

## 世代間資産移転の促進に関する検討会報告 (案)

### 1. 世代間における不動産資産移転のマクロ経済的意義

#### (1) 「資産」としての土地から「資源」としての土地へ

土地は、そもそも「現在及び将来における貴重な資源であること」(土地基本法第2条)とされているが、個々の土地等の不動産所有者にとっては、不動産は「資産」として捉えられてきた面が否めない。

しかしながら、現在のような、顕著な右肩上がりの成長を前提とできない低成長期にあっては、経済社会活動のまさに「資源」として捉えることが適切である。

また、我が国におけるバブル崩壊とその後の景気低迷のみならず、直近におこった欧米発の世界的な経済危機は、いずれも不動産価格等の資産デフレに端を発しているものであり、資産価格の維持、安定のためにも、マクロ経済的に見ても、土地の「資源」としての価値をどのように維持して高めていくかということが我が国、ひいては世界経済にとって重要な課題である。

#### (2) 日本経済が抱える課題における世代間資産移転・活用の意義

これまでも、デフレ、とりわけ地価等の資産価格が下落する「資産デフレ」下にあるとされる日本経済が抱えている現実の課題として、経済の拡大・再生のために資産や資金などを動かす必要があることが指摘されており、それぞれの分野で取り組みも進んでいるが、その中でも、不動産という非常に大きな市場を動かすことが極めて重要である。

土地等の資産は、教科書的な経済学においては、効用関数や生産関数に含まれていない場合も多いが、現実には、資産から生み出されるサービスである帰属家賃は、理論上効用関数に入るべきものであり、不動産資産はサービスを生み出す資源として経済政策上も有用である。そうした点で、不動産資産の適切な活用及び不動産市場の活性化は、産業競争力の強化等と並んで経済政策上の一つの根幹を成すべき課題と言える。

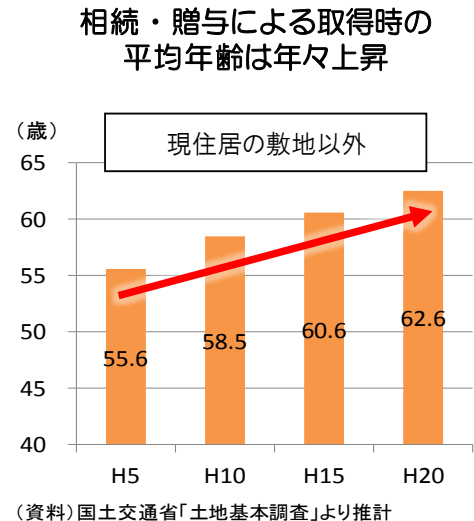
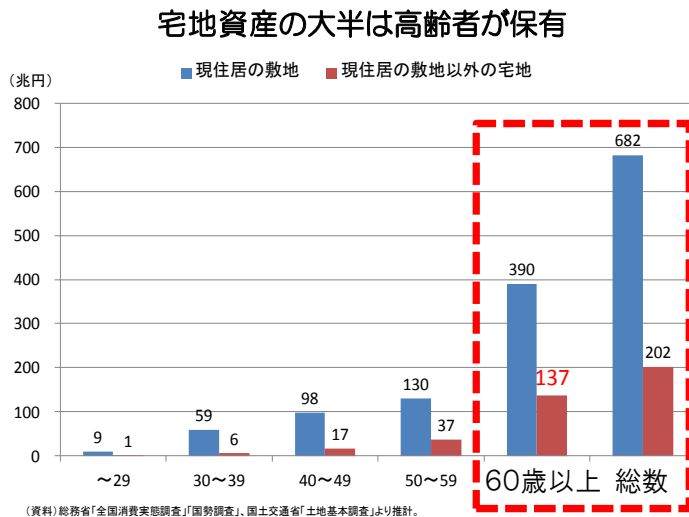
しかしながら、高度成長期において人口増大が成長に寄与した「人口ボーナス」に対比して、今後の少子高齢化社会においては、「人口オーナス」(人口学的重荷)が働いて経済活動が停滞するおそれがあり、それに伴って資産価値が下落するという可能性が指摘されている。

特に大きな問題は、本検討会で調査してきた事例からも明らかのように、高齢化にともなって中心市街地、住宅地等の不動産資産が十分に活用されない状況が生じ、それが当該不動産資産をとりまく周辺環境を悪化させて地域経済及び不動産価値の下落を招き、さらに不動産の活用が進まなくなるという負の循環が生じる可能性がある点である。

我が国においては、他の欧米諸国に比べても特に急速に高齢化が進むと予測されており、高齢者が保有する不動産資産の適切な移転・活用を行い、我が国の土地等の不動産資産が十分な資源的価値を発揮できるような方策を見いだすことが、経済政策上の急務であると言える。

## 2. 少子高齢化社会における世代間の資産移転の現状

我が国では、高齢化の急速な進展により、60歳以上の高齢者が宅地資産の約60%、約530兆円の宅地資産を保有するなど、大半の資産が高齢者によって保有されている状況となっている。また、現住居以外の敷地の平均相続年齢が過去15年間で約7歳上昇して約63歳となるなど、土地の相続が高齢者間で行われる、いわゆる「老老相続」が珍しくない状況になってきている。



これは、資産を相続したときには、被相続人の子育てや、事業を立ち上げる時期が概ね終了して、必ずしも広い住宅や事業のための資産を必要としない状況が一般的になっていることを意味している。また、高齢者が担保価値のある資産を保有していても、高齢者にとっては、借入を行って建物を建設、又は事業を行うことが困難な場合が多く、現状のまま放置される結果、不動産資産の有効活用の観点から見て、土地の「資源」としての価値が十分発揮されない状況になってきている。<sup>1</sup>

これまで、遠隔地に居住する人が資産を相続する場合には、被相続人が実際に居住していないものの、保持しなければならない資産としての認識は持っているため、再開発等の合意形成に支障が生じるケースがあるほか、相続により土地が細分化され、土地の利用効率が低下する可能性が指摘されており、相続年齢の上昇は、そうした資産保有の状況とニーズのミスマッチをさらに拡大させるおそれがある。

井出論文等にあるように、海外でも我が国においても、実証的には、遺産の動機は「王朝的」とされる自らの家系の利益を最大化するようなものよりもむしろ、「利己的」又は「利他的」とされているが、相続という個人所有の資産に特有な現象について、企業のように、意思決定主体が継続可能な場合とは異なり、どこかで意思決定主体の意思の継承が有限であるため、合理的・永続的に行動する企業であれば可能な資産移転・活用の判断が、個人所有の資産においては困難であるとも言える。

<sup>1</sup> 場合によっては、被相続人が受け取っても、生産活動に使われていない原野など、他者には有用である可能性があっても、当該被相続人にはほとんどメリットがない場合もある。一方で、国レベルで見て、そうした土地が有効に活用されないのは、損失であるとも言える。

このため、今後、急速に進展する少子高齢化社会においては、高齢者が保有する不動産が適切な形で移転又は有効活用することを後押しできるような政策的必要性が益々増大すると考えられる。

### 3. 高齢者の資産移転・活用の隘路

#### －「困っていない」高齢者の不動産保有－

本検討会の議論においては、高齢者が自ら又は社会経済上のニーズに鑑みて、効率・効果的に資産を移転又は活用するに際して、実際にどのような障害が生じているかについて、人口概ね 30 万人以上の都市又は県庁所在地の中から、高齢化や地価の変動の状況などが異なる複数都市を抽出し、ヒアリング等を通じて事例に則して分析して整理した。

その結果、個々の都市ごとに高齢者が保有する資産の状況や課題などは、それぞれ異なるものの、以下の点は概ね共通しており、我が国の高齢者が保有する不動産に共通の課題と言える。

#### (1) 「困っていない」高齢者

各都市で共通しているのは、資産を保有している高齢者の多くが、例えば郊外に住んでいながら中心市街地の土地を保有していること等により、特段保有資産を活用するインセンティブを持っていない状況が多く見られ、いわゆる「困っていない」状況にあることである。

こうした高齢者は、保有不動産を譲渡、活用する必要性を特段感じておらず、商店などについても空き店舗のまま放置することにつながっている。また、賃貸することについても、様々な懸念がある中で、そのようなリスクを冒してまで賃貸しても、十分な収益を得られず、積極的な活用がなされないことにつながっている。

一方で、自治体担当者、まちづくりに積極的な者等からは、こうした資産保有者が適切に資産を手放すか、活用してくれれば、まちがもっと活性化するのではないかとの意見があった。

#### (2) 資産評価におけるバブルの爪痕

かつて、バブル経済の絶頂又はその前後で資産が高いときの相場が記憶にあるため、特に地方圏では継続的に地価が下落してきたことを、感覚的に受け入れられない状況がある。そのため、現実に取引されている土地の価格や賃料が妥当な水準であるということが見え、公共的、経済全体に対するインセンティブとの需給ミスマッチが放置されているという現状がある。

これらは、開発等の際に、地権者との交渉で譲渡する不動産の価格が折り合わないという事態を発生させたり、あるいは賃料が折り合わずに活用が先送りされたりしているものがある。また、一部では、再開発されたにもかかわらず、テナント賃料を過剰に高い水準に設定していることなどにより、良好なストックが十分なテナントを確保できていない事

例もあった。

それらは、事象としては個別のミクロな現象であるが、それが大きな規模となって地域経済全体の足を引っ張っている可能性があり、そのような資産を動かしていくことが、地域経済の再生にとって極めて重要である。

### (3) 資産活用をコーディネートする者の不在

高齢者が保有する不動産の活用・移転に関し、各地で共通して聞かれたのは、高齢になった資産保有者に対して、資産の活用などのアドバイスを行うことのできる者が不在であり、現地に入り込んで、現実的な再生の姿を描くことのできる地域不動産資産のコーディネーターの存在が必要であるとの声であった。

こうした資産コーディネーターの役割は、商業振興を主眼とする商店街関係者や、市全体のことを考えなければならず、常に中立的かつ公的な立場が求められる地方公共団体、あるいは、開発を主眼とする事業者サイドという、これまでの主体とは異なり、特定エリアとしての価値を最大化することにつとめ、資産保有者にとって有利かつ安全な資産の活用手法を提案できる主体を想定する必要がある。

### (4) 譲渡・活用する際の負担と保有することの負担とのバランス

一部の不動産資産保有者の中には、取得時期が古く、そうした場合には、譲渡価額の5%を取得価格とするみなし課税がなされるため、譲渡価額のほぼ20%を納税しなければならないことが負担であると述べる者もいた。このため、この資産保有者は、不動産を譲渡するのではなく、借地や賃貸等によって運用する形をとっており、譲渡が進まない一因となっていると見られる。

また、中心市街地のような貴重な土地に、空き店舗や空き家を有する際には、固定資産税について何らかの引き上げ措置が必要ではないかとの問題提起をする者もいたが、その際には、空き店舗や空き家であることの認定が困難であることから、直ちにそのような制度を作ることは難しいという認識が持たれている。

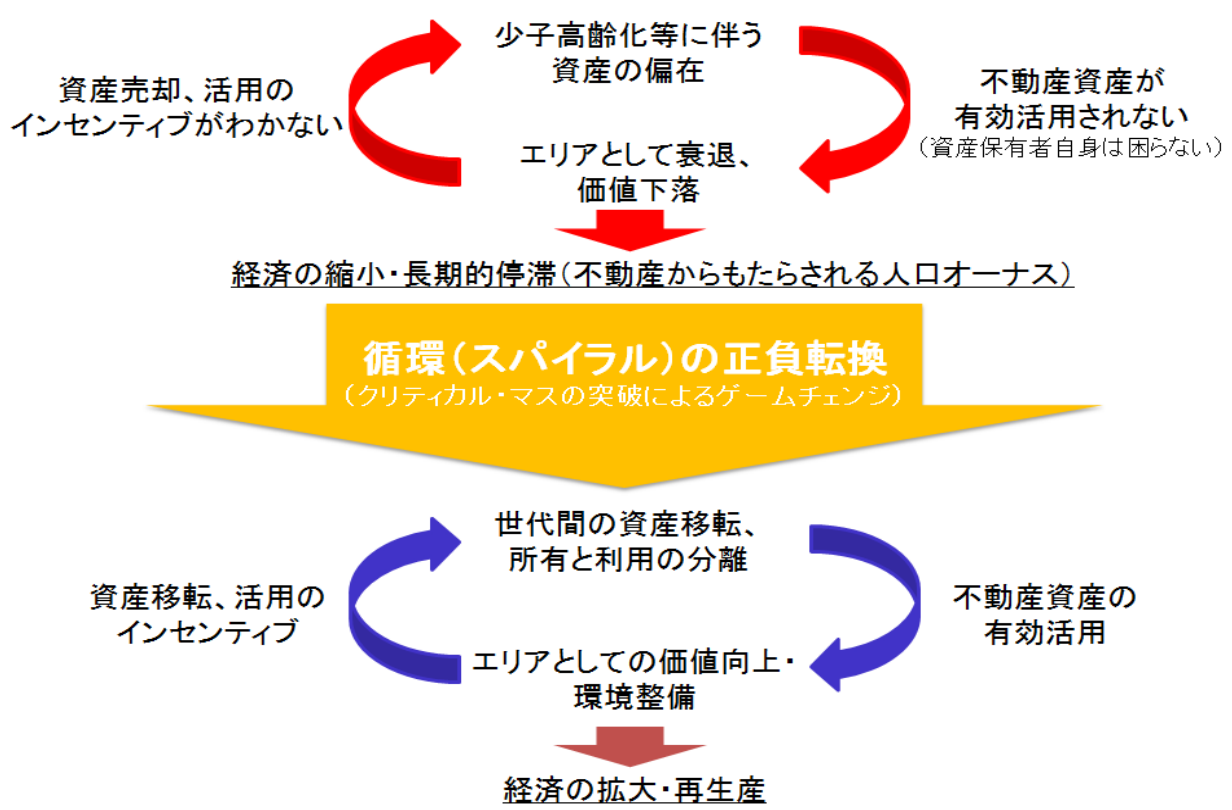
### (5) 若年層の住宅取得能力の低下

昨今の給与の伸び悩み等を背景として、中心市街地においては、若年層が自己資金で事業を行う際の資金余力が小さくなっているほか、住宅を購入する世代である30代の住宅取得能力が低下している中で、1960から70年代に開発された一部の住宅市街地では、住宅又は宅地が若年層にとって購入するのが困難な価額で販売される等の要因により、特に駅から離れ通勤が困難なエリアにおいて、高齢化や空き家が進行する状況が見られる。

## 4. 世代間の資産移転・活用による地域活性化策

検討会における議論及び各地でのヒアリングを通じて浮かび上がった世代間資産の状況とそれがもたらす経済的影響については、以下のような図で表される。つまり、ある地域の不動産を高齢者が保有する中で、資産保有者自身は「困っていない」ことから、特段

の活用などをしないことにより、地域の魅力が低下、不動産価値が下落する。そしてそれが、エリアの賃料、売却価格の相場を下落させ、資産保有者にとって、ますます有効活用のインセンティブが低下する。



この状態を転換し、高齢者が資産を移転・活用し、それがエリアの不動産の魅力と価値を増大させ、さらにそれが不動産のさらなる活用のインセンティブにつながるという好循環にすることが、地域経済にとってまさに必要とされていると考えられる。

このような転換をもたらすことは、容易ではないが、具体的には、以下の枠組みでアプローチすることを提案したい。

(1) 資産移転の阻害要因、インセンティブ付け

デフレ脱却のためには大きなモノを動かす必要がある。不動産は経済の中で非常に大きな位置を占め、その資産を動かすためのインセンティブ付けの考え方としては、まず、資産を持っている側のインセンティブ付けを工夫していくことが重要である。

資産保有者自身は困っていないなくても、実は、その不動産資産を活用したいと思っている者、ひいては社会全体が困っているということがある。そのためには、例えば、譲渡や保有に関する税制をどのように仕組むかということも検討課題の一つである。

その上で、若年層を含めた資産の活用側に適切なインセンティブを与えることが必要である。現在の状況においては、資産を活用して地域の魅力が高まると、しっぺ返しのように賃料相場が上昇するという現象もあり、地域の魅力を高めることについて適切なインセンティブが不足している可能性がある。

一方で、地域の活性化については、資源の逐次投入で効果がなかなか現れないために、概念的には有意な取組も潰れてしまうケースがあるため、地域経済の突破口になるような政策が必要である。政策資源の投入にあたっては、どこに資産を投入すればマクロの効果が高まるのか、費用対効果を考えなければならない。

そうした点で、資産移転・活用を進める上での新たな手法として、不動産が資産として存在するだけでなく、それが事業活動や居住の用に供されることについて、その対価が収益として実現する現物出資やリバースモーゲージなどの仕組みが考えられる。不動産の現物出資の手法は、これまで我が国では、税制上の取扱などの問題もあって、極めて希に活用されてきたのみであるが、不動産が資産として価値を持っているのではなく、その利用価値に基づいて価値を持つ時代においては、今後活用が期待される手法であると言える。

## (2) エリアの不動産資産マネジメントのための枠組み

今回ヒアリングした現場でのニーズを踏まえると、高齢化が進むエリアにおける資産の有効活用、適切な移転を促進するためには、地域の不動産マネジメントを行う者が適切に情報提供等を行い、地域の不動産価値、「歩きやすさ」等の持続可能な価値を高めることを目標として、地権者等と交渉・協力していくことが必要である。

例えば、地域の自立的な試みの事例として、千葉県柏市の「カシニワ制度」においては、行政が土地所有者と使用希望者のマッチングを行っている。これは、遊休化した資産を安く貸すことを出発点とし、コーディネーターを介したエリア全体の活性化を目指している。

また、商業コンサルタント等が主体となり、地域のビジョン等に沿ったテナント誘致やオーナーや地域関係者との交流等を通じ、地域経済を再生する試みとして「家守事業」を実施している事例がある。これは、遊休化したビル等について、サブリース、マスターリース等を通じて、効果的な資産活用を実現するものであるが、資産保有者でも地方公共団体でもないマネジメントを業とする第三者が入ってくることによりエリアの価値を上げていく取組である。

「困っていない」高齢者は、メリットの有無よりもリスクに対して敏感であり、リスクがあるから事業に手を出さない面もあるが、地権者に高齢者がいる中でも、「コミュニティを守る」、「地域コミュニティの価値を上げる」という発想が生まれることにより、資産の移転・有効活用が進む場合もある。こうした作業により、コミュニティという枠組みの中で仕組みを共同化して、資産を有効に活用していくということも考えられる。

そこで、不動産取引、評価に精通した主体が、地域における資産活用や移転の合理性をきちんと説明し、エビデンスを提示できるようなコーディネートを行うことが極めて重要である。

## (3) 人口減少・少子高齢化時代における資産価値のとらえ方

人口が減少する中で、不動産が有効に活用されていくためには、将来の資産価値に対する不安を空間的なアプローチで払拭する必要がある。そのためには、エリアの資産価値をトータルで向上させ、その利益がエリア全体でうまく配分されるような仕組みをつくるべ

きである。

資産の移転においては、すでに利用されているところを利用するのか、これまで利用されていない地域が開発されるのかという、大きく分けると2パターンがあるが、財政的な観点もあり、維持すべき社会資本の空間的範囲を拡大することは難しくなっている現状を踏まえると、空間の再構成のためにも資産移転という形で権利移転を行うことが重要である。

そうした意味で、まちづくり関連事業、資産活用の事業について、プロポーザル作成や事業シミュレーション等について、エリアの不動産価値を上げることを支援するという観点から、資産評価に精通した不動産鑑定士のノウハウは有用であると考えられる。

また、コーディネートのためのエビデンスという観点からは、欧米の環境不動産の指標（LEED、BREEAM等）においては、短期的な金銭価値にとどまらず、環境や災害への耐性、「歩きやすさ（Walkability）」といった新しい観点からの指標づくりの動きもあり、そういったことも新しい方向性になり得る。

## 5. 結びに変えて（今後の課題）

本検討会は、中心市街地、郊外地の衰退といった、これまで何度となく議論とされてきたテーマについて、高齢化という切り口で整理したものであり、高齢者に資産が集中する中で、高齢者自身の判断が働くことにより、経済合理性とは異なる資産移転が発生しうることが重要な論点であると認識され、それが地域経済の低迷、閉塞感に結びついているという現象について、理論のみならず、地域の実例に基づいて明らかにしてきた。

その結果、主に中心市街地の再生に向けた取組の方向性という点では、資産保有者、利用者に対するインセンティブづけとエリアにおける適切な不動産マネジメントの実施が必要であるという、一定の方向性を得ることができた。今後、この方向性に従って、新たな支援措置、手法などが提案、実施されていくことが期待される。

一方で、以下の点では、課題が浮き彫りになっているものの、現段階でアプローチの方向性が必ずしも見いだせない点があり、今後、さらなる議論の整理、検討が必要である。

### （1）郊外住宅地の問題

高度成長期においては、大都市圏に急速に流入する人口の増大に対応するため、郊外の住宅地が供給されてきたが、一定の時期に住宅・宅地を購入してきた世代が高齢化しており、一方で、これらの郊外住宅地に新たに若者が定着するような事態にはなっておらず、一部の住宅地では高齢化率（65歳以上の比率）が40%を超えるような事例も見られている。

郊外住宅地の多くは、接道の状況、緑地や公共施設の確保等の面から、いわゆる「良好な居住環境」が確保されており、建築協定の締結などそうした環境を維持するような枠組みも確保されている。こうした不動産がその価値を発揮できない状況で衰退することは、個人資産の減価を通じて国民経済にとっても大きな損失である。

海外においては、都心部ではなくとも、郊外において非常に価値の高い住宅地を持つことも多く、今後の少子高齢化社会において、適切な移転・活用又はマネジメント方策を検討しつつ、「住むための魅力」やアメニティの多い、生活価値と連動した資産価値を保持するための方策を検討することが必要である。

## (2) 資源・資産としての「住宅」の価値

現在、中古住宅の流通促進について様々な取組がなされているが、木造住宅の建物については市場価値が急速に減ることが一般的となっており、地価が下落する中で、仲介業者が扱わないような低価格のものは市場から放置されてしまうおそれがある。

それに呼応して、資産保有者の側にも、建物について土地に対するほどの価値の意識を持っていない場合が多く、資産・資源として活用しようという意識に乏しいため、建物が良好な状況で維持されないという悪循環を生んでいる。

住宅がストックとして量的に充足する中、それらが資源・資産であるという意識を個人レベルで高めて行くことは、住宅ストックの適切な維持管理や循環利用に繋がり、これにより空き家等遊休化している資産が、適切に移転、活用されることが期待される。

## (3) 相続しても要らない土地（原野等）の扱い

今後、低炭素まちづくり、コンパクトシティ等の政策的枠組みの中で、地方圏においても中心市街地等については、活性化の方向で様々な政策が措置されると見られる。

一方で、地方圏には、そうした地域の「中心」に位置しない個人所有地が相続等によって、当該地方圏に居住、事業等しない者の所有となる場合が今後増大すると考えられる。それらの土地がそのまま管理されずに放置されることは、仮に一般的な「生産活動」からは利用価値がないとしても、景観、観光資源などの観点から見て、望ましい状況とは言えない。それらについては、草の根ベースでの取組では、活用・保全の動きもあるが、今後増大すると見られるそれらの土地の維持・保全の方策について検討される必要がある。