

平成 20 年度

第 4 回 岸和田市丘陵地区整備機構協議会

丘陵地区における土地利用計画について

目 次

1. 丘陵地区における土地利用計画について 1

<参考資料>

・石川県松任市の土地交換事例 10
・静岡県掛川市 上西郷・倉真地区（ケーススタディ） 13

平成 21 年 1 月 20 日

岸和田市丘陵地区整備機構協議会

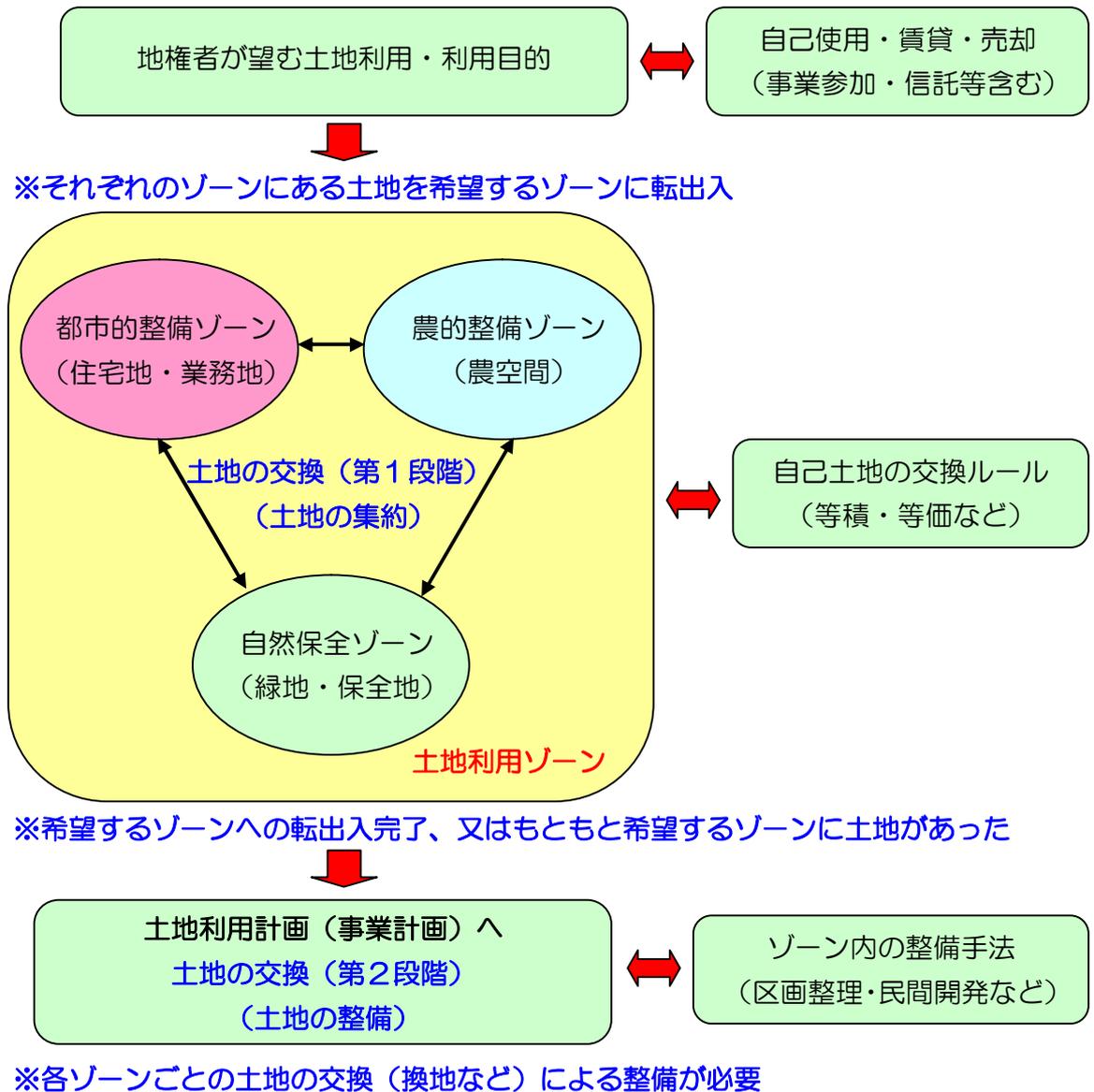
1. 丘陵地区における土地利用計画について

前回の丘陵地区整備機構協議会（以下「第3回協議会」という。）では「②自分の土地をどのように使うのか？」（ソフト面の施策）について考え、地権者の望む土地利用・利用目的によっていろいろな展開があることを確認しました。特に、土地の集約による展開の拡がり（可能性）についての検討も行いました。

今回は第3回協議会の検討を踏まえて、「①自分の土地がどこに行くのか？」（ハード面の施策）について考えていきたいと思えます。ここで注意すべきことは、地権者が所有している土地の場所はどこであれ、希望する（土地の利活用を考えている）土地利用ゾーンへ転出入するところから始めるという点です。

以下に土地利用計画についてのフロー図を示します。

<土地利用計画フロー図>



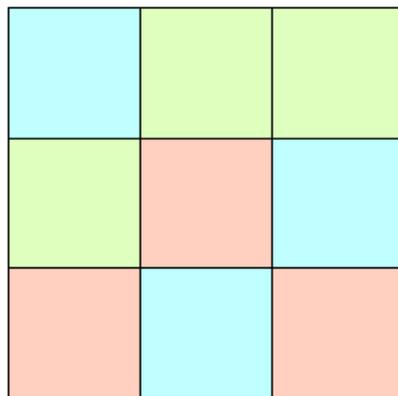
まず、土地利用計画フロー図の土地の交換スキーム(第1段階)について考えます。

(1) 土地交換スキーム(第1段階)について

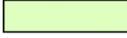
イ) 土地の交換条件に関わる課題

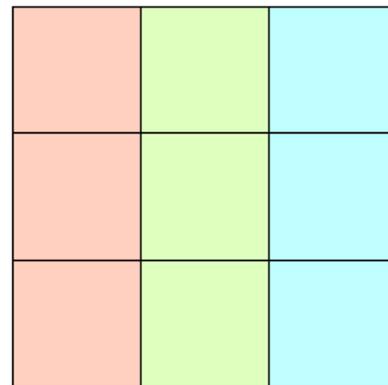
土地交換スキーム(第1段階)では地権者のアンケート調査等を行い、土地交換を介して、地権者が希望する土地利用ゾーンへの土地の転出入を実施します。

<土地交換のイメージ図>



土地の交換前

凡 例	
	都市的整備希望
	農的整備希望
	保全地希望



土地の交換後

単純に地権者が希望する土地利用・利用目的に沿った形で土地を交換すると言っても、いろいろな課題が内在しています。

土地の交換を行う場合には、自分の土地（A）と相手の土地（B）のお互いの土地の価値を判断する必要があります。土地の使い勝手の良さや面積など、その価値をどのように算定し、交換するのを見定める必要があります。



①土地の価値について

- ・その土地の場所がどこにあるのか？【位置】
 - どんな道路に接しているのか（幹線道路なのか、生活道路なのか等）？
 - どのような施設があり、その施設からどれぐらいの距離にあるのか？
- ・こんな土地は使い勝手がよい？悪い？【形状】
 - 間口と奥行きの状況（距離）はどうか？
 - 整形なのか不整形なのか？
- ・営農状況は？日当たりは？水利は？【土質等】

を検討する必要があります。

②土地の交換について

土地交換の方法としては、下記の2つの方法があります。

- ・同じ価値になるように面積を変えて交換する方法 → 等価交換
- ・同じ面積で交換する方法（条件によっては価値が違う） → 等積交換



土地の価値を算定する手法として土地評価があり、

- ・金額で設定するのか、評価点で設定するのか。
 - ・評価手法をどうするのか（不動産鑑定評価、地価公示価格等）。
- を検討する必要があります。又、等価交換の場合には、
- ・算定した土地の価値による面積増減の調整方法をどうするのか。
 - ・収益性は考慮しないのか。
- を検討する必要があります。

□) 課税に関わる課題

①課税の考え方

土地の交換ではお金の動きはありませんが、税務上、土地を相手に渡して身代わりに別の土地を受け取ったものと判断されます。

その際には、

- 自分の土地を譲った（譲渡所得に関わる課税）
- 相手の土地を買った（不動産取得税）

がダブルで課税されます。



特に、不動産に関わる課税で一番大きいのが譲渡所得に関わる課税（所得税＋住民税）で、時価で計算されます。

※時価とは、不特定多数の当事者間で自由な取引が行われる場合に、通常成立すると認められる価額をいいます。（財産評価基準通達1）

※売買代金から取得費等を差し引いた所得に対しての税率は、長期譲渡所得で20%、短期譲渡所得で39%になっています。



②交換の特例

しかし、以下の要件を満たす土地の交換については、譲渡所得への課税が繰り延べられます。（所得税法第58条の交換の特例）

適用条件	自分の所有していた資産	相手の所有していた資産
資産の形態	固定資産であること（販売用資産は含まず）	同左
取得時期等	1年以上所有しており、交換のために取得したものでないこと	同左
取得時期等	同じ種類の資産の交換であること <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: center;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">土 地</div> <div style="text-align: center;">→ 交換 →</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">土地（借地権、底地を含む）</div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: center; margin-top: 5px;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">建 物</div> <div style="text-align: center;">→ 交換 →</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">建 物</div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: center; margin-top: 5px;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">機械装置</div> <div style="text-align: center;">→ 交換 →</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">機械装置</div> </div>	
用 途	交換前と同じ用途に供すること （原則、翌年3月15日までに供する）	相手方が交換後、同じ用途に供したかは、無関係
価 格 制 限	両物件の価格の差が高い方の20%を超えないこと	
譲渡所得金額	①交換差金を取得しない場合→譲渡はなかったものとされる ②交換差金を取得した場合 $\text{交換差金の額} - (\text{譲渡資産の取得費} + \text{譲渡費用}) \times \frac{\text{交換差金の額}}{\text{交換差金の額} + \text{取得資産の交換時の価額}}$	

（アットホーム株式会社 ホームページより抜粋）

これを適用する場合に注意すべきポイントは、双方の土地が同じ用途であること、二者の交換に限られるということです。

三者以上の場合の特例としては、「法律の規定に基づかない区画形質の変更に伴う土地の交換分合（所基通33-6の6）」があります。これは、複数地権者の入り組んだ土地を整理するために、造成等の区画形質の変更を行い、お互いに土地の所有権のやり取りを行った場合には、それが造成等の区画形質の変更のために必要最低限の場合であれば、譲渡所得の課税はしないというものです。

尚、2001年12月20日の国税不服審判所判決により「必ずしも土地の造成等形質の変更を伴わなければならないというものではない」と扱いが変化しています。

※参考までに、不動産に関わる課税が避けられないものを紹介しておきます。

- ・印紙税（税額は設定価格による）

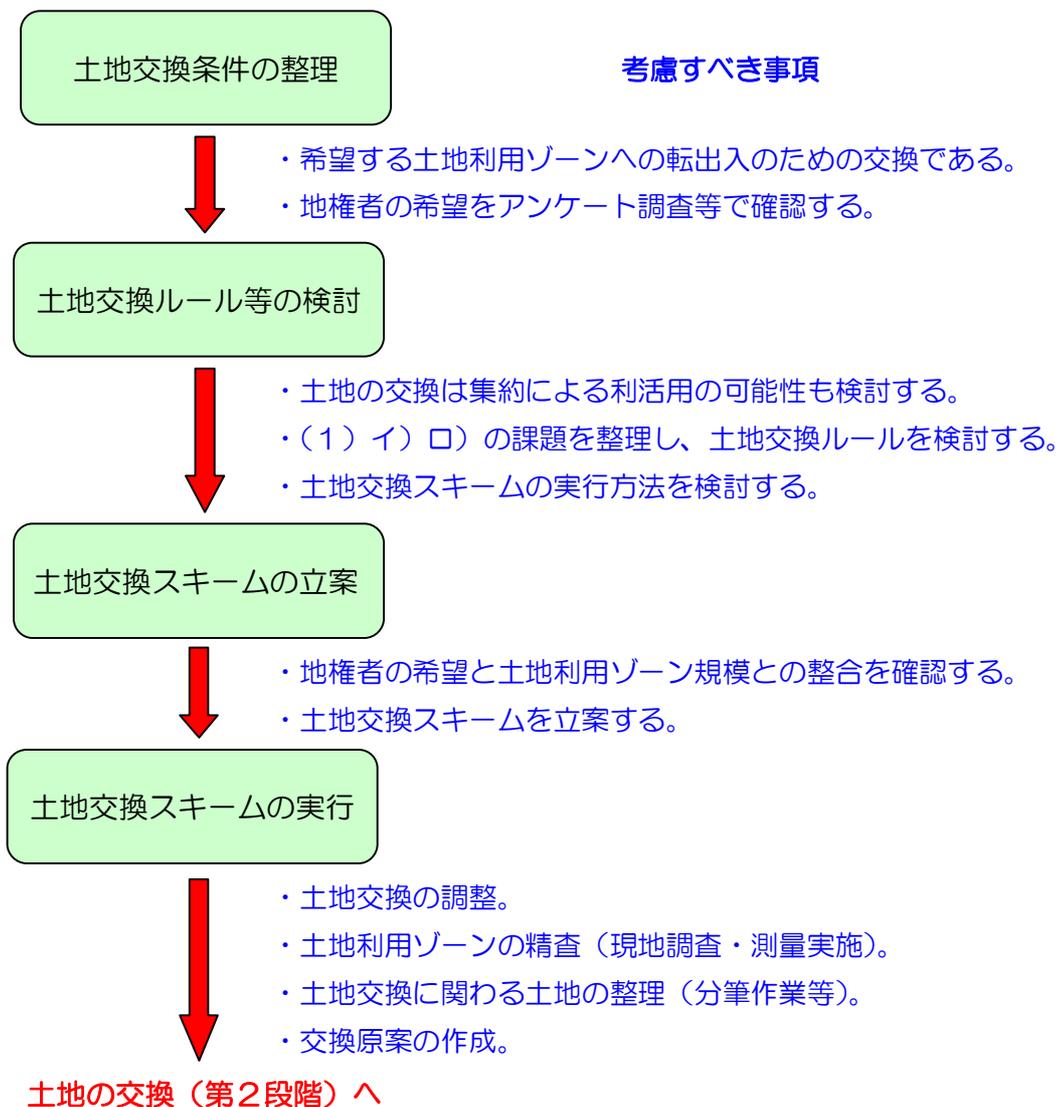
- ・不動産取得税（固定資産税評価額に対して平成 21 年 3 月 31 日まで標準税率 3%、それ以降 4%）
- ・登録免許税（不動産価格に対して 2%）

それでは、実際に事例を交えて土地の交換スキーム（第 1 段階）について考えたいと思います。

ハ) 土地の交換スキーム（第 1 段階）フロー

土地利用計画フロー図（P.1）における土地の交換スキーム（第 1 段階）について、「土地交換スキーム（第 1 段階）フロー図」を示し、各項目において考慮すべき事項等を確認していきます。

<土地交換スキーム（第 1 段階）フロー図>



土地の交換スキーム（第 1 段階）では同じ希望の方々を土地交換という手法を介して、希望する土地利用ゾーンへ集めることが重要であると考えており、交換対象となる土地双方に内在するいろいろな課題を整理し、地権者が希望する土地利用ゾーンへの転出入を可能とする土地交換のルール等（最善策）を決定する必要があると考えています。

ここでは、他地区の事例（参考資料に掲載）を踏まえ、この土地交換ルール等について、検討していきたいと思えます。

<今回掲載しました事例①の概要>

事例①：石川県松任市（現在は白山市）の土地交換

1970～73年に金沢市の郊外化が進み、農振区域の管理を強化するには農家の農地売却を一方で吸収する必要があり、その実現手段として市は農振地域への公共開発（住宅団地2地区、工業団地5地区）の計画的誘導を行いました。その際、20地区以上で土地の交換が行われました。



事例①を踏まえた場合の
土地交換ルール等の検討

◆土地交換のルール等（その1）：土地交換手法の決定

事例①の交換対象地は全て農地です。転出入農家の対等な立場・収益性・税負担等を考慮して等積交換を原則とし、開発予定地の評価と同等の土地の提供を求め、交換農地の位置の調整が図られました。

事例①では等積交換を原則としていますが、丘陵地区には農地以外の用途の土地も多数ありますので、(1)イ)ロ)の課題を踏まえた土地交換手法の決定が必要になります。

◆土地交換のルール等（その2）：土地の交換対象地の選定

事例①では転入希望農家の提供する土地を転出希望農家に個別提示し、転出農家間での調整（利害の均衡化）が図られ、土地交換がなされました。

丘陵地区では希望する土地利用ゾーンの転出入をアンケート調査等で確認することとしていますが、その結果によっては各土地利用ゾーンへの転出入規模が不整合となる可能性があり、その場合には事例①のような個別提示や調整、土地交換対象地の選定基準等の決定が必要になります。

◆土地交換のルール等（その3）：土地交換の実行方法

事例①での等積交換の原則は自治組織の常会で決定されました。又、常会において、交換農地の調整を行う調整委員が選出され、調整を一任しました。市による土地交換でも自治組織による調整が基本でしたが、集落間の利害調整と同意水準の歩調の統一が不可欠の場合には、別に交渉班を編成し、調整が図られました。つまり、事例①では自治組織と市が土地交換の仲介・調整を行いました。

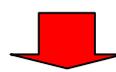
土地交換を実現するには、誰が仲介・調整するかが重要であると考えます。

<今回掲載しました事例②の概要>

事例②；静岡県掛川市 上西郷・倉真地区（ケーススタディ）

本地区は民間企業がゴルフ場開発を目指して取得した土地を、当該企業の倒産後、掛川市が一括取得し、市有地と民有地が入り混じった状況にありました。

このような土地利用の阻害状況に対して、交換分合と借地方式を組み合わせた土地の活用方策が検討されました。



事例②を踏まえた場合の
土地交換ルール等の検討

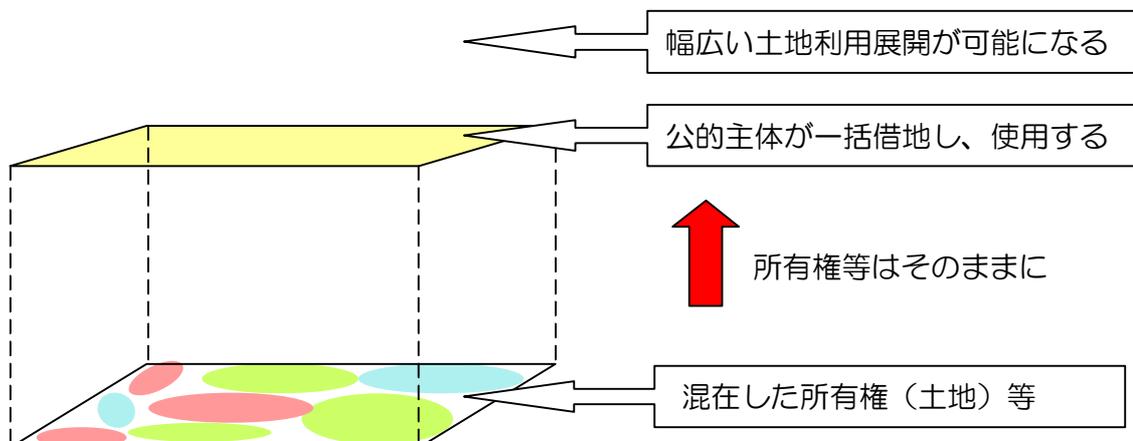
◆土地交換のルール等（その3）；土地交換の実行方法

事例②では地権者の意向、農業関連団体及び関係者の意向、市民の森・市民農園等に関する関連NPO等の意向を把握し、具体的な検討に入ることとなっています。従って、事例②での土地交換の仲介・調整等は農業関連団体やNPO等が考えられます。

何れにしても、誰が仲介・調整するかも含めた土地交換の実行方法を検討する必要があります。

尚、交換とは別の話ですが、事例②では地区を一元管理する方法として、土地の権利形態を公的主体が一括借地する基本スキーム（その後、農的利用エリア内で利用目的に沿った交換分合が図られる）を示しており、今後はこのような管理方法も検討したいと考えています。

<イメージ図>



自分の所有地が希望している土地利用ゾーン内にあり、現状でまとまりのある（個人地が連続する）又はまとめられる（地権者が違うが共同する意志のある連続する）土地であれば、そのまま利活用する方法もありますが、土地の交換を介して集約等による利活用を望まれる方々には、上記のような土地の交換ルール等は必要であり、負担を軽減するような方策も望まれます。

今後は、これらについて、更に検討を深めていく必要があります。

土地の交換（第1段階）が完了すれば（希望する土地利用ゾーンにそれぞれの土地が集約・整理できれば）、土地利用計画フロー図（P.1）の土地の交換（第2段階）に入ることとなります。

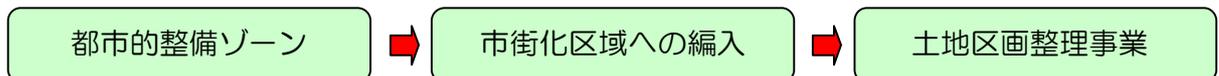
（2）土地の交換（第2段階）について

土地の交換（第2段階）では、丘陵地区「基本構想」の実現のための各土地利用ゾーンの整備を行います。

この段階では、各土地利用ゾーンに必要な施設（道路・農道・水路・調整池・宅地・農地・公園など）を生み出す事業展開を考える必要があります。今後、以下の事業メニュー（案）について検討していきたいと考えています。

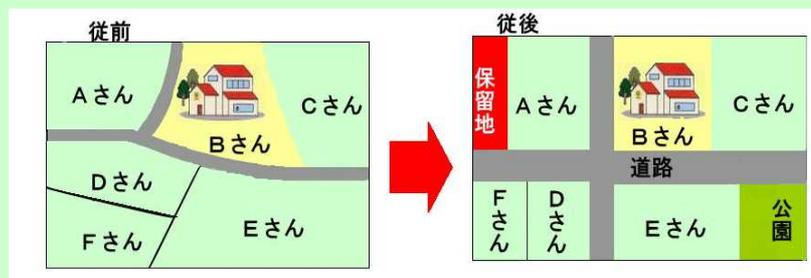
<事業メニュー（案）>

①都市的整備ゾーン



<事業の条件等>

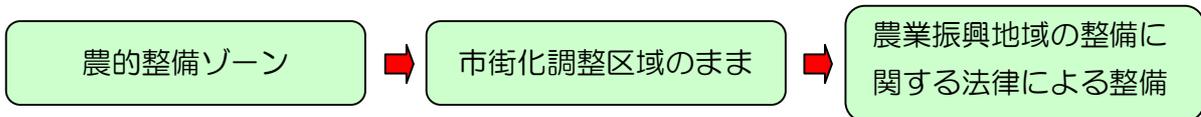
- ・土地の整理を換地方式にて行います。
- ・地権者が減歩により必要な施設や事業費に充てる保留地を生み出します。
- ・施行地区の規模が大きくなると事業期間が長くなります。



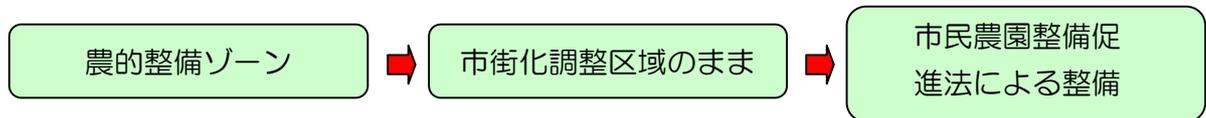


-
- <開発の条件等>
- ・土地がある程度集約されている必要があります。
 - ・開発費用は開発者が負担しますが、開発に関わる土地の提供が必要です。
 - ・法的に満足すれば区画整理事業に比べて短期間での整備が可能です。

②農的整備ゾーン



-
- <事業の条件等>
- ・農用地等、利用すべき相当規模の土地があると認められる地域であること。
 - ・農業の生産性向上、その他経営の近代化が見込まれる地域であること。
 - ・市町村が農業振興地域整備計画を定め、農用地区域内にある土地を含める一定の土地に関し、交換分合を行うことができます。
- 
- The diagram illustrates different land use zones: 森林 (Forest), 農用地 (Agricultural land), 市街化区域 (Urbanized area), 市街化調整区域 (Urbanized adjustment area), 農用地区域 (Agricultural zone), and 農業振興地域 (Agricultural development area). It shows how these zones are integrated and managed within a rural development framework.



-
- <事業の条件等>
- ・市民農園として利用することが適当と認められる区域であること。
 - ・市町村は市民農園区域内の土地を含む一定の土地に関し、交換分合を行うことができます。

<参考資料>

事例①；石川県松任市の土地交換事例（新潟大学農学部の研究報告より）

都市的開発を契機にした土地交換

— 農振地域の管理による集落土地利用の制御手法 —

<研究目的>

現行土地制度下でスプロールを防止するには、ゾーニング等による開発規制だけでは十分とはいえない。都市的開発を一定区域に誘導し、残された農地を面的に保全する手法が提案されている。その一つに、開発予定区域の土地と農用地として保全する区域の土地を交換する方法がある。土地交換への期待は高いが、期待ほどには行われていない。本研究では、多くの土地交換が成立した事例の分析から、土地交換手法が有効に機能するための条件を解明する。

事例地区は、石川県松任市（現在は白山市）で、同市では 20 地区以上で開発を契機とした土地交換を成立させています。

<松任市の土地交換の経緯>

1970～73 年に金沢市の郊外化が進み、松任市では民間業者による住宅団地開発が行われた（40 地区）。このとき開発規模が大きな 16 地区（平均開発規模 4.1ha/地区）で、集落自治組織（以下「自治組織」という。）が中心となり、等積交換を原則とした土地交換が行われた（図 1）。

民間業者による住宅建設数の増加（1972 年には 100ha/年を超えた）に対し、市はスプロールを防止するため、農振法（1972 年）、都市計画法（1975 年）のゾーニングを行った。

しかし、農振区域の管理を強力に行うには、農家の農地売却規模を一方で吸収する必要があり、その実現手段として市は農振地域への公共開発の計画的誘導を行った。市が誘導した開発は、1972 年～92 年までに住宅団地 2 地区、工業団地 5 地区である（図 1）。



土地交換の手法は「自治組織による土地交換」と「市による土地交換」の2つです。

<自治組織による土地交換>

1969年10月、石川県勤労者住宅生協はH集落（農家戸数18戸、耕作面積34.7ha、JR松任駅から2.5km；図1）北境の農地への住宅団地開発（7ha）を集落の区長に打診した。集落では常会を開き、開発の受け入れの是非を議論した。所有農地の多くが開発予定地になる農家が代替地を要求したことから、土地の交換を条件として、開発の受け入れの合意が成立した。

土地の交換に際しては、等積交換を原則とすることが常会で決められた。その理由は以下のとおり。

- ①集落全体が協力して行う開発であることから転出入農家が対等な立場で望める。
- ②農地の面積は農業経営を維持していく上で最も重要な意味をもつ。
- ③清算金（交換農地に面積差がある場合）は税負担につながる。

都市化が進展すると、道路・宅地との位置関係によって農地の宅地見込み地評価に差が生じる。こうした状況で等積交換を前提とした場合、交換農地の位置の調整が重要な意味を持つが、その調整方法は以下のとおり。

- ①常会では（長期間調整に専念できる）調整委員（以下「委員」という。）を選出し、調整を一任した。
- ②委員は各農家を個別訪問して開発予定地と宅地見込み評価の点で同等な農地をできるだけ提供するよう転入希望農家に要望した。
- ③委員は交換の原案を作成し、転出希望農家に個別に提示した。
- ④転出農家間の利害の均衡化を考慮して、原案の修正を行った。



（土地交換の実態）

- ①交換の22件の面積差は20%以内であり、面積差は買収価格で清算した。
- ②道路・宅地接続農地への転出は12件で全体の約1/2にとどまったが、各転出農家は少なくとも1筆はこうした農地を取得した。
- ③転入農地は団地からはずれた分散的農地11件、入り作農地は8件、住宅から最も遠い農地は3件であり、いずれも農業生産条件の劣等な農地であった。

<市による土地交換>

市は民間開発による優良農地の遺棄を未然に防ぐため、独自の「白地農用地の設定方針」、「農振除外の運用方針」に基づき、白地農用地を原則的に排除することによって農振地域の管理を進めていたが、金沢市からの住宅需要の増加と兼業化による農家の農業依存度の低下は、農家の農地売却要求を高めた。そこで、市は開発区域を一定規模以上にまとめ、土地交換で農地売却要求を吸収することとした。

市は、1983年に金沢市隣接の北部6集落にわたる地域にM工業団地開発(54ha)を行った。用地に関しては、市が買収して用意した。土地交換の対応は以下のとおり。

- ①市は用地取得に際して土地交換を積極的に活用し、自治組織の調整機能に依存したが、複数集落に及び開発では、集落間の利害調整と同意水準の歩調の統一が不可欠であったため、買収交渉班(以下「交渉班」という。)を編成して調整に当たった。
- ②開発区域全域を一律の価格で買収するのは無理と判断して、地区を区分して交渉を進め、同意をとりつけた。
- ③転出希望面積(約8ha)が転入希望面積(約7ha)を上回る状況から、交渉班は開発事業に含まれなかったU集落の農地をN集落の転出先に充てるように、2集落の自治組織を介して交渉した。



(土地交換の実態)

- ①集落内に転出した44件は、買収価格より高い評価の農地への転出は1件もなく、全て買収価格と同水準と見なされた集落の西側に限定された。
- ②U集落に転出した12件は、全てN集落とU集落の境界周辺に限られた。

(独自の税負担の軽減策)

市独自の軽減策の特徴は、農地法3条交換と公共開発を形式的に分離し、双方に税制上の特例(前者に所得税法58条、後者に租税特別措置法33条)を適用可能にしたことである。農地法3条交換と公共買収の形式的分離は、土地交換後に転用するまで最低1年間を経過し、その間少なくとも1耕作することを農地法3条交換の認可条件とした石川県の運用方針に従ったものであった。

事例②：静岡県掛川市 上西郷・倉真地区（ケーススタディ）
国土交通省 平成 15 年度低・未利用地活用促進モデル調査

<対象地区の概要>

1) 土地の現状

- 位置、住所：静岡県掛川市上西郷 6390 他
東海道新幹線、東海道線掛川駅より北約 6km
- 面積：約 130ha
- 現況土地利用：山林、農地
- 経緯等：民間企業がゴルフ場開発を目指して取得した土地を、当該企業の倒産後、掛川市が一括して取得。周辺に未買収地が残されており、掛川市は一体的な整備を目標としている。
- 地域地区：非線引都市計画区域（用途無指定）建ぺい率 60%、容積率 200%
- 所有者：掛川市及び地元地権者

2) 周辺地域の概況とまちづくりの動向>

- 上位計画、既定計画
 - ・掛川市は「森・農・街 循環共生都市」をテーマとした街づくりを目標としており、平成 14 年 11 月には「スローライフシティ宣言」を行っている。
 - ・この一環として、本地区を対象として「スローライフビレッジ・掛川」構想を試案として作成。農業公園とクラインガルテン等の農園をイメージした提案をしている。
- まちづくりの動向
 - ・地元関係者が「北部開発土地問題地元対策委員会」を設立し、市とともに地区のあり方に関する協議が行われている。
 - ・また、対象地区が含まれる倉真地区では住民が中心となって「倉真地区まちづくり計画（素案）：倉真地区まちづくり委員会」が平成 15 年 8 月に作成されている。



<調査テーマと課題の検討>

1) 調査テーマと課題

●調査テーマ

- ・地区の一体的経営による土地の活用と保全

●検討課題

- ・市有地と民有地が入り混じり土地活用を阻害する状況に対して、交換分合と借地方式を組み合わせ、活用可能な土地を集約しつつ開発利益を還元する方策の検討

2) 検討内容

1. 市有地と私有地が錯綜混在して分布する状況への対応

- ・個別地権者の所有する民地群を、一定のまとまりを持つ数箇所に集約する。
- ・これにより細切れ場では活用困難であった民地の活用可能性をたかめる。
- ・また、公有地、大規模地権者土地なども数箇所に集約し、一体的な活用が可能な条件を整える。

2. 土地条件に適した土地活用を可能とする方策

- ・対象地区は起伏のある丘陵地であり、こうした土地条件を前提とした土地活用を図るために、土地利用の全体像に関する合意と全体で計上される開発利益・運用利益を地権者間で適正に配分する事業方式が望ましい。

3. 整備後の管理まで含めた土地活用方策の検討

- ・土地活用とその後の維持管理を連続的・一体的な事業としてとらえ、整備後の維持管理まで含めた土地活用の方策を提案する。

<調査成果>

1) コンセプトと機能の考え方

1. コンセプト

スローライフの丘

— 生涯学習都市掛川・つくりつづける市民と行政支援 —

2. 機能の考え方

- 里山の再生、林間環境をいかした活動への対応
- 農的環境にかかわる活動への対応
- 有機的な地域環境の再生・創造

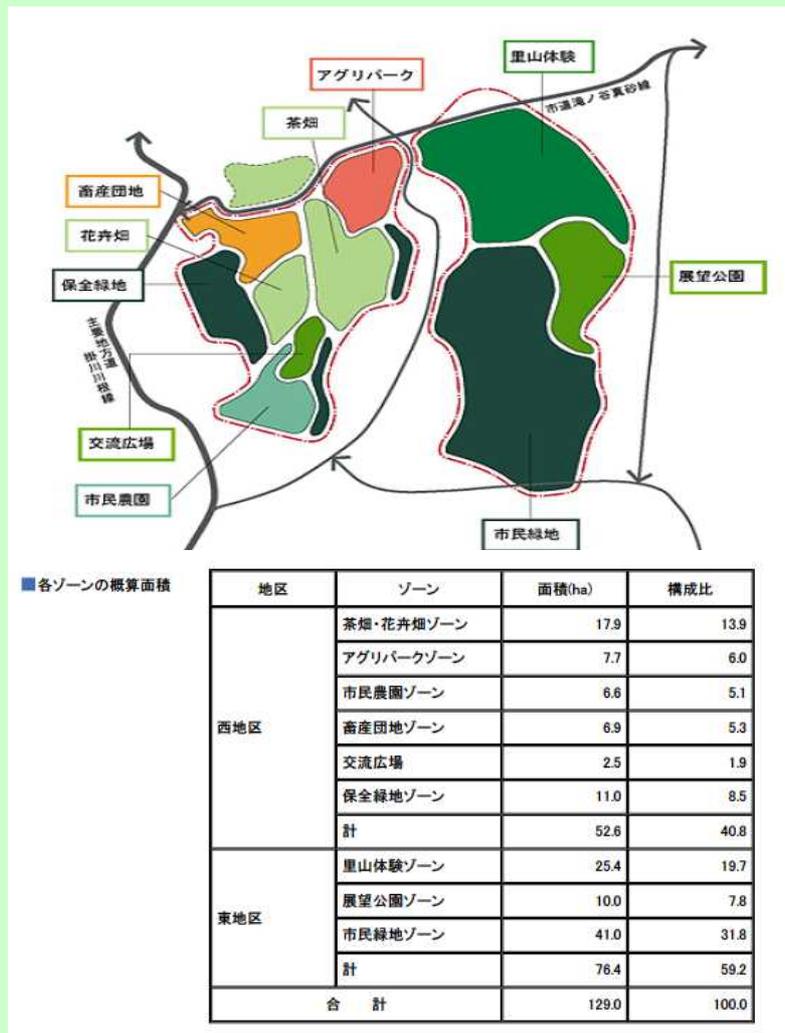
<調査成果>

2) 土地利用

●ゾーニングの方針

1. 東西 2 地区の機能の明確化
 - ・東地区は林間環境をいかした活動の展開ゾーンに
 - ・西地区は農的環境の再生を重視した機能ゾーン
2. 現況土地利用、地形条件を配慮
 - ・既存農地等の分布への配慮
 - ・地形等を配慮、傾斜 15 度以上は保全
3. 施設系は、市道滝ノ谷真砂線沿道に集約

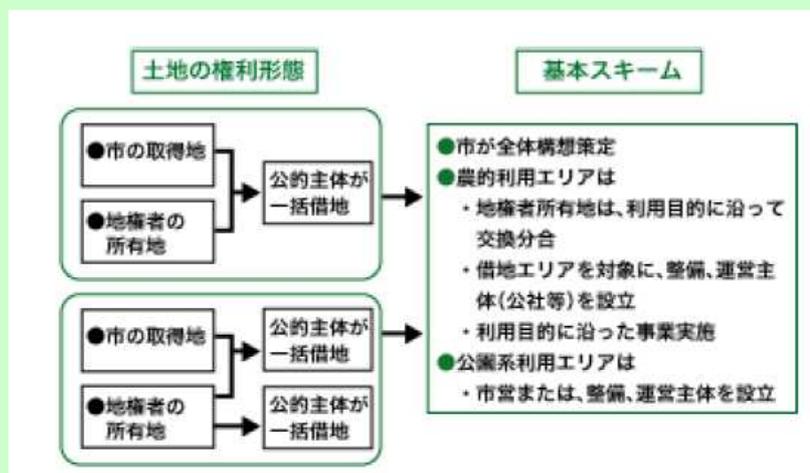
<土地利用ゾーニング案>



<調査成果>

3) 事業化スキーム

1. 基本スキーム：交換分合と借地方式の組み合わせによる土地の集約



2. 事業費スキーム

- ・西地区では農水省補助事業により事業費の1/2をまかない、残りの1/2をアグリパーク用地の売却益でまかなうことを想定する。
- ・東地区では環境省、林野庁の補助事業により事業費の1/2をまかない、残りの1/2を里山体験ゾーンの約1割を売却することでまかなう。

4) 今後の課題と取り組み

1. 地区の精査

- ・地区面積、権利関係等、事業上の基礎的データの測量、確認
- ・地区内の土壌、水利、植生、生物資源、その他活用・保全にかかるデータの精査

2. 地権者・関係者意向、市民意向等の把握

- ・地区内に残されている未買収土地の地権者意向の把握
- ・西地区の主要な土地利用を担う農業関連団体、関係者の意向
- ・市民の森、市民農園等に関する関連NPO等の意向把握

3. 個別事業の具体的な検討

- ・西地区、茶畑公園ゾーンについては、地権者、農業関係者等の三角による土地利用や基盤等に関する具体的な検討
- ・東地区は市民、NPO、地域住民などの参画による基本的な事業スキーム（作り方や維持管理方策）を含めた検討
- ・市民の森、市民農園等に関する関連NPO等の意向把握

4. 個別事業の具体的な検討

- ・農水省事業に関して、農振指定を含む適用可能性
- ・環境省、林野庁事業等の適用可能性