

【寄稿 1】

平成9年度国土庁土地局重点施策の概要

国土庁土地局土地政策課課長補佐

山口 敏彦

1. 重点施策の概要

最近の地価の動向を概観すると、大都市圏においては、住宅地は下落、商業地は顕著な下落となっており、地方圏においては、住宅地は横ばい、商業地は下落となっている。

このような地価の下落傾向が続いている中で、大都市圏においては、マンションを中心として住宅を取得しやすい環境になってはいるが、通勤時間や広さといった質の面では、いまだ満足できる状況にはなっていないのが現状である。

こうしたことから、今後、我が国が、経済社会の状況の変化に的確に対応しつつ、ゆとりある住宅の供給、質の高い住環境の形成、快適で防災上も安全なまちづくりの推進等を図っていくためには、地価が現在のような状況にある今こそ、「所有から利用へ」という土地政策の原点に立って、新たな土地政策を積極的に推進していく必要がある。

このため、現在、土地政策審議会においては、総理からの諮問を受け、新たな土地政策についての検討が行われているところであり、今後、同審議会での議論等を踏まえ、現行の「総合土地政策推進要綱」に代わる、新たな「土地政策推進要綱」の策定を目指すこととしている。

以上のような土地政策をめぐる状況の中で、平成9年度国土庁土地局関係予算概算要求では、前年度比7%、18億円増の254億円を要求するとともに、平成9年度重点事項として、①土地政策推進体制の強化等、②土地の有効利用の促進、③土地情報の充実の3つを柱に、各般の施策を推進することとしている。(図表1～3参照)

2. 土地政策の推進体制の強化等

(1) 関係各省庁等の連携による新たな「土地政策推進要綱」の実施の推進

土地政策の推進に当たっては、関係各省庁、地方公共団体等が連携して、各般の施策を総合的に推進することが不可欠である。

このため、国土庁としては、策定を目指す新たな「土地政策推進要綱」について、

関係各省庁等との連絡・協議体制を充実し、その連携を強化することなどにより、着実かつ円滑な実施に努めることとしている。

(2) 土地に関する調査研究機能の強化

ア 1980年代半ばから発生した「バブル」といわれる地価をはじめとする資産価格の大幅な高騰とその高騰に伴う急激な下落は、高騰時において、資産格差の拡大、住宅取得の困難化等の社会問題を発生させるとともに、地価下落時において、企業、家計のバランスシートの悪化、金融機関の経営の圧迫等の経済問題を発生させるなど、我が国経済・社会に史上空前といえる傷跡を残した。特に、本年においては、住専処理が内政上の最大問題となり、国民の間にバブルの影響を改めて認識させ、バブルを二度と発生させないような体制を整備することが強く求められている。

他方、地価が5年連続下落するなどの土地をめぐる状況にあって、現在、豊かな国民生活の実現のための望ましい国土利用を図るという土地政策の原点に立ち戻り、土地の有効利用を促進することが、土地政策上の最重要課題となっているところである。

このような状況を踏まえ、これまでの調査研究に加え、土地に関する基礎的研究水準の向上に資する新たな調査研究機関を創設するとともに、従来個別に収集・整備してきた土地に関する情報等を網羅的、体系的に整備し、情報の分析・活用・提供の円滑化を図ることとする。

イ また、今後、新たに土地の有効利用施策を重点的に実施していくに当たり、近時の土地をめぐる状況の変化に加え、高齢化、少子化、国際化、情報化や環境、防災、文化等に対する国民意識の高まりなどの経済社会構造の変化が、土地の所有や利用に具体的にどのような影響を与えているかという観点が必要となっている。

このため、来年度は特に高齢化、国際化（経済のボーダレス化）をとり上げることとし、登記簿調査、アンケート調査、ヒアリング等を通じて、具体的な土地所有や土地利用の状況の詳細な情報収集や分析を行う新たな調査研究を実施する。

(3) 土地に関する基本理念の普及・啓発活動の一層の推進

新たな「土地政策推進要綱」を実効あるものとするためには、土地基本法に定めている土地に関する4つの基本理念、即ち、①公共の福祉の優先、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、「土地月間」を一層活用するなどにより、土地に関する基本理念の普及・啓発活動を一層積極的に行うこととしている。

3. 土地の有効利用の促進

既に述べたように、地価が現在のような状況にある今こそ、「所有から利用へ」という土地政策の原点に立って、ゆとりある住宅・社会資本の整備や快適で安心できるまちづくりを目指し、土地の有効利用を積極的に進めていく必要がある。このため、次の施策を講じるものとする。

(1) 総合的かつ計画的な土地利用の促進のための土地利用調整システム総合推進事業の創設

現在、国土全体の総合的かつ計画的な利用の促進の観点から、都道府県における土地利用に関する即地的な総合計画として、土地利用基本計画が策定されており、都市地域、農業地域等の5地域区分に基づいて、土地利用の総合的な調整を行っているところである。

しかしながら、歴史的に各個別規制法の広域的なゾーニングが先行していることなどから、5地域区分の中に重複地域がかなり存在すること、各個別規制法による土地利用の誘導が相対的に弱い、いわゆる白地地域が存在すること等の問題が生じており、望ましい土地利用計画のあり方として、土地利用基本計画を通じた一元的な土地利用調整を行うには至っていないところである。

このため、土地利用基本計画の充実・強化の一環として、

- ア) 市町村における土地利用に関する即地的な総合計画の整備を進めるなどの観点から、市町村の土地利用の誘導方向を明確にした「土地利用調整基本計画」の策定を行うとともに、
- イ) 特に、地方圏における計画的な土地利用の推進と豊かな環境づくり等に配慮した土地利用の実現などの観点から、市町村内の一部の地域で特に土地利用の調整を要するところ（いわゆる白地地域等）におけるきめの細かい土地利用のあり方を示す「地区土地利用調整計画」の策定と、このための地区住民による土地利用調整に関する協議会の設置、アドバイザーの派遣、地区土地利用調整マニュアルの策定

等を総合的に実施する土地利用調整システム総合推進事業を創設する。

(図表4、5参照)

さらに、土地利用転換計画、大都市近郊土地利用調整対策事業における土地利用調整計画について、地区土地利用調整計画とともに地区レベルの土地利用計画として位置づけ、土地利用調整基本計画の下に整合して実施することにより、土地利用計画の系統的な整備を図ることとしている。

(2) 都市部における居住の回復と福祉・防災・環境・文化等の諸機能を備えた質の高いまちづくりの推進

近年における我が国経済・社会構造の変化や地価の高騰・下落により、特に、既成市街地においては、低未利用地が増大するとともに、土地利用の混在が生じている。一方、計画的に土地利用転換を図っていくべき地方公共団体においては、低未利用地の状況等について、必ずしも体系的に把握しているとはいえず、ために土地有効利用対策への取り組みも十分なものとはなっていない。

このため、地方公共団体が、低未利用地の分布状況等土地利用の実態把握を行う「土地有効利用促進基礎調査事業」を創設するとともに、既成市街地において、木造密集市街地、住工混在地等で地区の土地利用の更新を行い、福祉・防災・環境・文化等の面で質の高いまちづくりを推進するための計画（まちなみ整備型）を土地利用転換計画のメニューの一つに追加する。

また、東京都区部において、低未利用地の有効利用を促進しつつ、定住人口の回復と良好なまちづくりの推進を図るため、低未利用地に関する幅広い情報交換を行っている東京土地有効利用促進協議会の取組み内容の充実を図る。

なお、この協議会の情報提供活動により、成約あるいは成約のための協議が進行中の物件等は、平成8年2月末時点で117件と着実に増加してきている。

さらに、近年地価の下落傾向の中で民間の土地需要が低迷していることから、地方公共団体等の公共事業の推進による公的土地取得が期待されている。

このため、今後の公的土地需要を把握し、計画的・効率的な公的土地取得等に関する指針を策定するとともに、低未利用地の利用可能性及び有効利用に関する公的主体の役割等の検討を行い、公的主体のまちづくりに対する積極的な取り組みを誘導する。

(3) 市街化区域内農地を活用した計画的なまちづくりの推進

市街化区域内農地は、住宅地等の都市的土地利用への転換源として期待されているが、小規模な農地が基盤整備が不十分なまま散在していること、また、宅地化する農地と保全する農地である生産緑地が混在していることが、土地の有効利用の大きな阻害要因となっていることから、引き続き、農住組合の設立のための計画策定等を積極的に支援し、安全で快適な農と住の調和した良好なまちづくりを推進する。

特に、今後は、農住組合の行う事業に地区計画、建築協定、緑化協定等の美しく住みよいまちづくりのための手法を積極的に導入し、土地の基盤整備から住宅の建設・管理まで一貫して取り組む「農住組合ならではの」まちづくりを促進するため、農住組合による地区計画等の活用にあつては調査に対して支援するなど、農住組合事業を一層推進する。

(4) 大都市近郊における農・住の調和のとれた土地利用の推進

大都市近郊の市街化調整区域においては、資材置場、企業所有の未利用地、耕作放棄地等の低未利用地が数多く存在しているところであるが、良質・低廉な宅地の供給等を進めるためには、これらの低未利用地の有効利用を促進し、土地利用の適正化を

図ることが重要な課題となっている。

このため、平成6年9月に、国土庁、建設省及び農林水産省により設置された大都市地域土地計画利用推進協議会において、大都市近郊地域における農・住の調和のとれた土地の計画利用を推進するための方策の検討を進めており、平成8年3月に中間報告をとりまとめたところである。今後、引き続き検討を進め、成案を得たものから逐次実施に移すとともに、平成9年度末までには、最終報告をとりまとめることとしている。

また、都府県における関係部局等からなる協議会での低未利用地の有効利用方策の検討等を促進するとともに、市町村における低未利用地を含む一定地域の適正な土地利用を図るための土地利用調整計画の策定を支援する。（図表6参照）

(5) 利用を重視した住宅地供給手法の活用 の 推進

「定期借地権制度」は、国民の土地に対する意識について、「資産として保有」するものから「利用」するものへの変革を促すとともに、適正な土地の有効利用を促進し、質の高い居住環境をより安価に実現するうえで重要な制度であり、その幅広い活用が期待されている。

このため、国土庁においては、①農地所有者及び利用想定者の意向把握を含む定期借地権制度の活用実態の調査、②農住組合検討地区等を対象にした具体的なモデルの策定、③公共公益施設、リゾート施設等への活用方策の検討等を実施してきたところであり、平成9年度においては、これらの調査についてとりまとめを行うとともに、良好なまちづくりに資する優良事例の紹介等により、本制度の普及啓発を強力に推進する。

(6) 土地税制の適切な実施による土地の有効利用の促進

実需に結びつく土地取引の円滑化・活発化をはかることにより、土地の有効利用を促進するため、地価の動向等を踏まえつつ、土地保有課税や土地取得課税等の土地税制について適切な措置を講ずる。（図表7参照）

4. 土地情報の充実

(1) 21世紀の土地政策の基礎となる土地情報の総合的整備

平成10年に予定されている第2回土地基本調査を、指定統計として円滑に実施するため、名簿整備、広報活動等必要な準備に着手する。

また、中・長期的には、土地の所有・利用・取引の基本単位である筆界情報を中心としたGISの基図整備を促進することが必要である。

このため、現在、「市町村土地情報整備マニュアル」を作成しているところであるが、平成9年度は、これに加えて、各々の市町村の特性を踏まえた市町村におけるG

I S基図の迅速な整備・活用手法等について、モデル・スタディを通じて検討する。
さらに、土地取引に関する情報について、その収集の迅速化、内容の分析等を行い、一層の充実を図る。 (図表8参照)

(2) 地価公示等の充実と精度の向上

適正な地価の形成と課税評価の適正化に資するため、新しい用途地域の設定に対応して、地価公示及び都道府県地価調査の調査地点をそれぞれ30,300地点から30,600地点に、30,000地点から30,300地点に増設するとともに、地価公示価格を求める際の鑑定評価に用いる各種かつ大量の情報の交換・集約と、これらの情報に基づく地価動向の分析・検討等に使用するコンピュータシステムの開発等を行う。

(3) 国土調査の推進

① 地籍調査は、一筆の土地について、所有者、地目、面積等を地図及び簿冊として整備するものであり、土地に関する基礎的な情報を明らかにするものとして、土地に関する各般の施策の基礎となる重要なものであるが、全国で39%の進捗にとどまっており、特に都市部では13%と遅れている。

このため、地籍調査について、第四次国土調査事業十箇年計画に基づき、引き続き、その着実な実施を推進することとしている。特に、都市部における進捗率の向上を図るとともに、市町村GISの基図として必要最小限の地籍情報を緊急的に整備するため、一筆地調査を民間に委託し、官民境界等のみを先行的に調査・測量する地籍情報緊急整備事業(大都市地域地籍情報緊急整備事業の拡充)を実施する。

(図表9参照)

② 地籍調査で得られたデータについて、コンピュータの利用による各種土地関連行政への利活用を進めるため、地籍調査管理事業(利活用モデル地区や土地情報の数値情報化を進めるマイコン地区)の拡充を図る。

③ 環境に対する国民意識の高まりの中で、環境に配慮した土地利用が求められていることから、土地情報についても、新たに土地をめぐる環境の質を表現する指標を確立することが必要となっている。

このため、土地環境モデル事業において、局所的に存在する生物棲息空間相互のつながりやその広がり把握し、開発等による生態系の影響やその復元力等を指標とする土地の分級手法を検討する。

平成9年度国土庁重点事項

豊かで活力に富み、安心して暮らせるゆとりある社会の創造

介

一 諸情勢の変化に対応した国土行政の新たな展開
 ◎依然として深刻な東京圏の過密問題、地方回帰の兆し
 ◎阪神・淡路大震災の教訓
 ◎産業の空洞化への懸念
 ◎アジア・太平洋地域の相互依存関係の深化
 ◎人口減少、高齢化社会の到来

図表1

1 21世紀の国土像の形成に向けた検討・取組

- ①新しい国土構想の形成に向けた全総計画の推進 <新しい全国総合開発計画の効果的推進等>
- ②首都機能の移転の具体化へ向けた検討等 <移転先候補地の選定に資するための調査等>
- ③地理情報システム(GIS)の推進 <GISの効率的整備・標準化の推進等>

2 大都市圏の整備の推進

- ①社会の変化に対応した新たな大都市圏整備計画(首都圏基本計画、近畿圏基本整備計画、中部圏基本開発整備計画)の策定等
- ②圏域の特性に応じた大都市圏整備の推進 <業務核都市、筑波研究学園都市、大阪湾ベイエリア、関西文化学術研究都市、中部圏の整備、琵琶湖の保全等>
- ③大規模地下利用の検討

3 地方振興の推進

- ①新たな時代に向けた地方の在り方についての多角的検討 <東北、北陸、中国、四国、九州各地域の新しい開発促進計画の策定等>
- ②地方産業の振興・活性化 <新産・工特制度、新規産業おこし支援の推進等>
- ③多自然居住地域の振興、地方回帰の促進等
- ④地域間交流・連携の推進、地域の高度情報化等
- ⑤特定地域振興対策の推進 <半島、過疎、山村、資源、特殊土壌、離島、奄美、小笠原>

4 新たな土地政策の総合的推進

- ①土地政策の推進体制の強化等 <新たな「土地政策推進要綱」の着実な実施、土地に関する調査研究機能の強化等>
- ②土地の有効利用の促進 <土地利用調整システム総合推進事業の創設、土地税制の活用等>
- ③土地情報充実 <地価公示等の充実、都市部における地籍調査の促進等>

5 災害対策の推進

- ①関係行政機関等との連携による総合的防災対策の推進の強化 <首都直下型大規模地震に対する初動体制整備の推進等>
- ②災害情報収集・伝達体制の強化 <地震防災情報システム整備の推進>
- ③中央防災無線網の強化、施設等の整備 <地域防災拠点等防災関連連環の整備>
- ④災害に強いまちづくりの推進 <市街地における防災緑地網の整備等>

6 水資源対策の推進

- ①新しい全国総合水資源計画の策定
- ②洪水等の水危機に強い社会の実現 <水危機対策の充実、コスト面を重視した最適な洪水対策の検討等>
- ③健全な水循環の確立 <健全な水循環の確保>
- ④多様な水資源の可能性の検討、地下水の保全等地域の水循環の改善等 <多様な水資源の確保等>

7 国際協力への積極的推進

- ①国連人間居住センター等国際機関との連携、国際交流の推進
- ②防災に関する国際協力の推進 <防災に際しては、国際協力の創設の検討等>
- ③アジア地域における防災センター機能の有するシステムの創設の検討等 <アジア地域における防災センター機能の有するシステムの創設の検討等>

平成9年度予算概算要求総括表

図表2

(単位：百万円)

区 分	9 年 度 要 求 額 (A)	前 年 度 予 算 額 (B)	比 較 増 △ 減 (A - B)	倍 率 (A / B)
1. 公共事業関係費	< 19,870> 325,530	< 7,983> 317,281	8,249	1.03
水資源開発事業費	< 5,042> 89,125	< 2,496> 87,427	1,698	1.02
離島振興事業費	< 13,811> 220,307	< 5,087> 214,207	6,100	1.03
農村総合整備計画調査費	283	282	1	1.00
国土総合開発事業調整費	< 1,017> 15,815	< 400> 15,365	450	1.03
2. 行政部費	< 867> 47,636	< 230> 43,987	3,649	1.08
(1) 国土計画	1,300	1,227	73	1.06
(2) 総合的土地対策	25,358	23,597	1,761	1.07
(3) 総合的水資源対策	269	254	15	1.06
(4) 大都市圏整備	1,067	978	89	1.09
(5) 地方振興	< 300> 7,913	< 230> 7,423	490	1.07
(6) 災害対策	< 567> 3,623	< 0> 2,695	928	1.34
(7) その他	8,106	7,813	293	1.04
合 計	< 20,737> 373,166	< 8,213> 361,268	11,898	1.03

注) 1. 上記 <>内書は、公共投資重点化枠であり、前年度は実績額、9年度は要望額である。

2. 上記計数には、NTT-B型（前年度は旧NTT-B型）を含んでいる。

図表 3

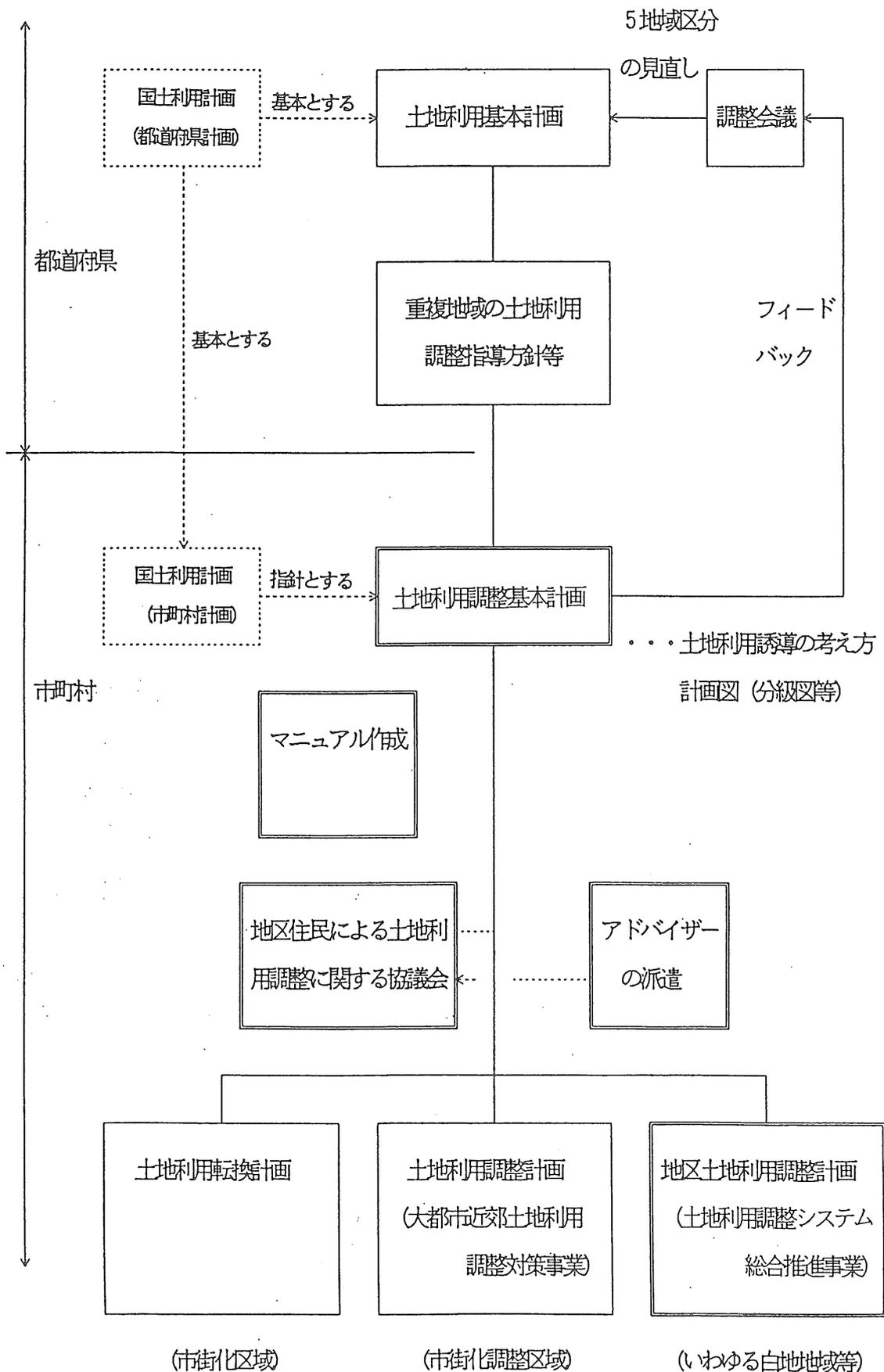
平成 9 年度土地局関係予算概算要求総括表

(単位：百万円)

区 分	9 年 度 要求額 (A)	前 年 度 予算額 (B)	比較増減 (A - B)	倍 率 (A / B)	備 考
1. 土地政策推進体制の強化等	664	176	488	3.77	21世紀型経済社会の土地利用調査 (新規) 40百万円 土地に関する調査研究機能の強化 (新規) 500百万円
2. 土地の有効利用の促進	1,457	1,350	107	1.08	土地利用調整システム総合推進事業 (新規) 310百万円 うち 土地利用規制等対策費交付金(土地利用調整基本計画分) (新規) 250百万円 土地利用転換計画策定等経費(地区土地利用調整計画策定分) (新規) 35百万円 土地有効利用促進基礎調査 (新規) 34百万円
3. 土地情報の総合的整備	485	451	34	1.07	土地基本調査 法人調査(実施準備) (新規) 85百万円 高度情報化社会における土地情報整備促進事業 (新規) 88百万円
4. 地価公示の充実と精度の向上	4,832	4,612	220	1.05	地価公示の充実 地価公示地点 30,300地点→30,600地点 鑑定評価料 65,960円 →67,090円 地価公示業務におけるコンピュータ化推進経費 (新規) 73百万円
5. 国土調査の積極的推進	13,847	13,002	845	1.07	地籍調査面積 2,623 km ² 地籍情報緊急整備事業 (拡充) 2,050百万円 地籍調査管理事業 (拡充) 231百万円
6. 国土利用計画法の的確な運用	4,021	4,006	15	1.00	
7. 首都機能移転の進展への対応の的確な実施	52	0	52	-	交付金による首都機能移転分 (新規) 52百万円
計	25,358	23,597	1,761	1.07	

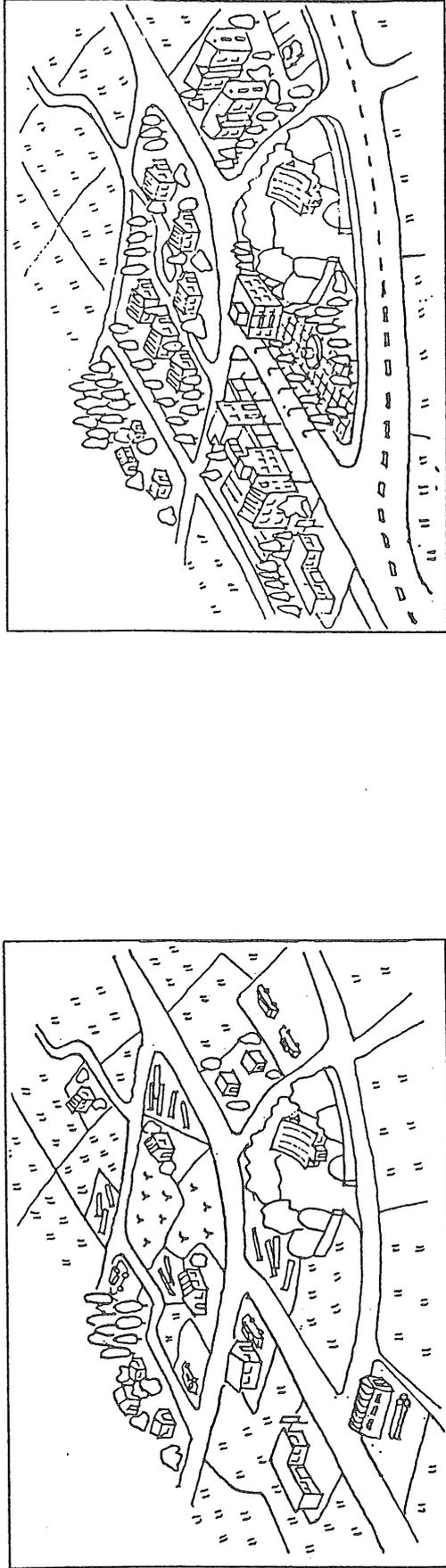
土地利用調整システム総合推進事業の概要

図表 4



土地利用調整システム総合推進事業における地区土地利用調整計画のイメージ図

図表 5



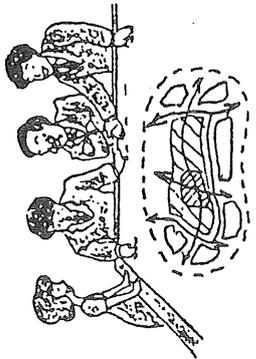
○現状

- ・各種土地利用の混在
- ・各種施設の無秩序な立地
- ・コミュニティ機能の低下等

○効果

- ・土地利用の明確化
- ・個別開発の防止
- ・個性のあるまちづくり等

地区土地利用調整計画



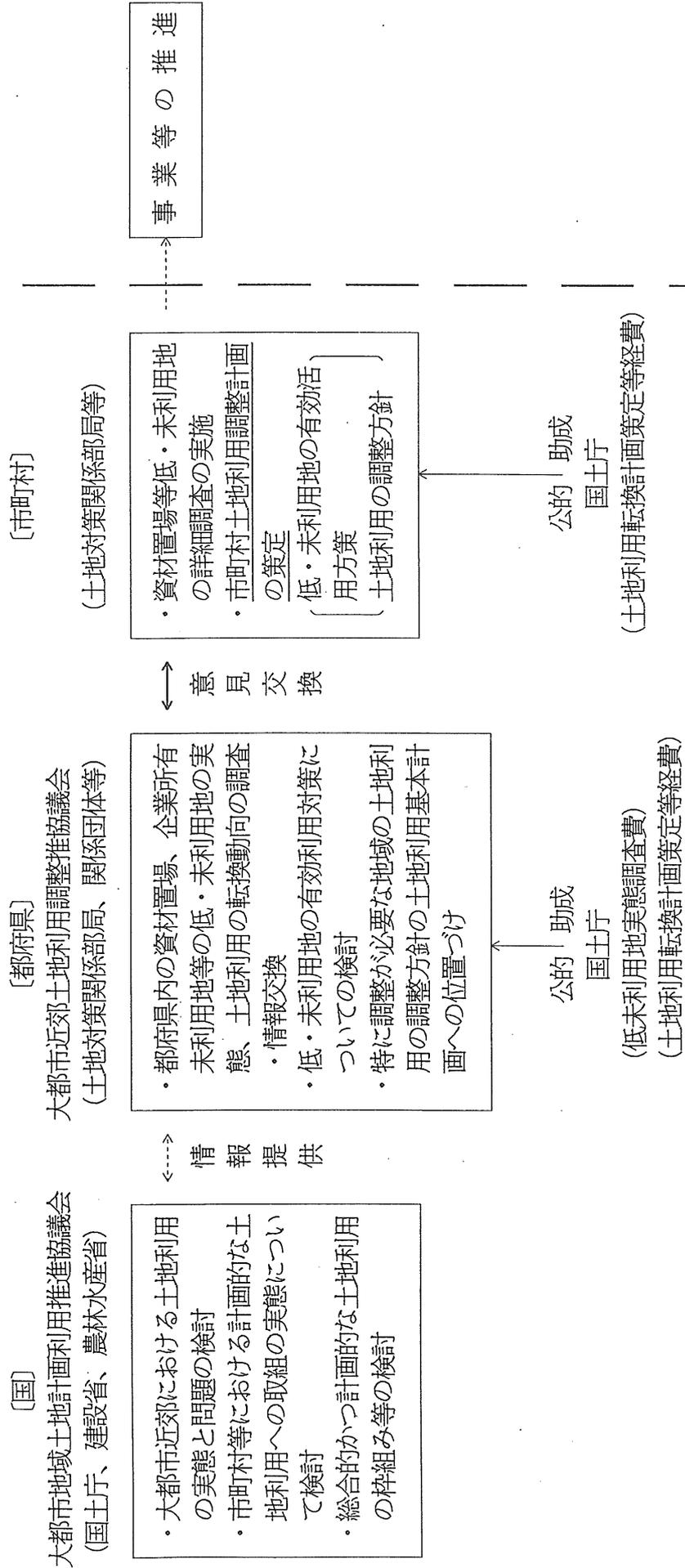
住民参加の共同作業

地域における今後の土地利用の方向とそれに向けての整備手法等を市町村と地域住民が話し合いながら計画づくりを進めます。その際、市町村は、地区住民等により構成される協議会の設置やアドバイザーの派遣等、地域住民の活動を支援します。

大都市近郊における土地利用調整対策の推進

図表 6

◎対象地域＝大都市近郊の市街化区域に近接する市街化調整区域



○対象都府県：東京都、茨城県、千葉県、栃木県、群馬県、埼玉県、山梨県、神奈川県、愛知県、静岡県、岐阜県、三重県、大阪府、京都府、兵庫県、滋賀県、奈良県

平成9年度土地対策関係税制改正要望

図表7

拡充・創設は _____

【保有課税】

1. 資産価値の変動に応じた適正な負担が図られるような保有課税のあり方についての見直し 〔固定資産税等〕

【取得課税】

2. 固定資産税の評価替えに伴う登録免許税及び不動産取得税の負担の調整 〔登録免許税、不動産取得税〕

【譲渡益課税】

3. 超短期所有土地等を譲渡した場合の重課制度の延長（5年間） 〔所得税、法人税、住民税〕
4. 長期所有土地等から既成市街地等以外にある建物等への買換え等の場合の課税の特例措置の延長（1年間） 〔所得税、法人税〕
5. 特定の居住用財産の買換え等の場合の課税の特例措置の延長（2年間） 〔所得税〕

【定期借地権関係】

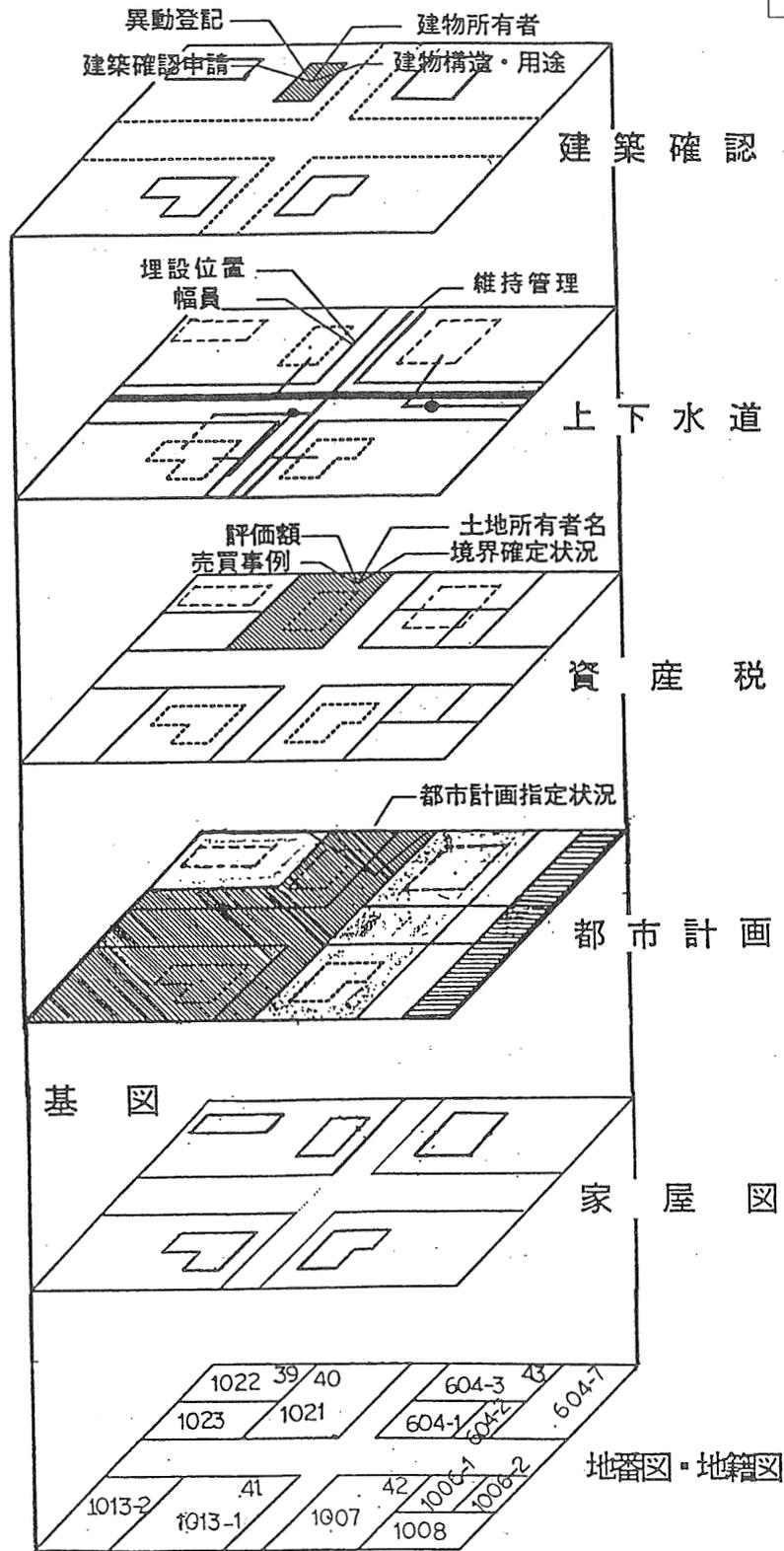
6. 優良住宅地造成等のために土地等を譲渡した場合の長期譲渡所得の軽減税率の適用要件の拡充（面積要件等の判定に定期借地権部分を含める） 〔所得税、法人税、住民税〕
7. 地価税の課税価格を5分の1とする特例措置の適用要件の拡充（定期借地権住宅分譲予定地を追加） 〔地価税〕
8. 相続税の納税猶予中の特定市街化区域農地等に係る転用特例の適用期限の延長（3年間）及び拡充（定期借地権住宅に転用した場合を追加） 〔相続税〕
9. 定期借地権が設定されている土地の相続税評価の見直し 〔相続税〕
10. 住宅用地に係る登録免許税の軽減措置の創設（定期借地権の設定登記も対象とする） 〔登録免許税〕

【農住組合関係】

11. 農住組合が行う交換分合による土地の取得に係る課税の特例措置の延長（2年間）
- ①登録免許税（税率を40/1000に軽減）
 - ②不動産取得税（税額の減額措置）
12. 農住組合が新築した中高層耐火建築物である賃貸住宅に係る課税の特例措置の延長（3年間）
- ・不動産取得税（税額の減額措置）

G I S の市町村における活用例

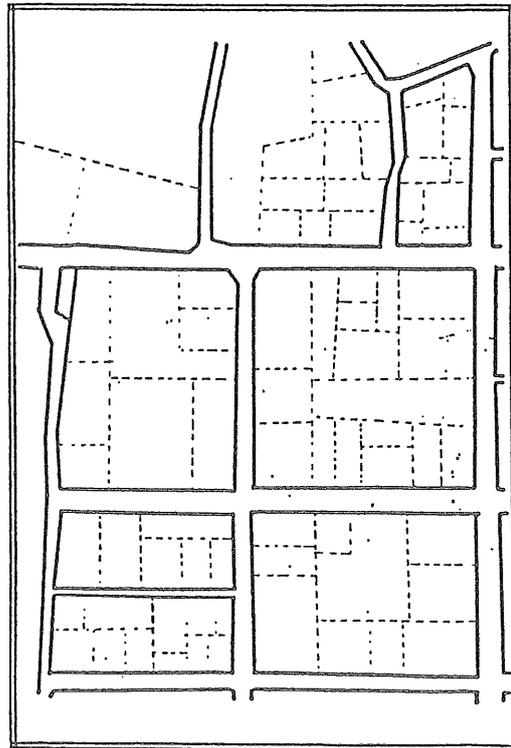
図表 8



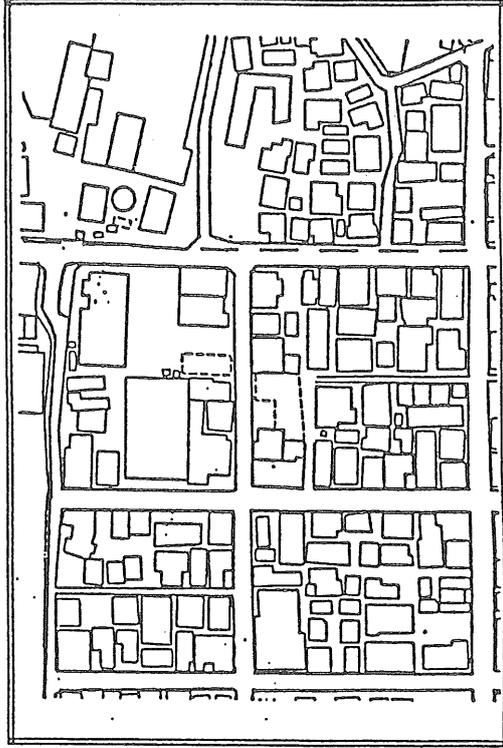
地籍情報緊急整備事業の成果と活用

図表9

○ 地籍情報緊急整備事業の成果図



○ 建物情報との重ね合わせ図



- ・ 目的に応じて必要な土地関連情報を重ね合わせ（例えば建物情報。これにより建物をキーとしたGISが構築可能（防災計画、都市計画等に活用可能）

- ・ 官民境界等のみを先行的に調査（私有地間の境界（点線）は後年調査）
- ・ これにより精度、正確性の高い最小限の地籍情報を短期間で広範囲に整備

- ・ 地籍情報を基礎としているので、GISの精度、正確性の水準を向上させていく上で手戻りや無駄が少ない。
- ・ また、他の地域、市町村、都道府県のGIS基図と接合。より幅広いGISの活用が可能