

宅地政策の転換の基本的方向の
あり方に関する報告

平成14年7月15日

社会資本整備審議会住宅宅地分科会
宅地政策ワーキンググループ

目 次

宅地政策ワーキンググループについて	1
報告の要約及び概要	3
宅地政策の転換の基本的方向のあり方に関する報告	6

社会資本整備審議会住宅宅地分科会 宅地政策ワーキンググループについて

1. 設置経緯

平成12年6月の住宅宅地審議会答申「21世紀の豊かな生活を支える住宅・宅地政策について」を踏まえ、宅地政策の転換の方向性について幅広い観点から御議論いただくため、平成13年5月の第3回社会資本整備審議会住宅宅地分科会における合意「今後の進め方について」に基づき、平成13年10月に同分科会の下に宅地政策ワーキンググループを設け、平成13年11月より審議検討を実施。

2. 審議等の経緯

平成13年11月5日（月） 第1回宅地政策ワーキンググループ

- ・ 検討課題について

平成13年12月3日（月） 第2回宅地政策ワーキンググループ

- ・ 宅地の長期需給について
- ・ 宅地需給の実情について
- ・ 土壌汚染問題について

平成14年1月17日（木） 第3回宅地政策ワーキンググループ

- ・ 地方公共団体の取り組みについて
- ・ 宅地政策の転換の基本的方向について
- ・ 土壌汚染問題について

平成14年3月8日（金） 第4回宅地政策ワーキンググループ

- ・ 宅地政策の転換の基本的方向について（中間とりまとめ）
- ・ キャピタルゲインの無い条件下での宅地供給のあり方について

平成14年5月10日（金） 第4回社会資本整備審議会住宅宅地分科会

- ・ 宅地政策ワーキンググループの審議状況について中間報告

平成14年6月3日（月） 第5回宅地政策ワーキンググループ

- ・ 宅地政策の方向転換の基本的考え方について
- ・ 今後の宅地政策の展開方向について

平成14年6月27日（木） 第6回宅地政策ワーキンググループ

- ・ 今後の宅地政策の展開方向について

平成14年7月12日（金） 第7回宅地政策ワーキンググループ

- ・ 「宅地政策の転換の基本的方向のあり方に関する報告案」について

平成14年7月15日（月）

- ・ 「宅地政策の転換の基本的方向のあり方に関する報告」取りまとめ

3 . 名簿

主査	黒川 洸	(分科会長代理、東京工業大学名誉教授)
	小林 重敬	(分科会長代理、横浜国立大学大学院教授)
	小幡 純子	(分科会委員、上智大学教授)
	越澤 明	(分科会委員、北海道大学大学院教授)
	首藤 恵	(分科会委員、中央大学教授)
	寺尾 美子	(分科会委員、東京大学大学院教授)
	石川 哲久	(大阪府建築都市部長)
	勝田 三良	(東京都都市計画局技監)
	木村 恵司	(三菱地所株式会社取締役経営企画部長)
	清水 隆敏	(相模鉄道株式会社開発事業本部地域開発部長)
	中臣敬治郎	(都市基盤整備公団理事)
	新倉 孝一	(町田市都市緑政部長)
	原 昭夫	(世田谷区都市整備部長)
	三木富士夫	(株式会社ミサワホーム総合研究所取締役)

報告の要約及び概要

「宅地政策の転換の基本的方向のあり方に関する報告」(要約)

平成13年10月に社会資本整備審議会住宅地分科会の下に宅地政策ワーキンググループが設けられ、宅地政策の転換の方向性について検討を行った結果、平成14年7月15日、以下の報告をとりまとめた。

．社会経済情勢の変化と宅地政策の転換の基本的方向について

1．社会経済情勢の変化

(1) 今後の宅地需給の見通し

平成13～22年度の全国の宅地の需給量は、68,000ha(平成8～17年度に比して36%減)となり、世帯増加数に起因する新規宅地需要量は逡減。

(2) 継続的地価上昇の消失と土地神話の崩壊

地価が11年連続で下落しており、宅地について、所有価値重視から利用価値重視へ変化。また、基盤整備を行う計画的開発の事業環境が厳しくなっている。

(3) まちづくりに対するニーズの多様化・高度化

消費者は、生産物に化体した多様な価値を重視するようになってきている。

2．宅地政策の転換の基本的考え方

(1) 量から質へ

従来の宅地政策は、宅地の量的な拡大を重視。今後は、宅地の質の維持向上を重視。

(2) ストック(既存の市街地)の有効活用へ

宅地ストックの質の維持向上及び再生・循環により、宅地ストックを有効活用。

(3) 所有から利用へ

所有権を前提とした政策から利用権も重視した政策へ転換。

(4) 市場機能の重視と官民分担の再構築

民間の供給動向等市場的確な把握に基づく市場の誘導や補完に関する施策が必要。

．これまでの量的拡大政策の転換について

1．大都市法に基づく広域的計画制度等について

現在の供給基本方針及び供給計画の目標年次が平成17年度であることを踏まえ、今後具体的な方向付けを明確化し、法令の構成を、いわゆる宅地供給の推進ではなく、広域的観点からの業務機能や都市居住等のあり方に照らして望まれる姿に向けて宅地の整備を計画的に誘導する施策として再構築すべき。併せて宅鉄法や優良法等も一体的にあり方を検討すべき。

2．公的宅地供給について

公的宅地供給については、今後は、国や地方の行政上必要な領域に重点化するとともに、民間では担うことができない市場補完的な役割(資金、技術面等から民間では困難な基幹的都市基盤の整備や広域的な総合調整機能等)に重点化していくべき。

都市公団のニュータウン事業については、新規事業は廃止、継続すべき事業は国として重要なもの、広域的観点から必要なもの等として有効活用。

．宅地政策の新しい展開について

1．質の維持向上に向けた政策展開について

(1) 安全、環境等に関する取組

宅地の安全、環境等については、当分の間は、購入予定者等に対する十分な情報提供を行うことを基本としていくべき。

(2) 計画的まちづくりに向けた取組

国民ニーズを的確に反映し得る宅地の質に関する目標の設定とその計画的達成及び基盤整備を回避した小規模な開発行為等についての計画的まちづくりの確保という観点からの取組のあり方の検討が必要。

(3) ソフト的領域の施策

ニュータウンのオールタウン化問題への対応、SOHO等の職場の整備と関連した基盤づくり、公共交通機関の利便性向上、医療施設や福祉施設の立地誘導などの要請を視野に入れつつ、ソフト的なくらしやまちの価値を高める取組の展開が必要。

2. ストックの有効活用に向けた政策展開について

(1) 宅地の既存ストックの質の維持向上の推進（ . 1 . (2) 参照）

宅地の質に関する目標の設定とこれを計画的に達成するための政策の展開。

(2) 宅地市場の条件整備による既存ストックの再生・循環の促進（ . 4 参照）

宅地市場の条件整備による住宅地の住み替えの促進及び未利用既存ストックの再生・循環の促進。

(3) 広域的な宅地ストックの流通・循環の促進

くらしのスタイルや年齢に対応した広域的な宅地ストックの流通・循環の促進。

(4) 宅地のソフト的な価値向上への取組（ . 1 . (3) 参照）

子供の教育や医療・福祉サービス、利便施設や職場への近接性等の向上に資する、ニュータウンのオールタウン化問題への対応やSOHO等の職場の整備と関連した基盤づくり。

(5) 住宅地区を一元的に維持管理する仕組み作りの検討

各住宅地所有者を出資者とする非営利団体等による住宅地の資産価値を維持する仕組みの検討。

3. 所有から利用への政策展開について

定期借地権制度の活用が積極的に推進される必要があり、取引事例のデータベース化、権利の評価手法の標準化、さらなる普及促進に関する取組を進めるとともに、定期借地権を活用した用地供給に当たっての地主に対する誘因の付与等の取組を推進。

4. 宅地市場の条件整備に係る政策展開について

(1) 地価の継続的上昇のない条件下での官民の役割分担の構築

近年の地価下落を背景としたミニ開発等のスプロールの開発を助長しないよう配慮しつつ宅地周りの基盤整備に対して総合的に支援。

(2) 市場情報インフラの整備

宅地需給長期見通しの再構築及びGISの活用による宅地関連情報の提供システムの整備。

(3) 土地税制の整備

土地の取得・保有・譲渡の各段階における重課による税制の歪みの是正。

(4) デューデリジェンス業務（投資対象不動産の詳細調査及び評価）の普及促進等

土壌汚染対策ガイドラインの策定等によるデューデリジェンス業務の普及促進とそれに係る土地履歴情報の提供システムの整備。

(5) 消費者参加型のまちづくり「コーポラティブ・タウン」の推進

まちづくりの多様なニーズが出会い、調整され、事業者、消費者、投資家の協働・連携により、まちづくり事業が生み出され、推進される場となる「(仮称)コーポラティブ・ネットワーク・システム」の整備に向けた取組。

(6) 不動産の証券化の推進

不動産の証券化の推進、不動産分野と金融分野の高度な知識・技術の融合の促進に対する取組。

「宅地政策の転換の基本的方向のあり方に関する報告」の概要

(平成14年7月、社会資本整備審議会 住宅宅地分科会 宅地政策ワーキンググループ)

社会経済状況の変化と宅地政策の転換の基本的方向

1. 社会経済情勢の変化

宅地需給量逡減の傾向
継続的地価上昇の消失と土地神話の崩壊
まちづくりに対するニーズの多様化・高度化

2. 宅地政策転換の基本的考え方

量から質へ
ストック(既存の市街地)重視へ
所有から利用へ
市場機能重視と官民分担の再構築

これまでの量的拡大政策の転換

1. 大都市法に基づく広域計画制度等について

量的拡大の基本法であったものを基本的に見直す

2. 公的宅地供給について

都市公団のニュータウン事業については、新規事業は廃止、継続すべき事業は国として重要なもの、広域的観点から必要なもの等として有効活用

新しい宅地政策の展開方向

1. 質の維持向上に向けた宅地政策の展開

宅地の質の目標設定等
ニュータウンのオールドタウン化問題等

2. ストックの有効活用

基盤施設への民間負担に配慮した計画的まちづくり
住宅地の住替えの促進
未利用既存ストックの再生・循環の促進

4. 宅地市場の条件整備

宅地の基盤整備に対する総合支援
宅地情報提供システムの整備
土壌汚染対策ガイドラインの策定等
不動産の証券化の推進

宅地政策の転換の基本的方向の
あり方に関する報告

宅地政策の転換の基本的方向のあり方に関する報告目次

はじめに	8
．社会経済情勢の変化と宅地政策の転換の基本的方向について	9
1．宅地政策の歴史と変遷	9
（1）終戦直後から新都市計画法の制定まで	
（2）昭和48年頃から昭和60年頃まで	
（3）バブルの発生からその終焉まで	
2．社会経済情勢の変化と宅地政策の方向転換の基本的考え方	11
（1）社会経済情勢の変化	
（2）宅地政策の転換の基本的考え方	
．これまでの量的拡大政策の転換について	16
1．大都市法に基づく広域的計画制度等について	16
（1）大都市法に基づく広域的計画制度についての基本的考え方	
（2）大都市法に基づく広域的計画制度等の見直しの考え方	
2．公的宅地供給について	17
（1）公的宅地供給についての基本的考え方	
（2）都市基盤整備公団のニュータウン開発事業の今後の対応の考え方	
（3）その他	
．宅地政策の新しい展開について	19
1．質の維持向上に向けた政策展開について	19
（1）安全、環境等に関する取組	
（2）計画的まちづくりに向けた取組	
（3）ソフト的領域の施策	
（4）付加価値追求の基盤となる市場条件整備	
2．ストックの有効活用に向けた政策展開について	21
（1）宅地の既存ストックの質の維持向上の推進	
（2）宅地市場の条件整備による既存ストックの再生・循環の促進	
（3）広域的な宅地ストックの流通・循環の推進	
（4）宅地のソフト的な価値向上への取組	
（5）住宅地区を一元的に維持管理する仕組み作りの検討	

3 . 所有から利用への政策展開について	2 3
4 . 宅地市場の条件整備に係る政策展開について	2 4
(1) 地価の継続的上昇のない条件下での官民の役割分担の構築	
(2) 市場情報インフラの整備	
(3) 土地税制の整備	
(4) デューデリジェンス業務 (投資対象不動産の詳細調査及び評価) の普及促進等	
(5) 土地の利活用の活性化支援	
(6) 不動産の証券化の推進	
おわりに	2 9

「宅地政策の転換の基本的方向のあり方に関する報告」

平成14年7月15日

社会資本整備審議会住宅宅地分科会
宅地政策ワーキンググループ

はじめに

平成12年6月の住宅宅地審議会答申「21世紀の豊かな生活を支える住宅・宅地政策について」においては、新たな宅地政策の基本的方向として、「まちづくりと連動した職住近接やゆとりある居住空間実現に資する宅地供給」、「所有から利用へのニーズの転換に伴う消費者・生活者の住宅宅地の取得等への支援」、「良質なストック形成と既存ストックの再生・循環」などの事項が指摘された。

これを踏まえ、平成13年5月の第3回社会資本整備審議会住宅宅地分科会における合意「今後の進め方について」に基づき、平成13年10月に同分科会の下に宅地政策ワーキンググループが設けられ、宅地政策の転換の方向について幅広い観点から検討を行ってきた。その結果、ここに「宅地政策の転換の基本的方向のあり方に関する報告」をとりまとめたところである。

・社会経済情勢の変化と宅地政策の転換の基本的方向について

1. 宅地政策の歴史と変遷

「宅地政策」の定義については、必ずしも一義的に定められたものはないが、一般に「宅地政策」とは、宅地の供給、造成、改良及び管理に関する総合的な取組であるといえる。以下においては、宅地政策の転換について述べる前に、戦後の宅地政策の歴史と変遷を概観する。

(1) 終戦直後から新都市計画法の制定まで

終戦直後の我が国においては、住宅戸数の絶対的不足状況があったが、その後のベビーブームの到来、産業構造の転換による都市部への人口流入により、大都市圏を中心に深刻な住宅宅地の取得難が発生した。

このような状況を踏まえ、地方公共団体・公益法人により主として住宅金融公庫の融資を利用して施行する宅地造成事業が、また、日本住宅公団及び地方公共団体により公団住宅・公営住宅用地及び分譲宅地を造成するための土地区画整理事業が実施されてきたが、更に強力な大規模宅地供給の推進が求められる中で、国においては、全面買収方式による計画的な大規模開発を推進するための新住宅市街地開発法（昭和38年法律第134号）を制定するとともに、災害の防止等のための規制を行う宅地造成等規制法（昭和36年法律第191号）、民間宅地造成の適正な推進を図るための（旧）住宅地造成事業法（昭和39年法律第160号）等を制定した。

また、昭和40年には地方住宅供給公社法（昭和40年法律第124号）が制定され、昭和41年には日本住宅公団の宅地開発部門が強化される等宅地供給の事業主体に関する制度が整備された。

他方、この時期における急速な市街化や都市化の進展は、大都市周辺地域の市町村の行財政に多大な影響を及ぼすこととなり、昭和42年の兵庫県川西市をはじめとする宅地開発等指導要綱の全国的展開に結びつくこととなった。

また、都市の外延的拡大が進む中で、単発的開発によるスプロール現象（都市が無秩序な虫食い状態で郊外へと拡大していく現象）の発生等に対応するため、宅地審議会第6次答申を受けて、昭和43年に新都市計画法（昭和43年法律第

100号)が制定され、いわゆる線引き制度とそれを担保するための開発許可制度が導入された。

(2) 昭和48年頃から昭和60年頃まで

昭和48年頃までには全国レベルでの住宅戸数の絶対量は世帯数を上回る事となったが、大都市圏では人口及び世帯数は一貫して増加したため、宅地需要は堅調に推移し、地価はほぼ一貫して上昇を続けた。そうした中であっても多くの国民は一戸建住宅の取得を目指した。あらゆる宅地について資産価値が認められ、これが地価上昇を助長し、いわゆる「土地神話」が定着した。

この間、宅地に関しては、大量供給推進という方針の下、公的主体による直接供給の外、土地税制や金融等の手段も積極的に活用され、グリーンベルト構想の地域も順次宅地化された。こうした状況の下で、新規の大規模開発地区を中心に、比較的良好な宅地が大量供給されたが、これによる人口急増を必ずしも歓迎しない地方公共団体も多く、その調整も宅地政策の重要な課題となった。

こうした状況を背景にして、昭和50年以降、宅地開発公団法(昭和50年法律第45号)の制定により宅地開発公団が設立され、その後の住宅・都市整備公団法(昭和56年法律第48号)の制定により、日本住宅公団と宅地開発公団が統合され、今日の都市基盤整備公団(以下「都市公団」という。)の前身に当たる住宅・都市整備公団が設立されるとともに、大都市地域における住宅地等の供給の促進に関する特別措置法(昭和50年法律第67号。以下「大都市法」という。)等の法令が整備され、大都市地域における住宅宅地の供給の促進が図られた。また、昭和56年には、宅地需給の基本的な動向を把握し、宅地政策の基本的方向を見極めるための指針として、初めての宅地需給長期見通しが策定された。

(3) バブルの発生からその終焉まで

昭和60年のプラザ合意以降のバブル発生により、大都市圏の一般勤労者の住宅宅地難は従来以上に深刻になった。他方、地価高騰にもかかわらず住宅宅地市場は活況を呈したが、時間の経過とともに、バブルの終焉を迎えるに至った。バブル期の急激な地価上昇下にあっては、需要側における住宅宅地の取得能力の向上と供給側における大量供給促進という需給両面からの対策が打ち出され、宅地の大量供給促進のための法令の制定・改正が行われた。昭和63年には、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。以下「優良法」という。)が、平成元年には、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。以下「宅鉄法」という。)が制定され、また、平成2年には、大都市法の改正により、住宅及び住宅地の供給基本方針並びに供給計画等の策定による広域的取組体制の整備が図られた。また、三大都市圏の特定市の市街化区域農地についての課税の適正化等の税制面での手当が行われ、市街化区域農地については、生産緑地法(昭和49年法律第68号)の改正を受けて、平成4年度末までに都市計画において保全するものと宅地化するものとに区分された。

2. 社会経済情勢の変化と宅地政策の方向転換の基本的考え方

(1) 社会経済情勢の変化

こうした宅地政策の歴史や変遷を振り返ると、今日の社会経済情勢は、これまでの宅地政策の前提として想定されていたのとは異なる状況が生じてきていると考えられる。その主な点を挙げれば次のとおりである。

今後の宅地需給の見通し

国土交通省が今般策定した「第五次宅地需給長期見通し」によれば、平成13年度から平成22年度までの全国の宅地の需給量は、前期(平成13年度～平成17年度)41,000ha及び後期(平成18年度～平成22年度)27,000haの合計で68,000ha(前回見通しである平成8年度～平成17年度の105,600haに比して36%減)となり、世帯増加数に起因する新規宅地需要量は逡減の方向に向かうと予測されている。この背景には、世帯数が平成26年をピークに減少に転じるとともに、平成26年までの期間においても、世帯増加数が逡減していくと見込まれている状況がある。

このような予測から考えれば、これまでのような供給量拡大に向けた施策展開の必要性は次第に低下するとともに、将来的に新市街地開発は縮小していくと予測される。

継続的地価上昇の消失と土地神話の崩壊

地価公示価格は平成4年以降11年連続で下落しており、地価は上昇し続けるという土地神話は崩壊し、土地は必ずしも有利性の高い資産ではなくなっている。また、利便性・収益性の差や個別の地点の状況によって、地価の個別化が進行している。これらのことは、近年の宅地の需要側・供給側双方の行動に大きな影響を与えている。

需要者にとっては、地価の下落等により、業務地近接性と住宅宅地の広さとの相反関係が緩和されつつある一方で、継続的な賃金上昇が必ずしも期待できず、失業の不安等従来の住宅宅地取得を支えていた条件に関する不安が高まっていることも相俟って、宅地の所有価値（資産価値）を重視する傾向からその利用価値を重視する傾向へと変化してきている。

また、供給者にとっては、土地保有が高リスクとなった結果、完了までに長時間を要する大規模事業の事業環境が厳しいものとなっている外、費用負担力の裏付けとなっていた地価上昇が消失し、基盤整備を伴う計画的開発の事業環境が厳しいものとなっている。この結果、最近においては、事業期間が短く、土地の保有・販売リスクが少なく、基盤整備の負担を回避した住宅宅地供給事業（マンション及び小規模戸建て）を選好する傾向が強まっている。

以上のような状況の下では、宅地政策については、所有権を前提とした政策から利用権も重視した政策へ転換するとともに、既存の市街地の宅地ストックの質の維持向上を含め、宅地の質を重視する必要性が高まっている。

まちづくりに対するニーズの多様化・高度化

わが国の産業経済全般の構造変化を見ると、かつてのモノ不足時代においては、生産物は「つくれば売れる」という状況があり、生産者にとっては、消費者の基礎的ニーズを念頭においた標準的な生産物を画一的に大量供給することが適していた。しかし、今日においては、国民生活の相当な範囲でモノ不足が解消し、消費者は、モノの購入や消費に当たって、生産物自体の物的機能もさることながら、生産物に化体した有形・無形の多様な価値を重視するようになっている。このような状況の中で、消費者がモノの選択の主導権を持つようになり、生産者にとっては、「売れるモノをつくる」ことを旨とした緻密なマーケ

ティング活動（市場調査、製品計画、広告宣伝、販売活動、物的流通等の財・サービスの流れを生産者から消費者へ方向付ける顧客志向による市場創造を基本理念とする総合的活動）が不可欠となり、多品種少量生産が有効な場合が増えている。

このような視点から住宅宅地を見てみると、近年においては、従来の大規模開発による画一的な宅地供給とは異なり、街並み、賑わい、景観、自然環境、余暇、コミュニティ、バリアフリー、医療、介護、教育等に関するくらしのスタイルや年齢に応じた多様な生活ニーズを想定し、きめ細かい配慮を行ったいわば「付加価値創造型まちづくり」とでもいうべき事例が見られるようになっている。このような工夫をこらしたものは、価格が比較的高かったり、郊外部であっても、比較的順調に販売できる傾向があるといわれている。

人々が宅地を購入することを通じて手に入れたいと思っているものは、その宅地において享受できるくらしやまちの価値であり、それは有形・無形の多様な要素から成る。その意味で、需要は本来多様なものであり、都心部と郊外部、利便性とゆとり、都市機能と自然環境、娯楽や医療への指向性等のさまざまな軸をめぐり、多様な価値観やニーズが共存していると見るのが妥当と考えられる。例えば都心居住に対応した宅地へのニーズがある一方で、郊外部における新規宅地へのニーズも一定程度存在していると考えられる。

このような国民の価値観やニーズの多様化・高度化に対応して、国民の生活や活動の基盤である宅地についても、競争を通じた適正な価格の下で多様な選択が可能となるようにしていくことが必要である。これらの多様な選択は市場機能の活用により実現すべきものである。

（２）宅地政策の転換の基本的考え方

以上のような社会経済情勢の変化を踏まえると、宅地政策については、基本的に次のような転換を図るべきである。なお、この考え方に基づく政策の展開に当たっては、土地政策、都市政策、住宅政策等の関係行政との連携に十分に配慮すべきである。

量から質へ

大都市圏を中心とした従来の宅地政策は、高地価、宅地需給の逼迫を背景と

した宅地の量的な拡大を重視するものであったが、世帯増加数に起因する新規宅地需要量が逡減の方向に向かうと予測されること、基盤整備の負担を回避した住宅宅地供給事業が選好される傾向が強まっていること、さらには国民の価値観やニーズが多様化・高度化していること等を考えると、国民のニーズに応えられる宅地の質の維持向上を重視した政策への転換が求められている。

ストック（既存の市街地）の有効活用へ

将来的に新市街地開発が減少していくと考えられることや、新たな基盤整備を回避しつつ敷地の再分割を行う形の開発行為が増加していることを考えると、宅地政策においては、既存の宅地ストックを有効活用するとともに、その質の維持向上を図ることをより重視する必要がある。

また、少子高齢社会の到来や家族構成の多様化等により、国民のくらしのスタイルや年齢に対応した宅地に対するニーズもまた多様化しているが、そのような国民のニーズと宅地の既存ストックが必ずしも最適な対応関係にあるとは考えにくい。

ニーズに応じた適切な住宅宅地の選択を可能にするためには、社会全体が保有している宅地ストックを有効に活用していくことが必要である。

以上のことから、従来重視されてきた「都市建設」の視点に立った新規宅地供給に代わり、今後は、「都市経営」の視点に立った都心及び郊外部における既存の市街地の整備を重視し、宅地ストックの質の維持向上及び再生・循環を実現することが重要な政策課題となってくる。

所有から利用へ

近年においては、継続的な地価上昇が想定できない状況の下で、宅地の価値に対する評価が所有価値から利用価値へと移行してきており、国民の宅地に対するニーズが基礎的なニーズから付加価値的なニーズに高度化していることも考え併せると、今後の宅地政策は、所有権を前提とした政策から利用権も重視した政策へと転換すべきである。

市場機能の重視と官民分担の再構築

宅地ストックの量的な拡大が進み、国民の価値観やニーズが多様化・高度化している今日においては、民間事業者の創意工夫と、十分な情報に基づく消費者の選択が重視されるべきであるが、これらの多様な選択は市場機能の活用により実現することが最も効率的である。

このため、国民の支出能力と住宅宅地価格の動向、民間の供給動向等市場の状態を的確に把握した上で、市場の条件整備を速やかに行うとともに、住宅宅地取得に対する支援、良質な宅地供給及びそれに対する支援等市場の誘導や補完に関する施策を講じていくことが必要である。

．これまでの量的拡大政策の転換について

1．大都市法に基づく広域的計画制度等について

(1) 大都市法に基づく広域的計画制度についての基本的考え方

大都市法の供給基本方針及び供給計画に関する制度は、大都市地域における居住環境の良好な住宅に対する需要が都府県界を超える広範な地域に及び、大都市圏という広域的な地域を単位として住宅及び住宅地の計画的な供給の促進を図る必要があることにかんがみ、平成2年6月、国の関係行政機関及び関係地方公共団体が、住宅及び住宅地の供給の促進に関する施策の総合的かつ体系的な取組を図るための広域的計画制度として導入された。

現在、社会経済情勢が変化する中で、今後の宅地需給の長期見通しを踏まえると、これまでの量的拡大政策の一環として導入されたこのような制度については、次第に実情に合わなくなってくると言わざるをえず、制度の見直しが必要と考えられる。

ただし、この場合、国家的事業や大都市地域における広域的政策を背景とする宅地の整備については、なお国家的・広域的な観点からの推進が必要なものもあると考えられ、このような宅地整備の政策的位置付けが課題となることについて留意する必要がある。

(2) 大都市法に基づく広域的計画制度等の見直しの考え方

以上を踏まえると、大都市法に基づく広域的計画制度については、現在の供給基本方針及び供給計画の目標年次が平成17年度であることを踏まえ、今後具体的な方向付けを明確化し、法令の構成を、いわゆる宅地供給の促進ではなく、広域的観点からの業務機能や都市居住等のあり方に照らして望まれる姿に向けて宅地の整備を計画的に誘導する施策として再構築すべきである。その際には、大都市地域における問題の所在を見極めることに努め、正確な状況認識を整理する必要がある。

また、宅鉄法、優良法等も、上記の大都市法の計画制度と関連した広域的政策として位置付けることを基本に、一体的にあり方を検討すべきである。

2. 公的宅地供給について

(1) 公的宅地供給についての基本的考え方

これまでの公的宅地供給（都市公団、地域振興整備公団、地方公共団体、地方住宅供給公社等による宅地供給）については、今後は、国や地方の行政上必要な領域に重点化するとともに、民間では担うことができない市場補完的な役割（資金、技術面等から民間では困難な基幹的都市基盤の整備や広域的な総合調整機能等）に重点化していくべきであると考えられる。

(2) 都市公団のニュータウン開発事業の今後の対応の考え方

都市公団は、これまで23,000haに及ぶニュータウン開発事業の施行を完了しており、大都市圏における膨大な宅地需要に対する大量供給の主要な役割を担ってきた。

しかしながら、今後、大都市圏における宅地需給の逼迫感は緩和すると予想されることから、平成13年12月閣議決定の「特殊法人等整理合理化計画」において、都市公団のニュータウン開発事業については、「新規の宅地分譲事業（都市の外延的拡大につながるいわゆるニュータウン開発事業）は廃止する」こととされた。更に「現在事業を実施中の資産についての時価評価の結果を踏まえ、採算性に問題があるプロジェクトを見直し、既に取得した土地の処分等を早急に進め、含み損の大幅な圧縮を図るとともに、できる限り多くの継続事業を速やかに終了させる」こととされた。

これを踏まえ、新規の宅地分譲事業については廃止するとともに、現在実施中の事業については、採算性の向上を基本に撤退を含めた見直しを行った上で、事業継続すべきものについては、

- ・ 国として先導的に推進する施策を実施するため行う事業（例えば、高度化するニーズに対応した付加価値創出事業手法の普及（少子高齢社会に対応したまちづくり、環境共生、コミュニティや安全重視のまちづくり、消費者参加型のまちづくり等）や定期借地市場の育成等）
- ・ 広域的観点からの業務機能や都市の居住環境のあり方に照らして必要

となる事業（例えば、関西文化学術研究都市、業務核都市等大都市圏の都市構造再編に資する事業や都市再生に関連する事業等）

のような国の政策の実現を始め、多様な居住の選択肢確保のための良質な宅地ストックの形成を図るなど、国の資産として有効に活用すべきと考えられる。

また、これらの事業の展開に当たっては、国と地方の役割分担や事業の公共的性格を踏まえつつ、都市公団の公的性格にかんがみ、市場条件整備、所有から利用へなどの、宅地政策の基本的方向の転換の一翼を担う観点から、

- ・ 民間主体が市場で主体的な役割を担うことが可能となるよう、都市公団の役割は骨格的な基盤整備にとどめ、それ以降の整備と宅地供給については、民間主体が行うことを基本とする等、民間支援の役割に重点化すること
- ・ 定期借地権制度の活用を通じて、各事業地区において、アフォーダブルな（消費者が無理なく負担できる）宅地供給による宅地の質の向上、施設の立地促進による市街地熟成促進、敷地分割防止等によるまちの質の維持向上、将来の機能更新の容易性の確保等を推進すること

といった点に留意すべきと考えられる。

なお、既に実施中の事業の地区で、事業見直しにより中止や縮小等が必要と考えられるものについては、例えば自然環境資源としての利用を図る等、他の行政領域における活用を含め、多様な有効利用方策及びそれを促進する措置を検討していく必要がある。

（３）その他

都市公団以外の公的主体についても、以上の考え方に準じて、地域政策の実現の視点も加え、適切に対応していくべきである。

． 宅地政策の新しい展開について

1． 質の維持向上に向けた政策展開について

宅地の質的要素は、安全、環境等の、個々人の価値観によって必要性が左右されない共通的・普遍的なナショナルミニマムの価値の領域（基礎的価値領域）と、そうした部分を超える多様化・高度化したニーズや価値が追求される領域（付加価値領域）の2つに大きく分けて考えられる。

このような構造を念頭に置くと、宅地の質の維持向上に関し、行政が担うべき役割は、

- ・ 安全、環境等の基礎的価値の実現についての積極的な取組を行うこと
- ・ 基礎的価値の実現を図るとともに、国民がソフト的な生活の価値を含む付加価値を追求できるような基盤を整備するため、土地利用計画や土地利用方針を策定し、それに基づく土地利用を誘導すること
- ・ 利用者の自由な選択による付加価値追求が円滑に行われるための基盤となる市場条件の整備を行うこと

等にあると考えられ、次のような取組が必要である。

（1）安全、環境等に関する取組

近年、軟弱地盤による不同沈下や、阪神・淡路大震災、芸予地震の際の宅地造成等規制法の基準を満たしていない既存の擁壁等に起因する被害、工場跡地等の再開発の際における、土壌汚染の判明事例の増加等の現象が見られる。また、国民の環境に対する意識の高まりが顕著となっている。このような背景の下で、土壌汚染については、本年5月22日に、土壌汚染対策法（平成14年法律第53号）が制定され、汚染対策面における仕組みが整備された。

宅地の安全、環境等については、このような関心の高まり等が見られるものの、例えば地盤の不同沈下や液状化について、その許容水準や対応のあり方が必ずしも明確化されておらず、また、汚染されている土壌の浄化方法、浄化費用についての情報が不足している等の現状がある。こうした状況を踏まえると、宅地の安全、環境等については、当分の間は、宅地の購入予定者や利用者に対する十分な情報提供を（情報の理解の仕方に係る啓発情報も併せ）行うことを基本としていくべきであ

る。

(2) 計画的まちづくりに向けた取組

宅地に関し、質の維持向上を図り、国民生活の安全性・快適性を確保するとともに良質な環境を備えた市街地における豊かさを実現するため、特に、安全、環境、高齢化対応等といった観点から、国民ニーズを的確に反映し得る宅地の質に関する目標を設定し、これを計画的に達成するための政策を展開していく必要がある。

また、地価の継続的上昇の消失により民間の基盤整備負担に限界が生じていると考えられることから、基盤整備を回避した小規模な開発行為等についての、計画的まちづくりの確保という観点からの取組のあり方について、検討する必要がある。

(3) ソフト的領域の施策

人々が宅地を購入することで手に入れたいと思っているものは、その購入した宅地において享受することができるくらしやまちの価値であり、こうした価値には、子供の教育、医療や福祉サービス、ショッピング機能、スポーツやレクリエーション、職場への通勤時間等の多様なソフト的要素も大きく関係している。

こうした観点に立てば、今後は、いわゆるニュータウンのオールドタウン化問題への対応、SOHO(スモールオフィス・ホームオフィス：パソコンやインターネットを使った、在宅勤務も含めた小規模な事務所での勤務形態)等の職場の整備と関連した基盤づくり、公共交通機関の利便性向上、医療施設や福祉施設の立地誘導などの要請を視野に入れつつ、ソフト的なくらしやまちの価値を高める取組を展開していく必要がある。

(4) 付加価値追求の基盤となる市場条件整備

付加価値追求の領域については、情報提供、事業活性化支援等の市場条件整備に関する取組を考えるという方向を基本にすべきである(市場条件整備に関する取組の詳細については、4を参照。)

2. ストックの有効活用に向けた政策展開について

我が国の人口及び世帯数は近い将来において減少に転じると予測されており、特に大都市圏域において不足してきた宅地についても量的な充足の時代を迎えることとなると考えられる。よって今後は、質の維持向上及び郊外部における既存の市街地も含む宅地ストックの再生・循環が重要な課題となると考えられる。

一方、少子高齢社会の急速な進行や家族構成の多様化等により、国民のくらしのスタイルや年齢に対応した宅地に対するニーズも多様化しているが、そのような国民のニーズと宅地の既存ストックが必ずしも最適な対応関係にあるとは考えにくい。

また、少子化の進展により、今後相続により複数の宅地を所有することとなる世帯が増加すると予測され、居住されなくなった宅地の管理が重要な課題となると考えられる。

さらには、戦後の出産ブームによる第1次ベビーブーマー（昭和22年～昭和24年の間に出生した世代）が近い将来高齢期を迎え、その子供の世代である第2次ベビーブーマー（昭和46年～昭和49年の間に出生した世代）が育児期を迎えつつあることもまた、宅地の既存ストックの今後のあり方に大きく影響してくると考えられる。

以上のような点を踏まえると、今後は、ストック重視の観点から次のような取組が必要である。

(1) 宅地の既存ストックの質の維持向上の推進

宅地ストックの再生・循環に際し、質の劣化を防ぎつつ質の維持向上を図り、国民生活の安全性・快適性を確保するとともに良質な環境を備えた市街地における豊かさを実現するため、特に、安全、環境、高齢化対応といった観点から、国民ニーズを的確に反映し得る宅地の質に関する目標を設定し、これを計画的に達成するための政策を展開していくべきである。

また、地価の継続的上昇の消失により民間の基盤整備負担に限界が生じており、基盤整備を回避した小規模な開発行為等についての計画的まちづくりの確保という観点に立って、既存の宅地ストックの質の維持向上に向けた取組のあり方について検討する必要がある（ 1. (2) 参照）。

(2) 宅地市場の条件整備による既存ストックの再生・循環の促進

国民が必要なときに必要な住宅地への住み替えが容易に行えるようにするため、宅地市場の条件整備により、売買や賃貸借を活性化させ、さらに、利用されない宅地ストックを減らし、宅地ストックの再生・循環を図ることが必要である（市場条件整備に関する取組の詳細については 4 を参照。）

(3) 広域的な宅地ストックの流通・循環の推進

例えば、郊外の戸建てに居住している高齢者が、利便施設や福祉施設に近接するバリアフリー化された都心の共同住宅へ移転し、その後に子育て世代が入居するなど、くらしのスタイルや年齢に対応した居住環境の確保が可能となるよう、広域的な宅地ストックの流通・循環を促進することが必要である。このことにより既存ストックの有効活用のみならず、地域の活力の維持にも資するものと考えられる。

(4) 宅地のソフト的な価値の向上への取組

子供の教育や医療・福祉サービス、利便施設や職場への近接性など、宅地のソフト的な価値を向上させるため、ニュータウンのオールドタウン化問題への対応やSOHO等の職場の整備と関連した基盤づくりなどを行う必要がある（1. (3) 参照）

(5) 住宅地区を一元的に維持管理する仕組み作りの検討

米国には、住宅市街地の管理や質の維持向上を図る仕組みとして、HOA（ホームオーナーズアソシエーション）という組織がある。これは、宅地所有者等が出資により運営に関与する住宅地の管理運営組織であり、この活動による住宅地の利用価値の保全が、中古住宅や宅地ストックの資産価値の維持向上に寄与しているといわれている。

このようなHOAの仕組みを参考にしつつ、各住宅宅地の所有者を出資者とする非営利団体等による宅地の資産価値を維持する仕組み作りを検討する必要がある

る。

3. 所有から利用への政策展開について

定期借地権制度は、土地の「所有」から「利用」への価値観の転換を促し、国民に多様な居住形態の選択肢を提供するなど、宅地政策の転換の基本的考え方に合致したものであり、宅地の質の維持向上を基本としつつ、その活用が積極的に推進される必要がある。

定期借地権の活用によって期待できる利点としては、土地所有による価格変動リスクを回避できること等により、未利用地等の有効活用等を通じて不動産市場の活性化を促進できること、所有権分譲に比べて初期費用負担が少なく、敷地面積、床面積ともに広い住宅に居住可能であることから、国民のゆとりある居住空間実現のニーズに資する、アフォーダブルな（消費者が無理なく負担できる）住居の供給に資することなどが挙げられる。

国においては、これまでも定期借地権制度の普及促進についてのさまざまな取組を行ってきたが、今後とも取り組んで行くべき主な課題として、流通市場の育成、定期借地権の価格査定や担保評価のあり方の明確化、地主による用地供給の誘因の付与、定期借地権の更なる普及促進等が指摘されている。

定期借地権の価格査定や担保評価については、適切な評価手法の確立が求められているが、当面の取組として、まずは、取引事例のデータベース化を特に重点的に進めるとともに、価格査定のあり方を標準化していくことが必要である。

また、定期借地権を活用した用地供給に当たっての地主に対する誘因について、その実態把握・情報収集をし、整理を行うとともに、その改善のあり方について検討する必要がある。

さらに、定期借地権付住宅については、大都市部においてさえその普及状況はまだまだ不十分であるのみならず、地方都市部においてはその制度の存在自体があまり知られていない状況にとどまっており、多様な居住の選択肢の一つとなるべく、国としてさらに積極的にその普及を推進する必要がある。

4. 宅地市場の条件整備に係る政策展開について

今後、成熟社会においては、生活の質の向上や経済社会活動の基礎となる「人」を取り巻く空間を豊かにすることが、豊かさの実現のために不可欠であり、競争を通じた適正な価格の下での多様な選択を可能とするように、宅地市場が円滑かつ適切に機能するための各種条件の整備を図ることが必要である。

市場は、人々のニーズを最も良く映し出す鏡であり、宅地についても市場がうまく機能するような条件を整備することによって、豊かな空間を効率的に創造できる機会が広がると考えられ、国民の多様なニーズに応じた居住の選択が可能となる仕組みを構築していくことが必要である。

このため、行政の役割としては、民間では供給できない公共施設整備に関する取組、情報提供等の個人や民間事業者が市場で行動する際の前提となる制度的な枠組み(制度インフラ)の整備が基本となる。また、宅地市場の条件整備に当たっては、不動産投資の活性化を図り、土地の流動性の向上に資する観点から、近年みられる利便性や収益性が重視される実需中心の市場への変化をあるべき方向として捉える必要がある。

具体的な宅地市場条件の整備のためには、次のような国、地方公共団体等の取組が必要である。

(1) 地価の継続的上昇のない条件下での官民の役割分担の構築

近年の地価下落を背景に、民間主体の宅地供給においては、宅地周りの基盤整備負担能力の低下、土地保有の高リスク化、事業期間の長期化によるリスクの増大等が見られるところである。

こうした状況を踏まえ、ミニ開発等のスプロール的開発を助長しないよう配慮しながら、宅地周りの基盤整備に対する総合的な支援を行っていく必要がある。

また、公的主体の保有地等については、民間主体が市場で主体的な役割を担うことが可能となるよう、公的主体の役割としては、宅地供給に関する骨格的な基盤の整備を行い、それ以降の整備と宅地供給については民間主体が行うとの役割分担を基本とする支援を行う等の考え方により、民間支援の役割に重点化する必要がある。

(2) 市場情報インフラの整備

宅地需給長期見通しの再構築

宅地需給長期見通しは、昭和56年7月の住宅宅地審議会答申を受けて、昭和56年からこれまで4次にわたり策定され、宅地需給の基本的な動向を把握し、宅地政策の基本的方向を見極めるための指針として活用されてきた。

しかるに、今般の第五次宅地需給長期見通しを踏まえると、第六次宅地需給長期見通しからは、需給動向の把握方法について、

- ・ 新規宅地需給量は、地域によって動向に差が生じると予測されることから、引き続き全国の需給量を把握すると共に、三大都市圏等の需給量把握を行うこと
- ・ 新規宅地需給量だけでなく、既成市街地の土地利用転換の動向を把握すること
- ・ 量的側面のみでなく、質的内容をも含むものとすることを検討すること
- ・ 人口及び世帯に関する推計値等宅地需給の動向に大きな影響を与える指標が公表された場合には、遅滞なく新たな宅地需給の推計を行うこと

といった変更を行い、市場条件整備に資する基礎的情報提供機能を適切に発揮できるものとして再構築すべきである。

宅地情報提供システムの整備

宅地関連情報の提供の基盤となるシステムを整備することにより、消費者の安全性の確保、利便性の向上を図り、円滑な取引に基づく土地流動化の促進、良質なストック形成、宅地ストックの再生と循環を図ることが可能となると期待される。

このようなシステムは、将来的には行政における情報システムが整備されることや近年のインターネットなどの普及を勘案すると、電子化された宅地関連情報をGIS（地理情報システム）により提供することが適当と考えられる。ただし、その前提として、都市部における地籍調査の飛躍的な進展が不可欠である。

宅地関連情報提供システムの設計・開発については、土地資産取引市場の条

件整備を行うという性格から、基礎的な部分については全国的に標準化された仕様での情報の提供がなされるとともに、このシステムがインフラとなって、官民の多様なサービスの発展に結びつく余地を確保する必要があること等を考慮しつつ、システムの全体的な枠組み（システム設計、ルール作り、全国的な標準の作成等）を国が中心となって整備し、実際の管理や情報提供については、都道府県、市区町村、民間事業者等の多様な主体へ引き継ぐことが可能となるよう検討する必要がある。

また、さまざまな情報の中でも、地盤の安全性や土壌の安全性等に関する情報（災害危険性マップ、洪水ハザードマップ、活断層図等）は、国民の生命、生活、財産を守るために必要なものであり、公共性や整備の緊急性が高いと考えられる一方で、いわゆるネガティブ情報としての性格から、民間では提供されにくいのが通常である。このことから、行政の関与の下で、危険の回避方法や対処方法の啓発と併せて、優先的に情報提供の促進を図っていく仕組みを検討する必要がある。

（３）土地税制の整備

不動産市場の構造変化等を踏まえ、土地の取得・保有・譲渡の各段階における重課によって生じている、税制の歪みを是正し、税制の本来あるべき姿に戻すべきである。見直しに際しては、税制改革全体の中で、公平、中立の観点から資産間の課税の不均衡を是正し、提供される行政サービスの内容に応じ、その受益者が公平に負担することが重要である。

（４）デューデリジェンス業務（投資対象不動産の詳細調査及び評価）の普及促進等

不動産取引、不動産利活用及び不動産投資を円滑化していくためには、不動産に係るデューデリジェンス（土地取引（特に不動産投資）、M&A（会社の吸収合併）やプロジェクトファイナンス（個別事業単位の融資）の際に、その前提となる物件の土地利用、物権内容、法的権利関係、投資リスク・収益性等の精査・適正評価をあらかじめ行うこと）を促進するとともに、それに係る情報を適正に開示する必要があり、最終的にはそれを通じて不動産の適正価格が形成される必要がある。

デューデリジェンス項目の中でも、近年の都心回帰傾向や産業構造の変化による工場跡地の転用事例の増加等を背景として、最近、特に注目を集めているのが土壤汚染対策である。土壤汚染対策については、土壤汚染対策法の成立によって、汚染対策面における仕組みが整備されたが、宅地政策においては、宅地供給における汚染調査や対策の在り方、土壤汚染情報の開示、汚染リスクへの対処方策（保険制度の活用等）等を明確にした「土壤汚染対策ガイドライン」等を整備する必要がある。

また、宅地政策においては、デューデリジェンスの確保の観点から、宅地関連情報提供システムの一環として、汚染関連情報等の土地履歴情報の提供システムが整備される必要がある。

（５）土地の利活用の活性化支援

消費者参加型のまちづくり「コーポラティブ・タウン」の推進

近年、住宅に対する共通のニーズを持つ消費者が、自らあるいは事業者を含めて協働して企画立案し、住宅を創り上げる「コーポラティブ・ハウス」と呼ばれる事例が増えている。

このことから類推すれば、宅地（まちなみ・コミュニティ）に対する共通のニーズを持って集まった消費者が、自ら、あるいは、事業者を含めて協働して企画立案し、創り上げるまちを「コーポラティブ・タウン」ということができる。このような事例はまだ少ないが、コーポラティブ・タウンにおいては、消費者の個性的なニーズを反映した高度で多様な付加価値を有するまち（タウン）が形成される可能性がある。こうした仕組みにより、まちづくりに対する新たな需要が創造され、宅地市場の活性化につながるとともに、それを通じて宅地の質の維持向上や宅地供給の多様性が高まることが期待される。

コーポラティブ・タウンは、住民が土地を共同購入・造成・分割した上で、建築士や請負業者を選択し、まちづくりの総会を通じて、住む前からコミュニティが形成され、コーディネーター（調整役）が「より良いまち並み・環境」を創るための提案をし、まちづくりに取り入れるという手順を通じて形成される。消費者の多様なニーズに即応するまちづくりが実現し、費用削減が可能となるとの特徴がある反面、まちづくりの知識や事業形成に係る労力や時間を要

するとの特徴がある。

このような取組の基盤として、宅地関連情報提供システムの整備とともに、まちづくりの多様なニーズが出会い、調整され、事業者、消費者、投資家の協働・連携により、まちづくり事業が生み出され、推進される場となる「(仮称)コーポラティブ・ネットワーク・システム」の整備に向けたシステムの枠組みやルール作り、アドバイザー派遣、資金調達的前提となる情報提供・開示ルールの標準化等の支援が望まれる。また、このほか土地保有者が「開発オプション権」(一定期間後に土地保有者から土地を購入することを予約し、その期間内に、詳細な市場調査や商品企画をもとに、開発計画の検討・調整を行うことができる権利)的なものをコーポラティブ・タウンの開発主体となる事業者等に付与し、その事業者等がその期間中、土地保有リスクを負うことを回避するような新たな仕組みの可能性についても検討されるべきである。

その他

土地の利活用事業の活性化のためには、以上の他に、新たなビジネスモデル(定型化された事業方式)の設計や戦略の構築を図る必要がある。また、これらのビジネスモデルに係る資金調達に必要な事業評価手法や、投資・融資の方式、資産評価手法の開発が必要である。さらに、経営管理等に関する知識・技術の普及啓発、人材の育成等に関する取組が必要である。

(6) 不動産の証券化の推進

不動産の証券化は、新しい資金調達手段として不動産事業を活発化する効果が期待でき、民間資金を活用した都市基盤整備の推進による優良なストックの形成、都市再生の実現の可能性があると同時に、不動産取引の活発化を通じて、不動産の流動化を推進する効果も期待できることから、今後とも引き続き不動産証券化を推進するための取組が必要である。

また、そのためには、不動産分野と金融分野の高度な知識・技術の融合の促進に対する取組も併せて行われる必要がある。

おわりに

おわりに当たり、本報告をもとに、宅地政策の所管部局はもとより、関係行政部局相互の緊密な連携の下に適切な取組が行われ、本報告が国民の豊かな生活や活動の基盤の形成に寄与することを期待するものである。