

1 解説 土地政策の十年

土地政策の十年

周藤 利一・稲本洋之助

はじめに 土地問題の所在と政策課題

わが国の土地問題を特徴づける主要なファクターは、次の三つに求められる。第一は高い地価水準と他の経済指標を上回る地価上昇率という地価に関する問題であり、第二は量および質の両面において住宅不足等をもたらす土地需給のギャップに関する問題であり、第三は土地利用形態の混在と都心部での低密度利用に代表される土地利用の無秩序という問題である。

これらの問題は戦前から見られたものではあるが、戦後の経済社会の発展の過程で一層進展したものであって、大都市圏を中心に深刻な状況に立ち至っていることは改めて指摘するまでもないだろう。このような状況は、国民の多くにとって良質で低廉な住宅を取得することを不可能とし、社会資本の整備のための公共用地の取得を困難にし、健全な経済活動や地域社会の維持発展を阻害するなど、さまざまな弊害をもたらしてきた。その結果、合理的な土地利用、均衡のとれた国土形成、良好な都市環境の形成などの課題の実現を阻み、また一方では国民の資産形成に歪みをもたらして社会的な不正を意識させるまでに至った。

このように土地問題が深刻化するに至って、その克服こそ内政の重要課題であると認識され、政府の側からもその解決を目指して数多くの施策が講じられてきた。その基本的なスタンスは、総合的な土地対策を講じることであり、そのような考え方から1960年の建設省「宅地総合対策」以来、数多くの政策パッケージが打ち出されてきた。

ところで、土地政策に求められる「総合性」とは、土地利用計画制度、事業制度、取引規制、税制、金融といった「手法の総合性」を意味するだけでなく、土地問題のメカニズムを全体として把握し、その主要な構造部分に有効に作用する施策を講ずるという「内容の総合性」をも含意している。しかし、これまでに実際に講じられた施策を見ると必ずしも十分とは評価されず、より効果的で真に総合的な施策を講ずる必要があることが指摘されてきた。

以上のような問題状況がいわば臨界点に達し、これに対しこれまでになく広範にかつ踏み込んだ政策対応がなされたのが1985年以降の10年間である。

以下、おおよそ1985年から1990年の時期を「地価バブル展開期」、1990年以降の時期を「地価バブル崩壊期」として分けて叙述するが、両期を分ける標識としては、たとえば1990年3月の「不動産関連融資総量規制」が象徴的な意味を持つものと考えたい。「地価バブル展開期」についてはさらに前期・後期に分けて述べる。また、「展開期」に先立つほぼ5年間について地価バブルの「前史」を見ることとしたい。

本書は、『社会科学研究』47巻5号に掲載された座談会記録「都市的土地利用の10年」との関係ではその資料編に相当する。同座談会で用いた第1期から第3期の時期区分と上記の各時期の対応は、

次のとおりである。

座談会	本書	
第1期	地価バブル前史	1985年まで
第2期	地価バブル展開期	1985年～1987年
前期	前期	
後期	後期	1987年～1990年
第3期	地価バブル崩壊期	1990年～1995年

I 地価バブル前史：1985年まで

(1) 前提状況

地価バブル現象の前提状況については、1980年以降の5年間の諸事象を見る必要がある。例えば、1980年には東京圏への流入人口が純増に転じる一方で、宅地供給量は1985年まで減少傾向を続け、東京への一極集中問題が深刻化していた。また、団塊の世代の持家需要が顕在化し、土地需給ギャップが拡大していた。これらを背景として市街化区域内農地の宅地化をどう誘導するかという問題が活発に議論された。市街化区域内農地に関する問題は、1968年の新都市計画法が宅地制度審議会の第6次答申の趣旨を必ずしも十分反映しない形で制定されて以来、地価が高騰したり、東京を中心とする大都市の住宅・土地問題が表面化するたびに、わが国の土地問題、特に大都市の宅地不足、土地の低利用、土地税制の不公平などの問題の象徴としてクローズアップされてきた。同農地に対する宅地並み課税の1972年度実施決定と議員立法による1年間の凍結、その妥協策としての1973年度税制改正によるC農地を除外した実施等、市街化区域内農地に関する対策は曲折を重ねた。

このような状況に対応する施策として、1981年には第4次住宅建設5箇年計画（1981～85年）が策定され、その期間に必要な宅地を供給するための目標量を定めた宅地供給促進計画制度が創設され、その実施主体として住宅・都市整備公団が設立された。新たな開発手法（土地供給手法）としては、都市農地の宅地化と住宅建設促進を目的とする農住組合法が1980年に制定されたが、当初は生産緑地を含めることができないため、都市農地の開発と保全の調和を図る観点からは必ずしも十分なものではないと指摘された(1)。

都市計画制度についてみれば、1980年に都市計画法、建築基準法が改正され地区計画制度が創設され、1983年から90年にかけて第2次の線引き見直しが行われた。さらに、住宅地開発に対して行政需要増大を理由とする地方公共団体の消極的な姿勢に対処するため、都市計画法施行令を改正して市街化調整区域での開発許可面積基準を20haから5haに引き下げ、地方公共団体の開発抑制方針の見直しを求める通達、宅地開発等指導要綱による開発事業者に対する負担の行き過ぎ是正を求める通達を相次いで出している(2)。

税制の面では、1983年に長期安定的な土地税制の確立をスローガンに譲渡課税を中心に大幅な改正がなされた。その基本的枠組みは、現在に至っている。

地価については、外国企業の東京進出に伴う都心商業地の地価上昇を発端として、1984年に東京の地価が急騰したが、全国的に見れば第2次オイル・ショック以降85年まで地価が戦後初めて安定的に推移したことや、高金利時代であったことから、当時は局所的な現象と見られていた。

また、後の「財テク」、「税テク」の初期段階とも言うべき相続税対策としてのアパート建設や、個人・法人の投資商品としてのワンルーム・マンションの販売が83年頃からブームとなった。その

背景として税制上の問題が指摘されたが、当時の税当局の対応は消極的であった(3)。

- (1) 93年に生産緑地を含むことができるよう改正された。本論文Ⅲ(3)の〔総合土地政策推進要綱〕の項参照。
- (2) 本書所収資料[3-2-3-5]参照。
- (3) 政府税制調査会 1982年度答申は、「土地政策において税制の果たしうる役割はあくまでも補完的」としている。

(2) 地価バブルをもたらしたもの

この時期における国内外の政治・経済情勢を把握しておくことは、その後の土地問題を構造的に分析し、諸事象の因果関係を正確に理解するために不可欠である。当時の米国はレーガン大統領の時代で、レーガノミクスにより米国の景気は上昇したが、日本の対米貿易も大幅な黒字をもたらすに至った。対外経済摩擦を回避するため、日本経済を対外依存型から内需主導型に変えていく必要が政府・財界等で議論され、経済構造の転換が主張されるようになった(4)。この頃はまた、「サービス化」、「情報化」の名の下に、産業構造が第二次産業中心から第三次産業中心に変わり、事務所などの業務機能が東京をはじめとする大都市に集中する傾向が強まりつつあった。いわゆる「国際化」による外国企業の進出も東京での事務所需要を急速に増大させた(5)。国内外で内需拡大が求められている時期に、この時点では土地に対する実需の増大が重なったわけである。

1985年5月に国土庁大都市圏整備局が発表した「首都改造計画」の中で、東京23区で1983年から2000年までの19年間に5,000ヘクタールの事務所需要が生ずると予測されたが、これが前記の実需に加え旺盛な事務所建築を誘発する一因となったとの見方がある。なお、国土庁は1987年11月に修正見通しを発表し、推計値を半減させている(6)。

このような時期に、その後の土地市場の動きを決定づけた大きな出来事が内外で生じた。まず、国内では、中曽根政権が都心部の商業地の高度利用のための規制緩和、国公有地活用政策を打ち出したことである。

国際面では、1985年9月の「プラザ合意」によって円高ドル安方向での協調が合意されたことである。その結果1984年には1ドル244円、1985年に221円であったのが、1986年には160円とわずか1年間に急激な円高が生じ、これを支えるためにそれまで5%であった公定歩合を1987年2月までの間に2.5%にまで引き下げるといった低金利政策が取られ、マネーサプライも1987年以降は二桁台の伸びを示した。証券市場が活況を呈し、証券市場における企業の資金調達も急速に拡大した結果、金融機関に「金余り」現象が生じた。これらによる巨額の資金が土地市場に流入し、それが前述の実需の増加とともに首都圏を中心とする地価上昇の要因となったのである(7)(8)。

とりわけ、金融機関が新たな貸出し先を求めて過剰な不動産融資を行い(9)、投機的な仮需の発生や節税目的の不動産需要がこのような現象を加速させ、かつ全国に波及させた。

- (4) 経済企画庁「国際協調のための経済構造調整研究会報告」1986年4月。いわゆる「前川レポート」。
- (5) 国土庁「土地利用白書」1984年版。
- (6) 関係省庁連絡会議「東京都心部等における事務所床の需給に係る見通し」1987年11月。
- (7) 日本銀行月報(本書所収資料[3-2-4-1])1992年9月は、「プラザ合意後における低金利政策の推進やその長期化が資産価格上昇の要因となっていることは否めず」とする。

- (8) 大蔵省財政金融研究所「資産価格変動のメカニズムとその経済効果」1993年4月は、「内需拡大と急激な円高抑止という政策目標を満たすため、金融政策に比重がかからざるを得なかった。財政再建の要請が政策決定の上で制約になっていた。」と述べる。
- (9) 全国銀行協会連合会「不動産金融研究会報告」1992年3月。

II 地価バブル展開期：1985年～90年

1 前期：1985年～87年

(1) 民活と規制緩和

地価バブル展開期を区分して1987年10月のブラック・マンデーまでを前期とする。前期のキーワードは、民間活力の活用、規制緩和の推進である。

民活の定義は一義的ではないが、少なくとも三つのものが区別される。その第一として、「小さな政府」の実現のための一環として民活を考える自由主義哲学の立場から主張されている考え方がある。欧米でいうPrivatization（民営化）やDeregulation（規制緩和）に相当するものであり、我が国では行革論の一環として臨調や行革審の答申で論じられる官と民の役割分担の見直し、民間の担うべき領域の拡大と民間活動の活性化などの主張を含む広義の考え方である。

第二は、財政制約に対処するため主張されるものであり、民間の資金を活用して社会資本整備などの公的な政策を推進しようというものである。

第三は、1986年以降円高の進展と対外経済摩擦を背景に内需振興による景気の拡大が重要な課題となったことを受けて強調されるようになった、内需拡大を図るための政策手段として民活を積極的に推進しようという考え方である。民間活動の活性化を図るために規制緩和など単に政府の介入を排除するのみならず、政府が補助金や融資、税制といった形で支援する「インセンティブの付与」という新たな手法を登場させることとなった。

このような「民活」志向が都市的土地利用の次元にどのように現れたかを見ると、その嚆矢は実質的に1983年2月、中曽根総理が建設省に対して都市開発を推進するため規制緩和を行うよう指示したことに始まる。建設省は、これを受けて7月に総理に対する報告の形で「規制の緩和等による都市開発の促進方策」（資料[3-2-3-1]）を打ち出し、これに基づき、用途地域の指定替え、容積率の緩和、地方公共団体の開発指導要綱の行き過ぎ是正などが通達によって進められた。その後、1984年12月には民間活力の活用による主要プロジェクトとして、大川端再生構想、「みなとみらい21」構想、神戸ハーバーランド構想が出された。

国公有地の活用も取り上げられ、国鉄用地について錦糸町、梅田、新宿、汐留の貨物ヤード跡地を再開発することになった。公務員宿舎については大蔵省理財局の「公務員宿舎問題研究会」が1983年9月に出した「都心における公務員宿舎の高層化による用地の有効活用について」を契機として、不動産業界を中心として66社が出資した新宿西戸山開発（株）により新宿の西戸山住宅の再開発が行われ、世間の耳目を集めた。

1983年10月には総理を本部長とする国有地等有効活用推進本部が内閣に設置され、翌年2月に「民間活力の導入による国有地等の有効活用の推進について」という申し合わせがなされたが、その中で国有地については16件365ヘクタール、国鉄用地は10件30ヘクタールを活用するものとされた。

ところで、「民活」志向が本格的に打ち出されたのは臨時行政調査会（第二次臨調。土光敏夫会長）の1982年7月の「行政改革に関する第三次答申－基本答申」においてである。同答申は、①民間に

対する指導・規制・保護に重点を置いていた行政から、民間の活力を基本とし、その方向づけ、調整、補完に重点を置く行政への移行、②政府直営事業のうち、民間部門の発達により自立的、企業的に行うことが適切となった事業についての民営化、を提言している。その後、臨時行政改革推進審議会（第一次行革審）も民間活力推進方策研究会が1985年2月に「民間活力の発揮推進のための行政改革のあり方」を答申した中で、都市計画、建築規制の見直し、国有地の有効活用、線引きの見直し、市街化調整区域における開発許可の規模要件の引き下げ、地方公共団体の開発指導要綱の行き過ぎ是正などを推進すべきであるとした。

立法政策に関しては、1986年5月に民間事業者の能力の活用による特定施設の整備の促進に関する臨時措置法（民活法）が制定され、1987年6月には同法に基づく民間都市開発を推進するため民間都市開発の推進に関する特別措置法が制定され、推進母体として財団法人民間都市開発機構が設立された。また、新住宅市街地開発法改正により、民間ディベロッパーが公募によらずに公団などの公的主体が造成した宅地を取得できること（1985年）や、ニュータウンでの業務施設の立地が認められた（1986年）が、後者は職住近接のため業務機能と住機能の一体的開発を行ういわゆる複合開発という新たな手法を法制上オーソライズしたものであった。

この民活ブーム期には、「インセンティブの付与」として、NTT株売却収入を利用した無利子貸し付けや減税といった私的主体の特定の事業活動に対する直接支援策が数多く講じられたが、こうした政策手法はブーム後も土地対策に関して広く用いられるようになった。

また、民間事業においては以前から等価交換、借地方式、事業受託方式等土地を取得せず、地価を顕在化させない事業手法が工夫されてきたが、1986年には国有財産法、地方自治法の改正、国税庁の解釈通達が出され、国公有地に土地信託制度が導入された。

(2) ウォーターフロントとリゾート・ブーム

民活と規制緩和の路線に沿って、ウォーターフロントとリゾート開発という二つのブームが生じた。前述のように、1984年頃から民間主体の大規模都市開発プロジェクトが打ち出されたが、これらのほとんどが港湾地区を対象としていたため、民活プロジェクト・イコール・ウォーターフロント開発の観を呈していた。

このブームを生み出した背景のひとつとしての不動産需要の増大についてはすでに「バブルをもたらしたもの」で述べたが、なぜウォーターフロントなのかについては、供給側の事情がある。大都市の湾岸部は港湾地区として広大な倉庫やストックヤード、造船、鉄鋼、石油精製などの工場や発電所という重厚長大産業時代を代表する施設が立地していた。しかし、工場の老朽化、産業構造の変化による重厚長大産業そのものの後退、コンテナ船の普及や在庫期間の短縮といった物流の合理化などの状況の変化によって、これらの施設の存在理由が失われていった。これら施設の存する土地には、都心に極めて近いという立地上の魅力がある。また、画地規模が大きく、地権者も少数であるため、開発しやすい。こうした利点に着目して、数多くの開発プランが公共・民間から競うように提出された。ニューヨーク、サンフランシスコなどでウォーターフロントの再開発により街が蘇ったという海外での成功例が報告されたこともブームに拍車をかけた。

このような状況を踏まえ、東京都は1986年11月に第2次東京都長期計画（マイタウン東京）を発表して、臨海開発に正面から取り組む姿勢を明確にし、翌1987年6月にはその具体的な目玉として臨海部副都心開発構想を打ち出した。これは、東京港の埋立地448haを対象とした都主導の大規模開

発事業であり、21世紀には10.6万人が働き、6.3万人が暮らす未来型都市を建設しようというものであり、ウォーターフロント開発の象徴ともいえるものである。この構想のユニークな点は、地価対策への配慮として所有地の売却を行わないこと、土地の賃貸収入で開発費用をまかなうこと、開発利益還元のため借地方式に加え、大街区方式土地区画整理を実施することなどである。しかしながら、1990年にインフラ整備に本格着工したものの、バブル崩壊後の地価下落による土地賃貸借契約締結の遅延、進出予定企業の開発意向の消極化、1996年3月から開催する予定だった世界都市博の中止など、この開発計画は危機に立っている。都は1995年9月、臨海副都心開発懇談会を設置し、土地利用方式の見直しや一般財源の投入を含めた計画の根本的見直しに着手した。

この時期のもう一つの特徴は全国的なリゾート・ブームである。これは民活の地方化とも言える。それまで年間2,000戸前後であったリゾート・マンションの発売戸数が1988年には1万戸を超えるというブームに対して、政府は地方民活の柱とらえ政策的に後押しすることとした。その代表例が全国的に大規模なリゾート整備を推進するため、1987年に制定された総合保養地域整備法（リゾート法）である。同法に基づいて40道府県が基本構想の承認を受けたが、その後はバブル崩壊もあり、中止や大幅な遅延に至ったり、事業内容が国民のニーズを反映していない、環境保全に対する配慮が十分でない等種々の批判を受けることとなった(10)。

(10) 総務庁「リゾートの開発・整備に関する調査結果に基づく勧告」1994年。

(3) 地価対策としての監視区域制度

地価対策としては、地価高騰の初期の1985年12月に、国土庁と東京都が地価高騰対策連絡会議を設けて、国土利用計画法に基づく規制区域の活用可否について検討を行なったが、規制区域の指定をすると地価の統制による土地取引の停止をもたらす、社会経済的影響が極めて大きいという意見が強く、発動は見送られた。

これに代えて、東京都は、土地取引の適正化条例（資料[3-4-1]）を制定し、1986年12月から都心5区を対象とした土地取引の届出制を導入した。これが東京圏の地価高騰を1987年中にある程度抑制したことにつながったとの見方もある。

国のレベルでは、1987年6月の国土利用計画法の改正によって監視区域制度を創設し、知事等が地価が急激に上昇し、又はそのおそれのある区域を指定し、規則で届出対象面積を引き下げることのできるものとしたが、各自治体による実際の区域指定の遅れもあり、その後には生じた全国的な地価高騰を防止するまでには至らなかった。

2 後期：1987年～90年

(1) ブラック・マンデーと土地問題

1987年10月の株価の急落、いわゆるブラックマンデーがどのような意味をもっていたかについては、当時、必ずしも明確に認識されていなかったが、のちにこれがバブル崩壊のシグナルであったとの見方が示された。当時の地価の動きを見ると、東京都区部商業地は1987年に入る頃から既に地価上昇率の幅が縮小しており、同年10月～1988年1月以降低下し始めていた。従って、この時期に迅速かつ的確な対応をとっていれば、その後の商業地から住宅地への波及や東京圏から他の大都市圏、地方圏への波及は防止できたのではないかとの見方である。

しかし、この時期に現実にとられていた施策は、前川レポートを受けた6兆円規模という過去最大

規模の緊急経済対策と、公定歩合の戦後最低水準 2.5%への引き下げであった。このような施策は、土地問題に限ってみると、「ブラックマンデー」というシグナルを見誤ったものであり、その後のバブルを助長したということになる。

(2) 土地臨調と土地対策の展開

後期すなわちブラック・マンデー以降は、大都市の地価が再度ピークに達し、地方圏の地価も二桁上昇した時期である。この中で、地価の一層の先高感と低金利を背景に第6次マンション・ブームが生じたが、当時の平均価格は年収の7~8倍であった。

政策面では、後期は、次つぎと対策が打ち出された時期である。すなわち、1987年10月12日の臨時行政改革推進審議会（土地臨調）の「当面の地価等土地対策に関する答申」（資料[3-3-1-1]、いわゆる緊急提言）を受け、同月16日に「緊急土地対策要綱」（資料[3-1-1]）が閣議決定され、11月16日には土地対策関係閣僚会議の設置が決定された。ここで講じられた措置は既存制度・施策の活用を中心とした緊急避難的な性格のものであり、旧国鉄用地・国公有地処分の凍結等が実施された。

1988年6月15日には臨時行革審の「地価等土地対策に関する答申」（資料[3-3-1-2]）が出され、これを受け、同月28日に「総合土地対策要綱」（資料[3-1-2]）が閣議決定された。この答申では、総合的な対策の実施の必要性を強調したことと、土地対策の基本的な考え方を示したことが重要である。前者については、これまでの施策が総合性を欠いていると行政の責任を厳しく指摘しており、後者については、①土地の所有には利用の責務が伴うこと、②土地の利用に当たっての公共の福祉優先、③土地の計画的な利用、④開発利益の還元、⑤土地の利用と受益に応じた社会的負担の公平の確保の土地5原則を示した。この考え方が1989年12月22日に公布、施行された土地基本法につながった。

(3) 土地基本法

土地基本法は、土地についての基本理念として、土地についての公共の福祉優先(2条)、適正な利用及び計画に従った利用(3条)、投機的取引の抑制(4条)、価値の増加に伴う利益に応じた適切な負担(5条)を示すとともに、国、地方公共団体、事業者及び国民の責務をそれぞれ規定し、さらに、土地に関する施策の基本方向、土地政策審議会の設置について規定した、文字どおり土地政策に関する基本法である（資料[3-2-1-1]）。

同法により、憲法29条の財産権の保障の規定の下で、土地に関する制度・施策の基本原則が定められたものであり、わが国の土地政策の歴史において時代を画すものであると言える。行政は、以後の施策は同法に基づき実施することとなった。

(4) 宅地の供給・利用増進に関する諸法制

臨時行革審答申と総合土地対策要綱に盛り込まれた施策のうちこの時期に制定された法律としては、大都市地域における宅地開発及び鉄道の一體的推進に関する特別措置法（宅鉄法、1989年）と大都市地域における住宅及び住宅地等の供給の促進に関する特別措置法（大都市法、1990年）がある。前者は首都圏最後の大規模ニュータウン開発と言われる常磐新線開発のため制定されたものであり、鉄道用地を生み出す手法として換地の特例を創設した点が特徴的である。また、後者は1975年に制定された法律を大幅に改正し、旧法が換地の特例により都市農地を整序しつつ土地区画整理事業や住宅整備事業を行う手法を創設した事業法であったのに対し、新法は建設大臣が定める供給基本方

針及びこれを受けて都府県知事が定める供給計画で住宅・宅地の重点供給地域、供給目標量、供給手法を定めるとともに、重点的に住宅・宅地供給を促進する地域を都市計画で定めることとし、計画法の機能を付加したものである。

さらに、1990年には都市計画法、建築基準法の改正により、住宅地高度利用地区計画、用途別容積型地区計画、遊休土地転換利用促進地区制度等が創設された。これらの新しい地区計画制度は、それぞれ都市農地、都心空洞化、低未利用地といった個別の政策課題に対応するために創設されたものであり、1988年の都市再開発法改正によって創設された再開発地区計画制度とともに、土地利用計画の詳細化の流れに沿うものと見ることができる。

1987年には第4次全国総合開発計画が策定された。この「四全総」は一極集中是正、地方の時代の観点から多極分散型国土形成を目標とし、これを受けて多極分散型国土形成促進法が制定された。同法に基づき1988年7月に国の行政機関の移転基本方針が閣議決定され、これに従って1993年に移転対象機関の移転計画がとりまとめられた。すでに1985年の国土庁の「首都改造計画」において東京都心部の業務機能分散の受け皿として業務核都市の構想が示され、多極分散型国土形成促進法の承認を受けると各種優遇措置が受けられることとなっているが、現在までのところ省庁移転の実施は一部始まったにすぎず、企業の進出も遅れている。そのため、首都圏内の機能分散ではなく全国的な見直しが必要との意見もある。なお、1992年には国会等の移転に関する法律が制定され、国会等移転調査会が設けられ検討を行い、1994年6月に第1次の、95年6月に第2次の中間報告を行っている。

このほか、この時期の立法としては、複合開発を中心とした民間事業に対する税財政金融上の優遇措置を定めた大都市地域における優良宅地開発の促進に関する緊急措置法（優良法、1987年）がある。また、1989年には、空中権の考え方等を参考にしながら、道路法等の改正により条件付きで道路と建築物の一体整備ができる立体道路制度が生まれた。

(5)まとめ

この時期の施策を総括すると、第一に、新たな計画制度、事業手法、支援措置の創設により、広い意味での土地供給の促進を図った時期であった。これは首都圏への人口・産業の集中や居住水準の向上等による土地需要増を前提として、これに必要な土地供給を促進しようという、従来の供給面重視の政策の枠内にあると言えよう。

第二に、一極集中是正、地方の時代の名の下に、需要面での施策が打ち出され始めた時期でもある。それまで土地需要制御に関する施策がなかったわけではないが、供給面の施策と比べ質量ともバランスに欠ける感が否めなかった。この点、「四全総」が多極分散を掲げ、首都機能移転の前提づくりに着手したことは注目に値する。

Ⅲ 地価バブル崩壊期：1990年～95年

(1)この時期の特徴

この時期は、地価バブルが崩壊し、土地市場のみならずわが国の経済全体が不況の局面に入り、その後の回復期にあっても後遺症に苦しんだ時期である。地価は第1次オイル・ショック以来の下落を記録し、しかも戦後初めて長期にわたる下落傾向が今日もなお続いている。政策面では、土地基本法の制定を受けて抜本的総合的な対策が講じられた時期、換言すれば土地市場の構造改善が試みられた時期である。これらの対策の中には、市街化区域内農地の宅地並み課税、借地借家法改正等、1989

年から行われた日米構造協議で取り上げられたものが含まれており、土地政策も外圧がらみで論じられるようになったのがこの時期の特徴のひとつである（資料[3-1-4]）。

(2) 審議会答申

1990年10月29日に、土地基本法に基づいて設置された土地政策審議会が、政府に対して「土地基本法を踏まえた今後の土地政策のあり方についての答申」（資料[3-3-3-1]）を行なった。この答申では、土地政策の目標を掲げ、地価については中堅勤労者が相応の負担で一定水準の住宅を確保しうる水準にまで引き下げることを目標とすべきとしている。また、今後の土地政策の基本的方向、個別施策の展開方向について提言している。

その翌日には、土地税制小委員会を設置して土地税制の総合的見直しを行っていた政府税制調査会が「土地税制のあり方についての基本答申」（資料[3-3-5-2]）を出した。これは、税制を土地対策として用いることに消極的な1968年答申のスタンスを全面的に転換したものであり、その成果は1991年度税制改正における地価税の創設を始めとする土地の保有、譲渡、取得にわたる抜本的な見直しとして結実した。

(3) 総合土地政策推進要綱

これらを受けて、政府は、1991年1月25日に「総合土地政策推進要綱」（資料[3-1-5]）を閣議決定した。この要綱では、土地政策の目標として、①土地神話の打破、②適正な地価水準の実現、③適正かつ合理的な土地利用の確保を掲げ、具体策として①首都機能、都市・産業機能の分散、②土地取引の適正化、③土地利用計画の整備・充実、④住宅・宅地の供給の促進、⑤土地の有効利用の促進等、⑥土地関連融資の適正化、⑦土地に関する負担の合理化、⑧土地の適正な評価の推進、⑨土地に関する情報の整備・充実、⑩土地に関する基本理念の普及・啓発を掲げている。

(4) 法制・計画行政・その他の関連施策

「総合土地政策推進要綱」で示された施策のうち立法によって実現されたものは少なくない。1991年には、借地借家法の全面改正、三大都市圏の市街化区域内農地に対する宅地並み課税を1992年から本格的に実施するための生産緑地法ほか関係法令の改正（資料[3-3-4-1]）が、1992年には、用途地域の細分化、誘導容積制度、市町村マスタープラン、地区計画の対象地域の拡大等、土地利用計画の詳細性の確保、用途地域制度の見直し等を内容とした都市計画法、建築基準法の改正が実現した（資料[3-2-3-3]）。

計画の面では、1991年に大都市法に基づく建設大臣の供給基本方針（資料[3-2-3-2]）が策定された。この方針では、10年間に三大都市圏で431万戸分の住宅・宅地を供給することを目標とし、これを達成するため地域の特性別に低未利用地の有効利用、市街化区域内農地の計画的利用、新市街地開発の推進を図ることとしている。これまでの住宅建設五箇年計画のような時間軸上の計画手法に加え、面的計画手法が講じられるようになったのは大きな変化である。

財政面では、住宅建設や宅地開発に伴う公共施設整備に対する補助制度が数多く創設され、金融面では、住宅金融公庫や日本開発銀行の融資メニューの拡充が図られる等、多様できめの細かい支援策が講じられるようになったのが特徴的である。

1992年には、市街化区域内農地に対する宅地並み課税に伴って生産緑地の指定がなされたが、生

産緑地として選択されたのは対象農地約 5 万 ha のうち 3 割にとどまった。7 割にのぼる宅地化農地の円滑な宅地化と住宅建設促進のため、都市計画法改正による住宅地高度利用地区計画制度の創設、農住組合法改正による農住組合設立要件の緩和、農地所有者等賃貸住宅建設融資利子補給臨時措置法（農住利子補給法）改正による利子補給制度や公庫融資の拡充、財団法人都市農地活用支援センターの設立等のメニューが講じられたが、生産緑地と宅地化農地の混在、画地の小規模性、道路等の基盤整備の後れといった問題のために実際の宅地化には困難があること、まちづくりの主体として機能すべき農住組合も設立要件や事業に関する制約から 1994 年 10 月末現在 24 組合しか設立されていないという状況であった。このため、1994 年に農住組合法が改正され、対象地区に生産緑地や土地区画整理事業施行済み地も含むことができる等大幅な要件緩和が行われた。なお、これは一連の規制緩和策の一つとして位置づけられている。

(5) 借地借家法施行

1992 年 8 月には、借地借家法が施行された。建設省などの行政サイドでは、借地・借家法改正以前から借地制度を住宅・宅地政策上有効な手法として評価し、借地方式による事業化を図ってきたが、実績としては多くはなかった。この法律改正自体は、住宅・宅地供給促進といった土地問題の解決手段として行われたものではなかったが、新法により創設された定期借地権に対する周囲の期待には大きいものがあった。

なかでも、定期借地方式を活用して住宅・宅地供給を促進することが期待され、そのために各種の施策が講じられている。具体的には、定期借地制度研究会による定期借地権設定契約（案）等の作成（1994 年）、制度上実務上の課題に関する定期借地権活用住宅研究会での検討（1994～95 年）、ディベロッパー、ハウスメーカー、農業団体、公団、公社による定期借地権普及促進協議会の設置（1994 年）のほか、定期借地方式の住宅を住宅金融公庫の融資対象とすることや、住・都公団による事業化の推進が行われている。

(6) 不動産取引市場の育成

バブルの生成と崩壊に伴う著しい不動産価格の変動、取引量の伸縮現象は、不動産取引市場の閉鎖性、不透明性によって一層助長されたと指摘されている。

これに対して、1988 年の宅地建物取引業法改正によって創設された指定流通機構が 1990 年にスタートしたことは、不動産取引市場の合理化、透明性の向上の観点から重要なことであつた。さらに、1995 年の宅地建物取引業法改正によって指定流通機構の組織および役割が一段と強化されることとなった。

(7) 土地情報と土地評価

情報化時代にありながら、土地に関する情報はいまだ質・量ともに不十分であり、制度的にも整備されていない。このことは国民にとっても行政にとっても土地問題に対する適切な対応を困難ならしめるものであり、土地情報の整備はあらゆる土地対策に先行して解決されるべき課題と考えられる。土地情報の整備・公開については、個人・法人のプライバシーとの関係等考慮すべき点はあるが、固定資産税評価の基準地公開（1991 年）、短期地価動向調査（1993 年）、土地基本調査（1994 年）等徐々に進みつつある。

土地の評価は土地情報の整備にとって不可欠であるとともに、行政にとっては課税の基準となる点で重要である。1990年には不動産鑑定評価基準が改正され収益還元法を重視することとなり、1991年の地価公示より採用された。公的土地評価の一元化に向けて相続税評価が1992年より、固定資産税評価が1994年よりそれぞれ地価公示の8割、7割に引き上げられ、地価公示ポイント数や各評価地点数も増やしている。

(8) 地価対策としての金融政策

「地価バブル前史」で述べたように、過剰融資、仮需の助長、ノンバンク向け迂回融資、不動産ブローカー行為などの金融機関の行動はバブルを著しく助長した(11)。

これに対処するため、1985年7月に大蔵省銀行局は国土庁土地局の依頼によって不動産関連融資の適正な取り扱いを求める事務連絡をおこなったことをはじめとして、金融機関に対して数次の指導を行なった。

最初の銀行局長通達は、1986年4月の「土地関連融資の取り扱いについて」であり、不動産業と建設業に対する融資の実行状況を半年度ごとに報告するよう求めた。同年12月の同名の通達では不動産関連融資に当たっては土地保有の目的を厳正に審査し、投機的な取引に係る融資を慎むよう求めた。1987年7月には地価高騰地域に営業基盤を有する金融機関に対して融資の個別案件についてのヒアリングを開始し、これを受けた10月の通達「土地関連融資の厳正化について」では、銀行内の融資管理体制の強化を求めた。

しかし、これらは都銀、長信銀、信託、地銀だけを対象としていたため、ノンバンクを経由したいわゆる迂回融資の抜け道を放任するものとの批判がなされた。そこで、1989年10月の「土地関連融資の取り扱いについて」の通達は、ノンバンクに対する融資の実行状況の報告を求めた。そして、1990年3月の「土地関連融資の抑制について」(によりいわゆる総量規制を導入した(資料[3-2-2-1]))。これは、不動産業向け貸出の伸び率を総貸出の伸び率以下に抑えることを求めたものである。この総量規制により地価高騰が沈静化したとの見方もあるが、総量規制の施行された4月1日時点では、地価上昇は継続していたものの、その率は縮小しており、両者の関係は必ずしも明らかではない。(12)

その後、1991年5月には貸金業の規制等に関する法律が改正され、ノンバンクに対しても毎事業年度の事業報告書の提出義務を課すことにより、法的な規制の網がようやく被せられたことになる。

この総量規制をはじめこれまでの通達は、1991年12月「土地関連融資の取り扱いについて」(資料[3-2-2-2])で解除され、トリガー方式に取って代わられた。これは不動産業向け貸出が2ヵ月以上連続して総貸出の伸び率よりも3%以上上回った場合は注意を喚起し、さらに2ヵ月以上連続して5%以上上回った場合は所要の抑制措置(総量規制を意味するとされる)をとるものである。なお、この方式も1994年2月の総合経済対策において当分の間の措置として停止された(資料[3-2-2-3])。

(11) 前掲(9) 報告書。

(12) 前掲(9) 報告書。

(9) 年収5倍論

1992年には、新たな経済計画である生活大国5ヶ年計画が策定され、宮沢首相の提唱した年収5倍論が掲げられた(資料[3-1-6])。これは、「東京圏をはじめ大都市圏においても、勤労者の平均年収の5倍程度を目安に良質な住宅の確保が可能となることを目指す」ものである。この計画が策定

された翌年には第7次マンション・ブームが生じたが、当時の平均価格は年収の5~7倍であった。

年収5倍論の根拠は必ずしも明確ではが、住宅価格と年収の関係については、従来、資金調達可能額と住宅取得能力という概念が用いられている。資金調達可能額とは、中堅勤労者が自己の貯蓄額を充当した上で住宅金融公庫から限度額いっぱい借入れ、さらに民間金融機関から住宅ローンを借入れた場合の合計額であり、個人が住宅を取得するために調達できる限度額を示したものである。つまり、住宅価格がこの限度額より安ければ購入できるが、高ければ住宅取得ができないという限界を示すものである。また、住宅取得能力とは、資金調達可能額と住宅価格との比であり、この数字が1を超えていれば中堅勤労者の住宅取得はマクロ的には可能ということになる。

統計上の動きを見ると、「資金調達可能額」は過去の統計上その時々の中堅勤労者の年収のおおむね5倍で推移していた。他方、バブル以前の東京圏のマンションの価格は中堅勤労者の年収の4~5倍程度で推移していた。

このような数字が年収5倍論のもとになったものと思われるが、結果的・事後的に把握された数字を将来達成すべき政策目標の根拠とすることは、論理的に見れば問題がある。また、住宅価格と年収との相対比率を一定水準に収めようとする場合の政策手段については、理論的には労働分配率の変更による所得の増大、貯蓄優遇による自己資金の増大、住宅ローン金利の引き下げや住宅金融公庫の貸付限度額の拡大による借入限度額の増大、住宅建築コストや地価の引き下げ等さまざまなものがあるが、これらのうち現実の政策としていずれを選択すべきかについての議論が必ずしも十分になされないまま、数字が先行した感がある。

地価バブル崩壊期において地価下落と不況による建築コストの低下により、住宅価格の対年収倍率は徐々に低下してきているが、5倍を下まわるまでには行っていない⁽¹³⁾。

(13) (社)都市開発協会の調査によれば、1995年上半期の東京圏の新築マンション価格の平均は75平方メートル換算で首都圏世帯の平均年収の約5.5倍である。

(10) 土地政策と地方行政

宅地供給促進は土地政策の大きな柱であるが、その結果生じる教育や福祉の側面での行政需要の増大に消極的な地方公共団体のスタンスとは必ずしも一致しない面がある。このような土地政策における国と地方の緊張関係の現れのひとつが宅地開発等指導要綱問題である。主として民間による都市郊外の住宅地開発は、都市部に通勤する人びとのベッドタウンの建設としてなされるため、地元自治体から見れば、望みもしない人口を受容することにより、教育、医療、福祉などの追加支出を余儀なくされる。これに対する自己防衛的な手段として編み出されたのが、要綱による開発への指導あるいは負担金の徴収である。宅地開発等指導要綱を制定している市区町村は、1993年12月現在で1,405団体と全国市区町村の4割以上を占めている。

宅地開発等指導要綱は、民間による過度の開発（ゴルフ場開発などが典型である）を抑制し、地域の自然環境を保全するとともに、宅地開発に伴う地方公共団体の支出増に対するバランスを図るという開発利益の還元の観点からも貢献するところが大きい。しかしながら、1戸当たり負担金500万円といった開発業者の負担に対する基準の明確化を欠いているものや、負担金収入が庁舎の建設に充てられるといった負担と使途が必ずしも整合的でないといった問題が生じていた。要綱の妥当性をめぐっては、いくつかの判決が出されている。

国側は、要綱の見直しを求める通達を数次にわたり発出している。最近では、1995年3月に閣議

決定された規制緩和推進計画において、「宅地開発等指導要綱の行き過ぎ是正について、フォローアップ調査を行うことなどで、地方公共団体に対し引き続き是正指導の徹底を図る」としており、建設、自治両省はこれに基づき、要綱見直し実態調査を行うなどして、要綱の必要性や合理性の検討を各地方公共団体に求める方針である(14)。

開発と自治の問題については、一方で、真鶴町の「美の条例」のように実験的な取り組みもなされており、これが国の政策スタンスに少なからぬインパクトを与えるという、新たな局面も生まれつつある。

また、この時期のまちづくり行政で特筆すべきことは、景観条例の制定に代表される景観行政が地方自治体のイニシアティブで始まり、全国に広がったことである(15)。国のレベルにおいても、1995年の都市緑地保全法改正によって市民緑地制度や緑地管理機構の創設が図られた。

これと関連して、1995年5月には、地方分権推進法が成立した。同法は、地方分権に必要な法制、財政上の措置を盛り込んだ地方分権推進計画の作成を政府に義務付けており、7月には計画づくりの指針を首相に勧告する地方分権推進委員会が設置された。同委員会は、1996年12月までに指針を取りまとめることとしており、具体的な議論はこれから行われるが、いずれにせよ、このような地方分権の動きは、土地政策や関連する住宅政策、都市政策などにも少なからぬ影響を与えるものと見られる。

(14) 資料[3-2-3-5]参照。

(15) 平成7年建設白書によれば、景観条例を策定している自治体の数は、1983年度までは9に過ぎなかったが、1992年度は108に上っている。

(11) 新たな動き

1994年には建設省の政策に大きな転換が見られた。7月22日の「住宅・宅地対策の基本方針」(資料[3-2-3-4])では、都心居住を推進するため、年収5倍論に象徴される持家重視の政策スタンスから都心の賃貸住宅路線へのシフトが図られた。

先駆的な動きとして、前年に特定優良賃貸住宅の供給の促進に関する法律が制定され、家賃規制、建設費及び家賃補助制度等が導入されていたが、1995年には大都市地域における住宅及び住宅地の供給の促進に関する特別措置法(大都市法)が改正され、建設大臣の定める供給基本方針の内容に都心居住機能向上を位置づけ、地方公共団体は地区計画等の都市計画決定に努めることとし、事業手法として都心共同住宅供給事業を創設するとともに、同法による土地区画整理事業の面積要件を引き下げた(資料[3-3-4-4])。また、都市再開発法改正により空地を取り込んだ市街地再開発事業や容積率制限、道路斜線制限を緩和する町並み誘導型地区計画を導入した。

不動産と金融のあり方について活発な議論が展開されたのも、地価バブル以降の特徴である。短期的な規制措置として総量規制やトリガー方式といった金融政策がとられる一方で、不動産市場への投資促進や国民の資産形成の観点から不動産事業への投資のための制度的措置の必要性が各方面から指摘されていた。

不動産事業のファイナンス手法としては、既存法制の下での実務的な工夫として、事業受託方式、不動産小口商品、不動産変換ローン方式等の手法が編み出されていたが、新たな法制として、1994年には不動産特定共同事業法が制定された。

(12) 不良資産対策

バブル崩壊後、土地政策上のみならず経済運営上大きな問題となったのが、土地を担保に融資した資金が地価下落による担保価値減少のため回収不能または困難になり、その土地も多くが有効利用できないままになっているという、不良債権がらみの不良資産問題である。

巨額の融資が回収ができず不良債権化した結果、担保とされた土地が「塩漬け」になり、処分はおろか利用にも供しえない状態にある。このような巨額の不良債権の存在が金融機関の経営悪化をもたらし、国の経済全体を支える金融システムを不安定にしていることが不況からの回復に大きな足枷となっているとの認識が強まり、そのための特別の施策が各方面から要求された。

このような状況に直面して、1992年以降、バブル不況対策として経済対策が7度にわたり策定されたが、この中で不良債権＝不良資産対策としての土地の流動化対策が盛り込まれた⁽¹⁶⁾。具体的には、金融機関のバランスシートの改善を目的とした共同債権買取機構の設立(1993年)、不良資産化した土地の流動化を目的とした民間都市開発機構による都市開発事業用地の先行取得制度創設(1994年)、取得した土地の保有期間の延長(5年から10年へ)と無利子資金による支援の拡充(1995年)、不良債権の償却促進や土地の流動化を目的とした税制上の措置等である。このうち税制上の措置としては、不良債権の無税償却を認めた国税庁通達(1993年)、1995年税制改正による譲渡課税の軽減措置があるが、後者については長期保有土地から償却資産への買換え特例のように1991年土地税制抜本改革で廃止された措置の一部が時限的ではあるが復活している(資料[3-3-5-4])。

(16) 1992年4月緊急経済対策。同年8月総合経済対策(10.7兆円規模)。1993年5月総合的な経済対策の推進について(13.2兆円規模)。同年9月緊急経済対策(6兆円規模)。1994年2月総合経済対策(15.2兆円規模)。95年4月緊急円高・経済対策(補正予算2.7兆円規模)同年9月新経済対策(14兆円規模)。

(13) 阪神・淡路大震災

1995年1月17日に起こった阪神・淡路大震災は、防災行政のみならず土地政策、都市政策、住宅政策に大きな問題を投げかけた。

罹災都市借地借家臨時処理法が施行されたが、復興事業の施行に当たって同法による借家人の敷地優先賃借権等との調整をどのように図るかといった困難な課題が山積している。同法の施行のほか、震災復興のため16の緊急立法がなされたが、このうち被災市街地復興特別措置法では、新たな都市計画制度として被災市街地復興推進地域の創設、同地域内での土地区画整理事業の特例(復興共同住宅区の設定や集約換地など)や再開発事業の特例(第二種事業の要件緩和)等事業制度の拡充措置を講じている。また、被災地の地価を評価するための新たな基準を国土庁は定めることとしている。土地税制に関しては、地価税、固定資産税の減免、土地譲渡益課税の減免が講じられた。

これらの措置は、復興のための新たな事業手法と復興後の姿の新たな選択肢を提供することによってより迅速な復興を目指すものであるが、実際の事業の推進に当たっては、合意形成の問題が横たわっている。

住民の意思と計画や事業のあり方についての問題は、今回の復興計画・事業に限らず、都市整備やまちづくりにおける普遍的、根本的な問題である。神戸市のように、株式会社と言われるほど都市経営にすぐれ、1981年にまちづくり条例を制定し早くからまちづくり協議会を組織、支援してきた先進自治体にあっても、復興事業に係る都市計画決定のやり方などに対し住民から少なからぬ反発が生

じている。一日も早い復興のための事業の迅速化と、より良いまちづくりのための住民意思の集約・形成・反映という二律背反になりかねない二つの要請をいかに調和させていくか、全国の自治体、全国の都市住民にとっての重要な課題解決のための行政・住民双方の努力が、今、被災地で展開されている。

もう一つの課題は、建築基準法上のいわゆる既存不適格建築物の問題である。4 m以上の道路に面していない住宅が全国で4割存するなど、安全上問題のある建築物が多く存する。これら既存不適格建築物の問題はかねてから指摘されていたが、今回の震災でまさに露呈してしまった。特に、マンションについて、容積率不足のために建替えが困難な状況が生じている。

マンションの建替えについては、建築基準法上の問題のほか、区分所有法上の問題、住宅ローンの残債務のある者や高齢者、収入の少ない世帯など多様な住民の意思決定の問題など、共同住宅に固有のかつ重要な問題が生じているが、これは地震にかかわらず、全国のマンションに共通する事項である。今後、老朽化による大規模修繕や更新の時機が到来するマンションが増えることから、建替えの円滑な実現は都市の住宅問題、都市的土地利用上の問題として特に深刻化するものと見込まれ、技術面のみならず人的支援や資金面も含めた公的支援を考慮すべき時期にきていると言えよう(17)。

(17) 総務庁住宅統計調査によれば、1993年の全国の総住宅戸数 4,588 万戸のうち、マンションは 290 万戸に上っており、2000年には築 20 年を過ぎたストックの割合が 3 割近くに増加するものと見込まれている。

(14) 新たな規制緩和

[不良資産対策]の項で述べたように、バブル崩壊後数次にわたる経済対策が講じられたが、その中で特徴的なことは、従来の景気対策のメニューである財政金融政策に加え、規制緩和が繰り返し盛り込まれていることである。この規制緩和は、かつての民活時代のそれとは異なり、「内需の拡大や輸入の促進を図り、国民生活の質の向上を目指し、新規事業の創出や消費者の選択機会の拡大、内外価格差の縮小等を期する」という広範な観点から実施されている(18)。

最近の動きとしては、1995年3月31日に閣議決定された「規制緩和推進計画」において、1995年度から1999年度までの5年間を対象期間として建築関係で12、設備・工事関係で5、容積率関係で10、宅地供給等土地利用関係で30、その他の住宅・土地関係29、合計86の規制緩和措置が盛り込まれた。このうち、土地関係で主なものとしては、住宅の地下室を容積率にカウントしないという容積率の緩和、斜線制限の緩和、線引きの見直し、大都市圏土地計画推進協議会の設立といった大都市圏における合理的な土地利用促進のための枠組みづくり、開発許可手続きの簡素化・迅速化による臨港地区内の遊休倉庫、遊休工場等の有効利用とウォーターフロント開発の推進、宅地開発等指導要綱の行き過ぎ是正、定期借地権付住宅の普及促進などである。

(18) 1994年7月5日閣議決定「今後における規制緩和の推進等について」(資料[3-1-7])。

おわりに 今後の課題

以上に見たように、地価バブル崩壊期は、借地借家法、都市計画法、建築基準法の改正に代表される主要法律の大改正や宅地並み課税の本格実施など、長年の懸案となっていた政策課題への対応がなされた時期である。

またこの時期は、都市居住の推進のように従来の政策転換と言ってよい状況や、指定流通機構の発

足、不動産特定共同事業法の制定により不動産市場の整備を図るといった新たな政策フロンティアを切り開こうとしている状況が見られる時期でもある。

政策の面では、現在は、わが国経済社会全体がバブル崩壊後の調整過程にある中で、1991年の「総合土地政策推進要綱」に基づく施策が実施されつつある状況である。この要綱は、地価高騰に対処するための対症療法的政策のみを定めたものではなく、長期的な観点から地価の安定化、土地の適正な利用を目指した土地政策の構造的な枠組みを示したものである。前述したように、新たな動きが出てきているものの、基本的には同要綱が引き続き土地政策の羅針盤として機能することが期待される。

地価公示は4年連続下落しており、今後もしばらくはこの傾向が続く気配である。このような状況は、他面において構造対策に腰を据えて取り組む好機でもある。したがって、「総合土地政策推進要綱」に基づく施策の着実な実施に努めるとともに、その進捗状況と効果をフォローアップすることが、行政にとって当面なすべき仕事であろう。

これに取り組むなかで、今後の課題として次の二つが重視されてしかるべきである。第一は、国民の土地に対する意識を総合的かつ継続的に把握することである。国民の意識において土地神話は消滅したのか、この点の検証なしに今後の土地政策を論じることはできないと思われる。土地基本法の基本理念を踏まえ、所有から利用への価値転換、望ましい土地利用へ誘導していく上で、国民の土地に対する意識はその基礎条件であると言えるからである。

第二は、あるべき地価の水準について国民のコンセンサスを形成することである。政策論としては、中期的な地価下落状況下で、地価目標である「土地の利用価値に見合った適正な地価水準」の具体的な程度について、国民のコンセンサスを作り出すことが望まれる。それは、土地政策の効果を長期的に定着させるためのみならず、1996年度策定に向けて作業の行われている第5次全国総合開発計画（五全総）や、経済計画、各種の5ヶ年計画といった国土政策、経済政策、住宅政策、公共投資政策との関係でも不可欠である。

周藤 利一 建設省住宅局住宅政策調整官
稲本洋之助 東京大学社会科学研究所教授

* 本稿は、周藤が執筆したドラフトに稲本が加筆して作成した。