

不動産政策史概論 第5回

第5章 昭和高度成長期の不動産政策（上）

すとう としかず
明海大学不動産学部教授 周藤 利一

第1節 昭和高度成長期の不動産政策をめぐる経済・社会情勢

昭和高度成長期は、1956（昭和31）年から1972（昭和47）年までである。世界経済史上画期的と言えるほどの高度成長により、日本は世界の一流国の仲間入りを果たすことになるが、この間の経済・社会の構造変化は著しかった。

高度成長の前期である1956～1965年（昭和30年代）の我が国は、戦後の復興期を終えて成長期を迎えた。1956年版「経済白書」の「もはや戦後ではない」¹、池田内閣による1960（昭和35）年の「国民所得倍增計画」、1964（昭和39）年の東京オリンピックがこの時代の成長を示す言葉、政策、イベントであった。

しかし、衣と食の水準は回復したものの、住の回復・向上ははるかに遅れていた。

1960年代（昭和30年代半ば）からの都市への人口集中は、当初は三大都市圏への集中となって現れていたが、1970（昭和45）年～1975（昭和50）年にかけて地方圏でも4.4%の人口増が見られた。このような全国的な人口増加・都市化は、地価の高騰を招いたため、国民は周辺地域に居住の場を求め、これにより大都市からの人口流入に見舞われた市町村では、無秩序に市街地が拡散し、道路、下水道等のインフラを備えていない市街地が形成

されるに至り、都市機能の阻害、環境悪化等をもたらした。

また、都市化により地方圏のDID人口も一貫して増え続け、1960（昭和35）年～1970（昭和45）年にかけて約400万人、1970（昭和45）年～1975（昭和50）年にかけて約300万人の増加を示した。

このような全国的に生じた人口・産業の都市への著しい集中は、①都市計画の歴史が浅く、過去の社会資本ストックが貧弱なこと、②都市活動に対する行政的制約が小さいこと、③モータリゼーションが急激なことといった、国際的に見た我が国の都市の特異な特徴を背景に、スプロール、住宅・宅地難、公害の発生、災害の危険性の増大等の都市問題の深刻化をもたらした。

また、環境問題に関しては、「公害対策基本法」（1967（昭和42）年8月3日法律132号）を軸に、「大気汚染防止法」（1968（昭和43）年6月10日法律97号）、「騒音規制法」（同年同月同日法律98号）等の環境法制が整備されたが、その後の環境破壊の一層の深刻化と環境問題に対する国民意識の高揚を背景に、1970（昭和45）年のいわゆる公害国会における「公害対策基本法」の抜本改正を中心として環境対策の拡充・強化が図られた²。

第2節 広域計画制度

1. 国土計画と国土総合開発法

(1) 戦前の経緯

第3章第3節で触れたように、内務省都市計画課では1939（昭和14）年に「地方計画法」を立案したが、前後して一部の官僚や知識人を糾合した昭和研究会において国土計画の検討が開始されており、同年、研究会内部に国土計画研究会が新設された。そして、先行して国土計画を決定した満州国の動きもあって、企画院において公式に検討が開始され、翌年の1940（昭和15）年に発足した第二次近衛内閣の基本国策要領の一項目として国土開発計画の確立が掲げられ、同年9月、「国土計画設定要綱」が閣議決定された。この要綱では、①国土計画は日満支を総合的に把握する「日満支計画」と、それと密接不可分の形で各国において具体的に展開される「中央計画」に大別され、②国土計画の内容として、「日満支経済配分計画」、鉱工業・農林畜水産業等の「産業配分計画」、「総合的交通計画」、「総合的動力計画」、「総合的治山治水及利水計画」、「総合的人口配分計画」が含まれ、③国土計画の手続については、内閣総理大臣主管の下、企画院が事務を担当し、諮問機関として国土計画審議会を設置するものとされた。そして、「地方計画ニ付テモ内閣ニ於テ之ヲ統制ス」とされ、地方計画に対する国土計画の優越・優先が明らかにされたことから、「地方計画法」制定の動きは一頓挫した。

ところが、1941（昭和16）年の大政翼賛会の改組や企画院事件³に代表される革新イデオロギーの後退もあって、「国土計画法」の制定も国土計画審議会の設置も実現しなかった。結局、国土計画も地方計画も共倒れになったのである。

(2) 戦後の経緯

しかしながら、国土計画は戦時体制と運命を共にしなかった。即ち、内務省国土局⁴は1945（昭和20）年9月に「国土計画基本方針」を取りまとめ、「ポツダム宣言受諾ニ伴フ国土及産業ノ構成ニ関スル重大ナル変更ニ対応シテ、産業、文化及人口ノ配分並ニ国土ノ経営ニ関スル計画ヲ樹立」することを示し、翌年9月に「復興国土計画要綱」を作成し、復興者を迎えて増大する一方の人口問題に対処することを目標に、農業・工業の国内配分計画を示した。

他方、外務省調査局を中心とする戦後問題研究会が1946（昭和21）年3月に報告した「日本経済再建の基本問題」では、国土計画について発想の転換を強調し、今後の国土計画の最重要課題として河水の総合利用を示し、米国のテネシー河総合開発計画（TVA）⁵を検討の対象として挙げた。この研究会のメンバーであった大来佐武郎とGHQ天然資源局顧問エドワード・アッカーマンとの協力により1947（昭和22）年12月、経済安定本部の中に資源委員会が設置され、水資源を中心とする開発計画の策定が進められた。

経済安定本部は当初、戦後復興のための全国レベルの経済計画の策定を前提に、その下位計画として、かつ、総花的ではなく重点的な資源開発を志向するものとして国土計画を位置づけ、1949（昭和24）年に「国土総合開発法」制定への動きが活発化した時点では、只見川と北上川の2水系に当面は限定したTVA方式の特定地域開発計画立法を目指した。

これに対し、内務省国土局は、「地方計画策定基本要綱」を同年3月に作成し、府県単位の府県総合計画と複数府県にわたる地方総合計画の二本立て体系を示すとともに、後進ないし未開発地域を10～20ヶ所指定する独自の特定地域開発計画の検討を進めた。なお、

内務省は解体され、1948（昭和23）年1月に建設院、同年7月に建設省が設置された。

このような経済安定本部と建設省の思想的対立の中で成立した「国土総合開発法」（昭和25年5月26日法律205号）は、全国計画、地方計画、府県計画、特定地域計画という計画体系を定立した⁶。

ただし、同法を立法した際の国会の関心は、もっぱら補助金がつく特定地域計画に集中していたと言われる⁷。戦後数年間、災害や国土保全を名目とする相当額の公共事業費が地方に流れ込んだ結果、目に見える形で所得格

差是正の効果を発見した地方では、さらなる格差是正を求めて、まとまった公共事業の誘致に期待を寄せたからであると説明される⁸。この結果、経済安定本部の構想は実現せず、特定地域の指定に1年半も要したあげく、19ヵ所に及ぶ総花的指定に拡大拡散してしまった⁹。

(3) 全国総合開発計画（全総）

当時の国政最大の課題は、1960（昭和35）年12月29日に池田勇人内閣が閣議決定した「国民所得倍增計画」であった。これは、「今

コラム 「国土計画」の始まり

そもそも欧米先進国で国土計画や地方計画が論じられるようになった背景としては、都市の膨張に伴い広域的な空間管理技法の必要性が痛感されたこと、大恐慌という市場の失敗を体験して、国家的コントロールの必要性が唱えられたこと、ソビエトが誕生して計画主義に基づく政策を展開し、注目されたことが挙げられる。こうした世界の状況は、東京市政調査会「都市問題」の第19巻第1号（1934年）以降の各号、奥井復太郎「国土計画論」（1940年）、吉田秀夫「国土計画論」（同年）、石川栄耀「都市計画及国土計画」（1941年）等において紹介され、我が国の政策担当者たちも米国、英国、ドイツ、ソビエトの国土開発施策を研究していたが、結局採用されたのは、戦時体制強化を目的としたドイツを範とする国土計画思想であった。

そして、戦後の経緯は本文で述べたとおりであるが、米国の「National Planning」を両者とも錦の御旗にしながら、経済安定本部と建設省は、その解釈において対立した。即ち、建設省の説明では、この語は決して「国家計画」と訳してはならず、あくまでフィジカル・プランニングの意を持ち、即地的な意を持つ「国土計画」と解すべきであるとする。これに対し、経済安定本部は「総合」にこだわり、目標とする計画は事業横断的な総合開発であって、その実施に当たっては、複合的あるいは多目的に投資効率面のパフォーマンスを意識すべきものと理解した。

こうした両者の対立を背景に、当初の法案名「総合開発法」が「国土総合開発法」に変更されたのである。

ちなみに、GHQに報告された法案の英訳文書（国立国会図書館所蔵）を見ると、法律名を「Multiple Purpose National and Local Development Bill」とタイプ打ちした箇所のNational and Localの語が、手書きの見え消しでLandと書き改められている。

（川上征雄「戦前から戦後国土総合開発法制定までの国土計画の経緯に関する史的研究」土木学会「土木史研究」第15号、1995年、61～70頁等に基づき整理した。）

【表 5－1】全国総合開発計画の比較

	第1次	第2次	第3次	第4次	第5次
名称	全国総合開発計画（全総）	新全国総合開発計画（新全総）	第三次全国総合開発計画（三全総）	第四次全国総合開発計画（四全総）	21世紀の国土のグランドデザイン―地域の自立の促進と美しい国土の創造―
閣議決定	昭和37年10月5日（1962年）	昭和44年5月30日（1969年）	昭和52年11月4日（1977年）	昭和62年6月30日（1987年）	平成10年3月31日（1998年）
	池田内閣策定	佐藤内閣策定	福田内閣策定	中曽根内閣策定	橋本内閣策定
背景	1 高度成長経済への移行 2 過大都市問題、所得格差の拡大 3 所得増進計画（太平洋ベルト地帯構想）	1 高度成長経済 2 人口、産業の大都市集中 3 情報化、国際化、技術革新の進展	1 安定成長経済 2 人口、産業の地方分散の兆し 3 国土資源、エネルギー等の有限性の顕在化	1 人口、諸機能の東京一極集中 2 産業構造の急速な変化等により、地方圏での雇用問題の深刻化 3 本格的国際化の進展	1 地球時代（地球環境問題、大競争、アジア諸国との交流） 2 人口減少・高齢化時代 3 高度情報化時代
長期構想					「21世紀の国土のグランドデザイン」一極一軸型から多軸型国土構造へ
目標年	昭和45年	昭和60年	昭和52年からおおむね10年間	おおむね平成12年（2000年）	平成22年から27年（2010年～2015年）
基本目標	＜地域間の均衡ある発展＞ 都市の過大化による生産面・生活面の諸問題、地域による生産性の格差について、国民経済的視点からの総合的解決を図る。	＜豊かな環境の創造＞ 基本的課題を調和しつつ、高福祉社会を目指して人間のための豊かな環境を創造する。	＜人間居住の総合的環境の整備＞ 限られた国土資源を前提として、地域特性を生かしつつ、歴史的、伝統的文化に根ざし、人間と自然との調和のとれた安定感のある健康で文化的な人間居住の総合的環境を計画的に整備する。	＜多極分散型国土の構築＞ 安全でうるおいのある国土の上に、特色ある機能を有する多くの極が成立し、特定の地域への人口や経済機能、行政機能等諸機能の過度の集中がなく地域間、国際間で相互に補完、触発しあいながら交流している国土を形成する。	＜多軸型国土構造形成の基礎づくり＞ 多軸型国土構造の形成を目指す「21世紀の国土のグランドデザイン」実現の基礎を築く。地域の選択と責任に基づく地域づくりの重視
基本的課題	1 都市の過大化の防止と地域格差の是正 2 自然資源の有効利用 3 資本、労働、技術等の諸資源の適切な地域配分	1 長期にわたる人間と自然との調和、自然の恒久的保護、保存 2 開発の基礎条件整備による開発可能性の全国土への拡大均衡化 3 地域特性を活かした開発整備による国土利用の再編効率化 4 安全、快適、文化的環境条件の整備保全	1 居住環境の総合的整備 2 国土の保全と利用 3 経済社会の新しい変化への対応	1 定住と交流による地域の活性化 2 国際化と世界都市機能の再編成 3 安全で質の高い国土環境の整備	1 自立の促進と誇りの持てる地域の創造 2 国土の安全と暮らしの安心の確保 3 恵み豊かな自然の享受と継承 4 活力ある経済社会の構築 5 世界に開かれた国土の形成
開発方式	＜拠点開発構想＞ 目標達成のため工業の分散を図ることが必要であり、東京等の既成大集積と関連させつつ開発拠点を配置し、交通通信施設によりこれを有機的に連絡させ相互に影響させると同時に、周辺地域の特性を生かしながら連鎖反動的に開発をすすめる、地域間の均衡ある発展を実現する。	＜大規模プロジェクト構想＞ 新幹線、高速道路等のネットワークを整備し、大規模プロジェクトを推進することにより、国土利用の偏在を是正し、過密過疎、地域格差を解消する。	＜定住構想＞ 大都市への人口と産業の集中を抑制する一方、地方を振興し、過密過疎問題に対処しながら、全国土の利用の均衡を図りつつ人間居住の総合的環境の形成を図る。	＜交流ネットワーク構想＞ 多極分散型国土を構築するため、①地域の特性を生かしつつ、創意と工夫により地域整備を推進、②基幹的交通、情報③通信体系の整備を国自らあるいは国の先導的な指針に基づき全国にわたって推進、④多様な交流の機会を国、地方、民間諸団体の連携により形成。	＜参加と連携＞―多様な主体の参加と地域連携による国土づくり― （4つの戦略） ①多自然居住地域（小都市、農山漁村、中山間地域等）の創造 ②大都市のリノベーション（大都市空間の修復、更新、有効活用） ③地域連携軸（軸状に連なる地域連携のまとまり）の展開 ④広域国際交流圏（世界的な交流機能を有する圏域）の形成

(資料) 国土交通省HP

後10年以内に国民総生産26兆円に到達」することで国民生産を倍増させようというものであった。このため、産業基盤強化のための社会資本充実が重要施策となり、四大工業地帯に産業を重点的に立地させつつ、これ以外にも中規模の新工業地帯を造成整備することが必要とされた。

そこで、「国土総合開発法」に基づき1962（昭和37）年10月5日に閣議決定された「全国総合開発計画」（全総）は、「都市の過大化の防止と地域格差の縮小に配慮しながら・・・資本、労働、技術等諸資源の適切な地域配分を通じて、地域間の均衡ある発展を図ることを目的とする」とした。このように、全総の目的は所得倍増政策に伴う地域格差の拡大に対処することであり、「均衡ある発展」は、これ以後も全総を貫くテーマとなった。その手法としては、拠点開発方式が採用され、「新産業都市建設促進法」（昭和37年5月10日法律117号）に基づく新産業都市が選定された（後記5．参照）。

(4) 新全国総合開発計画（新全総）

1969（昭和44）年5月30日に閣議決定された新全国総合開発計画（新全総）の開発方式は、大規模プロジェクト方式である。これは、首都東京をはじめ札幌から福岡までの7大集積地を交通、通信網で結んで国土の主軸を形

成するとともに、新ネットワークを整備することを目指すものであった。そして、大規模工業団地の展開が図られた。

2. 首都圏整備計画

(1) 第1次首都圏整備計画と首都圏整備法

東京の大都市問題に対処するためには、行政区域にとらわれない取組みが必要であるとの認識の下、「首都圏整備法」（1956（昭和31）年4月26日法律83号）が東京100km圏の整備を目的として制定され、行政を推進、調整する機関として、国務大臣を委員長とする首都圏整備委員会が総理府の外局として新たに設けられた。そして、①東京都区部等の市街地を既成市街地として過密化を抑制すると同時に、内部的整備を行い、②人口、産業を周辺の衛星都市に分散誘導し、③既成市街地との間に近郊地帯（グリーンベルト）を設定し、市街地の拡大を抑制するという基本方針を定めた。ここには、英国の大ロンドン計画の強い影響が見られる。

これに基づき「第1次首都圏整備計画」が1958（昭和33）年7月に定められ、（表5－2）に示す既成市街地、近郊地帯、市街地開発区域の指定をすることになった。基本方針のうち、①については「首都圏市街地開発区域整備法」（昭和33年4月28日法律98号）、②については「首都圏の既成市街地における工業等

【表5－2】首都圏整備法の地域制度

	既成市街地	近郊地帯	市街地開発区域
施策	都市基盤整備と共に集中防止措置	緑地地帯	衛星都市として工業都市又は住居都市として発展させる
区域	東京23区と武蔵野市・三鷹市・川崎市・横浜市・川口市のうち既に市街地を形成している区域	既成市街地の近郊を予定したが、結局指定は行われず、後に近郊整備地帯になる	相模原・町田、八王子・日野、大宮・浦和、前橋・高崎等18区域を指定

の制限に関する法律（工業等制限法）」（1959（昭和34）年3月17日法律17号）が施策実施の根拠法として制定され、既成市街地内において工場や大学の新・増設を制限する工業等制限区域の指定が行われ、工場や大学の郊外移転を誘導した。しかし、近郊地帯については、地元農民による激しい反対運動や農地売却等の郊外スプロール化の進行、住宅不足解消のために住宅団地建設用地が必要であったこと等から、現実には地域指定ができなかった。

(2) 第2次首都圏整備計画と首都圏整備法改正

「首都圏整備法」は、1965（昭和40）年6月29日法律138号により改正された。この改正では、①近郊地帯を廃止し、新たに既成市街地を囲む相当広域（半径約50km）の地域に近郊整備地帯を設定し、この地域を、既成市街地周辺の無秩序な市街化を抑制し、計画的に市街地を整備し、併せて緑地の保全を図る区域とした。②市街地開発区域を都市開発区域に改称し、工業都市、住宅都市としての機能に加え、研究学園、流通その他の性格を有する都市としても育成できるようにした。

「首都圏市街地開発区域整備法」は、国は首都圏の市街地開発区域の整備のための土地区画整理事業等について地方公共団体に対し援助に努めること等を規定したが、1962（昭和37）年の改正により工業団地造成事業に土地収用権を認めた。同法は、1965（昭和40）年6月29日法律138号により「首都圏の近郊整備地帯及び都市開発区域の整備に関する法律」と改称され、工業団地造成事業に土地の先買い等の規定を設け、工業団地の造成を支援した。

さらに、「首都圏近郊緑地保全法」（1966（昭和41）年6月30日法律101号）が制定された。

これら法改正を受け、1968（昭和43）年10月、「第2次首都圏基本計画」が決定された。この計画では、首都圏人口が1965（昭和40）年の2,696万人から1975（昭和50）年には3,310万人に増加すると見込み、我が国経済の高度成長に伴い引き続き進行する諸機能と人口の集中に対処するため、首都圏を広域的複合体として構築することを目的とした。地域整備の方向としては、まず、既成市街地については、中枢機能を分担する地域として都市機能を純化する方向で都市空間を再編成することとした。近郊整備地帯には、強い市街化の趨勢に対し、計画的な市街地の展開と緑地空間との調和ある共存を図ることとし、都市開発区域では引き続き衛星都市の開発を推進することとした。また、首都圏の地域構造の変革を図るため、高速道路網、高速鉄道網、大規模住宅市街地、大規模水資源開発等の大規模事業を特記した。

3. 近畿圏整備法

近畿圏については、「近畿圏整備法」（1963（昭和38）年7月10日法律129号）が制定され、既成都市区域、近郊整備区域、都市開発区域、保全区域の指定を行った。既成都市区域は、大阪市、神戸市、京都市とこれらに接続する都市の区域であり、基盤整備を行うとともに、「近畿圏の既成都市区域における工場等の制限に関する法律」（1964（昭和39）年7月3日法律144号）を制定し、工場、大学の新增設を制限した。近郊整備区域は、計画的に市街地として整備する必要がある区域であり、「近畿圏の近郊整備区域及び都市開発区域の整備及び開発に関する法律」（昭和39年7月3日法律145号）が制定され、工業団地造成のための土地収用権を認めた。都市開発区域は、工業都市、住宅都市として衛星都市的な開発、発展が必要な区域で、姫路、和歌山等

が指定された。保全区域は、文化財保護、緑地保全又は観光資源保全若しくは開発をする必要がある区域であり、これに関し、「首都圏緑地保全法」とほぼ同じ内容の「近畿圏の保全区域の整備に関する法律」(1967(昭和42)年7月31日法律103号)が制定された。

4. 中部圏開発整備法

中部圏については、「中部圏開発整備法」(1966(昭和41)年7月1日法律102号)が制定され、富山・石川・福井・長野・岐阜・静岡・愛知・三重・滋賀を一体の地域としてとらえるという考え方が初めて制度化された。

5. 地域振興計画

全総で打ち出された拠点開発方式は、その後の地域開発政策の中心理論となり、それに沿って具体策が講じられた。その代表例として「新産業都市建設促進法」(1962(昭和37)年5月10日法律117号)、「工業整備特別地域整備促進法」(1964(昭和39)年7月3日法

律146号)は、地域開発の核となる総合的都市機能を備えた工業開発拠点を建設することにより、当時問題になりつつあった大都市における過密、地方の過疎に歯止めをかけることを目的とした立法であり、新産業都市15地区(17都府県)、工業整備特別地域6地区(7件)が指定された。

その実績を見ると、当初10年間の工業出荷額はほぼ計画通りに増えたが、人口の定着は伸び悩み、その後は工業出荷額も人口定着も伸び悩んだ、結局、「新産業都市建設促進法等を廃止する法律」(2001(平成13)年3月30日法律14号)により両法は廃止された。

第3節 昭和高度成長期の土地政策・都市政策

1. 宅地総合対策

戦後の昭和時代の土地問題の特徴は、第一に、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、

コラム 新産・工特のパフォーマンス

富山・高岡新産業都市の財政バランスシートは、下のとおりである(単位は億円、四捨五入の関係で合計が一致しない欄がある)。

	国	県	市	合計
インフラ投資額(A)	289	650	19	957
立地企業による税収増(B)	63	78	77	218
用地売却・港湾使用料等資金回収額(C)	-	250	-	250
(B+C)-A	△226	△322	59	△489

市単独では黒字だが、全体では巨額の赤字を計上している。

そして、富山・高岡新産業都市の富山県内の工場に占める割合は、雇用量で2.5%、製造品出荷額で5.7%、付加価値額で2.9%、県税収入で2.2%しかない。これに対し、工業用水使用量は12.3%、電力使用量は23.1%と資源・エネルギーを大量消費しており、さらに、硫黄酸化物・窒素酸化物の排出量が30%前後を占め、地域の環境を悪化させている。

(資料：北日本新聞社編集局編「幻の繁栄 新産都市二十年の決算」勁草書房、1984年)

第二に、量及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、第三に、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った¹⁰。

そして、日本不動産研究所「市街地価格指数」によれば、1955（昭和30）年を100として1968（昭和43）年の商業地は954、住宅地は962、工業地は1083と工業地を中心に大きく高騰したのが、戦後第1回の地価高騰の特徴である。即ち、1958～61（昭和33～36）年の岩戸景気は重化学工業の急速な発展が背景にあり、工業地需要の増大をもたらした。それが都市化を加速化し、商業地、住宅地の高騰に繋がっていったのである。

こうした状況の中で建設省は1960（昭和35）年10月、「宅地総合対策」を発表した。そのポイントは、大都市機能の分散、公的住宅供給の増加、土地利用計画の確立、宅地取引秩序の維持、宅地造成手法の整備である。

ここで示された事項が後述する法制や措置に結実していくわけであるが、同対策は、このように体系的・総合的な政策パッケージを打ち出した最初の政策であり、その後の土地政策の原型をなすものと位置付けることができよう。

2. 地価対策閣僚協議会

(1) 第1回地価対策閣僚協議会

戦後第1回の地価高騰を受けて1965（昭和40）年8月に地価対策閣僚協議会が設置された。そこでの議論のベースは、同年12月15日に出された建設省宅地審議会の第3次答申「地価対策についての中間答申」であり、宅地の大量供給、既成市街地の高度利用、公共用地取得制度の改善、土地利用計画のあり方等を盛り込んだ「地価対策について」が同年11月9日の第1回協議会の決定として取りま

とめられた¹¹。

これを受けて、後述する「土地収用法」の改正、「新都市計画法」の制定などが行われたのである。

(2) 第2回地価対策閣僚協議会

1968（昭和43）年11月26日に開催された第2回地価対策閣僚協議会「地価対策について」では、地価の安定を図るための国・公有地の活用、都市再開発の推進、地価公示制度の確立等の方針が打ち出され、これを受けて、後述する「都市再開発法」、「地価公示法」が制定された。

(3) 第3回地価対策閣僚協議会

1970（昭和45）年8月14日に開催された第3回地価対策閣僚協議会「地価対策について」では、宅地需給長期見通しの策定、線引きの促進等の方針が打ち出された¹²。

以上のように、持続的な政策検討と、これを踏まえた立法などの具体化という政策努力が傾けられたものの、その内容は、需要に対し供給が少ないために地価が上昇するという認識に立ち、宅地の大量供給のための用地取得の円滑化方策が中心であり、地価そのものをコントロールするというテーマに踏み込むことはなかった¹³。

3. 公共用地取得制度の整備

(1) 公共用地の取得に関する特別措置法

人口増加・都市化や高度経済成長を支える各種インフラの整備が本格的に推進されるのに伴い、「土地収用法」の事業認定を受ける事例が多くなったが、緊急に整備の必要があるにもかかわらず、事業認定に多くの時間を要する高速道路等の重要な公共施設整備が円滑に進まないという弊害が出てきた。そこで、「公共用地の取得に関する特別措置法」（1961

(昭和36)年6月17日法律150号)が制定され、収用対象事業のうち、公共の利害に特に重大な関係があり、かつ、緊急に施行することが必要な事業に必要な土地の取得に関し「土地収用法」の特例を設けて、事業の円滑な遂行と土地等の損失に伴う損失の適切な補償の確保を図った。

この法律が適用される特定事業は、高速道路、国鉄の設置する幹線鉄道、空港、都の特別区等の大都市内の混雑緩和のための道路、駅前広場、鉄道等であり、特定事業の認定手続を受けようとする起業者は、事業の目的、内容及び事業が緊急性を有することを付近の土地の住民に説明し、意見聴取の機会を設ける必要がある。

損失補償について、収用委員会は、特定公共事業に係る収用又は使用の裁決が遅延することにより事業の進行に支障が生じるおそれがあるときは、起業者の申立てにより緊急裁決をなすことができ、損失補償の額については概算見積りによる仮補償金により、その清算については補償裁決という形で事後的に調整を行うことができるようになった。

なお、本法の制定と併せて、1962(昭和37)年6月に「公共用地の取得に伴う損失補償基準要綱」、1967(昭和42)年2月に「公共用地の取得に伴う公共補償基準要綱」が閣議決定され、1963(昭和38)年に後述する公共用地取得に係る租税特別措置が講じられた。

(2) 土地収用法1967(昭和42)年改正

この改正までは、収用する土地又は借地権に対する補償金の額は、収用裁決時の価格に基づき算定していた。しかし、当時は継続的な地価上昇の時代であったから、地権者が開発に協力しないときは、収用裁決が遅れて補償額が増大することになり、開発に協力した地権者との間で不均衡が生ずるようになって

た。いわゆる「ゴネ得」である。そこで、改正後の71条は、事業認定告示時を基準とする「価格固定制度」を採用するとともに、権利取得裁決時までの物価の変動に応ずる修正率を乗じるスライド方式を導入した¹⁴。

4. 宅地造成に関する制度の整備

(1) 宅地造成等規制法

1950年代半ば(昭和30年代)以降、宅地開発ブームが訪れ、これに対する規制が必要になった。特に、首都圏では神奈川県の大磯町の傾斜地に宅地開発が盛んに行われたが、大雨が降るとがけが崩壊し、敷地が流される等の深刻な被害が生じた。「宅地造成等規制法」(1961(昭和36)年11月7日法律191号)は、宅地造成に伴いがけ崩れや土砂流出が生ずるおそれが著しい市街地又は市街地となろうとする土地の区域内において、宅地造成に関する工事に對し災害防止のために必要な規制を行うことを目的としている。ただし、規制の対象は、切土と盛土に限られている。本法により建設大臣は、都道府県の申出に基づき宅地造成工事規制区域を指定する。そこでは、切土部分に2mを超えるがけを生ずる切土、盛土部分に1mを超えるがけを生ずる盛土等の宅地造成工事をするときは、工事に着手する前に都道府県知事の許可を受けなければならない。また、造成工事は、政令で定める技術的水準に従い、擁壁、配水等の工事をしなければならない。規制区域内の宅地の所有者、占有者は、規制区域指定前に造成された宅地も含めて、宅地造成に伴う災害が生じないように努めなければならない。知事は、この点について所有者、占有者に対し必要な措置を取ることを勧告できる。

(2) 住宅地造成事業に関する法律

「住宅地造成事業に関する法律」(1964(昭

和39) 年7月9日法律160号)の目的は、人口の集中に伴う住宅用地の需要の著しい都市及びその周辺の地域において相当規模の住宅地の造成に関する事業が行われる場合に、その事業の施行について災害の防止及び環境の整備のために必要な規制を行い、良好な住宅地の造成を確保することであった。

本法により建設大臣は、都市計画区域内の土地を住宅地造成事業規制区域として指定し、この区域内で行われる住宅地造成事業については、事業主は、工事着手前に事業計画及び工事施工者を定め、都道府県知事の認可を受けなければならない。

本法は、1968(昭和43)年の「新都市計画法」により廃止され、同法の開発許可制度に

継承された。

5. 新都市計画法

(1) 経緯

「旧都市計画法」は、制定後に多くの修正を受けていたが、全面的な改正が必要になった。1967(昭和42)年の建設省宅地審議会の「都市地域における土地利用の合理化を図るための対策に関する答申(第6次答申)」は、①都市地域の地域区分(既成市街地、市街化区域、市街化調整区域、保存地域)、②開発許可制度、③都市施設整備のプログラムと責任分担、④都市計画決定の手続等を提言した。これを受けて1968(昭和43)年6月15日法律100号により都市計画法の全面改正がなされ

コラム 地域区分の理想と現実

第6次答申は、都市地域の4地域区分を提案したが、実現しなかった。その理由は、参考文献で示した資料を総合すると、次のように説明される。

「既成市街地」については、土地利用の規制に関する地域区分の基準たり得るほどの厳密さで対象となるエリアを客観的に把握することが困難なこと、既成市街地のみならず、「市街化区域」においても農地転用統制を事実上撤廃することとなったので、両者を区分する最大の実益が失われた。

「保存地域」については、緑地、風致等の保存は、それらの目的を有する既存の個別のゾーニング制度で達成できることや、これらの土地の保全について、地域区分と同時に都市計画に定められる整開保の内容を開発許可の運用によって適切に実現することにより補充できると判断された。

第6次答申の理想は、今日的な観点からはコンパクトな都市を目指したものと言えよう。「新都市計画法」では、その理想は後退したものの、線引きという形で実現した。その要諦は、①市街化調整区域は開発を厳しく抑制しつつ、開発許可制度により許可された計画的なものに限り認めるという計画的開発への期待、②都市基盤整備のための投資を広い地域に行うことは有効でないという公共投資の有効化の観点であった。

しかし、実際の線引きの際に、市街化区域は、既に市街地を形成している区域及びおおむね10年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域という実質を失い、10年以内に市街化を図ることができない土地(市街化区域内農地)まで過大に取り込む結果となった。市街化調整区域に編入されると開発が制限され、地価が下がるという懸念が土地所有者側にあったためである。

た¹⁵。新旧都市計画法の相違点は、以下のとおりである¹⁶。

(2) 内容

①都市計画区域

旧法では、都市計画区域の単位を市町村の行政区域に重点を置き、2以上の市にわたる都市計画区域を認めていなかったが、新法では、必ずしも行政区域にとらわれず、都市の実態と将来の計画を勘案して、一体の都市として整備、開発、保全を行う必要のある区域を定めることができることとした。また、旧法では全て建設大臣が決定していたが、新法では、都道府県知事が建設大臣の認可を受けて指定することとし、特に必要がある場合には、2以上の都道府県にわたる都市計画区域を建設大臣が指定できることとした¹⁷。

②都市計画の内容

従来からの都市施設及び市街地開発事業に関する都市計画について規定を整備したほか、新たに市街化区域・市街化調整区域に関する都市計画（線引き）を創設した。

市街化区域は、既成市街地を含み、優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域であり、用途地域、市街化に関連して必要な都市施設又は市街地開発事業に関する都市計画を定め、公共施設の整備を積極的に行うものとした。

市街化調整区域は、市街化を抑制すべき区域であり、原則として用途地域を定めず、また、都市施設整備のための公共投資を行わないこととし、都市全体として計画的かつ段階的な整備を行うという体制を土地利用計画で確立した。

また、市街化区域では、建築確認のみで建築行為が可能であるのに対し、市街化調整区域では、建築についても都道府県知事の許可が必要である。そして、開発許可でも、市街

化区域では技術的基準を満足すれば許可が与えられるのに対し、市街化調整区域では、原則として許可を与えないものとされた。さらに、農地転用手続も、市街化区域は簡易化された。

③都市計画の決定主体

旧法では、全ての都市計画は建設大臣が決定するものとされていたが、新法では、広域的見地から決定すべき事項、根幹的な重要な事項等に関する都市計画は都道府県知事が、その他の都市計画は市町村が決定し、この場合、市町村は都道府県知事の承認を要することとすること等により、都市計画の一体性を確保することとした¹⁸。

また、都道府県知事が都市計画を決定するに際し、大都市及びその周辺の都市に係る都市計画及び一般国道等国の利害に重大な関係がある都市計画について建設大臣の認可を受けなければならないこと、必要な場合の建設大臣の指示権等を規定することにより、国の立場から必要な調整を図ることができるようにした。なお、2以上の都道府県にわたる都市計画区域に係る都市計画は、建設大臣が決定することとした。

なお、旧法では、国の機関として各都道府県に置かれていた都市計画審議会に地元の地方公共団体の長や議員が加わって都市計画の案を審議することが唯一の民主的手続であったが、新法においては、都市計画の案の公告、縦覧、住民と関係権利者の意見書の提出、提出された意見書の都市計画審議会への照会等の手続が定められた。

④開発許可制度

新法のもう一つの特徴は、開発許可制度を設けたことである。開発行為とは、建築物等の建築に供する目的で行われる土地の区画形質の変更であり、許可権者は、原則として都道府県知事である。開発行為に起因する公共

施設等への悪影響を避けるため、開発許可を申請しようとする者は、あらかじめ開発行為に関係がある公共施設の管理者の同意を得ることが必要であり、20ha以上の大規模開発については、義務教育施設の管理者、水道・ガス等の事業者との協議が必要である。

市街化区域内の開発行為については、用途地域、道路・公園・空地等の配置、排水路等の開発許可基準に適合しているときは、開発許可をしなければならない。なお、政令で定める規模（現在は1,000㎡、3大都市圏では500㎡）未満のものについては開発許可は不要である。

市街化調整区域での開発行為については、当該開発区域の周辺の地域において居住している者の日常生活のため必要な物品の販売、加工、修理等の業務を営む店舗、事業場その他これらに類する建築物の建築の用に供する目的で行う開発行為等の場合でなければ開発許可をしてはならない。また、農業、林業若しくは漁業の用に供する政令で定める建築物

又はこれらの業務を営む者の居住の用に供する建築物の建築の用に供する目的で行うもの等については、開発許可は不要である。

⑤都市計画制限

旧法では、都市計画制限の対象としては、街路、広場、公園等の区域に限定されていたが、新法では、全ての都市計画施設に拡大することとし、さらに、特に知事が指定した都市計画施設又は市街地開発事業の区域内では、建築物の建築の全面禁止ができることとした反面、土地所有者の申し出により土地を買い取る制度を定めた。

⑥都市計画事業

建設大臣が都市計画審議会に付議して都市計画事業を決定するという旧法の仕組みを改め、市町村が都道府県知事の認可を受けて施行することを原則とし、一定の場合には、都道府県、国の機関等が施行することができることとした。また、この場合には、土地等の収用又は使用を行うことができることとした。

⑦都市計画地方審議会及び開発審査会

コラム 土地利用規制の仕組み

我が国の土地利用規制法の仕組みは、「自然公園法」、「農振法」、「森林法」、「自然環境保全法」等緩やかな規制を行う区域を広く定め、その中に厳しい規制を行う区域を定めるものが一般的である。これに対し、「新都市計画法」では、市街化区域よりも市街化調整区域において土地利用規制が厳しく、一定の場合に限定して開発行為を認めようという意欲的な仕組みを採用した。この意味で、線引き及び開発許可の制度は、明治以来強調されてきた伝統的な土地所有権の自由に対する修正になっている。

ただし、この制度の貫徹は容易ではなく、市街化調整区域において種々の形で非計画的な開発を認める制度が認められていく。まず、1969（昭和44）年には、市街化調整区域において従来から継続して生活の本拠を有する農家世帯等が世帯の分化発展のため必要とする住宅の確保のための住宅建築を認める二三男住宅制度が設けられた。1974（昭和49）年には既存宅地制度が導入された。これは、市街化調整区域が決定又は変更された場合に既に宅地であった土地のうち、既に宅地であった旨の都道府県知事の確認を受けた土地については、市街化調整区域内であっても建築許可なしに建築行為が可能となる（開発許可は必要）。これらの制度は、市街化調整区域への無秩序な市街化「滲み出し」の原因となった。

旧法の都市計画審議会は、建設大臣の諮問機関として都道府県に設置されていたが、新法では、建設省に都市計画中央審議会を、都道府県に都市計画地方審議会を置くほか、開発許可に関する不服審査を処理する機関として都道府県に開発審査会を置くこととした。

6. 建築基準法1970（昭和45）年改正

1970（昭和45）年6月1日法律109号による「建築基準法」改正のポイントは、「新都市計

画法」の施行に合わせて、（表5－3）のとおりに用途地域制度を細分化したことである。

7. 都市再開発法制

(1) 公共施設の整備に関連する市街地の改造に関する法律（市街地改造法）

「公共施設の整備に関連する市街地の改造に関する法律」（市街地改造法。1961（昭和36）年6月1日法律109号）は、駅前等の整備を目的として制定された。道路等の公共施

【表5－3】用途地域制度の改正

改正前		改正後	
住居地域	住居専用地区	第1種住居専用地域	低層住宅に係る良好な住居の環境を保護する
		第2種住居専用地域	中高層住宅に係る良好な住居の環境を保護する
		住居地域	主として住居の環境を保護する
商業地域		近隣商業地域	近隣の住宅地の住民に対する日用品の供給を行うことを主たる内容とする商業その他の利便を増進する
		商業地域	主として商業の利便を増進する
準工業地域		準工業地域	主として環境の悪化をもたらすおそれのない工業の利便を増進する
工業地域		工業地域	主として工業の利便を増進する
	工業専用地区	工業専用地域	工業の利便を増進する

コラム 丸の内美観論争

昭和高度成長期の都市景観問題の代表例がこれである。東京都は1964（昭和39）年に容積地区を指定したが、丸の内地区は容積率1000%の指定を受け、絶対高さ制限31mが適用除外となった。そこで、旧東京海上ビルが取り壊された跡に地上32階建ての超高層ビルの建築が計画され、1966（昭和41）年10月に建築確認申請が出されたが、この一帯が皇居周辺の美観地区に指定されていたことから（ただし、地区内の建築規制を定める条例は制定されていなかった）、皇居周辺という特別の地区の景観のあり方について一大論争が展開された。

建築の自由を擁護する立場と、美観保全のため規制すべきとする立場が対立したが、1970（昭和45）年10月、25階建てに変更して建築確認申請が出し直されたことで終息を見た。

当時、御所を直接見下ろせる高さや位置には建築しないとの暗黙のルールが成立したと解説する向きもあったが、現在ではこうしたルールが存在するとは思えない状況になっているのは、周知のとおりである。

（「建設省五十年史」101頁の記述をもとに整理した。）

設整備のための用地取得には、買収方式（収用）と換地方式（区画整理）の2つの手法があるが、任意買収に応じない者に対し「土地収用法」を適用するには抵抗も多く、また、収用されずに残った土地に施設整備による開発利益が帰属する問題があった。他方、土地区画整理の場合、大都市の中心部のように小規模宅地や借地権が存在するところでは、換地が困難であった。

そこで、本法による市街地改造事業は、道路、駅前広場等の公共施設整備のために必要な事業用地（いわゆる表宅地）だけでなく、周辺の宅地（いわゆる裏宅地）をも取得して、そこに高層建築物を建設して権利者を入居させる方式を導入した。

(2) 防災建築街区造成法

「耐火建築促進法」は、防火建築帯という「線による防災」をめざしたが、「防災建築街区造成法」（1961（昭和36）年6月1日法律110号）は、これを「面による防災」に改め、まちぐるみでの体質改善を推進した。具体的には、建設大臣は、関係市町村の申出に基づき防災建築街区を指定する。この指定があると、その街区内で地権者等が防災建築街区造成組合を結成することが認められ、地方公共団体が防災建築街区造成事業を行うことができる。また、防災建築物を建設する者は、助成を受けることができることを規定した。

(3) 都市再開発法

① 経緯

既成市街地の再開発に関する法律制度として、上記「市街地改造法」と「防災建築街区造成法」が制定されたが、前者の中心的な目的は公共施設の整備であり、後者の手法は、強制的性格を持たない補助事業で、耐火建築物の建築は私人の自由に委ねられていたた

め、限界があった。そこで、2つの法律を廃止して新しい市街地再開発事業の仕組みを定めたのが「都市再開発法」（1969（昭和44）年6月3日法律38号）である。

市街地再開発事業は、市街地の土地の合理的かつ健全な高度利用と都市機能の更新を図るため、「都市計画法」及び本法に従って行われる建築物及び建築敷地の整備並びに公共施設の整備に関する事業である。

② 権利変換

市街地再開発事業の中心をなすのは、権利変換手続である¹⁹。権利変換とは、事業の施行地内の土地・建物に関する権利関係を買収や収用によらず、一連の行政処分により施設建築物及びその敷地に対する権利に変換する手続である。市街地再開発事業施行区域に土地を有する者については、その権利を土地の共有持分に変えるとともに、その土地に地上権を設定して築造される建築物の一部を地上権が設定されることによる損失の補償として与える（原則型＝地上権設定型）。借地権者には地上権による建築物の一部が与えられる。注目すべきは、借家人にも建築物の一部について借家権が与えられる点である。

③ 再開発事業者

都市再開発事業を行うことができるのは、当初は市街地再開発組合、地方公共団体、日本住宅公団の3者であった。

市街地再開発事業は、高層ビル建築等のために巨額の事業資金を必要とするが、その資金は、建物を中高層にして土地を高度利用することによって、従前の地権者の権利分以上の住宅や店舗等の床（保留床）を作り、それを売却して得る収入と、国・県・市からの補助金によって賄われる。保留床は、土地区画整理事業における保留地に相当する。当初は、膨大な床需要と地価上昇を背景に事業採算性が大きく、駅前シリーズと呼ばれるように、

大規模な駅前開発を行うための手法として大きな役割を果たした。ただし、事業採算が取れるのは駅前等の立地条件の良い場所に限られている上、地価バブル崩壊後は地価低落により保留床の処分が困難になり、駅前であっても事業自体の採算性が困難になっている。

8. 都市開発資金の貸付けに関する法律

第2章第7節のコラムで都市計画の財源問題として土地増価税を紹介したが、「市区改正」の時代から都市整備財源の確保は大きな問題であった。そこで「都市開発資金の貸付けに関する法律」（1966（昭和41）年3月31日法律20号）が制定され、都市の計画的な整備を推進するための都市開発資金貸付制度が創設された。

制度の内容は累次の改正を経てきているが、現時点での主要内容は、次の資金を地方公共団体を通じて国が無利子で貸し付けるものである。

- ・地方公共団体等や土地開発公社が公共施設や都市開発に必要とする用地の先行取得資金
- ・市街地再開発事業及び土地区画整理事業を促進するために、市街地再開発組合等や土地区画整理組合等が事業等に必要とする資金
- ・良好な都市機能や都市環境の保全・創出を推進するため、エリアマネジメント事業を行う都市再生整備推進法人やまちづくり法人が事業に必要とする資金

また、独立行政法人都市再生機構による面的整備事業に要する費用及び民間都市開発の推進に要する費用についての無利子貸付けも行われている。

本法は、公的な都市開発に対する資金支援を定めたものであるが、民間都市開発に対する資金支援の仕組みは、これよりずっと遅く、

「民間都市開発の推進に関する特別措置法」（1987（昭和62）年6月2日法律62号）の制定と同年の財団法人民間都市開発推進機構の設立まで待つこととなる。

9. 都市施設の整備体制

都市づくりには、金融面での支援とともに、インフラの整備が不可欠の前提となる。特にこの時期は、生活環境の悪化が社会問題となったため、各種都市施設の管理体制の確立が図られた。

「都市公園法」（1956（昭和31）年4月20日法律79号）は、戦後の混乱期に生じた公園の減失、荒廃等による統一的な管理法制の必要性の高まりを受けて制定され、都市公園の設置基準、公園施設、公園占用等について規定し、各地方公共団体が制定する都市公園条例とあいまって公園管理の体制が整えられた。当時の市街地人口1人当たりの公園面積は1.7㎡に過ぎず、欧米の10～20分の1という貧弱な水準であったことから、本法は6㎡を標準としたが、1963（昭和38）年度末に至っても2.3㎡と、公園整備のスピードは遅かった。

下水道については、1900（明治33）年に制定された「旧下水道法」により大都市を中心に整備が進められてきたが、著しい進展は見られなかったため、新たに「下水道法」（1958（昭和33）年4月24日法律79号）が制定され、建設省は1958（昭和33）年度を初年度とする「下水道緊急整備五箇年計画」を策定した後、「国民所得倍增計画」を受けて1961（昭和36）年度を初年度とする「下水道整備十箇年計画」を策定した。しかし、財源措置について確実な裏付けがなかったため、計画内容どおりに実現しなかった。

そこで、下水道、ゴミ処理施設、し尿処理施設の緊急かつ計画的な整備を目的とする「生活環境施設整備緊急措置法」（1963（昭和

38) 年12月24日法律183号) の制定を受け、1963 (昭和38) 年度を初年度とする「第1次下水道整備五箇年計画」が策定され、総額4,000億円を投じて、普及率を16%から20% (計画では27%) まで引き上げた。

また、モータリゼーションの進展に伴い、都市内において路上駐車による交通混雑が深刻になっていたことを受け、「駐車場法」(1957 (昭和32) 年5月16日法律106号) が制定され、都市計画として駐車場整備地区を指定して路外駐車場の設置を促進するとともに、同地区及び周辺に建築される一定の規模・用途の建築物について駐車施設の附置義務を賦課することとした。この結果、1964 (昭和39) 年度末までに東京、大阪等で15の駐車場整備地区が指定され、10都市で附置義務条例が制定された。

第4節 昭和高度成長期の不動産私法

1. 借地法・借家法1966 (昭和41) 年改正

(1) 背景

「借地法」・「借家法」の昭和16 (1941) 年改正により正当事由制度が導入されたが、1950年代後半 (昭和30年代) に至ると、借地借家制度は新たな問題に直面した。

まず、「借地法」については、借地権抵当による建物建設資金の融通、都市不燃化に対応した非堅固建物の堅固建物への建替えが従前の制度では容易でなかったことから、近代都市建設に対応する必要があった²⁰。

「借家法」についても、賃料紛争の増加、老朽家屋の建替えをめぐる正当事由紛争の増加、企業による社宅建設の急増、内縁配偶者保護の必要性の増大といった戦後社会の多様性に対応する必要があった。

さらに、不動産価格高騰の影響を受けて当時の地裁事件の2割以上を借地借家紛争が占めていたことから、迅速妥当に処理できる借地借家紛争処理制度も求められていた。

(2) 我妻構想

当時の我妻榮法務省特別顧問を中心した検討委員会が1959 (昭和34) 年末に発表した「借地借家法改正要綱試案」は、①借地権と称する物権を創設し、借地権者は、建物その他の工作物を所有するために他人の土地を使用する権利を有するものとする²¹、②借家権は、賃借権としての位置づけを維持しつつ、賃貸人が当該建物を取り壊して別個の建物を築造し、又はその敷地を建物の所有以外の目的に使用する計画を有する場合において、これを実施することが相当であると認められるときは正当事由を具備すること、③賃料紛争、建物買取請求権対価決定、借地条件変更等については、非訟事件によって裁判所の職権的解決を図ること、④所有者及び賃貸人は、裁判所に対し借地権・借家権の消滅の請求をすることができるという画期的な内容を提案した。

しかしながら、借地権物権化に対しては地主団体の反対があり、紛争解決制度や借地権借家権消滅請求についての裁判所の関与増大については、裁判所から事務処理に耐えないとの批判があったため、この構想は実現しなかった。

(3) 1966 (昭和41) 年改正

そこで、1966 (昭和41) 年改正は応急的改正を目指すことになり、「借地法」については、借地条件変更の裁判、土地賃借権譲渡・転貸等についての裁判所の許可制度が設けられた。例えば、借地条件変更の裁判においては、裁判所は、地代の値上げを認めたり、承諾料を支払わせたりする。この裁判所の許可

は非訟手続に依ることになり、不動産鑑定士等の専門家が関与することとなった。

また、「借家法」に相続人なくして死亡した借家人の借家権承継の規定が設けられた。

(4) 正当事由解釈の変化

この改正は、正当事由制度については手をつけなかったもので、貸主・借主の双方の必要度を比較するという判例法理は維持された。ただし、賃貸人からの解約申入れ・更新拒絶について立退料を正当事由の補完事由として考慮する裁判例が1950年代後半(昭和30年代)から相当多数登場するようになり、最判昭和46年6月17日判例時報645号75頁は、立退料を正当事由補完事由として位置づけた。立退料は、地価バブル時代には高騰し、営業賃借人について数億円の立退料を認める裁判例も登場するようになった。

(5) 区分地上権の創設

この改正時に「民法」に269条の2が新設され、地下又は空間の上下の範囲を定め工作物を所有するための区分地上権が創設された。モノレールや地下鉄等都市工作物を設置するに当たり、従来のように土地の全面的利用ではなく、土地の上下の一部を利用できるようにすれば済む場合に対応して設けられた制度である。こうした地上・地下空間の部分的利用という考え方は、後に「大深度地下の公共的使用に関する特別措置法」で一層展開することになる。

2. 建物の区分所有等に関する法律（区分所有法）

(1) 背景

日本住宅公団や民間不動産デベロッパーが集合住宅の分譲を大量に行うようになったが、1棟の建物を複数の者が区分して所有す

ることに關する規定は「民法」に1条しかなく、法制度としては空白状態であった。このため、集合住宅の所有関係や共用部分の管理について詳細な規定をする必要が認識され、「建物の区分所有等に関する法律」（区分所有法。1962（昭和37）年4月4日法律69号）が制定された。

本法の制定はまた、耐火構造を備えた建物を普及させて、我が国の都市の不燃化を促進することも狙いとしていた。

(2) 内容

区分所有法は、1棟の建物に構造上区分された数個の部分で独立して住居、店舗、事務所又は倉庫その他の建物としての用途に供することができるものがあるとき、それについて区分所有権が成立することを認めた。区分所有権の目的である建物の部分を専有部分と呼び、専有部分以外の建物の部分を共用部分と呼ぶ。共用部分は、区分所有者全員の共有に属する。

各共有者は、共用部分を用法に従って利用するとともに、それぞれの持分に応じて費用を負担する。持分は、専有部分の床面積の割合による。共用部分の変更は、共有者全員でなければできないという「民法」の原則を維持しつつ、共用部分の改良を目的とし、かつ、著しく多額の費用を要しないものについては、共有者の持分の4分の3以上の多数で変更しうると規定した。これは、区分所有建物の改良の必要に対応した規定であるが、共有者の一人でも反対すれば変更ができないという「民法」上の原則に対する重要な例外を設けたことになる。

第5節 昭和高度成長期の住宅政策

1. 日本住宅公団

(1) 設立目的

1955（昭和30）年7月25日に設立された日本住宅公団の組織的系譜は、戦前に存在しGHQにより解体させられた住宅営団（旧同潤会）との直接の繋がりはないが²²、これを参考に設立された。政治的な背景としては、前年末に登場した鳩山内閣が「住宅建設10ヵ年計画＝1世帯1住宅の実現」を最大の公約に掲げ、その具体化方策の一つとして公団が設立されたのである。その根拠法である「日本住宅公団法」（1955（昭和30）年7月8日法律53号）の1条は、住宅の不足の著しい地域において、住宅に困窮する勤労者のために耐火性能を有する構造の集団住宅及び宅地の大規模な供給を行うとともに、健全な新市街地を造成するための土地区画整理事業を施行することを目的として規定した。

このように、公営住宅に加えて公的住宅供給の仕組みを創設した理由としては、①低所得者用住宅の他に住宅に困窮する勤労者向けの住宅を供給する必要があること、②公営住宅の建設主体は個別の地方自治体であって、大都市周辺地域の大規模な開発需要には対応できないこと、③民間資金の導入を図る必要があったと説明される²³。

(2) 公団の業務と成果

日本住宅公団は、耐火性能があり、安全・衛生上必要な設備を有する住宅を大量に建設して、それを賃貸と分譲の双方の形式で供給した。また、区画整理方式と「新住宅市街地建設法」による買収方式を駆使してニュータウンと呼ばれる新市街地を造成した。

1956（昭和31）年に金岡団地（堺市:900戸）、

牟礼団地（三鷹市:490戸）、1957（昭和32）年に光ヶ丘団地（柏市:974戸）、1958（昭和33）年に多摩平団地（日野市:2,792戸）、1959（昭和34）年にひばりが丘団地（西東京市:2,714戸）等の団地を次々と誕生させ、1960年代には、千里ニュータウン（吹田市・豊中市）、泉北ニュータウン（堺市・和泉市）、多摩ニュータウン（多摩市・八王子市・稲城市・町田市）、高蔵寺ニュータウン（春日井市）、千葉ニュータウン（白井市・船橋市・印西市）、港北ニュータウン（横浜市）を建設した。

公団の建設した住宅、特に団地住宅は、ダイニング・キッチン等の近代的設備を導入し非常に人気があり、日本人の居住スタイルの変化をもたらしたと言っても過言ではない。また、公団の住宅団地が民間によるアパート、マンション事業への環境づくりの役割を果たした。さらに、団地の多くが都市郊外に建設されることにより、郊外の住宅地化が進み、その周辺に民間の宅地開発、建売住宅建設、商店街づくりなどが進展し、ベッドタウンと呼ばれた。

我が国の住宅生産技術の進展と住生活の確立・向上、まちづくりに大いに寄与したと言える。

2. 住宅地区改良法

不良住宅地区（いわゆるスラム）対策として、「不良住宅地区改良法」を廃止して、「住宅地区改良法」（1960（昭和35）年5月17日法律84号）が制定された。本法に基づき施行される住宅地区改良事業において建設大臣の事業認可を受けた後、改良地区では、事業の妨げになる建築等が原則としてできなくなる等の私権制限が生ずる。施行者は、地区内の不良住宅の除却と土地の区画等の整備を行い、不良住宅や土地を取用することができる。この事業により住宅を失った者のため、改良

住宅を建設し、低家賃で賃貸する。国は、地方公共団体へ資金助成を行う。

改良住宅は、応急仮設住宅や兵舎等の転用住宅地、河川バラック、同和事業地、労務者居住区等に建設された。東京都の場合、125地区の指定を行い、163haの土地で約1万4千戸の老朽不良住宅を除去して、約2万8千戸の住宅を建築した。

3. 新住宅市街地開発法

大都市の住宅問題の解決には、公的な主体が関与して宅地を計画的に供給することが必要であるとの認識の下に制定された「新住宅市街地開発法」（1963（昭和38）年7月11日法律134号）は、道路、公園、下水道、学校、病院、店舗等の施設が整備されたニュータウン建設による宅地の大規模供給を目指した。同法の開発手法は、先買権制度、収用権、農地転用の特別措置等を背景に土地の全面的取得を行い、大規模な宅地造成を行った後、宅地需要者に供給するというものである。新住宅市街地開発事業は都市計画事業として施行され、施行者は、日本住宅公団、地方公共団体（後には地方住宅供給公社）等である。

同法は、千里ニュータウン、多摩ニュータウン等の造成に大きな役割を果たし、広域で都市施設の整った住宅市街地造成を成功させた。

4. 地方住宅供給公社法

「地方住宅供給公社法」（1965（昭和40）年6月10日法律124号）は、公的な資金を投入した分譲住宅を地方都市で供給する主体を法律上明確にするため制定された。同法が規定する住宅供給公社は特殊法人であり、都道府県及び政令で指定する人口50万人以上の市において設立することができる。公社の主たる業務は、住宅の積立分譲である。これは、一

定期内に一定の金額に達するまで定期に金銭を受け入れ、期間満了後受入額を超える一定額を代金の一部に充てて住宅とその敷地を売り渡す制度である。公社は、これに付随して住宅や宅地の建設・造成、賃貸、譲渡等の業務を行うことができるものとされた。

公社は、公営住宅と民間住宅の中間的な位置で、低中所得者向けを中心に住宅供給とまちづくりを担った²⁴。

5. 日本勤労者住宅協会法

勤労者の住宅困窮を解決することを目的として、全国の労働金庫からの寄付によって財団法人日本労働者住宅協会が1958（昭和33）年に設立された。

その後、国家が住宅建設を促し、労働者及びその家族に適切な住環境を与え、賃貸又は購入費用が労働者の収入で賄えるために、労働者住宅を優先して供給できる住宅政策を講じることを呼びかけるILO勧告第115号「労働者住宅に関する勧告」を批准した政府は、「日本勤労者住宅協会法」（1966（昭和41）年7月25日法律133号）を制定し、上記協会を母体として特殊法人日本勤労者住宅協会を1967（昭和42）年3月29日に設立した。協会は後に、特殊法人改革により2003（平成15）年10月1日に特別民間法人となった。

協会の住宅分譲事業は、労働金庫から借り入れる民間資金、住宅金融公庫、雇用・能力開発機構、年金資金運用基金から借り入れる公的資金を利用し、住宅生活協同組合²⁵その他労働者福祉団体に造成・分譲等の業務を委託する方式により実施された。

住宅分譲実績は、累計11万3,000戸であるが、バブル崩壊後の地価下落や開発事業の行き詰まりなどから2006（平成16）年1月に民事再生手続開始を申し立てたが、結局は断念し、東京地裁から破産手続開始決定を受けた。

6. 住宅建設計画法

住宅政策においても長期的な計画手法が導入されるようになる。1954（昭和29）年に発足した鳩山内閣は、その重要施策の柱に住宅対策の拡充を置き、翌年度を初年度とする「住宅建設十箇年計画」を策定した。この計画は、初年度の住宅不足数を約270万戸と推計し、この不足をおおむね10年で解消するとともに、毎年の新機需要25万戸を充足することを目標に初年度は42万戸の住宅を建設することとした。

この計画期間が終了した後、住宅建設全般にわたる総合的な計画を策定することを目的とした「住宅建設計画法」（1966（昭和41）年6月30日法律100号）が制定された。全国レベルで「住宅建設5箇年計画」、全国9ブロックごとに「地方住宅建設5箇年計画」、都道府県レベルで「都道府県住宅建設5箇年計画」を定めることとし、これらの計画においては、民間・公共両部門を通じて5ヶ年間にどのように住宅の供給を進めるかを明らかにするとともに、公的資金による住宅建設については事業数量を示すこと及び国は「住宅の建設基準」を定めて指導すること等が特徴である。

7. 公営住宅法改正

(1) 収入超過者対策

公営住宅は制度発足以来、住宅不足を背景として、その供給量を重視する政策が取られてきた。しかし、高度成長期の到来により、当初は所得が低廉であっても、その後所得が増加した者については、退去を求めることが必要になった。そこで、「公営住宅法」の1959（昭和34）年改正により、一定基準を超える収入を有する入居者について住宅明渡し努力義務を定めた（収入超過者制度）。ただし、

割増家賃以外には強制力がない仕組みであった。

その後、1969（昭和44）年改正により、収入超過者に対し事業主体が明渡しを請求することができることになった（高額所得者制度）。この場合、明渡しの請求に応じない入居者に対しては、事業主体が公営住宅使用許可を取り消し、住宅の明渡しを求めて提訴する²⁶。

(2) 建替え制度

この時期に展開された住宅大量建設政策のおかげでマクロ面では量的な住宅不足が緩和した。即ち、住宅統計調査（現在は総務省統計局の住宅・土地統計調査）によれば、1968（昭和43）年には全国総計で世帯数を住宅ストック数が上回り、1973（昭和48）年には各都道府県で世帯数を住宅ストック数が上回るようになった。これを受けて第3期住宅建設5箇年計画（1976～1980年）以降は、住宅の質的向上も政策の重要な目的になり、公営住宅も狭小なものを建替えて耐火構造を有する質的なものとする必要が生じ、公営住宅建替え制度が設けられた。公営住宅建替えでは既存の居住者について公営住宅賃貸借関係を一旦解消するので、改正法は、建替えに際して、除却すべき住宅の機能低下、建替え事業による戸数増加、耐火構造等を要件とし、建替え計画について建設大臣の承認を要するものとするとともに、居住者の仮住居・新築公営住宅への再入居等を建替事業主体に義務づけた²⁷。

【表 5－4】住宅建設五箇年計画の概要

年度	計画の特徴	備考
第 1 期 1966～1970	残存する住宅難を解消するとともに高度成長に伴う人口の大都市集中に対処 ・住宅難の解消 ・「一世帯一住宅」の実現	(1968 住宅調査) 全国的には住宅数が世帯数を上回る。
第 2 期 1971～1975	残存する住宅難を解消するとともに、ベビーブーム世代の世帯形成による需要に対処 ・住宅難の解消 ・「一人一室」の規模を有する住宅の実現	(1973 住宅調査) すべての都道府県で住宅数が世帯数を上回る
第 3 期 1976～1980	住宅の量的充足を背景に、居住水準の向上を図る ・最低居住水準(1985 年ですべての国民に確保すべき水準) ・平均居住水準(1985 年で平均的な世帯が確保することが望ましい水準)	(1978 住宅調査) 居住水準の充実 空家が 268 万戸
第 4 期 1981～1985	引き続き居住水準の達成につとめ、ベビーブーム世代の持家取得需要に対処する。 ・引き続き居住水準の達成をはかる。 ・新たに住環境水準を定めた。	(1983 住宅調査) 最低居住水準未滿居住の解消に遅れ
第 5 期 1986～1990	21 世紀に向けて良質な住宅ストックの形成を目指す ・最低居住水準(期間中にできるだけはやくすべての住宅が確保できるようにする) ・誘導居住水準(2000 年までに半数の世帯が確保できるようにする。都市居住型として共同住宅、一般型として郊外、地方での戸建住宅別に設定)	(1988 住宅調査) 最低居住水準未滿世帯が全国で 9.5%になる。
第 6 期 1991～1995	良質な住宅ストック及び良好な住環境の整備による地域の住宅問題の解消と高齢化社会への対応 ・最低居住水準未滿世帯を特に大都市に中心をおいて解消 ・誘導居住水準については、2000 年で全国の半数達成	(1993 住宅調査) 最低居住水準未滿世帯は、全国で 7.8%、東京都で 15.5%
第 7 期 1996～2000	良質な住宅ストックの形成、安全で快適な都市居住の推進と住環境の整備、長寿社会への環境整備 ・最低居住水準(4 人世帯 50 m ²)につき、大都市の借家世帯を中心に水準未達の解消につとめる ・誘導居住水準(4 人世帯共同住宅 91 m ² 、戸建住宅 123 m ²)につき 2000 年で全国について半数達成すべく努力	(1998 住宅調査) 最低居住水準未滿世帯は、全国で 5% 誘導居住水準達成率は、全国で 46%
第 8 期 2001～2005	良質な住宅ストックの形成を支える環境整備の推進(分譲マンションの維持管理の適正化・建替円滑化、民間賃貸住宅供給の促進・賃貸借関係の適正化、環境・IT 化等)、少子高齢化社会を支える居住環境の整備(バリアフリー化)、年居住の推進と地域活性化に資する住宅・住環境整備(密集市街地整備)、消費者がアクセスしやすい住宅市場整備 ・居住水準目標 ・誘導居住水準は、2015 年で全世帯の 3 分の 2 ・最低居住水準以下の住宅は早期解消に努める	

(資料) 住宅政策研究会著、国土交通省住宅局住宅政策課監修「新世紀の住宅政策」ぎょうせい、2002年。

【参考文献】(第 1 章～第 4 章及びこの章の本文と脚注で紹介したもののほか)

- ・瀬山誠五郎「不動産税制の問題点」土地住宅総合調査会「土地住宅総合研究」1967年 3 月号所収
- ・自由民主党都市政策調査会「都市政策大綱」自由民主党広報委員会出版局、1968年
- ・東京大学社会科学研究所「都心地における宅地住宅の変遷－東京地台東区竹町の場合－」東京大学出版会、1968年
- ・飯沼一省「都市計画回顧」都市計画協会「新都市」1969年 6 月号所収
- ・竹内藤男「古くて新しい問題」都市計画協会「新都市」1969年 6 月号所収

- ・「新都市計画法解説特輯」都市計画協会「新都市」1969年8月号は、次の論考を掲載する。国塚武平「新都市計画法の施行に当たって」、三井康壽「都市計画法施行令の概要」、宮沢美智雄「都市計画区域について」、同「都市計画基礎調査について」、広瀬優「都市計画の決定権及び決定手続について」、依田和夫「計画標準」について、渡辺与四郎「市街地の整備について」、大久保三郎「都市計画事業の認可等の手続」、三好勝彦「新法の公共空地について」、荘司暁夫「都市計画法上の開発許可について」。
- ・日本不動産研究所「都市・土地・住宅」1969年
- ・飯沼一省「都市計画法制の回顧と展望」都市計画協会「新都市」1969年7月号所収
- ・中川澄人「都市再開発法の内容について」都市計画協会「新都市」1969年7月号所収
- ・蒲池紀生「離陸する住宅産業－未来産業への先発部隊－」文芸春秋社、1969年
- ・大河内正久「土地対策の現状と今後の方向」都市計画協会「新都市」1970年1月号所収
- ・住宅金融公庫20年史編纂委員会「住宅金融公庫20年史」住宅金融公庫、1970年
- ・建設省「日本の都市」建設広報協議会、1970年ほか各年版
- ・櫛田光男・柴田徳衛編「土地問題講座①土地問題と土地政策」鹿島出版会、1972年
- ・大塩洋一郎「都市環境と開発許可制度」都市計画協会「新都市」1972年6月号所収
- ・建設省監修「日本の都市政策」ぎょうせい、1974年
- ・三橋壮吉「都市計画法」第一法規、1973年
- ・建設省都市局都市計画課監修「逐条問答都市計画法の運用[増補改訂版]」ぎょうせい、1976年
- ・建設省「建設省三十年史」建設広報協議会、1978年
- ・日本公園百年史刊行会「日本公園百年史」第一法規、1978年
- ・国宗正義「土地法立法原理」青林書院新社、1980年
- ・小高剛「土地収用法」第一法規、1980年
- ・日本住宅公団「日本住宅公団史」、1981年
- ・自治省税務局固定資産税課「固定資産税逐条解説」地方財務協会、1983年
- ・長谷川徳之輔「宅地審議会等の審議答申にみる土地政策の推移」日本不動産学会誌第2号、1985年9月号所収
- ・長谷川徳之輔「東京の宅地形成史「山の手」の西進」住まいの図書館出版局、1988年
- ・「特集 都市計画の歴史と展望」都市計画協会「新都市」1988年11月号所収
- ・松本弘「都市化の中で」ぎょうせい、1988年
- ・井上孝「都市計画の回顧と展望」都市計画会館内井上孝先生講演集刊行委員会、1989年
- ・NIRA研究叢書「土地政策の基本的研究」1991年
- ・宮入興一「企業都市の概念と構造的特徴－企業都市の構造・変容と地方自治（1）－」長崎大学「経営と経済」71（2）、1991年
- ・日本土地区画整理協会「土地区画整理のあゆみ」1996年
- ・越澤明「我が国における都市計画の理論と実践～1930年から1960年にかけて～」都市計画協会「新都市」2000年5月号所収
- ・越澤明「我が国における都市計画の理論と実践～1945年から1964年にかけて～」都市計画協会「新都市」2000年8月号所収
- ・前田穂積「ニュータウン開発『1960年代に着手した多摩ニュータウン、筑波研究学園都市』」都市計画協会「新都市」2000年8月号所収
- ・三大都市圏政策形成史編集委員会編「三大都市圏政策形成史－証言 首都圏・近畿圏・中部圏－」ぎょうせい、2000年
- ・西岡敏郎「高度成長期における宅地行政の課題とその対応（1954～1967）」東京都立大学都市研究センター「総合都市研究」第71号、2000年所収
- ・大塩洋一郎「都市の時代－大塩洋一郎都市論集－」新樹社、2003年
- ・土山希美江「高度成長期「都市政策」の政治過程」日本評論社、2007年
- ・宮本常一「都市政策の課題－福祉国家から新自由主義そして地球環境政策へ－」立命館大学「政策科学」15-3、2008年5月号所収
- ・大澤昭彦「市街地建築物法における絶対高さ制限の成立と変遷に関する考察」土地総合研究所「土地総合研究」2008年冬号所収
- ・三宅博史「建築許可制度の採用を断念した1970年建築基準法改正」後藤・安田記念東京都市

研究所「都市問題」2013年10月号所収

(注)

- 1 国民総生産は戦前の5割増の水準に達し、1人当たり国民所得も戦前のピークの1939（昭和14）年を超えたことから、このように表現したものである。
- 2 同法は、1993（平成5）年11月19日法律92号により「環境基本法」に統合・廃止された。
- 3 1939（昭和14）年から1941（昭和16）年にかけて、多数の企画院職員その他の関係者が左翼活動の嫌疑により「治安維持法」違反として検挙・起訴された事件。
- 4 1941（昭和16）年9月、内務省計画局は防空局に、土木局は国土局に再編され、国土局が地方計画と都市計画を所管することとされた。
- 5 1933年、フランクリン・ルーズベルト大統領が世界恐慌の対策として実施したニューディール政策の一環として、テネシー川に32個の多目的ダムを中心とした総合開発を施行し、失業者を大量に吸収し、賃金を支払い、購買力を向上させようとした。効果は限定的であったとの説もある一方で、電力供給などの成果を評価する意見もある。
- 6 経済安定本部も建設省も戦前で言えば中央計画に当たる全国レベルの国土計画に対しては消極的であった。これは、戦前の制度思想との連続性を避けたかったためであると思料されるが、立法作業の過程で内閣法制局が全国計画がないと法案としての体裁が整わないという純粋な立法技術的理由により全国計画を付加したという経緯がある。平記念事業会編「東北開発の歴史と展望」1973年、110頁。
- 7 御厨貴「戦時・戦後の社会」中村隆英編集「日本経済史7「計画化」と「民主化」」岩波書店、1989年、271～275頁。
- 8 喜多村治雄「私の公共投資論」総合研究開発機構「戦後日本の社会資本の整備過程と将来展望に関する研究」1984年、359～360頁。
- 9 こうした現象は、新産業都市やテクノポリス等、その後の地域開発立法にもしばしば見られる。
- 10 周藤利一・稲本洋之助「土地政策の十年」東京大学社会科学研究所「地価バブルと土地政策（1985-1995）」1996年、1頁。
- 11 協議会の決定と審議会の答申が前後しているが、内容はほぼ同じである。
- 12 「政策としての目新しさ、具体性に欠けるだけでなく、土地開発の推進、資金供給体制整備等の政策が、過剰流動性の発生による乱開発をもたらし、第2回目の地価高騰の原因になった」との指摘がある。総合研究開発機構「土地政策の基本的研究」NIRA研究叢書NO.90071、1990年、17頁。
- 13 「土地の保有、取引、地価に直接迫ることなく、地価の作用をほぼ容認したうえで講じられた土地利用対策は、その効果に大きな限界があった」との指摘がある。松本弘「都市化の中で」ぎょうせい、1988年、25頁。
- 14 この規定の憲法29条3項に関する合憲性について、最判平成14年6月11日民集56巻5号958頁は、正当な補償について再び「相当な額」という相当補償説を採用し、また、事業認定告示時より開発利益が発生すると考えられること、土地所有者に早い段階での支払請求の手段があること等を理由に価格固定制度の合憲性を認めた。
- 15 新都市計画法の制定に関しては、当時の立法担当者による自費出版を含む著作やオーラルヒストリー、研究者による論文など枚挙に暇のないほどの資料があるが、ここでは公開されたもののうち著者が参考にしたものののみを紹介させていただくことをご海容願いたい。
- 16 新しい都市計画制度の導入によっても、日本の都市計画の規制誘導策が先進諸外国に比べて緩やかであり、地価問題や土地利用の整序に限界があるとの批判は各方面からなされているが、それは都市行政をめぐる次の三つの制約条件ゆえであるとの指摘がある。①自由経済の下で、産業の振興を通じての経済の繁栄を国是として選択し、これを高度経済成長によって成し遂げることを国政の最重点としたこと、②土地資源の再分配機能を欠いていたため、都市的土地利用と農業的土地利用の調整の実効が大きく制約されたこと、③まちづくりについての市民の意識が強くなかったこと。松本弘「都市化の中で」ぎょうせい、

1988年、23～29頁。

- 17 ただし、現在に至るまで建設大臣が指定した都市計画区域の例はない。
- 18 都市計画そのものについて、住民等が裁判により取消を求めることができるかという問題に関しては、高度地区に関する最判昭和57年4月22日判例時報1043号43頁、工業地域に関する最判昭和57年4月22日民集36巻4号705頁、第一種市街地再開発事業の都市計画決定に関する大阪高判昭和56年9月30日行裁集32巻10号1741頁等、土地地区画整理事業の青写真判決と同様の論理で消極に解している。つまり、都市計画決定は、法令と同様、当該地区内の不特定多数の者に対する一般的抽象的な制約に過ぎず、制限を超える建築行為や開発行為をしようとしてそれが妨げられている者が存する場合には、その者は現実に自己の土地利用上の権利の実現を阻止する行政庁の具体的処分をとらえ、都市計画決定が違法であることを主張して処分の取消を求めることにより権利救済の目的を達する途が残されていると解するのである。
- 19 権利変換という手法は、2002（平成14）年の「マンション建替え円滑化法」によりマンション再建にも導入された。
- 20 当時の建設省から法務省に対して防火地域内において非堅固建物所有を目的とする借地権を有する者が、その土地に堅固建物を築造しようとする場合に、借地条件の変更に關して当事者間に協議が調わないとき、その調整を図る特別の措置がとられていないとして、借地条件変更制度の創設要求があったほどである。
- 21 物権であるから、借地権の譲渡・転貸、抵当権の設定も可能とした。
- 22 住宅営団の資産は、GHQの指令により処分され、民間に渡った。
- 23 これらのうち①と②は法文の趣旨そのものであり、三大都市圏への人口集中に伴う勤労者向け住宅の不足現象に対応するためには、公営住宅では目的を異にし、また、主体として地方公共団体が対応するのは、人員・財源の面で不可能であったから、国策として特殊法人を設立して専担させるのは、政策的合理性があったと言える。これに対し、③は日本

道路公団等、他の政策分野の特殊法人と共通する理由である。住宅や社会資本整備に必要な膨大な財源を税収のみに依存するのは不可能であり、かつ、国民の高い貯蓄率を有効に活用する投資先が必要であったから、これらを担う特殊法人に財政投融资を通じて資金供給することは、少ない財政負担で大きな事業効果を上げられる妙案であった。後に首相になる田中角栄は、この公団方式は自分が発案したと語ったと言われる。

- 24 地価バブル崩壊後は、公社の経営破綻がしばしば見られるようになった。例えば、2003（平成15）年には、1,300億円の負債をかかえる北海道住宅供給公社が裁判所の調停委員立ち合いのもと、債権者（主として金融機関）と債務者の合意によって返済計画や債務の減免を決める特定調停申立てを行った。和歌山県、長崎県、千葉県の住宅供給公社も同様の特定調停手続を進行させている。また、神戸市のように公社を解散する事例も増えている。
- 25 受託者である住宅生活協同組合等も住宅建設のプロではないため、民間企業に再委託した。
- 26 公営住宅明渡し請求が憲法違反ではないことについて、東京地判平成5年7月30日判例タイムズ851号165頁は、「居住の安定、継続という生活上の利益も公共の福祉による制約を免れないと解されるうえ、住宅に困窮する低額所得者を対象として供給され、低廉な家賃で賃貸されるという公営住宅の趣旨、性格（法1条）からして、公営住宅の入居者が公共の福祉のために必要かつ合理的な範囲内で一般の借家人と異なる制約を受けることもやむを得ないところであり、このような制約は憲法上も許容されると解される。」と判示している。
- 27 この建替え事業による既存の賃貸借関係の解消について、最高裁は、一定の公益上の必要と代替措置との結合を理由に借家法の正当事由を備えることなく可能であると判示している（最判昭62年2月13日判例時報1238号76頁、判例タイムズ640号95頁）。