

不動産政策史概論

明海大学不動産学部教授

周藤 利一 著

一般財団法人 不動産適正取引推進機構

令和2年4月

はしがき

本書は、「明治以来の不動産に関する諸制度を中心に不動産政策の展開を分析し、現在の政策の本質を時間軸上で理解するとともに、今後の政策の方向を考える上での歴史的な視点を見出すことを試み」た論考であり、明海大学不動産学部教授の周藤利一氏（執筆時）によって、当機構発行の機関誌『RETIO』に No.97（2015（平成 27）年 4 月）から No.109（2018（平成 30）年 4 月）まで 13 回に渡り連載されたものを取りまとめ、その後、2020（令和 2）年 4 月時点で一部追補等したものです。

その内容は、土地所有権と利用権の関係、都市計画による土地利用制限、不動産の評価・課税、都市問題・住宅問題・環境問題など、個別の不動産に関する問題から都市や地域を形成する不動産のあり方の問題に至るまで多くの分野、次元に渡っており、このように広範な分野について、明治以降の長期に渡り、不動産政策を整理したものは貴重かつ有益なものであり、今後の不動産政策に関わる多くの関係者にとっても大変参考になるものと考えられることから、このたび発刊に至った次第です。

広く皆様にご活用いただくことを期待しています。

2024（令和 6）年 6 月

一般財団法人 不動産適正取引推進機構

不動産政策史概論 目次

第1章 明治期の不動産政策	1
はじめに	1
コラム：不動産の語源	
第1節 近代的土地所有者権の創設	1
1. 地所永代売買禁制の解除	
2. 地券	
(1) 壬申地券	
(2) 地租改正条例	
(3) 地券の法律的性質	
コラム：二線引畦畔の問題	
3. 国有土地森林原野下戻法	
第2節 明治期の不動産私法	5
1. 不動産担保制度・売買公証制度の導入	
2. 登記法	
3. 民法	
(1) 民法編纂の経緯	
(2) 不動産に関する権利の基本法制	
(3) 不動産法制の基本法典としての民法の特徴	
(4) 土地と建物が別個の不動産とされた理由	
4. 不動産登記法	
5. 建物保護ニ関スル法律	
第3節 明治期の都市政策と不動産公法	7
1. 都市計画と都市整備事業のはじめ	
(1) 近代的都市改造	
(2) 東京市区改正条例	
コラム：市区改正事業の財源問題	
(3) 東京以外の都市整備	
2. 大日本帝国憲法	
3. 土地収用法	
4. 耕地整理法	
5. 治水三法	
(1) 森林法	
(2) 河川法	

(3) 砂防法	
第4節 明治期の土地税制	12
1. 地租条例	
2. 譲渡所得課税の経緯	
3. 土地台帳規則	
4. 宅地地価修正法	
5. 印紙税	
6. 登録免許税	
7. 相続税	
コラム：相続税の課税根拠	
第5節 明治期の住宅金融	14
第6節 明治期の不動産市場と不動産業	14
1. 江戸期の状況	
2. 東京の土地所有と貸地・貸家経営	
3. 不動産業の成立	
(1) 江戸期にルーツを持つ不動産業者	
(2) 財閥各社の不動産経営事業	
(3) 信託業の一部としての不動産業	
コラム：大掃除の始まり	
第1章のまとめ	16
[参考文献]	
第2章 大正期の不動産政策	20
第1節 大正期の不動産政策をめぐる経済・社会情勢	20
第2節 大正期の不動産私法	20
1. 借地法	
2. 借家法	
3. 借地借家調停法	
4. 外国人土地法	
第3節 大正期の都市政策と不動産公法	22
1. 全国的な都市化の進展	
コラム：我が国の近代都市の経済的成立要件	
2. 旧都市計画法	
コラム：訳語「都市計画」の始まり	
3. 市街地建築物法	

第4節 大正期の住宅政策	25
1. 住宅政策の始まり	
2. 住宅組合法	
コラム：コーポラティブハウジング	
第5節 大正期の不動産業法	26
1. 信託法・信託業法	
第6節 関東大震災の復興政策	27
1. 帝都復興院と帝都復興計画	
(1) 帝都復興院の発足と廃止	
(2) 帝都復興計画の実施	
2. 特別都市計画法	
3. 借地借家臨時処理法	
4. 復興事業の成果	
(1) 復興区画整理	
(2) 同潤会アパート	
第7節 大正期の不動産税	29
1. 所得税	
コラム：比例税率と累進税率	
2. 法人課税	
3. 土地賃貸価格調査法	
4. 不動産取得税	
5. 都市計画特別税	
コラム：都市計画の財源問題・土地増価税	
第8節 大正期の不動産金融	31
1. 公的金融	
2. 民間金融	
第9節 大正期の不動産市場と不動産業	32
1. 私鉄による沿線開発事業	
2. 私鉄以外の開発事業	
第2章のまとめ	33
[参考文献]	
第3章 昭和戦前・戦中期の不動産政策	36
第1節 昭和戦前・戦中期の不動産政策をめぐる経済・社会情勢	36
コラム：大恐慌と生糸	

第2節 昭和戦前・戦中期の不動産私法	37
1. 抵当証券法	
2. 地代家賃統制令	
(1) 第1次統制令	
(2) 2次統制令	
3. 宅地建物等価格統制令	
コラム：国家総動員法と価格統制	
4. 借地法・借家法改正	
(1) 借地法改正	
(2) 借家法改正	
(3) 判例による借地権・借家権保護	
コラム：正当事由比較衡量方式と信頼関係理論に関する最高裁判例	
第3節 昭和戦前・戦中期の都市政策と不動産公法	40
1. 帝都の復興と大東京の誕生	
2. 地方計画と緑地制度	
(1) 東京緑地計画	
コラム：田園都市と緑地の始まり	
(2) 関東地方計画	
3. 防空都市計画	
4. 都市計画法・市街地建築物法の戦時特例	
第4節 昭和戦前・戦中期の住宅・建築政策	43
1. 不良住宅地区改良法	
2. 厚生省社会局の住宅政策	
3. 貸家組合法	
4. 住宅営団	
5. 防空対策	
(1) 市街地建築物法改正	
(2) 防空建築規則	
(3) 木造建物建築統制規則	
(4) 戦時罹災土地物件令	
第5節 昭和戦前・戦中期の不動産業法	45
コラム：職業紹介と不動産仲介	
第6節 昭和戦前・戦中期の不動産税制	46
1. 地租法	
2. 家屋税法	

3. 戦時特別税制	
第7節 昭和戦前・戦中期の不動産金融	46
1. 特殊銀行による不動産金融	
2. 住宅金融	
3. 不動産鑑定	
(1) 鑑定評価ルールの整備	
(2) 不動産価格統計の整備	
第8節 昭和戦前・戦中期の不動産市場と不動産業	48
1. アパート市場の形成	
2. 郊外住宅地・学園都市開発	
3. 不動産公売所構想	
第3章のまとめ	49
[参考文献]	
第4章 昭和戦後復興期の不動産政策	52
第1節 昭和戦後復興期の不動産政策をめぐる経済・社会情勢	52
第2節 日本国憲法と新たな土地制度	52
1. 日本国憲法	
(1) 土地所有権の保障と制限	
コラム：法律による土地所有権の制限	
(2) 条例による制限	
コラム：条例による土地所有権の制限	
(3) 土地所有権に対する補償	
コラム：特別の犠牲に関する判例・学説	
2. 農地改革	
3. 財産税	
4. 土地台帳法の制定・改正・廃止	
(1) 土地台帳と登記簿	
(2) 地図と公図	
5. 国土調査法の制定と改正	
(1) 地籍調査	
(2) 国土調査法改正	
第3節 緊急・臨時措置立法	57
1. 住宅緊急措置令	
2. 都会地転入抑制緊急措置令	

3. 臨時建築制限令	
4. 罹災都市借地借家臨時処理法	
(1) 優先借地権・優先借家権	
(2) 恒久法化	
(3) 廃止	
第4節 戦災復興	58
1. 戦災復興計画	
2. 特別都市計画法	
3. グリーンベルト	
第5節 昭和戦後復興期の不動産私法	59
1. 地代家賃統制令改正 (第3次統制令)	
2. 地代家賃統制令 1956(昭和31)年改正	
第6節 昭和戦後復興期の都市政策・土地政策	60
1. 建築基準法	
(1) 最低基準法規	
(2) 単体規定と集団規定	
(3) 建築主事と建築確認	
(4) 建築協定	
(5) その他の特色	
2. 建築士法	
3. 土地収用法	
4. 土地区画整理法	
(1) 制定目的	
(2) 事業手続	
(3) 特色	
(4) 土地区画整理事業の成果	
コラム：土地区画整理事業計画の処分性	
5. 耐火建築促進法	
6. 森林法・農地法	
(1) 森林法の全面改正	
(2) 農地法の制定	
第7節 昭和戦後復興期の住宅政策	64
1. 住宅金融公庫の創設	
(1) 経緯	
(2) 公庫の業務と実績	

2. 公営住宅	
(1) 制度の概要	
(2) 公営住宅の実績	
第8節 昭和戦後復興期の不動産市場・不動産業と不動産業法	66
1. 第一次ビルブームと地価高騰	
2. 不動産開発・分譲事業の再開	
3. 月賦住宅事業の展開	
4. 不動産賃貸業の動向	
5. 宅地建物取引業法の制定	
(1) 背景	
(2) 宅地建物取引業の意義	
(3) 登録制	
(4) 業務処理の原則	
(5) 仲介手数料	
コラム：GHQ と仲介手数料	
第9節 昭和戦後復興期の不動産税制	69
1. シャウプ勧告と税制改革	
2. 所得税の改正	
3. 相続税・贈与税	
4. 固定資産税の創設	
第10節 昭和戦後復興期の不動産金融政策	70
1. 緊急措置と金融政策	
2. 住宅金融政策	
3. 民間住宅金融	
第4章のまとめ	71
[参考文献]	
第5章 昭和高度成長期の不動産政策	75
第1節 昭和高度成長期の不動産政策をめぐる経済・社会情勢	75
第2節 広域計画制度	75
1. 国土計画と国土総合開発法	
(1) 戦前の経緯	
(2) 戦後の経緯	
コラム：「国土計画」の始まり	
(3) 全国総合開発計画（全総）	

(4) 新全国総合開発計画（新全総）

2. 首都圏整備計画

(1) 第1次首都圏整備計画と首都圏整備法

(2) 第2次首都圏整備計画と首都圏整備法改正

3. 近畿圏整備法

4. 中部圏開発整備法

5. 地域振興計画

コラム：新産・工特のパフォーマンス

第3節 昭和高度成長期の土地政策・都市政策 81

1. 宅地総合対策

2. 地価対策閣僚協議会

(1) 第1回地価対策閣僚協議会

(2) 第2回地価対策閣僚協議会

(3) 第3回地価対策閣僚協議会

3. 公共用地取得制度の整備

(1) 公共用地の取得に関する特別措置法

(2) 土地収用法 1967（昭和 42）年改正

4. 宅地造成に関する制度の整備

(1) 宅地造成等規制法

(2) 住宅地造成事業に関する法律

5. 新都市計画法

(1) 経緯

コラム：地域区分の理想と現実

(2) 内容

コラム：土地利用規制の仕組み

6. 建築基準法 1970（昭和 45）年改正

コラム：丸の内美観論争

7. 都市再開発法制

(1) 公共施設の整備に関連する市街地の改造に関する法律（市街地改造法）

(2) 防災建築街区造成法

(3) 都市再開発法

8. 都市開発資金の貸付けに関する法律

9. 都市施設の整備体制

第4節 昭和高度成長期の不動産私法 89

1. 借地法・借家法 1966（昭和 41）年改正

(1) 背景	
(2) 我妻構想	
(3) 1966（昭和 41）年改正	
(4) 正当事由解釈の変化	
(5) 区分地上権の創設	
2. 建物の区分所有等に関する法律（区分所有法）	
(1) 背景	
(2) 内容	
第 5 節 昭和高度成長期の住宅政策	90
1. 日本住宅公団	
(1) 設立目的	
(2) 公団の業務と成果	
2. 住宅地区改良法	
3. 新住宅市街地開発法	
4. 地方住宅供給公社法	
5. 日本勤労者住宅協会法	
6. 住宅建設計画法	
7. 公営住宅法改正	
(1) 収入超過者対策	
(2) 建替え制度	
第 6 節 昭和高度成長期の農地政策・保全政策	94
1. 農地転用許可基準	
2. 農業振興地域の整備に関する法律（農振法）	
3. 自然公園法	
4. 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）	
5. 首都圏近郊緑地保全法	
第 7 節 昭和高度成長期の不動産業政策	96
1. 宅地建物取引業法改正	
(1) 1957（昭和 32）年改正（第 2 次改正）	
(2) 1964（昭和 39）年改正（第 4 次改正）	
(3) 1967（昭和 42）年改正（第 5 次改正）	
(4) 1971（昭和 46）年改正（第 6 次改正）	
(5) 1972（昭和 47）年改正（第 7 次改正）	
コラム：重要事項説明義務違反と民事上の責任	
2. 不当景品類及び不当表示防止法	

3. 積立式宅地建物販売業法	
4. 不動産の鑑定評価に関する法律	
5. 地価公示法	
(1) 制定目的	
(2) 正常な価格	
第 8 節 昭和高度成長期の不動産税制	100
1. 譲渡所得税	
(1) 長期・短期の区分と分離課税	
(2) 収用の特例	
(3) 住宅・宅地供給促進税制	
(4) 土地区画整理事業の特例	
(5) 市街地再開発事業の特例	
(6) 固定資産の交換の特例	
(7) 事業用資産の買換特例	
(8) 居住用財産の特例	
(9) 借地権の税務	
(10) 賃貸住宅建設促進税制	
(11) 固定資産税の評価と負担調整措置	
(12) 不動産取得税・都市計画税の復活	
(13) 住宅取得促進税制：住宅取得控除制度の創設	
第 9 節 昭和高度成長期の不動産金融政策	104
1. 公的住宅金融	
2. 民間住宅ローンの登場	
3. 提携ローンの登場	
第 10 節 昭和高度成長期の不動産市場と不動産業	105
1. 地価動向	
2. 大都市郊外での宅地造成ブーム	
3. 民間デベロッパーの誕生	
4. 民間マンションの登場	
コラム：分譲マンションのはじめ	
5. ビル事業の黄金時代	
6. 住宅産業論と住宅メーカー	
7. 不動産流通業の協業化	
8. 首都圏不燃建築公社・住宅改良開発公社	

第5章のまとめ	108
[参考文献]	
第6章 昭和中成長期の不動産政策	115
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	115
コラム：都市政策大綱と日本列島改造論	
第2節 昭和中成長期の国土政策と地価対策	116
1. 国土利用計画法	
(1) 経緯	
コラム：日韓の「国土法」	
(2) 計画法としての内容	
コラム：国土法の5地域区分の意義	
(3) 土地取引規制	
コラム：届出制の私法上の効力	
2. 地価対策閣僚協議会	
(1) 第4回地価対策閣僚協議会	
(2) 土地対策に関する関係閣僚協議会	
3. 全国総合開発計画	
(1) 三全総	
(2) 四全総	
4. 多極分散型国土形成促進法	
コラム：各省の構想	
第3節 昭和中成長期の都市政策と不動産公法	123
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)	
2. 都市再開発法改正	
(1) 1975(昭和50)年改正	
(2) 1980(昭和55)年改正	
3. 建築基準法1976(昭和51)年改正	
(1) 日影規制	
(2) 総合設計	
(3) 一人協定	
4. 都市計画法・建築基準法1980(昭和55)年改正	
5. 幹線道路の沿道の整備に関する法律	
6. 民間都市開発の推進に関する特別措置法	
7. 農住組合法	

(1) 制定理由	
(2) 農住組合の事業	
8. 指導要綱	
(1) 問題の所在	
(2) 指導要綱の内容	
(3) 指導要綱の論点	
(4) 政府の対応	
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	
9. 都市景観政策	
(1) 保存型都市景観政策	
(2) 整備型都市景観政策	
(3) 屋外広告物対策	
第4節 昭和中成長期の住宅政策	130
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	
(2) 量から質への転換	
2. 宅地開発公団	
3. 住宅・都市基盤整備公団	
4. 住宅・建築物の省エネ基準	
5. マンション標準管理規約	
6. 欠陥マンション問題	
第5節 昭和中成長期の不動産私法	134
1. 地代家賃統制令の廃止	
2. 抵当証券業の規制等に関する法律	
3. 区分所有法 1983（昭和 58）年改正	
(1) 改正理由	
(2) 土地と建物の分離処分禁止	
(3) 団体的規制の強化	
(4) 建替え	
第6節 昭和中成長期の保全法制	137
1. 自然環境保全法	
2. 都市緑地保全法	
(1) 制定理由	
(2) 本法の内容	
3. 生産緑地法	

(1) 制定理由	
(2) 生産緑地	
4. 森林法 1974（昭和 49）年改正	
第 7 節 昭和中成長期の不動産業政策	139
1. 宅地建物取引業法改正	
(1) 1980（昭和 55）年改正（第 8 次改正）	
(2) 1986（昭和 61）年改正（第 9 次改正）	
(3) 1988（昭和 63）年改正（第 10 次改正）	
コラム：仲介の法制度	
2. 不動産適正取引推進機構	
3. 不動産流通近代化センター	
第 8 節 昭和中成長期の不動産税制	141
1. 譲渡所得の課税体系の再編	
(1) 新たな長短分離と総合所得との組合せ	
(2) 短期所有土地の譲渡益重課制度の創設	
2. 市街化区域内農地の宅地並み課税	
3. 特別土地保有税	
第 9 節 昭和中成長期の不動産金融	143
1. 公的住宅金融	
2. 民間住宅金融	
3. 住宅貸付債権の流動化	
第 10 節 昭和中成長期の不動産市場と不動産業	145
1. 地価高騰とその終焉	
コラム：不動産業界の対応	
2. 不動産市場の低迷と不動産業界の体質改善志向	
3. 第四次マンションブーム	
4. 住宅市場の構造変化	
(1) 住宅の商品化	
(2) 住宅流通市場	
コラム：フランチャイズチェーン問題	
5. 不動産広告の自主規制の進展	
第 6 章のまとめ	149
[参考文献]	

第7章 地価バブル期の不動産政策	153
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	153
コラム：地価バブル期の銀行行動	
第2節 地価高騰の要因と現象	154
1. 情報化と国際化－オフィスの東京集中	
コラム：オフィス需要予測	
2. 都内商業地発バブルの波及	
コラム：国有地売却問題	
3. バブルの全国展開	
コラム：地価バブル崩壊の要因と時期	
第3節 地価バブル期の不動産政策	157
1. 地価バブル前期（1985～87年）	
(1) 民活政策	
(2) 不動産政策と民活	
(3) ウォーターフロント・ブーム	
(4) リゾートブーム	
コラム：リゾートブームの顛末	
(5) 監視区域制度	
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	
(2) 土地臨調と地価対策の展開	
(3) 土地対策関係閣僚会議	
(4) 土地基本法 ²³	
(5) 宅地の供給・利用増進に関する法制	
3. 地価バブル崩壊期（1990年以降）	
(1) 審議会答申	
(2) 総合土地政策推進要綱	
(3) 生産緑地法改正	
(4) 計画行政・財政・金融措置	
(5) 市街化区域内農地の宅地化	
第4節 地価バブル期の住宅政策	162
第5節 地価バブル期の不動産業政策	163
1. 不動産業ビジョン	
2. 宅地建物取引業法 1988（昭和 63）年改正（第 10 次改正）	

3. レインズ	
第6節 地価バブル期の不動産税制	164
1. 税制の位置付け	
2. 住宅・ビル建設促進税制	
(1) 住宅取得資金の贈与の特例	
(2) 等価交換の特例	
(3) 土地信託	
3. 土地重課税制	
4. 土地税制の抜本改革	
(1) 所得税	
(2) 法人税	
(3) 相続税	
(4) 地価税	
(5) 固定資産税・都市計画税	
第7節 地価バブル期の不動産金融政策	166
1. 地価対策としての金融政策	
2. 住宅金融政策	
3. 民間金融	
第8節 地価バブル期の不動産市場と不動産業	167
1. 新設住宅着工戸数の動向	
2. 不動産流通市場の動向	
3. マンション市場の動向	
4. 海外不動産投資	
5. 地価バブルの崩壊と不動産市場	
第7章のまとめ	169
[参考文献]	
第8章 資産デフレ期の不動産政策	173
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	173
第2節 不良資産対策と規制緩和	174
1. 不良資産対策	
2. 規制緩和	
第3節 土地政策の大転換	175
1. 所有から利用へ	
(1) 土地政策審議会答申	

(2) 新総合土地政策推進要綱	
2. 地方分権改革と不動産法制の変容	
(1) 地方自治法改正	
(2) 地方分権一括法による諸法令の改正	
第4節 資産デフレ期の国土政策	177
1. 21世紀の国土のグランド・デザイン(新しい全総)	
2. 国土法改正	
(1) 大規模土地取引事後届出	
(2) 注視区域	
コラム：計画白地地域の開発規制問題	
3. 工業(場)等制限法の廃止	
4. 国会等の移転	
5. 土地収用法改正	
(1) 1999(平成11)年改正	
(2) 2001(平成13)年改正	
6. 大深度地下の公共的使用に関する特別措置法	
コラム：大深度地下利用制度の論点	
7. 地価公示法・不動産の鑑定評価に関する法律改正	
第5節 資産デフレ期の都市政策と不動産公法	182
1. 概説	
2. 都市計画法改正	
(1) 1992(平成4)年改正	
(2) 2000(平成12)年改正	
(3) 2002(平成14)年改正	
3. 建築基準法改正	
(1) 1992(平成4)年改正	
(2) 1997(平成9)年改正	
(3) 1998(平成10)年改正	
(4) 2000(平成12)年改正	
コラム：空中権	
(5) 2002(平成14)年改正	
4. 行政手続法と指導要綱	
5. 流通業務市街地整備法改正	
6. 民間都市開発の推進に関する特別措置法改正	
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)	

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

（2）2003（平成 15）年改正

（3）2007（平成 19）年改正

9. 予算による施策の展開

第6節 資産デフレ期の住宅政策 190

1. 住宅の質の向上

2. 住宅建設五箇年計画

（1）第 6 期計画

（2）住宅宅地審議会答申

（3）第 7 期計画

（4）第 8 期計画

3. 生活大国 5 ヶ年計画と年収 5 倍論

4. 都心居住政策

5. 特定優良賃貸住宅の供給の促進に関する法律（特優賃法）

6. 公営住宅法改正

7. 住宅金融公庫法改正

8. 都市基盤整備公団法・都市再生機構法

第7節 資産デフレ期の不動産私法 193

1. 借地借家法制定

（1）経緯

（2）普通借地

（3）定期借地権

（4）借家

2. 定期借家

（1）議論の対立

（2）良質賃貸住宅法と定期借家

コラム：サブリース紛争

3. 高齢者の居住の安定確保に関する法律（高齢者居住法）

4. マンション関連法

（1）被災区分所有建物の再建等に関する特別措置法

（2）マンション管理適正化法

（3）マンションの建替え等の円滑化に関する法律

（4）区分所有法改正

5. 住宅の品質確保の促進等に関する法律（品確法）

6. 消費者契約法	
(1) 内容	
(2) 2006（平成 28）年改正	
(3) 2018（平成 30）年改正	
(4) 不動産取引における論点	
7. 短期賃貸借保護制度の廃止	
第 8 節 阪神・淡路大震災	201
1. 対応と課題	
2. 被災市街地復興特別措置法	
コラム：阪神・淡路大震災の住宅確保対策	
第 9 節 資産デフレ期の不動産政策	202
1. 不動産業ビジョン	
(1) 新不動産業ビジョン	
(2) 不動産業リノベーションビジョン	
2. 宅地建物取引業法 1995（平成 7）年改正（第 11 次改正）	
3. 不動産特定共同事業法	
(1) 制定理由と内容	
(2) 不動産特定共同事業法の改正	
4. コンサルティング技能試験・登録制度	
5. 賃貸住宅政策	
(1) 賃貸住宅管理	
(2) 原状回復ガイドライン	
コラム：原状回復に関する判例	
第 10 節 資産デフレ期の不動産税制	205
1. 土地重課税制の廃止	
(1) 所得税	
(2) 法人税	
(3) 相続税	
(4) 地価税	
(5) 特別土地保有税	
2. 固定資産税の 1994（平成 6）年度評価替え	
3. 取得税の緩和	
(1) 不動産取得税	
(2) 登録免許税	
4. 住宅ローン控除	

第 11 節 資産デフレ期の不動産金融政策	207
1. 住専問題と金融危機	
コラム：住専問題の本質	
2. 公的住宅金融	
3. 民間住宅金融	
第 12 節 資産デフレ期の不動産市場と不動産業	208
1. 新設住宅着工戸数の動向	
2. マンション市場	
(1) 市場の動向	
(2) マンションの品質向上	
3. 流通市場	
4. 賃貸住宅市場	
コラム：賃貸住宅建設の誘因	
5. オフィス市場	
6. 日本型金融ビッグバン	
第8章のまとめ	211
[参考文献]	
第9章 人口減少期の不動産政策	216
第 1 節 人口減少期の不動産政策をめぐる経済・社会情勢	216
第 2 節 人口減少期の国土政策	216
1. 国土形成計画法	
2. 地理空間情報活用推進基本法（NSDI 法）	
第 3 節 土地情報の整備・提供	218
1. 不動産取引価格情報提供制度	
2. レインズ情報の提供	
3. 都市部の地籍調査の推進	
4. 土地基本調査	
第 4 節 所有者不明土地問題	219
1. 問題状況	
2. 国土交通省と法務省のガイドライン	
3. 所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法（所有者不明土地法）	
4. 所有者不明土地問題に関する動向	
第 5 節 人口減少期の不動産私法	220
1. 民法改正	

- (1) 債権法改正
- (2) 相続法改正
- 2. 不動産登記法改正
 - (1) 改正理由
 - (2) 法のスキーム
 - (3) 筆界特定制度
- 3. マンション関係法
 - (1) 被災区分所有建物の再建等に関する特別措置法 (被災マンション法) 改正
 - (2) マンション建替え円滑化法改正
 - (3) 市街地再開発事業による建替え
- 4. 大規模な災害の被災地における借地借家に関する特別措置法

第6節 人口減少期の都市政策 224

- 1. 中心市街地活性化政策
 - (1) 当初のまちづくり三法
 - (2) まちづくり三法の改正
- 2. 都市再生政策
 - (1) 都市再生特別措置法の制定
 - (2) 都市再生特別措置法の改正
 - (3) 特区制度の展開
- 3. 都市計画法改正
 - (1) 2006 (平成 18) 年改正
 - (2) 地方分権に関する改正
- 4. コンパクトシティ政策
 - (1) コンパクトシティ + ネットワーク
 - (2) 都市再生特別措置法の改正
 - (3) 地方公共交通の活性化及び再生に関する法律の改正
 - (4) 中心市街地の活性化に関する法律の改正

コラム：都市のスポンジ化
- 5. 建築基準法改正
 - (1) 2006 (平成 18) 年改正
 - (2) 2010 (平成 22) 年改正
 - (3) 2014 (平成 26) 年改正
- 6. 地方の都市政策の展開
 - (1) 要綱から条例へ
 - (2) 独自の土地利用調整システム

第7節 人口減少期の不動産環境政策 231

1. 都市の低炭素化の促進に関する法律（エコまち法）

(1) 制定理由

(2) 法のスキーム

2. 建築物のエネルギー消費性能の向上に関する法律（建築物省エネ法）

(1) 制定理由

(2) 法のスキーム

コラム：エネルギー消費性能基準

3. 環境認証制度

4. 土壌汚染対策法

(1) 制定理由と内容

(2) 法改正

第8節 人口減少期の不動産安全政策 234

1. 土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律（土砂法）

(1) 制定理由と内容

(2) 2005（平成17）年改正

(3) 2010（平成22）年改正

(4) 2014（平成26）年改正

2. 津波防災地域づくりに関する法律

3. 首都直下地震対策特別措置法

4. 大規模災害からの復興に関する法律

5. 宅地造成等規制法改正

6. 建築物の耐震改修の促進に関する法律（耐震改修促進法）改正

(1) 2005（平成17）年改正

(2) 2013（平成25）年改正

第9節 人口減少期の住宅政策 238

1. 住生活基本法

(1) 制定理由と内容

(2) 住生活基本計画

2. 賃貸住宅政策の新たな展開

(1) 賃貸住宅をめぐる状況

(2) 地域における多様な需要に応じた公的賃貸住宅等の整備等に関する特別措置法（地域住宅特別措置法）

(3) 住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅の供給の促進に関する法律（住宅セーフティネット法）

(4) 家賃債務保証業者の登録制度

(5) 賃貸住宅管理業者登録制度

(6) 住宅手当	
3. 住宅ストック対策の新たな展開	
(1) 長期優良住宅の普及の促進に関する法律	
(2) 特定住宅瑕疵担保責任の履行の確保等に関する法律 (瑕疵担保履行法)	
(3) 中古住宅・リフォームトータルプラン	
4. 高齢者居住法の改正	
5. 空家等対策の推進に関する特別措置法	
(1) 制定理由	
(2) 法のスキーム	
6. 民泊問題	
(1) 特区民泊	
(2) 住宅宿泊事業法	
第 10 節 景観・緑地政策	245
1. 景観法	
(1) 制定理由と内容	
(2) 関係法令の改正	
2. 都市緑地保全法改正	
(1) 2001 (平成 13) 年改正	
(2) 2004 (平成 16) 年改正	
(3) 2017 (平成 29) 年改正	
3. 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)	
4. 都市農業振興基本法	
(1) 制定理由	
(2) 法のスキーム	
第 11 節 道路・河川空間の都市的土地利用	250
1. 背 景	
2. 道 路	
(1) 都市再生と道路空間の活用	
(2) 道路公団民営化と道路空間の活用	
(3) 一般道路空間の活用	
2. 河 川	
第 12 節 不動産業政策	252
1. 宅建業法改正	
(1) 2005 (平成 17) 年改正 (施行規則)	
(2) 2006 (平成 18) 年改正	

- (3) 2007（平成 19）年改正（施行規則）
- (4) 2013（平成 25）年改正
- (5) 2014（平成 26）年改正（第 9 次改正）
- (6) 2016（平成 28）年改正（第 10 次改正）
- (7) 成年後見人等に関する改正（2019（令和元）年 9 月 14 日施行）
- (8) 債権法改正に伴う改正（2020（令和 2）年 4 月 1 日施行）

2. IT の活用

- (1) IT 重説
- (2) 定期借家の IT 事前説明

3. 空き家の媒介報酬額の特例

4. レインズ

5. 不動産業ビジョン 2030

第 13 節 不動産投資市場政策 255

1. SPC 法

- (1) 制定理由と内容
- (2) SPC 法・投信法の改正

2. 信託業法改正

- (1) 2004（平成 16）年改正
- (2) 2006（平成 18）年改正

3. 金融商品取引法

4. 不動産特定共同事業法 2013（平成 25）年改正

5. アクションプラン

第 14 節 人口減少期の不動産税制 258

1. 不動産税制のスタンスの転換

2. 取得課税

3. 保有課税

4. 譲渡課税

- (1) 長期・短期課税の原則
- (2) 優良住宅地造成等のために土地等を譲渡した場合の軽減税率等の特例

5. 特別控除

第 15 節 人口減少期の不動産金融政策 261

1. 金融政策と金融市場の動向

2. 公的住宅金融

3. 民間住宅金融

第 16 節 人口減少期の不動産市場・不動産業 261

1. 不動産市場の動向
2. 住宅市場の動向
3. ビル市場の動向
4. 不動産証券化市場の動向

コラム：外資系不動産ファンド

第9章のまとめ	264
---------------	-----

[参考文献]

第1章 明治期の不動産政策

はじめに

不動産に関する現行の仕組みは、相当に複雑で様々な法制度や施策が関連している。例えば、土地所有権と利用権の関係、都市計画による土地利用制限、不動産の評価・課税、都市問題・住宅問題・環境問題などのように個別の不動産に関する問題から都市や地域を形成する不動産のあり方の問題に至るまで多くの分野、次元にわたっているのが不動産の特徴であり、それゆえこうした諸問題に対する政策的対応も複雑多岐にならざるを得ないのである。そして、重要な事実、今日的に重要な課題として認識されているものの多くは、既に明治時代においても大きな問題であったことである。換言すれば、現在の諸問題の根源は明治期に見出すことができるのである。実際、現在の諸制度や施策の多くは、明治以来の法制・施策の積み重ねに由来している。そこで、本稿は、明治以来の不動産に関する諸制度を中心に不動産政策の展開を分析し、現在の政策の本質を時間軸上で理解するとともに、今後の政策の方向を考える上での歴史的な視点を見出すことを試みる。

コラム：不動産の語源

不動産という語は明治初期に作られたが、その語源については次の2説があり、いずれが日本初であるかは判然としない。

- ① フランス語からの翻訳造語説：箕作麟祥が *Biens immobiliers* から造語したとする。彼の「仏蘭西民法」1871（明治4）年訳の第3条に「不動産（土地家屋等ノ搬運ス可カラザル物ヲ云フ）」とある¹。
- ② オランダ語からの翻訳造語説：1872（明治5）年に文部省が刊行した神田孝平訳「和蘭邑法下編」258条に「邑税ヲ納ムヘキ期日ニ至リ之ヲ納メサル者アレハ司計官嚴令ヲ下シ法官ノ審判ナクトモ其者ノ動産不動産ヲ抑留スルノ権利アルヘシ」とある²。

第1節 近代的土地所有権の創設

「徳川封建制の崩壊に至るまでは、土地は領主の封建的な身分的支配に服し、土地の売買は永久に禁止せられ、農民の耕作権＝貢納義務と領主の貢納徴収権＝農民庇護との複合を社会組織の基礎としていた。ところが、明治維新を契機として、このような封建制度は崩壊過程に入り、更に、民法の制定によって近代的な個人主義的所有権制度が一応確立した。」³というのが我が国における近代的土地所有権の創設過程に対する一般的理解であろう。

しかし、明治維新前後で制度が完全に断絶していると解するのは妥当ではない。というのは、今日の我が国における法制度の基本的構造である公法と私法の二元的関係に通じるものが江戸時代においても見られたこと、即ち、政治的・公法的な土地支配権である「知行」と私法的土地支配権である「所持」とが区別されていたからである⁴。江戸時代の土地所有秩序のあり方は、近代的土地所有秩序を受け入れる前提になっていたと言ふべきである⁵。

1. 地所永代売買禁制の解除

江戸幕府は、1643（寛永20）年に「田畑永代売買禁止令」を発し、刑罰を以て田畑の永代売買を禁止していた⁶。永代売買を禁止されたのは、年貢が課される土地、特に農地であり、江戸等の都市の土地（町地）は無税地で、永代売買も許されていた。また、農地でも禁制が厳格に守られていたわけではなく、質入と質流れという方式で実質的な土地売買が行われていた。しかし、この質流れ

についても、「質地請戻慣行」が存在し、(旧) 質入主が借入金相当額を支払えば、所有権を復活できる場合があった。また、「60年季」という慣行によれば、質流れ後60年が経過すれば、旧所有者が無償で土地を取り戻すことができるとされていた。これらの慣行は、幕府が公認していたわけではなかったが、村が土地所有に大きな役割を果たしていた江戸時代では、相当程度尊重されていたとされる。

このような維新前の制度状況に対し明治政府は、1871(明治4)年以降、改革を次々と実施した。即ち、「相对令」(明治4年8月27日太政官布告240号)が地代家賃を当事者の自由に委ね、「田畑勝手作許可」(明治4年9月4日大蔵省47号)が耕作の自由を規定し、「分地制限令解除」(明治5年2月24日大蔵省25号)が耕地の分割の自由を認めた。そして、1872(明治5)年2月15日の「太政官布告50号」は、これまで、土地を永代売買することは禁止されていたが、これからは永代売買ができ、また、どの身分でも土地を自由に取得できる旨を宣言し、土地、特に農地に対する江戸時代の規制を解除して、近代の私的土地所有権の基礎を作り上げた。こうした一連の解放立法により、江戸時代の制約が崩され、近代的土地所有権が確立していくが、最も重要な制度が次に述べる地券である。

2. 地券

(1) 壬申地券

明治政府は、発足後ほどなくして土地所有権に関する政策について検討した。その際、明治維新は復古であるとして、土地の公有を主張する意見と、土地の私有を積極的に承認することにより経済が発展するという意見があったが、結局、後者の意見が採用された。具体的には、民地に地券を発行し、私的所有権を認め、自由な売買を認める反面として所有者に地租を課することとした。地券には、土地所有権の証拠という私法的な機能と地租納税義務者の確定という公法的な機能があった。そして、農地では売買を自由に認めること、町地では租税負担を課することが江戸時代と比べて大きな変革であった。

地券の交付は、東京に始まる。江戸幕府が置かれていたこともあり、東京の土地所有構造には独特のものがあつた。旧江戸の区域の約7割は武家地であり、その多くは、比較的高台にあるなど地理的な条件が良く、一筆の土地の面積が大きいことも特徴であった。こうした武家地を明治政府は取り上げ、政府機関や学校、軍等の用地等に転用し、さらに、一部を払い下げた。これに対応して、1872(明治4)年12月27日の「太政官布告682号」は、東京府について、従来の「武家地」「町地」の区別を廃止し、地券を発行し、地租上納を仰せ付けると規定している。そして、明治5年正月に大蔵省は、東京府に「地券発行地租収納規則」を示達して、地券発行の具体的方式について規定した。このとき発行された地券を明治5年の干支にちなんで壬申地券と呼ぶ。

市街地の壬申地券には「現今之代価」が記載されていた。その2%(明治5年6月からは1%、8年からは農地と同じ3%)を地租として毎年課税した。「現今之代価」は、所有者の申請を基礎として決定するものとし⁷、所有者の申請価格が不当に低いときは増額を説得し、所有者がこれに応じなければ土地を希望者に入札させた。この壬申地券の裏面には、「地租を相違なく納める限り空地のまま或いは家屋を建て又貸すとも持主の意の存する通りである」旨の文言が記載されていた。

「地券渡方規則」(明治5年2月24日大蔵省25号)は、農地の壬申地券の発行方式について、農地の売買が行われたときにその売買価格を記載した地券を発行することを規定し、買主は、地券により所有権の確証を得ると共に、納税義務を負うことになった。地券の発行を申請しない売買は、密売買として、土地と代金を没収したが、この方式では、売買がない土地に地券を発行できなかったため、同年7月4日の大蔵省達83号で「地券渡方規則」を改正して、売買がない土地についても地券を発行することを規定した。ただし、こうした土地の地券に記載する価格については規定されていない。

（２）地租改正条例

「地租改正条例」（明治6年7月28日太政官布告272号）は、田畑について江戸時代の年貢制度を廃止し、地価の3%を地租（国税）として毎年課税することを規定した。そのポイントは、土地調査、所有者の確定、地価の決定、地券の交付、地券、地図・台帳の作成である。

① 土地調査

土地調査では、一筆ごとの土地に番号（地番）を付けた。現在の登記簿の地番の多くはこのときに定められたものである。さらに、土地の利用状況に応じて、田、畑等の地目を決定し、各筆の面積を測量した。面積が大きいと地租額が増大するので、実際の面積より小さめに報告された例が多かった。登記簿上の面積よりも実際の地積が大きいという「縄延び」は、これに由来する。

② 所有者の確定

耕作者が農地の所持人である場合には、耕作者に地券を交付し、小作地の場合には、小作人ではなく、所持人（地主）に地券が渡された。

③ 地価

地価(X)は、自作地では収穫(P)に基づき、次の算式により決定した。

$$X = (P - 0.15P - 0.03X - 0.01X) / 0.06$$

$$X = 8.5P, \quad 0.03X = 0.255P$$

上式において、0.15Pは収穫に必要な経費15%、0.03Xは地租、(0.01X)は地租の徴税事務を行う村の経費としての村入用（地租額の3分の1とされた）、0.06は還元率であり、現代の不動産鑑定理論という収益還元法が適用されたことになる。

そうすると、実質税負担は、 $0.04X = 0.34P$ であり、収穫の34.0%というかなり重い負担になった。このため、農民の抵抗は強く、地租改正一揆が各地で発生したことから、1877（明治10）年より税率が2.5%に軽減された⁸。ただし、明治政府は、最大の財源である地租額が減少しないように、しばしば地租額から逆算して比較的高めの地価を決定し、地租税収の確保を図った。

④ 地券の記載事項

地券には、地番、地目、地積、所有者、地価、地租額等が記載された。また、土地の特定のために、村に地図と地券台帳が備え付けられた。当初は、売買があれば、新しい地券を作成し直したが、後には、売買前と同じ地券を使用して、所有者名義だけを書き換えることにした。

⑤ 市街地地券

市街地については、1875（明治8）年7月8日の「地租改正条例細目」（地租改正事務局議定）で、売買の地価を参照して地券の地価を決定することを規定した。しかし、江戸時代以来の「町地は無税」の伝統に配慮して、地価が低い水準で定められたため、市街地の地租負担は、農地に比べて低かったとされる。

（３）地券の法的性質

地券の発行は如何なる法的性質を有するかという問題がある。これは、地券の発行による土地所有権の確定、とりわけ官有地と民有地の区別がいかなる法律上の性質を有するかという問題であり、大きく二つの説が判例、学説で対立している。

確認説（自然決定説とも呼ばれる。）は、誰が土地所有者かは旧来の土地の権利関係により、当然に又は自然に決定され、官民有区分処分は土地所有権を創設する形成的効果はなく、確認する効果しか持たないと解する。確認説の場合、江戸時代においては土地所有権そのものは存在していなかったにしても、当該土地に関する多くの権利者・関係者のうちで最も現在の土地所有権に近い権利を有していた者に近代的土地所有権が認められるべきことになる。旧来の土地の権利関係に従い、近代的所有権は、自然に決定されるというものである⁹。

これに対して、創設説は、政府が官民有区分処分等において大きな権限を有したことを理由に¹⁰、近世に存在していた土地の所有権の一部が何等の処分を経ることなく当然に近代的土地所有権に転化していったと見る確認説では説明が困難であり、壬申地券の発行から官民有区分処分を経て下戻

しに至る政府の各種施策によって、近代的土地所有権が創設されていき、その過程で官有地と民有地が峻別されつつ形成されていったと見る¹¹。創設説によれば、官民有区分処分は、土地所有権の帰属を創設的に決定し、官有地と民有地の所有権の帰属を確定する行政処分であると理解する。この立場によれば、地租改正に伴い、土地を官有とする処分がなされれば、従前所持していた者があったとしても、当該土地は国の所有とされる。その後、当該土地が行政庁の判断なり、行政裁判所の判決に基づき下戻された場合等を除いて、当該土地は官有地である。創設説に従う限り、近代的土地所有権は「近代的土地所有権に最も近い土地支配を行っていた者に対し、当然に所有権が認められるに至った」のではなく、「国家によって新たに創設され、国民に付与された」と解することになる¹²。

この問題は、純粋な学理上のテーマにとどまらず、現実のしかも現在の難題でもある。というのは、明治期において自分の祖先の所有の土地が不当に国有地等に編入されたと主張する所有権確認の訴えが提起されることがあるからである。

こうした訴えに対し、伝統的な判例は、地租改正処分は公法上の行為であり、たとえ行政機関が自由裁量を誤り官有に編入すべきでない私人所有の土地を官有に編入した場合であっても、その処分は行政処分としての効力を生じ、私人の所有権は消滅して国が原始的に所有権を取得するとして創設説によっていた¹³。これに対し、確認説による判決が出されたことが一時期あったが¹⁴、近時の判例の主流は、再び創設説であると理解されている¹⁵。

ただし、判例は、官民有区分処分の効果については創設説によっているものの、当初から民地として地券が交付された土地については、確認説を採用していることが注目される。例えば、最高裁は、「当時の地券発行の根拠法令である明治5年2月24日大蔵省達第25号……に照らすと、地券は、土地の所持（排他的総括的支配権）関係を証明する証明文書であって、土地を払い下げるための文書とか、権利を設定する設権証券ではないことが明らかである。」と判示している¹⁶。

このように、我が国の不動産登記が必ずしも真正の所有者を表示していない（登記に公信力がない）という現在の事情は、民地に付与された地券の効果について確認説と関連して理解できるのである¹⁷。

コラム：二線引畦畔の問題

畦畔（あぜ）とは、田畑の境にあるもので、公図の上では二線が並行して記載されている。畦畔については地券が発行されないのが通例だったため、国としては国有地と考えているが、国有財産台帳には掲載されていない。この問題が強く意識されたのは、戦後の宅地開発や公共事業に伴う用地買収においてである。結局、国（当時の大蔵省）は、国有地であるという建前を堅持しつつ、私有財産として取得時効の対象になるとして、取得時効の要件を備えかつこれを援用するものについては、裁判上の請求がなくても、行政上の扱いにより畦畔に接する田畑の所有者に対し私的所有権を認めることにした。

3. 国有土地森林原野下戻法

地租改正に伴う官民有区分処分においては、私有地であるという明確な証拠がない限り、国有地に編入されることが多かったため、本来の私有地が不当に国有地として編入されたとして、払下げの請求が数多くなされた。そこで、明治政府はこの問題に対応するため、1899（明治32）年に「国有土地森林原野下戻法」（明治32年4月18日法律99号）を制定した。

この法律は、地租改正又は社寺土地処分により官有に編入され現に国有である土地森林原野立木について、その国有となした処分の当時所有の事実があった場合には、主務大臣に下戻しの申請ができる旨規定した。下戻しの申請をするためには、公簿又は公証により所有又は分収の事実を示す証拠、租税を支払った証拠、売買譲渡下付などの所有の事実を示す証拠、私費で木竹を植え付けた

証拠などを併せて提出しなければならない。主務大臣は、これら証拠により所有の事実を確認できたときは、その土地の下戻しを行う¹⁸。

第2節 明治期の不動産私法

1. 不動産担保制度・売買公証制度の導入

地券は、土地所有権の証拠としては適当な制度であるが、土地に担保権を設定するには、誰が担保権者かを表示することが難しいという問題があった。そこで明治政府は、1873（明治6）年に「地所質入書入規則」（明治6年1月17日太政官布告18号）を制定し、土地の質入（現在の質権に相当）と書入（現在の抵当権に相当）について、町村の戸長役場に奥書割印帳という帳簿を備え付け、これに担保権を記載することで公証することにした¹⁹。次いで、1875（明治8）年の「建物書入質規則並ニ建物売買譲渡規則」（明治8年9月30日太政官布告148号）で建物の売買、担保権設定について規定した。土地には地券が発行されていたわけであるが、建物についてはそれに相当する文書を発行することはせず、戸長役場に建物譲渡と書入のための奥書割印帳を設け、建物の売買・譲渡と書入の公証にした。

また、1880（明治13）年に「土地売買譲渡規則」（明治13年11月30日太政官布告52号）を制定し、土地の売買についても公証によることを規定した。その理由は、土地売買については地券で所有権を示し、土地担保については戸長役場の奥書割印帳で担保権を示すという二元制度では不便だったからである。この規則により、戸長役場が土地売買のための奥書割印帳を備え付け、売買のある都度そこに記載することとした。このため、地券の土地所有権の証拠という機能は、戸長役場の奥書割印帳に移り、地券の役割は地租納税者の表示に限られることになったのである²⁰。

2. 登記法

戸長役場の公証は無料であったが、管理が不十分な場合があったため、明治政府は、全国的機関である裁判所が不動産の公示を担当するのが適切であるとして、1886（明治19）年に「登記法」（明治19年8月13日法律1号）を制定した。

「登記法」は、ドイツの登記制度を参考にして物的編成主義を採用した。即ち、地券台帳に基づきあらかじめ各筆ごとに用紙を準備し、所有権の移転や担保権の設定がある都度、登記簿に記載することとした。

また、登記をすることによって直接利益を受ける者（登記権利者）と登記をすることによって不利益を受ける者（登記義務者）とが共同してすることを要するものとする共同申請主義を規定した。

そして、登記を不動産の売買や担保権設定の有効要件ではなく、対抗要件とした。

さらに、土地登記簿と建物登記簿を別個の冊子とした。これは、それ以前の戸長役場での公証でも土地と建物の公証制度が別個の冊子によっていたことが関連するが、我が国の不動産制度の特徴である「土地と建物の分離」の一つの原因になったのである。

3. 民法

（1）民法編纂の経緯

「民法」は、私法の基本法典であると同時に、憲法に比肩すべき国法の基本法でもあり、明治政府としては、当時存在した不平等条約の改正のためにも民法典編纂が必要であった。そこで政府は、フランスから法学教育や立法のためのお雇い外国人として来日していたパリ大学法学部助教授ボアソナードに、民法草案作成を1879（明治12）年頃に依頼した。ボアソナードの草案を翻訳してできた民法は、現行民法と区別して「旧民法」と呼ばれ、1890（明治23）年4月21日に公布され、1893（明治26）年1月1日から施行される予定だったが、日本人の法学者の一部がその施行に反対し、

「法典論争」が起きた。結局、帝国議会在旧民法の施行延期を決議し、当時の帝国大学教授（穂積陳重、富井政章、梅謙次郎）が「旧民法」を修正して新しい「民法」（現行民法）を起草し、1896（明治29）年4月27日法律89号として制定された²¹。

（2）不動産に関する権利の基本法制

「民法」206条は、所有権について、「所有者ハ法令ノ制限内ニ於テ自由ニ其所有物ノ使用、収益及ヒ処分ヲ為ス權利ヲ有ス」と規定して、その基本的な意義を明らかにした。ここでは、所有権の「自由」が示されていると同時に、その自由が「法令ノ制限」に服することが規定されている。

また、土地所有権の売買等の物権変動について、意思主義（176条）とともに対抗要件主義（177条）を規定した。登記については、ドイツのように不動産所有権移転の効力要件であるとする法制も存在するが、我が国民法は、フランスの法制度にならって対抗要件主義を採用した。

この所有権が不動産における権利の基本であるが、それ以外の物権について民法は、物権法定主義を採用した。ただし、こうした民法の厳格な態度にもかかわらず、入会権、水利権、温泉権などは、伝統的な物権としてその後も効力を有することになった。

（3）不動産法制の基本法典としての民法の特徴

第一の特徴は、土地と建物を別個独立の不動産としていることである。この結果、他人の土地に自己の建物を所有するという、借地による土地利用が重要な意義を持つこととなる。我が国民法の母国であるヨーロッパでは、土地と建物は一体の不動産であることが原則であり、借地による土地利用も例外的であるのと対照的であり、このことは、我が国の不動産市場や不動産事業のあり方にも大きな影響を与えている。

第二の特徴は、他人の土地に自己の建物を所有するための契約の仕方としては、物権である地上権の設定を受けることも、賃貸借によって債権である賃借権を取得することも、いずれも可能であることである。穂積陳重ら立法者は、建物を所有するための借地は地上権により、耕作のための小作は賃借権によるのが通例であると考えていたが、実際には地主は、建物所有のための借地についても、地上権より賃貸借を選好した。その理由は、賃貸借の存続期間は20年を超えることができないこと、賃借権の譲渡、転貸には地主の承諾が必要であることなどから、賃貸借の方が地主に有利であったからである。

第三の特徴は、賃貸借規定は契約の自由を基本とし、農地賃貸借に関して社会的弱者である小作人を保護する規定が不十分であったことである。

これら特徴のうち第二、第三については、後述するように、その後極めて重要な立法上の手当が行われることとなる。

（4）土地と建物が別個の不動産とされた理由

「民法」86条1項は「土地及びその定着物は、不動産とする。」と規定するのみで、建物を含む定着物が土地と別個の不動産であると明定しているわけではない。それにもかかわらず、日本では土地と建物は別個の不動産とされていると解することができるのは、「不動産登記法」上、土地と建物が別個の不動産であることを前提とした規定が設けられている（不動産登記法14条）からである。また、抵当権の効力の範囲が土地と建物で区別されていること（民法370条）や法定地上権という独自の仕組みの存在（民法388条）²²、一括売却権の規定（民法389条）²³は間接的に土地と建物が別個独立の不動産であることを示すものとされている。

このように日本では建物が土地とは独立した不動産とされている理由としては、①日本の慣習がそうであったこと（江戸時代から土地と建物は別個の不動産として売買、交換、抵当権設定などが行われていたこと）、②地券は土地所有権のみに関するものであり、その地上にある建物の所有権に関するものではなかったことの二点が挙げられる。なお、地券についてこのような取扱いがされた

理由としては、さらに、ア．農地の取扱い（土地と建物とを一体としたのでは、そのようなものの存在しない、しかも当時、明治政府の財政上も日本経済の構造上も圧倒的な重要性を持っていた農地の取扱いに困るため、土地と建物とが切り離されたのだと推測されること）、イ．変革期立法の一般的な傾向（早急に法が作られ、いつとはなしに土地と建物とが常に別個独立とされるようになったこと）、③家屋構造（特に、立法当時の日本の建物は一般に木造であり、家屋構造の弱さによって土地と建物が別個独立であるとの観念が生み出されたこと²⁴）が挙げられる。

また、立法経緯としては、1894（明治27）年12月4日から18日にかけての法典調査会における民法草案の審議の中で確定的となったものと思われる。そこでは、現在の「民法」370条、388条及び389条に相当する条文が審議され、土地建物一体説と土地建物別個説から賛否両論があったものの、最終的には土地と建物を離すという案が多数で通ることとなった²⁵。

4. 不動産登記法

「民法」が1898（明治31）年に施行されたのを受けて、翌年に「不動産登記法」（明治32年2月24日法律24号）が制定された。その内容は、裁判所の登記事項管轄、物的編成主義、共同申請主義、対抗要件主義など基本的には明治19年「登記法」を継承するものであるが、「民法」に従って賃借権や先取特権を登記できる権利として認め、また、仮登記、予告登記等の制度を設けた。

この法律はその後一部改正が行われたものの、2004（平成16）年6月18日法律123号により全部改正されるまで100年以上も施行された。

5. 建物保護ニ関スル法律

前述したように、多くの借地は賃借権で設定されていたが、「民法」によれば、賃借権が設定されている土地を地主が他人に売却すると、賃借権が登記されていない限り、賃借人は自己の賃借権を新たな地主に対抗することができない（605条）。賃借権が対抗できないときは、新たな地主は、借地人に対して建物収去、土地明渡を請求できる。ここで、判例は、地主に賃借権登記への協力義務を認めていないため、賃借人は、賃借権を登記したくても登記ができず、ほとんどの借地権は実際には無登記であった。そのため、賃借権が設定されている土地が売買されると、賃借権が対抗できないために、賃借地上の建物も収去しなければならなくなった。このように、土地売買が建物の破壊をもたらしたことから、当時の新聞はこの事態を、土地売買が地震と同じ効果を持つとして、「地震売買」と表現した。民法の規定と判例が、大きな社会問題を引き起こしたわけである。

そこで、1909（明治42）年に「建物保護ニ関スル法律」（明治42年5月21日法律40号。建物保護法と通称される。）が制定された。この法律は、土地の賃借人や地上権者がその賃借権や地上権を登記していなくても、借地上に存する建物の登記をしているときは、土地を買い受けた第三者に借地権を対抗することができると規定した。建物の登記は借地人が単独でできるので、これにより借地権の対抗力が実質的に保障されることになったのである。

第3節 明治期の都市政策と不動産公法

1. 都市計画と都市整備事業のはじめ

（1）近代的都市改造

我が国の近代化を急速に推し進めていた明治政府にとって江戸時代以来の伝統的な都市を近代的な都市に改造することも重要課題であり、特に、首都東京については、大火の予防、伝染病の防止、交通手段の整備等が必要であった。このうち防火対策は、維新後も、しばしば大火が発生したことから、比較的早く着手された。まず、1872（明治5）年2月の銀座の大火を受けて、政府は「銀座

煉瓦街計画」を策定し、焼跡に広い街路と煉瓦造りの建物が並ぶ街区を作った。この事業は、銀座が江戸時代からの商業地であった日本橋を抜いて東京一の商業地になる基礎ともなった。

その後、1880（明治13）年12月から翌年2月にかけて神田一帯に連続して大火が発生したことから、東京府は防火を中心とした都市改造のため神田橋本町の全面的都市整備、焼失範囲にある15路線の道路整備、3つの新河川開削など広範囲な事業を実施するとともに、「防火路線並ニ屋上制限規則」（明治14年2月25日東京府布達甲27号）によって、都心地域について既存建物を含むすべての建物の屋根を瓦等の不燃材で葺くことを義務づけ、さらに幹線道路沿いの建物の構造を石造、土蔵造等に限ることとした。これは、我が国で初めての本格的な防災都市計画であると言える²⁶。

一般に、都市を整備する場合には、大きく二つの手法がある。その一つは事業であり、伝統的には、公的組織が自ら又はその譲許を受けた組織が土地利用のあり方を変えるための都市改造を行うものである。もう一つは規制であり、公的組織が一定の法規を制定し、私的土地所有者等に順守させることにより、土地利用のあり方を変えさせていくものである。「銀座煉瓦街計画」は、事業という方式による都市改造であり、「防火路線並ニ屋上制限規則」は、規制という手法による都市改造であった。

（2）東京市区改正条例

明治政府は、1873（明治6）年、太政官布告により内務省を設置した。内務省は戦前の75年間にわたり地方行政、警察行政など内政を司る強力な官庁であった。内務官僚は、自分たちエリートが国民を指導していくという牧民官の発想で行政を進めるとともに、日本を早く近代化するため、欧米の先進的な仕組みを積極的に導入しようという開明的な態度を特徴としていた。都市政策・都市計画もその一環であり、明治期の最大の政策と言えるのが、1888（明治21）年に公布された「東京市区改正条例」（明治21年8月16日勅令62号）であり、我が国最初の都市計画法制と評価できる。市区改正とは、市街地の整備という意味であり、また、条例という語が用いられているが、自治立法ではなく、国法たる勅令であった。

この条例は、当時の東京市の区域において営業、衛生、防火、通運等の利便を図るための市街地改造に関する計画と毎年度において施行すべき事業を決定する組織として、東京市区改正委員会を設置して内務大臣の監督に服せしめること、市区改正委員会において市街地改造のプラン（市区改正設計）を議定したときは内務大臣に具申し、内務大臣は内閣の認可を受けて東京府知事に付し公告させること、市街地改造の財源として地租や営業税について特別税を課することができること、また公債を募集できることなどを規定した。併せて、土地の収用・使用に関し、別に「東京市区改正土地建物処分規則」（明治22年勅令5号）を定めた。

（表1-1） 市区改正計画の事業達成率

項目	当初計画	事業実績	達成率(%)
道路（線数）	316 線	133 線	42.1
（延長）	117 里	44 里	37.6
河濠（新設）	8 個	3 個	37.5
（改修）	22 個	1 個	4.5
（外堀埋築）	4 個	3 個	75.0
公園（箇所数）	49 個	30 個	61.2
（面積）	100 万坪	69 万坪	69.0
市場	8 個、12 万坪	0 万坪	0
火葬場	5 個、1 万坪	0 万坪	0
墓地	6 個、30 万坪	0 万坪	0

（資料）池田宏「都市計画法制要論」都市研究会、1921年、120～121頁。

1889（明治22）年に告示された最初のプランは、都市インフラ整備の青写真であり、その総事業費としては2,348万円を予定していた。条例によれば、これら事業のための特別税、補助金の歳入合計は、毎年度30～50万円と規定されていたので、単純計算では47～78年度分の事業に相当する。つまり、市区改正における都市計画の概念は、内容的には都市インフラ整備そのものであり、方法的にはまず設計図である市区改正設計を公定し、それに基づき毎年度少しずつ実現していくという方式であった。しかも帝都の事業であることから国家の事業とされたのであり、あらゆる意味で市区改正においては「都市計画は国家百年の計」であった²⁷。

事業実績を見ると、1889（明治22）年から1918（大正7）年末までの30年間に、総事業費5,058万円のうち51%を道路に投入し、都心部の幹線街路整備を中心に帝都の改造を実施した。そのほか、水道、橋梁、河川、公園、埋立、下水等も含めた都市インフラの整備を行った。全体の事業達成率は表のとおりであり、市場、火葬場、墓地は実績ゼロであった²⁸。また、近代都市計画の最も重要な柱である土地利用規制については、ほとんど見るべきものはなかった²⁹。

コラム：市区改正事業の財源問題

1882（明治15）年に東京府知事に就任して首都東京の改造を唱えた芳川顕正を中心に、道路・河川整備を旨とする内務省―東京府主導の首都計画たる市区改正案の作成が進められた。ただし、財源に関しては、府県会（地方議会）コントロールの意図を秘めた内務省が国費・地方費一体の配分制度を提案したのに対し、工部省系の芳川知事はこれに従わず、大蔵省と手を組んで入府税を創設するという独自の構想を固めて行った。入府税は、当時のパリの入市税に影響を受けた消費課税であるが、当初は賛成した大蔵省が、海軍軍拡の財源としての所得税導入のため、競合する入府税に対し反対に転じたことから実現しなかった。そこで内務省―東京府は、15万円程度と見込まれる官有河岸地払下げを呼び水として15～35万円の付加税（特別税）負担を東京府会に提案した。結局、受益者負担の見地に基づき、東京府内から地租割（都市計画税の原型と言えよう。）、営業税、雑種税、家屋税、清酒税という特別税を徴収し、府内の官有河岸地払下げ収入と合わせて年額30～50万円の間で調整して財源を確保することとし、特に必要な場合には公債発行が認められた。入府税はかろうじて清酒税としてその面影をとどめることとなった。このように、都市整備財源問題は近代都市計画スタート時点から既に付いて回る大きな政策テーマだったのである。

（3）東京以外の都市整備

京都は、1869（明治2）年の東京遷都・車駕東幸により人口が1877（明治10）年まで減少したことから、奈良のような存在になってしまうのではないかと、の衰微への危機意識を原動力に、京都府知事北垣国道は琵琶湖疏水事業を起こし、市内に電力を供給して産業誘致を図った。さらに、1895（明治28）年第4回内国勸業博覧会及び平安奠都記念祭をステップに我が国最初の市街電気軌道を敷設して、商業都市として再生しようとした。都市再生プロジェクトの先駆けと言える。

また、大阪の危機感も強く、1896（明治29）年に市営築港事業に対する国庫補助を獲得したものの、日清戦争恐慌により築港公債の価格と償還財源として当てにしていた埋立地の地価が暴落してしまい、市財政は逼迫した。そこで大阪市長長鶴原定吉は、公債の財源捻出を目的として、1903（明治36）年に収益主義を経営原則とする市営電気鉄道を創設し、第一期築港線を建設した。これが日露戦争時に収益を上げたことから、翌年に東西線と南北線を建設した。

他方、横浜市は対外貿易の主導権を巡って神戸市と競争を繰り広げていた。しかし、神戸港の輸入額が1892（明治25）年に横浜港を上回り、横浜港の地位は低下していった。そこで横浜市は1904（明治39）年、関税以外の港税徴収権と起債権を横浜市港湾委員会（港湾管理者）に帰属させて、かつ、収益処分については国と市の間で出資額に応じて配分することを提案した。

1898（明治31）年、神戸市は港湾修築計画を策定し、国はこれに基づき港湾拡張計画を閣議に諮って推進した。

このように、東京以外の都市の開発・整備は、あたかも都市間競争と言うべき様相を呈していた。ただし、市区改正のような一応は総合的な都市計画ではなく、港湾、水道、電気軌道、電力供給といった市営事業の導入を巡る競争であった。これは、市区改正が適用されない以上、各都市が文明開化に乗り遅れないようにするためには、自力で成長部門に対して公共的投資を行い、地域経済の発展を図りつつ、その収益により投資コストの回収を行う方式のほかには選択肢はなかったと言える。

2. 大日本帝国憲法

1889（明治22）年に制定された「大日本帝国憲法」（明治憲法）は、27条1項で所有権保障を規定した。即ち、憲法という法体系の頂点にある規範により所有権保障が明確化されたのである。

また、27条2項は公用収用について規定し、土地収用の憲法上の根拠を与えた。

3. 土地収用法

土地収用のための法規としてはまず、「公用土地買上規則」（明治8年11月28日太政官達132号）が制定され、国郡村市の利益のために公用土地買上げをなしうることを規定したが、補償について地券価格による買上げを原則とするなど実際にそぐわないものがあったため、所有権保障を規定する明治憲法の制定とも関連して、1889（明治22）年に同規則を全面改正して「土地収用法」（明治22年7月31日法律19号）が制定された。

同法は、鉄道等の私人が収用の主体になることを明確に認めた。また、補償については、地券価格の原則に代わって「相当ノ価値」の補償をすること、補償金額に不服がある場合には、裁判所に訴を提起できることを規定した。収用手続としては、起業者が内閣に工事認定を求め、その後、知事等の地方長官を委員長とする土地収用審査委員会が収用の区域、時期、補償金等を決定した。現行の土地収用制度の基本的仕組みがこのときに定まったと言える。

その後1900年には、新たな「土地収用法」（明治33年3月7日法律29号）が制定された。新法は基本的に1889年法を受け継いでいるが、民法の制定を受け、私法上の権利関係を明確にしたこと、収用法の適用の対象を工事から事業に改めたこと（工事がなくても収用が必要な場合があるため）、収用法の適用がある事業に電気事業等も追加したこと、地上権のみの収用を認めたことなどが特徴である。1900年土地収用法は、第2次大戦後まで土地収用の基本法となった。

4. 耕地整理法

都市的な土地利用を行うための基盤整備の代表的な手法は、土地区画整理事業である。この事業の特徴は、減歩を伴う換地により道路、公園等の公共施設の用地を提供させることにある。耕地改良のための土地の区画形質の変更については、1899（明治32）年に公布された「耕地整理法」（明治32年法律82号）が初めての法制度であり、土地所有者の3分の2以上の同意、同意者の土地面積が整理地区総面積の3分の2以上であること、同意者の土地の地価額が整理地区内の地価総額の3分の2以上であることを条件に、不同意である者をも耕地整理地区へ強制的に編入することができることを規定した。ただし、同法は耕地整理の目的を耕地の利用を増進することに限定していた。

その後1909（明治42）年に制定された「耕地整理法」（明治42年法律30号）もまたその目的を土地の農業上の利用の増進としていたが、耕地整理組合の設立要件を区域内の土地所有者総数の2分の1以上かつ区域内の土地総面積及び総地価の各3分の2以上に該当する土地所有者の同意に緩和し、さらに建物がある宅地についても土地所有者、関係人及び建物について登記した権利を有する者が同意したときに耕地整理組合の地区に編入できる旨を規定した。そして、この法律による耕地整理は、宅地開発目的の土地区画整理としても実施されたのである。

さらに、1919（大正8）年の「旧・都市計画法」が土地区画整理を都市計画法制の中に位置づけ、土地区画整理の実際の方式について1909年の「耕地整理法」を準用したことにより、同法の仕組みが都市的土地利用の形成に大きな役割を果たすことが法制度上明確になった。土地区画整理事業は「都市計画の母」と呼ばれるほど、我が国の市街地形成に果たした役割は大きい³⁰。

5. 治水三法

（1）森林法

明治期に確立された土地私有制度は、森林に大きな影響を与えた。民有林については、所有権自由の原則から伐採が自由となり、建築・土木材料、燃料、農業肥料等に用いるため、森林が無秩序に採取され、森林荒廃による洪水、土石流等の災害が多発した。特に1896（明治29）年の未曾有の大水害は各地に大きな被害をもたらしたことから³¹、「森林法」（明治30年法律36号）が制定された。

同法は保安林制度を創設し、土砂の崩壊、流出、飛散、水源涵養、風水害等の防止のために必要な箇所は、地方森林会の答申を経て主務大臣が保安林に指定し、伐採の禁止・制限、開発行為その他の土地利用の制限を行うことができるものとした。その後、明治40年法律43号により全面改正され、規制が強化された。

（2）河川法

「河川法」（明治29年4月8日法律71号）は、現行の「河川法」（昭和39年7月10日法律167号）との対比上「旧河川法」と通称される。明治中期になると、河川沿岸の開発の進展に伴い、洪水による被害が増大するようになり、堤防によって洪水の氾濫を防止する治水工事に対する要望が高まってきた。当初は財政上の窮乏を理由にこれを実行に移そうとしなかった明治政府も、日清戦争後に財政の余力が生ずるに及んで、ようやく治水工事を主軸とする政策の展開を決意するに至り、旧河川法が制定されたのである。

「旧河川法」の内容は、国家権力による統制的色彩が著しく強く、また、治水に重点が置かれ、利水の面には十分な配慮が払われていない。行政実務も洪水、高潮等の非常時の管理に集中され、平常時の利用については河川の使用関係以外に関心事となることはなかった。また、護岸の建設、浚渫といった工事中心であり、物的管理しかも工事により設置した施設の維持操作に人的・財政的資源が重点的に投入された。このように時間的・内容的に限定された管理であり、公共用物としての河川を包括的・体系的にコントロールするという本来の意味での管理がなされなかった³²。

（3）砂防法

「砂防法」（明治30年3月30日法律29号）は、土石流による被害を防止するために、主務大臣が指定する土地において砂防設備を設置したり、行為制限を課すことなどを定めている。

ちなみに、同法は制定当時の条文がほぼ維持されている希少な法律であるが、36条は「私人ニ於テ此ノ法律若ハ此ノ法律ニ基キテ発スル命令ニ依ル義務ヲ怠ルトキハ国土交通大臣若ハ都道府県知事ハ一定ノ期限ヲ示シ若シ期限内ニ履行セサルトキ若ハ之ヲ履行スルモ不充分ナルトキハ五百円以内ニ於テ指定シタル過料ニ処スルコトヲ予告シテ其ノ履行ヲ命スルコトヲ得」と規定し、執行罰（行政上の義務を義務者が怠る場合に、行政庁が一定の期限を示し、期限内に履行しないか、履行しても不十分なときは過料を課することを予告して義務者に心理的圧迫を加えて義務の履行を強制する、行政法上の強制執行のひとつ）に関する規定が条文上に現行法上唯一残されている法律としても知られている。砂防行政の実務では執行罰は行われていないにもかかわらず、法律の条文からこの規定が削除されていないのは、特に理由のあるものではなく、単なる削除漏れがそのまま残ってしまっているからであるというのが通説となっている。

以上のように同時期に制定された「森林法」、「河川法」、「砂防法」は治水三法と呼ばれるが³³、不動産政策の観点からは、洪水などの自然災害が特に多い我が国の国土保全を通じて経済発展と都市

の形成を支えてきたと評価できる。

第4節 明治期の土地税制

1. 地租条例

1884（明治17）年の「地租条例」（明治17年太政官布告7号）は、地租改正における地租制度を体系的にまとめた法令である。この条例は、地租は地券の名義人に課税し、質権が設定されている土地については、質権者に課税することを規定した。

この条例の制定後、地租改正当時の地図が不正確なものであったため、再び土地調査（地押（じおし）丈量と呼ばれた。）を行い、1888（明治21）年頃までにほぼ終了した³⁴。このときに作成された地図は、後に土地台帳付属地図となった。現在の登記所に備え付けられている公図の多くは、このときに作成された地図を複製したものである。

2. 譲渡所得課税の経緯

我が国における所得税は、1887（明治20）年3月23日に公布された「所得税法」により創設されたが、当初から長い間、土地や建物の譲渡による利益（譲渡所得）に対しては所得税を課税することはなかった。これは、当初の所得税のシステムが、個人又は法人のすべての所得に課税するという現在のような総合所得税ではなく、営利に属さない一時の所得には課税しないというシステムであったことに関連する。

個人の譲渡所得に対する課税がなされるようになったのは、1942（昭和17）年の臨時利得税改正まで待たなければならず、総合所得税が導入されるのは、第2次大戦敗戦後の1947（昭和22）年の所得税抜本改正であった。また、法人に対する課税は、1899（明治32）年の税制改正であった³⁵。

3. 土地台帳規則

「地租条例」は、地券の名義人から地租を徴収すると規定していたが、1889（明治22）年の「土地台帳規則」（明治22年勅令39号）は、端的に台帳により地租を課税する制度を採用した。各府県や郡役所は、地券台帳を元に、土地台帳を作成し、所有権の移転登記や質権の設定があると、登記所が土地台帳所轄官庁に通知することとされていた。地図も、台帳付属地図として位置付けられた。

この規則の制定により土地及び租税に関する基本的な帳簿としての土地台帳が完成したことにより、地券は土地所有権の証拠としても地租納税義務者の表示としても機能を失い、その歴史的な役割を終え、廃止された³⁶。なお、1896（明治29）年に税務署が創設されてから、土地台帳は税務署に移管された。

4. 宅地地価修正法

明治時代も半ばを過ぎると宅地も農地も、明治初年に比して相当の値上がりをし、特に宅地価格は著しく上昇した。しかし、地租改正以来、地租課税のための法定地価の根本的修正は行われず、しかも、明治初年の地租改正では、宅地の地租負担が農地に比べて相対的に低い水準とされたため、地租条例改正により1899（明治32）年から宅地地租の税率を農地地租に比べ上昇させた。そして、1905（明治38）年には、田畑の地租税率を5.5%、市街宅地の税率を20%としたが、それでも法定地価の固定のために負担の均衡が達成できない状況にあった。

そこで、1910年（明治43年）の「宅地地価修正法」（明治43年法律3号）は、宅地について賃貸価格調査を行い、これに基づいて法定地価修正を実施することを規定した。賃貸価格とは、貸主

が公課、修繕費など土地の維持に必要な経費を負担する条件で土地を賃貸するときに取得すべき金額である。各税務署は、土地所有者の選挙により宅地賃貸価格調査委員会を設けて調査を行い、調査により得られた賃貸価格の10倍を修正地価とした。ただし、一種の負担調整措置があり、市街宅地の修正地価がそれまでの法定地価の18倍を超えるときは、18倍をもって修正地価とした。宅地の地租税率については、2.5%とこれまでに比べて引き下げた結果、宅地の実際の地租負担の増大は、2.25倍が限度になった³⁷。なお、明治初年の地租改正時に地価日本一であったのは東京市日本橋区元船町であった（日本橋三越近く、300坪当り8,867円）が、宅地地価修正法による修正地価では日本橋区室町（三越前、300坪当り36,000円）になった。

（表1－2） 地租税率の変化（単位%）

	当初	明治10	32	37	38	43	大正10
田畑	3	2.5	3.3	4.3	5.5	4.7	4.5
市街宅地	3	2.5	8.0	8.0	20.0	2.5	2.5
村宅地	3	2.5	6.0	6.0	8.0		
雑種地	3	2.5	4.3	4.3	5.5	4.0	5.5

（資料）大蔵省百年史上巻219頁

5. 印紙税

印紙税は、商取引等の背後に担税力があると想定し、これに関連して作成される文書に印紙を貼らせて課税するものであり、流通税（取引税）の一種である。

我が国では1873（明治6）年「受取諸証文印紙貼用心得方規則」（明治6年太政官布告56号）により導入された。当初の内容は、証書類を金銭その他諸受取の第1類と田地屋敷建屋売渡証文、借用金証文等の第2類に分け、後者は10円以上に対しその金額に応じた段階的な税率（概ね1%）を賦課した。その後、数次にわたる改正を経て、1899（明治32）年に「印紙税法」（明治32年法律54号）が制定され、現行の「印紙税法」（昭和42年5月31日法律23号）により全部改正されるまで施行された。

6. 登録免許税

登録免許税は、登記のための手数料的性格のものではなく、不動産の権利の移転等の背後に担税力があると推定して課税する流通税（取引税）の一種である。

1871（明治2）年の地券交付以来、1889（明治22）年に廃止されるまで、地券の新規交付、売買による交付、書換ごとに地券証印税を課していた。

その間、「登記法」（明治19年法律1号）が制定され、登記に際して登記税が課せられるようになった。その後、日清戦争後の国費膨張に対処するため、同法は1896（明治29）年に「登録税法」（明治29年法律27号）に改められ、現行の「登録免許税法」（昭和42年6月12日法律35号）により全部改正されるまで施行された。

7. 相続税

相続税は、1905（明治38）年に日露戦争の戦費調達の一財源の一つとして導入された³⁸。相続税の課税根拠としては諸説があるが、導入当時は次のように説明された。

「相続税は、相続によって、一時に多額の財産を取得する者がある際に、その相続財産の一部を租税として納付せしめるものであるから、納税者の苦痛は極めて少ないにもかかわらず、国庫は確実にして巨額の収入を得るのみならず、国富の発展とともに無限にその収入を増加すべきものである

って、はなはだ良好な税種であると認められる。」³⁹

創設時の税率は、直系卑属が家督相続した場合には、5千円以下に対する1.2%から、7千円を超える部分に対する4%まで八段階に区分されており、さらに10万円を超える場合には、百万円までは5万円ごとに0.5%を加えることとされた。現行制度と比較すると、桁違いに低い税率であると言える。

コラム：相続税の課税根拠

- ① 所得還元説：被相続人が生存中に蓄積した財産は、所得税の課税の一部を猶予し、運用させていたもので、死を契機として、所得税の最終の調整として課すという考え方。生前に所得を費消した者とのバランスが取れないという批判がある。
- ② 資産再分配説：資産家に富が累積集中していくのを防止し、富の再分配を図るという考え方。資産層から無産層への再分配となる保障はなく、資産家間の再分配にしかならないという批判がある。
- ③ 不労所得説：被相続人の死亡という偶然による不労所得に課税するものであり、納税者の負担も軽いという考え方。所得税の一時所得も偶然の要素があり、両者の関係をどう考えるのかという批判がある。
- ④ 国家共同相続説：財産を残せたのは、国家の保護によるものであり、国家も共同相続人の一人となるべきであり、その相続分が相続税であるという考え方。国民の財産の保護は国家の当然の義務であるという批判がある。

第5節 明治期の住宅金融

資本主義の発達により都市化が進展すると、大量の労働者が都市に流入・居住するようになり、彼ら向けの貸家の需要が増大し、住宅建設のための資金需要や、市街地形成のための宅地開発の資金需要が発生する。こうした資金需要に応えるための融資として不動産金融が発達していくというのが各国に共通して見られる現象である。

我が国の場合、明治期の都市生活者の圧倒的多数は借家生活であり、持家所有者は富裕層に限られていたため、住宅金融に対する需要は当初はほとんどなかったが、工業化に伴う既成市街地の住環境の悪化などを背景に給与生活者層の郊外住宅に対する需要が増大するにつれ、資金需要が発生するようになり、不動産金融制度が整備されていった。

実際に不動産金融が制度として発達するのは明治末期からであるが、最初に住宅金融を事業化したのは1896（明治29）年に設立された東京建物株式会社である⁴⁰。当時としては画期的な最長15年賦で高額なローンを低利で供給しており、法人組織による個人向け融資としては初の試みであった。

金融機関による住宅金融としては、特別法に基づき設立された日本勧業銀行、農工銀行、北海道拓殖銀行といった特殊銀行がもっぱら取り扱っていた⁴¹。

第6節 明治期の不動産市場と不動産業

1. 江戸期の状況

「不動産業は土地・建物などの売買・交換、貸借などの取引に伴う業務により成立するもので、不動産の取引の禁止ないしは強い制限下にあった封建体制下では成立し難いものであった。」という見解もあるが⁴²、江戸等の都市の土地（町地）は無税地で、永代売買も許されていた。また、農地でも禁制が厳格に守られていたわけではなく、質入と質流れという方式で実質的な土地売買が行われていた。豪商の中には大規模な町地、家作の所有により5～6万石の収入を挙げていた者もいた。江戸時代なりの不動産投資ビジネスが成立していたのである。さらに、関西では土地の売買が盛ん

で借地の慣行は定着しなかったが、江戸では日本橋に店を構える問屋でも店借地借が多かったとされるように⁴³、東西で特色のある不動産市場が成立していたと言える。

町地のうち売買が認められていたのは沽券地と草創地である。沽券地は一般町人の私有地であり、現在の権利証に相当する沽券により売買を行っていた⁴⁴。草創地は沽券のない私有地で、1625（寛永2）年以前から居住又は開墾した土地である。

町地や家屋の売買には、下級役人的立場にある家守が仲介斡旋に当たったほか、江戸末期には雇人口入業者も仲介に参入した⁴⁵。

当時、売買の相手方を見つけるのが困難であること、多額の礼金を要求される場合があること、にせ沽券が横行したことといった問題があったことから、町民から幕府に対し取引斡旋機関の要望が出されたが、実現しなかった⁴⁶。幕府は不動産政策には関心が低かったと言えよう。

2. 東京の土地所有と貸地・貸家経営

江戸時代末期1865（慶応元）年における江戸の土地の63.5%は武家地、12.7%は寺社地、17.8%が町地であった⁴⁷。明治期になり、武家地の2割程度と、寺社地の境内地・直営耕地・貸付耕地を除く土地が上地され、官庁・軍・学校・官営工場などの公用に供されたほか、一部の特権的企業の敷地として利用された。また、武家住宅は当初、維新政府官員に貸与されたが、維持管理費用の出費が政府にとって負担となったことから廉価で払い下げられ、特に上級官員の中に大規模土地所有者層（大規模借地を含む）が形成された。

町地は江戸末期の所有関係がそのまま継続されたから、旧大名の土地所有、新たに形成された官員層の土地所有、江戸時代から続く豪商の大規模貸地貸家経営が明治期の不動産市場の最初の構造を形成したと言える。別の見方によれば、明治期の東京の大土地所有者は、その所有・経営形態によって、比較的小さい規模の土地を膨大に所有し貸地経営を展開した「集積型大土地所有者」と、大きなまとまりのある土地を核に都市・住宅地開発を行った「集中型大土地所有者」という2種類のパターンに分けられるとされる⁴⁸。

次に貸家経営の実態について見ると、1902（明治35）年頃の状況として、家賃は建築費の1割近くで、敷金は3～6月分であったため、貸家3軒分の敷金で同様の貸家1軒を建てることができた⁴⁹。つまり1年程度で建築費を回収できたことになり、有利な投資であったことが分かる。ただし、ここには土地コスト概念がないので、土地所有者として地代相当分を取得する方法として自ら貸家を建てて家賃を得るという認識で貸家経営が行われていたと言える。これは、江戸期から続くビジネスモデルである。

これに対して、土地のみを賃貸する貸地経営も明治期に増加した。これは、借地に自ら家を建てる資力のある階層が都市の中に形成されたことが背景にあるが、火災が頻発していた当時においては家賃よりも地代が安定的収入源として認識されたこともある。

3. 不動産業の成立

（1）江戸期にルーツを持つ不動産業者

明治初期の不動産業の中心業務は既存の宅地・建物を対象とする仲介と管理であった。これらを担う主体は、前述したように江戸期に存在していた者がルーツであるが、具体的には次のとおりである。

- ① 家守に代表される町内の有力者、世話役、家作差配人で、頼まれて不動産の売買・貸借の世話をしていたのが、やがて職業化したタイプ
 - ② 江戸期に発達した金融業者で、担保流れ不動産の運用・処分をしているうちに、不動産業が主たる業務になったタイプ
 - ③ 人材斡旋業である口入屋の副業としての不動産斡旋が本格化したタイプ
- こうした業者の中には現在も活動している企業が存在する⁵⁰。

（２）財閥各社の不動産経営事業

財閥各社でも、一族の家産や所有・取得不動産の経営管理に当たっており、やがて不動産専門の会社を設立して、都市部を中心に、宅地開発・分譲、ビル経営、貸家経営など積極的に不動産経営事業を展開していった⁵¹。

（３）信託業の一部としての不動産業

「信託法」と「信託業法」が制定されるのは1922（大正11）年のことであるが、それ以前は「商法」（明治23年法律32号）に基づき信託会社を自由に設立することができた。当時の信託会社の業務内容は、金融、無尽、証券など様々であったが、いくつかの信託会社は不動産の管理、売買の仲介業も営んだ⁵²。

以上のように、明治期の東京を中心とする不動産市場と不動産業の特徴を一言で言えば、大土地所有の進展と貸地・貸家経営の盛行である。

コラム：大掃除の始まり

「汚物掃除法」（明治33年法律31号）は家屋の大掃除を国民に義務付けた。同法は1954（昭和29）7月1日まで施行され、その後1971（昭和46）年9月24日までは「清掃法」（昭和29年法律72号）が施行された。同法16条は「建物の占有者は、建物内を全般にわたって清潔にするため、毎年一回以上、市町村長が定める計画に従い、大掃除を実施しなければならない。」と規定していた。同法は「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」（昭和45年12月25日法律137号）の施行に伴い廃止され、現行法には大掃除に関する規定はない。

筆者は、自宅の大掃除をしなくなったことが日本人の住宅に対する意識を変え、DIYの盛んな米国などと比べて住宅の維持管理やリフォーム、さらには既存住宅流通に対する消極的な傾向の一因にもなっていると考えている。

第1章のまとめ

明治期の不動産制度の特徴は、第一に、近代法的な土地所有権を創設したことである。江戸時代では土地に関する権利関係が地域的・慣習的に様々だったが、地券制度と「民法」の制定により土地法制度の基礎が築かれた。

第二は、「自由な土地所有権」を創り出したことである。明治初年には、不動産に対する江戸時代の各種の法令上・慣習上の制限や、地方ごとの慣習を大幅に整理し、撤廃した。この時期には、土地所有権と用益権の調整を図ったり、土地利用の自由を制限するような法令は、ほとんど見ることができない。土地所有者は、売買も、担保も、貸付も、建築も、利用しないことも自由になり、義務としては、地租の納税が唯一といってよいほどであった。「東京市区改正条例」が公布され、西欧的近代都市計画の端緒が生まれたが、これも土地利用制限という面には及ばなかった。明治憲法は、「日本臣民ハ其ノ所有権ヲ侵サルルコトナシ」と規定し、所有権保障を定めた。

第三は、自由な土地所有権の創出の結果、都市においても農村においても大土地所有が形成されたことである。大土地所有者は、自ら利用するために所有するのではなく、もっぱら借地、小作を通じて他人に利用させて収益を上げることを追求したのであり、そこにおいて土地所有権と用益権の調整が必要であったが、「民法」は、所有権と用益権の調整という点では、所有権有利に傾いた法であり、その後には修正を必要とすることになった。

第四に、所有と利用の調整、境界の画定など、今日でも解決が困難な諸問題の原点がこの時期にあることである。換言すれば、法律や制度が当初意図しなかったような効果が後年度まで残るということであり、政策全般に共通する問題とも言えるが、不動産政策においては特に重要な問題に関しこの点が見られることを強調しておきたい。

【参考文献】（注で紹介したもののほか）

- ・鈴木禄弥「借地借家法前史（一）（二）」東北大学法学会「法学」26 卷 2～3 号
- ・旗手勲「日本資本主義の発足と不動産業（上）（下）」土地住宅問題研究センター「土地住宅問題」1979 年 6 月号、8 月号
- ・鷺崎俊太郎「三菱における東京の土地投資と不動産経営」三菱資料館論集 10 号、2009 年
- ・松本宏「三井財閥の研究」吉川弘文館、1979 年
- ・森田貴子「近代土地制度と不動産経営」塙書房、2007 年
- ・古館清吾「近代的土地所有権の形成と帰属」テイハン、2013 年
- ・水本浩・大滝洸「明治 30 年代末の東京市の宅地所有状況」神奈川大学「商経法論叢」13 卷 2 号
- ・御厨貴「首都計画の政治—形成期明治国家の実像」山川出版社、1984 年
- ・堀江興「東京の市区改正条例（明治時代）を中心とした幹線道路形成の史的研究」土木学会論文報告集 327 号 115～127 頁、1982 年
- ・今井登志喜「都市発達史研究」東京大学出版部、1951 年
- ・持田信樹「（3）都市の開発と整備」西川俊作・山本勇造「日本経済史 5 産業化の時代下」岩波書店、1990 年
- ・小林正「森林・林業施業法制概説—特に森林の自然保護に留意して—」国立国会図書館「レファレンス」2008 年 2 月号
- ・磯部喜久男「創設所得税法概説—明治 20 年の所得税法誕生物語—」税務大学校論叢第 30 号、2008 年
- ・原司郎「不動産金融の性格と課題」日本土地法学会「不動産金融・水資源と法」有斐閣、1978 年
- ・蒲池紀生・菊岡俱也「不動産業沿革史」全宅連不動産総合研究所「不動産業沿革史上巻」1999 年
- ・鶴野和夫「不動産税制史」全宅連不動産総合研究所「不動産業沿革史下巻」1999 年
- ・小柳春一郎「不動産法制史」全宅連不動産総合研究所「不動産業沿革史下巻」1999 年

¹ 佐野智也「明治期の民法の立法沿革に関する研究資料の再構築」名古屋大学法政論集 v. 251、2013 年、456～432 頁。

² 福岡教育大学蔵書。http://libopa.fukuoka-edu.ac.jp/dspace/bitstream/10780/1214/1/1380323086.pdf

³ 地政研究会編纂「土地法制概論」財団法人都市計画協会、昭和 22 年、5 頁。

⁴ 詳細は、稲本洋之助・小柳春一郎・周藤利一「日本の土地法 歴史と現状（第 2 版）」成文堂、平成 21 年、2 頁以下参照。

⁵ 我妻栄「所有権——民法施行前の寺領地と所有権」同『民法判例評釈 I』（一粒社、昭和 40 年）は「当時の土地制度変革は、私的支配権の実体の存在を前提しこれを所有権と認定したのであって、たといその認定によって権利の性質に多少の変更を生じたとしても、決して所有権を創設賦与したものではないとみるべきもののようである。」と論じているが、これも江戸期と明治期の一定程度の制度的連続性を前提した議論であると言えよう。

⁶ ただし、幕府の法令は、原則的に幕府直轄地に限って効力を有するもので、各藩は独自の法による支配を行っており、水戸藩などは永代売買を禁止していなかった。

⁷ 地価の公的評価が第一義的に土地所有者の申請によるという仕組みは、孫文の「平均地権」を連想させるが、両者の関係は不明である。

⁸ 地租改正一揆の中で有名なものは、茨城県の真壁一揆と三重県を発生地とする伊勢暴動であり、後者が大久保利通をして税率改正に踏み切らせたことから、「竹槍でドンと突き出す二分五厘」と言われた。実行使が政策を決定した数少ない事例と評価できよう。

⁹ 確認説には、我妻栄「所有権——民法施行前の寺領地と所有権」同「民法判例評釈 I」一粒社、1965 年、牧英正「道頓堀裁判」岩波書店、1981 年、220 頁、金沢良雄「水法」有斐閣、1950 年、25 頁、北條浩「日本近代化の構造的特質」お茶の水書房 2008 年 182 頁等がある。

¹⁰ 具体的には、穂田の所有権否認、民有地基準の変更、折半措置、下戻法の規定等が挙げられる。

¹¹ 創設説として、寶金敏明「改訂 里道・水路・海浜——法定外公共用物の所有と管理」ぎょうせい、1998年、51頁、福島正夫「地租改正の研究・増補版」有斐閣、1970年、丹羽邦男＝福島正夫「土地に関する民事法令の形成」「日本近代法体制の形成・下」日本評論社、1983年、47頁等がある。

¹² 倉部誠・井上陽「地租改正に伴う官民有区分の法的性質」法務省訟務局内訟務事務研究会編「国・公共団体をめぐる訴訟の現状」ぎょうせい、1998年、12頁。

¹³ 大審院判決大正3年12月19日民録20輯1121頁。

¹⁴ 最判昭和44年12月18日判決・訟務月報15巻12号13頁、有名な「三田用水事件」判決である。

¹⁵ 最判平成10年1月22日判決・訟務月報45巻2号。

¹⁶ 最判昭和61年12月26日民集40巻7号1236頁。海面下の土地について、地券を交付された者について、その所有権を否定した著名な判決である。

¹⁷ 寶金敏明前掲書48頁は、創設説を唱える同氏も「民有地に区分された土地の中における土地所有者を確定する効果まで創設的であった訳ではない。私人間における帰属の決定（地券発行）は確認的効果を有するに過ぎないのである。このことは、登記を有する者が必ずしも真の所有権者でないのと同様である」と論じている。

¹⁸ この法律は、下戻しを受けた者は、下戻しによって所有権を取得すると規定するので、地券の効力に関する創設説と確認説の対立において、創設説の根拠の一つとされている。

¹⁹ 戸長・戸長役場は全ての町村にそれぞれ置かれたわけではなく、小規模な町村の場合には複数の町村で1人の戸長、1ヶ所の戸長役場の例もあった。

²⁰ 法務所所管の不動産登記簿、財務省・総務省所管の課税台帳という現行制度の原型がここに見られる。

²¹ ただし、親族編、相続編は戦後に全面改正されている。

²² この制度は、土地と建物が同一の所有者に属する場合、いずれかに抵当権が設定され、その実行により所有者を異にするに至ったときは、その建物について、地上権が設定されたものとみなすものであり、土地と建物が別個の不動産であることを前提とした仕組みであると解される。

²³ 土地と建物が一体であれば、このような規定をわざわざ置く必要はない。

²⁴ 例えば、英国では99年、199年といった日本の借地期間よりはるかに長いリースホールドを設定しても、石造の建物の寿命はそれよりさらに長く恒久的であるから、土地と建物を別個に観念する発想が生じる余地はないと考えられる。

²⁵ 土地建物別個問題に関する文献として、柳沢秀吉「土地と建物の法律関係（二）」名城法学27巻1=2号、1978年、53頁以下、清水誠「わが国における登記制度の歩み—素描と試論—」日本司法書士会連合会編「不動産登記の歴史と展望〔不動産登記法公布100周年記念〕」有斐閣、1986年、174頁以下、松尾弘「不動産譲渡法の形成過程における固有法と継受法の混交（3・完）」横浜国際経済法学4巻1号、1995年、149頁以下、松尾弘「日本の不動産物権変動システムと登記制度をめぐらる問題点—市民法の基盤としての不動産法制のあり方に関する一試論—」THINK 司法書士論叢会報95号、1999年、159頁以下。

²⁶ 防災を目的とした都市改造という意味では、これに先立ち、横浜大火の復興がある。1866（慶応2）年に関内居留地が大火で焼失し、幕府と英米仏蘭との間で第3回地所規則を締結し、防災を目的とする都市改造を約束したが、実施は明治政府になってからで、日本初の本格的な並木道である日本大通などが誕生した。

²⁷ 渡辺俊一『『都市計画』の誕生—国際比較からみた日本近代都市計画—』柏書房、1993年、13頁。

²⁸ 「道路・橋梁は、本なり。家屋・下水は末なり。」という東京都の二代目の知事芳川顕正の言葉は、当時の施政者の都市政策に対する認識をよく示していると言える。

²⁹ 市区改正の成果は、①路面電車を敷設するための都心部の道路拡幅（受益者負担の原則により

路面電車事業者に事業費のかかなりの部分を負担させて実施)、②上水道の整備(当時頻発したコレラなど伝染病対策として実施)、③日比谷公園の新設(官庁集中計画の遺産)の3点に絞られるとの指摘もある。越澤明「東京の都市計画」岩波書店、1991年。

³⁰ 土地区画整理は都市計画の母という言葉を作ったのは、内務官僚出身で、愛知県、三重県などで区画整理事業の実施、都市計画の立案に携わり、戦後は参議院議員を務めた兼岩伝一(1899～1970年)であり、1935(昭和10)年に創刊された雑誌「区画整理」の表紙を飾った言葉でもある。小浪博英・広瀬盛行「まちづくりにおける土地区画整理事業の役割」日本土地区画整理協会「区画整理」2002年5月号。

³¹ 琵琶湖流域で発生した洪水により琵琶湖周辺にあるほとんどの市町村が浸水による被害を被り、その期間は237日の長期にわたった。東京では荒川、利根川、多摩川、江戸川ほか市内の河川はいずれも増水し、隅田川の場合、堤防を越流した洪水による浸水は10余日に及んだという。

³² 周藤利一「河川行政と法」大浜啓吉編著「公共政策と法」早稲田大学出版部、2005年参照。

³³ 鮎川幸雄「新河川法論」港出版社、1967年参照。

³⁴ 膨大な土地調査を短期間かつ一定の費用で済ませるため、調査、測量を村民及び村役人にさせ、政府の改租担当官がこれを検査するという方法が採用された。田畑については一反歩につき十歩程度の誤差が認められていた。地積測量は主として村民が簡便な方法により行い、改租担当官による検査も全ての土地に対して行われたわけではなかったから、その精度は必ずしも正確ではなかった。このことが今日の公図問題の一因となっている。詳細は、稲本・小柳・周藤前掲書2、14頁参照。

³⁵ 法人税が所得税から分離するのは1940(昭和15)年からであるから、当時は所得税改正として実施されたが、実質的には法人税改正と言える。

³⁶ 佐藤義人「地券の廃止と土地台帳の編成」日本登記紀行。

http://homepage3.nifty.com/nihon_toukikikou/chiken.html

³⁷ 小柳春一郎獨協大学教授は、宅地地価修正法は、一定の範囲で宅地の地租負担を増大させ、さらに賃貸価格に基づく地租課税という昭和6年地租法の基礎を作ったものであると評価しておられる。

³⁸ 日露戦争の戦費調達財源として導入された他の税として酒税、煙草税がある。

³⁹ 大蔵省編「明治大正財政史第七巻」財政経済学会、1938年、213頁。

⁴⁰ 安井礼二「日本の住宅金融史概観(1)ー明治期：住宅金融の萌芽期ー」プロGRESS「Evaluation」No.42、2011年、86頁。

⁴¹ 1896(明治29)年に制定された「日本勧業銀行法」、「商工銀行法」、1899(明治32)年に制定された「北海道拓殖銀行法」に基づきそれぞれ設立された。これらの特殊銀行の業務内容については、安井前掲書を参照されたい。

⁴² 蒲池紀生「不動産業の成立とその変遷」日本不動産学会誌8巻1号、110頁。

⁴³ 加藤由利子「明治における宅地所有の状況と貸地貸家経営」

http://www.agulin.aoyama.ac.jp/mmd/library01/BD90020630/Body/y39u0173_194.html

⁴⁴ 「沽券に関わる」という慣用語の語源である。

⁴⁵ 売買が成立した場合の関係者に対する礼金は百両につき三両であった。3%ルールがこの頃から存在していたわけである。

⁴⁶ 1748(寛延元)年に江戸箔屋町家主十兵衛が町奉行所に「家質賃借家屋敷売買口入所」の設立を願い出るなど何回か出願されたという。加藤前掲書178頁。

⁴⁷ 内藤昌「江戸ーその築城と都市計画ー」月刊文化財175号。

⁴⁸ 前者の代表が三井、後者の代表が三菱である。鈴木博之「都市へ」(日本の近代10)中央公論新社、1999年参照。明治期の東京の大土地所有者の名前については、加藤前掲書182頁参照。

⁴⁹ 東京大学社会科学研究所編「戦後宅地住宅の実態」東京大学出版会、研究報告第3集、1952年6月。

⁵⁰ 蒲池前掲書111頁。

⁵¹ 財閥各社の不動産経営事業の詳細については、参考文献で紹介した資料を参照されたい。

⁵² 詳細は蒲池前掲書112頁。

第2章 大正期の不動産政策

第1節 大正期の不動産政策をめぐる経済・社会情勢

大正と言えば「大正デモクラシー」を想起するように、政治面で大きな変化が見られたが、それ以外の分野でも歴史的な変化が生じた時代である。

まず、人類史上初めての世界戦争である第一次世界大戦への参戦は、我が国経済に未曾有の好景気をもたらした。大戦が勃発した1914（大正3）年からの5年間で国民総生産が3倍にもなり、日露戦争の戦費負担により疲弊した財政も税収増により劇的に改善した¹。国家歳入における所得税の割合が地租を上回り、工業生産高も農業生産高を上回り、我が国が農業国から工業国へ脱皮したのが大正期であった。

こうした政治・経済情勢の変化は社会面にも大きな変革を誘発した。それは、農村から都市に人口が集中し、都市化が進展したことと、社会構造も大きく変わって、庶民の生活スタイルにも大きな変化が生じたことに代表される。

例えば、映画が大衆娯楽として定着し、雑誌の刊行が相次ぎ、洋食、洋服文化が浸透し始めた。また、電灯、ガス、水道といった都市インフラの整備が進展し、自動車の普及も進んだ。現在の鉄道網の体系も大正期にはほぼ完成している。

こうした鉄道網の整備に伴い、明治期の末から首都圏・関西圏で電気鉄道による郊外路線の開業ブームが起こり、大正期を経て昭和初期まで続くが、これは郊外型住宅の開発を伴った。新たに開発された郊外住宅地には、家族本位の間取りを基本コンセプトとする洋風の居間や客間のある「文化住宅」が多く建設され²、こうした当時の先進的な住宅に入居したサラリーマンは電車で通勤するという、今日のサラリーマン生活のスタイルが確立される。

さらに、1917（大正6）年には「主婦乃友」誌が創刊され、創刊号には、常盤松女学校（現在の学校法人トキワ松学園）の創設者であり初代校長の三角錫子設計の「安価で建てた便利な家」が掲載される等³、住宅設計の大衆化が進み、平面図付きの住宅設計集がブームになったという。

第2節 大正期の不動産私法

1. 借地法

第1章第2節5. で述べたように、借地に関する「民法」の規定を補完するため、1909（明治42）年の「建物保護ニ関スル法」（建物保護法）が借地権に対抗力を与えたが、借地権の存続期間、期間満了時の処理等、なお多くの問題が残っていた。特に、賃借権による借地では、20年を超える存続期間を定めることができないことが問題であった。そこで借地権の保護を目指して多くの法案が帝国議会に提出されたが、貴族院の反対等により成立できなかったため、最終的には司法省が借地法案を準備し、1921（大正10）年に「借地法」（大正10年4月8日法律49号）として成立した。

「借地法」の特徴は、第一に存続期間の長期化である。借地権の存続期間は、地上権による借地権であれ賃借権による借地権であれ、特約がない限り、石造、煉瓦造等の堅固の建物の所有を目的とする場合には60年、木造等の非堅固の建物の所有を目的とする借地では30年とした。特約によって堅固の建物の場合には30年以上、非堅固の建物の場合には20年以上の期間を定めることができるが、それに満たない期間の約定は効力を有しないものとされた。

第二は、借地人への建物買取請求権の付与である。借地期間が満了し、借地人が土地を返還しなければならない場合には、借地人は、地主に対して建物の買取りを請求することができるものとされた。この建物買取請求権の目的は、直接には借地人の建物建設資金の回収であるが、間接的には借地契約の更新にあった。即ち、地主が更新を拒絶する場合には建物の買取という経済的負担がか

かることになり、これを嫌う地主は借地契約の更新を選択するからである。更新後の借地期間は、堅固の建物を目的とする借地では30年、非堅固の建物を目的とする借地では20年とされた。借地人の建物買取請求権は、借地権の譲渡・転貸に地主が承諾を与えない場合にも行使することができた。

第三は、地代の増減額請求権の付与である。借地期間の長期化のため、当初の地代が不相当になる場合が生じるので、これを調整するための制度である。これは、「民法」の規定の不備を補完するため判例が認めていた地代の増額請求権を立法化したものである。このように、法の規定の不足するところを実務の運用で工夫し、これを裁判所が規範（判例法）として認め、さらにそれを立法化（成文法）するというやり方は、その後の「借地法」・「借家法」の改正、ひいては今日の「民法」（債権法）改正まで見られるものであり、不動産政策の重要な手法の一つと言える。

この「借地法」は、既存の借地にも適用されたため、その影響は大きなものがあつた。具体的には、借地の新規供給が減少したこと、既存の借地権の売買の際に相当の価格で取引されるようになり、借地権価格が生まれたこと等である。

なお、この立法の背後には、東京下町の商工業者の力があつたと言われ、この意味で、「借地法」の制定は社会政策的な意味を持つものではなかったとの見方がある。

2. 借家法

伝統的な借家には、商店等の表店借と長屋の裏店借があつた。表店借では、借家人は資力を蓄えることが可能であつたが、長屋の裏店借は、零細な規模のもので、職人層を主な借家人としていた。なお、家守あるいは大屋と呼ばれる者は、家主ではなく、差配とも呼ばれる一種の管理人であつて、長屋に居住しながら家賃の徴収をしていた⁴。これに対して、明治期に入ると、サラリーマンが一軒家を借家するようになった。こうした借家については、「民法」の賃貸借規定が適用されるが、賃借権は登記をしなければ対抗力がないこと、賃貸人はその登記に協力すべき義務を負わないこと（従って実際には登記が極めて困難なこと）、期間の定めのない借家は3个月前に通知すれば解約できること等の問題があつた。

そこで司法省は借家法案を準備して、借地法案と並行して審理され、「借家法」（大正10年4月8日法律50号）として成立した。同法の特徴は、第一に、借家権の登記がなくても引渡があれば借家権の対抗力を認めたことである。引渡には、特別の法律上の手続を必要としないので、借家権の保護に役立ったと評価されている。

第二は、借家権の存続への配慮である。期間の定めのない借家契約の解約申入れを6个月前になすべきことを規定した。また、期間の定めがある借家で期間満了後借家人が利用継続しているときは、家主が遅滞なく異議を述べない場合には、従前の賃貸借と同一の条件で新たに賃貸借をなしたものとみなすことにした。

第三に、造作買取請求権を認めた。賃貸人の同意を得て賃借人が建物に付加した畳、建具その他の造作があるときは、賃貸借の終了時に、賃借人は、賃貸人が時価で買い取ることを請求することができるようになった。

第四に、家賃の増減額請求権を認めた⁵。

「借家法」は、「借地法」と同様に、既存の借家にも適用された。地域的には、当初は、東京市とその周辺、京都市、大阪市とその周辺、横浜市、神戸市に適用され、その後次第に適用地域を拡大して、借家権の保護に大きな役割を果たした。

3. 借地借家調停法

都市部を中心に借地・借家が普及すると、各種の紛争が多発するようになり、これを簡易・迅速に解決することが求められたことから、1922（大正11）年、「借地借家調停法」（大正11年4月12

日法律 41 号) が制定された。同法は、土地・建物の貸借、地代、家賃その他借地借家関係に争いがあるときは、当事者は、土地又は建物の所在地を管轄する区裁判所に調停の申立てをすることができる旨を規定した。裁判所では、調停主任と調停委員 2 名以上からなる調停委員会が調停を行った。借地借家調停は、多くの紛争の解決に有効であり、関東大震災後に借地借家紛争が多発したときは、「借地法」、「借家法」の枠を越えて、借地人、借家人の保護に効果を上げたとされる。

4. 外国人土地法

地券の裏面に、本地券記載の土地は、外国人以外の誰に売却することも自由である旨の文言があったことから分かるように、明治初期から政府は外国人に対し日本国内の土地所有権を認めなかった。その理由は、不平等条約により治外法権等が存在したため、外国人に土地所有権を認めるのが適当でなかったからである。このため、外国人は、神戸、横浜等の一定の地域で永代借地権を取得したり、999 年等の期間が極めて長期の地上権を取得したりした。

その後、不平等条約が改正されると、外国人に土地所有権取得を認めることが立法上可能になったため、「外国人ノ土地所有権ニ関スル法律」(明治 43 年 4 月 13 日法律 51 号) が制定された。しかし、同法は、公布されたものの結局施行されなかった。その理由は、当時アメリカにおいて日本人移民の土地所有権取得を認めない等の差別的な法律がカリフォルニア州ほかで制定され、これに対して政府が反発したことにある。

実際に、外国人の土地所有が認められたのは、「外国人土地法」(大正 14 年 4 月 1 日法律 42 号) の施行後のことである。

同法は、相互主義及び国防上の観点から、外国人の日本国内における土地所有に対して規制できる制度を導入した。即ち、日本人・日本法人による土地の権利の享有を制限している国に属する外国人・外国法人に対しては、日本における土地の権利の享有について、その外国人・外国法人が属する国が制限している内容と同様の制限を政令により課すことができるとともに(1 条)、国防上必要な地区においては、政令により外国人・外国法人の土地に関する権利の取得を禁止又は条件若しくは制限を付けることができる(4 条)。そして、4 条の政令として「外国人土地法施行令」(大正 15 年 11 月 3 日勅令第 334 号) が制定され、国防上重要な地域における外国人による土地の取得に関して、陸軍大臣、海軍大臣の許可を得ることを義務づけていた⁶。

第 3 節 大正期の都市政策と不動産公法

1. 全国的な都市化の進展

明治期における都市の状況を見ると、上位 30 都市の中に金沢、富山、福井、松江、新潟、鳥取といった日本海側の諸都市が多く顔を出していた。これらは北前船と深く関わっており、海運・水運の要地に経済的発展がもたらされたことを反映している。しかし、我が国の産業革命が進展し、国内交通が海運・水運から鉄道へと代わり、また、海運も和船から蒸気船の時代へと移り、太平洋側を中心とした鉄道網の拡充、貿易港の発展が顕著になると、国土軸はもっぱら太平洋側に形成された。

1889 (明治 22) 年の市制施行時に市となった 40 市と明治期末までに市制が施行された 23 市は、いずれも 3 万人以上の人口を抱えており、多くは近世の城下町の系譜を持っている。そして、県庁所在地という政治的拠点性、師団・鎮守府(海軍工廠)の設置という軍事的拠点性、1907 (明治 40) 年の重要港湾の指定という交通上の拠点性、帝国大学・旧制高校の設置という文化的拠点性のいずれかが付与されることにより市制が施行された。逆に言えば、こうした拠点性を付与されない都市は、その後の発展の契機を失うことになりかねず、各市は拠点性の確保・誘致をめぐる激しい都市間競争を展開することになった。拠点性を付与され、市制が施行された市は、その周辺の地域と

の間で都市一町一村という重層的関係を築き、都市圏を形成していく場合が多かった。

(表2-1) 人口による都市のランキング

順位	1878 (明治 11)		1920 (大正 9)	
	都市名	人口	都市名	人口
1	東京	671.3	東京	2,173.1
2	大阪	291.6	大阪	1,252.9
3	京都	232.7	神戸(14)	608.6
4	名古屋	113.6	京都	591.3
5	金沢	107.9	名古屋	430.0
6	広島	76.7	横浜	422.9
7	和歌山	62.1	長崎(21)	176.5
8	横浜	61.5	広島	160.5
9	富山	58.4	函館(23)	144.9
10	仙台	55.0	金沢	129.3

注：人口は千人、都市名のかっこ内は1878年の順位。

(資料) 富永健一「日本の近代化と社会変動」講談社学術文庫、1990年

コラム：我が国の近代都市の経済的成立要件

1. 賃金水準が都市で一人で生活できる水準にはどうにか達していたこと
2. 政治（県庁所在地）、軍事（師団、鎮守府）、港湾（重要港湾の指定）、文化（帝国大学、旧制高校）といった拠点性が存在すること
3. 拠点性の付与に伴う第三次産業の展開が就業機会を提供したこと
4. 家族の構成員が種々の仕事に従事する多就業の形態であれば、世帯の形成見通しが立つようになったこと
5. 文明・文化を集約した場として近代都市が成立したこと

（大内正克「第6章農村社会と都市社会」東京大学出版会「日本経済史2産業革命期」2000年、324～325頁）

2. 旧都市計画法

「東京市区改正条例」は、もともと東京に限定された内容であり、東京以外において進行する都市化に対応するものでなく、また、市街地の改造事業の施行を主とするもので、郊外地を含めた土地の利用制限を行い得るものではなかった。このため、内務省は、明治末期から都市計画制度について検討を行い、1919（大正8）年に「都市計画法」（大正8年4月5日法律36号）が制定された。現行法と区別するため「旧都市計画法」と呼ぶのが一般的である。

「旧都市計画法」は、都市計画について、「交通、衛生、保安、経済等ニ関シ永久ニ公共ノ安寧ヲ維持シ又ハ福利ヲ増進スル為ノ重要施設ノ計画ニシテ市ノ区域内ニ於テ又ハ其ノ区域外ニ互リ執行スヘキモノ」と定義した。

都市計画や都市計画事業の決定については、都市計画委員会の議を経て、内務大臣が決定し、内閣の認可を受けることとした。都市計画を中央が管轄するという「東京市区改正条例」以来のあり方は、実質的に変化を見せていない。明治時代に、国は自由な土地所有権を創出したが、この土地所有権を制限するのもまた、国のみがなし得るというのがその仕組みである。

都市計画区域内においては、道路、公園、河川等の施設に関する事業に必要な土地について土地収用を認めた。同時に、これらの土地に工作物の新築、増改築等をするには、地方長官の許可を要することとした。これは、土地所有権に対する重要な制限であり、都市計画制限と呼ばれるもので

ある。さらに、宅地としての利用を増進するために土地区画整理を施行することができると規定し、その際に「耕地整理法」を準用するものとした。その後の都市計画事業では、土地区画整理が活躍し、土地の整形化、街区の形成、道路・学校・公園等の公共施設用地の創出に大きな役割を果たした⁷。さらに、都市内の自然的景観の保護を目的に風致地区制度を設けた。

都市計画の財源については、地租や営業税の付加税を充てることを認めた。なお、内務省は、都市計画法の立案に際して、現在の譲渡所得税に相当する「土地増価税」という制度を予定したが、大蔵省の反対により実現できなかった。

「旧都市計画法」は、当初は、東京、大阪等の大都市に限定して施行されたが、その後適用すべき都市を拡大して、1968（昭和43）年に現行法（いわゆる「新都市計画法」）に全面改正されるまで都市計画の基本法として存続した。

この法律の歴史上の位置づけに関しては、「旧都市計画法」は「市区改正条例」に比べて、手法の多様化等の点では成果を上げたが、マスタープラン、特に都市総体の土地利用計画の制度化という点では、当初の狙いを達成し得ず、結果的には市区改正と大差ないものに終わり、かかる「市区改正的伝統」はその後も長く我が国都市計画を支配したという評価もある⁸。

コラム：訳語「都市計画」の始まり

ロンドン都市計画会議が開催された1910（明治43）年前後から town planning の訳語が我が国の文献に見られるようになる。

現在も刊行されている日本建築学会の「建築雑誌」には、「市街配置計画」、「市街計画」等の語が見られ、一定していなかったが、1913（大正2）年12月、同学会に5部から成る常置委員会を設置した際に、第4部の業務として意匠設計、住宅建築等と並んで「都市計画」の文字が用いられた。建築界での「都市計画」の初出例である。

他方、内務省、東京府、東京市の関係者たちは、「都市改良」、「市設計」、「都市設計」、「新都市設計」等の訳語を当てていた。

これらに対し、都市計画学者であり大阪市長等も務めた関一が母校東京高等商業学校（現一橋大学）教授時代の1913（大正2）年1月に著した論文「花園都市ト都市計画」が我が国における「都市計画」の初出例であるとされる。

（渡辺俊一『「都市計画」の誕生―国際比較からみた日本近代都市計画―』柏書房、1993年の記述より要約した。）

3. 市街地建築物法

「市街地建築物法」（大正8年4月5日法律37号）は、「旧都市計画法」とセットで制定された建築物規制のための初の本格的な法律であり、用途地域制度による地域区分、建蔽率の導入、高さ制限、建築線、構造規制、防火対策等がその特徴である。「物法」と通称される。

内務大臣は、「建築物規制法」の施行地域について、住居地域、商業地域、工業地域を指定することができた。なお、いずれの指定もない未指定地域もあった⁹。住居地域では、住居の安寧を害するおそれがある用途に供する建築物、例えば、一定規模以上の工場、劇場、映画館等の建築はできず、商業地域では、一定規模以上の工場、火葬場等、商業の利便を害するおそれがある用途に供する建築物は建築できないものとされた。工場、倉庫等の建築物で規模が大きいか衛生上有害なものは、工業地域でなければ建築できないが、逆に、工業地域には特に建築してはならないという用途はない。さらに、未指定地域も、規模の大きい工場、倉庫以外は、制限がなかった。これらの地域区分は、住宅と工場の混在防止を目的とするが、全体に緩やかな土地利用制限になっている。実際の地域指定でも、東京の下町には、広大な工業地域が指定された。なお、市街地の美観を維持するための美観地区の制度が設けられた。

建蔽率については、勅令により住居地域では60%まで、商業地域では80%まで、工業地域と未指

定地域では70%までと定められた。高さ制限については、前面道路との関係における制限（斜線制限）、建築構造による制限、絶対高さ制限があり、絶対高さ制限は、住居地域では65尺（約20m）以下、それ以外では100尺（約31m）と定められた¹⁰。100尺の絶対高さ制限は、「市街地建築物法」を全面改正して1950（昭和25）年に制定された「建築基準法」が1961（昭和36）年に改正されて特定街区の制度が設けられるまで続き、さらに、同法の1963（昭和38）年改正による容積地区制度の導入により最終的に廃止された。

建物の敷地については、道路敷地の境界線を建築線として、それに接しなければならないとし、建築物の接道義務を規定した。この場合の道路とは、幅員9尺（約2.7m）以上のものとした。現行法のように4m以上とされたのは、1938（昭和7）年からである。なお、1935（昭和10）年までは、接道間口の規制はなかった。建築線は、現実には道路ができていない道路予定地にも指定することができた。この建築線の指定により道路整備のない郊外地にも道路予定地を確保できた。

建築物の構造規制としては、木造、鉄骨造、鉄筋コンクリート造等それぞれに構造規定を設けた。例えば、木造では、3階建には筋違いを入れること等である。関東大震災を受けて、1924年（大正13年）の改正により日本で初めての耐震基準が規定され、構造規制が強化された。

防火対策としては、主務大臣が防火地区を指定できる旨を規定した。防火地区には、甲種防火地区と乙種防火地区があり、甲種は、都市の枢要部、乙種はそれに準じた地区に指定された。甲種では外壁は耐火構造としなければならず、乙種では、外壁は準耐火構造としなければならぬものとした。建築物を建築するには、劇場、学校、旅館等の特殊建築物や防火地区内の建築物では地方長官の許可が、それ以外の建築物では地方長官への届出が必要とされた。

「市街地建築物法」は、従来にない建築物規制を導入するものであったため、立法に当たっては相当の抵抗があったが、警察が建築規制を管轄し、規制の浸透を図った。また、地域的にも徐々に適用範囲を拡大していった。

第4節 大正期の住宅政策

1. 住宅政策の始まり

大正期は、我が国の近代的住宅政策がスタートした時期である。第1次世界大戦後の未曾有の産業発展とこれに伴う人口の都市集中は、本格的な都市問題や住宅問題を初めて我が国の都市にもたらした。それは、絶対的な住宅不足によるものであり、間借り等複数世帯の同居を多数存在させ、日々上昇する家賃、物価のために厳しい住宅難、生活苦が低中所得層を襲った。特に、「建築材料の騰貴、労働賃銀の昂騰により、一般貸家業者は住宅建築を手控えるに至り、益々住宅難を激甚ならしめ、庶民生活に大なる脅威を加うるに至った」¹¹。こうした状況を受け、内務省社会局の諮問機関である救済事業調査会（後の社会事業調査会）が1918（大正7）年に住宅対策の充実を求める「小住宅改良要綱」を答申し、これを受けて翌年から公益住宅の供給が開始された¹²。公益住宅は、大蔵省預金部の低利資金融資により公共団体・公益団体に低利融資を行い、賃貸住宅を供給させる制度であり、現在の公営住宅の原型となったものである。

また、後述するように、関東大震災後の中産層向けの住宅供給策として同潤会が設置された。そのほか、法制としては次のものがある。

2. 住宅組合法

「住宅組合法」（大正10年4月10日法律66号）は、コーポラティブハウジングを我が国で初めて制度化した法律である。その仕組みは、住宅を取得しようとする組合員が7名以上集まり、地方長官の許可を受けて住宅組合を設立し、一定の拠出を行うことにより、輪番制で住宅を取得するものである。組合に対しては、国が低利融資を行い、登録免許税等の税制上の優遇措置が講じられた。

住宅組合は、累計約3万5,000戸の住宅を建築した。これは、戦前の公的資金による住宅供給の4割に当たり、公益住宅と並んで住宅政策上の大きな成果であった。しかし、コーポラティブハウジングの発祥地であるヨーロッパと異なり、一戸建てが多く、1950（昭和25）年に住宅金融公庫が設立されて、個人に直接持ち家向け融資を実施したことから、「住宅組合法」はその意義を失い、1972（昭和47）年に廃止された。

コラム：コーポラティブハウジング

18世紀、英国の社会主義者ロバート・オーウェンが自ら経営する繊維工場の傍らに始めた協同組合に端を発する。産業革命時代、労働者が資本家に対抗して、生活物資の共同購入から住宅建設、幼稚園運営等を行ったのがコーポラティブハウジングの始まりである。その後、ドイツ、北欧、北米に普及し、現在では特に、ヨーロッパではノルウェー、スウェーデン、ドイツ、北米ではカナダの集合住宅においてコーポラティブの比重が高い。アメリカでも既存の賃貸アパートをコーポラティブハウジングに転換する事例がニューヨーク等で普及している。

日本では、住宅組合によるもののほか、1948（昭和23）年に消費生活協同組合、1954（昭和29）年に労働金庫、1958（昭和33）年に財団法人日本労働者住宅協会（1967（昭和42）年に特殊法人日本勤労者住宅協会に改組。2003（平成15）年から特別民間法人）が発足し、全国で住宅を供給している。

他方、こうした公的な住宅だけでなく、民間事業としてのコーポラティブハウジングも行われており、建築家やプロデュース会社が主導して、大都市圏を中心にコーポラティブハウスが建築されている。定期借地を活用した「つくば方式」もコーポラティブハウジングの一類型である。

コーポラティブハウジングの利点としては、①組合が自ら建築家を選定して依頼できるため、先々を見通して構造躯体や設備配管を設計することにより、ライフステージやライフスタイルが代わっても暮らしを支えられるような質の高い空間を生むことができること、②立地特性に応じて建築家がオーダーメイドの設計を手がけることにより、地域や街並みに応じた優れた建築を生み出せること、③通常分譲事業のような売れ残りリスクがなく、余分な経費やマージンを省くことができること、④組合事業を進める過程で居住者相互の理解とコミュニケーションが図られるので、入居後の良好な近隣関係が築けること、⑤比較的小規模なので管理組合の合意形成がしやすく、大規模修繕等に対応しやすいこと、⑥入居予定者が設計依頼者であるため、長期的に資産価値を保ち、補修・修繕に余計な費用がかからない仕様が選択されることから、転売されたときも売却価格が取得時の費用とほとんど変わらないこと等が挙げられる。

これに対し、組合員の募集から設計プランの確定まで意思形成に長期間を要する点が宿命的とも言え、また、集合住宅における共同生活に対する理解と積極性が個々の組合員に強く求められる。

第5節 大正期の不動産業法

1. 信託法・信託業法

第1章で述べたように、明治期には商法に基づき信託会社を自由に設立できたため、400を超える信託会社が設立されたが、そのほとんどは無尽や高利貸的な銀行類似の会社であった。その後、大正中期には、好景気に伴い大規模な信託会社が次々と誕生し、金銭貸付を中心としながら、有価証券の引受や売買、さらには不動産業務を盛んに行い、大正期の証券・不動産ブームの中で投機助長の役割を演じた。そこで政府（大蔵省・司法省）は、これに対する取締りが必要であるとして、1922（大正11）年に「信託法」（大正11年法律62号）と「信託業法」（大正11年4月21日法律65号）を制定した。

「信託業法」は、信託会社は資本金100万円以上の株式会社であって、かつ、大蔵大臣の免許を

受けなければ、営むことができないと規定した。同法施行以前に 500 を超えた信託会社のうち同法により営業ができるようになったのはわずか 28 社に過ぎなかったのも、取締りの趣旨は実現したと言えよう。信託会社の中には、規制故に信託業務を廃止し、不動産会社に転換したものもあった¹³。逆に、三井、三菱、安田（当初の社名は共済信託）、住友等の信託会社は、「信託業法」制定後に設立された企業である。信託会社は、金銭、有価証券のほかに、土地の信託も引き受けることができ、不動産について売買の媒介や賃貸借の媒介も行うことができた。こうして、信託会社は、規制の下で一定の不動産業務を行うことができるようになり、信託会社不動産部門は、不動産の管理、流通にその後大きな役割を果たしたのである。

第6節 関東大震災の復興政策

1. 帝都復興院と帝都復興計画

（1）帝都復興院の発足と廃止

1923（大正 12）年 9 月 1 日午前 11 時 58 分 32 秒に発生した関東地震は、関東大震災という我が国の自然災害史上最悪の被害をもたらした。死者・行方不明者 105,385 人（うち火災によるもの 91,781 人）、住宅被害棟数合計は 372,659 棟（うち全壊 109,713 棟）と言われる¹⁴。

政府はこれに対処するため、内務大臣後藤新平の原案に基づき、復興債を財源とし、予算規模 8 億円、事業期間 7 年を骨子とする「帝都復興案」を閣議決定し、これを審議するために設けられた帝都復興審議会の第 1 回会議では復興院の設置等が審議され、「帝都復興院官制」（大正 12 年 9 月 27 日勅令 425 号）が公布され、総裁を後藤が兼務する発令も出された¹⁵。帝都復興院で作成された帝都復興計画案が帝都復興審議会第 2 回会議に提出されたが、焦土買い上げに伴う巨費に対する反対論が続出し、幹線道路本数の削減や道路幅員の縮小等により、予算規模は 5 億円程度に縮小された。さらに、議会においても政友会議員の執拗な反対に遭い、道路幅員が削減されるとともに、帝都復興院事務費が却下されたため、復興院の設置を始めとする、後藤の理想的な復興構想は実現の途が断たれた。その上、虎の門事件¹⁶の責任を取って山本権兵衛内閣が総辞職し、その後の政局は混乱した。1924（大正 13）年 6 月 11 日、憲政会加藤高明内閣が成立し、ようやく大正 13 年度復興予算が可決された。この間、廃止された復興院は復興局という内務省の一部局として同年 2 月 25 日に設置されていたが、1930（昭和 5）年 4 月 1 日より復興事務局となり、1932（昭和 7）年 4 月 1 日まで存続することとなる。

（2）帝都復興計画の実施

1919（大正 8）年の「旧都市計画法」施行対象地となっていた東京市と横浜市は、震災地として国の帝都復興事業が適用されることになった。東京市では既に市区改正条例に基づき道路、港湾、上下水道等のインフラ整備が実施されていたものの、予算不足により計画の一部が実現していたのに過ぎなかった。横浜市では 1921（大正 10）年に保土ヶ谷と川崎を含めた都市計画区域が決定されていた。

帝都復興事業における最大の問題は、焦土全買上とするか、区画整理方式による都市計画実施とするかであったが、帝都復興審議会において、焼土買上、復興院設置、東京築港等、復興院即ち後藤が目指す計画の骨子が否決され、復興事業費の大幅な削減となった。

復興事業の主要な事業項目は、土地区画整理、街路幅員の統一化、幹線道路と補助線の設定、隅田川の 6 大架橋、河川改修、運河整備、3 大公園と 52 小公園¹⁷、架線・ガス・水道の共同溝の地下埋設、焼失小学校の耐震・耐火建築、浄水場の復旧・拡張、社会事業施設の設置、労働者用住宅建設であった¹⁸。

2. 特別都市計画法

関東大震災によって被災した市街地の復興の目的とする法令がいくつか整備された。

まず、震災直後の9月15日には応急的な建築物を認める勅令（勅令414号）が出され、バラックが数多く建築された。

また、被災地の都市基盤整備には土地区画整理事業が必要であったが、当時の「旧都市計画法」の土地区画整理事業は、「耕地整理法」を準用したものであり、建物のない郊外の土地について地主組合が行うのが原則であった。

これに対して、「特別都市計画法」（大正12年12月24日法律53号）は、土地区画整理の施行について「耕地整理法」を準用しつつも、国又は東京市が直ちに事業を施行できるようにし、建物付の宅地も所有者の同意なしに土地区画整理事業地区に編入できることを規定した。また、土地区画整理事業施行後に与えられる換地については1割までの減歩については、無償減歩であることを明確にし、1割を超える減歩があるときは補償金を交付することとした。

3. 借地借家臨時処理法

関東大震災後に借地・借家紛争が多数発生し、**第2節**で述べた「借地借家調停法」に基づく借地借家調停が紛争解決のために大きな役割を果たしたが、なお、実体法の不備が目立ったため、被災後の適正な紛争処理を目的として「借地借家臨時処理法」（大正13年7月22日法律16号）が制定された。

この法律の特徴は、第一に、著しく不相当な賃貸借条件の変更である。これは、震災後の住宅不足に乗じて家主・地主が不当な契約を押し付ける事例が頻発したことへの対策である。

第二に、借地上の建物が滅失した場合の借地権の対抗力の付与である。「建物保護ニ関スル法律」は、借地上の建物の登記がある場合に借地権の対抗力を認め、多くの借地権は、この方法で対抗力を具えていた。しかし、建物が滅失したときは、借地権の対抗力がなくなるため、底地を買い受けて借地人に退去を迫る者が出て来た。これに対し、「借地借家臨時処理法」は、1924（大正13）年7月1日以後にその土地に権利を取得した者に対しては、借地権又は建物の登記がなくても借地権を対抗することができることと規定した¹⁹。

第三に、罹災建物借家人によるバラック建設に関する対応であり、罹災建物借主は、滅失した建物の敷地又はその換地上に建設される建物について、建物の完成前に申し出れば、優先的に賃借をすることができると規定した。借家権は、地震等によって家が滅失した場合には、消滅するのが民法上の原則であるため、震災後に借家人、特に営業用の借家人は暖簾を失うことになることを恐れて、バラックを建築した。借家人とバラック撤去を求める地主との対立が社会問題になったため、この法律で罹災建物借主に再築家屋への優先借家権を認めた。その背後には、震災復興後の町においては、震災前の諸権利が復興されるべきであり、それ故、借家権も復興されるべきであるという考え方があったが、同時に震災後のバラック撤去を容易にするねらいもあった。

第四に、借地上の建物の借家人がバラックを建築し、借地人がバラックの建築に同意した場合に、地主が借地権の無承諾転貸、譲渡（民法612条）であるとして、借地契約を解除することに対し、この法律は契約を解除することができないと規定した。

この法律は、多くの点で従来の民法法理を修正するものであり、戦後の「罹災都市借地借家臨時処理法」の原型になった。

4. 復興事業の成果

（1）復興区画整理

土地区画整理の制度改善については**2.**で述べたとおりであるが、事業の実施に当たって技術

的な工夫も重ねられた。短期間に大量の土地評価を行うために路線価式評価方法を採用し、各筆評価に当たっても米国クリーブランド市で開発された修正率表を用いる方法がいち早く導入された。

こうして、東京と横浜を合わせて、約3,500haの区画整理をほぼ1930（昭和5）年までの短期間で完成させた。この結果、東京市の道路率は、震災前の11%から25%まで増加し、当時の先進国の首都ロンドン、パリ、ベルリンと同程度の水準となった。公園も大小55箇所、42haが整備され、公園面積は市域の3.6%となった。なお、公共減歩率は、平均で約15%であった²⁰。

（2）同潤会アパート

内務省は、国内外からの義援金のうち1千円をもって1924（大正13）年に財団法人同潤会を設立し、東京と横浜において住宅供給を行わせた。財団の会長は内務大臣、副会長は内務省社会局長が兼務し、理事・評議員は佐野利器、内田祥三、池田宏、渡辺鉄蔵ほか建築家・内務官僚が務めた。1941年（昭和16年）に住宅営団が発足し、これに業務を移管して解散するまで、同潤会は事業を遂行した²¹。

同潤会は、江古田分譲住宅を始め木造住宅地も数多く供給したが、画期的な業績は集合住宅「同潤会アパート」であり、16ヶ所建設された。これは我が国で初めて計画的に供給された鉄筋コンクリート造集合住宅であり、電気、都市ガス、水道、ダストシュート、水洗式便所等、最先端の近代的な設備を備えていた。居住者としてはサラリーマンを中心とする中間層を想定していたが、職業女性向けのアパートや不良住宅改良事業として建設されたアパートもあった。特に、大塚女子アパートは、エレベーター、食堂、共同浴場、談話室、売店、洗濯室、音楽室、サンルーム等が完備し、当時最先端の独身の職業婦人のあこがれの居住施設であった。

現在は、最後に残った上野下アパートメントが2013（平成25）年に取り壊され、全ての同潤会アパートが姿を消しているが、代官山アパートの部材は都市再生機構の集合住宅歴史館に移設して室内が復元されており、青山アパートは表参道ヒルズに建て替えられ、東端の1棟が安藤忠雄の設計により外観が忠実に再現されている。

第7節 大正期の不動産税制

1. 所得税

国税収入（関税等を除く。）に対する地租の割合は、1874（明治7）年93.1%、1877（明治10）年86.6%、1887（明治20）年67.9%、1897（明治30）年43.7%、1907（明治40）年32.0%、1921（大正10）年10.8%、1935（昭和10）年7.5%と低下していった。このように、地租は明治期の我が国財政を支えた基幹税制であったが、大正期に入ってその地位は失われたと言える。そして、地租に取って代わったのが所得税である。

そもそも明治期に個人や法人による貸地・貸家経営が盛んになった背景の一つには、不動産所得に対する課税が整備されていなかったこともあると思われる²²。即ち、当時の家賃水準²³に対し所得税の課税最低限が300円とかなり高額であり、相当大規模な地主や家作持ちでなければ所得税が課税されなかったし、法人の所得に対しては、1899（明治32）年の所得税法改正までは課税されなかったのである。

所得税の創設は1887（明治20）年であり、税率は1913（大正2）年の改正により、創設時の単純累進税率から超過累進税率になった。

コラム：比例税率と累進税率

比例税率は課税対象金額の規模に関係なく、一定の比率を乗ずるものであり、現在の法人税や固定資産税の税率が該当する。

これに対し、累進税率は課税対象金額が増加すると税率も増加する仕組みであるが、これはさ

らに、単純累進税率と超過累進税率とに分けられる。

単純累進税率は、一定金額以上の場合に課税対象金額全体に対し、より高率の税率を課す仕組みである。

超過累進税率は、一定金額以上の課税対象金額のうち、一定金額を上回る部分のみに対し、より高率の税率を課す仕組みである。

単純累進税率の場合には、所得金額が一段階上がると税額が階段状に大きくなるので、負担感もそれだけ大きくなるが、超過累進税率の場合には、緩やかな傾斜で上昇していくようになっていく。

2. 法人課税

所得税の体系の中で法人に対する課税が行われるようになったのは、1899（明治 32）年の税制改正であり、法人たる不動産業者が営利事業として土地や建物を売買した場合に初めて課税されるようになった。

各事業年度の総益金から、総損金と前年度の繰越金と保険責任準備金を控除したものを課税標準とし、その税率は 25% の比例税率であった。

また、営利を目的としない法人の所得に対しては、当初は課税されなかったため、法人の事務所、店舗、工場、倉庫といった固定資産たる土地や建物を譲渡した場合に利益に対しては、課税されなかった。しかし、1913（大正 2）年の改正でこの非課税措置はなくなり、以後は固定資産である土地・建物の譲渡益に対しても課税されるようになった。

3. 土地賃貸価格調査法

第 1 章で述べた 1910（明治 43）年の「宅地地価修正法」により宅地の修正地価が決定されて以来、それに基づき地租の課税がなされていた。しかし、地租が収益課税であることを重視し、土地の取引価格（売買価格）ではなく、土地の賃貸価格を基準にして課税すべきであるという議論が有力になったため、「土地賃貸価格調査法」（大正 15 年 3 月 31 日法律 45 号）が制定され、1926（大正 15）年 4 月 1 日時点における農地を含む全国の土地の賃貸価格調査が行われた。

土地賃貸価格の調査は、税務署に設けられた調査委員会が担当した。ただし、一筆ごとの再測量は行わず、既存の土地台帳を元にして標準地の調査を行い、状況の類似した土地の賃貸価格を決定するという方式で調査を行った。

（表 2－2） 各府県の最高地価地点の評価額（円／坪）

	東京	横浜	大阪	京都	神戸
1910 年宅地地価修正法の修正地価	120	115	106	84	91
1926 年土地賃貸価格調査法の賃貸価格	95	60	100	75	75

（資料）国税庁統計年報書第 100 回記念号、大蔵財務協会、1977 年

4. 不動産取得税

1926（大正 15）年の税制改正により府県税の特別税である雑種税の中に不動産取得税が導入された。税率は、不動産価格の 1,000 分の 7 であった。

なお、市町村はこの不動産取得税に附加税を課することができるものとされた。

5. 都市計画特別税

1919（大正8）年の「旧都市計画法」の制定と同時に都市計画特別税が創設された。この税は、当時の都市整備財源の必要性の観点から、都市計画事業による地価上昇という利益を還元する目的を有する税として導入されたものであり、課税標準と税率は、地租の100分の12.5、営業収益税の100分の22、営業税、雑種税又は家屋税の10分の4であった。その後、1940（昭和15）年の「地方税法」の制定により地方税に関する制度が体系的に整備されたことに伴い、名称が都市計画税に改められた。

コラム：都市計画の財源問題・土地増価税

「旧都市計画法」の制定に当たり、内務省土木局は都市計画事業の財源として土地増価税を勅令（現在の政令に当たる。）として制定しようとしたが、大蔵省主税局や貴族院の強い反対に遭い、廃案に追い込まれた。土地増価税は、都市計画による開発利益を税により吸い上げ、都市計画事業の財源とし、公共還元することが第一の趣旨であるが、同時に、地価上昇によるキャピタルゲインに対し、未実現利益も含めて課税するという趣旨も含んでいた。租税理論にいう未実現キャピタルゲイン課税である。

1918（大正7）年の「都市計画法草案」では、土地増価税、改良税、間地税（空き地税）、戦時利得附加税が提案されたが、異論が強く採用されなかった。

その後、1923（大正12）年に公表された「内務省土地増価税勅令案」の内容は、次のとおりである。

- ① 都市計画の費用を負担する市町村は、土地の自然増加額に対し土地増価税を課することができる。
- ② 土地増価税は、土地所有権の移転があった場合及び法人所有地で15年以上移転がない場合に課税できる。
- ③ 自然増加額は、現在の価額から原価額（大正5年1月1日より前に溯らない）、改良費、登記費用、公租公課を控除したものとする。
- ④ 税率は、増加額が原価額の10%以下のときは最低税率5%、原価額の4倍を超えるときは最高税率30%で、その間を10段階に区分する。

この案は、貴族院の強い反対に遭った後、翌年、個人所有地についても法人と同様に15年以上移転がない場合に課税するという改正案が出されたが、やはり強い反対に遭い、また、このような重要な税については勅令ではなく法律で定めるべきとの主張も出され、廃案に追い込まれた。

その後、地価高騰が収まったこともあり、増価税構想は議論されなくなった。

我が国においてキャピタルゲイン課税の性格を有する土地保有税が導入されるのは、1991（平成3）年の土地税制改革による地価税であると言えるが、このときは地価税を導入しようとした大蔵省に対し、自治省が反対するという、攻守入れ替わった構図になったのが興味深い。

第8節 大正期の不動産金融

1. 公的金融

郵便貯金制度が創設されたのは1875（明治8）年であり、「日本近代郵便の父」として知られる前島密により郵便、為替の制度とセットで導入された。当初は貯金も集まらず、運用先も大蔵省国債局（現在の財務省理財局）に断られる等前島は相当苦勞したが、小学校教育に貯蓄道徳を取り入れることにより国民の貯蓄思想を涵養するといった工夫を重ね、運用先についても1885（明治18）年から新たに設置された大蔵省預金部に郵便貯金の資金が預託されるようになった。こうして、民間

からの資金供給にそぐわないが公共性があり、採算が見込まれる事業に対して、国民の預金を預託して運用するという、現在の財投システムの原型が出来上がった。郵便貯金は大蔵省預金部の運用資金として地方債や特殊銀行の金融債等で運用され、産業資金として活用されたが、これを住宅政策にも活用するという公的住宅金融の仕組みが導入されたのが大正期である。

第4節 1. で紹介した公益住宅において大蔵省預金部資金の融資金利は当初 4.2%であった。この公益住宅に対する公的融資は、関東大震災により家賃の滞納が増大したことや、政府の資金難により 1923（大正 12）年には停止された。

また、住宅組合に対しては、大蔵省預金部資金から府県を通じて融資が行われ、用地の取得や住宅建設費用に充てられた。関東大震災時には、金利引下げの救済策が講じられたが、その後、昭和初期の大恐慌により貸付金の返済延滞が増大したことや、戦時体制への移行に伴い、1939（昭和 14）年をもって大蔵省預金部資金の融資は停止された。

2. 民間金融

明治・大正期の金融機関には、「銀行条例」や「銀行法」に基づく普通銀行、「貯蓄銀行条例」に基づく貯蓄銀行、特別法に基づき個別に設置された特殊銀行という類型があった。

当時、住宅建築のための資金需要や市街地形成のための宅地造成、再開発の資金需要に応えるための融資を市街地金融と称していた。当初は市街地金融を禁止されていた日本勧業銀行、農工銀行、北海道拓殖銀行という特殊銀行は、大正期に解禁されたことから、本格的に取扱いを開始したが、主たる貸出先は貸地貸家業者であって、一般個人が利用できる民間住宅金融はまだ普及していなかった²⁴。民間金融機関の不動産担保融資は、資産家や土地所有者でなければ利用できず、これから購入する住宅を担保にして融資するという持担保融資は、当時は認められていなかったためである。

日本勧業銀行の市街地金融は大正期に急増したが、これは大戦景気による工場用地、事務所用地の取引や投資としての不動産取引が急増したことによるものであり、担保として工場財団も利用された。

大正期には多くの成金が誕生し、分譲住宅地も彼らの投資対象となったため、普通銀行、貯蓄銀行の多くも不動産貸付に積極的に取り組んだ。1912（大正元）年末における普通銀行・貯蓄銀行の不動産担保貸出額は 292 百万円であったが、大正バブルとも言える大戦景気の 1916（大正 5）年末には 388 百万円、バブル崩壊後の 1921（大正 10）年末には 744 百万円と増加した。

1918（大正 7）年に第一次世界大戦が終了し、欧州諸国の生産が回復してきた 1920（大正 9）年に我が国では景気反転が起り、恐慌に発展した。地方の中小銀行を中心に取り付け騒ぎや支払い停止が発生し、休業する銀行が続出した。政府は同年、「銀行条例」の改正を行い、翌年には「貯蓄銀行法」を制定し、普通銀行及び貯蓄銀行の業務分野を厳しく規制し、銀行の合併を容易にした。これにより大蔵省銀行局は、行政指導で一県一行主義を進めるとともに、普通銀行に対しては不動産貸付の自粛を求めたのである。

第9節 大正期の不動産市場と不動産業

1. 私鉄による沿線開発事業

不動産業の諸分野の中で流通、経営、管理は既に明治初期から発達したが、開発の分野はそれらより遅れて明治末期に漸く本格化した。特に、住宅地開発分野に最初に進出したのは関西の私鉄であり、自社路線の沿線開発事業という形態を取った²⁵。具体的には、1909（明治 42）年の箕面有馬電鉄（現在の阪急）の池田住宅地開発（宅地・建売住宅分譲）、同年の阪神電鉄の西宮住宅経営（連棟式貸家）等である。そのうち前者は翌年の梅田～箕面間、梅田～宝塚間の路線開業に先立って施行され、宅地総面積は 8.9ha、建売住宅は 200 戸であり、10 年月賦制により分譲された。これらの

沿線開発事業は、沿線への人口誘致を図って鉄道の乗車人口を増大させるとともに、その短期的な利益回収をもって長期投資の鉄道経営財源に充てるという内部補助の側面があり、優れた経営手法であると言える。さらに、こうした沿線開発には住宅のみならず、箕面有馬電鉄の有馬温泉や宝塚少女唱歌隊（現在の宝塚歌劇）、南海鉄道の浜町海水浴場、京阪電鉄の千里山遊園地といった観光施設等の集客施設の経営が含まれていた点も先進的である。

他方、関東でも関西にやや遅れて不動産開発事業が始められた。最初の開発事業は1912（大正元）年の東京信託による新町分譲地であった²⁶。その後、大正中期には箱根土地（西武グループ）、田園都市（東急グループ）により東京府内や軽井沢、箱根等の住宅地、別荘地等の開発が進められた。東京府内での代表的な開発事例としては、箱根土地により1922（大正11）年から進められた目白文化村（12.6ha）、田園都市により1923（大正12）年から進められた田園都市（80ha）等があった。両社のほかに小田急電鉄、京王帝都電鉄、京浜急行、京成電鉄等もそれぞれの路線で住宅地、観光施設等の不動産開発を昭和期の戦局が熾烈になる時期まで進めたのである。

2. 私鉄以外の開発事業

関東・関西地区の国鉄・私鉄沿線（当時の郊外部）では、大正末期から中堅クラスの企業による宅地造成・分譲事業も登場し、さらにはこれら企業による建売住宅の分譲も行われるようになった。

東京地域では特に、中央線、小田急線、東横線といった西側の地域での事例が多く見られた。

第2章のまとめ

大正期の不動産政策の特徴は、法制面では、明治期において形成された「自由な土地所有権」に対して近代法的な規制を設けたことである。まず、都市計画に関連して、「旧都市計画法」、「市街地建築物法」が1919（大正8）年に制定された。土地利用制限を含めた体系的な都市計画法が漸く成立したのである。さらに、土地所有権と利用権の調整では「借地法」、「借家法」が1921（大正10）年、「借地借家調停法」がその翌年に成立した。そして、1923（大正12）年の関東大震災後には、「特別都市計画法」が制定され、震災復興のための土地区画整理に大きな役割を果たした。また、震災対策として翌年制定された「借地借家臨時処理法」により「罹災都市借地借家臨時処理法」の原型が作られた。

もうひとつの特徴は本格的な住宅政策が始まったことであり、1919（大正8）年の公益住宅は公営住宅の原型となり、1921（大正10）年の住宅組合はコーポラティブハウジングの始まりであった。

土地税制では、1910（明治43）年の「宅地地価修正法」を受けて宅地の地租負担が増大し、1926（大正15）年には「土地賃貸価格調査法」が公布されたほか、不動産取得税が導入されたが、「旧都市計画法」の制定に伴い都市計画事業の財源として提案された土地増価税は実現しなかった。

金融面では、公益住宅・住宅組合のために大蔵省預金局の低利融資という公的住宅金融が導入され、民間でも市街地金融が盛んに行われたが、大正バブルの崩壊により縮小することとなる。

不動産業については、鉄道の沿線開発事業という形態で開発業が本格的に展開されるようになった。

【参考文献】（注及び第1章で紹介したもののほか）

- ・日本の土地百年研究会編著「日本の土地百年」大成出版社、2003年
- ・川口由彦「近代日本の土地法観念」東京大学出版会、1990年
- ・大石嘉一郎・金澤史男「近代都市財政史研究の課題と方法」明治学院大学産業経済研究所「研究年報」第11号、1994年
- ・鮫島 和夫「住宅組合法による住宅供給の実際と教訓」都市住宅学会「都市住宅学」23号、1998

年、29 頁以下

- ・北原糸子・松浦律子・木村玲欧編「日本歴史災害事典」吉川弘文館、2012 年
- ・中央防災会議災害教訓の継承に関する専門調査会「1923 関東大震災」、2006 年
- ・内田青蔵・藤谷陽悦・大川三雄「図説・近代日本住宅史―幕末から現代まで」鹿島出版社、2001 年
- ・西山卯三「日本の住宅問題」岩波新書、1952 年
- ・加藤隆・秋谷紀男編著「日本史小百科〈近代〉金融」東京堂出版、2000 年

¹ 松元崇「大恐慌を駆け抜けた男 高橋是清」中央公論新社、2009 年、150 頁。

² 「文化住宅」という語は 1921 年（大正 10 年）頃から雑誌に出現し始めたが、翌年に上野で開催された平和記念東京博覧会の展示企画として「文化村」が造られ、14 棟の「文化住宅」が建てられ、モダンで合理的な住まいのあり方を示したことを契機に広く知られるようになった。

³ 西川裕子「日本型近代家族と住まいの変遷」立命館大学国際言語文化研究所紀要 6 巻 1 号、1994 年、40 頁に「主婦乃友」に掲載された三角錫子の設計図が紹介されている。

⁴ 落語に熊さん八つぁんと共に登場する大家はまさにここにいう差配であり、今日のオンサイトマネージャーの原型とも言える。

⁵ 家賃増額の例ばかりではなく、昭和初期には当時の不動産不況により家賃の減額請求が認められた例が相当数あったという。

⁶ 戦後は 1 条、4 条の政令はいずれも制定されていないので、現在は外国人の土地所有は日本人と全く同様に自由である。ただし、この法律自体は廃止されていないので、現在も効力を有していると解されている。

⁷ 1921（大正 10）年、東京市の新宿の大火（焼失面積約 2 万坪）に際し区画整理が施行されたが、これが旧都市計画法に基づく最初の区画整理事業であったとされる。築瀬範彦「災害復興と区画整理の制度・技術の発達」「区画整理」2011 年 8 月号、5 頁。

⁸ 渡辺俊一「『都市計画』の誕生―国際比較からみた日本近代都市計画―」柏書房、1993 年 147 頁。

⁹ 行政実務では、この未指定地域を将来の住居、商業、工業の用に備えるためのリザーブ用地として積極的に活用した都市もあった。実質的には 4 地域区分で運用されたと言える。

¹⁰ 1926（大正 15）年に着工し、1927（昭和 2）年に着工した早稲田大学の大隈講堂は、大隈重信が提唱した『人生 125 歳説』にちなみ、125 尺（約 37.8m）の高さになっている。また、1928（昭和 3）年に落成した神奈川県庁舎の設計コンペの「設計心得」の第六には、塔又は円屋根（ドーム）が市街地建築物法の高さ制限を多少超えてもよいといった表現があり、必ずしも法の規定が遵守されたわけではなかった。後者については、佐藤嘉明「神奈川県庁本庁舎と大正・昭和初期の神奈川県営繕技術者に関する建築史的研究」横浜国立大学博士論文、2006 年、101 頁。

¹¹ 建設省大臣官房弘報課「住宅組合法の解説」非売品、1948 年、1 頁。

¹² 東京市は、1920（大正 9）年に京橋区月島に 344 戸の賃貸住宅（月島住宅）を建設し、公衆浴場等の施設も整備した。1923（大正 12）年には深川区古石場に 99 戸の鉄筋ブロック 3 階建ての賃貸住宅（古石場住宅）を建設した。全国で累計 4 万 6,000 戸が供給された。

¹³ 世田谷桜新町分譲地で知られる東京信託が日本不動産となった事例等がある。

¹⁴ 諸井孝文・武村雅之「関東地震（1923 年 9 月 1 日）による被害要因別死者数の推定」日本地震工学会論文集 Vol. 4（2004）No. 4、21～45 頁。

¹⁵ 神戸大学電子図書館システム [http://www.lib.kobe-](http://www.lib.kobe-u.ac.jp/das/jsp/ja/ContentViewM.jsp?METAID=10069470&TYPE=IMAGE_FILE&POS=1)

[u.ac.jp/das/jsp/ja/ContentViewM.jsp?METAID=10069470&TYPE=IMAGE_FILE&POS=1](http://www.lib.kobe-u.ac.jp/das/jsp/ja/ContentViewM.jsp?METAID=10069470&TYPE=IMAGE_FILE&POS=1)

¹⁶ 12 月 27 日、第 48 通常議会の議場へ向かっていた摂政官（後の昭和天皇）を社会主義者難波大助がステッキ仕込み式の散弾銃で狙撃した事件。

¹⁷ 3 大公園は、隅田、錦糸、浜町であり、52 の小公園は小学校に隣接して建設された。

¹⁸ 復興計画の経緯と事業の詳細については、越澤明「東京都市計画物語」日本経済評論社、1991

年の第1章後藤新平と帝都復興計画、第2章帝都復興の思想と復興事業の遺産、第3章水辺のプロム等隅田公園を参照されたい。

¹⁹ 震災発生時から7月1日まで保護期間に空白があるが、その間の売買については法の保護を遡及させなかった。

²⁰ 築瀬範彦前掲書6頁。

²¹ 同潤会が戦後の日本住宅公団に繋がると解する向きもあるが、同潤会の業務を引き継いだ住宅営団は戦後、組織整理され、財産は民間企業に移管されたので、理念的にはともかく、組織的には日本住宅公団とは無関係である。ちなみに、住宅営団に倣って設立された朝鮮住宅営団は、大韓民国の建国後に設立された大韓住宅公社（現在の韓国土地住宅公社）に業務が正式に引き継がれている。

²² 不動産から生じる所得のうち譲渡所得に対して課税するようになったのは、1942（昭和17）年からである。創設時に参考にした英国の伝統的な考え方が、毎年生み出される所得（income）に課税するが、その所得を生み出す元本（capital）である不動産には課税しないという考え方を受け継いでいたからである。

²³ 週刊朝日編集「新値段の明治大正昭和風俗史」朝日新聞社、1990年によれば、板橋区の戸建て住宅の1892（明治25）年の家賃は月額38銭であった。

²⁴ 安井礼二「日本の住宅金融史概観(2) 一大正期：住宅金融の揺籃期」プロGRESS「Evaluation」No. 44、2012年、70頁。

²⁵ 花形道彦「第1章住宅地開発と鉄道事業—民営鉄道の地域開発システム—」『日本における鉄道整備と一体となった都市開発に関する報告』2004年。

²⁶ 蒲池前掲書113頁。

第3章 昭和戦前・戦中期の不動産政策

第1節 昭和戦前・戦中期の不動産政策をめぐる経済・社会情勢

昭和戦前期の我が国は、一面でモダン日本である。関東大震災から復興した東京はモダン都市に変貌し、ワンピースに白い帽子のモダンガールが街を闊歩し、川口松太郎監督の映画「秋はアパートの窓に」がヒットした。その一方で、金融恐慌・世界恐慌が農村に深刻な影響を及ぼし、激しい農民運動が起きた時代でもある。

政治に目を向けると、1924(大正13)年の第15回総選挙で、貴族院内閣打倒を叫んだ護憲三派(憲政会、政友会、革新倶楽部)が勝利し、憲政会総裁の加藤高明が連立内閣を組織して以後、1932(昭和7)年の5・15事件で政友会の犬養毅内閣が総辞職するまでの時期は、一般に政党内閣時代と呼ばれる¹。また、1925(大正14)年に改正された衆議院議員選挙法、いわゆる普通選挙法の下で初めて選挙が行われたのは1928(昭和3)年2月20日であるが、この年の5月には中国山東省での日中両国軍の衝突(済南事件)、6月には中国東北軍閥の巨頭張作霖の関東軍による爆殺と、これ以後の昭和史の激動を象徴するような諸事件が起こっている。

その後、1931(昭和6)年9月18日の満州事変の勃発、5・15事件、海軍大将斎藤実の挙国一致内閣、2・26事件、盧溝橋事件から日中戦争への拡大、第二次世界大戦、太平洋戦争へと続き、戦中期に突入する。この間、第一次近衛内閣により「国家総動員法」(昭和13年4月1日法律55号)が制定され、全ては戦争遂行のため、戦時統制下となったのである。

経済に目を向けると、1927(昭和2)年の金融恐慌は、昭和史劈頭の重大事件である。直接のきっかけは、震災手形の処理を巡って中小銀行と台湾銀行の経営悪化が爆発したものであった²。

そして、1929(昭和4)年10月24日にニューヨーク証券取引所で株価が大暴落したことを端緒として世界的な規模で各国の経済に波及した金融恐慌と経済後退は世界恐慌と呼ばれ、その収束プロセスも含め、世界経済に大きな変化をもたらした。即ち、それまでの自由貿易体制の古典的な原則であった国際金本位制度が完全に崩壊し、各国は管理通貨制度に移行して、再び金本位制に復帰することはなかった。また、自由貿易からブロック経済的な傾向が支配的になっていった。

その中で、日本経済は世界に先駆けて景気回復を達成した。恐慌下で世界の貿易量が収縮する中、日本の貿易額は1932(昭和7)年には増加に転じている。この景気回復の決定的条件となったのが、金輸出再禁止とその後の高橋財政である。高橋是清は、犬養、斎藤、岡田の三代の内閣で大蔵大臣を務め、円の為替レート低下を放任し、低金利を維持し、財政支出を激増させた経済政策により、日本経済は恐慌から脱し、後に戦時好況と呼ばれるほど、かつてない経済発展を迎えた³。

ただし、軍需と貿易関連産業を中心に景気回復に向かった産業界に比べて、農村の不況からの脱出はそれほど急速には進まなかった。そこで、1932(昭和7)年に、産業組合への低利融資や、負債整理組合を結成させてこれに補助を与える等の金融面での措置を行うとともに、時局匡救土木事業を起こして、同年度から3年間で8億円(国費・地方費は3:1)を投資して農民に現金収入を得させようとした。こうした政策は、疲弊した農村に対するカンフル注射の効果があったと評価されており、その後の戦時体制下の地方への財政支出を経て、戦後の地域開発政策に繋がる側面を持っていたと言える。

なお、この頃の朝鮮半島、台湾そして満州国における不動産政策においても注目すべき点が見られるが、紙幅の都合上、省略させていただくことをご海容願いたい。

コラム：大恐慌と生糸

大恐慌とも呼ばれる世界恐慌前の1928(昭和3)年における日本の対米輸出が輸出総額に占める割合は41%にも達しており、輸出品の82%は生糸であった。ちなみに、日本の生糸の総生産額の81%が輸出されていたから、生糸生産＝対米輸出が日本の対外経済を支えていたと言えよう。

この生糸の価格が大恐慌により8割以上下落し、製糸業はもちろん養蚕業に見られる深刻な農村不況となって現れ、製糸恐慌対策、農家負債整理等の対策による農村救済が内政上の重要問題となったのである。

(水沼知一「世界恐慌」『岩波講座日本通史第18巻』岩波書店、1994年、323～333頁)

ちなみに、生糸貿易で財を築いた明治時代の豪商で第二国立銀行の頭取にもなった原善三郎は、横浜の野毛山に珍樹泉石の大邸宅を造り、隣接の茂木別荘と並称される名園とし、渡瀬には天神山と称する別荘を築庭したほか、本牧で山林と田圃を20万㎡買収したが、そこを孫の入り婿の原富太郎が後日、三溪園としたのである。横浜にはまた、戦前最大と言われた生糸貿易商シーベルヘグナー商会の横浜支配人として活躍したエリスマンの私邸が、現在も元町公園の敷地内の一角、山手本通りに面して残っている。このほか、当時の生糸商・養蚕豪農の邸宅は、今も全国各地で見ることができる。

第2節 昭和戦前・戦中期の不動産私法

1. 抵当証券法

特殊銀行が不動産金融に注力したことは、**第2章第8節**で述べたが、不動産抵当貸付は、特殊銀行のみならず、普通銀行においても大きな位置を占めていた。本来、普通銀行は、預金を原資とした短期の運転資金を企業に融資する資金仲介機能ないしは資金変成機能を有しているが、企業サイドから見れば、資金不足下で、かつ、今日のような直接金融の途がほとんどなかった当時は、金融機関に対する長期設備資金需要が強かった。このため、地方商業銀行を中心に不動産抵当貸付の比重が高まり、こうした状況が金融恐慌において企業破産や地価の大幅下落に伴う銀行破綻をもたらすこととなったのである⁴。

当時の不動産価格下落、地方銀行の不動産担保金融の行き詰まりに対し、その流動化を図るため、1931(昭和6)年、銀行等の抵当権者が貸付金を流動化する目的で抵当権付債権を証券化し、市場に流通させることを目的として「**抵当証券法**」(昭和6年3月30日法律15号)が成立した。

この法律により、土地、建物又は地上権を目的とする抵当権を有する者は、その登記を管轄する登記所に抵当証券の交付を申請できることになった。抵当証券発行の申請に際しては、抵当証券発行の特約の登記がない場合には、抵当権設定者又は第三取得者及び債務者の同意書が必要である。抵当証券が発行されると、抵当証券によらなければ抵当権及び債権の処分ができず、抵当権と債権とを分離して処分することはできない。また、抵当証券の譲渡は、裏書によってなすものとされた。

そして、抵当証券の所持人が抵当債権の満足を得るための手段としては、二つ用意された。第一の手段は抵当権の実行であり、土地、建物又は地上権について競売を申し立てる。第二の手段は裏書人への責任追及であり、競売代金によって満足を得られなかった債権については、裏書人に対して償還請求できることとされた。

第1章第6節で紹介した江戸時代の沽券が我が国の不動産証券化の始まりとする見方もあるが、近代的制度としては、この抵当証券がその嚆矢であることは明らかである。

ただし、抵当証券の利用実績は低調であった。その理由としては、以下の点が挙げられる⁵。

- ① 銀行が抵当証券発行を申請しても、抵当証券譲渡の際の裏書人として責任を問われること。したがって、資産流動化した後も責任を負う場合があること。
- ② 銀行が抵当証券発行を申請するのは、自らの資産流動化の必要を世間に示すことになり、信用にかかわると考えたこと。
- ③ 法律が制定された年に勃発した満州事変により戦時景気が到来し、不動産担保金融の問題が解消に向かったこと。

2. 地代家賃統制令

(1) 第1次統制令

1937(昭和12)年に日中戦争が始まると地代家賃の高騰が発生した。この対策として、翌年8月4日に「厚生・商工・内務三次官通牒」が発出され、地代家賃を現在額より値上げしないように求めたが、訓示的な効力しか有していなかった。そこで、実効力のある地代家賃統制のために、「国家総動員法」(昭和13年法律55号)に基づき、1939(昭和14)年10月18日に「地代家賃統制令」(昭和14年勅令704号。第1次統制令)が公布された。

この統制令は、昭和13年8月4日以前に発生した地代又は家賃の額は同日の額を、5日以後に発生した地代又は家賃についてはその最初の額を賃貸料の最高額とした⁶。この統制額は、租税公課の著しい増加、借家の増改築、借地の改良その他やむを得ない事情があるときに限り、地方長官の許可を得て増額することができた。敷金、修繕費の負担その他の賃貸条件についても同様であった。違反に対しては、3年以下の懲役等の罰則が科された。

なお、この第1次統制令は臨時措置であって、1940(昭和15)年10月19日に失効する予定であった。

(2) 第2次統制令

そこで、第1次統制令の失効当日に新たな「地代家賃統制令」(昭和15年勅令687号。第2次統制令)が公布された。第2次統制令は、新規家賃の水準をも統制し、その公布後に発生した地代家賃について貸主がその最初の額を地方長官に届け出るものとし、地方長官は、厚生大臣が地代家賃について定める適正標準に基づいて、届出された地代家賃の減額を命じうることを規定した。

3. 宅地建物等価格統制令

「地代家賃統制令」による規制は、言うまでもなく、賃貸不動産市場における価格規制であり、これに対し、不動産の売買価格について規制を加えたのが、「宅地建物等価格統制令」(昭和15年11月21日勅令781号)である。この統制令により、宅地及び建物の売買価格は、1939(昭和14)年9月18日(指定期日)以後に有償で取得したものについては、その対価に政府が命令で定める額を加算した額を超えてはならないことになった⁷。

なお、農地についても、「臨時農地価格統制令」(昭和16年勅令109号)が制定された。

コラム：国家総動員法と価格統制

第一次近衛内閣が制定した国家総動員法(昭和13年4月1日法律55号)は、国民の産業への徴用、物資統制、金融・資本統制、カルテル、価格統制、言論出版統制を内容としていたが、具体的な統制内容は勅令に委ねていた。

一般的な商品の価格統制は、「価格等統制令」(昭和14年10月18日勅令703号)により指定期日の価格を超えてはならないこととされたが、不動産は除外されたことから、「宅地建物等価格統制令」が制定され、指定期日の価格を基準とする統制が実施されたのである。

なお、政府の解説によれば、当時の不動産取引市場の実態について、「価格等統制令により土地建物の価格が除外されていた関係上、土地建物に対する投機的思惑買、先高見越による売惜み等の風を醸成し、その騰貴傾向に一層の拍車をかけることになった。他方、近年続出した土地分譲が、宣伝広告等によって盛んに土地熱を煽揚して地価を釣り上げ、その間には悪質ブローカーが跳梁する等種々の事情も加わって、土地建物の価格は事変前の数十倍になったものもあるというような状態であった。」これはまさに戦時バブルと言えよう。

(情報局編「週報叢書第7輯価格等統制令・宅地建物等価格統制令解説」内閣印刷局、1941年、69～70頁の記述を現代表記に改めた。)

4. 借地法・借家法改正

(1) 借地法改正

第2章第2節で紹介したように、1921（大正10）年に制定された「借地法」は、借地権の存続期間を長期化した。期間が満了したときは、地主は更新を拒絶することができた。このため、1941（昭和16）年3月10日法律55号により借地法改正が行われ、借地期間の満了時に建物が存続する場合に借地の貸主が借地契約の更新を拒絶できるのは、「自ラ土地ヲ使用スルコトヲ必要トスル場合其ノ他正当ノ事由アル場合」に限ることとし、正当事由制度が導入された。

(2) 借家法改正

第2章第2節で紹介したように、1921（大正10）年に制定された「借家法」は、賃借人の地位を強化したが、それでも、家主は、期間が満了すれば契約の更新を拒絶することができた。また、家賃は、前述のとおり1939（昭和14）年から「地代家賃統制令」により規制されていたが、家主は、統制令違反の家賃値上げを借家人に通告し、借家人が拒否すると、借家契約の更新拒絶や解約申入れを行い、借家人が立ち退きを恐れて、やむを得ず統制令違反の闇値上げに应ずる事例が発生した。このため、借地法改正と同時に借家法改正（昭和16年3月10日法律56号）が行われ、正当事由制度が導入された。この改正により、建物賃貸人は、「自ラ使用スルコトヲ必要トスル場合其ノ他正当ノ事由アル場合」でなければ、賃貸借の更新を拒み、解約の申入れをすることができないこととされた。この立法は、解約権を制限することにより、世帯主が戦地に赴いた後に残された留守家族が借家から追い出されることを防ぐという目的があったと言われる。

(3) 判例による借地権・借家権保護

①正当事由

「借家法」の改正趣旨は、不法値上げのための更新拒絶・解約申入れの制限であり、賃貸人が本当に自ら使用する場合には借家契約の更新拒絶や解約申入れができる旨、改正法案を審議した帝国議会で政府委員は説明していた⁸。そこで、裁判所は、正当事由の解釈について当初はこれに従っていたが、戦争による住宅難が激しくなった1944（昭和19）年9月18日の大審院判決（法律タイムス7号66頁）において、賃貸人と賃借人の双方の利害得失を比較衡量して判断する方式に変更した。そして、戦後も未曾有の住宅難が続いたことから、最高裁判所も比較衡量方式を採用し、判例として定着していくのである。

こうした借家権の保護は、営業用・居住用を問わず広く適用され、正当事由比較衡量方式への判例変更により家主が建物を取り戻すのが相当困難になった。さらに、借地法の解釈にも影響を与えたのである。

②信頼関係理論

正当事由比較衡量方式の導入により借地権・借家権の存続保護が厚くなったことは、他の局面でも借地権・借家権保護法理の発展をもたらした。即ち、最高裁判所は、賃借人の義務違反があっても、当該行為が賃貸人に対する背信的行為と認めるに足らない特段の事情がある場合においては、賃貸人の解除権は発生しないという信頼関係理論を導入した。

この信頼関係理論は、賃料不払い紛争等の借地人・借家人の義務違反についての判例の基本理論になり、借地人・借家人保護のために大きな役割を果たすことになる。

コラム：正当事由比較衡量方式と信頼関係理論に関する最高裁判例

・およそ賃貸借解約申入れが正当の理由によるものであるか否かは、諸般の事情を参酌して決すべきこと勿論であるから、・・・当否を決するには専ら明渡しを為すことによって被る借家人の損害と明渡しを受け得ないために被る賃貸人の損害について、比較検討をとげ、何人も納得し得る理由に基かなければ前古未曾有ともいふべき家屋不足の此難局は救われぬし、借家法数次改正

の趣旨に鑑みて同法の精神にもそわないといわなければならない。(最判昭和 25 年 2 月 14 日民集 4 卷 2 号 29 頁)

・按ずるに借家法第 1 条ノ 2 に規定する建物賃貸借解約申入の「正当の事由」は賃貸借の当事者双方の利害関係その他諸般の事情を考慮し社会通念に照し妥当と認むべき理由をいう。(最判昭和 25 年 6 月 16 日民集 4 卷 6 号 227 頁)

・元来民法 612 条は、賃貸借が当事者の個人的信頼を基礎とする継続的法律関係であることにかんがみ、賃借人は賃貸人の承諾がなければ第三者に賃借権を譲渡し又は転貸することを得ないものとすると同時に、賃借人がもし賃貸人の承諾なくして第三者をして賃借物の使用収益を為さしめたときは、賃貸借関係を継続するに堪えない背信的所為があったものとして、賃貸人において一方的に賃貸借関係を終止せしめ得ることを規定したものと解すべきである。したがって、賃借人が賃貸人の承諾なく第三者をして賃借物の使用収益を為さしめた場合においても、賃借人の当該行為が賃貸人に対する背信的行為と認めるに足らない特段の事情がある場合においては、同条の解除権は発生しないものと解するを相当とする。(最判昭和 28 年 9 月 25 日民集 7 卷 9 号 979 頁)

第 3 節 昭和戦前・戦中期の都市政策と不動産公法

1. 帝都の復興と大東京の誕生

1930(昭和 5)年 3 月 26 日、帝都復興完成式典が天皇の臨席の下、53,000 人の参列者を集めて皇居前で挙行された。復興した帝都が昭和戦前期のモダン東京の物的具現化であり、この頃から「大東京」という呼び方が定着していく⁹。

行政サイド(東京市)がこの呼称を用いるようになるのは、1932(昭和 7)年に周辺 5 郡を市域に編入してからとされている¹⁰。このとき東京市の面積は 6 倍に増え、品川、目黒、荏原、大森、蒲田、世田谷、渋谷、淀橋、中野、杉並、豊島、滝野川、荒川、王子、板橋、足立、城東、向島、葛飾、江戸川の 20 区が新設され、既設の 15 区に加えて 35 区の大東京が誕生したのである。なお、現在の 23 区の面積になるのは、1936(昭和 11)年に千歳村と砧村を編入したときである。

大東京の拡張部分の構造は、郊外とターミナル、そして、これらを結ぶ私鉄により形成された。震災復興の過程で、焼失した都心からの移住者をはじめ、地方からの転入者の多くは、郊外に住居を求め、郊外人口は急激に増加した。池袋、新宿、渋谷等のターミナルに人々を運ぶ私鉄は、大東京の成立時に整備されていたのである。

もちろん、大東京は郊外の発展のみにより成立したのではない。帝都復興事業は、都心、下町の都市改造を実現し、大東京のランドマークと言うべき建築群が次々と姿を現した。即ち、国会議事堂、首相官邸、霞が関の官庁街¹¹、イギリス大使館等の外国公館、東京中央郵便局、日比谷公会堂、そして、日本橋から銀座・有楽町にかけて林立する商業建築として、三越本店、白木屋、高島屋、服部時計店、三越銀座店、日劇、朝日新聞社、さらには、東京帝国大学や早稲田、明治等の学校建築、住宅建築として同潤会アパート等枚挙にいとまがない。

【表 3-1】東京市の人口と面積の推移

(単位：千人、km²)

	人 口			面積
	旧市部	新市部	合 計	
1920(大正 9)年	2,173	1,177	3,350	78.4
1930(昭和 5)年	2,070	2,899	4,970	83.6
1932(昭和 7)年	2,100	3,211	5,311	550.8
1936(昭和 11)年	2,284	3,801	6,085	577.9

(資料) 越澤明「東京都市計画物語」筑摩書房、2001 年。

2. 地方計画と緑地制度

(1) 東京緑地計画

第一次世界大戦後の各国が抱える内政問題の一つは、膨張する大都市のコントロールであった。それに対し、地方計画（regional planning。現在は地域計画と訳すことが多い。）は、1920年代の欧米で新しい都市計画思潮となった概念であり、広域都市計画の始まりである¹²。1924（大正13）年にアムステルダムで開催された国際都市計画会議（現在の IFHP の前身）の中心課題は、地方計画であり、大都市の膨張の抑制、衛星都市による人口の分散、グリーンベルトで既成市街地を囲む、自動車交通問題の重視、大都市の将来のための地方計画の必要性、地方計画の弾力性、土地利用規制の確立という7カ条の決議を採択した。

我が国でもこうした流れを受けて、1932（昭和7）年、都市計画東京地方委員会の下に東京緑地計画協議会が設置され、東京圏を対象とする地方計画の立案が行われ、1939（昭和14）年に「東京緑地計画」が決定された¹³。その内容は、皇居を中心とする概ね50km圏の区域について公園・緑地の計画、景勝地の選定、公開緑地の認定等を含む総合的なものである。

特に、環状緑地帯は、東京市の周囲に延長72km、幅員1～2kmで設定された環状緑地帯と、これより都心に向かって延びる楔状の緑地から成っており、その実現方法としては、公園、運動場、市民農園、遊園地、墓地等の緑地的施設用地に充てるという計画になっていた。その法的根拠として、1940（昭和15）年、「旧都市計画法」が改正され、都市計画施設に緑地が追加された。これに基づき東京の六大緑地（砧、神代、小金井、舎人、水元、篠崎）が決定され、川崎（生田、等々力）、横浜（三ツ池、保土ヶ谷）が後に続いた。

コラム：田園都市と緑地の始まり

英国の Ebenezer Howard の田園都市論は、都市人口集中による各種の弊害を除去することを目的の一つとしており、次の条件を掲げた¹⁴。

- ① 能率的な工業と健康な市民生活とが同時に計画的に確保されなければならない。
- ② 社会生活を十分に享受しうるに足る大きさを有し、しかもそれ以上大きくならない。
- ③ 永久の農業地帯によって取り囲まれていなければならない。
- ④ その土地全部が公有でなければならない。

これら4条件のうち三番目の思想が、緑地帯（green belt）概念の母胎となった。

そして、田園都市論と地域計画論を源流として緑地・緑地帯制度が形成されたが、我が国の都市計画及び公園関係の文献中に緑地という語が初めて現れたのは、1924（大正13）年7月の都市研究会「都市公論」7巻7号に掲載された内務省都市計画局私案「公園計画基本案」であろうとされている。

そもそも、緑地概念の源流を辿ると、19世紀後半に英国で定着した open space 概念がフランスに入って espace libre となり、ドイツでは Grünflächen あるいは Freiflächen として進展し、我が国では緑地と翻訳されたのである¹⁵。なお、この間、オープンスペース（自由空地）という語も登場した¹⁶。

（佐藤昌「日本公園緑地発達史・上巻」都市計画研究所、1977年、越澤明「東京都市計画物語」日本経済評論社、1991年の記述を要約した。）

(2) 関東地方計画

前述のように広域的な緑地の計画が策定される一方で、内務省は、1932（昭和7）年から京浜、京阪神、中京、北九州の四大工業地帯の過大化防止対策として、地方計画に関する研究を進めた。1940（昭和15）年、「国土計画策定要綱」が閣議決定され、国土計画は企画院が、地方計画は内務省計画局都市計画課が担当して調査を実施し、翌年には地方計画協議会が設置され、全国工業適地の

調査が行われた。しかし、「地方計画法」については、法案要綱の作成までこぎつけたものの、成立しなかった。

他方、1940(昭和15)年、東京都市計画地方委員会は「関東地方計画」を取りまとめ、東京、横浜と川崎の一部を疎開地区に指定して、工場等の立地を制限するとともに、その外周にグリーンベルトの設置を提案した。また、大宮、八王子、相模原といった近郊の都市は、特別地区として開発の対象とし、外郊の木更津、土浦、宇都宮等の地域を開発地区とした。

この「関東地方計画」は、「地方計画法」が制定されなかったために公定されたものではなかったが、当時の地域整備の方向を明確に示しており、また、戦後の「首都圏基本計画」とも共通性を有する計画内容を持つものであった。実際、「第1次首都圏基本計画」の策定に当たっては、「大ロンドン計画」のほか、これら戦前の計画を踏まえた検討がなされたのである¹⁷。

3. 防空都市計画

第一次世界大戦において航空機が決定的戦力であることが判明し、各国はその増強に注力したが、同時に都市を空襲からいかに守るかという防空対策が都市計画の課題となった。

我が国では、1939(昭和14)年7月、内務次官通達「防空土木一般指導要領」が鉄道、公園・緑地といった施設や都市計画に関し詳細な対策を指示したが、都市計画については市街地を広幅員道路、河川、公園緑地等によって適当な大きさの防火区画に分割するよう指示した¹⁸。これに従い都市計画東京地方委員会は、防空的視点に立った東京の改造プランの検討を開始し、その検討結果に基づき内務省は翌1940(昭和15)年9月、「東京防空都市計画案大綱」を決定した。この中で幅員100m以上の防空帯によって市街地を防空ブロックに分割する方針が示されるとともに、蒲田、足立等を対象とした防空帯計画の試案が策定された。

また、航空機の来襲により生じる危害の防止、被害の軽減に必要な防空計画の策定と実施を目的とした制定された「防空法」(昭和12年4月5日法律47号)が1941(昭和16)年11月25日に改正され、都市に対する空襲被害が出た場合の避難場所として、また延焼を防ぐ目的で防空緑地制度が導入された。同法に基づく1942(昭和17)年10月の閣議決定で、市街地内には防空空地、外周部には環状地帯を指定し、その用地買収に国庫補助を行うこととされた。1943(昭和18)年3月、東京を対象として防空空地の指定が告示されたが、防空空地帯は前述の「東京緑地計画」を踏襲する形で外環状帯を設定しており、内環状帯は新規に計画された。

4. 都市計画法・市街地建築物法の戦時特例

戦争の激化に伴い、都市計画・建築行政の施行が困難になってきたことから、「都市計画法及同法施行令戦時特例」(昭和18年12月27日勅令941号)により、都市計画、都市計画事業及び毎年度執行すべき都市計画事業に関する内閣の認可(旧都市計画法3条)、河岸地の売却譲与に関する主務大臣の(同法33条)等が廃止された。

また、「市街地建築物法及同法施行令戦時特例」(昭和18年12月27日勅令942号)により、単体規定に関しては構造規定の適用が停止されるとともに、集団規定に関しては防空目的の規定である防空地域及び防火地域の制度以外は、適用されないこととなった。これにより、住居地域の中に軍需工場が分散するようになった。

さらに、軍需工場用地開発のための埋立や地方都市への工場疎開が進んだことも、この時期における市街地形成の特徴であるが、これはまた、戦後の重工業都市化への礎となった面もある。

第4節 昭和戦前・戦中期の住宅・建築政策

1. 不良住宅地区改良法

急速な都市化の進行が住宅の絶対的不足のみならず、劣悪な居住環境ももたらすという現象は世界各国で見られる。我が国では大正期にこの問題が発生し、社会行政上・衛生上看過できないと認識され、本格的な住宅政策が始まったのは**第2章第4節**で述べたとおりである。

特に、関東大震災の復興過程において不良住宅の改良の必要性が強く認識されたことから、「不良住宅地区改良法」（昭和2年3月30日法律14号）が制定された。この法律は、公共団体が密集した不良住宅を除去して街区を整備し、その跡地に鉄筋コンクリートによる共同住宅を建築して、その地区の住民を収容できることを規定した。そして、改良事業を実施する公共団体に対しては、国から改良事業費補助を行った。同法は、戦後の「住宅地区改良法」（昭和35年5月17日法律84号）に受け継がれた。

2. 厚生省社会局の住宅政策

軍需工場の建設等に伴う都市地域への労働力の集中は、住宅市場の一層のひっ迫をもたらし、一時かなり空き家が発生していた都市に再び住宅不足を顕在化させた¹⁹。東京市の場合、1929(昭和4)年に旧市内で6.9%、新市域で7.0%だった空き家率は、1940(昭和15)年に旧市内で0.3%、新市域で0.4%にまで低下した²⁰。

こうした都市部での住宅不足問題を解決するため、厚生省社会局生活課が中心となって1938(昭和13)年11月に「労務者住宅供給3カ年計画」が樹立され、第一期計画として全国で世帯向け3万戸、共同宿舍200箇所(うち東京府は世帯向け6,500戸、共同宿舍50棟)を建設することとした。これら住宅の建設を行うのは、原則として関係工場・会社であり、1企業のみで住宅の建設を行うことが困難な場合には、「之等工場会社ノ出資ニ依リ特殊ノ住宅会社ヲ設立セシメ此ノ事業ニ当ラシムル」こととされた²¹。

そして、1939(昭和14)年以降、厚生省を中心に「住宅対策協議会」が設置され、住宅難に対する具体的対応策が検討され、同年7月4日の閣議において、労務動員計画の円滑の運営のためには「66万人に達する要住宅労務者の住宅供給問題」の解決が必要であると、その対策が決定された。その骨子は、住宅建設に対する低利資金の融通、国家又は公共団体による労務者住宅の新設、公共団体に対する住宅補助金の交付、地代・家賃の高騰を抑制するための「国家総動員法」19条の発動、殷賑産業企業者に対する労務者住宅建設の抑制、労務者住宅の建設に必要な資材に対する制限の緩和、不要不急建築物の新築禁止、労務者住宅の供給に円滑を期するための国策会社の新設等である²²。

なお、その年の12月23日、厚生省社会局に住宅課が新設され、我が国の政府機構に住宅を主管する課が初めて誕生した²³。

翌年6月12日、厚生大臣吉田茂の下に関係省庁により構成される「住宅対策委員会」が設置され、同年9月9日、貸家組合と住宅営団の設立を柱とする総合的な住宅政策の樹立について答申を行った。これに基づき政府は、同年11月19日、「住宅対策要項」を閣議決定したが、その内容は、貸家組合と住宅営団の設立のほか、労務者を使用する事業主に住宅建設を命令する、住宅建設の敷地、資材の取得、資金の融通、交通の整備等に特別の保護援助を与えること等、11項目であった²⁴。

このように、縦割り行政を補完するため、関係する省庁が協調して政策を立案・実行するための仕組みとしての協議会（現在では「関係省庁連絡会議」と称することが多い。）の設置や、諮問・答申という手続的仕組みが不動産政策に導入されたのである。

3. 貸家組合法

前述した「住宅対策要項」に基づき制定された「貸家組合法」(昭和16年3月7日法律47号)は、「地代家賃統制令」の制定による家賃統制やインフレにより経営が苦しくなっていた貸家の供給を円滑化することを目的としていた。

貸家組合は、貸家の所有者及び貸家の所有者以外に貸家経営を行う者によって組織される法人である。貸家組合の業務は、組合員の貸家建設に必要な土地及び資材の取得その他貸家の建設に関する共同事業、組合員の貸家の賃貸料の取立、修繕その他貸家の経営に関する共同事業等である。

4. 住宅営団

1941(昭和16)年5月、同潤会の事業を引き継ぐ形で、厚生省所管の特殊法人として住宅営団が設立された²⁵。住宅営団は東京に本部を置き、東京・大阪・横浜・名古屋・福岡・仙台・広島・高松の8支所が置かれたが、物資不足のためほとんど成果を上げることができないまま終戦を迎え²⁶、1946(昭和21)年12月、連合国軍最高司令官総司令部(GHQ)の命令により解散させられた²⁷。

住宅営団が戦中・終戦直後の時期に建設した住宅地としては、東京都区内では千住緑町、新宿区百人町住宅のほか、現在の武蔵野市の関前字千川堀附住宅、吉祥寺野田町南・吉祥寺駅北方住宅等、飛行機製造業工場の従業員用の住宅を多く供給した。神奈川県では、古市場、上平間、新城駅前、新作高免、上大岡、六浦三艘、平塚浜岳、相模原等、埼玉県では蕨市稲穂作住宅等、愛知県では明徳南部・北部住宅、中根住宅、本星、堤起、稲葉地、野立等、大阪では、堺市初芝住宅、茨木住宅地等、兵庫県では姫路市の野里、苅編、安田等があるほか、福岡市の富田住宅地、仙台市の川内追廻、三重県四日市市の常磐城東町等がある。

これらのうち大阪支所が建設した住宅地に関しては、広場・公園が高い割合で整備されていること、事務所店舗併用住宅の割合が比較的高く、銭湯等の利便施設が多いこと、隣接地における公共施設建設の割合が高いこと等が特徴であり、今日では住宅地として成熟していることが明らかにされている²⁸。

5. 防空対策

(1) 市街地建築物法改正

前述した防空対策の一環として、住宅・建築行政においてもいくつかの措置が講じられた。

まず、「市街地建築物法」が昭和13年3月28日法律29号により改正され、建築物の高さと空地の指定(11条)、「主務大臣ハ建築物ノ構造、設備又ハ敷地ニ関シ衛生上、保安上又ハ防空上必要ナル規定ヲ設クルコトヲ得」(12条)等の規定が整備された。

(2) 防空建築規則

この法改正を受けて「防空建築規則」(昭和14年2月17日内務省令5号)が制定され、東京ほか75の市町村を対象として、木造建築物の外壁、軒、庇等を防火構造とし、大規模建築物の屋根を対弾構造とするよう規定した²⁹。

(3) 木造建物建築統制規則

「木造建物建築統制規則」(昭和14年11月8日商工省令67号)も同様の趣旨で制定され、100㎡を超える木造建築物の建設には地方長官の許可を受けなければならないこととした。

(4) 戦時罹災土地物件令

「戦時罹災土地物件令」(昭和20年7月12日勅令38号)は、罹災建物の居住者のために緊急の

措置を講じるために制定された。

その内容は第一に、罹災土地を戦時緊急の用途に充てるための公法上の使用権を認めた。第二に、罹災土地の借地権は、建物消滅時からその進行を停止するものとし、建物滅失後に土地について権利を取得した第三者にも対抗できるものとした。第三に、罹災土地の借地権者は、地代を支払う義務が免除された。第四に、これだけでは罹災土地が一時的に遊休化してしまうため、建物滅失当時その建物に居住していた者は、本建築以外の目的で敷地を使用することができ、その場合、一時使用目的の土地の賃借権が設定されたものとみなすこととされた。

さらに、土地所有者が所有している建物に居住している者についての規定はなかったが、借地上の建物の居住者に上記の土地利用権を認めたこととの均衡上、解釈により同様の権利を認めることとされた。

この令は、「罹災都市借地借家臨時処理法」（昭和 21 年 8 月 21 日法律 13 号）により廃止されたが、上記の制度により終戦直後に多くのバラックが建築された。また、同法の優先借地権や借地権優先譲受権の制度成立に大きな影響を与えた。

第5節 昭和戦前・戦中期の不動産業法

国家の制度として不動産業を規制する仕組みの成立は、1952(昭和 27)年の「宅地建物取引業法」制定まで待たなければならないが、この時期においては、各府県が不動産業取締規則を制定していた。

例えば、東京府が1926(昭和元)年12月28日に定めた「営利職業紹介事業取締規則」は、「芸者、娼婦、酌婦、里子」等の紹介業と並んで、「不動産の売買又は賃借者」の紹介を行う紹介業者について、本籍、法人の所在、代表者、営業所の所在地を所轄警察署に届け出て営業の許可を得なければならないと規定した。許可を得るためには、2,000 円以上の不動産を有することと、営業上適当な者であることが要件とされた。また、営業者は、看板又は掲示をしなければならず、従業員の雇入れにも警察の認可が必要であり、さらに、帳簿を備え付け、営業の紹介を記載し、警察官吏の検査を受けるものとされていた。

このほか、大阪府、京都府その他 10 数県も類似の規則を制定した。

コラム：職業紹介と不動産仲介

江戸時代に始まる口入屋などの営利を目的とした職業紹介に対する規制は、各府県ごとに行われていたが、第一次世界大戦がもたらした労働力需要の中で、法的な整備を伴い全国的に行われるようになる。1919(大正 8)年にワシントンで開催された国際労働機関 (ILO) の第 1 回総会で、公益職業紹介所施設の増設と営利紹介所の全廃を内容とする失業に関する条約・勧告が決定されたことによって、国際的な労働基準に合わせた政策の調整が必要となったことから、1921(大正 10)年には「職業紹介法」が制定されたが、営利職業紹介に関しては「命令をもって別に定める」と規定されるにとどまり、ILO 第 1 号勧告にいう有料又は営利職業紹介所の禁止規定は実現をみなかった。

また、1927(昭和 2)年に施行された「営利職業紹介取締規則」は、営利職業紹介事業に対する地方長官の許可制や紹介業者の兼業禁止を内容にするにとどまり、禁止の措置をとるものではなかった。営利職業紹介事業は、1939(昭和 14)年に制定された改正職業紹介法のもとにおいてもなお存続し、その全面的な禁止は第二次世界大戦後に残された。

戦前の不動産仲介業に対する規制は、このような職業紹介に対する規制の一環として、地方行政の中で行われたのである。

第6節 昭和戦前・戦中期の不動産税制

1. 地租法

第2章第7節で述べたように、地租が収益課税であることを重視し、その課税標準を賃貸価格とすべく、1926（大正15）年に「土地賃貸価格調査法」が制定され、農地を含む全国の土地の賃貸価格調査が実施されたが、この賃貸価格は10年ごとに見直すこととされていた。

これにより課税標準の統一ができたことから、「地租法」（昭和6年3月31日法律28号）は税率も統一化し、各地目とも1931（昭和6）年のみ4%、その後は3.8%と定めた。そして、新たな地租額は従前の3.8倍を超過しないようにする負担調整措置も設けられた。

この法律により、農地に比べて相対的に低かった宅地の地租負担が増大し、1938（昭和13）年以降は、宅地地租総額が農地地租総額を上回るようになった。

2. 家屋税法

「地方税則」（明治11年7月22日太政官布告19号）により導入された戸数割は、現在の住民税の前身であり、府県、市町村の重要な財源であったが、人頭税の性格を有し、相対的に低所得層の負担が重く、徴税の困難さも存在した。そこで、1882（明治15）年、東京市内については戸数割を廃止し、代わりに家屋税が導入された（明治15年日太政官布告12号）。家屋税は、家屋の場所と大きさを基準として家屋の所有者に対して課されるもので、その後、他の大都市にも導入された。

家屋税の課税標準は、1926（大正15）年に地租と同様、賃貸価格とされた。

そして、1940（昭和15）年、戦時体制構築と税制の合理化を目的として所得税と法人税を国税体系の主軸とすることを内容とした抜本的な税制改革が行われ、戸数割を全廃し、地方住民税を創設するとともに、「家屋税法」（昭和15年7月13日法律108号）により家屋税を国税に移管しつつ、税収全額を地方に還付することとされた。

3. 戦時特別税制

1937（昭和12）年の日中戦争勃発以降は、戦時経済体制へと移行し、急激に膨張する軍事費に対応して、公債の増発とともに、毎年各種の増税が行われたが、不動産に関しては、1942（昭和17）年の臨時所得税法改正により個人の土地建物等の資産の譲渡所得に対して課税することとし、その税率は配当利子所得と同じく最高の10%とされた。これが、戦後の譲渡所得税につながっていくのである。

また、相続税については、1938（昭和13）年改正により、国内のみならず、海外にある財産も含めて課税することとされ、1941（昭和16）年改正により、相続財産中の不動産の価額が2分の1を超える場合であって、税額が1,000円以上であるときは、不動産による物納が認められることとなった。

第7節 昭和戦前・戦中期の不動産金融

1. 特殊銀行による不動産金融

1927（昭和2）年の金融恐慌前後、普通銀行と貯蓄銀行の総貸出額に占める不動産担保貸出額の割合は増加基調にあり、1921（大正10）年末時点で15.2%であったものが、1928（昭和3）年末時点では24.9%にまで高まった。この時期の不動産金融の業態別シェアを見ると、個人営業が最も多く、次いで普通銀行・貯蓄銀行、さらに特殊銀行（日本勧業銀行・農工銀行・北海道拓殖銀行）、信託会社、保険会社の順となっていた³⁰。

大蔵省は、普通銀行・貯蓄銀行による不動産金融への傾斜は、多数の企業倒産、地価の暴落による多数の銀行破綻を招く危険性が内在しており、本来、不動産金融の専門機関である特殊銀行が不動産金融の上位を占めることが望ましいとし、これら各行に、不動産担保貸出の割合が高く、資金が固定化した地方銀行等に対する救済金融を担わせることとした。即ち、地方銀行の不動産担保貸出を、抵当証券を通じて特殊銀行に肩代わりさせることとし、このため各特殊銀行の設置法が改正され、抵当証券の買い上げや、これを質とする貸付が許容されることとなった。

その後、世界恐慌の発生により不況は深刻化したが、1931(昭和 6)年の満州事変を契機に景気は回復に向かったことから金融危機は収束した。

そして、戦時体制になり、地方銀行の貸出先が制限され、資金運用の悪化により経営難に陥るところが出てきたため、政府は金融統制を一層強化し、銀行の合同勧奨を積極的に行った。この間、不動産担保融資も休眠状態になったのである。

2. 住宅金融

1921(大正 10)年に発足した住宅組合制度は、金融恐慌により住宅組合の破綻や返済困難者が続出し、昭和初期には行き詰まり状態にあった。

この時期は、個人の住宅金融に対する需要はほとんどなく、明治期から見られる土地会社や住宅会社による割賦販売が住宅金融の役割を果たしていた。

ここで注目すべき事例として、同潤会の「勤人向分譲住宅」がある。これは、契約形態を賃貸契約としながらも、賃貸料を一定期間納付した場合には、その住宅の所有権を移譲するという所有権変換権付き賃貸住宅である。その賃貸料金は周辺の家賃相場と大差はなく、分譲年限は原則として 20 年とされていたことから、賃貸契約が実質的には住宅ローンの役割を果たしていたと言える。

また、個人向けではないが、**第 4 節**で述べた住宅政策の一環として労務者住宅建築資金について公的融資が準備されていた。即ち、労務者住宅を建設する会社、工場、住宅会社等に対し、大蔵省預金部の運用資金を各特殊銀行を通じて融資するもので、世帯向け住宅については 20 年以内の年賦、共同宿舎については 15 年以内の年賦で、金利は 4.2%であった。日本勧業銀行の場合、1941(昭和 16)年下半期の新規貸付高 1 億 2,817 万円のうち土地建物資金が 4,069 万円、自用住宅資金が 1,237 万円を占めていた³¹。

3. 不動産鑑定

(1) 鑑定評価ルールの整備

我が国の不動産鑑定制度が国法レベルで確立するのは、「不動産の鑑定評価に関する法律」(昭和 38 年 7 月 16 日法律 152 号)の制定からということになるが、実務的には、既に明治期から鑑定評価が行われていた。金融機関が融資に当たり要求する担保物件として最適とされたのが不動産であったからであり、担保物件の評価は、抵当貸付と同時に始まったのである。

そして、その評価理論が体系化され、規定化されたのは、1898(明治 31)年の日本勧業銀行の設立に当たり、その前年の 7 月 29 日、貸付規則等とともに大蔵大臣の認可を受けて制定された「抵当物価格鑑定規則」が最初である³²。そこでは、収益還元法、複成式評価法、市場資料比較法の 3 方式による評価の考え方が既に採用されていた。この規則のほか、同行が定めた諸規定は今日の鑑定評価基準に当たるものであり、他の特殊銀行や信託会社(後の信託銀行)等における鑑定評価の諸規定のルーツとなったのである³³。

日本勧業銀行の鑑定規則は、鑑定評価の実践理論の発達に伴い、1905(明治 38)年、1909(明治 42)年と相次いで全文改正され、その後も大正から昭和にかけて逐次改正され、1941(昭和 16)年の改正をもって、不動産(諸権利、各種財団を含む。)に全般にわたる整備が完成し、評価手法が集大成された。

(2) 不動産価格統計の整備

不動産金融の中心的存在であった日本勧業銀行は、各種の不動産価格に関する統計を作成し、発表してきた。それらは、次のとおりである。

- ・ 田地売買価格調査、畑地売買価格調査：1913(大正2)年以降
- ・ 田地賃貸料調査、畑地賃貸料調査：1921(大正10)年以降
- ・ 山林素地売買価格調査(薪炭用)：1931(昭和6)年以降
- ・ 山林素地売買価格調査(用材林)：1940(昭和15)年以降
- ・ 地帯別市街地価格推移指数、六大都市市街地価格推移指数：1936(昭和11)年以降
- ・ 木造建築費推移指数：1938(昭和13)年以降

これら調査は、1959(昭和34)年に設立された日本不動産研究所が引き継ぎ、現在に至っている。

第8節 昭和戦前・戦中期の不動産市場と不動産業

1. アパート市場の形成

当初の同潤会は、震災復興事業として郊外部に定住可能な普通住宅(長屋形式の木造賃貸住宅)の建設を進めたが、民間鉄道会社の沿線分譲地と異なり、交通手段が十分手当されていなかった³⁴。このため、職住接近を優先するサラリーマン等の中間所得層の中には、交通の不便な郊外住宅を出て、東京市内で間借りすることを選択した者も多かったという。

そこで、同潤会は事業の見直しを迫られ、普通住宅の建設を中止し、鉄筋コンクリートのアパートメント・ハウス事業に転換することとなった。こうして昭和初期に次々と出現した同潤会アパートは、当時の最先端の設備を備えたモダンな集合住宅であり、次のような特徴を持っていた³⁵。

- ・ 耐震耐火性の高い鉄筋コンクリート造
- ・ 建具は堅牢、戸締り重視
- ・ 和洋の生活様式を自由に選択可能
- ・ 水道・電気・ガスの設備
- ・ 各戸に水洗便所
- ・ 台所は諸設備完備、ダスターシュート有り
- ・ 洗濯場は屋上
- ・ 衛生・保健上から畳を排して、コルクに薄縁
- ・ 押入れ、洗面所、下駄箱、帽子掛け、表札に至るまで一切完備

こうした同潤会によるアパート供給事業は、民間家主にも徐々に広まっていった。1933(昭和8)年6月20日時点で、東京市内のアパートは914棟(木造756棟、鉄筋158棟)、17,512室(木造12,621室、鉄筋4,891室)、居住者数は24,968人(男性14,048人、女性10,920人)に達したという³⁶。

2. 郊外住宅地・学園都市開発

東京では特に、関東大震災を契機として郊外部に住宅を求める動きが活発化し、郊外住宅地開発を進めていた鉄道会社や土地会社にとっては、追い風が吹いた。例えば、1928(昭和3)年に小田原急行鉄道(株)(現在の小田急電鉄(株))が、1931(昭和6)年に東武鉄道(株)が、1933(昭和8)年に京成電気軌道(株)(現在の京成電鉄(株))がそれぞれ自社路線の沿線住宅地の開発事業に参入した。小田急は江ノ島線の林間都市構想が、京成は千住分譲地が、東武は常盤台住宅地がそれぞれ当時の代表的な事例である。このうち常盤台住宅地は、内務省都市計画課の若手行政官であった小宮賢一が街路設計に直接携わったもので、街路と景観に配慮した、現在でも魅力溢れる分譲住宅地である。

もう一つ、この時期の特徴として学園都市の開発が挙げられる。日本初の大学町とされる国立大

学町は、神田一ツ橋にあった東京商科大学（現在の一橋大学）の校舎が関東大震災により焼失したことから、同大学のキャンパスの移転意向を反映して箱根土地株式が開発を手掛けた。

このほか、成城学園住宅地、玉川学園住宅地もこの時期の事例である。

3. 不動産公売所構想

金融恐慌時には、多くの中小企業等の経営不振や倒産、失業の増大により、所有不動産の売却希望が増大するとともに、大量の担保流れ不動産を抱え込んだ金融機関の売却ニーズも増加し、これら売却のあっせんが不動産流通業者に求められるようになった。

そこで、日本勧業銀行馬場鎮一総裁の提唱により1928(昭和3)年に日本不動産協会が設立され、その主要事業の一つとして東京不動産公売所の設立が進められた。この構想は、各銀行の担保流れ不動産を上場し、有力不動産業者を取引員として参加させ、一般公開のセリによって売却の促進を図るとともに、不動産金融事業も推進して、不動産市場の閉塞状況を打開しようとするものであった。

しかし、同協会の入会者のほとんどが金融機関に限られ、取引実務の担当を予定されていた不動産業者の参加がほとんどなかったこと、景気回復の見通しが不透明だったこと、不動産取引の「秘密主義」的風潮が公開、セリといった手法に馴染まなかったことにより、公売所は実現しなかった。

また、協会のもう一つの主要事業は、不動産金融の拡充を図るための抵当証券制度を確立するというものであり、これは**第2節**で紹介した「抵当証券法」制定として結実したが、その実績が不振であったことは前述のとおりである。なお、協会は、同法制定後はほとんど活動せず、自然消滅した³⁷。

第3章のまとめ

この時期には、大正期の法制度を継承した一連の法制がある。「土地賃貸価格調査法」による賃貸価格調査を前提に、地租の課税標準を賃貸価格とする「地租法」等である。

次に登場したのが戦時体制のための「国家総動員法」に関連する「地代家賃統制令」、「宅地建物等価格統制令」等の統制型法令である。

他方、借地人・借家人保護のために、「借地法」・「借家法」に正当事由条項を加える改正が行われたが、これらは社会政策型法令と言える。

さらに、戦争が一層進行すると、もはや平時のような規制を行うことが不可能であるとして規制を緩和する「市街地建築物法及同法施行令戦時特例」や、空襲による罹災地の処理に関する「戦時罹災土地物件令」といった戦時特例型法令が制定された。

「1940年体制」という表現がなされるように、この時期の立法や制度的仕組みが戦後も残り、我が国経済社会の発展を支える基盤としての役割を果たす一方で、時間の経過に伴い、その弊害が大きくなり、改革を必要とするようになったのは周知のとおりである。不動産政策の分野においても、「借地法」・「借家法」の改正、住宅政策の専担組織の設置、特殊法人による公的住宅供給、税制や鑑定評価ルールを整備等は、戦後の諸施策や体制の大枠を規定した。もちろん、これらも経済社会状況の変化に伴って見直しを求められ、「地代家賃統制令」が1986(昭和61)年12月31日をもって廃止されたように、法制上の対応が適宜なされているところである。

他方、「抵当証券法」、地方計画制度のように、政策意図が実現しなかったものも見られるが、不動産証券化、大都市圏計画制度等、その後の政策の実質的な礎となったと評価できよう。

不動産市場に目を向けると、戦争の影響が大きくなるまでは都市化が一層進展し、郊外部での学園都市や沿線住宅地の開発が進むとともに、同潤会等による鉄筋コンクリート式集合住宅の供給は、近代都市の居住形態としてアパートを定着させた。

不動産税制については、家屋に対する税制が整備され、税収も宅地が家屋を上回るなど、農地型

から都市型になった。

【参考文献】 第1章・第2章及びこの章の本文と脚注で紹介したもののほか

- ・復興局「道路法講義」法制講義録、1928 年
- ・復興局「土地収用法講義」法制講義録、1928 年
- ・池田宏「池田宏都市論集」池田宏遺稿刊行会、1940 年
- ・高橋亀吉「経済評論五十年 私の人生とその背景」投資経済社、1963 年
- ・中村隆英「戦間期の日本経済分析」山川出版社、1981 年
- ・商工研究会「臨時農地管理令臨時農地価格統制令の解説：問答式」大同書院、1941 年
- ・石田頼房「日本近現代都市計画の展開 1868-2003」自治体研究社、2004 年
- ・佐藤正男「土地税制史一評価を中心として」国税庁「税務大学校論叢」39 号、2002 年
- ・株式会社日本勧業銀行「日本勧業銀行四十年志」1938 年
- ・社団法人日本不動産鑑定協会「日本不動産鑑定協会 20 年史」1985 年
- ・野口悠紀雄「1940 年体制」東洋経済新報社、1995 年

-
- 1 ほぼ8年間というのは、政党内閣の「確立」を論じるには少し恥ずかしい時間であるとの指摘もある。有馬学「日本の歴史第23 巻帝国の昭和」講談社、2002 年、26 頁。
 - 2 震災手形処理とは、関東大震災によって決済不能になった手形を日銀が再割引に応じるものであるが、実際には半分近くの2 億円余が焦げ付いており、その中には大貿易商社である鈴木商店のように震災には関係のない手形もかなり混入していた。これら进行处理するための関係法案を審議中に片岡直温蔵相が、かねて経営の悪化していた渡辺銀行等2 行が支払い停止すると失言したことから、取り付け騒ぎが起こったのである。
 - 3 政府支出の膨張は、主として満州事変を中心とする軍事費、時局匡救費という名目での不況対策の公共投資であり、その財源として、日銀の引き受けによる赤字公債の発行という新たな手法が採用された。
 - 4 これに対し、信用の厚い大手の市中銀行は、当時は不動産担保金融とは無縁の状態であった。
 - 5 稲本・小柳・周藤「日本の土地法[第2 版]」成文堂、2009 年、35～36 頁。
 - 6 統制の開始される日が公布日より1 年以上遡っているのは、前記の三次官通牒に実効性を持たせるためであった。
 - 7 情報局編「週報叢書第7 輯価格等統制令・宅地建物等価格統制令解説」内閣印刷局、1941 年。同書における「宅地建物等価格統制令」の解説は、商工省物価局が担当している。
 - 8 稲本・小柳・周藤前掲書 38 頁。
 - 9 1929(昭和4)年に創刊された改造社の「日本地理体系」と新光社の「日本地理風俗体系」は、いずれも「大東京」というタイトルの一巻を設けた。
 - 10 東京市は「市域拡張記念 大東京概観」を同年発行している。
 - 11 今日では、財務省、文部科学省のファサードにその面影が残っている。ちなみに、司法省の庁舎であった中央合同庁舎第6 号館赤れんが棟は、1895(明治28)年竣工で、関東大震災にも耐えた建築物である。
 - 12 三大都市圏政策形成史編集委員会編「三大都市圏政策形成史」ぎょうせい、2000 年、2 頁。
 - 13 地方計画と緑地の概念を結び付けたのは、関一、飯沼一省、北村徳太郎であったという。佐藤昌「日本公園緑地発達史・上巻」都市計画研究所、1977 年、331 頁。
 - 14 Ebenezer Howard, 'To-morrow, A Peaceful Path to Real Reform', 1898 年。一般には、これを改訂した 'Garden City of To-morrow', London: S. Sonnenschein & Co., Ltd. 1902 年が読まれている。邦訳は、長素連訳「明日の田園都市」鹿島出版会、1968 年。
 - 15 緑地という語を用い出したのは、北村徳太郎であるとの説が有力である。「元来緑地と云ふのは独逸語の Grünflächen 英語の open space 仏語の espace libre の訳語で関一博士や池田宏閣下等は

自由空地と訳された居ったが、内務省で之を緑地と決定したのは内務技師北村徳太郎氏の主張が採用されたものであったと記憶する。」小栗忠七「満州に於ける緑地行政」公園緑地協会「公園緑地」7巻5号、1943年、2頁。

16 池田宏は、フランス語の *espace libre* を自由空地と翻訳して我が国に初めて紹介し、「自由空地の保存の如きは大都市の保健上誠に大事な要件であります。」と述べている。池田宏「現代都市の要求」都市研究会、1919年、67頁。

17 三大都市圏政策形成史編集委員会編前掲書、5頁。

18 この考え方は、今日の防災都市計画と同一のものである。

19 西山卯三「日本の住宅問題」岩波新書、1952年、148頁。

20 「警視庁統計書」による。小野浩「日中戦争期の東京における労務者住宅問題—統制経済下の住宅市場—」立教経済学研究 60 巻 2 号、2006 年、79 頁。

21 厚生省発社第 71 号「労務者用住宅供給ニ関スル依命通牒」1939 年 8 月 1 日。

22 小野前掲論文 93 頁。

23 越澤明「戦時下の住宅政策：労務者住宅供給三箇年計画とその実施状況—神奈川県を中心に—」日本不動産学会誌第 4 号、1986 年、55～66 頁。

24 大本圭野「戦時住宅政策の展開過程(2)」季刊社会保障研究 19 巻 4 号、1984 年、432～456 頁。

25 営団という語は経営財団に由来し、住宅営団のほか帝都高速度交通営団、農地開発営団が三営団と呼ばれた。

26 住宅営団の事業内容については、大本前掲論文を参照されたい。

27 **第 2 章の注 21** に記したように、住宅営団と日本住宅公団との間には、組織的なつながりはないが、実質的には前者が後者に大きな影響を与えている。

28 塩崎賢明・三宅毅・田中貢「住宅営団による住宅地開発と住環境の形成—大阪支所開発団地の特定と尼崎富田住宅の形成・変容過程—」財団法人住宅総合研究財団論文集、研究 No. 0703、2008 年。

29 中澤誠一郎「改正防空建築規則と防火改修規則に就て」建築学会「建築雑誌」1942 年 7 月号、69～75 頁。

30 安井礼二「日本の住宅金融史概観(3)—昭和戦前・戦時期」プロGRESS「Evaluation」46 号、2012 年、71 頁。

31 橘川武郎・粕谷誠編「日本不動産業史」名古屋大学出版会、2007 年、182 頁。

32 これについて社団法人日本不動産鑑定協会「日本不動産鑑定協会 20 年史」1985 年 11 頁が「日本勧業銀行が設立された明治 30 年に制定された」とするのは正確ではない。

33 後述する東京商科大学の国立への移転に当たり、一ツ橋の敷地を評価した日本勧業銀行が作成した書類が我が国最初の不動産鑑定評価書であると言われている。

34 この問題は、戦後の公的ニュータウンでも同様に見られる。建設省と運輸省の縦割り行政の弊害という側面もあるが、職住一体型都市として構想された英国のそれとは異なり、我が国では都心部に通勤するベッドタウンとしてニュータウンが建設された以上、当初から交通手段を併せて整備するのは当然であり、計画論として不十分であったと評価せざるを得ない。

35 同潤会に関する文献は数多いが、さしあたり、同潤会「同潤会十八年史」1942 年、橋本文隆・内田清蔵・大月敏雄編「消えゆく同潤会アパートメント」河出書房新社、2003 年、マルク・ブルディエ「同潤会アパート原景」(住まい学体系 49) 星雲社、1992 年、大内田鶴子「同潤会アパートの再開発と町内会 (1923 年から 2005 年まで)」江戸川大学紀要第 24 号、2014 年ほか。

36 建築学会「建築雑誌」1933 年 8 月号に掲載された警察官僚の講演記録による。

37 蒲池紀生「不動産業の成立とその変遷」日本不動産学会誌第 8 巻第 1 号、1992 年、114 頁。

第4章 昭和戦後復興期の不動産政策

第1節 昭和戦後復興期の不動産政策をめぐる経済・社会情勢

1945(昭和20)年8月14日、我が国が連合国側に対しポツダム宣言の受諾を通告したことにより、満州事変以来、足掛け15年に及ぶ戦争の時代が終了した。この15年戦争は、多くの諸外国や民族に被害を及ぼしたのはもちろん、日本国民にも大きな被害をもたらした。太平洋戦争期だけでも、戦死者は240万人、民間人の死亡・行方不明者は32万人にも達すると推定される¹。開戦時の1941(昭和16)年の内地人口が7,222万人であったから、1,000人に38人もの割合で人命が失われたわけである。

物的側面について見ると、国富(軍需品を含まない。)の被害推計によれば、敗戦時の残存国富は1,889億円(1945年価格)であり、太平洋戦争中に失われた国富は643億円、被害率は25.4%に達する²。他方、日中戦争・太平洋戦争の戦争経費は2,185億円に上ると推計されており³、国民総生産は1937(昭和12)年から1944(昭和19)年までの8年間合計で3,603億円と推計されている⁴。仮に1944(昭和19)年の数値745億円を用いて、1945(昭和20)年の終戦までの8ヵ月分を497億円と計算して、戦時期の総計を4,100億円と推算すれば、この時期の国民総生産の53%が戦費として費やされた勘定になる⁵。

このように多くの人命の損失と大きな経済損失を被った状態から、我が国の戦後が始まったのである。

さて、周知の如く、連合国による占領の時代に進められた戦後改革は、日本の政治・経済・社会・文化の各領域にわたり大きな変化をもたらした。1946(昭和21)年11月3日に公布された「日本国憲法」は、戦争放棄と国民主権を明定し、基本的人権を侵すことのできない永久の権利として保障し、議院内閣制を軸とする三権分立制を整備した。また、1947(昭和22)年12月22日に公布された改正「民法」は、家督の長男単独相続制を廃止し、家族制度は男女平等・個人の尊厳の原則の下に再編された。さらに、教育制度では「教育基本法」(昭和22年3月31日法律25号)が制定され、教育勅語に代わる教育理念が明示され、6・3・3・4制の学校体系が整備された⁶。政府組織については、国内統治に強い力を有していた内務省が解体され、警察制度は改変され、地方自治が強化された。経済面では、財閥解体・農地改革・労働改革の三大改革と財政・金融制度の改革が行われた。

この間の経済政策の具体的な内容については、紙幅の関係上省略するが⁷、その後の高度経済成長期以降、今日に至るまで大きな枠組みとして機能しており、その特色のうち不動産政策に関連する点を指摘するならば、次のとおりである。

第一に、戦前型の自由経済体制が計画化の意図を含む戦時統制経済に転換された経験が、日本経済の体制を大きく変貌させ、ドッジ・ラインによる自由経済への再転換の後も、政府と企業との関係を強化する結果を招いたことである。

第二に、戦時から戦後にかけて作られた制度の多くが、高度成長期からそれ以後に至るまで持ち越されたことである⁸。

第2節 日本国憲法と新たな土地制度

1. 日本国憲法

(1) 土地所有権の保障と制限

「日本国憲法」は、1946(昭和21)年11月3日に公布され、翌年5月3日より施行された。新憲法は、29条1項において財産権の保障を規定するとともに、2項において公共の福祉を目的とする財産権に対する法律による制限を規定した。

即ち、新憲法は、18 世紀以降の近代国家における基本法理である私有財産制度を保障しているのみならず、20 世紀の福祉国家観に基づき、社会的経済的活動の基礎をなす国民の個々の財産権につきこれを基本的人権として保障し、これとともに、社会全体の利益を考慮して財産権に対し制約を加える必要性が増大するに至ったため、立法府は公共の福祉に適合する限りで財産権について規制を加えることができるが、法律による規制もそれが「公共の福祉」に適合するものでなければならぬと規定した。ここで、規制は、その目的が公共の福祉に合致していることと同時に、その手段が必要性・合理性を備えることが求められる。そして、裁判所が規制の適法性・違法性を判断する場合には、立法府の判断を尊重すべきものであり、規制目的が公共の福祉に合致しないことが明らかである場合や規制手段が目的を達成するための手段として必要性若しくは合理性に欠けていることが明らかであって、立法府の判断が合理的裁量の範囲を超えるものとなる場合に限り、その効力を否定することができる。とされる。

以上の法理は、財産権の一つである土地所有権についても妥当するものであり、戦後の土地所有権に対する保障と制限の枠組みが定められたと言える。

コラム：法律による土地所有権の制限

新憲法 29 条 2 項は、公共の福祉を目的とする法律による土地所有権に対する制限を根拠づけるものであるが、かかる制限はどこまで許されるのかが問題となる。この点については、多くの学説・判例があるが、代表的な判例は、「森林法」が森林の共有者に対し、民法 256 条 1 項に反して共有森林分割を禁止していた条項について違憲と判断した森林法違憲判決であり、そこでは次のように判示された(最判昭和 62 年 4 月 22 日民集 41 巻 3 号 408 頁)。

財産権に対して加えられる規制が憲法 29 条 2 項にいう公共の福祉に適合するものとして是認されるべきものであるかどうかは、規制の目的、必要性、内容、その規制によって制限される財産権の種類、性質及び制限の程度等を比較考量して決すべきものであるが、裁判所としては、立法府がした右比較考量に基づく判断を尊重すべきものであるから、立法の規制目的が前示のような社会的理由ないし目的に出たとはいえないものとして公共の福祉に合致しないことが明らかであるか、又は規制目的が公共の福祉に合致するものであっても規制手段が右目的を達成するための手段として必要性若しくは合理性に欠けていることが明らかであって、そのため立法府の判断が合理的裁量の範囲を超えるものとなる場合に限り、当該規制立法が憲法 29 条 2 項に違背するものとして、その効力を否定することができる・・・共有物分割請求権は、各共有者に近代市民社会における原則的所有形態である単独所有への移行を可能ならしめ、右のような公益的目的をも果たすものとして発展した権利であり、共有の本質的属性として、持分権の処分の自由とともに、民法において認められるに至ったものである。

したがって、当該共有物がその性質上分割することのできないものでない限り、分割請求権を共有者に否定することは、憲法上、財産権の制限に該当し、かかる制限を設ける立法は、憲法 29 条 2 項にいう公共の福祉に適合することを要するものと解すべきところ、共有森林はその性質上分割することのできないものに該当しないから、共有森林につき持分価額 2 分 1 以下の共有者に分割請求権を否定している森林法 186 条は、公共の福祉に適合するものといえないときは、違憲の規定として、その効力を有しないものというべきである。

(2) 条例による制限

新憲法下において地方公共団体が制定する条例に基づく土地所有権に対する制限の問題については、講学上の警察規制として条例に基づき土地利用規制を行うことは、一般的に可能であると言えるが、具体的に、どのような場合に、どのような態様の、どのような程度の規制を課すことができるかが論点となる。

コラム：条例による土地所有権の制限

最高裁は、奈良県ため池条例判決(最判昭和 38 年 6 月 26 日刑集 17 巻 5 号 521 頁)において、

この条例により土地所有権の行使がきわめて困難になることを認めつつも、災害防止という社会生活上の必要があり、ため池所有者による土地所有権の自由な使用は憲法・民法の規定する財産権保障の埒外であるとして、次のように制限を認めている。

ため池の堤とうを使用する財産上の権利を有する者は、本条例1条の示す目的のため、その財産権の行使を殆んど全面的に禁止されることになるが、それは災害を未然に防止するという社会生活上の已むを得ない必要から来ることであって、ため池の堤とうを使用する財産上の権利を有する者は何人も、公共の福祉のため、当然これを受忍しなければならない責務を負うというべきである。すなわち、ため池の破損、決かいの原因となるため池の堤とうの使用行為は、憲法でも、民法でも適法な財産権の行使として保障されていないものであって、憲法、民法の保障する財産権の行使の埒外にあるものというべく、従って、これらの行為を条例をもって禁止、処罰しても憲法及び法律に抵触又はこれを逸脱するものとはいえないし、また右条項に規定するような事項を、既に規定していると認むべき法令は存在していないのであるから、これを条例で定めたからといって、違憲または違法の点は認められない。

(3) 土地所有権に対する補償

新憲法 29 条 3 項は、損失補償について規定しているが、具体的に、いかなる場合に損失補償が必要になるかが問題になる。判例・学説は、一般犠牲・特別犠牲論を採用しており、特別の犠牲に該当するか否かについては、①侵害行為の特殊性、②侵害行為の強度、③侵害行為の目的等を総合的に判断することにより定まると考えられている。

例えば、「古都保存法」では、比較的広範囲に指定される保存区域内における建築行為等に対しては届出制が適用され、そのことに伴う土地所有者の負担は一般的犠牲であって補償を要しないが、その中の特別保全地区では建築行為は許可制であり、不許可による通常損失については補償制度がある。

コラム：特別の犠牲に関する判例・学説

・公共のためにする財産権の制限が一般的に当然受忍すべきものとされる制限の範囲をこえ、特定の人に対し特別の犠牲を課したものである場合には、これについて損失補償を認めた規定がなくても、直接憲法 29 条 3 項を根拠として補償請求をすることができないわけではなく、右損失補償に関する規定を欠くからといって、財産権の制限を定めた法規自体を直ちに違憲無効というべきでないことは、当裁判所大法廷判例(昭和 43 年 11 月 27 日判決・刑集 22 卷 12 号 1402 頁)の趣旨とするところである(最判昭和 50 年 4 月 11 日訟務月報 21 卷 6 号 1294 頁)。

・公共の安全・秩序の維持とか社会的共同生活の安全の確保というような消極的な目的のために最小限度において必要な比較的一般的な財産権の制限(財産権の本質を奪うようなものは、消極的な目的のためにも補償なしには許されない)は、ここにいう特別の犠牲とは認められず、原則として損失補償を要しないのに対し、産業・交通その他公益事業の発展とか、国土の総合利用・都市の開発発展というような積極的な目的のために必要な特定の財産権の収用その他の制限(そのための軽微な財産権の制限については必ずしも補償を要しない場合がある)は、ここにいう特別の犠牲として、損失補償を要するものと考えてよいであろう(田中二郎「新版行政法 上」弘文堂、1974 年)。

2. 農地改革

終戦後間もなく、農林省は、不在地主の全小作地を売却させ、在村地主の農地所有限度を全国平均で 5 町歩とし、小作料を金納化することを骨子とする農地調整法改正案(第 1 次農地改革案)を国会に提出した。これに対し、総司令部は「農地改革に関する覚書」を発して、農地改革案の策定を指令したが、この段階ではまだ、総司令部として改革の具体案を持つてはいなかった。即ち、農地改革は日本側のイニシアチブにより始まったのである。

この覚書に後押しされて農地調整法改正案が国会を通過し、第1次農地改革の実行準備が着手された。

ところが、第1次農地改革案に対しては、なお地主制を温存させる微温的な措置に過ぎないとの批判がなされ、総司令部も徹底した改革が望ましいと判断して、改革の実行準備を中止させた。そして、対日理事会で農地改革についての討議が行われ、改革の基本方針が明らかにされた後、総司令部は英国案に基づく改革案を日本政府に内示した。その内容に沿って立案された「農地調整法」の改正法と「自作農創設特別措置法」（昭和21年10月21日法律43号）が制定され、第2次農地改革が実施されるに至った⁹。その内容は、**（表4－1）**のとおりである。

（表4－1） 農地改革の概要

対象地	① 不在村地主の全所有小作地 ② 在村地主の1町歩超所有小作地 ③ 自作地の3町歩超で耕作不適正な農地 ④ 農地に付帯する施設
実施方法	国が自作収益価格で買収し、小作農に年賦償還方式で売渡し
実行組織	市町村農地委員会（小作5、地主3、自作2、中立委員3）が、各村の農地等の買収計画、売渡計画を策定し、都道府県農地委員会の承認を得て実施
実施期間	1947(昭和22)年3月～1950(昭和25)年7月
成 果	・ 農地解放用地：193万3,000町歩 ・ 買収地主：175.5万戸→売渡しを受けた農家：474.8万戸 ・ 自作地割合の変化：54%→90%※ ・ 自作農戸数割合の変化：31%→62%※ ・ 小作農戸数割合の変化：29%→5%※

（注）※は1945(昭和20)年から1950(昭和25)年にかけての数値。

（資料）日本の土地百年研究会「日本の土地百年」大成出版社、2003年、119頁の図表に基づき作成。

3. 財産税

農地改革が農村における大土地所有を崩壊させたのに対し、都市部における大土地所有を崩壊に至らしめた制度は、財産税である。

GHQは1945(昭和20)年11月24日、「戦時利得の除去及び国家財政の再編成に関する覚書」（SCAPIN337）を日本政府に発出し、戦時利得税の創設、戦時補償の封鎖等を指令した。これは、インフレーションの抑制のための経済統制の強化と同時に、経済の非軍事化という目的も有していた。これに基づき「財産税法」（昭和21年11月11日法律52号）が制定され、1946年(昭和21)年3月3日午前0時において国内に在住する個人の財産の全額及び国外在住の個人が国内に所有する財産に対して1回限り税が徴収された。これに先立ち、預金封鎖・新円切替と同時に執行された「臨時財産調査令」（昭和21年2月17日勅令85号）により3月3日時点の財産（金融資産）を強制的に申告させており、この調査結果に基づき課税額を決定した。

免税点は10万円、税率は超過累進課税方式で11万円以下が25%、最高税率は1,500万円超が90%とされた。納税者数は216万人、徴税額は302億円に達した。国債、不動産、株式、債券による物納も認められ、物納額は131億円であった。そして、物納された不動産のうち、農地は自作農創設事業に、山林は国有林野事業特別会計に組み込まれ、それ以外の不動産の多くは借地権者等に払い下げられた。この結果、大土地所有中心であった都市の土地所有形態が多人数小規模所有に転換することとなった。

4. 土地台帳法の制定・改正・廃止

(1) 土地台帳と登記簿

第1章第4節で述べたように、土地台帳は、1889(明治22)年に制定された「土地台帳規則」に基づく地租の課税台帳として、土地の所在、地目、地番、賃貸価格等を記載するもので、税務署で管理されていたが、戦後の法令整備の一環として「土地台帳法」(昭和22年3月31日法律30号)が、「家屋台帳法」(同日法律31号)と共に制定された。しかし、第9節で述べるように、シャープ勧告に基づく税制改正で国税としての地租は廃止され、地方税としての固定資産税が創設されることになり、土地台帳は地租の課税台帳としての役割を失うことになった。

そこで、1950(昭和25)年の「土地台帳法」の改正で、土地台帳は、台帳付属地図と共に税務署から登記所に移管され、公図は登記所に備えられることになった。

これに関連して、「土地家屋調査士法」(昭和25年7月31日法律228号)が制定され、正確な台帳作成を目的として、資格を有する専門技術者(土地家屋調査士)だけが業として台帳の申告ができることを規定した。

その後、1960(昭和35)年、「不動産登記法の一部を改正する法律等」(昭和35年法律14号)により、台帳を登記簿の表題部に移記することとされ、同年4月1日をもって土地台帳制度・家屋台帳制度は廃止された。こうして、現在の表題部、甲区、乙区から成る登記簿の仕組みが完成した。

(2) 地図と公図

第1章第4節で述べたように、地券発行とともに土地に関する図面が編成されたが、1960(昭和35)年改正により台帳と登記簿が一体化されて以後の「不動産登記法」17条は、登記所に「地図及び建物所在図ヲ備フ」と規定し、18条において「地図ハ一筆又ハ数筆ノ土地毎ニ之ヲ作製スルモノトシ各筆ノ土地ノ区画及び地番ヲ明確ニスルモノナルコトヲ要ス」と定めた。しかし、明治初年に作成された図面はしばしば不正確であり、それに基づき現地の境界を復元する現地復元力を欠いているため、ここにいう「法17条地図」ではないとされている。

逆に、土地台帳制度廃止により、その付属地図である公図を登記所に備え付ける法的根拠はなくなってしまった。他方、公図の代わりに備え付けることになった「法17条地図」の作成作業の進捗状況ははかばかしくないため、登記実務においては、法17条地図が完備されるまで、公図を便宜的・暫定的に従来どおり扱ってきた¹⁰。境界が争われた場合、公図は一つの有力な資料にとどまる¹¹。

5. 国土調査法の制定と改正

(1) 地籍調査

「国土調査法」(昭和26年6月1日法律180号)による調査には、地籍調査、土地分類調査、水調査があるが、地籍調査は、一筆の土地ごとに地番、地目、境界、地積、所有者を確認する目的で測量や調査を行うという、土地についても最も基本的な情報を提供する重要な作業である。前述したように、公図には現地復元性がないのに対し、地籍調査は、現地復元性のある地図を作成することを目的としている。国土調査は、農村部や土地区画整理事業が行われた都市部を中心に進められた。

「国土調査法」に基づく地籍簿及び地図作成行為の法的性質について、地籍調査により境界を確認する行為は、筆の境を示す行政法的性格を有し、必ずしも所有権境を示すものではないと解されている。この理解は、公法・私法二元論を背景とする、公法上の境界と私法上の境界は別のものであるとの考え方を前提としている¹²。

(2) 国土調査法改正

1952(昭和32)年改正により、調査主体が任意に地籍調査を実施する方式であったのを、国が定める計画を受けた形で作成された都道府県基本計画に基づいて実施する方式に改めた。

1962(昭和37)年には、国土調査の計画的推進を図るため「国土調査促進特別措置法」(昭和37年

5月19日法律143号)が制定され、1963(昭和38)年度を初年度とする国土調査事業十箇年計画が閣議決定された。その後、5次にわたる国土調査十箇年計画が策定されている。しかし、大都市の既成市街地では国土調査の進捗率は現在でも低い¹³。地籍調査がなされていない地域では、現在まで固定資産税課税や土地取引が正確な地図なしに行われている。

第3節 緊急・臨時措置立法

1. 住宅緊急措置令

戦争により全国人口のほぼ4分の1に当たる約2,000万人が住宅を失ったことから、当面の住宅不足対策として各種の緊急・臨時措置が実施された。

まず、「住宅緊急措置令」(昭和20年11月20日勅令641号)は、知事等の地方長官は、必要があると認めるときは、住宅として利用できる工作物で使用上余裕があると認められるものについて、公共団体等のために使用権を設定できると規定した。この令は、1946(昭和21)年改正により、使用上著しく余裕がある住宅(余裕住宅)について、地方長官がその一部を罹災者等に貸し付けることを勧奨することができることを規定し、さらに、勧奨に従わない場合には、地方長官が指定する者に対する貸付命令を発することができるものとした。

2. 都会地転入抑制緊急措置令

「都会地転入抑制緊急措置令」(昭和21年3月8日勅令126号)は、同年3月9日の公布日以降、国民生活再興に必須の業務に従事する者、官公署に勤務する者、指定された学校の生徒・教職員、外地からの帰還者等であつて、転居するやむを得ない事由があり、市町村長の承認を得た者等を除き、大都市に住居を移すことができず、違反すれば、罰金に処すことを規定した。

この令は、「都会地転入抑制緊急措置令を改正する法律」(昭和22年12月22日法律221号)として法律化され、1948(昭和23)年1月1日から12月31日まで、東京都特別区、横浜市、川崎市、横須賀市、京都市、大阪市、堺市、布施市(現在の東大阪市)、神戸市、尼崎市、和歌山市、下関市、福岡市、八幡市(現在の北九州市)を対象として適用された。

3. 臨時建築制限令

「臨時建築制限令」は、1946(昭和21)年5月29日に公布され、木造住宅について、料理店、劇場、映画館等、そして、床面積が50㎡を超える住宅、店舗、事務所の新築、増改築を原則として禁止し、これに違反した建築主、工事請負人、建築物の所有者を罰金等に処した。この勅令は、小規模の建築だけを許容することにより、建築資材の投入量に対する建築物の棟数を確保することにより住宅難への対応を図ろうとしたのである。

これにより1945(昭和20)年から1950(昭和25)年までの間に200万戸以上の住宅が建築されたが、この間にヤミ建築、粗悪建築も横行した。

4. 罹災都市借地借家臨時処理法

(1) 優先借地権・優先借家権

「罹災都市借地借家臨時処理法」(昭和21年8月27日法律13号)は、戦災地の借地・借家紛争の解決のために制定されたが、主たる内容は第一に、借地人の建物が滅失した場合でも、借地権の対抗力が存続することを規定した。これは、1924(大正13)年の「借地借家臨時処理法」に倣ったものである。

第二に、滅失建物の借主に、①土地に借地権がないときには優先借地権、②土地に借地権がある

ときはその借地権の優先譲受権、③再築建物に対する優先借家権を認めた。土地の所有者は、建物所有の目的で自ら使用する必要があるなど「正当の事由」がなければ、罹災建物借主による借地の申出を拒絶できない。設定される借地権の期間は10年であるが、「借地法」が適用される借地権であり、建物がある限り更新ができ、地主が更新拒絶するためには正当事由が必要である。更新後の期間も非堅固の建物がある場合は20年になり、堅固建物がある場合は30年になる。本法によりバラックが数多く建築され、都市の中心部に新たに借地が設定されることになった。

第三に、借地・借家関係について争いがある場合の非訟手続を導入した。

(2) 恒久法化

前述した一連の緊急・臨時立法が戦後混乱期を経過すると廃止されたのに対し、本法は、1956(昭和31)年改正により、大規模災害により市街地が罹災した場合、政令による地域指定により適用する仕組みに改められ、災害対策法制の一部を構成することとなった。そして、阪神・淡路大震災の被災地にも適用されたが、その際には、本法を適用すべきか否か自体が議論された¹⁴。

(3) 廃止

本法は、「大規模な災害の被災地における借地借家に関する特別措置法」(平成25年6月26日法律61号)の施行により、2013(平成25)年9月25日に廃止された。

第4節 戦災復興

1. 戦災復興計画

1945(昭和20)年11月5日に幣原喜重郎内閣により小林一三¹⁵国務大臣を総裁として設置された戦災復興院は、戦災復興計画の立案作業を行い、これに基づき、同年12月30日、「戦災復興計画基本方針」が閣議決定された¹⁶。

計画の内容は画期的かつ水準の高いもので、車社会の到来を予想した上で、主要幹線道路の幅員は大都市では50m以上、中小都市でも36m以上とし、さらに必要な場合には、緑地帯と防火帯を兼ねた100m幅での道路建設を促した。また、都市公園の拡充を考慮して、緑地面積の目標を市街地面積の10%以上としていた。

これに基づき戦災都市として指定されたのは全国の115都市で、復興事業に対しては、その費用の9割を国庫補助するという極めて積極的な財政措置が講じられた。

ところが、1949(昭和24)年にドッジ・ラインに基づく緊縮財政が実施されると、戦災復興計画の再検討が閣議決定された。その結果、復興事業は大幅に縮小され、国庫補助も5割まで減少させられた上、1959(昭和34)年に打ち切りとなった。

結局、当初計画された全国で24本の100m道路のうち、実現したのは名古屋の2本と、広島の本のみであった。東京では、池袋、新宿、渋谷、五反田、蒲田等の駅前整備が主な成果であった。

また、敗戦時に焼け残っていた、全国で8,000haに及ぶ木造住宅密集地域は復興計画の対象とならなかったため、今日に至るまで問題が先送りされることとなった。

2. 特別都市計画法

戦災復興事業の根拠法として「特別都市計画法」(昭和21年9月11日法律19号)が制定された。関東大震災復興のための「特別都市計画法」(大正12年12月24日法律53号)では10%までを無償減歩の対象としたが、本法では、「施行後の宅地の総地積が、施行前の宅地の総地積に比し、1割5分以上減少するに至ったときは、その1割5分を超える部分について、土地所有者及び関係者に対して、勅令の定めるところにより、補償金を交付する。」と規定し、15%を超える減歩があったとき

のみに補償金を交付した。

しかし、地積主義の減歩標準を設けることは、減歩が15%にとどまり、施行後の土地の価格が施行前に比べて低下した場合には、補償が得られないことになり、憲法の財産権補償との関連で問題が生じた。そこで、本法を1949(昭和24)年に改正し、「施行後の宅地価格の総額が施行前の宅地価格の総額に比し、減少したときは、その減少した額について土地所有者及び関係者に対して補償金を交付する。」と規定し、総価額主義を採用した。このため、逆に、施行後の宅地価格総額が施行前の宅地価格総額と比べて減少しなければ、1割5分を超える減歩を行っても、補償金を支払う必要もなくなった。総価額主義は、1954(昭和29)年の「土地区画整理法」に継承された¹⁷。

3. グリーンベルト

「防空法」は1946(昭和21)年1月31日に廃止されたが、防空空地帯の大部分は、同年に制定された「特別都市計画法」による緑地地域に指定され、緑を保存し市街地化を防止するというグリーンベルト思想が継承された¹⁸。実際、戦後そのまま公園になったものが多く、主要なものに東京都世田谷区の砧公園、同板橋区の城北中央公園、同足立区の舎人公園や大阪府大阪市の鶴見緑地等がある。また、防空緑地同士を結ぶ疎開地帯は、主に道路になった。防空空地は、計画が決定されたものについては、戦後の復興計画に反映された箇所が多い。

しかし、制度自体は、戦後の復興都市計画制度には反映されなかった。戦後の新制度である緑地地域は、建ぺい率を著しく低く設定したものの、建築を全く禁止するものではなく、公園等として都市計画決定した場所にも木造住宅が建設され、緑の空間は次第に失われていった。そして緑地帯の農地解放政策と、この緑地地域への住宅の侵入が続き、1969(昭和44)年に最終的に廃止された。

他方、英国の大ロンドン計画の影響を受けて制定された「首都圏整備法」(昭和31年4月26日法律83号)により創設された近郊地帯は、都市を緑地で取り囲むグリーン・ベルトを作することを目的としたが、指定を受けると開発が難しくなるため、地元住民との協議が難航した。結局、指定は行われないまま、1965(昭和40)年の同法改正で近郊地帯制度を廃止し、それに代えて、「既成市街地の近郊で、その無秩序な市街地化を防止するため、計画的に市街地を整備し、あわせて緑地を保全する必要がある区域」を「近郊整備地帯」として指定することとした。近郊整備地帯では、近郊地帯と異なり、計画的に市街地を整備することが許される。こうして、グリーンベルト構想は放棄されたが、緑地保全のために1966(昭和41)年に「首都圏近郊緑地保全法」が成立した。

つまり、我が国におけるグリーンベルトの系譜は、「Ebenzer Howardの田園都市論」→「東京緑地計画」→「防空都市計画」→「特別都市計画法の緑地地域」→「首都圏整備法の近郊地帯」→廃止と跡付けることができよう¹⁹。

第5節 昭和戦後復興期の不動産私法

1. 地代家賃統制令改正(第3次統制令)

「国家総動員法」は、終戦によりその存在理由を失って廃止されたが、第2次統制令は、戦後の住宅難に対し賃借人を保護するために引き続き適用された。その後、1946(昭和21)年9月28日に新しい地代家賃統制令(第3次統制令)が公布され、10月1日から施行された。第3次統制令は、①第2次統制令が有効であった最後の日である昭和21年9月30日における地代家賃を「停止統制額」として釘付けにする、②新たに発生する地代家賃額については、物価庁長官の定める認可基準に従い地方長官が認可することとし、これを「認可統制額」とする、③「停止統制額」又は「認可統制額」を超えて地代家賃の額を契約し又は受領することができないとして、新規家賃と継続家賃を統制した。

そして、1948(昭和23)年の一部改正により、権利金授受禁止を規定した。

さらに、1950(昭和25)年改正では、この令の適用範囲が縮小され、同年7月11日以後に建築に着手された建物や商工業用途の建物の家賃と敷地地代に対しては適用しないこととされた。新築住宅を除外したのは、民間借家の新規供給を促進するためであったが、これは新築住宅の着工を増加させた。また、商工業建物の適用除外は、後述するようにビルブームの一因となった。

2. 地代家賃統制令 1956(昭和31)年改正

全国の住宅不足は1955(昭和30)年4月1日現在で約284万戸と推定され、さらに毎年約26万戸の新規需要が見込まれていた。これに対し、同年の「経済白書」²⁰は、「地代家賃統制令の対象となっている戦前建築の借家の大部分は、低家賃のため、固定資産税と管理費を賄ったあと、修繕費も十分にだせない状況であり、借家人の負担で若干の修繕を行ってもなお年々老朽化を早めている」と指摘した。

そこで、1956(昭和31)年の「地代家賃統制令」改正は、1950(昭和25)年7月11日より前に建築された建物でも床面積が30坪(1966(昭和41)年より99㎡)を超える建物の家賃と敷地地代については、適用を除外した。また、大規模修繕を理由に家賃の増額を認めることにした。

この結果、「地代家賃統制令」の適用対象となる借地借家は、その後大幅に減少するようになった。

第6節 昭和戦後復興期の都市政策・土地政策

1. 建築基準法

(1) 最低基準法規

「市街地建築物法」に代わって制定された「建築基準法」(昭和25年5月24日法律201号)は、「この法律は、建築物の敷地、構造、設備及び用途に関する最低の基準を定めて、国民の生命、健康及び財産の保護を図る」と規定し(1条)、最低基準法規であることを明確にしている。

(2) 単体規定と集団規定

本法は、単体規定と集団規定により構成される。単体規定は、全国の建築物に対し共通に適用される規定であり、建築物の安全性、設備及び衛生等に関する規定である。集団規定は、都市計画区域内に適用される規定であり、良好な市街地を形成するための建築物の用途や敷地についての規定である。ただし、後に予定されていた「旧都市計画法」の全面改正と合わせた抜本的改正が考えられていたため、都市計画的な意用については、新たな地域地区として準工業地域(従前の未指定地域)、特別用途地区(文教地区、特別工業地区)が新設されたのみで、その他は1968(昭和43)年の「新都市計画法」まで見送られた。

(3) 建築主事と建築確認

本法の執行は、建築主事、特定行政庁、建築審査会等の制度に基づき行われる。建築主事は、都道府県、一定の市町村及び特別区に置かれ、建築確認、工事完了検査等の職務を行う。建築主事を置く地方公共団体の長を特定行政庁という。建築審査会は、都道府県と建築主事を置く市町村に設置され、建築主事及び特定行政庁の処分又は不作為についての不服申立て等処理する。

建築主は、建築物の建築や大規模な増改築等を行おうとする場合には、建築工事に着手する前に、その計画が当該建築物の敷地、構造及び建築設備に関する法律並びにこれに基づく命令及び条例の規定に適合するものであることについて、あらかじめ建築物の建築計画書を建築主事に提出して確認を受けなければならない。

建築主事は、この書類に基づき確認対象の建築物の法令適合性を審査するが、本法は最低基準法規であり、かつ、建築主事には裁量的権限は基本的に認められていないから、法令適合性が認めら

れば、確認通知を行わなければならない。したがって、本法に適合する建築物が優れた建築物であることやまちづくりに相応しいことは保障されないのである。

（４）建築協定

そこで、法が定める最低基準よりも良好な環境・建築物を私人のイニシアチブにより実現するために、建築協定の制度が導入された。建築協定は、土地の所有者と借地人の全員の合意に基づき、住宅地としての環境又は商店街としての利便を高度に維持増進する等建築物の利用を増進し、土地の環境を改善するために必要と認める場合においては、その区域内における建築物の敷地、位置、構造、形態、意匠又は建築設備に関する基準について規制するものである。協定書は、特定行政庁の認可を得ることにより、締結した当事者を拘束するのみならず、その後の土地等の買主にまで効力が及ぶ。

建築協定は、民事上の契約的性質を有するという理解が通説であり、協定違反行為については是正措置も民事裁判による²¹。

（５）その他の特色

第一に、建築線制度が廃止され、道路位置指定制度に代わった(42条1項五号)。これにより私道建設に対するコントロールは容易になったが、これは「市街地建築物法」の「申請による指定建築線」制度を残したものに過ぎず、道路のない郊外に計画的に道路用地を確保していくという「積極的指定建築線」制度は廃止され、建築線という用語及びその都市計画的意味は失われた。

第二に、建ぺい率について、住居地域、準工業地域及び工業地域では、敷地面積から30㎡を引いたものの6/10以内、商業地域では敷地面積から30㎡を引いたものの7/10以内とした。これは、過小宅地抑制を目的としたものであるが、実効性確保が困難であり、1970(昭和45)年の法改正で廃止された。

第三に、高さ制限については、「市街地建築物法」と同じく、住居地域内では20m、それ以外では31mとしたが、1963(昭和38)年改正により、容積地区制度を設けたところでは、容積率を規制する代わりに高さ制限を廃止した。高さ制限の全面廃止は、「新都市計画法」制定に対応した1970(昭和45)年の「建築基準法」改正においてである。ただし、第一種住居専用地域のみ10m規制が残された。

第四に、接道については、「市街地建築物法」と同様であり、道路とは、幅員4m以上のものとし、建築物の敷地はこれに間口2m以上接することを義務付けた。なお、「市街地建築物法」の1938(昭和13)年改正以前は、道路とは9尺(2.7m)以上としていたため、狹隘道路対策として、「建築基準法」が施行される際に現に建物が並んでいる幅員4m未満1.8m以上の道で特定行政庁が指定したものも道路とみなすことにした(いわゆる42条2項道路)。

2. 建築士法

「建築基準法」と同時に制定された「建築士法」(昭和25年5月24日法律202号)は、建築物の設計、工事監理等を行う技術者たる建築士の資格を定めており、同法の1951(昭和26)年改正からは一定の建築物は建築士により設計・監理されなければならないと義務付けた。

3. 土地収用法

第1章第3節で紹介した「土地収用法」(明治33年3月7日法律29号)は、新憲法下でも引き続き適用されたが、民主的配慮に欠けるという批判があり、新たに「土地収用法」(昭和26年6月9日法律219号)が制定された。

新法のポイントは第一に、事業認定に関する手続の民主化である。具体的には、①収用対象事業

の範囲を拡大した上で、明確化した。旧法では土地の収用をなしうる事業を漠然と規定していたのに対し、新法は、公益事業を法文で詳しく規定して、行政権による濫用を防いだ。②事業認定を行うのは、旧法では内務(建設)大臣であったのに対し、新法では原則として都道府県知事を事業認定者とし、2以上の都道府県にわたる事業や国又は都道府県が起業者である事業に限り、国とした。③事業認定に際し、利害関係人の意見提出権、公聴会等に関する規定を整備した²²。

第二に、補償に関しては、①手続に関して従来の官憲的な収用審査会を廃止して、都道府県知事が所管する民主的で独立性が保障された収用委員会を設置し、収用委員会が収用及び使用の裁決を行うこととし、その組織構成等を法定し、議事公開を原則とした。②補償金額について争う場合には、当事者訴訟の制度を準備した。③金銭補償の原則を定めつつ、代替地その他の現物補償を認めた。④事前又は同時補償の原則を定めた²³。

なお、損失補償については、「日本国憲法」29条3項の「正当な補償」の意義を巡って完全補償説と相当補償説との対立がある。前者は、公用収用等における損失補償は特別の犠牲に供される財産の客観的な市場価格を完全に補償すべきとする見解であり、後者は、公共目的の性質や財産に対する制限の程度等を考慮して合理的な相当額であれば、それが市場価格を下回ることがあっても是認されるとする。最高裁は、完全補償説を判示した(最判昭和48年10月18日民集27巻9号1210頁)²⁴。

4. 土地区画整理法

(1) 制定目的

従前の土地区画整理の法的根拠は、「旧都市計画法」、「特別都市計画法」と「耕地整理法」であった。しかし、「土地改良法」(昭和24年6月6日法律195号)の制定に伴い「耕地整理法」が廃止されたため、都市整備のための土地区画整理についての単独法が必要になった。そこで制定された「土地区画整理法」(昭和29年5月20日法律119号)は、土地区画整理の目的として宅地としての利用の増進とともに、公共施設の整備改善を規定した。ここでいう公共施設とは、道路、公園等の都市基盤施設を意味する。

(2) 事業手続

土地区画整理事業の実施は、公共団体施行にあつては、①調査段階(事業説明会、地区測量)→②計画段階(事業計画案縦覧、都市計画審議会での事業計画決定、権利関係等調査、土地区画整理審議会選挙、換地設計案作成)→③事業実施段階(仮換地指定、家屋等移転工事)→④事業終了段階(町名地区名等整理、換地計画決定、換地処分公示、登記、清算金授受)となる。

(3) 特色

従前の制度と比較すると、同法は、主務大臣の施行命令によることなく、地方公共団体が任意に施行者となりうること、事業計画や換地計画の事前縦覧制度と意見書提出制度等を設けて、事業の執行について関係者の意見を反映させるための手法を整備したこと、換地の手法として過小宅地等について換地に代えて建物の床を与える立体換地制度を創設したことなどが特徴である。さらに、一定面積以上の施行地区においては、都市計画道路の整備に要する費用を限度に、道路整備特別会計(ガソリン税等を財源とする特別会計)から補助が行われた²⁵。これは、1956(昭和31)年の東京駅八重洲口の駅前広場造成と第二阪神国道整備に関する区画整理事業等が補助事業として採択されたことに始まる。

(4) 土地区画整理事業の成果

土地区画整理事業の実績は、(表4-2)のとおりであるが、そのうち約半数は、私人たる土地所有者等が設立した組合施行によっている。着工面積の累計は、全国の市街地(人口集中地区:DID)の全面積123万ヘクタールの3分の1に近い。まさに、「区画整理は都市計画の母」と呼ぶのに相応し

い成果を上げている。

(表4-2) 土地区画整理事業の実績 (平成25年3月31日時点)

		事業着工		うち換地処分済み		うち施行中	
		地区数	面積 (ha)	地区数	面積 (ha)	地区数	面積 (ha)
旧都市計画法		1,287	67,872	1,285	67,862	-	-
土地 区 画 整 理 法	個人・共同	1,349	18,494	1,293	17,512	51	890
	組 合	5,975	121,327	5,118	110,738	337	10,016
	区画整理会社	2	8	1	5	1	3
	公共団体	2,771	123,543	2,244	102,012	504	20,925
	行政庁	83	4,150	83	4,150	0	0
	公 団	307	28,808	272	24,345	35	4,462
	地方公社	113	2,624	113	2,624	0	0
	小 計	10,600	298,953	9,624	261,386	928	36,297
合 計		11,887	366,825	10,909	329,249	928	36,297

(資料) 国土交通省都市局市街地整備課

コラム：土地区画整理事業計画の処分性

土地区画整理事業において、事業計画は一連の過程の基礎として重要である。この事業計画について裁判所に取消しを求めることができるか、即ち、土地区画整理事業に対して計画段階で司法統制が可能かという問題がある。最高裁は当初、事業計画は「青写真」であり、「訴訟事件としてとりあげるに足るだけの事件の成熟性を欠く」ことを理由に否定的であった(最判昭和41年2月23日民集20巻2号271頁)。いわゆる「青写真判決」である。

しかし、平成20年9月10日判決でこれを変更し、「施行地区内の宅地所有者等は、事業計画の決定がされることによって・・・規制を伴う土地区画整理事業の手続に従って換地処分を受けるべき地位に立たされるものということができ、その意味で、その法的地位に直接的な影響が生ずるものというべきであり、事業計画の決定に伴う法的効果が一般的、抽象的なものにすぎないということとはできない」として事業計画決定の処分性を認めた。

(http://www.courts.go.jp/app/files/hanrei_jp/787/036787_hanrei.pdf)

土地区画整理事業計画のように後に事業が継続するような計画を「非完結型」行政計画と呼び、用途地域指定のように具体的事業等が予定されていない計画を「完結型」行政計画と呼ぶ。最高裁平成20年判決は、土地区画整理事業計画決定に伴う土地利用の制約自体に直接的な法的効果を認めて処分性を肯定したわけではなく、規制を伴う土地区画整理事業の手続に従って換地処分を受けるべき地位に立たされること、即ち、計画より後に生じる効果に着目していると言える。したがって、この判決の射程距離は、他の非完結型にも当然に及ぶわけではないことに留意すべきである。

5. 耐火建築促進法

「耐火建築促進法」(昭和27年5月31日法律160号)は、1952(昭和27)年4月17日に発生した鳥取大火を受けて制定された、建物の不燃化、耐火化による都市整備を目指す法律である²⁶。同法に規定する防火建築帯とは、都市の枢要地帯にあって3階以上の耐火建築物が带状に建築された防火帯であり、都市火災の拡大を防ぐ機能が期待された。具体的には、街路沿いに建設大臣が防火建築帯を指定し、その中で耐火建築物を建築する建築主に補助を行った。この法律により、全国83都市で間口延長38kmの防火建築帯が建設され、商店街等の整備と都市の不燃化に効果をあげた。

同法はその後、「防災建築街区造成法」(昭和36年6月1日法律110号)の成立を受けて同法に引

き継がれ、さらに、「都市再開発法」(昭和 44 年 6 月 3 日法律 38 号)に引き継がれて今日に至っている。

6. 森林法・農地法

(1) 森林法の全面改正

戦中戦後の乱伐と、台風、集中豪雨等の災害多発により 1948(昭和 23)年の要造林地は 120 万 ha に達するとともに、経済復興に伴い木材需要が増大し、森林資源の危機が発生した。

そこで、「森林法」(明治 40 年法律 43 号)を廃止して、「森林法」(昭和 26 年 6 月 26 日法律 249 号)が制定された。新法は、従前の施業案監督制度を廃止して、森林計画制度を設け、保安林等の制限に加えて普通林についても伐採許可制や届け出制を設定し、森林組合を議決権平等、加入脱退自由の組織に改組した。

(2) 農地法の制定

いわゆる農地改革三法令と呼ばれる「農地調整法」(昭和 13 年 4 月 2 日法律 67 号)、「自作農創設特別措置法」(昭和 21 年 10 月 21 日法律 43 号)、「自作農創設特別措置法及び農地調整法の適用を受けるべき土地の譲渡に関する政令」(昭和 25 年政令 288 号)が廃止され、「農地法」(昭和 27 年 7 月 15 日法律 229 号)が制定された。

本法は、自作農主義と農地耕作者の保護を明確に規定し、農地・採草放牧地の農地以外への転用や、農地・採草放牧地の農地以外への転用のための権利移動は、農林大臣又は都道府県知事の許可を受けなければならないこととした。

ただし、本法制定に伴い、農地改革当時には存在した農地価格の統制と創設自作地の売買に対する国の先買権規定が解除された。このため、市街地の郊外への拡大と市街地価格の高騰の影響を受け、価格統制の失われた農地の転用価格が急上昇していく中、農地の保全はもっぱら農地転用規制に依存するほかはなくなったのである。

第 7 節 昭和戦後復興期の住宅政策

1. 住宅金融公庫の創設

(1) 経緯

1945(昭和 20)年 11 月に設置された戦災復興院によれば、戦争中の疎開、戦災による破壊・焼失、外地からの引揚げ等により、戦後の住宅不足数は全国で 420 万戸に達した。政府は、終戦直後に緊急対策として「住宅 300 万戸建設五箇年計画」を決定していたが、この計画が実現したとしても、なお 120 万戸不足する計算となり、しかも、300 万戸という計画自体が資金・資材の裏付けがなかった。同年にはまた、罹災者、引揚者等の住宅確保のための緊急措置として「罹災都市応急簡易住宅建設要領」を閣議決定し、国庫補助応急簡易住宅(越冬住宅)の建設を進めたが、公営の住宅建設は、1946(昭和 21)年度以降毎年 4~5 万戸程度行われたに過ぎず、また、財政上の理由から急激な拡大を実現することもできなかった。さらに、民間による自力建設も、建設費の高騰や資材不足等の理由から 1948(昭和 23)年度をピークに減少に転じた。このように、終戦直後の住宅政策は、抜本的な対策を必要としていた。

当時の民間金融機関は、産業復興資金貸付を重点としており、住宅建設資金供給は十分ではなかったため、国家資金による本格的な住宅金融制度の創設が重要な課題となり、1948(昭和 23)年 8 月、GHQ から金融制度に関する指針が勧告され、そこに住宅金融機関設置が含まれていたことを契機に、「住宅金融公庫法」(昭和 25 年 5 月 6 日法律 156 号)が制定され、同年 6 月 5 日に住宅金融公庫が発足した。

また、1948(昭和 23)年 7 月に発足した建設省で住宅対策を担当したのは建築局であり、翌年から住宅対策を応急対策から恒久対策に転換し、住宅対策審議会を設置するとともに、建築局を住宅局

と改称した。住宅対策審議会はその年の11月、最初の答申を提出し、①住宅金融機構の設置、②住宅建設計画の策定、③公営賃貸住宅の拡充を提案した。

(表4-3) 住宅不足の状況

戦災による焼失	210 万戸
戦時強制疎開除却	55 万戸
外地引揚者需要	67 万戸
戦時中の供給不足	118 万戸
以上の合計	450 万戸
戦死・戦災死による需要減	-30 万戸
差引不足戸数	420 万戸

(資料) 戦災復興院推計

(2) 公庫の業務と実績

「住宅金融公庫法」1条は「住宅金融公庫は、国民大衆が健康で文化的な生活を営むに足る住宅の建設に必要な資金で、銀行その他一般の金融機関が融通することを困難とするものを融通することを目的とする。」と規定した。

公庫の資本金は、政府が全額出資した。

当初の貸付対象者は、①自ら居住するため住宅を必要とする者、②「住宅組合法」による住宅組合、③自ら居住するため住宅を必要とする者に対し住宅を建設して賃貸する事業を行う会社その他の法人とされ、実質的には個人住宅建設資金融資のみに近い形の業務を行っていた。

その後、労働者向け賃貸住宅の不足に対応するため「産業労働者住宅資金融通法」(昭和28年7月17日法律63号)が制定され、同法に基づき勤労者住宅建設を行う事業者に対し長期低利資金を融資する業務を公庫が行うこととなった²⁷。

また、この頃から公庫申込者の設計審査申請書の提出が遅れがちとなり、当選者で申込みを辞退する者も続出した。その理由の4割は土地入手難であったが、これは経済の復興と都市化に伴い大都市を中心に地価が急激に上昇したことが背景にある。そこで、建設省の住宅対策審議会から建設大臣に対し、公庫法改正の建議が1954(昭和29)年1月になされ、これを受けた同年5月の法改正により、①分譲住宅建設資金融資、②宅地造成融資、③多層家屋基礎主要構造部融資(中高層耐火建築物等融資の前身)が追加され、さらに、1963(昭和38)年からは、宅地債権の制度が設けられた。

公庫は、2007(平成19)年3月31日に廃止され、翌日より独立行政法人住宅金融支援機構に業務が引き継がれたが、この間の融資実績は、累計戸数で1,944万戸に達した。同時期の全国の新設住宅着工戸数の累計が6,358万戸であるから、その3割強を公庫融資が支えたことになる²⁸。

2. 公営住宅

(1) 制度の概要

終戦直後に、越冬住宅、国庫補助賃貸庶民住宅等の名称で供給されていた公的な住宅供給事業に根拠を与える法律として、「公営住宅法」(昭和26年6月4日法律193号)が成立した。公営住宅は、国と地方公共団体が協力して健康で文化的な生活を営むに足りる住宅を建設し、これを住宅に困窮する低額所得者に対して低廉な家賃で賃貸する制度である。

公営住宅の建設主体は、地方公共団体であるが、建設には国の財政援助がある。

当初の制度は、第1種と第2種に分かれ、入居資格は、第1種が収入分位33%以下、第2種が収入分位17%以下という収入制限を設けた。第1種には建設費の2分の1、第2種には建設費の3分の2が国庫補助された。その後、1959(昭和34)年改正により、一定基準を超える収入を有する入居者について、割増賃料及び住宅を明け渡す努力義務を定め(収入超過者制度)、1969(昭和44)年改正により高額所得者制度を導入し、明渡請求の規定を定めた。さらに、1996(平成8)年改正により、第1種と第2種の区分が廃止され、収入分位25%以下(本来階層)を入居資格の原則としつつ、高齢

者、障害者等については、収入分位 40%以下の者(裁量階層)も入居を許容できるものとした。

(2) 公営住宅の実績

総務省統計局「平成 25 年住宅・土地統計調査(確報集計)」によれば、2013(平成 25)年 10 月 1 日時点で全国の居住世帯のいる住宅総数 5,210 万戸のうち、公営住宅は 196 万戸でシェアは 3.8%に過ぎない。公団(UR)や公社を含めた公的賃貸住宅全体でも 282 万戸、シェアは 5.4%である。これに対し、民営住宅は 1,458 万戸でシェアは 27.9%、給与住宅(社宅)を含めた民間賃貸住宅全体では 1,570 万戸、シェアは 30.7%である。

第 8 節 昭和戦後復興期の不動産市場・不動産業と不動産業法

1. 第一次ビルブームと地価高騰

戦災に遭わなかった東京都内の主な貸事務所や自社社屋は GHQ により接収され、その規模は 66 件、延床面積 34 万㎡で、鉄筋コンクリートビルの 4 分の 1 に達した。特に、丸の内と有楽町付近で接収を免れたのは丸の内ビル程度であった。こうした接収に加え、非戦災ビルに対する家屋税の負担や、「地代家賃統制令」により賃料値上げができなかったこと等により、終戦当時のビル業界は収益低減に直面した。中でも、GHQ の財閥解体指令の影響で、財閥系のビル業者の活動は不振であった。

その後、**第 3 節**で述べた大都市への転入抑制が終了し、資材統制・建築統制が 1950(昭和 25)年春に解除されたこと、同年 7 月に事務所用建物の家賃統制が解除されたことや、会社数が戦前の 2 倍以上になったことを受けて、第一次ビルブームが東京で発生し、半年後に大阪にも及んだ。

この時期に、ビル建設のための資金調達方法として、ビルの需要者やテナントから資金を借り入れたり、出資を募ってビルを建設する手法、テナントから建設協力金を徴収してビル建築資金の全部又は一部を賄う手法が登場した²⁹。

これにより大手町ビル、日活国際会館(現在の日比谷パークビル)といった巨大ビルが建築され、1927(昭和 2)年～1929(昭和 4)年、1936(昭和 11)年～1937(昭和 12)年のビルブームを遥かに凌ぐビル建設ラッシュが発生した。

一方、地価動向を見ると、日本不動産研究所の指数によれば、1950(昭和 25)年～1953(昭和 28)年の間は、物価の上昇が比較的安定的に推移する中で上昇傾向を示し、1953(昭和 28)年の全国全用途平均で 60%、六大都市商業地は 100%を超える高い上昇率を記録した。

2. 不動産開発・分譲事業の再開

終戦直後の私鉄は、戦災復旧の費用捻出のため不要土地の売却に注力していたが、復旧が一段落した 1946(昭和 21)年頃から開発・分譲事業を再開した。東急電鉄の戦後初の分譲地は同年 2 月に神奈川県藤沢市で売り出した鵜沼分譲地 24,800 ㎡であった。西武鉄道は、既に 1945(昭和 20)年から世田谷区の東山野台 151,000 ㎡、鎌倉市の鎌倉山 390,000 ㎡などの分譲を再開した。相模鉄道は、横浜市の希望ヶ丘駅開設に合わせて分譲住宅を 1947(昭和 22)年に 50 戸、翌年に 80 戸を建設した。小田急電鉄は、1948(昭和 23)年から土地分譲を再開した。関西では、京阪電鉄が最も早く再開し、1947(昭和 22)年 4 月に香里園を中心に宅地開発・住宅販売を開始した。阪神電鉄は、1951(昭和 26)年に不動産課を設置して開発業務を再開した。阪急電鉄も同時期から公庫融資住宅の自社沿線への誘致活動を始めた。近鉄は、1950(昭和 25)年 7 月に奈良線・学園前住宅地の南地区開発により本格的に再開した。

他方、中堅の宅地造成業者も終戦後しばらくして宅地造成・分譲業務を再開した。

そして、住宅金融公庫が設立されたことを受け、各社は開発住宅地に公庫融資住宅(個人持家)の

誘致に努めるとともに、翌年度から一般建売住宅融資制度が新設され、地方公共団体、地方住宅公社、日本勤労者住宅協会に対する建売住宅建設資金の融資が始まったことを受け、地方公共団体等に建売住宅建設用地を提供することも多くなった。

さらに、私鉄は自社の建売住宅にも公庫融資を付けるよう要望し、1954(昭和29)年の「住宅金融公庫法」改正により「計画建売住宅貸付」制度を実現させた。

3. 月賦住宅事業の展開

月賦住宅事業は、1896(明治29)年に創立された東京建物の定款にも記載されているほど歴史が古く、関東大震災後の住宅の大量需要に応じて活発になったが、戦時中の資材統制により停止していた。戦後すぐに展開され、大手3社だけで1960年代(昭和30年代半ば)の10年間に公営住宅の建設戸数を上回る年間10万戸以上の割賦住宅を販売した。

月賦住宅には、無尽式、積立式、賃借式、請負式の4方式があった³⁰。当時は、都市銀行等の民間金融機関による住宅ローンも存在せず、そこにビジネスチャンスを見出して参入し、また、各種の方式を発売したもので、住宅金融公庫に対して、民間における住宅融資機関の役割を担った。

1954(昭和29)年時点で月賦住宅事業会社は、東京に38社、全国で100社程度存在したが、貸金業者の自己資本による資金供給の限界を超えたところにその不足分を補うものとして、不特定多数の人々から出資金を徴収して高金利に運用するという面があり、誠実でない企業も存在した。

1970年代(昭和40年代半ば)になると都市銀行等の民間金融機関が本格的に住宅融資を開始したことから、多くの月賦住宅事業会社が撤退し、注文住宅建築等に主力業務を移していった。

4. 不動産賃貸業の動向

戦後10～15年ほどの間、大都市圏や地方大都市では持家を取得できる者は少なく、多くは賃貸アパートを含む貸家・貸間に居住しており、消防庁の資料によれば、1955(昭和30)年頃の東京都では全世帯の4分の1が狭小な木賃アパートに居住していた。これらアパートは土地所有者が建てて経営したもので、特に地方から上京した世帯がまず入居するところとされ、「住宅難の安全弁」と言われていた。

そして、アパートへの入居ルートのほとんどが中小不動産業者の仲介によるものであり、この業態が現在まで続いているのである。

他方、戦時中から引き続き施行された「地代家賃統制令」による家賃規制による貸家経営の困難への対応策の一つとして「多額の敷金の受領」が発生した。「住宅新報」1949(昭和24)年5月7日号の広告欄には、「敷金十萬早者勝」という物件が2件載っている。当時の大学卒の初任給が5千円前後とされるから、甚だしく高額である。この「10万円」について、「建設省十五年史」1963年は、当時の関係者の発言として「あの時代は、統制家賃ではとても採算がとれないので、多額の敷金を無利子で預かり、それを有利な金融に運用してその利子で家賃の不足を補うというケースが多かった」と紹介している。

5. 宅地建物取引業法の制定

(1) 背景

前述したように、甚だしい住宅不足に対し、資材の不足や種々の統制のため住宅建設は需要に到底及ばない状況であったから、事業を再開した不動産業者の仕事は、既存住宅の流通であった。その意味で、不動産業者は、国民の住生活復興の一翼を担う存在であると言えるほどであったが、その実態は悪徳業者の横行、取引トラブルの多発等により社会の批判を招くことが少なくなかった。

その原因の一つには、業者に対する規制法規がなくなったことも挙げられる。第3章第5節で紹介した東京府の「営利職業紹介事業取締規則」のような地方公共団体による法令は、「大日本帝国憲

法」の廃止に伴い効力を失い、法の空白期が出現したため、参入規制がなくなり、業者が急増し、その中には悪徳業者も交じっていたからである³¹。

そこで、不動産業者に対する法規制が必要であるとの世論が強くなったが、業界サイドでも、現下の事態は業界全体の社会的信用を傷つけるものであり、既存業者にとって商圈を混乱させるものであり、悪質業者や専門知識を欠く不適格業者の排除、業の健全な発達が必要であるとして、法規制を求める機運が高まった。

そして、1951(昭和26)年8月に東京の業界有志により「不動産取引法立法促進連盟」が結成され、これが全国組織に発展して、建設省や国会に対し立法を要望した。これら関係者の協議の末、「宅地建物取引業法案」が瀬戸山三男議員(自由党)ほか11議員の議員提案として国会に提出され、昭和27年6月10日法律176号として成立した。同法に基づき登録した業者数は1953(昭和28)年時点で15,783業者であり、その後増加していくのである。

(2) 宅地建物取引業の意義

「宅地建物取引業法」(宅建業法)は、宅地建物取引業の定義として、①宅地(建物の敷地に供せられる土地をいう。宅地化する目的であれば、地目が山林、田、畑等であっても、宅地に含まれる。)又は建物の売買、②宅地又は建物の交換、③宅地又は建物の売買、交換又は貸借の代理、④宅地又は建物の売買、交換又は貸借の媒介であって、業として行うものと規定している。この結果、ビル賃貸業者、貸家業者は、業として行っても宅建業法の規制を受けない。この定義は、現在に至るまで受け継がれている。

(3) 登録制

制定当初の宅建業法は、業者の登録制を実施した。宅建業を営もうとする者は、登録を受けなければならない、この登録は2年間有効とされた。この有効期間の満了の後引き続き宅建業を営もうとする者は、更新の登録を受けなければならない。登録申請は、主たる事務所の所在地を管轄する都道府県知事になした。登録申請者は、3,000円以下の登録手数料を都道府県に納めなければならない。知事は、登録申請者が、破産者であって復権を得ていない者、登録取消から2年を経過していない者であるとき、法人であっては役員が先の条件に該当しているときには、登録を拒否しなければならない。不正の手段により登録を受けた者及び無登録で宅建業を営む者は、3年以下の罰則と30万円以下の罰金に処せられた。

(4) 業務処理の原則

宅建業法は、「宅地建物取引業者は、依頼者その他取引の関係者に対し、信義を旨とし、誠実にその業務を行わなければならない」と規定した。この規定は、宅建業者の業務処理の原則として現在まで受け継がれている(31条)。禁止規定では、登記・対価の支払い等について不当遅延を禁止し、違反者に対しては5万以下の罰金に処することとした。また、重要な事項について故意に事実を告げないことや不実のことを告げる行為及び不当に高額報酬を請求することを禁止し、違反者に対しては、1年以下の懲役又は10万円以下の罰金に処することにした。

さらに、宅地・建物の売買・交換・貸借の代理又は媒介に関して業者の報酬の額は、都道府県知事が定めるところにより、宅建業者は、それを超えて報酬を受けてはならないと規定し、この規定に違反した場合には、5万以下の罰金に処することとした。

(5) 仲介手数料

従前は、地域の組合で協定した率があり、5～10%の事例が多かったが、宅建業法は仲介手数料率を都道府県知事が定めるよう規定した。そこで、各知事により定められた料率は2～5%の範囲内で10通りの方式であり、このうち最高率は、200万円以下5%、200～400万円4%、400万円以上3%という東京、神奈川、千葉、埼玉、福岡の方式であった。

これに対し、低率の県の業界から不満の声が上がり、全国宅地建物取引業協会連合会の要望で1970(昭和45)年の建設大臣告示で上記最高率による全国一体化が図られた。

コラム：GHQ と仲介手数料

1946(昭和21)年、東京の不動産業界の長老格とされる2名の業界人がGHQに呼び出され、不動産取引手数料システムの改変を要請された。GHQの説明は、「日本では仲介手数料を売主・買主双方から取っているが、不适当である。買主は、大金を支払った上に、さらに手数料も取られたのでは大変だ。売主は、大金が入ったのだから、売主だけから取るようにせよ。米国ではそうしている。」というのである。

当時の業界は、双方から3～5%ずつ取るのが慣例だったので、呼び出された2名は、長年の商習慣であり、社会一般もこの方式に慣れていること、売主だけが負担するとなれば、手数料が2倍になり、売ることをやめる人も出てきて、仲介市場を停滞させることなどを記した英文の文書の後日提出して、両手取りを容認してもらったという。

(蒲池紀生「不動産業沿革史」全宅連不動産総合研究所「不動産業沿革史上巻」1999年、146～147頁を要約)

第9節 昭和戦後復興期の不動産税制

1. シャウプ勧告と税制改革

占領軍による経済・財政面における「戦後改革」の一環として、GHQの要請を受けて日本の税制を公正で生産性のある制度とする目的で編成されたシャウプ使節団は、1949(昭和24)年来日して、シャウプ勧告書を提出した。この勧告書が示した基本原則は翌年の税制改正に反映された。これがシャウプ税制と通称されるもので、国税と地方税にわたる税制の合理化と負担の適正化が図られた。

その主要内容は、以下のとおりである。

2. 所得税の改正

1946(昭和21)年に戦前の臨時利得税から所得税に組み込まれた譲渡所得税の最高税率は85%にも達していたため、シャウプ勧告は、このような高税率は税務行政執行上の困難を伴い、租税回避ないし脱税の刺激を生じさせること等を指摘し、事業意欲を減退させないためにも税率を50%以下に止めることと富裕税の創設を勧告した。

この勧告に基づく1950(昭和25)年の所得税制改正の骨子は、次のとおりである。

- ① 最高税率を55%まで引き下げ、税率区分も簡素化した。
- ② 500万円を超過する財産を有する者に対する補完税として、富裕税を創設した。
- ③ 譲渡所得は、課税対象を全額とするよう改めた。
- ④ 相続、贈与等は、その際に時価による譲渡があったとみなして、相続人、被贈与者等に対して譲渡所得税を課税した。

これらの改正の影響は、高額所得者・富裕層に大きく表われ、一般のサラリーマンや中小業者にとっては、減税によるメリットが大きかった。

その後、1951(昭和26)年税制改正を始めとする数次の税制改正を通じて、退職所得、公社債・預貯金の利子所得、有価証券の譲渡所得が総合課税から外して分離課税とされ、1953(昭和28)年税制改正により譲渡所得と一時所得とを1/2とし、その損益通算後の金額から15万円控除するとされ、現行所得税の原型が作られた。

土地の譲渡所得の特例については、まず、1951(昭和26)年税制改正により収用の特例と土地区画整理事業等の特例が創設され、1952(昭和27)年税制改正により居住用財産と農地の買換え特例、

1953(昭和28)年税制改正により林野の交換特例、塩田の交換・買換え特例が創設され、その後も各種の特例が設けられていく。

3. 相続税・贈与税

1947(昭和22)年の「民法」改正による家督相続の制度の廃止等に伴い、同年に「相続税法」が改正されるとともに、相続税の補完税として贈与税が創設され、現行制度の原型が整えられた。

1950(昭和25)年にはシャープ税制の一環として、各個人ごとにその一生を通じて、相続、遺贈及び贈与により取得した財産の全てを合計して、超過累進税率で課税する累積課税とする体系に改められた。

しかし、1953(昭和28)年税制改正により累積課税制度は廃止され、相続税と贈与税に分離され、相続税は相続の都度、贈与税は1年間の受贈額の合計に対し課税することとされた。

4. 固定資産税の創設

占領政策の基本の一つとして地方分権、特に市町村の自治権の確立があり、これに関し、シャープ勧告では自主財源の確立のため、次のような勧告が盛り込まれた。

- ① 課税の全責任を市町村に負わせ、全額を市町村の収入とする。
- ② 課税標準は賃貸価格の年額ではなく、資本価格に改める³²。
- ③ 不動産の使用者でなく、従前と同様、所有者に対して課税する。
- ④ 減価償却が認められるあらゆる事業資産を含めるものとし、名称を不動産税に改める。
- ⑤ 資産の評価において、農地と農地以外を区別する³³。
- ⑥ 税率は一律に1.75%とする。

これを受けて、名称は固定資産税として創設され、従前の不動産取得税は一旦廃止された。固定資産税の当初の税率は1.6%とされた。

こうした地方税制の改正の影響は、一般のサラリーマンや中小業者といった中産層に重く押し掛かってくるようになった。

第10節 昭和戦後復興期の不動産金融政策

1. 緊急措置と金融政策

終戦直後の政府の経済政策の目標は、経済の再建とインフレの抑止であり、産業復興を急ぐために傾斜生産方式を採用し、電力、石炭、鉄鋼、造船といった基幹産業に優先的に長期資金を供給する傾斜金融を実施した。その執行機関として1947(昭和22)年1月に復興金融公庫が設立された。しかし、公庫の原資は、復興金融債の発行により調達されることとなったが、もとより資金が逼迫していた民間金融機関に引き受け余力はなく、ほとんどを日銀が引き受けたため、その分だけ通貨が増発され、インフレを加速させた。

他方、戦時中に政府の命令で行われた軍需生産や戦争保険金の支払いについての戦時補償債務が859億円あったが、GHQは敗戦国の日本で戦争を儲かるビジネスにしてはならないとして、この戦時補償の打ち切りを指示した。当時の大手銀行と日本興業銀行の融資の80%以上はこの補償を担保にしたものであったから、打ち切りは旧軍需関連企業のみならず、民間金融機関にも深刻な経営危機をもたらした。政府は、「戦時補償特別措置法」、「金融機関再建整備法」、「企業再建整備法」を1946(昭和21)年10月19日に制定し、戦時補償の打ち切りと、預金の一部切捨てや公的資金での支援を通じて、不良債権処理を行った。具体的には、封鎖預金を第一と第二に分け、前者を保護するとともに、金融機関の資産・負債を戦時補償打ち切りの影響を受けない新勘定と影響を受ける旧勘定に分

け、後者を整理の対象とした。

1948(昭和23)年10月、GHQは経済安定のための9原則を示した³⁴。翌年2月にGHQ経済顧問として来日したデトロイト銀行頭取ジョセフ・ドッジは、3月7日に経済安定9原則実施声明を発表した(ドッジ・ライン)。そして、同月22日に赤字を許さない超均衡予算を池田勇人蔵相に内示し、4月25日に1ドル=360円の単一為替レートを設定させた。その狙いは、国内需要を圧縮してインフレの終息を図り、輸出により国際収支の均衡を達成して、経済の安定、自立を図ろうとすることにあった。これにより戦後4年間続いたインフレは収束し、一挙にデフレ経済になったが、1950(昭和25)年6月に朝鮮戦争が勃発し、米軍の特需により産業界は潤った。

2. 住宅金融政策

戦後の住宅金融政策としては、まず、**第7節**で述べた応急的住宅対策として実施された応急簡易住宅に対する建設資金貸付がある。これは「庶民金庫法」(昭和13年法律58号)に基づき設立された庶民金庫が担当したが、この組織は、「国民生活金融公庫法」(昭和24年5月2日法律49号)に基づき設立された国民生活金融公庫に引き継がれた。

1947(昭和22)年には、傾斜生産方式による石炭増産に対応して復興金融公庫による炭鉱労働者住宅の建設資金融資が開始された。しかし、この融資の不透明性、インフレ性が指摘され、1949(昭和24)年3月に新規貸付は停止され、公庫も1952(昭和27)年1月に解散し、不良債権は日本開発銀行に承継された。

このような経緯を経て、公的住宅金融を行う組織として住宅金融公庫が設立されたのである。

3. 民間住宅金融

住宅金融公庫が設立されたことを背景に住宅販売会社が設立されるようになり、**第8節**で述べた月賦住宅事業を活発に展開するようになった。

また、労働金庫が会員の需要に応じて住宅資金貸付を行うようになった。労働金庫は、労働組合、消費生活協同組合その他労働者の団体が行う福利共済活動を推進し、金融事業を行う協同組合組織の金融機関であり、当初は「中小企業協同組合法」(昭和24年6月1日法律181号)に基づく信用協同組合として設立されたが、「労働金庫法」(昭和28年8月17日法律227号)の施行に伴い、同法に基づく組織に改組された。

一般の民間金融機関による本格的な住宅金融が開始されるのは、1955(昭和30)年以降である。当時の民間金融機関にとっては、個人に対する与信判断が困難でリスク面での懸念が大きかったこと、資金の長期固定化による資金効率の悪化、債権保全コストをカバーできるような低利融資が困難であったことから、傾斜金融の影響で余力がなかったことを差し引いても、住宅金融市場は魅力に乏しいものであったのである³⁵。

第4章のまとめ

この時期の不動産政策は、経済的・社会的混乱に対応するための内容と新たな秩序を形成するための内容から成っている。

後者を中心に整理すると、「日本国憲法」が制定され、民主主義という新たな原理に基づき政治・行政のあり方が再編成されたが、新憲法はまた、土地制度の新たな基礎を定立した。同時に、農地改革、財産税等により戦前から存在した大土地所有が解体された。

1950年代(昭和20年代後半)になって、再び人口・産業が都市に集中し始め、民間による建設活動が盛んになっていく中で、建築、宅地、農林地、不動産取引といった不動産全般にわたる戦後の制度の基本法と呼べる法制度が整えられた。まず、建築規制について新たに「建築基準法」が制定

された。また、都市整備の基本的手法である「土地収用法」及び「土地区画整理法」が新たな形で制定された。

住宅政策については、公営・公庫・公団という三本柱による住宅の大量供給政策が始まった。また、「地代家賃統制令」が改正され、民間借家供給が事業として成立するようになった。

不動産市場では、第一次ビルブームが起り、商業地を中心に地価が高騰した。また、不動産開発・分譲事業が再開され、月賦住宅事業が展開され、中小不動産業者の仲介も活性化した。こうした状況を受けて、不動産の基本的法令である「宅地建物取引業法」が制定された。

【参考文献】（第1章～第3章及びこの章の本文と注で紹介したもののほか）

- ・建設院弘報課「地方総合開発の指針」1948年
- ・建設省編「戦災復興誌」都市計画協会、1959年
- ・「師岡健四郎氏にきく 戦後の土地問題あれこれ」都市計画協会「新都市」1972年7月号所収
- ・西水孜郎「国土計画の経緯と課題」大明堂、1975年
- ・中村隆英編「日本経済史7 「計画化」と「民主化」」岩波書店、1989年
- ・住宅金融公庫「住宅金融公庫四十年史」1990年
- ・建設省五十年史編集委員会「建設省五十年史（I）」建設広報協議会、1998年
- ・亀本和彦「我が国の住宅政策の変遷と評価そして今後についての考察—我が国の住宅政策・外国の住宅政策—」国立国会図書館「レファレンス」618号、2002年
- ・本間義人「戦後住宅政策の検証」信山社、2004年
- ・日本公認会計士協会「相続・贈与に係る税制について」租税調査会研究報告第13号、2004年
- ・越澤明「復興計画 幕末・明治の大火から阪神・淡路大震災まで」中公新書、2005年
- ・八木寿明「転換期にある住宅政策—セーフティ・ネットとしての公営住宅を中心として—」国立国会図書館「レファレンス」660号、2006年
- ・国立国会図書館「史料に見る日本の近代 第5章新日本の建設」国立国会図書館HP

¹ 厚生労働省報道発表資料「戦没者慰霊事業の実施状況」2013年8月13日。ただし、民間人の死者は資料によって50～100万人と幅がある。

² 日本銀行統計局「明治以降本邦主要経済統計」1966年、27頁。

³ 江見康一・塩野谷祐一「長期経済統計(7)財政支出」東洋経済新報社、2014年、188～191頁。

⁴ 経済企画庁「国民所得白書」1965年版。

⁵ 三輪良一「概説日本経済史 近現代[第2版]」東京大学出版会、2003年、153～154頁。

⁶ 「教育基本法」は、平成18年12月22日法律第120号により全部改正された。

⁷ 例えば、中村隆英編集「日本経済史7「計画化」と「民主化」」岩波書店、1989年、41頁以下を参照されたい。

⁸ 中村隆英「1 概説1937～54年」前掲書注7の63～65頁。

⁹ GHQは、林地においては、小作争議に見られるような所有者と利用者の著しい不平等問題は生じていないと考えたため、林地解放は行われず、山持ちあるいは山林王と呼ばれる広大な山林を有する地主は、存在し続けた。

¹⁰ 1993（平成5）年の不動産登記法改正により「登記所ニ第十七条ノ規定ニ依リ地図ガ備ヘラルル迄ノ間之ニ代ヘテ地図ニ準ズル図面ヲ備フ」との規定が新設され（24条の3）、公図が「地図ニ準ズル図面」として位置づけられることになり、公図の法務局における位置づけが明確化された。

¹¹ 境界確定事件において公図の効力について述べた裁判例として、例えば、東京地判平成5年11月30日判例タイムズ873号157頁以下を参照。

¹² この考え方によれば、地籍調査の結果が誤っていても、それにより権利を失ったり取得したりすることにはならない。裁判例として、福島地判昭和39年9月24日行裁集15巻9号1874頁。

- 13 国土交通省地籍調査 Web サイトによれば、平成 26 年度末時点での全国の進捗率は 51%、DID は 24%に過ぎない。http://www.chiseki.go.jp 参照。
- 14 優先借地権に対する批判として、阿部泰隆「大震災の法と法学」日本評論社、1995 年、319 頁。罹災法を適用する場合でも終戦直後の判例法理をそのまま維持すべきではないという見解として、升田純「大規模災害と罹災建物に関する法的諸問題」法曹会、1996 年。
- 15 小林一三は、阪急電鉄、宝塚歌劇団、阪急百貨店を中心とする阪急阪神東宝グループの創業者であり、鉄道をベースにした都市開発、流通事業を一体的に進め相乗効果を上げる私鉄経営モデルの原型を生み出した。
- 16 復興院の成立から 2 ヶ月足らずの短期間のあいだに完成して閣議決定されたのは、作業を主導した大橋武夫が内務省の計画課長だった敗戦前年に都市の復興計画の作成を密かに部下に命じており、計画の骨子が敗戦時に既に出来上がっていたという背景がある。
- 17 実際の土地区画整理事業の平均減歩率は 30%を超えることが多いと言われている。
- 18 関東大震災からの復興を目的として制定された同名の法律（大正 12 年 12 月 24 日法律 53 号）とは別の法律である。
- 19 我が国では、グリーンベルトの制度は結局定着しなかったが、韓国では英国の green belt と併せて日本の緑地地域制度を参考に開発制限区域（韓国版グリーンベルト）が導入され、その後大幅に解除されたものの、現在でも運用されている点が興味深い。詳細は、拙稿「韓国のグリーンベルト制度の歴史と効果に関する研究」日本都市計画学会都市計画論文集 No. 39-2、2004 年、95～104 頁、同「韓国のグリーンベルト政策の転換に関する研究」日本建築学会技術報告集第 20 号、2004 年、289～294 頁参照。
- 20 正式には、経済企画庁「昭和 30 年年度経済報告」。
- 21 建築協定に関する裁判例として、例えば、建物を地上 2 階までとする建築協定に違反して 3 階建ての建物を建築した者に対する協定委員長からの 3 階部分撤去請求について、撤去請求を認容した神戸地裁姫路支判平成 6 年 1 月 31 日判例時報 1523 号 134 頁、判例タイムズ 862 号 298 頁がある。
- 22 事業認定に関する裁判例として、例えば、事業実施の利益・不利益を比較考量すべきであるとした日光太郎杉事件判決がある（東京高判昭和 48 年 7 月 13 日行裁例集 24 巻 6・7 号 533 頁）。
- 23 ただし、最高裁は、事前補償は憲法上の要請ではないと判示している（最大判昭和 24 年 7 月 13 日刑集 3 巻 8 号 1286 頁）。
- 24 農地改革における相当補償説との関係が問題になるが、これについては、「自作農創設による農業の民主化という占領政策として推敲された農地改革は、きわめて特殊な事例であり、この事案を念頭に置いて、相当補償説を一般化することはできない。」という評価が一般的である（宇賀克也「国家補償法」有斐閣、1997 年）。
- 25 現在は、一般会計からのまちづくり交付金、貸付等、多様な財源支援が講じられている。
- 26 1952(昭和 27)年 4 月 17 日から翌日にかけて鳥取県鳥取市で起きた大火災は、市街地のほとんどを焼き尽くし、死者は 3 人だったものの、罹災者 2 万 451 人、罹災家屋 5,228 戸、罹災面積 160ha という甚大な被害をもたらした。
- 27 現在は、沖縄復興開発金融公庫が業務を担当している。
- 28 住宅金融公庫「投資家説明会資料」2006 年 8 月。
- 29 建設協力金（建築協力金）方式は、権利金や保証金が地主の課税対象になると税務当局に判断されたことから、これらと区別して金銭消費貸借である旨を明確にするために考え出された用語である。したがって、敷金とは異なり、建物が譲渡された場合、新家主には承継されないのが原則である。ただし、建物賃貸借契約と一体不可分の契約と認められる場合には、例外的に承継されるので留意が必要である。
- 30 無尽式は、大蔵省所管の「無尽業法」によるものと、据置式にさらに分かれる。積立式は殖産住宅相互が発案した方式で、積立の 3 分の 1 の期間が経過すれば、満期を待たずに会社が残りの 3 分の 2 を貸して住宅を建ててくれ、後に月賦で返済していくものである。賃借式は、一時保証金を払えば、その後は 10 年月賦返済となり、それが家賃相当額となって 10 年目に自己所有になる仕組みである。請負式は、建築代金を 10 年月賦支払とし、それが家賃相当額となって 10 年目に自己所

有になる仕組みである。

³¹ 当時の業者数を正確に把握することはできないが、建設省の推計によれば、東京で約 7,200、大阪で約 2,500、全国で約 3 万とされる。

³² ここでいう資本価格は、自由市場における価格であり、当時の「地代家賃統制令」により指定された低い地代家賃を資本還元して得られる価格ではなかった。この資本価格により償却資産を課税客体とすることができ、資産再評価の自動調節が可能になるとシャープ勧告では考えられたのである。

³³ 農地は自由市場価格が成立しないので、公定価格で評価して、税調整係数を乗じるものとされた。

³⁴ ①経費節減による予算の均衡、②徴税システムの改善、③融資の限定、④賃金の安定化、⑤物価統制の強化、⑥外国貿易事務の改善・強化、⑦資材割当配給制度の効果的施行、⑧重要国産原料・工業製品の生産増大、⑨食糧集荷計画の一層の効果的な執行。

³⁵ 安井礼二「日本の住宅金融史概観(4)」プロGRESS「Evaluation」47号、2012年、78頁。

第5章 昭和高度成長期の不動産政策

第1節 昭和高度成長期の不動産政策をめぐる経済・社会情勢

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

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

しかし、衣と食の水準は回復したものの、住の回復・向上ははるかに遅れていた。

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

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

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

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

第2節 広域計画制度

1. 国土計画と国土総合開発法

(1) 戦前の経緯

第3章第3節で触れたように、内務省都市計画課では1939(昭和14)年に「地方計画法」を立案したが、前後して一部の官僚や知識人を糾合した昭和研究会において国土計画の検討が開始されており、同年、研究会内部に国土計画研究会が新設された。そして、先行して国土計画を決定した満州国の動きもあって、企画院において公式に検討が開始され、翌年の1940(昭和15)年に発足した第二次近衛内閣の基本国策要領の一項目として国土開発計画の確立が掲げられ、同年9月、「国土計画設定要綱」が閣議決定された。この要綱では、①国土計画は日満支を総合的に把握する「日満支計画」と、それと密接不可分の形で各国において具体的に展開される「中央計画」に大別され、②国土計画の内容として、「日満支経済配分計画」、鉱工業・農林畜水産業等の「産業配分計画」、「総合的交通計画」、「総合的動力計画」、「総合的治山治水及利水計画」、「総合的人口配分計画」が含まれ、③国土計画の手続については、内閣総理大

臣主管の下、企画院が事務を担当し、諮問機関として国土計画審議会を設置するものとされた。そして、「地方計画ニ付テモ内閣ニ於テ之ヲ統制ス」とされ、地方計画に対する国土計画の優越・優先が明らかにされたことから、「地方計画法」制定の動きは一頓挫した。

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

(2) 戦後の経緯

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

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

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

これに対し、内務省国土局は、「地方計画策定基本要綱」を同年3月に作成し、府県単位の府県総合計画と複数府県にわたる地方総合計画の二本立て体系を示すとともに、後進ないし未開発地域を10~20ヶ所指定する独自の特定地域開発計画の検討を進めた。なお、内務省は解体され、1948(昭和23)年1月に建設院、同年7月に建設省が設置された。

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

ただし、同法を立法した際の国会の関心は、もっぱら補助金がつく特定地域計画に集中していたと言われる⁷。戦後数年間、災害や国土保全を名目とする相当額の公共事業費が地方に流れ込んだ結果、目に見える形で所得格差是正の効果を発見した地方では、さらなる格差是正を求めて、まとまった公共事業の誘致に期待を寄せたからであると説明される⁸。この結果、経済安定本部の構想は実現せず、特定地域の指定に1年半も要したあげく、19ヶ所に及ぶ総花的指定に拡大拡散してしまった⁹。

コラム：「国土計画」の始まり

そもそも欧米先進国で国土計画や地方計画が論じられるようになった背景としては、都市の膨張に伴い広域的な空間管理技法の必要性が痛感されたこと、大恐慌という市場の失敗を体験して、国家的コントロールの必要性が唱えられたこと、ソビエトが誕生して計画主義に基づく政策を展開し、注目されたことが挙げられる。こうした世界の状況は、東京市政調査会「都市問題」の第19巻第1号(1934年)以降の各号、奥井復太郎「国土計画論」(1940年)、吉田秀夫「国土計画論」(同年)、石川栄耀「都市計画及国土計画」(1941年)等において紹介され、我が国の政策担

当事者たちも米国、英国、ドイツ、ソビエトの国土開発施策を研究していたが、結局採用されたのは、戦時体制強化を目的としたドイツを範とする国土計画思想であった。

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

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

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

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

(3) 全国総合開発計画（全総）

当時の国政最大の課題は、1960(昭和 35)年 12 月 29 日に池田勇人内閣が閣議決定した「国民所得倍增計画」であった。これは、「今後 10 年以内に国民総生産 26 兆円に到達」することで国民生産を倍增させようというものであった。このため、産業基盤強化のための社会資本充実が重要施策となり、四大工業地帯に産業を重点的に立地させつつ、これ以外にも中規模の新工業地帯を造成整備することが必要とされた。

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

(4) 新全国総合開発計画（新全総）

1969(昭和 44)年 5 月 30 日に閣議決定された新全国総合開発計画(新全総)の開発方式は、大規模プロジェクト方式である。これは、首都東京をはじめ札幌から福岡までの 7 大集積地を交通、通信網で結んで国土の軸を形成するとともに、新ネットワークを整備することを目指すものであった。そして、大規模工業団地の展開が図られた。

(表5-1) 全国総合開発計画の比較

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

(資料) 国土交通省 HP

2. 首都圏整備計画

(1) 第1次首都圏整備計画と首都圏整備法

東京の大都市問題に対処するためには、行政区域にとらわれない取り組みが必要であるとの認識の下、「首都圏整備法」（1956(昭和31)年4月26日法律83号）が東京100km圏の整備を目的として制定され、行

政を推進、調整する機関として、国務大臣を委員長とする首都圏整備委員会が総理府の外局として新たに設けられた。そして、①東京都区部等の市街地を既成市街地として過密化を抑制すると同時に、内部的整備を行い、②人口、産業を周辺の衛星都市に分散誘導し、③既成市街地との間に近郊地帯(グリーンベルト)を設定し、市街地の拡大を抑制するという基本方針を定めた。ここには、英国の大ロンドン計画の強い影響が見られる。

これに基づき「第1次首都圏整備計画」が1958(昭和33)年7月に定められ、(表5-2)に示す既成市街地、近郊地帯、市街地開発区域の指定をすることになった。基本方針のうち、①については「首都圏市街地開発区域整備法」(昭和33年4月28日法律98号)、②については「首都圏の既成市街地における工業等の制限に関する法律(工業等制限法)」(1959(昭和34)年3月17日法律17号)が施策実施の根拠法として制定され、既成市街地内において工場や大学の新・増設を制限する工業等制限区域の指定が行われ、工場や大学の郊外移転を誘導した。しかし、近郊地帯については、地元農民による激しい反対運動や農地売却等の郊外スプロール化の進行、住宅不足解消のために住宅団地建設用地が必要であったこと等から、現実には地域指定ができなかった。

(表5-2) 首都圏整備法の地域制度

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

(2) 第2次首都圏整備計画と首都圏整備法改正

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

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

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

これら法改正を受け、1968(昭和43)年10月、「第2次首都圏基本計画」が決定された。この計画では、首都圏人口が1965(昭和40)年の2,696万人から1975(昭和50)年には3,310万人に増加すると見込み、我が国経済の高度成長に伴い引き続き進行する諸機能と人口の集中に対処するため、首都圏を広域的複合体として構築することを目的とした。地域整備の方向としては、まず、既成市街地については、中枢機能を分担する地域として都市機能を純化する方向で都市空間を再編成することとした。近郊整備地帯には、強い市街化の趨勢に対し、計画的な市街地の展開と緑地空間との調和ある共存を図ることとし、都

市開発区域では引き続き衛星都市の開発を推進することとした。また、首都圏の地域構造の変革を図るため、高速道路網、高速鉄道網、大規模住宅市街地、大規模水資源開発等の大規模事業を特記した。

3. 近畿圏整備法

近畿圏については、「近畿圏整備法」(1963(昭和38)年7月10日法律129号)が制定され、既成都市区域、近郊整備区域、都市開発区域、保全区域の指定を行った。既成都市区域は、大阪市、神戸市、京都市とこれらに接続する都市の区域であり、基盤整備を行うとともに、「近畿圏の既成都市区域における工場等の制限に関する法律」(1964(昭和39)年7月3日法律144号)を制定し、工場、大学の新增設を制限した。近郊整備区域は、計画的に市街地として整備する必要がある区域であり、「近畿圏の近郊整備区域及び都市開発区域の整備及び開発に関する法律」(昭和39年7月3日法律145号)が制定され、工業団地造成のための土地収用権を認めた。都市開発区域は、工業都市、住宅都市として衛星都市的な開発、発展が必要な区域で、姫路、和歌山等が指定された。保全区域は、文化財保護、緑地保全又は観光資源保全若しくは開発をする必要がある区域であり、これに関し、「首都圏緑地保全法」とほぼ同じ内容の「近畿圏の保全区域の整備に関する法律」(1967(昭和42)年7月31日法律103号)が制定された。

4. 中部圏開発整備法

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

5. 地域振興計画

全総で打ち出された拠点開発方式は、その後の地域開発政策の中心理論となり、それに沿って具体策が講じられた。その代表例として「新産業都市建設促進法」(1962(昭和37)年5月10日法律117号)、「工業整備特別地域整備促進法」(1964(昭和39)年7月3日法律146号)は、地域開発の核となる総合的都市機能を備えた工業開発拠点を建設することにより、当時問題になりつつあった大都市における過密、地方の過疎に歯止めをかけることを目的とした立法であり、新産業都市15地区(17都府県)、工業整備特別地域6地区(7件)が指定された。

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

コラム：新産・工特のパフォーマンス

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

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

市単独では黒字だが、全体では巨額の赤字を計上している。

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

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

第3節 昭和高度成長期の土地政策・都市政策

1. 宅地総合対策

戦後の昭和時代の土地問題の特徴は、第一に、高い地価水準と、他の経済指標を上回る地価上昇率という地価に関する問題であり、第二に、量及び質の両面において住宅不足等をもたらす土地需給のギャップに関する問題であり、第三に、土地利用形態の混在と、都心部での低密度利用に代表される土地利用の無秩序という問題であった¹⁰。

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

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

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

2. 地価対策閣僚協議会

(1) 第1回地価対策閣僚協議会

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

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

(2) 第2回地価対策閣僚協議会

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

(3) 第3回地価対策閣僚協議会

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

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

3. 公共用地取得制度の整備

(1) 公共用地の取得に関する特別措置法

人口増加・都市化や高度経済成長を支える各種インフラの整備が本格的に推進されるのに伴い、「土地収用法」の事業認定を受ける事例が多くなったが、緊急に整備の必要があるにもかかわらず、事業認定に多くの時間を要する高速道路等の重要な公共施設整備が円滑に進まないという弊害が出てきた。そこで、「公共用地の取得に関する特別措置法」(1961(昭和36)年6月17日法律150号)が制定され、収用対象事業のうち、公共の利害に特に重大な関係があり、かつ、緊急に施行することが必要な事業に必要な土地の取得に関し「土地収用法」の特例を設けて、事業の円滑な遂行と土地等の損失に伴う損失の適切な補償の確保を図った。

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

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

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

(2) 土地収用法 1967(昭和42)年改正

この改正までは、収用する土地又は借地権に対する補償金の額は、収用裁決時の価格に基づき算定していた。しかし、当時は継続的な地価上昇の時代であったから、地権者が開発に協力しないときは、収用裁決が遅れて補償額が増大することになり、開発に協力した地権者との間で不均衡が生ずるようになった。いわゆる「ゴネ得」である。そこで、改正後の71条は、事業認定告示時を基準とする「価格固定制度」を採用するとともに、権利取得裁決時までの物価の変動に応ずる修正率を乗じるスライド方式を導入した

¹⁴。

4. 宅地造成に関する制度の整備

(1) 宅地造成等規制法

1950年代半ば(昭和30年代)以降、宅地開発ブームが訪れ、これに対する規制が必要になった。特に、首都圏では神奈川県の大井町に宅地開発が盛んに行われたが、大雨が降るとがけが崩壊し、敷地が流され

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

(2) 住宅地造成事業に関する法律

「住宅地造成事業に関する法律」(1964(昭和39)年7月9日法律160号)の目的は、人口の集中に伴う住宅用地の需要の著しい都市及びその周辺の地域において相当規模の住宅地の造成に関する事業が行われる場合に、その事業の施行について災害の防止及び環境の整備のために必要な規制を行い、良好な住宅地の造成を確保することであった。

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

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

5. 新都市計画法

(1) 経緯

「旧都市計画法」は、制定後に多くの修正を受けていたが、全面的な改正が必要になった。1967(昭和42)年の建設省宅地審議会の「都市地域における土地利用の合理化を図るための対策に関する答申(第6次答申)」は、①都市地域の地域区分(既成市街地、市街化区域、市街化調整区域、保存地域)、②開発許可制度、③都市施設整備のプログラムと責任分担、④都市計画決定の手続等を提言した。これを受けて1968(昭和43)年6月15日法律100号により都市計画法の全面改正がなされた¹⁵。新旧都市計画法の相違点は、以下のとおりである¹⁶。

コラム：地域区分の理想と現実

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

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

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

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

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

(2) 内容

①都市計画区域

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

②都市計画の内容

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

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

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

また、市街化区域では、建築確認のみで建築行為が可能であるのに対し、市街化調整区域では、建築についても都道府県知事の許可が必要である。そして、開発許可でも、市街化区域では技術的基準を満足すれば許可が与えられるのに対し、市街化調整区域では、原則として許可を与えないものとされた。さらに、農地転用手続も、市街化区域は簡易化された。

③都市計画の決定主体

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

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

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

④開発許可制度

新法のもう一つの特徴は、開発許可制度を設けたことである。開発行為とは、建築物等の建築に供する目的で行われる土地の区画形質の変更であり、許可権者は、原則として都道府県知事である。開発行為に起因する公共施設等への悪影響を避けるため、開発許可を申請しようとする者は、あらかじめ開発行為に関係がある公共施設の管理者の同意を得ることが必要であり、20ha 以上の大規模開発については、義務教育施設の管理者、水道・ガス等の事業者との協議が必要である。

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

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

⑤都市計画制限

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

⑥都市計画事業

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

⑦都市計画地方審議会及び開発審査会

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

コラム：土地利用規制の仕組み

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

ただし、この制度の貫徹は容易ではなく、市街化調整区域において種々の形で非計画的な開発を認める制度が認められていく。まず、1969(昭和44)年には、市街化調整区域において従来から継続して生活の本拠を有する農家世帯等が世帯の分化発展のため必要とする住宅の確保のための

住宅建築を認める二三男住宅制度が設けられた。1974(昭和 49)年には既存宅地制度が導入された。これは、市街化調整区域が決定又は変更された場合に既に宅地であった土地のうち、既に宅地であった旨の都道府県知事の確認を受けた土地については、市街化調整区域内であっても建築許可なしに建築行為が可能となる(開発許可は必要)。これらの制度は、市街化調整区域への無秩序な市街化「しみ出し」の原因となった。

6. 建築基準法 1970(昭和 45)年改正

1970(昭和 45)年 6 月 1 日法律 109 号による「建築基準法」改正のポイントは、「新都市計画法」の施行に合わせて、**(表 5-3)** のとおり用途地域制度を細分化したことである。

(表 5-3) 用途地域制度の改正

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

コラム：丸の内美観論争

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

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

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

(「建設省五十年史」101 頁の記述をもとに整理した。)

7. 都市再開発法制

(1) 公共施設の整備に関連する市街地の改造に関する法律(市街地改造法)

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

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

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

(2) 防災建築街区造成法

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

(3) 都市再開発法

① 経緯

既成市街地の再開発に関する法律制度として、上記「市街地改造法」と「防災建築街区造成法」が制定されたが、前者の中心的な目的は公共施設の整備であり、後者の手法は、強制的性格を持たない補助事業で、耐火建築物の建築は私人の自由に委ねられていたため、限界があった。そこで、2つの法律を廃止して新しい市街地再開発事業の仕組みを定めたのが「都市再開発法」(1969(昭和44)年6月3日法律38号)である。

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

② 権利変換

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

③ 再開発事業者

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

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

業採算が取れるのは駅前等の立地条件の良い場所に限られている上、地価バブル崩壊後は地価低落により保留床の処分が困難になり、駅前であっても事業自体の採算性が困難になっている。

8. 都市開発資金の貸付けに関する法律

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

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

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

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

本法は、公的な都市開発に対する資金支援を定めたものであるが、民間都市開発に対する資金支援の仕組みは、これよりずっと遅く、「民間都市開発の推進に関する特別措置法」（1987(昭和62)年6月2日法律62号）の制定と同年の財団法人民間都市開発推進機構の設立まで待つこととなる。

9. 都市施設の整備体制

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

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

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

そこで、下水道、ゴミ処理施設、し尿処理施設の緊急かつ計画的な整備を目的とする「生活環境施設整備緊急措置法」（1963(昭和38)年12月24日法律183号）の制定を受け、1963(昭和38)年度を初年度とする「第1次下水道整備五箇年計画」が策定され、総額4,000億円を投じて、普及率を16%から20%(計画では27%)まで引き上げた。

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

第4節 昭和高度成長期の不動産私法

1. 借地法・借家法 1966(昭和41)年改正

(1) 背景

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

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

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

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

(2) 我妻構想

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

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

(3) 1966(昭和41)年改正

そこで、1966(昭和41)年改正は応急的改正を目指すことになり、「借地法」については、借地条件変更の裁判、土地賃借権譲渡・転貸等についての裁判所の許可制度が設けられた。例えば、借地条件変更の裁判においては、裁判所は、地代の値上げを認めたり、承諾料を支払わせたりする。この裁判所の許可は非訟手続に依ることになり、不動産鑑定士等の専門家が関与することとなった。

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

(4) 正当事由解釈の変化

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

(5) 区分地上権の創設

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

2. 建物の区分所有等に関する法律(区分所有法)

(1) 背景

日本住宅公団や民間不動産デベロッパーが集合住宅の分譲を大量に行うようになったが、1棟の建物を複数の者が区分して所有することに関する規定は「民法」に1条しかなく、法制度としては空白状態であった。このため、集合住宅の所有関係や共用部分の管理について詳細な規定をする必要が認識され、「建物の区分所有等に関する法律」(区分所有法。1962(昭和37)年4月4日法律69号)が制定された。

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

(2) 内容

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

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

第5節 昭和高度成長期の住宅政策

1. 日本住宅公団

(1) 設立目的

1955(昭和30)年7月25日に設立された日本住宅公団の組織的系譜は、戦前に存在しGHQにより解体させられた住宅営団(旧同潤会)との直接の繋がりはないが²²⁾、これを参考に設立された。政治的な背景とし

ては、前年末に登場した鳩山内閣が「住宅建設 10 ヶ年計画＝1 世帯 1 住宅の実現」を最大の公約に掲げ、その具体化方策の一つとして公団が設立されたのである。その根拠法である「日本住宅公団法」(1955(昭和 30)年 7 月 8 日法律 53 号)の 1 条は、住宅の不足の著しい地域において、住宅に困窮する勤労者のために耐火性能を有する構造の集団住宅及び宅地の大規模な供給を行うとともに、健全な新市街地を造成するための土地区画整理事業を施行することを目的として規定した。

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

(2) 公団の業務と成果

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

1956(昭和 31)年に金岡団地(堺市:900 戸)、牟礼団地(三鷹市:490 戸)、1957(昭和 32)年に光ヶ丘団地(柏市:974 戸)、1958(昭和 33)年に多摩平団地(日野市:2,792 戸)、1959(昭和 34)年にひばりが丘団地(西東京市:2,714 戸)等の団地を次々と誕生させ、1960 年代には、千里ニュータウン(吹田市・豊中市)、泉北ニュータウン(堺市・和泉市)、多摩ニュータウン(多摩市・八王子市・稲城市・町田市)、高蔵寺ニュータウン(春日井市)、千葉ニュータウン(白井市・船橋市・印西市)、港北ニュータウン(横浜市)を建設した。

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

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

2. 住宅地区改良法

不良住宅地区(いわゆるスラム)対策として、「不良住宅地区改良法」を廃止して、「住宅地区改良法」(1960(昭和 35)年 5 月 17 日法律 84 号)が制定された。本法に基づき施行される住宅地区改良事業において建設大臣の事業認可を受けた後、改良地区では、事業の妨げになる建築等が原則としてできなくなる等の私権制限が生ずる。施行者は、地区内の不良住宅の除却と土地の区画等の整備を行い、不良住宅や土地を収用することができる。この事業により住宅を失った者のため、改良住宅を建設し、低家賃で賃貸する。国は、地方公共団体へ資金助成を行う。改良住宅は、応急仮設住宅や兵舎等の転用住宅地、河川バラック、同和事業地、労務者居住区等に建設された。東京都の場合、125 地区の指定を行い、163ha の土地で約 1 万 4 千戸の老朽不良住宅を除去して、約 2 万 8 千戸の住宅を建築した。

3. 新住宅市街地開発法

大都市の住宅問題の解決には、公的な主体が関与して宅地を計画的に供給することが必要であるとの認識の下に制定された「新住宅市街地開発法」(1963(昭和 38)年 7 月 11 日法律 134 号)は、道路、公園、下

水道、学校、病院、店舗等の施設が整備されたニュータウン建設による宅地の大規模供給を目指した。同法の開発手法は、先買権制度、収用権、農地転用の特別措置等を背景に土地の全面的取得を行い、大規模な宅地造成を行った後、宅地需要者に供給するというものである。新住宅市街地開発事業は都市計画事業として施行され、施行者は、日本住宅公団、地方公共団体(後には地方住宅供給公社)等である。

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

4. 地方住宅供給公社法

「地方住宅供給公社法」(1965(昭和40)年6月10日法律124号)は、公的な資金を投入した分譲住宅を地方都市で供給する主体を法律上明確にするため制定された。同法が規定する住宅供給公社は特殊法人であり、都道府県及び政令で指定する人口50万人以上の市において設立することができる。公社の主たる業務は、住宅の積立分譲である。これは、一定期間内に一定の金額に達するまで定期的に金銭を受け入れ、期間満了後受入額を超える一定額を代金の一部に充てて住宅とその敷地を売り渡す制度である。公社は、これに付随して住宅や宅地の建設・造成、賃貸、譲渡等の業務を行うことができるものとされた。

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

5. 日本勤労者住宅協会法

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

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

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

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

6. 住宅建設計画法

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

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

(表5-4) 住宅建設五箇年計画の概要

年度	計画の特徴	備考
第1期 1966～1970	残存する住宅難を解消するとともに高度成長に伴う人口の大都市集中に対処 ・住宅難の解消 ・「一世帯一住宅」の実現	(1968 住宅調査) 全国的には住宅数が世帯数を上回る。
第2期 1971～1975	残存する住宅難を解消するとともに、ベビーブーム世代の世帯形成による需要に対処 ・住宅難の解消 ・「一人一室」の規模を有する住宅の実現	(1973 住宅調査) すべての都道府県で住宅数が世帯数を上回る
第3期 1976～1980	住宅の量的充足を背景に、居住水準の向上を図る ・最低居住水準(1985年ですべての国民に確保すべき水準) ・平均居住水準(1985年で平均的な世帯が確保することが望ましい水準)	(1978 住宅調査) 居住水準の充実 空家が268万戸
第4期 1981～1985	引き続き居住水準の達成につとめ、ベビーブーム世代の持家取得需要に対処する。 ・引き続き居住水準の達成をはかる。 ・新たに住環境水準を定めた。	(1983 住宅調査) 最低居住水準未達居住の解消に遅れ
第5期 1986～1990	21世紀に向けて良質な住宅ストックの形成を目指す ・最低居住水準(期間中にできるだけやくすべての住宅が確保できるようにする) ・誘導居住水準(2000年までに半数の世帯が確保できるようにする。都市居住型として共同住宅、一般型として郊外、地方での戸建住宅別に設定)	(1988 住宅調査) 最低居住水準未達世帯が全国で9.5%になる。
第6期 1991～1995	良質な住宅ストック及び良好な住環境の整備による地域の住宅問題の解消と高齢化社会への対応 ・最低居住水準未達世帯を特に大都市に中心をおいて解消 ・誘導居住水準については、2000年で全国の半数達成	(1993 住宅調査) 最低居住水準未達世帯は、全国で7.8%、東京都で15.5%
第7期 1996～2000	良質な住宅ストックの形成、安全で快適な都市居住の推進と住環境の整備、長寿社会への環境整備 ・最低居住水準(4人世帯50㎡)につき、大都市の借家世帯を中心に水準未達の解消につとめる ・誘導居住水準(4人世帯共同住宅91㎡、戸建住宅123㎡)につき2000年で全国について半数達成すべく努力	(1998 住宅調査) 最低居住水準未達世帯は、全国で5% 誘導居住水準達成率は、全国で46%
第8期 2001～2005	良質な住宅ストックの形成を支える環境整備の推進(分譲マンションの維持管理の適正化・建替円滑化、民間賃貸住宅供給の促進・賃貸借関係の適正化、環境・IT化等)、少子高齢化社会を支える居住環境の整備(バリアフリー化)、年居住の推進と地域活性化に資する住宅・住環境整備(密集市街地整備)、消費者がアクセスしやすい住宅市場整備 ・居住水準目標 ・誘導居住水準は、2015年で全世帯の3分の2 ・最低居住水準以下の住宅は早期解消に努める	

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

7. 公営住宅法改正

(1) 収入超過者対策

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

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

(2) 建替え制度

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

第6節 昭和高度成長期の農地政策・保全政策

1. 農地転用許可基準

「農地法」(1952(昭和27)年7月15日法律229号)は農地転用許可の制度を設けていたが、その具体的基準については明文の定めがなかったため、1959(昭和34)年10月7日に農林次官通達が発出された。その内容は、農地を第一種農地、第二種農地、第三種農地に区別した上で、第一種農地は、農業生産力の高い農地、土地改良事業等の公共投資が行われた農地等であり、転用を原則許可しない。第二種農地は、街路が普遍的に配置されている地域内の農地、鉄道等の公用施設から近距離にある農地等であり、第三種農地に立地することが困難か不適當であると認められるものに限り許可することができる。第三種農地は、土地区画整理事業施行地区、ガス・上下水道の整備された地区内の農地、市街地の中に介在する農地等であり、農地転用を原則として許可する。

その後、1968(昭和43)年の「新都市計画法」制定の翌年10月22日に新たな農林次官通達が発出された。そこでは、「新都市計画法」により農林水産大臣との協議が整って定められた市街化区域において、あらかじめ農業委員会に届け出て転用し又は転用目的で取引を行う場合には、許可は不要であり、市街化調整区域については、優良農地の保存を旨として許可を行うこととされた。

2. 農業振興地域の整備に関する法律（農振法）

「新都市計画法」の制定に対応して、「農業振興地域の整備に関する法律」（農振法。1969(昭和44)年7月1日法律58号)が制定された。「農地法」は、農地異動を一筆単位で統制したが、地域的規制という制度を備えていなかったのに対して、「農振法」は、地域を定めて農業的利用と両立しない開発行為等を制限・禁止することを目的とする。具体的には、広く「農業振興地域」を定めて緩い規制をかけ、その地域内で将来にわたり農業的利用に供すべき地域を「農用地区域」と定めて、原則として農地法による転用許可をしてはならないという厳格な開発規制を行う仕組みを採用した。

3. 自然公園法

「国立公園法」が1949(昭和24)年に改正され、特別保護地区制度、国立公園に準ずる地域（国定公園）制度が創設された。その後、より体系的な公園法制として、「自然公園法」（1957(昭和32)年6月1日法律第161号）が成立した。自然公園とは、国立公園(我が国の風景を代表するに足りる傑出した自然の風景地であって環境大臣が指定)、国定公園(国立公園に準ずる優れた自然の風景地であって環境大臣が指定)、都道府県立自然公園(優れた自然の風景地であって都道府県知事が指定)である。

環境大臣は国立公園について、都道府県知事は国定公園について、当該公園の風致を維持するため、特別地域を指定することができ、特別地域内においては、工作物の新築、改築、増築等の行為は、環境大臣・都道府県知事の許可を受けなければしてはならない。さらに、当該公園の景観を維持するため特に必要があるときは、特別地域内に特別保護地区を指定することができ、特別保護地区においては、工作物の新築、改築、増築等のみならず、木竹損傷、木竹植栽、家畜放牧等も大臣・知事の許可を受けずにしてはならない。これらの土地利用規制は、極めて厳しい規制であるため、本法は、この利用ができなかったことによる通常の損失を補償する旨の規定を設けている(いわゆる「通損補償」)²⁸。ただし、この不許可補償が実際になされた事例はこれまではない²⁹。

4. 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）

「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)は、京都・奈良・鎌倉等の古都の伝統的環境を保全することを目的として、議員立法により制定された。本法は、古都の歴史的風土を保存するために「歴史的風土保存区域」や「歴史的風土特別保存地区」を定め、建築行為等を届出制や許可制の下にコントロールする。古都とは、本法及び政令により京都市、奈良市、鎌倉市、天理市、橿原市、桜井市、斑鳩町、明日香村、逗子市及び大津市が指定されている。

歴史的風土保存区域内において建築物その他の工作物の新築、改築又は増築等をしようとする者は、あらかじめ府県知事にその旨を届け出なければならない。また、特別保存地区では、建築物その他の工作物の新築、改築又は増築等は知事の許可がなければすることができないという、「自然公園法」と同様の財産権制限を課しているため、許可を得ることができないため損失を受けた者がある場合の府県による通損補償が規定されている。

5. 首都圏近郊緑地保全法

「首都圏整備法」の1965(昭和40)年改正により近郊地帯が近郊整備地帯とされたことに対応して、近郊整備地帯内の良好な自然の環境を有する緑地を保全し、近郊整備地帯の無秩序な市街地化を防止するために、「首都圏近郊緑地保全法」(1966(昭和41)年6月30日法律101号)が制定された。近郊緑地のうち、無秩序な市街地化のおそれが大であり、かつ、これを保全することによって得られる住民の健全な心身の保持及び増進又はこれらの地域における公害若しくは災害の防止の効果が著しい近郊緑地の土地の区域を近郊緑地保全区域として指定することができ、近郊緑地保全区域では、建築行為、土地の形質変更等をしようとする者は、都県知事に届け出なければならない。さらに、一層厳格な保全が必要な区域として近郊緑地保全特別区域を定め、建築行為等について都道府県知事の許可を要するものとした。なお、不許可により損失を受けた者がある場合の通損補償が規定されているのも、上記二法と同様である。

第7節 昭和高度成長期の不動産業政策

1. 宅地建物取引業法改正

「宅建業法」は、制定から2年後に第1次改正がなされて以降、頻繁に改正されてきているが、この時期においても数度の改正があり、宅建業者の資質の向上を図り、業務の運営の適正化を図った。

(1) 1957(昭和32)年改正(第2次改正)

この改正(昭和32年5月27日法律131号)により宅地建物取引員(後の宅地建物取引主任者、現在の宅地建物取引士)制度が導入された。都道府県知事が宅建業に関し必要な知識について試験を実施し、これに合格した者を宅地建物取引員とした。宅建業者は、事務所ごとに、宅地建物取引員を専任の取引主任者として置かなければならない。

また、資金の無い者が宅建業を営むことを排除することと、取引事故の際の補償に充当することを目的として営業保証金制度が設けられた。宅建業者は、営業保証金を主たる事務所の最寄りの供託所に供託しなければならない。業者が登録を受ける際には、供託所の写しを添えて申請するものとされた。

(2) 1964(昭和39)年改正(第4次改正)

第4次改正(昭和39年7月10日法律166号)は、第一に、登録制度に代えて、免許制度(有効期間3年。1995(平成7)年改正からは5年)を導入した。制定当初は、破産者でない等の一定の欠格事由がなければ、登録手数料を支払うことにより容易に登録を受けることができた。これに対し、登録制から免許制への転換は、実質的には、宅建業について本来的に誰でも営める業とする考え方から、一定の資格を有し、一定の資金を供託し得る者に限って営める業という考え方への転換を意味した。

第二に、免許制度の導入に伴い、建設大臣免許と都道府県知事免許の区分が設けられた。建設大臣免許は、2以上の都道府県にまたがって事務所を設けて営業する場合に必要とされた。

第三に、免許取得条件が厳格化され、免許申請前2年以内に業に関して不正又は著しく不当な行為をした者や事務所について専任の取引主任者を置いていない者に対しては、免許が拒否されることになった。

第四に、宅地建物取引員の名称を宅地建物取引主任者(2015(平成27)年4月から宅地建物取引士)に改めた。

第五に、宅建業者が代理又は媒介によって得ることができる報酬については、従前は都道府県毎の多様な報酬限度額規定を容認していたが、建設大臣が定めるところによると規定した。

第六に、業者団体に明確な位置付けを与えることを目的として、宅地建物取引業会及び同連合会の設立を認めた。

(3) 1967(昭和42)年改正(第5次改正)

第5次改正(昭和42年8月1日法律115号)は、当時世情を騒がせた誇大広告、詐欺まがいの契約等の悪徳不動産業者への対策を重視した。それまでの宅建業法は、立法時の経緯から悪質業者の排除に重点を置いていたが、第5次改正以後は、消費者保護という面が重要になっていく。

第一に、業務準則を充実させた。まず、誇大広告の禁止が規定され、宅建業者は、業務に関して広告をするときは、宅地又は建物の所在、規模、環境、利便性、代金、支払方法等について著しく事実と相違する表示をし、又は実際のものよりも著しく優良であり、若しくは有利であると人を誤認させるような表示をしてはならないと規定された。また、取引態様の明示が義務付けられ、宅建業者が注文を受けたときは、自らが相手方となるのか、代理人となるのか、媒介を行うかの明示が必要になった。さらに、手付けについて貸付けその他信用供与をすることにより契約の締結を誘引する行為について罰金に処することとした³⁰。

第二に、重要事項説明の制度を設けた。宅建業者は、物件の上に存する登記された権利の種類・内容、「都市計画法」等の法令上制限等の取引判断の基礎となる重要事項の説明をしなければならない。特に、登記名義、都市計画制限等については、書面を交付することが義務付けられた。同時に、宅建業者が契約を成立させたときも、書面の交付が義務付けられた。

(4) 1971(昭和46)年改正(第6次改正)

1960年代後半(昭和40年代)には、売主業者が宅地やマンションの分譲契約において消費者たる買主に著しく不利な特約を強いるような不公正な契約内容が横行する一方で、青田売りに関する消費者被害も社会問題となり、契約内容の適正化と業務規制の必要が生じた。そこで、「消費者保護基本法」(1968(昭和43)年5月30日法律78号。2004(平成16)年に「消費者基本法」に改められた。)が制定され、本格的な消費者保護行政が開始された流れを受けて、第6次改正(昭和46年6月16日法律110号)により大幅改正が行われた。

第一に、法の究極的な目的として「購入者等の利益の保護」が追加された。

第二に、具体的な規定として、名義貸しの禁止、取引主任者の職務責任の明確化(重要事項説明、物件説明書への記名押印、契約締結後交付の書面への記名押印)、未完成物件の取引規制(広告時期規制、契約締結時期規制)、前金の保全措置、契約内容への消費者保護的関与(損害賠償額の予定を2割に制限、手付額の制限)等が盛り込まれた。

(5) 1972(昭和47)年改正(第7次改正)

この改正(昭和47年6月24日法律100号)による改正内容は、次のとおりである。

第一に、宅建業者が供託すべき営業保証金の額が5倍に引き上げられ、主たる事務所につき50万円、その他の事務所ごとに25万円とされた。

第二に、法定重説事項に支払金又は預り金の保証の措置等が追加されるとともに、営業保証金の供託所等についても説明義務が課された。

第三に、宅地建物取引業保証協会制度という集団保証制度が設けられた。協会は、①取引の相手方等からの苦情の解決、②取引主任者に対する研修、③取引により生じた債権に関する弁済業務、④預り金の返済債務等に関する一般保証業務を行う。宅建業者は、弁済業務保証金分担金(当初は主たる事務所につき

10 万円、従たる事務所につき事務所毎に 5 万円。現在は、それぞれ 60 万円と 30 万円)を協会に納付して協会に加入すれば、営業保証金を供託する義務を免れることになった。これに伴い、同年、全国宅地建物取引業保証協会と不動産保証協会(現在はいずれも公益社団法人)が設立された。

コラム：重要事項説明義務違反と民事上の責任

宅建業者や取引主任者が重要事項説明義務に違反した場合、行政上の処分及び刑罰の対象になることが「宅建業法」上規定されている。しかし、その民事上の効果について、同法には規定がない。裁判例によれば、

- ① 宅建業者が売主である場合、宅地売買の相手方に対する重要事項の説明義務の不履行が売買契約上売主の附随義務の不履行に当たるとして、買主から契約解除の効力が肯定された事例(東京高判昭和 52 年 3 月 31 日東高民報 28 巻 3 号 86 頁、判例時報 858 号 69 頁)がある。
- ② 媒介の場合、宅建業者がその媒介に係る土地売買の買主に対し、当該土地が建築規制を受ける土地であることを取引主任者をして説明させる義務を尽くさなかった違法があり不法行為責任を負うとした事例(大阪高判昭和 58 年 7 月 19 日判例時報 1099 号 59 頁、判例タイムズ 512 号 137 頁)がある。

2. 不当景品類及び不当表示防止法

「不当景品類及び不当表示防止法」(1962(昭和 37)年 5 月 15 日法律 134 号)は、企業が不当な景品、懸賞や不当表示を行うことを防止し、公正な競争を確保し、さらに消費者の利益を保護することを目的とする一般的な法規であり、不動産業のみを規制対象としているわけではない。しかし、法律制定のきっかけの一つとして不動産の悪質広告があったという経緯があり、不動産業は重要な規制対象とされた。

本法の特徴は、違反行為類型を明確化して迅速な取締りを可能とし、業界の自主規制を支援するという考え方から、業界自らが具体的なルールを作って自主規制を行う公正競争規約制度を設けたことにある。1963(昭和 38)年に設立された首都圏宅地建物公正取引協議会等の業界自主規制団体が、公正取引委員会から認定を受けて「宅地建物取引に関する公正競争規約」を作成しており、不動産の宣伝、広告に対する現在の詳細なルールの多くは、これに由来している³¹。

3. 積立式宅地建物販売業法

積立式宅地建物販売とは、**第 4 章第 8 節**で述べた「月賦住宅」と呼ばれた住宅販売の方式の一つであり、住宅購入者を募集し、あらかじめ一定の金額を積み立てることを条件に宅地又は建物の販売を行うことである。積立金が住宅取得額に対して不足する分については、購入者が販売業者から融資を受ける。しかし、販売業者が経営不振に陥ったときは、積立中の消費者が損害を被るおそれがあること、中途での契約解除、積立金の返還等について業者に有利な約款が用いられていたこと等の問題があった。そこで、1969(昭和 44)年に住宅宅地審議会がその規制を必要とする答申を行い、それに基づき「積立式宅地建物販売業法」(1971(昭和 46)年 6 月 16 日法律 111 号)が制定された。

本法は、積立式宅地建物販売業について許可制を導入した。許可基準は、業を健全に遂行しうる財産的基礎を有すること、法人又はその役員若しくは使用人が不正又は不誠実な行為をするおそれが明らかな者でないこと、約款の内容が適正なこと等であった。行為規制では、約款内容の適正化が重要であり、契約者が積立契約を中途解除したときに事業者が請求する損害賠償を制限すること、積立金返還を早急に行う

こと等が規定された。また、積立金の3分の1に相当する金額を事業者が供託する等の保全措置を義務付けた。

月賦住宅の販売業者の中には、年間2万戸の住宅を供給する大規模業者がいた。しかし、本法に制定に伴う供託義務により事業のうまみが薄れたこと、金融機関の住宅ローンが発展したこと等により、積立式住宅分譲業はその後重要性を失っていった。

4. 不動産の鑑定評価に関する法律

①経緯

この時期は、工業団地造成、スラム改良、ニュータウン建設、市街地改造等の都市整備において土地収用制度が大きな役割を果たしたが、収用に当たっては、損失補償のための不動産鑑定評価が重要である。また、この時期の地価上昇は著しく、土地取引における価格形成に困難が感じられていた。そこで、「不動産の鑑定評価に関する法律」(1963(昭和38)年7月16日法律152号)により、専門知識、経験、的確な判断力を持つ専門家によって鑑定評価がなされることを目的として不動産鑑定士の制度が設けられた。

② 不動産鑑定評価・鑑定業者

不動産の鑑定評価とは、土地若しくは建物又はこれらに関する所有権以外の権利の経済価値を判定し、その結果を価額に表示することをいう。不動産鑑定業とは、自ら行くと他人を使用して行くとを問わず、他人の求めに応じ報酬を得て、不動産の鑑定評価を業として行うことをいい、不動産鑑定業者は、建設大臣や都道府県知事に登録しなければならない、その事務所ごとに専任の不動産鑑定士を1人以上置く必要がある。

③ 不動産鑑定士

不動産鑑定士になるためには、不動産鑑定士補にならないといけない。民法、不動産に関する行政法規、経済学、会計学及び不動産の鑑定評価に関する理論の5科目からなる試験に合格し、2年以上不動産鑑定評価に関する実務の経験を有する者は、不動産鑑定士補として登録できる。不動産鑑定士補は、1年以上実務補習を受け、不動産の鑑定評価に関する理論の試験に合格すれば、不動産鑑定士として登録を受けることができる³²。

④不動産鑑定評価基準

建設省は、1964(昭和39)年3月に不動産鑑定評価基準を作成し、その後も改正を行い、鑑定評価の適正化を図っている。

法制論的に言えば、この法律及び下位法令には鑑定評価の方法ないし不動産鑑定士の業務方法に関する具体的な根拠規定は存在せず、不動産鑑定評価基準はこの法律の明文の規定に基づくものではなく、いわゆる行政指導である。この点、固定資産税の評価基準に関し、「地方税法」第388条1項が総務大臣は、固定資産の評価の基準並びに評価の実施の方法及び手続を定め、これを告示しなければならないと規定しているのと対照的である。

5. 地価公示法

(1) 制定目的

「不動産の鑑定評価に関する法律」の制定後、東京、大阪、名古屋において地価調査が実施されるようになっていたのを発展させて「地価公示法」(1969(昭和44)年6月23日法律49号)が制定された。地価公示の目的は、都市及びその周辺の地域において標準地を選定し、その正常な価格を公示することにより、一般の土地取引に指標を与え、及び土地収用等の適正な補償金の額の算定に資し、もって適正な地価の形成に寄与することにある。標準地の価格の判定は、土地鑑定委員会が毎年一回、2人以上の不動産鑑定士

又は不動産鑑定士補の鑑定評価を求め、その結果を審査し、必要な調整を行って、基準日における当該標準地の単位面積当たりの「正常な価格」を判定し、これを公示するものである。そして、「地価公示法」及び「不動産の鑑定評価に関する法律」に基づく権限を行わせるために、土地鑑定委員会が建設省(現在は国土交通省)に置かれた。

(2) 正常な価格

「正常な価格」とは、土地について自由な取引が行われるとした場合におけるその取引において通常成立すると認められる価格である。その土地に建物その他がある場合又は当該土地に関して地上権その他当該土地の使用若しくは収益を制限する権利が存する場合には、これらの定着物又は権利が存しないものとして通常成立すると認められる価格をいう。

不動産鑑定士が土地についての鑑定評価を行い、当該土地の正常な価格を求めるときは、標準地の価格(公示価格)を規準としなければならない。この場合、「規準とする」とは、鑑定評価を求められた土地とこれに類似する利用価値を有すると認められる1又は2以上の標準地との位置、地積、環境等の土地の客観的価値に作用する諸要因についての比較を行い、その結果に基づき当該標準地の公示価格と鑑定評価を求められた土地の価格との間に均衡を持たせることである。

地価公示は、初年度の1970(昭和45)年、三大都市圏の市街化区域につき970の地点について1月1日現在の地価公示を実施した。その後、1972(昭和47)年には人口50万以上の都市地域に拡大され、地点数も2,800に増大し、1974(昭和49)年には線引き都市計画区域の全域に拡大され、地点数も14,570となった。2019(平成31)年地価公示の場合、26,000地点である。

また、地価公示と並ぶ公的土地評価として都道府県地価調査がある。これは、「国土利用計画法施行令」に基づき1975(昭和50)年に開始された制度であり、都道府県知事が毎年一回、標準的な土地(基準地)を選定し、その基準地について1人以上の不動産鑑定士等の鑑定評価を求め、7月1日時点の価格を判定し、周知措置を執るものである。2018(平成30)年地価調査の場合、21,578地点である(うち、福島第一原子力発電所の事故の影響による15地点で調査を休止)。

地価公示のポイント(標準地)と都道府県地価調査のポイント(基準地)は必ずしも一致しないが、共通する地点では1月1日時点と7月1日時点での価格が表示されるので、半年間隔で地価動向を知ることができる³³。

第8節 昭和高度成長期の不動産税制

1. 譲渡所得税

(1) 長期・短期の区分と分離課税

当時の土地取引に対する譲渡所得税の仕組みは、個人の土地の売買による所得の場合、不動産業者であれば事業所得となり全額課税対象とされる一方で、一般個人は特別控除後の金額を2分の1して課税する方式で、両者の差が大きかった。そして、業者でない場合でも、これに準ずると認める場合には雑所得となり全額課税対象とされていたため、その所得区分の判定が困難であった。

そこで、1964(昭和39)年度税制改正により、取得の意図や売却の状態を問わず、また、土地に限らず全ての資産に対し、所有期間3年以内の譲渡については全額課税することとした。

そして、1969(昭和44)年度税制改正により、土地・建物の譲渡所得を他の所得と分離して課税することとした。

また、税率(所得税+住民税)については、1969(昭和44)年度～1971(昭和46)年度は14%、1972(昭和47)年度・1973(昭和48)年度は20%、1974(昭和49)年度・1975(昭和50)年度は26%と次第に高税率になるようにし、土地の早期供出を促すこととした。この結果、大量の個人所有土地が法人所有に移ったが、その意味では、我が国において土地税制が大きな効果を上げた数少ない事例であると言える。

(2) 収用の特例

1951(昭和26)年に「土地収用法」が全文改正されたのに伴い、「租税特別措置法」に収用による土地譲渡の特例(特別控除)が設けられたが、強制収用時にのみ適用されるものであったため、1955(昭和30)年度税制改正により、任意買収時にも適用することとされた。

また、オリンピックを控えて高速道路や東海道新幹線の完成が急がれたことから、1963(昭和38)年度税制改正により、特別控除後の残額に対して軽減税率を適用することとされた。

そして、1969(昭和44)年度税制改正により、代替資産を取得した場合の買換特例(課税の繰延べ)と特別控除のいずれかを選択して適用できるという現行制度の形が確立された。

(3) 住宅・宅地供給促進税制

① 公的な宅地造成事業への譲渡特例

1969(昭和44)年度税制改正により、地方公共団体、日本住宅公団、地方住宅供給公社等による宅地造成のために土地を譲渡した場合の特別控除が創設された。

② 民間の宅地造成事業への譲渡特例

1969(昭和44)年度税制改正により、民間事業者による特定の宅地造成事業のために土地を譲渡した場合の特別控除が創設された。

(4) 土地区画整理事業の特例

1970(昭和45)年度税制改正により、換地については、譲渡がなかったものとして、申告するまでもなく、自動的に課税の繰延べをすることとされた。

また、清算金については、代替資産を取得した場合の買換特例(課税の繰延べ)と特別控除のいずれかを選択して適用できることとされた。

(5) 市街地再開発事業の特例

1969(昭和44)年の「都市再開発法」制定に伴い、第1種市街地再開発事業の権利変換については、土地区画整理の換地と同様、譲渡がなかったものとして、申告するまでもなく、自動的に課税の繰延べをすることとされた。また、清算金については、代替資産を取得した場合の買換特例(課税の繰延べ)と特別控除のいずれかを選択して適用できることとされた。

第2種市街地再開発事業の場合は、収用の場合と同じ特例が適用される。

また、従後の建物及びその敷地を取得しないで施行地域外に転出する者に対しては、買換特例又は特別控除を認めた。

なお、同法を適用しない民間による任意の再開発的事業に対しても税制上の特例を講じる仕組みが、その後創設されている。

(6) 固定資産の交換の特例

同種の固定資産を交換し、同一の用途に供したときは、その間に連続性・同一性が認められることから、譲渡がなかったものとみなして課税を繰り延べる特例が1970(昭和45)年度税制改正により導入された。

(7) 事業用資産の買換特例

この特例は1952(昭和27)年度の農地の買換特例の創設から始まっているが、国際競争力の強化、産業基盤の強化を図ることを目的とした1963(昭和38)年度税制改正により、工場の移転・設備の更新のために土地、建物、構築物、機械設備その他一切の事業用資産を譲渡した場合に、再投資の原資を縮小させないため、個人・法人を問わず、課税の繰延べを認める買換特例が導入された。

実際には、政策目的に相違して、この特例を活用した等価交換マンションが数多く建設されるようになった³⁴。

(8) 居住用財産の特例

戦後の住宅不足を背景に、自力による住宅建設を促進する観点から、1952(昭和27)年度税制改正において、居住の用に供していた家屋・敷地を譲渡し、1年以内に家屋・土地を取得して居住した場合に課税を繰り延べる特例が導入された。

そして、1961(昭和36)年度税制改正により、生活上の事情で居住用財産を売却しても買換えできない者に配慮し、一般の譲渡の控除額に加えて特別控除額の制度を設け、買換特例と選択できるようにした。

その後、この制度は緩和と強化を頻繁に繰り返していくこととなるが、不動産市場と政策との関係を端的に示すリトマス試験紙のような存在であると言える。

(9) 借地権の税務

① 権利金・保証金

権利金に対する当初の課税方式は、借地権設定時には地代とともに不動産所得として扱い、全額課税対象とし、借地権譲渡時には譲渡所得として扱い、2分の1課税であった。これに対し、権利金の代わりに保証金を収受する方式が考案されたが、税務当局は、両者の区別はないものとして、名称の如何にかかわらず、返還の有無により判断したので、次に、建設協力金という名目で長期低利の借入金を受けるという方法を採用して、権利金課税を回避する者が現れた。

そこで、1970(昭和45)年度税制改正により、権利金の価額が土地価額の2分の1を超えるときは、その権利金を譲渡所得の収入金額とするとともに、長期低利の借入金(建設協力金)、保証金、敷金等を受けた場合、その経済的利益が土地価額の2分の1を超えるときは、その経済的利益を権利金と認定して譲渡所得の対象とすることとした。

また、これらの場合には、前述した土地の譲渡の特例も同様に受けられるようにした。

② 相当の地代

権利金を授受する慣行のある地域で、権利金を収受しないで借地権を設定した場合、権利金があったものとみなして課税する取扱いに関し、1962(昭和37)年度税制改正により、土地価額に照らし相当の地代を収受しているときは、その取引は正常な取引条件でなされたものとみなし、課税しないこととした。そして、相当の地代の水準は、国税庁の通達で土地価額に対し年8%(1989(平成元)年からは6%)とされた。

(10) 賃貸住宅建設促進税制

① 新築貸家住宅の割増償却

この特例は当初、1952(昭和27)年～1956(昭和31)年までの暫定措置として導入されたが、その後も住宅不足が解消されないことを背景に適用期間の延長が重ねられるとともに、適用要件の変更や割増償却率の増減が繰り返されている。

② 居住用家屋の登録免許税の特例

この制度は持家・貸家共通であるが、新築住宅の建築・購入の場合の保存登記、移転登記、中古住宅の購入の場合の移転登記、これらの住宅の抵当権の設定登記について、本則税率の軽減措置が1952(昭和27)年以降講じられている。

(11) 固定資産税の評価と負担調整措置

固定資産税の課税標準となる土地、家屋及び償却資産の評価については、1962(昭和37)年度税制改正により、自治大臣(現在は総務大臣)が定めた「固定資産評価基準」に従い価格を決定することとされ、自治省(現在は総務省)に中央固定資産評価審議会を、各都道府県に都道府県固定資産評価審議会を置くこととされた。

この新たな方式による評価が1964(昭和39)年に実施されたが、家屋と償却資産については大きな変動はなかったものの、土地については全国平均で宅地が6.3倍、農地が1.3倍、林地が3.0倍も前年比で上昇した。これをそのまま課税標準とすると極めて大幅な増税となるため、課税標準に調整率を乗じることにより税負担の急上昇を避ける暫定的な措置が講じられた。

これがその後恒久的な負担調整措置となり今日に至っている。このような、税率を変えずに、課税標準の操作により税負担を調整するやり方は、地租以来の日本的な伝統と言えるが、①「地方税法」上は時価を課税標準として1.4%の税率を課すと規定しておきながら、実効税率が極めて低いという課税の適正性の問題³⁵、②時価評価が同水準であっても、実際の税負担額が異なる土地が存在するという課税の不均衡の問題は、今なお解決されておらず、税体系を歪めているとの批判を免れない。

(12) 不動産取得税・都市計画税の復活

シャウプ税制で廃止された不動産取得税は、1954(昭和29)年に都道府県税として復活した。課税標準は不動産の価額(固定資産税の評価額)で、税率は当初3%、1981(昭和56)年に4%に引き上げられたが、住宅とその敷地については3%に据え置かれて、現在に至っている。

都市計画税も1950(昭和25)年に廃止されたが、1956(昭和31)年に任意の市町村税として復活した。

(13) 住宅取得促進税制：住宅取得控除制度の創設

1972(昭和47)年度税制改正により、一定規模以下の住宅を新築又は購入した場合、住宅の標準価額の1%相当額(最高2万円)を居住開始後3年間、所得税額から控除する仕組みが導入された。

この制度は、1978(昭和53)年度税制改正により、住宅取得のための借入金の利子を控除する制度に改められ、現在の住宅ローン控除に至っている。

第9節 昭和高度成長期の不動産金融政策

1. 公的住宅金融

公的住宅金融の中心は住宅金融公庫であり、そのほか1961(昭和36)年に設立された年金福祉事業団による財形年金融資と同年に設立された雇用促進事業団による財形住宅融資³⁶、地方公共団体の融資があった。また、日本住宅公団の分譲住宅譲渡代金割賦返済のうち個人向けの普通分譲住宅は³⁷、金融条件としては住宅金融公庫融資と同水準に設定されており、公的住宅金融の機能も果たした。

1965(昭和40)年度末における住宅貸付残高を見ると、住宅金融公庫4,666億円、年金福祉事業団376億円、雇用促進事業団103億円の合計5,145億円であったのに対し、都市銀行は79億円に過ぎなかった。これが1972(昭和47)年度末に至ると、都市銀行は9,039億円にまで拡大したものの、住宅金融公庫1兆7,062億円、年金福祉事業団2,693億円、雇用促進事業団728億円の合計2兆483億円と依然として圧倒的な比重を占めており、昭和高度成長期を通じて公的住宅金融の役割がいかに大きかったかが分かる。

政府は、持家取得政策の一環として住宅金融公庫融資の拡大を図り、1957(昭和32)年度には「中高層耐火建物貸付」と「災害復興住宅貸付」を開始し、1958(昭和33)年度には「地すべり等防止法」(昭和33年3月31日法律30号)の施行に伴い地すべり等防止区域に指定された区域内の住宅を移転したり、除去して新たに建設する場合の資金融資を開始した。

その後、1962(昭和37)年度には不燃組立構造の住宅の認定制度を発足させ、プレハブ住宅に対する融資を開始した。さらに、1965(昭和40)年度には積立分譲住宅制度の創設、1970(昭和45)年度には高層分譲住宅購入資金融資制度を創設し、マンションブームを引き起こす原動力となった。

2. 民間住宅ローンの登場

民間金融機関による最初の住宅金融は、1954(昭和29)年に労働金庫が組合員向けの住宅融資を行ったものである。これに次いで相互銀行と地方銀行が取り扱うようになった。

1950年代後半(昭和30年代前半)には、国民の間に住宅取得意欲の拡大が見られたが、当時の平均的な所得では土地・住宅の確保は容易ではなかった。しかも、地価や建築費の上昇に貯蓄が追いつかない状況が続いていた。既にこの時期には、家電等の購入に適用された銀行等の民間金融機関の消費者金融が取扱い対象を徐々に高額商品に拡大し、ピアノや自動車へのローンも登場していた。そして、1960(昭和35)年に都市銀行による民間住宅ローンが登場した³⁸。住宅はお金を貯めてから買うものではなく、借金して買い、後から支払う(返済)ものになったのである。

当初は、都銀4行が取扱いを開始し、翌年にはさらに2行が参加したが、いずれも3～5年という短期貸付であり、しかも、一定の積立を条件としたものであった³⁹。金利も年10%を上回るもので、一般の人々の利用はいまだ困難であった。

その後、多くの民間金融機関が住宅ローン市場に参入し、積立型でないローンも供給されるようになった。また、返済期間も15年もの(日本不動産銀行⁴⁰ほか)、20年もの(生保ほか)と長期化し、金利も8～9%まで引き下げられた。ただし、その主流は次に述べる提携ローンであり、金融機関が自己の責任とリスク負担において、債務者の信用に応じて貸出を行う非提携ローンは少なかった。

3. 提携ローンの登場

金融機関が提携した不動産・住宅会社の発売する宅地や住宅(建売住宅や分譲マンション)にローンを活用するという「提携ローン」も登場した。これは急速に普及し、一時期の住宅ローンの半分以上が提携ローンという状況も見られたほどである。また、その内容も、プレハブ住宅メーカーとの提携によるプレハブ住宅ローン、私鉄や大手・中堅不動産会社と提携した分譲住宅ローン等に多様化した。

提携ローンが急速に普及した理由は、金融機関にとっては、具体的な物件の担保化と提携会社の保証が得られること、需要者(住宅購入者)にとっては、具体的な物件がセットされていることによる。そして、不動産・住宅会社にとっては、頭金(当初は30～50%)を用意できる需要者を相手に提携金融機関にローンの手続を取り、その融資を保証し、代金総額を受け入れることができるメリットがある。その後は、金融機関と融資を受けた物件購入者の返済契約がきちんと履行されればよいのである。

つまり、提携ローンの形式は消費者金融であるが、不動産・住宅会社にとって実質的に事業者金融の効果を持つものであった。また、住宅を買いたくても手元不如意の潜在需要者を有効需要者に顕在化させる効果ももたらした。

こうしたローンの普及が、住宅・宅地の需要構造を変え、住宅市場を急速に拡大させたのである。

第10節 昭和高度成長期の不動産市場と不動産業

1. 地価動向

日本勧業銀行調査部(後に日本不動産研究所)の市街地価格指数と日本銀行の卸売物価指数を用いてやや長期的な動向を見ると、1936(昭和11)年を1として1955(昭和30)年の市街地価格指数は325、卸売物価指数は328となっている。この時期までは、地価上昇率は大幅だったが、経済全体の価格秩序の中で突出したものではなかった。ところが、その後の地価上昇率は一般物価の上昇率をはるかに上回る高騰を示し、1960(昭和35)年の市街地価格指数は956、卸売物価指数は350と、地価上昇率は物価上昇率の2.85倍となり、東京オリンピックが開催された1964(昭和39)年の市街地価格指数は2,126、卸売物価指数は341と、地価上昇率は物価上昇率の6.24倍にも達したのである。

このような地価高騰の要因は、全国的な工業化に伴う工場用地需要の拡大、人口増加と都市化に伴う住宅・商業用地需要の拡大がほぼ同時に起きたという需要側の要因と、一般に土地の供給は、埋立を除けば、既に利用されている土地の用途転換によってしか実現できず、それには種々のコストがかかる上、可住地面積の少ない日本においては、農地等の国民経済上有用な土地を対象とせざるを得ず、用途転換が円滑に進まなかったという供給側の要因が同時に存在する。

2. 大都市郊外での宅地造成ブーム

当時の一般の人々の購買力は、宅地も住宅も一挙に取得できるだけの水準には達していなかったもので、ひとまず宅地の手当てをしておき、改めて住宅建設を計画する者が多かった。不動産業界では、こうした「二段階マイホーム取得計画」に対応し、宅地のみの供給量が多く、土地付き住宅(建売住宅)の供給は少なかった⁴¹。こうした宅地造成・分譲を担当したのは、私鉄の開発事業部門と中堅の宅地造成業者であった。

3. 民間デベロッパーの誕生

この時期にはまた、大手不動産業者により大都市の市街地や郊外において大型開発事業が着手された。例えば、千葉県の企画による京葉臨海埋立事業は、葛南地区(3,490ha)、千葉地区(4,930ha)、君津地区(5,700ha)の3地区から成る大規模プロジェクトであるが、三井不動産(株)は、1958(昭和33)年春から千葉地区の五井・市原の事業に参加した。この埋立事業は「千葉方式」と呼ばれ、財政的に苦しい千葉県が埋立権を取得して造成工事の主体となり、工場用地の造成費用、道路・鉄道・防波堤等のインフラ整備費用の全て及び後背地の整備費用の一部を進出企業に予納させるものであった。この実績が認められた三井不動産(株)は、次に千葉港中央地区に参加したが、これには、後年になり三菱地所(株)、住友不動産(株)も参加した。これは「出州方式」と呼ばれ、千葉県が民間企業から資金の提供を受け、その代わり造成地の一部を民間企業に分譲するものである。これにより三井不動産(株)は、造成地を工業用地、商業用地、住宅用地として売却し、地価上昇によるキャピタルゲインを獲得して先行投資分を回収し、かつ、利益を上げた。その後、出州方式は社会的批判の中で「公有水面埋立法」の1973(昭和48)年改正により廃止されたが、見方を変えれば、PPPの一種とも言えよう。

このほか、東急不動産(株)は、1956(昭和31)年より城西南地区開発計画を推進し、1963(昭和38)年に多摩田園都市と改め、「新しい街づくり」のコンセプトの下でショッピングセンター等の生活利便施設、スポーツ施設等のコミュニティ施設、高級モデルルーム等の付加価値を付けた分譲事業を展開した。

このように、開発用地(素地)の買収、開発計画、土地の造成開発、建物の分譲販売、管理という一連の業務を進める業種は、1965(昭和40)年代に入ると民間デベロッパーと呼ばれた。従前はビル経営を主業務としてきた大手不動産会社が他の分野、特に開発分野にも進出して、総合不動産業者たる民間デベロッパーになったのである。

4. 民間マンションの登場

日本住宅公団によるアパート建設開始と前後して、民間不動産業者によるアパート、マンションの建設が1955(昭和30)年頃から登場した。当初は賃貸や1棟単位販売方式だったが、その後、各住戸分譲方式も出現した。民間の新しいアパートは、鉄筋コンクリート造の市街地高級集合住宅として登場し、高級感を出すネーミングとして「アビタシオン」、「コープ」、「レジデンス」等種々の用語が用いられたが、結局、「マンション」が一般化した⁴²。

コラム：分譲マンションのはじめ

各戸分譲方式の集合住宅という意味では、最初に分譲マンションは、民間ではなく、東京都が1953(昭和28)年、渋谷区宮益坂に建設・分譲した宮益坂アパートである。地上11階、地下1階建てで、1階は店舗、2～4階は事務所、5階以上が90戸の住宅であり、住宅の間取りは6畳と4.5畳の居室、食堂兼台所、便所、浴室で統一され、1戸当たり価格は60～100万円だった。

民間分譲マンションの初期のものとしては、日本信用販売(株)(現在の三菱UFJニコス(株))の四谷コーポラス(corporative houseを短縮した和製英語)がある。1956(昭和31)年1月着工、翌年竣工の7階建て、28戸であった。

なお、1955(昭和30)年に完成した東急不動産(株)の代官山アパートは賃貸、同年に竣工した川崎市小杉町の第一生命住宅は1棟売りの物件である。

5. ビル事業の黄金時代

1954(昭和29)年12月から1957(昭和32)年6月にかけての神武景気⁴³は設備投資ブームを呼び、不動産業界ではビル需要が旺盛となり、ビル事業者にとって黄金時代が到来し、「ビルさへ建てればもうかる」と言われた⁴⁴。このような好況は地方にも波及し、広島、仙台、四国でビルディング協会が設立されるほどであった。

このビルブームは、1961(昭和36)年の金融引き締めにより一時中断するが、1963(昭和38)年から翌年にかけて再び活気を取り戻した。

また、昭和高度成長期の法制度改正もビル事業に影響を与えた。即ち、「建築基準法」改正による容積制度が1965(昭和40)年から施行される前は、建物の高さは31mに制限されていたため、当時のビルは平面的な広がりがあるものが多かった。それが改正の結果、ビルを高層化することが可能になり、やがて超高層のオフィスビルが出現するに至るのである。

さらに、この頃からコンピュータの導入が始まるが、当時のコンピュータは大型であったので、新規オフィスビルの床の構成、床荷重、空気調和に従来とは異なる変化が見られた。

1968(昭和43)年に竣工した霞が関ビルディング(地上36階、147m)は、「超高層のあけぼの」と呼ばれ⁴⁵、その後の高層ビル群の形成の先駆けとなったが、都市空間の変容という面のみならず、貸事務所としての超高層ビルの経済性を実証したことにより、不動産ビジネスの新分野を開拓したという面も重要である。

6. 住宅産業論と住宅メーカー

1968(昭和43)年は、新設住宅着工戸数が初めて100万戸の大台を超えたことと、住宅統計調査で初めて住宅ストック数が総世帯数を上回ったことで、日本の住宅史上の画期となった年であるが、住宅産業という言葉が初めて登場した年でもある⁴⁶。この住宅産業論の眼目は、住宅生産を宇宙産業や自動車産業のようなシステム産業として構成しようとするものであったが、こうした発想が提起された背景には、当時の宅地造成・分譲ブーム、プレハブ住宅、建売住宅、マンションの供給増加とこれらの過程における不動産業者、金融業者の住宅供給への関与の拡大があった。即ち、住宅産業は、ハード面では宅地造成業者、不動産開発業者、建設業者、住宅メーカー(プレハブ業者)、建売業者、マンション業者、賃貸住宅業者が、ソフト面では不動産仲介業者、金融・保険業者、手続代行業者、建築家、住宅関連情報を提供する出版業者などが関与する⁴⁷。さらに、広義には住宅機器製造業、家電製造業、基礎資材製造業、住宅部材製造業、インテリア関連業者、住宅修繕業なども含まれる。

これら産業、企業のうちプレハブ住宅を供給する住宅メーカーの伸張が当時は著しかった⁴⁸。プレハブ住宅の考え方が日本に紹介されたのは、昭和初期のことであるが⁴⁹、住宅営団が1941(昭和16)年より応急工員住宅として200戸の木製パネル組立住宅を試作したのが、実践の始まりである。そして、日本住宅公団が1959(昭和34)年に東京都日野市の多摩平団地でプレキャスト・コンクリート板を使用したテラスハウス9棟27戸を完成させた。

こうした前史を受けて、この時期に民間企業たる住宅メーカーによるプレハブ住宅の供給が住宅の大量供給の手段として急成長したのである。プレハブ住宅の住宅建設戸数全体に占める割合は、1966(昭和41)年の3%から1973(昭和48)年には11%まで伸びた⁵⁰。

7. 不動産流通業の協業化

1960(昭和35)年頃から各地の不動産流通業界団体の有志による月例取引会など、流通の協業化の萌芽が見られたが、1965(昭和40)年以降になると、大手不動産業者や信託銀行も協業化、流通システムづくりに着手するようになった。これら企業は、かねてより培ってきた出入りの中小業者の協力を得て、物件情報の収集・整理を行い(データベース化)、顧客の要望に応じて、希望物件の検索・選別のシステム化を進めた。

こうした個別の試みに続いて、業界団体としても組織の事業として流通協業化に取り組み、「不動産センター」と総称される仕組みを立ち上げるようになった⁵¹。これが後の不動産指定流通機構の仕組みに繋がるのである。

8. 首都圏不燃建築公社・住宅改良開発公社

公的デベロッパーには、日本住宅公団、地方住宅供給公社など特別法に基づくもののほか、「民法」に基づく財団法人として設立されたものもある。その代表例として、分譲系では首都圏不燃建築公社、賃貸系では住宅改良開発公社がある。

首都圏不燃建築公社(略称「不燃公社」)は、首都圏とその周辺地域における住宅等の不燃高層化と都市の再開発の推進を目的として1961(昭和36)年1月18日に設立され、公益法人改革に伴い、2013(平成25)年4月1日に一般財団法人(非営利型)に移行した。その前身は、1920(大正9)年に設立された財団法人東京都住宅公社であり、同公社の事業のうち分譲住宅建設部門を切り離して、これを本業とする組織を立ち上げたものである⁵²。

不燃公社は、地方公共団体等と連携して、「都市再開発法」による同潤会アパートの建替え等の市街地再開発事業や「密集市街地整備法」による防災街区整備事業に取り組むとともに、住宅金融公庫(現在は住宅金融支援機構。以下同じ。)の融資等を活用し、賃貸住宅建設・譲渡事業や保証事業等を行っている。特筆すべき点は、民間の土地に地上権を設定して、住宅金融公庫の資金により住宅を建設し、35年又は50年の長期割賦償還方法により分譲するという、民間土地所有者との共同事業を創案したことである。これは、地価を顕在化させないという点で購入者にメリットをもたらすとともに、デベロッパー側としても利幅は少ないがリスクを小さくする手法として評価できよう。

住宅改良開発公社は、住宅等の不燃高層化と再開発等の推進、債務保証による民間賃貸住宅の供給促進を目的として1955(昭和30)年12月1日に東京都知事許可の住宅改良公社として設立され、1965(昭和40)年11月30日に建設大臣許可を受けて業務地域を全国に拡大し、1970(昭和45)年9月30日に名称を住宅改良開発公社に改め、2012(平成24)年4月1日に一般財団法人(非営利型)に移行した。札幌、仙台、高崎、名古屋、大阪、広島、福岡に支社がある。

住宅改良開発公社は、①住宅金融公庫や沖縄振興開発金融公庫融資の連帯保証人になる融資保証事業、②提携する民間金融機関融資の連帯保証人になる公社民賃事業、住宅金融支援機構融資を受ける際の業務委託と融資保証を行う新公社共同事業などを通じて民間賃貸住宅経営を支援している。

第5章のまとめ

昭和高度成長期の主要な特徴は、第一に、広域計画制度が導入されたこと、第二に、都市化の進展に対応して、再開発立法も含む都市法制が極めて積極的に整備され、ニュータウンをはじめとする市街地開発

が精力的に行われたこと、第三に、住宅・建築行政において新たな枠組みが導入され、国民の住生活を大きく変化させたこと、第四に、関連法制の整備により不動産政策の内容が充実したこと、第五に、著しい地価上昇に対応して公的地価表示制度が整備されたことである。

具体的には、まず、戦前は構想が実現しなかった国土計画が「国土総合開発法」の制定により全国総合開発計画として実現し、1965(昭和40)年度を目標年度として雇用増大と生活水準の向上を目的に据え、高い経済成長率の下で公共投資を中心とする開発計画を描き出した。また、三大都市圏の整備法制が制定されるなど、広域計画制度が積極的に導入された。

次に、都市法制の基本法として「新都市計画法」が制定されたほか、「耐火建築促進法」、「住宅地区改良法」、「市街地改造法」を経て、最終的には「都市再開発法」が成立し、既成市街地の再開発に関する法制度が整備されるとともに、「都市開発資金の貸付けに関する法律」の制定等により既成市街地の整備のための事業手法が確立された。また、人口・産業の地方分散を目的として地域振興整備公団が設立された。

他方、戦後の住宅難解消を目指す住宅整備は、前期に引き続き政府の大きな課題であった。「新住宅市街地開発法」は、その代表的な立法上の成果であり、同法に基づきニュータウンが造成されるなど、新市街地開発が活発に行われた。また、この時期には、「住宅建設計画法」が制定され、住宅整備についても計画的な手法が導入された。

そして、この時期の土地私法の整備としては、①「地代家賃統制令」改正は、その適用対象を大幅に縮小した。②「借地法」・「借家法」改正は、従来からの借地権・借家権保護を一層強化した。③マンションの増加に対応して「建物区分所有法」が制定された。

また、農地法制の大きな特徴は、都市的な土地利用との調整を図ることであった。

不動産業に関しては、「宅地建物取引業法」が逐次改正されて、業務準則の充実、宅建業の登録制から免許制への移行、営業保証金制度、宅地建物取引主任者制度の導入等が行われ、関連法制の整備とともに、現在の不動産政策の基本的な枠組みが形成された。

さらに、著しい地価上昇に対応して、建設省の「宅地総合対策」、地価対策閣僚協議会の設置等の政策対応がなされたが、その内容は、需要に対し供給が少ないために地価が上昇するという認識に立ち、宅地の大量供給のための用地取得の円滑化方策が中心であった。法制としては、「地価公示法」、「不動産の鑑定評価に関する法律」が制定され、地価公示、都道府県地価調査が実施された。

不動産税制については、住宅・宅地供給促進の観点から各種の租税特別措置が創設され、現行制度の原型ないしはメニューが出揃った。

不動産金融については、民間住宅ローンが登場した。

昭和高度成長期の不動産市場と不動産業は、地価高騰の中で大きな発展を遂げた。宅地造成・住宅建設ブームを背景に、民間デベロッパー、マンション業者、住宅メーカーが成長し、流通業では協業化の動きが見られた。また、ビル事業も全国的に展開された。

【参考文献】（第1章～第4章及びこの章の本文と注で紹介したもののみ）

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

- ・竹内藤男「古くて新しい問題」都市計画協会「新都市」1969年6月号所収
- ・「新都市計画法解説特輯」都市計画協会「新都市」1969年8月号は、次の論考を掲載する。国塚武平「新都市計画法の施行に当たって」、三井康壽「都市計画法施行令の概要」、宮沢美智雄「都市計画区域について」、同「都市計画基礎調査について」、広瀬優「都市計画の決定権及び決定手続について」、依田和夫「計画標準」について、渡辺与四郎「市街地の整備について」、大久保三郎「都市計画事業の認可等の手続」、三好勝彦「新法の公共空地について」、荘司暁夫「都市計画法上の開発許可について」。
- ・日本不動産研究所「都市・土地・住宅」1969年
- ・飯沼一省「都市計画法制の回顧と展望」都市計画協会「新都市」1969年7月号所収
- ・中川澄人「都市再開発法の内容について」都市計画協会「新都市」1969年7月号所収
- ・蒲池紀生「離陸する住宅産業―未来産業への先発部隊―」文芸春秋社、1969年
- ・大河内正久「土地対策の現状と今後の方向」都市計画協会「新都市」1970年1月号所収
- ・住宅金融公庫20年史編纂委員会「住宅金融公庫20年史」住宅金融公庫、1970年
- ・建設省「日本の都市」建設広報協議会、1970年ほか各年版
- ・櫛田光男・柴田徳衛編「土地問題講座①土地問題と土地政策」鹿島出版会、1972年
- ・大塩洋一郎「都市環境と開発許可制度」都市計画協会「新都市」1972年6月号所収
- ・建設省監修「日本の都市政策」ぎょうせい、1974年
- ・三橋壮吉「都市計画法」第一法規、1973年
- ・建設省都市局都市計画課監修「逐条問答都市計画法の運用[増補改訂版]」ぎょうせい、1976年
- ・建設省「建設省三十年史」建設広報協議会、1978年
- ・日本公園百年史刊行会「日本公園百年史」第一法規、1978年
- ・国宗正義「土地法立法原理」青林書院新社、1980年
- ・小高剛「土地収用法」第一法規、1980年
- ・日本住宅公団「日本住宅公団史」、1981年
- ・自治省税務局固定資産税課「固定資産税逐条解説」地方財務協会、1983年
- ・長谷川徳之輔「宅地審議会等の審議答申にみる土地政策の推移」日本不動産学会誌第2号、1985年9月号所収
- ・長谷川徳之輔「東京の宅地形成史「山の手」の西進」住まいの図書館出版局、1988年
- ・「特集 都市計画の歴史と展望」都市計画協会「新都市」1988年11月号所収
- ・松本弘「都市化の中で」ぎょうせい、1988年
- ・井上孝「都市計画の回顧と展望」都市計画会館内井上孝先生講演集刊行委員会、1989年
- ・NIRA研究叢書「土地政策の基本的研究」1991年
- ・宮入興一「企業都市の概念と構造的特徴―企業都市の構造・変容と地方自治(1)―」長崎大学「経営と経済」71(2)、1991年
- ・日本土地区画整理協会「土地区画整理のあゆみ」1996年
- ・越澤明「我が国における都市計画の理論と実践～1930年から1960年にかけて～」都市計画協会「新都市」2000年5月号所収
- ・越澤明「我が国における都市計画の理論と実践～1945年から1964年にかけて～」都市計画協会「新都市」2000年8月号所収
- ・前田穂積「ニュータウン開発『1960年代に着手した多摩ニュータウン、筑波研究学園都市』」都市計画協会「新都市」2000年8月号所収

- ・三大都市圏政策形成史編集委員会編「三大都市圏政策形成史―証言 首都圏・近畿圏・中部圏―」ぎょうせい、2000 年
- ・西岡敏郎「高度成長期における宅地行政の課題とその対応（1954～1967）」東京都立大学都市研究センター「総合都市研究」第 71 号、2000 年所収
- ・大塩洋一郎「都市の時代―大塩洋一郎都市論集―」新樹社、2003 年
- ・土山希美江「高度成長期「都市政策」の政治過程」日本評論社、2007 年
- ・宮本常一「都市政策の課題―福祉国家から新自由主義そして地球環境政策へ―」立命館大学「政策科学」15-3、2008 年 5 月号所収
- ・大澤昭彦「市街地建築物法における絶対高さ制限の成立と変遷に関する考察」土地総合研究所「土地総合研究」2008 年冬号所収
- ・不燃公社 50 年史研究会代表倉林公夫「不燃公社物語」、2011 年
- ・三宅博史「建築許可制度の採用を断念した 1970 年建築基準法改正」後藤・安田記念東京都市研究所「都市問題」2013 年 10 月号所収

-
- 1 国民総生産は戦前の 5 割増の水準に達し、1 人当たり国民所得も戦前のピークの 1939(昭和 14)年を超えたことから、このように表現したものである。
 - 2 同法は、1993(平成 5)年 11 月 19 日法律 92 号により「環境基本法」に統合・廃止された。
 - 3 1939(昭和 14)年から 1941(昭和 16)年にかけて、多数の企画院職員その他の関係者が左翼活動の嫌疑により「治安維持法」違反として検挙・起訴された事件。
 - 4 1941(昭和 16)年 9 月、内務省計画局は防空局に、土木局は国土局に再編され、国土局が地方計画と都市計画を所管することとされた。
 - 5 1933 年、フランクリン・ルーズベルト大統領が世界恐慌の対策として実施したニューディール政策の一環として、テネシー川に 32 個の多目的ダムを中心とした総合開発を施行し、失業者を大量に吸収し、賃金を支払い、購買力を向上させようとした。効果は限定的であったとの説もある一方で、電力供給などの成果を評価する意見もある。
 - 6 経済安定本部も建設省も戦前で言えば中央計画に当たる全国レベルの国土計画に対しては消極的であった。これは、戦前の制度思想との連続性を避けたかったためであると思料されるが、立法作業の過程で内閣法制局が全国計画がないと法案としての体裁が整わないという純粋な立法技術的理由により全国計画を付加したという経緯がある。平記念事業会編「東北開発の歴史と展望」1973 年、110 頁。
 - 7 御厨貴「戦時・戦後の社会」中村隆英編集「日本経済史 7 「計画化」と「民主化」」岩波書店、1989 年、271～275 頁。
 - 8 喜多村治雄「私の公共投資論」総合研究開発機構「戦後日本の社会資本の整備過程と将来展望に関する研究」1984 年、359～360 頁。
 - 9 こうした現象は、新産業都市やテクノポリス等、その後の地域開発立法にもしばしば見られる。
 - 10 周藤利一・稲本洋之助「土地政策の十年」東京大学社会科学研究所「地価バブルと土地政策(1985-1995)」1996 年、1 頁。
 - 11 協議会の決定と審議会の答申が前後しているが、内容はほぼ同じである。
 - 12 「政策としての目新しさ、具体性に欠けるだけではなく、土地開発の推進、資金供給体制整備等の政策が、過剰流動性の発生による乱開発をもたらし、第 2 回目の地価高騰の原因になった」との指摘がある。総合研究開発機構「土地政策の基本的研究」NIRA 研究叢書 NO. 90071、1990 年、17 頁。
 - 13 「土地の保有、取引、地価に直接迫ることなく、地価の作用をほぼ容認したうえで講じられた土地利用対策は、その効果に大きな限界があった」との指摘がある。松本弘「都市化の中で」ぎょうせい、1988 年、25 頁。
 - 14 この規定の憲法 29 条 3 項に関する合憲性について、最判平成 14 年 6 月 11 日民集 56 巻 5 号 958 頁は、正当な補償について再び「相当な額」をいうという相当補償説を採用し、また、事業認定告示時より開発利益が発生すると考えられること、土地所有者に早い段階での支払請求の手段があること等を理由に価格

固定制度の合憲性を認めた。

15 新都市計画法の制定に関しては、当時の立法担当者による自費出版を含む著作やオーラルヒストリー、研究者による論文など枚挙に暇のないほどの資料があるが、ここでは公刊されたもののうち著者が参考にしたもののみを紹介させていただくことをご海容願いたい。

16 新しい都市計画制度の導入によっても、日本の都市計画の規制誘導策が先進諸外国に比べて緩やかであり、地価問題や土地利用の整序に限界があるとの批判は各方面からなされているが、それは都市行政をめぐる次の三つの制約条件ゆえであるとの指摘がある。①自由経済の下で、産業の振興を通じての経済の繁栄を国是として選択し、これを高度経済成長によって成し遂げることを国政の最重点としたこと、②土地資源の再分配機能を欠いていたため、都市的土地利用と農業的土地利用の調整の実効が大きく制約されたこと、③まちづくりについての市民の意識が強くなかったこと。松本弘「都市化の中で」ぎょうせい、1988年、23～29頁。

17 ただし、現在に至るまで建設大臣が指定した都市計画区域の例はない。

18 都市計画そのものについて、住民等が裁判により取消を求めることができるかという問題に関しては、高度地区に関する最判昭和57年4月22日判例時報1043号43頁、工業地域に関する最判昭和57年4月22日民集36巻4号705頁、第一種市街地再開発事業の都市計画決定に関する大阪高判昭和56年9月30日行裁集32巻10号1741頁等、土地区画整理事業の青写真判決と同様の論理で消極に解している。つまり、都市計画決定は、法令と同様、当該地区内の不特定多数の者に対する一般的抽象的な制約に過ぎず、制限を超える建築行為や開発行為をしようとしてそれが妨げられている者が存する場合には、その者は現実自己の土地利用上の権利の実現を阻止する行政庁の具体的処分をとらえ、都市計画決定が違法であることを主張して処分の取消を求めることにより権利救済の目的を達する途が残されていると解するのである。

19 権利変換という手法は、2002(平成14)年の「マンション建替え円滑化法」によりマンション再建にも導入された。

20 当時の建設省から法務省に対して防火地域内において非堅固建物所有を目的とする借地権を有する者が、その土地に堅固建物を築造しようとする場合に、借地条件の変更に関して当事者間に協議が調わないとき、その調整を図る特別の措置がとられていないとして、借地条件変更制度の創設要求があったほどである。

21 物権であるから、借地権の譲渡・転貸、抵当権の設定も可能とした。

22 住宅営団の資産は、GHQの指令により処分され、民間に渡った。

23 これらのうち①と②は法文の趣旨そのものであり、三大都市圏への人口集中に伴う勤労者向け住宅の不足現象に対応するためには、公営住宅では目的を異にし、また、主体として地方公共団体が対応するのは、人員・財源の面で不可能であったから、国策として特殊法人を設立して専担させるのは、政策的合理性があったと言える。これに対し、③は日本道路公団等、他の政策分野の特殊法人と共通する理由である。住宅や社会資本整備に必要な膨大な財源を税収のみに依存するのは不可能であり、かつ、国民の高い貯蓄率を有効に活用する投資先が必要であったから、これらを担う特殊法人に財政投融资を通じて資金供給することは、少ない財政負担で大きな事業効果を上げられる妙案であった。後に首相になる田中角栄は、この公団方式は自分が発案したと語ったと言われる。

24 地価バブル崩壊後は、公社の経営破綻がしばしば見られるようになった。例えば、2003(平成15)年には、1,300億円の負債をかかえる北海道住宅供給公社が裁判所の調停委員立ち会いのもと、債権者（主として金融機関）と債務者の合意によって返済計画や債務の減免を決める特定調停申立てを行った。和歌山県、長崎県、千葉県住宅供給公社も同様の特定調停手続を進行させている。また、神戸市のように公社を解散する事例も増えている。

25 受託者である住宅生活協同組合等も住宅建設のプロではないため、民間企業に再委託した。

26 公営住宅明渡し請求が憲法違反ではないことについて、東京地判平成5年7月30日判例タイムズ851号165頁は、「居住の安定、継続という生活上の利益も公共の福祉による制約を免れないと解されるうえ、住宅に困窮する低額所得者を対象として供給され、低廉な家賃で賃貸されるという公営住宅の趣旨、性格（法1条）からして、公営住宅の入居者が公共の福祉のために必要かつ合理的な範囲内で一般の借家人と異なる制約を受けることもやむを得ないところであり、このような制約は憲法上も許容されると

解される。」と判示している。

27 この建替え事業による既存の賃貸借関係の解消について、最高裁は、一定の公益上の必要と代替措置との結合を理由に借家法の正当事由を備えることなく可能であると判示している（最判昭62年2月13日判例時報1238号76頁、判例タイムズ640号95頁）。

28 ちなみに、「自然環境保全法」（昭和47年6月22日法律85号）では、原生自然保護地域を指定し、厳格な行為規制を実施しているが、この地域は国公有地に指定することとされているので、損失補償の問題は生じない。

29 富士箱根伊豆国立公園内の別荘建築につき、特別地域指定による不許可処分による利用制限が、国立公園内における優れた風致・景観を保護するために必要かつ合理的な範囲内の制限として社会生活上一般に受忍すべき財産権の内在的制約の範囲内にあるとして、同法に基づく損失補償請求を棄却した事案として東京地判平成2年9月18日行裁集41巻9号1471頁訟務月報37巻3号614頁がある。

30 「宅地建物取引業法」の条文で使用される漢字の表記は、改正時点での用法を反映しているため、全条文を通して一貫していない。その代表例が手付に関する表記であり、39条では「手附」、41条では「手付金」、47条では「手付け」という具合である。

31 その後の状況については、**第6章第10節5.**を参照。

32 不動産鑑定士試験の実施は、不動産業界に学習ブームをもたらしたと評価される。不動産の価格のあり方、プライス・メカニズム等を追及するための関連諸科学の学習が盛んになった。また、試験を受けるため不動産の学術書が多く読まれるようになり、新刊書も次々に発行された。さらに、講習会、セミナーも開催された。こうした学習ブームは宅建その他の資格とともに、出版・教育業界にも不動産資格ビジネスとして大きな効果をもたらした。なお、2006(平成18)年度改正により現在は、国土交通省土地鑑定委員会が実施する不動産鑑定士試験（短答式・論文式）に合格し、かつ、一定期間の実務修習を修了することが必要である。

33 地価公示と都道府県地価調査は鑑定評価と密接な関係があるため、この章で取り上げた。

34 その後、この特例と同様の仕組みで、都市部でのマンション供給を促進する目的で、個人が土地を譲渡してマンションに買い換えた場合にも課税を繰り延べる買換特例が創設された。

35 土地の保有コストが低いことが、非効率な土地利用を温存し、地価上昇をもたらしているとする批判が経済学者を中心に強力に主張された。また、その後の市街化区域内農地の宅地並み課税にもつながった。

36 年金福祉事業団は、第2次橋本内閣が進めた特殊法人改革により2001(平成13)年3月に廃止され、雇用促進事業団は「特殊法人等の整理合理化について」（1997(平成9)年6月6日閣議決定）に基づき廃止され、雇用・能力開発機構が1999(平成11)年に設立されたが、住宅及び施設の新設を行わないこととされたため、両事業団の融資業務はいずれも経過措置を講じた上で廃止された。現在は、住宅金融支援機構が機構財政融資として一般財形貯蓄・年金財形貯蓄・住宅財形貯蓄をした者に対する融資を取り扱っている。

37 このほか、民間の事業会社が従業員向けの宿舎に供する特定分譲住宅があった。

38 「住宅ローン」という言葉がいつから使用されたかは筆者には詳らかではないが、都市銀行が取り扱い始めた頃であると考えられる。もっとも当初は「ホームプラン」といった商品名が用いられていた。

39 金融機関が融資に際し預金を要求することを「歩積両建」と呼び、当時は合法であった。

40 日本不動産銀行は、1957(昭和32)年、「長期信用銀行法」に基づき、旧朝鮮銀行の残余財産を継承して設立され、20年後に日本債券信用銀行と改称され、2000(平成12)年10月に公的資金の注入を受け、翌年1月に行名をあおぞら銀行に変更した。

41 当時は、60区画の宅地造成で、そのうち5～10区画が建売住宅という方式が多かった。なお、この時期は「宅地造成」という語が用いられ、「宅地開発」という語はあまり使用されなかった。

42 筆者の勤務する大学法人の創設者宮田慶三郎氏が1960(昭和35)年、原宿駅前に建設・分譲したコープオリンピアは、マンション時代黎明期の代表的な高級物件であり、我が国初の億ションである。

43 日本初代の天皇とされる神武天皇が即位した紀元前660年以来、例を見ない好景気という意味で名づけられた。1950年(昭和25)年～1953(昭和28)年の朝鮮戦争に伴う米軍向けのいわゆる朝鮮特需により日本経済が大幅に拡大されたために発生したもので、三種の神器（冷蔵庫・洗濯機・白黒テレビ）が出現した。

44 東京ビルディング協会30年史編纂委員会「東京ビルディング協会30年のあゆみ」東京ビルディング協会、1969年。

⁴⁵ 同名の映画が1969(昭和44)年に公開された。

⁴⁶ 同年の「中央公論」3月号に、内田元亨通産省重工業局鑄鍛造品課長が「住宅産業—経済成長の新しい主役」と題する論考を発表した。

⁴⁷ 今日では、IT技術を活用した住宅情報提供業の躍進が著しいのは周知のとおりである。

⁴⁸ プレハブ住宅はPrefabricated Houseに由来する。在来工法と呼ばれる大工職人による木造住宅が、原材料を現場に持ち込み、そこで部材として加工されるのに対して、工場であらかじめ生産された部材を現場に運び、そこで組み立てることによって構成されるものであり、工業化住宅とも呼ばれる。建て方別には戸建て住宅と中高層住宅とがあり、材質別には木質系、鉄鋼系、コンクリート系がある。

⁴⁹ ドイツの建築家ワルター・グロピウス(Walter Gropius)が提案した乾式組立構造(トロツケン・モンタージュ・バウ)が1927年に住宅展示会で試作住宅として展示されたのが最初であり、この構造が建築学会の「建築雑誌」に紹介された。

⁵⁰ しかし、消費者が単品化にあきたらず、好みの多様性を求めることもあって、一品生産的な要素も残したため、コストダウンに結びつかなかったとの指摘もある。蒲池紀生・菊岡俱也「不動産業沿革史上巻」全宅連不動産総合研究所、1999年、224頁。

⁵¹ 代表的な不動産センターとしては、東京都宅地建物取引業協会の会員有志約500社が1968(昭和43)年8月に(株)日本不動産取引情報センターを設立し、現在のFRKの前身である(社)不動産センターが同年9月に設立され、大阪不動産取引センター(後に関西不動産情報センター)が翌年6月に設立された。

⁵² その趣旨は、不燃公社は分譲住宅建設に専門特化するとともに、二つの公社が双方切磋琢磨することで公社事業の一層の発展を図ることにあったとされる。不燃公社50年史研究会代表倉林公夫「不燃公社物語」、2011年、5頁。

第6章 昭和中成長期の不動産政策

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。

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。

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重要な法律の一つである。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、トイレッ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。

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。

(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。

(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	(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 (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 (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 (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り	(1) 国土利用の基本方針 (基本理念) 同左 (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 (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 (土地利用転換)	(1) 国土利用の基本方針 (基本理念) 同左 (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 (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 (土地利用転換)	(1) 国土利用の基本方針 (基本理念) 同左 (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更に弱まり、市街地の人口密度の低下が進む (土地需要) 同左 (土地利用転換)	(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

	があることに鑑み、計画的な調整を図りつつ、慎重に行う	同左 (質的向上) ・災害に脆弱な国土構造に鑑み、安全性を強化 (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 (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	・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 (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 (課題の実現) 同左 (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	・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 (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 (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 (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	・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 (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
--	-----------------------------------	---	--	---	--

	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	・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	(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	・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	・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	(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	(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

			(9)指標の活用	(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	(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

「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。

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)

(3) 土地取引規制

「国土法」の規制法としての内容は、以下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 m²、それ以外の都市計画区域では5,000 m²、都市計画区域外では10,000 m²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。

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）。

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12月に沖縄県について基本構想を承認した。

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」。

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も、買収方式(「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。

(表 6－3) 総合設計制度の運用上の区分

名 称	容積率増	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害増し

(資料)国土交通省 HP

(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るため、建築協定が締結されにくいという問題点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、管理入室、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、地方公共団体に対して見直しの要請を度重ねて行った。

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のであるから、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。」

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、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。

（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)			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	
Q 値(熱損失係数)			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	270	
	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	130	
	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

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、長期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。

第5節 昭和中成長期の不動産私法

1. 地代家賃統制令の廃止

「地代家賃統制令」の累次の改正により適用対象となる借地・借家は減少していた。1978(昭和53)年の住宅統計調査によれば、全国の住宅戸数は3,219万戸で、そのうち借家総数は1,269万戸であったが、第3次統制令適用借家は158万戸、借地は57万戸分となった。かくして、役割の低下した同令は、最終的には1985(昭和60)年に廃止された。

地代家賃を統制する法令を廃止したことは、時代に適合しない賃借人保護法令の廃止として意義を有すると言える。同時に、1950(昭和25)年改正後の第3次統制令が賃貸借の目的(居住用か否か)、建物の大きさ等による区別的取扱いをしていたのに対し、廃止後は、居住用借家の相続を除けば、全ての建物賃貸借を区別せずに「借家法」が等しく保護するという世界でも稀な法制度が実現するに至った事実に着目すべきである。

また、欧米諸国の多くでは、民間借家に対する家賃コントロールが何らかの形で導入されていることを踏まえると、民間借家の質的向上のために、家賃補助も含む広義の家賃対策を検討する余地があると考えられる。

2. 抵当証券業の規制等に関する法律

1980年代(昭和50年代半ば)には抵当証券が改めて注目され、一般向けの金融商品となった。その仕組みは、企業が抵当証券の所持人になり、これに関する小口化された預り証を金融商品として販売し、一般投資

家は、一定の金額を支払って抵当証券の預り証を購入するものである。抵当証券は1物件につき1枚発行されるものであり、一般消費者には高額過ぎることがその背景である。この小口化金融商品は、一般の預金と比べて高利回りに設定されていたこともあり、人気があった。しかし、悪徳業者が抵当証券の預り証を二重に発行する二重売り、抵当証券がないにも拘らず預り証を発行する空売りといった詐欺的商法を行い、社会問題となったため、「抵当証券業の規制等に関する法律」（1987(昭和62)年12月15日法律114号）が制定され、抵当証券業者の登録制、抵当証券の抵当証券保管機構への預入れ等の措置が講じられた。もっとも、抵当証券の預り証発行会社が倒産した場合には、預り証購入者の債権保全が不完全であるというという問題点は残った。

3. 区分所有法1983(昭和58)年改正

(1) 改正理由

1962(昭和37)年に制定された「建物の区分所有等に関する法律」（区分所有法）は、区分所有者の自由又は財産権を第一義的に尊重する内容であったことから、個々の所有者の権利と建物の団体的構造とのバランスが問題提起された。そこで、団体的拘束の強化を基本的な考え方として1983(昭和58)年5月21日法律51号により全面的に改正され、区分所有者の団体、集会、規約が大きな役割を持つことになった。また、区分所有権に関する登記のあり方も変更された。

(2) 土地と建物の分離処分禁止

改正法は、規約に別段の定めがない限り、敷地利用権が土地の共有持分等数人で有する権利である場合には専有部分と分離して処分することができないと規定した。この敷地と建物の一体化は、登記制度からの要請があった。日本の登記簿は、その成立以来土地と建物を別個の帳簿としている。それ故、区分所有建物の登記においても建物(専有部分)所有権と土地の共有持分の登記は別個の帳簿によって公示していた。土地の登記簿は一筆を単位として編成されており、個々の専有部分に対応した方式を採用していなかった。このため、敷地利用権が土地所有権である場合においては、甲区に関してマンション開発業者が当初は単一の所有者であっても、その後マンション分譲に伴い多数の購入者(敷地部分の譲受人)について一部移転(共有持分)の登記がなされた。これは分譲毎になされたため、その順番も結局は受付順になる。さらに、この購入者がさらにマンションを売却した場合には、その移転登記もまた受付順になされることになる。また、乙区については、区分所有権者が有する共有持分についての抵当権設定等の登記がなされるが、これもまた受付順になされた。この結果、①土地登記簿が膨大になるのみならず、②登記が受付の順序に従いなされるため、登記簿の中から特定の専有部分に対応した敷地持分についての登記事項を見出すことが困難になった。

(表6-5) 区分所有者の権利

権利の目的		権利の内容
建物	専有部分	区分所有権
	共用部分	共有持分
敷地		敷地利用権共有持分又は準共有の持分

(資料) 全宅連不動産総合研究所「不動産業沿革史下巻」238頁

そこで、マンションに限り、土地に対する権利関係と建物に関する権利関係を一体化することは、①法律関係の明確化のみならず、②管理関係の有効化のためにも有益であることから土地と建物の一体化を図つ

た。土地と建物は別個独立の不動産という我が国の法原則を区分所有建物について修正したのである。これに伴い、区分所有者の権利は、**(表6－5)**のとおり明確化された。

(3) 団体的規制の強化

改正法は、区分所有者は、建物・敷地・付属施設の管理を行うために当然に団体を構成すると規定し、次のような団体的規制の強化を行った。

第一に、建物・敷地・付属施設の管理に関する基本事項は規約で定めることとし、規約の設定・変更・廃止について区分所有者の頭数と議決権の各4分の3以上の特別多数決による集会の決議で決めるものとした。旧法では区分所有者全員の書面による同意を要求していたのに対し、改正法は、規約改正を容易にした。

第二に、共用部分の変更を容易にした。「民法」及び旧法との比較では、**(表6－6)**のとおりである。改正法は、「民法」の原則をかなり修正し、区分所有建物の団体的構造に配慮している。

(表6－6) 共用部分の取扱い

		民 法	旧 法	改 正 法
変 更 行 為	下記以外	全員一致	全員の一致	4分の3の特別多数決 (規約では過半数も可能)
	改良を目的とし 多額の費用不要	全員一致	4分の3の特別多数決	過半数
管理行為		過半数	過半数	過半数
保存行為		単独	単独	単独

(資料) 稲本・小柳・周藤「日本の土地法第3版」157頁

第三に、集会の権限強化である。多数決で決定できる事項を拡大し、全員一致によらずに決定できるようにした。建物の集团的構造を考えれば、集合住宅においては、合理的な多数決による意思決定でなければ問題の解決が難しいことに配慮したのである。

まず、集会においては、通常決議は、原則として床面積割合による多数決による。この通常多数決により決定できる事項は、改良を目的とし多額の費用を要しない改良行為、管理行為、管理者の選任及び解任、共同の利益に反する行為をなす者に対する措置として訴訟を提起すること、建物の2分の1以下に相当する部分が滅失した場合の共用部分の復旧等である。

また、重要な事項については、区分所有者と議決権の各4分の3以上の特別多数決による集会の決議で決定することができる。具体的には、規約の設定・変更・廃止、管理組合の法人化(区分所有者数が30人以上であることが必要)、共同の利益に反するものに対する使用禁止請求訴訟、同様の者に対する競売請求訴訟、建物の価格の2分の1を超える部分が滅失した場合の滅失した共用部分の復旧に関する決議等である。

(4) 建替え

改正法62条は、「老朽、損傷、一部の滅失その他の事由により、建物の価額その他の事情に照らし、建物がその効用を維持し、又は回復するのに過分の費用を要するに至ったときは、集会において、区分所有者及

び議決権の各5分の4以上の多数で、建物を取り壊し、かつ、建物の敷地に新たに主たる使用目的を同一とする建物を建築する旨の決議をすることができる。」と規定し、集会の決議により建替えも可能とした。

問題は、この建替え条項によっても建替えが容易でないことである。即ち、資金、融資、建物への法的規制への適合、合意形成等多くの問題が存在する。これらの一部については、後年の法改正等により対応が図られたが、今日なお積み残されている。

第6節 昭和中成長期の保全法制

1. 自然環境保全法

「自然環境保全法」(1972(昭和47)年6月22日法律85号)は、「自然公園法」その他の自然環境の保全を目的とする法律と相まって、自然環境を保全することが特に必要な区域等の自然環境の適正な保全を総合的に推進することを目的とする。その手法は、他の保全法と同様に地域指定を行い、土地利用等のあり方を規制するところにある。本法3条は、自然環境の保全に当たっては、関係者の所有権その他の財産権を尊重するとともに、国土の保全その他の公益との調整に留意しなければならないと規定している。

本法により①原生自然環境保全地域、②自然環境保全地域、③都道府県自然環境保全地域が指定される。原生自然環境保全地域内においては、建築物等の新築・改築・増築、宅地造成・開墾等はしてはならない²⁴。自然環境保全地域の中で特別地区、海中特別地区として指定を受けた地区においては、許可なしに工作物の新築・改築・増築等をすることができない。許可しない場合には、通常生ずべき損失を補償する。また、自然環境保全地域内で特別地区、海中特別地区のいずれにも指定されない普通地区において一定規模以上の建物の新築・増築・改築等を行う際には、届出が必要である。

2. 都市緑地保全法

(1) 制定理由

都市における緑地、オープンスペースの重要性を早くから主張していたのは、關一であり、「我々の住居し得べき都市を建設する第一の條件は如何にして緑色地帯を保留し得る乎である。自由空地は建物なき残存物ではない。在っても無くてもよい猫の尻尾ではない。市民生活の第一要件である。」と述べている²⁵。1972(昭和47)年度を初年度とする都市公園等五箇年計画は、都市環境改善のための基幹公園の整備、公害・災害防止のための公害対策緑地(緩衝緑地、避難緑地等)の整備、レクリエーション需要に対応する大規模公園の整備を重点として、都市公園の整備水準を前年度末時点の1人当たり2.8㎡から5年後には4.2㎡に高めることを目標とした。

そのための制度としては「旧都市計画法」以来の風致地区があるが、これだけでは十分ではない。また、「古都保存法」は限定された都市にしか適用できず、さらに、近郊緑地保全制度も首都圏及び近畿圏に限定されている。そこで、全国的な緑地保全をなしうるための制度として「都市緑地保全法」(1973(昭和48)年9月1日法律72号)が制定された。

(2) 本法の内容

都市計画区域内の緑地で、①無秩序な市街地化の防止、公害又は災害の防止等のため必要な遮断地帯、緩

衝地帯等、②神社、寺院等の建造物、遺跡等と一体となって伝統的又は文化的意義を有するもの、③風致又は景観が優れているか又は動植物の生息地又は生育地として適正に保全する必要がある、地域住民の健全な生活環境を確保するため必要なものの土地の区域については、都市計画に緑地保全地区を定めることができる。

制限内容としては、建築物等の建築、木竹の伐採、土地の形質変更、埋立等について都道府県知事等の許可が必要になる。知事の許可が得られない場合には、損失補償又は土地の買入れの制度が設けられている。

3. 生産緑地法

(1) 制定理由

「都市計画法」は、市街化区域は、おおむね10年以内に宅地化すべきものと定義しており、大都市圏における住宅供給にとって重要な方策の一つは、市街化区域内農地の宅地化である。他方、農地は、市街地における緑地として貴重な役割も果たしている。そこで、「生産緑地法」（1974(昭和49)年6月1日法律68号）を制定して、市街化区域内の一定の農地等を都市計画上「生産緑地地区」と定めて農林漁業との調整を図りつつ、良好な都市環境の形成に資することとした²⁶。合わせて、税法上の措置として固定資産税の農地並み課税、相続税の徴収猶予制度を導入した。

(2) 生産緑地

制定当初の生産緑地は、第1種生産緑地と第2種生産緑地とに区分された。都市計画で生産緑地を決定するには、その所有者、地上権者等の同意が必要である。生産緑地の所有者等は、それを農地等として管理しなければならず、建物の建築、宅地の造成等は市町村長の許可を受けなければ行うことができない。

第1種生産緑地は10年、第2種生産緑地は5年を経過したときに、市町村長に対し時価で買い取るよう申出をすることができる。市町村長は特別の事情がない限り、買い取るものとされているが、買い取らないときは、農地等としての利用義務や宅地化の制限はもはや課されないことになる。

本法では、ある農地が宅地化される農地がそれとも生産緑地として将来にわたって農地として存続するかは、都市計画決定する際に、農地の所有者の判断に委ねられている。このため、生産緑地自体がバラバラに点在することや農地と宅地の混在が避けられない。結果として、農地利用としても、宅地利用としても問題が多く、道路等の公共施設の整備が不十分なスプロール的市街地の拡大を妨げることができないという指摘もあった。そこで、**第3節7.**で紹介した「農住組合法」が制定されたのである。

(表6-7) 生産緑地の2類型

	第1種生産緑地	第2種生産緑地
地区	土地区画整理事業等の開発行為が行われていない地区の農地	土地区画整理事業の施行された土地の区域内にある農地
特性	公害又は災害の防止等良好な生活環境の確保に相当の効用があり、公共施設等の敷地の用として適している。	
面積	おおむね1ha以上	おおむね0.2ha以上
買取	10年経過後	5年経過後

(資料) 全宅連不動産総合研究所「不動産業沿革史下巻」250頁

4. 森林法 1974(昭和49)年改正

1951(昭和26)年に制定された「森林法」は、保安林の指定を受けていない森林について十分な規制措置を講じていなかった。このため、各都道府県等では条例等により規制することで適正な管理に努めたが、法律の根拠を持たないものであったため、効果を上げることができなかった。そこで、1974(昭和49)年5月1日法律39号により林地開発許可制度を創設し、保安林以外の森林についても適正な利用を確保することとした。

林地開発許可が必要なのは、都道府県知事が策定した地域森林計画の対象となる民有林で、保安林・保安施設地区・海岸保全区域に指定されていない森林であり、国有林や保安林でない限りほとんどの森林が対象となる。許可制度の対象となる開発行為は、土石又は樹根の採掘、開墾その他の土地の形質を変更する行為であって、一定規模を超えるものである。開発行為をしようとする者は、都道府県知事の許可を受けなければならない。知事は、土砂災害、水害、水源確保の支障のおそれがなく、環境を著しく悪化させるおそれがないときには、許可しなければならない。

第7節 昭和中成長期の不動産業政策

1. 宅地建物取引業法改正

(1) 1980(昭和55)年改正(第8次改正)

第8次改正(昭和55年5月21日法律56号)は、宅建業者の業務のあり方に関する規制を充実した。

第一に、名義貸しの禁止規定を充実し、他人に宅建業の表示をさせたり、広告をさせることも禁止した。

第二に、業者は、自己の所有に属しない宅地又は建物については、その取得契約を締結済みのとき、宅地造成・建物建築前の売買であって前金保全措置が講じられているとき等を除き、自ら売主となる契約を締結してはならないという制限を設けた。

第三に、媒介契約に関する規定を新設し、媒介契約を締結したときは、所定の事項を記載した書面を交付すべきこと、売買すべき価額又は評価額について意見を述べるときは、その根拠を明らかにすべきこと、依頼者が他の宅建業者に重ねて媒介を依頼することを禁ずる契約(専任媒介契約)については、その有効期間は3ヶ月を超えることができないこと、専任媒介契約を締結した業者は、業務の処理状況を2週間に1回以上報告しなければならないこととした。

第四に、クーリング・オフの制度を設け、宅建業者が自ら売主となる宅地又は建物の取引において事務所等以外で買い受け申込をした者は、一定の期日(当初は5日、1988(昭和63)年改正からは8日)内であれば契約の解消ができるようにした。

(2) 1986(昭和61)年改正(第9次改正)

第9次改正(昭和61年12月26日法律109号)は、「地方公共団体の執行機関が国の機関として行う事務の整理及び合理化に関する法律」の一部としてなされ、都道府県知事に委任されている宅地建物取引主任者試験の実施に関する事務を建設大臣の指定する者に行わせることができたものとした。そこで、財団法人不動産適正取引推進機構が指定され、試験を実施することとなり、今日に至っている。

(3) 1988(昭和63)年改正(第10次改正)

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。

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。

コラム：仲介の法制度

仲介は、法律学用語では仲立と言い、商人間の取引を仲立するのが商事仲立、当事者の少なくとも一方が一般人の場合は民事仲立と呼ぶ。ドイツ法には商事仲立、民事仲立に関する規定があるが、日本では商法に商事仲立に関する規定があるほか、保険業法に保険仲立人の語が見られる程度である。

制定当時の宅建業法は、取締法規としての性格が色濃く、報酬に関する取締規定はあっても、仲介契約そのものに対する規制は存しなかったため、ほとんどの仲介行為は口頭で行われ、極めて曖昧な契約関係であり、数多くの紛争が発生した。

そこで、米国の不動産流通業における open listing、exclusive agency listing、exclusive right to sell listing を参考にしつつ、宅建業法第8次改正により媒介契約・代理契約の規制を行い、契約の書面化を義務付け、一般媒介契約と専任媒介契約の2タイプを導入した。当時は、専属専任媒介契約は消費者に不利な特約として認められなかったが、その後の専任媒介契約の普及を踏まえ、宅建業法第10次改正により専属専任媒介契約が導入されたことにより、昭和期の最後になってようやく米国並みの3方式が整備されたのである。

(明石三郎「不動産仲介契約の研究」一粒社、1987年、岡本正治・宇仁美咲「[詳解] 不動産仲介契約」大成出版社、2008年などにに基づき整理した。)

2. 不動産適正取引推進機構

昭和中成長期には、不動産取引をめぐる紛争が激化し、1978～79(昭和52～54)年度にかけて建設省及び都道府県の宅建業法主管課に持ち込まれた苦情紛争件数は、毎年度3万件を超える状況にあった。しかも、紛争の内容も、マンション特有の問題の発生、買換えの増加に伴う取引の複雑化、住宅ローンの普及に伴う金融問題の発生等により、複雑かつ深刻化しつつあった。これを受けて、住宅地審議会の1979(昭和54)年9月答申において苦情処理体制の整備強化を図るべきとの提言がなされ、宅建業法1980(昭和55)年改正時に衆参両院で「宅地建物取引に関する苦情・紛争の簡易迅速な処理を図るため、その処理体制の整備強化につとめること」という付帯決議がなされた。

これら答申・付帯決議を受けて、1984(昭和59)年4月12日、財団法人不動産適正取引推進機構が設立された²⁷。機構は現在、一般財団法人となっており、その主要業務は、次のとおりである。

- ① 地方公共団体及び事業者団体、消費者団体等の民間の団体に対する紛争の処理に関する助言及び支援
- ② 紛争事例及び判例の収集、分析及び調査
- ③ 紛争に関する調査研究
- ④ 紛争の処理事例集及び判例集の作成提供
- ⑤ 紛争の処理基準及び処理マニュアルの作成提供
- ⑥ ①に掲げる者（関係機関）からの要請による特定紛争案件の処理
- ⑦ 宅地建物取引士資格試験の実施
- ⑧ 宅地建物取引業免許事務及び宅地建物取引士登録事務の処理システムの開発及び管理
- ⑨ 紛争の防止及び適正処理に関するシステムの開発
- ⑩ 関係機関の担当者に対する研修の実施
- ⑪ 紛争の防止及び適正な処理に関する情報資料等の整備提供

上記の業務のうち⑥特定紛争案件の処理は、機構設立の第一目的であり、現在では各種の分野で広く存在している裁判外紛争処理機関（ADR：Alternative Dispute Resolution）の不動産分野における先駆けであった。ただし、弁護士会との調整もあり、紛争当事者から直接要請を受けるのではなく、関係機関に持ち込まれた紛争を二次処理機関として処理する仕組みが採用されている。

3. 不動産流通近代化センター

宅建業法の1980(昭和55)年第8次改正を受けて、同年11月に財団法人不動産流通近代化センターが設立された。現在の公益財団法人不動産流通推進センターである。

センターの事業は、①不動産業者の団体等が行う共同事業に必要な資金の借入れについての債務保証、②前記の資金のうち、不動産流通の近代化に資することが顕著であると認められるものについての借入れへの助成、③不動産流通市場の整備・近代化に関する指導(講習、情報システムの開発、調査研究など)である。

第8節 昭和中成長期の不動産税制

1. 譲渡所得の課税体系の再編

(1) 新たな長短分離と総合所得との組合せ

個人地主からの土地供給の促進のために1969(昭和44)年から講じられてきた臨時の税額軽減のための分離課税制度が1975(昭和50)年に期限切れとなったが、個人の全ての譲渡所得を合算して課税するという本則に戻らず、翌年から新たな課税方式に改めた。即ち、1969(昭和44)年1月1日前に取得した土地・建物の譲渡を長期譲渡、その日以後に取得したものを短期譲渡と区分し、いずれも譲渡益から100万円の特別控除をした後、前者は2,000万円までの部分は20%、それを超える部分は4分の3を他の所得と組み合わせて譲渡所得税を課税し、後者は75~78%を課税する。

(2) 短期所有土地の譲渡益重課制度の創設

法人が短期譲渡をした場合に、通常の法人税のほかに20%の特別課税をする制度が1974(昭和49)年度税制改正により創設された。なお、不動産の仲介報酬で一定額以上のもの、法人の株式の譲渡で土地譲渡類似のものなどもここで言う土地譲渡に含めて重課の対象とし、取引形態を変えての課税回避を防止している²⁸。

また、個人の不動産業者については、土地のみについて短期譲渡の重課が適用されることになった。
この重課制度はその後何回か改正され、1998(平成10)年以降は適用が停止されている。

2. 市街化区域内農地の宅地並み課税

市街化区域内農地の固定資産税について、状況が類似する宅地の価格に比準する価格によって評価を行う宅地並み課税の狙いは、農地と近傍宅地との課税の均衡を図ることと、農地の宅地化を促進することにより宅地供給を増大させることであった。この宅地並み課税が政策として議論されたのは、「新都市計画法」の制定時に遡るが、同法の国会審議で保利茂建設大臣が「市街化区域といえども市街地整備の条件が整うまでの間は農地に対して宅地並み課税はしない」旨の答弁をしたことから、実施には至らなかった。

それがようやく実現の運びに至ったのは、1971(昭和46)年度税制改正においてであった。その際、全国の市街化区域内農地をA農地(1972(昭和47)年度の3.3㎡当たり評価額が、その市町村の市街化区域内の宅地の平均価格以上又は5万円以上の農地)、B農地(評価額が、その市町村の市街化区域内の宅地の平均価格の2分の1以上で平均価格未満の農地。ただし、1万円未満を除く。)、C農地(評価額が、その市町村の市街化区域内の宅地の平均価格の2分の1未満又は1万円未満の農地)に区分し、A農地は1972(昭和47)年度から、B農地は1973(昭和48)年度から、C農地は1976(昭和51)年度から、それぞれ宅地並み課税を実施することとされた。

しかし、A農地に対する宅地並み課税を実施する前に、1972(昭和47)年度税制改正において上記の制度が凍結され、実施は見送られた。

そして、1973(昭和48)年度税制改正において、対象農地を三大都市圏の特定市のA農地とB農地だけに限定し、A農地は同年度から、B農地は翌年度から宅地並み課税を実施することとされた²⁹。

ところが、ようやく実施された宅地並み課税に対し、ほとんどの市が営農奨励の目的で補助金を交付し、これが1975(昭和50)年度まで実施された。そして、翌年度には、現に耕作されており、引き続き3年以上農地として保全することが適当なものについては、条例により減額できることとされ、これにより実質的には農地並み課税水準に戻ってしまった。

1982(昭和57)年度税制改正では、課税対象を三大都市圏の特定市のC農地にまで拡大し、3.3㎡当たり評価額が3万円以上のものを対象としたものの、合わせて長期営農継続農地についての徴収猶予と免除制度が導入された。長期営農継続農地は、990㎡以上の農地で、市町村長に申告し、申告の年から10年以上引き続き営農を継続することが適当として市町村長の認定を受けたものをいい、その農地については、一般農地を上回る税額を徴収猶予するとともに、営農が継続される場合には、5年ごとに納税義務を免除する制度である。

このように、市街化区域内農地の宅地並み課税は、制度としては導入されたものの、実質は骨抜きのお繰り返しが行われ続け、名実共に実施されたのは1991(平成3)年度土地税制抜本改革によってである。

3. 特別土地保有税

第5章第8節1. 譲渡所得税の項で述べた個人の土地供給促進措置により個人から法人への売却が進んだが、買収した企業がその値上がりを期待して死蔵し、宅地としての開発・分譲がなされないと批判された。

そこで、1973(昭和48)年度税制改正により固定資産税と不動産取得税の上乗せとして、市町村税たる特別土地保有税が創設された。特別土地保有税は、土地取得の段階で課す取得の保有税と、未利用の土地保有期間中に課す保有の保有税から成っている。

取得の保有税は、1973(昭和48)年7月1日以後の土地の取得に対して、下記の基準面積を超える場合に、取得価額の3%(不動産取得税額を控除)を課し、転売目的の土地取得を含めて土地の投機的取引を抑制することを目的とする。

保有の保有税は、1969(昭和44)年1月1日以後に取得して保有する土地に対して、下記の基準面積を超える場合に、取得価額の1.4%(固定資産税額を控除)を課し、土地の保有コストを重くして土地の供給を促進することを目的とする。

- ・東京都の特別区と指定都市 : 2,000 m²
- ・都市計画区域を有する市町村の区域 : 5,000 m²
- ・その他の市町村の区域 : 10,000 m²

第9節 昭和中成長期の不動産金融

1. 公的住宅金融

この時期の公的住宅金融は、石油危機等の状況変化に対応すべく、融資メニューの多様化が図られた時期である。

1977(昭和52)年度に住宅金融公庫と雇用促進事業団は、勤労者の持家取得促進を図るため、財形貯蓄を行っている勤労者に対し持家取得貸付を行うこととした³⁰。

また、二度にわたる石油危機を契機に1978(昭和53)年度から住宅金融公庫が定める断熱構造基準に適合する住宅改良工事に対する割増融資制度が導入されたが、その適用範囲は、翌年度に個人住宅等、1984(昭和59)年度に賃貸住宅、再開発住宅等にまで拡大された。

1979(昭和54)年度には、住宅金融公庫融資に若年階層の持家取得を容易にするためのステップ償還制度が導入された³¹。

また、景気対策として数次にわたり補正予算による融資戸数の追加が行われた。

2. 民間住宅金融

1970(昭和45)年度末時点での民間機関の住宅ローン残高は1兆8,577億円に達し、全国銀行では7,008億円に達していたことから、民間金融機関全体として見れば、住宅金融は本格的に展開していると言える状況だったが、都市銀行だけ見ると2,494億円にとどまり、本格的とは言えない状況であった³²。また、当時の都市銀行の住宅ローンは、提携ローンが主流であり、提携不動産会社の保証残高は既にその能力を大きく上回っており、新たな信用補完対策を必要としていた。

他方、高度成長から中成長への移行に伴い、企業金融の需要が減少する中で1971(昭和46)年から翌年にかけてドル・ショックへの対応策として金融の大幅緩和が行われ、民間金融機関は資金余剰となったため、こ

れまで住宅金融に消極的であった大手銀行が一斉に直接住宅ローンに取り組む意向を示し³³、これを大蔵省銀行局も後押しし、個人向け住宅金融に積極的に取り扱うよう要請した。

当時、住宅金融は都市銀行の周辺業務と位置付けられたことから³⁴、都市銀行は当初、業務集中による効率化とリスク負担の代行を目的とする共同出資の住宅金融専門会社(住専)の設立に努めた³⁵。ところが、1年も経たないうちに都市銀行自身が直接住宅ローンに取り組んだことから、住専としては母体銀行との競争に晒されることとなった³⁶。ただ、幸いなことに、この時期の旺盛な住宅資金需要は銀行と住専の共存を可能にさせたのである。

1971(昭和46)年度の都市銀行の住宅ローン新規貸出額は2,113億円で総貸出残高に占める割合は1.4%だったが、翌年度は6,252億円、2.6%に膨れ上がり、住宅金融公庫融資を上回る規模になり³⁷、その翌年度は6,900億円、3.6%とさらに増加した。

その後、民間住宅ローンの急激な膨張を警戒した金融当局は全国銀行協会会長宛大蔵省銀行局長通達「個人向け住宅金融について」(1974(昭和49)年10月蔵銀3246号)を発出し、個人向け住宅金融に特段の配慮を求めたが、総需要抑制政策の実施もあり、同年度の新規貸出額は6,686億円(総貸出残高に占める割合4.4%)と減少した。

しかし、翌年度は景気回復に伴い9,251億円(総貸出残高に占める割合5.3%)と再び増加に転じ、その後、第2次石油危機まで拡大した。

そして、第2次石油危機後の低迷を脱するため、新たな住宅ローン需要の掘り起こし策として、中古住宅ローン、二世帯住宅ローン、買替えローン等の新商品が発売されるとともに、融資限度額の3,000万円への引き上げ、ステップ返済の導入、変動金利ローンの取扱いが行われた。

この結果、地価バブル直前の1985(昭和60)年度末の住宅ローン残高は、公的金融機関が29兆2,237億円(うち住宅金融公庫21兆6,658億円)、民間金融機関が40兆155億円で合計69兆2,322億円に達していた。

3. 住宅貸付債権の流動化

大蔵大臣の諮問機関である金融制度調査会は、1973(昭和48)年12月25日に「民間住宅金融のあり方について」を答申し、住宅金融は、金融引締下においても安定的に推移することが望ましく、そのため必要に応じて政策上の配慮が払われることが望まれるとの考えを示した上で、金融機関の側においても、金融情勢の如何にかかわらず、国民が切実に求めている住宅の取得に対して安定的な資金配分を行うよう、特段の努力を払うことが望まれるとした。また、住宅金融を拡大すればリスク対策が必ず伴わなければならないことから、変動金利制の導入、住宅貸付債権の流動化の必要性を示唆し、後者の方法として住宅抵当証書の活用を提案した。

この答申を受けて大蔵省銀行局長通達「抵当権付住宅貸付債権の譲渡のための住宅抵当証書について」(1974(昭和49)年9月6日付蔵銀3095号)を発出し、銀行に住宅抵当証書の取扱いを認めた。

しかし、都市銀行の住宅抵当証書発行残高は1978(昭和53)年度末に至っても52億円しか利用実績がなく低調であったことから、大蔵省銀行局長通達「抵当権付住宅貸付債権の譲渡のための住宅抵当証書の一部改正について」(1979(昭和54)年6月1日付蔵銀1285号)を発出し、発行対象債権の拡大が図られた³⁸。

この結果、1980(昭和55)年3月末時点での都市銀行の住宅抵当証書発行残高は168億円まで増加したものの、それがピークであり、その後は衰退の一途を辿った。

また、住専が試験的に実施していた住宅ローン債権信託については、他の手段と並んで活用することは差し支えないとの見解を示したが、これは資金の調達と資産の流動化を同時に実現できる実際的な方法であり、日本における不動産証券化スキームの原点となるものである³⁹。

1983(昭和58)年3月末時点での住宅ローン債権信託設定残高は6,262億円に達していた。

第10節 昭和中成長期の不動産市場と不動産業

1. 地価高騰とその終焉

日本列島改造ブームの時期の不動産業界は、まず開発事業のための土地取得競争を展開した。しかし、それに輪をかけて他の業種を含む法人企業の土地取得が異常な高まりを見せた。そして、その対象は全国のあらゆる地域にわたったが、特に山林取得の増大が特徴的であった。

そして、前述したドル・ショックへの対応策として実施された金融の大幅緩和がもたらした過剰流動性が、全国的な土地取得を促進したのである。その結果、売買による土地所有権移転登記件数は急増し、1972(昭和47)年と翌年は300万件を超え過去最高を記録した⁴⁰。また、大蔵省主税局「譲渡所得課税状況調査」によれば、この2年間における個人保有土地の譲渡面積は、1969(昭和44)年に比べてほぼ倍増しており、長期保有土地の譲渡先に占める法人の比率は、同年の27.7%から1972(昭和47)年⁴¹には55.2%とこれまた倍増した⁴²。こうした法人を中心とした土地取得の相当部分は、将来の地価上昇を見込んだ投機的取得であったと考えられる。他方で、人口増加化や都市化に伴う住宅地需要の増大や公共投資の拡大といった実需も大きかったが、そうした実需を当て込んだ先行取得的な投機も多かったのである。

こうした状況を背景とした全国的な地価高騰は、1973(昭和48)年をピークとして発生・持続したが、次のような弊害をもたらした⁴³。

第一に、地価上昇に伴う土地の資産価値の増大は、資産としての土地の有利性を高め、インフレヘッジ機能への期待もあって、個人、法人を問わず全国的な土地の投機的取得をもたらした。

第二に、資産価値増大への期待から土地所有者は土地を売り惜しむ一方で、土地を取得しようとする者はできるだけ早く取得することが有利であると考えたため、こうした需給ギャップの拡大が地価をさらに上昇させるという悪循環をもたらした。

第三に、土地を所有する者と所有しない者との間の経済格差を増大させ、国民の間に不公平感をもたらした。

第四に、都市近郊を中心に転用期待額を含んだ農地価格の著しい上昇が発生し、農地の資産的保有を助長し、所得分配の不公平の問題や、農業の規模拡大を阻害するなど農業経営の健全な発展を阻害する問題をもたらした。

第五に、土地の売り惜しみは、公共投資の円滑な進捗を阻害するという問題をもたらした。

しかし、1973(昭和48)年から始まった金融引締め策は、過剰流動性を縮小させ、民間の設備投資や建設投資を減退させ、公共投資についても抑制措置が取られたことから、土地に対する投機的需要も実需も共に減少した。さらに、同年に発生した第一次石油危機は、翌年の日本経済に戦後初のマイナス成長をもたらしたことから、1975(昭和50)年地価公示もまた初のマイナスを記録し、地価高騰は終息した。

その後、(表6-8)に見るように地価は比較的安定して推移し、地価バブル期までは名目経済成長率を下回る状況であった。

(表6-8) 住宅地・商業地の全国平均地価上昇率と名目 GNP の推移

	昭和 10 年代	昭和 20 年代	昭和 30 年代	昭和 40 年代	昭和 50 年代
住宅地	10.9%	62.9%	21.6%	15.4%	6.3%
商業地	5.8%	73.5%	21.7%	12.7%	3.7%
名目 GNP	18.0%	38.0%	15.2%	16.3%	7.6%

(資料) 日本不動産研究所「市街地価格指数」、経済企画庁「国民経済計算」

コラム：不動産業界の対応

日本列島改造ブーム期には、地価高騰とともに物価の高騰も進行し、一般企業は「物資・土地の買い占め・投機取引」で社会の批判を受け、不動産業界も「地価高騰の元凶」という厳しい批判に晒された。

これに対し、1973(昭和48)年10月、大手の団体である不動産協会・日本高層住宅協会・都市開発協会・日本ビルディング協会の4団体は共同で「民間ディベロッパー行動要領」を発表した。

そこでは、経営理念として、①良好な住環境と良質な住宅を公正な価格で大量に供給することが社会的使命であるとの自覚に徹する、②長期の視野に立って、社会のニーズに対応し得るよう、企業体制の改善に努力する、③国土の有効利用、自然環境及び地域社会との調和を図ることを掲げた。

行動指針として、①土地取得＝(1)投機を目的とした土地取引は行わない、(2)不当に価格をつり上げない、②開発＝(1)公的な土地利用計画に即応する、(2)取得した土地は迅速に事業化する、(3)地域社会との協調及び自然環境の保全に留意する、(4)良好な住環境と健全なコミュニティを形成する、③供給＝(1)公正競争規約にのっとり、正確な住宅・宅地の情報を提供する、(2)地価公示価格等を考慮した低廉・良質な住宅・売地の供給に努める、(3)実需要者に供給する、(4)販売後の管理に万全の配慮をなす等を掲げた。

(蒲池紀生・菊岡俱也「不動産業沿革史上巻」全宅連不動産総合研究所、1999年、241～243頁の記述をもとに整理した。)

2. 不動産市場の低迷と不動産業界の体質改善志向

新設住宅着工戸数は、1972(昭和47)年度は185万6千戸と史上最高を記録し、翌年度は176万3千戸と第2位の水準であったが、第一次石油危機後の1974(昭和49)年度は126万1千戸にまで激減した。新規の宅地供給実績(公共・民間合計)も1972(昭和47)年度の23,400haをピークに、1974(昭和49)年度19,700ha、1975(昭和50)年度15,000haとやはり激減した。

地価は下落ないし横ばい傾向に転じたが、水準としてはなお高く、その下での有効需要を狙ったミニ開発や狭小住宅が増大して、都市のスプロール化や都市環境の悪化が指摘された⁴⁴。

こうした市場環境変化に対応して、不動産業界の中には、地価上昇への依存からの脱皮、土地開発から建設・流通へと中枢業務の移行、公共との協調・共同、大都市圏中心から地方圏への拡大・進出といった新たな動きが見られるようになった。

3. 第四次マンションブーム

第一次石油危機後の経済社会の混乱がある程度終息した1975(昭和50)年秋頃から大都市圏のマンションを中心に住宅需要が徐々に回復した。住宅金融公庫による各種制度の創設もあり、1977(昭和52)年には、成長した団塊の世代を主たる需要者として第四次マンションブームが起こった。そして、マンション市場に続いて建売住宅市場も回復した。その背景には、前述した地価の安定もあった。

マンションブームによるストックの増大は、マンションの分譲だけでなく、その後の管理のあり方(特に共用部分)という問題をもたらしした。そこで、マンション・デベロッパーは、管理業務のノウハウ開発や人材の育成を通じて管理部門の強化を図ったが、管理業務の独自性から、管理部門を独立させて系列会社化し、専門的に取り組む企業が増加していった。

(表6-9) マンションブーム

	第一次	第二次	第三次	第四次	第五次	第六次
期間	1963～64	1968～69	1972～73	1977～80	1986～88	1993～95
時代	オリンピック	いざなぎ景気	列島改造	技術革新	内需拡大	生活大国
全国マンション 着工戸数	1964年 9,672戸	1969年 45,758戸	1973年 154,806戸	1980年 140,960戸	1988年 167,876戸	1995年 206,804戸
首都圏	供給戸数	—	—	36,329戸	48,471戸	32,080戸
	平均価格	718万円	688万円	1,171万円	2,477万円	4,753万円
	年収倍率	11.5倍	5.7倍	4.9倍	5.0倍	7.0倍
立地	都心	都心	郊外	都心	準都心・郊外	準郊外
購入主体	会社役員	会社管理職	会社職員	団塊の世代	買換え・資産運用	ニューサーク ィ・共働き

(資料) 「日本の土地百年」222頁の図表に基づき筆者作成

4. 住宅市場の構造変化

(1) 住宅の商品化

中成長期の特徴は、「住宅の商品化」、「商品化住宅」の定着である。即ち、持家系では、個人が工務店や建設会社に注文して建築する方式以外に、住宅メーカーから供給されるプレハブ住宅、ツーバイフォー住宅等や住宅販売会社から供給される規格住宅が増大し、貸家系では、土地所有者がプレハブメーカーに発注して建築するアパートが増大した。商品化住宅の中心と言うべき分譲住宅が新設住宅着工戸数に占める比率は、1969(昭和44)年度に10.0%と初めて二桁台に乗り、中成長期の1976(昭和51)年度に20.8%と2割を超え、その後も着実に増加した。こうした動きを支えたのは住宅金融公庫融資である。

(2) 住宅流通市場

第4節 1. 住宅政策の転換で述べたように、1世帯1住宅が実現して住宅ストック数が世帯数を上回るようになると、中古住宅の流通が増加する。この中古住宅流通の増加には様々な意義が含まれている。まず買い手の立場から見ると、単に住宅の売り物件が増えるから買いやすいという意味ではなく、新築住宅より価格の低い中古住宅を買うことを通じて居住水準の向上を図る機会が増大するという質的側面がある⁴⁵。また、売り手の立場でも、自宅を売却した資金でより良質の住宅を取得できる効果がある。さらに、中古住宅が市場で増えることは、相対的に住宅取得能力の低い層も買えるという意味で需要の増大をもたらし、市場の厚みを増すという意義がある⁴⁶。

そして、不動産業の立場からは、中古住宅が売れることにより新築住宅も売れるという関係に着目すると、住宅市場の拡大を図るためには、新築住宅だけでなく中古住宅の流通を進展させなければならないという認識に至る。そこで、大手不動産業者、信託銀行、鉄道会社、大手プレハブメーカーが流通部門の整備・強化を図る動きが見られた。これら企業は、仲介・売買を担当する系列の販売会社や流通会社を設立して、中古住宅市場に積極的に参入したのである。

その中で特徴的な動きは、米国で活発に展開されていたフランチャイズチェーン方式の導入である。

これに対し、中小業者の団体間でも1975(昭和50)年前後から情報処理の共同化などを目的とした流通センターや協同組合が設立された。これが宅建業法改正による指定流通機構の基盤となるのは、前述したとおりである。

コラム：フランチャイズチェーン問題

三井不動産系のフランチャイズチェーンは、1975(昭和50)年頃から住宅センターの設立、有力業者を組み入れた特約代理店制度や各地の有力業者との共同出資による住販会社の設立により進められ、住宅センターを核としたネットワークが形成されていった。

これに対し、全宅連は1977(昭和52)年10月、建設省に対し、同年に制定・施行されたばかりの「中小企業の事業活動の機会の確保のための大企業者の事業活動の調整に関する法律」5条による調査の申し出を行った。

建設省は調査を行い、その結果を同年12月に全宅連に示し、その後、三井不動産側と全宅連との間で同法4条による自主的解決のための努力として話し合いが行われたが、合意に達することができず、全宅連は翌年3月、建設省に対し、同法6条による調整の申し出を行った。

建設省は、全宅連が求めた勧告は出さないこととし、三井不動産側に対し、当面、フランチャイズチェーンを拡大しないよう行政指導するとともに、全宅連などの中小業者に対しては、経営・業務体制の近代化を求める方針をとった。

その頃、建設省は不動産流通問題研究会を設けており、同研究会は1978(昭和53)年8月、①情報の共同処理・協業化の促進、②情報の均質性と正確性の確保、③仲介契約制度の改善、④価格査定方式の適正化を内容とする報告書を提出した。これを受けて1980(昭和55)年に宅建業法の第8次改正が行われたのである。

そして、1981(昭和56)年2月、三井不動産側と全宅連は共同して近代化を進めることで合意し、全宅連は調整の申し出を取り下げた。

(蒲池紀生・菊岡俱也「不動産業沿革史上巻」全宅連不動産総合研究所、1999年、267～271頁の記述等により取りまとめた。)

5. 不動産広告の自主規制の進展

第5章第7節2. 不当景品類及び不当表示防止法で述べたように、不動産広告の自主規制の仕組みが整えられたが、「宅地建物取引公正競争規約」は1979(昭和54)年9月27日の改正により「不動産の表示に関する公正競争規約」(不動産取引公正競争規約)に改められた。また、「不動産業における景品類の提供の制限に関する公正競争規約」も作成され、1983(昭和58)年に公正取引委員会の認定を受けた。

これら規約の運用機関である宅地建物公正取引協議会は、任意団体として設立されたが、1971(昭和46)年4月1日に社団法人化され、他の地域にも協議会が設立されたことから名称変更を行い、現在は公益社団法人首都圏不動産公正取引協議会と称する。そして、近畿、東海、九州、北海道、東北、中国、北率、四国の順に各地区で協議会が設立された結果、全国を網羅するに至り、2002(平成14)年12月26日認定において各地区ごとに認定されていた表示規約を廃止し、「不動産公正取引協議会連合会」名で一本化した⁴⁷。

第6章のまとめ

昭和中成長期は、日本列島改造ブームによる地価高騰と石油危機によるその終焉が、不動産市場のみならず経済社会に大きな影響を与えるとともに、高度成長から中成長への経済構造転換という大きな時代の変化に直面した時期である。この間、経済成長に伴う都市問題・地価問題が注目を集め、①「国土利用計画法」が制定され、国土の利用全体について計画的整備がなされると共に、地価対策が実施された。②「建物の区分所有法」が改正され、マンションの法制度が安定段階に入った。③地方公共団体が国法に直接基づくことなく開発・マンション建設等を規制する指導要綱等の手法が発達した。④「生産緑地法」、「農住組合法」等市街化区域内農地対策の立法が制定された。

この時期の都市法制としては、良好な都市環境の実現に向けた制度の充実が行われた。「大都市法」による新しい土地区画整理事業の創設、「建築基準法」改正による日影規制の導入、「都市再開発法」改正による第2種市街地再開発事業の創設、「都市計画法」改正による地区計画制度の創設等がこの時期を代表する。

また、住宅政策の重点が量から質に転換する動きが見られた。

この時期の不動産業政策には大きな成果が見られる。「宅建業法」改正の特徴は、媒介契約のあり方により精密な規制が加えられるようになったことである。その背景にあったのは、宅建業者の伝統的な「両手」(媒介契約において売主と買主の双方から手数料を得ること)志向を変化させよう考え方である。その具体的な成果が指定流通機構(レインズ)という新たなシステムである。また、レインズのほか、不動産適正取引推進機構、不動産流通近代化センター、不動産公正取引協議会のような主要な組織が設立・改編された。

税制については、譲渡所得の課税体系の再編、市街化区域内農地の宅地並み課税、特別土地保有税の新設など総じて課税強化が図られたが、市街化区域内農地の宅地並み課税については、骨抜きを繰り返しが行われ続けた。

住宅金融については、公庫融資のメニューが拡充される一方で、都市銀行や住専による民間住宅金融が飛躍的に増大した。

地価高騰とその終焉は不動産業に大きな影響を与えたが、その後の低迷期を経る中で、住宅の商品化の進展、流通業の発展など住宅市場の構造変化の動きが見られた。

【参考文献】（第1章～第5章及びこの章の本文と注で紹介したもののほか）

- ・關一「都市政策の理論と實際」三省堂、1936年
- ・藤條邦裕「市町村の宅地開発指導要綱について」都市計画協会「新都市」1971年121月号所収
- ・櫛田光男「市街化区域内農地の宅地並み課税問題を省みて、私はこう思う」都市計画協会「新都市」1972年4月号所収
- ・豊倉一「日本列島改造論と都市対策の動き」都市計画協会「新都市」1972年11月号所収
- ・鈴木省三「国土総合開発庁と国土総合開発公団」都市計画協会「新都市」1973年2月号所収
- ・竹歳誠「都市計画法及び建築基準法の一部を改正する法律案（Ⅰ）・（Ⅱ）」都市計画協会「新都市」1973年2月号・3月号所収
- ・板倉英則「屋外広告物法の一部を改正する法律案」都市計画協会「新都市」1973年3月号所収
- ・相場洋一「都市緑地保全法案について」都市計画協会「新都市」1973年3月号所収
- ・河野正三「国土利用計画法」第一法規、1977年
- ・板倉英則「第三次全国総合開発計画について」建設広報協議会「建設月報」1977年12月号所収
- ・広岡隆「行政代執行法新版」有斐閣、1981年
- ・建設行政実務研究会「新建設行政実務講座3都市計画Ⅰ」第一法規、1982年
- ・建設行政実務研究会「新建設行政実務講座4都市計画Ⅱ」第一法規、1982年
- ・建設行政実務研究会「新建設行政実務講座7住宅・建築」第一法規、1982年
- ・住宅金融公庫四十年史編纂委員会編「住宅金融公庫四十年史」住宅金融公庫、1990年
- ・大本圭野「証言日本の住宅政策」日本経済新聞社、1991年
- ・マンション管理センター総合研究所「マンション管理の現況と対策」1994年
- ・田村明「美しい都市景観をつくるアーバンデザイン（朝日選書573）」朝日新聞社、1997年
- ・滝澤秀樹「都市再開発法制の変遷～都市再開発法の制定とその後の主な改正～」都市計画協会「新都市」2000年12月号所収
- ・伊豆宏・齊藤広子編「住宅金融と住宅政策」ぎょうせい、2003年
- ・「RETIO No. 73 25周年記念特集号」不動産適正取引推進機構、2009年
- ・「草創のころ～設立三十周年記念文集～」不動産適正取引推進機構、2014年

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って、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にあ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3版]成文堂、2016年、167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、その用途は明確であるが、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、その用途が問題となる。

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るとした事例もある(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、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。

²⁴ 原生自然環境保全地域は国公有地に対し指定されるので、行為制限に対する損失補償の問題は生じな

い。

²⁵ 關一「都市政策の理論と實際」三省堂、1936年、149～150頁。

²⁶ 農地等には採草地が含まれる。

²⁷ この間の経緯については、不動産適正取引推進機構「RETIO」NO. 73、2009年4月、12頁以下を参照されたい。

²⁸ ちなみに、個人・法人とも所有土地に借地権を設定する行為も、税法上は原則として土地譲渡とされる。

²⁹ 特定市とは、東京都の特別区、首都圏整備法による既成市街地及び近郊整備地帯に所在する市、近畿圏整備法による既成都市区域及び近郊整備地帯に所在する市並びに中部圏開発整備法による都市整備区域に所在する市をいう。

³⁰ 財形貯蓄には一般財形貯蓄・財形年金貯蓄・財形住宅貯蓄があり、現在では財形住宅貯蓄と他の種類の併用が可能であり、また、取扱金融機関も銀行、信用協同組合、生保、損保などほとんどの民間金融機関が取り扱っている。

³¹ 元金均等方式ローンの返済期間を二つの部分に分け、そのうち最初の期間について、実際の返済期間よりも長期に返済すると仮定して、毎月の返済額を算出する方式をいう。1992(平成4)年からは、ゆとりローン(ゆとり返済)という、当初5～10年間のゆとり期間中は返済金額を抑え、その分をゆとり期間終了後に上乗せして支払う住宅ローン商品になった。いずれも、初期の返済負担額を軽くすることができる一方で、途中から返済負担額が上がることになる。

³² 都市銀行が住宅金融に積極的でなかった理由は、個人向けローンのノウハウが乏しく、小口融資が面倒でコスト高のためであり、重厚長大産業向け融資をメインとしていたため、熱心になれなかったのである。

³³ 1972(昭和47)年5月に全国銀行協会会長が記者会見し、その旨を表明した。庭山慶一郎「懐旧九十年―燃える魂の告白」毎日新聞社、2008年、411頁。

³⁴ 大蔵省銀行局長通達「金融機関とその関連会社との関係について」(1975(昭和50)年7月3日付蔵銀1968号)では、銀行が共同出資で設立した住専を通じて行う住宅金融事業は、銀行の周辺業務とされた。

³⁵ 住専は、1971(昭和46)年6月に設立された日本住宅金融を皮切りに、1979(昭和54)年8月までの約8年の間に8社が設立された。いわゆるノンバンクの一種である。

³⁶ これが後の住専問題の一因にもなったのである。

³⁷ 住宅金融公庫融資は1971(昭和46)年度は2,229億円、翌年度は2,939億円だった。

³⁸ 保証保険付住宅貸付債権と保証会社保証付債権(保険会社や保証会社が求償権担保の抵当権を有している債権)が追加された。

³⁹ 「貸金業の届出及び貸金業の実態調査に関する権限の委任に関する政令の一部を改正する政令」(1973(昭和48)年5月1日政令123号)により、住専8社のうち先発4社に住宅ローン債権信託を認めた。

⁴⁰ ちなみに、リーマンショック以降現在までは120万件弱で推移しているので、当時の状況がいかにかつたかが分かる。

⁴¹ 新設住宅着工戸数は、1972(昭和47)年度は185万6千戸と史上最高を記録し、翌年度は176万3千戸と第2位の水準であった。ちなみに、第3位は地価バブル期の1987(昭和62)年度の172万8千戸である。

⁴² 大蔵省「法人企業統計調査」によれば、法人企業の土地資産増加額は、1971(昭和46)年度の1兆3,000億円から翌年度は2兆7,000億円と、これも倍増を示した。

⁴³ 国土庁「地価公示」では、地価上昇率は1971(昭和46)年間で住宅地14.8%、商業地6.4%、1972(昭和47)年間で住宅地33.3%、商業地23.7%、1973(昭和48)年間で住宅地34.7%、商業地23.6%であった。

⁴⁴ スプロール化とは、都市の急激な発展に伴い市街地が無計画・無秩序に郊外に拡散していく現象をいう。上・下水道などのインフラの投資・利用の非効率化、都市中心部の空洞化等の問題をもたらす。

⁴⁵ 住宅の住み替えを通じて居住水準の向上が実現されることをフィルタリング効果というが、中古住宅流通の増加はこのフィルタリング効果を促進する。

⁴⁶ 住宅取得能力とは、資金調達額/住宅価格により表され、この数値が1.0より大きければ持家を買えることを意味する。そして、資金調達額=自己資金(両親からの贈与を含む)+住宅ローン借入限度額であり、住宅ローン借入限度額は、年収、金利、公庫や銀行の貸付限度額により規定される。

⁴⁷ 不動産の表示に関する公正競争規約及び施行規則と不動産業における景品類の提供の制限に関する公正競争規約及び施行規則は、一般社団法人全国公正取引協議会連合会のホームページに掲載されている。

<http://www.jfftc.org/about/index.html>

第7章 地価バブル期の不動産政策

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。

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ェイトを増加させた。

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、銀行がリスクの高い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。)

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。

(表7-1) 地価公示の変動率推移

		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。

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。

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 m²当たり 2,800 万円と、近傍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。

しかしながら、国公有地の市場取引は民有地のそれに比べてわずかであり、いったん市場に出れば民有地と同様に土地転がしの対象になり得るので、両説とも誇張された感が否めない。

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より下落し始めた。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)年にあっても、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。

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。

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は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は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。後者は、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る。本法の特徴は、整備を行うに際して民間事業者の活用を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。

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。

(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、多摩市は1988(昭和63)年1～3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。

(4) 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。

(5) 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年以降)

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。

(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	6,413	1,923(30%)
千葉県	4,427	1,155(26%)
東京都	6,200	4,012(65%)
神奈川県	4,501	1,586(35%)
首都圏計	21,973	8,736(40%)

(資料) 土地白書 1998年版

(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。

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産業政策

1. 不動産産業ビジョン

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せていた。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調スタンスとなった。

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、戦後のシャウブ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 m²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 m²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「土地関連融資の取り扱いについて」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、不動産業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、不動産業向け貸出が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、特別増貸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商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。

(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

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。

2. 不動産流通市場の動向

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期が続いた。

3. 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。

(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

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。

第7章のまとめ

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・地価一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・都市の混迷く土地問題双書35」有斐閣、2004年
- ・藤原良一・原隆之・生田長人・内田俊彦「これまでの土地政策と今後の展望」土地総合研究所「土地総合研究」18巻3号、2010年
- ・安井礼二「日本の住宅金融史概観(7)」プロGRESS「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
- ・中島正人「バブル期の住宅地地価動向についての考察ー日本の土地バブルを全国の都市住宅地からみてー」日本不動産研究所「不動産研究」59巻3号、2017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」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 m²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た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て今日に至っている。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。

第8章 資産デフレ期の不動産政策

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」¹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²。

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。

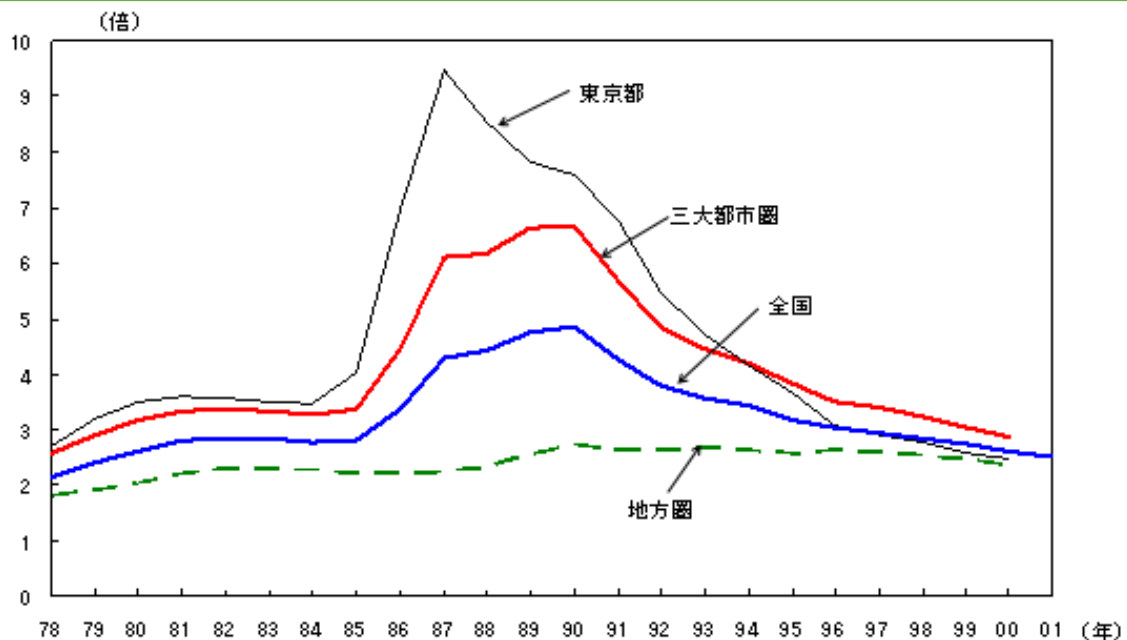
一つは、バブル崩壊により発生した不良債権・不良資産であり、いわばバブルの後始末問題である。

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³、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⁴。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⁵。「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⁶。

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。

【図8-1】土地資産額（民有地）のGDPに対する倍率の推移



(資料) 内閣府「経済白書 2003 年版」図 1-2-3

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⁷。

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⁸。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(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」⁹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らるべきである」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、その箇所の特定作業等を経た上で、2005(平成17)年3月31日までに国(財務省)から譲与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¹⁰、契約締結後2週間以内に、市町村長を經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あることから、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。注視区域においては、大規模な土地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。

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ー「土地についての公共の福祉の優先」とは何かー」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。

(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 2,000㎡以上 その他の都市計画区域 5,000㎡以上 都市計画区域外 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

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919k㎡、近畿圏は大阪市の大部分や東大阪市の一部等約421k㎡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、臨海部の工場の新增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的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¹¹、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、裁決手続については、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続の特例を創設した。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続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、全員のために収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、収用委員会は、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っ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収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書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。収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、収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。

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 m²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。

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¹²、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を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。

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¹³。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¹⁴。

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¹⁵。

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¹⁶。

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¹⁷。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¹⁸。

(3) 2002(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、広いソイ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。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¹⁹。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いるときは、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。

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。

(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²⁰。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²¹。

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に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²²。

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、建築物の個別建替え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。

(3) 2007(平成 19)年改正

「都市再生特別措置法」の 2007(平成 19)年改正により、道路と一体的に整備する受け皿住宅等の敷地に容積を移転できる地区計画制度を創設し、防災街区整備地区計画の区域内において、特に必要がある場合には、建築物の容積を配分できること、独立行政法人都市再生機構は、地方公共団体の要請に基づき、防災街区の整備に関する事業の実施に伴い住宅の明渡しの請求を受けた者のための賃貸住宅の建設等の業務を行うこと、防災再開発促進地区における第二種市街地再開発事業の面積要件を 0.5ha 以上から 0.2ha 以上に緩和、防災街区整備事業の施行区域要件に係る耐火建築物等の延べ面積の合計から地震発生時に耐火性能が著しく低下する既存不適格建築物の延面積の合計を除外する改正が行われた。

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

第6節 資産デフレ期の住宅政策

1. 住宅の質の向上

1993(平成5)年10月1日の住宅統計調査によれば、全住宅の戸当たり平均床面積は91.9㎡で、5年前の地価バブル期に比べ2.6㎡増加した。5年後の1998(平成10)年の住宅・土地統計調査では0.5㎡増加し、住宅の質を示す代表的指標である床面積で見れば、着実に向上していた。

他方、持家率は住宅価格の高騰による買い控えなどの影響で1988(昭和63)年の61.3%から1993(平成5)年には59.8%に低下し、6割を切ったが、地価下落による住宅取得能力の回復の効果が表れた1998(平成10)年には60.3%に回復した。

2. 住宅建設五箇年計画

(1) 第6期計画

この時期には、1991(平成3)年度を初年度とする第6期、1996(平成8)年度を初年度とする第7期、2001(平成13)年度を初年度とする第8期の三つの住宅建設五箇年計画が策定された。

第6期計画は、2000(平成12)年度を目途に全国で半数の世帯が、さらに、その後できるだけ早期に全ての都市圏で半数の世帯が誘導居住水準を達成することや、1995(平成7)年度において戸当たり平均床面積を95㎡とすること、大都市地域に重点を置いて最低居住水準の解消に努めることなどが目標とされた。

(2) 住宅宅地審議会答申

第7期計画策定に先立ち、住宅宅地審議会は1995(平成7)年6月16日に「21世紀に向けた住宅・宅地政策の基本体系について」を建設大臣に答申した。

答申は、「住宅政策は、民間住宅・公共住宅を合わせた住宅市場全体を対象として捉え、その市場機能が十分に発揮されるようにすることを基本とすべき」とし、戦後の住宅政策の大転換を促し、新たな住宅政策体系の考え方として、第一に住宅市場が円滑かつ適正に機能するような条件整備(基盤整備と制度的枠組みの整備)、第二に住宅市場を活用した政策目的の達成(市場の誘導)、第三に市場を補強・補完するための住宅の公的供給(直接供給)という3分野が掲げられた²³。

(3) 第7期計画

第7期計画は、誘導居住水準の達成目標は前計画と同様であるが、2000(平成12)年度を目途に戸当たり平均床面積を100㎡とすること、大都市地域の借家居住世帯に重点を置いて最低居住水準未達の解消に努めることなどが目標とされた。

そして、目標達成のための施策として次の施策を掲げた。

- ① 定期借地制度等多様な住宅供給手法の活用
- ② 市場においては十分に供給されない住宅サービス等の分野において公的主体による住宅供給を促進
- ③ 住宅の性能評価・表示システムの確立等の整備による流通促進、消費者相談窓口の整備
- ④ 新設住宅の質の誘導の強化、既存住宅ストックについて安全性を診断する体制の確立、共同住宅の適切な維持管理体制のための条件整備
- ⑤ 住環境上緊急に改善を行う必要性が高い老朽住宅密集市街地等の整備
- ⑥ 地方定住を促進し、地域の活性化を図るため、地方公共団体による住宅マスタープランの策定を推進

一見して分かるように、今日展開されている施策の相当部分がこの計画で示されているのである。

(4)第8期計画

第8期計画は、最後の五箇年計画である。2015(平成27)年度を目途に全国で3分の2の世帯が、また、全ての都市圏で2010(平成22)年度を目途に半数の世帯が誘導居住水準を達成するものとし、そのため、2015(平成27)年度を目途に床面積100㎡(共同住宅は80㎡)以上の住宅ストックの割合を全住宅ストックの5割、床面積50㎡(共同住宅は40㎡)以上の住宅ストックの割合を全住宅ストックの8割と見込んだ。

また、公的資金による住宅建設は325万戸を計画したが、実績は129.9万戸となり、達成率は40.0%にとどまった。これは、2001(平成13)年12月に閣議決定された特殊法人等整理合理化計画により住宅金融公庫の融資業務を翌年度から段階的に縮小するとともに、利子補給を前提としないことが決定されたことが影響している。

3. 生活大国5ヶ年計画と年収5倍論

1992(平成4)年には、新たな経済計画である「生活大国5ヶ年計画」が閣議決定され、宮沢首相が提唱した年収5倍論が掲げられた。これは、「東京圏をはじめ大都市圏においても、勤労者の平均年収の5倍程度を目安に良質な住宅の確保が可能となることを目指す」ものである。この計画が策定された翌年には第7次マンションブームが生じたが、当時の平均価格は年収の5〜7倍だった。

年収5倍論の根拠は必ずしも明確ではないが、住宅価格と年収の関係については、従来、資金調達可能額と住宅取得能力という概念が用いられている²⁴。それまでの統計上の動きを見ると、資金調達可能額はその時々の中堅勤労者の年収の概ね5倍で推移していた。他方、地価バブル以前の東京圏のマンション価格は中堅勤労者の年収の4〜5倍で推移していたので、こうした数字が年収5倍論のもとになったものと推測される。

しかし、結果的・事後的に把握された数字を単純に将来達成すべき政策目標の根拠とすることは、論理的厳密性を欠く²⁵。また、住宅価格と年収との相対比率を一定水準以下に収めようとする場合の政策手段については、理論的には労働分配率の変更による所得の増大²⁶、貯蓄優遇による自己資金の増大、住宅ローン金利の引下げや公庫の貸付限度額の拡大による借入限度額の増大、住宅建築コストや地価の引下げ等様々な手段があるが、これらのうち現実の政策としていずれを選択すべきかについての議論が必ずしも十分になされないまま、数字が先行した感がある。

4. 都心居住政策

1994(平成6)年7月22日に建設大臣が示した「住宅・宅地の基本方針」は、都心居住を推進するため、年収5倍論に象徴される持家重視のスタンスから都心の賃貸住宅路線へのシフトを図った。

先駆的な動きとして、後述する特優賃法が前年に制定され、家賃規制、建設費及び家賃補助制度が導入されていたが、「大都市法」の改正(1995(平成7)年3月1日法律15号)があり²⁷、建設大臣が定める供給基本方針の内容に都心居住機能向上を位置付け、地方公共団体は地区計画等の都市計画決定に努めることとし、事業手法として都心共同住宅事業を創設するとともに、土地区画整理促進区域及び特定区画整理事業の面積要件を2ha以上から0.5ha以上に引き下げた。

また、「都市再開発法」改正により空地を取り込んだ市街地再開発事業、容積率制限や道路斜線制限を緩和する街並み誘導型地区計画を導入した。

5. 特定優良賃貸住宅の供給の促進に関する法律(特優賃法)

現在も基本的状況は変わらないが、「特定優良賃貸住宅の供給の促進に関する法律」(特優賃法。1993(平成5)年5月21日法律52号)が制定された当時の借家1戸当たりの平均床面積は、持家の平均床面積の4割を下回る44㎡ほどであり、とりわけ中堅層向けの良質な賃貸住宅が不足していた。このため、民間の土地所有者等による賃貸住宅の建設を促進し、これを公的賃貸住宅として活用することが必要であるとしてこの制度が創設された²⁸。

特優賃の供給主体としては、地方公共団体、地方住宅公社及び民間事業者の3類型がある。

中堅所得者が居住することが想定される良質の賃貸住宅の供給を促進するため、特優賃の戸当たり床面積を原則として50～125㎡とすることなど規模、構造及び設備の基準が定められるとともに、家賃についても上限が定められている。同時に、賃貸住宅の建設・管理の計画(供給計画)について都道府県知事の認定を受けた家主に地方公共団体から建設費用及び家賃減額費用の一部を補助し、国が、その補助金及び地方公共団体が一定の基準に従い建設した賃貸住宅の建設費用及び家賃減額費用の一部を補助することや、農地所有者等賃貸住宅建設融資利子補給臨時措置法の要件に該当しないものに対しても同法による利子補給を行うなどの支援措置を講じている。

1996(平成8)～2000(平成12)年度を計画期間とする第7期住宅建設五箇年計画では205千戸の特優賃の建設が計上されたが、実績は115千戸にとどまった。2001(平成13)～2005(17)年度を対象とする第8期住宅建設五箇年計画では141千戸が計画されたが、実績は45千戸にとどまった。

また、「高齢者居住確保法」では、高齢者向け優良賃貸住宅を規定したが、これはいわば特優賃の高齢者版であり、同様の支援措置が講じられた。

6. 公営住宅法改正

1951(昭和26)年に「公営住宅法」が制定されてから、300万戸以上の公営住宅が建設され、現在でも200万戸弱の公営住宅のストックが存在する。法制定当時のような絶対的住宅不足は解消し、質の向上と高齢化社会への対応が求められるようになったことから、1996(平成8)年5月31日法律55号により大改正が行われた。

第1に、収入制限制度が大きく改正された。これまでは、入居収入基準は一律であったが、高齢者や障害者について特別の配慮をした。さらに、高齢者、障害者等については単身世帯でも入居を認めることにした。また、第1種と第2種の区別を廃止した。

第2に、家賃決定方式について応能応益方式を採用した。これは、毎年度入居者からの収入の申告に基づき、入居者の収入及び住宅の立地条件、規模、建築後の年数などに応じ、かつ近傍同種の住宅の家賃以下で事業主体が定めるという方式である。原価に基づく従来の方式では地価や建築費が高騰すると低廉な家賃で賃貸するという法律の目的に適合しなくなるというのが理由である。

第3に、供給方式について従来は事業主体の直接建設に限定していたのに対して、民間事業者や地方住宅供給公社、住宅・都市整備公団などが建築、所有している住宅を借り上げ、また買い取る方式を導入した(借上公営・買取公営)。

7. 住宅金融公庫法改正

「特殊法人等改革基本法」(2001(平成13)年6月21日法律58号)に基づき同年12月19日に閣議決定された特殊法人等整理合理化計画により、住宅金融公庫の行う業務について民間金融機関との競争を避けるため、貸付を段階的に縮小するとともに、民間の補完を行うことを目的として証券化支援業務が導入された。これは、2003(平成15)年6月11日法律75号により「住宅融資保険法」の改正と合わせて行われたものである。

証券化支援業務とは、一般の金融機関による住宅資金の貸付けを支援するため、貸付債権の譲受け又は貸付債権を担保とする債券等に係る債務の保証を行うもので、ふたつのタイプがある。買取型の証券化支援業務は、民間金融機関の貸付債権を公庫が譲り受け、信託した上で、それを担保として公庫が債券の発行を行うものであり、保証型の証券化支援業務は、元利100%を対象とする住宅融資保険が付された民間金融機関の貸付債権又はその信託受益権を担保として民間金融機関が発行する債券等について、公庫が期日どおりの元利払い保証を行うものである。

また、「独立行政法人住宅金融支援機構法」(2005(平成17)年7月6日法律82号)が制定され、公庫を廃止し、独立行政法人住宅金融支援機構が2007(平成19)年4月1日に設立された。

8. 都市基盤整備公団法・都市再生機構法

住宅・都市整備公団は、1999(平成11)年11月1日に「都市基盤整備公団法」(同年6月16日法律76号)に基づき都市基盤整備公団に改組された。住宅・都市整備公団が民業を圧迫しているとの批判に鑑み、都市基盤整備公団は、新たな分譲住宅の建設は行わず、地方公共団体、民間事業者との協力・役割分担の下に都市地域における都市生活・都市活動の基盤整備として居住環境の向上・都市機能の増進を図るための市街地の整備改善や賃貸住宅の供給・管理を行い、根幹的な都市公園の整備を行うこと等を目的とした。

その後、前項で述べた特殊法人等整理合理化計画に基づき、新規の宅地分譲事業(ニュータウン)や自ら土地を取得して行う賃貸住宅の新規建設を廃止するなど業務を大幅に見直した上で、「独立行政法人都市再生機構法」(2003(平成15)年6月20日法律100号)が制定され、同法に基づき、2004(平成16)年7月1日に都市基盤整備公団は廃止され、独立行政法人都市再生機構が設立された。

第7節 資産デフレ期の不動産私法

資産デフレ期の不動産私法の立法は、活発であった。「借地借家法」が制定され、そこで導入された定期借地権は、土地の所有と利用とを調整する新しい制度として注目を浴び、その後の同法改正により定期借家制度が設けられた。また、阪神・淡路大震災をきっかけにマンションの問題点が明らかになり、「区分所有法」が大きく改正された。さらに、欠陥住宅紛争をきっかけとして、瑕疵担保期間の特例や住宅性能表示制度が設けられ、担保法改正によって抵当権設定後の賃借権について新しい位置づけがなされた。それらの立法では、消費者保護の流れと共に、不動産私法が経済の活性化に寄与することが期待された。

1. 借地借家法制定

(1) 経緯

「借地法」・「借家法」改正は、1966(昭和41)年以後行われなかった。これに対し、「借地法」の正当事由規定が借地権の保護に過ぎ、新規借地供給の障害になっている、「借家法」の借家権存続保護はバランスを失するほどに過大であり、立退料が高額化することで建替えの阻害原因になり、市街地の再開発の障害になっているなどの批判がなされ、1991(平成3)年に「借地法」と「借家法」が廃止され、両者を一本化した「借地借家法」(平成3年10月4日法律90号)が新たに制定された²⁹。

(2) 普通借地

「借地借家法」によって、新しい普通借地権と新しい定期借地権が生まれた。新しい普通借地権の存続期間については30年とし、ただし、契約でこれより長い期間を定めたときは、その期間とするものとした。旧法と異なり、新法では建物の構造に関係なく期間は定められる。

普通借地権は、建物が存続する限り期間満了時の更新が可能である。地主等の借地権設定者が更新を拒絶するには、遅滞なく異議を述べなければならない。この場合の異議については、「借地権設定者及び借地権者が土地の使用を必要とする事情の他、借地に関する従前の経緯及び土地の利用状況並びに借地権設定者が土地の明渡しの条件等として借地権者に対して財産上の給付をする申出をするかなどを考慮して、正当の事由があると認められる場合」であることが必要とされた。更新後の存続期間は最初が20年で、2回目以降は10年である³⁰。

また、正当事由については、「借地法」の正当事由規定に比べて詳細ではあるが、従来の判例が採用していた規準を成文化し、立退料慣行を法文で明確に認めたことが特徴である。

(3) 定期借地権

① 制度の創設と普及策の展開

定期借地権は、借地供給の増大を目的として制定された制度である。一般定期借地権のほか、建物譲渡特約付借地権と事業用借地権の3類型がある³¹。その内容は、(表8-2)のとおりである。

(表 8-2) 定期借地権の3類型(法制定時)

	一般定期借地権(22 条)	建物譲渡特約付借地権(23 条)	事業用借地権(24 条)
期間	50 年以上	30 年以上	10 年以上 20 年以下
要件	契約の更新・建物築造による存続期間延長・建物買取請求権がない旨を特約	建物を相当の対価で借地権設定者に譲渡	事業の用に供する（居住用を除く）
契約	公正証書等の書面	制限なし	公正証書
備考		旧借地権者は借家人になる	

定期借地方式による住宅(定借住宅)は、1993(平成 5)年から戸建て、マンションの供給が開始された。建設省は、定借住宅の普及を促進するため、次のような施策を講じた。

- ・定期借地契約約款(案)及び注釈(1992(平成 4)年 7 月)³²
- ・財団法人都市農地活用支援センターによる施策の検討(1993(平成 5)年 6 月)³³
- ・保証金の経済的利益に対する課税について国税庁の確認を得て建設省から通知する方法により明確化(1994(平成 6)年 1 月以降毎年)
- ・国税庁が財産評価基本通達を改正し、定期借地の底地評価を明確化(同年 2 月 15 日)
- ・定期借地権普及促進協議会の設置(同年 7 月)³⁴
- ・戸建て住宅及び集合住宅についての定期借地権設定契約書(案)(1995(平成 7)年 4 月)³⁵
- ・定借マンションの事業方式に関する報告書(同年 6 月)³⁶
- ・住宅金融公庫が建物及び権利金については従来の借地権と同様、融資対象とするとともに、保証金に対する融資(同年度)
- ・地方住宅供給公社による定期借地方式の分譲住宅・賃貸住宅の事業化(同年度)
- ・国土庁が定期借地権方式の住宅供給状況調査を実施(同年度以降毎年)³⁷
- ・定借マンションの管理・運営段階の課題等に関する報告書(1996(平成 8)年 3 月)³⁸
- ・新総合土地政策推進要綱で定期借地権制度の活用を明記(1997(平成 9)年 2 月 10 日閣議決定)
- ・定期借地権を活用した開発行為等により設置された道路の取扱い基準(同年 3 月 28 日建設省建設経済局長通達)
- ・定借分譲マンションの管理規約、管理委託契約書、貸地管理業務委託契約書、維持管理計画のモデルを含むガイドライン(同年 3 月)³⁹
- ・住宅・都市整備公団が定期借地方式の分譲住宅・賃貸住宅の試行(同年 3 月)
- ・住宅金融公庫が転貸方式についても地方住宅供給公社の分譲住宅(戸建)の保証金に対する融資を対象(同年度)
- ・神戸市都市整備公社の定借バンク開始(同年度)⁴⁰
- ・定期所有権活用マニュアル(1998(平成 10)年 3 月)⁴¹
- ・定期借地権活用事例集(同年 3 月)都市農地活用支援センター
- ・住宅・都市整備公団が個人向け宅地の定期借地事業を開始(同年度)
- ・国税庁が財産評価個別通達を改正し、一般定期借地権の底地評価を軽減(同年 8 月 25 日)
- ・生活空間倍增戦略プランで定期借地制度の一層の促進を明記(1999(平成 11)年 1 月 29 日閣議決定)
- ・兵庫県のひょうご定借センター開設(同年度)
- ・定借バンクに対する国庫補助(2000(平成 12)年度)
- ・北九州市定借バンク、松戸市定借バンク(同年度)
- ・都市基盤整備公団が民間供給支援型賃貸住宅制度を開始(2002(平成 14)年度)⁴²
- ・総務省が自治体に「遊休公有地の活用について」定期借地権制度の活用を通達(同年 8 月 21 日)
- ・構造改革特区で土地開発公社の所有する造成地の賃貸事業を認める(2003(平成 15)年)⁴³
- ・定期借地権のあり方に関する調査報告書(2004(平成 16)年 3 月)⁴⁴
- ・都市再生機構が定期借地買取制度を開始(同年度)
- ・「公有地の拡大に関する法律施行令」改正により土地開発公社の公有地賃貸事業が全国で可能に

(同年 12 月 22 日施行)

- ・前払い賃料に対する相続税の財産評価及び所得税の経済的利益に対する課税に対する明確化＝前払地代方式の導入(2005(平成 17)年 1 月 11 日)⁴⁵
- ・定期借地権のあり方に関する調査報告書(同年 3 月)⁴⁶
- ・定期借地権推進協議会が定期借地権普及促進協議会の後継組織(任意団体)として発足(同年 4 月)
- ・定期借地権付住宅の二次流通実態調査(同年度以降毎年)国土交通省⁴⁷

② 制度の改正

定期借地制度の 3 類型のうち最も多く利用されたのが事業用借地権であった。しかし、その存続期間は 10 年以上 20 年以下である一方、一般定期借地権は 50 年以上とされているため、20 年超 50 年未満の期間で事業用の定期借地に関する制度上の空白が生じていた。建物の減価償却期間は 20 年を超えるものが多く、実際の活用例も上限の 20 年に集中していたことから、存続期間見直しの必要性が指摘されていた。そこで、2007(平成 19)年 12 月 21 日法律 132 号により「借地借家法」を改正し、いわゆる事業用定期借地権の存続期間を 10 年以上の任意の期間で定められるようにした⁴⁸。

(表 8－3) 定期借地権の 3 類型(法改正後)

	一般定期借地権(22 条)	建物譲渡特約付借地権(24 条)	事業用定期借地権等(23 条)
期間	50 年以上	30 年以上	10 年以上
要件	契約の更新・建物築造による存続期間延長・建物買取請求権がない旨を特約	建物を相当の対価で借地権設定者に譲渡	事業の用に供する(居住用を除く)
契約	公正証書等の書面	制限なし	公正証書
備考		旧借地権者は借家人になる	

③ 政策評価

定期借地制度が導入された当時、建設省はこれを宅地供給促進策として推進したが、1993(平成 5)年から 2015(平成 27)年までの定期借地権付住宅の累計供給実績は 7.5 万戸程度であり⁴⁹、決して多いとは言えない。しかし、これは地価下落に伴い、価格面での比較優位性が薄らいだためである。定借マンションは一般の分譲マンションより床面積が大きいものが多く、戸建て住宅にあっては敷地にゆとりを設けるなど、全般的に良質の住宅が供給されている⁵⁰。

また、事業用定期借地権については、立法時には現代型サービス産業と呼ばれる、相対的に建物の耐用年数が短く、かつ規模も大きくない土地利用形態を中心に考えていたが、アウトレットモール、医療・福祉系のように実際のニーズは多様であり、かつ長期間の利用を求める事業者が多い。

さらに、地方公共団体等が PRE(公的不動産戦略)の一環として貸主となる事例が見られ、近年、医療福祉の施設整備が大幅に増加している⁵¹。

このように、当初の政策意図とは必ずしもそぐわないものの、一定の効果を上げていると評価できよう。

(4) 借家

借家については、基本的に、従前と同様の規定が設けられた。なお、正当事由については、「建物の賃貸人及び賃借人が建物の使用を必要とする事情のほか、建物の賃貸借に関する従前の経過、建物の利用状況及び建物の現況並びに建物の賃貸人が建物の明渡し条件として又は建物の明渡しと引換えに建物の賃借人に対して財産上の給付をする旨の申出をした場合におけるその申出を考慮」と規定された。借地の場合と同様に細かく判断基準が規定され、立退料が成文化された。

また、期限付借家の制度が設けられた。これは、「転勤、療養、親族の介護その他のやむを得ない事情により、建物を一定の期間自己の生活の本拠として使用することが困難」な場合及び「法令又は契約により一定の期間を経過した後に建物を取り壊すべきことが明らかな場合」に確定期限付きの借家契約をすることができ、この場合には期間の満了により借家契約が終了する。

2. 定期借家

(1) 議論の対立

定期借家制度とは、期間が満了すれば、家主は正当事由がなくとも、賃貸借を終了させることができ、賃借人は建物を明け渡すという内容の賃貸借契約である。これまでは、この趣旨の特約を締結した場合には、正当事由制度に反するため、賃借人に不利な特約として効力を有しなかった。しかし、主に近代経済学者が、定期借家制度導入を提唱した。その理由は、①従来の正当事由制度は、戦時立法である、②一部の既存借主のみを保護し、家主側の供給意欲を減退させ結果として多くの潜在的借主に被害を与えた、③家主はファミリー向け賃貸住宅建設の意欲を持たなくなった、④事業用賃貸借の場合には弱者保護的の制度は不要であるなどであった。これに対し法律学者の多くは、①正当事由制度は、賃借人の生活及び営業の安定に寄与している、②賃借人が家族であるときには期間が満了すれば退去させられるのは過酷である、③ファミリー向け賃貸住宅不足は、その期待利回りが低いことによるものであり正当事由とは余り関係がない、④事業用でも営業継続への配慮が必要であることなどを理由に反対した⁵²。

(2) 良質賃貸住宅法と定期借家

1999(平成11)年に「良質な賃貸住宅の供給の促進に関する特別措置法」(同年12月15日法律153号)が与党3党(自民・公明・自由)の議員立法により提出され、若干の修正を受けて成立し、「借地借家法」が改正され、定期借家権が導入された⁵³。この結果、借家制度には、正当事由付き普通借家とそれがない定期借家の二つが存在することになった。

定期借家の要件は、①期間の定めのある建物の賃貸借であること⁵⁴、②書面によって契約をすること⁵⁵、③事前説明義務があることである。以上の要件を満たさない借家契約は、定期借家契約にはならず、普通借家契約(正当事由付借家)になる。なお、定期借家契約は、借賃改定特約(例として、2年ごとに5%値上げ)がある場合には、賃料増減額請求権が排除される。これは、サブリース紛争をきっかけに設けられた規定である。

コラム：サブリース紛争

サブリース契約の典型例は、次のとおりである。不動産会社が地主に建物建築を勧め、地主は銀行借入で建物を建築し、不動産会社との間で長期間一括借り上げてもらう賃貸借契約(マスターリース)を締結する⁵⁶。家賃増額特約もあり、「家賃保証契約」と呼ばれた。不動産会社は、一括借受けした建物を階ごと又は部屋ごとに再賃貸(サブリース)する。当初の計算では、マスターリースの賃料額よりもサブリースの賃料総額が上回り、全員が利益を得る予定であった。地主は銀行返済と保証賃料の差額取得、銀行は優良貸出先確保、不動産会社はサブリース賃料と家賃保証賃料の差額取得(+建設工事請負の利益)、テナントは入居先確保。しかし、地価バブル崩壊でサブリースのテナントがいなくなってしまうため、不動産会社は、マスターリースについて「借地借家法」32条の賃料減額請求権を行使した。

最高裁平成15年10月21日判決・民集57巻9号1213頁は、①サブリース契約でも(賃料自動増額特約があっても)賃料減額請求権はある、②具体的な減額の基準は、サブリースの事情を考慮すべきであると判示した。

3. 高齢者の居住の安定確保に関する法律(高齢者居住法)

2001(平成13)年4月6日法律28号により制定された「高齢者の居住の安定確保に関する法律」(高齢者居住法)は、賃貸住宅市場において高齢者が容易に借家契約を締結できず、高齢者向けのバリアフリー構造を備えた賃貸住宅が少ないという問題への対策であり、高齢者向けの終身借家権を創設した。終身借家による賃貸事業を行う場合は、都道府県知事の認可を受ける必要がある。その理由は、住宅をバリアフリー化する為に必要な費用について補助金制度があること及び前払家賃を受領しうることである。借家人の資格としては、①高齢者であること(60歳以上。配偶者については、60歳以上に限定されない)、②同居者(親族)も高齢者であること(60歳以上)である。建物としては、

バリアフリー住宅であることが必要である。

終身借家権は、不確定期限付借家権であり、かつ賃借権につき相続人の相続権が排除されている。借家権(建物賃借権)も財産権であるから、相続できるのが原則であるが、高齢者のためにバリアフリー住宅を普及させるという公益目的のために相続権を排除した。なお、相続されないのは借家権のみであり、他の権利・義務(未払家賃、原状回復権、敷金返還請求権等)は相続される。さらに、地方公共団体が家賃補助、建設費補助、家賃保証を支援する⁵⁷。終身借家権は、老人ホーム等にも活用が期待されている。

4. マンション関連法

「区分所有法」制定後約40年を経て、マンションの供給は一層拡大し、2001(平成13)年末にはマンション戸数は約400万戸となり、約1,000万人が居住するようになった。特に、三大都市圏におけるマンションの比重は一層大きい。また、阪神・淡路大震災の経験からマンション建替えについての問題点も明らかになった。そこで、マンション法制に関し相当重要な法制定・法改正が行われたのがこの時期である。

(1) 被災区分所有建物の再建等に関する特別措置法

「区分所有法」の建替えの規定は、老朽化と一部滅失を想定したものであって、区分所有建物の全部が滅失し、区分所有者の団体的関係も消滅してしまう場合は念頭になかった。阪神・淡路大震災ではマンションの倒壊により区分所有建物全部滅失が生じ、このため、区分所有建物の再建には「民法」の原則に基づき全員一致が必要になった⁵⁸。こうして、「区分所有法」に空白があることが明らかになった。

このため、震災後に急遽定められたのが「被災区分所有建物の再建等に関する特別措置法」(1995(平成7)年3月24日法律43号)である。同法により、敷地共有者の議決権の5分の4以上の多数による決議をもってマンションの再建を決められるようになった。

(2) マンション管理適正化法

「マンションは管理を買え」と言われるほど、マンション管理はマンションの適切な維持のために重要でありながら、「区分所有法」は、マンション管理の具体的あり方について規定を設けていなかった。しかも、多くのマンションでは、個別具体の管理業務は管理会社によって行われている。このため、2000(平成12)年12月8日法律149号により与党3党(自民・公明・自由)による議員立法の形で「マンションの管理の適正化の推進に関する法律」(マンション管理適正化法)が成立した。その主要内容は、①管理組合に対する支援態勢の整備、②管理業者に対する規制、③分譲業者の義務規定である。

- ① 管理組合に対する支援体制の強化では、管理組合や住民が相談したり、アドバイスを求めるための専門家として国家資格である「マンション管理士」を創設した。その役割は、建物の長期修繕計画の作成や管理業者の選定、管理規約変更に関する助言を行う。また、情報提供・苦情やクレーム処理の機関として財団法人マンション管理適正化推進センターが設立された。
- ② 管理業者に対する規制として、国土交通省への業者登録の義務化、国家資格たる「管理業務主任者」設置の義務化、組合理事長名による口座管理の義務化(管理会社の口座との分別)がなされた。
- ③ マンション分譲業者に対しては、建物の設計図類を管理組合に引き渡すことを義務付けた。

(3) マンションの建替え等の円滑化に関する法律

阪神・淡路大震災以降、約100棟のマンションで建替えがなされたが、その過程で建替えの障害となっている制度が明らかになった。①建替え決議後、建替え工事を発注する区分所有者団体に法人格がないこと、②従前建物の専有部分に抵当権が設定されていた場合や賃借人がいる場合に権利調整が困難であることが指摘された。そこで、2002(平成14)年6月19日法律78号により制定されたのが「マンションの建替え等の円滑化に関する法律」(マンション建替え円滑化法)である。なお、この法律に言うマンションとは「二以上の区分所有者が存する建物で人の居住の用に供する専有部分の

あるものをいう」とされ、事業用部分のみからなる区分所有建物は含まれない。

この法律で規定するマンション建替事業の手続は、次のとおりである。「区分所有法」による建替え決議が成立した後、建替えに合意した区分所有者は、事業計画・定款を作成し、行政庁の認可を得て、法人格のあるマンション建替組合を設立する。組合は建替え不参加の区分所有者から権利を買い取り、権利変換計画を作成する。この計画に対し行政庁の認可を得て、建替え工事について建設会社との間で請負契約を締結する。工事完成後、権利変換が達成されると組合は登記を一括申請し、旧建物の専有部分の区分所有者及び借家人は、対応する新建物の専有部分の区分所有者及び借家人になる。また、そこには旧専有部分に設定されていた抵当権が存在するものとされる。

さらに、危険有害なマンションについては、市町村長が建替え勧告を行うことができる。この場合、借家人がいるときには代替住宅等の居住安定計画の認定により、「借地借家法」の正当事由制度の適用が排除される。この制度は、「密集法」で既に認められていた制度である⁵⁹。

(4) 区分所有法改正

2002(平成14)年12月11日法律140号による「区分所有法」改正は、上記2つの法律と連動するもので、①管理の適正化、②建替え実施の円滑化を中心的な目的とした。

管理の適正化に関しては、これまで「改良を目的とし、著しく多額の費用を要しない」共用部分の変更について持分過半数でなし得るとしていたのを、「その形状又は効用の著しい変更を伴わない」共用部分の変更については持分過半数でなし得ると改正した。その目的は、大規模修繕について持分過半数の賛成でなしうることの明確化であった。また、規約について、「規約は、専有部分若しくは共用部分又は建物の敷地若しくは附属施設(建物の敷地又は附属施設に関する権利を含む。)につき、これらの形状、面積、位置関係、使用目的及び利用状況並びに区分所有者が支払った対価その他の事情を総合的に考慮して、区分所有者間の利害の衡平が図られるように定めなければならない。」と規定した。これは、マンション分譲時に分譲業者が作成する原始規約において業者に有利な条項を設ける例(管理費の負担、駐車場使用権、屋上広告塔使用権等)があったため、これを防止する目的の規定である。本規定は、「民法」90条の具体化であり⁶⁰、区分所有法者間の衡平を欠く規約はその部分について無効となる。また、管理組合法人化について従来は区分所有法者の数が30人必要であったが、改正法は人数要件を不要とした。

建替えに関し、改正法は「集会においては、区分所有者及び議決権の各五分の四以上の多数で、建物を取り壊し、かつ、当該建物の敷地若しくはその一部の土地又は当該建物の敷地の全部若しくは一部を含む土地に新たに建物を建築する旨の決議(以下「建替え決議」という。)をすることができる。」と規定した。従来の規定では、この数的要件に加えて、老朽、損傷等の事由により建物の効用維持・回復のために「過分の費用」が必要なことを要件としていたが、明確でなく紛争を惹起するとしてこれを削った。また、改正前は同一の敷地に主たる使用目的が同一の建物を建築することが要件になっていたが、これも削られたため、隣地を購入して敷地面積を拡大したり、店舗住宅併用マンションを住宅専用マンションに建て替えることも可能になった⁶¹。「マンション建替え円滑化法」と合わせてマンション建替えの容易化がなされたことになる。

5. 住宅の品質確保の促進等に関する法律(品確法)

新築建物の売買において、目的物に瑕疵があった場合には売主がこれを修繕することが簡単な解決方法と考えられるところ、民法の売買瑕疵担保に関する規定は十分ではない⁶²。瑕疵担保責任の要件として、そもそもどの程度の不具合ないし欠陥があれば瑕疵となるのかが明らかではないし、また、その効果として、瑕疵により契約目的の達成ができないときには解除が認められるが、そこまでの瑕疵でない場合には損害賠償が認められるにとどまり、修補請求権の規定がない。さらに、「民法」では瑕疵担保責任の追及は瑕疵を知ってから1年以内にしなければならないところ、多くの約定は引渡しから1年などという形で期間を一層短縮していた。建物建築請負契約であれば、効果として修補請求権が認められる一方、解除権は認められず、また、瑕疵担保責任の期間は石造などの堅固建物では10年その他の建物では引渡しから5年であるから、合理的とは言えない不均衡が生じている⁶³。

住宅は極めて高額財産であるが、それに不具合があった場合には消費者にとって十分な救済が存在しないことが問題であった。このため、1999(平成11)年6月23日法律第81号により制定された「住宅の品質確保の促進等に関する法律」(品確法)は、次の制度を導入し、住宅の品質確保の促進、住宅購入者等の利益の保護及び住宅に係る紛争の迅速かつ適正な解決を図ることとした。

- ① 住宅性能表示制度：建設大臣(現在は国土交通大臣。以下同じ。)が住宅の性能に関し表示すべき事項及びその表示の方法の基準(日本住宅性能表示基準)及び評価方法(評価方法基準)を定める。建設大臣の指定を受けた指定住宅性能評価機関は、住宅性能評価を行い、評価書を交付する。住宅の建設工事の請負人又は新築住宅の売主は、住宅性能評価書を添付・交付した場合は、反対の意思を表示しているときを除き、表示された性能を有する新築住宅を引き渡すことを契約したものとみなされる。
- ② 紛争処理制度：建設大臣が弁護士会等を指定住宅紛争処理機関として指定し、住宅性能評価書が交付された住宅の建設工事の請負契約又は売買契約に関する紛争のあっせん、調停及び仲裁の業務を行わせる⁶⁴。
- ③ 瑕疵担保の特例：住宅を新築する建設工事の請負契約又は新築住宅の売買契約においては、請負人又は売主は、注文者又は買主に引き渡した時から10年間、住宅のうち構造耐力上主要な部分又は雨水の浸入を防止する一定の部分の瑕疵について担保の責任を負うこととした。また、建物売買について修補請求を認めた。これらに反する特約で注文者又は買主に不利なものは無効とされる。

6. 消費者契約法

(1) 内容

2000(平成12)年5月12日法律61号により制定された「消費者契約法」は、消費者と事業者との間に情報の質及び量並びに交渉力の格差があることを理由に、事業者の一定の行為により消費者が誤認し、又は困惑した場合について契約の申込み又はその承諾の意思表示を取り消すことができること及び事業者の損害賠償の責任を免除する条項その他の消費者の利益を不当に害することとなる条項の全部又は一部を無効とすることを規定し、消費者の利益の擁護を図ることを目的としている。この法における「消費者」とは、個人(事業として又は事業のために契約の当事者となる場合におけるものを除く。)をいい、「事業者」とは、法人その他の団体及び事業として又は事業のために契約の当事者となる場合における個人をいう⁶⁵。

誤認・困惑についての取消権とは、事業者が誤認(不実告知、断定的判断の提供、不利益事実の不告知など)、困惑(契約するまで営業担当者が帰らない不退去、契約するまで帰さない監禁など)といった不適切な勧誘行為により契約をした場合には、消費者は取り消すことができるものである。

消費者の利益を不当に害する条項であるとして無効とされるのは、事業者の債務不履行により生じた損害賠償責任のすべてを免除する条項、消費者が支払う損害賠償額を予定するもので、同種契約における平均的な損害額を超える条項、民法や商法などの規定に比べ、消費者の権利を制限し、又は消費者の義務を加重するもので、「民法」による信義則に反して消費者の利益を一方的に害する条項等である。

(2) 2006(平成28)年改正

「消費者契約法の一部を改正する法律」(2006(平成28)年6月3日法律61号)による改正内容のうち不動産に特に関係するものは次の通りである。

① 取消し事由の追加

高齢者の判断能力の低下等につけ込んで大量に商品を購入させる事案への対応として、過量な内容の契約を取り消すことができることとした(4条4項)。

② 重要事項の範囲の拡大

床下にシロアリがおり、家が倒壊した場合のように、契約の目的物に関しない事項についての不実告知による被害事案への対応として「消費者の生命、身体、財産その他の重要な利益についての損害又は危険を回避するために通常必要であると判断される事項」が重要事項に追加された(4条5項3

号)。

③ 取消権の行使期間の延長

取消権は追認をすることができる時から6箇月、契約締結時から5年の消滅時効にかかることとされていたところ、前者について1年間に延長された(7条)。

④ 無効となる契約条項の追加

事業者の債務不履行や隠れた瑕疵を理由とする消費者の解除権を放棄させる条項が無効とされた(8条の2)。

⑤ 10条前段要件の明確化

当初の法10条は、消費者契約の条項が無効とする要件の第一として、当該条項が、民法、商法その他の法律の公の秩序に関しない規定、すなわち、任意規定の適用による場合に比し、消費者の権利を制限し、又は消費者の義務を加重するものであることを定めていた。ここで、任意規定の範囲について、明文の規定に限定されとする見解と慣習や特約、一般法理なども含まれるとする見解が対立していたが、更新料特約に関する2011(平成23)年7月15日最高裁二小判決(民集64巻4号1197頁)は、任意規定には、明文の規定のみならず、一般的な法理等も含まれると解するのが相当であると説示して、後者の見解を採用することを明らかにした。これを受けて、同条に消費者の不作为をもって意思表示をしたものとみなす条項が例示として追加されるとともに、「民法、商法その他の法律」が「法令」に改められた。

(3) 2018(平成30)年改正

「消費者契約法の一部を改正する法律」(2018(平成30)年6月15日法律54号)による改正内容のうち不動産に特に関係するものは次の通りである。

① 取り消しうる不当な勧誘行為の追加等

社会生活上の経験不足の不当な利用、加齢等による判断力の低下の不当な利用、靈感等による知見を用いた告知、契約締結前に債務の内容を実施すること等が追加された(4条5項3～8号)。

また、不利益事実の不告知の要件が故意による不告知から故意又は重大な過失による不告知に緩和された(4条2項)。例えば、日照良好と説明しつつ、隣地にマンションが建つことを告げずにマンションを販売した事案で、不告知が重大な過失による場合も取り消すことができるようになった。

② 無効となる不当な契約条項の追加

消費者の後見等を理由とする解除条項(8条の3)が追加されるとともに、解除権の有無を消費者ではなく事業者が決定するなど事業者が自分の責任を自ら決める条項も不当な契約条項とされた(8条・8条の2)。

(4) 不動産取引における論点

不動産に関する売買契約・賃貸借契約・媒介契約・代理契約・建築請負契約・設計契約等全ての契約に関し、事業者と消費者との間で締結される契約(消費者契約)に対しては「消費者契約法」が適用されるが、事業者同士の契約や、消費者同士の契約には適用されない。

「宅建業法」との関係では、①「消費者契約法」と異なる規定(瑕疵担保責任や損害賠償額の予定等)がある場合には、同法よりも「宅建業法」が優先して適用される。②「消費者契約法」では事業者が宅建業者か否かを問題にしないから、一般個人や一般法人が所有する賃貸建物の借家契約でも同法が適用される。③「宅建業法」は、宅建業者の監督処分・処罰が中心であり、禁止行為についての私法的効力については規定がないのに対して⁶⁶、「消費者契約法」では、契約の取消しができることを定めている⁶⁷。

7. 短期賃貸借保護制度の廃止

不動産に抵当権が先に設定・登記されている場合には、その後の賃借権はこれに対抗し得ないというのが一般理論である。しかし、「民法」は、抵当権設定後も抵当権設定者の使用収益権があること、

また、賃借人にも一定の保護が必要であることから、期間が3年以下の建物賃借権は、抵当権の登記後に登記又は引渡しを受けたものであっても抵当権者に対抗できることを規定した⁶⁸。一般に、地主は銀行からの借入で賃貸マンションを建設する際に銀行のための抵当権を設定し、その後借家人の募集を行うことを踏まえると、この短期賃貸借保護は借家人にとって大きな役割を果たしてきた。

しかし、地価バブル崩壊後、債務者が抵当権実行を妨げようとして短期賃借権を設定し賃料を低額にしたり、高額敷金を差し入れる等の形でこの制度が濫用されたため、批判が高まり、2003(平成15)年8月1日法律134号により「民法」の関係規定が改正された。新規定によれば、抵当権設定後の賃貸借は、387条に規定する例外(抵当権者の同意の登記がある場合)を除いて、抵当権者に対抗し得ない。ここで賃貸借期間の長短の区別はない。ただ、直ちに明け渡すのではなく、6ヶ月間明渡しを猶予される。

第8節 阪神・淡路大震災

1. 対応と課題

1995(平成7)年1月17日午前5時46分に発生したM7.2の阪神・淡路大震災は、防災行政のみならず、不動産政策に大きな問題を投げかけた⁶⁹。

「罹災都市借地借家臨時処理法」が施行されたが、復興事業の施行に当たって同法による借家人の敷地優先賃借権等との調整をいかに図るかという困難な課題が注目された⁷⁰。

また、「被災市街地復興特別措置法」の制定を含む16本の緊急立法がなされた。

そして、被災した建築物の解体やがれきの処分に要する費用は全て公費負担とされたほか、被災者の居住確保のため、応急仮設住宅48,300戸供給、全国の公的住宅の空き家12,700戸提供、災害復興公営住宅制度が創設された⁷¹。既存の住宅ローンについては、被災状況に応じて返済猶予、金利減免など多様な返済軽減措置が講じられた。ただし、二重ローン問題については先送りされた⁷²。

税制に関しては、地価税、固定資産税・都市計画税の減免、土地譲渡益課税の減免が講じられた。

これらの措置は、復興のための新たな事業手法と復興後のまちの姿の新たな選択肢を提供することにより、迅速な復興を目指すものであるが、実際の事業の推進に当たっては、関係者の合意形成の問題が横たわっている。住民の意思と計画や事業のあり方に関する問題は、震災の復興計画・事業にとどまらず、都市整備やまちづくりにおける普遍的・根本的な問題である。神戸市のように、株式会社と呼ばれたほど都市経営に優れ、1981(昭和56)年に「まちづくり条例」を制定し、早くからまちづくり協議会を組織・支援してきた先進自治体にあっても、復興事業に係る都市計画決定の内容や進め方に対し住民から少なからぬ反発が生じた⁷³。一日も早い復興のための事業の迅速化と、より良いまちづくりのための住民、地権者等関係者の意思の集約・形成・反映という二律背反になりかねない両者の要請をいかに調和させていくかという課題は、その後の災害でも提起されている。

もう一つの課題は、「建築基準法」上のいわゆる既存不適格建築物の存在である。幅員4m以上の道路に面していない住宅が当時、全国で4割に達するなど、安全上問題のある建築物が多く存する。これら既存不適格建築物の問題はかねてから指摘されていたが、この震災でまさに露呈してしまった。特に、マンションについて建ぺい率や容積率不足のために建替えが困難な状況が生じたため、優良建築物制度を活用した解決が図られた⁷⁴。

2. 被災市街地復興特別措置法

1995(平成7)年2月26日法律14号により制定されたこの法律は、まず、震災・火災等の被害が大きく、放置すれば不良な街区の環境が形成されるおそれがあり、土地区画整理事業、市街地再開発事業等を実施する必要がある地域を「被災市街地復興推進地域」に指定する。この指定を受けると、災害発生から2年以内で定められる日まで軽微なものを除く建築行為等は知事の許可を得なければならない。許可を得ることができなかった土地所有者は、知事に対して土地買取りの申出をすることができ、申出があれば原則として買い取るものとしている。

次に、土地区画整理事業について「被災市街地復興土地区画整理事業」としての特例が多く設けられている。復興共同住宅区を定めて指定規模以上の宅地所有者からはそこへの換地の申出を受け、指定規模未満の場合には復興共同住宅区内の土地の共有持分を与えることを認めている。また、清算金に代えて住宅等の給付を受ける制度も設けた。施行者はそのための住宅を施行区域以外において建設することもできる。換地計画においては、公営住宅等及び被災市街地居住者の共同福祉利便施設のための用地を保留地として定めることができる⁷⁵。

同法はまた、被災者について公営住宅等の入居者要件を3年間は問わないことも定めた。

コラム：阪神・淡路大震災の住宅確保対策

兵庫県は1995(平成7)年8月「ひょうご住宅復興3ヵ年計画」を策定し12万5千戸の住宅を供給することとした。そのうち新設住宅は11万戸、うち公営住宅は7万7千戸とされた。

建設省は、これに対し最大限の支援を行うこととし、公営住宅は震災前着工分・空き家の活用を含め3万9千戸を確保するとともに、家賃低減を行う被災者住宅対策の拡充を図った。

また、応急仮設住宅の存続期間は「建築基準法」上最大2年3月とされているところ、1998(平成8)年6月「特定非常災害の被害者の権利利益の保全等を図るための特別措置に関する法律」によりその延長を可能にした。

第9節 資産デフレ期の不動産政策

1. 不動産業ビジョン

(1) 新不動産業ビジョン

1992(平成4)年4月、建設省建設経済局は「新不動産業ビジョン」を取りまとめた。

不動産業の展開方向を、信頼の向上、住生活サービスの充実、都市環境の創造と運営、不動産活用サービスの高度化に置き、必要な施策として次のものを提示した。

- ・不動産流通の充実：指定流通機構の機能の拡充、不動産情報の把握・公開、分譲等におけるマンション管理計画の明示等の制度化ほか
- ・不動産管理の高度化：賃貸住宅管理業務の明確化・標準化、マンション管理能力の向上ほか
- ・都市環境の創造と運営への展開：プロジェクト・ファイナンスを可能とする制度、産業の社会的認知の促進ほか
- ・社会的な信頼と理解の促進：紛争の未然防止の充実、消費者教育の充実ほか
- ・国際化への対応：日本の不動産市場の透明性と公正性の確保ほか

(2) 不動産業リノベーションビジョン

1997(平成9)年6月、建設省建設経済局は「不動産業リノベーションビジョン」を取りまとめた。

不動産業の展開方向を、まちづくりの需要に応える、消費者ニーズをつかむ、資産デフレに対応する、新ビジネスを創出する、情報化の進展を取り込む、透明・公正な市場を整備するに置き、必要な施策として次のものを提示した。

- ・土地の有効利用化への対応：環境との調和、収益関連情報の提供ほか
- ・顧客本位の商品・サービスの提供：スケルトン貸し、リバースモーゲージほか
- ・地価変動に強い経営づくり：リスク・マネジメント、定期借地権の活用ほか
- ・ソフト重視型産業への発展：不動産マネジメント業、不動産投資顧問業ほか
- ・情報化への課題と対応方向：取引の安全性の確保や指定流通機構との将来的な関係ほか
- ・不動産投資市場の育成：市場形成のルール、情報サービスの充実ほか

2. 宅地建物取引業法 1995(平成7)年改正(第11次改正)

1995(平成7)年4月19日法律67号による「宅建業法」第11次改正は、指定流通機構への物件登録義務を専任媒介契約まで広げ、同機構について業務規制を設け、法律上の位置づけを明確化した。

指定流通機構は、不動産流通市場の整備のために大きな役割を果たすことが期待されている。現在、指定流通機構は、4つの公益法人で全国をカバーしている。

3. 不動産特定共同事業法

(1) 制定理由と内容

不動産の共同投資事業スキームを用いた不動産小口化商品は、日本では地価バブル最盛期の1987(昭和62)年に初めて登場し、6,000億円を超える販売実績を上げた。しかし、事業者が倒産した場合には大きな被害が起きるなど社会問題になり、法による規制が必要であるとの認識が業界を含めて強まった。そこで、第1に不動産の共同投資事業について投資家(事業参加者)保護のためのルールを作ること、第2に不動産の所有と経営の分離の進展に伴い、事業の健全な発展を図ることを企図し、1994(平成6)年6月29日法律77号として「不動産特定共同事業法」が制定された。

不動産特定共同事業とは、不動産特定共同事業者(不動産会社等)と事業参加者(投資家)が共同して不動産取引を営み、当該不動産取引から生ずる収益の分配を行う事業である⁷⁶。任意組合型、匿名組合型、賃貸型、外国法令型の4類型が規定されている。

不動産特定共同事業の許可を受けるためには、宅地建物取引業の免許が必要であり、最低1億円の資本金を有する法人でなければならない。

行為規制としては、業務管理者の設置、公告の規制、事業の実施の時期に関する制限、金銭貸付又はその媒介の禁止、約款に基づく契約の締結、クーリングオフ、財産の分別管理、守秘義務等が定められている。

(2) 不動産特定共同事業法の改正

制定当初の同法は、事業の内容、態様、これらの変更等に対して投資家保護の観点からかなり厳格な規制を課していた。その後、規制緩和により不動産特定共同事業の積極的活用を図る観点から数次にわたる改正がなされた。

まず、1997(平成9)年には、いわゆるプロ向けの規制緩和として、事業参加者が投資の専門家である場合に限って、事業実施の時期に関する制限や金銭貸付又はその媒介を禁止する規定が適用されない旨の緩和措置が講じられた。開発許可、建築確認等の前に不動産投資事業を実施することが可能になったことは、「宅建業法」の場合よりも制限が緩められたことを意味し、都市開発事業の資金調達に有効と考えられる。また、一般投資家向けの緩和措置として最低出資額制限が1,000万円から500万円に引き下げられた。

1998(平成10)年には、複数不動産を一括して一の不動産特定共同事業の目的とすることができるよう改正された。

1999(平成11)年には、出資単位の引下げ、第三者譲渡の解禁、対象不動産の変更・追加を許容(対象不動産変更型契約)する改正がなされた。

2000(平成12)年には、倒産隔離の仕組みを構築する改正がなされた。

2001(平成13)年には、最低出資額制限が撤廃されるとともに、商品単位の低額化により一般投資家による投資の増大が見込まれることから、その保護を徹底するため、契約成立前における説明義務項目が拡充された。

4. コンサルティング技能試験・登録制度

不動産業は、顧客の要望を聞き、それに叶う物件を紹介したり、手持ち物件の活用方法に関する相談に応じるなど、コンサルティングの要素を本来的に有している。わが国経済のソフト化の進展もあり、1980年代中盤(昭和60年前後)から不動産コンサルティング業務が重視されるようになった。こうした背景の下で、建設省の「21世紀の不動産業ビジョン」、「新・不動産業ビジョン」でも不動産コンサルティング能力の向上が主要課題の一つに挙げられ、省内に特別の研究委員会が設置され、「コンサルティングについての公的試験、その合格者の登録制度の必要性」を提案する報告書が取りまとめられた。

これに基づき建設大臣告示による不動産コンサルティング技能試験と、その合格者の登録制度が1993(平成 5)年度から実施された。実施機関として財団法人不動産流通近代化センター(現在の公益財団法人不動産流通推進センター)が指定された。

5. 賃貸住宅政策

(1) 賃貸住宅管理

賃貸住宅の管理業務は、①地域密着型の業務であること、②定期的な収入による経営安定効果があること、③管理する賃貸住宅の居住者の将来の住宅取引に関する営業機会を得られることといった特徴がある。

全国宅地建物取引業協会連合会の1993(平成 5)年度調査結果によれば、中小不動産業者の8割が賃貸住宅について媒介と管理の両業務を行っていることが明らかにされた。

建設省もこの業務についての整備に努め、住宅地審議会の答申を受けて、1992(平成 4)年1月に「賃貸住宅標準契約書」、翌年3月に「住宅の賃貸借媒介等及び管理委託の標準契約書」をそれぞれ作成し、普及を図った。

(2) 原状回復ガイドライン

第12節で述べるように、地価バブル崩壊後の賃貸住宅は供給過剰気味になり、借り手市場化し、競争激化の時代を迎えた。そして、それまでの賃貸借に関する慣習の見直しが進められる中で、退去時の原状回復費用への敷金充当の適正限度が問題化してきた。

そこで、建設省は1998(平成 10)年3月「原状回復をめぐるトラブルとガイドライン」を公表した。ガイドラインのポイントは、次のとおりである。

- ① 原状回復を賃借人の居住、使用により発生した建物価値の減少のうち、賃借人の故意・過失、善管注意義務違反その他通常の使用を超えるような使用による損耗・毀損を復旧することと定義した⁷⁾。
- ② 実務上トラブルになりやすいと考えられる事例について、判断基準を示すことにより、賃貸人と賃借人との間の負担割合等を考慮する上で参考になるようにした。
- ③ 賃借人の負担について、建物・設備等の経過年数を考慮することとし、同じ損耗等であっても経過年数に応じて負担を軽減する考え方を採用した。

ガイドラインは、2004(平成 16)年に改訂、2011(平成 23)年に再改訂されており、現在の構成は次のとおりである。

第1章 原状回復に係るガイドライン

I 原状回復に係るトラブルの未然防止

II 契約の終了に伴う原状回復義務の考え方

第2章 トラブルの迅速な解決に係る制度

Q&A

第3章 原状回復に係る判例の動向

参考資料

ガイドラインは、あくまでも指針であって、当事者に対し法的拘束力を直接に及ぼすものではない。しかし、判例・学説に沿って取りまとめられたものであり、裁判実務においても尊重されている。

コラム：原状回復に関する判例

賃借人に通常損耗の原状回復義務を負わせるには、賃借人に予期しない特別の負担を課することになる通常損耗の範囲が賃貸借契約書の条項自体に具体的に明記されているか、仮に賃貸借契約書では明らかでない場合には、賃貸人が口頭により説明し、賃借人がその旨を明確に認識し、合意の内容としたものと認められるなど、通常損耗補修特約が明確に合意されていることが必要である。

(最高裁平成 17 年 12 月 16 日判決、裁判集民 218 号 1239 頁)

第10節 資産デフレ期の不動産税制

1. 土地重課税制の廃止

地価バブル期及び1991(平成3)年度税制改正(土地税制の抜本的改革)により導入された土地重課税の多くは、次のとおり、この時期に廃止された。

(1) 所得税

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導入されたこの制度は、1997(平成9)年12月31日をもって廃止された。

② 短期譲渡所得の重課

土地の短期譲渡に係る事業所得の重課税制度は、1998(平成10)年1月1日から適用停止とされた。

③ 長期譲渡所得の重課

土地の長期譲渡所得に対する税率が30%に引き上げられていたのを1998(平成10)年1月1日から元の20%に戻した。

(2) 法人税

① 譲渡所得の重課

超短期重課制度の廃止は(1)①で述べたとおりであるが、土地の長期譲渡分に対する10%追加課税も1998(平成10)年1月1日から適用しないこととされた。

② 負債利子の損金不算入

1988(昭和63)年12月31日以後に取得した土地等に係る負債利子を損金不算入とする措置は、1998(平成10)年1月1日以後取得分から廃止された。

(3) 相続税

① 取得価額課税

1988(昭和63)年12月31日以後の相続からは、相続開始前3年以内に取得した土地等については取得価額で課税する制度は、1996(平成8)年度改正により廃止された⁷⁸。

② 小規模宅地の軽減率の引上げ

1992(平成4)年、事業用地は60%→70%、居住用地は50%→60%に減価率が引き上げられ、さらに、1994(平成6)年、次のように改められた。

- ・特定居住用宅地、特定事業用宅地、特定同族会社事業用宅地、国営事業用宅地は80%減
- ・その他の居住用宅地、事業用宅地、貸付用宅地は50%減

また、対象面積は1999(平成11)年度改正により特定事業用宅地、特定同族会社事業用宅地、国営事業用宅地について200㎡から300㎡に引き上げられた。

(4) 地価税

土地保有に対する国税として導入された地価税は、地価下落により税収が著しく減少し、土地の資産としての有利性の縮減と土地投機の抑制という政策目的にそぐわなくなったことから、1998(平成10)年1月1日以後課税が停止された。ただし、「地価税法」(1991(平成3)年法律69号)自体は存続している。

(5) 特別土地保有税

1973(昭和48)年改正により導入されたが、2003(平成15)年から課税を停止することとされた。この税もまた「地方税法」上の規定は存続している。

2. 固定資産税の1994(平成6)年度評価替え

固定資産税は毎年1月1日を基準日として課税されるが、評価額の変更(評価替え)は課税権者である市町村の事務負担を考慮して3年ごとに行われる。第7章第6節4.(5)②で述べたように、固定資産税評価を公示地価の2~3割(全国平均の実績)から7割に引き上げることとされたが、それが最初に実施されたのは1994(平成6)年度評価替えであった。

評価替えの具体的手続は、標準宅地の価格算定において1992(平成4)年7月1日を鑑定時点とし、1993(平成5)年1月1日を価格認定時点とするために、鑑定時点以降の地価下落を考慮することとされた⁷⁹。そうすると、価格認定時点から課税基準日たる1994(平成6)年1月1日までの大幅な地価下落が反映されなくなり、地価下落にもかかわらず増税されるという納税者にとって納得し難い現象が生じた。

その結果、固定資産税(土地)審査申出が前回の評価替えの時と比べて4倍近く増加し、全国で19,405件に達し、訴訟も累計で194件(うち東京都分は120件)に達した。

固定資産税評価を公示地価の7割に引き上げたことに伴う激変緩和措置は講じられていたが、それにもかかわらず納税者の反発が強かったわけである。

こうした状況を反映して、1997(平成9)年度評価替え、2000(平成12)年度評価替えでは相次いで大幅な激変緩和措置が講じられ、その結果、審査申出や訴訟は激減した。ただし、累次の激変緩和措置のおかげで法定税率1.4%の固定資産税の実効税率は国土交通省推計では2001(平成13)年度時点で商業地0.6%、住宅0.14%にとどまり、課税の適正化・均衡化という当初の政策目的は達成されていない。

3. 取得税の緩和

(1) 不動産取得税

税率は4%であるが、2001(平成13)年6月30日までに取得した住宅とその敷地は3%とされた。

また、土地の課税標準は、1999(平成11)年12月31日までに取得したものは評価額の2分の1とされた。

なお、これらの軽減特例は期限が到来する都度延長されて現在に至っている。

(2) 登録免許税

課税標準は固定資産税評価額とされているが、10分の4に軽減されていたのを1999(平成11)年度改正により3分の1に軽減された。

また、税率は保存登記が0.6%、移転登記は5%であるところ、同年度改正により特例対象住宅はそれぞれ0.15%、0.3%に軽減された⁸⁰。

4. 住宅ローン控除

1968(昭和43)年に住宅取得控除として創設された制度が1999(平成11)年度改正により住宅ローン控除制度として全面改正された。

上述した特例対象住宅の取得又は一定の増・改築等をした場合⁸¹、これに要した一定の借入金の年末残高があるとき、居住開始から15年にわたり所得税額から控除できるものであり、その割合は居住開始から6年目までは1%、7年目から11年目までは0.75%、12年目から15年目までは0.5%であり、累計の減税額は最大587.5万円である。

この制度は、改正が加えられつつ現在に至っている。

第11節 資産デフレ期の不動産金融政策

1. 住専問題と金融危機

1992(平成3)年9月から翌年8月にかけて大蔵省銀行局による住宅金融専門会社の経営状況の実態把握の一環として住宅金融専門会社(住専)7社に対する第1次立入調査が実施され、住専の経営危機が表面化した。その後1994(平成6)年には、東京協和信用組合と安全信用組合が経営破綻し、2年後にはコスモ信用組合の破綻が続いた。さらに、兵庫銀行が破綻し、問題は地方銀行にまで拡大した。そこで、破綻した信用組合から事業譲渡を受け、預金者保護と債権処理を行うことを目的として、日銀、住友銀行、全信組連を发起人とする東京共同銀行が資本金214億9,500万円で設立された。この組織はその後、(株)整理回収銀行に商号変更し、1998(平成10)年からは銀行も資産買取の対象とし、不良債権処理を進めた。

1995(平成7)年の阪神・淡路大震災は金融業界にも影響を与え、同年夏、住専の資産劣化が一段と進み、銀行局の第2次立入調査で実質的な債務超過状態に陥っていることが判明し、住専7社は清算されることになった⁸²。まず、翌年、預金保険機構に特定住宅金融専門会社債権債務処理勘定(住専勘定)が設けられ、平成7年度補正予算で6,850億円の財政支出が決定された。このうち6,800億円は確定済みの損失(1次損失)の穴埋め、50億円は住専勘定への出資である。そして、これを原資として7月26日に設立された(株)住宅金融債権管理機構(住専機構)が受け皿会社となり、住専の業務を引き継ぐこととなった。同機構が住専7社から譲り受けた住宅ローン債権は、債務者数13万9千人、債権額1兆2,197億円で、そのほとんどは正常債権であった。

そして、1996(平成8)年11月には、日本版金融ビックバン構想が打ち出され⁸³、金融システム改革がスタートするが、アジア通貨危機が発生し、翌年11月3日に三洋証券がコール市場でデフォルトを起こした。同月17日には北海道拓殖銀行が破綻し、24日には山一證券が自主廃業した。そこで、平成9年度補正予算で公的資金枠30兆円が設けられた。その内訳は、破綻処理のため17兆円、予防的な資本注入13兆円である(第1次資本注入)。そして、預金保険機構に金融危機管理勘定が設けられ、大手21行に対し総額1兆8,156億円の資本注入が実施された。

しかし、不良債権問題は収まらず、1998(平成10)年10月13日には日本長期信用銀行が破綻し、同年12月13日には日本債券信用銀行が破綻した。そこで、政府は「金融機能の再生のための緊急措置に関する法律」(金融再生法。同年10月16日法律132号)、「金融機能の早期健全化のための緊急措置に関する法律」(早期健全化法。同年10月22日法律143号)を制定し、大手15行に対し総額7兆4,592億円の資本注入が実施された。また、翌年、住専機構と整理回収銀行が合併し、(株)整理回収機構(RCC)が設立された(預金保険機構の100%子会社)。

以上のように、バブル崩壊後の金融危機で大手銀行や地方銀行の経営健全化のために資本注入した公的資金の総額は約12兆円に達したが、全額完済された⁸⁴。他方、買い取った債権の回収額は2015(平成27)年度末までの累計で10兆325億円に達しており、返済時の上乗せ分として得た利益も含めると、国民負担は回避されたと言える。いわば、バブルの後始末の一つである不良債権処理に血税を投入することは避けられた。

コラム：住専問題の本質

大蔵省OBで日本住宅金融社長を務めた庭山慶一郎氏は、著書「懐旧九十年 燃える魂の告白」毎日新聞社、2008年の中で次の趣旨を述べている。

- ① 都銀の住宅ローンは住専がやるという約束があった。
- ② 大蔵省はこれを見放して、都銀が直接住宅ローンを取り扱うよう指導した。
- ③ 大蔵省は、住専の行動をチェックする体制を作った。
- ④ 大蔵省は、住専業界の創設者である自分の了解を得ずに次々と住専を作ることを認めた。
- ⑤ 自分が住宅ローン債権信託を考案すると、大蔵省は、金融業界全体の重要問題であるとして金融制度調査委に持ち込んで、自分の自由なアイデアの実行を制限した。
- ⑥ 大蔵省は、自分の意見を徴することなく、総量規制という無謀な通達を出した⁸⁵。

2. 公的住宅金融

住宅金融公庫は、バブル経済崩壊後の経済対策の一環として貸付限度額や特別割増貸付の限度額の引上げ、融資条件の緩和等により融資規模を拡大していった。

特に、「生活大国五箇年計画」を受けて1993(平成5)年度から特例措置として「ゆとり償還制度」を導入した。これは、持家取得層の若年化に対応するために導入された制度であり、償還期間の当初5年間の返済額を軽減することにより融資可能額を増加させるよう設計されていた⁸⁶。しかし、ゆとり償還は総債務負担額を増加させるものであり、債務者の収入が不安定化すれば破綻するリスクが大きい制度である。実際、その後の雇用環境の急速な変化により1995(平成7)年度から適用条件が厳格化され、2000(平成12)年度には廃止された。

公庫融資は、1992(平成4)年度から急増し、1994(平成6)年度には、民間を含めた新規貸出額全体の44.6%を占めるに至った。しかし、後述するように民間金融機関が公庫融資の基準金利を下回る住宅ローンを販売したことにより、借換えによる任意繰上償還が急増し、翌年度の任意繰上償還額は約10兆円に達した。また、景気低迷の長期化・深刻化に伴い債務者の収入が減少するなどしたことにより、公庫においても不良債権問題が顕在化し、改革を迫られることになった(第9章第13節2.参照)。

3. 民間住宅金融

地価バブル期に大きく伸びた民間住宅ローンは、地価高騰による買い控えと金融引き締めにより1990(平成2)年度以降3年連続して新規貸出が減少したが、1993(平成5)年度は新設住宅着工戸数の回復により前年比25.4%増となり、以後増加傾向に転じた。

その後の民間住宅金融の拡大を促進したのは、金利や金融商品の規制緩和であり⁸⁷、大蔵省は1994(平成6)年7月29日付通達「住宅ローンの取扱いについて」を発出し、それまで実質的に長期プライムレートとの連動が義務付けられていた変動金利型住宅ローンについて⁸⁸、その制約を撤廃し、住宅ローン金利及び商品性を自由化した。これを受けて民間金融機関は、住宅金融公庫の基準金利を下回る変動金利型住宅ローンの取扱いを開始した。特に、一定期間を固定金利とし、その後変動金利に移行する固定期間選択型住宅ローンが人気を浴びるようになった。

新型住宅ローンの特徴は、融資限度額や融資期間の独自性が見られること、返済方法や金利の固定・変動の選択肢の多様化が実現したことである。

さらに、特殊法人改革による公庫融資の段階的縮小もあって、国内銀行の総貸出に占める住宅ローンの割合は上昇し、ミニバブル直前の新設住宅着工戸数の増加と相俟って民間住宅ローンは総量でもシェアでも拡大基調を辿った。

第12節 資産デフレ期の不動産市場と不動産業

1. 新設住宅着工戸数の動向

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新設住宅着工戸数は、地価バブル期末期には減少傾向に転じ、1991(平成3)年度には19.5%減の134.3万戸にまで落ち込んだが、翌年度から回復傾向に転じた。

1996(平成8)年度は、翌年4月の消費税引上げ前の駆け込み着工により163万戸にまで増加したが、翌年度は、その反動減や雇用不安、景気の先行き不透明感もあり、17.7%減の134.1万戸と大きく落ち込んだ。

その後は120万戸前後と横這いで推移するものの、ミニバブル直前の2005(平成17)年度には124.9万戸に達するほど増加傾向に転じた。

2. マンション市場

(1) 市場の動向

この時期は、地価下落による販売価格の低下や都心回帰傾向が見られ、第2次取得層の買替え需要の減退をカバーするどころか、上回るほど第1次取得層の需要が顕在化した。特に、首都圏市場ではそれまで年間5万戸が市場規模と見られていたが、8万戸を超える大量供給が続き、需要側もまたこれを受け入れたのである。

第2の特徴は、1994(平成6)年頃からマンションの大規模化や高層化が進んだことである。

第3の特徴は、「借地借家法」により創設された定期借地制度を活用して定借マンションが登場したことである。

1993～94(平成5～6)年の第6次ブームは、主として低価格化、低金利、都心回帰、商品企画の向上を特色とし、第1次取得層をターゲットとするものであった。

1995～96(平成7～8)年の第7次ブームは、金利先高見通し、消費税率引上げ前の駆け込み需要によるものであった。

こうしたマンションブームの結果、1990(平成2)年末時点で199.7万戸だった全国のマンションストックは、1998(平成10)年末には351.9万戸にまで増加した。

その後、1999(平成11)年からは、低金利と住宅ローン減税のおかげでマンション市場は再び好調期に入った。

(2) マンションの品質向上

地価バブル崩壊後、戸建て住宅においても各種の面で品質向上が図られたが、マンションについて1998(平成10)年10月の日本高層住宅協会の「マンションにおける付帯設備調査」によれば、次のような点が見られる⁸⁹。

- ・安全性：設備面ではオートロックが96.7%、サービス面では民間の警備会社と契約したセキュリティ・マンションが67.1%
- ・利便性：宅配ボックスが94.3%
- ・情報化：CATV対応が52.5%

3. 流通市場

新規住宅分譲は、一般企業が財務リストラのために放出した土地をタネ地にする形で、耐震偽装事件やリーマンショックまでは比較的好調に推移した。

また、既存住宅流通も緩やかに増加した。

この時期には、新興デベロッパーの台頭も目立った。また、戸建て住宅については、いわゆるパワービルダーの台頭があった。

2000年代に入ると、国民の所得が伸び悩む中で、住宅市場は一次取得者向けの比較的低価格物件と高額所得者向けの高額物件の二極化現象が見られるようになった。他方で、海外投資家の動きが活発化して時期でもあり、その傾向は現在に至り、一層強まっている。

4. 賃貸住宅市場

わが国の住宅市場は持家取得が主流であるが、1980年代(昭和50年代中盤)に入ると、世帯の小規模化、若年・単身世帯の増加により賃貸住宅需要も増大し、地価バブル期には低金利、宅地並み課税、相続税の節税対策として貸家ブームが生じ、新設住宅着工戸数の半数近くを貸家が占める時期もあった。

しかし、地価バブル崩壊後は供給過剰気味になり、借り手市場化し、競争激化の時代を迎えた。そして、それまでの賃貸借に関する慣習の見直し⁹⁰、新たなサービスの導入の工夫などが進められた。

第9節5. (2)で述べたように、退去時の原状回復費用への敷金充当の適正限度が問題化してきた。

業界でもこうした状況変化に対応する動きが活発になり、1991(平成3)年11月に全国賃貸管理業

協会、翌年5月には賃貸住宅管理業協会が設立され、1995(平成7)年4月、両協会が合併し、社団法人日本賃貸住宅管理業協会(日管協)が設立された。

コラム：賃貸住宅建設の誘因

- ① 金融資産に対する有利性：相続財産評価において、金融資産は額面そのものが評価額とされ、課税の対象となるが、土地は国税庁路線価により評価され、路線価は地価公示の8割水準であるから市場価格より低い。また、建物は推定再建築価格であり、一般に市場価格より低い。不動産市場が好調の時は特にこれらとの乖離が大きく、金融資産を不動産に置き換える方が課税上有利と考えられている。
- ② 債務控除：借入金等の債務は相続財産から控除されるので、親が融資を受けて賃貸住宅を建設した後に相続が発生すると、そのローン残高を控除した正味の財産に相続税が課税されることとなり、借入金があった方が相続税負担は軽減される。
- ③ 貸家建付地控除：自己の所有地に賃貸住宅を所有して賃貸している場合、その土地を貸家建付地というが、その評価額は(借地権割合×借家権割合)分だけ控除されるので、自己使用に比して相続税負担が軽減される。
- ④ 小規模宅地：第10節で述べたように、一定面積以下の宅地の評価額がかなり軽減される分、相続税負担も大きく軽減される。

5. オフィス市場

資産デフレ期にあってもオフィスビル床面積は引き続き着実に増加し、その結果、近・新・大物件に押されて遠・古・小物件を中心に空室率が上昇した。

また、新規ビルの間でも競争が激化し、欧米流のフリーレント等の導入もあり、実質賃料水準は減傾向が続いた。

この時期の特徴として、非住宅分野の賃貸ビジネスにおいて、オフィス以外に商業施設、物流施設、ホテル、高齢者向け施設等多様な分野への進出を挙げることができる。こうした新たなビジネス展開の流れは現在に至っている。

6. 日本型金融ビッグバン

1985(昭和60)年5月1日、米国で株式売買手数料の自由化を中核とする証券取引制度改革が実施された⁹¹。これにより手数料引下げ競争が進む一方で新たな証券化商品が登場し、不動産市場においては銀行融資(間接金融)ではなく証券発行による資本市場からの資金調達(直接金融)が拡大し、パートナーシップやREITが大きく伸びた。

英国では、経済回復政策として金融ビッグバンが翌年10月から開始されたが、その内容は証券取引と取扱手数料の自由化等の証券取引制度改革であった。この改革により外国資本のロンドン市場参入が活発化し、衰退した英国経済は繁栄を取り戻した。

こうした状況に触発されて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は、フリー(自由な競争)、フェア(公正、情報公開、透明性)、グローバル(国際標準)の3原則の下に、1998(平成10)年4月以降、「外為法」の改正施行、銀行・証券・保険の相互参入、**第9節3.(2)**で紹介した「不動産特定共同事業法」の改正施行、「特定目的会社による特定資産の流動化に関する法律」(SPC法)の制定施行などの施策が相次いで展開された⁹²。

市場サイドでもこれを受けて、SPC手法による不動産の証券化、不動産投資顧問会社の設立、不動産取引におけるデュー・デリジェンスの導入⁹³、バイヤーズ・エージェントの必要性提起など新たなビジネス活動が活発化した。

このような動きは、地価バブル崩壊とその後の景気低迷により大量発生した不良債権・不良資産対策の切り札としての機能を発揮するとともに、新たな市場・ビジネスの創造という未来志向的な意味でも大きな役割を果たしたと評価できよう。

第8章のまとめ

資産デフレ期においては、土地政策の目標が「地価の抑制」から「所有から利用」へと大転換し、各種政策の主眼も、地価対策から土地の利用重視、取引の円滑化に移った。

それと同時に、規制緩和という国政全般の潮流が不動産政策分野において最も顕著に現われた。

法制面では、「借地借家法」が制定され、新たな土地利用権としての定期借地権を創設した。また、「不動産特定共同事業法」、「SPC法」など不動産業の新地平を開く法律が制定・改正された。さらに、環境、高齢化、分権化など新たな分野に関わる法制が導入され、立法構造における多様化、複雑化が進行したのが資産デフレ期の特徴である。

阪神・淡路大震災によりわが国の都市の弱点が改めて認識され、復興のための対応策が採られたが、これ以降、防災が不動産政策における新たな、かつ、重要な課題となった。

資産デフレ期の住宅法制は、いわゆる市場化が進められたのが最大の特徴であり、民間土地所有者の賃貸住宅に対する援助を行いつつ公的な賃貸住宅として活用する「特定優良賃貸住宅法」や借上型賃貸住宅を導入する「公営住宅法」改正のように、官主導の従来の手法とは異なった新たな手法の立法が重要である。

この時期の不動産業法は、新しい不動産業の姿を示している。「宅建業法」改正では、指定流通機構の業務準則が定められ、業態の情報化を進展させるための制度整備が行われた。また、不動産取引法制の最大の特徴は、前述した「不動産特定共同事業法」や「SPC法」制定など不動産投資関連法制が整備され、不動産の金融化・流動化が画期的に進展したことである。これら法制は、「所有から利用へ」という土地政策の大目標の転換に即応し、土地の有効利用を促進するための手法のひとつとして導入されたという面と、バブル経済崩壊後のいわゆる金余り現象に対応し、国内資金の有力な投資先を開拓するという面とがある。

不動産税制については、地価バブル期に断行された土地税制の抜本改革により導入された地価税をはじめとする重課制度が、景気対策と規制緩和の一環として停止ないし従前の制度に戻された。

金融面では、住専問題と金融危機は金融政策における戦後最大の課題であり、その対応に腐心する一方で、日本型金融ビッグバンによる新たな市場・ビジネス創造の動きも見られた。

【参考文献】（第1章～第7章及びこの章の本文と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
- ・鎌田薫・道垣内弘人・安永正昭・始関正光・松岡久和・山野目章夫・熊谷則一・藤井健「不動産法セミナー（第7回・第8回）事業用借地権の使い勝手（上・下）」ジュリストNo.1299・No.1300、2005

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
- ・松尾弘・山野目章夫編「不動産賃貸借の課題と展望」所収、周藤利一「定期借地権制度の課題」、山野目章夫・秋山靖弘・大西誠・周藤利一・吉田修平「座談会(1)定期借地権をめぐる諸課題」商事法務、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
- ・大木祐悟・佐藤啓二「定期借地権付住宅の今日的意味～定期借地権付住宅実態調査に見る定期借地権の変遷からの考察」土地総合研究所「土地総合研究」第25巻第2号、2017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ブ」

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。
- 23 こうした画期的内容は、建設省住宅局の担当課長であった山本繁太郎住宅政策課長のリードによるところが大きい。政策史検証実行委員会「山本繁太郎とその時代」2016年、22～24頁。
- 24 資金調達可能額とは、中堅勤労者が自己の貯蓄額を充当した上で住宅金融公庫から限度額いっぱい借入れ、さらに民間金融機関から住宅ローンを借り入れた場合の合計額であり、個人が住宅を取得するために調達できる限度額を示したものである。つまり、住宅価格がこの限度額より安ければ購入できるが、高ければ取得できないという限界を示すものである。また、住宅取得能力とは、資金調達可能額と住宅価格との比であり、この数字が1を超えていれば、中堅勤労者の住宅取得はマクロ的には可能ということになる。
- 25 持家にのみ適用されるという点で、借家政策との均衡も欠く。
- 26 安部首相が経済界に対し賃金の引上げを要請していることは、まさに労働分配率の変更を求めるものである。
- 27 「大都市法」は、1990(平成2)年6月29日法律62号で題名が一部変更され、「大都市地域における住宅及び住宅地の供給の促進に関する特別措置法」となった。この改正により国土交通大臣は、住宅及び住宅地の供給基本方針を策定し(3条の2)、それに基づき東京都、大阪府等三大都市圏の都府県が供給計画を定めることとなった(3条の3)。
- 28 東京都では、「都民住宅」という名称で募集しているが、一般には、「特優賃」と呼ばれる。
- 29 ただし、新法施行前に設定された借地契約・借家契約の更新等については旧法が適用される。
- 30 閣議決定された法案では更新後の存続期間は一律に10年とされていたが、社会党の要求を自民党が受け入れて、最初の更新に限り20年に延長された経緯がある。
- 31 一般には、本文のように説明されるが、建物譲渡特約付借地権は普通借地権でも一般定期借地権でも設定できるので、前者の場合には契約更新もあり得る。
- 32 水本浩立教大学名誉教授を座長とする研究会により作成された。
- 33 林道三郎不動産鑑定士を座長とし、定期借地権を活用した事業の収支分析、分譲価格の資産等を行い、事業モデルを提案した。
- 34 住宅デベロッパー、ハウスメーカー等が参加した。事務局は都市農地活用支援センターに置かれた。
- 35 建設省内に置かれた研究会で稲本洋之助東京大学名誉教授を座長として検討、作成した。
- 36 土地総合研究所「定期借地権活用住宅研究会」(座長：稲本洋之助東京大学名誉教授)
- 37 1993(平成5)年～2004(平成16)年は定期借地権普及促進協議会、2005(平成17)年～2009(平成21)年は国土交通省、2010(平成22)年以降は都市農地活用支援センターと定期借地権推進協議会が調査の実施主体である。
- 38 前掲注13の研究会での成果。
- 39 前掲注13の研究会での成果。
- 40 公社が定期借地方式を希望する地主と借地人を登録して仲介するシステム。
- 41 土地総合研究所「定期所有権のあり方と活用方策に関する研究会」(座長：稲本洋之助東京大学名誉教授)
- 42 公団が取得し整備した敷地を一般定期借地権によって民間事業者に賃貸し、民間事業者がその上に賃貸住宅(集合住宅)を建設して供給する制度。
- 43 「公有地の拡大に関する法律」17条1項2号に規定する「造成事業」により造成された土地の処分は所有権の移転を意味するものであると解されており、同号により造成した土地に定期借地権を設定することはできないとされていた。
- 44 山野目章夫早稲田大学教授を座長とする研究会で、定期借地権を取り巻く状況変化と論点をまとめた。
- 45 借地人は、借地期間中は地代を払う必要がなく、事実上、土地所有者のように利用できるので、日本版リースホールド方式と言われる。
- 46 前掲注20の研究会で、定期借地権の存続期間、税制上の措置についてまとめた。
- 47 2010(平成22)年以降は、定期借地権推進協議会の協力の下で供給量を把握している。
- 48 正確には、従前の事業用借地権の存続期間を10年以上30年未満に改め(23条2項)、30年以上50年

未満の普通借地権に定期借地の特約を付けることを許容し(23条1項)、50年以上は一般定期借地権を活用することにより、事業用定期借地の存続期間を切れ目なく設定可能にしたものである。したがって、いわゆる事業用定期借地権には、3条の借地権に定期の特約を付したタイプと3条の特例タイプと2種類存することになる。23条のタイトルが事業用定期借地権等となっているのもそうした事情による。

49 国土交通省「平成29年版土地白書」16頁。

50 定期借地権推進協議会のHPに事例が紹介されている。<http://teikishakuchi.com/case/>

51 前掲土地白書、16頁。

52 法律学者の中にも正当事由制度が窮屈であることを理由に定期借家に賛成する論者も少数存在した。

53 同法の実質的な法律事項は定期借家に係る「借地借家法」の改正条項のみである。

54 「民法」604条が建物賃貸借契約に関して適用されないことになったため、期間は50年でもかまわない。

55 条文の公正証書は例示であり、書面であればよい。

56 この方式の原型を創案した方に筆者が伺ったところによると、銀行が地主に融資するに当たり、その担保的意味で不動産会社に長期借上げを求めたことがきっかけであったという。

57 地方公共団体の補助金の半分は国が負担する。

58 「民法」251条「各共有者ハ他ノ共有者ノ同意アルニ非サレハ共有物ニ変更ヲ加フルコトヲ得ス」

59 **第5節8.** 参照。

60 「民法」90条（公序良俗規定「公ノ秩序又ハ善良ノ風俗ニ反スル事項ヲ目的トスル法律行為ハ無効トス」

61 建ぺい率や容積率が不足する既存不適格の解消策として、また、余裕分がある場合に敷地の一部を売却して建替え資金の確保策として活用できるようになった。

62 「民法」566条、570条。

63 「民法」634条、638条。

64 そこで処理される紛争の対象は評価書に記載された事項に限定されない。

65 個人大家が事業者該当するかという点について、筆者が機構在籍時に国土交通省を通じて消費者庁に尋ねたところ、「税法上の扱いと異なり、賃貸住宅の戸数を基準として一律に事業者性を決定することはできず、個別の事情に応じて判断する」旨の回答を得た。

66 「宅建業法」は39条で手附解除、40条で瑕疵担保責任についての特約の制限等を規定し、それらに反する特約で買主に不利なものは無効とする規定を置いている。しかし、業務に関する禁止事項を規定する47条に違反した場合の契約の効果については規定がない。

67 例えば、大阪簡裁2003(平成15)年10月16日判決(判例集未登載)では、6ヶ月間入居した物件を解約したところ、本件賃貸借契約の特約に基づき敷金40万円のうち30万円を差し引かれた賃借人が敷金の返還を求めた事例について、入居の長短にかかわらず一律に保証金を差し引くこととなる敷引特約は、「民法」等他の関連法規の適用による場合に比し、消費者の利益を一方的に害する条項であり、「消費者契約法」10条により無効であるとし、敷金の返還を命じた。

68 「民法」395条の旧規定は、「第602条ニ定メタル期間(通常ノ土地賃貸借ハ5年、建物賃貸借ハ3年)ヲ超エサル賃貸借ハ抵当権ノ登記後ニ登記シタルモノト雖モ之ヲ以テ抵当権者ニ対抗スルコトヲ得但其賃貸借カ抵当権者ニ損害ヲ及ホストキハ裁判所ハ抵当権者ノ請求ニ因リ其解除ヲ命スルコトヲ得」と規定していた。

69 死者・行方不明者6,433名、負傷者43,773名、住宅被害512,846棟、うち全壊104,900棟、建物被害4,849棟であった。

70 この課題が解決されたのは、東日本大震災を契機として行われた同法の廃止を含む立法措置によってである。

71 災害復興公営住宅は、兵庫県や神戸市等が自ら建設して供給するものと、住宅・都市整備公団が建設した賃貸住宅を自治体が借り上げて供給する二つの方式があった。後者は借上げ期間が20年とされたため、入居当時は職に就いていた被災者が年金生活者となった段階での期間終了後の家賃引上げが問題となっている。

72 東日本大震災では、個人の住宅ローンや事業ローンの二重ローン問題について一定の措置が講じられた。

73 震災前に土地区画整理に関する合意形成がかなりの程度進んでいた真野地区は、震災後速やかに都市

計画決定できたのに対し、他の地区の中には相当期間を要した所も見られた。

74 優良建築物制度の目的は文字通り優良な建築物の新築に対し容積率のボーナス等を認めるものであるが、被災マンションの再建のために拡大解釈して適用されたものである。

75 これは、「大都市法」の手法を受け入れたものである。

76 例えば、不動産会社があるマンションについて共有持分権を投資家に販売し(出資を受け)、不動産会社がそのマンションの賃貸等を受託し、最終的には売却してその収益を投資家に分配する事業である。

77 物件が契約により定められた使用方法に従い、かつ、社会通念上通常の使用方法により使用していればそうなのであろう状態であれば、使用開始当時の状態よりも悪くなっていたとしてもそのまま賃貸人に返還すればよいとする判例・学説の考え方に沿ったものであり、「経年劣化」「通常損耗」は賃貸人の負担とする考え方である。

78 この制度について、大阪地判1995(平成7)年10月17日・判例時報1569号39頁は、土地の取得価額が相続開始時の時価の2倍以上で、相続税額も時価を上回る事案で同制度を適用すべきでないと判示した。

79 具体的には、一定地域ごとにまとめて一律に引き下げる簡便な調整法が採用された。

80 特例対象住宅とは、50㎡以上の新築、中古住宅で、中古は耐火は築後25年以内、その他は20年以内に限る。この特例も延長されて、今日に至っている。

81 増築、改築又は大規模な修繕・模様替えて工事費が100万円を超えるもの、増・改築後の面積が50㎡以上になる住宅。

82 1996(平成8)年1月時点で住専7社等の不良債権の総額が9兆5千億円に上ることが判明し、不動産融資の9割が焦げつきと言われた。

83 従前の金融改革が利子の自由化や新商品に対する規制緩和にとどまっていたのに対し、英国の金融ビッグバンを参考にした今回の改革は、都市銀行、損保、生保、証券といった業の垣根を取り払う抜本的な自由化を志向するものであった。

84 2015(平成27)年6月にりそな銀行が公的資金を完済し、資本注入はようやく終わりを告げた。

85 これらの見解に対する評価はいろいろあろうが、銀行と住専の関係で重要な論点は、銀行の不動産関連融資に対する大蔵省の関与が強化された後、銀行はその対象外である住専(自分の子会社でもある)を通じて迂回融資を展開したという事実である。

86 制度設計の前提として、終身雇用、年功賃金、退職金などわが国のこれまでの雇用システムが維持されることが想定されていた。

87 欧米からの圧力を受け、1994(平成6)年7月5日に閣議決定された「今後における規制緩和等の推進について」における金融・証券・保険関係の規制緩和事項の中に「住宅ローンの金利及び商品性が自由であることの明確化を図ること」が示された。

88 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、同年4月27日付通達「変動金利型住宅ローンの取扱いについて」が発出されたが、この通達を廃止したのである。

89 同調査は、1990～97年間に首都圏で供給されたマンションを対象としたものである。

90 権利金・敷金・礼金・更新料などの一時金の減額や無料化、敷金・礼金無料のゼロゼロ物件も現われた。

91 実施日に因んで「メーデー」と呼ばれる。

92 証券化については、その後の展開も含め、**第9章**で取り上げる。

93 取引対象物件に対し、法的・経済的・物理的観点からそれぞれの専門家(弁護士・不動産鑑定士、一級建築士等)が調査・分析・評価する手続をいう。

第9章 人口減少期の不動産政策

第1節 人口減少期の不動産政策をめぐる経済・社会情勢

この時期は、おおむね2005(平成17)年以降現在までを対象とする。昭和末期から平成初期にかけて発生した資産価格の高騰によるバブル経済が崩壊した後の長い調整期を終え、2002(平成14)年2月から始まった景気拡大は戦後最長期間継続したが、米国のサブプライムローン問題に端を発した世界金融危機に巻き込まれ、不動産市場はミニバブルが弾け、再び混沌とした状況に陥った。

2012(平成24)年12月に発足した第二次安倍内閣は、デフレからの脱却を最優先課題とし、アベノミクスと呼ばれる政策方針の下で大胆な金融政策が実施されたが¹、中心政策と言うべき構造改革は道半ばの感が強く、金利、物価、成長率いずれも明確な転換点を示すに至っていないのが足元の状況である。

この間の我が国経済社会は、世界市場との結びつきや国際金融の影響がますます強まり、外国人観光客の訪日人数も著しく拡大し、一般国民も様々な局面でグローバル化を実感できるようになった。

他方、以前から進展していた少子高齢化の結果、総人口が減少傾向に転じ、超高齢社会に突入するという人類史上初めての経験を世界に先駆けて我が国は味わいつつあると同時に、経済面では、新たな成長エンジンを見出せない中で、低成長構造が定着した感がある。そして、政策面では、マイナス金利や特区のような非伝統的政策が多用される時代と特徴づけることができる。

このように、従来の延長線では対処し難い局面にある我が国の状況を現時点で適切に表現する言葉を求め難いので、取り敢えず人口減少期と称しておきたい。

第2節 人口減少期の国土政策

1. 国土形成計画法

「国土総合開発法」(1950(昭和25)年5月26日法律205号)は、全国総合開発計画の制度創設等により国土全体についての計画行政を確立し、戦後の国土開発の基本的な枠組みを提供し、高度成長の基盤整備に大きな効果を上げたと評価されるが、20世紀型国土開発システムとしてその役割は終えたものと言える。

そこで、21世紀型国土管理システムとして、「総合的な国土の形成を図るための国土総合開発法等改正等法」(2005(平成17)年7月29日法律89号)により、法律の名称が「国土形成計画法」に改められるとともに、内容も全面的に刷新された。

新法は、国土の利用、整備及び保全を推進するための総合的かつ基本的な計画として、全国及び広域地方を対象空間とする国土形成計画を導入し、国が全国計画を定め、国土交通大臣が広域地方計画を定めることとしている。広域地方計画の策定権者は大臣であるが、計画の内容及びその実施に関し必要な事項について協議するため、国の関係各地方行政機関、関係都府県及び関係指定都市により、広域地方計画協議会を組織する点に特徴がある。

これまで、第一次、第二次の全国計画、地方広域計画が策定されており、全国計画の概要は(表9-1)のとおりである。第一次計画では「新たな公」を基軸とする地域づくり、第二次計画では対流促進型国土の形成を提示した点が特徴である。

なお、「東北開発促進法」(1957(昭和32)年法律110号)、「九州地方開発促進法」(1959(昭和34)年法律60号)、「四国地方開発促進法」(1960(昭和35)年法律63号)、「北陸地方開発促進法」(同年法律171号)、「中国地方開発促進法」(同年法律172号)は、いずれも廃止された。

(表 9－1) 国土形成計画（全国計画）

		第一次	第二次
閣議決定日		2008(平成20)年7月4日	2015(平成27)年8月14日
内 容	第1部	計画の基本的考え方 第1章 時代の潮流と国土政策上の課題 第2章 新時代の国土構造の構築 第3章 新しい国土像実現のための戦略的 目標 第4章 計画の効果的推進	計画の基本的考え方 第1章 国土に係る状況の変化と国土づ くりの目標 第2章 国土の基本構想 第3章 国土の基本構想実現のための具 体的方向性
	第2部	分野別施策の基本的方向 第1章 地域の整備に関する基本的な施策 第2章 産業に関する基本的な施策 第3章 文化及び観光に関する基本的な施 策 第4章 交通・情報通信体系に関する基本 的な施策 第5章 防災に関する基本的な施策 第6章 国土資源及び海域の利用と保全に 関する基本的な施策 第7章 環境保全及び景観形成に関する基 本的な施策 第8章 「新たな公」による地域づくりの 実現に向けた基本的な施策	分野別施策の基本的方向 第1章 地域の整備に関する基本的な施 策 第2章 産業に関する基本的な施策 第3章 文化及び観光に関する基本的な 施策 第4章 交通体系、情報通信体系及びエネ ルギーインフラに関する基本的 な施策 第5章 国土基盤ストックに関する基本 的な施策 第6章 防災・減災に関する基本的な施策 第7章 国土資源及び海域の利用と保全 に関する基本的な施策 第8章 環境保全及び景観形成に関する 基本的な施策 第9章 多様な主体による共助社会づく りの実現に向けた基本的な施策
	第3部	広域地方計画の策定・推進 第1章 基本的考え方 第2章 独自性のある広域地方計画の策定	計画の効果的推進及び広域地方計画の策定・推 進 第1章 計画の効果的推進 第2章 広域地方計画の策定・推進

(資料) 各全国計画により筆者作成

2. 地理空間情報活用推進基本法 (NSDI 法)

国土空間データ基盤 (NSDI : National Spatial Data Infrastructure) は、現在、世界中の国々で整備されつつある国家の社会情報基盤である。インターネット網が通信インフラであるならば、NSDI は、国土情報コンテンツのインフラであると言われる。日本における NSDI 政策を推進するための法制度上の基本的枠組みとして、2007(平成19)年5月30日法律63号により「地理空間情報活用推進基本法」が制定された。

政府は、地理空間情報の活用の推進に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、地理空間情報活用推進基本計画を策定する。地理情報システム (GIS) に関する施策としては、国及び地方公共団体は、行政事務において GIS 利用の拡大や GIS による公共サービスの多様化・質の向上等を講じ、新世代の地理情報システム (次世代 GIS) の整備及び活用の推進のため、基盤地図情報の整備、更新等を行うとともに、都市計画、公共施設・農地・森林等の管理、地籍調査、不動産登記、税務、統計等の地図関連業務において基盤地図情報の相互活用に努め、さらに基盤地図情報をインターネットを利用して無償で提供する。

第3節 土地情報の整備・提供

1. 不動産取引価格情報提供制度

2003(平成 15)年 12 月 19 日に取りまとめられた国土交通省土地政策審議会建議「土地市場の条件整備の推進について」²、物件が特定できないように配慮した情報提供が、現時点では、最も国民の理解が得られやすい方法であると考えられる」とし、具体的には次の情報を提示した。

(更地の場合)位置の概要、地目、取引時点、面積、取引価額(土地価格)

(マンションの場合)位置の概要、地目、取引時点、取引価額(総額)、上物の床面積、種類

(建付地(上物付き)の場合)位置の概要、地目、取引時点、面積、取引価額(総額、分離可能な場合は土地価格及び上物価格)、上物の床面積、種類

これを受けて国土交通省は、アンケートを通じて取引当事者から任意に取引情報を得て、ホームページ上に公開するシステムを構築し、2006(平成 18)年 4 月より三大都市圏の政令指定都市等を対象として公開を開始した³。翌年度からは、全国の地価公示対象区域等ほぼ全国を対象とし、宅地(土地)、宅地(土地と建物)、中古マンション等、農地、林地の取引に関する情報を土地総合情報システムを通じて公開している。項目は、所在地(町・大字レベル)、取引時期、取引価格(有効数字 2 桁)、土地の面積・形状、建物の用途・構造、床面積、建築年、前面道路、最寄駅、用途地域、建ぺい率、容積率等である。

さらに、2009(平成 21)年度からは、主要都市において土地取引価格の基本統計量(土地面積当たり単価の平均値等)を公表している。

2019(令和元)年 9 月 11 日現在の提供件数(累計)は約 345 万件であり、アクセス件数は月平均約 725 万ビューに達する。

2. レインズ情報の提供

レインズでは、都県別・地区別に中古マンション、中古・新築戸建住宅、土地(100~200 m²)の成約・新規登録・在庫状況などを月・四半期・年別に公表するとともに、大都市部の賃貸物件の成約状況を四半期ごとに公表している。

さらに、国土交通省が不動産投資・流通市場の活性化のために米国で普及している S&P /ケース・シラー住宅価格指数⁴のような指標整備が必要であるとの報告書を取りまとめたことを受け⁵、レインズの既存マンションの成約価格情報を利用して、2011(平成 23)年 4 月から株式会社東京証券取引所が「東証住宅価格指数」を作成・公表を開始した。その後、2015(平成 27)年 1 月からは、日本不動産研究所が「不動研住宅価格指数」として公表している。

3. 都市部の地籍調査の推進

戦後、荒廃した国土の現状を把握し、再生の基盤となる土地相互の権利関係を明確にするため、1 筆ごとの境界を確認し、成果を地図と簿冊に作成する地籍調査事業が 1951(昭和 26)年度から進められている。しかし、その達成率は全国で約半分、特に都市部では 2 割に達しないほど遅れている。

そこで、都市部の街区の基礎的データ整備を図る都市再生街区基本調査が 2004(平成 16)年度から進められている。この調査は、街区の官民境界等に関する資料の収集と現地踏査、街区基準点整備・街区点測量、公図の数値化、データベース化により実施される。

4. 土地基本調査

国土交通省では、「土地基本法」に基づき土地、建物の所有及び利用の状況を把握して、土地を有効に活用するための政策を進めていくために必要となる統計データを得ることを目的とする土地基本調査を 1993(平成 5)年以降 5 年ごとに実施している。

この調査は、法人土地基本調査、法人建物調査、世帯に係る土地基本統計により構成され、最後の統計は総務省が実施する住宅・土地統計調査の結果から集計している⁶。

第4節 所有者不明土地問題

1. 問題状況

人口減少は、マクロ経済においてはストック過剰の問題をもたらすが、不動産分野においては、空き家・空き地の増加現象に代表される土地の過少利用問題をもたらす。空き家の問題と対策については、**第9節5.**で取り上げることとし、ここでは土地に絞って述べるが、土地の過少利用問題の行きつく先が所有者不明土地問題である⁷。

国土交通省が2014(平成26)年に行ったサンプル調査によると、最後に所有権に関する登記が行われた年が50年以上前のものが19.8%に達しており⁸、2016(平成28)年度地籍調査において不動産登記簿上で所有者の所在を確認できない土地の割合(広義の所有者不明土地)は約20%にも達し⁹、探索した結果、最終的に所有者の所在が不明な土地(狭義の所有者不明土地)は0.41%である。また、法務省が2017(平成29)年に行ったサンプル調査によると、50年以上登記の変更がなされず、相続登記が未了となっているおそれのある土地は、大都市で6.6%、中小都市・中山間地域では26.6%に達しているという。さらに、農林水産省が2016(平成28)年に行った調査によると、登記名義人が死亡していることが確認された農地と、生死が確認できず相続未登記となっているおそれのある農地の合計は、日本の全農地面積の約2割に達するという。

2. 国土交通省と法務省のガイドライン

このような状況に対し、国土交通省は2016(平成28)年3月「所有者の所在の把握が難しい土地に関する探索・利活用のためのガイドライン(第1版)」を公表した¹⁰。このガイドラインは、不在者財産管理制度、相続財産管理制度、失踪宣告制度など既存制度の活用方法を示している。また、法務省は2018(平成30)年1月「複数の者が所有する私道の工事において必要な所有者の同意に関する研究報告書～所有者不明私道への対応ガイドライン～」を公表し、現行法及び解釈による対応方法を示した¹¹。

3. 所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法(所有者不明土地法)

現行法及び解釈による対応だけでは限界があることから、2017(平成29)年6月9日に閣議決定された「未来投資戦略2017—Society 5.0の実現に向けた改革—」の具体的施策の中で「所有者不明土地の解消に向け、相続登記が長期にわたり行われていない土地を調査して所有者の把握を容易にするため、制度改正を含めた具体的施策の検討を行い、来年度中を目途に検討結果に応じた所要の措置を講じる」こととされ、同年12月12日の国土審議会土地政策分科会特別部会「中間とりまとめ」は、収用手続の合理化・円滑化、収用制度の対象とならない公共的事業への対応、所有者の探索を合理化する仕組み、所有者不明土地の適切な管理のための措置等を示した¹²。

これにより所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法(所有者不明土地法。(2018(平成30)年6月13日法律49号)が制定されたが、同法は登記事項証明書の交付請求、占有者等への情報提供要請、市町村長・登記官への情報提供要請、所有者と思料される者に対する書面の送付等の方法により探索を行ったにもかかわらず、所有者の全部又は一部を知ることができない一筆の土地を所有者不明土地と定義し、そのうち、現に建築物が存せず、かつ、業務の用その他の特別の用途に供されていない土地を特定所有者不明土地として地域福利増進事業、土地収用法の特例の対象としている。

国土交通省は、同法の目標として所有者不明土地の収用手続に関する期間(収用手続への移行から取得まで)を31月→21月に短縮し、地域福利増進事業における利用権の設定件数を法施行後10年間で累計100件とすることを掲げている¹³。

同法の概要は次の通りである。

① 所有者不明土地を円滑に利用する仕組み＝収用手続の合理化・円滑化

土地収用法の事業の認定を受けた収用適格事業について、その起業地内にある特定所有者不明土地を収用又は使用しようとするときは、都道府県知事に対し、特定所有者不明土地の収用等についての裁定を申請することができる。

収用委員会による権利取得裁決・明渡裁決を知事による裁定に一元化して、審理手続を省略した。都市計画法の認可等を受けた都市計画事業についても、同様に特例による裁定手続が可能である。

② 所有者不明土地を円滑に利用する仕組み＝地域福利増進事業の創設

地域福利増進事業とは、道路、路外駐車場事業、学校、公民館、社会福祉施設、病院、公園その他地域住民の共同の福祉又は利便の増進に資する施設の整備に関する事業をいい、同事業の事業者は、裁定において定められた補償金を供託すれば、裁定において定められた土地使用権の始期において、土地使用権を取得することができる¹⁴。

土地使用権の存続期間中に、不明であった所有者が現れ、明渡しや原状回復を要求された場合であっても、土地使用権に基づき事業を継続して実施することができる。

③ 所有者の探索を合理化する仕組み

所有者の探索において、原則として不動産登記簿、住民票、戸籍等客観性の高い公的書類を調査することとするなど合理化を実施し、照会の範囲は、親族等に限定した。

また、土地の所有者の探索のために必要な公的情報（固定資産税課税台帳、地籍調査票等）について、行政機関が利用できる制度を創設した。

さらに、長期間、相続登記等がされていない土地について、登記官が、長期相続登記等未了土地である旨等を登記簿に記録することができる制度を創設した。

④ 所有者不明土地を適切に管理する仕組み

民法は、利害関係人と検察官だけに財産管理人の選任請求を認めている。そこで、所有者不明土地を適切に管理するために特に必要がある場合に、地方自治団体の長等が家庭裁判所に対し、財産管理人の選任等を請求することができるようにする制度を創設した。

4. 所有者不明土地問題に関する動向

所有者不明土地問題に関する取組みは各方面で見られ、例えば(一財)国土計画協会は所有者不明土地問題研究会を立ち上げ、2017(平成29)年12月に提言を公表した¹⁵。

政府側では、前述した国土審議会のほか、法務省は「登記制度・土地所有権の在り方等に関する研究会」を同年10月に設けて検討を開始し、2019(平成31)年1月に報告書を取りまとめ、登記の義務付けを含む相続等による所有者不明土地の発生を予防するための仕組み、共有制度の見直しを含む所有者不明土地を円滑・適正に利用するための仕組み、変則型登記の解消について提言した¹⁶。

政府全体の取組みとしては、2018(平成30)年1月19日閣議口頭了解により内閣官房長官が主宰する所有者不明土地等対策のための関係閣僚会議が設置され、同年6月1日、2019(平成31)年2月19日、2019(令和元)年6月14日に会議を開催し、所有者不明土地問題等対策の新たな基本方針及び工程表を決定した¹⁷。

第5節 人口減少期の不動産私法

1. 民法改正

(1) 債権法改正

① 経緯

「民法」は第1編総則、第2編物権、第3編債権、第4編親族、第5編相続から成っており、第4編と第5編は「日本国憲法」制定に合わせて全面的な改正が行われたが、第1編～第3編は2004(平成16)年12月1日法律147号により表記をカタカナ文語体からひらがな口語体に改めた以外は、部分的な改正にとどまっていた。

そして、この間、「借地借家法」、「消費者契約法」等多くの特別法により実質的な改正が行われ、特別法がない領域においては、判例により新たな法規範が数多く構築され、「民法」の条文以外に膨大な規範群が不動産取引をはじめ私人間の法律関係の拠り所となっている。

こうした状況下で 2009(平成 21)年 10 月、法務大臣から法制審議会に対する諮問を契機に公式の改正作業が開始され、債権に関する分野を改正対象の中心とする「民法の一部を改正する法律」が 2017(平成 29)年 6 月 2 日法律 45 号として公布され、2020(令和 2)年 4 月 1 日に施行されることとなった。いわゆる債権法改正と呼ばれる大改正である。

② 不動産取引上のポイント

債権法改正に関する背景、目的、具体的な内容については、既に数多くの論考が公開されており、今後さらに増えるものと見込まれるので、それらに譲ることとして、本稿では不動産取引上の主要なポイントを示しておきたい。

第一に、「民法」の条文では瑕疵が契約不適合に置き換えられ(562 条)、「宅地建物取引業法」等も同様の改正が行われたが、「品確法」は変更がない¹⁸。従って、新築住宅に関しては、瑕疵概念が引き続き用いられるという点である。

第二に、買主が契約不適合(瑕疵)の存在を知った場合、現行法では 1 年以内に請求しなければならないとされていたのを通知で足りることとした点は、買主にとっては有利な改正であるが¹⁹、5 年という新たな時効制度にかかることとなる点は、買主にとっては留意すべき改正である(166 条 1 項 一号)。

第三に、賃貸借において賃貸人が必要な修繕をしない場合、賃借人が代わって修繕することができる旨の規定の新設は(607 条の 2)、賃借人の居住や事業の安定的な継続を確保する観点からは妥当な条文である。ただし、老朽化して耐震性にも欠ける建物であって、賃貸人が期間満了を契機に撤去することを考えて修繕しない場合、賃借人が高額のコストを投じて修繕を行い、その償還を請求したときに両当事者間のバランスをどのように調整するかは悩ましい問題である。この場合、同条は任意規定なので特約により排除可能であり、実務上は問題ではないと解することも可能である²⁰。

(2) 相続法改正

① 経緯

配偶者の法的保護の強化と遺言制度の活性化を目的として「民法及び家事事件手続法の一部を改正する法律」(2018(平成 30)年 7 月 13 日法律 72 号)が制定され、いわゆる相続法に関する重要な改正が成立した²¹。

② 不動産分野に関する改正内容

ア. 配偶者居住権の創設

配偶者が相続開始時に被相続人所有の建物に居住していたこと、配偶者に配偶者居住権を取得させる旨の遺産分割、遺贈又は死因贈与がされたことの 2 つの要件を充足することにより配偶者居住権が成立する。

配偶者居住権は終身であり、居住建物所有者は配偶者居住権の設定登記義務を負う。

配偶者居住権の法的性質は、賃借権類似の法定債権とされる²²。

イ. 配偶者の短期居住権

被相続人の財産に属した建物に相続開始時に無償で居住していた配偶者は、遺産分割によりその建物の帰属が確定するまでの間又は相続開始時から 6 ヶ月経過時のいずれか遅い日までの間、引き続き無償でその建物を使用することができる。

遺贈などにより配偶者以外の第三者が居住建物の所有権を取得した場合や、配偶者が相続放棄をした場合、配偶者は、相続開始の時に被相続人所有の建物に無償で居住していた場合には、居住建物の所有権を取得した者は、いつでも配偶者に対し配偶者短期居住権の消滅の申入れをすることができるが、配偶者はその申入れを受けた日から 6 か月を経過するまでの間、引き続き無償でその建物を使用することができる。

配偶者の短期居住権の法的性質は、使用貸借類似の法定債権とされる²³。

ウ．持戻し免除の意思表示の推定

婚姻期間が20年以上である夫婦の一方配偶者が、他方配偶者に対し、その居住用建物又はその敷地（居住用不動産）を遺贈又は贈与した場合については、民法903条3項の持戻しの免除の意思表示があったものと推定し、遺産分割においては、原則として当該居住用不動産の持戻し計算を不要とする、すなわち、当該居住用不動産の価額を特別受益として扱わずに計算をすることができる。

③ 不動産取引上のポイント

配偶者居住権に基づき被相続人の配偶者が居住している建物と敷地を売買する場合、その価格は理論的には、配偶者居住権のない土地建物の時価から配偶者居住権の価値を控除したものとなるが、その計算方法が実務上のポイントとなる。平成31年度税制改正大綱で示された相続税財産評価の方法は、土地・建物の時価、残存耐用年数、配偶者の平均余命等を用いることとしているが、取引実務での適用可能性は未知数である²⁴。

2. 不動産登記法改正

(1) 改正理由

2001(平成13)年1月22日のe-Japan戦略における「我が国が5年以内に世界最先端のIT国家になる」という目標を実現するために、「2003年までに、国が提供する実質的にすべての行政手続きをインターネット経由で可能とする」との方針に従い、「不動産登記法」の105年ぶりの大改正が行われ、2004(平成16)年6月18日法律123号「不動産登記法」及び同日法律124号「不動産登記法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」として公布された。法文形式を片仮名文語体から現代語体へ改める等、新法制定方式がとられた。インターネットを利用する不動産登記の電子申請は、2005(平成17)年3月22日から開始された。

(2) 法のスキーム

① 登記原因証書及び申請書副本の廃止と登記原因証明情報提供の新設

従前、登記原因証書がない場合には、申請書副本を添付することで登記申請が可能であった。新法では、申請書副本添付による登記申請は廃止され、登記原因証書に代えて登記原因証明情報(売買であれば、売買契約書・領収書、登記所用に作成した証明書、抵当権設定では抵当権設定契約書、抵当権抹消では解除証書等)の提供が必要となる。

② オンライン申請の導入と出頭主義の廃止

申請の方法に関して、オンライン申請で行う方法と申請情報を記載した書面を窓口で提出して行う方法の二つの方法を規定している。

③ 登記識別情報の制度導入

旧法の本人確認手段として機能してきた登記済証の制度が廃止され、電子証明書及び電子署名による本人確認を補強する機能を担うものである。登記識別情報は「当該登記申請を申請していることを確認するために用いられる符号その他の情報であって、登記名義人を識別することができるもの」で、登記済証のような物ではなく、オンライン指定庁において交付される12桁のアラビア数字その他の組合せにより構成され、一不動産一名義人に対し作成される。

④ 登記識別情報を提供できない場合の本人確認(保証書制度に代わる制度)

保証書制度を廃止し、登記識別情報(登記済証)の提供ができない場合には、事前通知手続による本人確認制度を原則とした。そして、出頭主義を廃止したことに伴う処置として、申請人の利便性の向上を図りつつ、登記申請の真実性確保の要請に答えるため、登記官が申請人となるべき者以外の者が申請していると、疑うにたる相当な事情がある場合に行使する限定的な権限ではあるが、真に必要な場合における本人確認調査権限を登記官の義務として規定した。

⑤ 資格者代理人の果たす役割

登記識別情報が提供できないときの資格者代理人による本人確認情報の提供を認めるとともに、資格者代理人である土地家屋調査士が作成した不動産の調査に関する報告書を提出した場合、登記

官が実地調査をする必要がないと認めたときは実地調査を省略できることとした。

(3) 筆界特定制度

2005(平成17)年4月13日法律29号により筆界特定制度が導入された。これは、土地の所有権の登記名義人等の申請に基づき、筆界特定調査官が、外部専門家である筆界調査委員(法務局長から任命された土地家屋調査士・弁護士・司法書士)の意見を踏まえて、土地の筆界の現地における位置を特定する制度である²⁵。

私人が筆界を争う制度として、従前から境界確定訴訟があるが、筆界特定制度は、裁判外で、登記官が筆界についての認識を示す制度である。

3. マンション関係法

(1) 被災区分所有建物の再建等に関する特別措置法(被災マンション法)改正

阪神・淡路大震災を受けて制定された「被災マンション法」は、区分所有建物が滅失した場合、敷地共有者の議決権の5分の4の多数決により再建できる旨規定している。

これに対し、東日本大震災では、滅失した建物に残っている住宅ローンに加えて、新たに建築する建物のローンも組まなければならないという二重ローンの問題が表面化し、再建せずに建物を売却する事例が現れた。このような被災マンションの将来に関するニーズの多様化に対応するため、2013(平成25)年6月26日法律62号により次の改正が行われた。

第一に、大規模な災害により重大な被害を受けた区分所有建物について敷地共有者の議決権の5分の4以上の多数により取り壊しや売却を実現する決議制度を創設した。

第二に、大規模な災害により滅失した区分所有建物の敷地について、5分の4以上の多数により売却を実現する決議制度を創設した。

(2) マンション建替え円滑化法改正

国土交通省によれば、2014(平成26)年末時点でマンションストック総数613万戸のうち、旧耐震基準に基づき建設されたものは106万戸存在する。そして、これまでのマンション建替えの実績は累計で183件、約1万4千戸にとどまっている。

耐震性が不足するマンションの対応策としては、改修、建替え、取壊しの方法がある。そのうち、改修については、**第8節6.**で述べる「耐震改修促進法」改正により議決要件が4分の3から過半数に緩和されるとともに、容積率緩和の特例が設けられた。

そして、2014(平成26)年6月13日法律69号は、法律名を「マンションの建替え等の円滑化に関する法律」に改めるとともに、耐震性が不足するマンションの建替え及び取壊しに関し特例を設けた。すなわち、建替えについては、要件緩和はないが、容積率の緩和特例を設けた。

取壊しについては、「民法」上は全員の賛成が必要であるところ、特定行政庁により認定を受けた要除却認定マンションの場合、区分所有者、議決権及び当該敷地利用権の持分の価格の各5分の4以上の多数によりマンション敷地売却決議ができることとした。

(3) 市街地再開発事業による建替え

マンションを含む住宅団地を市街地再開発事業(都市計画事業)として建て替える場合、「区分所有法」による一括建替え決議は不要であり、地権者の3分の2以上の合意を得て再開発組合の設立認可を受けることにより事業が可能であるが、従前は一筆共有の敷地で事業を行うときは、組合員数が1人になり、議決に全員同意が必要となるため、実際に合意形成が困難であった。

そこで、「都市再生特別措置法」の2016(平成28)年6月7日法律第72号による改正により「都市再開発法」を改正し、一筆共有の敷地で事業を行う場合、各共有者が1人の組合員となるものとし、全体3分の2以上の合意による再開発事業の実施を可能にした。

これにより、全国の旧耐震基準の1,550団地、約50万戸が対象になるものと見込まれている。

4. 大規模な災害の被災地における借地借家に関する特別措置法

「大規模な災害の被災地における借地借家に関する特別措置法」(2013(平成 25)年法律 61 号)は、**第4章第3節4.**で述べた「罹災都市借地借家臨時処理法」に代わる新法として制定された。

「罹災都市借地借家臨時処理法」は、戦後の大規模災害に対し個別の政令により適用されたが、阪神・淡路大震災にも適用されたことについて、旧借家人を保護し過ぎるとの批判が提起された²⁶。そこで、同法が廃止され、新法が制定されたが、その内容は次の通りである。

第一に、優先借地権制度を廃止した。

第二に、優先借家権制度を廃止し、従前の賃貸人による通知制度を新設した。

第三に、借地人の保護のための規律を改正・新設した。すなわち、①何ら公示なく借地権を対抗することができる期間を6ヶ月間とし、政令施行の日から3年間は掲示による対抗力を認めることとした。②借地上の建物が滅失した場合、借地人による借地契約の解約や、賃貸人が借地権の譲渡を承諾しない場合について、裁判所の許可を求める申立てを認めることとした²⁷。

第四に、被災地短期借地権を仮設住宅等のために新設した。これは、存続期間を5年以下とし、かつ、契約の更新(更新の請求及び土地の使用の継続によるものを含む。)及び建物の築造による存続期間の延長がないこととする旨を定めるものであり、契約は書面によってしなければならない。

第6節 人口減少期の都市政策

1. 中心市街地活性化政策

(1) 当初のまちづくり三法

中心市街地は、文化、伝統、商業面で「町の顔」として役割を果たしてきた。しかし、近年では、モータリゼーションの進行で郊外に大規模店舗が展開したこと、中心市街地は高地価と土地細分化故に車社会への対応や再開発が容易ではないこと等のため、多くの都市で中心市街地に空き店舗が増えるなどの空洞化が進行している。そこで、これまでいくつかの大きな政策展開があったが、これに対してさまざまな議論が行われている²⁸。

まず、土地区画整理などの公共施設整備と中小商業などの商業の面的進行方策を同時に展開することを目的として、1998(平成 10)年6月3日法律 92 号により「中心市街地における市街地の整備改善及び商業等の活性化の一体的推進に関する法律」(中心市街地活性化法)が制定された。

主務大臣は、中心市街地の整備改善及び商業活性化のための基本方針を定める。市町村は、基本方針に基づき、本法による措置を講ずる中心市街地の位置及び区域、実施されるべき事業の内容等を定めた基本計画を策定する。この基本計画に基づき、土地区画整理事業を活用した公共施設の整備、都市再開発資金貸付制度拡充などの措置が執られる。

中心市街地整備推進機構(TMO: Town Management Organization)は、市町村が指定した公益法人であり、中心市街地整備事業を行う者に対し情報提供などの援助を行い、建築物などの整備改善事業を行い、さらに、土地の取得・管理、空き店舗の賃借と転貸等の業務を行うことができる。実際には、商工会議所がこの機構の受け皿として予定された。

本法は、区画整理事業などのハード面の都市整備だけに止まらず、商業振興というソフト面にも同時に対象としていること、TMO という民間団体を実施主体として重視していることが特徴である²⁹。

また、「大規模小売店舗立地法」(大店立地法。同年6月3日法律 91 号)が成立し、店舗面積、営業時間等小売業者との商業調整を行ってきた「大規模店舗法」(1973(昭和 48)年法律 109 号)を2000(平成 12)年に廃止して、大型店の出店に際して周辺的生活環境(交通、騒音、廃棄物等)の保持の観点からの配慮を求める方式に代わった。

さらに、特別用途地区、特定用途制限地域といったゾーニングにより地域毎に大型店の適正な立地を実現しようとする改正「都市計画法」と合わせて、まちづくり三法のスキームが作られた。

(2) まちづくり三法の改正

当初のまちづくり三法は、商工会議所による TMO の不振等により所期の成果を上げられなかった

ことから見直しが行われた結果(「都市計画法」の改正は後述)、「中心市街地活性化法」については、2006(平成18)年6月7日法律54号により名称を「中心市街地の活性化に関する法律」に改めるとともに、内容も大幅に改正された。なお、同時に、「特定商業集積の整備の促進に関する特別措置法」(1991(平成3)年法律82号)が廃止された。

改正法により政府は、中心市街地の活性化を図るための基本方針を定め、市町村は、基本方針に基づき、中心市街地の活性化に関する施策を総合的かつ一体的に推進するための基本計画を作成し、内閣総理大臣の認定を申請することができる。基本計画の実施等について協議するため、中心市街地整備推進機構、まちづくりを行う会社、商工会、商工会議所、公益法人等は、中心市街地活性化協議会を組織することができる。

認定された基本計画に基づく事業に対する特例として、土地区画整理事業の換地計画において都市福利施設、公営住宅等のための保留地を定めることができ、路外駐車場を都市公園の地下に占用させる、土地・建築物の所有者との契約に基づき行う公共空地の設置・管理、中心市街地整備機構による保存樹・保存樹林の管理、中心市街地共同住宅供給事業の計画制度等が規定されている。また、都道府県・政令市は、「大店立地法」の特例として、大規模小売店舗の迅速な立地を促進する第一種大規模小売店舗立地法特例区域を定めることができ、大規模小売店舗の設置者は周辺地域の生活環境の保持についての適正な配慮をして立地しなければならない。市町村長は、非営利法人を中心市街地活性化推進機構に指定して、事業の実施、土地等の管理等を行わせることができる。

なお、コンパクトシティ政策に関する改正は後述する。

2. 都市再生政策

(1) 都市再生特別措置法の制定

21世紀に入り、我が国における都市の状況のうち否定的側面を捉えて20世紀の負の遺産であるとする見方が急速に広まった。その背景には、バブル経済崩壊後の経済低迷・不動産投資の不振と全国の都市が抱える共通の課題があり、後者は具体的には、①防災上危険な密集市街地に代表される安全性、ゆとり、うるおいの欠ける市街地の存在、②いわゆる新耐震基準(1981(昭和56)年建築基準法改正)以前の建築物が半数を占め、設備の老朽化、インテリジェント化への対応不備が見られるなど、既存経済ストックの陳腐化、③東京における国際会議開催件数の低下に象徴的な国際競争力の低下、④バリアフリーの立ち後れなど少子高齢化への対応の不十分、⑤全国の市の約8割が課題と認識している中心市街地の空洞化が挙げられる。

そこで、周辺地域への起爆剤となるような地域に、集中的、戦略的に資金、ノウハウなどの民間の力を振り向ける特別の措置が必要との認識の下に、我が国の構造改革の一環として都市再生を推進するため、民間事業者による都市再生の促進の法的スキームとして「都市再生特別措置法」(2002(平成14)年4月5日法律22号)が制定された。

① 都市再生本部の設置

本部は内閣に置かれ、内閣総理大臣を本部長とし、都市の再生に関する施策の重点的かつ計画的な推進を図るための基本的な方針である都市再生基本方針の案を策定するとともに、政令で指定される都市再生緊急整備地域ごとに、その地域の整備に関する方針(地域整備方針)を定める。

② 民間都市開発事業に係る認定及び支援制度

都市再生緊急整備地域内における一定の要件を満たす都市開発事業(都市再生事業)を施行しようとする民間事業者は、国土交通大臣から民間都市再生事業計画の認定を受けることができる。この認定の申請期限は当初、2007(平成19)年3月31日までとされた。計画の認定に関する処理期間は3月と定められており、時間を重視する民間事業の性格を踏まえた制度設計がなされている。認定を受けた民間事業者に対しては、民間都市開発推進機構からの無利子貸付等の支援が講じられる。

③ 都市計画に係る特例措置

都市計画に都市再生特別地区を定めることができる。これは、同地区において既存の用途地域等に基づく規制を全て適用除外とした上で、自由度の高い計画を定める特別の都市計画である。

④ 手続期間の短縮

民間事業者は、都市再生事業を行うために必要な都市計画の決定又は変更を提案できる。都市計画

決定権者は、提案日から 6 月以内に提案を踏まえた都市計画の決定若しくは変更又はこれらをしない旨の通知をするものとする。また、都市再生事業を施行するために必要な認可、認定又は承認の申請があった場合には、処分行政庁は、申請受理日から 3 月以内に処分を行わなければならない。

⑤ 都市再生緊急整備協議会

関係者調整の円滑化のため、本部長、その委嘱を受けた者、関係地方公共団体の長、独立行政法人の長その他の執行機関により都市再生緊急整備協議会を組織し、関係者間の必要な協議を行う。

(2) 都市再生特別措置法の改正

「都市再生特別措置法」は、制定後かなり頻繁に改正され、新たな仕組みが追加されてきているが、その主要内容は（表 9－2）のとおりである。なお、具体的な内容は、該当する箇所を取り上げる。

（表 9－2）都市再生特別措置法の改正経緯

2004(平成 16)年	・まちづくり交付金制度の創設
2005(平成 17)年 ³⁰	・民間都市再生整備事業計画の国土交通大臣による認定制度 ・地方における民間プロジェクトへの民間資金誘導のための金融支援・税制特例 ・民間都市機構の出資による資金調達支援
2007(平成 19)年	・市町村長による都市再生整備推進法人の指定制度 ・市町村都市再生整備協議会 ・民間都市再生事業計画の認定申請期限の延長
2009(平成 21)年	・歩行者ネットワーク協定制
2011(平成 23)年	・国際競争力強化を図るための特定都市再生緊急整備地域制度 ・都市利便増進協定制
2012(平成 24)年	・防災機能の向上を図るための都市再生安全確保施設に関する協定制
2013(平成 26)年	・市町村によるコンパクトなまちづくりを支援するための立地適正化計画に関する制度
2016(平成 28)年	・民間都市再生事業計画の大臣認定の申請期限の延長(平成 34 年 3 月 31 日まで) ・災害時のビル所有者とエネルギー供給施設の所有者による協定制 ・既存ストックを残した市街地整備手法 ・住宅団地の再生

(3) 特区制度の展開

特区と通称される仕組みの目的は、大きく二つある。一つは、既存の制度の見直しが政策課題と認識されている場合、特定の地域内に限定してその適用をはずし、その効果を検証して本格的な見直しに役立てようとするものである。もう一つは、全国的に共通の制度の下で、特定の地域に限り一時的又は恒久的に特例を適用するものである。上述した都市再生特別地区における既存の都市計画のリセットは、後者の一種である。

① 構造改革特区

前者を法制化したのが「構造改革特別区域法」(2002(平成 14)年 12 月 18 日法律 189 号)であり、その流れは次の通りである。まず、規制の特例措置について誰でも国に提案することができ、国は各省庁と調整し、対応方針を構造改革特別区域推進本部(内閣総理大臣を本部長、全閣僚をメンバーとする)で決定し、基本方針を閣議決定する。これに基づく特例措置の決定後、地方公共団体が構造改革特別区域計画を策定し、国の認定を受けて、計画内容を実施する。その結果を踏まえ、国の評価・調査委員会は、地域を限定した規制の特例措置の全国化の成否を検討する。

構造改革特区の特例措置が全国展開された事例としては、「農地法」の特例として、農業生産法人以外への農地の貸付などがある。

② 国際戦略総合特区・地域活性化総合特区

この仕組みを最大限活用しようとするのが「総合特別区域法」(2011(平成23)年6月29日法律81号)である。同法による総合特別区域とは、我が国の経済成長のエンジンとなる産業・機能の晶析拠点の形成を目的とする国際戦略総合特別区域と、地域資源を最大限活用した地域活性化の取組による地域力の向上を目的とした地域活性化総合特別区域をいう。

これら特区においては、規制・制度の特例措置、税制上・財政上・金融上の支援措置を受けることができる。2011(平成23)年12月22日に7つの国際戦略総合特区と26の地域活性化総合特区が第1次指定されて以降、累次の指定が行われている。

以上のほか、東日本大震災の被災地域を対象とした復興特区や沖縄の地域制度もあり、まさに特区制度が花盛りの状態を示している。

3. 都市計画法改正

人口減少・超高齢社会にふさわしいまちづくりを実現するため、また、前述したまちづくり三法の見直しに伴い、「都市の秩序ある整備を図るための都市計画法等の一部を改正する法律」(2006(平成18)年5月31日法律46号)により、次のような大改正が行われた。特に、広域にわたり都市構造に大きな影響を与える大規模集客施設(特定大規模建築物)の立地に当たっては都市計画手続を経ることとし、地域の判断を反映した適切な立地を確保することとしている。

① 市街化区域、用途地域における立地規制

特定大規模建築物が立地可能な用途地域を見直し、従前の6から3(近隣商業、商業、準工業)に限定された。

② 非線引き白地地域等における立地規制

非線引き都市計画区域、準都市計画区域内の白地地域では特定大規模建築物は、原則立地不可とされた。

③ 用途を緩和する地区計画制度の創設

上記①、②により規制強化される用途地域及び非線引き都市計画区域内の白地地域では、特定大規模建築物の立地も認めうる開発整備促進区を創設した。

④ 準都市計画区域制度の拡充

農地を含む土地利用の整序が必要な区域等に広く指定できるよう、準都市計画区域の要件を緩和するとともに、指定権者を都道府県に変更した。

⑤ 都市計画手続等の円滑化、広域調整手続の充実

都市計画提案権者の範囲を拡大して、独立行政法人都市再生機構、地方住宅供給公社その他まちづくり法人・団体等を追加し、広域調整の強化のため都道府県知事が市町村の都市計画決定等に対する協議同意を行う際に、関係市町村から意見を聴取できることとした。

⑥ 開発許可制度の見直し

市街化調整区域内の大規模開発を許可できる基準を廃止し、病院、福祉施設、学校、庁舎等の公共公益施設を開発許可等の対象とした。

(2) 地方分権に関する改正

第8章第3節で紹介した2000(平成12)年改正のほか、地方分権に関する改正が累次行われてきているが、それらをまとめると、(表9-3)の通りである。

(表9-3) 地方分権に関する都市計画法の改正経緯

年月日 法律番号	法律名	改正内容
平成11年7月16日 法律第87号	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	・機関委任事務の廃止に伴う都市計画事務の自治事務化 ・都市計画決定等に対する国又は都道府県の関与の明確化

		・市町村都市計画審議会の法定化 ・都市計画決定権限の政令指定都市への移譲
平成12年5月19日 法律第73号	都市計画法及び建築基準法の一部を改正する法律	・都市計画に関するマスタープランの充実 ・市街地縁辺部の土地利用規制の合理化 ・既成市街地の土地利用規制の合理化 ・都市計画決定システムの透明化と住民参加の促進
平成14年7月12日 法律第85号	建築基準法等の一部を改正する法律	・都市計画の提案制度の創設・地区計画制度の拡充 ・容積率等の選択肢の拡充
平成16年6月18日 法律第111号	景観法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律	・美観地区の廃止と景観地区の追加
平成18年5月31日 法律第46号	都市の秩序ある整備を図るための都市計画法等の一部を改正する法律	・大規模集客施設の立地規制 ・準都市計画区域制度の拡充 ・都市計画手続の円滑化・広域調整手続の充実 ・開発許可制度の見直し
平成20年5月23日 法律第40号	地域における歴史的風土の維持及び向上に関する法律	・地区計画に歴史的風土維持向上地区計画を追加
平成23年5月2日 法律第37号	地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律（第1次一括法）	・三大都市圏等の都道府県の都市計画決定に対する国土交通大臣の同意を要する協議の廃止 ・市の都市計画決定に対する都道府県との協議における同意の廃止
平成23年8月30日 法律第105号	地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律（第2次一括法）	・地域地区や都市施設に係る都市計画決定権限の基礎自治体への移譲
平成25年6月14日 法律第44号	地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律（第3次一括法）	・都市計画決定後の国土交通大臣への図書の送付の廃止

4. コンパクトシティ政策

(1) コンパクトシティ+ネットワーク

コンパクトシティの概念は一義的ではないが³¹、我が国においてはもっぱら地方都市の人口減少への対応方策の中で論じられる。

1970年から2010年の間に三大都市圏及び政令指定都市を除く県庁所在地の人口は約2割増加したが、DID面積は倍増した。そして、2040年には1970年の人口規模に戻るものと予測されている。このような数値に象徴される現象が公共投資や行政サービスの非効率化、省資源・省エネルギーの阻害、利便性の低下、災害脆弱性の増大をもたらしているとの認識の下、限られた資源の集中的・効率的な利用で持続可能な都市・社会を実現するため、コンパクトシティ+ネットワークの形成を目指す次のような政策が打ち出された³²。

(2) 都市再生特別措置法の改正

2014(平成26)年6月4日法律53号により次の改正が行われた。

① 立地適正化計画の導入

市町村は、都市再生基本方針に基づき、住宅及び都市機能増進施設（医療施設、福祉施設、商業施設その他の都市の居住者の共同の福祉又は利便のため必要な施設であって、都市機能の増進に著しく寄与するもの）の立地の適正化を図るため、立地適正化計画を作成することができる。立地適正化計画には、その区域を記載するほか、住宅及び都市機能増進施設の立地の適正化に関する基本的な方針、居住誘導区域及び居住誘導区域に居住を誘導するために市町村が講ずべき施策、都市機能誘導区域（都市機能増進施設の立地を誘導すべき区域）及び誘導すべき施設並びに当該施設の立地を誘導す

るために市町村が講ずべき施策を定める。

② 都市機能誘導区域における措置

都市機能誘導区域内に誘導すべき施設を整備する民間事業者に対して、民間都市開発推進機構が出資等の支援を行うことができる。また、都市機能誘導区域内に誘導すべき施設についての容積率及び用途の制限を緩和する特定用途誘導地区を都市計画に定めることができ、都市機能誘導区域外における誘導すべき施設の建築を事前届出・勧告の対象とした。

③ 居住誘導区域における措置

居住誘導区域において一定規模以上の住宅整備事業を行おうとする者は、都市計画の提案を行うことができる。また、居住誘導区域外における一定規模以上の住宅等の建築を事前届出・勧告の対象とするとともに、必要に応じて、一定規模以上の住宅等の建築を開発許可の対象とする居住調整地域を都市計画に定めることができる。

このように、当初は都市再生緊急整備地域という都市内の特定の地域における特例を定めることを目的とした法律が、全国の都市における都市計画の再整備のための法律に変質したのが、この改正の大きな特徴であり、特別法の一般法化現象と呼ぶことができよう。

(3) 地方公共交通の活性化及び再生に関する法律の改正

2014(平成 26)年 5 月 21 日法律 41 号により次の改正が行われた。

① 地域公共交通網形成計画

国がまちづくりとの連携に配慮して定める基本方針に基づき、地方公共団体が地方交通事業者等と協議して地域公共交通網形成計画を策定する。この計画に基づき、面的な公共交通ネットワークを再構築するため、地域公共交通再編事業、軌道運送高度化事業（LRT の整備）、鉄道事業再構築事業（上下分離）などを実施する。

② 出資制度の創設

地域公共交通ネットワークの再構築を担う新設事業会社に対し、国が独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構を通じて出資する制度を創設する。

(4) 中心市街地の活性化に関する法律の改正

2014(平成 26)年 5 月 21 日法律 41 号により次の改正が行われた。

① 中心市街地への来訪者又は中心市街地の就業者・小売業の売上高を増加させることを目的として行う事業を認定し、支援する制度を創設した。

② オープンカフェ等の設置に際しての道路占用の許可の特例等を創設した。

コラム：都市のスポンジ化

都市の内部において、空き地、空き家等の低未利用の空間が、小さな単位で、時間的・空間的にランダムに、相当程度の分量で発生する現象をスポンジ化と称する。

国土交通省社会資本整備審議会都市計画基本問題小委員会が 2017(平成 29)年 8 月 10 日に公表した中間とりまとめによれば、現に発生したスポンジ化への対処方策として、市場性がある場合の後方支援、情報の集約とマッチングや所有と利用の分離を通じた利活用、土地・建物の利用放棄への行政の働きかけ、暫定利用の積極的評価を掲げ、スポンジ化の発生に備えた予防策として、契約的手法の導入、コミュニティ活動の推進を掲げている。

5. 建築基準法改正

(1) 2006(平成 18)年改正

①改正理由

1998(平成 10)年の「建築基準法」改正により指定確認検査機関制度が創設されたが、この指定機関が行った違法な建築確認に対し、最高裁は、当該建築確認に係る特定行政庁(指定機関が建築確認を行わない場合に建築確認を行うべき建築主事が置かれた地方公共団体の長)を「行政事件訴訟法」21 条 1 項に規定する「当該処分又は裁決に係る事務の帰属する国又は公共団体」に当たると判断し、

「国家賠償法」1条の地方公共団体に該当するとの決定を行った(平成17年6月24日二小決定・判例時報1904号69頁・判例タイムズ1187号150頁)³³。しかしながら、特定行政庁の指定機関に対する監督権限は限定されており、指定機関の指定権者である国及び都道府県が行うことのできる監督命令や指定機関の事務所への立入検査を行うことができないという問題点が指摘されるなど、さまざまな批判があった³⁴。

こうした中で2005(平成17)年以降相次いで発生した耐震偽装事件に対する再発防止策として、「建築物の安全性の確保を図るための建築基準法等の一部を改正する法律」(2006(平成18)年6月21日法律92号)により関係法令が改正されたが、その中心である「建築基準法」の改正点は次のとおりである。

② 改正内容

木造で高さ13m超又は軒の高さ9m超、鉄筋コンクリート造で高さ20m超等を対象に、許容応力度計算等一定の構造計算を行った建築物の計画について建築確認を行う際には、都道府県知事又は知事の指定を受けた指定構造計算適合性判定機関に構造計算適合性判定を求めなければならない。国土交通大臣は、建築確認の審査方法及び中間検査、完了検査の検査方法の指針を策定して公表するものとし、建築審査や検査はこの指針に従って行われなければならない。3階建て以上の木造建築物、2階建て以上の非木造建築物等を対象に、建築確認の審査機関が21日から35日以内に延長され、3階建て以上の共同住宅に対する中間検査が義務付けられ、指定機関の指定基準や欠格条項が厳格化された。

また、特定行政庁による指導監督を強化するため、立入検査権限の付与、特定行政庁に対する報告内容の充実、特定行政庁からの報告に基づき指定権者による業務の停止命令等の実施等の措置が追加され、情報開示を徹底するため、処分を受けた建築士、建築士事務所の氏名・名称の公表、指定機関の業務実績、財務状況、監督処分の状況等を開示することとした。耐震基準など重大な実体規定違反に対しては、50万円以下以下の罰金であったのを、3年以下の懲役又は300万円以下の罰金に処す等、建築士等に対する罰則が大幅に強化された。

便宜上他の法令についてもここで記すが、「建築士法」(1950(昭和25)年法律202号)については、建築士から設計の委託者に対し、構造計算によって安全性を確かめた旨の証明書を交付するよう義務付け、建築士免許の欠格事由及び建築士事務所の登録拒否事由の厳格化、処分を受けた建築士、建築士事務所の氏名・名称の公表、建築士事務所に関する閲覧事項の拡充と定期報告制度の導入が追加された。さらに、2006(平成18)年12月20日法律114号「建築士法等の一部を改正する法律」により、一定の規模の建築物の構造設計一級建築士又は設備設計一級建築士による構造関係規定又は設備関係規定への適合性の確認の実施、建築士事務所に属する建築士等に対する講習の受講の義務付け、建築士事務所の開設者が委託を受けた設計又は工事監理の業務の再委託の制限、建設業者が請け負った多数の者が利用する一定の重要な施設等の工事の一括下請負の禁止等の措置が講じられた。

(2) 2010(平成22)年改正

「建築基準法」の上記改正により建築確認手続が加重されたことから、申請事務が煩雑になり、その軽減を求める声が高まった³⁵。これを受け、「建築基準法施行規則」(平成22年3月29日国土交通省令第7号)及び関係告示等の改正を通じて建築確認手続等の運用が変更された。

(3) 2014(平成26)年改正

より合理的かつ実効性の高い建築基準制度を構築するとの趣旨で、「建築基準法の一部を改正する法律」(2014(平成26)年6月4日法律54号)により以下の改正が行われた。

第一に、木材の利用を促進するため、耐火構造としなければならない3階建ての学校等について、一定の防火措置を講じた場合には、準耐火構造等にできることとした。

第二に、構造計算適合性判定制度を見直し、建築主が審査者や申請時期を選択できるよう、指定構造計算適合性判定機関等へ直接申請できることとするともに、比較的簡易な構造計算について十分な能力を有する者が審査する場合には、構造計算適合性判定の対象外とすることとした。

第三に、新技術の円滑な導入に向けた仕組みとして、現行法では対応できない新建築材料や新技術について、国土交通大臣の認定制度を創設した。

第四に、容積率制限の合理化であり、エレベーターの昇降路の部分の床面積を延べ面積に算入しないこととするとともに、住宅の容積率の算定に当たり地下室の床面積を延べ面積に算入しない特例を老人ホーム等についても適用することとした。

第五に、建築物の事故等に対する調査体制の強化であり、事故や災害が発生した場合に、国が自ら必要な調査を行えることとした。

6. 地方の都市政策の展開

(1) 要綱から条例へ

地方分権の動向を先取りするように、まちづくり条例を制定した先進的な地方自治体は、かなり以前から存在したが、**第8章第6節4.**で紹介した「行政手続法」の制定が宅地開発指導要綱に代表される要綱行政に対し、手続の公正性の確保と透明性の向上を要請したことは少なからぬ影響を与えたと見られる。

その結果、多くの地方自治体が独自のまちづくり条例を制定し、土地に関する計画や開発コントロールに関する制度を整備するようになった³⁶。これらに共通する点は、まちづくり計画の施策上の位置付けとこれに基づく開発の手続及び基準を独自に設定していること、そして、これらの手続に住民の参加を位置づけていることである。

(2) 独自の土地利用調整システム

まちづくり条例において住民参加を位置づける条例は大都市圏の市町村に例が多いが、開発管理型の条例は、土地利用規制が弱いとされる「国土利用計画法」上の重複地域(非線引き都市計画区域等)に例が多いという特徴がある。

こうした重複地域に対応した市町村の土地利用調整基本計画策定のための支援制度を 1997(平成9)年度から国土庁が実施したことを契機として、個別法の枠を超えた市町村独自の土地利用計画の策定や土地利用調整システムの導入が図られている³⁷。

第7節 人口減少期の不動産環境政策

地価バブル崩壊後は、不動産法制においても環境や安全を保護法益とする立法が数多くなされている。その背景には、世界的規模での環境問題へのさまざまな取り組みの展開や、阪神・淡路大震災に代表される自然災害に対する防災対策の進展がある。そして、この傾向は人口減少期に入り一層強まっている。そこで、本節では環境について、次節では安全について不動産政策の動向を述べる。

1. 都市の低炭素化の促進に関する法律（エコまち法）

(1) 制定理由

2010(平成22)年度の全国の二酸化炭素排出量の総量のうち、都市における社会経済活動に起因すると考えられる3部門(家庭部門、オフィスや商業等の業務部門及び自動車・鉄道等の運輸部門)における排出量が全体の約5割を占めている状況にある。さらに、全体排出量の4割程度が市街化区域等から排出されている。そこで、都市における地球環境問題の対応策を講じることを目的として、「地球温暖化対策の推進に関する法律」(1998(平成10)年10月9日法律117号)と相まって、都市の低炭素化の促進を図ることを目的として「都市の低炭素化の促進に関する法律」(2012(平成24)年9月5日法律84号)が制定された。「エコまち法」と通称される。

(2) 法のスキーム

① 低炭素まちづくり計画

市町村は、低炭素まちづくり計画を作成することができ、計画の作成に関する協議及び計画の実施に係る連絡調整を行うための協議会を組織することができる。

② 集約都市開発事業

計画区域内における病院、共同住宅その他の多数の者が利用する建築物及びその敷地の整備に関する事業（集約都市開発事業）を施行しようとする者は、集約都市開発事業計画を作成し、市町村長の認定を申請することができる。認定事業は、補助金等の支援を国・地方公共団体から受けることができる。

③ 樹木等管理協定

市町村又は都市緑地法による緑地管理機構は、計画に従い樹木又は樹林地等を保全するため、その所有者等と樹木等管理協定を締結して、管理を行うことができる。

④ 低炭素建築物新築等計画の認定

建築物の低炭素化に資する建築物の新築や増築その他の改修工事を行う場合に、所定の基準に適合する計画を作成し、所管行政庁の認定を受けることができる。認定を受けた建築物は、低炭素建築物として税制の優遇や容積率の緩和等を受けることができる。

2. 建築物のエネルギー消費性能の向上に関する法律（建築物省エネ法）

(1) 制定理由

2014(平成 26)年 4 月に閣議決定されたエネルギー基本計画では、「規制の必要性や程度、バランス等を十分に勘案しながら、2020(平成 32)年までに新築住宅・建築物について段階的に省エネルギー基準の適合を義務化する」こととされた。ここで、基準適合義務化を立法するに当たっては、財産権に対する必要かつ合理的な範囲内での制約となるよう、建築物の規模、用途(住宅・非住宅等)ごとの特性(エネルギー消費量、設計・施工等の供給体制、限に建築されている建物の性能)、実効性を担保するために執行側に求められる体制整備等を踏まえる必要がある。そこで、既往の届出制度における届出率、適合率が比較的高く、件数も一定の範囲内に収まる大規模な非住宅建築物から基準適合を義務化することとし、建築物のエネルギー消費性能の向上に関する法律(2015(平成 27)年 7 月 8 日法律第 53 号)が制定された。

(2) 法のスキーム

- ・大規模な非住宅建築物に対する適合義務及び適合性判定義務

延床面積 2,000 m²以上の非住宅建築物（特定建築物）について、新築時等におけるエネルギー消費性能基準への適合義務及び適合性判定義務を課し、これを建築確認で担保することとした。

- ・中規模以上の建築物に対する届出義務

延床面積 300 m²以上の建築物について、新築時等における省エネ計画の届出義務を課し、エネルギー消費性能基準に適合しないときは、必要に応じ、所管行政庁が指示等を行うことができる。

- ・省エネ向上計画の認定（容積率特例）

省エネ性能の優れた建築物について、所管行政庁の認定を受けて容積率の特例を受けることができる。

- ・エネルギー消費性能の表示

エネルギー消費性能基準に適合している建築物について、所管行政庁の認定を受けてその旨を表示することができる。

コラム：エネルギー消費性能基準

化石燃料や原子力燃料、水力・太陽光等自然から得られるエネルギーを一次エネルギーと呼び、これらを変換・加工して得られるエネルギー（電気、灯油、都市ガス等）を二次エネルギーと呼ぶ。建築物は二次エネルギーが多く使用されており、電気や石油等によって異なる単位が用いられている。これらを一次エネルギーに置き換えることにより、建築物の総エネルギー消費量を同じ単位で求めることができる。

省エネ基準に用いられる基準は、エネルギー資源の消費量を表す一次エネルギー消費量を基準として用いており、次の 2 つの基準を用いる。

- ① 窓や外壁等の外皮性能（PAL*（パルスター））を評価する基準
- ② 設備機器等の一次エネルギー消費量を評価する基準

3. 環境認証制度

建築物には、多種多様な評価基準が存在するが、世界的にも重要度を増しているのが、「環境性能」に対する評価である。そして、環境性能に優れたビルをグリーンビルディングと呼んでいる。環境性能評価には海外を含めさまざまな官民の制度やシステムがあるが、ここでは CASBEE を紹介する。

CASBEE (Comprehensive Assessment System for Built Environment Efficiency。建築環境総合性能評価システム) とは、建築物の総合的な環境性能を、環境品質向上 (サービス性能や快適性の向上) と環境負荷削減 (省エネルギーや省資源) といった二つの側面から評価し、格付けをするシステムである。

このシステムは、国土交通省住宅局の支援の下、産学官共同プロジェクトとして建築物の総合的環境評価研究委員会が設立され、継続的に開発とメンテナンスが行われている。また、その認証評価業務は、一般財団法人建築環境・省エネルギー機構 (IBEC) と、機構から認定を受けた CASBEE 評価認証機関が実施している。

評価結果は、対象建物の環境負荷を分母、環境品質を分子とする指標である環境性能効率 (BEE) の大小で決定される。BEE が 3.0 以上は S、1.5~3.0 は A、1.0~1.5 は B+、0.5~1.0 は B-、0.5 未満は C の環境ラベリングが付けられます。普通のビルは B- となる。

CASBEE は、政令指定都市をはじめとする全国各地の自治体で採用され、グリーン建築を普及させるための施策として広く活用されている。

4. 土壌汚染対策法

(1) 制定理由と内容

土壌が有害物質により汚染されると、その汚染された土壌を直接摂取したり、汚染された土壌から有害物質が溶け出した地下水を飲用すること等により人の健康に影響を及ぼすおそれがある。こうした土壌汚染は、これまで明らかになることが少なかったが、近年、企業の工場跡地等の再開発等に伴い、重金属、揮発性有機化合物等による土壌汚染が顕在化してきている。特に最近における汚染事例の判明件数の増加は著しく、ここ数年で新たに判明した土壌汚染の事例数は、高い水準で推移してきている。これらの有害物質による土壌汚染は、放置すれば人の健康に影響を及ぼすことが懸念されることから、「土壌汚染対策法」が 2002 (平成 14) 年 5 月 29 日法律 53 号により成立した。

法のスキームは次のとおりである。

① 特定有害物質

鉛、砒素、トリクロロエチレンその他の物質であって、それが土壌に含まれることに起因して人の健康被害を生ずるおそれがあるものを特定優雅物質と定義し、法の適用対象とした。

② 土壌汚染状況調査制度

土壌汚染の状況を把握するため、汚染の可能性のある土地について、一定の契機をとらえて調査を行う。まず、使用が廃止された有害物質使用特定施設 (有害物質の製造、使用又は処理をする水質汚濁防止法の特定施設) に係る工場又は事業場の敷地であった土地の所有者等は、当該土地の土壌汚染の状況について、環境大臣が指定する者 (指定調査機関) に調査させて、その結果を都道府県知事に報告しなければならない。また、都道府県知事は、土壌汚染により人の健康被害が生ずるおそれがある土地があると認めるときは、当該土地の土壌汚染の状況について、当該土地の所有者等に対し、指定調査機関に調査させて、その結果を報告すべきことを命ずることができる。

③ 指定区域の指定・台帳の調製制度

都道府県知事は、土壌の汚染状態が基準に適合しない土地については、その区域を指定区域として指定・公示するとともに、指定区域の台帳を調製し、閲覧に供する。

④ 土壌汚染による健康被害の防止措置

都道府県知事は、指定区域内の土地の土壌汚染により人の健康被害が生ずるおそれがあると認めるときは、当該土地の所有者等に対し、汚染の除去等の措置を講ずべきことを命ずることができる。汚染原因者が明らかな場合であって、汚染原因者に措置を講じさせることにつき土地の所有者等に異議がないときは、上記によらず、都道府県知事は、汚染原因者に対し、汚染の除去等の措置を講ず

べきことを命ずることができる。汚染の除去等の措置とは、立入制限・覆土・舗装(直接摂取の場合)、汚染土壌の封じ込め、浄化等である。この命令を受けて土地の所有者等が汚染の除去等の措置を講じたときは、汚染原因者に対し、これに要した費用を請求することができる。

また、指定区域内において土地の形質変更をしようとする者は、都道府県知事に届け出なければならない。都道府県知事は、その施行方法が基準に適合しないと認めるときは、その届出をした者に対し、施行方法に関する計画の変更を命ずることができる。

⑤ 指定調査機関制度

土壌汚染状況調査の信頼性を確保するため、技術的能力を有する調査事業者をその申請により環境大臣が指定調査機関として指定する。

⑥ 指定支援法人

土壌汚染対策の円滑な推進を図るため、汚染の除去等の措置を講ずる者に対する助成を行う地方公共団体に対し助成をしたり、土壌汚染状況調査等についての助言、普及啓発等の業務を行う法人を指定支援法人とする。また助成のための基金を設置する。

(3) 法改正

2009(平成 21)年 4 月 24 日法律 23 号による改正内容は次のとおりである。

第一に、特定有害物質を使用している特定施設を廃止した事業所にのみ調査が義務付けられていたのを、3,000 m²以上の土地の形質変更を行おうとする土地のうち、都道府県知事が特定有害物質により土壌が汚染されているおそれがあると認めた範囲については、土壌汚染調査を義務づけた。

第二に、汚染土壌が残っている区域の分け方が細分化され、従前の指定地域は、①要措置区域：人への健康被害を及ぼさないように汚染土壌・地下水の対策が必要な土地と②形質変更時要届出区域：汚染土壌や地下水が、現状のままで土地を利用する場合には人への健康被害を及ぼさない状態の土地に区分された。②の土地について形質の変更をしようとする者は、都道府県知事に届け出なければならない。

第三に、土地所有者等は、自主調査の結果を都道府県知事に報告し、区域への指定を申請することができることとした。

第 8 節 人口減少期の不動産安全政策

1. 土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律(土砂法)

(1) 制定理由と内容

土砂災害(土石流、地すべり、がけ崩れ)防止のための法制度としては、従来、「砂防法」、「地すべり等防止法」、「急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律」のいわゆる砂防三法が存在し、これらに基づき災害防止工事の実施や災害の原因となる現象を誘発助長する行為の制限等が行われてきた。しかし、土石流、地すべり、がけ崩れにより人家 5 戸以上に危険が及ぶ地域は、当時の国土交通省の調査から 18 万箇所以上存することが明らかになっているが、これまでに砂防ダム等の施設整備により安全が確保された箇所は全体の 2 割程度に過ぎない。1983(昭和 57)年から 1997(平成 9)年までの 15 年間に於いて、がけ崩れの危険箇所のうち整備済み箇所は約 1 万箇所増加したが、同時にこの間に新規開発による住宅の立地により、新たな危険箇所が約 1 万 4 千箇所も増加した。

すなわち、対策工事により土砂災害危険箇所の整備を進めても、土砂災害のおそれがある箇所への災害弱者関連施設や住宅等の立地を抑制しない限り、いつまでもたっても土砂災害の危険箇所は増え続け、根本的な問題の解決には至らない。そして 1999(平成 11)年 6 月に広島市、呉市を中心にしたがけ崩れ災害、土石流災害が多発し、死者 24 名の被害が生じたことを契機として、対策工事等のハード対策のみではなく、建築物の安全性の強化、開発行為の制限等のいわゆるソフト対策の必要性が強く認識された。そこで、砂防三法による規定が工事の実施や土砂災害の発生源における行為規制にとどまっている点を補完し、土砂災害から国民の生命及び身体を保護するため、被害地対策として「土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律」(2000(平成 12)年 5 月 8 日法律 57 号)が制定された。

法のスキームは次のとおりである。

① 土砂災害警戒区域等の指定制度の創設

都道府県知事は、土砂災害が発生するおそれのある土地の区域を土砂災害警戒区域に、著しい土砂災害が発生するおそれのある土地の区域を土砂災害特別警戒区域に指定することができる。

② 特定開発行為に対する制限

土砂災害特別警戒区域内において住宅宅地の分譲等や災害弱者利用施設(制限用途)の立地を目的とした土地の区画形質の変更をしようとする者は、あらかじめ、都道府県知事の許可を受けなければならない。「都市計画法」の開発許可制度では、許可基準の一つとして災害のおそれが多い土地における地盤改良等の必要な措置を求めるなどの配慮をしているが、この開発許可制度自体が原則として都市計画区域内にのみ適用されるものであり、また、本法制定当時は社会福祉施設や医療施設が除外されているように、災害弱者に対する配慮が十分でなかった。そこで、本法では「都市計画法」の開発許可制度の特例として、このような制限を設けたものである。ここでいう災害弱者利用施設とは、高齢者、障害者、乳幼児等防災上の配慮を要する者が利用する社会福祉施設、学校及び医療施設をいう。

③ 建築制限措置

特定開発行為の許可を受けた開発区域内では、当該許可に係る対策工事が完了した場合、都道府県知事の検査を受け、公告がなされるまでは、制限用途の建築物を建築してはならない。

④ 建築物の構造基準

土砂災害特別警戒区域内の居室を有する建築物については、「建築基準法」20条に基づく政令において、土砂災害に対して安全なものとなるよう建築物の構造耐力に関する基準が定められる。

⑤ 移転等の勧告制度

都道府県知事は、土砂災害特別警戒区域内の建築物の所有者、管理者又は占有者に対し、当該建築物の移転その他土砂災害を防止又は軽減するために必要な措置をとることを勧告することができる。

(2) 2005(平成 17)年改正

2005(平成 17)年 5 月 2 日法律 37 号により、市町村防災会議に対し、特養老人ホーム等、災害時要援護者が利用する施設への土砂災害に関する情報、予報及び警報の伝達方法を定めるよう義務付け、土砂災害警戒区域の存する市町村に対して、ハザードマップの作成、周知を義務付けた。

(2) 2010(平成 22)年改正

2004(平成 16)年の新潟県中越地震、2008(平成 20)年の岩手・宮城内陸地震の際、多数の天然ダム(河道閉塞)が形成され、その対応が問題となったことを受け、2010(平成 22)年 11 月 25 日法律 52 号により、天然ダムや火山噴火に伴う土石流、天然ダムの湛水(高度な技術を要する土砂災害)については国が、地滑りについては都道府県が緊急調査を実施することとし、緊急調査に基づき被害の想定される区域・時期の情報(土砂災害緊急情報)を市町村へ通知・一般へ周知することとした。

(3) 2014(平成 26)年改正

2014(平成 26)年 11 月 19 日法律 109 号による改正内容は、第一に、基礎調査制度の拡充であり、都道府県に対し、基礎調査の結果を公表することを義務付けるとともに、国土交通大臣は、基礎調査が適正に行われていない場合において、講ずべき措置の内容を示して是正の要求を行うものとした。

第二に、市町村防災会議は、土砂災害警戒区域の指定があったときは、市町村地域防災計画において、当該区域ごとに、避難場所及び避難経路に関する事項等を定めるものとした。

第三に、都道府県知事は、避難勧告等の判断に資するため、土砂災害警戒情報を関係のある市町村の長に通知するとともに、一般に周知させるため必要な措置を講じなければならないこととした。

2. 津波防災地域づくりに関する法律

2011(平成 23)年 3 月 11 日に発生した東日本大震災では、地震動による被害よりも津波による人命

被害が著しかったことから、「津波防災地域づくりに関する法律」(同年12月14日法律123号)が制定された。この法の内容は、次の通りである。

- ・都道府県知事は津波浸水想定を設定する。
- ・市町村は、津波浸水想定を踏まえ、津波防災地域づくりを総合的に推進するための推進計画を策定することができる。
- ・土地区画整理事業の特例として津波防災住宅等建設区を定めて、住宅及び公益的施設を集約することができる。
- ・集団移転促進事業の特例として、都道府県知事は一の市町村を超える広域の集団移転促進事業計画を定めることができる。
- ・都道府県知事は、津波災害警戒区域及び津波災害特別警戒区域を定めることができ、後者にあつては、特定開発行為の制限、特定建築行為の制限といった「土砂法」と同じスキームによる規制が課される。

3. 首都直下地震対策特別措置法

「首都直下地震対策特別措置法」(2013(平成25)年11月29日法律88号)は、首都直下地震が発生した場合において首都中枢機能の維持を図ること等を目的として制定された。この法の内容は、次の通りである。

- ・内閣総理大臣は、首都直下地震が発生した場合に著しい地震災害が生ずるおそれがあるため、緊急に地震防災対策を推進する必要がある区域を、首都直下地震緊急対策区域として指定し、首都中枢機能の維持を図るために必要な基盤の整備及び滞在者、来訪者又は居住者の安全の確保を図るために必要な退避のために移動する経路、一定期間退避するための施設、備蓄倉庫その他の施設の整備等を緊急に行う必要がある地区を、首都中枢機能維持基盤整備等地区として指定する。
- ・地方公共団体は、基盤整備等計画に基盤整備事業に関する事項として開発行為、土地区画整理事業又は第一種市街地再開発事業に関する事項を記載しようとするときは、あらかじめ、許可権者・認可権者に協議し、その同意を得ることができ、同意を得た事項が記載された基盤整備等計画の公示があったときは、これら許認可があったものとみなす等の特例が講じられる。
- ・地方公共団体は、単独で又は共同して、緊急対策区域内の区域について特定緊急対策事業計画を作成し、内閣総理大臣の認定を申請することができ、事業の実施に当たり、建築基準法の用途地域の特例等を受けることができる。

4. 大規模災害からの復興に関する法律

「大規模災害からの復興に関する法律」(2013(平成25)年6月21日法律第55号)は、大規模な災害を受けた地域の円滑かつ迅速な復興のための特別の措置を定めた法律である。この法の内容は、次の通りである。

- ・大規模災害を受けた市町村は、単独で又は都道府県と共同して、復興計画を作成することができ、土地利用基本計画の変更、都市計画区域の指定、変更又は廃止、都市計画の決定又は変更、当該決定又は変更に係る都市計画に定めるべき事項、農業振興地域の変更、農用地利用計画の変更、地域森林計画区域の変更、保安林の指定又は解除、漁港区域の指定、変更又は指定の取消しを記載することができる。
- ・復興事業に当たり、「都市計画法」、「農地法」、「農業振興地域の整備に関する法律」、「森林法」、「自然公園法」、「漁港漁場整備法」、「港湾法」による許認可等の特例を受けることができるほか、土地区画整理事業の特例、土地改良事業の特例、集団移転促進事業の特例、住宅地区改良事業の特例、小規模団地住宅施設整備事業の特例、漁港漁場整備事業の特例、地籍調査事業の特例等を受けることができる。

5. 宅地造成等規制法改正

もっぱら新規の宅地造成を規制することを目的としていた「宅地造成等規制法」を2006(平成18)年4月1日法律30号により改正し、既に造成された宅地に対する災害防止のための措置として、都道府県知事は、宅地造成に伴う災害で相当数の居住者その他の者に危害を生ずるものの発生のおそれ大きい一団の造成宅地(これに附帯する道路その他の土地を含み、宅地造成工事規制区域内の土地を除く)の区域を造成宅地防災区域として指定し、造成宅地防災区域内の宅地について災害の防止のため必要な擁壁の設置等の措置の勧告及び災害の発生のおそれ大きいと認められる場合における擁壁の設置等の命令をすることができる。

また、この改正により、「都市計画法」による開発許可基準として、宅地造成に伴う災害の防止に係る基準が追加された。

6. 建築物の耐震改修の促進に関する法律(耐震改修促進法)改正

(1) 2005(平成17)年改正

「建築物の耐震改修の促進に関する法律」に基づく耐震改修の実績は全国的に低調であり、地方公共団体の支援制度の導入も立ち後れていた³⁸。そこで、2005(平成17)年11月7日法律120号により次の措置が講じられた。

第1に、国土交通大臣は建築物の耐震診断及び耐震改修を促進するための基本方針を作成し、地方公共団体は基本方針に基づき耐震改修促進計画を作成する。

第2に、建築物に対する指導等の強化のため、道路を閉塞させる住宅等に指導・助言を実施し、地方公共団体による指示等の対象に百貨店、劇場等不特定多数利用の建築物に加えて学校、老人ホーム等を追加し、地方公共団体の指示に従わない特定建築物を公表し、倒壊の危険性の高い特定建築物については、建築基準法により改修を命令することとした。

第3に、支援措置を拡充するため、建築基準法上の不適格事項(耐震関係規定を除く)が適用されないという特例の対象に、一定の改築を伴う耐震改修工事等を追加した。

(2) 2013(平成25)年改正

東日本大震災を踏まえ、住宅及び多数の者が利用する建築物の耐震化の目標を2003(平成15)年の75%から2015(平成27)年に少なくとも9割に引き上げること等を目指し、2013(平成25)年5月29日法律20号により次の改正が行われた。

① 不特定かつ多数の者が利用する大規模な建築物等に対する耐震診断の義務付け

不特定かつ多数の者が利用する大規模な建築物、大規模な地震が発生した場合においてその利用を確保することが公益上必要な建築物等の所有者は、耐震診断を行い、その結果を一定の期限までに所管行政庁に報告しなければならないこととする。

② 特定建築物の範囲の拡大

建築物の所有者等に対する指導等を強化し、指示等の対象に、幼稚園、小中学校、老人ホーム等を追加するとともに、これらの建築物の規模要件を引き下げ、指導等の対象も拡大する(例、幼稚園・保育園の規模要件：3階・1,000㎡以上→2階・500㎡)。指示等の対象に、危険物を取り扱う建築物を追加する。指導等の対象に、道路閉塞させる住宅・建築物を追加する。

③ 耐震診断及び耐震改修の努力義務の対象となる建築物の範囲の拡大

耐震診断及び耐震改修を行う努力義務が課せられる建築物の範囲を拡大し、現行の建築基準法の耐震関係規定に適合しない全ての建築物を対象とすることとする。

④ 耐震改修計画の認定基準の緩和による増築及び改築の範囲の拡大並びに認定に係る建築物の容積率及び建ぺい率の特例措置の創設

所管行政庁が建築物の耐震改修の計画を認定することができる増築及び改築の範囲を拡大するとともに、増築に係る容積率及び建ぺい率の特例を講じることとする。

⑤ 建築物の地震に対する安全性に係る認定制度の創設

建築物の地震に対する安全性に係る認定制度を創設し、当該認定を受けた建築物の所有者は、当該

建築物等にその旨の表示を付することができることとする。

⑥ 区分所有建築物の耐震改修の必要性に係る認定制度の創設

区分所有建築物の耐震改修の必要性に係る認定制度を創設し、当該認定を受けた区分所有建築物については、区分所有者の集会の決議（過半数）により 耐震改修を行うことができることとする。

第8節 人口減少期の住宅政策

1. 住生活基本法

(1) 制定理由と内容

「住宅建設計画法」は、5 箇年間における住宅の建設の目標や公的資金による住宅の建設事業量を明らかにした住宅建設五箇年計画の策定（閣議決定）、これに基づく地方住宅建設五箇年計画、都道府県住宅建設五箇年計画の策定、裁定居住水準、誘導居住水準等の住宅の建設基準を定めることなどにより、戦後の日本の住宅政策の枠組みを定め、住宅の量的充足や居住水準の向上に大きな役割を果たした。

「住生活基本法」は、これを廃止した上で、国民の豊かな住生活の実現を図るため、住生活の安定の確保及び向上の促進に関する施策について、その基本理念、国等の責務、住生活基本計画その他の基本となる事項について定めることを目的として、2006(平成18)年6月8日法律61号により制定された。

新法の内容は、現在及び将来における国民の住生活の基盤となる良質な住宅の供給等、良好な居住環境の形成、居住のために住宅を購入する者等の利益の擁護及び増進、居住の安定の確保を基本理念とし、基本的施策として、国及び地方公共団体は、住宅の品質又は性能の維持及び向上並びに住宅の管理の合理化又は適正化、地域における居住環境の維持及び向上、住宅の供給等に係る適正な取引の確保及び住宅の流通の円滑化のための環境の整備、居住の安定の確保のために必要な住宅の供給の促進等の措置を講ずる。

そして、住生活の安定の確保及び向上の促進に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、政府は全国計画を、都道府県は全国計画に即して都道府県計画を定める。国及び地方公共団体は、住生活基本計画に即した公営住宅等の供給等に関する事業の実施のために必要な措置を講ずるとともに、住生活基本計画に定められた目標を達成するために必要なその他の措置を講ずることとされている。

(2) 住生活基本計画

住生活基本計画（全国計画）はこれまで4回策定されており（うち1回は変更）、その概要は（表9-4）のとおりである。

（表9-4）住生活基本計画（全国計画）の概要

閣議 決定日	2006(平成18)年9月19日	2009(平成21)年3月13日 変更	2011(平成23)年3月15日	2016(平成28)年3月18日
第1	住生活の安定の確保及び向上の促進に関する施策についての基本的な方針	住生活の安定の確保及び向上の促進に関する施策についての基本的な方	住生活の安定の確保及び向上の促進に関する施策についての基本的な方針	住生活をめぐる現状と今後10年の課題、それらに対応するための施策の基本的な方針・
第2	住生活の安定の確保及び向上の促進に関する目標並びにその達成のために必要な基本的な施策 1 良質な住宅ストックの形成及び将来世代への承継 ① 住宅の品質又は性能の維持及び向上 ② 住宅の合理的で適正な管理等 2 良好な居住環境の形成	住生活の安定の確保及び向上の促進に関する目標並びにその達成のために必要な基本的な施策 1 良質な住宅ストックの形成及び将来世代への承継 ① 住宅の品質又は性能の維持及び向上 ② 住宅の合理的で適正な管理等 2 良好な居住環境の形成	住生活の安定の確保及び向上の促進に関する目標並びにその達成のために必要な基本的な施策 目標1 安全・安心で豊かな住生活を支える生活環境の構築 ① 住生活の安全を確保する住宅及び居住環境の整備 ② 住生活の安心を支えるサービスが提供される環境の整備 ③ 低炭素社会に向けた住まい	目標と基本的な施策 【居住者からの視点】 目標1 結婚・出産を希望する若年世帯・子育て世帯が安心して暮らせる住生活の実現 目標2 高齢者が自立して暮らすことができる住生活の実現 目標3 住宅の確保に特に配慮を要する者の居住の安定の確保 【住宅ストックからの視点】

内		3 多様な居住ニーズが適切に実現される住宅市場の環境整備 4 住宅の確保に特に配慮を要する者の居住の安定の確保	3 多様な居住ニーズが適切に実現される住宅市場の環境整備 4 住宅の確保に特に配慮を要する者の居住の安定の確保	と住まい方の提案 ④ 移動・利用の円滑化と美しい街並み・景観の形成 目標2 住宅の適正な管理及び再生 目標3 多様な居住ニーズが適切に実現される住宅市場の環境整備 ① 既存住宅が円滑に活用される市場の整備 ② 将来にわたり活用される良質なストックの形成 ③ 多様な居住ニーズに応じた住宅の確保の促進と需給の不適合の解消 目標4 住宅の確保に特に配慮を要する者の居住の安定の確保	目標4 住宅すごろくを超える新たな住宅循環システムの構築 目標5 建替えやリフォームによる安全で質の高い住宅ストックへの更新 目標6 急増する空き家の活用・除却の推進 【産業・地域からの視点】 目標7 強い経済の実現に貢献する住生活産業の成長 目標8 住宅地の魅力の維持・向上
	第3	大都市圏における住宅の供給等及び住宅地の供給の促進	大都市圏における住宅の供給等及び住宅地の供給の促進	大都市圏における住宅の供給等及び住宅地の供給の促進	大都市圏における住宅の供給等及び住宅地の供給の促進
容	第4	住生活の安定の確保及び向上の促進に関する施策の総合的かつ計画的な推進 1 住生活に関わるすべての主体の連携及び協力 2 政策評価の実施及び計画の見直し 3 統計調査の充実等	住生活の安定の確保及び向上の促進に関する施策の総合的かつ計画的な推進 1 住生活に関わるすべての主体の連携及び協力 2 政策評価の実施及び計画の見直し 3 統計調査の充実等	住生活の安定の確保及び向上の促進に関する施策の総合的かつ計画的な推進 1 住生活に関わるすべての主体の連携及び協力 2 政策評価の実施及び計画の見直し 3 統計調査の充実等	施策の総合的かつ計画的な推進 (1) 住生活に関わる主体・施策分野の連携 (2) 消費者の相談体制や消費者・事業者への情報提供の充実 (3) 住宅金融市場の整備と税財政上の措置 (4) 全国計画、都道府県計画、市町村における基本的な計画の策定 (5) 政策評価の実施と計画の見直し
	第5	—	社会経済情勢の急激な変化に対応した計画の緊急的かつ重点的な推進	—	—
別紙		別紙1 住宅性能水準 別紙2 居住環境水準 別紙3 誘導居住面積水準 別紙4 最低居住面積水準 別紙5 公営住宅の供給の目標量の設定の考え方	別紙1 住宅性能水準 別紙2 居住環境水準 別紙3 誘導居住面積水準 別紙4 最低居住面積水準 別紙5 公営住宅の供給の目標量の設定の考え方	別紙1 住宅性能水準 別紙2 居住環境水準 別紙3 誘導居住面積水準 別紙4 最低居住面積水準 別紙5 公営住宅の供給の目標量の設定の考え方	別紙1 住宅性能水準 別紙2 居住環境水準 別紙3 誘導居住面積水準 別紙4 最低居住面積水準 別紙5 公営住宅の供給の目標量の設定の考え方

(資料) 各全国計画により筆者作成

2. 賃貸住宅政策の新たな展開

(1) 賃貸住宅をめぐる状況

賃貸住宅(借家)を民間賃貸住宅と公的賃貸住宅に大別すると、後者は、狭義には国、地方公共団体又はこれらが設立した公法人が所有して賃貸する住宅を意味するが、広義には、公営住宅のように地方公共団体が直接又は費用の一部を負担して供給する住宅、独立行政法人都市再生機構や地方住宅供給公社が整備する賃貸住宅、民間事業者も供給主体となり得る特定優良賃貸住宅や高齢者向け優良賃貸住宅が含まれる。

これら広義の公的賃貸住宅は、それぞれの目的に応じて、公的支援を受けない民間賃貸住宅を量的・質的に補完するなどの機能を果たしているが、そのあり方は時代のニーズや政策スタンスによる

こととなる。

また、民間賃貸住宅は、継続的に空室率が増加している一方で、高齢者、子育て世帯など多様なニーズとのミスマッチが見られ、これらの課題への対応が求められている。

このような状況を背景とする人口減少期の賃貸住宅政策には、以下に述べるような大きな転換が見られるのが特徴である。

(2) 地域における多様な需要に応じた公的賃貸住宅等の整備等に関する特別措置法(地域住宅特別措置法)

地方公共団体が、自主性と創意工夫を生かして、地域における住宅に対する多様な需要に応じた公的賃貸住宅等の整備及び管理や良好な居住環境の形成を推進することができるよう、「地域における多様な需要に応じた公的賃貸住宅等の整備等に関する特別措置法」(地域住宅特別措置法)が2005(平成17)年6月29日法律79号として制定された。

国土交通大臣は、地域における住宅に対する多様な需要に応じた公的賃貸住宅等の整備等に関する基本方針を定める。地方公共団体は、基本方針に基づき、地域における住宅に対する多様な需要に応じた公的賃貸住宅等の整備等に関する計画(地域住宅計画)を作成することができ、国は、その計画に基づく事業等に要する経費に充てるため、交付金を交付する。都道府県、市町村、独立行政法人都市再生機構、地方住宅供給公社等は、地域における公的賃貸住宅等の整備及び管理に関して必要な協議を行うため、地域住宅協議会を組織することができる。

また、「特定優良賃貸住宅の供給の促進に関する法律」及び「高齢者の居住の安定確保に関する法律」の特例として、都道府県知事は、市町村が作成した地域住宅計画に記載された特定優良賃貸住宅等の整備に係る権限を、当該市町村の長が行うこととすることができ、地域住宅計画に記載された公営住宅建替事業でグループホーム等、特定優良賃貸住宅又は高齢者向け優良賃貸住宅を併せて整備するものについて、建替戸数要件を緩和し、認定事業者は、一定期間以上入居者を確保できない特定優良賃貸住宅について、都道府県知事の承認を受けて、地域住宅計画に記載された地域において住宅の確保に特に配慮を要する者に一定期間賃貸することができる。

(3) 住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅の供給の促進に関する法律(住宅セーフティネット法)

① 制定理由と内容

「住生活基本法」は、住宅の確保に特に配慮を要する者の居住の安定の確保を住宅政策の基本理念の一つとして位置付けているが、現状は狭小な賃貸住宅に居住する子育て世帯が数多く存在し、バリアフリー化された良質な賃貸住宅ストックの割合が低く、民間賃貸住宅において入居制限が少なからず行われていることなど多くの課題が依然として存在している³⁹。このため、公営住宅の供給のみならず、民間事業者等による良質な賃貸住宅の整備への助成、民間賃貸住宅への円滑な入居を促進するための措置等を講ずることにより、重層的かつ柔軟な住宅セーフティネットを構築し、高齢者、障害者、子育て世帯等の住宅の確保に特に配慮を要する者の居住の安定の確保を図るため、議員立法により「住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅の供給の促進に関する法律」が2007(平成19)年7月6日法律112号として制定された。

国土交通大臣は、住宅確保要配慮者(低額所得者、被災者、高齢者、障害者、子どもを育成する家庭等)に対する賃貸住宅の供給の促進に関する方針を定め、国及び地方公共団体は、既存の公的賃貸住宅の有効活用を図りつつ、公的賃貸住宅の適切な供給の促進に関し必要な施策を講ずるとともに、公的賃貸住宅の管理者は、公的賃貸住宅の入居者の選考に当たり、住宅確保要配慮者の居住の安定に配慮する。国及び地方公共団体は、住宅確保要配慮者が民間賃貸住宅を円滑に賃借することができるよう、住宅確保要配慮者及び民間賃貸住宅の賃貸人に対する支援等を行うとともに、住宅確保要配慮者が賃貸住宅に関する適切な情報を効果的・効率的に入手することができるよう、賃貸住宅に関する情報の提供及び相談を実施する。

② 法改正

2017(平成29)年4月26日法律24号により次の改正が行われた。

1) 登録制度の創設

空き家等を住宅確保要配慮者の入居を拒まない賃貸住宅として賃貸人が都道府県等に登録する制度を創設した。

都道府県等は、国が運用するセーフティネット住宅情報提供システムを通じて登録住宅の情報開示を行うとともに、要配慮者の入居に関し、賃貸人を指導監督する。

また、登録住宅の改修費に対し、国・地方公共団体が補助するとともに、住宅金融支援機構の融資対象とする。

さらに、要配慮者の家賃債務保証料や家賃低廉化に国・地方公共団体が補助する。

2) 住宅確保要配慮者の入居円滑化に関する措置

地方公共団体、不動産関係団体、家主、居住に係る支援を行う団体が構成する居住支援協議会の活動の中核となる居住支援法人（NPO 等）を都道府県が指定して援助する。

また、適正に家賃債務保証を行う業者について、情報提供を行うとともに、住宅金融支援機構の保険引受けの対象に追加する。

さらに、生活保護受給者の住宅扶助費等について代理納付を推進する⁴⁰。

(4) 家賃債務保証業者の登録制度

① 経緯

従来、賃貸住宅の借家人の家賃支払い債務その他の債務を保証する仕組みは、もっぱら保証人であり、その実態のほとんどは親族による人的保証であった。そして、業としてこれを取り扱う家賃債務保証業を育成あるいは規制するための法制度はなかった。そうした状況下でリーマンショック後の2006(平成 18)年から 2010(平成 22)年の間に多くの保証業者が業務を開始し⁴¹、国土交通省のまとめによると、2016(平成 28)年 3 月末時点での家賃債務保証の契約数は、48 社で約 347 万件に達し、現在の住宅市場における賃貸借契約のうち約 6 割(2014(平成 26)年時点で 56%)が保証業者を利用して見込まれる。

借家人が家賃を滞納した場合、保証業者が立て替えた後、借家人に対し求償することになるが、問題は、保証業者の一部に、家賃の滞納に対して執拗な督促をしたり、強制的に鍵を交換したり、同意のないまま物件に立ち入って動産の搬出や処分をするなど違法な行為を行う業者が見られることである。その結果、消費者から消費生活センターなどへの家賃債務保証に関する相談件数が 2006(平成 18)年以降急増し、それ以降も高止まりしている状況にある。

そこで、賃貸住宅の家賃等に係る債権の取立てに関して不当な行為が発生する等の家賃の支払に関連する賃借人の居住をめぐる状況にかんがみ、賃借人の居住の安定の確保を図るため、家賃債務保証業を営む者及び家賃等弁済情報提供事業を営む者について登録制度を実施し、これらの事業に対し必要な規制を行い、家賃債務保証業者及び家賃等弁済情報提供事業者の業務の適正な運営を確保するとともに、家賃等弁済情報の適正な取扱いに関し必要な事項を定め、あわせて賃貸住宅の家賃等に係る債権の取立てに関する不当な行為を規制することを目的とする「賃借人の居住の安定を確保するための家賃債務保証業の業務の適正化及び家賃等の取立て行為の規制等に関する法律案」が閣法として提出され、2010(平成 22)年 4 月 21 日に参議院で可決され、衆議院に送付されたが、審査中に廃案となった⁴²。

② 自主規制

家賃債務保証の業界団体である家賃債務保証事業者協議会(公益財団法人日本賃貸住宅管理協会)、一般社団法人全国賃貸保証業協会(LICC)、一般社団法人賃貸保証機構(LGO)では、自主規制ルールを策定するなどして業務の適正化に取り組んでいるが、2016(平成 28)年 9 月時点で国土交通省が把握している保証業者 147 社のうち、これら業界団体のいずれかに加盟しているのは 55 社にとどまっている。

③ 登録制度

そこで、2017(平成 29)年 10 月 2 日国土交通省告示 898 号により「家賃債務保証業者登録規程」が

定められ、同月 25 日から施行された。この制度の内容は次の通りである。

- 1) 家賃債務保証業を適正かつ確実に実施することができる者として、一定の要件を満たす家賃債務保証業者は国に登録できることとした。なお、これは任意の制度であり、登録をしなくても家賃債務保証業を営むことは可能である。
- 2) 登録の基準は、暴力団員等の関与がない、安定的に業務を運営するための財産的基礎として純資産額 1,000 万円以上、法令等遵守のための研修の実施、業務に関する基準を規定した内部規則・組織体制の整備、求償権の行使が適切である、相談又は苦情に応ずるための体制整備などを満たすことである。
- 3) 業務適正化のためのルールとして、登録された家賃債務保証業者は、証明書の携帯、暴力団員等の排除、虚偽告知及び誇大広告の禁止、契約締結までに重要な事項に関する説明・書面交付、契約締結時の書面交付などが定められている。
- 4) 登録業者に対する指導として、報告聴取及び資料提出、違反行為等に係る指導、助言、勧告及び登録の抹消、登録の取消等の事実の公表が定められている。

なお、上記法案に盛り込まれていた家賃関連債権の取立てに関する不当な行為の規制は、この登録規程には定められていない。したがって、この点については、依然として純然たる自主規制によることになる。

(5) 賃貸住宅管理業者登録制度

賃貸住宅の管理業務の適正化を図るために、2011 平成(23)年 9 月 30 日国土交通省告示 998 号により賃貸住宅管理業の登録制度が創設された。

この制度は、賃貸住宅管理業務に関して一定のルールを設けることで、借主と貸主の利益保護を図るとともに、登録事業者を公表することにより、消費者が管理業者や物件選択の判断材料として活用することを可能にするものである。

この制度にいう賃貸住宅管理業とは、基幹事務(家賃・敷金等の受領事務、契約更新事務、契約終了事務)のうち少なくとも一の事務を含む管理事務を業として行うものであり、対象は、受託管理又はサブリースのいずれかの事業である。

2016(平成 28)年 9 月 1 日の告示改正により、賃貸住宅管理業者は民間資格である賃貸不動産経営管理士等を設置すること、貸主に対する重要事項説明等を賃貸不動産経営管理士等に行わせること、サブリースの借上げ家賃(将来の家賃変動を含む)など貸主に対する重要事項説明の徹底が定められた。

(6) 住宅手当

住宅に関し政策的にどのような支援を行うべきかという命題に対し、ヨーロッパでは従来「石に対する補助」、「人に対する補助」という言葉が使われてきた。すなわち、住宅というハードの量的・質的充実に対する補助を行うことにより、そこに入居する者の居住水準を向上させようというアプローチと、持ち家であれ借家であれ入居者の支払能力を補完することによりより良い住宅への入居を支援しようというアプローチに大別され、両者の使い分けが現実の政策決定の課題となっていると言える。

我が国では、人に対する補助としては住宅ローン控除が代表的であるが、賃貸住宅に関しては、公営住宅に象徴されるように、石に対する補助がもっぱらである。

これに対し欧米では、民間賃貸住宅に入居する低所得者に対する家賃補助を実施している。住宅手当と通称される支援策である。他方、我が国における家賃補助としては、生活保護受給者に対する住宅扶助以外には、特定優良賃貸住宅に対する家賃差額補助、若年子育て世帯に対する支援のような地方公共団体が独自に実施する家賃補助のような限られた仕組みにとどまっている。

こうした状況下で、2015(27)年度に始まった生活困窮者自立支援制度は、生活保護に至る可能性はあるが自立が見込まれる者の自立を支援するために住宅確保給付金を支給するものである。すなわち、離職後 2 年以内の 65 歳未満の者であって、賃借している住宅を喪失した者又は喪失のおそれのある者に、就職の支援とともに、3 ヶ月間の家賃助成(一定の要件により 3 か月延長が可能)を支給

するものである。

また、前述した改正セーフティネット法による家賃低廉化補助も、従前は対象外だった者に対し支援を行うものであり、我が国でも住宅手当が充実しつつあると評価できよう。

3. 住宅ストック対策の新たな展開

(1) 長期優良住宅の普及の促進に関する法律

ストック重視の住宅政策への転換が図られる中で、超長期にわたって循環利用できる質の高い住宅を目指すため、「長期優良住宅の普及の促進に関する法律」(2008(平成20)年12月5日法律87号)が制定された。

構造及び設備が腐食等の防止、安全性の確保、変更や維持保全の容易性、エネルギー使用の効率性に関する基準に適合し、長期にわたり良好な状態で使用できる住宅を長期優良住宅とし、国土交通大臣は、長期優良住宅の普及の促進に必要な施策、認定等に関する基本方針を定めるものとし、長期優良住宅を建築し、自ら建築後の住宅の維持保全をしようとする者等は、長期優良住宅建築等計画を作成し、所管行政庁(市町村長等又は都道府県知事)の認定を申請することができる。

認定長期優良住宅については、「品確法」による住宅性能評価書を売買契約書に添付した場合、当該住宅性能評価書に表示された性能を有する住宅を引き渡すことを契約したものとみなし、地方住宅供給公社が委託により維持保全を行うことができ、高齢者が自ら居住する場合の維持保全工事に必要な資金に係る債務について、高齢者居住支援センターが保証する等の特例がある⁴³。

(2) 特定住宅瑕疵担保責任の履行の確保等に関する法律(瑕疵担保履行法)

構造計算書偽装問題への対応の一環として、新築住宅の売主や建設業者による瑕疵担保責任の履行を確保することにより、住宅購入者・建築主の利益を保護することを目的とする「特定住宅瑕疵担保責任の履行の確保等に関する法律」(瑕疵担保履行法)が2007(平成19)年5月30日法律66号として制定された。

第1に、特定住宅瑕疵担保責任(「品確法」による担保の責任)の履行を確保するため、供託と保険が導入された。供託は、新築住宅の売主等に対し、住宅の供給戸数に応じた保証金の供託を義務付けるもので、建設業者は基準日(3月31日、9月30日)において過去10年間分の住宅建設瑕疵担保保証金の供託をしていなければならない。宅地建物取引業者は住宅販売瑕疵担保保証金の供託をしていなければならない。住宅瑕疵担保責任保険契約を締結すれば、その対象住宅戸数は供託すべき保証金の算定戸数から除かれる。

第2に、瑕疵の発生を防止するための住宅の検査と一体として保険を行うため、国土交通大臣が住宅瑕疵担保責任保険法人を指定する⁴⁴。

第3に、「品確法」による指定住宅紛争処理機関は、建設工事の請負契約又は売買契約に係る紛争のあっせん、調停及び仲裁を行うことができる。また、同法による住宅紛争処理支援センターは、指定住宅紛争処理機関に対する費用の助成等を行う⁴⁵。

(3) 中古住宅・リフォームトータルプラン

国土交通省は、新成長戦略(2010(平成22)年6月18日閣議決定)に示された中古住宅・リフォーム市場の倍増(20兆円)に向け、新築中心の住宅市場から、リフォームにより住宅ストックの品質・性能を高め、中古住宅流通により循環利用されるストック型の住宅市場への転換を図るために、今後講ずべき施策について検討を行い、2012(平成24)年3月に「中古住宅・リフォームトータルプラン」としてとりまとめた。その概要は、次の通りである。

① 中古住宅流通を促す市場の環境整備

- ・中古住宅に関する情報提供の充実(インターネット等を活用した物件・価格情報の提供)
- ・中古住宅流通に関連するサービスの一体的な提供
- ・中古住宅の品質の確保

② リフォーム市場の環境整備

- ・リフォームに関する情報の提供
- ・リフォーム工事におけるトラブルの解決
- ③ 既存住宅ストックの質の向上の促進
 - ・既存住宅ストックのリフォームに対する支援
 - ・マンション等の適切な維持管理・再生の促進
 - ・リフォームによる民間賃貸住宅の有効活用の促進
- ④ 中古住宅流通・リフォームの担い手の強化
 - ・宅地建物取引業者のコンサルティング機能の向上
 - ・中小建設事業者等の技術力・セールス力の向上

4. 高齢者居住法の改正

「高齢者の居住の安定確保に関する法律等の一部を改正する法律」（2011(平成23)年6月24日法律74号）により、サービス付き高齢者向け住宅（通称「サ付」、「サ高住」）の登録制度が創設された。

これは、高齢者向けの賃貸住宅又は有料老人ホームに高齢者を入居させ、状況把握サービス、生活相談サービス等の高齢者が日常生活を営むため必要な福祉サービスを提供する事業を行う者は、都道府県知事の登録を受けることができることとしたものであり、高齢者向けの住宅と施設に関する制度を一元化したものである。

都道府県知事は、登録の申請が、規模・構造・設備、サービス、契約内容等に関する一定の基準に適合していると認めるときは、その登録をしなければならない。登録を受けた事業者に対し、誇大広告の禁止、登録事項の公示、契約締結前の書面の交付及び説明等が義務づけられるとともに、登録を受けた場合には、老人福祉法に規定する有料老人ホームに係る届出義務を適用除外する。これに伴い、高齢者円滑入居賃貸住宅の登録制度、高齢者向け優良賃貸住宅の供給計画の認定制度及び高齢者居住支援センターの指定制度は廃止された。

また、地域における多様な需要に応じた公的賃貸住宅等の整備等に関する特別措置法の一部改正により、登録を受けたサービス付き高齢者向け住宅の整備に関する事業の実施に要する経費に充てるため、国は、地方公共団体に対し、交付金を交付できることとするとともに、独立行政法人住宅金融支援機構法の一部改正により、機構は、登録される賃貸住宅にするための既存住宅の購入に必要な資金の貸付けができることとした。

5. 空家等対策の推進に関する特別措置法

(1) 制定理由

総務省の2013(平成25)年住宅・土地統計調査によれば、全国の空き家の総数は820万戸で、住宅総数に占める割合は13.5%にまで達し、しかも、依然として増加傾向にある。そして、空き家全体のうち別荘、貸家、分譲中の住宅を除いた、いわば利用されるあてのない空き家は318万戸と、この20年間でほぼ倍増している。こうした空き家が適切に管理されていない場合には、安全性や防犯性の低下、ゴミの不法投棄等の衛生環境の悪化、景観の阻害といった様々な面で地域の良好な生活環境を脅かす要因となっている。そこで、地方公共団体はいわゆる空き家条例の制定等を通じて対応しているが、条例によっては対応できない問題もあることから、議員立法により「空家対策の推進に関する特別措置法」（2014(平成26)年11月27日法律127号）が制定された。

(2) 法のスキーム

この法律は、空き家について「空家等」と「特定空家等」の2種類を定義している。前者は、建築物又はこれに附属する工作物であって居住その他の使用がなされていないことが常態であるもの及びその敷地であり、後者は、放置することが不適切な状態にあると認められる空家等であり、その状態とは、①倒壊等著しく保安上危険となるおそれのある状態、②著しく衛生上有害となるおそれのある状態、③適切な管理が行われないことにより著しく景観を損なっている状態、④その他周辺の生活

環境の保全を図るために放置することが不適切である状態と定義される。

市町村長は、空家等の所在や所有者等を把握するための調査や、特定空家等への立入調査ができる。この場合、空家等の所有者等を把握するために固定資産税情報等の内部利用が可能とされている⁴⁶。

保安上危険な建築物に対しては、建築基準法の除却命令制度があるが、究極的な対応手段であって実例も少ないため、政策手段を多様化する観点から、特定空家等に対する措置として、助言、指導、勧告、命令、代執行という一連の手続を規定するとともに、過失がなくてその措置を命ぜられるべき者を確知することができないときは、市町村長が自ら措置を自ら行うことができるものとした。なお、命令に違反した者は50万円以下の過料に処すこととしている。

6. 民泊問題

(1) 特区民泊

訪日観光客の増加やシェアリングエコノミーの成長に伴い、住宅の全部又は一部を活用して宿泊サービスを提供する民泊が急速に普及している⁴⁷。こうしたニーズに対する法制上の対応として、「旅館業法」による簡易宿泊営業の許可取得、同法の特例としてのイベント民泊⁴⁸があるが、これらによっては需要に対応できない地域について、国家戦略特区特定事業として特区民泊が導入された。

これは「国家戦略特別区域法」（2013(平成25)年法律107号）13条により認定を受けた事業に対しては「旅館業法」の規定を適用しないとするものであり、2019(令和元)年9月時点で東京都大田区、千葉市、大阪府、大阪市、八尾市、寝屋川市、新潟市、北九州市において実施されている。

(2) 住宅宿泊事業法

「住宅宿泊事業法」（2017(平成29)年6月16日法律65号）は、住宅において年間営業日数180日以内で宿泊サービスを提供するものを住宅宿泊事業とし、都道府県知事等に対し届出をさせるとともに、必要な規制を行うこととした。なお、都道府県等は条例で営業制限を行うことができる。

第10節 景観・緑地政策

1. 景観法

(1) 制定理由と内容

国土交通省の調査によれば、2013年末基準で世界の主要都市の無電柱化率を見ると、パリ、ロンドン、香港は100%、台北96%、シンガポール93%、ソウル58%、ジャカルタ35%に対し、東京23区8%、大阪府5%という状況にある。我が国は美しい自然を有している一方で、この数字に代表されるような貧しい景観が全国至る所に溢れている。

そこで、都市、農山漁村等における良好な景観の形成を図るため、良好な景観の形成に関する基本理念及び国等の責務を定めるとともに、景観計画の策定、景観計画区域、景観地区等における良好な景観の形成のための規制、景観整備機構による支援等所要の措置を講ずる我が国で初めての景観についての総合的な法律として「景観法」（2004(平成16)年6月18日法律110号）が制定され、「都市緑地保全法」、「屋外広告物法」その他の関係法律も整備された。

法のスキームは次のとおりである。

① 景観についての基本理念

第一に、国民共通の資産として、現在及び将来の国民がその恵沢を享受できるよう整備・保全が図られるべきこと、第二に、適正な制限の下に自然、歴史、文化、生活、経済活動等と調和した土地利用がなされることを通じて整備・保全が図られるべきこと、第三に、地域住民の意向を踏まえ、地域の個性の伸長に資するよう、多様な形成が図られるべきこと、第四に、観光その他の地域の活性化に資するよう、地方公共団体、事業者及び住民により一体的な取組がなされるべきこと、第五に、現にある良好な景観を保全することのみならず、新たに良好な景観を創出することも含むことを旨として行われるべきことを明らかにしている。

② 景観計画制度

景観行政団体(都道府県、指定都市等又は都道府県知事と協議して景観行政をつかさどる市町村)

が区域指定、行為制限、景観重要樹木等を示した景観計画を策定する。また、土地所有者、借地権者、NPOは景観計画を提案できる。

③ 行為規制

景観計画区域内で建築物・工作物の新築、増改築、移転又は外観の変更、開発行為を行おうとする者は届け出なければならず、その行為が景観計画に定められた制限に適合しないときは、景観行政団体の長は、建築物等の形態又は色彩その他の意匠(形態意匠)に関する変更命令を出すことができる。

④ 景観重要建造物・景観重要樹木制度

景観計画区域内の景観上重要な建造物や樹木を景観重要建造物・景観重要樹木として指定し、その現状変更には景観行政団体の長の許可を必要とする。また、景観整備機構が管理協定を締結し、これらの管理をすることができる。

⑤ 景観農業振興地域整備計画制度

景観計画区域内の農業振興地域に景観農業振興地域整備計画を定め、当該区域内における土地利用についての勧告、景観整備機構による農地の権利取得等ができるよう措置した。

⑥ 景観地区制度

市町村は、市街地の良好な景観を形成するため、都市計画に、建築物の形態意匠の制限等を定める景観地区を定めることができる。景観地区内で建築物の建築等をしようとする者は、当該建築物の形態意匠が景観地区の都市計画で定める建築物の形態意匠の制限に適合することについて市町村長の認定を受けなければならず、市町村の条例で、工作物の建設、開発行為等について必要な制限を定めることができる。市町村は、都市計画区域及び準都市計画区域外の景観計画区域において準景観地区を定めて、条例で、景観地区に準ずる制限を定めることができる。景観計画区域内の土地の所有者等は、景観協定(承継効あり)を締結することができる。

⑦ 景観整備機構制度

景観行政団体は、景観重要建築物の管理等、良好な景観の形成のための業務を行う公益法人やNPO法人を景観整備機構として指定できる。

(2) 関係法令の改正

「景観法」の制定に関連した主要な法改正は次のとおりである(「都市保全緑地法」は後述)。

①「都市計画法」改正としては、地域地区のうち美観地区を廃止し、景観地区を追加するとともに、景観行政団体は、条例で、開発許可基準に景観計画に定める基準を追加できることとした。

②「建築基準法」改正としては、景観地区等の創設に伴う規定の整備として、景観地区内における建築物の高さの最高限度、敷地面積の最低限度等に関する建築規制を定めるとともに、準景観地区においては、市町村の条例で、景観地区に準じた建築規制を定めることができることとした。

また、景観重要建造物である建築物に関する制限の緩和として、市町村は、国土交通大臣の承認を得て条例で、外観に影響を及ぼす建ぺい率や斜線制限等の制限を緩和できることとした。

③「屋外広告物法」改正としては、条例で広告物の表示等について許可制等の制限をすることができる区域を全国に拡大するとともに、広告物の表示等を禁止することができる物件に景観重要建造物等を追加し、景観計画との適合を図るため、景観計画に屋外広告物の表示等の事項が定められた場合には、景観行政団体の広告物の規制に関する条例は、当該景観計画に即したものでなければならないこととした。

また、市町村の役割を強化するため、都道府県は、広告物の規制に関する条例の制定に関する事務の全部又は一部を、条例で定めるところにより、景観行政団体である市町村が処理することができることとした。

さらに、違反に対する措置を拡充し、除却等の命令違反があった場合における代執行の要件について、行政代執行法の特例を設け、簡易除却制度の対象にはり札に類する広告物等を追加するとともに、表示されてからの期間の経過要件を廃止し、略式代執行又は簡易除却を行った広告物等に係る保管、売却等の手続を整備した。

また、都道府県は、条例で定めるところにより、屋外広告業を営もうとする者の登録制度を設けることができることとした。

「景観法」に基づく景観行政団体は2016(平成28)年3月末時点で681団体に増加し、景観計画は523団体で策定されるなど、良好な景観形成の取組みが推進されている。また、景観行政団体となることで都道府県事務である屋外広告物法に基づく条例制定を行った市町村は、同年10月1日時点で85団体に増加し、総合的な景観まちづくりが進められている。

2. 都市緑地保全法改正

(1) 2001(平成13)年改正

2001(平成13)年5月25日法律37号による改正では、大きな改正・創設点が三つある。

① 緑地保全地区において許可を要する行為の追加

産業廃棄物などを緑地保全地区に放置する問題に対応するため、緑地保全地区において許可を要する行為として、土石、廃棄物又は再生資源の堆積を追加した。なお、同時に、「首都圏近郊緑地保全法」、「近畿圏の保全区域の整備に関する法律」、「古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法」も同様の改正が行われた。

② 管理協定制度の創設

都市の緑化は、温暖化やオゾン・ホールなどの地球環境問題とも絡んで注目されている。従前の法でも緑地協定という制度があり、土地所有者等全員の合意により、緑地協定区域、植栽する樹木の種類等を定め、市町村長の許可を得て締結することとされていた。しかしながら、民間で緑地の維持保全をするためには、経費やコストが膨大なものになるため、何らかの負担軽減の施策が必要とされてきた。そこで、地方公共団体や緑地管理機構が緑地保全地区内の土地所有者と緑地の管理に関する協定を締結し、土地所有者に代わって緑地を管理する管理協定制度を創設して、緑地を維持保全していくための民間の費用負担を軽減することとした。

③ 緑化施設整備計画認定制度の創設

緑の基本計画に緑化重点地区として定められた地区内で、建築物の敷地内(建築物の屋上や空地その他の敷地内)に緑化施設を整備しようとする場合に、その緑化施設整備計画を市町村長が認定して、固定資産税の軽減措置などで認定事業者に対して支援するものである。

(2) 2004(平成16)年改正

「景観法」の制定と併せて行われた改正であり、法律名を「都市緑地法」に改めるとともに、以下の内容の改正が行われた。

①緑地の保全及び緑化の推進のための基本計画を拡充し、計画の記載事項に、都市公園の整備の方針等を追加した。

②緑地保全地域の指定制度を設けた。都道府県は、都市計画に緑地保全地域を定めることができるとし、当該地域内の建築物の新築、木竹の伐採等について届出制を導入するとともに、管理協定制度を緑地保全地域にも導入した。

③地区計画等の活用措置を講じた。市町村は、地区計画等の区域内の樹林地・草地等について、条例で、木竹の伐採等について許可制とすることができるようにした。

④緑化地域等における緑化率規制を導入した。市町村は、都市計画に緑化地域を定めることができるとし、敷地が大規模な建築物の緑化率は、定められた緑化率の最低限度以上でなければならないこと、市町村は、地区整備計画等に定められた緑化率の最低限度を、条例で、建築物に関する制限として定めることができるようにした。

⑤「都市公園法」を改正し、都市公園の区域を立体的に定めることができる制度を導入した。

(3) 2017(平成29)年改正

「都市緑地法等の一部を改正する法律」(2017(平成29)年5月12日法律26号)は、まちづくりに当たって、公園、広場、緑地、農地等のオープンスペースが多面的な機能を発揮している一方で、地方公共団体は、財政面、人材面の制約から新規整備や適切な施設更新に限界を抱えているとの認識の下、緑豊かなまちづくりに向けて関係法令を改正したものであり、その内容は次の通りである。

① 都市公園の再生・活性化

「都市公園法」等の改正により、都市公園で保育所等の設置を可能にし、民間事業者による公共還元型の収益施設の設置管理制度を創設した。

② 緑地・広場の創出

「都市緑地法」の改正により、民間による緑地の整備を促す制度を創設し、緑の担い手として民間主体を指定する制度を拡充した。

③ 都市農地の保全・活用

「生産緑地法」、「都市計画法」、「建築基準法」の改正により、生産緑地地区の一律 500 m²の面積要件を市区町村が条例で 300 m²まで引き下げることが可能にし⁴⁹、生産緑地地区内で直売所、農家レストランの設置を可能にし、新たな用途地域の類型として田園住居地域を創設した。

3. 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）

歴史的風致については、「都市計画法」、「景観法」、「文化財保護法」、「古都保存法」等により保全が図られているが、様々な理由で歴史的な建造物等が急速に減少してきており、歴史的風致が失われつつある。こうした状況を踏まえ、文化庁行政とまちづくり行政が連携し、歴史的風致を後世に継承するまちづくりの取組を国が支援するため、「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）が制定された。

主務大臣（文部科学大臣・農林水産大臣・国土交通大臣）は、地域におけるその固有の歴史及び伝統を反映した人々の活動とその活動が行われる歴史上価値の高い建造物及びその周辺の市街地とが一体となって形成してきた良好な市街地の環境（歴史的風致）の維持及び向上に関する基本方針を定め、市町村は、歴史的風致の維持及び向上に関する方針、重点区域の位置及び区域⁵⁰、歴史的風致形成建造物⁵¹の指定の方針等を記載した歴史的風致維持向上計画を作成し、主務大臣の認定を申請することができる。

市町村長は、歴史的風致形成建造物の増築、改築等に係る届出があった場合において、その行為が当該歴史的風致形成建造物の保全に支障を来すものであると認めるときは、設計の変更等の措置を講ずべきことを勧告することができ、重要文化財等に関する文化庁長官の権限に属する事務のうち、現状変更の許可等に関するものを歴史的風致維持向上計画の認定を受けた町村の教育委員会が行うことができる。市街化調整区域において歴史的風致を形成している遺跡に係る歴史上価値の高い建築物の復原を目的とする開発行為等については、立地に係る開発許可の基準に適合するものとみなすとともに、地域の伝統的な技術又は技能により製造された工芸品等の物品の販売を主たる目的とする店舗等の建築物等のうち歴史的風致の維持及び向上のため整備をすべき用途の建築物等の整備に関し、都市計画における用途地域による用途制限等の緩和を認める新たな地区計画制度として歴史的風致維持向上地区計画を創設する。

2017（平成 29）年 3 月 31 日現在 62 市町が歴史的風致維持向上計画の認定を受けている。

4. 都市農業振興基本法

(1) 制定理由

「都市農業振興基本法」（2015（平成 27）年 4 月 22 日法律 14 号）は、人口減少に伴う土地の過少利用を背景に、都市農地に対する宅地化の圧力が低下するとともに、農産物供給機能、防災、景観形成、環境保全、農作業体験及び学習の場の提供等、都市農業の多面的機能が評価されたことから、将来にわたる都市農業の安定的な継続と良好な都市環境の形成を目的として制定された。

(2) 法のスキーム

この法律において「都市農業」とは、市街地及びその周辺の地域において行われる農業をいい、政府は、都市農業の振興に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、都市農業振興基本計画を定め、地方公共団体は、基本計画を基本として、当該地方公共団体における都市農業の振興に関する計画を定める。

同法に定める基本的施策のうち土地利用に関するものとしては、国及び地方公共団体は、都市農業

のための利用が継続される土地とそれ以外の土地とが共存する良好な市街地の形成を図るため、都市農業のための利用が継続される土地に関し、的確な土地利用に関する計画が策定され、及びこれに基づき土地利用の規制その他の措置が実施されるために必要な施策を講ずるものとする。

5. 農地法改正

(1) 2000(平成12)年改正

食料・農業・農村基本法(平成11年7月16日法律106号)に基づき、国内の農業生産の増大を図る観点から、農業の多様な担い手の確保方策の一環として、農業経営の法人化が推進されるとともに、農地の利用の集積や農地の効率的な利用が促進されている。その具体策の一つとして、農地法の平成12年12月6日法律143号による改正により、農地の所有が認められる農業生産法人の法人形態について、従前の農事組合法人、合名会社、合資会社、有限会社に加えて、株式会社(株式譲渡制限会社に限る)が追加された。

(2) 2005(平成17)年改正

農地法の平成17年7月26日法律87号改正では、商法を全面的に改めた会社法(平成17年7月26日法律86号)制定に伴い、農地の所有が認められる農業生産法人の法人形態について、株式会社(株式譲渡制限会社に限る)と有限会社を、株式会社(株式公開会社でないものに限る)に統合するとともに、合同会社(日本版LLC)が追加された。

(3) 2009(平成21)年改正

平成21年6月24日法律57号は、農業への参入を促進し、限りある我が国の農地を有効利用するために、次のような大幅な見直しを行った。

第一に、個人が農業に参入しやすくするため、農地を取得する際の下限面積50aを緩和し、地域の実情に応じて自由に設定できることとした。

第二に、株式会社でも農地を借りられるようにするため、株式会社等の貸借での参入規制を緩和し、全国的に参入可能にするとともに、農地の貸借期間の上限を20年から50年間に延長した。

第三に、出資という形で農業へ参入しやすくするため、農業生産法人の要件を緩和し、食品関連企業等からの出資が2分の1未満まで可能とした。

第四に、規制緩和の一方で農地の確保と適切な利用を徹底するため、病院、学校等の公共転用への協議制の導入という転用規制の厳格化と、毎年、全ての農地を対象とした利用状況の調査を行うという遊休農地対策の強化が図られた。

(4) 2015(平成27)年改正

地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律(平成27年6月26日法律50号。第5次地方分権一括法)により農地転用許可に関する権限の地方公共団体への移譲が次のとおり進められた。

- ① 4ha 超の転用に対する許可は、従前は国の権限であったが、国との協議を付した上で、都道府県に移譲した。
- ② 2～4ha の農地転用に係る都道府県の事務に関する国への協議を廃止した。
- ③ 農地等の農業上の効率的かつ総合的な利用の確保に関する施策の実施状況を考慮して農林水産大臣が指定する市町村に都道府県と同様の権限を移譲した。

6. 農業経営基盤強化促進法改正

農業経営基盤強化促進法(昭和55年5月28日法律65号)は、農業経営の改善を計画的に進めようとする農業者に対する農用地の利用の集積、これらの農業者の経営管理の合理化その他の農業経営基盤の強化を促進するための措置を総合的に講ずることを目的とする法律であるが、2005(平成17)年6月10日法律53号により、次の改正が行われた。

- ① 集落において農地の利用調整等についてまとめた農用地利用規程の内容に、集落における営農の将来像や担い手への農地の集積目標を定めることが追加された。

- ② 農地保有合理化法人は、農地の買入れや借入れを行い、その農地を担い手に売渡しや貸付けを行う法人であるが、農地所有者から委託を受けてその農地を第三者に貸し付けて運用し、農地所有者に運用益から配当を支払う貸付信託制度が導入された。
- ③ 耕作放棄地が相当程度存在する区域において、農業に参入しようとする法人と市町村とが農業を行う旨の協定を締結し、市町村や農地保有合理化法人が参入法人に対して農地を貸し付ける、いわゆるリース特区の全国展開が制度化された。
- ④ 遊休農地対策を、都道府県基本方針、市町村基本構想に位置付けるとともに、農業委員会がこれらに基づき遊休農地の所有者等に指導を行うこととし、従わない場合には、市町村長が今後の利用計画の提出を求めるとともに、その内容が不十分なときは勧告を行う。そして、勧告内容に従わず、遊休農地が放棄されたままの場合には、市町村長が指定する農地保有合理化法人と所有者等とが農地の借受の話し合いを行い、話し合いが整わない場合には、知事が調停を行い、さらに調停によっても調整が付かない場合には、農地保有合理化法人に貸付けを行わなければならない旨の裁定を知事が行うことができる。

7. 特定農地貸付けに関する農地法の特例に関する法律(特定農地貸付法)改正

都市住民がレクリエーション目的等で小面積の農地を利用して野菜や花などを育てる市民農園について、従来、市民農園の開設・貸付ができるのは、農地法の特例を定めた「特定農地貸付けに関する農地法の特例に関する法律」(特定農地貸付法。平成元年6月28日法律58号)により、地方公共団体と農業協同組合に限られていたが、同法の2005(平成17)年6月10日法律52号による改正により、農地所有者にも認められた。いわゆる市民農園特区の全国展開によるものである。ただし、農地所有者が市民農園を開設するには、市町村と協定を結ぶこと、農業委員会の許可を受けるなどの要件を満たす必要がある。

8. 森林法改正

森林所有者がその責務を果たし、森林の有する公益的機能が十全に発揮されるよう、2011(平成23)年改正4月22日法律20号により次の改正が行われた。

① 所有者が不明の場合を含む適正な森林施業の確保

他人の土地について路網等の設置が必要な場合、土地所有者等が不明でも使用权の設定を可能にするため、意見聴取の機会を設ける旨を公示すること等により、手続を進められるよう措置するとともに、森林所有者が、早急に間伐が必要な森林の間伐を行わない場合に、所有者が不明であっても、行政の裁定により施業代行者が間伐を行うことができるようにした。

② 無届伐採が行われた場合の中止命令・造林命令の新設

無届による伐採について、森林所有者のいかんを問わず、伐採を中止させる命令及び災害発生等の防止に必要な伐採後の造林を行わせるための命令制度を創設した。

③ 森林計画制度の見直し

森林所有者等が作成する計画を森林施業計画から森林経営計画に改め、集約化を前提に路網の整備等を含めた実効性のある計画とするとともに、森林所有者から委託を受けて長期・継続的に森林経営を行う森林組合等も計画を作成できることとした。

④ 森林の土地の所有者となった者の届出

地域森林計画の対象となっている民有林について、新たに土地所有者となった者は、市町村長に届け出なければならないものとし、都道府県知事・市町村長は、森林所有者等の氏名その他の情報を利用目的以外の目的のために内部で利用できるとともに、関係地方公共団体の長等に対して、森林所有者等の把握に関し必要な情報の提供を求めることができることとした。この改正は、外国人が我が国の水源地を買収しているとの問題に関連して、法案審議の過程で追加されたものである。

第11節 道路・河川空間の都市的土地利用

1. 背景

道路や河川といった公物の私人による利用に関しては、不特定多数の一般使用が原則であり、特定の者が排他独占的に使用する特別使用は、所定の要件を満たすものとして公物管理者の許可等を得た場合に限り可能とするのが伝統的な法制であった。

しかし、近年の規制緩和の流れを踏まえ、道路・河川空間の都市的土地利用を広く認める方向に制度ないし運用が変わりつつある。

2. 道 路

(1) 都市再生と道路空間の活用

第6節2. (2)で述べた「都市再生特別措置法」の2007(平成19)年改正により、安全な歩行空間、地域のにぎわい・交流の場としての道路の多様な機能を発揮することを目的として、「道路法」(1952(昭和27)年法律180号)が改正されたが、不動産政策上特に関係があるのは、次の諸点である。

第一に、市町村は、道路管理者に対して、自転車駐車場の道路上における設置その他歩行者の安全のための改築を要請できる。

第二に、道路管理者は、通行者の利便の確保のため必要があると認めるときは、協定を締結して、当該道路の区域外にある並木、街灯等の利便施設の管理を行うことができる。

第三に、NPO等による道路占用の特例が創設され、NPO等が設ける並木、街灯等道路管理上必要な工作物等については、無余地性の基準(道路の敷地外に余地がないためにやむを得ないこと)を適用しないこととした。

(2) 道路公団民営化と道路空間の活用

自動車専用道路の場合、従前の法制は、当該道路以外の土地との往來を認めず、給油所、休憩所等もっぱら道路通行者のための施設の敷地は、道路区域の一部として道路管理者が設置し、施設の運営主体に占用許可を与えるという方式であったが、2005(平成17)年の道路公団民営化により、これら施設の敷地も民営化された道路会社(道路管理者ではない)が所有・管理するものとされたことから、これら施設の敷地と道路との往來を例外的に認める仕組みとして連結許可制度が導入され、併せて連結可能な施設の範囲が商業施設、レクリエーション施設等に拡大されるとともに、その利用者の範囲も自動車専用道路通行者以外の者にまで拡大された。さらに、国土交通省と独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構が2013(平成25)年12月に定めた「高速道路利便施設の連結実施要領」により、一般の民間事業者が売店、レストラン、ガソリンスタンド、ショッピングセンター、テーマパーク、遊園地、物流施設、ホテル等の施設を設置し、高速道路のSA・PAの駐車場等と連結したり、高速道路本線に直接連結することができるようになった。

(3) 一般道路空間の活用

一般道路の場合、占用許可の原則を定める道路法32条の例外として、**第6節2. (2)**で述べた「都市再生特別措置法」の2011(平成23)年改正により特例道路占用区域が導入され、広告塔・看板、食事施設、購買施設等の利便増進施設、レンタサイクルの駐車器具の設置のための占用が認められた。また、「道路法」の2014(平成26)年改正により、高架道路下の占用については、道路の敷地外の余地の有無にかかわらず、許可を与えることができるものとされた。

そして、道路の立体的区域を指定して道路と建物を一体的に整備する立体道路制度は、「道路法」の1989(平成元)年改正により創設されたが、2014(平成26)年改正により、既存道路についても制度を適用できるものとされた。

この制度を活用した都市的土地利用の代表例としては、東京都の環状2号線新橋～虎ノ門間約1.35kmの整備と周辺の再開発事業がある。立体道路を含む再開発ビルは2015(平成26)年5月に完成し、外堀通り、第一京浜道路等の交通渋滞を緩和する効果が期待されているが、まちづくりの観点からは**(表9-5)**のような事業効果が期待されている。

(表9-5) 環状2号線再開発事業の効果

項目	従前	計画値
道路・公園等オープンスペースの確保	3.1ha	5.9ha
建築物の不燃化率	55%	100%
土地の高度利用（容積率）	231%	1025%
住宅戸数	170戸	381戸
定住人口	330人	820人

（注）不燃化率とは、地区内の全建築物の建築面積に占める鉄筋コンクリート造等耐火建築物の建築面積の割合をいう。

（資料）東京都都市整備局

2. 河 川

「河川法」による河川敷地の占用許可の基準を定めた「河川敷地占用許可準則」（1999（平成 11）年 8 月 5 日建設事務次官通達）では、占用施設は公共性又は公益性のある施設、占用主体は地方公共団体等の公的主体に限定していたが、2004（平成 16）年より社会実験として大阪の道頓堀川等 8 河川についてオープンカフェ、イベント施設や広告板の設置のための占用を認める特例措置を講じた。

その結果を踏まえ、同準則を 2011（平成 23）年 5 月に改正し、全国の河川を対象として、占用施設については、①広場、イベント施設等（これらと一体をなす飲食店、オープンカフェ、広告板、広告柱、照明・音響施設、バーベキュー場等を含む）、②日よけ、船上食事施設、突出看板を認めるとともに、占用主体については民間事業者も認めることとした。

第 12 節 不動産業政策

1. 宅建業法改正

(1) 2005（平成 17）年改正（施行規則）

我が国では不動産を主な運用対象とする投資法人あるいは投資信託を総称して J-REIT と呼ぶ。J-REIT 市場は 2001（平成 13）年の開設以降順調に発展し、不動産市場の活性化に資するとともに、今後も更なる拡大が期待されている。不動産投資法人が資産運用業を行うには、「投資法人及び投資信託に関する法律」により「宅建業法」50 条の 2 の取引一任代理等の認可の取得が必要である。そこで、J-REIT 市場の発展と事業への参入の促進の観点から、「宅地建物取引業法施行規則」（1957（昭和 32）年 7 月 22 日建設省令 12 号）が 2005（平成 17）年 7 月 1 日に改正され、認可の条件である資本金額及び純資産額基準が従前の 1 億円から 5 千万円に引き下げられた。

(2) 2006（平成 18）年改正

後述する「金融商品取引法」の制定に伴う 2006（昭和 18）年 6 月 14 日法律 65 号による改正は、宅建業者が自ら宅地・建物を信託してその受益権の売主となる場合に、自ら宅地・建物の売主となる場合と同様の説明義務を課すため、取引主任者をして当該信託財産である宅地・建物に関する一定事項について書面を交付して説明させることとした。

同様に、金融商品取引業者又は金融商品仲介業者である宅建業者が宅地・建物に係る信託受益権、組合持分権等の売主となる場合又はその売買の代理・媒介をする場合も同じ説明義務を負わせることとした。

(3) 2007（平成 19）年改正（施行規則）

前述した 2004（平成 16）年の「不動産登記法」改正により、甲（売主）→乙（転売者）→丙（買主）という取引において、甲→丙と直接移転登記を申請するいわゆる中間省略登記が行われることはなくなった。しかし、実務界では、現場の取引費用の低減ニーズからその存続に対する強い要望があり、規制改革・民間開放の推進に関する第 3 次答申（2000（平成 18）年 12 月 25 日）において、甲乙丙の三者が売買等に関与する場合であっても、第三者のためにする契約又は買主の地位の譲渡により、実体上、

所有権が甲→丙と直接移転し、中間者乙を経由しないときには甲→丙と直接移転登記をすることが当然に可能である旨が法務省との間で確認された。ただし、乙が宅建業者で丙が一般消費者であるときは、乙丙間の契約は「宅建業法」33条の2(自己の所有に属しない宅地又は建物の売買契約締結の制限)に抵触するため、不動産の流動化、土地の有効利用を促進する観点から、甲→丙の直接移転登記が可能となるよう、2007(平成19年)7月、同規定の適用除外を定めた「宅建業法施行規則」15条の6に、「宅地又は建物について、宅地建物取引業者が買主となる売買契約等であって当該宅地又は建物の所有権を当該宅地建物取引業者が指定する自己又は第三者に移転することを約するものを締結しているとき」が追加された。

(4) 2013(平成25)年改正

後述する「不動産特定共同事業法」の改正により、特例事業者は「みなし宅地建物取引業者」として「宅建業法」の規定の一部の適用を受けることとなった。すなわち、免許に関する規定、取引主任者の設置義務、重要事項の説明義務、書面交付義務等については適用されないが、営業保証金の供託義務、自ら売主となった場合の瑕疵担保責任についての特約の制限、手付金等の保全義務等については特例事業者にも適用されることとなった。

(5) 2014(平成26)年改正 (第9次改正)

2014(平成26)年6月25日法律81号により次の改正が行われた。

- ① 宅地建物取引主任者の名称が宅地建物取引士に変更された。
- ② 宅地建物取引士の欠格要件に「暴力団員等」(「暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律」2条6号に規定する暴力団員又は同号に規定する暴力団員でなくなった日から5年を経過しない者)が追加された。
- ③ 宅地建物取引業の欠格要件に「暴力団員等」及び「暴力団員等がその事業活動を支配する者」が追加された。
- ④ 宅地建物取引士の業務処理の原則として、公正かつ誠実な事務遂行、宅地建物取引業に関連する業務に従事する者との連携に努める義務が新設された。
- ⑤ 宅地建物取引士の責務として、信用失墜行為の禁止、知識及び能力の維持向上が新設された。
- ⑥ 宅地建物取引業者の責務として、従業員の教育が追加された。

(6) 2016(平成28)年改正 (第10次改正)

2016(平成28)年6月3日法律56号により次の改正が行われた。

- ① 既存建物の媒介契約を締結した際、依頼者に対する建物状況調査を実施する者のあつせんに関する事項を契約書に記載することが義務づけられた。
- ② 既存建物の取引における重要事項に、建物状況調査の実施の有無と概要、設計図書、点検記録等の書類の保存状況が追加された。
- ③ 既存建物の売買・交換の契約において交付すべき書面の記載事項に、建物の構造耐力上主要な部分等の状況について当事者の双方が確認した事項が追加された。

(7) 成年後見人等に関する改正 (2019(令和元)年9月14日施行)

「成年後見人制度の利用の促進に関する法律」(2016(平成28)年法律29号)に基づく措置として、成年被後見人・被保佐人の人権が尊重され、成年被後見人等であることを理由に不当に差別されないよう、「成年後見人等の権利の制限に係る措置の適正化等を図るための関係法律の整備に関する法律」(2019(令和元)年6月14日法律37号)各分野の資格、職種、業務等に関する制度が全般に整備された一環として次の改正が行われた。

- ① 欠格条項の整備：宅建業者の免許の基準、宅地建物取引士の登録要件から成年被後見人・被保佐人が削除され、心身の故障により宅地建物取引士の業務を適正に行うことができない者として国土交通省令で定める者が新設された。
- ② 行為の取消しの制限：47条の2が新設され、未成年者以外の個人の宅地建物取引業者が宅地建

物取引業の業務に関し行った行為は、行為能力の制限によっては取り消すことができないものとされた。

(8) 債権法改正に伴う改正（2020(令和2)年4月1日施行）

民法の瑕疵が契約不適合に改められたことから、それに対応する条文の改正が行われた。

2. IT の活用

(1) IT 重説

国土交通省は、2014(平成26)年度に行われた「ITを活用した重要事項説明等のあり方に係る検討会」の最終とりまとめを受けて、翌年8月31日から2017(平成29)年1月31日までITを活用した重要事項説明に係る社会実験を行い、その結果を踏まえて同年9月「賃貸取引に係るITを活用した重要事項説明実施マニュアル」を策定し、翌10月1日より賃貸取引に限ってIT重説の本格運用を開始した。

(2) 定期借家の IT 事前説明

空き家等の有効活用やIT利活用の裾野拡大等の観点から、定期建物賃貸借の事前説明におけるテレビ会議等のIT活用等について国土交通省通達「定期建物賃貸借に係る事前説明書におけるITの活用等について（2018(平成30)年2月28日国土動第133号及び国住賃第23号）」が発出され、定期借家の事前説明を賃貸人又はその代理人(宅地建物取引士)がITにより事前説明を行うことができるようになった。

3. 空き家の媒介報酬額の特例

第9節5. で紹介した「空家等対策の推進に関する特別措置法」のほか空き家対策の一環として、国土交通省は全国版空き家バンクの設立を推進するとともに、空き家の流通を促進するため、「宅地建物取引業者が宅地又は建物の売買等に関して受けることができる報酬の額」（昭和45年建設省告示第1552号）を改正し、2018(平成30)年1月1日から、400万円以下の物件については18万円を上限として、報酬に加え、現地調査等の費用も受けることができるようにした。

これは、空き家の取引価格は一般に低いにもかかわらず、成約に要する手間がかかることから、業者が空き家の仲介を忌避する傾向があることに対処するものである。

4. レインズ

第3節2. でレインズ情報の一般向けの公開について触れたが、レインズに関しかねてより指摘されていた問題は、売り物件を登録した業者がレインズ上は「調整中」として物件の具体的な情報を登録せず、自ら買主を見つけた後に「成約済み」として登録し、手数料の両手取りを図るという「囲い込み」により、業者間の情報流通の促進というレインズの趣旨にもとる行為をしているというものであった⁵²。

レインズが範とした米国のMLSでは、売主・買主いずれも依頼者はMLSに自らアクセスして業者が自分のためにどのような活動をしたかチェックできるシステムが導入されている。これをステータス管理と呼ぶが、我が国にもこれを導入すべきとの声が高まり、自由民主党の住宅土地・都市政策調査会と中古住宅市場活性化小委員会が2015(平成27)年5月26日にまとめた「中古住宅市場活性化に向けた提言―「中古市場に流通革命を」―」は、中古住宅市場活性化に向けた8つの提言の第一として「囲い込み」の解消に向けたレインズルールの抜本的改善を掲げた。

これを受けて公益財団法人不動産流通推進センターは不動産流通標準情報システムを改定(Ver.5の策定)し、2016(平成28)年4月1日より運用開始した⁵³。Ver.5はステータス管理を導入し、①表示文言を「公開中」「書面による購入申込みあり」「売主都合で一時紹介停止中」の3種とし、②売主閲覧専用画面を新設し、自らの売却物件のレインズ登録情報、ステータス情報(①の文言)、図面を表

示し、③(専属)専任媒介契約・代理契約・一般媒介契約を締結した業者は、②の画面の URL・ID・パスワードを売主に提供することとした。

5. 不動産業ビジョン 2030

2019(平成 31)年 4 月 24 日に公表された「不動産業ビジョン 2030」は、不動産市場の変化を消費者、企業、投資家の各ニーズの変化として整理し、基本コンセプトとして、人口減少・少子高齢化など社会経済情勢が急速に変化する状況下においては、①時代の要請や地域のニーズを踏まえた不動産を形成し、②それら不動産の活用を通じて、個人・企業・社会にとっての価値創造の最大化(=『不動産最適活用』)を図ることが重要であるとした。

そして、不動産業が目指すべき将来像として、豊かな住生活を支える産業、我が国の持続的成長を支える産業、人々の交流の「場」を支える産業の 3 点を設定し、これら将来像を実現する上での官民共通の目標として、「ストック型社会」の実現、安全・安心な不動産取引の実現、多様なライフスタイル・地方創生の実現、エリア価値の向上、新たな需要の創造、すべての人が安心して暮らせる住まいの確保、不動産教育・研究の充実の 7 点を設定した⁵⁴。

第 13 節 不動産投資市場政策

1. SPC 法

(1) 制定理由と内容

当初の SPC 法は、「特定目的会社による特定資産の流動化に関する法律」(1998(平成 10)年 6 月 15 日法律 105 号。旧 SPC 法)として制定された。金融機関や事業会社が、安定したキャッシュ・フローを生み出す多数の債権を、特定目的会社(SPC)や信託会社等に譲渡し、当該債権を担保に発行した証券を投資家に販売するなどして資本市場から直接資金を調達する手法として欧米で実施されている手法を日本に導入し、いわゆる不動産の流動化を促進させようとするものである。

SPC と言う時、資産証券化のために「商法」に基づいて設立される「特別目的会社(Special Purpose Company)」と、同じく資産証券化を目的とするが本法に基づいて設立できるようになった「特定目的会社」の二つがあることに注意が必を要である。前者は、既に規制緩和による 1993(平成 5)年から設立可能であったが、通常の会社として法人税が課税される等の難点があった。

これに対し、「特定目的会社」は、取締役は 1 名、資本金も最低 300 万円で良いなど株式会社に比べて手続きが簡略化された。税制上も、「特定目的会社」と証券購入者の二重課税がなされないように優遇化が図られ、「特定目的会社」が資産を購入する際の不動産取得税と登録免許税も軽減されている。

「特定目的会社」は、既存の会社等から不動産、指名金銭債権(金融機関の貸付債権)などの資産(特定資産)を購入し、これを担保に証券(資産対応証券)を発行し、資産からの収益を分配する。一般投資家は、この証券を購入することで、投資の機会を多様化でき、「特定目的会社」に資産を売却する既存企業等にとってはその資産の流動化に役立つことになる。

また、特定資産の流動化とは、資産対応証券の発行によって得られる金銭で特定資産を取得し、当該資産の管理・処分によって得られる金銭によって資産対応証券の元本や金利・配当などを支払う一連の行為のことをいい、特定約束手形や特定社債券については、その債務の履行を、優先出資証券については、利益の分配及び消却のための取得又は残余財産の分配を意味する。そして、特定資産とは、1) 不動産、2) 指名金銭債権、3) これらの信託の受益権をいう。

金融機関や事業会社が自己の債権を SPC に譲渡する行為は、債権譲渡にほかならず、「民法」467 条に規定するとおり「指名債権の譲渡は、債権者が確定日付のある証書をもって債務者に通知し、又は債務者が承諾しなければ、第三者に対抗できない」。SPC が出資や証券発行などで集まった資金で特定資産を購入する場合、不動産の取得についてはその所在と不動産登記の有無及び登記日付の順位が、金銭債権の取得については債権の存在と確定日付による原債務者への通知に代わる対抗要件がどのように証明・整備されているかが明確になることが、投資家保護の観点から重要である。なお、

債権譲渡の対抗要件については、「SPC 法」の制定と同年に「債権譲渡登記」の制度が制定され、登記によって第三者対抗要件を具備することとなった。

(表 9－6) 不動産投資関連法の展開 (その 1)

	SPC 法	投資信託法	不動産特定共同事業法
1995 年 (平成 7)			○不動産特定共同事業法施行
1997 年 (平成 9)			○最低出資単位の引下げ ○プロ投資家を対象とする事業の規制緩和
1998 年 (平成 10)	○「特定目的会社による特定資産の流動化に関する法律」(旧 SPC 法)施行	○「証券投資信託法」を「証券投資信託及び証券投資法人に関する法律」に名称変更 ○会社型投信を認める ○私募投信を解禁	○複数不動産のパッケージを許容(一般投資家向け)
1999 年 (平成 11)			○出資単位の引下げ ○第三者譲渡の解禁 ○対象不動産の変更・追加を許容
2000 年 (平成 12)	○「資産の流動化に関する法律」に名称変更 ○最低資本金の引下げ ○対象資産の拡大 ○発行証券の商品性改善 ○借入金制限の緩和 ○資産流動化計画の簡素化 ○登録制から届出制に変更	○「投資信託及び投資法人に関する法律」に名称変更 ○投資信託の対象に不動産を認める	○倒産隔離の仕組みを構築
2001 年 (平成 13)		○東京証券取引所が不動産投資信託の上場基準等の規制を制定(J-REIT 市場の開設)	

(資料)筆者作成

(2) SPC 法・投信法の改正

不動産の流動化など金融サービスに関する基盤整備の一環として、多様な投資商品の提供を促進し、資金供給の円滑化を図るため、多数の投資家から資金を集めて市場で専門家が管理・運用する仕組みである「SPC 法」及び「投信法」について、運用対象の拡大等の改正が行われた。

まず、「SPC 法」については、法律名を「資産の流動化に関する法律」に改めるとともに、より使い勝手のよい制度に改めるため下記の改正が行われた(1998(平成 10)年 6 月 15 日法律 105 号・2000(平成 12)年 11 月 27 日法律 126 号改正)。

- ① 対象資産を財産権一般に拡大した。
- ② SPC 設立手続を簡素化し、登録制から届出制に変更するとともに、最低資本金を 300 万円から 10 万円に引き下げた。
- ③ SPC が発行する証券の商品性の改善のため、優先出資について、投資者への資金の払戻しを行うための減資や流動化スキームの安定性を高めるための無議決権化を可能とするとともに、商品設計の自由度を増すため、転換社債、優先出資引受権付社債の発行を可能とした。さらに、特定資産の原所有者による証券の募集の取扱いを可能とした。
- ④ 特定資産取得のための借入れを可能とした。
- ⑤ 資産流動化計画に関する規制を簡素・合理化し、資産流動化計画を定款事項から除外するとともに、特別多数決(従前は全員同意)による変更を可能とした。
- ⑥ 従前の会社型に加え、信託を用いた資産流動化の仕組みを整備することとし、受益権を有価証券とするとともに、権利者集会制度を創設して多数決による意思決定を可能とし、情報開示制度を充実した。

次に、主として有価証券を運用するための仕組みを定めた「証券投資信託法」を改正し、法律名を「投資信託及び投資法人に関する法律」に改めるとともに、不動産を含めた幅広い資産に投資運用できるよう規定が整備された(1952(昭和26)年6月4日法律198号・2000(平成12)年11月27日法律126号改正)。

- ① 運用対象を有価証券、不動産その他の政令で定める資産に拡大した。
- ② 不動産ファンドの運用を行う投資信託委託業者には、宅地建物取引業法の免許及び一任取引を行うための国土交通大臣の認可の取得を義務付けるなど、認可に関する規定の整備を行った。
- ③ 投資信託財産に含まれる不動産の管理、不動産特定共同事業、宅地建物取引業(自己売買を除く)等兼業範囲を拡大した。

2. 信託業法改正

(1) 2004(平成16)年改正

2004(平成16)年12月3日法律154号により「信託業法」(1922(大正11)年法律65号)が全部改正され、信託可能財産が財産権一般に拡大されるとともに、信託業の担い手も金融機関以外の参入を可能にするるとともに、受益者保護の観点から取引の公正を確保するため、一般の信託会社を免許制、管理型信託会社を登録制とする等のルールが整備された。さらに、信託サービスの利用者の窓口の拡大を目的として、信託契約の締結の代理又は媒介を行う信託契約代理店制度、信託受益権の販売又は代理若しくは媒介を行う信託受益権販売業者制度(後に「金融商品取引法」の規制対象となったことから削除)を創設し、いずれも登録制とされた。

(2) 2006(平成18)年改正

「信託法」改正により創設された新しい信託類型に対応するために、2006(平成18)年12月15日法律109号による改正では、限定責任信託、目的信託等他人から信託財産の引受けを行うものは通常の信託と同様に受託者に対して参入規制等を適用した上で、信託類型に応じて必要な説明義務等を課すとともに、不特定多数の受益者を予定して自己信託を行う者は、業規制の対象とし、通常の信託を扱う受託者と同様の取扱いをすることとした。

3. 金融商品取引法

2006(平成18)年6月14日法律65号により「証券取引法」(1848(昭和23)年4月13日法律25号)が全面改正され、「金融商品取引法」と名称も改められ、従前の法や「金融先物取引法」等、金融商品によって個別の法体系で定められていた販売や勧誘のルールを一本化し、同一の法規制の下に置くこととなった。

新法は株式等の有価証券の範囲を拡大し、信託の受益権等をみなし有価証券と規定することにより、不動産流動化商品や証券化商品は全て対象となった。

そして、有価証券の売買等の取引や、いわゆるデリバティブ取引と呼ばれる取引の市場でのルール、インサイダー取引等の不正な取引を排除するための規制、金融商品そのものや金融商品の発行会社等の関連法人に関する開示に関するルール、株式の公開買付制度等株式の取得に関するルールを規定し、それぞれの金融商品と取扱う業者についての取扱いを定めている。信託受益権販売業者は、この法にいう第二種金融商品取引業者となり内閣総理大臣の登録が必要となり、適合性の原則、契約締結前の書面交付義務、契約締結時の書面交付義務等が課せられる。

4. 不動産特定共同事業法 2013(平成25)年改正

SPCを利用した倒産隔離を実現しつつ、特に不動産の将来価値に注目したエクイティやデットを調達しやすくし、現物のままで不動産を証券化するための新たな制度を実現することにより、民間資金の導入による建築物の耐震化や、老朽化・遊休不動産の再生の促進を図ることを目的として、2013(平成25)年6月21日法律56号により次のような改正が行われた。

まず、SPCを利用した倒産隔離型の不動産特定共同事業（倒産隔離スキーム）を特例事業として創設し、特例事業の要件を満たすことを条件に、届出によりSPCに1号事業に該当する行為を行わせることができるようにした。

そして、特例事業者の委託を受けて不動産特定共同事業契約に基づき営まれる不動産取引に係る業務を行う行為（3号事業）及び特例事業者が当事者である不動産特定共同事業契約の締結の代理・媒介をする行為（4号事業）が新たに不動産特定共同事業の範囲に追加され、規制の対象となった（現物型GK-TKスキーム）。

（表9－7） 不動産投資関連法の展開（その2）

2000(平成12)年	○不動産投資顧問業登録規程：不動産投資顧問業制度の導入
2004(平成16)年	○証券取引法改正：匿名組合出資を「みなし有価証券」に指定 ○信託業法全面改正：信託受益権販売業登録制度の導入
2005(平成17)年	○有限責任事業組合契約に関する法律(LLP法)施行
2006(平成18)年	○信託法全面改正：自己信託の創設 ○会社法施行：内部統制制度
2007(平成19)年	○金融商品取引法施行：投資サービス分野の業者ルールの横断化 ○不動産特定共同事業法改正：適合性の原則、損失補填等の禁止 ○SPC法改正：自己募集が再度可能に ○信託業法改正：広告等の規制、契約締結前の書面交付
2008(平成20)年	○金融商品取引法改正：プロ向け市場の創設
2009(平成21)年	○金融商品取引法改正：金融ADRの創設、プロとアマの移行手続の見直し
2011(平成23)年	○金融商品取引法改正：適格投資家向け投資運用業の要件緩和
2013(平成25)年	○不動産特定共同事業法：倒産隔離スキームの許容

(資料)筆者作成

5. アクションプラン

国土交通省は、2017(平成29)年6月21日「不動産投資市場の成長に向けたアクションプラン」を発表し、CRE等の改革(企業・団体不動産の活性化)、リート市場等の改革、不動産投資家の投資環境の改革、人材育成の改革を示した。

第14節 人口減少期の不動産税制

1. 不動産税制のスタンスの転換

第7章第6節で述べたように、地価バブル期には、土地の投機的取引により地価の高騰を招いたとの認識に基づき、地価抑制の観点から、土地建物の所有や取引を対象にした課税の強化が行われた。しかし、地価バブル崩壊後の長期にわたる地価の下落が金融機関をはじめとする企業の不良債権処理にとって支障となるとともに、景気回復の動きを緩やかなものとどまらせている一因となっていたとの認識が定着した。そこで、不動産の収益性の向上や、土地の流動化・有効利用に向けた税制の見直しが数次にわたり講じられた。これらの内容を一言で言えば、1991(平成3)年度税制改正による土地税制の抜本的改革の緩和である。

近年は、土地の流動化・有効利用により、東京など大都市の一部で地価の上昇傾向が見られるが、低成長と人口減少が進む中で土地需要の減少圧力による空き家や低・未利用地の増加が深刻化するなど土地市場における変化が生じていることから、今後の不動産税制は、このような情勢をも考慮することが求められている。

以下では、紙幅の都合上、不動産税制の経年的変化を追うことはせず、現行制度の概要を紹介する。

2. 取得課税

①登録免許税（国税）

土地については、売買による所有権の移転登記は2%→1.5%、信託の登記は0.4%、住宅については、所有権移転の登記は0.3%、所有権保存の登記は0.15%という特例が2019(平成31)年3月31日まで認められている。

②不動産取得税（都道府県税）

本則税率4%のところ、土地については課税標準の特例（1/2）及び税率の特例措置（3%）が、住宅については税率の特例措置（3%）がそれぞれ認められている。また、住宅に係る課税標準の特例として、新築住宅は1,200万円控除、既存住宅は新築時期に応じ一定額控除が受けられる。

③取得に係る特別土地保有税（市町村税）

2003(平成15)年度以降、当分の間、課税停止されている。

④ 相続税

2015(平成27)年改正により最高税率を55%に引き上げ、基礎控除を3,000万円＋（600万円×法定相続人の数）とする増税が実施された⁵⁵。

納税猶予中の特定市街化区域農地等の転用特例は、賃貸住宅等の敷地として転用する場合に納税猶予を継続し、一定期間経過後免除するものであり、継続措置が講じられている。

小規模宅地等の課税の特例の概要は、（表9－8）のとおりである。

（表9－8）小規模宅地等の課税の特例

用 途	居住用	事業用	
		不動産貸付用以外	不動産貸付用
適用対象面積	330㎡まで	400㎡まで	200㎡まで
減額割合	同居親族が居住継続： 80%減額 その他：50%減額	事業継続：80%減額 その他：50%減額	50%減額

3. 保有課税

①固定資産税（市町村税）

標準税率1.4%であるが、住宅用地の課税標準の特例として、一般住宅用地は価格の1/3、小規模住宅用地（200㎡まで）は価格の1/6とする措置が継続されている。

商業地等については、地方公共団体の条例により、課税標準額の減額が可能であり、税負担急増土地について、地方公共団体の条例により税額の減額が可能である。

また、三大都市圏の特定市街化区域農地に係る宅地並み課税、特定市街化区域農地の所有者等が建設する新築貸家住宅等に係る特例が継続されている。

② 都市計画税（市町村税）

制限税率0.3%であるが、住宅用地の課税標準の特例として、一般住宅用地は価格の2/3、小規模住宅用地（200㎡まで）は価格の1/3とする措置が継続されている。

③保有に係る特別土地保有税（市町村税）

取得分と同様、2003(平成15)年度以降、当分の間、課税停止されている。

4. 譲渡課税

(1)長期・短期課税の原則

土地等の譲渡課税の原則は、次頁の（表9－9）のとおりである。

(2)優良住宅地造成等のために土地等を譲渡した場合の軽減税率等の特例

個人が5年超(長期)保有する土地を優良住宅地造成等のために譲渡した場合、課税譲渡所得2,000万円以下の部分は10%分離課税（＋住民税4%）、課税譲渡所得2,000万円超の部分は15%分離課税（＋住民税5%）の特例税率が適用される。

ここで、優良住宅地造成等のための譲渡とは、次のものである。

- ・一定の優良な建築物の建築事業（施行地区面積 500㎡以上、建築面積 150㎡以上）を行う者に対する譲渡
- ・開発許可又は土地区画整理事業の認可を受けて、公共施設の整備を伴う一団の宅地造成事業（市街化区域内 1,000㎡以上、非線引区域内 3000㎡以上、市街化調整区域内 5ha 以上）を行う者に対する譲渡
- ・開発許可を受けて住宅建設の用に供される 1,000㎡以上（三大都市圏の市街化区域においては 500㎡以上）の宅地造成事業を行う者に対する譲渡
- ・優良住宅認定を受けて、25 戸以上の一団の住宅建設事業又は 15 戸以上若しくは床面積 1,000㎡以上のマンション建設事業を行う者に対する土地の譲渡

（表 9－9）土地等の譲渡課税

所有期間			5 年以内（短期）	5 年超（長期）
税目	個人	譲渡所得	譲渡益の 30%分離課税（＋住民税 9%）	譲渡益の 15%分離課税（＋住民税 5%）
		事業所得 又は雑所得	次の①と②のいずれか多い額(注 1) ①譲渡益の 40%（＋住民税 12%） ②総合課税による上積税額（注 2）×110%	通常の総合課税
	法人税		通常の法人税に加え、10%の税率で課税（注 1）	通常の法人税に加え、5%の税率で課税(注 1)

(注 1) 2020(令和 2)年 3 月 31 日までの間に長期・短期所有土地等を譲渡した場合、重課措置は適用しない。

(注 2) 「上積税額」とは、土地譲渡に係る所得と他の所得との合計額に通常の累進税率を適用して算出した税額から他の所得のみに通常の累進税率を適用して算出した税額を控除して求められる差額。

5. 特別控除

譲渡所得については、（表 9－10）のとおり特別控除がある。

（表 9－10）土地譲渡所得の特別控除

土地収用法等に基づく収用等の場合	5,000 万円控除
居住用財産を譲渡した場合（個人のみ）	3,000 万円控除
国、地方公共団体等による特定土地区画整理事業等のために土地等を譲渡した場合	2,000 万円控除
地方公共団体、公社等による住宅地造成事業等のために土地等を譲渡した場合、又は特定民間宅地造成事業等のために土地等を譲渡した場合	1,500 万円控除
平成 21 年、22 年に取得した土地等を譲渡した場合	1,000 万円控除
農地保有合理化等のために農地等を譲渡した場合	800 万円控除

第15節 人口減少期の不動産金融政策

1. 金融政策と金融市場の動向

2008(平成20)年7月、米国の住宅金融市場で大きな役割を果たしてきた事実上の政府支援企業であるファニーメイとフレディマックが破綻し、同年9月15日に証券大手のリーマン・ブラザーズが経営破綻すると、世界の金融資本市場に動揺が生じ、日本経済は再びデフレ状態に陥り、住宅金融市場にも大きな影響が及び、証券化による資金調達を困難にした。

100年に1度と言われた経済危機に対し、日本銀行は金融緩和を進め、2010(平成22)年10月5日には白川総裁による「包括的な金融緩和政策」として政策金利の誘導目標を0～0.1%に引き下げ、実質ゼロ金利政策を4年ぶりに復活させた。

そして、2014(平成26)年12月27日には地方への好循環拡大に向けた緊急経済対策が閣議決定され、住宅金融支援機構のフラット35Sの金利引下げ幅の拡大が盛り込まれた。

ただし、住宅ローンの新規貸出総額はリーマンショックの翌年度は2.2%減となったものの、その後は増加に転じており、総貸出残高も増加傾向を維持しているため、規模の面ではそれほど影響を受けなかったと言える。

白川総裁時代に始まった日本銀行の新たな(非伝統的な)金融政策は、次の黒田総裁により2013(平成25)年4月4日以降、アベノミクスの三本の矢の一つである「異次元の金融緩和」としてさらに加速化され、マイナス金利により住宅ローン金利は史上最低水準を更新し続け、日銀の資産買入れ拡大により不動産投資信託(J-REIT)市場は拡大している。

2. 公的住宅金融

2007(平成19)年3月末をもって、これまで住宅金融制度の中核を担ってきた住宅金融公庫が廃止された。公庫は1950(昭和25)年6月5日設立以来57年間に1,941万戸の融資を行い、戦後建設された住宅の約3割が公庫融資と言われるほど大きな貢献をした。

後継組織である住宅金融支援機構は、住宅金融市場における長期固定金利の住宅ローンの供給を支援する証券化支援事業を柱に⁵⁶、民間住宅ローンの円滑な供給を促進する住宅融資保険業務、住宅金融関連の情報提供業務、既往債権管理業務を行っている。

3. 民間住宅金融

住宅金融公庫廃止後の住宅ローンは、国内銀行を中心とした民間金融機関により市場形成がなされている。

マクロ経済の低成長が継続する中、設備や雇用の過剰を抱える企業が多く、民間金融機関にとっては、リテール部門の強化、特に住宅ローンの推進が重視されている。また、低金利下で新規貸出額に占める借換え割合が増加し、2012(平成24)年度には3割を突破し、これに伴い、都市銀行間の借換え競争が激化している。

民間金融機関の住宅ローンを金利タイプで大別すると、変動金利型、固定金利型(全期間)、固定金利期間選択型の3種あるが、現下の低金利状況では変動金利型が全体の7割近くを占めている。

なお、日銀のマイナス金利政策を背景に住宅ローン事業の採算が悪化していることから、近時、一部の金融機関では住宅ローンの新規融資から撤退する動きも見られるようになっている⁵⁷。

第16節 人口減少期の不動産市場・不動産業

1. 不動産市場の動向

不動産市場の状況を金融面から示す指標の一つである日本銀行「貸出先別貸出金」の銀行等による

不動産業向け新規貸出の動向を見ると、地価バブル期の1989(平成元)年に10兆4,419億円のピークを記録した後、6～8兆円台で推移していたが、ミニバブル期の2006(平成18)年～2008(平成20)年には再び10兆円台に肉薄した。しかし、リーマンショックにより再び減少した。これが回復するのは、前述した2013(平成25)年4月の金融の異次元緩和により、直前に134兆円だった資金供給量(マネタリーベース)が2017(平成29)年7月には465兆円と3.5倍に膨らむほど市場にマネーが供給されたことによる。その結果、2019(平成31)年3月時点で不動産業向けの貸出残高は79兆9,866億円、うち個人による貸家業は23兆7,661億円に達している。

こうした潤沢過ぎるほどの資金の行先は、マンション、アパートといった住宅系から都心部の大規模再開発プロジェクトまで幅広い分野にわたっているが、地域的に見ると、もっぱら東京を中心とする大都市地域の一部にとどまっていると言える。

国土交通省の2019(平成31)年地価公示によると、全国平均の全用途平均が4年連続の上昇となり、上昇幅も3年連続で拡大し上昇基調を強めている。

2. 住宅市場の動向

人口減少期の住宅市場の動向を見ると、まず、(表9-11)のとおり新設住宅着工戸数は、ミニバブル崩壊後、100万戸を割る水準で推移している。細かく見ると、2013(平成25)年から2014(平成26)年にかけては、消費税率が5%から8%に引き上げられたことに伴う駆け込み着工とその反動現象が見られ、2016(平成28)年は相続税制の強化に対応して、節税対策としての賃貸アパート建設ブームによる貸家の大幅増が見られる。

(表9-11) 新設住宅着工戸数の推移

(単位：万戸)

	2008 平20	2009 平21	2010 平22	2011 平23	2012 平24	2013 平25	2014 平26	2015 平27	2016 平28	2017 平29	2018 平30
持家	31.9	28.5	30.5	30.6	31.2	35.5	28.5	28.3	29.2	28.4	28.3
貸家	46.5	32.1	29.8	28.6	31.9	35.6	36.2	37.9	41.9	41.9	39.6
分譲住宅	30.0	16.9	20.2	23.5	24.7	26.4	23.7	24.1	25.1	25.5	25.5
給与住宅	4.0	1.3	0.8	0.8	0.6	0.5	0.7	0.6	0.6	0.6	0.7
合計	109.4	78.8	81.3	83.4	88.3	98.0	89.2	90.9	96.7	96.5	94.2

(資料) 国土交通省「建築着工統計調査」各年版により筆者作成

他方、中古戸建住宅の成約戸数の推移を見ると、(表9-12)のとおり、首都圏も近畿圏も傾向として増加しており、我が国の住宅市場の構造が新築中心から、中古も含めたバランスの取れた市場に移行する動きが見られる。特に、ここ数年の傾向として、新設住宅着工戸数では首都圏の4割強程度の近畿圏が首都圏に比肩する規模に成長していることが注目される。

(表9-12) 中古戸建住宅の成約戸数の推移

(単位：千戸)

	2005 平17	2006 平18	2007 平19	2008 平20	2009 平21	2010 平22	2011 平23	2012 平24	2013 平25	2014 平26	2015 平27	2016 平28	2017 平29	2018 平30
首都圏	10.6	10.7	9.6	9.4	10.5	10.7	10.6	11.5	12.2	11.2	12.2	13.2	12.7	12.7
近畿圏	8.9	9.2	8.8	8.9	8.8	9.4	9.7	10.3	10.9	11.0	11.7	12.3	12.2	12.2

(資料) (公財) 東日本不動産流通機構・(公財) 近畿圏不動産流通機構公表資料により筆者作成

住宅金融支援機構の「2018年度フラット35利用者調査」によると、いずれのタイプの住宅も価格の年収倍率がリーマンショック後は増加傾向にあり、首都圏の2018(平成30)年度の新築建売住宅は6.5倍、新築分譲マンションは6.2倍、中古戸建住宅は5.4倍、中古マンションは5.5倍となっている。その要因は、住宅価格が上昇している一方で、年収が低下していることであると分析されている。

3. ビル市場の動向

土地白書によれば、東京地域のオフィスビル市場は、リーマンショックが発生した2008(平成20)年以降、空室率が急上昇し、それと対照的に新規募集賃料は低下した。

この傾向は2013(平成25)年まで続いた後、空室率はリーマンショック以前の水準近くまで改善した。これに対し、新規募集賃料は反転したもの、なお、リーマンショック以前まで回復していない。

4. 不動産証券化市場の動向

不動産証券化には、主なスキームとして、①「投資信託及び投資法人に関する法律」に基づく不動産投資信託(J-REIT)、②「不動産特定共同事業法」に基づく不動産特定共同事業、③「資産の流動化に関する法律」に基づく特定目的会社(TMK)、④合同会社を資産保有主体として、匿名組合出資等で資金調達を行うGK-TKスキーム(合同会社―匿名組合方式)等がある。

国土交通省が実施している不動産証券化の実態調査により、不動産証券化の状況を見ると、③と④は取得と譲渡の両面において大きなシェアを占め、①はもっぱら取得が中心の構造で推移しており、②のシェアは小さい。

2001(平成13)年9月、2銘柄、時価総額2,463億円でスタートしたJ-REIT市場は、ファンドバブル(ミニバブル)により2007(平成19)年5月31日にピークに達した後、リーマンショックにより大打撃を受け、REITの合併・再編成を経験するなど低迷期が続いた。その後、日銀による買入という政策効果もあって市場は上向きになり、アベノミクスによる異次元の金融緩和と様々な局面を経て、今日に至っている。

J-REITの時価総額の大きなセクターとしては、オフィス、住宅、商業施設、物流・インフラ、ホテル・旅館、ヘルスケアの順になっている。2015(平成27)年11月15日に日本初のヘルスケア特化型J-REITが誕生するなど、市場のすそ野の広がりとともに、銘柄数も増加し、市場全体として徐々に厚みが増していると言える。

また、不動産証券化協会(ARES)は2009(平成21)年から個人投資家のためのリートフェアを開催し、2012(平成24)年以降は毎年秋頃に東京証券取引所と共同で同フェアを開催している。

J-REITへの投資妙味を高める一因である日銀のJ-REIT買い入れは、年間約900億円のペースで行われており、不動産証券化協会のデータによると、2016(平成28)年末までの累計で3,590億円に達する。日銀が保有するJ-REITの時価は、その前年9月末時点で4,260億円(簿価3,355億円)であり、当時のJ-REIT市場の時価総額(11.7兆円)の3.6%に達した。

コラム：外資系不動産ファンド

投資運用の世界では、上場株式や債券等の伝統的な資産に運用資金の一定割合を配分し、それを維持し続けるコア投資と、ハイリスク・ハイリターンのもも含め、非伝統的な運用先に配分するオルタナティブ投資があり、投資家の方針(リスクとリターンに対する選好度)に従い配分比率が決定されるのが一般的である。

これに対し、不動産ファンドには、長期的に保有してもっぱら賃料を稼ぎ続けるコア・ファンドと、5年程度の短期間で売却して利益を得るオポチュニティ・ファンドとがある。日本のファンドは前者が多いが、外資系が扱っているのはほとんどが後者である。

外資系不動産ファンドが既存の不動産を購入し、何らかのバリューアップを施して、J-REITに売却し、J-REITが運営していくというのが現在の我が国における不動産投資の一般的なスキームである。

外資系ファンドはかつてハゲタカと呼ばれたこともあったが、そのビジネス手法は、地価バブル崩壊後に大量発生した不良債権を買い取り、再び市場に流通させている。不動産に関しては、市場で流通させるために必要なコンバージョンやメンテナンスを行い、法令違反部分を是正した。

(久嶋英夫「日本における外資系不動産ファンドの都市再生への影響」日本建築学会「建築雑誌」Vol. 132, No. 1704, 2017年、18～19頁に基づき整理した。)

第9章のまとめ

第1節で述べたように、現在進行中のこの時期の性格を規定することは困難であるが、少子高齢化・人口減少・低成長という我が国経済社会のあり方そのものが大きく変貌しつつあることを背景に、不動産政策が対象とする諸分野に関しては、空き地・空き家・所有者不明土地問題に象徴されるように、土地の過剰利用時代から過少利用時代への構造変革が生じ、かつ、加速している。そして、こうした過程の最中にある現時点で不動産政策を歴史的に総括することは容易ではないが、暫定的な理解として、次の諸点を挙げることができよう。

第一に、立法分野においては、「国土形成計画法」、「住生活基本法」に見られるごとく、いくつかの重要な基本法制について、その枠組みを含めて全面的な改正を行ったという「パラダイムシフト型立法」や、「NSDI法」、「不動産登記法」、「金融商品取引法」等世界標準に対応するための「グローバルバリエーション型立法」が見られる。

また、特区や一連の農地法制の改正に代表される「規制緩和型立法」がある一方で、「耐震改修法」、「建築基準法」等近年多発している自然的・人的災害に対応するための「規制強化型立法」がある。

第二に、住宅分野においては、ストック重視の施策が展開されつつあるとともに、サ高住のように福祉政策ほか他の政策分野との連携強化が見られる。

第三に、都市分野においては、コンパクトシティなど人口減少に正面から対応しようとする政策が展開されつつある。

第四に、景観・緑地・環境分野において、多様な仕組みが導入されつつある。

第五に、道路・河川・都市公園といった公物管理において、法令や運用の改正により伝統的な使用関係を柔軟・弾力的に改編し、現代的ニーズに適合した新たな使用関係を構築する動きが見られる。

第六に、不動産業・不動産市場分野において、IT技術の普及や証券化の進展に伴い新たな技法やビジネスモデルの導入が急速に進んでいる。

第七に、空き地・空き家・所有者不明土地問題に対する対処療法的対応から一歩踏み込んで、土地所有権のあり方を再検討する動きが見られることである。

【参考文献】（第1章～第8章及びこの章の本文と注で紹介したもののほか）

- ・村木美貴・中井検裕「中心市街地活性化に関する研究－英国の中心市街地に着目して」国土庁平成10年度土地関係研究支援事業報告書、1999年
- ・海道清信「コンパクトシティ」学芸出版社、2001年
- ・小林重敬編著「条例による総合的まちづくり」学芸出版社、2002年
- ・碓井照子「地理空間情報活用推進基本法と土地家屋調査士」土地家屋調査士連合会「月間土地家屋調査士」2007年2月号
- ・横森豊雄・久場清弘・長坂泰之「失敗に学ぶ中心市街地活性化」学芸出版社、2008年
- ・石井喜三郎「これからの都市政策の課題と都市計画法の抜本改正」北海道大学「新世代法政策学研究Vol.13」2009年
- ・間館裕太・岡崎篤行・梅宮路子「中心市街地活性化協議会におけるタウンマネジメントの実態と課題」日本都市計画学会「都市計画論文集Vol.46, No.3」2011年
- ・国土交通省「中古住宅の流通促進・活用に関する研究会報告書」2013年
- ・齋藤純子「公的家賃補助としての住宅手当と住宅扶助」国立国会図書館「レファレンス」2013年12月号
- ・七戸克彦「不動産登記法案内」勁草書房、2014年
- ・「土地の「所有者不明化」～自治体アンケートが示す問題の実態～」東京財団、2016年3月
- ・近藤一仁「J-REIT市場の現状と将来展望について」プロGRESS「Evaluation」No.60・61、2016年
- ・西村幸夫「景観行政のこれまでとこれから」後藤・安田記念東京都市研究所「都市問題」、2016年6月号

- ・小浦久子「景観法の活用と課題」後藤・安田記念東京都市研究所「都市問題」、2016年6月号
- ・周藤利一「所有者不明の土地に係る制度的・経済社会的背景」後藤・安田記念東京都市研究所「都市問題」、2016年11月号
- ・吉原祥子「人口減少時代の土地問題」中公新書、2017年
- ・渡辺晋「民法改正の解説」住宅新報社、2017年
- ・日本建築学会編「都市縮小時代の土地利用計画」学芸出版社、2017年
- ・塩澤誠一郎「生産緑地法改正と2022年問題—2022年問題から始まる都市農業振興とまちづくり」ニッセイ基礎研究所ウェブリポート、2017年5月31日付
- ・国土交通省都市局都市計画課「コンパクトシティの本格的推進—立地適正化計画の活用—」日本不動産研究所「季刊不動産研究」Vol59, No. 3、2117年
- ・饗庭伸「立地適正化計画の実態と都市機能誘導のあり方」日本不動産研究所「季刊不動産研究」Vol59, No. 3、2117年
- ・中井検裕「土地を切り捨てないコンパクト化のあり方」日本不動産研究所「季刊不動産研究」Vol59, No. 3、2117年
- ・谷口和寛「住宅宿泊事業法の解説」商事法務「NBL」No. 1112、2017年
- ・吉田克己「2018年相続法改正の意義と残された課題」土地総合研究所「土地総合研究」2019年夏号
- ・樋口範雄・関ふ佐子編「高齢者法」東京大学出版会、2019年
- ・土地はだれのものか研究会編「土地はだれのものか」白揚社、2019年

-
- ¹ アベノミクスの第一の矢は補正予算等による財政出動、第二の矢は黒田日銀総裁によるマイナス金利政策などの異次元の金融緩和、第三の矢は成長を確実なものにする規制緩和などの経済構造改革である。
- ² 同建議に先立ち、分科会企画部会の下に土地情報ワーキンググループ(座長：山野目章夫早稲田大学教授)が設置されて、検討を行った。
- ³ 筆者は当時、この業務を担当した土地・水資源局土地情報課の課長を務めた。
- ⁴ 同一物件の異時点間における取引価格の差を統計的に処理して作成した価格指数。
- ⁵ 住宅価格指数検討委員会(座長：川口有一郎早稲田大学教授)が2009(平成21)年10月15日にまとめた「住宅市場動向に関する指標のあり方の検討業務に関する報告書」。
- ⁶ 調査結果は国土交通省HP 土地総合情報ライブラリーで見ることができる。
- ⁷ 所有者不明土地は、所有者が存在しない土地と、相続により所有者の把握が困難になっている土地とに分けられ、厳密に言えば、それぞれの抱える問題と解決手法は異なるが、本稿では両者を包括して述べる。
- ⁸ 国土交通省国土管理専門委員会「人口減少下の国土利用・管理の検討の方向性」2016年9月15日第1回会合資料6、P15。
- ⁹ 九州の面積と同じだけ所有者不明土地が存在するというセンセーショナルな表現は、この数字に根拠を置くものであるが、狭義の所有者不明土地は0.41%に過ぎず、ほとんどは探索可能であるからと言って問題視しないのは適切ではない。探索のために膨大な人員、予算、時間が投入されているからである。つまり探索に要するコストを国民全体が負担しているという意味で、大きな負の外部性をもたらしている。
- ¹⁰ 山野目章夫早稲田大学教授を委員長とする「所有者の所在の把握が難しい土地への対応方策に関する検討会」の成果である。2017(平成29)年3月に第2版が公表されている。
- ¹¹ http://www.moj.go.jp/MINJI/minji07_00203.html
- ¹² 法務省は山野目章夫早大教授を座長とする「登記制度・土地所有権等のあり方検討会」を2017(平成29)年10月に設置し、民法、不動産登記法上の検討を開始した。
- ¹³ 国土交通省土地・建設産業局企画課「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法について」令和元年5月、3頁。
- ¹⁴ 土地所有権は、公法上の権利であり、登記は必要ない。事業者は、知事の承認を受けて、土地使用権を他の者に譲渡することができる。
- ¹⁵ 座長は増田寛也野村総研顧問である。<http://www.kok.or.jp/project/fumei.html>
- ¹⁶ <http://www.moj.go.jp/content/001289333.pdf>
- ¹⁷ <https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/shoyushafumei/index.html>
- ¹⁸ 「品確法」に規定する瑕疵は、構造耐力上主要な部分と雨水の浸入を防止する部分という特定の部位について必要な品質を確保していないことという明確かつ客観的な概念であり、それに対する売主・請負人の責任は特約をもってしても排除できない絶対的な担保責任であって、同法に基づく法律上の責任である。従って、契約不適合という当事者の合意による操作可能性のある用語を用いるのは明らかに不適切である。むしろ、民法改正により両者の区別が明確になったと評価すべきである。なお、「隠れた」要件の撤廃は「品確法」も同様であるが、新築住宅の買主・発注者が瑕疵について過失があったか否かを問うことは現実には想定しがたいので、実質的には変更がないと言える。
- ¹⁹ 例えば、雨漏りの場合、「どこか雨漏りがしているので、何とかして欲しい」と伝えただけでは、現行法上の請求には該当せず、少なくとも雨漏りの場所を具体的に特定する必要があるところ、改正法では通知に該当する。
- ²⁰ この場合も、事案によっては、かかる特約の効力が裁判において否定されることもあり得る。
- ²¹ 次に述べる配偶者居住権、配偶者の短期居住権は2020年4月1日から施行。
- ²² 堂園幹一郎・野口宣大「一問一答新しい相続法」商事法務、2019年、14～15頁。
- ²³ 法務省「民法(相続関係)等の改正に関する中間試案の補足説明」4～5頁。
- ²⁴ 奥田かつ枝「配偶者居住権の価値評価」土地総合研究2019年夏号は、不動産鑑定士から法務省に対し、不動産鑑定評価の基本理論に基づく方法として、存続期間中に得られる経済的利益の現在価値の合計として配偶者居住権の価格を直接求める方法を説明したが、採用されなかったことを紹介する。管見によれば、高齢者居住法の終身借家権と同様の評価方法をすべきと考える。

- 25 土地の「境界」としては、①所有権の境という意味での「所有権界」、②実際の土地支配の境である「占有界」、③登記された土地の単位である「筆界」が存在する。「不動産登記法」123条1号は、筆界とは「表題登記がある一筆の土地とこれに隣接する他の土地との間において、当該一筆の土地が登記された時にその境を構成するものとされた二以上の点及びこれらを結ぶ直線をいう。」と定義している。
- 26 詳細は、稲本・小柳・周藤「日本の土地法第3版」269頁以下を参照。
- 27 これは、借地権者を地代等の負担から早期に解放し、再築能力のある者に建物を再築させて早期の復興につなげることを目的とする。
- 28 「政府が一生懸命旗を振ったものにろくなものはない。古くは日本全国にスキー場を作り倒産に追い込んだ「リゾート法」、最近では、中心市街地活性化の切り札としてもてはやされた「第3セクター方式商業ビル」などがある」木下敏之「日本を二流IT国家にしないための14ヵ条」日経BP出版センター、2006年、P212。
- 29 TMOは欧米の仕組み、特に英国のタウンセンターマネジメントを参照して導入されたが、英国では専従の専門家がマネジメントに統括するのに対し、日本では商工会議所に委ねてしまった。
- 30 同時に改正された「土地区画整理法」・「都市再開発法」では、土地区画整理事業の施行者に区画整理会社を追加するとともに、組合員による決算関係書類等の閲覧・謄写請求権を新たに規定した。
- 31 海道(2001)によれば、コンパクトシティという考え方はヨーロッパで生まれ、1990(平成2)年ごろから主にイギリスで議論されてきたが、その背景には地球環境問題があるとされる。
- 32 石井(2009)に示されているように、当初「都市計画法」の抜本的改正が企図されたが、その目的は経済社会構造の大きな変化に対し、現行制度では構造的に対応できないとの認識の下、そのあり方を抜本的に改めようとする点にあったと解される。結局、同法自身の改正ではなく「都市再生特別措置法」等の改正によりコンパクトシティに的を絞った改正に至った。
- 33 同決定は、「確認に関する事務を地方公共団体の事務とする前提に立った上で、建築基準法には、指定機関による確認を建築主事による確認とみなす規定(6条の2第1項)、指定機関の特定行政庁に対する確認済証の交付の報告義務(同条3項)、特定行政庁の確認是正権限(同条4項)等の規定があり、指定機関の確認に関する事務を特定行政庁の監督下においているところから、指定機関の建築確認に関する事務を建築主事による場合と同様に地方公共団体の事務とし、その事務の帰属する主体を当該特定行政庁である」としている。
- 34 金子正史「指定確認検査機関に関する法的問題の諸相」「自治研究」第81巻第6号～第9号、第11号、白藤博之「マンション耐震強度偽装問題にみる「構造改革」政策の歪み」「法律時報」78巻2号、広畑義久「建築基準法改正の法的な論点について」日本不動産学会誌第20巻第1号2006年6月など。
- 35 この当時、新設住宅着工戸数が平成20年度の1,039千戸から翌年度は775千戸にまで落ち込んでおり、その原因は建築基準法改正にあるとの見方をする向きもあるが、実際は平成20年9月のリーマンショックによるものである。
- 36 代表的な事例は、箕面市や国分寺市などである。
- 37 安曇野市の適正な土地利用に関する条例が代表例である。
- 38 2007年7月20日付日経NETによれば、都道府県のうち域内の全市町村で補助制度を導入しているのは静岡ほか6県にとどまっており、香川など14道県では導入実績はないという。
- 39 2007(平成19)年6月28日第166回国会衆議院国土交通委員会における法案提出者塩谷立議員の趣旨説明による。
- 40 代理納付とは、本来、生活保護受給者が賃貸人に支払うべき家賃等を、保護の実施機関が賃貸人に直接支払うことである。
- 41 「貸金業法」と「出資法」の改正により、いわゆるグレーゾーン金利問題が立法的に解決され、貸金業のうまみがなくなったことに加え、リーマンショックもあり、金融業者が家賃債務保証業に一挙に参入したとの見方がある。
- 42 この間の経緯については、宗健「低所得者の居住安定に関する制度検討—生活保護住宅扶助及び民間賃貸住宅の家賃滞納を題材とした学際的アプローチ」2017年3月筑波大学学位論文の53頁以下を参照。
- 43 一般財団法人高齢者住宅財団が同法に基づき国土交通大臣から高齢者居住支援センターとしての指定を受けている。
- 44 2018(平成30)年3月末時点で5社が指定を受けている。<http://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/jutaku-kentiku.files/kashitanpocorner/01-rikouhou-files/10-hokenhoujin.htm>
- 45 全国の弁護士会に設けられた住宅紛争審査会が指定住宅紛争処理機関となっている。
- 46 税務情報は納税者個人の様々な情報を含むビッグデータであり、これを他の行政目的に利用することは

諸外国で見られるが、日本では極めて消極的であった。この規定は、その点で画期的な立法である。その実現には全国市町村会「平成 26 年度政府予算編成及び施策に関する要望」（平成 25 年 7 月 4 日）に「固定資産税の住宅用地特例の対象を、家屋の所有者等が家屋の所在地に住所を有する場合に限定すること」とあるように、地方自治体側の要請も作用した。

⁴⁷ 観光庁・厚生労働省「「民泊サービス」のあり方に関する検討会」2016(平成 28)年 6 月における定義。

⁴⁸ コンサート等のイベント開催時に宿泊施設の一時的不足が見込まれる場合に開催地の地方自治体の要請等に基づき旅館業法の特例として実施される民泊。

⁴⁹ 生産緑地の指定が一挙・大量に解除される 2022(平成 34)年に、これらの土地がどのように取り扱われるかが課題であり、不動産業界では 2022 年問題と呼ばれるが、筆者は平成 34 年問題として早くから指摘してきた。一部には、土地利用秩序や市場に対する混乱要因となるのではないかとの懸念があったが、塩澤(2017)は、今般の「生産緑地法」の改正により土地・住宅市場への影響は一定程度抑えられ、都市農業振興あるいは都市農地を活かしたまちづくりという観点から、生産緑地を保全、活用することへの期待が高まったと指摘している。

⁵⁰ 重要文化財、重要有形民俗文化財若しくは史跡名勝天然記念物として指定された建造物の用に供される土地又は重要伝統的建造物群保存地区内の土地及びその周辺の土地の区域であって、歴史的風致の維持及び向上を図るための施策を重点的かつ一体的に推進することが特に必要であると認められる等の要件に該当する土地の区域

⁵¹ 重点区域内の建造物であって、当該重点区域における歴史的風致を形成しており、かつ、その歴史的風致の維持及び向上のためにその保全を図る必要があると認められるもの。

⁵² 週刊ダイヤモンド 2015(平成 27)年 4 月 18 日付参照。

⁵³ 筆者は、センターが設置したレイNZ委員会の委員長を務めさせていただいた。

⁵⁴ https://www.mlit.go.jp/report/press/totikensangyo16_hh_000190.html

⁵⁵ 2014(平成 26)年 12 月 31 日以前は 5,000 万円＋(1,000 万円×法定相続人の数)だった。この改正に伴い節税対策としてアパート建設が増加し、不正融資やサブリース契約上の問題が発生した。

⁵⁶ 証券化支援事業とは、住宅金融支援機構が民間金融機関から長期・固定金利の住宅ローン債権を買い取り、その債権を信託銀行に信託した上で、これを担保に MBS(資産担保証券)を発行する事業で、買取り対象となる住宅ローンは、「フラット 35」等の名称で 327 の民間金融機関が取り扱っている。

⁵⁷ 2017(平成 29)年 11 月 11 日付日本経済新聞は、みずほファイナンシャルグループは本年度中にも一部の地方で新規の住宅ローン業務から撤退する旨報道している。

著者略歴

周藤 利一（すとう としかず）

1956 年 島根県に生まれる

1979 年 東京大学法学部第 2 類卒業

1979 年 建設省入省、住宅局住宅政策調整官、土地・水資源局土地情報課長などを
歴任

2011 年 日本大学経済学部教授

2013 年 国土交通省国土交通政策研究所所長

2015 年 明海大学不動産学部教授

2021 年 横浜市立大学大学院都市社会文化研究科客員教授

2022 年 逝去（享年 66 歳）

学位 北海道大学博士（工学）

主な著書 日本の土地法－歴史と現状 [第 3 版]（共著 成文堂）

[新版] わかりやすい宅地建物取引業法（共著 大成出版社）

韓国の都市計画制度の歴史的展開に関する研究（大成出版社）

民法改正で変わる住宅トラブルへの対応（共著 中央経済社）

世界の空き家対策（共著 学芸出版社）

土地はだれのものか 人口減少時代に問う（共著 白揚社）

不動産政策史概論

令和 2 年 4 月

2024 年 6 月 21 日

著 周 藤 利 一

編集・発行 一般財団法人 不動産適正取引推進機構
(略称：RETIO)

〒105-0001 東京都港区虎ノ門 3－8－21

(第 33 森ビル 3 階)

電話 03(3435)0877
