

**持続可能な国土利用の「新陳代謝」を促すことで、  
新しい「国富」を次世代へ継承する**

— 中間とりまとめ —

2019年7月

PHP 新国富創成研究会

## 目次

本研究会の設立趣旨	3
持続的な国土利用の新陳代謝が「新国富」創成のエンジンだ	6
土地・建物の流動性と多様性を高める原理・原則	8
土地・建物に関する諸課題と処方箋	10
I. 土地・建物に関する政策体系を「クロズドレジーム」から「オープンレジーム」に転換	10
II. 不動産に関する情報を開示・共有	11
III. 選択の自由度や複眼的な時間軸で土地・建物を評価	12
IV. 不動産問題には事後的対応ではなく事前対応が必要	13
V. 国民のリスクリテラシーを高め、モラルハザードを最小化	14
VI. 国土形成は一極集中ではなく多極分散が必然	15
VII. 土地・建物の購入や利用は「私的選択」ではなく「公共選択」として認識	15
メンバー略歴	18

## 本研究会の設立趣旨

近年、自然災害が国内で多発しており、事前的準備が官民間わず喫緊の課題である。2018年だけでも、大阪北部地震、西日本豪雨、北海道胆振東部地震などが発生し、日本各地に甚大な被害を及ぼした。将来に目を転じると、南海トラフ沿いの大規模地震（M8からM9クラス）は、今後30年以内の発生確率が70～80%であり、昭和東南海地震・昭和南海地震の発生から70年以上が経過しているため切迫性の高い状態である。

これらの突然の大規模災害の発生で留意すべき点は、何より人的資産が失われ、さらに、民間資産が瞬時かつ膨大に棄損してしまうことであろう。

後者については、内閣府の中央防災会議の試算によれば、南海トラフ巨大地震が発生した場合、資産等の被害は最大で169.5兆円である。そのうち建物の被害額は119.1兆円（住宅：75.6兆円、非住宅：43.5兆円）にのぼり、資産等の被害総額のうち約7割を占める<sup>1</sup>。また、「国民経済計算」（内閣府）では2017年末の住宅資産額が373兆円であるため、南海トラフ巨大地震の発生により、住宅資産の約20%を消失することになる。つまり、民間資産が住宅に偏っているため、大規模災害によって被害を受けるのは一般世帯になる。

特に、わが国では世界的ビッグイベントが今後次々と開催される。主なイベントをあげれば、2019年のラグビーワールドカップ、2020年の東京五輪、2021年のワールドマスターズゲームズ、2025年の大阪万博などである。ただ、これらの開催地の多くが世界的にも自然災害の高リスクを抱えている事実を再認識すべきだろう。スイスの再保険会社Swiss Reによれば、世界の主要都市616のなかで、東京・横浜は世界第1位、大阪・神戸は第4位、名古屋は第6位の災害リスクを抱えている<sup>2</sup>。阪神淡路大震災では約11兆円（国・自治体負担の累計）<sup>3</sup>、東日本大震災では32兆円（復興期間10年間）<sup>4</sup>という巨額の復興予算を必要としてきたが、これらの大都市における被害では、それ以上の予算を必要とするのは間違いなく、復興どころか原状復旧ですら困難な状況となる。

平時では、人口減少による官民資産の低・未利用の増加（所在地不明の土地、空き家、耕作放棄地など）から、土地・建物の価値が減少していく恐れが指摘されている。「所有者不明土地問題研究会」（座長・増田寛也氏）によれば、北海道本島に匹敵する土地（約720万ヘクタール）が2040年までに所有者不明になる恐れがある。また、空き家は全国に約820万戸にのぼり<sup>5</sup>、2033年までには約2,166万戸に急増する、という推計もある<sup>6</sup>。空

1 中央防災会議（2013）「南海トラフ巨大地震の被害想定について（第二次報告）～経済的な被害～」における被害が最大となると想定される「陸側ケース」の被害額

2 Swiss Re(2013) *Mind the risk: A global ranking of cities under threat from natural disasters*

3 矢野和彦（2011）「復興財源を論じる視点」みずほリサーチ, June.

4 復興庁（2015）「平成28年度以降5年間を含む復興期間の復旧・復興事業の規模と財源について」

5 総務省（2013）「平成25年住宅・土地統計調査」

6 野村総合研究所（2017）「<2017年度版>2030年の住宅市場～空き家率の抑制に向けて、早急な仕組みづくりが必要～」

---

き家は、防災や治安の観点からも再利用や解体が急務であろう。耕作放棄地については約42.3万ヘクタール（2015年度）に及び、富山県や福井県の面積に匹敵する。これらのデータは、これまで政府が土地・建物に対して無策であった証左といえる。

最近、政府は土地・建物について管理強化措置を矢継ぎ早に行っている。例えば、法務省は土地・建物の相続登記の義務化を法制審議会で議論し始めている。また、財務省は寄付を通じた土地・建物の収用、民間への貸し出し、売却できるような新制度の検討に入った。確かに、これらの政策は土地・建物における所有者特定化や転用促進に有効であるかもしれない。

ただ、あまりに膨大な民間ストックが行政管理下に置かれれば、「政府の失敗」を招く恐れもあり、経済成長の足かせとなりかねない。金融機関は日銀の金融緩和により新たな投資先を模索しているため、現在は国内の土地・建物への積極的投資を促し、災害を想定した新しい付加価値を創出する好機であるはずだ。シェアリングエコノミーの拡大にみられるように、日本人の土地・建物へのニーズも「所有」から「共有」に変わる萌芽もある。実際、都市部ではライフスタイルの変化や災害リスクの増大を背景として、日本人のステータスのひとつであった持ち家志向にも変化が生じつつあり、住宅の賃貸もしくはシェアリングへのニーズも高まっている。本来、個人が生活や家庭環境の変化に応じて土地・建物の売買等や賃借を柔軟かつ能動的に行うことで、資本生産性の向上が経済成長へ寄与することが期待される。しかし、そのようなダイナミズムはまだ本格的に生じていない。

松下幸之助は、戦後日本が高度成長を成し遂げたことに評価を示しつつも、無秩序な発展に強い危機感を持ち、1976年に『新国土創成論—日本をひらく』（PHP研究所）を上梓した。その「まえがき」には次のように記されている。

「戦後の日本は一面、経済大国、といわれるほどのめざましい発展をなしとげてきました。しかし、これは二十年なり三十年以前に、『二十年後、三十年後の日本をこのような姿にしていこう』という計画を持ち、それを国民合意のもとに共同の力で推進してきたというものではありません。（中略）

そうした計画性のなさから、それぞれの働きがいわばばらばらになり、それが反面に、たとえば公害とか、無計画な都市の膨張といったような数々のアンバランスを生む結果となりました。そして、今日の社会各面にわたる混迷は、そのようなアンバランスから起こってきたと考えられます。

そういう意味において、今日のこの非常時に処していくにあたっては、一方で当面の事態に対する適切な方策を生み出し、実行していくことが肝要であるとともに、それらの根底となるべき、国家の大計を打ち立てることが急務ではないかと思うのです。」

この松下幸之助の言葉は、今日の日本にも当てはまるのではないだろうか。戦後の日本は人口増加の局面において土地・建物の供給増加という量的問題の解決に注力してきたものの、QOL（生活の質）の向上という質的問題を軽視した結果、国民の物心両面における豊かさ

を実現したとは言い難い。政府が高度成長期においてなお、土地・建物に関する長期的ビジョンに沿った政策を実現していれば、今日の問題の多くを未然に防ぎ、解決できていたかもしれない。

わが国は人口減少の局面においてなお、空き家や耕作放棄地の増加という量的問題に目を奪われがちである。長期的な人口減少が続くと予測されるなか、政府の事後的対応では土地・建物の低・未利用に歯止めがかからず、政府の役割が拡大する一方になるのではないか。その結果、松下幸之助が予見したように、国民の自主独立の精神が薄れ、依頼心が強くなるなど、日本人の精神面での進歩向上を阻害する恐れもある。

このような負のスパイラルを解消するために、政策シンクタンク PHP 総研は、経済学などの学識経験者、金融・法務等の実務経験者から成る研究会を設立した。本会では、わが国が土地・建物における問題の発生を事前に防ぐとともに、顕在化してしまった問題を解決できるように、災害大国という現実在即して、法律や制度、社会的慣習を抜本的に改める「国家の大計」を検討していく。本書は、2019年度末の政策提言（最終発表）に向けた「中間とりまとめ」である。

---

## 持続的な国土利用の新陳代謝が「新国富」創成のエンジンだ

少子高齢化の進展による労働力人口の減少を踏まえれば、日本の持続可能な経済成長には資本増加と技術革新(TFP:全要素生産性の上昇)が不可欠であることは論を俟たない。ただ、日本経済の成長会計を見ると、資本量増加や TFP の経済成長への寄与率は、70 年代から今日までマンアワー増加よりも低下している<sup>7</sup>。政府は大規模な金融緩和や働き方改革などを実施することで、資本量増加や TFP 上昇を推進しているが、経済成長率はいまだ 1%程度であり、当初期待された成果を得たとは言い難い。わが国が持続可能な経済成長を実現するために、どのような視点が新たに必要であろうか。

本研究会では、わが国の膨大なストック・国富のあり方に着目している。一般的に、国富とは「土地や住宅、工場などの資産から負債を差し引いた国全体の正味資産」を指す。2017 年度の「国民経済計算」(ストック編)では、日本の国富が 3,384 兆円に上る。特に、土地資産は約 1,199 兆円(このうち宅地は約 1,021 兆円)、住宅資産は 373 兆円であり、これらが日本の非金融資産のうち半数以上を占める。巨額の国富は戦後の荒廃から経済大国になった証ともいえるが、現役世代が人口減少に直面するなか、これらの資産価値を高めて次世代に継承することは、日本社会の持続性を維持するためにも不可欠であろう。そのためには、法律や税財政制度の抜本的改正、国民の社会的慣習におけるパラダイムシフトが求められる。

本研究会では、これまでの議論を通じて、わが国において土地・建物に対する「フィロソフィー」が一貫して存在しないことが諸政策の混迷を深めている元凶である、との結論を得た。そこで、本研究会の中間とりまとめとして、まず「目指すべき未来像」を定め、それに資する政策の原理・原則を提示することにする。本研究会が考える「目指すべき未来像」は以下のようなものである。

### 「持続可能な国土利用の『新陳代謝』を促すことで、新しい『国富』を次世代へ継承する」

国土利用の「新陳代謝」とは「時代やニーズの変化に応じて、土地・建物の利用形態を柔軟に変えること」と定義する。これを実現するには、土地・建物の「流動性」と「多様性」を高める必要がある。

---

7 「JIP データベース」(2015 年版)を基にして経済成長率の各要因の変化を整理すると、次のようになる。マンアワー増加では 70 年代と 00 年代の差が約 -0.82 ポイント(70 年代:0.34%、00 年代:-0.49%)、労働の質向上では 70 年代と 00 年代の差が約 -0.41 ポイント(70 年代:0.93%、00 年代:0.52%)であった。資本量の増加では 70 年代と 00 年代の差が約 -1.54 ポイント(70 年代:1.63%、00 年代:0.09%)、資本の質向上では、70 年代と 00 年代の差が約 0.43 ポイント(70 年代:-0.30%、00 年代:0.12%)となる。TFP の寄与では、70 年代と 00 年代の差が約 -1.6 ポイント(70 年代:2.05%、00 年代:0.45%)であった。詳細は巻末の図 1 を参照されたい。

土地・建物における「流動性」とは、低・未利用の土地・建物を可能な限り解消し、これらを有効活用するために新たな資本が投入され、より高い生産性を有する用途に、土地・建物の利用が変化し、新たな技術革新が実現される状態である。所有者不明の土地や空き家の増加は不動産の流動性を妨げている典型例であろう。

その一方で、土地・建物における「多様性」とは、ある地域が大都市と異なって、土地・建物の活用で流動性がなくとも、地域固有の土地・建物の魅力を高めることで、時間をかけて成熟する場合を想定し、国土利用の多様性を認めるものである。従来のみちづくりでは画一的都市が全国に生み出され、国土の多様性を失ったといわれる。

わが国は地震をはじめ災害頻発国であり、国富が瞬時かつ膨大に棄損するリスクを抱えている。日本人はこれらのリスクに対応できる強靱性やレジリエンスを強化し、それを次世代へ継承する責務を果たすべきである。

本研究会では、「新しい『国富』」を「利用価値を向上させつつ、次世代にも継承しうる有形・無形の資産」と定義する。土地・建物の利用価値の向上には、個々人の紐帯やソーシャル・キャピタルのように、数値化不可能なものも必要とされる。特に、災害が多いわが国では、これらの土地・建物を含むコミュニティが有する無形資産の価値も再評価したうえで、国富の一部にとらえるべきであろう。このため、本研究会では国富を前述の「国民経済計算」のものから「新国富」と再定義し、本研究会の名称にも用いている。

---

## 土地・建物の流動性と多様性を高める原理・原則

本研究会で「目指すべき未来像」を実現するためには、法律や税財政制度の抜本的改正、それに伴う政府機構の改革、企業の役割の変化、社会的慣習のパラダイムシフトなどを避けて通ることはできない。これらの取り組みが「目指すべき未来像」に資するように包括的かつ体系的になるよう、本研究では土地・建物の「流動性」と「多様性」を高める原理・原則を次のように整理した。

- I. 土地・建物に関する政策体系を「クローズドレジーム」から「オープンレジーム」に転換
- II. 不動産に関する情報を開示・共有
- III. 選択の自由度や複眼的な時間軸で土地・建物进行评估
- IV. 不動産問題には事後的対応ではなく事前対応が必要
- V. 国民のリスクリテラシーを高め、モラルハザードを最小化
- VI. 国土形成は一極集中ではなく多極分散が必然
- VII. 土地・建物の利用は「私的選択」ではなく「公共選択」として認識

### I. 土地・建物に関する政策体系を「クローズドレジーム」から「オープンレジーム」<sup>8</sup>に転換

政府は、災害などの非常時に不完全情報のもとで意思決定をするため、不適切な政策を実施する「政府の失敗」を招く恐れがある。また、平時であっても「市場の失敗」を過度に是正しようとするあまり、「政府の失敗」を生じさせるケースもある。既存の制度等が土地・建物に関するインセンティブにゆがみをもたらし、その供給増加を招いた結果、所有者不明の土地や空き家問題を生じさせているかもしれない。これらの失敗を未然に防ぐには、政府の仕組みや土地・建物に関する政策体系を「クローズドレジーム」から「オープンレジーム」へ変革する必要がある。

### II. 不動産に関する情報を開示・共有

わが国では不動産に関する情報整備が十分でないために、土地・建物の購入や利用を阻害する要因になっていると考えられる。不動産の需要と供給における情報の非対称性問題を早期に解消し、土地・建物における適正なマッチングを市場で可能にする必要がある。土地・建物の情報のオープン化は不動産会社や個人にとっては短期的に不利益をもたらす可能性も

---

8 「オープンレジーム」とは原則としてルール・枠組みを重視する経済体制である。一方で、「クローズドレジーム」とは、政府からの計画や裁量が重視される経済体制のことである。詳細は次の文献を参照されたい。若田部昌澄(2015)『ネオアベノミクスの論点』PHP 新書

あるが、長期的には不動産取引の活性化に寄与するとともに、防災力の強化にも貢献すると考えられる。

### Ⅲ．選択の自由度や複眼的な時間軸で土地・建物を評価

都市ではカーシェアリングが急速に普及しているように、車へのニーズは「所有」から「利用」に転換しつつある。日本人のライフスタイルが多様になっていることを考えれば、地域によっては土地・建物も「所有」だけでなく、柔軟に「利用」できるように、選択の自由度を高める仕組みが必要になる。また、まちづくりは長期間かけて行われるため、土地・建物への評価期間も地域の実情を踏まえて多様であるべきであろう。

### Ⅳ．不動産問題には事後的対応ではなく事前対応が必要

日本人の志向や法律・税財政制度などの影響により、土地・建物は一度購入されると、次に売買される機会が少ない傾向にある。不動産情報は平時・有事を問わず、可能な限り事前にオープン化されたうえで、公平かつ公正な取引が行われることが望ましい。

### Ⅴ．国民のリスクリテラシーを高め、モラルハザードを最小化

国民が災害時にも自主独立の精神を有し、政府による発災後の復旧・復興へ過度に依存するモラルハザードに陥るのを防ぐため、政府は地震・水害保険への加入や建物の耐震強度を高める投資を促すなど、自助的努力を創出しつつ、長期的には安全な土地へ人口誘導を促す制度や政策を推進すべきである。

### Ⅵ．国土形成は一極集中ではなく多極分散が必然

東京にヒト・モノ・カネ・情報が集中しているため、首都直下型地震が発生した場合、経済が麻痺する恐れがあり、世界経済にも多大なる影響を及ぼすかもしれない。行政府や立法府も東京にあるため、日本国の持続可能性を考慮すれば、本来、これらの機能が多極分散していることが災害対策として最善と思われる。

### Ⅶ．土地・建物の利用は「私的選択」ではなく「公共選択」として認識

消費者によっては、土地・建物の利用を衣類や食料と同様、個人的な選択の対象として認識しているかもしれない。ただ、わが国の可住地面積は人口に比して小さいため、特に都市部の土地・建物を利用する場合、周辺への配慮が求められる。わが国では土地・建物の利用が金銭換算できない影響（外部性）を有する場合が多く、個人としての選択という「私的選択」だけでなく、他の人や企業にも関係する「公共選択」の問題として捉えるべきである<sup>9</sup>。

9 「住宅」の利用を想定した場合、外部性を考慮すべき範囲は地域によって異なるが、わが国では小・中学校区や自治会レベルになると思われる。

---

## 土地・建物に関する諸課題と処方箋

「土地・建物の流動性と多様性を高める原理・原則」に照らして、土地・建物に関する諸課題とその処方箋の関係性を整理すると、次のようになる<sup>10</sup>。

### I. 土地・建物に関する政策体系を「クローズドレジーム」から「オープンレジーム」に転換

#### 課題解決の方向性①：土地・建物に関する省庁横断的組織の創設・地震再保険の見直し

##### [課題と解決策]

- 土地・建物における縦割り行政（住宅の建築・購入を例にとると、建築は国土交通省、住宅ローンは金融庁・住宅金融公庫、住宅税制は財務省、土地税制「固定資産税」は総務省）
  - 復興庁を発展的に改組し、「国土創成庁」（仮）および特命担当大臣を時限的に創設
- 地震再保険特別会計の限界（災害リスクに比して、政府部門の危険準備金が過少）
  - 政府が地震再保険を特別会計から分離させ、海外の再保険会社や災害大国にも出再可能に。環太平洋地域における災害リスクヘッジスキームを日本主導で構築

#### 課題解決の方向性②：官主導ではなく民主導によるまちづくりの推進

##### [課題と解決策]

- まちづくりにおける行政への過度な依存構造・体質
  - 地域の自発性を生かすため、補助金はサンセット方式の導入
- 住民・企業のまちづくり、住み方に対するイメージ・哲学の欠如
  - 歴史等の地域固有の良いものを尊重した「デザインコード(ルール、規範)」の策定と共有、小規模連動型の開発を推進
- 多世代共生を可能にするまちづくりの遅れ
  - 自決型地区計画の導入、自治体条例による地域に根差した都市計画提案団体の担保化、規制強化や計画廃止なども可能な都市計画提案制度・地区計画申し出制度に移行
- わが国では土地・建物のリスクを評価できる主体が不在
  - 損害保険会社に土地・建物のリスク評価の厳格化と情報公開を促し、世界における損保のマーケット・プレゼンスを向上

---

10 以下、各課題に対する解決策は最終報告発表時までに検討を重ねて具体化していく予定である。

### 課題解決の方向性③：多様なルールを構築し、土地・建物における多様な選択肢を提供

#### [課題と解決策]

- 一律的な建築基準による弊害
  - 地域の実情に応じた基準の多段構成化、特区創設〔異なるコンセプトの建築物（日本の風土に合わせた壊れる前提の建築物と、欧米で培われた極力壊れず・防災に手を抜かない建築物、強靭性と快適性の高い住宅・土地に対する耐震基準に一定の幅を持たせる等）〕

## II . 不動産に関する情報を開示・共有

### 課題解決の方向性①：行政が土地・建物を適切に評価できる環境を整備

#### [課題と解決策]

- 相続登記の混乱
  - 「令和検地（税優遇、各種届出時での登記の義務化）」により権利確定を義務化
- 煩雑な登記手続き
  - ブロックチェーンの活用等による届出負担の軽減
- 所有権や権利者間の混乱
  - 土地の所有権放棄、共有物処分のルール化
- 境界未画定の土地の多さ
  - 地籍調査により土地情報インフラを整備
- 居住地や勤務地の災害リスクへの認識不足（洪水ハザードマップの整備状況は対象市町村のうち 98%だが、高潮ハザードマップの整備状況は対象市町村で 21%<sup>11)</sup>）
  - 包括的なハザード情報の整備・公表
- 災害リスクに対し、顕在化しにくい資産価値
  - 日本における国土データを衛星等からの把握と「土地・建物ドック（資産評価）」の実施
  - ビッグデータを活用した地震等による建物被害の予測、分析
- 災害リスクに関する情報の非対称性
  - 不動産鑑定評価理論における災害リスク評価指標の取り込みと、それに基づく資産評価

### 課題解決の方向性②：損害保険会社が不動産の評価・情報整備に積極的に関与

#### [課題と解決策]

- 不動産の情報・評価が消費者に閉鎖的
  - 土地・建物の取引価格データを地図上で公表できるシステムの開発（英国・米国参照）
  - 固定資産評価の適正化（税負担の公平性を実現）
  - 損保会社等が不動産の評価を厳格化

11 内閣府（2018）『平成 30 年版 防災白書』「附属資料 48 ハザードマップの整備状況」その他に、内水ハザードマップの整備状況は 71%、津波ハザードマップの整備状況は 92%、土砂災害ハザードマップの整備状況は 83%、火山ハザードマップの整備状況は 80%である。

- 
- 損保会社等が土地・建物に関するビッグデータを構築し、新築・中古を含めたハウジングチェーンを消費者に提供することで、資産価値の顕在化、中古住宅市場の活性化を実現
  - 損害保険会社のビジネス転換の遅れ
    - アジア太平洋地域を視野に入れた自然災害系のリスクファイナンスのしくみの構築

### Ⅲ．選択の自由度や複眼的な時間軸で土地・建物を評価

#### 課題解決の方向性①：ライフスタイルに合わせた土地・建物の利用促進を支える税制度

##### [課題と解決策]

- 土地・建物（ストック）の購入時に課税されているため、その流動性を阻害している恐れ
  - 土地・建物の消費税を家賃税（持ち家については帰属家賃）として位置付け、支払いを平準化
- 住宅取得控除などが持ち家志向を助長し、現状の税制度は高所得者ほど優遇
  - 持ち家を誘導する住宅ローン減税の廃止
- 現状の相続税評価では土地が有利に扱われているので、住宅投資や借家は過剰供給のまま
  - 土地の相続時課税評価を可能な限り市場価格へ近似（金融資産との公平性を実現）
  - 将来の消費税増税が意図されるのであれば、相続税の存続意義を再検討
  - 消費税を将来廃止するのであれば、相続時売却課税を検討
- 応益原則に基づけば建物に対する固定資産税は正当化できず、耐震性能向上に対する阻害要因
  - 固定資産税は応益原則に基づき土地に対してのみ課税、建物に対しては非課税

#### 課題解決の方向性②：柔軟に認める土地・建物の新規所有

##### [課題と解決策]

- 課税額や建物の法適合性は相続時しか評価されない
  - 増改築時などの資産評価の履行
- 生産緑地に対する優遇措置の期限切れ（2022年）
  - 需給を無視した住宅供給及び不動産価格の下押しへの対策
- 外国人が所有する不動産の可能性と限界
  - 生産財と税収効果と適切な不動産管理のバランス化

#### 課題解決の方向性③：空き家を減らすための早期撤去支援

##### [課題と解決策]

- 不可避な空き家増加への対策の遅れ
  - 再利用が困難な物件除去と一体的な住宅建設を税財政面で後押しする、あるいは費用徴収（住宅販売時での除却費用を予納、上乘せと自治体などの基金に積み立てなど）

## IV. 不動産問題には事後的対応ではなく事前対応が必要

### 課題解決の方向性①：災害リスクを軽減するための保険活用

#### [課題と解決策]

- 地震保険の限度額は 11.3 兆円<sup>12</sup>であるが、南海トラフ地震の被害想定規模や過去の大震災の被害総額と比べれば過少。法人（保有不動産 470 兆円）のカバレッジは 1 割未満であり、災害発生後に危ぶまれる企業経営
  - 地震保険の部分補償だけでなく満額補償も選択できるように、1981 年の建築基準法に合致した建物から加入できる環境を整備
- 地震再保険特別会計の限界（災害リスクに比して、政府部門の危険準備金が過少）（再掲）
  - 政府が地震再保険を特別会計から分離させ、海外の再保険会社や災害大国にも出再可能に。環太平洋地域における災害リスクヘッジスキームを日本主導で構築（再掲）
- わが国では土地・建物のリスクを評価できる主体が不在（再掲）
  - 損害保険会社に土地・建物のリスク評価の厳格化と情報公開を促し、世界における損保のマーケット・プレゼンスを向上（再掲）
- 水害も近年多発しているが、個人・企業からの関心に乏しい水害保険
  - 損害保険会社が水害保険を提供しやすくなる再保険制度の構築が不可欠
- 事前の自助努力に見合った事後補償制度の未確立
  - 激甚災害制度における指定基準に、被害量の基準と合わせて事前の努力基準を設け、事後補償の程度を変更

### 課題解決の方向性②：居住地を誘導する政策・制度

#### [課題と解決策]

- 空中権売買（容積率移転取引）の適用地域は限定的
  - 必要な法改正（都市計画法、建築基準法）により全国的拡張
  - 空中権の売却益を活用した危険区域からの立ち退きを促進
- コンパクトシティ（+都市のネットワーク化）の実現を妨げる容積率規制
  - 地域課題に応じた地区計画制度の活用
  - 都市のコンパクト化に向けた容積率規制の緩和
- 地方都市（特に、小規模都市）における立地適正化計画との連動性の欠如
  - 人口減少をふまえた地域の再編、気候変動の影響による災害リスクをふまえたまちづくり、土地利用の推進
- 災害リスクの高い地域での都市化の進行
  - 売買禁止を原則とする災害危険区域や国家安全保障的見地からの重要地域の指定による長期的なスマートシュリンクの誘導

12 2019 年 2 月 14 日現在。

- 
- 土地利用計画や地域の指定権限は市町村と都道府県にあるので、国家的な地域指定をす  
るための法改正
  - 公営住宅はインフレ時には家賃を上げられないため、ローカル経済は下方硬直化
    - 低・未利用の公営住宅の民間等への売却
  - 公営住宅入居者の働くインセンティブが高まらないため、労働生産性も低下
    - 公営住宅居住者への家賃補助（バウチャー）を実施するとともに、民間の空き家等のス  
トック活用をして、公的資産の維持管理コストを削減
    - 公的負担に依存しない多様な居住地選択の提供

### 課題解決の方向性③：空き家・所有者不明地を減らす税制度

#### [課題と解決策]

- 住宅取得控除などが持ち家志向を助長し、現状の税制度は高所得者ほど優遇（再掲）
  - 持ち家を誘導する住宅ローン減税の廃止（再掲）
- 現状の相続税評価では土地が有利に扱われているので、住宅投資や借家は過剰供給のまま（再掲）
  - 土地の相続時課税評価を可能な限り市場価格へ近似（金融資産との公平性を実現）（再掲）
  - 将来の消費税増税が意図されるのであれば、相続税の存続意義を再検討（再掲）
  - 消費税を将来廃止するのであれば、相続時売却課税を検討（再掲）

## V. 国民のリスクリテラシーを高め、モラルハザードを最小化

### 課題解決の方向性①：耐震性の高い建築物の増加

#### [課題と解決策]

- 耐震性の低い建築物が存在。また、建築基準法は、生命保持のためのミニマムな基準
  - 地震保険の満額補償が1981年の建築基準法の対象になることで、建築基準法の対災  
害性の強化（「命」に加え「生活」の持続可能性の引き上げ）
  - 災害リスクを織り込んだ適正な資産評価理論の構築
- 地震保険を含む災害保険のリスクコントロール機能の弱さ
  - 地震保険を含む災害保険への強制加入を推進し、プレミアムによる危険地域への居住抑  
制・地方自治体の開発抑制・堅固な建物への建替

### 課題解決の方向性②：人生100年時代の日本におけるライフプランリテラシーの強化

#### [課題と解決策]

- 国民のリスクへの認識不足・学習機会の欠如
  - 大学等の高等教育機関で、資産形成（現預金、投信、不動産、年金・生保）、日本のリ  
スク特性等の教育（選択肢の提示）を義務化
  - リスク対応においては「回避・軽減・移転・保有」の枠組を理解

- 国民が有する根強い持ち家志向
  - 個々人が土地・建物に対する「所有」と「利用」の分離という発想をもつことで、地域性や家族等の変化をふまえた、多様なライフスタイルを実現
- 災害リスクに関する情報の非対称性（再掲）
  - 不動産鑑定評価理論における災害リスク評価指標の取り込みと、それに基づく資産評価（再掲）

## VI. 国土形成は一極集中ではなく多極分散が必然

### 課題解決の方向性①：分都への移行

#### [課題と解決策]

- 東京一極集中による甚大な災害リスクの存在
  - 三権（司法・行政・立法）の分立地による国土における三権分立を実現。地方創生における中央省庁の移転に際し、災害による行政機能への影響も考慮
  - 広域的災害対応や行財政基盤を強化するため、道州制を実現

### 課題解決の方向性②：過疎過密問題を解消するため、各地域が差別化を推進

#### [課題と解決策]

- 過度な集積に伴い増大する社会損失
  - 都心への電車・高速道路に対する混雑料金制を導入
- 一律的な建築基準による弊害（再掲）
  - 地域の実情に応じた基準の多段構成化、特区創設〔異なるコンセプトの建築物（日本の風土に合わせた壊れる前提の建築物と、欧米で培われた極力壊れず・防災に手を抜かない建築物、強靱性と快適性の高い住宅・土地に対する耐震基準に一定の幅を持たせる等）〕（再掲）
- 住民・企業のまちづくり、住み方に対するイメージ・哲学の欠如（再掲）
  - 歴史等の地域固有の良いものを尊重した「デザインコード（ルール、規範）」の策定と共有、小規模連動型の開発を推進（再掲）
- まちづくりにおける行政への過度な依存構造・体質（再掲）
  - 地域の自発性を生かすため、補助金はサンセット方式の導入（再掲）
- 多世代共生を可能にするまちづくりの遅れ（再掲）
  - 自決型地区計画の導入、自治体条例による地域に根差した都市計画提案団体の担保化、規制強化や計画廃止なども可能な都市計画提案制度・地区計画申し出制度に移行（再掲）

## VII. 土地・建物の利用は「私的選択」ではなく「公共選択」として認識

### 課題解決の方向性①：都心（地方都市の中心市街地）の再開発に関する新たな法整備

#### [課題と解決策]

- 「所有権の制限、土地買収、立ち退き」への強すぎる障害

---

➤社会的インフラ整備、機能更新や防災目的の再開発事業については強制力のある新法ならびにエリアの制定<sup>13</sup>

- 同上エリア内の土地・建物所有権利者への義務規定の欠如
  - 新法への協力義務の明記
- 資産の買収額、立ち退きの補償額の適正かつ一元的な算定を行う公的機関が不在
  - 「国土創成庁」（仮）の創設
- 都市再生特別区域では、用途規制・容積率の緩和等を認めるものの、土地の権利関係を整理促進するスキームが不在
  - 「国土創成庁」（仮）の認定プロジェクトとして権限付与
- 土地利用規制による不利益
  - 土地利用規制や課税による開発抑制の解消

## 課題解決の方向性②：定期借地借家をスタンダード化（借地借家法の改正等）

### ○借地

#### [課題と解決策]

- 実質的に財産権化している借地の資産価値
  - 激変緩和を図りながら長期的に借地の価値を適正化

### ○借家

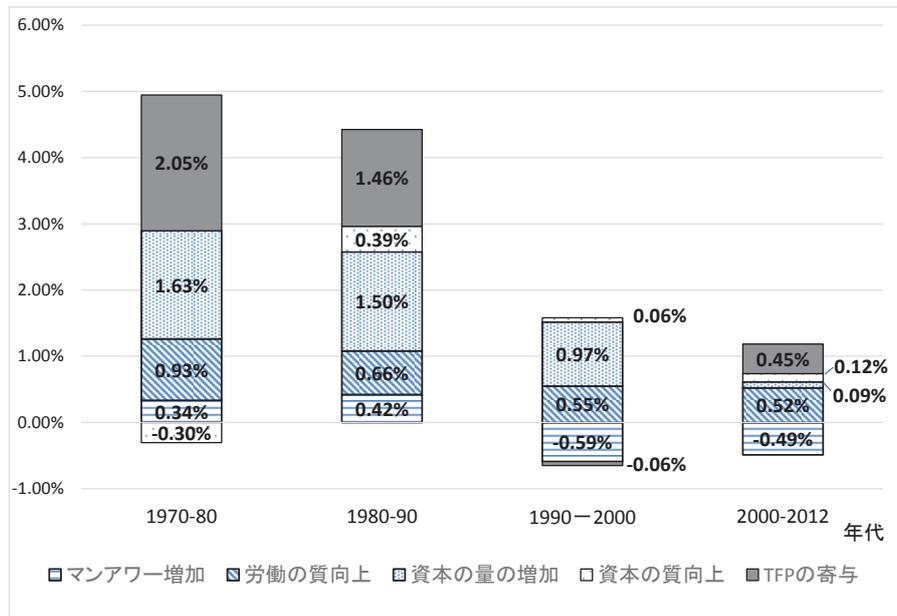
#### [課題と解決策]

- （戦時下法制の名残である）立ち退きにおける正当事由が借家流動化の足かせ
  - 正当事由の一部廃止（緩和）による自己所有不動産の流動化を促進
- 実質的に財産権化（終身化）している借家権
  - 激変緩和を図りながら資産価値を見直し
- 既得権化している借地・借家契約
  - 定期借地借家契約のデフォルト化と誘導策

---

13 「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法」土地収用法の特例として昨年6月に成立しているものの、都市部では民間事業が成立しやすいように、土地利用の目的を公益以外でも認めることや最長10年間の「利用権」を長期化する課題が残っている。

図1 日本の成長会計



出典：「JIP データベース」2015年版

**山崎福壽**（やまざき ふくじゅ）日本大学経済学部教授、上智大学名誉教授（座長）

【専門分野】都市経済学、公共経済学、法と経済学

1954年埼玉県生まれ。1976年上智大学経済学部卒業。1983年東京大学大学院経済学研究科博士課程満期退学。博士（経済学）。上智大学経済学部教授を経て2012年より現職。著書に『土地と住宅市場の経済分析』（東京大学出版会、1999年、第43回日経経済図書文化賞受賞）など。

**川崎一泰**（かわさき かずやす）中央大学総合政策学部教授

【専門分野】公共経済学、地域経済学、経済政策

1969年熊本県生まれ。法政大学経済学部卒業。同大学大学院経済学研究科満了。博士（経済学）。（社）日本経済研究センター、東洋大学経済学部教授などを経て2019年より現職。著書に『官民連携の地域再生』（勁草書房、2013年、第23回租税資料館賞）など。

**佐藤康之**（さとう やすゆき）松田総合法律事務所パートナー弁護士、東京大学工学部非常勤講師

【専門分野】都市・建築・不動産法

1980年茨城県生まれ。東京大学工学部都市工学科卒業。一橋大学法科大学院修了。東京弁護士会所属。著書（共編著等）に、『都市計画・まちづくり紛争事例解説 法律学と都市工学の双方から』（ぎょうせい、2010年）など。国交省「中央建設工事紛争審査会特別委員」など公職、講演多数。

**蛭間芳樹**（ひるま よしき）日本政策投資銀行サステナビリティ企画部兼経営企画部

【専門分野】社会基盤（都市防災）、金融、リスク・レジリエンスなど

1983年埼玉県生まれ。東京大学大学院工学系研究科修了。2009年（株）日本政策投資銀行入行。2018年6月より現職。共著に『気候変動リスクとどう向き合うか』（きんざい、2014年）など。（一社）日本再建イニシアティブ「日本再建に向けた危機管理」プロジェクトコアメンバーなど内外公職、講演多数。

**宮下量久**（みやした ともひさ）拓殖大学政経学部准教授、政策シンクタンク PHP 総研客員研究員

【専門分野】地方財政、公共選択論、公共経済論

1979年神奈川県生まれ。法政大学大学院経済学研究科修了。博士（経済学）。PHP 研究所主任研究員、北九州市立大学准教授を経て2017年より現職。共著に『「平成の大合併」の政治経済学』（勁草書房、2016年、第26回租税資料館賞）など。相模原市緑区区民会議会長など公職多数。

**佐々木陽一**（ささき よういち）政策シンクタンク PHP 総研主任研究員兼シニアコンサルタント

【専門分野】都市計画、自治体経営、まちづくり

1970年福井県生まれ。東京都立大学大学院都市科学研究科修了。編著に『元気なまちのスゴイしかけ ～地域経済を活性化する全国24の実例に学ぶ～』（PHP 研究所、2006年）。秦野市「行財政調査会委員」、国立市「公共施設の在り方審議会委員」など公職、講演多数。

持続可能な国土利用の「新陳代謝」を促すことで、  
新しい「国富」を次世代へ継承する

中間とりまとめ

---

2019年7月発行  
政策シンクタンク PHP 総研  
提言責任者：金子将史

株式会社 PHP研究所  
〒135-8137 東京都江東区豊洲 5-6-52  
Tel：03-3520-9612  
Fax：03-3520-9653  
政策シンクタンク PHP 総研ホームページ：<https://thinktank.php.co.jp/>  
E-mail：think2@php.co.jp

---

