## 特集 国土利用計画法施行 40 周年を迎えて

# 国土利用計画法に基づく土地取引規制について

国土交通省 土地·建設産業局 企画課

# 1. 土地取引の規制に関する措置

国土利用計画法(昭和49年法律第92号)にお いては、土地の投機的取引及び地価の高騰が国民 生活に及ぼす弊害を除去し、かつ、適正かつ合理 的な土地利用の確保を図るため、一定規模以上の 大規模な土地取引に適用される事後届出制と、地 価の上昇の程度等によって区域、期間を限定して 適用される注視区域制度(事前届出制)、監視区域 制度(事前届出制)及び規制区域制度(許可制) からなる土地取引規制が措置されている(表1)。

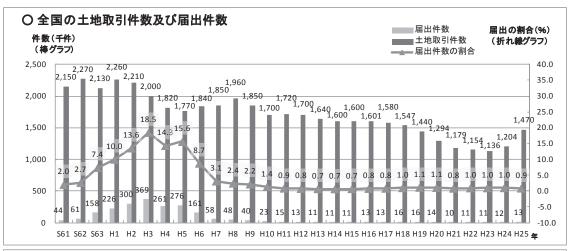
# 2. 事後届出制

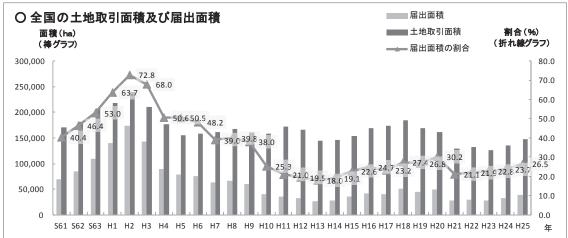
現在、東京都小笠原村で監視区域が指定されて いる以外は、区域指定がなされておらず、事後届 出制が適用されている。

事後届出制は、全国にわたる大規模な土地取引 規制制度として機能するものであり、適正かつ合 理的な土地利用の確保を図る観点から、一定規模 以上の土地取引について、開発行為に先んじて、 土地の取引段階において土地の利用目的を審査す ることで、助言・勧告によりその早期是正を促す

耒 1	土地取引	の粗制に	関する	、烘罟
<b>यद्र ।</b> .	ᆜᆜᄱᄱᅜᅜ	ひノス兄・市川し	. 1关19 伝	) 4日 1目

		33 Jan - 1 B		19477-15	
	右3区域以外の地域	注視区域	監視区域	規制区域	
	(事後届出制) (事前届出制)		(事前届出制)	(許可制)	
区域指定要件	なし (右3区域以外の地域)	<ul><li>・地価の社会的経済的に相当な程度を越えた上昇又はそのおそれ</li><li>・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</li></ul>	<ul><li>・地価の急激な上昇又はそのおそれ</li><li>・適正かつ合理的な土地利用の確保が困難となるおそれ</li></ul>	・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 昇又はそのおそれ等(都 市計画区域)	
届出対象 面積	市街化区域 2,000 m <sup>2</sup> 以上 その他の都市計画区域 5,000 m <sup>2</sup> 以上 都市計画区域外 10,000 m <sup>2</sup> 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 (2週間以内)	契約締結前 (届出をした者は原則として 6 i い)	契約締結前 (許可制)		
勧告要件	利用目的のみ	価格及び利用目的	価格及び利用目的(不許可 基準)		
勧告内容	利用目的の変更	契約締結中止など			
現状	届出件数(1~12月) H23年11,051件 H24年12,396件 H25年13,356件 注)届出件数は処理月ベ	指定実績なし	平成 27 年 2 月末現在 東京都小笠原村 のみ指定	指定実績なし	





(出典) 届出件数及び面積:国土交通省「土地取引規制実態統計」 土地取引件数:法務省「登記統計」(売買による所有権の移転) 土地取引面積:国土交通省「土地取引規制基礎調査概況調査」

図1. 全国の土地取引件数及び面積

仕組みとなっている。

なお、取引価格は勧告等の対象となっていない ものの、届出の対象として把握することにより、 注視区域等の機動的な指定を行うことが可能とな るなど、地価高騰に対する備えとしても重要な役 割を担っている。

事後届出制においては(表 1)のとおり一定面積 以上の大規模な土地について、土地売買等の契約 を締結した場合に届出が必要となる。

近年は全国の土地取引件数の約1%、面積の約1/4を、事後届出が占めている(図1)。

#### 3. 監視区域制度の経緯

国土利用計画法に基づく土地取引規制制度は、

土地取引について土地の利用目的及び取引価格の 両面から行政が直接介入し、土地利用の適正化と 地価の抑制を図る制度として創設されたものであ る。

昭和49年制定時においては、投機的取引が相当 範囲にわたり集中して行われ地価が急激に上昇す るおそれがある土地については規制区域を指定し 土地取引は許可制とされ、その他の地域について は法定規模以上の土地取引について事前届出制と された。

地価の動向は昭和 50 年以降一時的な上昇は見られたものの概ね安定的に推移していたが、昭和 58 年頃より東京の都心商業地を中心に発生した地価の高騰が大都市圏の商業地から周辺住宅地に

#### 対前年変動率(%) 元 5 国政府存货增計 1 0 列第 🖪 第 土投機 基 監視区域制度創設 国 ラザ合 クソ ± 京オリ 8 改次**利**造石**用** 次 50 届 本法の制 成 ш 油 計 油 音 **#** 画法 画 定の 法 30 O 制定 糯 制 行 20 定 注 視 0 -10 度 101 設 35 47 49 57 63 2 24

地価動向と国土利用計画法の経緯

① 戦後1回目の地価高騰 : 高度成長に伴う第2次産業の急速な発展、旺盛な民間企業の設備投資

大都市、工業地中心の地価上昇

② 戦後2回目の地価高騰 列島改造ブームの中、企業の事業用地取得や大都市への人口集中等による旺盛な土地需要の発生、投機的な土地需要の増大

農林地を含め全国的に地価上昇が拡大土地神話の一般化

土地神話の一般化 ③ 戦後3回目の地価高騰 : 金余り状況を背景。

(昭和)

(1)

高騰: 金余り状況を背景とし、(1)東京都心部での業務地需要の増大、(2)周辺住宅地における買換え需要の増大、(3)投機的取引の増大

(平成)

東京都心部から周辺住宅地へ、さらには大阪圏、名古屋圏、地方圏へと波及

実線: 地価公示(東京圏・全用途平均)対前年変動率(国土交通省) ※地価公示制度は昭和45年に創設破線: 市街地価格指数(六大都市全用途平均)各年9月末の対前年変動率((財)日本不動産研究所)

#### 図 2. 地価動向と国土利用計画法の経緯

も波及し、国民生活に様々な弊害を及ぼすことになった。

このため、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が昭和 62 年に創設され、同年8月の制度施行と同時に東京 都、神奈川県等において監視区域が指定された。

また、東京都心において発生した地価の高騰は、少し遅れて三大都市圏、地方中心都市に波及していったため、既に地価が相当程度上昇している区域に限らず、地価の上昇を未然に防ぐ観点からも監視区域の指定が拡大され、平成5年11月には58都道府県・指定都市(1,212市区町村)において指定されるに至ったが、その後の大都市圏を中心とした地価の下落傾向を踏まえ、監視区域の指定要件の緩和及び指定解除が進み、平成11年11月には東京都小笠原村1村となった。

#### 4. 国会等移転先候補地への対応

平成11年12月の国会等移転審議会の答申を受

けて、平成12年1月に国会等移転先候補地等とされた1府7県の48市町村に新たに監視区域が指定された。

これは、国会等の移転が過去に例を見ない国家 的プロジェクトであることから、「国会等の移転先 候補地の選定に伴う監視区域制度の運用について (国土庁土地局長)」が1府7県に通知され、選定 された候補地の地域(福島県、栃木県、岐阜県及 び愛知県の計27市町村)については「国会等の移 転に関する法律(平成4年法律第109号)」第24 条(監視区域の指定の特例)に基づき、また、将 来候補地となる可能性があるとされた地域(三重 県、滋賀県、京都府及び奈良県の計21市町村)に ついては国土利用計画法の監視区域の規定に基づ き、候補地等の区域のうち、地価が急激に上昇し、 又は上昇するおそれがあり、これによって適正か つ合理的な土地利用の確保が困難となるおそれが あると認められる区域については、可及的速やか に監視区域を指定するものとされたことを受けた ものである。

なお、国土利用計画法は平成12年4月1日より 原則として自治事務化されており、前記国土庁土 地局長通達は機関委任事務であった平成11年12 月20日に通知されたものである。

平成 15 年 10 月に栃木県が指定を解除し、その他の移転候補地についても、平成 17 年 1 月に監視区域の指定期間が満了し、再指定を行わなかったことから、監視区域の指定を行っているのは東京都小笠原村のみとなった。

その後、平成17年頃から地価の上昇が見られたが、地価高騰の状況は生じず、新たな区域指定が行われることはなく現在に至っている。

#### 5. 震災と土地取引規制

平成23年3月に発生した東日本大震災は広範な地域に甚大な被害をもたらした極めて大規模な震災であったため、直ちに東日本大震災復興基本法(平成23年法律第76号)が制定され、同法に基づき、国による復興のための取組みの全体像を明らかにするものとして「東日本大震災からの復興の基本方針(平成23年7月29日 東日本大震災復興対策本部)」が決定された。

この基本方針において「被災地の復興の支障にならないよう、投機的な土地取得等を防止するため、土地取引の監視のために必要な措置を講じる」こととされ、これを受けて国土交通省では被災3県・1指定都市(岩手県、宮城県、福島県及び仙台市)に対して、土地取引の実態把握に資する情報として、平成23年3月以降に登記された当該県市内の土地取引の登記情報等の提供を行っている。

また、同年12月に東日本大震災復興特別区域法 (平成23年法律第122号)が制定され、同法第85条 (監視区域の指定)に「都道県知事又は指定都市 の長は、復興特別区域のうち、地価が急激に上昇 し、又は上昇するおそれがあり、これによって適 正かつ合理的な土地利用の確保が困難となるおそ れがあると認められる区域を国土利用計画法第二 十七条の六第一項の規定により監視区域として指 定するよう努めるものとする。」と規定された。 被災3県・1指定都市においては、これらを踏ま え、監視区域等の指定の要否の検討を行うなど、 東日本大震災による被災地等における適正な土地 取引の確保の徹底に取り組んでいるところである。

# 6. 個別法における「監視区域の指定」の規定

前記、東日本大震災復興特別区域法第85条の「監視区域の指定」と同様の条項は、「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(昭和50年法律第67号)」第4条の2に規定されて以来、平成25年に制定された「大規模災害からの復興に関する法律(平成25年法律55号)」第39条に至るまで、10の法律に規定されている(表2)。

ただし、これまで監視区域の新規指定自体は、 全国的な地価高騰への対応が求められていた平成 5年までの時期と、平成12年の国会等移転先候補 地対応の時期に限られている。

他方、近年制定された法律においては、経済的

#### 表 2. 国土利用計画法第 27 条の 6 第 1 項の規定による 「監視区域の指定」を引用する法律一覧

- 大規模災害からの復興に関する法律(平成25年 法律第55号) 第39条
- 東日本大震災復興特別区域法(平成23年法律第 122号) 第85条
- 津波防災地域づくりに関する法律(平成23年法 律第123号) 第94条
- 被災市街地復興特別措置法(平成7年法律第14 号) 第24条
- 地方拠点都市地域の整備及び産業業務施設 の再配置の促進に関する法律(平成4年法律第76 号) 第18条
- 国会等の移転に関する法律(平成4年法律第109 号) 第24条
- 大阪湾臨海地域開発整備法(平成4年法律第110 号) 第17条
- 大都市地域における宅地開発及び鉄道整備の 一体的推進に関する特別措置法(平成元年法律 第61号) 第9条
- 多極分散型国土形成促進法(昭和63年法律第83 号) 第20条
- 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(昭和50年法律第67号) 第4条の2

要因による地価高騰時だけではなく、特に大震災 による被災地の復興や防災の観点からも監視区域 の指定が求められている。

なお、「国会等の移転に関する法律」においては、 「候補地の選定に伴う土地投機対策」(第5章)の 中で、「監視区域の指定の特例」(第24条)として 通常の努力義務と異なり、「指定するものとする」 と規定されている。

#### 7. 平成 12 年度以降の区域指定の検討

平成12年以降も平成17年頃からの地価の上昇や、東日本大震災の復興に伴い、監視区域を初めとする区域指定の検討は必要に応じ行われてきた。

本年度実施した都道府県及び指定都市(以下、アンケートに係る記述では「団体」という。)へのアンケート結果から13団体(19%)が平成12年度以降区域指定の検討を行ってきたことが明らかになった(図3)。

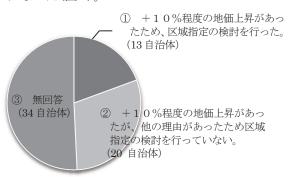


図 3. 平成 12 年度以降の区域指定の検討について

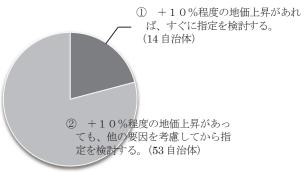
しかしながら、どの団体も現在まで区域指定には至っておらず、その主な理由は以下のとおりである。

- ・地価上昇が局所的であるため。
- ・地価上昇が一時的であるため。
- ・過去と比べて地価水準が低いため。
- ・投機的な取引が生じていないため。
- ・土地利用審査会からの「指定を検討する状況 に至っていない」という意見を踏まえて。
- ・地価の上昇だけでなく、その他の要因を総合 的に判断するため。

なお、検討を行わなかった団体が数多くあった 要因として、そもそも管内で地価上昇が観測され なかった団体が多かったものと推察される。

## 8. 今後の区域指定の際に考慮する要因

同様にアンケートの「仮に将来において、年間 +10%程度の地価上昇があった場合に区域指定を 検討するべきかどうか」という間に対しては、「す ぐに区域指定を検討する」とした団体が2割程度 にとどまっているのに対して、「他の要因を考慮し てから検討する」とした団体が約8割に上った(図 4)。



# 図 4. 将来的な地価上昇時の区域指定の検討について

考慮する「他の要因」の主なものとしては次の ようなものが挙げられる。

- ・地価上昇に広がりが見られるか。
- ・地価上昇が継続する可能性があるか。
- 過去と比較して相応の地価水準に至っているか。
- ・従前の地価動向はどうか(安すぎた状態から の回復など)。
- ・土地取引件数が増加しているか。
- ・投機的な取引か、土地需要の要因によるものか
- ・隣接団体の地価動向はどうか。

平成 12 年度以降区域指定の検討を行った団体 同様、実際の検討に当たっては地価の上昇だけで なく、その他の要因を総合的に判断する必要性が 高まっているとの状況がみられる。

これは現在の社会経済状況から、昭和58年頃から始まった全国的な地価高騰が再び起こり得るこ

とが想定しがたい中で、最近において生じている 地価の上昇は局所的、短期的なものにとどまって いると判断されているものと推察される。

# 9. 区域指定のノウハウの喪失や欠如のおそれ

また、今後実務上課題となると思われる事項の うち主なものは以下のとおりである。

- 人員及び予算の確保等実施体制の充実
- ・区域指定に至る総合的な評価手法
- ・事前届出における価格審査の適切な運用
- 関係者(議会、地元業界団体及び地域住民)への周知徹底
- ・近接団体との調整及び連携

さらに、平成 12 年以降区域指定等の実績がないため、そもそも実務上の課題を想定することが困難という回答など、区域指定のノウハウの喪失や欠如のおそれが懸念される。

あわせて、ほとんどの団体が東日本大震災による被災 3 県・1 指定都市の適正な土地取引の確保のための取り組みに係る情報共有を要望している(図 5)。

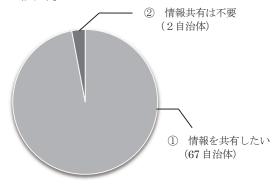


図 5. 情報共有の必要性について

しかしながら、実際に被災団体においては、被 災前に土地取引規制を行う際の対応マニュアル等 が整備されていなかったため、平成初期に監視区 域指定を行った際の資料を参考に、手探りで対応 されていたとの状況であったことが明らかとなっ ており、情報共有を行える状況にないとの実態が 報告されている。

こうした中、今後の課題として、将来起こり得る災害時等の参考となるよう、これらの取り組み

を整理・体系化しておく必要性が高いと考えられる。

#### 10. 今後の取り組み

国土交通省では平成26年度から27年度までの2カ年にかけて「土地取引の適正な監視のあり方の検討」を行っており、上記のアンケートやヒアリング、さらには有識者へのヒアリング等を踏まえ、都道府県及び指定都市が適時適切に区域指定等の土地取引規制を行うために必要な情報の提供を図ることとしている。

具体的には、土地取引の監視にあたり着目すべき事項や、投機的な土地取引等を未然に防止するため区域指定等により対応すべき事項等について検討を行い、土地取引を監視する手法や手順などを体系的にまとめるとともに、あわせて東日本大震災に対する被災3県・1指定都市の取り組みを整理し、災害等の際の土地取引を監視する手法や手順などを体系的にまとめ、都道府県・指定都市へ情報を提供することとしている。

# 11. おわりに

国土利用計画法が制定された昭和 49 年当時とは異なり、40 年を経た現在では、経済的要因による地価高騰の際だけではなく、大震災による被災地の復興や防災の観点からも土地取引の適切な監視体制を充実していくことが求められている。

本法についてはこれまで、それぞれの時代の要請に合わせて柔軟な運用が行えるよう法改正等の必要な措置が図られてきた。

今後とも都道府県及び指定都市と連携を図り、 土地の投機的取引及び地価の高騰が国民生活に及 ぼす弊害を除去し、かつ、適正かつ合理的な土地 利用の確保に努めていかなければならないと考え ている。