

【講演録 1 3】

「平成5年度土地白書について」

国土庁土地局土地情報課課長

武田 文男

本日は『土地白書』の概略、本年度版の特徴、また今後の土地対策の課題といった点について触れていきたいと考えております。

『土地白書』というのは、土地基本法の10条に基づき、毎年国会に年次報告をするという性格の白書です。『土地白書』という形式になったのは、平成元年度版からで、それ以前は、『国土利用白書』の中に土地に関する報告が含まれているという位置づけでした。

『土地白書』は国土庁だけではなく、政府として、閣議にかけて国会に報告するものですので、関係各省庁と十分協議をしながら、原案を各省庁に相談し、またいろいろな考え方を聞いて、作業を繰り返すということでもとめられた白書です。

この白書の構成は、まず「平成5年度 土地の動向に関する年次報告」があり、そして、これが、第1部「土地に関する動向」、第2部「土地に関して講じた基本的な施策」に分かれています。さらにもう1つ「平成6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」、これで、今年度どう取り組んでいくかというテーマにも触れることになっており、これは、土地基本法に基づき、土地政策審議会の意見を聴いたうえで国会に提出されるものです。

それでは、第1部「土地に関する動向」の第1章「土地利用の動向」から説明に入りたいと思います。平成4年の時点における国土面積は約3,778万ヘクタールです。このうち、いちばん大きな面積を占める地目としては、森林が2,521万ヘクタールで、全体の67%、3分の2が森林ということです。農用地は14%で、526万ヘクタールです。この農用地面積は、昭和50年との比較でみると50万ヘクタール減少しているという状況です。また、宅地の面積が124万ヘクタールから165万ヘクタールと、かなり増えてきており、道路も増加している状況です。

次に第2章「土地所有・取引の動向」ですが、所有の動向について、個人と法人別に調査をした結果、昭和45年では個人が91.4%、法人が8.6%という状況が、平成5年では個人が85.9%、法人が14.1%ということで、ウエイトとしては圧倒的に個人が多いわけですが、個人のウエイトは徐々に減少してきて、法人のウエイトが大きくなっているという状況が継続しております。

地域別に見ると、大都市地域では28.6%が法人所有、宅地でいくと31.1%が法人所有ということで、大都市においては土地の所有は法人のウエイトが高くなっているという状況ははっきり出ているわけです。

次の「土地取引の状況」ですが、土地の売買件数は、昭和48年がピークで351万件の取引がありました。平成5年は177万件ということで、前年よりさらに若干減少しており、昭和48年に比べるとほぼ半分になっています。地域別に見ると、東京・大阪圏では、それぞれ前年に比べ増加しています。

次に、「土地取引金額の動向」です。平成4年においては約43兆6,000億円という土地取引が行われたと推計されますが、平成元年度、あるいは前年と比べても減少しているわけです。個人・法人ともに購入金額が平成元年度と比べると減少していますが、国、地方公共団体といった公共部門においては増加しています。

購入資金の調達先は、金融機関からの借入金が個人・法人ともに大きく減少し、一方、自己資金については、個人で増加して法人で減少しているということです。

次の「企業の土地の所有取引の動向」ですが、企業が所有する土地を業種別に面積の割合で見ると、事業用土地については、パルプ・紙の関係が最も多く、次いでその他製造業、あるいは卸小売業などのウエイトが高くなっております。販売用土地では、不動産業が42%ということで最も多く、次いで運輸・通信業、建設業といった状況になっています。

第3章「地価の動向」について、平成6年の地価公示は、今年1月1日を価格時点にしております。その地価公示によって、平成5年1年間の全国の地価の状況を概観することができるわけですが、総じて見ると大都市圏における地価は住宅地においては下落、商業地においては顕著な下落を示しています。地方圏においてはほぼ横這い、あるいは下落という状況でございます。全国の住宅地の年間変動率は4.7%の下落、商業地は11.3%の下落と、いずれも3年連続してマイナスになっています。

住宅地については、全国平均でマイナス4.7%という状況になっておりますが、これを都道府県別で見ると、東京都のマイナスが最も大きく、平成6年におけるマイナスは11.4%になっています。逆にプラスになっているのは、秋田県で2.2%、長崎県で2.1%という状況です。

商業地においても、東京都のマイナスがいちばん大きく、22.6%のマイナスです。商業地については平成6年は全国47都道府県すべてマイナスということになっておりますが、その中でマイナスがいちばん小さい所は山形県のマイナス0.3%、山口県のマイナス0.4%といったところです。

過去10数年を振り返ると、公示価格の変動率がいちばん大きかった年は、昭和63年から平成2年頃にかけてがいちばん大きい数字が出てきています。東京圏においては昭和63年に住宅地がプラス68.6%という大変大きな伸びを示しています。大阪圏では平成2年がプラス56.1%でピークに、名古屋圏も平成2年で2

0. 2%でピークになっています。

3大都市圏以外の地方においては、若干タイムラグがあり、地方平均でいちばんプラスが大きかったのは平成3年で13.6%でピークとなっています。全国平均では、東京圏のプラスが全体に影響して、昭和63年に25.0%という伸びを示したのが、公示価格の最近のいちばん大きな数字です。商業地についても、昭和63年から平成2年、地方圏では平成3年にピークが出てきています。

それ以降、平成4年、5年、6年ということで、住宅地、商業地ともに全国平均で3年連続してマイナスが続いているという状況です。

平成5年1年間の地価下落の要因は、最近の景気の低迷を背景にして、商業地では、オフィスビルの供給過剰、住宅地では購入者の取得意欲の停滞といったものが挙げられます。

次に、「経済社会と土地問題」の第4章「土地と資産」です。我が国経済における土地の位置づけということで、長期的に地価と他の経済指標、消費者物価指数等とを比較すると、昭和40年代後半は地価が他の経済指標を上回り急速に上昇していますが、50年代には他の経済指標が地価を上回る場合があります。60年代に入って再び地価が他の経済指標を大きく上回り推移しましたが、平成3年をピークに減少傾向にあるものの、まだ消費者物価指数、給与月額との開きがあります。

また、「地価と金利の関連」についてみると、地価を決定する要因には、金利以外のものもあるわけですが、金利の低下は土地需要を増大させ、地価を押し上げる方向に働くと考えられます。

次に、「土地資産の動向」ですが、資産額が平成2年の2,389兆円をピークとしてその後減少しており、平成4年には1,968兆円という状況です。それでも地価高騰前の昭和58年と比べると2倍以上の水準になっています。また、平成4年の土地資産額を国民総資産の中でのウエイトで見ると、約28.4%になっています。諸外国と比較すると、国内総生産に対する土地資産の比率は、我が国では平成4年のデータでは4.2倍ということですが、アメリカあるいはイギリスでは、1~2倍程度で推移していますので、これらに比べ我が国は際立って高い水準にあります。

更に、「資産価格の急激な変動の原因と影響」ということで、昭和60年代から平成の当初に至るまでの資産価格高騰の原因は、企業収益の増加、都心部におけるオフィス需要の増加、住宅需要の増加、金利低下といったいくつかの要因が重なり、さらに、土地は必ず値上がりをするという土地神話がこれを支えてきたと考えられます。

その後、平成4年以降下落しているわけですが、その原因は、金融環境の変化などによる資産価格の下落、投機的な需要の減少、更に金融面、税制面、土地取引の適正化など各分野における土地対策が進められたことから、実需でない仮需要が姿を消してきていること、さらに景気の低迷により土地取得の意欲が減退してきてい

ること、また、国民の意識、土地に対する考え方の変化、つまり、土地の本来の利用価値に着目した価格の形成というようなものが見えてきている状況であり、今後さらにデータを追跡しての分析が必要かと思っています。

また、資産価格が昭和60年代から高騰した影響ということでは、平均的な勤労者世帯において、住宅の購入が非常に困難になってきています。ワンルームマンションとかリゾート施設も供給過剰という状況であり、オフィスビルの供給も増えたということで、商業地の価格上昇が住宅地にも影響を与えたものと思います。

さらに、資産価格の高騰が、一時的に内需を刺激し成長率を高めたのですが、それは結局後で付けが回ってくるという結果を招いたわけです。さらに、一部の企業などにおいて、不動産投資、株式投資の増加の結果、資産価格がマイナスに転じると、バランスシートが悪化し、その調整局面が続いているのです。

次に第5章「土地と国民生活」の「住宅の価格と勤労者所得との関係」です。平成4年に閣議決定された「生活大国五か年計画」において、東京をはじめ大都市圏でも勤労者世帯の平均年収の5倍を目安に良質な住宅の取得が可能となることを目指すという1つの目標があるわけですが、東京圏の新規売出しマンションの平均価格を、京浜地区の勤労者世帯の平均年収で割った年収倍率でいくと、平成2年のときには8.5倍であったのが、平成5年には5.8倍まで低下してきてます。しかし、1戸当たりの平均床面積の縮小及び都心部の勤務先への遠距離化は一段と進んでおり、必ずしもこれで満足という状況にはないと考えられます。

今年2月の世論調査の中から国民の意識を見てみると、地価の動向について全国的に地価がマイナスあるいは横這いという傾向は、「非常に好ましい」という人が25.2%、「まあ好ましい」というのが34.6%ということで、合わせると約6割あるわけです。それから、現在の地価水準については、「まだ高い」というのが65.9%。地価の見通しについては、「少し上昇するだろう」、あるいは「大幅に上昇するだろう」というのを合わせると31.0%の人が上昇の見通しを持っておりますが、昭和63年に調査したときには74.9%の人が「土地はこれからも値上がり続けるだろう」と回答しており、比較するとそういう見通しをもっている人は2分の1以下になってきています。

次に、「土地・建物の所有志向」ですが、8割超の人が土地・建物の所有を志向しており、また、土地の公共性についての設問では、所有者の土地の有効利用ということで、公共性を踏まえて有効に利用すべきという回答者が、前回の63年の調査に比べると約9%増加しています。

「土地取引の公的機関による監視」については、地価の高騰が起こらないように、常時監視が必要であるという意見が48.8%となっております。必要に応じて監視というのを合わせると約8割となり、監視の必要性がかなり認識されていると言えます。

また、土地神話には2つの内容があって、その1つの「土地は必ず値上がりす

る」という意味での土地神話というのは、かなり弱くなってきていると思います。しかし、住宅の所有については、土地・建物とも自分が所有したいと考えている人が8割おりますし、依然として土地・建物が他の資産に比べて有利であるという志向がありますので、資産としての有利性、「他の資産に比べて土地は有利である」という意味での、一方の土地神話というのは、なお根強く残っているのではないかと思います。

第6章「土地と経済活動」に関して、平成5年11月に「地価沈静化・下落期における企業行動調査」を行い、企業の土地購入の目的を調べたところ、高騰期・下落期とも、業務用の施設用地のウエイトが高いわけですが、地価高騰期には自分の所の業務用施設以外の土地購入というのが増加しており、これが土地取引の増大要因の1つであったと考えられます。

地価下落による影響では、高騰期に土地を購入した企業においては、悪い方向の影響という見方が6割を占めていますが、購入しなかった企業については、地価下落の影響について「悪い」と答えているのは約3割にとどまっており、地価高騰期に土地を購入したかどうかで大きな差が出ていると見る事ができるかと思います。

「今後の地価動向の希望と見通し」ということですが、「現在の水準で推移することが望ましい」と考えているのが39.5%、「下落することが望ましい」というのが37.2%で大半を占めております。地価動向の見通しでは、「少しずつ上昇していく」と見ているのが42.4%、「現在の水準で推移するだろう」というのが36.9%となっています。

この地価動向の希望について、下落が望ましいとする理由をきいたところ、「地代・賃料負担が軽減される」というのが64.2%、「事業展開に有利だ」というのが37.8%になっております。上昇が望ましいとする回答の方の理由を見ると、「資産価値が増大する」が62.3%、「資金調達が容易だ」というのが56.8%となっています。

さらに、業種別に企業行動への影響を分析して、いくつかの業種ごとに地価下落の影響、融資への影響、地価水準の希望、地価動向の見通し、有利性を見てみると、金融・保険業や不動産業では、現在の地価下落が事業活動に悪い影響を及ぼしていると考え、地価の上昇を望む企業の比率が高くなっていますが、製造業やエネルギー・運輸・通信業では、土地自体が重要な生産財であり、今後は地価が下落することが望ましいとする企業の比率が高くなっています。

このように、地価の変動が企業の経営に及ぼす影響は、企業のもともと持っている性格、あるいは地価高騰期にとった企業行動の違いによって、影響の出方もかなり違っているというような見方ができます。

次に「工業立地、事務所立地と土地の動向」ですが、地価と工業用地1㎡当たりの生産額を比べると、昭和62年以降は地価が大きく上昇して、工業用地1㎡当たりの生産額の伸びを大きく上回っているわけです。平成4年以降工業用地地価は下

落していますが、平成4年には景気の低迷によって生産額が減少したため土地に関する生産性も低下しています。

また、事務所の賃料（室料及び敷金、保証金）の推移をみると、東京では平成4年にピークを迎えているわけですが、5年は大きく下落しています。平成4年以降は、商業地の地価が賃料よりも大きな下落を示している状況です。

第7章「土地政策の基本方向」ということで、今後の土地政策の基本方針としていくつか挙げてありますが、まず基本的な認識としては、地価の高騰や非効率的な土地利用を生じさせている構造的要因の解消というものを目指すことが重要であり、的確かつ機動的な対策の実施を図るような体制整備が必要であるという点が基本的認識です。

さらに土地の利用価値や住宅取得能力に見合った適正な地価水準の実現が重要であること、それから、土地基本法の理想の1つとして掲げられている「所有から利用へ」を実現していくとともに望ましい土地利用を誘導していくことが必要と考えています。

第8章「土地の有効利用の推進」ということで、低利用地あるいは未利用地の利用促進のために、遊休土地制度というのがありますが、平成5年度においては38件、17.8ヘクタールの土地について、遊休土地の通知が行われております。

それから、平成6年2月に東京の都心部の土地有効利用促進協議会が創設され、人口減少の進む都心の8区で、低・未利用地の有効利用の促進に関する情報の収集、提供、あるいは土地利用の可能性の検討などの取組みをしています。金融機関等から提出された物件情報によると、港区がいちばん低・未利用地のウエイトが高く、全体の27%です。次いで渋谷区が21%、新宿区が14%、千代田区13%という状況になっています。

どの程度の規模のものが利用されていないかということ、1,000㎡以上のものが12%、500から1,000㎡のものが13%、300から500㎡のものが23%、300㎡未満のものが52%といった状況です。用途地域別に見ると、商業地域で約半分、さらに近隣商業地域の11%ということ、だいたい6割が商業系の用途地域の中で、低利用地、未利用地というものが存在している状況です。

次に「市街化区域内農地の有効利用の促進」ということですが、市街化区域というのは、都市計画においておおむね10年以内に計画的に市街化を図るべき区域ということになっていますが、この中に相当の農地が現存しています。平成5年においては3大都市圏では約5万3,000ヘクタール、地方圏で約9万ヘクタールということで、全国では約14万3,000ヘクタールの市街区域内農地が存在しております。市街化区域全体の面積のどれくらいを占めるかということ、3大都市圏では9.3%、地方圏では12.0%、全国計で10.8%というのが市街化区域の中における農地の面積のウエイトになっています。

市街化区域内農地の転用面積は、平成4年では全国計で8,518ヘクタールと、

前年よりも6%ほど増加してきています。3大都市圏は前年に比べて3割以上増加している状況です。逆に地方圏においては12%ほど減少している状況です。この市街化区域内農地については、都市基盤が十分に整備されないまま、農地の市街化をしていくということになると、スプロール化ということが問題になってきますので、それを防止しながら進めていくということで、土地利用計画に従って、環境面での十分な配慮をしながら有効利用を促進することが必要になってくるわけです。平成3年に閣議決定された総合土地政策推進要綱に基づいて、都市計画上保全する農地と宅地化する農地を区分して、保全する農地については、市街化調整区域に編入するか、生産緑地地区の指定を行ったところです。生産緑地の指定は、全体で市街化区域内農地の約3割ということで、それ以外の残り7割は宅地化する農地という位置づけになっているわけです。宅地化する農地については、固定資産税の長期営農継続農地制度の廃止とか、宅地並み課税の全面的実施、相続税の納税猶余の特例の適用廃止等の税制上の措置も講じられているところです。

さらに、農地の所有者が積極的に土地を有効利用していくという観点から、農住組合制度がつくられています。平成3年度に組合の設立認可申請期限の延長とか、対象となる地域の拡大といった制度改正があり、平成5年度には新たに全国で7つの農住組合が設立されるなど、最近この制度の活用が関心を持たれてきているという状況にあります。

「借地制度の活用」についてであります。定期借地に関しては、新しい借地借家法が平成4年8月から施行されております。その中で、更新がなく、定められた契約期間で借地関係が終了する定期借地権が創設され、新規借地の拡大により土地の有効利用のつながるものとして、その活用がいま進められております。これらについての認識の調査を昨年12月から今年1月にかけて実施しましたが、一般の居住者や農地保有者など幅広い層においてこの制度に対する認識が高いということで、かなり普及の前提条件は整ってきていると思います。

第9章は「土地に関する情報の整備」ということで、今後、土地基本調査とか各部門が持っている情報を私どもが中心となって情報整備に努め、共有化、集約化を進めるとともに、さらにそれを国民に提供していくシステムを構築していきたいと考えています。

第10章「土地施策の主要課題」並びに「平成6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」ということで、まず「土地対策の基本的認識の確立」、さらに「首都機能、都市・産業機能の分散」をあげています。首都機能の移転については、平成4年12月に成立した「国会等の移転に関する法律」に基づいて、現在具体的にどのような首都機能の移転を考えるかという検討が進められています。

さらに、四全総を総合的にチェックする作業の報告が先日とりまとめられたところではありますが、それを受けて次期計画をいずれ策定する方向になってくるかと思っています。

「住宅・宅地対策の推進」では、広域的計画体系に基づく対策の推進、あるいは土地の有効利用促進といったことが大きな課題になってくると思います。また「土地利用計画の整備・充実等」ということで、昭和60年に作られた現行の国土利用計画（全国計画）を、10年後に当たる平成7年に見直しをするという作業を進めています。

「地価の形成の適正化」の中では、監視区域制度については、昨年11月に発出した土地局長通達に基づき約8割の自治体において緩和・解除が実施されていますが、一方で、常時監視、あるいは必要に応じて監視が必要だという世論調査の結果も踏まえ、今後とも各都道府県等と緊密な連携を図りながら、この制度の的確な運用に努めたいと思います。さらに「遊休土地の活用」も重要な課題となってきます。

それから、地価動向の的確な把握が必要ですので、地点数をさらに増やしながらか、地価公示を実施していきたいと思います。平成6年度においては、前年度よりも5,445地点増やして、2万6,000地点を対象としています。

さらに、「公的土地評価の適正化」ということですが、相続税の評価については、平成4年分から地価公示の8割を目途とし、固定資産税については、平成6年度、今回の評価替えにおいて公示価格の7割を目標とし、均衡化、適正化を進めていく予定です。

その他、土地税制の活用、あるいは国有地、公有地の活用等を十分に念頭に置きながら土地政策を進めていきたいと思っています。

『土地白書』については、来年度は、平成5年10月～11月に行った土地基本調査の分析結果も反映し、新しい土地の動向、あるいは土地と経済社会の相関関係といった点についても分析を進めながら、さらに充実を図っていきたいと思っています。

大変雑駁なご説明で恐縮しておりますが、以上で平成5年度の『土地白書』の概略の説明とさせていただきます。ご清聴ありがとうございました。

◆ 第13回講演会 1994年 7月13日 於：日本消防会館