

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国土計画は日滿支を総合的に把握する「日滿支計画」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、「日滿支経済配分計画」、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、復員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標に、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は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「国民所得倍増計画」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増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増政策に伴う地域格差の拡大に対処することであり、「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主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 所得倍増計画（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、大学の新増設を制限した。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、硫酸酸化物・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「市街地価格指数」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ず、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、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こと等により、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以上の都道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「滲み出し」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や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うると規定した。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進黨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勤労者住宅協会が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は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相当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ねばならない。

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に相違する表示をし、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、手付け額の制限)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、自ら行うと他人を使用して行うとを問わず、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

シャー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79億円で過ぎなかった。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)にローンを適用するという「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きを取り、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ほか）

- ・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、ここでは公開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、その者は現実に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ックは、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 (トロッケン・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。