

## 定期借地権とまちづくり (2)

青 野 勝 広

### 4. 借地に影響を与えるその他の諸要因

本節では、定期借地権制度が存在するもとで、新規土地需要者にとっての土地賃貸市場と土地資産市場の同時均衡の条件から導出される土地賃貸サービスの需要曲線と供給曲線をシフトさせることによって均衡借地面積や均衡地代を変化させる諸要因について考察しよう。

まず需要曲線をシフトさせる諸要因について考えよう。

#### (a) 中古住宅市場の整備

中古住宅市場が整備されていなければ、定期借地人が定期借地期間中に住宅を第三者に売却しようとする場合にその住宅の評価は低くならざるをえない。中古住宅市場がまったく存在しないならば、住宅を売却する場合に定期借地人にとって住宅に投下した費用は、回収不可能な費用、すなわち、ある種のサンク・コスト（埋没原価）になる。換言すれば、中古住宅市場の整備は、定期借地人が住宅に投下した費用の回収可能性を高めることによって定期借地需要を増加させる効果をもつ。以上より、中古住宅市場の整備は、需要曲線を右上方にシフトさせることによって均衡賃貸土地面積を増加させ、均衡地代を上昇させるといえる。

#### (b) 定借利用の建物の建築および維持費用への低金利融資、建物に対する固定資産税の軽減

定期借地権制度を利用して建物を建築した場合の費用やその建物を維持・補修するための費用への低金利融資は、新規土地需要者の割引率  $i$  を低下させる

ことによって需要曲線を右上方にシフトさせる効果をもつ。その結果、均衡借地面積を増加させ、均衡地代を上昇させる効果をもつ。同様に定期借地権制度を利用した建物に対する固定資産税の軽減も需要曲線を右上方にシフトさせることによって均衡借地面積を増加させ、均衡地代を上昇させる効果をもつ。

次に、供給曲線をシフトさせる諸要因について考えよう。

#### (a) 地代収入と借地人立ち退きの確実化

現行借地借家法による定期借地権制度は、制定されてから日も浅く、借地人が確実に地代を支払ってくれるかどうか、また、借地期間終了後に借地人が必ず立ち退いてくれるかどうかについて地主側からの不安が存在する。例えば、公的機関や信用力の高い民間機関が関与することによって地代収入や借地人の借地期間終了後の立ち退きが確実になるならば、地主の土地賃貸に対する不安は緩和され、それは、供給曲線を右下方にシフトさせる効果をもつ。その結果、均衡借地面積を増加させ、均衡地代を低下させる効果をもつ。

#### (b) 定借利用の土地賃貸に対する土地固定資産税の軽減

定期借地権制度を利用して土地を賃貸した地主に対して土地固定資産税を軽減することは、土地供給者（地主）の割引率  $r$  が低下するのと同じ効果をもつ（(6)を参照）。すなわち、土地固定資産税の軽減は、供給曲線を右下方にシフトさせる効果をもち、その結果、均衡借地面積を増加させ、均衡地代を低下させる効果をもつ。

### 5. 定期借地権とまちづくり—いくつかの提言

本節では、大都市だけでなく、地方都市においても、まちづくりを行う場合の土地有効利用の方策として、定期借地権制度の導入可能性に焦点を当てていくつかの提言を行う。これは、地価上昇期待が低いもとでは、定期借地権制度、より一般的には、借地方式が土地有効利用の方策として普及し易い一般的条件を備えているだけでなく、借地方式の普及が土地を資産として所有するという考え方から、土地を利用すべきものという考え方への転換をもたらすからであ

る。

以下においては、生活重視のまちづくりという観点から三つの点に留意してまちづくりを考える。第一は、都心部への居住の促進である。第二は、良質の住宅建設とその維持である。第三は、高齢者居住への配慮である。都心部への居住の促進は、地方都市（例えば、松山市）においても、交通混雑の防止、都心部のにぎわいと安全性、郊外拡散によるスプロールの防止と公共投資の効率性という観点から望ましい。良質の住宅建設とその維持は、阪神大震災による死亡者の4割以上が住宅の倒壊が原因だったことを考慮すれば、防災および人命の尊重という観点から重要である。また、中流ファミリー向けの借家住宅が低質であることや都市のまち並みという観点からも望ましい。高齢者居住への配慮は、愛媛県の高齢化比率が全国水準を上回っている状況で介護費用を著しく低下させるものとして重要である。

#### (a) 分的機関の介入による都市再開発や開発型事業への定借利用

まちづくりを行う一般的手法として区画整理や都市再開発があるが、よく指摘されるように、愛媛県においては、区画整理や都市再開発が遅れている。その大きな理由は、県民の土地所有意識が強く、土地を買収しないかぎり、区画整理や都市再開発になかなか応じようとしなないからである。しかし、区画整理や都市再開発は、原則として、その地域に利害をもつ人々の権限と負担において行うべきものであり、税金で負担しなければ区画街路の整備にも応じないようでは快適な生活環境の創出は望めない。このことは、まちづくりが進んでいる金沢市や掛川市の事例を見れば明らかであろう。

土地所有意識の強さから生じるこのようなディレンマを克服する一つの方策とは、区画整理や都市再開発に公的機関の介入による定期借地権制度を活用し、複雑な土地所有者間の関係を土地の有効利用という観点から整理することである。都市再開発に定期借地権制度を活用する方式としては、いくつかの方式が考えられる。まず第一は、「土地保有型方式」である。これは、土地所有者が地主のまま公的機関やディベロッパーに定期借地権だけを販売し、公的機関や

ディベロッパーはこの定期借地権を利用して都市再開発を行い、再開発した建物の一部を地主に優先的に賃貸する方式である。第二は、「土地売却・定借分譲方式」である。これは、土地所有者がまず公的機関や民間ディベロッパーに土地を売却し、地主となった公的機関や民間ディベロッパーが都市再開発を行った後に元の土地所有者に建物の一部を分譲する方式である。「土地保有型方式」や「土地売却・定借分譲方式」を活用することによって都市再開発と共に都心部への居住を継続することが可能となろう。<sup>9)</sup>

定期借地権方式は、区画整理を伴う開発型の事業にも活用することができる。例えば、地権者が3人以上で開発面積が5,000平方メートル以上あれば、「ミニ区画整理事業」として国の補助などが受けられる。住宅利用者の観点からは、定期借地権制度のメリットは、安い価格で良質の住宅に住めるところにある。定期借地権住宅は、「ミニ区画整理事業」やその他の大規模開発を行うことによって一区画当たりの造成費や建築費を大幅に引き下げることが可能となる。<sup>10)</sup>さらに、建築協定や地区計画を併用すれば、良好なまちづくりや生活環境づくりにも役立つ。現在、愛媛県下に行われているような2～3戸程度の定期借地権住宅の分譲ではその効果が十分には発揮できないであろう。

定期借地権制度は、創設されてから日も浅く、定着していない上に、地代の支払や改定、契約終了後の立ち退きや保証金の返還等について借地人と地主の長期間の複雑な人間関係が必要となる。定期借地権制度が、愛媛県のような土地所有意識の強い地方において普及し、広く活用されるためには、公的機関の主導的役割が必要であろう。例えば、地方自治体、公団、農協などが介入して定期借地権制度を利用した住宅分譲や住宅賃貸を行えば、社会的信用力が与えられると共に民間ディベロッパーが定期借地権を活用した事業を行う場合のモデル事業となろう。すでに、神戸市北農協や浦和市農協等の具体的事例があり、東京、大阪などいくつかの自治体や住宅供給公社も調査・研究を進めている。<sup>11)</sup>公的機関が定期借地権住宅に介入する場合に重要なことは、市場メカニズムを重視し、明確な根拠がないかぎり補助を行うべきではないということである。

無原則な補助を拡大すれば、長期的な結果として公的機関の介入による定期借地権住宅の供給を増大させることが困難になるばかりでなく、民間ディベロッパーの発展を阻害し、定期借地権方式の普及そのものを阻害することになる。

#### (b) 定借を利用した都心部近くへの公営住宅と「公私協同住宅」の建設

現在の公営住宅は、「原価主義」と「所得制限」の制約のために、ますます都心部から離れて立地し、低所得者層向けの住宅にならざるを得ない。他方、民間の中小企業では単独で良質の社宅を建設することは資金的に困難であり、大企業の社宅も同一企業の従業員のみが居住することの弊害が指摘されている。これらの問題点を克服し、都心部近くに良質の住宅を供給する方策として、定期借地権を利用した公営住宅や「公私協同住宅」を建設することによって職住近接を図ると共に土地の取得コストを軽減する方策が考えられる<sup>12)</sup>

公営住宅や「公私協同住宅」においては、一律の入居基準を廃止し、入居者の収入に応じて家賃を決定する「応能家賃制度」を導入し、低所得者層に対しては、家賃補助を行うべきである<sup>13)</sup> また、住宅の内容も地域の特性に応じて工夫し、居住者によって内装を変えられるスケルトン方式も選択肢にいれるべきである。このような方策は、現在の公共住宅や社宅の問題点を克服するのに役立つと共に中流ファミリー向け良質賃貸住宅の供給不足という問題の緩和にも役立つ。

#### (c) 定期借地権制度を活用した高齢者向け賃貸住宅の供給と高齢者への現金給与

高齢者向け賃貸住宅の供給を行う一つの根拠は、それが介護費用を大きく低下させるからである。ただし、現在行われている三世代持ち家住宅の建設に対する低金利融資等の公的補助は、高齢者が死亡した後にもその遺族に便益を与えることによって分配上の不平等を生じさせるという問題点をもっている。すなわち、遺族が三世代住宅に住み続ける場合には公的補助にもとづく帰属家賃および帰属地代の上昇という形で便益を受ける。

三世代持ち家住宅の建設よりは高齢者向け賃貸住宅を建設する方が望まし

い。高齢者向けバリアフリー住宅といっても多様であり、介護の必要性に応じていくつかのタイプがある。どのような介護が必要になるかを住宅を新築する時点で予測することはほとんど不可能であり、高齢者が死亡すれば、介護用の住宅施設は不用となる。したがって、介護施設をもった持ち家の新築や持ち家のバリアフリー住宅への改修に公的補助を与えることには無駄が多い。制度的改革としては、「借地借家法」を改正し、「定期借家権」を創設すべきであるが、定期借家権が存在しない現状では、公的機関がいくつかのタイプの介護用の住宅施設をもった高齢者向け賃貸住宅を建設し、介護の必要性に応じて高齢者向け賃貸住宅のタイプを選べるようにする方が資源の効率的配分に役立つ。

このような高齢者向け賃貸住宅を公的機関が直接供給することに限界がある場合には、民間の高齢者向け賃貸住宅に対して公的補助を行ってもよい。ただし、この場合の公的補助は、住宅に対してではなく、高齢者という人に対して行われるべきものであるから、高齢者への現金給与の形でなされるべきであろう<sup>14)</sup>。

#### (d) 中古住宅市場の整備と育成

現在、住宅の建設コストや様式がバラバラであり、点検や補修状況が不明確であるために、中古住宅の売り手と買い手の間には著しい情報格差が存在する。このような状況では、レモンの理論が教えるように、中古住宅は、低い価格しか付けられない。そして、低い価格しか付けられないことが、良質の中古住宅が供給されることを阻害し、さらに、そのことが一層中古住宅の価格を引き下げるという悪循環を生じさせる。その結果、健全な中古住宅市場が成立しない。

前節で述べたように、健全な中古住宅市場が成立しなければ、定期借地人にとって住宅に投下した費用の多くは回収不可能となり、これは、定期借地需要を減少させるだけでなく、定期借地に良質の住宅を建設するのを阻害する効果をもつ。また、建物譲渡特約付借地権制度のような中古の建物の評価を伴う借地権制度が普及するのを阻害する効果をもつ。したがって、定期借地権需要を増加させるためにも中古住宅市場を整備・育成することが必要である。

地方行政レベルで実行可能な具体的方策としては、いくつかパターン化された高品質の耐久性住宅（木造住宅を含む）の建設、住宅の点検・補修状況を客観的に評価できる専門家集団の育成および住宅、とくに、木造住宅の点検・補修のための低金利融資や補助金制度の創設、中古住宅に対する融資制度の充実が考えられる<sup>15)</sup> さらに、税制改革としては、不動産取得税、登録免許税および印紙税の軽減ないしは廃止が考えられる。

**(e) 土地への固定資産税の強化と建物への固定資産税の軽減。とくに、定借利用の建物への固定資産税の軽減と建物の建築費用および改修費用への低金利融資。期間および目的限定による定借利用の土地賃貸に対する土地固定資産税の軽減**

土地の有効利用を図りつつ、公共投資の財源を得るためには、土地保有税の性格をもつ土地固定資産税を強化し、建物に対する固定資産税を軽減すべきである。とくに、定期借地権制度の目的の一つは、土地を購入する場合に比して土地への投下金額を大幅に減じることによって良質の住宅建設を促進することにある。したがって、定期借地権制度を利用した建物に対する固定資産税を軽減し、建物の建築に対して低金利の融資を行うことには根拠がある。しかし、現実には、定期借地による建物建築への融資は、土地担保の面から不利に取り扱われている。また、一般定期借地権の場合、期間が50年以上と長期であるために耐久性の高い住宅を建設すると共に大幅な改修が必要である。したがって、改修費用に対しても低金利融資制度を設立すれば、定期借地需要を増加させるだけでなく、耐久性の高い良質の住宅建設にも役立つであろう。

土地貸借を促進するためには、定期借地権制度を利用した土地貸借に対して土地固定資産税を軽減することも有用であろう。ただし、土地政策全体との斉合性を保つためには、土地固定資産税強化の方向を堅持しつつ、定期借地権制度普及のための特別措置として、期間および目的を限定した土地固定資産税の軽減を行うべきである。

#### (f) 「定期借地ライブラリー制度」の創設

「定期借地ライブラリー制度」とは、定期借地方式を希望する地主と土地購入者についての情報を公的機関（例えば市町村における特定の課）に登録する制度である。この場合、情報の管理は公的機関が責任をもって行い、登録した地主と土地購入者に情報を提供するが、具体的な条件については、公的機関が関与しないものとする。この制度は、すでに姫路市において「工場用地ライブラリー制度」として工場用地の売却や購入、賃貸や貸借希望者について行われている。また、横浜市において、「横浜市土地情報登録制度」として一定模様の土地を公共用地に売却または賃貸を希望する地主に対して行われている。

愛媛県内において、事業用の土地についてはかなり多くの借地方式の事例が存在するが、定期借地権付きの一戸建て住宅マンションの事例は少ない。低い地下上昇率が予想されるもとでの「定期借地ライブラリー制度」の創設は、借地方式への理解を深め、潜在的に土地の賃貸を希望する地主と土地需要者の掘り起こしに役立つであろう。

#### 注

- 9) 定期借地権の活用法としての「土地保有型方式」や「土地売却・定期分譲方式」は、もともと大手不動産によって阪神大震災での被災マンションの建て替えの有力な方法として提案されたものである。この点については、日本経済新聞 1995 年 2 月 23 日号を参照。
- 10) すでに不動産有効活用コンサルティング会社が首都圏において区画整理事業を伴う開発型の定期借地権事業に積極的に取り組んでいる。それによると、1～2 棟の定借住宅に比べると、大型開発による物件は一区画あたりのコストが造成費と建築費で合計 500 万円程度安くなるという。この点については、住宅新報 1995 年 2 月 17 日号参照。
- 11) 神戸市の有野更生農協は、大手住宅メーカーと組み、1996 年 6 月から農協としては初の定期借地権付き宅地分譲する。内容は近畿圏としては最大の 52 区画で 1 区画当たり平均敷地面積は 234 平方メートルと広い。これに 115 平方メートルの木質系 2 階建て住宅を建設すると、借地人の当初負担額は、保証金も含めて 3,000 万円程度となる。同地に同じ条件の家を所有権分譲で取得する場合に比べると半額程度の負担で済むという。この点については、日本経済新聞 1996 年 5 月 21 日号参照。
- 12) 本格的な都心部居住促進策としては、「都心部での住宅用地の容積率の割り増しと容積率

の売買およびリースの自由化の組み合わせ」が有効である。これは、具体的には、次のような政策をとる。まず、対象となる地区の交通容量やその他の都市環境問題を考慮した上で敷地ごとに業務用の容積率 200%、住宅専用の容積率 300%というように両方の容積率を与える。その上で、地区内の土地については、容積率の売買およびリースができるようにする。例えば、地区内で業務用建物を建設する人は、住宅用建物を建設する人から容積率を購入あるいは借りればよい。このような政策をとることによって都心部への集積の利益を犠牲にすることなく、都心部への居住を促進することができる。大阪市の「都心居住容積ボーナス制度」は、部分的にこの政策を取り入れたものと解釈できる。この点については、八田〔6〕を参照。

13) 建設省も 1996 年度から公営住宅について、これまで設定していた全国一律の入居水準を廃止し、地方自治体が独自に入居基準を決められるようにすると共に、入居者の収入に応じて家賃を変える「応能家賃」制度を新規に導入する予定という。このような抜本的改正が行われれば、地方自治体独自の居住環境づくりの可能性が生まれよう。この点については、日本経済新聞 1995 年 6 月 1 日号参照。

14) 高齢者住宅補助政策の理論的根拠については、八田〔7〕を参照。

15) 建設省は、1997 年度にも財団法人の性能保証住宅登録機構が運営している住宅性能保証制度の対象を新築だけでなく、中古住宅にも拡充する方針という。品質保証の対象となった良質の中古住宅の購入者に対しては、住宅金融公庫の融資期間を延長するなどの優遇措置を設ける。この点については、日本経済新聞 1996 年 6 月 3 日号参照。

#### 参 考 文 献

- 〔1〕 青野勝広 (1984) 『土地の経済分析—経済成長過程と土地』 日本経済評論社
- 〔2〕 青野勝広 (1991) 『土地税制の経済分析』 勁草書房
- 〔3〕 青野勝広 (1994) 「新土地譲渡所得税の提案—凍結効果回避のために—」 『松山大学論集 70 周年記念論文集』
- 〔4〕 福井秀夫 (1995) 「住宅政策の法システム」 『住宅土地経済』 第 17 巻 p. 23-31
- 〔5〕 不動産協会 (1994) 『定期借地権住宅の普及のために』 不動産協会
- 〔6〕 八田達夫 (1994) 「どのような都心居住促進政策ならば正当化できるのか」 『都市住宅学』 第 8 号 (冬号) p. 16-25
- 〔7〕 八田達夫 (1995) 「どのような住宅補助政策ならば正当化できるか」 『都市住宅学』 第 11 号 p. 269-276
- 〔8〕 八田達夫・八代尚宏編 (1995) 『東京一極集中の経済分析』 東京大学出版会
- 〔9〕 岩田規久夫 (1974) 『土地と住宅の経済学』 日本経済新聞社
- 〔10〕 岩田規久夫・小林重敬・福井秀夫 (1992) 『都市と土地の理論—経済学・都市工学・法制論による学際分析』 ぎょうせい

- [11] 岩田規久夫 (1994) 「都市住宅に対する経済学的アプローチとは何か」『都市住宅学』第8号 (冬号) p. 48-59
- [12] 金本良嗣 (1993) 「住宅補助政策の経済学」『都市住宅学』第4号 (冬号) p. 12-19
- [13] 日本住宅総合センター (1994) 『定期借地制度の研究』日本住宅総合センター
- [14] 野口悠紀雄 (1992) 「日本の都市における土地利用と借地・借家法」宇沢弘文・堀内行蔵編『最適都市を考える』東京大学出版会
- [15] 山崎福寿 「土地・住宅賃貸市場の不完全性について」『都市住宅学』第10号 p. 113-122

※本稿は、平成4年度松山大学地域研究助成による成果の一部である。