

【講演録 3】

「地価の動向と土地対策」

国土庁土地局次長*
原 隆 之

1. 地価公示制度について

地価公示について様々な議論がなされていますが、大別して2つの議論があると思います。地価公示が市場の実態とずれているのではないかという議論と、公示制度のあり方の問題の2つです。

まず、地価公示制度のあり方の問題については、「正常価格」をどのように観念するかという問題があります。土地をめぐる価格の考え方については、いろいろな考え方があり、同じ土地でも売る時には高く売りたいと思いますし、買う時には安く買いたいと思うわけです。保有課税を払う時には安くして欲しいと思うし、土地を担保に入れて借金をしようと思う時には高く評価して欲しいと思います。同じ経済主体であっても、希望する価格水準は、その時その時で随分と違うわけで、様々な思惑、強気・弱気が交錯する中で、売手にも買手にも偏らない、神のごとき純粋な見えざる神の手に導かれるような価格というのが正常価格であるわけですが、地価公示制度というのはそういうものではなくて、政府が調査して発表する以上は、あるべき価格であるべきではないかと考えております。

すなわち、「収益価格」というのがありますが、利回りで計算した価格を公示するのが、あるべき地価公示制度の姿なのではないかという立法政策論があるわけです。政府は、地価水準の目標として、その利用価値に相応した水準の実現を図るということを言っております。また土地は所有ではなく、利用を中心として考えなければいけないのではないかと。所有して幾らではなく、利用して幾らというのが政府の目標水準であるべきだと言っているのだから、政府は、キャピタルゲインについては捨象して、インカムゲインで還元した価格水準を発表して、市場をリードするべきではないかという政策論があるわけです。

我が国の自由主義経済の下で、土地は、非常に公共性の強い財ですが、自由な取引の対象とされており、地価公示が、売買、課税あるいは担保の評価基準になるなど、様々なことで使われる。ことに道路や河川の用地を収用という強権で買収する際の憲法上の基準である「正当な補償」の物差しになるわけであり、公示地価は、実際に市場で成立するであろう価格、あるいは強制的に買収される場合に同等の土地が求められる水準としての市場価格であるべきと考えており、政府制度もそうなっている。その制度について、皆さん方と認識の相違がなければ、市場取引についての情報が同じであれば、第1の問題である実勢、実感とのずれはなくなるのでは

ないかと思えます。

こうすることで、実は建設省のご協力もいただきまして、昨年1月1日の地価公示から、指定流通機構の成約情報を活用させていただくことにしました。一昨年の12月末までの指定流通機構の情報をいただいて、昨年1月1日の地価公示に反映をさせるという努力をしました。その結果、不動産協会から、昨年1月の地価公示について、住宅地については、大体我々の考えているのと同じような実感だなというコメントをいただいたわけです。ただ商業地については、指定流通機構の取引成約情報の中に入ってこない部分があるものですから、今年1月の地価公示については、商業地についてのさまざまな情報をいただけないだろうかというお願いをいたしまして、商業地についての取引ケースとか新規の賃料水準といった情報を建設省を通じてお出しただいて作業をしているわけです。

そうやって提供いただいた商業地に関する情報、指定流通機構を通じていただいた住宅地を中心とする取引情報、あるいは商業地の新規賃料水準というものを不動産鑑定士に渡し、今一生懸命作業をしていただいている途中でございます。地価公示の作業のシステムは、全国で1,900人にもおよぶ不動産鑑定士を、土地鑑定委員会、これは国土庁の附属機関であり、国会の同意を得て任命される7人の委員から成っておりますが、そこから評価員として任命してもらいます。これを190余りの地域分科会に分けます。すなわち10人ぐらいずつ1つの分科会に入ってください、その地域の取引事例とか不動産業界からいただいたホットな情報といったものを分科会のテーブルに載せ、そこでオープンな議論をします。その分科会を都道府県毎にまとめまして、分科会から選ばれた代表からなる代表幹事会というのを作り、そこで、都市間のバランスですとか、あるいは取引市場の動向ですとか、そういったことを議論をします。その都道府県毎の議論が済んだ段階で、今度は全国8つのブロックに分け、ブロックの中でまた議論をいたします。そのようなオープンな形で資料を収集し、分析し、徹底的に議論をして、それで煮詰めていくという作業をしております。一般の鑑定の場合のように、お一人の方がご自身の足と情報収集網の中で作業をされるというのとは、基本的にシステムが違います。

地価公示が、課税の評価基準になったということで、一層その役割が重要になってきております。地価公示は、いってみれば物差しですから、物差しが短かすぎて届かないというようなことではいけませんので、全国に地価公示の物差しが届くようなシステムでなければいけないということで、地価公示の地点を平成5年度予算で2万6,000地点にする、あるいは都道府県地価調査を3万地点にするという努力もさせていただいております。

平成4年度から「短期地価動向調査」を始めました。四半期毎に、市場動向に特に敏感に反応するような地点を選んで調査をしております。地価公示は「標準地」ですから、その地域の中において、形も位置も用途も代表的で標準的な土地を選んでやっています。短期地価動向調査は、その地域の市場動向を真っ先に受けるよう

な土地を選んで短期の動向を出しているわけですが、これにつきましても、都道府県毎に流通業界の方々、鑑定士の方々そして都道府県の担当者も交えた短期地価動向検討委員会を作ってやっております。全体としてのとりまとめは、土地総研にお願いしているわけですし、こういったところでも流通業界の方々と不動産鑑定士を始めとする私どもの評価に携わる者との意思の疎通・連絡というものが図られおり、大変ありがたく思っているわけでございます。

最近、建設経済研究所が「長引く建設経済の低迷」という膨大なレポートをまとめられました。今回の資産デフレは、資産インフレの当然の帰結であり、過剰な資産価値が低下して債務が残った。その過剰な債務がなくなる限り、新規の投資は生まれません。それまではじっと我慢の子じゃないかというレポートであったわけですが、その中で、今の地価公示で示されている地価は土地投機によって形成された合理性を欠く地価なのだという議論がありました。この見方も、先程の収益価格の議論と似ていますが、土地を買って事務所ビルを建て、家賃を取り、償却をしていくと、どう考えてもその収支計算は破産してしまい、キャピタルゲインを狙ってどこかで売却しない限り採算が合わないという、収益を度外視した非常に高い市場価格が形成されたわけです。地価公示はそれを追いかけるべきではなかったという議論があるのですが、皆がお酒を飲んでいい気分になっている時に、1人だけお酒を飲まないでお前らおかしいんじゃないかと言うようなことが、さまざまな役割、特に収用の基準を担っている地価公示に、果たして許されるのかという議論があるわけです。確かに今から見れば簡単に剥げ落ちるような投機だったわけですが、それが市場を支配するような状況であれば、ある程度市場全体として認めざるを得ない、いつまで続くか分からないけれども、それを市場が与えたものとして考えていかなければならないという役割があったわけです。その当時から私どもは、随分注意を喚起していたわけですし、白書でもこのような収益価格を上回った価格形成がなされていて本当に大丈夫なんだろうかという指摘を随分いたしました。それでも鼠を取る猫はいい猫だとか、市場で形成されている価格なのだから、それが合理的でなくて何が合理的なのかなどといろんなことが言われたわけです。

2. 土地情報の整備

国土庁という、皆様方、とかく十手捕縄の親分衆みたいに見ているところがあるろうかと思えます。確かに60年以降の地価高騰の中で、短期的な土地対策として、例えば監視区域の制度の導入、融資の規制の問題、税で言えば超短期重課制度等の導入によって、土地ころがしという、行儀の悪い土地の取引をやめていただくことを中心にやってきたわけでありますが、私どもは十手捕縄よりは、予算の面から言っても、圧倒的に基礎的な土地政策の推進に重点を置いて編成されているのです。

そういう十手捕縄の短期的なパフォーマンス対策でない、長期構造的な土地政策としては、土地は持っていれば必ず儲かるんだとか、他の資産に比べて有利なんだといった、土地神話といわれる国民の意識を取り払うという国民の合意を得るため

に「土地基本法」を国会が定めました。ここでは4つの基本理念を掲げています。まず土地というのは、公共の福祉が優先する。土地は、現在および将来の国民の限られた貴重な資源です。生きとし生けるもの、みんな地面に足を着けて生きているのだから、国民の諸活動に不可欠の基盤です。土地はロビンソンクルーソーの生活とは違い、必ず隣がいる。お隣さん同士、他の土地利用と密接な関係があります。自分のところを1歩出れば、公共の道路です。そういう社会資本の整備といった社会的、経済的条件に支えられている。したがって公共の利害に関係する特性は他の財に比べて非常に強い。だから公共の福祉が優先する。しかるがゆえに、所有よりも利用が優先されなければいけない。ただ持っていればいいというものではなく、使ってはじめて土地になる。使わないでキャピタルゲインを狙うような取引というものに土地が利用されてはいけない。キャピタルゲインを狙うんだったら、別のものでやってください。それから価値の増加に伴う利益に応じた適切な負担をしてください。土地の値段が上がったって、全部が全部あなたが額に汗して得られた利益ではない。だからそれに応じた適切な負担をしてください。以上のような4つの理念を掲げて、それに向かって国も公共団体も事業者も国民も、みんなで協力してやっていかなければいけないというようなことが書いてあるわけです。

土地局の来年度の予算は200億円を初めて超えたわけですが、仕事の大半は、基礎的な土地に関する情報の整備に向けられています。昨年、土地総研のシンポジウムの時に、赤羽隆夫さんが土地政策のことを評して、分析なき政策体系とお話になられたのをよく覚えています。まず、情報が整備されていないという部分が基本的にあるわけです。土地基本法の17条に、総合的、効率的な土地政策を実施するためには、所有、利用、地価の動向について調査を実施し、資料を収集しなくてはなりません。個人のプライバシーの保護にも留意をした上で、そうして集めた情報を国民に提供しなさいと言っているわけです。このプライバシーの保護に配慮するという部分は国によって違います。例えばドイツでは、売った買ったとお互いに意思の合致を見てもそれだけでは契約の効力が生じず、登記をしなければ契約の効力は生じません。公証人の前で、売手と買手がサインして契約証書を作り、それを登記所で登記して初めて契約の効力が生ずるという効力要件主義になっており、その登記には価格まで入っているわけです。誰が誰に、何時幾らで、どの土地をどのくらいの面積売ったかが登記されるわけです。登記は、国が私的な取引に対して公権的な形で関与することなるわけですから、我が国の場合には対抗要件という、善意の第三者に対抗できるような仕掛けを作っています。そういう土地の所有権のあり方についての国の関与の仕方、あるいは保護のあり方について、長期的な視野から我々は考えなければならないと思ひ、審議会等でご議論をいただいているところです。

今後の土地政策は、土地情報の整備がキーワードであると思っております。昨年10月には、土地局に土地情報課という新しい課が設置されました。その土地情報課を中心に、今、土地についての国勢調査ともいべき新しい調査を平成5年の10月

から11月に実施すべく準備を進めております。全国の土地の所有と利用の構造を具体的に把握するための調査、「土地基本調査」と称しておりますが、これを実施しようと考えております。全国で3,400万～3,500万世帯あるかと思いますが、その中から60万世帯ぐらい、法人については、従来、大法人について悉皆でやっていた「企業の土地取得状況等に関する調査」を延長して悉皆で、それ以外の中小法人、宗教法人、学校法人等々の土地の所有利用の概況については、抽出調査でやろうかと思っております。いずれにしても、国や地方公共団体を除き、世帯、法人、土地を所有する能力のある人格を有した方すべてを対象にして、大規模な標本調査をやろうと考えております。

内容としては、所有者がどのような属性を持っているのか、世帯の構成はどのようなのか、収入階層別に見るとどうなっているのか、法人の場合、資本金階層別にどのような業種の方々がどのような土地の所有の仕方をしているのか、あるいは取得した時期がどうなのかなど、基本的な事項を、所有者属性とクロスをさせた分析ができるような調査をしようと考えているわけです。今年の秋に調査を実施しまして、平成6年に集計し、平成7年には報告書の作成ができるかなと思っております。現在課税台帳等を利用して、土地所有利用概況の作成をしておりますが、これは市町村をまたがった情報の処理ができないという制約があり、また所有者属性と結び付けた集計ができないという限界があるわけで、課税台帳を使った所有利用概況調査と、この土地基本調査の所有者属性のクロスによりまして、国土の所有者という切り口から見た、かなり新しい調査結果が出てくるものと考えています。

もう1つの基本的な調査として、国土調査を実施しております。予算額としては100億円弱です。この国土調査は、土地の戸籍を作るという意味で地籍調査と言っております。人に戸籍、土地には地籍と言うことです。地図の作り方には2種類あって、空を飛ぶ鳥が地面を見て見えるものを地図にするのが地形図でして、これは建設省の国土地理院がやっているものです。しかし、鳥が見ても絶対に分からないのが所有の境界です。AさんとBさんの所有地の境がどこにあるのかというのは分からないわけで、これは地形地物ではありません。そういう権利境というものを積み重ねて行って地図を作成する、これが地籍図ということになるわけです。

建設省所管の公共事業について、用地隘路調査というのがあります。これは、どのような原因で公共事業が進捗しないのかを調査したもので、価格の折合いがつかないとか代替地を要求されて話が進まないといった原因の外に、地図混乱地域や相続人不明などが挙げられています。この地図混乱地域というのは、ここの土地は誰の所有地か登記所に行っても分からないという地域であり、全国で1割ぐらいあるのではないかと言われてます。だから誰と交渉していいか分からない。ここまで道路にしようと思っても、AさんとBさんの境界が分からないので、Aさんに幾ら払い、Bさんに幾ら払えばいいのかが分からない。こうした話が非常に多いわけです。こうしたことに対し、近代的土地政策を推進するためには、地籍調査を進めるのが

一番です。しかし、昭和26年から営々とやっていてまだ36%しか進んでいない。これは、お隣さん同士の合意で、ここでいいですね、ではここに杭を打ちましょうと言って、XYの座標軸で数値情報化して、測量するわけです。そういう合意の世界で進めているということもありますし、公共事業費でないものですから予算がなかなか伸びないということもあって、大変苦勞をしているわけです。

この他に、皆様方には是非ご協力をいただきたいのは、面的開発事業を実施する時に測量をされると思いますが、その測量をされた場合、国土調査法の19条5項というのがあり、地籍測量と同等の作業規定で測量結果を出してあれば、これを内閣総理大臣が承認しまして、登記所へ持って行くとそれが不動産登記法17条の地図になるというシステムがあります。これは、お客様に対して、将来境界争いが起きるといったことを防止する大変いいセールスポイントにもなろうと思いますので、皆様にも勉強していただければと思うわけです。

また、430兆円の公共事業を実施していかなければならないわけですので、そうした大規模プロジェクトがあるようなところで集中的に地籍調査をやるという仕組みも、平成5年度から実施することにいたしましたし、土地分類調査というのも国土調査の一環として実施しております。地質、土壌、地形といったことを地形図の上に表現しまして、土地の利用の現況がどうなっているのか、あるいはこの土質だとか土壌だとかを前提にすればどういう土地利用が可能なのかという土地分類調査を実施しており、都道府県にその図面を備えております。結構皆さん方にご利用いただいているという話を聞いておりますが、さらに、最近の環境問題についてのニーズの高まりに対応して、そういう地面の土壌、地質といった地表面のことだけではなく、例えば気温がどのように分布しているのか、植生がどうか、風向きがどうかといった自然的な環境要素も土地分類調査に表現することをやろうと思っております。ある行為をした場合に、環境がどのように変化していくのかということもこの地図に表現されたことから十分に推測が可能になろうと思います。平成5年度からモデル的に実施をしますが、皆様方の方から何かご注文があるのであれば、私のほうにおっしゃっていただければと思うわけです。

地価の動向については、地価公示の作業を今一生懸命やっております、見えざる神の手に導かれるがごとき、きちんとした結果が3月末頃には出ると思います。また、十手捕縄以外にも、基礎的な土地に関する情報に予算のほとんどを注ぎ込んで仕事をしているということ、そして土地に関する情報の整備がこれからの土地政策のキーワードになるんだということをお話しして締めさせて頂きたいと存じます。

- ◆ 肩書は当時 現在国土庁土地局長
- ◆ 第1回講演会 1993年1月25日 於：東條会館