

2 設立5周年記念講演会

「新しい土地政策」

国土庁土地局次長
山本正堯

ただいまご紹介を賜りました、国土庁土地局次長の山本でございます。土地総研には、各種の調査研究の委託や、いろいろな貴重な資料、データをいただいております。設立5周年の記念講演としてお話をさせていただく機会を得ましたことは、大変ありがたく思っている次第です。

土地をめぐる諸問題が山積しているわけですが、それに対して、いろいろな新しい施策を打ち出しつつあり、また政府としてもいろいろ検討していかなければいけないという状況ですので、本日は、土地、地価をめぐる最近の動向、それから、新要綱の中身等についてご説明をさせていただき、さらに、最近の土地をめぐるいろいろな課題についてご説明させていただきたいと思っております。

ご案内のとおり、現在のところ6年連続して地価は下落しています。住宅地は、ほぼ横這いに近くなってきていますが、商業地はまだ下落傾向が続いている。地価は、戦後3回の大きな高騰、バブルがありました。1回目は所得倍増計画の時、2回目は列島改造、オイルショックの時、それから3回目は、昭和59年、60年から始まったバブルの時と、ほぼ10年ごとにバブルが起きています。

ただ、前回のバブルは、過去の2回とは多少違ってきます。もともと都心部の上昇、周辺への買替えから始まったバブルですが、これまでの2回と異なって、山が高かった分だけ谷も深く、マイナスがずっと続いている状況です。また、経済成長率が低いときにバブルが起こったということで、バブルが弾けた結果、なかなか回復が思わしくないということです。このようにバブルは10年ごとに起こっておりますが、次は絶対に起こしてはいけないという強い反省を込めて、今後の対策に当たっていかなければいけないと考えております。

次に、土地神話は崩壊したかということですが、土地神話がまだ生き延びる可能性はゼロではないと思っております。地価を可能な限り安定的な方向に持っていき、土地の有効活用を図り、土地を投機の対象にしないということで、しっかりと対策を立てていかなければいけないと考えております。

それから、全国の地価とGDPの関係ですが、昭和58年の地価公示を100とすると、平成3年が商業地で226%、住宅地で202%ということでしたが、現在ではすでに名目GDPを下回る状況になってきています。大阪圏は全国より遥かに高い伸びを示してお

り、平成3年では商業地で388%、住宅地で296%になっております。東京圏に比べて多少遅れて地価が高騰し、その分だけ下落も非常に激しいということです。

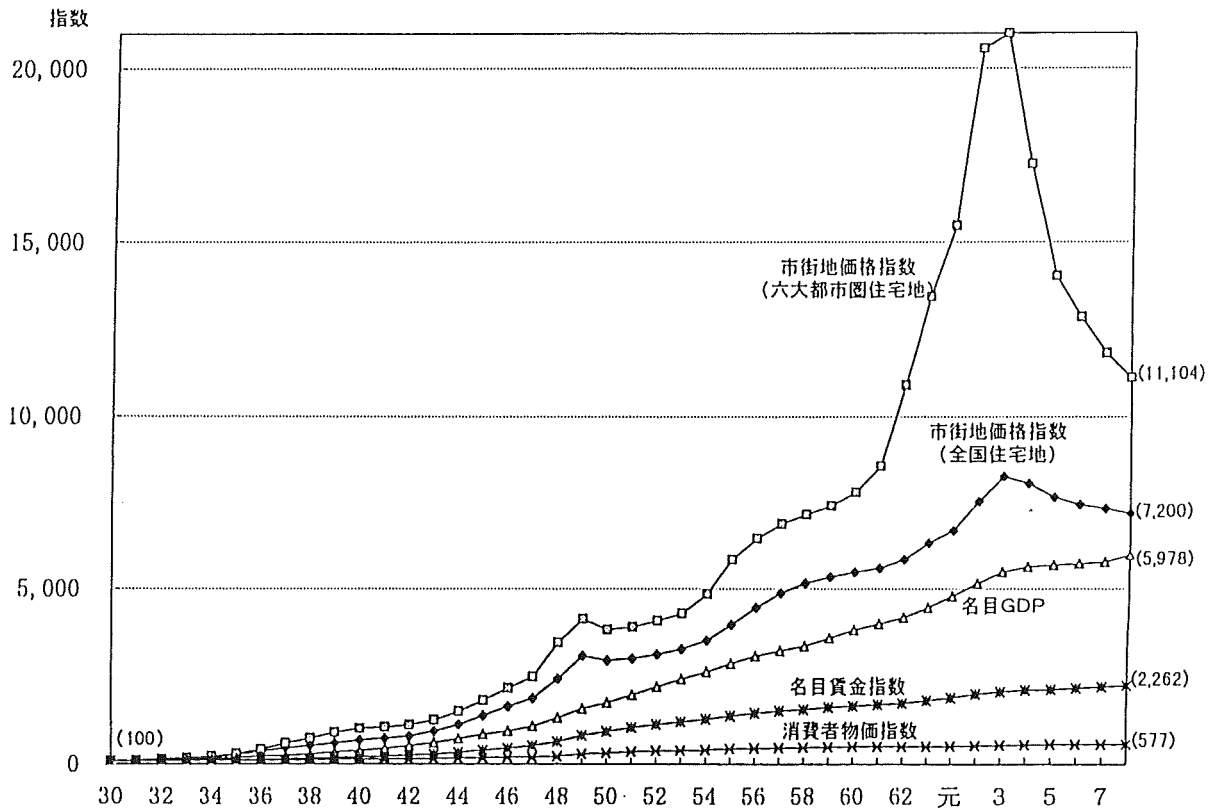
さらに、それを昭和30年からの状況で見ると、【資料1】のようになります。住宅地は、昭和58年から見ると、すでにバブルの部分は解消され、GDPよりも下がっている状況ですが、昭和30年から見ると、名目GDPに比べて、まだまだ住宅地については高い水準にあります。一方、【資料2】は商業地ですが、昭和30年から比べると、住宅地ほど上がり方は大きくなかったのですが、名目GDPに比べると、すでにGDPを下回っています。住宅地は、昭和58年からのバブル部分は解消されたかもしれないが、戦後の住宅地の地価はまだ高いという状況です。



年収5倍論については、首都圏における新規分譲マンション価格の年収に対する倍率を

年収5倍論については、首都圏における新規分譲マンション価格の年収に対する倍率を

【資料1】 昭和30年を基準とした地価(住宅地)とGDP等の推移



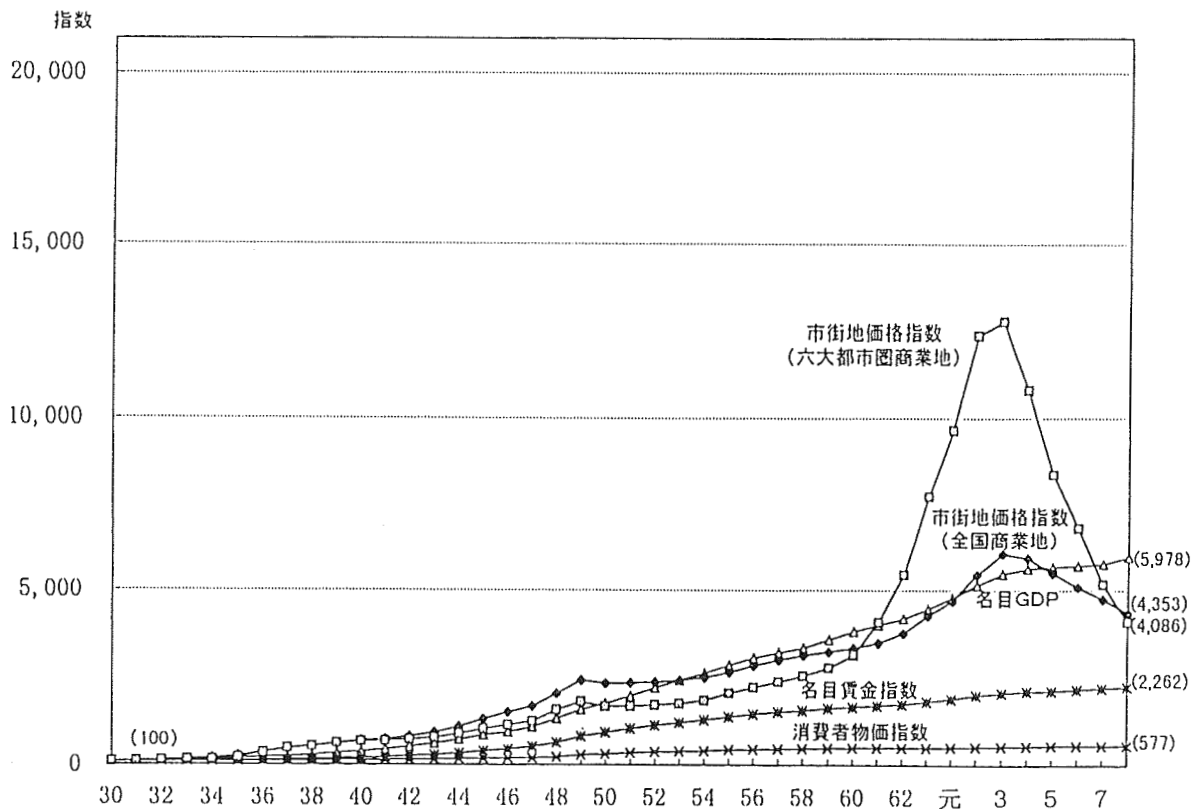
資料: 国民経済計算(経済企画庁)、市街地価格指数(財)日本不動産研究所、毎月勤労統計調査(労働省)、消費者物価指数(総務庁)
 注: 消費者物価指数は全国の帰属家賃を除く総合指数
 名目賃金指数はサービス業を除く調査産業計(事業所規模30人以上)

見ると、平成2年には8.5倍でしたが、現在は5.1倍と、ほぼ5倍に近づいてきています。また、現在首都圏で新規に販売されるマンションの面積は、平均して70㎡近いということですが、4人世帯の都市型誘導居住水準91㎡に比べると、まだ狭い。また、マンションも、都心部で多少増えてはおりますが、やはり通勤に1時間から1時間半かかる地域に多く、年収からいうとほぼ5倍になっていますが、質的に見ればまだまだ遠く、狭いという状況です。したがって、年収5倍論の点からいえば、金額的には達成されつつあるけれども、質的にさらに充実を図っていかなければいけないと思っております。

次に、国民の土地に関する意識です。現在の地価について、国民や企業がどう評価し、中長期的にはどのように希望しておられるかということです。地価が下落または横這いになっていることについては、「非常に好ましい」、「まあ好ましい」という数字が、平成6年には64%になっております。平成7年には、これが65%ぐらいになっており、平成8年は6割を切っています。地価が下落することがまあ好ましいという方が少し減って、あまり好ましくないという方が少し増えてきているという状況です。

一方、中長期的な地価動向については、平成6年には、約60%が「下落することが望ましい」ということでしたが、平成7年では、約40%、平成8年では40%を切っています。現在は、「下落することが望ましい」という方が4割を切っていて、「現状の水準で

【資料2】 昭和30年を100とした地価(商業地)とGDP等の推移



資料:国民経済計算(経済企画庁)、市街地価格指数((財)日本不動産研究所)、毎月勤労統計調査(労働省)、消費者物価指数(総務庁)

注:消費者物価指数は全国の帰属家賃を除く総合指数

名目賃金指数はサービス業を除く調査産業計(事業所規模30人以上)

推移することが望ましい」という方が3割から4割おられるということです。一方、企業は、「現状の水準で推移することが望ましい」が約4割、「下落することが望ましい」と「上昇することが望ましい」が大体半々です。

また、土地が資産として有利かどうかについても、「そう思う」という方が5割を切っている。昔は60%以上の方が、土地は有利だと思っておられたわけです。ただ、預貯金の利率も非常に低く、株式も低迷している現在においては、5割を切っているというよりは、むしろ5割もあるということかもしれません。

次は地価公示の状況です。平成9年1月1日現在の地価公示の全国レベルでは、住宅地はマイナス1.6%、商業地はマイナス7.8%と、平成8年に比べて、いずれも下落幅が縮小してきています。住宅地についてはほぼ横這い、商業地も下落幅が非常に縮小してきています。

このように、平成9年1月1日現在の地価公示については、いくつかの特徴が見られます。四半期ごとの地価動向も同時に見ておりますが、住宅地、商業地ともに平成8年の後半にかけて、徐々に下落率が縮小してきています。これが1つの特徴です。

2つ目に、住宅地、商業地ともに需要の都心回帰現象が起きており、都心部では下落率の幅が縮小してきているということです。例えば東京圏では、茨城よりも千葉、横浜の縮小率が小さくなってきており、大阪圏では、奈良の生駒や南大阪が小さくなっています。

3つ目は、商業地の二極化の現象が非常に強いということです。二極化の現象とは、立地条件の良い所は下落幅が非常に縮小しており、賃料もほぼ横這いになってきている一方で、条件の悪い所は、依然として下落幅が非常に大きいということです。東京でいえば、丸の内、八重洲の下落幅が非常に小さくなっているのに比べて、築地、神田、人形町といった外縁部は、下落幅が非常に大きいということです。

このようなことが、東京を中心とした大都市圏の特徴です。大阪圏については、京都、大阪、神戸と都市が分散していることもあって、今申し上げたような特徴がそれほど明確ではありませんが、全体として二極化の現象、あるいは下げ幅が非常に縮小してきているという状況は全国的にも変わらないし、大阪においても基本的には変わりません。

現在の地価水準をどのように認識しているのかというと、私どもの公式見解としては、地価はあくまでも自由な土地市場における土地の需給関係によって決まるので、現在の状況が高い、低いと一概に言うことはできないということです。先ほど申し上げましたように、バブルの部分は昭和58年から見れば解消された状況にあるが、昭和30年から比べれば、住宅地はまだそこまではいっていない。

したがって、地価を強制的に抑制するための対策を講じなければならないという状況ではないということです。個人的にも、特に商業地は収益価格にほぼ近付きつつあると思います。GDPとの比較で見れば、まだ高いと言えなくもないですが、中長期的な観点からは、庶民が無理のない範囲で住宅地が買えるための施策を講じていかなければならないと思います。

それから、今後の地価動向の見通しについても、地価は自由市場の動向、需給バランス

で決まり、経済状況、社会状況、金利の問題等、経済構造が変化することで、長期的に予測することは困難です。しかし、一般的には需給の関係というのは地価の安定に向けてやや弱含みであると思います。

土地の需給関係についていえば、人口は2010年から徐々に減り、少子化等々で宅地需要が減って行き、産業構造も、農業が減少することによって宅地化が進むということで、宅地の供給が増える。あるいは、高度情報社会で海外立地が増えてくる等々から考えて、もちろん需給の逼迫要因もあるわけですが、全体から見れば、需要の緩和要因がいろいろあるのではないかと考えております。

【資料3】は、世界地価調査の結果です。例えば高度商業地、これは日本でいえば西新宿辺りを想定しており、今まで高度商業地の土地価格は東京を上回る所がなかったものが、香港やシンガポール等、東京を上回るものが出てきた。それから、ニューヨーク、ロンドン、フランクフルトでも、2年前の調査結果から比べて、格差が大幅に縮小しています。年間床賃料についても、上海、香港、モスクワでは、東京よりさらに高くなっており、ロンドンも東京より高くなっています。

また、戸建住宅地の土地価格についても、東京よりも香港、シンガポールのほうが高い。特に、香港は戸建て、集合住宅を合わせた住宅一般で見ても、東京より高い。また、東京の戸建て住宅価格は高く、敷地面積は狭いという状況です。

このような状況を踏まえて、政府は今年2月、新総合土地政策推進要綱を作成しました。

【資料3】 第2回世界地価等調査結果

高度商業地の土地価格・年間床賃料及び戸建住宅地（一般）の土地価格・住宅価格 — 東京との対比 —

	高 度 商 業 地				戸 建 住 宅 地 (一 般)			
	土 地 価 格		年 間 床 賃 料		土 地 価 格		住 宅 価 格	
	平成6年	平成8年	平成6年	平成8年	平成6年	平成8年	平成6年	平成8年
東京	100.0	100.0 (100.0)	100.0	100.0 (100.0)	100.0	100.0 (100.0)	100.0	100.0 (100.0)
東京(2)	—	—	—	—	—	83.0 (83.0)	—	65.6 (65.6)
大阪	63.4	56.3 (56.3)	75.4	81.4 (81.4)	62.1	66.5 (66.5)	73.5	72.9 (72.9)
バンクーバー	4.0	6.8 (3.8)	19.2	43.8 (24.6)	20.2	21.2 (11.9)	57.0	56.5 (31.8)
ニューヨーク	11.2	20.4 (12.6)	55.0	72.2 (44.6)	3.3	3.6 (2.2)	24.9	25.5 (15.8)
ロサンゼルス	4.3	10.1 (6.3)	38.6	34.1 (21.1)	5.7	6.0 (3.7)	24.2	32.8 (20.3)
ロンドン	19.3	30.3 (18.8)	88.8	116.4 (72.2)	10.4	11.9 (7.4)	47.1	48.2 (29.9)
バリ	18.2	15.9 (12.7)	73.1	67.9 (54.1)	8.3	7.4 (5.9)	27.2	22.2 (17.7)
フランクフルト	24.0	37.9 (32.3)	52.1	53.9 (48.0)	11.0	12.2 (10.4)	46.6	49.3 (42.1)
モスクワ	0.4	0.7 (0.4)	111.5	139.6 (88.3)	3.4	4.0 (2.4)	21.4	16.1 (9.9)
ソウル	27.8	55.4 (37.6)	55.9	80.4 (54.6)	53.8	40.9 (27.8)	34.1	37.3 (25.3)
香港	69.0	110.3 (78.0)	157.7	164.1 (118.1)	112.8	105.8 (74.8)	152.5	132.0 (93.3)
上海	8.5	14.5 (8.9)	135.4	244.8 (151.3)	3.8	4.0 (2.4)	46.3	47.4 (29.3)
シドニー	11.6	21.3 (13.9)	47.9	64.8 (42.3)	10.7	12.6 (8.2)	31.6	35.1 (22.9)

注) 購買力平価により円換算し、さらに東京を100とした指数である。

() 内の数値は、年平均為替相場により円換算し、さらに東京を100とした指数である。

146.0

一番の大きな目標が「地価抑制から土地の有効利用への転換」です。土地政策の目標を、これまで地価抑制を基調としていたところから、本来の目的である土地の有効利用を基調にしたものに変えたことが、大きな特徴です。平成元年に土地基本法ができ、平成3年に旧総合土地政策推進要綱を作成してから、バブルが弾けて、ずっと地価の下落傾向が続いており、地価抑制の基調から転換したということです。

具体的な施策としては第一に、「総合的な土地利用計画の整備、充実」ということがあります。土地政策の中で有効利用を図るための基本は、何といても、誘導あるいは規制のための計画がしっかりしているということです。特に国、県レベルの計画は現在それなりに策定されているわけですが、市町村レベルの計画、あるいはその市町村の具体的な地区計画については、都市計画法、農振法等、具体的な法律はあるけれども、総合的な計画はなかなかない。特に市町村レベルの土地利用計画、地区のための土地利用計画等について、しっかりと整備をしていく必要があります。

それから、「土地の有効利用のための諸施策の推進」ということで、道路や公園等の都市基盤の整備、あるいは低未利用地の再整備、都心居住のための宅地政策等を総合的に行っていく必要があるということです。

そして、「土地取引の活性化の推進」です。昭和48年の列島改造ブームのときには、全国で約360万件ぐらいの土地取引がありました。平成5年には、170万件強と約半分に減りました。現在は約190万件と、若干増えておりますが、いずれにしても土地取引を活性化していく必要があります。特に、有効利用を図っていくためには、低未利用地をはじめ多くの土地が供給され、有効利用されることが非常に重要です。そのためには、不動産取引市場の整備や、不動産や取引についての情報の提供、整備を図っていくことが必要です。例えば、指定流通機構制度の改正、不動産特定共同事業の規制緩和、GISの整備を行う、また、取引活性化のための税制の検討を行う等、土地取引の活性化を図っていく必要があります。

それから、「土地政策の総合性、機動性の確保」ということがあります。土地政策は特に総合的な対策が必要であり、土地対策関係閣僚会議等を積極的に活用する。あるいは、政府与党挙げて、土地の有効利用策を推進しようということで、土地有効利用のための検討会議を設けております。このように、総合的な土地政策の推進体制を作っていくということです。

また、機動性の確保ということでは、土地政策を地価抑制から土地の有効利用へと転換をしたわけですが、これを機動的に、そして、適宜適切な施策を講じていく必要があるということです。地価監視体制の適正な運用なども必要です。

以上が新総合土地政策推進要綱の総論部分の内容です。

個別政策は、土地の有効利用のための諸施策の展開ということで、第1には、総合的な土地利用計画の整備、充実を挙げています。第2には、有効利用促進のための都市基盤整備、あるいは低未利用地の利用促進、密集市街地の再整備、有効利用のための諸事業の促進、環境、高齢化等にも配慮した施策の推進が必要であり、土地取引の活性化については、土

地取引市場の整備、資金調達手法の整備、税制の問題、地価対策、国土政策との連携、基本理念の普及と啓発ということで、総合的・網羅的にこの新総合土地政策推進要綱を改定したということです。

なお、国土政策との連携では、首都機能移転への対応もあり、候補地が決まったら地価監視をやらなければいけない。あるいは、東京の移転跡地等の有効利用も検討しなければいけないということです。

この新要綱を踏まえて、いろいろな施策を各省庁で実施しています。その主な推進状況として、総合的な土地利用計画の整備、充実ということでは、市町村段階で土地利用調整基本計画の策定を図る、都市計画についての基本的な策定方針、マスタープランを策定するということがあります。

次に、パッケージ・アプローチをやっていくということ、いわゆる複数の事業、例えば街路と公園、あるいは公園と福祉施設等々を一体としてやっていく。それぞれの省庁が、ばらばらにやるのではなくて、補助事業についても、各県段階で、それぞれの部局がお互いに連絡、調整をとりながら、進捗調整をしながら概算要求に持ってくるというパッケージ・アプローチを、平成9年度から推進しています。

それから、都心部の低未利用地の実態把握のために、東京土地有効利用促進協議会を作っております。東京23区と建設省、国土庁に東京都が入って、低未利用地や担保土地の情報提供をし、その利用促進を図っていく目的で協議会を設けています。大阪圏等についても、このような連絡情報体制が必要な場合も出てくると思います。

また、低未利用地の集約化の関係では、敷地整序型土地区画整理事業があり、減歩をしないで敷地を整理し、土地区画整理を行い、税制上は土地区画整理事業と同じ無税措置を取ることによって、小規模の区画整理による土地の集約化を図ります。

そして、密集市街地における防災街区の整備促進に関する法律です。これについては、5月9日に法律が成立し、施行準備がすでに建設省で行われています。

都心居住の推進ということでは、高層住居誘導地区の創設です。これは、東京、大阪の第一種住居地域、あるいは第二種住居地域等々で、400%の容積率を指定されている所を600%に引き上げ、斜線制限を多少緩和する。日影規制を適用除外することによって、日照を多少損うことがあっても、600%に容積率を上げることによって、高度利用、有効利用を図っていこうとしています。400%の指定容積率であっても、斜線制限等のため実際に使えるのは300%ぐらいに過ぎない場所でも、600%となると、その倍の容積率が使えるということです。日照の阻害については、超高価な都心部の土地でも、日照が常に確保されなければならないのか、職住接近で、多少日照が少なくなっても、効率性



を重視する人がかなり多いのではないかと、というようなことも踏まえて、この制度が創設されました。

それから、指定流通機構制度、レインズについては、平成7年の宅地建物取引業法の改正に伴って、今年4月から内容が変更されています。

それから、不動産の証券化については、担保不動産等関係連絡協議会という、大蔵省中心の協議会を作っており、担保不動産の証券化を図るために、「担保不動産証券化パッケージ」をまとめました。このような点について、新総合土地政策推進要綱で基本的な考え方を掲げたわけですが、これらに基づいて、具体的な施策が、建設省、大蔵省、国土庁、それぞれの省庁で行われつつあります。

以上が、新要綱のお話でしたが、次に、現在の状況、トピック的な点について、いくつかご説明をさせていただきたいと思います。

1つは、住専処理や不良債権問題です。平成8年2月に、公的資金を導入するというを中心にして、住専問題処理対策本部が設けられ、協議が重ねられました。先ほど申し上げた担保不動産等関係連絡協議会では、大蔵省を中心に、建設省、国土庁、法務省、それから、東京都、大阪府、あるいは預金保険機構等が、担保不動産の利用策、処理策について検討しています。具体的な担保不動産の有効利用策の提言を総合対策として3月末に取りまとめたところです。この総合対策では、自己競落等によって権利関係を整理すること、各県、市町村、公共団体に有効利用してもらうために、900カ所、3,800億円の担保土地のリストを提供しようということです。

それから、担保不動産の証券化です。貸付債権あるいは担保不動産そのものを証券に置き換えて、小口の投資家に販売をして、銀行は証券化によって資金を回収しようということです。そのための、例えば子会社の資本金の制限や、独禁法の問題等の改正を現在検討中です。不良債権は現在29兆円と言われています。あるいは、巷では、40兆円あるいは100兆円であるという話もあります。こういう不良債権、担保土地等について、いろいろな対策を取っていく必要があります。

今年2月、3月、4月に、国鉄清算事業団の土地の売却が、汐留、品川、大阪駅前、東京駅前、札幌等々で行われました。特徴的なことは、外国企業が落札したということです。汐留は、シンガポール政府出資の企業を中心になって落札しています。東京駅八重洲南口では、日本パシフィックセンチュリーグループという香港のグループが落札しました。今後外国企業の落札が、さらに予想されます。それから、大阪駅前にはヨドバシカメラが落札しましたが、自己使用、自社ビル建設目的の取得が非常に多いことも特徴です。

それから、全体として予想より落札金額が多少高かったということがあります。もちろん、優良物件であったということもあろうかと思いますが、また、汐留で言われておりましたのは、汐留辺りは第2の丸の内、東京で残された唯一のオフィスビルの場所ではないかということで、いくら高くても価値はあるのだということです。文明開化は新橋の汐留から始まり、今度は、電通や日本テレビ等、最先端に行く情報企業が汐留を落札したということから見れば、汐留が次の文明開化、次の日本を背負っていくような拠点になる。こう

ということから見れば、決して高くはないが、いずれにしても、予想より多少高かったと言われています。

最後に、税制についてお話いたします。平成9年度の税制改正でいちばんの目玉は固定資産税の負担調整を行ったことです。固定資産税については、平成9年から11年にかけての一応の方針が出たということです。

なお、「最近の業界等の主な要望等」としては、地価がさらに下落したときに、固定資産税の負担の軽減も簡易な調整でやっていく必要があるということ、地価税については、中長期的な視点に立って幅広い検討が必要であるということです。自民党税調でも、平成10年度に検討するとなっております。地価税については、今年の夏から秋にかけて、本格的な議論がなされると思います。

それから、譲渡益課税については、平成8年に大きな改正をやったわけですが、土地取引の活性化を図り、有効利用を図っていくためには、譲渡益課税を思い切って下げる必要があるのではないか、という議論がありまして、バブルの以前に戻そうという動きがあります。また、法人についても、5%の追加課税を廃止すべきとか、買替特例等についても、要件を緩和したらどうかとの議論があります。平成10年度の税制改正に向けて、この土地税制についての議論も始まっているという状況です。

それから、取得課税については、登録免許税が100分の40、不動産取得税は2分の1と、平成9年度の評価替えに伴って、実質25%程度、固定資産額が下がった分だけ評価が下がったわけですが、こういう点についても中長期的な制度としていく必要があるということです。いずれにしても、土地税制についてもこのように今後検討していく必要があるということです。

その他、今後検討しなければならないこととして、有効利用の問題、年収5倍論から年収3倍、4倍論の達成、定期借地権の活用の問題、定期借家権の問題等があります。

また、実務的な問題としては、国土法の届出勧告制の一層の簡素合理化があります。事務処理の合理化を図るということで、いま通達を出そうとしているところです。具体的には、届出の後、迅速に処理をし、添付書類も簡素化します。

以上、最近の地価動向と、現在検討中の課題の何点かについて、ご説明を申し上げました。

土地政策は今が一番の正念場だと思っております。土地政策については、今後10年、20年と長期的な視点に立って施策を確立し、推進していきたいと思っておりますが、皆さん方にも、是非ご協力をお願い申し上げたいと思います。時間がまいりましたので、これで終わらせていただきます。ありがとうございました。(拍手)

◆平成9年6月2日 於：建設交流館（大阪市）

*なお、山本氏の肩書きは、講演会開催時のものです。