

## 不動産政策史概論 第10回

## 第8章 資産デフレ期の不動産政策（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 資産デフレ期の不動産政策をめぐる経済・社会情勢

資産デフレ期は、バブル崩壊後の1991（平成3）年から2004（平成16）年までとする。「失われた10年」<sup>1</sup>と呼ばれる長い調整期を含む時期であり、ミニバブルを迎えるまで地価が継続して下落した時期である。株価をはじめとする資産全般にわたり価格低迷現象が続き、資産デフレという語が多用された<sup>2</sup>。

また、経済・社会の多くの分野で構造調整という語も盛んに用いられたが、その対象は大きく二つに区分される。

一つは、バブル崩壊により発生した不良債権・不良資産であり、いわばバブルの後始末問題である。

もう一つは、バブルが原因ではないが、その崩壊により明らかになった日本経済の構造的余剰の問題である。具体的には、ストックと労働力である。

前者については、短期間に処理すべきとの意見もあったが<sup>3</sup>、企業や債務者の自力によるソフトランディング論が大勢であり、結果として処理期間に長期を要することとなった<sup>4</sup>。その処理の遅れは、1997（平成9）年の金融危機を引き起こしたと言われる<sup>5</sup>。「銀行をつぶさない」という金融行政が金融危機を契機に2002（平成14）年に策定された「金融再生プログラム」により転換され、金融危

機対策として実施された1998（平成10）年と翌年の公的資金注入と相まって主要行については不良債権処理が加速された<sup>6</sup>。

後者については、企業・産業の構造調整は本来長期間を要するものであるが、余剰人員を解雇しない日本企業の雇用慣行も作用して、経済活動水準の回復の道筋が見えない状況が継続した。

公定歩合は、1987（昭和62）年2月に過去最低の2.5%にまで引き下げられた後、バブル対策として順次引き上げられ、1990（平成2）年8月には6.0%に達したが、その後景気回復のために再び引き下げられ、2001（平成13）年9月には0.1%となり、ゼロ金利時代に突入した。

不動産政策では、不良債権の担保になった塩漬け土地の流動化が当面の課題となり、所有から利用へという基本方向が示され、関連する政策手段が数多く講じられた。なお、地価は全国的に下落傾向が続いたが、東京都心区の商業地やマンション立地の都心回帰が見られる大都市中心部では下落に歯止めがかかり、地価の二極化が顕著になった。

この時期のもう一つの大きな変化は、2001（平成13）年1月6日に中央省庁が1府12省庁に再編・集約化され、建設省・運輸省・国土庁・北海道開発庁が国土交通省に統合されたことである<sup>7</sup>。

さらに、今日の不動産市場のあり方を規定する大きな変化として、米国のメーデーや英

国の金融ビッグバンに触発されて1996（平成8）年11月に橋本総理が提唱した日本型金融ビッグバンと、それを受けて不動産市場において新たな法制やビジネス活動が急速に進展したことが挙げられる。

## 第2節 不良資産対策と規制緩和

### 1. 不良資産対策

地価バブル崩壊後、土地政策上のみならず経済運営上大きな問題となったのが、土地を担保に融資した資金が地価下落による担保価値減少のため回収不能になり、土地自体も有効できないままになっているという不良債権がらみの不良資産問題である。

巨額の融資が回収不能により不良債権化した結果、担保とされた土地が「塩漬け」になり、処分はおろか利用にも供しえない状態に陥った<sup>8</sup>。このような巨額の不良債権の存在が金融機関の経営悪化をもたらし、わが国の経済全体を支える金融システムを不安定にしていることが、不況からの回復に大きな足枷

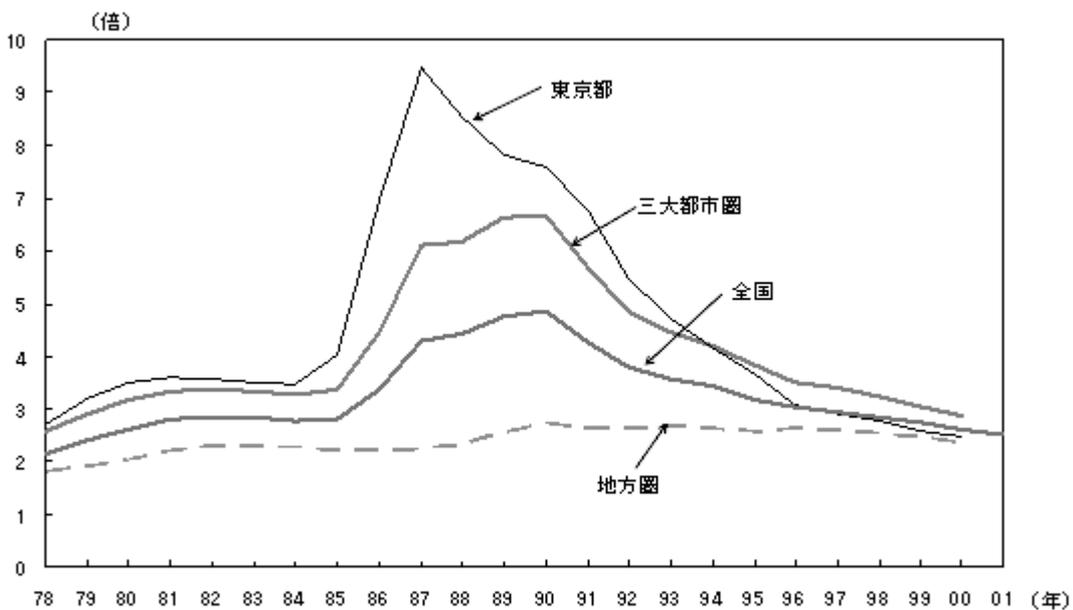
となっているとの認識が強まり、そのための特別な施策が各方面から求められた。

このような状況の中で、バブル不況対策として累次の経済対策が1992（平成4）年以降策定されたが、それらの中で不良債権＝不良資産対策として土地の流動化対策が盛り込まれた。

- ・1992（平成4）年4月：緊急経済対策
- ・同年8月：総合経済対策
- ・1993（平成5）年5月：総合的な経済対策の推進について（13.2兆円規模）
- ・同年9月：緊急経済対策（6兆円規模）
- ・1994（平成6）年2月：総合経済対策（15.2兆円規模）
- ・1995（平成7）年4月：緊急円高・経済対策（2.7兆円規模）
- ・同年9月：新経済対策（14兆円規模）

具体的には、金融機関のバランスシートの改善を目的とした共同債権買取機構の設立（1993（平成5）年）、不良資産化した土地の流動化を目的とした民間都市開発機構による都市開発事業用地の先行取得制度創設（1994

【図8-1】土地資産額（民有地）のGDPに対する倍率の推移



(資料) 経済白書2003年版図1-2-3

(平成6)年)、取得した土地の保有期間の延長(5年から10年へ)と無利子資金による支援の拡充(1995(平成7)年)、土地開発公社による公共事業用地の先行取得の拡大、不良債権の償却促進や土地の流動化を目的とした税制上の措置等である。このうち、税制上の措置としては、不良債権の無税償却を認めた国税庁通達(1993(平成5)年)、1995(平成7)年度税制改正による譲渡課税の軽減措置があるが、後者については長期保有土地から償却資産への買換え特例のように、1991(平成3)年度土地税制抜本改革で廃止された措置の一部が時限的ではあるが復活した。

## 2. 規制緩和

上述した経済対策の中でもう一つの特徴は、それ以前の景気対策の定番メニューである財政金融政策に加え、規制緩和が繰り返し盛り込まれたことである。この規制緩和は、地価バブル期以前の民活時代のそれとは異なり、「内需の拡大や輸入の促進を図り、国民生活の質の向上を目指し、新規事業の創出や消費者の選択機会の拡大、内外価格差の縮小等を期する」<sup>9</sup>という広範な観点から実施された。

1995(平成7)年3月31日に閣議決定された「規制緩和推進計画」において1995(平成7)年度から1999(平成11)年度までの5年間を対象期間として、建築関係で12件、設備・工事関係で5件、容積率関係で10件、宅地供給関係で30件、その他の住宅・土地関係で29件、合計86件の規制緩和措置が盛り込まれた。これらのうち不動産政策上主要なものとしては、住宅の地下室を容積率にカウントしないという容積率の緩和、斜線制限の緩和、線引きの見直し、大都市地域土地計画利用推進協議会の設立といった大都市圏における合理的な土地利用促進のための枠組みづくり、開発

許可手続の簡素化・迅速化による臨港地区内の遊休倉庫、遊休工場等の有効利用とウォーターフロント開発の推進、宅地開発等指導要綱の行き過ぎ是正、定期借地権付き住宅の普及促進などがある。

## 第3節 土地政策の大転換

### 1. 所有から利用へ

#### (1) 土地政策審議会答申

1996(平成8)年11月には、土地政策審議会から6年ぶりに答申が出された。この答申は、1991(平成3)年の総合土地政策推進要綱に基づく各般の施策によりバブル期の異常な地価高騰の沈静化に成功したとしつつ、既成市街地の低未利用地、遊休地、密集市街地、都市近郊等における無秩序なスプロール等の諸問題が存在することを指摘し、土地政策の目標をゆとりある住宅・社会資本の整備と、豊かで安心できるまちづくり・地域づくりを目指した適正な土地利用の推進にあるとした。また、土地所有者については、「自ら主体的に土地利用を進める役割を担うものと考えべきである」と述べた。具体的には、市街地に点在する低未利用地の集約、密集市街地の整備のために土地所有権の移転をやりやすくする制度の創設を提言し、まちづくりのための詳細な地区計画の策定を支援する制度として、協議会やアドバイザーの活用を図るべきであると指摘した。後者については、阪神・淡路大震災からの復興の際にまちづくり協議会、まちづくりコンサルタントが大きな役割を果たしたことも関連している。また、良質な住宅・宅地の供給のために定期借地権等の土地負担を軽減させる手法の活用や公民協調による市街地の整備が必要であると述べた。

## (2) 新総合土地政策推進要綱

上記答申を踏まえ、1997（平成9）年2月10日に閣議決定された新総合土地政策推進要綱は、土地政策の目標を「地価抑制」から「土地の有効利用」へ転換するとともに、以下の施策の展開を図ることとした。

第1に、適正な土地利用促進のための土地利用計画の整備・充実であり、市町村レベルにおける総合的な土地利用計画により目指すべき土地利用の姿を明らかにする等を掲げた。

第2に、土地の有効利用の促進であり、土地の有効利用のために不可欠な都市基盤施設の整備、低・未利用地の利用促進・密集市街地の再整備による土地の有効利用、良質な住宅・宅地の供給の促進による土地の有効利用、土地の有効利用のための用地取得の促進等を掲げた。

第3に、土地の有効利用に向けた土地取引の活性化の促進であり、そのための施策として、不動産取引市場の整備、資金調達手法の整備、土地情報の整備・提供を掲げた。

第4に、土地の有効利用促進のための土地税制等である。

第5に、機動的な地価対策のための体制の整備等である。

第6に、国土政策との連携である。

第7に、土地に関する基本理念の普及・啓発等である。

## 2. 地方分権改革と不動産法制の変容

### (1) 地方自治法改正

地方分権を目的とした制度改革はそれまでも累次にわたり行われてきたが、1999（平成11）年の地方分権改革は、不動産法制の分野にも少なからぬ変容をもたらした。まず、「地方自治法」については、地方公共団体の執行機関が処理する事務は自治事務、機関委任事

務に大別され、前者はさらに公共事務、団体委任事務、行政事務の3区分がなされていたのを改め、地方公共団体が処理する事務は全て地方公共団体の事務とし、これを自治事務と法定受託事務とに分けた。そして、法定受託事務を国が本来行うべき役割に係る1号法定受託事務と都道府県が本来行うべき役割に係る2号法定受託事務とに区分した。この再編成と同時に、自治事務を例示していた旧・地方自治法2条3項1号～22号が削除された。この結果、従来の18号が「法律の定めるところにより、建築物の構造、設備、敷地及び…中略…に関し制限を設けること」と規定し、まちづくりなど不動産法分野における条例制定権を妨げる機能を果たしていたところ、これが廃止されたことにより、条例制定権にプラスに作用すると解される。

このことは、当の自治体関係者にもあまり強く意識されていないように見受けられるが、地方分権が一層進められると同時に、規制改革や地方創生の名の下に種々の規制緩和が進展する状況の中では、地域の創意と意欲により不動産に関する自治立法が発展する道を画期的に拡大したものとして強調されてよい。

### (2) 地方分権一括法による諸法令の改正

地方分権推進委員会の勧告を受けて制定された「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」（地方分権一括法。1999（平成11）年7月16日法律87号）は、土地利用・都市計画に関する事務の多くを自治事務として地方公共団体に委ねた。以下、主要な法令の改正を取り上げる。

#### ① 都市計画法における改正点

都道府県レベルでは、次の改正がある。1）都道府県知事決定に係る都市計画を国の機関委任事務から都道府県の自治事務に改めた。

具体的には、都市計画区域の指定、都市計画に関する基礎調査、市街化区域及び市街化調整区域に関する都市計画の決定、都道府県知事決定に係る地域地区、都市施設、市街地開発事業及び市街地開発事業予定区域に関する都市計画の決定である。2) 都道府県知事が行う都市計画区域の指定及び重要な都市計画決定には建設大臣の認可を要したのを、国土交通大臣に協議し、同意を得るよう改めた。同時に、協議・同意を得なければならない都市計画の範囲が縮減されるとともに、国の関与の視点を明確にするため、国の利害との調整を図る観点から協議が行われることとなった。

市町村レベルでは、次の改正がある。1) 市町村の決定に係る都市計画についても、知事の承認に代えて、知事との協議・同意を求めることとした。ここでも、後見的関与を排するため、広域的調整又は都道府県計画との適合の観点から協議が行われることとなった。2) 都市計画において中心的役割を担うのは市町村であるとの立場から、これまで知事が行っていた都市計画決定のうち一定のものが市町村に委譲された。この結果、三大都市圏の既成市街地及び近郊整備地帯等を除き、地域地区の決定は市町村が行うこととされた。3) 指定都市に対しては、市街化区域及び市街化調整区域に関する都市計画の決定を除き、都道府県並みの都市計画決定権限が与えられた。4) 市町村は、諮問機関として市町村都市計画審議会を置くことができるものとされ、この場合、都道府県に置かれる都市計画地方審議会の議を経る必要はなくなった。

そのほか、次の点が重要である。

- ・開発許可、建築許可等の個別処分に関する事務も地方公共団体の自治事務となった。また、これまでの指定都市、中核都市への

権限委譲に加えて、特例市（政令で指定する20万人以上の市）に対しても権限委譲がなされた。

- ・地方公共団体が施行する都市計画事業は自治事務であるが、公用収用等に関わる事務であるため、従前と同様、知事・大臣の認可を要するものとされた。

なお、以上の分権とは逆に、国の利害に重大な関係がある事項に関する国土交通大臣の指示等が残されたことに留意する必要がある。

#### ② 建築基準法における改正点

「建築基準法」上の事務も機関委任事務から地方公共団体の自治事務に改められた。これに伴い、指揮監督の一環として認められてきた特定行政庁等に対する措置命令は、自治事務に対する例外的関与（その根拠は地方分権推進計画に言う「国民の生命、健康、安全に直接関係する事務」のメルクマール）としての指示等に整理された。

#### ③ 国土利用計画法における改正点

「国土利用計画法」に基づく土地利用規制も機関委任事務から都道府県・指定都市の自治事務に改められた。この結果、地方独自の条例等を配慮することがより容易になった。これに対して、規制区域の指定等に関して行われる国土交通大臣の指示、直接執行及び規制区域における権利移転等の許可・不許可に対してなされうる国土交通大臣に対する再審査請求は維持された。

#### ④ 農業関係法規の改正点

農業振興・農地転用規制に関する分野においては、規制緩和を求める動きと食料自給を維持しようとする動きが交錯したため、地方分権改革においては複雑な結果になった。

まず、農業振興については、農業振興地域の指定、農用地区域内の開発行為の許可は都道府県の自治事務となり、農業振興地域整備

計画（市町村分）の策定は市町村の自治事務となった。農地転用許可については、既に「農地法」改正（1998（平成10）年5月8日法律56号）により4ha以下の農地転用許可の権限が国から都道府県知事に委譲され、このうち2haを超える部分については、当分の間、農林水産大臣との協議を要するものとされた。そして、今般、農地の転用許可、権利移転制限、買収手続に関する事務等が地方公共団体の法定受託事務とされた。その理由は、地方分権推進計画の「国際協定等との関連に加え、制度全体にわたる見直しが近く予定されている事務」のメルクマールが挙げられている。

#### ⑤ 法定外道水路の取扱い

講学上の公共用物のうち「道路法」、「河川法」等の特別法の適用がなく、土地が国有であるものを法定外道水路と言い、公図上の表記から俗に赤線、青線と称した。法定外道水路は「国有財産法」の適用を受け、同法の行政財産のうち公共用財産に分類され、土地の管理権は国（建設省所管国有財産部局長たる都道府県知事）にあった。そして、実際の維持管理は「地方自治法」により原則として市町村の機関委任事務とし、包括的な処理を要するものについては都道府県の機関委任事務とされてきた。

「地方分権一括法」により2000（平成12）年4月1日以降、法定外道水路の維持管理及びその財産に係る一切の権限が市町村に委譲されることとなった。そこで、各市町村において現に機能を有し公共の用に供しているものについては、その箇所の特定制業等を経た上で、2005（平成17）年3月31日までに国（財務省）から譲受を受けることとされた。なお、機能を失っているものについては、引き続き国が管理することとされ、財務省所管の普通財産として取り扱われることとなった。

## 第4節 資産デフレ期の国土政策

### 1. 21世紀の国土のグランド・デザイン（新しい全総）

1998（平成10）年3月31日に「国土総合開発法」に基づく新しい全国総合開発計画（四全総に続く全総）として「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」が閣議決定された。これは、人口減少・高齢化時代を背景に、おおむね2010（平成22）年から2015（平成27）年を目標年度として、「多軸型国土形成の基礎づくり」を目指すものである。従来の太平洋ベルト地帯を中心にした一極一軸構造から、北東国土軸、日本海国土軸、太平洋新国土軸（沖縄から伊勢湾まで）が活性化し、従来と異なる国土構造を実現することを目的とする。その際、「参加と連携」による国土づくりが重視された。

また、この計画はそれまでの計画と異なり、人口、投資額等の数値目標が定められていないことが特徴である。

### 2. 国土法改正

#### (1) 大規模土地取引事後届出

地価バブル崩壊後、地価の下落現象が長期的に継続する中で、投機的取引はもちろん、新規に土地を取得して行う開発事業は激減した。こうした状況下では、全国一律に土地取引について事前届出制を維持し、価格に関する規制を課す必要性は低くなっているとの認識が広まった。

このため、1998（平成10）年6月2日法律86号による「国土利用計画法」（国土法）改正では、同法の主要な制度である事前届出制に代えて、事後届出制を設け、適正かつ合理的な土地利用の確保を図る観点から審査等を行うとともに、取引価格を常に把握すること

とされた。

事後届出制の内容は、大規模な土地を取得した者は<sup>10</sup>、契約締結後2週間以内に、市町村長を経由して都道府県知事に届け出るよう義務付けるものである。届出を受けた都道府県知事は、監視区域制度とは異なり、価格については勧告等を行わないが、適正かつ合理的な土地利用に関し、必要な助言、勧告等を行うことができる。なお、勧告については、

土地の利用目的が、土地利用基本計画その他の土地利用に関する計画（公表されているものに限る）に適合せず、適正かつ合理的な土地利用を図るために著しい支障があると認められるときに限りできるものである。

なお、従来の大規模土地取引事前届出制では、マンション分譲や宅地分譲についても、買主が取得する土地面積は2,000㎡未満であっても、売主から見れば全体としての土地取

【表8-1】国土法による土地取引規制

	右3区域以外 (事後届出制)	注視区域 (事前届出制)	監視区域 (事前届出制)	規制区域 (許可制)
区域 指定 要件	なし (右3区域以外はこの制度が原則)	・地価の相当程度を超えた上昇又はそのおそれ ・適正かつ合理的な土地利用の確保に支障を生ずるおそれ	・地価の急激な上昇又はそのおそれ ・適正かつ合理的な土地利用の確保が困難となるおそれ	・投機的取引の相当範囲にわたる集中又はそのおそれ及び地価の急激な上昇及びそのおそれ等
届出 対象 面積	市街化区域 その他の都市計画区域 都市計画区域外	2,000㎡以上 5,000㎡以上 10,000㎡以上	都道府県知事が規則で定める面積(左の面積未満)以上	面積要件なし
届出 時期	契約締結後	契約締結前		
勧告 要件	利用目的のみ ・公表された土地利用計画に適合しないこと	価格及び利用目的 ・届出時の相当な価格に照らし著しく適正を欠くこと ・土地利用計画に適合しないこと	価格及び利用目的 ・届出時の相当な価格に照らし著しく適正を欠くこと ・土地利用計画に適合しないこと ・投機的取引に当たること	価格及び利用目的 (不許可基準) ・届出時の相当な価格に照らし適正を欠くこと ・土地利用計画に適合しないこと ・投機的取引に当たること
届出 者	権利取得者 (買主)	契約を締結しようとする者 (売主及び買主)		
制裁	土地取引有効・事実公表			土地取引不許可
制度 創設	国土法平成10年 改正	国土法平成10年改正	国土法昭和62年改正	国土法昭和49年制定時

(資料) 国土交通省HP

引面積が2,000㎡以上であれば、「売りの一団」として事前確認制度による届出が義務付けられていた。しかし、改正により届出義務者が買主のみとなったことに鑑み、マンション分譲や宅地分譲では事後届出も不要になった。

## (2) 注視区域

また、将来的に、局地的な地価の上昇が生じるおそれも否定できないことから、地価が相当程度上昇する場合などには、都道府県知

事又は指定都市の長が機動的に区域と期間を限って大規模な土地取引についての事前届出制を実施する注視区域制度が新たに設けられた。

注視区域制度は、都道府県知事が、地価が相当な程度を超えて上昇し、又は上昇するおそれがあり、これによって適正かつ合理的な土地利用の確保に支障を生ずるおそれがあると認められる区域を、期間を定めて、注視区域として指定することができるものである。

## コラム 計画白地地域の開発規制問題

計画白地地域とは、「都市計画法」による未線引き都市計画区域の中で用途地域が定められた区域以外の区域や、「農業振興地域の整備に関する法律」による農業振興地域の中で農用地区域以外の区域のように、土地利用に関する個別の規制法により一応は開発規制の対象とされてはいるものの、その規制の内容が希薄な地域をいう。計画白地地域では個別法の法益に照らして著しい支障が生じない限り開発規制が行われないため、その間隙を縫って、都市からのスプロールによる蚕食的な住宅地開発や大型店舗等の建設によって地域環境の悪化が進み、従前からの土地利用秩序が乱される事例がしばしば見られるようになってきた。こうした問題が地方分権推進計画でも指摘されるに到り、1999（平成11）年10月、国土庁の土地政策審議会に土地利用計画小委員会が設置された。同小委員会での検討の結果は、次のとおりである。土地基本法3条2項に「土地は、適正かつ合理的な土地利用を図るため策定された土地利用に関する計画に従って利用されるものとする」とあるように、およそ計画的な調整のないままに土地の利用がなされることがあってはならない。しかるに、計画白地地域ではこの意味での調整が充分になされないままに開発を進められるシステムとなっているので、従来の個別法による規制を越えた総合的な見地からの調整システムを導入する必要がある。ここでいう総合的な調整の見地とは、何よりも地域の土地利用秩序であって、かかる調整を行い得る最適の方法は、地方公共団体たる市町村の条例による規制である。この意味において市町村に条例による開発規制の可能性を認めるが、ただし、個別法によって具体的な規制の網が被せられている地域（青地地域）については、それらの法律による規制を優先させることとする、というものであった。

このような構想に基づき、国土庁土地局は、市町村にこのような規制を行う条例の制定権限を与えるため、「国土利用計画法」の改正作業に着手したが、個別法を所管する各省庁から強力な抵抗を受けるとともに、内閣法制局から疑問も提起され、成案を得るに到らなかった。この間の事情は、藤田宙靖「土地基本法第2条の意義に関する覚え書き—「土地についての公共の福祉の優先」とは何か—」有斐閣「公法学の法と政策」金子宏先生古稀記念、2000年、709頁以下に詳しい。

注視区域においては、大規模な土地を取引をしようとする者は、事前に価格及び利用目的を届け出なければならない（従前の事前届出制と同様）。なお、これまで注視区域の指定実績はない。

従来から存在した規制区域、監視区域の制度を含めて国土法による土地取引規制の現状は、【表 8 - 1】で示すとおりである。

### 3. 工業（場）等制限法の廃止

首都圏と近畿圏の中心部への人口集中を防ぎ、都市環境を守るために工場や大学の新增設を制限することを目的として、「首都圏の既成市街地における工業等の制限に関する法律」（1959（昭和34）年3月17日法律17号）と「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）が制定されていた。両法とも一定の制限区域内で、基準以上の床面積を持つ工場や大学を新設したり、規制対象となっている既存の工場や大学が施設を増設する場合に、都道府県知事等から事前許可を得ることを義務づけており、首都圏は東京特別区や武蔵野市等約919 k m<sup>2</sup>、近畿圏は大阪市の大部分や東大阪市の一部等約421 k m<sup>2</sup>が制限区域に該当した。

両法により市街地への産業や人口の集中防止はある程度実現したと評価されている。しかし、制限区域内の製造業の工場数は首都圏では1969（昭和44）年の69,000カ所をピークに減少が続き、1999（平成11）年には35,000ヶ所、近畿圏でも1965（昭和40）年の44,000ヶ所から1999（平成11）年には28,000ヶ所に減り、大都市の中心部にあった大学の間で学部や研究施設を郊外に移す動きも広がった。製造業からサービス業へのシフトや海外生産の増加等もあり、厳しい規制をする意義は薄れてきた。

産業界や大学関係者等から規制の見直しを求める声が強まり、両法の全面改正が考えられたが、地方圏の反発が強く、国土庁は、1999（平成11）年3月23日に関係政令を改正し、臨海部の工場の新増設と大学院の新増設を許すことにした。

その後、総合規制改革会議は両法の抜本の見直しを規制改革案の一つとして打ち出し、国土交通省の国土審議会は、両法を廃止することが適当との報告をまとめたことから、両法を廃止する立法が行われ、2002（平成14）年7月12日に両法は廃止された。

### 4. 国会等の移転

東京一極集中を是正するため、国会をはじめとする3権の中核機能を東京圏以外の地域に移転するという遷都論・分都論は1950（昭和30）年代から唱えられてきたが、それが本格化・現実化したのは地価バブル期以降である。1990（平成2）年11月に国会等の移転に関する決議が衆参両院で採択され、国会等の移転に関する特別委員会が1991（平成3）年8月に設置され、「国会等の移転に関する法律」（1992（平成4）年12月24日法律109号）が制定された。同法により国会等移転審議会が設置され、1999（平成11）年12月20日の答申で移転先候補地として栃木・福島地域、岐阜・愛知地域・三重・近畿地域の三地域が選定された。翌年5月18日の国会等の移転に関する決議では「答申を踏まえ、移転先候補地の絞り込みを行い、二年を目途にその結論を得る」とされた。しかしながら、特別委員会では議論の集約ができず、審議会答申以降の社会経済情勢の変化を十分に踏まえ、移転の規模・形態や実施のタイミング、移転の手法等について、新たな観点からさらに議論を続けるべきであるとの意見が大勢を占めており、今日に至るまで結論が得られていない。

## 5. 土地収用法改正

### (1) 1999（平成11）年改正

「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」（1999（平成11）年7月16日法律87号）により、都道府県知事の事業認定に関する処分が都道府県の自治事務とされたことに伴い、都道府県知事の事業認定の拒否又は処分の不作為の場合における建設大臣（現在は国土交通大臣）による直接執行に関する規定（27条）の存置等の改正が行われた。

### (2) 2001（平成13）年改正

平成時代に入り、公共事業について効果の小さい事業に対する批判や、環境との調和に対する関心の著しい高まりが見られる。しかし、従前の「土地収用法」における公共事業の公益性を判断する事業認定の手續においては、周辺住民の意見を十分に聴取したり、環境分野の専門家等の意見を聴くといった手續がとられず、一方的に認定が行われる傾向があったことは否定できない。また、裁決手續においては、いわゆる一坪運動や立木トラスト運動に代表されるように<sup>11</sup>、多数の反対権利者が裁決手續に参入し、収用委員会の審理において、その権限外の事項である事業認定の違法・不当を主張するという事態が多発していた。その結果、徒に反対運動を惹起・拡大したり、ひいては事業が大幅に遅延する事例が頻発していた。こうした事態に対応するため、2001（平成13）年7月11日法律103号により行われた「土地収用法」の改正は、収用適格事業、事業認定、裁決手續、損失補償の広い分野にわたっている。

まず、収用適格事業については、地方公共団体等が設置する廃棄物の再生施設及び廃棄物処理センターが設置する廃棄物処分施設を収用適格事業とした。

事業認定手續については、以下の改正がなされた。①起業者による事前の事業説明を義務化した。事業認定手續と裁決手續の円滑化を図るため、起業者は、事業認定を受けようとするときは、あらかじめ、事業の目的及び内容について、利害関係者に説明しなければならないこととした。②公聴会開催を義務化した。事業認定庁は、利害関係者から請求があるときは、公聴会を開催しなければならないものとした。③第三者機関の意見聴取を制度化した。事業認定に関する処分の適正性を確保するため、事業認定庁は、社会資本整備審議会等第三者機関の意見を聴き、その意見を尊重しなければならないこととした。④事業認定理由の公表制度を整備した。処分の透明性を高めるため、事業認定庁は、事業認定をしたときは、その理由を告示しなければならないこととした。

また、裁決手續については、次の改正がなされた。①土地調書及び物件調書の市町村長による代行署名を拡充した。調書の署名押印を求められたにもかかわらず、相当期間内にその責めに帰すべき事由により署名押印をしない者についても、市町村長による代行署名ができることとした。②土地調書及び物件調書の作成手續の特例を創設した。一筆の土地の所有者及び関係人が100人を超える場合又は一筆の土地にある物件に関する関係人が100人を超える場合において、市町村長による公告縦覧手續により土地調書又は物件調書を作成できることとした。③収用委員会審理における主張の制限を設けた。事業認定に対する不服など収用委員会の審理と関係のない事項については、裁決申請書の縦覧期間中に提出される意見書に記載できないこととするとともに、審理において意見書を提出し、又は口頭で意見を述べることができないこととした。④代表当事者制度を創設した。共同の

利益を有する所有者又は関係人は、その中から、全員のために取用委員会の審理において当事者となるべき者を選定できるようにするとともに、取用委員会は、共同の利益を有する所有者又は関係人が著しく多数の場合には、この代表当事者の選定を勧告できることとした。

さらに、損失補償については、次の改正がなされた。①損失補償基準に関する規定を創設した。損失補償に関する細目は、従来、閣議決定等行政の内部指針であったが、これを政令で定めることとし、「土地収用法第88条の2の細目等を定める政令」(2002(平成14)年7月5日政令248号)が制定された。②生活再建措置に関する規定を創設した。事業認定がなされた事業に必要な土地等を提供する

ことによって生活の基礎を失うこととなる者は、生活再建措置の実施のあつせんを起業者に申し出ることができ、起業者には生活再建措置を講ずる努力義務を課した。③補償金等の払渡方法を合理化した。補償金の持参に伴う手間、費用、リスク等を避けるとともに、補償金受領に対する被取用者の非協力に対応するため、裁決された補償金等の払渡は、現金又は普通為替証券等により書留郵便に付して発送することもできるようにした。④仲裁制度を創設した。取用適格事業の土地等の取得に関する紛争が対償のみに関する場合に、取用委員会委員等による仲裁に付すことができることとした。

## コラム 大深度地下利用制度の論点

第一の見解は、そもそも大深度地下には地表の土地所有権が及ばないとするもので、これはさらに、現行民法の規定でも大深度は既に土地所有権の対象に含まれていないという考え方<sup>12</sup>、現行法上は必ずしもそうとは言えないが、「憲法」29条2項に基づき新たな立法によって所有権の対象から外し得るという考え方がある。第二の見解は、必ずしも土地所有権の対象から外さなくとも、土地所有権の内容は大深度においては極めて希薄なものになっているのであるから、公共の福祉のための利用に対する私権の法的保護は、地表を利用する場合ほど手厚いものである必要がないとするものである。

政府は、1995(平成7)年に臨時大深度地下利用調査会を設置したが、単に大深度地下における土地収用を容易ならしめるための手続を考案するというに止まらず、そもそも大深度地下における土地利用法制はどうあるべきかについて広範囲にわたる議論がなされた。結論的には、「民法」上の問題としての土地所有権問題については、現在、大深度地下には土地所有権が全く及んでいないとまでは言えないこと、また、土地所有権の内容そのものがその置かれた状況に応じて甚だ相対的なものとなるのであって、大深度地下における所有権の内容自体極めて希薄なものと考えれば、所有権の存在そのものまでも否定する必要はないとされた。

また、行政法上の問題としての大深度地下の開発規制制度の導入問題については、大方の委員の見解は積極的であった。しかし、国土庁大都市圏整備局の考え方は、「必要最小限規制の原則」を背景に、一般的な規制制度の導入は理論的にも現実的にも不可能であり、現実の必要もないというものであり、この問題は先送りされた。

## 6. 大深度地下の公共的使用に関する特別措置法

大深度地下利用制度とは、一定の深度以下の土地であって、通常は所有権者の利用がなされないと考えられる部分については、これを公共の利益のために用いようとする場合、地表を利用する場合よりは、実体法上・手続法上、これを容易にする方法のことである。

「大深度地下の公共的使用に関する特別措置法」(2000(平成12)年5月26日法律87号)にいう大深度地下とは、建築物の地下室及びその建設に通常供されることがない地下の深さ(40m)又は建築物の基礎ぐいを支持することにより当該基礎ぐいが1㎡当たり2,500キロニュートン以上の許容支持力を有することとなる地盤の深さ+10mのうち深い方をいう。

対象地域は、「首都圏整備法」の既成市街地・近郊整備地帯、「近畿圏整備法」の既成都市区域・近郊整備区域、「中部圏開発整備法」の都市整備区域であり、対象事業は、道路、河川、農業用水路、鉄道、軌道、電気通信、電気、ガス、水道、工業用水道である。

事業者は、国土交通大臣又は都道府県知事の認可を受けて大深度地下利用を行うことができる。

## 7. 地価公示法・不動産の鑑定評価に関する法律改正

地価制度についても見直しが行われ、不動産取引の円滑化のための改正がなされた。その主な内容は次のとおりである。

①地価公示を拡大した。従前は都市計画区域内に限定されていた地価公示の対象区域を、都市計画区域外の土地取引が相当程度見込まれる地域に拡大した。

②不動産鑑定評価制度を充実させた。第一次試験を廃止し、従前の実務補修に代えて実

務修習を導入して最短2年程度で不動産鑑定士の資格取得を可能にした。また、不動産コンサルティングを不動産鑑定士の業務として法律上明記した。

## 第5節 資産デフレ期の都市政策と不動産公法

### 1. 概説

この時期の都市政策の特徴の第一は、地価バブル対策である<sup>13</sup>。市街化区域内農地を宅地化される農地と生産緑地とに区分した「生産緑地法」改正内容の実施は、その例である。第二に、阪神・淡路大震災を契機に防災の観点からの新法を含む諸法の改正がなされた。第三に、都市再生のための大胆な制度改革が行われた<sup>14</sup>。

こうした個別の政策テーマに対応した措置と並行して、基本的な法制に関する大改正も行われた。まず、「都市計画法」が数次にわたり改正され、用途地域制度の詳細化、市町村マスタープラン、準都市計画区域、住民提案制度の創設など新たな動きが顕著であった。また、「建築基準法」改正では規制緩和が進められるとともに、連担建築物制度のような新たな枠組みが導入され、民間による建築確認を導入するなど民間活力に配慮した法制度も実現した。

### 2. 都市計画法改正

#### (1) 1992(平成4)年改正

地価バブルの最中、わが国経済社会の大きな状況変化に対応した都市計画制度の抜本的再検討と大都市都心部の居住機能の回復という新たな課題の検討が始まった。その成果として重要なものは、1992(平成4)年の「都市計画法及び建築基準法の一部を改正する法律」(同年6月26日法律82号)であり、1968(昭

和43)年の「新・都市計画法」制定以来の本格的見直しになった。

改正の第1は、用途地域の詳細化である。居住系の用途地域を4種追加した結果、全部で12の用途地域制度となった。このうち、第1種低層住居専用地域、第2種低層住居専用地域及び第1種中高層住居専用地域については、許容される用途、建築できる用途のみを定めたこと、住居地域の細分化によりパチンコ店、カラオケボックス及び大規模店舗を禁止する第1種住居地域を設けたことが特徴である。

第2に、用途地域に対するマスタープランとしての「整備、開発又は保全の方針」（整開保）を都市計画制度として充実させることとした。これにより都道府県知事が国の委任を受けて行う都市計画にマスタープラン（非拘束計画）と用途地域等の詳細計画（拘束計画）の組合せが具わった<sup>15</sup>。

第3に、市町村が当該市町村の都市計画に関する基本的な方針、通称「市町村マスタープラン」を独自の権限として作成することができることとした。

第4に、地区計画制度が市町村の定める詳細の都市計画として拡充された。市街化調整区域にも地区計画を定めることができるようになったこと、地区計画が定められている地区の土地所有者等が地区整備計画を定めるように要請する制度が創設されたこと等である。これにより市町村が独自の権限として行う都市計画にマスタープラン（非拘束計画）と地区計画（拘束計画）の組合せが具わった。このようにして、都道府県と市町村のそれぞれに二段階の都市計画制度ができた<sup>16</sup>。

このような都市計画制度は欧米諸国では以前から広く見られるが、わが国では、土地所有権の自由の観念と中央集権的な考え方が強く、1968（昭和43）年の「新・都市計画法」

では到達することができなかったものである。

改正法はこのほか、誘導容積制度の創設という新しい試みをした。これは、公共施設の整備が十分でない地区について、地区整備計画により目標とする容積率（目標容積率）と当該地区の公共施設の現状に見合った容積率（暫定容積率）を定め、現状では暫定容積率を適用して市街地の環境を保全することとし、地区整備計画に公共施設の配置等が定められ特定行政庁の認定があった場合には、目標容積率を適用するという複雑な仕組みであるが、条件が整えられるに従って使用できる容積が増えるという柔軟な規制である<sup>17</sup>。なお、地区計画において地区内を区分し、総容積の範囲内で容積の適正配分を行うことも認められた。

## (2) 2000（平成12）年改正

「都市計画法及び建築基準法の一部を改正する法律」（平成12年5月19日法律73号）も1992（平成4）年改正に次ぐかなり大きな改正となった。国土交通省担当者によれば、活力ある中心市街地の再生と豊かな田園環境の下でのゆとりある居住を実現することこそ今後のまちづくりの目標・理念であるとの考え方にに基づき、まちづくりの手段である都市計画制度について、地域の自主性を尊重し、地域特性を活かせる使い勝手のよい仕組みとなるよう抜本的に見直したものである。その観点は、1）地域の実情に応じて柔軟に活用できる実行性の高いものであること、2）住民にとってわかりやすい仕組みであること、3）中心市街地から郊外部まで質の高い都市空間を提供しうるものであることである。

① 都市計画に関するマスタープランの充実：都市計画区域の整備、開発及び保全の方針（整開保）を拡充し、全ての都市

計画区域で策定するものとした。

- ② 線引き制度の見直し：市街化区域と市街化調整区域の区分（線引き）をするか否かを原則として都道府県が判断することとなり、整開保において決定するものとした。
- ③ 開発許可制度の見直し：市街化調整区域について一定の要件を満たす区域を定め、住宅等の立地を可能とする一方で、線引き時点で既に宅地であった土地における建築行為の特例が合理化され、例外的に建築を許容していた既存宅地制度は廃止された。また、開発行為の技術基準について条例による強化又は緩和、最低敷地規模に関する規制の付加を可能とした。さらに、都市計画区域外の一定規模以上の開発行為に対し開発許可制度を適用することとした。
- ④ 良好な環境の確保のための制度の充実：小規模な風致地区の決定権限及びその規制内容を定める条例の制定権限を都道府県から市町村に移譲した。また、非線引き都市計画区域のうち用途地域の指定のない区域において、特定用途制限区域を定め、特定の用途の建築物の建築を制限できるようにした。さらに、用途地域が定められていない区域において、土地利用の状況に応じ、特定行政庁が建築物の容積率、建ぺい率等を選択できるようにした。
- ⑤ 既成市街地の再整備のための新たな制度：商業地域内の一定の地区において、関係権利者の合意に基づき他の敷地の未利用容積を活用できるようにした（空中権）。また、隣接地側に壁面線の指定等がある建築物について、許可により建ぺい率制限を緩和できるようにした。さらに、道路、河川等の都市施設に関する立

体的な都市計画を決定できるものとした。

- ⑥ 都市計画区域外における開発・建築行為に対する規制：相当数の住居等の建築が現に行われている等の地域について、農林漁業との調和を図りつつ、市町村が準都市計画区域を指定し、用途地域等の土地利用に関する都市計画を決定できるものとした。
- ⑦ 都市計画の決定システムの透明化と住民参加の促進：都市計画の案の縦覧の際に理由書を添付しなければならないものとした。また、市町村の条例で定めるところにより、地域住民から市町村に対し、地区計画等の案の作成を申し出ること、地方公共団体が都市計画決定に関し条例で手続を付加することが可能となった<sup>18</sup>。

### (3) 2012（平成14）年改正

2000（平成12）年改正でも盛り込まれた住民参加の一層の促進や、累次の改正により複雑になった地区計画や建築物の形態規制の合理化を目的とした改正が「建築基準法等を改正する法律」（平成14年7月12日法律85号）により行われた。

- ① まちづくりに関する都市計画の提案制度の創設：住民等の自主的まちづくりの推進や地域の活性化を図るため、土地所有者、まちづくり協議会、まちづくりNPO等が0.5ha（原則）以上の一体的な区域について、土地の所有権又は借地権を有する者の3分の2以上の同意を得て都市計画の決定又は変更を提案できる。
- ② 地区計画制度の見直し：従来の地区計画（原則型）、住宅地高度利用地区計画（市街化区域内農地対応型）、再開発地区計画（再開発対応型）を統合して地区計画

に一本化するとともに、地区整備計画(地区計画の中で定めるべき事項の一つで、主として街区内の居住者等の利用に供される道路、公園等の施設及び建築物の整備並びに土地の利用に関する計画)において、用途制限や容積率を地区の特性に応じて緩和・強化できるよう改めた。

### 3. 建築基準法改正

平成時代における建築関係法の動向には、大きく二つの流れが見られる。一つは、安全・安心といった国民の行政ニーズが高まっている分野に関わるもので、新規立法としては「高齢者、身体障害者等が円滑に利用できる特定建築物の建築の促進に関する法律」(ハートビル法。1994(平成6)年6月29日法律44号)、「建築物の耐震改修の促進に関する法律」(1995(平成7)年10月27日法律123号)、「密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律」(密集法。1997(平成9)年5月9日法律49号)等に代表される、いわば個別政策ニーズ対応型立法と言うべきものである。もう一つは、市場化立法と総称しうる一連の立法であるが、これらはさらに二つのグループに分けられる。その一つは、住宅政策における市場重視のスタンスを具体化したもので、市場の枠組みを形成するための立法であり、新規立法としては「住宅の品質確保の促進等に関する法律」(品確法。1999(平成11)年6月23日法律81号)がある。もう一つは、市場機能の活用のための立法であり、「建築基準法」の累次の改正による建築規制の緩和がその太宗を成している。

#### (1) 1992(平成4)年改正

「都市計画法」の1992(平成4)年改正に伴い「建築基準法」改正も行われた(同年6月26日法律82号)。その中心は、用途地域制

度の細分化であるが、一定の木造3階建て共同住宅を防火地域以外で認めること、都市計画区域以外の区域において必要がある場合に条例で容積率の制限や高さの規制を行うことができるようにした。

#### (2) 1997(平成9)年改正

1997(平成9)年6月13日法律79号は、地価の下落に伴い住宅の立地が都市中心部に回帰しつつあることを背景に、それを政策的に促進することを目的とした規制緩和立法である。

まず、都市における居住機能の適正な配置を図るため、高層住宅の建設を誘導すべき地区を都市計画において位置付け、容積率の引上げ、斜線制限の緩和、日影規制の適用除外を行った。対象地域は、第1種住居地域、第2種住居地域、準住居地域、近隣商業地域、準工業地域で400%の容積率が指定されている地域のうち地方公共団体が都市計画で定める地区であり、計画事項としては、住宅割合3分の2以上の建築物の容積率の最高限度を最大600%まで定めるとともに、市街地環境確保のため必要な場合には、建ぺい率の最高限度と敷地の最低限度を定める。この地区内では、住宅部分の床面積が全体の3分の2以上の建築物について、住宅割合に応じて容積率を最大600%まで引き上げ、斜線制限及び前面道路幅員容積率制限に関し商業系用途地域と同じ制限を適用するという緩和措置を講じた。また、日影規制を適用除外にした。これらの措置により都市計画上の指定容積率を完全に実現することができるようになった。

また、共同住宅について、共用の廊下や階段、エレベーターホール、バルコニー等、地階の住宅部分を容積率の算定において建築物面積に算入しない(容積率不算入)こととした。この緩和措置の結果、地階構造を多用し

たり、広いバルコニーを有する共同住宅が盛んに建てられるようになり、一面では土地の高度利用や居住水準の向上にも効果があったと評価できる。しかしながら、第1種低層住居専用地域でありながら、斜面地に5階の地階部分を有し、一見すると7階建ての共同住宅が建てられるなど、周辺の建築形態との調和に欠け、良好な住宅市街地の形成という観点から問題なしとしない現象も生じた。

### (3) 1998 (平成10) 年改正

1997 (平成9) 年3月、建築審議会は、規制緩和、国際協調を重視した建築基準行政を展開すべく答申を行い、翌年に「建築基準法」が大改正された (平成10年6月12日法律100号)。

① 建築確認・検査制度への民間参入：建設大臣又は都道府県知事の指定を受けた者 (指定確認検査機関) は、建築主事が行うべき建築確認、確認済証の交付、完了検査、検査済証の交付を行うことができる。同法制定以来、建築確認や完了検査は建築主事の任務であった。建築主事を置く特定行政庁は、1998 (平成10) 年1月1日時点で358に達していた (建設白書1998年版)。しかし、年間100万件を超える建築確認申請の対応に忙殺され、完了検査を十分にできず、同法改正の国会審議でも、東京都周辺の自治体で完了検査が実施されるのは40%程度という例が報告された。そこで、民間機関が建築主事と同様に建築確認及び検査を行うことができるようにしたものである。指定確認検査機関の処分又は不作為に関する不服申立ては、特定行政庁に設置された建築審査会に対して行う。指定確認検査機関において建築確認及び検査を実施する者 (建築基準判定適合判定資格者) につ

いては、資格検定を行い、その登録制度を設ける。また、新たに中間検査の制度を設けた。建築主は、特定行政庁が指定する建築工事の段階ごとに建築主事又は指定監査機関の中間検査を受けなければならない。

② 性能規定の導入：従前の法制では、特定の工法、材料、寸法等の仕様を具体的に定めることにより建築基準を規定していた (仕様規定方式)。しかし、仕様規定方式では多様な技術の進歩に迅速に対応できず、また、諸外国の製品等の導入の障害になりうる。そこで、耐火構造、準耐火構造、防火構造、不燃材料、屋根等に関する規制について満たすべき性能基準を明示し、これに適合することが一定の検証方法により確かめられるか又は建設大臣があらかじめ定めた仕様に適合するものでなければならないものとする事、耐火建築物の主要構造部を、耐火構造に限らず、当該建築物の構造等に応じて予測される火熱に火災が終了するまで耐える性能を有する構造であればよいものとする事など、建築物が満たすべき性能を基準として、当該性能を有することを一定の方法により検証する規制方式である性能規定方式を導入した。

③ 規制緩和：準防火地域内において技術的基準に適合する木造三階建て共同住宅等を建築できることとし、採光のための窓を設けなければならない居室の範囲を居住のための居室等に合理化 (限定化) し、住宅の居室に一律に日照を確保しなければならないこととする規制を廃止し、衛生上必要な技術的基準に適合すれば住宅等の居室を地階に設けること許容するなどの規制緩和を講じた。

④ 連担建築物設計制度：一団の土地の区域

内で複数の建築物を建築する場合の制限の特例(一団地内の建築物の総合的設計)を拡充し、全て新築する場合のみならず、現に存する建築物の位置及び構造を前提として総合的見地からした設計によって建築する場合でも、特定行政庁が安全上、防火上及び衛生上支障がないと認めれば、建築基準法の関係規定の適用については、これらの建築物は同一敷地内にあるものとみなすこととした<sup>19</sup>。この場合、建築主以外に当該対象区域内にある土地について所有権又は借地権を有する者があるときは、当該計画について、あらかじめ、これらの者の同意を得なければならない。

- ⑤ 台帳及び閲覧制度の整備：特定行政庁は、建築基準法令の規定による処分に係る建築物の敷地、構造、建築設備又は用途に関する台帳を整備するものとし、閲覧の請求があった場合には、一定の書類を閲覧させなければならないものとした。

#### (4) 2000(平成12)年改正

2000(平成12)年5月19日法律73号により「都市計画法」と共に改正された「建築基準

法」の改正内容は次のとおりである。

- ① 郊外部における開発・建築行為の増加に対応して、用途の混在や無秩序な建築行為を防止し、市街地としての最低限の水準を確保するため、準都市計画区域内に都市計画区域内と同様の規制を適用することとした。
- ② 用途地域が定められていない地域(白地地域)に大規模な工場や風俗営業施設等周辺の居住環境に影響を与える施設が立地する例が見られ、特に市街化区域と市街化調整区域の区分のない地域では用途に関する特段の規制もなく、今後もこのような建築物の立地が進むおそれがあるため、白地地域内の特定用途制限地域について特定の用途の建築物の立地のみを地方公共団体の条例で規制できるようにした。
- ③ 戸建住宅、小規模な店舗や工場等により低密度な土地利用が進んでいる白地地域において、高容積の建築物が建築されると周辺環境に悪影響を与えるおそれがあるため、特定行政庁が効果的な制限を加えることができるように、白地地域において容積率、建ぺい率、斜線制限、日影規制等の建築物の制限を、特定行政庁が

### コラム 空中権

空中権には二つの意味がある。第一は、地上又は地下の一部を使用する区分地上権又は地役権であり、電線の架設や地下鉄のトンネルなどを目的として設定される権利をいう。

第二は、米国で発達したTDR(Transferable Development Right)と呼ばれる容積率移転制度に倣ったもので、建物の容積率のうち未利用容積率分を移転する仕組みであり、日本版TDRと呼べる制度である。ただし、米国では伝統的建造物や環境の保全を目的として始まったのに対し、日本ではもっぱら都市空間の有効利用を企図して導入された。その代表例とされる東京駅舎上空の空中権の移転では、JR東日本は1914(大正3)年当時の姿に復元する工事費用約500億円を、使われなかった駅舎の容積率を売って調達したと報道されている。

土地利用の実態に即してきめ細かく適用できるようにした。

- ④ 高度利用を図るべき区域として都市計画で定められた商業地域内の特例容積率適用区域内において、複数の敷地（隣接していなくても可）の土地所有者等の申請に基づき、特定行政庁が敷地間の容積の移転等によって特例容積率の限度を指定できるものとした（前記2. (2)）。
- ⑤ 木造住宅密集市街地等において隣地側の壁面線を指定すること等により採光・通風等の居住環境を保持できる場合、特定行政庁の許可により建ぺい率制限を緩和することにより老朽建築物の更新を促進することとした。

#### (5) 2002（平成14）年改正

まず、2002（平成14）年4月5日法律22号は「都市再生特別措置法」の施行（同年6月1日）に伴う建築基準法令の改正であり、都市再生特別地区内での規制緩和の内容等を定めたものである。即ち、建築物の容積率、建ぺい率、建築面積、高さ、壁面の位置については、同地区に関する都市計画で定められた制限を適用するものとし、都市計画で定められた誘導すべき用途に供する建築物については、用途地域の制限は適用されず、斜線制限、高度地区による制限は適用されず、日影規制についても対象区域外とみなされる。

次に、「建築基準法等の一部を改正する法律」（平成14年7月12日法律85号）は、適正な土地利用の促進等に資する合理的・機動的な建築制限を行うため、建築物の形態規制の合理化、地区計画等の見直し等の措置を講じるものであり、その内容は次のとおりである。

- ① 用途地域における容積率等の選択肢の拡充：地域ごとのまちづくりの多様な課題に適切に対応できるようにするため、容

積率制限、建ぺい率制限、斜線制限、日影制限等の選択肢を拡充した。また、第1種・第2種低層住居専用地域以外でも、都市計画で建築物の敷地面積の最低限度を定められることとした。

- ② 容積率制限等を迅速に緩和する制度：総合設計制度における審査基準を定型化し、許可を経ずに、建築確認の手続で迅速に緩和できる制度が導入された。また、民間事業者の負担の軽減に配慮し、複数棟からなる開発プロジェクトを円滑・迅速に実現するため、総合設計制度と一団地認定制度の手続が一本化された。同一地区で総合設計制度と一団地認定制度の適用を併せて受けようとする場合、一本の許可手続が可能となった。
- ③ 住宅地高度利用地区計画と再開発地区計画を地区計画及び沿道地区計画に統合：一つの地区計画で、地区の特性に応じて用途制限、容積率制限等を緩和・強化できる、分かりやすく、使いやすい制度に改正された。

#### 4. 行政手続法と指導要綱

1993（平成5）年に制定された「行政手続法」（同年11月12日法律88号）は、行政指導の一般原則として「行政指導の内容があくまでも相手方の任意の協力によってのみ実現されるものであることに留意しなければならない」と規定した。同法は、地方公共団体の行政には直接適用されないが、同法の趣旨の実現には地方公共団体も必要な措置を執らなければならない<sup>20</sup>。これにより、指導要綱に基づく行政指導も「あくまでも相手方の任意の協力によってのみ実現」されることになり、強制力は認められないことが明瞭になった。

第6章第3節8. で述べたように、建設省は、要綱の適正化のための措置を累次講じて

きたが、「行政手続法」の施行を受けて1995（平成7）年11月に「宅地開発等指導要綱の見直しに関する指針」という通達を発出した。これは、要綱について、従来の開発規制型からまちづくり誘導型へ発想を転換すること、同法により行政指導に公正の確保が一段と必要になったことに鑑み、事業者負担を課すときには明文のルールを置き、指導要綱の調整手続については標準的処理期間を設けること、公共施設については設置を事業者を求めるに際しても過大とならないよう留意し、マンション建設に関する公園提供も開発面積の6%とすることなどを規定している。

## 5. 流通業務市街地整備法改正

「流通業務市街地の整備に関する法律」が1993（平成5）年5月26日法律53号により、次のとおり抜本改正された。

- ① 対象都市の拡大：政令で定める大都市から、都市規模に関わらず自動車交通の渋滞等を来している都市及び高速道路のインターチェンジ周辺の地方都市に拡大された。
- ② 地方分権：基本方針の策定権限を主務大臣から都道府県知事に移譲した。
- ③ 流通業務地区内の規制緩和：小売業・メーカー等の配送センター、簡易な加工工場の立地が許容された。
- ④ 流通業務効率化基盤整備事業の創設：相当数の事業者が利用する共同施設の設置・運営と配送の共同化・物流機器の共同利用を支援する事業が創設された。

## 6. 民間都市開発の推進に関する特別措置法改正

財団法人民間都市開発推進機構（民都機構）の当初の業務は、参加業務、融通業務、無利子貸付業務が中心であって、自ら主体となっ

て土地を取得したり売却することにまでは及んでいなかった。その後、地価バブル崩壊後の不良債権処理が重要になったことに鑑み、1994（平成6）年3月2日法律7号による改正により、民間都市開発事業の用に供される見込みのある土地を自ら取得し、必要な企画・調整・立案等を行った後に土地の譲渡を行うという推進業務も行えるようになった。

その後、1995（平成7）年9月20日には、土地取得要件の緩和、取得予算の拡大等の制度拡充が決定され、直ちに事業可能な土地ばかりでなく、比較的小さな土地や不整形土地も取得対象にすることとし、不良債権関連の土地流動化のために巨額の予算が投入されるようになった。

さらに、1999（平成11）年度より証券型参加業務が創設された。これは、民間事業者が実施するオフィス、ホテル、ショッピングセンター等の建設について、機構が事業費の一部を負担して共同事業者として事業に参加する場合、通常、機構は施設竣工後、長期延払条件で共同事業者に譲渡するが、証券型参加業務においては資産担保証券等による支払方法が可能としたものである。その資産担保証券等については、参加した施設の資産担保証券等（「不動産特定共同事業法」における出資持分を含む。）による支払方式（新規開発型）と、他の既存物件の資産担保証券等による支払方式（既存物件活用型）がある。

## 7. 建築物の耐震改修の促進に関する法律（耐震改修促進法）

阪神・淡路大震災において生じた死者の大半は、建築物の倒壊による圧迫死や窒息死によるものであった。このため、「建築基準法」で定める現行の耐震基準（新耐震基準）に適合しない建築物の地震に対する安全性の向上を図るため、「建築物の耐震改修の促進に関

する法律」(1995(平成7)年10月27日法律123号)が制定された<sup>22</sup>。

同法の内容は次のとおりである。

- ① 多数の者が利用する一定の建築物について、所有者が耐震改修を行うよう努めること
- ② 建築物の耐震改修を行おうとする者の耐震改修の計画について所管行政庁が認定できるものとし、認定を受けた建築物については、「建築基準法」の既存不適格建築物としての適用が可能になる特例を設けること

## 8. 密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律(密集法)

### (1) 制定

地震に伴う二次災害として火災が発生した場合に甚大な被害が発生するおそれのある密集市街地が20世紀末時点で全国に25,000ha、東京、大阪にそれぞれ6,000haと広汎に存在していた。都市再生本部第三次決定(2001(平成13)年12月4日)は、20世紀の負の遺産である危険な密集市街地の解消は喫緊の課題であるとし、特に大火の可能性の高い危険な市街地、全国で8,000ha、東京、大阪でそれぞれ2,000haを今後10年間で重点地区として指定することとした。

「密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律」(密集法。1997(平成9)年5月9日法律49号)は、阪神・淡路大震災の経験に鑑み、大規模地震時に市街地大火を引き起こすなど防災上危険な状況にある密集市街地の整備を総合的に推進するために制定された。防災上危険な密集市街地を都市計画(防災再開発方針)で明確化(防災再開発促進地区の設定)した上で、他に講じられる防災施策と連携し効果的な再開発を促進するため、以下の措置を講じることとしている。

- ① 耐火建築物への建替え、延焼防止上危険な建築物の除去

防災再開発促進地区において防災上有効な建替えに関する計画について地方公共団体の認定を受けた場合、共同・協調建替え事業に対する補助を受けることができる。また、地方公共団体は、地区内で地震時に著しい延焼被害をもたらすなどの可能性が高い老朽建築物(延焼等危険建築物)の所有者に対し除去を勧告することができる。この除去勧告を受けた賃貸住宅の所有者は除去及び居住者の安定の確保に関する計画(居住安定計画)を策定し、市町村長の認定を受けることができる。認定を受けた賃貸住宅の居住者は、公営住宅等地方公共団体の管理する住宅への入居、家賃の減額、移転費用の補助を受けることができる。

さらに、所有者及び居住者の間の賃貸借関係については、正当事由に係る「借地借家法」の関係規定は適用されず、所有者は賃借人に対し賃貸借契約の更新拒絶の通知又は解約の申入れを行うことができる。

- ② 地区の防災性の向上を目的とする新たな地区計画制度の創設等

市町村は、火災被害の軽減に役立つよう、地区レベルの道路等の公共施設の整備とその沿道に耐火建築物を誘導するための計画事項を追加した新たな地区計画として防災街区整備地区計画を定めることができる。市町村は、この地区計画の中で、地権者等の同意を得て、耐火建築物の建築、道路等の公共施設の整備等、地区計画を実現する者へ土地の権利を円滑に移転するための計画(防災街区整備権利移転等促進計画)を作成できる。また、「建築基準法」の接道の特例として、地区計画区域内の予定道路については、全区間が築造前であっても、これに接する建築物ごとに接道要件を判断できる。

### ③ 地域住民による市街地整備の取組みを支援する仕組みの構築

防災街区整備地区計画の中で、地権者が協同して耐火建築物の建築や道路等の公共施設の整備を一体的に行う法人として防災街区整備組合を設立できる。組合等の防災街区の整備の事業を促進するため、市町村長がまちづくり公社などを防災街区整備推進機構として指定し、同機構は国の融資等を活用して事業用地の先行取得や事業を行う者に対する情報の提供その他の援助を行う。

## (2) 2003（平成15）年改正

2003（平成15）年6月20日法律101号により、次の改正がなされた。

### ① 特定防災街区整備地区制度の創設

延焼防止効果をより高めるために、建築物の防災機能や敷地の広さに関する制限等を定めて、建築物の個別建替を適切に誘導するとともに、道路、公園等の防災公共施設の周辺については、併せて、火災が大きく周辺に広がらない街区の形成を図り、また、避難路・避難地としての機能を高めるため、セットバックされた一定の高さや一定の幅の建築物の建築を誘導する。

### ② 防災街区整備事業の創設

建築物への権利変換による土地・建物の共同化を基本としつつ、例外的に個別の土地への権利変換を認める柔軟かつ強力な事業手法を用いながら、老朽化した建築物を除却し、防災性能を備えた建築物や公共施設の整備を行う。

### ③ 防災公共施設等の整備促進のための制度の充実

まず、施行予定者制度の導入により、道路、公園等の防災公共施設の都市計画において、計画から事業着手までのプログラムを明らかにするため、施行予定者及び事業着手予定時

期を定める。併せて、その確実な実施を担保するため、事業着手までの間、特別な建築制限等の特例を設ける。

また、道路、公園等の基幹的な骨格軸（防災環境軸）の体系的・効果的な整備を図るため、防災街区整備方針に防災公共施設及びその周辺の建築物の整備に関する計画の概要を明示する。

## 9. 予算による施策の展開

法律に直接基づかず、予算措置により特定の政策目的を実現しようとする仕組みは従前より用いられてきたが、資産デフレ期には一層活発に活用され、さらに、補助制度の仕組みも変化した。

その内容について網羅的に触れることはできないが、以下にその一部を紹介する。

- ・都市環境基盤整備推進モデル事業(1993(平成5)～96(平成8)年度)：エコシティ整備
- ・次世代都市整備事業(1997(平成9)年度)：自然エネルギー活用ほか
- ・街並み・まちづくり総合支援事業(1994(平成6)年度)：都市拠点総合整備事業、市街地空間総合整備事業、商業地域振興整備事業等7つの補助事業を統合。メニュー方式
- ・地域活性化再開発緊急促進事業(1993(平成5)年度)：既存の国庫補助と別枠
- ・緑住まちづくり推進事業(1994(平成6)年度)：市街化区域内農地の集約と住宅宅地供給

[参考文献] (第1章～第7章及びこの章の本文と脚注で紹介したもののほか)

- ・不動産業ビジョン研究会「新不動産業ビジョン」ぎょうせい、1992年
- ・寺田逸郎「借地・借家法の改正について」『民

- 事月報』47巻1号、1992年
- ・日本住宅総合センター「開発利益還元論 都市における土地所有のあり方」1993年
  - ・稲本洋之助編「定期借地制度の研究」財団法人日本住宅総合センター、1994年
  - ・清水達雄「バブル現象と土地・住宅政策」住宅新報社、1994年
  - ・土地総合研究所「定期借地権活用住宅研究会報告書」1995年、1996年、1997年各年
  - ・建設省建設経済局不動産課不動産市場整備室「不動産業リノベーションビジョン報告の概要」不動産流通近代化センター「住まいとまち」89号、1997年
  - ・稲葉威雄・内田勝一・澤野順彦・田尾桃二・寺田逸郎・水本浩「新 | 借地借家法講座」〈全3巻〉日本評論社、1998～1999年
  - ・国土庁土地局監修「土地政策の新たな展開」ぎょうせい、1998年
  - ・山野目章夫「建物区分所有の構造と動態—被災マンションの復興」日本評論社、1999年
  - ・資産評価システム研究センター「地方税における資産課税のあり方に関する調査研究報告書—地方分権時代の固定資産税制度のあり方について—」2000年
  - ・大浜啓吉編「都市と土地政策」早稲田大学出版部、2002年
  - ・小澤道一「〈第二次改訂版〉逐条解説土地収用法」ぎょうせい、2003年
  - ・小柳春一郎「震災と借地借家」成文堂、2003年
  - ・鶴光太郎「日本の経済システム改革 『失われた15年』を超えて」日本経済新聞社、2006年
  - ・安田信之助編著「地域発展の経済政策—日本経済再生へ向けて—」創成社、2012年
  - ・安井礼二「日本の住宅金融史概観(8)・(9)」プロGRESS「Evaluation」No.53・54、2013年・2014年
  - ・政策史検証実行委員会「山本繁太郎とその時代」2016年
- 
- 1 「失われた15年」、「失われた20年」と言う識者もいる。
  - 2 2003（平成15）年版経済白書によれば、1989（平成元）年末から2001（平成13）年末までに土地と株価によって生じたキャピタルロス、1,330兆円に達するという。
  - 3 長谷川徳之輔明海大学不動産学部名誉教授の主張である。
  - 4 ソフトランディング論の背景には、地価は数年後に回復するとの期待があった。土地神話はまだ死んでいなかったのである。この結果、最終的に自力解決は不可能となり債権者や納税者の負担によらざるを得なくなった。
  - 5 鶴光太郎77頁。
  - 6 政府組織も改編が行われ、1998（平成10）年6月に金融監督庁、同年12月に金融再生委員会が発足し、金融機関の検査、処理、公的資金の注入が行われた。2000（平成12）年には金融監督庁と大蔵省銀行局が合体し、金融庁が発足した。
  - 7 「国土の均衡ある発展」を図るという任務規定があった「国土庁設置法」が廃止され、国土空間を総合的に所管する任務が弱いものとなった一方、農林水産省設置法に「農山漁村及び中山間地域等の振興」が明示された結果、国土空間の縦割り管理が強化されたとの指摘がある。川上征雄「国土計画の変遷」鹿島出版会、2008年、113頁。
  - 8 1990年代の不良債権問題が日本経済全体にとってかなり重要であったにもかかわらず、初期時点ですばやく、かつ、徹底的に問題解決を図ることができなかったのは、不良債権が集中した不動産などの部門で不良債権が処理されるどころか、当該部門にさらに融資が継続するという「追い貸し」が起こったためであるとの指摘がある。鶴光太郎85～86頁。
  - 9 1994（平成6）年7月5日閣議決定「今後における規制緩和の推進等について」
  - 10 「取得」とは、所有権の移転による取得のみならず、借地権の設定も含む。このような用法は、税法など他の立法でも見られる。
  - 11 一坪運動は、1筆の土地又はその一部を多数の者が贈与等により所有権移転を受け共有地とするものであり、立木トラストは多数の者が立木の所有権を取得するものである。「立木ニ関スル法律」（1909（明治42）年4月5日法律22号）により登記をすれば、独立の不動産として扱われる。いずれも、極めて小規模の不動産を多数の者が共有することにより、公共事業施行者の用地取得を妨げようとする手法である。
  - 12 「民法」207条「土地ノ所有権ハ法令ノ制限

内ニ於テ其土地ノ上下ニ及フ」

- 13 資産デフレ期に地価バブル対策とは奇異に感じられようが、第6章第8節2. で述べたように「新都市計画法」制定時からの懸案であった市街化区域内農地の宅地並み課税の本格実施が地価バブル期に決定され、その実施時期がバブル崩壊後に到来したものであり、公共政策論に言う政策実施のラグの問題が典型的に現われた事象である。
- 14 都市再生については、その後の動向も含め第9章で取り上げる。
- 15 当時は機関委任事務であった。これが自治事務に変わるのは第3節2.(2)で述べたとおりである。
- 16 渡辺俊一教授は「二層二段の都市計画システム」と表現される。
- 17 この制度の背景には、ダウンゾーニングの発想がある。
- 18 法で定める手続以外の住民参加手続を条例で追加できるようになった。
- 19 接道要件等を満たさない密集市街地に対する救済的措置である。次項(4)⑤も同様である。
- 20 各地方公共団体は「行政手続条例」を制定し、「行政手続法」と同様の内容を規定している。
- 21 従って、強制力を持たせるには、指導要綱の内容を条例化することが必要になる。
- 22 1981（昭和56）年5月30日以前の基準は旧耐震と呼ばれる。