

土地の有効利用

- 土地の流動化への取組み -

平成16年3月
国土交通省

(評価書の要旨)

テーマ名	土地の有効利用 - 土地の流動化への取組み	担当課 (担当課長名)	土地・水資源局土地政策課(課長 松葉 佳文) 総合政策局不動産課(課長 河村 正人)
評価の目的、必要性	<p>土地の有効利用の実現は、土地政策の基本目標である。従来の土地政策においては、この目標の実現のために、土地取引規制など市場に直接介入する施策を活用してきた。しかしながら、実需中心の市場となり、都市再生、居住環境整備等の観点からニーズも多様化している今日の土地市場においては、むしろ、市場の条件整備を図ることにより、有効利用しようとする意思のある者に土地が円滑に移転していくプロセスを通じてその有効利用を実現することが重要である。</p> <p>また、今日、日本経済は民需が主導する形で着実に回復しつつあるが、この動きを確かなものにするためにも、不動産取引を活発化し、流動化を推進することが極めて重要となっている。</p> <p>このため、土地取引の円滑化・活性化を図るための施策(すなわち土地流動化施策)について、これまでの取組みの有効性を評価し、今後の取組みの方向性を検討する。</p>		
対象政策	土地の流動化のために行われる各種施策		
政策の目的	土地の流動化を通じた土地の有効利用の実現		
評価の視点	<ul style="list-style-type: none">・ 土地市場のどのような特性が土地市場の活性化を妨げているのか。そのような特性に対して土地政策は適切に対応しているか。・ 現行制度で土地市場の活性化を妨げている面はないか。		
評価手法	<ul style="list-style-type: none">・ 統計データ、国民等に対して行ったアンケート結果等を活用した。・ 地価の動向などの土地を巡る状況については経済状況等の外部要因の影響が大きいことから、あわせて経済学的な観点から見た合理性について評価を行った。		
評価結果	<p>不動産証券化市場の拡大や流通課税の軽減等により、土地の流動化のための基盤が整備されつつある。</p> <p>土地市場には市場参加者に提供される情報が必ずしも十分ではないという問題がある。</p> <ul style="list-style-type: none">・ 地価公示については、国民が土地の適正な価格を知る際の参考情報として最も重要な役割を果たしていることがわかった。・ 民間においては、不動産統合サイトの整備等により売り希望物件へのアクセスは容易となっている。また、レインズにおいては、一定の成約情報を加工し、地域別の平均取引価格等を市況情報として提供している。・ 個別の物件にかかる取引価格情報については、市場において提供されておらず、多くの消費者が土地取引について不安感を有する一因となっていること等がわかった。・ 不動産鑑定評価については、土地取引件数に対する鑑定評価件数の割合は増加傾向にあることなどから、その重要性が増してきていると考えられる。・ 不動産証券化については、市場参加者が十分な情報を持つことを推進し、土地等の適正な価格形成を促進する重要な手段である。・ 地籍調査については、平成 14 年度末現在において、全国で 45%、都市部で 18%の進捗にとどまっている。		

	<p>土地市場は、財の特性等から、不特定多数の需要者・供給者の存在を前提とするものでなく、競争に一定の制約がある市場であるが、近年、小口化による投資家の拡大や、定期借地権制度等の活用による利用権の取引が進展している。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 不動産証券化については、全体の累積資産規模が平成 14 年度末で約 9 兆円となるなど、その市場が着実に拡大している。 ・ 定期借地権制度については、平成 4 年の制度創設以来、土地の購入ではなし得ない多様なニーズに対応するような活用がなされている。 <p>土地税制については、バブル期の重課措置が段階的に見直され、特に平成 15 年以降は市場を歪めない市場中立的な税制との位置付けによる改正が行われるようになった。</p>
<p>政策への反映の方向</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 土地に関する情報の整備・提供を図るため、不動産鑑定評価の充実、都市部等における地籍調査の推進等の措置を講ずるとともに、取引価格情報の提供について、国民の理解を高める中で、法制化を目標に制度のあり方について検討する。 ・ 潜在化している供給者・需要を顕在化させるため、不動産の証券化の推進等の施策を一層推進する。 ・ 土地の有効利用を促進する観点及び公正、簡素、活力との税制改革の原則を踏まえ、固定資産税の負担のあり方も含め、引き続き土地税制全体について検討する。 ・ 今後の中長期的な経済・社会の変化に対応した土地政策のあり方について、更なる検討を進める。
<p>第三者の知見活用</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 第 8 回国土審議会土地政策分科会企画部会から意見を聴取（議事概要についてはホームページに掲載） http://www.mlit.go.jp/singikai/kokudosin/tochi/kikaku/8/kikaku_gaiyou_.html （委員） 神野 直彦 東京大学大学院経済学研究科教授（部会長） 小林 重敬 横浜国立大学大学院工学研究院教授（部会長代理） 金子 亮太郎 明治生命保険相互会社代表取締役社長 神尾 隆 トヨタ自動車（株）専務取締役 白石 真澄 東洋大学経済学部社会経済システム学科助教授 鈴木 幸一 （株）インターネットイニシアティブ代表取締役社長 福澤 武 三菱地所（株）取締役会長 三上 彩子 フリーアナウンサー 巨理 格 北海道大学大学院法学研究科教授 ・ 国土審議会土地政策分科会特別委員である神奈川大学森泉教授及び明海大学前川教授より意見を聴取（概要については本体添付資料参照） ・ 評価にあたり、国土交通省政策評価会から意見を聴取（議事概要についてはホームページに掲載）
<p>実施時期</p>	<p>平成 15 年度</p>

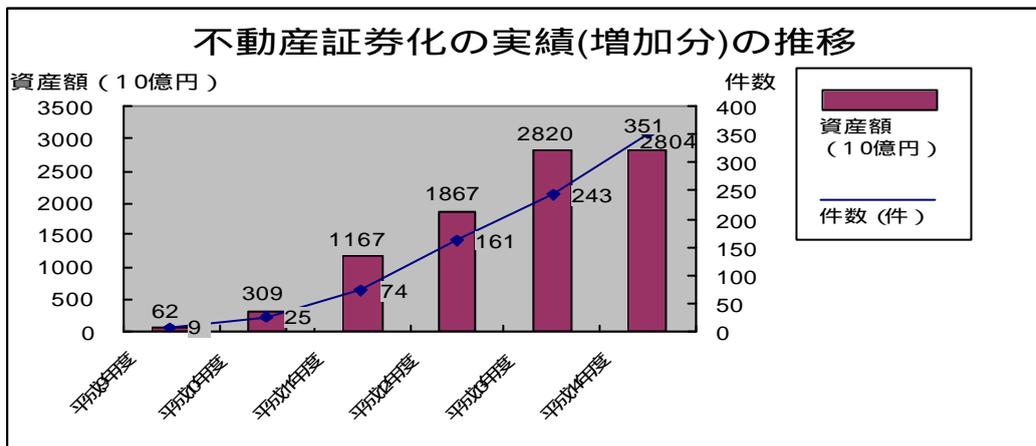
【目 次】

一．	評価の目的・必要性	1
1．	現在の土地市場の状況	1
2．	国民意識と市場構造の変化	2
3．	評価の目的・必要性	3
二．	評価結果	4
1．	土地市場の特性上の要因への対応	4
1)	情報の完全性について	
2)	多数の供給者と需要者の存在について	
2．	制度面の要因への対応（土地税制について）	9
1)	バブル期	
2)	バブル崩壊後	
3)	土地税制の見直しの方向	
3．	評価結果に係る留意点	13
三．	政策への反映の方向	13
1．	土地市場における情報の整備・提供のための取組み	13
2．	多数の供給者・需要者の確保	14
3．	今後の土地税制の方向性	15
4．	中長期的な課題	15
四．	第三者の知見の活用	16

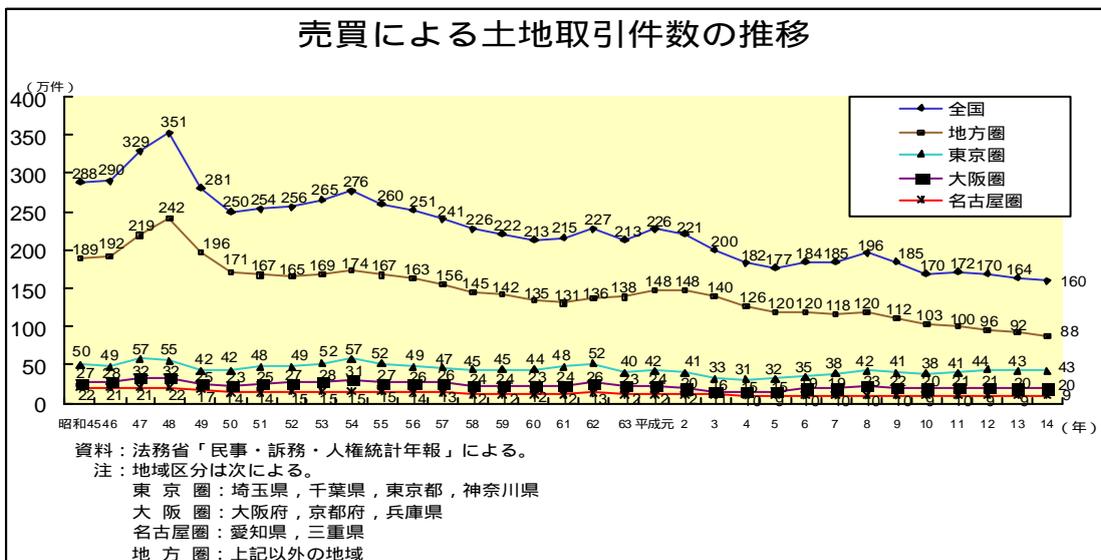
一．評価の目的、必要性

1．現在の土地市場の状況

土地需給の状況についてみると、商業・業務地においては、近年の長期にわたる景気低迷と産業構造の変化を背景に、企業の生産拠点・営業拠点の撤退・統合が進展し、これに伴い保有資産が企業から放出されたり、土地利用転換が図られたりしている。また、住宅地については、ストック形成がある程度進んだことや人口の増加がほぼ見られなくなったことなどから、新規宅地需要は減少傾向にある。こうした中で、収益性の高い土地を中心に企業が事業用の土地を購入する動きが見られるほか、Jリート の登場などを受け、不動産投資市場が規模を拡大させている。



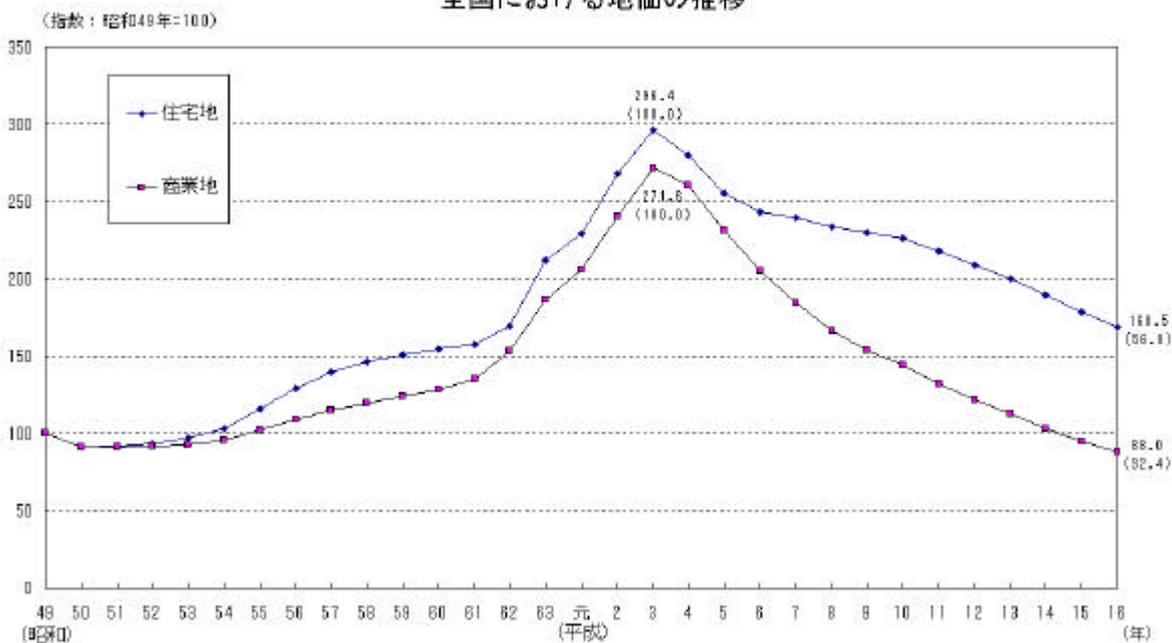
土地取引件数については、不動産証券化市場の拡大や流通課税の軽減等により流動化の基盤が整備されつつあり、都市部では横ばい傾向にある。



2. 国民意識と市場構造の変化

土地市場を巡っては、バブルの崩壊以降、地価についてみると、全国平均では平成3年をピークに13年連続で下落するという状況になっており、現在の地価水準は、商業地で昭和49年以前、住宅地で昭和60年代前半の水準にまで戻っている。一方で、近年、都心部等の利便性や収益性の高い土地においては地価が下げ止まりを見せ、一部では上昇する傾向も見られるなど、地価の個別化が顕著になっている。

全国における地価の推移



バブルが崩壊し地価が下落する中で「土地は持っているだけで価値が上がる有利な資産である」という土地神話が崩壊した。土地についても価格変動や流動性などのリスクがあることが認識されるようになり、収益もリスクもあるという当然のことが認識されるようになってきた。今日、土地についてはそれがどれだけの収益を生むか、どれだけの利便性があるかといった利用価値が重視されてきている。

このように土地市場は、利便性・収益性といった不動産の利用価値に応じた価格形成が行われる実需中心の市場へと構造的に変化している。

3. 評価の目的、必要性

土地基本法は、土地政策の目標として、適正な土地利用の確保と、正常な需給の下での適正な地価の形成という二つを掲げている。「新総合土地政策推進要綱」(平成9年2月閣議決定)では、これを踏まえ、今後の土地政策の目標について、「これまでの地価抑制を基調としていたものに代わって、『所有から利用へ』との理念の下、・・・土地の有効利用による適正な土地利用の推進」とした。

これまでの土地政策においては、乱開発・スプロールの防止や、地価高騰の防止といった切迫した課題に対応する観点から、土地取引規制など市場に直接介入する施策等を活用し、この二つの目標を実現することに主眼が置かれていた。当時の状況においては、市場メカニズムを通じての資源配分機能などの適正な発揮は、土地市場では期待できなかったものと考えられる。

今日の土地市場が、地価高騰といった切迫した状況になく、地価の個別化に見られるように、利便性や収益性に応じた価格形成がなされる利用重視の市場へと構造的に変化していること、土地に対するニーズが多様化し、これに的確に対応する必要性が一層高まっていることなどを踏まえると、土地の有効利用を実現するためには、土地利用に関する計画を前提に、基本的には、市場メカニズムを通じて土地の有効利用を実現することが望ましい。¹ すなわち、今日の土地市場においては、市場の条件整備を図ることにより、有効利用しようとする意思のある者に土地が円滑に移転していくプロセスを通じてその有効利用を実現することが重要である。

また、今日、日本経済は民需が主導するかたちで着実に回復しつつあるが、この動きを確かなものにするためにも、不動産取引を活発化し、流動化を推進することが極めて重要となっている。

そこで本報告書では、このような観点から行われる施策について評価を行い、土地の流動化を通じた土地の有効利用を実現するための土地政策のあり方を考えていくこととしたい。

¹ このような考え方は、「土地市場の条件整備の推進について」(平成15年12月国土審議会土地政策分科会建議)においても示されている。

本報告書では、「土地の流動化」を土地の有効利用のため土地取引を活発化させることとし、政策評価の対象を土地の流動化を目的として市場整備のために行われる各種施策とし、不動産の証券化の推進など、不動産を対象としてこの目的のために実施されるものを含むものとする。

二．評価結果

土地の流動化については、土地市場の特性上の要因や その時々 of 制度的な側面により妨げられてきた面があると考えられる。そこで、土地の流動化のためには、これらの問題に対応する土地市場の整備を推進することが必要である。

1．土地市場の特性上の要因への対応

ある財についての市場が効率的に機能するためには、一般に 市場参加者が市場や財について十分な情報を有していること、多数の供給者と需要者が存在すること等の条件を満たすことが必要であるといわれている。

1) 情報の完全性について

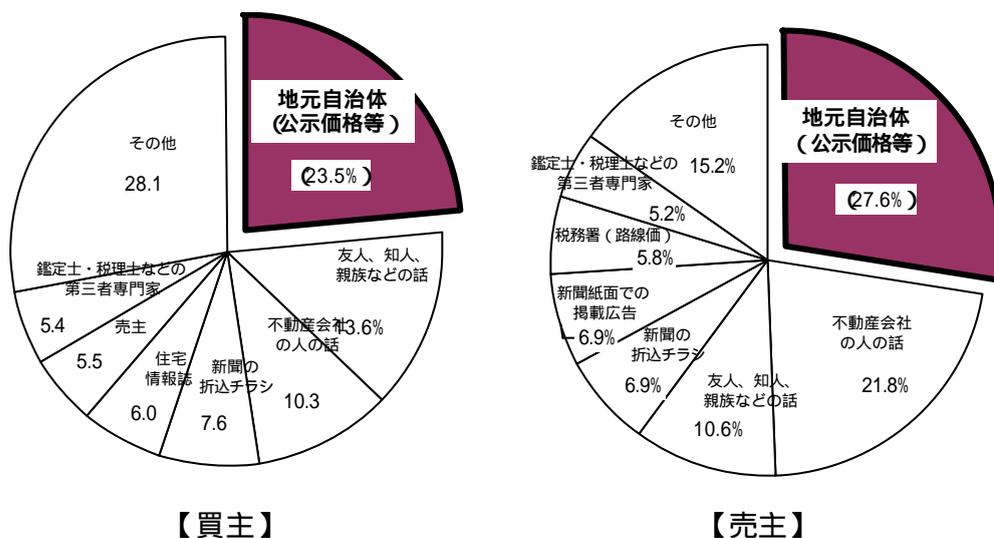
市場機能の向上を図り、土地取引の円滑化や公正さの確保を図るためには、市場参加者が取引対象となる個々の土地や市場全体について十分な情報をもつことが必要である。しかしながら、土地等の不動産は、個別性が極めて強いという他の一般の財とは異なる性格を有しているのに加え、周辺地域の土地利用の状況等が価格に影響するものであるため、妥当な相場を掴むことが困難であるといった問題がある。また、土地等の不動産の取引については、一般の人々にとって「いつ」「どこで」「どのような」取引が行われているかという実態を客観的に知ることは困難であり、市場全体の規模、動向等を的確に把握するための情報が不十分である。さらに、不動産市場においては、しばしば取引当事者間に情報格差が存在するという問題がある。

1 - 1) 価格情報について

市場参加者に対し土地の適正な価格を提供するという問題に対しては、地価公示等により、鑑定評価に基づく「正常価格（自由な取引が行われた場合において成立すると認められる価格）」を公表してきている。地価公示は、土地基本法第16条において「国は、適正な地価の形成及び課税の適正化に資するため、土地の正常な価格を公

示するとともに、公的な土地評価について相互の均衡と適正化が図られるように努めるものとする。」とされ、固定資産税や相続税の算定の際の目安となるなど公的土地評価の中でも中心的な役割を果たしている。このような地価公示等は、国民が土地の適正な価格を知る際の参考情報として現在も重要な役割を果たしており、市場の透明性の向上に資してきたといえる。このように、現在、わが国においては土地の価格に関する情報は、地価公示等の鑑定評価価格によって市場に広く提供が行われている。

相場情報のうち最も役立つとされた価格・相場の情報源

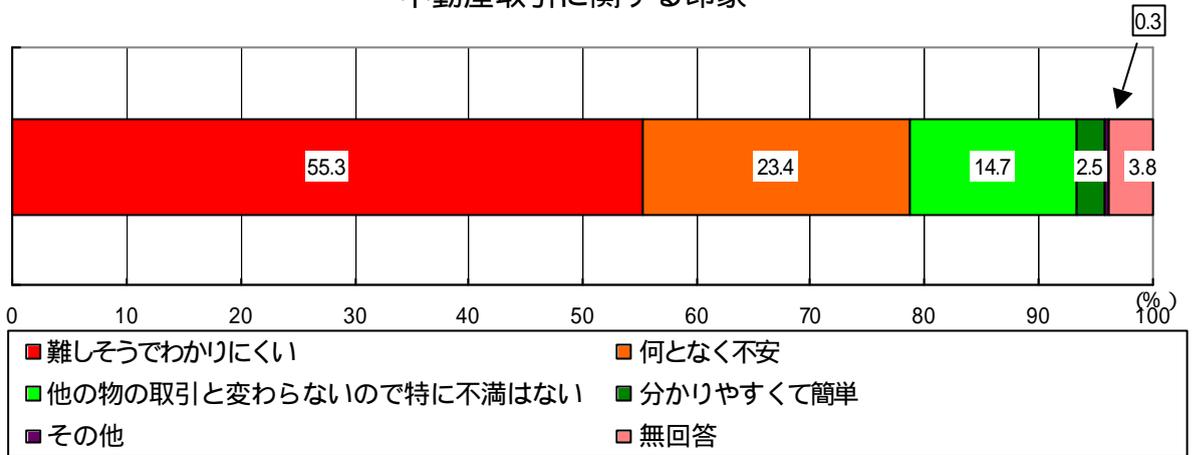


出典：土地・水資源局調査（平成 14 年度）

一方、民間においては、物件情報誌や不動産業団体による不動産統合サイトの整備等により売り希望物件情報については、購入希望者等からのアクセスが容易になっており、売り希望価格に関する情報は、市場に提供されるようになってきている。また、宅地建物取引業法に位置付けられた指定流通機構（レインズ）においては、宅地建物取引業者から登録された戸建住宅や中古マンションの売り物件に係る成約情報を加工し、地域別の平均取引価格等の市況情報として同機構のホームページ上で提供している。

このように一定の情報は提供されてはいるものの、依然として不動産取引については「難しそうでわかりにくい」「なんとなく不安」と考える人が約 8 割となっている。そこで、さらなる市場の透明化等を推進する観点から、一般の土地等の購入者からのニーズも強い個別の土地等についての取引価格に関する情報を収集し、提供する仕組みを検討することは重要な課題である。

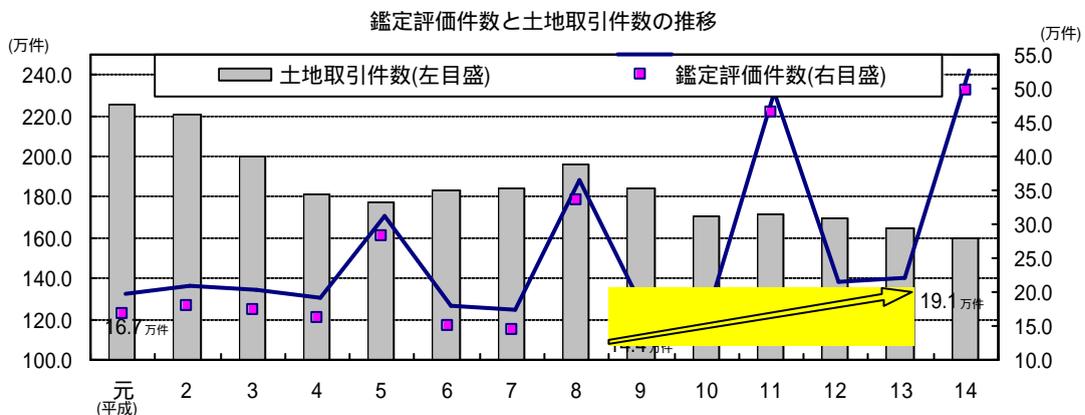
不動産取引に関する印象



出典：土地・水資源局世論調査（平成 15 年）

さらに、不動産鑑定評価制度の充実も、情報の不完全性の問題を解決する上で重要である。個々の土地等の不動産について、その厳密な価格を知るためには、対象物件について、個別に鑑定評価を行うことが必要である。このため、不動産鑑定評価制度は、このような資質を備えた専門家を不動産鑑定士として確保し、その規制と育成を図るものであり、これら不動産鑑定士が個別の不動産についての合理的な価格情報を提供することで土地市場の情報の不完全性の解消に資する役割を担っている。

バブル崩壊以降、土地取引件数は減少を続けている一方で、不動産鑑定評価の総件数は、近年増加傾向にあり、およそ 20 万件に上っている。この背景には、我が国の不動産市場が実需中心の市場へと構造的に変化する中で、不動産の経済価値を詳細に把握する必要のある場面が多くなっており、不動産の鑑定評価の重要性が増していることがあると考えられる。



資料：国土交通省「事業実績報告書」、法務省「法務統計年報」

このような中、不動産鑑定評価において求められるものにも変化が生じている。不動産の証券化等の複合不動産の収益性を重視した評価、企業の資産評価のための事業継続価値としての評価など、鑑定評価に求められる内容が多様化・高度化している。さらに、近年では、鑑定評価にとどまらず、コンサルティング等の鑑定評価の隣接・周辺の業務へのニーズも増大しており、このような鑑定評価に対する新たなニーズに対しても的確に対応することが求められている。

これらの課題を受け、国土交通省では、まず平成14年7月に不動産の鑑定評価を行う際の基準となる「不動産鑑定評価基準」等について、収益性を重視した鑑定評価の充実、鑑定評価の結果についての説明責任の強化等を内容とする改正を行ったところである。このような基準等の改正のほか、鑑定評価を基幹とする多様なサービスを安定的かつ的確に提供していく観点から、高い専門性を持った不動産鑑定士の確保及び不動産鑑定士の提供するサービスに対する信頼性を確保することが必要であり、そのための環境の整備を行うことが必要となっている。

これらの施策に加え、不動産の証券化は、土地等の適正な価格の形成を通じて土地市場の健全な発展を支えるものであり、市場参加者が取引対象となる土地について十分な情報を持つことを促進する効果がある。不動産証券化については、投資家への説明責任を果たし、市場の監視機能を活用するため、個別不動産に係る収益還元価格等不動産評価額、賃料総額、稼働率等を定期的に開示し、市場からの評価を受ける必要があり、このため、Jリートをはじめ不動産証券化の推進は、土地情報の開示とそれに伴う土地市場の適正化に大きく寄与するものである。

1 - 2) 物件内容の情報について

土地取引が円滑に行われるためには、対象となる土地の内容に関する情報が市場に提供されることが重要であるが、その前提として当該情報が整備される必要がある。これまで、一筆ごとの土地の最も基本的な情報である地籍（所有者・地番・地目・境界及び地積）について、国土調査法等に基づき地籍調査を実施してきたところである。現在、平成12年度に策定された第5次国土調査事業十箇年計画に基づいて推進しているところであり、平成14年度末までに全市町村の約77%が地籍調査に着手している状況である。

地籍調査が実施された地域においては、境界等の地籍情報が明確になるため、土地取引の適正化や土地資産の保全等につながる。また、対象となる土地の境界等が明確になるため、公共事業や都市再開発等の事業期間の短縮や事業コストの縮減につながり、事業実施の円滑化に資するとともに、災害発生後における復興の迅速化にも役立つ。

しかしながら、地籍調査の進捗率は、平成14年度末現在において、全国で45%、都市部においては18%にとどまっている状況である。その要因としては、人的要因（実施体制の未整備、一筆地調査における職員による対応の必要性等）、財政的・要因（他事業優先等）、地籍調査の重要性に対する認識不足等が挙げられる。

調査対象面積に対する地籍調査の実施状況（昭26～平14）

	対象面積 (k m ²)	H14 年度末実績面積 (k m ²)	H14 年度末達成率 (%)
DD	12,255	2,224	18
DD以外の宅地	17,793	8,457	48
農用地	72,058	48,460	67
林地	184,094	69,920	38
合計	286,200	129,061	45

（注）対象面積は、全国土面積（377,880k m²）から国有林及び湖沼等の公有水面を除いた面積

2) 多数の供給者と需要者の存在について

市場が完全競争の状態となるためには、情報の完全性に加えて、その財を購入する消費者・企業の数も、その財を供給する個人・企業数もともに多数にのぼり、かつ個々の需要者供給者の取引量が市場全体の取引量に比べてごくわずかであることが必要である。

この点について、土地市場においては、需要者・供給者が土地市場へアクセスする際に各種の障壁があり、結果として市場における需要者・供給者の量が限定されている。具体的には、価格変動リスクが不確定であるため需要者が取引に参加することに抑制的になることや、そもそも価格が高額であること等の問題がある。この問題に対応するためには、投資額の小口化を可能とする不動産の証券化や、契約期間終了後の土地の確実な返還を可能とすることで供給を顕在化させるとともに、地価変動リスクを負担することなく土地利用ができる等のメリットを有する定期借地権制度の推進が有効である。

高額な不動産を小口化し、幅広く投資家を募ることを可能とする不動産証券化については、莫大な個人金融資産等を不動産市場に呼び込み、不動産市場における「強力な買い手」を創出するとともに、土地市場に多数の需要者を生み出す切札である。

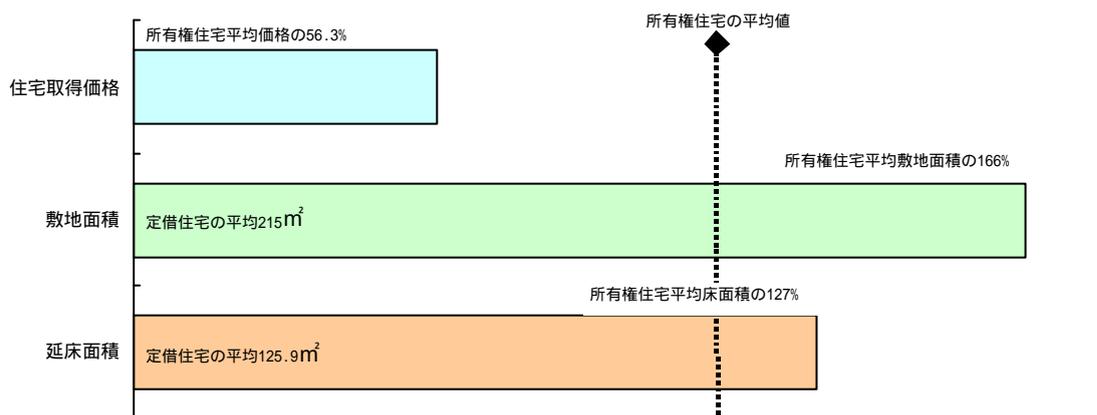
不動産の証券化の推進については、投資家に対する普及・啓発活動とともに、税制改正、制度改善、投資インフラ整備等により証券化市場活性化のための環境整備を進め、Jリート等による不動産取得の促進、投資家層の拡大を図ってきた。その結果、不動産証券化市場は、全体の累積資産規模が、平成14年度末で約9兆円となるとともに、個人投資家からも資金を集めるJリートについては、その取得資産規模が、平

成15年末で1兆2,000億円を超えるなど、市場の着実な拡大が図られているところである。

また、平成4年に創設された定期借地権制度は、土地の売買などの他の手法ではなし得ない、多様なニーズに対応した土地の有効利用を、市場メカニズムを通して可能にすることが期待されている。そのためには、本制度が他の土地活用手法と並ぶ選択肢の一つとして十分に活用されうるように条件整備を図ることが重要である。これまで、定期借地権制度利用の阻害要因を排除し、制度の理解度や認知度を高めることを目的に、税制上の取扱いの見直し、定期借地権契約標準約款の整備、制度の普及啓発活動等の施策を推進してきている。

こういった施策によって、定期借地権付住宅については、一般の所有権住宅よりも低廉で、良質な住宅を供給することにより、土地の購入ではなし得ない多様なニーズへの対応がなされている。

定期借地権付住宅の平均取得内容と所有権住宅との比較



資料：定期借地権普及促進協議会「全国定期借地権付住宅の供給実績調査」（平成13年12月末現在）による。

また、事業用地についても、初期投資を軽減するとともに、土地保有によるリスクを回避し、資産をオフバランスしようとする傾向が強まっており、こういったニーズの多様化に対応する制度として利用が増加していると推定される。その一方で、事業用借地権について存続期間が10年以上20年以下に限定されており事業内容に対応した最適な期間設定ができないことなど、制度面・運用面での改善点の指摘もなされているところである。

2. 制度面の要因への対応（土地税制について）

土地税制は、市場における土地の需給に税負担を通じて一定の方向性を与えること

が可能であり、土地政策上、重要な政策手段である。土地基本法においても、適正な税制上の措置を講ずることが求められている。しかし、このように土地市場に影響を与えうる税制は、その活用が適切でない場合には、土地政策上期待される土地市場の機能を阻害する要因となってしまう可能性も考えられる。

具体的には、地価高騰期には土地が資産として有利性を有していることを前提とした税制改正が行われ、土地に対して重課することで土地問題へ対処しようとしたが、その後の土地をめぐる状況の変化の中で、そうした前提による土地税制が存置されれば、土地神話が崩壊し新たな状況下にある土地市場において土地政策上マイナスの影響を与えることが考えられる。

以下では、バブル崩壊後に累次の見直しがなされてきた土地税制について、土地の流動化を通じた土地の有効利用を実現するような市場機能を発揮する制度へと見直しがなされてきたかとの視点から評価を行う。

1) バブル期

平成2年10月、地価の高騰が続き土地問題が重要な課題とされる中、税制調査会が「土地税制のあり方についての基本答申」をまとめた。ここでは、土地基本法を踏まえ、土地政策の一環として税制が適切な役割を果たすことが必要であるとされ、土地の資産としての有利性を政策的に縮減することで、地価を抑制し、土地神話を打破することが期待された。土地の公共的な性格を踏まえ、「土地を私的に保有、譲渡又は取得することを通じて土地の便益を享受する場合には、他の資産ないし所得との均衡上、一層の税負担を求めることが必要であると考え」られたのである。

その結果、平成3年の税制改正による地価税の創設、譲渡益課税の強化、相続税評価割合の引上げなど、保有・譲渡・取得の各段階で土地に対する課税の強化が行われた。

2) バブル崩壊後

その後、バブルの崩壊により土地をめぐる状況に変化が生じたが、そうした変化に対応した土地税制の見直しの状況について、3つの時期に分けて整理する。

新要綱策定前

平成8年度税制改正においては、土地譲渡益課税及び地価税の税率が引下げられるなどの見直しが行われた。これは、平成3年以降の急激かつ継続的な地価下落により、平成3年度の土地税制改正当時との比較における土地保有による資産格差の縮小、投機的土地取引の鎮静化、土地保有税負担（保有コスト）の上昇、土地譲渡益の激減などの状況変化に対応して、「土地の保有・譲渡・取得の各段階にわたる税負担のあり方を全般的に見直し、一定の調整を行いうる余地

があるものと考えられ¹たことによるものである。しかし、ここでの税制改正は、上述したような平成 2 年の基本答申で示された「土地税制の基本的枠組みを逸脱しない範囲内において行われるべきもの¹とされた。この背景には、「我が国の地価水準は主要諸外国と比較して依然として高く、国民意識の中には「土地神話」が根強く残っているとの意見があり、これには十分留意する必要がある¹との考えがあった。

新要綱策定後

平成 9 年から 10 年にかけて、土地を資産として有利なものであると考える国民の割合は、大きく低下した。こうした中、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(新要綱)では、土地政策の目標が地価抑制から土地の有効利用へと転換され、土地の有効利用促進のための土地税制のあり方が示された。すなわち、「土地税制は、土地の公共性を踏まえ、税負担の公平を確保しつつ、土地の有効利用の促進等を図る上で、土地政策上重要な手段の一つであり、長期的・構造的な観点から、適正な土地利用やそれに向けた円滑な土地取引の確保を目指す」とともに、「土地の有効利用の促進に向けた検討を進める」こととされた。

これにより、平成 10 年度税制改正では、土地譲渡益課税の超短期重課制度の廃止に見られるように、地価高騰期の投機的取引抑制を主眼とした制度が廃止されるなど、土地税制が大きく見直された。

また、保有税については、平成 10 年度税制改正では地価税が課税停止となるとともに、宅地に係る固定資産税については、平成 9 年度及び 12 年度の評価替えにおいて、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実施された。

デフレ対策と構造改革

新要綱策定後、これに基づき新しい施策が実施に移されていったが、その後も地価の継続的下落の中で経済情勢が一層厳しさを増していったことから、経済の再生に向け、土地の流動化に資する措置が求められるようになってきた。平成 13 年 4 月の緊急経済対策では、「不動産市場の低迷は、資源の有効利用を妨げ、適正な価格の形成も遅らせている。資産市場の抱えるこのような構造問題に取り組むことは、日本経済がダイナミックな成長を遂げていく上で極めて重要」であるとされ、土地の流動化の促進の観点から土地税制の早急な検討を行い結論を得ることとされた。さらに、平成 14 年以降、デフレ対策が大きな政策課題となり、「都

¹ 「平成 8 年度の税制改正に関する答申」(平成 7 年 12 月 税制調査会)

市の再生や不動産市場の構造改革等により地価の下落に歯止めをかける」²ことが求められた。

また、経済財政の構造改革が進められる中、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002」(平成14年6月)で示されたように、21世紀にふさわしい包括的かつ抜本的な税制改革が必要とされ、望ましい税制の条件の1つとして、「人々や企業の選択を歪めず、経済社会の活力を最大限発揮させる」ことが求められた。このような、税制により市場を歪めないという観点は、税制改革全般だけでなく、土地税制においても考慮すべき視点であり、今日の土地政策が、土地市場における市場メカニズムを通じた適正な資源配分(土地の有効利用等)の実現を目指すこととも合致するものである。

こうして、特に平成15年度以降において、市場機能の阻害要因を取り除くような税制改正が行われた。

保有課税については、地価が継続的に下落する中で保有税負担(保有コスト)が年々上昇したことが土地の有効利用、経済活動の阻害要因となっているとの指摘もあり、平成15年度税制改正では、特別土地保有税が課税停止された。さらに、平成16年度税制改正では、厳しい市町村財政も考慮しつつ、負担水準の高い商業地等の土地に係る固定資産税について条例による減額制度が創設された。

譲渡益課税については、土地を有利な資産として他の資産と比べて重課しないことが求められ、平成16年度税制改正では、株式に対する課税とのバランスを踏まえ、個人の土地長期譲渡所得課税の税率を26%から20%へ引下げるなどの措置を講ずることとされた。

取得課税(不動産取得課税及び登録免許税)については、取得に係る負担が不動産の流通コストを引き上げ、土地の流動化・有効利用を抑制しているとの指摘もあり、平成15年度税制改正において、税率の引下げなど両税の大幅な軽減が図られた。

3) 土地税制見直しの方向

このように、バブル期に土地に対する重課措置を行うこととされた前提が、その後喪失するとともに、資産デフレなど新たな課題への対応が必要となる中で、土地税制は、こうしたバブル崩壊後の土地市場の変化や経済情勢に対応し、土地政策の一環として段階的に見直しが行われてきた。その方向は、地価抑制・投機抑制から、市場を歪めることなく需要の喚起を含めた土地の流動化・有効利用を促進するものへと変化してきた。ただし、この10年余りの変化は段階的なものであり、市場機能の阻害要因を取り除くとの観点から、市場を歪めない市場中立的な土地税制改正との位置付け

² 構造改革と経済財政の中期展望(平成14年1月25日閣議決定)

での改正が行われるようになったのは、「土地市場の機能が発揮された地価形成が行われるようになってき」(平成14年版土地白書)たことで市場機能を発揮するような市場整備の必要性が強く認識されてからである。実際にこうした考え方が反映され、制度改正が実施されるようになったのは、平成15年度以降である。

土地市場自体は、その市場メカニズムが機能するための条件整備を整える途上であり、今後の各種施策によって市場機能をより発揮するような土地市場を構築していく必要がある。土地税制も、そうした市場の状況を踏まえながら、不断の見直しを行っていくことが必要である。

3. 評価結果に係る留意点

なお、土地の流動化・有効利用などの土地に関する状況は、上記のような政府による取組みのほか、社会・経済情勢の変化に大きな影響を受けている。すなわち、バブル崩壊以降、地価が13年連続で下落し、土地取引件数が伸び悩んでいるのは、企業のリストラ・倒産の増加、雇用情勢の悪化、景気の低迷などの経済状況や、人口動態や産業構造の変化などの社会状況の変化などにより土地に対する需要が全体的に乏しくなっていることが、大きな原因であると考えられることに留意が必要である。

三. 政策への反映の方向

二. で述べたように、土地の流動化に関しては、税制上の問題など改善されてきている部分もあるが、情報が十分でないことや供給者・需要者が比較的少ないという土地市場の特性上の要因があることから、引き続き土地市場の整備を推進していくことが必要である。

1. 土地市場における情報の整備・提供のための取組み

1) 取引価格情報の整備・提供の推進

市場の透明化、取引の円滑化・活性化等に資するため、取引価格情報については、まず、現行制度の枠組みを活用して市場に提供する仕組みの構築を図り、これにより、価格情報の収集・提供に対する国民の理解を高める中で、法制化を目標に制度のあり方を検討する。

2) 不動産鑑定評価制度の充実

鑑定評価の内容の多様化、鑑定評価手法の高度化、鑑定評価の責任の高度化・複雑化などの課題を克服するとともに、今後も不動産の鑑定評価に対する信頼を維持するため以下の取組を行う。

有能な不動産鑑定士の確保・育成

不動産鑑定評価が市場のニーズの変化に的確に対応し、不動産鑑定評価を基盤とする多様なサービスを安定的かつ的確に対応していくために、有能な不動産鑑定士の存在が不可欠であり、その確保・育成のための施策を行う。

隣接・周辺業務の適正さの確保

不動産鑑定士が市場のニーズに対応し、そのサービス提供が適切に行われるように環境を整備する必要がある。そこで、コンサルティング等の隣接・周辺業務についても、適切なサービス提供が行われるよう行政が監督を行う範囲を拡充する。

不動産鑑定評価基準等の適切な運用の確保

不動産鑑定評価基準等の適切な運用がなされるように、(社)日本不動産鑑定協会が行う研修の支援などを行う。また、価格形成要因として明示されている土壤汚染について、実際の土壤汚染の対策に係る調査費用や対策費用等の基礎的な情報を収集し、それらについて整理・検討し、その成果を不動産鑑定士等に対する研修内容に反映させ、不動産鑑定士等に対し周知徹底を図る。

なお、上記、[\(一\)](#)については、これらを内容とする「不動産取引の円滑化のための地価公示法及び不動産の鑑定評価に関する法律の一部を改正する法律案」を第159回通常国会に提出した。

3) 地籍調査の推進

都市部において街区の座標調査等を行い地籍整備に必要な基礎的データを収集・整備する都市再生街区基本調査の実施等により、地籍調査の促進を図る。また、地籍調査の必要性やメリットについて積極的に広報する等、地籍調査に対する意識改革に努める必要がある。

2. 多数の供給者・需要者の確保

1) 不動産の証券化の推進

税制の整備、法律の適正な運用、投資家に対する普及・啓発活動の実施等により、引き続き不動産証券化市場の活性化を図る。

2) 定期借地権制度の推進

定期借地権制度が、土地市場において、他の手法と並ぶ選択肢の一つとしてその特徴を生かした活用がなされるよう、事業用借地権の存続期間の上限の見直しなど、制度面・運用面における条件整備を図る。

3. 今後の土地税制の方向性

今後の土地税制の方向性を検討するに当たっては、土地基本法に示されている公共の福祉優先や適正な利用などの土地についての基本理念と、21世紀にふさわしい包括的かつ抜本的な税制改革の一環として、公正、簡素で人々や企業の選択を歪めず、経済社会の活力を最大限発揮させる税制を構築すべきであるとの原則の双方を踏まえる必要がある。

したがって、土地の有効利用を促進する観点及び公正、簡素、活力という税制改革の原則を踏まえ、中でも土地の有効利用実現に及ぼす影響が大きいと考えられる固定資産税の負担のあり方も含め、引き続き土地税制全体についての検討を進める。

4. 中長期的な課題

減損会計の導入等会計制度の見直しやサービス産業化などの経済情勢の変化や人口・世帯数の減少など社会情勢の変化が見られる。このような中長期的な経済・社会の変化に対応した土地政策のあり方については、さらなる検討を進めていくことが必要である。

四．第三者の知見の活用

- ・ 第8回土地政策分科会企画部会において意見を聴取（議事概要については国土交通省ホームページに掲載）。

（委員）

神野 直彦	東京大学大学院経済学研究科教授（部会長）
小林 重敬	横浜国立大学大学院工学研究院教授（部会長代理）
金子 亮太郎	明治生命保険相互会社代表取締役社長
神尾 隆	トヨタ自動車（株）専務取締役
白石 真澄	東洋大学経済学部社会経済システム学科助教授
鈴木 幸一	（株）インターネットイニシアティブ代表取締役社長
福澤 武	三菱地所（株）取締役会長
三上 彩子	フリーアナウンサー
巨理 格	北海道大学大学院法学研究科教授

肩書は企画部会開催当時（平成15年11月28日）のもの

- ・ 土地政策分科会特別委員である明海大学の前川教授及び神奈川大学の森泉教授から意見を聴取（意見概要については別添資料参照）。
- ・ 評価にあたり、国土交通省政策評価会から意見を聴取。

有識者意見聴取の概要

前川教授・森泉教授のご意見の概要は以下のとおり。

1．前川教授

<土地税制について>

保有税の課税について、一般的には学者は受益者負担の思想に基づくと考えているが、何を課税根拠としているのかについて整理する必要があるのではないかと考える。

現行税制では、土地の価値を高めるような投資を行うと税も重くなることから、投資阻害効果がある。その対策として土地の価値に比例しないシステムの検討、及び建物に対する課税の大幅な減税の検討が必要と考える。

<情報の整備・提供について>

土地については探索コストが大きいので、そのコストを下げるための情報の整備・提供が重要。

情報の整備・提供にあたっては、不動産は異質財なので、ちゃんと比較できるような仕組みを考える必要がある。(例：GIS等の利用により瞬時に検索できるようにする)

情報の整備には、市場参加者を増やすというよりも、潜在的な市場参加者が顕在化しやすくなるという効果がある。

証券化を進めると説明責任が発生する。これにより、これまで出てこなかった商業地の不動産の収益性に関する情報が出てくる可能性がある。これは証券化推進の副次的な効果である。

2．森泉教授

従来は、土地政策といえば国土計画に基づいて農地・宅地などの適正な利用を進めることを想起させた。しかし、今日では土地についてはリアル・エステートとしての側面が重要であり、(土地と上物をあわせた)リアル・エステートとしてのマーケットの整備を考えていくことが重要。

上記の意味で、土地市場と不動産市場とは異なるものであり、違いを意識して記述すべきである。(例えば、不動産の証券化は上物があってはじめて成立するものであり、土地市場のはなしをずっとしてきて、いきなり不動産証券化の論点が出てくると唐突な印象を受ける。)

「流動化」の概念の中で証券化は重要であるので、証券化が含まれていることを明示すべきである。

「物件内容の情報」としては、土壤汚染や崖崩れの危険など、地盤の質に関する情報や、建物に関する情報についての施策についても検討すべきではないかと考える。

土地にかかる税について他の金融資産の場合と比較するならば、証券化促進のための税制も重要である。

土地については取引コストが高いので、その取引コストを下げるような施策を行うことが重要である。