

## 【講演録 2】

# 「地価の動向と土地政策」

国土庁土地局土地政策課長  
木村 誠之

### 1. 地価動向

まず地価の動向についてですが、全国的な状況として、大都市圏の東京あるいは大阪で顕著に下落しており、先般発表した10月1日の短期の地価動向でも、まだこの状況は続いています。地方では、もともとそれほど地価が伸びていない所、あるいは多少変動があった所について押しなべて落ち着いた動き、あるいは、やや下落が続いている状況です。特に大都市の地価の状況は、住宅地については、住宅地需要が出てきている所、とりわけマンションの用地買いが見られるような所について、やや下落幅は縮小していますが、商業地については、特に東京都心の1等地の商業地は、なかなか下落が止まらないという状況です。おそらく来年の地価公示も、こういった状況を反映してくるであろうと思います。

### 2. 土地問題の現状

戦後我が国では、3回の大きな地価高騰がありました。昭和30年代後半、40年代後半、そして今回の50年代後半からと、各年代の末に、大きな地価高騰があったこととなります。昭和30年代というのは、戦災復興から高度経済成長へ我が国が移行する過程であり、この中で工業用地の需要というのは、大変強くなってきました。工業用地を求める動きが強くなってくる中で、その地価がかなり大きく上昇し、これが主導となり全体的な地価が上がっていった状況ですが、地目別に見れば、工業用地の高騰が圧倒的に大きかったということです。それから昭和40年代後半は、日本列島改造論ということが言われて、1億総不動産屋と言われたほどに、土地買いに走ったといわれています。この時期は、工業化から都市化の進展がかなり目まぐるしく起こってきて、3大都市圏へ人口がどんどん集中してきた過程です。したがって、住宅地の需要というのが極めて旺盛でした。その当時、昭和43年から44年にかけて都市計画法が改正され、いわゆる線引きということが行われたわけですが、それに象徴されるように、住宅地需要にとどまらず、需要が農地あるいは山林、原野にまで及び、原野商法という言葉も出てきました。そして今回の昭和50年代後半から平成に至るまでの地価高騰ですが、これは東京都心におけるオフィス需要に端を発したといわれております。確かに東京が世界の金融市場の中心になったということで、実需があったらと思います。それに加えてその後の金融情勢、いわゆる金余りという状況が加わって、都心部の地価高騰が周辺部に波及し、そして大阪圏、あるいは名古屋圏、全国の政令指定都市、ブロック中心都市へ

波及していきました。用途的に見れば、商業地主導型の地価高騰であったわけです。このように、日本での戦後3回の大きな地価高騰は、第1回目は工業地主導であり、第2回目は住宅地主導型で、今回は商業地、業務地主導型であり、それぞれ1つの時代の背景を映しているもののように思われます。しかし、今回の地価高騰が、前2回と基本的に異ったところがあると思います。経済の状況については、経済成長率そのものが大きく伸びず、むしろ今日ではマイナスになるかどうかと言われている状況ですし、物価はほとんど変動せず、消費者物価にしる卸売物価にしる、ほとんど横這いというような状況です。昭和40年代後半のときは、ちょうどオイルショック前後であり、物価は1年間に3割も上がったような状況ですから、地価が上がったとしても、他の経済指標も同じように上がっていました。地価の変動は大変なことではあったけれども、私どもの国民生活、あるいはその他の事業活動にそれほど大きな影響は及ぼさなかったわけです。しかし今回の高騰は、他の指標はほとんど動かない中で地価が独歩高になり、今日ではまた逆に大きく値下がりしているという状況です。それは、いい意味でも悪い意味でも、国民の生活あるいは経済活動に大きな影響を与えました。その影響の詳細は省略しますが、特に長期的なことを考えれば、社会資本の整備の遅れは大きな問題だと思っています。用地費にその9割を費やすということでは、これから先の21世紀を見通した基盤整備というものも、ほとんど思うようにならないというような状況です。従って、地価の大きな上昇、あるいは下落の過程を、二度と繰り返さないようにすることが、これからの土地対策の大きな課題だろうと思います。

### 3. 今後の課題

今回の地価高騰時に的を絞ってこの間とられてきた施策について話しますと、地価を押し上げる要因、それに対してとる対策というのは、やはり総合的な対策を講じなければ、なかなかうまく進みません。直接土地問題に係わるものとしては、土地取引の適正化があります。昭和62年に監視区域制度というものが導入されましたが、先般、新聞等でご承知のとおり、国土庁から最近における監視区域制度についての考え方を示しています。土地取引の届け出制度は、昭和49年の国土利用計画法において創設されて、場所によって違いますが、基本的には2,000平米以上の土地取引はお届けいただき、著しい高値での取引については、価格を下げるよう勧告するという制度でした。ところが、この2,000平米以上の取引というのは、取引の件数割合は圧倒的に少ないわけです。例えば東京でいえば、100平米以下の取引は約50%、100から200平米が約25%で、2,000平米以上の取引というのは2%にも満たない状況です。地価の安定時においては、その程度の取引を眺めていけばいいのかもしれませんが、今回のように、地価が非常に大きく変動するときには、きめの細かい取引についての審査が必要になってくるということで、昭和62年に監視区域制度ができて、東京が初めに指定をしたわけです。この監視区域については、地価が相当急激に上昇するようなときに、その状況を的

確に把握して著しい高値での取引をご遠慮いただくということですから、制度本来が機動的かつ弾力的に対応すべきものであるということは、言を待たないわけですが、ここ数年来、いろいろな方面から監視区域が地価を下支えしている、あるいは取引の阻害になっているというようなご指摘があります。これにはいろいろな見方があるかと思いますが、私どもは、監視区域制度そのものが地価を下支えしたり、あるいは取引の阻害になるということはないと思っています。届出られた価格が、妥当なレベルを大きく超えたときに、その価格をそのレベルの天井より下に下ろしてくださいということであり、市場での実勢そのものを否定するわけではありませんので、これが地価を下支えすることは、基本的にはあり得ないのです。それから、市場の実勢の中での取引であれば、それほど日数もかけずに自由に取引してくださいということになるはずで、これが日数的に取引の阻害になるという面はないのではないかと思っています。いずれにしても、地価の上昇のおそれがないとすれば、いつまでもそのまま続けるべきものでないことは確かなことですので、今日、地価調査レベルで見ても、すでに全国平均で2年連続下落していますし、客観的な方向として地価が下落し鎮静化する方向にきていることは間違いないわけですので、その本旨に則った運用をしていただけるように、都道府県のほうに先般通達を発してお願いしたわけです。

私どもは、この監視区域がいつまでも続くことを望んでいるわけでもありませんし、監視区域の指定が、どんどん縮減されてくることが望ましいことであることは論を待たないわけですが、私どもの十分なPR不足かもしれませんが、制度についての誤った理解、とにかく外すべきだという議論だけが先行することがあり、もっと実態をよくご説明しなければならぬところかなと思っています。また、現場での運用に当たり、1つ1つの届出に対して、すべてきちんとした対応がなされているかどうかについて、いろいろご意見もあろうし、取扱いについて考えていくべきところもあるかもしれません。それは、皆様方からご意見をお寄せいただき、改めるべきところがあれば、どんどんやっていくべきだと思っていますので、引き続き忌憚のないご意見をお寄せいただきたいと思います。

この通達については、いろんな面のご意見があります。当時の新聞の報道としては、「もっと早く解除緩和の通知を出すべきだ」という指摘と、もう一方は、「土地政策の転換だ、方針変更だ」「まだ地価水準が高い時期に転換することはおかしいではないか」という私どもが想定していた両論の意見が出てきました。私どもこれは土地政策の転換とも考えておりませんが、やるべきことを粛々とやることだと思っています。土地問題というのは、どうしてもこのように両極の見方が激しく出てくる問題です。しかしながら、基本的には地価を二度と上げてはならないという前提の中で、物事をどう進めていくのかということが、根底になければならないと考えています。例えば最近、土地流動化という言葉が使われていますが、流動化することは、結構なことですが、それが利用につながる必要がありますし、そ

の方向に行く過程で、いたずらに地価を惹起させないようにということであろうと思います。

また、国土庁は、監視区域制度を地価を下げるために使っている、あるいは、地価という政策目標のために監視区域の指導価格なり、地価公示というものを使っているというご意見を聞くことがありますが、私どもの地価公示なり都道府県の地価調査というのは、市場における実勢についての客観的な判断をお示しているわけであって、地価をある目標まで一気に下げるために、こういう価格でなければならないという政策価格を示しているわけではありません。監視区域は、地価の上昇の傾きがあまりにも強すぎるときに、それを抑えようということですから、これは決して地価を下げることにはなりません。もちろん、定性的には弱める力にはなりますが、そのことである目標水準の地価へもっていきこうという政策ではないわけです。地価水準についてどういう認識をもつかという問題は別途ありますが、監視区域制度そのものがある政策目標の地価に向けた直接的な手法ではないということです。

こういった監視区域をはじめとする土地取引の適正化に関する措置が大きくとられてきましたが、今回の地価高騰の過程で最も大きかったのは、やはり金融の問題、つまり、土地関連融資です。昭和62、63年頃には、土地に対する融資が相当な量で伸び、全産業向けの貸出しの伸びは1割強であった中で、不動産業向けの融資残高が対前年同期比で3割強の伸び方をしています。その結果、昭和57年頃までは、不動産業向け融資残高の融資に占めるウエイトは、全体に対する貸出しの中で、7%ぐらいであったのが、昭和62、63年頃には1割を超えるに至っています。構成比がこのように5割も伸びるということは、相当異常な伸び方と言うべきだろうと思います。それで、平成2年4月から総量規制が行われ、平成3年の12月まで続いたわけです。その後、今日ではトリガー制度ということになり、全産業向け融資残高の伸びよりも不動産業向け融資残高の伸びが3%以上上回る状況が2カ月続けば金融機関に注意を出して、更に2カ月5%以上上回れば、総量規制に入る体制を整えるということになっているわけです。今年1月から8月は、不動産業向け融資残高の伸びは、全産業向け融資残高を3%以上上回っている状況がずっと続いています。ただ、金融の状況が極めてシュリンクしており、全産業に対する貸出しが極めて停滞している状況の中で、不動産業向けがそれより3%ないし4%上回っている状況が続いていることを、直ちに目くじらを立てるべきではなく、むしろ土地、住宅供給につながる貸出しというものをしっかりやらなければならないという今日的な状況ですから、注意喚起というトリガーの第1段階は動いていません。ただ、今の超低金利により直ちに地価が反転するという状況にはないと思っておりますが、これだけ超低金利の状況の中で、お金はどこへ行くのかという問題を絶えず考えなければならないわけであり、金融の動向については、私どもとしては十分注視していかなければならないと思っております。やはり、実需につながる形で、住宅地の供給につながる形で、是非動かしていただきたいと思っておりますし、かつ

てのような投機的な動きにならないような目配りというものが絶えず必要であると思っているわけです。そういうことで、金融というものが大きな柱として取られましたし、今後もおそらく金融政策が、地価対策、土地対策のかなりの部分に影響する重要な問題だと思っています。

次に、土地税制についてです。これについても、今日いろいろな議論があり、先般11月19日に政府税制調査会の答申も出されています。税制をめぐって集約的に言えば、地価税に関する議論、譲渡税についての議論、あるいは固定資産税の評価替えに伴う議論、それから登録免許税、不動産取得税がどうなるのかということだろうと思います。第1点の地価税については、相当地価も落ち込んでいるし、景気も悪い、経常利益の何割かを吐き出すような地価税は廃止して欲しいといろいろな団体から要望が出ていますが、先ほどの政府税調の答申では、地価税については着実に推進するという事になっています。地価税を含めた土地税制全体がそうなのですが、平成3年に改正されたときの基本的な認識というのは、先の地価高騰の要因を考えてみると、土地が最も有利な資産だという状況があったのではないかと、ある程度のお金があるときに、やはり土地にしておくほうがいちばん確実で、いちばん上昇が見込めるという意識があったのではないかとということです。これは税制面での優遇措置がいろいろとられていたということで、保有課税、取得課税、譲渡課税の全面にわたって見直されたわけです。その象徴的な形として、地価税が議論されているわけですが、そもそも日本の土地税制の中では、土地の保有コストが極めて低く、このことが土地に対する投機的な需要、留保的な需要を強め、その結果として、地価高騰という状況に結びついているのではないかと考えています。したがって、地価税というものは、土地の保有コストを高めていく、言い換えれば、土地の資産としての有利性を減殺する手段として導入されたわけであり、地価が上がった下がったということではなくて、構造的に、あるべき負担を求めていく手立てとして導入されたものだというふうに理解しています。従って、かなり地価が下がってきたからといって、これを維持していくというスタンスは必要なことだと思います。ただ一方で、保有課税について、固定資産税というもう1つの方法があって、これが上がってくるからいいのではないかと議論があります。あるべき保有コストを求めるということですから、それは固定資産税であれ地価税であれ、地方税であれ国税であれ、トータルとしての保有コストがどうなるのかということで決まるわけですから、税負担という面だけからいえば、固定資産税が相当高い水準になれば、地価税の機能は代替されて然るべきであると思います。つまり、固定資産税が相当高水準で取られるというのであれば、それは地価税について見直しは議論されることになるだろうと思います。ただ、来年度から固定資産税が地価公示価格の7割水準に引き上げられますが、税負担そのものは、各種の負担調整措置が大幅に講じられていますから、結果的には、例えば東京で試算すると、戸建て住宅のようなもので想定しても、単年度1%も上がらないという結果になります。これは、

土地について大幅な税の減額措置、例えば従来の小規模住宅用地についての4分の1が6分の1になるとか、評価上昇割合が著しい場合の減額とか、負担調整期間を12年間かけてやるとか、加えて、家屋そのものの評価額を一律3%減額するという措置も出していますので、トータルとしては、単年度1%ずつ以内、モデル計算では0.7%というような数字での上昇にしかならないわけです。過去の3年ごとの固定資産税の評価替えでは、もっと高い上昇であったと思うので、上昇率自体が問題になるような水準ではないのではないかと思います。地価が下落している中で、負担が上がってくるということについての心理的な抵抗というのがある面は否めないのかもしれませんが、保有コストが低い状況の中で、固定資産税の評価替えについて、なだらかな上昇という負担調整措置がとられていることを見れば、今直ちに地価税についての税率の議論にはおそらく立ち入りにくいのではないかと思います。将来、この状況が変わってきて、例えば負担水準が現実に上がってくれば、先ほど申し上げたような議論をするということに当然なって然るべきだと思っています。

なお、地価税を使って土地対策を進めようという財源の使い方の問題はあります。いまは景気が悪くなってきて税収も落ち込んでいますが、中長期のスパンで見れば、大都市の公共団体は税収的には恵まれていますので、固定資産税を上げてまで住民の反発を買いたくないという考えがあるようです。現に東京都では、前回の評価替えの際に、都市計画税を2分の1にするという措置がとられていて、今回も継続されるようです。しかしながら、住宅・土地対策を進める観点からは、その大都市に上がる税収というものを近県の例えば関連公共施設の整備とかの基盤整備へ振り向けていただければ、宅地価格、あるいは住宅価格というものがもっと低い価格で抑えられるということがあるのではないかと思います。私どもとしては、地価税の税収を、そういう形で住宅・土地対策へストレートに振り向けて、住宅・宅地供給事業をもっとコスト的に成り立ちやすい形にしてほしいというのが、あの税をつくったときの考え方ですので、そういう面での問題はまだ残ってきます。一般財源でやればいいとかの議論はあるかもしれませんが、やはり住宅・土地対策にもっとしっかりした財源を充当すべきではないかということは重要な問題だと思います。これは多くの方々と認識を共通にできるものではないかと思っていますので、是非そのほうのご理解も賜りたいと思います。

このように、今日までは需要抑制的な対策が中心になり、それはそうならざるを得なかった状況だろうと思いますが、これから先を見据えて考えなければならないことを土地基本法で4つの基本理念として掲げています。それは、公共の福祉優先、計画的な利用の推進、投機の抑制、利益に応じた負担の4つです。税制、金融、取引の規制等によって、投機的取引の抑制ないしは利益に応じた適正な負担という部分は、まあまあきちんとした対応がとられているのだろうと思います。しかし、この4つの基本理念の中で、土地についての公共の福祉優先、計画的な土地利用の推

進という部分は、まだまだ随分未成熟だと思います。これから先を見据えて考えていくと、土地の計画的な利用の推進ということをしっかりやっていかなければならない。幸い、昨年、都市計画法が改正され、用途地域も細分化された新しい都市計画法が今年から施行されています。3年かかって用途地域の再指定をしていくわけであり、これも是非円滑に進めていただきたいと思うわけですが、やはりその場合にも、土地についての公共の福祉という観点がないといけないと思います。自分自身を使うということももちろんですが、都市の中のまちづくりということですから、その中で全体としてどういう方向を目指すべきかということについての理解が不可欠であり、公共の福祉優先と計画的利用の推進というのは、表裏一体の関係であると思っています。この部分についての認識を進めることが、住宅・宅地供給事業を着実に進める上で必要なことだと思っています。例えば都市の中に低未利用地とか市街化区域内の農地とか、いろんな土地があります。こういったものをこれからどう活用していくのか、あるいは今日の経済状況の中でいろいろ言われているいわゆる不良資産と言われるものをどう動かしていくのかというときに、単に譲渡税を低くすれば動くとはいかないわけで、全体としての土地利用をどう進めるか、どういった形で需要につなげていくかということを考えてない限り動かないわけです。監視区域をやめたら土地が動くのではないか、総量規制をやめれば土地が動くのではないかというような議論がありましたが、私どもは、にわかに土地が動くという状況にはないと言っておりました。要は、その後の土地利用を考えたときに、それがうまく成り立つかどうかということだろうと思います。売るほうとしては、高めに売ればそれに越したことはないわけですが、買う方が、そこで買って、金利コストをかけて、時間のコストもかけてやった事業が、結果的にエンドユーザーの方々に受け入れられなければ成り立たないわけですから、監視区域なり税制をいじっただけで、直ちに動くというふうに考えられるような状況ではないだろうと思っています。そうだとすると、息長く住宅・宅地供給が続くような形で考えていかなければならないと思います。低未利用地や農地、あるいは不良資産の問題を含めて、どうやって有効活用に結びつけていくことができるのかはなかなか難しい問題だと思いますが、私どもとしては、まずは大きな方向を示す計画づくりについての予算要求もしていますし、税制面でもそういった方向についてのインセンティブなら、大いに考えるべきだと思っています。

最後に、現在の地価水準をどう考えるのかという点です。土地神話はもう崩壊したから、多少地価が上がったほうが、景気対策の面からもいいというご意見もあるかと思いますが、国土庁は地価は低ければ低いほどいいというふうに思っているのではないかというようなご意見を耳にすることがありますが、決してそういうことを思っているわけではありません。ただ、現実の地価水準が妥当なレベルに達しているかどうかということについては、国が、この水準がいいとか悪いとか決める問題では決してなく、国民の大方の方、事業活動をなさる大方の方、あるいは土地を

購入しようと思う方々が、いまの水準はどうだと思っている意識こそが大切なわけです。東京都が今年7月に発表したデータでは、現在の地価は高すぎる。これが住宅問題の妨げだと言っている方が9割近くいます。そして、地価の先行きに対する希望として、地価下落希望という方が8割もいるという状況を、やはり無視はできないだろうと思います。確かに今日の経済状況は、極めて厳しい状況ですし、その中で何らかの活路を見出したいということは当然あると思います。ただ、仮にここでミニバブルを起こしてみても、決して長続きしない。バブルを連続していかない限りは成り立たないわけですから、最終的にこれは破滅の状況に至ることになるだけです。これから先は、政府税調の答申にもありましたように、数年後に迫っている21世紀の社会が、高齢化社会の中で、極めて多くのお年寄りの方々と少ない若年層が支えていくという社会になるということを考えたときに、もっとフレキシブルな社会構造ということを考えておかなければならないと思います。地価が高いことによって、土地利用が妨げられるということは、単に住宅だけの問題ではなくて、いろいろなものの価格にも影響してくるわけです。住まい方、あるいは生活そのものにも影響してくると思います。端的に言えば、先ほどの地価税の議論で百貨店が大変だという議論があります。百貨店というのは、都心立地企業ですが、これが将来的に都心に本当に立地することになるのかどうか。今日的な思考からすれば、わざわざ日曜日に都心に電車に乗って行って買物をするよりも、むしろ郊外へ出て車で買物をするというのが、普通のパターンになってくるのだろうと思います。であれば、百貨店のあり方というのも随分変わってくるし、いろいろな土地の利用の仕方が、これからの社会のあり方にかかわって、随分変わってくるだろうと思うのです。そういう変化を受け入れられる地価の状況でなければならぬわけで、現在の地価水準を固定してしまうということは、結果的には土地の利用を固定してしまって、新しいニーズに合った事業活動の展開を困難にするわけです。そういう意味で、やや中長期的に考えれば、地価がある程度低いほうが、いろいろな活動が進みやすくなることは間違いない。それから、住宅・宅地供給事業ということを考えてみても、土地は原料品ですから、原料が高ければ経営採算というのは成り立たなくなるわけですから、長期的に事業活動を息長く続けていこうと思えば、この原料価格というのはどうあるべきかということを考えていただかなければならないのではないかと思います。もちろん売るときには、付加価値がついて、それなりに高く売れることは必要ですから、付加価値がついた部分に見合って、地価が上昇していくのは当然のことですが、その付加価値をつけても売れないような原料の仕入れ価格であったら、どうにもならないということだろうと思います。

いろいろとまとまりのないお話をしましたが、土地対策というものを、一時的な状況の中で、右か左かというふうに決めていくのは間違いだとはっきり申し上げていいと思います。それは過去の歴史がそうだったのだろうと思うわけです。冒頭、3回の地価高騰があったと申し上げましたが、そのうち2回ときには、残念なが



ら、将来を見据えた対策というものが根づかなかったということと、手法としても、必ずしも十分ではなかったのかもしれませんが。今回は、幸い、いろんな形での痛い代償を払って経験をし、いろいろな政策的な研鑽を積んだと思います。これで十分だとは思っておりませんが、かなりの枠組みができたと思いますので、その枠組みで、短期的、中期的、長期的なものをうまく、それぞれのタイミングを失せず効果的にやっていくことだろうと思います。超長期的には、首都機能の移転という問題があり、これは土地対策というよりも、日本の将来のあるべき姿を考えると、是非やってもらいたいものと思います。日本全体が、もっとバランスのとれた国土利用ということを実現することは、結果的には、土地対策の最終的な処方箋かもしれませんが、もうちょっと身近な、短期的な対策というものも機動的にやっていく必要があるということです。1つのことにこだわり続けて対策をやるということではなく、息の長い、安定した発展をなし遂げていくために、いろいろな局面で、いろいろな手法をどう考えていくかということだろうと思っています。それは基本的には、やはり地価を乱高下させてはならないということが根底になければならないということだと思っています。そういう意味での皆様方のご理解を是非賜りたいと思います。

◆ 第8回講演会 1993年11月24日 於：建設交流館（大阪）