46地区全てで相続登記未了の土地が1件以上あり。相続人の了承を取り付ける手続きにかかる費用が土地代よりも高いと見込まれ、手がつけられない。</p>	<p>【取組内容】 ○不在者財産管理人制度、相続財産管理人制度の活用</p> <p>【所有者不明状況】 ・相続人多数（明治時代半ば以降、所有権登記名義人の変更がない）</p>
岩手県	<p>【問題概要】 災害復旧事業の遅れ（用地取得難航） 防潮堤かさ上げ（県事業）等の復旧事業で買収予定の民有地950区画のうち約4割が所有者不明または所有者多数により取得困難な状況に。</p>	<p>【取組内容】－</p> <p>【所有者不明状況】 ・所有者不明 ・相続人多数（明治時代から45人の所有権登記名義人の変更がない状態で相続が生じ、相続人延べ326人となる区画もあり）</p>

資料：国土交通省「平成25年度国土管理の視点からの土地所有者明確化に関する検討調査報告書」をもとに作成

(所有者不明土地への対策)

こうした状況に鑑み、政府では農地法の改正、森林法の改正、市区町村等の職員向けのガイドラインの作成や相続登記の促進等を行っている。東日本大震災の被災地においては、いくつかの特例措置を設けることで、復興整備事業の迅速な用地取得を行った。

(1) 相続登記の促進

登記名義人が死亡したにもかかわらず、相続登記が放置された場合、相続後の土地の所有者の把握は困難となる。さらに、適切な相続登記がされないまま相続を重ねた場合、その相続人は多数にのぼり、土地の所有者の把握は一層困難なものになる。

そこで、平成28年3月、相続登記の申請をする際に提供する必要がある添付情報の見直しを行い、滅失等により除籍等の謄本を提供することができない場合には、その旨の市町村長の証明書を提供すれば、「他に相続人はない」旨の相続人全員による証明書（印鑑証明書添付）の提供を要しないこととし、手続の簡素化や利便性の向上を行った。

また、関連省庁と実務者団体等が連携し、市区町村に対して死亡届受理時における相続登記促進のための取組について働きかけを行っているほか、相続登記に関するパンフレットの配布・掲示等を行っている（図表3-2-47）。

図表3-2-47 政府発行パンフレット



資料：法務省、農林水産省・国土交通省

京都府精華町の取組

(総合窓口の設置、きめ細やかな対応により土地所有者への確実な案内ができています事例)

案内の流れ：

①死亡届の提出があった場合（他市町村からの送付されたものを含む）、総合窓口課で受付を行い、関係課と連携し、送付する書類をとりまとめ、死亡届に伴う諸手続の案内資料として相続人等に送付する。案内資料には、必要な手続が一覧で示された資料と、税務関係手続、農地や森林の届出に関する手続を案内する資料が同封されている。

なお、案内資料のとりまとめは、接客ナビシステム※により関係課とのシステム連携により行う。案内資料の送付後は「関連事務連絡票」により③の来庁時に手続がされたかどうか等を管理する。

※窓口担当者と来庁者のやりとりをナビゲートする機能、各種届出や申請書を自動生成する機能に加え、窓口で発生した関係部局との処理依頼及び変更についてイントラネットにおいて双方向で行うと同時にこれらの全体の工程管理を行うことができるシステム。精華町等で共同開発されたもので、「住民本位」の住民サービス、「ワンストップサービス（一箇所であつスピーディーに用事が済ませられるサービス）」を実現するため、総合窓口運用に従事する職員の事務作業を支援する。

②死亡者が土地所有者である場合は、固定資産税係に確認の上、「関連事務連絡票」に該当者であることが分かるよう、チェックしておく。

③手続のため届出人が来庁した際に、総合窓口課で戸籍・住民票関係の対応をするほか、固定資産税係が総合窓口まで出向き、法務局等で相続手続が必要となることを説明するとともに、名寄せ帳と相続登記の際に必要な書類一覧を渡す。

④さらに、総合窓口課の担当者が農地や森林を所有しているかを総合窓口課で聞き取り。所有している場合は、産業振興課・農業委員会へ案内し、農地や森林の届出関係の対応を行う。なお、農地法に基づく届出件数は、平成22年に年間2～3件程度であったものが、平成23年以降、年間20件程度となり、この取組の効果が現れている。

死亡届に伴う諸手続案内



総合窓口課（京都府精華町）



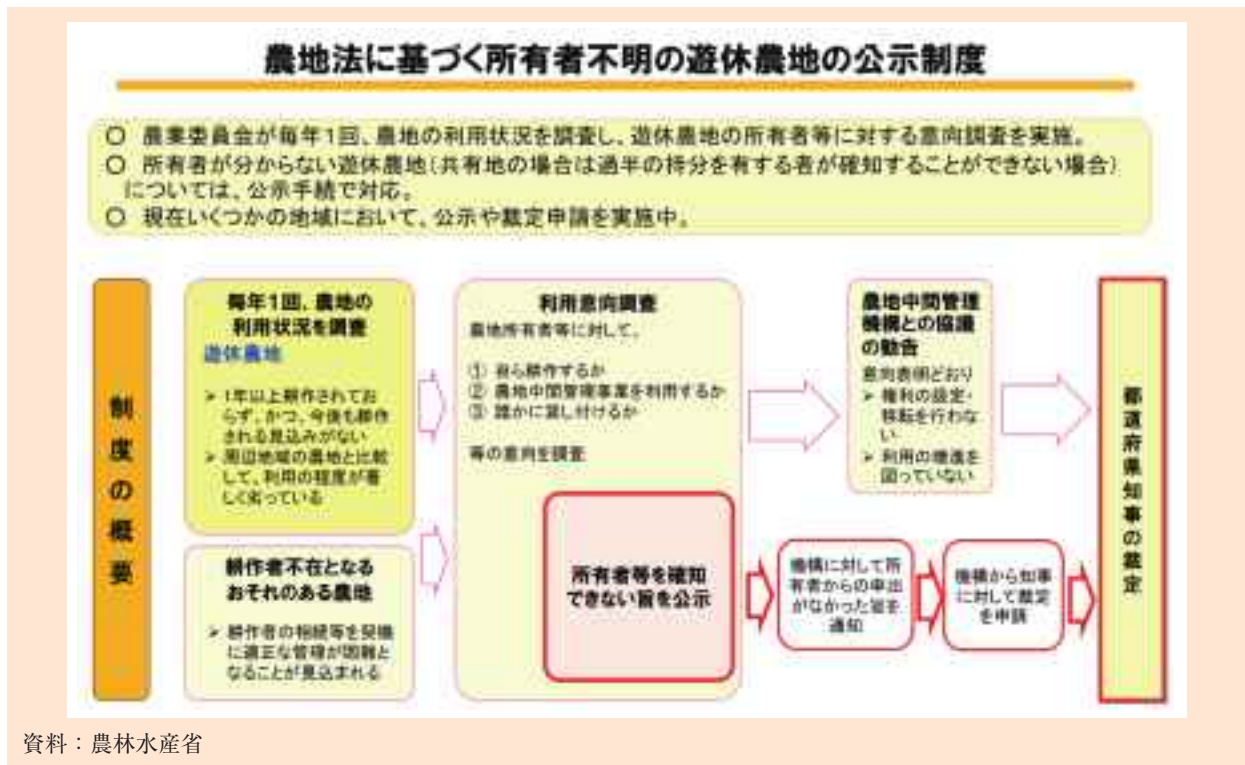
資料：国土交通省「所有者の所在の把握が難しい土地に関する探索・利活用のためのガイドライン」より作成

(2) 農地法の一部改正

政府は、農地の有効利用のため、担い手への農地集積・集約化を推進しているが、相続未登記など権利関係が複雑となっている農地により集積・集約化が困難となるおそれがある。

このような中、平成25年に農地法が改正され、農地の相続人の所在がわからないこと等により、所有者不明となっている遊休農地（共有地の場合は過半の持分を有する者が確知することができない場合）については、公示を行い、都道府県知事の裁定により、農地中間管理機構が借り受けることができることとなった（図表3-2-48）。

図表3-2-48 農地法改正（平成25年）の概要

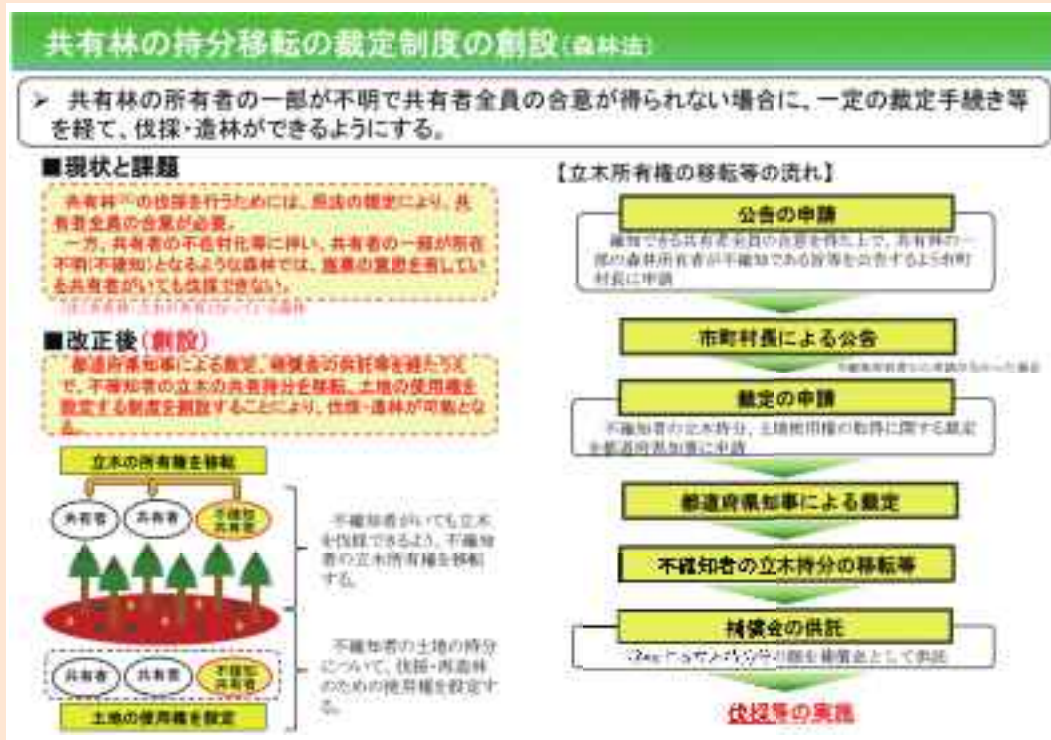


(3) 森林法の一部改正

共有林の伐採・造林を行うためには、民法の規定により、共有者全員の合意が必要であった。このため、共有者の所在が不明な場合、施業の意思を有している共有者がいても伐採等ができない状況が生じていた。

そこで、平成28年の森林法改正により、共有林の一部の所有者の所在が不明で共有者全員の合意が得られない場合であっても、一定の裁定手続き等を経て、伐採及び伐採後の造林を行うことができることとなった（図表3-2-49）。

図表3-2-49 森林法の改正（平成28年）の概要



資料：農林水産省

(4) ガイドラインの作成

市町村や森林組合等、日頃、所有者不明土地に関する問題に直面することが多い現場にとって、所有者の探索の人的、経済的、時間的負担は非常に大きいものとなっている。さらに、所有者不明土地の課題は多様であることから、所有者探索や制度活用に当たっては実際の事例ごとに即したノウハウが必要とされることも、これらの土地の利活用を困難にする要因となっている。

このため、法改正の状況等も踏まえ、所有者不明土地の所有者の探索手法や利活用の方法等、現場における対応の進展を支援するための総合的な方策を、分野横断的に検討することを目的として、有識者からなる「所有者の所在の把握が難しい土地への対応方策に関する検討会」を開催し、検討を行った。また、検討を踏まえ、平成28年3月に、現場の実務に携わる担当者向けの所有者の所在の把握が難しい土地に関する探索・利活用のためのガイドラインを作成し、周知を行っている（図表3-2-50）。

図表3-2-50 所有者の所在の把握が難しい土地に関する探索・利活用のためのガイドライン（目次）

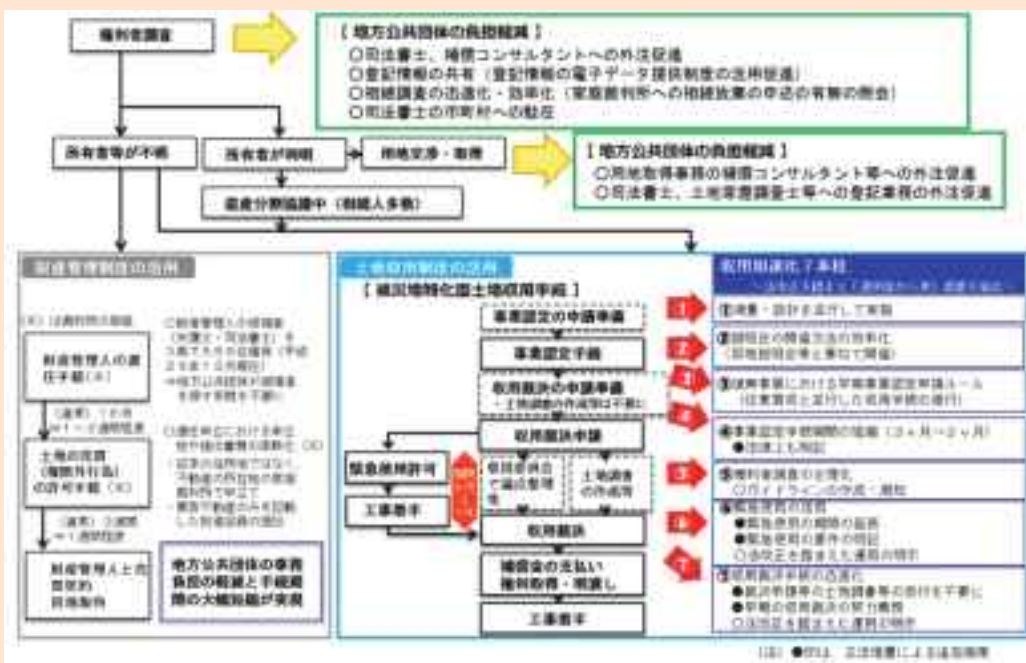
章	構成	ポイント
1	一般的な所有者情報の調査方法	登記情報、住民票の写し等、戸籍、聞き取り調査について、探索の手順をフローチャート等でわかりやすく提示
2	個別制度の詳細	不在者財産管理制度、相続財産管理制度、訴訟等、土地収用法に基づく不明裁定制度、認可地縁団体が所有する不動産に係る登記の特例等を紹介
3	土地の状況別の所有者の調査方法と解決方法	土地の状況の例：時効が成立している土地、相続が何代も生じている土地、共有者の氏名住所が明記されていない土地等
4	事業別の所有者の調査方法と解決方法	事業内容の例：社会資本整備、農用地活用、森林整備、地縁団体の共有財産管理等
5	東日本大震災の被災地における用地取得加速化の取組	東日本大震災の被災地における、所有者の所在の把握が難しい土地の取得の加速化の取組は、運用改善により対応したものも多いことから、平時における用地取得等の参考にもなる。
6	所有者の探索や制度活用に係る費用と相談窓口等について	所有者の探索等に活用可能な補助制度 市区町村が専門家等に相談する際の相談窓口や費用
7	所有者の所在の把握が難しい土地を増加させないための取組事例集	所有者情報に関連する市区町村の担当部局を中心に取組まれることが望ましい対策の整理（死亡届時のきめ細かな案内、土地への関心が高まる機会を活用した相続登記に係る普及啓発、所有者情報の円滑な活用等） 上記内容に関連する解決事例について、豊富に掲載（40事例）

資料：国土交通省

5 東日本大震災復興特別区域法等における土地収用法の特例

前述のとおり、東日本大震災の被災地においては、所有者不明土地により円滑な用地取得が妨げられている箇所が多数存在し、復興事業の遅れの一因となっていた。この状況に鑑み、事業認定の処理期間に係る努力義務、裁決申請手続、緊急使用の使用期間等について土地収用法の特例や、財産管理人の選任申立における申立地や提出書類について財産管理制度の特例が設けられ、復興整備事業における用地取得の迅速化が図られた（図表3-2-51）。

図表3-2-51 東日本大震災の被災地における用地取得の加速化の取組



資料：復興庁

第3節 空き地等の適切な管理に係る先進事例

前述したように、人口減少や資産価値の低下等の社会的要因によって、土地の所有・利用意欲の減退や喪失が生じ、結果として管理が不十分な空き地等が増加している。

その様な中、空き地等の適切な管理に係る先進事例が一部でみられている。本節では特徴的な管理事例について紹介する。

1 条例による空き地等の管理

①三重県名張市「名張市あき地の雑草等の除去に関する条例」

(取組の経緯)

三重県名張市は県西部に位置し、関西圏のベッドタウンとして発展してきた。昭和38年から大規模な住宅団地が造成され、昭和61年現在で、開発された住宅地の宅地区画数は約28,000区画となったものの、市外在住者による投機目的の土地所有等により、管理が不十分な空き地が徐々に問題化し始めた。

名張市においては昭和62年に「名張市あき地の雑草等の除去に関する条例」(以下「本条例」という。)が施行され、空き地の所有者に対し、管理責任の明確化や適正な管理を行うよう指導・勧告・命令を行えることとした。しかし、文書指導のみでは解決が難しい事例が多数存在し、地域の環境維持に支障を来していた。

これを受け、平成19年に本条例を改正し、管理が不十分な空き地に対して、代執行による雑草等の除去を可能とした(図表3-3-1)。

図表3-3-1 本条例に基づく行政代執行

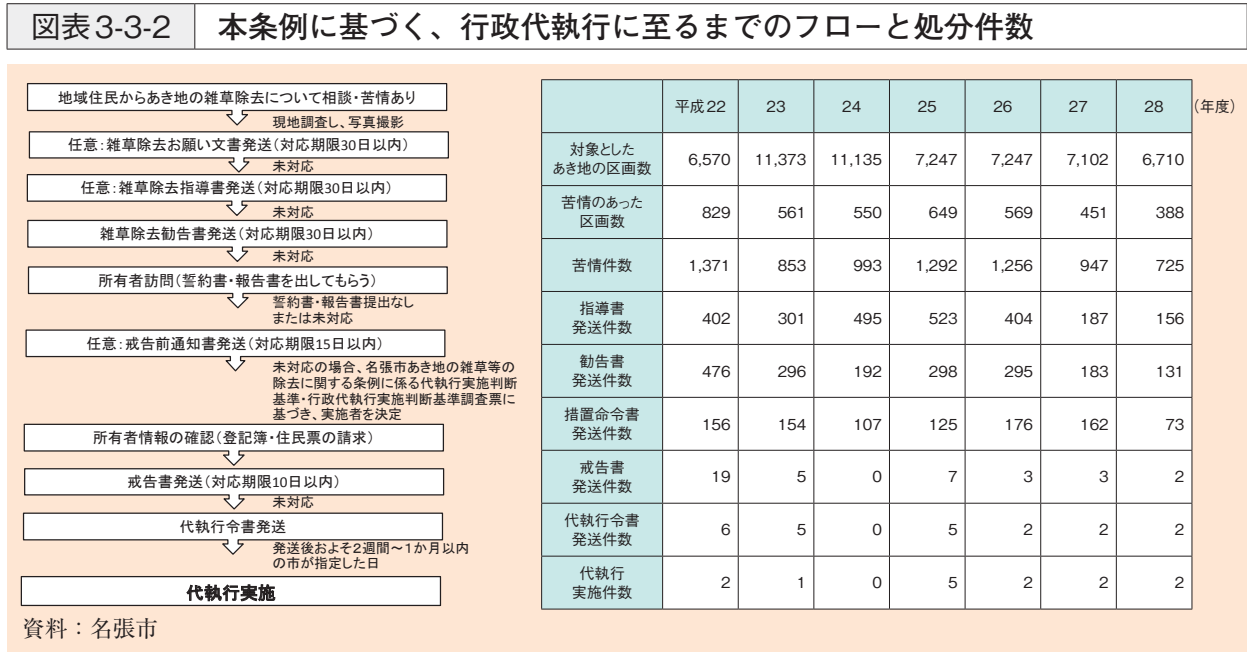


資料：名張市

(取組の特徴)

本条例においては「雑草等が繁茂し、かつ、それがそのまま放置されていることにより火災、害虫の発生又は交通障害その他生活環境を害するおそれのある状態」を不良状態と定義し、市長による指導又は勧告、措置命令等を行ってもなお所有者が雑草等の除去を履行しないとき、代執行により不良状態の空き地の雑草等を除去できると定めている。雑草等の除去に関して代執行が可能になった平成19年以降、16件の行政代執行を実施した(図表3-3-2)。

代執行を行う空き地については、本条例に基づく指導又は勧告等を1年以上行ってもなお長期間にわたって雑草等が除去されていない、雑草等の丈が1メートル以上である等の要件を満たしたものについて、火災予防上の危険性や地域住民からの苦情等を勘案して一定の基準に達したものを対象としている。



なお、空き地の登記情報をもとに住民票請求したが、所有者が転出しており宛先が不明になった場合等、所有者が不明な空き地に関しては、苦情・相談等を受けても対応が困難となっている。

②静岡県浜松市「浜松市都市再生促進条例」

(取組の経緯)

静岡県浜松市は人口81万人（平成29年3月現在）の政令指定都市であり、市中心部は、高度な都市機能が集積し、多くの人々が集いにぎわう地域としての役割を果たしている。しかし、近年では、商業施設の撤退や歩行者交通量の減少のほか、建物の老朽化に伴う防災面での懸念、空き家、空き地及び空き床の増加によるにぎわいの喪失等が生じており、これらの課題に対応した新たなまちづくりが必要となっている。

そこで、都市の中心部における建築物等または土地の所有者若しくは管理者に対して、建築物等及び土地の適正な管理及び活用の促進に関する条例を定めた。

(取組の特徴)

市が建築物等または土地の所有者若しくは管理者に対して、建築物等及び土地の適正な管理並びに活用の促進に関する必要な啓発や支援、また、問題のある建築物等及び土地に対する指導・助言、勧告、命令、公表等を実施することで、都市環境の安全性の向上及び都市機能の増進を図っている。

具体的には、所有者等に対して、建築物等や土地について適正な管理の義務と、空き家、空き床または空き地等の積極活用の努力義務を課す一方で、市については、所有者等が実施する建築物等及び土地の適正な管理並びに活用の促進に関し、意識の啓発や支援を行うよう努めるとともに、条例に違反している者に対して、立入調査や指導・助言、勧告、命令、公表等の措置を講ずることができるものとしている（図表3-3-3）。

図表3-3-3 浜松市都市再生促進条例の概要



2 地域住民による主体的な空き地等の管理

地域住民や地域運営組織で、独自に空き地等の発生防止や、適切な管理を行う動きも出てきている。

●地域運営組織による空き家・空き地の管理（三重県伊賀市）

（取組の経緯）

三重県伊賀市は平成16年に6市町村の合併により誕生した、人口9万4,000人（平成29年3月現在）の市である。昭和50年代以降、企業の進出や住宅団地の開発などにより、人口は緩やかに増加していたものの、近年は周辺自治体への人口流出が続いている。

市南部に位置する桐ヶ丘地区は大規模な住宅団地であり、分譲された2,500区画は完売、昭和58年から1,800世帯が入居したものの、バブル崩壊の影響で住居が建設されず空き地として放置された区画が多数存在していた。また、地域の高齢化や大都市圏への人口流出により、管理が不十分な空き地等が発生していたことを踏まえ、平成14年に自治体主導で設立されていた地域活性化委員会を基盤に、平成16年、NPO法人「まちづくり桐ヶ丘」（以下、本節において「本NPO」という。）が設立された。

なお、伊賀市においては「自治基本条例」において、地域住民主体でまちづくりを行う組織である「住民自治協議会」の設置や権能について定めているほか、住民自治協議会がまちづくりにおいて幅広い用途に利用できる「地域包括交付金制度」が存在する。

(取組の特徴)

本NPOは、有償ボランティアにより以下のような事業を行うことで、自律的に地区の環境整備を行っている。

(1) 公園の草刈り

自ら考え自ら行う地域づくり事業（通称：ふるさと創生事業）を活用した基金により草刈り機等を購入したほか、市からの公園管理費も活用し、桐ヶ丘地区に存在する5か所の公園の除草を行っている。

(2) 空き地・空き家の管理

空き地については、年2回の草刈りを空き地等の所有者から有償で請け負うことで地域の環境を維持している。また、定期的に雑草の高さを見回り、著しく管理が不十分な空き地については条例（伊賀市あき地の雑草等の除去に関する条例）に基づいた措置・勧告の要請を市に行っている。

本NPOが草刈りを行っている土地には本NPOの連絡先を記載した看板を立てており、所有者が来た際に連絡してもらえるようにしている（図表3-3-4）。

(3) たすけ愛活動

家具の移動や浴槽の掃除等の家事一般のほか、庭の草刈りや生垣の剪定等を行うことで団地の環境水準を維持している。

(4) リサイクル資源回収事業

自主財源として、各地区から集まる缶、古紙、布を業者に回収してもらい、本NPOの運営に充てている。

以上の取組により、地区内において、管理が不十分な空き地件数を減らすことに成功している。また、地区においては退去者数より入居者数が多くなっており、子育て世帯の居住により小学校の入学者数が増加したほか、当地区周辺住民の子供・孫が当地区に家を建てるケースが存在している。

図表3-3-4 本NPOが管理する空き地



資料：国土交通省

第4節 空き地等の新たな活用方策

前節においては空き地等の先進的な管理手法について述べたが、一方で、需要の創出や掘り起こし、暫定利用等により空き地等を積極的に活用しようとする試みも一部で見られる。

本節では、空き地等の利活用における先進事例について、手法別に整理し紹介する。

1 土地の暫定利用による土地需要の創出

●コンテナハウスによるにぎわい空間の創出（埼玉県深谷市）

（取組の経緯）

埼玉県深谷市では平成10年から、駅前から国道までの区域において土地区画整理事業を実施している（図表3-4-1）。本事業の施行期間は22年を見込んでいるが、事業用に買収した市有地が未利用のまま放置されており、換地するまでの利用計画も存在していなかった。そこで、土地を暫定的に利用して地域のにぎわいの拠点とするため、市所有のコンテナを設置し、安価で市内外の住民に時間貸しを行うこととした。

平成25年に「深谷ベース」として開業し、イベント会場や料理教室等として活用され続け、平成28年には約7,800人が深谷ベースを利用し、地域のにぎわいの場の拠点となった。さらに、深谷ベース周辺の土地利用に注目すると、酒蔵をリノベーションした映画館やカフェ、飲食店の新たな開業等、エリア全体のにぎわいが創出されている。

図表3-4-1 深谷市土地区画整理事業の概要



資料：深谷市

（取組の特徴）

基礎ごと移動できるコンテナを設置しているため、土地区画整理事業の進行にあわせ、換地用地間で柔軟に移動・運営することが可能となっている（図表3-4-2）。なお、当該コンテナは一般的な輸送用コンテナではなく、市とコンテナ制作企業において共同開発したものであり、深谷市自身が建築確認をとり、建築物として扱っている。

地域との関係においては、コンテナ周辺を緑化することで、周囲に溶け込みやすい空間の醸成を図っている。また、住民説明会を通して地元住民のニーズを把握し、会議室、ミニキッチン、移動式トイレ等を整備したことで、地域の実情に合ったにぎわいの拠点となっているほか、夜間利用制限等の規則を同時に定めることでトラブルを防止している。

運営は第三者に委託しているものの、デッキのペンキ塗りや花植え、クリスマスシーズンのイルミネーションの飾り付け等は、地域の若年者就労支援団体のボランティアと市職員が協力して行っている。

図表3-4-2 深谷ベースの外観



資料：深谷市

2 遊休不動産のシェアによる土地需要の創出

●駐車場のシェアリング

空き駐車場のシェアを行っている民間企業では、平成26年から空き駐車場と利用希望者のマッチングを行うサービスを開始した。

具体的には、駐車場オーナーは当該企業のサイトに、自身の持つ空き駐車場の場所と写真を登録し、利用希望者が利用希望場所を選択、決済を行うと、その一部が手数料として企業の収入となっている。

本サービスの開始から3年で10,000箇所の駐車場が登録され、商業ビルの空き駐車場や空き地等、それまで活用されていなかった駐車スペースの情報がオープンになったことで、駐車スペースの所有者と駐車場の利用希望者のマッチングが行われるようになった。また、利用希望者は即時かつ15分単位から駐車スペースを借りることができるため、小さなニーズにも対応した事業となっている（図表3-4-3）。

図表3-4-3 サイト登録駐車場と検索画面の例



3 地域ニーズに即した土地の権利移動・設定による土地需要の創出

●NPO主体の小規模連鎖型の区画再編

(取組の経緯)

山形県鶴岡市の中心部は、江戸時代の鶴ヶ岡城を中心とした城下町であり、密集市街地が、狭小・変形敷地で、狭あい・迂曲道路の町の構造を抱えたまま、若年世帯の流出による住民の高齢化や空き家・空き地等の増加等が進んでいた。

こうした背景の下、平成23年度から地元の宅地建物取引業者、建設業協会青年部、NPOを中心に研究会を立ち上げ、密集住宅地において老朽危険空き家の解体、市道拡幅、老朽空き家の媒介等の取組を行った。後に研究会は「NPO法人つるおかランド・バンク」（以下、本節において「本NPO」という。）として法人化され、活動を行っている。

(取組の特徴)

本NPOの取組の特徴としては、(1)ランド・バンク事業（小規模連鎖型区画再編事業）と、(2)つるおかランド・バンクファンドの2つが挙げられる。

(1) ランド・バンク事業（小規模連鎖型区画再編事業）

狭あい道路、行き止まり道路、無接道住宅、荒廃危険住宅等の解決のため、小規模連鎖型区画再編事業を行っている。

(事例1：老朽家屋の解体及び敷地の一部隣地所有者へ売却)

対象敷地は、接道幅2m未満の間口狭小奥行長大の敷地で、建築基準法第43条によって再建築が不可能となっていた。当該敷地には、老朽し倒壊の危険性がある長屋1棟と戸建て住宅の空き家1棟が建っていた。土地所有者と建物所有者4名が異なり解体費の捻出が困難で、解体の責任所在も不明となっていた。この問題への対応として、土地所有者と建物所有者で解体費100万円を負担し、土地の約半分を隣地所有者へ100万円で売却することで、解体費用200万円を捻出し、対象地の再編と老朽危険家屋の解体を行うことに成功した。(図表3-4-4)

図表3-4-4 つるおかランド・バンク事業の概要（事例1）



(事例2：無接道囲繞地の区画再編)

対象敷地は、接道幅2m未満で接道する敷地で、建築基準法第43条によって再建築が不可能となっていた。土地の所有者は固定資産税の支払いと草刈り等の管理を行っており、処分を検討していたが、再建築不可のため買手がつかなかった。隣には、後背の道路に接する接道幅8mで奥行長大の利用が難しい売り地（空き地）があった。この問題への対応として、対象敷地と隣接地を再編し一体として使用することで、建築基準法上の接道幅を満たすこととなり、一体となった敷地に新築住宅を建築することができた（図表3-4-5）。

図表3-4-5 つるおかランド・バンク事業の概要（事例2）



(2) つるおかランド・バンクファンド

本NPOに合計3,000万円の「つるおかランド・バンクファンド」を造成している。つるおかランド・バンクファンドによる助成は、空き家及び空き地の活用を促進させるため、空き家の建替え・改築に伴う地域コミュニティ施設整備支援、利便性の向上につながる私道整備支援、町内会空き地活用整備支援事業に加えて、上述のランド・バンク事業による宅建業者、行政書士、土地家屋調査士等の報酬補填により地域の活性化を促す、コーディネート活動支援（宅建業者等の法的手数料の補填）等に活用されている。

●隣地取得のあっせんによる居住環境の向上（埼玉県毛呂山町）

(取組の経緯)

埼玉県毛呂山町は、東京都心から50km圏内に位置する人口3万5,000人（平成29年3月現在）の町である。当町に存在する「長瀬団地」は昭和30年代後半に、旧住宅地造成事業のもと民間事業者によって開発され、区画の平均面積は「第一団地」が66㎡（20坪）、「第二団地」が89㎡（27坪）と狭小であり、道路幅員も約4mと、住居環境の水準は低かった。また、住宅は当初建売分譲であったが、平屋建て、土壁・板壁であり、延べ床面積は約40㎡の極小住宅であった。当該団地は開発から50年以上が経過したが、団地全体の高齢化が進んだ結果、管理が不十分なものも含め、多数の空き家・空き地が発生した（図表3-4-6）。

図表3-4-6 隣地取得前の毛呂山団地



資料：国土交通省

(取組の特徴)

居住者の転居等により空き家・空き地が発生した際、地元の不動産業者が最初に近隣の居住者等に購入を働きかけている。この結果、昭和50年頃から約200件の隣地取得が行われており、団地内における空き地等の発生を抑制するとともに、敷地の拡大によって居住環境の改善が図られている（図表3-4-7）。

図表3-4-7 隣地の取得による敷地の拡大・建替え事例



資料：国土交通省

4 老朽家屋等の除却による公共空間の整備

●行政の支援を交えた、空き家の除却と跡地の活用（福井県越前町）

（取組の経緯）

福井県越前町は人口2万2,000人（平成29年3月現在）の町であるが、本町のなかでも過疎地域に指定されている越前地区においては、人口減少、少子高齢化が著しく進行している。本地区は沿岸部に位置し、山々が海岸線付近まで迫っているため平地が少なく、住宅が密集し、通りも狭くなっている一方、老朽化した空き家住宅が点在しており、家屋崩壊の可能性や火遊びによる火災発生、野良猫・犬の集中などが、防災・防犯面や衛生面で地域の安全な住環境を脅かしていた。

そこで「越前町安心で潤いのあるまちづくり事業」の実施により、空き家対策と同時に、空き家を除却した跡地の活用を行うこととした。

（取組の特徴）

町は所有者から老朽危険空き家の寄附を条件に、当該空き家の除却・撤去を行うこととしている。除却後の跡地の利用に関しては、町と自治会で維持管理の覚書を締結したうえでポケットパークを整備し、自治会に活用及び維持管理を依頼している。平成19年度以降24件（平成29年3月現在）の事業が行われてきたが、これにより、防災・衛生面で住環境の改善が図られているほか、地域の子どもの遊びの空間や高齢者の憩いの場、さらには防災空地が確保されている（図表3-4-8）。

図表3-4-8 除却前の空き家と跡地に整備されたポケットパーク



資料：越前町

5 地域における共有財産としての緑地の整備

●民設公園制度を活用した公園整備（東京都東村山市）

（取組の経緯）

東京都東村山市は人口15万人（平成29年2月現在）の、都心郊外に位置する市である。人口は増加傾向にあるものの、住宅都市として発展してきた経緯や少子高齢化の急速な進行による民生費の増加などへの対応によって緑地確保のための資金調達が困難であった。

そこで、東京都が平成18年から施行した「民設公園制度」を用い、民間事業者による高層マンションの建設と緑地の確保を同時に行うこととした。（図表3-4-9）

図表3-4-9 民設公園制度を活用し建設されたマンション



資料：東京建物(株)

（取組の特徴）

（1）民設公園制度について

都市計画公園区域内において、民間が自らの力で公園を整備し、その後も維持管理する場合、①都市計画制限を部分的に緩和して敷地内に集合住宅の建築を許可、②容積率算定の基準敷地面積に民設公園敷地を算入、③公園的空間部分への固定資産税・都市計画税を減免といったインセンティブを付与する制度。これにより、市は財政負担をせずに緑地の整備・管理を行える一方で、事業者は新たな都市計画公園内において新たな開発を行うことができる。なお、民設公園の公開開始より35年経過の後に建物の存続が困難となった場合、所有者の5分の4の同意により地方自治体に敷地全体の用地の買収を要請することができ、その際は建物の場所についても都市公園として整備する制度となっている。

（2）本取組について

もともと当該土地は都市計画公園区域に指定されており、大規模な開発が制限されてい

た。本制度を用いた開発を行うにあたり、東村山市はマンション用地の用途地域を第1種低層住居専用地域から第1種中高層住居専用地域へ変更し、同時に市は、高さ制限を大幅に緩和した地区計画を決定したことで、地上11階・総戸数184戸の大規模なマンション開発が可能となった。

一方で、マンション開発の許可に際しては民設公園部分の維持・管理費が事業者負担となっており、市が財政支出することなく、早期に良好な都市緑地が提供され、近隣住民を含めた憩いの場や災害時の避難場所として活用されている。なお、公園を計画する際には複数のワークショップを開催し、シンボルツリーの保存やマンション外壁の統一等を行い、より地域に溶け込んだ計画とした（図表3-4-10）。

図表3-4-10 民設公園における開発の概要



6 需要と供給のマッチング支援

●市民による空き地等の管理を支援（千葉県柏市）

（取組の経緯）

千葉県柏市は人口42万人の中核市であり、東京のベッドタウンとして発達してきた。人口は増加傾向にあるものの、一部地域では住宅街に管理が不十分な空き地が点在する等の問題を抱えていた。

（取組の特徴）

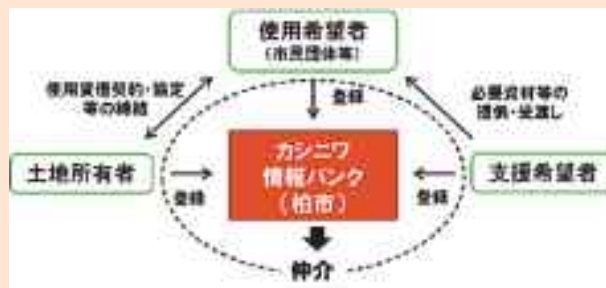
平成22年から、市内で市民団体等が手入れを行いながら主体的に利用しているオープンスペース（樹林地や空き地等）や一般公開可能な個人のお庭を「カシニワ=かしの庭・地域の庭」と位置付け、カシニワへの関わりを通じて、みどりの保全・創出、人々の交流の増進、地域の魅力アップを図っていくことを目的としている。

みどりの保全や創出のために、土地を貸したい土地所有者、使いたい市民団体等、支援したい人の情報を集約し、市が仲介を行う「カシニワ情報バンク」と、一般公開可能な個人の庭や地域の庭を市に登録する「カシニワ公開」の2つを施策の柱としており、いずれも市のホームページ等で情報の閲覧が可能となっている。

また、平成26年度からは「カシニワ・スタイル」と呼ばれる、庭や広場など緑の空間で楽しむイベントをホームページで紹介することで、多くの人に市の緑を楽しんでもらうことをねらいとした枠組みを開始した。

平成29年3月現在で166箇所がカシニワとして登録され、市民農園やイベント会場等として活用された（図表3-4-11）。

図表3-4-11 カシニワ制度の概要



資料：柏市