

## 回想 バブル期の土地対策と国土利用計画法及び土地基本法

元国土庁事務次官 藤原 良一  
ふじわら よしかず

### はじめに

国土利用計画法施行 40 周年を迎え、同法に関してなにか自由に執筆するようにとの依頼があった。有難い話であるが、なにせ私が土地行政に携わったのは、昭 62 年 6 月から平 3 年 6 月までの 4 年間であり、既に仕事を離れてから 4 半世紀近くが経過している。今更出番ではないと大いに躊躇したが、在任中は将に土地バブルが生成、膨張、崩壊に至る厳しい時期であり、国土利用計画法の運用にも係ってきた。当時のことについては、既に関係各方面で整理、分析、評価され、時代に即応した新しい土地対策が展開されているが、当時の担当責任者の一人として、バブル期に講じられた対策につて、印象に残る主なものを順を追って回想し、及ばずながら責めを果たしたいと思う。

### 1 バブル期の土地対策

#### (1) 地価高騰の状況・要因・対策

##### イ バブル前

我が国の地価は、終戦後から平成初期のバブル崩壊までは、ほぼ一貫して上昇してきた。経済社会の発展に宅地供給が追い付かず、常に需給が逼迫していたからである。

昭和 30 年代は、所得倍増計画の下で経済の高度成長、工業化の進展により 6 大都市、工業地等の地価が大幅に上昇した。昭和 40 年代は、都市化と核家族化の進展により全国的に住宅需要が増大し、また、列島改造の旗の下で、企業の事業用地の需

要も旺盛であった。加えて、貿易黒字の累積、過剰流動性・投機的取引の増加も顕著で、地価は全国的に急騰した。特に昭 48 年、49 年の地価（地価公示、1 月 1 日現在）の対前年上昇率は、三大都市圏平均で 33.7%、33.9%、地方圏平均で 28.6%、43.5%に達し、深刻な社会経済問題を惹起した。土地を所有しておれば損をしないという、いわゆる土地神話が定着したのはこの頃からだと思う。昭和 50 年代は、ニクソンショック、オイルショックを経て、我が国経済も安定成長期に移行したと言われ、前半はさしもの地価高騰も沈静化した。中頃には団塊の世代の住宅需要増により、大都市圏で二桁の上昇がみられ、地方圏でも定住構想の下で、地価は強含みで推移し先行きが懸念されていた。

昭和 30 年代の土地対策は、宅地供給を促進して需給緩和を図ることを主としており、都市郊外の大規模住宅団地、工業団地等の開発が積極的に推進され、そのため土地税制や都市計画制度等が活用された。しかし、昭和 40 年代の異常高騰は、深刻な住宅取得難、通勤の遠隔化、スプロールによる土地利用の混乱、土地投機の増加等をもたらし、それまでの対策では不十分であった。そうした事態に対処し、社会の要請に応えるため制定されたのが、地価公示法であり、国土利用計画法である。爾来、地価公示は、取引情報が不十分な土地市場に対して、適正取引のための指針を与える役割を果たしてきている。また、国土利用計画法は、国

土地利用と公共の福祉との関係についての理念を示し、後述するような課題を抱えながらも、あるべき国土利用計画・土地利用計画の枠組みを定めるとともに、土地取引に公的規制の途を拓いたもので、土地政策にとって画期的な法律であった。

ロ バブル期

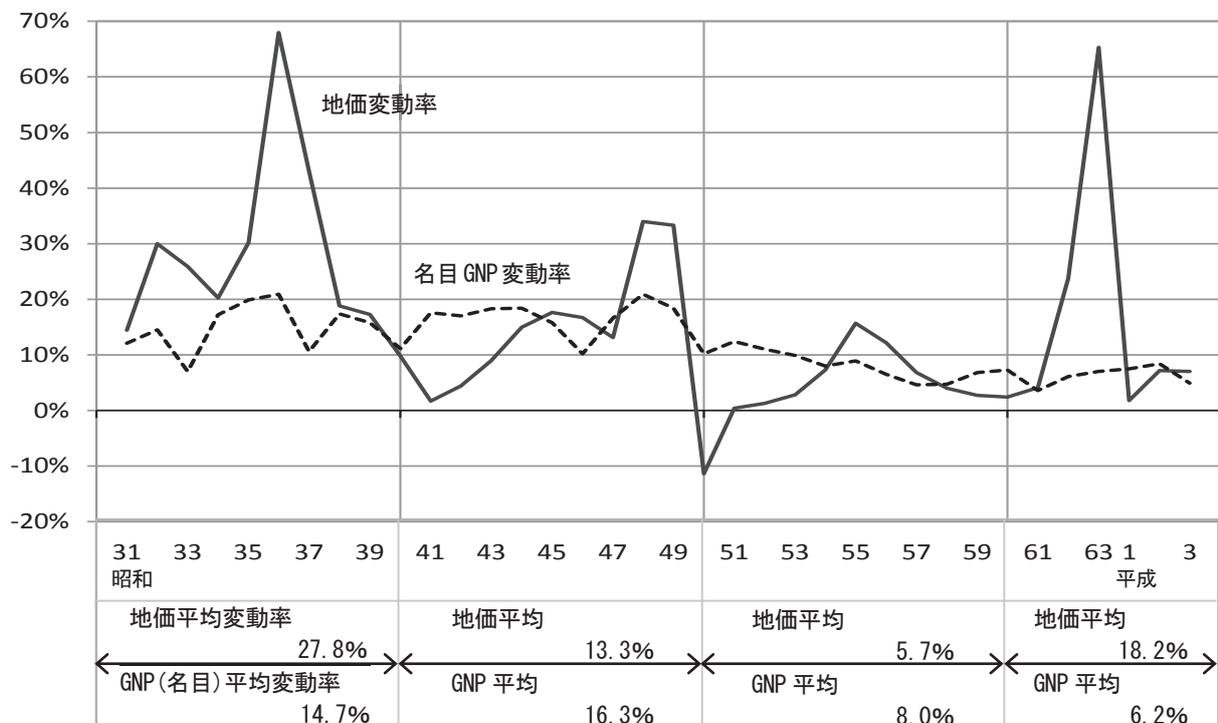
昭和 60 年頃から東京都心に端を発した地価の上昇はすさまじい勢いであった。東京圏の商業地の対前年上昇率は、昭和 61 年 12.5%、昭和 62 年 48.2%、昭和 63 年 61.1%で、最高上昇地点に至っては、昭和 61 年東京都中央区で 63.5%、昭和 62 年三鷹市で 150%、昭和 63 年は市川市で 165%であり、将に狂乱地価であった。このような異常高騰が、少しタイムラグをおいて東京都心から東京圏全域、三大都市圏、地方圏の枢要都市へと順次波及して行き、平成 3 年頃まで継続したわけである。ちなみに GNP (名目) の対前年伸び率は、昭 47 年 16.4%、昭 48 年 21.0%、昭 49 年 18.6%

であったのに対し、昭 61 年 3.6%、昭 62 年 5.9%で、昭 63 年 7.0%で、60 年代に入り 40 年代の約 3 分の 1 まで低下している。

バブルの定義は必ずしも明確ではないが、広辞苑によると、泡・気泡・泡沫、転じてバブル経済とは、投機により生ずる実体経済とかけ離れた相場や景気をいうとある。本稿では、土地バブルを、ミクロ的には投機により地価が異常高騰し、土地のファンダメンタル (収益還元価額) から大きく乖離した状態、マクロ的には、投機により GNP の伸び率に対比して地価の上昇率が異常に高い状態をさすこととし、バブル期を昭和 60 年から平成 3 年の間とする。投機とは、もっぱら転売益 (キャピタルゲイン) を得る目的の土地売買をさす。

さて、バブルを招いた要因であるが、国内要因としては ①経済のソフト化・サービス化・OA化、情報化、国際化等の進展及び東京の金融・情報機能の強化に必要な事務所需の増加 ②団塊の世代の住宅需要ラッシュ ③都心部から周辺地域へ

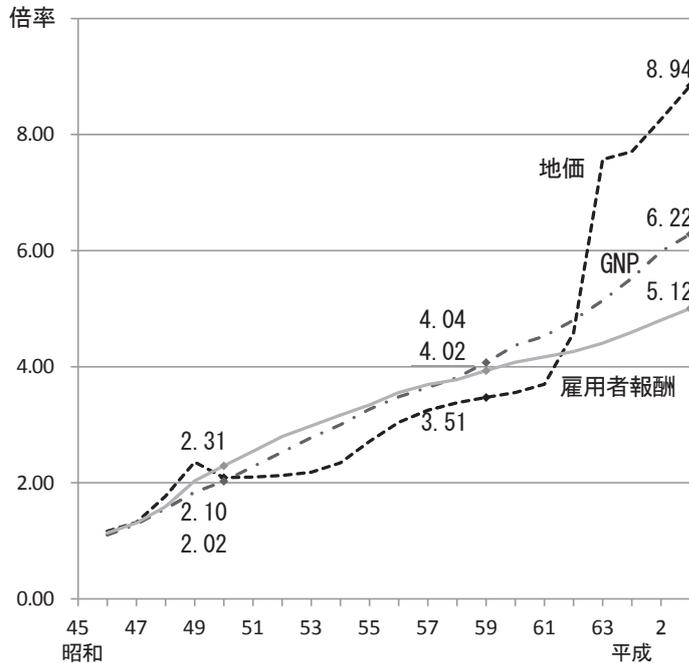
付図 1. 地価と名目 GNP の変動



注 1 地価変動率：昭和 31~45 年 市街地価格指数 6 大都市 全用途平均 (日本不動産研究所)  
昭和 46 年以降 地価公示 東京圏 全用途平均 対前年変動率 (国土交通省)

注 2 名目 GNP 変動率：国民経済計算 (内閣府)

付図2. 東京圏の地価と GNP と一人当たり雇用者報酬の推移



注1 地価：地価公示 東京圏 全用途平均 昭和45年を1.00とした倍率

注2 GNP：国民経済計算（内閣府）

注3 雇用者報酬：1人当たり雇用者報酬 経済財政白書（内閣府）

の住宅の買換需要の増大 ㊦企業の資金調達事情の変化（転換社債や株式の時価発行による資金調達と資金コストの引き下げ） ㊧過剰流動性の存在と投機取引の増加 ㊨根強い土地神話の信奉等数多くの要因があげられる。東京都心部の事務所需要の見通しについては、国土庁大都市圏整備局の首都改造計画、国土利用白書、民間シンクタンク等の推計が本意ながら火に油を注ぐような結果になったと思う。また、外的要因としては、㊩日米間の貿易不均衡是正のため執り行われたプラザ合意（昭和60年9月）に基づく為替の大幅切り上げ（1ドル250円台→120円台） ㊪日米構造協議に基づく内需拡大 ㊫円高不況に対処するための金利の引き下げと金融緩和等を挙げることが出来る。内需拡大のために、前川レポート（昭和60年4月）を踏まえて規制緩和、公共事業の追加、民間活力の活用による大型プロジェクトの推進等が行われた。大川端、みなと未来、神戸ハーバー

ランド、品川貨物ヤード等の開発やアクアライン、明石海峡大橋の工事もこの時始められた。

金利の引き下げは、昭和62年4月の4.5%から1年間の内に数次にわたり2.5%まで引き下げられ、この低金利が2年3カ月も継続したのである。マネーサプライも、全国銀行の不動産業向け貸出残高の対前年伸び率は二桁台で増加し、特に、昭和61年から昭和63年の間は年率30%前後で、総貸出残高の伸び率の倍以上の勢いであった。

地価の高騰は、社会経済に様々な影響を及ぼす。初期の穏やかな上昇過程では、資産効果による消費拡大・経済の活性化、土地利用の高度化、都市構造の純化等社会経済に好ましい影響をもたらす側面があり歓迎されるのであるが、一旦バブルが発生すると、住宅問題の深刻化、社会基盤整備のための用地取得難、市場への新規参入阻害、土地利用に混乱、地域コミュニティの崩壊、格差の拡大と社会的不公平の増大、モラルハザード・人心の荒廃等多くの弊害をもたらす。その上遅かれ早かれ確実に訪れるバブル崩壊後の混乱を考えれば、事態は一層深刻である。（付図1、2）

## (2) 臨時行政改革審議会の答申と政府の土地対策要綱の決定

イ 政府では、このような事態に対処するため、昭和61年12月関係12省庁大臣から成る地価対策関係閣僚会議を設け、昭和62年3月地価対策の検討方針について申し合わせを行った。そして昭和62年7月臨時行政改革審議会に土地対策検討委員会（土地臨調）を設置して、地価等土地対策について諮問した。

なお、地価対策関係閣僚会議は、昭和62年11月竹下内閣の下で、土地対策関係閣僚会議に括

大・改組されるとともに、国土庁長官が、土地対策担当大臣に任命され、事務局は土地局とされた。

土地臨調は、委員長 大槻文平(審議会会長)、委員長代理 宮崎輝(旭化成)、主査 林修三(元法制局長官)、委員 加藤寛(慶応大教授)、屋山太郎(評論家)、坪井東(三井不動産)ほか、学者、労組代表、役人OB等錚々たる22名の人達で構成された。

土地臨調では、鋭意検討を重ねられ、昭和62年10月に「当面の地価対策」を、昭和63年6月には中長期視点に立った「地価等土地対策」を答申した。政府はこれらの答申を受け、それぞれ直ちに「緊急土地対策要綱」及び「総合土地対策要綱」を作成して閣議決定し、以後バブル期の土地対策は、おおむね、この2つの要綱に基づき推進されることとなった。

□ 土地対策要綱に定められている主な項目は、緊急対策要綱では、監視区域制度の機動的運用、規制区域の指定準備、不動産業者に対する指導の徹底、金融機関等に対する指導、旧国鉄用地及び国有地処分、居住用財産の買換特例制度の廃止等税制上の措置、市街化区域内農地に対する課税の適正化、住宅・宅地供給の計画的推進、大規模開発プロジェクトの推進、都市再開発の促進、工場跡地・市街化区域内農地等の宅地化の推進等である。

総合対策要綱では、土地対策についての基本的認識の確立、首都機能・都市機能・産業機能等の分散、宅地対策・住宅対策の推進、土地利用計画の広域性・詳細性の確保、不動産取引市場の整備、土地評価制度の見直し等である。

### (3) 土地関連融資規制

土地関連融資規制及び土地取引規制は、昭和60年頃から始まった都心の地価急騰に取り急ぎ対処しその沈静化を図るため、土地対策要綱の閣議決定に先立ち、土地局のイニシャチティブの下に開始された。

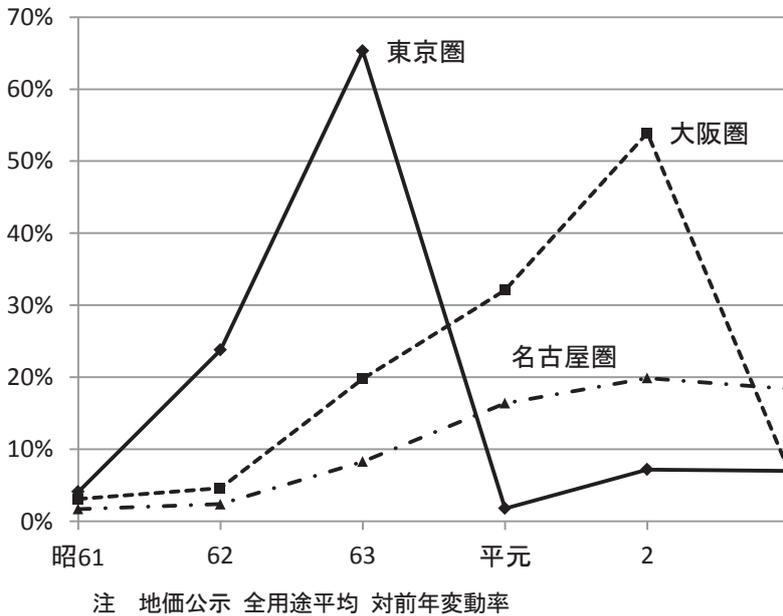
土地局は、地価急騰は土地関連融資の影響が強いと判断し、昭和60年7月土地局長名で大蔵省銀

行局長あてに「土地関連融資については著しく適正を欠く価格での土地取引や投機的取引を助長しないよう」金融機関に対する指導を要請した。その後も、昭和61年4月と12月に東京都心部での急騰やその周辺地域への波及に鑑み、繰り返し指導方を要請した。銀行局では、その都度局長通達をもって指導に努められたが、昭和62年7月以降は、高騰地域に関連する186金融機関に対して、個別融資案件ごとに特別ヒアリングを実施し指導の徹底を図られた。ヒアリング内容は、利用計画を確認し、転売による投機的取引の排除に万全を期そうとするものであったと聞く。しかし、審査案件の多くは、実需であるというのが金融機関側の説明だったようである。その実、土地局が登記所で融資案件について追跡調査をすると、短期転売されているものが少なからず認められた。燃え盛る投機の抑止が如何に困難であるかを思い知らされるとともに、行く場のないお金を抱えた金融機関の苦悩の一端を知ることが出来た。

引き続き、融資規制は、昭和62年10月緊急土地対策要綱の閣議決定を受け、「監視区域内の届出対象土地取引については、不勧告通知の確認を行うよう」通達されるとともに、平成に入ると、地価上昇は東京圏では沈静化傾向が認められるようになったが、換わって、大阪圏、名古屋圏、地方主要都市に波及しこれらの地域で激しい上昇となった。大阪圏等での上昇は市場規模が小さいせいか東京圏に劣らず急激だった。そこで平成元年10月には、従来の全国銀行協会、地方銀行協会、相互銀行、生命保険、損害保険、農林関係金融機関に、ノンバンクたる貸金業者も指導対象に加え、融資の厳正化について改めて通達された。(付図3)

以上のような行政指導にも拘わらず、地価の動向は大阪圏等でなお予断を許さない状況であり、土地関連融資の伸びも総貸出の伸びを上回っている状況にあったので、平成2年3月銀行局長から、当面不動産業向けの貸し出しについては、その増勢を総貸出の増勢以下に抑制することを目途に調整を図りたい旨の要請が金融機関等になされた。これがいわゆる総量規制である。この通達は、銀

付図3. バブル期における3大都市圏の地価上昇率



行局自らの判断で発出された。土地局としては、金融自由化が進む状況下でよく踏み切ってくれたと歓迎したが、欲を言えばもう少し早ければ大阪圏等への波及を緩和出来たのではないか、という思いでもあった。

この総量規制がバブル崩壊の契機となったが、そのことをもって総量規制が、バブル崩壊後に続く失われた10年、20年の元凶と非難する向きもあるかと思うが、それは正鵠を得ていないと思う。総量規制は、貸出枠を凍結ないし固定しようとするものではなく、あくまでも総貸出の伸び以下に抑制しようとするもので、かつ、公的開発資金は除外されており、それほど厳しい締め付けとは思われない。

高い担保掛け目で土地関連融資がスパイラル的に拡大し、土地神話を信奉する人々の土地に対する過剰な期待と執着が高まる状況の下では、この量的規制は、他に過剰流動性を吸収する手段も見当たらない中で、やむを得ぬ措置であったと思う。

#### (4) 土地取引規制

##### イ 監視区域の創設

国土庁では、土地関連融資規制と併せて土地取

引規制を実施すべく、昭和60年12月東京都との間に「地価高騰対策連絡会議」を設置し検討の結果、国土利用計画法を一部改正し、知事・指定市市長（知事等）が、地価が急激に上昇し又はその恐れがある、適正かつ合理的な土地利用が困難になると認められる区域を、監視区域として指定し、比較的小さな面積の土地取引も事前届出の対象とする制度を創設することとした。

昭和49年に制定された国土利用計画法は、国土利用計画・土地利用基本計画と土地

取引規制で構成されている。国土利用計画等については後述するが、土地取引規制制度の概要は、全国的に一定規模以上の土地取引に適用される事前届出制度及び届出等がなされた土地について、一定期間経過後も利用されていない土地の利用促進制度である遊休土地制度並びに投機的取引が相当の範囲にわたり集中したり、地価が急激に上昇している地域又はその恐れのある地域に指定される規制区域から成っていた。

全国的に適用される事前届出制度は、市街化区域内2000㎡、都市計画区域内5000㎡、都市計画区域外10000㎡以上の土地について、土地売買等の契約を締結しようとする場合、知事等に予定売買価格、利用目的等を事前に届出なければならず、知事等は必要に応じ取引の中止や変更を勧告することが出来ることとなっており、従わない時のペナルティは公表である。しかし、この制度は、届出対象面積が売買実態からみて大きすぎ、地価対策としては、より実効性のある制度の創設が必要であった。

規制区域制度は、区域内の全ての土地取引が許可制で、取引価格は区域指定時の価格を物価修正した価格に統制され、取引後の土地利用目的も自

己居住等に限定されるという極めて厳しい制度であり、無許可契約は無効である。

規制区域については、土地対策を推進する過程で各方面から機動的に指定すべきではないかという意見があり、土地対策要綱でも指定の準備を行うよう定められていた。そこで土地局では、昭和63年9月地方公共団体の担当者も入った検討委員会を立ち上げ、区域指定について検討を行ったが、指定のための事前の詳細調査、指定要件適否の判定、利用目的及び価格の審査方式、周辺地域に地価高騰を波及させないための措置、不許可の場合の買い取り請求権の処理、解除後の反騰に対する懸念、執行体制の整備など多くの課題が確認された。さらに、国土庁長官と首都圏知事との間で個別に意見交換を行っていただいたが、知事側から隣接地域の地価高騰や宅地供給の阻害要因になりかねず、地域の社会経済に及ぼす影響が甚大過ぎると反対の意思が表示された。このような経緯を経て結局この制度の運用は断念せざるを得なかった。

#### □ 監視区域の運用

土地取引規制は、喫緊の課題と考えられていたので、当面の措置として、とりあえず東京都が条例を制定し、昭和61年1月から千代田区等で届出対象面積を500㎡以上と定めて、事前届出による取引規制を実施した。それから約半年遅れの昭和62年6月国土利用計画法の改正により監視区域制度が創設され、同年8月初めて東京都、神奈川県、横浜市、川崎市で監視区域が指定された。届出対象面積は300㎡以上であった。

以後バブル期を通じて、監視区域制度は直接的な土地取引規制のツールとして大いに活用された。規制方法は、全国的に一定の規模以上の土地取引に適用される場合と同様、事前届出—指導—勧告—公表である。その後、監視区域は、三大都市圏、地方主要都市、リゾート開発地域等で、次々に指定されるとともに、届出対象面積も引き下げられていった、

昭和62年11月から東京都、横浜市、川崎市の市街化区域全域で100㎡に引き下げられ、その他

の都市にも区域指定、届出対象面積の引き下げが急速に拡大した。

監視区域指定の実績は、昭和63年2月現在、22都府県・指定市160市区町村、平成2年5月には、48都府県市・指定市773市区町村に達している。なお、全取引件数に占める届出対象となる件数の割合は、当時、届出面積300㎡以上の場合でおおむね20%、100㎡以上で60%程度であり、届出件数の内、指導案件は30%、その内届出取り下げ20%、価格変更10%程度であった。勧告にまで至ったのは僅かである。

制度運用上の課題は、機動的でタイムリーな区域指定、的確な届出価格の審査・指導、人材の確保・事務処理体制の整備等であるが、現場では、指導価格の合理的な設定、虚偽申請・値踏みの処理、迅速な審査等の苦労が多かったと聞く。

運用の効果としては、異常な地価形成に警鐘を鳴らし、地価上昇の速度を抑制する上で、その効果は大きかったと思うが、審査は、近傍類地の取引価格に時点修正等ある程度のアロウアンスをみた価額を基準として行っていたので、区域指定後上昇が相当期間継続する場合には、高騰を後追的に容認するような結果になったと思う。

その後も、土地基本法を受けて平成2年3月に国土利用法が改正され、価格要件のほかに投機的取引と認められる場合にも、知事等は契約締結の中止を勧告することが出来ることとなった。

また、国土庁は、高騰がなお沈静化しない状況に鑑み、知事等に監視区域の総点検を要請し、少なくとも年率10%以上の上昇がみられる地域を早急に区域指定するとともに、対象面積の引き下げについても通達している。

監視区域制度は、地価対策の大切なツールの一つであったが、以上見てきたようにその運用は必ずしも容易ではなかった。制度運用に当たっては、区域指定は迅速に、審査・指導価格は収益還元価格を基準に厳格に設定するとともに、早急に諸対策を講じ短期間で監視区域の指定を解除しうのような環境整備を急ぐことが肝要だと思われた。バブル崩壊後、土地取引規制制度は改正され、現在

では、全国的に一定の規模以上の土地取引に適用されていた届出制度は事前届出から事後届出に改められ、事前届出制度は、注視区域制度（新設制度で、地価上昇地域等に指定され、届出対象面積は全国的な一定の規模以上の土地取引の場合と同じ、指定期間は5年以内）、監視区域制度及び規制区域制度となっている。

### (5) 土地対策要綱に基づく諸対策の推進

緊急土地対策要綱及び総合土地対策要綱に定められた諸対策の内、特に印象に残っているものは次のとおりである。

#### イ 緊急土地対策要綱に基づく対策

緊急土地対策要綱では、当面緊急に講ずべき対策が定められており、① まず、旧国鉄用地の処分については、処分用地の多くが市街地の好位置に在って、いずれも高値を呼び、市場に油を注ぐような状況になった。用地の処分は、国鉄清算事業団にとっても、土地の有効利用を促進する上でも望ましいことであるが、一般競争入札の下では高値落札が避けられなかったため、地価対策の観点から政府・与党に調整をお願いし、当面処分を凍結していただいた。また、平成元年凍結解除後も、処分に当たり買い戻し条項を付したり、地価を顕在化させない方法での処分を工夫していたりし、大変ご迷惑をお掛けした。

国公有地についても、老朽化、非効率な庁舎、宿舍等の有効高度利用を図るとともに、旧国鉄用地に準じ未利用の土地の払い下げが行われた。

② 次に、居住用財産の買換特例制度については、都心部の土地を高値で売却しその額の範囲内で郊外の土地を買い換える場合、譲渡益課税が繰延べされることとなっていたので、郊外土地の地価高騰の一因となった。この制度は、苦勞して創設された住宅政策上大切な制度であったが、関係方面と調整の結果廃止することとなった。（バブル崩壊後この制度は復活している。）

土地税制としては、土地対策要綱決定前、既に、土地取得後2年以内に譲渡した場合の譲渡益に対

する超短期重課制度（通常の法人税に30%加算）が設けられていた。

③ 市街化区域内の農地問題については、農業者側との調整に少し時間を要したが、長期営農継続制度のもとで偽装農地が多く、宅地化阻害要因になっているとの指摘があつて、平成3年4月に長期営農継続制度を廃止し、改めて生産緑地と宅地化すべき農地に仕分けして、課税の適正化、優良農地の保全及び宅地化の促進が図られた。

④ その他、固定資産税、相続税の評価替えによる適正化、譲渡所得課税の見直し等土地税制の活用、工場跡地・低未利用地・臨海部等を活用した都市再開発や住宅・宅地開発による供給対策が積極的に推進された。

#### ロ 総合土地対策要綱に基づく対策

総合土地対策要綱では、中長期の視点に立った総合的な諸対策が定められている。

① まず、土地対策の基本的認識の確立については、a 土地の所有には利用の責務が伴うこと、b 土地の利用に当たっては公共の福祉が優先すること、c 土地の利用は計画的に行わなければならないこと、d 開発利益はその一部を社会に還元し、社会的公平を確保すべきこと、e 土地の利用と受益に応じて社会的な負担は公平に負うべきものであることを基本認識とし、この基本認識の下に国民の理解と協力を得つつ土地対策の推進を図ることと定めている。これらの項目は、土地臨調の答申をそのまま受けたもので、答申では、土地は、公共性・社会性をもった財であり、もはや土地問題の解決は、土地についての国民の共通認識の確立なくしては不可能である、と強調し、当時の投機的取引の頻発、地価高騰、バブル膨張とそれらによってもたらされる弊害に対し強い危機意識を表している。このような意識が、土地基本法の制定に発展して行く。

② 首都機能移転については、人口・産業が首都圏なかんずく東京一極に集中する弊害を根本的に是正するため、高度成長期から何度も唱えられてきたが、この時は、衆参両院の決議もあつて、内

閣に有識者による懇談会を設けて検討が重ねられ、国土庁にもそのためのポストも設置された。いくつかの移転先の候補地も選ばれたが、結局、結論を得ずに終わっている。これからも国土の均衡ある発展、国土の強靱化・危機管理のために、幅広く検討し結論を得て欲しいと思う。

諸機能の分散策としては、多極分散型国土形成促進法が、国土庁長官の陣頭指揮の下に、急遽制定され、浦和・大宮、立川・八王子、成田・千葉ニュータウン等の業務核都市の建設が推進された。公団等の行政機関の都心外への移転も、十分な成果を挙げたとは言えないが、計画的に推進された。土地対策として、このように広範な需要抑制策が講じられたのは初めてだと思う。

㊦ 住宅・宅地対策も、新開発、再開発、低未利用地の有効・高度利用、市街化区域内農地の宅地化など、必要な制度整備を行いながら積極的に推進された。宅地開発と交通アクセスの一体的整備として筑波新線の建設が推進され、また、東京・大阪臨海部の大規模再開発、道路・鉄道等の上空利用、大深度地下利用、定期借地権制度の創設等も進められ実現のしているのである。

㊧ 土地利用計画については、広域性と詳細性の確保が要請されていた。広域性については、首都圏整備計画等を広域的なマスタープランとして、その充実を図り、諸機能の適正配置や広域的社会資本の整備を推進するとともに、同時に詳細性については、都市計画の地区計画制度を活用して高度利用地区を積極的に指定する等により再開発、高度利用が促進された。土地対策要綱では、直接国土利用計画法に言及していない。しかし、答申では、「土地利用計画には、その計画の実効性確保手段の整備が欠かせない。この見地から、制度運用を含め関係制度の見直しが必要である。」と指摘している。国土利用計画法を念頭に置いた指摘だろうと思う。

国土利用計画法では、国土利用計画と土地利用基本計画を定めることとしており、前者では、自然環境の保全、健康で文化的な生活環境を確保し、国土の均衡ある発展を図ることを基本理念として、

全国計画、都道府県計画、市町村計画を策定し、後者では、都道府県の区域を都市地域、農業地域、森林地域、自然公園、自然保全地域の5種類の地域に区分するとともに土地利用の調整に関する事項を定めることとしている。しかし、両者ともに具体的内容が不十分であり、特に、首長が通常自ら定める地域整備計画や都市計画法・農業振興地域整備法等の個別法に基づく各種計画との関係、地域区分における白地地区・重複地区の取り扱い、計画における広域性の確保等が気になるところであった。国土利用計画法は、昭和40年代後半の地価の高騰、土地利用の混乱と言う緊急事態の中での制定であったから、とりあえず国土利用の上位計画として、その枠組みを構築し、内容は漸次充実を図って行く方針だったと思う。バブル時に白地地域の土地利用の混乱やエンピツビルの建設、地上げ地の利用規制等についても問題になったが、私共には同法の充実をはじめ、土地利用上のこれらの問題について適切に対処する余裕はなかった。その後、総合的な土地利用計画の整備・充実を図るため、土地利用調整システム総合推進事業が実施されていると聞いている。

㊨ 土地評価制度については、相続税・固定資産税の評価額と地価公示価格等との相互関連の確保に努め、地価について一物三価とも四価とも言われていた公的評価の適正化、均衡化に努めたが、土地基本法でも、公的土地評価の適正化等について1条設けられることとなった。

その他、鑑定評価基準の見直し、地価公示標準地の増加と的確な設置等地価公示制度の充実、広域的な不動産取引情報システムの整備、土地税制の活用にも努めた。なお、地価税については、土地保有の有利性を減殺し土地神話を打破するため、公的評価が適正化されるまでの間の暫定的な政策税制として、当初土地局で旗振りをしたが、途中からもつぱら大蔵省主税局で取りまとめられた。平成3年に実施されたが、大変厳しい税制で、平成10年に凍結されている。

## 2 土地基本法の制定

### (1) 制定への道のり

我が国では、地価の高騰が繰り返し発生し、その都度、様々な社会経済問題が深刻化してきたが、バブル発生後、特に、各方面の危機意識が強まり、土地について国民的なコンセンサスの形成が必要ではないかと言う機運が強くなった。

まず、昭和62年10月自民党が「緊急土地対策」を発表し、土地についての公共性と私有財産としての権利との調和がどのように図られるべきかを重要な検討課題とした。

次いで、同年12月衆参両院に設けられていた「土地問題等に関する特別委員会」(土地特委)において、「土地の保有、処分、利用に関する制限及び負担のあり方について、国民的規模でのコンセンサス形成に努めるべきである。」との決議がなされた。昭和63年に入ると、5月に、社会、公明、民社、民主社会連合の野党4党が土地の公共性を明確化すること等を内容とする土地基本法案を国会に提出した。また、6月には、先にふれたように、土地臨調が土地に関する国民的共通認識を確立する必要がある旨を答申し、政府の総合土地対策要綱にも取り入れられた。この頃、経済界、労働界、マスコミ界からも土地に対する認識や土地基本法制定の提言が相次いでなされるようになった。

こうした動きに対応すべく、同年10月国土庁は、「土地基本法に関する懇談会」(座長林修三)を設けて、有識者と意見交換を行い、同年12月同懇談会が「土地基本法の考え方について」を取りまとめた。

土地局では、現下のバブルの沈静化にはとても間に合わないと認識していたが、せめて国民の土地神話を打破し、将来のバブル発生の抑止と適正な地価の形成に役立てばと言う思いで法案作成作業に入った。

### (2) 法案の概要

法案は、僅か18条で、目的、土地に関する基本理念、土地に関する基本的施策等を定めている。

基本理念では、第1に、土地は国民のための限られた貴重な資源であること、諸活動にとって不可欠の基盤であること、その価値が社会的経済的条件により変動するものであること等、公共の利害に関係する特性を有することに鑑み、公共の福祉のため、その特性に応じた公共的制約が課されるものとする。第2に、土地はその所在する地域の諸条件に応じ適正に利用されるものとする。第3に、土地は投機的取引の対象とされてはならないこと。第4に、土地は価値の増加に応じ適切な負担が求められるものであること。といった趣旨の4つの理念を定めており、国、地方公共団体、事業者、国民は、これらの基本理念を尊重しなければならない責務を有する旨を規定している。

また、基本的施策では、第1に、国及び地方公共団体は、人口、産業の見通し、土地利用の動向その他の自然的、社会的、経済的及び文化的諸条件を勘案し、必要な土地利用計画を策定するものとし、その場合、必要があれば詳細に或いは広域に配慮して策定することとしている。この規定は、国土利用計画法をはじめとする既存の土地利用計画体系を意識し、その上に立って、計画策定に当たっての勘案事項を示したものであり、今後、本条の趣旨に即して、個別の土地計画制度において、計画の策定、内容の充実を図るほか、必要に応じ、新たな土地利用計画制度を創設する等の施策が展開されることを期待したものであると解している。第2に、土地利用計画に従った適正な土地利用の確保を図るため、土地利用規制、事業実施その他必要な措置等について規定している。

### (3) 法案の修正、成立

法案は、各方面の意見を参考に所要の調整を経て、平成元年3月28日政府案として閣議決定され、同日114国会に提出された。しかし、同国会は、リクルート問題や消費税問題等で混乱し、衆議院の土地特委で一度審議が行われただけで継続審議

となった。その後、9月28日召集の116国会において審議が再開され、土地特委で数次にわたる審議等を経て、11月17日一部修正の上、自民、社会、公明、民社の4党の賛成多数で可決された。引き続き参議院でも一部修正の上、12月13日自民、社会、公明、民社、聯合参議院、参院クラブの賛成多数で可決され、再度衆議院に回付されて、12月15日可決・成立した。

修正点は、衆議院で7項目、参議院で4項目であった。その中で特に印象に残っている事項をいくつか挙げると、第1に、第1条目的の「適正な需給関係の下での地価形成に資する見地から土地対策を総合的に推進し」を「正常な需給関係と適正な地価の形成を図るための土地対策を総合的に推進し」に改められたことである。法案では、地価の形成は、基本的には市場で決定されるべきものであり、土地対策は、適正な需給関係の形成を図ることを、一義的な目的と考えていたのであるが、修正により「正常な需給関係の確立」も「適正な地価の形成」も、土地対策の目的と位置づけられたわけである。

第2に、第2条の基本理念は原案では、「土地については、公共の福祉のため、その特性に応じた公共的制約が課されるものとする。」であったが、「土地については、公共の福祉を優先させるものとする。」に修正された。この点については、懇談会でも、内閣法制局でも、憲法29条第1項・2項との関係で、大変議論になった。原案は、大方の意見に基づき「公共の福祉優先」の表現を避け「公共的制約」としたのであるが、国会の意思は、『国土利用計画法第2条において、国土利用の基本理念として、「国土の利用は、・・・公共の福祉を優先させ・・・健康で文化的な生活環境の確保と国土の均衡ある発展を目指して行われるべきもの」と定めており、国土の利用については、一定の条件の下での「公共の福祉優先」を明記している。土地基本法は、土地全般に係る基本法であり、国土利用計画法の理念をも包摂し、かつ、土地についての公共性、社会性を強調したものでなければならない。したがって、従来よりも踏み込み、一

定の条件の下では、個人の財産権である土地の取得、利用、処分に関しても、公共の福祉を優先させなければならない。』という結論であったと思う。私としては、「公共の福祉優先」と言っても、あくまでも憲法で許容される範囲内での優先であり、かつ、土地の特性上必要とされる限度内での優先で、具体的内容は、時代の要請により変化し、立法や判例で決められて行くべきものだと受け止めた。

なお、第3番目の理念である「土地は投機的取引の対象とされてはならない」については、いずれからも特段の意見は出なかった。

第3に、政府が講ずべき措置として、法制上、税制上の措置のほか、「金融上の措置」が加えられるとともに、「需要に応じた宅地供給が図られるよう努めること」が追加された。鋭い指摘であった。

さらに、第16条が1カ条追加され、公的土地評価については、相互の均衡と適正化が図られるよう努めるべき旨定められた。

いずれの修正も、土地局の立場からすれば歓迎で異論はなかった。

法案は、116国会で成立しなければ廃案であったが、こうした修正を経て共産党を除く全与野党賛成の下に19条からなる法律として成立したわけである。土地基本法は、政府提出法案であるが、国会の意思が色濃く盛り込まれた法律といえる。

## おわりに

土地バブルは、数々の対策にも拘わらず膨張を続け、金融の総量規制を契機に一気に崩壊した。

土地局では、社会経済への深刻な影響を出来る限り軽微とするため、バブルの早期沈静化に努めたわけであるが、残念ながら、その面では満足すべき成果を挙げる事が出来なかったと思う。改めて、土地対策は、平時において、住宅・宅地の需給バランスの確保、既存制度の見直し・充実、新たに必要な制度の整備に努めるとともに、異常な上昇の兆しが認められる場合には、その主たる要因を見定め、迅速・柔軟に対応する心懸けが大切だと思う。また、当時、産官学共にストックと

フロー経済の相互依存関係の研究、海外を含む金融・不動産情報の収集・整備が不足していることを痛感した。

バブル崩壊後、地価は長期にわたって下落し、大量の不良債権の発生、金融機関の破綻、不動産業、建設業をはじめ多くの企業の倒産、投資・消費の減退とデフレの発生、住宅ローン返済の深刻化、都市内の虫食い地の増加とコミュニティの混乱・崩壊等社会各層に多大な弊害をもたらした。その上、少子高齢化・IT化・グローバル化の進展、海外への企業移転等もあって、デフレが長期化している。一方では、土地利用の再編・有効・高度利用や土地の保全管理のニーズも高まっている。2020年に向けた準備、震災復興、地方都心の空洞化、限界集落の増加、農地・森林の荒廃、環境・景観・観光・農林水産業等による地域産業起こし、国土強靱化のための対策、外国人による土地取得の活発化等多くの課題に直面している。これらに対処するため、国、地方公共団体及び住民合意の土地利用計画に基づいて所要の対策を推進していただきたいものである。

土地神話は、4半世紀を経て、国民の意識から消え去ったと思うが、金融技術の発達、世界的に過剰流動性の存在するなかで、常に土地・不動産市場に流入する資金の質・量、形態に注意を怠ってはならないと思う。

適正な地価のもとで社会経済が発展するよう、今後とも、土地問題の研究と土地政策の進展が図られるようご祈念申し上げる次第である。