

地価対策と監視区域制度

田中克志

I はじめに

一九八三年ごろ東京都心の商業地に端を発し大都市のみならず地方都市にも波及した狂乱ともいべき地価高騰も、一九九二年の地価公示では、全国的に、下落・沈静化の傾向を示した〔表1〕。この地価高騰に対する施策のなかで、土地をめぐる取引に介入しこれを規制することを試みたのが、「監視区域制度」に基づく土地取引規制と金融機関による不動産業に対する不動産融資規制¹⁾であった。とりわけ、前者の監視区

地価対策と監視区域制度

域制度は、「東京都土地取引の適正化に関する条例」(一九八六年)が創設した指定区域・勧告制を先例としたものだが、地価対策として最初に打たれた具体的な対策であったし、自治体が行いうる唯一の地価対策制度でもある。

この監視区域制度について、政策当局は、地価高騰の抑制に対しては、「税制、金融、土地利用計画等の施策を総合的に実施することが必要であるが」、としながらも、「届出対象の面積の適正な設定のほか、先行的指定、価格審査の厳正かつ確な運用等が行われた場合には」、「相当な効果があったと考えられる」、とする²⁾。もっとも、「監視区域制度」は、地価

に対する直接的規制なるがゆえに、当初から国土利用計画法に定められていた「届出・勧告制」及び「規制区域・許可制」と同じく、政策としての妥当性について強い批判のあるところであるが、地価対策として一定の有効性を有するとしても全国的な地価の下落・沈静化傾向のなか、これが確に運営されたのか、総務庁行政監察局が行ったところでもあるが、これを検証することが必要である。

そこで、本稿は、監視区域制度が、地価高騰や投機的土地区域制度の制度的な限界・問題点を明らかにし（Ⅱ）、ついで、監視区域制度の運用実態とその政策的効果に関して、これを東京圏の影響をいち早く受けた地方中核都市・静岡市を対象として検討することとする（Ⅲ）。

（Ⅰ）とくに、一九九〇年四月から「金融機関の不動産業向け貸出については、その増勢を総貸出の増勢以下に抑制する」いわゆる「総量規制」が実施されたが、これが一九九一年二月末に解除された後には、「金融機関に土地関連融資の伸び

を常時監視し、タイミングを逸することなく総量規制が効果的に発動される仕組み」のいわゆる「トリガー方式」が導入され、今日に至っている（『土地白書 平成四年版』一六〇頁以下、二五八頁）。もつとも、一九九三年二月末時点での金融機関の土地関連の貸出残高の伸び率が「金融界に対し注意を喚起する」水準を「トリガー方式」導入以来初めて超えたが、大蔵省は、地価が下落か横ばい傾向であり、地方の土地開発公社などの公的部門への融資額の急増が主因であるとして、金融機関に対して当面土地関連の融資の抑制を求めないこととしている（朝日新聞一九九三年五月七日）。

（Ⅱ）制定の背景等について、例えば、「地価高騰と法的規制」ジュリスト八九一号（一九八七年）四頁以下参照。

（Ⅲ）『土地白書 平成三年版』一三二頁。

（Ⅳ）総務庁行政監察局『土地対策に関する現状と問題点―総務庁の行政監察結果からみて―』（一九九一年、大蔵省印刷局）。

（Ⅴ）今回の地価高騰が与えた深刻な影響について、「これまでともすれば大都市圏の問題として論じられてきた観があるが」（『土地白書 平成四年版』一三四頁）として、政策当局は、その議論に片手落ちがあったことを暗に認め、「大都市圏の地価上昇が近年急速に地方に波及した結果、大都市でみられるような土地問題が地方圏においても、深刻化してきているとともに、地方特有の問題も発生していると考えられ、地方圏も十分視野にいたれた土地対策が必要となっている」（同一四五頁）ことを指摘している。本稿は、筆者が研究代表者と

なり、かかる課題を先取りしたかたちで、文部省科学研究費補助金（一九九一—一九九三年度）を受けて行っている共同研究「土地基本法体制と地方中核都市の土地・都市・住宅政策の実証的研究」（課題番号〇三四〇五〇〇六）による研究成果の一部である。

ここにいう地方中核都市とは、札幌市、仙台市、広島市、福岡市といった地方中核都市（ブロック都市）に次ぐ経済力を有する郡山市、新潟市、静岡市、浜松市、岡山市などをいう。

II 監視区域制度の構造

監視区域制度は、地価の抑制を図るべき地域を①都道府県知事（指定都市にあつてはその長であるが、以下都道府県知事等とする）が監視区域として指定し、②当該地域における届出対象面積を引き下げることにより、「土地の投機的取引及び地価の高騰が国民生活に及ぼす弊害を除去し、適正かつ合理的な土地利用の確保を図るため、全国にわたり土地取引の規制に関する措置の強化を図られるべきもの」（国土利用一

地価対策と監視区域制度

条）として設けられた届出・勧告制を充実強化することを意図して、一九八七年、同法を改正して設けられたものである。

一 区域の指定

1 区域指定の要件 都道府県知事等は、地価の抑制を図るべき地域を、あらかじめ土地利用審査会及び関係市町村長の意見を聴き、監視区域として指定することができるが、そのためには当該区域において、①「地価が急激に上昇し、又は上昇するおそれがあり」（地価の急騰）、これによって②「適正かつ合理的な土地利用の確保が困難となるおそれがある」と認められることが必要である（国土利用二七の二、①、②）。もっとも、この②の要件については、地域の計画的整備に対する支障等地価の急激な上昇による一般的又は定性的な土地利用に対する悪影響が生ずるおそれがあると認められる場合をいい、地価の急激な上昇又はそのおそれが生じていれば、通常適正かつ合理的な土地利用の確保が困難となるおそれがあると推認できる、とされている¹⁾。したがって、監視区域制度は、ある区域に具体的な土地利用計画が存在し、これの実現を保障するための措置として土地取引規制による地価

高騰の抑制を行うことを予定するものではない。^②

そこで、都道府県知事等は、具体的な土地利用計画に係わりなく、地価が上昇し、又は上昇するおそれがある区域については、これを監視区域に指定することができる。規制区域の場合には、これと同じく都道府県知事等が指定することができるが、上記の要件のみならず、「土地の投機的取引が相当範囲にわたり集中して行われ、又は行われるおそれがある」（投機的取引の集中）との要件をもあわせ要する。東京都土地取引の適正化に関する条例では、指定区域とされたが、これが指定を行うには、「地価の上昇が著しいと認められる区域又は土地の投機的な取引が行われていると認められる区域」（二条）とされ、規制区域の指定要件が緩和されている。監視区域においては、さらに、地価の急騰という地価動向に関する要件に限定されたが、これは、監視区域の指定要件が客観的に把握でき、地価高騰に適時に対応することができるようにした^③もの、とされている。

とはいうものの、「地価の急激な上昇又はそのおそれ」の判断は、どの程度の上昇をもって、「急激」とするか、いかなる状況にあれば地価上昇の「おそれ」があるのか、容易ではな

い。国土庁は、監視区域制度の施行とあわせ、土地利用調整課長通達「土地取引規制基礎調査について」（一九八七年七月三日六二国土利用第一八八号）により、都道府県知事等が監視区域を指定するにさいしてその判断資料を得るための調査及びその内容について指導している。これによれば、土地取引件数、地価動向等について、概況調査、地域別調査、特別詳細調査を段階的に行い、監視区域の指定等の措置の要否に係る判断資料を得るものとする。しかし、国土庁は、具体的な目安を示さざるを得なくなり、土地局長通達「監視区域制度の運用指針について」（一九九〇年六月一日二国土利第一八八号及び二国土地第一一六号）により、「地価動向にかんがみ、地価上昇の未然防止の観点からの地価の上昇前又はその周辺地域への波及前における先行的指定に努めることとする」との見地から、一年間一〇%程度の地価上昇がみられる地域については、「早急に監視区域に指定すること」とし、また、大規模開発プロジェクト、リゾート整備等が予定されている地域等については、「必ず監視区域の指定について検討すること」とした。

2 届出面積の引き下げ 監視区域に指定すれば、都

道府県知事等は、当該区域に於て土地に関する権利の移転等の届出を要する面積の限度を、土地利用審査会及び関係市町村長の意見を聴いて、都道府県の規則で引き下げることができ(国土利用二七条の三)。

そもそも、届出・勧告制において、届出を、市街化区域では二、〇〇〇㎡といった一定面積以上の土地取引に限定したのは、地価形成及び土地利用上大きな影響力があると考えられる相当規模以上の土地取引を規制することにより、一般的に土地取引における適正かつ合理的な地価水準の形成を誘導する波及的效果が期待されたからである。しかしながら、地価高騰が先行した東京都等の大都市の既成市街地においては、国土利用計画法により届出を義務づけられているよりも小さな面積に係る小規模な土地取引がかなりの割合にのぼり、届出の捕捉率が著しく低く、波及的效果が期待できない状況が生じた。東京都土地取引の適正化に関する条例では、届出対象面積を三〇〇㎡から二、〇〇〇㎡の範囲内で規則により定めることとされていた。

したがって、具体的な届出面積の設定はこれにより届出対象となる土地取引に対する指導勧告等が全土地取引に影響を

地価対策と監視区域制度

及ぼすに足りる捕捉率に達することが必要である。土地局長「通達」監視区域制度の運用指針について」は、その目安として、全取引件数の過半が届出対象となるよう届出対象面積を設定することが望ましい、とする。

二 勧告処理

1 地価の抑制 監視区域制度における土地の取引価格の審査は、届出のさいの「近傍類地」、すなわち現況地目、地積、利用状況等が類似する「取引価格等を考慮して政令で定めるところにより算定した土地に関する権利の相当な価格」を基準価格として、これに照らして「著しく適正を欠く」か
いなかによって行われる(国土利用二四条①)。

基準価格は、具体的には、地価公示等の公示価格を基準に土地の条件を比準及び時点修正する方法(標準地比準方式)、取引事例比較法、収益還元法及び原価法による方法(独自評価方式)等によって求められる。

標準地比準方式の場合に基準にされる地価公示の標準地の鑑定基準は、地価公示法によれば、「近傍類地の取引価格から算出される推定の価格、近傍類地の地代等から算出される推

定の価格及び同等の効用を有する土地の造成に関する推定の費用の額を勘案してこれを行わなければならない」（同四条）。すなわち独自評価方式と同じである。この標準地の鑑定は、近傍類地の取引価格＝取引事例の価格のみから算出されるものではないが、実際には、「近傍類地の取引事例を集めて、これだけから標準価格を求め、その標準価格に大きなウエイトをかけて公示価格を決定するようなことになっている」ため、「その取引事例が近傍類地の高騰する狂乱価格であるときには、その取引価格を採用する結果、狂乱地価を後から公示価格として追認するという結果を導くことになる」との指摘もある。確かに地価公示価格は高騰したが、地価公示価格が、地価公示法のいうように、「正常な価格」（同一条）であるならば、この現象もまた、「正常」ということになる。しかし、そのようには、考えられていない。基準価格の算定あるいは、その意味に問題がありそうである。

いずれにしても、この基準価格に照らして届出に係る土地の取引価格が「著しく適正を欠く」かいなかの判断は、都道府県知事等が、地域における実情、すなわち地域における土地の価格の水準、地価の動向、投機的取引の傾向等、価格規

制の強弱に影響を及ぼす事項を考慮のうえ、更に基準価格算定上の確実性等をも勘案して行うこととされている。⁷⁾したがって、価格審査における土地の取引価格と当該土地の取引に関して算出される基準価格との間には開差の存在が容認されており、その許容範囲については、土地利用審査会の意見を取するなどにより一定基準を設けるものとされる。もつとも適正を欠くことが「著しく」とされていることから、相当の幅が予想されるが、土地局長通達「監視区域制度の運用指針について」は、「地価が急激に上昇しつつある局面においては、国土利用計画法の趣旨を踏まえ、特に厳正な運用に努めることとする」。

2 投機的取引の規制 利用目的の観点から行われる

審査は、監視区域の創設当初は、従来の届出制の場合と同じく、①土地の利用目的が土地利用基本計画その他の土地利用に関する計画に適合するかいなか（国土利用二四一③）、②土地の利用が公共施設・公益的施設の整備の予定からみて、または周辺の自然環境の保全上から、明らかに不適当なものかいか（国土利用二四一②）、によって行われることになって

「計画に適合する」とは、届出に係る土地の利用目的が、計画において促進又は禁止されている状態に対して、積極的に阻害することなく、積極的に寄与することはもちろん、中立的に機能することを含む。この中立な機能ということから問題になるのが、資産保全を目的とする等特定の利用目的をもたない土地取引である。これは、一般的には、当該取引土地について定められた土地利用計画に対し中立的に機能している⁽⁹⁾と解されるため、勧告の対象とされないことになる。

したがって、改正前の国土利用計画法は利用目的のない投機的取引等はその取引価格において問題がないかぎり勧告対象にならない構造になっていた。一九八九年の国土利用計画法の改正により勧告基準の特例（国土利用二七の四 I ②）が設けられ、監視区域内の土地について投機的取引と認められる届出があった場合、都道府県知事等は取引中止等の勧告を行うことができるようになった。

勧告基準の特例は、その内容から、①譲渡人の事情、②届出に係る土地取引の事情、そして③譲受人の利用目的に分けることができるが、勧告の対象となる投機的取引は、ここに列举された一二の項目のすべてに該当し、「当該土地を含む周

辺の適正な地価の形成を図る上で著しい支障を及ぼすおそれがある」ものである。

今回の措置は、その対象とする土地取引の範囲は、通常の経済活動としては認ざるべきものは是認しつつ、適正な地価の形成と適正かつ合理的な土地利用の確保という政策目的の実現のために必要最小限のものとした⁽¹⁰⁾、とされるが、一二の項目すべてに該当しないと勧告ができないのでは、それだけ脱法行為が行われる可能性を増大させることになる⁽¹¹⁾。

3 勧告の効果 取引の中止、価格の引き下げなどの勧告をなす場合、都道府県知事等は、土地利用審査会の意見を聴取すべきものとされるが、勧告自体は、いわゆる行政指導に該当し、なんらの法的義務をも伴うものではない。しかし、都道府県知事等は、「必要があると認めるときは」、勧告を受けた者に対し、その勧告に基づいて講じた措置について報告をさせることができ（国土利用二五条）、勧告に従わないときには、その旨及び勧告の内容を公表することができる（国土利用二六条）。

勧告に従わずに取引がなされた場合、罰則が設けられておらず、しかも契約の効力が否定されるものでもないことから、

はたして、公表制度が届出・勧告制度の実効性を最終的に担保するためのものとなりうるのか、疑問の余地がないわけではない。しかし、勧告の性格が行政処分ではなく行政指導であり罰則になじまないこと、公表であっても一種の社会的制裁であり、事実上相当の効果が期待できる、とされている。

他方、勧告に基づき土地取引の契約の締結が中止された場合、都道府県知事等は、当該土地に関する権利の処分についてのあつせんその他の措置を講ずるよう努めなければならぬが（国土利用二七条）、取引を中止した者が規制・許可制度の場合のように、当該土地の買取りを請求しうるものではない。勧告制度は、許可処分の場合と違って、契約上の効力を否定するものではないことがその理由とされている。しかも、その努力義務も、「必要があると認めるとき」、すなわち、例示されているように、売り主が生活に困窮して土地を手放したいというよう¹⁵⁾な、まれと思われる場合に限られる。

(1) 国土庁土地局土地利用調整課監修『改正 国土利用計画法の要点』（一九八七年）一九頁。

(2) このことは、国土利用計画及び土地利用基本計画といった

土地利用計画と許可及び勧告といった土地取引規制との関係が国土利用計画法において明瞭ではないからである（このことを指摘するものとして、山崎巖「土地取引規制と不動産市場」ジュリスト五六四号（一九七四年）五四頁）。このことは、国土利用計画のうち、都道府県計画及び市町村計画については、これが作成を義務づけられていないことからもうかえる。

(3) 国土庁監修・前掲書一九頁。

(4) 他の理由は、年間四〇〇万件にも及ぶ土地取引をすべて届出の対象とすれば、これに要する人員、経費を確保することが実務上困難であることであった（河野正三『国土利用計画法』（一九七七年・第一法規）三四五頁）。

(5) 一九八六年の全国平均は九・一％であるのに対し、東京都全体では五・五％であり、さらに都心一四区では、一九八五年の統計であるが、二・五％にすぎなかった（国土庁監修・前掲書一三頁、一七頁）。

(6) 西村康哉「都市の地価決定と不動産鑑定評価制度」都市問題七九巻五号（一九八八年）六五頁以下。

(7) 河野・前掲書三八六頁。

(8) 河野・前掲書三八六頁。

(9) 河野・前掲書三〇一頁、三〇二頁。

(10) 畑浩治「国土利用計画法の一部を改正する法律」法令解説資料総覧一〇三号一頁。

(11) 参議院土地特別委員会における議論について、参照、前掲

法令解説資料総覧一〇三号二三頁以下。

- (12) 河野・前掲書三九二頁。
- (13) 河野・前掲書三九二頁。
- (14) 河野・前掲書三九四頁。
- (15) 河野・前掲書三九四頁。

III 監視区域制度の運用

監視区域制度は、その運用について、法制度上、これを地方自治体の長たる都道府県知事等が行う。しかし、実際には臨時行政改革推進審議会の「当面の地価等土地対策に関する答申」（一九八七年一〇月二日）を受けた緊急土地対策要綱（一九八八年一〇月一六日閣議決定）が「投機的取引等による地価の急騰を防止するため、・・・監視区域の指定及び届出対象面積の引下げについて関係地方公共団体を指導する」ものとしたところであるが、政府・国土庁は、全国の地価動向をにらみながら「表1」、指導を行ってきた。

地価対策と監視区域制度

一 国土庁の指導

1 指導状況

①一九八八年に監視区域制度が創設されて以降、東京圏、大阪圏、名古屋圏等の各関係都道府県等と地価対策連絡会議を開催し、一年間に一〇%以上の地価上昇がみられる地域については早期に指定を行うなど、監視区域の的確な運用を行うよう指導。

②一九八七年七月三〇日の土地利用調整課長通達「土地取引規制基礎調査について」（国土利第一八八号）により、「監視区域制度の円滑かつ的確な運用を行うため」、監視区域の指定に関する都道府県知事等の判断資料を作成することを目的とし、土地取引及び地価動向等について、段階的に、「概況調査」、「地域別調査」、「特別詳細調査」を実施することを指導。

③そして、監視区域指定後は、土地利用調整課長・地価調査課長通達「監視区域詳細調査及び報告制について」（一九八七年七月三〇日国土利第一八九号）により、監視区域に指定された地域における「地域別調査」又は「特別詳細調査」を「監視区域詳細調査」に移行し、監視区域の指定継続、届出

対象面積の引下げ又は解除等の要否の判断資料を得るよう
に指導。

④地価動向については、「東京圏については全体としては沈
没現象が続いているものの周辺部で上昇がみられるほか、大
阪圏で著しい地価上昇がみられ、さらに、名古屋圏、一部の
地方主要都市等でかなりの地価上昇がみられるなど、地価上
昇の主要都市等への波及が顕著となっている」状況のなか、
一九八九年一〇月二七日の土地局長通達「監視区域制度的
確な運用について」（元国土利第二三三三号）は、都道府県知事
等に対して、「地価上昇の未然防止の観点から、地価の上昇前
又はその周辺地域への波及前における先行指定及び指定後の
地価上昇がなお引き続き著しい場合における届出対象面積の
引き下げ等に留意の上、より一層、的確な運用」を指導する
とともに、都道府県等における監視区域の運用状況について
ヒアリングを実施。

⑤一九九〇年三月には、都道府県等に対し監視区域の指定
等が後手に回ることがないよう、監視区域の緊急総点検を要
請。

⑥その後、一九九〇年度の「地価公示によれば、大阪圏に

おいて著しい地価上昇がみられるとともに、名古屋圏のほ
ぼ全域、さらには一部の地方都市へも地価上昇が波及して「い
る状況にかんがみ、一九九〇年六月一日の土地局長通達「監
視区域制度的運用指針」（二国土利第一八八号、二国土利一
六号）は、「監視区域制度のより厳正かつ的確な運用を図るに
当たつての目安となる指針」を示した。

これによれば、「監視区域については、最近の地価動向にか
んがみ、地価上昇の未然防止の観点からの地価の上昇前又は
その周辺地域への波及前における先行指定に努めることと
する」とし、(1)(a)一年間に少なくとも一〇%程度の地価上昇
がみられる地域については、監視区域を早急に指定し、その
場合、(b)届出対象面積については、全取引件数の過半が届出
対象となるという要件を満たすように設定することが望まし
いこと、(2)上記の(b)の要件を満たすことが、地域の実情によ
り困難な場合にあつては、少なくとも、監視区域を指定して
もなお地価の上昇率が低下しない地域及び一年間に二〇%程
度の上昇がみられる地域については、届出対象面積を一〇〇
㎡とするなど、(b)の要件をみだすよう届出対象面積を設定す
ること、とした。

⑦一九九一年一二月の通達「監視区域制度の厳正かつ的確な運用について」により、大都市圏を中心に地価の沈静化・下落傾向が強まったことを踏まえ、この傾向の一層の定着を図るため、直近の地価動向の把握に努めるとともに、価格審査に当たり、地価の下落状況を的確に反映したマイナスの時点修正率の適切な設定を行う等、法の運用を通じて、適正な地価の形成に格段の配慮をするよう指導。

2 行政監察局の勧告

こうした国土庁の都道府県知事等に対する指導について、一九九〇年の一〇月から一二月にかけて関係省庁及び地方公共団体の土地対策の実施状況を調査して行った総務庁行政監察局の勧告（一九九一年九月）は、これにより、監視区域の指定地域及び届出面積が一〇〇㎡に引き下げられている地域が増大しつつあることを評価しつつも、次のような問題を指摘している。^②

「地価は、平成二年下期以降、三大都市圏を中心とした沈静化の傾向がみられ、また、地方圏においても多くの地域で上昇に鈍化が現れはじめているが、①地価の上昇がみられる地方都市の市街地及び大規模プロジェクト予定地域で地価上

地価対策と監視区域制度

昇のおそれのある地域において、監視区域の指定について検討を行うため、土地取引の動向等地域の実情を引き続き注視する必要がある地域がある。②監視区域に指定してもなお地価の上昇率が低下しておらず、今後の地価動向を踏まえて届出対象面積の引下げについて引き続き検討を行う必要がある地域がある。

したがって、国土庁は、今後とも監視区域制度の厳正かつ的確な運用を図るため、効率的な審査体制の整備や事務処理の効率化、省力化を図りつつ、地価の著しい上昇のみられる地域及びそのおそれのある地域について監視区域の先行的な指定を行うこと並びに監視区域を指定してもなお地価上昇率が低下していない地域について届出対象面積の迅速な引き下げの措置を講ずることについて検討するよう都道府県等を引き続き指導していく必要がある^①。

二 静岡県の対応

1 監視区域の指定状況

大阪圏の大都市や名古屋市について地価高騰の波を被った静岡県であるが「表1」、一九八八年一二月一日に第一次の監

視区域の指定が静岡県の中核都市、静岡、浜松、沼津の各市の中心商業地に対して行われた。その後の経緯を静岡市を中心にみてみれば、

① 一九八八（昭六三）二月一日（第一次指定）

静岡、浜松、沼津市における最近の「地価動向は、一部商業地において著しい上昇を示しており、このような憂慮すべき事態に対処し、地価の高騰を抑制するため」として、各市の中心商業地を監視区域に指定し、届出対象面積を三〇〇㎡以上としたが、静岡市については、その面積は二二ha（市街化区域六、一〇三haの三・五％）であった。

② 一九八九（平成）八月一日（第二次指定）

第一次指定後に、「保養・観光地や工場進出地等を中心とする東部地域、静岡市等の地方中核都市及び鉄道新駅周辺地域において地価が著しく上昇した」ことから、熱海市等八市一町が新たに監視区域の指定を受け、静岡市については、監視区域が、当初指定の中心商業地及びその周辺の近隣商業地、そして住居系区域の一部と静岡土地区画整理事業施行地域（七二ha）の計九三三ha（市街化区域の一五・三％）に拡大され、届出対象面積が、商業地については、二〇〇㎡以上、住

宅地については、三〇〇㎡以上とされた。

③ 一九九〇年四月一日（第三次指定）

「静岡県では、これまで二回にわたって監視区域の指定、拡大を実施してきましたが、地価の高騰が続いています」として、市街化区域全域に監視区域を拡大し、静岡市については届出対象面積を一〇〇㎡以上に引き下げた。これによって、届出の捕捉率が当初の一〇％程度から六〇％程度に跳ね上がった【表2】。

④ 一九九一年二月一日（拡大・再指定）

一九九一年一月末に第一次の監視区域指定が期限を迎え、「監視区域の指定により、静岡市の地価上昇率は鈍化し始めています。しかし、地価は、未だ高騰以前の水準にはほど遠く、地域によっては、上昇の気配を十分はらんでいます」として、監視区域を新たに二五町で導入し、一五市町で区域を拡大した。これによって、県内の監視区域は、五七市町三万六千ha、県土全体の四六％をカバーすることとなった。静岡市については、市街化区域全域六、一〇三ha、調整区域全域九、〇九七ha、都市計画区域外一、〇二五haの合計一六、二二五haが監視区域となった。

2 静岡市における地価動向

こうした監視区域の指定等にもかかわらず、静岡市の商業地、住宅地いずれも、地価公示価格の上昇が鈍化したのは一九九〇年四月一日の第三次監視区域指定の後であつて、対前年変動率がマイナスとなつたのは一九九二年の地価公示においてである〔表2〕。

商業地の地価動向については、一九八七年の地価公示において、対前年変動率が六・九%となり、地価が上昇の気配をみせ、同年の地価調査では一二・〇%、翌八八年の地価公示では一四・〇%、さらに第一次の監視区域指定の直近である同年の地価調査では二〇・九%と急騰している。対前年度変動率が一〇%を超えた段階で監視区域の指定に踏み切つたものと推測されるが、監視区域の指定後においても、地価上昇はとどまらず、指定一ヶ月後の翌八九年の公示地価では、対前年変動率が二九・九%、同年の地価調査では三七・五%と大幅に上昇している。一九八九年八月一日の指定から五カ月を経た翌九〇年の地価公示では、さらに、いっそうの上昇を示し、対前年変動率は三二・五%となつた。これがピークであり、一九九〇年四月一日の監視区域指定三ヶ月後の地価調

地価対策と監視区域制度

査では二二・二%、翌九一年の公示地価では一〇・七%と上昇が鈍化している。

他方、住宅地については、一九八八年の地価公示に至るまで、対前年変動率は非常に低い水準であり、地価は安定していたが、一九八九年の地価公示において、対前年変動率が一四・三%を記録し、同年の八月一日に監視区域が指定されている。その直前の地価調査では二一・四%と急騰している。しかも、この上昇傾向はとどまらず、指定五カ月後の翌一九九〇年の地価公示では対前年変動率が二九・五%と、いっそう上昇したが、これがピークであり、一九九〇年四月一日の監視区域指定三月後の同年の地価調査では二三・八%の上昇がみられたが、翌九一年の地価公示では一二・一%、同年の地価調査では四・七%と、上昇が鈍化している。

監視区域内の届出・確認申請に対する処理について、静岡県の指導率は全国的にみて非常に高い〔表4〕。確かに、届出された取引については、高い指導率の結果、地価が一定水準以下に抑制されたことになる。にもかかわらず、第一次及び第二次の監視区域の指定によっては地価公示価格等の高騰を抑制し得ていない。これは、すでにみたように、届出の捕捉

率が非常に低かったことにその原因があると推定しうる。しかし、第三次指定による捕捉率の改善により、価格指導の波及的効果が高まり、これが地価上昇を抑制し、さらには下落に導いた、と断言できるわけでもない。というのは、同じ時期に、不動産関連融資について総量規制が導入され、一九九〇年度の県内における不動産貸出残高の伸びがとまり【表5】、それとともに、法人の土地取引件数も大きく落ち込んでいるからである【表6】。法人による土地取引の手控えが地価の下落につながった可能性を示唆するところである。

いずれにせよ、監視区域の第一次及び第二次の指定にも拘わらずこれが地価高騰を防ぎ得なかったためであり、とりわけ監視区域の指定時期、監視区域の範囲及び届出対象面積の設定について、問題を残したといわざるをえない。

- (1) 概要として、『土地白書 平成四年版』一五二頁以下、『地方財務』一九九三年一月号別冊付録（平成五年度 国の重点施策の動向と地方公共団体の対応）五七頁以下。
- (2) 総務庁・前掲書三頁、二五六頁。
- (3) 静岡県発行のパンフレット『土地取引の届出面積が変わり方』。

- (4) 静岡県発行のパンフレット『地価の監視区域が広がります』。
- (5) 静岡県発行のパンフレット『地価の監視区域が広がります』。
- (6) 静岡県へのヒアリング
- (7) 静岡市発行のパンフレット『土地取引の前に届出を』。
- (8) 静岡県が監視区域の拡大・再指定の方針を決めたことから、自民党県連は政調会内に監視区域制度の在り方や運営方法を研究する「地価安定対策研究会」（仮称）を設置し、党としての提言をまとめる方針を決めている（静岡新聞一九九一年九月一〇日）。

IV むすび

地価は全国的に下落又は沈静化の傾向を示しているが、果たしてこれに監視区域制度が、指定区域の拡大及び届出対象面積の引き下げにより、いかほどの寄与をなしたのか、不動産融資規制など他の土地対策との係わりで、それを検証することは困難である。政策当局は、「一層の慎重な分析」^①の必要性を認めてはいるものの、他の土地政策との「相乗的」^②効果を説くが、これはなにもいっていないのと等しい。ただ、静

岡市域における監視区域の運用実態を検討するかぎりでは、その運用に問題があったことはいえる。

ただ、監視区域制度の確な運用が地価高騰、土地投機の抑制に対症的ではあるが有効に機能するとしても、かかる土地取引への直接的介入については、政策として批判のあるところであり、これの理論的検討が残されており、この問題に⁽³⁾関しては、別稿にて取り扱うことにしたい。

(1) 『土地白書 平成四年版』一〇七頁。

(2) 『土地白書 平成四年版』一〇六頁。

(3) 内容的には重複する部分があるが、土地取引規制制度の生成と発展という視点から論述したものと、拙稿「地価対策と土地取引規制制度の展開」林良平・甲斐道太郎編「谷口知平先生追悼論文集2」（一九九三年・信山社）所収を参照されたい。

表1 地価公示価格の用途別、地域別対前年変動率

(単位 %)

用途	圏域	公示年																
		1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	
住宅地	東京圏	1.7	3.5	8.8	18.3	14.1	7.4	4.1	2.2	1.7	3.0	21.5	68.6	0.4	6.6	6.6	△ 9.1	
	大阪圏	1.6	2.8	6.8	13.5	12.6	9.3	5.3	3.6	3.0	2.6	3.4	18.6	32.7	56.1	6.5	△22.9	
	名古屋圏	2.6	4.1	8.2	14.2	12.3	7.9	4.5	2.4	1.6	1.4	1.6	7.3	16.4	20.2	18.8	△ 5.2	
	三大圏平均	1.8	3.4	8.1	16.3	13.4	8.0	4.5	2.6	2.0	2.7	13.7	46.6	11.0	22.0	8.0	△12.5	
	地方平均	2.1	3.2	5.1	9.0	9.8	8.5	5.6	3.5	2.4	1.7	1.2	1.9	4.4	11.4	13.6	2.3	
商業地	全国平均	1.9	3.3	6.5	12.3	11.4	8.3	5.1	3.0	2.2	2.2	7.6	25.0	7.9	17.0	10.7	△ 5.6	
	東京圏	0.5	1.1	4.3	10.8	8.3	5.7	4.2	5.5	7.2	12.5	48.2	61.1	3.0	4.8	4.1	△ 6.9	
	大阪圏	1.0	1.5	3.8	8.7	8.5	7.1	4.1	3.9	5.0	7.0	13.2	37.2	35.6	46.3	8.1	△19.5	
	名古屋圏	0.8	1.6	3.7	7.1	6.6	5.4	3.5	2.7	2.7	3.3	6.4	16.8	21.0	22.4	19.1	△ 7.6	
	三大圏平均	0.7	1.3	4.1	9.6	8.0	6.0	4.0	4.5	5.8	9.2	30.1	46.6	14.1	18.6	8.1	△10.3	
	地方平均	0.8	1.3	2.5	4.9	5.9	5.7	4.0	2.8	2.6	2.5	2.9	5.4	7.6	15.4	16.3	0.4	
全国平均	0.8	1.3	3.1	6.7	6.7	5.8	4.0	3.5	3.8	5.1	13.4	21.9	10.3	16.7	12.9	△ 4.0		

資料 『土地白書 平成4年版』312-313頁から作成

表2 用途別地価対前年度変動率

(単位 %)

	1987年		1988年		1989年		1990年		1991年		1992年	
	公示	調査	公示	調査	公示	調査	公示	調査	公示	調査	公示	調査
住宅地	2.1	2.5	3.1	9.9	14.3	21.4	29.5	23.8	12.1	4.7	△1.5	△6.6
商業地	6.9	12.0	14.0	20.9	29.9	37.5	32.5	22.2	10.7	3.8	△5.8	△12.5

資料：国土庁「地価公示」、静岡県「地価調査」

表3 届出及び事前確認申請の処理件数

(単位 件、ha)

年度	届出		事前確認			
	件数	面積	件数	面積	件数内訳	
					宅地分譲	マンション
1986	107	916.8	14	2.5	14	0
1987	158	277.8	10	6.5	10	0
1988	177	302.6	9	8.4	7	2
1989	328	466.3	14	3.8	7	7
1990	2,213	454.0	90	4.8	59	31
1991	3,037	339.0	106	7.4	77	29

資料 『平成3年度 静岡市の土地と地下水の利用』

表4 静岡県下の監視区域内の届出・確認申請の処理・指導状況

区 分	3市の中心商業地 (1988年12月～1989年7月)	12市町の市街化区域等 (1989年8月～1990年3月)	43市町村の都市計画区域全域等 (1990年4月～1991年2月)
処 理 件 数	33件	517件	7,319件
指導・勧告不必要	19	300	3,554
指 導	14	217	3,765
指 導 率	42.4%	42.0%	51.4%

資料 静岡県土地対策課提出資料より

表5 静岡県内金融動向

(単位 億円、%)

年度	貸付残高	対前年比	不動産貸付残高	対前年比	不動産率	全国銀行貸出 約定平均金利
1986	35,357	7.0	1,575	15.8	4.5	5.8
1987	38,668	9.4	1,942	23.3	5.0	5.1
1988	43,340	12.1	2,587	33.2	6.0	5.0
1989	52,316	20.7	3,273	26.5	6.3	5.2
1990	53,618	2.5	3,460	5.7	6.5	7.2

資料：静岡県土地対策課提出資料より。

表6 静岡市内土地取引件数の動向

(単位 件、ha)

	1986年	1987年	1988年	1989年	1990年	1991年
土地取引件数 (対前年比)	5,456	5,635 (3.3%)	4,743 (△ 15.8%)	5,011 (5.6%)	3,960 (△ 21.0%)	4,278 (8.0%)
内法人件数 (対前年比)	1,450	1,983 (36.7%)	1,803 (△ 9.1%)	2,984 (65.5%)	1,847 (△ 38.1%)	929 (△ 49.7%)
土地取引面積 (対前年比)	465	681 (46%)	394 (△ 42%)	695 (76.4%)	679 (△ 2.3%)	372 (△ 45%)
内法人面積 (対前年比)	115	437 (280%)	143 (△ 67.3%)	368 (157%)	528 (43.5%)	167 (△ 68.4%)

資料 土地取引規制基礎調査