

2025年2月18日
18:00～20:00
会場：地方財務協会5階
特別会議室

地方財務協会
第590回地方行政研究会

東京大学
金井利之

負動産管理と自治体

はじめに

(1) 正の不動産

戦後日本の「土地神話」「土地本位主義」「地本主義」「土建国家」

土地（不動産）資産価値の継続的上昇が期待

元農家など地主・地権者には土地売却益

「公害」的開発 地権者には合利的利用、周辺には害悪 例) 不法投棄置き場

危険開発 購入者が被災 例) 急傾斜地住宅、低湿地住宅

地上げ、原野商法、汚職

地価高騰・バブル 例) 角栄列島改造論、中曽根民活・アーバンルネサンス

問題に伴う運動

無地者：「土地からの自由」になった大都市圏への移民1世や、農家の次三男

無地者への不動産の提供（新築）持ち家政策 無地者の願望が背景

小地主 地権者民主主義 開発・地上げに抵抗する小土地所有者の抵抗・参加

利用価値ではなく交換価値に割り切れば土地売却益 悪銭身につかず

(2) 負の不動産（「負動産」）

21世紀日本では土地・建物放棄

一部の都心・拠点を除き、土地（不動産）の資産価値は暴落、利用・交換価値が低い

例) 空き屋 戸建て空き屋に対しては、空き屋対策が進められている

再利用または除却(更地) 建物除却しても更地管理業務は残るはず

例) シャッター街商店街

例) 廃墟ビル 管理不全・修繕積立不足など vs 廃墟ツアー

例) 空き住戸・空き室 区分所有制度における合意形成問題、経済力のなさ

例) 耕作放棄地 減反として田圃放棄政策を長く続けてきたが、それを超える進展

例) 放置森林 森林管理制度が機能するか・・・

(3) 政策の考え方～投機対策から投棄対策へ～

1974年、国土利用計画法制定 資源である国土、(投機的)土地取引規制

地価高騰は、地主に利益、土地開発者・利用者にとって不利益、分配問題

1989年、土地基本法制定 資料

https://www.mlit.go.jp/tochi_fudousan_kensetsugyo/content/001750777.pdf

公共の福祉の優先、計画的利用、投機的取引抑制、増価益への負担

2020年、土地基本法改正 資料(同上)

外部不経済の解消・抑制、「利用」「取引」に加えて「管理」

利用価値・交換価値がないときの土地について管理が必要だということ

2. 縁起

(1) 私称「不ノベ研」

東京大学不動産イノベーション研究センター(通称: CREI)

<https://www.crei.e.u-tokyo.ac.jp>

不動産データの蓄積・分析を基本として、4つの研究テーマ・プロジェクト

- I. 東京など大都市の都市力向上の方策のあり方
- II. エリア価値増進のあり方
- III. 不動産情報の集約化と評価・分析の方策のあり方
- IV. 新技術の導入とこれからの不動産業のあり方

(2) 不動産の所有権等の権利調整と合意形成のあり方に関する研究会

<https://www.crei.e.u-tokyo.ac.jp/research-activities/research-theme/>

上記テーマ I

全体構成(仮タイトル)、執筆者(敬称略)

序章 城山英明(東京大学)＝中島弘貴(東京大学)

第1部 実態論

第1章 多主体協働のあり方——所有者不明土地の法制度・政策からの検討

……………吉原祥子(東京財団政策研究所)

第2章 不動産テックからみる空き家の流通・活用……………成田治男(弁護士)

第3章 カーボンニュートラルとネイチャーポジティブの同時達成に向けた介入策のあり方……………松橋啓介(国立環境研究所)(15,000字)

第4章 経済学からみる空き家・所有者不明不動産……………林 正義(東京大学)

第2部 ツール論

第5章 所有の主体・客体・時間軸の拡張……………松尾 弘(慶應義塾大学)

第6章 参加型合意形成のためのデジタルプラットフォーム……………吉村有司(東京大学)

第7章 老朽区分所有建物の更新を多様化する法制度……………鎌野邦樹(早稲田大学)

第8章 循環型社会のための建築インフィル・システムの動産化

……………野城智也(東京都市大学)(15,000字)

第3部 社会システム論

第9章 縮減社会における負動産管理……………金井利之(東京大学)

第10章 アンチ・コモンズ論から考える所有者不明土地問題

……………高村学人(立命館大学)

第11章 離散的ガバナンス……………中島弘貴(東京大学)

第12章 不動産情報を起点とする統合的ガバナンス……………長瀬洋裕(国交省)

終章……………中島弘貴＝浅見泰司(東京大学)

(3) 視点

不ノベ研の基本的スタンス

不動産情報や各種技術によってエリア価値増進ができる

都市力向上に向けて、錯綜する不動産所有権に関する権利調整と合意形成の促進

そのための制度・政策の研究

不満

依然として、縮減社会における開発総量の低下について、正面から考えていない

何とかしてエリア価値増進できる利用方策を開発し、その収益で適正管理を目指す

→個々のエリアでの成功事例の提示 負の不動産を正の不動産に転換

エリア価値が増進しない「負動産」をどのように管理するのがあまり論じない傾向

3. 縮減社会における負動産管理 資料

(1) 問題意識

負価値のものは所有者にとって廃棄物であるが、土地は廃棄できないか
廃棄に必要な費用負担と不法(無償)投棄、廃棄できない場合の管理費用負担の調達方法
利用価値・交換価値を高める「正」化願望に伴う弊害防止
(通常、正化＝価値増進だから弊害(負の価値)は生じないという前提)

(2) 目次構成

I はじめに

(1) 縮減社会 (2) 負動産と周辺 (3) 本章の構成

		周辺にとっての不動産の価値	
		正(プラス)	負(マイナス)
所有者にとっての 不動産の価値	正(プラス) ＝富動産	適正な利活用・管理 (近代社会の想定)	開発紛争・公害など (成長社会の典型問題)
	負(マイナス) ＝負動産	聖域放置	放置問題 (縮減社会の典型問題)

II 「近代」的な土地所有の軌

1. 土地からの解放

(1) 土地に関する自由 (2) 土地に関する拘束

2. 「近代」国家における土地管理

(1) 「自由」な利活用・管理の内実 (2) 土地所有者の明確化 (3) 相続と土地の管理主体

III 成長社会から縮減社会への転換

1. 「近代」国家と成長社会

(1) 土地という資源 (2) 土地と人間の紐付け

2. 不動産に関する行政の開発政策

(1) 縮減社会における管理問題 (2) 縮減社会における開発 (3) 土地に関する規制緩和 (4) 規制緩和に伴う周辺への悪影響の可能性

3. 縮減社会における不動産の転嫁開発

(1) 負の「正」化 (2) 迷惑引受開発と交渉 (3) 迷惑引受開発と悪影響

IV 廃棄物としての負動産

1. 廃棄物と循環型社会

(1) 負動産・不動産と3R (2) 土地のリデュース (3) 土地のリユース (4) 土地のリサイクル

2. 土地の廃棄処理

(1) 廃棄費用の設定 (2) 相続の強制苦役性 (3) 相続に伴う土地の「廃棄」 (4) 国庫帰属による「廃棄」と迷惑押付開発

3. 負動産の不法投棄

(1) 「廃棄」への負担理由 (2) 放置・管理不全建物の廃棄処分～空屋対策・ゴミ屋敷対策～ (3) 放置・管理不全土地の適正管理～森林経営管理制度・所有者不明土地管理制度と管理不全土地管理制度～

V おわりに

(1) 負動産の利活用による悪影響 (2) 土地廃棄費用の極小化 (3) 縮減社会の負動産ガバナンス

4. 自治体の立場

(1) 不動産所有者

行政の政策目的のための利活用(使用価値) 例) 道路、役場など施設
⇨ 負動産は、利用できない／されないインフラ・施設 撤去？ 放置？
維持補修ができないために利用不適になる 例) 公共施設マネジメント
利活用できなくても売却できれば負動産ではない

自治体が不動産未所有者のときに、の政策推進に用地取得が必要になると、地権者は他の住民より交渉力を持つ = 地権者民主主義

利用目的のない土地・建物は原則として民間に売却・貸出(交換価値)
不動産の買い手は、自治体に対して交渉力を持つ
土地は管理負担費用がかかり、固定資産税が入らず、二重に損失がある
しかし、利用目的が直近になくても、将来的には公有地は種地・交換夜討ちにはなる
公有地拡大論 例) 公拡法(公有地の拡大の推進に関する法律)
例) 先買権
⇨ 負動産は売却困難、管理費用が掛かるだけ、費用捻出が困難

所有者である限り、自治体は、民間所有者と同じく、利活用を指向
行政目的で使うときには通常は収益を生まない、費用負担の許す範囲に限定
結局、管理のために過剰な不動産を抱え込むと、経済収益を生むことを目指す
これは国も同様、国は地域社会に弊害があっても利活用に走る傾向
問題は、縮減社会では、経済収益を産める不動産が多くない負動産上代であること

地方公会計制度に基づく固定資産台帳
固定資産を、取得から除売却処分に至るまで、経緯を個々の資産ごとに管理する帳簿
取得価額、耐用年数、減価償却累計額、所在地、数量を網羅的に記載
地方公会計制度における共通ルールである「統一的な基準」に基づく

(2) 地域経営者

土地の利活用は地権者が合利的に行うもの、自治体にとっては基本的に無関心圏のはず
地権者(ひろくは不動産所有者)の利活用を自治体が進めるのは、特定の住民および費
住民に対して、偏向した政策といえる？

地域経営者としての自治体の関心

土地の利活用の成功→地域経済の活性化・地域開発・地域振興
→地域社会の「一般利益」 所得、雇用、資産増価、税収、公共サービス
但し、どの程度地元に残るかは不明 「漏れ(割れ)バケツ論」
地元内の分配が幸福度にどう影響するかは不明
成長マシン(growth machine)・成長連合(growth coalition)
場所拘束的(place-bounded)発展 vs 場所自由的発展=良い経済生活を求めて移動
「移動できないムラ」としての地域経営者 vs 移動するムラ

② 土地の利活用・管理の不全による周辺被害の抑制

利活用に伴う周辺不利益は、①との比較衡量になることが多い
管理不全に伴う周辺不利益も、是正費用をどのように負担分配するかが難問

自治体は所有者であっても地域経営者でも、不動産利活用にバイアスが係る

(3) 空間管理者

自治体は区域内の住民利益のため空間管理を行う

①不動産の適正な利活用を進める

地権者の利活用の利害と一致しない利活用は用意ではない

例) 地権者は農地・屋敷を分割・分譲して、マンションや戸建の開発を目指す
近隣住民からはこうしたミニ開発が住環境を悪化させるとして批判

②不動産利活用に伴う弊害を抑制する

例) 用途規制、日照・通風・土砂・排水・交通・火災などの弊害
都市計画・建築・消防などの規制

③不動産の管理を進める

地権者の利活用が同時に管理機能を持つのが相勝状況だが、そうとは限らない

地権者の管理放棄または管理不全 管理費用負担の限界 例) 危険・有害空き屋

近隣住民は危険・不衛生など様々な悪影響を受ける

地権者が自発的管理負担に応じない場合には、民民問題として自治体は逃げがち

所有権と異なる(所有権がなくても)土地管理権・土地管理者を設定できるか

都市計画制限・建築制限など、所有権なしに、当該土地・建物への規制はしている

公共施設管理者 通常は自治体が所有権も持っている

市町村大掃除計画権・建物占有者大掃除実施(廃掃法第5条③)→自治体に清掃w権?

適正な空間管理をしようとするれば、費用負担の問題に直面する

・本来は所有者・占有者が負担すべき? vs 負担能力を生む価値がないから負動産

・自治体(=広く地域住民一般)が負担すべき vs モラルハザード助長? 受益なし?

・実際に悪影響を受ける近隣住民が負担すべき vs 被害者が負担するのは不公平?

・国(=国民一般)が補助すべき 例) 森林環境税・同譲与税

vs 国民全体が負担する利害関係がない、モラルハザード助長(地権者優遇)

その結果、地域社会に弊害のある利活用方策でも選択

自治体区域外への弊害 例) 子育て世代獲得競争、移住者獲得競争

自治体区域内での、地域間の受益・受苦の不均衡分配

(4) 権利設定者

財産権は国が法律で規定、国の専管事項?

法律に基づいて自治体が財産権を生み出す

例) 公有水面埋立 自治体が企業者となって埋立すれば、土地所有者になる

法律に基づいて自治体は財産権を消滅させることはできる?

例) 浸食・河道変化 単なる「自然」現象の追認?

土地の廃棄の可能性

財産権が消滅すれば、土地所有権に基づく(弊害を厭わない)利活用の動機は消える

財産権が消えても、物理的な土地(空間)は残るから、(廃棄物)管理問題は消えない

不動産の権利を明確に画定

例) 地籍調査: 主に市町村が主体となって、一筆ごとの土地の所有者・地番・地目を調査し、境界の位置と面積を測量する調査

例) 固定資産税台帳の整備

固定資産税課税対象の土地・家屋などの所在・所有者・評価額を登録した帳簿

土地課税台帳、家屋課税台帳、土地補充課税台帳、家屋補充課税台帳、償却資産課

税台帳で構成((土地補充課税台帳・家屋補充課税台帳は不登記土地・家屋)

参) 境界画定立会 自治体所有地との民有地の境界画定は、所有者としての仕事?

5. 地域団体と地域管理者

(1) 地域社会

負動産の不適正管理・利活用によって悪影響を受けるのは、基本的には地域社会
地域社会こそが管理への利害関心を持つ

→地域社会の多様な利害関係者による負(不)動産ガバナンス

しかし、任意交渉の場合には、あくまで、地権者の利益にもなるスキームが必要

縮減社会ではそのような利活用が可能な条件は限られる

地権者は「何もしないゼロ選択肢」が合利的

地域社会への管理権の付与の可能性

地域管理者としても負動産の利活用／経済収益への動機はある

しかし、利活用が弊害を持つとき、最大の被害者は地域社会、一定の自制が期待できる

(2) 地域管理者となる団体

地域社会には様々な団体があり得る

町内会・自治会、認可地縁団体(法人)、地域協議会、NPO

土地改良区、区画整理組合、水利組合、森林組合、農業協同組合、農業委員会

団地管理組合、再開発組合

指定地域共同活動団体

地域管理者となる団体

①団体の意思決定(合意形成)

迅速な意思決定は権限乱用になりうる、慎重な意思決定では実行力を欠く

②団体の財源 自治体・国などによる支援が必須?

③団体の権限 いかなる根拠で地域管理者となれるか

不在者財産管理制度、所有者不明土地管理制度・所有者不明建物管理制度

所有者判明・所有者所在のときは、所有者と地域住民が民民で交渉しろ?

所有者に負動産管理が期待できないため、地域管理者が代行する必要?

(3) 指定地域共同活動団体制度

地方自治法第260条の49

- ① 市町村の地域の多様な主体との協力義務
- ② 条例に基づく市町村長による指定地域共同活動団体の指定
- ③ 市町村から指定地域共同活動団体への支援
- ④ 市町村による支援状況の公共
- ⑤ 市町村長に対する指定地域共同活動団体からの調整要求、調整措置
- ⑥ 市町村からの随意契約による委託
- ⑦⑧⑨ 市町村の行政財産を指定地域共同活動団体への貸付
- ⑩ 市町村から報告要求
- ⑪ 市町村からの改善措置命令
- ⑫ 市町村による指定取消

基本的には、市町村の事務があり、その実行に協力する団体を指定・支援・委託

地域管理事務がまずは、市町村の事務として設定される必要

地域管理者としての事務・権限・財源・人員が必要

【了】