

3-2 各省庁等の土地関連対策

3-2-1 国土庁

3-2-1-1 通達「土地基本法の施行について」（1990年1月22日）

土地基本法の施行について

2 国土政第6号

平成2年1月22日

各都道府県知事殿

土地基本法（平成元年12月22日法律第84号。以下「法」という。）は、平成元年12月22日から施行されたが、貴職におかれては、下記事項に留意の上、土地行政の推進に万全を期されたい。

なお、貴管下市町村及び関係団体に対しても、周知方取り計らわれたい。

以上、命により通達する。

記

第1 土地基本法の目的と意義

東京都心部に端を発した今回の地価高騰は、今や全国に広がり、国民の住宅取得を困難とし、社会資本の整備に支障を及ぼすとともに、土地を持つ者と持たざる者との資産格差を拡大し、社会的不公平感を増大させるなど我が国社会・経済に重大な問題を引き起こしているところである。

これらの諸問題に適切に対処するためには、昭和63年6月15日の臨時行政改革推進審議会答申及び同年6月28日に閣議決定された総合土地対策要綱に示されたとおり、国及び地方公共団体が一体となって需給両面にわたる各般の施策を総合的に推進するとともに、その前提として、国民各層にわたって土地についての共通の認識を確立し、国民の理解と協力を得ることが不可欠であると考えられる。

法は、このような考え方に基づいて、土地についての基本理念を定め、並びに国、地方公共団体、事業者及び国民の責務を明らかにするとともに、土地に関する施策の基本となる事項を定めることにより、適正な土地利用の確保を図りつつ正常な需給関係と適正な地価の形成を図るための土地対策を総合的に推進し、もって、国民生活の安定向上と国民経済の健全な発展に寄与するため制定されたものである。

また、法は、一般の法律と同様、憲法の下に位置するものであり、形式的には他の法律に優先する

という効果を有するものではない。しかしながら、法は、土地に関する基本理念や施策の展開方向を定めるものであるから、土地に関する施策について定めた個々の法律を方向付けるものであり、この意味で、実質的には、これらの法律の上位法たる性格を有するものである。

他方、法は、多くの法律のように個人の権利を制限し、あるいは義務を課するといった実体的事項を規定するものではなく、施策の基本方向等の抽象的事項を規定する、いわゆる宣言法的性格を有するものである。したがって、法の目的である土地対策の総合的推進は個別具体の法律・制度の活用、改善等を通じて実現されるものである。

第二 土地についての基本理念

法は、第2条から第5条までに土地についての基本理念に関する規定を設けている。これらの基本理念は、国及び地方公共団体にとっての政策の指針であり、国民及び事業者にとっての行動規範となるべきものであるが、その趣旨は次のとおりである。

1 土地についての公共の福祉優先

法第2条は、土地についての基本理念として、土地についての公共の福祉優先という考え方を示したものである。

我が国では、憲法第29条第1項で私有財産制が保障されている。しかしながら、土地は一般の財と異なり、現在及び将来における国民のための限られた貴重な資源であること、国民の諸活動にとって不可欠の基盤であること、その利用が他の土地の利用と密接な関係を有するものであること、その価値が主として社会資本の整備状況等の社会的経済的条件によって変動すること等公共の利害に関係する特性を有している。したがって、このような土地の特性にかんがみ、土地については、公共の福祉が優先されるべきものであり、具体的には、土地の取得、利用、処分等については、公共の福祉のため、土地の特性に応じた制限や負担が課されるべきことを明確にしたものである。

この理念は、憲法第29条第2項の公共の福祉による財産権の制限や民法第1条第1項の公共の福祉による私権の制限の趣旨を土地についてより明確化したものであり、法第3条から第5条までの他の基本理念との関係では、上位の理念である。

なお、法に示されている公共の福祉の内容には、土地が自然環境を構成する重要な要素であること等にかんがみ、自然環境の保全、公害の防止、国土の保全等も当然含まれるものである。

2 適正な利用及び計画に従った利用

- (1) 法第3条第1項は、土地の利用についての基本理念を定めたものである。我が国では、土地の利用については、利用するかしないかも含めて、原則として個々の土地所有者の自由にまかせるという考え方が強い。しかし、1に示した土地の特性にかんがみれば、土地については適正に利用されることが国民全体の利益を増進する上で極めて重要である。例えば、一般的にいて、利便性が高い地域においては、長期間にわたり土地が低未利用のまま放置されるべきではない。したがって、土地の利用については、全て所有者の自由にまかされるべきものではなく、国民全体にとって望ましいものであるかどうか、また、土地の所在する地域の諸条件に応じて最もふさわしい利用が行われているかどうかという観点から、常にそのあり方が問われるべきものである。

このような意味で、土地は地域の諸条件に応じて適正に利用されるべきであろうことを明確にしたものである。

なお、適正な土地利用には、自然環境の保全、公害の防止その他環境の保全に十分配慮した土地利用が含まれるものであり、この場合には、特段の利用をしないことも適正な土地利用に当たるものである。

(2) 法第3条第2項も、同条第1項と同様、土地の利用についての基本理念を定めたものである。

土地利用の競合、錯綜を調整し、適正かつ合理的な土地利用の実現に向けて規制、誘導を行っていくためには、土地の利用に関する計画の策定とその実現が重要である。特に、我が国のように急激な都市化や産業構造の変化が進んでいる場合には、秩序ある土地利用を確保する観点から、計画的な土地利用を行う必要性が極めて大きい。

このため、適正かつ合理的な土地利用を図るため必要な場合には、土地の利用に関する計画が策定されるべきことを示すとともに、そのような計画が策定されている場合には、土地の利用は当該計画に従って行われるべきであることを示したものである。

(3) 投機的取引の抑制

法第4条は、土地の取引についての基本理念を定めたものである。

土地が、将来、他に転売してその間における地価の上昇による価格差益を得ることを目的とした取引で、例えば、造成目的で取得する場合のように正当な理由を有するもの以外の取引、すなわち投機的取引の対象とされる場合には、需給の逼迫を招き、地価の上昇を引き起こすことが多い。また、土地が将来の値上り益を過大に見込んだ価格で売買され、通常取引価格やその土地の利用価値に見合った価格と著しく乖離した価格が形成されることにより、地価の上昇を引き起こすことが多い。さらに、投機の対象とされた土地は、差益の享受を目的として取得されるために、適正に利用されない可能性も高い。

土地は国民の諸活動の共通の基盤であるだけに、このような価格の高騰や遊休化は、国民生活・国民経済に著しい弊害を及ぼすこととなる。このため、土地は投機的取引の対象とされてはならないことを規定したものである。

(4) 価値の増加に伴う利益に応じた適切な負担

法第5条は、土地の保有等に伴う負担についての基本理念を定めたものである。

土地の価値の増大は、他の財と異なり、人口や産業の集中、道路や鉄道等の社会資本の整備、土地利用規制の変更による開発可能性の増大等外部的な要因によってもたらされることが多い。このため、土地の所有者等が自らの努力によらないで莫大な利益を受けることに対する不公平感が増大している。また、このような資産としての土地の有利性のため、国民一般に土地の所有に対する執着意識が強くなっている。したがって、外部的要因による土地の価値の増大によって利益を受ける者に対しては、公平の確保に資するほか、資産としての土地の有利性を減殺するため、利益に応じて適切な負担が課されるべきことを明らかにしたものである。

第三 国等の責務

1 国及び地方公共団体の責務

法第6条は、国及び地方公共団体の責務について規定したものである。

(1) 同条第1項は、国及び地方公共団体が、個別の法律・制度に基づき、土地に関する施策を講じ

ていくに当たっては、法第2条から第5条までに定める土地についての基本理念を基本的な指針として総合的に行うべきことを明らかにしたものである。

なお、本項においては、国と並んで地方公共団体に対しても責務を課しているが、これは、土地対策において地方公共団体の果たすべき役割が極めて大きいことを考慮したものである。

貴職におかれては、この趣旨を十分理解し、都道府県庁内関係部局の連絡調整体制の確立、市町村に対する適切な指導等を含めた都道府県段階における土地対策の実施に万全を期されたい。

(2) また、同条第2項は、土地についての基本理念が国民的共通認識として確立されるよう、国及び地方公共団体は、広報活動や教育活動等を通じて土地についての基本理念に関する国民の理解を深めるため適切な措置を講じなければならないこととするものである。

2 事業者及び国民の責務

法第7条は事業者の責務、法第8条は国民の責務について規定している。

土地対策を推進するためには、国民の理解と協力を確保することが必要不可欠である。このため、法第7条及び法第8条は、各々、事業者及び国民に対し、土地についての基本理念を行動規範とするよう求めるとともに、国及び地方公共団体が実施する施策についての協力を求めたものである。

なお、事業者については、国民と比べてより厳しい責務が課されている。これは、一般に事業者が事業活動の一環として土地の利用や取引等を行う場合には、その規模、程度や周辺への影響力が一般の国民の場合と比べて大きいこと、また、これに伴い、事業者が事業活動を営む場合には、一定の社会的責務が求められることが多いこと等の理由によるものである。

また、事業者については、直接土地取引を行う場合にとどまらず、取引を支援する行為を行う場合についても、基本理念に従う責務を課している。これは、投機的取引が地価の高騰を助長するものであることから、直接、土地取引を行う場合のみならず、土地取引に必要な資金の融資、債務の保証、土地取引の仲介等を行うに当たっても、法第4条の投機的取引は抑制されるべきであるとの基本理念に従うことが必要であるためである。

3 法制上の措置等

法第9条は、政府が土地に関する施策を実施するため必要な法制上、財政上及び金融上の措置を講ずべきことを定めているものである。

第四 土地に関する基本的施策

第2章は、国及び地方公共団体が土地についての基本理念にのっとり土地政策を実施するに当たっての施策の基本的な方向について定めたものである。

1 土地利用計画の策定

(1) 法第11条第1項は、法第3条第2項の土地についての基本理念を受けて国及び地方公共団体が講ずべき施策の方向として、適正かつ合理的な土地利用を図るため、法令に基づき必要な土地利用計画を策定すべきこと及び計画の策定に当たっては自然的、社会的、経済的及び文化的諸条件を勘案すべきことを明らかにしたものである。

現在、既に、総合的かつ計画的な国土の利用、良好な生活環境の形成、産業の振興、自然環境の保全、公害の防止その他の政策目的を実現するため、国土利用計画や土地利用基本計画をはじめ、都市計画、農業振興地域整備計画、森林計画、自然環境保全地域の保全計画、自然公園の公園計画、公害防止計画等各種の土地利用計画制度が設けられているところである。

本条は、これら既存の土地利用計画制度との関係においては、土地利用に関する上位法として、その意義、必要性を改めて明確化するとともに、計画策定に当たっての勘案事項を示したものである。また、今後、本条の趣旨に即して個別の土地利用計画制度において、計画の策定、計画内容の充実、計画制度の改善等の施策が展開されるべきものである。

(2) 法第 11 条第 2 項は、土地利用計画の策定に当たって特に考慮すべき事項を示したものである。

① 本項の前段は、良好な環境に配慮した土地の高度利用、土地利用の適正な転換及び良好な環境の形成、保全を実現していく上で必要な場合には、例えば地区計画等の詳細な土地利用計画の策定を行っていく必要があることを示したものである。

ここで、土地の高度利用とは、土地の合理的かつ健全な高度利用を実現するための市街地再開発、低未利用地の有効・高度利用等をいう。

土地利用の転換とは、工場地域を事務所地域、住宅地域等に転換する場合、農地や森林、原野を宅地等に転換する場合等をいう。また、適正な転換とは、このような転換によって適正な土地利用が図られることをいう。

良好な環境の形成・保全とは、良好な都市環境、住環境の確保、自然環境の保全、公害の防止、国土の保全等をいう。

② 本項の後段は、社会経済活動が広域的に展開されている地域においては、都市計画等の土地利用計画の策定に当たっては、広域的視点を踏まえて、当該地域における土地利用計画相互間の調整が図られる必要があることを示したものである。

(3) 法第 11 条第 3 項は、国及び地方公共団体が、法第 11 条第 1 項にのっとり土地利用計画を策定するに当たっては、住民その他の関係者の意見を反映させるものとしている。

現在、既に、市町村レベル、街区レベル等の土地利用計画については、計画案の縦覧、公聴会の開催、意見書の提出等の関係者の意見を取り入れるための様々な手続がとられているところであり、今後とも、計画の内容に応じて必要な措置が講じられるべきことを示したものである。

(4) 法第 11 条第 4 項は、土地利用計画の変更について定めたものである。すなわち、計画策定後の社会・経済情勢の変化にも拘わらず、計画を放置しておくことは種々の弊害を生ずることがある。このため、第 1 項に示されたような計画の策定に当たっての勘案事項に変化が生じた場合には、それに応じて適切に変更する必要があることを示したものである。

2 適正な土地利用の確保を図るための措置

(1) 法第 12 条第 1 項は、法第 3 条第 1 項の基本理念を受けて、適正な土地利用が行われるように、土地所有者等に対して利用規制に係る措置を講じていくとともに、国及び地方公共団体自らが土地利用計画の実現のための事業を行い、その他利用誘導等の措置を実施することにより、適正な土地利用の確保を図ろうとするものである。

本条に基づいて実施されるべき施策としては、都市計画法上の開発許可、用途地域における用途制限、農地法上の転用許可、森林法上の保安林の転用規制など各土地利用計画に係る個別法に

基づく土地利用の規制に関する措置，市街地再開発事業や土地区画整理事業など土地利用計画に係る事業の実施，社会資本の整備等が挙げられる。

(2) 法第 12 条第 2 項は，前項の土地利用計画に係る事業の実施その他必要な措置を講ずるため必要な公有地の拡大の推進等公共用地の確保に努めるものとするを定めたものである。

(3) 法第 12 条第 3 項は，我が国の土地問題の中でも，地価の高騰による住宅取得の困難化への対応が特に重要課題となっていることにかんがみ，法第 12 条第 1 項に基づく施策を行うに当たって，特に宅地の供給の促進について配慮すべきことを示したものである。

3 土地取引の規制等に関する措置

法第 13 条は，法第 4 条の土地についての基本理念を受けた土地に関する施策の展開方向を定めたものである。

本条に基づいて展開されるべき具体的な施策としては，国土利用計画法に基づく監視区域制度等の土地取引規制，不動産業者，金融機関等に対する指導等が挙げられる。

また，法制定と同時に，投機的取引の抑制の重要性にかんがみ，監視区域内の土地について投機的取引と認められる届出があった場合に，取引の中止等の勧告を行うことができることとすること等を内容とする国土利用計画法の一部を改正する法律が制定されたが，これは，本条にのっとりした施策の一環として位置付けられるものである。

4 社会資本の整備に関連する利益に応じた適切な負担

法第 14 条は，第 5 条の基本理念を受けた土地に関する施策の展開方向を示したものである。すなわち，道路，鉄道，下水道，公園等の社会資本の整備に関連して土地所有者等が著しく利益を受ける場合において，地域の自然的，社会的，経済的特性等を勘案して適切であると認めるときは，公平の確保等の見地から，土地所有者等に対し，利益に応じた適切な負担を求めるための施策を講じていくべきことを定めたものである。

なお，本条は，税制によって負担を求める第 15 条の規定とあいまって，第 5 条の基本理念を受けた施策の展開方向を示すものである。また，負担を求められる者や負担の程度については，個別具体の法律制度において定められるべきものである。

本条に基づいて現在展開されている施策としては，都市計画法等に基づく受益者負担金制度，土地区画整理事業制度等があるが，今後は，これらの現行制度の活用や改善等の施策が展開されていくべきものである。

5 税制上の措置

土地対策を強力に推進していくに当たって，土地税制が果たす役割は重要である。法第 15 条は，土地対策を推進していく上で，講じられるべき土地に関する税制上の措置について，その基本的考え方を明らかにしたものである。

なお，第 2 章に規定する土地に関する施策のうち，税制上の措置は，第 16 条を除き全て本条において規定されているものである。

具体的には，第 1 に，土地に関する税制上の措置は土地についての基本理念にのっとり講じられるべきこととしている。これは，土地税制については，第 2 条から第 5 条までの土地についての基本理念を基本指針とし，その趣旨に沿って適正な措置を講じることが必要であることを明らかにしたものである。

第2に、土地に関する税制上の措置は、土地に関する施策を踏まえて講じられるべきこととしている。これは、土地税制については、総合的な土地対策の一環として、望ましい土地利用のあり方に関する土地利用計画その他関連する制度・施策を踏まえて適正な措置を講ずることが必要であることを明らかにしたものである。

第3に、土地に関する税制上の措置は、税負担の公平を図りつつ講じられるべきこととしている。税負担の公平の確保については、土地についての資産格差の拡大に対する社会的不公平感に対処するとともに、土地の資産としての有利性を是正する等の観点から、その実現が強く求められているところであることから、特に土地に関する税制上の措置の展開方向の1つとして明確化したものである。

6 公的土地評価の適正化等

法第16条は、適正な地価の形成及び課税の適正化に資するため、地価公示により土地取引の指標となるべき正常な価格を公示するとともに、地価公示及び都道府県地価調査、相続税評価並びに固定資産税評価の公的土地評価について、その均衡化、適正化を推進するべきことを定めたものである。

7 調査の実施等

法第17条第1項は、国及び地方公共団体は、土地に関する施策の総合的かつ効率的な実施を図るため、土地の所有及び利用の状況、地価の動向等に関する各種調査の実施、資料の収集等の措置を講ずるべきことを明らかにしたものである。

また、土地行政を円滑に実施するためには、国民の理解と協力が不可欠である。本条第2項は、このような考え方を受けて、個人のプライバシーの保護に配慮しつつ、土地に関する情報の提供に努めるべきことを明らかにしたものである。

8 施策の整合性の確保及び行政組織の整備等

- (1) 法第18条第1項は、国及び地方公共団体が土地に関する施策を講ずるにつき、相互に協力し、施策相互間の整合性を確保するように努めるべきことを定めたものである。
- (2) 法第18条第2項は、国及び地方公共団体が土地に関する施策を講ずるにつき、総合的見地に立った行政組織の整備及び行政運営の改善に努めるべきことを定めたものである。