

【講演録】

「日本の土地問題」

朝日大学教授

本吉 庸浩

朝日大学の本吉でございます。私は新聞記者を長い間やっておりましたので、稲本先生はじめ、きょうのパネラーの先生方と違って、判断がどうも専門的な視点よりジャーナリスティックな視点になることを、最初にお断りしておきたいと思えます。

戦後の日本の土地問題を考えますと、昭和35、6年、昭和47、8年、昭和58年からバブル崩壊までの3回にわたって、日本の地価が異常に高騰して、それが日本の社会・経済に様々なひずみをもたらしてきたと思えます。地価の高騰が一番ひどかったのは昭和63年で、地価公示によると東京圏の住宅地の地価は年間で68%も上がっておりますし、商業地でも61.1%上がっております。こういう異常な地価高騰があれば、これが生活にいろいろな影響を及ぼさないはずはありません。その結果、国民の住宅取得の夢を奪ったほか、立ち遅れた社会資本の整備をも遅らせました。また、資産を持っている者と持たない者との格差が次第に拡大して、日本の戦後社会を築いてきた「平等」の概念に大きな影響を及ぼしてきたと思えます。外国では平均的な住宅は年収の3、4倍で取得できるのが、日本ではバブル期には年収の8.5倍から10倍。こういうことではマイホーム取得は絶望的になります。また東京都の道路整備の事業費を見ると、昭和58年には用地費が48%だったのがバブル期には80%にまで達して、ほとんどが用地費に食われて、立ち遅れたわが国の社会資本の整備を大きく阻害してきたのです。

こういう事態に対処するために平成元年、土地基本法が制定されまして、「土地についての公共の福祉の優先」、「土地投機の抑制」等、四つの基本理念が打ち出されましたし、平成3年には政府も土地基本法の理念を踏まえて「総合土地政策推進要綱」を策定しております。「首都機能の分散」、「土地投機の抑制」、「不動産に対する総量規制」など、10項目の対策を打ち出して、現在はその10項目の線に従って土地対策が展開されてきています。この要綱では「土地取引の適正化」、「土地の有効利用の促進」、「土地税制の強化」、「土地関連融資の適正化」という政策目標を達成していくために様々な対策を打ち出していますが、あまりにも地価が急騰したために対策の重点は地価をいかに抑制するかということに収斂して、土地利用等その他の対策は遅れているのではないかと思います。

現状を見ますと、地価はここ4年間連続して下落してきております。ことしの地価公示を見ても、全国平均で住宅地は1.6%、商業地は10%下落しております。土地をめぐる環境が構造的に大きく変化してきたのではないかという気がいたします。

そうするとこれまでのような、「地価抑制」一点張りの土地対策ではたしていいかどうかということが、いま大きな問題になってきているのではないのでしょうか。

これからの土地政策は、土地基本法に盛られた理念の「土地投機の抑制」、「土地についての公共福祉優先」といった基本的枠組みは堅持しながら、もう少し総合的な土地対策を実行する段階に来ているのではないかという気がいたします。

そのためには、これからの土地対策は「所有から利用優先へ」ということを柱にもっと土地の有効利用を図っていくための対策を推進していく。もう一つ忘れてならないのは、「経済の活性化」という視点を入れていく必要があるのではないかという気がいたします。地価の高騰を支持するわけではありませんが、このまま地価が大幅に下落していった場合、日本の経済は一体どうなるかという視点も、土地対策のなかに入れて考えるべき段階を迎えているのではないかと思います。

バブル期に金融機関がやたらに土地に融資をして、そのツケがいま不良資産・不良債権という問題になっております。野村総研の試算では都市銀行などの不良債権の総額は、約30兆円にのぼっていると指摘していますが、それが現在の不況脱出からの大きな足かせになっています。ただ銀行を「カネを貸したおまえが悪いんだ」と責めていても始まらないので、銀行だけを責めるのではなくて、この問題をいかに冷静に処理していくかということが、これからの一つの大きな課題になってきており、不動産市況が低迷、不良債権を抱えていることは、株価の低迷にもつながって、この両方が日本経済を非常に不況に陥れているのではないかという気がいたします。

これからの土地問題をめぐる環境は、地価高騰が再燃することは考えられません。バブル崩壊後の土地対策は、地価対策だけに収斂するのではなくて、土地の有効利用を中心に総合的に推進していく。また、経済の視点もそのなか組み込んでいく新しい段階になってきたのではないかという気がいたします。経済評論家の堺屋太一氏は「目下の不況を克服するためにも、日本の経済構造を正常化するためにも、バブル時代の狂乱地価に対応してつくられた現行税制などを改めて、土地の流動性回復、土地利用の適正化を図っていくべきだ」と提言しています。これからの土地対策は地価抑制だけでなく、こういう視点を狂乱地価の時代と異なって加味していかなければならない段階になったように思えます。

ただ非常に難しいのは、この考え方をめぐっての評価が大きく分かれていることです。平成7年度の税制改正をめぐる議論をみても、その違いが浮き彫りされています。一部のエコノミストは「地価税は狂乱地価の緊急対策として登場してきたもので、地価は沈静化してきたのだから、地価税は即刻、廃止すべきだ。重い地価税は経済の回復を遅らせている」と指摘しています。それに対してマスコミ、社

会党、さきがけなどの政党は、現行の土地政策の枠組みを堅持し、地価税は廃止すべきではないと主張していますが、その主張をみると、「日本経済の活性化を図る視点から冷静に再検討する段階を迎えているけれど、地価税の導入はバブル対策で実施されたものではないのです。日本の土地問題の仕組みを直す処方箋として実施されたのですから、地価の一層の下落は内外価格差を縮め、地価上昇に頼らない経済をつくる道だから、土地税制の基本は変えるべきではないのです。土地税制改革の目的は、戦後一貫して地価上昇が資産格差を拡大してきたという構造自体を改める手段なのです。地価が下落しているといっても、外国の水準に比べまだ高い。それが産業の国際競争力をそぎ、外国企業の参入を妨げる原因になっている」と指摘しているのです。

どちらの意見に賛成するかによって、これからの土地対策の展開は大きく変わってくるはずですが。会場の皆様はどうお考えなのでしょうか。私の考え方は、狂乱地価が再燃することには絶対反対ですが、これ以上、地価の下落が続き、日本経済がそれに伴って沈没したら大変なことになると懸念しているのです。現行の土地対策の目標の一つとして「年収の5倍で住宅が取得できるような地価水準」にしていくことが挙げられていますが、景気が低迷し、内政上の最大の問題である雇用問題が発生することで、学生にとっては、地価は下がったものの、就職できず所得はゼロということになり、絶対にマイホームは持てないということになります。地価は下落したものの、雇用不安といった別な社会問題が発生してしまっているのです。

こうしたことを考えると、地価税は廃止だ、いや、堅持していくべきだといった二者択一的な短絡的な発想ではなく、もう少し、複眼的視点に立って、地価の高騰を阻止しながら、景気の回復を図っていくという、総合的な土地対策を展開していくべきではないでしょうか。難しい課題ですが、これをやりとげていかなければならないのです。

また、これからの土地問題を考えていく上で避けて通れない課題は土地税制、なかでも地価税をどう位置づけていくべきかだと思います。これまでのわが国の土地税制をみると、土地保有課税がアメリカなどに比べ、極めて低かったことが、国民の土地保有意欲を加速させ、土地の有効利用の阻害要因になってきていたのです。このため、狂乱地価対策として固定資産税の評価額を引き上げようとしたのですが自治省は固定資産税は、地価対策として使うのは不相当と反対したため、国税の地価税が導入されることになった経緯があります。問題は本来ならその創設の趣旨から土地所有者全員が広く、薄く負担してもらうべきだったのに、政治判断などから一部企業だけが負担するような形で実施されることになったことです。さらにその後、固定資産税の評価額は公示価格の7割、相続税評価額は公示価格の8割に引き上げられたのに、地価税はそのままになっていることです。このため、景気が低迷している百貨店、不動産業界などから、狂乱地価に対応するための緊急避難措置として協力してきたが、地価は沈静化、固定資産税評価もアップされたのだから、地

価税は廃止すべきだと主張しているのです。負担の公平化という点からみて、確かに問題が残されている気がします。もうひとつ、気がかりなのは、地価税創設時には、大蔵省などは「地価税導入は税収確保ではなく、地価抑制のため。地価税で増加した財源は社会資本整備の費用に回す」というていたが、果たしてその通りになっているのか不明確になっています。こうした導入時の経緯を考えれば、業界の主張は別として、もう一度、土地保有税の在り方について、税制調査会で抜本的に検討し、併せて土地譲渡益課税についても、土地の流動化の点から再検討していくべきではないかと考えています。

これからの土地対策を地価抑制策だけではなく、もっと土地の流動化、有効利用など総合的な土地対策にしていくべきだということと地価対策がお粗末になり、地価高騰が再燃するのではないかと懸念するむきがあると思いますが、その心配はないと思います。長い目でみた場合、地価の上昇はG N Pの伸びに比例しているのです。現在のような景気のなかで、地価だけが例外的に上昇することはないはずです。またバブル期の貴重な教訓から、地価高騰の懸念があった場合は不動産業向けの融資規制とか、監視区域制度によって価格をチェックしていけば、効果のあることを、高い授業料を払って学んできたのです。地価高騰再燃の懸念が生じたなら、早速、こうした対策を実施すればいいはずです。地価抑制に固執した土地対策を継続していくのではなく、状況の変化に対応した総合的な土地対策を展開していくことが、結果的には地価の安定化につながっていくはずです。

また、バブルが崩壊し、地価の沈静化している現在こそ、土地の有効利用を促進していくべき絶好な機会なのではないでしょうか。その推進は結果的に地価の安定化につながるはずです。たとえば、その代表的なものとして市街化区域内農地があります。現在、3大都市圏の市街化区域内農地は5万ヘクタールにのぼっており、その宅地化を促進するための線引きが行われており、約7割が宅地化され、3割が生産緑地として残されることになっていますが、現状を見ますと、資材置き場、耕作放棄地などとなっており、居住環境、営農環境条件の悪化や無計画な土地利用の転換など様々な問題を生じており、その計画的整備が急務になっています。つまり、市街化区域内農地5万ヘクタールの内、宅地化する農地3万5000ヘクタールをスプロールを生じないように、計画的に整備していけば、大量の宅地供給につながり、地価引き下げにも貢献していくはずです。規制一点ばりの対策だけではなく、活力を引き出しながら、地価の安定化を図っていくような対策と知恵がこれからは重要になってきているのではないのでしょうか。

ただ転換される農地を宅地化していくためには、下水道、道路などの都市施設を一体的に整備していかなければならないのですが、それぞれの所管が違うため、その整備は施行側のスケジュールに従ってバラバラに進められ、供給される農地と環境整備の間にミスマッチが生じているといったケースがみられています。農地の宅地化に当たっては、転換される農地と環境整備を一体的に整備していくために、行

政側はバラバラに事業を施行するのではなく、共同で都市づくりを展開していくという発想に立って、一体的にその整備を行っていくべきだと思います。こうした形で基盤整備が進まないと、地主サイドでは最近、地価は下落、土地保有税が上昇しているため、一日も早く土地の有効利用を図り、収入を確保したいと考えているが、基盤整備には時間がかかるとして、無計画な貸家建設を進めるケースが目立っており、基盤整備の前に、折角、供給された農地もスプロール地帯になってしまうことが懸念されます。これではなんのための農地の宅地化かということになってしまいます。農地の宅地化には一体的な基盤整備が不可欠だということを忘れてはならないと思います。

これから低・未利用地の有効利用を促進していくためには、行政と企業、民間が合作で取り組んでいくことが不可欠なのですが、ここでもまだ役所のタテ割り意識が顔をみせている気がします。いま産業の空洞化で東京、大田区辺りでも工場跡地などの遊休地がかなりみられています。これらの土地をいかに有効利用していくかはおおきな課題です。ところがつい先日、住宅・都市整備公団の関係者に「こうした土地を再開発、良好な都市環境形成に公団が取り組んでいくべきだ」と話したところ、関係者からは「公団は財政投融资のカネを使っており、そうした地域の社会資本整備を伴う事業は自治体がやるべきだ」という返答が返ってきました。こうした発想では土地の有効利用はなかなか進展しないのではないのでしょうか。これからは良好な都市環境を構築していくのだということを柱に、行政、企業、市民が三位一体になって合作で、土地の有効利用を図っていく姿勢が求められていると思います。

もう一つ、土地の有効活用を促進していく手法として、定期借地権制度を活用していくべきだと考えています。定期借地権制度は現在、戸建て住宅を建設する際、この制度を利用すれば初期資金が土地を購入した場合に比べ約半分の費用で取得できるとして注目を集めていますが、戸建て住宅だけではなく、集合住宅や公園などの社会資本整備にも範囲を拡大していくのです。例えば公園の用地を定期借地権契約を結び、借りるのです。そうすれば自治体は用地費の多大な金額を支出しないで済み、同額の財源で多くの公園を整備することが可能になるし、地主側でも、公共機関が借りてくれるなら返還時のトラブルの心配もなく、安心して貸せるという利点があるはずです。定期借地権制度がもっと各方面に導入されるようになれば、土地の有効利用はもっと進むのではないのでしょうか。これからの土地対策の一つの方向は、土地を買わないで住宅、社会資本を整備していくといった手法が重要になってきていると思います。

戦後の日本の土地問題は三回の地価高騰に見舞われたため、対策もいかに高騰する地価を抑制するかに重点が置かれ、土地の有効利用を促進するなどの対策は後回しになってきたと思います。高騰する地価を抑制するため、緊急対策として地価抑制策に重点が置かれたことは当然の措置ですが、地価が四年連続下落し、再高騰の

気配も殆ど懸念されない状況のなかでは、地価抑制だけに傾斜した土地対策は再検討を行い、土地の有効利用などの総合的土地対策を展開していくべき段階を迎えている気がします。

現在、下落している地価と日本経済とはどんな因果関係となっているのかについても、もう少し冷静な分析が必要になってきているはずです。土地というものは日本経済と密接な関係にあります。地価が沈静化していくことは結構ですが、地価下落とともに日本経済も疲弊していったらどうなるのでしょうか。ケインズの言葉ではありませんが、「病人を殺して病人を治す」といった種類の対策」になってはならないはずです。バブル崩壊とともに、土地を取り巻く環境は大きく変化してきているのです。現代社会ではあらゆる現象が複雑に絡みあっており、ただ一つの対策を講じていけば十分といった短絡的な考え方では解決できなくなっているのです。土地対策を考えるに当たっても、総合的、冷静な思考が求められているのです。

これでお話を終りたいと思います。ご静聴、どうもありがとうございました。

◆ 公開講座「大都市の土地問題を考える」 （当研究所協賛行事）
基調講演より 1995年 4月22日 於：明海大学