



〈緊急提言〉

都市部における
土地の有効利用に向けて

平成10年12月

社団法人 関西経済同友会
調査企画部会

1. はじめに

なぜ都市部の土地有効利用なのか～

- ・真に豊かさを感じる経済社会を実現するためには、都市部の土地、特に低未利用地を、中長期的計画に基づいて継続的に高度利用していくことが必要不可欠である。
- ・また、低未利用地の有効利用を含め、都市部の土地の流動化と高度利用は、景気対策や金融システムの早期安定化という面からみて、短期的にも有効な政策である。こうした観点から緊急に以下を提言する。

緊急提言

〔1〕土地有効利用のための時限的緊急措置

- (1)「有効利用優先区」開発の推進
- (2)都市機能再生推進機構(仮称)主導による土地の有効利用推進

〔2〕土地有効利用のための体制整備

- (1)既存都市開発事業手続きの透明化、迅速化
- (2)土地情報の一元化
- (3)土地の流動化を促進する税制優遇
- (4)定期借地権事業の推進および定期借家権の導入

2. 都市部の土地利用の状況

(1) 都市部における低未利用地の規模

- ・国土庁の調査によると、三大都市圏の大規模（2000 m^2 以上）な埋立地などの未利用地と資材置場や青空駐車場などの屋外利用地の合計面積は、首都圏が約3,000ha、近畿圏が約2,900ha、中部圏が1,317ha。（圏域の範囲、および低未利用地の詳細区分は、いずれも国土庁の大都市圏土地利用調査による）。
- ・これらから3大都市圏の未利用地と屋外利用地の面積合計を推計すると、首都圏が約14,500ha、近畿圏が14,000ha、中部圏が約6,400ha程度と推測できる。
- ・この低未利用地を高度利用した場合の建設投資効果（土地代を除く）を予測。仮に3大都市圏の未利用地と屋外利用地の面積の10%が高度利用されたとした場合の建設投資効果は、首都圏で約3兆1千億、近畿圏で約2兆6千億、中部圏で約8千億、合計約6兆5千億円。同様に、3大都市圏の未利用地と屋外利用地の面積の20%、50%が高度利用された場合の建設投資効果は下記の通り。

建設投資効果

(億円)

	ケースA 10%	ケースB 20%	ケースC 50%
首都圏	31,067	62,135	155,339
近畿圏	25,820	51,641	129,102
中部圏	8,228	16,457	41,143
合計	65,117	130,234	325,585

資料：大都市圏における大規模低密度利用地の実態 国土庁大都市整備局
東京の土地1995 東京都 （財）民間都市整備推進機構

(2) 都市部における低未利用地の実態

都市部における低未利用地の実態の大枠を掴むために、都市部の代表的な低未利用地である虫食い状の低未利用地、密集市街地、工場跡地、市街化農地、低未利用公有地をみてみると、低未利用地に至った経緯や分布状況、形状などに関してそれぞれ以下の特徴が見られる。

①虫食い状の低未利用地

- ・再開発の頓挫、土地転がし目的による取得、小区画土地の一団化の頓挫などにより発生。
- ・このタイプの低未利用地の多くは都心部に分布。
- ・敷地規模が狭小、不整形、前面道路幅員が狭小など単独での有効利用が困難とみられるところが比較的に多く存在。

②密集市街地

- ・老朽化した木造建築物が高密度に立ち並び、幅員の狭い道路も多く、防災上危険なところが多く存在。

③工場跡地

- ・工場操業環境の改善、生産機能の拡充、生産コストの削減等を目的として、都市部に立地していた大規模工場が郊外や地方、海外に移転、あるいは統合した結果として発生。
- ・かつて工業地帯であった都心周辺部の密集した市街地や、臨海部などに多く存在。
- ・敷地規模の大きなものが多く存在。

④市街化農地

- ・生産緑地法改正での「宅地化農地」選択により発生。
- ・生産緑地が分布する低層住宅地区およびその周辺に多く存在。駐車場や空地としているものも多いが、地域によっては営農を継続しているところも残存。
- ・接道していないものや、都心部では敷地規模が狭小なところが多く存在。
- ・賃貸住宅市場の低迷により、事業採算の良い有効利用方法がない。

⑤低未利用公有地

- ・都心部の公立幼稚園や公立小中学校など公共施設の統廃合によって発生。
- ・高齢者センターなどに暫定利用されているものも存在。
- ・一定のまとまった広さを持つものが多く存在。

3. 都市部における土地利用のあるべき姿

今後の土地利用は、市場原理を前提に、「所有から利用へ」との理念の下、豊かで魅力的、効率的で安心できる街づくり・地域づくりに資するものでなければならない。具体的には、以下の視点から土地の有効利用を推進していくべきである。

(1) 防災・福祉・環境・景観に配慮した土地利用

- ・阪神淡路大震災の被災の反省にもあるとおり、災害に強い都市づくりは必要不可欠である。
- ・今後、急速に進む少子高齢社会の中では、バリアフリー化、社会福祉施設の充実

など、福祉に配慮した街づくりが必要である。

- ・都市の環境問題が表面化する中で、環境に配慮した街づくりが必要である。
- ・従来の日本の街づくりは景観に配慮してきたとは言い難い。グローバル化が進展する中で、国際的にも魅力のある街づくりが課題である。

(2) 都市整備の一環としての土地の有効利用

- ・土地は一旦利用されると、その形態を変更するには多大なコストがかかる。したがって、土地利用に際しては、長期的にも十分に耐え得る計画にそった活用が必要であり、単独で土地を利用するのではなく、都市整備の一環として土地の有効利用を進めることが重要である。

(3) 地域主体の都市整備

- ・本来、都市整備は都市で生活する地域住民自らの要求・計画に基づいて行われるべきであり、国の関与は必要最低限の計画と規制にとどめるべきである。

(4) 不動産の証券化

- ・「所有」から「利用」へという土地意識の転換をはかるためにも、不動産の証券化も進め、また、外資等を含む資金参入・土地の流動化を促進するためにも不動産情報を整備する必要がある。

4. なぜ土地の有効利用が進まないのか

(1) 公益の実現を阻む土地に関する権利意識

- ・土地収用等、公権の行使が担保されているにもかかわらず、実態としては、住民に、土地の共同利用化を阻む権利意識が強く、開発の足枷となっている。

(2) 脆弱な土地有効利用推進体制

- ・都市計画事業における土地の有効利用推進業務は実質的には民間の都市開発の一部専門家に依存している場合が多く、土地の共同利用化など高度利用に向けた推進体制が脆弱である。

- ・土地情報の散在

～低未利用地等に関する土地情報が散在し、需要者に情報が届きにくい。

(3) 不透明な都市計画事業手続き

- ・都市計画事業の手続きに関して、許認可、行政指導などの不透明な制度運用により、事業の長期化を招いている場合がある。たとえば、組合施行の市街地再開発事業は組合員の3分の2以上の賛成で事業を進めることができるにもかかわらず、実態は、全員またはこれに近い状態の賛成がなければ、計画は受理されない。

(4) 規制および税制の問題点

(税制面) ～

- ・投機的な土地取得の抑制を目的とした特別土地保有税が依然として存在。また当面凍結されたとはいえ地価税も廃止されていない。このような枠組の存在が土地需要の足枷となっている。
- ・本来、都市計画事業や土地区画整理事業のための目的税である都市計画税は、その目的に沿って活用されているとは言い難い。

- ・不動産取得税、登録免許税など取得段階の税負担が土地取引の足枷となっている。
- ・地価高騰時の懲罰的な税制措置である所得税、法人税における土地譲渡益への重課措置は、軽減されたとはいえ今だに土地取引の足枷となっている。

(規制面) ～

- ・容積率など建築設計の基準には次の例示のような各種の制限があり、土地の有効利用をはかりにくくしている。

斜線規制により建築設計が制限

用途地域指定に基づいて建築物用途が制限

住宅付置義務制度による施設計画が制限

5. 緊急提言の具体的内容

本来、土地は民間の市場原理に基づいて有効利用されるべきである。しかしながら、現状の経済状態ではなかなかそれが期待できない。そこで、民間による土地の有効利用需要を喚起するために、[1]時限的な緊急措置として、公的セクターの関与の下で有効利用を強力に推進していくこと、および[2]民間による土地の有効利用を促進し得る体制に改革することを提案する。

[1] 土地有効利用のための時限的緊急措置

(1) 「有効利用優先区」開発の推進

「有効利用優先区」

都市部における有効利用を促進すべく、自治体などの申請に基づいて都市再生委員会（仮称）が「有効利用優先区」を指定し、公益に資する利用であるかどうかなど一定の基準を満たした利用については、建築計画の基準の適用を弾力的に行うとともに、以下のような税制の優遇を認める（基準を満たした利用かどうかは都市再生委員会で認定）。

- ・高度利用促進…不特定多数の人間が集う駅前や都市の中心部などは、高度利用を図るべき地域。これらの地域に残存する低未利用地の高度利用を促進
- ・災害に強い都市整備の促進…災害時に救急車も入れないような防災上問題がある低未利用地の整備を促進
- ・高齢者や弱者にやさしい都市整備の促進…公共施設の周辺部や駅周辺部などで、高齢者などが利用する施設などに関して、バリアフリー化など高齢者にやさしい整備を促進

「税制優遇」

「有効利用優先区」内の低未利用地を上記の目的に沿って有効利用する場合に、以下の税制上の優遇措置を認める。

- ・土地譲渡益課税を凍結する。
- ・低未利用地の高度利用を促すために、平成10年4月1日以降の取得建物の減価償却に関しても、定率法と定額法の選択を許容す

る。さらには、建物等に関する一層の特別・割増償却を認める。

- ・それでも高度利用されない当該区域内の低未利用地については、都市施設用地として強制収用するなど従来以上の公権発動を許容すべきである。

(2) 都市機能再生推進機構（仮称）主導による土地の有効利用推進

- ・都市機能再生推進機構（仮称）は、この「有効利用優先区」の利用を促進すべく、民間で対応できない低未利用地の先行取得・整形化、さらには自ら都市施設の開発なども行う。加えて、既存の組合施行型市街地再開発事業などでなかなか進捗していない都市計画事業についても、都市機能再生推進機構（仮称）がコーディネーション機能を担うことによって、事業主体である組合などをサポートし、事業の迅速化を図る。

[2] 土地有効利用のための体制整備

(1) 既存都市開発事業手続きの透明化、迅速化

- ・現状の都市開発事業については、実質的に全員合意が前提となっている。開発事業を速やかに進めるためには、事業認定等の手続きの透明化と迅速化が必要である。一定比率以上の住民が計画案に賛成した場合には計画決定の法的手続きを開始するなど制度運用を透明にし、手続きの迅速化を図るべきである。
- ・さらに、一部の反対者によって、都市開発事業の進捗が大幅に遅れることを防ぐために、都市計画の区域設定については弾力的に運用すべきである。

(2) 土地情報の一元化

- ・現状、低未利用地に関する情報は極めて未整備となっている。低未利用地の有効利用事業を手がけている住都公団や民都機構も、現在個別に情報を受け付けている。今後、効率的かつ効果的に低未利用地の有効利用を推進していくために、まず、住都公団や民都機構が持っている低未利用地の情報、住管機構や共同債権買取機構などの情報で公開できるもの、また裁判所の競売情報などを一元化すべきである。具体的には、当面、都市機能再生推進機構（仮称）に情報を一元化し、土地情報センターとしての機能を持たせるべきである。

(3) 土地の流動化を促進する税制優遇

- ・不動産取得税を撤廃、登録免許税と印紙税を低額一本化すべきである。
- ・特別土地保有税および地価税を撤廃、都市計画税を固定資産税に一本化すべきである。
- ・土地譲渡益への重課措置を廃止すべきである。

(4) 定期借地権事業の推進および定期借家権の導入

- ・土地需要を喚起するために、現在の地価水準を顕在化させない事業を推進することが必要である。具体的には、定期借地権事業、事業用借地権事業、および建物譲渡特約付定期借地権事業を推進すべきである。
- ・そのためには、現在の借地借家法に関して、非居住用建物の賃貸借における正当事由の撤廃や定期借地権の最短期間の短縮などを含めて制度を見直すべきである。
- ・さらには、契約自由の原則にたった定期借家権の導入などの改正が必要である。

以上

都市再生委員会（仮称）および都市機能再生推進機構（仮称）について

（11月の緊急提言より）

（１）都市再生委員会（仮称）の内容

- ・大都市圏の総合的な社会資本整備や土地の有効利用を進めていくために、首相直轄の省庁を横断する「都市再生委員会（仮称）」を設置する。
- ・「都市再生委員会（仮称）」は、早期に、総合的・長期的な都市再生プランを企画立案し、首相のリーダーシップの下に、各省庁が具体的プランを実施する。その策定にあたっては、以下の点を実現することが必要である。その財源的な裏付けとしては、次年度以降に増額する公共投資の増額分（次年度は10兆円）のうち7割程度を大都市圏の整備に重点配分する。

- ①総合的・広域的かつ長期的な観点から交通網・情報通信などの都市インフラ整備。
- ②優先すべき分野への重点的かつ効率的に資金を配分。
- ③整備にあたっては、住民に対して、透明性・アカウンタビリティの高いものであること。

（２）都市機能再生推進機構（仮称）の内容

- ・都市再生委員会の総合プラン推進を効率的に促進し、行政執行をサポートする組織として、現行の都市再開発推進組織は、住宅都市整備公団、民間都市開発推進機構、府県土地開発公社などの都市整備機能を統合した「都市機能再生推進機構（仮称）」を首都圏、中部圏、近畿圏のブロック別に設置し、ノウハウの結集、強力な推進体制の構築を図る。その機能発揮のためには、以下の点が重要である。

- ①公益の尊重。
- ②ノウハウ・スキル豊かな民間人の積極的登用に注力。
- ③国費主体の事業費調達。
- ④規制緩和・税制面での十分な対応も併せて実施。

以　上

定期借地権について

定期借地権～

一定の借地契約期間が満了すると借地権が法的に消滅する借地権で、法定更新もなく確実に借地関係が終了するもの。

土地を貸すと半永久的に返してもらえない、明け渡してもらおうとすると高額な立退き料を請求されるので、地主は土地を貸し渋り、借りる側も安く借りられないといった事態を改善するために、新借地借家法（1992 年施行）で導入されたもの。

定期借地権の種類～

	一般定期借地権	建物譲渡特約付 借地権	事業用借地権
借地権の 存続期間	50 年以上	30 年以上	10－20 年
権利の内容	3 つの特約が有効。 ①更新しない ②建物再築に伴う存続期間の延長をしない ③建物買取請求権を行使しない	賃貸契約締結時に、契約後 30 年以上経過した日に地主が借地人から借地建物の譲渡を受ける旨を特約し、地主が建物を買受けることにより借地権が消滅する。	借地借家法の次の 3 つの規定を適用しない。 ①法定更新 ②建物再築に伴う存続期間の延長 ③建物買取請求権
契約期間満了時の処理	借地人は建物を収去し更地にして返還。	地主は、契約に定めた時期に借地人から借地上建物を買取る。 この種類のみ、建物が将来存続する。	借地人は建物を収去し更地にして返還。
契約方式	上記①～③の 3 つの特約を公正証書等の書面で契約する。	法律上は格別の制限なし。 口頭で成立可。 ただし、実務上は建物の仮登記を経由する。	賃貸借契約書を公正証書にする。
利用目的	住宅、オフィスビル等	住宅、オフィスビル等	外食店舗、量販店等

社団法人関西経済同友会
調査企画部会名簿

座 長	小林 幹司	関西経済同友会代表幹事	日本生命保険副会長
座 長	南谷昌二郎	関西経済同友会代表幹事	西日本旅客鉄道社長

幹 事	萩尾 千里	関西経済同友会常任幹事・事務局長
-----	-------	------------------

《ワーキング・チーム》

委員長	大林 剛郎	関西経済同友会常任幹事	大林組副会長
-----	-------	-------------	--------

土地有効利用 総括主査	田中 英俊	三和銀行事業調査部部長、三和総合研究所理事・調査部長
----------------	-------	----------------------------

公共事業 総括主査	西村 信幸	日本総合研究所調査部（大阪）マネジャー兼主席研究員
--------------	-------	---------------------------

委 員	宇都 弘道	大阪ガス経営調査室長
	小巻 善郎	大和銀行渉外部審議役
	齋藤 績	関西電力支配人秘書役
	島田 智之	日本生命保険企画広報部部長
	土屋隆一郎	西日本旅客鉄道経営企画部部長
	富森 浩治	日本電信電話関西支社経営企画部課長
	根本 祐二	日本開発銀行大阪支店企画調査課長
	藤橋 琢磨	日本興業銀行審査部西日本企業審査室室長
	村木 信爾	住友信託銀行調査部調査役
	井上 雄次	大林組不動産開発事業第三部長

川瀬 卓	三和総合研究所調査部副主任研究員
天野 富彰	日本生命企画広報部課長
森尻 裕二	日本生命企画広報部主任
杉岡 篤	西日本旅客鉄道経営企画部課長
藏原 潮	西日本旅客鉄道経営企画部主席
山内 頼道	大林組本店秘書室課長

調査企画部会委員

伊木 稔	サントリー経営企画部部長
市橋 伸彦	丸紅大阪本社担当役員付部長
一法師 淳	日本電信電話関西支社経営企画部長
稲垣 恒夫	住友商事大阪業務企画部長
大歳 清次	住友銀行業務渉外部部長
大橋 浩一	住友海上火災保険大阪本社総務部長兼広報部長
川上 修二	住友生命保険総務部秘書役

久留米 稔	ダイキン工業経営企画室課長
高山 直也	日商岩井大阪業務室長
村上 路一	住友電気工業経営企画部長
石川 進	近畿日本鉄道企画室部長
榊原 道治	住友金属工業広報部社会活動室長
杉 顕紹	東洋紡績総務部副部長
滝川 忠昭	博報堂関西支社プロモーション局長兼関西圏開発部担当
中正 直樹	さくら銀行関西業務渉外部大阪渉外室室長
長谷川 淳朗	武田薬品工業秘書室長
平田 修一	クボタ秘書室部長
福田 康司	伊藤忠商事関西業務室課長役
藤田 正治	日本アイ・ビー・エム西日本地域部主管地域社会担当部員
藤森 荘吉	三菱商事関西支社業務部部長代理業務・地域担当
細見 幸久	電通営業総務・営業管理部部長
宮本 秀一	松下電器産業会長室渉外部長
村上福壽郎	三洋電機秘書室担当部長
村田 省三	アートコーポレーション常務社長室長
安田 通生	阪急電鉄社長室長

事務局

梅名 義昭	関西経済同友会企画調査部副部長
猪熊未奈子	関西経済同友会企画調査部

以 上

〈 緊 急 提 言 〉

都市部における土地の有効利用に向けて

平成10年12月発行

発 行 者

社団法人 関西経済同友会

常任幹事 萩 尾 千 里
事務局長

大阪市北区中之島6-2-27

電話 (06) 6441-1031

印 刷 所

寺尾印刷 株式会社

大阪市旭区清水1-14-21

インターネットアドレス番号

<http://www.kbch.isp.ntt.jp/doyukai/index.html>

