

土地バブル時代の昭和 62 年に創設された国土利用計画法の監視区域制度。その後、バブル崩壊と長期にわたる地価の下落、デフレ経済が続き、忘れられた存在であった。現在その活用が再び現実味を帯びてきている。以下、監視区域制度を巡る状況を見ておくことにしよう。

（国土利用計画法の土地取引規制制度の変遷）

①国土利用計画法の制定

我が国においては、昭和 40 年代後半には投機的な土地取引の増大により、全国的な地価の異常高騰、土地の大量買占め、乱開発による自然環境の破壊等が発生し、土地問題の解決が国民の最大かつ緊急な要請となるに至った。このような状況下、土地の投機的な取引及び地価の高騰が国民生活に及ぼす弊害を除去するとともに、乱開発の未然防止と遊休土地の有効利用の促進を通じて、総合的かつ計画的な国土の利用を図ることを目的とする国土利用計画法が制定され、昭和 49 年 12 月 24 日から施行された。

②監視区域制度の創設

上記の土地取引規制により、地価は概ね安定的に推移していたが、昭和 58 年頃から、東京の都心商業地を中心とした地価の高騰が、大都市圏の商業地等から周辺の住宅地にも波及し、様々な弊害を国民生活に及ぼすこととなった。この時点では、国土利用計画法の事前届出対象面積は、制度上、市街化区域でも 2000 m²以上の大規模な取引に限定されており、現実に地価上昇が問題になっていた既成市街地での、届出が義務づけられていない小規模な土地取引に対応できなかったこと、大規模な事前届出制度以外の規制制度としては、すべての有償による土地取引を許可対象とする規制区域しかなかったが、これは、自由主義経済への介入の度合いが大き過ぎ、副作用が懸念されたことから、地価が急激に上昇している区域を都道府県知事が指定し、それまで届出制の対象となっていない小規模な土地取引についても、届出を義務づけることができる監視区域制度を創設することにより、地価高騰の弊害の除去及び適正かつ合理的な土地利用の確保を図ることとされ、この監視区域制度が昭和 62 年 8 月 1 日に施行された。監視区域の指定市町村数は制度施行直後から急速に増加し、ピーク時の平成 5 年には 1 2 1 2 市区町村に達した。

③届出制度の再編成

地価高騰は、銀行の不動産向け融資の抑制の効果もあり、平成 3 年ころから次第に頭打ちとなり、監視区域制度の活用も平成 6 年以降急速に減少していった。

こうした中で、新たな土地政策確立のため、平成 9 年 2 月「新総合土地政策推進要綱」が閣議決定され、今後の土地政策の目標が「地価抑制」から「土地の有効利用」へと転換することとなり、土地取引にかかる規制の緩和等により土地取引の活性化を図ることが重要であると考えられたことから、これまでの大規模土地取引にかかる事前の届出に関する措置（事前届出制度）を再編成し、地価が急激に上昇又はそのおそれのある区域に適用する従前の監視区域制度は存続させつつ、新たに、地価が相当な程度を超えて上昇又はそのおそれのある区域に適用される注視区域制度が設けられるとともに、別途、規制区域及び事前届出区域以外の区域の大規模土地取引に適用され、地価についての指定要件の存しない事後届出制度が設けられた。注視区域制度及び事後届出制度はいずれも、平成 10 年 9 月 1 日から施行され

ている。

④事後届出制度の特徴

事後届出制度においては、買主（権利取得者）が届出対象面積以上の面積の土地を取得することが届出の条件であるのに対し、事前届出制度（監視区域及び注視区域）においては、売主又は買主（いずれも複数者の場合を含む。）のいずれかが届出対象面積以上の面積の土地を売買していれば、届出対象であるため、事後届出制度の方が、カバーする届出対象となる土地取引の範囲が狭い。また事後届出区域の審査・勧告対象は、地価動向に問題が生じていない区域の土地取引であるため、土地の利用目的のみであり、取引価額は届出の記載事項ではあるが、審査・勧告対象にはなっていない。

以上の制度の変遷を経た、現行の国土利用計画法の土地取引制度の概要並びに事前届出制度及び事後届出制度の比較表を整理すれば、下記図表 1-1, 1-2 のとおりである。

(図表 1-1) 国土利用計画法の定める土地取引規制制度の概要

	右3区域以外の地域 (事後届出制)	注視区域 (事前届出制)	監視区域 (事前届出制)	規制区域 (許可制)
区域指定要件	なし (右3区域以外の地域)	・地価の社会的経済的に相当な程度を超えた上昇又はそのおそれ ・適正かつ合理的な土地利用の確保に支障を生ずるおそれ	・地価の急激な上昇又はそのおそれ ・適正かつ合理的な土地利用の確保が困難となるおそれ	・投機的取引の相当範囲にわたる集中又はそのおそれ及び地価の急激な上昇又はそのおそれ(都市計画区域)等
届出対象面積	市街化区域 その他の都市計画区域 都市計画区域外	2,000㎡以上 5,000㎡以上 10,000㎡以上	都道府県知事等が規則で定める面積 (左の面積未満)以上	面積要件なし (許可制)
届出時期	契約締結後	契約締結前		契約締結前 (許可制)
勧告要件	利用目的のみ ・公表された土地利用計画に適合しないこと等	価格及び利用目的 ・届出時の相当な価額に照らし著しく適正を欠くこと ・土地利用計画に適合しないこと等	価格及び利用目的 ・届出時の相当な価額に照らし著しく適正を欠くこと ・土地利用計画に適合しないこと等 ・投機的取引に当たること	価格及び利用目的(不許可基準) ・区域指定時の相当な価額に照らし適正を欠くこと ・土地利用計画に適合しないこと等 ・投機的取引に当たること
勧告内容	利用目的の変更	契約締結中止など	同左	

(注) 国土交通省資料(土地総合情報ライブラリー)による。

(図表 1 - 2) 事前届出制度と事後届出制度の比較

	事前届出制度		事後届出制度
	監視区域制度	注視区域制度	
届出事項	土地の利用目的及び権利移転又は設定対価の額等		
届出手続	<ul style="list-style-type: none"> ・ 契約前に、両当事者が届出 ・ 土地の所在する市町村長経由都道府県知事 (政令市長) 		<ul style="list-style-type: none"> ・ 契約締結後2週間以内に権利取得者が届出 ・ 土地の所在する市町村長経由都道府県知事 (政令市長)
審査期間	届出後6週間以内		契約後3週間以内
勧告対象	<ul style="list-style-type: none"> ① 価格 ② 利用目的 ③ 投機的取引 	<ul style="list-style-type: none"> ① 価格 ② 利用目的 	① 利用目的

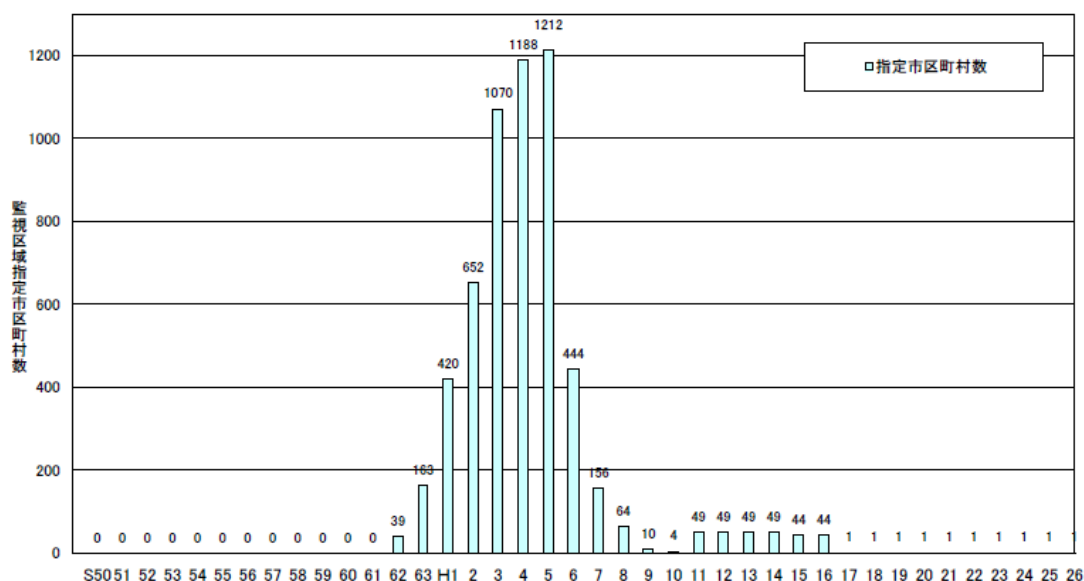
(注) 国土利用計画法規定をもとに土地総合研究所が作成。

(監視区域制度の活用状況)

監視区域制度はバブル期には盛んに活用され、ピーク時の平成 5 年には、当時の全国の市区町村数の 3 分の 1 を超える 1212 市区町村が監視区域を持っていたが、その後の地価の下落、経済・社会・土地をめぐる状況の変化を背景に、監視区域の縮小・解除が進み、一時、平成 10 年時点において、監視区域を指定している地方自治体は、東京都小笠原村だけになった。その後、国会等の移転先候補地選定に伴い、平成 11 年に関係 8 府県 (48 市町村) において監視区域の指定がなされたが、この動きは本格化するには至らずに中断されたため、平成 16 年までにはこれに係る監視区域はすべて解除された。

現在、監視区域が指定されている地方自治体は、東京都小笠原村 1 村だけである (監視区域は小笠原村内の都市計画区域内 (父島内 2380ha、母島内 2021ha、合計 4401ha)、届出対象面積は 500 m²以上、指定期間は平成 27 年 1 月 5 日から平成 32 年 1 月 4 日までの 5 年間 (平成 2 年 1 月 5 日に監視区域を指定して以来、5 年ごとの期間を限り、今日まで継続的に監視区域の指定を継続している) (図表 2)。

(図表 2) 監視区域の指定状況の推移



注) 監視区域の指定市区町村数は、各年3月31日時点

(小笠原村の監視区域の状況)

小笠原村村の都市計画区域が監視区域に指定されている理由について、東京都の都市整備局都市計画課は「利用可能土地面積が少ない中で、都市的な土地利用と自然環境の保全との調整が難しく、公示地価（全用途平均）は平成 27 年を除き、これまで 20 数年間横ばいないしは上昇で推移してきており（特に平成 14 年は対前年比、67%、平成 20 年は 25%の上昇）、依然区域内の地価が上昇する恐れがあること、また、平成 23 年 6 月に小笠原諸島が世界遺産の登録を受けたことから、土地取引が自然環境の保全に悪影響が生じないように適正な土地利用調整が求められること」を挙げている。小笠原村の監視区域の届出件数は年数件程度と少ない状態で推移している（図表 3）。

(図表 3) 小笠原村監視区域の年度別事前届け出件数。

20年度	21年度	22年度	23年度	24年度	25年度	26年度	27年度
1件	3件	1件	2件	1件	1件	1件	0件

(注) 国土交通省調査による。

(まだ区域指定実績のない規制区域、注視区域)

なお、国土利用計画法制定以来、非常事態に対応するための規制区域制度の発動は未だ指定実績がなく、平成 10 年に施行された注視区域制度についても、デフレ経済の進行に伴う地価の下落傾向の継続から、これまで地価が相当程度を超える上昇やそのおそれに該当する局面になかったため、区域指定実績はない。

(今後の見通し)

最近の国土交通省が四半期に 1 回公表する高度利用地を対象とした「地価ルックレポート」を見ると、前回調査時点（平成 28 年 4 月）から今回調査時点（平成 28 年 7 月）までの 3 か月間に、地価上昇率が 3%以上 6%未満の地区数が減少する一方（16 地区→11 地区）、6%を超える地区が平成 20 年以降では、初めて 3 地区となるなど、地価上昇率の高い地区数が増える方向にある（図表 4）。

今後、平成 20 年の東京オリンピック開催関連事業、平成 27 年を目標年次とした東京・名古屋間のリ

ニア新幹線の開業とこれに伴う周辺整備、時期は必ずしも明確ではないが、都心と羽田の直結道路の建設、羽田・成田を結ぶ新線の建設など、東京都心部での大型プロジェクトが目白押しであり、国土利用計画法の注視区域制度や監視区域制度の発動が必要になる時期を迎える可能性があり、都道府県の国土利用計画法担当部局は現状把握に十分な留意が求められよう。

(図表4) 総合評価 上昇・横ばい・下落の地区数一覧(全地区)

四半期	上昇			横ばい	下落					横計
	6%以上	3%以上 6%未満	0%超 3%未満	0%	0%超 3%未満	3%以上 6%未満	6%以上 9%未満	9%以上 12%未満	12%以上	
19年第4	5 (5.0%)	47 (47.0%)	35 (35.0%)	11 (11.0%)	2 (2.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	100 (100.0%)
20年第1	0 (0.0%)	5 (5.0%)	36 (36.0%)	50 (50.0%)	7 (7.0%)	1 (1.0%)	1 (1.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	100 (100.0%)
20年第2	0 (0.0%)	0 (0.0%)	13 (13.0%)	49 (49.0%)	28 (28.0%)	8 (8.0%)	2 (2.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	100 (100.0%)
20年第3	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	22 (14.7%)	79 (52.7%)	43 (28.7%)	6 (4.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	150 (100.0%)
20年第4	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	2 (1.3%)	33 (22.0%)	74 (49.3%)	25 (16.7%)	12 (8.0%)	4 (2.7%)	150 (100.0%)
21年第1	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	2 (1.3%)	37 (24.7%)	67 (44.7%)	36 (24.0%)	4 (2.7%)	4 (2.7%)	150 (100.0%)
21年第2	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	3 (2.0%)	67 (44.7%)	55 (36.7%)	22 (14.7%)	3 (2.0%)	0 (0.0%)	150 (100.0%)
21年第3	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	3 (2.0%)	81 (54.0%)	53 (35.3%)	9 (6.0%)	3 (2.0%)	1 (0.7%)	150 (100.0%)
21年第4	0 (0.0%)	0 (0.0%)	1 (0.7%)	5 (3.3%)	88 (58.7%)	46 (30.7%)	9 (6.0%)	1 (0.7%)	0 (0.0%)	150 (100.0%)
22年第1	0 (0.0%)	1 (0.7%)	1 (0.7%)	25 (16.7%)	86 (57.3%)	36 (24.0%)	1 (0.7%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	150 (100.0%)
22年第2	0 (0.0%)	1 (0.7%)	3 (2.0%)	41 (27.3%)	92 (61.3%)	13 (8.7%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	150 (100.0%)
22年第3	0 (0.0%)	1 (0.7%)	1 (0.7%)	61 (40.7%)	82 (54.7%)	5 (3.3%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	150 (100.0%)
22年第4	1 (0.7%)	0 (0.0%)	15 (10.0%)	54 (36.0%)	75 (50.0%)	4 (2.7%)	1 (0.7%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	150 (100.0%)
23年第1	0 (0.0%)	0 (0.0%)	2 (1.4%)	46 (31.0%)	92 (63.0%)	5 (3.4%)	1 (0.7%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	148 (100.0%)
23年第2	0 (0.0%)	0 (0.0%)	7 (4.8%)	53 (36.3%)	85 (58.2%)	1 (0.7%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	148 (100.0%)
23年第3	0 (0.0%)	0 (0.0%)	11 (7.3%)	61 (40.7%)	78 (52.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	150 (100.0%)
23年第4	0 (0.0%)	0 (0.0%)	16 (10.7%)	70 (46.7%)	63 (42.0%)	1 (0.7%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	150 (100.0%)
24年第1	0 (0.0%)	1 (0.7%)	21 (14.0%)	80 (53.3%)	46 (30.7%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	150 (100.0%)
24年第2	0 (0.0%)	1 (0.7%)	32 (21.3%)	82 (54.7%)	35 (23.3%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	150 (100.0%)
24年第3	0 (0.0%)	1 (0.7%)	33 (22.0%)	87 (58.0%)	29 (19.3%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	150 (100.0%)
24年第4	0 (0.0%)	3 (2.0%)	48 (32.0%)	74 (49.3%)	25 (16.7%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	150 (100.0%)
25年第1	0 (0.0%)	2 (1.3%)	78 (52.0%)	51 (34.0%)	19 (12.7%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	150 (100.0%)
25年第2	0 (0.0%)	2 (1.3%)	97 (64.7%)	41 (27.3%)	10 (6.7%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	150 (100.0%)
25年第3	0 (0.0%)	1 (0.7%)	106 (70.7%)	34 (22.7%)	9 (6.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	150 (100.0%)
25年第4	0 (0.0%)	3 (2.0%)	119 (79.3%)	22 (14.7%)	6 (4.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	150 (100.0%)
26年第1	0 (0.0%)	1 (0.7%)	118 (78.7%)	27 (18.0%)	4 (2.7%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	150 (100.0%)
26年第2	0 (0.0%)	2 (1.3%)	118 (78.7%)	28 (18.7%)	2 (1.3%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	150 (100.0%)
26年第3	0 (0.0%)	2 (1.3%)	122 (81.3%)	26 (17.3%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	150 (100.0%)
26年第4	0 (0.0%)	2 (1.3%)	123 (82.0%)	25 (16.7%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	150 (100.0%)
27年第1	0 (0.0%)	2 (2.0%)	82 (54.7%)	16 (10.7%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	100 (100.0%)
27年第2	1 (1.0%)	6 (6.0%)	80 (80.0%)	13 (13.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	100 (100.0%)
27年第3	1 (1.0%)	8 (8.0%)	78 (78.0%)	13 (13.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	100 (100.0%)
27年第4	1 (1.0%)	15 (15.0%)	73 (73.0%)	11 (11.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	100 (100.0%)
28年第1	2 (2.0%)	16 (16.2%)	71 (71.7%)	10 (10.1%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	99 (100.0%)
28年第2	2 (3.0%)	11 (11.0%)	74 (74.0%)	12 (12.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	100 (100.0%)

※各半期は、第1:1/1~4/1、第2:4/1~7/1、第3:7/1~10/1、第4:10/1~1/1
 ※数字は地区数、()はその割合
 ※は、各期・各圏ごとに最も地区数の多い変動率区分。
 ※は、2番目に地区数の多い変動率区分
 (注1) 4地区(留市3地区及び津安市1地区)を除いて集計している。
 (注2) 対象地区を7地区変更した(東京都1地区、大阪圏1地区及び地方圏2地区、商業系地区が1地区減少し、住宅系地区が1地区増加)。また、1地区(名古屋圏)を商業系地区から住宅系地区に変更した。
 (注3) 対象地区を1地区変更した(地方圏の商業系地区1地区)。
 (注4) 対象地区を2地区変更した(東京都の商業系地区1地区と住宅系地区1地区)。
 (注5) 対象地区を30地区集計した(商業系地区30地区と住宅系地区12地区)。
 (注6) 対象地区を1地区変更した(地方圏の商業系地区1地区)。また、1地区(下落圏)を除いて集計している。

- (注) 1. 国土交通省調査による。
 2. 三大都市圏、地方中心都市等において特に地価動向を把握する必要性の高い、東京圏43地区、大阪圏25地区、名古屋圏9地区、地方中心都市等23地区、計100地区。うち、住宅系地区(高層住宅等により高度利用されている地区:32地区)、商業系地区(店舗、事務所等が高度に集積している地区:68地区)である。

(参考) (平成21年以降の国土利用計画法の土地取引届出状況)(全国)

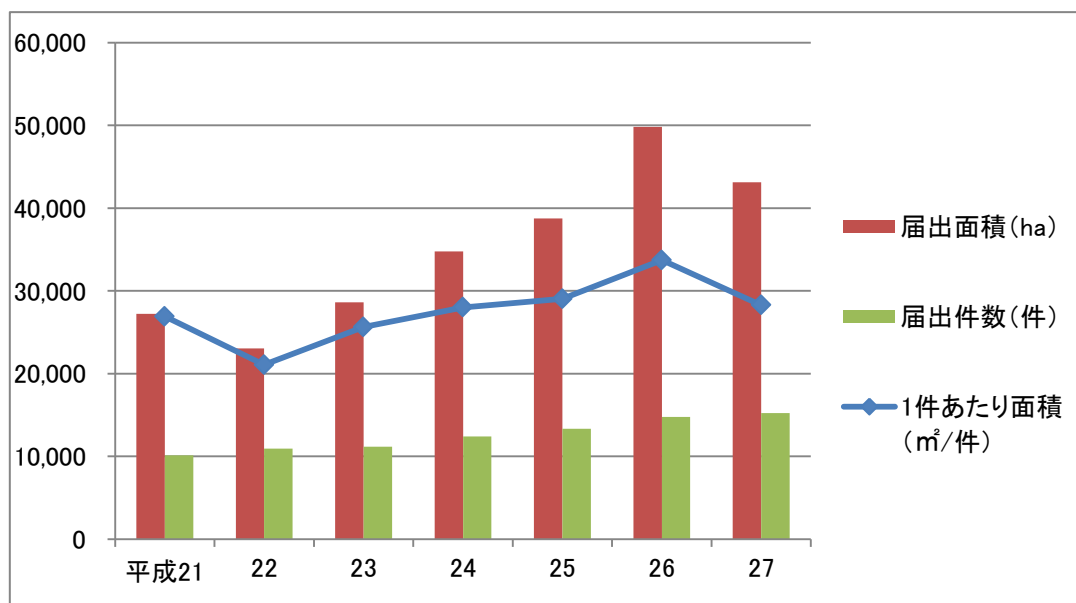
最後に、参考のため、国土交通省「土地総合情報ライブラリー」の「土地取引規制実態調査統計」により、平成21年以降27年までの最近7年間の国土利用計画法の土地取引規制の中期的な動向を、全国ベースの届出面積・件数及び土地利用目的別面積の動向により見ておこう。

まず、この期間中の届出は、ほぼすべてが事後届出制度に基づくものであり、届出面積は概ね増加を続け、平成26年には約5万haに達したが、27年は約4.3万haへと減少に転じた。これは景気回復の遅れによる大型土地取引などが控えられたことも影響したと考えられる。この間、取引件数は1万件から1.5万件へと増加を続けている。1件当たりの取引面積も、2.5haから3ha程度へと、総じて拡大する方向にある(図表5)。

次に、利用目的別の面積割合を見ると、林業目的、住宅目的がシェアを落とす中で、商業施設目的、生産施設目的のシェア拡大が目立っており、大規模土地取引が第二次産業、第三次産業主導で生じていることがわかる。また、引き続き、資産保有・販売目的のウエイトが大きいことにも留意が必要である(図表6)。

(図表5) 国土利用計画法の届け出面積・届出件数等の推移

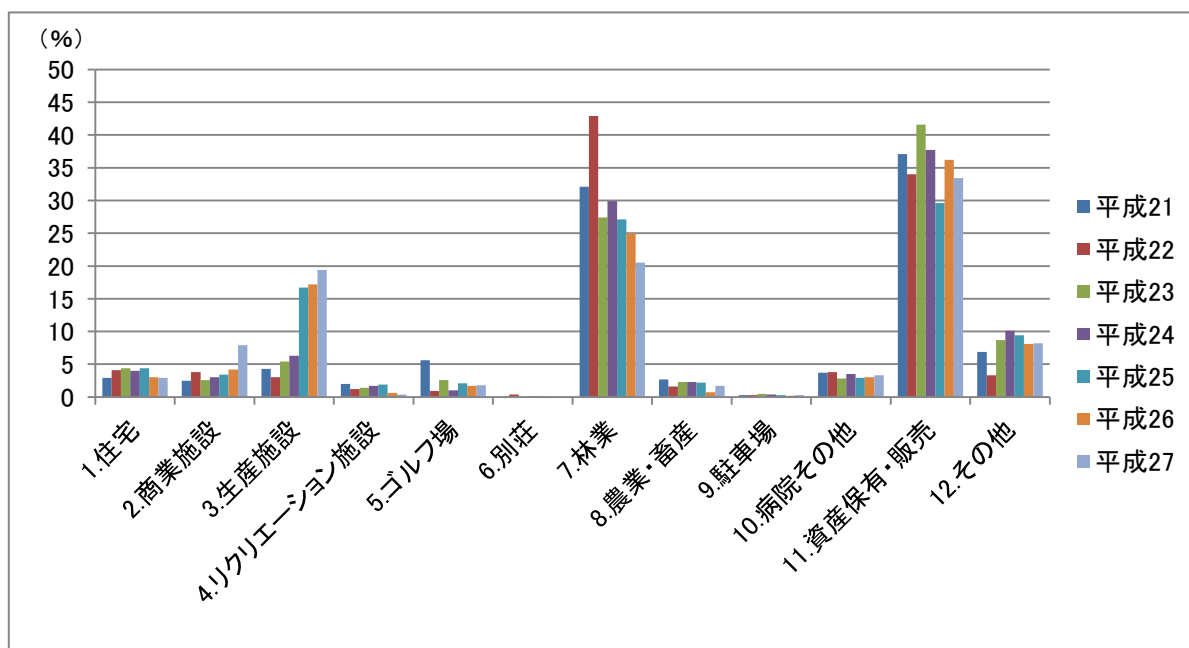
(全国：平成21年～27年)



(注) 土地総合情報ライブラリー「土地取引規制実態調査」による。

(図表6) 国土利用計画法の届け出に係る利用目的用途別面積割合

(全国：平成21年～27年)



(注) 土地総合情報ライブラリー「土地取引規制実態調査」による。

(荒井 俊行)