

[論 説]

宅地建物取引業の政策過程について

The policy-making process of Real Estate Agency

松 元 直 希

はじめに

平成 21 年に消費者庁設置関連 3 法が成立し、消費者庁と消費者委員会が発足した。消費者問題に関しては多くの研究があるが、本研究では消費者と不動産業者との取引ルールを定めた「宅地建物取引業」の政策に着目する。

不動産と消費者問題を考えるとき、取引をめぐるトラブルが代表的である。他方で不動産業について考えるとその範囲は広く、販売業、開発業、流通業などがある。こうした業者は消費者と取引を行う場合「宅地建物取引業者」としてさまざまな取引上の制約を課され、行政の指導・監督下に置かれることとなる。

一般的に宅地建物取引業は、法律に関する問題として運用や解釈を中心とした研究がなされることが多かった。土地の資格制度のあり方から分析した堤（2005）は、不動産鑑定士や測量士などの資格制度に関連して、現在の宅建業法の仕組みについて述べているが、資格試験制度の解説が中心となっている¹。伊豆（2000）は不動産流通業との関連で宅建業法の成り立ちについて触れているが、こちらも宅建業法の制度解説に重点が置かれている²。明石（1999）は、宅建業法の営業保証金制度等の法律的問題点を指摘しているが、制度の成り立ちや政策などにはあまり触れられていない³。

一方で不動産に関する政策という観点からみると、宅建業に関する研究はほとんどない。例えば新藤（1996）は、住宅と政治の関係について、住宅産業を自民党政権が集票装置とみなすことで建設官僚の天下りを進め官業複合体を形成したが、政治腐敗の温床となるため分権的改革による住宅行政の展開をすべきであると主張した⁴。しかし、宅建業と住宅産業は

異なるため、宅建業の政策そのものの問題点と外れている。他方で史的研究の観点からみると、橘川・粕谷（2007）は、借地借家法などの賃貸借にかかる法制度、都市計画法・建築基準法など都市開発にかかわる法制度、宅地開発などに関連する農地法制度など、不動産に関する制度の歴史的な経緯を述べているが、宅建業についてはあまり詳しく触れられていない⁵。

このように宅建業における研究では、政治・政策や社会問題に関するものが少ないといえる。そこで本研究では、不動産業の中の宅地建物取引業について政策の過程を分析することとする。分析の過程では、消費者保護と業者の利益追求の2つの視点から、宅建業法の制度である営業保証金制度の改正と、宅地建物取引業保証協会の制度の創設を取り上げる。両制度の内容をめぐって建設省と宅建業者団体（資格者団体）が、どのようにして制度の改正・創設について関与をし、影響を及ぼしていったのかを明らかにする。加えて、保証協会に関する業者団体内での対立の過程を記し、補論として保証協会加入について集合行為論的な視点から考察を行う。

第1節 研究概要と制度背景

本研究では、宅地建物取引業法のうち、営業保証金および宅地建物取引業保証協会の制度に着目する。そして同制度に影響を及ぼしてきたと考えられる2つの業者団体を取り上げ、宅地建物取引業法の第6次・第7次改正と保証協会設立までの過程の分析を行う。

営業保証金制度・保証協会制度を取り上げる理由は、宅建業者が開業するうえで制度的に重要であるにもかかわらず、その制度構造が複雑だからである。また全国規模で2つの業者団体（資格者団体）が並立していると

〔論 説〕

いう特異な業者団体の状態が、複雑な制度構造となった要因になったのではないかと考えるからである。

本研究をまとめると次のようになる。第6次改正においては、消費者保護の要請に基づき、建設省から営業保証金制度の改定と宅建業免許を分類する改正案が示される。しかし業者保護・自主規制を求める業者団体の強い反対によって、改正案は骨抜きとなる。そこで第7次改正で建設省は再び、営業保証金の改定と保証協会制度の創設に取り掛かる。保証協会の制度内容について業者団体では反対の意見も出たが、建設省は6次改正で業者団体の要求に屈した経緯から、強行に成立を推し進める。そして成立した保証協会制度に基づき、業者団体が保証協会の設立準備を行うこととなる。ところが、保証協会の制度設計をめぐる業者内で対立が生じ、建設省の業者への消極的な姿勢も相まって2つの保証協会が設立される。設立後の保証協会には、当初の予想を上回る多くの業者が加入することとなるが、非加入業者（アウトサイダー）の2つの性質が加入の要因となったものである。

そして本研究で明らかにするのは次の内容である。第6次改正が一部改正にとどまった原因は、宅建業法の制度が有機的に関連性を持つということである。免許分類案とそれに対応した営業保証金の額の定め、損害補償保険制度（保証協会）の創設と業者団体の統一化、義務加入制による自主規制は、それぞれ別々に単独で扱うことができないため、改正を見送らざるを得なかった。そして第7次改正では、改正案が成立した要因を6次改正での反省から建設省が業者団体の反対を押し切った状況、時間的制約の2つに求める。加えて保証協会が2つ設立された理由について、業者団体の長の政治的な影響力と、業者内での制度設計の優位性をあげる。

以上が研究の概要であるが、本節では政策過程分析の背景知識として、

営業保証金に関する制度と業者団体の説明、および宅建業法の改正経緯を述べる。

1. 営業保証金制度と保証協会制度について

宅地建物取引業者が開業をするうえで要件となっている制度として、営業保証金の制度と宅地建物取引業保証協会の制度の2つが存在する。加えて、宅地建物取引業保証協会にはその組織が2つ存在する。こうした複雑な制度の構造はなぜ生じたのかを政策過程分析で明らかにするが、その前段階として、現状の制度構造の説明をする⁶。

(1) 営業保証金制度

宅建業者が営業を行うにあたって、一定額の営業保証金を供託しなければならない。そして、宅建業者と宅建業に関し取引した者（消費者）が、その取引により損害を受けた場合、損害に相当する金銭について、供託額の限度内で営業保証金から還付を受けることができる。このような仕組みによって宅建業者の取引の相手方（消費者）を保護するのが営業保証金制度である。

営業保証金制度は、このように取引の損失補てんのための制度であるが、一方で宅建業者が開業するうえにおいて、最低限度の弁済能力や資力信用を有するかをチェックすることで、無資力に近い業者が宅建業を営むことを排除する制度であるともいえる。

供託すべき営業保証金の額は、主たる事務所につき1,000万円、その他の事務所について500万円である。新たに事務所を設ける場合には追加として事務所ごとに500万円の供託金が必要である。なお、供託金は現金でなくてもよく、国債等有価証券でもよい。

[論 説]

なお、営業保証金は宅建業者が開業するうえで必ず供託しなければならないが、その供託金額が高額であり、中小零細の宅建業者が開業をするには高いハードルとなっている。そのため、供託義務を免れる方法がある。それは、以下に述べる宅地建物取引業保証協会に加入し、弁済業務保証金分担金を保証協会に納付することである。

(2) 宅地建物取引業保証協会制度

保証協会の制度は、経営規模の零細な宅建業者の経済的負担を軽減するため、営業保証金の代替的制度として設けられた制度である⁷。

宅地建物取引業保証協会（以下「保証協会」）は要件として、①一般社団法人であること、②宅地建物取引業者のみを社員とするものであることの2点を定めている（宅建業法64条の2）。宅建業者は、この保証協会に加入することにより、営業保証金の供託を免れることができる。保証協会に入会するには、弁済業務保証金分担金として、主たる事務所につき60万円、従たる事務所1か所につき30万円を保証協会に納付する必要がある⁸。

宅建業者と取引をした相手方（消費者）が、会員である宅建業者と取引により損害を受けた場合は、保証協会が会員である宅建業者に代わって、営業保証金の供託額と同額分（主たる事務所1,000万円・従たる事務所500万円）を弁済する。つまり宅建業者は保証協会の会員になることにより、営業保証金を供託したのと同様の保証をすることができるのである。

反対に、保証協会を脱退したときや会員の資格を失った場合は、営業保証金の供託義務が生じることになる。したがって、保証協会は宅建業者の集団的な保証システムであるといえる。しかし保証協会には、宅建業者から弁済業務保証金分担金を集める営業保証金制度の代替機能を有する業務

表 1

宅建業者の種類		主たる事務所	従たる事務所
①営業保証金のみ供託する業者		1,000万円	500万円
②保証協会に加入する業者（※）	(a)全国宅地建物取引業保証協会	60万円	30万円
	(b)不動産保証協会	60万円	30万円

※②保証協会に加入するには、(a)の場合「宅地建物取引業協会」の会員であることが前提条件であり、(b)の場合「全日本不動産協会」の会員であることが前提条件となる。

だけではなく、宅建業者の資質向上のために行われる研修業務や、消費者を保護するために行われる苦情処理業務などがある。

(3) 両制度をめぐる問題点

営業保証金制度と保証協会制度には、2つの問題点がある。第1に、保証協会が2つ存在する点である。現在保証協会として指定されているのは、「社団法人全国宅地建物取引業保証協会」と「社団法人不動産保証協会」の2つである。宅建業者は、いずれかの保証協会に加入することはできるが、両者に重複して加入することはできない。

そして第2の問題点は、保証協会の加入資格には業者団体の加入が義務づけられている点である。保証協会の加入については、宅建業法では重複加入の禁止以外に規定されていない。しかし、各保証協会の内部規則として、保証協会の加入者は、その宅建業の業界団体の加入者であることが要件とされている。

上記の問題点と、営業保証金制度および保証協会制度を（表1）に整理すると、宅建業者の営業を行う要件として、3種類の業者が存在することになる。

このように、営業保証金制度と保証協会制度が複雑な制度構造ゆえに、宅建業者にはそれぞれ異なる複数の種類の業者が存在しているのが現状で

表 2

全国宅地建物取引業協会連合会 (全国宅地建物取引業保証協会)	団体名	全日本不動産協会 (不動産保証協会)
(団体) 1967 年 (保証協会) 1972 年	設立年	(団体) 1947 年 (保証協会) 1973 年
103,688 (正会員 95,622 準会員 7,866)	会員数 (2010 年度)	25,781
	シンボル マーク	
ハトマーク		うさぎのマーク
全国 47 都道府県 47 ケ所	支部数	全国 47 都道府県 47 ケ所

ある。

2. 宅建業の業者団体について

営業保証金制度と保証協会制度が複雑な制度構造である原因は、表 2 にある 2 つの業者団体の存在にあると考える⁹⁾。

「全国宅地建物取引業協会連合会（通称『全宅連』）」は、各都道府県の「宅地建物取引業協会」を束ねる全国的な組織の社団法人である。そして、この全宅連の保証協会が、「全国宅地建物取引業保証協会（通称『全宅保証』）」である。

「全日本不動産協会（通称『全日』）」は、47 の都道府県本部を持つ不動産業者の全国組織の社団法人である。この全日の保証協会が「不動産保証協会（通称『全日保証』）」である。

両団体にはいずれも各都道府県に地方組織があり、また保証協会もそれぞれ存在する。それぞれの業者団体は保証協会とセットで加入することが義務付けられているため、たとえば、全日本不動産協会の会員が全宅連系の保証協会に加入することはできない。同様に、全宅連の会員が全日系の

不動産保証協会に加入することはできない¹⁰。

3. 歴史的経緯

宅建業法の制定・改正過程の大枠について、全宅連不動産総合研究所編の『不動産業沿革史』によると、宅地建物取引業法は1952年に制定されてから1995年までに11次に及ぶ改正が行われている。これまで営業保証金制度と保証協会制度および2つの業者団体について現在の状況を説明したが、ここでは営業保証金制度や保証協会制度に関する宅建業法の制定・改正過程と、2つの業者団体が設立された歴史的経緯について説明をする¹¹。

(1) 営業保証金制度の経緯

営業保証金制度は1957年の第2次改正で導入された。制度の内容は現在のものと変わらず、保証金の額は主たる事務所については10万円、その他の事務所については5万円であった。そして、1964年の第4次改正で供託の届出が営業開始の要件となった。その後約15年間は保証金の額が据え置かれていたが、1972年の第7次改正で、主たる事務所につき10万円を50万円に、その他の事務所につき5万円を25万円に、それぞれ5倍引き上げられた。その後1980年の第8次改正で、主たる事務所を50万円から300万円に、従たる事務所を25万円から150万円に引き上げ、1986年の第9次改正で、主たる事務所を1,000万円に、従たる事務所を500万円に定め、現在の金額に落ち着いた。

(2) 保証協会制度の経緯

保証協会制度は1972年の第7次改正で導入された。第6次改正で導入

[論 説]

された「前金保全制度」によって消費者を保護する必要性が強まったことが導入の契機であった。

ちなみに前金保全制度とは、不動産の売買契約における前払い金について国の指定する保証機関（いわゆる保証会社）に預けなければならないというものである。これは、不動産業者が前払い金を受領した後に持ち逃げをしたために、消費者が業者に渡したお金がファイになってしまうという被害を食い止める狙いで制度化された。しかし、この前払い金保全に関する保証機関は、不動産の売買や開発を業とするものには適用することができず、前払い金以外の預かり金や代金の引き受け後の事故など、不動産取引により生じた損害すべてを保証するものではなかった。そのため不動産仲介業者は消費者を保護するという目的のもとで、保証会社にかわる機関として「保証協会」をつくり、取引に関わる事故を集団で保証するというシステムを構築する必要があったのである。

保証協会は全宅連と全日の2団体が設立をしたが、加入に際して払い込む弁済業務保証金分担金は、主たる事務所について10万円、従たる事務所について5万円と定められた。これは第7次改正以前の営業保証金の額と同じであった。その後、弁済業務保証金分担金は営業保証金の引き上げと連動して改定がなされる。1980年の第8次改正では主たる事務所につき20万円、従たる事務所につき10万円に引き上げられ、1986年の第9次改正では主たる事務所につき60万円、従たる事務所につき30万円となり、現在の金額へ至る。

(3) 2つの業者団体の経緯

資格者団体や業者団体と呼ばれる団体は通常1つであると考えられるが、宅建業者の団体については、全国規模で2つ存在する。ここでは、業

者団体が2つになった経緯を説明する。

1952年の宅建業法制定を契機として、どのように宅建業法を業界に周知徹底させるかということが問題となり国会審議で取り上げられる。52年の参議院建設委員会会議の中で、全国規模の業界団体の設立を図り、その組織を通じて指導育成などを進める方向で議論がされていった。こうした議論に呼応して、宅建業法制定運動を推進した「不動産取引立法促進連盟」が母体となって、1952年6月に新しい全国規模の業界団体「社団法人全日本不動産協会（全日）」が設立された¹²。

全日はその後の宅建業法改正運動に積極的に取り組むが、1957年の第2次改正で導入された「宅地建物取引員会」と同会を会員とする「宅地建物取引員会連合会」という2つの公益法人の設立により問題が生じた。それは、宅地建物取引員の資質向上や会員の指導・連絡に関する事務を取り扱うことを目的として設立された同取引員会が、取引員（資格者）の会の組織であるのか、業者の組織であるのか、団体の性質がはっきりしなかったことである¹³。

1964年の第4次改正では、取引員会規定を廃止し、宅地建物取引業協会および宅地建物取引業協会連合会を設置した。しかしこの改正に至る間に多くの取引員会が設立されており、全国規模の団体ではすでに「全国宅地建物取引員連合会」（1964年設立）と「全国宅地建物取引業団体連合会（全連）」（1957年設立）の両団体が存在していた。後に両団体は一本化の話し合いを進め、全連と取引員会連合会は解散し、1967年に「全国宅地建物取引業協会連合会（全宅連）」を結成し、同協会・連合会は民法上の公益法人として設立した。

このように、取引員会とそれをめぐる宅建業法の規定により業界内に混乱をもたらした。全日は、取引員会と業務が重複することから徐々に存在

[論 説]

意義を失っていく。一方で全宅連は設立以降、宅建業者最大規模の団体として宅建業法改正運動を行っていく¹⁴。

第2節 政策過程分析

分析の概要

本節では、第1節で述べた背景をもとに宅地建物取引業における政策過程を見ていく。具体的には、現在の宅地建物取引業法が規定する営業保証金制度と保証協会制度の2つの並立する制度が形成される過程を明らかにする。そして、両制度が並立するに至った要因を探求する。分析で対象とする時期は1960年代末から1974年初頭にかけての約5年間である。また対象アクターについては、建設省と、業者団体である全宅連、全日、その他関係団体に焦点を当てる。また、東京都などの地方自治体、消費者など一般世論の視点を交えていく。

本節は3部で構成されている。第1款では、営業保証金の引き上げの見送りと、宅建の業者免許の3分類制導入の見送りを決定した第6次改正に焦点を当てる。第2款では、営業保証金の引き上げと保証協会制度の創設を決定した第7次改正について、第3款では全国宅地建物取引業協会連合会（全宅連）と全日本不動産協会（全日）の両団体を母体とした保証協会の設立を見ていく。そして補論として、保証協会の加入者数と業者の性質について集合行為論の視点から考察を行う¹⁵。

第1款 宅建業法第6次改正

第6次改正では、相次ぐマンション不正事件が発生し社会問題化するな

かで、消費者を保護できていない宅建業法の欠陥が明らかとなる。消費者保護を強く打出す東京都や建設省は、営業保証金の引き上げと免許の3分類案を改正法に盛り込もうと試みるが、業者利益の保護を唱える全宅連の強い反対運動によって一部改正にとどまってしまう。国会審議では、建設省の業者団体への弱腰の対応が批判を受け、早急に次の改正を行うことを示す。

ここで明らかにしたいのは、一部改正となってしまった要因は、宅建業法の制度がそれぞれ有機的な関連性をもっていることである。免許の3分類案、営業保証金の増額、損害補償保険制度の創設、業者の統一化、協会の義務加入制を、それぞれ切り離して導入を図ることが困難であったことが、第6次改正の重要な点である。

1. 宅建業法改正の契機

(1) マンション不正事件の社会問題化

1967年に行われた第5次改正では、これまでの業界要望に基づく改正とは異なり、行政が消費者の側に立って宅建業者の義務規制条文を強化した最初の改正であった。そして行政（主として都道府県）に宅建業者に対する指揮監督権限が与えられたため、宅建業における行政の役割が重視されていくことになった。他方、67年に全国宅地建物取引業協会連合会（全宅連）が設立された。当団体は、全不動産業者の約7割が加入する最大規模の不動産業者団体となった。全宅連の存在は、再び業界の自主規制の仕組みを取り戻す可能性を有していた。

郊外地開発分譲業やマンション建設業は引き続き業績を伸ばしているが、誇大広告や詐欺まがいの契約も行われている状況に変わりはなく、不動産業者は庶民の敵とみなされるような風潮であった¹⁶。こうした不動産

〔論 説〕

業者による不正契約が社会問題となる契機となったのは、1970年5月以降に相次いで発生した、いわゆる「マンション不正事件」である。5月の日本住宅総合センター事件を皮切りに、日本建設協会事件、中央高層レジデンス事件と相次いで発生した。

日本住宅総合センター事件

70年5月27日、建設省が株式会社日本住宅総合センター（大矢忠代表取締役）に対し、宅地建物取引業法違反の疑いがあるとして厳しく注意した¹⁷。それは、日本住宅総合センターがマンション建設に投資をすれば利率が年に14%もつくとして大量に出資者を募るも、所有するマンションが未完成であり、また共同所有の持分が小さすぎて権利に見合う出資額が得られていないということだった。出資額は一口30～50万円とされているが、登記簿には出資者の人数が110人を超えるなどの実態が明らかとなった¹⁸。取締役の大矢は、「出資の受け入れ、預かり金および金利等の取締り等に関する法律」違反の疑いがあるとして逮捕された¹⁹。そして日本住宅総合センターは倒産寸前だったことが明らかとなり、倒産の隠れみに別会社を立ち上げていたことも判明した²⁰。

中央高層レジデンス事件

こうした状況を受けて6月、建設省は悪質不動産業者を締め出す姿勢を見せ、各都道府県に実態調査を行い、指導監督を強化するよう指示した²¹。そして明らかになったのが中央高層レジデンスの不正事件である。東京都住宅局は、株式会社中央高層レジデンス（谷口敏彦取締役）が宅建業法違反の疑いがあるとして聴聞を行い、①入居のときの権利金・敷金・礼金など一切不要と広告しながら敷金と同じ性質の保証金を取っていたこと、②

保証金を全額返済すると約束したにもかかわらず実際には10%の違約金を取ったほか、解約後の保証金の返還をすぐに行わなかったこと、③転貸したマンションの一室を自社の物件だと偽っていたことの3点を明らかにした。中央高層レジデンスはこうした詐欺の事実を認めたため、東京都住宅局は中央高層レジデンスの宅建免許取消処分を行った²²。その後、警視庁は中央高層レジデンスの社長、幹部らを刑法の詐欺罪の容疑で逮捕した。警視庁は詐欺の容疑である理由として、次のような説明をした。それは、①中央高層レジデンス株式会社は事業計画がなく、同社の事業本部長が別会社の分譲で負債を負い、債権者から返済を強く迫られていたこと、②その負債の穴埋めに中央高層レジデンスの出資者の資金を流用したこと、③中央高層レジデンスの取締役と事業本部長は親戚であり、集めた出資金は事業上の借金返済や外国旅行の費用にあてていたことの3点から、中央高層レジデンスは当初から出資金を集める目的で設立された会社であり、犯行が計画的であるというものだった²³。

日本建設協会事件

東京都住宅局は6月に行った実態調査から、もうひとつの疑惑をつきとめた。それが日本建設協会事件である。株式会社日本建設協会（多々見茂兵取締役）は48カ所・約3,000戸のマンションを扱う大手マンション会社であり、当時8カ所・400戸のマンションを売り出していた。そのうち310戸が売約済みで6億円の契約金を集めたものの、8カ所あるマンション建設予定地のうち実際に建設にかかっているのは3カ所だけであり、それ以外の建設予定地が金融業者などの手に渡っていることが明らかになった²⁴。こうした日本建設協会の一連の行為が、宅建業法第15条の「不当な履行遅滞」に該当し、同法18条「重要事項不告知」の疑いもあるとし

〔論 説〕

て、東京都住宅局は7月3日に聴聞を行うことを決めた。しかし、日本建設協会は6月30日に東京都住宅局宛に廃業届けを提出したため、聴聞ができなくなった²⁵。そしてこのとき、日本建設協会の大株主と称する武藤真吾が記者会見を開き、「日本建設協会株式会社の契約全部を日本ビルド株式会社が引き受けることになった」と発表した。ところが、日本ビルドは会社登記されていないこと、武藤が投資マンション商法と称してさまざまなグループ会社を立ち上げて複雑なマンション取引を行っているなどの実態がマスコミにより明らかになっていった。こうした状況に不信感を強めた契約者は被害者同盟を結成し、日本建設協会の社長および武藤の2人を詐欺容疑で告訴することとした²⁶。被害者同盟は日本建設協会を監督すべき立場である東京都にも責任があるとして対応を求め、また建設省にも悪質業者への取締りをするよう要望を行った²⁷。被害者同盟は精力的に救済を求める活動を行ったが、日本建設協会は突然東京地裁へ和議申し立てを行い事実上倒産した。この結果、被害者の支払った契約金の半分は取り戻せないこととなり、被害者は泣き寝入りの状況になった²⁸。

そこで東京都住宅局は、日本建設協会のグループ会社である日本コーポ株式会社について聴聞を行った。聴聞で日本コーポは不正契約の事実を認めましたが、不動産業界では不正契約が行われるのは当たり前だと弁明し、開き直る態度を見せた。そのため、東京都住宅局は日本コーポに対し免許取り消しの処分を下したが、日本コーポも和議申し立てを行い事実上倒産してしまう²⁹。日本建設協会が立ち上げようとした日本ビルドの設立を望めず、またもや被害者救済の方法を絶たれたため、東京都住宅局はついに、日本建設協会を刑事告発することとした³⁰。これを受けて警視庁は、日本建設グループを捜索した³¹。日本建設協会グループは、警視庁特別捜査本部の取調べにより、不審な債権譲受けがあったことを認め、また会計帳簿

の不明金 5 億円が明るみ出るなどした³²。そして、翌 71 年 1 月には東京地裁が日本建設協会グループに破産宣告を行い、影の実力者とされた武藤は逮捕され、送検されることとなった³³。一連の事件で生じた被害の額は 50 億円を超え、70 年に発生したマンション不正事件の最大規模の被害となった。

こうした一連のマンション不正事件では、マンション投資を称する詐欺まがいの取引が横行していた実態が明らかになった。それと同時に、行政の対応も問題となった。それは、このマンション投資詐欺という新商法が調査時点の 5 年も前から行われていたにもかかわらず、建設省、大蔵省、警視庁がなんら対策を行っていなかったからである。建設省は投資関連の事件であるから大蔵省の管轄ではないかと弁解し、大蔵省は宅建業者の監督は建設省であると主張した。また警視庁は実態を把握していたものの、業者の立ち入り調査権限は建設省にあるため動けなかったと弁解した³⁴。このような行政の姿勢が批判を受け社会問題となったため、建設省は悪質不動産業者を締め出す姿勢を強く示し、宅地建物取引業法の抜本的な改正案を提出する方針を打ち出す³⁵。

(2) 消費者保護へ向けた悪質業者の厳罰化の動き

東京都の動向

一連のマンション不正事件を受けて、7 月 8 日、東京都議会住宅港湾委員会は超党派で国に意見書を提出した。その内容は、現在の宅建業法が、日本建設協会など悪質不動産業者の暗躍を見逃しており、欠陥があるため早期に法改正を求めるというものであった。特に問題となったのは、①営業保証金が 10 万円と低額であり、免許申請をする際に 2 年間前科がなければ簡単に免許が取得できるということ、②宅建業者の扱う物件につい

〔論 説〕

て、100万円単位でも億単位でも同じ扱いをしていること、③地方自治体の権限を制約する事項が多すぎることであった。営業保証金については、物件の取り扱い金額によって免許を段階的に設けて営業保証をさせるなどの制度設計を求めた³⁶。

東京都住宅局は、悪質不動産業者の対応について現在の宅建業法では不十分であるとして、8月下旬、根本龍太郎建設相に改正要望書を提出した。その内容は、①現行法では大企業も小企業も免許の資格基準が同じだが、今後は業種別・規模別に基準を設けること、②免許交付の際の営業保証金を引き上げて、安易な免許申請を防止すること、③営業供託金制度を設けて債務弁済を確保すること、④マンションの空売りやまた貸し防ぐために販売時期など規制することの4点であった³⁷。

建設省の動向

建設大臣（坪川信三）は、69年の11月末に住宅地審議会（会長代理中田政美）に諮問を行った。その内容は、「不動産の流通機構の整備改善を図るため、宅地建物取引制度上いかなる措置を構すべきか」というものであった。翌70年5月、悪質不動産業者による不正事件が次々と明らかになると、6月に建設省は悪質不動産業者締め出しのため、宅建業法の抜本的な改正の方針を決定する³⁸。その改正方針は、①営業保証金の引き上げ、②名義貸しの禁止、③不当な違約金の禁止、④マンションの販売方法の規定、④広告の規制などであった。営業保証金については、不動産の最近の取引では頭金が50万円以上であることから、供託金額である10万円は低額であり、損害を補償する実効性を欠いていることを認識していた³⁹。

そして、住宅地審議会の宅地部会は70年9月21日に「宅地建物取

引業法の改正に関する問題点」を建設大臣に提出し、説明した。宅建業法の全面改正の必要性を認識した同案の内容は、①不動産取引の範囲を広げて現行の宅建業法を不動産業法または不動産取引業法にする、②免許を不動産開発業（ディベロッパー）、不動産売買業（ディーラー）、不動産仲介業（ブローカー）の3種類にする、③免許基準として、社会的信用などの人的構成面と、資本金を定めるなど財務面を重視する、④営業保証金制度を改正し無資格者の営業を防止する、⑤前金保全制度（前払い金保証制度）を設ける、の5点であった。

住宅宅地審議会は消費者を保護するという方針を強く定め、宅建業法の全面的な改正へ向けて11月に審議会を行い、12月の答申の完成を目指すこととなった。そして、建設省は完成した答申をたたき台に、次期国会へ宅建業法改正案を提出する予定で動いていく⁴⁰。

(3) 業者団体の利益保持へ向けた動き

1970年に入り、不動産業者の数は57,000を超えることとなった。しかしその中で大手といわれる会社の割合は1%未満であり、また営業実績・従業員の数で考えると中堅といわれる会社の割合はわずか2～3%程度である。ゆえに不動産業者は、その大半を中小零細が占めている。しかしこの中小業者の業績は、69年から続いている金融引き締めの影響や、住宅産業など新興大企業の進出による過当競争にさらされて厳しい状況であった⁴¹。

70年の相次ぐマンション不正事件による世論の高まりを受けて、不動産業界でも宅建業法をいかに改正すべきか動きを活発化させていく。これまでの宅建業法の改正における活動は、全日および全宅連が中心となって行ってきた。しかし、6次改正に限っては両団体の他にもさまざまな業者

団体が改正活動に力をいれるようになった。

全国宅地建物取引業協会連合会

67年に発足した全宅連は、不動産仲介業の業者団体であると同時に、会員は中小資本が90%以上を占めているため、会員業者の経営は苦しいものとなっていた。こうした背景から、69年の夏に行われた全宅連の全体総会で、宅建業法改正の実現を求める決議を行った。その内容は、①免許基準を強化すること、②宅地建物取引業協会の入会を義務付けること、③営業保証金制度を廃止することであった。この中で、②の義務加入制は、全ての不動産業者が全宅連に加入することで、組織内での自主規制により不正契約などの取引事故を防止することが主な目的であった。そしてこの義務加入制は全宅連が設立当初から求めているものであった。また、③営業保証金の供託制度は、その供託額が10万円と少なく、現状に合わないので撤廃すべきとした⁴²。以上の決議内容を業法改正に求めるため、翌70年2月に国会前と建設省前で7,000人規模の請願デモと決起集会を行った⁴³。

その後全宅連は、建設省が70年9月に発表した「宅地建物取引業法の改正に関する問題点」に対して、11月に「宅地建物取引業法改正試案に関する意見書」を提出した。その内容は、①不動産業の業態による3分類を認めないで免許は一つに統一すべきである、②営業保証金については引き上げを反対し営業保証金制度そのものを廃止すべきである、としている。その理由として、営業保証金を債務の弁済のためにあてることが、消費者を保護するという改正の目的の達成につながらないからだとしており、その代わりとして、損害補償保険制度等について新たに創設することを要望した。また新たに特殊法人として不動産取引協会の設置を行い、全

ての不動産業者の加入を義務付けることとし、業者団体の自主規制に法的裏づけを持たせて規制の徹底をはかるべきであるとした⁴⁴。

全日本不動産協会

全日は1967年の全宅連の発足に伴い不動産業界での影響力が薄れてしまったため、今後の活動方針についてどうあるべきか協議を始める。自民党衆議院議員でありかつて建設大臣を務めた野田卯一会長は、自身の名で「全日の今後のあり方について」をまとめ、公表した。それによると、全日は少数精鋭、取引業協会（全宅連）のできない高度の幅広い活動を行うことを目的に定め、全宅連の発展に協力する方針を示した。加えて、他に主要な不動産業者団体が公益法人として存在していることを例にあげ、団体の存在意義を強調した⁴⁵。そして全日は多くの勉強会を開催し、不動産業界での地位向上をはかっていく。全日は1966年から国および不動産業界の意見交換の場として「不動産流通懇話会」を開催した。不動産に関する法制・税制や関連行政について話し合われた同会は、66年10月に第1回が開催され、不動産取引損害保険制度の確立、宅建業法の改正案について協議した⁴⁶。68年4月に行われた第3回では不動産保証および金融制度の確立についての話し合いを行い、70年8月の第7回は営業保証金をめぐる諸問題、及び不動産保証協会制度の検討を進めていた⁴⁷。さらに、不動産の利用促進に関する研究討議の場として行政庁や関係団体を集めた「全国不動産会議」を開催した。このように全日は団体の存続へ向け独自路線を歩むこととなった。

そうしたなか、住宅宅地審議会の宅地部会が発表した「宅地建物取引業法の改正に関する問題点」に対し、11月下旬に不動産流通懇話会で意見の集約を図った。同会には全日を含め全宅連、日本分譲住宅協会、住宅産

[論 説]

業開発協会の4団体が参加した。免許の3分類について、仲介と売買を統一し開発業と分けた2分類にできないかという案や、免許併用案として開発業は売買業と仲介業を、売買業は仲介業と併用できないかという案が出されたが、全宅連を中心に批判的意見が出されたため、意見はまとまらなかった。それでも、業者による補償保険制度としての保証協会の創設については前向きな意見が出された⁴⁸。

その他の不動産業者団体

住宅地審議会の「宅地建物取引業法の改正に関する問題点」の発表を受けて、日本高層住宅協会は70年9月に建設省と協議を行った。同協会はマンション業界を代表して、一連のマンション不正事件の対応策として宅建業法の改正を要望した。その内容は、①営業保証金を引き上げること、②免許基準を強化することの2点であった。そして、マンションの空売りを防止する観点から、前払い金を保護する制度として「保証会社設立案」を明らかにした⁴⁹。

不動産協会と日本高層住宅協会は、根本建設相に対し「宅建業法改正に関する意見書」を提出した。両協会の意見書の内容は、「宅地建物取引業法の改正に関する問題点」について、①業務の内容によって免許を不動産開発業・不動産売買業・不動産仲介業の3種類に分けることは賛成である。②不動産開発業に関する免許基準を厳しくすべきであり、その基準については人的構成と財務面での両方の規制を求め、例えば資本金を2,000万円以上の法人とすべきである。③営業保証金を引き上げることについて賛成であるが、金額については差異を設けるべきであり、開発業者は1,000万円以上が望ましい。④前払い金保証制度を創設すべきであるという4点とした。しかし、同意見書には、全宅連が求める「業界の自主規制

のため業界団体の一本化」や、「取引業協会の強制加入」の2点については、早急に行うべきではないとして反対であった。

一方、住宅産業開発協会は、免許制度の3分類には賛成した上で、営業保証金制度はその免許分類に応じて供託金額を3つ分けることで意見がまとまった⁵⁰。また、全国宅地造成連合会は、宅建業法改正について意見書を建設省に提出した。意見書の内容は不動産協会・日本高層住宅協会のそれに近いものであり、免許3分類に賛成の立場であった。しかし、不動産業界における自主規制について、一本化を目指すのではなく、不動産業者は業態別のそれぞれの団体ごとに義務加入をすることが望ましいとする意見であった⁵¹。

他方で、日本宅地造成協会や日本分譲住宅協会は宅建業法改正についての意見をまとめることができなかった。

(4) 宅建業法改正の対立構図

マンション不正契約が社会問題化したことによって、悪質業者の厳罰化と宅建業法の抜本的な改正を求める主張の中心となったのは、東京都と建設省であった。そしていくつかの不動産業者団体は、おおむね答申案に賛成であった。それに対して全宅連は、営業保証金の引き上げは会員である中小零細業者にとって経営に大きな影響を与えることから反対であった。その代わりに、業者の義務加入制によって損害を補償し、業者自身の自主規制を強化することを求めたが、具体的な制度設計はできていなかった。他方で、全日は営業保証金制度などに加えて、業者間で保証をする損害補填制度の具体的な検討を早くから始めていたが、建設省に対し要望や要求をした経緯は見られず、業界内での独自の地位確立を目指している状況であった。

[論 説]

ここで見えてきたのは、全宅連の主張だけが他と大きく異なるということである。営業保証金制度の廃止と自主規制の強化により、全ての業者に全宅連の義務加入を求めることは、他の団体との調整が必要である。そして、業務開始要件を資質信用に重点を置くとしても何らかの審査基準を設定しなければならない。具体的な制度設計ができていないなか、厳しい経営状況にある中小零細業者を守るため、全宅連は各地で宅建業法改正の反対運動を展開していく。

2. 住宅宅地審議会答申と建設省改正原案

(1) 消費者保護強化から後退へ

住宅宅地審議会(円城寺次郎会長)は70年12月24日、総会を開き、「不動産流通機構の整備改善を図るための宅地建物取引業制度上の措置」についてまとめ、根本建設相に答申した。その答申の内容は以下のとおりである⁵²。

第1に免許制度について、不動産取引の実態に即応した法的規制を行うため、次の3分類とする。①不動産仲介業(宅地または建物の売買、交換または賃貸の代理または媒介をする行為で、業として行うものにかかる免許)、②不動産売買業(宅地または建物の売買または交換をする行為で、業として行うものにかかる免許)、③不動産開発業(宅地の造成または建物の建築で一定規模以上のものを行いこれらの宅地または建物の売買または交換をする行為を業として行うものにかかる免許)。なお、不動産開発業の免許を受けたものは、不動産売買業の免許を受けないで、不動産売買業を営むことができるとする。

第2に免許の基準として不動産仲介業、不動産売買業、不動産開発業のそれぞれに免許の要件を定める。不動産仲介業については不動産取引主任

者を置くことを定め、不動産売買業は仲介業の要件を準用した上で、財産的基礎・金銭的信用をその要件に加える。また、不動産開発業は仲介業の要件に加え、財産的基礎、建設業の主任者を置くことを要件とする。

第3に営業保証金について、その額を不動産仲介業は主たる事務所につき15万円（従たる事務所につき5万円）、不動産売買業は主たる事務所につき50万円（従たる事務所につき15万円）、不動産開発業は主たる事務所につき250万円（従たる事務所につき15万円）とする。

その他には名義貸しの禁止や、契約内容の適正化としてマンション分譲・宅地分譲における不正事件に対応するため「前金等の保全措置」を定める。

建設省は住宅宅地審議会の答申を受けて、宅建業法改正案作りに取り掛かり、翌71年2月に国会に提出する方針を固めた⁵³。答申には、同時に損害補填をはかるための措置として、別途の保証制度の創設を検討することを示した。

東京都はこの答申を受けて、営業保証金制度を廃止し営業供託金制度にすべきであると建設省に要望した⁵⁴。東京都は、業者団体などの保証制度作りを法律で義務付けできなかつたら、改正法が骨抜きになると指摘し、警戒感を強めていた⁵⁵。そして東京都が指摘したとおり、不動産業最大の業者団体である全宅連の強い反対によって、建設省は素案の中身を答申と一部変更せざるを得ない状況になった。素案は建設省改正原案として71年2月に発表された。答申の内容と異なる点は以下の2つである。

第1と第2の点である免許制度および免許の基準については、①一般宅地建物取引業と②特定宅地建物取引業の2種類に分ける。そして第3の営業保証金について、一般宅地建物取引業は主たる事務所につき10万円（従たる事務所につき5万円）、特定宅地建物取引業は主たる事務所に

〔論 説〕

つき 200 万円（従たる事務所につき 10 万円）とする。

このように営業保証金の額は 10 万円に変更せず、免許制度は特定免許が新たに設けられることになり、その種類は 3 分類から 2 分類へと変更された。一般と特定の別については、一定規模以上の宅地造成、建物の建築を行い、これを売買する業者の免許を特定免許とし、それ以外の業者を一般免許とし、それぞれ別に取り扱うこととした。この結果、現行の一般業者の営業保証金の供託額は 10 万円に据え置かれることとなった。

建設省としては、営業保証金を現行の 10 万円に維持することは、全宅連の主張する中小零細業者を圧迫することにはならないという認識であった。一方で特定免許の対象となる不動産分譲・開発業の営業保証金の大幅な引き上げは、これらの業を始めようとする者の営業の自由を侵害する危険性があった。建設省は、東京都の主張する営業供託金という形での消費者被害の防止には限界があることと判断し、営業保証金制度に代わるものとして損害を補填をはかる保証機関の設立を進めることへ方針の転換をはかる。建設省は中途半端な状況のなかで、改正原案を法務局などと調整し閣議決定を得た上で、3 月中旬に国会へ提出する方針を固めた⁵⁶。

(2) 答申への反対運動と新しい制度設計の動き

全国宅地建物取引業協会連合会

住宅地地審議会の「不動産流通機構の整備改善を図るための宅地建物取引業制度上の措置」の答申を受けて、全宅連は建設省に対し十分な検討を望むよう求め、請願書を提出することとした。全宅連の松田清会長は、「不動産事件を起こすのはごくわずかの人たちであり、答申は業者組織に加盟しないアウトサイダーの取締りのために行われるべき改正であって、善良な業を営むものを圧迫してはいけない。」と主張した。全宅連は、同答申

について「著しく後退した業法改正」と捉え、改正の反対を世論に訴えるべきだという見解を示し、総決起集会を行う方針を発表した⁵⁷。

これに引き続き全宅連は常任顧問会議を開催し、今後の活動方針を協議した。その結果、①免許の種類分け、②免許の基準、③営業保証金制度については納得できないという結論に至った。理由として、免許を3種類に分類することは、従来の不動産業者はすべて仲介業や売買業などを兼業しているため何の弊害もないことや、免許の分類に示す3つに分けられるような専業業者は存在しないことをあげた。また消費者被害が生じる主な原因として、不動産投資家がセミプロ的に行っているものが不正契約を引き起こすという現状を訴えた。そして免許の基準について、人的構成や業者の経歴などから審査する必要がある、基準については適格性の確保に関する積極的基準を設けることが必要であるという見解を示した。また営業保証金については、営業を行うための保証金は国に対して供託しているものであるから、取引上の損害賠償等債務の弁済に用いるという考え方は賛成できないため、営業保証金制度を廃止し損害補償保険制度を法制化することを求めた。なお、回答申における前渡し金の保全などの事項については賛成であることを表明した⁵⁸。

建設省は、改正原案の内容を答申が示したのから変更して全宅連の主張に沿う譲歩をしたが、それでも全宅連は強硬な姿勢を崩さなかった。改正原案発表後、全宅連は臨時総会を行い、国会と建設省に対し請願陳情運動を起こすことを決議した。また政治活動機関として、「全国不動産政治連盟」を設立し、同連盟の会長を松田清氏に選任した。業者団体としての主張をなんとしたとしても押し通そうとする態度で臨んでいた。

全宅連の主張は、建設省原案の消費者保護の目的に異論はないとしつつも、免許の分類と営業保証金の引き上げは断固として反対するとしてい

〔論 説〕

る。その理由として、免許の分類については一般であっても特定であっても業者間の格付けをすれば業界に混乱を招くというものであった。取引から受けた損害の補償が保証される機構を確立するほうが、悪質業者を追放することにも結びつき、消費者保護が達成されとの考えから、建設省の改正原案は中小業者の事実上の締め出し策だと主張した。そして全宅連は政府案の修正すべき点として、①免許は現行どおり単一のものとし、資質信用に重点をおいた免許基準に組みなおすこと、②現行の営業保証金制度は廃止し、その代わりに損害補償保険制度を作ること、③全ての業者に宅地建物取引業協会の加入を義務付け、自主規制の強化によって不正業者を排除することを求めた。全宅連の主張は設立当初とほとんど変わることなく、妥協を図ろうとした建設省原案に対して非常に厳しい姿勢で臨んでいた⁵⁹。

全宅連の常任顧問である日本社会党の田中一参院議員は、建設省改正原案への対応策として、不動産取引の健全化は法による規制の強化や官僚による監督の強化によって実現されるものではなく、むしろ官僚体制を外して業界の自主規制を強くする方向で検討されるものであると主張した。そのためには損害補償保険制度が必要であるとし、具体的な制度設計の必要性を述べ、「宅地建物取引損害填補基金創立試案」を提示した。その内容は①保険制度の加入は任意とするもので、加入時は同基金に出資をすることとし、出資した業者は営業保証金を免れる、②同基金は出資金の2分の1を加入業者の営業資金に融資可能とし、同基金は保険契約を取引ごとに審査し締結する、③同基金は保険付きではない取引についても損害補填業務を行うというものであった⁶⁰。

全日とその他不動産業者団体

不動産関係団体は、住宅地審議会の答申の内容のうち、前払い金保全措置の点を具体化すべく保証会社の設立活動を行う。全国宅地造成連合会、日本分譲住宅協会、住宅産業協会の3団体は、「不動産取引保証協会」を設立する意向を示した⁶¹。これは前金保全措置の前提として、消費者保護を確実にしようとするものである。マンションの売買および分譲は、完成前に設計図だけで売りに出されるのが通例となっており、日本住宅総合センターをはじめ、マンション不正契約事件の多くは前払い金の保証がなかったために消費者に多大の損害を与えているという状況から、設立を目指し行動することで一致した。なお、同保証会社は「日本不動産信用保証会社」とし、その資本金は10億円、年間800億円の保証を見込み、設立準備に取り掛かっていく⁶²。

また、不動産関係団体は全日が主催する不動産流通懇話会において、損害保証会社について協議を行った。同会では、建設業の保証会社案を参考にするため、東日本建設業保証会社の代表者を招へいし損害保険協会の説明を受け、また前払い金保証業務のあらましなど報告した。そして不動産業者団体が独自で保証会社を設立できるかが話し合わせ、日本分譲住宅協会、日本宅地造成協会、住宅産業開発協会、日本高層住宅協会が設立の検討を始めた。

そうしたなか、全日の野田卯一会長は、前払い金保全措置としてではなく、独自の保証協会制度として、私案「不動産保証公庫（仮称）」を発表した。その概要は、営業保証金を供託する代わりに同じ金額を不動産保証公庫に拠出し、その拠出金の運用によって生じる収益から公庫の運営費を除いたものを保証料金とみなし保証金額を算出し、その保証金の限度において公庫は消費者に対して不動産取引から生じた損害をてん補しようとい

[論 説]

うものであった。具体的には組織について公庫は特殊法人とし、支部を各都道府県庁の所在地に置くこととする。また、答申の内容となっている前払い金保全措置についても保証業の一環として公庫が取り扱い、不動産保証公庫に拠出する金額について不動産仲介業は主たる事務所につき15万円（従たる事務所につき10万円）、不動産売買業は主たる事務所につき50万円（従たる事務所につき10万円）、不動産開発業は主たる事務所につき250万円（従たる事務所につき10万円）と規定する。そして公庫は、1年の期間で取引から生じた損害について、不動産仲介業は750万円、不動産売買業は250万円、不動産開発業は1,250万円の範囲内で補てんするものとした⁶³。

(3) 答申の内容が後退した要因

住宅宅地審議会答申では宅建業法を抜本的に改正する姿勢を示したが、建設省の改正原案では全宅連の主張に沿って一部の改正をする内容となった。その理由は、全宅連の反対運動と制度設計の難しさである。

答申が現行制度の欠陥だと認識した問題は、複雑化・大型化した不動産取引を一つの免許で行うことであった。そのため免許を3つに分類することで業者の整理を図り、消費者保護を図ろうとした。しかし、営業保証金を同時に引き上げることで、中小不動産業者を圧迫していると全宅連から反対される。免許の分類と営業保証金の増額をセットで考えていた建設省は譲歩して、後に免許の分類を3つから2つに、保証金の額を据え置きとする。しかし、全宅連は答申で示された「損害保険制度の創設」で補償保険制度から協会の義務加入への道筋が見えてきたことから、もう少し制度を具体化させて改正を先送りしたい要求が強まったと思われる。

東京都をはじめ他の不動産業者団体は、免許の3分類と業態による営業

保証金の引き上げを定めた答申の案について評価をしながら、業者による保証制度や保険制度を作ることを求めていることでは意見は一致していた。だが一般的には、損失に対する保証制度を設けることが急務であり、さらなる消費者保護の強化を求めるには免許の分類は直接的な対策ではないという声もあった⁶⁴。

業者団体の中では、損害補填制度の具体的な私案が示される。最初に示したのは全日の野田会長の案であったが、60年代後半から不動産流通懇話会などで損害補償制度を考えていたことから、かなり具体的なものとなっている。一方で全宅連の田中案は、損害補償制度を考えるにあたり、業者の義務加入制との整合性にやや矛盾点があるように思われる。それはすなわち、損害補償は相互保険の仕組みであり、優良業者が集まることで事故リスクが少ないことから小額資本で集団保証を行うことができる。しかし義務加入制を導入することで、事故を引き起こす可能性の高い業者を加入させることができるのか、また加入を否定することが営業の自由の侵害に当たるのではないかということが問題点となる。

このような制度設計の難しさを抱えながら、答申通りに見切り発車で改正に踏み切ろうとした建設省の姿勢が、全宅連の強い反発を招いたといえる。

3. 宅建業法第6次改正案の成立

(1) 法案の提出と国会審議

政府は閣議決定で宅建業法改正案を国会へ提出した。改正案は建設省の改正原案をさらに修正し、免許の分類はせずに営業保証金の引き上げも見送る、現行とほぼ変わらない内容となり、全宅連の主張に沿う形となった。しかしそれ以外の前金保全措置等については改正が行われた⁶⁵。

衆議院

3月下旬、衆議院建設委員会（金丸信委員長）で宅建業法改正案の本格審議が始まる。建設委員会では、根本建設相、高橋弘篤建設省計画局長が改正案の内容について説明を行った。そして質問内容の中心は宅建業法改正案が住宅宅地審議会答申から後退したことに關するものであった。4月28日の衆議院建設委員会では、社会党のト部政巳は「改正案では住宅宅地審議会の答申が無視されている。もっと消費者保護を明確にすべきではないか」と批判した。これに対し、根本建設相は「今回の改正で見送った免許の分類や営業保証金の引き上げをさらに検討し、消費者保護強化のため、早い機会に再改正したい」と述べ、また「免許の3分類は實際上難しい。また、実際の取引額は1,000万以上のものが多く、営業保証金を答申で示された程度に引き上げでも無意味なため、今回の改正は、まずは第一段階である」と答えた⁶⁶。

また、民社党の川端文夫は高橋建設省計画局長に対し、免許基準の整備について現在の行政の規制の限界を指摘した。そして、業者団体を特殊法人化して何らかの協会を設立し、消費者の保護を図るべきとの見解を示した。これに対し、高橋局長は「特殊法人の義務加入に発展すると、その団体から除名されると免許を取り消すのと同じこととなる。慎重に検討する必要がある。」としながら「強制加入団体である司法書士、土地家屋調査士、弁護士などは高度の中立性と専門的知識を有する業種であるため、宅建業は職業としてどのような性質であるのか検討する」と述べた⁶⁷。

宅建業法改正案が住宅宅地審議会答申から後退した内容となったことについては、一部国会議員やそれを支持する業者団体の圧力があつたのではないかということも議題にあがつた。こうしたなかで、宅建業法改正案は衆議院本会議に入る。社会党の阿部昭吾は「答申よりも抜本的な改正と業

界の自主規制の制度化をどのように考えているのか」と根本建設相に質問した。根本建設相は、自主規制の制度について検討するとしながら、速やかに次の法改正を行いたいと表明した。そして5月11日に改正案は衆議院を原案通り可決し、参議院へ付されることとなった⁶⁸。

参議院

参議院では予算委員会で宅建業法改正の議論が行われていた。社会党の鈴木強は宅建業法改正案について「住宅地審議会の答申を無視し、業界の圧力に屈して保証金の引き上げを断念した」と批判した。これに対し根本建設相は、「国会の与野党議員から異論が出たため、さらに時間をかけて保証制度を検討することにした」と答弁した⁶⁹。そして、高橋建設省計画局長も答弁で宅建業法の抜本的な改正を検討すると述べ、今後の業界の変化によっては、免許の3分類を行うこともありうるとした。一方で、根本建設相は、営業保証金制度以外にも不動産業者の保証制度を早急にする必要があるという認識を示した⁷⁰。

5月13日に行われた参議院の建設委員会（田中一委員長）では、全宅連の松田清会長が参考人として意見陳述をすることとなった。松田会長は、その陳述で、特殊法人としての保険制度設立と、業者団体の義務加入制による自主規制の強化を主張した。また改正案が答申の内容と後退したことについて、民社党の高山恒雄の指摘を受けた松田会長は、「現行の営業保証金制度は実質的に機能しておらず、新しい保険制度を作る必要があるため、答申案には終始一貫して反対した」と述べた⁷¹。

5月18日に行われた建設委員会では、日本社会党の松本英一は、高橋局長に対し「わずかの非加入業者の悪質な違反によって業界全体の信用が失われている。業協会の義務加入制による自主規制をすれば、業者保護に

〔論 説〕

なりまた消費者保護にもなると考えているが、法律上の問題はないのか」と質問した。これに対し高橋局長は、「義務加入制では業者団体に行政権限が付与される形となるため、憲法上の職業選択の自由の制限がある。現在の強制加入団体である土地家屋調査士などは高度な中立性と公共的色彩が強く、個人の資格が職業上非常に重要な意味を持つ職種であるので、宅建業において検討しなければならない」としながら、業者団体の健全な発達には指導していきたいと述べた。そして改正案は同日の委員会決議で全会一致をもって原案通り可決した。加えて、自由民主党の上田稔が各派共同提案による付帯決議を提出した。その内容は、①各都道府県に宅地建物取引業審議会を設置するよう指導すること、②宅建業者が宅地建物取引業協会に全員加入するように指導するとともに、協会の自主的な規制を積極的に活用するよう努めること、③営業保証金制度に変わる宅地建物取引損害補填制度について速やかに検討し、その実現を図るよう努めること、の3点であった⁷²。

この付帯決議については、2つの点で全宅連の影響がある。ひとつは全宅連が業法改正について改正後の政省令に関する陳情書を提出したことである。その内容は、業界指導体制の確立を基盤とし、それによる自主規制を強化するため、免許申請に関する予備調査などの措置をしてほしいというものだった⁷³。そしてもうひとつが、参議院の建設委員会の委員長が、全宅連常任顧問でもある田中一ということである。田中は委員会で全宅連の義務加入制に直接言及してはいないが、全宅連の主張を通しやすい環境を整えていたと思われる。

(2) 不動産業界の改正案の反応

改正案について、全宅連以外の不動産業界は大半が不満であった。業界

6 団体の意見をまとめると次のとおりである。

不動産協会（江戸英雄理事長）は、同改正案について「答申の内容が完全に無視されたのは意外であった。分類の考え方は、業態別にそれぞれ仕事の分担があるということで、仲介業者を締め出すものではない。どうして一部業者が反対して、こういう結果になってしまったのか理解できない。」と述べた。日本高層住宅協会（瀬山誠五郎理事長）は、「免許3分類に伴う営業保証金引き上げの額が250万円ではどうしようもない。不動産開発業は2,000万円、不動産売買業は500万円、不動産仲介業は100万円が必要ではないか。」と述べた。日本分譲住宅協会（小長井正敏理事長）は、改正案の評価について「新法を作るといつつ、最終的には一部改正で終わる。単なる青田売り禁止法案におわった。完敗だった。」と総括した。住宅産業開発協会（山田光成会長）は改正案について「単なる妥協の産物ではないか。不動産業界の秩序作りでは3分類は適切であった」と述べ、改正案の成果は20～30%だったと評価した。日本宅地造成協会（山本道一理事長）は「売買と仲介業を分けたことに問題があった。売買業を、仲介業者ができないようにするのはおかしい。しかし、零細業者と大企業を一つの法律で対処することも問題である。それぞれに適用される法律を作るべきである」と述べた。そして改正案をめぐる政府の対応について「政府当局はいつも業界の自主規制を唱えるが、それではどの団体も属さないアウトサイダーの自主規制はどうやれというのか」と不満を口にした。

他方で、全宅連の松田会長は、「要望の80%が通り、満足している。あくまでも義務加入、損害補償制度の創設を要望してきたので、今後は全国業者が大同団結しなければならない」と述べた。宅建業法の改正について好意的な評価であった⁷⁴。

(3) 一般メディアの第6次改正の反応

答申で抜本的な改正を掲げながら結局は一部の改正にとどまってしまったのが、建設省や政治家が業者団体の圧力に屈したのではないかという印象から、改正案に対する一般メディアの評価は厳しいものだった。業者団体や建設省の「保証制度を別途に検討すべき」という見解に理解を示すものの、そうした制度はすぐにはできるものではなく、それまでは営業免許の基準の強化や、保証金の引き上げを実施し、少しでも消費者に安心感を与え、悪質業者の乱立を防止することを考えるのが政治や行政の責任ではないかという批判があがった⁷⁵。

消費者保護に動くべき建設省が、業者の反対運動による既得権益の擁護に傾いてしまい、結局現状のままで何も変わらないという世論の印象を受けてしまったため、建設省はその後の第7次改正では業者に対して厳しい姿勢で臨む要因となった。

4. 宅建業法第6次改正の考察

答申が抜本的改正の中心としていた営業保証金の引き上げと免許の3分類が、業者保護を唱える全宅連の強い反対運動によって達成されなかった。その原因は制度上の問題点、すなわち宅建業法の制度がそれぞれ有機的な関連性をもっていることだと考える。免許の3分類案、営業保証金の増額、損害補償保険制度の創設、業者の統一化、協会の義務加入制を、それぞれ切り離して導入することの難しさを考察すると次のようになる。

第1に、全宅連の義務加入と、損害補償保険制度は並立するののかという問題がある。この点、相互保険の仕組みと義務加入制が整合しないことについて先述した⁷⁶。

第2に、業者の統一化と義務加入制が抱える規模の問題である。義務加

入制のねらいは、業者団体に加入していない業者、いわゆるアウトサイダーが悪質な不正契約により消費者被害を生じさせている原因とみて、そうした業者を団体内に取り込むことで自主規制を行おうとすることである。しかし不動産業は住宅やマンション、仲介や売買に開発と幅広い業態があり、一つの団体が多種多様な業者をまとめあげ、不動産業界としての意見を集約させることは難しい。

第3は、免許の分類による業態の線引きが難しい点である。義務加入の場合には、一つの業者が重複して業を行うと複数の団体に加入することになり業者の負担が増す。他方、任意加入ではアウトサイダーが生じてしまうおそれがある。

第4は、業者団体の公益性の問題である。全宅連の義務加入が実現した場合、免許申請や行政の補助的業務を行うことが考えられる。しかし業者に対する行政権限は公正・中立に行使しなければならず、弁護士等と比較して公益性が強いとはいえない不動産業者団体の手にゆだねていいのだろうか。

このように、第6次改正から、宅建業法に関する制度的な問題点が明らかとなった。それと同時に、ひとつの制度に関連して多くの問題点があり、部分ごとにあるいは段階的に制度の導入を図ることが消費者保護の解決に必ずしもつながらないことを示している。もちろん全宅連の反対運動や全宅連顧問の田中一の政治的影響力によって6次改正が一部改正にとどまってしまったと考えることもできるが、それはひとつの要因に過ぎないであろう。

第 2 款 宅建業法第 7 次改正

第 7 次改正では第 6 次改正とは異なり、建設省が主導的に改正作業を進めていく。答申から改正案に至るまで、全宅連の改正反対要求が続く中で、その内容をほとんど変更することなく改正案を国会へ提出する。改正案の審議については、国会会期末という状況もあって、議論はほとんど行われることなく成立した。

ここで明らかにしたいのは、建設省が改正案の成立を強い姿勢で望んだ 2 つの要因である。それは、世論の状況の変化と、第 6 次改正での反省であった。

1. 住宅宅地審議会答申と建設省原案の国会提出

宅建業法の第 6 次改正案が成立したものの、その内容は不十分であったため、建設省では早急に次の改正のために準備を進めることとなった。建設省は、71 年 9 月に次年度へ提出する法案を決定した⁷⁷。9 月 28 日の参議院建設委員会で高橋建設省計画局長は、住宅宅地審議会からの答申を得た上で、改正案を次期国会に提出したい意向を示した。そして改正内容については参議院の付帯決議に基づき、宅建業協会にはできる限り加入することが望ましく、業界の自主規制も積極的に活用するようにしたいと述べた。こうして建設省は損害補填制度の具体化に取り掛かることとなる。

翌 72 年 2 月、建設省は保証協会制度の設立について全宅連と会合を行い、それを受けて西村建設相は 2 月 14 日の住宅宅地審議会（円城寺次郎会長）に対し、損害補填制度の実施方法について諮問した。そして建設省は同時に損害補填制度について基本的な考え方を示した。その考えとは、「営業保証協会」を設立し、この協会に被害額を補填させようというもの

であった⁷⁸。

建設省は諮問内容に先立って示された損害補填制度の考え方を全宅連に伝えたうえで、加えて次のような考えを伝えた。①宅建業法第6次改正の際の約束である参議院付帯決議から、できる限り今国会に保証協会制度案を提出したい、②保証協会の強制加入については、国の機関、つまり特殊法人でなければならないが、建設省にはすでに6つ特殊法人があり、1つ減らさないと新たに設置できない事情がある、③保証協会の構想は、業界の自主規制であるので法的拘束力を加えることができないため、保証協会は強制加入ではなく任意加入制となる、④保証協会に加入しない者は営業保証金の供託額を50万円に引き上げる、⑤保証協会に加入する者は、保証協会に分担金を10万円納付すれば、同協会が一括して法務局へ供託する、⑥保証協会の組織は全国一本とする考えだが、大手業者団体との関係もあり、困難な問題がある。以上の9点について、全宅連に留意してほしいということであった⁷⁹。

全宅連との協議を終えた建設省は上記の考えのもと、保証協会制度・営業保証金制度の二本立てとしたものを基本線とした宅建業法改正の検討に入った。しかし営業保証金制度の温存は中小零細業者の団体である全宅連の反対が予想された⁸⁰。

こうしたなかで、住宅地地審議会（円城寺次郎会長）は、72年4月24日の総会で、損害補填制度に関する答申をまとめた。その要旨は、現行の営業保証金による保証制度と、社団法人の「営業保証協会」制度創設による取引損害補償の二本立てとし、①営業保証金の5倍の引き上げ、②社団法人による営業保証金相当額の弁済、③業者と社団法人による保証委託契約の3点を柱とする内容であった⁸¹。

建設省はこの答申をもとに一部原案をまとめた。その内容は、営業保証

[論 説]

金の引き上げとして主たる事務所につき 50 万円（従たる事務所につき 25 万円）とし、社団法人営業保証協会に加入する社員には供託を要せず、その代わりに社団法人営業保証協会の社員になろうとする者は営業保証金の額の 5 分の 1（主たる事務所につき 10 万円、従たる事務所につき 5 万円）に相当する額を弁済業務保証金分担金として納付する義務を課した。原案は答申の内容に沿ったものとなり、この原案を改正案として議員立法の形で近く国会に上程することとなった⁸²。

2. 業者団体における保証協会制度設計の動き

(1) 全国宅地建物取引業協会連合会

建設省との会合を終えた全宅連は 72 年 2 月、損害補填制度創設について緊急理事会を開催する。全宅連は、建設省の考える保証協会制度の創設に賛成しながら、慎重審議することと、その内容を末端会員までに周知徹底させる時間が必要とのことから、今国会の法案提出の見送りを要請することを決議した。

全宅連は、保証協会制度による消費者保護の考えは基本的には賛成である。だが、その内容について、現行制度である営業保証金と営業保証協会制度との 2 本立てであること、および保証協会が業者の任意加入制である点について反対の意向を示すとした。そして、次のように要望した。①営業保証協会制度を一本立てとし、営業保証金制度を廃止する。②保証協会へ納入する分担金は 10 万円とする、③保証協会は公益法人とし、各都道府県に支部を置けるようにすることなどであった⁸³。

これらの要望をもとに、全宅連は保証協会制度の設計について建設省に対し具体案を示していく。その案の中には、宅建免許の付与要件に保証協会との契約を締結する義務を課す（事実上の全宅連への義務加入）ことが

含まれていた⁸⁴。

しかし住宅地審議会の答申に要望のほとんどが反映されなかったことを受けて、全宅連は常任会議で、今国会の改正法案提出見送りを求めることで再確認した⁸⁵。6月には緊急会議を行い、最終的な要望書をまとめた。その内容は営業保証協会について、法文上では建設大臣によって複数指定されることが予想されるが、全宅連と表裏一体の保証協会であれば事実上の運営と実効を上げることができないとして、ひとつにするように求めた。また営業保証協会の業務内容について、苦情の解決は損害補償を伴うものみに限定し、業務から宅建主任者および従業者の研修は除外することを求めた。その理由は、現在の全宅連が行う事業と重複するためということであった。さらに、保証協会の役員の専任・解任は、主務大臣が認可権を持つべきものではないとし、民法の規定による定款の定めにより行うべきとして、保証協会の独立性を求めた⁸⁶。

しかし、全宅連の要望は聞き入れられず、宅建業法改正案は建設省の原案通りの内容で成立した。そのため、営業保証金制度が存続することとなり、全宅連の主張してきた業者の義務加入を前提とする保証協会一本立ての運営方式は採用されなかった。それでも、全宅連は保証協会について事実上全宅連以外の設立の見込みはないとの考えがあったため、改正法に従って営業保証協会の設立に向けて準備を進めていく⁸⁷。

(2) 全日と不動産関係団体

建設省の保証協会に関する考えの発表を受けて、損害補填制度について業界の意見が出揃う。不動産協会と日本高層住宅協会は、営業保証金の額は50万でも100万でもよいという立場を示した。それに加えて不動産協会は保証協会の設立には賛成し、任意保証は保証協会がしてもよいという

[論 説]

見解を示した。日本分譲住宅協会および日本宅地造成協会は、保証協会制度を前金保全措置で設立された保証機関（保証会社）に任せられないかと提案した。業者団体の考えは、営業保証金の引き上げについてはおおむね賛成であり、強制加入については疑問が残るのではないかとということであった⁸⁸。

72年6月に宅建業法第7次改正案が成立して以降、営業保証協会が設立できることとなり、不動産関係諸団体は設立検討に向けた会議が行われる。全国宅地造成連合会は臨時総会を開き、営業保証協会の設立運営を検討したが、単独で行うことは難しいという結論に至り、設立を断念した⁸⁹。

そうしたなかで全日は7月下旬に全国常務理事運営局会議を開き、保証協会の設立を行うことを表明し、準備にとりかかる。会議では、全日会員約1,200人を母体として「全日本宅地建物取引業保証協会（仮称）」を設立することを決定した。会員業者のほか他団体やアウトサイダーにも門戸を開いていく方針を示した。全日の白井正義専務理事は「設立は難しいのではないかと」の声を聞くが、全国の各協会本部が協力すれば何とかなる。数個の保証協会が互いに事故を出さないように心がけていくべきではないか」と述べ、全宅連の保証協会一本化の構想に待ったをかけた⁹⁰。全日が独自の保証協会設立を決めた背景には、会長である野田卯一が宅建業法第7次改正と同時期に「不動産政策議員協議会」を設立したことが関係していると思われる。この協議会は、最近の不動産問題の重要性を考え、不動産問題に本格的に取り組み、不動産についての政策立案、法律制定、行政指導などを正しく究明し、適切な不動産政策を強力に推し進めることがねらいで結成された。世話人代表を務める野田のもとには、自民党衆議院議員90人、自民党参議院議員19人の合計109人が参加した。同協議会は、「新不動産政策」を推進するという役割ではあるが、国民や業界の声を反

映させたいとしており、全日の会長でもある野田には、政治的な後ろ盾があれば保証協会設立は可能ではないかという考えがあったと思われる⁹¹。

3. 第7次改正の成立

(1) 国会審議

衆議院

建設省改正原案を基にした宅建業法第7次改正案は、72年6月16日に行われた衆議院建設委員会（亀山孝一委員長）で、自民党の葉梨信行による法案趣旨説明が行われた。委員会では異議を唱えるものはなかった。同日に議事日程追加の緊急動議を提出し、委員会の審査を省略して改正法案は本会議に上程され、原案通り衆議院を可決した。

参議院

衆議院の法案可決後すぐに参議院建設委員会（小林武委員長）が行われた。建設委員会では、71年の第6次改正でなされた参議院の付帯決議の内容と、第7次改正で提出した法案の内容の違いについて、西村英一建設大臣と高橋建設省計画局長が説明を行った。

質疑では、田中一が付帯決議の3点について西村建設相に実行する意思があるかを求めた。そのうち、2点目の宅建業者の義務加入と自主規制の活用について、西村建設相は積極的に行政指導をすとした。しかし西村建設相は、協会に入ることについて、業者に利益があるから入るものであるという趣旨の答弁をした。田中はその発言が業者保護を擁護するのではないかと受け止められることから、「多くの住宅困窮者に一つの媒体（保証協会）として損害をかけないかが主眼であろう」と批判した。田中と西村建設相の間には保証協会の制度について理解の相違はあったが、田中は

〔論 説〕

建設省の行政指導に期待をして今度の政変を待つとして改正案の修正を求めなかった。そして改正案は6月16日に全会一致で原案通り可決され、参議院本会議へ付託され、同日全会一致で可決し宅建業法改正案は成立した。

このように第7次改正案は、通常国会会期切れの土壇場に議員立法で提出したこともあり、審議にかける時間は少ないという事情があったことから、わずか1日で成立した⁹²。

4. 第7次改正の内容と考察

第7次改正で建設省は、全宅連と事前に会合を開き、あらかじめ考えを伝えた。そして、全宅連の反対を受けながら、答申から改正案まで内容をほとんど変更することなく、改正案を成立させた。第6次改正のときは対照的に、建設省が全宅連に対して強い姿勢で臨んだ要因は2つある。

一つめは世論の状況の変化が考えられる。第6次改正では、不正マンション事件が社会問題化したこともあり、マスメディアが宅建業法改正について取り上げ、注目を集めた。しかし、第7次改正の状況がほとんど報道されることはなく、社会的に注目されなかった。

もうひとつは、前の改正で建設省が世論に対し業者団体の圧力に屈した印象を与えてしまったことであった。宅建業の政策に関し批判を受けてきた建設省は、消費者保護に取り組むことを示す成果が必要であった。そのため第7次改正では保証協会制度の創設をこれ以上先送りすることは許されない状況にあったと思われる。

第3款 保証協会設立をめぐる動向

第7次改正で定めた保証協会制度により、消費者保護が従来よりも図られることとなった。ところがこの保証協会の設立をめぐり、業者団体である全宅連と全日が対立する。しかし、建設省は両団体の設立準備の動きには静観の姿勢をとる。

ここで明らかにしたいことは、全宅連と比べて規模が小さい全日が保証協会設立へ至った要因である。それは、全日の野田会長の政治的影響力と、保証協会の制度設計に寄与したという2つの要因によって、保証協会設立の正当性を得たというものである。

1. 建設省の動向

建設省は宅建業法の第7次改正成立後、保証協会の制度設計について川合宏之不動産業室長を中心に保証協会の定款を作成し、全宅連と全日へ業務内容の説明を行うこととなる。川合室長は、それぞれの団体の会合に参加することとなったが、建設省としての保証協会制度の考えを明確に示すことができなかった。また、建設省は10月に宅建業法施行規則の改正省令案をまとめたが、そこでも保証協会の業務の委託に関する承認基準について保証協会の数を定めることはせず、あいまいな基準であった⁹³。

2. 保証協会の設立へ

(1) 全国宅地建物取引業協会連合会

全宅連は72年8月下旬に理事会を開き、全宅連一団体に保証協会を設立することを確認した。同理事会で全宅連の顧問らは、川合建設省不動産業室長から保証協会のあり方について説明を受けた。以前に試案を発表し

〔論 説〕

た顧問の田中一参議院議員は、川合室長が作成した保証協会定款素案をたたき台に保証協会を設立することに賛成した。一方で川合室長は、全宅連の保証協会設立一本化について「全宅連だけに作らせるというようなことは立場上いえない。保証協会の設立にはできるだけ協力をしたい」と述べるにとどめた。

その後、理事会で事業計画案を発表した。その内容は「自主規制を強化し、会員の質向上を図り、宅建業の協会の社会的信用を高める」というものであった。具体的には免許申請事務、主任者試験、立ち入り調査など、行政業務の補助と協力を進め、公正取引推進ための業務用資料の見本の作成、研修会、講演会の講師の斡旋など、都道府県宅建協会の活動を援助するというものであった⁹⁴。

全宅連は10月下旬に保証協会準備委員会を開き、設立推進のため三分科会を立ち上げた。準備委員会では保証協会の収支予想について討議を行い、保証協会の預かり金については徴収せず、入会金を徴収することを決めた。また、保証協会の会費については母体の全宅連でも徴収しており、そのうえ保証協会でもあらためて徴収することに対しては会員の説得が困難だとして、徴収しないこととなった⁹⁵。12月に入ると、全宅連は定款その他保証協会の設立に必要な全ての具体案について決定した。保証協会の運営において懸案とされた運営資金については、入会金を基本とし、加えて弁済業務保証金の利息、一般保証の際に会員が納付する保証料の3つからまかなうこととした。また、会員業者以外のアウトサイダーに対する入会を促進するために、当初の入会金を半額とする決定を行った⁹⁶。

そして12月15日に保証協会の設立発起人総会を行い、保証協会設立案は原案通り可決し正式承認された。これをもって全宅連の保証協会は設立したが、建設大臣への認可が必要となることから、翌16日には設立認

可申請を行った。業者に対しては、保証協会への入会申し込み受付作業を早急に進めていく。全宅連は保証協会の会員数について、全宅連加盟者46,000人の全員入会を大前提に40,000人の入会を見込んでいた。

発起人総会で保証協会の会長に就任した松田清氏は、その席上で「全宅連の全会員が一丸となって、保証協会の目的達成に向かってまい進したい」と述べ、来賓として出席した顧問の田中一参議院議員は「小異を捨てて、この保証協会に全宅連の全会員が参加するよう期待する。」と述べた。一方で、建設省の川合不動産業室長は「肝心なことは保証協会に加入する業者の量と質の問題だ。その点で、大変なのはこれからだ。」と述べ、保証協会の全員加入については言及を避けた⁹⁷。

73年の1月「新年の課題にこう対処する」として不動産業界の業者団体の長の年頭所感を発表した。松田会長は不動産業における問題について「業界における大企業と我々中小企業とを同一視した従来の政策方向から、今後これらの政策の転換によって中小業者は甚大な影響を受け、われわれの業者の死活問題となりかねない重要な時期に直面している。業界の自主規制の強化につとめ、国民消費者に奉仕すると共に、全国中小業者の福祉を擁護するため、さらに組織の強化を図り、業界の要望達成のため最善の努力を傾注する。」と述べ、保証協会の飛躍を今年目標に掲げた⁹⁸。

そして松田会長の意気込みに応えるように、保証協会の入会申し込み状況は予想を上回る好成績となっていった。特に全宅連の加盟者の加入率が極めて高く、保証協会の入会率が97%ということから、その組織力が強固であることを示した⁹⁹。保証協会会員数は第1次締め切り後も増え続け、51,000を超えた¹⁰⁰。全宅連は3月に全国の保証協会の東京本部を設立し、業務開始に向けて万全の体制を整えた¹⁰¹。

全宅連の保証協会は3月30日付で社団法人の認可が下り、全宅連は直

[論 説]

ちに建設大臣の指定申請を行うこととなった¹⁰²。5月には保証協会の会員数は54,000を突破し、順調に会員を増やし続ける¹⁰³。そうしたなかで、全宅連は6月8日に常務理事会を開催し、建設省に提出する保証業務の具体的な実施策をまとめ、保証協会の主要業務として4つを定めた。それは、①56,000会員のすべてが義務的に加入すること、②希望会員が保証金を積んで、その50倍までを消費者に対して保証する「一般保証業務」を行うこと、③消費者からの苦情処理業務を行うこと、④会員とその従業員の資質向上のための研修会の実施することであった。

全宅連は73年5月24日に保証協会の建設大臣指定を受けることができた。全宅連の「全国宅地建物取引業保証協会（全宅保証）」は会員6万人を超え、全宅連の当初予想を2万人上回る結果となった。またその供託額は合計で60億5,000万円になった。これは、7月23日までに営業保証金が10万円から50万円に引き上げられることから、業者が駆け込み的に保証協会に加入したことが原因であった¹⁰⁴。

全宅連は8月に理事会を開き、全宅連としての活動と保証協会の活動について方針を示した。その内容は、全宅連と保証協会の表裏一体を明確にするため、保証協会に加入しない会員には退会を促し、組織的な一体化をはかるため保証協会の入会を促進し、それに応じないものには退会勧告を行うということだった¹⁰⁵。また、あわせて全宅連保証協会の理事会を行い、一般保証を早急に開始することを決定した。

このように、全宅連は、全宅連の会員と保証協会の会員の2つの会員になることで一体化をはかっていった。それは全宅連の会員以外の者は全宅連の保証協会の会員になれないとすることで、業者団体としての勢力拡大を推し進めていくこととなった¹⁰⁶。

(2) 全日本不動産協会

全日は72年8月下旬に会合を開き、保証協会の設立を再確認した。そして建設省側と協議を続けていくことを申し合わせた¹⁰⁷。そして10月下旬、全日は不動産会議を開催した。会議には建設省の川合不動産業室長が出席し、宅建業法の一部を改正する法律要綱のうち、営業保証金の変更、保証協会に対する弁済業務保証金分担金の納付等、保証協会制度の3点について説明が行われた。

同会議では質疑応答が行われたが、川合室長は厳しい対応を迫られた。会議出席者から、建設省は保証協会をいくつ作ろうとしているのかという質問に対し、「1つ作るとか2つ作るとか言われているようだが、現段階では両方とも嘘だ。保証協会は収支予算を伴う事業計画を見て決めなければならないが、全宅連も全日も、まだ事業計画はできていない。こういう段階では建設大臣指定をするともしないともいえるはずがない。」と述べた。また、全宅連と全日の両方の保証協会に入っても良いのかという重複会員に関する質問に対して、「正会員としては同時に他の保証協会には入れない。一般保証については、まだ煮詰めていないが、それはできるかもしれないため検討する。」と述べるにとどめた¹⁰⁸。

建設省の対応がはっきりしない中で、全日は11月下旬、「不動産保証協会」の設立発起人会を開き、保証協会の定款などについて審議した¹⁰⁹。そして全日は12月中旬、保証協会の設立総会を開催し、全宅連に次ぐ2番目の団体として正式に不動産保証協会を設立した。設立代表者には野田卯一が就任した。しかし、全日の保証協会については600人が参加を表明したに過ぎなかったため、全日総本部では1,000人を加入させることを目標とした。

保証協会の運営について、設立総会での執行部の説明では、保証協会の

〔論 説〕

入会金を全宅連より低い額とし、初年度は会費を取らずに、収支予算の予測を一般保証業務からの収入に頼ることとした。しかしこうした見通しについて、運営に不安を持つ会員からさらなる説明を求められた。これに対し執行部は損害賠償引当金など支出の面で抑えられるはずだと弁解したが、運営方針のさらなる検討を迫られる形となった。執行部は保証協会の運営について手直しを行い、72年中に建設省に対し、指定認可の申請をすとした¹¹⁰。

全日は72年末に保証協会を設立したが、翌73年の年頭所感において野田会長は不動産に関する問題として次のように述べた。「昨年（72年）はきわめて重要な年であった。問題は一昨年（71年）の（第6次）宅建業法改正での保証協会の設置問題であったが、業界の一部に反対があり実現しなかった。昨年（72年）は考え方を変え、保証協会制度によって解決を図ることとし、国会において議員提案によって必要な法律改正が行われた。この改正に基づき、全日本不動産協会としては、建設省と相談し、指導の下に独自の保証協会を設立したいと考え、社団法人の新設の申請を行う。」として、全宅連の動きをけん制した。また、野田会長は「わが全日は常に業界の先頭に立ってあたらしい道を切り開いてきた。営業保証の問題についても、弁済業務と一般取引保証業務をかねた模範的な形の協会ができる。業法改正の目的が消費者利益保護を第一としており、社会の実情がこの制度の確立を待望している。全日は、広く全国的に優良な業者に働きかけられ、できる限り多数の方に加入していただき、立派な協会を作り上げていきたい。」と述べた。全日は野田が不動産保証公庫案を示したときから、保証協会制度については義務加入とすべきではなく、優良業者の集まりとしての団体であることを念頭においている。このことから、少数であっても良い業者団体には加入の需要があるという見込みを示したも

のと思われる¹¹¹。

しかし、全日の保証協会加入数は少なく、73年1月中旬の時点では900人という状況であった。そうしたなかで、全日と不動産保証協会は1月18日に総役員会を開催した¹¹²。そして全日の不動産保証協会は業務開始にむけて準備作業を進めていき、2月中旬に社団法人の認可申請を建設省へ提出する方針を決めた。それでも2月8日時点で保証協会の加入者は1,000人近くになっていた¹¹³。また全日は5月に総会を開き、組織の拡充を推進する。野田会長はその挨拶で「不動産保証協会は本会の存在と表裏一体であり、近く設立認可される予定であるので、いっそうの協力を願いたい」と述べた¹¹⁴。

全日は着々と業務開始準備を進めていたが、ある問題に直面する。それは、営業保証金の供託金の引き上げ期限である7月23日が迫っているにもかかわらず、社団法人の認可が下りないということであった。そこで全日は、金丸信建設大臣に対して6月28日付けで行政不服の異議申し立て書を提出した。その内容は「設立許可申請を4月初旬に行い受理されたのに6月24日の営業開始日になっても社団法人の許可、大臣の業務指定の決定がなんらなされないのは違法である」とするもので、また異議申し立てが却下された場合、行政訴訟も辞さない構えを示した。全日の白井専務理事は建設省の態度について、「すでに保証協会には1,200人の参加表明があり、許可上なんらの不備はないのに、許可がされないのは大いに不満だ」と述べた¹¹⁵。

建設省は7月13日、全日の不動産保証協会に回答をした。それによると、全日は保証協会として適正な法人であるか検討中というものであった。この回答書を受けて、全日の白井専務理事は「4月6日に設立許可申請を受理されたのに、3ヶ月以上たっても検討中とは納得がいかない。供

〔論 説〕

託金の払込期日の7月23日までに一人当たり営業保証金の50万円積むこととせざるを得ない。許可がされ次第、会員には差額を返還することになるだろう。」と述べた¹¹⁶。

このように、建設省の行政の不作为という消極的な態度によって、全日の保証協会の設立が危ぶまれることとなった。こうした建設省の姿勢には、容易に社団法人の認可ができない事情があった。それは、全宅連保証協会が8月の理事会で建設省に陳情書を提出したためであった。陳情書の内容は、①全日本不動産協会を主体とする保証協会設立許可申請書を却下することを求める、②宅建業法64条の4第1項を改正しようとする動きに絶対反対の意思を表明する、というものであった。2つの主張とも、全日の保証協会について法律的な根拠を求めることに反対し、全宅連が保証協会として一本化したいという意思を建設省に伝えたものである¹¹⁷。

建設省は苦渋の決断を迫られることとなったが、9月28日付けで全日の保証協会に対し、ついに社団法人の大臣認可を下した。これで全日の保証協会は73年中にも業務を開始することができるようになった。全日は弁済業務に加えて一般保証業務に重点を置いた体制を確立したい意向を示した。また保証協会の会員数について、全日支部の28都府県で加入することを明らかにした全日会員と非会員を合わせて1200人となった。認可を受けて、白井正義保証協会副会長は「建設省から要請のあった保証協会の全国一本化について努力はするが、重要問題であるので、総会に諮ったうえで態度を決めたい」と述べている¹¹⁸。その後建設大臣の指定を受けて、全日は11月に1億円を東京法務局へ一括供託し、11月22日から保証協会の業務を開始することとなった¹¹⁹。

そして、全日と全宅連は、建設省と保証協会について最終的な協議を行った。それによると、両保証協会は一般保証の方針をまとめ、一般保証業

務を含めた業務を行っていくということとなった¹²⁰。

(3) 2つの保証協会が設立された要因

全宅連と全日の2つの保証協会が設立された。建設省は7次改正成立に対する強行的な態度とは反対に、両団体の設立準備の動きには静観の姿勢をとった。このことは、規模の小さい全日が保証協会設立へ至った要因と関連している。

ひとつは、全日の野田会長の政治的影響力である。全日本不動産協会はその歴史的な経緯から、かつて建設省とともに業界の育成を進めてきたこともあり、不用意な扱いをしにくい。加えて、野田は自民党国会議員の100人余りを率いて不動産政策協議会を設立するなど動きを見せていたことから、建設省は今後の国会運営において野田に背くことによる損失を考えたと思われる。

もうひとつが、保証協会の制度設計における全日の寄与である。66年10月の不動産流通懇話会では、すでに保証協会制度の基となる不動産取引損害保険制度の議論が行われている。そして、全宅連顧問の田中一の私案よりも早く、野田は不動産保証公庫案を発表した。時期的な経緯を考えれば建設省の川合不動産業室長が保証協会の制度設計や定款作りにあたり、懇話会の内容や野田私案を参考にした可能性は十分にある。

以上の2点が、建設省が両団体の設立準備を静観していたことにつながる。建設省においては、全宅連の反対にもかかわらず7次改正を強行した経緯から、これ以上の業者との関係悪化を避けたい。他方で、制度設計に全日の寄与の大きい保証協会制度について、全日に認可を認めないと、多くの与党議員を抱える野田の立場を汚すこととなる。このように宅建業者全体の状況と、政治的な国会状況の両方について配慮しなければならない

[論 説]

ことが要因となって、建設省は身動きができなかったと考えられる。

【補論】保証協会設立後の宅建業者と業者団体の考察

1973年以降、全宅連と全日の保証協会が活動を始める。とりわけ全宅連の保証協会は予想を上回る数の会員を集めた。ここでは宅建業者と、宅建業者の利益団体としての性質を有する業者団体の関係について考察する。具体的には営業保証金制度を利用していた非加入業者が保証協会の会員となった要因について、2つのアウトサイダーの性質をもとに集合行為論の観点から説明を試みる¹²¹。

1. 営業保証金制度と保証協会の選択的誘因

73年当時、宅建業者の間では保証協会制度に加入すると協会の業務を行う必要から負担が増えるため、多くの業者は営業保証金制度をそのまま利用するのではないかという声があった。しかし、実際は業者団体に加盟していない非加入業者の多くが保証協会に加入した。このことは、宅建業者が全宅連や全日の政策について共鳴したために加入したわけではない。集合行為論の観点で言えば、選択的誘因、すなわち宅建業者にとって保証協会加入は営業保証金制度を利用するよりもメリットが大きいということである。

それでは、なぜ多くの宅建業者が営業保証金制度を利用せず、保証協会へ加入したのか。それは、非加入業者（アウトサイダー）の2つの性質が重要であると考えられる。

ひとつは「悪いアウトサイダー」である。これは宅建業者が消費者に不正を働いた一連のマンション事件から読み取ることができる。第6次改正

前の宅建業法では、安易に免許申請が行えることと、廃業してしまえば損害賠償を免れることができることの2つが法の欠陥であった。「悪いアウトサイダー」は継続的な取引を行うことを前提とせず、営業保証金制度を悪用し、不動産取引で利益を得てから廃業をして責任を逃れる手法をとった。こうした「悪いアウトサイダー」の存在が消費者被害を生じる原因であった。

他方で、「良いアウトサイダー」が存在する。それは業者団体に加盟しない老舗の業者や、大手不動産、外資のフランチャイズ企業である。「良いアウトサイダー」は過去の取引実績や十分な資金と情報ネットワークがあることが特徴である。

そこで、保証協会に加盟することの選択的誘因を、①営業保証金の負担を免れる、②一般保証や団体加入によって不動産取引に信用が増す、③業者団体での情報ネットワークができることの3点であると考えられる。この選択的誘因は、非加入業者に次のような行動を促す。まず、「悪いアウトサイダー」については、営業保証金制度を利用する。保証協会に加入すると、業者団体の監督下に置かれ、悪質な取引を行えばすぐに退会となる。営業保証金制度を利用する場合、損害が生じたときに廃業すれば供託した額で責任を免れることができるので、わざわざ保証協会へ加入する必要はない。一方で、「良いアウトサイダー」も、営業保証金制度を利用する。3点の選択的誘因は保証協会に加入しなくてもすでに有しているためである。

以上から保証協会に加入した非加入業者を考えると、その多くは、「良くも悪くもないアウトサイダー」となる。それは、営業保証金の負担が重い小規模業者であり、信用をつけて取引をして売り上げを伸ばしたい業者であり、業者団体の研修や業務上のメリットを享受したい業者であると考

[論 説]

えられる。こうした「良くも悪くもないアウトサイダー」は、非加入業者の多くを占めていると考えられ、73年当時に保証協会の加入が急増した要因となったと思われる。

2. 営業保証金制度と保証協会制度の現在の状況

集合行為論の選択的誘因の観点から営業保証金制度と保証協会制度について考えを述べたが、現在の両制度は70年代のときと比較すると異なる点が2つある。

1つめは営業保証金制度の大幅な増額である。1,000万円の営業保証金を供託するよりも、60万円の弁済業務保証金分担金を納付するほうが経済的負担は軽くなる。そのため、選択的誘因で示した①の性質は強くなったといえる。

2つめは業者間の差という点である。現在の保証協会の会員数は第1節で示した表2によると、全宅連103,688に対して全日25,781である。70年の設立当時は、全日は会員数では全宅連の60分の1程度であった。しかし保証協会設立から団体が長く存続したことによって、保証協会制度が安定化し、全日の会員数を徐々に増やしていつている。全日がその会員数を全宅連の約4分の1までに差を縮めた選択的誘因については今後明らかにしなければならない課題である。

さいごに

本研究では、宅地建物取引業法の営業保証金制度と宅地建物取引業保証協会の制度についての政策過程を分析した。両制度は複雑な制度構造であるが、それは全宅連と全日という2つの業者団体の影響によるものであ

たことを示せたと考えている。

マンション不正事件が社会問題化した第6次改正では、消費者保護を強めたい建設省と東京都、業者の利益を擁護する全宅連、全宅連の立場に同調できないながらも消費者保護の要請に応えようとする全日その他不動産業者団体という3つの構図の中で、全宅連の主張が通り、一部改正にとどまってしまった。その結果、一般メディアの評価は厳しいものとなった。そして第7次改正で建設省は、全宅連の反対を押し切って営業保証金の改定と保証協会制度の創設を成し遂げる。成立した保証協会制度設計をめぐって全宅連と全日で対立が生じ、建設省は業者関係と政治的状況の2つの配慮からどちらの味方をする事ができない状況となり、保証協会は2つ設立される。

本研究では、第6次改正が一部改正にとどまった原因は、単に全宅連が反対運動をしたことだけではなく、宅建業法の制度が有機的に関連性を持つ制度設計の難しさからくることを述べた。また第7次改正の要因は建設省が第6次改正の反省から全宅連に強い姿勢で臨んだこと、保証協会制度の創設に力を入れていたことを述べた。そして保証協会が2つ設立された経緯については、全日の野田会長の政治的な影響力や、全日が保証協会の制度設計において寄与があったことを述べた。

政策過程分析において本研究には多くの問題点があろう。しかし研究の成果をひとつあげるならば、社会的に広く認知されている宅地建物取引業について、その成り立ちの一部分についてでも、業者団体のいずれの考えに傾くことなく記すことができたことだと考えている。

註

- 1 『土地の資格制度のあり方に関する研究』堤盛人著 筑波大学研究論文 <http://www.lij.jp/html/sien/record/sien15/tsutsumi01.pdf>（最終閲覧日 2011年10月16日）。

[論 説]

- 2 『不動産流通と宅地建物取引業法・借地借家法』伊豆宏・伊豆隆義著 清文社 2000年。
- 3 『弁済業務保証金制度（宅地建物取引業法第64条の8第1項）をめぐる法律上の問題』明石三郎 岡本正治著 関西大学法学論集第49巻第2・3号1999年。
- 4 『講座現代居住』早川和男編 東京大学出版会 1996年 新藤宗幸「住宅の政治経済学—政治資源と生活資源の乖離—」。
- 5 『日本不動産業史—産業形成からポストバブル期まで』橋川武郎・粕谷誠編 名古屋大学出版会 2007年。
- 6 『わかりやすい宅地建物取引業法』周藤利一・河井睦朗著 大成出版社 2010年第4章 営業保証金 p111～121、第5章の2宅地建物取引業保証協会 p331～380。
- 7 保証協会制度は営業保証金制度の代替ではないという考え方もある。
- 8 弁済業務保証金分担金の額は、宅建業法に規定されておらず、各保証協会の内部規則で定められている。
- 9 社団法人全国宅地建物取引業協会連合会 社団法人全国宅地建物取引業保証協会ホームページ <http://www.zentaku.or.jp>（最終閲覧日2012年1月5日）、社団法人全日本不動産協会ホームページ <http://www.zennichi.or.jp>（最終閲覧日2012年1月5日）、社団法人不動産保証協会ホームページ <http://www.fudousanhosho.or.jp>（最終閲覧日2012年1月5日）。
- 10 入会資格要件について、最判平成16・11・26は、全宅連の保証協会の加入要件として都道府県の宅建協会の会員でなければならないという規定は合理的なものであり、公序良俗の規定に反するものではないとしている。（判時1881号76頁）。
- 11 歴史的経緯について 『建設省五十年史』建設省五十年史編集委員会編 ぎょうせい 1998年、『図解不動産業 不動産業の歴史入門』蒲池紀生著・藤井龍二漫画 住宅新報社 2008年、『不動産業沿革史』上・下巻 全宅連不動産総合研究所編 1999年、『不動産業沿革史』別巻 全宅連不動産総合研究所編 2000年、『不動産業界沿革史』東京都宅地建物取引業協会 1975年。
- 12 『全日50年史・保証30年史』全日50年史・保証30年史作成特別委員会編 社団法人全日本不動産協会・不動産保証協会 2001年 p44～51 第2章 全日50年のあゆみ 第2節（社全日本不動産協会の設立・発足）。
- 13 前掲『全日50年史・保証30年史』p52～61 第2章 全日50年のあゆみ 第3節 宅建業法改正の推進 創立5年の業績、第4節業界新組織への対応と路線転換。
- 14 『全宅連30周年・全宅保証創立25周年記念誌』全国宅地建物取引業協会連合会・全国宅地建物取引業保証協会編 1997年 p50～70 第1章 ドキュメント全宅連・全宅保証 第2節ドキュメント1967年。

- 15 分析の方法について『政策過程分析入門』草野厚著 東京大学出版会 1997年。
- 16 朝日新聞 1967年11月21日夕刊。
- 17 この株式会社日本住宅総合センターは、財団法人日本住宅総合センターとは別の組織であり、無関係である。
- 18 朝日新聞 1970年5月28日朝刊。
- 19 朝日新聞 1970年5月29日朝刊。
- 20 朝日新聞 1970年6月1日夕刊。
- 21 朝日新聞 1970年6月2日夕刊。
- 22 朝日新聞 1970年7月14日夕刊 朝日新聞 1970年7月3日夕刊。
- 23 朝日新聞 1970年11月7日朝刊。
- 24 朝日新聞 1970年6月24日夕刊。
- 25 朝日新聞 1970年7月2日朝刊。
- 26 朝日新聞 1970年7月11日朝刊 朝日新聞 1970年7月5日朝刊 朝日新聞 1970年7月3日朝刊 朝日新聞 1970年6月25日朝刊。
- 27 朝日新聞 1970年7月10日朝刊 朝日新聞 1970年7月6日夕刊。
- 28 朝日新聞 1970年7月12日朝刊、7月24日朝刊。
- 29 朝日新聞 1970年8月8日朝刊 朝日新聞 1970年8月6日朝刊 朝日新聞 1970年8月21日夕刊。
- 30 朝日新聞 1970年8月5日朝刊。
- 31 朝日新聞 1970年8月20日夕刊。
- 32 朝日新聞 1970年9月17日朝刊、10月9日朝刊。
- 33 朝日新聞 1971年1月20日朝刊、1月25日夕刊。
- 34 朝日新聞 1970年5月30日朝刊。
- 35 朝日新聞 1970年6月2日夕刊。
- 36 朝日新聞 1970年7月8日朝刊。
- 37 朝日新聞 1970年8月23日朝刊、住宅新報 1970年9月4日号。
- 38 朝日新聞 1970年6月2日朝刊。
- 39 住宅新報 1970年2月13日号。
- 40 住宅新報 1970年10月2日号、10月9日号。
- 41 住宅新報 1970年10月2日号 社説。
- 42 住宅新報 1969年8月8日号。
- 43 住宅新報 1970年2月6日号、1970年3月6日号。
- 44 住宅新報 1970年12月4日号。
- 45 以下の団体をあげている。大阪土地協会、日本ビル協会連合会、全日本不動産協

[論 説]

- 会、不動産協会、日本分譲住宅協会、全国宅地造成連合会、中部不動産協会、全国宅地建物取引業協会連合会、日本高層住宅協会、東京共同住宅協会、住宅産業開発協会、都市開発協会。全て社団法人である。
- 46 『全日 30 年の歩み：保証 10 年の足跡』全日・保証年史編集委員会編 全日本不動産協会 1983 年 p58～63 第 1 部全日の沿革と現状。
- 47 前掲『全日 30 年の歩み：保証 10 年の足跡』p155～170 第 2 部保証の沿革と現状。
- 48 住宅新報 1970 年 12 月 11 日号。
- 49 住宅新報 1970 年 9 月 4 日号 なお、日本高層住宅協会が設立を検討する「保証会社」とは、前金保全措置として前払い金を一時預かるという内容での「保証」であり、全宅連および全日が設立する「保証協会」とは組織の性質が異なる。
- 50 住宅新報 1970 年 10 月 30 日号、1970 年 12 月 4 日号。
- 51 住宅新報 1970 年 11 月 20 日号。
- 52 『住宅宅地審議会答申集』建設省住宅局住宅政策課監修 住宅政策研究会編 1981 年 p399～407。
- 53 住宅新報 1971 年 1 月 1 日号。
- 54 営業供託金制度とは、高額の供託金をあらかじめ積ませておくことによって、損害の拡大を防ぐというものである。
- 55 朝日新聞 1970 年 12 月 28 日朝刊。
- 56 住宅新報 1971 年 2 月 26 日号、1971 年 3 月 19 日号。
- 57 住宅新報 1971 年 1 月 29 日号。
- 58 住宅新報 1971 年 2 月 5 日号。
- 59 住宅新報 1971 年 3 月 5 日号。
- 60 住宅新報 1971 年 3 月 12 日号。
- 61 名前は「保証協会」となっているが、本研究の主題となる保証協会とは異なり、前金保全制度で扱われる指定保管機関としての保証会社である。
- 62 住宅新報 1971 年 2 月 5 日号。
- 63 住宅新報 1971 年 2 月 19 日。
- 64 朝日新聞 1970 年 12 月 26 日朝刊 社説。
- 65 住宅新報 1971 年 3 月 26 日号 議員の経歴につき『歴代国会議員経歴要覧』コンピュータ編集版 宮川隆義編 政治広報センター 1990 年。
- 66 朝日新聞 1971 年 4 月 29 日朝刊。
- 67 『宅地建物取引業法制定及び改正の経緯』不動産適正取引推進機構 1990 年。第 2 分冊 宅地建物取引業法衆議院・参議院会議録 第 6 次改正 p201～248。
- 68 住宅新報 1971 年 5 月 22 日号、前掲『宅地建物取引業法制定及び改正の経緯』第

- 2分冊宅地建物取引業法衆議院・参議院会議録第6次改正 p249～265。
- 69 朝日新聞 1971年3月13日夕刊。
- 70 住宅新報 1971年5月7日号。
- 71 前掲『宅地建物取引業法制定及び改正の経緯』第2分冊 宅地建物取引業法衆議院・参議院会議録 第6次改正 p266～314。
- 72 住宅新報 1971年5月28日号。
- 73 住宅新報 1971年5月14日号。
- 74 住宅新報 1971年4月2日号。
- 75 朝日新聞 1971年3月12日朝刊、1971年3月15日朝刊 社説。
- 76 本論文第1款宅建業法第6次改正 2. 住宅宅地審議会答申と建設省改正原案（3）
答申の内容が後退した要因を参照。
- 77 住宅新報 1971年10月1日号。
- 78 朝日新聞 1972年2月15日朝刊。
- 79 住宅新報 1972年3月3日号。
- 80 住宅新報 1972年3月31日号。
- 81 住宅新報 1972年5月5日号、前掲『住宅宅地審議会答申集』3. 宅地建物取引業
p408～409。
- 82 住宅新報 1972年5月19日号。
- 83 住宅新報 1972年3月3日号。
- 84 住宅新報 1972年3月10日号。
- 85 住宅新報 1972年5月26日号。
- 86 住宅新報 1972年6月23日号。
- 87 住宅新報 1972年8月25日号。
- 88 住宅新報 1972年4月21日号。
- 89 住宅新報 1972年7月28日号。
- 90 住宅新報 1972年8月11日号。
- 91 住宅新報 1972年6月30日号。
- 92 前掲『宅地建物取引業法制定及び改正の経緯』第2分冊 宅地建物取引業法衆議院・参議院会議録 第7次改正 p333～358。
- 93 住宅新報 1972年11月10日号。
- 94 住宅新報 1972年9月8日号 住宅新報 1972年10月6日号。
- 95 住宅新報 1972年11月10日号 住宅新報 1972年12月1日号。
- 96 住宅新報 1972年12月15日号。
- 97 住宅新報 1972年12月29日号。

[論 説]

- 98 住宅新報 1973 年 1 月 5 日号。
- 99 住宅新報 1973 年 2 月 9 日号 住宅新報 1973 年 2 月 2 日号。
- 100 住宅新報 1973 年 2 月 23 日号。
- 101 住宅新報 1973 年 3 月 21 日号。
- 102 住宅新報 1973 年 4 月 13 日号。
- 103 住宅新報 1973 年 6 月 1 日号。
- 104 住宅新報 1973 年 7 月 27 日号、1973 年 8 月 10 日号 住宅新報 1973 年 6 月 22 日号。
- 105 住宅新報 1973 年 8 月 17 日号。
- 106 住宅新報 1971 年 6 月 25 日号。
- 107 住宅新報 1972 年 11 月 10 日号。
- 108 住宅新報 1972 年 11 月 3 日号。
- 109 住宅新報 1972 年 12 月 8 日号。
- 110 住宅新報 1972 年 12 月 29 日号。
- 111 住宅新報 1973 年 1 月 5 日号。
- 112 住宅新報 1973 年 2 月 2 日号。
- 113 住宅新報 1973 年 2 月 23 日号。
- 114 住宅新報 1973 年 5 月 18 日号。
- 115 住宅新報 1973 年 7 月 27 日号、『全日二十年史』全日二十年史編集委員会 全日本不動産協会 1974 年第 1 部「IV. 不動産取引保証事業」p114～125。
- 116 住宅新報 1973 年 8 月 3 日号。
- 117 住宅新報 1973 年 8 月 17 日号、前掲『全宅連 30 周年・全宅保証創立 25 周年記念誌』第 1 章 ドキュメント全宅連・全宅保証 第 3 節 ドキュメント 1972 年 p83～85。
- 118 住宅新報 1973 年 10 月 12 日号。
- 119 住宅新報 1973 年 11 月 16 日号。
- 120 住宅新報 1973 年 12 月 21 日号。
- 121 考察について『利益集団』辻中豊著 東京大学出版会 1988 年、『集合行為論—公共財と集団理論—』マンサー・オルソン著 依田博 森脇俊雅訳 ミネルヴァ書房 1983 年。