

## 第8章 資産デフレ期の不動産政策

### 第1節 資産デフレ期の不動産政策をめぐる経済・社会情勢

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

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

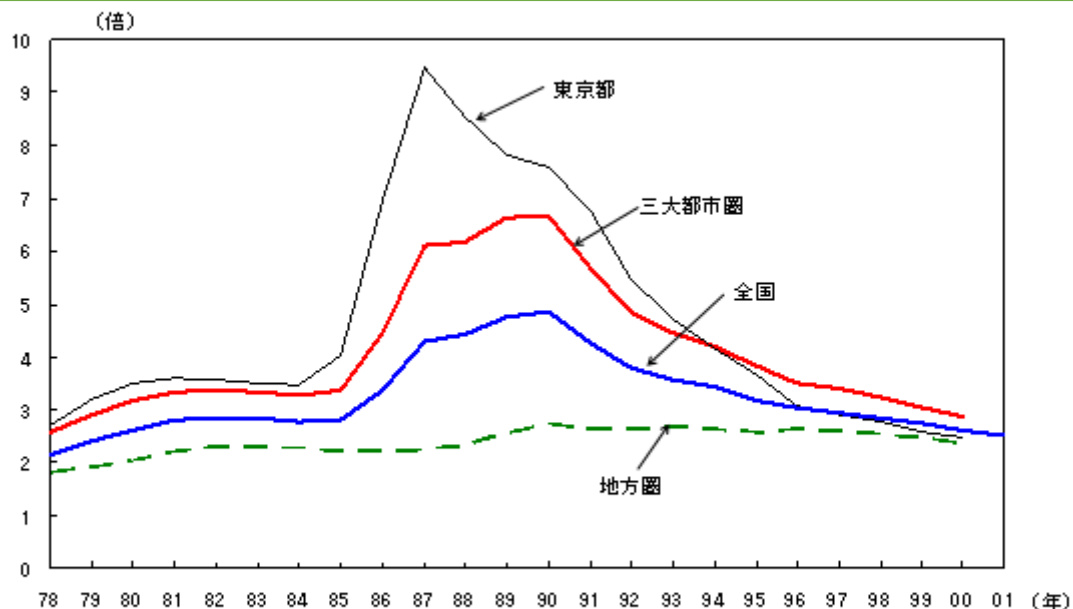
一つは、バブル崩壊により発生した不良債権・不良資産であり、いわばバブルの後始末問題である。

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

前者については、短期間に処理すべきとの意見もあったが<sup>3</sup>、企業や債務者の自力によるソフトランディング論が大勢であり、結果として処理期間に長期を要することとなった<sup>4</sup>。その処理の遅れは、1997(平成9)年の金融危機を引き起こしたと言われる<sup>5</sup>。「銀行をつぶさない」という金融行政が金融危機を契機に2002(平成14)年に策定された「金融再生プログラム」により転換され、金融危機対策として実施された1998(平成10)年と翌年の公的資金注入と相まって主要行については不良債権処理が加速された<sup>6</sup>。

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

【図8-1】土地資産額（民有地）のGDPに対する倍率の推移



(資料) 内閣府「経済白書2003年版」図1-2-3

公定歩合は、1987(昭和62)年2月に過去最低の2.5%にまで引き下げられた後、バブル対策として順次引き上げられ、1990(平成2)年8月には6.0%に達したが、その後景気回復のために再び引き下げられ、2001(平成13)年9月には0.1%となり、ゼロ金利時代に突入した。不動産政策では、不良債権の担保になった塩漬け土地の流動化が当面の課題となり、所有から利用へという基本方向が示され、関連する政策手段が数多く講じられた。なお、地価は全国的に下落傾向が続いたが、東京都心区の商業地やマンション立地の都心回帰が見られる大都市中心部では下落に歯止めがかかり、地価の二極化が顕著になった。この時期のもう一つの大きな変化は、2001(平成13)年1月6日に中央省庁が1府12省庁に再編・集約化され、建設省・運輸省・国土庁・北海道開発庁が国土交通省に統合されたことである<sup>7</sup>。

さらに、今日の不動産市場のあり方を規定する大きな変化として、米国のメーデーや英国の金融ビッグバンに触発されて1996(平成8)年11月に橋本総理が提唱した日本型金融ビッグバンと、それを受けて不動産市場において新たな法制やビジネス活動が急速に進展したことが挙げられる。

## 第2節 不良資産対策と規制緩和

### 1. 不良資産対策

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

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

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

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

具体的には、金融機関のバランスシートの改善を目的とした共同債権買取機構の設立(1993(平成5)年)、不良資産化した土地の流動化を目的とした民間都市開発機構による都市開発事業用地の先行取得制度創設(1994(平成6)年)、取得した土地の保有期間の延長(5年から10年へ)と無利子資金による支援の拡充(1995(平成7)年)、土地開発公社による公共事業用地の先行取得の拡大、不良債権の償却促進や土地の流動化を目的とした税制上の措置等である。このうち、税制上の措置としては、不良債権の無税償却を認めた国税庁通達(1993(平成5)年)、1995(平成7)年度税制改正による譲渡課税の軽減措置があるが、後者については長期保有土地から償却資産への買換え特例のように、1991(平成3)年度土地税制抜本改革で廃止された措置の一部が時限的ではあるが復活した。

### 2. 規制緩和

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

れた。

1995(平成7)年3月31日に閣議決定された「規制緩和推進計画」において1995(平成7)年度から1999(平成11)年度までの5年間を対象期間として、建築関係で12件、設備・工事関係で5件、容積率関係で10件、宅地供給関係で30件、その他の住宅・土地関係で29件、合計86件の規制緩和措置が盛り込まれた。これらのうち不動産政策上主要なものとしては、住宅の地下室を容積率にカウントしないという容積率の緩和、斜線制限の緩和、線引きの見直し、大都市地域土地計画利用推進協議会の設立といった大都市圏における合理的な土地利用促進のための枠組みづくり、開発許可手続の簡素化・迅速化による臨港地区内の遊休倉庫、遊休工場等の有効利用とウォーターフロント開発の推進、宅地開発等指導要綱の行き過ぎ是正、定期借地権付き住宅の普及促進などがある。

### **第3節 土地政策の大転換**

#### **1. 所有から利用へ**

##### **(1) 土地政策審議会答申**

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

##### **(2) 新総合土地政策推進要綱**

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

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

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

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

第4に、土地の有効利用促進のための土地税制等である。

第5に、機動的な地価対策のための体制の整備等である。

第6に、国土政策との連携である。

第7に、土地に関する基本理念の普及・啓発等である。

#### **2. 地方分権改革と不動産法制の変容**

##### **(1) 地方自治法改正**

地方分権を目的とした制度改革はそれまでも累次にわたり行われてきたが、1999(平成11)年の地方分権改革は、不動産法制の分野にも少なからぬ変容をもたらした。まず、「地方自治法」について

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

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

## **(2) 地方分権一括法による諸法令の改正**

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

### **① 都市計画法における改正点**

都道府県レベルでは、次の改正がある。1)都道府県知事決定に係る都市計画を国の機関委任事務から都道府県の自治事務に改めた。具体的には、都市計画区域の指定、都市計画に関する基礎調査、市街化区域及び市街化調整区域に関する都市計画の決定、都道府県知事決定に係る地域地区、都市施設、市街地開発事業及び市街地開発事業予定区域に関する都市計画の決定である。2)都道府県知事が行う都市計画区域の指定及び重要な都市計画決定には建設大臣の認可を要したのを、国土交通大臣に協議し、同意を得るよう改めた。同時に、協議・同意を得なければならない都市計画の範囲が縮減されるとともに、国の関与の視点を明確にするため、国の利害との調整を図る観点から協議が行われることとなった。

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

そのほか、次の点が重要である。

- ・開発許可、建築許可等の個別処分に関する事務も地方公共団体の自治事務となった。また、これまでの指定都市、中核都市への権限委譲に加えて、特例市(政令で指定する20万人以上の市)に対しても権限委譲がなされた。

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

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

### **② 建築基準法における改正点**

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

マール)としての指示等に整理された。

### ③ 国土利用計画法における改正点

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

### ④ 農業関係法規の改正点

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

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

### ⑤ 法定外道水路の取扱い

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

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

## 第4節 資産デフレ期の国土政策

### 1. 21世紀の国土のグランド・デザイン(新しい全総)

1998(平成10)年3月31日に「国土総合開発法」に基づく新しい全国総合開発計画(四全総に続く全総)として「21世紀の国土のグランド・デザイン——地域の自立の促進と美しい国土の創造」が閣議決定された。これは、人口減少・高齢化時代を背景に、おおむね2010(平成22)年から2015(平成27)年を目標年度として、「多軸型国土形成の基礎づくり」を目指すものである。従来の太平洋ベルト地帯を中心にした一極一軸構造から、北東国土軸、日本海国土軸、太平洋新国土軸(沖縄から伊勢湾まで)が活性化し、従来と異なる国土構造を実現することを目的とする。その際、「参加と連携」による国土づくりが重視された。

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

### 2. 国土法改正

#### (1) 大規模土地取引事後届出

地価バブル崩壊後、地価の下落現象が長期的に継続する中で、投機的取引はもちろん、新規に土地を取得して行う開発事業は激減した。こうした状況下では、全国一律に土地取引について事前届出制

を維持し、価格に関する規制を課す必要性は低くなっているとの認識が広まった。

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

事後届出制の内容は、大規模な土地を取得した者は<sup>10</sup>、契約締結後2週間以内に、市町村長を経由して都道府県知事に届け出るよう義務付けるものである。届出を受けた都道府県知事は、監視区域制度とは異なり、価格については勧告等を行わないが、適正かつ合理的な土地利用に関し、必要な助言、勧告等を行うことができる。なお、勧告については、土地の利用目的が、土地利用基本計画その他の土地利用に関する計画(公表されているものに限る)に適合せず、適正かつ合理的な土地利用を図るために著しい支障があると認められるときに限りできるものである。

なお、従来の大規模土地取引事前届出制では、マンション分譲や宅地分譲についても、買主が取得する土地面積は2,000㎡未満であっても、売主から見れば全体としての土地取引面積が2,000㎡以上であれば、「売りの一団」として事前確認制度による届出が義務付けられていた。しかし、改正により届出義務者が買主のみとなったことに鑑み、マンション分譲や宅地分譲では事後届出も不要になった。

## (2) 監視区域

また、将来的に、局地的な地価の上昇が生じるおそれもあることから、地価が相当程度上昇する場合などには、都道府県知事又は指定都市の長が機動的に区域と期間を限って大規模な土地取引についての事前届出制を実施する監視区域制度が新たに設けられた。

監視区域制度は、都道府県知事が、地価が相当な程度を超えて上昇し、又は上昇するおそれがあり、これによって適正かつ合理的な土地利用の確保に支障を生ずるおそれがあると認められる区域を、期間を定めて、監視区域として指定することができるものである。監視区域においては、大規模な土地を取引をしようとする者は、事前に価格及び利用目的を届け出なければならない(従前の事前届出制と同様)。なお、これまで監視区域の指定実績はない。

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

### コラム：計画白地地域の開発規制問題

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

このような構想に基づき、国土庁土地局は、市町村にこのような規制を行う条例の制定権限を

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

(表8-1) 国土法による土地取引規制

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

(資料)国土交通省 HP

### 3. 工業(場)等制限法の廃止

首都圏と近畿圏の中心部への人口集中を防ぎ、都市環境を守るために工場や大学の新增設を制限することを目的として、「首都圏の既成市街地における工業等の制限に関する法律」(1959(昭和34)年3月17日法律17号)と「近畿圏の既成都市区域における工場等の制限に関する法律」(1964(昭和39)年7月3日法律144号)が制定されていた。両法とも一定の制限区域内で、基準以上の床面積を持つ工場や大学を新設したり、規制対象となっている既存の工場や大学が施設を増設する場合に、都道府県知事等から事前許可を得ることを義務づけており、首都圏は東京特別区や武蔵野市等約919k㎡、近畿圏は大阪市の大部分や東大阪市の一部等約421k㎡が制限区域に該当した。

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

産業界や大学関係者等から規制の見直しを求める声が強まり、両法の全面改正が考えられたが、地

方圏の反発が強く、国土庁は、1999(平成11)年3月23日に関係政令を改正し、臨海部の工場の新增設と大学院の新増設を許すことにした。

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

#### 4. 国会等の移転

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

#### 5. 土地収用法改正

##### (1) 1999(平成11)年改正

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

##### (2) 2001(平成13)年改正

平成時代に入り、公共事業について効果の小さい事業に対する批判や、環境との調和に対する関心の著しい高まりが見られる。しかし、従前の「土地収用法」における公共事業の公益性を判断する事業認定の手續においては、周辺住民の意見を十分に聴取したり、環境分野の専門家等の意見を聴くといった手續がとられず、一方的に認定が行われる傾向があったことは否定できない。また、裁決手續においては、いわゆる一坪運動や立木トラスト運動に代表されるように<sup>1)</sup>、多数の反対権利者が裁決手續に参入し、収用委員会の審理において、その権限外の事項である事業認定の違法・不当を主張するという事態が多発していた。その結果、徒に反対運動を惹起・拡大したり、ひいては事業が大幅に遅延する事例が頻発していた。こうした事態に対応するため、2001(平成13)年7月11日法律103号により行われた「土地収用法」の改正は、収用適格事業、事業認定、裁決手續、損失補償の広い分野にわたっている。

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

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

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

さらに、損失補償については、次の改正がなされた。①損失補償基準に関する規定を創設した。損失補償に関する細目は、従来、閣議決定等行政の内部指針であったが、これを政令で定めることとし、「土地収用法第 88 条の 2 の細目等を定める政令」(2002(平成 14)年 7 月 5 日政令 248 号)が制定された。②生活再建措置に関する規定を創設した。事業認定がなされた事業に必要な土地等を提供することによって生活の基礎を失うこととなる者は、生活再建措置の実施のあつせんを起業者に申し出ることができ、起業者には生活再建措置を講ずる努力義務を課した。③補償金等の払渡方法を合理化した。補償金の持参に伴う手間、費用、リスク等を避けるとともに、補償金受領に対する被収用者の非協力に対応するため、裁決された補償金等の払渡は、現金又は普通為替証書等により書留郵便に付して発送することもできるようにした。④仲裁制度を創設した。収用適格事業の土地等の取得に関する紛争が対償のみに関する場合に、収用委員会委員等による仲裁に付すことができることとした。

## 6. 大深度地下の公共的使用に関する特別措置法

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

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

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

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

### コラム：大深度地下利用制度の論点

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

政府は、1995(平成 7)年に臨時大深度地下利用調査会を設置したが、単に大深度地下における土地収用を容易ならしめるための手続を考案するというに止まらず、そもそも大深度地下における土地利用法制はどうあるべきかについて広範囲にわたる議論がなされた。結論的には、「民法」上

の問題としての土地所有権問題については、現在、大深度地下には土地所有権が全く及んでいないとまでは言えないこと、また、土地所有権の内容そのものがその置かれた状況に応じて甚だ相対的なものとなるのであって、大深度地下における所有権の内容自体極めて希薄なものと考えれば、所有権の存在そのものまでをも否定する必要はないとされた。

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

## 7. 地価公示法・不動産の鑑定評価に関する法律改正

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

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

②不動産鑑定評価制度を充実させた。第一次試験を廃止し、従前の実務補修に代えて実務修習を導入して最短2年程度で不動産鑑定士の資格取得を可能にした。また、不動産コンサルティングを不動産鑑定士の業務として法律上明記した。

## 第5節 資産デフレ期の都市政策と不動産公法

### 1. 概説

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

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

### 2. 都市計画法改正

#### (1) 1992(平成4)年改正

地価バブルの最中、わが国経済社会の大きな状況変化に対応した都市計画制度の抜本的再検討と大都市都心部の居住機能の回復という新たな課題の検討が始まった。その成果として重要なものは、1992(平成4)年の「都市計画法及び建築基準法の一部を改正する法律」(同年6月26日法律82号)であり、1968(昭和43)年の「新・都市計画法」制定以来の本格的見直しになった。

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

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

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

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

このような都市計画制度は欧米諸国では以前から広く見られるが、わが国では、土地所有権の自由の観念と中央集権的な考え方が強く、1968(昭和43)年の「新・都市計画法」では到達することができなかったものである。

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

## (2) 2000(平成12)年改正

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

- ① 都市計画に関するマスタープランの充実：都市計画区域の整備、開発及び保全の方針(整開保)を拡充し、全ての都市計画区域で策定するものとした。
- ② 線引き制度の見直し：市街化区域と市街化調整区域の区分(線引き)をするか否かを原則として都道府県が判断することとなり、整開保において決定するものとした。
- ③ 開発許可制度の見直し：市街化調整区域について一定の要件を満たす区域を定め、住宅等の立地を可能とする一方で、線引き時点で既に宅地であった土地における建築行為の特例が合理化され、例外的に建築を許容していた既存宅地制度は廃止された。また、開発行為の技術基準について条例による強化又は緩和、最低敷地規模に関する規制の付加を可能とした。さらに、都市計画区域外の一定規模以上の開発行為に対し開発許可制度を適用することとした。
- ④ 良好な環境の確保のための制度の充実：小規模な風致地区の決定権限及びその規制内容を定める条例の制定権限を都道府県から市町村に移譲した。また、非線引き都市計画区域のうち用途地域の指定のない区域において、特定用途制限区域を定め、特定の用途の建築物の建築を制限できるようにした。さらに、用途地域が定められていない区域において、土地利用の状況に応じ、特定行政庁が建築物の容積率、建ぺい率等を選択できるようにした。
- ⑤ 既成市街地の再整備のための新たな制度：商業地域内の一定の地区において、関係権利者の合意に基づき他の敷地の未利用容積を活用できるようにした(空中権)。また、隣接地側に壁面線の指定等がある建築物について、許可により建ぺい率制限を緩和できるようにした。さらに、道路、河川等の都市施設に関する立体的な都市計画を決定できるものとした。
- ⑥ 都市計画区域外における開発・建築行為に対する規制：相当数の住居等の建築が現に行われている等の地域について、農林漁業との調和を図りつつ、市町村が準都市計画区域を指定し、用途地域等の土地利用に関する都市計画を決定できるものとした。

- ⑦ 都市計画の決定システムの透明化と住民参加の促進：都市計画の案の縦覧の際に理由書を添付しなければならないものとした。また、市町村の条例で定めるところにより、地域住民から市町村に対し、地区計画等の案の作成を申し出ること、地方公共団体が都市計画決定に関し条例で手続を付加することが可能となった<sup>18</sup>。

### (3) 2002(平成 14)年改正

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

- ① まちづくりに関する都市計画の提案制度の創設：住民等の自主的まちづくりの推進や地域の活性化を図るため、土地所有者、まちづくり協議会、まちづくり NPO 等が 0.5ha(原則)以上の一体的な区域について、土地の所有権又は借地権を有する者の 3 分の 2 以上の同意を得て都市計画の決定又は変更を提案できる。
- ② 地区計画制度の見直し：従来の地区計画(原則型)、住宅地高度利用地区計画(市街化区域内農地対応型)、再開発地区計画(再開発対応型)を統合して地区計画に一本化するとともに、地区整備計画(地区計画の中で定めるべき事項の一つで、主として街区内の居住者等の利用に供される道路、公園等の施設及び建築物の整備並びに土地の利用に関する計画)において、用途制限や容積率を地区の特性に応じて緩和・強化できるよう改めた。

## 3. 建築基準法改正

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

### (1) 1992(平成 4)年改正

「都市計画法」の 1992(平成 4)年改正に伴い「建築基準法」改正も行われた(同年 6 月 26 日法律 82 号)。その中心は、用途地域制度の細分化であるが、一定の木造 3 階建て共同住宅を防火地域以外で認めること、都市計画区域以外の区域において必要がある場合に条例で容積率の制限や高さの規制を行うことができるようにした。

### (2) 1997(平成 9)年改正

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

まず、都市における居住機能の適正な配置を図るため、高層住宅の建設を誘導すべき地区を都市計画において位置付け、容積率の引上げ、斜線制限の緩和、日影規制の適用除外を行った。対象地域は、第 1 種住居地域、第 2 種住居地域、準住居地域、近隣商業地域、準工業地域で 400%の容積率が指定されている地域のうち地方公共団体が都市計画で定める地区であり、計画事項としては、住宅割合 3 分の 2 以上の建築物の容積率の最高限度を最大 600%まで定めるとともに、市街地環境確保のため必要な場合には、建ぺい率の最高限度と敷地の最低限度を定める。この地区内では、住宅部分の床面積

が全体の3分の2以上の建築物について、住宅割合に応じて容積率を最大600%まで引き上げ、斜線制限及び前面道路幅員容積率制限に関し商業系用途地域と同じ制限を適用するという緩和措置を講じた。また、日影規制を適用除外にした。これらの措置により都市計画上の指定容積率を完全に実現することができるようになった。

また、共同住宅について、共用の廊下や階段、エレベーターホール、バルコニー等、地階の住宅部分を容積率の算定において建築物面積に算入しない(容積率不算入)こととした。この緩和措置の結果、地階構造を多用したり、広いバルコニーを有する共同住宅が盛んに建てられるようになり、一面では土地の高度利用や居住水準の向上にも効果があったと評価できる。しかしながら、第1種低層住居専用地域でありながら、斜面地に5階の地階部分を有し、一見すると7階建ての共同住宅が建てられるなど、周辺の建築形態との調和に欠け、良好な住宅市街地の形成という観点から問題なしとしない現象も生じた。

### (3) 1998(平成10)年改正

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

- ① 建築確認・検査制度への民間参入：建設大臣又は都道府県知事の指定を受けた者(指定確認検査機関)は、建築主事が行うべき建築確認、確認済証の交付、完了検査、検査済証の交付を行うことができる。同法制定以来、建築確認や完了検査は建築主事の任務であった。建築主事を置く特定行政庁は、1998(平成10)年1月1日時点で358に達していた(建設白書1998年版)。しかし、年間100万件を超える建築確認申請の対応に忙殺され、完了検査を十分にできず、同法改正の国会審議でも、東京都周辺の自治体で完了検査が実施されるのは40%程度という例が報告された。そこで、民間機関が建築主事と同様に建築確認及び検査を行うことができるようにしたものである。指定確認検査機関の処分又は不作為に関する不服申立ては、特定行政庁に設置された建築審査会に対して行う。指定確認検査機関において建築確認及び検査を実施する者(建築基準判定適合判定資格者)については、資格検定を行い、その登録制度を設ける。また、新たに中間検査の制度を設けた。建築主は、特定行政庁が指定する建築工事の段階ごとに建築主事又は指定監査機関の中間検査を受けなければならない。
- ② 性能規定の導入：従前の法制では、特定の工法、材料、寸法等の仕様を具体的に定めることにより建築基準を規定していた(仕様規定方式)。しかし、仕様規定方式では多様な技術の進歩に迅速に対応できず、また、諸外国の製品等の導入の障害になりうる。そこで、耐火構造、準耐火構造、防火構造、不燃材料、屋根等に関する規制について満たすべき性能基準を明示し、これに適合することが一定の検証方法により確かめられるか又は建設大臣があらかじめ定めた仕様に適合するものでなければならないものとする。耐火建築物の主要構造部を、耐火構造に限らず、当該建築物の構造等に応じて予測される火熱に火災が終了するまで耐える性能を有する構造であればよいものとするなど、建築物が満たすべき性能を基準として、当該性能を有することを一定の方法により検証する規制方式である性能規定方式を導入した。
- ③ 規制緩和：準防火地域内において技術的基準に適合する木造三階建て共同住宅等を建築できるとし、採光のための窓を設けなければならない居室の範囲を居住のための居室等に合理化(限定化)し、住宅の居室に一律に日照を確保しなければならないこととする規制を廃止し、衛生上必要な技術的基準に適合すれば住宅等の居室を地階に設けること許容するなどの規制緩和を講じた。
- ④ 連担建築物設計制度：一団の土地の区域内で複数の建築物を建築する場合の制限の特例(一団地内の建築物の総合的設計)を拡充し、全て新築する場合のみならず、現に存する建築物の位置及び構造を前提として総合的見地からした設計によって建築する場合でも、特定行政庁が安全上、防火上及び衛生上支障がないと認めれば、建築基準法の関係規定の適用については、これらの建築物は同一敷地内にあるものとみなすこととした<sup>19</sup>。この場合、建築主以外に当該対象区域内にある土地について所有権又は借地権を有する者がいるときは、当該計画について、あらかじめ、これらの者の同意を得なければならない。

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

#### (4) 2000(平成 12)年改正

2000(平成 12)年 5 月 19 日法律 73 号により「都市計画法」と共に改正された「建築基準法」の改正内容は次のとおりである。

- ① 郊外部における開発・建築行為の増加に対応して、用途の混在や無秩序な建築行為を防止し、市街地としての最低限の水準を確保するため、準都市計画区域内に都市計画区域内と同様の規制を適用することとした。
- ② 用途地域が定められていない地域(白地地域)に大規模な工場や風俗営業施設等周辺の居住環境に影響を与える施設が立地する例が見られ、特に市街化区域と市街化調整区域の区分のない地域では用途に関する特段の規制もなく、今後もこのような建築物の立地が進むおそれがあるため、白地地域内の特定用途制限地域について特定の用途の建築物の立地のみを地方公共団体の条例で規制できるようにした。
- ③ 戸建住宅、小規模な店舗や工場等により低密度な土地利用が進んでいる白地地域において、高容積の建築物が建築されると周辺環境に悪影響を与えるおそれがあるため、特定行政庁が効果的な制限を加えることができるように、白地地域において容積率、建ぺい率、斜線制限、日影規制等の建築物の制限を、特定行政庁が土地利用の実態に即してきめ細かく適用できるようにした。
- ④ 高度利用を図るべき区域として都市計画で定められた商業地域内の特例容積率適用区域内において、複数の敷地(隣接していなくても可)の土地所有者等の申請に基づき、特定行政庁が敷地間の容積の移転等によって特例容積率の限度を指定できるものとした(前記 2. (2))。
- ⑤ 木造住宅密集市街地等において隣地側の壁面線を指定すること等により採光・通風等の居住環境を保持できる場合、特定行政庁の許可により建ぺい率制限を緩和することにより老朽建築物の更新を促進することとした。

#### コラム：空中権

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

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

#### (5) 2002(平成 14)年改正

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

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

- ① 用途地域における容積率等の選択肢の拡充：地域ごとのまちづくりの多様な課題に適切に対応できるようにするため、容積率制限、建ぺい率制限、斜線制限、日影制限等の選択肢を拡充した。

また、第1種・第2種低層住居専用地域以外でも、都市計画で建築物の敷地面積の最低限度を定められることとした。

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

#### 4. 行政手続法と指導要綱

1993(平成5)年に制定された「行政手続法」(同年11月12日法律88号)は、行政指導の一般原則として「行政指導の内容があくまでも相手方の任意の協力によってのみ実現されるものであることに留意しなければならない」と規定した。同法は、地方公共団体の行政には直接適用されないが、同法の趣旨の実現には地方公共団体も必要な措置を執らなければならない<sup>20</sup>。これにより、指導要綱に基づく行政指導も「あくまでも相手方の任意の協力によってのみ実現」されることになり、強制力は認められないことが明瞭になった<sup>21</sup>。

**第6章第3節8.** で述べたように、建設省は、要綱の適正化のための措置を累次講じてきたが、「行政手続法」の施行を受けて1995(平成7)年11月に「宅地開発等指導要綱の見直しに関する指針」という通達を発出した。これは、要綱について、従来の開発規制型からまちづくり誘導型へ発想を転換すること、同法により行政指導に公正の確保が一段と必要になったことに鑑み、事業者負担を課すときには明文のルールを置き、指導要綱の調整手続については標準的処理期間を設けること、公共施設については設置を事業者を求めるに際しても過大とならないよう留意し、マンション建設に関する公園提供も開発面積の6%とすることなどを規定している。

#### 5. 流通業務市街地整備法改正

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

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

#### 6. 民間都市開発の推進に関する特別措置法改正

財団法人民間都市開発推進機構(民都機構)の当初の業務は、参加業務、融通業務、無利子貸付業務が中心であって、自ら主体となって土地を取得したり売却することにまでは及んでいなかった。その後、地価バブル崩壊後の不良債権処理が重要になったことに鑑み、1994(平成6)年3月2日法律7号による改正により、民間都市開発事業の用に供される見込みのある土地を自ら取得し、必要な企画・調整・立案等を行った後に土地の譲渡を行うという推進業務も行えるようになった。

その後、1995(平成7)年9月20日には、土地取得要件の緩和、取得予算の拡大等の制度拡充が決定され、直ちに事業可能な土地ばかりでなく、比較的小さな土地や不整形土地も取得対象にすること

とし、不良債権関連の土地流動化のために巨額の予算が投入されるようになった。

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

## 7. 建築物の耐震改修の促進に関する法律(耐震改修促進法)

阪神・淡路大震災において生じた死者の大半は、建築物の倒壊による圧迫死や窒息死によるものであった。このため、「建築基準法」で定める現行の耐震基準(新耐震基準)に適合しない建築物の地震に対する安全性の向上を図るため、「建築物の耐震改修の促進に関する法律」(1995(平成 7)年 10 月 27 日法律 123 号)が制定された<sup>2)</sup>。

同法の内容は次のとおりである。

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

## 8. 密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律(密集法)

### (1) 制定

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

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

- ① 耐火建築物への建替え、延焼防止上危険な建築物の除去

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

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

- ② 地区の防災性の向上を目的とする新たな地区計画制度の創設等

市町村は、火災被害の軽減に役立つよう、地区レベルの道路等の公共施設の整備とその沿道に耐火建築物を誘導するための計画事項を追加した新たな地区計画として防災街区整備地区計画を定めることができる。市町村は、この地区計画の中で、地権者等の同意を得て、耐火建築物の建築、道路等

の公共施設の整備等、地区計画を実現する者へ土地の権利を円滑に移転するための計画(防災街区整備権利移転等促進計画)を作成できる。また、「建築基準法」の接道の特例として、地区計画区域内の予定道路については、全区間が築造前であっても、これに接する建築物ごとに接道要件を判断できる。

### ③ 地域住民による市街地整備の取組みを支援する仕組みの構築

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

## (2) 2003(平成 15)年改正

2003(平成 15)年 6 月 20 日法律 101 号により、次の改正がなされた。

### ① 特定防災街区整備地区制度の創設

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

### ② 防災街区整備事業の創設

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

### ③ 防災公共施設等の整備促進のための制度の充実

まず、施行予定者制度の導入により、道路、公園等の防災公共施設の都市計画において、計画から事業着手までのプログラムを明らかにするため、施行予定者及び事業着手予定時期を定める。併せて、その確実な実施を担保するため、事業着手までの間、特別な建築制限等の特例を設ける。

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

## (3) 2007(平成 19)年改正

「都市再生特別措置法」の 2007(平成 19)年改正により、道路と一体的に整備する受け皿住宅等の敷地に容積を移転できる地区計画制度を創設し、防災街区整備地区計画の区域内において、特に必要がある場合には、建築物の容積を配分できること、独立行政法人都市再生機構は、地方公共団体の要請に基づき、防災街区の整備に関する事業の実施に伴い住宅の明渡しの請求を受けた者のための賃貸住宅の建設等の業務を行うこと、防災再開発促進地区における第二種市街地再開発事業の面積要件を 0.5ha 以上から 0.2ha 以上に緩和、防災街区整備事業の施行区域要件に係る耐火建築物等の延べ面積の合計から地震発生時に耐火性能が著しく低下する既存不適格建築物の延面積の合計を除外する改正が行われた。

## 9. 予算による施策の展開

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

その内容について網羅的に触れることはできないが、以下にその一部を紹介する。

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

・緑住まちづくり推進事業(1994(平成6)年度)：市街化区域内農地の集約と住宅宅地供給

## 第6節 資産デフレ期の住宅政策

### 1. 住宅の質の向上

1993(平成5)年10月1日の住宅統計調査によれば、全住宅の戸当たり平均床面積は91.9㎡で、5年前の地価バブル期に比べ2.6㎡増加した。5年後の1998(平成10)年の住宅・土地統計調査では0.5㎡増加し、住宅の質を示す代表的指標である床面積で見れば、着実に向上していた。

他方、持家率は住宅価格の高騰による買い控えなどの影響で1988(昭和63)年の61.3%から1993(平成5)年には59.8%に低下し、6割を切ったが、地価下落による住宅取得能力の回復の効果が表れた1998(平成10)年には60.3%に回復した。

### 2. 住宅建設五箇年計画

#### (1) 第6期計画

この時期には、1991(平成3)年度を初年度とする第6期、1996(平成8)年度を初年度とする第7期、2001(平成13)年度を初年度とする第8期の三つの住宅建設五箇年計画が策定された。

第6期計画は、2000(平成12)年度を目途に全国で半数の世帯が、さらに、その後できるだけ早期に全ての都市圏で半数の世帯が誘導居住水準を達成することや、1995(平成7)年度において戸当たり平均床面積を95㎡とすること、大都市地域に重点を置いて最低居住水準の解消に努めることなどが目標とされた。

#### (2) 住宅宅地審議会答申

第7期計画策定に先立ち、住宅宅地審議会は1995(平成7)年6月16日に「21世紀に向けた住宅・宅地政策の基本体系について」を建設大臣に答申した。

答申は、「住宅政策は、民間住宅・公共住宅を合わせた住宅市場全体を対象として捉え、その市場機能が十分に発揮されるようにすることを基本とすべき」とし、戦後の住宅政策の大転換を促し、新たな住宅政策体系の考え方として、第一に住宅市場が円滑かつ適正に機能するような条件整備(基盤整備と制度的枠組みの整備)、第二に住宅市場を活用した政策目的の達成(市場の誘導)、第三に市場を補強・補完するための住宅の公的供給(直接供給)という3分野が掲げられた<sup>23</sup>。

#### (3) 第7期計画

第7期計画は、誘導居住水準の達成目標は前計画と同様であるが、2000(平成12)年度を目途に戸当たり平均床面積を100㎡とすること、大都市地域の借家居住世帯に重点を置いて最低居住水準未達の解消に努めることなどが目標とされた。

そして、目標達成のための施策として次の施策を掲げた。

- ① 定期借地制度等多様な住宅供給手法の活用
- ② 市場においては十分に供給されない住宅サービス等の分野において公的主体による住宅供給を促進
- ③ 住宅の性能評価・表示システムの確立等の整備による流通促進、消費者相談窓口の整備
- ④ 新設住宅の質の誘導の強化、既存住宅ストックについて安全性を診断する体制の確立、共同住宅の適切な維持管理体制のための条件整備
- ⑤ 住環境上緊急に改善を行う必要性が高い老朽住宅密集市街地等の整備
- ⑥ 地方定住を促進し、地域の活性化を図るため、地方公共団体による住宅マスタープランの策定を推進

一見して分かるように、今日展開されている施策の相当部分がこの計画で示されているのである。

#### (4) 第8期計画

第8期計画は、最後の五箇年計画である。2015(平成27)年度を目途に全国で3分の2の世帯が、また、全ての都市圏で2010(平成22)年度を目途に半数の世帯が誘導居住水準を達成するものとし、そのため、2015(平成27)年度を目途に床面積100㎡(共同住宅は80㎡)以上の住宅ストックの割合を全住宅ストックの5割、床面積50㎡(共同住宅は40㎡)以上の住宅ストックの割合を全住宅ストックの8割と見込んだ。

また、公的資金による住宅建設は325万戸を計画したが、実績は129.9万戸となり、達成率は40.0%にとどまった。これは、2001(平成13)年12月に閣議決定された特殊法人等整理合理化計画により住宅金融公庫の融資業務を翌年度から段階的に縮小するとともに、利子補給を前提としないことが決定されたことが影響している。

### 3. 生活大国5ヶ年計画と年収5倍論

1992(平成4)年には、新たな経済計画である「生活大国5ヶ年計画」が閣議決定され、宮沢首相が提唱した年収5倍論が掲げられた。これは、「東京圏をはじめ大都市圏においても、勤労者の平均年収の5倍程度を目安に良質な住宅の確保が可能となることを目指す」ものである。この計画が策定された翌年には第7次マンションブームが生じたが、当時の平均価格は年収の5〜7倍だった。

年収5倍論の根拠は必ずしも明確ではないが、住宅価格と年収の関係については、従来、資金調達可能額と住宅取得能力という概念が用いられている<sup>24</sup>。それまでの統計上の動きを見ると、資金調達可能額はその時々の中堅勤労者の年収の概ね5倍で推移していた。他方、地価バブル以前の東京圏のマンション価格は中堅勤労者の年収の4〜5倍で推移していたので、こうした数字が年収5倍論のもとになったものと推測される。

しかし、結果的・事後的に把握された数字を単純に将来達成すべき政策目標の根拠とすることは、論理的厳密性を欠く<sup>25</sup>。また、住宅価格と年収との相対比率を一定水準以下に収めようとする場合の政策手段については、理論的には労働分配率の変更による所得の増大<sup>26</sup>、貯蓄優遇による自己資金の増大、住宅ローン金利の引下げや公庫の貸付限度額の拡大による借入限度額の増大、住宅建築コストや地価の引下げ等様々な手段があるが、これらのうち現実の政策としていずれを選択すべきかについての議論が必ずしも十分になされないまま、数字が先行した感がある。

### 4. 都心居住政策

1994(平成6)年7月22日に建設大臣が示した「住宅・宅地の基本方針」は、都心居住を推進するため、年収5倍論に象徴される持家重視のスタンスから都心の賃貸住宅路線へのシフトを図った。

先駆的な動きとして、後述する特優賃法が前年に制定され、家賃規制、建設費及び家賃補助制度が導入されていたが、「大都市法」の改正(1995(平成7)年3月1日法律15号)があり<sup>27</sup>、建設大臣が定める供給基本方針の内容に都心居住機能向上を位置付け、地方公共団体は地区計画等の都市計画決定に努めることとし、事業手法として都心共同住宅事業を創設するとともに、土地区画整理促進区域及び特定区画整理事業の面積要件を2ha以上から0.5ha以上に引き下げた。

また、「都市再開発法」改正により空地を取り込んだ市街地再開発事業、容積率制限や道路斜線制限を緩和する街並み誘導型地区計画を導入した。

### 5. 特定優良賃貸住宅の供給の促進に関する法律(特優賃法)

現在も基本的状況は変わらないが、「特定優良賃貸住宅の供給の促進に関する法律」(特優賃法。1993(平成5)年5月21日法律52号)が制定された当時の借家1戸当たりの平均床面積は、持家の平均床面積の4割を下回る44㎡ほどであり、とりわけ中堅層向けの良質な賃貸住宅が不足していた。このため、民間の土地所有者等による賃貸住宅の建設を促進し、これを公的賃貸住宅として活用することが必要であるとしてこの制度が創設された<sup>28</sup>。

特優賃の供給主体としては、地方公共団体、地方住宅公社及び民間事業者の3類型がある。

中堅所得者が居住することが想定される良質の賃貸住宅の供給を促進するため、特優賃の戸当たり床面積を原則として50～125㎡とすることなど規模、構造及び設備の基準が定められるとともに、家賃についても上限が定められている。同時に、賃貸住宅の建設・管理の計画(供給計画)について都道府県知事の認定を受けた家主に地方公共団体から建設費用及び家賃減額費用の一部を補助し、国が、その補助金及び地方公共団体が一定の基準に従い建設した賃貸住宅の建設費用及び家賃減額費用の一部を補助することや、農地所有者等賃貸住宅建設融資利子補給臨時措置法の要件に該当しないものに対しても同法による利子補給を行うなどの支援措置を講じている。

1996(平成8)～2000(平成12)年度を計画期間とする第7期住宅建設五箇年計画では205千戸の特優賃の建設が計上されたが、実績は115千戸にとどまった。2001(平成13)～2005(17)年度を対象とする第8期住宅建設五箇年計画では141千戸が計画されたが、実績は45千戸にとどまった。

また、「高齢者居住確保法」では、高齢者向け優良賃貸住宅を規定したが、これはいわば特優賃の高齢者版であり、同様の支援措置が講じられた。

## 6. 公営住宅法改正

1951(昭和26)年に「公営住宅法」が制定されてから、300万戸以上の公営住宅が建設され、現在でも200万戸弱の公営住宅のストックが存在する。法制定当時のような絶対的住宅不足は解消し、質の向上と高齢化社会への対応が求められるようになったことから、1996(平成8)年5月31日法律55号により大改正が行われた。

第1に、収入制限制度が大きく改正された。これまでは、入居収入基準は一律であったが、高齢者や障害者について特別の配慮をした。さらに、高齢者、障害者等については単身世帯でも入居を認めることにした。また、第1種と第2種の区別を廃止した。

第2に、家賃決定方式について応能応益方式を採用した。これは、毎年度入居者からの収入の申告に基づき、入居者の収入及び住宅の立地条件、規模、建築後の年数などに応じ、かつ近傍同種の住宅の家賃以下で事業主体が定めるという方式である。原価に基づく従来の方式では地価や建築費が高騰すると低廉な家賃で賃貸するという法律の目的に適合しなくなるというのが理由である。

第3に、供給方式について従来は事業主体の直接建設に限定していたのに対して、民間事業者や地方住宅供給公社、住宅・都市整備公団などが建築、所有している住宅を借り上げ、また買い取る方式を導入した(借上公営・買取公営)。

## 7. 住宅金融公庫法改正

「特殊法人等改革基本法」(2001(平成13)年6月21日法律58号)に基づき同年12月19日に閣議決定された特殊法人等整理合理化計画により、住宅金融公庫の行う業務について民間金融機関との競争を避けるため、貸付を段階的に縮小するとともに、民間の補完を行うことを目的として証券化支援業務が導入された。これは、2003(平成15)年6月11日法律75号により「住宅融資保険法」の改正と合わせて行われたものである。

証券化支援業務とは、一般の金融機関による住宅資金の貸付けを支援するため、貸付債権の譲受け又は貸付債権を担保とする債券等に係る債務の保証を行うもので、ふたつのタイプがある。買取型の証券化支援業務は、民間金融機関の貸付債権を公庫が譲り受け、信託した上で、それを担保として公庫が債券の発行を行うものであり、保証型の証券化支援業務は、元利100%を対象とする住宅融資保険が付された民間金融機関の貸付債権又はその信託受益権を担保として民間金融機関が発行する債券等について、公庫が期日どおりの元利払い保証を行うものである。

また、「独立行政法人住宅金融支援機構法」(2005(平成17)年7月6日法律82号)が制定され、公庫を廃止し、独立行政法人住宅金融支援機構が2007(平成19)年4月1日に設立された。

## 8. 都市基盤整備公団法・都市再生機構法

住宅・都市整備公団は、1999(平成11)年11月1日に「都市基盤整備公団法」(同年6月16日法律76号)に基づき都市基盤整備公団に改組された。住宅・都市整備公団が民業を圧迫しているとの批判に鑑み、都市基盤整備公団は、新たな分譲住宅の建設は行わず、地方公共団体、民間事業者との協力・役割分担の下に都市地域における都市生活・都市活動の基盤整備として居住環境の向上・都市機能の増進を図るための市街地の整備改善や賃貸住宅の供給・管理を行い、根幹的な都市公園の整備を行うこと等を目的とした。

その後、前項で述べた特殊法人等整理合理化計画に基づき、新規の宅地分譲事業(ニュータウン)や自ら土地を取得して行う賃貸住宅の新規建設を廃止するなど業務を大幅に見直した上で、「独立行政法人都市再生機構法」(2003(平成15)年6月20日法律100号)が制定され、同法に基づき、2004(平成16)年7月1日に都市基盤整備公団は廃止され、独立行政法人都市再生機構が設立された。

### 第7節 資産デフレ期の不動産私法

資産デフレ期の不動産私法の立法は、活発であった。「借地借家法」が制定され、そこで導入された定期借地権は、土地の所有と利用とを調整する新しい制度として注目を浴び、その後の同法改正により定期借家制度が設けられた。また、阪神・淡路大震災をきっかけにマンションの問題点が明らかになり、「区分所有法」が大きく改正された。さらに、欠陥住宅紛争をきっかけとして、瑕疵担保期間の特例や住宅性能表示制度が設けられ、担保法改正によって抵当権設定後の賃借権について新しい位置づけがなされた。それらの立法では、消費者保護の流れと共に、不動産私法が経済の活性化に寄与することが期待された。

#### 1. 借地借家法制定

##### (1) 経緯

「借地法」・「借家法」改正は、1966(昭和41)年以後行われなかった。これに対し、「借地法」の正当事由規定が借地権の保護に過ぎ、新規借地供給の障害になっている、「借家法」の借家権存続保護はバランスを失するほどに過大であり、立退料が高額化することで建替えの阻害原因になり、市街地の再開発の障害になっているなどの批判がなされ、1991(平成3)年に「借地法」と「借家法」が廃止され、両者を一本化した「借地借家法」(平成3年10月4日法律90号)が新たに制定された<sup>29</sup>。

##### (2) 普通借地

「借地借家法」によって、新しい普通借地権と新しい定期借地権が生まれた。新しい普通借地権の存続期間については30年とし、ただし、契約でこれより長い期間を定めたときは、その期間とするものとした。旧法と異なり、新法では建物の構造に関係なく期間は定められる。

普通借地権は、建物が存続する限り期間満了時の更新が可能である。地主等の借地権設定者が更新を拒絶するには、遅滞なく異議を述べなければならない。この場合の異議については、「借地権設定者及び借地権者が土地の使用を必要とする事情の他、借地に関する従前の経緯及び土地の利用状況並びに借地権設定者が土地の明渡しの条件等として借地権者に対して財産上の給付をする申出をするかなどを考慮して、正当の事由があると認められる場合」であることが必要とされた。更新後の存続期間は最初が20年で、2回目以降は10年である<sup>30</sup>。

また、正当事由については、「借地法」の正当事由規定に比べて詳細ではあるが、従来の判例が採用していた規準を成文化し、立退料慣行を法文で明確に認めたことが特徴である。

##### (3) 定期借地権

###### ① 制度の創設と普及策の展開

定期借地権は、借地供給の増大を目的として制定された制度である。一般定期借地権のほかに、建物譲渡特約付借地権と事業用借地権の3類型がある<sup>31</sup>。その内容は、(表8-2)のとおりである。

(表 8-2) 定期借地権の3類型(法制定時)

|    | 一般定期借地権(22 条)                          | 建物譲渡特約付借地権(23 条)       | 事業用借地権(24 条)     |
|----|----------------------------------------|------------------------|------------------|
| 期間 | 50 年以上                                 | 30 年以上                 | 10 年以上 20 年以下    |
| 要件 | 契約の更新・建物築造による存続期間<br>延長・建物買取請求権がない旨を特約 | 建物を相当の対価で借地権設定者<br>に譲渡 | 事業の用に供する(居住用を除く) |
| 契約 | 公正証書等の書面                               | 制限なし                   | 公正証書             |
| 備考 |                                        | 旧借地権者は借家人になる           |                  |

定期借地方式による住宅(定借住宅)は、1993(平成 5)年から戸建て、マンションの供給が開始された。建設省は、定借住宅の普及を促進するため、次のような施策を講じた。

- ・定期借地契約約款(案)及び注釈(1992(平成 4)年 7 月)<sup>32</sup>
- ・財団法人都市農地活用支援センターによる施策の検討(1993(平成 5)年 6 月)<sup>33</sup>
- ・保証金の経済的利益に対する課税について国税庁の確認を得て建設省から通知する方法により明確化(1994(平成 6)年 1 月以降毎年)
- ・国税庁が財産評価基本通達を改正し、定期借地の底地評価を明確化(同年 2 月 15 日)
- ・定期借地権普及促進協議会の設置(同年 7 月)<sup>34</sup>
- ・戸建て住宅及び集合住宅についての定期借地権設定契約書(案)(1995(平成 7)年 4 月)<sup>35</sup>
- ・定借マンションの事業方式に関する報告書(同年 6 月)<sup>36</sup>
- ・住宅金融公庫が建物及び権利金については従来の借地権と同様、融資対象とするとともに、保証金に対する融資(同年度)
- ・地方住宅供給公社による定期借地方式の分譲住宅・賃貸住宅の事業化(同年度)
- ・国土庁が定期借地権方式の住宅供給状況調査を実施(同年度以降毎年)<sup>37</sup>
- ・定借マンションの管理・運営段階の課題等に関する報告書(1996(平成 8)年 3 月)<sup>38</sup>
- ・新総合土地政策推進要綱で定期借地権制度の活用を明記(1997(平成 9)年 2 月 10 日閣議決定)
- ・定期借地権を活用した開発行為等により設置された道路の取扱い基準(同年 3 月 28 日建設省建設経済局長通達)
- ・定借分譲マンションの管理規約、管理委託契約書、貸地管理業務委託契約書、維持管理計画のモデルを含むガイドライン(同年 3 月)<sup>39</sup>
- ・住宅・都市整備公団が定期借地方式の分譲住宅・賃貸住宅の試行(同年 3 月)
- ・住宅金融公庫が転貸方式についても地方住宅供給公社の分譲住宅(戸建)の保証金に対する融資を対象(同年度)
- ・神戸市都市整備公社の定借バンク開始(同年度)<sup>40</sup>
- ・定期所有権活用マニュアル(1998(平成 10)年 3 月)<sup>41</sup>
- ・定期借地権活用事例集(同年 3 月)都市農地活用支援センター
- ・住宅・都市整備公団が個人向け宅地の定期借地事業を開始(同年度)
- ・国税庁が財産評価個別通達を改正し、一般定期借地権の底地評価を軽減(同年 8 月 25 日)
- ・生活空間倍增戦略プランで定期借地制度の一層の促進を明記(1999(平成 11)年 1 月 29 日閣議決定)
- ・兵庫県のひょうご定借センター開設(同年度)
- ・定借バンクに対する国庫補助(2000(平成 12)年度)
- ・北九州市定借バンク、松戸市定借バンク(同年度)
- ・都市基盤整備公団が民間供給支援型賃貸住宅制度を開始(2002(平成 14)年度)<sup>42</sup>
- ・総務省が自治体に「遊休公有地の活用について」定期借地権制度の活用を通達(同年 8 月 21 日)
- ・構造改革特区で土地開発公社の所有する造成地の賃貸事業を認める(2003(平成 15)年)<sup>43</sup>
- ・定期借地権のあり方に関する調査報告書(2004(平成 16)年 3 月)<sup>44</sup>
- ・都市再生機構が定期借地買取制度を開始(同年度)
- ・「公有地の拡大に関する法律施行令」改正により土地開発公社の公有地賃貸事業が全国で可能に

(同年 12 月 22 日施行)

- ・前払い賃料に対する相続税の財産評価及び所得税の経済的利益に対する課税に対する明確化＝前払地代方式の導入(2005(平成 17)年 1 月 11 日)<sup>45</sup>
- ・定期借地権のあり方に関する調査報告書(同年 3 月)<sup>46</sup>
- ・定期借地権推進協議会が定期借地権普及促進協議会の後継組織(任意団体)として発足(同年 4 月)
- ・定期借地権付住宅の二次流通実態調査(同年度以降毎年)国土交通省<sup>47</sup>

## ② 制度の改正

定期借地制度の 3 類型のうち最も多く利用されたのが事業用借地権であった。しかし、その存続期間は 10 年以上 20 年以下である一方、一般定期借地権は 50 年以上とされているため、20 年超 50 年未満の期間で事業用の定期借地に関する制度上の空白が生じていた。建物の減価償却期間は 20 年を超えるものが多く、実際の活用例も上限の 20 年に集中していたことから、存続期間見直しの必要性が指摘されていた。そこで、2007(平成 19)年 12 月 21 日法律 132 号により「借地借家法」を改正し、いわゆる事業用定期借地権の存続期間を 10 年以上の任意の期間で定められるようにした<sup>48</sup>。

(表 8－3) 定期借地権の 3 類型(法改正後)

|    | 一般定期借地権(22 条)                      | 建物譲渡特約付借地権(24 条)   | 事業用定期借地権等(23 条)  |
|----|------------------------------------|--------------------|------------------|
| 期間 | 50 年以上                             | 30 年以上             | 10 年以上           |
| 要件 | 契約の更新・建物築造による存続期間延長・建物買取請求権がない旨を特約 | 建物を相当の対価で借地権設定者に譲渡 | 事業の用に供する(居住用を除く) |
| 契約 | 公正証書等の書面                           | 制限なし               | 公正証書             |
| 備考 |                                    | 旧借地権者は借家人になる       |                  |

## ③ 政策評価

定期借地制度が導入された当時、建設省はこれを宅地供給促進策として推進したが、1993(平成 5)年から 2015(平成 27)年までの定期借地権付住宅の累計供給実績は 7.5 万戸程度であり<sup>49</sup>、決して多いとは言えない。しかし、これは地価下落に伴い、価格面での比較優位性が薄らいだためである。定借マンションは一般の分譲マンションより床面積が大きいものが多く、戸建て住宅にあつては敷地にゆとりを設けるなど、全般的に良質の住宅が供給されている<sup>50</sup>。

また、事業用定期借地権については、立法時には現代型サービス産業と呼ばれる、相対的に建物の耐用年数が短く、かつ規模も大きくない土地利用形態を中心に考えていたが、アウトレットモール、医療・福祉系のように実際のニーズは多様であり、かつ長期間の利用を求める事業者が多い。

さらに、地方公共団体等が PRE(公的不動産戦略)の一環として貸主となる事例が見られ、近年、医療福祉の施設整備が大幅に増加している<sup>51</sup>。

このように、当初の政策意図とは必ずしもそぐわないものの、一定の効果を上げていると評価できよう。

## (4) 借家

借家については、基本的に、従前と同様の規定が設けられた。なお、正当事由については、「建物の賃貸人及び賃借人が建物の使用を必要とする事情のほか、建物の賃貸借に関する従前の経過、建物の利用状況及び建物の現況並びに建物の賃貸人が建物の明渡し条件として又は建物の明渡しと引換えに建物の賃借人に対して財産上の給付をする旨の申出をした場合におけるその申出を考慮」と規定された。借地の場合と同様に細かく判断基準が規定され、立退料が成文化された。

また、期限付借家の制度が設けられた。これは、「転勤、療養、親族の介護その他のやむを得ない事情により、建物を一定の期間自己の生活の本拠として使用することが困難」な場合及び「法令又は契約により一定の期間を経過した後に建物を取り壊すべきことが明らかな場合」に確定期限付きの借家契約をすることができ、この場合には期間の満了により借家契約が終了する。

## 2. 定期借家

### (1) 議論の対立

定期借家制度とは、期間が満了すれば、家主は正当事由がなくとも、賃貸借を終了させることができ、賃借人は建物を明け渡すという内容の賃貸借契約である。これまでは、この趣旨の特約を締結した場合には、正当事由制度に反するため、賃借人に不利な特約として効力を有しなかった。しかし、主に近代経済学者が、定期借家制度導入を提唱した。その理由は、①従来の正当事由制度は、戦時立法である、②一部の既存借主のみを保護し、家主側の供給意欲を減退させ結果として多くの潜在的借主に被害を与えた、③家主はファミリー向け賃貸住宅建設の意欲を持たなくなった、④事業用賃貸借の場合には弱者保護的の制度は不要であるなどであった。これに対し法律学者の多くは、①正当事由制度は、賃借人の生活及び営業の安定に寄与している、②賃借人が家族であるときには期間が満了すれば退去させられるのは過酷である、③ファミリー向け賃貸住宅不足は、その期待利回りが低いことによるものであり正当事由とは余り関係がない、④事業用でも営業継続への配慮が必要であることなどを理由に反対した<sup>52</sup>。

### (2) 良質賃貸住宅法と定期借家

1999(平成11)年に「良質な賃貸住宅の供給の促進に関する特別措置法」(同年12月15日法律153号)が与党3党(自民・公明・自由)の議員立法により提出され、若干の修正を受けて成立し、「借地借家法」が改正され、定期借家権が導入された<sup>53</sup>。この結果、借家制度には、正当事由付き普通借家とそれがない定期借家の二つが存在することになった。

定期借家の要件は、①期間の定めのある建物の賃貸借であること<sup>54</sup>、②書面によって契約をすること<sup>55</sup>、③事前説明義務があることである。以上の要件を満たさない借家契約は、定期借家契約にはならず、普通借家契約(正当事由付借家)になる。なお、定期借家契約は、借賃改定特約(例として、2年ごとに5%値上げ)がある場合には、賃料増減額請求権が排除される。これは、サブリース紛争をきっかけに設けられた規定である。

#### コラム：サブリース紛争

サブリース契約の典型例は、次のとおりである。不動産会社が地主に建物建築を勧め、地主は銀行借入で建物を建築し、不動産会社との間で長期間一括借り上げてもらう賃貸借契約(マスターリース)を締結する<sup>56</sup>。家賃増額特約もあり、「家賃保証契約」と呼ばれた。不動産会社は、一括借受けした建物を階ごと又は部屋ごとに再賃貸(サブリース)する。当初の計算では、マスターリースの賃料額よりもサブリースの賃料総額が上回り、全員が利益を得る予定であった。地主は銀行返済と保証賃料の差額取得、銀行は優良貸出先確保、不動産会社はサブリース賃料と家賃保証賃料の差額取得(+建設工事請負の利益)、テナントは入居先確保。しかし、地価バブル崩壊でサブリースのテナントがいなくなってしまったため、不動産会社は、マスターリースについて「借地借家法」32条の賃料減額請求権を行使した。

最高裁平成15年10月21日判決・民集57巻9号1213頁は、①サブリース契約でも(賃料自動増額特約があっても)賃料減額請求権はある、②具体的な減額の基準は、サブリースの事情を考慮すべきであると判示した。

## 3. 高齢者の居住の安定確保に関する法律(高齢者居住法)

2001(平成13)年4月6日法律28号により制定された「高齢者の居住の安定確保に関する法律」(高齢者居住法)は、賃貸住宅市場において高齢者が容易に借家契約を締結できず、高齢者向けのバリアフリー構造を備えた賃貸住宅が少ないという問題への対策であり、高齢者向けの終身借家権を創設した。終身借家による賃貸事業を行う場合は、都道府県知事の認可を受ける必要がある。その理由は、住宅をバリアフリー化する為に必要な費用について補助金制度があること及び前払家賃を受領しうることである。借家人の資格としては、①高齢者であること(60歳以上。配偶者については、60歳以上に限定されない)、②同居者(親族)も高齢者であること(60歳以上)である。建物としては、

バリアフリー住宅であることが必要である。

終身借家権は、不確定期限付借家権であり、かつ賃借権につき相続人の相続権が排除されている。借家権(建物賃借権)も財産権であるから、相続できるのが原則であるが、高齢者のためにバリアフリー住宅を普及させるという公益目的のために相続権を排除した。なお、相続されないのは借家権のみであり、他の権利・義務(未払家賃、原状回復権、敷金返還請求権等)は相続される。さらに、地方公共団体が家賃補助、建設費補助、家賃保証を支援する<sup>57</sup>。終身借家権は、老人ホーム等にも活用が期待されている。

#### 4. マンション関連法

「区分所有法」制定後約40年を経て、マンションの供給は一層拡大し、2001(平成13)年末にはマンション戸数は約400万戸となり、約1,000万人が居住するようになった。特に、三大都市圏におけるマンションの比重は一層大きい。また、阪神・淡路大震災の経験からマンション建替えについての問題点も明らかになった。そこで、マンション法制に関し相当重要な法制定・法改正が行われたのがこの時期である。

##### (1) 被災区分所有建物の再建等に関する特別措置法

「区分所有法」の建替えの規定は、老朽化と一部滅失を想定したものであって、区分所有建物の全部が滅失し、区分所有者の団体的関係も消滅してしまう場合は念頭になかった。阪神・淡路大震災ではマンションの倒壊により区分所有建物全部滅失が生じ、このため、区分所有建物の再建には「民法」の原則に基づき全員一致が必要になった<sup>58</sup>。こうして、「区分所有法」に空白があることが明らかになった。

このため、震災後に急遽定められたのが「被災区分所有建物の再建等に関する特別措置法」(1995(平成7)年3月24日法律43号)である。同法により、敷地共有者の議決権の5分の4以上の多数による決議をもってマンションの再建を決められるようになった。

##### (2) マンション管理適正化法

「マンションは管理を買え」と言われるほど、マンション管理はマンションの適切な維持のために重要でありながら、「区分所有法」は、マンション管理の具体的あり方について規定を設けていなかった。しかも、多くのマンションでは、個別具体の管理業務は管理会社によって行われている。このため、2000(平成12)年12月8日法律149号により与党3党(自民・公明・自由)による議員立法の形で「マンションの管理の適正化の推進に関する法律」(マンション管理適正化法)が成立した。その主要内容は、①管理組合に対する支援態勢の整備、②管理業者に対する規制、③分譲業者の義務規定である。

- ① 管理組合に対する支援体制の強化では、管理組合や住民が相談したり、アドバイスを求めるための専門家として国家資格である「マンション管理士」を創設した。その役割は、建物の長期修繕計画の作成や管理業者の選定、管理規約変更に関する助言を行う。また、情報提供・苦情やクレーム処理の機関として財団法人マンション管理適正化推進センターが設立された。
- ② 管理業者に対する規制として、国土交通省への業者登録の義務化、国家資格たる「管理業務主任者」設置の義務化、組合理事長名による口座管理の義務化(管理会社の口座との分別)がなされた。
- ③ マンション分譲業者に対しては、建物の設計図類を管理組合に引き渡すことを義務付けた。

##### (3) マンションの建替え等の円滑化に関する法律

阪神・淡路大震災以降、約100棟のマンションで建替えがなされたが、その過程で建替えの障害となっている制度が明らかになった。①建替え決議後、建替え工事を発注する区分所有者団体に法人格がないこと、②従前建物の専有部分に抵当権が設定されていた場合や賃借人がいる場合に権利調整が困難であることが指摘された。そこで、2002(平成14)年6月19日法律78号により制定されたのが「マンションの建替え等の円滑化に関する法律」(マンション建替え円滑化法)である。なお、この法律に言うマンションとは「二以上の区分所有者が存する建物で人の居住の用に供する専有部分の

あるものをいう」とされ、事業用部分のみからなる区分所有建物は含まれない。

この法律で規定するマンション建替事業の手続は、次のとおりである。「区分所有法」による建替え決議が成立した後、建替えに合意した区分所有者は、事業計画・定款を作成し、行政庁の認可を得て、法人格のあるマンション建替組合を設立する。組合は建替え不参加の区分所有者から権利を買い取り、権利変換計画を作成する。この計画に対し行政庁の認可を得て、建替え工事について建設会社との間で請負契約を締結する。工事完成後、権利変換が達成されると組合は登記を一括申請し、旧建物の専有部分の区分所有者及び借家人は、対応する新建物の専有部分の区分所有者及び借家人になる。また、そこには旧専有部分に設定されていた抵当権が存在するものとされる。

さらに、危険有害なマンションについては、市町村長が建替え勧告を行うことができる。この場合、借家人がいるときには代替住宅等の居住安定計画の認定により、「借地借家法」の正当事由制度の適用が排除される。この制度は、「密集法」で既に認められていた制度である<sup>59</sup>。

#### (4) 区分所有法改正

2002(平成14)年12月11日法律140号による「区分所有法」改正は、上記2つの法律と連動するもので、①管理の適正化、②建替え実施の円滑化を中心的な目的とした。

管理の適正化に関しては、これまで「改良を目的とし、著しく多額の費用を要しない」共用部分の変更について持分過半数でなし得るとしていたのを、「その形状又は効用の著しい変更を伴わない」共用部分の変更については持分過半数でなし得ると改正した。その目的は、大規模修繕について持分過半数の賛成でなしうることの明確化であった。また、規約について、「規約は、専有部分若しくは共用部分又は建物の敷地若しくは附属施設(建物の敷地又は附属施設に関する権利を含む。)につき、これらの形状、面積、位置関係、使用目的及び利用状況並びに区分所有者が支払った対価その他の事情を総合的に考慮して、区分所有者間の利害の衡平が図られるように定めなければならない。」と規定した。これは、マンション分譲時に分譲業者が作成する原始規約において業者に有利な条項を設ける例(管理費の負担、駐車場使用权、屋上広告塔使用权等)があったため、これを防止する目的の規定である。本規定は、「民法」90条の具体化であり<sup>60</sup>、区分所有法者間の衡平を欠く規約はその部分について無効となる。また、管理組合法人化について従来は区分所有法者の数が30人必要であったが、改正法は人数要件を不要とした。

建替えに関し、改正法は「集会においては、区分所有者及び議決権の各五分の四以上の多数で、建物を取り壊し、かつ、当該建物の敷地若しくはその一部の土地又は当該建物の敷地の全部若しくは一部を含む土地に新たに建物を建築する旨の決議(以下「建替え決議」という。)をすることができる。」と規定した。従来の規定では、この数的要件に加えて、老朽、損傷等の事由により建物の効用維持・回復のために「過分の費用」が必要なことを要件としていたが、明確でなく紛争を惹起するとしてこれを削った。また、改正前は同一の敷地に主たる使用目的が同一の建物を建築することが要件になっていたが、これも削られたため、隣地を購入して敷地面積を拡大したり、店舗住宅併用マンションを住宅専用マンションに建て替えることも可能になった<sup>61</sup>。「マンション建替え円滑化法」と合わせてマンション建替えの容易化がなされたことになる。

#### 5. 住宅の品質確保の促進等に関する法律(品確法)

新築建物の売買において、目的物に瑕疵があった場合には売主がこれを修繕することが簡単な解決方法と考えられるところ、民法の売買瑕疵担保に関する規定は十分ではない<sup>62</sup>。瑕疵担保責任の要件として、そもそもどの程度の不具合ないし欠陥があれば瑕疵となるのかが明らかではないし、また、その効果として、瑕疵により契約目的の達成ができないときには解除が認められるが、そこまでの瑕疵でない場合には損害賠償が認められるにとどまり、修補請求権の規定がない。さらに、「民法」では瑕疵担保責任の追及は瑕疵を知ってから1年以内にしなければならないところ、多くの約定は引渡しから1年などという形で期間を一層短縮していた。建物建築請負契約であれば、効果として修補請求権が認められる一方、解除権は認められず、また、瑕疵担保責任の期間は石造などの堅固建物では10年その他の建物では引渡しから5年であるから、合理的とは言えない不均衡が生じている<sup>63</sup>。

住宅は極めて高額財産であるが、それに不具合があった場合には消費者にとって十分な救済が存在しないことが問題であった。このため、1999(平成11)年6月23日法律第81号により制定された「住宅の品質確保の促進等に関する法律」(品確法)は、次の制度を導入し、住宅の品質確保の促進、住宅購入者等の利益の保護及び住宅に係る紛争の迅速かつ適正な解決を図ることとした。

- ① 住宅性能表示制度：建設大臣(現在は国土交通大臣。以下同じ。)が住宅の性能に関し表示すべき事項及びその表示の方法の基準(日本住宅性能表示基準)及び評価方法(評価方法基準)を定める。建設大臣の指定を受けた指定住宅性能評価機関は、住宅性能評価を行い、評価書を交付する。住宅の建設工事の請負人又は新築住宅の売主は、住宅性能評価書を添付・交付した場合は、反対の意思を表示しているときを除き、表示された性能を有する新築住宅を引き渡すことを契約したものとみなされる。
- ② 紛争処理制度：建設大臣が弁護士会等を指定住宅紛争処理機関として指定し、住宅性能評価書が交付された住宅の建設工事の請負契約又は売買契約に関する紛争のあっせん、調停及び仲裁の業務を行わせる<sup>64</sup>。
- ③ 瑕疵担保の特例：住宅を新築する建設工事の請負契約又は新築住宅の売買契約においては、請負人又は売主は、注文者又は買主に引き渡した時から10年間、住宅のうち構造耐力上主要な部分又は雨水の浸入を防止する一定の部分の瑕疵について担保の責任を負うこととした。また、建物売買について修補請求を認めた。これらに反する特約で注文者又は買主に不利なものは無効とされる。

## 6. 消費者契約法

### (1) 内容

2000(平成12)年5月12日法律61号により制定された「消費者契約法」は、消費者と事業者との間に情報の質及び量並びに交渉力の格差があることを理由に、事業者の一定の行為により消費者が誤認し、又は困惑した場合について契約の申込み又はその承諾の意思表示を取り消すことができること及び事業者の損害賠償の責任を免除する条項その他の消費者の利益を不当に害することとなる条項の全部又は一部を無効とすることを規定し、消費者の利益の擁護を図ることを目的としている。この法における「消費者」とは、個人(事業として又は事業のために契約の当事者となる場合におけるものを除く。)をいい、「事業者」とは、法人その他の団体及び事業として又は事業のために契約の当事者となる場合における個人をいう<sup>65</sup>。

誤認・困惑についての取消権とは、事業者が誤認(不実告知、断定的判断の提供、不利益事実の不告知など)、困惑(契約するまで営業担当者が帰らない不退去、契約するまで帰さない監禁など)といった不適切な勧誘行為により契約をした場合には、消費者は取り消すことができるものである。

消費者の利益を不当に害する条項であるとして無効とされるのは、事業者の債務不履行により生じた損害賠償責任のすべてを免除する条項、消費者が支払う損害賠償額を予定するもので、同種契約における平均的な損害額を超える条項、民法や商法などの規定に比べ、消費者の権利を制限し、又は消費者の義務を加重するもので、「民法」による信義則に反して消費者の利益を一方的に害する条項等である。

### (2) 2006(平成28)年改正

「消費者契約法の一部を改正する法律」(2006(平成28)年6月3日法律61号)による改正内容のうち不動産に特に関係するものは次の通りである。

#### ① 取消し事由の追加

高齢者の判断能力の低下等につけ込んで大量に商品を購入させる事案への対応として、過量な内容の契約を取り消すことができることとした(4条4項)。

#### ② 重要事項の範囲の拡大

床下にシロアリがあり、家が倒壊した場合のように、契約の目的物に関しない事項についての不実告知による被害事案への対応として「消費者の生命、身体、財産その他の重要な利益についての損害又は危険を回避するために通常必要であると判断される事項」が重要事項に追加された(4条5項3

号)。

③ 取消権の行使期間の延長

取消権は追認をすることができる時から6箇月、契約締結時から5年の消滅時効にかかることとされていたところ、前者について1年間に延長された(7条)。

④ 無効となる契約条項の追加

事業者の債務不履行や隠れた瑕疵を理由とする消費者の解除権を放棄させる条項が無効とされた(8条の2)。

⑤ 10条前段要件の明確化

当初の法10条は、消費者契約の条項を無効とする要件の第一として、当該条項が、民法、商法その他の法律の公の秩序に関しない規定、すなわち、任意規定の適用による場合に比し、消費者の権利を制限し、又は消費者の義務を加重するものであることを定めていた。ここで、任意規定の範囲について、明文の規定に限定されとする見解と慣習や特約、一般法理なども含まれるとする見解が対立していたが、更新料特約に関する2011(平成23)年7月15日最高裁二小判決(民集64巻4号1197頁)は、任意規定には、明文の規定のみならず、一般的な法理等も含まれると解するのが相当であると説示して、後者の見解を採用することを明らかにした。これを受けて、同条に消費者の不作为をもって意思表示をしたものとみなす条項が例示として追加されるとともに、「民法、商法その他の法律」が「法令」に改められた。

### (3) 2018(平成30)年改正

「消費者契約法の一部を改正する法律」(2018(平成30)年6月15日法律54号)による改正内容のうち不動産に特に関係するものは次の通りである。

① 取り消しうる不当な勧誘行為の追加等

社会生活上の経験不足の不当な利用、加齢等による判断力の低下の不当な利用、靈感等による知見を用いた告知、契約締結前に債務の内容を実施すること等が追加された(4条5項3~8号)。

また、不利益事実の不告知の要件が故意による不告知から故意又は重大な過失による不告知に緩和された(4条2項)。例えば、日照良好と説明しつつ、隣地にマンションが建つことを告げずにマンションを販売した事案で、不告知が重大な過失による場合も取り消すことができるようになった。

② 無効となる不当な契約条項の追加

消費者の後見等を理由とする解除条項(8条の3)が追加されるとともに、解除権の有無を消費者ではなく事業者が決定するなど事業者が自分の責任を自ら決める条項も不当な契約条項とされた(8条・8条の2)。

### (4) 不動産取引における論点

不動産に関する売買契約・賃貸借契約・媒介契約・代理契約・建築請負契約・設計契約等全ての契約に関し、事業者と消費者との間で締結される契約(消費者契約)に対しては「消費者契約法」が適用されるが、事業者同士の契約や、消費者同士の契約には適用されない。

「宅建業法」との関係では、①「消費者契約法」と異なる規定(瑕疵担保責任や損害賠償額の予定等)がある場合には、同法よりも「宅建業法」が優先して適用される。②「消費者契約法」では事業者が宅建業者か否かを問題にしないから、一般個人や一般法人が所有する賃貸建物の借家契約でも同法が適用される。③「宅建業法」は、宅建業者の監督処分・処罰が中心であり、禁止行為についての私法的効力については規定がないのに対して<sup>66</sup>、「消費者契約法」では、契約の取消しができることを定めている<sup>67</sup>。

## 7. 短期賃貸借保護制度の廃止

不動産に抵当権が先に設定・登記されている場合には、その後の賃借権はこれに対抗し得ないというのが一般理論である。しかし、「民法」は、抵当権設定後も抵当権設定者の使用収益権があること、

また、賃借人にも一定の保護が必要であることから、期間が3年以下の建物賃借権は、抵当権の登記後に登記又は引渡しを受けたものであっても抵当権者に対抗できることを規定した<sup>68</sup>。一般に、地主は銀行からの借入れで賃貸マンションを建設する際に銀行のための抵当権を設定し、その後借家人の募集を行うことを踏まえると、この短期賃貸借保護は借家人にとって大きな役割を果たしてきた。

しかし、地価バブル崩壊後、債務者が抵当権実行を妨げようとして短期賃貸借権を設定し賃料を低額にしたり、高額敷金を差し入れる等の形でこの制度が濫用されたため、批判が高まり、2003(平成15)年8月1日法律134号により「民法」の関係規定が改正された。新規定によれば、抵当権設定後の賃貸借は、387条に規定する例外(抵当権者の同意の登記がある場合)を除いて、抵当権者に対抗し得ない。ここで賃貸借期間の長短の区別はない。ただ、直ちに明け渡すのではなく、6ヶ月間明渡しを猶予される。

## 第8節 阪神・淡路大震災

### 1. 対応と課題

1995(平成7)年1月17日午前5時46分に発生したM7.2の阪神・淡路大震災は、防災行政のみならず、不動産政策に大きな問題を投げかけた<sup>69</sup>。

「罹災都市借地借家臨時処理法」が施行されたが、復興事業の施行に当たって同法による借家人の敷地優先賃借権等との調整をいかに図るかという困難な課題が注目された<sup>70</sup>。

また、「被災市街地復興特別措置法」の制定を含む16本の緊急立法がなされた。

そして、被災した建築物の解体やがれきの処分に要する費用は全て公費負担とされたほか、被災者の居住確保のため、応急仮設住宅48,300戸供給、全国の公的住宅の空き家12,700戸提供、災害復興公営住宅制度が創設された<sup>71</sup>。既存の住宅ローンについては、被災状況に応じて返済猶予、金利減免など多様な返済軽減措置が講じられた。ただし、二重ローン問題については先送りされた<sup>72</sup>。

税制に関しては、地価税、固定資産税・都市計画税の減免、土地譲渡益課税の減免が講じられた。

これらの措置は、復興のための新たな事業手法と復興後のまちの姿の新たな選択肢を提供することにより、迅速な復興を目指すものであるが、実際の事業の推進に当たっては、関係者の合意形成の問題が横たわっている。住民の意思と計画や事業のあり方に関する問題は、震災の復興計画・事業にとどまらず、都市整備やまちづくりにおける普遍的・根本的な問題である。神戸市のように、株式会社と呼ばれたほど都市経営に優れ、1981(昭和56)年に「まちづくり条例」を制定し、早くからまちづくり協議会を組織・支援してきた先進自治体にあっても、復興事業に係る都市計画決定の内容や進め方に対し住民から少なからぬ反発が生じた<sup>73</sup>。一日も早い復興のための事業の迅速化と、より良いまちづくりのための住民、地権者等関係者の意思の集約・形成・反映という二律背反になりかねない両者の要請をいかに調和させていくかという課題は、その後の災害でも提起されている。

もう一つの課題は、「建築基準法」上のいわゆる既存不適格建築物の存在である。幅員4m以上の道路に面していない住宅が当時、全国で4割に達するなど、安全上問題のある建築物が多く存する。これら既存不適格建築物の問題はかねてから指摘されていたが、この震災でまさに露呈してしまった。特に、マンションについて建ぺい率や容積率不足のために建替えが困難な状況が生じたため、優良建築物制度を活用した解決が図られた<sup>74</sup>。

### 2. 被災市街地復興特別措置法

1995(平成7)年2月26日法律14号により制定されたこの法律は、まず、震災・火災等の被害が大きく、放置すれば不良な街区の環境が形成されるおそれがあり、土地区画整理事業、市街地再開発事業等を実施する必要がある地域を「被災市街地復興推進地域」に指定する。この指定を受けると、災害発生から2年以内で定められる日まで軽微なものを除く建築行為等は知事の許可を得なければならない。許可を得ることができなかった土地所有者は、知事に対して土地買取りの申出をすることができ、申出があれば原則として買い取るものとしている。

次に、土地区画整理事業について「被災市街地復興土地区画整理事業」としての特例が多く設けられている。復興共同住宅区を定めて指定規模以上の宅地所有者からはそこへの換地の申出を受け、指定規模未満の場合には復興共同住宅区内の土地の共有持分を与えることを認めている。また、清算金に代えて住宅等の給付を受ける制度も設けた。施行者はそのための住宅を施行区域以外において建設することもできる。換地計画においては、公営住宅等及び被災市街地居住者の共同福祉利便施設のための用地を保留地として定めることができる<sup>75</sup>。

同法はまた、被災者について公営住宅等の入居者要件を3年間は問わないことも定めた。

#### **コラム：阪神・淡路大震災の住宅確保対策**

兵庫県は1995(平成7)年8月「ひょうご住宅復興3ヵ年計画」を策定し12万5千戸の住宅を供給することとした。そのうち新設住宅は11万戸、うち公営住宅は7万7千戸とされた。

建設省は、これに対し最大限の支援を行うこととし、公営住宅は震災前着工分・空き家の活用を含め3万9千戸を確保するとともに、家賃低減を行う被災者住宅対策の拡充を図った。

また、応急仮設住宅の存続期間は「建築基準法」上最大2年3月とされているところ、1998(平成8)年6月「特定非常災害の被害者の権利利益の保全等を図るための特別措置に関する法律」によりその延長を可能にした。

## **第9節 資産デフレ期の不動産業政策**

### **1. 不動産業ビジョン**

#### **(1) 新不動産業ビジョン**

1992(平成4)年4月、建設省建設経済局は「新不動産業ビジョン」を取りまとめた。

不動産業の展開方向を、信頼の向上、住生活サービスの充実、都市環境の創造と運営、不動産活用サービスの高度化に置き、必要な施策として次のものを提示した。

- ・不動産流通の充実：指定流通機構の機能の拡充、不動産情報の把握・公開、分譲等におけるマンション管理計画の明示等の制度化ほか
- ・不動産管理の高度化：賃貸住宅管理業務の明確化・標準化、マンション管理能力の向上ほか
- ・都市環境の創造と運営への展開：プロジェクト・ファイナンスを可能とする制度、産業の社会的認知の促進ほか
- ・社会的な信頼と理解の促進：紛争の未然防止の充実、消費者教育の充実ほか
- ・国際化への対応：日本の不動産市場の透明性と公正性の確保ほか

#### **(2) 不動産業リノベーションビジョン**

1997(平成9)年6月、建設省建設経済局は「不動産業リノベーションビジョン」を取りまとめた。

不動産業の展開方向を、まちづくりの需要に応える、消費者ニーズをつかむ、資産デフレに対応する、新ビジネスを創出する、情報化の進展を取り込む、透明・公正な市場を整備するに置き、必要な施策として次のものを提示した。

- ・土地の有効利用化への対応：環境との調和、収益関連情報の提供ほか
- ・顧客本位の商品・サービスの提供：スケルトン貸し、リバースモーゲージほか
- ・地価変動に強い経営づくり：リスク・マネジメント、定期借地権の活用ほか
- ・ソフト重視型産業への発展：不動産マネジメント業、不動産投資顧問業ほか
- ・情報化への課題と対応方向：取引の安全性の確保や指定流通機構との将来的な関係ほか
- ・不動産投資市場の育成：市場形成のルール、情報サービスの充実ほか

## **2. 宅地建物取引業法 1995(平成7)年改正(第11次改正)**

1995(平成7)年4月19日法律67号による「宅建業法」第11次改正は、指定流通機構への物件登録義務を専任媒介契約まで広げ、同機構について業務規制を設け、法律上の位置づけを明確化した。

指定流通機構は、不動産流通市場の整備のために大きな役割を果たすことが期待されている。現在、指定流通機構は、4つの公益法人で全国をカバーしている。

### 3. 不動産特定共同事業法

#### (1) 制定理由と内容

不動産の共同投資事業スキームを用いた不動産小口化商品は、日本では地価バブル最盛期の1987(昭和62)年に初めて登場し、6,000億円を超える販売実績を上げた。しかし、事業者が倒産した場合には大きな被害が起きるなど社会問題になり、法による規制が必要であるとの認識が業界を含めて強まった。そこで、第1に不動産の共同投資事業について投資家(事業参加者)保護のためのルールを作ること、第2に不動産の所有と経営の分離の進展に伴い、事業の健全な発展を図ることを企図し、1994(平成6)年6月29日法律77号として「不動産特定共同事業法」が制定された。

不動産特定共同事業とは、不動産特定共同事業者(不動産会社等)と事業参加者(投資家)が共同して不動産取引を営み、当該不動産取引から生ずる収益の分配を行う事業である<sup>76</sup>。任意組合理型、匿名組合理型、賃貸型、外国法令型の4類型が規定されている。

不動産特定共同事業の許可を受けるためには、宅地建物取引業の免許が必要であり、最低1億円の資本金を有する法人でなければならない。

行為規制としては、業務管理者の設置、公告の規制、事業の実施の時期に関する制限、金銭貸付又はその媒介の禁止、約款に基づく契約の締結、クーリングオフ、財産の分別管理、守秘義務等が定められている。

#### (2) 不動産特定共同事業法の改正

制定当初の同法は、事業の内容、態様、これらの変更等に対して投資家保護の観点からかなり厳格な規制を課していた。その後、規制緩和により不動産特定共同事業の積極的活用を図る観点から数次にわたる改正がなされた。

まず、1997(平成9)年には、いわゆるプロ向けの規制緩和として、事業参加者が投資の専門家である場合に限り、事業実施の時期に関する制限や金銭貸付又はその媒介を禁止する規定が適用されない旨の緩和措置が講じられた。開発許可、建築確認等の前に不動産投資事業を実施することが可能になったことは、「宅建業法」の場合よりも制限が緩められたことを意味し、都市開発事業の資金調達に有効と考えられる。また、一般投資家向けの緩和措置として最低出資額制限が1,000万円から500万円に引き下げられた。

1998(平成10)年には、複数不動産を一括して一の不動産特定共同事業の目的とすることができるよう改正された。

1999(平成11)年には、出資単位の引下げ、第三者譲渡の解禁、対象不動産の変更・追加を許容(対象不動産変更型契約)する改正がなされた。

2000(平成12)年には、倒産隔離の仕組みを構築する改正がなされた。

2001(平成13)年には、最低出資額制限が撤廃されるとともに、商品単位の低額化により一般投資家による投資の増大が見込まれることから、その保護を徹底するため、契約成立前における説明義務項目が拡充された。

### 4. コンサルティング技能試験・登録制度

不動産業は、顧客の要望を聞き、それに叶う物件を紹介したり、手持ち物件の活用方法に関する相談に応じるなど、コンサルティングの要素を本来的に有している。わが国経済のソフト化の進展もあり、1980年代中盤(昭和60年前後)から不動産コンサルティング業務が重視されるようになった。こうした背景の下で、建設省の「21世紀の不動産業ビジョン」、「新・不動産業ビジョン」でも不動産コンサルティング能力の向上が主要課題の一つに挙げられ、省内に特別の研究委員会が設置され、「コンサルティングについての公的試験、その合格者の登録制度の必要性」を提案する報告書が取りまとめられた。

これに基づき建設大臣告示による不動産コンサルティング技能試験と、その合格者の登録制度が1993(平成 5)年度から実施された。実施機関として財団法人不動産流通近代化センター(現在の公益財団法人不動産流通推進センター)が指定された。

## 5. 賃貸住宅政策

### (1) 賃貸住宅管理

賃貸住宅の管理業務は、①地域密着型の業務であること、②定期的な収入による経営安定効果があること、③管理する賃貸住宅の居住者の将来の住宅取引に関する営業機会を得られることといった特徴がある。

全国宅地建物取引業協会連合会の1993(平成 5)年度調査結果によれば、中小不動産業者の8割が賃貸住宅について媒介と管理の両業務を行っていることが明らかにされた。

建設省もこの業務についての整備に努め、住宅宅地審議会の答申を受けて、1992(平成 4)年1月に「賃貸住宅標準契約書」、翌年3月に「住宅の賃貸借媒介等及び管理委託の標準契約書」をそれぞれ作成し、普及を図った。

### (2) 原状回復ガイドライン

**第12節**で述べるように、地価バブル崩壊後の賃貸住宅は供給過剰気味になり、借り手市場化し、競争激化の時代を迎えた。そして、それまでの賃貸借に関する慣習の見直しが進められる中で、退去時の原状回復費用への敷金充当の適正限度が問題化してきた。

そこで、建設省は1998(平成 10)年3月「原状回復をめぐるトラブルとガイドライン」を公表した。ガイドラインのポイントは、次のとおりである。

- ① 原状回復を賃借人の居住、使用により発生した建物価値の減少のうち、賃借人の故意・過失、善管注意義務違反その他通常の使用を超えるような使用による損耗・毀損を復旧することと定義した<sup>7)</sup>。
- ② 実務上トラブルになりやすいと考えられる事例について、判断基準を示すことにより、賃貸人と賃借人との間の負担割合等を考慮する上で参考になるようにした。
- ③ 賃借人の負担について、建物・設備等の経過年数を考慮することとし、同じ損耗等であっても経過年数に応じて負担を軽減する考え方を採用した。

ガイドラインは、2004(平成 16)年に改訂、2011(平成 23)年に再改訂されており、現在の構成は次のとおりである。

#### 第1章 原状回復に係るガイドライン

##### I 原状回復に係るトラブルの未然防止

##### II 契約の終了に伴う原状回復義務の考え方

#### 第2章 トラブルの迅速な解決に係る制度

#### Q&A

#### 第3章 原状回復に係る判例の動向

#### 参考資料

ガイドラインは、あくまでも指針であって、当事者に対し法的拘束力を直接に及ぼすものではない。しかし、判例・学説に沿って取りまとめられたものであり、裁判実務においても尊重されている。

#### コラム：原状回復に関する判例

賃借人に通常損耗の原状回復義務を負わせるには、賃借人に予期しない特別の負担を課すことになる通常損耗の範囲が賃貸借契約書の条項自体に具体的に明記されているか、仮に賃貸借契約書では明らかでない場合には、賃貸人が口頭により説明し、賃借人がその旨を明確に認識し、合意の内容としたものと認められるなど、通常損耗補修特約が明確に合意されていることが必要である。

(最高裁平成 17 年 12 月 16 日判決、裁判集民 218 号 1239 頁)

## 第10節 資産デフレ期の不動産税制

### 1. 土地重課税制の廃止

地価バブル期及び1991(平成3)年度税制改正(土地税制の抜本的改革)により導入された土地重課税の多くは、次のとおり、この時期に廃止された。

#### (1) 所得税

##### ① 超短期重課制度

土地ころがし(短期転売)を抑制するため、所得税・法人税について1987(昭和62)年度税制改正により導入されたこの制度は、1997(平成9)年12月31日をもって廃止された。

##### ② 短期譲渡所得の重課

土地の短期譲渡に係る事業所得の重課税制度は、1998(平成10)年1月1日から適用停止とされた。

##### ③ 長期譲渡所得の重課

土地の長期譲渡所得に対する税率が30%に引き上げられていたのを1998(平成10)年1月1日から元の20%に戻した。

#### (2) 法人税

##### ① 譲渡所得の重課

超短期重課制度の廃止は(1)①で述べたとおりであるが、土地の長期譲渡分に対する10%追加課税も1998(平成10)年1月1日から適用しないこととされた。

##### ② 負債利子の損金不算入

1988(昭和63)年12月31日以後に取得した土地等に係る負債利子を損金不算入とする措置は、1998(平成10)年1月1日以後取得分から廃止された。

#### (3) 相続税

##### ① 取得価額課税

1988(昭和63)年12月31日以後の相続からは、相続開始前3年以内に取得した土地等については取得価額で課税する制度は、1996(平成8)年度改正により廃止された<sup>78</sup>。

##### ② 小規模宅地の軽減率の引上げ

1992(平成4)年、事業用地は60%→70%、居住用地は50%→60%に減価率が引き上げられ、さらに、1994(平成6)年、次のように改められた。

- ・特定居住用宅地、特定事業用宅地、特定同族会社事業用宅地、国営事業用宅地は80%減
- ・その他の居住用宅地、事業用宅地、貸付用宅地は50%減

また、対象面積は1999(平成11)年度改正により特定事業用宅地、特定同族会社事業用宅地、国営事業用宅地について200㎡から300㎡に引き上げられた。

#### (4) 地価税

土地保有に対する国税として導入された地価税は、地価下落により税収が著しく減少し、土地の資産としての有利性の縮減と土地投機の抑制という政策目的にそぐわなくなったことから、1998(平成10)年1月1日以後課税が停止された。ただし、「地価税法」(1991(平成3)年法律69号)自体は存続している。

#### (5) 特別土地保有税

1973(昭和48)年改正により導入されたが、2003(平成15)年から課税を停止することとされた。この税もまた「地方税法」上の規定は存続している。

## 2. 固定資産税の1994(平成6)年度評価替え

固定資産税は毎年1月1日を基準日として課税されるが、評価額の変更(評価替え)は課税権者である市町村の事務負担を考慮して3年ごとに行われる。**第7章第6節4. (5)②**で述べたように、固定資産税評価を公示地価の2〜3割(全国平均の実績)から7割に引き上げることとされたが、それが最初に実施されたのは1994(平成6)年度評価替えであった。

評価替えの具体的手続は、標準宅地の価格算定において1992(平成4)年7月1日を鑑定時点とし、1993(平成5)年1月1日を価格認定時点とするために、鑑定時点以降の地価下落を考慮することとされた<sup>79</sup>。そうすると、価格認定時点から課税基準日たる1994(平成6)年1月1日までの大幅な地価下落が反映されなくなり、地価下落にもかかわらず増税されるという納税者にとって納得し難い現象が生じた。

その結果、固定資産税(土地)審査申出が前回の評価替えの時と比べて4倍近く増加し、全国で19,405件に達し、訴訟も累計で194件(うち東京都分は120件)に達した。

固定資産税評価を公示地価の7割に引き上げたことに伴う激変緩和措置は講じられていたが、それにもかかわらず納税者の反発が強かったわけである。

こうした状況を反映して、1997(平成9)年度評価替え、2000(平成12)年度評価替えでは相次いで大幅な激変緩和措置が講じられ、その結果、審査申出や訴訟は激減した。ただし、累次の激変緩和措置のおかげで法定税率1.4%の固定資産税の実効税率は国土交通省推計では2001(平成13)年度時点で商業地0.6%、住宅0.14%にとどまり、課税の適正化・均衡化という当初の政策目的は達成されていない。

## 3. 取得税の緩和

### (1) 不動産取得税

税率は4%であるが、2001(平成13)年6月30日までに取得した住宅とその敷地は3%とされた。

また、土地の課税標準は、1999(平成11)年12月31日までに取得したものは評価額の2分の1とされた。

なお、これらの軽減特例は期限が到来する都度延長されて現在に至っている。

### (2) 登録免許税

課税標準は固定資産税評価額とされているが、10分の4に軽減されていたのを1999(平成11)年度改正により3分の1に軽減された。

また、税率は保存登記が0.6%、移転登記は5%であるところ、同年度改正により特例対象住宅はそれぞれ0.15%、0.3%に軽減された<sup>80</sup>。

## 4. 住宅ローン控除

1968(昭和43)年に住宅取得控除として創設された制度が1999(平成11)年度改正により住宅ローン控除制度として全面改正された。

上述した特例対象住宅の取得又は一定の増・改築等をした場合<sup>81</sup>、これに要した一定の借入金の年末残高があるとき、居住開始から15年にわたり所得税額から控除できるものであり、その割合は居住開始から6年目までは1%、7年目から11年目までは0.75%、12年目から15年目までは0.5%であり、累計の減税額は最大587.5万円である。

この制度は、改正が加えられつつ現在に至っている。

## 第11節 資産デフレ期の不動産金融政策

### 1. 住専問題と金融危機

1992(平成3)年9月から翌年8月にかけて大蔵省銀行局による住宅金融専門会社の経営状況の実態把握の一環として住宅金融専門会社(住専)7社に対する第1次立入調査が実施され、住専の経営危機が表面化した。その後1994(平成6)年には、東京協和信用組合と安全信用組合が経営破綻し、2年後にはコスモ信用組合の破綻が続いた。さらに、兵庫銀行が破綻し、問題は地方銀行にまで拡大した。そこで、破綻した信用組合から事業譲渡を受け、預金者保護と債権処理を行うことを目的として、日銀、住友銀行、全信組連を发起人とする東京共同銀行が資本金214億9,500万円で設立された。この組織はその後、㈱整理回収銀行に商号変更し、1998(平成10)年からは銀行も資産買取の対象とし、不良債権処理を進めた。

1995(平成7)年の阪神・淡路大震災は金融業界にも影響を与え、同年夏、住専の資産劣化が一段と進み、銀行局の第2次立入調査で実質的な債務超過状態に陥っていることが判明し、住専7社は清算されることになった<sup>82</sup>。まず、翌年、預金保険機構に特定住宅金融専門会社債権債務処理勘定(住専勘定)が設けられ、平成7年度補正予算で6,850億円の財政支出が決定された。このうち6,800億円は確定済みの損失(1次損失)の穴埋め、50億円は住専勘定への出資である。そして、これを原資として7月26日に設立された(株)住宅金融債権管理機構(住専機構)が受け皿会社となり、住専の業務を引き継ぐこととなった。同機構が住専7社から譲り受けた住宅ローン債権は、債務者数13万9千人、債権額1兆2,197億円で、そのほとんどは正常債権であった。

そして、1996(平成8)年11月には、日本版金融ビックバン構想が打ち出され<sup>83</sup>、金融システム改革がスタートするが、アジア通貨危機が発生し、翌年11月3日に三洋証券がコール市場でデフォルトを起こした。同月17日には北海道拓殖銀行が破綻し、24日には山一證券が自主廃業した。そこで、平成9年度補正予算で公的資金枠30兆円が設けられた。その内訳は、破綻処理のため17兆円、予防的な資本注入13兆円である(第1次資本注入)。そして、預金保険機構に金融危機管理勘定が設けられ、大手21行に対し総額1兆8,156億円の資本注入が実施された。

しかし、不良債権問題は収まらず、1998(平成10)年10月13日には日本長期信用銀行が破綻し、同年12月13日には日本債券信用銀行が破綻した。そこで、政府は「金融機能の再生のための緊急措置に関する法律」(金融再生法。同年10月16日法律132号)、「金融機能の早期健全化のための緊急措置に関する法律」(早期健全化法。同年10月22日法律143号)を制定し、大手15行に対し総額7兆4,592億円の資本注入が実施された。また、翌年、住専機構と整理回収銀行が合併し、(株)整理回収機構(RCC)が設立された(預金保険機構の100%子会社)。

以上のように、バブル崩壊後の金融危機で大手銀行や地方銀行の経営健全化のために資本注入した公的資金の総額は約12兆円に達したが、全額完済された<sup>84</sup>。他方、買い取った債権の回収額は2015(平成27)年度末までの累計で10兆325億円に達しており、返済時の上乗せ分として得た利益も含めると、国民負担は回避されたと言える。いわば、バブルの後始末の一つである不良債権処理に血税を投入することは避けられた。

#### コラム：住専問題の本質

大蔵省OBで日本住宅金融社長を務めた庭山慶一郎氏は、著書「懐旧九十年 燃える魂の告白」毎日新聞社、2008年の中で次の趣旨を述べている。

- ① 都銀の住宅ローンは住専がやるという約束があった。
- ② 大蔵省はこれを無視して、都銀が直接住宅ローンを取り扱うよう指導した。
- ③ 大蔵省は、住専の行動をチェックする体制を作った。
- ④ 大蔵省は、住専業界の創設者である自分の了解を得ずに次々と住専を作ることを認めた。
- ⑤ 自分が住宅ローン債権信託を考案すると、大蔵省は、金融業界全体の重要問題であるとして金融制度調査委に持ち込んで、自分の自由なアイデアの実行を制限した。
- ⑥ 大蔵省は、自分の意見を徴することなく、総量規制という無謀な通達を出した<sup>85</sup>。

## 2. 公的住宅金融

住宅金融公庫は、バブル経済崩壊後の経済対策の一環として貸付限度額や特別割増貸付の限度額の引上げ、融資条件の緩和等により融資規模を拡大していった。

特に、「生活大国五箇年計画」を受けて1993(平成5)年度から特例措置として「ゆとり償還制度」を導入した。これは、持家取得層の若年化に対応するために導入された制度であり、償還期間の当初5年間の返済額を軽減することにより融資可能額を増加させるよう設計されていた<sup>86</sup>。しかし、ゆとり償還は総債務負担額を増加させるものであり、債務者の収入が不安定化すれば破綻するリスクが大きい制度である。実際、その後の雇用環境の急速な変化により1995(平成7)年度から適用条件が厳格化され、2000(平成12)年度には廃止された。

公庫融資は、1992(平成4)年度から急増し、1994(平成6)年度には、民間を含めた新規貸出額全体の44.6%を占めるに至った。しかし、後述するように民間金融機関が公庫融資の基準金利を下回る住宅ローンを販売したことにより、借換えによる任意繰上償還が急増し、翌年度の任意繰上償還額は約10兆円に達した。また、景気低迷の長期化・深刻化に伴い債務者の収入が減少するなどしたことにより、公庫においても不良債権問題が顕在化し、改革を迫られることになった(第9章第13節2.参照)。

## 3. 民間住宅金融

地価バブル期に大きく伸びた民間住宅ローンは、地価高騰による買い控えと金融引き締めにより1990(平成2)年度以降3年連続して新規貸出が減少したが、1993(平成5)年度は新設住宅着工戸数の回復により前年比25.4%増となり、以後増加傾向に転じた。

その後の民間住宅金融の拡大を促進したのは、金利や金融商品の規制緩和であり<sup>87</sup>、大蔵省は1994(平成6)年7月29日付通達「住宅ローンの取扱いについて」を発出し、それまで実質的に長期プライムレートとの連動が義務付けられていた変動金利型住宅ローンについて<sup>88</sup>、その制約を撤廃し、住宅ローン金利及び商品性を自由化した。これを受けて民間金融機関は、住宅金融公庫の基準金利を下回る変動金利型住宅ローンの取扱いを開始した。特に、一定期間を固定金利とし、その後変動金利に移行する固定期間選択型住宅ローンが人気を浴びるようになった。

新型住宅ローンの特徴は、融資限度額や融資期間の独自性が見られること、返済方法や金利の固定・変動の選択肢の多様化が実現したことである。

さらに、特殊法人改革による公庫融資の段階的縮小もあって、国内銀行の総貸出に占める住宅ローンの割合は上昇し、ミニバブル直前の新設住宅着工戸数の増加と相俟って民間住宅ローンは総量でもシェアでも拡大基調を辿った。

## 第12節 資産デフレ期の不動産市場と不動産業

### 1. 新設住宅着工戸数の動向

1987(昭和62)年度には172.9万戸と歴代3番目に高い戸数を記録した新設住宅着工戸数は、地価バブル期末期には減少傾向に転じ、1991(平成3)年度には19.5%減の134.3万戸にまで落ち込んだが、翌年度から回復傾向に転じた。

1996(平成8)年度は、翌年4月の消費税引上げ前の駆け込み着工により163万戸にまで増加したが、翌年度は、その反動減や雇用不安、景気の先行き不透明感もあり、17.7%減の134.1万戸と大きく落ち込んだ。

その後は120万戸前後と横這いで推移するものの、ミニバブル直前の2005(平成17)年度には124.9万戸に達するほど増加傾向に転じた。

## 2. マンション市場

### (1) 市場の動向

この時期は、地価下落による販売価格の低下や都心回帰傾向が見られ、第2次取得層の買替え需要の減退をカバーするどころか、上回るほど第1次取得層の需要が顕在化した。特に、首都圏市場ではそれまで年間5万戸が市場規模と見られていたが、8万戸を超える大量供給が続き、需要側もまたこれを受け入れたのである。

第2の特徴は、1994(平成6)年頃からマンションの大規模化や高層化が進んだことである。

第3の特徴は、「借地借家法」により創設された定期借地制度を活用して定借マンションが登場したことである。

1993～94(平成5～6)年の第6次ブームは、主として低価格化、低金利、都心回帰、商品企画の向上を特色とし、第1次取得層をターゲットとするものであった。

1995～96(平成7～8)年の第7次ブームは、金利先高見通し、消費税率引上げ前の駆け込み需要によるものであった。

こうしたマンションブームの結果、1990(平成2)年末時点で199.7万戸だった全国のマンションストックは、1998(平成10)年末には351.9万戸にまで増加した。

その後、1999(平成11)年からは、低金利と住宅ローン減税のおかげでマンション市場は再び好調期に入った。

### (2) マンションの品質向上

地価バブル崩壊後、戸建て住宅においても各種の面で品質向上が図られたが、マンションについて1998(平成10)年10月の日本高層住宅協会の「マンションにおける付帯設備調査」によれば、次のような点が見られる<sup>89</sup>。

- ・安全性：設備面ではオートロックが96.7%、サービス面では民間の警備会社と契約したセキュリティ・マンションが67.1%
- ・利便性：宅配ボックスが94.3%
- ・情報化：CATV対応が52.5%

## 3. 流通市場

新規住宅分譲は、一般企業が財務リストラのために放出した土地をタネ地にする形で、耐震偽装事件やリーマンショックまでは比較的好調に推移した。

また、既存住宅流通も緩やかに増加した。

この時期には、新興デベロッパーの台頭も目立った。また、戸建て住宅については、いわゆるパワービルダーの台頭があった。

2000年代に入ると、国民の所得が伸び悩む中で、住宅市場は一次取得者向けの比較的低価格物件と高額所得者向けの高額物件の二極化現象が見られるようになった。他方で、海外投資家の動きが活発化して時期でもあり、その傾向は現在に至り、一層強まっている。

## 4. 賃貸住宅市場

わが国の住宅市場は持家取得が主流であるが、1980年代(昭和50年代中盤)に入ると、世帯の小規模化、若年・単身世帯の増加により賃貸住宅需要も増大し、地価バブル期には低金利、宅地並み課税、相続税の節税対策として貸家ブームが生じ、新設住宅着工戸数の半数近くを貸家が占める時期もあった。

しかし、地価バブル崩壊後は供給過剰気味になり、借り手市場化し、競争激化の時代を迎えた。そして、それまでの賃貸借に関する慣習の見直し<sup>90</sup>、新たなサービスの導入の工夫などが進められた。

**第9節5. (2)**で述べたように、退去時の原状回復費用への敷金充当の適正限度が問題化してきた。

業界でもこうした状況変化に対応する動きが活発になり、1991(平成3)年11月に全国賃貸管理業

協会、翌年5月には賃貸住宅管理業協会が設立され、1995(平成7)年4月、両協会が合併し、社団法人日本賃貸住宅管理業協会(日管協)が設立された。

#### コラム：賃貸住宅建設の誘因

- ① 金融資産に対する有利性：相続財産評価において、金融資産は額面そのものが評価額とされ、課税の対象となるが、土地は国税庁路線価により評価され、路線価は地価公示の8割水準であるから市場価格より低い。また、建物は推定再建築価格であり、一般に市場価格より低い。不動産市場が好調の時は特にこれらとの乖離が大きく、金融資産を不動産に置き換える方が課税上有利と考えられている。
- ② 債務控除：借入金等の債務は相続財産から控除されるので、親が融資を受けて賃貸住宅を建設した後に相続が発生すると、そのローン残高を控除した正味の財産に相続税が課税されることとなり、借入金があった方が相続税負担は軽減される。
- ③ 貸家建付地控除：自己の所有地に賃貸住宅を所有して賃貸している場合、その土地を貸家建付地というが、その評価額は(借地権割合×借家権割合)分だけ控除されるので、自己使用に比して相続税負担が軽減される。
- ④ 小規模宅地：第10節で述べたように、一定面積以下の宅地の評価額がかなり軽減される分、相続税負担も大きく軽減される。

## 5. オフィス市場

資産デフレ期にあってもオフィスビル床面積は引き続き着実に増加し、その結果、近・新・大物件に押されて遠・古・小物件を中心に空室率が上昇した。

また、新規ビルの間でも競争が激化し、欧米流のフリーレント等の導入もあり、実質賃料水準は通減傾向が続いた。

この時期の特徴として、非住宅分野の賃貸ビジネスにおいて、オフィス以外に商業施設、物流施設、ホテル、高齢者向け施設等多様な分野への進出を挙げることができる。こうした新たなビジネス展開の流れは現在に至っている。

## 6. 日本型金融ビッグバン

1985(昭和60)年5月1日、米国で株式売買手数料の自由化を中核とする証券取引制度改革が実施された<sup>91</sup>。これにより手数料引下げ競争が進む一方で新たな証券化商品が登場し、不動産市場においては銀行融資(間接金融)ではなく証券発行による資本市場からの資金調達(直接金融)が拡大し、パートナーシップやREITが大きく伸びた。

英国では、経済回復政策として金融ビッグバンが翌年10月から開始されたが、その内容は証券取引と取扱手数料の自由化等の証券取引制度改革であった。この改革により外国資本のロンドン市場参入が活発化し、衰退した英国経済は繁栄を取り戻した。

こうした状況に触発されて1996(平成8)年11月に橋本総理が提唱した日本型金融ビッグバンは、フリー(自由な競争)、フェア(公正、情報公開、透明性)、グローバル(国際標準)の3原則の下に、1998(平成10)年4月以降、「外為法」の改正施行、銀行・証券・保険の相互参入、**第9節3. (2)**で紹介した「不動産特定共同事業法」の改正施行、「特定目的会社による特定資産の流動化に関する法律」(SPC法)の制定施行などの施策が相次いで展開された<sup>92</sup>。

市場サイドでもこれを受けて、SPC手法による不動産の証券化、不動産投資顧問会社の設立、不動産取引におけるデュー・デリジェンスの導入<sup>93</sup>、バイヤーズ・エージェントの必要性提起など新たなビジネス活動が活発化した。

このような動きは、地価バブル崩壊とその後の景気低迷により大量発生した不良債権・不良資産対策の切り札としての機能を発揮するとともに、新たな市場・ビジネスの創造という未来志向的な意味でも大きな役割を果たしたと評価できよう。

## 第8章のまとめ

資産デフレ期においては、土地政策の目標が「地価の抑制」から「所有から利用」へと大転換し、各種政策の主眼も、地価対策から土地の利用重視、取引の円滑化に移った。

それと同時に、規制緩和という国政全般の潮流が不動産政策分野において最も顕著に現われた。

法制面では、「借地借家法」が制定され、新たな土地利用権としての定期借地権を創設した。また、「不動産特定共同事業法」、「SPC法」など不動産業の新地平を開く法律が制定・改正された。さらに、環境、高齢化、分権化など新たな分野に関わる法制が導入され、立法構造における多様化、複雑化が進行したのが資産デフレ期の特徴である。

阪神・淡路大震災によりわが国の都市の弱点が改めて認識され、復興のための対応策が採られたが、これ以降、防災が不動産政策における新たな、かつ、重要な課題となった。

資産デフレ期の住宅法制は、いわゆる市場化が進められたのが最大の特徴であり、民間土地所有者の賃貸住宅に対する援助を行いつつ公的な賃貸住宅として活用する「特定優良賃貸住宅法」や借上型賃貸住宅を導入する「公営住宅法」改正のように、官主導の従来の手法とは異なった新たな手法の立法が重要である。

この時期の不動産業法は、新しい不動産業の姿を示している。「宅建業法」改正では、指定流通機構の業務準則が定められ、業態の情報化を進展させるための制度整備が行われた。また、不動産取引法制の最大の特徴は、前述した「不動産特定共同事業法」や「SPC法」制定など不動産投資関連法制が整備され、不動産の金融化・流動化が画期的に進展したことである。これら法制は、「所有から利用へ」という土地政策の大目標の転換に即応し、土地の有効利用を促進するための手法のひとつとして導入されたという面と、バブル経済崩壊後のいわゆる金余り現象に対応し、国内資金の有力な投資先を開拓するという面とがある。

不動産税制については、地価バブル期に断行された土地税制の抜本改革により導入された地価税をはじめとする重課制度が、景気対策と規制緩和の一環として停止ないし従前の制度に戻された。

金融面では、住専問題と金融危機は金融政策における戦後最大の課題であり、その対応に腐心する一方で、日本型金融ビッグバンによる新たな市場・ビジネス創造の動きも見られた。

### 【参考文献】（第1章～第7章及びこの章の本文と注で紹介したもののほか）

- ・不動産業ビジョン研究会「新不動産業ビジョン」ぎょうせい、1992年
- ・寺田逸郎「借地・借家法の改正について」『民事月報』47巻1号、1992年
- ・日本住宅総合センター「開発利益還元論 都市における土地所有のあり方」1993年
- ・稲本洋之助編「定期借地制度の研究」財団法人日本住宅総合センター、1994年
- ・清水達雄「バブル現象と土地・住宅政策」住宅新報社、1994年
- ・土地総合研究所「定期借地権活用住宅研究会報告書」1995年、1996年、1997年各年
- ・建設省建設経済局不動産課不動産市場整備室「不動産業リノベーションビジョン報告の概要」不動産流通近代化センター「住まいとまち」89号、1997年
- ・稲葉威雄・内田勝一・澤野順彦・田尾桃二・寺田逸郎・水本浩「新 | 借地借家法講座」〈全3巻〉日本評論社、1998～1999年
- ・国土庁土地局監修「土地政策の新たな展開」ぎょうせい、1998年
- ・山野目章夫「建物区分所有の構造と動態―被災マンションの復興」日本評論社、1999年
- ・資産評価システム研究センター「地方税における資産課税のあり方に関する調査研究報告書―地方分権時代の固定資産税制度のあり方について―」2000年
- ・大浜啓吉編「都市と土地政策」早稲田大学出版部、2002年
- ・小澤道一「〈第二次改訂版〉逐条解説土地収用法」ぎょうせい、2003年
- ・小柳春一郎「震災と借地借家」成文堂、2003年
- ・鎌田薫・道垣内弘人・安永正昭・始関正光・松岡久和・山野目章夫・熊谷則一・藤井健「不動産法セミナー（第7回・第8回）事業用借地権の使い勝手（上・下）」ジュリスト No. 1299・No. 1300、2005

年

- ・鶴光太郎「日本の経済システム改革 『失われた15年』を超えて」日本経済新聞社、2006年
- ・安田信之助編著「地域発展の経済政策－日本経済再生へ向けて－」創成社、2012年
- ・松尾弘・山野目章夫編「不動産賃貸借の課題と展望」所収、周藤利一「定期借地権制度の課題」、山野目章夫・秋山靖弘・大西誠・周藤利一・吉田修平「座談会(1) 定期借地権をめぐる諸課題」商事法務、2012年
- ・安井礼二「日本の住宅金融史概観(8)・(9)」プロGRESS「Evaluation」No.53・54、2013年・2014年
- ・政策史検証実行委員会「山本繁太郎とその時代」2016年
- ・大木祐悟・佐藤啓二「定期借地権付住宅の今日的意味～定期借地権付住宅実態調査に見る定期借地権の変遷からの考察」土地総合研究所「土地総合研究」第25巻第2号、2017年

<sup>1</sup> 「失われた15年」、「失われた20年」と言う識者もいる。

<sup>2</sup> 2003(平成15)年版経済白書によれば、1989(平成元)年末から2001(平成13)年末までに土地と株価によって生じたキャピタルロス、1,330兆円に達するという。

<sup>3</sup> 長谷川徳之輔明海大学不動産学部名誉教授の主張である。

<sup>4</sup> ソフトランディング論の背景には、地価は数年後に回復するとの期待があった。土地神話はまだ死んでいなかったのである。この結果、最終的に自力解決は不可能となり債権者や納税者の負担によらざるを得なくなった。

<sup>5</sup> 鶴光太郎77頁。

<sup>6</sup> 政府組織も改編が行われ、1998(平成10)年6月に金融監督庁、同年12月に金融再生委員会が発足し、金融機関の検査、処理、公的資金の注入が行われた。2000(平成12)年には金融監督庁と大蔵省銀行局が合体し、金融庁が発足した。

<sup>7</sup> 「国土の均衡ある発展」を図るという任務規定があった「国土庁設置法」が廃止され、国土空間を総合的に所管する任務が弱いものとなった一方、農林水産省設置法に「農山漁村及び中山間地域等の振興」が明示された結果、国土空間の縦割り管理が強化されたとの指摘がある。川上征雄「国土計画の変遷」鹿島出版会、2008年、113頁。

<sup>8</sup> 1990年代の不良債権問題が日本経済全体にとってかなり重要であったにもかかわらず、初期時点ですばやく、かつ、徹底的に問題解決を図ることができなかったのは、不良債権が集中した不動産などの部門で不良債権が処理されるどころか、当該部門にさらに融資が継続するという「追い貸し」が起こったためであるとの指摘がある。鶴光太郎85～86頁。

<sup>9</sup> 1994(平成6)年7月5日閣議決定「今後における規制緩和の推進等について」

<sup>10</sup> 「取得」とは、所有権の移転による取得のみならず、借地権の設定も含む。このような用法は、税法など他の立法でも見られる。

<sup>11</sup> 一坪運動は、1筆の土地又はその一部を多数の者が贈与等により所有権移転を受け共有地とするものであり、立木トラストは多数の者が立木の所有権を取得するものである。「立木ニ関スル法律」(1909(明治42)年4月5日法律22号)により登記をすれば、独立の不動産として扱われる。いずれも、極めて小規模の不動産を多数の者が共有することにより、公共事業施行者の用地取得を妨げようとする手法である。

<sup>12</sup> 「民法」207条「土地ノ所有権ハ法令ノ制限内ニ於テ其土地ノ上下ニ及ブ」

<sup>13</sup> 資産デフレ期に地価バブル対策とは奇異に感じられようが、**第6章第8節2.**で述べたように「新都市計画法」制定時からの懸案であった市街化区域内農地の宅地並み課税の本格実施が地価バブル期に決定され、その実施時期がバブル崩壊後に到来したものであり、公共政策論に言う政策実施のラグの問題が典型的に現われた事象である。

<sup>14</sup> 都市再生については、その後の動向も含め**第9章**で取り上げる。

<sup>15</sup> 当時は機関委任事務であった。これが自治事務に変わるのは**第3節2. (2)**で述べたとおりである。

<sup>16</sup> 渡辺俊一教授は「二層二段の都市計画システム」と表現される。

<sup>17</sup> この制度の背景には、ダウンゾーニングの発想がある。

<sup>18</sup> 法で定める手続以外の住民参加手続を条例で追加できるようになった。

<sup>19</sup> 接道要件等を満たさない密集市街地に対する救済的措置である。次項**(4)⑤**も同様である。

- 20 各地方公共団体は「行政手続条例」を制定し、「行政手続法」と同様の内容を規定している。
- 21 従って、強制力を持たせるには、指導要綱の内容を条例化することが必要になる。
- 22 1981(昭和56)年5月30日以前の基準は旧耐震と呼ばれる。
- 23 こうした画期的内容は、建設省住宅局の担当課長であった山本繁太郎住宅政策課長のリードによるところが大きい。政策史検証実行委員会「山本繁太郎とその時代」2016年、22～24頁。
- 24 資金調達可能額とは、中堅勤労者が自己の貯蓄額を充当した上で住宅金融公庫から限度額いっぱい借入れ、さらに民間金融機関から住宅ローンを借り入れた場合の合計額であり、個人が住宅を取得するために調達できる限度額を示したものである。つまり、住宅価格がこの限度額より安ければ購入できるが、高ければ取得できないという限界を示すものである。また、住宅取得能力とは、資金調達可能額と住宅価格との比であり、この数字が1を超えていれば、中堅勤労者の住宅取得はマクロ的には可能ということになる。
- 25 持家にも適用されるという点で、借家政策との均衡も欠く。
- 26 安部首相が経済界に対し賃金の引上げを要請していることは、まさに労働分配率の変更を求めるものである。
- 27 「大都市法」は、1990(平成2)年6月29日法律62号で題名が一部変更され、「大都市地域における住宅及び住宅地の供給の促進に関する特別措置法」となった。この改正により国土交通大臣は、住宅及び住宅地の供給基本方針を策定し(3条の2)、それに基づき東京都、大阪府等三大都市圏の都府県が供給計画を定めることとなった(3条の3)。
- 28 東京都では、「都民住宅」という名称で募集しているが、一般には、「特優賃」と呼ばれる。
- 29 ただし、新法施行前に設定された借地契約・借家契約の更新等については旧法が適用される。
- 30 閣議決定された法案では更新後の存続期間は一律に10年とされていたが、社会党の要求を自民党が受け入れて、最初の更新に限り20年に延長された経緯がある。
- 31 一般には、本文のように説明されるが、建物譲渡特約付借地権は普通借地権でも一般定期借地権でも設定できるので、前者の場合には契約更新もあり得る。
- 32 水本浩立教大学名誉教授を座長とする研究会により作成された。
- 33 林道三郎不動産鑑定士を座長とし、定期借地権を活用した事業の収支分析、分譲価格の資産等を行い、事業モデルを提案した。
- 34 住宅デベロッパー、ハウスメーカー等が参加した。事務局は都市農地活用支援センターに置かれた。
- 35 建設省内に置かれた研究会で稲本洋之助東京大学名誉教授を座長として検討、作成した。
- 36 土地総合研究所「定期借地権活用住宅研究会」(座長：稲本洋之助東京大学名誉教授)
- 37 1993(平成5)年～2004(平成16)年は定期借地権普及促進協議会、2005(平成17)年～2009(平成21)年は国土交通省、2010(平成22)年以降は都市農地活用支援センターと定期借地権推進協議会が調査の実施主体である。
- 38 前掲注13の研究会での成果。
- 39 前掲注13の研究会での成果。
- 40 公社が定期借地方式を希望する地主と借地人を登録して仲介するシステム。
- 41 土地総合研究所「定期所有権のあり方と活用方策に関する研究会」(座長：稲本洋之助東京大学名誉教授)
- 42 公団が取得し整備した敷地を一般定期借地権によって民間事業者賃貸し、民間事業者がその上に賃貸住宅(集合住宅)を建設して供給する制度。
- 43 「公有地の拡大に関する法律」17条1項2号に規定する「造成事業」により造成された土地の処分は所有権の移転を意味するものであると解されており、同号により造成した土地に定期借地権を設定することはできないとされていた。
- 44 山野目章夫早稲田大学教授を座長とする研究会で、定期借地権を取り巻く状況変化と論点をまとめた。
- 45 借地人は、借地期間中は地代を払う必要がなく、事実上、土地所有者のように利用できるため、日本版リースホールド方式と言われる。
- 46 前掲注20の研究会で、定期借地権の存続期間、税制上の措置についてまとめた。
- 47 2010(平成22)年以降は、定期借地権推進協議会の協力の下で供給量を把握している。
- 48 正確には、従前の事業用借地権の存続期間を10年以上30年未満に改め(23条2項)、30年以上50年

未満の普通借地権に定期借地の特約を付けることを許容し(23条1項)、50年以上は一般定期借地権を活用することにより、事業用定期借地の存続期間を切れ目なく設定可能にしたものである。したがって、いわゆる事業用定期借地権には、3条の借地権に定期の特約を付したタイプと3条の特例タイプと2種類存することになる。23条のタイトルが事業用定期借地権等となっているのもそうした事情による。

<sup>49</sup> 国土交通省「平成29年版土地白書」16頁。

<sup>50</sup> 定期借地権推進協議会のHPに事例が紹介されている。<http://teikishakuchi.com/case/>

<sup>51</sup> 前掲土地白書、16頁。

<sup>52</sup> 法律学者の中にも正当事由制度が窮屈であることを理由に定期借家に賛成する論者も少数存在した。

<sup>53</sup> 同法の実質的な法律事項は定期借家に係る「借地借家法」の改正条項のみである。

<sup>54</sup> 「民法」604条が建物賃貸借契約に関して適用されないことになったため、期間は50年でもかまわな

い。

<sup>55</sup> 条文の公正証書は例示であり、書面であればよい。

<sup>56</sup> この方式の原型を創案した方に筆者が伺ったところによると、銀行が地主に融資するに当たり、その担保的意味で不動産会社に長期借上げを求めたことがきっかけであったという。

<sup>57</sup> 地方公共団体の補助金の半分は国が負担する。

<sup>58</sup> 「民法」251条「各共有者ハ他ノ共有者ノ同意アルニ非サレハ共有物ニ変更ヲ加フルコトヲ得ス」

<sup>59</sup> **第5節8.** 参照。

<sup>60</sup> 「民法」90条（公序良俗規定「公ノ秩序又ハ善良ノ風俗ニ反スル事項ヲ目的トスル法律行為ハ無効トス」

<sup>61</sup> 建ぺい率や容積率が不足する既存不適格の解消策として、また、余裕分がある場合に敷地の一部を売却して建替え資金の確保策として活用できるようになった。

<sup>62</sup> 「民法」566条、570条。

<sup>63</sup> 「民法」634条、638条。

<sup>64</sup> そこで処理される紛争の対象は評価書に記載された事項に限定されない。

<sup>65</sup> 個人大家が事業者に該当するかという点について、筆者が機構在籍時に国土交通省を通じて消費者庁に尋ねたところ、「税法上の扱いと異なり、賃貸住宅の戸数を基準として一律に事業者性を決定することはできず、個別の事情に応じて判断する」旨の回答を得た。

<sup>66</sup> 「宅建業法」は39条で手附解除、40条で瑕疵担保責任についての特約の制限等を規定し、それらに反する特約で買主に不利なものは無効とする規定を置いている。しかし、業務に関する禁止事項を規定する47条に違反した場合の契約の効果については規定がない。

<sup>67</sup> 例えば、大阪簡裁2003(平成15)年10月16日判決(判例集未登載)では、6ヶ月間入居した物件を解約したところ、本件賃貸借契約の特約に基づき敷金40万円のうち30万円を差し引かれた賃借人が敷金の返還を求めた事例について、入居の長短にかかわらず一律に保証金を差し引くこととなる敷引特約は、「民法」等他の関連法規の適用による場合に比し、消費者の利益を一方的に害する条項であり、「消費者契約法」10条により無効であるとし、敷金の返還を命じた。

<sup>68</sup> 「民法」395条の旧規定は、「第602条ニ定メタル期間(通常ノ土地賃貸借ハ5年、建物賃貸借ハ3年)ヲ超エサル賃貸借ハ抵当権ノ登記後ニ登記シタルモノト雖モ之ヲ以テ抵当権者ニ対抗スルコトヲ得但其賃貸借カ抵当権者ニ損害ヲ及ホストキハ裁判所ハ抵当権者ノ請求ニ因リ其解除ヲ命スルコトヲ得」と規定していた。

<sup>69</sup> 死者・行方不明者6,433名、負傷者43,773名、住宅被害512,846棟、うち全壊104,900棟、建物被害4,849棟であった。

<sup>70</sup> この課題が解決されたのは、東日本大震災を契機として行われた同法の廃止を含む立法措置によってである。

<sup>71</sup> 災害復興公営住宅は、兵庫県や神戸市等が自ら建設して供給するものと、住宅・都市整備公団が建設した賃貸住宅を自治体が借り上げて供給する二つの方式があった。後者は借上げ期間が20年とされたため、入居当時は職に就いていた被災者が年金生活者となった段階での期間終了後の家賃上げが問題となっている。

<sup>72</sup> 東日本大震災では、個人の住宅ローンや事業ローンの二重ローン問題について一定の措置が講じられた。

<sup>73</sup> 震災前に土地区画整理に関する合意形成がかなりの程度進んでいた真野地区は、震災後速やかに都市

計画決定できたのに対し、他の地区の中には相当期間を要した所も見られた。

74 優良建築物制度の目的は文字通り優良な建築物の新築に対し容積率のボーナス等を認めるものであるが、被災マンションの再建のために拡大解釈して適用されたものである。

75 これは、「大都市法」の手法を受け入れたものである。

76 例えば、不動産会社があるマンションについて共有持分権を投資家に販売し(出資を受け)、不動産会社がそのマンションの賃貸等を受託し、最終的には売却してその収益を投資家に分配する事業である。

77 物件が契約により定められた使用方法に従い、かつ、社会通念上通常的使用方法により使用していればそうなのであろう状態であれば、使用開始当時の状態よりも悪くなっていたとしてもそのまま賃貸人に返還すればよいとする判例・学説の考え方に沿ったものであり、「経年劣化」「通常損耗」は賃貸人の負担とする考え方である。

78 この制度について、大阪地判1995(平成7)年10月17日・判例時報1569号39頁は、土地の取得価額が相続開始時の時価の2倍以上で、相続税額も時価を上回る事案で同制度を適用すべきでないと判示した。

79 具体的には、一定地域ごとにまとめて一律に引き下げる簡便な調整法が採用された。

80 特例対象住宅とは、50㎡以上の新築、中古住宅で、中古は耐火は築後25年以内、その他は20年以内に限る。この特例も延長されて、今日に至っている。

81 増築、改築又は大規模な修繕・模様替えで工事費が100万円を超えるもの、増・改築後の面積が50㎡以上になる住宅。

82 1996(平成8)年1月時点で住専7社等の不良債権の総額が9兆5千億円に上ることが判明し、不動産融資の9割が焦げつきと言われた。

83 従前の金融改革が利子の自由化や新商品に対する規制緩和にとどまっていたのに対し、英国の金融ビッグバンを参考にした今回の改革は、都市銀行、損保、生保、証券といった業の垣根を取り払う抜本的な自由化を志向するものであった。

84 2015(平成27)年6月にりそな銀行が公的資金を完済し、資本注入はようやく終わりを告げた。

85 これらの見解に対する評価はいろいろあろうが、銀行と住専の関係で重要な論点は、銀行の不動産関連融資に対する大蔵省の関与が強化された後、銀行はその対象外である住専(自分の子会社でもある)を通じて迂回融資を展開したという事実である。

86 制度設計の前提として、終身雇用、年功賃金、退職金などわが国のこれまでの雇用システムが維持されることが想定されていた。

87 欧米からの圧力を受け、1994(平成6)年7月5日に閣議決定された「今後における規制緩和等の推進について」における金融・証券・保険関係の規制緩和事項の中に「住宅ローンの金利及び商品性が自由であることの明確化を図ること」が示された。

88 1983(昭和58)年4月の経済対策閣僚会議で、住宅建設を促進する上で金融機関の住宅ローンの固定金利貸出に伴う金利リスクを回避することを主眼に、変動金利型住宅ローンの取扱いが承認され、同年4月27日付通達「変動金利型住宅ローンの取扱いについて」が発出されたが、この通達を廃止したのである。

89 同調査は、1990～97年間に首都圏で供給されたマンションを対象としたものである。

90 権利金・敷金・礼金・更新料などの一時金の減額や無料化、敷金・礼金無料のゼロゼロ物件も現われた。

91 実施日に因んで「メーデー」と呼ばれる。

92 証券化については、その後の展開も含め、**第9章**で取り上げる。

93 取引対象物件に対し、法的・経済的・物理的観点からそれぞれの専門家(弁護士・不動産鑑定士、一級建築士等)が調査・分析・評価する手続をいう。