

3-3-3 土地政策審議会

3-3-3-1 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（1990年10月29日）

土地基本法2条で「土地については、……公共の福祉を優先させるものとする。」と定めたことによって、財産権に関する憲法29条を土地について適用する場合の解釈基準が補充され、その結果、土地政策の積極的な展開が期待されることとなった。土地政策審議会の1990年10月29日の答申は、土地基本法を前提とした新たな政策の方向付けを示したものである。

「Ⅰ 土地問題の基本的認識」において、地価について高騰の要因とその影響、土地利用について問題点とその要因を分析してそれぞれを箇条書き形式でまとめており、地価バブル展開期における土地問題の基本認識を総括したものであるといえる。

投機的取引とそれを助長した不動産融資を地価高騰の要因とするこれまでの認識に立ちながら、より具体的に、土地市場における法人の投機行動を重視し、資産としての土地の有利性を税制が許したことを批判し、適正な土地利用を促進する制度が不十分であることを指摘している。

「Ⅱ 土地政策の基本的な考え方」では、土地政策の目標を土地神話の打破、適正な地価の実現、適正かつ合理的な土地利用の確保の3点に絞り、そのための基本施策として、需要の抑制（土地取引規制）、住宅・宅地の供給促進（土地の有効利用）、土地利用計画の充実（土地利用計画の詳細化による土地利用規制）、土地情報の整備（土地評価の適正化）の4点を掲げる。

「Ⅲ 個別施策の展開方向」としてとりわけ注目に値するのは、①都市計画の広域性、詳細性の確保をマスタープランの充実と市町村の都市計画権限の強化を介して図るとしていること、②土地税制は、土地の資産としての有利性の減殺、投機的な土地取引等の抑制、適正な土地利用の促進という観点から「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る。」としていることである。

この土地政策審議会答申の翌日に税制調査会の土地税制のあり方に関する基本答申 [3-3-5-2] が出され、土地政策と土地税制の関係がそれぞれの側から共通した事実認識のもとに検討され、そのあり方について一定のコンセンサスが形成された。

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

平成2年10月29日

土地政策審議会答申

目次

はじめに

I. 土地問題の基本的認識

1. 地価の高騰

2. 土地利用の問題

II. 土地政策の基本的な考え方

1. 土地政策の目標
2. 土地政策の基本的方向
3. 経済政策，国土政策における土地問題への配慮
4. 土地政策の総合性，整合性の確保

III. 個別施策の展開方向

1. 土地取引規制
2. 土地利用計画の整備・充実
3. 住宅・宅地の供給と土地の有効利用の促進等
4. 土地関連融資規制
5. 土地に関する負担の合理化
6. 土地の適正な評価の推進
7. 土地に関する情報の整備・充実
8. 土地に関する基本理念の普及・啓発

はじめに

土地政策審議会は、去る5月24日、内閣総理大臣より、「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」諮問を受け、検討を開始した。

土地基本法においては、土地が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り、国民の諸活動にとって不可欠の基盤であること等公共の利害に係る特性を有していることにかんがみ、①土地についての公共の福祉優先、②適正な利用及び計画に従った利用、③投機的取引の抑制、④価値の増加に伴う利益に応じた適切な負担という土地についての4つの基本理念を掲げ、土地に関しては、この基本理念にのっとり総合的な施策が講じられるべきであるとしている。

今回の地価高騰に対しては、既に総合土地対策要綱（昭和63年6月閣議決定）において土地対策の方向が明らかにされ、所要の具体的な対策が実施に移されているところであるが、土地神話を打破し、適正な地価の形成と適正な土地利用の確保を図るためには、土地基本法の成立を機に、土地政策全般のあり方について改めて見直し、土地基本法の基本理念にのっとり総合的な土地政策を確立し、その効果的な推進を図ることが必要であると考えられる。

この答申においては、こうした観点に立ち、土地問題の現状を概観し、土地政策の目標等今後の土地政策の基本的な考え方を示すとともに、土地取引規制、土地利用計画、住宅・宅地の供給促進策、土地関連融資規制、土地に関する負担等に関する各般の施策について、その展開方向を提言することとした。

大都市地域等における地価の現状は異常な水準に達しており、現下の土地政策の最も重要な課題は、この異常な地価を勤労者が住宅を確保しうる適正な水準にまで引き下げることであり、また、二度と地価高騰を起こさない制度的枠組みをしっかりと築きあげることである。そのためには、国民や企業に痛みを伴う施策も含めた抜本的な対策が必要である。

土地対策に関する従来の取り組みについては、対応の遅れや、施策の総合性、整合性に欠けるさら

いがあったこと、対症療法的な施策が中心であったことを指摘せざるをえない。政府をはじめ関係者は、これらの点について十分自省し、国民の理解と協力を求めつつ、一丸となって土地政策の強力な推進を図ることが肝要である。

今後、国土庁をはじめ関係各省庁及び関係各審議会においてこの答申を踏まえ、さらに詳細な検討が進められ、具体的な施策の策定とその実施がすみやかに行われることを期待する。

なお、当審議会は、今後、この答申で提言した事項のうち、当審議会自らが検討すべき幾つかの事項について、さらに詳細な検討を行う予定である。

I. 土地問題の基本的認識

1. 地価の高騰

(地価の現状認識)

我が国の地価は、戦後ほぼ一貫して上昇してきたが、今回の地価高騰は昭和 35～36 年、47～48 年に次ぐ戦後 3 度目の高騰である。

地価公示によると、昭和 60 年を基準とした平成 2 年の住宅地、商業地の地価は、全国平均でそれぞれ 1.7 倍、1.9 倍、東京圏では 2.3 倍、2.9 倍、大阪圏では 2.6 倍、3.3 倍に達している。

これまでの地価高騰に対しては、その都度政府において各般の対策が講じられてきた。今回の地価高騰に対しても、総合土地対策要綱に基づき、土地取引規制、土地の有効・高度利用の促進等様々な対策が講じられているが、必ずしも十分な成果をあげるには至っていない。

現在の我が国の地価水準は、土地の利用価値、国民の住宅取得能力、諸外国の地価等のいずれと対比しても、異常な高水準であると言わざるを得ない。

(地価高騰の要因)

今回の地価高騰は、①東京の国際金融都市化等経済構造の変化に伴う東京都心部での事務所ビル需要の増大、②周辺住宅地における買い換え需要の増大、③それらを見込んだ投機的取引の増大等によって始まり、次いで将来の値上がり期待や節税目的による投資需要や地価上昇それ自体が土地取得能力の増大をもたらすという循環構造も加わって、増幅されつつ周辺部、大阪圏、名古屋圏、地方圏に次々と波及したことによって生じた。

地価がこれほどの水準に達し、また全国的に波及したことについては、金融緩和によって大量の資金が土地市場に流れ込んだことや、これに支えられた法人の投機等土地市場における行動が重要な要因となっており、さらにその背景としては、資産としての土地の有利性を許した税制や、土地の適正な利用を的確に促進するための制度の不十分さ等も見逃すことはできない。

(地価高騰の影響)

今回の地価高騰は、安定成長下において物価等が比較的安定している中で生じたため、フロー一経済と地価との間に大幅な乖離をもたらし、このため次のような深刻な問題を生じさせている。

- ① 大都市地域を中心として、国民の良質な住宅の確保を困難にしたこと
- ② 土地を持つ者と持たざる者との資産格差を拡大させ、社会的不公平感を増大させたこと
- ③ 公共事業の用地取得を困難にし、社会資本整備に支障を生じさせたこと

国民一人ひとりが我が国の経済力に見合った生活の豊かさを実感できないでいるのも、地価高騰等土地問題に起因するところが大きい。

また、地価との対比における勤労の価値の相対的低下による勤労意欲の減退、経済社会の活力の低下、一般物価への影響等の事態を招くことも懸念される。

なお、一部に資産効果による景気拡大等地価上昇のプラス面を強調する見方もあるが、実体経済の動きとかけ離れた地価の高騰は、社会的に様々な問題をもたらすばかりでなく、長期的には経済の健全な発展にも悪影響を及ぼすものと考えられる。

2. 土地利用の問題

(土地利用における問題点)

都市を中心として現在次のような問題が生じている。

- ① 地価が高く、土地が極めて貴重な資源である大都市地域においてもかなりの低・未利用地が存在するなど、土地の有効利用が十分になされていないこと
- ② 土地利用の錯綜、競合により良好な都市環境の形成が損なわれていること
- ③ 土地利用が基本的には市場メカニズムに委ねられているため、都市中心部における住宅等競争力の弱い用途が排除される傾向があること

このため、都市環境の悪化、夜間人口の減少に伴う地域社会への影響、社会資本投資の非効率化等をもたらすとともに、有効利用のための土地の供給の阻害等を通じて、地価に対しても悪影響を及ぼしていると考えられる。

(問題の要因)

その要因としては、

- ① 適正な土地利用や都市のあるべき姿についてのビジョンが明確でなく、都市計画による規制も緩い面があるため、実質的にはかなり自由度の高い土地利用が行われていること
- ② 道路、鉄道、公園等の都市基盤の整備が立ち遅れていること
- ③ 土地を有効利用しないで所有していることを可能にしている税制、法制上の制度的要因が存在すること
- ④ 敷地の細分化、権利の錯綜等により、合理的かつ有効な土地利用転換が困難であること等が考えられる。

II. 土地政策の基本的な考え方

1. 土地政策の目標

実効ある土地政策を実施していくに当たっては、土地政策についての明確な目標を設定し、その実現に向けて総合的な施策を展開していく必要がある。

(土地神話の打破)

土地神話の打破を目標とすべきである。そのためには、「土地を持っていれば儲かる、土地は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を除去し、二度と地価の高騰を招来することのないような制度的枠組みを構築すべきである。

(適正な地価水準の実現)

地価については、まず、現下の地価高騰を早急に沈静化すること、次いで土地の利用価値に相応した適正な水準にまで地価を引き下げることが目標とすべきである。

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ことが必要である。

(適正かつ合理的な土地利用の確保)

土地は、その所在する地域の諸条件に応じ、居住の場、生産の場、憩いの場または公共スペースとして、適正に利用されるべきであり、計画に従った適正かつ合理的な土地利用の確保を目標とすべきである。その際、自然、緑の確保等による生活の快適性の視点が重視されるべきである。

2. 土地政策の基本的方向

(需要の抑制)

適正な地価水準の実現のためには、土地に関する需要と供給のバランスの確保を図る必要がある。

しかしながら、土地神話が存在し、実需以外の仮需要が大きい状況の下では、住宅・宅地の供給のみによって短期的に地価対策上十分な対応をすることは容易でなく、また、土地の資産としての有利性をそのままにして供給を促進しても需給関係の改善に必ずしも結びつかないおそれがある。したがって、計画的な供給を図る一方、まず、土地に対する不要不急の需要を抑制することが必要であり、そのためには、土地取引規制等を的確に実施するとともに、税制上適切な措置を講じることが重要である。

(住宅・宅地の供給の促進)

地価高騰がもたらした最も深刻な影響は国民の住宅確保の困難化であり、その解決のためには、必要な住宅・宅地の供給が着実に行われることが重要である。このため、土地の有効利用や適切な土地利用転換を阻害している要因を取り除くとともに、中長期的視点に立って良質な住宅・宅地の計画的かつ大量の供給を図る必要がある。

また、当面、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、真に住宅を必要とする者のニーズに応える施策を重視すべきであると考えられる。

(土地利用計画の充実)

土地利用の錯綜、競合を調整し、適正かつ合理的な土地利用の実現を図るためには土地利用計画の役割が重要であり、必要に応じその詳細性及び広域性の確保を図るべきである。土地利用規制については、土地利用計画の詳細化により強化することを原則とすべきであり、規制の緩和は、計画的かつ優良な事業との関連のもとに行われるべきである。

(土地に関する情報の整備等)

土地問題の実態把握や土地政策についての合意形成を困難にしている要因の一つとして、土地の所有、取引、利用、地価等に関する情報の不備や土地の評価に係る問題があげられる。したがって、土地に関する情報の整備及び土地の適正な評価の推進に努める必要がある。

3. 経済政策、国土政策における土地問題への配慮

土地問題は経済や金融の動向と密接に関係しており、過去の地価高騰は常に経済の拡大、金融の緩和の下で発生している。地価高騰が国民生活に与える影響の大きさにかんがみ、経済運営においても地価の安定に対する十分な配慮が必要である。

また、今後10年間でおおむね430兆円の公共投資が予定されているが、その実施に当たっては、地価に悪影響を与えないことが極めて重要な課題である。このため、特に大規模プロジェクトについては、地価抑制対策を先行的に講じつつ推進する必要がある。

さらに、土地問題は国土政策と密接な関係があり、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図ることは、大都市問題や大規模災害への対応のみならず、土地に対する需要の分散を通じて土地問題の解決にも寄与するものとして、その推進を図る必要がある。東京一極集中への基本的対応として重要と考えられる首都機能の移転問題の進展は、土地問題に対して大きなインパクトを与えるものとする。

4. 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には、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かなければならない。

従来、土地に関する施策は、その所管が多くの省庁に分かれていることもあって、施策の総合性及び施策間の整合性に欠けていた面がある。また、地価の高騰時においては、対応が遅れがちであったり、対症療法的な施策が中心となり抜本的な対策の実行には至らなかったことが指摘できる。さらに、地価の沈静時においては、土地政策より他の政策を優先させ、土地政策が後退する面も見受けられる。

今回の地価高騰に対しては、昭和63年6月の臨時行政改革推進審議会答申及びこれを受けて閣議決定された総合土地対策要綱によってその対策の方向が明らかにされており、その実施が図られているところである。

今後、総合的な土地政策の推進に当たっては、新たな施策の追加や施策の具体化を図るとともに、土地対策関係閣僚会議の活用等を通じ、施策ごとにタイムスケジュールを定めてその的確な実施を図っていくべきである。

III. 個別施策の展開方向

1. 土地取引規制

(監視区域制度)

国土利用計画法に基づく監視区域制度は、きめ細かい単位で土地取引の届出を義務づけ、価格審査等を行うことにより、地価抑制対策として相当の効果を収めているが、より一層実効あるものとするためには、予想される地価高騰に対して先行的に区域を指定し、現行の届出対象面積をさらに引き下げることも含め実効ある届出対象面積を設定するとともに、より厳正かつ的確な価格審査を実施することが必要である。このため、地価動向の常時的確な把握を行うとともにその予測に努め、これに基づき先行的な区域の指定等を円滑に行う手法を確立するとともに、地方公共団体における所要の人員等の円滑な確保ができるよう諸条件の整備を行う必要がある。

さらに、今後は、仮需要等を土地市場から排除する需要選別機能をより一層強化するための措置についても検討していく必要がある。

なお、土地取引規制については、地価高騰要因を根本的に除去するものではないことから、基本的には需給両面にわたる抜本的な対策の実施が不可欠であることに留意すべきである。

(規制区域制度)

規制区域制度については、開発利益の発生や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ことを目的として積極的に活用することを検討すべきである。この場合、規制区域の指定解除後に発生する開発利益を別途還元するための措置を併せて講ずることが必要であり、事業の具体的計画が定まる前に、地域の範囲に配慮しつつ、

開発利益の発生を未然に防止し、還元するための方策について、新たな立法措置も含め検討する必要がある。

2. 土地利用計画の整備・充実

(計画の広域性の確保)

社会経済活動が広域的に展開している大都市地域においては、複数の都府県にまたがる広域的土地利用計画が果たす総合調整の役割が重要になっている。このため、国土利用計画、大都市圏整備計画等においては、広域的な視点に立った土地利用のあり方及び業務機能、居住機能等諸機能の適正配置を定め、都道府県の諸計画や東京湾臨海部等における個別具体計画の指針としての役割を高める必要がある。

(都市におけるマスタープランの充実)

良好な都市の形成に資するため、地方公共団体においてそれぞれの都市をどうするかという具体性のあるビジョンの確立を図るとともに、これを踏まえて定められる当該都市の国土利用計画や都市計画の「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り、住民等関係者の合意形成に努めることが計画の実現のために必要である。マスタープランは単に概括的、記述的なものでなく、個々の計画に対し具体的指針を示すとともに、それらの相互の整合性を確保するものであることが必要である。

(計画の詳細性の確保等)

現行の用途地域制度は一般に禁止用途列举型で建築の自由度が高く、一部地域においては、土地利用の錯綜を招くとともに、住居系等競争力の弱い用途が駆逐されるといった問題が引き起こされている。また、大都市地域においてかなりの低・未利用地が存在するなどの問題も生じている。良好な都市環境の形成と保全及び土地の有効利用の促進を図るためには、必要な地域において、用途、容積率、敷地規模、建築形態について土地利用計画の詳細性の確保を図ることが必要である。

現行都市計画制度においては、地区計画制度が導入され、住宅地高度利用地区計画、再開発地区計画等制度の充実・多様化が図られているので、その一層の充実を図るとともに、積極的活用を推進することが必要である。そのためには、都市計画上の優遇措置に加え、税制上の措置等を検討するほか、地区計画の策定を積極的に推進する方策を講じる必要がある。

特に、住居系用途の確保が必要な地域については、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こととするほか、住居系用途と業務系用途が土地利用計画のもとに調和して存在しうるような規制・誘導のあり方について検討する必要がある。用途地域制度についても、用途と容積率の関係等について、見直しを検討すべきである。

なお、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、地価への影響に配慮しつつ、線引き、用途地域等の見直しを行う必要がある。

(詳細計画の策定主体)

地域に根ざした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、創意工夫を発揮しつつ地域の特性に応じた計画づくりを行うべきである。その際、住民の意向が十分に反映されるよう合理的な合意形成を図ることが重要である。また、市町村の計画策定が円滑に進められるよう国、都道府県はその環境づくりに努めるべきである。

(土地利用に関する制度の再検討)

現行の都市計画等土地利用に関する制度の多くは、急速な都市化の進展に伴う諸問題への対応という視点に立って整備されたものと言えるが、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という観点から、マスタープランに関する制度の充実、土地の利用義務の強化、立体的な用途規制等のあり方も含め、新しい土地利用に関する制度の構築について、長期的な視点に立って検討すべきだと考えられる。

3. 住宅・宅地の供給と土地の有効利用の促進等

(住宅・宅地の供給のあり方)

大都市地域を中心とした勤労者の住宅確保の困難化に対処するため、中長期的視点に立って良質な住宅・宅地の計画的かつ着実な供給を図るとともに、当面の施策としては、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、真に住宅を必要とする者のニーズに応える施策を重視すべきであると考えられる。

大都市地域における地価の現状や国民のライフスタイルの変化を踏まえれば、賃貸住宅の重要性は高まっており、適正な水準の負担で入居可能な一般世帯向けの良質な賃貸住宅の供給を、民間の賃貸住宅に対する施策も含め公的主体の積極的な関与のもとに拡充することが必要である。

また、東京圏等の大都市地域においては、住宅・宅地需要は一つの都府県の区域を越えた広域的なものとなっており、国、地方公共団体等の関係者が、共通の問題意識と理解の下に、広域的な計画体系を確立し、一体となって供給対策に取り組む必要がある。このため、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に基づく国の供給基本方針、都府県の供給計画等を早急に策定するとともに、宅地開発協議会の活用等により、供給対策を強力に推進する必要がある。

(宅地開発関連諸制度の適正な運用等)

宅地の供給に当たっては、開発許可制度等宅地開発関連制度の適正な運用を図ること、開発許可までの期間の短縮化等宅地供給事業の事業期間の短縮を図ることが望ましい。また、小規模な開発については、その規制が比較的緩く適正な土地利用の確保が困難であるだけでなく、地価上昇を助長している面も認められる。そのため、小規模開発についても適切な規制を行うべきである。

市街化区域において住宅・宅地の供給が停滞している原因の一つとして都市基盤施設の整備の遅れがあり、低廉で良好な住宅・宅地の供給に資するような都市基盤施設の整備を積極的に推進する必要がある。

また、市街化調整区域においても、住宅・宅地の需要、農村集落における住環境整備の必要性等に応じ、集落地域整備法等関連制度の円滑かつ適正な運用を図りつつ、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ことが望まれる。

適正な土地利用、良質な宅地供給のためには、官民の役割を明確にし、それぞれの適正な分担のもとに宅地供給を行うべきであるが、この場合、公的主体は現在以上に積極的に取り組むことが必要である。宅地開発に当たっては開発者に開発利益に応じた適切な負担を求めるべきであるが、過重な負担は供給コストを上昇させ、宅地供給の停滞を招くとともに、最終需要者への負担の転嫁が行われることにもなるので、宅地開発指導要綱の行き過ぎの是正等を行うとともに、住宅・宅地関連公共公益施設の整備を積極的に進める必要がある。

(既成市街地における土地の有効・高度利用の促進)

工場跡地等低・未利用地の有効・高度利用については、地区計画制度、土地区画整理事業、市街地再開発事業等の活用により、計画的かつ円滑に進められるべきものであり、計画立案、事業化等に当たっては、公的主体が土地所有者の意向等を踏まえ、関係機関との調整を図りながら、積極的な役割を果たす必要がある。

既成市街地における低層密集住宅地については、大都市における住宅供給可能な空間として貴重であり、その有効・高度利用を図る必要がある。この場合、土地所有者自ら、または土地の共同化による用地取得を伴わない住宅等の供給を促進するとともに、地価を顕在化させない土地信託方式、借地方式、事業受託方式等による供給も推進していく必要がある。また、これらの事業が円滑に進むよう、従前の賃貸住宅居住者の円滑な住み替え促進等の視点も含め、公的主体が積極的な支援を行うことを検討すべきである。

(市街化区域内農地の計画的な整備)

大都市地域における市街化区域内農地については、都市計画において保全するものと宅地化するものとに明確に区分し、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、生産緑地地区として指定を行い、計画的な保全を図る必要がある。この場合、転用制限の強化、地方公共団体の買取り制度の充実等について検討を行うべきである。また、宅地化する農地については、地区計画や農住組合制度の活用のほか、土地区画整理事業等による基盤整備により計画的な宅地化を促進する必要がある。農住組合制度については、より積極的な活用が図られるよう、制度の見直しを行う必要がある。

なお、市街化区域内農地に関する税制については、関係制度の整備、充実と併せ相続税、固定資産税等の見直しを行い、その円滑な実施を図るべきである。

(国公有地の確保、利活用の促進)

大都市地域における国公有地は、将来の道路、公園等公共公益施設用地、緊急時の避難地、都市再開発用地、公共的住宅プロジェクトの用地等、公共性の強い用途等への活用に十分配慮するとともに、そのストックの確保を図ることが必要である。

また、国公有地の有効・高度利用の計画的推進を図るため、非効率な利用となっているものについては集約立体化を進めることが望ましい。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べきである。

(借地・借家法の見直し)

借地・借家法については、土地のより適正な利用及び優良な賃貸住宅の供給の促進をも考慮して、最近の土地、住宅事情及びこれをめぐる社会経済情勢の変化や借地・借家関係の多様化に見合った新しい契約類型の創設及び借地・借家の当事者関係の調整について検討を進め、早急に法改正を行うべきである。

(用地取得の円滑化)

今後の公共事業の効率的な執行の確保を図るためには、これまで以上に中長期的な視点に立ち、先行的、計画的に公共事業用地及びその代替地の取得を進めることが必要であり、このため、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よう努めるべきである。また、土地収用制度の積極的な活用を推進する必要がある。

4. 土地関連融資規制

(土地関連融資規制の的確な実施)

地価動向と金融の動向には密接な関係があり、適切な金融政策が求められる。また、土地関連融資が急増し、地価高騰の恐れが生じた場合には、個別指導、総量規制等必要な対策をタイミングを逸することなく的確に行うことが必要である。このため、金融機関の融資状況を常時業種別に的確に把握する体制を整備する必要がある。

また、いわゆるノンバンクたる貸金業者の土地関連融資についても、その実態を把握し、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べきである。

(土地担保融資の抑制)

地価高騰の過程において、過大な土地担保融資を受けた土地需要が地価上昇をもたらし、それによる担保価値の増大がさらに土地担保融資を増大させるという循環が生じたとみられることから、土地担保融資の行き過ぎを抑制するため、土地担保融資の実態を踏まえつつ、そのあり方について検討すべきである。

5. 土地に関する負担の合理化

(税と受益者負担制度の役割)

土地基本法の基本理念の一つとして、社会的経済的条件の変化により土地の価値が増加する場合には、これに伴う利益に応じて適切な負担が求められることとされており、資産としての有利性の減殺、公平の確保、適正な土地利用の促進等の観点から、人口の集中や社会資本の整備等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適切な負担を求め、土地による利益の社会還元を図るべきである。

このような土地に関する適切な負担を実現するためには、土地譲渡益に対する課税や保有税などの税制上の措置と特別の利益に対する受益者負担制度による方法があり、それぞれの手法の特性に応じた的確な対応が求められる。

この場合に、受益者負担制度は、特別の利益に着目し、受益の範囲や程度を明確にした上で負担を求めるものであることを踏まえて、その活用を図るものとする。一方、広範囲かつ一般的な土地の価値の増加に伴う利益を適切に吸収するためには、税の役割が基本的に重要であり、このため、土地の価値の増加に伴う利益に適切に対応して課税が行われるよう、適切な税の見直しが期待される。

(土地税制の見直しの方向)

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減殺し、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る。

土地政策の観点から期待する見直しの方向としては、土地保有課税については、その強化が、土地の資産としての有利性の減殺による仮需要の抑制、土地の供給及び適正な利用の促進等を通じて、土地の需給関係を緩和させるとともに、土地の保有により受ける利益の一部を社会に還元する観点からも重要であり、住民生活に及ぼす影響等に適切に配慮しつつ、新税の創設の検討も含め土地の保有課税の総合的な見直しを行うべきである。

また、土地譲渡益課税については、土地の譲渡益が他の所得と異なり社会資本整備を中心とする外部経済により生ずる要素が極めて強いことから、勤労意欲、事業意欲等への影響等を踏まえ負担の公平を図るとともに、投機的取引等の仮需要を抑制する観点から、有効かつ適正な

土地利用の促進に配慮しつつ、他の所得課税に比較して相応の負担を求めべきである。なお、土地譲渡益課税については、長期安定的な税制とすることが望ましく、このことは、将来のキャピタルゲインへの過剰な期待を持たせない意味でも重要と考えられる。

さらに、土地を利用した節税行為に対しては、土地政策の観点からも税制上適切な対応が求められる。

（受益者負担制度の活用）

受益者負担制度については、公共施設の整備に関連して著しく利益を受ける場合の受益者負担制度が、個別の法律等によって設けられているが、受益の範囲や程度の特定が難しい等の理由により、積極的に活用されていない現状にある。

しかし、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は、公平の確保等の観点から、適切な受益者負担を課すべきであり、このため、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、法制度も含めた新たな方策についての検討が必要である。

6. 土地の適正な評価の推進

（地価公示制度）

地価公示制度については、取引事例比較法を重視した現在の評価方法では投機的要素を完全に排除しきれず地価高騰の追認になるのではないかな等の意見がある。こうした意見に応えるためには、標準地の鑑定評価の一層の適正化に努めるとともに、一定の地域においては、平均的な収益価格を示すことによって、市場において土地の利用価値を超えた値付けがなされている場合にはその実態を明らかにする方法を確立することが望ましい。

また、地価公示がその機能をより効果的に発揮するためには、標準地について都道府県地価調査との連携にも十分配慮しつつ適切な配置を図るために必要な地点数を確保すること等、引き続き改善に努めていく必要がある。

（公的土地評価の均衡化、適正化）

地価公示、相続税評価及び固定資産税評価の公的土地評価については、相互の均衡と適正化を図るべきであり、その際、国民が理解しうるよう明確かつ具体的に推進する必要がある。また、固定資産税については、基準地等に係る路線価の公開に努める必要がある。

（不動産鑑定評価制度）

不動産鑑定評価制度については、土地鑑定委員会から、土地基本法を踏まえ、かつ収益還元法を重視する等の観点に立った新しい不動産鑑定評価基準が答申されたところであり、今後、新しい基準にのっとりより適正な鑑定評価が推進されることが必要である。また、併せて、不動産鑑定評価に対する一層の信頼性の確保、不動産鑑定士の社会的地位の向上等の観点から不動産鑑定評価制度全般についてその将来のあり方に関し必要な検討を行うべきである。

7. 土地に関する情報の整備・充実

（土地情報の整備・充実）

土地政策的確かな実施のためには、土地の所有、取引、利用、地価等に関する土地情報を総合的、系統的に整備することが重要である。また、土地情報の収集、整備、利活用のための体制を確立する必要がある。

現在、所有、取引等に関する土地情報の多くは、登記、税務等の部局においてそれぞれの行政目的により整備されており、土地政策上必要なそれらの情報が必ずしも円滑に得られる状況にはない。このため、当面、行政機関相互の連携の強化を図り、不動産登記資料、税務統計資料等の資料の利活用を推進する必要がある。

また、土地取引価格については、地価対策等の厳正、的確な実施のため、土地取引に係る契約内容の報告義務化、土地取引価格の公開制度等を含め、その具体的把握の方法について検討する必要がある。

さらに、土地に関する新たな調査の実施も含め、土地情報の充実に努めるべきである。

なお、整備された土地情報については、プライバシー保護との関係に配慮しつつ、適宜公開されることが望ましい。

(地籍調査の推進)

地籍調査により得られる土地情報は、土地の所有及び利用に関する最も基礎的な情報であり、調査が著しく遅れている都市部等において調査体制の強化等の措置を講じつつ促進を図るとともに、土地区画整理事業等他事業の成果も積極的に活用する必要がある。また、調査成果の幅広い利活用の方策についても検討すべきである。

8. 土地に関する基本理念の普及・啓発

土地基本法は、土地についてはその特性にかんがみ公共の福祉を優先させる等の土地についての基本理念を定め、国民が土地の利用及び取引に当たって、これらの基本理念を尊重すべき旨を明らかにしている。

土地問題の解決のためには、国及び地方公共団体における諸施策の総合的な実施が必要であるが、それらを実効あるものとするためには、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前提である。この意味で、企業はもとより、国民一人ひとりの自覚と実践を通じて、土地の利用のあり方が重視されるとともに、投機的取引が社会悪として排除され、土地利用に関する規制や土地についての負担が受け入れられるような土壌が形成されることが基本的に重要である。

このようなことから、土地基本法の制定を機に、「土地月間」が定められ、土地に関する基本理念の普及・啓発の実施等の取り組みが行われているところであるが、未だ国民の間にこれらの基本理念が浸透しているとは言いがたい状況にあり、今後「土地月間」の充実に加え、あらゆる機会をとらえて土地に関する基本理念の普及・啓発を行うべきである。

また、今後の方策として、土地に関する基本理念について考え、土地の公共性に関する認識を高めていくため、学校教育の中でも指導の一層の充実に努めるべきである。

土地政策審議会委員

◎会長
○会長代理
△企画部会委員

秋山智英 (財) 森公弘済会理事長
△稲本洋之助 東京大学教授

奥田吉郎	全国市長会理事
△石原舜介	明海大学教授
○△河野正三	(財) 公庫住宅融資保証協会理事長
小林庄一郎	関西電力株式会社取締役会長
清水汪	(財) 農林中金総合研究所理事長
杉浦喬也	全日空常任顧問
鈴木俊一	全国知事会会長
高木丈太郎	三菱地所株式会社取締役社長
△高橋公子	日本女子大学教授
△田中啓一	日本大学教授
△永井多恵子	日本放送協会浦和放送局長
花岡圭三	(財) 地方自治情報センター理事長
牧野俊衛	(財) 土地改良建設協会顧問
松井信勝	全国農業会議所監事
△本吉庸浩	元読売新聞社論説委員・朝日大学教授
山田精吾	日本労働組合総連合会事務局長
◎吉國一郎	元内閣法制局長官
吉野良彦	国民金融公庫総裁
渡邊五郎	日本中央競馬会理事長
渡邊宏	東京瓦斯株式会社取締役会長
渡邊隆二	(財) 国土開発技術研究センター副会長