

【寄稿 1】

土地市場の変化と今後の土地政策の方向

清 瀬 和 彦

1. はじめに

バブルが崩壊し、長期かつ大幅な地価下落が続く中で、これまでの右肩上がりの地価形成、いわゆる土地神話は崩壊し、土地市場は構造的な変化を遂げている。新たな世紀を迎え、国土庁土地局も国土交通省土地・水資源局として再スタートしたところであり、この機会に、現在の土地市場の状況を概観するとともに、今後の土地政策の基本的方向について述べてみたい。またあわせて平成13年度の土地政策関連予算及び税制改正の（ともに政府原案）の概要についてもご紹介することとしたい。

2. 土地市場の構造的変化

(1) 最近の地価動向（図表1、2）

最近の地価動向について、平成12年7月1日の都道府県地価調査をもとに見てみると、全国平均では住宅地、商業地ともに平成4年以来9年連続の下落となっている。国土庁が行ったアンケートの結果においても、「土地を保有していれば確実に利益が上がる」「土地は他の資産に比べ有利な資産である」といった国民や企業の意識は薄れつつあり、いわゆる土地神話は崩壊したと言える。

次に平成11年7月1日から平成12年7月1日までの1年間の大都市圏の地価動向を地域的に見ると、住宅地、商業地ともに下落幅が縮小した地域が増加している。

東京圏、大阪圏、名古屋圏を27の地域に分けて分析した結果、住宅地については、平成11年7月調査においては、すべての地点において平成10年調査に比べて下落幅が拡大していたが、平成12年7月調査では下落幅が拡大した地域は10地域にとどまり、17地域で下落幅が縮小している。

商業地でも同様の傾向であり、平成11年7月の調査では27地域すべてで下落幅が拡大していたが、平成12年7月の都道府県地価調査では下落幅が縮小した地域が18地域に増加している。

(2)収益性、利便性が重視される実需中心の市場へ（図表3、4）

最近の地価動向をさらに詳細に見てみると、現在の土地市場が、住宅地にあつては利便性が、商業地にあつては収益性が重視される実需中心の市場へと構造的に変化していることが浮かび上がってくる。

例えば、住宅地については、都心からの距離、最寄り駅からの距離など利便性を重視する傾向を反映して、通勤遠隔地やバス便利用などの交通・生活の利便性に劣るところでは、相対的に下落幅が大きくなっている。また、商業地については、前面道路幅員、容積率、駅からの距離などによる現実の収益力の差が次第に地価に直接反映される傾向が強まっている。即ち土地の利便性・収益性の差によって地域間、あるいは同じ地域であっても個別地点ごとに地価の動きに大きな相違が生じるようになっており地価の二極化・個別化の動きが顕著になっている。もはや、右肩上がりの地価形成の時代のように、地価を全国平均、圏域平均で見ることが困難であるといえる。

(3)不動産の証券化の進展等土地市場の新たな動き

長期にわたる地価の下落の中で、不動産の証券化の進展等、土地市場に大きな影響を与える新たな動きも見られるようになってきている。

不動産の証券化とは、企業などが保有する実物不動産やその信託受益権を証券発行体に譲渡することにより、保有企業などの貸借対照表から切り離した上で、証券発行体が当該不動産から生み出される収益を担保にした有価証券を投資家に販売することにより資金調達を行う手法である。従来SPC法（特定目的会社による特定資産の流動化に関する法律）に基づく特定目的会社を設立する手法で、約6,000億円の実績を上げているが、昨年6月のSPC法の改正及び投信法（証券投資信託及び証券投資法人に関する法律）の改正（ともに11月施行）によりさらなる不動産証券化の進展が期待されている。特に投信法の改正によりいわゆる不動産投資信託が解禁され、投資法人が一般投資家あるいは機関投資家から資金を集めてファンドを運用することが可能となり、これを受けて本年3月には東京証券取引所に不動産投資信託の売買市場が創設されることとなっている。これにより、不動産証券化の流れは大きく加速するとともに、不動産投資のあり方としても、従来の「土地を買っておけば損はない」という単純な判断での投資ではなく、不動産が生み出す収益についての厳密な判断が必要となってくる。

また、企業会計の国際化の流れの中で保有資産の時価評価の方向性が打ち出されており、各企業において、不要な土地をできるだけ早期に処分しようとする動きが顕在化している。このことも土地市場に少なからぬ影響を与えると考えられる。

さらに平成4年の借地借家法改正による定期借地権制度（住宅供給実績約25,000戸）及び平成11年に創設された定期借家制度は、土地に対する「所有から利用へ」の理念に即したものであり、これが普及定着すれば、より合理的な土地市場の形成に資するものと考えられる。

3. 今後の土地政策の基本的方向

(1) 土地政策の体系（図表5）

現在の土地政策の基本目標は「土地の有効利用の実現」である。長期にわたる地価下落の状況を踏まえ、平成9年2月に閣議決定された「新総合土地政策推進要綱」において、土地政策の目標をそれまでの「地価抑制」から「土地の有効利用」に転換したところである。

土地の有効利用を実現するための具体的施策については、そのアプローチの仕方により大きく3つに分けられる。まず第一に「土地市場の条件整備」である。これは近年の市場の構造的変化に対応しうる市場インフラを整備し、実需を中心とした適正な不動産取引が行われるようにすることにより市場機能を通じた土地の有効利用を図ろうとするアプローチである。具体的には、①土地情報の整備・提供、②収益を重視した不動産鑑定評価の充実、③土地税制の活用、④定期借地権、定期借家制度の普及等である。

第二に「土地の適正な利用の推進」である。これは事業制度や土地利用規制の仕組みを充実することにより、土地の有効利用を図ろうとするアプローチである。具体的には、①既成市街地における低・未利用地の有効活用の促進、②農住組合事業等による市街化区域内農地の良好な市街地への転換、③総合的な土地利用計画制度の整備・充実等である。

第三に、第一、第二のアプローチを支える基礎的な調査や研究の推進である。具体的には、①土地の戸籍ともいふべき地籍調査の促進、②5年ごとに行われる指定統計である土地基本調査の充実、③土地政策に関する基礎的な調査研究の強化等である。

(2) 土地市場の条件整備

① 土地情報の整備・提供

実需中心の土地市場への構造的変化に伴い、土地に関する正確かつ詳細な情報の必要性が高まっている。特に、取引価格や賃料といった土地の収益性に関する情報は、

土地取引の際の重要な判断材料であるとともに、不動産の証券化に当たっての基礎的な情報であり、これらの情報が土地市場に十分提供されることが要請されている。しかしながら、我が国においては個々の土地に関する取引価格や成約賃料といった情報の提供は、現状ではほとんど行われていない。この背景としては、これらの情報を開示することがプライバシーの侵害に当たるのではないかという懸念や、行政機関等が保有する情報については守秘義務が課せられているという点が指摘されている。

一方、アメリカやヨーロッパでは土地取引の実売価格情報については、登記所や税務部局で整備され一般に提供されている。また賃料については、公的な仕組みはないが民間の不動産情報業者が情報収集して有料で情報を提供している。

このような状況に鑑み、国土交通省としては、当面の情報提供方策として、平成13年度から「不動産投資インデックス」の整備に向けた検討を進めることとしている。不動産投資インデックスとは、用途、地域、等級等ごとに一定期間（通常1年間）に不動産投資から得られる収益率を時系列で示したものである。たとえば1年前に100億円のビルを購入した場合、1年間でキャッシュフローがどのくらいになったか、どのくらいのキャピタルゲイン又はキャピタルロスが生じたか、その二つの要素で年間の収益率が算出されることとなる。

不動産投資インデックスは、投資家にとっては、自分の資産等をどういう形で運用するかを考え、ポートフォリオを決定する際のメルクマールとして不可欠なものであり、また、ファンドマネージャーにとっても、不動産投資で収益を得て投資家に配分する際に、自分の実績を客観的に示すことが可能となる。

不動産投資インデックス自体は民間の不動産投資関係者が協力して作成することが望ましいものであり、国土交通省としてはそのための環境整備を行っていききたい。

また、平成13年度には、これと並行して、土地情報の整備・提供に関する意識調査及び啓発活動を実施し、具体的な情報提供の仕組みの構築に向けた取組みを進めることとしている。

②収益を重視した不動産鑑定評価の充実

不動産鑑定評価については、不動産の証券化の進展等に対応し、土地と建物を一体とした複合不動産を収益重視で評価することへのニーズが高まっている。またSPC法や改正投信法において、投資家保護のために不動産鑑定評価が制度上義務づけられたことで不動産鑑定評価に求められる内容がさらに多様化、高度化してきている。

一方、不動産鑑定士が実際の鑑定評価を行う際の最も基本的かつ実質的な行為規範である不動産鑑定評価基準については、平成2年以来改定されておらず、これらの要請に十分応えられるものとはなっていない。必要に応じ日本不動産鑑定協会が実務指針を作成してこれらの要請に対応しているところである。

このような状況に鑑み、平成13年度においては、収益還元法の適用の考え方、対象不動産のより詳細な調査の必要性等の点を中心に、現行の不動産鑑定評価基準の見直しを行うこととしている。

また、不動産鑑定評価の利用者の利便の向上や不動産鑑定士の資質の向上を図るため、平成12年度から2年間かけて、不動産鑑定士の研修システムや、各鑑定士の研修情報の提供システムの構築に向けた検討を進めることとしている。

さらに平成13年度地価公示においては、2(2)で述べた近年の地価の二極化・個別化の傾向を的確に反映するため、商業地を中心に標準地の選定の仕方を見直し、新たに520地点の増設を行うこととしている。

③土地税制の改善

土地税制については、平成9年の新総合土地政策推進要綱以降、不動産市場が実需中心の市場へと構造的な変化を遂げ、金融取引もグローバル化するなど土地を巡る情勢に大きな変化が見られる中で、税負担の公平を確保しつつ、適正な土地利用やそれに向けた円滑な土地取引の確保に資する観点から、大幅な見直しが行われてきた。

具体的には平成10年度において、地価税の課税の停止、個人及び法人の土地譲渡益課税の軽減措置、事業用資産の買換え特例制度の見直しなどの対応策が講じられたのに続き、平成11年度においては、従来住宅取得促進税制を住宅ローン控除制度に改組し、平成11年・12年の2年間に限り、その税額控除の対象となるローン残高の限度額や控除期間が大幅に拡充された。また、平成12年度においては、固定資産税について負担水準の高い商業地等の税負担を抑制しつつ、負担水準の均衡化を促進する措置が平成9年度評価替えに引き続き実施されたほか、登録免許税や不動産取得税といった流通に係る諸税の軽減措置を延長する等の措置が講じられるとともに、平成11年度に改組された住宅ローン控除制度につき、平成11年・12年の2年間に限って大幅に拡充された措置を平成13年6月30日までの居住分についても適用することとされたところである。

平成13年度においては、個人及び法人の土地譲渡益課税の軽減措置、事業用資産の買換え特例制度の適用期限が延長されたほか、不動産証券化を促進するためのスキームが整備されたことに伴い、SPC・投資法人等が不動産を取得した場合の流通課税について軽減措置を講ずることとされた。また、平成11年から2年半の間講じられている住宅ローン控除制度の終了に伴い、平成15年12月31日までの制度として新住宅ローン減税制度を創設することとされた。

これらの措置は、土地の有効利用促進に関するその他の措置とも相まって、土地取引の活性化を図り、土地の有効利用の促進ひいては経済の活性化に資するものと考えられる。

④定期借地権・定期借家制度の普及

土地市場の条件整備としては、定期借地権制度及び定期借家制度の活用の推進も重要である。

従来の借地借家制度は戦時体制下において借家人、借地人を保護する観点から作られた法律で、一方では土地市場のかく乱要因であったと考えられている。特に、借地借家制度が借家人を強力に保護してきた結果、貸家人はそれなりの対応策を講じなければならず、結果としてファミリー向けの優良な賃貸住宅の供給が少なくなり、賃貸住宅市場は公的住宅に大きく依存せざるを得ない市場となったと考えられる。

定期借地権制度及び定期借家制度は、土地に対する「所有から利用へ」の理念に即した制度であり、その普及は実需中心の健全な土地・住宅市場の形成に好影響を与えるものである。国土交通省においては、平成13年度施策として、定期借地権の活用方策や定期借地権付住宅の流通市場の整備に関する調査及び定期借家制度の認知度や契約内容の実態調査を実施する予定である。

(3)土地の適正な利用の推進

①既存市街地における低・未利用地の有効活用の促進

人口減少社会の到来を目前に控え、今後の都市政策の重点は郊外部の新市街地整備から既存市街地の再整備へと移行しており、既存市街地における低・未利用地の有効活用の必要性はますます大きくなっている。特に、産業構造の変化や企業会計の国際化のなかで、重厚長大型の企業が大規模な工場跡地を売却しようとする動きが加速しており、それらの低・未利用地をいかに有効活用していくかが大きな課題となっている。

現実の土地利用転換は土地区画整理事業、市街地再開発事業等の整備手法や都市基盤整備公団等の事業により推進されているが、土地・水資源局としても従来より、市町村の計画策定の支援や国直轄の整備構想案の策定等により、ソフト面での支援を進めてきている。

また、平成12年度補正予算において、低・未利用地の所在や、具体の有効活用の事例、ノウハウ等の情報の共有化を図る低・未利用地バンクという制度を創設したところである。具体的には低・未利用地の所有者や地方公共団体から、低・未利用地の登録を受け付け、あらゆる人がインターネットでアプローチ可能とすると同時に、有効活用の事例やそのノウハウ等の情報についても、インターネットで提供することとしている。

②農住組合事業等による市街化区域内農地の良好な市街地への転換

全国に約 10 万 ha 存在する市街化区域内農地については、税制上、金融上の措置等により良好な住宅地への転換が進められている。なかでも農住組合制度については農地所有者が自発的に組合を作り、協同して宅地化を進める制度であり、必要に応じて営農の継続が確保されることから、緑あふれる都市環境の形成にも資するものである。本年 5 月に組合設立認可の申請期限が到来することから、今通常国会に当該期限の延長等を内容とする改正法案を提出するとともに、組合の活動に対する支援措置や普及啓発のための取組みの継続を図ることとしている。

③総合的な土地利用計画制度の整備・充実

第二次地方分権計画、国土審議会における審議の状況等を踏まえ、総合的な土地利用計画制度の整備・充実の方向及びその具体の制度化に向けての検討を行うこととしている。また平成 13 年度においては、適正な土地利用調整を行うための C A L S（コンピューターによる土地利用調整総合支援システム）を導入し、I T を活用した土地利用調整の推進を図ることとしている。

(4) 土地に関する基本的な調査・研究の推進

①地籍調査の促進

地籍調査は、1 筆ごとの土地について、所有者、地番、地目、境界、面積を調査・測量するものであり、その成果は登記所に送付され不動産登記法に基づく地図として備え付けられるほか、市町村等における土地関連行政の基礎資料として、土地利用計画の策定、各種公共事業の円滑な実施、公租・公課の算定、国公有財産の管理等に広く利活用されている。

地籍調査は国土調査法及び国土調査促進特別措置法のもとで昭和 26 年から約 50 年実施しているが、いまだに全国の進捗率が 43% という状況にあり、特に、大都市ほど進捗率が低く都市部ではわずか 17% の進捗状況である。このため昨年 5 月、平成 12 年度を初年度とする第 5 次国土調査事業十箇年計画が閣議決定されたところであり、同計画に基づき、その緊急かつ計画的な実施の促進を図っている。

平成 13 年度においては、平成 12 年度に導入した外部の専門技術者の活用等の促進策を引き続き進めるとともに、公共事業担当部局との連携の強化、調査の緊急性の高い中山間地域や火山地域での調査の促進等を進めることとしている。また地籍調査に全く着手していない市町村が全国で 860 市町村残っていることに鑑み、調査未着手市町村に重点を置いた普及啓発活動を強化することとしている。

②土地基本調査の充実

土地基本調査は、全国の法人及び世帯を対象とした我が国唯一の土地に関する大規模調査であり、平成5年に第1回調査を実施した。平成10年には第2回調査を実施したが、このうち法人に関する調査は統計法に基づく指定統計となっている。また平成10年には土地と建物を一体的に把握することにより、土地の有効利用に資するための基礎資料を得ることを目的として法人建物調査も実施したところである。

平成13年度においては、平成15年に予定される第3回調査に向け、総合的な不動産ストック統計を整備する観点から検討を行い、それを踏まえた予備調査を実施することとしている。

③土地政策に関する基礎的な調査研究の強化

土地の有効利用の促進に資するよう、土地市場、土地利用等に関する基礎的な調査研究を推進するとともに、土地に関する研究者の育成・支援を強化することも重要である。

平成13年度においては、土地に関する基礎的なデータや、国、地方公共団体における具体の土地政策、諸外国の土地に関する情報等を土地政策総合データベースとして整備し、検索・閲覧を可能とすることにより、土地政策に関する調査研究の一層の促進を図ることとしている。

4. さいごに

少子化・高齢化の進展、経済の成熟化等、我が国の経済・社会が大きく変化している中で、活力ある経済の維持と真に豊かな国民生活の実現を図るためには、土地の有効利用の実現に向けた総合的な土地政策を推進し、ゆとりある住宅・社会資本の整備や豊かで安心できるまちづくり・地域づくりを進めることが不可欠である。

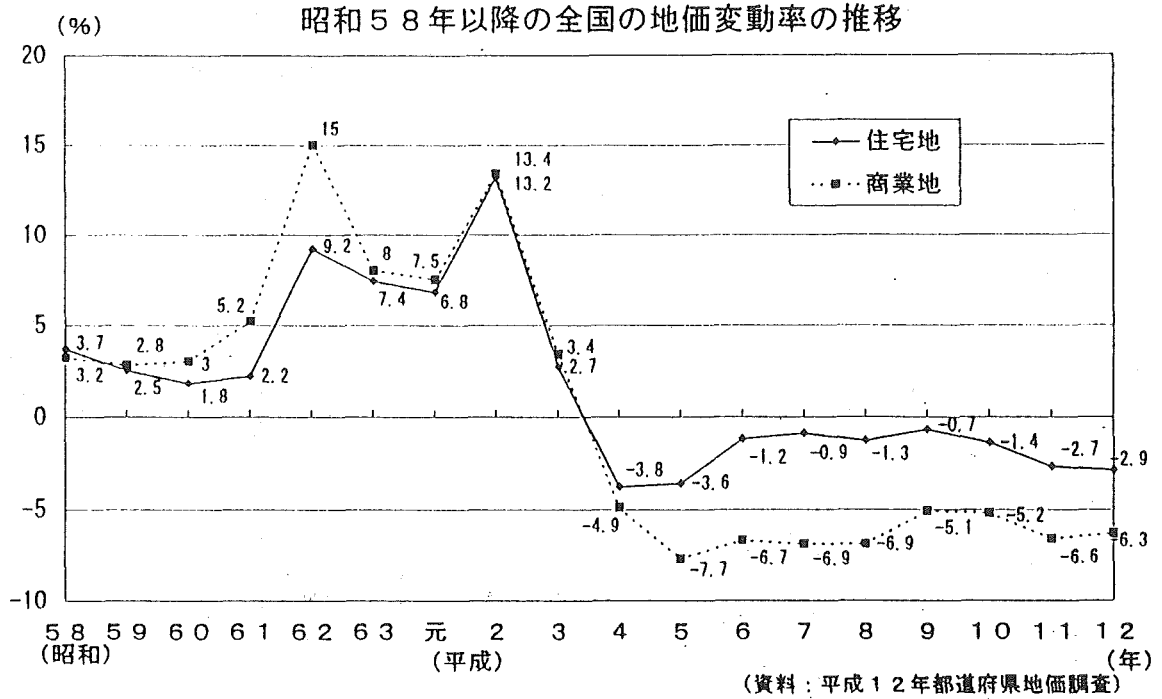
国土交通省としては、このような基本認識に立ち、関係府省や地方公共団体と連携しつつ、着実に土地政策を推進してまいりたい。

本誌読者をはじめ、関係各位の御理解と御協力を願う次第である。

[きよせかずひこ]

[国土交通省土地・水資源局総務課 課長補佐]

図表 1



図表 2

大都市圏の地価動向の比較

○住宅地

	前回調査 (平成 11 年調査)	今回調査 (平成 12 年調査)
下落幅拡大	27 / 27	10 / 27
下落幅縮小	0 / 27	17 / 27

○商業地

	前回調査 (平成 11 年調査)	今回調査 (平成 12 年調査)
下落幅拡大	27 / 27	6 / 27
下落幅縮小	0 / 27	18 / 27

注：今回調査（平成 12 年調査）の商業地について、年間変動率が同一の地域（横浜市、阪神地域、三重県）がある。

<地域数の数え方>

三大圏それぞれについて、各変動率帯に属する地域数をカウントする。各圏においてカウントする地域は、以下のとおり。

東京圏：（東京都）区部都心部、区部南西部、区部北東部、多摩地区

（12）（神奈川県）横浜市、川崎市、その他

（埼玉県）東京近接地域、その他

（千葉県）東京近接地域、その他

茨城県

大阪圏：（大阪府）大阪市、北大阪、東大阪、南大阪

（9）（兵庫県）神戸市、阪神地域

（京都府）京都市、その他

奈良県

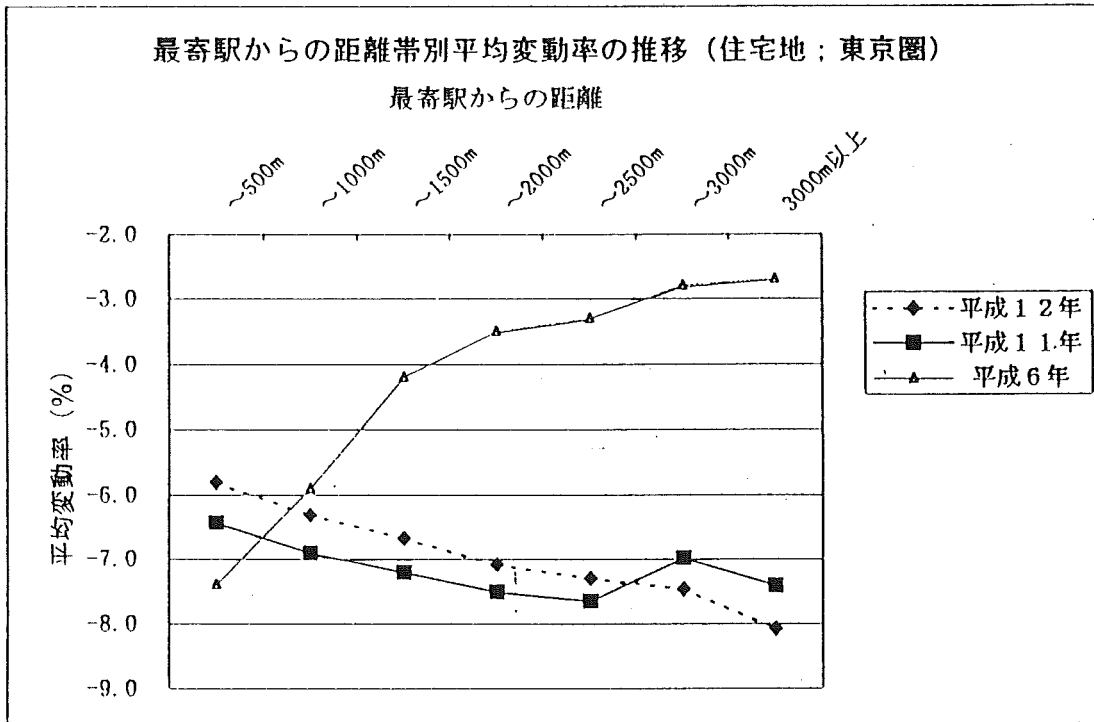
名古屋圏：（愛知県）名古屋市、名古屋近接地域、尾張地域、西三河地域、

（6）知多地域

三重県

（計 27 地域）

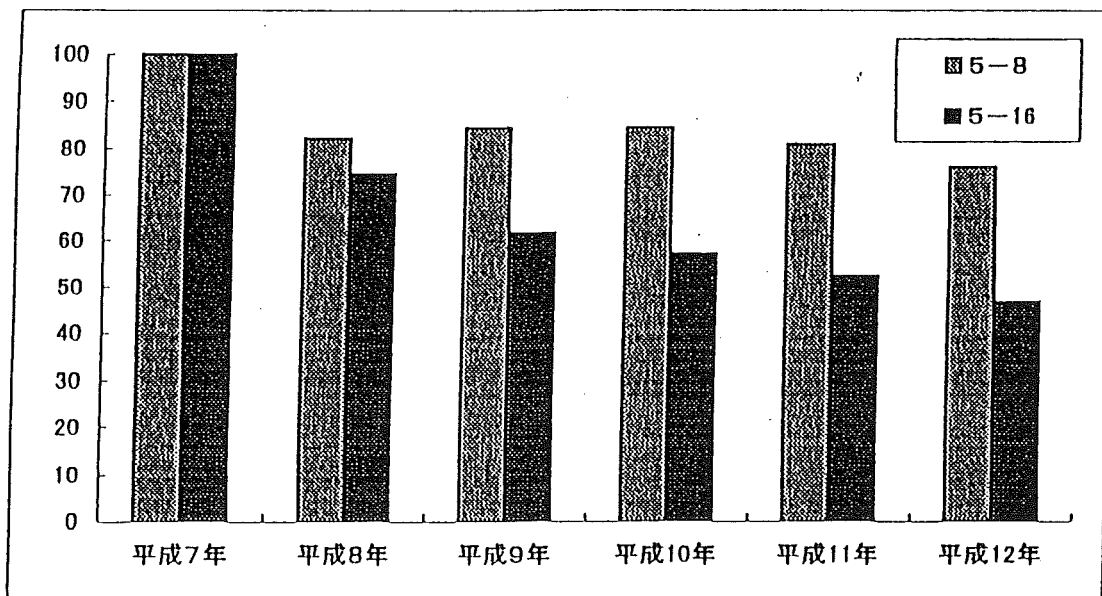
図表3



(H12都道府県地価調査)

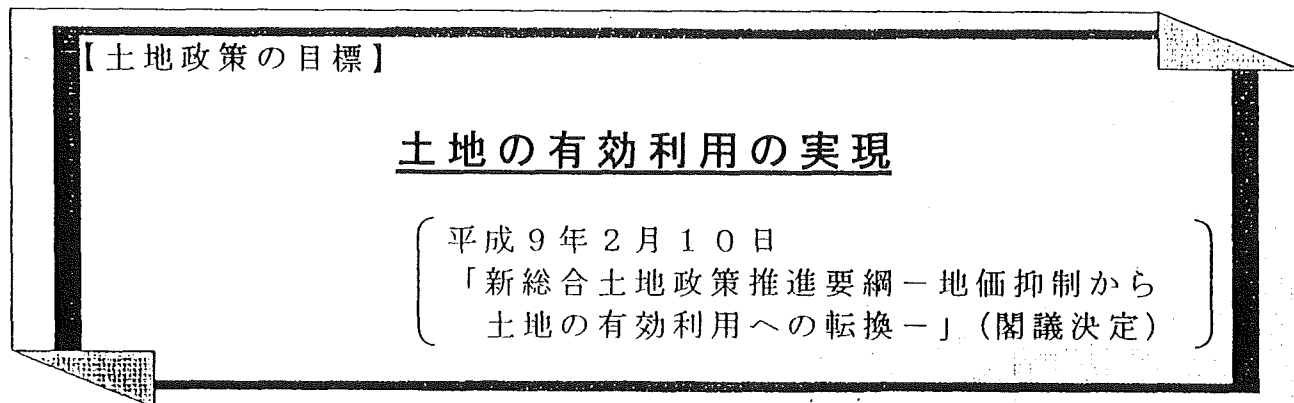
図表4

中央区京橋地区の商業地の地価の推移



	所在地	道路幅員	容積率 (%)	駅からの距離 (m)	地価変動比(平成7年を100とする)					
					H7	H8	H9	H10	H11	H12
5-8	京橋3-1-1	北東33m	800	70	100	82.1	84.3	84.3	80.6	75.8
5-16	京橋2-6-14	南西8m	700	120	100	74.4	61.6	57.0	52.3	46.5

図表5



【実現手段】

