

## 【寄稿 1】

# 21世紀の豊かな生活を支える住宅・宅地政策について

～平成12年6月住宅宅地審議会答申から～

番場 哲晴

### はじめに

平成10年9月に、建設大臣から住宅宅地審議会（大賀典雄会長）に対し標記の諮問がなされ、昨平成11年9月にその中間報告が提出されたことは、本誌の同年秋号で紹介させて頂いた。そこで記した通り本年6月21日に最終答申が提出された。この間熱心にご指導・ご審議頂いた台宅地部会長（（財）日本不動産研究所理事長）、日端部会長代理（慶應義塾大学教授）はじめ各委員並びにワーキンググループにご参加頂いたメンバーの方々に、この場を借りあらためて御礼申し上げます。

住宅分野と宅地分野で共通部分も独立して記述された部分もあるが、以下筆者の職掌柄宅地部分を中心に紹介する。なお、答申全文は建設省のホームページ中の住宅・宅地の欄に掲載しているので、それをご覧頂ければ幸いである。

### 1 中間報告後のP I活動とその結果

中間報告後、Public Involvement (P I) 活動が行われた。E-mailでのご意見送稿とともに、10月の住宅月間イベント会場でのアンケートを募集し、回答者数は1,458名に上った。また、各分野でご活躍中の大学教員、ジャーナリスト、実業界の方など有識者39名に、筆者を含む当省職員との面談に応じて頂いた。

この活動の全体的な結果は、「住宅・宅地政策に関する意識調査」（平成12年1月）と題し、94ページの報告書としてまとめられた。

質問の内容上住宅関係の項目が多く、また、国民の関心が住宅により多く寄せられるのは当然だが、宅地関係では、多肢選択の他、「職住近接」、「定期借地権」、「ゆとりある居住空間」、「緑地保全」、「安全性」等について、自由記入式の回答が寄せられた。審議会の委員も事務方の我々も、主な関心事は、大量供給の後、宅地政策をどうしたら意味のあるものとするかにある。そのための意見聴取であるが、持ち家志向や宅地の安全性に関する不安などについて、回答者の方々は当然ながら極く健康な反応をしていた。敢えて言えば、巷間言われるほど、都心回帰志向と郊外居住「忌避」の傾向が明瞭とは言えず、それこそバラバラな方向でのご意見の開陳となった。これも審議会答申で記されている「ライフスタイル、ニーズの多様化」の証左であろうし、我々事務方としても草稿の参考とさせて頂いた。

## 2 最終答申の構成

最終答申の構成の見出しを掲げると以下の通りである。

はじめに

### I. 新たな政策体系への転換の背景

1. これまでの住宅宅地事情をめぐる背景と政策の変遷
2. 住宅宅地政策に関する現状と課題
3. 住宅宅地政策をめぐる経済社会環境の変化
4. 住宅宅地政策の新たな方向

### II. 新たな政策体系への転換の具体的方向

1. 住宅政策体系再編の具体的方向
2. 新たな宅地政策の具体的方向
  - (1) まちづくりと連動した職住近接やゆとりある居住空間実現に資する宅地供給
    - ① 職住近接に資する宅地供給支援
    - ② ゆとりある居住空間実現に応える宅地供給支援
    - ③ 地方部における宅地供給支援
  - (2) 『所有』から『利用』へのニーズの転換に伴う消費者の住宅宅地の取得等への支援
    - ① 時代の変化とニーズの多様化への対応
    - ② アフォーダブルな住宅宅地取得等への支援
    - ③ 環境意識の高まりに応える環境施策の実施
  - (3) 良質なストック形成と既存ストックの再生・循環
    - ① 良質な宅地ストックの維持・形成
    - ② 既存住宅地の再生と循環
    - ③ 宅地に関する質の目標の設定
    - ④ ストックとなる宅地の安全性の維持・向上
    - ⑤ 高齢社会への対応
  - (4) 宅地政策における税制・金融のあり方
    - ① 今後の土地税制のあり方
    - ② 宅地開発事業に関する金融の現状
    - ③ 開発事業への不動産証券化手法等の活用
3. 新たな住宅宅地政策を支える公民の役割分担
  - (1) 基本的考え方

- (2) 公的主体の役割
- (3) (略)
- (4) 宅地政策における公民のルールづくり等
- (5) (略)
- (6) (略)
- (7) 住宅宅地政策を担う多様な主体等
  - ①住宅金融公庫の活用
  - ②都市基盤整備公団の活用
  - ③今後の地方住宅供給公社業務の展開
  - ④民間事業者、NPOの活用、連携

### 3 答申のポイント

前頁の宅地関係項目中、主要ポイントについて、順不同で解説と紹介をする。

#### (1) 地価の動向、都心居住と宅地供給量の今後

##### ①地価の動向

審議会は政府ではないが、地価の方向性を示すのは難しい。地価上昇期には宅地供給事業者は宅開指導要綱上の負担を課され、一方消費者は宅地が生涯買えなくなるとの不安に駆られはしたが、その頃は両者はまだしも蜜月関係だったともいえる。平成7年の前回答申時既に地価下落は顕著だったが、宅地需給を左右し、かつ、その結果ともなる地価についての記述は一切無い。その前年、建設省不動産課の監視官だった筆者は、全国各地の不動産業界団体の会合で、地価の更なる下落についての懸念を表明し、地元行政庁の職員から「政府の役人がそこまで！」と驚かれたことを思い出す。土地白書等のアンケート結果を見るまでもなく、消費者は依然一層の地価下落期待を持つ。消費者の望む施策の展開は政府の責務（の一つ）であろうが、「地価は下がる。下がるべき。」との表明はどの省庁もしていない。宅地供給に限れば、地価の長期下落は供給事業の存立を危うくしている。それが消費者の利益にもつながらない可能性があることを、本誌の読者ならば十分理解しているはずである。答申では今後、地価は上昇・下降いずれもありうるとしつつ、ベースは需給緩和としている。

##### ②都心居住等「非」宅地開発的事業

都心居住に関連し、木造密集市街地整備、再開発、虫食い土地整備、都市公団による賃貸住宅建設等、新規宅地供給を伴わない事業についても、宅地のパートで触れている。

最近の都区部での分譲住宅着工量の増大については、前掲拙稿でも紹介したが、首都圏の場合平成11年度に至っても1都3県全体の3分の1程度である。消費者のニーズの点からも、都区部でのマンション供給だけで事足りるはずはないし、第一、工場跡地等の「出物」が出尽くした時点で、都区部でのマンション供給は非常なネックに激突する。木造密集地、再開発、虫食い地或いは臨海部の重厚長大産業跡地の、いずれにしても住宅供給までのスピードは決して速いものではないだろう。

### ③宅地供給量の今後

宅地供給量予測については、平成8（1996）年からの20年間で全国で約13万haという数字を掲げた。同じく20年間を対象とした従来の推計より30%程度低くなった。当室は平成10年度分の宅地供給量推計を本年5月に記者発表した。最近十数年間の年間約1万～1万1千haという水準からやや落ち、8,800haとなった。将来（需要に基づく）供給量推計と年間の供給量（実績）推計とはデータのソースを異にするが、結果的に後者が前者を検証するものとなる。今後数年は人口・世帯増の伸びもまだ有り、この程度の需要水準で納まり、それだけの供給は可能であろうが、それから先は相当減少するであろう。

## (2) 素地である山林問題

### ①保有状況

山林、というより都市近郊の里山は、農地同様有力な宅地の供給ソースであった。農地より取得価格が安く、保安林でない限り転用上の困難も少ないので、ディベロッパーがこれがかつて先行取得しようとしたのは合理的行動だったが、その結果数万haの素地を保有したまま開発サイクルの途絶に苦しむこととなった。本誌平成12年冬号の拙稿「宅地供給量把握等に関する一考察」でも、素地に関するデータを示したが、次ページの表は（概ね平成11年3月期の）不動産業界の上場会社の棚卸し資産である土地に関するものである。不動産業界には上場企業が少なく、これが宅地開発業界全体をカバーしたものでないことは当然で、しかも平成12年3月期のデータは後述のように大幅に変わっているだろうが、この数社だけで未着手（開発用不動産）を5千haも持つことに驚かされる。

### ②時価会計

ご案内の通り来年3月期から時価会計が導入されるが、既に先行的に多くの企業が今3月期から導入している。50%以上地価が下落した場合に時価評価するという時に、

最近(99年3月期等)における上場企業の棚卸土地保有状況一覧

企業	販売用土地			仕掛土地			開発用土地			棚卸土地合計		
	面積 (ha)	金額 (百万円)	単価 (万円/㎡)	面積 (ha)	金額 (百万円)	単価 (万円/㎡)	面積 (ha)	金額 (百万円)	単価 (万円/㎡)	面積 (ha)	金額 (億円)	単価 (万円/㎡)
A社	3.1	1,565	5.0	3.1	7,473	24.1	452.3	5,035	0.1	458.5	141	0.3
B社	395.3	231,280	5.9	49.0	115,262	23.5	102.8	105,469	10.3	547.1	4,520	8.3
C社	265.0	155,241	5.9	247.5	34,977	1.4	1,402.9	35,245	0.3	1,915.4	2,255	1.2
E社	4.9	11,872	24.2	39.8	7,229	1.8	1,635.2	102,397	0.6	1,679.9	1,215	0.7
F社	36.6	34,077	9.3	11.3	2,136	1.9	1,166.8	34,299	0.3	1,214.7	705	0.6
G社	19.3	30,144	15.6	29.1	24,411	8.4	123.2	1,649	0.1	171.5	562	3.3
小計	724.2	464,179	6.4	379.8	191,488	5.0	4,883.2	284,094	0.6	5,987.1	9,398	1.6
H社	-	20,217	-	-	31,162	-	-	64,273	-	236.0	1,157	4.9
I社	55.5	4,858	0.9	7.3	10,162	14.0	-	-	-	62.7	150	2.4
J社	2.0	6,399	31.7	8.5	7,567	8.9	-	-	-	10.5	140	13.3
K社	99.4	4,726	0.5	0.0	234	55.5	-	-	-	99.4	50	0.5
L社	1.1	3,583	32.0	-	-	-	14.8	7,839	5.3	16.0	114	7.2
M社	0.3	59	1.8	-	-	-	-	-	-	0.3	1	1.8
N社	3.7	294	0.8	-	-	-	-	-	-	3.7	3	0.8
O社	814.4	214,466	2.6	-	-	-	-	-	-	814.4	2,145	2.6
合計	1,700.6	718,781	4.2	395.6	240,613	6.1	4,898.0	356,206	0.7	7,230.2	13,156	1.8

直近の本決算(99年3月期等)による。

元々簿価が低く取引事例は余り存しない山林の場合、50%以上下落したことが明確で、しかもトータルの評価減額が巨額に上り、これが決算処理上危機的な問題となったかどうか、企業が実際にどう評価したかは明快ではないが。

③産業廃棄物処理場等への転用懸念と環境問題

開発可能性、地価上昇の見込みの薄くなった林地にとり、最も収益性の高い利用方法とは、住宅でもゴルフ場でもなく産業廃棄物処理場である。本年5月に青森・岩手両県にまたがる地域で、自分の持つ山林にわざわざRDF(ゴミを発電用原料とするために加工したもの)の形(しかし、この場合はRDFとしては使えない、ウソの加工物だった)で首都圏から持ち込んだ産廃処理業者が警察に逮捕された。以前ならこういう人は・他人所有の山林に、・ゴミのまま、持ち込んでいただろうが、これだけの手間と費用を掛け、東北地方の北部まで運搬しても十分な収益性があるというのなら、地価自体は多少高いにせよ三大都市圏でならば収益性はいかばかりか。

廃棄物処理の必要性は言うまでもないが、環境上、このような形での山林のなし崩し的転用の危険性を放置しておいて良いものか。また、山林が特に猛禽類等稀少生物の棲息地でもある場合には、市民運動的な問題となりやすいことは、我々が既に経験的に学んだことである。

#### ④保全の必要性と保全策のあり方

従来宅地開発目的で保有されていた山林を、どう保全していくかは難しい問題である。環境保護NPO、自治体の活躍を期待する旨書かれている。例えば愛知万博の敷地について里山保全のための証券化構想が出されている。証券化という市場原理の化身そのものとボランティアによるナショナルトラスト的行動とのインターフェースが解りにくいが、今後専門家による検討の余地がある。

### (3)情報化

筆者の監視官としてのささやかな知識で言わせて貰えば、宅地の安全性等に係る情報の特質は、売る側（売主・仲介業者、中古物件の売主）にも買い手の求める十分な情報が無いことにある。活断層の有無・至近性は阪神・淡路大震災の教訓に鑑みるまでもなく、住宅宅地の購入上死命を制するはずのものだが、提供されていない。水田埋立地等の土地の履歴に起因する地盤の軟弱性についても同様である。業者が通常知り得ないものを重説事項にし、その説明義務懈怠を問うことは無理であるが、これは何時までもそうあるべきなのか。宅建業法によって規制される取引以前の段階では、多方面の情報提供がなされ、消費者にとって不安が少ない物件に、その選好が集中するのは当然である。

しかし、その情報は誰がどこに持っているのか。IT革命以前の情報とは、「勝手に見られない状態に置いて、出来るだけ高額に頒布したいもの」であったが、革命以降は「誰にでも安価に見せたいもの」に変わった。勿論closedな有料提供もあろうが、IP（情報提供者）はその次のtradeの段階で又は広告媒体として収益を上げれば良く、情報提供はむしろ無料でしたい意向を持つようになった。宅地の安全性等に関するIPは、自治体でも大学でも地盤調査業者でも民間ボランティアでも、どんな人でも良いし、可能である。問題があるとすれば、それが宅地購入者の取得リスクの排除に資するネガティブ情報であるため、真贋の判別が重要なことと法的効果（責任）の持たせ方（或いは持たせない方策）である。それが整理できれば、「情報がここにある」ということをネット上で流布すれば従来とは比較にならない情報量が誰でも入手可能となる。

政府にはGISの整備構想と実績が既にあり、こうした一種のインフラを如何に生かしながら、有機的な情報提供の枠組みが構築できるかが求められておられる。我々宅地行政部

門としても対応していく必要がある。

#### (4) アフォーダブルな住宅宅地の取得の支援

平成12年3月発行の不動産学会誌掲載の拙稿でも記したように、当室の業務量中、定期借地権制度の普及促進が相当のウェートを占めているという我田引水的理由からではなく、地価が下落したといっても、定借住宅を典型とするアフォーダブルな住宅宅地取得の支援は依然重要なテーマである。本年5月に定期借地権普及促進協議会

(<http://www.teishaku.com>)からプレスリリースされたように、累計で2万5千戸～3万戸が既に供給されている。戸建に比べ地価節約効果の比較的少ない定借マンションの場合でも、中部圏なら勤労者の平均年収の2.5～3倍程度の水準になっている。税制、融資等所要の制度改善に努めるとともに、定借が特別のものでない、極く普通の宅地供給、住宅取得の方法として認知される水準まで普及を図る必要がある。

#### (5) 高齢社会での宅地供給

中間報告で「面的バリアフリー」の言葉を作って頂いたこと、新宅地指標研究会でその基準策定のための資料収集をしようとしたことなどは、前掲の本誌での2つの拙稿に記した通りである。先の通常国会で交通バリアフリー法が成立したところであるが、宅地の面的バリアフリー化を強迫観念的に進めることは意味がなさそうである。手動の車椅子利用者だけでなく、高齢の歩行者、電動車椅子利用者などもおられるから、傾斜地でも直ちにバリアフリー性に欠けると決めつけることは出来ない。

(6)でも触れるが、住宅宅地ストックの再生と循環が必要であり、持家率の高い高齢世帯の持家の活用、死後の定借住宅の有効な循環なども必要である。

#### (6) ストックの循環と再生

##### ① NT

入居後概ね30年を経過したNTは、入居者の高齢化と施設の陳腐化、疲弊に見舞われている。高齢化は日本全体の話であり、NTに限ったものではないはずだが、入居時の年齢階層が単一で、その後子女の年代が転出一方となったため、NTの場合顕著となった。ストック重視は答申上住宅宅地共通のキーワードであり、NTでの公共施設、商業利便施設或いは住宅宅地廻りについて追加投資を必要とする状況にあることは否めない。故小淵前総理も昨年春の多摩NT視察時にそういう印象を持たれ、指示があった。

##### ② 中心市街地

地方都市の中心市街地の活性化については、一昨年新規立法がなされ、200以上の市区町で計画が策定されている。ロードサイド店による商業機能の停滞の陰に隠れた形な

がら、中心部からの人口流出も問題であり、計画策定自治体の半数以上が中心市街地居住を柱としている。これもストック対策の問題である。

#### (7) 公的セクターの位置付け

ストック重視以外のもう一つのキーワードが市場重視である。住宅宅地の分野には単純に市場に委ねられない面があることは当然であり、「外部性等に配慮して市場の環境整備、誘導、補完を行」うことが前提である。その中で、環境整備＝公共施設等の整備、誘導＝融資・税制等、に異論はないだろうが、補完＝公的セクターによる直接供給には、住宅と宅地で多少のニュアンスの差がある。住宅では、高齢者・身障者等に対する公営住宅の供給という狭義のセーフティネット（このセーフティネットの範疇についても論ずる学者間に差がある）に属するものをここに位置付けているが、宅地分野では公的供給が全体の2割という実績以外にも、外部性、民間供給の実情等公的供給の存在の契機が強い。公的セクターには地方自治体、地方住宅供給公社等があるが、単独で三大都市圏の宅地の5%程度を供給している都市基盤整備公団に関して、昨年10月の新公団発足及びそれ以降の状況も踏まえ、相応の位置付けを行っている。

#### (8) トータルなテーマとしての宅地の質の向上

宅地の質とは何か。住宅の質も解るようで解らない概念であるが、絶対的な狭さは質の上で致命的である。鴨長明の「方丈」は一人で住むからいいのであって、夫婦子供2人世帯の最低居住水準以下である。こと持家に関する限り面積水準は近年向上している。貸家のレベルが低いのと（戸建の）敷地面積が向上していないことをどう見るべきか。

宅地は連担して住宅系市街地を形成するものであるから、質の高い宅地の中に狭小・接道不良・高建ぺい率の敷地がある程度混入すると、全体（の印象）を悪くする効果を持つ。新規供給宅地には、これまで開発許可、地区計画、建築協定、優良宅開法等により一定の担保がなされ、また、今年の都市計画法・建築基準法の改正により、条例により最低敷地規模規制を定め、それを開発許可の条件とすることが可能になったので、より容易になったといえる（水準が手放しで良いものかどうかは別にして）。しかし、既存宅地についてはこれまでも、木造密集市街地のように全体として危険と認識されたもの以外は、何らの取り組みもデータ把握もなされていない。今回、我々事務方は、住宅統計調査の資料のクロス集計をはじめて行い、興味深い資料をえた。欧米の郊外住宅地なら特筆するほどの水準でない「敷地300平方m・6m以上の道路に接道・建ぺい率40%未満」というものが、東京都（区部でなく全域）や大阪府（大阪市でなく府下全域）では、全宅地の1～2%程度しか無い。これでは実現不可能な希望のレベルであって、目標とはしにくい。この水準



が適当かどうか議論があるが、バブルによる地価高騰・バブル崩壊による地価下落のプロセスの中で、確かに安い価格で都心に近いマンションの供給は増えたが、戸建住宅の宅地面積等の水準は殆ど向上していないどころか、むしろ下降気味なのである。

新規、既存宅地双方に係る、望ましい、ストックとして保存するに値するものの水準設定と、その確保のためのより詰めた具体的施策の展開が急務である。

#### 4 終わりに

本答申は20世紀最後の年に、20世紀、少なくとも戦後50年余を回顧しつつ、21世紀に向けまとめられたものである。「21世紀」が100年間全部なのか或いはその前半50年又は最初の四半世紀程度なのか。6月5日の住宅宅地合同会合に出席された大賀会長は「この答申は100年持つものでなければならない。100年後にここにいる全員が生きていないが。」と仰った。

5年後再び同種の検討がなされ、その時までの寿命なのかも知れないが、バブルのピーク時にその後の10年間を見誤ったような、後で容易に論破される見込み違いは少ないであろう。

筆者個人でなく当室或いは当宅地課全体として、これまで専ら大量供給の旗振り、そのための制度改正を旨としてきたことからすると、政策の転換点に立ち会えたことは幸運というべきだろうが、あまり心が晴れないのは何ゆえか。やはり「(高)成長」は心浮き立つものだが、増分・変量の少なさは人を退屈させるのだろうか。我々に内在する退屈遺伝子を活性化させないため、IT革命や質の向上判定に力を注ぐべきことは言うまでもない。

[ばんば てつはる]

[建設省宅地企画調査室長]