

3-1-2 総合土地対策要綱（1988年6月28日）

総合土地対策要綱

昭和63年6月28日

閣議決定

東京都心部を端緒とした今回の急激な地価高騰は、各般の施策によりようやく沈静化の方向にあるが、今後一層需給両面にわたる対策を講じ地価の適正化を推進することは、国民生活の安定等のため極めて重要な課題である。

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一体となって総合的な施策を講ずるものとし、臨時行政改革推進審議会の「地価等土地対策に関する答申」（以下「答申」という。）を最大限に尊重し、下記の方針により所要の施策を実施に移すほか、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 土地対策の基本的認識

政府は、以下の基本的認識の下に国民の理解と協力を得つつ土地対策の推進を図るものとする。

- ①土地の所有には利用の責務が伴うこと。
- ②土地の利用に当たっては公共の福祉が優先すること。
- ③土地の利用は計画的に行わなければならないこと。
- ④開発利益はその一部を社会に還元し、社会的公平を確保すべきこと。
- ⑤土地の利用と受益に応じて社会的な負担は公平に負うべきものであること。

第2 土地対策の推進

1 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）に沿って、移転候補機関の見直し、追加を行いつつ調整を進め、早期に実施する。

イ 政治・行政機能等の中枢的機関の移転再配置について、幅広い観点から本格的検討に着手する。

ウ 臨時行政調査会及び旧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) 高度な都市機能の適正配置

東京圏以外において大規模な諸機能の集積を持つ地域に、その集積を生かした特色ある全国的、国際的中枢機能の分担を進めることとし、これに必要な高度な経済機能、国際交流機能、文化・学術・研究機能等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。

(3) 都市産業機能の分散

- ア 地方における高度な情報・通信基盤の整備，産業高次機能の集積その他都市整備等のための施策及び東京圏における業務核都市等整備のための施策の重点的，効率的実施に努める。
- イ 経済・社会構造等の変化を踏まえ，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。
- ウ 全国 1 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。

2 宅地対策等の推進

(1) 都市・宅地開発の推進

ア 宅地開発の推進

- (ア) 宅地開発を計画的に推進するものとし，以下の措置を講ずる。
 - (i) 東京等大都市圏について宅地の供給に関する方針を策定し，それに従って優良な住宅地開発を促進することとし，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）等の活用を図る。
 - (ii) また，適正な開発者負担金制度の確立と規制の緩和を進めつつ，民間事業者に対するインセンティブ付与のための各般の措置を推進する。
 - (iii) ミニ開発，非優良開発に対する規制の強化について検討を行い，所要の措置を講ずるとともに，集落地域整備法（昭和 62 年法律第 63 号）の活用を図る。
- (イ) 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。また，宅地開発に伴う費用負担について，その制度の在り方を検討する。
- (ウ) (ア) 及び (イ) の施策と並行しつつ，東京圏における都市計画等の広域調整を踏まえ，周辺地方公共団体の住宅地開発抑制の方針の見直しを図る。
- (エ) 宅地開発等に関連する許認可等事務について，臨時行政調査会及び旧臨時行政改革推進審議会の答申の趣旨に沿って，その簡素化・迅速化等の改善合理化を引き続き推進する。

イ 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，さらに明確な位置付けを行うとともに，市街地再開発促進区域制度等の一層の活用，再開発地区計画等を活用した総合的な都市再開発の段階的誘導の推進を図る。また，木造賃貸住宅地区総合整備事業等の事業促進のための制度の改善を行う。
- (イ) 民間による都市再開発について，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。

ウ 宅地開発と交通アクセス整備の一体的推進

答申の指摘に沿って，宅地開発と交通アクセス整備の一体的推進を図ることとし，事業主体，国，地方公共団体等の役割の明確化等実施体制の確立を図り，立法措置を含めこれに必要な制度等の整備を行う。

エ 東京湾沿岸地域等における大規模開発プロジェクトの推進

東京臨海部等の大規模開発プロジェクトについて，答申の指摘に沿って，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，民間等の創意をいかしつつ，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．

(2) 土地の有効・高度利用の促進

ア 市街化区域内農地の宅地化推進

東京等大都市地域の市街化区域内農地については，生産緑地地区等都市計画において，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，以下の措置を一体として講ずる．

- (ア) 保全すべき農地については，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付けの明確化を図る．

生産緑地地区制度を見直すに当たって，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，転用する場合に地方公共団体が優先的に先買いできる制度の整備等の措置を講ずる．

- (イ) その他の農地については，土地区画整理促進区域の指定，地区計画，農住組合制度等の活用等を積極的に進め，計画的な宅地化を図る．

また，これに併せ，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について検討する．

- (ウ) (イ) の農地に係る各種税制については，(ア) の方策との関連において，宅地との均衡を考慮しつつ，税制調査会に諮るなど見直しを検討する．この検討は(ア) の方策の具体化と一体的に行う．

イ 工場跡地，未利用埋立地など低・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行うこととし，所要の措置を講ずる．

- (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並びに都市基盤施設等の整備等を行う．

- (ウ) 土地の利用状況に着目し，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新たな制度を創設するため，関係法律の見直しを行うとともに，利用促進のためのインセンティブの付与，地方公共団体が優先的に先買いできる制度の整備等を行う．

- (エ) (ウ) の遊休地に係る制度の創設と併せて，低・未利用地に係る特別土地保有税の見直しを検討する．

ウ 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ため，都市計画，建築規制等の見直しを行うとともに，関係法律の改正その他の所要の措置を講ずる．

- (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，特定街区等既存の都市計画制度等の活用を図るほか，既存建築物の未利用容積の移転を都市環境の保全に配慮しつつ行い得るよう制度の改善を進める．

- (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，利用計画について検討

するとともに、防災面を含めた地下利用技術の開発を促進する。

また、都心部への鉄道の乗入れや大都市の道路、水路等社会資本整備の円滑化に資するよう、大深度地下の公的利用に関する制度を創設するため、所要の法律案を次期通常国会に提出すべく準備を進める。

3 住宅対策の推進

(1) 政府による対策目標と計画の樹立

大都市圏における良質な住宅の確保を目標とし、地域・所得階層等に応じ、良質な住宅の供給を促進するため、官民の適切な役割分担を前提として計画の策定を進める。

(2) 住宅供給の積極的推進

ア 住宅地に適する国公有地、工場跡地、埋立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。この場合、土地所有者による良質な賃貸住宅等の供給については、特に配慮する。また、住宅供給に資する都市再開発事業を重点的に実施する。

ウ 東京等大都市圏の一部地域において、一定基準の業務系開発に伴う住宅開発義務等制度の創設など業務と住宅との調和ある開発の確保措置を講ずべく所要の検討を進める。

(3) 公的住宅供給の推進

ア 民間供給の補完と質的向上に資するため、東京等大都市圏において、答申の指摘に沿って、公的主体による供給を推進することとし、必要な施策を講ずる。

また、住宅ニーズにこたえた公的賃貸住宅の供給の多様化及びそれに対応した家賃の設定について検討する。

イ 既存の公的住宅の管理の適正化及び家賃の適正・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) 住宅取得対策の充実

ア 大都市に立地する企業が従業員の持家取得の自助努力を援助し、また、従業員住宅の貸与等を行うことを奨励し、その促進のための措置を講ずることとし、所要の措置を検討する。

イ 国民の自助努力を前提とした計画的な持家取得が可能となるよう融資等の施策の重点化を図る。

(5) 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）の見直しを、早期に結論を得るべく、引き続き推進する。

4 土地利用計画の広域性・詳細性の確保等

(1) 土地利用・都市施設整備における都市計画等の広域性の確保

ア 首都圏整備計画等大都市圏整備計画について、マスタープランとしての機能の充実を図ることとし、計画内容の改善及び計画の策定・実施に係る具体的調整の強化を図る。

イ 都市計画の広域調整に関し、既存の制度の活用を図るほか、国・地方公共団体及び関係地

方公共団体相互間の調整・協議の充実を図る。

(2) 都市計画の詳細性の確保

ア 特別用途地区、地区計画等の活用などにより地域指定、用途制限、容積率規制等用途規制の詳細化を図る。

イ 新たな開発地域における地区計画の開発との一体的策定の推進等により地区計画の策定を推進するため、所要の措置を講ずる。

(3) 土地利用計画の実効性確保方策の充実等

ア 大都市中心部等の高度利用を促進すべき一定の地域において、高度利用地区の積極的指定、市街地再開発促進区域制度等の活用を図るとともに、利用促進のための公的支援措置の整備等必要な制度の改善を図る。

イ 最低敷地面積の確保に留意した関係制度の活用及び改善の検討を行うとともに、高度利用を図るべき地区については、可能な限り、地区計画等を活用して敷地規模に応じた容積率を付与し、敷地の共同化を通じて高度利用を促進する。

ウ 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。

(4) 線引き、用途地域の指定の見直し等

ア 東京都等における線引き及び用途地域等の指定の見直し、商業地域等における北側斜線制限型高度地区の廃止等規制の見直し、特定街区、総合設計制度の積極的活用の推進を図る。

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間の調整・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。

5 都市基盤施設整備の促進

(1) 都市基盤施設整備の促進

ア 投資の計画化とその着実な実施

(ア) 答申の指摘に沿って、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及び実施を努める。

(イ) 都市計画がなされたまま長期にわたり事業実施に至っていない計画について、推進方策の検討を行いつつ、事業実施スケジュールの策定に努める。

イ 開発利益の還元等

(ア) 特定の地域に受益が限定された開発プロジェクトで受益が特定しやすい社会資本整備に係る適切な受益負担方式について、既存制度の活用を含め検討し、その導入及び積極的活用を進める。また、社会資本整備に関連して用途、容積率等の変更が行われる場合に開発者負担により当該社会資本の整備を図るなどの制度について検討し、その導入を進める。

鉄道整備に伴う周辺地域の開発利益の適切な還元方策の確立を早期に図るべく検討を進める。

(イ) 都市計画税について、住民に対しその目的、使途等の明確化、周知を図り、その活用を推進するよう地方公共団体を指導する。

- (ウ) 都市集積の受益に対応した負担制度について税の活用の可能性を含め検討するとともに、社会資本整備の財源を圏域内で広域的に確保し運用する方策について検討する。

ウ 民間能力の活用

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の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。

(2) 用地取得の円滑化

ア 住民合意の円滑な形成

社会資本整備の計画に係る住民合意の円滑な形成のため、都市計画制度の活用について起業者を指導するとともに、各社会資本整備事業の実施手続等の改善を図る。また、引き続き環境アセスメント等の適切な実施に努める。

イ 土地収用制度・運用の改善

- (ア) 土地収用制度の適時適切な運用を図るものとし、答申の指摘に沿って、改善措置を講ずる。

- (イ) このほか、代替地対策その他用地取得円滑化のための措置について所要の改善を検討する。

ウ 公共用地等の先買い制度の拡充等

- (ア) 社会資本整備用地、都市再開発用地等の先行取得を促進するため、都市計画制度等において、私人間の土地売買の機会に地方公共団体等が優先的に先買いできる制度の拡充を図る。

- (イ) 公有地の拡大の推進に関する法律（昭和 47 年法律第 66 号）の先買い協議制度について、届出面積の引下げ等を図るなど見直しを行う。

- (ウ) 公共用地等の先買い等先行取得を進めるため、所要の資金調達の円滑化を図る。

- (エ) 社会資本整備用地を確保するため、土地区画整理事業、市街地再開発事業等を積極的に活用することとし、当該用地を事業区域に含むこれらの事業等の迅速な実施を図る。

エ 公共用地等の効率的利用

複数の公共公益施設の複合的整備及び公共公益施設とその他の施設との一体的整備を進めるとともに、未利用容積率や地下の適切な活用を図る。このため、必要な制度の見直しを行う。

6 地価形成の適正化

(1) 土地取引の適正化

ア 緊急土地対策要綱の着実な実施等

- (ア) 緊急土地対策要綱（昭和 62 年 10 月 16 日閣議決定）の着実な実施を引き続き推進する。これに基づき、国土利用計画法（昭和 49 年法律第 92 号）による規制区域の指定のための所要の準備を整える。また、引き続き地価動向の把握、地価情報の提供の充実に努める。

- (イ) 大規模開発プロジェクト関連予定地等について、土地取引の状況に応じ、監視区域の先行的指定を行うとともに、必要がある場合には規制区域制度の活用を図る。

イ 不動産取引市場の整備

- (ア) 専属専任媒介契約制度の導入に伴う不動産取引情報の義務登録制の活用等による広域的な不動産取引情報システムの整備を促進する。
 - (イ) 不動産業規制の見直しを進め、免許基準の強化、取引主任者制度の改善を始めとする施策を強力に推進し、不動産業の健全化を図る。
- (2) 土地評価制度の見直し
- ア 地価公示制度・運用の見直し
 - (ア) 地価公示制度について、鑑定評価基準及びその運用の見直し、標準地の適切かつ安定的な設定等を進めるとともに、公表に当たっては、制度の趣旨、適切な利用方法等の周知に努める。また、都道府県地価調査について、同制度との関連において適切な活用を進める。
 - (イ) 地価変動の著しい地域について、短期的な地価変動に係る速報的な公的地価情報の提供を行う。
 - イ 公的土地評価の適正化、相互関連の確保
 - (ア) 相続税評価について、相続税の性格を考慮し地価公示との均衡を図りつつ、その適正化を推進する。
 - (イ) 固定資産税評価について、固定資産税の性格を考慮し地価公示との関係に十分配慮しつつ、その均衡化、適正化を推進する。また、評価に際して地価公示関係資料の活用を図るよう地方公共団体を指導する。
 - (ウ) 上記 (ア)、(イ) により公的土地評価の適正化等を推進するため、国土庁、大蔵省及び自治省による連携体制を整備する。
 - (エ) 固定資産税評価については、個人のプライバシーの保護に配慮しつつ、評価の適正の確保に資するため、基準地等に係る路線価の公開を行うなど適切な措置を講ずるよう地方公共団体を指導する。

7 土地税制の活用

以下について、税制調査会に諮るなど検討を進める。

- (1) 土地保有課税の適正化
 - ア 特別土地保有税について、引き続きその運用の厳正化に努めるとともに、2 (2)イに従い見直す。
 - イ 特定市街化区域農地に対する固定資産税の課税の適正化措置に関し、長期営農継続農地制度等について、2 (2)アに従い見直す。
- (2) 土地の相続税上の取扱いの適正化
 - 2 (2)アに従い、市街化区域内農地のうち保全すべき農地として都市計画上明確な位置付け措置がなされないものについて、相続税の納税猶予制度を見直すなど、取扱いの適正化を図る。
- (3) その他の税制上の措置
 - ア 借入金による土地取得等を通ずる税負担回避行為に対処し、あわせて土地の仮需要を抑制するため、所要の税制上の歯止め措置を講ずる。
 - イ 都市・宅地開発の推進、土地の有効・高度利用の促進等のための税制の在り方について、関連制度・施策の整備を踏まえて、引き続き検討する。

8 国公有地の利活用等

(1) 都市施設、都市再開発、住宅建設の用地としての活用

未利用の国有地については、その規模、立地条件等を勘案しつつ、都市施設、都市再開発の用地としての活用に努める。大都市地域においては、住宅建設適地を公共的住宅プロジェクトの用地として活用することに配慮する。

(2) 国有地の有効・高度利用の計画的推進

庁舎、宿舍、大学等国有地上の施設のうち、老朽化しかつ非効率的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。

(3) 国有地及び旧国鉄用地の処分

国有地及び旧国鉄用地の処分については、規定方針及び緊急土地対策要綱に従い、今後とも適切に実施する。また、運輸省及び日本国有鉄道清算事業団は、地価を顕在化させない土地の処分方法の検討を引き続き進め、速やかに結論を得て、具体化可能なものについて実施に移す。

(4) 公有地の利活用及び処分

公有地の利活用及び処分については、国有地に準じて行うよう地方公共団体に要請する。

9 土地に関するデータの整備

(1) 答申の指摘に沿って、土地に関するデータベースの計画的整備及びデータの各省庁間利用の推進を図る。

(2) 地籍調査について、進捗の遅れている都市地域においてその計画的推進を図る。このため、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始め推進方策を検討する。

10 土地行政の総合調整の推進等

(1) 総合調整の推進

ア 土地対策の推進に当たり、土地対策関係閣僚会議の積極的活用を図る。また、個別の重要問題について、必要に応じ、ハイレベルの会議を機動的に開催し、調整を行う。

イ 国土庁は、内閣官房に協力して、土地対策関係閣僚会議の事務局機能の十全な発揮を図ることとし、本要綱の実施状況のフォローアップなどその実施の推進に当たるものとする。

(2) 国と地方公共団体及び地方公共団体相互間の連携協力の充実

国、地方公共団体を通じて総合的、一体的な土地対策の円滑な実施を図るため、答申の指摘に沿って、国と地方公共団体及び地方公共団体相互間の連絡協議及び調整の充実を図る。

3-3-1-2 地価等土地対策に関する答申（1988年6月15日）

先の「当面の地価等土地対策に関する答申」[3-3-1-1]を中間答申としてその後8ヶ月をかけて臨時行政改革推進審議会がまとめた最終答申である。中間答申を引き継いで投機的不動産取引と金融機関による過剰な不動産関連融資を批判し、「こうした投機と投資の背景には、いわゆる土地神話とそれを可能とした行政の現状がある。」として、政府および関係地方公共団体の施策が総合性を欠き、時機を失したことをあげ行政の責任を厳しく指摘した。答申の全体にかかわるキーワードは、「土地の公共性、社会性」であり、施策の「総合性、実効性」である。取り上げた事項は、首都機能の分散、都市・宅地開発、土地の有効・高度利用、住宅対策、土地利用計画、都市基盤施設整備、地価形成、土地税制、国有地の利活用など広範にわたっている。

答申は、土地が公共性、社会性をもった財であるという認識から、国民的共通認識として確立されるべき基本的考え方として、①利用の責務の随伴、②公共の福祉の優先、③計画的利用、④開発利益の還元、⑤受益に応じた負担の5点を掲げた。このような共通認識の列挙は1989年12月の土地基本法に受け継がれることとなる。

答申が掲げる推進すべき施策は上記のように広範にわたるが、緊急性が強く、かつ、具体的な施策につながり得るものとして、特に次の諸点がある。

(1) 市街化区域内農地の宅地化推進(線引きの見直し、生産緑地地区制度の見直し、農住組合制度の活用、農地所有者による賃貸住宅建設促進等)

(2) 工場跡地、未利用埋立地など低・未利用地の利用促進(用途地域等の見直し、特別土地保有税の見直し)

(3) 土地評価制度の見直し(地価公示制度・運用の見直し、公的土地評価の適正化、相互関連の確保)

(4) 土地税制の活用(土地保有課税の適正化、土地の相続税上の取扱いの適正化)

(5) 土地に関する基礎データの体系的整備(土地に関するデータベースの整備、地籍調査の計画的推進)

政府は、この答申を受けて直ちに「総合土地対策要綱」(1988年6月28日)[3-1-2]を決定した。その文面は答申とほとんど変わるところがない。

地価等土地対策に関する答申

昭和63年6月15日
臨時行政改革推進審議会

目 次

はじめに

- I 土地対策の基本的考え方
 - II 首都機能、都市、産業機能等の分散
 - III 宅地対策等の推進
 - 1 都市・宅地開発の推進
 - 2 土地の有効・高度利用の促進
 - IV 住宅対策の推進
 - V 土地利用計画の広域性・詳細性の確保等
 - VI 都市基盤施設整備の促進
 - 1 都市基盤施設整備の促進
 - 2 用地取得の円滑化
 - VII 地価形成の適正化
 - 1 土地取引の適正化
 - 2 土地評価制度の見直し
 - VIII 土地税制の活用
 - IX 国公有地の利活用等
 - X 土地行政の総合的实施等
- おわりに

はじめに

- (1) 今回の地価高騰の結果、東京圏の地価はこの3年の短期間に、商業地平均で約2.7倍、住宅地平均で約2.1倍となった。地価がその地域の経済力を反映するものであるとしても、この間の価格上昇は異常というほかはない。

この東京都心部を端緒とした地価高騰の基本には、我が国の経済構造の変化、国際化・情報化の進展等に伴う諸機能の東京への一極集中の激化、これに対応した土地需給の急速な逼迫がある。しかし、ここまで広範に地価高騰の波が広がり、その速度が早まったことには、金融緩和下における潤沢な資金事情を背景として、地価上昇の動きに乗じた投機があり、また、投資の集中がある。特に、投機の尖兵となった一部の不動産業者と、安易な不動産融資によりこれを助長する結果を招いた一部の金融機関の行動は、その本来の社会的責務に照らし、厳しく批判されなければならない。

こうした投機と投資の背景には、いわゆる土地神話とそれを可能にする行政の現状がある。土地の購入を急ぎ、その保有のメリットを享受しようとする個人・企業の行動が、結果的に全体としては、社会的に大きな不合理を生み出しているのである。

このような今回の土地問題への対応に当たって、政府はもとより関係地方公共団体においても、その施策が総合性を欠き、時機を失したものがあつたことなど、行政の責任は厳しく指摘されなければならない。

- (2) 東京の地価は、欧米諸国の大都市のそれをはるかに上回っている。しかも、都市の構造とインフラストラクチャー整備において、また、住宅の質と居住環境において、我が国は大きく立ち後れている。

OECD は、かつて我が国都市政策を調査し、その報告書において、都市の活力を評価しつつも、土地の合理的利用を実現し、良好な都市環境づくりと良質な住宅の確保を進めることが今後の重要課題であることを指摘した。このような指摘を待つまでもなく、都市に生活する者に居住空間と環境や通勤条件等の整った住宅を確保し、快適で機能性に富んだ都市づくりを進めることは、久しく我が国の重要政策課題とされてきている。今回の地価高騰は、これに困難の度を大きく加えることとなり、改めて、この課題達成に向けた政策努力の必要性を国民的要請として浮上させたのである。

さらに、現在のような国際的にも異常な地価水準を放置することは、今後我が国が、経済構造の調整と高齢化社会への対応等を進めつつ、国全体として活力を高め、世界の中で自らにふさわしい役割を果たしていく上で、その阻害要因となるおそれがある。

- (3) 当審議会は、このような問題認識の下に、昨年7月以来ほぼ1年にわたり、土地問題にかかわる各般の分野について調査審議を行ってきた。

この間、昨年10月には、まず当面の地価急騰の沈静化を目指して、投機の排除等土地取引の適正化を主眼とした中間答申を提出した。この中間答申に沿って、政府は緊急土地対策を講じ、次第にその効果が現れつつある。また、その後にあっても、当審議会の審議を契機として、政府、関係地方公共団体において、土地の需給、住宅等の対策の検討が開始されてきている。しかし、なお東京等の地価は極めて高水準にあり、今後その引下げを目指すとともに、住宅・都市問題の解決を推進していく必要がある。

当審議会は、このような状況を踏まえつつ、中長期的視点にも立って、土地対策全般の制度、施策及びその運営について見直しを行った。本答申は、その結果をもとに今後の土地対策の在り方と改革の基本的方向を提言するものである。

なお、本答申においては、特に必要がない限り、先の中間答申で提言されたものについてはこれに改めて言及しないこととした。政府に対して、先の中間答申に基づき引き続き着実な対策の実施を要請する。

- (4) 本答申の取り上げた分野は、首都機能等の分散、都市・宅地開発、土地の有効・高度利用、住宅対策、都市計画、土地税制など極めて広範にわたる。もとよりこれらは、土地対策として欠かせない分野であり、土地問題の解決に単一の決め手はないと考える。各般の対策を総合的に実施し、一つ一つの成果を確実にしていくこと以外に途はない。このためには、国、地方公共団体一丸となった着実な政策努力が、まず何よりも肝要である。

同時に、国民の側においても、土地の公共性、社会性に立脚した土地に対する共通認識の上に立って、土地対策の実施に向けた理解と協力が必要である。都市計画、土地税制など土地対策において重要な手段を整備し、その実効を上げていく上で、国民の理解と協力は不可欠であると考えられるからである。

I 土地対策の基本的考え方

1 土地対策の目的

- (1) 今回の東京圏等の地価の大幅な高騰は、土地を巡る様々な問題を一挙に噴出させることとなった。当面の地価急騰の沈静化を目指した対策はようやくその効果を現しつつあるが、依然として異常な地価水準が継続している。

このような状況を踏まえ、投機を支える土地神話を崩し、今後適正な地価の形成を目指して、中長期的視点にも立って、需給両面にわたる本格的な土地対策の実施が必要である。

- (2) 今回の土地問題の解決に当たっては、東京への過度の一極集中を是正し、行政、経済等の諸機能の分散と地域の活性化を図ることが、基本的に重要である。

同時に、都市における土地の合理的利用を実現し、良質な住宅の確保と社会資本の充実を通じて良好な都市環境づくりを積極的に推進することが重要である。

- (3) 土地対策は、このような課題にこたえ、国民生活の質の向上と国土の均衡ある発展を目指すものでなければならない。

2 土地の特性と公共性、社会性及び国民の共通認識の確立

(1) 土地の特性と公共性、社会性

ア 土地は、その所有権が憲法で保障され、その利用と処分も基本的には個人の自由な意思にゆだねられ、また、その取引は、市場において行われ、価格は需給を反映して形成される。しかしながら、土地は、他の財とは大きく異なる特性を有している。

イ 土地は、国民生活や社会経済活動の基盤として欠くことができない。しかも、量的に限りのある資源であり、その場所から動かすことができず、全く同一のものが無いという極めて特殊な性格を有している。

さらに、土地は、通常その利用の前提として社会資本や公共的サービスの供給が不可欠であること、他の土地の利用形態と互いに大きな影響を及ぼし合うこと、建築物等を建設すれば容易には利用転換ができないこと、取引に必要な情報が通常不十分であり、かつ、取引の最小単位が相当高額であることなどの特質がある。また、需要の変動に応じて、その供給量を速やかに変動させることが困難なことはいうまでもない。

ウ このような土地の特性は、土地の保有や利用をすべて自由な市場メカニズムにゆだねたままでは、経済的、社会的に最適な結果を得ることを不可能にしている。土地は、特にその利用面で、他の財に比べ公共的、社会的制約を大きく受けざるを得ないものであり、公的な意思に基づく強制や公的主体による制限、介入、誘導等を欠くことができない。この意味で、土地は公共性、社会性をもった財である。

(2) 土地についての国民の共通認識の確立

ア 上述のような土地が公共性、社会性を持った財であるという認識は、土地対策の不可欠の前提である。

イ 既に、延べ3,000万人を超える国民が土地を所有し、特に都市においては、土地所有の細分化、保有・使用の権利の錯綜化、土地利用の競合がますます進みつつある。もはや、土地問題の解決は、土地についての国民の共通認識の確立なくして、不可能である。

ウ 今後進めるべき土地対策に当たっては、次のような基本的考え方が土地についての国民的共通認識として確立されるべきである。

- ① 土地の所有には利用の責務が伴うこと
- ② 土地の利用に当たっては公共の福祉が優先すること
- ③ 土地の利用は計画的に行われなければならないこと
- ④ 開発利益はその一部を社会に還元し、社会的公平を確保すべきこと

⑤ 土地の利用と受益に応じて社会的な負担は公平に負うべきものであること。

エ これらの国民的共通認識の基盤の上に立つてこそ、はじめて土地対策は有効な成果を上げ得る。

3 土地対策の進め方

(1) 東京を始めとする大都市における土地問題の解決を目指し、国及び関係地方公共団体は、その決意を国民に明確に示す必要がある。そして、何よりも肝要なことは、国、地方公共団体が一体的に総合的な対策を実施することであり、国、地方公共団体はともにその責任を分かち合うべきである。

また、政府は、いやしくも各省庁縦割行政のそしりを招くことなく、一丸となって土地対策の推進に当たる必要がある。

(2) このため、政府は、各般の施策分野にわたる総合的な土地対策の要綱を策定するとともに、関係地方公共団体に対し積極的な土地対策の実施を要請する必要がある。

(3) また、土地対策を進める上では、民間の果たすべき役割も極めて重要である。官民の適切な役割分担の下に民間活力の最大限の発揮が図られなければならない。

(4) 土地対策の目的を実現する上で、国民の理解と協力は不可欠である。しかし、同時に、ときには既得権益に対する痛みを乗り越えることも必要である。土地についての国民の共通認識を確立しその徹底を図るため、国及び地方公共団体は最大限の努力を傾注すべきである。

(5) 土地対策の推進に当たっては、国民の目に見える成果を着実に上げていくことが対策の有効性を高める上で重要である。

今後土地対策を具体的に進めるに当たっては、次の点に重点を置く必要がある。

① 需要の分散と供給の拡大

首都機能、都市・産業機能等の分散を図り、需要の分散を進めるとともに、都市・宅地開発の推進、市街化区域内農地や工場跡地その他の低・未利用地の有効・高度利用、都市基盤施設の整備等により、供給の拡大と良好な都市環境の形成を図る。

② 住宅対策の推進

官民の適切な役割分担の下に、地域の特性、所得階層、住まい方の変化等に応じた住宅対策の推進により、良質な住宅の確保を図る。

③ 土地の計画的利用の実現

土地利用計画の整備と実効性の確保を図り、土地の計画的利用を実現する。

④ 地価形成の適正化

土地取引と公的土地評価の適正化等を通じて、地価形成の適正化を推進する。

⑤ 税制の活用

土地の合理的利用の促進、負担の公平の確保等の観点から、他の制度・施策と一体となって土地税制の活用を進める。

Ⅱ 首都機能、都市・産業機能等の分散

(1) 考え方

ア 政治・行政機能等の中枢的機関のほとんどが東京に所在し、大企業の本社も圧倒的に集積していることが、東京圏において旺盛な土地需要をもたらしている根本的な要因である。

東京を中心とする土地問題を解決するに当たって、土地需要の分散を図る観点からは、過度に集中している政治・行政機能、都市・産業機能等の諸機能を分散し、一極集中の是正を行うことが必要である。

イ 東京への一極集中の是正は、土地需要の分散を図る観点のみならず、国土の均衡ある発展、大地震等の災害に対する防災性向上、水資源問題への対応等、より幅広い国土政策上の観点から必要である。

ウ 諸機能の分散を進めるに当たっては、将来にわたる国土形成のビジョンを踏まえ、基本的には、第四次全国総合開発計画等に基づき、定住と交流による地域の活性化、国際化と世界都市機能の再編成及び安全で質の高い国土環境の整備を目指した施策の着実な実施に努める必要がある。

エ このような視点に立って、政府は、行政機能の分散に積極的に取り組むとともに、いわゆる遷都問題についても検討を進める必要がある。立法府及び司法府においても、その機関の移転について積極的検討がなされることを期待したい。

また、民間部門を主とする都市・産業機能の分散施策の推進に当たっては、既存施策の見直しと体系化及び重点的、効率的な実施が政策効果を十全に発揮させるために欠くことができない。

(2) 改革方策

(i) 行政機能等の分散

① 東京都区部外に立地することが適当な地方支分部局、試験研究機関、国立学校、特殊法人等の移転再配置を「国の機関等の移転について」（昭和 63 年 1 月 22 日閣議決定）に沿って、移転候補機関の見直し、追加を行いつつ調整を進め、早期に実施する。

② 東京一極集中を抜本的に是正するため、政治・行政機能等の中枢的機関の移転再配置について、幅広い観点から本格的検討に着手する。

③ 臨調、旧行革審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。

(ii) 高度な都市機能の適正配置

東京圏以外において大規模な諸機能の集積を持つ地域に、その集積を生かした特色ある全国的、国際的中枢機能の分担を進めることとし、これに必要な高度な経済機能、国際交流機能、文化、学術、研究機能等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。

(iii) 都市・産業機能の分散

① 都市・産業機能の東京圏外への分散及び同圏内における適正配置を進めるため、地方における高度な情報・通信基盤の整備、産業高次機能の集積その他都市整備等のための施策及び東京圏における業務核都市等整備のための施策の重点的、効率的実施に努める。

② 経済・社会構造等の変化を踏まえ、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。

③ 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。

Ⅲ 宅地対策等の推進

1 都市・宅地開発の推進

(1) 考え方

ア 土地対策を進める上で、宅地の供給は極めて重要である。

このため、大都市圏、特に東京及びその周辺において、宅地開発や都市再開発を積極的に進め、良好な宅地の計画的供給を促進すべく今後集中的な政策努力が必要である。

イ そのためには、都市基盤の整備された計画的かつ優良な宅地開発について、適正な開発者負担制度の確立と優良開発に係る規制の緩和を図る必要がある。また、住宅供給に留意しつつ、都市再開発を促進するとともに、東京湾沿岸地域等における大規模開発プロジェクトを推進する必要がある。

ウ 宅地開発を進めるに当たっては、交通アクセスの整備との一体的な推進を図ることが重要である。

エ これらに当たっては、政府内及び各地方公共団体間の連絡・調整の充実を図り、一体的実施に努めることが特に重要である。

(2) 改革方策

(i) 宅地開発の推進

① 宅地開発を計画的に推進するものとし、以下の措置を講ずる。

ア 政府において宅地の供給に関する方針を策定し、それに従って優良な住宅地開発については開発許可等を促進する。

イ また、当該開発については、適正な開発者負担制度の確立と規制の緩和を行うとともに、民間事業者の能力の活用を図るため、その創意工夫の都市計画への反映その他のインセンティブ付与のための各般の措置を推進する。

ウ これに対応して無秩序な乱開発を防止する観点から、ミニ開発、非優良開発に対する規制を強化するとともに、集落地域整備法の活用を図る。

② 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。また、宅地開発に伴う費用負担について、その制度の在り方を検討する。

③ 以上の施策と並行しつつ、東京圏における都市計画等の広域調整を踏まえ、周辺地方公共団体の住宅地開発抑制の方針の見直しについて指導する。

(ii) 都市再開発の促進

① 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、都市再開発を義務付ける再開発促進区域制度等の一層の活用を図る。

また、地権者等の創意工夫を活用した総合的な都市再開発を段階的に誘導する。

② 民間による都市再開発について、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。

③ 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援護措置の充実を図る。

- ④ 特に、木質住宅密集地区等の再開発を円滑に進めるため、木造賃貸住宅地区総合整備事業等の事業促進のための制度の改善を行うとともに、共同建替を促進するため、容積率等の規制の緩和措置及び敷地規模に応じた容積率制限の活用等を図る。

(iii) 宅地開発と交通アクセス整備の一体的推進

次の措置により、宅地開発と交通アクセス整備の一体的推進を図ることとし、事業主体、国、地方公共団体等の役割の明確化等実施体制の確立を図り、立法措置を含めこれに必要な制度等の整備を行う。

- ① 道路、鉄道等の交通アクセス整備及びそれに伴う開発利益の還元
- ② 計画段階から事業実施段階までの宅地開発と交通アクセス整備の整合性の確保
- ③ 鉄道用地、駅前広場等の確保のための土地区画整理事業、市街地再開発事業の活用・改善及び鉄道用地の先行取得
- ④ 大規模宅地開発における鉄道駅と住宅地との間の交通アクセス手段の段階的整備

(iv) 東京湾沿岸地域等における大規模開発プロジェクトの推進

東京臨海部、汐留地区、幕張新都心地区、浦和・大宮地区、横浜都心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、関係地方団体、民間等の創意をいかしつつ、推進する。

このため、以下の措置を講ずることとし、必要な制度の整備を図る。

- ① 関係地方公共団体等を含めた推進・調整合体制の整備
- ② 東京圏全体の適正な機能配置を踏まえて、各プロジェクトが広域的に調整され、かつ、業務と住宅とのバランスが確保され、良好な都市環境の形成に配慮した全体計画の策定
- ③ 民間資本の導入、規制の緩和、社会資本整備における民間能力の活用等
- ④ 開発利益の還元等による開発と整合性を有した社会資本の一体的整備の促進

2 土地の有効・高度利用の促進

(1) 考え方

ア 我が国の都市においては、旺盛な土地需要があるにもかかわらず、既成市街地に工場跡地、未利用埋立地など低・未利用地や農地が多く存在していることは、合理的な土地利用という観点から看過できない。これらの有効・高度利用を図ることは、都市の無秩序な外延的拡大の防止、職住近接の実現に当たっても重要である。

イ 都市内に存在するこれらの低・未利用地等については、その立地の好条件に照らし、その有効・高度利用が供給対策として喫緊の課題であり、都市計画制度等の整備及びこれに併せた税制の活用等、有効・高度利用の促進のための各般の方策を講ずる必要がある。

ウ この場合、市街化区域内農地については、宅地化するものと保全するものの区分を都市計画に明確にし、宅地化するものについては、計画的な宅地化を促進していくことが必要である。これに対応し、宅地化すべき農地に係る各種税制について、土地の合理的利用の促進、負担の公平の確保等の観点から見直しを検討すべきである。

エ また、空中及び地下についても、今後、その適切な利用を積極的に進めるため、制度の整備等を図る必要がある。

(2) 改革方策

(i) 市街化区域内農地の宅地化推進

東京等大都市地域の市街化区域内農地については、生産緑地地区等都市計画において、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、以下の措置を一体として講ずる。

- ① 保全すべき農地については、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付けの明確化を図る。

生産緑地地区制度を見直すに当たって、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、転用する場合に地方公共団体が優先的に先買ひできる制度の整備等の措置を講ずる。

- ② その他の農地については、土地区画整理促進区域の指定、地区計画、農住組合制度等の活用等を積極的に進め、計画的な宅地化を図る。

また、これに併せ、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について検討する。

- ③ ②の農地に係る各種税制については、①の方策との関連において、宅地との均衡を考慮しつつ見直しを検討する。この検討は①の方策の具体化と一体的に行う。

(ii) 工場跡地、未利用埋立地など低・未利用地の利用促進

- ① 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行い、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。

- ② 低・未利用地の有効・高度利用を促進するため、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並びに都市基盤施設等の整備を行う。

また、土地の利用状況に着目し、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新たな制度を創設するため、関係法律の見直しを行うとともに、利用促進のためのインセンティブの付与、地方公共団体が優先的に先買ひできる制度の整備等を行う。

- ③ ②の遊休地に係る制度の創設と併せて、低・未利用地に係る特別土地保有税の見直しを検討する。

(iii) 空中及び地下の利用

- ① 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ため、都市計画、建築規制等を見直しを行う。

- ② 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、特定街区等の既存の都市計画制度等の活用を図るほか、既存建築物の未利用容積の移転を都市環境の保全に配慮しつつ行い得るよう、制度の改善を進める。

- ③ 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、利用計画について検討するとともに、防災面も含めた地下利用技術の開発を促進する。

また、都心部への鉄道の乗入れや大都市の道路、水路等社会資本整備の円滑化に資するよう、大深度地下の公的利用に関する制度を創設するため、検討を進める。

IV 住宅対策の推進

(1) 考え方

ア 今回の土地問題は、住宅対策を欠いてその解決はあり得ない。国民の最大の関心もここにある。また、今後我が国が国民生活の質の向上を実現し、豊かでゆとりある社会を創り上げて行くためには、良質な住宅ストックの形成を積極的に進めていく必要がある。

国民の期待の核心は、通常のサラリーマンが通勤可能なところに通常の所得の範囲内で良質な住宅を確保し得ることにあり、この方向を目指して対策の推進を図るべきである。

イ 政府は、特に大都市圏において、良質な住宅の計画的な供給を促進するとともに、国民に対し達成すべき住宅供給の目標と目標実現のための計画を示す必要がある。

今後の東京等大都市圏における住宅対策の推進に当たっては、これまでの住宅に困窮する低所得者層等への施策に加え、世帯人員 4～5 人の標準的な世帯を中心として中堅所得階層向けの住宅対策を進めるとともに、地域の特性、所得階層、住まい方の変化等に応じた対策が必要である。

ウ 住宅供給に当たっては、住宅建設を主眼とした都市開発、宅地開発を積極的に進める必要があるが、この場合において、民間活力の発揮、国民の自助努力を基本とすべきことはいうまでもない。

ただし、市場原理のみにゆだねて良質な住宅ストックの形成を早期に実現することは、とりわけ東京等大都市圏においては困難であり、住宅対策における公的主体の役割は重要である。

エ また、数多くの企業が集中し、広範な経済活動を営む大都市圏において、勤労者の住宅確保は、社会にとってのみならず企業にとっても重大な課題であり、住宅の確保及びその費用については、公的部門、企業、個人がそれぞれその責務を分かち合うべきである。この意味から、企業が住宅対策上果たす役割は無視できない。

オ 住宅対策は、宅地開発、社会資本の整備、税制、金融等の施策と密接な関係を有するので、各般の施策の総合的かつ一体的な実施が必要である。

(2) 改革方策

(i) 政府による対策目標と計画の樹立

大都市圏における良質な住宅の確保を目標とし、地域・所得階層等に応じ、良質な住宅の供給を促進するため、官民の適切な役割分担を前提として計画の策定を進める。

(ii) 住宅供給の積極的推進

① 住宅地に適する国公有地、工場跡地、埋立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。

② 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。この場合、土地所有者による良質な賃貸住宅等の供給については、特に配慮する。

③ 住宅供給に資する都市再開発事業を重点的に実施する。また、東京等大都市圏の一部地域において、一定基準の業務系開発に伴う住宅開発義務等制度の創設など業務と住宅との調和ある開発の確保措置を講ずる。

(iii) 公的住宅供給の推進

① 民間供給の補完と質的向上に資するため、東京等大都市圏において、公的主体たる供給を推進する。この場合、引き続き住宅に困窮する低所得階層等向けの公営住宅の供給を推進す

るとともに、世帯人員 4～5 人の標準的な世帯を中心として中堅所得階層向けの公的賃貸住宅の供給についても重点を置く。

また、住宅ニーズにこたえた公的賃貸住宅の供給の多様化及びそれに対応した家賃の設定について検討する。

② 公的主体による住宅系再開発等の実施を積極的に推進する。

③ 公的施設用地の高度利用による公的賃貸住宅の建設を促進する。

④ 既存の公的住宅の管理の適正化及び家賃の適正・均衡化を図るとともに、既居住者対策に配慮しつつ、公的住宅の建替による高度化を促進する。

(iv) 住宅取得対策の充実

① 大都市に立地する企業が従業員の持家取得の自助努力を援助し、また、従業員住宅の貸与等を行うことを奨励し、その促進のための措置を講ずる。

② 国民の自助努力を前提とした計画的な持家取得が可能となるよう施策の重点化を図る。

(v) 借地・借家法の見直し

借地・借家法の見直しを、早期に結論を得るべく、引き続き推進する。

V 土地利用計画の広域性・詳細性の確保等

(1) 考え方

ア 都市においては、土地需要が旺盛であるため、その利用を自由に任せれば土地利用の競合、錯綜化が避けられない。また、いったん成立した土地利用は、都市構造を規定し、社会経済活動に大きな影響を及ぼす。したがって、土地利用の計画化は、土地対策上きわめて重要や課題である。

合理的な都市計画等の土地利用計画を定め、これを実現していくことは、地方公共団体と地域住民の責務である。地方公共団体と地域住民の意思と責任を欠いて計画的な土地利用の実現は不可能である。

イ 東京等大都市圏においては、社会経済活動が広域的に展開されている。したがって、土地利用計画の策定に当たっては、それぞれの計画主体が広域的視点を踏まえるとともに相互に調整を行うことはもとより、行政区域を越えた広域的なマスタープランの設定とそれに基づく調整がなされることが不可欠である。特に、業務機能と居住機能とのバランス確保、広域的社会資本の整備等に当たってこの点は重要である。

ウ また、都市計画は、用途地域指定、容積率規制等を通じて具体的な土地利用を規制し、都市構造を規定している。無秩序な土地利用転換を防止し、適切な都市構造を実現するためには、用途、容積率等の規制やその地域的広がりについて、都市計画の詳細化を図る必要がある。また、このことは、地域に応じたより高度な土地利用を進めるためにも必要である。

エ 土地利用計画には、その計画の実効性確保手段の整備が欠かせない。この見地から、制度運用を含め関係制度の見直しが必要である。

オ また、土地の有効・高度利用を促進するため、地域の実情に応じて規制の見直しを行う必要がある。

(2) 改革方策

(i) 土地利用・都市施設整備における都市計画等の広域性の確保

- ① 首都圏整備計画等大都市圏整備計画について、大都市圏の広域的な業務・居住機能等の適正な整備を確保するため、マスタープランとしての機能の充実を図ることとし、諸機能の展開・配置、広域的基盤施設の整備、居住環境の整備等に関し、計画内容の改善及び計画の策定・実施に係る具体的調整の強化を図る。
- ② 都市計画の広域調整の充実を図るため、国及び都府県の有する調整機能の一層の発揮を図るほか、国・地方公共団体間及び関係地方公共団体相互間の調整・協議等広域調整の推進を図る。

(ii) 都市計画の詳細性の確保

- ① 適切な都市構造や合理的な土地利用の実現のため、地域指定、用途制限、容積率規制等用途規制の詳細化を図る。

このため、特別用途地区、地区計画等の活用など必要な制度・運用の改善を図る。

- ② 良好な都市環境の形成のため、地区計画の策定を推進する。このため、新たな開発地域における地区計画の開発との一体的策定の推進、策定促進区域の設定等の措置を講ずる。

(iii) 土地利用計画の実効性確保方策の充実等

- ① 大都市中心部等の高度利用を促進すべき一定の地域においては、高度利用地区の積極的指定を行うほか、一定期間内に都市再開発等を義務づける促進区域制度等の活用を図るとともに、利用促進のための公的支援措置の整備等必要な制度の改善を図る。
- ② 最低敷地面積の確保に留意した関係制度の活用及び改善の検討を行うとともに、高度利用を図るべき地区については、可能な限り、地区計画等を活用して敷地規模に応じた容積率を付与し、敷地の共同化を通じて高度利用を促進する。
- ③ 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ほか、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つとめる。

(iv) 線引き、用途地域の指定の見直し等

- ① 東京都等における線引き及び用途地域等の指定の見直しを進める。
- ② 商業地域等における北側斜線制限型高度地区の廃止等規制の見直しを進める。
- ③ 優良な開発については、特定街区、総合設計制度の積極的活用を図る。
- ④ 都市計画区域内における臨港地区とその他の地域の一体的な土地利用の実現と開発の実施を図るため、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間の調整・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。

VI 都市基盤施設整備の促進

1 都市基盤施設整備の促進

(1) 考え方

ア 都市計画に基づく良好な都市環境の形成、土地の有効・高度利用の促進や良好な宅地の供給のためには、都市基盤施設として道路、鉄道等の交通基盤施設、上下水道、公園等の生活環境施設、情報・通信施設等の社会資本の整備が不可欠である。

特に、新たな宅地の開発や大規模開発プロジェクトの実施が重要な課題となっており、このためにも広域的な社会資本整備を進める必要がある。

また、既成市街地における社会資本の整備についても、これを促進する必要がある。

イ これらの社会資本の整備を進めるに当たっては、国、地方公共団体を通じて、ともすれば固定的になりがちな投資配分を見直し、緊急度、重要度に応じた重点化、効率化を図ることが重要である。

また、実効性ある計画の樹立を図り、これに従った着実な整備を進める必要がある。

ウ 同時に、社会資本整備による良好な都市環境の形成の結果生ずる地価上昇等の開発利益は、適切に社会に還元されるべきである。また、大都市への集積の結果享受される便益に応じて、社会的負担は、その受益者に適切に求められなければならない。

このような観点から、新たな仕組みを含めて社会資本整備の財源整備の方策を検討する必要がある。

エ 国民生活の高度化、ニーズの多様化に対応した社会資本整備を進めるためには、民間の能力を積極的に活用する必要がある。また、豊富な民間資金の導入を進めることも重要な課題である。

(2) 改革方策

(i) 投資の計画化とその着実な実施

① 大都市における都市基盤施設の整備を着実に実施するため、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及び実施を進める。

この場合、特に、住宅・宅地開発、都市再開発に先行し、又はこれと一体化した整備を推進する。また、各整備主体間の調整の充実を図る。

② 都市計画がなされたまま長期にわたり事業実施に至っていない計画について、推進方策の検討を行いつつ、事業スケジュールを策定する。

(ii) 開発利益の還元等

① 特定の地域に受益が限定された開発プロジェクトで受益が特定しやすい社会資本整備について、適切な受益者負担方式の導入及びその積極的活用を進める。

特に、鉄道整備については、これに伴い周辺地域に多大な開発利益の発生が見込まれることから、その適切な還元方策の確率を早期に図る。

また、社会資本整備に関連して用途、容積率等の変更が行われる場合に開発者負担により当該社会資本の整備を図るなど適切な受益者負担制度の導入を進める。

② 社会資本整備財源である都市計画税について、住民に対しその目的、使途等の明確化、周知を図り、その活用を推進する。

③ 都市集積の受益に対応した負担制度について税の活用の可能性を含め検討するとともに、社会資本整備の財源を圏域内で広域的に確保し運用する方策について検討する。

(iii) 民間能力の活用

都市基盤施設たる社会資本の整備について、民間資本の積極的導入を図るとともに整備事業の主体として民間事業者の適切な活用を図るため、必要な方策を講ずる。

2 用地取得の円滑化

(1) 考え方

ア 大都市地域における社会資本整備にとって、用地取得は最大のネックの一つとなっている。用地取得は、基本的には土地所有者への説得とその理解の下に進めるべきものであるが、社会資本の整備がいたずらに遅延することのないよう、必要な場合には土地収用制度の厳正、的確な活用が図られなければならない。

イ 用地取得が円滑に進まない要因としては、細分化された土地所有、土地に付随した権利の錯綜、土地所有を重視する国民性、土地の利用について公共の福祉を優先させる考え方の不徹底等が挙げられるが、公的主体の用地取得に係る取り組み方にも問題がある。

ウ したがって、社会資本整備の計画に係る住民合意の円滑な形成を図るとともに、整備の緊急度に応じた土地収用制度の積極的活用を図ることとし、そのための制度・運用の改善措置を講ずる必要がある。

エ また、土地の先買い制度や先行取得制度の拡充等を通じて用地取得の円滑化を図るとともに、用地の効率的利用を推進する必要がある。

(2) 改革方策

(i) 住民合意の円滑な形成

社会資本整備の計画に係る住民合意の円滑な形成のため、都市計画制度の活用や各社会資本整備事業の実施手続等の改善を図る。また、引き続き環境アセスメント等の適切な実施に努める。

(ii) 土地収用制度・運用の改善

土地収用制度の適時適切な運用を図るものとし、以下の措置を講ずる。

- ① 必要に応じ迅速に収用制度の発動を行うため、適切な時期に事業認定申請を行うことをルール化するとともに、事業が長期にわたる場合にあっては手続保留制度の活用を図る。
- ② 事業認定手続の円滑な進行を確保するため、事業認定申請単位の縮小、申請書類作成マニュアルの整備、事業認定事前相談の実施、施設基準の明確化、都市計画施設に係る審査の簡素化、縦覧等の迅速な処理等を図る。
- ③ 裁決手続の円滑な進行を確保するため、指名委員制度の活用等による収用委員会の事務局処理能力の充実、意見陳述制限制度の活用等による適正な審理指揮の実施等を図るほか、緊急を要する事業については、緊急裁決制度、緊急使用制度を適切に活用する。
- ④ 以上のほか、代替地対策その他用地取得円滑化のための措置について所要の改善を検討する。

(iii) 公共用地等の先買い制度の拡充等

- ① 社会資本整備用地、都市再開発用地等の先行取得を促進するため、都市計画制度等において、私人間の土地売買の機会に地方公共団体等が優先的に先買いできる制度の拡充を図る。
- ② 公有地拡大法の実先買い協議制度について、届出面積の引下げ等を図るなど見直しを行う。
- ③ 公共用地等の先買い等先行取得を進めるため、所要の資金調達の円滑化を図る。
- ④ 社会資本整備用地を確保するため、土地地区画整理事業、市街地再開発事業等を積極的に活用することとし、当該用地を事業区域に含むこれらの事業等の迅速な実施を図る。

(iv) 公共用地等の効率的利用

都市内における公共公益施設の用地の効率的利用を図るため、複数の公共公益施設の複合的

整備及び公共公益施設とその他の施設との一体的整備を進めるとともに、未利用容積率や地価の適切な活用を図る。このため、必要な制度の見直しを行う。

VII 地価形成の適正化

1 土地取引の適正化

(1) 考え方

ア 先の中間答申は、当面の対策の目標をまず何よりも投機的土地取引を排除し、地価の沈静化を図ることにおき、土地取引の適正化に関し、国土利用計画法による投機的土地取引の規制、不動産業者に対する指導、金融機関に対する指導等各般の施策を提言した。

東京及びその周辺において地価高騰の沈静化の兆しが見られるが、なお異常な地価水準が継続している状況にかんがみ、政府においては、今後ともこれら各般の施策の着実な実施に努める必要がある。

イ 特に、今回の地価高騰の経緯を省み、土地取引の適正化について、時機を失せず関係制度・施策の活用を図る必要がある。

ウ また、適正な土地取引の実現のためには、不動産取引市場の整備が重要である。このため、不動産取引情報の充実、不動産業の健全化等について、引き続きその推進を図る必要がある。

(2) 改革方策

(i) 中間答申提言事項の着実な実施等

① 先の中間答申及びこれを受けた緊急土地対策要綱(昭和62年10月16日閣議決定)の着実な実施を引き続き推進する。これに基づき、国土利用計画法による規制区域の指定のための所要の準備を整える。また、引き続き地価動向の把握、地価情報の提供の充実を図る。

② 大規模開発プロジェクト関連予定地等について、土地取引の状況に応じ、監視区域の先行的指定を行うとともに、必要がある場合には規制区域制度の活用を図る。

(ii) 不動産取引市場の整備

① 不動産取引の円滑化と取引情報の提供の充実を図るため、不動産取引情報の義務登録制の導入等による広域的な不動産取引情報システムの整備を促進する。

② 不動産業者及び同従事者の資質向上、業務の適正化等を促進する見地から不動産業規制の見直しを進め、免許基準の強化、取引主任者制度の改善を始めとする施策を強力に推進し、不動産業の健全化を図る。

2 土地評価制度の見直し

(1) 考え方

ア 地価公示制度・運用の見直し

地価公示制度は、土地取引の指標、公共用地の取得及び国土利用計画法による規制等の基準としてその機能の的確な発揮が求められている。

もともと、同制度による地価公示それ自体によって地価形成そのものを左右することには一定の限界があることは、認められなければならない。

このような地価公示制度の指標及び基準としての役割を果たし得るよう、評価手法、実施

方法等について積極的な改善を進める必要がある。

イ 公的土地評価の適正化、相互関連の確保

地価公示、相続税評価及び固定資産税評価は、それぞれ「正常な価格」、「時価」及び「適正な時価」であるとしているが、その価額相互間には相当の開きがある。これら各公的土地評価はそれぞれその制度の目的に応じてなされているものであるが、公的土地評価相互間の関連を保ちつつ、その適正化を推進することにより公的土地評価に対する信頼を高める必要がある。

(2) 改革方策

(i) 地価公示制度・運用の見直し

- ① 地価公示制度について、鑑定評価基準及びその運用の見直し、標準地の適切かつ安定的な設定等を進めるとともに、公表に当たっては、制度の趣旨、適切な利用方法等の周知に努める。

また、都道府県地価調査について、地価公示制度を実質的に補完する機能を有することにかんがみ、同制度との関連において適切な活用を進める。

- ② 地価変動の著しい地域については、短期的な地価変動に係る速報的な公的土地評価情報の提供を行う。

(ii) 公的土地評価の適正化、相互関連の確保

- ① 相続税評価について、相続税の性格を考慮し地価公示との均衡を図りつつ、その適正化を推進する。
- ② 固定資産税評価について、固定資産税の性格を考慮し地価公示との関係に十分配慮しつつ、その均衡化、適正化を推進する。また、評価に際して地価公示関係資料の活用を図る。
- ③ 上記①、②により公的土地評価の適正化等を推進するため、国土庁、大蔵省及び自治省による連携体制を整備する。
- ④ 固定資産税評価については、個人のプライバシーの保護に配慮しつつ、評価の適正の確保に資するため、基準地その他の必要な土地に係る路線価の公開を行うなど適切な措置を講ずるよう地方公共団体を指導する。

VIII 土地税制の活用

(1) 考え方

ア 土地税制を検討するに当たっては、土地の有効利用の促進と土地に対する需要の適正化を進め、他の資産に比べた有利性を減少させ、負担の公平を確保するために、土地保有課税の適正化など各般の税制上の施策を講ずることが重要な課題である。

イ 税制は、土地対策を実施する上で、市場メカニズムを通じて個人や企業の行動を望ましい方向に誘導する手段として重要である。ただし、その活用に当たっては、総合的な土地対策の一環として、望ましい土地利用の在り方に関する都市計画その他関連する制度・施策の整備と併せて斉合的、一体的に実施することが必要である。このような考え方の下に、今後、土地税制を積極的に活用していく必要がある。

(2) 改革方策

(i) 土地保有課税の適正化

- ① 特別土地保有税について、引き続きその運用の厳正化に努めるとともに、Ⅲ-2「土地の有効・高度利用の促進」に述べたところに従い見直しを検討する。
- ② 土地の固定資産税評価について、Ⅶ-2「土地評価制度の見直し」に述べたところに従い適正な評価を実施する。
- ③ 固定資産税における長期営農継続農地制度について、Ⅲ-2「土地の有効・高度利用の促進」に述べたところに従い見直しを検討する。

(ii) 土地の相続税上の取扱いの適正化

- ① 土地の相続税評価について、Ⅶ-2「土地評価制度の見直し」に述べたところに従い適正な評価を実施する。
- ② Ⅲ-2「土地の有効・高度利用の促進」に述べたところに従い、市街化区域内農地のうち保全すべき農地として都市計画に明確な位置付け措置がなされないものについて、相続税の納税猶予制度の見直しを検討する。

(iii) その他の税制上の措置

- ① 借入金による土地取得等を通ずる税負担回避行為に対処し、あわせて土地の仮需要を抑制するため、所要の税制上の歯止め措置を検討する。
- ② 都市・宅地開発の推進、土地の有効・高度利用の促進のための税制のあり方について、関連制度・施策の整備を踏まえて、引き続き検討する。

IX 国公有地の利活用等

(1) 考え方

ア 国公有地は、国民共通の財産であるとともに、貴重な空間資源である。特に、都市地域においては、比較的まとまった広さを持つ国公有地の稀少性が高まっており、中長期的な視点も踏まえ、その効果的な利活用を積極的に図る必要がある。

イ 国公有地の利活用に当たっては、公用・公共用の用途を優先するとの方針の下に、次の点に留意しつつこれを推進すべきである。

- ① 都市施設、都市再開発、住宅建設の用地としての活用に配慮する。
- ② 有効・高度利用を推進する。

(2) 改革方策

(i) 都市施設、都市再開発、住宅建設の用地としての活用

- ① 未利用の国公有地については、その規模、立地条件等を勘案しつつ、都市施設、都市再開発の用地としての活用に努める。
- ② 特に、大都市地域においては、業務用地に比べ住宅用地の供給が不足傾向にあるので、住宅建設適地を公共的プロジェクトの用地として活用することに配慮する。

(ii) 国公有地の有効・高度利用の計画的推進

- ① 庁舎、宿舍、大学等国公有地上の施設のうち、老朽化し、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も積極的に考慮する。

- ② 国公有地の有効・高度利用を推進するため、総合調整機能を担う関係機関はその機能の十全な発揮に努める。

(iii) 国公有地及び旧国鉄用地の処分

国公有地及び旧国鉄用地の処分については、既定方針及び先の中間答申に従い、今後とも適切に実施する。また、運輸省及び国鉄清算事業団は、地価を顕在化させない土地の処分方法の検討を引き続き進め、速やかに結論を得て、具体化可能なものについて実施に移す。

X 土地行政の総合的实施等

1 土地行政の総合的实施

(1) 考え方

ア 既にこれまでに明らかとなっており、土地対策は、きわめて広範な分野にわたり、国において関係する省庁は10を超え、また、各地方公共団体もそれぞれ重要な役割を果たしている。土地対策の的確な推進を図る上で、国、地方公共団体を通じた総合的、一体的実施を図ることは何よりも肝要である。

イ 本答申で提言した各般の土地対策を総合的、一体的に実施するためには、政府において、内閣のリーダーシップと総合調整機能が強力に発揮される必要がある。また、関係省庁間の総合調整及び国・地方公共団体間の調整と連携協力が的確に図られなければならない。

ウ このため、今後の土地対策の実施に当たり、政府においては、総合的な対策の樹立、国・地方公共団体間の連携確保、総合調整機能の十全な発揮等に積極的な努力を払う必要がある。

(2) 改革方策

(i) 土地対策要綱の策定

① 政府は、本答申で提言した各般の土地対策を総合的かつ計画的に推進するため、土地対策要綱を策定する。

② 政府は、関係地方公共団体に対し、国の要綱を踏まえ土地対策の総合的、積極的推進を図るよう要請する。

(ii) 国と地方公共団体及び地方公共団体相互間の連携協力の充実

国、地方公共団体を通じて総合的、一体的な土地対策の円滑な実施を図るため、国と地方公共団体及び地方公共団体相互間の連絡協議及び調整の充実を図る。

特に、東京圏における諸機能の適正配置、業務開発と住宅開発の調和、大規模開発プロジェクト間の広域調整等に関し、個別の重要問題に対応して、必要に応じ、閣僚と知事等ハイレベルの協議を機動的に行い、調整を図る。

また、首都圏宅地開発協議会を始めとする既存の連絡協議の場の活性化を図る。

(iii) 総合調整の推進

① 政府は、土地対策の推進に当たり、土地対策関係閣僚会議の積極的活用を図る。

また、個別の重要問題について、必要に応じ、ハイレベルの会議を機動的に開催し、調整を行う。

② 国土庁は、内閣官房に協力して、土地対策関係閣僚会議の事務局機能の十全な発揮を図る

こととし、上記(i)①の要綱の実施状況のフォローアップなどその実施の推進に積極的に取り組む。

2 宅地開発等に係る行政事務の簡素化、迅速化

- (1) 宅地開発等に際しては、相当数の許認可等が必要とされる場合が多く、その許認可等権者も国の関係機関のみならず、都道府県、市町村など多岐にわたっている。

宅地供給等に係る事業者の円滑な事業実施と負担軽減を図る等の観点から、事務局手続等の簡素化、迅速化あるいは関係行政機関等間の速やかな調整等が強く要請されるところとなっている。

また、許認可等に当たり、必要以上に厳しい基準が画一的に適用されたり、行政指導により必要以上の周辺住民の同意、過大な負担が求められるなどの批判にも根強いものがある。

- (2) これについては、臨調、旧行革審の答申により数次にわたって具体的な改善方策が提言され、関係省庁や地方公共団体において、改善の努力が払われつつある。今回、改めて個別的な指摘は行わないが、なお改善合理化の要望が強いこと等にかんがみ、更に一段の見直しと改善努力を払う必要がある。
- (3) 宅地開発等に関連する許認可等事務は、各種法令に基づく開発行為に対する許可、農地転用許可、保安林の指定解除、埋蔵文化財調査、建築確認等各般にわたる。これらの事務について、臨調、旧行革審の提言の趣旨に沿って、関係部局間の円滑な調整、適切な標準事務処理期間の設定、事務処理マニュアルの整備、提出書類の簡素化等その改善合理化の徹底を進めるほか、宅地開発等指導要綱の行き過ぎ是正のための指導の徹底を図る。

3 土地に関する基礎データの体系的整備

- (1) 土地の合理的利用を促進し、計画的な開発を進め、その他土地に係る施策を企画立案し、実施するに当たっては、土地の利用等に係るデータを体系的に把握、管理することが不可欠であり、行政の効率的な実施を図る上からは、これら各般のデータの総合的利用の推進を図る必要がある。
- (2) このためには、土地に関する基礎データの体系的な収集、整備を進め、データベースの計画的整備を推進する必要がある。また、最も基礎的な調査である地籍調査の計画的な推進を図る必要がある。
- (3) このような考え方の下に次の方策を講ずる。
 - ① 昭和 63 年行革大綱（昭和 62 年 12 月 28 日閣議決定）に従い、「国の行政機関におけるデータベース整備に関する基本方針」に基づいて、土地に関するデータベースの計画的整備及びデータの各省庁間利用の推進を図る。このため、関係省庁において協力体制を確立し、具体的検討を促進する。この場合、必要に応じ行政情報システム各省庁連絡会議等の場を活用し所要の調整を図る。
 - ② 地籍調査について、進捗が遅れている都市地域においてその計画的推進を図る。このため、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始め推進方策を検討する。

お わ り に

当審議会は、臨調、旧行革審の答申等の推進をその基本的任務としている。臨調、旧行革審は、累次の答申等において、社会経済情勢の変化に行政が的確に対応すべきことを繰り返し指摘し、この観点から、土地対策を含め広範な分野にわたり制度・施策の見直しを行い、新しい時代の要請に応えた新しい行政を実現することを要請してきた。

今回、当審議会は、政府の要請を受け、土地問題の重要性と緊急性にかんがみ、土地対策のあり方について改めて重点的な審議を行ったが、その基本的な立脚点はここにある。

土地問題解決に寄せる国民の期待は大きい。様々な利害と立場の相違を越え、土地についての国民の共通認識を確立し、今後、各般の分野にわたる総合的な対策を一斉に展開すべきである。今や土地対策は、実行の段階を迎えている。

当審議会は、政府に対し、本答申を最大限に尊重し、これを確実に実行することを要請する。またこの際、国会に対しても、土地問題の解決の重要性にかんがみ、本答申の趣旨を了とされ、対策の推進に尽力されるよう要望する。

当審議会は、本答申が、先の中間答申とあわせて、今後の土地対策推進のための確かな礎となることを期待する。また、当審議会としては、今後、行政改革全般にわたり引き続きその積極的な推進に一層の努力を傾けていく所存である。改めて、国民各位に対し理解と支援とを求めたい。

臨時行政改革推進審議会

会長	大槻 文平	日本経営者団体連盟名誉会長
委員	瀬島 龍三	日本商工会議所特別顧問
	宮崎 輝	旭化成工業株式会社会長
	武田 誠三	元農林事務次官
		日本銀行政策委員会委員
	木下 和夫	大阪大学名誉教授
	江田 虎臣	日本労働組合総評議会副議長
	鈴木 治	全国電力労働組合連合会常任顧問