

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最重要の法律の一つである。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界	(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
	(2)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いえず、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当な場合には、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、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割増し

(資料) 国土交通省 IP

(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には、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
μ値(日射取得率)			－	0.10	0.07			～0.87
建 物 の 断 熱 材	天 井	種類	住宅用ロックウール（熱貫流率）=0.038				0.047	ηa値(冷房期の平均日射熱取 得率)=3.0～3.2 (8地域区分)
		厚さ	35	50	155	155	270	
	壁	種類	住宅用ロックウール（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（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留意すべきである。

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っ

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、通常の決議は、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

ひ議決権の各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、合意形成等多数の問題が存在する。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・増築等を行うことができない。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条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ない、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か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 昭和不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るものとした。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さず、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、通常の方法税のほかに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齐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	84,885戸
	平均価格	718万円	688万円	1,171万円	2,477万円	4,753万円	4,148万円
	年収倍率	11.5倍	5.7倍	4.9倍	5.0倍	7.0倍	4.9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	ニューサーティ・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社」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
- ・ 「RETI0 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き、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たとした事例もある(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・建設省住指発第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「RETIQ」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凄かったかが分かる。

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>