

新しい「国富」創成の グランドデザイン

人口減少・激甚災害・パンデミックを契機に
土地・住宅政策のパラダイムを転換せよ

提言報告書

新国富創成研究会の設立趣旨

内閣府の「国民経済計算年次推計」によると、日本の国富¹は2018年末に3,457兆円に上り、3年連続で増加していた。資産の項目で見ると、金融資産は前年度から減少に転じたものの、非金融資産は2.1%増加している。非金融資産の内訳では、固定資産が1,809兆円で6年連続増加して過去最高となり、非生産資産のうち土地が1,227兆円で5年連続増加した。これまでは日本経済の好調を反映して、国富は順調に蓄積していると見受けられる。

ところが、日本の国富が今後も増加する確証はなく、むしろ減少する恐れがある。ひとつはコロナショックや自然災害等の危機の発生であり、もうひとつは人口減少による影響が考えられる。

まず、未曾有の危機は国富を瞬時かつ膨大に棄損してしまう。新型コロナウイルスの感染拡大により、日経株価等は3月中旬に最大3割ほど下落し、金融資産は一時的に大幅に減少した。国内外では新規感染者が増加し続けており、パンデミックの早期収束は見込めないだろう。自粛を伴う経済活動を長期間続ける限り、GDP成長を実現できないため、従来どおりに国富を蓄積していくことは困難と思われる。

また、わが国は世界的にも自然災害の高リスクを抱えている。内閣府の中央防災会議の試算によれば、南海トラフ巨大地震が発生した場合、資産等の被害は最大で169.5兆円である。そのうち建物の被害額は119.1兆円（住宅：75.6兆円、非住宅：43.5兆円）にのぼり、資産等の被害総額のうち約7割を占める²。「国民経済計算」（内閣府）では2017年末の住宅資産額が373兆円であるため、南海トラフ巨大地震の発生により、住宅資産の約20%を消失することになる。民間資産が住宅に偏っているため、大規模災害によって被害を受けるのは一般世帯なのである。南海トラフ沿いの大規模地震（M8からM9クラス）は、今後30年以内の発生確率が70～80%であり、昭和東南海地震・昭和南海地震の発生から70年以上が経過しているため切迫性の高い状態である。

近年、わが国では自然災害が多発しており、事前的準備が官民間問わず喫緊の課題である。2019年には令和元年東日本台風（台風19号）、2018年には大阪北部地震、西日本豪雨、北海道胆振東部地震等が発生し、日本各地に甚大な被害を及ぼした。スイスの再保険会社Swiss Reによれば、世界の主要都市616のなかで、東京・横浜は世界第1位、大阪・神戸は第4位、名古屋は第6位の災害リスクを抱えている³。阪神・淡路大震災では約11兆円（国・地方自治体負担の累計）⁴、東日本大震災では32兆円（復興期間10年間）⁵という巨額の復興予算を必要としてきたが、これらの大都市における被害では、それ以上の予算を必要

1 土地や住宅、工場などの資産から負債を差し引いた国全体の正味資産を指す。

2 中央防災会議（2013）『南海トラフ巨大地震の被害想定について（第二次報告）～経済的な被害～』における被害が最大となると想定される「陸側ケース」の被害額。

3 Swiss Re(2013) *Mind the risk : A global ranking of cities under threat from natural disasters*

4 矢野和彦（2011）「復興財源を論じる視点」みずほリサーチ、June.

5 復興庁（2015）『平成28年度以降5年間を含む復興期間の復旧・復興事業の規模と財源について』

とするのは間違いなく、復興どころか原状復旧ですら困難な状況となる。結果として、新型コロナウイルスの感染や自然災害によって多くの人命も奪われることになる⁶。

平時でも、日本の国富を蝕む現象が進行している。人口減少による官民資産の低・未利用の増加（所在地不明の土地、空き家、耕作放棄地等）から、土地・建物の価値が減少していく恐れが指摘されているのだ。「所有者不明土地問題研究会」（座長・増田寛也氏）によれば、北海道本島に匹敵する土地（約 720 万ヘクタール）が 2040 年までに所有者不明になる恐れがある。また、空き家は全国に約 849 万戸にのぼり⁷、2033 年までには約 2,166 万戸に急増する、という推計もある⁸。空き家は、防災や治安の観点からも再利用や解体が急務であろう。耕作放棄地については約 42.3 万ヘクタール（2015 年度）に及び、富山県や福井県の面積に匹敵する。これらのデータは、政府が土地・建物に対して無策であった証左といえる。

最近、政府は土地・建物について管理強化措置を矢継ぎ早に行っている。例えば、法務省は土地・建物の相続登記の義務化を準備し始めている。また、財務省は寄付を通じた土地・建物の収用、民間への貸し出し、売却できるような新制度の検討に入った。確かに、これらの政策は土地・建物における所有者特定化や転用促進に有効であるかもしれない。

ただ、あまりに膨大な民間ストックが行政管理下に置かれれば、「政府の失敗」を招く恐れもあり、経済成長の足かせとなりかねない。金融機関は日銀の金融緩和により新たな投資先を模索しているため、現在は国内の土地・建物への積極的投資を促し、災害を想定した新しい付加価値を創出する好機であるはずだ。シェアリングエコノミーの拡大にみられるように、日本人の土地・建物へのニーズも「所有」から「利用」へと変わる萌芽もある。実際、都市部ではライフスタイルの変化や災害リスクの増大を背景として、日本人のステータスのひとつであった持ち家志向にも変化が生じつつあり、住宅の賃貸もしくはシェアリングへのニーズも高まっている。本来、個人が生活や家庭環境の変化に応じて土地・建物の売買や賃借を柔軟かつ能動的に行うことで、資本生産性の向上が経済成長へ寄与することが期待されている。しかし、そのようなダイナミズムはまだ本格的に生じていない。

松下幸之助は、戦後日本が高度成長を成し遂げたことに評価を示しつつも、無秩序な発展に強い危機感をもち、1976 年に『新国土創成論－日本をひらく』（PHP 研究所）を上梓した。その「まえがき」には次のように記されている。

「戦後の日本は一面、経済大国、といわれるほどのめざましい発展をなしとげてきました。しかし、これは二十年なり三十年以前に、『二十年後、三十年後の日本をこのような姿にしていこう』という計画を持ち、それを国民合意のもとに共同の力で推進してきたというものではありません。（中略）

そうした計画性のなさから、それぞれの働きがいわばばらばらになり、それが反面に、

6 全世界で約 100 万人（2020 年 9 月 24 日現在）、日本で 1,500 人を超える尊い命が奪われた。令和元年東日本台風での死者は 104 人、2018 年の西日本豪雨では 237 人に上っている。

7 総務省（2019）『平成 30 年住宅・土地統計調査』

8 野村総合研究所（2017）『＜2017 年度版＞2030 年の住宅市場～空き家率の抑制に向けて、早急な仕組みづくりが必要～』

例えば公害とか、無計画な都市の膨張といったような数々のアンバランスを生む結果となりました。そして、今日の社会各面にわたる混迷は、そのようなアンバランスから起こってきたと考えられます。

そういう意味において、今日のこの非常時に処していくにあたっては、一方で当面の事態に対する適切な方策を生み出し、実行していくことが肝要であるとともに、それらの根底となるべき、国家の大計を打ち立てることが急務ではないかと思うのです。」

この松下幸之助の言葉は、今日の日本にも当てはまるのではないだろうか。戦後の日本は人口増加の局面において土地・建物の供給増加という量的問題の解決に注力してきたものの、QOL（生活の質）の向上という質的問題を軽視した結果、国民の物心両面における豊かさを実現したとは言い難い。政府が高度成長期において、土地・建物に関する長期的ビジョンに沿った政策を実現していれば、今日の問題の多くを未然に防ぎ、解決できていたかもしれない。

わが国は人口減少の局面においても、空き家や耕作放棄地の増加という量的問題に目を奪われがちである。長期的な人口減少が続くと予測されるなか、政府の事後的対応では土地・建物の低・未利用に歯止めがかからず、政府の役割が肥大化する一方になるのではないか。その結果、松下幸之助が予見したように、国民の自主独立の精神が薄れ、依頼心が強くなる等、日本人の精神面での進歩向上を阻害する恐れもある。

このような負のスパイラルを解消するために、経済学等の学識経験者、金融・法務等の実務経験者から成る新国富創成研究会を2018年に設立した。本研究会では、わが国が土地・建物における問題の発生を事前に防ぐとともに、顕在化してしまった問題を解決できるように、災害大国という現実在即して、法律や制度、社会的慣習を抜本的に改める「国家百年の大計」を検討してきた。すでに2019年7月に、検討の途中経過を中間報告として公表しているが、その後発生したコロナ危機では、都市化のあり方が根底から問われることになった。これからの都市にはその集積の効果を最大化しつつ密集や混雑を避けることが求められるが、本研究会が検討してきた日本の土地・住宅制度の硬直性は、ウィズコロナ、アフターコロナの都市への移行を妨げるものでもある。この最終報告では、コロナ危機後に顕在化した新たな要素を織り込みつつ、人口減少等の構造変化や今後様々なかたちで起こりうる危機にも耐えうるような柔軟で開かれた土地・建物に関する制度を提案する。

目指すべき未来像

1. 多極連携の国土が形成されている

2. 国民が多様な土地・住宅を自由に選択でき、豊かなライフスタイルを送っている

3. 災害リスクが最小化され、土地・住宅の社会的価値が最大化されている

4. より開放的で、災害にも強いコミュニティが形成されている

【国土利用の持続的な新陳代謝こそが『新国富』創成のエンジン】

（『新陳代謝』：土地・建物の「流動性」と「多様性」を高めること）

消費者ニーズや各リスクに対する、不動産の適応性（アダプタビリティ）を拡大することに貢献
土地・建物における選択では幅広い自由度を確保し、物心両面の豊かさを実現

【不動産価値を最大化し、次世代へ継承する意義】

将来所得の増加、資産効果への寄与、将来世代の公債費負担を軽減



①旧態依然とした政策体系	②効率性を阻害する税制	③不動産情報が極めて閉鎖的	④不動産政策は事後対応に終始	⑤資産形成・リスクの学習機会が欠如	⑥私的選択を過度に重視	⑦一極集中の都市構造は災害や感染症に脆弱
土地・建物の「流動性」と「多様性」を高める原理・原則と提言						
I. 不動産に関する政策体系を「クロスドレージーム」から「オーブンドレージーム」に転換	II. 土地・建物における選択の自由度を高める税制構築	III. 新たな国富創出に関する情報開示・共有	IV. 不動産問題には事後的対応ではなく事前的対応が必要	V. 国民のリスクリテラシーを高め、モラルハザードを最小化	VI. 土地・建物の購入や利用は「私的選択」ではなく「公共選択」として認識	VII. 国土形成は一極集中ではなく多極連携が必然
○多様なルールを構築し、土地・建物における多様な選択肢を提供	○相続税は廃止も見据えた改正を	○土地・建物に関する情報流通を促進する環境を行政が整備すべき	○災害費用を軽減するために民間保険を積極的に活用すべき	○災害保険への強制加入と危険地域の居住抑制を一体的に進めよ	○賃貸借契約における更新拒絶の「正当事由」を地域限定で緩和する	○道州制へ移行
○官主導ではなく民主導によるまちづくりを推進	○固定資産税は住宅課税を廃止し、小規模宅地の特例を撤廃	○損害保険会社は不動産の評価・情報整備に積極的に関与せよ	○空中権の取引等により、居住地を誘導する政策・制度を実現せよ	○地震保険の満額補償を新耐震基準の建物に限定	○土地・建物の適正な明渡しについての基準の明確化	○一極集中から多極連携型への転換
○「国土創成庁」を創設	○消費税は住宅サービス利用時の家賃を踏まえて課税	○新たな国富を創出するデータガバナンスを再構築	○空き家除去費用を事前徴収せよ	○人生100年時代のリスクリテラシーを強化すべき	○弱者への住宅救済は家賃補助に転換せよ	○混雑税の導入やテレワーク費用の非課税化で都市の過密問題を解消
○地震再保険を特別会計から分離し、海外へ再	○所得再分配を改善するため住宅ローン減税を廃止					

目 次

新国富創成研究会の設立趣旨	1
本政策提言のフローチャート	4
目指すべき未来像	7
1. 多極連携の国土が形成されている	7
2. 国民が多様な土地・住宅を自由に選択でき、豊かなライフスタイルを送っている	7
3. 災害リスクが最小化され、土地・住宅の社会的価値が最大化されている	7
4. より開放的で、災害にも強いコミュニティが形成されている	7
国土利用の持続的な新陳代謝こそが『新国富』創成のエンジン	8
不動産価値を最大化し、次世代へ継承する意義	9
目指すべき未来像の実現を阻む 7 つの課題	10
土地・建物の「流動性」と「多様性」を高める原理・原則	13
 土地・建物に関する諸課題と提言	16
I. 不動産に関する政策体系を 「クローズドレジーム」から「オープンレジーム」に転換	16
提言Ⅰ－①：多様なルールを構築し、土地・建物における多様な選択肢を提供	16
提言Ⅰ－②：官主導ではなく民主導によるまちづくりを推進すべき	16
提言Ⅰ－③：復興庁を改組して「国土創成庁」を創設せよ	17
提言Ⅰ－④：地震再保険を特別会計から分離し、海外へ出再	18
Ⅱ. 土地・建物における選択の自由度を高める税制を構築	20
提言Ⅱ－①：相続税は廃止も見据えた改正が必要	20
提言Ⅱ－②：固定資産税は住宅課税を廃止し、小規模宅地の特例を撤廃	22
提言Ⅱ－③：消費税は住宅サービス利用時の家賃を踏まえて課税	25
提言Ⅱ－④：所得再分配を改善するため住宅ローン減税を廃止せよ	26
Ⅲ. 新たな国富創出に関する情報を開示・共有	28
提言Ⅲ－①：土地・建物に関する情報流通を促進する環境を行政が整備すべき	28
提言Ⅲ－②：損害保険会社は不動産の評価・情報整備に積極的に関与せよ	29
提言Ⅲ－③：新たな国富を創出するデータガバナンスを再構築	31
Ⅳ. 不動産問題には事後的対応ではなく事前的対応が必要	32
提言Ⅳ－①：災害費用を軽減するために民間保険を積極的に活用すべき	32
提言Ⅳ－②：空中権の取引等により、居住地を誘導する政策・制度を実現せよ	33
提言Ⅳ－③：空き家除去費用を事前徴収せよ	34

V. 国民のリスクリテラシーを高め、モラルハザードを最小化	37
提言 V－①：災害保険への強制加入と危険地域の居住抑制を一体的に進めよ	37
提言 V－②：地震保険の満額補償を新耐震基準の建物に限定する	38
提言 V－③：人生 100 年時代のリスクリテラシーを強化すべき	38
VI. 土地・建物の購入や利用は「私的選択」ではなく「公共選択」として認識	40
提言 VI－①：賃貸借契約における更新拒絶の「正当事由」を 地域限定で緩和する	40
提言 VI－②：土地・建物の適正な明渡しについての基準の明確化	41
提言 VI－③：弱者への住宅救済は家賃補助に転換せよ	41
VII. 国土形成は一極集中ではなく多極連携が必然	43
提言 VII－①：道州制へ移行せよ	43
提言 VII－②：一極集中型から多極連携型への転換	44
提言 VII－③：混雑税の導入やテレワーク費用の非課税化で 都市の過密問題を解消	45
図 1 日本の成長会計	46
参考資料：相続税における節税効果の試算	47
新国富創成研究会メンバー（敬称略、順不同）	48

目指すべき未来像

本研究会の議論を通じてこれまでに、わが国には土地・建物に対する「フィロソフィー」（哲学）が一貫して存在しないことが諸政策の混迷を深めている元凶である、との結論を得た。そこで、バックカスティングの手法⁹を用い、人口減少の趨勢、激甚災害やパンデミックの発生を前提条件として織り込んだうえで、「目指すべき未来像」を示し、日本の土地・建物の社会的価値を最大化するための原理・原則を整理していく。また、その原理・原則に関連する具体的解決策を提示する。

まず、本研究会では、「目指すべき未来像」を次のように整理した。

1. 多極連携の国土が形成されている

国内の各都市が自発的に地域固有の資源や特性を活かして、その魅力向上に向けた競争環境にあると同時に、それぞれの役割や機能を相互に融通して連携している。このような国土利用が進むことで、東京一極集中が是正され、「多極連携」の国土が実現している。

2. 国民が多様な土地・住宅を自由に選択でき、豊かなライフスタイルを送っている

税財政制度の整備や情報の流通促進により、土地・建物を自由に選択できる市場が形成され、国民一人ひとりの働き方や家族構成の変化に応じた「豊かなライフスタイル」を支えている。

3. 災害リスクが最小化され、土地・住宅の社会的価値が最大化されている

建物の耐震性強化や民間保険を活用した被災後の復興資金の手当て、災害危険区域からの移住といった事前対応等により、災害時の経済的損失が最小化されるとともに、多様な不動産利用によって得られる「社会的価値」が最大化している。

4. より開放的で、災害にも強いコミュニティが形成されている

不動産利用の自由度の向上と職住地に縛られない住まい方、働き方の広がりなどが相まって、人々が自分のライフスタイルに合わせていつでも出入りしやすく開放的な地域コミュニティが形成されている。災害リスクをふまえたインセンティブ設計により、コミュニティの災害強靱性も高まっている。

9 あるべき姿を定義して、その実現手段を考える思考法。

国土利用の持続的な新陳代謝こそが『新国富』創成のエンジン

これらの未来像を実現するには、まず国土利用の持続的な「新陳代謝」を生み出す必要がある。国土利用の「新陳代謝」とは「時代やニーズの変化に応じて、土地・建物の利用形態を柔軟に変えること」と定義する。具体的には、生産性の低い用途で土地利用をしている個人や企業は土地を手放し、市場から退出していくべきである。また、高い生産性を有する企業が参入し、こうした土地を高い生産性を生むものに用途転換することが新陳代謝を意味する。これを実現するには、土地・建物の「流動性」と「多様性」を高める必要がある。

土地・建物における「流動性」とは、低・未利用の土地・建物を可能な限り解消し、これらを有効活用するために新たな資本が投入され、より高い生産性を有する用途に、土地・建物の利用が変化し、新たな技術革新が実現される状態である。所有者不明の土地や空き家の増加は不動産の「流動性」を妨げている典型例であろう。

その一方で、土地・建物における「多様性」とは、古い歴史や文化等を尊重しつつ、地域固有の土地・建物の魅力を高めることで、時間をかけて成熟する場合を想定し、国土利用の「多様性」を認めるものである。従来のまちづくりでは画一的な都市が全国に生み出され、国土の「多様性」が失われたとしばしば指摘される。

土地・建物の「流動性」と「多様性」は相互依存関係にある。人々のニーズが多様になっているため、土地・建物も「多様性」を有しなければ、それらの売買は成立しにくく、「流動性」を失ってしまう。その一方で、土地・建物に関する社会慣習や税制・規制等が「流動性」を阻害していれば、土地・建物が「多様性」のあるかたちで、魅力的に活用されていく機会を損なう。

さらに、わが国が地震をはじめ災害頻発国であることを踏まえれば、不動産価値が一瞬で膨大に棄損するリスクを抱えている。新型コロナウイルスの感染拡大やリーマンショックのように、グローバルなリスクが国内経済に大打撃を与えることも稀有なことではなくなった。土地・建物の新陳代謝が絶えず行われることは需要と供給が一致しやすい状況であるため、土地・建物における選択では幅広い自由度が確保されることになる。

その前提条件として決定的に重要なことは、土地・建物の情報が誰にとってもアクセスしやすいことである。危機の本質とは人々が合理的無知であるため¹⁰、詳細な不動産情報をネット等から入手しやすければ、予期せぬ危機に直面しても、その取引が停滞する期間や程度を最小限にとどめることに貢献するだろう。言い換えれば、土地・建物に関する充実した情報環境は、国土利用の新陳代謝を可能にし、様々なリスクに対応できる強靱性やレジリエンスを強化すると考えられる。

土地・建物の「流動性」と「多様性」が首都圏だけでなく国内各地域でも高まることで、日本の国土構造は東京への一極集中型 (Monocentricity) から多極連携型 (Polycentricity) に移行することになる。結果として、わが国は新しい国土の創成を通じて、少子高齢化時代

10 合理的無知とは、無知の存在に気が付いているにもかかわらず、それらについて何も知らうとしない（もしくはできない）ことである。危機と合理的無知の関係の詳細については次の文献が有益である。ロジャー・コングレトン（2004）「危機管理の政治経済学—政治的意思決定における合理的選択、無知、そして拙速」（宮下量久訳）『公共選択の研究』第43号、pp.5-16。

においても持続可能な成長を実現できるだろう¹¹。

なお本研究会では、「新しい『国富』」を「利用価値を向上させつつ、次世代にも継承する有形・無形の資産」と定義する。土地・建物の利用価値の向上には、個々人の紐帯やソーシャル・キャピタルのように、数値化不可能なものも必要とされる。特に、災害が多いわが国では、これらの土地・建物を含むコミュニティが有する無形資産の価値も再評価したうえで、国富の一部ととらえるべきであろう。このため、本研究会では国富を前述の「国民経済計算」のものから「新国富」と再定義し、本研究会の名称にも用いている。

これまでの議論から分かるように、この『新国富』創成には不動産の「流動性」と「多様性」が継続して確保されていくことが望ましい。つまり、国土利用の持続的な新陳代謝こそが「新国富」創成のエンジンなのである。

不動産価値を最大化し、次世代へ継承する意義

不動産の「流動性」と「多様性」が高まれば、個々の不動産のポテンシャルが市場等で正しく評価されるようになり、その価値は最大化することになるだろう。わが国のストックの有効活用は、持続的な経済成長を生み出す原動力となる。

少子高齢化の進展による労働力人口の減少を踏まえれば、日本の持続可能な経済成長には資本増加と技術革新（TFP：全要素生産性の上昇）が不可欠であることは論を俟たない。ただ、日本経済の成長会計を見ると、資本量増加や TFP の経済成長への寄与率は、1970 年代から今日までマンアワー増加よりも低下している¹²。政府は大規模な金融緩和や働き方改革等を実施することで、資本量増加や TFP 上昇を推進しているが、経済成長率はいまだ 1% 程度であり、当初期待された成果を得たとは言い難い。わが国が持続可能な経済成長を実現するために、どのような視点が新たに必要であろうか。

本研究会では、わが国の膨大なストック・国富のあり方に着目している。土地資産は 2018 年末で約 1,227 兆円（このうち宅地は約 1,048 兆円）、住宅資産は 376 兆円であり、これらが日本の非金融資産のうち半数以上を占める。巨額の国富は戦後の荒廃から経済大国になった証ともいえるが、現役世代が人口減少に直面するなか、これらの資産価値を高めて次世代に継承することは、日本社会の持続性を維持するためにも不可避であろう。

内閣府（2020）¹³によれば、少子高齢化の進展や新型コロナウイルスの影響によって、

11 「Monocentricity」とは、一つの都市にあらゆる要素や機能が集中し、近接する都市を支配する状態である。交通インフラが中心都市にとって最も都合よく放射状に整備されており、そのインフラに沿って周辺都市が形成されている。「Polycentricity」とは多数の都市が固有の機能や資源を有し、自発的な社会経済活動が行われている状態である。各都市は交通等のネットワークを通じて連携すると同時に競争的環境にある。これらの都市・国土構造に関する詳細は次の論考を参照されたい。黒川和美（2005）「ポリセントリックな国土構造を」「人口減少時代の国土ビジョン—新しい国のかたち「二層の広域圏」」（森地茂編著／「二層の広域圏」形成研究会）日本経済新聞出版

12 「JIP データベース」（2015 年版）を基にして経済成長率の各要因の変化を整理すると、次のようになる。マンアワー増加では 1970 年代と 2000 年代の差が約 -0.83 ポイント（70 年代：0.34%、00 年代：-0.49%）、労働の質向上では 70 年代と 00 年代の差が約 -0.41 ポイント（70 年代：0.93%、00 年代：0.52%）であった。資本の量の増加では 70 年代と 00 年代の差が約 -1.54 ポイント（70 年代：1.63%、00 年代：0.09%）、資本の質向上では、70 年代と 00 年代の差が約 0.42 ポイント（70 年代：-0.30%、00 年代：0.12%）となる。TFP の寄与では、70 年代と 00 年代の差が約 -1.6 ポイント（70 年代：2.05%、00 年代：0.45%）であった。詳細は巻末の「図 1 日本の成長会計」を参照されたい。

13 内閣府（2020）『中長期の経済財政に関する試算』（令和 2 年 7 月 31 日、経済財政諮問会議提出）

2020年度のプライマリーバランス（以下、PB）の赤字は67.5兆円になり、対GDP比では12.8%になる見込みである。この結果、政府のPB黒字化は目標年度の2025年度から後退し、成長実現ケース¹⁴では2029年度以降の予想である。わが国は人口減少・災害多発・コロナ禍^かという多面的リスクを抱えることで、歳入を安定的に確保できなくなるおそれが強まり、政府は特例国債を毎年度発行して、歳入不足を穴埋めすることになる。政府の長期債務残高が過度に累増していくことは、半ば強制的に公債費負担を次世代へ強いることになる。

こうした事態を避けるうえで重要になるのが、わが国の国富を増加させることである。資産の将来価値を高めることができれば、将来所得の増加にも寄与する。国土利用の新陳代謝が資産効果に寄与すれば、経済成長による税収増加も期待できるかもしれない。結果として、将来世代の公債費負担を軽減する一助になるだろう。また、日本人の生活スタイルは「多様性」を増している。不動産の「流動性」や「多様性」が高まれば、自分の好みにあった土地・建物を入手しやすくなる。国民がライフステージに応じた職住の生活環境を確保できていければ、物心両面の豊かさを実現できるはずである。さらに、災害リスクを回避するために土地・建物の使用や貸借を柔軟に変更できれば、人的・経済的被害の最小化を可能にする。つまり、国土利用の新陳代謝は消費者ニーズや各リスクに対する、不動産の適応性（アダプタビリティ）を拡大することに貢献するのである。

目指すべき未来像の実現を阻む7つの課題

国土利用の持続的な「新陳代謝」を低下させ、わが国の不動産価値の最大化を阻むものは何だろうか。

まず、不動産に関する政策体系は省庁間の縦割りが解消されておらず、旧態依然のままである。住宅政策を見ると、建築は国土交通省、住宅ローンは金融庁・住宅金融公庫、住宅税制は財務省、土地税制「固定資産税」は総務省が管轄しており、不動産を有効活用するとともに、国富を増大させていく、という俯瞰的視点がない。また、まちづくりは、政府が決めた方針や目標に応じて各地方自治体へ補助金を裁量的に配分するトップダウン型であり、自生的かつ魅力的なまちは生まれにくい。さらに、地震災害は南海トラフ巨大地震や首都直下型地震等、甚大かつ高確率で発生する見込みであるが、日本の地震リスクのうち、85%は民間保険で補填されていない。この背景には、政府が地震保険における損害保険会社の利潤追求を認めない、ノーロス・ノープロフィット原則がある。結果として、現在の地震再保険特別会計の政府部門の危険準備金が約11.7兆円と地震災害のリスク（南海トラフ巨大地震における資産等の被害は最大で169.5兆円）に比して過少となっている。

第2に、税制では人口減少やライフスタイルの変化に応じた見直しが不十分であり、空き家や空き地を増加させる等、不動産における資源配分の効率性を著しく阻害している。不動産に関連性の高い税には「相続税」「固定資産税」「消費税」「所得税（住宅借入金等特別

14 経済成長率は実質2%程度、名目3%程度を想定した場合である。

控除)」がある。現状では多くの国民が、相続税の負担軽減のために、住宅や土地を利用しないまま所有し、所有者の死去による相続時まで土地・建物を抱え込む傾向にある。固定資産税は土地だけでなく建物にも課税されることで、建築物の収益性を低下させる結果、住宅やオフィスの所有を不利にする。小規模宅地に対する固定資産税の特例措置¹⁵は、広くて快適な住宅供給を抑制し、新たな感染症対策や在宅勤務を阻害する一因になっている。消費税では、新築や不動産会社による中古住宅の販売価格に一括課税されることで、不動産の「流動性」を低下させていると考えられる。その一方で、所得税の住宅借入金等特別控除（住宅ローン減税）は国民に持ち家の購買促進を目的に導入されているが、住宅を購入できる高所得者ほど住宅ローン減税を受けられるため、低所得者はその恩恵を享受できない。

第3に、不動産に関する情報が極めて閉鎖的である。不動産の売り手、買い手の双方とも価格形成要因を把握しにくく、その「流動性」を低下させてしまっている。また、不動産取引では業者が売り手、買い手双方から仲介手数料を得られる立場にあるにもかかわらず、インサイダー取引を規制するルールも存在しない。結果的に、不動産取引では情報の「非対称性」を生み出し、日本の不動産投資効率性が国際的に低水準に陥っている。さらに、個人の移動情報も有効活用できないことから、鉄道や道路利用者への混雑税の導入を阻害し、都市の過密問題を解消できず、都市住民が安心・安全で快適な暮らしをできていない。また、新型コロナウイルスの感染拡大を効果的に抑制できずにいる。「経済財政運営と改革の基本方針2020」（骨太方針）では、新型コロナウイルスを契機として、日本社会のDX（デジタルトランスフォーメーション）の実現を掲げているが、不動産情報に関する記述は皆無である。

第4に、わが国の不動産政策は事後的対応に終始している。空き家は2018年で約849万戸に上り、5年間で29万戸ほど増加した。空き家倒壊による隣接家屋の全壊・死亡事故を想定した場合、その損害額は2億860万円に上る。政府や地方自治体は空き家やその外部不経済が顕在化して初めて対応に乗り出すことが通例だが、対症療法だけで空き家問題を根本的に解決するのは難しいであろう。また、災害対応では個人や企業の多くが災害保険に未加入のままであることから、政府の事後的救済措置の費用に多額の補正予算を投じている。結果として、国民は災害に対して自助や共助を追求せず、公助を求めることが社会的慣習になる恐れがある。

第5に、日本では資産形成や災害等のリスクについての学習機会が欠如している。政府が不動産情報の整備や災害保険等の制度設計をしたとしても、国民がリスクに対して認識不足であれば、災害や感染症等による被害を最小化することは困難である。国民が資産の有効活用やリスク対応の原則を自ら考えなければ、地域性や家族等の変化に柔軟な選択を行いながら人生100年時代を物心両面において豊かに過ごせないのではないかと。資産形成や災害保険に対する消費者ニーズが醸成されなければ、金融機関は魅力的な金融商品を生み出さないとしないであろう。

15 住宅用地で200㎡までの部分については固定資産税評価の特例があり、課税標準額が1/6に減額され、都市計画税については1/2に減額される。

第6に、日本では住宅利用者の私的選択が重視されるあまり、不動産利用の「流動性」と「多様性」が軽視されている。借地借家人の権利が強く保護されていることで、居住者の一部が固定化してしまい、多くの人にとって魅力的なまちを形成しにくい。この理由には、賃貸人が契約期間終了時の更新拒絶や、契約期間未定の賃貸借契約を終了させようとする場合、「正当事由」が必要とされるからである。公営住宅はセーフティネットの側面があるものの、都心立地等の好条件を活かしきれていないものは多い。膨大な住宅ストック数にかかる維持管理費は、地方自治体の財政負担ともなっている。

さらに、公営住宅が事実上の最低家賃基準のような役割を果たすことで、それに合わせるように、民間の賃料が下げ止まっている。それが貧困ビジネスを生み出す一因にもなっている。低所得者が安価な公営住宅に住み続けるために、労働供給を抑制して低所得を維持するという本末転倒の行動も見られる。さらに、一定の所得階層世帯の集住を招くことで、地域内で社会的軋轢が生じることにも留意が必要であろう。

最後に、日本の都市構造は東京一極集中であるため、自然災害や感染症に対して脆弱である。日本のGDP554兆円（2019年）のうち、約3割が1都3県に集中しているため、首都圏がロックダウンすれば日本経済全体が機能不全に陥る。また、国家の三権（司法・行政・立法）も東京区部に集積しており、都心部が機能不全になった場合、国内外に与える混乱は過去に例を見ないものになるだろう。また、新型コロナウイルスは都市の過密性から感染が拡大した一面もある。都心へのアクセスをある一定の時間・場所に集中させぬよう、都心への電車・高速道路に対する混雑税を導入すべきであるが、混雑税についての人々の理解が得られていない。政府や企業等が個人の移動情報を利用できないことが阻害要因になっている。

これらの不動産に関する諸課題を踏まえると、法律や税財政制度の抜本的改正、国民の社会的慣習におけるパラダイムシフトはもはや急務といえる。次節以降は、これらの課題を克服するための原理・原則を示したうえで、具体的な提言を示していく。

土地・建物の「流動性」と「多様性」を高める原理・原則

本研究では「目指すべき未来像」を実現するため、各提言が包括的かつ体系的になるよう、土地・建物の「流動性」と「多様性」を高める原理・原則を次のように整理した。

- I . 不動産に関する政策体系を「クローズドレジーム」から「オープンレジーム」に転換
- II . 土地・建物における選択の自由度を高める税制を構築
- III . 新たな国富創出に関する情報を開示・共有
- IV . 不動産問題には事後的対応ではなく事前対応が必要
- V . 国民のリスクリテラシーを高め、モラルハザードを最小化
- VI . 土地・建物の購入や利用は「私的選択」ではなく「公共選択」として認識
- VII . 国土形成は一極集中ではなく多極連携が必然

I . 不動産に関する政策体系を「クローズドレジーム」から「オープンレジーム」¹⁶に転換

政府は、災害等の非常時に不完全情報のもとで意思決定をするため、非常時において不適切な政策による被害を拡大する恐れがある。また、平時であっても「市場の失敗」を過度に是正しようとするあまり、「政府の失敗」を生じさせるケースもある。既存の制度等が土地・建物に関するインセンティブに歪みをもたらし、その供給増加を招いた結果、所有者不明の土地や空き家問題を生じさせているかもしれない。これらの失敗を防ぐには、政府の仕組みや土地・住宅に関する政策体系を「クローズドレジーム」から「オープンレジーム」に転換することにより、被害や失敗からの早期回復を図る必要がある。そのための事後的なチェックを可能とし、そのうえで情報を開示するシステム構築も必要である。

II . 土地・建物における選択の自由度を高める税制を構築

都市ではカーシェアリングが急速に普及しているように、車へのニーズは「所有」から「利用」に転換しつつある。日本人のライフスタイルが多様になっているため、地域によっては土地・建物も「所有」だけでなく、柔軟に「利用」できるように、選択の自由度を高める仕組みが必要になる。特に、不動産に関する税制は人口減少やライフスタイルの変化に対応できていないため、低・未利用の土地・建物を増加させる等、国土利用における効率性や

16 「オープンレジーム」とは、原則としてルール・枠組みを重視する経済体制である。一方で、「クローズドレジーム」とは、政府からの計画や裁量が重視される経済体制のことである。詳細は次の文献を参照されたい。若田部昌澄（2015）『ネオアベノミクスの論点』PHP 新書

公平性を著しく阻害する根源となっていると考えられる。また、自然災害やコロナショックのような状況変化が人々のニーズを激変させることもあるが、不動産税制が自然災害やコロナ危機を契機にした住み替えを困難にしている側面もある。結果的に、税制が人々から居住選択の自由を奪っていると言っていい現状にある。経済活動のレジリエンスを担保するためにも、人々が不動産を臨機応変に利活用できる税制改革が必要である。

Ⅲ．新たな国富創出に関する情報を開示・共有

IT化の急速な進展から、人々の経済活動は各企業等により把握可能になっている。ただ、わが国では、プライバシーの保護を尊重しすぎるあまり、公益に関わる情報が開示・共有されぬまま利用されないことが多い。不十分なデータの開示・共有は日本経済における効率的な資源配分を損なっていると思われる。特に、不動産に関する情報整備が十分でないために、土地・建物の購入や利用を阻害する要因になっている。不動産の需要と供給における情報の非対称性問題を早期に解消し、土地・建物における適正なマッチングを市場で可能にする必要がある。土地・建物の情報のオープン化は各不動産会社や個人にとっては短期的には不利益を被る可能性もあるが、長期的には不動産取引の活性化に寄与するとともに、防災力の強化にも貢献すると考えられる。政府は新たな国富を創出するために、個人情報を中心とした安全かつ安全に取引できる環境を早急に整備し、データガバナンスを再構築する必要がある。

Ⅳ．不動産問題には事後的対応ではなく事前対応が必要

日本人の志向や法律・税財政制度等の影響により、土地・建物は一度購入されると、次に売買される機会が少ない傾向にある。政府や地方自治体がコンパクトシティ等の新たなまちづくりを進めようとしても、人々は住み慣れた土地・住宅を手放し難いため、その実現までに膨大な時間や費用を要する。所有者不明の空き家や空き地が発生したあとでは、その事後的処理は困難を極めるのである。ただ、現在の人口分布や公共施設等の耐用年数等を踏まえれば、数十年後のまちの姿はおおよそ予測可能である。政府や各地方自治体はあるべき将来像を描いたうえで、バックカスティングで現在行うべき政策を戦略的に決定していくべきである。

また、自然災害等は過去の事象から発生確率を想定できるリスクであるため、事前に回避・軽減することが望ましい。具体的には、個人は災害後の再建費用を準備するため、民間保険に加入しておく必要がある。事後的な政策対応には財政的制約が伴うため、政府や自治体はハザードマップにおける危険地帯には居住の制限や抑制を行うことで、被害を最小限に留めるべきであろう。その一方で、コロナ危機のように過去の事象から発生確率を想定できない不確実性を伴う危機も存在する。不確実性を伴う危機は、予測不可能であるため、事後的対応を行うほかない。土地・建物が個々のニーズに応じて事後的にも利用できるよう、不動産の「流動性」と「多様性」を高め、国富の新陳代謝が絶えず行われていることが望ましい。

V. 国民のリスクリテラシーを高め、モラルハザードを最小化

国民が不動産情報を有効活用しなければ、国土利用の「新陳代謝」は進まず、災害時には甚大な被害を受けるかもしれない。国民はリスクを踏まえたリスクリテラシーを日々向上させていく責任を有している。というのも、災害や感染症等未知の危機では、政府は不完全情報のもとで政策決定するため、国民は政府による間違いも想定しておく必要があるからである。国民が災害時にも自主独立の精神を有し、政府による発災後の復旧・復興へ過度に依存するモラルハザードに陥るのを防ぐため、政府は地震・風水害保険への加入や建物の耐震強度を高める投資を促す等、自助的努力を創出しつつ、長期的には安全な土地へ人口誘導を促す制度や政策を推進すべきである。

VI. 土地・建物の購入や利用は「私的選択」ではなく「公共選択」として認識

消費者によっては、土地・建物の利用を衣類や食料と同様、個人的な選択の対象として認識しているかもしれない。ただ、わが国の可住地面積は人口に比して小さいため、特に都市部の土地・建物を利用する場合、周辺への配慮が求められる。したがって、わが国では土地・建物の利用が金銭換算できない影響（外部性）を有するケースが多いため、個人としての選択という「私的選択」だけでなく、他の人や企業にも関係する「公共選択」の問題として捉えるべきである¹⁷。

VII. 国土形成は一極集中ではなく多極連携が必然

東京にヒト・モノ・カネ・情報が集中しているため、首都直下型地震や感染症による首都圏ロックダウンが発生した場合、経済が麻痺する恐れがあり、世界経済にも多大なる影響を及ぼす恐れがある。行政府や立法府も東京にあるため、日本国の持続可能性を考慮すれば、本来、これらの機能が多極で連携していることが災害対策として最善と思われる。具体的には、国のかたちは「道州制」こそが理想的であり、地方分権の推進には行政組織のスリム化・IT化が必要不可欠である。また、大都市圏内の混雑緩和には、鉄道や高速道路における混雑税の導入とテレワーク費用の非課税化を実現することが有効であろう。その結果、個人のワークライフスタイルに合わせた住宅利用や居住地選択が進むと思われる。

17 「住宅」の利用を想定した場合、外部性を考慮すべき範囲は地域によって異なるが、わが国では小・中学校区や自治会レベルになるとされる。

土地・建物に関する諸課題と提言

『土地・建物の「流動性」と「多様性」を高める原理・原則』に照らして、土地・建物に関する諸課題とそれに対する提言を整理すると、次のようになる。

I. 不動産に関する政策体系を「クローズドレジーム」から「オープンレジーム」に転換

提言 I-①：多様なルールを構築し、土地・建物における多様な選択肢を提供

土地・建物のリスクを評価できる主体がわが国には不在であることで、不動産市場において消費者に正確な情報が伝わらず、情報の非対称性問題が存在する。不動産仲介会社が利用する不動産流通標準情報システム（REINS）では価格、築年数、間取りは把握できるが、リフォーム状況、物件の周辺情報等は記載されておらず、米国の不動産情報システム（MLS）と比べて、改善の余地は大きい。

また日本では、不動産会社が土地・建物の情報を囲い込むことで、売り手と買い手それぞれのニーズが不明確になり、結果として双方から仲介手数料を得ている。本来、このような商慣行は、高価格での売買を希望する不動産供給者と低価格での売買を希望する消費者に対して「利益相反」を招く恐れがあるため、売り手と買い手の合意がない限り、他国では認められていない。売り手と買い手の不動産会社が異なることで、当該不動産が適正な価格で取引できるよう、国は不動産市場の透明性を高めるべきであろう。不動産売買が活発に行われぬまま、空き家や所有者不明の土地が今後も増加していけば、国富の減少を招く可能性が高い。

さらに、不動産市場の消費者に多様な選択肢を提供するため、建築基準法等による全国一律的な建築基準を見直すことも一案である。というのも、日本の国土は気候や地理的条件を踏まえると極めて多様であるからである。地域の実情に応じて、強靱性と快適性の高い住宅・土地に対する耐震基準に一定の幅をもたせる等、災害リスク等の基準を多段的に構成することが必要になるであろう。例えば、日本の風土に合わせた壊れる前提の建築物と、欧米で培われた極力壊れず、防災に手を抜かない建築物、異なるコンセプトの建築物を容認する特区を創設することが考えられる。

提言 I-②：官主導ではなく民主導によるまちづくりを推進すべき

土地・建物をはじめとする国富を持続的に拡大させていくには、各地域が固有の魅力を創出するまちづくりが不可欠である。ただ、地方自治体は国から地方への財政移転を期待する傾向にあり、まちづくりにおいても行政への過度な依存構造・体質にある。まちづくりに地

域の自発性を創出するため、補助金にはサンセット方式（法律・予算・事業等に期限を設け、期限を過ぎたら自動的に廃止する方式）を義務づける必要がある。

また、政府は「交流人口」「関係人口」といった定住にこだわらない新しいコンセプトを提唱しているにもかかわらず、地方交付税の算定基準には定住人口がかなりの部分を占めていること等から、地方自治体が定住人口を増やそうとする方向性を変える制度になっていない。こうした制度を変えながら、地方による主体的なまちづくりを促していく必要がある。

自発性のあるまちを形成するには、熱意ある地元住民・企業等の存在が不可欠である。かれらが共有できるまちづくりや住み方に対するイメージ・哲学をもつことで、唯一無二のまちを構築できるのである。具体的には、歴史等の地域固有の良いものを尊重した「デザインコード（ルール、規範）」を策定し、住民間で共有することがまちづくりの必要十分条件である。

具体的な方策としては、住民自らがまちづくりに参加する「自決型地区計画」の導入、自治体条例による地域に根差した都市計画提案団体の担保化、規制強化や計画廃止等も可能な都市計画提案制度・地区計画申し出制度への移行等が挙げられる。このように現行制度の下でもかなりの部分は実行可能であるが、地方には自発的にこうした制度を利用しようとする土壤がないものと考えられる。そこには財政を中心とする中央への依存、民間事業者も弱者保護の名の下で助けてくれるという公共部門への依存体質が根底にあり、自発的にまちづくりを推進してこなかったと考えられる。

また、規模の経済を発揮するために、大規模開発が各地で行われる傾向にあるが、土地・建物の新陳代謝を図れるように、小規模連動型の開発を推進していくべきであろう。その結果、多世代が共生できることで、持続可能なまちを構築していける。この実例としては、ユナカリが丘（千葉県佐倉市）、丸亀町商店街（香川県高松市）等がある。

こうした機能を発揮するためには民間が主体となり、公共部門がバックアップするというスタイルに切り替えていく必要がある。個々の事業者の取り組みには限界があるが、まちづくりのコンセプトや価値観を共有することで、まち自体の価値が高まり、収益を上げることができる。こうしたまちづくりのコンセプトや価値観を共有する場、プラットフォームを形成していくことが必要である。その際には、民間の不動産・鉄道会社の動向もまちづくりに影響するため、企業からの意見や提案も踏まえた取り組みが不可欠だろう。公共部門は事業そのものを推進するというよりも、このプラットフォームを形成する方向に舵を切るべきだ。

提言Ⅰ－③：復興庁を改組して「国土創成庁」を創設せよ

土地・建物における縦割り行政が存在しているため、不動産を有効活用するとともに、国富を増大させていく、という俯瞰的視点が政府には欠落している。住宅の建築・購入の場合、建築は国土交通省、住宅ローンは金融庁・住宅金融公庫、住宅税制は財務省、土地税制「固定資産税」は総務省が管轄している。例えば、財務省では住宅減税を軽減・廃止させることで、持ち家から賃貸住宅の利用を誘導しようとしても、総務省が持ち家に有利な土地税

制を同時に見直さなければ、不動産における所有から利用への促進を図ることは難しい。わが国の国富は GDP 比で 6 倍以上に上るため、政府は GDP 等のフローの成長戦略だけでなく、不動産等の資産価値に関しても増大させ、次世代へ継承する戦略を描くべきだろう。

そこで、国土を災害等が起きる前から有効利用する観点を取り入れるため、復興庁を発展的に改組し、「国土創成庁」（仮）および特命担当大臣を時限的に創設する。国土創成庁（仮）は全総計画のようにトップダウン型の政策を推進するのではなく、土地・建物の政策体系のオープンレジームを成立させるルール作りや税制のインセンティブの整合性・公正性の担保を担う守護組織としての役割を担う。これらの組織体制の見直しは、土地・建物における縦割りの行政を有機的に融合して、省庁横断的な不動産政策を実現できるだろう。

また、国土創成庁（仮）は、不動産に関する課題解決の統一的なルールづくりを推進していく。現在、普通借地、普通借家では更新拒絶等の「正当事由」の判断基準が不明確であるため、低・未利用の不動産が多数存在している。国土創成庁（仮）は不動産の明渡しの認定基準や立退料の基準を明確化することで、建替え等の計画づくりを容易にし、国富増加の基盤整備を担うことになる。これらの役割は既存の不動産の「流動性」を図るものであり、国土の均衡ある発展を担った「国土庁」とは大きく異なる点である。

将来的には、不動産政策の一部は各地の地理的要因やニーズを的確に反映するため、都道府県や市区町村で推進されていくことが望ましい。国土創成庁（仮）および特命担当大臣が有する権限を地方自治体に移譲できた時点では、これらの国のポスト・組織を解消することによって、組織の硬直性を防ぎ、地方分権の実現の一助にしていくべきである。

提言Ⅰ－④：地震再保険を特別会計から分離し、海外へ出再

災害時、わが国は根本的問題を抱えている。それは、事前対応が不十分であるがゆえに、事後対応に終始していることである。実際、住民が災害発生後に政府・地方自治体の救援・支援に依存する傾向にある。住民一人ひとりに、災害のリスクを事前に軽減する選択・行動を促していくことも必要である。

これらの問題を解決するには後述するように、国、地方自治体、不動産事業者等が連携して災害リスクの情報を積極的に開示（提言Ⅲ－②）したうえで、民間の災害関連の保険加入を推進し、各個人が事前に災害に備える（提言Ⅳ－①）ことが不可欠である。ただし、民間保険だけでは巨大災害リスクには十分対応できないため、まずは再保険の補償額等の拡大が最優先に行われる必要がある。地震災害は南海トラフ巨大地震や首都直下型地震等、甚大かつ高確率で発生する見込みである。スイスの再保険会社 Swiss Re の試算によれば、日本で発生する地震被害のうち、民間保険で補填できる被害額は 4,500 億円であるのに対して、民間保険で補填されない被害額は 2.5 兆円に上る。つまり、日本の地震リスクのうち、85% は民間保険で補填されていないのである。

この要因のひとつには、現在の地震再保険特別会計の政府部門の危険準備金が約 11.7 兆円と地震災害のリスク（南海トラフ巨大地震における資産等の被害は最大で 169.5 兆円）に比して過少であり、プロテクション・ギャップの存在が挙げられる。ただ、少子高齢化の

進展等により、社会保障関係費が増加傾向にあるため、政府には地震再保険の予算を充実させる余裕はない。実際、地震再保険特別会計は東日本大震災後に約 6,000 億円の再保険費を支出した結果、東日本大震災前の資産（約 1.3 兆円）を蓄積するのに、およそ 5 年を要した。

以上を考えると、政府は早急に地震再保険を特別会計から分離させ、海外の再保険会社や災害大国にも出再可能にすべきである。さらにわが国は災害大国というハンディキャップを逆手に、日本一国を超えた環太平洋地域に開かれた災害リスクヘッジスキームを日本主導で構築することを考える必要がある。

Ⅱ. 土地・建物における 選択の自由度を高める税制を構築

提言Ⅱ－①：相続税は廃止も見据えた改正が必要

駅前商店街はシャッター通りに様変わりし、郊外には依然として広い農地が低・未利用のまま存在し続けている。空き家は約849万戸にも上り、治安上の観点だけでなく、防災上の観点からも問題視されている。これらの一因は相続税にある。というのも、土地・建物の所有者が生前に、有効な土地利用を考える土地評価の高い主体に土地を譲渡すべきであるが、そうすると金融資産で相続することになり相対的に高い相続税が課されるからである。結果として、住宅や土地を利用せずとも所有しておくことが有利になり、所有者の死去による相続時まで土地・建物を抱え込むことになる。駅前商店街のシャッター通りはこの一例である。

土地・建物ではなく金融資産で相続すれば、相続税の節税対策にならない。なぜなら、日本の相続税は金融資産に比較して、土地や建物の課税上の評価が低いからである。金融資産が市場価格に等しく評価されるのに対して、土地や建物の評価は金融資産と比べると7～8割程度である。多額の資産所有者は、生前から相続税の節税対策として、金融資産を減らして（あるいは負債を増やして）、土地や住宅を購入することで相続税の納税額を減らそうとしている¹⁸。この結果、土地需要が増え地価を高めることになる。

さらに、土地に建物を建てて賃貸する場合には、相続税の評価はさらに低くなる。これらは借地権や借家権の強さを反映していると考えられる。しかし、借地借家法は借家人保護や居住権保護が強く、土地・住宅の所有者、相続人には貸した住宅が返還されないリスクがあるので、土地・建物の賃貸はその所有者にとって不利なのである。そこで、一戸当たり規模の大きな住宅の所有者は賃貸としての有効利用を回避するようになる。

ただ、この相続税の特徴を逆手にとった合理的な節税対策がある。「広くない」賃貸住宅の建設である。賃貸住宅の経営は土地の評価を下げるために、土地所有者にとって有利な相続税対策になる。そのうえで、「広くない」賃貸住宅は、借家人が長期に借り続けることが少ないので、借地借家法上の障害ともならない。結果として、土地・住宅への投資が金融資産の所有よりも促進され、採算度外視で賃貸住宅を毎年大量に供給する誘因になっている。新規の賃貸住宅が古い住宅の需要を奪う結果、古い賃貸住宅の増加や空き家化に拍車をかけている。

こうした個人による賃貸住宅経営は、家賃を低下させる結果、法人企業による賃貸住宅の供給を阻害することになると考えられる。相続税が法人企業の土地・住宅所有に対して影響を及ぼす余地はないので、法人企業に土地・住宅所有へのインセンティブは生じない。結果的に、賃貸住宅経営は法人よりも個人を有利にするため、日本では他の先進国のような法人

18 巻末に、「参考資料：相続税における節税効果の試算」を記載しているので参照いただきたい。

による賃貸住宅経営が少なくなっていると思われる。

相続税は生前の土地売却を阻害し、土地の有効利用をもたらさないばかりか、狭い賃貸住宅の供給を増加させ、空き家の増加を招いてしまう税なのである。

前述の課題を踏まえると、相続税に関する提言は次のとおりである。

1. 相続税の課税上の歪みを減じ、相続税評価において、土地や住宅を金融資産と同じように、市場価格で評価する。
2. 土地・住宅についての価格を含めた情報が、常に共有できるウェブサイトを整備する。
3. 相続税率の累進度を低下させるべきである。税率をフラットに近いものにすることで、土地所有による節税額を大幅に抑制できる。

相続税の課税上の歪みを減じ、効率的な土地・住宅市場を形成するためには、土地や住宅を市場価格で評価する必要がある。しかし、日本では土地や住宅の取引回数が少ないために、不動産評価を市場価格に等しくすることは現状では難しいかもしれない。米国では近隣の土地や住宅価格をウェブサイトで簡単に検索できるシステムがあることで、不動産評価を市場価格に等しくすることに成功している。提言Ⅲ－①や提言Ⅲ－②で指摘しているように、まずは、情報開示システムの整備を早急に進める必要がある。

さらに、相続税率の累進度を低下させるべきである。相続税率をフラットに近いものにすることで、土地所有による節税額を大幅に抑制することができる。理想的な抜本的改正としては、相続税廃止も検討すべきであろう。

しかし、相続税の税率フラット化や廃止は富裕層の負担低下という直感が人々にあるため、資産分配の不公平化を招くという誤った反論が常に引き起こされる。現状でも土地建物所有の富裕層が前述の相続税の節税対策をすることで、土地所有者と非所有者との間に所得分配の著しい不公平が生じていることを国民に周知する必要がある。

相続税改正の検討では諸外国の事例が参考になるだろう。まず、アメリカの遺産税の特徴は贈与税とセットになっており、生前の贈与と遺産の合計に対して課税される。また、総遺産額に課税されるので、相続人の多寡は税額に影響を及ぼさない。しかし、現在は遺産税廃止の方向も含めて議論されており、今後も改正があると考えられる。2018年時点では、多額の基礎控除（1,118万ドル）が認められており、その額を超えた遺産額についてのみ、18～40%の税率で課税される。

また、イギリスの相続税は原則40%という一定の税率を採用しているため、節税の効果は小さい。カナダやオーストラリア等の国は、すでに相続税を廃止している。これらの国では相続が将来の子孫の消費を支えるものと捉えている。遺産を消費する時点で課税ができれば、相続税の存在意義は乏しい。日本でも子孫が消費する時点で相続遺産に課税されるとすれば、相続税は不必要となるだろう。今後、相続税の廃止や消費増税を考えるうえで、これら海外の相続税は注目に値すると考えられる。

提言Ⅱ－②：固定資産税は住宅課税を廃止し、小規模宅地の特例を撤廃

土地と建物に課税される影響

経済学には、「供給量が価格によって変化しない財に対して課税することが望ましい」という、古典的命題がある。土地の供給量は埋め立て等がなければ一定であるため、土地保有税としての固定資産税は資源配分（土地利用）に中立的な課税として一般的に望ましいと言える。というのも、土地所有者には一定率で等しく課税されることで土地利用は課税によって変化せず、土地が売却されても新しい土地所有者に固定資産税が課税されるだけだからである。つまり、土地の所有面積に対して一定税率を課されている場合、最大の収益を生むように利用していない土地所有者は損をしていることになる。

土地とは別に、建築物や機械等の設備にも、固定資産税や都市計画税が課せられている。土地は供給量が一定だが、住宅やオフィスといった建築物や機械設備はそうではない。それらは市場環境の変化によって増加したり減少したりする。例えば、住宅価格の上昇は供給を増やし、住宅ストックを増加させる。オフィス家賃や建物価格の上昇は、デベロッパーの開発インセンティブを刺激し、商業ビルの開発を促進する。

そのため、住宅やオフィスの所有者に対する課税、すなわち、建物に対する固定資産税は、建築物の収益性を低下させる結果、土地の高度利用に負の影響を及ぼすことになる。すなわち、土地以外の資源に対する固定資産税は、住宅やオフィスの所有を不利にし、それらの建築物の需要を減少させる結果、総床面積を減少させることになる。

地価が変化しても東京都区内の土地面積は変化しないが、地価や地代が上昇すれば、デベロッパーが一定の土地面積上の床面積を増やすことを目的に、高層の建物を建設して床面積を増やそうとする。建物の高層化は一定の土地面積上に、より大きな床面積を確保することで地価の高くなった土地を節約することに貢献する。これに対して、建物に所有税を課すことは、建物に投資することを不利にし、土地の有効利用を抑制することになる。したがって、住宅やオフィスに対する固定資産税は建物の共同化や高層利用を阻害するので、望ましくない。

固定資産税率は一定であるから、建物の高層化や共同化することによって堅固な建築物をつくると、より高額な固定資産税を支払わなければならない。固定資産税が高層化や耐震化を促進する障害となるため、良質な住宅の供給を減少させてしまう。そうした副作用のために、住宅の耐震化や省エネ性能の高い住宅への改修、古くて危険な住宅からの改築が遅れることになる。これらを防ぐための特例として、新築住宅や優良住宅の床面積 120 m²までの部分や、建物の耐震化には固定資産税の減税措置が講じられている。

ただし、建物に対する固定資産税には、応益原則としての合理性がない。応益原則とは、政府が課税によって調達した資金を用いて公共財を供給する際に、それによって利益を得る主体が、これらの税を負担すべきという原則である。つまり、政府が供給するサービスによって利益を得る主体が、課税によってそのコストを負担すべきという価値判断である。

公共サービスの多くは地域的なものであり、全国的にすべての住民が等しく利益を受ける

公共財というのは、国防サービスを除けば、ほとんど存在しない。それ以外に「共同消費が可能」という教科書的な例を見つけるのは難しい。政府の供給する財・サービスは多かれ少なかれ地域的であり、その地域に居住しなければ消費できないものばかりである。消防や警察等のサービスはもとより、道路や公園も地域に固有で、居住地から遠く離れた地域の道路や公園のサービスを消費する可能性はきわめて低い。

つまり、公共サービスは居住地に固有で、その居住地に住まなければ消費できないものばかりである。その結果、地域に固有のサービスの価値は、その地域の地価に反映される。例えば、近隣に鉄道の駅ができて都心までの通勤が便利になると地価が上昇するのは、鉄道という交通サービスの価値が地価に反映されるメカニズムが働くからである。鉄道や駅という交通サービスが、この地域に居住しなければ享受できないサービスである証拠である。公園や道路、治安も同様である。そのため、政府や地方自治体が供給する地方公共サービスの便益のかなりの部分は地価に反映されることになる。したがって、応益原則の観点からすると、土地所有者が公共サービスの費用を負担すべきである。

公共サービスや行政サービスの価値は当該地域の地価に反映するから、土地に対して固定資産税や都市計画税を地域住民に課すことは、利用料金を徴収することが困難な公共サービスの対価を土地所有者から徴収することを意味する。すぐれた公共サービスを無料ないし低い価格で提供する地方自治体には、多くの住民が集まる結果、地価は上昇する。こうした土地に課税して、公共サービスのコストを土地所有者に負担させることは、応益原則になっ

ているのである。

しかし、住宅をはじめとする建物価格は建築費から影響を受けるが、公共サービスの質や水準から影響を受けることは少ない。土地を含めない建物価格は建築費用で大半が決まるため、固定資産税の応益原則には合致しないのである。したがって、資源配分（土地利用）の中立性や応益原則の観点を踏まえると、固定資産税は土地のみに課税することが望ましい。

土地所有を零細化させる固定資産税

現実の日本では土地に対する固定資産税に特例や負担調整措置があるために、これまで述べたような理想的なものとは程遠い。現状の固定資産税では税率が1.4%、都市計画税では0.3%とされており、課税額を求める際の課税標準額はおよそ地価公示の70%程度である。小規模住宅用地には、様々な税制上の優遇措置が講じられている。住宅用地で200㎡までの部分については固定資産税評価の特例があり、課税標準額が1/6に減額され、都市計画税については1/2に減額される¹⁹。これは土地所有の規模を200㎡以下にしようとする誘因（インセンティブ）になっている²⁰。

土地はひとたび零細化されると、共有化、集約化することが難しい。都心でマンションやオフィス用地を開発するためには、小規模な土地所有を集約化する必要がある。土地所有が零細化していると、より多くの地権者との買収交渉や利害調整が必要になる。その結果、同

19 200㎡を超える部分については、固定資産税は課税標準額の1/3、都市計画税はそれの2/3に引き上げられる。

20 しかし、空き家対策として、危険な空き家と認定されると、こうした経過措置の適用外となる。

じ規模の開発用地でもそれらに多くの交渉費用や時間がかかる。六本木ヒルズの開発には十数年を必要としたが、そのほとんどは、このような交渉と契約に要した時間である。

土地所有が零細化すればするほど、こうした交渉の回数や費用は比例的以上に増加する。したがって、将来の開発や転用に要する社会的費用を節約するために、税制で土地所有を零細化すべきではない。

もちろん、土地利用の規模は事業によっても異なるし、住宅も家族の規模によって異なるものである。大きな土地や床面積を必要とするオフィスや工場もあるが、相対的に小さな規模の土地利用で十分なオフィスや単身者用住宅もある。こうした規模の異なる土地利用や床面積の利用については、土地所有の分割で対応するよりも、利用する土地の賃貸借契約で対応したほうが、社会的費用が低い場合があると思われる。

土地の所有権の集約化には、一人との交渉費用や契約費用を、単純に土地所有者数で乗じた金額以上にかかると考えられる。その結果、税制上のインセンティブが存在しなければ、市場メカニズムの下でも、望ましい規模以下になるような土地所有には歯止めがかかるであろう。しかし、多くの土地が単一の所有者の下に集約化されるとは思われない。賃貸借契約よりも土地所有から土地利用を垂直的に統合したほうが、情報の非対称性に伴う費用を節約する効果があるために、一定規模以上に土地所有が集約化されとも思われない。

前述の課題を踏まえると、固定資産税に関する提言は次のとおりである。

1. 土地の有効利用、公平な所得分配という観点から、住宅に対する固定資産税を撤廃し、代わりに土地に対する固定資産税率を高めるべきである。
2. 小規模宅地に対する固定資産税の特例措置を撤廃して、土地利用の零細化を防ぐべきである。

固定資産税は地方自治体の重要な収入源であるため、地方自治体は住宅の固定資産税の撤廃には強い抵抗を示すであろう。こうした反対を乗り越えるためには、税収中立的な税制改革を考えるべきである。そのために、土地に対する固定資産税の実効税率を高めることを提案したい。

住宅に対する課税を緩和ないし撤廃すれば、建物の高層化や共同化が促進されるので、結果として土地に対する需要が増加し、地価が上昇する。土地所有者はこうした地価の上昇により、自らの担税力を高められるため、住宅に対する固定資産課税の撤廃に賛同するだろう。そのため、土地に対する課税は政治的に進めやすいうえに、住宅固定資産税撤廃による市区町村の税収減をカバーすることができることから、地方自治体の反発も抑えることができる。

また、小規模宅地に対する固定資産税の特例措置撤廃は、新たな感染症対策や在宅勤務を実現するため、広くて快適な住宅の供給には必要不可欠な税制改正である。「居は気移す」という孟子の言葉があるように、住む場所や環境は人の心に大きな影響を与える。放置された土地・住宅を有効活用して、日本人が物心両面で豊かさを得られるように、固定資産

税を抜本的に見直すべきであろう。

提言Ⅱ－③：消費税は住宅サービス利用時の家賃を踏まえて課税

新築や不動産会社による中古住宅の販売価格への消費税は、一括に多額の課税がなされることで、住宅の「流動性」を阻害している恐れがある。消費税は消費する財・サービスに対する課税であるので、すべての消費財や消費サービスに同率課税をすることで、税制が個人や企業の経済活動における選択を歪めない、という租税の中立性を担保できる²¹。住宅サービスについても、購入時の金額ではなく利用（消費）時の家賃に対して他の財・サービスと同率の消費課税をすべきであろう。ただ、賃貸住宅は別にして、持ち家の帰属家賃の評価は技術的に難しいために、新築や不動産会社による中古住宅の販売価格に一括で消費課税する措置が取られていると思われる。

しかし、住宅購入時の消費税には2つの点で問題がある。第1に、住宅の購入時に一括で課税されることから生じる問題である。消費税は住宅サービス利用時の家賃に課税されるものであるから、現在から将来にわたる家賃に同率で課税されるべきである。住宅の購入時点で消費課税する場合、将来の家賃に対する消費課税額は現在価値に評価すると適当な割引率で割り引かなければならない。この現在価値に対する消費課税と、住宅価格（建築価格）に対する課税額は一般的に等しくないため、現在の住宅購入時の消費税額は本来の家賃に対する消費税額よりも過大になっていると思われる。

第2に、住宅サービスは上物の住宅だけでなく、そのもとになる土地との結合生産物であるため、家賃は住宅部分へのレントと地代に分割できるはずである。したがって、家賃への消費税は住宅価格と地代（地価）に帰着する。住宅価格に対する消費税の帰着の程度は、住宅建築産業の供給の価格弾力性と住宅地供給の価格弾力性に依存するが、その程度がどのようなものかは慎重な実証研究の結果を待たなければならない。

ただし、住宅価格に対する消費税の帰着の程度がどのようなものであれ、家賃への消費課税は住宅（建築）価格に対する消費課税と等価にならないため、地代（地価）への課税も考慮すべきだろう。日本では借地が少ないことを考えると、マンションも含めて、土地と住宅の総資産価値として消費課税する必要がある。現在、新築や不動産会社による中古住宅の販売価格のみの消費課税では、土地には消費課税されていない点を考えると過少であるといえる。

前述の課題を踏まえると、住宅購入時の消費税に関する提言は次のとおりである。

1. 住宅に関する消費税は購入時の一括課税ではなく、住宅サービス利用（消費）時の家賃を踏まえて課税されるべきである。
2. 持ち家住宅の消費税は、住宅サービス利用（消費）時の家賃に対して総合的に課税さ

21 消費税が財・サービスの相対価格に影響を及ぼさないで、限界代替率との乖離をもたらさない。したがって、理想的な消費税はすべての財に同じ率で課税することが望ましい。経済学者が一部の必需品に対して軽減税率を適用することに反対するのは、こうした理由である。

れるべきである。

なお、先に述べた理想的な固定資産税における議論との関連で一点注意しておきたい。土地の供給量が住宅地開発や市街化区域の変更によって増減することを考えると、土地の総量は一定であるが、住宅地の供給量は一定ではない。家賃や地価の変化によって住宅地の開発は変化するだろう。固定資産税はすべての土地に課税されるのに対して、家賃課税は住宅地に帰着（課税されるのと同じ）する点が異なるのである。

住宅消費税についての検証や議論はまだ不十分である点が多い。将来的には、住宅消費税に関する研究を深めることも必要であると同時に、持ち家の利用（消費）時への課税を実現できるための技術・方法を検討すべきである。

提言Ⅱ－④：所得再分配を改善するため住宅ローン減税を廃止せよ

前述のように、消費税は住宅購入時に一括で多額の納税を求められるため、新築住宅の需要を減少させる恐れがある。政府は消費税率を高めるたびに、住宅関連業界から消費税に反対されることを考慮して、所得税の住宅借入金等特別控除（住宅ローン減税）の対象拡大や期限の延長を導入してきた。

所得税の住宅借入金等特別控除（住宅ローン減税）は国民の持ち家の購買促進を目的に導入されたものであり、住宅ローン額の一定割合を所得税額から控除する制度である。この制度は確かにサラリーマンの住宅取得を促進するために導入されたことは事実であるが、日本人の持ち家志向を助長してきた結果、日本人のライフスタイルを画一化するとともに、土地・住宅の「流動性」も低下させていると考えられる。近年の空き家・空き地の増加はその証左であろう。

また、住宅借入金等特別控除（住宅ローン減税）の恩恵を大きく受けるのは、高額な納税ができる者であるか、多額の住宅ローンを借入できる者であろう。一般的に、大きな住宅を購入するために多額の住宅ローンを借りられる人は、高額所得者か多額の資産所有者だからである。持ち家は賃貸住宅に比較すると明らかに上級財である。つまり、住宅借入金等特別控除（住宅ローン減税）は所得水準の高い人々に対する補助金といえる。その一方で、住宅家賃の支払いに困窮する人々も多数いる。2016年、生活保護受給者は約215万人であり、そのうち住宅扶助人員数は183万人であった²²。住宅サービスは日常生活を営む基本であるため、住宅に関する支援は高所得者よりも低所得者を優先する必要がある。具体的には、賃貸住宅居住者や高齢者に対して、バウチャーという住宅クーポンを用いて再分配を実施することが、空き家活用の観点から望ましいと思われる。

したがって、土地・住宅の「流動性」を高めつつ、所得再分配機能を改善するためには、住宅借入金等特別控除（住宅ローン減税）を廃止すべきである。不動産関連会社や住宅購入予定者は住宅購入時の負担増を懸念するかもしれないが、住宅に対する固定資産税の撤廃や

22 厚生労働省（2019）『平成30年版厚生労働白書 資料編』「生活保護受給世帯数・生活保護受給者数・保護率、扶助人員と扶助率の推移」

住宅購入時の消費税廃止も踏まえると、住宅購入費用の負担増には必ずしもつながらないと思われる。政府は土地・住宅の有効活用の促進から国富を増加させるため、固定資産税・所得税・消費税等の税の特徴を相互に補完し合い、全体としてバランスのとれた租税体系（タックスミックス）を再構築すべきだろう。

Ⅲ. 新たな国富創出に関する情報を開示・共有

提言Ⅲ－①：土地・建物に関する情報流通を促進する環境を行政が整備すべき

所有者不明土地問題²³に代表されるように、わが国の不動産（土地・建物）は現在、「2つの放棄」、すなわち、空き家に見られる「管理の放棄」と相続登記がなされないという「権利の放棄」が進行している。相続に係る2つの放棄の慢性的拡大を抑制するため、所有者不明のまま不動産を利活用できる「対症療法」的な対応として、「令和検地」と言うべき所有者不明土地の「新たな発生防止」²⁴と「有効活用の促進」²⁵が国の主導で実施されている。所有者探しの費用や都市開発の障害、公共事業の遅れ等による経済損失額の削減にもつながるだろう²⁶。

だが、2つの放棄の根本原因は、土地の所有・利用を把握する情報基盤の脆弱さにあり、それが情報の「非対称性」を生み出し、国際的に見てわが国の不動産投資効率性を低水準に留まらせている²⁷と考えられる。誰もが安心して売買、賃貸に参加し、安定的に成長する不動産市場を形成、有効活用していく「原因療法」的な取り組みとして、行政は、土地・建物に関する情報が流通するための環境を整えることが不可欠である。

まず必要なことは「境界未確定の土地の解消」である。境界確定は、土地の表示に関する登記情報の正確化、土地取引の活性化、災害時のスムーズな復旧に重要である。にもかかわらず、その基礎となる地籍調査の進捗率は52%（2019年度末時点）に留まっている。

今後、地籍調査の遅れが目立つ都市部や山村部、なかでも災害危険度が高く被害想定が明らかになっている区域での調査を重点化する等、当該地域における早期の土地の境界確定が必要であろう。そのための国や地方自治体の支援も不可欠である。

次に「登記情報の一元的な収集・集約・管理」が必要である。不動産登記は、土地の面積や種類、番号、所有者、さらには、建物の築年数、耐震基準等の情報が公示される。誰もが閲覧できるオープンビッグデータであるにもかかわらず、それが不動産の有効活用や流通促進に結びついていない。市場における各取引主体の所有情報に差があるからである。

情報の非対称性の存在により、質の悪い相続未登記不動産だけが市場に残り、市場自体が縮小していくという逆選択問題が生じかねない。このような問題が起これば、土地・建物に関する登記情報の一元的な収集・集約・管理システムを整備すべきである。

23 現在の土地所有者が直ぐに分からず、判明しても連絡がつかず、土地を利用するにも交渉できない土地の問題。

24 2020年の臨時国会で提出見込み（2020年9月時点）。民法等の所有者不明土地関連法案を改正し、相続登記の義務化、所有権放棄制度の創設等が盛り込まれる予定。

25 2018年に「所有者不明土地の利用円滑化特別措置法」が国会で成立したことで、企業、自治会等が所有者不明土地に利用権（上限10年間）を設定し、「地域福利増進事業」に利用することが可能となった。

26 （一財）国土計画協会「所有者不明土地問題研究会」による試算では、2040年までの経済損失額の累計は約6兆円に上るとされる。（平成29年）

27 例えば、国交省『不動産投資市場の成長戦略』（平成28年3月）によると、リート時価総額の名目GDPに対する比率を見ると、アメリカ6.3%、オーストラリア7.0%、フランス3.2%、シンガポール18.4%等となっているのに対し、日本は2.2%と低水準に留まる。

さらに、「登記手続きの簡素化」も必要であろう。現在、登記は多くの手続と時間を要するため、高コストで非効率な業務となっている²⁸。また、登記は、取引履歴を改ざんされない形で長期間保存することが必要でもある。現在、国等が管理者となり登記情報の正確性や安全性を担保しているが、紙ベースの書類が必要とされ、電子化は遅れている。こうした煩雑な登記手続、届出負担の効率化とトレーサビリティ（追跡可能性）の確保、不動産流通や有効活用を促進していく新技術として、ブロックチェーンの活用が有望と考える。

ブロックチェーンは、すべての取引記録の塊を一定時間ごとに生成し、時系列的に鎖のように繋げた巨大帳簿を生成可能にする。登記費用・手続がハードルとなって進まない不動産の権利移転（譲渡）、契約締結、権利証明が促進されるとともに²⁹、その暗号化技術によって、不正取引を抑止し、適正な手続きと管理運用を可能にする。システムダウンに強く、不動産情報の即時更新によりオペレーションコストも低減させる。

提言Ⅲ－②：損害保険会社は不動産の評価・情報整備に積極的に関与せよ

不動産は特定物でありながら、売り手、買い手にとっては、その価格形成要因が分かりにくい。また、取引では不動産業者が売り手、買い手双方から仲介手数料を得られる立場にあるにもかかわらず、インサイダー取引を規制するルールも存在しない。つまり、不動産業の本質は情報産業であるにもかかわらず、情報の非対称性を抱えた産業だということである。

一方で現在、不動産情報収集のためのインターネット利用率は、新築・中古住宅購入者とも9割超に達する³⁰。消費者自らが主体的に不動産関連情報を得て、さらには非対面かつオンラインでの不動産取引を行う新たな購買層が不動産市場に増えつつある。

より透明性が高く総合的な不動産情報の基盤整備により、消費者に提供できる情報やサービスの質が向上し、消費者が情報を入手しやすくなる。それは、権利移転や収益配分、取引業務に要するオペレーションコストを引き下げ、不動産取引スキームの適正なコントロールを可能にする。また、不動産取引を行う消費者が安心して市場に参入し、不動産の流動化が期待できる。

さらに今後予想されるAI等の活用により、集約された情報をいつ誰が見ても公平な不動産価格を自動算出できるようになり、税負担の公平性の実現にも寄与するだろう。提言Ⅰ－①（16 ページ）で触れたMLSに見られるように、米国では、不動産テック³¹の運用範囲が爆発的に広がってきており、物件の成約価格や広さ、売買や修繕の履歴、固定資産税や課税評価額、ローン借入額、登記情報といった物件情報だけでなく、周辺地域の情報や地盤情報、市場分析レポート等、不動産の品質を示す重要情報も入手できる。

わが国には、不動産の売出物件や成約物件の所在地や間取り、価格等が不動産流通標準情

28 相続登記の名義変更を例にすると、①戸籍の収集→②手続きを要する対象不動産の確認→③遺産分割協議の内容決定→④遺産分割協議書の作成→⑤法務局に提出する申請書の作成→⑥法務局への提出→⑦名義変更のための税金（登録免許税）と逐次的に対応せねばならない。

29 市場価値がゼロに近くなってしまった不動産をオーナーから無償譲渡してもらう等の実証実験（LIFULL 社）が着手されている。

30 （一社）不動産流通経営協会『2019 年度不動産流通業に関する消費者動向調査』（令和元年 10 月）

31 テクノロジーを活用して不動産業界の課題や商習慣を変革する仕組みのこと。

報システム「REINS」(Real Estate Information Network System)上に集約されてはいるものの、全国的な不動産情報としての網羅性の欠如、データ項目の少なさ、情報鮮度の低さ等、わが国の不動産に関する情報は、量的に少なく、質的にも不十分という課題がある。

特に、近年の自然災害の激甚化を背景に、災害情報の非対称性の問題が顕在化しつつある³²。不動産取引数の減少や取引価格の下落、損害保険料の上昇の兆しが見られる³³。

行政は、耐災害性の高い不動産を把握・評価する「資産ドック」を実施し、その情報基盤をてこに中長期的に耐災害性の高い都市構造への転換を図っていくべきである。資産ドックの対象は、ハザード(自然現象の大きさ)を除く、被災規模に影響する曝露量、脆弱性、対応力の3要因である。これらを人為的にコントロールし、総合的な被災規模を最小化することが防災まちづくりの基本戦略となろう。

「曝露量」に関しては、ハザード情報の整備格差の解消が必要である³⁴。国、地方自治体、不動産事業者等が連携して、不動産の築年数、立地場所、修繕等の物理的な状況と、税金や管理コスト等の支出額、境界確定、権利証の有無等の性能的な現状を把握する。これに、衛星リモートセンシングによる国土解析データ、ドローンやAI等を活用した水災侵害調査³⁵の結果等のハザード情報を付加した、日本版MLSとも呼べる総合的な不動産情報基盤を構築すべきである。

「脆弱性」については、例えば、「立地適正化計画」を策定した市区町村の9割超で、人口密度を保つ居住誘導区域に災害リスクのある区域が含まれている³⁶。2020年に都市計画法等の一部改正が実現し³⁷、ハザードエリアでの新規の住宅開発が抑制されることになったが、中長期的にはさらに、人口の集積度とハザードに応じて、地域別に開発規制に幅をもたせる等、減災都市構造を有したまちづくりを行うべきである。

「対応力」については、事前復興対策³⁸として、国、地方自治体がハザードマップ等の情報を分かりやすく整理・公開し、不動産取引当事者等の居住や勤務候補地の災害危険度に関する情報の非対称性を解消することが必要である³⁹。それは、災害時における住民等のリスクリテラシーを高め、住民の自助、共助という対応力を高めるからである。

都市化の進展、気象変動の激甚化に伴い、地域はよりハザードに晒されやすく、被災時のダメージがより大きくなりやすくなっている。それに伴い、被災時の不動産の復旧に備えて、自助努力のみでは対応できない部分を保険機能でカバーする重要性が一層増している。

一方で、過去の災害データに依拠した損保会社等のリスク試算モデルが、最新の被害規模

32 令和元年東日本台風では、国内の損害保険大手3グループの保険金支払額(20年3月期通期)が合計で約1兆円に上る。

33 2020年1月1日時点の公示地価(国交省、2020年3月発表)では、2019年の大型台風で浸水被害のあった長野市の住宅地が全国で最大の下落率となった。近年、頻発する豪雨等の自然災害が地価を押し下げる状況が見られる。

34 対象市区町村の98%が洪水ハザードマップを整備している一方、高潮ハザードマップの整備状況は21%に留まっている。

35 近年頻発する水害を受け水災侵害調査を行う保険会社も現われている(三井住友海上火災保険等)。

36 財務省調べ。立地適正化計画を策定した269市区町村のうち248市区町村には、居住誘導区域に災害リスクのある区域が含まれている。

37 2020年に法改正。従来、規制のなかったハザードエリアで、安全対策が十分でない住宅開発の原則不許可、災害危険区域等を居住誘導区域から原則除外、ハザードエリアからの移転促進策の拡充等がなされた。

38 平時のうちに災害が発生した際のことを想定し、被害最小化につながる都市計画やまちづくりを推進することを言う。

39 宅地建物取引業法施行規則の一部改正の施行により、不動産取引時にハザードマップにおける取引対象物件の所在地について説明することが義務化された(2020年8月)。

に追い付かなくなりつつある現状も認められる。今後、ハザードが激甚化することを想定した対応が必要である。その1つとして不動産の評価を厳格化し、新しい情報を加味した災害危険度を更新しつつ、新たな保険ビジネスモデルを構築することが、保険会社には求められるよう。

そのためには、リスクモデルに投入するデータの量や品質が非常に重要となることから、都市化の影響評価を加えた災害危険度を、よりきめ細かに地域別に捕捉できるような情報整備が行政に求められる。損保会社側でも、土地・住宅に関するビッグデータを構築し、それに基づく保険料、住宅ローン金利に反映し、危険を限定する（耐震性、居住地制限）という事業戦略が重要となろう。

提言Ⅲ－③：新たな国富を創出するデータガバナンスを再構築

前述のように、土地・建物に関する情報がインターネット等でオープン化されておらず、消費者が仲介業者なしに詳細な不動産情報を入手することは困難である。土地・建物に関する供給者と消費者の間に情報の非対称性が生じ、土地・建物に対する適正な評価と価格設定を妨げているのである。

また、個人の移動情報の活用も十分ではなく、鉄道や道路利用者への混雑税の導入の阻害要因になっている。不動産取引では適切な公共選択が行われなかった結果、大都市の過密は一層進んだし、新型コロナウイルスの感染拡大に見られるように、衛生面でも過密都市の脆弱性を露呈したといえよう。

この背景には、国民が個人情報了他者に悪用されるリスクを過度に忌避していることが考えられる。政府は個人の土地・建物、移動履歴等を公益に資する政策に活用できるよう、国民の不安を払拭する取り組みを最優先に行うべきだろう。具体的には、個人情報の取り扱いに関して事前審査や懲罰できる第三者機関を官民協働で設置することが挙げられる。現在、個人情報保護委員会が個人情報等の取扱いに関する監督・監視を行っているが、個人情報に関する事前審査や懲罰できる権限までは有していないため、国民の不安を払拭するまでには至っていないと思われる。新機関が機能するには、個人情報の活用に関する法律等も整備する必要がある。政府は新たな国富を創出するために、個人情報を安心かつ安全に取引できる環境を早急に整備し、データガバナンスを再構築すべきである。

Ⅳ. 不動産問題には事後的対応ではなく 事前的対応が必要

提言Ⅳ－①：災害費用を軽減するために民間保険を積極的に活用すべき

日本の土地・建物の資産価値を考える際には、自然災害リスクの問題を避けて通れない。自然災害への事後的対応は人的被害が大きく、そのコストも膨大になることから、可能な限り事前的対応により被害の最小化に努めることが肝要である。

事後的対応から事前的対応にシフトするうえでは、保険の活用が有望な選択肢になる。なぜなら、住民が保険に加入していれば、災害後の公的支援ではなく、被害に遭った家財や住宅に応じた再建費用を準備できるからである。また、各地域の保険料率が災害リスクを反映していれば、消費者は保険加入時に地域の災害危険度をより正確に認知する機会を得るだろう。

しかし、日本において必要性の高い地震保険については、様々な問題がある。現状では、巨大地震に因る経済的損失が発生した場合、莫大な地震保険金の支払いが予想され、民間損害保険会社のみの支払い能力では対応できないことから、政府が再保険を通じて関与することで低廉な保険料で保険を提供している。1回の地震による政府が支払うべき再保険金の総額は、毎年度の国会の議決を経た金額を超えないものにしなければならないとされており、政府の再保険と民間の責任限度額を合わせると、2020年3月現在、11.7兆円である。

だが、2019年6月に内閣府政策統括官（防災担当）から発表された「南海トラフ巨大地震の被害想定について」では、基本ケースで想定されている住宅と家庭用品（家財等）の被害額が46.9兆円、ライフラインやオフィスを含めると100兆円超の被害が想定されている。この規模感から考えると現在の保険限度額は過少である。また、法人（所有不動産470兆円）のカバレッジは1割未満に留まる。災害発生後には資産等の直接的被害に加えて、サプライチェーンの寸断による減産、操業停止等が企業経営にとって大きなリスクであることを考えると、とても十分とは言えない。災害への事前的対応の観点からは、地震等の保険加入者数等の拡大とリスクファイナンスの拡充は重要課題と言える。

保険加入者の増加については、民間損害保険が地震災害リスクを適正に評価・細分化し、各地域の地震災害に応じた保険を供給することで、土地・建物の利用者たちが保険に加入しやすくすべきである。現在、地震保険の保険料率は都道府県単位で木造、非木造の区分で基本料率が決まり、耐震等級、耐震診断等の個別建物の性能によって10～50%の割引が受けられるようになっている。また、保険金は火災保険金額の30～50%と部分補償に限られている。これを、1981年の建築基準法に適合した住宅に関しては満額補償できるようにする等が考えられる。保険加入者の増加を通じて、わが国全体の地震災害リスクを総体的に低減させられよう。

このように保険は、災害リスクを評価することで耐震性能の高い建物や災害リスクの低い立地に対して投資するインセンティブを与える。逆に、耐震性能が低く、災害リスクの高い

土地・建物は、保険料込みのトータルコストで割高になり、よりリスクの低い立地と高性能な建物への投資を促すという重要な機能を果たす。近年は、これまでは予期されていなかった規模の風水害等に見舞われる傾向も強くなっている。災害に対する事前対応の重要性はさらに高まっている。

既述のとおり、現行の政府の再保険と民間の責任限度額を合わせても、想定される経済的損失には大きく足りない可能性に留意が必要である。提言Ⅰ－④で述べたように、事前の社会全体で復旧・復興資金の手当て、すなわち、リスクファイナンスをするため、海外への出再保険も必要になる。

こうしたリスク移転には、国内外の不動産ビッグデータを活用したリスク評価モデルが不可欠であることから、世界各国のデータを集め、評価モデルを構築した国際的な再保険制度の構築が必要である。地震再保険は現在、政府が大半を出資する特別会計で処理されている。

地震再保険は、風水害等世界的に発生する自然災害に応じてプールし、リスクを分散させるために、民間再保険会社の活用や日本が主導して構築する国際的災害リスクをヘッジするスキームに切り替えていくことが不可欠だ。環太平洋地域には災害リスクの高い地域が多数存在することから、これらの地域でリスク分散を図るスキームを構築していくというものである。これらは、災害保険に関する政策体系をオープンレジームに転換する試みと言えよう。

その際、提言Ⅲ－②で述べたように、土地・建物に対するリスク、資産価値に関する評価等の情報整備は再保険のキーポイントだが、この分野で適正な評価ができる主体がわが国には不足している。リスク評価モデルの構築を官民一体となり調査研究を進めることで、日本のマーケット・プレゼンスを高めることが期待できる。わが国の金融サービスの生産性が低いことがしばしば指摘されるが、こうしたモデル構築によって生産性を高められるものと考えられる。

以上のように民間保険機能を活用することは、国民の資産を強靱なものとし、災害リスクを軽減させることにつながる。リスクを適正に評価すると、人口や資源の過度な集中はリスクを高めることが事前に把握されるため、都市の集積は適切な密度に収束するものと考えている。ただ、この機能を発揮させるためには、保険に加入する人が国内人口のなかで大半を占めなければならない。被災した人たちの生活再建の支援も被害額に加えて、保険加入や耐震性能評価等、事前の努力に応じて加算するような仕組みを入れることで、災害リスクに備えるインセンティブを付与していくことが重要だ。激甚災害制度等で被災者に対する助成も事前の備えを評価する仕組みに切り替えるべきである。

提言Ⅳ－②：空中権の取引等により、居住地を誘導する政策・制度を実現せよ

国富としての土地・建物の価値を高めるためには、その利用効率及び投資効率を高める必要がある。密度が低い状態では広く薄く投資をしなければならないので、投資効率が上がらないことから、資産価値は下がる。逆に、過密な状態は災害リスクが高まり、保険料上昇等

を通じて投資効率が下がることから、土地・建物の価値を押し下げることになる。投資効率性を高めるためには土地利用を生産性の高いところに集約していきながら、災害リスクの高い地域や生産性の低い地域を自然に戻す必要がある。そのときネックとなるのが土地所有者の意向である。土地利用政策を変更する際、所有者との合意が求められる場合が多いが、その所有コストが低いために、なかなか生産性を上げる方向には進まないのだ。

一方、災害リスクの高い地域では、空き家が増え、スプロール化が進んだ地域等を効率化するために集約化を図ろうとしても、利用効率が低いため、市場価格がほとんどつかない。住宅の価格が低く、所有コストも低いため、低・未利用のまま資産が所有され続けられるという悪循環に陥っている。

こうした状況を打開するためには土地の「流動性」を高める必要があり、こうした低・未利用地の空中権を事業者や政府・地方自治体等に売却することにより、都市部への移転を促す方法を提案する。特に災害危険地域は空中権を売却することで容積率を0%とし、建物を建てられなくすることができる。この考え方は都市部の総合設計制度⁴⁰を地域全体で捉えるもので、規制緩和と規制強化をセットにすることで土地利用の集約化を図ることを意図したものである。

同様の考え方で都市のコンパクト化を促す際も空中権の売買等を通じて容積率規制を柔軟に運用するという方策が考えられる。その際、重要になるのがマスタープランによるまちの将来像を描くことである。将来像を描くことで民間投資を誘導しながら地域を作り上げていくことができる。その際、将来の人口減少を踏まえた都市の再編や気候変動の影響による災害リスクを踏まえた土地利用計画となることが求められる。特に地方の小規模都市では都市のコンパクト化と周辺都市との役割分担が不可欠であり、立地適正化計画の策定とそれに連動する形でインフラの集約化が必要になる。

こうしたマスタープランや立地適正化計画の策定で地域の土地利用を明確にし、利用効率を高めていく方向に舵を切るべきだ。こうすることで土地や空間の有効利用が図られ、生産性が高まることでより豊かな国民生活を営むことができる。そのためには土地利用規制のメリハリをつけることで「流動性」を高め、より効率的な利用が可能な主体に不動産の所有が移るような改革が必要なのだ。

これとはやや性格の異なる課題には、水源地や国家安全保障に関わる重要地域等、国家として地域指定が必要な分野も存在する。都市計画や地域指定の多くは地方自治体にあるが、国家的な地域指定をする場合は法改正が必要となる。これらの一連の仕組みは都市計画法、建築基準法等の改正により対応可能だと考えている。

提言Ⅳ－③：空き家除去費用を事前徴収せよ

空き家は2018年で約849万戸に上り、5年間で29万戸ほど増加した。空き家率（総住宅数に占める空き家の割合）は13.6%に達し、過去最高の水準である。空き家が増加する

40 敷地内で一定割合の空地や市街地環境の改善などに資する公益性の高い施設を配置することで、容積率や斜線規制を緩和するという制度。

要因は主に3つある。第1に、居住者の変化である。少子高齢化が進展することで、住宅需要が減少している。また、核家族化も進展していることで、空き家になった住居は若い世帯のニーズにマッチしにくく、土地・住宅は世代交代とともに放置される傾向にある。第2に、中古住宅自体の問題である。多くの空き家が、快適な居住環境としての立地に適さないとともに良好な質を担保していない。結果として、中古住宅の市場は新築住宅よりも規模は小さく、成熟していないのである。第3に、税制の優遇特例措置がある。提言Ⅱ-②で指摘したように、小規模住宅用地（200㎡以下）に住宅が立地している場合、敷地に対する固定資産税は課税標準に対して1/6に軽減される。したがって、居住しない建物を所有する場合、追加費用をかけて更地にするよりも、空き家のままのほうが有利なのである。

ただ、空き家は大きな外部不経済を発生させる恐れがある。日本住宅総合センターは空き家発生による外部不経済の損害額の試算結果を公表している⁴¹。例えば、空き家の火災による隣接家屋の全焼・死亡事故を想定した場合、その損害額は6,375万円になる⁴²。また、空き家倒壊による隣接家屋の全壊・死亡事故を想定した場合、その損害額は2億860万円に上る⁴³。さらに、外壁材等の落下による死亡事故を想定した場合には、5,630万円の損害額となる⁴⁴。

これらの空き家による外部不経済を防ぐには、国や地方自治体が空き家所有者にこれらのリスクを認識できるよう積極的に情報提供すべきであろう。例えば、埼玉県は「相続おしかけ講座」と称して、行政書士や司法書士を高齢者サロン、自治会等の集会に無料で講師を派遣して、高齢者が相続について相談できる機会を提供している。また、市区町村は2015年に施行された「空家等対策の推進に関する特別措置法」を積極的に活用する必要がある。特定空き家等に対する措置では2015年度から2019年10月までに、助言・指導が17,026件、勧告は1,050件に上る。その一方で、行政代執行⁴⁵は50件、略式代執行⁴⁶は146件であった。略式代執行は「空家等対策の推進に関する特別措置法」に基づいて行われるものの、助言・指導や勧告と比べると、その件数は少ない。その理由は、各市区町村が空き家の除去費用を公費で負担する必要があるからだろう。本来、空き家の所有者が除去費用を賄うべきである。

そこで、市区町村は新たに住宅を購入した者から空き家の除去費用を供託金として徴収しておくべきであろう。空き家の除去費用が事前徴収されていれば、住宅が相続放棄や所有者不明になっても、市区町村は供託金から除去費用を負担できるため、略式代執行も円滑に行える。その結果、市区町村は空き家による外部不経済を早期に解消でき、空き地を新たに活

41 日本住宅総合センター（2013）『空き家発生による外部不経済の実態と損害額の試算に係る調査』

42 試算の前提とした被害モデルは、次のとおりである。空き家隣家の住居（所在地：東京都〈郊外〉、敷地面積：165㎡〈50坪〉、延べ床面積：83㎡〈25坪〉、建築時期：平成4年〈築後20年〉）が全焼し、その居住者（世帯主：74歳〈無職〉、妻：69歳〈無職〉）が死亡するケースである。

43 試算の前提とした被害モデルは、次のとおりである。空き家隣家の住居（所在地：東京都〈郊外〉、敷地面積：165㎡〈50坪〉、延べ床面積：83㎡〈25坪〉、建築時期：平成4年〈築後20年〉）が全壊し、居住者（世帯主：40歳、年収600万円、妻：36歳主婦、子供：8歳の女儿〈小学3年生〉）が死亡するケースである。

44 11歳男児（小学6年生）の死亡を想定している。

45 行政が所有者の明らかな空き家を除去し、除去費用を所有者から徴収する。

46 行政が所有者不明の空き家を除去し、除去費用も公費で負担する。

用できるようになる。また、空き家が除去するまで放置されないように、空き家所有者には売却または貸し出しを促すため、市区町村が空き家所有者に金銭的なインセンティブを付与することも一案である。なお、今後はマンションの空き家も増加すると思われるが、建物全体が空室で老朽化していなければ、「空家等対策の推進に関する特別措置法」の対象とはならない。政府はマンション版の「空家等対策の推進に関する特別措置法」も早急に検討すべきであろう。

V. 国民のリスクリテラシーを高め、モラルハザードを最小化

提言V－①：災害保険への強制加入と危険地域の居住抑制を一体的に進めよ

災害がひとたび発生すると、どのような被災者も等しく救済されることは、公平性の観点から当然のように思われる。ところが、こうした災害対策は、国民にモラルハザードを引き起こす懸念がある。

一律の事後的救済措置は、発災前から災害リスクの軽減に努めた個人とそうでない個人を同一に扱うことで、本来、個々人が災害前に果たすべき注意を怠り、自助努力を減退させ、かえって災害危険度を高めているかもしれない。事後的な危機対応の財源にも限界があり、将来世代に負担をこれ以上強いるべきではない。

本来、政府は一律救済ではなく、国民の所得水準や提言Ⅲ－②で述べた地域の特性を踏まえた災害保険への加入を平時から促進し、保険料負担を事前に要請すべきではないだろうか。災害保険への加入が国民の災害に対するモラルハザードを最小化させるのである。

ただ、地震保険等の災害保険はリスクコントロール機能の脆弱性を有している。というのも、仮にハザードマップ等の災害情報が十分に公開されていても、住民が自らの災害リスクを正確に把握して保険に加入するとは限らないからである。また、民間保険会社が十分に住民や不動産情報を把握できず、高リスクの住民だけが災害保険に加入すると、逆選択（アドバースセクション）の問題が発生してしまい、災害保険は市場経済で成立しなくなってしまう場合もある。

これらの問題を回避するために、政府は、地震保険を含む民間の災害保険への強制加入を義務化すべきである。自動車購入者が自動車の自賠責保険へ自動的に加入するように、不動産購入者も災害後の再建費用を事前に準備できるよう、民間の災害保険へ自動的に加入することで、今よりも自助努力が喚起されるはずである。個人によっては、災害後の補償内容を充実させるため、任意保険への加入を検討する機会も増えるだろう。土地や建物の賃借の場合、地主が災害保険に加入しているため、災害保険料が家賃に含まれることになる。損害保険会社が競争状態であり、災害保険料率が可変的であれば、災害保険料率と災害発生確率は近似するため、危険地域の保険料率は高くなるだろう。結果として、災害危険地域への居住を制限するようになり、政府は災害後の救済を一時的かつ最小限にすることができる。

また同時に、地方自治体はプレミアムによる危険地域への居住抑制（法人税、固定資産税の調整等）を行い、堅固な建物への建て替え・住み替えを積極的に推奨すべきである。なぜなら、全国民が災害保険に加入することで、災害後の補償を過度に期待するあまり、災害リスクを軽視してしまう、別種のモラルハザードに陥る恐れもあるからである。国は国民に災害保険への強制加入を義務化し、地方自治体は域内のコンパクトシティの実現を前提に郊外開発を抑制することで、災害に関する2つのモラルハザードを軽減できると思われる。

提言Ⅴ－②：地震保険の満額補償を新耐震基準の建物に限定する

政府の地震調査研究推進本部では、南海トラフ巨大地震がM8～M9クラスで30年以内に70%～80%の確率で発生すると公表している。また、内閣府によれば、南海トラフ巨大地震の揺れによる建物被害は最大で107.1万戸ほど全壊し、建物倒壊による死者は最大6.5万人ほどである⁴⁷。

しかし、わが国では耐震性の低い建築物がいまだに多く存在している。実際、1981年より前に建てられた旧耐震基準の住宅は全国で約1,201万戸であり、住宅総数の22.4%を占める⁴⁸。また、腐朽・破損している空き家は約190万戸（空き家総数の2割）に上るため⁴⁹、倒壊の危険性がある建物は管理不十分なまま多数残されているといえる。

元来、建築基準法は生命保持のためのミニマムな基準である。地震が発生したとしても、建物倒壊での失命を回避することはもちろん、日常生活を継続できることが本来望ましい。発災後の経済社会の持続可能性を高めるためには、建築基準法の基準を上回る建物を増やしていく必要がある。

そこで、地震保険の満額補償は1981年の建築基準法の対象物件や耐震化等の対策を講じ建物性能が同等水準を有するものに限定することで、建築基準法の耐災害性を強化すべきである。損害保険会社は巨大地震発生後に多額の保険金支払いによる経営悪化を回避できるため、地震保険の支払い対象の厳格化を歓迎しやすいと思われる。地震保険の満額補償の厳格化には、それぞれの土地・建物に対する災害リスクを織り込んだ適正な資産評価を必要とする。このため、最優先課題は、提言Ⅲ－①や提言Ⅲ－②で指摘したように、政府が誰でも土地・建物に関して透明性の高い情報にインターネット等を通じてアクセスできる環境を整備することである。

結果として、耐震性の高い住宅が供給されることで、長期の住宅利用が可能になる。それと同時に、売り手と買い手の土地・建物における情報の非対称性が解消されることで、中古住宅市場も活性化できると思われる。住宅価格は高額になる可能性があるものの、地震保険加入による所得税控除を拡充させることで、住宅取得者の経済的負担を軽減できるであろう。

提言Ⅴ－③：人生100年時代のリスクリテラシーを強化すべき

政府が不動産情報の整備や災害保険等の制度設計をしたとしても、国民がリスクに対して認識不足であれば、災害や感染症等による被害を最小化することは難しい。そもそも、日本では、災害リスクや金融知識に対する学習機会が不足しているといわれている。実際、危機が起こった場合、国民が過度に政府の対応に期待するのはその証左であろう。まず、多くの国民がリスク対策を理解したうえで、自助・共助に努めるべきことを再認識すべきではない

47 内閣府政策統括官（防災担当）（2019）『南海トラフ巨大地震の被害想定について（建物被害・人的被害）』

48 総務省（2019）『平成30年住宅・土地統計調査』「第3表 住宅の種類（2区分）、住宅の所有の関係（6区分）、建築の時期（14区分）別住宅数—全国」

49 総務省（2019）『平成30年住宅・土地統計調査』「第14表 空き家の種類（5区分）、腐朽・破損の有無（2区分）、建て方（4区分）、構造（5区分）別空き家数—全国」

だろうか。

そこで初等教育機関から、日本の災害リスク特性等の理解（選択肢の提示）、資産形成（現預金、投信、不動産、年金・生保）を社会科教育することを提案したい。具体的には、国民がリスクに対して「回避」「軽減」「移転」「所有」のいずれかで対応することをまず理解しておく必要があるだろう。

「回避」「軽減」「移転」「所有」によるリスク対応とは次のとおりである。まず、リスクを可能な限り定量化したうえで、だれもがリスクを客観的に把握できるようにする。そのうえで、リスク対策を事前的対応と事後的対応に分ける。前者では「回避」と「軽減」が、後者では「移転」と「所有」が該当する。資産形成における災害リスクを「回避」するには、低リスクの場所に居住させる誘因を作る必要がある。また、住宅利用における持ち家志向からの脱却も資産形成における災害リスクを「回避」する一助になる。「軽減」については、耐震性が高い建物を増やしていくことである。ただ、過去の経験を踏まえれば、いくら強固な建物を建築しても、自然災害を完全に防ぐことは困難であることから、リスク「回避」する方策を極力優先すべきだろう。

次に、事後的対応では、災害保険への加入やリスクの証券化が災害発生後の費用を他者とシェアできるため、災害リスクを「移転」できる。最後に、個人や企業は「回避」「軽減」「移転」できないリスクを「所有」するしかない。個人は日頃から災害用品を備蓄しておく必要があり、企業は自然災害準備金を積み立て、それを損金算入しておくべきである。これらはいわゆる金融リテラシー教育と同様に運用されるべきであり、これまでのすべてを公助に依存した防災からの大きな方向転換を目指すものである。

国民がこれらのリスク対応策の原則を認識すれば、個人のライフスタイルや地域の特性に応じて、土地・建物の購入による「所有」ではなく、賃貸による「利用」という発想をもつ人が増えるのではないだろうか。結果として、人生100年時代においては、個々人が地域性や家族等の変化をふまえた、多様なライフスタイルを実現できるであろう。

なお、政府も災害や感染症等未知の問題には、不完全情報のもとで政策決定するため、住民は政府による間違いも想定しておく必要がある。そのためにも、国民がリスクを踏まえたリスクリテラシーを日々向上していく責任を有しているのである。

Ⅵ. 土地・建物の購入や利用は 「私的選択」ではなく「公共選択」として認識

提言 Ⅵ-①：賃貸借契約における更新拒絶の「正当事由」を地域限定で緩和する

今後の日本の人口減少を前提とすると、地方財政の悪化が心配される中で、インフラ整備及び維持、行政サービスの集約等の観点から、スプロール的な人口拡散を避け、拠点となる複数の中心部に多極集中的にビジネス拠点、居住地を集約化していくことが求められる。

そのためには、既存の施策・制度のみに絞ることなく、人口の拡散防止及び拠点への都市機能集約のために必要なオプションを複眼的に導入、実施するとともに、既成市街地の中に住宅需要に応じうる良質な住宅ストックを形成し、消費者側が選択できるようにしていくことが合理的であろう。

特に、借家や賃貸借物件については、国内の住戸数の3割近くを占めているにもかかわらず⁵⁰、法制度上の借地借家人の権利が強く保護されていることで、かえって居住者が固定化したり、不動産を所有する選好に偏重したり、流動化が進まない一因になっている。消費者に魅力的でかつ、市場性のある良質な住宅ストックへ転換していくことが課題である。

この課題解決のオプションとしては、都市再開発法に基づく市街地再開発事業が有効と考えられる。都市機能の更新、インフラ整備を兼ねたような公共性の高い開発事業では、民間の法人、個人が所有する不動産の明渡しが可能で、そのための損失補償の基準等も設定されているからである。ただ、この事業では高度利用が必要等、事業実現のハードルが高い。

法定ではない再開発事業（便宜的に非法定再開発と呼ぶ）もオプションに考えられるが、土地建物の所有者が再開発を行おうとしても、借地借家法の適用のある通常の土地建物賃貸借契約を既に締結している場合は、借地人、借家人の権利が強く明渡しが実現できず、事業断念に至るケースも少なくない。

というのも、賃貸人が契約期間を終了する際の更新拒絶や、契約期間が定められていない賃貸借契約を終了させようとする場合には「正当事由」が必要とされ、この要件を満たすことが高いハードルとなっているからである。

そこで、次なるオプションとしては、インフラ維持費の高い郊外地域、消滅可能性の高い集落を含む農村地域、災害危険度の高い区域、居住者の中心部への集約の必要性が高い区域を中心に、土地建物賃貸借契約の更新拒絶の「正当事由」を容易に認めることができるように借地借家制度の運用改正がなされることが望ましい。

土地建物賃貸借の新規契約については、定期借地、定期借家のような期間を限定した契約を原則とすることが考えられる。これは、現状の制度下（主に借地借家法）でも用いることができ、期間満了時に確実に賃貸借契約を終了させられる。賃貸借が継続する期間や明渡し費用を明確化することで、取得を検討する際にコストやリスク把握が容易になるだろう。貸

50 総務省（2019）『平成30年住宅・土地統計調査』「住宅及び世帯に関する基本集計結果の概要」

主が契約期間満了時に建替えや開発等を想定した土地、建物のライフサイクルも描きやすくなる。

現実には、都心部等の一部エリアのオフィスでは、定期借家が当然の前提となっている物件も多く、公営住宅においても10年間の定期借家を用いる地方自治体もあり、事業用定期借地権を用いた土地活用がなされている例は少なくない。また、借り手のライフステージに応じた住み替えも促す。終の棲家を求める借主には、高齢者住まい法で認められる終身借家権（亡くなった時点で賃貸借契約が終了し相続の対象とならない借家権）の適用を拡大する等、貸主借主ともに将来のライフプランニングをしやすくする。

このような取り組みの援用により、政府は低所得者層等への支援政策は、住宅供給を第一とする「ハウジングファースト」も実現できよう。

提言Ⅵ－②：土地・建物の適正な明渡しについての基準の明確化

「正当事由」の有無は、貸主がその土地、建物の使用を必要とする事情、従前の経過に加えて、「財産上の給付」の申し出、一般的には立退料も考慮される。ただ、裁判所がどのように金額を認定するかは画一的なルールがあるわけではなく、訴訟前に明渡しまでの期間や費用を明確に予測することは困難であるし、その認否も不確実である。

そこで、曖昧な「正当事由」の基準や立退料の算定基準の明確化を提案したい。提言Ⅰ－③で示した国土創成庁（仮）が既存の普通借地、普通借家契約における更新拒絶等の判断基準を設定することや、立退料の認定を行えば、従来は難しかった借地権や借家権の価値評価や取引価格が設定されやすくなり、建替え等の計画が促進されよう。

一方で、公有の不動産に関しては、例えば、公営住宅の建替えの際には、居住者の意思に反する明渡しも許容されるといった例外が設定されている。特に、2017年の公営住宅法の改正により、従前は現地建替え（同じ場所での建替え）の場合のみ、入居者に対する明渡請求権が認められていたところ、近接地に集約する形での公営住宅の建替え事業についても、入居者に対する明渡請求権が付与される形に変更された点は特筆すべきである。

これは、公営住宅という公共インフラを限られた地方財源によって維持管理していくために集約化が必要である観点から、全く同じ場所でもなくても近接地に代替住居が確保できるのであれば、居住者に移転を求めることは居住権を侵害せず許容されるということが、制度改革として体现されたものであると解釈できる。

住宅そのものは、そこに居住者が存在する限り、道路や橋、ガス、水道、電気等の公共インフラについては維持管理が必要であり、拠点への集約が必要であるということには変わりがない。代替する適切な居住場所を近接地で提供できるのであれば、集約化のために移転等を求めていくことは、前述の公営住宅の近接地集約建替えの考え方を参考に制度設計することが可能であろう。

提言Ⅵ－③：弱者への住宅救済は家賃補助に転換せよ

公営住宅の問題をもう1点指摘しておきたい。公営住宅の家賃は地域による裁量が若干働

くものの、ベースとなる算定基礎額は全国一律となっており、インフレ時でもこの基礎額の上昇を抑えるようになっている。また、地域経済においてはこの家賃が最低家賃基準のような役割を果たすようになり、市場家賃が下げ止まっているところが散見される。一方で固定資産税の小規模宅地特例等により住宅所有コストが低いことから、空き家になっているものも多数存在している。

公営住宅は「住宅に困窮する低所得者」を対象としている。今般の新型コロナウイルス感染症拡大に因る失業や収入減少で住宅困窮者の増加が懸念される等、社会として一定のセーフティネットの役割が必要であることは論を俟たない。その一方で、都市部では周辺の民間賃貸住宅よりも低家賃で住まいを確保できることから、低所得を維持するために労働供給を抑制するような行動が散見される。それが貧困ビジネスを生み出す一因にもなっている。

このように働くインセンティブが高まらないことは、労働供給を抑制し、社会的な損失につながっている。都心立地等の好条件を活かしきれていない公営住宅は多く、膨大な住宅ストック数にかかる維持管理費は、地方自治体の財政負担ともなっている。

こうした状況を解消するために、低・未利用の公営住宅を民間に売却し、家賃を市場家賃にしていくことで、市場のゆがみを修正していくことが求められる。そのうえで「住宅に困窮する低所得者」には家賃補助（バウチャー）を実施することで、民間の空き家等のストックを活用し、公的資産の維持管理コストを削減していくことが可能となる。このようなサービスの直接給付から使途限定の現金給付（バウチャー）に切り替えることで、住宅供給は多様化し、それぞれのニーズに合うストックを形成していくことになる。また、公共部門も維持管理業務から撤退できると同時に、民間売却により固定資産税収入や事業税収入を獲得することができる。

さらに、公営住宅のような政府による低家賃住宅の直接供給方式は、一定の所得階層世帯の集住を招くことで、地域内で社会的軋轢が生じうることにも留意が必要であろう。本来、同じ地域に様々な所得層が存在することで、コミュニティ内の「多様性」を実現し、新たなコミュニケーションや人間関係が形成されることになるかもしれない。バウチャーは、このような社会的包摂を各地域に育むきっかけになるとともに、低所得者に居住選択の自由を認めることができるため、低所得者への支援策として望ましいといえよう。この前提には、マイナンバー制度の導入により、各地方自治体が個人の所得だけでなく資産等も把握できると同時に、他の支援策も考慮して、適切な対象者の絞り込みと給付額の決定を行えるようにすべきである。

VII. 国土形成は一極集中ではなく多極連携が必然

提言 VII-①：道州制へ移行せよ

日本は海外と比較して洪水や地震の災害を被りやすいうえに、首都圏の都市構造が一極集中であるため、東京は他国の主要都市よりも顕著に高い災害リスクを抱えている。2019年10月の台風19号では、多摩川の一部が氾濫し、荒川も氾濫寸前まで追い込まれた。首都直下型地震が起きた場合、政府は23,000人の死亡、最大95兆円の経済的被害の予想を公表している。さらに、新型コロナウイルスの流行では、満員電車等の混雑状況が感染症を拡大させるリスクについて顕在化させた。日本のGDP554兆円（2019年）のうち、約3割が1都3県に集中しているため、首都圏がロックダウンすれば日本経済全体が機能不全に陥る恐れがきわめて高い。都市の一極集中構造は規模の経済を発揮するために効果的であるが、自然災害や感染症対策においてきわめて脆弱である点を露呈した。実際、再保険会社Swiss Reの報告書では、東京・横浜が世界主要都市616のなかで、第1位の災害リスクを内在している。

これらのリスクが国家の三権（司法・行政・立法）を機能不全にした場合、国内外の経済社会に与える影響は想像に難くない。日本の災害リスクに対する持続可能性を高めるためには、三権がそれぞれ別の地域に分立地することで、国土における三権分立を実現することも一案であるかもしれない。例えば、ドイツでは東西ドイツ統一の象徴として、1999年9月に、連邦議会・連邦参議院・大統領府のほか、連邦首相府を含む10の連邦省庁がボンからベルリンへ移転した。特に、行政機能の移転では、各省庁の内部部局の性格に応じて、ベルリンとボンに分散させている。

三権の国家機能が同じ地域に立地することで集積のメリットを発揮し、国家が円滑に機能する側面もあるため、わが国が三権の分立地を早急に実現するのは容易ではないだろう。そこで、国家機能に関するリスク分散の方策としては、ドイツの例を参考にして、行政機能を東京から地方に分散させることが現実的ではないだろうか。

現在、政府は地方創生政策の一環で中央省庁の移転を推進している。消費者庁の一部はすでに徳島県へ移転し、文化庁は2021年度に京都府への移転を目指している。ただ、特許庁や観光庁も地方移転の検討対象であったが、政府は国会対応に支障が出ることを理由にこれらの移転を断念した。この背景には、行政組織が中央集権型であり、各省庁の規模も大きいいため、行政機能を東京から地方へ移転しにくい状況がある。わが国が災害リスクの軽減と地方創生の実現という二兎を追うには、「急がば回れ」という格言どおり、まずは行政組織を分権化する必要がある。実際、首都移転に成功したドイツは連邦制を採用しており、地方分権を実現している。ドイツでは行政機能の移転と合わせて、ポストの精査等により、行政改革を断行していた。ドイツ政府は移転に際して推進した行政のIT化を実現したことで、行政は移転後も円滑に機能しているという。日本でも、行政組織のスリム化・IT化を進める

ことが行政組織の地方分権の必要十分条件となるに違いない。

最終的には、道州制こそが日本の国のかたちとして理想的であろう。都道府県では広域的災害対応が難しいことを東日本大震災等で経験済みである。災害問題を議論する以前に、地方自治体の多くが地方交付税に依存することで、非効率な行財政運営に陥っているといわれる。中央集権的行政組織が住民ニーズを柔軟かつ的確に反映したサービスを提供することは至難の業なのである。しばしば、被災自治体が国の意向を踏まえなければ迅速に災害対応できないのはその証左といえるだろう。住民が災害リスクも踏まえて地方の自治と創生を実現するには、行政組織の抜本的改革が不可欠といえる。

提言 VII-②：一極集中型から多極連携型への転換

首都圏は三権の機能だけでなく巨大な経済集積を有する。行政機能の分権化を進めるとともに、国内経済の構造も一極集中型（Monocentricity）から多極連携型（Polycentricity）への移行が災害に対する国家の持続可能性を高めるには望ましいのではないか。

「経済財政運営と改革の基本方針 2020」（骨太方針）では、アフターコロナの国の姿として「東京一極集中型から多核連携型の国づくり」を掲げている。具体的には、先端的サービスの社会実装等と集中的な規制改革に取り組む「スーパーシティ構想」の早期実現、二地域居住、兼業・副業、地方大学活性化等による地方への新たな人の流れの創出等を目指そうとしている。

また、大阪府・大阪市では大阪都構想の最終案をまとめ上げた。大阪は東京に並ぶ国土の核となるべく、2025 年までに行政体制の再編を図ろうとしている。2027 年頃にはリニア中央新幹線が開通し、東京と名古屋が 1 時間以内で結ばれ、2045 年頃にはリニア中央新幹線が大阪まで延伸するだろう。大阪・名古屋はストロー効果を通じてヒト・モノ・カネが東京に吸収されないよう、より魅力的な都市を構築しなければならない。それは、東京も同様である。例えば、東京は世界の金融センター、名古屋は航空宇宙や医療福祉・健康産業等の成長産業拠点、大阪は文化・観光に特化した国際エンターテインメント都市、という戦略をすでに掲げている。このようなメガシティ同士が固有の資源・文化を有効活用しながら切磋琢磨することで、多中心型の経済構造を創出し、さらなる経済成長を実現できるかもしれない。結果として、大阪都構想やリニア中央新幹線は日本の災害レジリエンスを高めつつ、経済の底上げを行う好機となる可能性を秘めている。

さらに、京都・奈良等では歴史・文化・伝統を尊重したまちづくりをしている。これらのまちの不動産の「流動性」は他の大都市と比べれば低くなることも考えられる。ただ、土地・建物の変化の時間やスパンが異なることは、国土利用の「多様性」を生み出すことになる。実際、多くの国内外の観光客が大都市だけでなく歴史・文化のある地域を訪れて、その魅力に触れている。まちづくりは長期間かけて行われるものである。土地・建物への評価や活用期間も地域の実情を踏まえて多様であるべきであろう。

提言Ⅶ－③：混雑税の導入やテレワーク費用の非課税化で都市の過密問題を解消

大都市圏では、集積のメリットを活かした経済成長を実現しつつも、巨大地震等の災害が満員電車や道路渋滞のなかで発生した場合、甚大な被害を招くと思われる。新型コロナウイルスが都市の過密性から、感染が拡大した一面も否定できない。都市住民が安心して快適な暮らしを続けるには、郊外から都心へのアクセスをある一定の時間・場所に集中させぬよう、都心への電車・高速道路に対する混雑税を導入すべきである。この前提には、提言Ⅲ－③で指摘したように、企業等が個人の移動情報を利用できることが必要になる。政府は、個人情報を守りつつ安全に取引できる法律や組織体制を早急に整備しなければならないだろう。

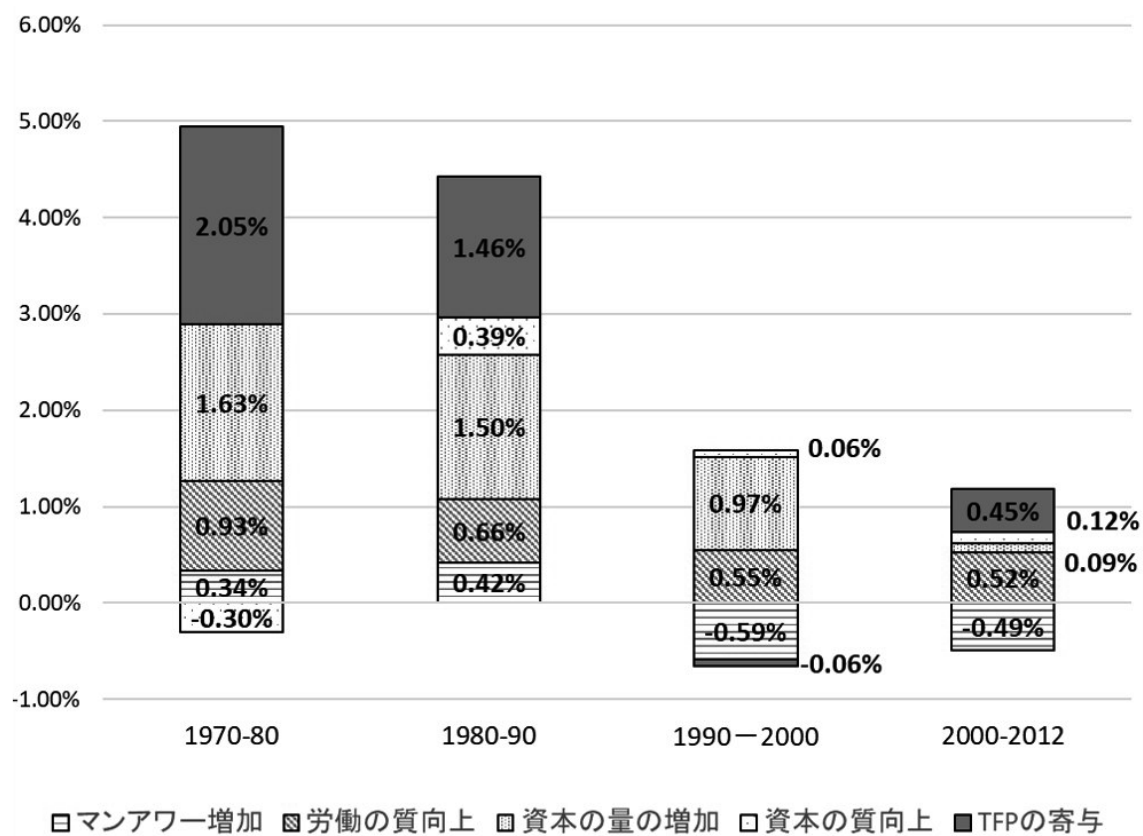
また、テレワークの普及には、自宅での通信費や設備機器の購入費を給与所得者に対して非課税（給与所得控除）にする必要がある。現在、通勤手当が非課税であるため、企業は従業員に通勤手当を支給しやすい。一方で、従業員は鉄道等の交通機関を実質的に無料で利用できるため、毎日長い時間をかけて郊外から通勤し会社で仕事をする傾向にある。提言Ⅱで示したような土地・建物に関する税制だけでなく、このような労働関係の税制も包括的に見直されることで、個人のワークライフスタイルに合わせた住宅利用や居住地・就業地選択が進むと思われる⁵¹。テレワークが定着していけば、都心における混雑問題を解消し、新型コロナウイルスの感染防止の一助となる。

この前提としては、従業員が社内外を問わず、企業活動に関する情報にアクセスできる必要がある。政府はテレワークの定着化を図るため、情報通信料のさらなる値下げ、情報通信の規制改革や技術革新を推進すべきである。そうなれば、農村・漁村でも都心と同様の働き方ができることで、UJI ターンを考える人や企業のなかには都心から地方に本社機能を移転する動きも出てくるかもしれない。

働き方は企業や職種によって異なっているため、人々が働く場所や時間を自由に選択できることが本来望ましい。既存の社会的慣習や税制等のルールが1か所での居住地主義から脱却し、混雑税等を導入すれば、大都市における過密を緩和できるはずである。政府が地方や郊外への人口集積の分散を恣意的に行っても、人々のニーズにそぐわないことが多いため、その成功は難しいだろう。人々が快適な衣食住の生活を追求できる条件を整えられれば、自生的な人口の最適配置を実現できると思われる。

51 労災保険も会社等の職場への通勤を前提にしたものであるため、在宅勤務のケースも含めての見直しが必要になる。

図1 日本の成長会計



出典：「JIP データベース」2015 年版

参考資料：相続税における節税効果の試算

次のような例を用いて、相続税の納税額を金融資産と土地・住宅で比較してみよう。今、2人の子供が、金融資産で3億円の遺産を相続するケースと、それと同額の土地・住宅で相続するケースを比較してみよう。相続人は2人の子供だけとする。

3億円の土地・住宅の課税評価額は市場価値の8割とすると、約2億4,000万円になる。ここでの基礎控除は子供二人であるから4,200万円である。これを控除すると、土地で相続する場合の課税標準額は1億9,800万円である。子供一人当たりの課税標準額は約9,900万円である。

これに対して、金融資産で相続するケースでは、各相続人の課税評価額は3億円－4,200万円（基礎控除）＝2億5,800万円である。子供一人の課税標準は、1億2,900万円を相続する。下の表の該当する税率を用いて、2つのケースの納税額を求めてみよう。

金融資産で相続するケースの各相続人の納税額

$$= 1 \text{ 億 } 2,900 \text{ 万円} \times 0.4 - 1,700 \text{ 万円} = 3,460 \text{ 万円}$$

土地・住宅で相続するケースの各相続人の納税額

$$= 9,900 \text{ 万円} \times 0.3 - 700 \text{ 万円} = 2,270 \text{ 万円}$$

この結果、相続人2人の納税額の合計額は6,920万円と4,540万円である。実質的な市場価値は同額であるにもかかわらず、納税額には2,380万円の差が生じる。つまり、土地・住宅で所有していたケースは2,380万円の節税になる。この金額は相続額の約7.9%（＝2,380/30,000）にもなる。

土地の評価を7割にして税額を計算すると、基礎控除後の金額は1億6,800万円になり、8,400万円×0.3－700万円＝1,820万円が一人当たりの納税額になる。その結果、納税額の合計は3,640万円で、金融資産で相続するケースと比べると、節税額は3,280万円とさらに大きくなる。したがって、この節税額は遺産の10.9%に拡大する。

【平成27年1月1日以後の場合】相続税の速算表

法定相続分に应ずる取得金額	税率	控除額
1,000万円以下	10%	—
3,000万円以下	15%	50万円
5,000万円以下	20%	200万円
1億円以下	30%	700万円
2億円以下	40%	1,700万円
3億円以下	45%	2,700万円
6億円以下	50%	4,200万円
6億円超	55%	7,200万円

出所：国税庁のホームページ： <https://www.nta.go.jp/taxes/shiraberu/taxanswer/sozoku/4155.htm>
2020年9月24日参照

新国富創成研究会メンバー（敬称略、順不同）

山崎福壽 共立女子大学ビジネス学部教授（座長）
川崎一泰 中央大学総合政策学部教授
佐藤康之 松田綜合法律事務所パートナー弁護士、東京大学工学部非常勤講師
蛭間芳樹 日本政策投資銀行調査役、世界経済フォーラム ヤング・グローバルリーダー
宮下量久 拓殖大学政経学部准教授、政策シンクタンク PHP 総研客員研究員
佐々木陽一 政策シンクタンク PHP 総研主任研究員

カバーイラスト：iStock.com/Varunyu

新しい「国富」創成のグランドデザイン

～人口減少・激甚災害・パンデミックを契機に土地・住宅政策のパラダイムを転換せよ～

2020 年 10 月発行

政策シンクタンク PHP 総研

発行責任者：金子将史

プロジェクト担当：宮下量久、佐々木陽一

株式会社 P H P 研究所

〒135-8137 東京都江東区豊洲 5-6-52 NBF 豊洲キャナルフロント

政策シンクタンク PHP 総研ホームページ：<https://thinktank.php.co.jp/>

E-mail：think2@php.co.jp

© PHP Institute, Inc. 2020

All rights reserved

Printed in Japan

新しい「国富」創成の グランドデザイン

人口減少・激甚災害・パンデミックを契機に
土地・住宅政策のパラダイムを転換せよ