

【講演録 2】

「平成4年度土地白書について」

国土庁土地局土地情報課長
高 田 恒

私の所属する土地情報課は、昨年10月に発足したばかりの課です。この課ができた背景は、先般我が国が経験した地価高騰の中で、土地が見えにくい、見えないという状況があり、これを踏まえて、こうした組織が必要という判断から発足したものです。行政改革が言われている昨今、政令、即ち閣議の決定によってこうした機構が発足されるのは非常に珍らしく、国土庁でもこうした例は本当に数えるほどしかありません。

この課の大きな仕事の1つとして、『土地白書』の作成があります。これは、従来、土地局の土地政策課で行っていた業務を土地情報課が引き取ったものです。それから、土地基本調査という仕事があります。これは、全国規模の統計調査としてはかなり大きい調査で本年から実施するものです。これらがメイン事業として位置づけられています。

『土地白書』というのは、土地基本法の10条に則りまして、毎年、年次報告という形で国会に報告をする為に作っている法律に定めのある白書です。『土地白書』と言ったのは、平成2年版からで、それ以前は『国土利用白書』として作成していました。その他法律で作っているものには、国土庁でいえば『防災白書』、『首都圏白書』、農水省関係では『農業白書』『林業白書』『漁業白書』、通産省関係では『中小企業白書』、ほかに環境庁関係で『環境白書』といったものもあります。またそれ以外にも、法律の定めなしで作っているものとして『経済白書』『建設白書』『通商白書』があります。

『土地白書』は、法律の定めがあるということで、私どもが作った原案を各省庁に投げかけて意見をもらい、またそれに対して意見を返していくという、非常に手間の要る作業を繰り返しますので、どうしても時間がかかります。従って、事柄によって堅い部分があるかもしれませんが、それは『土地白書』が各省庁と調整しながら作られている面があるからです。

平成5年版は、平成4年度の状況のとりまとめを行っています。しかしながら、資料的にタイムラグがあったり、まとめるに当たっては時間もかけざるを得ないということもあり、中には今の土地の動向と違う動向が映し出されているものもある点をご留意いただければと思います。

この白書の構成は、まず1つが「平成4年度の土地の動向に関する年次報告」と

して、「土地に関する動向」と「4年度において土地に関して講じた基本的な施策」の1、2部に分かれています。もう一つが「平成5年度において土地に関して講じようとする基本的な施策」という構成になっており、これは、法律上土地政策審議会の意見を聴取して国会にかけるという事になっています。本年の特徴として、第1部の「土地に関する動向」の中で、「土地に対する国民の意識」という章を設けています。これはアンケート調査に従って内容を記したのですが、地価が下落し、鎮静化していく過程で、住民、法人の両者がどんな意識で受け止めているかについてのまとめをしているものです。

私どもとしては土地がいかにうまく利用されるかというのが、いちばんの関心事であり、最終目標でもあるわけですが、現状、国土面積37.8万平方キロメートル（国後島、択捉島の北方領土を含む）のうち多くは森林とか農用地ですが、年々宅地面積も増えているという状況です。土地については身近なものだけに、わかっているようで、意外とわかっていないという実態があります。その顕著なものが、土地所有の関係です。土地所有者には固定資産税が市町村において課税されておりますが、このデータを利用して、個人・法人の土地所有を捉えています。この固定資産税関係の資料を用いてみると、個人・法人の比率で見たとき、所有割合としてだんだん法人の比率が高くなっており、この傾向は大都市で顕著だといえます。しかし、固定資産税の場合には、それぞれの市町村で課税するということから、個々の市町村において名寄せはされているわけですが、市町村の境界を越えて、全市町村で名寄せすることは制度上ありません。その結果、各市町村ごとのデータを集めると、必ず重複が出てきます。したがって、固定資産税で見る土地所有者数とか納税者数は、必ずしも正確な土地所有者のデータにはなっておりません。この点、韓国では、国全体として土地所有者が何人ということがわかるようなシステムになっています。我が国で、これを行おうとすれば、非常に大きいシステムを考えなければなりません。例えば、全国の1人1人に番号が振られて、これにより、税、年金、保険、その他諸々の社会生活を営む上に必要な活動が、その番号を基に効率よくなされていくということが考えられますが、この導入にしても、いろいろな議論があり、なかなか容易な話にはなっていません。現在のように社会が複雑化し、いろいろな事象が入り込んでいっている中で、きちんと個人個人に福祉をやっていこうとすれば、番号付けというものがないと動きがとれないし、現実には、それぞれの部門においては番号を付けて、管理をしているのですが、それを横の連携をとって全体としてやることができるかどうかの問題ではないかと思えます。人と土地というのは、市町村においては基本的なことであり、人の場合は、住民基本台帳を基本にして例えば選挙人名簿の作成等の様々な行政サービスというものが出発しています。土地の場合も、何か1つの土台になって、そこからいろいろな必要なものが生まれ、必要な情報が得られるといういうことが好ましいと考えておりますが、今の制度では、

なかなかそのようなレベルに達し得ていません。私どもにとって、ここが最大の眼目であり、検討課題でもあると思っております。

土地に関する基本的な情報の一つである土地取引に関しては、法務省の統計資料として不動産登記簿から抽出したものが 있습니다。平成4年の売買における土地取引件数は、前年の200万件を割って182万件に減少しています。ピークである昭和48年の350万件と比較して、約半分近くになっています。これにしても、実際に相続やそれ以外の原因でも土地の移動というものもあり、登記の中間省略というケースもあったりして、必ずしも全体を捉えておらず、統計の限界があります。金額ベースでの土地取引については、現実の成約価格がすべて把握されていれば、どこの地域で、また国全体でいくら取引があったのかということがわかるわけですが、いまの状況では到底不可能です。したがって、あくまでも推計の域を出ておりませんが、数量については監視区域の詳細調査、取引規制基礎調査、単価については都道府県地価調査から推計を行っています。地価調査そのものは、実際の取引価格ではなくて、公示価格と同等の価格になっておりますので、その点は含んでおかなければならないと思います。このような方法で推計しますと、平成3年では全体が約50兆円と推計されます。このうち、個人が21兆円、法人が24兆円、国・地方等で取引があったものが5兆円ぐらいとなります。法人が24兆円ということですから、半数近くということになります。そして、3大都市圏からの土地購入が他の圏域の土地取引の1、2割程度を占め、そのうちの約6～8割が法人となっています。金額ベースということで、どうしても関東・甲信の数値は高く、約半分が占められていることとなります。

さて、平成5年3月に、平成5年の地価公示が発表されました。大都市圏においては顕著な下落を示すとともに、地方圏においても横這いまたは下落という状況になっております。昨年、平成4年地価公示で、昭和50年以来17年ぶりに、全国平均で地価が下落しましたが、今回で2年連続の下落ということになっております。2年連続の下落というのは、調査開始以来初めてです。ピーク時と最近までの開きは、東京圏住宅地の場合には約4～5割下落、大阪圏住宅地・商業地は、3割とか5割下落となっています。今回の地価高騰の特徴として、経済成長率あるいは物価上昇率というのが比較的安定している中で、高騰期間も長く、累積上昇率も大きく、それだけに落ちるときも激しく落ちてきたという点があげられます。過去2回の高騰を見てみると、昭和35年から36年頃の高騰期は、高度成長期に当たっており、住宅地・工業地を中心にして、年率4割ぐらいの上昇率がありました。もう1つが、昭和47年から48年頃の日本列島改造ブームの地価高騰で、このときは、地方の山林原野までが投機的な対象として購入されました。今後の動向として、かなり下落してきたということ为背景にすると、もうそろそろではないかという話が出てきています。そういう中で、現実にマンション業者における素地取得が活発してきており、戸建ても需要がかなり出てきています。通勤時間が1時間とか1時間半内の

住宅地については、今年の夏から秋にかけてそろそろ下げ止まってくるのではないかと、かなり下落幅も圧縮されてきているという状況にあります。ただ、商業地については、東京都区部内では新規賃料を安くしないと、なかなか借り手が見つからないとか、ゴーストビルが出現しているというなかなか厳しい状況にあり、ここ1年ぐらいはまだ下落するのではないかとされています。

土地の問題というのは、従前からいろいろな形で議論がし尽くされ、課題もかなり整理されてきたところですが、それらを踏まえて生活大国5カ年計画が作られています。平成4年に策定され、「東京をはじめ大都市圏においての中堅勤労者世帯が、平均年収の5倍程度で良質な住宅を取得できる状況」というのを目標にし、この目標年次が平成8年度となっています。具体的なイメージとしては、40歳代前半の世帯主が70平米ぐらいの中高層マンションを、大都市圏で通勤時間1時間か1時間半の中で取得できることとされています。地方では、かなり広い土地、住宅を持ち、ゆったりと暮らしている中で、70平米と聞くと、本当に寂しいなと思いますが、生活大国の目標にしても、平成2年度で見ると、年収は770万円、価格は6,500万円と約8.5倍の乖離があったわけです。これが平成4年には、年収875万円、価格5,600万円と約6.4倍となっています。後ほど出てきますアンケート調査で見たときでも、特に中心都市なり3大都市圏で住み替え予定者の取得可能な住宅価格が平均で5,750万円で、新規取得予定者の取得可能な住宅価格が平均3,850万円ということで、新規で住むとなると、かなり厳しい状況が分かります。

我が国の土地資産額として、平成3年末で経済企画庁が国民経済計算で計算したもので、2,200兆円となっています。世界的にも凄い資産額といえ、国民総資産額の約3割がこの土地資産額に当たります。そのうちの8割を占める宅地資産額について、地域間、個人間の格差を推計しています。地域格差で見ると、やはり東京、大阪、名古屋に偏っており、ピーク時の昭和62年から最近ではその比率は落ちてきていますが、総生産・面積・人口との比率で見ると、まだまだ格差がある状況にあります。それから、個人間の格差をジニ係数でみています。これは、ゼロに近づくほど格差が少なく、1に近づくほど格差が大きいという係数ですが、昭和63年には格差が拡大していたのが、最近では元に戻りつつあります。但し、必ずしも統一されたデータを基に算出した統計数字ではなく、あくまでも推計となっており、今後改良していく余地は随分あると思っております。

土地政策の課題として、監視区域の問題があります。現在、青森を除く46都道府県1,211市区町村で監視区域の指定がされています。これは、5年以内の期限で運用して、その後必要があるかどうか判断がされていくものです。現在、地価が鎮静化した状況の中で、もう役割は終わったのだから早く解除すべきではないとか、いつ何時地価が息を吹き返して高騰しかねず、ある一定部分は残しておくべきだとかいろいろなご意見が寄せられています。この件は、最終的には都道府県知

事が判断をし対応していくということですが、制度ができて、こういう状況になるということ自体初めてですので、国としても責任を持って考え、都道府県と相談をしつつ、適正な運用というものを踏まえて作業を進めているところです。それから土地関連融資については、現在は、不動産業向けの貸付けの伸びが総貸出しの伸びを2カ月以上連続して3%を上回る場合には、金融界に注意を喚起する、5%以上2カ月連続して上回る場合には、金融経済情勢を勘案しつつ総量規制を導入する体制を整えるといったトリガー方式を採っています。平成5年で見ると、1月は3.4%ポイント、2月では4.2%ポイント、3月では3.6%ポイントと連続して3%以上の開きが出ています。ただ、この内容は、現在公共事業の進捗を行う中で、地方における土地開発公社への貸出しも含まれており、これを勘案すると、注意を喚起するまではないという判断で、まだこのトリガー方式が発動されていません。今後は、全体の貸付け内容というものを十分見極めながら、運用を考えていくという状況です。

今後の課題として、「土地利用計画の今後の基本方向」、「開発利益の還元」、「土地情報の整備」があげられます。これらの課題については、土地局長の諮問機関として、専門検討委員会が設けられ、本年の3月に取りまとめが行われました。「土地情報の整備」に関しては、総合的かつ構造的な土地対策を今後考えていくに当たっては、やはり幅広くきちんとした情報を捉えていく、また、今までなかった情報を新規に捉えていくといったようなことが必要だということでもまとめられています。

今回の土地白書の目玉として、アンケート調査を実施しています。このアンケート調査は、昨年12月に3大都市圏と地方ブロックの中心都市で実施したものです。アンケート総数は、個人が7,000、企業が3,000、回収率は約20%強となっています。

まず、地価鎮静化、下落に対する評価という点で、「好ましい」という見方は、個人で約6割、全企業で約5割強あります。ただ、「問題がある」という見方もあり、個人では資産価値の低下とか景気の悪化、法人では担保価値の低下で資金調達が困難とか、資産価値の低下といったようなものがその理由として挙げられています。こういった鎮静化、下落の要因というのは、バブルの反動で投機的な目的の売買が減少したり、景気の後退により需要の減少があったというふうに捉えています。

「土地政策の効果があつたかどうか」については、不動産業で見ると、不動産融資の総量規制が効いたのではないかと見方がされていますし、建設業でいうと、土地関連税制の見直しが効いたといったような、それぞれの立場の考えがあるようです。「資産デフレが消費生活に及ぼしたかどうか」については、個人では、「消費を切り詰める必要は感じていない」という人が4分の3程度あり、あまり影響が

ないのだろうという結果になっています。それから、「今後の地価動向の見通し」では、横這いや下落との見方が多いという結果になっています。

「資産として土地をどう見るか」ということで、特に「有利な資産でなくなる可能性が高い」というのが約4分の1ありました。昭和63年の総理府の調査で、「土地はこれからも値上がり続けるか」という質問に対し、「そうは思わない」といった方が1割ぐらいおり、これとの比較をすると、土地神話というものが崩れつつあるのではないかといえます。ただ、本当に土地神話がなくなってしまったのかという点については、まだそういう状況には至っておらず、その方向が見られるということだと考えています。

「景気と地価との関係」では、地価下落は景気低迷が原因という捉え方が多いというような結果が出ています。

白書では以上の他に、「地方公共団体の土地対策」、「諸外国・地域の土地対策」、「平成5年度において土地に関して講じようとする基本的な施策」といったものも記載してありますので、ご覧いただければと思います。

最後に、お願いも兼ねてご説明させていただきますが、本年、土地基本調査というものを実施する予定にしています。これは、土地の所有、利用関係をそれぞれの所有者の属性とリンクして、どういうふうに所有され利用されているのかを調べようというもので、土地の国勢調査といった性格のものと受け止めていただければと思います。いままでこういう調査がなかったというのが不思議なくらいだとも言われておりますが、ようやく、こういう調査が実現できる状況になってまいりました。当初、指定統計と考えていたのですが、時間的に間に合いませんので、今回は総務庁の承認を取って行うことにしております。今後は、だいたい5年に1回ぐらい、こうした調査を行って土地政策に役立たせていきたいということで考えております。一般的に統計調査ですと、法人だけとか個人だけを対象にしていますが、土地に関しては、法人と個人、さらに国公有地を合わせて全体の土地になるものであり、これらをうまく整合をとって調査していかなければならないという難しさがあります。

調査方法は、個人については調査員調査として、住宅統計調査と同じような方法を考えています。幸いに、住宅統計調査というのを今年の10月頃実施しますので、これとだいたい時期を合わせて、かつ、あまりダブらないように、個人のほうは統計局を通じて調査を実施しようと考えております。法人については、千差万別の業態もあり、資本金等の規模もまちまちですが、資本金1億円以上については、私ども国土庁で直接実施し、それ以外の法人については、都道府県の土地部局を通じて、郵送調査で調査を行うようにしています。営利法人だけではなく、公益法人、宗教法人、学校法人も、全て抽出して実施することとし、大きい法人は悉皆調査に近い形になります。規模の小さい所は、抽出率を掛けてサンプル調査で実施することに

なると思います。

調査表もだいたい固まり、発送は9月頃で、お手元には10月頃に届くものと考えております。但し、法人の場合、例えば10月1日とか11月1日時点で書いて下さいといっても、とても無理な話ですので、いま考えているのは、固定資産税、地価税などは1月1日で捉えておりますので、そういったデータを活用していただき、本年の1月1日の状況を記入していただくようお願いしようと思っております。本年度中に調査表を回収しまして、来年度いっぱいかけて集計等を行い、平成7年度には発表できるように進めています。サンプル数は、法人が約70万、世帯が約60万ということで、通常の統計調査よりも桁が1つぐらい多い調査ですので、どうしても時間がかかります。また、皆様方のご協力なしではこういった調査がまとまりません。是非、ご理解の上ご協力をいただければと思っております。

また、地籍調査というものを全国で進めておりますが、これが将来の基本情報の大きな柱になるということで、できるだけ短期間に実施できるよう、いま検討を進めております。将来的には、これを利用して1つの基本的な地図を作り上げ、それを広く住民の方々にも利用していただけるようなものにしていくべきであろうと思っております。かなり規模が大きい話ですので、まとめていく作業やそのメンテナンスが非常に難しいところではありますが、これは全国3,200市町村、また47都道府県の力を結集して行わなくてはできませんし、私どももそういう方向で今後考え方をまとめていきたいと思っております。

今日は、限られた時間で雑駁な話で大変申しわけございませんが、以上で私の話を終わらせていただきます。

◆ 第5回講演会 1993年7月12日 於：日本都市センター