

# 不動産政策立法の展開に関する考察

周 藤 利 一\*

## Consideration on the development of real estate policy legislation

Toshikazu Suto

The purpose of this paper is to focus on the legislative field of real estate policy in Japan and consider it from a historical perspective. The author refers the legislations targeting real estate which are related to urban land use as real estate policy legislations.

The structure of this paper is as follows : Chapter 2 gives a bird's-eye view of the historical development of real estate policy legislations and extracts its characteristics and achievements from its relationship with Japanese economy and society.

Chapter 3 discusses the transformation of land policy and the real estate policy legislations.

In Chapter 4, among the recent real estate policy legislations, the author extracts "Special Land Law of Unknown Owner", "Civil Law (Inheritance Law)", "Urban Regeneration Special Measures Law" and rental housing related legislations which are classified as those that have contemporary characteristics in relation to the change of land policy discussed in the previous chapter and considers the transformation of real estate policy legislations.

### 目次

1. はじめに
2. 不動産政策立法の歴史的展開
3. 土地政策の転換と不動産政策立法のあり方
4. 不動産政策立法の変容

### 1. はじめに

本稿は、我が国における不動産政策の

うち立法分野に焦点を当てて、歴史的視点から考察することを目的とする。そして、不動産を対象とする立法中、都市的土地利用に関わるものを不動産政策立法と呼ぶこととして、考察を進める<sup>1)</sup>。

本稿の構成は、以下の通りである。

第2章では、不動産政策立法の歴史的展開を俯瞰的に考察し、その特徴や成果を経済社会との関係の中から抽出する。

第3章では、土地政策の転換と不動産政策立法のあり方について論じる。

---

\* 明海大学不動産学部教授

<sup>1)</sup> 不動産に関する政策や立法を対象とする研究、文献は枚挙にいとまがないが、本稿で引用、参照するもののほか、特に土地を対象とする基本的なテキストの例を挙げると、法律学において渡辺・稲本(1982・83)、乾(1990)があり、法と政策に関し成田(1989)があり、都市計画に関し石田(1990)があり、経済学において野口(1989)、西村(1995)がある。

第4章では、近時の不動産政策立法のうち、前章で論じた土地政策の転換に関連して、今日の特徴を特に有するものとして、「所有者不明土地法」、「民法（相続法）改正」、「都市再生特別措置法」及び賃貸住宅関連法制を取り上げて、不動産政策立法の変容について考察する。

## 2. 不動産政策立法の歴史的展開

### 2-1. 明治期の不動産政策立法

改めて確認するまでもなく、明治時代は日本の近代化がスタートした時期である<sup>2)</sup>。明治期の不動産政策立法の特徴は、第一に、近代法的な土地所有権を創設したことである<sup>3)</sup>。江戸時代では土地に関する権利関係が地域的・慣習的に様々だったが、1873（明治6）年の地券制度と1898（明治31）年に施行された「民法」により土地法制度の基礎が築かれた。

第二の特徴は、「自由な土地所有権」を創り出したことである<sup>4)</sup>。明治初年には、不動産に対する江戸時代の各種の法令上・慣習上の制限や、地方ごとの慣習を大幅に整理し、撤廃した。この時期には、土地所有権と用益権の調整を図ったり、土地利用の自由を制限するような法令は、ほとんど見ることができない。土地所有者は、売買も、担保も、貸付も、建

築も、利用しないことも自由になり、義務としては、地租の納税が唯一とってよいほどであった。1888（明治21）年に「東京市区改正条例」が制定され、西欧的近代都市計画の端緒が生まれたが、これも土地利用制限という面には及ばなかった<sup>5)</sup>。明治憲法は、「日本臣民ハ其ノ所有権ヲ侵サルルコトナシ」と規定し、所有権保障を定めた。

こうした不動産政策立法による成果は、自由な土地所有権が創出された結果、都市においても農村においても大土地所有が形成されたことである<sup>6)</sup>。大土地所有者は、自ら利用するために所有するのではなく、もっぱら借地、小作を通じて他人に利用させて収益を上げることが追求したのであり、そこにおいて土地所有権と用益権の調整が必要であったが、「民法」は、所有権と用益権の調整という点では、所有権有利に傾いた法であり、その後修正を必要とすることになった。

もう一つ見逃してはならない点は、所有と利用の調整、境界の画定など、今日でも解決が困難な諸問題の原点がこの時期にあることである。換言すれば、法律や制度が当初意図しなかったような効果が後年度まで残るといふことであり、政策全般に共通する問題とも言えるが、不

<sup>2)</sup> 不動産政策立法の歴史に関係がある文献として、土地を主題に古代から平成初年までを概観した土地総合研究所（1996）、産業形成からポストバブル期までの不動産業の歴史を分析した橘川・粕谷（2007）、近代化以降の土地政策をまとめた日本の土地百年研究会（2003）、住宅問題を取り上げた西山（1952）がある。

<sup>3)</sup> 地政研究会（1947）

<sup>4)</sup> 稲本・小柳・周藤（2016）

<sup>5)</sup> 渡辺（1993）

<sup>6)</sup> 加藤（1985）。なお、当時の事情を論じた文献として鷺崎（2016）、松本（1979）、森田（2007）、古館（2013年）、川口（1990）がある。

動産政策立法においては、特に重要な問題に関し、この点が見られることを強調しておきたい。

## 2-2. 大正期の不動産政策立法

大正期の不動産政策立法の特徴は、法制面では、明治期において形成された「自由な土地所有権」に対して近代法的な規制を設けたことである。

まず、都市計画に関連して、「旧都市計画法」、「市街地建築物法」が1919（大正8）年に制定された。土地利用制限を含めた体系的な都市計画法が漸く成立したのである<sup>7)</sup>。

さらに、土地所有権と利用権の調整では「借地法」、「借家法」が1921（大正10）年、「借地借家調停法」がその翌年に成立した。そして、1923（大正12）年の関東大震災後には、「特別都市計画法」が制定され、震災復興のための土地区画整理に大きな役割を果たした。また、震災対策として翌年制定された「借地借家臨時処理法」により「罹災都市借地借家臨時処理法」の原型が作られた<sup>8)</sup>。

もう一つの特徴は本格的な住宅政策が始まったことであり、1919（大正8）年の公益住宅は公営住宅の原型となり、1921（大正10）年の住宅組合はコーポラティブハウジングの始まりであった<sup>9)</sup>。

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

## 2-3. 昭和戦前・戦中期の不動産政策立法

この時期には、大正期の法制度を継承した一連の不動産政策立法がある。具体的には、「土地賃貸価格調査法」による賃貸価格調査を前提に、地租の課税標準を賃貸価格とする1931（昭和6）年の「地租法」等である<sup>10)</sup>。

次に登場したのが戦時体制のための1938（昭和13）年の「国家総動員法」に関連する翌年の「地代家賃統制令」、1940（昭和15）年「宅地建物等価格統制令」等の統制型法令である<sup>11)</sup>。

他方、借地人・借家人保護のために、「借地法」・「借家法」に正当事由条項を加える改正が行われたが、これらは社会政策型法令と言える<sup>12)</sup>。

さらに、戦争が一層進行すると、もはや平時のような規制を行うことが不可能であるとして規制を緩和する1943（昭

<sup>7)</sup> 都市計画の立法経緯を含む当時の状況を論じた文献は数多いが、ここでは、当時の立法担当者の著作である、池田（1921）、池田（1940）、關（1936）、都市計画家者による歴史研究として越澤（1996）、石田（2004）、藤森（2018）、政治史的アプローチとして御厨（1984）、今井（1951）を挙げておく。

<sup>8)</sup> 小柳（2003）

<sup>9)</sup> 鮫島（1998）

<sup>10)</sup> 鵜野（1999）

<sup>11)</sup> 情報局（1941）

<sup>12)</sup> 小柳（1999）

和 18) 年「市街地建築物法及同法施行令戦時特例」や、空襲による罹災地の処理に関する 1945 (昭和 20) 年「戦時罹災土地物件令」といった戦時特例型法令が制定された。

「1940 年体制」という表現がなされるように<sup>13)</sup>、この時期の立法や制度的仕組みが戦後も残り、我が国経済社会の発展を支える基盤としての役割を果たす一方で、時間の経過に伴い、その弊害が大きくなり、改革を必要とするようになったのは周知のとおりである。不動産政策の分野においても、「借地法」・「借家法」の改正、住宅政策の専担組織の設置、特殊法人による公的住宅供給、税制や鑑定評価ルールの整備等は、戦後の諸施策や体制の大枠を規定した。もちろん、これらも経済社会状況の変化に伴って見直しを求められ、「地代家賃統制令」が 1986 (昭和 61) 年 12 月 31 日をもって廃止されたように、法制上の対応が適宜なされているところである。

他方、1931 (昭和 6) 年の「抵当証券法」、1939 (昭和 14) 年の「東京緑地計画」に始まる地方計画制度のように、政策意図が実現しなかったものも見られるが、前者は不動産証券化、後者は大都市圏計画制度等、その後の政策の実質的な礎となったと評価できよう。

#### 2-4. 昭和戦後復興期の不動産政策立法

この時期の不動産政策立法は、経済

的・社会的混乱に対応するための内容を有する緊急措置型立法と、新たな秩序を形成するための内容を有する新規枠組み型立法から成っている。

後者を中心に整理すると、1946 (昭和 21) 年に「日本国憲法」が公布され、民主主義という新たな原理に基づき政治・行政のあり方が再編成されたが、新憲法はまた、土地制度の新たな基礎を定立した。同時に、農地改革、財産税等により戦前から存在した大土地所有が解体された<sup>14)</sup>。

1950 年代 (昭和 20 年代後半) になって、再び人口・産業が都市に集中し始め、民間による建設活動が盛んになっていく中で、建築、宅地、農林地、不動産取引といった不動産全般にわたる戦後の制度の基本法と呼べる法制度が整えられた。まず、建築規制について新たに「建築基準法」が 1950 (昭和 25) 年に制定された。また、都市整備の基本的手法である「土地収用法」が 1951 (昭和 26) 年に、「土地区画整理法」が 1954 (昭和 29) 年に新たな形で制定された。

住宅政策については、1951 (昭和 26) 年の「公営住宅法」、1950 (昭和 25) 年の「住宅金融公庫法」、1955 (昭和 30) 年の「日本住宅公団法」が制定され、公営・公庫・公団という三本柱による住宅の大量供給政策が始まった<sup>15)</sup>。また、「地代家賃統制令」が 1946 (昭和 21) 年と 1956 (昭和 31) 年に改正され、民間借家供給が事

13) 野口 (1995)

14) 終戦直後の不動産政策立法に関する大枠についての文献として、建設院弘報課 (1948)、建設省編 (1959)、西水 (1975) がある。

15) 戦後の住宅政策の歴史を概観した文献として本間 (2004) がある

業として成立するようになった。

不動産市場では、第一次ビルブームが起こり、商業地を中心に地価が高騰した。また、不動産開発・分譲事業が再開され、月賦住宅事業が展開され、中小不動産業者の仲介も活性化した。こうした状況を受けて、不動産業の基本的法令である「宅地建物取引業法」が1952(昭和27)年に制定された<sup>16)</sup>。同法は、不動産業界の要請により議員立法として成立した点で、我が国の立法史上意義深いものがある。

## 2-5. 昭和高度成長期の不動産政策立法

昭和高度成長期の不動産政策立法の主要な特徴は、第一に、広域計画制度が導入されたこと、第二に、都市化の進展に対応して、再開発立法も含む都市法制が極めて積極的に整備され、ニュータウンをはじめとする市街地開発が精力的に行われたこと、第三に、住宅・建築行政において新たな枠組みが導入され、国民の住生活を大きく変化させたこと、第四に、関連法制の整備により不動産政策の内容が充実したこと、第五に、著しい地価上昇に対応して公的地価表示制度が整備されたことである。

具体的には、まず、戦前は構想が実現しなかった国土計画が「国土総合開発法」の1950(昭和30)年制定により全国

総合開発計画として実現し、1965(昭和40)年度を目標年度として雇用増大と生活水準の向上を目的に据え、高い経済成長率の下で公共投資を中心とする開発計画を描き出した。また、三大都市圏の整備法制が制定されるなど、広域計画制度が積極的に導入された<sup>17)</sup>。

次に、都市法制の基本法として1968(昭和43)年に「新都市計画法」が制定されたほか<sup>18)</sup>、「耐火建築促進法」、「住宅地区改良法」、「市街地改造法」を経て、最終的には1969(昭和44)年に「都市再開発法」が成立し、既成市街地の再開発に関する法制度が整備されるとともに、「都市開発資金の貸付けに関する法律」の1966(昭和41)年制定等により既成市街地の整備のための事業手法が確立された<sup>19)</sup>。また、人口・産業の地方分散を目的として地域振興整備公団が設立された。

他方、戦後の住宅難解消を目指す住宅整備は、前期に引き続き政府の大きな課題であった。1963(昭和38)年に制定された「新住宅市街地開発法」は、その代表的な立法上の成果であり、同法に基づき多摩ニュータウン、高蔵寺ニュータウン、千里ニュータウン、千葉ニュータウンなど三大都市圏でニュータウンが造成されるなど、新市街地開発が活発に行われた。また、この時期には、「住宅建設計

<sup>16)</sup> 全宅連不動産総合研究所(1999)

<sup>17)</sup> この点に関し、立法担当者の証言を含め詳細に論じた文献として三大都市圏政策形成史編集委員会編(2000)がある。

<sup>18)</sup> 都市計画協会(1969)は、文末の参考文献リストで紹介するように、当時の建設省の立法担当者による多くの論考を掲載するほか、越澤(2000a)、越澤(2000b)がある。

<sup>19)</sup> これらの立法を解説した文献として、飯沼(1969)、中川(1969)がある。

画法」が1966(昭和41)年に制定され、住宅整備についても計画的な手法が導入された<sup>20)</sup>。

そして、この時期の土地私法の整備としては、①1956(昭和31)年の「地代家賃統制令」改正は、その適用対象を大幅に縮小した。②1966(昭和41)年の「借地法」・「借家法」改正は、従来からの借地権・借家権保護を一層強化した。③マンションの増加に対応して「建物区分所有法」が1963(昭和37)年に制定された。

不動産業に関しては、「宅地建物取引業法」が逐次改正されて、業務準則の充実、宅建業の登録制から免許制への移行、営業保証金制度、宅地建物取引主任者制度の導入等が行われ、関連法制の整備とともに、現在の不動産業政策の基本的な枠組みが形成された。

さらに、著しい地価上昇に対応して、建設省の1960(昭和35)年「宅地総合対策」、1965(昭和40)年の地価対策閣僚協議会の設置等の政策対応がなされたが、その内容は、需要に対し供給が少ないために地価が上昇するという認識に立ち、宅地の大量供給のための用地取得の円滑化方策が中心であった。法制としては、1963(昭和38)年に「不動産の鑑定評価に関する法律」、1969(昭和44)年に「地価公示法」が制定され、不動産鑑定評価制度が確立されるとともに、地価公

示、都道府県地価調査が実施された<sup>21)</sup>。

不動産税制については、住宅・宅地供給促進の観点から、毎年改正される「租税特別措置法」に基づき各種の租税特別措置が次々と創設され、現行制度の原型ないしはメニューが出揃った。

## 2-6. 昭和中成長期の不動産政策立法

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<sup>22)</sup>。この間、経済成長に伴う都市問題・地価問題が注目を集め、①1974(昭和49)年に「国土利用計画法」が制定され<sup>23)</sup>、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1983(昭和58)年に改正され、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<sup>24)</sup>。④1974(昭和49)年の「生産緑地法」、1980(昭和55)年の「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

<sup>20)</sup> 戦後の住宅政策の歴史に関する文献として、住宅金融公庫(1990)、建設省五十年史編集委員会(1998)があり、総合的な評価を行った研究論文として亀本(2002)がある。

<sup>21)</sup> 鑑定評価制度の経緯に関しては、日本勧業銀行(1938)、日本不動産鑑定協会(1985)に詳しい。

<sup>22)</sup> 建設行政実務研究会(1982a)、同(1982b)、同(1982c)は、この時期の建設省の担当者による法制度の解説書である。

<sup>23)</sup> 河野(1977)

<sup>24)</sup> 指導要綱の内容、法的性質、問題点については稲本・小柳・周藤(2016)165～172頁に詳しい。

行われた。1975（昭和 50）年に制定された「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）による新しい土地区画整理事業の創設、「建築基準法」の 1976（昭和 51）年改正による日影規制の導入、「都市再開発法」の 1975（昭和 50）年改正による第 2 種市街地再開発事業の創設、「都市計画法」の 1980（昭和 55）年に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<sup>25)</sup>。

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<sup>26)</sup>。

この時期の不動産政策には大きな成果が見られる。「宅地建物取引業法」の 1980（昭和 55）年改正と 1988（昭和 63）年改正の特徴は、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نز）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<sup>27)</sup>、不動産公正取引協議会のような主要な組

織が設立・改編された。

税制については、譲渡所得の課税体系の再編、市街化区域内農地の宅地並み課税、特別土地保有税の新設など総じて課税強化が図られたが、市街化区域内農地の宅地並み課税については、骨抜きを繰り返しが行われ続けた<sup>28)</sup>。

## 2-7. 地価バブル期の不動産政策立法

地価バブル期は、戦後日本の地価高騰期としては 3 番目のものであり、第 1 が工業用地中心、第 2 が住宅地中心であったのに対し、都心商業地から始まったのが特徴である。しかし、商業地から住宅地へ、都心から地方に波及し、狂乱地価現象が全国で発生した。また、財テクという語に象徴されるように、膨大な余剰資金を背景に一般企業や金融機関、国民までも参加した「一億総不動産屋」現象が見られた時期である<sup>29)</sup>。

この時期には、土地臨調や土地政策審議会が累次の答申を出し<sup>30)</sup>、これに基づき法制、財政、税制、金融の各分野の政策手段を総動員した地価対策が講じられた<sup>31)</sup>。

個別の不動産政策立法としては、1987（昭和 62）年の「大都市地域における優

<sup>25)</sup> この時期に関する文献として、大河内（1970）、建設省（1970年）、櫛田・柴田（1972）、建設省（1974）、三橋（1973）、建設省都市局都市計画課（1976）、日本公園百年史刊行会（1978年）、国宗正義（1980）、日本土地区画整理協会（1996）がある。

<sup>26)</sup> 日本住宅公団（1981）

<sup>27)</sup> 現在の公益財団法人不動産流通推進センター。

<sup>28)</sup> 櫛田（1972）

<sup>29)</sup> 筆者はかつて不動産業界のトップの方から「日本列島改造ブームの時は我々は確かに土地の投機買いをしたが、今回のバブルでは不動産企業ではなく一般企業の投機が著しかった」という趣旨のお話を伺ったことがある。当時の状況に関する文献として、大塩（2003）、大本（1991）、新澤・華山（1970）、早川（1977）がある。

<sup>30)</sup> 臨時行政改革推進審議会事務局（1988）

<sup>31)</sup> 周藤・稲本（1996）

良宅地開発の促進に関する緊急措置法」(優良法)、1989(平成元)年の「大都市地域における宅地開発及び鉄道の一体的促進に関する特別措置法」(宅鉄法)<sup>32)</sup>、1990(平成2)年の「大都市地域における住宅及び住宅地等の供給の促進に関する特別措置法」(大都市法を名称も含めて改正)といった住宅・宅地供給促進のための新規立法が行われたほか、土地の高度利用・有効利用促進を目的とする「都市計画法」、「建築基準法」等の改正も1990(平成2)年に行われた<sup>33)</sup>。

そして、これら対症療法的立法に加えて「土地基本法」が1989(平成元)年に制定されたことは、不動産政策立法史の画期を成すものである。同法は基本法としての性質上、宣言法にとどまるが、その後の立法ほか土地政策が同法の示す土地に関する基本的理念に従い講じられなければならないことは、土地については公共の福祉を優先すべきという考え方とともに、極めて重要な点である<sup>34)</sup>。

税制面では、投機的取引を抑制するための措置が累次講じられたが、税制の基本的スタンスを積極的な姿勢に転換したことが特筆される。その集大成が土地税制の抜本的改革と称される平成3年度税

制改正であり、土地の保有・譲渡・取得を通じた抜本的な改正が行われるとともに、保有税の国税として地価税が導入された。

## 2-8. 資産デフレ期の不動産政策立法

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<sup>35)</sup>。

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、「借地法」「借家法」「建物保護法」を全面改正した「借地借家法」が1991(平成3)年に制定され、新たな土地利用権としての定期借地権を創設した<sup>36)</sup>。また、1995(平成7)年の「不動産特定共同事業法」、1998(平成10)年の「特定目的会社による特定資産の流動化に関する法律」(旧SPC法)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。

<sup>32)</sup> つくばエクスプレスと沿線の開発は、この法律が適用された唯一の事例である。

<sup>33)</sup> 関連する研究や文献は数多いが、ここではジュリスト(1984)、建設省建設経済局(1986)、河野(1991)、清水(1994)、総務庁行政監察局(1991)、綿貫・長谷川(1993)、西村(1995)、山田・西村・綿貫・田淵(1995)、稲本・周藤・長谷川・清水・小柳(1996)、長谷川(1985)、井上(1989)、NIRA(1991)を挙げておく。

<sup>34)</sup> 立法担当者による同法の解説として国土庁土地局(1990)があり、研究者による論考として本間・五十嵐・原田(1990)がある。

<sup>35)</sup> 不動産政策の転換に関する当時の政策担当者の証言をまとめたものとして、藤原・原・生田・内田(2010)があるほか、関連文献として、不動産業ビジョン研究会(1992)、日本住宅総合センター(1993)がある。

<sup>36)</sup> 同法の立法担当者による解説として寺田(1992)があり、研究者による解説として稲葉・内田・澤野・田尾・寺田・水本(1998)があるほか、定期借地制度に関する理論的・実証的研究として稲本(1994)、周藤(2012)がある。



他方、1995（平成7）年の阪神・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、防災が不動産政策立法における新たな、かつ、重要な課題となった<sup>37)</sup>。

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1993（平成5）年の「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」の1996（平成）年改正のように、官主導の従来的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、新しい不動産産業の姿を示している<sup>38)</sup>。「宅地建物取引業法」の1995（平成7）年改正では、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<sup>39)</sup>。

## 2-9. 人口減少期の不動産政策立法

この時期は、バブル崩壊後の失われた20年が漸く収束し、ミニバブルとも呼ばれる好景気が訪れたが、米国のサブプライムローン問題に端を発したリーマンショックに起因する世界金融危機に我が国も巻き込まれ、再び混沌とした状況に陥った。

他方、以前から進行していた少子高齢化の結果、総人口が減少傾向に転じ、超高齢社会に突入するという人類史上初めての経験を世界に先駆けて我が国は味わいつつある。

現在進行中のこの時期の性格を規定することは困難であるが、少子高齢化・人口減少・低成長という我が国経済社会のあり方そのものが大きく変貌しつつあることを背景に、不動産政策が対象とする諸分野に関しては、空き地・空き家・所有者不明土地問題に象徴されるように、土地の過剰利用時代から過少利用時代への構造変革が生じ、かつ、加速している<sup>40)</sup>。

個別の政策分野について見ると、住宅

<sup>37)</sup> 山野目（1999）

<sup>38)</sup> 建設省（当時）が1997年に公表した「不動産業リノベーションビジョン」は、不動産業の新しい姿を示すとともに、政策の方向について提示したものである。建設省建設経済局不動産業課不動産市場整備室（1997）参照。

<sup>39)</sup> 北野（2004）

<sup>40)</sup> 吉原（2017）

分野においては、ストック重視の施策が展開されつつあるとともに<sup>41)</sup>、サービス付き高齢者向け住宅(サ高住)のように福祉政策ほか他の政策分野との連携強化が見られる<sup>42)</sup>。

都市分野においては、2002(平成14)年に「都市再生特別措置法」が制定されて都市計画手続きの大胆な特例が導入されたほか、同法の相次ぐ改正により、コンパクトシティ・プラス・ネットワーク、立地適正化計画など人口減少に正面から対応しようとする政策が展開されつつある<sup>43)</sup>。

景観・緑地・環境分野においても、多様な仕組みが導入されつつある。具体的には、2004(平成16)年の「景観法」制定<sup>44)</sup>、2001(平成13)年の「都市緑地法」改正<sup>45)</sup>、2008(平成20)年の「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)の制定、2002(平成14)年の「土壤汚染対策法」制定などである。

道路・河川・都市公園といった公物管理において、法令や運用の改正により伝統的な使用関係を柔軟・弾力的に改編し、現代的ニーズに適合した新たな使用関係を構築する動きが見られる。

不動産業・不動産市場分野において、IT技術の普及や証券化の進展に伴い新たな技法やビジネスモデルの導入が急速

に進んでいる。これに対応する立法として、旧SPC法が1998(平成10)年に「資産の流動化に関する法律」に、「証券投資信託法」が2000(平成12)年に「投資信託及び投資法人に関する法律」に改められるとともに、「信託業法」が2004(平成16)年に改正された。これらの改正は、いわば供給サイドの立法である。これに対し、「証券取引法」が2006(平成18)年に全面改正され、個々の金融商品に対し個別の法令で定められていた販売や勧誘のルールを一本化し、同一の法規制の下に置くこととなった。そして、新法は有価証券の範囲を拡大し、不動産流動化商品や証券化商品も「みなし有価証券」と規定し、投資家保護の規定を充実した。

さらに、空き地・空き家・所有者不明土地問題に対する対処療法的対応から一歩踏み込んで、土地所有権のあり方を再検討する動きが見られる。

以上のような政策展開の中で、不動産政策立法の全体像を類型化してみると、「国土開発法」、「住宅建設計画法」をそれぞれ全面改正した「国土形成計画法」、「住生活基本法」に見られるごとく、いくつかの重要な基本法制について、その枠組みを含めて全面的な改正を行ったという「パラダイムシフト型立法」や、「不動産登記法」、「金融商品取引法」等のように、世界標準に対応するための「グロー

<sup>41)</sup> 中古住宅の流通促進・活用に関する検討の成果をまとめた政策資料として国土交通省(2013)がある。

<sup>42)</sup> 政策史検証実行委員会(2016)は、当時の政策責任者であった故山本繁太郎氏の業績をとりまとめた史料である。

<sup>43)</sup> コンパクトシティを中心とする都市政策に関する文献としては、海道(2001)、小林(2002)、石井(2009)、国土交通省都市局都市計画課(2017)がある。

<sup>44)</sup> 同法の立法経緯については、西村(2016)が詳しく論じている。

<sup>45)</sup> 法律の名称も「都市緑地保全法」から改められた。

バリゼーション型立法」が見られる。

また、「都市再生特別措置法」等による特区や一連の農地法制の改正に代表される「規制緩和型立法」がある一方で、「耐震改修促進法」、「建築基準法」等近年多発している自然的・人的災害に対応するための「規制強化型立法」がある。

### 3. 土地政策の転換と不動産政策立法のあり方

#### 3-1. 所有から利用へ

戦後の不動産政策は、終戦直後の420万戸にも上る住宅不足への対応に始まり、人口増加と経済成長・都市化の進展に伴う都市的土地利用上の需給の著しい不均衡への対応という、過大な需要に対して少ない供給をいかにして増やすかという開発中心、供給促進型の政策であったから、不動産政策立法もまたそのような視点で行われた。

しかしながら、バブル崩壊とそれに続く我が国経済社会の構造変化によりパラダイムシフトが起きることとなった。

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「今後の土地政策のあり方について」が出された<sup>46)</sup>。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。

この答申を踏まえ、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・

<sup>46)</sup> 国土庁土地局(1998)

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。

2-8. と2-9. で考察した不動産政策立法の中には、上記の施策を具現化する目的で制定・改正されたものも見られる。

### 3-2. 開発から管理へ

こうした政策の基本スタンスの転換を踏まえ、筆者はかつて持続可能な土地の管理を実現する土地利用システムの構築を土地政策の目標とすべきことを提言したことがある<sup>47)</sup>。

そして、具体的な法制度として、土地の所有と利用の分離のための「定期所有権方式」の活用、敷地の利用規模の拡大・統合のための最低敷地規模制の拡充や誘導敷地水準の設定、敷地規模別容積率規制（又は形態規制）の導入、スケルトン・インフィル不動産のための法制度の創設

表-1 現行システムと新たなシステムの対比

現行システム	新たなシステム
所有（権）本位の法制度	利用（権）本位の法制度
さら地を優先するシステム	土地建物一体で評価するシステム
所有及び利用単位の細分化の進行を容認する法制度	目的にふさわしい規模単位での利用を促進する法制度
開発重視のシステム	管理重視のシステム

などを提案した。

## 4. 不動産政策立法の変容

### 4-1. 新たな不動産利用権の創設

#### (1) 所有者不明土地法による利用権

所有者不明土地問題に対しては、現行法及び解釈による対応だけでは限界があることから<sup>48)</sup>、2017（平成29）年6月9日に閣議決定された「未来投資戦略2017—Society 5.0の実現に向けた改革—」の具体的施策の中で「所有者不明土地の解消に向け、相続登記が長期にわたり行われていない土地を調査して所有者の把握を容易にするため、制度改正を含めた具体的施策の検討を行い、来年度中を目途に検討結果に応じた所要の措置を講じる」こととされ、同年12月12日の国土審議会土地政策分科会特別部会「中間とりまとめ」は、収用手続きの合理化・円滑化、収用制度の対象とならない公共的事業への対応、所有者の探索を合理化する

<sup>47)</sup> 周藤（2002）

<sup>48)</sup> 周藤（2016）

仕組み、所有者不明土地の適切な管理のための措置等を示した<sup>49)</sup>。

これにより2018(平成30)年に「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法」(所有者不明土地法)が制定されたが、同法は登記事項証明書の交付請求、占有者等への情報提供要請、市町村長・登記官への情報提供要請、所有者と思量される者に対する書面の送付等の方法により探索を行ったにもかかわらず、所有者の全部又は一部を知ることができない一筆の土地を所有者不明土地と定義し、そのうち、現に建築物が存せず、かつ、業務の用その他の特別の用途に供されていない土地を特定所有者不明土地として地域福利増進事業、土地収用法の特例の対象としている<sup>50)</sup>。

地域福利増進事業とは、道路、路外駐車場事業、学校、公民館、社会福祉施設、病院、公園その他地域住民の共同の福祉又は利便の増進に資する施設の整備に関する事業をいう。これらの事業を行おうとする者が必要とする土地が所有者不明土地であった場合、事業者は知事に裁定を申請することができる。そして、事業者は、知事の裁定において定められた補償金を供託すれば、裁定において定められた土地使用権の始期において、土地使用権を取得することができる<sup>51)</sup>。

また、土地使用権の存続期間中に、不明であった所有者が現れ、明渡しや原状回復を要求された場合であっても、土地使用権に基づき事業を継続して実施することができる。

この仕組みのポイントは、第一に、対象事業の範囲が収用適格事業とは異なることである。すなわち、収用適格事業のような高度な公共性・公益性を備えていなくても、その地域のためになるという地域的公益性が認められれば対象として認められることである。

第二に、裁定の権限が土地収用委員会ではなく都道府県知事に一元化されたことである。事業認定権者であり、かつ、地域の行政全般に関する包括的・総合的権限を有する都道府県知事が裁定を行うことは、手続きの円滑化の観点から合理的な仕組みである。

第三に、事業の円滑化と安定性を保障していることである。すなわち、所有者の同意なしに土地を使用する権利を得ることができ、しかも、途中で所有者が現れても、継続して事業を進めることができるようにしている。

## (2) 配偶者の居住権

配偶者の法的保護の強化と遺言制度の活性化を目的として2018(平成30)年

<sup>49)</sup> 法務省は山野目章夫早稲田大学教授を座長とする「登記制度・土地所有権等のあり方検討会」を2017(平成29)年10月に設置し、民法、不動産登記法上の検討を開始した。

<sup>50)</sup> 国土交通省は、同法の目標として所有者不明土地の収用手続に関する期間(収用手続への移行から取得まで)を31月→21月に短縮し、地域福利増進事業における利用権の設定件数を法施行後10年間で累計100件とすることを掲げている(国土交通省土地・建設産業局企画課「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法について」令和元年5月、3頁)。

<sup>51)</sup> 土地使用権は、公法上の権利であり、登記は必要ない。事業者は、知事の承認を受けて、土地使用権を他の者に譲渡することができる。なお、不動産登記法については七戸(2014)を参照。

に「民法」及び「家事事件手続法」が改正され、次に述べる相続人たる配偶者のために二つ権利が創設された。

これは、従前の制度の下で、配偶者が遺産分割により居住建物を取得すると、それが一般的には高い評価を受けるために、預貯金などの他の財産、とりわけ現金化しやすい金融資産を取得できなくなり、年金だけでは生活費用や建物の維持修繕費用を十分に確保できなくなってしまう事例が発生することを避けることを目的とした改正である。

#### ア. 配偶者居住権の創設

配偶者が相続開始時に被相続人所有の建物に居住していたこと、配偶者に配偶者居住権を取得させる旨の遺産分割、遺贈又は死因贈与がされたことの2つの要件を充足することにより配偶者居住権が成立する。

配偶者居住権は終身であり、居住建物所有者は配偶者居住権の設定登記義務を負う。

配偶者居住権の法的性質は、賃借権類似の法定債権とされる<sup>52)</sup>。

#### イ. 配偶者の短期居住権

被相続人の財産に属した建物に相続開始時に無償で居住していた配偶者は、遺産分割によりその建物の帰属が確定するまでの間又は相続開始時から6ヶ月経過時のいずれか遅い日までの間、引き続き無償でその建物を使用することができる。

遺贈などにより配偶者以外の第三者が居住建物の所有権を取得した場合や、配偶者が相続放棄をした場合、配偶者は、相続開始の時に被相続人所有の建物に無償で居住していた場合には、居住建物の所有権を取得した者は、いつでも配偶者に対し配偶者短期居住権の消滅の申入れをすることができるが、配偶者はその申入れを受けた日から6ヶ月を経過するまでの間、引き続き無償でその建物を使用することができる。

配偶者の短期居住権の法的性質は、使用貸借類似の法定債権とされる<sup>53)</sup>。

#### (3) 新たな不動産利用権創設の意義

それぞれの立法の背景、目的、内容は異なるものの、公法と私法の二つの領域において新たな不動産利用権が創設された。

「所有者不明土地法」による利用権は、利用したくてもできないという潜在的な土地利用ニーズを実現化させる効果をもたらす権利であり、利用実現型利用権と呼ぶことができよう。これに対し、改正「民法」(相続法)による配偶者の居住権は、現在の居住状態を保持するという既存の居住建物利用ニーズを保全する効果をもたらす権利であり、利用保全型利用権と呼ぶことができよう。

いずれも、所有から利用へという政策のパラダイムシフトに沿うものであり、今日的課題に対応するとともに、将来に向けての成果が期待される内容を有するものとして評価することができる。

<sup>52)</sup> 堂園・野口(2019)

<sup>53)</sup> 法務省(2016)

それと同時に、類型の異なる不動産利用権が創設されたということは、所有から利用へという大枠としての政策方針を立法により具現化する場合に、利用の目的、態様、効果などに応じた多様な類型を構想し、それに適した立法技術を応用することが求められていることを指摘しておきたい。

## 4-2. 都市法制の変容

### (1) 都市再生特別措置法の制定

21世紀に入り、我が国における都市の状況のうち否定的側面を捉えて20世紀の負の遺産であるとする見方が急速に広まった。その背景には、バブル経済崩壊後の経済低迷・不動産投資の不振と全国の都市が抱える共通の課題があり、後者は具体的には、①防災上危険な密集市街地に代表される安全性、ゆとり、うるおいの欠ける市街地の存在、②いわゆる新耐震基準（1981（昭和56）年建築基準法改正）以前の建築物が半数を占め、設備の老朽化、インテリジェント化への対応不備が見られるなど、既存経済ストックの陳腐化、③東京における国際会議開催件数の低下に象徴的な国際競争力の低下、④バリアフリーの立ち後れなど少子高齢化への対応の不十分、⑤全国の市の約8割が課題と認識している中心市街地の空洞化が挙げられる。

そこで、周辺地域への起爆剤となるような地域に、集中的、戦略的に資金、ノウハウなどの民間の力を振り向ける特別の措置が必要との認識の下に、我が国の

構造改革の一環として都市再生を推進するため、民間事業者による都市再生の促進の法的スキームとして「都市再生特別措置法」が2002（平成14）年に制定された。

この法律の当初の内容は、次の通りである。

#### ① 都市再生本部の設置

本部は内閣に置かれ、内閣総理大臣を本部長とし、都市の再生に関する施策の重点的かつ計画的な推進を図るための基本的な方針である都市再生基本方針の案を策定するとともに、政令で指定される都市再生緊急整備地域ごとに、その地域の整備に関する方針（地域整備方針）を定める。

#### ② 民間都市開発事業に係る認定及び支援制度

都市再生緊急整備地域内における一定の要件を満たす都市開発事業（都市再生事業）を施行しようとする民間事業者は、国土交通大臣から民間都市再生事業計画の認定を受けることができる。この認定の申請期限は当初、2007（平成19）年3月31日までとされた<sup>54</sup>。計画の認定に関する処理期間は3月と定められており、時間を重視する民間事業の性格を踏まえた制度設計がなされている。認定を受けた民間事業者に対しては、民間都市開発推進機構からの無利子貸付等の支援が講じられる。

<sup>54</sup> その後、延長が繰り返され、本稿執筆時点での申請期限は2022（令和4）年3月31日までである。

### ③ 都市計画に係る特例措置

都市計画に都市再生特別地区を定めることができる。これは、同地区において既存の用途地域等に基づく規制を全て適用除外とした上で、自由度の高い計画を定める特別の都市計画である。いわゆる特区制度を都市計画のスキームに導入したのである。

### ④ 手続期間の短縮

民間事業者は、都市再生事業を行うために必要な都市計画の決定又は変更を提案できる。都市計画決定権者は、提案日から6月以内に提案を踏まえた都市計画の決定若しくは変更又はこれらをしない旨の通知をするものとする。また、都市再生事業を施行するために必要な認可、認定又は承認の申請があった場合には、処分行政庁は、申請受理日から3月以内に処分を行わなければならない。

### ⑤ 都市再生緊急整備協議会

関係者調整の円滑化のため、本部長、その委嘱を受けた者、関係地方公共団体の長、独立行政法人の長その他の執行機関により都市再生緊急整備協議会を組織し、関係者間の必要な協議を行う。

### (2) 都市再生特別措置法の改正

「都市再生特別措置法」は、制定後かなり頻繁に改正され、新たな仕組みが追加されてきているが、その主要内容は表一2のとおりである。

### (3) 都市再生特別措置法の制定・改正の意義

以上のように、「都市再生特別措置法」は、大都市中心部の再生を成果イメージとし、その実現手法として特区方式、ワンストップ手続きなど新たな仕組みを導入した。したがって、都市計画法制の一般法・基本法である「都市計画法」に対する特別法として制定されたことは明らかである。

しかし、その後、「稚内から石垣まで」というキャッチフレーズから窺えるように、全国の全ての都市を対象とすべく、2005(平成17)年改正により適用範囲が拡大された。さらに、より重要な改正は、コンパクトシティを目指した2014(平成26)年改正による立地適正化計画制度を導入し、原則として全ての市町村に対し計画策定を求めたことである<sup>55)</sup>。

このように、特別法としてスタートした「都市再生特別措置法」が適用範囲や法律事項の内容において全国の都市、全ての市町村を対象とする恒久的な法制度

<sup>55)</sup> 人口減少に伴う市街地の縮小という全国の都市に共通する課題への対応策として計画制度を用いようとするならば、一般法たる都市計画法で定める制度の活用が本来の筋であり、それが不可能な場合には、同法を改正して適切な仕組みを導入すれば足りる。現行の仕組みでも、第一に、市街化区域と市街化調整区域の区分(線引き)を見直し、市街化区域を縮小させることができる(逆線引き)。第二に、拘束力はないが、市町村マスタープランを見直し、コンパクトシティの方向性を明らかにして、具体的な計画づくりに当たることもできる。第三に、トリッキーな手法だが、特定用途制限地域や特定用途地区を活用して建築行為や開発行為をコンパクトな方向に規制・誘導することもできる。



表－２ 都市再生特別措置法の改正経緯

2004 (平成 16) 年	・ まちづくり交付金制度の創設
2005 (平成 17) 年	・ 民間都市再生整備事業計画の国土交通大臣による認定制度 ・ 地方における民間プロジェクトへの民間資金誘導のための金融支援・税制特例 ・ 民間都市機構の出資による資金調達支援
2007 (平成 19) 年	・ 市町村長による都市再生整備推進法人の指定制度 ・ 市町村都市再生整備協議会 ・ 民間都市再生事業計画の認定申請期限の延長
2009 (平成 21) 年	・ 歩行者ネットワーク協定制度
2011 (平成 23) 年	・ 国際競争力強化を図るための特定都市再生緊急整備地域制度 ・ 都市利便増進協定制度
2012 (平成 24) 年	・ 防災機能の向上を図るための都市再生安全確保施設に関する協定制度
2014 (平成 26) 年	・ 市町村によるコンパクトなまちづくりを支援するための立地適正化計画制度
2016 (平成 28) 年	・ 民間都市再生事業計画の大臣認定の申請期限の延長(2022年3月31日まで) ・ 災害時のビル所有者とエネルギー供給施設の所有者による協定制度 ・ 既存ストックを残した市街地整備手法 ・ 住宅団地の再生
2018 (平成 30) 年	・ 都市内の低未利用地の利用の促進(都市のスポンジ化対策) ・ 立地誘導促進施設協定制度の創設 ・ 低未利用土地権利設定等促進計画制度の創設 ・ 誘導施設整備区の創設 ・ 都市再生推進法人の業務の追加
2020 (令和 2) 年	・ 災害ハザードエリアにおける新規立地の抑制と移転の促進 ・ 「居心地が良く歩きたくなる」まちなかの創出 ・ 公園施設設置管理協定制度の創設

も盛り込んだ立法に変容したのであり、筆者はこれを「特別法の一般法化」と呼んでいる<sup>56)</sup>。

#### 4－3. 賃貸住宅法制の変容

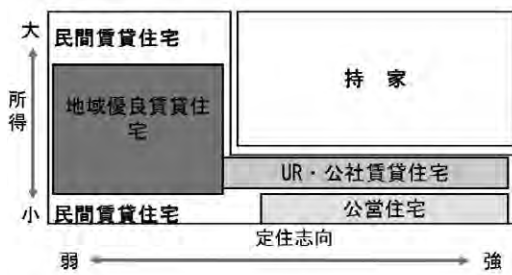
##### (1) 居住者類型と住宅類型

1966 (昭和 41) 年～1970 (昭和 45) 年を計画期間とする第 1 期住宅建設五

箇年計画に始まり、2001 (平成 13) 年～2005 (平成 17) 年を計画期間とする第 8 期住宅建設五箇年計画までの期間においては、各計画期間中の住宅建設戸数を目標として掲げた。そして、その内訳として、持家系では個人建設住宅、民間分譲住宅、公的分譲住宅、貸家系では民間賃貸住宅、給与住宅、公営住宅、公的賃

<sup>56)</sup> 縮減時代の都市計画のあり方を論じた研究として、日本建築学会 (2017)、周藤 (2019) がある。

図 居住者の類型と住宅の類型（イメージ）



貸住宅などに区分して、住宅建設戸数を示した。これらはフローの数字ではあるが、これらを算定するに当たっては、計画最終年度の人口・世帯予測<sup>57)</sup>を踏まえて各住宅類型別のストック数を推計し、計画策定時点のストック数<sup>58)</sup>との差を不足数とし、これを充足させる戸数を建設することを目標とするという方式が採られた。つまり、計画の達成による類型別の（少なくとも量的には）望ましい住宅ストックのイメージを想定していたわけである。

ところが、現行の「住生活基本法」に基づく「住生活基本計画」には<sup>59)</sup>、住宅ストックに関する数値目標は示されていないので、どの種類の住宅がいくら存在することが望ましいかイメージすることが

できなくなっている。

この点について筆者は、居住者の類型と住宅の類型との望ましい関係を図のようにイメージしている<sup>60)</sup>。

しかし、周知の通り、現実にはイメージ通りになってはいない。特に、賃貸住宅に関しては、高所得者も公営住宅に長期間入居していたり、中堅勤労者向けとして供給されたUR・公社賃貸住宅が入居者の退職・高齢化により公営住宅の機能を担っている一方で、公営住宅の入居資格のある者が民間賃貸住宅に定住している状況も見られる。要するに、居住者の類型と住宅の類型が本来想定されている対応関係になっていないという課題が存在する<sup>61)</sup>。

## (2) 賃貸住宅法制の展開

こうした状況下で、これまで多様な居住の仕組みが立法されてきた。

第一に、民間による公的賃貸住宅供給の仕組みとして1993（平成5）年に「特定優良賃貸住宅の供給の促進に関する法律」を制定し、特定優良賃貸住宅（特優良）導入したことである<sup>62)</sup>。現在も基本的状況は変わらないが、同法が制定された

57) 国勢調査に基づき厚生労働省人口問題研究所が推計して公表している。

58) 住宅・土地統計調査に基づく数値。

59) 現行の計画は2016（平成28）年3月18日に閣議決定されたもので、計画期間は10年である。

60) 図中の地域優良賃貸住宅制度は、2007（平成9）年度に導入された法律に基づかない仕組み（予算措置）であり、その内容は「地域優良賃貸住宅制度要綱」（平成19年3月28日国土交通省住宅局長通知。平成29年4月26日最終改正）に定められている。入居者資格を住宅確保要配慮者とし、整備基準を満たした良好な賃貸住宅を地域優良賃貸住宅と呼ぶ。供給主体は、地方公共団体・地方住宅供給公社と個人・民間事業者である。国・地方公共団体が建設・改良費用や家賃の減額に対し補助金を交付する。

61) この点に関連して、公的家賃補助としての住宅手当と住宅扶助について各国の比較を行った研究として齋藤（2013）がある。

62) 地方公共団体、地方住宅供給公社も供給主体となることができる。なお、東京都では、「都民住宅」という名称で募集している。

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44m<sup>2</sup>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。

特優賃の戸当たり床面積を原則として50～125m<sup>2</sup>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<sup>63)</sup>。

第二に、公営住宅における民間住宅ストックの活用である。従前の供給方式は地方公共団体の直接建設に限定していたのに対して、1996(平成8)年の「公営住宅法」改正により民間事業者や地方住宅供給公社、住宅・都市整備公団(現在はUR)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)。

第三に、高齢者のための一連の法整備である。まず、2001(平成13)年に制定された「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として高齢者向けの終身借家権を創設した。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<sup>64)</sup>。

次に、同法の2011(平成23)年6月24日法律74号改正)によりサービス付き高齢者向け住宅(通称「サ付」、「サ高住」)の登録制度が創設された。これは、高齢者向けの賃貸住宅又は有料老人ホームに高齢者を入居させ、状況把握サービス、生活相談サービス等の高齢者が日常生活を営むため必要な福祉サービスを提供する事業を行う者は、都道府県知事の登録を受けることができることとしたものであり、高齢者向けの住宅と施設に関する制度を一元化したものである。

さらに、住宅確保要配慮者(低額所得者、被災者、高齢者、障害者、子どもを育成する家庭等)に対する賃貸住宅の供給の促進を目的とする「住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅の供給の促進に関する法律」が2007(平成19)年に制定され、同法の2017(平成29)年改正により、空

<sup>63)</sup> 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。

<sup>64)</sup> 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。

き家等を住宅確保要配慮者の入居を拒まない賃貸住宅(セーフティーネット住宅)として賃貸人が都道府県等に登録する制度を創設し、国や地方公共団体による各種の支援措置を講じることとした<sup>65)</sup>。

### (3) 住宅問題における不動産政策立法の機能

住宅問題は、立法のみによって解決できるものではないことは、改めて指摘するまでもないであろう。例えば、賃貸住宅政策においては、法律に基づかない、いわゆる予算措置として地域優良賃貸住宅制度が講じられている<sup>66)</sup>。

したがって、不動産政策立法としては、税制、財政、金融など他の政策手段との間の連携(手段間の連携)や、行政・事業者・団体・個人という関係主体との間の連携(主体間連携)を一層拡充・強化しつつ、これまで導入されてきた類型や方式に加えて新たな類型・方式の創出を図っていく必要があると考える。

### 参考文献

- ・渡辺洋三・稲本洋之助編(1982・83年)『現代土地法の研究上・下』岩波書店
- ・成田頼明(1989年)『土地政策と法』弘文堂
- ・乾昭三編(1990年)『土地法の理論的展開』法律文化社
- ・石田頼房編(1990年)『大都市の土地問題と政策』日本評論社
- ・野口悠紀雄(1989年)『土地の経済学』日本経済新聞社
- ・土地総合研究所(1996年)『日本の土地 その歴史と現状』ぎょうせい
- ・橘川武郎・粕谷誠一(2007年)『日本不動産史』名古屋大学出版会
- ・日本の土地百年研究会編著(2003年)『日本の土地百年』大成出版社
- ・川口由彦(1990年)『近代日本の土地法観念』東京大学出版会
- ・西山卯三(1952年)『日本の住宅問題』岩波新書
- ・地政研究会(1947年)『土地法制概論』5頁、財団法人都市計画協会
- ・稲本洋之助・小柳春一郎・周藤利一(2016年)『日本の土地法 歴史と現状 [第3版]』31頁、成文堂
- ・渡辺俊一(1993年)『「都市計画」の誕生 - 国際比較からみた日本近代都市計

<sup>65)</sup> 都道府県等は、国が運用するセーフティーネット住宅情報提供システムを通じて登録住宅の情報開示を行うとともに、要配慮者の入居に関し、賃貸人を指導監督する。登録住宅の改修費に対し、国・地方公共団体が補助するとともに、住宅金融支援機構の融資対象とする。要配慮者の家賃債務保証料や家賃低廉化に国・地方公共団体が補助する。地方公共団体、不動産関係団体、家主、居住に係る支援を行う団体が構成する居住支援協議会の活動の中核となる居住支援法人(NPO等)を都道府県が指定して援助する。適正に家賃債務保証を行う業者について、情報提供を行うとともに、住宅金融支援機構の保険引受けの対象に追加する。生活保護受給者の住宅扶助費等については脚注60参照。

<sup>66)</sup> その内容については脚注60参照。

- 画』13頁、柏書房
- ・加藤由利子(1985年)『明治における宅地所有の状況と貸地貸家経営』173～193頁、青山學院女子短期大學紀要
  - ・鷺崎俊太郎(2016年)『三菱における東京の土地投資と不動産経営』三菱資料館論集10号
  - ・松本宏(1979年)『三井財閥の研究』吉川弘文館
  - ・森田貴子(2007年)『近代土地制度と不動産経営』塙書房
  - ・古館清吾(2013年)『近代的土地所有権の形成と帰属』テイハン
  - ・御厨貴(1984年)『首都計画の政治－形成期明治国家の実像』山川出版社
  - ・今井登志喜(1951年)『都市発達史研究』東京大学出版部
  - ・池田宏(1921年)『都市計画法制要論』都市研究会
  - ・池田宏(1940年)『池田宏都市論集』池田宏遺稿刊行会
  - ・關一(1936年)『都市政策の理論と實際』三省堂
  - ・越澤明(1996年)『東京都市計画物語』日本経済評論社
  - ・石田頼房(2004年)『日本近現代都市計画の展開1868-2003』自治体研究社
  - ・藤森照信(2018年)『明治の都市計画』岩波現代文庫
  - ・鶴野和夫(1999年)「不動産税制史」全宅連不動産総合研究所『不動産業沿革史下巻』34～56頁
  - ・小柳春一郎(1999年)「不動産法制史」全宅連不動産総合研究所『不動産業沿革史下巻』178～179頁
  - ・小柳春一郎(2003年)『震災と借家』13～141頁、成文堂
  - ・鮫島和夫(1998年)「住宅組合法による住宅供給の実際と教訓」都市住宅学会『都市住宅学』23号、29頁
  - ・情報局編(1941年)『週報叢書第7輯価格等統制令・宅地建物等価格統制令解説』内閣印刷局
  - ・野口悠紀雄(1995年)『1940年体制』東洋経済新報社
  - ・建設院弘報課(1948年)『地方総合開発の指針』
  - ・建設省編(1959年)『戦災復興誌』都市計画協会
  - ・西水孜郎(1975)『国土計画の経緯と課題』大明堂
  - ・本間義人(2004年)『戦後住宅政策の検証』信山社
  - ・全宅連不動産総合研究所(1999年)『不動産業沿革史上巻』148頁～151頁
  - ・三大都市圏政策形成史編集委員会編(2000年)『三大都市圏政策形成史－証言 首都圏・近畿圏・中部圏－』ぎょうせい
  - ・都市計画協会(1969年)『新都市』1969年8月号「新都市計画法解説特輯」は、次の論考を掲載する。国塚武平「新都市計画法の施行に当たって」、三井康壽「都市計画法施行令の概要」、宮沢美智雄「都市計画区域について」、同「都市計画基礎調査について」、広瀬優「都市計画の決定権及び決定手続について」、依田和夫「計画標準」について、渡辺与四郎「市街地の整備について」、大久保三郎「都市計画事業の認可等の手続」、三好勝彦「新法の公共空地について」、荘司暁夫「都市計画法上の開発

- 許可について」。
- ・越澤明 (2000年 a) 「我が国における都市計画の理論と実践～1930年から1960年にかけて～」都市計画協会『新都市』2000年5月号所収
  - ・越澤明 (2000年 b) 「我が国における都市計画の理論と実践～1945年から1964年にかけて～」都市計画協会『新都市』2000年8月号所収
  - ・飯沼一省 (1969年) 「都市計画法制の回顧と展望」都市計画協会『新都市』1969年7月号所収
  - ・中川澄人 (1969年) 「都市再開発法の内容について」都市計画協会『新都市』1969年7月号所収
  - ・住宅金融公庫 (1990年) 『住宅金融公庫四十年史』
  - ・建設省五十年史編集委員会 (1998年) 『建設省五十年史 (I)』建設広報協議会
  - ・亀本和彦 (2002年) 「我が国の住宅政策の変遷と評価そして今後についての考察－我が国の住宅政策・外国の住宅政策－」国立国会図書館『レファレンス』618号
  - ・建設行政実務研究会 (1982年 a) 『新建設行政実務講座3都市計画 I』第一法規
  - ・建設行政実務研究会 (1982年 b) 『新建設行政実務講座4都市計画 II』第一法規
  - ・建設行政実務研究会 (1982年 c) 『新建設行政実務講座7住宅・建築』第一法規
  - ・河野正三 (1977年) 『国土利用計画法』第一法規
  - ・櫛田光男 (1972年) 「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
  - ・株式会社日本勧業銀行 (1938年) 『日本勧業銀行四十年史』
  - ・社団法人日本不動産鑑定協会 (1985年) 『日本不動産鑑定協会20年史』
  - ・大河内正久 (1970年) 「土地対策の現状と今後の方向」都市計画協会『新都市』1970年1月号所収
  - ・建設省 (1970年) 『日本の都市』建設広報協議会、1970年ほか各年版
  - ・櫛田光男・柴田徳衛編 (1972年) 『土地問題講座①土地問題と土地政策』鹿島出版会、1972年
  - ・建設省監修 (1974) 『日本の都市政策』ぎょうせい、1974年
  - ・三橋壯吉 (1973年) 『都市計画法』第一法規
  - ・建設省都市局都市計画課監修 (1976年) 『逐条問答都市計画法の運用 [増補改訂版]』ぎょうせい
  - ・日本公園百年史刊行会 (1978年) 『日本公園百年史』第一法規
  - ・国宗正義 (1980年) 『土地法立法原理』青林書院新社
  - ・日本土地地区画整理協会 (1996年) 『土地地区画整理のあゆみ』
  - ・日本住宅公団 (1981年) 『日本住宅公団史』
  - ・大塩洋一郎 (2003年) 『都市の時代－大塩洋一郎都市論集－』新樹社
  - ・大本圭野 (1991年) 『証言日本の住宅政策』日本経済新聞社
  - ・新澤嘉芽統・華山謙 (1970年) 『地価

- と土地政策』岩波書店
- ・早川和男(1977年)『土地問題の政治経済学』東洋経済、1977年
  - ・臨時行政改革推進審議会事務局(1988年)『土地基本提言』ぎょうせい
  - ・周藤利一・稲本洋之助(1996年)「土地政策の十年」東京大学社会科学研究所『地価バブルと土地政策(1985-1995)』東京大学社会科学研究所資料第15集、1～22頁
  - ・ジュリスト(1984年)『増刊総合特集 転換期の土地問題』有斐閣
  - ・建設省建設経済局監修(1986年)『21世紀への不動産業ビジョン』ぎょうせい
  - ・河野正三(1991年)『実践的土地政策』住宅新報社
  - ・清水達雄(1994年)『バブル現象と土地・住宅政策』住宅新報社
  - ・総務庁行政監察局編(1991年)『土地対策に関する現状と問題点』大蔵省印刷局
  - ・綿貫民輔・長谷川徳之輔(1993年)『土地は誰のものか』集英社
  - ・西村清彦(1995年)『日本の地価の決まり方』筑摩書房
  - ・山田浩之・西村周三・綿貫伸一郎・田淵隆俊編(1995年)『都市と土地の経済学』日本評論社
  - ・稲本洋之助・周藤利一・長谷川徳之輔・清水千弘・小柳春一郎(1996年)『地価バブルと土地政策』東京大学社会科学研究所
  - ・長谷川徳之輔(1985年)「宅地審議会等の審議答申にみる土地政策の推移」日本不動産学会『日本不動産学会誌』第2号、1985年9月号所収
  - ・井上孝(1989年)『都市計画の回顧と展望』都市計画会館内井上孝先生講演集刊行委員会
  - ・NIRA研究叢書(1991年)『土地政策の基本的研究』
  - ・国土庁土地局監修(1990年)『逐条解説土地基本法』ぎょうせい
  - ・本間義人・五十嵐敬喜・原田純孝(1990年)『土地基本法を読む』日本経済評論社
  - ・藤原良一・原隆之・生田長人・内田俊彦(2010年)「これまでの土地政策と今後の展望」土地総合研究所『土地総合研究』18巻3号
  - ・不動産業ビジョン研究会(1992年)『新不動産業ビジョン』ぎょうせい
  - ・建設省建設経済局不動産課不動産市場整備室(1997年)「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
  - ・日本住宅総合センター(1993年)『開発利益還元論 都市における土地所有のあり方』
  - ・寺田逸郎(1992年)「借地・借家法の改正について」『民事月報』47巻1号所収
  - ・稲葉威雄・内田勝一・澤野順彦・田尾桃二・寺田逸郎・水本浩(1998～1999年)『新 | 借地借家法講座』<全3巻>日本評論社
  - ・稲本洋之助編(1994年)『定期借地制度の研究』財団法人日本住宅総合センター
  - ・周藤利一(2012年)「定期借地権制度

- の課題」松尾弘・山野目章夫編『不動産賃貸の課題と展望』商事法務、71～86頁
- ・山野目章夫(1999年)『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
  - ・北野弘久(2004年)「バブル崩壊と税制」日本土地法学会『土地バブル経済と法・都市の混迷<土地問題双書35>』有斐閣所収
  - ・国土交通省(2013年)『中古住宅の流通促進・活用に関する研究会報告書』
  - ・政策史検証実行委員会(2016年)『山本繁太郎とその時代』
  - ・海道清信(2001年)『コンパクトシティ』学芸出版社
  - ・小林重敬編著(2002年)『条例による総合的まちづくり』学芸出版社
  - ・石井喜三郎(2009年)「これからの都市政策の課題と都市計画法の抜本改正」北海道大学『新世代法政策学研究 Vol3』
  - ・国土交通省都市局都市計画課(2017年)「コンパクトシティの本格的推進－立地適正化計画の活用－」日本不動産研究所『季刊不動産研究』Vol59, No.3
  - ・吉原祥子(2017年)『人口減少時代の土地問題』中公新書
  - ・西村幸夫(2016年)「景観行政のこれまでとこれから」後藤・安田記念東京都市研究所『都市問題』、2016年6月号
  - ・国土庁土地局(1998年)『土地政策の新たな展開』199～215頁、ぎょうせい
  - ・周藤利一(2002年)「我が国の土地政策の課題と提言」大浜啓吉編『都市と土地政策』73～79頁、早稲田大学出版部
  - ・周藤利一(2016年)「所有者不明の土地に係る制度的・経済社会的背景」後藤・安田記念東京都市研究所『都市問題』、2016年11月号44～51頁
  - ・堂園幹一郎・野口宣大(2019年)『一問一答新しい相続法』商事法務、14～15頁
  - ・法務省(2016年)『民法(相続関係)等の改正に関する中間試案の補足説明』4～5頁
  - ・七戸克彦(2014年)『不動産登記法案内』勁草書房
  - ・日本建築学会編(2017年)『都市縮小時代の土地利用計画』学芸出版社
  - ・周藤利一(2019年)「縮減時代の土地所有と都市計画はどうあるべきか」土地はだれのものか研究会編『土地はだれのものか』白揚社、139～170頁
  - ・齋藤純子(2013年)「公的家賃補助としての住宅手当と住宅扶助」国立国会図書館『レファレンス』2013年12月号