

第14回国土審議会 土地政策分科会企画部会

日時：平成17年6月30日（木）

15:00～17:00

場所：国土交通省（2号館）1階

低層棟共用会議室3A・3B

開会 15時00分

1. 開 会

服部土地政策課長 定刻となりましたので、ただいまから「第14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。

委員の皆様方には大変お忙しいところをお集まりいただき、まことにありがとうございます。事務局を務めさせていただいております、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。

本日は、神尾委員、白石委員、高木委員、三上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。

それから、ご覧のようにこの前と同様クールビズでございますので、よろしくお願いいたします。

資料確認

服部土地政策課長 それでは、まず資料の確認をさせていただきます。

上から順に、「議事次第」、「座席表」、「委員名簿」、「配付資料一覧」、資料1「定期借地権制度のあり方について」、資料2「土地政策分科会企画部会報告「土地政策の再構築」(案)概要」、資料3「土地政策分科会企画部会報告「土地政策の再構築」(案)」、資料4「土地政策分科会企画部会報告(案)資料編」、資料5「企画部会報告(案)に関する今後の進め方について(案)」、資料6「前回(第13回)企画部会の議事録」とございます。

もし、不備等ございましたら、事務方に申しつけていただきたいと思います。

なお、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、発言者名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、よろしくお願いいたします。

それでは、これから小林部会長に議事進行をお願いしたいと存じます。

小林部会長、よろしくお願いいたします。

2. 議 事

(1) 定期借地権制度のあり方について

小林部会長 それでは、議事次第に従いまして本日の議事を進行させていただきます。

お手元の議事次第にございますように、2つのテーマでございます。一つは、まだテーマとして議論をやり残しております「定期借地権制度のあり方について」、最初に御説明いただき、御意見をいただく。さらに、これまでの企画部会の報告、取りまとめをするための案が事務局で用意されておりますので、これについても後ほど御議論いただきたいと思います。

それでは早速、資料1「定期借地権制度のあり方について」、事務局から御説明いただきたいと思えます。

お願いいたします。

藤井土地市場企画室長 土地市場企画室長の藤井でございます。

それでは、資料1「定期借地権制度のあり方について」に基づきまして説明させていただきます。

実は、この資料は山野目委員を座長としまして、「定期借地権のあり方に関する研究会」を平成15年からやっております、まだ研究会としての最終的な報告を取りまとめではおらず、その中で出てきております問題点を整理している段階でございます、それに基づきまして資料をまとめたものでございます。

お手元の資料1「定期借地権制度のあり方について」を一枚めくっていただきまして、1ページでございます。

「1 定期借地権制度の概要」でございます。

こちらに、定期借地権制度の簡単な概要を書いております。

「普通借地権」と「定期借地権」と2つあるわけでございますが、簡単に申し上げますと、「普通借地権」というのが更新を前提とした借地権ということであるの対しまして、「定期借地権」というのは更新を前提としない、確定的に終了するという借地権制度でございます。

その定期借地権制度の中には、基本的には「一般定期借地権」といっておりますが、存続期間が50年以上の定期借地権というものと、その中でも事業用の借地権にしましては、10年以上20年以下の契約の設定が可能ということになってございます。

2ページをごらんください。

「2 制度創設時に定期借地権に期待されていた役割」でございます。

制度の設立当初に定期借地権に期待されていた役割を見てまいりまして、それを「(1) 居住用」、「(2) 事業用」と分けて書いてみたものでございます。

まず「(1) 居住用」では、実は制度が設立されたのが平成4年になってございますが、その当時はバブルが崩壊した後でありましたが、まだ地価も非常に高い状況でございまして、そういう中で安い住宅地を量的に供給することが主に期待されていた役割かなというふうな感じを持っております。

「(2) 事業用」につきましては、先ほどもお話をいたしましたのが、期間が10年から20年までの契約になっております。その理由というのが、当時利用を想定していたものはコンビニとか郊外型レストラン、「現代型サービス産業」と言われておりますが、そういうものに利用されるだろうということで定期借地権をつくったという背景があるということでございます。

3ページをごらんください。

「3 居住のための定期借地権の活用状況」でございます。

居住用、事業用それぞれが、実際にどういうふうに使われて、どういうふうなことが課題になっているかというのを3ページ以降にまとめてございます。

まず居住用について見ますと、平成4年に制度ができて、今まで全体で住宅では4万5,000戸ほど、そのうち定期借地権マンションが1万5,000戸ほど供給されております。一定量の供給はあったということでございます。

ただ、「量的供給」というところで見ますと、同期間に建ちました新設住宅着工戸数の0.3%ということですから、量の面では期待したほどの大きな役割を十分果たせたとはいえない状況にございます。

4ページをごらんください。

「4 居住のための定期借地権の新たな展開」でございます。

ここを見ていただきますと、実際の使われ方を見てまいりますと、利用の進化とも言えるような状況が進んでおりまして、量的な供給では必ずしも所有権住宅を補完するところまではいかなかったのですが、一方で、質の面で所有権住宅ではなかなか困難なものを提供するという使われ方が出てきております。

ここの「(第1段階)」にありますように、当初定借が出てきたときは、ともかく安さ、

広さを強調した、こういうふうな形の決まったようなものが提供されていたわけですが、そのうちに「(第2段階)」にありますように、回遊道路とか緑地とかを取り入れるようになってきて、さらに「(第3段階)」にありますように、地主の方がその町に対する思いを、ここに載ってございますのは宮崎台の例でございますが、自然環境が非常にいい、樹木とか残っているもの、それを残して宅地を提供するというふうな使われ方がされております。

こういうふうな、豊かな自然環境とか、「コモン」というふうな言い方もされたりしておりますが、そういうものを残そうとしますと、一体だれが管理するのか、どういうふうな所有形態で管理するのかという問題が生じるわけですが、定借の場合は地主がはっきりしておりますので、そういう問題をクリアできるという特性が出ているということでございます。

5ページをごらんください。

一方で、利用者側にとりましても、こういう中で単に安い、広いというものではなくて、所有権住宅では実現できないライフスタイルのものを提供してもらえようような使われ方をする動きがございます。

2例ほど事例を挙げておりますが、このページには「事例1～ユートピア芦屋」を載せてございます。

「ユートピア芦屋」という物件は、芦屋駅からバスで15分ほどのところに立地しているものでございます。

ここにございますように、一区画当たり300坪から5,700坪という、所有権住宅ではなかなか供給できないような物件でございます。建物を含めて6,000万円ほどで取得できるものが提供されておまして、所有権住宅では実現できないものだということで非常に人気が出まして、販売から6カ月で完売したという事例でございます。

6ページをごらんください。

「事例2～竜ヶ崎ニュータウン龍ヶ岡・たつのこ邑」でございます。

これは、都市再生機構が行いました、竜ヶ崎ニュータウンのたつのこ邑の事例でございます。

この中に22区画ほどございますが、敷地面積が300m²から1,000m²、これも非常に大きなものでできております。

写真が載っております事例は敷地面積635m²のものでございますが、保証金150

万円、月額賃料2万2,000円でこれだけのものが取得、利用できるということになります。

この御夫婦は、もともと都心の賃貸マンションに住んでおられた方ですが、退職金で購入されて、野菜を栽培したり、ガーデニングをするというような、所有権住宅ではなかなか実現困難な「夢」というものをこういう形の中でかなえたということになります。

7ページをごらんください。

ここは、所有権住宅では実現困難な「夢」というふうな意味でいきますと、例えば最近都心居住ということがありまして、マンションでは都心居住が手に届くような形になっておりますが、戸建てではなかなか実現できないということがあるわけですが、定借だと「夢」をかなえてくれる可能性があるというふうなことをちょっと見たものでございます。

左の方にありますのは、三大都市圏で供給された平均ですが、所有権より安くて広いという定借の特性がデータの結果からもあらわれておりますが、平均値で見ましても、1.8倍ほどの敷地を8割ほどの価格で所有権に比べると買えるということになってございます。

これが立地の面でも生きてくるのではないかと見てみたものが、右の図でございます。

左の下の方に細かい字で書いておりまして恐縮ですが、どういう条件のものをやっているかといいますと、敷地面積が110m²以上、駅から徒歩15分以内、建物も含めた総予算が4,000万円から4,500万円で購入できるものを取得しようとする、沿線別にどのあたりまで行かなければいけないかということを、所有権と借地権の条件で比較してみたものでございます。

例えば中央線沿線を見ますと、こういう条件のものを所有権で取得しようとする、現在安くなっているとはいっても、日野まで行かないと取得できないことになります。

青い「 」の中に「3」とございますが、これは住宅の価格に権利金を足した金額でございます。そういう条件を満たすのであれば、荻窪まで都心に移ることができる。仮に、50年間の借地権の期間の総支払い地代も含めたとすると、紫の「 」の中に「2」がそうございますが、それでも東小金井まで都心に迫れるということになります。

8ページをごらんください。

7ページは単なるシミュレーションですが、ここでは、こういう実態が現実起こって

いるかどうかを見たものでございます。

ここは、柴又でつい最近提供され始めた物件についてですが、A3の一枚紙でありますチラシを同封させていただいております。

今年度の税制改正で、「前払賃料方式」という新しい定期借地権についての税制を認めてもらえるようになっております。簡単に言いますと、一時金をもらったときに、普通ですと一括で権利金でもらいますと累進課税で一度に税金で取られるという形ですが、それを前払い賃料という形で取ると、50年間にわたって分散して課税ができるという新しい制度でございます。

それを利用して、早速物件が都心部で出てまいりまして、この事例は柴又の駅から5分というところで、このチラシの裏に実際の図面が出ておりますが、4区画ほどの小さなものでありますけれども、敷地面積が110m²。110m²でありますと、決してゆとりがあるというものではありませんが、駐車場のスペースも取れるということでございます。

8ページに戻っていただきますと、柴又の物件を所有権の形で売りますと6,000万円ほどの値段になるということですが、これを定期借地権の前払賃料方式を活用することによりまして、大体半分の3,000万円実際に売り出されている。もちろん地代が必要になりまして、月3万4,000円ですが、ちなみに周辺の駐車場スペースを借りますと、月に1万5,000円かかるそうですので、駐車場込みでいくと、決して高い、負担の大きいものではないということで、こういうふうな都心居住が現実に実現可能なものが出てきているということでございます。

9ページをごらんください。

「5 居住のための定期借地権の今後の課題」でございます。

居住用の形態を見てまいりますと、確かに「量的供給」というところでは十分な役割を果たせなかった部分があるのですが、一方で、所有権では果たせない、多様な居住ニーズへの対応ということが、定借では担えている部分があるのかなというところが見て取れると思います。

そうしたときに、多様な居住ニーズに対応する制度としては、現行の定借制度はどうか、見直すべきところがあるのかどうかをちょっと見てまいりますと、やはり一つ問題になるのは、定借の期間が居住用については「50年以上」となっている、この期間に問題があるのではないかという問題提起でございます。

その一つの例として挙げておりますのが、「高齢者の方の住み替えニーズ」ということ
でございます。

左下の「60代の住宅購入意識」という円グラフをごらんください。

これは、60代の方の住宅購入意識の調査をまとめております。小さい字で恐縮ですけれども、「不満はあるが住み替えは検討できない」という方も含めると、半分近い方が「できれば住みかえたい」という思いを持っておられる。

実際に住みかえられた方は15%ですが、その方々に「何歳になってから住みかえられましたか」ということをアンケートで聞きますと、「60歳になってから住みかえました」という方が半分近くいらっしゃるということでございます。

右下の「老後の居住に関する意向」の棒グラフをごらんください。

これは、「老後にはどのようなところに住みたいですか」ということを聞いたグラフでございます。

もちろん、「都心居住」を選好される方もおるわけですが、一方で「家庭菜園ができる郊外型の住宅」がほしいという方が非常に多いわけでありまして。

「リバース・モーゲージ」などという議論がありますが、お年寄りですから老後の生活費の確保をできるだけしたいということでありまして。

そうすると、できるだけ取得費が少なく、老後の住みかえを実現してくれるという選択肢が提供されるといいわけですが、60歳になってから定借を使おうとしますと、60足す50ということで110歳まで借りなければいけないということになってしましまして、自分の代では借り切れないという形になっておりまして、使えないということがあります。

ですから、こういうことを考えると、多様な居住ニーズへの対応としては、今の制度で十分かどうかという問題点があるかどうかということでございます。

10ページをごらんください。

「6 事業のための定期借地権の新たな展開」でございます。

ここからは、事業用の定借の動きを見ております。

先ほど説明いたしましたように、当初は「現代型サービス産業」、どちらかという土地利用の中では、ニッチ的な使われ方を想定していたわけでございます。しかし、その後土地の有利性が低下して、企業も土地を持たないという状況になっている中で、むしろ所有と利用を分離する一般的利用という形に変わってきているという状況をまとめておりま

す。

その代表的な例の一つが、工場でございます。

年によって変動がございますが、現在は工場の大体2割が借地方式となっております、右の「定期借地権による大規模工場の事例～松下電器産業プラズマディスプレイパネル工場」でございます物件も定借でございますが、総投資額が950億円ということで、非常に大規模なものでも借地で使われるような形になってきているということでございます。

11ページをごらんください。

各地でショッピングセンター、アウトレットモール等、非常に大規模なものが出ております。

その事例として、「～お台場ヴィーナズフォート」、下にございます「首都圏近郊のアウトレットモール」の中に「御殿場プレミアム・アウトレット」以下ございますが、こういう物件でも定借が使われてきているということでございます。

12ページをごらんください。

これは、別の利用の形態であります、都心部での不整形地、要するにバブルのときに買い切れなかった土地というものが幾つかあるわけでございます。

そういうところは、普通駐車場になってしまうのですが、これは「南青山ブラス」という事例でございます、最初は確かに駐車場にしていたのですが、「もったいないね」ということになりまして、定借を使いまして、この土地に写真にあるような形の建物をつくりまして再生しているという事例で、こういうところにも使われているということでございます。

13ページをごらんください。

公共セクターあるいは企業など、大規模な土地を持っている場合には、特に複合開発として定借を使うという事例が非常にふえてきております。

その一つの案件でございますが、都が持っていた都営住宅の用地を使いまして、これを建てかえて、都営住宅とあわせて賃貸住宅、それから大学、商業施設という複合的な利用をした事例でございます。

14ページをごらんください。

「7 今後さらに活発な利用が期待される事業用借地権」でございます。

ここからは、こういう利用に対しまして、所有者側の動向はどうなっているかをちょっと見たものでございます。

ここは、まず企業の動向を見たものでございますが、企業の方はバブル期に土地を抱え込んだのですが、前回の土地白書の報告のときにもちょっと報告させていただいておりますが、バブル期に抱え込んだ土地はある程度処理が進んでいるのかなということが見て取れるわけですが、しかし一方で、企業の方はこれから産業構造転換をしていかなければいけないというところがございます。

左の「企業のリストラクチャリングの内容」のグラフにございますが、産業構造転換の中で、今までは「リストラクチャリング」、人員削減あるいは職員給与のカットというところを中心にリストラをやっていたのですが、赤い棒グラフにありますように、最近「事業拠点・生産設備の統廃合」をすることがリストラの課題になっております。

そうしますと、統廃合した結果、要らない土地が出てくることになるわけですが、一方で右の「未利用地となっている理由（複数回答）」のグラフにありますように、その土地が売れるかというところすぐ売れないで、どんどん積み上がっているという状況がございます。

そうすると、それを活用するという意味では、定借には大きな役割を果たせる可能性があるかなということでございます。

15ページをごらんください。

ここは、公的セクターが持っている土地に関してでございますが、公的セクターも非常に売却困難な大量の未利用地を抱えているということで、「土地開発公社の長期保有総面積・総額の推移（10年以上）」の棒グラフをごらんください。

これは、土地開発公社が持っている土地の面積を見たものでございます。

全体では、今は土地をどんどん処分して、取得しないということで、総面積は平成10年では3万4,000haほどあったのを平成15年では2万5,000haまで減らしておるのですが、一方で10年以上保有している土地、結局処分できずにずっと抱えているという土地ですが、それはどんどんふえておまして、平成15年段階では7,700ha、金額で2兆4,000億円ほどございます。

これをどうやって活用するかが必要になってくるわけですが、そのときに定借というのは非常に活用できる一つのキーかなということで、事実昨年12月に政令改正をいたしまして、土地開発公社が定借を設定できるという形になっております。

16ページをごらんください。

「8 事業用借地権の今後の課題」でございます。

利用者側は、従来のニッチ的な利用ということから、所有と利用を分離する一般的利用

に変わってきた。それから、所有者側の問題も解決してくれるという形で定借の役割が出てきているのかなということが見て取れるわけですが、その場合の定借の使い勝手を見ますと存続期間の問題がありまして、使い勝手が必ずしもよくないというような状況があるということをまとめております。

一つは、存続期間は今10年から20年という期間になっておりますので、20年以上の契約ができないこととなります。そうすると、十分な資金回収ができないのではないかと問題が出てまいります。

例えば先ほど来説明いたしておりますような大規模なショッピングセンターになりますと、投資期間は大体30年は必要だと言われております。というのは、ショッピングセンターで扱っているような建物の法定耐用年数が34年となっております。そうすると、それでは資金回収ができないという問題がございます。

下の「あるショッピングセンター開発管理業者が手掛ける店舗の一覧」をごらんください。

ある大手のショッピングセンターが1号店から18号店まで出しておりますが、当初は所有権でやっていたものが1999年以降は、基本的には借地方式を原則としています。しかし、事業用定借の契約期間が上限で20年で切られているものですから、普通借地権で契約しているという状況がございます。

これは、借地人が「非常に優良な企業だから」ということで安心して貸せるということで、地主も普通借地権でも納得されて提供されているわけですが、必ずしもすべてがこういう事例ではないわけですので、資金回収と地主の意向というところのミスマッチが生じているというのが一つございます。

17ページをごらんください。

ここは、16ページの付随であります。建物の耐用年数ではなくて建物附属設備、エレベーターとか冷暖房とか、いろいろな施設がございますが、そういうものの法定耐用年数は15年ということになります。

そうしますと、15年目で更新するかどうかということを考えなければいけない。ところが、今上限が「20年」という契約になっておりますので、更新してしまいますと5年間で終了して、10年間でむだになってしまうという問題が出てまいります。

それから、先ほども申しましたように都心部でいろいろな使われ方が出てきておりますが、都心になりますと住宅付置義務が出てきて、むしろ居住と組み合わせる必要性がある

わけですけれども、例えば今の定借は一戸でも住宅が入っておりますと、事業用の定借が使えないということになっておりまして、50年以上の一般定借でないとだめだということになっております。

そうしますと、投資資金の回収とのミスマッチが生じてしまうというような、いろいろな制約の問題が出てきているということでございます。

それでは、どういうふうな方向でいろいろな問題を解決するかということになりますが、いろいろな問題点があるわけですが、特に「期間」というのが大きな問題点ではないかということで、その中で2つの問題があるのではないかと考えております。

一つは、事業用借地権の存続期間であります。

事業用の定借の期間は「10年から20年」となっていますが、少なくとも「30年とか40年」という契約もできるようにしていく。具体的には、「20年」を「50年」までに引き上げることが必要ではないかという問題点でございます。

それからもう一つは、一般定期借地権の存続期間であります。

一般定借は「50年以上でなければいけない」ということがありますので、それを何年にするかという議論はありますけれども、それを引き下げることが必要ではないか。

つまり、まず事業用での一般的利用が可能となる制度へ変えていく必要があるのではないかとことです。

事業用の方では「30年」とか「40年」といった一般的利用ができるようになってくる。

また、一般定借の「50年」を引き下げることによりまして、高齢者の住みかえニーズのような多様な居住ニーズへの対応が可能になる。

さらに一般定借の期間が引き下がって、さらに事業用の期間を引き上げることができるようになりますと、居住用と事業用の垣根を小さくすることができるようになります。そうすると、複合開発とかもっと一般的に、例えば中心市街地の活性化とか、そういう場面でも使えるようになるのではないかとことです。

こういう3つの方向での検討が必要ではないかということでございます。

以上でございます。

小林部会長 ありがとうございます。

それでは、ただいま「定期借地権制度のあり方について」御説明いただきましたので、これについて御質問、御意見をお願いしたいと思いますが、まず山野目委員の方から何か

つけ加えてありますか。

山野目委員 ただいま藤井土地市場企画室長の方から御説明がありましたとおりで、細部は繰り返しませんけれども、資料1で御紹介したような方向で今取りまとめを進めているところでございますが、これはどういう意味を持った全体的なお話なのかということをおし上げれば、土地政策の観点から定期借地制度の再定義をするという仕事をしているんだと認識いたしております。

そのような再定義の作業というのは、実際に取りかかってみて実感することでありませぬけれども、定期借地制度を考えるとということは、いわば土地政策の総合力が試される典型的な素材であると言えるのではないかと思います。

そういうわけですから、余りテクニカルな議論だけではいけなくて、ビジョンとの関係で定期借地制度をどう位置づけるか。例えば宅地政策との関係では、「量から質へ」ということが言われている時代の中で、定期借地制度に期待することができる部分が大きいのではないかと。あるいは、土地政策との関係からいいますと、非常に大きな規模での産業構造の転換を迎えつつある我が国の経済情勢にかんがみますときに、そういうものに対応して適正な土地利用を引き出していくときの重要なツールになるのではないかと。

そういったビジョンの面での確認が必要でありますとともに、他方ではテクニカルな制度整備の議論、やはり総合力が同様に求められる要素としてございます。税制と民事の法制という具体的な2つの論点を少なくとも含んでいるのではないかと思います。

きょうの机上資料で、税制については既に制度上一定の手当てが実現を見ておりますのみならず、柴又の例のように、実際に税制上の措置が具体的な事例における効用として認知されるというところまで来ております。

あと、民事の法制のところについても、そのような政策上のビジョンと整合が図れるように所要の制度を変更していかなければならないと考えておりますけれども、そのあたりはきょういただいた御議論などを参考にしながら、藤井土地市場企画室長の方から御紹介のありました「定期借地権のあり方に関する研究会」の取りまとめに向けて、さらに鋭意検討を進めていきたい、かように考えております。

小林部会長 ありがとうございます。

いかがでしょうか。山野目委員に追加説明をいただきましたが。

どうぞ、前川委員。

前川委員 感想になるんですが、まず定期借地制度が「なぜ、そんなに広がらないか」

という現状分析をきちっとする必要があると思うんですね。

例えば柴又の例を見ますと、地代の利回りは1.3%、恐らく前払い賃料部分を引いても1.5%くらいなんですよね。

そうすると、定期借地が利用されない理由というのは、恐らく定期借地が切れたらどうなるかわからないという事業者側の要因もあるんでしょうけれども、供給者側の要因もかなり大きくて、恐らくこの定期借地に土地を提供できる人というのは農家等、土地に対する利回りを余り期待していない層だけじゃないかと思うんですね。例えば土地を買って定期借地の事業をやろうということは、絶対ないわけですね。

今までの、「定期借地をやれば面積が広がる」とか、「近くなる」といういろいろな有利性は、マーケットの不完全性なんです。これは、明らかに地代が低いんですよ。先ほど言ったような一・幾らで定期借地するんだったら、所有よりも借地の方が有利なんです。マーケットが完全になったらその有利性はなくなるはずなんですけれども、それが残っているままで考えた場合には普及しないんですね。供給者が限定された中でしかないんだらうと思うんですね。

そういった、「なぜ普及しないか」という現状認識をきちっとしないで制度をいじろうとすると、もちろん仕組みの問題もありますが、かなりミスリードになってしまう。

税制がどういう取り扱いをするかわかりませんが、いわゆる借地にした場合と売却した場合で、どちらが有利かというのがあってはいけないと思うんですが、もし仮に普及させるために税制をいじるということであれば、かなり危険な要素、別の要因で、マーケットが現在定借の方が有利になっているという状況でもまだ普及しない状況で、さらに税制とか、公平性の問題を考えなければいけないところまで踏み込んだ場合には、ちょっとミスリードになるんじゃないかなという気がしたんですが。

どうなんでしょうか。

小林部会長 事務局から、何かお答えはありますか。

藤井土地市場企画室長 普及しないのは、供給者側に要因があるんじゃないかということはおっしゃるとおりだと思っております。

地代もそんなに利回りが出ないということがあるのですが、もともと大きい理由としては2つあると一般的に言われております。

一つは、どうしても地代を上げられないものですから、一時金のやり取りをしないと地主としては、ペイといたしますか、納得できないわけですね。

ところが、一時金のやりとりをすると、それが一挙に累進課税されてしまうという問題がありまして、今までは権利金をもらうと一挙に累進課税で取られてしまう。累進課税されるのを嫌いまして、保証金でやりとりをするという形態が非常に多いわけです。

先ほどの柴又の事例も、当初は実は、地主は1,000万円ほど保証金をもらうという契約を想定して借地権を出そうと考えていたということなんです。ところが、保証金になりますと、無利子のお金ですが、地主からすると最後の返還時に返さなければいけない。しかも、50年後の返還のときに返さなければいけないということになりますので、孫に債務を引き継ぐという形になってしまいまして、そこが地主にとっては非常に大きな心理的な負担になってくる。かといって権利金をもらうと、一挙に税金で持っていかれてしまうという問題が一つの非常に大きなボトルネックだったと言われております。

前川委員 譲渡所得税と比べてもかなり不利だということですね。

藤井土地市場企画室長 譲渡所得の場合は20%という税率になったんですが、権利金の場合、土地の価格の半分以上に権利金の支払い額がなりまして譲渡所得税扱いになるんですが、定借の場合はやっぱりそこまで権利金の金額が高くないんですね。2分の1に満たない、大体2割から3割というのがせいぜいのところでありまして、そうすると不動産所得になってしまいまして、累進課税が適用されまして一挙に税金で持っていかれてしまうという構造になっております。

前川委員 現行で不利な状況があるということですね。

藤井土地市場企画室長 そういうことでございます。

そこにつきましては、「前払賃料方式」という今回の税制改正で突破する仕組みをつけたわけでありまして。

これは、前払い賃料として地代をもらうのであれば、「その年に一挙に収益があったというのではなくて、50年間にわたって収益があったという税務申告をしてもいいですよ」ということを認めてもらったという制度でございまして、累進課税が適用されないこととなります。そのために、柴又の例では最初1,000万円の保証金だったのが、「それならば地代の前払いでいこう」と。

1,000万円の保証金で出そうと思っていた地主さんからすると、「1,000万円ももらわなくてもいい、一時金500万円でもいい」ということで、500万円でももらい切りになる。4区画出しますから2,000万円もらい切りというお金ができて、子供に債務を引き継がなくてもいいということになって、使い切りができるということになりま

して、地主さんは500万円でも出したということでもあります。

500万円というのは、ユーザーにとってみると非常に安いので、もうちょっと出してもいいわけです。「1,000万円の近くまで出してもいい」というユーザーが出てくると、それは地主さんにとっては有利な状況になりますから、地主さんにとっては供給のインセンティブになるということが出てくるのであります。

まだこの制度は立ち上がったばかりですので、これからできるだけ普及させていかなければいけないと思っておりますが、その制度をうまく使うことによって、大きな問題の一つが解決する可能性があるのかなと思っております。

もう一つは、相続税の問題があるんですが、定借の場合も、普通の借地権並に相続税で安く評価することができるかどうかという問題がございます。

普通の借地権ほどは安くはならないにしても、かなり安くできるような評価ができるようにという、実は内々国税庁とも議論しておりまして、近々そういう形の軽減措置が適用できるような形で整理が可能かと思っております。

前川委員 これは定期借地権をどういうふうに評価するかの問題ですよ。

藤井市場企画室長 おっしゃるとおりでございます。

前川委員 わかりました。

小林部会長 前川委員がおっしゃった「利回り」というのは、土地価格に対する賃料で割った値を……

前川委員 そうですね。年間賃料が41万円ですので、土地価格は3,200万円で1.5になりますので、土地を買って定借するという商売は絶対に成り立たないわけですね。

だから、供給側の要因かなという……

小林部会長 そういう御主張でしたね。

前川委員 はい。

小林部会長 ただ、それにかわって前払賃料方式というプラスアルファの議論があると、……

前川委員 そうですね。考えても、前払い賃料が582万円ですので、計算しても1.5ですね。

もし仮に、これを動かすために税制を何かゆがめるということであれば問題だと思ったんですけども、今の御説明を聞いてわかりました。

小林部会長 ほかにございますか。

なければ私からちょっと。

先ほど民事法制の議論がありましたが、そもそも一般定借のときに、民事法制上いろいろと議論をかなりやって「50年」という設定になったように伺っていたんですが、特に一般定期借地権、居住用ということで議論がたしかあったような気がするんですが。

その辺は問題なくクリアできそうなんですか、それとも結構ハードルが高いんですか。

山野目委員 平成4年に借地借家法が制定されて、その際に定期借地制度が創設されたときの関係者の受けとめ方というのは、「やはり定期借地制度というのは非常に特殊なものである」、「正当事由制度がある普通借地権に対する例外としてつくるのだから、まず非常に慎重な第一歩を踏み出して制度をつくってみてはどうか」という雰囲気支配的でした。

その関係から、普通借地権の標準的な存続期間が「30年」とされたこととの意味合い等を考慮して、やはりそれよりも長い、安定的な存続期間の下限を設けるのであればいろいろと問題が出てくるのではないかという懸念が主張されてきて、その当時の時代状況のもとでは相当の根拠があったものですから、「50年」という数字が選ばれました。

しかしながら、その後の定期借地制度の普及の状況を見ますと、存続期間がいたずらに短くされるようなことで居住の不安定が生じて社会的な問題となることがそんなに懸念されるかというと、必ずしもそうではない。

他方、ただいま藤井土地市場企画室長の方から御紹介があったような、多様なライフサイクルに即応してこの制度を使ってもらおうという観点からいけば、「50という下限がいかに使い勝手が悪いのではないか」という声が相当の社会的説得力を持つようになってきていると認識しておりますので、平成4年のときが「間違っていたか」と言われると、それは「間違っていない」と思うんですが、しかし今後とも平成4年の解答が絶対の解答であり続けるかということ、そこも違うのではないかと。

簡単に要約すれば、そういうことになるのではないかと思います。

小林部会長 ありがとうございました。

ほかに、いかがでしょうか。

どうぞ、巨理委員。

巨理委員 この問題は全くの素人ですので勘違いした質問になるかもしれませんが、資料1の13ページ、一般定期借地権で70年間ということで、住宅との複合施設の例のところです。

例えば事業用の定借がいわゆる「50年」未満という形から、より長い期間の設定が可能となった場合に、こういう形でかなり優良な住宅との複合施設で事業用の定期借地を適用するといったようなインセンティブが、逆に働かなくなるといいますか、そういったのではなくて、100%事業用とか、そっちの方に流れてしまう可能性はないのかなということも考えたんですが、その点は全く問題ないと考えてよろしいのでしょうか。

小林部会長 どうぞ、山野目委員。

山野目委員 藤井土地市場企画室長の方から補足していただきたいと思いますが、今亘理委員が御指摘されたような懸念も、一般的な懸念としてはあり得ないものではないと感じます。

しかしながら、今回の研究の取りまとめの過程でも、ニーズ等をやや詳しく目に検討させていただいて、一部は藤井土地市場企画室長からも今資料1に即して御紹介があったところなんですが、やっぱり70年とか60年、ないしは80年というニーズで使われる複合利用の場面と、それから25年とか30年ぐらいのスパンで、しかも複合利用でやりたいんだというニーズがあるところは、ちょっとやっぱり場面が違うような感じがするんですね。

同じ場面のところに競合していて制度をがらりと変えると、おっしゃるような混乱があるかもしれませんが、都市再生機構がやるようなかなり長期型なものでの複合というのと、そうじゃなくて、もう少し短いもので事業用建物を建てたいんだけど、都市計画上の規制があって住宅付置義務が課せられている。しかし、そこに住宅を入れると事業用借地権は使えなくなるといったような場面のニーズというのは、必ずしも重複しないように認識しておりますから、そういう意味では、むしろ長い方も使えるようにし、短い方も使えるように制度をソフト化するということには、それなりの合理性があるのではないかなと感じております。

藤井土地市場企画室長 今山野目委員がおっしゃったとおりだと思いますが、つけ加えさせていただきますと、実は今の「事業用」、「居住用」という概念でいきますと、賃貸住宅も「事業用」ということではなくて「居住用」扱いになってしまいます。

したがって、現在は定期借家制度という制度もできたわけでございまして、例えば賃貸住宅を定期借家権で提供するということを町の中心市街地の活性化に活用したいというような場面が出たとしましても、現在は「居住用」ということになりまして、50年以上でなければいけないという形になってしまっている。

そういう場を想定いたしますと、「事業用」、「居住用」が、例えば複合的に利用できるような形で期間が短くなってくるということは、いろいろな可能性が非常に出てくるのではないかということが言えるかと思います。

亘理委員 ありがとうございます。

小林部会長 ほかに、御質問、御意見があればいただきたいと思いますが。

これは、こういう課題に対して考える方向が出されていて、この先はどのような道筋をお考えなんですか。

山野目委員 本日、参考資料としてお示ししているようなものを、恐らくイメージといたしましては報告書の最後の部分に、もちろんもう少し書き込んで具体的な提言にしたものになると思いますが、それからその前のところに資料1できょう紹介を申し上げたような資料に沿って、報告書としてまとめる。また、こちらの方にも御報告申し上げるような運びになるかと思いますが、そんなことを考えてございます。

小林部会長 法務省の法制審議会と関係するところがございますが、それとの意見交換というか、その辺はまだこれから、……

山野目委員 今回お話した内容は法務省所管の立法になりますので、当然そこの意見交換ということが必要になってきますけれども、民事の基本法制を大きく改めるときには法制審議会にかけなければいけないんですけれども、これは必ず法制審議会に付議しなければいけない事項かどうかというのは当然には言えませんので、それほど重くない手続で進行することができるかもしれません。

ただ、国会等の審議で丁寧に説明していくに当たっては、単純に期間を「今50年なのを何年にするよ」という説明だけではうまく通らない部分があると思いますから、背景にある、まさにこちらで御議論いただいている土地政策とか宅地政策、場合によっては住宅政策との関係で、そういうことが説得力を持つというような全体的な政策のパッケージにして立法府に示して差し上げるということが重要だろうと思っております。

小林部会長 わかりました。

そういう意味で、この部会としてのまとめの全体の中に組み込んで、説得力があるようにしていく必要があるということですね。

山野目委員 はい。

小林部会長 どうぞ、肥田野委員。

肥田野委員 少し発言させていただきたいのですが、一つは定期借地、あるいは今藤井

土地市場企画室長が言われたように定期借家につながっていく、つまり利用を中心に考えるシステムに変更するという意味では非常に重要だと思うんですが、年限だけではなくて、例えば地代の算定自体、このパンフレットを拝見しますと「10年ごとに改定すること」となっていますが、こういう価格体系自体のある種の利用を促進するためには、住宅系の場合でありますと、それが余り激変するような価格体系になると非常に使いづらいということに多分なると思うんですね。

一方、事業用でやる場合には、両者の間の関係性の問題なんですが、こういう地代なりそういうものの価格をどう決めていくかということについては今回触れられていらっしゃるのかどうか、年限についてはわかったんですが、そういう点についてもできれば居住系で、つまり利用を中心とした賃貸の方向に持っていくとするならば、それが居住者にとってある種の安定性を持っている。例えば地代自体が物価にスライドするとか、極めて合理的なシステムにのっとったような形にしておいた方がいいと思うんですね。

そうでないと、今までの土地政策の最大の問題点というのは、キャピタルゲインをねらった投機が非常に起こって、利用と無関係な形で価格体系が揺れたというのがバブル期の非常に大きな反省であったわけですね。それを利用ということで、むしろインカムゲインというか、レントと連動した形で自主的な市場をつくらうというのが非常に大きな流れだと思うんですが、それに対応するように地代なり何なりの設定の仕方についての法制度的な意味合いについても少し御議論いただいていた方がいいのではないかと思います。

小林部会長 どうぞ、山野目委員。

山野目委員 今肥田野委員から御指摘があったように、具体的に存続期間だけではなくて定期借地権による土地利用が、いわば日々続いていく途中の段階での借賃ないし地代の定め方というのは、この制度を受け容れてもらう上で非常に大事な視点だと思います。

論議の経過といたしまして、そのことにももちろん今回の研究も無関心であったわけではありませぬし、振り返ってみますと、平成4年に借地借家法をつくったときの最初の段階で、当時の建設省が、どういうふうにしたらこの定期借地権や事業用借地権の普及を推進していくことができるかということを考えたときに、まさに肥田野委員がおっしゃった、地代についての合理的な見通しというのが得られなければいけないのではないかとということで、当時「純賃料方式」というニックネームをつけた、物価指数にスライドさせていくような合理的な算式というものがあろうとということで、建設省の当時の研究会で定期借地権についての標準的な約款というものをつくってお示した中に、その「純賃料

方式」を盛り込みました。

その後の運用の中で、それが実際に使われている例も結構ありますし、事業用借地権の場合には、例えば10年間に設定しますと、毎年の地代が「こういうように上がっていく」というようなグラフみたいにしてくっつけるような契約例もございます。

ただ、必ずしも行き渡っていない部分もありますし、極端なことをいいますと、「建設省であのころそんなものをつくったよね」というやや思い出話になっていた嫌いもあるんですが、しかし今回の税制改正の過程で、藤井土地市場企画室長の方からおつくりいただいた国税庁への土地・水資源局長名の照会文書にも参照、指示、レファレンスを入れましたので、今回この前払賃料方式などを普及させていただくに当たって、もう一度「あれがあったではないか」ということを強調していこうと思いますし、肥田野委員の御注意などを踏まえて、さらにその余の課題があるのであれば、また報告書の中でも可能な限りの言及などをしていきたいと考えております。

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。

もし、ほかに特に御意見がないようでしたら、議事「(1)定期借地権制度のあり方について」はこの程度にとどめさせていただきまして、また次のまとめの方にも部分的に出てまいりますので、そこでまた御意見をいただければということにさせていただきたいと思います。

(2)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

小林部会長 それでは、きょうのメインテーマでもあります議事「(2)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」、企画部会としてこれまで議論してきたものの総取りまとめの報告が事務局から案として出されておりますので、まずこれの御説明をいただいて、それについて御意見をいただくということにさせていただきたいと思います。

それでは、お願いいたします。

服部土地政策課長 それでは、説明させていただきます。

資料3「土地政策分科会企画部会報告(案) - 土地政策の再構築 - 」をごらんください。

1ページ、「はじめに」と書いてございます。

「土地政策の基本的な役割は」ということで、総論的に書き起こしております。

中ほどの「バブル崩壊は」からですが、いろいろと出てきた低・未利用地、不良債権絡みの土地流動化対策ということで、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ということでございます。さかのぼってみれば、高度成長期からバブル期まで、土地の投機的な取引の防止や土地神話の打破ということを目指してきたわけでございます。

3つ目のパラグラフ「今日、社会経済の構造的な変化」でございますが、今日の社会経済の構造的な変化ということを受けて、土地政策についてもこれらの変化を踏まえた再構築が必要であるという認識に立って、本企画部会におきましては平成16年の10月より審議をしてきたということでございます。

2ページをごらんください。

「1. 今後の土地政策を検討するに当たっての基本認識」でございます。

ここでは、現状の認識を整理しております。

「(1) 土地を巡る社会・経済状況」でございます。

【社会・経済構造】、「人口・世帯数のピークアウト、世帯構造の変化」でございます。

全国的には、人口は平成18年度に、世帯数は平成27年(2015年)にピークを迎えて、その後減少していくと予想されている。こういう人口数、それから少子化や生涯未婚率の上昇などの問題もございまして、人口とか世帯数の変化、そういう構造の変化が土地や住宅の需要にも影響を及ぼしてくるということでございます。

「産業構造の変化」でございます。

大規模な用地を必要とする重化学工業、石油化学プラントとかそういうようなものから、余り土地を必要としない、サービス業のような第三次産業とか、同じ第二次産業の中でも、いわゆる素材型産業に対して加工組み立て型と申しますか、あまり土地を必要としない部分でのシフトが起こっているということでございます。

「企業の資産管理の変化」でございます。

従来は、資金調達方法自体が金融機関からの間接金融であったわけですが、最近では、資本市場からの資金の供給を受ける直接金融の依存度が大企業中心に高まってきた。そういうことから、資金調達を円滑に進めるためには投資家に企業の評価をしてもらわなければいけないわけですので、総資本利益率とか自己資本利益率とか、資産や資本が効率的に運用されているということを示すことが強く意識されている。

あるいは、会計制度の変更で、減損会計が適用されるようになったことで企業経営が大きく変わってまいりまして、そのことから土地を持っていることのリスクがまた改めて表面化してくるということ。あるいは、土地の収益性とか利便性が一層勘案されてくるということになりますので、大企業中心に土地の流動化スキームなどを利用して、資産をオフバランス化するという動きが進んでおります。

3ページをごらんください。

【土地を巡る国民の意識】、「土地神話の崩壊と根強い持ち家意識」でございます。

従来ですと、土地は全く有利な資産ということではございましたが、有利な資産と見る国民の意識は小さくなってきた。土地というのは、リスクもある通常の資産と同様に考える見方が一般化しております。

他方、依然として持ち家意識というのは根強いものがあるということでございます。

「居住に関するニーズの多様化」でございます。

大都市を中心にして人口の都心回帰が進んでいる傾向が見られます。職住接近とか利便性もあるわけですが、他方、郊外は郊外で自然環境のよさとか住宅の広さとか、それを望むニーズも依然としてあるということでございます。

「環境、景観への意識の高まり」でございます。

環境あるいは景観への意識の高まりが見られるということでございます。

「(2) 今後の土地の需給に関する見通し」でございます。

住宅地は、宅地の6割程度を占めておるわけでございますが、住宅自体の需要が世帯数の増加が鈍化しておりまして、平成27年ごろをピークに減少が始まると推定されておりますので、なかなか拡大を望みにくい。それから、住宅の建て方についても、利便性などを重視しておりますので、共同住宅の割合が増加するということから見ますと、今後住宅地の需要は縮小してくる。

新規の住宅地需要につきましても、国土交通省が作成しました「第5次宅地需給長期見通し」におきまして、平成13年からの10年間の見通しでございますが、前回の見通しの3分の2弱の6万8,000haと見込んでおります。特に、その期間内でも後半5年間の見通しは、前半の3分の2程度という見通しを立てております。

工業用地の需要につきましても、減少傾向が続くものと見ております。

4ページをごらんください。

「(3) 土地市場・土地利用に関する現状と課題」でございます。

「地価の個別化 ～土地の利用価値に応じた価格形成～」でございます。

バブル崩壊以降、御案内のように地価は全国平均で見まして14年連続で下落しているわけですが、最近では三大都市圏の都心部などで利便性とか収益性の高い土地については地価が下げ止まり、上昇する傾向も見られております。

「都市化の時代の「負の遺産」の存在」でございます。

これまでの半世紀以上にわたって、都市、特に大都市への人口の集中、それから産業、その他の諸機能の集中が行われてきまして、宅地需要が非常に逼迫しておったわけですが、その過程で大量の新規の宅地供給が行われたわけでございます。

ところが、こういうふうな形で都市的機能の土地利用を行うために開発された、いわば人の手が加えられた土地を「土地ストック」という名前で呼ばせていただきますと、その中には必ずしも良好な「土地ストック」でないもの、基盤整備が不十分でありますとか防災安全性能に配慮が欠けているものがあるという「負の遺産」が依然としてあるということでございます。

それから、宅地化の進展に伴いまして、都市内の緑が減少を続けているということでございます。

5ページをごらんください。

「土地利用転換などによる土地ストックの劣化」でございます。

これは、一旦供給された土地が、例えば企業経営を取り巻く環境の変化で、福祉施設でありますとか遊休化された企業の土地が処分されている。さらに、その土地でマンション開発が行われるという形で土地利用が変わってきている。

それから、非常に魅力的で質の高い土地ストックが高級住宅地などで形成されているわけですが、それについて相続などを契機に敷地の細分化が進んでいることで、地域の魅力と資産価値を低下させる懸念が起こっているということでございます。

「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」でございます。

今後、人口・世帯数の減少、産業構造の変化などを背景にして、土地の需要が縮小してまいりますと、そのことによって新たに低・未利用地、遊休化する土地が増加してくるということございまして、既に「平成15年土地基本調査」によりますと、全国で13万haの空き地が発生しているということでございます。

臨海部、それから注目を浴びております中心市街地などで問題が起きております。

6ページをごらんください。

「既存の土地ストックに対する土地利用転換のニーズ」でございます。

従来は、いわば「新市街地開発」、グリーンフィールドを開発して宅地のニーズにこたえてきたというようなことですが、今日土地への需要の緩和を背景に、都市の外延を拡大するような開発の需要は縮小しておりまして、むしろ内部の既存の土地ストックの中で土地利用が変わっていくという形で土地利用の転換が図られていくことが重要ではないか。

「不動産証券化の進展」でございます。

不動産の証券化が急速に発展しておりまして、証券化の対象になった収益不動産の累計額が20兆円余りに達している。これは、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。

それに伴いまして、所有と運用が分離した不動産が増加している。あるいは、信託受益権の取引が増大しているという状況でございます。

これについて、さらに投資家の裾野も拡大しておりますので、グローバルな観点での我が国での不動産市場の透明性の確保とか、不動産の特性に応じた投資家保護が重要になってきているということでございます。

7ページをごらんください。

「2. 土地政策の再構築に向けての基本的考え方」でございます。

「(1) 今後の土地政策の基本目標」でございます。

「土地基本法」におきましては、法目的、基本理念を定めておるわけですが、土地政策の基本的な役割は、土地という公共の利害に関係する特性を有する特殊な財を、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ための市場の整備を行うことということでございます。

今日、振り返ってみますと、産業構造の高度化、人口などの社会構造の変化という、大きな構造変化の中にあるわけでございますので、そういう変化を見据えつつ、土地政策の目標につきましては、国民の諸活動の不可欠な基盤であります土地ストックが、自然的、文化的な価値の保全も図りつつ、来るべき社会の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はないかということでございます。

すなわち、構造がいろいろと変わってくる中で、従来土地を必要としていた者が土地を必要としなくなる。そういう必要とされなくなってきた土地を、今後新たに土地を必要と

する者に円滑に、土地の所有構造の組みかえと申しますか、リシャッフルをすることが必要なのではないかと考えております。

「(2) 土地政策の再構築の理念」でございます。

「 「バブル崩壊後の負の遺産」対策からの脱却」でございます。

先ほどから縷々述べていることでございますが、バブル崩壊後の地価下落期におきまして、さまざまな対策が行われてきたわけでございます。それ以前の、いわゆる地価の引き下げを目標とする施策の推進の必要性はもう解消したわけでございますが、逆に土地の有効利用促進ということで、バブル期に生じた遊休地の有効利用や土地の流動化を進める、あるいはバブル期につくられました土地の重課制度の見直し、そういうことをやってきたわけでございます。

今日、不動産取引が不動産証券化などの関係で一部活発になってきたという状況を踏まえ、と、「バブル崩壊後の負の遺産」対策を脱して、今後は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取り組んでいくことを土地政策の中心に据えるべきではないかということでございます。

8ページをごらんください。

「 成長期の量的課題対策からの脱却」でございます。

高度経済成長期からバブル期に至るまで、良質な新規宅地の大量供給、市街地の整備改善ということでやってきたわけでございます。

今日、社会経済の成熟化に伴い土地の需要が緩和してくる中で、右肩上がりに増大する土地への需要の存在を前提とした施策について、体系的な見直しが必要であるということでございます。

今後は、これまでの都市化やバブルの発生とその過程で形成された良質な土地ストックを、この場合には「正の遺産」と申しますか、国民共有の資産として、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という積極的な取り組みが必要ではないかということでございます。

「 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」でございます。

土地の効用というのは多面的なものでございまして、整理しますと、「内部的効用」と「外部的効用」がある。

「内部的効用」というのが、土地の有効利用が当該土地の利用から得られる経済的な効用。それからそれ以外に、環境とか景観とか防災とか、土地の直接の利用者以外の者に対してもたらされる「外部的効用」があるということでございます。

従来は、土地に対する個人、法人のさまざまな需要が逼迫する中で、その需要にこたえるということが公益性の面でも優先的な課題でございましたので、内部的効用が発揮されるような有効利用、例えば土地の高度利用というのが重視されていたわけですが、今後のあり方としましては、自然環境の保全、再生とか、環境面でのサステイナブルな社会、持続可能な社会の実現という観点からしますと、外部的な効用というのを重視していくということでございます。

9ページをごらんください。

「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」でございます。

人口減少社会へと変わってくるわけでございますために、さまざまな土地利用の面から、新たに創業して新規の事業をやっていくという人、あるいは都市や地域の再生、環境の向上を図っていくという中で、土地が必要とされてくるニーズに対して既存の土地ストックの中で柔軟に対応できるようにしていく。

そのために、土地という限られた資産が、真にそれを適正に利用しようとする人に円滑に移転していくように土地利用の再編・再生が重要である。

そのために、今回は市場メカニズムの適正な発揮によって実現していく。そのために、幅広い市場参加者の確保でございますとか、取引の円滑化などに資する市場の透明性の向上、市場機能の効率化等々、土地市場という市場メカニズムが発揮されるための条件整備を今後推進していかなければいけないということでございます。

10ページをごらんください。

「3. 個別施策の基本的方針」でございます。

「(1) 持続可能な社会の基盤となる適正な土地利用の推進」、「土地ストックの質の維持・向上」でございます。

土地ストックは、これまでもさまざまなものが形成されてきたわけですが、国民の居住に対するニーズが多様化・高度化してくる中で、環境とか景観に対する認識も高まってきているということございまして、これまで形成された土地ストックについて多面的な効用を総合的に考慮して、質の維持・向上を図ることが重要だということござ

います。

しかしながら、基盤整備が十分でないとか、あるいは相続を契機とする敷地の細分化など、劣化が生じているものもございますので、こうした問題に対処するために、さまざまな土地利用規制に関する仕組みを活用するとか、あるいは地区計画とか住民間の協定制度によって、具体的な取り組みを推進していくわけでございます。

さらに、これらの取り組みを促進するために、良質な宅地の指標を明示するということ、あるいは評価指標による評価情報を適用できるものについては、積極的な情報提供をしていくことを検討していく必要があるということでございます。

それから2つ目の「 」でございますが、環境と共生した質の高い暮らしとか、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必ずしも十分ではない場合もある。例えば空き地、空き店舗が、周辺にいろいろと悪影響を及ぼす、地域の魅力あるいは活力の低下を招く。

こういう問題に対して、土地利用を規制すると申しまして、需要がいっぱいあって利用をしたいという中で適正な方向に規制するというのであれば、それはそれで役に立つわけでございますが、そういう消極的規制のルールではなくて、むしろ望ましい土地利用をどうやってやっていくか、誘導型と申しますか、地域の広がり、国とか地方公共団体のみならず土地所有者とか土地利用者とかNPOとか、さまざまな主体が参加して柔軟にやっていくという取り組みが必要なのではないかということでございます。

11ページをごらんください。

「 共（コモン）による低・未利用地の管理」でございます。

これも同じような考え方でございますが、低・未利用地について円滑な所有権の利用・移転が進んでいかず、行政においても実効性のある管理の仕組みが十分に整備されていないというのが実情でございます。これについて、一定の期間あるいは無期限に、利用権をNPOなどに与えるとか、いろいろな形で土地所有者以外の者、「コモン」と呼んでおりますが、そういう人たちで管理をしていくというやり方を今後検討していく必要があるということでございます。

「(2) 宅地供給施策の見直し」でございます。

「 量的供給施策の見直し」でございます。

高度経済成長期から、大都市圏への人口あるいは諸機能の急激な集中に対応する観点から、宅地の大量供給施策をやってきたわけでございますが、特にバブル期には、大都市圏

を中心として著しい住宅取得難が発生した。このため、広域的な観点から、国が需給調整をしていきました。

住宅、宅地の計画的な供給を図るために、そういう仕組みをつくったわけございまして、「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」を平成2年に法律改正しまして、供給基本方針を国がつくり、それに伴って地方公共団体が供給計画をつくって住宅、宅地の供給を進めるという広域的な計画制度をつくったわけございませぬ。

今日、バブル崩壊後の経済諸情勢の変化で、新規宅地の量的供給の必要性が低下しておりますので、国が量的目標を掲げ、広域調整を行う仕組みの見直しが必要であると考えております。

12ページでございます。

「今後の宅地供給のあり方」でございます。

居住に関するニーズは多様化しておりまして、郊外に関するニーズは一部で根強く存在する。また、地方公共団体におきましては、郊外の開発拠点を地域の一つの新しい拠点として計画的な整備を進めたいというニーズもございませぬ。それらのニーズにつきましては、地方公共団体や民間による自主的な取り組みが円滑に進められる必要がございまして、そのための諸条件は確保していかなければいけないということございませぬ。

それから、施行中の公的な宅地開発事業の一部については、事業のあり方の見直しが必要だということございませぬ。

「(3)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」でございます。

「不動産投資環境の整備」でございます。

先ほども申しましたように、不動産の証券化ということございませぬが、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ておりますので、投資環境の整備が必要であるということございませぬ。

13ページをごらんください。

「情報面での取り組み」でございます。

収益不動産の属性に関する情報、地籍でございますとか土壌汚染の問題、地盤、建築物の設計、建築時の検査済証など、そういうものが十分に開示されていないことから、リスクがあるということが問題ではないか。

投資家に、リスクとリターンを定量的に公表しまして、意思決定に役立てるといふベン

チマークも必要なのではないか。

「 制度面での取り組み」でございます。

投資ビークルに関する不動産の保有とか、信託受益権の設定・移転といったもので、取引が非常に多様化しておりますので、現行制度の検証あるいは整備が必要ではないかということでございます。

「 担い手の面での取り組み」でございます。

投資判断の基礎となる収益不動産の評価額などにかかわる情報提供の役割を不動産鑑定士が担っているわけですが、鑑定評価の実務を充実させる。あるいは、付随業務としてのコンサルティングなど、今後のあり方を検討していく必要があると思っております。またその際には、鑑定評価というのは非常に不特定多数の投資家の判断に影響を与えるわけですので、専門家としてのアカウンタビリティーが非常に重要になると思っております。

また、収益不動産市場の持続的な発展のためには、ややもすると金融的手法で語られがちでございますが、実際にそういう仕組みを動かしているのは不動産が生み出す収益であるわけですので、収益を確実に生み出すための「不動産価値創造的手法」と言っておりますが、そういうビジネスを担う産業の振興、人材の育成が必要ではないかということでございます。

14ページをごらんください。

「 取引価格情報の提供」でございます。

取引価格情報の提供は、必ずしも不動産証券を扱うプロだけのためでなくて、一般国民にとっても重要であるということございまして、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)」におきまして、それに従って着実に検討していくということにしております。

「 地籍の整備」でございます。

都市部、山間部で地籍の整備が遅れておりまして、さまざまな工夫をし、取り組みを重ねまして、地籍の早期整備を図っていくことが必要であるとしております。

15ページをごらんください。

「 土地の属性に関する情報システムの整備」でございます。

市場参加者がなるべくワンストップで情報にアクセスできるために、既に一部の自治体では、インターネットを通じまして情報提供する取り組みが始まっております。

また、諸外国でも、シンガポールをはじめとして随分進んだ取り組みがございまして、我が国としてもインターネット対応のGISを利用したワンストップサービスのような仕組みを整備していく必要があると考えております。

「定期借地権制度の改善」でございます。

ここは、先ほど藤井土地市場企画室長から説明があったことを要約して書いておりますので、省かせていただきます。

以上でございます。

小林部会長 ありがとうございます。

それでは、本部会の報告として、これまで議論してきた中身を事務局にこのような形でおまとめいただきましたので、これについて御質問、御意見を伺い、精査していきたいと思っております。

全体として一体的なものですので、どこからでも結構ですので御意見があればいただきたいと思いますが、いかがでしょうか。

どうぞ、前川委員。

前川委員 4ページの「都市化の時代の「負の遺産」の存在」ですが、「基盤整備が不十分な密集市街地」を「負の遺産」と理解したのですが、そうしますと「負の遺産」をなくすための政策が必要だと思うんですが、7ページに「バブル崩壊後の負の遺産」対策からの脱却」となっているんですけども、バブル崩壊後の「負の遺産」と4ページに書いてある「負の遺産」というのは別個のものなんでしょうか。

もし仮に、市街地整備の不良なものというのであれば、別に脱却する必要はなく進めていかなければいけないと思うんですが。

小林部会長 同じ言葉を使っているけれども、それを受けたと理解されがちなんですが、必ずしもそれを受けたという表現にはなっていないですね。

前川委員 「負の遺産」とは違う意味での「負の遺産」ということですよ。

バブルによってどうなった状態が「負の遺産」なのか。

服部土地政策課長 7ページの方は、確かに「量的な課題への対策からの脱却」ということで、「都市化の時代の負の遺産からの脱却」みたいな形の取り上げ方をしていないのですが、バブル以降に生じた現象と、それ以前からも重なっているところの由来とか原因はちょっと違うので、分析としては別々なんだろうなと思って整理をしたところなんです。

対策の方は、逆に「宅地の量的供給からの脱却」みたいな話が出てきたので、対応していないという印象があるかもしれませんので、もう少し表現で工夫できるところは考えたいと思います。

小林部会長 今回の御説明は、4ページの「(3) 土地市場・土地利用に関する現状と課題」の「地価の個別化 ～と地の利用価値に応じた価格形成～」と「都市化の時代の「負の遺産」の存在」を、7ページの「「バブル崩壊後の負の遺産」対策からの脱却」で受けている、そういう書きぶりをしたということですか。

必ずしもそうではないわけですか。

服部土地政策課長 そうですね。

必ずしもそうではなくて、むしろ「成長期の量的課題対策からの脱却」、「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」と、全体で受けてしまったような感じになってはいるんですが。

前川委員 4ページは、あくまでも「都市化の時代の」となっているので、……

服部土地政策課長 そうですね。

その時代にそういうことがあったという……

前川委員 「負の遺産」といってもいろいろあるということですね。

服部土地政策課長 同じ言葉を使ってしまったので、かえってミスリードになったのかもしれない。

小林部会長 「負の遺産」はいろいろなところで使われていますよね。密集市街地だけを「負の遺産」と都市再生本部では言っていますよね。あるいは、「20世紀の負の遺産」と言っているのでしたかね、「都市化の時代」ではなくてね。

前川委員 虫食いになった状態の土地を「負の遺産」だとすれば、「脱却」するのではなくて、それをどういうふう直していくかというのも今後の課題になってきそうな気がします。

小林部会長 なってきますね。

ですから、そういう意味では5ページの「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」も「負の遺産」かもしれないんですよね。ここは、低・未利用地がばらばらと入っているという議論ですよ。

ここでは、改めて「負の遺産」という言葉を使わない方がいいですね。都市化時代の量供給の中で起きてきた課題ですから、そういう表現に変えておいたらどうですか。「負の

遺産」があまり目立ちすぎるのも。

服部土地政策課長 はい、わかりました。

小林部会長 ほかに、いかがでしょうか。

どうぞ、鈴木委員。

鈴木委員 あまり読み込んでないんですが、今聞いていて、すべて並列的に、あっちに行ったりこっちに行ったり、先に進むのか後ろに進むのかよくわからないところがあるのと、「土地という公共の利害に関係する特性を有する特殊な財」という前提条件の中で、要するに、「金融のアセットみたいにしましょう、それには情報をもっと開示しましょう、情報を流通しましょう」と。でも、「これは特殊な財だから」といって、いろいろな用途規制を自由にやるのかどうか。もし、徹底して金融商品化にするのであれば、「土地という公共の利害に関係する特性を有する特殊な財」という枠組みをはめた途端、これは制限付の自由化になってしまう。

私たちの業界もそうなんです。「通信」という国の基盤インフラとなるものを配慮しながら競争する。これが入っている限り、世界中自由化にはならない筈ですが、日本だけ特殊自由化になっているんですけども。

土地が単なるアセットというか、金融資産みたいな形での流動性を高めるということであれば、情報開示を徹底する一方で、この「公共の利害に関係する特性を有する特殊な財」というものの定義を明確にしないと、自由に市場といっても、自ずと歯どめがかかるんじゃないかなという気がします。ある面では公共的なものだから、「ここは市場的な考えでは限界がありますね」と。

公共の利害に関係するということ、あえて歯どめをかける必要が土地には多分あるんだろうと思いますが、そこをどういうふうに理解したらいいのかなということがちょっと気になりました。

例えば、かつての「住宅の量的供給」という政策は大変わかりいいですよ。一方、この報告書は、非常に難渋して考えていらっしゃるんですが、「何をやる」という一本の筋が薄いなという印象があるんですね。

小林部会長 2つ御指摘をいただきました。

一つは、土地という特殊な資産と、情報提供をして不動産資産として有効に活用できるような市場メカニズムに乗せるというお話と、両方をどのようにあんばいして議論していったらいいのかということがもう少し明示的であった方がいいのではないかという御指摘

でしょうか。

鈴木委員 そうですね。

小林部会長 土地は、そういう意味での「資産」という表現は、ここで言うと「質の高い国民生活を支える基盤……」

鈴木委員 例えば「内部効用」と「外部効用」とか、使い分けをなさっていますけれども、外部効用が高まるほど、ある種の自由度というのはおのずと制限されますよね、「ここは緑を残さなければいけない」とか。

そうすると、その用途とか規制についての開示も徹底しなければいけないし、あるいは「自由に用途変更する」と書いてありますが、それはマーケットバリューを一挙に変えてしまいますから、どうするのかなど。「何種が来年は何種になるので」ということになればバリューは変わってしまいますよね。そうすると、国側の政策としての情報開示というのをどこまでやるのかなど。「この土地は規制が外れるよ」とあらかじめ言ってもらくと、そのバリューは違いますよね。

だから、民間の方にもいろいろと情報開示を要求するんですが、それによって初めて流通の流れがわかると思うんですけども、一方で、外部効用から「こういうことを外しますよ」とかそういうことになってくると、本当のマーケットとしてのバリューは難しいなと率直に感じるんですね。

国に相当な覚悟があって、長期的にそういった用途地区の変更を含めて開示していくのかどうか。

小林部会長 「開示していく」というか、規制を考えたときに、十分な法的な手続を取って、財産権を持っている方が納得のいく形で規制が適用されているかどうかということですね。

鈴木委員 はい。

小林部会長 その議論と、もう一方でこちらの情報開示が、ある意味でバランスが取れていないとおかしいなという御指摘だと思いますね。

どうぞ、前川委員。

前川委員 私の理解では、基本的には片方はマーケットが不健全だからマーケットをどうするかという問題と、もう一つは、外部性を持っているから基本的にマーケットにゆだねられないという仕分けで書かれていて、恐らく10ページの「(1) 持続可能な社会の基盤となる適正な土地利用の推進」と11ページの「(2) 宅地供給施策の見直し」は、

マーケットにゆだねられないところで、12ページの「(3)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」は、基本的にマーケットにゆだねられるものは極力マーケットを整備していきましょうという解釈であるとは思うんですね。

小林部会長　そうです。

ただ、その辺のバランスをどう取るかという議論が少しあるのかなという感じがするんですね。

マーケットにゆだねられない部分をどのように考えるかによって、……

前川委員　マーケットは、外部性があれば失敗してしまいますから、……

小林部会長　そういう理屈はわかるのですが。

例えば「持続可能性」のような議論をしたときに、従来のマーケットの失敗の議論だけでいいかどうかという議論が、土地についてはあるのかもしれないですよ。

前川委員　マーケットがそういった長期的なものを見て処理するかどうかというお話ですよ。

小林部会長　そうです。

前川委員　あくまでもマーケットが処理するのは短期的なものだとすれば、そういったような失敗は起きてくるかもしれないですね。

小林部会長　例えば事務局からの報告の中で、「これからの開発はブラウンフィールド」、既に使われている土地を改めて使うような形で、新たな土地は使わなくて、自然、その他を残していきましょうというメッセージを出そうと。

これは、ある意味で、今までより踏み込んだ、マーケットに対する介入的な要素なんですね。それを成り立たせているのは、これからの持続的可能性を高める社会を構築するためには、その方が長期的な視点に立っていいだろうという御判断があって書いておられるんだろうと思うんですね。

その辺のバランスが、書きぶりとして難しいんですが、実は非常に重要なところなんですよ。

どうでしょうか、その辺を含めて。

どうぞ、肥田野委員。

肥田野委員　まさに鈴木委員、前川委員が言われたとおりなんですけど、個人的な意見としては、サステナビリティ・ディベロプメントをこの土地というところに落とし込んだときにどう考えるかということでもあります。

前々から申し上げていますが、生態系の問題とか水の問題、そういう点というのはマーケットがそれに対応して反応するのは、もちろん景観的な側面にはすぐ反応するんですけども、それ以外の側面ではなかなか難しいので、8ページの「成長期の量的課題対策からの脱却」には書かれていますが、10ページの「(1)持続可能な社会の基盤となる適正な土地利用の推進」で、まさにそのバランスの問題に踏み込まれた方がいいと思うんですね。

そのためには、具体的にはどういうことが必要かということ、10ページの「土地ストックの質の維持・向上」で、「評価指標による評価情報の提供」という割合受動的な立場でお書きになっているんですが、市場にそんなことを聞いてもなかなかわからないので、むしろ公的なセクターが積極的に経済的な評価も含めて外部性の評価をされて、その上で、こういう土地なり水なり何なりについては、レギュレーションとしての制度で対応するのか、あるいは政策として公園なり緑地なり、従来型の公共事業にこだわる必要は全くないと思いますが、あるいはインセンティブで補助金を出すこともあり得ると思いますが、そういう形で整備をしていくような立場が本来はあるべきではないかという気がするんですね。

そういう意味で申し上げますと、8ページの「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」ですが、「自然的環境を保全」と書かれて、「環境」という言葉も使っていただいているんですが、やはり「生態系を含む」とか、もう少し強いメッセージをここに入れた方がいいのではないかという気がいたします。

つまり、何を外部性として今図らなければいけないかというときに、多分いろいろな内容があって、それを全部やるのはなかなか難しいので、今日的なことと言うと、むしろそういう点を強調された方がいい。

それから、10ページの「土地ストックの質の維持・向上」の最初の「」のところでは、

繰り返しになりますが、「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」のところ、環境や景観の中に明確に「生態系」とかをもう少し書き込まれた方がいいのではないかというのが一点。

それから、次のパラグラフ「しかしながら、ストックの中には」のところでは、

ここで、ストックのお話を書かれておりまして、それが「劣化」をしているということ

で、次のパラグラフで、「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」、これはよくわかるんですが、その後で「地区計画」とか「住民の協定」というように、どちらかという地域住民に任せておやりになるということなんですが、むしろ公的セクターが外部性の評価をした上で、積極的に「生態系を含む保全、整備をするべきである」ということをある程度宣言された方が、今のバランスの上ではよろしいのではないかなという気がいたします。

4つ目のパラグラフに、「これらの取り組みを促進するために、良質な宅地の評価の指標を明示するとともに」とあって、結局情報提供だけをしようという公的な立場がここであらわれていると思うんですが、むしろそこは情報提供だけではなくて、今申し上げたような積極的な意味合いを公的なセクターが、外部性の何について我々は注目していて、それを評価して、どういう政策に対して持ち込むのかということをやられた方がいいんじゃないか。

それを単に地域に投げかけて、「外部性をしっかりと考えて皆さん協定してください」と言っても、協定するような意識の高い地域だけではなくて、現実には土地利用の変更を見ますと財産権が非常に強いですから、やはり基本的には緑地のようなものがどんどん減っていく。

例えば私が住んでいるそばにあるお寺が今度マンションになるんですが、これで緑の量が圧倒的に減りましたね。私が住んでいる区では一応緑化協定があって、「開発行為をするときはこのくらい必要だ」ということになっているんですが、やはり大半の高木が切り倒されたということになりました。

これは、もちろん財産権の上ではそうだと思うんですが、そういうことについてははっきりと言わないと、今の財産権の制度のもとでは、外部性はどんどんなくなっていくのは明らかだと思います。

ですから、そういうところは、これだけ外部性があるんだからそれを少なくとも維持しなさい、もちろんその中で民間が外部性とのバランスの中で、例えば緑被率を今までと同じようにして、内部はもう少し高層化してもいいとか、そこはいろいろとあり得ると思いますが、そういうところまで踏み込まないと、現実問題としてはやはり鈴木委員が言われるように、ほうっておけば当然マーケットで動くわけですし、住民協定もなかなかできないですから、ここで言っていることはほとんど達成できないで終わってしまうという気が

いたします。

その辺は、行政的に立ち入ることについてちゅうちょされているような気もしないでもなく、財政条件が非常に厳しい折に、公的なところがそういうのを整備するということはとても書けないということも一方ではあるかと思えます。

しかし、このままの土地政策、「土地は他の財と違う」ということを言っているからには、前川委員が言われるとおり外部性があるわけで、外部性は普通にマーケットでやっていたら何もできませんから、やはりそれについてはレギュレーションをかけるか、あるいは公的なセクターが、必要なものについては積極的に対応していくという姿勢をある程度書き込まないと、「サステナビリティ・ディベロプメント」というのは情報提供だけでできるとは到底思えないという気がいたします。

ですから、極端な意見を申し上げるようですけれども、ぜひそのところに書き込んでいただいた方がこの報告書としても、もちろんマーケットをよくするために情報を提供するの是非常にいいことなんでそれはよくわかるんですが、それ以外にここで何をやるべきなのかということについて、できればもう少し書いていただきたいと思えます。

以上です。

小林部会長 ありがとうございます。

どうぞ、小高委員。

小高委員 私は、どちらかというとマーケット主義なものですから、確かに生態系の部分については今肥田野委員がおっしゃったとおりだと思いますが、一方で、今の御発言のように、これを中心に入れていきますと、ちょっと時代おくれじゃないかと思うんですね。

時代おくれというのは、自由に任せると緑なくなるから必要だというのはよくわかるし、確かに水の問題ももう少し明確にする時期に来ているかなと思うんですけれども、一方で、例えば都心のように交通の便がいいところは、逆にもっとマーケットを自由にやらせた方がいいと思うんですね。

そういうふうにしておかないと、一方で生態系ばかり入れると、規制ばかりが強化されていくのかなというイメージが強くなるので、個人的には反対なんです。

小林部会長 どうぞ、肥田野委員。

肥田野委員 おっしゃることは非常にわかるんですけれども、私は決して「すべてを守れ」と言っているわけではなくて、市場メカニズムでも長期的に見れば、例えば緑にもちゃんと反応して、ヘドニック分析とか土地の値段なり住宅の価格というのは、環境がいい

ところは当然上がるようになるわけですね。

オフィスでも、例えば森ビルの開発したところでも、緑地を周りに取ったりして、いいオフィス環境をつくるわけですね。それは、不動産会社としてそうつくるわけですね。そうすると、当然賃料も高く取れることもあって。それで、ある一部分は完全に内部化できるわけですね。あるスケールのもので、ある開発行為をするような場合にはできる。

ところが、だんだん小さくなってきて、10ページの「土地ストックの質の維持・向上」にもミニ開発のことが書いてありまして、宅地の狭小化のことが出ておりますね、「接道状況が良好でない」ということが書かれております。田園調布の最大の問題というのは、やはり緑が減少してきて、全体の資産価値が下がっているんですね。

これは、個別の開発行為に任せると、短期的な意味で言うと、当然自分の土地を細分化して売った方が得ですからそうしますが、お互いにやり合っているとどんどんなくなってしまう、全体の価値が下がってくる。こういうメカニズムは、完全に任せておけばそういう形にしかならないので、例えばニューヨークでも、セントラルパークをつくったからこそ、あの周辺は超高級マンションがたくさん建っているわけですね。セントラルパークがなかったら、ただの普通の住宅なり何なりになってしまうというわけなんです。

私は、「全部を緑地にしろ」と言っているわけではなくて、都心でさえもそういうことをやらないとまずい。それは、規制して民間に負担しろということではなくて、公的なお金を使ってでもやるべきだと思うんですよ。民間に負担にかけるわけではなくて、そちらの方に財源を回してやるべきだと思います。

私はこの部会の冒頭で申し上げましたが、世界の都市間競争ということで考えても、例えば東京とかが勝ち残るためにもそういうことをやっておかないと、皇居の周りだけの自然だけで、これから東京が生き残れるかというのは非常に疑問だと思うんです。

そういう意味で言うと、もう少しめり張りをつけて、単に「規制して緑を残せ」と言っているわけではなくて、緑をつくり出しても全然構わないわけですから、そういうことについてきちっと外部性の計算をして、本当に必要なものについては公的なところみずからがやっていく。これは、決して民間に負担金をやって、昔の「宅地開発要項」のように、「民間がやる時には全部民間のお金でそこまで負担しなさい」という必要はないと思います。

ですから、それはちょっと話がずれていて、民間に自由にやらせた方がいいというところはそのとおりだと思いますが、それでできない部分については、やはり公的な部分が何

らかの形で対応すべきではないかなと思います。

以上です。

小林部会長 どうぞ、山野目委員。

山野目委員 御議論を伺っていて、「2．土地政策の再構築に向けての基本的考え方」の8ページから9ページにかけてのところに「生態系」という言葉を出して言及するということは、アイデアとしてはあるのではないかとこのように受けとめましたので賛成なんです。よくわからないのは10ページ「3．個別施策の基本的方針」以下のところで、生態系などを保存するために、肥田野委員のお言葉に何回か「対応」という言葉が出てきたんですが、土地政策の観点からする「対応」というのはどういうものなのか。環境省がするような施策のことをお考えになっているはずはないはずなので、そのあたりの具体的なイメージがもし肥田野委員におありだったら御教示いただきたいと思います。

肥田野委員 ここは今環境省ではないので、縦割りでどこの省がやるかということももちろんあると思うのですが、土地政策というときは「土地」という財を扱っているわけですね。

「土地」という財をどういうふうに扱うかのときに、ここで主に議論しているのは、制度をレギュレーションなり、土地の持っている情報というような形でやれるところが限界であろうということなので、多分土地政策の範囲としてやれることは、ここに書かれていることが精いっぱいなのかもしれません。

しかし、そういう方向で貴重な財としての「土地」というものを勘案したときに、この「土地政策分科会企画部会」よりもちょっと上位に対する、あるいはほかの分野に対する影響力という意味で、「土地」を基本的な財とするのであれば、そういうメッセージを発しておいた方がいいんじゃないかという意味です。ですから、確かにここで「公共事業をやれ」と言っても、余り実現性はないだろうという気はいたします。しかし、土地政策でもし言わないとすると一体何が起こるか、逆に言うと。

ですから、守り方とか整備の仕方は、それぞれに対応するほかの部局がお考えになればいいと思うんですが、「土地」という貴重な資源の外部性を維持するためには一体どうしたらいいのかということをおいらないと、単に「情報を提供します」、あるいは「住民の方にお任せしますのでそこで考えてください」では、多分そういうことは成立しないと思います。

小林部会長 どうぞ、前川委員。

前川委員 委員の方々の御意見を聞いていてちょっと思ったんですが、順番の話なんです、まずマーケットの市場整備が最初にあるんじゃないかなと思うんですね。そして、マーケットで何ができないかというのがあって、こういったようなサステイナブルなディベロプメントとかそういったようなことが出てくるんじゃないかなというように。

この順番は何を強調したいかということかもしれませんが、鈴木委員の御意見で、どういう関連でという話になると、やはりまずあるのは、マーケットでできることは何か、マーケットが整備されていないと、できていないところをどうこうということで、まずマーケットの話があって、それでマーケットでは処理できない問題として、肥田野委員が言っておられるようなお話があるんじゃないかなと。

そうすると、バランスの話が通ってくるのかなと。初めに大きい話が来てしまうと、マーケット整備というのは、どんどんしぼんでしまうような気がするんですね。マーケットでは何もできないという形になってしまうので。

マーケットの整備というのが先にあって、それでもマーケットではできない問題について扱うという並びの方がストーリーが通ってそうな気がするんですが。

小林部会長 どうぞ、巨理委員。

巨理委員 例えば9ページの「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」を読んでいまして、最初に読みましたときに、上から3段目、「こうした土地利用の再編・再生は基本的には、市場メカニズムの適正な発揮により実現されるものである」という部分が、非常に悩み抜かれた文章を書かれているなと一見して思ったんです。恐らく、「基本的には」というところで言いたいことといたしますが、言わなければならないことがあるんだろうと思うんですね。

そういう中で、今話題に上っておりました「生態系」とか「環境保全」という問題も入ってくるんだと思うんですけれども、私自身も市場メカニズムを適正にかつ効率的にやるということ、あるいは透明性を確保することが基本になると思うんですが、そこに今日的な問題関心からいいますと、やっぱり生態系を含む環境保全というのは非常に重要だと思うんですね。同時に、つけ加えたいのは、もっと広い意味での居住福祉といたしますが、あるいは住環境の整備とか保全という視点をもうちょっと強調する必要があるかなという気がしたんですね。

それとあわせて、きょうの報告書は3部構成になっているわけですが、「1. 今後の土地政策を検討するに当たっての基本認識」のところ、例えば5ページの「土地利

用転換などによる土地ストックの劣化」ですが、要するに、企業から放出された土地とか遊休地の有効、適正利用をどう図っていくかとか、あるいは敷地細分化型の開発行為をいかに抑制していくかということが書かれているんですけども、この部分が、例えばこの報告書の「2．土地政策の再構築に向けての基本的考え方」とか、「3．個別施策の基本方針」に、果たしてどういう形で生きているのかなというのが、ざっと読んでみましてもまいわからなかったのです。

ですから、先ほども言いましたように、広い意味での居住福祉というものをどう確保するかという観点と、あわせて遊休地などの有効利用も含めて、いわばバランスの取れた土地の適正利用をどうやって図っていくかという視点をやっぱりどこかで書かなければならないのではないかという印象を持った次第です。

小林部会長 ありがとうございます。

いろいろと御示唆をいただきまして、これを全体としてどうまとめるかなかなか悩ましいんですが、全体の構成を考えてみて、例えば今話題になっている、10ページに「3．個別施策の基本的方針」とありますが、「個別施策は何か」というのはまだ書いてないんですね、これを見ると。

基本的な方針だけですよね。

服部土地政策課長 はい。

小林部会長 その辺がね。ただ、中には個別施策も書いてあるんですよ。

今までいただいた御意見では、個別施策の基本的な方針というのは2つあって、市場にゆだねられるところはゆだねましょう。その市場を効率的に使いましょう。そのためのツールを土地政策の上でもいろいろ考えていく必要がある。しかし、市場だけにゆだねていたのでは補えない部分。それは、恐らくマーケットは失敗という単純な議論だけではなくて、私が思うには、土地の場合にはこれからの社会が目指すべき新しい姿を実現するという持続可能性の議論、その両方が実はマーケット以外に配慮すべき議論ではないかなと思っているんですね。

経済学からいうと、市場の失敗を扱うということになっていて、それはかなり限定的な

……

前川委員 大きな意味では、もしあるとすれば市場の失敗ですね。

小林部会長 そうですよ。

だから、そこまで2つをまず言って、その中で個別的に何が必要かという議論にしてい

った方がいいのではないかと。今までいただいた御議論からすると、そういう議論ではないかと思っております。

その中で、12ページの「(3)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」以降は、市場に係る議論ですし、それだけでは補えないような「コモン」をもう一つ書いていくという整理をしていく必要がある。

土地・水資源局の立場、持っているツールから言うと、規制の議論しかなかなか書けないけれども、しかし首都圏全体の生態系ネットワークのような大きな議論が別途あるわけですね。これは、環境省も具体的な施策に展開できないし、国土交通省もそんなに簡単にどこかで具体的な施策を書ける話ではないが、どこかで必ず言うておかなければいけないというテーマであるとする、ここだけで書くわけではないですが、土地・水資源局もそのことは書いておく。規制だけではなくて、ある意味での「公的な新しい事業として、生態系を配慮した水・緑のネットワークを国土の背骨としてつくるような仕組みを構築する必要がある」というような書き方ですかね。そういう議論があって、それを具体的に土地政策に今後どのように落としとしていったらいいのか。

そういうふうに考えてみると、量的な供給施策というのは見直さなければいけないのではないかと議論があるし、今後の宅地供給のあり方の議論にもつながっていくのではないかと思います。

どうぞ、前川委員。

前川委員 やっぱりマーケットの話が最初ないと、マーケットでできることなのに何か加えられると、「いや、これはマーケットで処理できるでしょう」、「マーケットがうまくいっていいからこういう問題が出てきたんだ」と。だから、マーケットの議論をする前にされてしまうと、……

小林部会長 それはわかります。

例えば今森ビルの議論がありましたが、要するに、しっかりと自然を残し、大きく開発した方が資産価値が上がるし、市場でも評価される、そういう開発をすべきだという御主張ですね。それは、マーケットの中にそれを取り込んで資産価値が高まるわけです。

そういう事例は、たしか土地白書でもいろいろと、住宅地の協定をちゃんと結んで緑を保全したところは地価が下がらなくて維持されているというメッセージを出しているわけですから、それをもっと強調すべきだろうと思っています。

前川委員 そうですね。

だから、マーケットができるところをどんどんなくしてしまうと、小高委員や鈴木委員が言われているようなバランスの問題とか、もっとマーケットでできるところはいっぱいあるんじゃないかというような話が出てくるような気がするんです。

小林部会長 場合によっては、ここで書いてある「限られた情報提供」が、今申し上げたような資産価値の評価につながるような情報提供も当然その中に含まれているわけですから、そういうものとしてお書きいただければそれはすべて含まれて市場の中で議論するという形になるんじゃないかなと思います。ちょっとわかりにくいお話をしていますかね。

最初に言われたのは鈴木委員ですが、どうですか。

鈴木委員 そういう議論になってしまうのかもしれないけれども、例えば、「本当に東京をどうしたいの」ということがどこかにあると思うんですよね。土地の利用の仕方というか、政策として。

だけど、ニューヨークでもセントラルパークはもう一つつけれないし、ロンドンもハイドパークをもう一つはつけれないし、東京もお堀をもう一つつくるわけにはいなくて、ある枠内で、土地あるいはビルに対して投資していくわけですよね。

六本木ヒルズの利回りがいいかどうかよくわかりませんが、例えばああいった巨大開発でやった方がいいというような土地政策も、一つの考え方ですよね。非常に小さな開発に対して規制してしまう。

つまり、全体的にある「外部的効用」というのを、巨大開発によってのみマーケット的に許容できるんだという政策があるとすれば、非常に小さなビルに対しては「もう一度建てるのを禁止する」とか、はっきり言えばいい。それがマーケットの前提なんだから、「緑がない土地はマーケットとして機能しないじゃないですか」というぐらいははっきりしないと。「公共の財でもあります」、一方で「マーケットでもあります」、一方で「生態系を入れましょう」といっても、現実には小さい鉛筆ビルをいっぱいつくっている。

私の友人の例ですが、飯田橋に大きな家があるんですが、壊してしまうので一緒に大きな木を切ってしまうんですよ。「相続税が払えません」という話です。そこに、マンションをつくるということで、若宮町一の大木がなくなってしまうんです。個人的にはしょうがないですよね、相続税が払えないですからね。

六本木ヒルズというのは一つの例ですが、みんなああいった形で、「ある種の開発に対してこういう規制をしますよ」、それによって土地利用と枠組みを使っていくと決まって

しまえば、それを前提としてマーケット価格というのはできて、そういう狭い土地の開発についてはお金を出す人はいなくなると思うんですよね。

要は、「公共」という概念を言うのであればそこまではっきり言って、その上で「マーケットでやってくれ」という方がすっきりしますね。「あらゆることを自由に開発してください」、一方で「緑を残しなさい」、これは無理ですよね。30坪ぐらいの鉛筆ビルに「緑を残せ」というのはあり得ないですよね。

だから、「こういう土地利用を東京ではしてください」というのであれば、みんなが反対すると思いますが、それくらい思い切ったことを言わないと政策にはならないという感じがしますよね。

私は昔小石川に住んでいたんですが、「環三」といって何のためにつくったかわからないんですけども、結果的には今緑がたくさんあってきれいなんです。道路がどこに行くのかわからないんですが、そういう都市計画があって、結果的にあの両側は桜並木になって、住宅地してもバリューが高いんです。

そういうふうにしてもらえれば、肥田野委員がおっしゃったような、「ある開発については、この区ではその計画がない限り今後開発は認めない」とすれば、認めないものには投資しないですよね、小高委員。

小高委員 そうですね。おっしゃるとおりです。

鈴木委員 それくらいはっきり一回言った報告書が見たいんですよ。

小高委員 私も、基本的に鈴木委員の考え方に賛成なんです。

だけど、現実的に余りに離れている議論を提案してもしようがないところがありますよね。そこがづらいところで、こういう投資の形でやるのであれば、ある程度すっきりしないのはしょうがない面があるかなという気がしますね。個人的には自分の意見もあるので、余り一方に偏ってしまうのは委員として反対したいというだけなんです。

本当は、鈴木委員がおっしゃることをやるべきだと思うんですよ。だけど、もうあるから。もしなければ、東京都心には小さいビル、家もつからない。そのかわり、周りに大きい公園をつくるというのはそのとおりだと思うんですが、無理ですよね。

鈴木委員も、そういう意見ですよね。

鈴木委員 そうですね。

小高委員 すっきりしますよ、確かに。

鈴木委員 シンガポールはそうですね。

小高委員 でも、難しいと思いますよ。

小林部会長 どうぞ、小神土地・水資源局長。

小神土地・水資源局長 東京のイメージをしたときに、すべてのところが、緑が豊かでいい町並みだということを期待していないと言ったら怒られてしまいますが、期待できないんだと思います。

ただ、現に緑もいっぱい残っている町並みが各所にあるんですね。そういったところは、実は残念ながら、今委員の方々も言われたようにどんどん落ちているわけですが、そのときに、なかなか合意が難しいということもあるかもしれませんし、国立でも裁判になっていきますが、仮にあれはやむを得ないとしてみても、ああいう事例が起きると、あれがきっかけになってまた国立をやればいいんですね、「これからは認めない」というふうにすればそれはできるんですね。

そういった、地区計画なり、協定も、まだまだあきらめるのは早いんじゃないかなと。少しでも、そういった既存の制度にのっかって対応できないのかなと。新たに公的なところで規制を加えて残そうというのは、今現実的な政策としてはとり得ないのではないかと思っているのです。

そのほかにも、緑の関係では、例えば市街化区域内の農地は「悪だ」という前提だったんですね。これは、当然住宅地、宅地化しなければならないということで、宅地並課税を含めて農地をどんどん宅地化しようということではいろいろな制度ができていたんですけども、そういったものは少なくともこれからはやめよう。

ただ、緑をつくるということになると、肥田野委員も「公的資金も」とおっしゃいましたが、部会の案ですから入れていただくのは結構なんですけれども、残念ながら我々としては、受けとめて具体的な政策に持っていくというのは非常に難しいかなという感じがします。

ですから、今残っている緑を少しでもそのままの形で残るようにとか、そういったことを我々としては、ただ部会としてはそういう寂しい話ではなくてもう少し積極的なところを書きたいというお気持ちはわかりますので、書いていただいて結構なんですけど、そういったことも幾つもあるのではないかなと思うんですね。

今私は大田区に住んでいるんですが、さっき鈴木委員がおっしゃった、大きな木の場合は、年一回の管理費を出すとか、そういった形で公的な資金がわずかではありますが、出ているには出ているんですね。これも公共団体の判断になるんでしょうけれども、新たに

つくるということは難しいんだと思いますが、今あるものは少しでも残していく。

あとは、森ビルなり大きな再開発のようなプロジェクトのようなときには、緑を義務づけて、そのかわりに容積率を緩和するとかということはあると思うんですけども、個別の住宅地なりということになるとなかなか難しいのではないかと考えております。

小林部会長 おっしゃることはよくわかります。

恐らく、現実的にはそういうところに落ち着かざるを得ない部分がかなりあると思いますね。

ただ、この部会がある前に、「都市計画分科会部会」がありまして、新しい都市計画制度のあり方の議論で、特に10年とか20年スパンで考えると、人口が減少し、ここで見るように土地がどのように変わっていくか、それをある程度長期的スパンで見ると、問題が出てくる可能性が非常にあるわけですね。

そのときに、今までの施策だけでフォローしていたのでは対応できない、あるいはもっと積極的に対応すべきである、例えば郊外地の空閑地、未利用地、あるいは場合によっては都心地の密集市街地の中に空閑地が出てくる。それに対しての制度を新たに構築するかという議論が、恐らく必要になってきているような気がするんですね。そこは、まだ全く議論されていないわけです。

その議論が、ある意味での素材として、今肥田野委員がおっしゃったような、土地政策からこれからの大都市圏を考えて、あるいは東京圏なり三大都市圏を考えて、そういう空閑地あるいは劣化した土地をどのようにして新しい代に向けて収縮していくか。そのための新しい制度のあり方は、従来の制度だけでは対応できないのではないかというメッセージを出す必要があるような気がしているんです。

そのためにも、今回土地政策を大きく転換するための糸口になるような答申を出すのであれば、そういう未来メッセージのようなものをどこかに少し入れられないのか。現実的には、起きている問題を個々に対応していくというのは、確かに小神土地・水資源局局長がおっしゃるようなお話だろうと思うんですね。

だけど、それ以外のところも、この報告書の中に入れられないかなという思いがありまして、それが恐らく「持続可能性」という言葉を土地政策の中で取り入れて、新しい時代の土地政策を語る一つのツールになるのではないかという思いがあります。

どうぞ、小高委員。

小高委員 そういうふうに思います、私も。

だから、今お話になったことが、もう少しイメージ的にこれに出てくるといいという気がしますよね、現実的には賛成なんです。

そうじゃないと、今すぐできなくともせつかく部会でやっているわけですから、さっき鈴木委員がおっしゃった、全部つくりかえるみたいなお話はさすがにあれですが、将来を見越してある程度こういう提言をすることには非常に意味があると思いますね。

鈴木委員 極端な議論ですが、すっきりさせた方が次に行くと思うのね。

小高委員 本当はね。それはそうかもしれません。

鈴木委員 全部奥歯に物が挟まったように書いてあるなと思って、長くは続かないんじゃないのかなと思ひまして。

「極論すればこういうことだけど、現実的にどういうステップを踏みますか」くらいはいいんじゃないのかなと。

小林部会長 かなり基本的な御意見をいただきまして、土地政策のまさに再構築の議論に近い議論をしていただいたと思います。

ありがとうございます。

(3) その他

小林部会長 ただ、企画部会としては、取りまとめをしたいわけですよ。

服部土地政策課長 はい、そうです。

小林部会長 もう一度開くわけにはいきませんので、十分咀嚼して事務局と私でもう一度案をつくりたいと思いますが、今後のプログラムがありますので、資料5「企画部会報告(案)に関する今後の進め方について(案)」を御説明いただいた上で、その辺をお諮りしましょう。

報告書については、できれば私に一任いただいて、そのあとどうかということにいたしますでしょうか。

服部土地政策課長 前回も少し説明いたしましたように、パブリックコメントを実施したいと考えておりました、これは部会として国民から広く意見を募集するという形でございまして、役所がやるということではございません。

今後の進め方をざっと申し上げますと、本日の企画部会の審議で報告案を取りまとめたということでありまして、7月上旬に国土交通省のホームページ、あるいはいろいろなところでの配布、報道発表等によりまして意見の募集を始めて、8月上旬に意見の募集を終了する。

その意見に対してどういう対応するかということを経た上で、最終的に部会報告を取りまとめる、標準的な処理の仕方としてはそういう形になります。

先ほど小林部会長からございましたように、委員の皆様の御意見を踏まえて手直しをした上で、それをパブリックコメントにかける前に改めてもう一度お示しすることも必要ではないかと思っております。

最終的には、パブリックコメントに対する対応でございますが、それについて委員の皆様にも報告を随時差し上げたいと思っておりますが、さらに改めて部会を開く必要があるかないかというところは、パブリックコメントにどんな意見が出てくるかにもよりますので、それを踏まえて小林部会長と御相談した上で考えたいと思っております。改めて開く必要がなければ、その中身をお示した上で、最終的な報告を取りまとめるという形、いわば持ち回りと申しますか、そういう形で処理をさせていただくこともあるのかなと思っております。

小林部会長 場合によっては開く可能性もあるということですか。

服部土地政策課長 はい、そうでございます。

小林部会長 いかがでしょうか。今のようなプログラムで今後処理したいということですが。

よろしいでしょうか。

(「異議なし」と申す者あり)

それでは、そういう形で事務局と私の方でまとめて、時間的に7月上旬になるかどうか、若干あやしいですが、s かもしれません。

小林部会長 そういう対応をさせていただきたいと思っております。

ほかに、何かございますか。よろしいですか。

(「はい」と申す者あり)

3. 閉 会

小林部会長 それでは、いろいろと熱心な御討議ありがとうございました。

これで終わらせていただきたいと思います。

服部土地政策課長 どうもありがとうございました。

閉会 17時00分