

平成元年6月10日

弁護士 坂 和 章 平

(本文中の資料は掲載を省略しました)

(目 次)

第1. 都市再開発と借地・借家法改正問題について

1. 借地借家法改正の背景
2. 流れ
3. 改正の内容（論点）
4. 改正の効果・社会的影響
5. 都市再開発と借地・借家法改正問題との接点

第2. 借地・借家法改正問題と土地問題

1. 地価高騰との関係
2. 土地基本法の理念との矛盾

第3. 建物買取型定期借地権と土地信託との関係

1. 建物買取型定期借地権の発想
2. その実例
3. 土地信託
4. その異同

第4. 再開発の分類

1. 類型
2. 大阪での再開発の分類
3. まとめ

第5. 都市再開発方形の西欧との比較における特徴

1. 都市法制比較のための視座
2. 都市法の理念・目的と法原理
3. 都市法制と現代土地所有権論
4. 都市法の構造と機能
5. 都市法の担い手

第6. 土地問題解決の方向（提言）

1. 周辺への影響の大きい開発は許可制に
2. 開発利益の吸収
3. 保有税と土地利用計画との連動
4. 地価の完全公開
5. 市民が、主体性を発揮する仕組みを作る

第1. 都市再開発と借地・借家法改正問題について（資料A）

1. 借地・借家法改正の背景

- ┌① 不動産資本・デベロッパーの声による既存借地解消の容易化の要請
- └② 新規借地供給のかけ声
- └③ 昭和30年代の改正論議（借地権の物権的強化の課題）と様相を異にする

2. 流れ

- 昭和58年 建設省「規制緩和等による都市開発の促進方策」
- 昭和59年 不動産協会「借地方式による土地利用促進方策について」
- 昭和60年6月 法制審議会「見直し」審議開始
- 昭和60年11月 法務省「借地借家法改正に関する問題点」公表
- 昭和62年10月 臨調「当面の地価と土地対策に関する答申」
 - 借地・借家法見直しの提言
- 昭和63年10月 稲葉論文「借地借家法改正の方向」
- 平成元年2月28日 改正要綱試案発表

3. 改正の内容（論点）

- ① 存続期間（30年）——更新（10年）
- ② 朽廃・滅失
- ③ 定期借地権——長期（50年）
 - └——短期（10～20年）
 - └——建物買取型（20年以上）
- ④ 正当事由——└——建物の使用を必要とする事情
 - └——賃貸借に関する従前の経過
 - └——建物の存する地域の状況など
- ⑤ 契約終了に伴う利害調整
- ⑥ 地代・家賃の改訂（「相当の基準」による増額特約）
- ⑦ 自己借地権・借地権担保
- ⑧ 借家法—居住用と非居住用区別—正当事由必要なし
- ⑨ その他

4. 改正の効果・社会的影響

- ① 3つのパターンの借地権は併存するか？
 - 既存借地権
 - 普通借地権（30年+10年）
 - 定期借地権（長期・短期・建物買取型）
- ② 正当事由は事実上拡大するか？
 - （明渡は容易になるか？ 立退料の風潮は？）
- ③ 地代・家賃の増額特約は普及するか？
- ④ 自己借地権・借地権担保は普及するか？
- ⑤ 居住用と非居住用建物の区別可能か、定着するか？
- ⑥ 都心部・中心部は、高層オフィスビルに「占拠」されるか？

5. 都市再開発と借地・借家法改正の問題点との接点

（cf. 水本浩「都市再開発と借地・借家法」—ジュリスト1985. 12. 15—）

- (1) 「再開発促進のため」という場合の再開発の意味
- ① 法定の都市再開発→借地・借家人の権利保護対策は十分で

ないにせよとられている

② 民活型再開発（要綱、通達）

③ デベロッパー型開発型

→ ②③の場合、借地人、特に借家人の明渡しのため、正当事由の明確化と拡大が必要

(2) 具体的には正当事由の中に「土地の有効利用」「高度利用」を含めるか？

→ ① 昭和60年の法務省「問題点」では含む

② 平成元年2月の「改正要綱試案」では含まない

(3) 借地権価格、借家権価格の見方と契約関係終了に伴う利害調整の問題

① 「ペンペン草」と「幽霊屋敷」の理論（稲本洋之助）

→人が集まったから価値がつく

→借地・借家人が来たことにより価値がつく

→借地権・借家権価格を認めるべき

② 底地：借地：借家＝4：3：3（or3：4：3）

③ 契約関係終了の際、正当事由があればor債務不履行解除であれば、借地権・借家権価格

のすべてを地主・家主に帰属させることが正当か？

→終了に伴う金銭的やりとりを積極的に認める方向がよいか？

→最も困難な論点

(4) 再開発利益の配分

① 現行都市再開発法によっても、再開発利益の行方には問題点が多い

② 民活型再開発の場合、もっと問題点が多い

③ デベロッパー型再開発の場合、再開発利益をすべてデベロッパーが吸収してしまう危険性あり

→この点の分析が不可欠（今後の課題）

(5) 従前権利者が残されるまちづくりかどうかの論点

① 法定都市再開発

→借地人・借家人は権利変換が原則

補償金をもらっての立退は例外

→あくまでこの建前が残っている

② デベロッパー型再開発－借地・借家法改正の狙う再開発

→「正当事由による」「立退料なし」の立退き

③ 都市部・中心部はすべて業務地、デベロッパーが「占拠」

（「財界による街のハイジャック」との表現もある）

第2. 借地・借家法改正問題と土地問題

1. 地価高騰との関係

(1) 改正問題の背景、改正のラブコールは、地価高騰がひきがね

→ 既存借地・借家の解消による再開発の促進、定期借地権などの創設による新規借地の供給（借地方式によるマンション供給）が要請された。

→ 地価高騰の矛盾・問題点がこれにより解決するか？

(2) 新規借地の供給を期待するのは、地価高騰のため、土地を取得（所有）して建物を

建て、分譲することができない（高すぎて購買力がない）ため、借地による安い分譲を狙っている。

→ しかし、地価高騰の矛盾をこのような形で解消できるか？

(3) 土地政策・地価対策はもっと根本的な対策が必要（それは何か）

① 土地の計画的利用の必要性に向けての国民的合意の形成

② 地区ごとの住民の合意形成の努力

(cf. 西ドイツのBプラン)

③ ex. 短期型定期借地権の場合

10～20年でファミリーレストラン、パチンコ店などが道路沿いの大きな面積を占有するが、これはその地区の計画的な土地利用には全く役立たず、一過的なもの

—— 10年間で収益をあげることだけが目的で、地域環境づくり、まちづくりには全く関与しないでもいいか

→ これは長期的まちづくり、土地利用計画作成の方向と正反対

2. 土地基本法の理念との矛盾

(1) 土地基本法の理念

・土地の利用には公共の福祉が優先

・開発利益の還元——社会的公平

→ 所有権に対して利用権を優位におく

(2) 借地借家法の「社会法」としての性格

→ まさに社会法として土地・建物の利用を優先する考え方に立脚

(3) 改正案は、借地借家の利用権よりも経済的合理性を優先している点に問題あり

—— 土地基本法の理念と矛盾

第3. 建物買取型定期借地権と土地信託との関係

1. 建物買取型定期借地権の発想

① 20～30年の間デベロッパーが借地

② デベロッパーが集合住宅 or オフィスビルを建築し、借家人・テナントを入れ収益をあげ地代を払う——20～30年でデベロッパーは収支あわせる。

③ デベロッパーの利益回収が終了した時点で借家人つきの建物ごと地主に返還

④ 地主は20～30年は地代収入以後は借家人からの家賃収入で満足する

2. その実例

① 住宅公団方式（70年）

② ミサワホーム方式（35年）

3. 土地信託

(1) 仕組み

① 土地所有者（委託者・受益者）が信託銀行（受託者）に土地を信託

② 信託銀行が建物をたて、テナント募集、事業を行なう

③ 事業収益から経費・報酬をひいて受益者に配当（地代に相当）

④ これができるのは信託銀行8社のみ

(2) 件数

昭和59年3月 第1号

その後急激な伸び、現在約1,000件

4. その異同

① 実質は同じことを目的

② デベロッパーは信託銀行8社の事業独占に対して不満

③ 信託銀行—土地所有者は信託契約にもとづく信頼関係あり

建物買取型定期借地権の場合は地主—借地人の関係のみ

しかもふつう地主よりも借地の方が強かつ事業能力あり

→ 地主はくいものにされないか？

④ その他

第4. 再開発の分類

1. 類型

(1) 法定再開発 「—公共団体施行

└—組合施行

但し、組合施行でもデベロッパーが参加組合員として主導権もつもの多い

(2) 民活型再開発——制度要綱によるもの多い

- ・地区再開発促進事業（昭和59年～）
- ・優良再開発建築物整備促進事業（昭和59年～）
- ・都市拠点開発整備促進事業（昭和62年～）

→民間事業者が中心となり、共同化による建物の整備・計画的更新

(3) 建築基準法の規制の緩和によるもの

- ① 総合設計
- ② 特定街区
- ③ 一団地認定制度

→アメとムチの政策だが、本来の容積率が甘いため、経済開発指向に向かう

→超高層ビルは、すべてこれらの手法を使っている

(4) デベロッパー独自の再開発

—借地借家法との関連性大

2. 大阪での再開発の類型

(1) 法定再開発

- (一) 大阪駅前（市街地改造事業）
- (二) 阿倍野（2種）
- (三) 上六（組合施行）

2) 大阪でのデベロッパー主導型再開発

(一) 大阪・キタ——茶屋町再開発（阪急）（資料①②）

（劇場・ホテル・オフィス）

昭和63年12月発表、67年秋完成予定、450億

→戦前からの住宅地あり—立退問題

大阪キタのまちづくりについては、デベロッパー+地元+学識経験者からのまちづくり

構想が発表され、組織づくりがなされている。

→北梅田・新御堂筋都市美観推進協議会

「北梅田地区まちづくり構想'85」を発表

(二) 大阪ミナミ——難波地区再開発（南海・高島屋など5社）（資料③）

11ha、60階ビル3棟、2500～3000億

'89年3月発表、1995年完成目標

(三) 中之島西部地区再開発（資料④）

・大阪ビジネスパーク（OBP）に対応するトリオ・タワー

3棟 40階

・大阪21世紀協会が企画

(四) 大阪北梅田再開発（資料⑤）

・積水ハウス、青木建設、東芝、ダイハツディーゼルの4社の共同事業（大淀DATS）

・'89年3月 最終プラン 基本設計

来春着工

・42階オフィスビルとホテル

→各企業の所有地を共同利用して大規模な都市施設の建設

(五) 大阪府庁建替——超高層化 40階(170m) or 50階(210m)

→建て替え事業（資料⑥）

(六) その他

(3) 混合型湊町地区再開発（17.55ha）

(一) 区画整理事業（大阪市施行）実施中（117ha）

(二) 新都市拠点整備事業採択（都市MIRAI）（資料⑦⑧）

・事業主体は、民活導入による第3セクター方式

→大阪市拠点開発推進公社

・62年度末 整備計画案作成

・63年度末 建設大臣承認

・64年度 事業化

(三) 国鉄関西線地下化

・湊町—今宮間2.2kmの地下化

→連続立体交差事業

・64年度 事業認可の予定

・事業主体

大阪市・JR西日本らの第3セクターたる株式会社湊町開発センター設立

社長 久保前大阪市都市整備局長就任

(四) 地区内最大の土地所有者たる国鉄清算事業団との交渉中

(五) 地下鉄新線「なにわ筋線」との関連

(4) 跡地利用型再開発

(一) 西梅田地区再開発構想

(二) 大阪北地区整備構想

(三) 旧国鉄淀川貨物駅跡地計画

(5) 土地信託型（資料⑨）

弁天町駅前——公有地信託

(6) 住宅整備（市施行）

(一) 淀川リバーサイド

(二) ベルパークシティ

(三) リバーサイドともぶち

(7) 昭和63年8月、建設省の指定、大阪市の策定によるインテリジェントシティ整備基本
計画策定（資料⑩）

(一) 方針

① 都心部を中心とした新大阪、阿倍野を貫く南北軸

② 文化軸としての東西軸（大阪湾岸—都心—京阪奈）

③ 新空港、テレポート計画などの大阪湾岸軸

(二) 重要・整備地区6地区

① 既存都心部

- ② 湊町地区
- ③ 中之島西部地区
- ④ 大阪駅周辺地区
- ⑤ 阿倍野地区
- ⑥ 大阪ビジネスパーク地区

3. まとめ

- (1) 法定再開発、特に公共団体施行の再開発は、大阪駅前・阿倍野とも問題点が多い(資料⑪)
- (2) 大阪の再開発の実体は、キタ・ミナミ・湊町などをみても、民活、第3セクター方式に重点が移行している
- (3) すべて経済効率、経済的活性化を最優先した町のつくりかえ
→高容積化、超高層ビル、インテリジェント化(資料⑫⑬)
→住民不在
- (4) 中之島公会堂の保存運動
(中之島まつり)

第5. 都市再開発法制の西欧との比較における特徴

└以下、東大原田純孝教授を代表とする ┘
└昭和63年度文部省科研研究報告による┘

1. 都市法制比較のための視座

- (1) 西欧——オイルショック以前は、成長主義型の都市再開発政策と都市法制だったが、その時期にも「都市の発展と成長をいかに公的・計画的にコントロールするか」が基軸的なモチーフとなっていた。
日本——その発想なし
- (2) 西欧——1970年代半ばを境に都市政策の方向に転換——「居住と生活の場としての都市の形成」が重視(アメリカでも同様)
日本——成長主義型、経済成長型の都市再開発が一貫して指向かつ強化
- (3) アメリカ・イギリス—民活、規制緩和(新保守主義)の動きあり——しかし、これは日本と同じではない(例外的)

2. 都市法の理念・目的と法原理

(1) 西欧

- ① 都市の発展は市場原理のもとでの自生的な成長に委ねてしまうことはできず、公的・計画的な規制と介入を不可欠とするとの基本原則が早期に確立され、それが都市法制展開の起点となり、存在根拠となった
- ② 公的・計画的な規制と介入の目的も、1970年代以降には、居住と生活の場としての都市の形成という側面がより重視され、目的に即した諸制度の再編がおこなわれた
- ③ 政策転換の背後には、都市生活における社会的平等と社会的公正さへの指向の強化があり、現代都市法は、西欧型福祉国家の法制度の一環をなすべきものである
- ④ 民活・規制緩和による経済開発型都市開発への指向は、部分的・例外的ものであるため、基礎的理念の完全な放棄ではない

(2) 日本

- ① 公正・公平の欠落した市場原理に依拠した都市開発であり、民間開発資本の投

機主義的な利潤追及行動である

- ② 計画的・公共的コントロールの目的も、成長主義型・経済開発型の都市建設への傾斜が一層強まっている
- ③ 指導理念も、市場原理に則った経済効率の最大限の尊重である（土地の有効・高度利用－土地臨調の答申等－）
- ④ 民活・規制緩和は、例外ではなく、本来のあるべき姿として都市政策の基軸として存在する

3. 都市法制と現代土地所有権論

(1) 西欧

- ① 都市形成を公共的・計画的に実現していくための手段として、公的土地介入の手法導入
- ② 伝統的な土地所有権絶対の観念は変容

(2) 日本

- ① 日本も近時、土地所有権の絶対性にメスを入れようとしている
- ② しかし、その内容は問題あり（土地基本法）

4. 都市法の構造と機能

(1) 西欧

①都市法の機能

—— 形成される都市空間とその利用内容そのものの公共的
・計画的コントロール

②都市法の構造

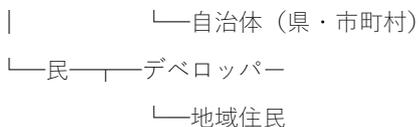
- 長期的な都市計画に従った土地利用計画・面整備計画の策定
- 個々の開発・整備事業の実施、整備済の市街地の建築者への提供と建物の建設・供給
- その後の土地・建物の利用内容のコントロール
という一連のプロセスを公的主体の関与のもとに総体的に制御しうるような、一定の構造的関連性をもった制度的システム

(2) 日本

このような都市法形成への指向は弱い

5. 都市法の担い手

(1) 「官」―「国」



のどれか

(2) あるべき都市法のためには

パブリックな形で組織化された地域住民のイニシャチーブが不可欠
——日本では、官の決定を住民が争う可能性が弱すぎる

第6. 土地問題解決の方向（提言）

（以下、大谷幸夫編「都市にとって土地とは何か」による）

1. 周辺への影響の大きい開発は許可制に

(1) 現行の土地利用計画は不十分

- ① 計画をたてなければ開発できない
- ② 計画の趣旨に沿った開発では土地が最も有効に利用でき、

そうでない開発は開発の許容範囲が制限される

という原則が必要

- (2) 建築の自由の範囲－周辺土地利用に与えるインパクトや都市基盤施設に負わせる負荷が小さい開発に限る

建築不自由の範囲－これが大きいものは、計画的にしか利用できない土地利用の範囲とする

－開発権を得て、はじめて開発できる

(それ相応の負担あり)

2. 開発利益の吸収

- (1) 「基準容積率」＝現行の容積率の 1/2

| 建築自由の範囲

└「許可容積率」＝現行の容積率

——開発権の取得により建築可能

- (2) ・地価は容積率によって決定される

→基準容積率に応じた地価決定——OK

許可容積率——開発許可が与えられるか否かにより、プラス α が決まる

・開発権は都市基盤の整備状況によって与えられる

→開発権分の価格の一定部分を吸収すべき

- ① 開発負担金の徴収（フランス P L D 類似）
- ② 必要な施設をみずから整備させる
- ③ 譲渡益を開発権分の価格とみなし、そこに高率の課税（イギリス）

3. 保有税と土地利用計画との連動

- (1) 市街化区域内農地

・宅地なみ課税を免れながら開発権を保持するのはダメ

→ 農家は、開発権を保持するか、これを放棄して農業的土地利用を続けるかを選択させる

→ バラバラはダメ。共同して今後の農地利用に関する地区計画をたてるべき

→ 「農地ときめたもの」＝税金安い

└「開発権保持したもの」＝宅地並み課税

- (2) 土地利用の組み合わせと保有税

- ① 開発権つき宅地——地価に応じた固定資産税
- ② 開発権なし宅地——現行程度の固定資産税
- ③ 都市的土地利用権を凍結した農地——現行程度の農地としての課税。
但し、相続税は宅地並み
- ④ 都市的土地利用権を放棄した農地——固定資産税、相続税の両者とも農地としての評価で課税

4. 地価の完全公開

- (1) 国土法の監視区域で土地取引台帳を完備し、届けられた地価を公開

- (2) 登記簿へ地価を記載

5. 市民が、主体性を発揮する仕組みを作る

- ① 計画権限を基礎自治体へ完全に委譲
- ② 自治体計画への住民・市民の参加を確立
- ③ 地域レベルの計画を住民の合意・選択に基づいて作成、その能力を住民自身が獲得

④ 積極的に町を再開発していく

以 上