

総合土地政策推進要綱

平成3年1月25日

閣議決定

今回の地価高騰に対しては、総合土地対策要綱（昭和63年6月28日閣議決定）に基づき、所要の具体的施策を実施してきたところであるが、今後はさらに、土地基本法の成立を踏まえ、同法の基本理念にのっとり総合的な土地政策の効果的な推進を図ることが必要である。

このため、去る10月29日に土地政策審議会から内閣総理大臣に対して行われた「土地基本法を踏まえた今後の土地政策のあり方についての答申」を踏まえて、政府は、引き続き、関係地方公共団体との緊密な連携と協力の下に一体となって総合的な施策を実施するものとし、下記の方針により、所要の施策を実施に移すとともに、関係地方公共団体等に対し必要な指導又は要請を行うものとする。

記

第1 土地政策の目標等

1. 土地政策の目標

土地政策について、以下の目標を設定し、実効ある総合的な施策を展開する。

(1) 土地神話の打破

土地神話の打破を目標とする。このため、二度と地価高騰を招来することがないように、土地が最も有利な資産であるという状況をつくり出してきた要因の除去に努める。

(2) 適正な地価水準の実現

地価については、土地の利用価値に相応した適正な水準まで引き下げることが目標とする。特に、住宅地については、中堅勤労者が相応の負担で一定水準の住宅を確保しうる地価水準の実現を図る。

(3) 適正かつ合理的な土地利用の確保

地域の諸条件に応じ、緑の確保等による生活の快適性の視点到配慮しつつ、計画に従った適正かつ合理的な土地利用を確保することを目標とする。

2. 経済政策等における土地問題への配慮

土地問題が経済や金融の動向と密接に関係していることにかんがみ、経済運営において地価の安定に対して十分に配慮する。

また、今後10年間で予定されているおおむね430兆円の公共投資の実施に当たっては、地価に悪影響を与えないよう、必要に応じ地価抑制対策を講じつつ、推進する。

さらに、土地に対する需要の分散を通じて土地問題の解決に資するため、東京圏をはじめ大都市地域からの都市機能、産業機能等の分散を通じて多極分散型国土の形成を強力に推進する。

3. 土地政策の総合性・整合性の確保

土地政策の目標を実現していくため、土地基本法の理念を踏まえつつ土地に関する各般の施策を総合的に実施していくものとする。

このため、今後とも、土地対策関係閣僚会議等の積極的な活用により、施策の具体化を図りつつ、各施策を計画的かつ的確に推進する。

第2 首都機能，都市・産業機能等の分散

1. 行政機能等の分散

ア 「国の機関等の移転について」（昭和63年1月22日閣議決定）及び「国の行政機関等の移転先地等について」（平成元年8月24日国の機関等移転推進連絡会議とりまとめ）に沿って、着実に実施する。

イ 第119回国会における「国会等の移転に関する決議」を受けて、首都機能移転及びこれに伴う政府中枢機能の移転に関する諸問題について、幅広い観点から検討する。

ウ 臨時行政調査会及び2次にわたる臨時行政改革推進審議会の答申等の趣旨に沿って、地方への権限委譲等を推進する。

2. 都市・産業機能等の分散

ア 東京圏以外において大規模な諸機能の集積を持つ地域への全国的、国際的中枢機能の分散を進めるため、これに必要な高度な都市機能の集積に関する施策及び関係機関の移転再配置を推進する。

イ 地方における高度な情報・通信基盤の整備、高度技術工業・産業高次機能の集積その他都市整備等のための施策並びに東京圏における業務核都市等整備のための施策及び大都市圏からの工業等の移転の促進のための施策の重点的、効率的実施に努める。

ウ 経済・社会構造の変化を踏まえ、現行の各種地域開発立法及び計画制度の見直しを行い、関連制度・施策の体系化を図る。

エ 全国一日交通圏の構築等交通・情報・通信体系の整備を効率性に配慮しつつ進め、選択性が高く、低コストで高い効果を発揮するネットワークの形成を図る。

第3 土地取引規制等

1. 監視区域制度の的確な運用等

投機的土地取引等による地価の高騰を防止するため、国土利用計画法（昭和49年法律第92号）による監視区域について、先行的指定、実効ある届出対象面積の設定、厳正かつ的確な価格審査等の的確な運用の確保を図る。

このため、地価動向の常時的確な把握及びその予測に努めるとともに、これに基づく監視区域の先行的指定等の手法を確立する。また、地方公共団体による円滑な運用のための諸条件を整備する。

さらに、需要選別機能の強化等のより実効ある土地取引規制のあり方について検討する。

2. 規制区域の指定

地価高騰等が予測される大規模プロジェクトの予定地において、これらを未然に防止するため、規制区域の積極的な活用について検討する。この場合に、事業に関連して発生する開発利益の還元方策についても併せて検討する。

3. 不動産取引市場の整備

不動産取引市場の整備・近代化を進めるため、指定流通機構制度の活用を促進するとともに、宅地建物取引業法の厳正な運用により、不動産業者の資質の向上及び業務の適正化等を推進し、不動産業の健全な発達を図る。

第4 土地利用計画の整備・充実

1. 土地利用計画の広域性の確保等

ア 国土利用計画、大都市圏整備計画等について、広域的な計画としての個別具体的計画に対する指針の役割を高めるため、土地利用のあり方、諸機能の適正配置等内容の充実を図るとともに、計画の策定・実施における関係行政機関相互間の調整の強化を図る。

イ 都市の具体性あるビジョンの確立を図るとともに、これを踏まえて、国土利用計画における市町村計画、都市計画における整備、開発又は保全の方針等の都市のマスタープランの一層の充実を図るよう、環境を整備する。

2. 都市計画の詳細性の確保等

ア 良好な都市環境の形成・保全及び土地の有効利用の促進を図るとともに、必要な地域においては、土地利用計画の詳細性の確保を図るため、地区計画制度等の積極的活用を推進する。

このため、現行の都市計画上の優遇措置に加え、地区計画等の策定を積極的に推進する方策を検討する。

イ 既存市街地等で、住居系用途の確保が必要な地域においては、用途別容積型地区計画制度の積極的活用等により住居系用途に対する優遇措置を講じるとともに、住居系用途と業務系用途が調和して存在するような規制・誘導のあり方について検討する。

ウ 良好な住環境を維持増進すべき地域等必要な地域においては、最低敷地面積を確保し、適正な敷地規模の誘導を図るため、敷地面積の最低限度を定めた地区計画等の活用を推進する。

エ 用途地域制度について、市街地における建築物に関する用途規制のあり方等について総合的な検討を行う。

オ 都市計画制度と建築確認・許可制度の運用主体の連携強化を図るとともに、都市計画の実効性を確保するため違法建築に対する取締りの強化等に努める。

カ 詳細な土地利用計画の策定に当たっては、市町村がイニシアチブをとり、住民の意向を十分に反映しつつ、地域の特性に応じた計画づくりが円滑に進められるよう、その環境づくりに努める。

3. 線引き・用途地域の指定の見直し等

ア 産業構造や都市構造の変化、土地利用転換の動向等に対応して、線引き、用途地域等の指定の見直しを行う。

イ 都市計画区域内における臨港地区の指定・変更及び同地区内の開発について、港湾管理者と都市計画決定権者の調整・協議の強化を図るとともに、都市計画決定権者からの申出によっても協議を行う体制の整備を図るため、所要の措置を講ずる。

4. 土地利用計画に関する制度の検討

社会的、経済的ニーズに対応する快適性、機能性を備えた都市環境の積極的な創造の観点から、新しい土地利用計画制度について、長期的な視点に立って検討する。

第5 住宅・宅地の供給の促進等

1. 広域的計画に基づく住宅・宅地の供給

大都市地域における住宅及び住宅地の供給の促進に関する特別措置法（昭和50年法律第67号）に基づき、三大都市圏において、国の供給方針の早期策定、都府県の供給計画の早期策定の要請等により、今後の住宅・宅地の供給目標量、講ずべき基本的施策等を明確にし、宅地開発協議会の活用、関連公共施設の重点的整備等により、国及び地方公共団体が一体となって、住宅・宅地の供給を強力に推進する。

2. 宅地開発の推進等

ア 大都市地域における計画的な供給を確保するため、住宅・都市整備公団、地方住宅供給公社等の公的宅地供給を長期的な視点に立って、強力に推進するとともに、大都市地域における優良宅地開発の促進に関する緊急措置法（昭和63年法律第47号）の活用等による優良な民間開発の促進を図る。また、併せて東京圏等における都市計画等の広域調整を踏まえ、周辺地方公共団体における住宅地開発の抑制の方針について、必要な場合には見直しを図る。

イ 小規模開発について地区計画の策定の推進等により適切な規制を行うとともに、集落地域整備法（昭和62年法律第63号）の活用等により、市街化調整区域等の地域内においても、農業環境との調和のとれた計画的な住宅・宅地の整備を推進する。

ウ 適正な土地利用、良質な宅地供給のため、官民が適切な分担のもとに宅地供給を行うものとし、このため、宅地開発等指導要綱の行き過ぎ是正について引き続き指導を徹底するとともに、住宅・宅地関連公共公益施設の整備を積極的に推進する。

エ 宅地開発等に関連する許認可事務の簡素化、迅速化等を引き続き推進することにより、開発許可までの期間の短縮等宅地供給事業の事業期間の短縮を図る。

オ 大都市地域における宅地開発及び鉄道整備の一体的推進に関する特別措置法（平成元年法律第61号）等に基づき、関係機関の連携のもとに宅地開発事業と交通アクセス整備の一体的推進を図る。特に、常磐新線の整備とその沿線地域の宅地開発事業等について早急に推進を図る。

3. 住宅対策の推進

ア 住宅地に適する国公有地、工場跡地、埋立地、市街化区域内農地の活用等による住宅プロジェクトを積極的に推進する。

イ 住宅供給に係る優良プロジェクト及び民間の計画的かつ優良な住宅供給について、容積率等規制の重点的緩和措置その他の公的支援措置の活用と拡充により、その推進を図る。また、住宅供給に資する都市再開発事業等を重点的に実施するとともに、住宅建設に伴って必要となる関連公共施設等の整備及び低層住宅市街地の再生・整備を推進する。

ウ 土地所有者による用地取得を伴わない手法、地価を顕在化させない土地信託方式、借地方式、事業受託方式、公的主体による借上方式等による良質な住宅等の供給を促進する。

エ 居住水準の低い賃貸住宅居住者やいわゆる一次取得希望者など良質な住宅確保の必要性の高い者のニーズに応える施策を重点的に実施するものとし、このため、公的主体による供給の推進、住宅取得対策の充実等を図る。

オ 一般世帯向けの良質な賃貸住宅を確保するため、用地取得の促進等により公的賃貸住宅の供給の拡大を図るとともに、民間の賃貸住宅に対する施策を拡充する。

カ 既存の公的住宅の管理の適正化及び家賃の適正化・均衡化を図るとともに、既居住者対策に

配慮しつつ、公的住宅の建て替えによる高度化を促進する。

4. 都市再開発の促進

ア 都市再開発により土地の高度利用を図る必要がある地区については、都市再開発方針において、さらに明確な位置づけを行うとともに、市街地再開発促進区域、再開発地区計画等を活用し、総合的な都市再開発の段階的誘導の促進を図る。また、土地区画整理事業等の事業促進のための制度の拡充を行う。

イ 民間による都市再開発について、計画に基づく優良なプロジェクトに対する規制の緩和、計画立案等の支援体制の充実、助成措置等必要な公的支援措置を講ずる。また、再開発を円滑に行うため、地域内居住の借家人等のための公的住宅確保対策等援護措置の充実を図る。

5. 都市基盤施設整備の促進

ア 大都市における都市基盤施設の整備を着実に実施することとし、首都圏整備計画等に従い、実効性を確保した重点的な実施計画・スケジュールの策定等の必要な方策の充実に努める。

イ 都市基盤施設整備を重点的に進めるため、既存制度の活用・充実に努めるとともに、面的な市街地整備との一体的実施など総合的な整備を推進する。

ウ 都市基盤施設たる社会資本の整備について、民間資金の積極的導入を図るとともに、整備事業主体として民間事業者の適切な活用を図るため、既存制度の活用を含め必要な方策の充実に努める。

6. 大規模開発プロジェクトの推進

大都市圏臨海部等の大規模開発プロジェクトについて、各プロジェクト間の分担機能等の調整、業務開発と住宅開発の調和、関連社会資本の整備等を図り、関係地方公共団体、民間等の創意を生かすとともに、良好な都市環境の形成に配慮しつつ、推進する。このため、必要に応じ関係省庁及び関係地方公共団体等による協議の場を設けるとともに、必要な制度の整備を図る。

7. 借地・借家法の見直し

借地法（大正10年法律第49号）及び借家法（大正10年法律第50号）の見直しについては、土地のより適正な利用及び優良な賃貸住宅の供給をも考慮して、早期に結論を得るべく検討を進め、所要の法改正を行う。

第6 土地の有効利用の促進等

1. 市街化区域内農地の計画的な宅地化

三大都市圏の特定市の市街化区域内農地については、都市計画において、宅地化するものと保全するものとの区分の明確化を図ることを基本として、以下の措置を講ずる。

ア 保全する農地については、市街化調整区域への逆線引きを行うほか、生産緑地地区制度を見直し、生産緑地地区の指定を行うことにより都市計画上の位置づけの明確化を図る。

生産緑地地区制度の見直しについては、所要の法律案を今通常国会に提出するものとし、指定要件を見直すほか、生産緑地地区に指定する農地については、転用制限の強化、地方公共団体の買取り制度の充実等の措置を講ずる。

イ 宅地化する農地については、土地区画整理促進区域、地区計画、住宅地高度利用地区計画等の都市計画の活用、農住組合事業、土地区画整理事業等の事業を積極的に進め、計画的な宅地化を図る。

この場合に、農住組合制度については、より一層の活用が図られるよう制度の見直しを行うものとし、所要の法律案を今通常国会に提出する。

また、これに併せ、農地の計画的な利用による基盤整備を伴った住宅地の形成、農地所有者による賃貸住宅の建設を促進するため、資金の確保、経営指導その他公的援助の拡充を図るとともに、ノウハウ提供、計画策定等を行う支援組織の設立等を含め、地域レベルにおける取組みに対する総合的な支援体制の整備を図る。

ウ イの農地に係る固定資産税については、アの方策との関連において、宅地並み課税の適用対象とする。

2. 工場跡地、未利用埋立地等低・未利用地の利用促進

ア 大都市圏において、有効・高度利用を図るべき地域における一定面積以上の低・未利用地の総点検を早期に行うとともに、今後とも継続してその実態把握を行い、その利用促進を図る。

また、必要な工場跡地については、公共的利用の促進を図る。

イ 都市計画等土地利用計画に沿って土地所有者に対する有効・高度利用の指導を推進するとともに、工業専用地域、工業地域等の用途地域及び臨港地区の指定の必要な見直し、再開発地区計画制度等の活用並びに都市基盤施設等の整備を行う。

ウ 土地の利用状況に着目し、都市計画上、一定の基準に基づいた遊休地の特定とその利用促進措置を含む遊休土地転換利用促進地区制度の積極的活用を図るとともに、関連して遊休地に対する特別土地保有税の強化を行う。

3. 空中及び地下の利用

ア 道路、鉄道等の施設の上空について、都市環境、防災面等に配慮しつつ適切な利用を図る。

特に、道路と建物等を一体的・立体的に整備する立体道路制度の積極的活用を図る。

イ 未利用容積の移転により土地の高度利用を促進するため、特定街区等の都市計画制度等を積極的に活用する。

ウ 地下の公共的利用を計画的に促進するため、利用調整のルール確立、利用計画の策定を推進するとともに、防災面も含めた地下利用技術の開発を促進する。

また、大深度地下の公的利用に関する制度につき、その利用促進を図るため、法律面、安全面、環境面等の種々の観点から慎重に検討を進める。

4. 国公有地の確保、利活用の促進等

ア 大都市地域における国有地について、使用状況等の点検結果も踏まえ、公共用地の確保に努めつつ、その有効利用を図る。

その際、都市施設、都市再開発及び公共的住宅プロジェクトの用地としての活用等に十分配慮する。

イ 庁舎、宿舎、大学等国有地上の施設のうち、老朽化しかつ非効率な利用となっているものについて、その位置、周辺環境等の立地条件を踏まえ、集約立体化、移転再配置を計画的に進める。この場合、合築方式等の高度利用方策の活用について考慮する。

ウ 国有地及び旧国鉄用地の処分については、既定方針に従い、地価対策に配慮しつつ、今後とも適切に実施する。また、地価を顕在化させない土地の処分を推進するものとし、このため、手法の検討を引き続き進め、具体化可能なものについて実施に移す。

エ 公有地については、その確保を図りつつ、有効利用が促進されるよう地方公共団体に要請す

る。

5. 用地取得の円滑化等

ア 適切な時期に土地収用手続きを執るとともに、手続きの効率化・迅速化を進め、土地収用制度の積極的な活用を図る。

イ 先行的、計画的な公共事業用地及びその代替地の取得を進めるため、公共用地先行取得制度の充実、先買い制度の活用等関連施策の一層の充実を図る。

ウ 公共用地等の円滑な取得を進めるため、所要の資金の確保その他必要な方策について充実を図る。

エ 住民合意の円滑な形成を図るとともに、引き続き環境アセスメント等の適切な実施に努める。

第7 土地関連融資規制

金融経済情勢等を総合的に勘案しつつ、当面、不動産業向け貸出しの総量規制を継続して実施する。

また、今後において、総量規制が実施されていない間においても、金融機関の業種別融資状況をみながら、土地関連融資が急増し、地価高騰の恐れが生じた場合に、総量規制がタイミングを逸することなく効果的に発動される仕組みを創設する。

さらに、いわゆるノンバンクたる貸金業者の土地関連融資の実態を把握し、より実効ある指導を行えるような方策のあり方について検討する。

また、土地担保融資について実態を踏まえつつ、そのあり方について検討する。

第8 土地に関する負担の合理化

1. 土地税制の活用

土地税制は、負担の公平を確保するとともに、土地の資産としての有利性を縮減し、投機的な土地取引等の抑制、適正な土地利用の促進等を図るうえで、土地政策上極めて重要な手段の一つとして、しかるべき役割を果たすべきであり、次のような観点から土地税制の総合的な見直しを実施し、その活用を図る。

(1) 国税関係

国税に係る土地税制については、土地基本法の理念を踏まえ、土地に関する税負担の適正・公平を確保しつつ土地政策に資するという観点から、保有・譲渡・取得の各段階にわたり総合的な見直しを行うこととし、平成3年度税制改正の要綱（平成3年1月11日閣議決定）に沿って、地価税（仮称）の創設、譲渡益課税、農地等についての相続税の納税猶予の特例等について所要の税制改正を行う。

(2) 地方税関係

地方税に係る土地税制については、国税と同様の観点から総合的な見直しを行うこととし、固定資産税において第9-2イの土地評価の適正化、路線価の公開等により課税の適正化を図るとともに、市街化区域内農地に対する宅地並み課税について長期営農継続農地制度の廃止等の見直しを行い、あわせて、特別土地保有税の全般的見直し及び遊休地に対する課税の強化、住民税における土地譲渡益課税の見直し等について所要の税制改正を行う。

2. 開発利益の還元

大規模プロジェクトの実施地域、鉄道の新駅周辺、高速道路のインターチェンジ周辺などで明らか

に公共投資に起因して地価の上昇がみられる地域等において、適切な受益者負担を課すため、土地区画整理事業方式の活用等既存の取組みの一層の拡充を図るとともに、新たな方策について検討する。

第9 土地の適正な評価の推進

1. 地価公示制度・運用の見直し

ア 地価公示制度について、標準地の適切かつ安定的な設定等を進めつつ拡充するとともに、公表に当たっては、制度の趣旨等の周知に努める。また、都道府県地価調査について、地価公示制度との連携に配慮しつつ、的確な運用を図る。

イ 地価変動の著しい地域について、的確な地価情報の提供を行うため、短期的な地価変動の把握の実施を図るとともに、土地の収益力を示す収益価格についても、適切な公表のあり方について検討を進める。

ウ 新しい不動産鑑定評価基準ののっとりより適正な鑑定評価を推進するほか、不動産鑑定評価制度全般についてその将来のあり方の検討を行う。

2. 公的土地評価の均衡化・適正化

ア 土地の相続税評価については、地価公示価格を基準として評定する考え方に立って、平成4年分の土地の評価から評価時点（前年7月1日時点）を地価公示価格の評価時点（毎年1月1日時点）にあわせるとともに、評価割合を引き上げ、その適正化・均衡化を図る。これに伴う相続税負担の調整等については、平成4年度税制改正において検討する。

イ 固定資産税評価について、平成6年度以降の評価替えにおいて、土地基本法第16条の規定の趣旨を踏まえ、相続税評価との均衡にも配慮しつつ、速やかに、地価公示価格の一定割合を目標に、その均衡化・適正化を推進する。

また、評価の適正の確保に資するため、平成3年度の評価替えにおいて基準地等に係る路線価の公開をできるだけ多くの地点について実施し、次回評価替え以降速やかに全路線価を公開できるよう公開地点数の計画的拡大を図る。

第10 土地に関する情報の整備・充実

ア 土地の所有、取引、利用、地価等に関する情報について、関係行政機関相互の連携を図りつつ資料の収集・整備を行うとともに、土地に関するデータベースの計画的整備及びデータの相互利用の推進を図る。

イ 地籍調査について、進捗が遅れている都市地域において土地区画整理事業等他事業による確定測量成果の積極的活用を進めるとともに、その計画的推進を図る。また、調査成果の幅広い利活用の方策を検討する。

第11 土地に関する基本理念の普及・啓発

土地基本法に定められた公共の福祉を優先させる等の土地についての基本理念ののっとり、政府及び地方公共団体は、土地に関する施策を総合的に策定し、これを強力に推進するものとする。

これらの諸施策を実効あるものとするため、土地についての基本理念が国民の実感として理解されることが重要であることから、あらゆる機会をとらえて、その普及・啓発を行う。また、学校教育の中でも、土地の公共性に関する認識を高める等のため、指導の一層の充実を図る。