

不動産政策史概論 第7回

第6章 昭和中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 昭和中成長期の不動産政策をめぐる経済・社会情勢

昭和中成長期は、高度成長時代と地価バブル時代の間、1973（昭和48）年から1985（昭和60）年を中心とする。この時期を前の時期と区別する理由は、第1次・第2次の石油危機による中成長時代への転換である¹。当時は低成長時代の到来と言われていた。しかし、内閣府の国民経済計算により我が国の実質経済成長率を長期的に見ると、1956～73年間は年平均9.1%だったのに対し、1974～90年間は4.2%、1991～2015年間は0.9%となって

おり、まさに高度成長、中成長、低成長という時代変化を示している。そこで、筆者の造語であるが、昭和の中成長時代という意味でこのようなタイトルを付した²。

1971～73（昭和46～48）年は、戦後を通じて我が国の経済社会が特に激動した時期であった。1971（昭和46）年のドル・ショック³、円の変動相場制への移行、金融緩和の進行、田中角栄の「日本列島改造論」といった、一連の金融緩和・開発推進策の下で地価が急騰し、土地に対する投資・投機が大流行した。これに多くの法人・個人が参加し、「一億総不動産屋時代」と言われた。

「日本列島改造論」は、全国土の開発でき

コラム 都市政策大綱と日本列島改造論

1968（昭和43）年に自由民主党都市政策調査会（田中角栄会長）が作成した「都市政策大綱」は、前文、第1都市政策の基本方向、第2土地政策、第3都市対策、第4地方開発の方向、第5財政・金融政策により構成されたが、土地政策については、土地利用と公共の福祉／土地の計画的利用／空中と地下の利用／土地の区画整理／開発利益の還元／土地の収用／土地の補償／土地委員会の設置／土地の基準価格／土地利用と税制について取り上げた。土地政策を重要な柱の一つに位置づける中で特に、「土地の利用については私権よりも公共の福祉を優先させる」、「地価上昇による利益は土地所有者のみが独り占めすることなく、その一部を社会に還元して社会的な不公平を解消する」など、当時としては相当踏み込んだ方針を示した点が特徴的である。

これに対し、第三次佐藤栄作内閣の通商産業大臣であった田中角栄氏が自由民主党総裁選を翌月に控えた1972（昭和47）年6月に発表した国家ビジョンである「日本列島改造論」は、上記大綱がベースになっているものの、土地対策は目次の細目にすらなく、その扱いは極めて軽くなっている。

る場所は全て開発するという方策を示すものであり、その提案者である田中角栄が首相に就任したこともあり、土地投資・投機が全国的に展開され、「狂乱地価」と呼ばれる地価の急上昇が進行した。住宅地の公示地価を見ると、全国平均で1972（昭和47）年は33.3%、1973（昭和48）年は34.7%もの上昇率を示した。こうした地価高騰は、投資の仮需要に始まり、転売を重ねることにより次々と高値に吊り上げられていったのである。そして、これらの投機的な高値取引を支えたのは、ドル・ショック以降の金融緩和、過剰流動性経済であった。

そして、この時期のもう一つの特徴は、後の地価バブルの前提条件ないし基礎的環境を準備・形成した時期でもあることである。

第2節 昭和中成長期の国土政策と地価対策

1. 国土利用計画法

(1) 経緯

「国土利用計画法」（「国土法」。1974（昭和49）年6月25日法律92号）は、戦後の不動産法制の中で最重要の法律の一つである。同法制定の背景は、地価高騰であった。同年1月に開催された地価対策閣僚協議会は「土地対策について」という基本方針を決定し、土地問題を全国的な国土の総合開発の一環としてとらえ、規制強化を前面に出したが、同法や第8節で述べる市街化区域内農地の宅地並み課税の導入は、この方針を受けて実施された政策である。

その当時の地価高騰は、国内的契機、国際的契機が相関連してもたらされた。即ち、国内的契機としては、いわゆる列島改造ブームがあった。大都市問題、土地問題、過疎問題等を解決するための提言として「日本列島改

造論」を発表した田中角栄衆議院議員が1972（昭和47）年7月に首相となり、第一次田中内閣が発足したことにより、土地投資・土地投機が顕著になった。国際的契機としては、翌年の第1次石油危機がある。その年の10月6日にアラブとイスラエルとの間で第四次中東戦争が勃発し、戦局を有利に導くためOPEC（アラブ石油輸出国機構）が原油生産量を減らすとともに価格の引上げを決定し、原油価格は短期間のうちに4倍以上になった。この原油価格急騰は、ガソリン・灯油等のエネルギー価格高騰のみならず、電気・ガス・バス等の公共料金の値上げをもたらし、これに伴い一般物価も高騰し、「狂乱物価」と呼ばれる現象が起きた。国民の間には物価上昇と物不足の連想が働き、トイレトペーパー騒ぎに象徴される物品の買いだめ・売り惜しみの動きが物価上昇を加速させ⁴、同年12月の卸売物価指数は、前年同期比で28.6%上昇した。地価高騰も加速し、前節で紹介したような上昇率を示した。

田中内閣は、主要施策として「国土総合開発法案」を準備していたが、当初の内容は、地域開発立法の体系的整備であった。しかし、法案準備過程で地価高騰への批判が高まったため、土地利用計画策定と土地取引許可制が導入された後、衆議院に付託されたものの、土地投機助長法案であるとの批判がなお激しく、成立が困難になった。一方、地価対策が急務であったため、与野党の協議に基づく議員立法として、法案から開発部分を切り離し、地価対策を強化した「国土利用計画法案」が成立した。これと関連して、「国土庁設置法」（1974（昭和49）年6月26日法律98号）も成立した。かくして、「国土利用計画法」は、国土全体にわたる国土利用計画及び土地利用基本計画を定めて土地利用の計画的調整を図る長期的な計画法という面と、土地取引に行

政が直接に介入して取引価格の安定を図ると
いう緊急の取引規制法という二つの面を持つ
法となった。

(2) 計画法としての内容

「国土法」は、国土利用の基本理念として
「国土の利用は、国土が現在及び将来におけ
る国民のための限られた資源であるとともに、
生活及び生産を通ずる諸活動の共通の基
盤であることに鑑み、公共の福祉を優先させ、
自然環境の保全を図りつつ、地域の自然的、
社会的、経済的及び文化的条件に配慮して、
健康で文化的な生活環境の確保と国土の均衡
ある発展を図ることを基本理念として行う」
ことを宣言した。

計画制度には、「国土利用計画」と「土地
利用基本計画」とがある。「国土利用計画」
については、国、都道府県及び市町村の3つ
のレベルで相互に調整のとれた国土計画を策
定することとしている。国土利用計画には、
国土利用に関する基本構想、国土の利用目的

に応じた区分ごとの規模目標及び地域別概要
を定める。この計画は、10年程度の長期計画
であるが、これにより開発事業の実施を直接
図るものではない。

「土地利用基本計画」は、都道府県知事が
定め、内閣総理大臣の承認を受ける。その内
容は、都市地域、農業地域、森林地域、自然
公園地域、自然保全地域の5地域に区分して
土地利用の調整を行うことにある。この計画
を上位計画として、「都市計画法」、「農業振
興地域の整備に関する法律」（農振法）、「森
林法」、「自然公園法」、「自然環境保全法」の
5つの個別法が定める開発規制等の措置が講
じられるが、その運用実態を見ると、各個別
法の適用に当たり、国土利用計画を上位計画
として明確に意識した運用がなされていると
は言い難く、制度の趣旨が貫徹されていない
と評価せざるを得ない。

(3) 土地取引規制

「国土法」の規制法としての内容は、以下

コラム 日韓の「国土法」

韓国の「国土利用管理法」（1972年12月30日法律2408号）は、日本の「国土利用計画法」の影響を受けて成立した法律である。日本の国土法より早く成立したのは、日本側では本文で述べた事情により立法過程が遅延していたのに対し、その法案を見た朴正熙大統領が直ちに立法するよう指示したからであるとされる。当時の韓国は戒厳令下で国会は解散され、立法権を大統領が遂行していたのである。

韓国の国土法の特徴は、①地域区分が重複指定されないこと（日本では5地域の指定面積を単純合計すると、国土の144%に達する）、②国土法の地域区分と都市計画法や農地法等の適用範囲が一致すること、③非都市地域の利用方法（建ぺい率、容積率、用途）を直接規制するという個別規制法としての役割も併せ持っていることである。また、運用上の特徴は、土地取引許可制を実際に実施したことである。ただし、地価抑制効果はあまりなかったと批判されているが、その理由は地価上昇圧力があまりにも強かったことと脱法的取引が多かったことによる。

韓国の国土法は都市計画法と一元化され、「国土の計画及び利用に関する法律」（2002年2月4日法律6655号）が制定されたが、上記特徴はそのまま維持されている。

【表 6 - 1】 国土利用計画の比較表

	第一次	第二次	第三次	第四次	第五次
閣議決定日	1976.5.18	1985.12.7	1996.2.23	2008.7.4	2015.8.14
1. 国土の利用に関する基本構想	<p>(1)国土利用の基本方針 (基本理念) ・地域の自然的、社会的、経済的及び文化的条件に配慮して、健康で文化的な生活環境の確保と国土の均衡ある発展を図る</p> <p>(基本的条件) ・引き続き人口が増加し、都市化が進展し、経済社会活動が拡大</p> <p>(土地需要) ・極力土地の有効利用を促進し、可能な限り、その節減を図る</p> <p>(土地利用転換) ・土地利用の可逆性が容易に得られないこと及び利用の転換に限界があることに鑑み、計画的な調整を図りつつ、慎重に行う</p>	<p>(1)国土利用の基本方針 (基本理念) 同左</p> <p>(基本的条件) ・当面の10年間は、都市化の進展、経済諸活動の拡大が進む</p> <p>(土地需要) ・増勢は鈍化するものの、なお増加する都市的土地利用について高度利用を促進することにより効率化を図る</p> <p>(土地利用転換) 同左</p> <p>(質的向上) ・災害に脆弱な国土構造に鑑み、安全性を強化</p> <p>(課題の実現) ・低未利用地の利用促進を図るとともに、都市的及び自然的土地利用が混在する地域における利用区分ごとの土地の適切な配置と組合せの確保を図る</p>	<p>(1)国土利用の基本方針 (基本理念) 同左</p> <p>(基本的条件) ・人口の増勢は大幅に鈍化。経済活動は構造変化を伴いながら、成熟化</p> <p>(土地需要) ・都市的土地利用について高度利用及び低未利用地の有効利用を促進</p> <p>(土地利用転換) ・土地利用の可逆性が容易に得られないこと、かつ生態系をはじめとする循環系に影響を与えることから計画的かつ慎重に行う</p> <p>(質的向上) ・安全で安心できる、自然と共生する持続可能な、美しくゆとりある国土利用</p> <p>(課題の実現) 同左</p>	<p>(1)国土利用の基本方針 (基本理念) 同左</p> <p>(基本的条件) ・人口減少と高齢化の進展によりは市街化圧力が弱まり、市街地の人口密度の低下が進む</p> <p>(土地需要) 同左</p> <p>(土地利用転換) ・土地利用の可逆性が容易に得られないこと、かつ生態系をはじめとする循環系や景観に影響を与えることから慎重な配慮の下で計画的に行う</p> <p>(質的向上) ・安全で安心できる、循環と共生を重視した、美しくゆとりある国土利用 (国土利用の総合的なマネジメント) 地域における合意形成を図るとともに、地域の実情に即して国土利用の諸問題に柔軟かつ能動的に取り組む</p> <p>(課題の実現) 低未利用地の利用促進を図るとともに、都市的土地利用と自然的土地利用の適切な配置と組合せにより調和ある土地利用を進める</p>	<p>(1)国土利用の基本方針 ア 国土利用をめぐる基本的条件の変化 ・本格的な人口減少社会で全体として土地需要は減少 イ 課題 ・国土管理水準の低下 ・自然環境と美しい景観の悪化 ・災害に対して脆弱な国土 ウ 国土利用の基本方針 ・適切な国土管理を実現する国土利用 ・自然環境・美しい景観等を保全・再生・活用する国土利用 ・安全・安心を実現する国土利用 ・複合的な施策の推進と国土の選択的な利用 ・多様な主体による国土の国民的経営 エ 国土形成計画との連携 オ 地方分権の進捗状況や国会等の移転の検討状況等を十分に踏まえる必要 カ 東日本大震災の被災地（原子力災害に起因する避難指示区域を含む）における土地利用については、被災地の復興・再生の状況を踏まえ、検討を行う必要</p>

	(2)利用区分別の国土利用の基本方向 ・農用地、森林、原野、水面・河川・水路、道路、住宅地、工業用地、文教施設等、海岸及び沿岸域の基本方向を定める	(2)地域類型別の国土利用の基本方向 ・都市、農山漁村についての方向 (3)利用区分別の国土利用の基本方向 ・農用地、森林、原野、水面・河川・水路、道路、住宅地、工業用地、文教施設等、海岸及び沿岸域の基本方向を定める	(配慮事項) ・首都機能移転及び地方分権 (2)地域類型別の国土利用の基本方向 ・都市、農山漁村、自然維持地域についての方向 (3)利用区分別の国土利用の基本方向 ・農用地、森林、原野、水面・河川・水路、道路、住宅地、工業用地、文教施設、環境衛生施設等、レクリエーション用地、低未利用地、沿岸域の基本方向を定める	(配慮事項) 地方分権の進捗や国会等の移転の検討 (2)地域類型別の国土利用の基本方向 ・都市、農山漁村、自然維持地域についての方向 (3)利用区分別の国土利用の基本方向 ・農用地、森林、原野、水面・河川・水路、道路、住宅地、工業用地、文教施設、環境衛生施設等、レクリエーション用地、低未利用地、沿岸域の基本方向を定める	(2)地域類型別の国土利用の基本方向 ・都市、農山漁村、自然維持地域についての方向 (3)利用区分別の国土利用の基本方向 ・農用地、森林、原野、水面・河川・水路、道路、住宅地、工業用地、公用・公共用施設用地、低未利用地、沿岸域の基本方向を定める
2. 利用区分ごとの規模目標及び地域別概要	(1)国土の利用目的に応じた区分ごとの規模の目標 ・基準年次は1972年 ・目標年次は1985年 (2)地域別の概要 ・地域の区分は三大都市圏と地方圏 ・利用区分は農用地、森林、原野、水面・河川・水路、道路、宅地、その他、市街地の概要を記述	(1)国土の利用目的に応じた区分ごとの規模の目標 ・基準年次は1982年 ・目標年次は1995年 (2)地域別の概要 ・地域の区分は三大都市圏と地方圏 ・利用区分は農用地、森林、原野、水面・河川・水路、道路、宅地、その他、市街地の概要を記述	(1)国土の利用目的に応じた区分ごとの規模の目標 ・基準年次は1992年 ・目標年次は2005年 (2)地域別の概要 ・地域の区分は三大都市圏と地方圏 ・利用区分は農用地、森林、原野、水面・河川・水路、道路、宅地、その他、市街地の概要を記述	(1)国土の利用目的に応じた区分ごとの規模の目標 ・基準年次は2004年 ・目標年次は2017年 (2)地域別の概要 ・地域の区分は三大都市圏と地方圏 ・利用区分は農用地、森林、原野、水面・河川・水路、道路、宅地、その他、市街地の概要を記述	(1)国土の利用目的に応じた区分ごとの規模の目標 ・基準年次は2012年 ・目標年次は2025年 (2)地域別の概要 ・地域の区分は三大都市圏と地方圏 ・利用区分は農用地、森林、原野、水面・河川・水路、道路、宅地、その他、市街地の概要を記述
3. 必要な措置の概要	(1)国土利用計画法等の適切な運用 (2)地域整備施策の推進 (3)土地利用に係る環境の保全及び安全の確保 (4)土地利用転換の適正化 (5)土地の有効利用の促進 (6)国土に関する調査の推進	(1)国土利用計画法等の適切な運用 (2)地域整備施策の推進 (3)国土の保全と安全性の確保 (4)環境の保全と国土の快適性・健康性の確保 (5)土地利用転換の適正化 (6)土地の有効利用の促進 (7)国土に関する調査の推進及び成果の普及啓発	(1)公共の福祉の優先 (2)国土利用計画法等の適切な運用 (3)地域整備施策の推進 (4)国土の保全と安全性の確保 (5)環境の保全と美しい国土の形成 (6)土地利用転換の適正化 (7)土地の有効利用の促進 (8)国土に関する調査の推進及び成果の普及啓発 (9)指標の活用	(1)公共の福祉の優先 (2)国土利用計画法等の適切な運用 (3)地域整備施策の推進 (4)国土の保全と安全性の確保 (5)環境の保全と美しい国土の形成 (6)土地利用転換の適正化 (7)土地の有効利用の促進 (8)国土の国民的経営の推進 (9)国土に関する調査の推進及び成果の普及啓発 (10)指標の活用	(1)土地利用慣例法制等の適切な運用 (2)国土の保全と安全性の確保 (3)持続可能な国土の管理 (4)自然環境の保全・再生・活用と生物多様性の確保 (5)土地の有効利用の促進 (6)土地利用転換の適正化 (7)国土に関する調査の推進 (8)計画の効果的な推進 (9)国土の国民的経営の推進

(資料) 各計画に基づき筆者作成

【表6-2】国土の利用目的に応じた区分ごとの規模の目標 (単位：%)

	第一次		第二次		第三次		第四次		第五次	
	1972 基準	1985 目標	1982 基準	1995 目標	1992 基準	2005 目標	2004 基準	2017 目標	2012 基準	2025 目標
農用地	15.9	16.2	14.7	14.8	13.9	13.2	12.7	12.1	12.0	11.6
森林	66.9	65.7	67.0	67.1	66.7	66.7	66.4	66.4	66.3	66.4
原野	1.5	0.7	0.8	0.6	0.7	0.6	0.7	0.7	0.9	0.9
水面等	2.9	3.1	3.5	3.6	3.5	3.6	3.5	3.6	3.5	3.6
道路	2.4	3.0	2.7	3.4	3.1	3.6	3.5	3.7	3.6	3.8
宅地	2.9	3.9	3.9	4.4	4.4	4.9	4.9	5.1	5.0	5.0
その他	7.5	7.4	7.4	6.1	7.7	7.4	8.3	8.4	8.6	8.7

(資料) 各計画に基づき筆者作成

に解説するとおりである。

① 規制区域

それまでの地価対策は、人口増・都市化・経済成長に伴う需要増に供給が追いつかないためであるという理解の下、供給重視の対策が取られていた。しかし、土地需要そのものに抑制を加えることなくしては地価対策が困難であるという認識が広まったことを背景に、「国土法」は、土地取引規制を採用し、第一に、土地取引許可制を骨子とする「規制区域」の制度を設けた。規制区域は、投機的取引が集中して行われ地価が急激に上昇している地域又はそれらの恐れがある地域等につ

いて都道府県知事が5年以内の期間を定めて指定するものであり、規制区域に指定されると、その区域内の土地の売買契約等は市町村長を経由して都道府県知事の許可を受けなければすることができない。

ただし、規制区域は、現在まで一度も指定されたことがない⁵。

② 届出制

市街化区域では2,000㎡、それ以外の都市計画区域では5,000㎡、都市計画区域外では10,000㎡以上の土地の取引について届出制度を設けた。売買等の売主及び買主等は届出を義務付けられ、届出から6週間は契約締結を

コラム 国土法の5地域区分の意義

「そこで対象とされているのは、考え得る様々な土地利用の中でも、特に、都市計画法、農振法、森林法、自然公園法、自然環境保全法等の個別法がそれぞれの見地から規制の対象としている、限られた、特別の利用方法にすぎない。従って、・・・昔から維持されてきた自然の風景地ではあるけれども、取り立てて優良な風景として自然公園とされているのではないような地域は、それが、別に森林法や自然環境保全法による規制の対象にならないレベルのものである限りは、この法律による直接の規制対象からは、外れることになってしまう(いわゆる『計画白地地域』の存在)。言葉を換えて言えば、国土利用計画法が目的とする『総合的かつ計画的な国土の利用』とは、現実には、この五つの目的からする土地利用間の調整でしかないのである。」

(藤田宙靖「土地基本法第二条の意義に関する覚え書き」有斐閣「公法学の法と政策 下 <金子宏先生古稀祝賀論文集>」1999年)

してはならない。都道府県等は、この取引の価格や利用目的が不適當な場合には、取引中止や価格の引下げ等を勧告できる。この勧告は、強制力を有するものではないが、これに従わない者については、都道府県知事等は、公表等の措置を執ることができる。なお、分譲住宅地、マンション分譲等の場合には、事前確認制度が設けられ、分譲価格について一括して事前に都道府県知事の確認を受ければ、個別には届出を要しないことになった⁶。

③ 遊休土地規制

土地取引の許可又は届出の適用を受けて土地取引が行われた後3年以上遊休状態にある土地について、都道府県知事が遊休土地の認定をすると、所有者は6週間以内に利用又は処分の計画を提出することを義務付けられる。知事が当該計画の変更を勧告しても従わないときは、その土地の取得を希望する地方公共団体等との買取りの協議が義務付けられる。

2. 地価対策閣僚協議会

(1) 第4回地価対策閣僚協議会

第1～3回の地価対策閣僚協議会については、第5章第3節2. で述べたが、第4回は戦後2回目の地価高騰を受けて1973（昭和48）年1月26日に開催され、「土地対策について」が決定された。

そこでは、従来からの宅地の大量供給論に加えて、初めて投機的取引の抑制に重点が置かれ、「国土法」制定や後述する「森林法」

改正に関する内容が盛り込まれた。

もう一つの特徴は、土地税制の改善策が本格的に取り上げられ、従来の減税政策を課税強化策に転換し、第8節で紹介するような規制色の強い税制が導入された。

政策史的観点から言えば、この時期に至り、地価上昇期における土地政策のメニューが出揃い、政策としての体系を成すようになったのである。

(2) 土地対策に関する関係閣僚協議会

1980（昭和55）年の土地対策に関する関係閣僚協議会は、当面の土地対策を検討するために設置されたが、それまでの地価対策閣僚協議会のような決定文書は打ち出されなかった。

3. 全国総合開発計画

(1) 三全総

1972（昭和47）年から開始された新全総総点検作業を経て、第三次全国総合開発計画（三全総）は、1977（昭和52）年11月4日に閣議決定された。三全総策定の背景は、安定成長、人口・産業の地方分散の兆し、国土資源、エネルギー等の有限性の顕在化であった。三全総は、同年からおおむね10年間を目途とした計画で、人間居住の総合的環境の整備を基本目標としていた。

三全総の開発方式は「定住構想」である。これは、大都市への人口と産業の集中を抑制し、地方を振興し、過密過疎問題に対処しな

コラム 届出制の私法上の効力

届出をしないで契約をした場合について、裁判例は、「国土法」23条の届出は土地売買等の契約の有効要件ではなく、届出を経ずにされた契約もそのことゆえに直ちに無効となるものではないとしている（大阪高判昭和55年5月30日判例タイムズ419号105頁、金融商事607号21頁）。

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というものであり、各地にモデル定住圏を指定し、「地方の時代」をリードすることを目指した。

(2) 四全総

三全総から10年を経て、第四次全国総合開発計画（四全総）が1987（昭和62）年6月30日に閣議決定された。この計画は2000（平成12）年を目標年次としているが、その策定の時代背景として重視されたのは、1982（昭和57）年頃から再び進行しつつあった人口・諸機能の東京一極集中状況、産業構造の急激な変化に伴う地方圏での雇用問題の深刻化及び国際化であった。

国土の均衡ある発展は、全総以来の連綿とした政策目標であるが、四全総の基本目標は、多極分散型国土の構築であった。これは特色のある多くの極が成立し、特定の地域への人口・機能の過度の集中がない国土を目指すものである。四全総の開発方式は、交流ネットワーク構想であった。これは、地域の整備は地域自らの創意と工夫を機軸として推進しつつ、基幹的交通、情報通信体系の整備については、国の先導的な指針に基づき全国にわたり推進し、さらに、文化・スポーツ等多角的

な交流の機会を国、地方、民間諸団体の連携により形成することを目指している。

なお、全総以降五次にわたる全国総合開発計画の概要については、第5章第2節の【表5-1】を参照されたい。

4. 多極分散型国土形成促進法

三全総までは閣議決定だけであったが、四全総は、施行について「多極分散型国土形成促進法」(1988(昭和63)年6月14日法律83号)で担保した。本法の特色の第一は、国の行政機関等の移転である。76機関及び自衛隊の11部隊について東京23区からの移転先を取りまとめ、1998（平成10）年3月時点で20機関及び自衛隊の10部隊等が移転を完了した。

第二は、業務核都市の整備である。千葉、埼玉中部、土浦・つくば・牛久、横浜、八王子、立川、川崎及び厚木について業務核都市基本構想が承認され、税制上の優遇、資金の融通等の措置が講じられた。

第三は、振興拠点地域の開発整備である。地域主導による地域整備を支援するために、地域の特性に応じた産業、文化、学術等の機能集積による地域振興拠点を開発整備するものである。支援措置としては、税制上の優遇、資金の確保措置等がある。1997（平成9）年

コラム 各省の構想

日本列島改造論を契機として、各省庁から以下のような構想が打ち出された。

- ・建設省「地方中核都市整備構想」：三大都市圏以外の地域で広域的な経済、社会、生活圏域を想定し、その中心となる都市を地方中核都市として100程度選定し、DID人口15万人以上の都市に育成する。財源は「特別都市開発税」。
- ・自治省「新都市圏整備構想」：地方拠点都市を中核とする新都市圏の建設整備を促進する。財源は「都市整備税」。
- ・通産省「新25万都市構想」：工業再配置を契機として20～30万人の都市を形成する。その類型は、①既に10数万人の都市を整備する核集中型、②数万人規模の都市の連合による核連合型、③農村地域に計画的に都市を造成する実験都市型とする。財源は「工業再配置税」。

12月に沖縄県について基本構想を承認した。

第3節 昭和中成長期の都市政策 と不動産公法

1. 大都市地域における住宅地の供給の 促進に関する法律（大都市法）

「大都市地域における住宅地等の供給の促進に関する特別措置法」（大都市法。1975（昭和50）年7月16日法律67号）は、三大都市圏の市街化区域のうち一定の要件を満たす区域（当初5ha以上、現在は2ha以上）において特定土地区画整理事業及びその小型版の住宅街区整備事業制度を導入した。

特定土地区画整理事業の仕組みはまず、都市計画に土地区画整理促進区域が定められる。区域内の地権者は、区画整理事業を施行して良好な住宅地として開発する責務を負う。区域の設定から2年以内に施行しない場合には、市町村が土地区画整理事業を施行する。促進区域内での建築行為は、都道府県知事の許可を要し、不許可の場合には、土地所有者は、土地の買取りの申出をすることができる。そして、換地計画を定めるに当たって「共同住宅区」、「集合農地区」等の特例的な扱いが認められ、公営住宅等の用地に供する目的で保留地を定めることもできる。

また、住宅街区整備事業の仕組みは特定土地区画整理事業とほぼ同様である。

2. 都市再開発法改正

(1) 1975（昭和50）年改正

1975（昭和50）年7月16日法律66号により再開発制度の枠組みが大きく改正された。

まず、第一種市街地再開発事業の施行者は、市街地再開発組合、地方公共団体、日本住宅公団に加えて、1人又は数人による「個人施行者」が認められた。

また、権利変換方式による第一種市街地再開発事業のほかに、買取方式（「管理処分」方式と呼ばれる。）による第二種市街地再開発事業の制度が設けられた⁷。

(2) 1980（昭和55）年改正

上記改正により市街地再開発事業の推進手法は整備されたものの、依然として都市への諸機能の集中に伴う都市問題の深刻さは改善されなかった。その要因の一つとして、都市全体の機能を高度化する観点から、都市の中でどこを優先的に整備すべき拠点とし、その地区の整備をどのような手法で進めていくのかという長期的な視点が欠けていたという反省がなされた。

そこで、1980（昭和55）年5月27日法律57号により、市街地再開発事業、土地区画整理事業といった法定事業のみならず、各種補助事業、地区計画、特定街区等の誘導手法が総合的かつ計画的に推進されるよう、再開発に関するマスタープランとして都市再開発方針の制度が導入され、特に再開発を緊急かつ強力に推進する必要がある22都市において義務的に策定することとされた。

また、施行者以外の者が施設建築物の建築を自らできることとした特定建築者制度も導入された。これにより、民間活力の活用が一層推進されるとともに、公的主体が特定建築者になる場合には、公益施設の整備と一体となった再開発事業の円滑な実施が可能となった。

3. 建築基準法1976（昭和51）年改正

1976（昭和51）年11月15日法律83号による改正内容は、以下のとおりである。

(1) 日影規制

都市の高層化に伴いマンション建設等に伴

う日照紛争が頻発するようになった。後述する指導要綱は、この問題に対する地方自治行政上の対応であるが、「建築基準法」においても、日照保護の観点に配慮しつつ、紛争の事前防止を目指して「日影による中高層建物の建築物の制限」（日影規制）に関する法改正が行われた。日影規制は、第1種住居専用地域及び第2種住居専用地域では当然適用になり、住居地域、近隣商業地域及び準工業地域については、地方公共団体が適用するか否かを判断できる。商業地域及び工業地域については適用されない。

規制の具体的な内容は、冬至日の午前8時から午後4時までで、一定の高さ（第1種住居専用地域では1.5m、その他は4m）において敷地境界線から5mを超える範囲内において地方公共団体が定める一定時間（第1種住居専用地域では3時間から5時間の間）日影を生じさせてはならないというものである。この規制を受ける建築物は、第1種住居専用地域では、軒高7m超又は3階以上の建物であり、それ以外では高さ10m超の建物である。日影規制の特徴は、地方公共団体の役割が大きいことであり、規制対象区域と日影規制値については法律の枠があるが、地方公共団体は対象区域及びそれに適した規制値を選択して条例で定めることができる。

(2) 総合設計

総合設計制度は1970（昭和45）年に創設されたが、法に位置づけられたのは、今回の改正によってである。この制度は、敷地内に一般に公開された広場（公開空地）、緑地等の空地を確保し、一定規模以上の面積を有する良好な建築計画に対して、特定行政庁が、交通上、安全上、防火上及び衛生上支障がなく、かつ総合的配慮がなされている場合に、容積率、高さ、斜線等の「建築基準法」による制限に特例を認めて、優遇するものである。この制度は、建物の敷地ごとに個別に許可がなされるが、その基本的な基準たる総合設計許可準則は建設省（現在は国土交通省）の通達として定められ、特定行政庁でも要綱を策定している。

当初は、大型オフィスビル開発に適用されたが、阪神・淡路大震災では、被災既存不適格マンションの再建にも活用された。

(3) 一人協定

建築協定について一人協定の制度を導入した。これは、分譲地等で分譲前のデベロッパー等が単独で所有している土地について単独（一人）で建築協定を作成し、購入者にこれを遵守させることで街並みの水準維持を図るための制度である。この制度は、建築協定の成立に土地所有者等の全員の同意が必要であ

【表6-3】総合設計制度の運用上の区分

名称	容積率割増	要件
総合設計制度 (昭和45年創設)	基準容積率の1.5倍 かつ200%増以内	
市街地住宅総合設計制度 (昭和58年創設)	基準容積率の1.75倍 かつ300%増以内	住宅の割合が1/4以上の場合
都心居住型総合設計制度 (平成7年創設)	基準容積率の2.0倍 かつ400%増以内	住宅の割合が3/4以上の場合
敷地規模型総合設計制度 (平成9年創設)	上記の区分に応じ、 各々の限度内	敷地規模に応じ容積率を割増し

(資料) 国土交通省HP

るため、建築協定が締結されにくいという問題を克服するための措置であった。

4. 都市計画法・建築基準法1980（昭和55）年改正

「都市計画法」及び「建築基準法」の1980（昭和55）年5月1日法律34・35号による改正は、同年に制定された「幹線道路の沿道の整備に関する法律」とともに、地区計画制度を導入した。従来の都市計画が主として都市の骨格的施設である幹線街路、基盤公園の整備を目的とし、「建築基準法」による建築規制は、単体としての建築行為を規制していたのに対し、地区計画は、地区の細街路・小公園等の街区内居住者のための施設や建築物の建築等に関して定め、良好な市街地の整備を行うための制度である。

我が国の都市計画システムでは、伝統的に国が法律で用途地域制度等のメニューを定め、市町村の役割はそのメニューを選択するだけであった。これに対し地区計画は、ドイツのBプランに倣った仕組みであり、市町村自身が都市計画の具体的内容を定め、対象地域において許容される建築・開発行為を限定するものである。

地区計画の決定権者は市町村であり、地区計画の案は、区域内の土地所有者等の意見を求めて作成する。

地区計画は、それのみでは行政の方針として作用するだけであるが、地区整備計画も定められると、土地の区画形質の変更については市町村長への届出とそれに対する勧告という制度が機能し、建築物の敷地、構造、用途等については、地区計画に定めるものを必要に応じ条例で定め、建築確認の際に審査することにより規制を行うことができ、国民に対する個別具体的拘束力を有する。

5. 幹線道路の沿道の整備に関する法律

「幹線道路の沿道の整備に関する法律」（1980（昭和55）年5月1日法律34号）は、交通騒音の著しい幹線道路の沿道について都道府県知事が沿道整備道路を指定し、それに接続する土地の区域について都市計画として「沿道整備計画」を定めることができることとした。この計画は、建築物の間口率の最低限度、高さの最低限度、防音・遮音上必要な建築物の構造・配列・容積等の制限、緑地その他の緩衝空地等を定める。

6. 民間都市開発の推進に関する特別措置法

「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）の目的は、優良な民間都市開発を推進することにある。同法により都市開発の支援を行う財団法人民間都市開発推進機構（MINTO機構）が指定された。

機構の業務は、第一に、参加事業であり、一定の民間都市開発事業についてその費用（道路等の公共施設整備に要する費用の額の範囲内に限られる。）の一部を機構が負担して当該事業に参加することである。この場合は、機構の債務には政府の保証が付く。第二は、融通事業であり、民間による都市開発事業について、当該事業の施行に要する費用に充てるための長期かつ低利の資金の融通である。この資金の原資は、政府の無利子貸付等である。

1987（昭和62）年9月4日法律87号による改正により、機構の業務に、第三セクターに対するNTT売却資金による無利子貸付が追加され、1988（昭和63）年4月26日法律22号による改正で、無利子貸付の対象に土地区画整理組合も含めることとされた。

市区改正の時代から都市開発のための資金の確保が極めて大きな課題であったことは、縷々述べているが、同法の制定は**第5章第3節8.**で紹介した「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)に続き、その解決策の一つとなったと評価できよう。

7. 農住組合法

(1) 制定理由

市街化区域内の農地は、点在させるよりも、農地は農地として集中させ、宅地は宅地として公共施設の整備を行うことが望ましい。そこで、「農住組合法」(1980(昭和55)年11月21日法律86号)が制定され、市街化区域内農地の所有者等が協同して自発的に農住組合を設け、必要に応じて当面の営農継続を図りつつ、基盤整備、宅地造成を行い、市街化区域内農地を円滑に住宅地に転換する制度が創設された。農住組合の適用範囲は、初めは三大都市圏に限定されていたが、1991(平成3)年4月2日法律26号による改正で全国の主要都市に拡大され、さらに、1994(平成6)年6月29日法律61号により農住組合の設立要件が緩和された。

(2) 農住組合の事業

3人以上の市街化区域内農地の所有者が発起人となり、都道府県知事(政令指定都市・中核市の長)の認可を経て農住組合を設立する。この場合、0.5haかつ全体の2分の1以上の市街化区域内農地を含むことが必要である。農住組合は、非営利法人であり、良好な住宅地の造成を目的とする土地区画整理と住宅の建設、賃貸その他の管理、譲渡等の業務を行い、さらに、農地の利用増進のために土地改良等を行うことができる。農住組合が、宅地造成及び公共施設整備の事業を区画整理

事業として行う場合には、組合を個人施行者(共同施行)とみなして土地区画整理法の適用を受け、この場合には、一団の住宅地と一団の営農地を事業計画に定めることができる。

農住組合の設立実績は、法律制定直後から1991(平成3)年5月までは15組合と多くなかったが、市街化区域内農地の宅地並み課税や上記の制度改正により増加し、2001(平成13)年5月までに49組合、2011(平成23)年5月19日の設立申請期限までに22組合が設立された。地域別には、東京圏12組合、中部圏25組合、近畿圏29組合、地方圏20組合である。

8. 指導要綱

(1) 問題の所在

いわゆる「指導要綱」は、建築行為や土地開発行為等に対する行政指導のための地方公共団体の内部基準であり、条例のような自主的法規ではない⁸。

1950年代後半(昭和30年代)から活発化した住宅団地の建設は、団地の規模が大きくなるに従って、立地する地方公共団体にとって人口急増を引き起こすとともに、小・中学校、道路、公園、上下水道等のいわゆる関連公共公益施設の負担が重くのしかかるようになった。そこで、川崎市は1965(昭和40)年に全国最初の指導要綱として「団地造成事業施行基準」を定め、民間の宅地開発事業に対して必要な整備水準を示すとともに、学校用地等の提供や区域内の都市施設・地区施設整備の開発者負担を義務付けた。その後、1967(昭和42)年の「川西市宅地造成事業に関する指導要綱」ほか全国で千を超える事例が見られるようになった。指導要綱は法規ではないため、強制力を有しない。しかし、指導を受ける者は、指導に従わない場合の不利益等を予想して、これに従うことが多いため、実質的

には権利を制限したり、義務を課したりする効果を持つ。そこで、その内容が問題となるのみならず、その法律上の性質についても問題となる⁹。指導要綱は、土地開発行為についての開発指導要綱に始まり、その後マンション指導要綱、ワンルーム・マンション指導要綱、オフィスビル建築に際しての住宅附置を求める要綱、パチンコ店等規制要綱等、都市における開発・建築活動の多様な分野に展開していった。

(2) 指導要綱の内容

① 開発指導要綱

開発行為に関して、地方公共団体が開発指導要綱を必要とするようになったのは、優良とは言えない開発行為が頻発した結果、公共施設整備のために多額の財政支出を必要とし、教育施設負担が財政を圧迫したからである。「新都市計画法」により開発許可制度が創設され、開発許可基準や公共施設に関するルールが定められて以降も、地方公共団体の立場からは規制の必要性が存在した¹⁰。

第一に、1967（昭和42）年6月1日に建設省、大蔵省、文部省、厚生省、自治省間で「宅地開発又は住宅建設に関連する利便施設の建設及び公共施設の整備に関する了解事項」（いわゆる五省協定）が結ばれたが、33ha以上又は1,000戸以上の大規模事業を対象としており、また、今日のような補助率の嵩上げ、地方交付税措置はなされなかったため、国の財政支援としては不十分であった。

第二に、住宅団地の開発に伴い義務教育施設等のインフラ設置は絶対不可欠であり、一時に巨額の財政支出を強いられるのに対し、その財源の裏付けである新規住民からの住民税収の増大は、入居後少しずつ実現するものであるため、先行する巨額の支出と遅行する長期的な収入との間で著しい不均衡が生じ、

これが地方公共団体の財政を圧迫した¹¹。

第三に、地方公共団体のもう一つの貴重な税源である固定資産税に関し、国が大量の中層住宅の建設を促進させるために優遇措置を講じていることから、貴重な財源が長期にわたって奪い取られていたことである¹²。

実際に制定された開発指導要綱の内容は多彩であるが、その目的は住み良いまちづくりにあり、道路、下水道、水道、公園、学校用地等について基準を定め、用地・負担金提供を求めるものが多い。

② 建築指導要綱

開発行為だけでなく、マンション等の中高層建物の建築とそれに伴う日照紛争は、大きな問題であった。「建築基準法」の1976（昭和51）年改正による日影規制が制定される前は、同法自体が日照の保護に十分な役割を果たせていなかったため、マンション建築に伴う日照紛争が多発した。中高層マンションに関する建築指導要綱の主たる内容は、日照、テレビ電波障害、工事騒音振動、教育施設負担措置、住宅規模、管理人室、ゴミ保管所規定等である。こうしたマンション建築指導要綱は、「建築基準法」への日影規制導入の大きな要因になった。

(3) 指導要綱の論点

指導要綱による指導内容の行き過ぎが問題となったことについて大きく二つの論点が指摘された。

第一は、宅地や関連公共公益施設の整備水準について、社会経済条件から見て妥当と認められる以上の高い水準を求める事例が存在し、このことは開発者への過大な負担の押し付けであり、それは結果として宅地の分譲価格に転嫁されることになり、平均的な所得階層が取得可能な価格で宅地供給を行うことが困難になることである。

第二は、開発や建築に当たり、事前に周辺住民の同意を得ることを義務付ける事例が存在し、これにより事業が困難になる場合が少なくなく、事実上の開発・建築抑制策として住宅・宅地供給を阻害していることである。

(4) 政府の対応

そこで、建設省計画局長・自治大臣官房長から各都道府県知事・政令指定市長あて通達「宅地開発指導要綱の運用について」(1982(昭和57)年10月27日)を皮切りに、建設省は自治省と連携して、前述したような指導要綱の行き過ぎが是正されるよう、地方公共団体に

コラム 東京都武蔵野市のマンション指導要綱をめぐる裁判例

同市では、マンション建設が盛んであったが、従来居住する住民との間で紛争が頻発した。そこで市は、1971(昭和46)年に指導要綱を定め、事業主に対し、日照の影響についての市との協議と付近住民の同意取得を求めるとともに、教育施設負担金の制度を設け、この要綱に従わないと、上下水道等必要な施設その他必要な協力を行わない旨を定めた。

1) マンション開発業者の中にこの要綱を無視し、マンションの建築・分譲を行う者がいたため、市は水道の給水を拒絶した。しかし、「水道法」15条1項は、「水道事業者は、事業計画に定める給水区域内の需要者から給水契約の申込みを受けたときは、正当の理由がなければ、これを拒んではならない。」と給水義務を定めており、マンション業者及び購入者が市長の給水義務違反を刑事告発したところ、市長は指導要綱がまちづくりのために定められており、その遵守を強制することは「水道法」15条の「正当な理由」に該当すると主張した。最高裁は、次のように述べ、市長の行為を違法とした(最判平成元年11月8日判例時報1328号16頁)。

「市長らは、指導要綱を順守させるための圧力手段として、水道事業者が有している給水の権限を用い、指導要綱に従わない事業主らとの給水契約の締結を拒んだものであり、その給水契約を締結して給水することが公序良俗違反を助長することとなるような事情もなかったから、水道事業者としては、たとえ指導要綱に従わない事業主らからの給水契約の申込であっても、その締結を拒むことは許されないというべきであるから、市長らには本件給水契約の締結を拒む正当の理由がなかった。」¹³

2) 教育施設負担金を一旦納入した事業者が、後に、市から負担金納入を強制されたのは、違法な公権力の行使であったとして損害賠償請求の訴えを提起した事案において、最高裁は、次のように判示した(最判平成5年2月18日民集47巻2号574頁)。

「指導要綱は、法令の根拠に基づくものではなく、・・・教育施設負担金の金額は選択の余地のないほど具体的に定められており、事業主の義務の一部として寄付金を割り当て、その納付を命ずるような文言となっているから、負担金が事業主の任意の寄付金の趣旨で規定されていると認めるのは困難である。・・・指導要綱に基づく行政指導が武蔵野市民の生活環境をいわゆる乱開発から守ることを目的とするものであり、多くの武蔵野市民の支持を受けていたこと等を考慮しても、本来任意に寄付金の納付を求めるべき行政指導の限界を超えるものであり、違法な公権力の行使であるといわざるを得ない。」

対して見直しの要請を度重ねて行った。

9. 都市景観政策

(1) 保存型都市景観政策

第5章第3節のコラムで丸の内美観論争を紹介したが、都市化の急激な進展に伴い、開発による歴史的な景観や自然環境の改変が急速に進む一方、既成市街地においても建築物の高層化や再開発によって街並みの変容が発生したことを背景に、昭和高度成長期から開発と景観保存をめぐる問題が各地で起きるようになった。

例えば、1964（昭和39）年、鎌倉鶴岡八幡宮の裏山の風致・景観を開発から守るため、市民による財団である鎌倉風致保存会が設立され、土地買収を行った。これを嚆矢として全国で風致保存の動きが活発化したことを受けて、我が国有数の歴史的風土を有する京都、奈良、鎌倉等を対象とする「古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法」（古都保存法。1966（昭和41）年1月13日法律1号）が議員立法により制定された。同法により、従前の風致地区に加えて、歴史的風土保存区域、歴史的風土特別保存地区を指定できるようになり、後者においては知事の許可を受けなければ建築物の新築等ができない等の強い規制が導入され、歴史的風土の保存が図られた¹⁴。

その後、京都タワーの建設をめぐる景観問題を契機として、京都市は1972（昭和47）年4月20日に「京都市市街地景観条例」を制定し、美観地区を指定するとともに、特別保存修景地区制度を導入して清水の産寧坂、祇園新橋地区の街並み修景を推進した¹⁵。このほか、高山、萩の街並み保存運動がきっかけとなって、1975（昭和50）年7月1日法律49号により「文化財保護法」が改正され、歴史的な建物を街並みという群として保存する手法

として、伝統的建造物群保存地区（伝建地区）が創設された。

(2) 整備型都市景観政策

以上のような保存型の都市景観政策が展開される一方で、都市の質の向上を目指した景観の整備・誘導の動きも活発化した。例えば、1970年代（昭和40年代後半）に横浜市で始められた馬車道やイセザキモール等のプロジェクトに代表されるアーバンデザインの展開があり、1978（昭和53）年10月20日に制定された「神戸市都市景観条例」がある。

これらを受けて全国各地の自治体で都市景観条例の制定や、美しい景観形成への取り組みが行われるようになり、その後の「景観法」（2004（昭和16）年6月18日法律110号）の制定に繋がっていくのである。

(3) 屋外広告物対策

「屋外広告物法」（1949（昭和24）年6月3日法律189号）は、「広告物取締法」（1911（明治44）年法律70号）を全面改正したものであるが、美観風致の維持と危害防止の観点から屋外広告物に対する規制を行うことを内容としていた¹⁶。

同法は、1973（昭和48）年9月17日法律81号により改正され、屋外広告業の定義が新設され、その届出制度が導入された。

また、同法に基づく条例に違反して表示されたはり札、立看板については、「行政代執行法」（1948（昭和23）年5月15日法律43号）の特例として都道府県知事が直ちに直接除却できるように改められた。なお、この措置の法的性格は、代替的作為義務が法令又は行政処分により直接課されている、即ち、法令による不作為義務が作為義務に転換されていることを前提とする代執行とは異なり、行政客体が、法令による不作為義務に違反したとい

う事実に基づき、その違法な行為から生じた結果の除去を命ずることなく、直ちにその結果の除去を強制的に行うものであって、講学上いわゆる即時強制に属するものと解される。

第4節 昭和中成長期の住宅政策

1. 住宅政策の転換

(1) 第4期住宅建設五箇年計画の進捗状況

第4期住宅建設五箇年計画では、1985（昭和60）年を目途に全ての国民が最低居住水準を確保し、半数の世帯が平均居住水準を確保することを目標としたが、総務庁（当時）の1983（昭和58）年住宅統計調査によれば、最低居住水準に満たない世帯は全世帯の11.5%、平均居住水準に満たない世帯は50.6%を占めた。

それまでの住宅供給促進策により住宅ストック数は着実に増加し、国民の居住水準も向上した結果、平均居住水準についてはおおむね目標を達成したと評価できるが、最低居住水準未達の世帯が1割を超えるという現実には、さらなる努力を住宅政策に求めるものであった。

なお、第1期から第8期までの各計画の概要は、第5章第5節の【表5-4】を参照されたい。

(2) 量から質への転換

戦後の住宅政策は絶対的住宅不足への対応からスタートし、1世帯1住宅の実現が最大の目標とされ、その手段として持家取得促進を中心とする大量供給施策が展開された。その結果、住宅統計調査によれば、1968（昭和43）年に全国計で住宅ストック数が総世帯数を上回り、1973（昭和48）年に各都道府県ごとに住宅ストック数が総世帯数を上回り、マ

クロレベルでの1世帯1住宅が実現された。

これを受けて、住宅政策の重点を量から質に転換すべきとの考え方が強まり、1986（昭和61）年度を初年度とする第5期住宅建設五箇年計画では、平均居住水準に代えて誘導居住水準を導入し、都市居住型として共同住宅、一般型として郊外や地方での戸建住宅別に設定した。

なお、第4期計画では、居住水準という住宅単体の基準に加えて新たに住環境水準を導入したが、これも量から質への転換を示すものである。

2. 宅地開発公団

「宅地開発公団法」（1975（昭和50）年6月25日法律45号）は、大規模宅地開発を行う専門機構としての宅地開発公団を設立し、良好な住宅の用に供する宅地の大量供給と健全な市街地の形成を図った。

3. 住宅・都市基盤整備公団

その後、日本住宅公団の事業活動を一層発展させるため、業務内容において共通するところがある宅地開発公団と統合して住宅・都市整備公団（住都公団）を発足させたのが「住宅・都市整備公団法」（1981（昭和56）年5月22日法律48号）である。同法は、住都公団の目的として、「良好な居住性能及び居住環境を有する集団住宅及び宅地の大規模な供給を行うとともに、当該地域において健全な市街地に造成し、又は再開発するために市街地開発事業等を行い、並びに都市環境の改善の効果の大きい根幹的な都市公園の整備を行うこと」を掲げている。住宅・宅地開発と都市整備の分野で先導的な役割を果たすことが公的デベロッパーとしての住都公団の使命であった。

住宅公団と住都公団は、1955（昭和30）年

度から2000（平成12）年度末までに約152万戸の住宅建設（賃貸約83万戸、賃貸用特定分譲（民間土地所有者の土地に公団が住宅を建設・譲渡し、借り上げ等で良質な民間貸家の建築を促進する民間賃貸用特定分譲住宅等）約39万戸、分譲約30万戸）をした。また、平成12年度末までに271地区約38,200haで都市整備事業を実施し、約12,800haの宅地を供給した。しかし、地価バブル崩壊後、公団分譲住宅に大量の売れ残りが出る等業務に対する批判が強くなり、1999（平成11）年に都市基盤整備公団に移行することが決定された。

4. 住宅・建築物の省エネ基準

二度にわたる石油危機は、日本国民に省エネ意識を植え付けたが、政府も省エネ政策を

積極的に展開した。その中で代表的な立法が「エネルギーの使用の合理化等に関する法律」（省エネ法。1979（昭和54）年6月22日法律49号）である。同法は、工場、輸送、機械器具と並んで建築物についても規定しており、建築主に対して省エネルギーを努力義務として課している。そして、建築主が目標とすべき省エネルギーに関する住宅・建築物の性能水準等を具体的に定めた建設大臣の告示が住宅・建築物の省エネルギー基準（省エネ基準）である。最初の省エネ基準は1980（昭和55）年に制定され、省エネ法の改正に伴い、1992（平成4）年基準、1999（平成11）年基準と改正・強化されてきた¹⁷。

その後、2013（平成25）年には、国際的に用いられている一次エネルギー使用量を指標

【表6-4】住宅の省エネ基準の変遷

省エネ基準		旧省エネ基準 (S55年基準)	新省エネ基準 (H4年基準)	次世代省エネ基準 (H11年基準)			現行の省エネ基準 (H25年基準)
レベル (性能)	Q値 (熱損失係数)	クリア 基準	クリア 基準	クリア 基準	トップランナー基準		クリア 基準
					超える 仕様	大幅に超 える仕様	
		0.52	0.42	0.27	0.21	0.19	Ua値（外皮平均熱貫流率）=0.46～0.87 ηa値（冷房期の平均日射熱取得率）=3.0～3.2 （8地域区分）
	μ値 (日射取得率)	-	0.10	0.07			
建物の断熱材	天井	種類	住宅用ロックウールλ（熱貫流率）=0.038			0.047	
		厚さ	35	50	155	155	
	壁	種類	住宅用ロックウールλ（熱貫流率）=0.038				
		厚さ	25	35	85	100	
床	種類	住宅用ロックウールλ（熱貫流率）=0.036					
	厚さ	20	20	80	80	105	
窓の仕様	窓	金属製サッシ			金属製熱遮断サッシ		
	硝子	短板		複層as6	複層as12	Low Eas12	
冷暖房設備、換気設備、照明設備、給湯設備、昇降機		なし	なし	なし	なし	なし	一次エネルギー消費量が標準設備水準以下

(注1) 厚さの単位はmm。

(注2) 現行のH25年基準では、太陽光発電やコージェネレーションによるエネルギー創出効果をエネルギー削減量として差し引くことができる。

(資料) 国土交通省HPに基づき筆者作成

として、同一の考え方により、断熱性能に加え、設備性能も含めて総合的に評価できる基準に一本化され、「建築物のエネルギー性能の向上に関する法律」(2015(平成27)年7月8日法律53号)が制定されるのである。

5. マンション標準管理規約

この時期は、都市型住宅としてマンションが定着することに伴う諸問題に対応する措置が講じられた。法制面については、次節で述べる「区分所有法」の大改正がなされたが、行政面でも標準管理規約が策定され、その普及措置が講じられた。

多くの住民が一棟の建物を区分して所有しているマンションにおいて、住民が長い間にわたり快適な生活を送るためには、住民の間でマンションの維持、管理や生活の基本的ルールが定められている必要がある。「区分所有法」30条は、同法に定めるもののほか、建物、敷地、付属施設の管理又は使用に関する区分所有者相互間の事項を規約で定めることができる旨を規定しており、この規約が「管理規約」と呼ばれる。その効力は、区分所有者全員に加え、特定承継人(譲受人)等にも及び、建物等の使用方法に関する事項については、専有部分の占有者にも及ぶ(同法46条)。管理規約の作成方法としては、マンション分譲業者が原始規約を作成し、区分所有者が最初の集会でこれを追認する方式が一般的であるが、その中には重要な部分が欠落していたり、区分所有者に不利益な内容も見受けられた。

そこで、管理規約の標準モデルとして、1983(昭和57)年1月、住宅宅地審議会から建設大臣(現国土交通大臣)に対し「中高層共同住宅標準管理規約」及び条文に注釈を加えた「コメント」の答申がなされ、建設大臣は同年5月、関係業界団体等に対し、今後、

中高層共同住宅(マンション)に係る管理規約の案を作成する場合には、「中高層共同住宅標準管理規約」を指針として活用するよう通達した。同時に、「中高層共同住宅標準管理委託契約書」も策定されている¹⁸。

そして、翌年5月の「区分所有法」改正を受けて標準管理規約も改訂され、同年10月「中高層共同住宅標準管理規約及び同コメント(改訂版)」として通達された。

6. 欠陥マンション問題

第10節で述べるように、この時期には第四次マンションブームが発生し、大量のマンションが供給されたこともあり、分譲段階でのトラブルが続出した。(社)高層住宅管理業協会(現在の一般社団法人マンション管理業協会)が1980(昭和55)年度に調査した「マンショントラブルの実態」によれば、設計・施工上の問題が315件(うち建築157件、施設・設備124件、附属設備34件)、販売及び権利上の問題が60件(うち重説18件、契約内容39件、契約履行状況8件)と設計・施工上の問題が非常に多かった。もちろん、これらトラブルの原因が全て供給側にあるわけではないが、中には手抜き工事によるトラブルもあり、欠陥マンションとして社会問題化した¹⁹。

こうした状況に対処するため、建設省は1976(昭和51)年12月11日付「宅地建物にかかる取引条件の明確化、工事施工の適正化、建築物の設計及び工事監理の適正化等について」を関係業界団体あて発出し、次のような措置を求めた²⁰。

第1 宅地建物取引業者に対する措置

I 宅地建物取引業者において講ずべき措置

- 1 新規物件にかかる取引条件の明確化
 - (1) 販売物件の事前検査
 - (2) 重要事項説明時及び契約時にお

いて交付する書面の記載事項

(3) 工事竣工図の交付

2 苦情処理体制の整備

II 事業者団体において講ずべき措置

1 苦情処理体制の整備

2 遮音、防水等の事項に関する説明

第2 建設業者に対する措置

1 建設工事の適正施工

(1) 施工管理

(2) 建築士との連絡調整

2 苦情の処理

第3 建築士等に対する措置

I 建築士の行う設計及び工事監理等についての措置

II 建築士関係団体において講ずべき措置

この通達を受けた業界8団体は、①重要事項説明一覧表、②売買契約締結時交付図書及び明記事項、③アフターサービス規準、④竣工図について詳細に定めた「建設省通達に関する対応措置実施要領」をまとめ、1957（昭和52）年4月に会員各社に通知した。

これらの措置のうちアフターサービス規準は、不可抗力、経年変化、使用上の不注意などを除き、瑕疵に属さない不具合についても売主業者の負担により補修することを契約書に明記した上で、その具体的な範囲と責任期間について定めたものであり、建設省から通達が出される以前から、各社において個別に実施されていたものを業界団体として統一したものである。法律上の責任ではなく、契約上の責任として実施するものであるが、これによりマンション分譲後のトラブルを相当程度予防・解消できる効果を有するものであり、今日的な観点から評価すれば、不動産法におけるソフトローであると言える²¹。

しかし、当時の行政管理庁の行政監察によれば、適正を欠く取引が見られたことから、建設省は1979（昭和54）年12月15日、改めて

「民間分譲中高層共同住宅（分譲マンション）に係る施工管理等の徹底、取引の公正の確保及び管理の適正化について」を発出した²²。

さらに、バブル崩壊後の1992（平成4）年12月25日にも「中高層分譲共同住宅（マンション）に係る管理の適正化及び取引の公正の確保について」が発出されている²³。

1 オイルショックとも言う。第1次は1973（昭和48）年10月、第2次は1979（昭和54）年に発生した。

2 経済成長率の時期区分で言えば、1990（平成2）年までを中成長期と言うべきであるが、不動産政策の観点からは地価バブル期は別途扱うべきと考えられるため、本章では地価バブル期の前までを対象とする。

3 米国のニクソン大統領の「ドル防衛宣言」により、戦後長い間1ドル＝360円に固定されていたレートが一気に1ドル＝300円に引き上げられ、その後、変動相場に移行した。ニクソン・ショックとも呼ばれる。

4 筆者の仄聞するところ、当時、神戸市内の主婦がトイレトペーパーを大量に買い占め、後に処分に困って市役所に相談に行き、叱責されたという。

5 区域指定を行えば、土地取引許可制となるが、これは強力な私権制限となるのみならず、地方公共団体に相当の事務負担になること、地価高騰が指定区域隣接地域で行われるとすれば、規制が有効でないこと等が理由である。

6 事前確認については、〇%までの上昇率であれば勧告を受けずに確認を受け付けてもらえるとの情報が広まり、この数字に張り付いた取引が多かったと言われる。

7 多くの都市整備法制の事業計画は、土地収用の例を除いて、青写真理論により行政処分性が認められていないが、第二種市街地再開発事業については、「土地収用法」所定の事業に該当するものとみなして同法の規定を適用し、都道府県知事がする設計の概要の認可をもって事業認定に代えるものとする事により、施行地区内の土地の所有者等は、自己の所有地等が収用されるべき地位に立たされる

- こととなるので、抗告訴訟の対象となる行政処分当たると解されている（最判平成4年11月26日民集46巻8号2658頁）。
- 8 指導要綱の法的性質については、稲本洋之助・小柳春一郎・周藤利一「日本の土地法 [第2版] 成文堂、2010年、164頁以下を参照されたい。
- 9 後述するように、用地提供のような物的負担については、その使途は明確であるが、その水準が過重であるとの問題があり、一戸当たり数百万円といった金銭負担は、その使途が問題となる。
- 10 町田市役所企画部「団地建設と市民生活 [団地白書]—町田市の新しい出発のために—」町田市、1970年の冒頭で大下勝正市長は、「このまま放置するならば、町田市は、いたずらに国及び公団、公社の住宅政策あるいは民間企業の乱開発の犠牲になって、市民生活を擁護する自治体本来の機能を完全に喪失してしまう。」と述べている。
- 11 町田市前掲書92～93頁によれば、1,000戸の住宅団地は1971（昭和46）～1980（昭和55）年間に753,658千円の税収増をもたらし、地方交付税等と合わせた歳入全体では928,890千円に達するが、歳出は消費的経費800,794千円、投資的経費95,995千円、公債費458,148千円の総額1,354,937千円となり、426,047千円の赤字となるとの試算が示されている。
- 12 1964（昭和39）～1975（昭和50）年間に新築された中高層耐火住宅に対する固定資産税は4階建て以下は5年間、5階建て以上は10年間の税額を2分の1に減額するという、今日より大幅な減税措置が講じられていた。町田市前掲書75頁によれば、当時対象となる5団地287棟の軽減額の総額は6億5千万円にも達し、1970（昭和45）年度の市税収入26億9千万円と比較しても、かなりの巨額であった。
- 13 他方、「開発行為又は建築で20戸（20世帯）を超えるものには給水しない」との福岡県志免町の規則が、水の供給量が既にひっ迫している市町村において、急激な水道水の需要の抑制施策として新たな給水申込みのうち、需要量が特に大きく現住民の生活水を得るためではなく住宅供給事業者の住宅分譲目的の契約締結を拒むことには水道法15条1項の給水拒否の「正当の理由」があり、やむをえない措置として許されたとした事例もある（最判平成11年1月21日・裁判所裁判例情報）。
- 14 同法の対象となる古都以外の都市については、「地域における歴史的風致の維持及び向上に関する法律」（歴史まちづくり法。2008（平成20）年5月23日法律40号）の制定まで待つこととなる。
- 15 同条例は、1995（平成7）年3月24日の全部改正により名称が「京都市市街地景観整備条例」に改められ、今日に至っている。
- 16 「広告物取締法」は「旧都市計画法」の8年前に制定されたわけだが、都市計画の先進国である英国においても、最初の都市計画法であるHousing, Town Planning, Etc., Actが制定された1909年より2年前の1907年にAdvertisement Regulation Actが制定されているのが興味深い。
- 17 最初に制定された基準（告示）は「旧省エネ基準（昭和55年基準）」、1992年に改正された基準は「新省エネ基準（平成4年基準）」、1999年に改正された基準は「次世代省エネ基準（平成11年基準）」と呼ばれている。
- 18 これらは、当時の行政管理庁から建設省に対し、管理規約、管理委託契約の標準案を建設省が業者に示し、その内容がマンション購入者に不利にならないようにさせることを求める勧告が出されたのを受けた施策である。
- 19 手抜き工事の中には、施工しやすくするため水の量を多くしたシャブコンや海砂を使用したことによるコンクリートの品質問題もあった。
- 20 昭和51年12月11日建設省計動発第60号・建設省住指発第710号建設省計画局長・住宅局長から各関係業界団体あて。
- 21 アフターサービスの期間は部位によって異なるが、ほとんどは2年であり、通常、入居後1年を経過した時点で管理組合が各区分所有者に調査を実施し、不具合の情報をとりまとめて分譲業者に伝達し、補修を実施してもらうのが通例である。
- 22 昭和54年12月15日建設省計動発第116号・建設省住指発第257号建設省計画局長・住宅局長から各関係業界団体あて。
- 23 平成4年12月25日建設省計動発第107号・建設省住管発第6号建設省建設経済局長・住宅局長から各都道府県知事あて。