

総量規制と公定歩合引上げの当否について

飯島 正

一 はじめに

昭和六〇年前後、我国の地価は著しく高騰し、我国経済と国民生活に大きな影響を及ぼした。

政府においても、種々の対策を講じ、昭和六二年一〇月には「緊急土地対策要綱」を、また、翌六三年六月には「総合土地対策要綱」を閣議決定し、平成元年一二月には「土地基本法」が制定された。さらに平成三年一月には「土地神話の打破」を目標とする「総合土地政策推進要綱」を閣議決定し、これら諸施策を講ずることにより、地価はようやく沈静化した。その後の地価の下落は著しいものがある。

この地価の安定、下落は、もちろん一連の諸施策の成果であるが、中でも金融面からとられた土地関連融資の総量規制と公定歩合の引上げが効果的な影響をもたらした。

そこで、一部の不動産業者がこれら総量規制及び公定歩合の引上げは違法な措置であるとして、国及び日本銀行に対し、平成五年損害賠償請求訴訟を提起し、このほど東京地裁で、両措置とも違法性はないとして、原告の請求を棄却する判決が出された（東京地判平成八年六月一七日判例集未登載）。

本件は、国の行政施策の当否が訴訟で争われた事件として、注目を集めた判決であるので、以下紹介してみたい。

二 昭和六〇年前後の地価の動向と土地政策

事案を紹介する前に、まず昭和六〇年前後の地価の動向と土地政策について、触れておこう。

昭和五八年我国貿易収支の大巾な黒字対策として、民間活力導入、内需拡大が図られることとなり、折からの東京都心部のオフィス

ビル用地の需給不均衡と、昭和六〇年のプラザ合意以降の金融緩和状況がいまって、東京都心部の地価は急激に高騰した。これが引き金となって、周辺部に波及し、さらに近畿圏その他の大都市部とその周辺地域に拡大した。これに対して、政府は、早急に地価の抑制を図るため、短期の土地譲渡益に対する課税を強化する等土地税制を強化し、また、国土利用計画法を改正して監視区域制度の創設を図る等の措置を講じた。

また、昭和六三年六月には、「土地の所有は利用の責務を負い、土地の利用は公共的、社会的な負担を負う」との基本的認識にたつて、「総合土地対策要綱」が閣議決定された（昭和六三年六月二八日閣議決定）。

翌平成元年一二月には、土地についての基本理念を定め、土地の適正利用、投機的取引の抑制等を定めた「土地基本法」が制定された（平成元年法律第八四号）。

平成三年一月には、「土地神話の打破を目標」とし、「二度と地価高騰を招来することがないように、土地が最も有利な資産であるという状況を作り出して来た要因の除去に努める」として、「総合土地政策推進要綱」が閣議決定された（平成三年一月二五日閣議決定）。

三 総量規制と公定歩合の引上げ

大蔵省は、金融機関の土地関連融資に関し、昭和六〇年七月地価高騰地域での投機的取引に対する融資自粛を求め、翌六一年四月土地関連融資の実行状況の定期報告を求めた。

また、昭和六二年七月には特別ヒアリングを開始し、平成元年二月には重点的特別ヒアリングを実施して、融資先の使途状況にまで踏み込んで個別指導を行った。

しかし、平成二年三月に至っても、土地関連融資の伸びが総貸出の伸びを上回り、同月発表の地価公示では、地価上昇の地方都市への波及傾向に歯止めがからなかった。

そこで、大蔵省は、平成二年三月の銀行局長通達（平成二年三月二七日蔵銀第五五五号「土地関連融資の抑制について」）で、総量規制に踏み切ることとし、不動産業向け貸出残高の伸びを、公的な宅地開発機関等に対する

貸出を除き、総貸出残高の伸び以下に抑えるよう、調整を求めることとした。（別表「貸出残高の推移」）

また、日本銀行は、平成元年五月以降公定歩合を五回にわたって（平成元年五月〇・七五％、10月〇・五％、12月〇・五％、平成二年三

総貸出残高と不動産業向け貸出残高の推移

年 月	総貸出残高		不動産業向け貸出残高		(B-A)
	億 円	(A) 前年(同月)比 (%)	億 円	(A) 前年(同月)比 (%)	
昭和63年(1988) 12月	3,969,008	9.8	411,068	12.5	2.7
平成元年(1989) 12月	4,400,807	10.9	469,019	14.1	3.2
平成2年(1990) 12月	4,739,543	7.7	484,833	3.4	△4.3
平成3年(1991) 12月	4,958,476	4.6	506,250	4.4	△0.2

資料 日本銀行「経済統計月報」

月一・〇％、八月〇・七五％）、三・五％引き上げ、貸出の抑制を図った。

これらの措置の結果、不動産業向け貸出残高の伸びは急激に鈍化し、地価は沈静化に向かった。

四 本事案の概要

本事案は、東京と広島の不動産業者八社が、前記大蔵省銀行局長の総量規制及び日本銀行の五次にわたる公定歩合の引上げにより、地価が四割暴落し、八九四億円の損害を被ったとして、うち三億五、〇〇〇万円について、国及び日本銀行に対し、損害賠償を求めた事案である。

原告は、①地価は市場の自由取引の原理に任せるべきであるにかかわらず、適正な補償なく、本件規制をすることは、財産権を侵害し、②国土利用計画法の価格指導を適正に行えば、総量規制の必要がないにかかわらず、政策裁量を逸脱して、過剰に規制し、③経済情勢の認識を誤って、不要の規制を行い、④法的根拠なく、違法な行政指導を行った、と主張した。

これに対して、国及び日本銀行は、これらの措置は景気の動向等を総合的に判断し、地価問題に対応するため行ったもので、違法性

はない、等と主張した。

五 判決の要旨

東京地裁は、三年の審理の末、次のような判断を下した。

- (1) 総量規制については、
- ① 金融機関の資金の運用規制は、大蔵省銀行局の所掌事務の範囲内であり、かつ、総量規制による地価の低下は、土地基本法の規定に沿うものであり、
- ② 総量規制等金融行政は、社会経済事情を総合的に勘案して行われるべきもので、その性質上政府の政策上の裁量に委ねられ、当該政策が著しく不合理であることが明白で、直接かつ重大な影響がある場合に適法性が問題になるが、本件判断が著しく不合理であることが明白であったとは認められず、
- ③ 経済情勢の認識を誤ったとも認められず、
- ④ 行政指導は、機動的、弾力的な行政運営を行う必要がある場合許されるものであり、貸出抑制が生じたとしても、各金融機関の任意の自発的な判断による結果であるとし、
- ⑤ その他本件総量規制が違法であるとは認められないから、国に対する請求は理由がないとした。

(2) 公定歩合の引上げについては、

- ① その影響が大きく、その決定及び変更は高度に専門的で公正な判断を必要とするから、日本銀行政策委員会に委ねられており、日銀法に定められた目的を逸脱し、又は甚だしく不当でない限り、適法性は問題とならないとし、
- ② 本件公定歩合の引上げが、日銀法の目的を逸脱し、又は甚だしく不当であるとは認められないから、日本銀行に対する請求は理由がないとした。

六 おわりに

土地基本法が明定するように、土地については、公共の福祉が優先され(二条)、投機的取引の対象とされてはならないものであり(四条)、国は、地価の高騰が国民生活に及ぼす弊害を除去するために、必要な措置を講じなければならぬ(二三条)。総量規制は、土地基本法を受けての措置である。

本件判決が、これら両措置は著しく不合理又は不当であったとはいえず、違法性はないとしたのは、妥当な判断であり、異論はないであろう。

総量規制は、平成三年一月の「総合土地政策推進要綱」でも、当面継続実施することと

され、その解除後はトリガー方式を導入することが閣議決定された。

これを受けて、同措置は同年末解除されたが、土地関連融資の急増にそなえるため、トリガー方式が導入された。しかし、その後、平成六年二月の「総合経済対策」でトリガー方式も当分の間停止することとされた。

(調査研究部長)