

第2章

平成時代における土地政策の変遷
と土地・不動産市場の変化

本年4月30日に、30余年にわたる平成時代が終わり、5月1日より新元号の令和時代が始まった。

平成時代においては、東京都心部に端を発した、いわゆる「バブル期」の急激な地価高騰とその抑制を基調とする土地政策の推進から始まり、バブル崩壊後の地価下落に伴う不良債権に関連する低・未利用地の発生とこれらの土地を含む土地の有効利用の推進、本格的な人口減少時代下における空き地・空き家や所有者不明土地に関する問題の顕在化とその対応など、社会経済情勢の変化に伴い土地政策も変化してきた。

また、国民の生活ニーズの変化、産業構造の変化、環境への認識の高まり、グローバル化の進展などに伴い、土地・不動産市場も変化してきたほか、阪神・淡路大震災や東日本大震災をはじめ、度重なる大規模自然災害の発生により、その教訓を生かした防災・減災対策の強化が進められてきた。

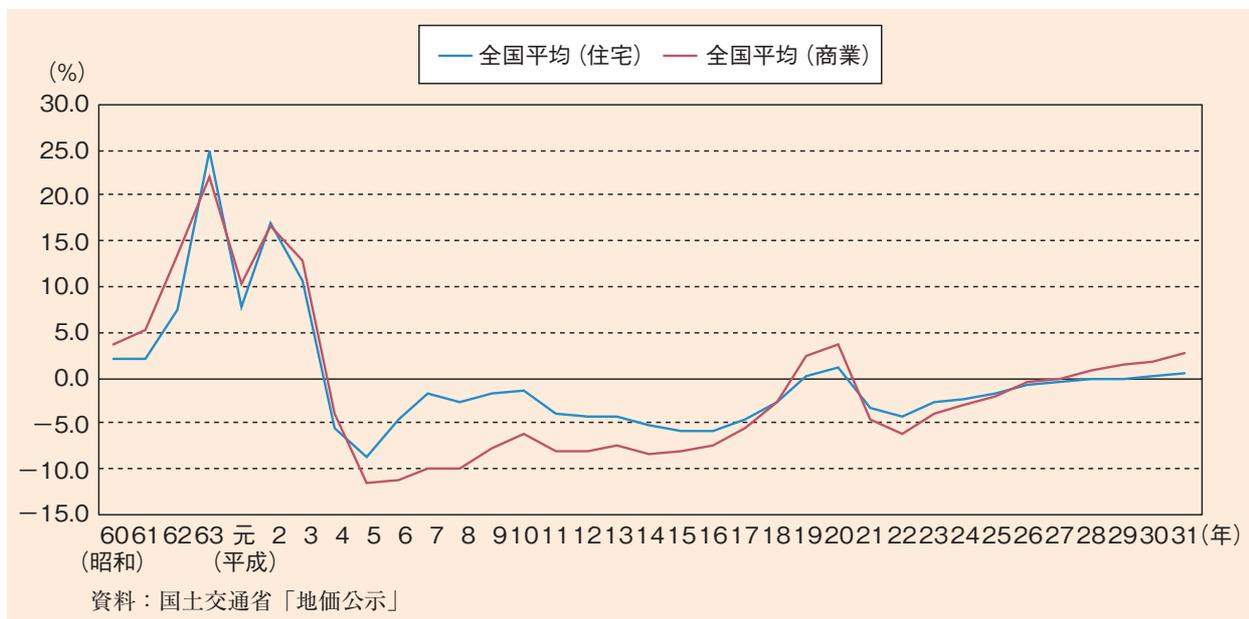
本章では、元号が改められた機会をとらえ、まず第1節で、平成時代における社会経済情勢の変化と土地政策の変遷について振り返り、次に第2節で、土地利用の用途毎の土地・不動産市場の変化と土地利用動向などを取り上げる。最後に第3節で、平成時代の土地政策や土地・不動産市場の変化について総括を行うとともに、新時代である令和時代における土地政策上の課題と対応の方向性を展望する。

第1節 平成時代における社会経済情勢の変化と土地政策の変遷

平成時代における地価動向をみると、昭和60年代からのバブル期の地価高騰に始まり、バブル崩壊後の10年を超える地価低迷を経て、大都市をはじめとする都市再生に関する事業等の進展、不動産証券化等を用いた不動産投資の活発化などに伴う平成18年、19年頃の地価上昇の後、リーマンショックに伴う地価下落があった。近年では、低金利の環境や外国人来訪者の増加などを背景とした不動産投資需要により地価の回復がみられる（図表2-1-1）。

本節では、平成時代を、①バブルの崩壊（平成5年頃）までの時期、②バブル崩壊から人口減少時代に突入した時期（平成20年頃）、③人口減少時代の始まりから現在までの3つの時期に区分し、地価動向やその背景となる社会経済情勢の変化を振り返りつつ、土地政策について概観する。

図表2-1-1 地価の推移（全国）



1 バブル崩壊まで ～地価高騰の抑制と適正かつ合理的な土地利用の確保～

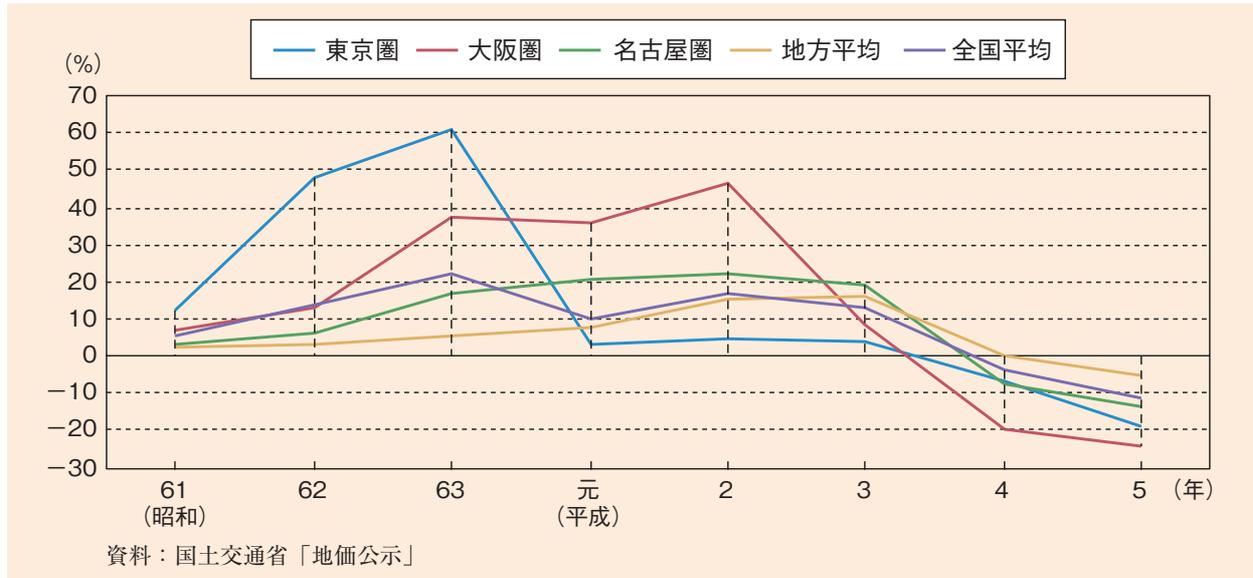
平成時代は、バブル期の急激な地価高騰が問題となる中で始まった。昭和60年9月のプラザ合意¹により、円高の定着を図りつつ、内需拡大に努力し、それらを通じて、対外不均衡の是正に積極的に取り組むことが要請される中で、「内需拡大に関する対策」（昭和60年10月15日経済対策閣僚会議決定）が決定された。これにより、民間活力導入、国有地等の有効活用など内需拡大に関する対策が講じられるとともに、金融緩和に伴う金融機関による不動産取引に関連した融資が増加した。これらを背景として、土地の価格を始めとする資産価格の上昇が生じ、さらに資産価格の上昇を期待した投機的取引等により地価の急激な高騰が生じた。

¹ 地価公示の対前年変動率は、発表年の直前一年間の変動率を示すものであるため、平成29年の変動は平成30年発表の地価公示において示される。以下同様。

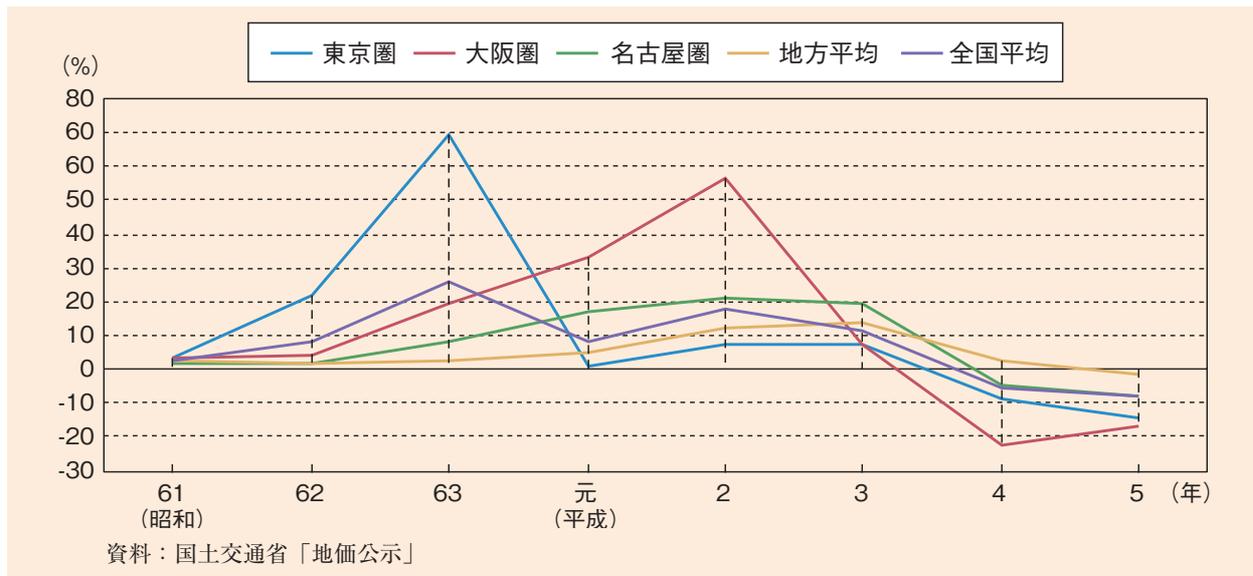
² 先進5カ国蔵相・中央銀行総裁会議により発表された為替レートの安定化に関する合意の通称。

地価動向をみると、まず、東京都心部に端を発して急激な高騰が起こり、東京圏の商業地、住宅地はともに昭和62年に前年比60%を超える上昇となり、その後、地価高騰の波が全国的に広がることになる。具体的には、大阪圏の商業地が昭和62年から平成元年にかけて前年比30%以上の大幅な上昇となり、昭和63年、平成元年には大阪圏の住宅地が、前年比30%以上の大幅な上昇となった。名古屋圏の商業地・住宅地は、比較的上昇が穏やかではあるが平成元年に前年比20%を超える上昇がみられた。地方圏の商業地・住宅地は、平成3年に上昇のピークを迎え、前年比10%を超える上昇となった（図表2-1-2,3）。

図表2-1-2 商業地の対前年変動率の推移（昭和61年から平成5年まで）



図表2-1-3 住宅地の対前年変動率の推移（昭和61年から平成5年まで）



(地価高騰の抑制を基調とした総合的な土地政策の推進)

このような急激な地価高騰に対応するため、数度に渡る土地対策が講じられた。まず、昭和62年に「緊急土地対策要綱」(昭和62年10月16日閣議決定)が決定され、その翌年に「総合土地対策要綱」(昭和63年6月28日閣議決定)が決定された。これらの要綱に基づき各種対策が講じられ、平成元年には、土地に関する基本理念等を定めた「土地基本法」(平成元年法律第84号)が制定された。さらに、同法の基本理念に則った総合的な土地政策の効果的な推進を図るため、平成3年に「総合土地政策推進要綱」(平成3年1月25日閣議決定)が決定された(図表2-1-4)。

これら一連の要綱に基づき対策が講じられた結果、地価高騰は沈静化し、地価は、商業地・住宅地ともに、三大都市圏においては平成3年に、地方圏においては平成4年に下落に転じた。

以下、これらの一連の要綱に基づく主な施策を取り上げる。

図表2-1-4 バブル期の土地対策に関する政府の取組経過

昭和61年	4月15日	「東京都心の地価高騰対策」(地価高騰対策連絡会議(国土庁・東京都))
昭和62年	3月17日	「地価対策の検討の方針について」(地価対策関係閣僚会議)
	10月12日	「当面の地価等土地対策に関する答申」(臨時行政改革推進審議会)
	10月16日	「緊急土地対策要綱」閣議決定
昭和63年	6月15日	「地価等土地対策に関する答申」(臨時行政改革推進審議会)
	6月28日	「総合土地対策要綱」閣議決定
平成元年	12月22日	「土地基本法」制定
平成2年	10月29日	「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答申」(土地政策審議会)
平成3年	1月25日	「総合土地政策推進要綱」閣議決定

① 土地取引の適正化

土地取引規制については、昭和62年6月に「国土利用計画法」(昭和49年法律第92号)が改正され、小規模な土地取引を含む投機的な土地取引を抑制するために、届出対象面積の弾力的な引下げを可能とする「監視区域制度」が新たに導入された。同制度の機動的な運用による土地取引の適正化を図るため、国から地方公共団体への制度の的確な運用についての助言・要請が行われた。監視区域については、制度創設以降、指定地域が拡大され、ピーク時(平成5年11月1日時点)で、46都道府県・12指定都市の計1,212市町村において指定された。届出対象面積についても、制度創設前は、市街化区域で「2,000㎡以上」が下限であったが、東京都等(234市町村)において「100㎡以上」まで引き下げられた。

また、土地関連融資規制については、当時の大蔵省が、「緊急土地対策要綱」を受けて、昭和62年10月に銀行、生命保険会社などすべての金融機関に対し、投機的な土地取引への融資の自粛を求める通達を出した。さらに、土地関連融資規制として、平成2年3月に、当面の措置として不動産業向け貸出について、その増勢を総貸出の増勢以下に抑制するよう金融機関に対して要請(いわゆる「総量規制」)を行うなどの措置が講じられた。平成元年に10兆4,419億円だった不動産業向けの新規貸出額は、平成5年には6兆7,152億円まで減少した。

② 行政機能等の分散と国有地の有効活用

東京都心部を端緒とした地価高騰の背景にもなる東京への一極集中を是正する観点から、土地対策として、「国の行政機関等の移転について」（昭和63年1月22日閣議決定）に沿った行政機能等の分散が進められた。具体的には、東京都区部における人口及び行政、経済、文化等に関する機能の過度の集中の是正を図るため、「多極分散型国土形成促進法」（昭和63年法律第83号）に基づく「国の行政機関等の移転に関する基本方針」（昭和63年7月19日閣議決定）に則り、国の行政機関の官署及び特殊法人の主たる事務所の東京都区部からの移転が順次進められた（移転対象：79機関及び自衛隊の11部隊等）。

また、国有地について、都市施設、都市再開発、住宅建設の用地として活用することに配慮する一方、国有地や旧国鉄用地の処分について、現に地価が異常に高騰しつつある地域内の用地の売却については、現に公用、公共用の用途に供することが確実に認められる場合を除き、その地域の地価の異常な高騰が沈静化するまで見合わせることでされた。

③ 土地基本法の制定による土地に関する基本理念等の確立

急激な地価高騰に対応するためには、投機を支える土地神話を打破し、投機的な土地取引を抑制することが必要とされた。そのためには、土地は、国民のための限られた資源であり、その利用に当たっては、「公共の福祉が優先する」という共通認識に立った国民一人一人の理解と協力が不可欠とされた。このような背景から、平成元年に土地基本法が制定され、「土地についての公共の福祉優先」、「投機的取引の抑制」等の土地に関する基本理念や、国及び地方公共団体、事業者、国民の責務が明確にされた（図表2-1-5）。

④ 土地評価制度の見直し

土地基本法の制定を踏まえ、土地評価制度について、地価形成の適正化を推進する観点から、鑑定評価基準や運用の見直しが進められた。具体的には、平成2年に、土地基本法に掲げる土地についての基本理念の導入、取引事例比較法等の的確な運用（投機的な事例の排除等）、収益還元法³の積極的活用などを内容とする不動産鑑定評価基準の全部改正が行われた。

また、地価公示、相続税評価及び固定資産税評価は、その価額相互間に相当の開きがあったため、相続税や固定資産税の性格を考慮し、地価公示との均衡化、適正化を推進することとされた。具体的には、平成4年の税制改正において、相続税評価については、評価時点をそれまでの7月1日から地価公示の評価日である1月1日にあわせるとともに、金融資産に比べ土地が有利になるという相続税課税上の歪みを是正し、土地の資産としての有利性を縮減する観点から、評価割合について、地価公示価格水準の70%から80%程度に引き上げることとされた。また、固定資産税の土地の評価については、著しい地価高騰の中で、大都市地域を中心に地価公示価格に対する割合が低下していることから、平成6年度の評価替えにおいて、地価公示の7割を目途として宅地の評価を実施することとされた。

³収益還元法は、対象不動産が将来生み出すであろうと期待される純収益の現在価値の総和を求めることにより対象不動産の試算価格を求める手法。

土地基本法（平成元年法律第八十四号）

（土地についての公共の福祉優先）

第二条 土地は、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ること、国民の諸活動にとって不可欠の基盤であること、その利用が他の土地の利用と密接な関係を有するものであること、その価値が主として人口及び産業の動向、土地利用の動向、社会資本の整備状況その他の社会的経済的条件により変動するもの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、土地については、公共の福祉を優先させるものとする。

（適正な利用及び計画に従った利用）

第三条 土地は、その所在する地域の自然的、社会的、経済的及び文化的諸条件に応じて適正に利用されるものとする。

2 土地は、適正かつ合理的な土地利用を図るため策定された土地利用に関する計画に従って利用されるものとする。

（投機的取引の抑制）

第四条 土地は、投機的取引の対象とされてはならない。

（価値の増加に伴う利益に応じた適切な負担）

第五条 土地の価値がその所在する地域における第二条に規定する社会的経済的条件の変化により増加する場合には、その土地に関する権利を有する者に対し、その価値の増加に伴う利益に応じて適切な負担が求められるものとする。

（国及び地方公共団体の責務）

第六条 国及び地方公共団体は、第二条から前条までに定める土地についての基本理念（以下「土地についての基本理念」という。）にのっとり、土地に関する施策を総合的に策定し、及びこれを実施する責務を有する。

2 国及び地方公共団体は、広報活動等を通じて、土地についての基本理念に関する国民の理解を深めるよう適切な措置を講じなければならない。

（事業者の責務）

第七条 事業者は、土地の利用及び取引（これを支援する行為を含む。）に当たっては、土地についての基本理念に従わなければならない。

2 事業者は、国及び地方公共団体を実施する土地に関する施策に協力しなければならない。

（国民の責務）

第八条 国民は、土地の利用及び取引に当たっては、土地についての基本理念を尊重しなければならない。

2 国民は、国及び地方公共団体を実施する土地に関する施策に協力するように努めなければならない。

⑤ 土地税制の活用

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縮減し、投機的な土地取引の抑制、適正な土地利用の促進等を図る上で、土地政策上きわめて重要な手段のひとつであるという認識の下、平成3年度税制改正において、土地税制の総合的な見直しが行われた。平成3年に「地価税法」（平成3年法律第69号）が制定され、平成4年1月1日から、国内にある土地及び借地権等を有する個人及び法人を対象に課税する「地価税」が導入された（税率は0.3%（初年度のみ0.2%））。

また、平成3年には、個人の土地等の譲渡に関する「長期譲渡所得課税」制度の税率引き上げ（26%等→一律39%）や三大都市圏の特定市における市街化区域内農地に係る固定資産税等のいわゆる「宅地並み課税」の本格実施等が行われた。

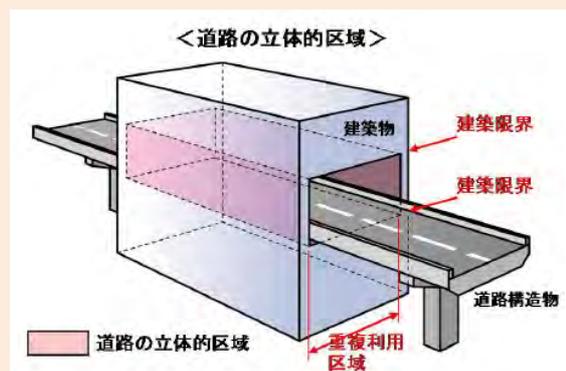
⑥ 良好な都市環境づくりの推進

都市における土地の合理的な利用を実現し、良質な住宅の確保と社会資本の充実を通じて良好な都市環境づくりを積極的に推進していくことが求められる中で、地価の高騰はその大きな支障となった。このような背景から、土地対策として、投機的取引の抑制等の土地取引の適正化とあわせて、住宅・都市問題の解決に向けた対策を推進していくため、住宅・宅地開発や都市再開発の推進、市街化区域内農地の宅地化の推進、工場跡地等の低・未利用地の利用促進などの対策が進められた。

また、地価の高騰による代替地の取得難等により道路用地の取得が困難となる中で、空中や地下の利用により、市街地における交通渋滞を解消するための幹線道路の整備を推進する観点から、平成元年に「道路法」（昭和27年法律第180号）等が改正され、道路と建築物等を一体的に整備するための、いわゆる「立体道路制度」が創設された（図表2-1-6）。

さらに、借家の立退料の高額化が建替えの障害となっていたことなど、土地・住宅事情とこれをめぐる社会経済情勢の変化に法制度が対応できていない状況を踏まえ、「借地法」、「借家法」、「建物保護に関する法律」が廃止され、新たに「借地借家法」（平成3年法律第90号）が制定された。同法では、正当事由制度の正当性の判断基準が細かく規定され、立退料が明確に位置づけられるとともに、借地供給の増大を目的として、新たに「定期借地権制度」が導入された。

図表2-1-6 立体道路制度を適用した事例（大阪市：TKPゲートタワービル）

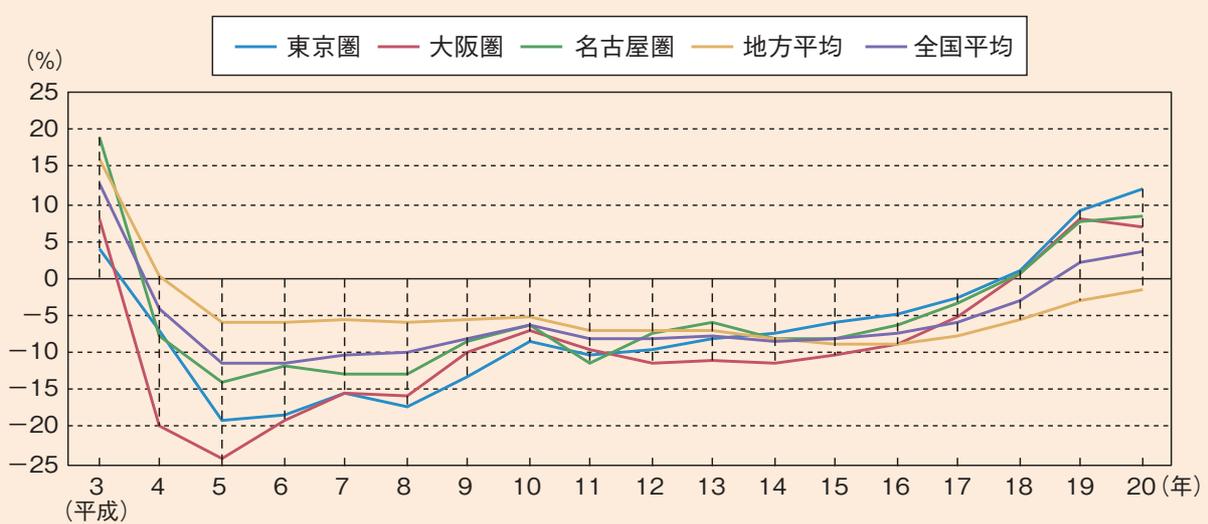


資料：国土交通省

2 バブル崩壊から人口減少時代の始まりまで ～「バブル崩壊後の負の遺産」への対応と豊かで安心できる地域づくりを目指した土地の有効利用の実現～

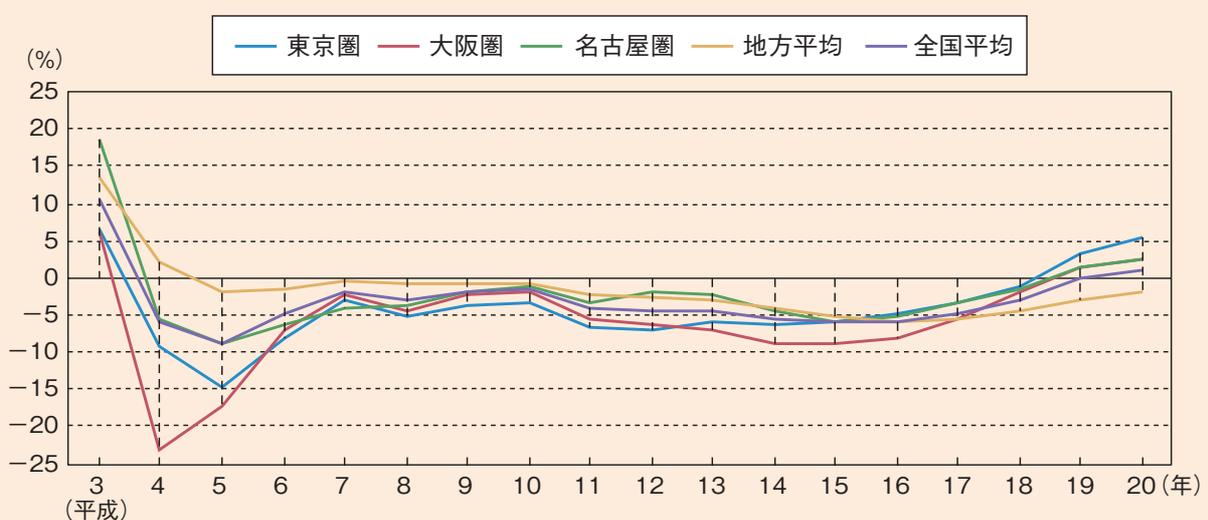
バブル崩壊に伴い平成3年に地価が下落に転じた後、大都市圏の商業地は平成17年に、住宅地は平成18年に上昇に転じるまで、長期的に地価の下落が続いた。地価が急激に高騰したバブル期には、土地・不動産への過大な投資が行われたが、バブル崩壊後は、長期的な地価の下落に伴う企業等の保有土地資産の価値の下落により、不良債権に関連する低・未利用地が発生するとともに、キャピタルゲイン（資産価値の値上がりによる利益）を前提とする枠組みでの土地利用の高度化や都市機能の更新が著しく停滞することとなった。また、金融機関の破綻や債務超過に陥る企業の増加、設備投資や消費の減退、デフレの発生など我が国経済の低迷につながった（図表2-1-7,8）。

図表2-1-7 商業地の対前年変動率の推移（平成3年から平成20年まで）



資料：国土交通省「地価公示」

図表2-1-8 住宅地の対前年変動率の推移（平成3年から平成20年まで）



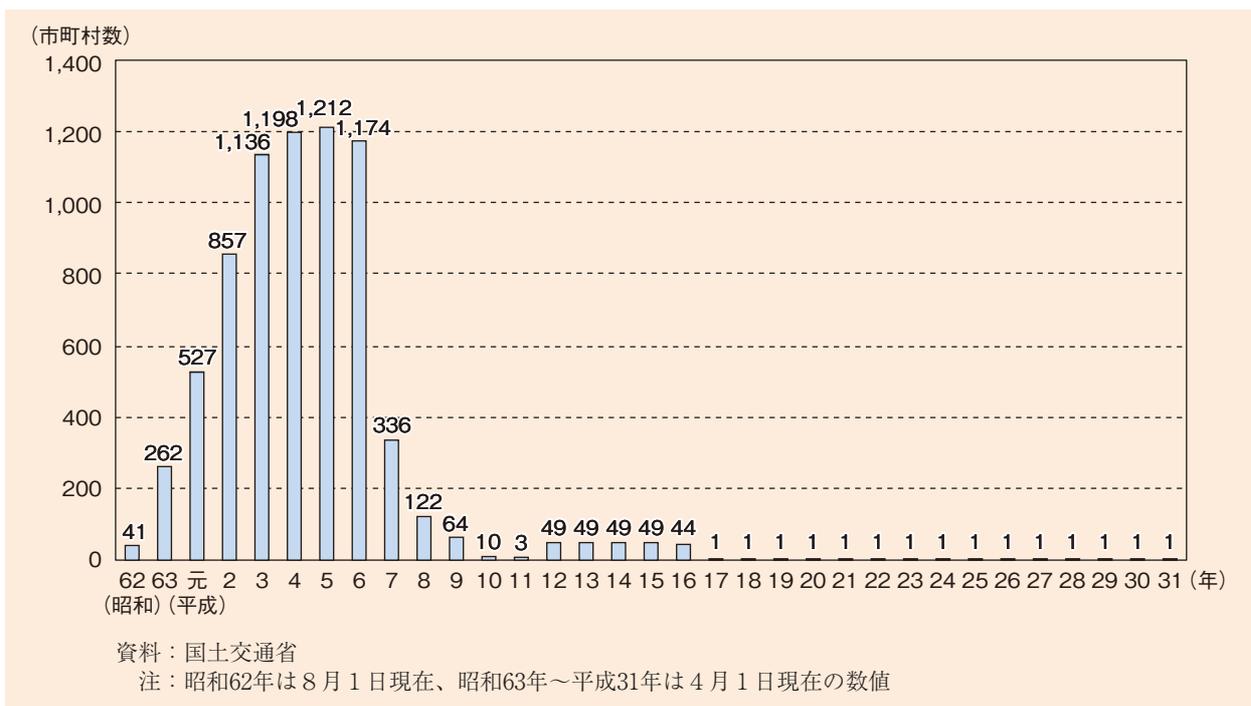
資料：国土交通省「地価公示」

(地価抑制を基調とする土地政策の転換)

このような地価下落が継続する状況において、地価抑制を基調とする土地政策からの転換が必要となり、平成9年に「新総合土地政策推進要綱」(平成9年2月10日閣議決定。以下、「新要綱」という。)が決定された。これにより、「所有から利用へ」の理念の下、ゆとりある住宅・社会資本の整備と、豊かで安心できる地域づくりを目指した土地の有効利用の推進に土地政策を転換し、総合的に施策を展開していくこととなった。

国土利用計画法に基づく監視区域については、地価下落が継続する中で、国から地方公共団体に対し、地価の上昇や再上昇の恐れがない場合の区域の解除・縮小を行うなどの確な運用が要請され、地方公共団体により要請に沿った運用が進められた(平成31年4月現在、東京都小笠原村のみ指定)。また、平成9年に、監視区域における国有地や旧国鉄用地の処分について、地価に悪影響を与えないと判断されるものに限定せず、一般競争入札を実施することとした。さらに、全国一律に土地取引の事前届出制を維持し、価格に関する規制を課す必要性が低下したことから、土地取引規制の合理化により土地取引の活性化を図るため、平成10年に同法が改正され、新たに事後届出制が創設された(図表2-1-9)。

図表2-1-9 監視区域指定市町村数の推移



また、土地関連融資規制として運用されていた、不動産業向け融資の「総量規制」については、平成3年12月に解除され、代わりに、不動産向け貸出状況に基づく機動的な「総量規制」の効果的発動の仕組みが採用されたが、これも平成10年6月に廃止された。

さらに、地価税については、平成10年以降の課税時期において課税停止され、土地投機の抑制等を目的として課税された特別土地保有税も、平成15年度から課税停止された。

(土地の有効利用のための対策)

バブル崩壊後は、地価の下落や産業構造の転換等を背景に、都心部の不良債権に関連する土地や臨海部の工場跡地、鉄道跡地など、大都市地域を中心に低・未利用地、遊休地が多数発生する一方、依然として、既成市街地における住宅・社会資本整備が遅れているほか、平成7年の阪神・淡路大震災の発生により、その危険性が再認識された密集市街地の存在や都心部の居住人口の減少などによる空洞化などが課題となっていた。

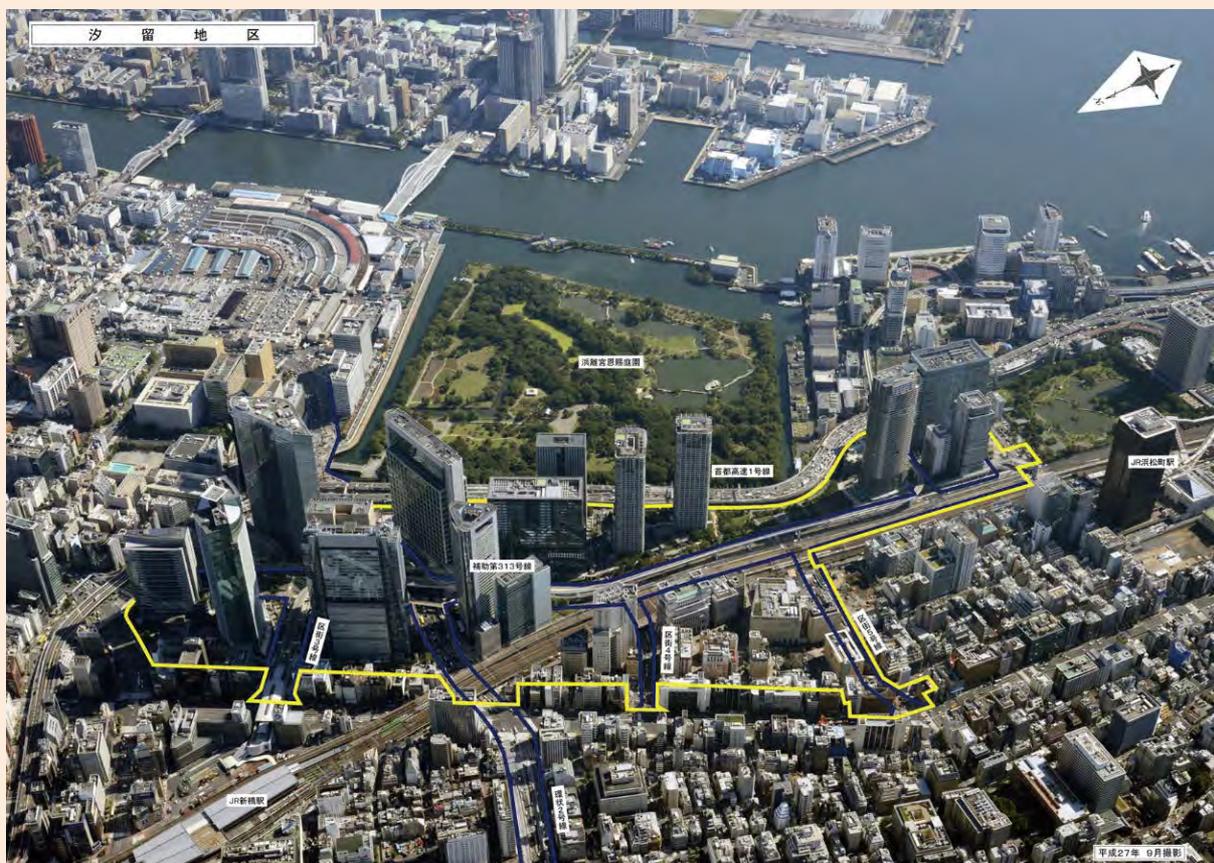
このような中で、「新要綱」に基づき、大都市地域等の既成市街地を中心に、遅れている都市基盤施設の整備をはじめ、密集市街地の整備による防災まちづくり、居住の回復と職住近接を目指す都心居住等、土地の有効利用のための各種施策が進められた。

土地の有効利用に当たっては、国有地の活用促進が図られるとともに、旧国鉄用地についても、早期処分を進めることとされ、土地の有効高度利用の実現に貢献した（図表2-1-10）。

また、大深度地下の適正かつ計画的な利用を図るため、平成12年に「大深度地下の公共的利用に関する特別措置法」（平成12年法律第87号）が制定され、三大都市圏の一部区域を対象地域として、道路、河川、上下水道等の公共の事業における大深度地下の利用が可能となった（図表2-1-11）。

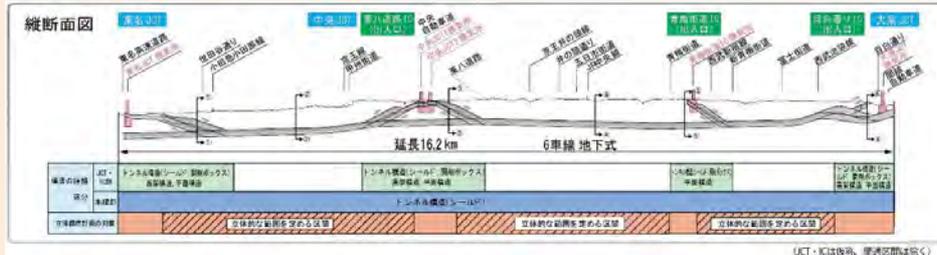
さらに、定期借地権制度の普及により、集合住宅等への活用促進を図るとともに、平成11年には、借地借家法が改正され、新たに「定期借家権制度」が創設された（図表2-1-12）。

図表2-1-10 旧国鉄用地における開発事例（汐留シオサイト（東京都港区））



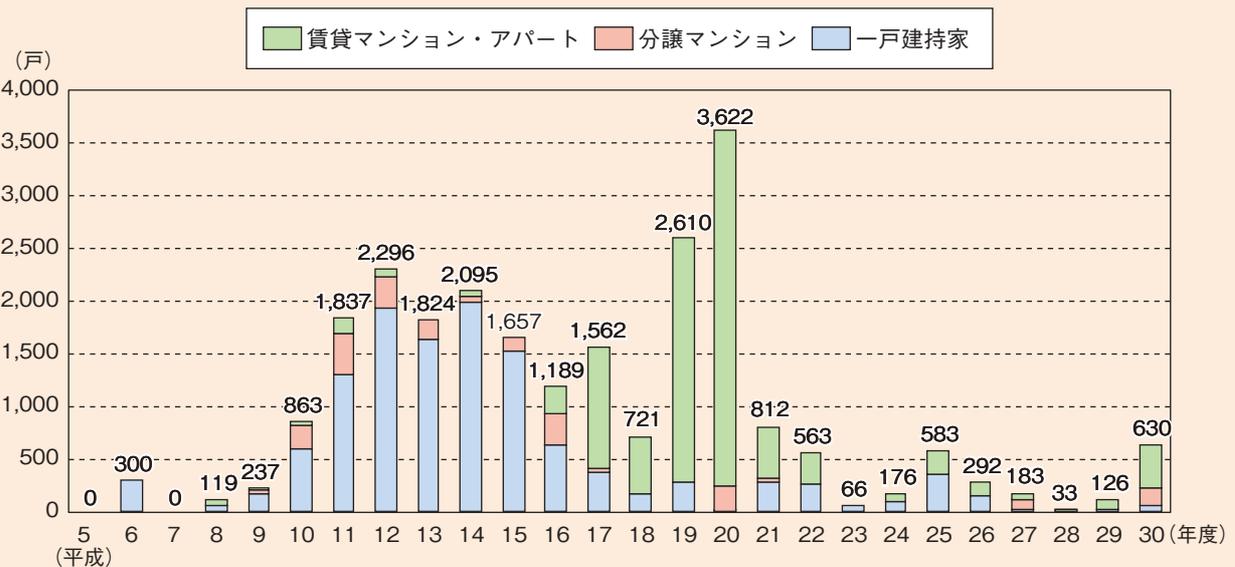
資料：東京都都市整備局

図表2-1-11 大深度地下使用の認可事例（東京外かく環状道路（関越道～東名高速））



資料：国土交通省関東地方整備局東京外かく環状国道事務所

図表2-1-12 定期借地権付住宅の供給実績



資料：国土交通省「公的主体における定期借地権の活用実態調査」
注：アンケート調査のため、実際に回答した団体は年により異なる

(都市再生の推進)

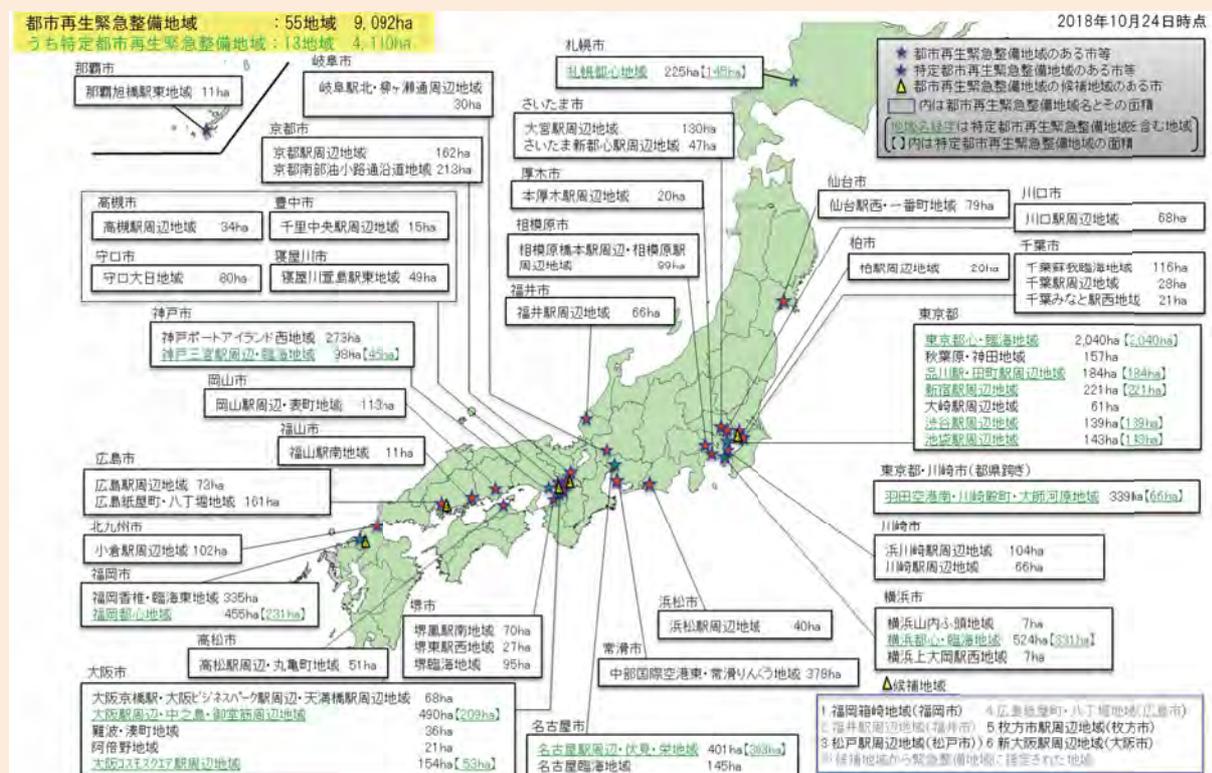
21世紀に入ると、民間の資金やノウハウを都市に振り向けることにより、懸案となっていた土地の流動化や経済構造改革を進めるため、都市の魅力と国際競争力を高める「都市再生」に取り組むこととなった。

平成13年に、都市再生本部が内閣に設置され、「都市再生プロジェクト」として、国際競争力のある世界都市の形成や安心して暮らせる美しい都市の形成など「21世紀の新しい都市創造」に向けたリーディングプロジェクトや、地震に対し危険が残る市街地など「20世紀の負の遺産の解消」のための緊急課題対応プロジェクトが選定された。

また、平成14年には、「都市再生特別措置法」(平成14年法律第22号)が制定され、「都市再生緊急整備地域」の指定、同地域内の都市再生に貢献し高度利用を実現するために基準容積率等の規制を適用除外とする自由度の高い計画を定めることを可能とする「都市再生特別地区制度」、民間事業者による公共施設整備を伴う大規模優良な都市開発プロジェクトの国土交通大臣認定を行う「民間都市再生事業計画認定制度」等の創設、当該認定事業に対する金融や税制措置による支援等により、重点的に取組が進められた(図表2-1-13)。

さらに、平成15年に同法が改正され、市町村が作成する「都市再生整備計画」とこれに基づく事業に対する交付金制度が創設され、「全国都市再生」として、空き店舗の増加等により空洞化が進む地方都市の中心市街地の活性化をはじめ、「全国都市再生」の取組への支援が行われた。

図表2-1-13 都市再生緊急整備地域指定状況



資料：国土交通省

注：特定都市再生緊急整備地域は、都市再生緊急整備地域のうち、都市開発事業等の円滑かつ迅速な施行を通じて緊急かつ重点的に市街地の整備を推進することが都市の国際競争力の強化を図る上で特に有効な地域

(安全で質の高い国民生活等の基盤となる土地利用の実現)

バブル崩壊後の土地に関する施策は、資産デフレの克服に向けた「バブル崩壊後の負の遺産」への対応に重点が置かれた面があったが、その一方で、防災、安全・安心、地球温暖化等の環境問題や、景観・街並み、歴史・文化等への国民の関心の高まりへの対応など、安全で質の高い国民生活と持続的な経済成長の基盤となる土地利用の実現に向けた取組みも行われた。

具体的には、阪神・淡路大震災の教訓から、密集市街地等における面的整備事業の実施、災害時の緊急輸送道路や防災公園の整備、建築物の耐震化の促進などが進められた(図表2-1-14)。

また、地球温暖化の防止、ヒートアイランド現象の緩和等の面で役割が期待できる緑やオープンスペースの確保について、公共・公益施設及び民間の建築敷地内の緑化や緑地の保全を進めるとともに、地球温暖化防止等のための省エネルギー対策として、平成14年に「エネルギーの使用の合理化等に関する法律」(昭和54年法律第49号)が改正され、大規模建築物(2,000㎡以上)について、省エネルギー措置の届出が義務付けされた(平成27年度には、「建築物のエネルギー消費性能の向上に関する法律」(平成27年法律第53号)が制定され、平成29年度より大規模(床面積2,000㎡以上)の非住宅建築物に省エネ基準への適合が義務付けされた)⁴。

図表2-1-14 防災公園の整備事例(東京都北区西ヶ原四丁目地区)



かまどベンチ

座部をはずすと、かまどとして利用できる。



バーゴラ

災害時に備品の幕を取り付けることで仮設テントとして機能する。



資料：(独)都市再生機構

⁴平成31年2月に、適合義務制度の対象に中規模(床面積300㎡以上)の非住宅建築物を追加することなどを内容とする「建築物のエネルギー消費性能の向上に関する法律の一部を改正する法律」が令和元年5月17日に公布された。

また、少子化・高齢化が進展する中で、面的な市街地整備等にあわせて保育所等の社会福祉施設などの立地が進められたほか、平成18年に「高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律」（平成18年法律第91号。通称「バリアフリー法」）が制定され⁵、不特定多数の人や主に高齢者、障がい者等が利用する建築物、駅等の旅客施設、都市公園等の公共施設等のバリアフリー化として、段差の解消や視覚障がい者誘導用ブロックの整備などが進められた。

さらに、国民の価値観の変化により、生活空間の質的な向上が求められるようになる中で、景観に関する基本法制である「景観法」（平成16年法律第110号）が制定され、良好な景観形成を図るための景観計画に基づく行為規制等の制度により、良好な景観形成に向けた取組みが進められた。

（不動産取引市場・不動産投資市場の整備）

バブル崩壊後の土地の有効活用に向けた土地取引の活性化のためには、土地情報の整備・提供をはじめ、不動産取引市場の整備を進めることも重要な課題であった。

このような中、「国土調査法」（昭和26年法律第180号）に基づき、一筆ごとの土地に関する所有者、境界、面積等の情報を整備する地籍調査が「国土調査事業十箇年計画」⁶に沿って進められた。また、進捗の遅れている都市部においては、平成16年度から平成18年度にかけて、全国の都市部における地籍整備の推進を図ることを目的に、国は、地籍調査のための基礎的調査として「都市再生街区基本調査」を実施し、公共基準点である街区基準点の整備等が行われた。このほか、平成22年の国土調査促進特別措置法及び国土調査法の一部改正において、民間を活用して地籍調査の円滑かつ着実な実施を図るため、民間に地籍調査を包括的に委託する制度が新たに導入された。

一方、土地の有効利用を進めるに当たり、事業の円滑な進捗を図るため、多様な資金調達手法の整備が順次進められた。まず、不動産の小口化に関連し、投資家保護のためのルールを整備する観点から、平成6年に「不動産特定共同事業法」（平成6年法律第77号）が制定された。また、不良債権問題への対応が急務となる中で、不動産の流動化を進める観点から、平成10年に「特定目的会社による特定資産の流動化に関する法律」（平成10年法律第105号。通称「旧SPC法」）が制定され、不動産を信託受益権化し、投資信託という形で投資家から資金を直接調達する手法が確立された。その後、同法は、平成12年に、資金調達を目的とする特別目的会社（SPC）の設立手続きの簡素化など、より一層利用を促進する観点から改正され、「資産の流動化に関する法律」（通称「SPC法」）となった。さらに、同12年には、「投資信託及び投資法人に関する法律」（昭和26年法律第198号）の改正により、投資信託の投資対象が不動産にも拡大され、翌13年のJリート市場の開設により、投資家が一般に広がった（図表2-1-15）。

こうした不動産証券化に関する制度の整備や不動産の資産性よりも利便性・収益性を重視した実需中心の取引への移行などを背景に、不動産鑑定評価において、市場分析の重視や土地、建物一体の不動産が生み出す収益（キャッシュ・フロー）を詳細に把握し、その収益力を価格に的確に反映させる鑑定評価に対する新たなニーズが高まり、平成14年に不動産鑑

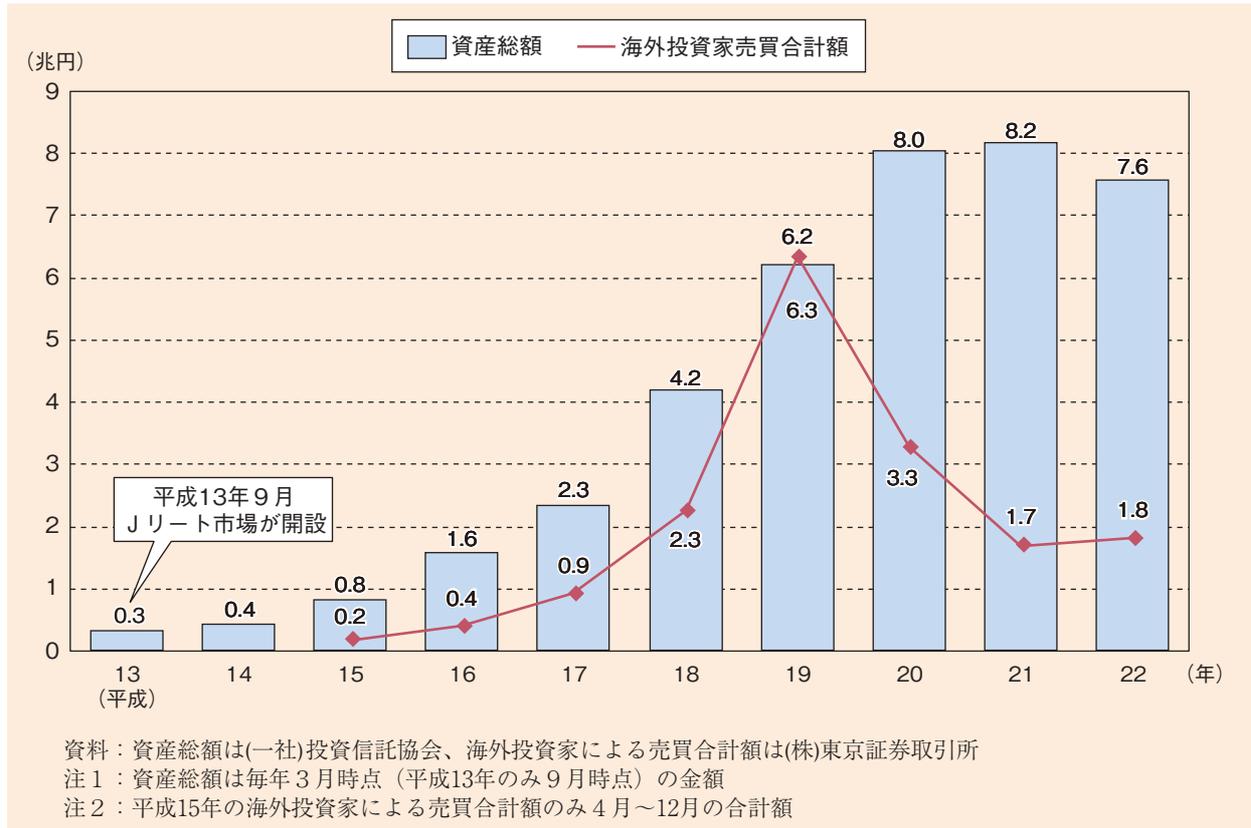
⁵「高齢者、身体障害者等が円滑に利用できる特定建築物の建築の促進に関する法律」（平成6年法律第44号。通称「旧ハーフトビル法」）と「高齢者、身体障害者等の公共交通機関を利用した移動の円滑化の促進に関する法律」（平成12年法律第68号。通称「旧交通バリアフリー法」）の統合・拡充により制定。

⁶「国土調査促進特別措置法」（昭和37年法律第143号）に基づき、閣議決定により定められる。平成時代においては、平成2年に第4次計画が、平成12年に第5次計画が、平成22年に第6次計画がそれぞれ定められた。

定評価基準が改正された。具体的には、収益還元法を直接還元法とDCF法の二本立てにし⁷、不動産証券化のための評価は原則DCF法を適用することや、物件調査に関する規定の充実等の内容の見直しが行われた。また、不動産市場の透明性を高めるために、平成18年から不動産取引価格情報の提供が開始された。

こうした不動産投資市場の整備に伴い、海外からの投資額が増加するとともに、バブル崩壊後の不良資産を低い価格で投資できることも相まって、需要が拡大し、三大都市圏の地価は、商業地では平成17年から、住宅地では平成18年から上昇に転じた。

図表2-1-15 Jリートにおける資産総額と海外投資家による売買合計額の推移

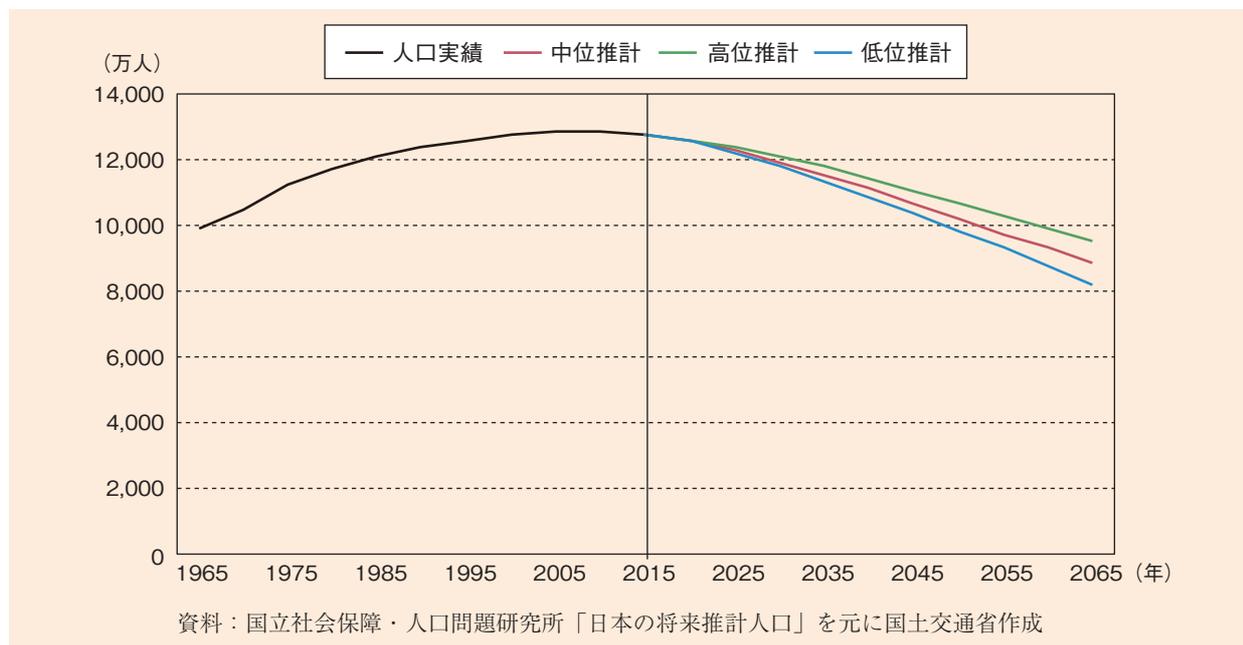


⁷収益還元法による試算価格を収益価格といい、収益価格を求める方法には、一期間の純収益を還元利回りによって還元する方法（直接還元法）と、連続する複数の期間に発生する純収益及び復帰価格を、その発生時期に応じて現在価値に割り引き、それぞれを合計する方法（DCF（Discounted Cash Flow））法がある。

3 人口減少時代の始まりから現在まで ～成長分野の土地需要への対応と土地の適切な利用・管理の実現～

我が国の総人口は、平成20年を境に減少局面に入り、「人口減少時代」に突入した。国立社会保障・人口問題研究所の「日本の将来推計人口」（平成29年推計：中位推計）によると、平成27（2015）年で1億2,709万人の人口は、令和35（2053）年に1億人を割り、令和47（2065）年には、8,808万人となり、この50年間に人口が約3割減少するとされている。人口減少は、高齢化の進行とも相まって、経済規模の縮小など経済社会に大きな影響を及ぼすことが予想されている（図表2-1-16）。

図表2-1-16 将来人口の推計

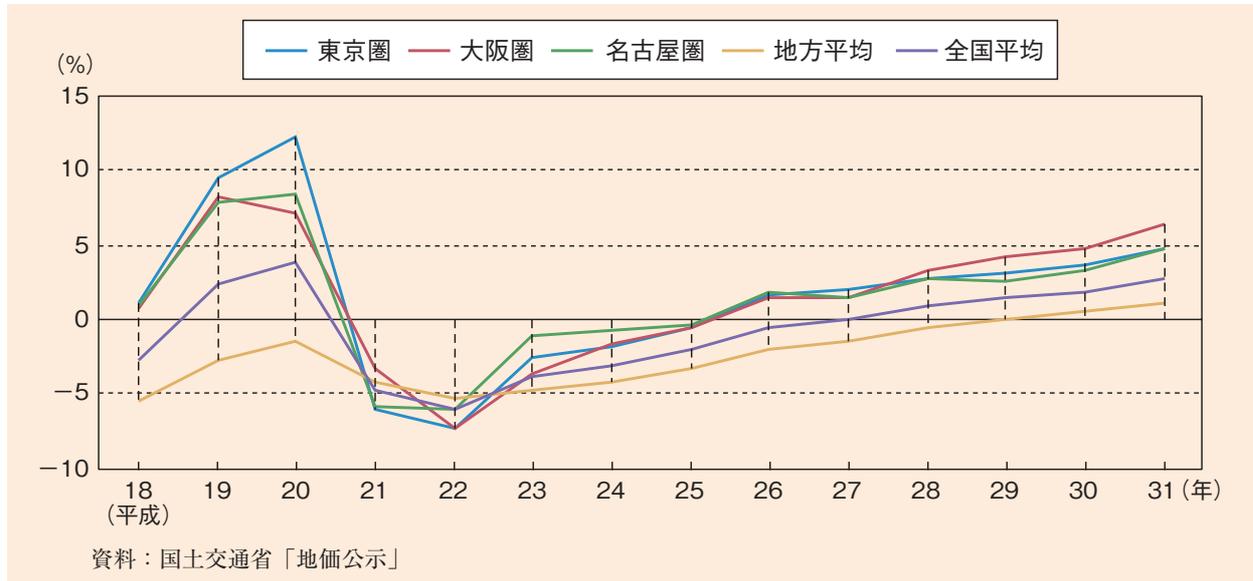


一方、平成19年の米国でのサブプライム住宅ローンの不良債権化に端を発し、平成20年9月のリーマンショックを契機に発生した世界的な金融危機によって、我が国の景気も急速に悪化した。このような経済状況は、地価動向にも大きな影響を与え、平成20年には全国平均で商業地・住宅地ともに地価が下落に転じ、平成21年にはさらに下落幅が拡大した。平成22年には下落幅は縮小したが、平成23年3月に発生した東日本大震災による甚大な被害に加え、サプライチェーンの寸断や電力供給の制約等を通じ、被災地域以外にも広く経済的な影響を及ぼし、平成23年、24年と下落傾向が続いた。

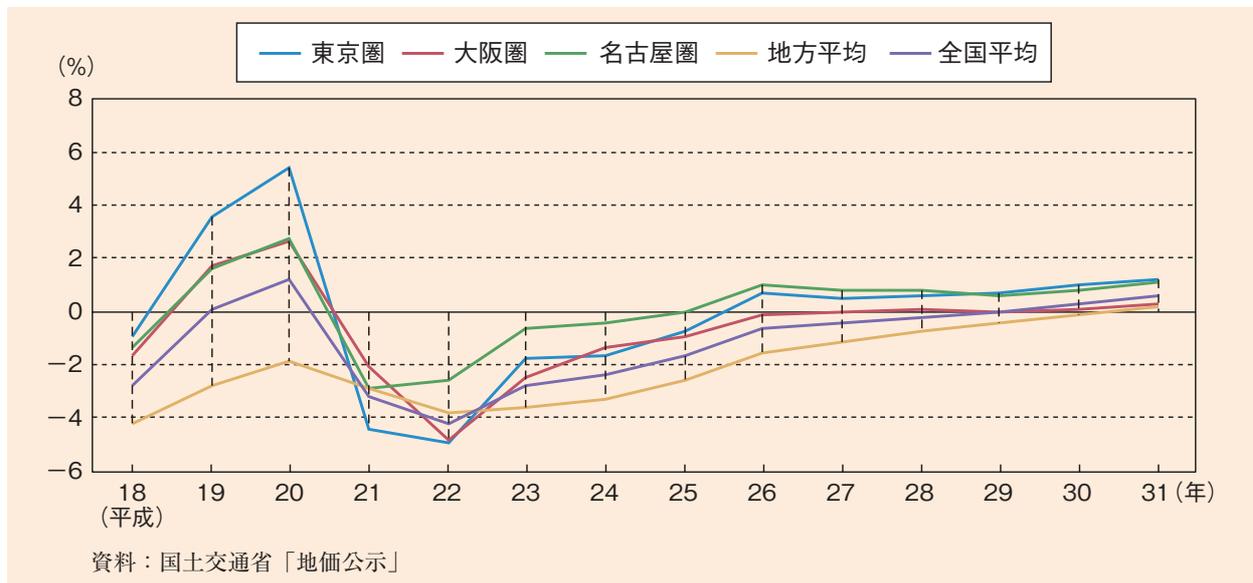
このような我が国の経済状況の中で、平成25年の日本銀行の金融緩和やその後の緩和強化策の下での低金利等の環境により、住宅着工の増加やオフィスの空室率の低下等の需要の回復がみられた。また、「オリンピック・パラリンピック競技大会」の2020年東京開催の決定も相まって、関連の建設投資や訪日外国人旅行者の増加への期待からの需要の拡大などもみられた。

このような状況の中で、商業地の地価については、平成25年に三大都市圏で上昇に転じ、平成29年には地方圏でも上昇に転じた。住宅地の地価についても、平成25年に東京圏、名古屋圏で上昇に転じ、平成31年には、地方平均で上昇に転じた（図表2-1-17,18）。

図表2-1-17 商業地の対前年変動率の推移（平成18年から平成30年まで）



図表2-1-18 住宅地の対前年変動率の推移（平成18年から平成30年まで）

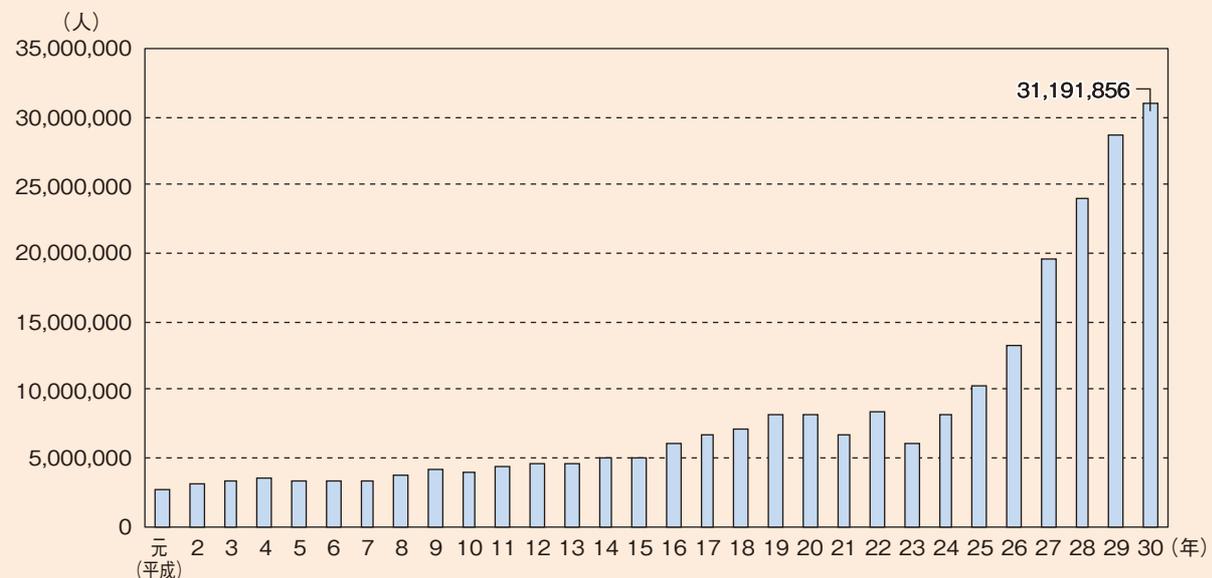


(成長分野における需要に対応するための市場環境整備)

人口減少時代においては、人口増加局面ほどの開発圧力や旺盛な土地需要がない中で、国際的な都市間競争の中での高水準なオフィスビル等の需要、訪日外国人旅行者数の増加に伴う宿泊施設の需要、Eコマース（Electronic Commerce：電子商取引）市場の拡大等に伴う大規模物流施設の需要、高齢者人口の大幅な増加等に対応したヘルスケア施設の需要等について、成長分野として拡大が期待されている。人口減少時代においては、このような成長分野の土地需要に的確に対応していくことが必要となり、そのための不動産市場や不動産投資市場の環境整備が進められている。

例えば、訪日外国人旅行者数の増加については、平成18年に「観光立国推進基本法」（平成18年法律第117号）が制定され、同法に基づく「観光立国推進基本計画」に基づく取組が進められている。これにより、平成23年の東日本大震災の発生により一時減少した訪日外国人旅行者数は、平成24年以降増加し、平成30年には、3,100万人に達した。また、平成29年に改定された同計画では、令和2（2020）年に4,000万人とする目標が掲げられ、更に取組が進められている。このような訪日外国人旅行者の増加に伴い、宿泊施設の需要が拡大し、ホテルの増加が続いている。このような状況の中で、平成28年には、いわゆる「特区民泊」として、「国家戦略特別区域法」（平成25年法律第107号）に基づく旅館業法の特例により、滞在日数が最短2泊3日での宿泊施設の提供が可能となった。さらに、平成29年には、「住宅宿泊事業法」（平成29年法律第65号）が制定され、住宅宿泊事業（住宅に人を180日を超えない範囲で宿泊させる事業）における、いわゆる「民泊」に関する事業の実施に係るルールと監督の仕組みが創設された（図表2-1-19,20）。

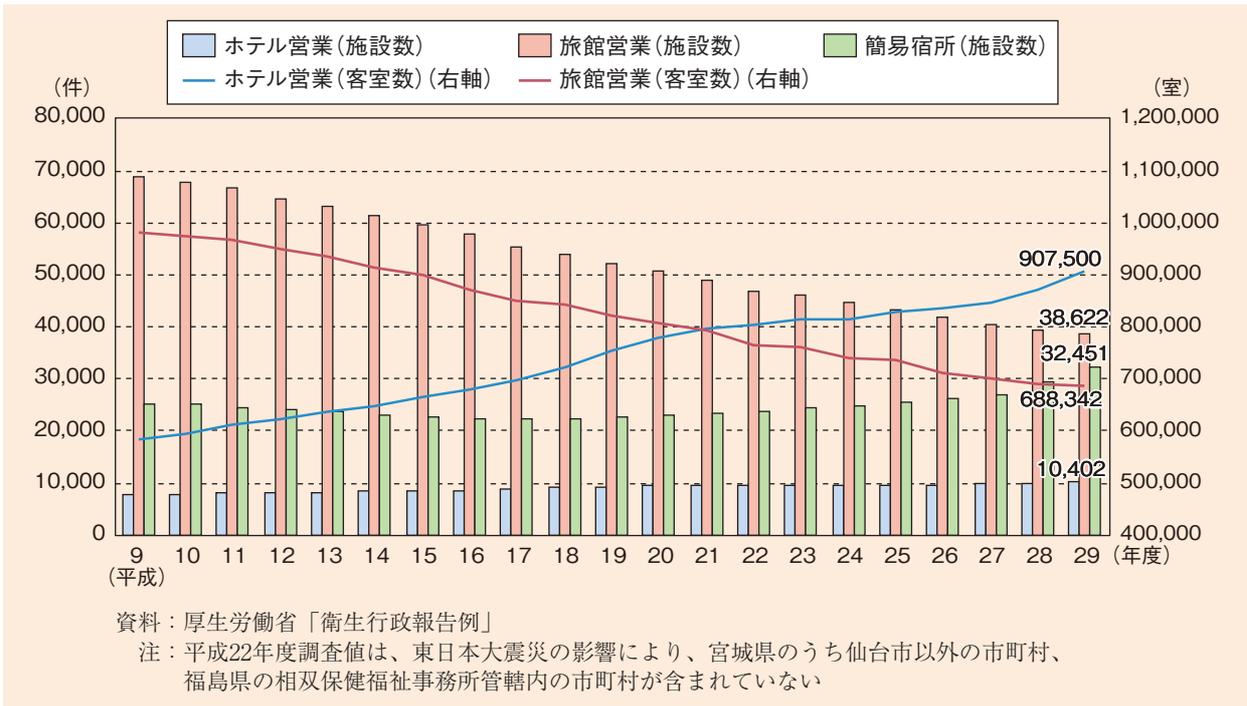
図表2-1-19 訪日外国人旅行者数の推移



資料：日本政府観光局（JNTO）

注：平成29年以前データは確定値、平成30年データは暫定値

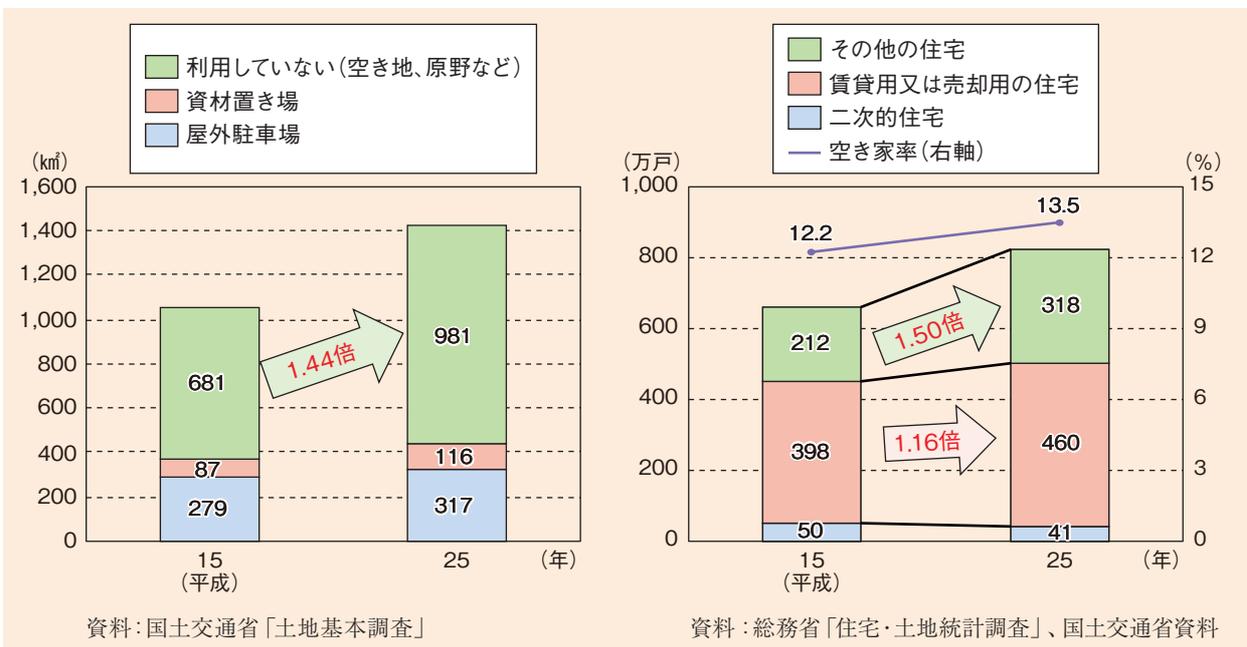
図表2-1-20 宿泊施設数の推移



(空き地・空き家の増加と対応)

人口減少時代の課題の一つとして、空き地・空き家の増加があげられる。全国の空き地の状況については、平成25年土地基本調査によると、世帯が所有する空き地面積は981km²（空き地率8.6%）となっており、この10年間で1.4倍に増加している。また、全国の空き家の状況については、平成25年住宅・土地統計調査によると、空き家件数は約820万戸（空き家率13.5%）となっており、特に、別荘等の二次的住宅や、賃貸用・売却用の住宅を除いた「その他の住宅」は、この10年間で1.5倍に増加している。急速な少子高齢化が進展する中で、相続の発生等により、さらに増加することが見込まれている（図表2-1-21）。

図表2-1-21 空き地・空き家の増加の状況



都市の中心市街地等においては、空き地・空き家等の低未利用の空間が小さな敷地単位で時間的・空間的にランダムに相当程度の分量で発生する「都市のスポンジ化」が進行している。「都市のスポンジ化」は、生活利便性の低下や治安・景観の悪化を通じて地域の魅力の低下をもたらし、まちなかや公共交通沿線に、各種の都市機能をコンパクトに集約し、ネットワークでつなぐ「コンパクト・プラス・ネットワーク」のまちづくりの推進に重大な支障となることが懸念される。

このような背景から、平成30年に都市再生特別措置法等が改正され、「都市のスポンジ化」対策として、行政が能動的に関係者に働きかけ・コーディネートを行い、複数の土地や建物に一括して利活用に必要な権利設定等を行う「低未利用土地権利設定等促進計画制度」、地域コミュニティやまちづくり団体等が必要と判断した施設を共同で整備・管理する仕組みである「立地誘導促進施設協定制度」などが創設された（図表2-1-22）。

図表2-1-22 低未利用土地権利設定等促進計画制度の活用イメージ



資料：国土交通省

また、空き家については、地域の防災、防犯、生活環境の保全、景観等の観点から、周辺の生活環境に深刻な影響を及ぼしているなどの課題が認識されるようになった。このような状況に対応するため、平成26年に「空家等対策の推進に関する特別措置法」（平成26年法律第127号。以下、「空家対策特別措置法」という。）が制定され、市町村による空家等対策計画の策定、管理不十分で放置することが保安面、衛生面、景観面等において不適切な状態であると認められる空き家に対する除却を含めた措置、空き家所有者等の調査への固定資産税納税者情報の活用等の法的枠組みが整備された。

さらに、空き地・空き家については、隠れた需要を喚起し、その利用を促進することも重要であり、全国の市町村で、利用したい者とのマッチングを促すための空き地・空き家情報の登録・提供を行う空き地・空き家バンクが整備・運用されている。加えて、平成30年度から、全国の空き地・空き家バンクに登録された物件情報を標準化・集約化し、全国に情報発信を行う「全国版空き家・空き地バンク」も整備・運用されており、平成31年4月30日時点で、612の地方公共団体が参加し、空き家・空き地情報が掲載されている。

（所有者不明土地問題への対応と土地の適切な利用・管理の推進）

人口減少や超高齢社会を迎え、土地利用ニーズの低下や地縁・血縁関係の希薄化等により、資産としての土地に関する国民の意識が低下するなど社会的状況が変化する中、相続登記が数代にわたって行われなかったことなどにより、所有者不明土地（不動産登記簿等の所有者台帳により、所有者が直ちに判明せず、又は判明しても所有者に連絡がつかない土地）に関する問題が顕在化している。

所有者不明土地については、平成29年度に地籍調査を実施した1,175地区（587市区町村）の約63万筆について土地所有者等に関して調査したところ、不動産登記簿で土地所有者等の所在が確認できない土地は22.2%となっており、これが外縁と考えられる。一方、地籍調査の実施主体である地方公共団体が、これらの土地について、登記名義人の戸籍・住民票等による調査、聞き取り調査等の追跡調査を行った結果、最終的に土地所有者等の所在が不明である土地は全体の0.44%となっており、これが最狭義の所有者不明土地と考えられる。

こうした所有者不明土地が存在することで、公共事業や民間の事業においてその土地を取得・利用しようとする際に、所有者の探索等に多大な時間・費用・労力を費やすことを強いられている。また、利用意向がない土地が、長期間管理されずに放置されることで、土地の荒廃を招くなど、管理不全の問題として顕在化するケースが存在する（図表2-1-23）。

このような中で、平成30年に「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法」（平成30年法律第49号。以下、「所有者不明土地法」という。）が制定された。これにより、公共事業における取用手続の合理化・円滑化、広場など地域住民の公共的な事業に一定期間利用することを可能とする「地域福利増進事業制度」の創設、固定資産課税台帳等の情報の利用・提供など所有者の探索を合理化する仕組みの創設など、所有者不明土地の利用の円滑化等のための仕組みが整備された。また、農地・林地についても、平成30年に「農業経営基盤強化促進法」（昭和55年法律第65号）等の改正と「森林経営管理法」（平成30年法律第35号）の制定により、簡易な手続により農地中間管理機構への長期間の農地の貸付けや市町村への長期間の森林の経営管理権の設定を可能とする仕組みが整備された。

図表2-1-23 管理が求められている放置土地（所有者不明土地）のイメージ

雑木が繁茂している例

土地に植わっている樹木の枝が隣地まで伸びている



ゴミが不法投棄されている例

ゴミが投棄されているが、
土地所有者の所在が不明で撤去できない



資料：国土交通省

さらに、平成30年1月に、所有者不明土地等に係る諸課題について関係行政機関の緊密な連携のもと政府一体となって総合的な対策を推進するため、「所有者不明土地等対策の推進のための関係閣僚会議」（以下、「関係閣僚会議」という。）が発足し、同6月には、同会議において「所有者不明土地等対策の推進に関する基本方針」が決定された。同基本方針では、所有者不明土地法等の円滑な施行を図るための対策とともに、土地所有に関する基本制度や民事基本法制の見直しなどの重要課題について、「2018年度中に制度改正の具体的な方向性を提示した上で、2020年までに必要な制度改正を実現する。」と位置付けられた。

このうち、土地の適切な利用の基礎データとなる地籍調査に関しては、所有者が不明な場合を含めて調査を円滑かつ迅速に進めるための措置等について、必要な措置の方向性をとりまとめることが示された。

これを受けて、土地所有に関する基本制度の見直しについては、平成30年9月から、国土審議会土地政策分科会特別部会において検討が進められ、平成31年2月に、とりまとめが行われた。また、地籍調査を円滑かつ迅速に進めるための措置については、平成30年10月から、同分科会企画部会国土調査のあり方に関する検討小委員会において検討が進められ、平成31年2月に中間とりまとめが行われた。

同月に開催された関係閣僚会議では、土地所有者の責務と土地の適切な利用・管理のための措置として、所有者、近隣住民、地方公共団体、国等の責務と役割分担の明確化や、土地の適切な利用・管理の促進策等を関係機関が検討し、土地政策を再構築していく方向性等が確認された。また、地籍調査の円滑化・迅速化のための必要な措置として、立会いを求める所有者の所在が不明な場合には、所有者の所在の探索を合理化することや、探索しても所有者の所在が不明な場合には、筆界案を公告することなどにより調査を進め、地籍図を作成することができることとする方向性が確認された。

第2節 平成時代における土地・不動産市場の変化と土地利用動向

本節においては、住宅、オフィス、商業店舗、工場・物流施設、都市農地・緑地などの土地利用の用途毎に、平成時代における土地・不動産市場の変化や土地利用の動向を振り返るとともに、平成時代には、多くの自然災害が発生し、自然災害を教訓として、防災性向上のための取組が進められたことから、その取組の動向を取り上げる。

1 住宅を巡る課題への対応と市場整備

平成時代初期は、昭和時代から継続して、大都市郊外部等を中心に、都市部の人口増加に対応した計画的な住宅・宅地の供給が進められた。その一方で、地価が高騰したバブル期には大都市部の都心地域から人口が流出したことから、バブル崩壊後に地価が下落する中で、人口回復を目指して都心居住のための住宅供給の促進が図られた。

また、国民の居住ニーズの多様化・高度化、人口・世帯減少、少子高齢化、環境問題への認識の高まりなど社会経済情勢の変化に伴う課題に対応するため、平成18年に「住生活基本法」(平成18年法律第61号)が制定され、戦後から続いていた住宅不足の解消や居住水準の向上等のための大量生産・大量消費の住宅建設を重視した「フロー型」の住宅政策から、市場機能の活用を図りつつ、居住環境を含む住生活全般の「質」の向上と、良質なストックの将来世代への承継を重視した「ストック型」の住宅政策に転換された。このような中で、本格的な人口減少時代が到来し、空き家や老朽化が進むマンションが増加し、防災面や衛生面などにおける課題の顕在化が懸念されており、これらの課題への対策が講じられてきている。

ここでは、平成時代における「住宅をめぐる課題への対応と住宅市場の整備」として、①大都市郊外部等での計画的な住宅・宅地供給の推進、②大都市地域の都心地域での住宅供給促進と都心回帰の進展、③良質な住宅ストックの形成と既存住宅流通・リフォーム市場の整備、④空き家や高経年マンションへの対応の動向を取り上げる。

(1) 大都市郊外部等での計画的な住宅・宅地供給の推進

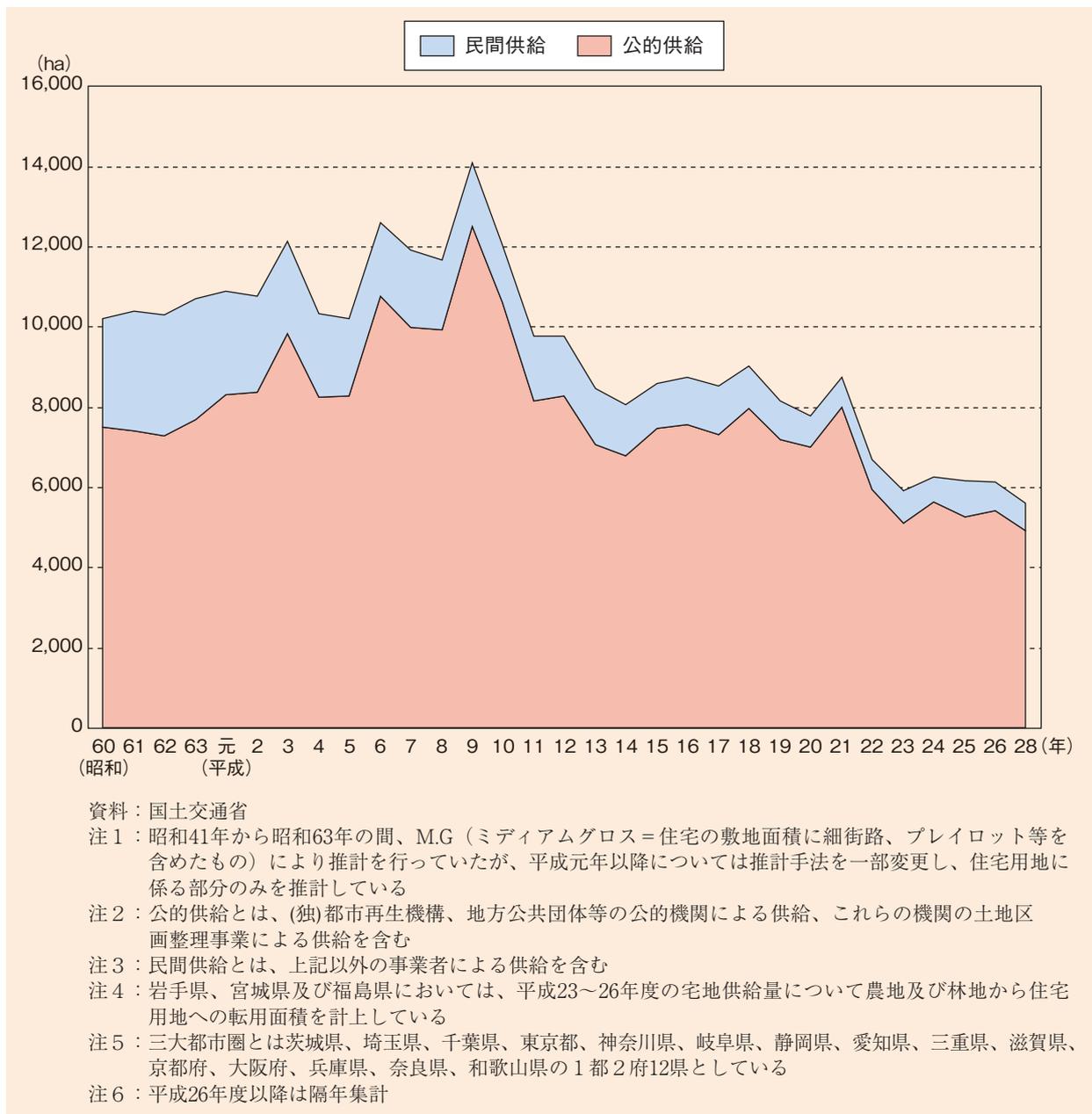
平成時代初期は、昭和時代から継続して、大都市郊外部等でのニュータウン開発をはじめ、大都市部の人口増加の受け皿となる住宅・宅地供給が推進された。住宅・都市整備公団(現(独)都市再生機構)、地方住宅供給公社等による公的宅地供給とともに、昭和63年に制定された「大都市地域における優良宅地開発の促進に関する緊急措置法」(昭和63年法律第47号)に基づく「優良宅地開発事業計画認定制度」の活用により、民間事業者による優良な宅地開発事業が促進された。

また、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、同法の適用により、「つくばエクスプレス」の整備とその沿線での宅地開発が一体的に進められた。

さらに、平成2年には、「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。以下、「大都市法」という。)が改正され、国が大都市地域の圏域ごとに、住宅及び住宅地に関する供給基本方針を策定することとなり、広域的な観点

から住宅・宅地の供給を一体的に促進する計画体系が確立され、住宅・宅地の供給の促進が図られた（図表2-2-1-1）。

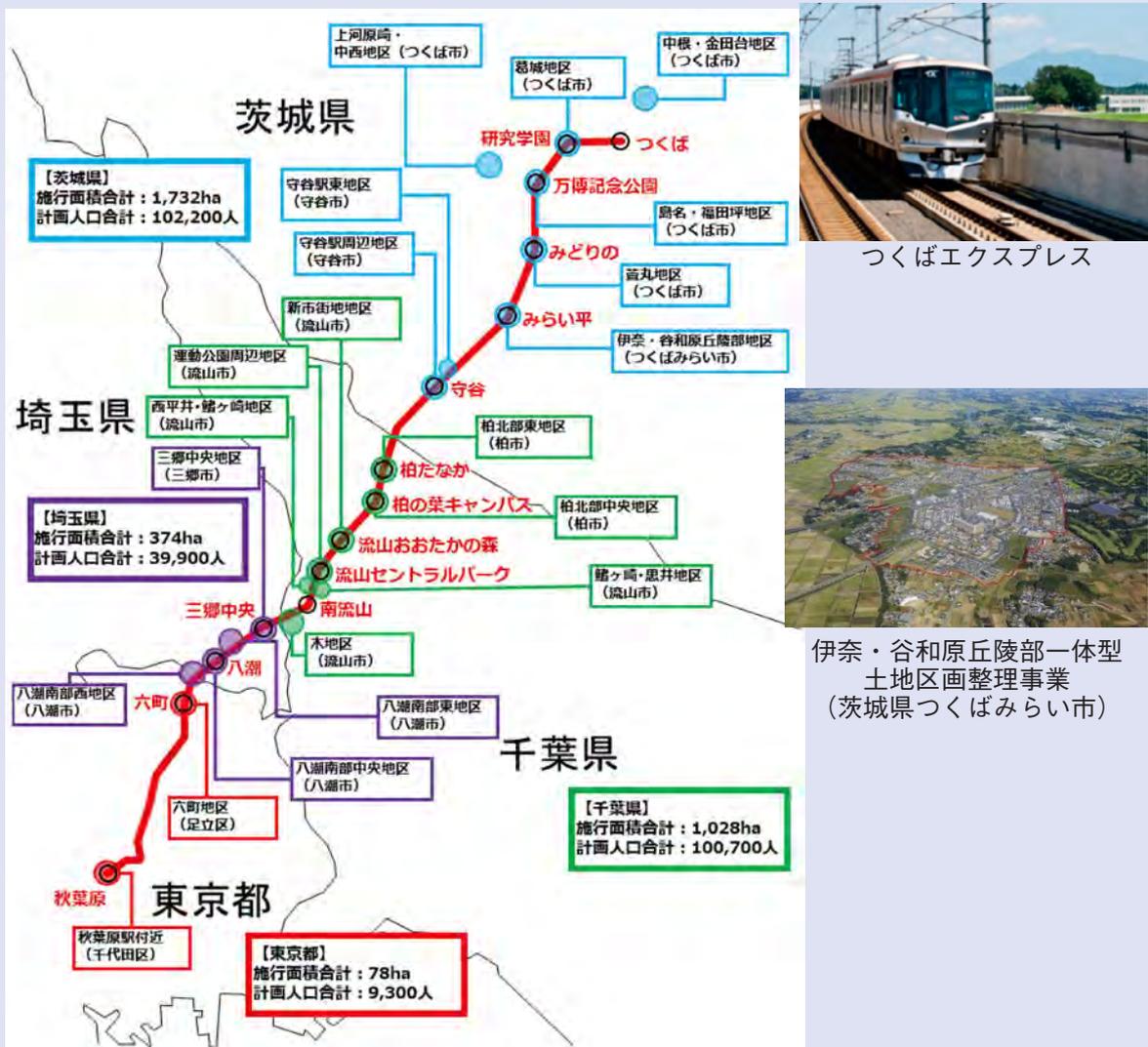
図表2-2-1-1 全国の宅地供給量の推移



コラム 「つくばエクスプレス」の整備と沿線の宅地開発の一体的な推進

宅鉄法によって整備が進められた「つくばエクスプレス」は、秋葉原と筑波研究学園都市を最速45分で結ぶ延長約58kmの都市高速鉄道として、平成17年8月24日に開業した。その沿線では、宅鉄法に基づく「一体型土地区画整理事業」によるまちづくりが進められており、埼玉県では4地区で計画人口約39,900人、施行面積約374.1ha、千葉県では7地区で計画人口約100,700人、施行面積約1,028ha、茨城県では7地区で計画人口約99,800人、施行面積約1,692haの宅地開発が計画されている。

このほか東京都では、2地区で計画人口約9,300人、施行面積約77.8ha、茨城県では、1地区で計画人口約2,400人、施行面積約39.5haの土地区画整理事業による宅地開発が計画されており、つくばエクスプレス沿線では、これらの合計で計画人口約252,100人、施行面積約3,211haに及ぶ大規模な宅地開発が行われている。



資料：国土交通省、首都圏新都市鉄道(株)、茨城県

(2) 大都市地域の都心地域での住宅供給促進と都心回帰の進展

大都市地域の都心地域では、バブル期における地価の急激な上昇により住宅取得が困難となり、業務系用途への土地利用転換が進んだことなどにより、都心地域における人口減少が顕著となった（次ページコラム参照）。

このような状況に対し、平成7年に再び大都市法が改正され、国が策定した供給基本方針に、都心地域等における居住に関する機能の向上の趣旨が追加されるとともに、都心地域における共同住宅の供給の促進を図る事業制度として、「都心居住共同住宅事業」が創設されるなど、都心居住を推進するための施策が講じられた。

また、バブル期には、産業構造や流通システムの変化、いわゆる「工場等制限法」⁸の制約などによる工場や倉庫の移転等に伴い、大都市の臨海部を中心に大規模な低・未利用地が増加し、バブル崩壊後は、企業の保有資産の整理等に伴う低・未利用地が増加した。

その後、バブル崩壊に伴う地価下落等により、住宅用地の取得が容易になり、これらの低・未利用地を活用した都心地域における住宅供給が促進されたことなどにより、都心地域での住宅、特にマンションの需要と供給が回復し、都心回帰の傾向が顕著となった（図表2-2-1-2）。

図表2-2-1-2 東京都心臨海部に建築されたタワーマンション



資料：東京建物(株)（平成28年7月建築）（東京都江東区）

⁸「首都圏の既成市街地における工場等の制限に関する法律」（昭和34年法律第17号）及び「近畿圏の規制都市区域における工場等の制限に関する法律」（昭和39年法律第144号）のことをいい、首都圏及び近畿圏の一定の区域で、一定規模以上の工場等の新設・増設が制限された。

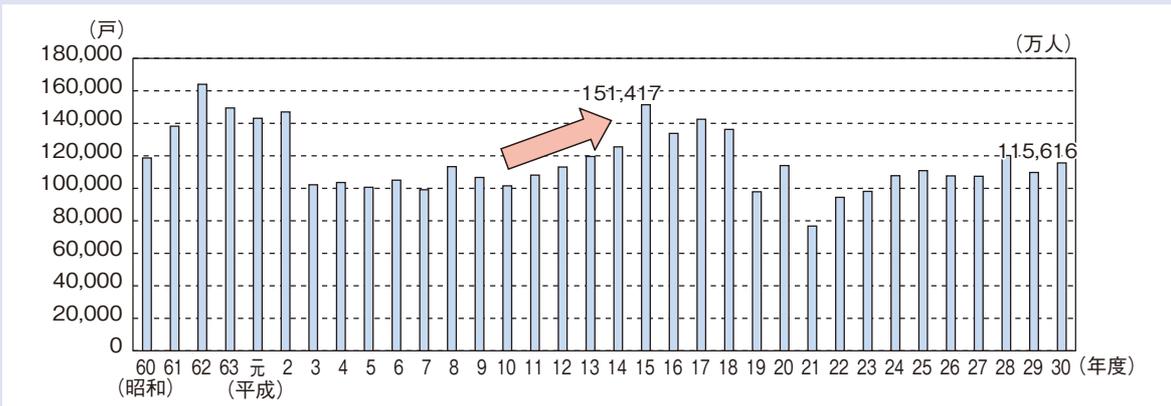
コラム 東京都区部における地価及び人口の動向

昭和60年の地価公示（全用途平均）を100とした東京都区部の地価をみると、「都心3区」では、昭和61年から地価が急上昇し、平成3年には、地価が約380と最高値を示した。同様に、「周辺20区」でも、平成3年に約330と高い値を示している。その後、「都心3区」と「周辺20区」ともに地価が下落し、「都心3区」では平成13年の約65を底に上昇に転じ、「周辺20区」では平成16年の約70を底に上昇に転じた。

東京都区部の住宅着工戸数は、昭和62年度の164,013戸をピークに、平成2年度までは高い水準で推移していたが、平成3年度以降は10万戸程度で推移し、平成10年度から平成15年度にかけて戸数が増加した。その後、平成21年に76,795戸と最も低い戸数を示し、近年は11万戸程度で推移している。

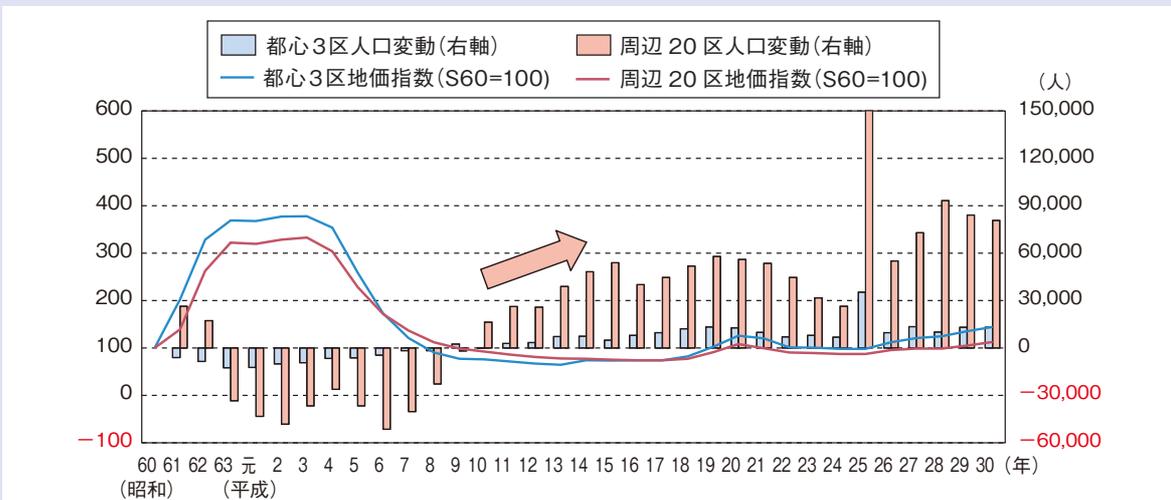
地域別人口変動をみると、「都心3区」では昭和61年から平成8年にかけて人口が減少し続け、「周辺20区」では昭和61、62年は人口が増加していたが、昭和63年から平成9年にかけて人口が減少し続けた。その後、「都心3区」では平成9年に、「周辺20区」では平成10年に人口が上昇に転じ、現在に至るまで継続して増加している。

(図表 東京都区部における住宅着工戸数の推移)



資料：国土交通省「住宅着工統計」、東京都「住民基本台帳による東京都の世帯と人口」

(図表 東京都区部における人口の動向 (対前年変動数))



資料：東京都「住民基本台帳による東京都の世帯と人口」国土交通省「地価公示」

注1：圏域区分は、以下のとおり

都心3区：千代田区、中央区、港区

周辺20区：都心3区を除いた東京都区部

注2：平成25年の著しい人口の増加は、平成24年7月の改正住民基本台帳法の施行により、外国人住民が住民基本台帳制度の対象とされたことに伴うもの

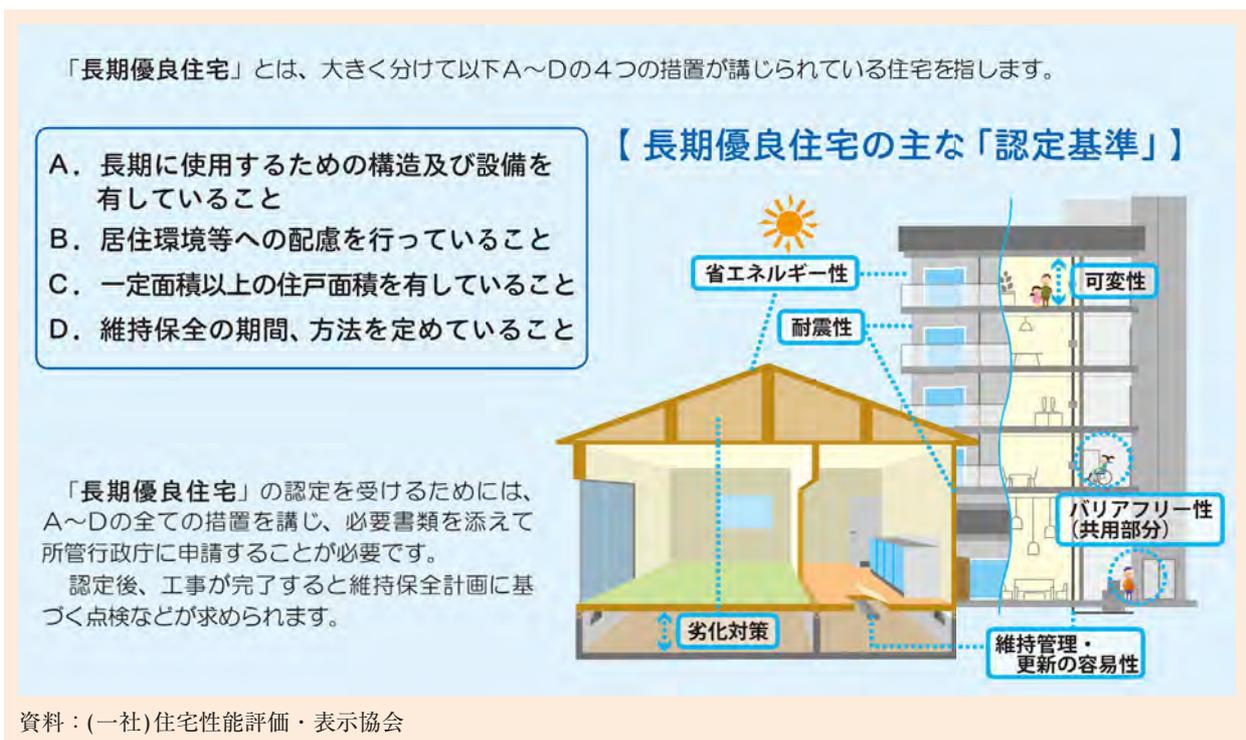
(3) 良質な住宅ストックの形成と既存住宅流通・リフォーム市場の整備

住宅ストックが量的に充足し、環境問題やエネルギー問題への関心が高まる中で、住生活基本法に基づき「住生活基本計画（全国計画）」（平成18年9月19日閣議決定）が策定され、「住宅を作っては壊す」社会から、「いいものを作って、きちんと手入れして、長く大切に使う」社会へ移行するため、新規供給される住宅や既存住宅ストックの質の向上と、適切に維持管理されたストックが市場において循環利用される環境の整備などの基本的な方針が定められた。

(良質な住宅ストックの形成)

「住生活基本計画（全国計画）」に定められた方針の下、平成20年に「長期優良住宅の普及の促進に関する法律」（平成20年法律第87号）が制定された。これにより、耐震性や耐久性、バリアフリー性や省エネルギー性などを備えた長期にわたり使用可能な質の高い住宅の建設、維持保全や流通を促進する「長期優良住宅認定制度」が創設され、その普及が進められている（図表2-2-1-3,4）。

図表2-2-1-3 長期優良住宅認定制度の概要



図表2-2-1-4 長期優良住宅認定実績（新築）

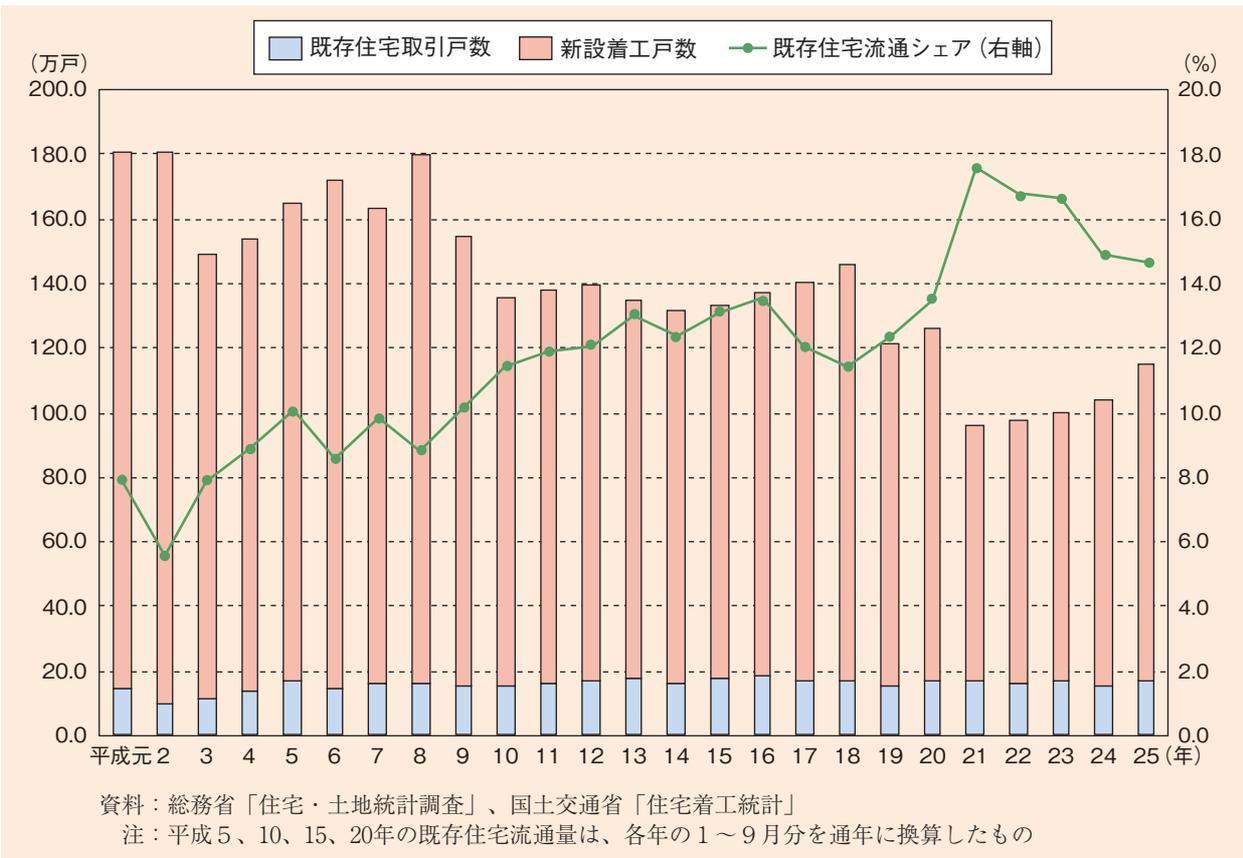


（既存住宅の流通・リフォーム市場の整備）

既存住宅の流通を促進するためには、住宅の質が適切に評価され、適切な価格で安心して既存住宅を取引できる市場の形成が重要となる。住宅の質を維持するためには、適切な維持管理の実施とともに、資産価値の維持・向上を図るための適時適切なリフォームの実施が重要となる。このため、新たな「住生活基本計画（全国計画）」（平成28年3月18日閣議決定）では、既存住宅流通の市場規模を平成37（2025）年度に8兆円（平成25年度で4兆円）、リフォームの市場規模を平成37（2025）年度に12兆円（平成25年度で7兆円）とする目標等が掲げられ、既存住宅市場の整備・活性化が図られている。

具体的な既存住宅の流通促進のための取組の一つとして、平成30年度から「安心R住宅」制度（特定既存住宅情報提供事業者団体登録制度）が開始された。「安心R住宅」は、「不安」、「汚い」、「わからない」といった従来のいわゆる「中古住宅」のマイナスイメージを払拭し、「住みたい」、「買いたい」と思える既存住宅を選択できるよう、耐震性があり、インスペクション（建物状況調査等）が行われた住宅であって、リフォーム等について情報提供が行われる既存住宅に対し、国が商標登録したロゴマークを事業者が広告時に使用することを認めるものであり、その普及に向けた取組が進められている（図表2-2-1-5,6）。

図表2-2-1-5 既存住宅流通シェアの推移



図表2-2-1-6 安心R住宅の概要

従来のいわゆる「中古住宅」

「品質が不安、不具合があるかも」

「古い、汚い」

「選ぶための情報が少ない、わからない」

(既存住宅を紹介しているwebサイト(イメージ))

「安心R住宅」 ～「住みたい」「買いたい」既存住宅～

「品質が良く、安心して購入できる」

「既存住宅だけどきれい、既存住宅ならではの良さがある」

「選ぶ時に必要な情報が十分に提供され、納得して購入できる」

耐震性あり	インスペクション済み
現況の写真	リフォーム等の情報

など

資料：国土交通省

(4) 空き家や高経年マンションへの対応

(空き家対策の推進)

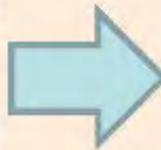
第1節3. で取り上げたとおり、本格的な人口減少時代が到来し、空き家の増加が顕著となる中で、空き家対策特別措置法が制定され、同法に基づき、市町村による空き家等対策計画の策定、管理不十分で放置することが保安面、衛生面、景観面等において不適切な状態にあると認められる空き家に対する除却を含めた措置等の取組が進められている。

空き家等対策計画は、平成30年10月1日時点で848の市町村で策定されており、同計画に基づき、利用すべき空き家は利用し、除却すべき空き家は除却するなど、各種対策が進められている。管理不十分で不適切な状態にあると認められる特定空き家等のうち、同法に基づき代執行に至ったものは、平成30年10月1日時点で、29件（略式代執行89件）となっている（図表2-2-1-7）。

また、空き家の活用に当たっては、「建築基準法」（昭和25年法律第201号）に適合させるために大規模な工事が必要となる場合があったが、既存建築ストックの利活用を促進するため、平成30年に同法が改正され、戸建住宅等の福祉施設・商業施設等への用途変更に伴う制限の合理化が図られた。

図表2-2-1-7 空き家の除却・活用の事例

除却前の空き家と跡地に整備されたポケットパーク（福井県越前町）



町屋を滞在体験施設として活用
（奈良県五條市）



長屋住宅を交流・展示施設として活用
（広島県庄原市）

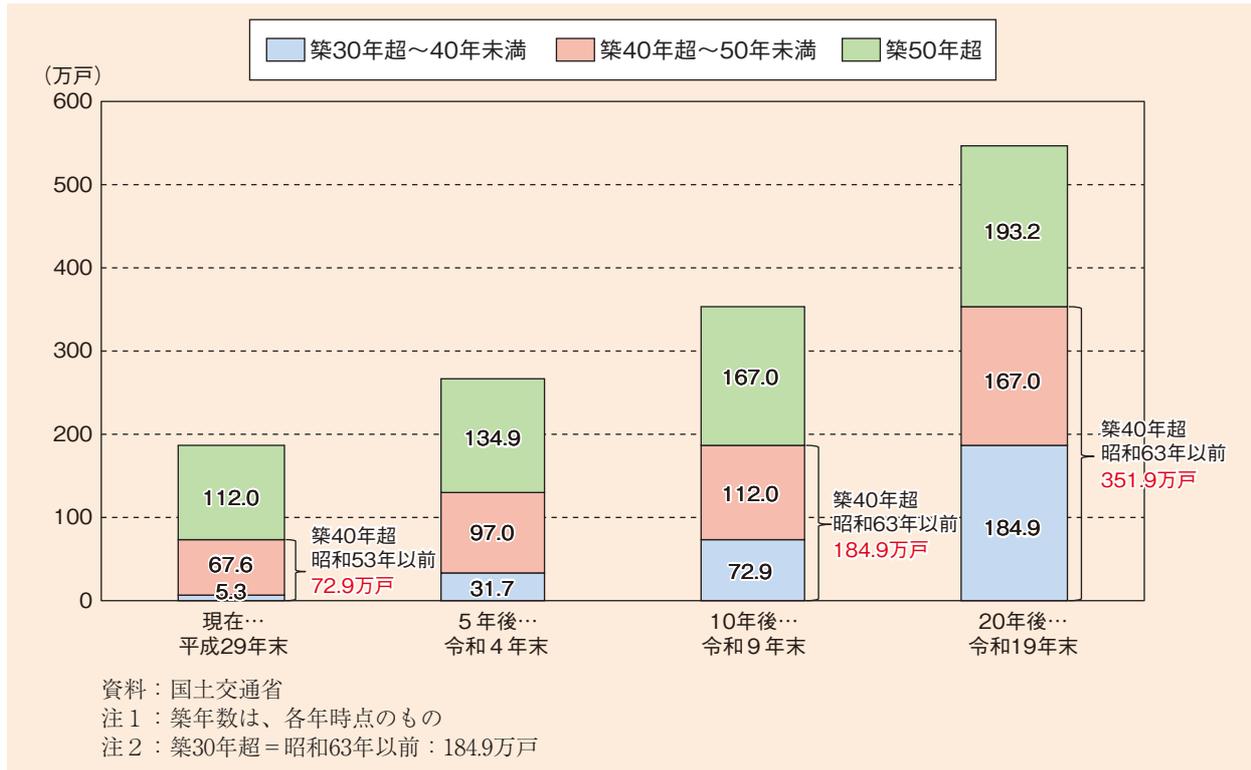


資料：国土交通省

(高経年マンションへの対応)

平成29年末時点で、既存マンションストック戸数は約644.1万戸であり、マンションの居住人口は約1,501万人（国民の約1割に相当する人口）と推計されている。これらのマンションのうち、旧耐震基準により建築されたものは、約104万戸となっている。また、高経年マンションが増加し、平成29年末時点で、築40年超のマンションは約72.9万戸であり、さらに10年後には約2.5倍、20年後には約5倍となることが見込まれている（図表2-2-1-8）。

図表2-2-1-8 築後30,40,50年超の分譲マンション戸数



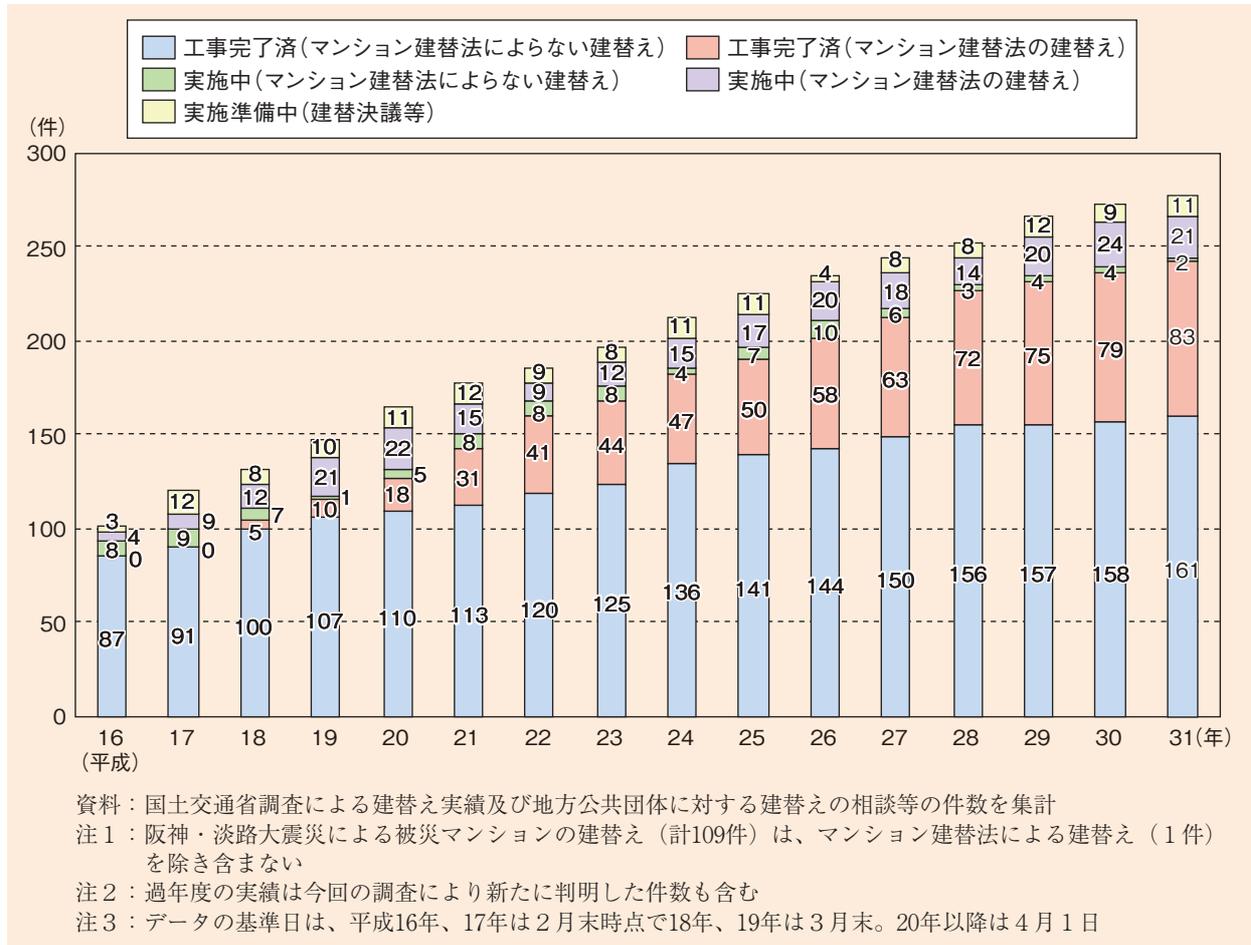
マンションは、管理組合により適切に維持修繕がなされ、いずれは建替え・除却がなされる必要があるが、建物の維持管理に専門知識が必要、多数の区分所有者の合意形成が必要というマンション特有の課題を抱えている。

建築後、相当の年数が経過するマンションの増加が見込まれることを背景に、平成13年に「マンションの管理の適正化の推進に関する法律」（平成13年法律第149号）が制定され、管理組合を支える仕組み等が整備された。さらに、平成14年の「建物の区分所有等に関する法律」（昭和37年法律第69号。以下「区分所有法」という。）の改正及び「マンションの建替え等の円滑化に関する法律」（平成14年法律第78号。以下、「マンション建替法」という。）の制定により、建替え決議の要件の合理化や団地型マンションの建替えに係る決議制度が新設されるとともに、区分所有法に基づく建替え決議（区分所有者及び議決権の各4/5の多数で議決）後のマンション建替組合による建替事業の仕組み等が整備された。加えて、平成23年に発生した東日本大震災後には、南海トラフ巨大地震や首都直下地震等の巨大地震の発生が懸念される中で、耐震性不足の老朽マンションの建替え等が課題とされた。このため、平成25年に「建築物の耐震改修の促進に関する法律」（平成7年法律第123号）が改

正され、耐震不足の認定を受けたマンションについて、大規模な耐震改修を行う場合の決議要件が緩和（区分所有法における決議要件が3/4以上→1/2超に）された。さらに、平成26年には、マンション建替法が改正され、マンションとその敷地の売却を多数決により行うことを可能とする「マンション敷地売却制度」が創設された。

加えて、平成28年の2/3の合意で市街地再開発事業による団地型マンションへの再生を可能とする都市再生特別措置法の改正や、平成30年の複数棟型マンションの敷地売却制度の創設による、マンション敷地売却制度の団地型マンションへの適用関係の明確化などにより、団地型マンションの再生手法の充実が図られた。こうした手法の充実により、マンションの維持管理や建替えの促進が図られている（図表2-2-1-9）。

図表2-2-1-9 マンション建替えの実施状況



2 都市再生の推進とオフィス市場の変化

平成時代のオフィス市場においては、バブル期にオフィス床需要が急増し、これに対応した供給が進み、バブル崩壊後には、都市再生の推進をはじめ、土地の有効利用を促進する対策により、大都市の都心地域を中心とした大規模オフィスビル開発による供給が進んだ。

大規模オフィスビルをはじめ、新たに建設されるビルについては、耐震性や環境性能等の面での高機能化が進む一方で、築年が古いなど相対的に機能が劣るビルは、利用価値の向上を図るための改修（リノベーション）や他の用途への転換（コンバージョン）が行われるケースがみられた。また、外資系企業の進出や海外からのオフィス物件への投資など、オフィスビルのグローバル化も進んだ。さらに、オフィスビル単体での高機能化のみならず、そのオフィスビルが存在する地域の価値の維持・向上を図るためのエリアマネジメントの取組もみられるようになるなど、状況の変化がみられた。

ここでは、都市再生の推進に関する制度を紹介しつつ、大規模オフィスビルをはじめとするオフィスビルの高機能化やオフィスビルを巡るグローバル化の進展、利用価値を高めるための既存建築物のリノベーションやコンバージョン、さらに、エリアマネジメントによる地域の価値の維持・向上の取組の動向について取り上げる。

(1) 都市再生の推進とオフィスビルの高機能化、グローバル化の進展

(都市再生の推進と大規模オフィスビルの建設)

バブル期には、オフィス床需要の急増に対応し、オフィスビルの着工が増加するとともに、産業構造の変化等に伴い発生した工場跡地や埋立地等の低・未利用地の活用、既成市街地における都市再開発等が促進され、オフィス床の供給が進んだ。また、バブル崩壊後は、不良債権に関連し発生した低・未利用地、公有地等を活用した都市開発が展開された。

さらに、平成13年以降は、都市再生本部の設置や都市再生プロジェクトの推進、都市再生特別措置法の制定、同法に基づく支援措置等による都市再生の推進を通じ、大都市の都心地域を中心にオフィスを含む大規模都市開発プロジェクトが展開された。このような中で、1棟あたりのオフィス床面積は、平成7年以降は増加基調にあり、近年は、大規模ビルの増加により、バブル期を上回る水準となっている（図表2-2-2-1,2）。

図表2-2-2-1 事務所着工床面積と1棟あたりの床面積の推移



図表2-2-2-2 大規模都市開発プロジェクトの事例



**造船所跡地、埋立地等を活用した開発事例
(みなとみらい21事業 (神奈川県横浜市))**

みなとみらい21事業は、造船所跡地、埋立地等における都市開発プロジェクトであり、事業の一環として、オフィス、ホテル、商業等の機能が集積した大規模複合施設として、平成5年に、当時日本一高いビルであった横浜ランドマークタワーが竣工した。

資料：(一社)横浜みなとみらい21、三菱地所(株)



**密集市街地における再開発事例
(六本木ヒルズ (東京都港区))**

六本木ヒルズは、大規模低未利用地や多数の地権者を有する木造密集住宅地が存在する地区において、市街地再開発事業により都市機能更新を図ったプロジェクトであり、オフィス、商業、住宅、文化交流等機能で構成された大規模複合施設として平成15年に竣工した。

資料：森ビル(株)



**国有地(旧防衛庁跡地)を活用した開発事例
(東京ミッドタウン (東京都港区))**

東京ミッドタウンは、移転した旧防衛庁跡地における都市開発プロジェクトであり、民間都市再生事業計画の認定を受けて、オフィス、商業、住宅、ホテル、文化施設などで構成し、隣接する公園と一体的に整備された大規模複合施設として平成19年に竣工した。

資料：三井不動産(株)、東京ミッドタウンマネジメント(株)

(オフィスビルの高機能化)

大規模オフィスビルをはじめ、新規に建設されるオフィスビルは、資産価値の向上や利用者ニーズへの対応等の観点から、高機能化が進んでいる。具体的には、①高い耐震性の確保等による防災性の向上、非常用電源の配備等による災害時の業務継続、備蓄や滞在空間の確保等による業務従事者や帰宅困難者を含む来訪者への対策、②高効率の空調設備や太陽光発電設備等の導入、断熱窓サッシ・ガラス等による断熱性強化、屋外空間の緑化などの省エネルギー性能の向上や環境負荷の低減、③段差の解消や手すりの設置等の高齢者、身体障害者等への配慮、④ICT等の導入・活用、執務空間や休息空間の充実等による生産性や快適性の向上、⑤セキュリティ設備の充実等による防犯性の向上などが進んでいる（図表2-2-2-3）。

図表2-2-2-3 オフィスビル高機能化事例

太陽光パネル



多機能トイレ（ピクトサイン）



顔認証セキュリティシステム



業務の他、打ち合わせや食事にも使える
ラウンジスペース



資料：三菱地所(株)、東京建物(株)、国土交通省

コラム

防災拠点となる環境配慮型ビルの事例
(東京スクエアガーデン (東京都中央区))

東京スクエアガーデンは、東京都中央区に位置し、東京メトロ「京橋」駅に直結する地上24階、地下4階建てのオフィス、商業、カンファレンス、クリニック、保育所によって構成されている複合施設である。

平成25年3月に竣工した当該ビルは、東日本大震災の影響による企業のBCP⁹への関心の高まりを受け、集中制震構造（建物低層部へのオイルダンパー集中配置により地震の揺れを効率的に吸収）の採用、自家用非常用発電機による約72時間の電力供給、ビル内中央FMとの連携による避難情報やインフラ情報の提示を可能としている。

また、東日本大震災により顕在化した帰宅困難者対策に関する取組として、中央区と連携を図りつつ、災害時における帰宅困難者の一時滞在施設として最大2,000人程度の受入可能スペースの確保や飲料・食料等の備蓄品の提供を行うこととしている。

環境面においては、建物低層部に約3,000㎡の重層的緑化空間を創出し、東京都が推進するグリーンロードネットワークの一端を形成しているほか、自然換気システムや日射負荷を低減する大庇等を整備し、環境性能評価手法の一つであるCASBEE（建築環境総合性能評価システム）¹⁰のSランクを取得している。また、東京都が推進する「暑さ対策推進事業」として外部の暑さ対策用に涼霧システム等を設置している。

当該ビルの一画に設けられた「環境ステーション」では、周辺地域等の省エネルギー化の促進のため、環境技術の展示や各種セミナー等を実施している。

緑化空間の創出



帰宅困難者一時滞在受入スペース



涼霧システム



資料：中央区、東京建物(株)

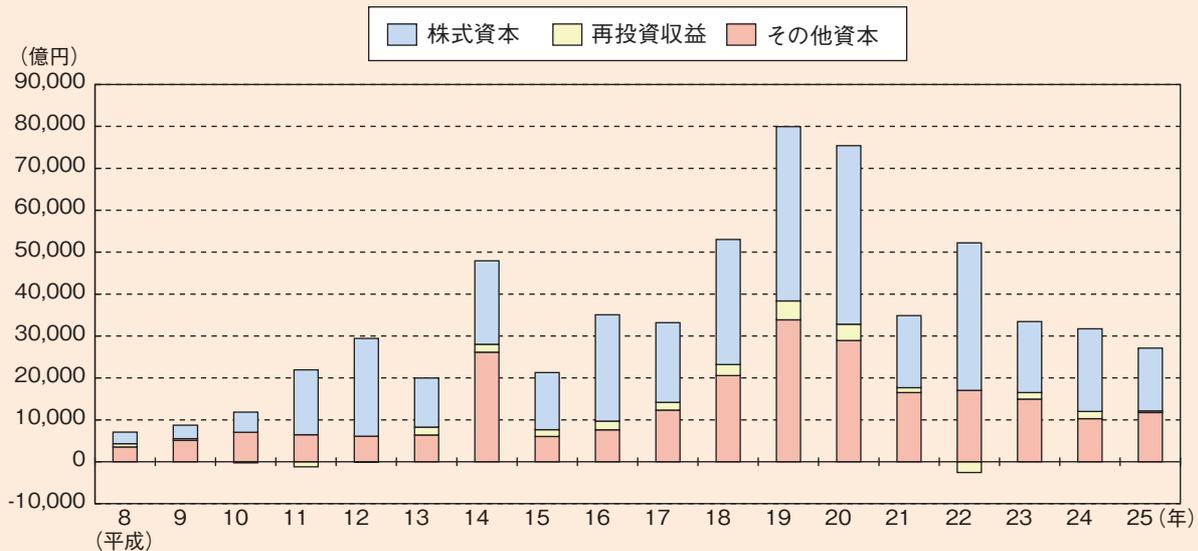
⁹Business Continuity Plan（業務継続計画）の略であり、災害等緊急事態発生時に、企業が損害を最小限に抑え、事業の継続および復旧を図るための計画。

¹⁰（一社）建築環境・省エネルギー機構による建築物を環境性能で評価し格付けする手法であり、評価ランクは最上位から「S→A→B+→B→C」の順となっている。

(オフィスビルを巡るグローバル化の進展と都市の国際競争力強化)

外資系企業の進出、不動産市場の整備に伴う海外からの投資の増加等のグローバル化が進む中で、平成23年に都市再生特別措置法が改正され、都市再生緊急整備地域のうち、都市の国際競争力の強化を図る上で特に有効な地域として「特定都市再生緊急整備地域」を指定し、国際的な活動に関連する就業者、滞在者の活動拠点の形成を促進する制度が創設された。特定都市再生緊急整備地域に指定された地域においては、ホテル、コンベンション機能等を備えた大規模都市開発プロジェクトにより、その拠点の形成が進んでいる（図表2-2-2-4.5）。

図表2-2-2-4 対内直接投資の推移



資料：財務省、日本銀行「国際収支統計」

- 注1
- ・株式資本：直接投資企業の株式、支店の出資持分等の取得等を計上
 - ・再投資収益：直接投資企業の未配分収益のうち直接投資家の出資比率取り分を計上
 - ・その他資本：上記以外。非居住者による国内不動産の取得等も含む

注2 平成26年の「国際収支マニュアル」改定（第6版）に伴い、非居住者による国内不動産の取得等にかかる計上形式が変更となったため、改定前（平成25年）までの統計数値を用いる

図表2-2-2-5 都市の国際競争力強化に関連する開発事例
(ささしまライブ24地区 (愛知県名古屋市))



資料：名古屋市

ささしまライブ24地区は、貨物駅（旧笹島駅）跡地で名古屋市による土地区画整理事業が行われた地区であり、平成24年に「特定都市再生緊急整備地域」に指定され、公共基盤施設やオフィス・商業・ホテル・コンベンション機能を有する大規模複合施設を始め、国際交流や文化情報発信の拠点として国際機関、大学や放送事業者が進出している。

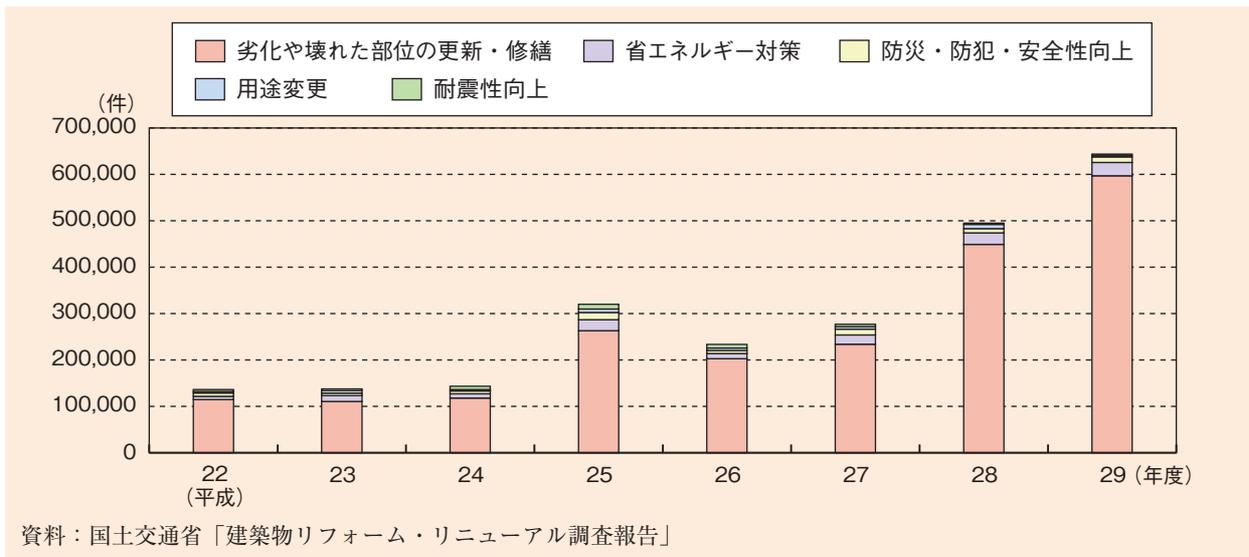
(2) 既存建築物のリノベーション・コンバージョンの普及

大都市の都心地域での都市開発プロジェクトにより高度な機能を備えた大規模オフィスビルの新規供給が進展する一方で、築年が古いなど相対的に機能が劣るオフィスビルについては、利用価値の向上を図るためのリノベーション（用途はそのまま、機能更新を図る行為）やコンバージョン（用途転換によって、新しい利用価値を生み出す行為）などが近年増加している。

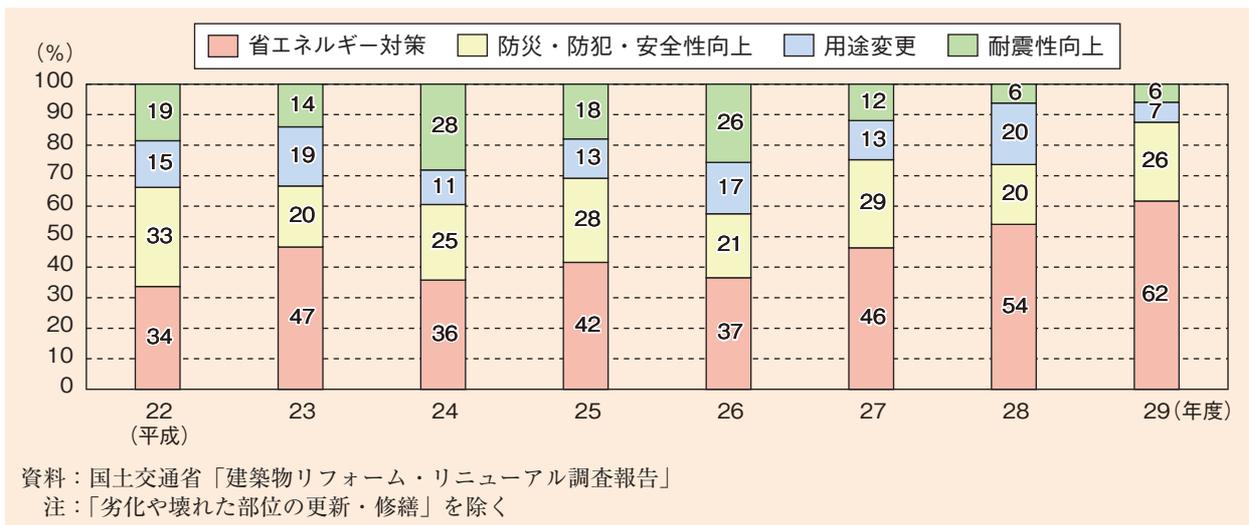
建築物リフォーム・リニューアル調査によれば、「劣化や壊れた部位の更新・修繕」を目的とした工事件数は、平成29年で5年前の6倍程度となっているほか、「省エネルギー対策」は近年増加傾向にあり、工事目的別の割合で5～6割を占めている。また、「防災・防犯・安全性向上」は、2～3割の割合を占めており、「用途変更」のための工事も実施されている（図表2-2-2-6,7）。

また、コンバージョンについては、訪日外国人旅行者の増加や都心地域での住宅需要から、ホテルや共同住宅へ転用されている例のほか、多目的スペースとしての貸会議室、コワーキングスペース等のシェアオフィス、レンタル取用スペースなどへの転用例もみられる（図表2-2-2-8）。

図表2-2-2-6 非住宅建築物の工事目的別件数の推移



図表2-2-2-7 非住宅建築物の工事目的別割合の推移



図表2-2-2-8 オフィスのコンバージョン事例

(オフィスから住宅へのコンバージョン)

コンバージョン前



コンバージョン後

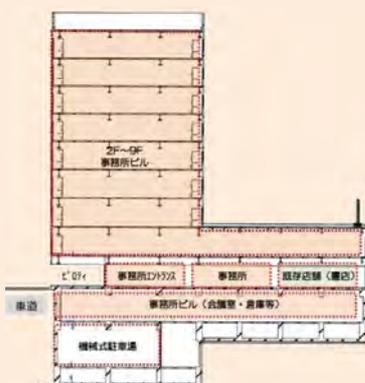


(オフィスからホテルへのコンバージョン)

コンバージョン前



コンバージョン後



資料：(株)不動産流通研究所、(公財)不動産流通推進センター、日本土地建物(株)、(株)竹中工務店

(3) エリアマネジメントによる地域の価値の維持・向上

大規模都市開発プロジェクトの実施とあわせ、近年、地域の価値や良好な環境を維持・向上させるための取組として、「エリアマネジメント」が展開される例がみられる。オフィスを含む複合施設や公共施設の建設などのハード整備がプロジェクトの完了ではなく、その後の管理・運営段階を含め、地域の魅力や活力を高めることで、地域内の資産の価値の維持・向上につなげるものである。具体的には、①地域における建築物やオープンスペース、道路等の公共空間を調和のとれたデザインとすることによる景観形成、②オープンスペースでのイベント開催等によるにぎわいの創出、③案内板や街灯の設置等就業者や来訪者にとっての利便性向上を図るための取組が行われている。このような取組の実践にあたり、地域の事業者をはじめ関係者による協議会組織のほか、まちづくり会社やNPO法人などの運営組織が設立されている。

エリアマネジメントの取組は、都市開発プロジェクトの実施の有無にかかわらず、地域の関係者による主体的な取組として広がりを見せており、その後押しをするため、各種制度の整備・充実が図られてきている。平成19年には、都市再生特別措置法が改正され、市町村が、まちづくり会社やNPO法人等について、行政の役割を補完し地域のまちづくりを担う法人として指定を行う「都市再生整備推進法人制度」が創設された。また、平成23年の同法の改正では、地権者等が、広場や街灯、並木といった施設整備や維持・管理について協定を締結できる「都市利便増進協定制制度」、オープンカフェなど地域のにぎわい創出のために道路空間の活用を可能とする「道路占用許可特例制度」等が創設された。さらに、エリアマネジメントを行う団体の財源の安定的な確保を図る観点から、平成30年に「地域再生法」(平成17年法律第24号)が改正され、市町村が、地域再生に資するエリアマネジメント活動に要する費用を、受益者から徴収し、エリアマネジメント団体に交付する官民連携制度として、「地域再生エリアマネジメント負担金制度」が創設された。これらの制度の活用を通じ、エリアマネジメント活動の拡大が期待されている。

グランフロント大阪は、梅田貨物駅跡地の先行開発区域における都市開発プロジェクトであり、民間都市再生事業計画の認定を受けて、オフィス、商業、住宅、ホテル、国際交流、人材育成等の機能により構成される大規模複合施設として平成25年に竣工した。施設の開業にあわせ、平成24年にグランフロント大阪を中心とする地域の活性化を目的として一体的なタウンマネジメント事業を推進するため、開発事業者12社により一般社団法人グランフロント大阪TMOが設立された。

当該法人は、平成26年に大阪市により都市再生整備推進法人に指定され、同年、都市利便増進協定を締結し、これに基づく、売店、広告板等の設置・管理などを実施し、歩道（公道）上においては、道路占用許可特例制度を活用し、オープンカフェの運営等を実施している。

また、大阪市ではエリアマネジメント活動を促進するため、平成26年に制定した「大阪市エリアマネジメント活動促進条例」に基づき、エリアマネジメント活動の計画認定、活動費用の交付を行う「エリアマネジメント活動促進制度」を創設し、安定的な財源確保にも取り組んでいる。

グランフロント大阪



広告板



オープンカフェ



資料：(一社)グランフロント大阪TMO、国土交通省

3 商業店舗・公共公益施設の立地動向と中心市街地の活性化、コンパクトシティ推進

平成時代初期から、都市郊外部で、モータリゼーションやバイパス等道路インフラの整備が進展したことなどにより、大規模なショッピングセンターをはじめとする道路沿道における商業店舗が増加する一方で、中心市街地では、商店街の衰退による空洞化が問題となった。また、公共公益施設も、建替え時を契機とした郊外部への立地が進み、これらの施設の立地拡散が、中心市街地の空洞化を加速させるという状況がみられた。

このような状況に対応するため、平成10年頃から中心市街地の活性化や大規模商業店舗の立地規制誘導などの取組が展開され、さらに、人口減少時代を迎えると、商業、医療、福祉等の都市機能や居住をまちなかや公共交通沿線に誘導するコンパクトシティの取組が進められている。

ここでは、平成時代における商業店舗等の立地動向、中心市街地の活性化やコンパクトシティの取組について、関連する制度を紹介しつつ概観する。

(1) 都市郊外部での商業店舗・公共公益施設の立地と中心市街地の活性化

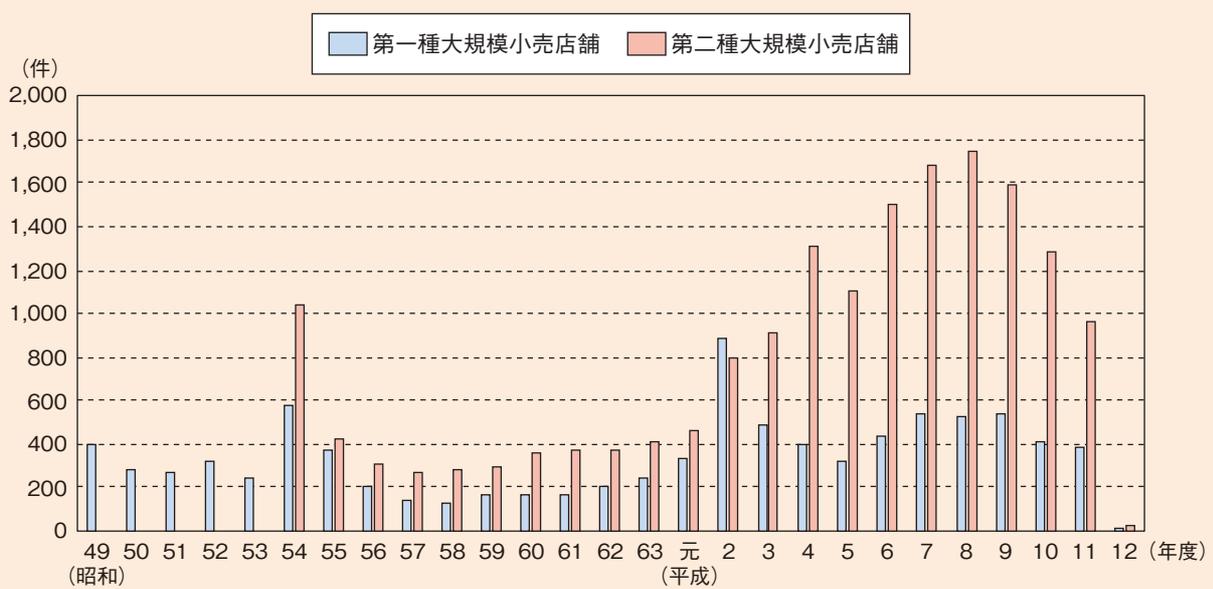
(大規模小売店舗の出店調整措置の緩和による立地増加)

平成時代における商業店舗等を巡る情勢として、まず、平成時代初期に大規模小売店舗の出店に関する規制緩和の動きがあった。

大規模小売店舗の出店については、「大規模小売店舗における小売業の事業活動の調整に関する法律」(昭和48年法律第109号。以下、「大店法」という。)に基づき、中小小売商の保護の観点から、大規模小売店舗の出店の際の届出制度により、中小小売商と大型小売商との間の競争条件の格差の調整措置が運用されてきたが、調整が長期化するなどの課題があった。

このような状況に対し、昭和60年代には、日米の経済摩擦が深刻化する中で、内需拡大、産業構造の転換等を図る観点から大規模小売店舗の出店に関する規制緩和が推進された。平成2年に大店法が改正され、出店調整の長期化に対応するための出店調整期間の設定(18か月)等の見直しが行われ、その後、平成4年に、再度同法が改正され、この出店調整期間の短縮(18か月→12か月)等の見直しが行われた。このような規制緩和を背景に、平成2年以降、大店法に基づく出店届出件数が急増することとなった(図表2-2-3-1)。

図表2-2-3-1 大店法に基づく届出件数の推移



資料：経済産業省

注1：大規模小売店舗法における法第3条第1項（新設）及び法第3条の2第1項（種別変更）の届出件数

注2：第一種大規模小売店舗…建物内の店舗面積の合計が3,000㎡（都の特別区及び政令指定都市にあっては6,000㎡）以上

ただし、平成4年1月30日以前の届出については、店舗面積の合計が1,500㎡（都の特別区及び政令指定都市にあっては3,000㎡）以上

注3：第二種大規模小売店舗…建物内の店舗面積の合計が500㎡を超え、3,000㎡（都の特別区及び政令指定都市にあっては6,000㎡）未満

ただし、平成4年1月30日以前の届出については、店舗面積の合計が500㎡を超え、1,500㎡（都の特別区及び政令指定都市にあっては3,000㎡）未満

注4：平成12年度は、4月と5月の合計件数

（地方都市等での商業店舗の郊外立地と中心市街地の空洞化への対応）

大規模小売店舗の出店調整措置が緩和される中で、地方都市等の郊外部においては、モータリゼーションやバイパス等の道路整備が進展したことなどにより、道路沿道における商業店舗（郊外型ショッピングセンター、専門スーパー、コンビニエンスストア等）が増加した。その一方で、中心市街地では、中心部の人口減少、空き店舗の増加や商店街の衰退等により、空洞化が進行した。

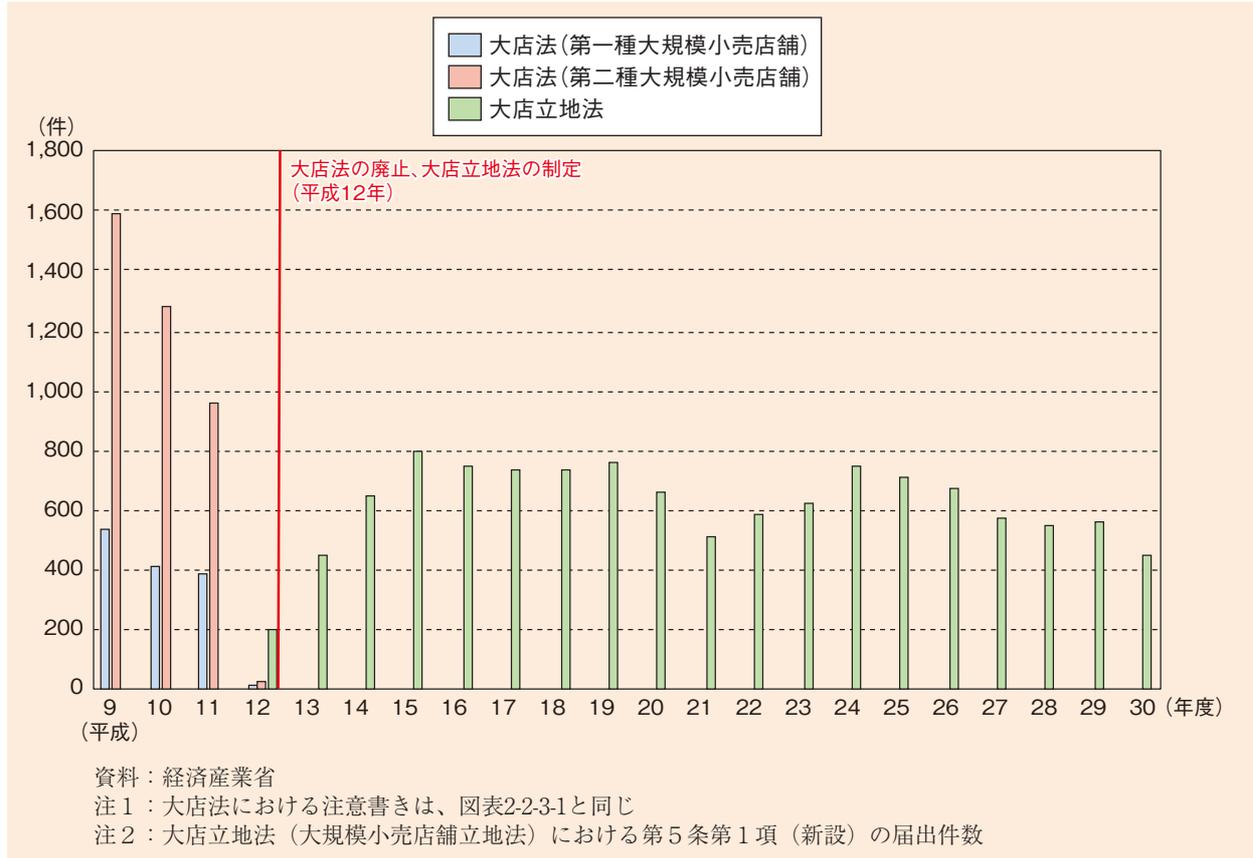
このような状況に対し、平成10年に、いわゆる「まちづくり三法」の一つとして、「大規模小売店舗立地法」（平成10年法律第91号。以下、「大店立地法」という。）が制定され、平成12年に大店法が廃止されるとともに、届出制度の目的が、中小小売業の事業機会を確保するための需給調整から、大規模小売店舗の出店による交通・環境問題等への対応に転換された。

加えて、平成10年に「都市計画法」（昭和43年法律第100号）が改正され、地域毎に大型店の適正な立地を実現するため、大型店の郊外立地を制限する必要があると市町村が判断した場合の土地利用規制制度（特別用途地区等）が措置された。あわせて、中心市街地の空洞化の課題に対応するため、「中心市街地における市街地の整備改善及び商業等の活性化の一体的推進に関する法律」（平成10年法律第92号。以下、「旧中心市街地活性化法」という。）

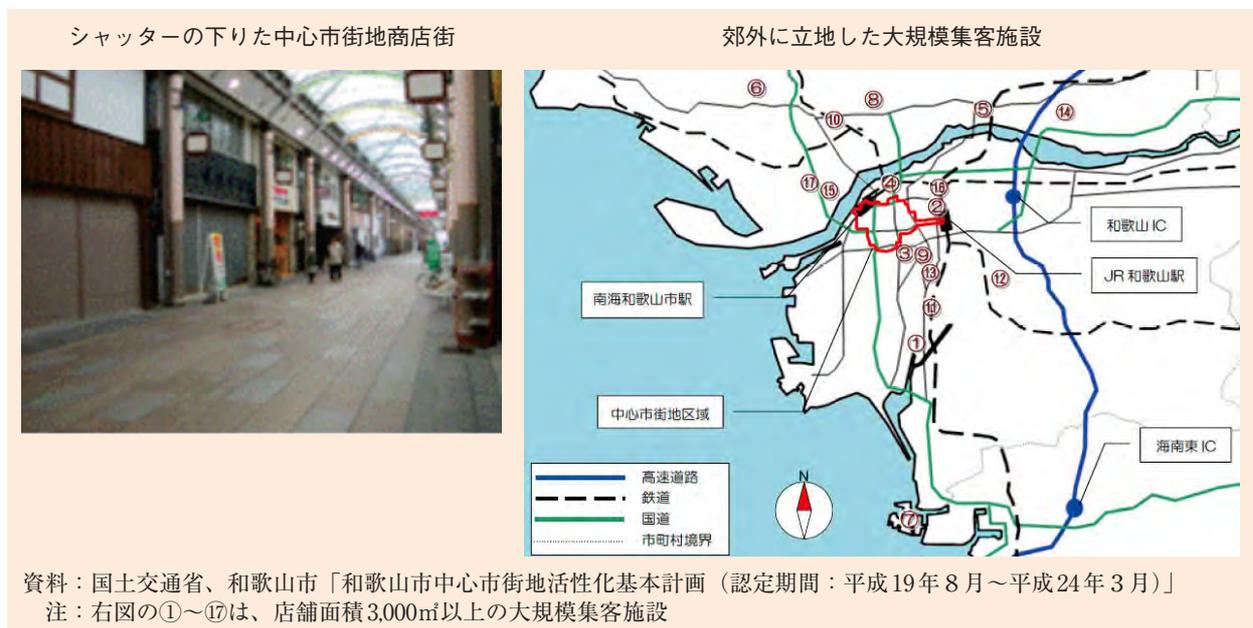
が制定され、市町村が作成する中心市街地活性化基本計画に基づき、商業の活性化等の施策が実施されることとなった。

「まちづくり三法」の施行後の状況としては、大店立地法が制定された平成10年から、「大店立地法」が施行された平成12年まで、大店法及び大店立地法に基づく大規模小売店舗の届出は減少したが、その後再度増加した（図表2-2-3-2,3）。

図表2-2-3-2 大店法及び大店立地法に基づく届出件数の推移



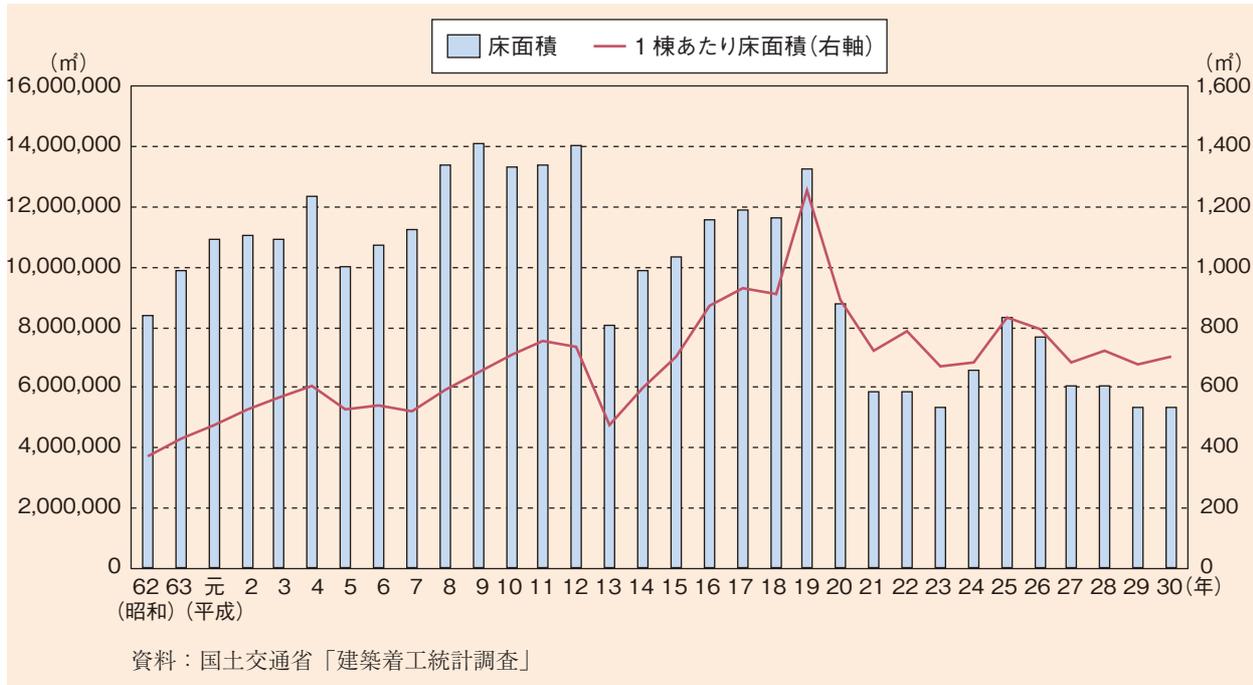
図表2-2-3-3 都市機能の拡散と中心市街地の空洞化



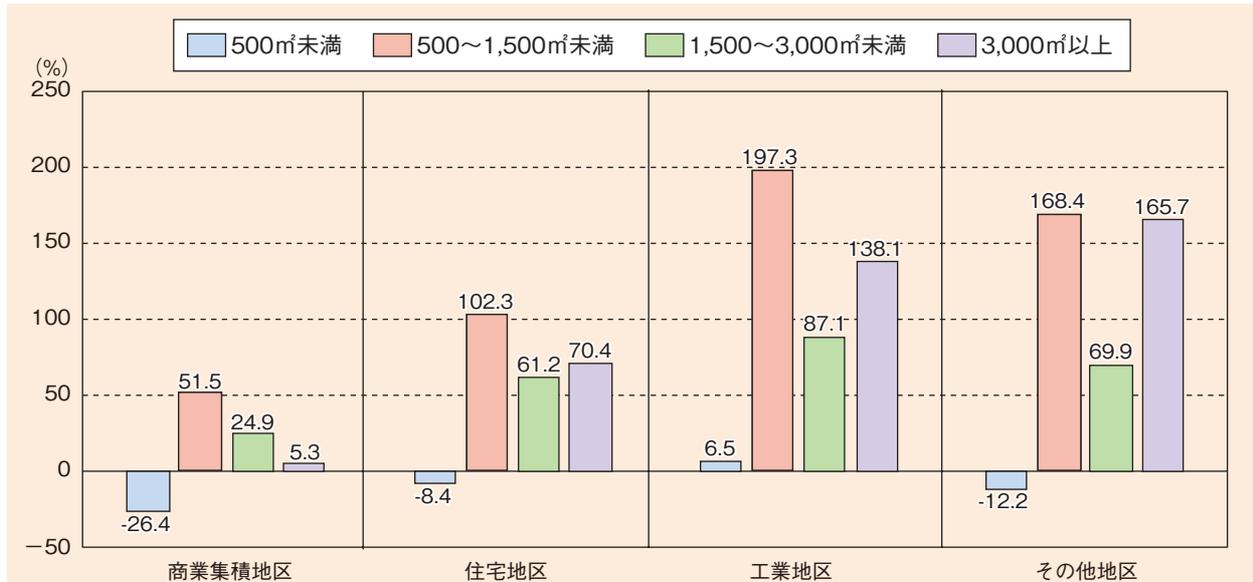
また、大店立地法が施行された後の平成13年から、店舗1棟あたりの床面積が大幅に増加し、店舗の大規模化が進んだ（図表2-2-3-4）。

更に、「まちづくり三法」の施行前後（平成9年と平成16年）の地方圏の商業店舗の立地状況をみると、中心市街地にある商業集積地区に比べ、工業地区や郊外の地域などにおける大規模店舗が大幅に増加した（図表2-2-3-5）。

図表2-2-3-4 店舗着工面積の推移



図表2-2-3-5 地方圏の立地環境別・売場面積別商店数の変化(平成9年と平成16年の対比)



資料：経済産業省「商業統計表」から再編加工（「2006年版中小企業白書」より抜粋）

注1：平成16年における平成9年からの立地環境別商店数増減割合

注2：各地区区分は、以下のとおり

商業集積地区：主に都市計画法第8条に定める「用途地域」のうち、商業地域及び近隣商業地域であって、商店街を形成している地区

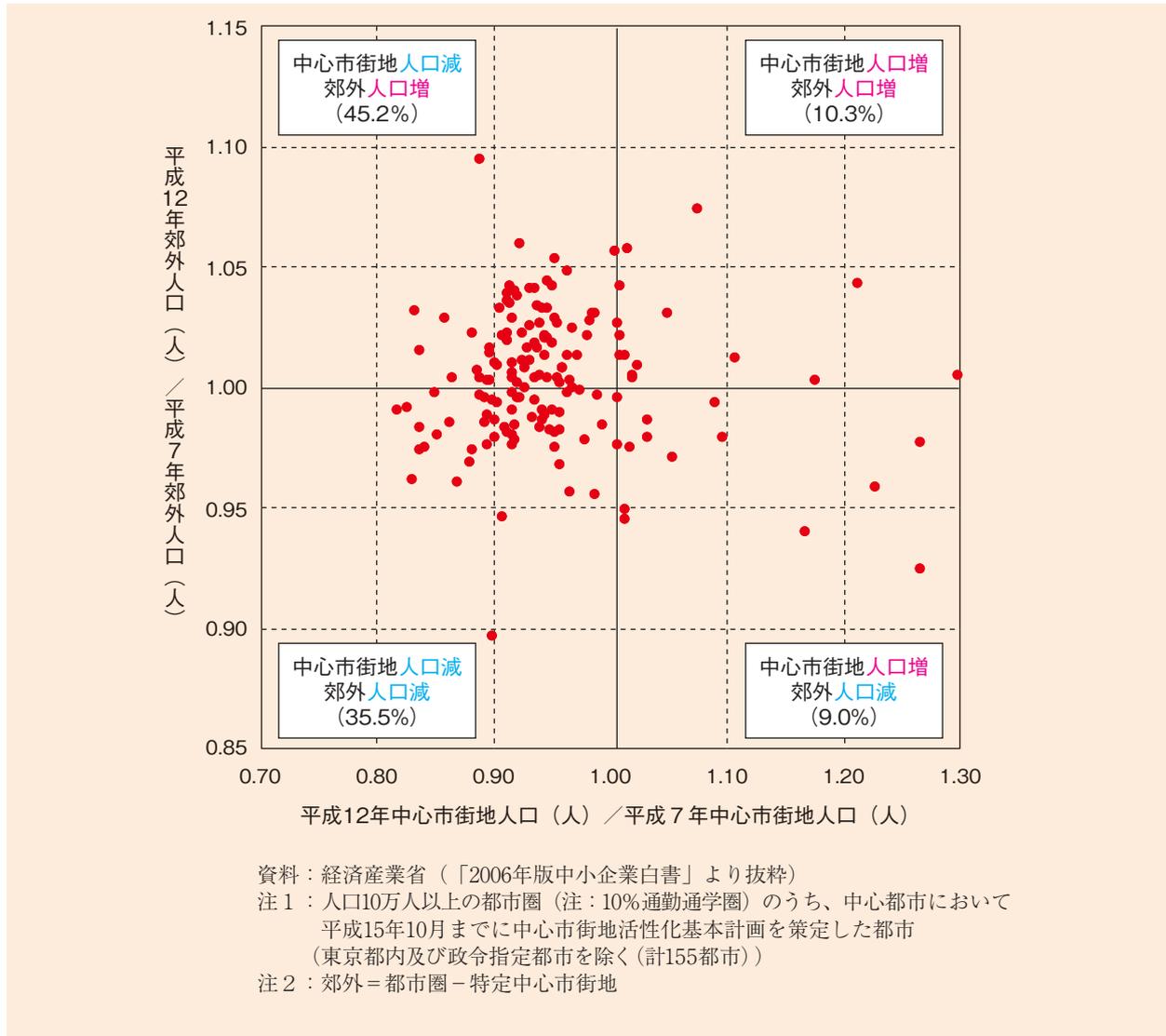
住宅地区：主に都市計画法第8条に定める「用途地域」のうち、第一種・第二種低層住居専用地域、第一種・第二種中高層住居専用地域、第一種・第二種住居地域及び準住居地域

工業地区：主に都市計画法第8条に定める「用途地域」のうち、工業専用地域、準工業地域及び工業地域

その他地区：都市計画法第7条に定める市街化調整区域及び上記区分に特性付けされない地域

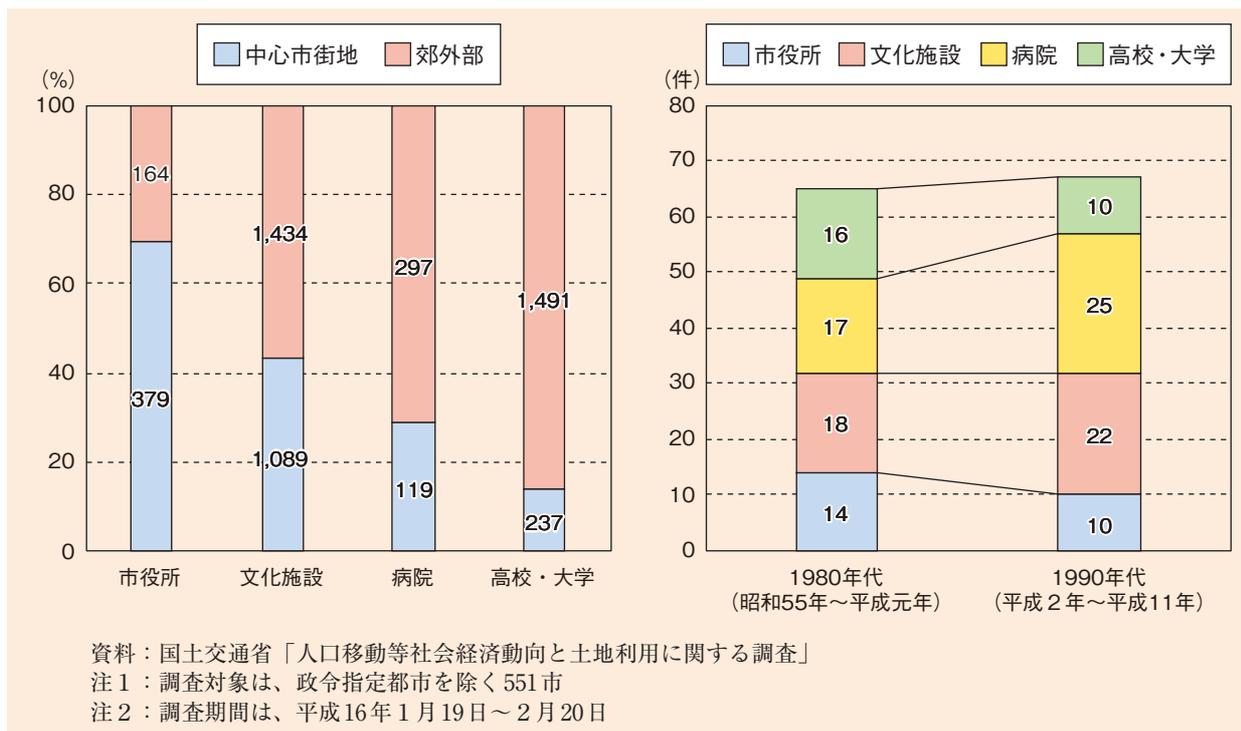
平成7年と12年における中心市街地と郊外の人口比較をみると、調査対象となった都市のうち、中心市街地の人口が減少し、郊外の人口が増加した都市が45.2%と最も多く、次いで中心市街地と郊外地の両方で人口が減少した都市が35.5%あり、中心市街地の人口減少が進展する状況にあった。このような中心市街地の人口減少や中心市街地の空き店舗の増加、既存の大型店舗の撤退により、中心市街地の空洞化が進展する状況が続いた（図表2-2-3-6）。

図表2-2-3-6 中心市街地と郊外の人口増減（平成7年と平成12年の比較）



また、庁舎、総合病院、文化施設等、それまで都市の中心部に立地していた公共公益施設が、建替え等を契機として機能の充実のために地価の安い郊外部に立地するなど、郊外部での立地が多くみられた。旧中心市街地活性化法に基づく市町村による基本計画の作成は進んだが、都市機能を集約させるための視点が明確に位置付けられていなかったことから、これらの都市の中心的機能を果たすべき施設の立地の拡散に歯止めがかからず、中心市街地の空洞化を加速させる状況となった（図表2-2-3-7）。

図表2-2-3-7 公共公益施設の地域別立地状況と郊外への移転状況（平成15年度）

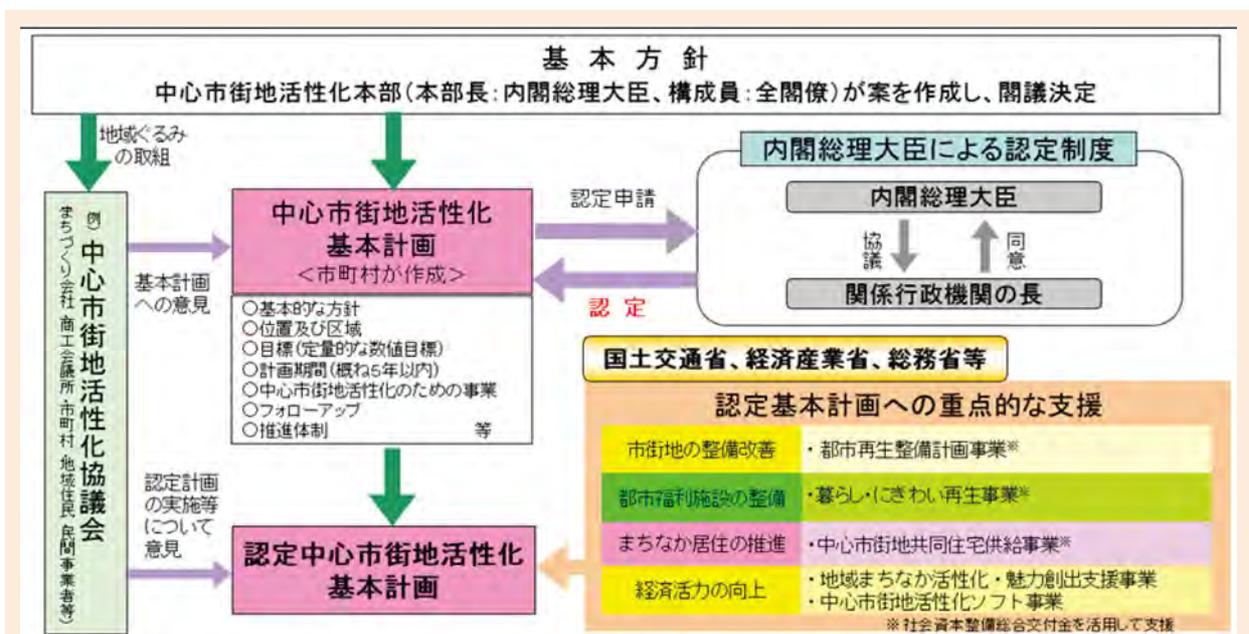


(都市機能の立地誘導と中心市街地の活性化)

このような都市機能が無秩序に拡散する都市構造の課題に対応するため、中心市街地に居住、商業、公共公益施設等の都市を構成する多様な機能の集積を促進するなどの観点から、平成18年に「まちづくり三法」の見直しが行われた。

まず、都市機能の適正立地については、都市計画法等の改正により、広域にわたり都市構造に大きな影響を与える大規模集客施設（床面積10,000㎡超の店舗、映画館等）の立地に当たっては都市計画手続を経ることとされるとともに、市街化調整区域内の大規模開発を許可できる基準を廃止し、病院、福祉施設、学校等の公共公益施設を開発許可等の対象とすることとされた。あわせて、中心市街地の活性化については、法律の名称を「中心市街地の活性化に関する法律」に改め、市町村が作成する基本計画について、内閣総理大臣による認定制度を創設するとともに、都市機能の集積促進や街なか居住の推進などを含め、支援制度の充実が図られた（図表2-2-3-8）。

図表2-2-3-8 中心市街地活性化制度の概要



資料：内閣府

新潟県長岡市は、新潟県のほぼ中央、大河信濃川に沿って開かれた広大な新潟平野の南端に位置する中越地方の中核都市である。

戦災復興土地区画整理事業により、現在の中心市街地の骨格となる都市基盤が築かれた。その後、昭和30年代から40年代には大型店舗が次々に開店し、昭和57年の上越新幹線の開業を受けて、駅前広場の整備や城内地区に再開発ビルが完成するなど、昭和50年代から60年代にかけての中心市街地は、商業、業務、文化、娯楽、宿泊など多様な機能やサービスが集積する長岡市の中心として賑わいを見せていた。

しかし、平成に入ると、モータリゼーションの進展や土地区画整理事業による市街地の拡大に伴い、人口や都市機能の郊外化が進み、大型店の郊外出店や中心市街地の大型小売店の閉店が相次ぎ、徐々に中心市街地が衰退し、その活力低下が問題となった。

このような状況に対し、長岡市は、平成18年3月に「長岡市中心市街地地区都市再生整備計画」を策定し、中心市街地の構造改革に向けた各種施策の事業を開始した。さらに、平成20年11月に国の認定を受けた「長岡市中心市街地活性化基本計画（第1期計画）」に基づき、中心市街地において、市役所庁舎、アリーナ、広場等の複合施設である「シティホールプラザ・アオーレ長岡」の整備、2つの市街地再開発事業の実施、長岡駅からバスターミナルやアオーレ長岡までの屋根付きのペDESTリアンデッキの整備など、都市機能の更新と再集積に取り組んだ。その結果、幅広い世代の市民に使われることにより、中心市街地が市民の憩い集う「心のよりどころ」になるとともに、中心市街地の歩行者通行量が増加するなど、かつての賑わいを取り戻しつつある。

現在では、新たな「長岡市中心市街地活性化基本計画（第3期計画）」が平成31年3月に国の認定を受け、アオーレ長岡周辺の賑わいの核と中心市街地各地の賑わいの芽を「つなぐ」ことにより密度の高い賑わいを上げるとともに、人づくりと産業振興の拠点を整備し、産学官金を「つなぐ」ことで中心市街地のさらなる活性化を目指している。

中心市街地に整備された「アオーレ長岡」

【アオーレ長岡】

市役所機能、ナカドマ（屋根付き広場）、アリーナなどが一体となった複合型施設



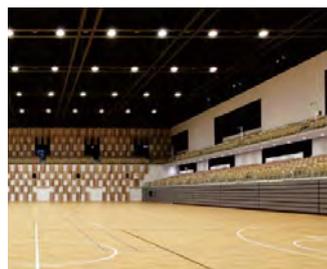
市役所総合窓口



ナカドマ（広場）



市民協働センター



アリーナ

資料：新潟県長岡市

(2) コンパクトシティの推進

人口減少時代を迎えるとこれに対応した都市構造の転換が求められるようになった。我が国の多くの都市では、住宅や店舗等の郊外立地が進み、拡散した低密度な市街地が形成されてきた。今後、市街地の更なる低密度化が進むと、住民の生活を支える医療・福祉・商業等のサービスの縮小・撤退による生活利便性の低下、地域産業の停滞・企業の撤退等の地域経済の衰退、公共施設・インフラの維持更新費用の増大や固定資産税収の減少による厳しい財政状況等の課題の発生が懸念される。

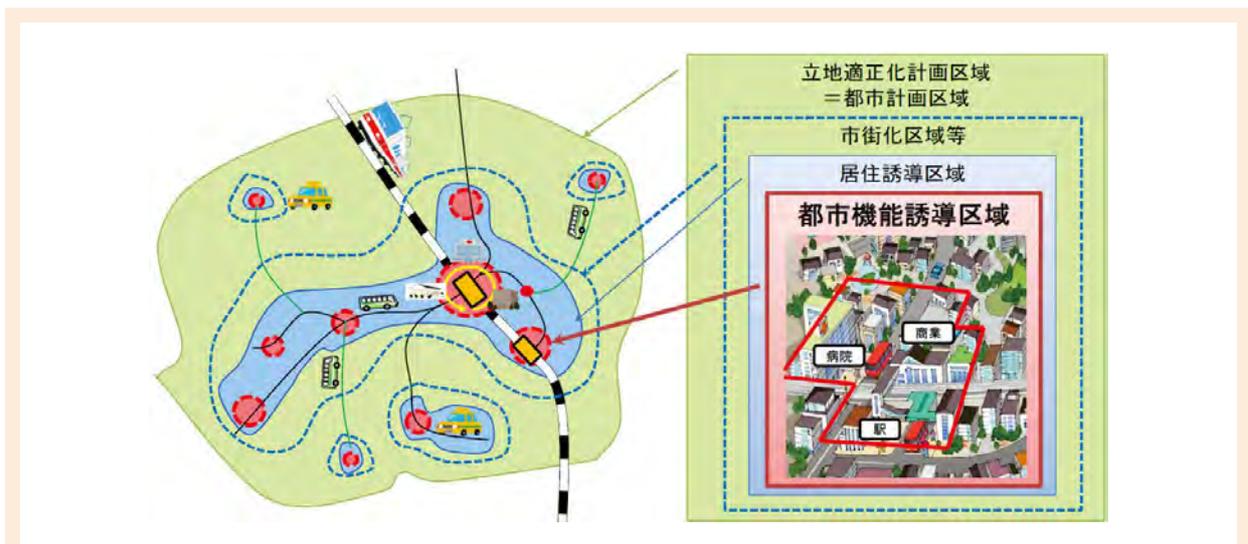
このような背景から、①高齢者や子育て世代にとって安心できる健康で快適な生活環境の実現、②財政面及び経済面における持続可能な都市経営の実現、③環境・エネルギー負荷の低減等の観点から、コンパクトな都市構造に転換していくため、平成26年に都市再生特別措置法が改正され、「立地適正化計画制度」が創設された（図表2-2-3-9）。

「立地適正化計画制度」では、市町村において、「都市機能誘導区域」と「居住誘導区域」を設定し、まちなかや公共交通沿線への都市機能や居住の立地誘導を進めていくこととしている。

こうしたコンパクトシティの取組は中長期的な視点で都市構造の転換を図るものであり、医療・福祉、地域公共交通、公共施設再編、中心市街地活性化などのまちづくりに関係する様々な施策と連携し、総合的な取組として進めていくことが重要である。このため、関係省庁で構成される「コンパクトシティ形成支援チーム」の枠組みを通じて、省庁横断的に、支援施策の充実、モデル都市の形成・横展開、取組成果の見える化を図るなど、市町村の計画作成等を支援している。

このような中で、平成30年度末時点で、468市町村で立地適正化計画について具体的な取組が行われており、このうち、231市町村で立地適正化計画が作成・公表されている。

図表2-2-3-9 立地適正化計画のイメージ



資料：国土交通省

和歌山市は、城下町時代の町の構造が、現在の市街地形成にも大きく影響しており、和歌山城を中心とした中心市街地が形成されてきた。

しかし、昨今のモータリゼーションの進展や大規模商業施設の郊外への立地、大学の郊外への流出等に伴い、百貨店の撤退や中心市街地の商店街の衰退などが進み、定住人口の減少も相まって、中心市街地全体の低迷期が続いている。

このような都市の活力低下に歯止めをかけるため、平成27年度に開発基準に関する条例を改正し、市街化調整区域において、宅地の拡散防止と地域拠点の維持のための緩やかな開発の誘導を図っている。

また、平成29年3月に「和歌山市立地適正化計画」を策定し、サービスを提供する施設（病院や商業などの都市機能に関連する施設）周辺の人口集積や賑わいの維持を図りつつ、高齢者だけでなく子育て世代も住みやすい住環境を整備し、様々な世代が交流する元気なまちづくりを進めている。

具体的には、2035年時に、中心拠点区域における人口密度を60.0人/ha（平成27年国勢調査時：56.5人/ha）、空き地面積を254,800㎡（現状推計値293,200㎡から約13%削減）とするなどの目標を掲げ、図書館、地域交流センター等の新たな都市機能の整備、遊休不動産の再生・活用による企業誘致の促進、大学の誘致等を行っている。

このような取組から、和歌山市は、国土交通省のコンパクトシティ形成に関するモデル都市に選定されている。

和歌山県和歌山市における中心拠点区域図



資料：和歌山県和歌山市

4 工場の立地動向と物流施設を巡る市場の変化

平成時代における工場の立地は、バブル期の設備投資拡大、バブル崩壊後の製造業の生産拠点の海外移転の進展等の産業構造の変化や景気動向などにより大きく変化した。また、倉庫等の物流施設については、荷主や消費者のニーズが高度化・多様化するとともに、近年のEコマース市場の急拡大等を背景に大規模な賃貸型物流施設の立地が進んだ。これらの工場や物流施設については、高速道路等の整備の進展に伴い、交通アクセスを重視した立地がみられる。

ここでは、平成時代における工場立地を巡る動向や倉庫等の物流施設を巡る市場の変化とともに、高速道路等の進展に伴う工場・物流施設の立地動向について概観する。

(1) 工場立地を巡る動向

工場立地については、いわゆる「工場等制限法」¹¹による首都圏及び近畿圏における工場の立地制約や「工場再配置促進法」(昭和47年法律第73号)¹²による工場の地方への移転促進などが進められてきた。

平成時代に入ると、バブル期には、企業による設備投資が著しく増大するとともに、高速道路等の整備が進展する中で、地方公共団体による企業誘致に向けた工業団地の整備が積極的に行われたことなどにより、工場立地が急増した。

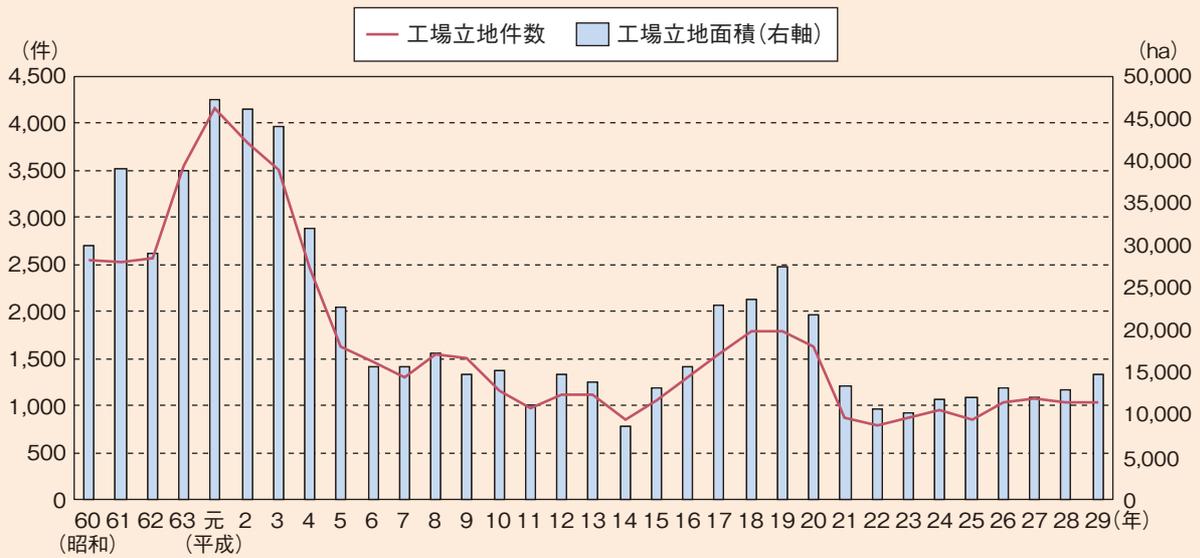
バブル崩壊後は、企業はバブル期の過剰な設備投資の解消を余儀なくされるとともに、プラザ合意以降の急激な円高を背景に、製造業の生産拠点が、アジア諸国等の豊富な土地や安価な労働力を確保できる海外に移転するなど産業構造が変化する中で、国内における工場立地は、大きく減少した。

その後、企業の過剰な生産設備等の整理が進み、国内の景気が緩やかに回復するとともに、一部の製造業における技術・研究開発の強化や自動化による生産性向上などによる国内回帰の動きがみられるようになる中で、国内における工場立地が増加したが、平成20年のリーマンショックの影響を受けて減少に転じ、近年は、再び緩やかな増加傾向にある(図表2-2-4-1,2)。

¹¹いわゆる「工場等制限法」は、産業構造の変化等社会経済情勢が著しく変化し、工場等制限制度の有効性、合理性が低下したことから、平成14年に廃止された。

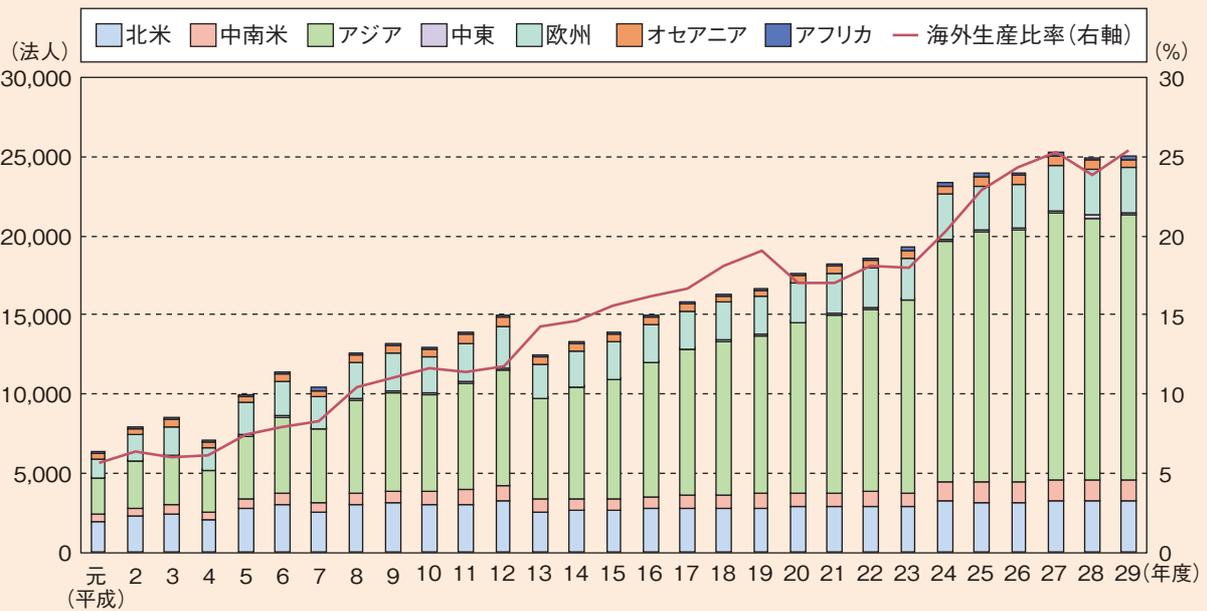
¹²工場再配置促進法は、企業が海外も含めて工場の立地場所を選ぶようになる中で、国内で工業の再配置を促進する政策の必要性が低下したことから、平成18年に廃止された。

図表2-2-4-1 工場立地件数と面積の推移



資料：経済産業省「工場立地動向調査」

図表2-2-4-2 製造業海外現地法人数及び海外生産比率の推移

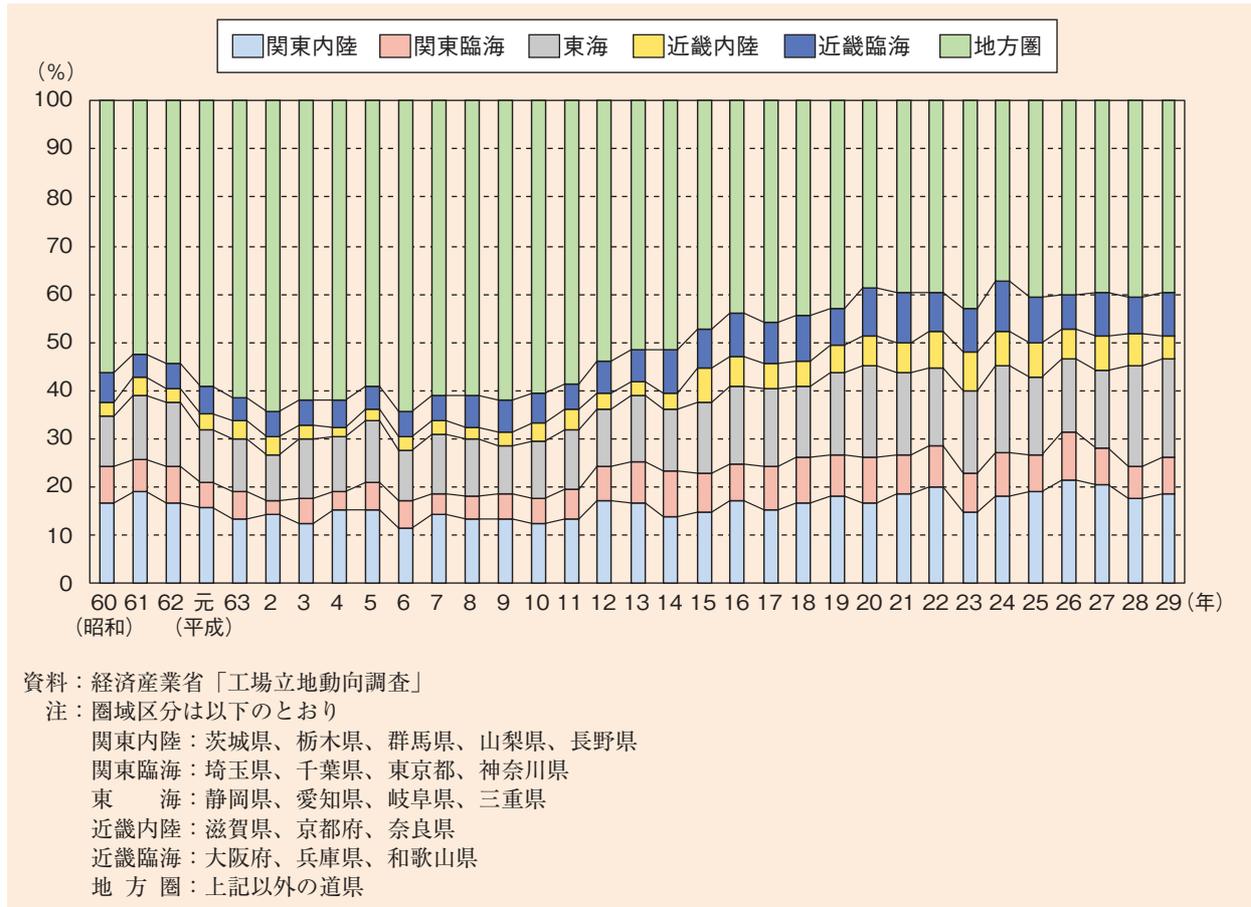


資料：経済産業省「海外事業活動基本調査」

注：海外生産比率について、平成元年から5年までは旧計算式、平成6年以降は新計算式で算出

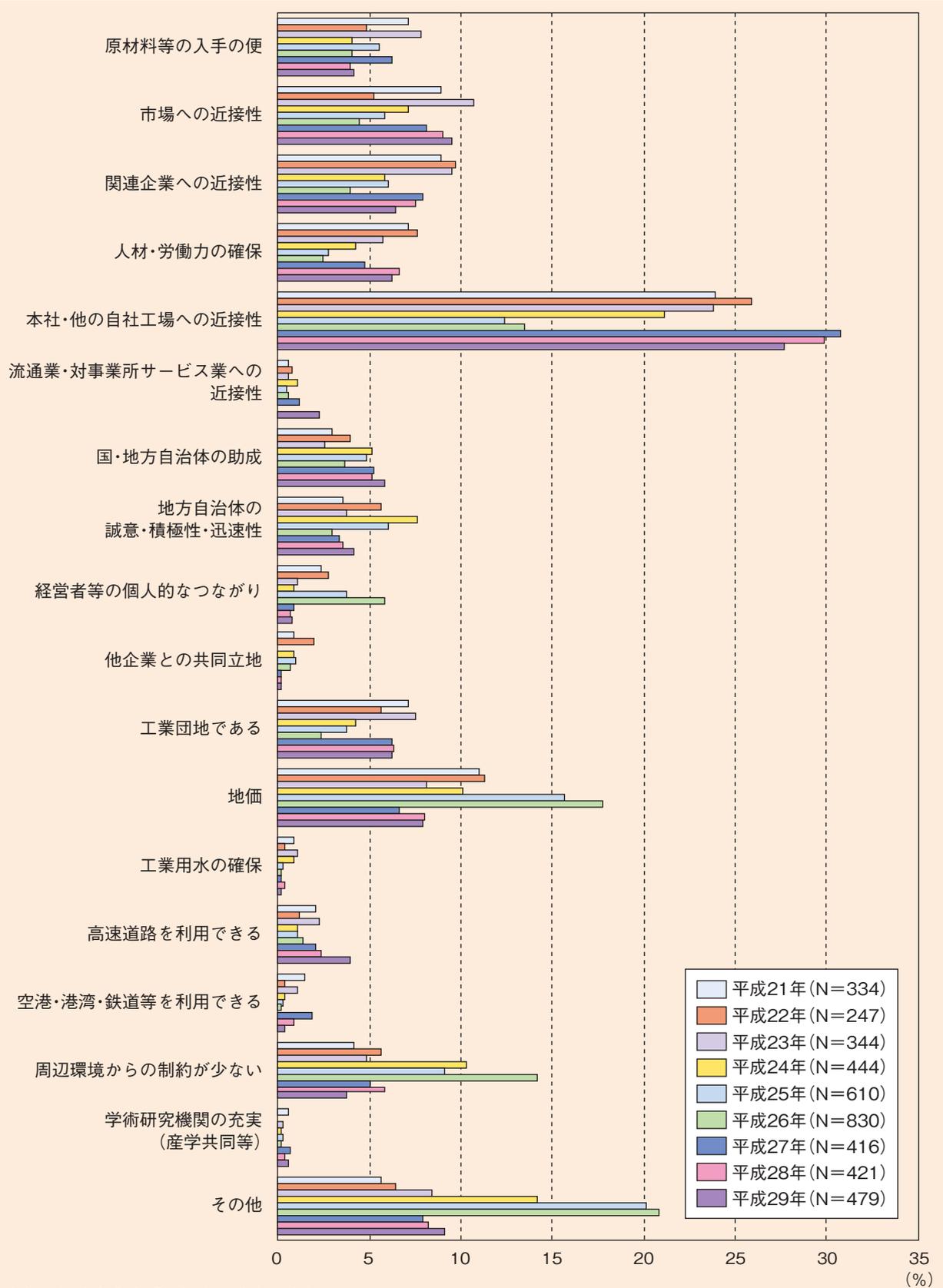
また、地域別工場立地件数の推移をみると、地方圏のシェアは、工場立地が急増したバブル期には、60%前後で推移していたが、平成4年頃から海外生産比率が上昇基調になるに伴い、平成6年の64.5%をピークに、現在に至るまで減少傾向にある。一方で、東海部、近畿臨海部では、バブル期には各圏域のシェア（昭和63年～平成4年の5年間平均）が、約11.1%、約5.4%程度だったのに対し、近年（平成25年～平成29年の5年間平均）では、約17.7%、約8.4%と、ともに1.6倍程度のシェアの増加をみせている（図表2-2-4-3）。

図表2-2-4-3 地域別工場立地件数の割合



これらの工場の具体的な立地場所については、リーマンショック後の平成21年から平成29年までの立地地点選定理由別選択件数の推移をみると、地価が上昇し始めた平成25年、26年を除き、「本社・他の自社工場への近接性」が最も重視されている。次いで、「地価」、「市場への近接性」や「関連企業への近接性」も重視されていることがわかる（図表2-2-4-4）。

図表2-2-4-4 立地地点選定理由別選択件数の推移



資料：経済産業省「工場立地動向調査」

(2) 倉庫等の物流施設を巡る市場の変化

(倉庫等の物流施設の大規模化・高機能化)

平成時代における倉庫等の物流施設は、バブル期に、企業による設備投資が積極的に行われたことなどにより急増した。バブル崩壊後は、製造業等の荷主が、国内市場の縮小やグローバルな価格競争、経営効率の改善等の経営課題に直面し、原価低減のために生産拠点の海外移転や流通経路の見直しを進め、新規整備は大きく減少した。また、それまで荷主から寄託される貨物の保管を主な事業とする「保管型物流施設」が主流であったのに対し、貨物保管にとどまらず、物流コスト削減、在庫の削減・最適化、リードタイムの短縮等の荷主ニーズに対応し、高機能な設備の導入や流通加工スペースの確保等、保管以外の付加価値をつけた「配送型物流施設」への移行が進んだ。

平成13年に「倉庫業法」(昭和31年法律第121号)が改正され、倉庫業への参入方法が許可制から登録制に変更されるとともに、平成17年には、流通業務の効率化を図る事業に対する計画の認定制度等を定めた「流通業務の総合化及び効率化の促進に関する法律」(平成17年法律第85号。通称「物流効率化法」)が制定されたことなどにより、このような流れが加速し、物流業務を3PL(third party logistics)¹²事業者へ委託する動きが定着・拡大した。また、3PL事業者は、複数の荷主を集約することでメリットを確保するため、物流施設の集約や大規模化を進めた。建築着工統計によれば、リーマンショック後の時期を除き、これらの動向を反映する形で、平成12年頃から、倉庫一棟あたりの床面積が増加基調を示している(図表2-2-4-5)。

図表2-2-4-5 倉庫着工面積の推移



¹² 荷主企業に代わって効率的な物流の企画立案等を行い、これを一貫して請け負う高品質のサービスであり、3PL事業の推進によって物流の効率化の実現が期待できる。

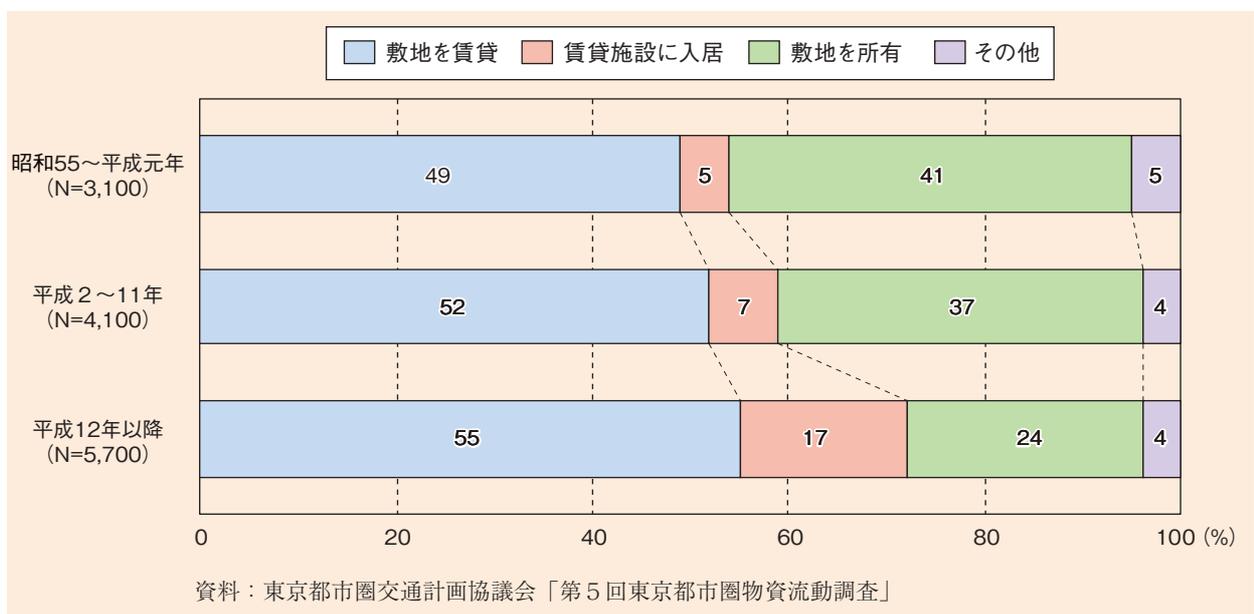
近年では、インターネットやスマートフォンの普及等を背景にEコマース市場が急拡大しており、貨物の小ロット化や時間指定配送等の顧客ニーズも多様化し、多頻度小口輸送が進んでいる（図表2-2-4-6）。

また、企業の資産の圧縮を進める動きの中で、物流施設については自社保有から賃借への流れが加速しており、マルチテナント型として、様々なニーズに対応可能な、極めて大規模な賃貸型物流施設（いわゆる「物流不動産」）が急速に増加している（図表2-2-4-7,8）。

図表2-2-4-6 Eコマース市場規模とトラックによる宅配便個数の推移



図表2-2-4-7 東京都市圏における開設年代別賃貸型物流施設の割合



図表2-2-4-8 大型賃貸型物流施設（GLP圏央五霞）



GLP圏央五霞

- ・平成30年10月竣工
- ・首都圏中央連絡自動車道(圏央道)五霞インターチェンジと、新国道4号に隣接
- ・敷地面積：85,103㎡
- ・延床面積：139,879㎡

資料：日本GLP(株)

コラム

個人の利用ニーズに対応したトランクルームの増加

平成時代における倉庫を巡る市場の変化として、荷物の保管等を目的とした個人消費者の利用需要の増大を背景に、収納サービスとしてのトランクルームやレンタル収納スペースなどの増加がある。これらのサービスは、倉庫業法の適用を受けて寄託契約に基づき消費者から預かった荷物を事業者が倉庫で保管する場合（トランクルームサービス）と、任意の賃貸借契約に基づきスペースを借りて消費者の責任で荷物を保管する場合（レンタル収納スペース等）がある。また、形態としては、既存のビルのコンバージョンにより保管スペースを確保するものや、土地にコンテナ等を設置し保管するものなどがある。

平成13年には、消費者保護の観点から倉庫業法が改正され、優良なトランクルームに関する国の認定制度が創設されるなどの必要な見直しが行われた。「優良トランクルーム」は、倉庫業として登録を受けた事業者が行うトランクルームサービスのうち、施設、サービスの水準が一定基準以上であるものについて国土交通大臣の認定を受けたトランクルームであり、認定マークを掲示することができる。平成30年10月1日現在で、本認定制度の適用を受けた「優良トランクルーム」は、全国に1,390棟ある。

トランクルームとレンタル収納スペースの例

トランクルーム



(参考)
優良トランクルーム
認定マーク



レンタル収納スペース



屋内型



屋外型

資料：日本通運(株)、(一社)レンタル収納スペース推進協議会

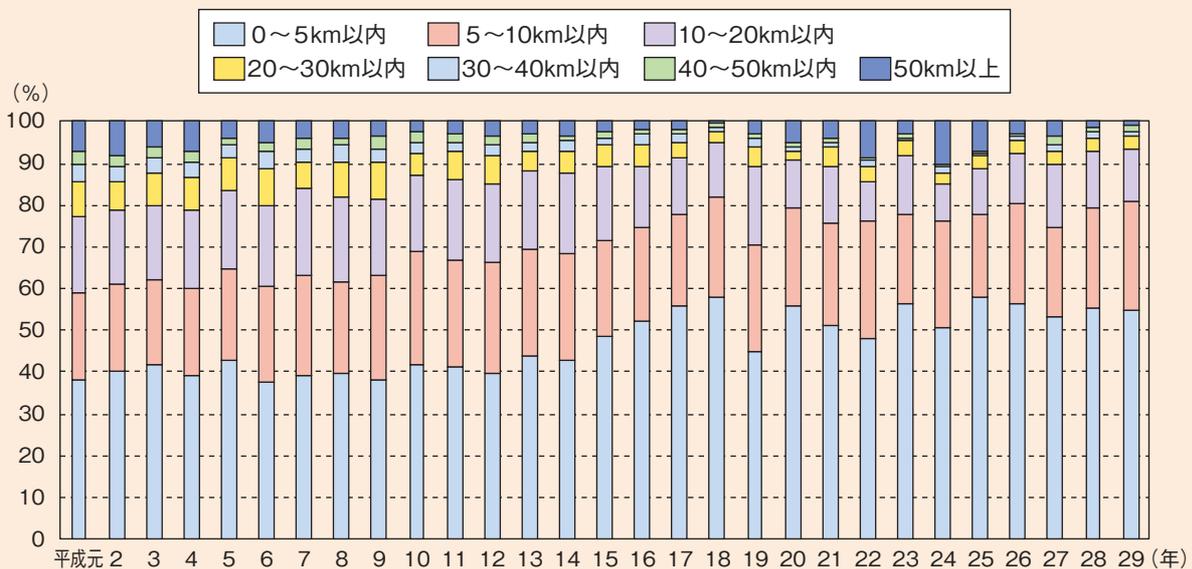
(3) 高速道路等の整備の進展と工場・物流施設の立地動向

高速道路網については、平成6年には全都道府県で高速道路が開通し、平成7年には、高速道路が全国ネットワーク化した。その後も着々と高速道路の整備が進められ、昭和63年度当初に4,280kmだった高速道路供用延長は、平成30年度当初には8,893kmと約2倍に達している。

このように高速道路やインターチェンジ（以下、「IC」という。）とその周辺の道路の整備が進展したことにより、工場や倉庫等の物流施設の立地にも影響を与えている。

工場については、高速道路ICからの距離別立地件数の推移をみると、近年、高速道路ICから10km圏内に立地する割合が増加傾向にあり、平成29年には5km圏内が約55%、5～10km圏内を含めると約80%のシェアとなっている（図表2-2-4-9）。

図表2-2-4-9 高速道路ICからの距離別立地件数の推移



資料：経済産業省「工場立地動向調査」

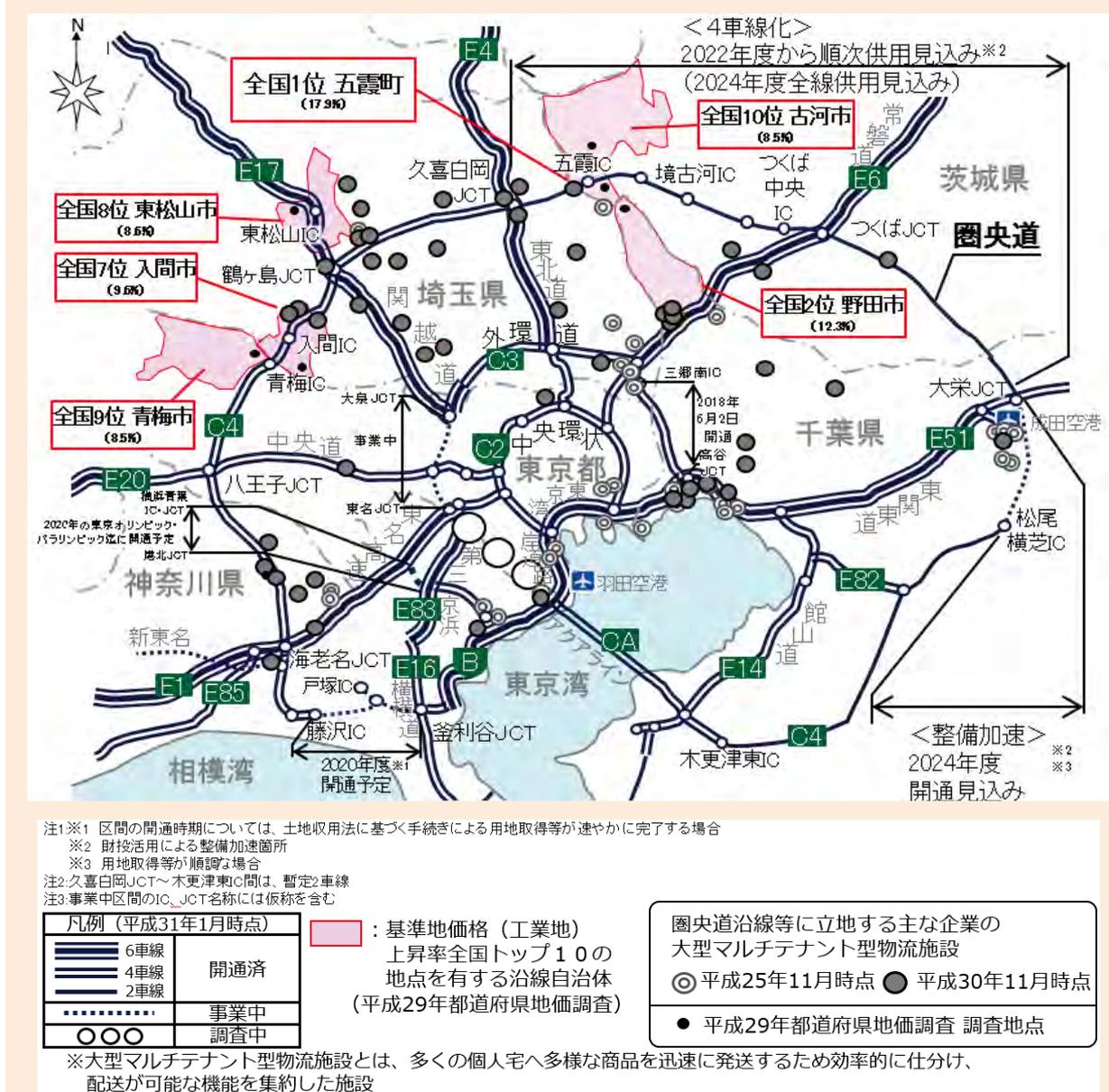
注1：工場又は研究所を建設する目的をもって1,000平方メートル以上の用地を取得した事業者を対象としており、既存の敷地内における工場等の新增設、工場又は研究所以外の事業所、事務所の建設を目的とした用地取得は含まれていない

注2：平成24～26年は、電気業のうち、太陽光発電施設を調査対象外としている

注3：平成27年からは、電気業のうち、太陽光発電施設を調査対象外としている

また、物流施設についても、高速道路網の整備の進展等により、新規立地が増加している。例えば、首都圏では、圏央道の一部開通に伴い、その周辺地域の大型マルチテナント型物流施設の立地が増加している（図表2-2-4-10）。

図表2-2-4-10 基準地価格（工業地）の上昇及び大型マルチテナント型物流施設の立地



資料：国土交通省

5 都市農地・緑地等の多様な機能を考慮した土地利用

平成時代においては、それまでの急激な人口増加や経済活動の急拡大に伴う経済性や効率性を重視した都市開発や土地利用に対し、地球環境問題や自然環境の保全への認識の高まり、人口減少等に伴う空き地の増加などに対応した、農地、緑地等の多様な機能を考慮した土地利用がみられるようになった。

ここでは、土地利用に関する状況の変化として、①都市農地の「宅地化すべきもの」から都市に「あるべきもの」への転換、②緑とオープンスペースの確保と利活用、③再生可能エネルギー発電のための土地利用の動向を取り上げる。

(1) 都市農地の「宅地化すべきもの」から都市に「あるべきもの」への転換

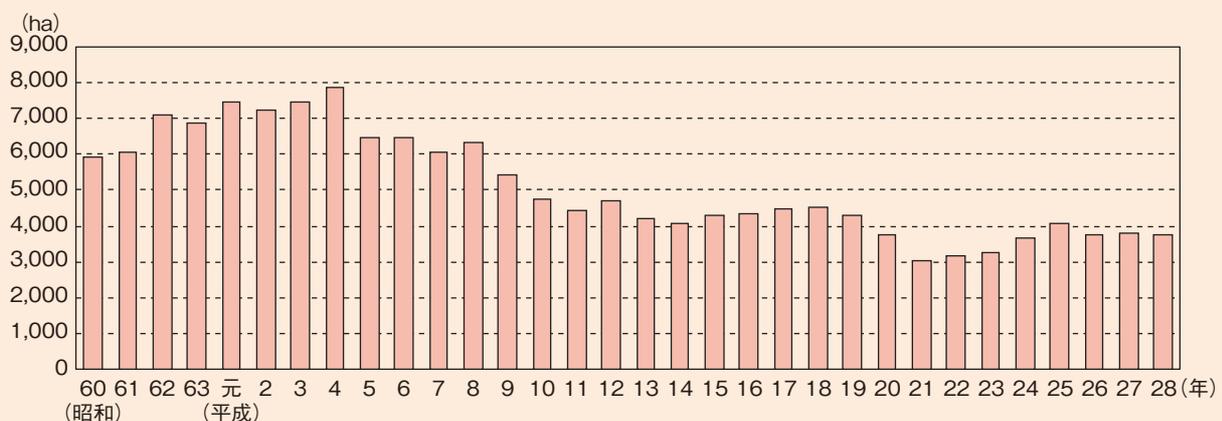
(市街化区域内農地の宅地化)

都市農地は、昭和43年の都市計画法における市街化区域と市街化調整区域の区分を定める区域区分制度の創設により、市街化区域内に存在する農地は「宅地化すべきもの」として位置付けられ、「農地法」(昭和27年法律第229号)に基づく届出による宅地への転用や税制等を通じ、宅地化が進められた。

その後、昭和60年代には、地価の急激な高騰に伴う住宅宅地需給の逼迫への対応として、市街化区域内農地の宅地化が求められる一方で、良好な生活環境の確保を図る上で、残存する農地を保全する必要性が高まってきた。これを受けて、「総合土地対策要綱」や「総合土地政策推進要綱」において、三大都市圏特定市の市街化区域内農地について「宅地化すべきもの」と「保全すべきもの」とに明確に区分することとされ、「宅地化すべき農地」については、土地区画整理事業等を積極的に進めることで計画的な宅地化を図り、「保全すべき農地」については、生産緑地制度の活用により保全を図るための各種制度の見直しが行われた。

平成時代における市街化区域内農地の転用のための届出面積をみると、平成4年をピークに、バブル期に増加が見られ、その後減少傾向を示し、近年はピーク時の1/2程度となっている(図表2-2-5-1)。

図表2-2-5-1 市街化区域内農地の転用のための届出面積の推移



資料：農林水産省「土地管理情報収集分析調査」(平成21年まで)、「農地の権利移動・借賃等調査」(平成22年から)
注：市街化区域内農地の転用について農業委員会へ届出したもの

三大都市圏特定市の市街化区域内農地については、一定期間の営農を前提とした相続税の納税猶予制度や一般農地並みの固定資産税の課税とする長期営農継続制度の適用対象となっていたことから、宅地並み課税が免除される「生産緑地法」(昭和49年法律第68号)に基づく「生産緑地地区」の指定は進んでいなかった(図表2-2-5-2)。

そのような中で、「保全する農地」については、平成3年に生産緑地法が改正され、生産緑地地区の土地利用規制を強化した上で、生産緑地地区内の農地に限り、固定資産税等の農地評価・農地課税及び相続税の納税猶予措置が講じられることとなった。その一方で、「宅地化する農地」については、長期営農継続農地制度は廃止され、宅地並み課税が適用されることとなった。

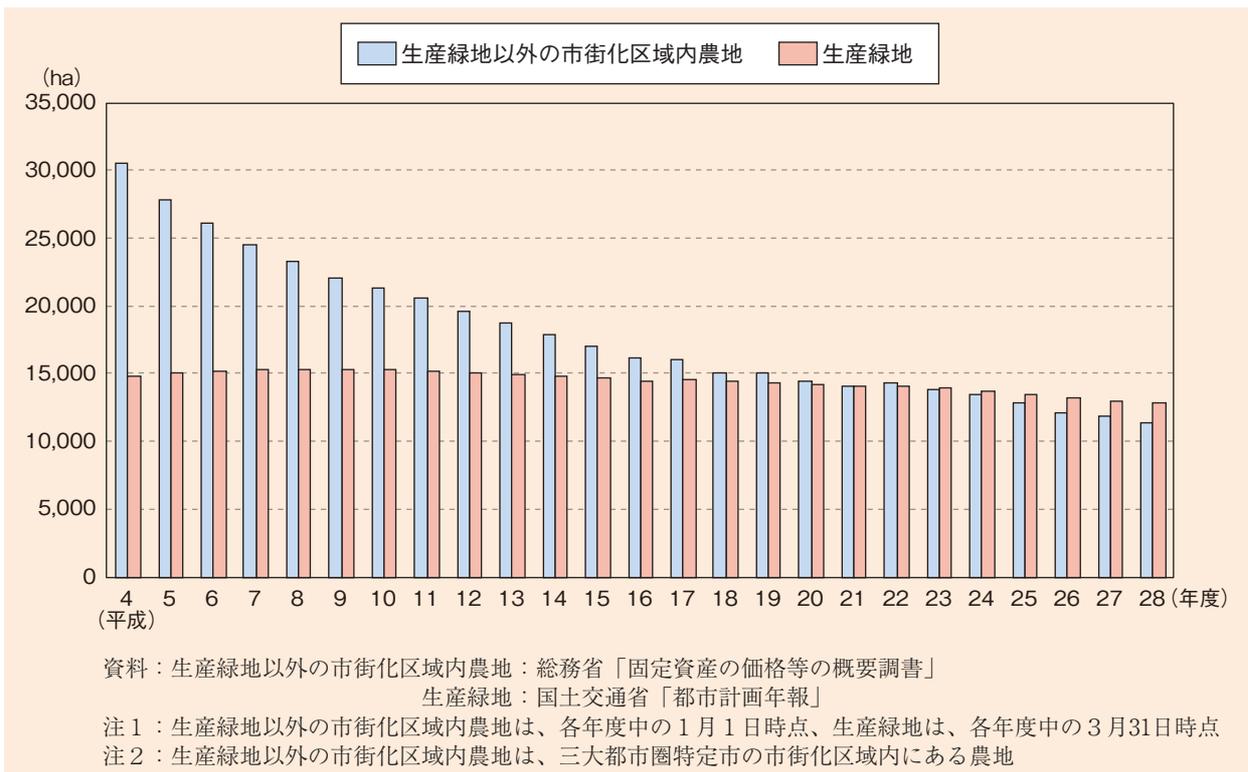
このような制度見直しにより、平成5年時点で約15万haあった三大都市圏特定市の市街化区域内の生産緑地が、平成28年時点で約1.3万haとおおむね保全されているのに対し、それ以外の市街化区域内農地は約3万haから約1.2万haへと約6割減少している(図表2-2-5-3)。

図表2-2-5-2 生産緑地地区



資料：川崎市、東京都練馬区

図表2-2-5-3 特定市街化区域内農地と生産緑地の面積の推移



(都市に「あるべきもの」としての都市農地の保全・利用)

人口減少時代を迎えると、開発圧力の低下、ゆとりや潤いを求めるライフスタイルや価値観の広がり、東日本大震災の経験による防災意識の向上等により、都市農地は、消費地に近接した場所から農産物を供給できる機能に加えて、防災、景観形成、環境保全、農業体験・学習の場等の多様な機能を持つことへの評価が高まってきた。このような評価の変化を背景として、平成27年に「都市農業振興基本法」(平成27年法律第14号)が制定された。同法に基づく「都市農業振興基本計画」(平成28年5月13日閣議決定)では、それまで「宅地化すべきもの」とされていた都市農地の位置付けは、都市に「あるべきもの」として転換され、都市農業の持続的な振興を図るための施策の総合的かつ計画的な推進を図っていくことが示されるなど、都市農地を取り巻く環境は大きく変化することとなった。

このような位置づけの転換を踏まえ、平成29年に都市計画法等が改正され、農業の利便の増進を図りつつ、これと調和した低層住宅に係る良好な住居の環境を保護することを目的に、土地利用規制の基本となる用途地域に、はじめて農地を位置づける「田園住居地域」が創設された。

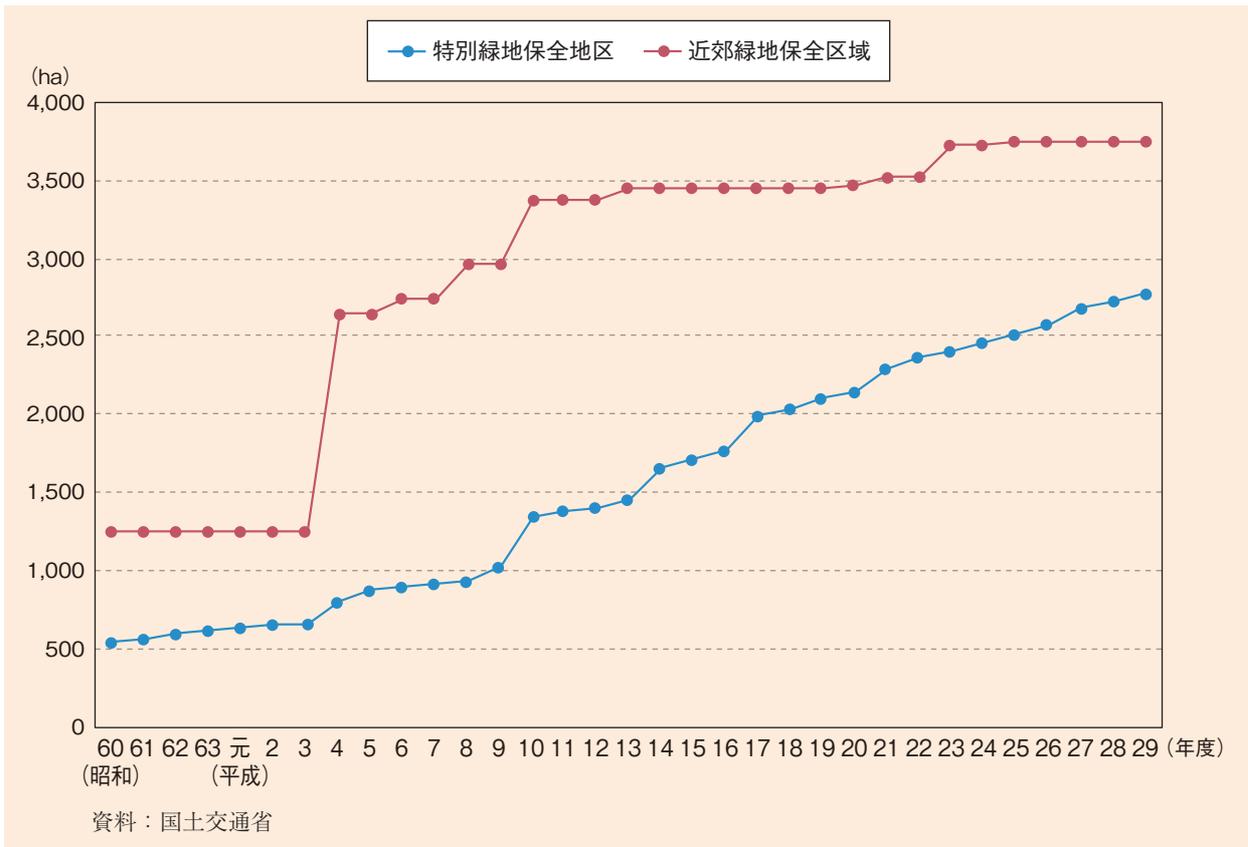
また、生産緑地については、生産緑地地区の指定から30年が経過する日以後、所有者による市町村長への買取り申出が可能となることから、最初に生産緑地地区が指定された平成4(1992)年から30年が経過する令和4(2022)年には、面積ベースで約8割の生産緑地地区がこのような状態を迎え、一斉に買取り申出が行われることが懸念された。このため、平成29年に生産緑地法が改正され、買取り申出が可能となる期日をさらに10年後に延期することができる「特定生産緑地制度」が創設されるとともに、「特定生産緑地」について固定資産税等の農地評価・農地課税及び相続税の納税猶予措置が適用されることとなった。

さらに、都市農地の有効な活用を図る観点から、平成30年に「都市農地の賃借の円滑化に関する法律」(平成30年法律第68号)が制定され、生産緑地地区内の農地の賃借を安心して行うことができるようになるなど都市農地の賃借の円滑化に関する制度が創設され、併せて同法等に基づき生産緑地地区内の農地を貸し付けても相続税の納税猶予措置が継続される税制改正措置が講じられた。

(2) 緑とオープンスペースの確保と利活用

都市における緑地については、鎌倉・京都の緑地での開発問題を契機に、昭和41年に制定された「古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法」(昭和41年法律第1号)をはじめ、強い開発圧力から良好な緑地を保全することを重要視し、現状凍結的な厳しい行為規制を伴う特別緑地保全地区等の「緑地保全制度」の整備が進められ、活用が進んでいる(図表2-2-5-4)。

図表2-2-5-4 特別緑地保全地区及び近郊緑地保全区域の指定面積の推移



また、平成6年には、「都市緑地保全法」(昭和48年法律第72号)が改正され、緑地の保全及び緑化施策を総合的かつ計画的に推進するための「緑の基本計画制度」が創設された。翌年にも、同法が改正され、土地所有者等と地方公共団体等が契約を締結して、一定期間、住民の利用に供する「市民緑地制度」が創設されるなど、制度の充実が進められた。

さらに、地球温暖化の防止、ヒートアイランド現象の緩和、市街地の防災性の確保、都市景観の形成など様々な面で、緑とオープンスペースの役割が期待されるようになる中で、平成16年には、再び同法が改正された。法律の名称が「都市緑地法」に変更され、従来の現状凍結型に比べ、緩やかな行為規制を伴う「緑地保全地域制度」や、一定の建築行為に緑化を義務付ける「緑化地域制度」等が創設された。

人口減少時代に入り、都市部における遊休地や空き地の増加が顕著となる一方で、このような状況を好機と捉え、都市部における遊休地や空き地等のオープンスペースを活用することで、緑地と農地が調和した田園居住環境を形成し、緑豊かでゆとりある都市生活を実現していくことも期待されている。このような中で、都市における緑とオープンスペースに関する総合的な基本計画である「緑の基本計画」について、市町村により策定や改定が進められており(平成30年3月末時点で、685市町村で策定)、遊休地や空き地の土地所有者と利用したい第三者をマッチングさせることによって土地の有効利用を図る取組も行われてきている。

都心から約30km圏内に位置し、人口約40万人の千葉県柏市は、昭和30年代以降、活発に住宅開発が進められ、大規模住宅団地の整備や低層住宅地の拡大等により市街地が形成されるなど、都心部のベッドタウンとして発展してきた。

近年、郊外における人口減少や高齢化の進展等により適切に管理がされない土地（空闲地）等が散見されるようになったため、それらを解消・利活用し、市街地内にも緑地をはじめとした身近なオープンスペースを充実させていく必要があった。

このような背景のもと、柏市は、平成21年6月に「柏市緑の基本計画」を改定し、「未利用地を活用したコミュニティガーデンづくり」を重点施策のひとつとして掲げ、緑の保全・創出及び再生のための施策として「カシニワ制度」を創設した。

カシニワ制度は、土地を提供したい土地所有者情報、土地を利用したい市民団体等情報、活動支援を行いたい人の支援情報を登録し、相互にマッチングを図る「カシニワ情報バンク」と、一般公開可能な個人又は企業所有の土地を「オープンガーデン」として、また、市民団体等が土地を借りて活動している場所を「地域の庭」として登録し、市のホームページ等で紹介する「カシニワ公開」の2つの柱により構成されている。これらの制度により、管理に困っている土地や当面活用することを考えていない土地等を、使いたい人に貸し出すことが可能となり、利用者の責任の下での自由な活動の場としての利用、土地管理者の管理負担の軽減などが期待されている。

カシニワ制度の活用事例（柏市若柴地区）

活動前



活動後



資料：千葉県柏市

(3) 再生可能エネルギー発電のための土地利用

エネルギーの大部分を海外に依存している我が国にとって、その安定供給の確保が課題であることに加え、地球温暖化をはじめとする環境問題への対応も求められており、太陽光、風力、バイオマス等の再生可能エネルギーは、二酸化炭素を排出しない純国産のエネルギー源として、その重要性が高まっている。平成23年に東日本大震災が発生し、東京電力福島第一原子力発電所事故等を受け、再生可能エネルギーへの期待がより一層高まる中、平成23年に「電気事業者による再生可能エネルギー電気の調達に関する特別措置法」（平成23年法律第108号）が制定され、再生可能エネルギーによって発電された電気を一定の価格で購入することを電気事業者が義務付ける「固定価格買取制度（FIT制度）」が創設された。

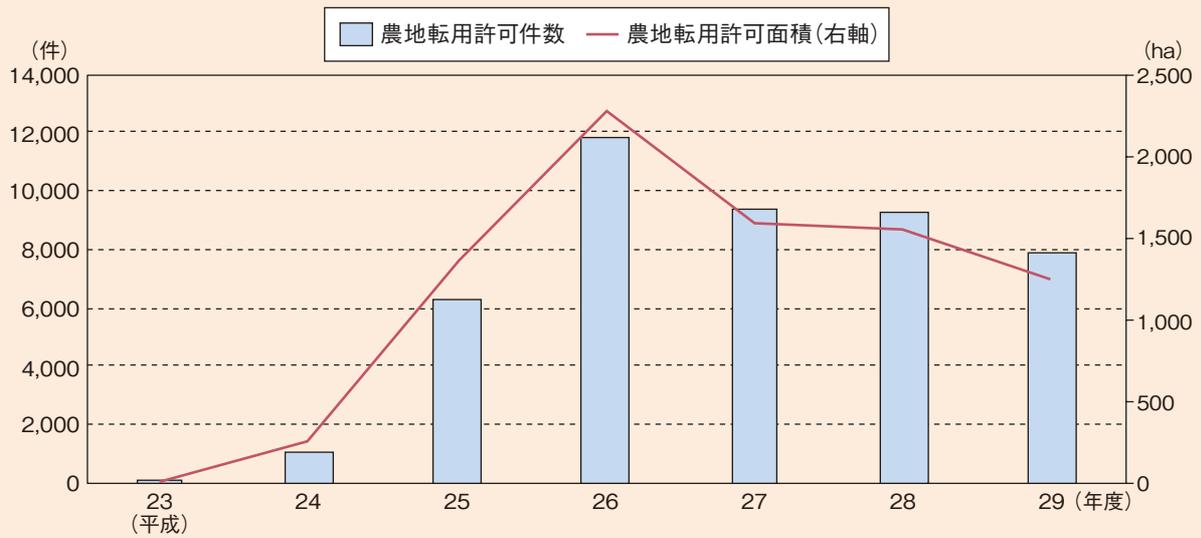
一方、農山漁村では、基幹産業である農林漁業の低迷等により、農山漁村の活性化が急務となっており、FIT制度の開始により、再生可能エネルギー電気の発電の事業性が大幅に改善されたことなどから、農山漁村の土地、水、バイオマス等の資源を活用した発電を促進し、その利益を地域に還元させ、当該地域の活力の向上及び持続的発展に結びつけることが重要課題とされた。このような背景により、平成25年に「農林漁業の健全な発展と調和のとれた再生可能エネルギー電気の発電の促進に関する法律」（平成25年法律第81号）が制定され、再生可能エネルギー発電設備の「設備整備計画」の認定制度が創設されたことなどにより、再生可能エネルギーの発電設備整備のための新たな土地利用が増加している（図表2-2-5-5）。

図表2-2-5-5 再生可能エネルギー発電設備設置のための土地利用



農地に太陽光発電設備（営農型太陽光発電を除く。）を設置するための農地転用許可件数及び面積は、平成24年度から大幅に増加し、平成26年にピークを迎えた後、高い水準で推移している。また、営農を継続しながら農地に支柱を立てて上部空間に太陽光発電設備を設置する「営農型太陽光発電」のための農地転用許可件数及び面積は、転用許可制度上の取扱いを明確化した平成25年度から増加傾向にある（図表2-2-5-6,7,8）。

図表2-2-5-6 農地に太陽光発電設備を設置するための農地転用許可実績



資料：農林水産省
注：営農型太陽光発電を除く

図表2-2-5-7 営農型太陽光発電設備を設置するための農地転用許可実績



資料：農林水産省
注：再許可を含む

図表2-2-5-8 営農型太陽光発電設備の例



資料：農林水産省、千葉エコ・エネルギー(株)

6 自然災害からの教訓を活かした防災地域づくり

我が国は、地震、台風、豪雨、豪雪、火山噴火など多くの自然災害を経験してきた。そうした災害からの復興や将来に向けた防災・減災対策を通じ、土地利用にも変化が生じている。

ここでは、平成時代に甚大な被害をもたらした阪神・淡路大震災や東日本大震災、頻発する大規模地震や台風・豪雨災害を教訓とした建物倒壊や延焼による被害、津波による被害、造成宅地崩壊による被害、土砂災害による被害の軽減等に関する防災地域づくりの取組を取り上げる。

(1) 阪神・淡路大震災を教訓とした建築物耐震化と密集市街地整備

(阪神・淡路大震災と復興事業の概要)

平成7年1月17日、淡路島北部を震源とする最大震度7、マグニチュード7.3の地震（兵庫県南部地震）が発生した。

この地震に伴う一連の災害（阪神・淡路大震災）による人的被害は、死者6,434人、行方不明者3人、負傷者43,792人であり、物的被害は、住家全壊104,906棟、住家半壊144,274棟、全焼7,036棟、半焼96棟であった（平成18年5月19日消防庁報告）。

本震災は、我が国において、史上初となる震度7を観測するとともに、社会経済的な諸機能が高度に集積する都市を直撃した直下型地震であり、住宅・建築物の倒壊、火災の延焼等により甚大な人的・物的被害をもたらした。

被災した市街地の復興のための取組としては、20事業地区（約255.9ha）で「震災復興土地地区画整理事業」が行われ、平成23年3月に全事業が完了した。また、15事業地区（約33.4ha）で「復興市街地再開発事業」が行われ、平成30年12月末現在、11事業地区で事業が完了している。被災者向けの住宅を確保するための「災害公営住宅」については、計画戸数38,600戸に対し、42,137戸の供給が行われた。¹⁴

(建築物の耐震化の推進)

阪神・淡路大震災による死者の死因の約8割が、建築物の倒壊等による窒息・圧死とされており、建築基準法に新耐震基準が導入された昭和56年以前に建築された耐震性が不十分な建築物等に多くの被害が見られた。また、建築物の倒壊は、出火・火災延焼、避難者の発生、救助活動の妨げ、がれきの発生等様々な被害拡大の要因ともなった。

このような背景から、建築物の地震に対する安全性の向上を図るため、平成7年に「建築物の耐震改修の促進に関する法律」（平成7年法律第123号）が制定され、多数の者が利用する建築物の所有者に対して耐震診断を行い、必要に応じて耐震改修を行う努力義務が課されるなど、建築物の耐震改修の促進のための措置が講じられることとなった。

また、平成16年新潟県中越地震の発生後、平成17年に同法が改正され、都道府県及び市町村による耐震改修促進計画策定が位置付けられ、併せて耐震化事業に対する支援措置の拡充等が図られた。

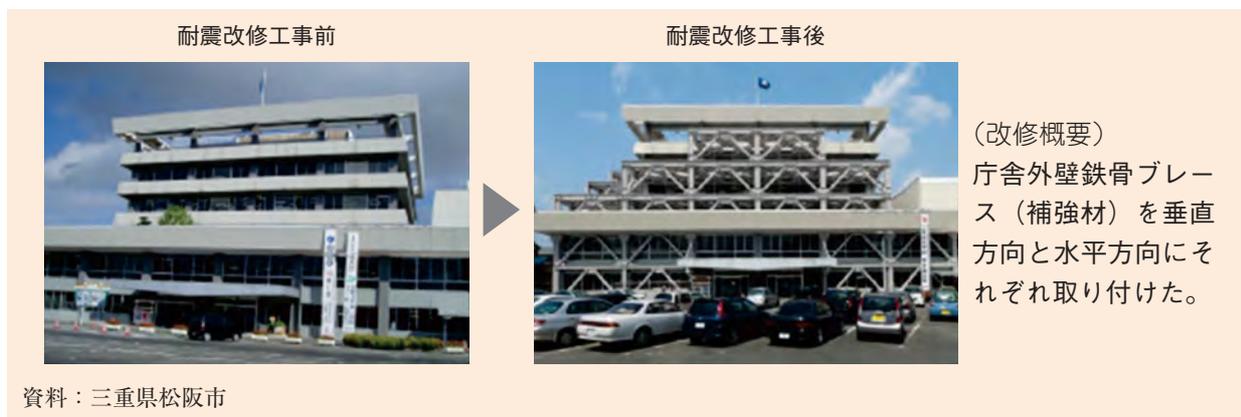
さらに、平成23年東日本大震災の発生後、平成25年に再び同法が改正され、病院、店舗、

¹⁴資料：兵庫県「阪神・淡路大震災の復旧・復興の状況について」

旅館等の不特定多数の者が利用する建築物や学校、老人ホーム等の避難に配慮を必要とする者が利用する建築物のうち大規模なもの等について、所有者に耐震診断とその結果の所管行政庁への報告を義務付け、所管行政庁がその結果の公表を行うなどの制度の更なる充実が図られた。

住宅及び多数の者が利用する建築物の耐震化については、「住生活基本計画（全国計画）」において、平成37（令和7）年度までに耐震性が不十分な住宅をおおむね解消することを目標に掲げるとともに、「国土強靱化アクションプラン2018」において、同年を目標に耐震性が不十分な耐震診断義務付け対象建築物をおおむね解消することを目標に掲げ、その促進が図られている（図表2-2-6-1）。

図表2-2-6-1 公共建築物耐震改修工事の例（三重県松阪市）



（密集市街地整備の推進）

阪神・淡路大震災では、特徴的な被害である建築物の倒壊により火災が誘発されただけでなく、密集市街地において、広範囲に延焼が広がったことによって甚大な被害がもたらされた。

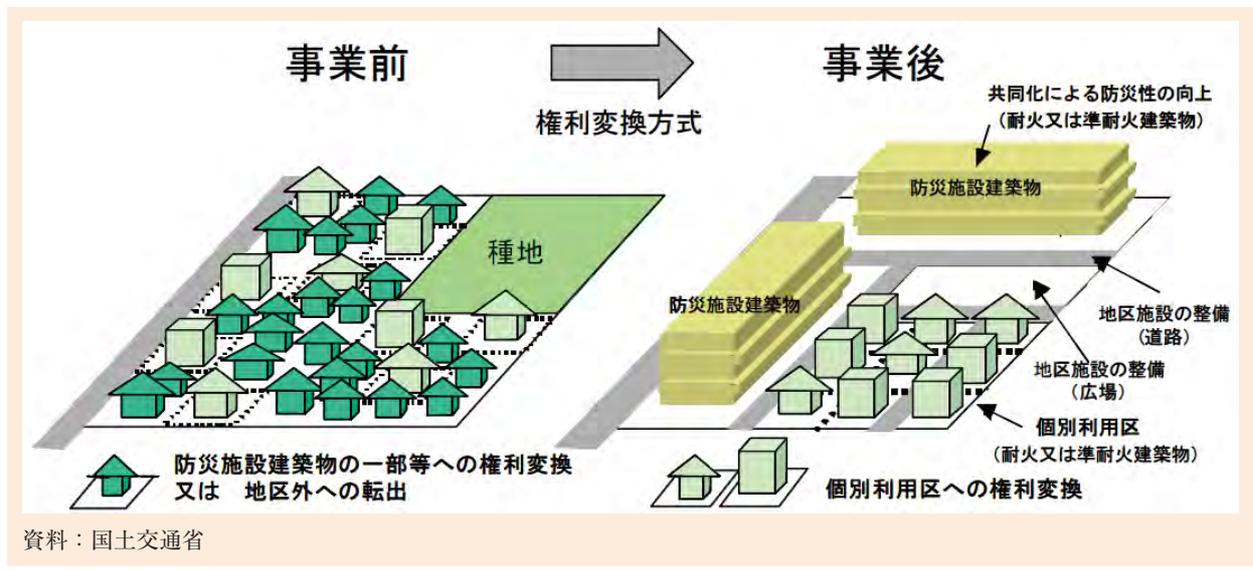
我が国では、東京、大阪をはじめとする各都市周辺部において、明治・大正期の歴史的な町割によって形成された市街地や戦前・戦後に自然発生的に形成された市街地など、敷地・道路が狭く、老朽木造建築物が高密度で立ち並ぶ密集市街地が多く存在している。

阪神・淡路大震災における密集市街地の被害を受け、密集市街地における計画的な再開発等による防災街区の整備を促進するため、平成9年に「密集市街地における防災街区の整備に関する法律」（平成9年法律第49号。以下、「密集法」という。）が制定された。これにより、老朽木造建築物の除却や建替えにより密集市街地の改善を図る基本的な枠組みが整備された。

しかし、本法律は、地権者等による自発的な取組を支援するための仕組みにとどまってお
り、権利関係が輻輳し権利者の意向の集約が容易でない地域では、適用が難しかった。この
ような背景から、平成15年に密集法が改正され、市街地再開発事業に準じた柔軟な権利変
換手法を導入した「防災街区整備事業」や、防災機能の確保及び土地利用の合理化・健全化
を図るため、都市計画に建築物の敷地面積の最低限度等を定める「特定防災街区整備地区」
が創設されるなど、制度の充実が図られた（図表2-2-6-2）。

平成23年には、「住生活基本計画（全国計画）」において、「地震時等に著しく危険な密集
市街地¹⁵」約6,000haを平成32年度までにおおむね解消するという目標が掲げられ、密集法
に基づく施策の推進、道路等の基盤整備と老朽化した建築物の建替え等の促進、土地区画整
理事業や市街地再開発事業の推進などにより、安全な市街地の形成が進められている（平成
29年度末時点：約3,430ha）。

図表2-2-6-2 防災街区整備事業のイメージ



¹⁵密集市街地のうち、延焼危険性又は避難困難性が高く、地震時等における最低限の安全性が確保されていない、著しく危険な密集市街地

京島地区（東京都墨田区京島二・三丁目）は、大正時代末期に建築された木造住宅が密集しており、大規模地震が発生した場合には家屋の倒壊や延焼の危険性が高い地区であった。こうした背景から、平成2年から、墨田区は、主要生活道路の拡幅整備、建物の不燃化促進、緑地整備等の事業を東京都から引き継ぎ、防災性向上のためのまちづくりを推進しており、京島地区は、国の重点密集市街地及び東京都の防災都市づくり推進計画重点整備地域等にも位置付けられている。

このうち、京島三丁目地区（墨田区京島三丁目内の約0.2haの区域）では、建築物の不燃化の促進により防災性能の向上を図るため、東京都と墨田区からの要請を受けて、（独）都市再生機構により、平成22年から平成25年にかけて、密集法に基づく防災街区整備事業が実施された。本事業によって、京島三丁目地区は、密集していた長屋や戸建て住宅等が除却され、防災施設建築物の整備による不燃領域率の向上、道路の拡張による避難路の確保などが実現した。

京島三丁目地区俯瞰図（防災街区整備事業実施前）



防災街区整備事業実施前

防災街区整備事業実施後



（狭あい道路）



（木造住宅）



（防災施設建築物）

資料：（独）都市再生機構

(2) 東日本大震災を教訓とした津波防災地域づくり

(東日本大震災と復興事業の概要)

平成23年3月11日に、宮城県牡鹿半島東南東の三陸沖を震源とする最大震度7、マグニチュード9.0の地震（東北地方太平洋沖地震）が発生した。

この地震に伴う一連の災害（東日本大震災）による人的被害は、死者19,689人、行方不明者2,563人、負傷者6,233人であり、物的被害は、住家全壊121,995棟、半壊282,939棟、一部損壊748,109棟であった（平成31年3月1日消防庁報告）。

本震災は、地震や大型津波の発生とともに、これらに伴う原子力発電施設の事故も発生し、その被害が甚大でかつ被災地域が広範にわたるなど、我が国にとって未曾有の大災害となった。

特に、東日本大震災で発生した大型津波の浸水範囲は、地方公共団体が従来想定していた浸水範囲を大幅に超え、海岸部だけでなく内陸部奥域にまで拡大し、その面積は、青森県、岩手県、宮城県、福島県、茨城県、千葉県の6県62市町村の合計で約561km²に及んだ。

東日本大震災からの復興のための面的整備事業の実施状況は、平成31年1月末現在で、「土地区画整理事業」（計画：50地区）で着工及び宅地引渡開始50地区（100%）、完了35地区（70%）、「津波復興拠点整備事業」（計画：24地区）で着工24地区（100%）、完了14地区（58%）、「防災集団移転促進事業」（計画：332地区）で着工332地区（100%）、完了329地区（99%）となっている。また、被災者向けの住宅を確保するための「災害公営住宅」（計画：30,167戸）については、用地確保済み30,049戸（99%）、建築工事着手29,888戸（99%）、建築工事完了29,495戸（98%）となっている¹⁶。

(津波防災地域づくりの推進)

東日本大震災による大規模かつ広範囲な津波被害を踏まえ、発生頻度が一定程度で大きな被害をもたらす津波を想定した対策に加え、発生頻度は極めて低いものの、発生すれば甚大な被害をもたらす津波に対して、避難等により人命を守る対策の必要性が認識された。

このような背景のもと、地域ごとの特性を踏まえ、ハード・ソフトの施策を柔軟に組み合わせさせて総動員させる「多重防御」により、津波防災・減災対策を総合的に推進するため、平成23年に「津波防災地域づくりに関する法律」（平成23年法律第123号）が制定された。

本法律によって、国が策定する基本指針のもと、都道府県による津波浸水想定の設定・公表、津波災害警戒区域の指定及び区域内における警戒避難体制の整備、津波災害特別警戒区域における一定の開発行為及び建築物の建築等の制限に関する措置、市町村による推進計画の作成や事業の実施等により、津波防災地域づくりを総合的に推進する枠組みが整備された。

東日本大震災の被災地における津波防災拠点整備、災害危険区域の指定による建築規制等の取組みとともに、南海トラフの海溝型巨大地震等に伴う津波による浸水が想定される地域においても、高台への公共公益施設の移転・集約などによる津波防災拠点の形成、津波災害警戒区域における指定避難施設の指定や津波避難タワーの整備等による警戒避難体制の整備、津波災害特別警戒区域における一定の社会福祉施設、学校、病院の建築のための開発行為の規制、津波ハザードマップの作成・周知等の取組が進められている（図表2-2-6-3,4）。

¹⁶資料：復興庁「公共インフラの本格復旧・復興の進捗状況」

図表2-2-6-3 津波避難タワーの例（青森県おいらせ町）



資料：青森県おいらせ町

図表2-2-6-4 民間の立体駐車場を活用した津波避難ビルの例（静岡県静岡市）



資料：静岡市

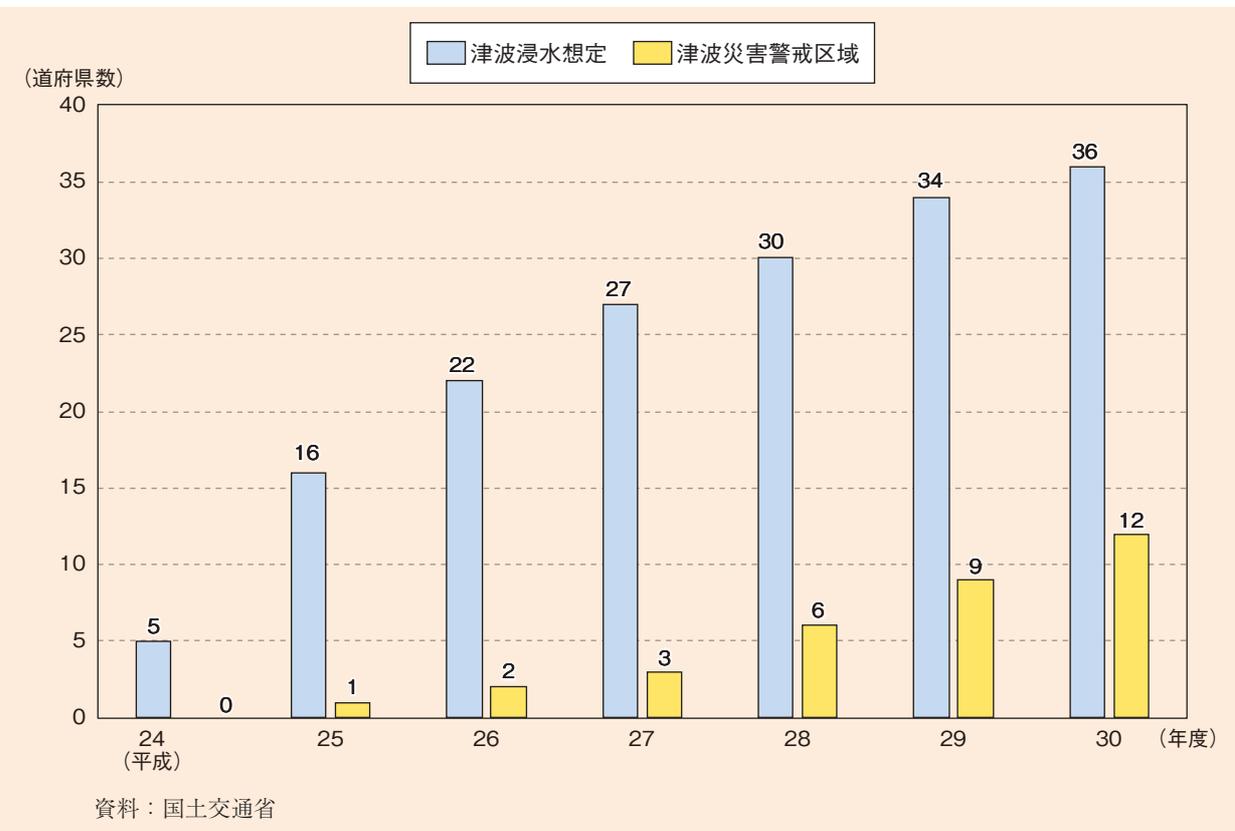
津波災害警戒区域等の指定状況としては、平成31年3月末現在で、津波災害警戒区域が12道府県で指定されており、津波災害特別警戒区域は、平成30年11月に静岡県伊豆市で初めて指定された（図表2-2-6-5,6）。

図表2-2-6-5 津波災害警戒区域等の概要



資料：国土交通省

図表2-2-6-6 津波災害警戒区域等指定状況の推移



和歌山県串本町は、本州最南端の町であり、古くから津波の来襲により、大きな被害を受けてきたことから、津波から地域住民の命を守るため、ハード・ソフトの双方の対策を効果的に実施し、自助・共助と公助の取組が連携した津波対策に取り組んできた。

平成26年度までに、津波避難タワーや津波避難路の整備などの津波関係施設の整備・確保、高台での防災拠点形成のための消防防災センターの整備や備蓄倉庫・耐震性貯水槽等を備えた防災広場の整備、串本町立病院の移転などのハード対策が行われてきた。加えて、防災出前講座の実施や避難訓練等の支援などの防災知識の普及・啓発、地域防災計画や津波ハザードマップの改訂など、ソフト対策も行われてきた。

また、平成27年3月には、「串本町津波防災地域づくり推進計画」が策定され、長期的に安全な市街地を形成することを目指して、段階的に公共施設を高台移転し、自然誘導的に災害リスクが比較的低いエリアでの居住を選択できるような環境づくりを行う方針のもと、さらに各事業の連携によりハード・ソフトの総合的な津波防災対策を効果的に実施していくこととしている。

串本町における津波対策の取組

津波避難施設・津波避難路の整備



緊急避難先となる津波避難タワーの整備



津波避難機能を備えた漁協施設の整備



町・地域による津波避難路の整備

防災拠点の高台移転・機能強化



高台への串本町立病院の整備



高台への消防防災センターの整備



耐震性貯水槽の整備(上野山防災広場)

継続的な啓発活動及び津波避難訓練の実施



避難3原則の周知徹底



出前講座の実施



日々の避難訓練の実施

資料：和歌山県串本町（串本町津波防災地域づくり推進計画）

(3) 頻発する大規模地震や台風・豪雨災害を教訓とした防災対策強化

(宅地耐震化の推進)

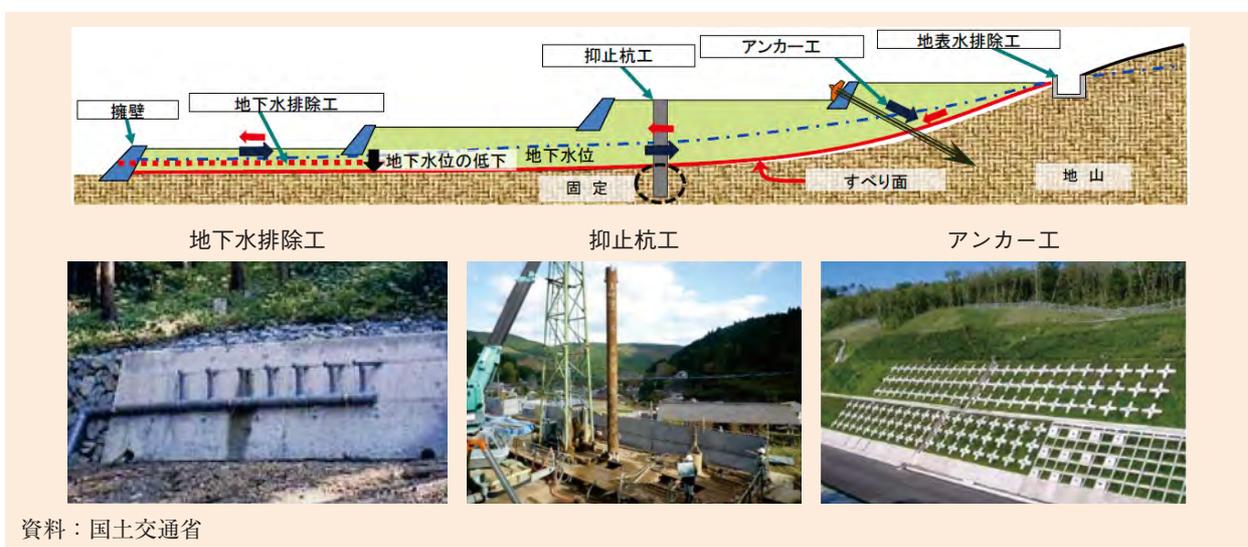
阪神・淡路大震災や東日本大震災に加え、頻発する大規模地震による災害が発生しており、平成16年新潟県中越地震や平成17年福岡県西方沖地震においては、造成宅地の崩壊による大きな被害が生じた。

このような背景のもと、宅地造成が行われた土地の安全性の確保を図るため、平成18年に「宅地造成等規制法」(昭和36年法律第191号)が改正された。これにより、都道府県知事が、宅地造成に伴う災害で相当数の居住者等に危害を生ずるものの発生のおそれが高い一団の造成宅地に対し、「造成宅地防災区域」を指定し、区域内の宅地について、擁壁の設置等の措置の勧告や命令を行うことが可能となった。また、造成宅地の崩壊による被害を軽減するため、宅地の耐震性の向上を図る大規模造成宅地滑動崩落防止工事業や、地方公共団体による大規模盛土造成地マップの作成・公開を支援する「宅地耐震化推進事業」が創設された。

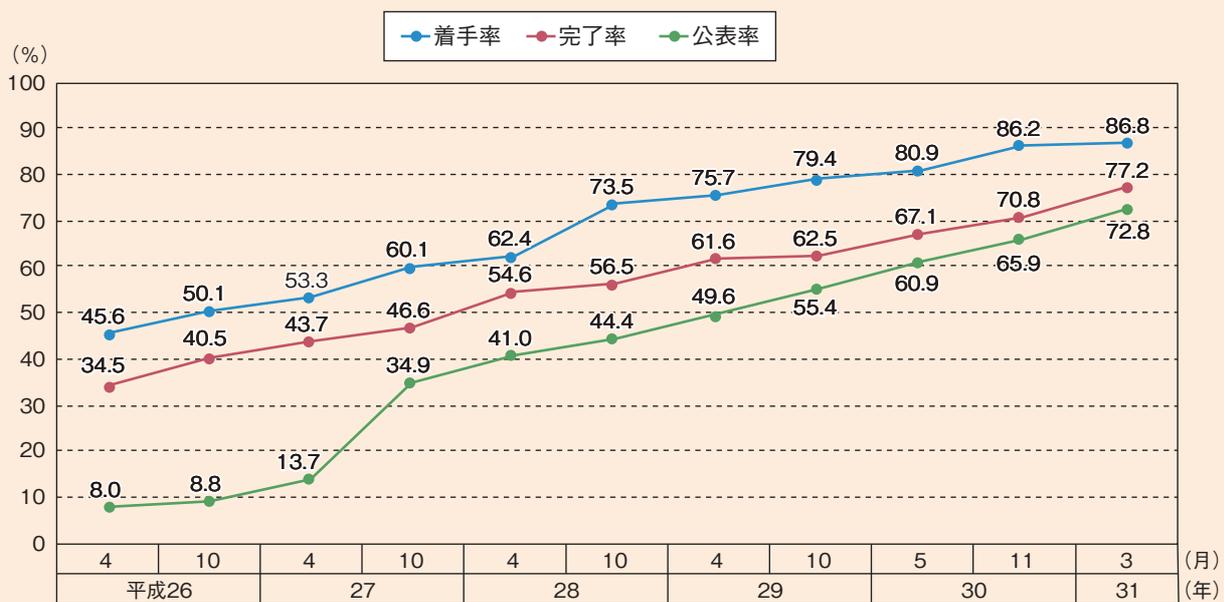
新潟県柏崎市では、平成19年12月に全国で初めて造成宅地防災区域が指定され、大規模盛土造成宅地滑動崩落防止工事業が実施された(造成宅地防災区域は、工事完了後の平成21年6月に解除)(図表2-2-6-7)。

また、平成30年11月現在、1,148の市区町村において、大規模盛土造成地が存在しない旨または大規模盛土造成地マップが公表されている(図表2-2-6-8)。

図表2-2-6-7 大規模盛土造成地滑動崩落防止工事業イメージ



図表2-2-6-8 大規模盛土造成地マップの公表率等の推移



資料：国土交通省

注1：着手率とは、大規模盛土造成地の変動予測調査に着手した市区町村の割合

注2：完了率とは、大規模盛土造成地の変動予測調査が完了した市区町村の割合

注3：公表率とは、大規模盛土造成地が存在しない旨または大規模盛土造成地マップを公表した市区町村の割合

(災害リスクに関する土地情報の整備と土地利用の規制・誘導)

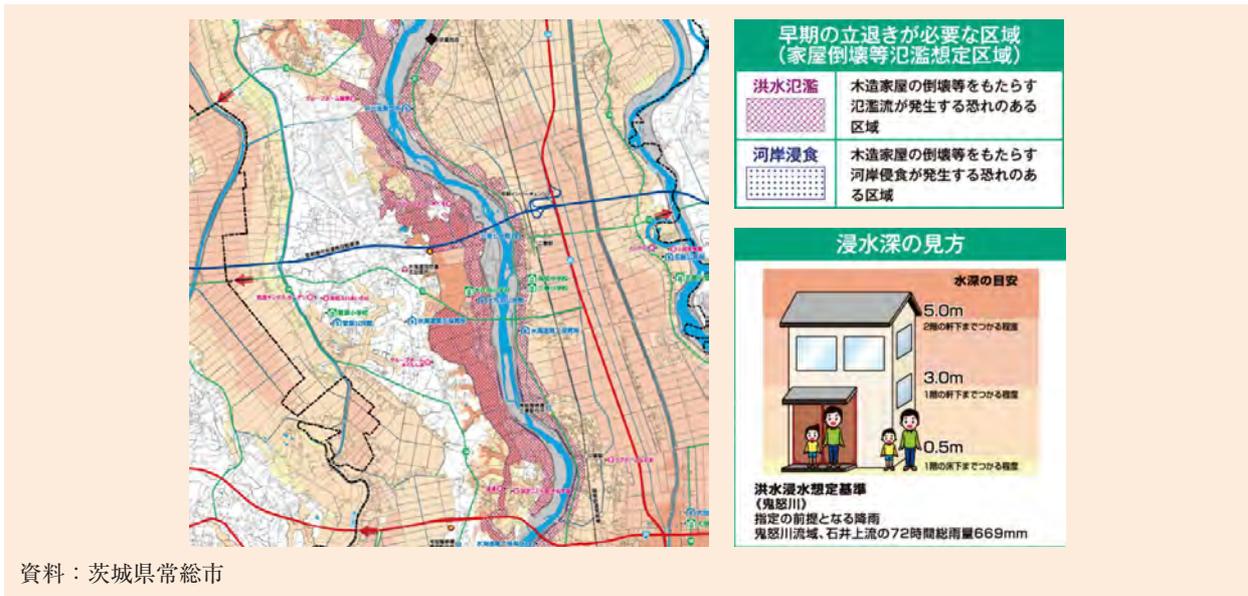
我が国においては、大規模地震だけでなく、昭和34年に和歌山県に上陸し甚大な被害をもたらした伊勢湾台風をはじめ、台風・豪雨等による自然災害が発生しており、「水防法」(昭和24年法律第193号)、「地すべり等防止法」(昭和33年法律第30号)、「急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律」(昭和44年法律第57号)等の防災対策に関する法整備などが進められてきた。平成時代においても、台風や豪雨災害が頻発したことにより、更なる防災対策の強化が進められてきている。

平成11年6月に発生した広島豪雨による土砂災害を受けて、平成12年に「土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律」(平成12年法律第57号。以下、「土砂災害防止法」という。)が制定され、土砂災害防止工事等のハード対策と併せて、土砂災害警戒区域における警戒避難体制の整備、土砂災害特別警戒区域における一定の開発行為及び建築制限等のソフト対策を充実させる枠組みができた。

平成12年9月に発生した東海豪雨等による水害を受けて、平成13年に水防法が改正され、国及び都道府県による浸水想定区域の公表とともに、洪水予報の伝達方法や適切な避難場所を定め住民に周知するなど円滑かつ迅速な避難の確保等に向けた措置が講じられた。

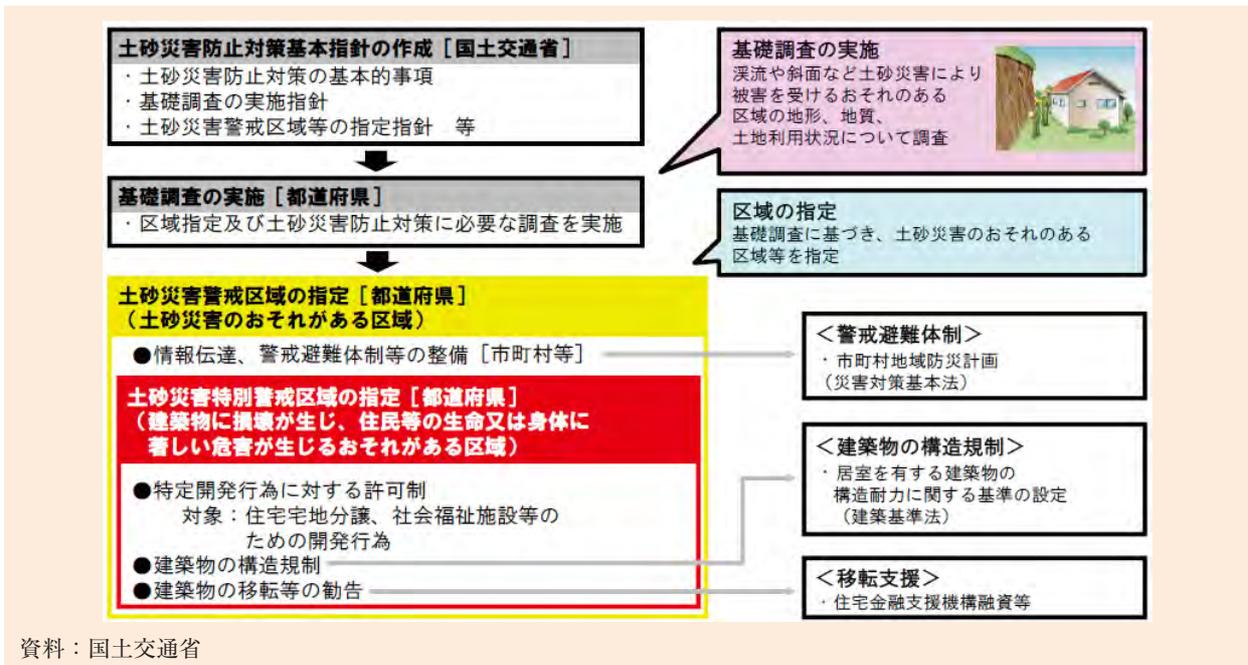
さらに、平成16年7月に発生した新潟・福島豪雨による水害を受けて、平成17年に水防法及び土砂災害防止法が改正され、洪水予報や土砂災害情報等の伝達方法、避難場所等のハザードマップ等による住民等への周知が義務付けられた(図表2-2-6-9)。

図表2-2-6-9 常総市ハザードマップ（常総市役所周辺抜粋）

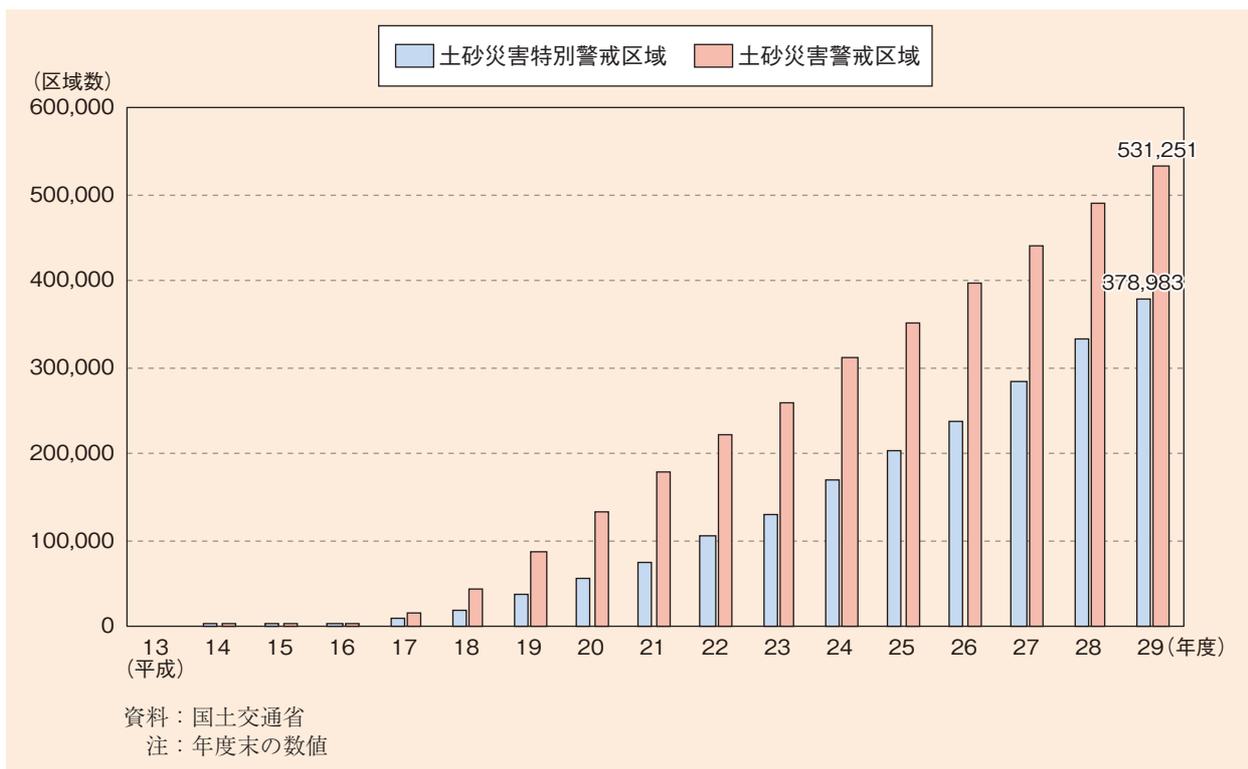


その後も、全国で台風や豪雨による災害が頻発しており、平成26年8月に発生した広島豪雨の土砂災害を受けて、平成26年11月に土砂災害防止法が改正され、土砂災害警戒区域の指定等のための基礎調査結果の公表の義務づけ、避難体制の充実・強化等が図られた。これにより、都道府県において基礎調査が進捗し、土砂災害警戒区域の総区域数は、平成26年度末時点で395,894区域だったものが、平成29年度末時点で531,251区域と、約1.3倍に増加している（図表2-2-6-10,11）。

図表2-2-6-10 土砂災害防止法の概要



図表2-2-6-11 土砂災害警戒区域等の指定状況



第3節 平成時代の土地政策等の総括と令和時代における土地政策の展望

1 平成時代の土地政策等の総括

(平成時代の土地政策の変化)

平成時代の土地政策の変化を概観すると、まず、バブル期の「土地神話」に象徴される、土地の「所有」そのものに価値が見いだされ、投機的土地取引が行われたことなどにより地価が高騰した状況に対し、平成元年に制定された土地基本法の「公共の福祉優先」等の理念の下で、「適正かつ合理的な土地利用」が推進されたことに始まる。さらに、バブル崩壊後は、地価の下落が継続する中で、資産デフレの克服に向けた「バブル崩壊後の負の遺産」への対応に加えて、ゆとりある住宅・社会資本の整備と、豊かで安心できる地域づくりを目指した「土地の有効利用」が推進された。

人口減少時代に入ると、土地利用ニーズの低下や資産としての土地に関する国民の意識が希薄化するなど社会的状況が変化する中で、増加する空き地・空き家に関する防災、防犯、景観等の面での問題、所有者不明土地に関する所有者探索に係る時間・費用等の負担や管理不全の問題などが顕在化してきた。このような状況に対し、市場環境の整備を図りつつ、成長分野の土地・不動産需要に的確に対応し有効利用していくことに加えて、積極的な利用・取引が期待できない土地や管理不全の土地の「適切な利用・管理」など、人口減少社会に対応した土地政策が求められており、所有者不明土地等に係る諸課題について政府一体となって総合的な対策を推進する中、現在、土地基本法の見直しや土地に関する制度・施策の検討が進められている。

このような一連の土地政策の流れを振り返れば、平成時代は、いわば、地価高騰を背景とした「土地基本法の制定」に始まり、人口減少が進展し土地利用ニーズが低下するなど社会情勢が著しく変化する中、「土地基本法の見直し」により、その幕を閉じることとなった。

(平成時代における土地・不動産市場の変化や土地利用動向)

平成時代における社会経済情勢の変化や土地・不動産に関連する課題に対応した政策の推進などにより、平成時代における土地・不動産市場や土地利用が変化してきた。これらの動向については、第1節及び第2節で取り上げてきたが、主なものをまとめると以下のとおりとなる。

なお、平成時代における社会経済情勢の変化の一つとして、少子高齢化の進展があげられるが、これに関連する土地・不動産市場の変化や土地利用動向については、第3章で、一部取り上げている。

- ① 大都市郊外部等を中心に、都市部の人口増加に対応した計画的な住宅・宅地の供給等により都市の市街地の拡大が進展するとともに、市街化区域内農地の宅地化が進展した。
- ② 産業構造の変化等により、大都市地域の既成市街地における工場の移転等が進展すると

ともに、その工場跡地や鉄道跡地、公有地、バブル崩壊後に企業の保有資産の整理により発生した低未利用地等を活用した都市開発やマンションの建設などが進展した。

- ③ グローバル化が進展し、訪日外国人旅行者の増加に伴いホテル等が増加するとともに、外資系企業の進出や海外からの国内の不動産への投資が活発化した。また、都市の国際競争力強化の観点から、国際的な活動に関連する就業者、滞在者等の活動の拠点の形成が進展した。
- ④ 地方都市等の郊外部における道路整備の進展等により、道路沿道における商業店舗等の立地が増加し、庁舎、総合病院、文化施設等の公共公益施設の郊外部への立地もみられた。その一方で、中心市街地の商店街の空き店舗の増加等により中心市街地の空洞化が進展した。また、このような状況に対応するため、大規模集客施設の立地規制誘導や中心市街地の活性化の取組などが行われた。
- ⑤ 製造業の生産拠点の海外移転等が進展する一方、国内での工場立地は、本社や他の自社工場の近接性等が重視される中で、地方圏に対し大都市圏の立地が相対的に増加した。また、Eコマース市場の拡大等に伴う多頻度小口輸送や荷主の物流コスト削減等のニーズに対応した物流効率化等が進展する中、大規模化・高機能化した物流施設の立地が増加した。これらの工場・物流施設については、高速道路等の整備の進展に伴い、高速道路のIC周辺等における立地が増加した。
- ⑥ エネルギーの安定供給の確保や地球環境問題への対応等が求められる中、太陽光、風力、バイオマス等の再生可能エネルギー発電のための新たな土地利用が進展した。
- ⑦ 阪神・淡路大震災や東日本大震災をはじめ、多くの自然災害を経験し、これを教訓とした密集市街地の整備、防災公園の整備、津波防災拠点の整備、宅地の耐震化等の土地利用に関連する対策とともに、災害リスク情報の提供や避難体制の確保などハード・ソフト一体となった防災・減災のための地域づくりが進展した。
- ⑧ 土地の流動化や土地の有効利用を進めるため、取引価格情報及び不動産価格指数等の整備・提供をはじめとする不動産取引市場や、不動産証券化等の不動産投資市場の整備が進展した。
- ⑨ 住宅建設を重視した「フロー型」の住宅政策から、市場機能の活用を図りつつ、居住環境を含む住生活全般の「質」の向上と、良質なストックの将来世代への承継を重視した「ストック型」の住宅政策に転換する中、既存住宅流通・リフォーム市場の整備が進展した。
- ⑩ 防災、安全・安心等への国民の関心の高まり、地球温暖化等の環境問題などにより、耐震性の確保、省エネルギー性の向上や環境負荷の低減、高齢者・身体障害者等への配慮、防犯性の向上など「質」の向上を図る建築物の建築が進展した。また、既存の建築物について、「質」の向上を図るためのリノベーションや他の用途へのコンバージョンが進展した。
- ⑪ 土地の上空や大深度地下を含む地下の利用のための制度の整備により、土地の立体的な利用が進展した。また、定期借地制度や定期借家制度の整備により、期間を限った土地・建物の利用が進展した。

また、特に、人口減少や少子高齢化が進展する中での主な土地利用の動向をあげると、以下のとおりとなる。

- ⑫ 持続可能な都市経営等を実現していく観点から、人口密度が適度に維持された市街地を目指すコンパクトシティの形成に向け、まちなかの拠点や公共交通沿線等に公共公益施設等の都市機能や住宅を誘導する取組がみられるようになった。
- ⑬ 都市農地について、多様な機能を評価し、「宅地化すべきもの」から都市に「あるべきもの」に政策が転換され、農地や緑地が調和した田園居住環境の形成等の観点から、都市部における農地の保全、遊休地や空き地等のオープンスペースの活用等の取組がみられるようになった。
- ⑭ 地域における良好な環境や地域の価値を維持・向上させるための地域の事業者、住民等による主体的な取組として、エリアマネジメントの取組がみられるようになった。
- ⑮ 空き地・空き家が増加する中で、防災上危険な空き家の除却や空き地・空き家を有効利用する取組とともに、利用したい者とのマッチングを促すための空き地・空き家情報の登録・提供など、その利用を促進するための取組がみられるようになった。

2 令和時代における土地政策の展望

平成時代の土地政策の総括を基に、令和時代における土地政策を展望すれば、本格的な人口減少時代を迎える中で、引き続き、これまでに蓄積され、適切に管理されている土地・不動産ストックの有効利用を図りつつ、国民生活の質の向上に資するような豊かな土地利用の実現を目指していくこととなる。その際、成長分野等の土地・不動産需要に的確に対応するための不動産市場の整備を進めていくとともに、収益性が低い、需要が少ないなど、市場に委ねるだけでは取引・利用が進まない土地・不動産については、多様な用途での利用など、潜在的な需要を顕在化させることも含めて有効利用していくことが求められる。

また、近年、人口減少の進展に伴い、土地の利用の担い手の減少や利用ニーズの低下等を背景に、管理不全の土地が増加し、周辺の土地にまで悪影響を与える場合がみられる中で、人口減少社会に対応した土地の適切な利用・管理の確保のため、土地基本法の見直しや土地に関する制度・施策を再構築することが求められている。

特に、現行の土地基本法については、第1節で振り返ったとおり、土地利用ニーズが高く、投機的取引が行われ、地価が高騰する中で、土地政策の方向性を総合的に示したものであり、積極的な利用・取引が期待できない土地や管理不全の土地に関する規律が不明確となっている。

「国土審議会土地政策分科会特別部会とりまとめ」においては、「利用意向がない場合を含め、土地の利用・管理に関して所有者が負うべき責務や、その責務の担保方策について検討することが必要」とされ、その方向性として、以下の内容が掲げられている。今後、関係閣僚会議の基本方針の下、関連する民事法制の見直しとあわせて、土地基本法の見直しや土地に関する制度・施策の具体的な検討を進め、土地の適正な利用・管理の促進を図っていくこととなる。

(1) 土地についての基本理念と責務

- ・ 国民の諸活動の基盤であり、その利用・管理が他の土地の利用と密接な関係を有するなどの土地の特性に鑑み、公共の福祉の観点から、土地は条件に応じて適切に利用・管理されなければならない。
- ・ 憲法、土地基本法に則り、土地所有権には制約が伴う。土地については公共の福祉が優先され、所有者が責務を果たせずに悪影響が生じている場合には、土地の適切な利用・管理の確保のため、土地所有権は制限され得る。

(土地の利用・管理に関する責務と役割分担)

- 所有者：第一次的には、所有者自らが土地の適切な利用・管理を行うことが求められる。(所有者の責務)
- 近隣住民等：必要に応じて役割を担うことで、土地の適切な利用・管理が確保され、住民、地域の利益につながる場合がある(所有者の責務を補完)。
- 国・地方公共団体等：①所有者や近隣住民等が役割を担うことの支援・促進、そのための制度構築を行う。
②生活環境の保全、住民の安全確保等の観点から必要な場合には、市町村、都道府県、国は、適切な役割分担の下、自ら適切な利用・管理、取得の確保に努める。

(2) 土地の適切な利用・管理のために必要な措置

- ① 適切な土地の利用・管理を促す措置
 - ・ 土地の条件に応じて土地の利用を促す措置
 - ・ 所有者に管理を促す措置(管理委託の斡旋など管理を容易にする措置を含む)
 - ・ 利用ニーズのマッチングなど土地取引・利用の円滑化・促進
 - ・ 地域における適切な土地の利用・管理の確保
- ② 所有権の制限を伴う措置
(放置土地への対応)
 - ・ 放置土地について所有者以外の者等が悪影響の除去を合理的な手続により行うことを可能にする措置
 - ・ 公共的目的のための利用・管理、取得を円滑化するための措置
(所有者が利用・管理している土地への対応)
 - ・ 所有者による利用・管理により悪影響がある場合に、所有者以外の者がその除去を一定の手続により行うことを可能にする措置
 - ・ 共有者に合理的な手続により土地の利用・管理、処分を可能にする措置
- ③ 土地の適切な利用・管理・取引を支える情報基盤整備
 - ・ 登記(土地所有者情報の公示)の促進
 - ・ 地籍調査の推進、境界確定への協力