

## 【研究ノート5】

# 「地価の目標と実現方策について」

— 総合的な土地対策に関する研究 —

青 木 敏 隆  
道 井 美 一

### はじめに

本研究は、国土庁土地局から平成4年度に受託した研究であり、平成5年度までの2年間にわたり研究を行うもので、今回は中間報告ということで、地価問題、土地政策の効果等について体系的・基本的整理に基づいて研究の方向性を示したものである。

### I 研究のフレームについて

#### 1. 背景と目的

「生活大国」の実現を図るためには、国民生活の最も重要な基盤をなす住生活の形成を図るとともに、快適な生活環境および特色ある生活圏域の形成を図る事が重要であり、そのためには、総合的な土地対策の着実な推進による適正な地価水準の実現および適正かつ合理的な土地利用の確保が大前提となる。

総合土地政策推進要綱では、土地の利用価値に相応した適正な水準まで地価を引下げることが土地政策の目標としており、特に、住宅地に関しては、中堅勤労者が相応の負担で一定水準の住宅を確保しうる地価水準の実現を目標として定めている。さらに、生活大国五か年計画では、大都市圏において、勤労者世帯の平均年収の五倍程度（諸条件の下における住宅の取得のために調達可能な資金額）を目安に良質な住宅の取得が可能となることを目指して適正な地価水準の実現を図ることを目標としており、このために総合的な土地対策を着実に推進することが求められている。

このような背景を受けて、本研究は地価についての政策目標の認識を行い、これを踏まえて、当該目標を実現するための具体的方策に関する理論的・実証的検討を学際的に行う事により、今後の総合的な土地対策の推進、ひいては生活大国の実現に資することを目的としている。

#### 2. 研究課題

##### (1) 地価の目標についての検討課題

- ①生活大国を踏まえた地価（レベルおよび変動率）に関する政策課題の抽出
- ②地価の目標の検討およびこれらの相互関係の把握
  - (a)利用価値に相応した地価
  - (b)住宅需要者の取得能力からみた地価

- (c) 住宅供給業者の採算限界からみた地価
- ③ 地価に関する土地政策の目標のありかた
- (2) 適正な地価水準等の実現のための具体的方策についての検討
  - ① 適正な地価水準等の実現のために行政が果たすべき役割
  - ② 総合土地政策推進要綱に列挙された各種施策の効果の分析
  - ③ 各種施策の連動、組合せ、順序等に関する分析と検討
    - (a) 施策相互間の相乗効果、トレードオフ関係
    - (b) 住宅対策と土地対策
    - (c) 土地利用計画の策定および同計画にしたがった土地利用を誘導、促進するための施策

### 3. 研究の方法とスケジュール

本研究を進めるにあたっては、各方面の有識者から構成される研究会を設置した。研究は平成4年、5年と2年度にわたり行い、平成4年度は、3回の研究会を実施し、中間報告書をまとめている。平成5年度については年4回程度の研究会を開催する予定である。本研究会に携わる委員および事務局スタッフは以下の通りである。(但し、平成5年3月末時点)

座長	田中一行	成蹊大学	経済学部	教授
委員	大西隆	東京大学	工学部	助教授
	小幡純子	上智大学	法学部	助教授
	丹英司	三菱地所株式会社	社長室企画部長	
	中井検裕	明海大学	不動産学部	助教授
	水本明義	東京建物株式会社	取締役企画部長	
	吉野直行	慶応義塾大学	経済学部	教授

(注) 以上、座長を除き50音順。

	木村誠之	国土庁	土地局	土地政策課長
	高橋良忠	〃	〃	土地利用調整課長
	藤田博隆	〃	〃	地価調査課長
	瀬野俊樹	建設省	建設経済局	宅地企画室長
	徳山直	建設省	住宅局	住宅政策課長
	河原崎守彦	(財)土地総合研究所		専務理事
	飯塚良太	(財)土地総合研究所		常務理事
事務局	内海英一	国土庁	土地局	土地政策課 課長補佐
	長橋和久	〃	〃	〃 係長
	石黒裕二	〃	〃	〃 事務官
	青木敏隆	(財)土地総合研究所		主任研究員
	道井美一	(財)土地総合研究所		研究員

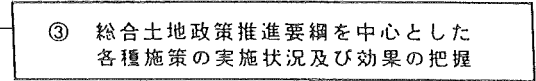
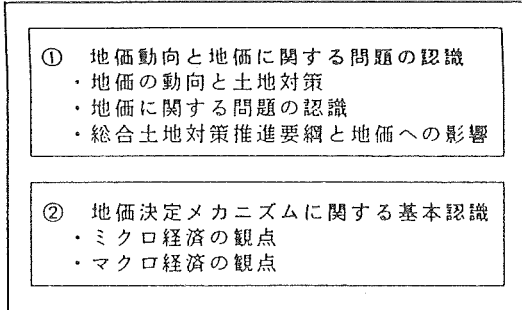
## 地価の目標と実現方策に関する研究のフローチャート

### A. 地価の目標に関する検討

### B. 適正な地価水準等の実現に向けた施策の検討

(第1回研究会)

(第2回研究会)



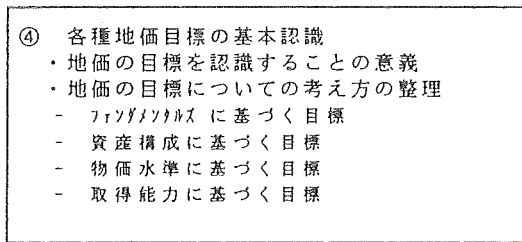
〈施策の例〉

- 土地利用関連施策
  - ・土地取引規制等（監視区域、市場整備）
  - ・土地利用計画の整備・充実（地区計画の拡充・用途地域制度等の充実等）
  - ・住宅・宅地供給の促進等（住宅宅地供給、公的住宅、再開発、借地借家法の見直し等）
  - ・土地の有効利用の促進（市街化区域内農地、低未利用地の利用促進等）
- 金融関連施策
  - ・土地関連融資規制（総量規制等金融関連）
- 税制関連施策
  - ・地価税
  - ・市街化区域内の農地の特例廃止等
- 土地の適正な評価の推進
- その他
  - 個別施策の効果の検討

〈効果の把握、分析〉

- ・理論的検討

(第3回研究会)



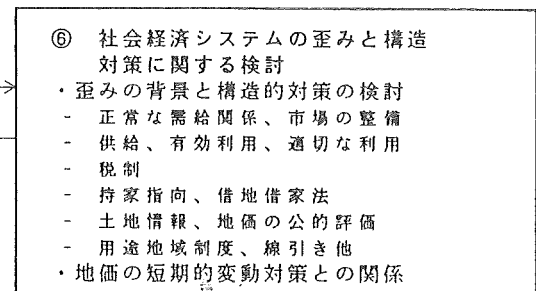
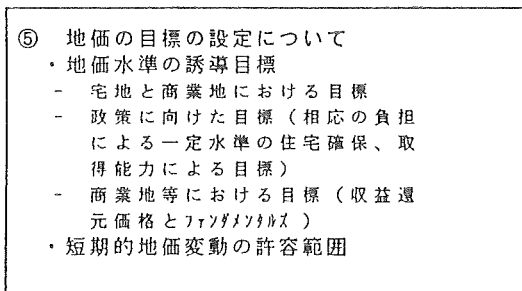
↑ 平成4年度

↓ 平成5年度



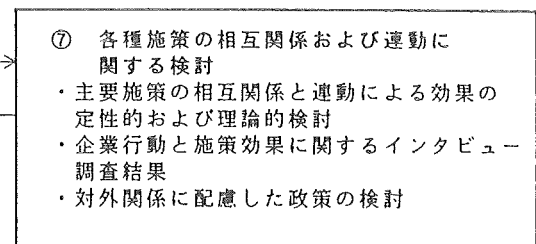
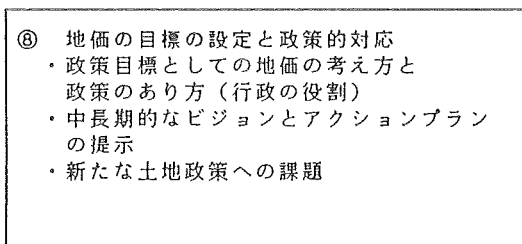
(第4回研究会) 6月開催予定

(第5回研究会) 9月頃予定



(第7回研究会) 2月頃予定

(第6回研究会) 12月頃予定



## 2. 中間報告書の要点

### (1) 地価に関する問題の認識

「地価に関する問題」という言葉は極めて広義に理解できるが、地価のどのような状態が問題になるのか、具体的に認識しておく必要がある。ここでは、主として、政府資料や文献等に論じられた問題点を抽出し、「地価の水準」と「地価の短期的変動」の2つの側面で検討し、以下のように整理した。

地価水準および地価の短期的な変動による問題の整理

項目	地価水準による問題	地価の短期的な変動による問題
(1)住宅・宅地価格の高騰	<ul style="list-style-type: none"> <li>●住宅取得の困難化</li> <li>●低い居住水準</li> <li>●住宅の遠隔地への立地</li> </ul>	
(2)資産格差の拡大	<ul style="list-style-type: none"> <li>●土地保有者と非保有者 又は土地保有者間</li> <li>●労働意欲への悪影響</li> <li>●土地保有企業の優位性</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●資金調達能力差 によるキャピタル ゲインの偏在</li> </ul>
(3)社会資本整備の遅れ	<ul style="list-style-type: none"> <li>●公共用地取得の困難化</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●</li> </ul>
(4)住宅供給の阻害	<ul style="list-style-type: none"> <li>●宅地開発事業の停滞</li> </ul>	
(5)投機的土地取引の増大	<ul style="list-style-type: none"> <li>●法人による土地投機</li> <li>●土地利用の非効率性</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●</li> <li>●</li> </ul>
(6)都心部の人口減少と コミュニティーの崩壊	<ul style="list-style-type: none"> <li>●</li> </ul>	
(7)税負担の増大	<ul style="list-style-type: none"> <li>●</li> </ul>	
(8)地価上昇期待の形成		<ul style="list-style-type: none"> <li>●</li> </ul>
(9)地価のファンダメンタルズ からの乖離		<ul style="list-style-type: none"> <li>●</li> </ul>
(10)不動産等への影響		<ul style="list-style-type: none"> <li>●</li> </ul>
(11)金融機関の資産内容の 悪化		<ul style="list-style-type: none"> <li>●不良債権の増大</li> <li>●融資態度の慎重化</li> </ul>

(注) ●を記入している項目は、各々の現象が直接的に明確な悪影響を与えると考えられる項目。

### 地価に関する問題点の整理

資料名		土地 白書	建設 白書	経済 白書	国民生活 白書	中小企業 白書	土地問題の 手引き	土地政策の 基本研究	土地の経済学	ストック経済の 時代	都市と土地の 理論
1. 地 価 上 昇 に 伴 う 問 題											
(1) 住宅・ 宅地 価格の 高騰	○住宅取得の困難化	●	●	●	●		●	●		●	●
	○低い居住水準		●	●	●						●
	○住宅の遠隔地への立地	●	●		●			●			●
(2) 資産 格差の 拡大	○土地保有者と非保有者の格差	●		●	●	●	●	●	●	●	●
	○労働・貯蓄意欲への悪影響	●							●		●
	○企業間の自由競争の阻害			●		●					●
(3)社会資本整備の遅れ（用地取得困難）		●	●				●	●	●		●
(4)住宅供給の阻害			●								
(5)投機的土地取引の増大、非効率的利用					●				●		
(6)都心部の人口減少とコミュニティの崩壊							●				●
(7)税負担の増大		●				●				●	●

- ・ 土地白書（国土庁編 平成3年版）
- ・ 建設白書（建設省編 平成4年版）
- ・ 経済白書（経済企画庁編 平成4年版）
- ・ 国民生活白書（経済企画庁編 平成2年及び4年版）
- ・ 中小企業白書（中小企業庁編 平成3年及び4年版）
- ・ 土地問題の手引き（土地問題研究会、東京都企画審議室調査部内、平成4年5月）
- ・ 土地政策の基本的研究（NIRA研究叢書No.900071、平成2年10月）
- ・ 土地の経済学（野口悠紀雄、日本経済新聞社、平成元年2月）
- ・ スtock経済の時代（宮尾尊弘、日本経済新聞社、平成元年9月）
- ・ 都市と土地の理論（岩田規久男他、ぎょうせい、平成4年3月）

## (2) 地価の目標の検討

### ①地価目標についての基本認識

地価水準を政策目標に掲げると、あたかも絶対額で示された地価水準を自己目的的に、しかも価格への直接介入によって達成しようとしているように誤解される事があるが、地価水準の目標はその様なものではない。「土地の利用価値に相応した適正な地価水準」の実現は、地価が異常に高騰した時期の緊急的な地価引下げ目標に止まらず、中長期的な我が国の社会経済の構造改革の目標である。

土地基本法の土地に関する基本理念が多岐にわたる社会経済制度上で具体化され、土地の資産としての側面を重視した保有・取引・評価・供給等の仕組みや、右肩上がりの地価上昇を暗黙の前提とした制度が改められた上で、「正常な需給関係と適正な地価の形成」がなされることが土地対策の目標であり、土地の利用価値に相応した地価水準はこうした構造改革の結果として実現されるべきものである。

地価目標の各種指標は、いずれもが土地の持つ様々な側面の一つに着目したものであり、完全なものではない。また、「理論地価」の試算においても、将来に渡る金利や経済成長率などの期待に大きく左右され、絶対的なものではない。さらに、各種の地価指標はそのいずれもが、現在の経済社会制度のもとで計算されたものであり、地価形成の前提となっている国土構造、税制、国民生活のスタイルといった経済社会制度の変化によって影響を受けるものである。

### ②地価の目標と指標

地価の目標を以下の4つに分け、検討し、それぞれの問題点を掲げた。

#### i) ファンダメンタルズに基づく目標（土地の利用価値から見る考え方）

##### (a) 考え方

- ・地価は利用価値に見合ったものであるべきで、土地からの利益率がその他の資産と比べて乖離するような価格となるべきではない。

##### (b) 指標の視点と指標例

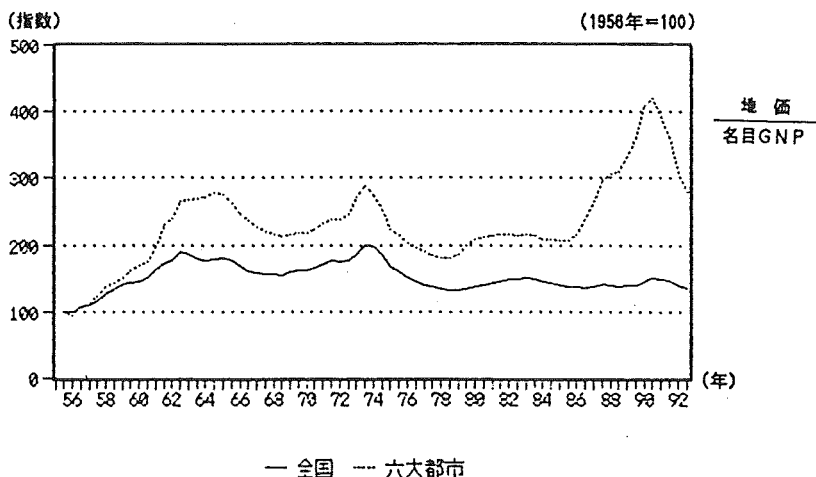
「土地からの収益を表す指標」あるいは「土地の収益を決定する経済要因」と地価の関係。

- ・GNPなど地代の源泉となるものと地価の比
- ・地価と地代・家賃の関係 など

##### (c) 論点

- ・土地が有限の資源であるため、土地収益のGNP比が上昇することが理論的に考えられる。
- ・用途別の地価を同一に扱えるか。 など

## 住宅地地価の名目GNP比



### ii) 資産構成に基づく目標 (土地を資産の一部と見る考え方)

#### (a) 考え方

- ・国民、家計は資産を金融資産（預貯金、株式、保険）、不動産等に分配している。この分配比率は安定しているべきである。

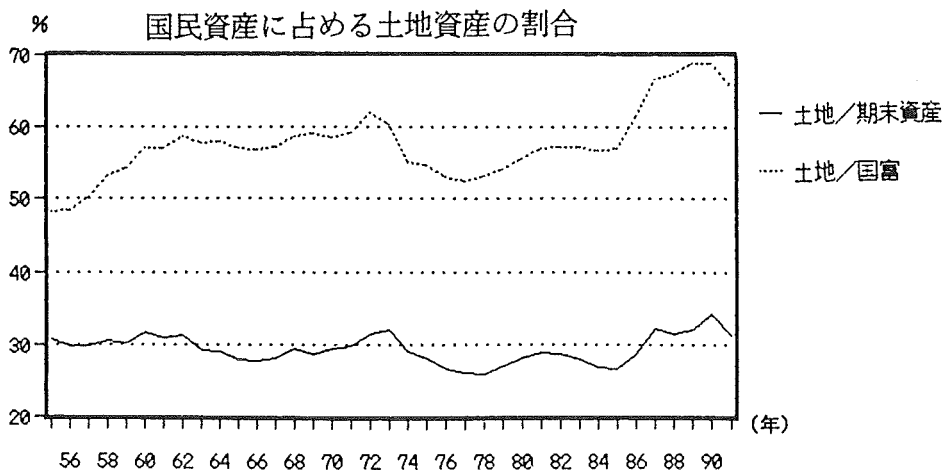
#### (b) 指標の視点と指標例

資産総額を表す指標と土地の資産額の比。

- ・国民資産中の土地資産の割合
  - ・家計の土地資産の割合
- など

#### (c) 論点

- ・総資産自体がバブルの影響を受ける。
  - ・資産額には将来所得の代理変数という意味もあるのでは。
- など







・資金調達可能額と住宅価格の関係

・年収の5倍で住宅が供給できるための素地価格

など

(c) 論点

・住宅の年収倍率を一定に保つとすれば、土地価格の上昇率を年収の増加の範囲内に抑えることになるが、これは合理的な目標か。

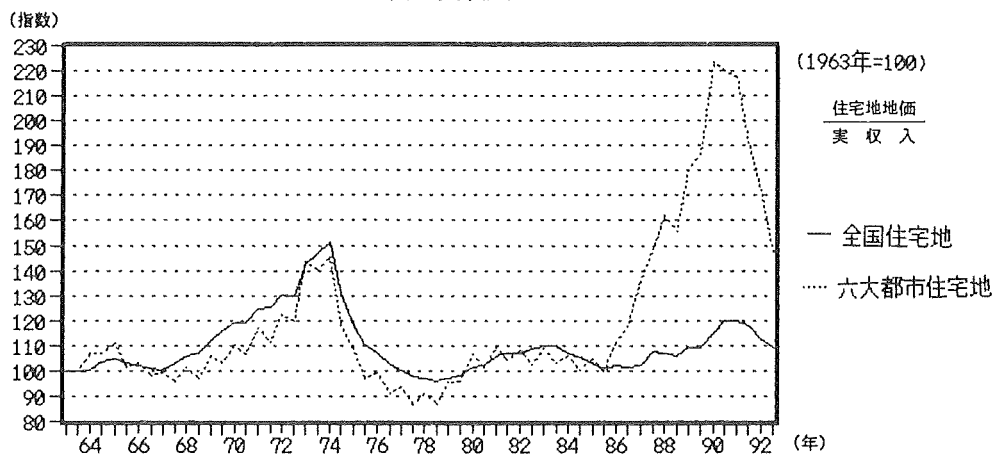
・所得の上昇に伴って住宅関連支出の割合が上昇しても良いのではないか。

・住宅取得能力の向上により地価が上昇するという地価上昇の経路がかんがえられる。

・親からの援助を住宅取得能力に考慮すべきか。

など

住宅地地価と実収入の比



(3) 適正な地価の実現に向けた施策の検討

これまで実施されてきた土地政策については、個別対策の特徴（副次的な効果を含む）の整理やそれぞれの対策の適切な組合せ、連動方策についての具体的な検討は必ずしも十分になされていない状況にある。

このため、本研究では、総合土地政策推進要綱に盛り込まれた個別の土地政策とその効果について体系的な整理を試み、地価・土地対策の目標等を明らかにしていくこととした。

① 総合土地政策推進要綱の体系的整理

総合土地政策推進要綱の体系的整理案（緊急的・構造的対策／対象とする市場機能からの整理 NO.1）

	主として需要側に対する施策	主として供給側に対する施策	市場の整備に関する施策
緊急的対策	<p>①金融的措置（安定）総量規制等（バブル破裂、7+ワックスカット効果）</p> <p>②（安定）旧国鉄用地・国公有地の競争入札停止</p> <p>③取引規制関係（安定）監視区域（投機沈静化、7+ワックスカット効果）（安定）規制区域（投機沈静化、7+ワックスカット効果）</p>		
構造的対策	<p>①住宅・宅地の供給の促進等</p> <p>②土地利用計画の整備・充実</p> <p>③土地有効活用促進（安定）供給による需要緩和（上昇）住宅取得対策（低利融資等）は需要増大の可能性</p> <p>④税制関係（安定）土地譲渡所得税の強化（投機的利益の縮減効果）（安定）土地保有税（7+ワックスカット）に影響し地価を安定化（7+ワックスカット効果）（安定）相続税評価見直し（節税メリットの減縮による需要抑制）</p> <p>⑤（安定）開発利益の還元（投機的利益縮減）</p> <p>⑥情報（安定）土地に関する情報の整備等（加熟した需要を適正な情報により安定化、的確な土地政策を実行できる）</p>	<p>①住宅・宅地の供給の促進等</p> <p>②土地利用計画の整備・充実</p> <p>③土地有効活用促進（安定）住宅・宅地供給を促進し、マクロ的需給緩和（上昇）インフラ整備等による地価上昇</p> <p>④税制関係（※）土地譲渡所得税の強化（資産効果の議論あり）（※）“ ”（ロックイン効果の議論あり）（安定）土地保有税（有効活用促進効果）</p>	<p>①市場整備（安定）不動産市場の整備（適正な地価形成）（安定）公示地価（地価の指標を示す）</p>
		<p>⑤適正な評価（安定）公的土地評価の均衡化・適正化（地価上昇時に土地に対するコストを高め供給促進）</p> <p>⑥（安定）土地に関する情報の整備等（的確な土地政策を実行できる）</p>	

※（安定）地価安定・沈静化への効果、（上昇）地価を上昇させる効果

② 総合土地政策推進要綱の定性的効果の検討

土地政策の定性的効果検討（主な施策について）

施策名	地価への短期的効果	地価への中長期的効果	その他の効果（影響）
土地利用規制	監視区域制度	○投機的取引により高騰した地価を沈静化させる効果 ○アナウンスメント効果	○先行的監視区域の指定により地価高騰を予防（ファンダメンタルズへの影響はない）
	都市計画面の詳細性の確保等		○用途を緩和することにより、事務所等の無秩序な住居地区への流出を防ぐ ○土地利用の競合、雑線を排除、宅地の計画的利用
供給・土地利用	住宅対策の推進		○住宅供給を促進しマクロ的需給の緩和 ○貸家供給は土地に対する需要を減少させる ●住宅取得対策（低利融資等）は土地への需要を増加させ、地価を上昇させる可能性
	都市再開発の促進		○都心部の宅地供給の促進によるマクロ的需給緩和 ●その場所の地価を上昇させる
	都市基盤整備の促進、大規模プロジェクトの推進		○基盤整備により土地の有効利用に資する ○一般集中正に資する（地方プロジェクト） ○宅地供給による需給緩和 ●インフラ整備による地価上昇
金融	借地・借家法の見直し		○借地供給を促進することによる需給緩和
	土地取得融資規制	○バブルを破綻させ、地価を沈静化する効果 ○アナウンスメント効果	●対象を投機的取引に限定できないため、マクロ金融政策と衝突する可能性
税制	譲渡益課税の強化	○投資利得を縮減し地価を安定させる	●住宅需要を縮減させ、マクロ経済に影響する可能性
	固定資産税・地価税	○将来の期待収益を引下げ地価を引き下げる ○アナウンスメント効果 ○投機的取引抑制（固定資産税については学説上の議論）	○固定資産税の増収は社会資本整備の財源になる
情報・市場	相続税	○贈与・メリットの縮減により、土地に対する有利性を減少させることにより地価を安定化	○供給促進 ●土地の細分化
	不動産取引市場の整備		○的確な情報を与え、市場メカニズムによる適正な地価形成
土地に関する情報の整備・充実	○加勢した需要を適正な地価を提供することによって安定化させる	○的確な土地政策により適正な価格形成	

※ ○＝地価安定・沈静化効果 ●＝地価上昇効果、短期、長期の区分は、施策の実施から効果の発現までに要する期間の長さをもとに分けている。短期は概ね1～2年程度、中長期はそれ以上のものである。ただし、中長期の中には将来における予防効果をもつものも含んでいる。

#### (4) 地価の目標と実現方策の検討に向けて

以上の検討結果に基づき、今後の課題と研究の進め方を検討した。

##### ①地価の短期的変動による問題

###### (i) 短期的地価変動のメカニズム

地価決定メカニズムに関する理論的な検討を行ったが、80年代後半における地価高騰のメカニズムを十分説明しうる理論はなかった。

一般論として、この時期の地価高騰は、金融緩和や急激な国際化、首都圏への一極集中、経済成長という背景のもとに、法人企業による不動産投資あるいは土地投機など各種の要因が重なって発生したと考える事ができるが、企業行動とバブル発生のメカニズムは必ずしも明確ではないという研究会での指摘があった。したがって、今後、企業の実務責任者等へのインタビュー等に基づいて、バブル期における企業の行動パターンなどに関する調査を行う必要がある。

###### (ii) 地価指標による短期的な地価変動の認識

地価と地価指標の推移および地価変動に対応して実施された施策の関係を分析した。不動産融資残高の推移は地価の短期的な変動にはほぼ一致しており、不動産融資規制は短期的な地価変動に対して一定の効果を与えていることがわかる。また、大阪圏における届出対象面積の推移に着目すると、監視区域制度の実施状況と地価動向の関係を読み取ることが出来る。当然ながら、監視区域内での届出件数、指導率や全般的な土地取引件数の増加は、地価変動に先行もしくは一致した指標になりうる。ただし、研究会の指摘のように、監視区域制度が実際にどのような形で効果をもたらしているのかについては、より詳しい調査が必要と考えられる。

この他、国土庁が実施した「地価動向指標開発研究に関する調査報告書、平成4年3月」によると、中古マンション売値（伸び率）、土地売出値（伸び率）、土地移転件数（伸び率）、貸家着工戸数（伸び率）、株価（対半年前変動率）、住宅取得能力指標、東京圏人口（変動率・社会増）などが地価の変動に先行もしくは一致した関係にあることが知られている。

短期的な地価の変動率の目標である許容範囲の設定については、これらの指標を総合的に勘案し、ファンダメンタルズの動向を加味しながら考慮する必要がある。

###### (iii) 緊急的対策と効果

監視区域制度および土地関連融資規制は、地価動向との関係から効果のある緊急的対策として考えられる。しかし、それらの効果については、業種や業態の異なる企業に対するインタビューなどからより実証的に把握する必要がある。

## ②地価水準による問題

### (i) 日本の地価問題を形成する社会経済システムの歪み

この点については、中間報告までの段階では具体的な議論を行っていない。社会経済システムといっても広義な議論ではなく、土地・住宅や地価に関連した範囲に絞って今後議論を進める。システムのどこに歪みがあると考えられるのか、土地市場の状況、宅地供給量、税制、土地利用、持家指向、借地・借家法、土地情報、公的土地評価等多くの視点から検討を行う必要がある。

### (ii) ファンダメンタルズと地価水準の関係について

ファンダメンタルズと地価の関係については、これまで理論地価等から検討してきた。それが目標に成りうるのか、住宅地や商業地、地域性などの条件を設定して具体的な試算を行い、適用性について検討する必要がある。

### (iii) 住宅取得能力と地価水準の関係について

年収5倍という住宅取得能力に基づく目標について、その具体化を図るとともに、上記(ii)のファンダメンタルズに基づく水準や収益価格との関係、GNPや年収の伸び率との関係について検討を行う。

### (iv) 構造的対策の検討

構造的対策の内容については、総合土地政策推進要綱に沿って検討したが、上記(i)の社会経済システムの議論に沿って、政策の内容や効果を再度整理する必要がある。

## ③政策への対応

### (i) 施策相互関係の把握

緊急的対策と構造的対策などに分けて、主要施策の相互関係や連動効果等について検討を行う。特に、マクロ経済対策と各種の土地政策あるいは住宅政策などの分担と連動、緊急的対策が構造的対策に与える影響、構造的施策相互間の連動効果やトレードオフ関係について検討する。

### (ii) 地価の目標の設定と政策的対応

緊急的対策と構造的対策からなる政策との関連において、地価の目標を具体的に示し、住宅取得難、資産格差、非効率的な土地利用等の土地問題の解決の方向を明らかにする。そして、中長期的な政策ビジョンとアクションプランを立案し、生活大国実現に資する提言を行う。

あ お き      と し た か  
土地総合研究所    主任研究員  
み ち い      よ し か ず  
土地総合研究所    研 究 員