

構造改革推進研究会
土地ワーキンググループ
報告書

『土地有効利用のための構造改革』
～市場メカニズムを通じた土地取引の活性化～

平成10年12月

土地ワーキンググループ委員名簿

- (座長) 岩田一政 (東京大学大学院総合文化研究科教授)
浅見泰司 (東京大学大学院工学系研究科助教授)
岩原紳作 (東京大学大学院法学政治学研究科教授)
河原崎守彦 (社団法人 不動産協会 専務理事)
長谷川徳之輔 (明海大学不動産学部教授)
山口皓章 (鹿島建設株式会社開発総事業本部副本部長)
-

目次

I. 検討の趣旨

1. 土地利用の現状
2. 地価・住宅市場の将来展望
3. 土地有効利用の必要性和有効利用促進策の視点
4. 土地の有効利用促進策と本提言の趣旨

II. 市場メカニズムを通じた土地取引の活性化

1. 不動産・住宅ローン債権の証券化

(1)不動産の証券化促進策

- ① 情報開示等のインフラ整備
- ② 安定的な収益性の確保
- ③ 開発型物件における公的支援とノンリコースローンを活用したプロジェクト・ファイナンスの導入
- ④ 適格機関投資家を対象とした私募市場の活用
- ⑤ 対象物件の入替え

(2)住宅ローン債権の証券化

2. アフォーダブルで良質な住宅等の供給促進

(1)情報提供の充実と消費者支援

- ① 消費者への情報提供の充実
- ② 住宅の性能表示・瑕疵担保制度の充実と簡易迅速な紛争処理制度の活用
- ③ 総合的・基礎的な不動産情報の整備

(2)借地借家をめぐる法制度・慣行の改善

- ① 定期借地権付住宅の一層の供給促進
- ② 定期借家権の導入の早期実現

③ 「正当事由」の見直し

(3) 都市計画・建築規制の緩和措置の実効ある活用

① 容積率規制・斜線制限等の緩和措置の活用

② 複数敷地への一体的規制の活用

I. 検討の趣旨

1. 土地利用の現状

(1)バブル経済の崩壊後、土地市場には、構造的な転換が見られ、地価が継続的に下落し、土地取引は低調となっている。この結果、市街地には、工場跡地や地上げが頓挫した虫喰い土地など、低未利用地が数多く発生し、良好な市街地の形成を阻害している。また、商店街・中心市街地の衰退が進み、コミュニティーの崩壊、にぎわいの喪失が起きている。更に、地価下落に伴い、土地を担保とした債権が不良債権化し、この不良債権処理が日本経済の再生にとって喫緊の課題となっている。

(2)住宅着工についてみると、バブル期には160万戸台と高水準にあったものが、平成9年度は、消費税引き上げに伴う駆け込み需要の反動減、景気の先行き不透明感等により、130万戸台に落ち込み、平成10年度は、一層の低迷状態が続いている。

(3)一方、国民生活の面からみると、土地利用に関して、依然として、「高遠狭」、「通勤地獄」等住生活上の問題を抱えており、加えて、価値観・ライフスタイルの多様化、少子・高齢化社会の到来や快適なレジャー・余暇生活へのニーズに的確に対応していくことが求められている。

(4)このように、土地利用の現状は、有効利用が十分なされているとは言えず、その結果、日本経済再生の足かせとなっているばかりでなく、国民が生活の豊かさや楽しさを実感できない大きな要因となっている。

2. 地価・住宅市場の将来展望

(1)地価動向について中長期的・マクロ的に見れば、人口・世帯数の減少や経済の成熟化等により従来のような土地需要は見込めず、他方で、市街化区域内農地の宅地化、不良資産の流動化、低未利用地の活用等により供給圧力が高まることから、緩和基調の需給関係が形成されていくと考えられる。

また、全般的な下落傾向の中で、一部高度商業地では上昇に転じる地点が現れるなど、地価動向の二極化あるいは多極化の傾向が既に見られるが、中長期的に見れば、今後の地価形成は、土地の利用価値(収益性)に基づくものに収斂していくと考えられる

(2)また、住宅市場の将来を展望すると、人口は2007年にピークを迎え、その後は減少すると見込まれており、人口・世帯数の減少に伴い、新規住宅需要は漸減し、我が国の住宅需要は、建替え、住替え、増改築・リフォーム等を中心とするストックの時代に突入していくものと考えられる。

3. 土地有効利用の必要性和有効利用促進策の視点

今後の土地利用については、住環境・生活の質の向上による豊かさの実現と日本経済の再生・安定成長を目指して、資源として有効利用していくことが必要であり、様々な有効利用促進策を積極的に推進していかなければならない。

有効利用促進策を進めるに当たっては、質の高い職住学遊健等の生活空間の拡大とそれらの近接化に積極的に取り組むべきである。その際、少子・高齢化社会の到来を迎え、また、国民のライフスタイルが多様化しているなかで、介護施設や保育施設と一体となった住宅の供給、ライフステージに応じた住み替えの促進、セカンドハウスの供給等の、新たなニーズに対応した幅広い選択肢を提供できるようにすることが重要である。また、経済の低成長下で、消費者にとって所得の急上昇が望めないなかでも、良質でゆとりある居住空間を無理なく取得できるようコストダウンを図り、コンスタントな需要を維持するという視点を欠いてはならない。更に、市場のグローバル化に伴い、海外投資家が日本の不動産市場に直接参入する機会が増えてくるなかで、不動産取引のグローバル・スタンダード化を意識した施策を展開していく必要がある。同時に、今日的課題である地球環境問題にも留意しなければならない。

4. 土地の有効利用促進策と本提言の趣旨

(1)土地の有効利用促進策としては、まず、基盤となる施設の戦略的な整備と管理が必要である。都市内幹線道路、公園等の都市基盤施設を重点的投資により整備するとともに、これと併せて、土地の高度利用、再開発等を促進し、ファミリー向け賃貸住宅、快適なオフィス空間、にぎわいのある商店街等、良質でゆとりある住宅・宅地ストックやオフィス、レジャー施設の形成を図ることが必要である。また、職住の近接化等のために、道路渋滞対策としてのボトルネック解消や ITS(Intelligent Transport System)の導入、テレワークの普及等交通・情報通信関係の施策を重点的に実施し

なければならない。高度な医療・福祉ネットワークや生涯学習にも対応できるような教育・文化施設の整備も必要である。更に、道路、公園等の公共施設や教育・文化施設については、歩行空間のバリアフリー化を推進していくとともに、住民の共有空間と位置付け、多彩なイベントの開催や地域活動の場として有効利用を促進することが必要である。

(2)次に、地域特性に応じた戦略的整備が不可欠である。都心部における低未利用地については、公的機関の買い取りを通じた敷地の整序・集約化や面的整備を積極的に推進していく必要がある。また、都心地域においては、容積率等の特例制度を積極的に活用して高度利用を図ることによって、都心居住やゆとりあるオフィス空間を実現する必要がある。中心市街地・商店街においては、商業施設の整備と併せて、周辺における道路、駐車場の整備や再開発を実施する必要がある。密集市街地のような防災上も危険な状態にある地域については、行政による積極的な支援を行いつつ、建替えを推進していかなければならない。なお、防災対策として、不良債権の担保不動産を防災緑地、ポケットパークに活用することも検討する必要がある。

(3)以上に加えて土地有効利用を促進していくためには、市場メカニズムを有効に機能させることを通じて、土地取引の活性化を図ることが必要であり、こうした観点から、これまでにも、各方面で様々な提言がなされている。近年、これらを受けて各種の施策が進められてきているが、分野によっては依然として市場メカニズムを有効に機能させるために必要な環境整備が十分になされたとは言い難い状況にある。

本報告書では、現在、特に大きな関心が寄せられている次のような課題に焦点を当て、市場メカニズムを有効に機能させるために、更に一步踏み込んだ具体的な提言を行うこととする。

①不良債権処理の観点からも期待されている証券化がなかなか動かない状況にあるが、証券化を実際に進めていくためには更にどのような施策が必要か。

②景気浮揚の観点からも求められている、消費者に取得し易い価格(Affordable(※))での、良質な住宅等の供給促進という観点から、

・的確な情報提供などの消費者支援・保護措置として、具体的にどのような施策が必要か。

・定期借地権付住宅の一層の供給促進のためには、どのような対策が必要か。借家契約制度にはどのような改善が必要か。

・都市計画・建築規制の緩和措置の実効ある活用による土地の有効高度利用のためには、どのような措置が必要か。

(※)Affordable：手頃な価格の、無理なく買える、という意味。

なお、景気後退の最大の要因である不良債権の担保不動産の流動化については、土地の有効利用促進にとって重要な課題であり、公的機関による買い取りなどの措置をより積極的に講じていかなければならないが、平成10年6月の経済審議会経済社会展望部会土地・住宅ワーキンググループの報告書において詳細な検討がなされていることから、本報告書では、検討の対象としていない。

II. 市場メカニズムを通じた土地取引の活性化

不動産・住宅ローン債権の証券化

資産運用者、資金調達者それぞれの選択肢の拡大をも目的として、金融システム改革(日本版ビッグバン)が進行しつつある。この進展により、「間接金融から直接金融へ」、「企業金融から資産担保金融へ」のシフトがみられ、「証券化」(※)が促進されると期待されている。

(※)ここでは、保有資産を分離し、企業の信用でなく当該資産を裏付けとした、資産担保証券 (ABS—Asset Backed Securities)を発行して資本市場から直接資金調達すること。

証券化は、企業・資産保有者にとっては資金調達の多様化とオフ・バランス化による資産・負債の圧縮を通じた財務改善資産・負債圧縮、投資家にとっては投資対象の多様化等のメリットがあり、新たな資本市場を通じて資金調達の円滑化と投資促進を図るとともに、不動産や債権の流動化、取引活性化に資するものである。もっとも、証券化だけで問題が一挙に解決する訳ではなく、過大な期待はすべきではない。

金融システム改革の一環として、また、不良債権処理や土地有効利用の促進策として、今般、「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)」の制定により、特定目的会社(SPC—Special Purpose Company)が業として特定資産

(不動産、指名金銭債権等)の流動化(※)を行う制度が確立され、証券化の条件整備が大きく前進した。

(※)優先出資証券、特定社債券等の資産対応証券の発行により得られる金銭で特定資産を取得し、当該資産の管理・処分により得られる金銭で資産対応証券に係る債務の履行、利益の分配等を行うこと

金融機関の競争の激化、BIS(国際決済銀行)が定める自己資本比率規制の制約等により、証券化による資金調達のニーズは今後高まっていくものと考えられるが、証券化促進のためには、さらに様々な環境整備が必要である。即ち、収益性に関する情報開示等のインフラ整備や安定的な収益性の確保を図るための不動産取引制度の改善等が不可欠である。また、わが国ではなじみの少ない証券化を普及させるために、不良資産ではなく、むしろ優良な不動産や住宅ローン債権の証券化によるリーディングケースで市場を立ち上げることが必要である。

以下で、SPC法によるSPCを活用した証券化を中心として、その促進のための環境整備について検討する。

(1)不動産の証券化促進策

① 情報開示等のインフラ整備

ア. 情報開示

証券化に当たっては、投資家が自律的に自己の責任で投資判断行動を決定行え得るように十分な情報開示がなされ行われることが必要不可欠であり、特に、投資判断をする上では、対象不動産の収益性に関する情報が重要である。情報開示が十分でないと、適切なリスク評価ができず、リスク・プレミアムが高くなり、資金調達コストが上がることとなる。このため、SPC法の施行に伴い証券取引法に基づくいわゆる開示省令が改正されたところであるが、より一般的にも、投資家が必要とする情報の提供に一層努めていくべきである。く必要がある。

イ. インデックス整備等

投資家の投資判断に資するため、正確な売買情報や賃貸情報の蓄積とそれに基

づくインデックス(※)の整備、デット型(特定社債券)の場合における格付けの活用、さらには、不動産投資について専門的アドバイスを行うこと等を業務とする不動産投資顧問業の制度化・育成を進める必要がある。信頼されるインデックスを整備するためには、その前提となる情報の提供・収集に不動産業界をあげての取り組みが求められる。

(※)投資対象の平均的な収益性を示す指標。インカムゲイン・キャピタルゲイン両面からの収益性を過去の実績をもとに指数化する。

ウ. 収益還元法による不動産評価の確立

投資判断に際しては、証券の裏付けとなっているのは、証券の裏付けとなっている対投資対象不動産の収益力そのものに着目したであるから、根本的な課題として、収益還元法による不動産の評価の確立が不可欠である。評価のための諸条件について、合理的な方針を明確にし、このような不動産の評価を確立・定着させていかなければならない。る。

②安定的な収益性の確保

不動産の証券化を考える場合、投資家にとって魅力的な商品とするためには、投資家へのリターンの源泉となる収益性が安定的に確保され、情報開示、インデックス等を通じて、その予測がたてやすくなっていることが必要である。この場合、証券市場のグローバル化ということに留意して、わが国の借家をめぐる法制度・慣行や税制について検討する必要がある。

ア. 借家をめぐる法制度・慣行

わが国のオフィス市場における借家をめぐる法制度・慣行が、長期安定的な収益性の確保を阻害しているという指摘がある。具体的には、賃貸人に「正当事由」がある場合でなければ、契約の更新拒絶や解約ができないため、返還時期が不確実となること、テナントに借賃貸料減額請求権が存在すること、2～3年の短期契約の慣行、テナントが6ヶ月前の事前通告をすれば違約金なしで解約できる慣行、権利金・敷金を要求する慣行等は、収益予測をの不確実にする・不安定要因である。これらのリスク要因の軽減を図るため、法制度・慣行の改善や証券化商品を仕組む上での工夫が求められるが、後述する定期借家権の導入(2(2)②参照)は、これらの問題の改善にとって大きなメリットがある。

また、本来的な賃貸料と公租公課、維持管理修繕費、保険料といった諸経費の内訳やそれらの賃貸人・テナント間の負担区分の明確化を図ることも、契約関係の透明化を通じた収益性の安定化のために重要な課題である。

イ. 税制

SPCが不動産を取得する場合の不動産取得税と登録免許税については、半額に減額される特例措置が講じられている。SPCへの課税は、投資家の収益性にとってマイナス材料であり、投資対象としての魅力を削ぐ結果となりかねないので、SPCの活用促進、市場育成の観点から、全額免除等特例の拡充が求められる。さらに、SPCにおける特例措置ということだけでなく、土地の有効利用促進のために、不動産取得税や登録免許税そのものの軽減・廃止の措置を講ずることが、収益性の向上につながる。

なお、不動産の証券化市場への放出を促進する観点から、SPCに対する不動産の譲渡に伴う譲渡益について、繰延べ措置を講ずることも検討する必要がある。

③ 開発型物件における公的支援とノンリコースローンを活用したプロジェクト・ファイナンスの導入

既存物件でなく、開発型物件については、過去の実績による収益予測が困難であるばかりでなく、開発自体に不確実性がある等リスク要因が極めて大きいため、証券化による資金調達のためには解決すべき課題が多い。社会的に意義が高く政策的に支援する必要がある優良なプロジェクトについて、公的機関が、債務保証や投資を行うことが必要である。

むしろ、開発型物件については、ノンリコースローンを活用したプロジェクト・ファイナンス(※)の導入を進めていくことも必要である。この場合においても、社会的に意義が高く政策的に支援する必要がある優良なプロジェクトについて、公的機関による融資等が必要である。

(※)企業の信用でなく、プロジェクトの価値に基づく資金調達で、求償権の範囲が対象不動産である物的担保のみに限定され企業への求償権のない融資。

④ 適格機関投資家を対象とした私募市場の活用

市場育成のために、リーディングケースとして、専門的知識・経験を有する適格機関投資家を対象とした私募市場からはじめ、徐々に公募市場へと拡大していくことが適当である。こうした観点からは、現行制度では、適格機関投資家を対象とした私募市場は、エクイティー型証券(優先出資証券)を取り扱えないが、これも取り扱えるよう検討する必要がある。

⑤ 対象物件の入替え

SPC法においては、対象物件の入替えが制限されている。

米国のREIT(※)のように、対象物件の入替えが可能な不動産証券化商品は、投資家にとって魅力的な投資対象となるので、そのような商品も可能となるよう検討する必要がある。

(※)Real Estate Investment Trust: 不動産を対象とする投資信託。対象不動産の入替えが可能。

(2) 住宅ローン債権の証券化促進策

REITのような不動産の証券化商品の開発が進んでいる米国においても、むしろ住宅ローン債権等の証券化商品(MBS,ABS)の方が、市場規模は、はるかに大きい。米国における住宅ローン債権の証券化については、

- ・FHA(Federal Housing Administration、連邦住宅庁。政府機関)や
- ・VA(Department of Veterans Affairs Administration、退役軍人省協会。政府機関)による民間住宅ローンに対する保証、
- ・GNMA(Government National Mortgage Association、政府抵当金庫。政府機関)による公的保証付住宅ローン債権を裏付けとする証券(MBS)に対する保証、
- ・FNMA(Federal National Mortgage Association、連邦抵当金庫。政府監督下の民間法人、政府後援企業)や
- ・FHLMC(Federal Home Loan Mortgage Corporation、連邦住宅貸付金融抵当公社金庫。政府監督下の民間法人、政府後援企業)による公的保証のない住宅ローン債権の購入・証券(MBS)発行 等

政府や政府後援企業が重要な役割を果たしてきた。

我が国では、「住宅ローン債権信託」等の制度が整備されてきたが、住宅ローン債

権は、比較的優良な貸付債権であり、収益率も高く、また、自己資本比率規制上のリスクウェイトも低いこと等から、その証券化は進んでいない。

しかしながら、このような住宅ローン債権は、むしろ証券化になじみやすいものであり、その証券化によって、金融機関にとっては、新たな資金調達が行えることとなるほか、自己資本比率が改善するなどのメリットがある。加えて、近年、高金利時代に借りた住宅ローンの期限前償還や所得の伸び悩み等による住宅ローン破綻といった問題がクローズアップされているが、証券化を通じて、金利変動による期限前償還リスクや貸し倒れリスクを資本市場に広く分散させることが可能となる。

一方、財政投融資について、郵便貯金等の資金運用部預託を廃止し、財投機関債と財投債による資金調達を行うという財政投融資改革の方向性が示されており、財政投融資機関である公的金融機関の資金調達のあり方として、住宅ローン債権の証券化についても検討する必要性が生じている。

こうした状況を踏まえると、今後、住宅ローン債権の証券化に積極的に取り組んでいく必要があるが、その際には、米国の例にもならない、公的金融機関が住宅ローン債権を証券化する等の形で先導していくことが考えられる。

なお、「債権管理回収業に関する特別措置法」の制定により、弁護士法の特例として債権回収会社が金銭債権の管理・回収を業として行う、債権管理回収制度（サービサー制度）が確立されたところであるが、今後、住宅ローン債権の証券化を促進するためには、サービサー制度の健全な発展が不可欠である。

2. アフォーダブルで良質な住宅等の供給促進

経済の低成長下においては、特に、アフォーダブルで良質な住宅等の供給を促進し、コンスタントな需要を維持していくことが重要である。このため、住宅建設コストの低減に努めつつ、消費者への情報提供の充実等を図ることと併せ、土地コストを軽減する効果のある、定期借地権制度や容積率緩和措置を一体的・積極的に活用する必要がある。さらには、住宅ローン利子所得控除制度の創設を含む住宅減税の拡充や不動産の取得課税の軽減・廃止等の措置を一体的に講じていく必要がある。

(1) 情報提供の充実と消費者支援

不動産取引において、市場機能を一層発揮させ、適正な価格形成と質の向上を図るためには、情報の非対称性を解消し、取引の透明性を高めることが重要であり、消費者への的確な情報提供等の消費者支援・保護措置を講ずるとともに、総合的・基礎的な不動産情報の整備を進めていく必要がある。

① 消費者への情報提供の充実

物件情報については、各種の広告媒体によって消費者に提供されている他、近年は、インターネットを通じた情報発信も急増している。

また、公益法人である指定流通機構(*)を通じて、業者間で物件情報が情報交換されており、業者を介して消費者に提供されている。即ち、売主から依頼された業者が、その物件情報を指定流通機構に登録し、それが機構のオンラインシステムを通じて他の業者に提供され、買主から依頼された業者が該当する物件を検索して買主に紹介できるシステムとなっている。

(*) 宅地建物取引業法に基づき、建設大臣が指定する公益法人。現在、(財)東日本不動産流通機構、(社)中部圏不動産流通機構、(社)近畿圏不動産流通機構及び(社)西日本不動産流通機構の4機構が指定されている。

インターネットを活用して、業者からの物件情報を直接消費者に提供すること等も含め、消費者への的確な情報提供の推進に向けて、指定流通機構制度の拡充策を検討する必要がある。

さらには、インターネットの活用により、広範な物件情報を公示し、売主と買主が相対取引も行える取引の場についても検討する必要がある。

いずれにしても、インターネットを通じて直接消費者に提供される物件情報は、個人が発信するものも含め、今後益々増加するものと見込まれるが、不正な情報からの消費者の保護と個人のプライバシーの保護に留意することが大切である。新たな広告規制のあり方を含め、消費者保護対策を検討する必要があるが、その一環として、わが国では、買い手の依頼を受けた業者の役割・立場があいまいであることから、買い手(消費者)のサイドに立って、物件の探索、良否についての調査査定、交渉等を

行う「バイヤーズ・エージェント」業を新たなフィービジネスとして確立していく必要がある。

② 住宅の性能表示・瑕疵担保制度の充実と簡易迅速な紛争処理制度の活用

住宅は、多くの勤労者にとって一生に一度の買い物であるため、特に、性能に関する十分な情報提供と瑕疵があった場合の担保責任の充実や紛争の簡易迅速な処理が求められる。建築基準法による建築規制の実効性の確保と併せ、これらの措置を通じて、手抜工事、欠陥住宅を排除し、住宅の質の向上を図ることが期待できる。

性能表示については、耐震性や遮音性等の性能を表示するための共通ルールを設定するとともに、表示内容を確実なものとするために、性能を評価する体制を整備する必要がある。

建設又は購入した住宅に瑕疵があった場合の担保責任については、宅地建物取引業法及び民法の規定や契約約款によっているが、瑕疵担保期間の強化等の担保責任の充実を図る必要がある。

住宅の瑕疵を巡る消費者と販売業者・請負業者・販売業者間の紛争処理については、民事訴訟手続による場合には、瑕疵についての専門的判断等に長期間を要し、訴訟費用も多額となる傾向が強いことから、法律や建築等の専門家による調停、仲裁等の裁判外の簡易迅速な紛争処理制度を活用することが適当であり、そのための体制を充実する必要がある。

③ 総合的・基礎的な不動産情報の整備

土地の所有、利用、取引、地価等に関する基礎的な情報を総合的、体系的に整備し、分析・提供することが重要である。土地の所有・利用状況を明らかにするため、全国の法人及び世帯を対象として、「土地基本調査」が平成5年度に初めて実施されたが、その充実を図るとともに、最も基礎的な情報を整備する地籍調査の実施や様々な土地情報を総合的に把握できる地理情報システム(GIS: Geographic Information System)の整備を計画的に推進する必要がある。地価公示価格や都道府県地価調査基準地価格については、精度の一層の向上、的確な分析・情報提供が求められ

る。また、土地税制に係る諸情報について、統計的な分析を行うなど、積極的・的確な活用を検討することが必要である。

(2) 借地借家をめぐる法制度・慣行の改善

平成4年に施行された現行借地借家法によって、契約の更新がなく、契約期間満了により確定的に借地契約が終了する定期借地権が導入された。契約の更新拒絶には「正当事由」を必要とする通常の借地権に比べて、土地の売却はしたくないが、活用したい土地所有者にとって、借地として供給し易い制度であり、土地所有権分譲方式と比較して、低廉で良質な定期借地権付住宅の供給が進んでいる。消費者にとっては選択肢が増えたことになり、一層の供給促進が必要である。

一方、借家契約については、賃貸人の不在期間の建物賃貸借などの期限付き借家契約が例外的にはあるものの、賃貸人・賃借人の双方の事情を比較衡量の上、いわゆる立退き料等も考慮して、「正当事由」が認められなければ、契約の更新拒絶や解約はできないものとされている。この結果、契約時に借家契約終了(建物の返還)時期の不確実性や、契約終了時に正当事由の補完としての立退き料支払いによる事後的な経済的負担の可能性といった問題が生ずる。さらに、借賃増減請求権の存在による収益不安定性の問題等があり、特に、事業用建物(事業用建物とは、法人が専ら事業の用に供することを目的とする建物)の賃貸借においては、テナントが6カ月前の事前通告をすれば違約金なしで中途解約できる慣行についても、収益性の不安定要因と指摘されている。これらが良質な賃貸住宅等を供給する上で阻害要因となっているだけでなく、建替え、再開発の円滑な実施の支障となつてなものである。これらの問題点を除去し、賃貸建物の供給意欲向上や事業の円滑化による市場活性化を図り、良質な賃貸住宅・オフィス等事業用建物の供給を促進するために、定期借家権の導入の早期実現を図る必要がある。さらに、「正当事由」の法的明確化など等について検討する必要がある。

① 定期借地権付住宅の一層の供給促進

定期借地権付住宅の供給戸数は、制度導入以来、平成8年度までは増加してきたが、平成9年度は、住宅着工戸数全体の下落にひきずられたこともあり、減少に転じた。

定期借地権付住宅は、住宅購入者の土地コストを軽減することから、アフォーダブルで良質な住宅の供給促進のための有力な手段である。このため、定期借地権付住宅の供給促進に向けた、税制上・金融上の一層の政策的配慮が必要である。

ア. 地主側の対策

定期借地権を設定した土地の相続税課税に際しての底地評価割合については、平成10年に、見直しが行われたところではあるが、今後の取引の実情を踏まえつつ、なお一層の底地評価割合の引き下げについて検討する必要がある。

また、保証金の授受がある場合、地主の相続税の課税価格の計算上、債務控除される額の算定方法について、保証金の性格や複利現価率の適正水準に照らした見直し(※)についても検討すべきである。

(※) 相続税の課税価格の計算上、債務控除される額の算定方法は以下による。

$$\begin{array}{|c|} \hline \text{保証金の額に相当} \\ \hline \text{する金額} \\ \hline \end{array} \times \begin{array}{|c|} \hline \text{課税時期における定期借地権の残存期間年} \\ \hline \text{数に応ずる年6\%の複利現価率} \\ \hline \end{array}$$

イ. 借地権者側の対策

定期借地権付住宅の購入に際しては、住宅金融公庫融資の途が開かれているが、借地権が賃借権の場合は、底地に第一順位の抵当権を設定することが条件となっており、その設定について、地主の了解を得ることは困難であることから、事実上融資を受けられない状況となっている。

このため、担保手段として賃借権に質権を設定するなどの手法によって融資が行えるような措置を検討すべきである。

また、デベロッパーが定期借地権付住宅を分譲する場合、定期借地権をデベロッパーから住宅購入者に転貸する方式を採ると、倒産などデベロッパーの事情によって定期借地権が消滅する可能性があるなどの理由から、住宅購入者に対する融資が行われないのが実情である。このため、デベロッパーの地代不払いに対して住宅購入者が代位して支払うことができるような仕組みなどにより、融資が行えるような措置を検討すべきである。

② 定期借家権の導入の早期実現

返還時期の確実化、再開発や建替えの円滑化と収益予測の確実化により、市場を活性化性の増加させ、良質な賃貸住宅・オフィス等事業用建物の供給促進を図るため、契約の更新がなく、期間満了によって確定的に借家契約が終了する定期借家権の導入を早期に実現することが必要である。

現在、新規契約について、従来の借家契約に加えて、定期借家契約を選択できること等を内容とする「借地借家法の一部を改正する法律案」が議員提案により国会(衆議院)に提出されている。

同法案では、定期借家契約においては、借賃の改定に係る特約がある場合は、借賃増減請求権に関する規定を適用しないこととされており、借賃増減請求による収益予測の不確実性という問題についても改善が図られているところであり、早期の成立がまつられる。

また、同法案においては、中途解約については、特段触れられていない。そのため、中途解約に関しては現行と変わらないこととなるが、定期借家権は、その本旨において貸し手と借り手の双方の合意に基づく自由契約であるため、契約に当たって中途解約に関するルールを予め定めておくことが考えられる。その際には、事業用建物の賃貸借においては、中途解約を制限する代わりに転貸を認めるなどの工夫を図ることが考えられる。

③ 「正当事由」の見直し

借家契約において、賃貸人が更新拒絶や解約を行う場合に必要とされる「正当事由」については、これまでの判例の積み重ねを経て、平成4年に施行された現行借地借家法において、その有無の判断に当たっての考慮事項が明文化された。しかし、実際の判断は、貸し手と借り手の双方の事情の比較衡量に加えて立退き料等も考慮することとされているため、正当事由の有無の判断の予測が困難となっており、また、高額な立ち退き料を支払う要因ともなっている。

このため、正当事由があると判断される場合を法的に明確にすることを検討する必要がある、その際に、建替えや再開発などの円滑な実施を図れるように措置する必要がある。

さらに、事業用建物についても正当事由による解約制限があるため、長期的な収益見通しが立てにくくなっていることから、例えば、事業用建物に限定して当事者の合意に基づく完全に自由な賃貸借契約として、正当事由の適用除外とすることなども含め、検討していく必要がある。

(3) 都市計画・建築規制の緩和措置の実効ある活用

本来、用途制限や容積率規制等の都市計画・建築規制は、合理的な土地利用の実現と良好な都市環境の保全、集中に伴って生じる外部不経済の抑制を目的とするものであるが、このような目的を実現しつつ、例えば、都心地域での住居系や業務系の容積率を緩和することは、居住人口の呼び込みやゆとりあるオフィス空間の確保に寄与するだけでなく、床面積当たりの土地コストを引き下げる効果もある。

このため、規制緩和措置の積極的な活用が求められるが、良好な都市環境を確保するためには、道路等の都市基盤施設の整備と併せて、容積率アップなどによる土地の有効高度利用を図るべきであり、こうした観点から、地方公共団体において計画的な土地利用を図るための「マスタープラン」や有効高度利用を図るための「プログラム」を積極的に策定し、機能させることが重要である。

なお、有効高度利用のための事業の迅速化を図るために、許認可等の手続きの迅速化を図るべきである。

① 容積率規制・斜線制限等の緩和措置の活用

これまで、都市計画・建築規制の緩和については、容積率規制や斜線制限の緩和が求められてきたところであるが、近時の経済対策等を通じて、かなりの進展が見られる。具体的には、平成9年度に、「高層住居誘導地区制度」(※1)、「機能更新型高度利用地区制度」(※2)、「敷地規模別総合設計制度」(※3)の創設等による規制緩和措置が相次いで講じられたところである。

(※1)平成9年6月の都市計画法及び建築基準法の改正により創設された地域地区。都心地域等における住宅と非住宅の適正な用途配分を実現するため、一定割合以上住宅を供給する建築物に対して、容積率制限、斜線制限の緩和を行うとともに、その地区内において日影規制を撤廃。

(※2)建築面積制限による小規模建築物の抑制や、敷地内の有効空地の確保を図るとともに、容積率制限を緩和する高度利用地区を拡充したもの。都市機能の更新を適切に誘導するため、空地確保を必須要件としない容積率の割増し制度。

(※3)敷地内に一定割合以上の空地を確保する場合に容積率規制、斜線制限等を緩和する総合設計制度を拡充したもの。敷地規模が大きくなるほど容積率を割り増す制度。

現在では、これらの緩和措置を制度の運用主体である地方公共団体が積極的に活用することが求められており、地方公共団体に対する周知徹底や情報提供等の支援が必要である。

地方公共団体において、これらの規制緩和に係る新たな制度を活用して、土地の有効高度利用を進めていくためには、街づくりへの地元住民の参加と合意形成を促進することがポイントとなる。その際、少数反対者の主張によって計画や事業が頓挫することのないように、都市計画の内容や開発情報の十分な開示を通じて、地区整備のあり方についての住民の関心を喚起するとともに、住民の参加と合意形成のルールの明確化を図っていくことが重要である。

② 複数敷地への一体的規制の活用

都市計画・建築規制の合理化についてのもう一つの視点として、個々の敷地毎の規制ではなく、複数敷地への一体的規制の手法により、有効高度利用を実現すべきとの議論がある。

これについては、従来は、一団地内の複数の建築物を建築する場合に一体的に規制を適用する「一団地の総合的設計制度」(※1)等の活用によって対応してきたが、さらに、既存建築物の存在を前提として総合的に設計することにより、一体的に規制を適用する「連担建築物設計制度」(※2)が平成10年の建築基準法改正で創設された。この連担建築物設計制度によって、既存建築物との間での容積率の移転等が可能となり、土地の有効高度利用の促進に大きな効果が期待できる。

この制度を実効あらしめるためには、容積率移転の契約形態、公示方法などを今後検討していく必要がある。

また、対象区域内の関係権利者の合意形成のためには、特に、当該区域全体の改善が自己の利益に反映するというような認識を深めていくことも重要である。

(※1)一団地内に2以上の建築物を建築する場合に、特定行政庁が安全上、防火上及び衛生上支障が無いと認めるものについては、接道義務、容積率制限、斜線制限、日影規制等の規定の適用に当たり、同一敷地内にあるものとみなして建築規制を適用する制度。

(※2)一定の一団の土地の区域内において、既存建築物の存在を前提とした合理的な設計により、建築物を建築する場合において、特定行政庁が安全上、防火上及び衛生上支障が無いと認めるものについては、同一敷地内にあるものとみなして建築規制を適用する制度。