

土地情報ワーキンググループ 企画部会への報告 ー今後の土地情報政策のあり方ー

第1 土地市場の変化と土地情報の提供に関する取組の経緯

1 土地市場の変化

わが国の土地市場では、戦後、土地に対する強い需要が供給を上回ってきたことを背景に、地価が右肩上がりに推移し、地価の変動リスクが顕在化しなかった。バブルの崩壊以降は、国民の土地に対する意識も変わり、土地市場は所有よりも利用を重視する実需中心の市場へと変化し、これにより地価の個別化が進み、地価の変動リスクを考慮することが求められる市場へ移行している。こうした中で、不動産証券化の進展、不動産投資市場の拡大、国際的な都市間競争の激化、時価会計による土地の評価の見直し、中古住宅市場の成長等、わが国の土地市場をとりまく環境も大きく変わろうとしている。

商業地では収益性を、また、住宅地では利便性を、自らの責任で合理的に判断しようとする購入希望者や売却希望者、内外の投資家が増えており、取引の際の判断材料として、より幅広く詳細な土地情報が求められるようになってきている。特に、実際に取引された土地価格に関する情報は、当該土地等に関する条件や個別事情が市場で評価され集約された結果であるから、市場参加者が収益性や利便性を判断する際に有益な情報である。また、物件特性を判断するための情報として、土地利用規制や地盤に関する情報、管理・履歴に関する情報等への関心も高まっている。

2 土地情報の提供に関する取組の経緯

わが国では、適正な土地利用の確保及び正常な需給関係と適正な地価の形成は、土地利用に関する各種法規制と相まって、土地市場による調整を通じて実現されている。したがって、土地市場において自らの責任で取引しようとする国民の不安感を軽減し、市場の持つ望ましい機能が十分に発揮されるために必要な、取引価格に関する情報等を整備し適切に提供していくことが、土地政策の重要な課題である。

土地価格に関する情報を市場へ提供することは、今日的な課題でもあるが、その重要性は以前から認識されている。昭和44年には地価公示法が制定されており、以来鑑定評価をもとに標準的な土地の更地としての価格を毎年公表してきている。

バブルを契機に土地に関する基本理念や施策の展開方向を定めた土地基本法(平成元年)においても、「個人の権利利益の保護に配慮しつつ、国民に対し、土地の所有及び利用の状況、地価の動向等の土地に関する情報を提供するように努めるものとする。」と明文化されたところである。

また、バブル崩壊後の平成9年に閣議決定された「新総合土地政策推進要綱」の中では、「有効利用に向けた土地取引の活性化のためには、(中略)土地情報の整備・提供等を進める。」こととされた。

更に、「土地政策審議会意見取りまとめ」(平成11年1月13日)では、実際の取引価格情報の必要性について踏み込んだ議論がなされ、「実売価格の開示に関しては、まず、一般に存在するプライバシーや守秘義務に関する懸念を払拭することに努めるべきである。その上で、売り手側に偏在する実売価格に関する情報を集約して、売り手買い手のどちらにも偏らない中立的な

形で、取引の関係者からの要請に応じて提供できるような仕組みを検討すべきである。」としている。

なお、平成15年3月に閣議決定された「規制改革推進3か年計画(再改定)」では、「不動産取引をめぐる不透明性、不確実性を払拭し、投資家が信頼の置ける不動産市場、不動産証券化市場を形成し、不動産の流動化を推進していく上で、不動産の取引価額情報を把握、開示していくことは不可欠である。(中略)不動産取引価額情報の把握、開示に向けて、売買事例の把握と提供の在り方等について、国土交通省を中心として法務省等関係省庁は連携して検討していく。」こととされている。

第2 取引価格情報を提供する意義と課題

1 取引価格情報を提供する意義

(1) 土地市場の変化に伴う情報提供の必要性とその意義

地価公示制度の確立に関する答申(昭和43年11月25日 住宅宅地審議会)では「一般の土地取引においては、売り手又は買い手にそれぞれ特殊な事情があって取引価格が形成されることが多く、これらの価格は、ただちに普遍的に妥当する適正な土地の価格とはなりえない」とされ、「鑑定評価したいわゆる正常価格」を公示する地価公示制度が導入された。

しかしながら、先のバブル崩壊以降、地価が下落し、また、土地市場において「地価の個別化」が進行したため、市場参加者は取引の判断材料として、地価公示に加えて、実際に取引された価格などより詳細な情報を求めるようになってきている。

また、平成15年8月に国土交通省が実施した世論調査(別添)では、不動産取引に対して「難しそうでわかりにくい」「何となく不安」という人が約8割となっており、現在の土地市場に対する不安感を軽減することは重要な政策課題である。

全国約3万地点の地価公示に加えて、年間160万件にもなる取引に関する情報提供制度が導入されれば、さまざまな面積の土地取引の情報、最新時点の土地取引の情報、地域の取引動向に関する情報、上物付きの取引の情報、国土全域の土地取引の情報を得ることができる。また、取引当事者はこれらの価格情報と自分自身の取引対象物件とを容易に比較できるようになるなどの効果が見込める。ひいては、近年の鑑定評価の技術水準の向上等とも相まって、市況や値付けの合理性等を実際のデータに基づいて定量的に判断できるようになり、市場の透明性が向上し、国民の抱く不安感が軽減され信頼感が高まることが期待できる。

(2) 情報化等環境の変化に伴う情報提供の必要性とその意義

わが国の土地市場がバブル崩壊を経て大きく変化した時期と相前後して、電子計算機の能力が大きく向上し、大量のデータを誰もが安価に分析、加工できるようになり、先進諸国を中心に土地市場における土地情報の利活用が飛躍的に進んでいる。特に土地の収益性に着目して不動産を証券化するなど、不動産投資商品を開発する際に金融工学に基づく情報処理が行われるに至り、内外の投資家から市場での実際の土地取引に関する情報が求められるようになってきており、情報提供は不動産投資市場の拡大に資するものである。

また、最近、インターネットが急速に普及し、個人にとって情報一般を入手することは極めて容易なこととなり、土地に関しても、より多くの情報を得ようとするニーズが高まっている。インターネットで取引情報を提供しているアメリカ合衆国メリーランド州のホームページは、州の人口530万人に対して、一日80万件ものアクセスを集めていると報告されている。わが国でも、不動産統合サイトが立ち上がるなどインターネットによる売り物件情報等の提供が進んでおり、こうした動きと軌を

一にした情報提供が有益である。

更に、企業会計に土地の減損会計が導入される動きもあり、土地の時価をどのように評価するかは、企業会計自体の信頼性にも影響を及ぼす重要な課題となっている。今後、信頼性の高い土地の評価を支えるための豊富な取引事例に関する情報が提供され、不動産鑑定評価の精度向上が図られるべきものと考えられる。

(3) 効率的な土地市場の形成、ストック重視型社会形成のための情報提供の必要性とその意義
今後土地情報の提供制度が定着していくことにより、土地市場に次のような望ましい変化が期待できる。

一般の売買主が市場に対して抱いている不安感が軽減され、市場参加者が増加して取引が活性化することが期待できる。同時に、透明性の確保された市場が持つ適切な資源配分機能によって、より有効に利用できる人に土地が円滑に移転していくことが期待できる。また、透明性の高まった市場環境が整備されることなどにより、内外の投資家の資金も、わが国の土地市場に流入してくることが期待される。こうした変化によって、一般の人が土地等を売買する際のアドバイスや、精確で迅速な土地等の評価など、新たなサービスに対する需要が広がることが期待される。

更に、今後の人口減少局面では、いわゆる100年住宅等の質の高いストックの形成と活用が、重要な課題となるので、町並みや環境を含めて良質な中古物件が正しく評価されるような市場を整備するためにも、取引価格情報を市場参加者に提供していくことが求められる。

(4) 政策的見地からの有用性

収集した情報は、国の土地に関する政策の企画、立案及び適時的確な発動に資するところが大きい。政策当局は、取引価格の情報を地価公示をはじめとする公的土地評価の精度向上やその検証、適正な地価形成や土地利用の動向の把握等に、また、経済政策など他の施策展開への支援に役立てていくことが望まれる。

2 取引価格情報の提供に関する課題

(1) 諸外国の情報提供の状況

イギリス、フランス、オーストラリア、香港、シンガポール等では、取引価格を登記所が収集し、登記簿に記載して公開している。アメリカ合衆国ではニューヨーク州、カリフォルニア州、メリーランド州等の36州で取引価格が登記所によって、または登記所の協力を得て税務署によって、一般に公開されている。これらの国等では、取引価格の情報は登記手続きの際に登記所に届け出ることとされており、収集された取引価格の情報は従来から登記簿に記載されている。また、取引価格が不動産取得税や不動産登記税の課税のベースとされていることもあり、虚偽の申告には罰則などが措置されている。ドイツでは、市または州単位に設置されている土地鑑定委員会が登記所、地籍担当部門、公証人と連携しながら、すべての土地取引に関する価格情報等を整備している。一般向けに加工情報を提供するとともに、不動産鑑定の専門家等に限定して住所の一部分を秘匿した取引価格情報を提供している。

わが国の不動産登記法では取引価格は登記申請の要件とされていないため、諸外国の例をそのまま参考にすることはできないものの、上記のいずれの国でも、近年、土地市場の透明性を向上させるため、取引価格情報を含む土地取引に関する情報をデータベースとして公的機関が整備し、土地取引に関する情報を、登記所等に足を運べば閲覧できるという形態から、インターネット等によってより積極的に市場に提供するようになっている。

(2) プライバシーとの関係

土地の取引価格とプライバシーとの関係については、土地政策審議会意見取りまとめ(平成11年1月13日)では、「土地の実売価格及び成約賃料は個人の基本的な人権に関わる情報とは言えず、その開示がプライバシーの侵害に当たるとは考えられない。」としており、また、裁判例においても、公共事業の代替地の提供等に関するものであるが、土地の取引価格はプライバシー性があるが、その要保護性はそれほど高いものではない等とされている。

しかし、プライバシーの概念は比較的新しい概念であり、その範囲も必ずしも明確ではないことから、取引価格情報の取得、開示の具体的なあり方についてさらなる検討が必要であり、また取引価格情報の提供のためには個々の国民の協力が不可欠であることに鑑み、世論調査、パブリック・コメントに現れた国民感情にも配慮していく必要がある。

(3) 個人情報保護との関係

取引価格情報の開示の是非に関しては、取引価格情報を個人識別情報として「保護することによる利益」と「公開することによる公益」との比較衡量を行って判断されるべきものと考えられる。

比較衡量の天秤の片方、「公開する公益」については、上に述べた通り、不安感の軽減と信頼性の向上、透明性向上による土地市場の健全化、適正な土地利用の促進といった公益が認められる。

比較衡量の天秤のもう一方、「保護する利益」の主な内容は、現状においてもおおよそ類推されうる取引価格がより詳細に明らかになることによって、追加的に損なわれると予想される利益と考えられるが、これについて上記(2)の配慮を行うことを検討すれば、損なわれる利益の程度は低いと考えられる。

このようなことから、土地基本法における公共の福祉優先の基本理念に鑑みれば、個人の権利利益の保護に配慮しつつ、取引価格情報の提供を行っていくことには、基本的方向として合理性があるものと考えられる。

(4) 国民感情への配慮の必要性

多くの欧米諸国や一部のアジア諸国では、古くから税や登記という、いわば国家の基本的な制度に根ざした形で取引価格の情報が収集、蓄積、提供されてきて、国民の間取引価格の公開制度が定着した経緯がある。

翻って、わが国においては、取引価格の情報は登記の要件ではなく、不動産取得税及び登録免許税の課税ベースも実際の取引価格でなく評価額が適用されるため、取引価格を目的として、公的機関が網羅的に情報を収集、蓄積する機能を持ってこなかった。そのため、国民の間取引価格の公開制度が定着するだけの歴史的蓄積がなく、自分自身の取引価格が知られることに対する懸念もうかがえる。

今回の制度は諸外国のように税や登記制度に根ざすものではなく、土地市場の透明性確保のために国民に協力を求めることとなるため、国民感情を踏まえた制度設計としなければ、制度の円滑な導入と実効性ある運用は見込めない。制度の導入に当たっては、この制度の意義と世論調査やパブリック・コメントの結果を踏まえた実際の国民感情にも配慮した制度設計が必要である。

第3 世論調査及びパブリック・コメント

国土交通省が平成15年8月に実施した世論調査の結果を見ると、土地の取引価格情報の提供制度を導入することについて、賛成60%、反対10%と賛成が上回っており、制度導入に対する理解は得られていると考えられる。その背景には、土地市場に対していまだ不安感を軽減したい

との思いがあると考えられる。同調査でも、不動産取引に対して「難しそうでわかりにくい」「何となく不安」とした人が約8割となっており、制度導入のメリットとして「透明性・安心度」「判断のしやすさ」は7割以上の人に支持されている。

取引価格の提供方法としては、物件が特定できるような情報提供への支持が3割強、物件が特定できないような情報提供への支持が2割強、統計的に加工した情報提供への支持が1割未満となっている。また、自分自身の取引価格情報の公開については、物件が特定できても構わないとする人は4割に留まっているが、物件が特定できなければ構わないとする人までを含めれば7割強の人が公開されることを了承している。

同年8月に実施したパブリック・コメントには、61件の意見が寄せられ、文脈から大別すると制度に対して賛成の立場からの意見が16件、反対の立場からの意見が40件、その他5件となっている。

主な意見としては、「透明、健全な市場形成に役立つ。」「取引の際に極めて有用。」「不動産鑑定評価の精度向上につながる。」などがある一方で、「個人情報保護の観点から慎重な検討が必要。」「自分が売った価格を知られたくない。」など個人情報、プライバシーへの懸念や心理的負担が一般の方々や市場関係者から寄せられている。更に市場関係者から、「デフレ下では、値下がり期待、買い控えを招き、取引が停滞する。」「特殊事情により成立した価格の開示は、一般国民に誤った相場観を与える。」など効果への疑問等が寄せられている。このほか、「取引価格以外の情報についても提供すべき。」との意見なども寄せられている。

第4 取引価格情報の収集及び提供のあり方

1 取引価格に関する情報の提供方策

本制度は、個々の国民や関係者が制度の意義を理解し、後から取引する人のために自分自身の取引価格を提供することなどによって成り立つものである。世論調査の結果から、制度の意義については、国民一般に基本的には支持されていると考えられる。その一方で、自分自身の取引価格の開示に対する国民感情の分布状況や、プライバシー等についてパブリック・コメントで寄せられた意見から、個別の物件が特定されることについて国民の間で懸念もあると判断されるので、今般の制度導入に際しては、物件が特定できないように配慮した情報提供が、現時点では、最も国民の理解が得られやすい方法であると考えられる。具体的には、物件が容易に特定できないよう配慮する観点から、以下に示すような情報を基本に、この制度の意義を勘案しつつ、検討していくことが適当と考えられる。

< 更地の場合 >

位置の概要、地目、取引時点、面積、取引価額(土地価格)

< マンション(区分所有)の場合 >

位置の概要、地目、取引時点、取引価額(総額)、上物の床面積、種類

< 建付地(上物付き)の場合 >

位置の概要、地目、取引時点、面積、取引価額(総額、分離可能な場合は土地価格及び上物価格)、上物の床面積、種類

これにより、一般売買主に対し、より詳細で多様な実際の土地取引の情報の提供が可能となるので、不安感の軽減と信頼性の醸成を通じ、取引市場の透明性の向上に大きく寄与するものと考えられる。不動産統合サイトの稼働などにより、物件の購入を検討している人は、地域の売り物件情報をインターネットから容易に入手できるようになってきており、上記のような地域の取引価格情報を併せて参照することにより、価格の妥当性を自分自身で判断することができるようになる。一

方、物件の売却を考えている人も、周辺地域の実際の取引価格と比較しながら自分自身で納得した値付けができるようになる。

しかしながら、より確かな情報は、21世紀のわが国を飛躍させるインフラとして社会経済を豊かにすることに鑑みれば、地価の個別化が進行する情勢において、情報の受け手のより正しい理解を可能とし、より精確な情報を提供して広く一般の多様な活用を可能とすることが肝要であり、個別の物件が特定できるような情報を提供することは今後の重要な検討課題と考えられる。このため、国においては将来の課題として、土地情報に対する国民意識の高まりや合意形成の状況を見極めつつ、この制度の拡充について引き続き継続的な検討に取り組んでいくべきである。

2 取引価格情報の収集方策

諸外国と異なり、取引価格を網羅的に収集、蓄積している公的部門が存在しないわが国においては、取引価格を網羅的に収集するためには、国民に対して新たな協力を求めることが必要である。虚偽申告がある場合には、土地市場の条件整備という目的の達成に著しい支障が生じるので、それを避けるための枠組みが必要であるが、今回の取引価格情報の収集は、取引規制の観点から行われるものではないので、具体的な収集のしくみについては、行政当局が、国民に過度の負担にならないよう法制的な検討をすることが必要である。

また、実際の情報収集に当たっては、既存の制度や情報をできるかぎり活用することにより、新たな負担を最小限に留めるべきである。わが国のほとんどの土地取引について、登記所は、その発生を最も早い機会で知りうる公的機関であり、かつ取引当事者との接点でもあることに鑑みれば、登記申請がなされる取引については、登記時点で国民がワンストップで報告できることその他の方法を検討すべきである。

第5 物件の特性に関する土地情報提供のあり方

物件特性情報は、それぞれ保有する主体においてその電子データ化を推進し、インターネットと地理情報システム(GIS)を利用して、取引価格に関する情報等と一体的にワンストップで提供をしていくことが適当である。