

土地政策分科会企画部会報告
— 土地政策の再構築 —

平成 17 年 10 月
国土審議会土地政策分科会企画部会

目 次

はじめに	1
1. 今後の土地政策を検討するに当たっての基本認識	2
(1) 土地を巡る社会・経済状況	2
(2) 今後の土地の需給に関する見通し	3
(3) 土地市場・土地利用に関する現状と課題	4
2. 土地政策の再構築に向けての基本的考え方	7
(1) 今後の土地政策の基本目標	7
(2) これまでの土地対策からの脱却	7
(3) 土地政策の再構築の理念	8
3. 個別施策の基本方針	11
(1) 持続可能な社会の基盤となる適正な土地利用の推進	11
(2) 土地利用の円滑な再編・再生に資する土地市場の条件整備	12
(3) 宅地供給施策の見直し	16

審 議 経 過

第 9 回 (H 1 6 . 1 0 . 2 1)

- ◎土地政策の検証について
 - 土地市場を巡る現状
 - 土地政策の基本目標について
 - 土地政策上の課題について

第 1 0 回 (H 1 6 . 1 2 . 1 6)

- ◎適正な土地利用の実現について
 - 適正な土地利用について
 - ・「適正な土地利用の実現」というミッションの考え方
 - ・個別課題の検証（1. 都市の緑と市街化区域農地について、2. 敷地の細分化について）

第 1 1 回 (H 1 7 . 2 . 1 5)

- ◎土地情報の整備について
- ◎今後の宅地政策のあり方について（その1）〈宅地政策の現状と課題〉

第 1 2 回 (H 1 7 . 4 . 1 9)

- ◎今後の宅地政策のあり方について（その2）〈今後の宅地政策の方向性〉
- ◎適正な土地管理のあり方について

第 1 3 回 (H 1 7 . 6 . 1)

- ◎土地政策からみた収益不動産市場の現状について
- ◎とりまとめ（概要案）について

第 1 4 回 (H 1 7 . 6 . 3 0)

- ◎定期借地権制度のあり方について
- ◎土地政策分科会企画部会報告「土地政策の再構築」（案）について

国土審議会土地政策分科会企画部会委員名簿

平成17年6月30日現在

部会長	小林重敬	横浜国立大学大学院工学研究院教授
部会長代理	前川俊一	明海大学不動産学部教授
委員	神尾隆	トヨタ自動車(株)相談役
委員	小高正春	中央三井信託銀行取締役専務執行役員
委員	白石真澄	東洋大学経済学部社会経済システム学科助教授
委員	鈴木幸一	(株)インターネットイニシアティブ 代表取締役社長
委員	高木茂	三菱地所(株)取締役相談役
委員	肥田野登	東京工業大学大学院社会理工学研究科教授
委員	三上彩子	フリーアナウンサー
委員	山野目章夫	早稲田大学大学院法務研究科教授
委員	亘理格	北海道大学大学院法学研究科教授

(五十音順)

土地政策分科会企画部会報告

－ 土地政策の再構築 －

はじめに

土地政策の基本的な役割は、土地という公共の利害に係る特性を有する特殊な財について、質の高い国民生活の実現と国民経済の持続的な発展に資するよう、自然的、社会的、経済的及び文化的諸条件に応じた適正な利用を確保することと、そのための市場の条件整備を行うことである。

高度成長期からバブル期までは、適正な土地利用を妨げる主たる要因が、投機的な土地取引や土地神話の存在であるとの問題意識から、こうした投機的取引を防止し、土地神話を打破することを基本目標と位置づけてきた。

バブル崩壊後は、不良債権がらみの低・未利用地が発生し、キャピタルゲイン（資産価格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したことから、「新総合土地政策推進要綱」（平成9年2月閣議決定）に基づき、都市再生の推進、土地の流動化促進などにより、資産デフレの克服に向けて土地の有効利用を推進することを基本目標としてきた。

今日、社会経済の構造的な変化が進展している。都市再生が一定程度進展し、一部で地価の下げ止まり傾向も鮮明になってきている。こうした変化に対応するため、土地政策について、これまでの施策を検証し、新たな社会経済のニーズを踏まえた再構築に向けた検討が必要である。こうした認識に立って、国土審議会土地政策分科会企画部会においては、平成16年10月より、バブル崩壊後の土地に関する諸施策の検証と再構築の方向性について調査審議を行ってきた。本報告は、土地政策の再構築に向けての基本的考え方と個別の土地に関する施策の方向性などをとりまとめたものである。本報告の趣旨に沿って、今後、関係行政機関が連携して土地に関する諸制度の見直しと新たな土地に関する施策の創設に向けての具体的な検討が早急に進められることを期待する。

1. 今後の土地政策を検討するに当たっての基本認識

(1) 土地を巡る社会・経済状況

【社会・経済構造】

①人口・世帯数のピークアウト、世帯構造の変化

我が国では、全国的には人口は平成18年に、世帯数は平成27年（2015年）にピークを迎え、その後減少すると予想されている。その中で、地域別にみても、一般に、大都市ではピークの到来が遅く、逆に、規模の小さな都市では早期に減少が始まることを見込まれている。

また、近年の少子化や生涯未婚率の上昇などにより、夫婦と子で構成される世帯の減少と単独世帯の増加の傾向が続くものと見込まれ、これに伴い世帯人員の減少傾向が引き続き見込まれる。さらに、単独又は夫婦のみからなる高齢小規模世帯が増加傾向にあり、平成36年（2024年）には全世帯数のうち26%を占めるものと予想されている。

このような人口・世帯数やその構造の変化は土地や住宅の需要構造にも影響を及ぼすものと考えられる。

②産業構造の変化

産業構造については、大規模な用地を必要とする重化学工業のような第二次産業から、土地をあまり必要としないサービス業のような第三次産業へとシフトしている。また、第二次産業の多くを占める製造業の中では、鉄鋼、化学などの大規模な用地を必要とする基礎素材型産業に対して、単位面積当たりの付加価値が高く、土地をあまり必要としない機械などの加工組立型産業の相対的なシェアが高まっている。

③企業の資産管理の変化

これまでの企業の資金調達方法は金融機関からの間接金融中心であったが、近年では大企業を中心に、資本市場から資金提供を受ける直接金融への依存度が高まってきている。こうしたことを背景に、資金調達を円滑に進めるために、資本市場において投資家が企業評価の基準としている総資本利益率（ROA；Return On Asset）や自己資本利益率（ROE；Return On Equity）のような、資産や資本の効率性の指標について、強く意識されるようになってきている。さらに、平成18年3月期からすべての上場企業に対し減損会計が適用されることなどの企業会計制度の変更もあり、企業経営を取り巻く状況にも変化がみられる。

こうした変化は、土地を所有することのリスクを表面化させ、土地の収益性や利便性が一層勘案されるとともに、大企業を中心に、流動化スキームなどを利用することによる資産のオフバランス化が進んでいる。

【土地を巡る国民の意識】

④土地神話の崩壊と根強い持ち家意識

近年、土地を有利な資産と見る国民の意識は小さくなり、土地という資産についてはリスクも有する通常の資産（預貯金や株式など）と同様と捉える見方が一般化している。その一方で、家計を主に支える者の持ち家世帯率が、年齢階級が高くなるにつれて高まっていることなどを踏まえると（30歳前半で約3割、60歳以上では約8割）、依然として根強い持ち家意識があると考えられる。

⑤居住に関するニーズの多様化

近年、大都市圏を中心に人口の都心回帰が進んでおり、その背景として、居住選択において生活面での利便性や職住近接を重視する意識があるものと考えられる。一方で、空間的なゆとりや自然環境の豊かさなどを求めて郊外への居住を望む高いニーズがあるとともに、複数の住宅を所有し都心・街なか居住と郊外・田園居住を組み合わせるマルチハビテーションへのニーズなども存在している。このように、多様なライフステージやライフスタイルに応じて、望ましい居住を実現するニーズが高まっている。

⑥環境、景観への意識の高まり

我が国の住宅や社会資本の量的な充実が図られ、社会経済が成熟化する中、国民の土地利用に関する意識は多様化しつつある。その中で、近年、街並みの保全や、市民緑地制度の活用などによる緑地保全のための住民の主体的な取り組みが拡大している。また、多くの地方公共団体における自主的な条例に基づく景観保全のための取り組みの広がりを受けて、平成16年6月には景観についての総合的な法律である景観法が制定されたところである。こうした動きにみられるように、自然との共生、生態系の保全、良好な生活環境や景観の保全などに対する国民の意識が高まっている。

（2）今後の土地の需給に関する見通し

住宅地は宅地の6割程度を占めているが、①住宅自体の需要が、世帯数の増勢が鈍化し平成27年頃をピークに減少が始まると推計されていることから拡大は望みにくいこと、②住宅の建て方について、利便性などを重視するニーズの高ま

りなどから、共同住宅の割合が増加すると見込まれることなどに鑑みると、今後、住宅地への需要は縮小するものと見込まれる。

新規の住宅地需要については、国土交通省が策定した「第5次宅地需給長期見通し」（平成14年公表）において、平成13年から22年までの10年間の全国の需給見通しを、前回見通し（平成8年から17年）の3分の2弱の約68,000 ha と見込んでおり、その期間内でも後半5年間の需給見通しを前半の3分の2程度と見込んでいるところである。なお、現時点での新規宅地供給実績は、このように既に縮小傾向を見込んだ需給見通しを下回るペースとなっている。

また、工場用地への需要については、前述のように産業構造の変化が進んでいること、近年の工業用地面積は総じて減少傾向がみられることなどに鑑みると、引き続き縮小傾向が続くものと見込まれる。

（3）土地市場・土地利用に関する現状と課題

①地価の個別化 ～土地の利用価値に応じた価格形成～

バブル崩壊以降、地価は、全国平均で見ると、平成3年をピークに14年連続で下落しているが、こうした全般的な地価下落の中で、最近では、三大都市圏の都心などの利便性・収益性の高い土地においては地価が下げ止まりを見せ、上昇する傾向もみられるようになっている。一方で、依然として大きな地価下落が続いているところもあり、地価の個別化が進んでいる。

これは、現在の不動産市場においてはキャピタルゲイン期待の投機的な要素が解消され、利便性・収益性といった不動産の利用価値に応じた価格形成が行われる実需中心の市場へと構造的に変化していることの現れであると考えられる。

②都市化の時代に形成された質の低い土地ストックの存在

これまで半世紀以上にわたり、都市への人口や諸機能の集中・増大に伴う逼迫した宅地需要に対応して、都市の郊外部を中心に大量の新規宅地供給が行われた結果、全国の宅地のうち、昭和41年以降に形成されたものが4分の1以上を占めるに至っている。こうした都市的土地利用を行うために開発などの何らかの「人の手」が加えられた土地のことを「土地ストック」と呼ぶこととすると、これまで形成された土地ストックの中には、例えば、小規模な市街化区域内農地の転用による基盤整備が不十分な開発や、防災安全性への配慮が欠けるものなど、質の面で問題のあるものも少なからず存在している。また、既成市街地内においては、基盤整備が不十分な密集市街地が相当程度形成され、今日に至っている。こうした、いわば都市化の時代の「負の遺産」とも言える質の低い土地ストックの改善や再生が課題となっている。

また、これまでの宅地化の進展により、相当規模の都市内の緑が減少し、今日も、その減少の速度はやや沈静化したものの、斜面地の樹林や屋敷林などをはじめ緑は減少を続けており、都市の緑被率を低下させている。

③土地利用転換などによる土地ストックの劣化

近年の企業経営を取り巻く環境変化を踏まえた資産のオフバランス化の動きを背景に、福利厚生施設、遊休化した生産施設などの企業の保有不動産が積極的に処分されている。こうした企業から放出された土地などにおいて、各地で大規模な都市開発やマンション建設などの土地利用転換が進んでいる。こうした動きは、土地の有効・高度利用の実現を通じて、都市・地域の再生に資するものであるが、一方、開発の中には、周辺の土地利用との調和に欠け、良好な都市景観の形成、居住環境の維持などの観点で問題のあるものもある。

また、これまでの長い歴史の過程で、その時々で必要な社会資本整備などが行われ魅力的で質の高い土地ストックが一定程度形成されている。こうした良質なストックについては、従来から相続などを契機に敷地の細分化がみられたところであるが、近年、都心居住志向、地価の下落などを背景に、新たな基盤整備が不要な敷地細分化型の開発が、分譲住宅事業の一つのビジネスモデルとして増加している。敷地の細分化は、住環境の質や防災安全性を低下させ、中長期的には地域全体の魅力と資産価値を低下させる懸念があるほか、将来の土地利用転換を困難にする点などの問題がある。

④社会経済情勢の変化による新たな低・未利用地などの発生

人口・世帯数の減少、産業構造の変化などを背景に土地への需要が縮小する時代を迎える中で、低・未利用化、遊休化する土地が拡大し、国土交通省「平成15年土地基本調査」によると、全国で約13万haの空き地が発生している。

地域別にみても、大都市の臨海部などにおいては、産業構造の変化に伴い発生した工場跡地などは一定程度は土地利用転換が図られつつあるものの、依然として相当規模の低・未利用地が存在する。また、多くの地方都市の中心市街地などにおいては、都市機能の郊外部への拡散、地域経済の低迷などにより空き店舗や低・未利用地が発生している。さらに、高度成長期に開発された新市街地などの郊外住宅地においては、地区センターの空洞化などによる低・未利用地が発生しているほか、事業中の区域においては、社会経済情勢の変化に伴う需要縮小により当初計画どおりの宅地の処分が進まず、結果として長期間遊休地化している土地もみられる。

こうした中で、所有者の高齢化、相続を契機とする不在地主化などにより、

適切な土地の利用・管理を維持することが困難な土地ストックが、今後一層増加することが見込まれる。

遊休地や管理放棄地が、地域の中で無秩序かつ散在的に発生すれば、防災、防犯、景観などの面で周辺的生活環境に悪影響を与え、ひいては土地利用の混乱と地域コミュニティ全体の活力の低下を招く懸念がある。

⑤既存の土地ストックに対する土地利用転換のニーズ

社会経済情勢の変化に対応し、都市機能の高度化、居住環境の質的向上、新産業の創出などを実現するためには、個人、法人の多様なニーズに土地利用上柔軟に対応可能であることが必要である。従来は、こうした個々のニーズに対しては、既成市街地内の土地利用の高度化と、新市街地開発などの新規宅地供給により対応しようとしてきたところであるが、今日、全国ベースでみた土地への需要の緩和などを背景に、都市の外延を拡大するような新規宅地開発事業は縮小している。したがって、今後は、新たな個々の土地需要に既存の土地ストックの土地利用転換により対応することが従来にも増して重要となっている。

⑥不動産証券化の進展

不動産証券化が急速に発展し、今日、証券化の対象となった収益不動産（不動産に係る信託受益権を含む。）の額の累計は20兆円余りに達し、我が国の民間保有の収益不動産のおおむね3分の1を占めるまでに至っている。

これに伴い、投資ビークル（特定目的会社などの証券発行主体）に所有され、所有と運用が分離した不動産が増加しているほか、不動産に関する信託受益権の設定、取引が増大している。

また、対象となる不動産も、オフィスビルから大規模店舗、物流施設、住宅など多様なものとなっている。不動産証券化は、海外投資家から個人投資家まで投資家の裾野の拡大に寄与しているが、これは一方で、グローバルな視点での我が国の不動産市場の透明性の確保と不動産の特性に応じた投資家保護の重要性を増大させている。

2. 土地政策の再構築に向けての基本的考え方

(1) 今後の土地政策の基本目標

土地は、将来および現在の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利用と密接な関係を有するものであること、その価値が社会的経済的条件により変動するものであることなど、公共の利害に関係する特性を有している（土地基本法（平成元年制定）第2条）。土地政策の基本的な役割は、このような一般の財と異なる特性を有する土地という特殊な財について、国民生活の安定向上と国民経済の健全な発展に資するよう、自然的、社会的、経済的及び文化的諸条件に応じた適正な利用を確保することと、そのための市場の整備を行うことにある。

今日、我が国は、人口・世帯などの社会構造の変化や産業構造の高度化など、土地政策の転換を迫る構造的変化の大きな潮流の中にある。今後は、こうした構造的変化を見据えつつ、現下の土地市場・土地利用上の課題を踏まえ、環境と共生した質の高い国民生活と民需主導の持続的な経済成長の基盤となる土地利用の実現に本格的に取り組むことが重要である。

こうした認識に立って、今後の土地政策の基本目標については、国民の諸活動の不可欠な基盤である土地ストックが、自然的、文化的な価値の保全を図りつつ、来るべき社会における諸活動の基盤としてふさわしいものへと円滑に再編・再生されることと考えるべきである。

(2) これまでの土地対策からの脱却

① 「バブル崩壊後の負の遺産」対策からの脱却

バブル崩壊後の地価下落期においては、それ以前のような地価引き下げを目標とする施策の推進の必要性は解消したものの、土地利用の面では、都市化に伴う土地利用の混乱、基盤整備の遅れた市街地の存在など従来から抱える問題に加え、新たに不良債権がらみの遊休地の発生や、キャピタルゲイン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の著しい停滞という深刻な問題を生じさせた。

こうした問題認識から、「新総合土地政策推進要綱」（平成9年2月閣議決定）においては「地価抑制から土地の有効利用への転換」を基本理念に、土地の有効利用や土地の流動化の促進などを土地政策の基本的課題とした。しかしながら、バブル崩壊後の土地に関する施策は、バブル期に重課された土地税制の軽減などの資産デフレの克服に向けた「バブル崩壊後の負の遺産」

対策に重点が置かれがちであったことは否めない。

今日、不動産証券化の進展などを背景に不動産取引が一部で活発化する中、都市再生の取組みなどにより土地の有効利用が図られつつあり、一部で地価の下げ止まり傾向も鮮明になっている。このため、今後は、「バブル崩壊後の負の遺産」対策を脱し、社会経済の構造的な変化を見据えて、質の高い国民生活と民間需要主導の持続的な経済成長の基盤となる土地利用の実現に本格的に取り組むことを土地政策の中心に据えるべきである。

②成長期の量的課題対策からの脱却

高度成長期から最近に至るまでの土地政策の主要課題は、右肩上がりに増大する土地への需要の存在を前提として、良質な新規宅地の大量供給、市街地の整備改善の推進などにより、効率的な土地利用の可能な土地ストックの量的拡大を図るとともに、乱開発・スプロールの防止や地価高騰の防止といった弊害へ対応することにあった。

今日、社会経済の成熟化に伴い土地への需要が緩和する中で、右肩上がりに増大する土地への需要の存在を前提としていた従来からの施策について体系的な見直しが必要である。バブル崩壊後の地価下落期においては、前述したとおり地価高騰の防止の観点からの地価対策の必要性は減少していたが、今後、本格的な成熟社会を迎える中で、特に新規宅地の大量供給を目的とする施策について、その意義を検証することが必要である。

今後は、これまでの新規宅地の大量供給、市街地の整備改善の過程で形成された良質な土地ストックを国民共有の資産（正の遺産）として、将来の世代の暮らしの質を高めるようなストックとして引き継いでいくための積極的な取り組みを図ることが重要である。

（3）土地政策の再構築の理念

①今後の土地利用施策の方向性 ～環境などの多面的な効用を総合的に考慮した適正な土地利用の実現

土地は多面的な効用を有しており、(a)土地の直接の利用者が当該土地の利用から得られる効用（内部的効用）と、(b)環境、景観、防災、交流などの各面で土地の直接の利用者以外の者に対してもたらされる効用（外部的効用）がある。

個別の土地についての適正な土地利用のあり方については、自然的、社会的、経済的及び文化的な諸条件の中で発揮される土地の効用が最大となることを基本に考えられるべきである。

従来は、土地に対する個人や法人の需要が逼迫する中で、その需要に応え

ることが公益性の観点でも優先的な課題であったことから、内部的効用が効率的に発揮される土地利用、すなわち土地の高度利用が重視されていた。

しかしながら、本来、適正な土地利用を考えるに当たっては、単に内部的効用のみにとどまらず、プラス、マイナスの外部効用を含めた総合的な効用を考慮すべきである。特に、今日、社会経済の諸活動に起因する環境負荷を軽減し、生態系を含めて自然的環境を保全、再生、創造することは重要な課題であり、土地利用のあり方を考えるに当たっても、土地の環境面での効用を的確に評価し、環境面でサステイナブル（持続可能）な社会の実現に資すべきである。

こうした外部効用を的確に考慮した土地利用の実現については、市場メカニズムに委ねるだけでは実現が困難であることから、土地利用計画手法の積極的な活用が図られるべきである。しかしながら、持続可能な社会の基盤となるような適正な土地利用を積極的に実現するためには、現行の土地利用規制では限界があることも否めない。こうしたことから、今後、これまでの公的主体に加えて、新たな公共を担うべき主体の積極的な参画を得つつ、土地利用の状況に応じて、土地の多面的な効用を考慮した適正な土地利用を実効ある形で実現するための方策について検討することが必要である。

②今後の土地市場整備の方向性 ～土地利用の円滑な再編・再生に資する透明で効率的な土地市場の形成

今後、人口減少社会を迎え、都市の外延的な拡大が終焉していくことが見込まれる中で、我が国が、持続的な経済成長を図りつつ、国民の暮らしの質を高めるためには、個人や企業の挑戦する意欲を引き出すような社会の実現が求められる。こうした観点からは、土地利用の面からも、都市・地域再生、居住環境の向上、創業・新事業の創出などを図るための個人や企業の多様な土地へのニーズに、既存の土地ストックの中で柔軟に対応できるようにすることが必要である。

このためには、既存の土地ストックについて、それを真に適正に利用しようとする意思と能力のある者に円滑な移転がなされるとともに、新たなニーズに対応したものへと用途の変更、敷地の整序などが行われることにより、土地利用の再編・再生が実現されることが重要である。

こうした土地利用の再編・再生は、市場メカニズムの適正な発揮により実現されるべきものである。このため、幅広い市場参加者の確保、取引の円滑化などに資する市場の透明性の向上と市場機能の効率化が従来にも増して重要になっている。

こうしたことから、土地市場というそもそも市場メカニズムの効率的な発揮の上で課題がある市場について、市場の特性を踏まえ、市場の効率化、透

明化のための条件整備を、土地税制の活用も含めて推進することが必要である。

この際、今日、収益不動産市場を中心に、不動産市場のグローバル化が進んでいることから、市場の透明性の向上や市場機能の効率化のあり方を考えるに当たってはグローバルな視点での条件整備を図ることが必要である。

3. 個別施策の基本的方針

(1) 持続可能な社会の基盤となる適正な土地利用の推進

①既存の土地利用計画手法の活用による土地ストックの質の維持・向上

国民の居住に対するニーズが多様化・高度化する中で、環境や景観への意識も高まっている。こうしたニーズや意識に対応し、環境と共生した質の高い暮らしの基盤となる土地ストックを形成するためには、これまで形成されてきた土地ストックについて、土地の多面的な効用を総合的に考慮しつつ、その質の維持・向上を図ることが必要である。

しかしながら、ストックの中には、相続を契機とする敷地の細分化、小規模な開発などにより、基盤整備が十分でない宅地や接道状況が良好でない宅地などが発生し、「劣化」が生じているものもある。

こうした問題に対処するためには、様々な土地利用規制に関する制度を活用し、一定の質の確保とその向上を図ることが重要である。特に、地区計画制度や住民間の協定制度の活用により、地域が一体となった主体的な取り組みを推進することが重要である。

これらの取り組みを促進するため、良質な宅地の評価の指標を明示するとともに、評価指標による評価情報を提供できるものについては、積極的な情報提供を検討する必要がある。

②積極的誘導型手法の活用による適正な土地利用の推進

環境と共生した質の高い暮らしや持続的な経済成長の基盤となる望ましい土地利用を積極的に実現する観点では、現行の土地利用規制に関する制度のみでは十分なものではないと考えられる。例えば、近年、居住環境の良好な住宅地における空き地、中心商店街における空き店舗などの増加が、景観、活力、治安、防犯などの面で周辺に悪影響を及ぼし、地域の魅力と活力の低下を招いている。

こうした問題に対応し、適正な土地利用を実効性のある形で実現するためには、現行の土地利用規制の活用と併せて、新たな土地利用のルールのある方を検討することが必要である。この新たなルールは、開発行為などの段階で一定の行為を規制する消極規制型のルールではなく、むしろ土地の利用・管理の段階において積極的に望ましい土地利用を確保するための誘導型のルールであることが求められる。また、一定の地域的な広がり単位として、国、地方公共団体のみならず、土地所有者、土地利用者、NPO などさまざまな主体が参加して形成される柔軟なルールであることが求められる。

このような新たな土地利用ルールによって、土地の多面的な効用が最大限に発揮される条件を確保するとともに、土地に関する事前明示性や予測可能性を高め、市場メカニズムが適正に発揮される条件もあわせて確保することが必要である。

③新たな公共を担う主体等による低・未利用地の管理

少子高齢化の進行、産業構造の変化などにより、地方都市の中心市街地及び郊外の住宅地などにおいて、低・未利用地が発生している。こうした低・未利用地については、人口減少時代の到来とともに、今後は一層増加することが予想される。

これら低・未利用地については、市場において円滑な所有権・利用権の移転が進んでおらず、また、実効性のある管理を確保するための仕組みも十分に整備されていないのが実情である。こうした土地ストックが管理されない状態で放置されると、防災、治安、景観などの面において、地域社会や地域環境など国民生活に弊害をもたらす懸念がある。一方で、個人や法人が、当面自ら利用する意図がなく、管理が十分でないままに遊休化している所有地については、無償であっても一定期間あるいは無期限にその利用権をNPOなどに付与することにより、コミュニティの活性化や緑地保全など社会的な活動に貢献したいとの希望を有している場合も少なくないと考えられる。

こうしたことを踏まえ、低・未利用地を土地所有者以外の者も含めた新たな公共を担う主体で管理する仕組みについて新たな制度の必要性や、継続的な管理を可能とする管理方法、管理主体、コスト負担、低・未利用地の所有者に対する支援、低・未利用地に関する情報提供などのあり方について検討する必要がある。

(2) 土地利用の円滑な再編・再生に資する土地市場の条件整備

①不動産投資環境の整備

土地利用の再編・再生を実現するためには、土地の利用価値を高めるような不動産投資を支える資金が効率的に調達されることが重要であるが、近年、このための手法として、証券化などを活用したストラクチャード・ファイナンスが急速に拡大している。

今後、不動産市場と資本市場を効率的につなぐ手法として、不動産証券化の役割は一層増大すると見込まれることから、これが、グローバルな市場の中で安定的かつ持続的な形で発展するための投資環境の整備を図ることは極めて重要な課題である。

しかしながら、不動産証券化を巡っては、収益不動産市場に関する情報と、

証券化に関連する制度および担い手の各面で、必ずしも十分な投資環境の整備がなされていない。したがって、不動産証券化に関連する投資環境の整備のため以下のような取り組みが必要である。

○情報面での取り組み

収益不動産の属性に関する情報（例えば、地籍情報、土壌汚染に関する情報、地盤情報、建築物の設計、建築時の検査済証など）が十分に開示されていないことは、リスク要素とされるが、我が国の収益不動産市場ではそうしたリスク要素が無視できない。したがって、個々の情報の内容に応じて、整備及び開示のあり方について、その主体を含めて検討する必要がある。

また、投資家は、不動産投資に関するリスク・リターンを定量的に測定し、投資の意思決定に役立てるとともに、運用成績を事後的に評価する際のベンチマーク（評価の基準となる指標）などとなる不動産に関するインデックス（指数）を必要としている。そのためには、不動産に関するインデックスを作成する民間主体などが不動産取引事例の情報を十分に活用できる仕組みを整備する必要がある。

さらに、個人投資家を含めた幅広い投資家からの投資を確保するため、収益不動産市場や不動産投資に関する基本的な知識や情報の普及も重要である。

○制度面での取り組み

投資ビークルによる不動産保有や信託受益権の設定・移転といったように、土地所有・取引の形態が多様化していることを踏まえた現行制度の検証と併せ、証券化の進展及び金融制度改革の動きに対応した市場環境の整備を図る必要がある。

○担い手の面での取り組み

投資判断の基礎となる収益不動産の評価額などに関わる情報提供の役割を担う不動産鑑定士について、急速な不動産証券化の進展に対応した鑑定評価の実務を充実させるとともに、投資コンサルティングなど鑑定評価以外のサービスの提供のあり方などを検討する必要がある。また、これらの業務が不特定多数の投資家の判断にも影響を与えることに鑑み、専門家としてのアカウンタビリティを一層重視する必要がある。

また、今後の収益不動産の持続的発展のためには、金融的手法の発展のみならず、不動産が生み出す利益を向上させるバリューアップなどの不動産価値創造的手法の発展が重要であり、そうしたビジネスを担う産業の振興、人材の育成などが必要である。

②取引価格情報の提供

「土地市場の条件整備の推進について」（平成15年12月国土審議会土地政策分科会建議）において示されたとおり、市場の透明化、取引の円滑化・活性化を図るためには、地方都市を含め全国的に土地の価格に関する情報、土地の属性に関する情報などを整備し、インターネットなどを通じて広く一般に提供していくことが重要である。

このため、土地取引価格情報について、平成17年3月に閣議決定された「規制改革・民間開放推進3か年計画（改定）」において、平成17年度から現行制度の枠組みを活用して取引当事者の協力により取引価格情報の調査・提供を行うとともに、平成18年度には、実施上の課題などを実績を通じて検証し、法制化を目標に安定的な制度のあり方について検討することとしている。検証にあたっては、個人情報等の保護に対する国民意識にも配慮するとともに、取引価格情報の提供による効果などに対する幅広い国民の理解を得ることが重要である。また、取引価格情報の提供と併せて、質の情報の提供のあり方についても検討する必要がある。

また、宅地建物取引業法（昭和27年制定）に基づき指定流通機構が保有する不動産取引の成約価格に関する情報を活用し、不動産流通市場の動向に関する情報及び加工・分析した不動産取引情報をインターネットを通じて消費者に提供することによって、消費者が相場観を正確に把握できるような環境を整え、不動産流通市場の一層の活性化を図っていく必要がある。

③地籍の整備

毎筆の土地の境界や所有者などの基礎的な情報を示す地籍の整備は、土地の境界が明確になることによる土地取引の円滑化、公共事業、都市再生事業などの期間・コストの縮減などに資するものである。

地籍調査の進捗を図るためには、進捗が遅れている都市部（平成16年度末時点で19%）や山村部（平成16年度末で39%）における促進方策の検討が不可欠である。都市部においては、円滑な境界確認を行うため、民間業者などとの連携強化により境界関連情報の収集・整備を進めることなどの方策を検討する必要がある。また、山村部においては、地籍調査の下地として境界の概ねの位置を把握していくことなど方策を検討する必要がある。このほか、以下の取組みなどにより、地籍の早期整備を図っていくことが必要である。

- ・登記事務を所管する法務局との連携・協力体制の整備
- ・地籍調査以外の他の事業成果について、地籍調査と同一の効果があるものとして指定する制度の促進方策の検討

④土地の属性に関する情報システムの整備

様々な行政機関が土地に関する情報を、それぞれの目的に応じて収集・管理しているが、土地市場の活性化などの観点からは、市場参加者がこれらの情報にワンストップで容易にアクセスできることが必要である。

既に、一部の自治体では、インターネットを通じて、自治体が保有する土地情報をGIS（地理情報システム）を利用して提供する取り組みが始まっている。また、諸外国では、取引価格情報に加えて、対象不動産の周辺施設の状況、道路の状況、小学校までの距離などの土地の属性に関する情報を公的機関が整備し、インターネットを通じて提供している例もある。

国としても、平成17年度より開示される予定の取引価格情報の有効活用と併せて、土地利用規制に関する情報など土地の属性に関する情報を、インターネット対応のGISを利用してワンストップで分かりやすく情報提供できるような仕組みを整備していく必要がある。

⑤定期借地権制度の改善

土地を巡る社会・経済情勢の変化を背景として、定期借地権制度に求められる役割も大きく変化している。すなわち、企業や公的主体が保有する低・未利用地が依然として、相当程度存在する中、企業は資産を所有しない経営に移行する傾向にあり、大型ショッピングセンターや物流拠点など、従来想定されていなかった業種における大規模な施設についても、定期借地権が活用されるようになってきている。また、高齢化が進む中、高齢者ほど農村居住志向が強まる傾向にあり、高齢者の住み替えニーズも拡大することが考えられる。このような場面においても、住宅取得に際して経済的負担が少ない定期借地権の活用が期待される。こうした多様なニーズに対応しつつ、住環境の質の向上や宅地ストックの有効活用、さらには、様々な土地活用における所有と利用を分離するより普遍的な土地有効利用を実現する手段としての役割が重要となってきた。

このような観点から、定期借地権制度を、より一般的で持続可能な制度として改善していく必要があると考えられる。例えば、大規模施設で事業採算を確保するためには、相応の事業期間が必要とされるが、現行の事業用借地権の存続期間の上限が「20年以下」であることから、事業用借地権を活用する上で大きな制約となっている。こうした課題に対応するために、事業用借地権の存続期間の上限を「50年未満」（現行制度においても、一般定期借地権によって、事業用・居住用を問わず50年以上の借地権は設定可能。）まで引き上げるなど、できるかぎり多様な選択が可能となる制度とすべきである。

(3) 宅地供給施策の見直し

①量的供給施策の見直し

戦後の高度経済成長期において、大都市圏などへの人口や諸機能の急激な集中に対応する観点から、新市街地の整備などによる宅地の大量供給を円滑に行うための事業制度が整備された。しかしながら、バブル期には、地価の高騰により、大都市地域を中心に著しい住宅取得難が発生した。このため、大都市地域における住宅に対する需要は都府県の区域を越える広範な地域に及んでいることから、大都市圏という広域的な観点から、住宅及び住宅地の計画的な供給の促進を図る必要が生じた。

そこで、平成2年6月の法改正により、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年制定）に基づく供給基本方針及び供給計画に関する制度が創設された。当該制度により、国の関係行政機関及び関係地方公共団体が、連携を図りつつ、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みを図るための広域的計画制度が整備された。

今日、バブルの崩壊による地価下落、人口・世帯数の増加傾向の緩和などにより住宅取得難の状況は大幅に緩和されていること、住宅地の供給については、既成市街地内の既存宅地の土地利用転換による供給の割合が増えていることから、新規宅地の量的供給の必要性は低下している。

そのため、国が量的供給目標を掲げ、広域調整を行いつつ宅地供給を促進する仕組みについては、見直しが必要である。

②今後の宅地供給のあり方

居住に対するニーズは多様化しているが、自然環境のよさや住宅の広さなどを求めた郊外への居住に対するニーズは根強く存在している。また、郊外開発地を地域の新たな拠点と位置づけ、その計画的な整備を求める地域のニーズも存在する。これらのニーズについては、市場メカニズムに基づいた民間事業者による供給や地方公共団体の自主的な取組みが円滑に進められる必要がある。そのため、宅地供給のための事業手法については、今日の宅地市場をめぐる社会経済情勢を踏まえ、円滑な事業実施などの観点から必要な見直しを行いつつ、民間事業者などが創意工夫を発揮できる基礎的条件を確保していくべきである。

また、施行中の公的な宅地開発事業の一部については、早期の宅地処分を図り、円滑に事業を終息させる観点から、事業のあり方の見直しを行っていく必要がある。