

不動産政策史概論 第9回

第7章 地価バブル期の不動産政策

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 地価バブル期の不動産政策をめぐる経済・社会情勢

地価バブル期は、1986（昭和61）年から1991（平成3）年までを中心とする時期であり、昭和の終わりと平成の始まりにまたがるとともに、経済社会構造が中成長期から低成長期に転換するという我が国全体のあり方が大きく変貌する画期となった時代であり、「浮かれ、踊る」という表現が当てはまるような国民意識の特異な高揚が蔓延した時代である¹。

1980年代半ば（昭和60年代）に発生したバブルは、一般物価は安定していたにもかかわらず、地価・株価等の資産価格だけが極端に上昇した現象であった²。これをエコノミストは資産バブルと表現し、これがこの時代を示す言葉として定着している³。しかし、本稿は不動産政策の歴史を対象としているので、あえて地価バブル期という表現を使用したい。

1983（昭和58）年頃から米国の景気回復に伴う対米輸出の増加とそれに刺激された民間設備投資の増加により、それまでの長い不況に転機が見え始めた。物価は、同3月に原油価格引下げという好材料が出たこともあって、安定的に推移した。また、地価も全体的に見て沈静化しており、日本不動産研究所の市街地価格指数では、1984（昭和59）年3月

までの半年で1.5%、続く9月までの半年で1.4%の上昇にとどまっていた。

筆者も作成に参加した経済企画庁1985（昭和60）年経済白書は、日本の経済社会の新しい時代を、①企業部門を中心に技術革新に支えられた情報化の進展、②家計部門における多様化、個性化の現象、生活面でのソフト化、サービス化の進展、③経済の国際化、各国経済の相互依存の高まりの3つに要約している。ハイテクノロジーによる新産業革命で、産業構造は軽薄短小型に変わり、重化学工業の大型設備投資中心の時代ではなくなった。これは、産業分野の土地需要も都市部に比重が移ったことを意味する。

1985（昭和60）年秋の日米合意、いわゆるプラザ合意による円高誘導方針とそれに伴う円高不況の進行を受けての景気対策として、公定歩合の急激な引下げが行われた。即ち、1986（昭和61）年初の5.0%から1987（昭和62）年2月の2.5%まで段階的かつ急激に引き下げられた。

また、当時の中曽根政権は、米国のレーガン政権、英国のサッチャー政権とともに、世界の担い手を目指し、輸出主導から内需主導の経済運営に転換を図るべく、都市再開発の規制緩和、リゾート開発の促進、関西国際空港（1987年着工）、本州四国連絡橋（1988年瀬戸大橋開通）などの大型事業が展開された。

為替相場は1ドル240円だったのが、1986

(昭和61)年11月には200円を割り、翌年1月には150円を割った。さらに、円高対応がようやく一巡しようとした同年10月には、ニューヨーク株式の大暴落(ブラックマンデー)が起き、ドル売りによる株価へのさらなる影響を回避したい米国の要請もあって、1989(平成元)年5月まで低金利政策が継続された⁴。

この低金利政策の結果、大量の浮動資金が発生するという、いわゆる「金余り現象」が生じたが、これらの浮動資金は不動産市場や証券市場など資産市場に大量に流入して、これら資産価格を大幅に引き上げた。1989(平成元)年12月末には日経平均株価は市場最高値の38,915円を付けた。このように資産価格は急騰したが、円高デフレ下にあった物価は1988(昭和63)年まで目立った上昇を示さなかったことから、物価を注目していた政府の金融引き締めへの転換が遅れ、引き締めに転じた時には、既にバブルは自律的拡大局面に移っていたのである⁵。

第2節 地価高騰の要因と現象

1. 情報化と国際化—オフィスの東京集中

第二次石油危機による不景気を脱し、ようやく景気回復の足音が聞こえ始めた1983(昭

和58)年、物価も地価も全国的には沈静化を見せている中で、東京の大手町の北側、千代田区神田地域を中心とするオフィス街への用途転換の進展と、これに伴う局地的な地価上昇が、後のバブルへの口火となる。地価公示を見ると、住宅地が東京圏全体で同年は2.9%、1984(昭和59)年はさらに低く1.9%と、地方圏を下回る上昇率に留まる中、この地区は20%を超えたのである。この地区は、東京の最高級オフィス街である丸の内・大手町地域につながる幹線道路に加えて、複数の地下鉄がその頃新設された。また、首都機能分散政策に伴う大学移転の跡地には、超高層の事務所ビルが建設されるなど、かつての大学を中心とした文教地区的な土地利用からオフィス地区に急激に変貌しつつあった。

要すれば、地価バブルは実需から始まったのである。即ち、オフィス需要が東京都心に集中した理由は、①OA化による事務所スペース拡大の必要性、②情報化・サービス化の先端を行くコンピューターソフト、アパレル、OA機器関連等の都心立地指向が強いニュービジネス用オフィス需要、③国際化に伴う外資系企業のオフィス需要、④情報化・国際化時代における情報入手拠点としての都心集約ニーズなどが挙げられる。そして、その背景には、経済の拡大基調の中での企業収益の大

コラム 地価バブル期の銀行行動

第一に、1970年代末からの金融・資本市場の自由化により優良企業・大企業が海外を含めた資本市場からの調達した結果、銀行借入の依存度を低下させたため、銀行はリスクの高い中小企業向け貸出のウエイトを増加させた。

第二に、住専などノンバンクの参入により金融機関同士の競争が厳しくなったため、銀行がリスクな分野への融資の傾斜に拍車をかけた。

第三に、地価の上昇期待を背景に、土地担保に依存した不動産関連融資への傾斜である。(出所：鶴光太郎「日本の経済システム改革」日本経済新聞社、2006年、77～79頁の記述を要約した。)

きな伸びとそれを支えるエレクトロニクス関連技術の飛躍的な進展を基調として情報化と国際化が企業行動のキーワードになったことが大きな特徴である⁶。

これに伴い、大企業の本社機能の東京都心

集中傾向が強く現われ⁷、東京都心部のオフィスの不足感を強いものにした⁸。そして、容積率の高いエリアほど地価上昇率が高くなった。実際、収益に余裕の出た企業にとっては、本業でなくてもビルは投資先として魅力

【表 7 - 1】 地価公示の変動率推移

(単位: %)

		1985 年 昭和 60	1986 年 昭和 61	1987 年 昭和 62	1988 年 昭和 63	1989 年 平成元	1990 年 平成 2	1991 年 平成 3	1992 年 平成 4
住 宅 地	東京圏	1.7	3.0	21.5	68.6	0.4	6.6	6.6	△9.1
	大阪圏	3.0	2.6	3.4	18.6	22.7	56.1	6.5	△22.9
	名古屋圏	1.6	1.4	1.6	7.3	16.4	20.2	18.8	△5.2
	三大圏平均	2.0	2.7	13.7	46.6	11.0	22.0	8.0	△12.5
	地方圏	2.4	1.7	1.2	1.9	4.4	11.4	13.6	2.3
	全国平均	2.2	2.2	7.6	25.0	7.9	17.0	10.7	△5.6
商 業 地	東京圏	7.2	12.5	48.2	61.1	3.0	4.8	0.6	△8.0
	大阪圏	5.0	7.0	13.2	37.2	35.6	46.3	8.1	△19.5
	名古屋圏	2.7	3.3	6.4	16.8	21.0	22.4	19.1	△7.6
	三大圏平均	5.8	9.2	30.1	45.6	14.1	18.6	8.1	△10.3
	地方圏	2.6	2.5	2.9	5.4	7.6	15.4	16.3	0.4
	全国平均	3.8	5.1	13.4	21.9	10.3	16.7	12.9	△4.0

(資料) 国土庁「地価公示」各年

コラム オフィス需要予測

1984(昭和59)年、国土庁(現在の国土交通省)が「首都改造計画」を発表し、2000年までに5,000haのオフィスビル面積が必要だとした。この計画に対し、過大な数値を発表したために、商業用地に対する仮需要が発生し、これがバブルをもたらしたとの批判がある。

当時3,800haのオフィススペースのストックがあるとの推定に対し、今後必要とされるオフィス需要については、①国土庁大都市圏整備局=23区で1983～2000年に5,000ha、②経済企画庁=23区で1985～1995年に2,200ha、③建設経済研究所=都心5区で1986～2000年に1,300～1,700haといったように、幅はあるにしても、かなり大きな需要が示された。

今日、東京都内の商業地で当時の地上げの跡と見られるような土地を見かけることがある。

しかし、1)民間企業が政府等の予測に基づいて具体的な投資行動を決定するという事実は日本では観察されていない、2)国鉄用地も含め大規模オフィスビル開発計画は2000年から2003年にかけて竣工したが、空室率の上昇などの供給過剰現象は見られず、需要は当時の予測を上回って増加したことが観察されるといった点から、政府のオフィス需要予測がバブルを引き起こしたとの指摘は当たらないと言える。

的であった。その理由は、①貸し手市場でのビル経営の優位性、②減税効果、③資産保全手段としての有効性とインフレヘッジ効果、④企業のイメージアップ効果や内部的士気高揚効果であった。

2. 都内商業地発バブルの波及

1986（昭和61）年に入ると、商業地の高騰が地域的に拡大し、また、東京都では住宅地へ波及していった。

同年の都道府県地価調査（7月基準。以下の数字は同調査による。）では、東京圏の商業地は前年の8.6%から23.6%に急上昇した。東京都の中心5区で50%台、その周辺の区で40%台となり、北多摩地区でも20%を超えた。都心の上昇率がさらに上がったことに加え、上昇エリアも拡大した。世田谷区や目黒区、文京区、江東区、大田区などで、80%前後上昇した地点があった。このような上昇により、新規のビル投資はもはやそれ自体では採算がとれないとも言われるほどになった。それでも高騰する背景には、前述したオフィス需要の増加という実需に加えて資金の流入がある。

円高、外需の減退により当時の日本経済は不況色を強め、調整局面を迎えていた、物価は極めて安定し、円高デフレの様相を呈する中で、金融は緩和が続き、マネーサプライの伸びは同年9月には前年同月比8.9%となっていた。そして、内需振興のため、11月に公定歩合は3%にまで引き下げられた。設備投資需要が落ちている一方で資金的余裕が生じた企業の投資態度は、実物資産から金融資産にシフトし、株式市場と不動産市場に潤沢な資金が流入した。全国銀行の不動産業向け貸付残高は、同年7～9月期末で前年同期比31%増加した。

この結果、東京発の商業地の地価高騰が全国に波及した。大阪市が21.6%（前年9.4%）、名古屋市が8.0%（同4.7%）となったほか、札幌市9.1%（同4.7%）、仙台市12.4%（同6.3%）、横浜市14.7%（同9.1%）、川崎市9.6%（同4.6%）、京都市7.8%（同4.0%）、神戸市8.5%（同3.9%）、広島市5.5%（同5.2%）、福岡市9.2%（同6.9%）であった。最高上昇率は大阪市では東区今福67.4%、名古屋市で40%前後、札幌市56.4%、仙台市38.6%、横浜市50.6%、川崎市40.0%、京都市48.8%、神戸市44.9%、広

コラム 国有地売却問題

1984（昭和59）年8月に売却された千代田区紀尾井町の国有地は、3.3㎡当たり2,800万円と、近隣の公示価格をかなり上回る価格で落札された。

その当時、国有地の管理処分はいかにあるべきかについて大蔵省の国有財産中央審議会に諮問され、財政政策の観点から議論が行われたが、1983（昭和58）年4月の経済対策閣僚会議において、内需中心の経済成長実現のための課題として、「都市再開発、住宅建設に資するための国公有地の有効活用」が打ち出され、内閣総理大臣を本部長とする「国有地等有効活用推進本部」が設立された。そして、同本部の1984（昭和59）年2月の第2回会議において、国有地及び国鉄用地のうち民間が利用可能な土地を選定して本部に報告することが決定された。このような国有地、国鉄用地の市場への大量放出がバブルの広告塔になったという批判がある。他方では、もっと早く、大量に供給されていたら、不動産市場の需給は緩和されたのではないかという説もある。

島市22.4%、福岡市47.5%となった。

他方、住宅地の地価は1980（昭和55）以降沈静化傾向にあったが、都内では商業地の高騰が波及し、1986（昭和61）年地価調査では、都心地域で48.6%、北多摩地域でも11.7%と大幅な上昇に転じた。特に、大田区、世田谷区の著名高級住宅地では90%を超える地点も出た。これは業務的用途への用途転換によるものではなく、買換え需要と都心ビル用地の代替地買いの急増によるものである。

都心からの買換え需要の増加に重要な役割を果たしたのが居住用財産の買換えに対する税法上の優遇措置である⁹。都心の高額不動産の売却が生み出したキャピタルゲインに対する課税を回避するため、需給バランス、価格水準を超えて用地探しが行われた。さらに、優遇措置の適用が期限付きであったことが拍車をかけたのである。

1987（昭和62）年の地価調査でも、32道県が上昇率2%以下で、2桁増は東京都、南関東3県と大阪府だけだった。この時点では地価バブルは、まだ地方圏に波及していなかった。このように地価高騰の地域的波及にタイムラグが見られたのが地価バブル期の特徴であり、そのことがバブル崩壊後の回復にも地域的な差異が生じた一因である。

東京圏は前年の10.4%が57.5%と、上昇率のピークとなった。

3. バブルの全国展開

1988（昭和63）年に入ると、東京都中心部では地価は既に下落し始めた。同年9月の市街地価格指数では、区部で住宅地が△6.4%、商業地が△4.0%と前年比で下落した¹⁰。

しかし、全国的には地価バブルは一層拡大しており、大阪圏、名古屋圏では、住宅地、商業地とも前年を上回る上昇率を示し、東京圏を上回った。特に、住宅地の上昇率が目立

つようになり、商業地から住宅地への波及も全国展開するようになった¹¹。

一方、地方圏の動きを1988（昭和63）年都道府県地価調査で見ると、札幌市17.3%、仙台市26.6%、静岡市20.9%、浜松市24.3%、熱海市18.3%、広島市22.1%、福岡市14.2%など、集積度の比較的高い地方ブロックの中心都市や発展の見込めるリゾート都市が高い上昇を示した。

1989（平成元）年には、東京の都心やその周辺の地価狂乱状態は、すっかり影を潜めた。市街地地価指数で見ると、都心から40～50km圏内の都市では概ね沈静化し、その外側とさらにその外縁の東京100km圏の都市で上昇した。

これに対し、大阪圏の地価調査は、引き続き40%近い大幅な上昇となった。大阪圏固有の事情としては、総事業費4兆円の関西空港をはじめ、関西文化学術研究都市、神戸市のウォーターフロント開発など数々の大型プロジェクトがあり、また、東京圏に比べて若干穏やかであった地価規制措置等の影響も見逃せない。

名古屋圏は大阪圏ほどではないが、前年を上回って2桁台の上昇率を示した。ただし、名古屋市は商業地17%、住宅地16%と高いものの、前年の30%台よりはかなり低くなった。

地方圏は、地価調査では商業地、住宅地とも6%台に留まったが、各種の業務機能の集積がある地方ブロックの中核都市や県庁所在地、それに準じる都市で比較的上昇率が高かった。また、レジャーブームの中で、リゾート地として選好されている熱海市、伊東市、軽井沢町、房総半島などで地価がかなり急騰した。

地方圏に地価バブルが蔓延するようになったのは同年下半期以降であり、1990（平成2）年をピークに2年連続して2桁台の上昇率を

示し、三大都市圏全てで地価暴落が生じた1990（平成3）年であっても、なお上昇傾向を持続していた。

このように、地価バブル期の地価変動は、商業地から住宅への波及、東京都心から首都圏へ、首都圏から大阪圏・名古屋圏、さらに地方圏への波及という複雑な過程を辿った。これに大型プロジェクトやリゾートブームが重なり、バブルの寿命を長引かせたと見ることができる。バブルの原因は実需に端を発した投機であり、その背景に金余り現象があったが、土地神話という心理的背景も無視できない。

第3節 地価バブル期の不動産政策

1. 地価バブル前期（1985～87年）

1987（昭和62）年10月のブラックマンデー

までを地価バブル前期とするならば、前期のキーワードは民活と規制緩和である¹³。

(1) 民活政策

臨時行政調査会（第二次臨調、土光敏夫会長）が1982（昭和57）年7月に出した「行政改革に関する第三次答申－基本答申」は民活志向を本格的に打ち出し¹⁴、臨時行政改革推進審議会（第一次行革審、土光敏夫会長）も1985（昭和60）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下げ、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。

立法政策としては、「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。1986（昭和61）年5月

コラム 地価バブル崩壊の要因と時期

後述する総量規制が余剰資金の不動産市場への流入を遮断したために地価バブルが崩壊したとの見方がある。

しかし、バブルの波及過程が用途、地域別にかなりのタイムラグをもって進行したように、崩壊もまた用途、地域別に異なる時期に発生した。

東京圏全体の地価上昇率がピークに達したのは1987（昭和62）年だが、東京都心部の地価はブラックマンデーを契機に下落に転じた。東京圏全体の地価上昇率が沈静化した1988（昭和63）年に大阪圏、名古屋圏のバブルが本格化した。

大阪圏は1989（平成元）年をピークに、翌年以降沈静化し、名古屋圏も緩やかながら同様の過程を辿ったのに対し、地方圏はさらに遅くバブルが波及し、1989（平成元）年から本格的に高騰して2年連続して2桁台の上昇率を示し、三大都市圏全てで地価暴落が生じた1990（平成3）年であっても、なお上昇傾向を持続し、翌年に至りようやく下落に転じた。

こうして見ると、地価バブルは各地域において行きつくところまで上昇した結果、それぞれ順次自壊したと見ざるを得ない¹²。

ちなみに、首都圏マンションは1988（昭和63）年以降、近畿圏はマンション1989（平成元）年以降販売戸数が減少に転じたが、これは高過ぎる価格に需要が付いていけなくなったものであり、地価バブル崩壊と関連する現象と言える。

30日法律77号)が制定された。

(2) 不動産政策と民活

不動産政策における民活の嚆矢は、1983(昭和58)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の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」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各種通達により進められた。翌年には民活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打ち出された。

同時に、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となった。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(昭和58)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、不動産業界を中心に66社が出資した新宿西戸山開発(株)により新宿区の西戸山住宅の再開発が着手された。

同年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、国有地16件365ha、国鉄用地10件30haを活用することとされた。

前述した民活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」(1987(昭和62)年6月2日法律62号)が制定され、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(略称「民都機構」)が指定された。民都機構の業務は、第1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。)の一部を民都機構が負担して当該事業に参加することである。第2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。1987(昭和62)年の改正により、民都機構は第3セクターに対するNTT売却資金による無利子貸付も業務として追加できることになり、1988(昭和63)年の改正では、無利子貸付の対象として土地区画整理組合も含めることにした。

また、「新住宅市街地開発法」の1985(昭和60)年改正により民間デベロッパーが公募によらずに公団等の公的主体が造成した宅地を取得できること、1986(昭和61)年改正によりニュータウンでの業務施設の立地が認められた。后者は、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。

この時期は民活に対する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付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バブル崩壊後も不動産政策に広く用いられるようになった。

さらに、民間事業においては従前、等価交換、借地方式、事業受託方式といった土地を取得せず、地価を顕在化させない事業手法が工夫されてきたが、1986(昭和61)年には「国有財産法」、「地方自治法」の改正が行われ、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。

(3) ウォーターフロント・ブーム

前述のように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＝ウォーターフロント開発の観を呈していた。

このブームの背景のうち需要側の事情については前述したとおりであるが、供給側の事情は次のとおりである。大都市の港湾部には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衰退、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変化により、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、数多くの開発構想が公共・民間から競うように提案された¹⁵。

以上の状況を受けて東京都は、1986（昭和61）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、臨海開発に正面から取り組む姿勢を明確にし、翌年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、東京湾の埋立地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するものであり、ウォーターフロント開発の象徴と言える。この構想のユニークな点は、地価対策への配慮として都有地の売却をせずに借地方式によること、土地の賃貸収入で開発費用を賄うこと、開発利益還元のために借地方式に加え、大街区方式土地区画整理を実施することである。

しかしながら、1990（平成2）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借地契約締結の遅延、進出

予定企業の開発志向の消極化、1996（平成8）年に開催予定だった世界都市博覧会の中止などにより、この計画は危機に直面した。そこで、都は1995（平成7）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。

（4）リゾートブーム

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（昭和63）年には1万戸を超えるブームが生じた。

立法政策としては、四全総の具体化のひとつとして、「総合保養地域整備法」（リゾート法。1987（昭和62）年6月9日法律71号）が制定された。本法の目的は、良好な自然条件を有する地域に、余暇滞在型のスポーツ、休養、集会等の総合的な機能を整備することにより、当該地域の振興を図ることにあった。本法の特徴は、整備を行うに際して民間事業者の活用重点をおいていたことであり、リゾートとして指定されると、課税の特例、低利融資及び農地法・農振法・森林法等の規制緩和等の施策が講じられる。

（5）監視区域制度

「国土法」に基づく規制区域の指定が困難であったため、東京都は、1986（昭和61）年10月6日に「東京都土地取引の適正化に関する条例」を制定し、千代田区等で届出対象面積を500㎡とした。そこで、国レベルでも地価対策の一環として、「国土法」1987（昭和62）年改正により、監視区域の制度を導入した。これは、都道府県知事等が、地価が急激に上昇し、又は上昇するおそれがある区域を

監視区域として指定し、取引届出面積を都道府県等の規則で引き下げることができる制度である¹⁷。また、1989（平成元）年の改正により、監視区域に関する取引中止の勧告を拡大する改正がなされた。

監視区域の指定自体は都道府県知事が行うもので、1987（昭和62）年8月から東京都、神奈川県等で指定が行われた。さらに、同年10月からは、金融機関が土地関連融資を行う際には、「国土法」の不勧告通知を得ている取引に限定するよう行政指導がなされた。「国土法」の届出制度による取引中止勧告自体がこの金融措置と組み合わせられたことにより、強力な地価対策となった。

1993（平成5）年時点では、全国1,212市町村の市町村で監視区域が指定され、そのうち234市町村では100㎡以上の土地取引が届出対象であった。その後、地価の鎮静化を受けて、多くの地域で指定の解除又は変更がなされた。

2. 地価バブル後期（1987～90年）

(1) ブラック・マンデーと土地問題

1987（昭和62）年10月19日の株価の急落、いわゆるブラック・マンデーがどのような意味を持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、筆者はこれがバブル崩壊のシグナルであったと見ている¹⁸。当時の地価の動きを見ると、東京都区部商業地は同年に入る頃から既に上昇率の幅が縮小しており、同年10月～翌年1月期以降低下し始めていた。住宅地も世田谷区は同年7～10月期から、港区、渋谷区、杉並区、武蔵野市、三鷹市は同年10月～翌年1月期以降下落に転じた¹⁹。従って、この時期に迅速かつ的確な対応をとっていれば、その後のバブルの全国的な波及を防止できたと言えるかもしれない。

しかし、この時期に実際に採用されていた施策は、「前川レポート」²⁰を受けた6兆円

コラム リゾートブームの顛末

リゾートブームの盛り上がりとその結末は、地価バブル時代の象徴的事象の代表例である。新産業都市、テクリポリス以来の指定競争が繰り広げられ、結局全ての都道府県で指定がなされ、全国どこでも同じようなリゾートマンション、ゴルフ場、スキー場、マリーナ、テーマパークが計画された。

例えば、志摩スペイン村、伊勢戦国時代村等を含む三重サンベルト構想の場合、当初の計画は、投資額8,561億円に対し、生産誘発効果1兆5,801億円、雇用創出効果8万7,115人、5年目のリゾート消費額1,174億円に対する生産誘発効果2,197億円と予想した。しかし、バブル崩壊とその後の不況により各プロジェクトの破たん、計画見直しが相次ぎ、七里御浜コースタルリゾートは、民間資本が実際に進出せず、第三セクターの破たんを御浜町が13億1千万円（町財政の3割）を補てんした。また、志摩スペイン村は累積赤字400億円以上に達している。

リゾート事業失敗の原因は、①バブル経済に乗った過大な見通しという計画の甘さ、②同時期に全国で同じようなプロジェクトが乱立するという合成の誤謬、③民間資本は儲からないと判断すれば直ちに撤退するが、地方公共団体は撤退できないという第三セクターの出口戦略の不在である¹⁶。

規模という過去最大の規模の緊急経済対策と、公定歩合の戦後最低水準2.5%への引下げであった。このような施策は、不動産政策に限って見ると、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、その後のバブルの全国展開と問題の深刻化を助長したということとなる。

(2) 土地臨調と地価対策の展開

1987（昭和62）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」（いわゆる緊急提言）を受け、同月16日に「緊急土地対策要綱」が閣議決定され、翌月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、既存の制度・施策の活用を中心とした緊急避難的なものであり、旧国鉄用地・国公有地処分の凍結も決定された。

土地臨調は翌年6月15日に「地価等土地対策に関する答申」を出し、これを受けて同月28日に「総合土地対策要綱」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追及しており、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という土地5原則を示した。この考え方が「土地基本法」に結実した。

(3) 土地対策関係閣僚会議

1987（昭和62）年11月17日に地価対策関係閣僚会議を拡大改組した土地対策関係閣僚会議が開催され、第8章で述べる新総合土地政策推進要綱まで21回開催された。

なお、土地対策関係閣僚会議はいったん廃止されたが²¹、関係省庁と連携を図りつつ総合的な土地対策を着実に推進する必要があることに鑑み、再設置された経緯がある²²。

(3) 土地基本法²³

「土地基本法」（1989（平成元）年12月22日法律84号）は、基本法としての性質上、宣言法としての性格を持つにとどまり、具体的な権利・義務を創設するものではなく、土地所有権に直接影響を及ぼす法律制度にはなっていない。しかし、同法が具体的な法律制度によってこれらの理念を実現すべきことを宣言している点が重要である。

同法は、土地についての基本的理念として、土地についての公共の福祉優先（2条）²⁴、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正な負担（5条）を規定するとともに、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、基本理念を具体化するための措置として、土地利用計画の詳細かつ広域的な策定（11条）、それに基づく規制措置と事業の実施（12条）、土地取引の規制（13条）、開発利益の還元のための措置（14条）、税制上の措置（15条）、公的土地評価の適正化（16条）、土地に関する調査の実施（17条）等を基本的施策として掲げている。

(4) 宅地の供給・利用増進に関する法制

わが国の地価問題の原因は旺盛な土地需要に対し供給が不足しているところにあり、従って、問題解決のためには宅地の供給促進が最優先の課題であるというのが高度経済成長期以来の政府の基本認識かつ政策スタンスであったから、地価バブル期においても公・民による宅地の供給・利用増進策が積極的に展

開された。その手法は財政・税制・金融を含むが、法制については次のとおりである。なお、土地臨調答申と総合土地対策要綱に基づき立法化されたものは、③と④である。

① 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（昭和62）年5月17日法律第47号として制定されたこの法律は、住宅地と業務用地を兼ね備えた複合開発を中心とした民間宅地開発事業に対する税財政金融上の優遇措置を定めた。

② 立体道路制度

米国の空中権を参考にしつつ、道路と建築物の一体整備を可能にする立体道路制度が1989（平成元）年6月28日法律第56号による「道路法」、「都市計画法」等の改正により実現した。

③ 大都市地域における宅地開発及び鉄道の一体的推進に関する特別措置法（宅鉄法）

1989（平成元）年6月28日法律第61号として制定されたこの法律は、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を目的とする。鉄道用地を生み出す手法として換地の特例を創設したのが特徴である。

④ 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）

この法律は、「大都市地域における住宅地の供給の促進に関する法律」（1975（昭和50）年7月16日法律第67号）を1990（平成2）年6月26日法律第39号により法律名も含めて大改正したものである。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。

⑤ 都市計画法・建築基準法改正

1990（平成2）年6月29日法律第61号により「都市計画法」と「建築基準法」が改正され、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計画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（昭和63）年5月20日法律第49号による「都市再開発法」改正により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言える。

3. 地価バブル崩壊期（1990年～）

この時期は、少なくとも東京都心部などでバブルは崩壊期に入っていたが、全国平均の地価上昇率はプラスであり、バブル対策としての政策が講じられたので、ここで説明しておく。

(1) 審議会答申

1990（平成2）年10月29日、「土地基本法」に基づき設置された土地政策審議会は、政府に対し「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」を行った。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まで引き下げるべきことを目標とすべきとした²⁵。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た。

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」を出した²⁶。これは、第6節で述

べるように、税制を土地対策として用いることに消極的な従前の租税政策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（平成3）年度税制改正における地価税の創設をはじ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。

(2) 総合土地政策推進要綱

これらを受けて政府は、1991（平成3）年1月25日に「総合土地政策推進要綱」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、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。

(3) 生産緑地法改正

「総合土地政策推進要綱」で示された施策のうち立法により実現されたものは少なくない。そのうち「借地借家法」、「都市計画法」、「建築基準法」改正については次章で述べることとし、ここでは「生産緑地法」改正（1991（平成3）年4月26日法律39号）について述べる。

これは、地価バブル対策の大きな目玉として土地の供給を促進することを目的する三大都市圏の市街化区域内農地の宅地並み課税が1992（平成4）年度から実施されることとなり、そのための一連の制度改正の主要な柱として行われたものである。この改正では第1種・第2種の区別を廃止し、良好な生活環境

の確保に相当の効用があり、かつ、公共施設の敷地の用に供するに適している500㎡以上の農地を都市計画で「生産緑地地区」と定めることができることとした。

生産緑地地区に指定されると、主たる農業従事者が死亡するか30年が経過するまでは建築・造成が禁止され、30年の経過によって市町村長に対し買取りの申出をすることができるようになる。生産緑地に都市計画決定されない農地は、税制上は宅地（住宅地並み）として評価されることになり、大量の農地の宅地化・宅地供給増大が見込まれることになった。1997（平成9）年には、三大都市圏で約44,000ha、地方圏で約65,000ha、全国では109,000haの市街化区域内農地が存在し、これら農地は市街化区域面積のそれぞれ5.8%、10.0%、7.8%を占めていた。

(4) 計画行政・財政・金融措置

計画の面では、1991（平成3）年に「大都市法」に基づく建設大臣の供給方針が示された。この方針では、今後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た。そ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・公益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、多様できめ細かい支援策が講じられることとなったのが特徴である。

(5) 市街化区域内農地の宅地化

【表7-2】に見るように、宅地並み課税の実施により生産緑地として選択された市街化区域内農地は多くなく、全国計では3割にとどまった²⁷。7割に上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、財団法人都市農地化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²⁸、画地の小規模性、道路等の基盤整備の立ち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要件に関する制約から、1994（平成6）年10月時点で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、同年に「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工済み地も含むことができる等大幅な要件緩和が実施された。

【表7-2】生産緑地地区の面積

	市街化区域内農地 (1997年1月現在)	生産緑地地区 (1998年1月現在)
茨城県	434ha	61ha (13%)
埼玉県	6,413ha	1,923ha (30%)
千葉県	4,427ha	1,155ha (26%)
東京都	6,200ha	4,012ha (65%)
神奈川県	4,501ha	1,586ha (35%)
首都圏計	21,973ha	8,736ha (40%)

（資料）土地白書1998年版

第4節 地価バブル期の住宅政策

1985（昭和60）年6月の建設省住宅宅地審議会は、21世紀に向けての住宅・宅地政策の

あり方として「新しい住宅事情に対応する住宅・宅地政策の基本的体系についての答申」を取りまとめ、高齢者等に対する住宅対策の推進が必要とし、①高齢者の居住形態の多様化に対応するための施策の推進の必要性、②高齢者が社会的行動を行い、快適な住生活を送ることができるよう、住宅立地の適正化、住環境整備に配慮するとともに、住宅の近隣に医療施設や社会活動・文化活動のための諸施設の確保を図ることの必要性、③高齢者の心身機能の低下等に対応して、設計・設備等で配慮した住宅の設計計画指針の作成及び所要の技術開発に努めることの必要性を挙げた。

そして、具体的施策として次の施策を提示した。

- ・同居に適した規模・設備等を有する公共賃貸住宅等の供給
- ・住宅金融公庫の拡充等により、同居に適した大型住宅の建設及び増改築の推進
- ・隣居・近居のニーズに対応するため、公的住宅におけるペア方式の住宅供給
- ・親子二世帯が隣居・近居となる場合の優先入居・優先分譲
- ・単身高齢者世帯、夫婦のみの高齢者世帯に対しては、設計・設備等で配慮した高齢者向け公共賃貸住宅等の供給
- ・民間賃貸住宅においても高齢者向け住宅の供給を促進
- ・医療・福祉施設との適切な役割分担、連携による新たな高齢者向け住宅供給方式の検討

この答申を受けて第5期住宅建設五箇年計画の住宅建設の目標の中に高齢化の進展への対応が掲げられた。そして、1987（昭和62）年4月、建設省・厚生省の共同研究会として設置された「高齢者の福祉と住宅に関する研究会」から新たな高齢者向け集合住宅の供給

方策「シルバーハウジング構想」が発表され、「シルバーハウジング・プロジェクト」が創設された²⁹。

シルバーハウジングとは、高齢者向けケア付き住宅、即ち、ライフサポートアドバイザーが配置され、必要に応じて生活支援サービスが受けられるバリアフリーの集合賃貸住宅である³⁰。そして、シルバーハウジング・プロジェクトは当面、公営住宅などの公的住宅として進められることとなった。

ちなみに、この時期は有料老人ホームの開設が急増し、1億円超の一時金を支払う高額施設も出現した。

第5節 地価バブル期の不動産政策

1. 不動産業ビジョン

1986（昭和61）年6月、建設省建設経済局は「21世紀への不動産業ビジョン」を取りまとめた。

このビジョンで将来のあるべき不動産業の姿と、その実現のために講ずべき諸施策について論ぜられたが、それと併せて2000年の不動産マーケット予測も行われた。予測に当たっては、不動産業を典型的な4分野（新規分譲、中古住宅流通、賃貸、管理）に分けた上で、さらに賃貸については住宅賃貸とオフィス賃貸に細分して、それぞれのマーケットを予測するとともに、不動産業全体としても一本にまとめた予測を行った³¹。

その後、数次にわたり不動産業ビジョンが策定された³²。

2. 宅地建物取引業法1988（昭和63）年改正（第10次改正）

1987（昭和62）年10月16日の「緊急土地対策要綱」は「宅地建物取引業について、資質

の向上及び業務の適正化等の見地から規制を見直すとともに、新たな媒介方式の導入にあわせた業者の保有する情報の義務登録制度の導入の検討を行うこと」を求めた。

これを受けて行われた「宅地建物取引業法」第10次改正（昭和63年法律27号）では、媒介契約の類型として、依頼者が他の宅建業者に依頼することだけでなく自ら契約の相手方を見つけること（自己発見取引）も禁ずる専属専任媒介契約を追加し、現行の一般媒介、専任媒介、専属専任媒介の三類型が整った。

また、専属専任媒介契約を締結したときは、建設省の指定する流通機構への物件登録義務と、業務の処理状況の1週間に1回以上の報告義務を定めた。

3. レインズ

前記法改正により創設された指定流通機構は、不動産物件情報交換のためのコンピュータ・ネットワーク・システムであり、その英語名Real Estate Information Network Systemの頭文字REINSからレインズと通称されている。レインズは現在、公益財団法人東日本不動産流通機構、公益社団法人中部圏不動産流通機構、公益社団法人近畿圏不動産流通機構、公益社団法人西日本不動産流通機構により全国をカバーして運営されている。

建設省と不動産流通近代化センターは、1984（昭和59）年度から不動産流通活性化策の一環としてレインズ構想を検討し、翌年度から「不動産流通標準情報システム」の設計・開発に着手した。このシステムを流通機構に導入し、不動産流通の活性化を図るという目的であったが、実質的には中小業者の流通機構のためという意味が強かった³³。センターに設置された委員会は翌年3月、レインズの標準システムの仕様書、標準情報規格等をまとめた報告書を建設省に提出した。委員会は

「レインズ運営委員会」に改組され、各メーカーが開発・製作した機器をテストし、認定を行うこととなった。

1986（昭和61）年10月、東京都宅地建物取引業協会の流通機構が最初にレインズを導入した。その後、各団体が次々とレインズを導入し、翌年は全国106機構という乱立を見ていた。そこで、前述した法改正が行われ、指定流通機構に再編成されたのである。

第6節 地価バブル期の不動産税制

1. 税制の位置付け

1968（昭和43）年7月の政府税制調査会「土地税制のあり方についての答申」は、土地政策全般において税制の果たしうる役割は、あくまで補完的、誘導的なものととどまり、税制と土地政策全般との斉合性についての配慮を十分に行わないまま、土地税制のみが先行して何らかの措置を講ずるときは、かえって将来にわたる土地政策全般の遂行を阻害する結果となるおそれなしとしないと述べて消極的な態度を示した。これに対しては当時から批判があったが³⁴、その後の不動産政策における税制の基本スタンスとなった。

しかし、地価バブル期には税制が様々な意味で存在意義を示した。

第一に、買換え特例は、都心部から郊外部への、商業地から住宅への地価高騰現象の伝搬を促進した。

第二に、税制が景気対策として活用されるようになり、円高対策としての内需拡大の一環として1985（昭和60）年12月の経済対策閣僚会議で住宅促進税制が創設された³⁵。

第三に、バブル対策として土地税制が活用された。その内容は次に述べるが、その最大のものは、前述した1990（平成2）年10月30

日の政府税制調査会の答申を受けて実施された1991（平成3）年度税制改正による土地税制の抜本改革である。

2. 住宅・ビル建設促進税制

(1) 住宅取得資金の贈与の特例

住宅資金として贈与された額から300万円を控除する住宅取得資金の贈与の特例が1984（平成59）年度税制改正により創設された。

(2) 等価交換の特例

「都市再開発法」が適用されない事業に関し、1980（平成55）年度税制改正により個人が既成市街地等内の土地を中高層耐火共同住宅に買換える際の特例（立体買換えの特例）が創設されたが、1983（平成58）年度税制改正により適用地域が拡大され、三大都市圏内のほとんどのマンション適地で等価交換方式による建設が可能になった。

さらに、翌年度の税制改正により「都市再開発法」に基づかない任意の事業として特定民間再開発事業制度が創設され、等価交換方式による事務所ビル、商業センター、ホテル等の建設が可能になった。

(3) 土地信託

信託した不動産に関し相続が発生した場合の取扱いを明確化するため、1986（平成61）年に国税庁から通達が出された。

3. 土地重課税制

①超短期重課制度

土地ころがし（短期転売）を抑制するため、所得税・法人税について1987（昭和62）年度税制改正により、同年10月1日から所有期間2年以内の土地の譲渡に係る課税を強化する超短期重課制度が導入された。

②負債利子の損金不算入制度

1988（昭和63）年度税制改正により、同年12月31日以降に取得した土地等に係る負債利子を損金不算入とした。

③相続税

1988（昭和63）年度税制改正により、同年12月31日以降の相続から、相続開始前3年以内に取得した土地等については相続税評価額ではなく現実の取得価額で課税することとした。

4. 土地税制の抜本改革

1991（平成3）年度税制改正は、土地の保有・譲渡・取得にわたる全面的かつ抜本的なものであり、その内容は次のとおりである。なお、下線を引いた措置は現在も維持されているものである。

(1) 所得税

①損益通算の対象外

不動産所得の計算上生じた損失の金額のうち、土地等を取得するために要した負債の利子は、損益通算の対象としないこととした。

②長期譲渡所得の重課

土地の長期譲渡所得に対する税率を30%に引き上げた。

(2) 法人税

土地の長期譲渡分について通常の法人税に加えて10%の税率を課することとした。

(3) 相続税

①納税猶予

1975（昭和50）年度税制改正により導入された農地等についての相続税納税猶予制度を三大都市圏の特定市の市街化区域農地（生産緑地を除く）に対しては廃止した。

②評価水準

路線価を公示地価の8割水準とすることと

した。これは、「一物四価」³⁶と称されたように公的地価評価水準がバラバラであったことから、公示地価を中心に均衡を図ることとしたものであり、後述する固定資産税評価も同様の趣旨で実施された。

(4) 地価税

土地保有に対する国税として「地価税法」（1991（平成3）年法律69号）に基づき地価税が導入された。1873（明治6）年の地租改正は我が国の近代税制の嚆矢であり、国税であったが、戦後のシャープ勧告により土地保有税は地方税たる固定資産税に取って代わられた。

地価税は、土地の資産としての有利性の縮減と土地投機の抑制を目的とし³⁷、1㎡当たり3万円以上の土地を課税対象とするが、農地、公共的用地、1千㎡以下の住宅地等かなり幅広い非課税措置、10億円又は15億円の基礎控除により実際の課税対象は都市部の商業地が中心であった。

(5) 固定資産税・都市計画税

①宅地並み課税

三大都市圏の特定市の市街化区域農地（生産緑地を除く）に対しては、宅地並み課税を実施することとした。

②課税の適正化・均衡化

土地の評価を公示地価の7割にすることとした。当時の固定資産税評価は全国平均で公示地価の2～3割とされていたから、そのままでは実質的には増税になる。そこで、評価替えによって税額が急激に増加しないよう負担調整措置が同時に講じられた。

第7節 地価バブル期の不動産金融政策

1. 地価対策としての金融政策

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、地価バブルを著しく助長した³⁸。

これに対処するため、大蔵省銀行局は1985（昭和60）年7月、国土庁土地局の依頼を受けて不動産関連融資の適正な取扱いを求める事務連絡を発出したのをはじめとして、金融機関に対し数次の指導を行った。

最初の銀行局長通達は、1986（昭和61）年4月の「土地関連融資の取扱いについて」であり、「いやしくも投機的な土地取引の助長等の社会的批判を招かないよう十分配慮すること」を要請し、半年ごとに不動産業者・建設業者向け土地関連融資の実行状況を報告することを求めた。そして、同年12月の同名の通達では「土地保有の目的その他に関し厳正な審査を行い、有効かつ適正な土地利用が図られないまま短期間に当該土地の転売を行う等の投機的な土地取引等に係る融資については、これを現に慎むこと」を要請した。

1987（昭和62）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する特別ヒアリングを実施し、これを受けた同年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、土地融資の決定経緯、融資後の追跡調査など融資の仕組みや審査体制について個別チェックを開始した。

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（平成元）年10月の「土地関連融資の取扱いについて」通達で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、翌年3月27日の「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。総量規制とは、不動産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。この措置により地価高騰が沈静化したとの見方があるが、総量規制の施行された同年4月1日時点では、既に地価上昇率の鈍化傾向が継続していた東京圏だけでなく、大阪圏、名古屋圏でも上昇率が縮小していたから、両者の関係は必ずしも明らかではない。

その後、1991（平成3）年5月に「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るようになった。

総量規制をはじめとする一連の通達は、同年12月20日の「土地関連融資の取り扱いについて」により解除され、総量規制はトリガー方式に取って代わられた。これは、不動産向け貸出が2ヶ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ヶ月以上連続して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た）を講じるものである。なお、トリガー方式も1994（平成6）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。

2. 住宅金融政策

前述した建設省住宅地審議会の1985（昭和60）年6月答申は、住宅金融についても取り上げ、住宅金融公庫融資については、資金量の安定的な確保と資金調達条件の改善の必要性を、民間住宅金融については、拡大・拡充を図るため、民間貸付住宅の返済期間の延長等貸付条件の改善、信用補完制度の改善等の必要性を挙げている。

これを受けて同年10月の経済対策閣僚会議で決定された「内需拡大のための対策」では、住宅金融公庫において早急に実施する対策として、融資戸数の増加に加えて、住宅建設の促進と併せて居住水準の向上を図るため、住宅規模に応じて加算して融資する特別割増貸付制度の実施が決定された。

さらに、1987（昭和62）年5月の経済対策閣僚会議で6兆円を超える財政措置を伴う大型の内需拡大策を内容とする緊急経済対策が決定され、住宅金融公庫については、事業規模7,000億円の追加が行われるとともに、貸付金利の引下げ、個人住宅の建替えに係る融資額の加算、特別割増融資額の増加などが実施された。

3. 民間金融

1983（昭和58）年4月の経済対策閣僚会議で、住宅建設を促進する上で金融機関の住宅ローンの固定金利貸出に伴う金利リスクを回避することを主眼に、変動金利型住宅ローンの取扱いが承認された³⁹。この特徴は、①固定金利型に比べて借入期間が長期であること、②当初5年間は毎月の返済額が変わらないこと、③固定金利型よりも金利が低く設定されることである。この結果、住宅ローン利用者は、固定金利型と変動金利型という選択肢が広がった。

このような住宅金融所品の多様化と旺盛な住宅需要を背景にした新設住宅着工戸数の大幅な増加は、不動産金融市場の拡大をもたら

した。この時期、賃貸住宅の新築戸数の伸びが大きく、これに呼応して金融機関の賃貸住宅ローンが増加した⁴⁰。

円高対策として低金利政策が採用されたことから、住宅ローンの借換えや繰上げ償還が増加した。また、地価上昇により不動産の担保余力が生じ、金融機関同士の肩代わり競争も激化した。特に、住宅金融に特化していた労働金庫や金利の高い住宅金融専門会社の顧客が肩代わりのターゲットとされた。

さらに、金融機関による不動産会社、建設会社向けの融資が急増し、地価の急騰に拍車をかけた。不動産業に対する全国銀行の融資残高は1987（昭和62）年3月末には30兆円を超えた。

第8節 地価バブル期の不動産市場と不動産業

1. 新設住宅着工戸数の動向

新設住宅着工戸数の推移を見ると、地価バブル期には毎年160万戸を超える高水準が持続し、1987（昭和62）年度には172.9万戸と歴代3番目に高い戸数を記録した。

その後は、地価が個人の住宅取得能力をはるかに超える水準にまで達したことや、大都市中心部の住宅地の下落が始まったことなどから新設住宅着工戸数は減少に転じた。

新設住宅着工戸数が回復するのは1992（平成4）年度以降のことである。

【表7-3】住宅ローン新規貸出額（億円）

	1985(昭和 60)	1986(昭和 61)	1987(昭和 62)	1988(昭和 63)	1989(平成元)
貸出総額	123,819	171,854	229,673	217,777	282,340
民間	66%	72%	73%	71%	75%
公的	34%	28%	27%	29%	25%

（資料）日本銀行

2. マンション市場の動向

首都圏の分譲マンションの平均価格が急騰を始めるのは1987（昭和62）年からで、商業地が上昇を始めたころには、まだマンションは在庫調整の終盤にあった。株式会社不動産経済研究所のデータによれば、マンション販売戸数は、1984（昭和59）年に43,839戸（前年54,521戸）に減らして在庫調整に入り、1987（昭和62）年まで4万戸前後で推移し、在庫問題を完了させた。しかし、価格急騰の中で1988（昭和63）年の供給は32,080戸に減少し、その後4万戸近くが供給されたものの、1991（平成3）年には25,000戸に急落した。

また、首都圏新規マンション販売価格の1戸当たり年間平均価格は、1986（昭和61）年の2,758万円が翌年には3,579万円に上昇し、

1990（平成2年）には6,123万円でピークとなった。4年間で2.2倍の急騰であるが、エリアの遠隔化を勘案すれば、より一層激しい急騰と言える。

ちなみに、バブル崩壊後のマンション8万戸時代がスタートした1994（平成6）年の平均価格は4,410万円で、価格だけで見れば1988（昭和63）の水準を下回った。

なお、1988（昭和63）年には、リゾートマンションブームも始まっている。

3. 不動産流通市場

バブル期には、不動産業の各分野で活発な取引活動が続いたが、流通市場でも、地価の先高観から取引が活発化し、新築・中古住宅、ビル用地などへの実需はもちろん、仮需要・投機需要などが増加し、流通業界ではブーム

【表7-4】マンション市場の動向

	年	新規発売戸数 (戸)	月間契約率 (%)	年末在庫 (戸)	1戸平均価格 (万円)
首都圏	1983(昭和58)	54,521	59.4	21,341	2,557(△0.8)
	1984(昭和59)	43,839	66.8	11,952	2,562(0.2)
	1985(昭和60)	39,732	65.3	8,703	2,683(4.8)
	1986(昭和61)	40,477	76.8	2,580	2,758(2.8)
	1987(昭和62)	41,057	91.2	1,405	3,579(29.8)
	1988(昭和63)	32,080	74.9	4,225	4,753(37.8)
	1989(平成元)	39,542	77.4	4,222	5,411(13.8)
	1990(平成2)	39,548	73.9	8,014	6,123(13.2)
近畿圏	1983(昭和58)	24,250	46.6	12,955	2,176(△2.2)
	1984(昭和59)	24,768	49.5	10,245	2,025(△6.9)
	1985(昭和60)	24,841	48.1	10,319	2,101(3.8)
	1986(昭和61)	25,010	50.6	8,705	2,195(4.5)
	1987(昭和62)	25,919	75.1	2,062	2,425(10.5)
	1988(昭和63)	28,399	71.5	4,096	2,855(19.0)
	1989(平成元)	27,963	83.9	1,528	3,990(38.3)
	1990(平成2)	27,299	70.8	7,330	5,279(32.3)

(資料) 不動産経済研究所

期が続いた。

4. 海外不動産投資

わが国経済の国際化や円高に支えられて大手不動産企業、建設会社、生保、総合商社等が1980年代初めから、余剰資産の有利な投資対象として米国を中心とする海外の不動産を選択するようになった。特に、ニューヨーク、ロサンゼルス、サンフランシスコ等の大都市でのビルの買収・経営が活発化し、続いてハワイ等のリゾート地域でのリゾート施設の開発・経営も増加した。当時、国内でのビル経営の平均利回りは年2%程度であったのに対し、米国での利回りは7~9%とされていたので、魅力的な投資先であったのである。

日本企業は、米国の大都市でランドマーク的なビルも買収するなど極めて積極的な投資行動を展開した。これに対し、現地社会の感情的反発や、日本企業が不動産価格をつり上げているといった批判が出て来た。

これに対し、建設省は節度のある投資をするよう求めたりしたが、1990（平成2）年頃から米国の不動産市場が低迷期に入り、国内でもバブル経済が崩壊したことから、進出企業の多くが赤字売却などの処分を急ぎ、海外経営から撤退した。

5. 地価バブルの崩壊と不動産市場

日本経済全体は、堅調な内需などのおかげで1990（平成2）年まではなお一応の景気を維持していたが、不動産市場はそれより早く同年秋には不況期に入った。

この年には、地価バブルの波及がタイムラグをもって表れた地方圏は別にして、既に地価上昇はピークを越え、東京圏・大阪圏の地価上昇率は一ケタになっていた。

この頃に前述した各種の地価抑制策が本格的に実施されるようになり、それに加えて4

月には総量規制が導入され、8月には公定歩合が5.25%から6.0%にまで引き上げられたことがバブル経済崩壊後の地価下落を急激なものにし、不動産市場に打撃を与えたという見方もある。

その後、不動産市場は急激に冷え込み、不動産企業の倒産が増大した。

まとめ

地価バブル期は、戦後日本の地価高騰期としては3番目のものであり、第1が工業用地中心、第2が住宅地中心であったのに対し、都心商業地から始まったのが特徴である。しかし、商業地から住宅地へ、都心から地方に波及し、狂乱地価現象が全国で発生した。また、財テクという語に象徴されるように、膨大な余剰資金を背景に一般企業や金融機関、国民までも参加した「一億総不動産屋」現象が見られた時期である⁴¹。

この時期には、土地臨調や土地政策審議会が累次の答申を出し、これに基づき法制、財政、税制、金融の各分野の政策手段を総動員した地価対策が講じられた。

法制面では、「優良法」、「宅鉄法」、「大都市法」といった住宅・宅地供給促進のための新規立法が行われたほか、土地の高度利用・有効利用促進を目的とする「都市計画法」、「建築基準法」等の改正も行われた。

そして、これら対症療法的立法に加えて「土地基本法」が制定されたことは、不動産政策史の画期を成すものである。同法は基本法としての性質上、宣言法にとどまるが、その後の立法ほか土地政策が同法の示す土地に関する基本的理念に従い講じられなければならないことは、土地については公共の福祉を優先すべきという考え方とともに、極めて重要な点である。

財政面では、宅地開発に伴う関連公共公益

施設の整備に対する支援措置が拡充された。

税制面では、投機的取引を抑制するための措置が累次講じられたが、税制の基本的スタンスを積極的な姿勢に転換したことが特筆される。その集大成が土地税制の抜本的改革と称される平成3年度税制改正であり、土地の保有・譲渡・取得を通じた抜本的な改正が行われるとともに、保有税の国税として地価税が導入された。

金融面では、地価高騰に伴う個人の住宅取得能力の相対的低下を補完するために住宅金融公庫融資の拡充が行われるとともに、民間でも変動金利型住宅ローンの取扱いが始まり、住宅ローンの多様化が進展した。

住宅政策では、第5期住宅建設五箇年計画の住宅建設の目標の中に高齢化の進展への対応が掲げられ、シルバーハウジングが実施された。

〔参考文献〕（第1章～第6章及びこの章の本文と脚注で紹介したもののほか）

- ・新澤嘉芽統・華山謙「地価と土地政策」岩波書店、1970年
- ・早川和男「土地問題の政治経済学」東洋経済、1977年
- ・渡辺洋三・稲本洋之助編「現代土地法の研究上・下」岩波書店、1982・83年
- ・ジュリスト増刊総合特集「転換期の土地問題」有斐閣、1984年
- ・建設省建設経済局監修「21世紀への不動産業ビジョン」ぎょうせい、1986年
- ・臨時行政改革推進審議会事務局「土地基本提言」ぎょうせい、1988年
- ・本間義人「土地臨調」お茶の水書房、1988年
- ・牛見章「解説住宅・宅地・都市問題」ドメス出版、1988年
- ・成田頼明「土地政策と法」弘文堂、1989年
- ・野口悠紀雄「土地の経済学」日本経済新聞社、1989年
- ・国土庁土地局監修「逐条解説土地基本法」ぎょうせい、1990年
- ・本間義人・五十嵐敬喜・原田純孝「土地基本

法を読む」日本経済評論社、1990年

- ・住宅金融公庫「住宅金融公庫四十年史」1990年
- ・乾昭三編「土地法の理論的展開」法律文化社、1990年
- ・西村清彦・三輪芳朗編「日本の株価・地価－価格形成のメカニズム」東京大学出版会、1990年
- ・五十嵐敬喜・野口和雄監修「図説ニッポン土地事情'90」自治体研究社、1990年
- ・石田頼房編「大都市の土地問題と政策」日本評論社、1990年
- ・河野正三「実践的土地政策」住宅新報社、1991年
- ・総務庁行政監察局編「土地対策に関する現状と問題点」大蔵省印刷局、1991年
- ・山見郁雄・井上繁・澤佳弘・東条正美「わかる土地問題」ぎょうせい、1991年
- ・綿貫民輔・長谷川徳之輔「土地は誰のものか」集英社、1993年
- ・福田泰雄「土地の商品化と都市問題」同文館出版、1993年
- ・西村清彦「日本の地価の決まり方」筑摩書房、1995年
- ・山田浩之・西村周三・綿貫伸一郎・田淵隆俊編「都市と土地の経済学」日本評論社、1995年
- ・稲本洋之助・周藤利一・長谷川徳之輔・清水千弘・小柳春一郎「地価バブルと土地政策」東京大学社会科学研究所、1996年
- ・山口健治「土地は公共財」近代文芸社、1996年
- ・土地法制研究会編「土地利用の公共性」信山社、1999年
- ・竹内宏「昭和経済史」筑摩書房、2000年
- ・馬場崎靖「新都市計画法制定とそれ以降の主な都市計画関連制度の動きについて」都市計画協会「新都市」2000年12月号所収
- ・北野弘久「バブル崩壊と税制」日本土地法学会「土地バブル経済と法・都市の混迷<土地問題双書35>」有斐閣、2004年
- ・安井礼二「日本の住宅金融史概観(7)」プログレス「Evaluation No.53」2013年
- ・井上雅夫「ストックビジネスとしての期待高まる不動産業」RETIO 96号、2015年

- 1 総理府（現在は内閣府）の世論調査によれば、1984（昭和59）年には日本人の90%が自分を「中流」だと意識するまでに達した。
- 2 西村清彦教授は一連の著書の中で、日本の地価はファンダメンタルズ価値、利用価値、バブルの三層構造により形成されると指摘する。ここで言う利用価値とは税制上の措置などにより土地が他の資産に比して有利に取り扱われているという、制度的プレミアムを意味する。
- 3 ただし、この語が実際に用いられたのはバブル崩壊後であり、その間日本経済がバブル状態にあるとの認識は少数派であった。例えば、バブル最盛期の1988年に初版が発行された竹内宏「昭和経済史」筑摩書房、295頁以下は、地価高騰の弊害を指摘しつつも、日本経済の状況や先行きに対しては楽観的な見方を示している。
- 4 「日本銀行月報」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。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た」と述べる。
- 5 日本銀行はその後、一般物価だけでなく資産価格の動向も注視するようになり、その後、リーマンショックを受けてG20の場で不動産価格インデックスの整備など不動産その他の資産価格を政府・中央銀行がリアルタイムで把握して、必要な場合に適時適切な対応を講じることができる体制をグローバルに構築しようとしている。
- 6 エズラ・ボーゲル「ジャパン・アズ・ナンバーワン」という本がベストセラーになり、日本は米国に続く世界二位の強大国であるという自信を多くの日本人が持つようになった時期でもある。
- 7 関西にルーツを持つ大企業が本社を相次いで移す現象がこの頃見られた。
- 8 就業人口がこの頃ピークを迎えたこともオフィス市場をひっ迫させた基調的要因である。
- 9 居住用財産の買換え特例は、1969（昭和44）年度改正で特別控除が新設されたことから廃止されたが、その後の地価上昇により3,000万円の特別控除だけでは従前と同程度の住宅の取得が困難になったため、1982（昭和57）年度改正により保有期間10年超のものについて買換え特例が復活し、3,000万円控除といずれか有利な方を選択して適用できるようになった。買換え特例は、その後、対象範囲の縮減と拡大を繰り返しながら、現在に至っている。
- 10 大阪市の中心商業地でも下落に転じる地点が生じた。
- 11 住宅地では地価水準が比較的高い優良住宅地で、千里ニュータウンが大阪市からの買換えを背景に150%を上回るなど、大幅に上昇した。
- 12 日経平均株価は1989（平成元）年末に38,915円という史上最高値を付け、翌年は4万円超えが期待されたが、実際には年初から下落に転じた。株式バブル崩壊が一步先行したわけである。
- 13 民活の定義は一義的ではないが、少なくとも次の3つに区別される。①小さな政府の実現を目指す自由主義哲学の立場であり、Privatization（民営化）やDeregulation（規制緩和）を手段とする。②財政制約のために主張されるものであり、民間資金による社会資本整備が手段である。③内需拡大を図るための政策手段として民活を積極的に活用する立場であり、単なる規制緩和にとどまらず、補助金、融資、税制などのインセンティブの付与が登場した。
- 14 その提言事項は、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である。
- 15 当時、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都市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。
- 16 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（平成6）年は、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の指摘をしている。

- 17 例えば、東京都は300㎡を届出対象面積とした。
- 18 1987（昭和62）年10月19日にニューヨーク証券取引所を発端に起こった史上最大規模の世界的株価暴落。翌日の日経平均株価は14.9%という過去最大の暴落を起こした。直接の原因はイラン・イラク戦争中に米国船籍がイランから攻撃を受けたのに対し、米国がイランの油田に報復攻撃をしたことであるが、経済的要因は行き過ぎた活況と過剰流動性、IT技術の発展によるオプション市場と先物市場の爆発的な成長とコンピュータによる自動注文が挙げられる。
- 19 東京に遅れてバブルが始まった近畿圏の住宅地の地価が下落に転じるのは、神戸市が1990（平成2）年7～10月期から、大阪市と京都市が同年10月～翌年1月期からである。
- 20 中曽根総理の私的諮問機関である「国際協調のための経済構造調整研究会」が1986（昭和61）年4月に取りまとめた報告書の通称である。座長が前川春雄日銀総裁だったことにちなむ。当時、日米貿易摩擦が外交問題になっており、経常収支の不均衡の解決と国民生活の質の向上のための施策として金融自由化、市場開放と内需拡大が提言された。その結果、米国の要求に応じて10年間で430兆円の公共投資を中心とした財政支出の拡大や規制緩和の推進などを実施した。
- 21 1993（平成5）年8月13日閣議決定「関係閣僚会議及び閣僚懇談会等の廃止について」による。
- 22 1993（平成5）年8月24日閣議口頭了解「閣僚会議の開催について」による。
- 23 同法は、地価対策が内政上の緊急課題であった1980（昭和60）年代に検討が始められ、土地臨調において土地対策の基本的方向について議論する中で、土地についての基本的考え方を国民的な共通認識として確立するため土地基本法を制定すべきとの意見があったが、こうした抽象的規定を法律形式で定めることが必要かどうか疑問であるとの意見が強く、提言は見送られた。しかし、政府部内において検討が行われた結果、法案が作成され、国会に提出された。そして、国会でもさらに活発な議論がなされた。特に、第2条の政府原案が「土地についての公共的制約」であったのを「土地についての公共の福祉優先」に変えるなど与野党協議の結果修正が行われた。
- 24 稲本・小柳・周藤「日本の土地法 [第3版]」成文堂、2016年178頁以下を参照。
- 25 この考え方は、米国のaffordable housing概念を参照したものである。
- 26 土地政策審議会の答申の翌日に政府税制調査会の答申が出されたというタイミングもまた、土地政策と税制の緊密な連携を示すものと言える。
- 27 土地所有者は、①営農を続ける生産緑地、②自ら宅地化して賃貸住宅経営する土地、③当面は営農するものの、適当な時期に売却できるようにするため宅地並み課税を受け入れる宅地化農地に分けるという三分法を採用した。
- 28 生産緑地の指定がもっぱら土地所有者の意向に従い行われたため、公道に面し利便性の高い農地ほど評価額が高いことから、生産緑地に指定されるという、宅地化の政策意図にそぐわない状況が生じた。
- 29 縦割り行政の中で両省が連携したことも政策的に意義があると言える。
- 30 「高齢者居住法」の2013（平成25）年改正により創設されたサービス付き高齢者向け住宅（サ高住）のプロトタイプと言える。
- 31 ビジョンでは1983年時点をもととして推計され、2000年まで年率4.5%増と予測したのに対し、実際の国民経済計算（SNA）上の不動産マーケットは同期間中年率3.2%増で拡大したので、まずまず妥当な予測であったと言える。
- 32 第8章で紹介する。
- 33 全宅連「不動産業沿革史」297頁。
- 34 大河内正久「土地対策の現状と方向」都市計画協会「新都市」1970年1月号19頁は、「しかし土地税制の果たすべき役割は、単に補完的、誘導的なものであると考えるべきでなく、土地政策の一つの重要な柱と考えるべきではなかろうか」と指摘する。
- 35 従前は民間住宅ローンのみが控除対象となっていた住宅取得控除制度に代わり、公庫融資など公的ローンを含め、住宅取得のための借入金残高の一定部分を所得税額から控除する制度であり、その後拡充を繰り返し今日に至っている。非住宅も含め不動産税制のメニ

ューの中で最大の減税規模である。

- 36 実際の地価、公示地価、(国税庁)路線価、固定資産税評価を意味し、この順に評価水準が低かった。
- 37 ただし、この目的は「地価税法」の条文には規定されておらず、大蔵省主税局の説明によるものである。
- 38 全国銀行協会連合会「不動産金融研究会報告」1992年3月。
- 39 金融機関から見た個人向け住宅ローンのリスクは、①金利リスク(収入である貸出金利と支出である調達金利は個別に変動するので、逆ザヤが生じる恐れ)、②信用リスク(債務者が失業などにより返済能力を失う恐れ)、③価格リスク(住宅・土地の価格が下落し、担保割れする恐れ)である。
- 40 当時、筆者は経済企画庁に勤務していたが、貸家の増加理由について中曽根総理に説明するペーパーを作成した経験がある。
- 41 筆者は不動産業界のトップの方から「日本列島改造ブームの時は我々は確かに土地の投機買いをしたが、今回のバブルでは不動産企業ではなく一般企業の投機が著しかった」という趣旨のお話を伺ったことがある。