

第10回国土審議會土地政策分科会企画部会

日時：平成16年12月16日（木）

場所：国土交通省（2号館）低層棟1階

共用会議室2A・2B

午後3時02分 開会

1. 開 会

○服部土地政策課長 まだお見えになっていない方がおりますが、時間も過ぎてまいりましたので始めさせていただきたいと思います。

ただいまから第10回国土審議会土地政策分科会企画部会を開催させていただきます。

委員の皆様方には、お忙しいところお集まりいただきまして、本当にありがとうございました。

私は土地政策課長の服部でございます。よろしくお願いいたします。

なお、本日は、白石委員、亙理委員につきましては、御都合により御欠席という御連絡をいただいております。

2. 資料確認

○服部土地政策課長 まず、資料の確認をさせていただきたいと思います。

お手元の資料は、上から順に議事次第、座席表、委員名簿、配付資料一覧、それぞれ1枚紙がございます。

それから、資料1から3まで、資料2は2-1と2-2で分冊になっております。資料3が1枚紙という構成でございます。よろしゅうございますでしょうか。何か不備がございましたら、事務方に仰せつけていただけたらと思います。

それから、前回お諮りをいたしました、会議の議事の公開につきましては、会議は非公開、議事録につきましては発言者も含めて公表ということにさせていただいておりますので、今回もよろしくお願いいたします。

それでは、これから部会長に議事進行をお願いいたしたいと存じます。よろしくお願いいたします。

3. 議 事

(1) 適正な土地利用の実現について

○小林部会長 それでは早速議事に入らせていただきたいと思います。

今回あるいは次回にかけては、個別のテーマを掲げていろいろ御議論をいただくことになっております。きょうは「適正な土地利用の実現について」というテーマについて皆様の御意見をいただければと思っております。

初めに、事務局から資料紹介、論点提起をいただきましてディスカッションさせていただきたいと思います。よろしくお願いいたします。

○服部土地政策課長 「適正な土地利用の実現について」、資料1をごらんください。表紙をめくっていただきまして、1枚目の紙でございます。これは前回の復習みたいなところでございますが、1番目として、従来の「適正な土地利用の実現」というミッションと申しますか、基本的な政策の考え方はどうであったか。

2番目として、それについて今後の「適正な土地利用の実現」ということを考えるに当たって、どんな課題があるのか。

3番目として、今後の「適正な土地利用の実現」というミッションをどういうふうにとりえたらいいか。

4番目として、新たな「適正な土地利用」を考えるに当たっての視点・基準。

5番目として、「適正な土地利用の実現」に向けての今後の施策の方向性というところを御議論いただきたいと思います。

また、さらにその先に、現在どういうふうにかという一つの見方と申しますか、今回特に詳しくは触れておりませんが、今後の土地政策において政策を考える段階では、国と地方とがどういう役割を分担するか、そういう観点がもう一つございます。

それで、「適正な土地利用の実現について」という資料1は、いわば、各論の総論のようなところございまして、それからさらにその各論の各論ということで具体例としまして、資料2-1として「都市の緑と市街化区域農地について」、資料2-2として「敷地の細分化について」という問題について取り上げたいと考えております。

次のページをお願いします。次のページは、従来の「適正な土地利用の実現」というのは一体どういうミッションであったかという考え方の整理を書いておるところでございます。

して、内容自体は全く御案内のとおりかと存じますが、「適正な土地利用の実現」により最終的に目指すところは何であったかと。これは土地基本法などに書いてあることですが、国民生活の安定向上、国民経済の健全な発展ということが最終的に目標とされていたわけですが、では、何が国民生活や社会経済活動にとってよいことなのか、どういう課題があるのか、土地利用の課題は何を受けてやっていかなければいけないかという、それは時代とともにいろいろ変化する。そういう中で実際にもいろいろ変化してきたということですが、従来「適切な土地利用の実現」が意味していたものは何か、緑の箱の中に書いてございます。高度経済成長期から、いわゆるバブル経済と言われた時期、平成の初めころでございますが、そのころまでの基本的な考え方は、人口が大都市に集中して逼迫する土地需要に対応した、あるいは産業のいろいろな発展に伴って業務用地が必要であると、そういう逼迫する土地の需要に対応して宅地の供給を促進しなければいけない。あるいは、土地の供給だけではなくて、建物を建てたりして土地の高度利用を図らなくてはならない、そういうミッションが一つあった。

それから、高度経済成長を中心として民間でさまざまな開発が行われ、宅地が供給されてきた、あるいは土地利用が変わってきたということの中で、非常に虫食的に開発が行われるとか、土地利用が必ずしも計画的に行われていないというところの混乱をどういうふうにして防止するかという課題があったということでございます。

それに対して、非常に簡単な割り切りで恐縮でございますが、それ以後、いわゆるバブル崩壊以後はどうであったかという、一つは、土地の利用価値を高める高度利用。必ずしも建物を高く建てるということだけではなくて、それに伴う収益性と申しますか、そういうところも考えなくてはならない。それから、産業構造の変化がございまして、大都市に集中していた工場について、一番簡単にわかりやすい例ですと、海外に生産拠点を移すので要らなくなった。あるいは非常に老朽化されて更新されないというような問題。その産業構造の変化で、今まで工場用地だったものが新たに宅地として供給されてくる。それをマンションとかそういう住宅地として、あるいは都市開発をやる種地として使う。そういう土地利用の転換というものが一つの課題になってきたということでございます。

次のページでございます。では、今後の適正な土地利用を考えていく上で、どういう土地利用の課題があるかということでございます。大きな社会構造上の変化が予想される。これも何度も申し上げているようなことですが、人口数とか世帯数が、いましばらくは増えていくのですが、これからは減っていくだろう、少子高齢

化が進むだろう、産業構造も変わってくるだろう、土地とか資源を大量に消費するような産業から、ITとか省資源型の産業、付加価値の高い産業になっていくのではないかと。そうすると、土地の需要も変わってくるのではないかと。

それから、企業の資産のオフバランス化と申しますか、必ずしも全部借金をして土地を持たなくても、資産を持たなくてもいいんだというようなこと。非常に身軽な企業経営と申しますか、それが企業会計の上からも求められている、経営の上からも求められているというようなこと。そうすると、今までも持っていた資産を、ある意味で手放していくというようなことも起こってくる。

そういう中で、さまざまな課題が考えられる。一つには、今日的と申しますか、短期的な課題としては、依然として密集市街地と申しますか、低層の木造住宅がぎっしり詰まっているような土地というのが都市の中に残っている。それから、前から言われていたことですが、従来、それぞれの地域で「何々銀座」とか名前のついていた中心市街地が衰退化、空洞化してくる。それから、かつてのお屋敷街とか、あるいは畑もそうなんですけれども、大きな敷地で利用されていたものが、相続やいろいろな形の事情の中で、だんだん細分化されてくる。それから都市内の緑地、里山等の緑がどんどん減ってくるという問題。

それがさらに進んできて中長期的に見ると、これから先、土地の需要が減少してくるのではないかと。そうすると、今まで旺盛な需要を背景に農地とか森林が宅地化したものが、今度は逆に空き地が出てくるのではないかと。あるいは人がその中でばらばらに住むのではなくて、ある程度また固まってくるとなると、人が抜けていった後の衰退地域みたいなものが出てきはしないかと、そういう土地利用の課題がもう一回、過疎過密と申しますか、そういう問題の再編成が出てくるのではないかと。それから小規模な宅地が出てくる。またマンションなどで、区分所有の建物がどんどん建てられておりますが、これは土地利用から見るとなかなか更新が難しい、そういうストックが出てくる。それから、都市の緑被率の低下に伴って環境問題が出てくるなど、進んでいくと、いろいろな課題が予想されるということでございます。

次の3でございますが、それでは、今後の「適正な土地利用の実現」というミッションの考え方、私どもが考えたところで、当たり前ではないかというような部分があるかとは思いますが、一つは、高度経済成長あるいはバブル期までを頂点とする日本の今までの成長で、相当たくさん宅地のストックが出てきている。そういうストックをなるべく有効

に活用した土地利用の再編ということが求められるのではないか。

それから、開発はとにかく一回やったらそれでいいじゃないかということではなくて、二代、三代と、社会的に持続可能な土地利用というのが求められているのではないか。そういう一つのミッションのもとで、これからの適正な土地利用について、どういう視点で見ると、基準を考えていくべきではないかということをいろいろ御議論いただきたいところでございます。

次は、5ページの4『新たな「適正な土地利用」を考えるに当たっての視点・基準』ということでございます。

適正な土地利用の考え方は、言葉で言いますと、今も昔も基本的には、土地の効用というものを最大限に発揮することだということでございますが、ただ、効用と申しましても多面的なものがございまして、従来は逼迫した土地需要、住宅宅地需要に対応する観点から、直接的効用——金銭的なものを中心として土地をいかに高度に利用するかということが一番優先的な要素であったわけでございますが、新たなミッションの実現ということ、先ほど申しましたようなミッションが妥当するとすれば、これからの土地の効用というのは内部的な効用、直接的な効用だけではなくて、外部的な効用も含めて、より総合的に長期的な視野でとらえていかなくてはいけないのではないかと。外部的な効用というのは、防災機能、環境、景観など、さまざまな交流、誘発をするような種地として使える。そういうような機能を考えて、総合的にとらえていく必要があるのではないのかなということではどうかというのが一つの問題提起でございます。

次のページでございます。これは過去、土地利用についてどういう施策が行われてきたか、主として平成に入ってからの方針は並べてございます。本来、土地政策といいますと、昭和30年代ぐらいからいろいろ始まっておるわけでございますが、それについてはまた機会を改めて御議論をいただくことが必要かと思いますが、土地利用計画、いろいろな政策の方向として、一つは、土地利用は計画的にやるのだ。何かの計画をつくってそれに沿って土地利用を引っ張っていく、リードしていくのだ。あるいは規制、誘導していくのだという手法の流れがございまして、その一番中心は都市計画でございます。それが、平成以降、平成の初めのころは土地の高度利用を進める、遊休地をなるべく活用する、そういう方向で進んできているわけでございますが、その辺が最近の、平成16年になりますと、都市景観三法でございまして、良好な都市の景観とか、少し方向が変わってきているというようなところでございます。

それから、低未利用地の利用促進、密集市街地の再整備ということで、バブル崩壊以降、都市計画でも同じような話があったわけですが、土地の高度利用が少し、遊休地が発生してきて、あるいは地上げ屋跡地みたいなものが残された。金融的にも、土地に関する金融が行き詰まって不良債権処理をしなくてはいけない、土地の流動化をしなくてはいけないというようなことが、経済対策とも絡んで、平成6年からは民間都市開発推進機構による土地取得・譲渡業務がつくられて、とにかく土地の流動化をさせようと、そういう、バブルのころとは違う流れの施策が行われてきた。

密集市街地については、整備をしなくてはいけないということで、いろいろ法律改正が行われてきたということでございます。

それから、良質な住宅宅地の供給促進ということ。これは先ほど申しましたように昭和30年代、40年代から進んできた施策でございます。平成前後の時期では、逼迫する住宅宅地需要にどうやって対応するかということで民間の優良宅地開発を促進するための法律をつくったり、あるいは宅地開発と鉄道整備を一体的に行う。これは常磐新線、つくばエクスプレスということで来年夏に秋葉原から筑波研究学園都市まで鉄道が整備されて開業いたしますが、その根拠法律になったようなものをつくったりということで、宅地の供給を促進するということ。

それから、平成3年に生産緑地法の改正がございますが、市街化区域の農地も宅地の供給のリソースとして大いに活用すべきだというような方針でいろいろな制度がつくられてきたということでございます。バブル崩壊以降、さまざまな宅地供給施策が一つの行き詰まりというか、方向転換の時期に来ておまして、従来ですと例えば農地とか森林を宅地に転換するというを中心にしてやってきたニュータウンの開発というのも、平成16年の都市再生機構の発足で、都市再生機構については新たなニュータウン開発を行わないとか、そういうような方向転換をしているということでございます。

住宅・宅地の5カ年計画も少しずつ下方修正されてきていたというような状況でございます。

その中で、次の7ページでございますが、今後の「施策を検討するに当たっての基本スタンス」ということで、こういうような視点で物を考えたらどうかという、私どもの書いた紙でございますが、一つは、市場のメカニズムの活用を中心とする。これは基本的には市場のメカニズムにゆだねることで全体で適正な土地利用が実現するのではないかと。ただし、行政の施策の中心としては、メカニズムを活用するためには土地の利用に関する資力、

能力、情報が不完全であると、必ずしも、そのマーケットメカニズムが働かない。そういうところで、市場の条件整備をしていくというのが一つの政策の方向性としてあり得るのではないかと。

2番目としては、市場における限界、さまざまな問題に対して必要な補完措置を講じていく。その土地の外部的効用というのが総合的効用に比べて有利な影響を与えるほど大きいときには、やはり市場原理に任せて、私的な効用の最大化を図っていくということだけが、全体の適正な土地利用を実現するとは限らないわけですので、何らかの外部的な効用も含めた総合的な効用の最大化を誘導する仕組みをつくらなければいけないということでございます。

言うのは簡単でございますが、なかなか手法的には難しいものも含んでおりまして、何か外部的効用の中でもマイナスの影響を与える、例えば日陰になるとか、そういうようなマイナスを与える効用については土地利用の規制というのは、比較的今までいろいろな形で建築基準法とか都市計画法等で最低限のルールが定められているわけですが、プラスのものについてはなかなか誘導策とか規制とか、そういうところが今まで余り存在しないということでございます。とは言いましても、市場を補完するための誘導、規制という政策手段というのは非常に重要ではないかなと思っております。

以上が、適正な土地利用を考えるに当たっての政策的な枠組みと、その総論的な部分でございます。

続けさせていただきます。長くなりまして恐縮でございますが、それを具体的に――以上は抽象論でございますが、これだけ言っても、何が何だかということでございますが、具体的に検証する一つのケースとして「都市の緑と市街化区域の農地について」考えてみたいということで資料をつくってみました。

都市の緑はどういうものがあるか。その政策とか制度で整理をされているものということの中で、この中にも、ただ、屋敷林とか、何でもない空き地に木が生えているというものはあることはあるのですが、取りあえず、いろいろな保全措置とかいうようなもの、いろいろな制度でとられているものを体系化したのが、この仕組みでございますが、一つは、地域性緑地と言われているものでございます。もともとそこにあるものということでございます。それが条例等に基づいて保全制度あるいは緑地協定というもので保全されている。あるいは、緑地保全地区、風致地区、生産緑地、その他歴史的風土、特別保存地区などなどのさまざまな整備施設、あるいは、中には保安林とか自然公園というものもあるという

形で保存されているものがあります。

その中で、後で出てきますが、生産緑地地区ということで農地というものがこの中でとらえられてきているわけでございます。

それから、施設緑地というのは、一番簡単なものは公園でございます。そのほかに民間あるいは公共施設の中に緑地が入っているというもの。

それからあとは、それぞれのいろいろな個人の敷地、土地・建物の敷地の中にも緑化をしているもの、例えば工場で言えば、工場立地法で工場敷地内の緑地というものがあると、そういうものもございます。これが総じて都市の緑でございます。

次のページでございます。市街化区域の中には農地があるということでございます。現在の制度は市街化区域内農地、「経緯と概要」というところに書いてございますが、昔、三大都市圏の特定市の市街化区域農地について一つの制度ができたわけでございます。そもそもの議論としましては、後の方に出てまいります、都市計画法が施行されて、市街化区域と市街化調整区域というようなものの制度の線引きをする中で、市街化区域の中に非常に多くの農地が実はあった。そういう農地について保全する役割を認めるという考え方もございますが、一方で、今まで申し上げてきたような、逼迫する住宅、宅地需要にこたえるという意味からは、その農地を宅地として転換して有効に活用すべきではないか。そういう中で税制のあり様とも絡んで、いろいろな施策が行われてきたという歴史的な経過がございます。その中で、平成2年に市街化区域農地につきましては、特に三大都市圏の特定市につきましては、従来の長期営農継続農地制度を廃止して、都市計画において保全する農地と宅地化する農地とを明確に区分をした。保全するものについては生産緑地地区に指定し、または、まとまったものは市街化調整区域へ編入する、いわゆる逆線引きというものを行って区分をする。

宅地化する農地については、計画的な宅地化を進めるんだということで、生産緑地法の改正が平成3年に行われて、平成4年度までに都市計画で明確に区分をされた。下に書いてございますが、それが上の表に書いてあることでありまして、生産緑地というものは税制とかさまざまな規制がかかるわけでございます。基本的には建築ができない。それから30年間の農業従事者、死亡した場合とか生産緑地にしてから30年たった場合には公共団体の買取義務ができると。俗に、30年の制限がかけられたというふうに考えてございますが、そういうようなこと。そのかわり、税制については固定資産税は農地並み、あるいは相続税は徴収猶予の制度がある。宅地化農地についてはその逆でございます。特に

建築制限等はございませんが、固定資産税、相続税ともに宅地並みであるという制度の仕分けが行われて、宅地化すべき農地は宅地化するのだということと、課税の公平性ということも図られたという制度になっております。

3ページでございますが、2の「現状」と書いてございます。制度の話がいきなり来ましたので恐縮でございますが、一つは、緑は当然、都市の中では減ってきているわけでございますが、数字がうまくなかったもので下の文章と絵がちょっとずれております。恐縮でございますが、1960年、昭和35年に横浜市がどうだったかということでございまして、黒いところが緑地でございます。それがどんどん減って行って、2000年、平成12年にはごらんのような、赤いところが明らかに多くなっているということでございます。具体的な数字を挙げてみますと、絵とずれておりますが、下に書いてございますように、1975年、昭和50年では45%あったものが、2001年、平成13年では31%まで減っている。絵の方ではもっと減っているように見えますが、そういう数字だそうでございます。

そういうような状況に対応して、例えば緑地保全地区でありますとか、そういう保全するものの仕掛けというのもそれなりに一生懸命実績としては積み上げてきているわけでございますが、全体としては減っているということでございます。

それから、先ほどの農地の問題でございますが、平成4年から実際にその指定が行われて、生産緑地が全体で1万5,000haある、指定された。そのほかに、約3万4,000haほどの宅地化農地があったということで、それが時間の経過に伴い、この10年ほどの間に宅地化農地については宅地に供給されて減少してきたけれども、生産緑地の方はほぼ現状の推移で守ってきたということでございます。

三大都市圏についての住宅宅地の供給量と宅地化農地の減少量、いわば、住宅宅地の供給量の中で宅地化農地がどれだけウエートを占めてきたかということのグラフが右でございます。やはり供給源としてはかなりのものが、特に平成4年、5年はあったということでございます。

次のページでございますが、「市街化区域農地の意義について」。過去いろいろ議論されてきたわけでございますが、市街化区域農地といいますのは、一つは、内部的、直接的効用がございまして、農地でございますので、まず農業の生産機能というのがあると。当然市街化区域農地は、地方の農地と違まして、小規模なものが多くて、面積も少ないということで、生産地の量的な面では非常に限定されておるわけでございますが、ですから、

農業政策として正面からいろいろ位置づけられるというのはなかなか困難なものがござい
ますが、ただ、都市の住民から見れば、新鮮で安心できる生産物を周辺の住民に供給でき
るということで、後の方で出てきますが、野菜の直接販売とか、住民にとっては一定の効
用が認められるものではないか。

それから、都市の農地、市街化区域農地は、場合によりましては市民農園などなど、都
市の住民が農業の農とか、土に親しむ機会を提供してくれると、そういう機能もあるの
ではないか。

あと、外部的な効用としては、環境の面、防災の面、景観の面、さまざまな効果が期待
できるのではないかとということでございます。

4が「市街化区域農地の位置づけ」でございまして、ちょっと先ほどとダブるところが
あって恐縮でございまして、制度の現状とダブるところがあって恐縮でございまして、振
り返った歴史の話でございまして、当然のことながら大都市の住宅宅地供給が優先課題だ
ったので、農地の宅地化が推進されてきたということでございまして、余り細かいところ
は恐縮でございまして、先ほどの昭和43年に都市計画法ができたときに、大量の農地が
市街化区域の中に残ったと。それを宅地化をするんだということで、税制とあわせて農地
所有者等賃貸住宅融資利子補給臨時措置法、要は簡単に言えば、いろいろな利子補給をし
て低利で農協さんなどからお金を借りて賃貸住宅などをつくる応援をしましょうというよ
うなことの法律でございまして。それから、1973年、昭和48年にも同じように、さら
にもう少し対象を拡充して低利融資で宅地化を応援する法律ができた。もちろん税制の
問題と裏表になっておるわけでございまして。

それから、生産緑地制度ができたのが1974年、昭和49年でございまして。ただ、こ
のときは、別に生産緑地としてわざわざ指定して、規制を受けなくても税金の減免はでき
るということで、余り指定された地区はなかったというのが実情でございまして、当時と
しては大体600haぐらいしか全国の指定されるものがなかったということでござい
ます。その後、高度経済成長の最後のところで宅地供給を大幅に促進するという
ことで、「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」というものが
ございまして、農地と宅地とをうまく、区画整理や圃場整備で分けて宅地開発を進めるとい
うような特定土地区画整理事業ですか、住宅街区整備事業というような事業手法ができて
きたということでございまして。

そのほか、農住組合法、同じように、個人単位と申しますか、組合で農地は農地として

まとめて、宅地は宅地としてまとめて、全体として農地所有者がまちづくりを自分たちでできるようにしようという制度もできたということでございます。

それからさらにいろいろな制度ができてきたわけでございますが、1999年、平成3年に生産緑地法が改正されて、先ほどのような現在の制度になったと。そのときに、今までは10年以上営農継続すれば、固定資産税が宅地並み課税を免れたのですが、そういう制度はなくなって、きちんとはっきり仕分けをしなくてはいけないということで、今の制度になって宅地並み課税が始まったと。このときになって生産緑地は、先ほど申しましたように、1万5,000haという、今までと比べるとけた違いに大きい指定の面積になりまして、現在の制度ができたということでございます。

次のページです。今までの説明が長くなりまして恐縮でございますが、現時点でまだまだ住宅とか宅地のストックが十分とは言えないというところもあるというのは承知しておりますが、今後の人口世帯数の減少とか都市への集中の鈍化を考えると、その都市の農地については、少なくとも政策的に住宅地としての供給促進策を続ける必要が本当にあるのかどうかというところをひとつ御議論をいただきたいと思っております。

それから、都市における緑の意義と申しますものは、一体どういうふうを考えるべきなのかということでございます。下は見ただけだけの資料でございますが、色がついているところは、いわゆる特定市という11区、26市に当たるところでございますが、その中で市街化区域農地がどんなにあるかというのは、緑が生産緑地で、赤が宅地化農地、生産緑地ではない、宅地化すべき農地とされたものというようなところでございます。

その次のページの5は、参考でございますが、練馬区で私どもも勉強してきました生産者の取組事例ということで、左の方は非常に大きな畑で、キャベツをつくっておられるということでございますが、周りはずっと住宅に囲まれておられますので、なかなか砂ぼこりが出るとか、そういうようなところはなかなか気を遣っておられるということで、住宅との境目にビニールハウスを置いて、周りになるべく迷惑をかけないようにしようというふうに御苦労されている。農薬なども基本的には、周りに飛び散るのでなかなか使えない。無農薬というような、減農薬というのですか、そういうものに気を遣っているということございましたが、隣に住宅が建っている関係で、キャベツ畑に日陰ができるということで、それはそれなりの苦労はあるのだというようなお話でございました。

それからあと、この畑の手前のところが、道路に面したところは駐車場として使っておられて、その横に、自分のところでつくった作物の直販売所を置いているというような都

市農地の経営でございます。兼業農家とはいえ野菜をつくっておられますので、仕事の大部分は、まさに野菜づくりをやっているのだけれども、いろいろな不動産収入というところが大きなウエートを占めているというのも事実だというふうにおっしゃっておられました。

それから真ん中のところは農業体験農園というような練馬区の仕組みでございます。市民農園のように区画を貸して自由につくってくださいというのではなくて、入園契約方式というようなことで、つくった野菜を買ってもらおうというような契約になっているそうでございまして、基本的には農家の方で、ここにはこんなものをつくって、こんな種をまいて、肥料はこれを使ってくださいというようなところを全部指導といいますか、運営をしまして、借りた人がそれに合わせて一緒に作業をするというような仕組みになっております。ですから、つくる場所も、最初の畝にはほうれん草を植えて、次の畝にはニンジンも植えてというのが決まっているらしくて、赤い四角い箱で括っていますが、ですから、隣とネギ畑がずっと横につながっているとか、そういう整然とした景観になっております。東京でも果物をつくっておられる方がおられて、たまたま見せていただいたのは、ブドウをつくっておられるそうでございますが、夏の2カ月ぐらい炎天下の中でブドウづくりの作業をしなくてはいけないのは、なかなか大変な仕事だと言っておられました。

長くなりまして、すみません。あと、もう一つでございます。

検証2として「敷地の細分化について」の問題でございます。

1の「現状」でございますが、高級な、敷地の広い住宅地として知る人ぞ知る、目黒区の八雲地区でございますが、それも御多分に漏れず、長い時間の経過の中で次第にその敷地が細分化されてきたという現状がございます。これは、一言で申しますと、色を塗った、オレンジと申しますか、それと緑と紫のところでございますが、もともとは一つの敷地であったところが、時間の経過で、3回調査をしています、そのときまでに既に点線が入って分割をされていると。したがって、こういうふうに分割が進んできたというのを示しているところでございます。緑のところは昭和52年の時点の調査で分割されていたところ。オレンジのところは62年、紫のところが平成9年でございます。敷地がこういうふうに割れてしまって分割が進んでいる。

当然、敷地の割れ方によっても、いわゆる裏宅地という形で、なかなか避難路が確保されないとか、そういう問題が生じて、土地利用上じわじわと劣化が進んでいるということでございます。

ちなみに、もともとの敷地が、その左の右の方にちょっと飛び出していますが、30坪、60坪、120坪という、このくらいでございますので、もともとの敷地が120坪ぐらいが標準という非常に大きいところでございますので、二つに割って60坪で、何が問題かと言われると、郊外のニュータウンなどもそのくらいのもので、別にだからという話ではないかもしれませんが、細長く割れていくとか、いろいろ問題がなくはないということでございます。

その敷地の中にも一つ例があるのですが、よくある、敷地が細分化されるパターンでございます。その下に書いてございますように、一つの大きな敷地が真ん中に一本、行き止まりの道路が入りまして、その周りに複数で住宅が建つと。絵では六つほどの住宅が建っている、こういう形で敷地が細分化されていくというようなものが、最近の中でもよくあるパターンでございます。

次のページは、横浜の美しが丘というところでございます。ここは非常に古い時代に土地区画整理事業によって計画的に整備されたところで、真ん中の方に30、60、120坪と書いてございますので、敷地が非常に大きくて、立派な住宅地だということでございますが、ここまで計画的に整備された土地でも敷地の分割が進んでいくと。そういうものを守ろうということで建築協定、それは今度地区計画に移行しておるのですけれども、小規模な分割が規制されている、そういう意味ではモデル的な地域ではございますが、分割規制が180㎡ということで、180㎡ならまだ割れるところはまだいっぱいあるというのが実情でございます。

次の3ページに、「2. 土地利用の観点からの問題点」ということで、大体御案内のことかとも思いますが、小規模な敷地というのは斜線制限とか日影規制などにひっかかる場合がございます。指定容積を必ずしも完全に使うことができない場合があります。また、こういう低度な土地利用しかできないことが、中心業務地等の高度利用されるべき土地においては、地域活力の低下を招くことがあるということでございます。

下の方は、敷地と土地単価の関係でございます。ある意味で、現状、敷地が小さい方が土地は効率的に高く売れるという現状が一方ではございます。当然のことながら、400㎡、500㎡、100坪を超える大きな土地は単価的には少し安くなる。ですから大きな土地を安く買って、小さく割って売ればもうかると、こういうのが単純に出てくるのかもしれませんが、そこはそれでひとつ、今のマーケットのあり様には問題があるのではないかと考えております。

②の問題点としましては、用途の制約とか柔軟な土地利用転換が困難になっているということでございます。こういうふうに細分化された土地の用途というのは、小規模な戸建て住宅しか使えないと。結局、一たん敷地が細分化されると、なかなかそれ以外に土地を利用転換するのが困難になって、さらに、将来それを、何か別の土地に使おうと思うと、その敷地をまとめるのに大変なことになってしまうということでございます。

③として、環境機能、景観機能の低下でございます。敷地の細分化というのは、一般的に緑被率の低下を招くわけございまして、明らかなことでございますか、立派なお屋敷で半分以上が庭だったところが、一遍に四つも、五つも小さな家が建つと、ほとんど緑はなくなってしまうというようなことから明らかでございますが、そのことが生態系とか環境の面でさまざまな問題を生む。あるいは景観の問題を生むということでございます。

下のグラフは、緑被率と1世帯当たりの住宅面積ということで、いろいろな土地の実態がプロットしてございますが、要は右肩上がりのグラフでございまして、1世帯当たりの住宅の面積が高まれば、緑被率も上がる。ある意味では当たり前のことですが、そういうようなことでございます。

それからもちろん、小規模な宅地では一般に建築物が密集してくるわけでございますので、今いろいろ都市計画で問題とされている密集市街地というものを新しく再生産しているということになりますので、非常に問題ではないかということでございます。

次のページでございますが、こういう「3. 敷地細分化への対応の考え方」としては、一つはマーケットメカニズムを通じて市場参加者に情報提供をしていくということでございます。小規模な宅地については、その土地所有者自身にとっては土地の直接的効用が相対的に低いのではないのでしょうか。現状においてはそういうところがなかなか認識されないまま、高い値段で取引がされている可能性があるわけでございます。

それからさらに、小規模な宅地については、マーケットにおけるリスクが非常に大きい。すなわち売却をして、さらに何かの事情で売却をするというようなときに、価格交渉力が非常に弱いのではないかと。将来的に特に国民の負担能力とかいろいろ土地の需要に対する構造が変わってまいりますので、小規模宅地を求める人が将来とも、今と同じようにいるとは必ずしも限らないということもございますので、将来、何十年後に売ろうと思ったら、非常に値下がりがある、あるいは買い手がつかないということも予想されるということですね。そのようなリスクについて十分な認識が欠けているのではないのか。そういうところをもう少し、マーケットリスクについて適切な情報開示の努力をすることによって、

市場自身の機能で安易な敷地の細分化に歯どめをかけることが必要なのではないかという考え方です。

次のページでございますが、「②市場の補完」ということで、規制・誘導施策ということでございます。敷地の細分化の問題についてはいろいろ既に古くから認識をされておられまして、さまざまな政策的な規制・誘導策が行われてきております。現在の制度でも都市計画上の最低敷地規模を都市計画で決めるとか、建築協定で決めるとか、自主的な住民の協定で決めるということで、さまざまな取り組みが行われているところでございます。とはいっても、なかなか、最低敷地規模がいろいろ、この下の表を見ていただいてもわかりますように、60㎡まではいいんだ、70㎡まではいいんだみたいところが、何ののかんの理屈をつけて、結構、現実には許されているということでございます。これは必ずしも現行の制度が十分に機能していないのではないのかなと。やはり厳しい規制を実際に決めようとなると、特にもう既に小規模な宅地を持っておられる方からも非常に反発があるとか、規制によるメリットがどうも明らかでないので、規制されると、今度は大きな土地でしか売れないから、かえって損するのではないかみたいな、そういうようなところが明らかにならないと規制は十分に機能しないのではないかと、こういうところも、細分化に伴うメリット、デメリットをもっと客観的に示せないとか、あるいは大きな宅地のままで使えるように定期借地権を活用するなど、何かもう少し、規制とかいうような形ではなくて、もう少し何か新しい施策の方向がないのかなというようなことが考えられるのではないかというふうに考えてございます。

説明が長くなりまして恐縮でございますが、以上でございます。

○小林部会長 どうもありがとうございます。

それでは、資料1と資料2でございます。

資料1は、かなり総論的なお話でございます。それを受けて各論として資料2-1と資料2-2を御紹介いただきましたので、全体として一体的な説明でございましたので、どこからでも結構ですので、御質問なり御意見をいただければと思います。

○前川委員 まず一つは、市場がおかしいという出発点ではなくて、ルールがおかしいという出発点である必要があると思うのですね。マーケットはルールに従って、そのルールの範囲で最も主体が利益が出るように行動しているわけですから、そういう意味では、ルールがおかしいのではないかなということ、基本的には政策的な視点としては、まずルールをどういうふうに構築していくかということが一つと、それから特に今までの土地利

用によって失敗してしまったところの問題地域にどういう形で積極的な介入をしていくかという二つだと思えるのですけれども、ルールの構築に関しては、一つは今ここで議題になっている「適正な土地利用」ということを考えていかなければいけない。土地利用に対する方針ですよ。適正な土地利用とは何かということ踏まえて方針を立てるということです。

もしそれがきちんとできるならば、ルールをいかに機能させるかということで、もしこういうような適正な土地利用ならいいですよと、適正な土地利用という定義ができたとすれば、それを実現させるための機能をどうしていくか。都市計画を使うのか、改正するのか、地区計画を使うのか、ゾーニングを改正していくのかとか条例を制定していくのかとか、そういったような仕組みを考える必要があるのではないかと。

例えば都市農地が必要であるという議論であれば、これは線引きが本来必要ではなかったのかという気がするのです。ですから、きちんとした線引きというルール、ここは宅地ができないところですよというような形のルールができていれば、そこに農地とか緑地が保存されるわけですよ。細分化に関しても、いわゆる小さい敷地がどうしても高くなっていってしまうのは、市場がおかしいというのではなくて、これは大きい敷地が買えないからですよ。都心であれば、都心に近いという距離に対する選好も強いわけですから、広いところに住むか、それとも距離を選ぶかということで、規模が大きければ総額が張りますから、どうしても規模を小さくした方が手が届くところにあるから単価が高くなってしまいうという実情があるわけですから、もし最小地規模の規制というものが無い限りは、現状ではどうしても細分化される方向に進んでしまうのではないかと。これもルールの話かなという気がします。

それから、後は、社会が変化することによって当然、適正な土地利用の定義が変わっていくわけですから、ルールの変更がスムーズにできるようなシステムというものが必要かなという気がします。

○小林部会長 今先生がおっしゃったことの具体的に対応する資料としては、資料1の7ページあたりですか。どこが説明として十分ではないという御指摘なのか、その辺を。

○前川委員 指摘というよりもむしろ、市場がおかしいというふうに聞いたものですから、敷地が狭いのは当然マーケットに受け入れられないから、そういうことではなくて、敷地が狭いというのは当然よくないわけですがけれども、距離のこととかいろいろ考えると、広い敷地はとにかく出せないというのが現状ですから、特に今、練馬のようなところを対象

にしようとするれば、どうしても、2時間も通勤時間をかけて行くよりは、もう少し区部に住みたいということになれば、細分化された土地に対して手を出す人はたくさんマーケットにいると思うんですよね。お金がたくさんある人は当然狭い敷地に手を出すことはないんですけども、だからむしろ、本来ならば狭いところより広いところがいいのにどうしてかということではなくて、それはもうルールかなど。その中で細分化されているのは、狭い敷地であっても、なるべく都心に近いところに住みたいという人がいるからかなという気がするのです。

それから農地についても線引きをきちんとしなくて、漠然としたルールがはっきりしないで農地を残すべきだというのではなくて、ここはどういう地域だというルールをはっきりした上でマーケットがどういうふうに行動するかと。だからマーケットの失敗が起きないような形のルールをつくってあげる必要がある。ルールがあるのだったら、その中で人々が行動しても、そのマーケットが悪いのではなくて、ルールに基づいて自分が最も利益を出そうとして行動しているわけですから、大きな土地を買って細分化して売ってもいいわけですよね。だから、その辺でまずルールがおかしいという出発点を持つ方が重要で、ではそのルールをどうするかというために適正な土地利用を考えるという順序かなど。だからマーケットはもう、ルールをつくってあげたらマーケットが行動するわけですから。

○小林部会長 一方で、先生は違う立場かもしれませんが、経済学者の中には基本的にルールはできるだけ少ない方がいいというスタンスの方がいらっしゃいますよね。

○前川委員 やはり土地利用には外部性があり失敗しますから、特に短期的ではなくて長期的に考えれば、かなり大きな失敗を起こす可能性があるから、そういう意味では、マーケットを重視するか、政治の失敗を重視するか、市場の失敗を重視するかという立場になると思うのですが、僕はどちらかといえば市場の失敗を重視。当然、政府の失敗もありますけれども、市場の失敗を重視する方だということだと思います。

○小林部会長 そうすると、資料1の方で用意した説明の内容については、特に問題があるということではなくて、むしろ現象を説明したときの説明の仕方が十分ではなかったと、そういう御指摘ですね。

○前川委員 批判しているわけではなくて、意見を言っているということです。(笑)

○小林部会長 わかりました。

○三上委員 それと多少関係があるかもしれませんが、ルールがおかしいというところで、ふと思い出したのですが、10月に国際土地政策フォーラムというのがあります。

て、そこでスウェーデンでは土地を勝手に分筆できないという話がありました。社会主義の国ではないのですが、そういうふうに規制があるという、それがどういう形で、なぜ、あるいはどういう細かいルールがあるのかということとはわからないのですが、日本こそ、こういうことが必要なのではないかなと、そのときに感じたんですね。土地というのは、個人の資産ではあるけれども公共財的な相反する要素がすごく強いものだと思うのです。ですから、勝手に分筆できないようにするというのは本当に必要なのではないかと、ふと思ったのですけれども、その辺、学者の方たちがおいでになるので、ぜひ御意見を伺いたいと思いました。

○小林部会長 その辺は法律の先生にお聞きした方が。分筆の話と細分化の話はちょっと違うのですがね。

○三上委員 それは違うんでしょうか。

○山野目委員 同じではないと思いますけれども密接に関連した問題だと思うのですね。

○小林部会長 でも、都市の土地の中には非常に小さくいろいろな分筆を工夫して宅地を広げたり、そういうことをやっている事例があるので、性格も同じではありません。ですからおっしゃっているのは、恐らく細分化だと思います。勝手に土地を割ることはできないという意味でしょう。

○三上委員 いえ、そういうことではなくて、スウェーデンの人がともかく国として国民が勝手に分筆できないというような、これは何かが、ルールがあるという話をしたことに私はちょっと反応したことを思い出したのですね。

○山野目委員 今、三上委員から御指摘のあったことを、本日の資料2-2との関係で発展させていただきますと、恐らく資料2-2の一番最後のところで、敷地細分化の問題について今後どうしていくべきかということについてのヒントを御提示いただいているのですけれども、規制誘導策として従来の都市計画上の敷地最低面積制が挙がっていて、しかし、それに尽きていて、それをどうすべきかということに関しては、細分化のメリット、デメリット等の分析という御提示をいただいている。本筋はこれでよろしいと思うのですが、恐らく今後していくべき作業として二つのことを申し上げれば、一つは、ここにあるメリット、デメリットを客観的に示す。どちらかというとな経済学的な話だと思うのですが、これはなかなかちょっと、こういう席で、すぐできるということではないかもしれませんが、進めていただくということと、もう一つは、前川委員の言葉で言えばルールに当たるものだと思うのですけれども、現在ある都市計画上の規制のほかに、何か新しいツ

ールが考えられないかということも、これは資料2-2に直接お書きいただいているのですが、もう少し頑張って考えてみるのもいいのではないかと。外国の事例等も、ただいま三上委員から、その一例のヒントをいただいたのですけれども、ややさらに視野を広げて考えてみるというような視点も膨らませて入れていただければ、なお作業としてはいい方向に向かうのではないかと感じております。

○小林部会長 例えばその一つとして分筆の議論をするというような。

○山野目委員 そうですね。恐らく三上委員のおっしゃった例との関係でいいますと、日本は都市計画を所管している部局と不動産登記ないしそれに関連する地図を管掌している部局とが違うわけなんですけれども、多くのこの辺の土地の計画的な利用ないし情報に関して先進国の中では、そこがかなり機動的に統合的な対処がされているところが多うございまして、恐らくそういう例に三上委員が取材しておっしゃったのだと思うのです。日本はそのところの前提が違うところが大きゅうございまして、すぐにどうのというわけにはいかないかもしれませんが、外国の例も勉強して、可及的に近づけるような研究はあってもよろしいのではないかと、こんなふうに感じております。

○小林部会長 極めて基礎的な議論ではありますが、重要な論点だろうと私も思います。

○鈴木委員 失礼な言い方をするのでありますが、聞いていて何を議論するのかかわからない。一体こんなにいっぱいいろいろなことがあって、では、ここで何をするのか。細分化の議論をするのか、市場メカニズムに任せる議論をするのか、一体ここで何を議論したらいいのですかねえ。例えば、細分化の問題を議論するならば、それはそれでいいし、それならば相続税とか初めからやるという話にしなければいけない。いっぱい書いてあるのだけれども、結構抽象的だし、本当に国として、都市なら都市でもいいし、大都市なら大都市でもいいし、田舎はどうするのかと。ここで何を議論するのかなというのが、この資料の説明では眠くなっちゃったんですけれども、よくわかりませんね。

どこをやったって、隅っこを議論するような話で、ここで何を議論するのですかということをやってくれないと。例えば今、景観も細分化も防災も全部かかりますよね。地震があったときにどうするのよというふうなことを議論するのなら、そういう都市計画もあるだろうし、これだけいっぱい出されて何を議論するのかなという率直な感想で、細分化の話なら、メカニズムとしてそれも全体にかかわるわけですよ。だから、相続税をみんな払えないから、しょうがない、みんな分割するわけね。一方で、先生がおっしゃったように、そんなに高いものは買えないから小さくすれば売れるだろうと。それは容積率を変え

てビルができるのかとか、用途指定を変えれば何とか何とかだとか、そういうことだと思
うのですけれども、今ここで長い時間説明をしていただいて、議論しなければいけないこ
とがいっぱいあるのですけれども、どこを収斂して議論をしていくのですかというのが、
私にはわからないのですけどね。

○小林部会長 細分化は私も実はそういう印象をちょっと持ちました。極めていろいろな
要因が重なっているし、結構難しい問題ですね。例えばテレビを見ると、建築家が狭い敷
地、10坪の敷地にこんな住宅を建てましたと、すごい快適な住まいを都心でやっていま
すと、しっかり宣伝しているわけでしょう。そういう中で、そういう小さい敷地はよろし
くないという議論がどれだけ国民に訴えるものがあるのかということから
始まって、結構、難しい問題なんですよ。おっしゃるとおりだと思いますね。

ただ、どうですか。生産緑地の方は国がずっと進めてきた政策なんですよ。それはち
よっと小規模化の議論とは違う議論があるかなと思うのですけれども、考えてみると、こ
れも結構複雑ですよ。

○鈴木委員 里山の問題があるから大変だと思いますけれどもね。ただ、今何を議論する
のかな、よくわからなかったということです。

○小林部会長 今の時点で議論をすべきスタンスは何かというふうに考えると、例えば
生産緑地は、これまでは宅地化という動きの中で生産緑地という仕組みが動いていたけれ
ども、もう宅地化の時代ではなくなったときにおいて、生産緑地という制度をどのように考
えて、持っている方々がどのように認識を変えつつあるのかとか、あるいは場合によっ
ては、変えないといけないような事態になっているのかということ議論するというのが、
議論の種としてあるのではないかと思います。

ただ、狭小住宅の場合は、敷地規模は、かなり大きな社会的なフリクションの問題が防
災問題として出てくる中で、どうなのかという議論があるいはあるかもしれないという気
がしますけれども、なかなか説得力を持たないのですよね。

そういう意味では、限られた問題ではあるのですけれども、中身は非常に難しい問題だ
というふうに私も認識しておりますが、重ねて何か御意見があればいただきたいと思いま
す。

○高木委員 これは、持ち家奨励政策の影響かもしれないのですけれども、現行の法制・
税制下では小規模な住宅、土地を買って住宅を建てるといろいろな面で優遇策がありま
すでしょう。だからどうしてもそういう優遇策を使うことになると、都心でも小さい敷地で

快適なものをとなくなってしまいます。ここはむしろ余りに小さ過ぎるものについては、いろいろな税制面での優遇策とか、建築基準法上の優遇策は少なくとも取り払っていくべきではないのだろうか。そういう優遇策がある限り敷地規模が小さくなってしまいます。小さくなってしまえば、今度はそれをまとめるのが大変なんです。これはどうやって地域ごとに決めるかですけれども、その地域で最低規模を決めた例がここに出ておりますが、これで十分かどうかも含めて再検討が必要であると思います。その最低レベルをクリアするようなものであって良質なストックになり得るものについての優遇策はいいのですが、良質なストックとはなり得ないようなものまで優遇されているというのが現状なのではないだろうか、そういう気がしてしょうがないです。

○小林部会長 確かにそういう問題は従来からいろいろ指摘されているところですよ。敷地規模の小さい方が税制上、これは住宅もそうでしょう、床面積の小さい方が税制上優遇されるという仕組みをずっととってこられましたね。

○小神土地・水資源局長 きょうのテーマは、それぞれ個別のテーマを御説明したのですが、基本はやはり冒頭の資料1の方に書いてありますけれども、これから人が少なくなっていく中で、我が国の土地といいますか住宅といいますか、諸外国に比べて非常に貧弱な住宅ストックになっている。そうしたときに、街並みも含めて、少しでもよくしていく必要があるのではないか。ある意味では少子化、世帯数の減少というのは、我が国はもともと国土が狭いものですから、そういう面で見れば、一つのチャンスであるのではないかなと思っているわけです。

そうしたときに、緑という面で見れば、今まで特に市街化区域農地についてはどんどんつぶして住宅地にしていくのが是なんだとかいう時代だったと思うのですが、これからもそういうことでいろいろな制度ができ上がっているものですから、それでいいんでしょうかという率直な問題意識を持っています。

それから、敷地の細分化についても非常に難しい問題で、直ちに――御説明した上で、そう言うのは無責任なところがあるのですが、すぐにいいアウトプットが出てくるかということ、なかなか難しいなということは我々も十分考えています。

ただ、今申し上げましたように、本来もっとゆとりのある住宅に、これから迎えられるのではないかというときに、非常に小さな住宅がどんどん出てきて、これが将来、本当に、3階建てが結構多いのですが、今若い方がみんな取得していると思うのです。しかも、1階はほとんど駐車場になっているのです。2階、3階にお住まいされている。そ

ういった住宅は、お年寄りになったときにどうなるのかなという心配を持っていますし、一方で密集住宅市街地の整備ということが大きな課題になっているわけですが、ある意味では、また密集住宅市街地のミニ版みたいなものをつくっているのではないかと、う疑問も持っているわけです。

そういったことで、なかなか新たな規制をかけて、それをとめることができるのかというと、私はなかなか難しいのではないかと、思っています。これでいいんでしょうかということ、を世の中に議論してもらうことが大事なのではないかなという気持ちが正直言っているわけです。

これも、先ほどもルールの話が出ましたが、私は、一番大きな議論は都市計画でも何でもなくて建築基準法ではないかと思っているのですけれども、昔は木造3階建てというのは認められなかったのですけれども、もともと思想は、もっとゆとりのある住宅を持ってもらおうということで、敷地が狭くなるなんていう発想は当時なかったんですね。今ある敷地で3階建てを建てれば非常にゆとりのある住宅ができるのではないかと、う考えで3階建てを認めたのですけれども、逆に敷地が半分になって3階建てになったということではないかと、私は個人的には思っています。そういう意味ではルールの見直しというのも場合によったらあるのかなという気持ちもあります。

ですから、一番私どもが先生方に御議論をいただきたいのは、これから人口世帯が少なくなっていく。あるいは高齢化社会を迎えるということを踏まえて、今までの土地政策、これがどンドン量を増やして、いこうということがむしろ主眼でしたから、土地政策も見直しが必要になってくるのではないかと、う思っています。宅地供給促進策ということも大分様変わりして、いくのではないかと、う思っています。踏まえて、どうしたらいいんだというような御議論をいただきたいということで、その一つ、一番問題提起をしやすいのは、この二つのテーマだったということ、でございます。ある意味では、問題になっているだけに難しさもありますので、そこら辺は率直な御意見を賜ればと思っています。

○小林部会長 ありがとうございます。

ほかにいかがでしょうか。

○肥田野委員 今のお話ともちょっと関連するのですけれども、私は前回もちょっと申し上げたのですが、問題、課題意識というのかな、資料1の設定自体に若干、まだ少し議論する余地があるのではないかと、う思います。

もちろん今、いろいろな委員がお話しされたことも各論として十分あると思うのですけ

れども、ここの分科会は、我が国の土地の問題をちゃんと考えようという意図だと思うのですが、そのときに一番重要なのは、前回も申し上げましたけれども、都市が国際的な競争下に今あるということですね。住宅の細かい、個々の問題をどうするかという問題はもちろんあるのですけれども、我が国の土地利用全体あるいは都市の中における土地利用をどう考えるかというときには、そういう視点がないと、3ページ目に、短期的な課題に対する解決という意味では非常にいいと思うのですけれども、長期的な視点が欠けてくるというふうに思います。

それは、前回もちょっと申し上げましたけれども、東京という町は、あるいは大阪でもいいのですが、果たして国際競争に勝てる都市なのかどうかということは実は極めて重要な課題で、これは日本の産業が今後生き残れるかという問題とも無関係ではないと思うのです。ですから、そういう視点がどうも、どこにも書かれていないというのは、私は非常に疑問で、グローバル化した、つまりこの時代というのは、1990年代から随分世界の情勢は変わってきて、そういう問題意識がほとんどないと。ですから、そういう点をぜひもう一回、きょう議論するということもできればしたいと思うのですが、入れていただいた方がいい。それが第1点です。

第2点は、きょうもちろん議論が出ていますのでよろしいと思います。緑の問題に非常に限定的に言われていますが、地球温暖化の問題も含めて環境の問題というものをもう少し前面に取り上げて中長期的に議論をされないと、緑をふやしましょうというぐらいの話で終わるとするのは非常に問題ではないか。

3番目は、私はこれはもっと重要だと思うのですが、実は現代社会が突入している時代というのはポスト車時代への都市の対応というものが今最大の課題であると思うのです。というのは、今トヨタがひとり勝ちをしていますので、余り自動車業界——きょうも来ていらっしゃるんで、なかなか言いづらいところもあるのですが、今の現代の日本というのは確かに産業的にも自動車で、あるいは世界自体が車を中心に回っているところが実はあるのですが、しかし高齢化した社会、あるいは人口が減少している社会、あるいは環境制約のある社会で、果たして車がどこまでやれるかというのは非常に大きな問題がありまして、土地利用あるいは都市構造自体がまさに車とお互いに相もちつ、もたれつの関係で、特に日本の都市計画というのは郊外化がずっと進んできたわけですね。この時代になって果たしてもう一回、そういう問題をどういうふうに考えるかというのは、少なくとも中国という、これから発展途上になるような国については今までの20世紀的発想でも

よろしいのかもしれませんが、我が国の場合には、ポスト車時代に対する対応について土地利用の側面から切り込まないと、多分非常に難しい。

例えば、私は今55なんですけど、あと何歳生きるかわかりませんが、85になって車を運転するのかどうか。私は団塊の世代なんですけど、団塊の世代がほとんどピークをこれから支える時代になるわけです。つまり日本の人口構造から見ると、我々の時代のところの人がずっと上までふえて、その人が20歳台の人よりもふえる。そういう構造の社会が明らかに出てくるわけです。そのときに、車というのはもちろん自動運転の車も今トヨタで開発されてるんじゃないかと思えますけれども、そういう問題はありつつも、どういふふうに車時代、ポスト車時代に対応するかということをごどこかで真剣に考えなければいけない。そういう問題意識がどこにも書いていないような気がするのですね。

そういう中長期的な課題というのは、単に空洞化の問題だとか規模が、宅地自体が小規模化するかという問題以上に、我が国の基本的な問題にかかわっているような気がするのですが、そういう問題についてきょうは出ていないので、私はそれをぜひもう少し取り上げて、これだけの方にここに集まっていただいて議論をしているのに、時間が非常にもつたいたいのではないか。日本の産業構造だとか日本の生活自体をどういふふうにするかということと非常に密接に結びついていて、それは単なる狭小宅地をやめた方がいいという問題をはるかに凌駕するような大きな問題だというふうに認識しています。

ということでちょっと問題意識だけを申し上げましたが、もしそういうことがあれば、次回も含めて各論的な議論を申し上げたいと思いますが、残念ながら、今回いただいた資料1のところにはそういうことが欠けている。そういう社会構造の変化を考えないと、なかなかここで議論しても、先ほどどなたか言われたように、ここで何を一体議論するのですかというときに、若干問題なのではないか。つまり各論の議論だけでは多分解決できない問題を我が国は今抱えているというふうに思います。

○小林部会長 今お話しいただいた中で、都市の国際的競争の議論は都市の質の議論にかかわるということをおっしゃりたかったというふうに理解していいですか。きょうのお話は、緑も、宅地その他も都市の質にかかわるものですね。

○肥田野委員 補足しますと、実はここは多分前川先生のように、僕も経済をやっていますけれども、市場でやるという議論以外のところ、もともと土地利用だとか外部性が非常にたくさんあるようなものについては、どこかで、だれかが決めなければいけないことが必ず存在すると。そういう問題というのは骨格にかかわる問題なので、それは市場メ

カニズムで自動的に決まるものではないと思うのですね。それについて小林部会長の言われるように、まさにそれは質の問題で、あるいはその中でどういうふうに民間企業が自由にやるかということももちろん含んでいるのですけれども、骨格自体は個別の民間企業の自助努力ではできないことが私はあると思います。

○小林部会長 あと環境問題の議論になると、先ほど里山の議論とか森林の議論という、大きな土地利用の枠組みの議論がもう一つ出てきますね。ここのスタンスは基本的に都市の側から見た土地利用問題を扱っているものですから、その辺はどこまでアウトリッジ、伸ばしたらいいのかというのが議論としてはあるのですけれども、その辺はどうですか。

○肥田野委員 まさにそのとおりだと思うのですが、小林先生はまさに日本の都市計画において中心でやられている方で、私はちょっと批判的で大変恐縮なだけで、20世紀後半の日本の都市計画というのは、都市と農村の分断によっていろいろな政策自体が全部違うというか、ばらばらにやられてきたと思うのです。実は、私の認識する21世紀の都市計画とかそういうものは、実は農村とか都市という問題ではなくて、都市自体の中に、例えば生態系の議論だとか、今までの次元の中では、それは農村だとか、つまり非都市的土地利用、ここで言いますと農地とか、つまり国土体系の中での土地利用というふうに考えますと、都市的土地利用と非都市的土地利用というのは大体分かれていて、これは別に議論してきたわけです。

きょうの農地の問題も実はそれに非常に関係しているのですが、もうそれは完全に間違いで、土地というものは全体的に議論すべきであって、最初から都市的土地利用、非都市的土地利用というふうに分けるべきではない。その枠組みを逆にやめて、環境なら環境という軸でもう一回土地利用を考えた方がいいと思います。

○小林部会長 私も基本的には同じ立場です。わかりました。そういうことですね。

○神尾委員 別に、トヨタの名前が出たからお話しするのではないのですけれども（笑）、3ページのところで、今、局長などからいろいろ御説明があったのですけれども、社会経済構造の変化ということで、当然だれもが考えている少子高齢化とか、いろいろなものが出てきている、この構造の変化と、もう一つ、間違いなく、豊かな国としてとか、あるいは安心して暮らせる国にしていくために、今起きてきている、そしてまた先日も発表になりましたような、もしも直下型の地震がこの関東で起きたら多くの人が亡くなるとか、社会的要請といえますか、そういう構造の変化と社会的な要請というのは間違いなく防災とか、あるいは先ほどから話題になっています環境あるいは景観と、そういった上の軸に変

化と要請というものがあって、それから受けて、短期的というのか、今ここに出ているような細分化をどうするとか、短期的な改善という、今ある状態を少しでもよくしようという改善というとらえ方で、今のいろいろな規制的なものとか、そういうのがいいとか悪いとかいうのか言っていく部分と、もう一つ、長期的に将来というところの軸としては、東京というのはすごいなと思うのですけれども、丸の内の大プロジェクトとか、あるいは六本木とか、そういうところで見られるように、破壊して新しく作り直すと、そういう観点での将来の都市づくり、あるいは破壊と創造を目指すところでの今の社会的規制とか法規制をどう見直すかという、その視点で、短期的な改善ではこういうところが気になるから、こういうふうにしていこうと。一方では破壊と創造をやってでも、これからの21世紀の日本のために、いい都市づくりとか、あるいはいいインフラというものをつくっていこうというところでいろいろ議論するいうところがあった方がいいのではないかな。両方とも微調整を行うだけとか、今よくないから、今を少しでもよくしよう。これもいいかもしれないのだけど、そんなことをやっていたら大きな変化が、物すごいことが起きてくるわけだし、安心して暮らせる日本というのはいは都市というものは、こうあるべきだという、そういうところに向かっていく議論をうまく分けていかれるといいかなというふうに思います。

○小林部会長 おっしゃることは、ここで今後の適正な土地利用の実現というミッションの議論ですね。ミッションの議論の枠組みをもう少し、環境、景観、完全、安心というようなミッションをはっきり立てて。

○神尾委員 それで短期的にどうするか、長期的に破壊して。もう今、北京などに行くと、すごい勢いで破壊と創造が行われている。ああいう体制の国だからやれるのかもしれないのだけれども、そこまでやる気があるかないかというところまであってもいいのではないかなという気がするんですよ。

○小林部会長 私の意見を申し上げますと、例えば丸の内とか六本木は確かに、既にあったものを壊して新しいものをつくりつつある部分はかなりあるわけですが、しかし、つくるときに、両地域も、できるだけそれを長く維持させるための仕組みをどうしたらいいかということを生懸命考えながらつくっているのですよ。そのことが、従来の、つくって壊すこととは違う局面が今あらわれていて、それは持続可能性とか環境にかかわってくるテーマだと私は思っています。

ほかにいかがでしょうか。

○山野目委員 補足的に、きょういただいた資料の関係で2点ほど申し上げさせていただきたいのですが、一つは、市街化区域内農地の資料2-1の関係でございますけれども、一番最後に問題提起をいただいている、もはや政策的に住宅地としての供給促進を続けることは不要ではないかという御認識をいただいているところは、そういう考え方は大いに魅力といたしますか、あってよい考え方だと思いますし、局長がおっしゃったように、もう供給促進ということ 키워ドにすることを見直そうというお考えには賛成です。

その上で、今後、ここのところは従来ある供給促進策の何かを廃止したり、あるいは変更したりするといようなことになるのかということが具体的に検討されていってよいでしょうし、その際には、単に廃止するというのではなくて、住宅地としての供給促進ということは、もうそうじゃないかもしれないけれども、良質な住宅地の形成に向けて何か今度は転換して推進していくような方策があるのだとすれば、それを具体的に検討していくということが考えられてよいのではないかと。きょうの段階では、まだ細かな議論はできないかもしれませんが、そんなふうなことを課題として認識いたしました。

もう一点が、資料1の関係なんですが、資料1の6ページに、大変便利な制度の変遷の表をおつくりいただいたのですけれども、注文を申し上げますと、平成7年の被災市街地復興特別措置法、どこかに忘れないようにお加えいただいてもよろしいのではないかと。つまり、申し上げたいことは、防災という観点と同時に復興という観点もあってよろしいし、もし資料1が、社会的持続可能な土地利用ということをおっしゃるのであれば、ダメージが起きないようにする防災ということと同時に、ダメージが起きたときに立ち直るための仕組みが、1995年の神戸震災のときの教訓を踏まえて、何か、被災市街地復興特別措置法に改正を要する事項があるのだとすると、それを勉強しておくということも必要だろうと思います。震度6クラスの地震が都市部でそろそろ起きそうな気がしますから、起きる前に検討しておくということは、土地政策の一視点であってよいのではないかと。

都合、2点を申し上げます。

○小林部会長 前者の議論ですね。確かに私もそう思うんです。先ほどの肥田野先生のお話と絡めて議論しますと、緑地の議論の中で最後のところに練馬区の事例がありましたよね。神奈川県にもこういうところはかなりあって、前にもお話ししたかもしれませんが、農家が農家としてしっかり経営されているところは、一方で都市的な土地利用による収入があって——ここにも書いてありますね。収入は、兼業農家ですが、本当は農業だけで胸を張りたい気持ちを持ち、気持ちの上では専業です。こういうスタンスの方が一番農

業を充実してやっておられるのですよね。そういう部分をうまく生かしていくと、先生のおっしゃるように、都市と周辺部と、都市的土地利用と農業的土地利用あるいは自然的土地利用が、ある意味では軋轢をするのではなくて共生して行って、実は全体としての土地利用がうまく維持されていく。そういう地域が形成される可能性があるんですね。

そのときに、一つ今を私考えているのは、先ほどの、先生がおっしゃった、よい住宅地形成という議論です。そのツールがないだけではなくて、こういう農家の方々が結構、自分で既にアパートなどを建てておられるのですよね。先日、川崎市の農協の方と議論しました。もっと良好な、最近のニーズに合った住宅を供給したらどうか。そのための仕組みを考えたらどうかという話を始めた途端に、その方から「農家は既に空家が徐々にできているアパートを持っている。そんな良好なものを供給したら、持っているものがますます空家化して不良資産化する。そんなことはとてもできませんよ」というような答えが返ってきました。どうもそういう状況が一部あるようですね。既にそういう形で投資しておりますから、投資の回収が十分でないのに、新たにそういう形で新しい住宅を供給して、既に供給した自分の住宅との競合関係に置くということとはできないということで、そういうものかなと思いました。

もう少し、そういう実態をしっかりとつかまえた上で、それでは新しい良質な住宅地形成に向けての施策というのは本当に何なのかという議論をする。場合によっては、不良化して空家化して、もしかすると、その地域のイメージを壊しかねないような賃貸住宅を壊すというような仕掛けを政策的にできるかどうかという議論が、難しい議論なのですけれども、あり得るのかなと思います。

○鈴木委員 先ほど大変失礼なことを言ってしまったのですけれども、僕は都心に生まれて、いろいろな国に住んでいたのだけれども、東京はすごいですよ、きれいな町でね。はっきり言って、すごいなという感じが実感なのね。お堀があつてよかつたかどうかわからないのだけれども、前提としてあるわけですよ。それは多分民間の経済力というものが、ここまでの大都市をつくったのでしょうが。

世界の大都市、どこに行っても、東京というのはきれいですよ。都市景観としての高速道路以外はね。そういう前提の上で、では今ここで何を話すのといったときに、先ほど神尾委員がおっしゃっていたように、ビジョン、一番上位のレイアで、何を、こういうビジョンのもとにこういうことを議論しましょうというレイアの整理をつけたらいいのではありませんか。ここまで来たけれども、ロンドンなどは、こういう問題ははっきり言うと、もっと

ひどいね。周辺部のスラム化ビルなんてもう、怖くてたまらないですよ。いられない。あれもルールが悪いらしいんですよ。それは僕はよく知らないのですけれども。ニューヨークだってそうですね。

神尾委員のご指摘と似ているのですが、最上位に、例えば人口が減ってきてどうしますかという議論があるのか。あるいは防災をどうしましょうかという議論になるのか。もうちょっと景観をきれいにしようかというような話を、どこか決めてくれると、個別の、細分化の問題にしても居場所がわかるじゃないですかと。もう少し議論の論点を整理した方がいいのではないかとということと、ただ、私の感じだと、余計なことですが、東京というのは世界でも画期的にきれいな大都市ですよということは言うておきたいなあ。

○小林部会長 どの辺をごらんになって東京はきれいだと。(笑)

○鈴木委員 これだけ広く安全な土地はないですよ。ニューヨークでタクシーに10分も乗ったら怖いですからね。ロンドンも同じですよ。パリだっておっかないしね。お嬢さんが一人外を歩いて安全な町というのは東京しかないですよ。ニューヨークが安全になったのは警察のせいですが、あそこまで警察を投入しないと安全で素晴らしい都市にはならない。それでどうしますかという議論を整理していただければ、議論が拡散しないのではないかとというような気がして、さっきは大変失礼なことを言いました。

○小林部会長 ほかにいかがでしょうか。

○小高委員 今後、どういうテーマで、何回ぐらいで、こういうものをまとめようとか、そういうものを示していただくと、もう少しみんなも考えられるし、なるのかなという気がしますが、何となく、どっちへ向かって、何を議論しているのかがよく私もよくわからない。

○小林部会長 きょうは全体のプログラムの資料がないんですよ。

○小高委員 全体で、こういう議論をするというものを示してもらった方が、議論になるのではないかと思います。

○服部土地政策課長 次回にでも詳しく御説明をしたいと思いますが、今のところ考えているのは、夏ごろに一つの中間の取りまとめをやりたいという、概算要求などいろいろなことがございますので、それまでにやりたいと考えております。

次の回は、今回は緑とか敷地の細分化の話だったのですが、いわゆる住宅宅地の、特に宅地の大量供給施策でニュータウン施策とか、そういうものを今までやってきたものについての全体の、今回の企画部会のテーマである、今までの土地政策の見直しと、その中の

公的な宅地施策の全体の見直しをやりたい。それは1回でできるか、もうちょっと延長線になるのかということはありませんけれども、それを始めたい。

それから、市場情報の整備という問題で、土地の取引情報をどうやって公開するかということが前からいろいろ課題にはなっておりますけれども、そもそも土地局が地価公示から始まって、いろいろな土地に関する情報を国民に提供してきた、そういうサービスのあり様と、最近の課題としての市場情報の提供というものの議論をどういうふうにこれからやっていくかということを考えております。

その次は、11回というのですから、それを来年の2月ぐらいに考えていまして、それから4月ぐらいにその続きで、宅地政策、1回でできなければもう1回の続きと、それから、土地の適正な管理ということで、先ほど申しましたように、郊外の土地があいてくるという問題についてどういうふうに取り組むかという問題について、少し今検討していますので、それについて御議論をいただきたいと思っております。

その後にもう1回何をやるかというところは、今考えておりますけれども、いろいろ幾つかテーマはあるのですけれども、ちょっと絞り切れていないのですけれども、それをあと1回ぐらいやるかやらないかで、取りあえず夏までのまとめというものが時間的には来るのかなと思っております。

今のところ準備をしているのはそんなところなんですけれども、ほかに何かいろいろ、これはというようなところがございましたら、また考えていきたいと思っております。

○小林部会長 我々は、2カ月に1回とか月1回ぐらい集まっているだけなので、最初に議論を始めたときに、そもそもこの企画部会はどういうことを目的にしているか、どういうプログラムでいくのかという資料をいただいたような気がするのですけれども、毎回それを出しておいてくれませんか。その方が、我々は、前回の資料を頭に入れて再度来るとい、私もそうなんですけれども、なかなかそういうことはできないものですから、できたらその資料を置いておいていただくと、議論するときがいいと思いますので、お願いします。

○小神土地・水資源局長 今、土地政策課長の方から幾つか、これから御議論いただくようなテーマについて話がありましたけれども、先ほど先生方からお話がありましたように、産業構造の変化とか非常に大きなテーマがいろいろある中で、非常に小さな個別的な課題を議論しているようで、しっくりこないようなお気持ちを多分持っておられるのだろうと思うのです。資料1の3ページ、社会経済構造の変化でずっと大きな課題があって、下へ

出てくると、非常に個別的なテーマで、もちろん多少は関連があるのですけれども、これ以外に何かあるのではないか。これは肥田野先生からもいろいろありましたけれども、私どもはテーマを限定するつもりはないのですけれども、今、土地・水資源局として持っている政策のツールがあるものですから、審議会自体としては土地・水資源局の守備範囲を超えて、ぜひ議論をしたいということで、そういった議論はだめだというつもりはないのですけれども、どうしても、例えば町ということになりますと、どちらかという、都市計画を議論していただく審議会もあります。住宅ということになれば住宅の議論がありますので、そういう意味で、大きな背景は何から来るんだと。少子化だとか産業構造の変化。そのテーマは限定せずに、そういった大きな時代背景を踏まえて土地政策としてどのようなことを改めていったらいいのか、どう考えていったらいいのかということをお話ししたいと思いますという気持ちでございます。

ですから、そういう意味では、今申し上げましたことが、全体の背景は一つの大きなものがあるのですけれども、個別に出てくるのは、ポツリ、ポツリと出てくるような感じが多分されるのだと思います。そのほかに、こういったテーマを議論したらいいのではないかという御提案があれば、我々の方もそれを踏まえていろいろな議論の材料については御提示したいと思っておりますので、よろしく申し上げます。

○小林部会長 我々は議論していて、小さいもの、細部に神は宿るという話がございますけれども、神が宿っている小さいテーマを議論しているのかどうかということをご確認しながら議論したいというのがこれまでの御主張だと思うのです。ですから、確かにこういうことを議論しているけれども、しかしそれは、今我が国が抱えている土地に関わる大きな問題の基礎的な部分を議論しているのだということを確認しながら議論したいという御要請でもあると思いますので、ぜひそういうスタンスを、場合によっては資料を明示的におつくりいただけないかなという思いでございます。

それと、今のお話ですと、先ほど三上委員がおっしゃって、それから法律のサイドからサポートしていただいた筆の議論と敷地の議論ですね。筆の議論というのはあるいは法務省の議論ですということになるのか。少なくとも今地籍調査を一生懸命やられていますよね。そういう議論と敷地規模の議論というのはどのようにかみ合わせるかという議論は、一つテーマとして上がり得るのかどうかということなんですけれども、難しいですかね。

○小神土地・水資源局長 分筆の考え方はいろいろあると思うのですけれども、私どもの問題意識としては、分筆されようがされまいが、要は1筆の中で2戸建っても同じことな

んです。ただ、もちろん、現実にはそういうのは同じ御家族、兄弟とか親子で建つ場合がありますけれども、今現に起きているのは分筆した上で、それぞれの個人がそれぞれに小さく住宅を取得している。それが現在、非常にニーズが高くて、それが一番売れるという実態になっているのは、需要があるから企業もそういった商品を提供しているのだと思うのです。それについて、これだけ大きな市場になっていますので、それを今さらとめるとするのは多分難しいのではないかと考えていますけれども、先ほどの御意見にもありましたように、消極的に、少なくとも優遇はしないとか何らかの対応があつていいのではないかなど。あるいは将来に向けての問題意識の提示ぐらいは少なくとも、まあ無責任かもしれませんが、やっておく。世の中に、将来いろいろ問題が起きる可能性がありますよということは何となく言いたいなという気持ちもあるものですから、そういったことで議論の中に入れてたんですけれども。

○肥田野委員 今のことと少し外れて大変恐縮なんですけれども、初回ですので、私も発散する議論を申し上げているのですけれども、実は今までの中でも、今の分筆の問題だとか相続の問題も御指摘があつた。あるいは土地政策課長の方からも、良好な住宅地という概念がございますよね。実は住宅地というのは何をそこで考えるかということ、家族という概念がありまして、家族の構造によって、あるいはその形態によって、住宅として何が望ましいかというのは時代とともに変わる可能性が非常にあります。

それは大都市部と地方部とでは相当大きな乖離があると思うのですけれども、例えば郊外住宅地をどうするかという議論一つにしても、実は我々の考えている家族構成とか、あるいは家族という概念がどうなるかということと密接に関係していて、そういう問題がはっきりしないとなかなかできないと思います。例えば敷地が狭い方がいいかどうかというのは、外部性の問題としては全く私、皆さんの意見に賛成で、細分化しない方がいいのですけれども、しかし住宅というのは、高齢化して、今言われているように子供が親を支え切れなような状況になったときに、果たして一戸建ての住宅がどういう意味を持つのかというような問題もありまして、実はそういう問題というのは土地と無関係ではなくて、土地の供給のあり方だとか、その上に建つものはどういうものかということと非常に関係している。

そうしますと、どうもそういう問題も考えないと、例えば賃貸というものを我が国は今後推進するのかどうかということとも非常に関連していて、高齢化した社会の中で、例えばそれを保有していくという状況のもとで一体、市場が回っていくのか、あるいはそうい

う形で本当に適切なものが供給できるのかという問題とすごく関係していると思います。

ですから、簡単にイメージがあって、郊外一戸建てで親子2人で、子供が1人か2人というような、ある固定したイメージの家族像で住宅地を語るというのは非常に難しい時代に来ている。そうすると、そこももう1回議論——議論して答えが出るかどうかは別として、出なくてもいいのですが、一面的な家族構造を想定しているような宅地開発論だとか宅地供給論をしているというのは非常に難しいという気がするわけです。

そういう問題も実は考えないと、どうも今回の話は環境問題だけではなくて少子化というのは人数が減るだけではなくて、そこで家族構造が変わっていて、そのために住宅の供給のスタイル自体も、大都市では例えばもう賃貸の方にいきましょうとか、賃貸をやるとすると、土地のやり方をこう変えないと、とてもそれは供給できませんよとか、そういう問題に非常に密接に関係してくる。局長の言うとおりに、それは住宅局の問題だというふうに言うと、多分ほとんど何もできなくなってしまうので、だから議論していいと言われてるのはよくわかっています。ですから私はそこら辺の議論も、少なくとも土地にかかわる日本の構造的な問題の幾つかというのは5点ぐらい整理をして、それぞれについて1回議論して、これは結論は出ないけれども、このぐらいの受容性をもって、後では、それは将来の課題として残してもいいけれどもというような議論の形にしないと、どうも先生方がいろいろな側面で語ってもばらばらになって焦点がなかなか絞れない。

あるいは、国民に訴えるときも、我々はこういう方向で問題を考えて、それに対してできることはこうですとかという提示の仕方をしないと、なかなか、せっかく審議会で御議論をいただいても、社会的インパクトというのは非常に少ないのではないかと思うのですね。

そういう意味で、家族の問題というのは実は郊外住宅地も都心の問題とも非常に関係していて、そこら辺は先ほどのポスト自動車時代というものと別の意味ではちょっと関連しているのですが、そういうことも考えないといけないのではないかと思います。

○小林部会長 家族問題というのは非常に大きな問題で、家族の多様化、あり方が大きく変わってきております。ニーズはそちらに直接結びついているのですよね。

○小神土地・水資源局長 ですから、恐らく住宅もマンションとか戸建てとかいろいろありますけれども、昔からよく住みかえの議論がありまして、昔の考え方だと、最終形が一戸建てであったのですけれども、今また変わりつつあって、むしろ最終形がマンションに変わってきているのではないかと思うのです。ですからそういった変化は少子化ですとか高齢化が進行した結果、移り変わってきているのだなと思うのですね。昔は親子一緒にず

っと住んでいくのが、分かれていくと。そうするとお年寄りだけが残って、だったらマンションの方がいいじゃないかというようになってきていますので、今度それに見合う土地政策というものがありますから、それは当然この場で御議論をいただいたらありがたいなと思っています。

○小林部会長 先ほど三上委員がおっしゃったスウェーデンの議論ですが、あれはそもそも目的あるいはミッションと言ったらいいのでしょうか、何のためにそれをやっているという議論がありましたか。

○三上委員 それは土地情報開示の中でそういう話が出てきたのですね。ですから、私は非常に興味があったのですけれども、パネルストが何人かいらっしゃって、司会をしていたものですから個人的には余り詳しく聞けなかったんですね。ただ、分筆が勝手にできないということは素晴らしいというか、すごいですねという話をしたのを覚えていたものから。

○山野目委員 もし欠けていれば、国際土地政策フォーラムの全般をごらんになった土地情報課長に補っていただきたいのですが、私の理解するところでは、一つは敷地の細分化を防ぐという事実的なねらいがあります。もう一つは、副次的に土地情報の管理との関係できちんとした管理と開示を行うというテーマと関連しているのだというふうに理解しましたけれども。

○周藤土地情報課長 日本と異なって、というか日本だけがむしろ例外かもしれませんが、地籍のような管理、それから登記とかそういったものがすべて一元化されていますので、むしろある意味で言うと、逆説的かもしれませんが、個人の権利を保護するためにいじらせないといいですか、むしろそういう観点もあるのだと思います。アメリカのサブディビジョンコントロールのように、都市計画的な観点から土地の分筆を許していないというよりもむしろ、歴史的な経緯、それからそういった権利をきちんと保障すると、そういう観点から分筆が容易にできないようになっているのだろうというのが私の印象です。

○小林部会長 それが結果的に敷地規模にかかわる議論になっているかもしれないと。

○周藤土地情報課長 はい、そういう理解をしています。

○小林部会長 ほかにいかがでしょうか。

○三上委員 土地の細分化という議論がきょうの中の一つというふうに理解していますので、細分化に関して伺いたいのですけれども、資料2-2の一番最後のところに、40%

の区域は80㎡とか決まっていますよね。これ以下のものを細分化というふうに言っているのですか。これというのはルールで決まっているわけですから、これ以下を細分化というのであれば、つまりルールが守られていないということになるわけですよね。つまり、そういうものをチェックする機能が全体的に欠けているというか。これはどういう意味なのかなど。

○服部土地政策課長 私どもが書いた趣旨は、建ぺい率が40%の区域は、最低敷地規模は例えば80㎡だということで、80㎡以下にする敷地を分割することはできないようになっています。

○三上委員 でも、一応実際に細分化と言われているのは、もっと小さい敷地のことを言っているわけですか。

○服部土地政策課長 そのこのところは何が細分化かという定義はあいまいにしたまま議論しておりますので恐縮なんですけれども、80㎡でも小さいと言えれば小さいのではないのかなと。個人的に言うと100㎡を切るとやはり小さい方に入るのではないかな。だから60㎡まで最低敷地規模が、分割が逆に言えば許されると、例えば60とか70㎡まで許されるということになっているということは、ルールとしてはどちらかという甘い方に入っているのではないのかなという含みで書いていますけれども。

○小林部会長 それはちょっと正確に理解した方がいいと思う。一つは、既存のものがあるから80㎡にするという議論と、細分化するとき80という規制をかけておくと160㎡以上のものは細分化できないのですよ。160㎡以下のものを二つに割ると、必ずどちらかが80㎡以下になりますから、それができない。だから二つの側面を実は敷地規模規制は持っているわけです。既にある160㎡以上のものは細分化できない。しかし一方で、小さな敷地があるから、それについては80㎡という値を設定して既存宅地をできるだけ少なくするという二つの機能を持っているというふうに理解した方が、私はいいと思います。

○三上委員 これに絡めて思ったのが、規制とか条例というのは日本人はつくるのがとても得意だと言われていて、でもそれを守らせるチェック機能をつくる努力が足りないということはよく言われていることで、例えばたばこでもお酒でも、中学生がたばこを吸っていても平気だというようなのが日本だと。けども、例えばアメリカあたりでは、公共の場で中学生がそういう行為をするというのは大変厳しいわけです。ですから、ルールや規制を二重、三重にチェックしていくということも考えなければいけないのではないかなと

いうふうに思いますけれども。

○小林部会長 わかりました。ありがとうございます。

(2) 平成17年度土地税制改正結果の報告

○小林部会長 そろそろ予定の時間が来ておりますが、もう一つ資料が出ておりますので、これの御説明をいただきたいと思います。資料3の「平成17年度税制改正（土地税制関係）の概要」でございます。

○藤井土地市場企画室長 簡単に御説明させていただきます。昨日、税制大綱がまとまりまして、17年度の税制改正の概要がまとまってまいりましたので、その結果を御報告させていただきます。

2点、挙げさせていただいておりますが、一つは、特別土地保有税の徴収猶予制度の見直しという問題です。特別土地保有税は御承知のとおり、投機的な土地目的というものを抑制しようということですとずっと設けられていたものですが、こういうデフレの状況の中で、平成15年度からの新規課税というのは停止されております。ところが、過去に特別土地保有税の対象となっていたもので、一定の土地利用をするというふうなことになるのであれば免除になるのですが、直ちに土地利用ができない、典型的な例が住宅宅地開発みたいなものでございますが、住宅宅地開発するというふうなことで、実際に造成して売れば免除になるのですが、それまでは免除ならないというふうなものについては徴収猶予というふうな形で猶予をしているというものがございます。これが実は全国で4,100億ほど徴収猶予の債権が残っております。ですから、過去の遺物が残ってしまっているというふうな状況になっております。

今回、これを抜本的に見直そうということで、そこに手をつけまして、徴収猶予の債権の抜本的な見直しを図ったというのが今回の1点目の内容でございます。

具体的にどういうふうな改正をしたかということなのですが、徴収猶予で最も大きなものとしては住宅宅地関係であり、大体全体の4,100億ぐらいの半分近くあるのではないかとされておりまして。実際の正確な数字はわからないのですが、大体半分近くあるだろうとされておりまして。

それは、下の図に書いてございますが、住宅宅地を造成して、最後に譲渡して初めて免除になるというふうな要件になってございます。ところが、こういう土地状況ですので、

土地を売り出しても買い手が見つからないという状況が起こっておりまして、いつまでも徴収猶予が解消されないということで、徴収猶予は市町村によって大体2年ごとに延長しているのですけれども、延長、延長、延長というものをずっと繰り返してきて、いつまでもこの債権が解消されないというふうな状況になってございます。

これを、今回の改正で、譲渡ではなくて公募が終わった段階で、売れなくてもその段階で免除できるというふうな形で、免除時期を大幅に緩和するという措置を行いました。この免除時期の大幅な緩和とあわせて徴収猶予期間というものもずっと今まで延長、延長してきていますが、これを今後原則10年——原則と言いますのは、例えば区画整理事業みたいに長期間にわたるものはこれを例外規定として除いておりますけれども、普通の宅地開発であれば原則10年という形で、今後10年間の中で解決しなさいということで、要件の緩和と期限を切るということ、二つ合わせてやっております。

これによりまして、実際のところを見てまいりますと、先ほど言いました宅地造成のものでいきますと、大体そのうちの半分ぐらいが公募のところまでいっているような状況になっているのかなということです。ですから、この税制改正が——法律を次の国会に提出するわけですが、それが施行されますと、その段階で、大体住宅宅地で取り扱っているものの徴収猶予額の半分が、その段階で直ちに免除可能になるという形になりまして、ここは過去の、こういうふうな障害を取り除くということに対して非常に大きな改正の一つではないかと思っております。

もちろん、宅地の公募に至っていないものは、その後、10年間の間で公募にまで持っていけば、同じように免除になるということになりますので、これによりまして特別土地保有税の問題は相当のところは解消されたのかなと、こういうふうに考えておる次第でございます。

2点目は、定期借地権にかかる税制ということでございます。定期借地権は平成4年に制度ができて、住宅で4万5,000戸ほどできておりますし、事業用では特に最近、いろいろところで活発に使われておりまして、例えばお台場のヴィーナスフォートとか、御殿場とか佐野のアウトレットモールだとか、いろいろところで使われております。その定借を、特にこういうデフレの状況ですので、土地の所有と利用を分離して使うというのは非常に大きな効果が期待できるのですが、そのときにやりとりされる一時金の税金の課税がどうなるかというのが非常に大きな問題になってございます。通常は税金がかかるものですから、保証金という形で、例えば1億円の保証金を地主さんに払って、地

主さんは保証金をもって定借が例えば20年間だったとすれば、20年後に返すときに地主さんが無利子でその1億円を返すというような、通常は一時金はそういうやりとりをしております。

ところがそういうことになると、地主さんの方にとってみると、最後に1億円という現金を用意しなければいけないという長期の債務を負う形になりまして、そこが非常に心理的な負担になっております。

その一方で、借地人の方は地主さんがいつ倒産するとか、破産するかもしれないというリスク債権を20年にわたって抱えることになります。しかも、そのリスク債権は償却できないわけですから、キャッシュフローにかえるということができにくい、こういうふうな状況がございまして、それが、地主さん、借地人双方にとって、余り使い勝手のいいものになっていない状況がございまして。

では、それを回避しようということで権利金のやりとりをしますと、この図にございますように、例えば土地所有者の方については権利金を1億円受け取りますと、その段階で一度に課税されてしまいます。それから借地人の方は権利金を払いますと、払った権利金は本当は費用として償却したいのですが、今は土地扱いなっていますので減価償却ができません。ずっと持っていて、20年後に返したときに、つまり定期借地権がなくなったときに一度に特別損失として1億円落とさなければいけないと、というような形になっておりまして、非常にそこが不合理で使いにくいということで、権利金方式はほとんどとられていないという状況になってございます。

この問題を解決するために、今回の税制措置で、一時金を一定の契約で地代の前払いとしてもらった一時金ですよということを契約書に明記していただく。地代の前払いとしてもらった一時金と明記してもらったものについては、お金はぼんと1億円現金で一度に入ってまいります。地主さん（土地所有者）の方は、右下の四角にあります。その年の収入ということではなくて、期間に応じた収益として計上することができることとなります。例えば契約期間が20年の定借であれば、20年間の賃料収入に分散して課税するというふうなことができます。ですから、地主さんにとってみると、課税が20年間繰り延べできるということが可能になってくることとなります。

それから、借地人の側の方にとってみますと、払った一時金の1億円は毎年の賃料として、費用として損金に算入することができるということになります。ですから、これによりまして、1億円払ったお金が、毎年毎年償却できることになりまして、その分キャッシュ

ローが生み出されることとなります。これによりまして、定期借地権の障害を解消することができるのではないかと考えております。現在は、詳細を国税庁と詰めている段階でございます。

○小林部会長 ありがとうございます。そういう改正があったということでございます。

ほかに何か事務局からありますか。よろしいですか。次回の予定はいつごろですか。

○服部土地政策課長 先ほど今後の日程という話の中で話をしましたが、2月ごろを考えております。ですから、市場情報の問題と宅地の大量供給政策みたいな問題について御議論をいただきたいと思っております。本日の御議論を踏まえまして、また全体が見えるようにとか、いろいろ工夫してまいりたいと思っております。ありがとうございました。

4. 閉 会

○小林部会長 それではこれもちまして終わらせていただきます。どうもありがとうございました。

午後5時06分 閉会