

研究チーム制度について

神奈川県自治総合研究センターでは、事業の一環として毎年研究テーマを複数選定し、それぞれについて研究チームを設置し、研究活動を行っております。

研究チームは、県職員の中から応募した公募研究員、テーマに関連した部局から推薦された部局研究員、そして市町村又は公共機関から推薦された研究員の8名程度で構成され、研究員は、それぞれの部局での業務を遂行しながら、当センターに兼務となり、原則として週一日、一年間にわたって研究を進めます。

研究活動におきましては、既存の制度や制約を乗り越えた自由な発想と新たな問題提起が最も重要な視点となります。

これらの研究の成果は、報告書にまとめ、県・市町村の各部局及び関係機関に送付して、行政運営等の参考として活用されています。

昭和62-63年度におきましては、A「神奈川の森林」、B「地価高騰と土地政策」、C「高齢化社会の新しい働きかたを考える」の3テーマについて研究チームが編成され、このたびその研究報告書をまとめました。

なお、この報告書は、B「地価高騰と土地政策」の研究チームに係るものです。

終わりに、研究活動に御支援と御協力をいただいた関係各位に対し、心から感謝の意を表します。

昭和63年9月

神奈川県自治総合研究センター所長

目 次

はじめに	研究の視点と方法	1
第1章	地価高騰とは何か	3
1	地価はどのくらい高いか	3
2	地域経済の現状と東京集中	3
(1)	戦後の地域政策の特質	3
(2)	地域経済の現状と構造調整・雇用問題	5
(3)	地価と人口に見る東京圏と大阪圏の格差	6
(4)	中枢管理機能と東京集中	9
3	神奈川における地価高騰	11
(1)	神奈川とその周辺の人口と地価の動き	11
(2)	住宅地の地価の特性	12
(3)	商業地の地価の特性	15
(4)	内陸部の成長に見る神奈川の内部構造の変化	16
(5)	トレンドからかけ離れた異常な地価上昇率	17
4	地価高騰はどのような影響をもたらすか	19
(1)	住宅需要に与える影響	19
(2)	住宅保有に与える影響	19
(3)	資産格差の拡大	20
(4)	土地神話の正当化	21
(5)	社会資本整備の遅滞	21
(6)	家賃・地代の上昇	21
5	地価高騰の原因	22
6	地価高騰の背景	24
(1)	限られた実例が地価に反映される算定方式	24
(2)	価格に非感応的な買換え需要	24
(3)	国有地の高値売却や過大なオフィス需要見通しによる 地価上昇ムードの煽動	25
(4)	税制上の土地保有優遇措置	25
(5)	継続的な地価上昇期待	26
(6)	多大な潜在的住宅需要	26
7	繰り返される地価高騰	26
(1)	昭和36～37年の地価高騰	26
(2)	昭和48～49年の地価高騰	27
第2章	神奈川の土地利用と土地政策	29
第1節	昭和20年代から30年代の土地利用と土地政策	29
1	農地改革の意義とその限界	29
(1)	農地改革の原点	29

(2) 土地開発法制の展開と農地の公共性の後退	29
2 神奈川県産業構造の特質と土地利用	30
(1) 神奈川県産業構造の特質	30
(2) 工場用地不足の深刻化と臨海部埋立造成事業	30
(3) 内陸工業地帯の造成と工場進出の激化	31
3 首都圏整備法による土地利用規制の特質	31
(1) 首都圏整備法の制定	31
(2) 首都圏整備法による近郊地帯整備の理念	32
(3) 近郊地帯予定区域における開発の既成事実化	33
(4) 首都圏整備法の改正と政策課題	36
第2節 昭和40年代の土地利用と土地政策	38
1 都市における土地利用の課題	38
2 新都市計画法の制定と特質	38
(1) 新都市計画法の制定	38
(2) 新都市計画法の特質と問題点	40
3 宅地開発指導要綱の制定と特質	41
(1) 宅地開発指導要綱の芽生え	41
(2) 川崎市の団地造成事業等施行基準	42
(3) 横浜市の宅地開発指導要綱	42
(4) 宅地開発指導要綱の意義	43
4 国土利用計画法の制定と特質	44
(1) 国土利用計画法の制定	44
(2) 国土利用計画法の問題点	45
第3節 昭和50年代以降の土地利用と土地政策	46
1 低成長経済への移行と地方定住の潮流	46
2 地区計画制度等の制定と特質	46
3 東京一極集中と産業構造転換の影響	47
(1) 東京一極集中と地価高騰の再来	47
(2) 産業構造の転換と都市的土地利用への影響	47
4 民活・既成緩和策による都市開発と課題	48
(1) 民活・既成緩和策導入の経緯	48
(2) 民活・既成緩和策と開発圧力	48
5 自治体による地価対策の試みと監視区域制度の導入	49
(1) 自治体による地価対策の試み	49
(2) 改正国土利用計画法による監視区域制度の導入	49
第3章 最近における土地政策上の課題	53
第1節 市街化調整区域に高まる開発圧力	53
1 再び社会増主導に転じた神奈川県の人口	53
2 調整区域においても進む開発行為	54

3	調整区域の土地利用規制の制度内容	55
4	規制緩和策と神奈川県への対応	56
5	「優良宅地法」の制定	57
6	「優良宅地法」の問題性	58
7	地域からの大規模開発プロジェクト	59
第2節	未利用地の実態	61
1	遅ればせながら着目された「未利用地の活用」	61
2	把握が困難な未利用地の実態	61
3	都市計画基礎調査での未利用地の把握	63
4	農地・未利用地のすべてが宅地供給可能地でない	64
第4章	都市環境と土地問題	69
第1節	都市における環境問題	69
1	「環境」概念の発展	69
2	環境問題の三つの要素と二つの対策分野	70
(1)	三つの要素	70
(2)	二つの対策分野	71
3	環境問題の根本としての土地問題	72
第2節	地価高騰の都市環境に及ぼす影響	74
1	都市基盤施設整備の遅れ(用地確保難)	74
2	都市農地に対する宅地化圧力の増大	75
3	都市内の緑地等の減少	77
4	都市でのコミュニティの破壊	77
5	遠距離通勤の強制	78
6	既成市街地での再開発圧力の増加	79
7	敷地細分化による居住環境の悪化	80
第3節	経済の論理と環境の論理の対立と「調和」	81
1	経済の論理と環境の論理	81
2	二つの論理の対立と「調和」	83
3	市場原理と公共性の対立	84
4	土地臨調答申にみる二つの論理の対立と問題点	85
(1)	土地臨調の審議	85
(2)	土地臨調の構成メンバーと経済の論理	86
(3)	最終答申の問題点	86
5	土地政策の基本的課題	89
第5章	土地所有権の社会的制約	95
第1節	土地所有権の一般理論	95
1	序論	95
2	所有権の性質	96

(1) 人と人との関係としての所有概念	96
(2) 民法上における所有権の概念と社会生活上の所有概念	96
(3) 所有権秩序を支える人々の価値意識	97
3 土地所有権の性質	98
(1) 土地所有の特異性	98
(2) 政治権力によりその内容が変化する土地所有権	99
4 土地所有権と利用	100
(1) “所有から利用へ”の意味	100
(2) 社会的有効利用の概念	100
第2節 土地所有権の社会的制約の諸形態	102
1 社会的制約の歴史的変遷	102
(1) 共同体的土地所有規制とその崩壊	102
(2) 市民的公共性と土地所有権規制	103
(3) 公共の福祉による制約（憲法の財産権規定について）	103
2 日本国憲法における財産権規定	105
(1) 憲法第29条の制定過程と不十分な内容	105
(2) 公共の福祉の内容（憲法第29条の解釈）	106
(3) 生存権的財産権と公共の福祉	107
3 土地利用計画に基づく土地所有権の制約の必要性	107
(1) 現代の土地問題の広域的性質	107
(2) 計画に基づく土地利用規制	108
(3) 計画による権利制限から計画に基づく権利行使へ	109
第3節 土地所有権規制と地価（土地利用計画の充実に伴う地価抑制）	110
1 土地の効用を決定する要因	110
2 土地所有権の制限と地価	111
3 地価抑制に導く土地所有権規制	112
(1) 用途規制	112
(2) 権利の変動に関する制限	114
4 土地利用計画の充実に伴う地価抑制	115
第6章 土地に関する法制度	117
第1節 海外の土地法制について	117
1 考察の視点（公法的権利制限の成立過程の検討）	117
2 フランスの土地法制	118
(1) 個人的土地所有権成立の沿革	118
(2) 土地収用制度の充実に伴う	118
(3) 先買権制度	119
(4) 都市計画	120
3 西ドイツの土地法制	121
(1) 土地所有権概念の沿革	121

(2) 都市計画の体系	122
(3) 国土計画としての上位計画	123
(4) 建築法制	123
(5) 公的土地取得法制	124
4 イギリスの土地法制	125
(1) 土地所有権の沿革	125
(2) 都市計画制度の沿革	125
(3) 現行開発計画の概要	127
(4) 住民参加制度	127
(5) 土地収用制度	127
(6) 都市再開発	128
第2節 日本の土地法制	130
1 序論	130
(1) 考察の視点	130
(2) 現代日本の土地所有権意識の特色	130
2 現行法制度上の私権制限規定の分類の基準	131
3 具体的利用面における土地所有権の制限	132
(1) 都市計画制限	132
(2) 借地借家法等による制限（私法的制限）	135
4 権利の変動に関する制限	136
(1) 土地収用法（公的土地取得法制）	136
(2) 土地区画整理法	137
(3) 都市再開発法	138
5 資産価値に関する制限	139
(1) 国土利用計画法	139
(2) 資産価値の制限の意義	140
6 計画を根拠づける法制度	140
(1) 考察の視点（“計画”の二つの意義）	140
(2) 国土利用計画法	141
(3) 都市計画法	141
(4) 住民参加の法理	142
第7章 土地に関する税制度	145
1 土地税制への基本的な考え方	145
(1) 負担の公平	145
(2) 負担の公平と政策税制	145
(3) 自治体と土地税制	146
2 土地税制の概要	146
(1) 相続税	146
(2) 不動産取得税	148

(3) 特別土地保有税	148
(4) 固定資産税	150
(5) 都市計画税	152
(6) 譲渡所得税	153
3 土地税制の課題	155
(1) 土地の公的評価の一元化	155
(2) 資産選択における土地の有利性	155
(3) 農地における土地税制	158
(4) 投機需要と凍結効果	158
(5) 法人への土地集中	158
(6) 開発利益の吸収	159
4 土地税制の進むべき方向	160
(1) 概観	160
(2) 具体的な方針	160
第8章 自治体の地価対策	163
第1節 地価対策における対立点の整理	163
1 地価対策をめぐる対立点	163
(1) 土地対策の基本的認識	163
(2) 需要抑制策	163
(3) 供給拡大策	168
(4) 価格統制策	172
2 地価対策の方向性	173
(1) 需要抑制策の望ましい方向性	173
(2) 供給拡大策の望ましい方向性	174
(3) 価格統制策は有害無益か	177
第2節 地価対策の手法	179
1 地価対策とは何か	179
2 地価を引き下げるための政策	179
(1) 需要の抑制は可能か 情報の提供・土地の証券化等	180
(2) 供給の拡大は有効か	181
(3) 価格の統制は現実的か	183
3 地価の上昇率を抑える政策	183
(1) 目標水準	183
(2) 手法	185
4 地価の急激な変動を緩和する政策	188
(1) 地価の常時監視システム	188
(2) 地価調節「地」システム	189
補論 住宅政策へのアプローチ	191
1 地価高騰と住宅問題	191

2	住宅政策の必要性	191
(1)	外部効果	191
(2)	価値財	192
3	住宅政策のあり方	192
(1)	住宅政策の課題	192
(2)	住宅政策の手法と有効性	193
第9章	自治体の土地政策	197
第1節	自治体の責務	197
1	行政の責任	197
2	自治体の存在意義	198
3	自治体土地政策の必要性	199
4	自治体土地政策の対象領域	200
(1)	快適な環境の創造と自治体土地政策	200
(2)	基本的人権の保障と自治体土地政策	201
第2節	自治体の土地利用計画	203
1	客観的、体系的な土地利用計画の必要性	203
2	土地利用計画の体系化	204
(1)	三段階の土地利用計画	204
(2)	住民・市民の政策ニーズ把握面への寄与	204
(3)	政策実現の正当化としての役割	205
3	土地利用計画の策定手続き	206
(1)	小ゾーンにおける問題選別的決定	206
(2)	大ゾーン内計画決定における科学的要素と住民意思の結合	207
(3)	中ゾーンにおける計画目標の明瞭化	208
(4)	小ゾーンにおける計画決定(土地利用計画判定委員会の設置)	208
4	土地利用計画と現行法制度上の権利制限規定との結合	209
(1)	現行都市計画上の地域地区制と土地利用計画との二重構造	209
(2)	土地収用制度、土地区画整理及び都市再開発と土地利用計画との結合	210
(3)	開発許可制度の抜本的再検討	210
(4)	現在の各種計画の一層の発展	210
第3節	自治体土地政策の可能性	212
	自治立法権の拡大	212
1	自治立法権の限定的解釈	212
2	自治立法権の拡大の経緯	212
3	財産権規制条例の可能性とその範囲	212
第4節	自治体土地政策の方向	214
	望ましい環境の保全と創造に向けて	214
1	自治体土地政策の二つの成果	214
2	宅地開発指導要綱の問題点	214
3	環境影響評価条例の問題点	215
4	自治体土地政策の発展に向けて	216

提 言	218
1 地価の急激な変動を緩和するために	218
2 土地需要の抑制と社会資本の整備を進めるために	218
3 地価抑制をも含めた総合的な自治体土地政策の実現に向けて	219
4 快適で良好な環境の創造と生存権・生活権を保障する土地利用を図るために	219
おわりに	220

はじめに

研究の視点と方法

昭和59年から60年にかけて、オフィス床需要に端を発した東京都心部での商業地の異常な地価高騰は、急速に外縁部に波及し、神奈川県でも、ほぼ全域にわたって狂乱地価の高波に巻き込まれることとなった。

急激な地価上昇は、サラリーマンのマイホームの夢を粉々に打ち砕き、都市基盤整備等の公共事業に重大な影響を及ぼすとともに、一方では、土地を持つ者と持たざる者との資産格差を拡大させるなど、深刻な社会経済問題になると同時に、地価対策を中心とする土地政策は、内政上、最も重要な課題となったのである。

こうしたときに、私達研究チームも「地価高騰と土地対策」というテーマでの研究を昭和62年9月1日にスタートさせた。研究チームの発足当時、すでに設置されていた臨時行政改革推進審議会の中間答申を受け、中曽根内閣は、62年10月16日に、「緊急土地対策要綱」を閣議決定し、さらに同審議会の最終報告に沿って、63年6月28日には、竹下内閣の手により、「総合土地対策要綱」が閣議決定された。

また、社会、公明、民社、社民連の4党による共同の提言や、共産党の提言等、野党の側からも地価・土地政策についての提案が行われたほか、今回の地価高騰の原因、地価抑制対策、土地利用のあり方、土地税制など、およそ考えられるすべての分野にわたって、学者、研究者、事業者などの議論が論壇をにぎわせた。もちろん、マスコミもこの問題を競うように取り上げ、この間、NHKが数回にわたって放映した特集番組のタイトル「土地はだれのものか」は、そのまま、全国的な問いかけとなったのである。

そして、神奈川県においても、63年4月に「神奈川県地価対策指針」が制定されたが、このような各界、各分野における活発な議論や提言、あるいは、諸外国の土地制度の紹介等々の情報の渦の中であって、チームとしての独自性をもった研究を展開し、提言をまとめなければならなかった私達にとっては、そのこと自体が一つの困難な課題であった。

こうしたなかで私達は、次の三つの視点から研究を進めることとした。

第1点は、「土地所有権に社会的制約を求める」ことである。

所有権は、憲法第29条に保障された財産権の一部であり、その権利は、尊重されなければならない。しかし、一方で土地は、国民の社会、経済活動を支える共通の基盤であり、限られた社会共有の財産である。したがって、その利用に当たっては、公共の福祉に合致させる観点から一定の社会的制約が加えられてしかるべきであろうという考え方である。

第2点は、「快適な環境を創造する」ことである。

地価高騰は、都市生活の基盤たる道路、公園、下水道の整備を遅らせ、都市内部の貴重なみどりを減少させるなど、居住環境の悪化をももたらすものである。21世紀に向け、人口の高齢化、都市定住志向の進むなかで、人間生活の場としての快適な都市環境創造の視点、さらには健康で文化的な生活を営む生存権的視点からも、土地政策について検討されなければならないということである。

第3点は、「自治体の責務と権能を明らかにする」ことである。

従来、地価問題については、国の責任としてとらえられ、自治体の側からの積極的な対策はあまり見られなかった。しかし、地価をめぐる問題の現れは、地域によって異なっており、また、地価の安定は、住民の福祉に役立つとともに、地域づくりの根底となる土地利用を実現する上でも自治体にとって重要な問題である。自治体として、何ができるか、何をなすべきかの検討をするということである。

私達は、以上の三つの視点に立って、次の三つの方法による研究を行った。

第1は、戦後3回めといわれる今回の地価高騰の実情の検証である。このことに関しては、戦後の神奈川の土地利用と土地政策についての歴史的な検討もあわせて行った。

第2に、開発、環境問題、土地法制、土地税制等に関する現行施策の内容把握及び検討を行った。なお、土地法制については、若干の外国の事例についても検討した。

第3として、新たな施策について、識者の意見を伺ったほか、文献研究等を行い、地価高騰とは、土地の所有権とは、自治体の地価対策・土地政策とは、といった問題への接近を試みた。

以上の視点及び方法によって行った研究の集約が、末尾の提言であり、提言は、4項目11本の柱立てとしている。そして、この提言を取りまとめるに当たって、私達は、自治体に働く職員としての立場を踏まえ、その実現可能性と効果について相当意識しつつ作業を行ったつもりである。

この報告書を取りまとめた時点では、さすがの狂乱地価も高値安定の様相を呈しつつ、「鎮静化」している。そして、この間に行われた地価・土地政策をめぐるおびたしい論議の最終幕近くに、私達のチームもこの報告書をもって参加するわけである。もとより、チーム員の力量不足、あるいは、集団研究としての論点の詰めの不十分さは、覆いがたいとしても、この研究報告の内容が、今後の自治体の地価・土地政策の展開の一つの素材とされることがあれば、私達チーム員にとって望外の喜びである。

第1章 地価高騰とは何か

1 地価はどのくらい高いか

国土庁の調査によれば、東京圏の平均的勤労者（年収 500～700万円）が購入する住宅地は年収の4.5倍（昭和60年）である。いま年収600万円の人がその4.5倍の2,700万円で150m²の土地を取得するとして1m²当たり180,000円ということになるが、63年の地価公示によりこの価格以下の住宅地を探してみると、東海道本線で平塚以西、小田急線で本厚木以西、京浜急行・横須賀線で衣笠以南に限られ、さらに駅から1.5km以内となると、東海道線国府津・早川、御殿場線沿線、相模線倉見・寒川、小田急線新松田以西、京浜急行線三浦海岸に散在するだけである。いずれも東京の会社までの通勤時間は、2時間程度にはなるであろう（巻頭図参照）。

建物にも年収の1.5倍程度は要することを考えれば、平均の4.5倍というのはほぼ限界ともいえ、経済企画庁の試算でも一戸建て住宅の取得費として用意できるのは年収の5倍程度とされている。平均的サラリーマンが県内に一戸建て住宅をもつのは困難であるといえよう。

2 地域経済の現状と東京集中

(1) 戦後の地域政策の特質

第二次大戦後の日本の地域政策は、地域格差の是正という要請のもとで、人口、産業の大都市への集中の排除と地方への分散という一本の軸をめぐって展開されてきた。

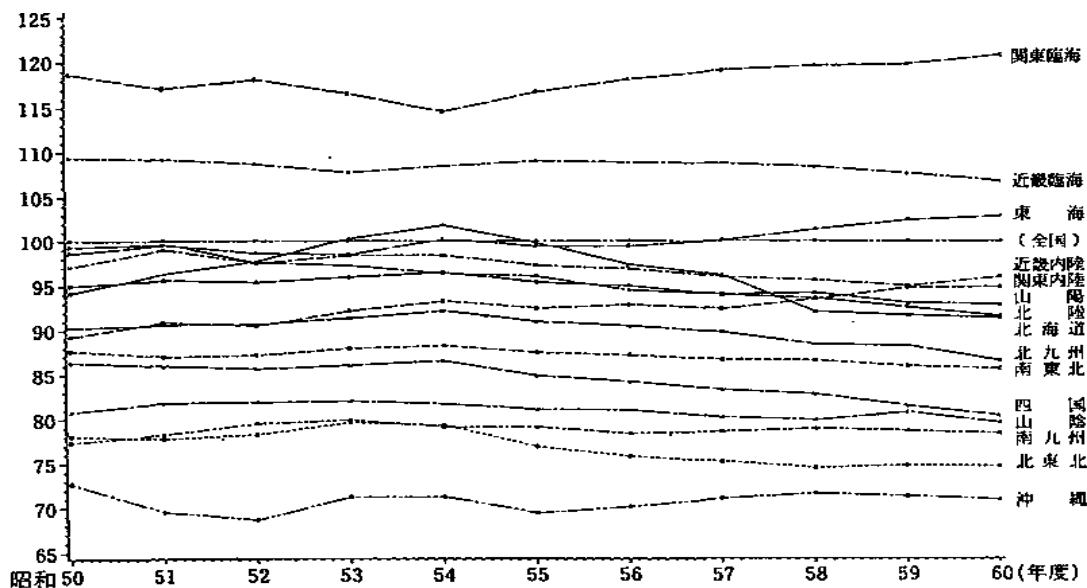
そして、地域格差是正のための代表的な政策が、工場分散を基軸とする地域政策であった。この政策は、一方で大都市における工場の新增設の制限を行うとともに、他方で地方への工場の分散を促進するという二つの方向で立法化された（昭和34年「首都圏の既成市街地における工場等の制限に関する法律」、37年「新産業都市建設促進法」、39年「工業整備特別地域促進法」など）。

これらは、地方交付税、公共投資など（財政トランスファー）による地域格差是正のための地方財政政策と併せて、地方の雇用と所得の増大に貢献したが、この二つの政策の不備が逆に後になって、地方経済の発展を阻む大きな要因となった。

工場の分散政策については、確かに図1-1に示すとおり、昭和54年までは地域間の所得格差を縮小させた効果は認められるが、「雇用の質と安定性」といった面に着目す

ると、不十分と言わざるを得ない（このことが、結果として、55年以降の地域間の所得格差をもたらした原因の一つになった。）。なぜなら、地方に立地しているのは、現業部門が主体であり、研究開発、商品開発、商品企画、販売等の管理機能は依然として大都市圏に集積していたからである。したがって、雇用の質の面において、地方に高度かつ多様な就業機会を望むのは不可能に近く、雇用の安定性の面においても、本社の手足的機能しか持たない部門は、後に述べるように結果として、産業構造の変化に際して容易に雇用調整の対象となった。このような地方における“職業選択の不自由”は、一方で大都市への人材流出を招き、またもう一方では地方経済の自立的成長のための基盤づくりを阻むものであった。

図1-1 地域間の所得格差の推移



出典：経済企画庁調査局編『構造調整の進展する地域経済 昭和63年

地域経済レポート』（「1人当たり県民所得の地域別推移」）

（注）全国平均を100として指数化してある。

(2) 地域経済の現状と構造調整・雇用問題

(1)で述べたように、地域経済が抱える問題の一つは、地方経済に高度かつ多様な就業機会が不足しているということであった。かつて、経済審議会長期展望委員会では、『2000年の日本 良質な国土・居住空間の形成』(昭和57年初版)の中で、「高学歴の青年層が大都市にこだわらず国土に広く満足感を持って定住できるようにするためには、地方において彼らが能力を十分に発揮しうる多様な就業機会が必要である。この点、地方経済の現状はきわめて不十分であり、このまま行けば再び大都市集中が生ずる可能性もある。」と指摘していたが、数年たった現在、図らずもその予想が的中してしまったわけである。

昭和50年代の産業の構造変化は、製造業のリーディング産業が素材型業種から加工組立型業種に交替すると同時に、都市型のサービス産業を中心とする非製造業の急成長、すなわち、サービス化の流れが進展する過程であった。そして、この流れを加速させたものが60年以降の円高であったが、これは、もう一方では製品輸入の拡大や海外現地生産の活発化に伴い、地方圏の生産基地を空洞化させる懸念を生み出すことになった。

円高の影響については、当初予想されたほど悲観的なものではなく、構造調整や内需主導型経済への転換が比較的スムーズに進捗しているが、そのなかで、やはり課題として残ったのが、地方経済である。先に触れた『昭和63年地域経済レポート』では、62年の経済の問題点として、関東臨海部への人口・経済活動の集中と地方圏の相対的停滞による大都市圏との所得格差の拡大を取り上げており、所得格差の拡大については、「製造業の生産拠点多く立地し、構造不況と海外生産の影響を直に受けている地方圏と、都市型サービス業が活況を呈している大都市圏や生産拠点の立地、ハイテク立地の進んでいる大都市圏近郊地域との格差の拡大である。」と述べている(このような所得格差の拡大の原因の一つになった先端技術産業の工場分布は、図1-2に示すとおり東京圏に集中している)。なお、神奈川県に限って言えば、もともと研究拠点の立地やハイテク立地を後押しする形で県の政策があったわけで、いわば“大都市側”の地域として、経済は比較的順調に推移していると言える。

このような技術先端型業種の大規模生産拠点の関東臨海部への集中は、中枢管理機能の東京集中と併せて、経済の一極集中を加速させる要因の一つとなっている。このことは、(1)で述べた戦後の地域政策の出発点である工場分散政策の限界をも意味していると言えよう。

図 1 - 2 先端技術産業の工場分布



出典：通商産業省立地公害局編『地域経済活性化ビジョン』
(「先端技術産業の工場分布」)

(3) 地価と人口に見る東京圏と大阪圏の格差

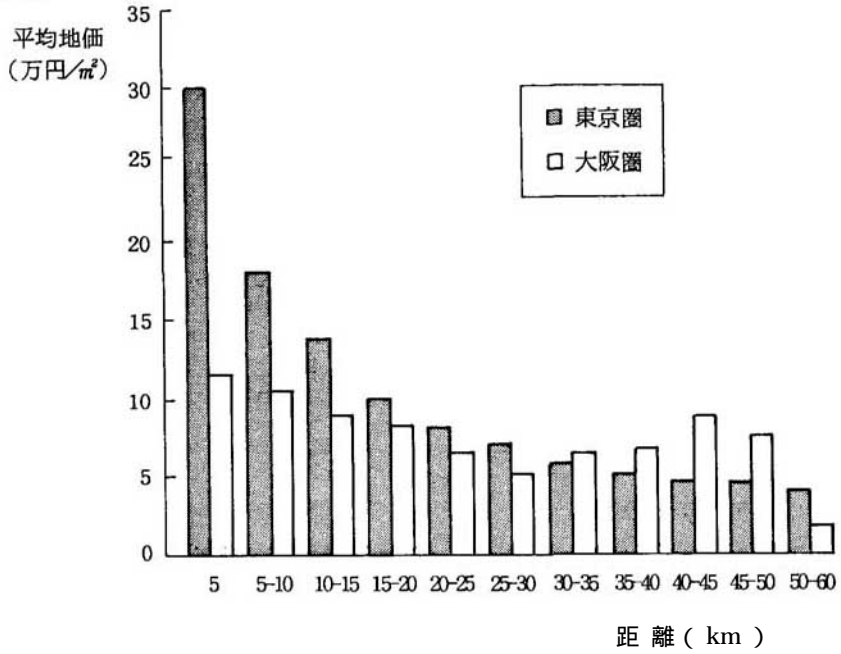
東京一極集中を分析する前に、まずその対極の問題である東京圏と大阪圏に関して考察してみたい。かつて、東京圏と大阪圏は、日本における二大都市としてそれぞれの役割を担っていたが、いくつかの指標で見ると、二つの都市には著しい格差ができてしまったように思える。

図 1 - 3 は、東京圏と大阪圏の住宅地の平均地価を距離圏別に比較したものであるが、この図から次の二つのことが明らかになる。

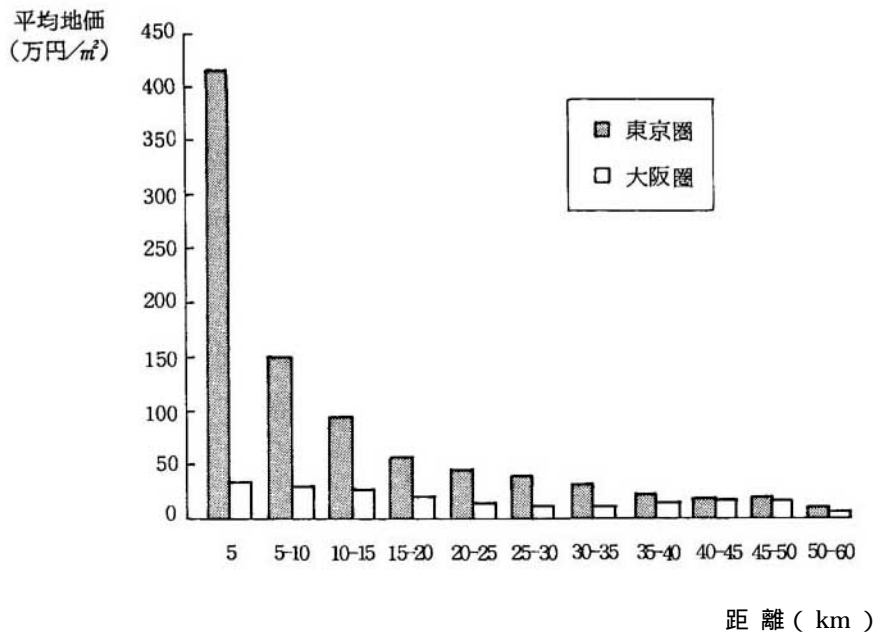
一つは、地価の絶対水準の著しい差であり、中心部ほどその差が大きい。昭和54年当時の地価と比較すると、63年には大阪圏の相対的低下ぶりが目につく。東京圏の突出ぶりは、図 1 - 4 の圏域別の価格指数を見ても明らかである。

図1 - 3 東京圏・大阪圏の距離別の住宅地平均地価

〔昭和54年〕

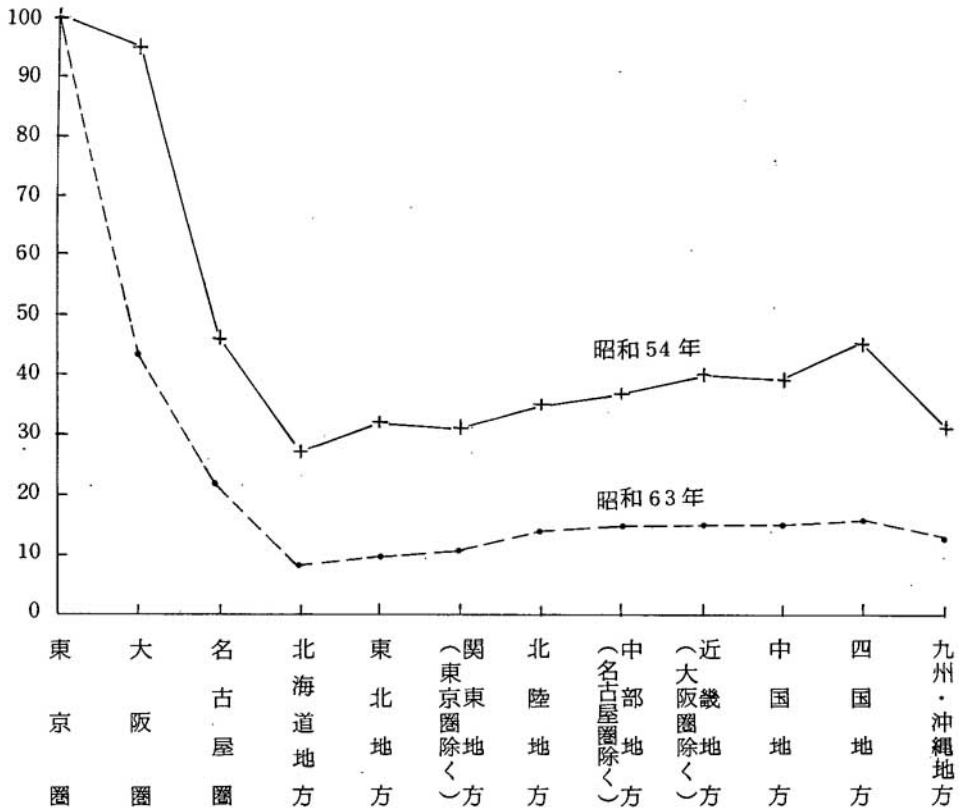


〔昭和63年〕



資料：「昭和54年・63年地価公示」(国土庁)

図1 - 4 住宅地の圏域別価格指数



資料：「昭和54年・63年地価公示」(国土庁)

もう一つは、地価の分布状況の差異である。東京圏の住宅地地価が、東京を中心にほぼ同心円状に広がっているのに対して、大阪圏の場合は、「大阪駅を中心とする距離圏別の平均価格の分布状況は、京都市及び神戸市の影響を受けて必ずしも大阪市を中心とする同心円的な構成となっておらず、京都市の中心部、神戸市の西端部等を含む40～45キロメートル圏の価格水準が20キロメートル圏内に次ぐ高い水準を示している。」¹⁾

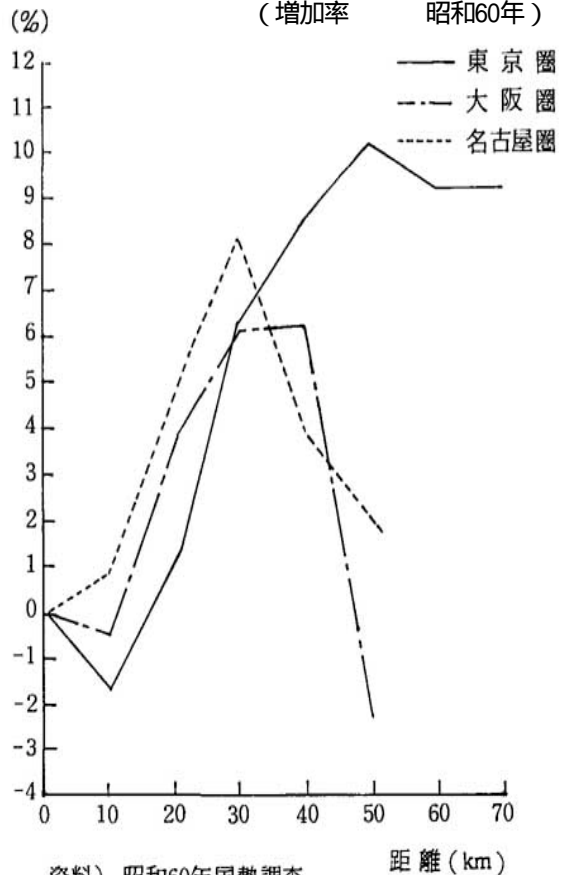
次に、東京圏と大阪圏の人口移動の推移について見てみよう。大阪圏という単位で見ると、転出超過県が60年に32県にも及んでいる事実から、大阪圏を離れて地方へ還流する傾向が明らかである。一方、東京圏では、図1 - 5の距離帯別の人口の推移に示すとおり、特に40km以遠での人口増加率が高い。これは、東京圏の拡大に伴う住宅地の外延

化を意味しているし、20km以内の人口減少も同じ東京圏に人口が分散したもので、大阪圏のように大阪圏以外に人口が流出したのとは意味が全く違う。

また、大阪市という単位で見ても、人口規模で昭和40年に横浜市に追い抜かれ、50年以降昼間人口も減少しつつあり、典型的なドーナツ化現象を生じており、インナーシティ問題が顕在化しつつある。

以上挙げたような現象の根底には、当然、産業構造の問題がある。もともと大阪は、東京と比べ素材型産業の比重が大きく、産業構造の転換（脱工業化）の波にうまく乗れなかったところがある。さらに、本社機能等の中枢管理機能の東京への集中に加えて、ハイテクノロジーの先端産業の立地が少ないことなども、要因として挙げられよう。

図1-5 距離帯別人口の推移
(増加率 昭和60年)



資料) 昭和60年国勢調査

出典: 「人口問題研究第182号」
(厚生省人口問題研究所)

(4) 中枢管理機能と東京集中

これまで、地域経済に見られた構造調整・雇用問題、東京圏と大阪圏の地域間格差等の現状について述べたところであるが、これらの現象を加速させた要因の一つとして、産業構造転換の動向に加えて、東京への“中枢管理機能”の集中がある。ここでは、中枢管理機能と東京集中の因果関係について、考察を加えてみたい。

中枢管理機能には、経済的中枢管理機能、行政的中枢管理機能、文化的中枢管理機能等があるとされるが、その数量的把握は難しい。しかし、今回の中枢管理機能の東京集中で明らかに顕著だった点は、経済的中枢管理機能のうちの本社機能の東京集中である。本社機能とは、企業戦略策定機能（政府・行政・業界・同業他社との接触、企画調

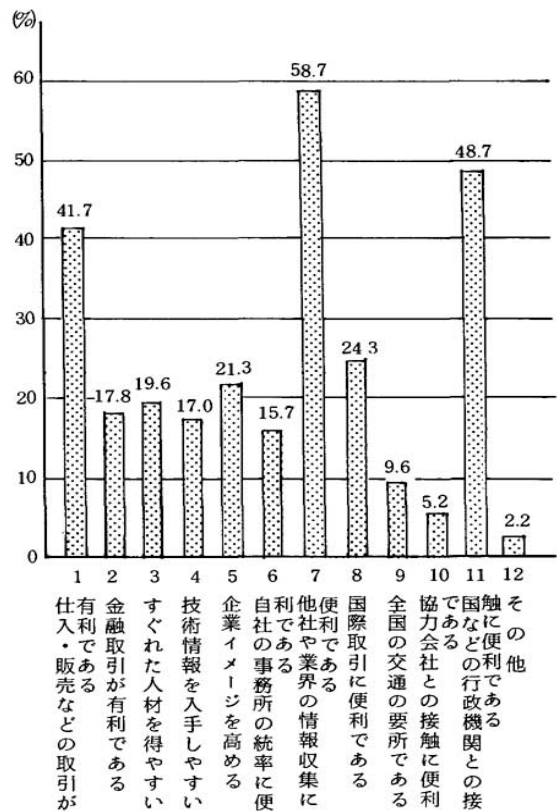
査) 本部オペレーション機能(財務・国際業務) 内部調査・コントロール機能(営業上の拠点)などが挙げられるが、図1-6を見ると、東京に本社を置く最大のメリットは、「他社や業界の情報収集」、「国などの行政機関との接触」などであり、これらは上に述べたの機能に集約される。この二つのメリットに関して詳しく分析してみたい。

まず、「情報収集」に関しては、逆説的だが、情報化社会の進展が、東京での情報収集活動を活発化させた一因となっている。情報化社会の進展は、社会に様々なインパクトを与えているが、その一つに、人々が直接的(FACE TO FACE)情報をより求めるようになったということがある。言い換えるならば、OA機器の発達により、一般の情報は瞬時に陳腐化し、ナマの情報だけが価値を持つという現象が起こってきた。

これは、日本だけの現象ではなくて、例えばアメリカでも「技術の発展は我々を丸太小屋にコンピューターと一緒に閉じ込めて生活することを可能にするものであると信じられてきた。しかしながら、人々は、重大な関心がある場合には、顔をつきあわせて(FACE TO FACE)会うことを欲するものであることが判明した。」(ニューヨーク大学、M.ドレナン教授)と言われ、これが、アメリカにおける人口の大都市再集中の原因の一つだとされている。

次に、「国などの行政機関との接触」については、次の二つのことが、日本における

図1-6 東京に本社を置く最大のメリット



出:「本社機能の集中と分散の相互関係に関する調査」(昭和59年3月国土庁調査)

特徴として考えられる。

一つは、地方への権限移譲が依然として進んでいないことである。当然、行政機関との接触は中央官庁が中心であり、その情報が必要な企業は、東京へ拠点を置かざるを得ない。さらに付け加えて言うならば、今回の地価高騰により中央省庁の機関の一部の地方移転が提唱されているが、いま述べた“接触”といった面に着目すると、中枢部分が地方に移転するか、あるいは、権限を地方自治体に移譲しない限り無意味であり、そのメリットは、わずかな雇用増でしかないと思われる。

もう一つは、かつて「日本株式会社」といわれたような、行政と民間企業とが一体となった産業政策がある。それが果たして、行政の産業界への過度の干渉かどうかについては、ここでは評価できないが、少なくとも東京でオフィスを構えざるを得ない一因となっている。

3 神奈川における地価高騰

東京都心3区の商業地に端を発した地価高騰は、いわゆる買換え現象などによって、神奈川の地価をもほぼ全域にわたって高騰させた。今回の地価高騰が一体神奈川の地価をどのように変えていったのか、波及効果はどうだったのかなどについて、以下で分析する。

(1) 神奈川とその周辺の人口と地価の動き

ここ数年の神奈川県人口増加（特に社会増）は、首都東京の「住」の部分を負担する形で起こったものであると考えられる。特に、昭和55年から60年にかけての人口増加率が20%を超えた地域が、海老名市、厚木市、横浜市緑区等であったことでも明らかとなり、住宅地の拡大は、横浜市中区、西区等の業務地を中心とした地域よりも、内陸部の小田急線、田園都市線等の東京への足回りがよい地域に集中している。

次に、昭和55年から60年にかけての1都3県の人口増加率を見ると、東京都が1.7%であるのに対して、神奈川県7.3%、埼玉県8.2%、千葉県8.7%となっている。しかしながら、この数字は、東京周辺県の発展ととらえるのではなく、むしろ東京のベッドタウンの拡大ととらえるべきであろう。

また、1都3県の地価全般を概観すると、地価の絶対水準や昭和62～63年における地価上昇率などにおいて、それぞれの方面によって差異があることがわかっているが、先

に東京圏における地価の同心円的性格について述べたとおり、おおむね東京都心からの距離に比例していると言うことができる。不動産鑑定評価基準でも、地価は、都心からの距離と相関関係があるとされており、東京圏に限って言えば、少なくともこのことを裏付けているといえよう。

以上のことを考察すると、東京圏においては、地価対策や住宅政策を一自治体のみで行うことの難しさを示しているといえる。善し悪しは別として、東京都に隣接している神奈川県、千葉県、埼玉県などにとっては、例えば、住宅問題を考える場合においても、東京圏の中の一つの地域であるという認識のもとに、自治体間の政策協調や情報交換を行うことも必要となろう。

(2) 住宅地の地価の特性

前述したとおり、東京圏の住宅地地価は、東京を中心にほぼ同心円状に広がっている。住宅地全体の平均価格は、地価高騰の起こる前の昭和61年地価公示（61年1月1日）では175,000円だったが、63年地価公示（63年1月1日）では397,000円にまでなった。この平均価格は、61年地価公示の住宅地の最高価格 370,000円（横浜市中区山手町）を上回るものであり、370,000円という価格は、63年地価公示でいうと978地点中492位～505位に該当する。

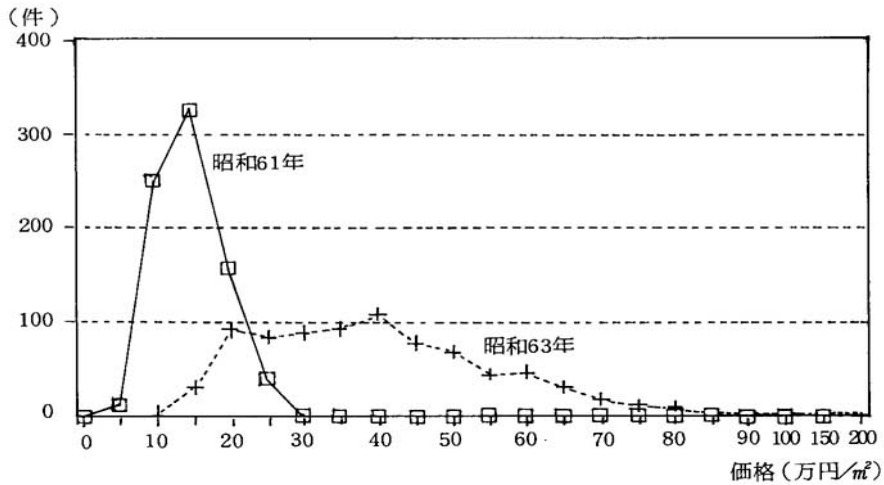
これら、住宅地の地価については、次のような特徴が見いだされる。

地価の分布構造を崩した今回の地価高騰

図1-7に示すとおり、昭和61年から63年にかけてその分布構造は、大きく変わった。本来、住宅地の購入者は、サラリーマンが中心であり、必然的にその購入能力から、住宅地地価は、ある一定の価格帯を中心として分布するはずであり、神奈川県においても62年ぐらいまでは、そのような形態の分布構造になっていた。しかし、63年には大きくそれが崩れ、かつ、地価の上昇率は、地価水準が高い地点ほど高くなっている。

これらのことから考えられることは、明らかに、雇用者所得以外の資金が動いたということであり、その例としては、買換え特例制度を利用した住宅の二次取得や、地価の値上がりを期待した、企業などの投資（投機）的需要が考えられる。

図 1 - 7 神奈川県住宅地の価格帯別頻度



資料：「昭和61・63年地価公示」（国土庁）

（注）61年と63年の地価公示調査地点のうち、同一調査地点（計 793地点）を抽出し作成した。

地価高騰に拍車をかけた“イメージ”の高さ

まず、神奈川県内の代表的な沿線について、その上昇率を比較すると表 1 - 8 のようになる。

特筆すべきは、田園都市線の上昇率である。神奈川県内の地価高騰は、主に、住宅の買換え需要によって波及してきたと思われるが、地価高騰が最初に東京から飛び火したのは、鎌倉市に代表される旧来からの高級住宅地と、田園都市線沿線の新興住宅地であったと思われる。神奈川県内の地価の高さの原因の一つ

表 1 - 8 住宅地の沿線別の地価上昇率

沿線別	地価上昇率
京浜急行線・横須賀線方面	105.5 %
東海道線方面	90.4 %
田園都市線方面	199.2 %
小田急線方面	133.1 %
東横線方面	165.1 %

資料：「昭和60年・63年地価公示」（国土庁）

（注）地価上昇率：昭和60年～63年の上昇率

として、従来から“イメージ”という言葉が使われてきた。それをさらに具体的に表した言葉として、「湘南海岸」、「古都鎌倉」、「ヨコハマ」などがあつた。今回の地価高騰でも、ブランド志向などという言葉まで登場し、“イメージ”の高さが住宅地の地価高騰に拍車をかけたとも言われている。

NHKのテレビ番組「首都圏」(昭和60年6月21日)で、“イメージ”が住宅地価格に反映している例として、千葉県と東京都町田市内の住宅を例に、住宅の広さやグレード、都心への通勤時間・距離、商店街のにぎわいや生活関連公共施設へのアクセスなどがほとんど同等の条件でありながら、1,400万円の販売価格差ができていることが紹介されている。このように、曖昧な“イメージ”であるが、その中身は決して何もないわけではなく、やはり、何らかの実態を伴ったものであると考えられる。ただ、それをうまく言い表すことのできる数値がないだけで、その価格差は広義での居住環境の差であると考えられる。

このような観点から、田園都市線に関して考察を加えると、まず、従来の神奈川県が持っていたイメージと、ある部分は、異質のものだということができる。昭和60年6月の県民アンケートによると、神奈川県の魅力として、70%近くの人が、「海辺や山なみ、湖、川など自然や景観に恵まれている。」と答えている。その中でも、神奈川のイメージ形成の上での「海」の寄与度というのは、非常に大きいと思われる。しかし、田園都市線沿線の住宅地に関して言うならば、海に近接しているわけではなく、いわば、内陸部の住宅地である。また、歴史的な事物も、鎌倉や、横浜に比べると、全くないに等しい。しかし、その“イメージ”に関しては非常に高く、例えば、(株)リクルートの調査などでも各部門でトップクラスである。

このような現象は、次に述べることによって生じたと思われる。まず、田園都市線沿線の住宅地の評価として、イメージ云々よりも、その居住環境が非常に高いとされてきたものであって、“イメージ”の高さは、それらに付随して出てきたと思われる。また、田園都市線の沿線開発に当たっては、当初から高級な住宅地の形成が目指され、購入者のターゲットも主に、年収が高く、かつ二次取得者を想定していたと言われる。もともと、買換え需要をターゲットにしていたことから、今回のような、買換えによる地価高騰の現象のもとでは、むしろ高騰して当たり前だったとも言える。

さらに、神奈川県という立場からこの沿線を見ると、非常に東京への志向性が強い沿線であるということができる。これは、既に述べた東京の住宅地の外延化と連動する

ような形で、この沿線の発展があったからである。このような行政区域を越えるような形で発展の仕方は、今後の自治体としての住宅政策や土地政策のあり方に対して、問題を投げかけているのではないだろうか。

周辺部の地価高騰をもたらした買換え需要

今回の地価高騰と昭和40年代の地価高騰の違いは、後に触れるが、この違いは、地価政策を考える場合にも重要な意味を持っていると考えられる。まず、過去の地価高騰（40年代）を説明する理論である限界地規定説について簡単に紹介しよう。それは、限界地の地価が上昇すると、より都心に近い、より便利な土地の地価がそれより高くなるのは当然である。したがって、まず限界地の地価水準が決まり、これが中心部へ波及して地価構造が定まる、というものである。この説によると、地価上昇率は、限界地に近いほど高く、逆に都心に近いほど低いとされている。

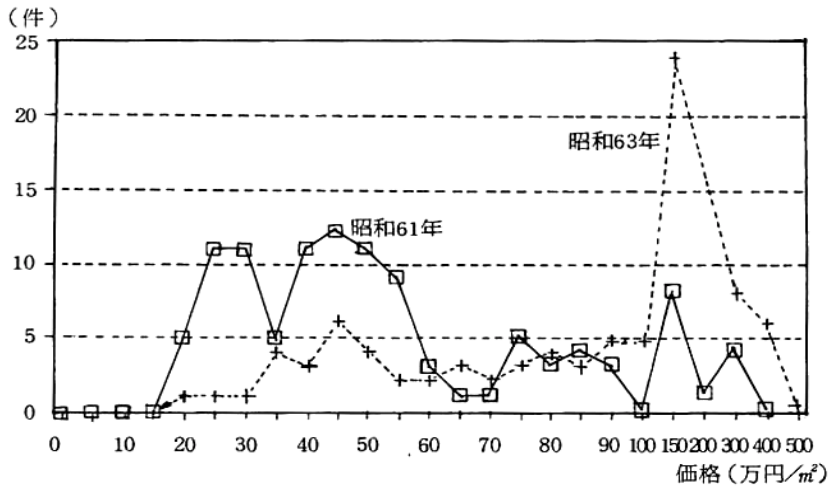
ところが、今回の地価高騰には、この限界地規定説が当てはまらず、むしろ逆に都心部から地価高騰が始まり、周辺部に広がっていったわけで、地価上昇率も、都心部に近いほど高かった。このことは、いろいろな問題を内包しているが、ここでは特に買換え需要との関連に着目して述べる。今回のような地価高騰の形だと、買換えによって周辺部の地価が高騰しやすい。つまり、地価の高いほど上昇率が高いわけであるから、多額の資金を準備できた買換え希望者は、条件さえ良ければ、ある程度高額な物件であっても、あまりためらうことなく、どんどん購入していこう。そして、そのような購入行動が周辺の地価相場に影響を与えるであろうことは想像に難くない。

したがって、常に東京からの買換え圧力にさらされている神奈川県にとって、地価対策の大きなポイントの一つは、買換え需要が地価に悪影響を及ぼさないよういかに対処していくかということである。

(3) 商業地の地価の特性

商業地の地価に関しては、住宅地と違って地域的特性はあまり見いだせ得ない。図 1-9 に示すとおり、住宅地とは逆に一つの価格帯に収束される傾向がある。また、個別に地価上昇率を見ても、上昇率が高かったところは各地に散在しており、小田原市内に上昇率の低かったところが多いほかは、地域別、沿線別に見ても住宅地に見られたような特性は示されていない。

図1-9 神奈川県商業地の価格帯別頻度



資料：「昭和61・63年地価公示」（国土庁）

（注）61年と63年の地価公示調査地点のうち、同一調査地点（計 128地点）を抽出し作成した。

（4）内陸部の成長に見る神奈川の内部構造の変化

神奈川県の内陸部の成長とその地価が注目される。表1-8の住宅地の沿線別地価上昇率でも見たとおり、東海道線、京浜急行線方面よりも田園都市線、小田急線方面の地価上昇率が高い。人口増加率に関しても、臨海部よりも内陸部のほうが高い。

また、産業面では、昭和61年工業統計調査から次のような特徴が見いだされる。まず、製造品出荷額等では、県全体として55年対比でマイナスだったが、特に、横浜市の鶴見区（29.8%減）、磯子区（24.4%減）、神奈川区（21.7%減）など臨海部で大幅減となった。逆に、秦野市では14.1%の増となっている。また、事業所数、従業者数の55年対比では、横浜臨海地域、川崎臨海地域、三浦半島地域で減少し、県央地域、湘南地域（内陸部の秦野市・伊勢原市を含む）、横浜内陸地域で増加している。市区町村別では、横浜市緑区（113事業所、17.6%）の増加が最も著しい。事業所数を、横浜・川崎臨海部、東海道線沿線、小田急・田園都市線沿線の三つに分けて分析すると、小田急・田園都市線沿線の伸び率が最も高い。

（財）神奈川経済研究所の『神奈川県央の経済動向』（昭和63年3月発行）によると県央経済（ここでは、秦野市・伊勢原市を含む）の特徴として、東京経済との強い結び

つきを指摘している。また一方で、製造業・不動産のウエイトが高い産業構造ということも指摘され、特に製造業に関しては、「本県臨海部が工場制限三法による制約や相対的に高い地価などにより工場の新增設が容易でなくなったことに対応して県央が比較優位となっている点があるが、当地域の平坦な土地や恵まれた水資源といったポテンシャルティーと昭和30年代以降活発に行われた工業団地の造成や道路交通網の整備を見逃すことができない。」と述べている。

つまり、県央地域は、東京との結びつきが強く、かつ、自地域内においても製造業の成長などの発展材料があったわけで、今回の地価高騰においても、この地域の地価上昇率の高さは、いま述べたようなことがその要因の一つとなったのだろう。このことは、神奈川のいわば伝統的な地域である東海道線方面の地位の相対的低下をも意味するもので、神奈川県の内構造の変化を表しているといえるだろう。

(5) トレンドからかけ離れた異常な地価上昇率

比較的地価の安定していた昭和51年から60年までに東京圏の住宅地の公示地価は1.84倍、同時期に勤労者の可処分所得は1.73倍とほぼ同水準にあった。また、地価の急騰のみられた45年から50年でも同住宅地地価は2.25倍、可処分所得は2.08倍と著しい乖離はみられない。

しかし、昭和61年から63年までに同住宅地地価は、2.05倍になったのに対し、可処分所得は、数%の増大にとどまるものとみられる。

最近の地価上昇の激しさを住宅地で見ても、先のデータと比較して、昭和60年には180,000円/m²でどのあたりの住宅地を購入できたであろうか（巻頭図参照）。

駅から1.5km以内に限っても、横浜市内では、東急田園都市線を除く各線の沿線、その他鎌倉市内など各市町村内でこの価格以下の住宅地が存在していた。しかし、昭和62年から63年にかけて住宅地は県平均で85.7%上昇し、大多数の地域の土地が平均的サラリーマンの購入可能な水準を大きく上回り、マイホームの購入計画を狂わせることになった。

地価の変動率がどの程度であれば適正であるのかについて、定説はないが、一つの考え方として、地価はそのもたらす収益が還元される結果であるべきといわれる。この考え方に立てば、G N Pの対前年度上昇率程度が望ましいということになる。

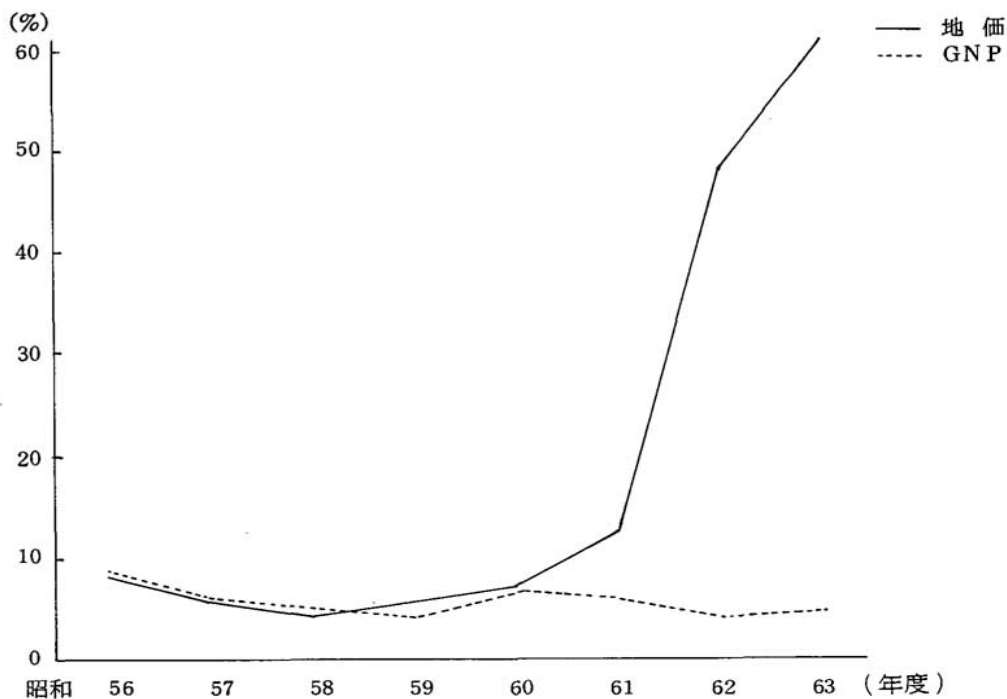
一定面積の地域におけるG N Pの上昇率は、単位面積当たりの生産額の上昇率と見る

ことができる。土地の平均収益とは、この単位面積当たりの生産額にほかならないから、地価が、その収益性を基準として決定されれば、地価上昇率とG N Pの上昇率は等しくなるからである。

図1 - 10のグラフは東京圏（東京都・神奈川県・埼玉県・千葉県）の商業地の公示地価変動率と1期前の名目G N P上昇率を重ねあわせたものである。昭和56年から60年までG N Pと重なるように変動していた東京圏商業地の地価は、61年から乖離しはじめ、社会問題としてとらえられるようになった。

昭和		(単位：%)							
	55年度	56年度	57年度	58年度	59年度	60年度	61年度	62年度	63年度
全国全用途		9.6	7.4	4.7	3.0	2.4	2.6	7.7	21.7
東京圏商業		8.3	5.7	4.2	5.5	7.2	12.5	48.2	61.1
G N P	8.7	5.9	4.9	4.3	6.7	6.0	4.2	4.8	

図1 - 10 東京圏商業地の公示地価と名目G N Pの対前年度上昇率
(G N Pは1年タイム・ラグを置いている)



4 地価高騰はどのような影響をもたらすか

(1) 住宅需要に与える影響

図1-11は、東京圏の住宅地公示地価の対前年変動率と新設住宅着工戸数の対前年度変動率をグラフにしたものである。一見してその対称的な関係が読みとれるであろう。

住宅投資の変化には、地域間人口移動の多寡・世帯増加数の増減といった中期的な要素やローン金利や建設費の変動といった短期的な要素も加味して検討されなければならないが、地価上昇が新設住宅の着工を鈍らせたものと思われる。

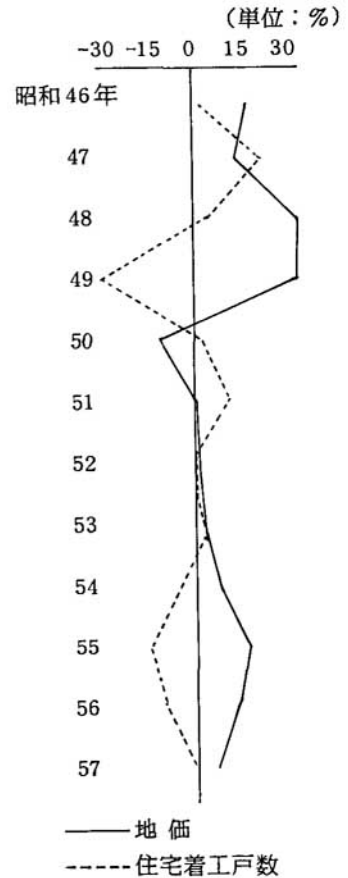
新設住宅着工戸数は、貸家住宅を中心として昭和61年度に対前年度12%増、62年度も24%程度の増と高い水準にあるが、過去の趨勢からみて、63年度には、急減することが懸念される。すでに持ち家住宅については、63年5月に前年11月対比29.4%減と急減傾向にある。

また、統計的には示せないが、調達可能資金との関係で、都心から離れた地域・床面積の狭い住宅・持ち家からマンションへとシフトすることも予想される。

(2) 住宅保有に与える影響

地価高騰が住宅保有に与える影響として、固定資産税や相続税の負担増がしばしば取り上げられ、軽減措置を図るべきことが各政党の提言にも盛り込まれているが、固定資産税については、こうした配慮をする必要は全くないものと思われる。なぜなら、3年に1度の評価替えに際し、負担調整措置が採られている上、今回の地価高騰の影響は昭和66年度の評価替えまで持ち越されるといったタイム・ラグの設定があり、また、評価替えのたびに評価額の圧縮が繰り返され、そのうえ住宅や農地には、特別な軽減措置が採られており、時価に対する実際の税負担の割合を示す実効税率は通常の宅地で0.15%

図1-11 地価と住宅着工戸数



程度、市街地の農地ではさらにその1/30~1/100となっている。

図1-12 全国市町村税収中の固定資産税の割合

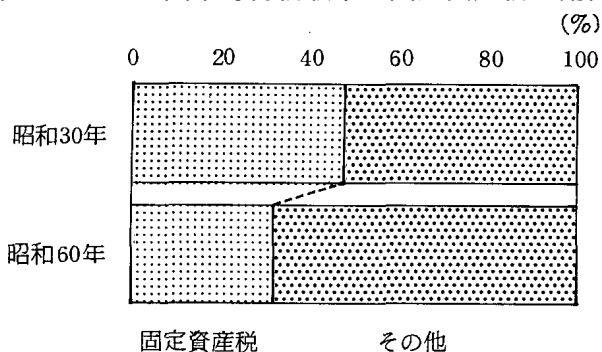


図1-12は全国の市町村税全体に占める固定資産税の割合を年次比較したものであるが、調整措置等によりそのシェアが低下しているのがみられる。

地価高騰によって、相続税については、確かに負担が重くなった。配偶者と子供2人の場合、時価1億円であれば、相続税は総額270万円だったのが、2億円になると710万円に増大する(評価額が時価の1/2と

して計算)。しかし、相続税制度は、資産の再配分を行う上で有効な制度であり、「持たざる者」からみれば、平均的サラリーマンが一生働いても買えないものを親からやすやすと相続するといった社会的不公平を是正する手段ともいえるものである。

しかし、一方では、個人には必ず相続があるのに対し、法人には相続がないため、法人への土地集積を進めるといった問題点もある。税制に関する詳細な検討は、第7章で行いたい。

(3) 資産格差の拡大

地価の急騰は、資産を土地の形態で保持していた者とそうでない者に大きな格差をもたらした。昭和61年から63年までに東京圏の住宅地の公示地価は2.05倍になったが、この間定期預金に預けると1.12倍、東証株価指数でも1.85倍にとどまっている。現行利率で定期預金の元利金が2倍になるには、さらに10年必要であり、土地を資産として保有していた人は10年分の利子を取った計算になる。

地価高騰の影響を問題とする際に、居住用の土地しか所有しない人は、その土地を売却しないので地価高騰のメリットは全くなく、ただ税負担が増すばかりであるという意見があるが、これは誤りである。なぜなら、こうした人にとっても、地価の上昇は、不慮の場合への備えとしての資産ストックの増大を通じて、消費支出の増大を可能にするとともに、現代社会において土地を持たない人に対し、相対的に優位に立つことになっ

たからである。

(4) 「土地神話」の正当化

土地の資産としての有利さが社会的に認知されたことにより、やはり土地はなるべく持っていたほうが良いという「土地神話」を正当化させることになった。これによって、土地の有効利用は阻害され、地価はますます下がりにくくなった。

(5) 社会資本整備の遅滞

地価の高騰は、事業費を増大させて、社会資本整備を遅らせるとともに、公共投資に占める用地費・補償費の割合を高めるため、公共投資が景気に与える効果を弱めることになる。なぜなら、用地に支出された費用は地権者の貯蓄に回る比率が高く、新たな生産の誘発効果は土木・建築に支出された費用より小さいためである。

また、地価の上昇局面で地権者は、期待される地価上昇を先取りした補償を要求するのに対し、事業者側は、時価の水準を上回る未達成の地価上昇まで含めた補償をするのは困難であり、このため補償交渉そのものを難しくすることになる。

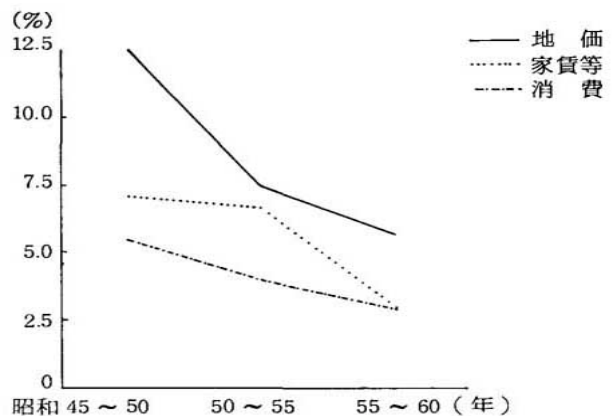
とりわけ、事業費に占める用地費・補償費の割合が高く、土地収用を行いにくい都市公園の整備の遅滞が懸念される。

(6) 家賃・地代の上昇

住宅の取得費の上昇は、一つには転移需要の増大により、もう一つには建設・保有コストの増大により、代替財となる「高級」賃貸住宅の家賃や地代の上昇をもたらし、ひいては一般のアパートなどへも波及することになる。

図1-13は、全国の住宅地地価・家賃等・消費全体の年平均伸び率をグラフ化したもの（地価のみは2年のタイム・ラグをおき、公

図1-13 地価・家賃等・消費全体の年平均伸び率



示地価のデータのない年については、(財)日本不動産研究所の市街地価格指数を採用した。)である。地価に引かれるように、家賃・地代の伸び率が消費全体の伸び率を上回っていることが見てとれる。

5 地価高騰の原因

地価の高騰には様々な原因が考えられるが、今回(昭和61~62年)の地価高騰の原因をさぐると次のように説明できよう。

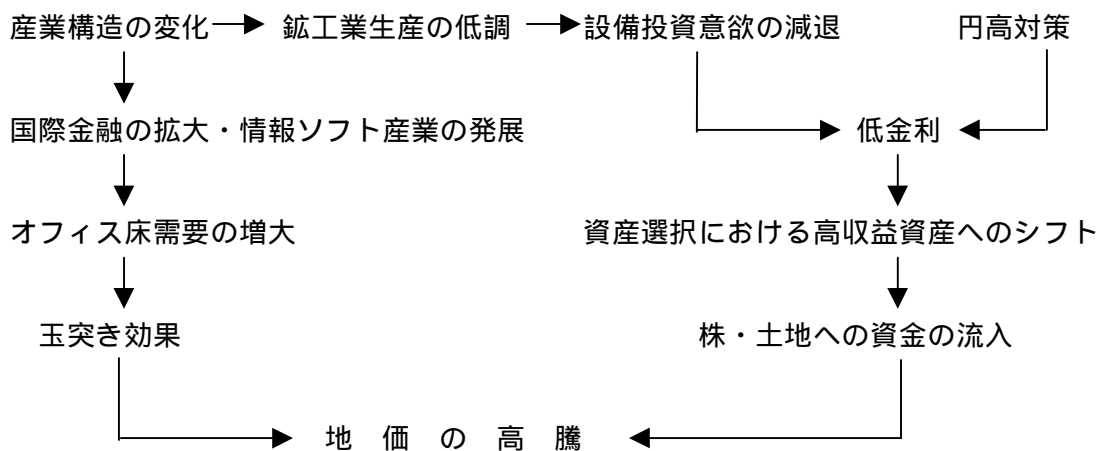


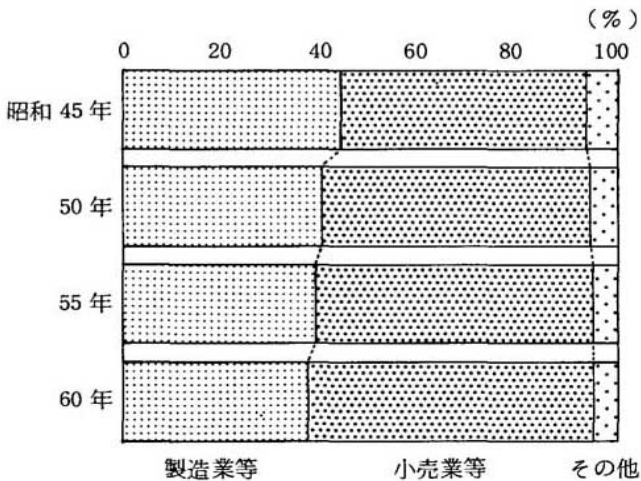
図1-14は、経済活動別国内総生産を製造業等(製造業・鉱業・建設業)と小売業等(小売業・卸売業・金融保険業・不動産業・運輸通信業・サービス業)及びその他(主として農林水産業)に分類してそのシェアの変化を見たものである。

製造業等に対する小売業等の優位が明瞭である。こうしたサービス系の産業の優位は、就業者数や企業設備投資などでも一貫しており、産業構造の変化が堅実なものであることが読みとれる。

産業構造の変化は具体的には、国際金融の拡大・情報ソフト産業の発展と鉱工業生産の低調としてあらわれた。例えば、昭和50年から60年までに日本の資本の海外投資は、25倍に、海外資本の日本投資は6倍に拡大した。

鉱工業生産の低調は、設備投資意欲の減退を招き、金利を大きく低下させることになった。昭和61年1月から62年2月にかけて日銀は5回の公定歩合引き下げを行い、公定歩合は史上最低の水準となった。また、60年9月の「プラザ合意」以降為替相場は、ほ

図 1 - 14 国内総生産の経済活動別シェア



ば一本調子の円高ドル安へと進み、対抗措置としても誘導的な低金利を実現する必要があった。

歴史的な低金利は、資産選択において、いわゆる「ハイリスク・ハイリターン」な資産の比重を高めることになる。そして、株と土地がそのターゲットとなった。国内の株式売買高は、昭和61年以降表 1 - 15のような記録的な伸びを示した。

また、株とともに土地にも資金が集中することになったが、資産選択の結果として地価が上昇したからといって地価高騰の主因が投機であったという結論を導くのはいささか早

計である。土地が安定した収益（レンタル料）を産み出す資産として評価が高まったという側面もあり、住宅着工戸数のうち貸家を見ると、対前年度比で、昭和60年度15.5%増、61年度24.8%増、62年度26.5%増と大きな伸びを見せている。

投機があったか否かを判断するには、取引件数がどの程度増えたかが一つの資料になるが、神奈川県内の国土利用計画法に基づく2,000m²以上の土地取引の届出・事前確認件数は、昭和62年度に60年度の2割増とやや多い程度にとどまっている。また、法務省の調査によると、62年上半期の不動産登記件数は、地価高騰前の前年同期に比べ、神奈川県で14.4%増、東京都で13.4%増といった程度である。そもそも実需のないところにバブルのような投機が突然発生するとは考えにくく、投機が高騰をもたらしたとみるより、高騰のなかで投機が生じ、それが高騰に拍車をかけたと考えるべきであろう。

表 1 - 15 国内株式売買高

昭和	売買高 (兆円)
58年	5.5
59年	6.8
60年	7.9
61年	16.0
62年	25.1

一方、国際金融・情報ソフト産業は、従来の重厚長大型の産業のように広大な土地と多量な資源を必要とするかわりに、東京都心部にオフィスを必要とした。なぜならこうした産業は情報とビジネスチャンスが集積した場所に立地するほど有利だからである。

しかし、すでに集積の進んでいる東京都心部にこうしたオフィスを新たに供給する余力は乏しく、需要の大きな土地は、価格メカニズムを通じて収益性の低い利用形態から高い利用形態へと転換されていくことになる。住宅地と商業地の区分が厳格にはなされていない日本で、最も収益性の低い利用形態は居住用住宅であり、都心部に居住していた人々は、外縁部へ住み替えていくことになる。都心部の土地を高い価格で売却した人々は、新しい住宅の取得にも十分な資金があり、相場よりも高い価格で購入しがちであり、こうした高価な買換えが新たに高価な買換えをより外縁部にもたらし、ひいては、広域的な地価高騰を招くことになった。

6 地価高騰の背景

(1) 限られた事例が多くの地価に反映される算定方式

不動産鑑定評価基準によれば、不動産の鑑定評価は、原価方式・比較方式・収益方式の3方式の併用によって行われることになっているが、現実には売買実例を参考にするケースが多い。例えば、「公共用地の取得に伴う損失補償基準要綱」第7条には、取得する土地に対しては、正常な取引価格をもって補償するものとする、とされている。

ところで価格が上昇局面にあるとき、売り手は市場の実勢を超えて将来の上昇を見込んだ価格で売却しようとする。そして、そのような価格でもなお買おうとする者が一人でもいれば取引は成立し、こうして実現された価格が市場の実勢として「評価」され、新たな売り手はさらにその「実勢」価格を超えた価格で売却しようとする...

かくして地価は甚だしい水膨れを起こすことになる。

そもそも収益方式にしても、最有効使用原則ということで、通常考えられる最も有効な使用方法によって得られるであろう収益を基準とすることになっているが、工場で生まれる生産財であれば、競争市場においてその価格は、限界生産物と等しくなるが、土地は市場に出るまえに何らかの形で使用収益されているのであり、地価はその実現されるべき平均的な収益(又は効用)に基づいて算出されるべきであるという考え方もある。このように、現在行われている鑑定方式が地価高騰をつくり出した一つの要素であると思われる。

(2) 価格に非感応的な買換え需要

当時の税制度では、居住用資産を売却した場合において、一定の制限の下に、買換え資産の購入金額を限度としてその売却益を所得に参入しないことを規定している。このため、土地を売却した人は、その売却価格以上の土地を新たに取得しようとし、土地の単価よりも総額を重視しがちである。また、都心から郊外（地価の相対的に低い地域）へと移転する場合、地価に関する情報が整備されていないこともあって、新たな土地に対する知識が十分でないことが多く、どこかには土地を求めざるをえないという面も手伝って、価格に対しては、非感応的な行動を取る傾向にある。

(3) 国有地の高値売却や過大なオフィス需要見通しによる地価上昇ムードの煽動

林野庁職員宿舍跡地（港区）・旧司法研修所跡地（千代田区）・旧国鉄品川貨物駅用地（港区）などの国有地が昭和61年末から62年はじめにかけて売却され、地価高騰を顕在化させた原因と受け止められているが、単に隠れていたことを公にしてしまったということにとどまらず、これらの土地は、都心部で滅多に供給されることがないまとまった土地として、特別な価格で取引されたものだが、それが取引実例として一般的な価格水準として独り歩きしたという面からも問題をはらんでいたのである。

また、国土庁は、昭和60年5月に発表した「首都改造構想」で、東京圏のオフィス床需要を75年までに8,000haと予想した（その後の地価高騰を受け、62年6月の四全総で4,000haに、62年11月には1,600～1,900haに下方修正）。この数字は、業務核都市育成を強調するためにいささか水増しされたものであったが、この数字が、オフィスビル建設ブームを促し、地価高騰に手を貸すことになった。

(4) 税制上の土地保有優遇措置

現在の相続税制度では、資産のなるべく多くを土地で保有したほうが「節税」するのに有利になっている。なぜなら、他の資産が時価評価されるのに対し、土地は、路線価方式等による評価で、時価の半分程度ですむからである。また、もう一つの「節税」策として、資産と負債を抱き合わせにすることがしばしば行われるが、個人が負債をもつには不動産を担保財産にすることが多い。このような税制度が資産としての土地の比重を過度に高める結果となっている。

(5) 継続的な地価上昇期待

昭和62年7月に読売新聞が全国の有権者3,000人を対象にして行った世論調査(回収率76%)によれば、「土地はもってさえいれば、安心だし、有利だ」という見方に、そのとおりだと思う者65.1%、そうは思わない者29.0%、答えない者5.9%となっている。地価高騰が大きな話題となっていた時期とはいえ、こうした見方は年齢・職業・居住地域などによる差はほとんど見られないことから、日本人の間には、“土地神話”が根強く存在しているといえそうである。

(6) 多大な潜在的住宅需要

同じ世論調査によると、自分又は家族名義の土地(土地付き住宅・集合住宅を含む)を1、2年の間に買う具体的な予定がある者1.9%、具体的な時期ははっきりしないがいずれ買う予定でいる者13.8%、買う予定はない者80.3%、答えない者4.1%、次に、「買う予定はない」と答えた者にその理由を選択させたところ、「買いたいと思っているが、値段が高くなりすぎてあきらめたから」20.6%となっている。すなわち、実際に市場に参入してくる需要者の10数倍の潜在的な需要者があり、こうした潜在的な需要者は、価格次第でいつでも市場に参入してくることから、地価の下方硬直性を支えていると思われる。

7 繰り返される地価高騰

よく知られているように、地価が高騰したのは今回が初めてではない。昭和36~37年、48~49年にも、年率30%以上の高騰が起こっている。今回との比較のため過去の地価高騰の原因を検討してみよう。

(1) 昭和36~37年の地価高騰

昭和25年からの朝鮮特需を契機として復興した日本経済は、30年代に入って、経済白書が、「もはや戦後ではない」²⁾と述べ、長洲一二氏が、「日本の経済的国力は、一流と言える。少なくとも上の中と言える。」³⁾と述べるほどに至った。35年に成立した池田内閣は10年で所得を倍にする国民所得倍増計画を決定したが、地価は、これからわずか3年で早くも2倍以上の水準に達してしまうのであった。

この時期の地価高騰の主因は、産業構造の変化に伴う設備投資の急増であったと思わ

れる。昭和30年度から35年度までの5年間で鉱工業生産は2倍、設備投資は3.3倍にも増大している。とりわけ、重化学工業部門の成長の速さは、欧米先進国にも例を見ない著しいものであった。こうした工業開発がもたらした工業用地の地価上昇は、人口の社会移動とともに、より便益性の高い商業用地・住宅用地の上昇を招いた。

(2) 昭和48～49年の地価高騰

大都市の周辺部や地方都市を中心とするマンションなどの住宅投資の盛り上がりで住宅地主導の地価上昇を続けていた昭和40年代後半、地価は急騰し、歴史上初めて社会問題としてクローズアップされることになる。

この時期日本経済は、昭和46年のニクソン・ショックにもかかわらず順調な成長を続けていた。このため、円再切り上げを恐れた政策当局は公定歩合の引き下げを行い、47年後半以降極端な過剰流動性が生じた。加えて、47年に成立した田中内閣は、対前年度25.8%増の超大型予算を編成し、オイル・ショックの追風を受けて狂乱物価をもたらした。絵画・貴金属・ゴルフ会員権などあらゆる物が買い進まれるなか土地投機も進行し、地域開発ブームとあいまって、日本中のほとんどの土地の価格が急騰したのであった。

昭和47年上期に国内主要企業560社の過剰流動性はあわせて2兆6,000億円（このうち上位10社がその43%を占める）もありながら、45年上期から47年上期までに借入金を2兆9,800万円も増加させている。⁴⁾こうした資金の行き場は株と土地と商品であつたらう。財政と金融の失政が地価高騰を後押ししたのである。

〔引用文献〕

- 1) 『昭和63年地価公示のあらまし』国土庁
- 2) 『昭和31年版経済白書』経済企画庁
- 3) 長洲一二 『日本経済入門』（光文社）
- 4) 『日経ビジネス』1974年6月24日号（日本経済新聞社）

〔引用資料〕

『構造調整の進展する地域経済 昭和63年地域経済レポート』経済企画庁調査局編

『2000年の日本 良質な国土・居住空間の形成』経済企画庁総合計画局編

『地域経済活性化ビジョン』通商産業省立地公害局編

若林敬子「地域政策と人口計画」『人口問題研究第182号』所収

『本社機能の集中と分散の相互関係に関する調査』国土庁

『地価公示（各年版）』国土庁・『昭和63年版国土利用白書』同

経済指標 『経済要覧昭和63年版』経済企画庁調査局編

『昭和63年版経済白書』経済企画庁

県内土地取引 『昭和62年度土地取引の動向』神奈川県

市町村税収の推移 『当面の地価等土地対策に関する答申』臨時行政改革推進審議会（1987）

アンケート調査結果 『読売新聞』昭和62年7月28日版

〔参考文献〕

柴田徳衛編『21世紀への大都市像』（東大出版会）

大阪市政調査会編『現代の大都市問題と都市政策』（日本評論社）

（財）神奈川経済研究所『神奈川県央の経済動向（昭和63年3月）』

第2章 神奈川の土地利用と土地政策

第1節 昭和20年代から30年代の土地利用と土地政策

1 農地改革の意義とその限界

(1) 農地改革の原点

戦後の我が国においては神奈川の土地利用に最も大きな影響を与えたものは、農地改革であろう。終戦直後の当面の課題は、飢餓を克服するための食糧の増産であった。とにかく、一億の国民に食糧を供給することは、当時としては最大の公共性をもっていた。そのためには、農地改革によって自作農化を進め、農村の近代化を図る必要があった。

農地改革は、昭和21年の農地調整法改正法律と自作農創設特別措置法、そして27年の農地法によって実施された。これらが、20年代の土地法制の枠組みを形成した。終戦時の神奈川県下の農村の小作地割合は48%であったが、25年には約12%に減少した。農地改革によって成立した自作農経営は、地主的土地利用の束縛から解放され、その後におけるめざましい農業の発展を生み出した。

農地改革の原点は、農地を利用するものに所有権を与えるべきという考え方である。これは、農地利用権の基礎としての農地所有権の保障という考え方であり、発想の根本的な転換をした画期的なものであった。投資の対象としての農地を認めず、農地の商品化を拒否し、厳重な取引規制が行われた。こうして、土地の公共性が農地であることにおいて守られているという構造ができあがった。

(2) 土地開発法制の展開と農地の公共性の後退

戦後の土地開発法制は、昭和25年の国土総合開発法がその出発点になるが、30年以降の戦後資本主義の再建過程で、工業化・都市化が進むなかで、高度経済成長のための土地の手当てを担保する役割を果たした土地開発法制が次々とつくり、農地の公共性を切り崩す方向へと進んだ。

27年の道路法等による全国的な道路網の整備、31年の首都圏整備法等による圏域的な開発、33年の工業用水道事業法等による工業用水の開発等が、高度経済成長の土台づくりの役割を果たし、農業から産業開発のための土地と水を確保していった。

こうしたなかで、本来ならば農地の公共性の基本にある土地の公共性が前面に出て、

土地利用権の全体的調整が行われるべきであった。しかし、現実にはそれが行われないうまま、農地が転用されて農地でなくなったときには、土地の公共性はなくなるかのように考えられ、土地利用に関して公共性の内在的制約のない私的土地所有権が突出した。その後の土地開発法制は、農地を転用させて工業用地や住宅用地をつくり出す方向へと進んだのである。しかし、昭和34年には農地転用許可基準が定められ、農地の転用に対して一定の歯止めがかけられるようになった。注目すべきは、この基準に関する答申の中で、次のとおり全体的な土地利用の必要性を説いていることである。

「農地の転用を農業生産力の維持保全と土地利用の合理化の要請とに即応せしめるためには経済の長期的見透しに基づいて都市計画、鉱工業の立地に関する計画、農業投資に関する計画等を包含した土地利用に関する総合的な地域的計画が樹立せられ、農地転用の統制はその総合的な計画の線に沿って運用せられることが必要であり、かつ、かかる計画の実現を可能ならしめる手段として地価の統制が行われることが望ましい。」¹⁾

しかしながら、この提言は結局耳を傾けられず、国土の総合的利用に関する土地利用計画の不在のまま、農業側の譲歩で開発に必要な土地が次々と提供され、農地の地価が高騰していった。

2 神奈川県産業構造の特質と土地利用

(1) 神奈川県産業構造の特質

終戦直後の県政の課題の一つに、戦災で壊滅に帰した京浜工業地帯の再建があった。しかし、朝鮮動乱の特需等を契機として、昭和20年代後半には神奈川県経済は本格的な復興期を迎え、工業生産力の上昇は顕著なものがあった。県の産業構造の特質は、製造工業の占める比重の圧倒的な大きさであったが、東京という巨大都市との経済的結びつきが深くなるに従い、経済活動の成果は、県民に還元されることが少なくなった。

こうしたなかで、県の産業政策や経済政策は、地方経済としての自立性を保つことに目標が置かれなければならないが、東京経済に従属することのない神奈川県経済の「自立再建」が重大な課題となってきた。

(2) 工業用地不足の深刻化と臨海部埋立造成事業

昭和30年代には、神奈川県は高度経済成長のもと飛躍的な発展を遂げ、重化学工業中

心の工業県である性格を一層強めた。生産、所得とも増大し、人口も急増した。その結果、土地の供給不足と地価の高騰を招き、工場用地や住宅地の不足を生ずるに至った。産業の成長のためには、道路、港湾、用水、用地等の産業基盤の整備が必要であった。

このため、開発の主眼は、臨海部の造成に置かれた。この時期を代表する臨海部の埋立て事業としては、県による川崎大師河原地先の埋立て事業や横浜市による根岸湾の埋立て事業が挙げられる。特に、川崎大師河原地先の埋立て事業は、埋立地のもつ臨海性に加えて、東京という大消費地に近接していたため、工業用地として我が国第一級の工業団地を約束されていた。誘致産業としては、土地単位当たりの生産力と付加価値の高いもの、税収入のあるもの、他の産業との関連性のあるものなどの観点から、金属、機械、化学、石油精製、窯業、食料品の6業種が優先的に考慮された。しかし、これらの産業は、後年になれば公害の発生源として問題になるものも含まれていたが、当時としてはそのような認識は乏しかった。

(3) 内陸工業地帯の造成と工場進出の激化

京浜工業地帯への工場進出が限界に達すると、次第に周辺部への工場進出が盛んになった。昭和35、36年ころの岩戸景気を迎えると、この傾向は一段と激しくなった。臨海部埋立て事業と並んで、農地転用による内陸工業地帯の造成が行われ、この二つの方向に沿って京浜工業地帯は地域的に拡大を続けた。特に、内陸部への工場進出は著しいものがあり、31年から40年末までの10年間に1,500m²以上の工場進出を求めた工場数は、1,115社、その取得面積は2,165万m²に達した。神奈川県は、西湘、足柄地区等の一部の地域を除いて、おしなべて重化学工業化の波に洗われた。

工業化の主役を担ったのは、臨海性工業とは性格を異にする内陸型の機械工業であった。機械工業は、多くの関連産業に依存する組立工業であるため、必然的に既存の工業集積地である京浜工業地帯の周辺部、特に県央内陸部への工場進出が激化した。しかし、工場の分散をとおして、都市環境の悪化が内陸部へ拡散することになり、行政においても長期的な土地利用計画による工場配置が、一段と重要な課題となってきた。

3 首都圏整備法による土地利用規制の特質

(1) 首都圏整備法の制定

戦後の神奈川の土地利用に大きな影響を与えたものの一つに、首都圏整備法がある。

首都圏整備法は、首都建設法の抱える問題点を解決するため、昭和31年4月に、東京を中心に半径約 100kmにわたる広域を首都圏として一体的に整備することを目的に制定された。

この法律に基づいて昭和33年7月に首都圏整備計画がスタートしたが、この計画は、大ロンドン計画をモデルとして、既成市街地の外延的膨張を「近郊地帯（グリーンベルト）」の指定と維持で食い止め、一方で近郊地帯の外側の周辺地域に「市街地開発区域」を計画し、工業団地を核として造成し、既成市街地の工業の受け皿とするとともに、東京に集中しようとする工業を受け止めることが主要な柱であった。神奈川県においては、既成市街地は、東京に隣接する横浜及び川崎の2大都市の中心部が指定され、また、その郊外は、近郊地帯に予定されるとともに、相模原、平塚、茅ヶ崎、藤沢の4市と寒川町が工業衛星都市としての市街地開発区域に指定された。

首都圏整備計画の基本的性格は、首都東京への巨大な人口圧力を放置すれば、東京の都市活動は非効率化し居住環境は著しく悪化するので、近郊地帯によって既成市街地の外延的膨張を阻止し、市街地開発区域の工業用地開発によって人口を吸収し、人口圧力を減らすという方針であった。近郊地帯の整備方針については後述するが、既成市街地整備の基本的考え方は、一方では人口及び都市機能をやむを得ざる限度にとどめ、これに見合った都市整備を図ることであった。

この考え方に従って、第1章でも述べたとおり、昭和34年に「首都圏の既成市街地における工業等の制限に関する法律」が制定された。しかし、この法律の対象区域は、東京区部、武蔵野市及び三鷹市に限られており、その他の横浜市、川崎市及び川口市では工業用地の新規造成と港湾整備が重点施策として挙げられているという矛盾した性格を持っていた。この法律は、大学、工場等の新增設をある程度抑制し若干の分散も促進したが、それを打ち消してあまりあるほどの臨海工業用地の造成が行われ、しかも東京の業務機能は、工業機能が首都圏内であればますます発展する可能性を持っていたのである。

(2) 首都圏整備法による近郊地帯整備の理念

「近郊地帯」は、首都圏整備法によれば「既成市街地の秩序ある発展を図るために緑地地帯を設定する必要がある既成市街地の近郊で政令で定める区域」とされており、市街地の無秩序な膨張を断ち切るための遮断緑地として、約10kmの幅で緑地地帯を設けよ

うとするものである。神奈川県では、横浜市及び川崎市の区域内で、既に既成市街地として指定された地域以外の地域が近郊地帯として予定された。この近郊地帯予定区域の面積は、横浜市が18,944ha（市全体の面積の47%）、川崎市が4,332ha（市全体の面積の35%）であった。

近郊地帯の整備については、この地帯が景勝地、風致地区その他の自然環境の保全、公園緑地の設置、空地を多く有する公共施設の確保等を図って、既成市街地及び市街地開発区域の共同の利用に供するとともに、優良農地の保全を図る緑地帯であるところから、首都圏整備委員会では近郊地帯を3つの区域に分類してそれぞれ整備を進める構想を持っていた。

生産緑地に適当な区域 農業振興対策を確立して農業経営の安定を図ることによって優良農地を保全する。

公園、緑地的施設を設置するに適当な区域 公園緑地のほか学校、試験研究所等の空地を多く有する緑地的施設を積極的に新設するとともに、既成市街地内の既設の緑地的施設を誘致する。

市街地許容地区（いわゆる「穴あけ」） 近郊地帯において、相当程度の市街化が進んでいる区域については、将来の人口増加を勘案して合理的な市街地区域を設定し、田園都市としての諸施設を整備する。この区域は、近郊地帯にいわゆる穴をあけて近郊地帯外とする措置を講ずる。

なお、近郊地帯内では、その地域の性格に鑑み、公営住宅、公団住宅等の大規模な集団住宅は、原則として建設しないとする方針であった。

（3）近郊地帯予定区域における開発の既成事実化

近郊地帯の整備構想に対しては当初から反対が強く、一度も政令で定められることがないまま廃止に追い込まれたという経緯がある。近郊地帯の整備構想は、一応の方向づけはできていたものの、地元自治体等との調整が整わず、近郊地帯の3つの地域区分の構想も、穴あけ地域を除いては構想が固まらず、この地帯の具体的な整備計画も策定されなかった。

近郊地帯は、工場の誘致や宅地化が認められないことになっている。これは、私権の制限を伴うものであるが、この私権制限に対する補償措置は、なんら考慮されていなかった。政令による地域指定が行われなかったために、専ら、首都圏整備法の趣旨に基づく県・

市の行政指導によって緑地地帯設定の目的を達成しようとしたが、法的根拠なしで農地の転用許可や建築確認に制限を加えることは不可能に近かった。

近郊地帯として予定された地域は、もともと既に市街化が進んでいるところが大部分で、地価の上昇は顕著であった。これらの地域では、ディベロッパーが、土地の取得を行い、分譲地として売り出すなどの動きを見せていたが、行政はこれに対してほとんど特別の手を打たず、行政が傍観しているうちに、無秩序な市街化が急速に進行していった。

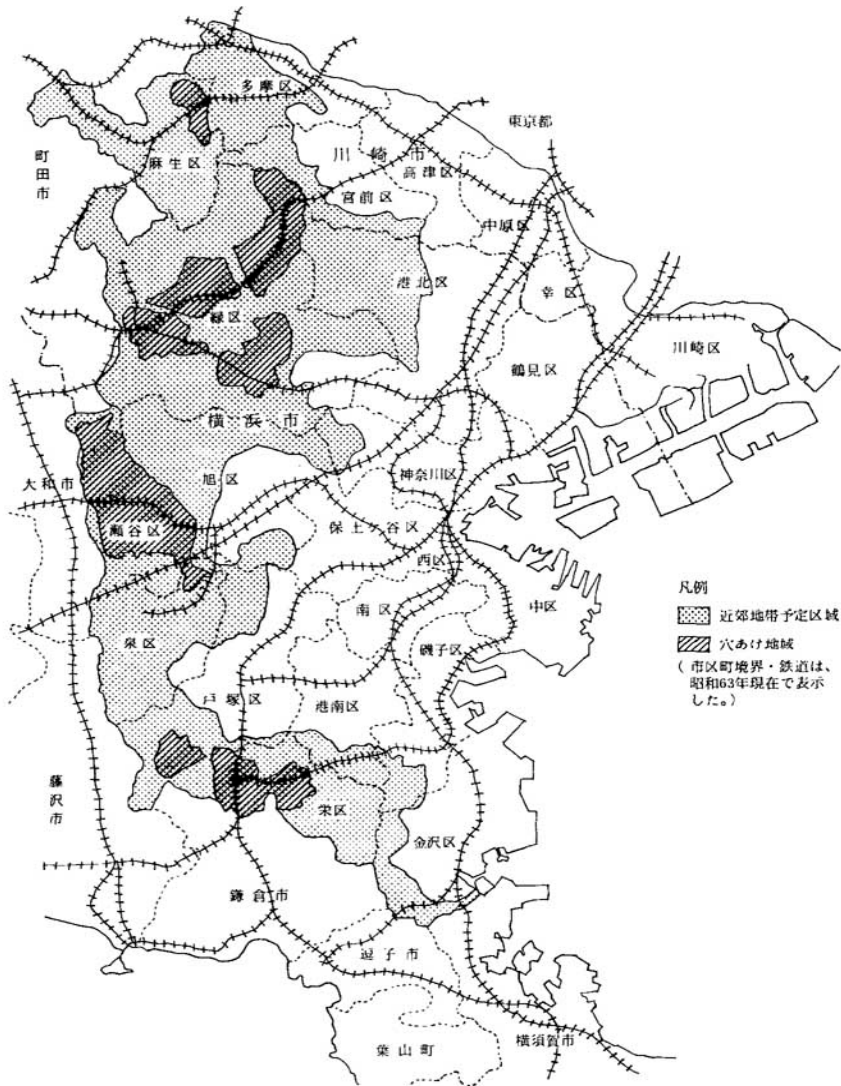
そこで、妥協案として、都市開発計画のある地域は、除外地域とするいわゆる「穴あけ」案が示されたわけである。「穴あけ」は、都市化している既成事実を認めさせようというものであるが、未指定のうちに工場や住宅を建設して「穴あけ」のための既成事実をつくらうとしているところもあれば、大企業の手によって既成事実がつけられているところもあった。

図2 - 1は、近郊地帯予定区域と穴あけ地域を示したものである。穴あけ地域となっていたのは、東急多摩田園都市開発区域のほかに、中山・長津田の工業地帯、県・市営住宅団地等の集積する瀬谷区・旭区の一部の地域、本郷台駅周辺の区域などで、一部の例外（中山・長津田の工業地帯）を除いては主として住宅地の問題であった。当時、神奈川県は住宅不足が深刻であったため、県・市営住宅、公団住宅、民間企業等が、住宅用地取得のため近郊地帯内に用地の確保に乗り出していた。宅地供給の大義名分は、行政内部でも近郊地帯の整備構想を形骸化していた。

一方、近郊地帯の整備構想に対して、当該指定圏内に入ろうとしている地区の農民の態度はどうであったろうか。この地区の農民は、近郊地帯の構想に対しては拒否的であり、この地域指定問題が生じてから、農地を転用する農家が急激に増加したと言われている。いわば農地を保護する政策に対して、農民の受け止め方は逆であった。むしろ農民は、この政策に対して次のような反論を行っている。

「政府は、一方的に地区指定を行おうとしても、その地区内でどうしても売らざるを得ない農家が出てきたとき、国家がこれに対して正当な地価で賠償しうる財政的裏づけが果たしてあるかどうか。この保証なしに、地価の上昇を抑制することになるこのような政策は納得できない、というのである。緑地帯、あるいは風致地区として指定された地区内の農民は、農業が保護されるという感情よりも、むしろ、地価が上がらなくなることを憂えるのである。」²⁾

図2-1 近郊地帯予定区域と穴あけ地域



出典：「神奈川県における首都圏整備の概要（昭和39年3月）」

神奈川県企画調査部企画課

このような状況のもとにおいて、現実のこの地域の動きは、工場進出や住宅建設が著しく、法律や計画の持つ方向性とは全く反対の現象が現れ、県・市の行政指導もその限界に達していた。このような実情に鑑み、川崎市のように、近郊地帯として保全すべき

ところを、昭和38年12月建築基準法に基づく空地地区として指定し、独自の土地利用の規制を行ってきたところもあった。

(4) 首都圏整備法の改正と政策課題

大都市の膨張を否定する手段として、既成市街地の周辺に近郊地帯をめぐらし、これによって既成市街地の発展を物理的に抑えるという考え方は、現実には効を奏さなかった。東京を中心とする50kmの圏域には、実質的な広域都市地域が形成されつつあり、これら地域を一体とした土地利用構想の確立が要請される段階にきていた。

また、都市の無秩序な拡大は、近郊農業を逐次後退させている。このような近郊農業の衰退は、農政の側からみると、生産力の高い農地を潰すので望ましいことではないと言われている。その上、地価の上昇の関係で、都市化が飛び石のように相当の遠隔地まで転々と進むため、近隣一体の営農環境が悪化し、近郊農業の将来に由々しい問題を引き起こしている。また、これは都市の側から見ても雑然とした市街地を形成するという悪い結果を生んでおり、都市計画に見合い、かつ、農業にも大きな支障をきたさない計画的な農地の転用が望まれていた。

こうして、首都圏整備法は、法制定後9年に至って、政令による近郊地帯の地域指定をみないまま大きな転換を余儀なくされた。昭和40年6月首都圏整備法の一部改正が行われ、市街化抑制区域としての近郊地帯の構想を廃止し、ほぼ50km圏内を市街地開発区域をも含めて「近郊整備地帯」として設定して計画的に市街地を整備するとともに、従来の「市街地開発区域」を「都市開発区域」と改称して近郊整備地帯外にこれを指定した。これは、今までの近郊地帯整備構想と比べると、はるかに開発的性格が強くなった。

神奈川県においては、県域の約60%に当たる30市町の区域が改正法による近郊整備地帯とされた。この考え方を織り込んだ第二次の首都圏基本計画は、43年10月に策定されたが、同計画においても、その主たる政策課題は、工業等の分散による東京の過密問題の解消にあり、同時に中枢機能については、首都圏中心部の既成市街地で分担していく方向を示していた。

首都圏においては、大都市圏整備計画の視点からの取り組みが必要であったが、この課題に対して、全国の地域整備との整合はどうであったろうか。昭和37年に策定された全国総合開発計画は、農林漁業のために形成されてきた日本の国土を工業のために再編成し直すことを規定し、都市の過大化の防止と地域格差の縮小等のため、工業の分散を

図ることが必要であるとした。そして、工業開発を阻害している要因として三大都市圏の既成工業地帯における密集の弊害を挙げて、それ以外の地域の問題に対処する政策として拠点開発方式を掲げた。この全国総合開発計画の考え方は、44年の新全国総合開発計画に引き継がれ、拠点都市と拠点都市を結ぶ交通・通信体系の整備をはじめとする新幹線等の大規模プロジェクトの計画化に重点がおかれるようになる。

第2節 昭和40年代の土地利用と土地政策

1 都市における土地利用の課題

昭和30年代に始まる高度経済成長と産業構造の高度化に伴い、神奈川県においても産業と人口の都市への集中が激しくなり、広範に都市化現象が進行した。横浜・川崎の両市をはじめ県下の主要都市では、工場用地、住宅用地等の需要は膨大な量にのぼり、これによる地価の高騰によって、工場や住宅が外延的に拡大し、土地利用の混乱をもたらすとともに、既成市街地内部においては都市環境の悪化、都市公害が深刻化していた。

特に、比較的地価の安い市街地外周部においては、道路、上下水道等の都市施設が整備されないままに田畑や原野に宅地や工場等が虫食い状態に広がるスプロール現象を生じ、不良な市街地が形成され、住宅と工場との混在、都市機能の渋滞、都市環境の悪化、公害の発生、公共投資の非効率化等の弊害をもたらしていた。

このようなスプロール現象は、市街地の開発が地価の動向によって影響を受け、市街地の拡大に計画的な方向を与えられなかったこと、道路、排水施設等市街地として最低限度の都市施設さえ備わっていない土地であっても宅地として市場性を持ちうること、このような宅地でも、電気、ガス、水道等のサービス供給や道路、下水道等の公共施設の整備が公共の責任に転嫁されていることなど、社会的、経済的な背景に起因することが大きい。

スプロールの弊害を除去し、都市住民に健康で文化的な生活を保障し、機能的な経済活動の運営を確保するためには、都市地域においては、土地の利用は土地所有者の恣意にまかせず、公共の利益のため一定の制限のもとに置かれることが必要であり、合理的な土地利用計画を確立し、その実現を図ることが要請されていた。

2 新都市計画法の制定と特質

(1) 新都市計画法の制定

我が国の都市計画法制は、明治21年における東京市区改正条例の制定に始まるが、大正8年には旧都市計画法が制定され、都市計画区域等の制度が設けられるとともに、同時に制定された市街地建築物法とあいまって地域地区制度、都市計画制限制度等が導入され、総合的都市計画制度として整備された。

都市計画法制は、その後逐次整備され、約半世紀にわたって我が国の都市計画の基本

法としての役割を果たしてきた。しかし、戦後の著しい社会変革及び急激な都市化現象から引き起こされた都市計画の課題に対しては、旧都市計画法の部分改正や関連法の整備だけではもはや対応できない時代となってきたのである。このため、宅地審議会第六次答申を基礎として、昭和43年に新都市計画法が制定された。

この法律は、「区域区分（いわゆる「線引き」）」制度を導入し、都市地域を、おおむね10年以内に市街化を促進する区域としての「市街化区域」と当面市街化を抑制する区域としての「市街化調整区域」に分け、段階的かつ計画的に市街化を図っていくこととした。また、市街化区域及び市街化調整区域の制度を担保するものとして、開発許可制度が創設された。開発行為を知事の許可に係らしめることにより、開発行為に対して一定の水準を保たせるとともに、市街化調整区域内にあっては一定のものを除き、開発行為を行わせないこととした。

神奈川県では、表2-2に示すとおり、新都市計画法の施行に伴い、全県237,976haのうち、首都圏の既成市街地及び近郊整備地帯の169,774ha（県全体の71.3%）を対象として市街化区域及び市街化調整区域の区域区分を指定することとし、昭和45年6月に14市16町を対象に市街化区域面積87,317ha（都市計画区域の51.4%）と市街化調整区域面積82,457ha（同48.6%）をそれぞれ決定し当初の線引きを実施した。その後、線引きは、54年3月と59年11月～12月の2度、全面見直しが行われている（このほかに数度の事務的変更がある。）。

表2-2 線引き変更の経緯

年	月	市街化区域	増加面積
昭和45年	6月	87,317 ha	
	49年2月	88,043 ha	726 ha
	50年5月	88,043 ha	
	52年3月	88,847 ha	804 ha
	54年3月	90,788 ha	1,941 ha
	59年11月～12月	91,237 ha	2,325 ha

出典：「神奈川県都市整備統計年報1986（昭和61年度）」神奈川県都市部都市政策課
 特定保留区域面積を含む。

宅地審議会第六次答申は、市街化の規制と民間宅地開発等の良質化に加えて、さらに市街地の合理的利用のための地域地区制度の改革を求めていたが、これは昭和45年の建築基準法の改正によって実現した。さらに、既成市街地については、それ以前の防災建築街区造成事業及び市街地改造事業を統一し、44年に都市再開発法が制定された。こうして、都市空間の改造を行う都市サイドの一連の法制度が確立された。

(2) 新都市計画法の特質と問題点

新都市計画法は、日本の都市計画制度と技術手法に幾つかの改良をもたらした。その主なものは、都市計画決定権限の都道府県知事及び市町村への委譲、都市計画の案及び決定の過程における住民参加の手続き、市街化区域及び市街化調整区域という区域区分手法の創設、開発許可制度の導入である。しかし、新都市計画は、抜本的改正であったにもかかわらず、今日の経済・社会の変動に対して有効な対応ができないなど、種々の問題点を抱えていた。

まず、都市計画決定権限の委譲に関しては、都道府県に基本的な権限を付与し、市町村には残余の権限を与えるにとどまり、しかも、国の関与も強く残していた。旧法との比較ではともかく、都市計画の権限を全面的に市町村に委譲することを意図したシャープ勧告（昭和24年8月）や、同勧告を受けて設置された地方行政調査委員会答申（25年12月）における留保条件を示しつつも、市町村への大幅な権限委譲を根本とする制度体系を示していた基調等と比べれば、極めて中途半端な改革に終わったといえる。

次に、住民参加の制度に関しては、公聴会、説明会等の開催が義務化されていないこと、市区町村議会の都市計画決定への関与が不十分であることなどが指摘されており、都市計画の決定権限が市区町村におりていないことと関わって、都市計画の主体が住民であるという地方自治の原則に基づいた住民参加の制度になっていないことである。

また、区域区分と開発許可制度に関しては、宅地審議会第六次答申から大幅に後退していることである。都市計画区域内4区分の制度から2区分への変更、市街化区域と土地地区画整理等の市街地整備プログラムとの関係のあいまいさ、開発許可対象のいわゆる「すそ切り」問題等多くの点が指摘されている。

例えば、区域区分に関しては、当初の線引きが過大な市街化区域指定に終わったため、その区域内での土地地区画整理事業が難航し、道路、公園、下水道などの都市基盤整備の遅延をもたらしたことから、スプロール現象とともにミニ開発が進行し、市街化区域内

の合理的な土地利用の促進が早くから課題になった。開発許可制度の「すそ切り」の問題では、開発許可は小規模開発には適用されないが、このことは小さい開発ほど開発負担を免れ、開発利益を享受する結果をもたらした。このため、ミニ開発の多発を許し、市街地基盤整備上はもとより、市街地環境上も禍根を残すこととなり、土地の細分化により地価の高騰をも許容するという問題を残すこととなった。

さらに、新都市計画法の関連法である改正建築基準法においては、従来の商業地域31m、住居地域20mという高さ制限を、立体的な容積制に変更するとともに、それ以前の用途地域が4種であったものを8種に色塗りして用途の混合を防止しようとした。しかし、このとき導入された容積率の制限は、いわゆる歩留まりを想定してその上限を定める方式となった。これは結果的に地価の高騰を許し、建築形態の混合により日照紛争等を多発させることとなった。8種の用途地域への改正も、欧米のように建物の用途や高さが詳細に規制されていて住居系地域には住宅以外建てられないということであれば、事務所等の建つ余地はないが、我が国の用途地域は建築できる建物用途が多種であり、許容容積率が高く、用途の転換を可能にしていることがかねてから問題にされていた。

3 宅地開発指導要綱の制定と特質

(1) 宅地開発指導要綱の芽生え

神奈川県は、高度経済成長のもとで工業化、都市化を受け入れ、東京のベッドタウンとして発展してきた。こうしたなかで、人口の激増、都市のスプロール、乱開発等に対する都市法制の不備や立ち遅れを補い、野放図な開発への対応という現実の要請から、独自の指導要綱を制定して都市環境の悪化に歯止めをかけようという動きが自治体から生まれた。川崎市の団地造成指導基準から始まった宅地開発指導要綱は、兵庫県川西市の宅地開発指導要綱を経て、横浜市の宅地開発指導要綱へと発展し、全国の自治体に影響を及ぼしていった。

宅地開発指導要綱は、制定当初は、都市と人権を守るための緊急避難策としての性格をもっていたが、次第に自治体独自の政策となり、自治体としての団体意思を表明する自主法としての重みをもってきた。それゆえ、その効用と必要性は、昭和52年の日影規制をめぐる建築基準法の改正にまで発展したのである。現在、神奈川県では、大井町、松田町、山北町及び箱根町を除く33市町村が宅地開発指導要綱を制定して指導を行っている。

(2) 川崎市の団地造成事業等施行基準

宅地開発指導要綱の先駆をなしたのは、川崎市が昭和40年に制定した「団地造成事業等施行基準」であった。実質的に法律・条例によらないで、宅地開発に伴う都市環境の整備を市の基準を示して事業者に求めた点では、川崎市のものが最初であった。

川崎市の場合、施行基準は事業者の社会的責任に依拠して、「無秩序な団地造成を抑制し都市計画に適合した理想的な団地造成を推進することによって、市域の過密化を防止し、住みよい町づくりを実現する」ため、自治体が公共公益施設の負担を「お願い」という形式で制定された。団地事業者が施行したり守るべき基準として、都市施設関係では、街路・道路、河川・下水道、上水道及び建築、環境整備関係では、農地・山林、公共空地、清掃、消防及び学校を挙げている。これらの項目は、その後の要綱の原型となった。なおそのほかに、その他一般的事項として、住民参加を表した利害関係人の同意及び地域自治を表した市民の優先入居・分譲等が注目される。

川崎市の団地造成事業等施行基準制定の背景として、当時の急激な宅地開発が引き起こした問題点がある。昭和38年制定の川崎市最初の総合計画の中でも、日本住宅公団等による大規模開発は、利益面よりもむしろ流入人口の増加による行政需要の増大というマイナス要因が大きい、としている。その理由として、これらの分譲住宅・賃貸住宅やその他の宅地は、その多くを東京方面からの流入人口によって占められており、川崎市の住宅難世帯の入り込む余地がないことや、この開発によって周囲の地価が高騰し、市民の住宅の取得がますます困難に陥ること、更に公共投資に必要な用地の取得が予算上の制約から難渋を極めることを指摘している。

このような問題意識のもとで制定された団地造成事業等施行基準は、市民本位の都市づくりの実現に向けて、人口抑制、公共公益施設整備、土地利用の純化を3本の柱に、市民の安全、健康及び福祉を守る行政上の必要性から制定されたといえる。

(3) 横浜市の宅地開発指導要綱

横浜市の場合は、要綱をはっきりと自治体の「自主法」として位置づけていることに特徴がある。要綱実施の趣旨の部分では、「本市としては、無秩序な宅地開発を防止して均衡ある都市づくりを推進するために、良好な市街地の発展を図る措置として、宅地開発基準を制定し、『誰でも住みたくなる都市づくり』への指針とする」として、この要綱を「町づくりの指針」として位置づけるようになっていた。横浜市では、その後、

要綱は単に「宅地開発指導要綱」だけではなく、町づくりのあらゆる分野へと発展していくのである。

横浜市の場合は、当時大規模な多摩田園都市開発を計画していた東急電鉄と公共公益施設の整備に当たり協力を求め、覚書にまとめ上げた内容を普遍化するという方法をとった。東急の多摩田園都市で実現したことを、他の開発事業者にも同程度の負担をさせないのは片手落ちである、という実戦を踏まえた説得は効果を上げたと言われている。要綱は、性格としては市行政内部の宅地開発に当たっての取扱い基準であるが、この要綱が遵守されないところは開発すべきでないし、また開発するにはこの内容に従ってほしい、という宅地開発事業者に対する基本的なルール、都市づくりの指針となった。

(4) 宅地開発指導要綱の意義

宅地開発指導要綱は、現在では自治体における都市づくりの中核的な役割を担うまでになっている。事業者に対する様々な義務づけによって、公園、緑地等オープンスペースの確保による環境悪化の防止、「住民同意書」による事業者と市民との間の紛争の調停、学校・保育園等地域施設に要する自治体負担の軽減、自治体財政への寄与等、その効用は極めて大きい。また、単なる行政の指導指針だけではなく、自治体としての団体意思を表明する自主法の性格をもっている。

ところが、その後昭和50年代後半になって、宅地開発指導要綱に関してその指導の行き過ぎを是正しようという動きが出てきた。その理由として、宅地開発指導要綱のあるものは、事業者に用地や施設の提供など過大な負担を強いているため、宅地価格の上昇や宅地供給の阻害をもたらしていること、また、住民同意の義務づけが、建物の中高層化を妨げ高度利用促進の阻害要因となっている、などの主張である。

しかし、宅地開発指導要綱は、これまで自治体における独自政策として中心的な役割を担ってきており、良好な居住環境の創造、開発に伴う事業者と地域住民との調整などに関して多大な貢献をしてきた。単に、宅地供給を進めるための要綱の指導基準の緩和は、将来に禍根を残すであろう。今後は、宅地開発指導要綱のような自主的な行政活動を法的側面から支えるための理論的検討を進め、自治体の自治立法権の強化へと展開する試みが何よりも必要とされる。

なお、自治体土地政策の可能性としての自治立法権拡大の課題については、第9章で詳しく述べる。

4 国土利用計画法の制定と特質

(1) 国土利用計画法の制定

昭和40年代の後半に、日本列島改造論を背景にした過剰流動性のもと、一億総不動産屋と言われるほど多くの企業が土地の投機に走り土地を買いあさり、地価高騰に拍車をかけた。

この時期の地価高騰の特徴としては、大都市から地方都市まで全国に及び、かつ、極めて急激であったこと、投機的な土地取得が行われたこと、農地や林地が市街地を上回る地価上昇率を示したこと、市街地の中では住宅地の地価上昇率が特に目立ったことなどが挙げられる。地価高騰の原因としては、新全総の大規模プロジェクト構想を背景とする大規模宅地開発、工業団地開発等の気運の高まりのなかで、金融情勢が著しく緩和され、企業の異常に増大した手元流動性が期待収益率の高い土地に向けられたことにある。

このような狂乱地価と言われるほどの地価暴騰と投機的取引の抑制を目的として、昭和49年に国土利用計画法が制定された。国土利用計画法は、国土利用や地価関係の法律を調整する法律としての位置づけが与えられるとともに、都市と農村の両サイドの土地法制を総括する意味をもっていた。

国土利用計画法は、「国土の利用は、国土が現在及び将来における国民のための限られた資源であるとともに、生活及び生産を通ずる諸活動の共通の基盤であることにかんがみ、公共の福祉を優先させ、自然環境の保全を図りつつ、地域の自然的、社会的、経済的及び文化的条件に配慮して、健康で文化的な生活環境の確保と国土の均衡ある発展を図る」との基本理念のもとに制定された。

その要点は、第1に、国、都道府県及び市町村による国土利用計画の策定と都道府県による土地利用計画の作成、第2に、一定規模以上の土地取引の届出と価格指導、第3に、地価暴騰、投機等の抑制のための規制区域の指定、第4は、遊休地の利用促進の指導である。このうち、全国を対象とする届出勧告制と規制区域における許可制の二つの土地取引の規制に関する措置は、いずれも、それまで当事者の自由に委ねられていた土地取引の分野に対して、行政が積極的に介入を行うものであり、土地処分権に対し大きな制約を加えるものとして意義があった。また、国土利用計画法の制定と同時に、国土に関する行政を総合的に推進することを目的として国土庁が設置された。

(2) 国土利用計画法の問題点

さしもの狂乱地価も、その後の相次ぐ金融引き締めや、昭和48年末のオイル・ショック後の不況等の要因が重なって、ようやく鎮静化し始め、このような傾向は50年に入っても続き、以後の数年間は横ばい、ないし微増で推移するようになった。そのため、国土利用計画法の欠陥も当時はそれほど問題にはならなかったが、50年代後半の地価急騰の際には、地価高騰の歯止めにはならなかった。

その理由として、国土利用計画法は、都市計画法、農業振興法、自然保護法、森林法など土地利用に関するすべての法律の上位に位置しているが、それは建前にすぎず、具体的な開発行為についての規制手段はそれぞれの個別法にまかしているからである。国土利用計画法には調整の理念は書かれていても、権限は役所のタテ割り行政のもとでそれぞれの所管の個別法にまかされており、自治体内部でさえ調整が難しいのが現状である。

また、規制区域の指定制度は、現実問題としては、技術的にも、問題が大きすぎるということが指摘されている。取引を許可制とし、地価を公示価格に凍結すれば土地所有者は土地を売らないため、土地取引や開発自体がストップしてしまうことがある。土地を売りたいときに売れない場合は、所有者は土地に関する権利の買取り請求ができ、知事はその土地を適正価格で買い取るものとされているが、財源の問題からそう簡単にはいかないであろう。また、許可制は5年以内が適用期間であるため、規制が解除した後に、地価が暴騰することが明らかである。仮に規制区域を指定したとしても適用地区の周辺が値上がりし、対象地区との間に逆格差が生じるため、周辺をも抑制する必要が生じる。このように、土地取引の許可制は、地域を限定する限り実行は不可能であるということが言われている。

以上のとおり、国土利用計画法は、運用に当たって種々の問題点がある。国土利用計画法の実効性が発揮されるのは、昭和62年の法律改正による土地取引の届出面積の引き下げによる監視区域制度まで待たなくてはならない。

第3節 昭和50年代以降の土地利用と土地政策

1 低成長経済への移行と地方定住の潮流

昭和40年代後半の狂乱地価は、オイル・ショックや国土利用計画法の制定、金融の引き締め等を転機に急速に鎮静化し、30年代以降高度成長を遂げた日本経済も40年代後半から低成長に追い込まれてきた。

こうしたなかで、昭和50年ごろから首都圏への人口流入が減少し始め、新たな潮流が見られるようになった。52年に策定された三全総では定住圏構想が打ち出され、これまでの開発一辺倒の政策が見直されるようになった。大都市については、過密問題に対応して今後予想される限界性を踏まえつつ、大都市生活での人間性の回復と都市機能の円滑な発揮を目標とした。一方、地方都市については、歴史、文化、地域特性等に根ざした個性的な都市の発展がうたわれた。この時期は「地方の時代」とも言われ、Uターン、Jターン現象などに見られる、地方定住の流れが主流となった。

2 地区計画制度等の制定と特質

昭和40年代の都市計画や土地政策の反省に立って、50年代前半に新しい施策が展開された。52年に、日照権が日影規制基準として改正建築基準法の中に取り入れられるとともに、住居系地域の高度利用は環境破壊を招くとして容積率の削減が図られた。この流れは、55年に都市計画法と建築基準法の改正で導入された地区計画制度へと発展する。

地区計画制度は、西ドイツの連邦建設法にある地区詳細計画の制度を我が国の実情に合わせて導入したもので、都市計画法の開発許可制度と建築基準法の建築確認制度との中間領域に地区レベルの計画を策定し、これに基づいて開発行爲や建築行爲を適正に規制し誘導する制度である。

また、この制度は、単に市街地環境の最低水準を維持するだけでなく、快適性、都市の美しさの創造など総合的な居住環境を形成していくためにも重要性が増しており、さらに住民意識の高まりのなかで、住民の手によるまちづくりが可能となることから、都市社会における安定的なコミュニティの形成にも役立つものである。

しかし、この制度は、計画地区の指定や計画の内容とも、地区住民と市町村の任意の意思に委ねられており、計画が義務づけられていないため、制度上の限界もある。神奈川県内では、地区計画の手続条例を制定している市町村は、横浜市、川崎市ほか6市に

すぎないが、地域地区指定における住民参加、建築協定、まちづくり運動などと併せて、都市の環境を総合的に管理しうる体系へと発展することが求められている。

3 東京一極集中と産業構造転換の影響

(1) 東京一極集中と地価高騰の再来

三全総による地方定住の潮流は、地方で雇用の場を創出できなかったことなどから、昭和55年ごろを境としてこの流れは大きく変わった。第1章でも述べたところであるが、情報化、国際化等の社会変革の到来とともに、東京圏への人口の再集中が始まり、同時に中枢管理機能等の集積がもたらされた。

東京一極集中の現象は、必然的に東京圏での土地需要を増大させ、地価の高騰をもたらした。全国平均の地価上昇率が横ばいなのに対して、昭和57年ごろから都心3区の商業地の地価上昇が目立ち始めた。都心の高地価は次第に周辺の住宅地にも波及し、61年以降東京圏全体に広がってきた。

昭和40年代後半の狂乱地価が全国的な現象であったのに対して、今回の特徴は、東京圏中心であり、それ以外の地域ではそれほどの地価の上昇は見られず、むしろ地方によっては下降している地域もあるなど、地価が2極分化しており、過去のパターンとはその実態は著しく異なっている。

(2) 産業構造の転換と都市的土地利用への影響

昭和50年代後半以降の地価高騰と土地利用の変化の背景として、産業構造の転換の影響が挙げられる。日本経済は、国際化、情報化という社会変革を受けて、高度経済成長を主導した製造業を中心とする工業化の時代から、情報・サービスの生産を中心とするサービス経済化の時代へと突入した。産業構造の転換の影響は、都市的土地利用に様々な影響を与えた。

その第1は、東京の国際金融市場化に伴い、金融・情報産業の企業立地需要を喚起したことである。第2は、重厚長大型産業の不振に伴い、京浜工業地帯等の工場用地等の遊休地化や工場跡地の利用転換等に代表される臨海部の都市的土地利用の変化を促したことである。なお、京浜工業地帯等に代表して見られる神奈川県下の工場用地等の土地利用転換の現状については、第3章で詳述する。

4 民活・規制緩和策による都市開発と課題

(1) 民活・規制緩和策導入の経緯

都市の土地利用に変化を与えたもう一つの背景として、民活・規制緩和策への転換という国の経済運営の変化がある。昭和40年代後半の狂乱地価がオイル・ショック等を契機にして鎮静化し、経済が低成長へ移行すると、政府は赤字国債を発行する積極的な財政運営などによって経済の安定を維持してきた。しかしこの政策は、55年以降は財政赤字の累積に伴う財政逼迫によって転換を余儀なくされるようになり、財政負担を伴わないうで経済の活性化を図る民活政策が主流となった。

さらに、貿易黒字に伴う欧米との経済摩擦の顕在化とともに、内需拡大が経済政策の基本路線となり、投資効果の高い都市開発等を積極的に推進する道が開かれた。

(2) 民活・規制緩和策と開発圧力

民活・規制緩和策は、昭和58年4月、政府が経済対策閣僚会議において「都市に対する民間活力の導入」を決定し、当面の景気浮揚策として、住宅建設の促進、都市中心部の高度利用、線引きの見直し、宅地開発指導要綱の見直し、国公有地払い下げの促進、借地方式による宅地供給の6項目を検討して以来、その導入が声高に叫ばれていた。続いて建設省は、58年7月に「規制緩和等による都市開発の促進方策」をまとめたほか、59年4月には「民間活力検討委員会第一次報告」を公表した。

「規制緩和等による都市開発の促進方策」は、民間活力に刺激を与えるために、民間活力の活動にとって障害となっている様々な規制を緩和しようというものであり、「民間活力検討委員会第一次報告」は、それを点検し、さらに公共事業全般にわたって、民間活力導入の可能性を検討したものであった。

「規制緩和等による都市開発の促進方策」によって示されている方策の内容は、都市計画・建築規制の緩和による都市再開発の促進、線引きの見直し及び開発許可の規模要件の引き下げによる宅地開発の促進、宅地開発指導要綱の行き過ぎ是正である。第1の規制緩和策には、東京23区の環状7号線の内側の第1種住居専用地域の第2種住居専用地域への指定替えというような地域地区指定の変更等や、特定街区や市街地住宅総合設計制度などの容積制限を緩める個別緩和とがある。さらに第2の規制緩和策は、線引きの見直しによる市街化区域の拡大や、5ha規則に代表される市街化調整区域内での開発基準を緩める面的な緩和である。第3は、これまで良好な居住環境の形成に大き

く貢献してきた自治体の宅地開発指導要綱について、行き過ぎを是正して全国的に平均化しようというものである。

神奈川県においても、現在これらの規制緩和の影響を受けて開発圧力が強まっており、都市再開発や宅地開発のあり方をめぐって、論議が高まっている。民活・規制緩和策は、必然的に土地需要を増大させ、地価高騰をもたらす要因となっている。また、土地の有効利用の名のもと建築物の高層化、高密度化などが進むことにより、都市環境の悪化をもたらすことが懸念されている。

5 自治体による地価対策の試みと監視区域制度の導入

(1) 自治体による地価対策の試み

東京都の異常な地価高騰に対処するため、国土庁と東京都は、昭和60年12月に地価対策連絡会議を設けて地価対策を検討した。そのなかで、東京都心における届出制の施行状況から見て、届出制の所期の目的が十分達成されていないことが指摘された。

国土利用計画法では、法制定時に市街化区域で2,000m²以上の土地取引を届出の対象としたが、その後の社会情勢の変化のなかで2,000m²未満の土地取引が市場において価格指導力を有している地域があり、この場合には実情に応じて届出の対象面積を引き下げる必要が生じた。本来なら国土利用計画法の改正によって対処するのが適当であったが、法改正には日時を要するので都独自の条例を制定し、当面の緊急対策を行うこととした。東京都は、土地取引適正化委員会での検討を経て、「東京都土地取引の適正化に関する条例」を制定し、昭和61年12月1日から施行した（62年7月廃止）。

この条例の目的は、「都心部の商業地及びその周辺住宅地等における地価の高騰にかんがみ、土地の取引について届出その他の措置を講ずることにより、地価の高騰を抑制し、もって都民生活の安定と良好なまちづくりに寄与すること」とされている。この条例は、改正国土利用計画法が施行されるまでの間の地価高騰の抑制のみを目的とした応急対策ではあったが、自治体が独自に土地取引を規制する条例を制定し地価対策を行った点は評価できる。

(2) 改正国土利用計画法による監視区域制度の導入

国土利用計画法の土地取引の許可制は、もともと新市街地や大規模プロジェクト地域を対象にしており、思惑買いや買い占めによって地価が高騰した場合を想定してつくら

れていた。このため国土庁は、既成市街地でも規制区域が発動できるよう土地局長通達を改めるなど、規制区域指定のための準備を行っていた。このような状況を受けて、届出制を充実強化するとともに、規制区域指定の準備を円滑に行うため、昭和62年6月に国土利用計画法の一部改正が行われ、監視区域制度が導入された。

神奈川県では、昭和62年8月に横浜市6区、川崎市全区及び相模原市において監視区域が指定され、その後順次拡大されて、63年2月には県内の線引き都市計画区域内の市街化区域全域が指定された。さらに4月からは、未線引き都市計画区域の建築確認を必要とする地域にも監視区域が指定された。62年8月1日から63年3月31日までの期間に審査した取引4,312件のうち、価格指導の対象となった取引は1,570件（指導後不勧告939件、取り下げ625件、勧告5件）で全体の約36%にのぼっており、監視区域制度は一定の成果を挙げているといえる。

〔引用文献〕

- 1) 『農地転用許可基準の策定について』農地転用許可基準対策協議会 昭和34年2月
- 2) 『農地転用に関する調査』神奈川県 昭和34年2月

〔参考文献〕

渡辺洋三 『地価はなぜ暴騰するか』（岩波ブックレットNo.104）

梶井功、利谷信義 「土地問題を考える」 『法律時報59巻11号』所収

神奈川県史編集室 『神奈川県史』通史編7近代・現代(4)

『神奈川県における首都圏整備の概況』神奈川県企画広報課 昭和36年11月

『神奈川県における首都圏整備の概要』神奈川県企画調査部企画課 昭和39年3月

『神奈川県における首都圏整備の概要』神奈川県企画調査部企画課 昭和43年1月

『大都市圏行政』東京市政調査会 昭和36年5月

- 東郷尚武 『都市政策の展開 巨大都市東京を中心に』（鹿島出版会）
- 『かながわの住まいと政策を考える』昭和59年度研究チームC報告書 神奈川県自治総合研究センター
- 『神奈川県都市整備統計年報 1986（昭和61年度）』神奈川県都市部都市政策課
- 五十嵐敬喜 『都市再生の戦略』（日本経済評論社）
- 日笠端編 『土地問題と都市計画』（東京大学出版会）
- 林 泰義 「都市計画における政府間関係」『自治体学研究第19号』所収
- 林 泰義 「都市計画制度の直面する課題と方向」『都市問題研究第40巻第4号』所収
- 石田頼房 『日本近代都市計画史研究』（柏書房）
- 田村 明 『都市ヨコハマをつくる』（中央公論社）
- 『川崎市団地白書』川崎市 昭和57年3月
- 塩見 讓 『新しい都市づくりの視点』（ぎょうせい）
- 『土地住宅問題 164号』社団法人住宅産業開発協会
- 小池一郎 「地価高騰と土地取引規制の強化」『ジュリストNo.891』所収

第3章 最近における土地政策上の課題

第1節 市街化調整区域に高まる開発圧力

1 再び社会増主導に転じた神奈川県的人口

昭和63年7月1日現在の県の人口が、7,770,335人と発表された。対前年同日比で、113,420人の増加であり、その内訳は、自然増が47,377人、社会増が66,043人である。昭和42年以降の県の人口増加の推移は、表3-1に示したとおりであるが、これによると、県人口は、昭和45、46年の2か年にわたり、年間23万人を超える記録的な増加をみたが、47年以降増加数が漸減するとともに、その内容もそれまでとは逆に自然増が社会増を上回る型となっていた。

県人口の増加数の漸減傾向は、昭和55年の8万6千人で底を打つと、56年以降は10万人台の漸増に転じたが、これと歩調を合わせるように、社会増の比率が次第に高まり、昭和61年に年間増加数が11万人を超えると同時に、再び社会増が自然増を上回る型となった。この3年連続の社会増に押し上げられた県人口の増加状況は、「第二次東京集中」の神奈川県における一つの現れであるとともに、第二次新神奈川計画が提示した昭和75年832万人の人口フレームの維持が早くも危ういものとなったことを示している。

表3-1 神奈川県における人口増加の推移

年 別 (毎年7/1現在)	増加人口計	人口増加率 (対前年)	内 訳	
			自然増人口	社会増人口
昭和42年	人 207,214	% 4.47	人 85,699	人 121,515
43	227,639	4.70	86,018	141,621
44	219,536	4.33	90,246	129,280
45	231,476	4.37	97,696	133,780
46	233,876	4.23	102,700	131,176
47	199,934	3.47	106,384	93,550
48	179,906	3.02	108,371	71,535
49	157,902	2.57	101,799	56,103
50	125,327	1.99	90,784	34,543
51	113,349	1.77	87,123	26,226
52	112,020	1.71	81,332	30,688
53	112,529	1.69	76,221	36,308
54	97,817	1.45	71,989	25,828
55	86,534	1.26	64,640	21,894
56	100,986	1.45	62,127	38,859
57	103,483	1.47	60,339	43,144
58	100,535	1.41	58,352	42,183
59	101,415	1.40	55,972	45,443
60	102,260	1.39	52,583	49,677
61	119,944	1.61	49,040	70,904
62	130,902	1.74	49,077	81,825
63	113,420	1.48	47,377	66,043

資料：神奈川県企画部統計課調べ

2 調整区域においても進む開発行為

こうした人口の増加は、当然のことながら、県内の「宅地の供給」によって支えられたものである。

開発許可の統計数値は、許可と開発完了時とのタイム・ラグが、開発規模の大小によって著しく異なること、また、大規模な計画であればあるほど、「宅地」の供用が工区ごとに逐次行われること、そして、当該年度に一つでも大きな許可が行われれば、その年の数値が大きく跳ね上がることなど、「宅地」供給の量という意味から年度ごとの数値を見て比較検討することに、さほどの意味はない。そこで、開発許可制度制定時からの開発許可面積の推移を見てみることにする(表3 - 2)。

表3 - 2 神奈川県における開発許可面積の推移

(面積 : ha)

年 度	市街化区域				市街化調整区域				未線引都市計画区域				計			
	開発総量		左のうち住宅系		開発総数		左のうち住宅系		開発総量		左のうち住宅系		開発総量		左のうち住宅系	
	件数	面積	件数	面積	件数	面積	件数	面積	件数	面積	件数	面積	件数	面積	件数	面積
45	-	-	-	-	-	-	-	-					319	355.9	-	-
46	591	483.4	-	-	303	101.8	-	-					894	585.2	-	-
47	634	610.0	405	507.4	243	20.1	221	16.1					877	630.1	626	523.5
48	567	482.9	375	346.6	265	315.2	241	279.7					832	798.1	616	626.3
49	567	379.0	358	284.9	283	57.8	252	11.2					850	436.8	610	296.1
50	548	248.8	401	173.2	450	48.6	407	16.6	1	1.2	1	1.2	999	298.6	809	191.0
51	655	216.7	498	151.0	238	297.9	218	280.8	3	8.1	1	0.4	896	522.7	717	432.2
52	781	305.4	614	230.5	192	200.5	171	185.4	5	4.0	2	0.8	978	509.9	787	416.7
53	913	281.7	714	189.6	252	33.7	226	7.2	3	2.0	3	2.0	1,168	317.4	943	198.8
54	993	281.0	787	178.7	190	36.8	148	4.3	5	6.8	3	3.6	1,188	324.6	938	186.6
55	975	361.4	731	275.5	166	47.1	150	5.8	10	10.6	8	6.8	1,151	419.1	889	288.1
56	855	269.6	676	219.9	210	56.4	169	6.2	17	25.3	4	1.6	1,082	351.3	849	227.7
57	912	279.2	715	192.8	323	25.1	279	12.7	3	1.7	1	0.9	1,238	306.0	995	206.4
58	954	319.0	740	224.8	372	108.0	325	18.8	16	83.4	3	1.8	1,342	510.4	1,068	245.4
59	874	261.7	649	150.9	405	121.4	349	53.1	11	25.4	5	17.2	1,290	408.5	1,003	221.2
60	1,000	353.7	773	272.3	387	56.7	336	14.6	8	7.1	1	1.0	1,395	417.6	1,110	287.9
61	957	251.4	748	173.5	350	68.8	311	13.6	14	13.1	5	8.4	1,321	333.3	1,064	195.5

(注)昭和49年の法改正で未線引区域でも開発許可制度が適用されることになった。

出典：「神奈川県都市整備統計年報1987(昭和62年度)」神奈川県都市部都市政策課

過去10年(昭和52～61年)の長期のタームでその実態を見てみると、開発許可面積の合計は 3,898haとなり、そのうち住宅系は 2,474ha余である。単純に割り返せば、年平均約 390haの開発が行われ、そのうちの約64%に当たる約 250haが住宅用地として供給されたという計算になる。そして、この開発許可面積の19.3%に当たる 754haは、調整区域において行われたものである。また、住宅系の開発だけについて見ても、そのうちの13%に当たる 321.7haが調整区域における開発行為となっている。

市街化調整区域は、都市計画法上、「市街化を抑制すべき区域とする」(第7条第3項)と定められた区域である。そして、神奈川県は、昭和46年に23万人を超える全国第1位の年間増加人口を抱え込むに至り、「自然環境の保全及び人口抑制の観点から」市街化調整区域での開発を原則として認めないという土地利用方針を確立した県である。ではなぜ、この神奈川県においてさえ、開発面積の5分の1にも当たる開発行為が調整区域において行われるのであろうか。

3 調整区域の土地利用規制の制度内容

都市計画法は、実は、市街化調整区域内での開発行為を 100%排除した法律ではない。まず、法第29条は、調整区域で行われる「農林漁業」の用に供する政令で定める建築物又はこれらの「業務を営む者の居住の用に供する建築物の建築」を行うための開発行為を、駅舎その他の公益上必要な建築物の建築を行うためのものと同様、そもそも許可を要しないものとしている。

また、法第34条では、日用品店舗、農林水産物の処理、加工施設等に係る開発行為と並んで、「開発審査会の議を経」る条件づきではあるが、同条10号イにおいて、「開発行為の面積が政令で定める面積を下らない開発行為で、市街化区域における市街化の状況等からみて当該申請に係る開発区域内において行なうことが当該都市計画区域における計画的な市街化を図るうえに支障がないと認められるもの」また、10号ロでは、「開発区域の周辺における市街化を促進するおそれがないと認められ、かつ、市街化区域内において行なうことが困難又は著しく不適当と認められるもの」が開発許可対象とされている。

さらに、法第43条第6号では、調整区域内の「既存宅地」への建築行為を容認しており、その上、この「既存宅地確認」に準ずる開発行為が、法第34条10号ロの運用の中で認められている。先に見た調整区域における「相当量の」開発行為を裏付けているもの

がこれらの諸規定であり、それに拍車をかけようとしているのが、これらの制度を手掛かりとした一連の規制緩和措置なのである。

4 規制緩和策と神奈川県への対応

都市計画法上の調整区域の規制に関する「緩和」の方向での法改正や運用通達は、法施行後も逐次行われてきたが、昭和57～58年の中曽根内閣の、いわゆる「民活・規制緩和」路線のもとで、一層加速された。

そして、その一連の流れは、その間に惹起された地価高騰を背景として、調整区域の大規模宅地開発を最大の目的とする「大都市地域における優良宅地開発の促進に関する緊急措置法」に至るのであるが、その流れの一つひとつが、神奈川県土地利用方針と対立するものであった。その経過を見てみよう。

法第34条10号口については、建設省通達に示された適用対象の「例示」を基に、農家二、三男分家住宅、寺社仏閣など、個別具体的に開発審査会提案基準をもって対応することになっている。したがって、この通達による例示をどう噛み砕き、地域にマッチしたものとして具体化するかは、各県の判断によることになる。

建設省は、昭和57年及び61年の2回にわたって、10号口の運用に係る緩和通達を発した。その内容は、分家住宅の対象範囲の拡大、大規模流通施設、あるいは有料老人ホームの建設に関するもの等であったが、神奈川県では、そのいずれに対しても慎重な検討を加えており、通達の方向に沿った提案基準の改正は行っていない。なお、この61年の通達で「大規模既存集落」の考え方が打ち出されている。これは、「独立して一体的な日常生活圏を構成していると認められる大規模な既存集落であって当該都市計画区域に係る市街化区域における建築物の連担の状況とほぼ同程度にある集落」では、非農家の住宅、小規模な工場等の建築を認めようとするものである。この考え方は、個々の建築物の目的に即して、それが調整区域に建築されることの意味合いを吟味し、「やむを得ないもの」と認めていた従来の10号口の運用の仕方とは、明らかに異なるものとなっている。

また、10号イの「面積」は、政令によって20haと定められていたが、昭和58年の政令改正によりその面積を知事が規則を定めることによって、「区域及びその目的」を限り、「5ha以上20ha未満の範囲内で」別に定めることができるとし、国は、とりわけ「住宅開発」を目的に含む仕方で、この規則を制定するように各県への指導を強めた。

ところで神奈川県は、昭和47年に、調整区域の大規模開発抑制の方針を打ち出した当時から一定の動きがあったものを、経過措置として10号イの適用により開発許可した後、住宅開発を目的とした調整区域の大規模開発は、基本的に許可していない。その後、54年には「大学」の、56年には「研究機関」の建設に関する指導基準を定め、10号イの適用に道を開いたが、これらの対応は、頭脳センター構想の推進という、県の主要施策の一つに寄与するものとして行われたものである。

したがって、5 ha規則についても慎重な検討を重ねていたが、昭和63年ようやく制定した。そしてその内容は、区域の限定こそ行わなかったものの、施設目的は、研究開発型施設、教育施設、文化施設に限定され、「住宅」については、研究開発型施設に付随する「社宅」に限り、頭脳センター構想のさらなる推進等、県の施策展開に寄与するものではあっても、「宅地の供給」という国の期待に応えるものではなかった。

5 「優良宅地法」の制定

そして、一連の調整区域を含む規制緩和策の到達点とも言うべきものが、「大都市地域における優良宅地開発の促進に関する緊急措置法」（以下「優良宅地法」という。）の制定（昭和63年5月17日公布）である。

昭和62年11月13日、建設省の主催により、首都圏の1都4県2政令市による「開発・都市・住宅担当部長会議」が開かれた。この会議の目的は、10月16日に閣議決定された「緊急土地対策要綱」で打ち出された「都市再開発、住宅・宅地開発の促進」に関し、国が自治体に対し協力を要請するというものであったが、その中心テーマの一つが、市街化調整区域に残された民間ディベロッパーの大規模な保有地を対象とする宅地開発であった。

この会議の場で建設省は、首都圏の住宅開発適地として、31地区 2,564haの土地を明らかにした。その大半は市街化調整区域であるが、地区数の約半数の15地区、面積合計の55.7%に当たる 1,428haが神奈川県内の土地であり、ターゲットがどこにおかれているかは、自ずから明らかであった。しかし、神奈川県としては、県計画の人口フレームに対応する宅地の供給は、市街化区域内の土地利用及び保留フレームの活用により十分対応できるという立場から、調整区域内の大規模宅地開発に対しては消極的な対応を示し、当時、県内部で検討を進めていた5 ha規則の制定を表明するにとどまった。また、翌63年1月に開催された首都圏の「住宅・宅地供給サミット」においても長洲知事は、

県の土地利用方針について、「森の里」や「湘南国際村」等、県の政策方針にかなった大規模な複合開発の事例を紹介しつつ、今日の地価問題の解決には、東京の一極集中の是正こそが必要とする考え方と合わせ、単なる宅地開発ではなく、都市基盤整備に重点を置く「かながわくにつくり」の立場を主張している。

6 「優良宅地法」の問題性

一方、この間、国は、首都圏における宅地供給を強力に進める武器として、「優良宅地法」の制定を準備していた。「優良宅地法」は、「大都市地域において、一の都府県の区域を超える広範な地域に及ぶ著しい住宅地需要が存していることにかんがみ、優良な宅地開発を促進するための緊急の措置を講ずることにより、良質な住宅地の円滑な供給を図」ることを目的としている。しかし、この法律の「目的」が、「東京への一極集中を支える宅地の供給を、東京周辺の県・市に引き受けさせる」ところにある、と読み取ることは、それほど難しいことではない。

法律は、大都市圏(首都圏・近畿圏・中部圏)において行われる一定の規模と質を備えた「宅地開発事業計画」を、建設大臣が「優良」である旨認定し、開発許可の促進、関連公共施設の整備促進、あるいは税制上の優遇措置等のインセンティブを与えようとするものである。認定対象とされる計画規模は、政令により5ha以上とされる。そして、計画は、市街化区域はもちろん、調整区域で行われるものであっても認定対象とされる。したがって、理屈の上では、調整区域内でのたかだか230m四方の宅地開発計画が「優良宅地」として認定され得ることになったのである。この措置によって、宅地開発業者の事業意欲は大いに刺激されるに違いない。

しかし、最大の問題は、大臣認定が計画の段階で、すなわち知事及び政令市長が行う開発許可に先立って行われるところにある。まさに、「建設大臣の認定が、いわゆる“葵の御紋”となり、テレビ時代劇よろしく、開発許可を渋る知事に対して『この紋所が目に入らぬか』と、強要する恐れがある」(『都市づくり研究』第871号)と評される所以である。

このような、自治体の権限を侵害するおそれもなしとしない法律が成立した背景に、今回の地価高騰と、その解決策とされる宅地供給促進論があることは疑いない。しかし、この法律は、この点においても大きな効果は期待できないのではないかと、という問題を含んでいる。それは、供給価格と供給期間が、認定の要件とされていないからである。

県内の例に限っても、調整区域内で民間ディベロッパーが大規模に所有している土地は、その大半が線引き制度の施行以前（おそらく20年以上も前）に、今日の地価水準からみれば、文字通り桁違いに安い価格で手当てされた土地である。したがって、その土地取得原価を基礎とし、適正な利益を保障しつつ地価算定した場合、過去のたび重なる地価高騰の結果である今日の近傍の地価に比し、相当に安い価格の設定が可能となるだろうことは、容易に想像できる。そして、そのような土地が、短期間に相当の量で供給されるならば、地価の引き下げに大きなインパクトを与えるであろうことも大いに期待できる。しかし、私達が実際に経験している民間ディベロッパーの手になる大規模開発による計画的な宅地供給の実態は、当然にも、資金繰りや地価動向をにらんだ上で、より高い利潤を求める仕方での企業経営上の観点に立った漸次供給というものになってしまっている。このように多くの問題を内包した「優良宅地法」の制定と施行に当たっては、自治体の意向が十分に反映されたものとなるよう、長洲知事は、国会で本法が大詰めの審議を迎えていた時期に開かれた首都圏サミットの中で問題提起を行った。

ともあれ、「優良宅地法」は、昭和63年8月13日施行の運びとなった。そして、同年6月28日に閣議決定された「総合土地対策要綱」では、「宅地開発の推進」の項でこの法律の活用を冒頭に取り上げるとともに、これと「宅地開発等指導要綱の行き過ぎ是正」の並行による、「周辺地方公共団体の宅地開発抑制の方針の見直しを図る」こととされている。かくして、神奈川県の場合に即して言えば、市街化調整区域に対する最大の開発圧力は、「霞が関」の方角から加えられているといえることができる。

7 地域からの大規模開発プロジェクト

一方、神奈川県の場合に即して言えば、霞が関方面からの「外圧」だけではなく、県土の内側からのエネルギーも高まりつつある。それは、第二次新神奈川計画に盛り込まれた「情報の高度化」、「頭脳センター構想の新たな展開」、「東西バランスの確保」、「地域生活圏の形成」、「東と西のハイテクゾーン」、そして、それらをトータルに表現する「かながわくにづくり」等、様々なキーワードに触発された地域からの大型プロジェクトの旗上げである。平塚市における「平塚バラの丘ハイテクパーク構想」をはじめとして様々な地域開発構想が明らかにされている。バイオテクノロジー、インテリジェント、コンピュータ等、標榜するテーマは別としていずれも、ハイテクノロジーと大学・研究機関を結合し、国際交流の機能を加味するなど複合的な開発イメージを

打ち出している。

そして、これらの構想のすべてに言えることは、県の人口抑制 = 宅地開発抑制の基本方針が浸透していることから、住宅開発を主要な内容とはしていないことである。しかしながら、これらの構想の舞台には大なり小なり、民間ディベロッパーが手当てしている調整区域の土地が含まれているから、前述のような「外圧」との関係で、今後、住宅開発の要求がこれらの構想の中で強まってくることも予想されないわけではない。したがって、県の従前の土地利用方針を踏まえつつ、新神奈川計画の諸施策の推進を図る上で、これらの諸構想を有効に計画誘導していくために、複合開発計画に対する土地利用上の新たな対応が求められてくると思われる。

第2節 未利用地の実態

1 遅ればせながら着目された「未利用地の活用」

前節のとおり、地価高騰を契機に住宅用地供給の場として市街化調整区域に対する開発圧力が高まる一方、本来「市街化を抑制」すべき市街化調整区域は、計画的な市街地整備の見通しが確立した段階で市街化区域に編入する特定保留区域を除き、保全を強化することにより21世紀に向けての貴重な財産として残すべきであり、むしろ市街化区域内の未利用地を積極的に活用すべきであるとの議論、検討が様々な場で行われてきた。

未利用地・低度利用地は、地価高騰により増大したものではなく、もともと市街地内に残されていたものが、地価問題を検討するに当たりクローズアップされてきたものである。したがって、積極的な利用とはいっても、何が利用の阻害要因であるかという本質論に立ち戻った検討が必要になる。

2 把握が困難な未利用地の実態

地価高騰を背景としたこの一年間、未利用地とともに低度利用地が多方面で取り上げられた。未利用地及び低度利用地について明確な定義はないが、「その土地の利用価値（地価）に応じた土地利用がなされていない土地」と考えられ、市街化区域内農地、造成済みの空き地、遊休工場跡地等がこれに相当すると思われる。

なかでも市街化区域内農地そのもの及び「偽装農地」に対しては、NHK特集「土地はだれのものか」をはじめ多くの批判が浴びせられた。固定資産税・相続税の大幅な減免が与えられる「長期営農継続農地」の認定制度批判の世論を受けて、臨時行政改革審議会の答申及び閣議決定による総合土地対策要綱においては、長期営農継続認定の厳正化が指摘されたところでもある。

ところで市街化区域内農地に対しては、このような「偽装農地」だけではなく、高度に市街化が進展した神奈川県において市街化区域内での農業が必要なのかどうか、農業の存在そのものに対しても論点が分かれるところである。

この論点を解明するに当たっては、以下の点が今後の検討課題と考えられる。

資産保有としての農地利用なのか、又は真の営農継続意欲の表れなのか、農地所有者の実態が把握されていない。

野菜、園芸、その他都市農業の評価が生産性だけでは論じられない。

農業以外に、都市内のオープンスペース・緑地確保に果たす役割の評価が困難である。現況の市街地内においては、公園、緑地、防災空地の整備水準が不十分なため、当面は、市街地内の緑地・空地機能の一端を負わざるを得ない状況にある。

次に、遊休工場跡地に視点を当ててみよう。

神奈川県においては、近年の円高及びこれに伴う対外貿易の不振により鉄鋼、造船、自動車、石油化学等の重厚長大産業が不況下にあるが、これにより特に東京湾臨海部の企業の中には業態転換の必要に迫られて、大規模な工場移転や跡地利用転換がされた企業が少なくない。

幾つかの事例を挙げてみると、横浜・川崎市内では、次のとおりである。

三菱重工（横浜市中区緑町）	MM21
三菱倉庫（横浜市中区大野・金港町）	かながわポートサイド
日本硝子ほか（横浜市保土ヶ谷区星川・天王町）	横浜ビジネスパーク
池貝鉄工（川崎市中原区）	かながわサイエンスパーク
明治製糖（川崎市幸区）	かわさきテクノピア
大日日本電線（川崎市川崎区）	川崎駅東口再開発

また、横浜・川崎市以外の横須賀・座間・厚木市内でも、次のとおり土地利用転換が行われてきた。

住友重機（横須賀市）	マリーナ等
岡本理研（座間市）	東原ハイテクパーク
日本バルカー（厚木市）	公園・駐車場

しかし、一方ではこうした臨海部の産業の停滞は、本県の産業全体に波及する問題であり、東京湾全体の産業を再活性化しようと、大型プロジェクト構想の打ち上げ、既存制度の見直し（工業制限三法の規制緩和）、都市基盤整備（東京湾横断道路、東京湾岸道路等の建設）が積極的に進められている。

企業の現況の操業状況や将来動向は極めて把握しにくく、まして遊休化の可能性は容易にとらえることはできない。

しかしながら、上述の転換例のとおり都市整備を代表するプロジェクトが多いため、都市構造、産業動向、所有実態等を総合的にとらえた上で利用転換等を検討する必要がある。

3 都市計画基礎調査での未利用地の把握

さて、上述のとおり未利用地・低度利用地についての利用価値に応じた把握は極めて困難ではあるが、都市計画基礎調査により農地・未利用地が調査されているので、以下その実態を検証してみることにする。

都市計画基礎調査により把握されている市街化区域内の農地及び未利用地は、表3-3のとおりである。この未利用地は、平坦地山林とその他空地（開発途上地、駐車場、資・機材置場、荒地等）であり、これらの土地は、利用価値に応じた土地利用がなされていない土地ではなく、上物（建築物）がなく、容易に土地利用転換が可能である土地ととらえることが妥当である。

表3-3 市街化区域内の農地・未利用地

広域都市 計画圏	市街化区 域面積 (a) ha	市街化区域内 農地面積		市街化区域内未利用地 面積			
		(a) ha	(b)/(a)%	(c) ha	(c)/(a)%	平坦地山林 面積	その他空地 面積
横浜川崎	45,016	3,105.1	6.9	6,494.7	14.4	2,759.4	3,735.3
三浦半島	10,919	409.7	3.8	653.3	6.0	155.7	497.6
県 央	15,811	2,209.7	14.0	1,346.6	8.5	407.8	938.8
湘 南	15,034	2,396.1	15.9	1,117.3	7.8	309.2	868.1
県 西	4,268	872.9	20.5	182.3	4.3	29.7	152.6
津 久 井	189	37.6	19.9	18.4	9.7	3.2	15.2
県 計	91,237	9,031.1	9.9	9,872.6	10.8	3,665.0	6,207.6

資料：「昭和60年都市計画基礎調査」

4 農地・未利用地のすべてが宅地供給可能地でない

表に示すとおり、市街化区域内農地は全県で約9,030ha、また未利用地は約9,870haあり、ともに市街化区域の約1割に相当する面積を占めている。仮に、これらの農地・未利用地が、ともに現在の市街地並みの水準(全県の人口密度相当)に整備された場合、約150万人の人口増を収容し得ることになる。

しかし、これらの農地・未利用地のすべてが主として住宅開発を中心とした都市的土地利用が可能かどうか、実態を把握する必要がありそうである。以下、利用区分ごとの分布状況と、これらの土地を活用する場合の課題を探ることとする。なお、分布状況は、『昭和60年都市計画基礎調査・解析報告書』(昭和62年)によるものである(巻頭図参照)。

(1) 市街化区域内農地

前表のとおり、市街化区域面積に対する市街化区域内農地の割合は、全県平均9.9%に対し、湘南・県西・津久井の各広域都市計画圏において15%を上回っており、なかでも小田原市、南足柄市、秦野市、相模原市等には30%を上回るゾーンが存在することが把握されており、周辺部の市町村に多く分布することがうかがえる。

『神奈川県地価対策指針(説明資料)』(昭和63年4月)では、市街化区域内農地が有効に活用されない理由及び課題として、

宅地並み課税対象農地ではあるが、所有者の自由意思に任された処分(農地転用)が可能以上に、固定資産税、都市計画税の課税が猶予される長期営農継続農地制度により認定された農地が約80%を占めており、農地所有者のメリットが大きいため、積極的な土地利用転換が進まないこと。

規模別の割合を見ても、1ha以下の小規模な農地が大部分であるため、営農継続意思のある農地の逆線引き又は生産緑地制度の活用が困難なこと、また宅地化されたとしても小規模開発になりやすいこと。

等を指摘している。

特に、小規模農地が大部分であることは、集団農地の分布が極めて少ないことから裏づけられている。過去の農業が稲作を中心とし、協同化、集団化が不可欠であったのに対し、最近の都市農業は従来ほど協同化、集団化を必要としない。第4章で述べるコミュニティの欠如は、農業社会にも当てはめられるのではないだろうか。このことは逆

に、大勢の関係権利者の意思統一が前提となる営農継続農地の逆線引き、生産緑地等の都市計画制度の適用、農住組合による宅地化の事業制度の活用等の農地の利用転換を行う上でも、大きな阻害要因となっている。

(2) 未利用地

表3 1によると、平坦地山林、その他の空地とも、広域都市計画圏の中では横浜・川崎地域での分布割合が高い。とりわけ、横浜市の郊外部（港北区・緑区・旭区・瀬谷区・戸塚区・泉区・栄区）及び相模原市、綾瀬市、藤沢市等の小田急江の島線沿線に多く分布していることが把握されている。

用途地域ごとに見ると、第1種住居専用地域と商業地域の分布率が高く、特に、港北ニュータウンなどの開発が進行中の横浜市緑区が最大値30%となっていることから明らかなように、開発圧力が高い第1種住居専用地域において、開発途上の造成地が多いことと、商業地域の平面駐車場が多いことなどのためと考えられている。

これらの未利用地の活用に際しての課題を内容別に見ることとする。

平坦地山林

未利用地の中では、公園緑地水準の向上のために最も保全及び活用強化策を講ずる必要があると考えられる。特に、第8章でも述べているとおり、我が国の公園・緑地の整備水準が世界的に見て劣っているなかで、本県は全国的にも極めて劣っている現況を踏まえ、公園・緑地としての保全・活用を推進し、都市内の緑、景観、緩衝等の機能の向上を図る必要がある。

ただし、用途地域ごと及び緑地整備水準に応じた分布状況や規模については、さらに詳細に把握する必要がある。

開発途上地

上述の平坦地山林とは逆に、最も土地利用促進に努める必要がある土地と考えられる。その他空地の中で最も割合が多いと考えられるが、特に宅地供給の観点でみると、開発途上地のすべてが住宅地とはならないことを再認識する必要がある。参考までに、県内で最大規模の開発を行っている港北ニュータウンにおける土地利用内訳を示すと、開発区域約1,317haのうち、道路、公園・緑地、河川等の公共施設用地及び教育、商業等

の施設用地を除くネットの住宅地は約 767haであり、区域全体の約58%である。

未利用地分布及び地価がともに高い地域は、横浜市・川崎市の郊外部に集中している状況が把握されている。

この地域は、土地区画整理事業など公的な開発のほか、東京急行、小田急電鉄等の電鉄系をはじめ、特に住宅開発が盛んな地域である。これらの開発途上地において未利用地が多い理由として、まず公的な市街地開発事業の施行に際しては、財源的な問題のみならず大勢の地権者の同意を必要とするため、事業の取りまとめに長期間を要すること、また、同意取得のためには、事業完了後地権者の自由な土地利用をある程度認めざるを得ないこと、また、民間開発においては、段階的な市街地形成、コミュニティ形成等に応じて価格形成を誘導することが必要であり、短期間に大量の宅地放出はできない（民間宅地開発事業者ヒアリングによる）ことによると考えられる。

開発途上地は、いずれにせよ宅地化が図られる土地であり、公民問わずその供給促進が今後のテーマとなろう。本県においても、様々な供給促進策を講じているところであり、昭和63年度から検討中の「アドバイザー制度」等、その成果を期待するところである。

駐車場

青空駐車場が容易に土地利用転換可能であることは、言うまでもないが、その前になぜ駐車場が必要なのか、未利用地の活用を中心にその原因を考えると、まず第一には、都市施設としての駐車場そのものが不足している点である。都心の商業・業務地においては、駐車場付置義務が必ずしも設けられてなく（本県では横浜市、川崎市、横須賀市、相模原市、小田原市、厚木市の一部の区域のみ）、また仮に設けられていたとしても、付置義務水準が十分でない。第二に、個々の建築物の敷地スペースが狭小なため、駐車場用地は別な箇所に確保しなければならない状況にある点である。

駐車場の必要性は、このほかに様々な要因が挙げられるが、これらの必要性だけでは、駐車場は市街地の中での欠くべからざる施設であるため未利用地とはなり得なく、むしろ、なぜ平面的な利用から立体化、集約化が図れないかが土地利用上の課題となる。

青空駐車場を立体化するためには採算性が最も重んじられるところであるが、採算性を左右する要因としても、定時・定日の需要、周辺の交通体系、交通規制等様々な要件がからみ、駐車場の土地利用転換を図ることは極めて困難であり、大量の土地利用転換

対象地には、なり得ないと考えられる。

その他

そのほかに、未利用地の量としては少ないが、資材・機材等の置場、中古車・モデルハウス等の展示場等も、容易な土地利用転換可能地として考えられる。遊休工場とともに、所有実態の総合的な把握が必要である。

以上、未利用地の実態を見ると、市街化区域内において必ずしもすべての農地・未利用地が都市的な土地利用を目的とした利用転換が可能となるわけではない。

農地のうち、まとまりある集団農地の形態で、しかも営農継続意欲の高い農地は市街地内の環境保全の面からも逆線引きの対象とすべきであろうし、未利用地の中で駐車場、資・機材置場等も、現況の利用形態が必ずしも不適當なものばかりでなく、土地利用転換は極めて困難と考えられる。さらに、土地利用転換が可能であっても、農地の一部や平坦地山林は住宅供給の対象ではなく、都市内緑地・オープンスペースの確保のための対象地とすべきであろう。

第4章 都市環境と土地問題

第1節 都市における環境問題

1 「環境」概念の発展

経済協力開発機構（OECD）は、日本の環境問題について二度の警告を発した。最初は、高度経済成長の必然的にして、かつ、裏面的現象として表出した各種の産業公害に対する対策が一段落した昭和53年に、「環境悪化は汚染の面では深刻であった。しかし、汚染は環境悪化の一つの側面にすぎない。快適さに関しては状況はもっと深刻であり、現在も深刻であるといえよう。」（「日本の経験」）と指摘した。

そして昭和60年には、その快適さを保障する基盤となる都市公園、道路、下水道等のインフラストラクチャー（都市基盤施設）の整備の決定的な立ち遅れを指摘した後に、次のように警告した。「アメニティという言葉は、いろいろな文脈で用いられるが、いわば、ある地域の環境の快適さ・調和・一貫性といった状況を示しているのである。他ならぬそうした点が、日本の大都市圏の多くで欠けている。」（「都市への警告」）。

この二つの警告は、我が国の環境行政に強い衝撃を与えた。もちろん警告の背景には、昭和47年の国連人間環境会議後の各国での環境行政の進展の影響（53年の指摘）や、日本の貿易収支の黒字べらし、経済大国批判という国際経済環境の影響（60年の警告）は否めない。しかし、我が国の環境行政は、多数の健康被害者を出すほどに深刻になった公害状況や、乱開発等による都市における緑・自然環境の破壊といった否定的現象への対策に終始しており、都市の基礎的骨格＝快適な居住環境を保障する基本的な事項については、その取り組みにおいても、あるいはそのもととなる発想においても、非常に弱いものがあつたことを自覚させるものであつた。

環境問題に対する取り組みは、その個々の否定的現象に対する対症療法としてだけではなく、その未然防止対策を含め、快適な都市環境の創造という環境の総体における総合的、計画的対策として展開される必要がある。つまり、規制や保全から創造までを含むものとなっているのである。

したがって、いわゆる都市アメニティとは、都市景観や個々の親水施設の整備などの快適性として、狭義にとらえるものではなく、生活・居住環境全体の住みやすさ、心地よさを意味する概念として、今後の環境行政の中核に位置づけて理解されるべきもので

あろう。

このような都市環境に対する概念の発展とそれに基づく対策の総合化、一貫性こそ、我が国の環境行政に今最も必要とされているものである。

2 環境問題の三つの要素と二つの対策分野

(1) 三つの要素

環境問題は、主体である人間にとって、人間を取り巻く諸条件との関係の総和の中で、そのあり方(一定のバランス)が、人間存在に直接、間接に悪影響を与えるほどに変化したときに発現するものといえる。

それは、フロンガスによるオゾン層の破壊、砂漠化の進行という地球規模のものから、自動車排ガスなどによる大気汚染、食品公害、さらには劣悪な密集住居形態などの個々の現象のような、人間存在にとってのマイナス要因だけにとどまるものではなく、より快適な居住環境の実現を阻む諸要因をも含むものである。すなわち、都市基盤施設整備の立ち遅れや不十分な土地利用体系などをも対象とするのである。

こうした環境問題は、次の三つの要素に分類できる。

第1には、人間存在の安全性・健康性に係わる基礎的な要素　　大気・水・土壌・緑・食品・衛生状態・住居形態・防災施設の状態などの人間の生存次元に係わるもの。この点で、今日の都市環境が大きな課題を抱えていることは、周知のとおりである。

第2には、人間生活のあり方・利便性を直接、間接に左右する社会的な要素　　道路・公園・下水道・学校・病院・福祉施設等の公共施設の整備状況、交通体系・商業施設・オープンスペースなどの社会的施設の配置・整備状況、さらには住民組織・地域共同体・人間の社会的関係など人間の生活次元に係わるもの。この点についても、今日の都市の状態は深刻である。都市基盤施設整備などの物理的側面だけでなく、地域共同体など人間生活の社会的関係についても多くの課題を抱えている。とりわけ、戦後の高度経済成長による都市への人口と生産の集中のなかで、生活基盤施設整備の立ち遅れとともに核家族化の進行、従来の地域共同体の衰退など、都市における人間生活の社会的関係は大きく変貌した。我が国は、21世紀の高齢化社会をこういう状況のなかで迎えるわけであり、それだけに都市基盤施設の整備とともに、都市における新しいコミュニティの再生、市民自治の創造の課題は大きいと言わざるを得ない。

第3には、この人間の社会的関係とも密接に関連するものであるが、人間生活の文化

的要素 余暇時間の活用など生活のゆとり、文化・芸術活動の自由、歴史的・文化的遺産の保全・活用など、人間生活の豊かさ・快適次元に係わるもの。

この点については、従来貴重な自然や文化的遺産の保存、絶滅に瀕している稀少な動植物の保護などが問題とされたことはあったが、そのような個々の問題としてだけでなく、全体として人間生活の豊かさを創造するものとして、より積極的に位置づけられ展開されてはいなかったといえよう。

これらの三つの要素は、個々に分かれて存在するものではなく、一つの事象のそれぞれの側面として、その連関の中で認識されなければならないものである。

(2) 二つの対策分野

環境対策は、環境問題の三つの要素のそれぞれにおいて、的確に対処、展開されなければならないが、その対策分野としては次の二つに分けられる。

まず第1には、ハード面での対策。つまり、都市基盤施設や公共サービス施設の整備あるいは設置などという物理的側面での対策である。これは、三つの要素のそれぞれと関連している。防災施設、都市基盤施設、教育・福祉・文化施設等の整備などといった面で、我が国の都市が、とりわけ人口の集中の著しい大都市において立ち遅れている現実を直視する必要がある。

これらの施設整備等のすべてにおいて基盤となるものが、言うまでもなく土地である。それなくしては、いかなる施設も存在しえない。都市の中で、市民が共同で使用できるその量的割合が、生活環境の豊かさをはかる第1のバロメーターともなろう。

土地は、人間にとって、生産と生活の場であり、生存の基盤である。これまで都市整備の基本的方向において、「生産の場としての整備」、つまり産業基盤施設としての整備が優先し、「生活の場としての整備」が後回しになってきたという事実を踏まえるならば、今後この両者の「調和のあり方」は、量的側面にとどまらず、その質的内容においても検討されなければならないのが今日的な課題である。

第2には、ソフト面での対策。つまり、都市という限られた地域に多くの人々が住むためのルールづくり コミュニティなど近隣関係のあり方や社会生活のルールなど市民生活に係わるもの、市民共同の施設の利用制度、大気・水・食品等の安全確保システム、快適環境のための土地利用体系づくりなど といった、都市における人間生活の社会的な側面での対策である。

これらの点においても、我が国の都市が多くの課題をもっていることは周知のとおりである。しかし近年、「まちづくり」と称して様々な取り組みが、市民レベルでも、行政レベルでも行われてきているのは、今後の展開にとって一つの方向を切り開くものとなる。

対策の実施主体についても明確にしておく必要がある。つまり、施設整備などのハード面、利用制度等のソフト面の両面において、それぞれ行政が主体となって整備しなければならないもの、市民が主体となってやれるもの、両者の協力を抜きには実現できないもの等を、具体的に明らかにして総合的な対策が立てられなければならない。

このことは、自治体の構成員としてのそれぞれの責務からして当然であり、それが、「自治」の内容を豊かにするものである。

3 環境問題の根本としての土地問題

都市環境の豊かさをハード面で支える都市基盤施設や社会・文化・福祉施設等は、すべてその基盤としての土地がなければならない。このような施設の配置を含めて、都市全体の土地利用体系がどのようなものであるかが、都市環境の質を決定する。

土地に関する法制度や国民意識及び土地をめぐる経済諸関係は、社会主義国と資本主義国では全く違う内容となっているし、同じ資本主義国でも西欧諸国と我が国では異なっている。とりわけ、土地利用体系に関する都市計画及び土地所有のあり方については、資本主義国の中でも、我が国は全く独自のものとなっている。

諸外国の法制度の紹介については第6章に譲るとして、ここでは環境問題の根本条件としての我が国における土地問題にその定義を与えておこう。

土地問題とは、「利用されるべき土地が私的に独占され、経済法則からも社会＝公共の思想からもはなれて適正な利用に供されないことから生じる社会生活上のさまざまな無秩序と不公正の諸現象の総体」¹⁾といえよう。

土地の私的所有とその所有権絶対の法制度をもつ我が国の土地制度が、都市環境の向上にとっての大きな問題であり、今回の地価高騰のように「社会生活上の様々な無秩序と不公正」を産み出す根源であることは論をまたないが、いまや「経済法則」とも相矛盾して「土地の所有から利用へ」という転換を企業（資本）の側からも要求せざるをえない段階にきている。都留重人氏は、次のように指摘している。

「……資本家的活動のための土地所有の場合であっても、本来必要なのは利用権であ

って所有そのものではない。人間労働でも、「資本」にとっては、奴隷の形で所有するよりも労働力商品の形で購入できたほうが便利であるように、生産手段としての土地は、コスト要因として安ければ安いほどよい。所有権の保障よりも利用権の保障があったほうが、かえってわずらわしさはないはずである。(中略)

もっとも昨今は、大企業責任者のなかにも、(所有権中心という)考え方に対する反省が生まれている。一例は住友信託銀行社長の桜井修氏であって、氏は、日本記者クラブの「土地を考える」という研究会で「完全所有権的な発想の転換を」と題する講演をし、「土地は、完全所有ではなくて、ある利用を伴った所有である、というふうにコンセプトを変える必要がある」という点を力説した。」²⁾

このように土地問題については、経済法則からいっても、その公共的・社会的な性格からいっても、是正をしなければならない段階にきているのである。

「このような土地問題は本来、社会問題の一つであるが、それが他の様々な社会問題の複合的な投影にとどまらず、それ自体として独自に解決が図られるべき一個の中核的な社会問題(他の社会問題に還元することが困難となるような臨界点を越えた土地問題)としてあらわれるところに今日の特徴がみられる。このような私的土地所有の弊害は、資本主義経済の視点からみてすでに是正され、克服されるべきものであって資本主義国の土地政策がその是正・克服を重要な課題とすることはむしろ当然であり、それは特に新しい事柄でもない。

現代的な特徴は、独自の社会問題と化した土地問題に対処するには新たに整合的・長期的かつ構造的な土地政策を総合的な経済政策の一環として策定し、それを優先的に実施する以外になく、そのためには行政介入の手法を整備し、行政機関の再編成を推進することもまた必要となること、などに見出される。」³⁾

この指摘は、今日の土地問題について、国と自治体が果たさなければならない課題を明らかにしており、非常に興味深い。と同時に、今日の土地問題が、他の社会問題に還元することが困難となるような「臨界点」を越えており、独自に解決が図られるべき社会問題となっているという認識も非常に大切である。この指摘は、昭和58年のものであり、今回の地価高騰の前であったことを考えあわせると、今日の土地問題の緊急性・重要性がより明瞭となる。

第2節 地価高騰の都市環境に及ぼす影響

今回の地価高騰が及ぼした全体的影響については第1章で述べたので、ここでは環境の面に着目して地価高騰と都市環境の関係についてまとめてみよう。

1 都市基盤施設整備の遅れ（用地確保難）

前年比2～3倍増という異常な地価の高騰によって、土地を対象とする公共事業は大打撃を受けた。道路建設、公園整備、下水道整備などの都市基盤施設にとどまらず、学校、保育園、図書館等の公共施設の用地買収が、軒並み大きな壁にぶち当たった。当初予算が執行できず不用額として処理されたり、繰り越さざるを得ない事態に直面している。

それは、東京都心の環状2号線の未整備部分1,350m（虎の門 新橋間）の整備事業費が、都の計算では4,300億円で、その99.7%が用地費という事情に端的に示された。

また、借地公園の返還請求 宅地化、緑地協定等の解除 宅地開発という事態が、地価高騰と比例して増えている。これまで貧弱な都市の環境施設を補完していたこれらの「善意の」環境施設は、その権利形態の不安定性ゆえに、まず最初に影響を受けた。

もちろん、地価高騰によって保有税や取得税も上昇し、自治体の税収も増える。しかしそれは、いわば10増えた財源で100増えた地価に挑戦しようというものに等しく、相対的には用地買収がより困難になったことを意味している。また、地価高騰は、用地の公的取得に係わる税控除の諸規定をも陳腐なものにした。3,000万円の控除を受けなくても、十分な利益の確保があるとき、「公共のため」という、これまで土地所有者の中にあつた社会的貢献への意識は、「紙きれ」のような薄っぺらなものにさせられた。

地価高騰は、個別的にみれば土地の所有者に多くの利益をもたらした。それが直接取引によって実現されようとも、又は「含み資産」として活用されようと、その形態にかかわらず、経済的な利益は、土地非所有者の「住宅（土地）取得絶望感」と明らかな対照をなし、両者の格差をますます明確にした。

しかし、その土地所有者でさえ、全体としてみれば「貧しく」なったことに気がつかねばならない。都区部で地価が毎年1%上がるだけで道路整備の完了は57年遅れとなり、4%上昇だと108年遅れとなるという国土庁報告（昭和62年3月）を見るまでもなく、

都市基盤施設等の整備は確実に遅れ、それだけ都市環境の豊かさ = 快適環境の創造がますます遠のくわけであり、都市生活者としては依然として貧しい状態に甘んじなければならぬ。いわば将来の環境の豊かさを、また、全体として享受されるべき快適さを、「個別」に先取りし、蚕食しているという貧しい構造であり、これは、この間にますます広がったといえよう。

2 都市農地に対する宅地化圧力の増大

市街化区域内の農地のあり方については、新都市計画法による線引きによって市街化すべき区域内に農地が混入したときに端を発し、その宅地並み課税制度の導入によって政治・社会問題と化し、農業団体等の強い抵抗のもとで幾つかの妥協的制度ができ、今日に至っているのであるが、その制度のあり方をも含めて、今回の地価高騰は、市街化区域内における農地のあり方についての論議を白熱化させた。

その代表的な意見を簡単にまとめておこう。

< 宅地化推進の主張 >

生産と人口の東京集中によって宅地化の需要は激増しており、それに供給が追いついていないから地価の高騰が起きる。その原因者は、本来市街化すべき区域内で宅地供給を阻む農家だ。農地の宅地化を急ぐべきだ。

同じ土地であがる農業収入よりも、農業外収入の方がはるかに収益性があるのに、宅地転用をしないのは、経済合理性からおかしいし、それを税制面から優遇するのは、理解に苦しむ。

都市農業の生産高は、全国の1%程度にすぎず、発達した交通体系のもとでは、「新鮮な野菜を食卓に」という関係団体の主張には説得力がない。

「農地は貴重なオープンスペースであり、都市環境を守る上で絶対必要だ」という主張には、ごまかしがある。というのは、もしそうであれば永久的に守らなければ意味がないし、都市計画としてもそのように位置づけされるべきであるのに、いつでも有利な時に転売できるメリットを一方では確保しながら、市街化を阻むのは矛盾している。事実、相続等で売却する際には、「環境の論理」を忘れて、より高値で宅地転用しているのではないか。

地価高騰で、農地の資産価値も上昇し所有者は確実に経済的利益を手中にした。しかし固定資産税は、その上昇に比べるとはるかに小さい。その経済価値に見合う使

用方法への誘導を含め、保有税も強化すべきだ。

以上のことから、市街化区域内の農地については、それを保護する長期営農継続農地制度を直ちに廃止し、宅地並み課税のもとで宅地化の推進に努めるべきだ。とりわけ、偽装農地の存在のように、営農意旨もないのに、この制度によって固定資産税の優遇を受けるのを許しているのは、直ちに改めるべきだ。

< 農地保全の主張 >

農地は貴重なオープンスペースであり、都市環境を守る上で絶対必要だ。

都市における防災的施設の配置・整備が行われていない現状で、農地は貴重な防災空地となっている。したがって、その配慮もせず一方的な宅地化は危険である。

都市農業は、野菜、花卉、果実等を新鮮なままに安定して供給できる。

農地は鉄とコンクリートという人工的環境の中で数少ない自然的要素であり、都市生活者にとっての自然体験の場ともなり、精神的安定を守る役割をもつ。

職業としての農業の選択権利・生存権を何人も奪えないわけであり、経済性の論理だけで強要されることには疑問がある。

すでに市街化区域内の農地の総量は、将来の良好な都市環境の前提となる緑地の目標水準値（区域の30%）を下回っており、宅地化してから再度緑地化する困難性を考慮した場合、タネ地として保全すべきだ。

宅地供給の矛先を農地ばかりに求めることは、二重の意味でまちがいだ。一つは将来の都市環境を配慮しない目先の論理という点、次に企業等のもつ遊休地・未利用地を免罪しているという点。これらの遊休地・未利用地は、値上がりを待つ資産として遊休地化したり、あるいは駐車場等の低度利用しかされていないもので、その規模も都内では、市街化区域内の農地に匹敵する。まず、それから手をつけるべきだ。

等々の意見が、地価高騰の原因追求という側面と、高騰の結果限りある土地の有効利用という側面の両方から出されている。その限りにおいては、土地の公共性・社会性についての認識を深め、今日の農地制度のもつ不十分さについて考える絶好の機会となっている。しかし、この間そのような論議を伴いながら、市街化区域内の農地は確実に減少した。

3 都市内の緑地等の減少

農地とともに見逃せないのが、都市内における緑地・原野等の減少である。

市街化区域内に散在する緑地（山林等）は、川崎・横浜地区では、平地林としてはほぼ開発されつくし、残存しているのは傾斜地の山林等＝斜面緑地のみである。近年の土木技術の進展により、従来まで敬遠されていた斜面の開発も可能となり、平地より斜面緑地の開発が多くなっているのが最近の特徴である。

それは、平地に比して地価が安いこと、つまり販売価格の点でより「大衆的」であること、土地所有者側も、緑地は農地と異なり、固定資産税、相続税等の恩典措置を受けないので、相続発生の際最初に処分される可能性があり、この点でも、開発業者の思惑と合致するからである。

こうして、都市の中の最後に残された緑のトリデも、確実に減少しつづけている。

市街化調整区域についても、昭和63年4月からの5ha以上の開発許可導入、さらには63年8月からは、優良宅地法の施行など、緑地や農地等から開発されようとしている。市街化の進行を阻み、均衡ある都市環境の保持のための調整区域が、線引きの見直しもされないまま、なし崩し的に変質してきており、都市環境の上からは憂慮すべき事態となっている。

4 都市でのコミュニティの破壊

今回の地価高騰は、「地上げ屋」という言葉を一躍有名にした。前回の日本列島改造論に代表された地価高騰のときの「悪徳不動産屋」という言葉以上に、この「地上げ屋」は活躍した。借家人の強制立ち退き、いやがらせ、おどしなどにとどまらずブルドーザーによる取り壊しから果ては放火にいたるまで、ありとあらゆる形態をとって、都心の住宅地まで地上げが行われた。

国際化・情報化という東京集中によって、都心三区では特にそれが顕著に現れ、これが今回の地価高騰の発端となったが、住宅地から事務用地へという転換が進行した。

「民活」を柱とする時の政府は、事務所床需要の過大予測を行い投機に火をつけるとともに、「買換え」制度によって立ち退きがスムーズにいくよう背後から援助した。それは、政府と財界（その尖兵としての不動産業界を含む）による、国際化・情報化のためのエンクロージャー（土地囲い込み運動）であったともいえよう。

その結果、住民の減少で小学校が「過疎」になり、伝統的地場産業が崩壊するなど様

々な現象となってあらわれた。東京都神田地区の事例を、都留重人氏は、次のように紹介している。

「コミュニティの崩壊を招きつつある。

典型的なのは、地上げ攻勢に脅かされ続けてきた東京神田の「一神町町会」地区である。5年前には360世帯が居住ないし営業していたが、現在、地価高騰のなかで世帯数は90に減ったという。古本屋さんや一杯飲屋、小商店が軒を並べる「文化と義理、人情の街」に今、空き地と工事現場が目立つ。住民のアンケートでは、「町の変容」として、みんなが書いているのは、住民の減少 商売不振、町の機能低下 住みにくい、町の活気やうるおいがない、町が死んでいく等々のマイナス面であった。」⁴⁾

これは、前二回の地価高騰にはなかった、今回の特徴といえよう。

5 遠距離通勤の強制

地価高騰は、勤労者の既成市街地内での住宅取得の夢を打ち砕いただけではなく、その通勤形態にも影響を与えている。

年収の5～6倍という住宅取得可能な地域は、限界立地と言われた通勤時間1時間30分圏を遠く通りすぎてしまった。そして国際化・情報化によって業務ビルなどの林立する「住」のない都心地区と取得可能な居住地はますます離れ、その間をつなぐ交通機関のラッシュ地獄化はさらにひどくなるであろう。地価高騰は、確実にその時間帯と区域帯を市場原理のもとで自由に拡大したといえよう。一方では、この交通機関の整備自体も、これまた、地価高騰の影響で暗礁に乗り上げるといふ事態に直面している。

そこに、都心にワンルームマンションやカプセルホテルが増加する客観的条件がある。それは、通勤者にとっては、肉体的自己防衛であると同時に「単身赴任」、「家族分散」の形態でもある。それは、地域共同体との係わりの否定と、父親不在による家庭的不安定等の様々な問題を含んでいる。それが、いかに「新しい都市型生活スタイル」、「マルチハビテーション」などともてはやされようとも、その実態は新しい型の「貧困」を内包しているのを否定できまい。このように今回の地価高騰は、「持ち家主義」という住宅政策の破綻をも意味していよう。

6 既成市街地での再開発圧力の増加

地価高騰は、既成市街地における再開発圧力を増加させた。所有者等の権利調整さえできれば、地価の高騰した分だけ土地面積が減少しても“等価”となり、加えて建物の高層化によって、上昇した分を“延床”として確保することによって、個別的にも採算が取れるほか、全体としても新たな価値を付け加えることにより、再開発事業は十分成り立つ経済的基礎をもっている。

それを可能としているのは、原則として建築自由の都市計画・建築法規制度である。すなわち、住宅地にも事務所ビルが建築可能な用途地域制や、特定街区、総合設計等のボーナス制度、さらには、土地と建物を別個の不動産としてとらえ、別々に流通する市場を可能にしている登記制度と“処分自由”を保証する絶対的所有権の制度などである。渡辺洋三氏は、品川区御殿山の第1種住居専用地域内に数10mのビル2棟が建つ事例を、自らの経験を通して紹介している。⁵⁾

このような法制度のもとで、既成市街地の再開発事業が現実のものとなるか否かを決する基本的課題は、おおむね次のとおりであると考えられる。

権利関係の調整がつくこと 所有者の経済的条件がそれぞれ異なり、その調整とりわけ小土地所有者のそれが困難であるほか、借地・借家権など所有権以外の権利者の存在と多さが事態をより困難なものとしている。

新しい空間に対する需要があること 再開発した新しい空間が、新たな需要に支えられるだけの社会・経済上の条件がなければならない。とりわけ、事務所需要等による既存の住宅地からの転換など、新たな経済価値を産む可能性の高い所で進行する傾向をもつ。

強いリーダーシップに支えられていること 権利の調整や開発後の青写真の提示、新しい需要の喚起などの総合的な能力が必要である。

したがって、この再開発事業については、基本的に二つの異なる方向がある。

一つは、良好な居住環境の創造のための住民合意で行う方向での再開発事業であり、あと一つは、企業などが中心となって行う経済効率を主軸とした再開発事業である。後者においては、「地上げ屋」による立ち退きの強制、借地・借家人の権利の制限などの生存権を脅かす事例を見てきたし、それは、自治体などが自らの将来展望に立って、住民合意のもとで行う「まちづくり」としての前者とは明らかに違っている。

しかし、今回の地価高騰は、後者の活発な動きをつくりだし、前者の取り組みとその

条件をより厳しくした。

7 敷地細分化による居住環境の悪化

地価高騰のもたらす直接的な影響として、敷地細分化による居住環境の悪化の側面も無視できない。例えば、100坪の宅地が30坪程度の住宅3棟として細分化されて売りに出される事例をよく見かける。ひどい場合には、4～5棟に化けるときもある。これらは、道路、日影等との関係がクリアされれば、建築基準法上、合法的に行われるわけであり、対抗手段としては「建築協定」(建築基準法第69条)ぐらいしかなく、協定地区は極めて少ない現状を考え合わせれば、細分化を阻止することは無力に近いと言わざるを得ない。

敷地細分化は、地主にとっては、売買契約の可能性の早さ・高さの点からも、また実現される利益の大きさからも効率的である。買主の側からも、取得可能性から歓迎される。

このようにして、住宅は密集化し、近隣騒音や許容量を超えた排水路騒動等のトラブルが増え、居住環境は悪化していく。

地価高騰は、この傾向をますます激しくし、一戸当たりの敷地面積をますます小さくする要因となった。

以上のように、地価高騰は、都市環境に様々な影響を与えた。これは、現実の問題であると同時に、将来にわたって重大な影響を与えずにはいられない危険な要因となっている。この節の最後に、注目すべき指摘を挙げておこう。

今回の地価高騰に対する政府と中曽根前首相の功罪についての朝日新聞の社説であり、それは、次のように書いている。

「戦後の総決算をいうのなら、土地問題は最優先の標的とすべき課題だが、“土地”から政治資金をかせいでいる政治家が多いせいもあってか、土地政策にはまったく力がこもらない。総決算どころか、国有地の強引な払い下げや、容積率など各種土地利用規制の緩和によって、地価の上昇をおおっているのが中曽根内閣の土地政策だ。田中内閣の列島改造と並ぶ悪政として、都市政策史上に長く残ることになる。」
(昭和62年1月23日付)

第3節 経済の論理と環境の論理の対立と「調和」

1 経済の論理と環境の論理

土地問題の解決に当たっては、その基本的スタンスを経済の論理におくのか、それとも環境の論理におくのかでは、大きく内容が変わってくる。この二つの違いは、今回の地価高騰の中でますます明らかになってきた。

ここでいう経済の論理とは、経済効率だけを第一に優先させる考え方で、いかに最小の投資で早く、最大の効果を上げるかという視点から物事の価値判断をする思考方法をさす。それは、能率（生産性）を上げ最大の利潤を追求するには最も有効な方法で、資本の論理とも呼ばれ、企業行動の原理でもある。また、投資から効果まで自己完結する過程が比較的短いため、短期的な予測や個別的な判断としての性格が強い。

一方、環境の論理とは、そこに住む人々の生活を第一に優先させる考え方で、健康で文化的な生活をする権利を実質的に保障し、人間の社会的諸関係を豊かにすることが必要だとする思考方法をさす。それは、社会的弱者を含めてすべての人々が基本的人権を保障され、豊かな環境の中で生きることを目的とする人間性の論理であり、生活者の論理とも呼ばれる。また、経済効率だけを第一としない点や、それだけでは判断すべきでない分野の存在を認める。人間を取り巻く環境は、総合的なものであり、かつ連続していることから、長期的・総合的な判断思考としての性格をもつ。

この二つの論理は、土地問題に限らず、真っ向から対立する側面を数多くもっている。第一義とするものがトレードオフの関係にあるものについては、これらは並び立たないが、現実にはどちらかが補完する関係として「調和」しており、都市環境の点では特にこれが顕著に現れる。ここでの問題は、「補完」のあり方、つまり「調和」の内容である。

都市の環境は、人間活動の面からは、生産環境、居住環境及び利便環境の三つに分けることができる。

生産環境とは、工場地帯、専用埠頭、工業用水など生産に直接影響する環境であり、この面での整備は、これらの施設を資本が所有していることもあり経済の論理で進められてきた。そのことが、経済効率上一番有効であったし、産業基盤施設の整備などを中心として、都市全体が経済の論理を主体に形成されるという時代もあった。大気汚染、水質汚濁等の産業公害の現出は、この経済の論理の当然の結果であった。それは、生産

(労働)環境のみならず、居住環境まで汚染した。その極めて尊い代償のもとで、生産環境には環境の論理が必要であること、つまり全体としての環境の許容量のなかで、その経済効率は追求されなければならない、という制約を持っていることが明らかとなった。

居住環境とは、文字どおり人間が居住する生活環境全体であり、環境対策のハード面に限らず、ソフト面であるコミュニティなど社会的環境まで含むが、それは環境の論理に立って行われなければならない分野であり、経済の論理と相入れないところが多い(もちろん、環境の論理は経済効率を全く無視するというものではない。第一義としないだけである。)

利便環境とは、交通施設やエネルギー施設など生活と生産の両方に用いられ、その活動にエネルギーを与えたり円滑化するものである。これらの施設整備に当たっていつも論議されるのが、生活優先でいくか、生産優先でいくかという点である。現実にはその力関係で決するが、生産をにぎる資本の側が強い場合が多く、利便環境がより生産環境と一体化する傾向にあることは否めない。

以上の点は、都市環境の三つの側面におけるそれぞれの関係であるが、我が国における高度経済成長期の都市の発展は、主に経済の論理で行われたことは周知の事実である。

田村明氏は、その状況について次のように言っている。

「高度経済成長は、政策の結果というよりも、個々の経済活動を流れのままに放任するということであり、放任の結果は、激しい都市化、しかも、質の悪い都市化により都市の時代に入った。成長のスピードと量だけが優先され、コントロールする政策がないことが政策だとさえいえる状況であった。」⁶⁾

しかし、現在はすでに都市人口が全人口の約8割近くとなり、今後ますます増えていく都市の時代を迎えている。都市は、もはや生産や享楽の場所ではなく、居住の場所となり、そこには圧倒的な人々が都市に定住する時代となったのである。これは、高度経済成長が作り出したことであり、それ以前とは全く異なっている事態である。したがって、都市を生活の場として設計する必要がある、そのことは、そこに住む人々にとって現在のみならず将来にまでわたっての課題であり、それだけに長期的・総合的な環境対策が必要となっていること、つまり環境の論理の必要性を意味している。

2 二つの論理の対立と「調和」

今回の地価高騰は、都市環境におけるこの二つの論理の対立を様々なところで表出させた。市街化区域内の農地に対する二つの考え方の違いについては、先に触れたが、まさにこの対立を反映している。宅地化推進論の主な特徴は、次のように言うことができる。

経済性（地価に見合う土地利用）重視の、経済の論理であること。

1 側面（経済性）しか見ない個別的視点であること = 都市環境の総体を見ていないこと。

弱者切り捨て、生存権の無視につながる危険性を内包していること、等
また、農地存続論についても、次のように言うことができよう。

都市環境総体の中での農地の位置づけが不十分であること = 都市内の自然的要素の必要性及び土地利用計画上の明確な位置づけの要求の不徹底など。

土地（農地）の公共的性格を主張できない弱さが、農業自体の基盤の弱さにあること = 後継者問題、営農意欲をなくす宅地化の誘惑、相続税など。

農地の環境上の役割（公共性）とその宅地転用・売買による利益が私的に取得されることの矛盾について十分説明がなされていないことなど。

以上のことを一言でいうと、環境の論理になりきっていないこと。

一方、都市農業をめぐるこのような対立を含みながらも、現実には着実に宅地転用が進んでおり、地価高騰はそのスピードを早めこそすれ、減速するものではなかった。また農地の所有者は、農業が続けられないという点では一面の被害者であっても、高地価の実現者としては、経済の論理の恩恵を受け取る側面をあわせもっており、事態は複雑である。

二つの論理の対立は、現実にはこのように「調和」しており、この「調和」の形態を通して、着実に経済の論理が進行しているのである。

市街化区域内の農地の問題で最低限言えることは、現状のような「調和」の状態のままで推移することが、都市環境にとっても農家自身にとっても一番不幸なことであり、一刻も早く真の調和の形態　つまり、都市環境の全体像を明らかにした長期的・総合的な計画の中に位置づけ、自治体の土地政策として継続されるもの　をつくりだすことが求められている。

このことは、都市再開発や用途規制の緩和、都市基盤施設整備のための手法の開発や

財源の確保についても同様のことがいえよう。

3 市場原理と公共性の対立

この二つの論理の対立はまた、土地に対する市場原理と公共性の対立としても現れる。健全な経済活動は、この市場原理に基づいた方が自然であり、また民間活力も発揮されやすい。それ自体は経済的繁栄の源泉であり、否定されることではない。しかし、土地は有限の、再生産のきかない特殊な財であり、そのすべてが市場原理で席捲されると、もともと経済効率という考え方の枠外にある各種の環境施設などは、都市の中でその立地する余地を失ってしまう。そうなれば、都市の安全性、健康性、快適性などとともに、都市の落ち着き、ゆとり、美しさという情緒的側面まで失われ、総じて都市の居住性がなくなり、人の住めない街となる。そのことは、翻って人々の生産性を低下させ、市場原理にとっても影響を受けるというように悪循環するものである。

したがって、自由主義経済のもとでも、都市には、商品化される土地の分野と逆に商品化されるべできない環境要素としての土地の分野の双方が必要であり、その割合は、国により時代により異なっているが、概して資本主義国では「自由経済」という原則から、後者は最低必要限にとどめられる傾向をもつ。しかし、それでも西欧諸国と我が国の間には、同じ経済体制とは思えないほどの落差がある。

我が国の都市における環境要素の極端に低い状態の原因として考えられるものは、
経済の論理を主体とした、高度経済成長による急激な都市化の進行
環境の論理を支える主体（自治体を含む）の弱さ
低い権利意識と高い勤労意欲の国民性
等が挙げられよう。

このようななかで、我が国は高度経済成長し、その生産品で世界中を席捲し、「経済大国」となった。都市環境の貧しさ、人々の生活のゆとりのなさ、文化・精神面の貧困などという犠牲の上での「経済大国」化は、劣悪な労働条件を前提としてのダンピングによる貿易の拡大といった戦前の日本経済と案外同じ発想のレベルなのかもしれない。

いずれにしても、経済は「大国」化しても、都市環境は「発展途上」段階のままであり、このアンバランスの是正が今後の課題であり、その解決の中心問題が土地対策といえよう。

4 土地臨調答申にみる二つの論理の対立と問題点

(1) 土地臨調の審議

昭和62年8月に発足した土地臨調（大槻文平委員長）は、10月の中間報告（主な内容は、規制区域等公的規制の発動の必要性、国公有地払い下げの保留等）に続き、63年5月27日には、最終答申を行った。発足から最終答申までわずか10か月、この間に、東京圏の地価は狂乱のピークを越え、下げ基調～高値安定と局面をかえた。この地価の動向につれて、審議内容も次のように変わっている。

狂乱地価を安定させるためには、宅地供給の促進が必要だとする主張が主流を占めたが、あまりの狂乱ぶりに当面、規制区域、監視区域等の公的規制の発動という対症療法を中間報告として出さざるを得なかった段階

「氷枕」程度としか思っていなかった中間報告に基づく政府の緊急対策と自治体の監視区域の導入により、宅地の供給が全然増えないのに地価上昇がストップ、反転して下落し始めた段階

峠を越えた途端、宅地供給の促進論がまた復活し、大型プロジェクト開発推進、開発規制の緩和などが主流となった段階

このへんの事情は、言論界代表として参加した原孝文氏（読売新聞調査研究本部長）のレポートによく出ている。

「土地臨調の審議に加わっていて私が一番気になったのは、半年もたつたたたないかの、ついこの間までの「再びこうした地価の異常な高騰を招く恐れのあるような問題は、排除しなければならぬ」といった、最も根底にあった危機意識がかなりというか、薄れてしまっているように見受けられた委員たちの声が段々大きくなってきたことである。

地価はもう鎮静したばかりか、かなり値下がりしている。いつまでも時代おくれの規制にとらわれていては土地の供給は促進できない。地方公共団体などの公的主体に重点をおいた利用計画にこだわっていては仕事ははかどらない。都市開発は規制を緩和して「民間の優良プロジェクト」にまかせ、そのための公的支援措置を強化すべきだ という論法だ。最終答申がまとまるまでに各項目ごとに激しい論議が繰り広げられたが、具体的な項目になると、回を追って「民間の優良プロジェクト」が前面に浮かんで来て、逆に「公的」な面が随所で削除、後退する場面が目についた。」⁷⁾

(2) 土地臨調の構成メンバーと経済の論理

38回におよぶ審議は、地価高騰の原因究明、緊急対策、今後の土地対策などのすべての分野において、基本的考え方の異なる二つの論理の対決の場となり、最終答申はその結果の産物である。

もう一人の委員、労働界代表として出た本間義人氏（毎日新聞編集委員）は、次のようにレポートしている。

「土地臨調における基本的な対立は、土地問題を解決するのに経済の論理でいくか生活の論理のいずれかに立つか」であり、全体として「経済の論理の側の主張が土地臨調のコンセンサス」となった。

その理由は構成メンバーの選出にあるとして、「メンバーからわかるように二、三の専門家をのぞき圧倒的多数が土地問題はもちろん、住宅政策、都市政策に関して非専門家であったこと」に関係があり、それは政府の各種の審議会に共通していることを指摘している。

「それでは、一、二の専門家に会議が支配されたり、政府側の思惑通りの結論に辿りつきやすい。政府側はまさにそうした狙いから多数の政府寄りの非専門家を選出するのであろうが、そのような審議会の構成では国民、なかでも国民の多くを占める勤労者市民の期待に沿えるはずもない。」⁸⁾

(3) 最終答申の問題点

最終答申は、第1章「土地対策の基本的考え方」において、土地の公共性・社会性が土地対策の不可欠の前提として確立される必要を述べ、具体的には土地五原則とでもいうべき次のような基本的考え方が、国民的共通意識として確立されるべきとしている。

土地の所有には利用の責務が伴うこと。

土地の利用に当たっては公共の福祉が優先すること。

土地の利用は計画的に行われなければならないこと。

開発利益はその一部を社会に還元し、社会的公平を確保すべきこと。

土地の利用と受益に応じて社会的な負担は公平に負うべきものであること。

土地は公共性・社会性をもった財であるという基本的考え方を、政府関係の提言で初めて打ち出したこと、西欧社会ではすでに土地法として確立していることがやっと取り上げられたことなどで、各マスコミはこの最終答申に高い評価を与えた。

一方これは、今回の地価高騰に対する国民の怒りの反映でもある。原孝文氏（前出）は「狂乱地価に発した土地危機のすごさ、それを背景とした世論の盛り上がり」が、答申に土地の「公共財」としての位置づけを書き込ませたのであり、そのことは今後の土地政策上「革命的」である、とまで言っている。⁹⁾

しかし、内容をよく読むと問題点も多く、素直に評価できないものである。その詳細については第8章で触れるが、ここでは、その基本的問題点について触れておこう。答申の内容を二つの論理の対決と見た先の本間氏は、次のように指摘している。一方の当事者として、その指摘は興味深い。少し長いが引用しよう。

「中長期対策の具体策が、宅地の供給を促進することを主眼に、規制の緩和と強化を使い分けて行うことになったが、問題はその使い分けである。結論を先に述べれば、それは「憲法で保障されている土地所有権」について、法人には甘く、個人には厳しいものとなったのである。また地方自治体の権限を超えた対策を書き込むことになったその例を二、三列記してみたい。

第三章で「宅地対策等の推進」で述べられているのは宅地供給のために開発許可等各種の規制を緩和することであり、そのためのインセンティブを付与することである。これは法人に対する規制緩和である。ここでは自治体の権限である宅地開発指導要綱の是正につき、指導を徹底することもうたわれている。民間の都市再開発についても規制の緩和をはじめ様々な公的支援措置が講ぜられることが約束されている。

一方において、市街化区域内農地については、宅地化するものと保全するものとの区分を明確にして計画的な宅地化を促進するとして、個人の私権制限に大きく踏み込んでいる。他の章で触れている土地収用法の運用改善、借地借家法の見直しの促進なども個々人の私権を制限しようという方向である。

中間報告においては、法人の土地取得に対し規制を行うことを主眼としていたが、最終報告では、個人の土地所有と利用に対し厳しい私権制限を行うことになったのである。ここに最終報告がわざわざ「国民の理解と協力」を求めた理由がある。そして一方では自治体の権限を超えて法人の開発行為に対しては規制を緩和しようというのである。これはいってみれば、中央政府と法人のエゴイズムがむき出しになった内容と言っていいだろう。」¹⁰⁾

言葉の調子の過激さは、経済の論理を打破できなかった氏の感情の産物としても、指

摘する内容には、傾聴すべきところが多い。すなわち、

憲法で保障されている土地所有権の制限の内容については、「法人に甘く」、「個人」つまり小土地所有者、農民等には「厳しく」という区別を設けている。

宅地供給促進論、土地の公共性・都市環境の改善といった前文及び第1章の基本的考え方はどこへやら、民間の優良プロジェクトによる再開発事業の促進やそのための「地方自治体の宅地開発指導要綱の是正等の規制緩和と公的支援」が全体の基調となっている、という指摘は、自治体にとっても極めて重要である。

自治体の土地対策として限られた権限の中で発展させてきた宅地開発指導要綱等が、是正の対象とされ、より一層の東京集中に拍車をかける宅地供給を強要されることは、自治体としても、重大な事態に立ち至っていると言わざるを得ない問題である。

しかし、このような基本的な方向は、土地臨調で初めて出されたのではなく、そのもとには、四全総の考え方があるというのは周知の事実である。

四全総の計画目標は、東京の国際都市化・金融都市化を図ることであり、その中で、西暦2000年には、東京圏の人口は、現在より500万人も多い3,500万人というものである。したがって、そのための土地政策を考えることが土地臨調の究極の課題であったと解するのがより自然である。だからこそ、宅地供給促進論、都市再開発論が土地臨調の支配的潮流であったわけであり、土地は公共性・社会性をもつ財である、という画期的な装いのもとで、東京湾沿岸開発の大型プロジェクトの推進、民間の優良プロジェクトのための開発規制の緩和、とりわけ自治体の開発指導要綱の是正と事務の迅速化、都市再開発のための地下権・空中権の創設、市街化区域内農地の宅地化促進などの本音が、盛り込まれているのである。

経済の論理が貫徹しているのである。

第2章でもみたとおり、自治体の宅地開発指導要綱は、高度経済成長期における大都市周辺の異常な宅地開発の際に、「開発者は、最低限の環境しか整備せず、他の総合的環境としての学校、公園、道路整備、下水、下水処理場、水路や河川整備、消防その他さまざまな福祉施設など、大部分を当該自治体におしつけ、開発利益を一人占めしてきた。」¹¹⁾のであり、自治体は、極めて不十分な法体系のなかで、住民の福祉のために、その開発利益の社会的還元を「要綱」として定めざるを得なかったのである。

法体系の整備もせず、自治体の宅地開発指導要綱の見直しを強要することは、農地や小土地所有者の権利制限 宅地供給促進と併せ、自治体の負担を増大させ、総じ

て都市の環境を悪化させるものとなろう。

したがって、上記の土地五原則もこのような経済の論理のもとでは、次のようなものに変質する可能性がある。すなわち、

「利用の責務」とは、高地価に見合う高度利用の促進の「責務」であり、適合できない人達の追い出し＝更なる「地上げ」を生む可能性

「公共の福祉優先」とは、都市再開発のための借地借家法の改悪、指導要綱の緩和など個人の権利制限と環境の悪化につながる可能性

「土地利用の計画性」とは、再開発地区の指定（民間の優良プロジェクトによる再開発事業）、東京湾などの大型プロジェクト開発の推進に転用される可能性

「開発利益の社会還元」とは、全くのお題目化する可能性

「受益者負担」とは、固定資産税等の保有税の強化につながる可能性

この道の延長には、ますますの東京集中と、それを前提とする地価高騰の再燃が懸念される。

しかし、この五原則は、一面において、このような危険な可能性と不十分な側面（利用の「義務」が「責務」に、開発利益の還元が「一部」に限定されるなど）を色濃く持ってはいるが、自治体の土地政策を展開していく上でも「手がかり」を与えるものである。

土地の公共性・社会性を一層徹底させ、大土地所有の法人の社会的利用の義務づけ、開発利益の社会還元の新たなシステムの開発、開発指導における環境要素の拡大＝公共の福祉の優先、土地利用計画策定に係わる手続きの民主化、住民参加の促進等々、自治体の「チエ」と「チカラ」が試される場所である。

5 土地政策の基本的課題

すでにみたように、土地問題とは、本来公共的、社会的に利用されるべき土地が私的に独占され、経済法則からも社会＝公共の思想からも離れて、適正な利用に供されないことから生じる社会生活上の無秩序と不公正の諸現象の総体であり、今回の地価高騰は、その「無秩序」さにおいても、「不公正」さにおいても、土地問題が、もはや他の社会問題に還元することが困難となるような「臨界点」を超えており、独自に解決が図られるべき社会問題化していることを明らかにした。

したがって、今後の土地政策については、前述したように土地の公共性の側面からの

制約の強化が必要とされる。つまり、絶対的所有権を「公共の福祉」の立場からいかに制約していくのかが問われる訳であり、その意味では、憲法第29条第1項より、第2項及び第3項の規定の内容の具体化が必要となっているのである（なお、憲法第29条の内容については、第5章第2節で詳述する。）。

土地臨調の最終答申は、この点でも不十分である。つまり「土地対策の基本的考え方」として初めて、土地の公共性・社会性について触れた項は、第29条と同様、「所有権の義務と権利の段階的規定」のままである。

「2 土地の特性と公共性、社会性及び国民の共通認識の確立

(1) 土地の特性と公共性、社会性

ア 土地は、その所有権が憲法で保障され、その利用と処分も基本的には個人の自由な意思にゆだねられ、また、その取引は、市場において行われ、価格は需給を反映して形成される。しかしながら、土地は、他の財とは大きく異なる特性を有している。

イ 土地は、国民生活や社会経済活動の基盤として欠くことができない。しかも、量的に限りのある資源であり、その場所から動かすことができず、全く同一のものがないという極めて特殊な性格を有している。（以下略）

ウ このような土地の特性は、土地の保有や利用をすべて自由な市場メカニズムにゆだねたままでは、経済的、社会的に最適な結果を得ることを不可能にしている。土地は、特にその利用面で、他の財に比べ公共的、社会的制約を大きく受けざるを得ないものであり、公的な意思に基づく強制や公的主体による制限、介入、誘導等を欠くことができない。この意味で、土地は公共性、社会性をもった財である。」（下線は筆者）

一見もっともらしく、かつ、ウの内容など画期的にさえ見える。これは一面では、今回の地価高騰に対する国民の怒りの反映であり、国民世論の盛り上がりを示している。そこには今後の自治体の土地政策の展開にとって、活用できる基本的なものもあるが、自らの都合で解釈するのではなく、客観的に、かつ、注意深く見なければならない。

まず、アの項（下線部）では、最初に所有権の絶対性、自由性、市場媒介性が確認される。この点では絶対的所有権は微塵も揺らいでいない。このことを確認した上で、次に、土地の特性からの制約が出てくる構造となっており（アとイ、ウの関係）これでは、第29条の構造と全く同じである。今日問われているのは、野放図の絶対的所有権の

あり方そのものであり、所有権には義務が伴うといった権利と義務の同時規定の内容である。そのことが、不十分な憲法第29条の規定のもとで、戦後数回にわたって起こった土地投機や地価の高騰に対する有効な手段であり、反省として生かされねばならなかったのではあるまいか。

土地問題は、本来公共的、社会的に適正に利用されるべき土地が、私的に独占され、“資産価値”として「個人の自由」のもとに、運用されるところにその本質があり、したがって社会的利用の義務を離れた商品化や処分における「個人の自由」こそ、制約の対象とされなければならないものである。

しかし、これは、もちろん3,000万人ともいわれる土地所有者の土地について、国有化を主張しているのでも、本間義人氏が答申内容について指摘するように、「法人に甘く、個人に厳しくという使い分け」をして個人にのみ厳しくしよう、というものでも決してない。土地の公共性の内実が問われているのである。

このような観点から、今後の土地政策を考える場合、その基本的な課題は、土地所有権中心から土地利用権中心への転換を図ることである。それは、西欧諸国も基本的に成し遂げていることからみても明らかなように、現経済体制のもとでも決して不可能なことではない。そのためには、次のような基本的な考え方が確立されなければならない。土地臨調の答申との対比で示してみよう。

土地臨調の答申

(1) 土地が公共性、社会性をもった財であるという認識は、土地対策の不可欠の前提である。

(2) 土地対策の基本的考え方

土地の所有には利用の義務が伴うこと。

土地の利用に当たっては公共の福祉が優先すること。

土地の利用は計画的に行われなけ

望ましい土地対策の基本的考え方

(1) 土地が公共性、社会性をもった環境財であるという認識は、土地対策の不可欠の前提である。

(2) 土地対策の基本的考え方

土地の所有には利用の義務が伴うこと。

土地の利用に当たっては市民の生存権を中心とした公共の福祉が優先すること。

土地の利用計画は、総合的・長期的

ればならないこと。

開発利益はその一部を社会に還元し、社会的公平を確保すべきこと。

土地の利用と受益に応じて社会的な負担は公平に負うべきものであること。

に行われなければならないこと。

開発利益は社会に還元し、地域環境の向上に役立てること。

一定限度以上の土地利用については、その受益に応じて社会的な負担は公平に負い社会的公平を確保すべきこと。

土地の公共性・社会性の内容は、土地を「国民共有の環境財」と位置づけると一層明確になる。「環境財」という概念は、田村明氏の提唱するところであるが、それは、「人間居住環境に影響を及ぼす要素であるとともに、独立的存在が困難で、常に同じ環境財あるいは他の環境財と相互に影響を及ぼしあいながら存在する財」¹²⁾ であるが、今後の土地政策のキーワードとなるものである。なぜなら、

土地は独立的な存在ではありえず、その利用は他の土地利用と互いに影響しあうという相互依存性をもつこと。

人間にとって、土地は生存の基盤であり、居住環境の基礎であること。

都市という限りのある土地に多数の市民が居住すること、とりわけ、21世紀には国土のわずか4%の面積に全人口の約8割が居住することとなる都市の時代となり、都市環境のあり方が問われること、などの理由による。

このように、土地を「国民共有の環境財」と位置づけると、土地利用計画は必然的に都市の環境計画となる。

そして、この土地利用計画の基本的な考え方は、次のようなものとなる。

生存権・生活権の保障

市民自治・地方自治の原則の尊重

住民参加の原則と合意づくりのための制度の確立

計画アセスメントと情報公開の原則の確立

計画の総合性と長期性の保障原則 ¹³⁾

〔引用文献〕

- 1) 稲本洋之助「土地問題考察の視点」『法律時報59巻11号』所収
- 2) 都留重人「地価問題と取り組む」『世界(1988年4月号)』所収
- 3) 稲本洋之助「比較土地法の視点」『現代土地法の研究 下』(岩波書店)所収
- 4) 都留重人「地価問題と取り組む」『世界(1988年3月号)』所収
- 5) 13) 渡辺洋三『地価はなぜ暴騰するか』(岩波ブックレット)
- 6) 田村 明「未来の都市をめざして」『都市問題(1988年6月号)』所収
- 7) 9) 原 孝文「土地神話は崩せる」『THIS IS(1988年7月号)』所収
- 8) 本間義人「土地臨調の300日 下」『エコノミスト(1988年6月28日)』所収
- 10) 本間義人「土地臨調の300日 上」『エコノミスト(1988年6月21日)』所収
- 11) 12) 田村 明『都市を計画する』(岩波書店)

〔参考文献〕

- 稲本洋之助「土地問題考察の視点」『法律時報59巻11号』所収
- 都留重人「地価問題と取り組む」『世界(1988年3～5月号)』所収
- 田村 明「未来の都市をめざして」『都市問題(1988年6月号)』所収
- 田村 明「都市を計画する」(岩波書店)
- 渡辺洋三『地価はなぜ暴騰するか』(岩波ブックレット)
- 原 孝文「土地神話は崩せる」『THIS IS(1988年7月号)』所収
- 本間義人「土地臨調の300日 上」『エコノミスト(1988年6月21日)』所収
- 本間義人「土地臨調の300日 下」『エコノミスト(1988年6月28日)』所収
- 五十嵐敬喜「建築不自由の緩和は地価高騰を加速する」『住民と自治(1988年8月号)』所収

第5章 土地所有権の社会的制約

第1節 土地所有権の一般理論

1 序論

土地所有という社会制度、そして土地所有権に対する社会的制約の必要性を本章で論ずるに当たり、まず第1節においては次の理由により、以下の分析の基本的視点として、権利としての土地所有権の性質を抽象的に述べてみたい。

日常生活を送るに当たり、人々は所有権をはじめとする既存の諸制度を当然のこととして受け入れて様々な活動を行っており、その結果として社会秩序が維持されているところである。ところで、現在の複雑な土地問題を解決するには、単に個々の制度の細かな技術的側面のみ考えるのではなく、それを支えるこれら人々の日常的な価値観にまで踏み込んで客観的に再検討することが必要であると考えられる。

なぜなら、過去何度も土地問題、特に高地価が問題とされて、様々な細かい法制度が制定されてきたわけであるが、決して抜本的な解決はなされなかったからである。それはなぜなのか。なぜ制度がある程度整っているにもかかわらず解決できないのか。それは人々の所有権に対する法意識にも原因があるのではないか。土地問題については、様々な研究の視点があるが、本章においてはこのような観点からもう一度、土地所有権について考え直したいのである。すなわち、土地所有制度を成り立たしめている人々の基本的な価値意識から土地所有権をとらえ直すことであり、土地所有の本質論とも言えるだろう。

もちろん、社会制度というのは、人々の法意識のみから認識できるものではない。すなわち、制度の確立には政治的、階級的な葛藤が不可避であり、特権階級の被支配階層への権力的（暴力的）強制という側面も否定できない。しかしながら、そのような過渡期を経た通常の安定した社会においては、支配階層というものは一般の人々の支持がなければ存続できない、と言うよりも、人々が自ら従っている自生的な社会制度を基礎としてのみ成立しうると考えられるのである。このような人々が自らつくり出している社会制度を、その根本から考え直すことが必要であると主張したいのである。

それを踏まえた上で、最終的には、一般市民から委託された自治体の一行政機関としての紛争解決機構が、どのような法的論理により私人の権利体系に介入して土地政策の

目標を実現するのか、ということを考えたい。それは、その私権への介入、すなわち土地所有権に対する制限の正当化の論理構成を確立するということの意味している。したがってそのためにもまず、人々の所有意識というものをとらえ直す必要があるわけである。

2 所有権の性質

(1) 人と人との関係としての所有概念

通常、所有権というものは、人が外界のある特定の物を排他的、全面的に支配する権利であるとされる。すなわち、それは、債権のように人と人との関係ではなく、人と物との関係であると認識されているのである。土地についても何ら変わるところなく、特定の土地を個人が全面的に支配する権利であるとされている。

ところで、外界に対する支配というものは、人間が生きていくために自然界の物質を利用することであり、人類の誕生と同時に始まっているのである。しかし、人間は一人で生きていくのではないから、外界の利用（支配）も多人数かつ協同で、それぞれの役割分担を担うことにより実現することとなる。このように考えてみると、人の具体的な外界の利用というものは、人と人がどのような関係を取り結ぶかにより大きくその内容が異なってくるわけである。このような外界の利用に当たっての人と人との関係を、歴史貫通的な意味で、所有関係あるいは単に所有と呼んで現行法上の所有権と区別しよう。¹⁾

例えば同じ土地を利用するにしても、江戸時代においては領主、地主、農民のそれぞれが同じ土地を重疊的に所有していたと考えられるのであって、²⁾現在の、ただ一人の個人が排他的、全面的に自然界の一部を支配するという性質をもつ所有権も、歴史的にみればこのような所有関係の様式にすぎないことになるのである。すなわち、所有権というものは、単に人と物との関わりなのではなく、人と人との関係がその本質なのであって、その人間関係が変化すれば所有権の内容も変化するのである。³⁾

(2) 民法上における所有権の概念と社会生活上の所有概念

近代法典上における所有権を人々の経済活動の面から考えてみると、それが次第に債権に従属しながら現代に至ってきていることが指摘されている。⁴⁾すなわち、当初、所有権は生産手段たる土地あるいは工場等の生産設備の全面的、排他的な支配権というこ

とで契約を従属させ、所有権者は人々を支配していたのである。しかしながら、その後の現在に至る経済構造の変化に伴い、生産における人と人、あるいは企業同士の関係においては、所有権よりも債権（金銭債権、各種証券）が優位を占めるようになり、所有権は背後に退くに至ったのである（金融資本主義の確立と言われた）。

しかしながら、国家権力が保障するところの法典上の権利としての所有権と債権とはこのような現象が顕著に認められるのであるが、現実社会における人々の価値意識に着目してみると、どうであろうか。実は、現代の人々の意識裏における所有という観念は、現実の人々の生産活動、社会関係において重要な働きをしていると考えられるのである。すなわち、持つ者・持たざる者という区別により、商品交換関係において取引を行う個々の主体を明確にし、相互に財（サービス）を与えあい、債権をも発生させ社会が存続しているのである。⁵⁾具体的には、企業相互、企業と消費者等で商取引がなされることはもちろんのこと、そしてより重要なことは、労働力の私的所有という論理に基づき、対等な人格を前提とした契約によって雇用関係を発生させることにより、企業内に上下の社会関係（指揮命令系統）を成立させ、社会を維持せしめていることである。要するに、現代の生産組織は所有・非所有という観念（法典上の所有権をも含めた財産権一般の取引の起点を意味する静的な観念）によってまずそれぞれの個々の主体に区画され、次にそれらの主体相互で契約を結ぶことにより交換経済が成立し、さらには生産組織の中の上下関係が正当化され社会全体が維持されているのである。

したがって所有権というものは、法典上のものとして考えてみると、現代の巨大な産業構造の中ではその機能的な重要性を金銭債権に譲ってしまっているわけであるが、人々の意識裏における上述の広義の“所有”という観念の典型たる権利としてとらえると、社会（生産）構造を維持せしめるための端緒的形態として非常に重要な働きをしていると考えられるのである。人々は、非所有と自覚することにより、所有主体の支配下に入ることを正当化するのである。

（3）所有権秩序を支える人々の価値意識

さて、上述のような持つ・持たないという区別は、近代市民法制定以前から少なからず存在していたのであるが、ここで問題としたいのは、このような所有・非所有という外界に対する人間の関係が人々のどのような価値観によって維持されているのかということ、近代と前近代とを対比することにより明らかにすることである。

いわゆる前近代、すなわち家産制秩序（領主間の封建的主従契約の前提としての、領主と農民等との上下関係を意味する）を基礎とする封建社会⁶⁾においては、所有というものは身分により定まったと思われる。まず絶対的な身分秩序が存在し、その身分と同時に所有も与えられるわけであり、所有は身分と密接不可分であったのである。

ところが近代的な所有権というのは、まず平等な個人が存在し、それが労働し、その労苦の対価として所有を得るという論理構成となるのである。前近代における労働は単に絶対主権により割り与えられたものを受けとるにすぎないのに対し、近代的労働は新たにものをつくり出すと観念されるのである。したがって、個人が自らの労働の成果として得た所有権は絶対的であり、包括的なものとして保護されるのであり、前近代的な、全体をそれぞれの身分により分割して与えられて所有するという重疊的な所有概念は崩壊するのである。

今日においても、労働による所有という理念により、(2)で述べた社会秩序維持の端緒としての所有権は正当化されているのである。このように考えてみると、現代の産業組織の上下関係を成立させている所有・非所有という観念について、それが労働の成果ということとなれば、人々が土地所有権を得ようと努力し、執着するのは当然のこととなる。組織に埋没した個人が自己実現を図る、その指標として、組織を維持させている“所有”理念の具体化としての土地所有権を得るということは、とても魅力あるものと考えられるのである。戦後の持ち家政策も、このような人々の価値観に支えられて存続したのであろう。

3 土地所有権の性質

(1) 土地所有の特異性

現代となると、同じ所有権の対象物であっても、その内容により個人の絶対的支配の下に置くのは良くない物があるという思想が広まってきた。これは古く社会主義思想にもその淵源をもつものであるが、特に土地所有権について顕著であり、様々な法規制が敷かれるに至っている。また、債権関係においても金融面その他でかなりの法規制が行われている。これは何を意味しているのだろうか。ここで以下、土地所有権に限って考えてみたい。

元来、土地というものはその性質上、自由で絶対的、包括的な所有権の対象などなりえなかったのではなかろうか。なるほど近代市民法は、土地所有権をも他の所有権と同

様、絶対的なものとして規定した。しかしながら、絶対的自由に服した土地所有など現実に存在したのだろうか。市民法でさえ相隣関係の規定が存するのである。すなわち、土地はそれが連続したものであり、人為的な区画により他人の対象地と区別されるにすぎないのであって、当然隣接地との利用調整が必要とされるのである。また、埋立てなどの例外を除き、他の物のように新たに生産することもできず、土地の供給もある個人から他の個人への権利変換としてのみ実現されるのである。すなわち、土地利用の変遷は個人相互の商品交換によって、他の物品と形式的には何ら変わりなく実現されるのであるが、土地の限定性が単なる生産物の需給とは異なった現象をもたらすものと考えられるのである。

要するに、土地所有権というものはもともと、社会的に何らかの制約に服するものであって、その自由で絶対的な性質は、上述の労働の成果としての包括的所有という、近代特有の、社会体系を維持せしめているところの人々共有の価値理念の投影にすぎないのである。

(2) 政治権力によりその内容が変化する土地所有権

以上のとおり、土地所有というものがその性質上、社会全体あるいは個人相互の利害調整に基づく社会的な制約が普遍的に不可避である限り、自由・包括的と観念される現代の土地所有権も、様々な法規の網に覆われることにより、その具体的な権利行使が規制されているのである。さらに言い換えるならば、そもそも土地所有権は人為的に制度化されて、いわば社会的に認められて初めて成立するものなのである。ところが、近代特有の“労働に基づく包括的所有”という観念は、人々共同の自然界に対する利用上の区画のために創出した所有制度について発想の逆転をもたらし、制度化そのものが抽象的な所有権の規制という形で人々に認識されてしまうのである。

この法規制の類型化については次節及び第6章で行うが、大きくはその時代の社会体制、細かくはその時々々の社会問題の解決方策の累積として成立しているのであり、それを実現するのは時の政治権力であるといえるのである。現代の土地所有権の具体的内容も、まさに国家及び地方自治体が様々な政策目標を実現するために、土地所有権に対して法の網を被せてきたその集積なのである。もちろん諸規制の中には、ある社会においてはその社会存続の根幹に触れるとして絶対に許されないものもあろう。このように規制の対象となる様々な土地所有権の具体的効用の中にはその重要性に顕著な差があろう

が、現実にはいろいろな部分が規制の対象となっており、それを体系化して認識することが必須であろう。このようにして、土地所有権というものが、人為的に制度化されることによって初めて存在するものである、ということが明らかとなる。

4 土地所有権と利用

(1) “所有から利用へ”の意味

所有から利用へということがよく唱えられるが、現代におけるその意味は意外と複雑である。以前は、借家人や借地人が所有権者の権利の濫用によって居住の利益等を害されたため、所有権に対する利用権、すなわち賃借権の保護を目的として人々に訴えるために用いられたのである。この問題は、前述の前近代的な重疊的な所有関係に対して、近代法成立時に一定の主体にのみ排他的な所有権を与えたため、所有権の債権に対する優越（所有権の絶対性）という法理論上、必然的に生じたものであった。すなわち、土地の利用に関する所有権者以外の権利者は、賃借権という法形式により保護されたのであるが、所有権の絶対は賃借権者を追い出す結果となってしまったわけである。そして、その問題を解決するために、借地・借家法等の充実により“賃借権の物権化”が実現され、賃借人の権利が保護されたのである。

ところが、現在における所有から利用への意味は、そうではなく、むしろ土地利用の社会的な効率性のことをも意味しているようで、どちらかというところ、そちらのほうが重要視されているのである。すなわち、社会的に非効率に利用している土地について、所有権の静態的側面を援用して“所有”と呼び、“利用”という動的な概念と対置することによりアピールしているのである。したがって、所有といってもそこには賃借権等の利用権も含まれる可能性があるわけである。

以上をまとめてみると、個人サイドからみれば、所有から利用へということは、賃借権を典型とする利用等の、個人の権利の保護を目的とする所有権の制限を意味しているのであり、絶対的所有権の欠陥を補うものであると言える。しかし、社会サイドから考えると、その社会全体の適正な土地の“利用”を図るため、個人の権利を制限することを意味しているのである。

(2) 社会的有効利用の概念

ところで、ここで忘れてならないのは、その社会全体の適正で効率的な土地利用とは

何かということであり、それは誰がどのように決めるのか、ということである。この、土地所有権の社会的制約を導くところの、社会的有効利用が何かということに今日の土地問題の解決の難しさがある。例えば、ある政策が、一部の利害を反映したにすぎず大多数の市民の要望を満たすものではなかったり、反対に多数の利害のために少数者の権利が不当に害されるおそれもあるわけである。

現代社会は、先に述べたとおり、市場を媒介とする人々の自発的な商品交換によって維持されているのであり、そこへの権力的な介入は非効率の是正のための例外的なものであったわけである。しかしながら、土地利用に関しては市場介入の必要性が非常に高く、以前から様々な政策がなされてきたことは周知のとおりである。そこで、何が適正な土地利用なのかを考えるために、まず、過去から現代に至る土地所有権に対する公的主体の介入がどのようになされてきたのかを整理し、その後で社会的適正利用の決定手法を考えることにしたい。

第2節 土地所有権の社会的制約の諸形態

1 社会的制約の歴史的変遷

(1) 共同体的土地所有規制とその崩壊

前近代的な所有秩序というものが身分的秩序と密接不可分であったこと、そしてそもそも土地所有権というものがその性質上、社会的制約が不可避であることは、第1節で述べたとおりである。このことを前提として考えてみると、身分的上下関係によって維持されていた前近代的な土地利用の共同体的拘束も、土地所有の社会的制約の実現によって何らかの働きをしていたものと考えられる。もちろん、その特権階級の搾取的性格を否定する気は毛頭ないが、社会体系を維持せしめる機能を果たしたことは否めまい。

そしてその後、新たに台頭してきた市民階級は、これらの身分的拘束に基づく封建的負担に反発し、勢力を伸ばしていったのであり、そのイデオロギーが“労働の成果としての所有”だったのである。「人が耕し、植え、改良し、開墾し、そうしてその産物を使用しうるだけの土地は…彼の所有である。…彼は自分の労働によって…囲い込むのである。」と、ジョン・ロックは1690年の『市民政府論』で述べているが、ここでは土地についても他の労働生産物と同様、当初は労働の成果という論理構成によってその私有が正当化されていることがわかる。そして、フランス革命においては、その全社会的規模の変革という状況から、土地の特殊性（非労働生産物としての性質）も考慮され、農民を中心とした土地の占有、すなわち利用に基づく所有権という理念も確立したのである。⁷⁾ いずれにせよ、近代社会においては一つの土地には一人の所有権者が存在することとなったのであり、土地の権利変換もその所有権者を起点にして実現がなされ、土地の商品化が確立されたのである。そして、その土地の利用関係は、身分的秩序ではなく、労働力の商品化を基礎とした平等な個人を前提とする賃貸借契約及び雇用契約によって律せられるようになったのである。

ところが、上述のとおり共同体的拘束によってそれまで維持されてきた土地利用（土地所有）の社会的制約は、平等な個人を前提とする近代的所有権秩序になっても何ら消滅する性質のものではない。土地という財はその性質上、ある個人の利用に当たっては社会的な制約が必ず存することは何度も述べたとおりである。すなわち、近代的な絶対的所有権秩序を大義名分にして、土地利用を個人の全くの自由に委ねると必ず紛争が生じ、社会的厚生的一面からも非常に非効率な結果を生じるのである。したがって、新たな

正当性によってその制約を実現しなければならない。その答えが、市民的公共性に基づく土地所有権規制だったわけである。

(2) 市民的公共性と土地所有権規制

“労働に基づく個人的所有”という理念は、イデオロギーとしては人々に夢を与え、その結果新たな社会、すなわち近代市民社会（言い換えれば資本主義社会）を成立させたわけであるが、その後様々な社会問題の存在が明らかになり、資本主義の矛盾として人々に認識され、社会運動が生じるに至った。

ところで、この人々の要求の端緒となった理念が“公共性”なるものであった。公共性という概念は非常に抽象的なものであるが、近代社会におけるものを簡略に言うならば、上述の個人的所有権秩序に基づく社会において、人々がその意に満たないものをその秩序以外の人々共有の対象に求めるとき、その対象たる機関のもつ属性が公共性だと一応考えられよう。近代社会において、その機関の代表的なものは市民国家であり、最初は必要最小限の警察的な権力行使が求められたのであった。

したがって、当初の市民社会における土地所有権の公共性に基づく制約は、国家権力による警察的な規制であるといえるのである。そして、共同体的制約は身近な団体的な規制として存続し、その多くは前近代的な束縛が多く残っていたものと考えられるのである。ところが、次第に市民国家に対する人々の要望は、必要最小限の警察的要求から積極的な、所得の再分配をもその内容とする社会運動へと進展したのであった。同時に、歴史の進展により、従来の相互扶助的な身近な共同体的拘束は崩壊し、市民自治に根ざした公共的制約に変化していったのであった。

(3) 公共の福祉による制約（憲法の財産権規定について）

(2)のとおり、近代市民社会における土地所有権の制限が市民国家の手に委ねられたわけだが、そもそもこの市民国家というものは、中世的な封建諸勢力の打破によって成立したのであり、その旧勢力への対抗の論拠が人権宣言であり、それを規定したのが近代憲法なのであった。したがって、当然、市民国家の権力は憲法の文言には絶対に反することはできず、その趣旨に従って統治が行われなければならない。

近代憲法においては、人権は自由権の保障として規定されているのであるが（自由国家的理念）「自由は他人を害しないすべてをなし得ることに存する」（フランスの1789年

の権利宣言第 4 条) という人権の最低限の内在的制約は、当時も認識されていたところである。しかしその後、上述のとおり、私有財産制による社会矛盾が明らかになるにつれ、一層の、特に所有権をはじめとする権利の制限が必要とされるに至った。憲法理論上、これは個人の権利と“ 公共の福祉 ” なる概念の対立として現われ、“ 人権宣言の社会化 ” と称せられている。これは、従来の市民的性格が、人々の社会的要望の変化とともに発展、進化したものであると言えよう。そこで以下、最初に積極的な社会権を規定したとされるドイツのワイマール憲法について述べたい。 8)

ロシアの10月革命の成功に刺激され、ドイツ国内においても、戦争終結と生産手段の私的所有の廃止を求める11月革命が進行したが、結局は右派勢力との妥協の上に、社会主義ではなく修正資本主義の道を選択したのは周知のとおりである。そして1919年8月に制定されたワイマール憲法は、所有権について次のように規定した。

第 153条第 1 項 所有権は憲法によって保障される。その内容および限界は法律によって定められる。

同 第 2 項 公用収用は、法律の基礎にもとづき、かつ公共の福祉のためのみ、実施されうる。公用収用は、国の法律に別段の定めがない限り、適切な補償と引き換えに実施される。 ...以下略...

同 第 3 項 所有権は義務を伴う。その行使は、同時に公共の福祉に奉仕すべきである。

第 156条第 1 項 国は、法律により、公用収用を類推適用して、社会化に適した私的経済企業を、補償を給して、社会的協同所有に移行することができる。 ...以下略...

これらの所有権に関する規定のほか、「全ての人に人間たるに値する生活を保障すること」を目的とする生存権の規定を初めて置いたのであり（第151条第1項）、その他詳細な社会権を規定したのである。

これらは、新興の労働者階級と既存の保守勢力との闘争の妥協点として生まれたものと言えようが、私的所有権秩序の矛盾の解決をめざすものとして、第二次大戦後の先進国家の憲法に非常に大きな影響を与えたのである。この傾向は、“ 社会国家的理念 ” の確立ととらえることができよう。すなわち、自由権として人々の権利を保障するだけでなく、それをさらに実質的に保障することをめざし、そのための国家と個人の有機的結合を実現するものだったと理解できるのである。

現在の西ドイツのボン基本法第14条第3項にも“所有権は義務を伴う。所有権の行使は、同時に一般の福祉に役立つことを要する”という上と同様の規定があり、第6章で述べるような所有権の共同体的拘束を正面から確認しているのである。

2 日本国憲法における財産権規定

(1) 憲法第29条の制定過程と不十分な内容

我が国は明治の地租改正以来、地主偏重の土地所有権主義の法体系をつくりあげ、それは戦前の絶対主義的な天皇制を支えるものであった。しかし、敗戦とその戦後処理のなかで、それら旧権力機構の解体と民主化は最大の課題とされたのであり、なかでも土地問題はその中心の一つとされたのであった。

マッカーサー憲法草案の土地所有権に関する規定は、次のとおりであった。

第28条 土地及び一切の天然資源の究極的所有権は、人民の集団的代表者としての国家に帰属す。国家は、土地又はその他の天然資源をその保存、開発、利用又は管理を確保又は改善するために、公正なる補償を払いて収用することを得。

第29条 財産を所有するものは義務を負う。その使用は公共の利益の為たるべし。

国は公正なる補償を払いて、私有財産を公共の利益のために収用することを得。

しかし日本政府は、土地国有化を意味する“赤い条文”と解釈して強く反対した。また、占領軍総司令部も、もともと土地の国有化までは考えておらず、結局変更されてしまい、現在の憲法第29条として次のとおり成立した。

第29条第1項 財産権はこれを侵してはならない。

同 第2項 財産権の内容は、公共の福祉に適合するやうに、法律でこれを定める。

同 第3項 私有財産は、正当な補償の下に、これを公共のために用ひることができる。

この規定は、第2項によって法律で定めた財産権の内容を第1項で保障するものとは解釈できず、第1項において資本主義経済体制の原則として財産権の絶対不可侵をまず規定し、その下で公共の福祉のための制約を法律で定めるという構造であるとされる。解釈論の詳細は次項で述べるが、このような“権利と義務の段階的規定”は、義務を伴う所有権という西ドイツやマッカーサー草案のような“同時規定”と好対照をなしている。

やはり今日の土地問題をみると、“所有権は義務を伴う”ということが重要なことではないかと考えられる。戦前の体制下で抑圧されていた人々が自由権を獲得したとき、同時に社会的な義務の精神も十分自覚すべきであったとは、よく言われることである。

(2) 公共の福祉の内容（憲法第29条の解釈）⁹⁾

まず、第1項は何を保障するのが問題となる。第2項により法律で定められた限りの財産権と考えると、立法権が拘束されないこととなり、憲法の存在意味がなくなるからである。そこで、第1項は私有財産制度それ自体を保障するものだと解された（社会主義・共産主義体制の否認）。しかし、財産“権”とする以上、個人の権利も当然保障しているものと考えられ、各人の、第2項で制限されるもの以外の財産権に対して、国家権力の不当な介入を排除する趣旨となろう。そうすると、第2項の制限の中身が決定的に重要になるわけであり、その論拠たる“公共の福祉”の解釈が問題となるわけである。その内容によっていくらかでも財産権が変化する可能性があるわけである。これについては、次のように考えたい。

財産権をも含めたすべての人権は、本来的な、内在的制約を含むものである。これは先に1(3)で触れたフランス人権宣言のとおりであって、各自が人権を享受するに当たっては、必ずその行使同士がぶつかる事態が生じるのであり、その調整原理としての最低限の制約が必要となるわけであって、それが“公共の福祉”という理念で表明されるのである。「この憲法が国民に保障する自由及び権利は、…常に公共の福祉のためにこれを利用する責任を負ふ」、「生命、自由及び幸福追及に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、…最大の尊重を必要とする」という憲法第12・13条の規定は、以上のような趣旨により、注意的に公共の福祉を規定したものと解されよう。ただ、同条に基づき一般的に権利を制限することは許されない。あくまでも個々の基本権の性質に即して判断すべきことである。

ところが、上述のワイマール憲法で確立された社会国家的要請は、人々の自由権を実質的に保障するため、伝統的な自由権に対して、その内在的制約以上の政策的な制約をも必要とするに至ったのである。その代表例が、第29条で規定する公共の福祉である。したがって、解釈としては、このように公共の福祉の制限が個別の人権規定に存する場合は、内在的制約とともに政策的制約の可能性が多いことを憲法が認めたものと解すべきであろう。

(3) 生存権的財産権と公共の福祉

第29条の“公共の福祉”が、自由権の内在的制約と同時に、実質的な人権保障のための政策的制約をも包含することとなるならば、実質的な人権を意味する生存権により確保されるべき財産権が、公共の福祉による制限とどのような関係になるかが問題となる。政策の目的が生存権的な財産権の保障にある以上、制限できない権利が存在するのは当然とも言えよう。理論的には、財産には人間の生存に不可欠な“小さな財産”と、企業を支配するような“大きな財産”とがあり、前者は不可侵であるが、後者は第1項によって制度的に保障されるにとどまるとする有力説がある。基本的にはこのような考えに従うべきであろう。¹⁰⁾ さもなければ、社会国家の理念が、個人の権利を不当に侵害する全体主義に堕してしまうおそれが多分にあるからである。また、大企業の“経済の論理”の貫徹に歯止めがなくなり、人々が共通に求める良好な環境が破壊されてしまうだろう。ただ、大きな財産と小さな財産の区別が非常にあいまいであるという批判があり、個々の権利に即して考えていく必要がある。

それでは、ここで現代の土地問題を考えてみよう。今日においては、人々の財産権の行使が広狭領域にわたって複雑にからみあい、解決困難な問題を生じていることは既に見たとおりである。基本的人権の中には決して制限することのできない部分があることは言うまでもない。しかし最近では、ある個人の生存権的財産権の行使が、結果的に他の個人の生存権的財産権の実現を害しているとも考えられる現象が生じるに至っており、生存権的財産権と主張される財産の範囲も時代によって変化する可能性もあるわけで、その境界を不断に問い続けなければならないのである。したがって、土地問題については、現代の状況に適合する財産権に関する新たな理論構築が必要とされるのであり、次項で改めて論ずることとしたい。

3 土地利用計画に基づく土地所有権の制約の必要性

(1) 現代の土地問題の広域的性質

土地所有権に対する社会的制約は不可避であり、その内容は時代とともに変化するものであること、そして、財産権一般についても、社会国家的理念に基づき政策的な制限が課せられるようになったことは、上述のとおりである。

ところで、土地所有権について改めて考えてみると、かつては狭い地域における例外的な規制、すなわち、公衆衛生や災害防止、隣接地間の常識的利用に反するものの制限

等に限られたわけである。しかしながら、現代の異常な都市集中による土地問題をみると、単に個別的な制約を考えるだけでは問題解決にならないことがわかる。すなわち、例えば人々の居住の権利を確保するために公共住宅を建てるにしても、都市集中に伴う土地の希少性の増大は、都市全体からどの地域の立地が望ましいかという判断により、土地利用の転換を実現する必要を生ぜしめる。また、無秩序な開発を防止するにしても、広域的な観点から実施しなければ効果がない（以上、第6章第2節を参照）。さらには、今回の地価高騰により、良好な居住の実現という生存権的権利を阻害されるに至った多数のサラリーマン等の要求を満たすには、既存の土地所有者（その中には零細な所有者も当然含まれよう）の権利に制約を加え、都市全体の視点から土地の高度利用を推進する必要も生じよう。

以上をまとめるに、都市地域における土地利用というものは、その一定の利用の強制、さらには公的収用についても、個別の土地所有者の例外的規制というように理解するのではなく、その都市地域全体の総合的土地利用の具体化としてとらえなければならぬことがわかるだろう。すなわち、今までは個別の対策の集積として土地利用規制の体系が成立してきたわけであるが、これからは一定地域全体の問題として考えていくことが必要とされるわけである。¹¹⁾

（2）計画に基づく土地利用規制¹²⁾

以上のように、一定区域を総合的に把握し、それに基づいて個別の土地施策を実行するには、以下の理由により、土地利用計画を媒介にすることが必要である。

現代の土地所有権規制の実施は、かつてのような個別的な当事者主義的な調整では不可能になりつつある。すなわち、広域的必要に基づく権利制限は、その当事者にとっては、狭域的利害調整と異なり、予め認識されるものではなく、言わば偶然的な公権力行使として現れるのであり、不平等感を煽ること必然である。ここで自治体（公的主体）としてでき得る唯一のことは、どうしても必要な土地所有権の制限の、客観化及び体系化であろう。このような、客観的な土地所有権に対する制限の基準があれば、人々の不平等感も抑制されよう。そして、もっと重要なことは、公権力による不当な権利の侵害を事前に阻止することが可能となることである。この制限の客観的な体系化を実現するのが、土地利用計画なのである。

そこで問題となるのが、計画の内容の正当性である。結論から言えば、客観的な合理

性が存することが必要とされる、ということに尽きるだろう。だが、一人残らず誰もが合理的と認める計画は存在しないだろう。したがって、結局それも、その地域全体の利益の向上という点から説明をすることしかあるまい。しかしながら、ここで悲観的にならず、できるだけ誰もが納得する合理的な計画を作成することをめざす必要がある。

ここで重要な意味をもってくるのが、計画策定手続きにおける権利保障である。計画をつくるに当たっては、可能な限り住民の意見を取り入れて、民主的に行われなければならない。このような計画の作成については、第9章で論じるが、ただ、ここで忘れてはならないことは、どんなに民主的に策定した計画であっても、個人の権利には制限することのできない部分があるということである。憲法の基本的人権保障の理念は、絶対に尊重されなければならない。

(3) 計画による権利制限から計画に基づく権利行使へ

さて、以上のように適正に成立した土地利用計画により初めて政策的、広域的な権利制限が可能となるべきであるが、このことから現代の複雑な土地問題のなかでの権利行使を考え直してみると、次のことを帰結しよう。すなわち、一定の都市区域内における土地所有権の権利の行使は、土地利用計画が存在して初めて可能となるということである。様々な権利の行使が錯綜している現代の都市地域においては、権利の内在的制約があまりに多く、かつ人々全員の生存権的土地利用を実現するための政策的制限が不可避である以上、その地域を一定の望まれるべき方向へ導く適正な土地利用計画が存在して初めて、権利の行使が認められると考えられるわけであり、また、考えるべきなのである。現代の土地問題の解決には、このような人々一般の意識の確立が望まれているのである。

第3節 土地所有権規制と地価（土地利用計画の充実による地価抑制）

本節では、第2節で述べたとおり、現代に至ってその必要性がますます増大しつつある土地所有権規制が、地価の形成にどのような影響をもたらすかについて述べる。地価対策そのものは第8章で詳論し、ここでは単に、土地所有権への社会的制約の実現が、結果的に地価の抑制につながるであろうことを論証するにとどめる。

1 土地の効用を決定する要因

完全競争市場においては、価格というものは市場における需要量と供給量によって最終的に定まるものであるが、それぞれ個々の市場参加者にとっては所与のものとして現れるのであり、意図的に価格を変動させる余地はなく、彼らはただ価格に見合った需要量、供給量を定めることができるだけであると考えられる。

このことを前提として以下、土地の場合について考えてみよう。需要者にとっては、土地がある一定の効用をもつから必要とされることとなるわけだが、当然効用の客観的な測定は不可能である。しかしその個人にとっては、まずその使用価値（インカム・ゲイン）、すなわち事業の収益性や居住の快適性等の様々な基準によって効用が量られ、さらにその資産価値の変動から生じるキャピタル・ゲイン、すなわちその土地自体の現在と予測される将来の取引価格の差をも考慮に入れて、他の財又はその場所以外の土地と比較することにより、ある土地の購入を決定しているのである。また供給の側から考えてみても、既存の土地所有者は、上の二つの基準により、土地を持つことの効用を手放す場合の効用と比較して売却を決定するのであろう。もっともこの場合は、土地を保有する場合の費用の問題として考えることができるだろう。

ところで土地の効用は、一定期間当たりの土地サービスの価格（地代）である使用価値と、資産価値との双方から考えられるにしても、資産価値は窮極的には将来の土地サービス価格との関係で定まるといえる。¹³⁾そこで、まずはこの土地の効用を使用価値の面から、それを形成する要因を大きく二つに分けてみたい。二つの要因によって、人々の需要量あるいは供給量も当然変動し、結果として価格に影響を及ぼすのである。

一つは、都市又は農村としての、場所的な自然的・社会的形態の区別によるものである。例えば、都心に近いほど地価が高くなるとか、北斜面より南斜面の宅地の方が高価であるとかいう類である。これは常識的な指標であり、土地利用に関しての一定の制度

の存在を前提としたものである。この分析は第1章でなされたところである。

もう一つは、実はこちらを本節では問題としたいのだが、土地を利用するための土地所有権という制度の可変性に着目するものである。すなわち、土地の効用は所有権という形式により国家権力によって保障されることにより存在するのであるが、ここで忘れてはならないのは先に述べたとおりの土地所有権の特異性である。すなわち、土地所有権は、他の典型的な所有権と異なり本来絶対自由なものではなく、連続した土地についての人々の利用関係を国家権力がどのように定めるかにより、権利の具体的内容が変化する性質をもつものなのである。言い換えれば、国家あるいは自治体がどのように土地所有権の内容を制度化するかによって、その効用も当然変化するものであり、それに応じて地価が形成されると考えられるのである。例えば、市街化区域・調整区域の区域区分や用途地域の指定等による地価の変動が挙げられよう。

使用価値については以上のとおりであるが、後者の土地所有権制度の可変性という性質は、当然、資産価値を直接左右する場合もあることは言うまでもない。その代表は税制度であり、国土利用計画法の土地取引規制も直接資産価値を制限するものと言えよう。

2 土地所有権の制限と地価

先に述べたように、絶対的・包括的所有権を出発点とする近代市民法体系においては、土地所有権の具体的内容は、土地所有権の制限という形で現れる。したがって、1で述べた“土地所有権制度自体の内容の可変性に伴う地価の形成”は、“土地所有権の制限に基づく地価の変動”ということに言い換えることができるのである。

ところで、国土利用白書（昭和63年度）によれば、我が国の地価の水準は欧米諸国に比べてはるかに高くなっているが、これは単に大都市集中の程度の差とか利用可能土地面積の相違等の理由だけではなく、所有権の中身の相違にも関係があるのではないかと考えられるのである。すなわち、第6章で述べるような現代の西欧における積極的な公法的土地所有権規制が価格に何らかの影響を及ぼしているのではないか、と思われるのである。

しかしながら、土地所有権の制限がすべて地価を抑制するわけではない。例えば、用途規制などのように良好な居住環境を守るためになされるものもあるわけで、この場合には地価の上昇をもたらそう。そこで以下、どのような所有権規制が結果として地価の

抑制に結び付くかを考えてみたい。

3 地価抑制に導く土地所有権規制

(1) 用途規制

用途規制の効果の二つの側面（利用上の負担）

本来、土地利用規制は上述のとおり良好な環境、すなわち土地の価値を維持するという性格が強い。しかしながら以下述べるように、広く考えると地価全体を抑制するものと言えるのである（なお、用途規制の諸類型については第6章を参照）。

良好な居住環境を維持するにしろ、経済的効率性を追及するにしろ、用途規制を行い、土地の自由な利用を制限することは、二つの効果がある。一つは実際にある利用形態を実現することの直接的効果であって、収益性の高い利用を排除することにより地価が下がる場合と、反対にある用途の負の外部効果を排除して一定用途の効用を高めることにより地価の上昇をもたらす場合がある。14) 一定区域内で商業的な高度利用を制限することにより地価上昇を抑えるのが前者の例であり、良好な住宅地から小工場を排除したり住宅の高度を制限して高級宅地としての価値を維持するのが後者の例である。一般には、用途規制は後者、すなわちその土地の価値を高めるものであると認識されているようである。

ところで、ここで強調したいのはもう一つの効果であって、それは直接的な効果ではなく、人々の土地所有権に対する認識の変化を通じて地価を抑制する方向に働くものなのである。例えば宅地について考えてみると、人々はその利用が絶対的に保障されているとされている土地所有権を信頼して土地を購入することにより、住居としての土地利用をしているわけである。もし用途規制が強くなり、利用についてかなりの負担、例えば一定高度以上の建築を強制したり、一定面積の土地を公に開放する義務等を土地所有者に強いるならば、自由な土地利用を保障する所有権の絶対性が弱まり、それとともに所有権を有することの効用も低下し、人々一般の購入意欲が阻害されることになる。その際良好な高層賃貸住宅があれば、宅地としての利用を目的とする土地所有権に対する需要が賃借権へとシフトすることにより、持ち家指向が下がることになる。このように、ある利用形態を実現するための代替財があれば、当然需要が一方にシフトするわけである。したがって、結果として地価の抑制をもたらすと考えられるのである。

資産選択上の負担との対比

ここで確認しなければならないのが、このような利用制限という負担が人々一般の土地の購入意欲の阻害に結び付くかどうかである。第8章で論ずるとおり、土地に対する保有課税の強化が資産需要の抑制につながるのとは明らかであろう。しかしながら、利用に関する負担をすべて資産価値の負担と同様に論ずることは決してできない。結果的に使用価値が増加し、かつ、それが土地所有者に帰属する機会が多いからである。しかしながら、これについては次のように考えることができよう。

現代の用途規制は、第6章で論じているとおり、まず狭域的に良好な環境を創造するためのものであり、その地域の人々自身が享受するサービスを自ら負担するものと解されるのであり、規制を負担とは思わないだろう。だが、少なくともこのような良好な環境を公的主体が創造した上で、公共賃貸住宅を供給すれば、宅地所有権者は負担を意識することとなり、土地所有権に対する需要も結果的に減少しよう。また、既述のとおり、今日の土地利用に対する社会的制約は、このような狭域的性格から広域的性格を有するに至っており、都市地域全体から体系的になされる必要性が生じているわけである。このことは人々に偶然的な負担を課すことであり（当然計画に基づくものとして正当化されることが前提）購入意欲に影響を与えるだろう。

用途指定と投機の防止

ここでいう「投機」は、非難的な意味ではもちろんないが、広い方の意味であり、「異時点における価格変化から利益を得る目的で、価格が変化しないと予想される時とは異なった量の財を保有すること」¹⁵⁾と定義されることをまず述べておく。ところで、一定用途の強制は、建築可能な建造物の種類や程度を規定することを意味するが、都市的土地利用は特にその不可逆性（更地に戻すことが困難なこと）が強く、投機による土地保有を防止することにより、地価上昇を抑える結果となろう。また、高度利用を一定の地域に限定することは、それ以外の土地所有者の投機を阻害することとなり、結果的に地価の抑制に結び付こう。なぜなら価格変化が公的主体の意思に係らしめられるからである（イギリスの開発許可制はこのような結果を実際もたらした。第6章第1節4参照）。さらに、予め高度利用の用途指定をして公的主体が積極的に権利変換を誘導すれば、業務用地の地価が住宅地に波及することも防止できるのである。

(2) 権利の変動に関する制限

土地の商品化に基づく権利変換の意味

通常土地所有権はその処分について、譲渡価格や売却の時期等は所有権者の自由に服すると認識されている（土地の商品化）。しかしながら、第6章で述べるとおり、現在は公共の福祉の理念のもとに、部分的に制限されてきている。このことは広い観点から考えてみると、以下に述べるとおり地価の抑制に大きなかわりがある。

第1章で述べたとおり、今回の地価の高騰は都心部からの波及という点で、限界地規定説によって説明された昭和40年代の地価の高騰とはその態様に大きな違いがある。しかしながら重要な共通点もある。それは、いずれもまず局地的に地価水準が決定されて、それが全体に広がっていく、ということである。このことは何を意味しているのだろうか。

土地利用の形態は歴史的に異なるわけであり、ある利用形態から他の利用形態へと絶えず変遷していくのが歴史的事実である。ところで、その利用転換が現代においてどのようになされているかを考えてみるに、土地を商品として扱うことによって実現していると言える。ところが、通常土地は必ずある所有権者のもとにあるわけで、その利用転換は土地（商品）所有権者の自由意思に委ねられるのであるが、ここで重要なことは人間の土地に関する既存利益への執着性ということである。経済学的には、土地への愛着等の主観的な効用のほかに、投機的要素、資産価値としての不確実性や取引費用の点から説明されようが、とにかく現代の日本においては、土地は人々が積極的に手放す性質のものとは言えないだろう。

土地の権利変換をその商品化によって行うということは、この人々の既存利益への執着ということを金銭的に解消するということである。これは自由主義を理念とする現代の社会においては極めて当然のことであり、かつ、望ましいことである。絶対権力による一方的な権利変換は絶対に許されまい。

ところで、昭和40年代以前の地価高騰を説明した限界地規定説によれば、当初は零細な農家がどうしても資金が必要とされる場合しか土地を売らないということを前提にして、結局地価が宅地需要者側の支払い能力によって定まることにより、土地利用転換がなされるとしている。そして、地価上昇率が他の資産の収益率よりも高いという期待が普遍化すると、需要と供給の双方の土地への執着を強め、ますます地価高騰を加速させたとする。¹⁶⁾ 一方、今回の地価の高騰は、都心のオフィス需要の増大により、既存の

(経済的)低度利用地を高度利用化するために生じたのであって、既存の所有権の移転の対価の決定も需要者側の支払提示額によって定まったと考えられるのである。これらは、上述の土地の権利変換が商品化によってなされる以上当然のことなのである。

権利変換に対する制限の効果

上述のとおり、土地の商品化は一般的に否定されるべきものではないが、何らかの正当化によって、以下のように、商品交換による権利変換に対して制限を加えると、地価は抑制される方向に向かうだろう。

まず、供給を需要が相当上回っている地域について、土地の権利変換を再開発等、地価が顕在化しない方法で行うことである。次に考えられるのは、地価対策とも関連するが、土地の売買に公的主体が介入し、需要者の支払提示額に基づく土地の価格を供給者側から分離することである。これらは、高度利用化すべき土地に公的主体が介入することであり、合理的な土地利用計画の実施とまず認識されるものであろうが、このように、局地的な価格騰貴を結果として抑制し、さらには土地価格一般を抑える結果となるわけである。実現の手法としては、先買権制度や公的私用収用等の制度が有効であろう。これらの制度については第6章で詳述する。

4 土地利用計画の充実と地価抑制

第2節で述べたとおり、現代の土地利用は、広狭両域から土地所有権に制約を加える必要が生じており、さらに、一定区域内の都市地域にあっては、計画が存在して初めて土地所有権の行使が認められるというような、発想の転換が求められるに至っていることを提起したところである。

そして、本節では土地所有権の価格というものが、その制約の度合いによって抑制される結果となりうることを、不十分ながら論証したわけである。

以上のことから、当然、次のことが結論づけられよう。すなわち、現代の複雑な土地問題の解決のために、土地利用計画を媒介として土地所有権への制約を実現することが、最終的には地価の抑制につながる、ということである。そして、このことは、土地の利用に関して、個人の利用権の保障が、所有権の絶対性という理念から、計画にもとづく権利保障という理念に転換することを意味するのである。

〔参考文献〕

- 1) 甲斐道太郎「所有権と所有」『土地所有権の近代化』(有斐閣)所収
- 2) 大石慎三郎『土地制度史II 近世』(山川出版)
- 3) 川島武宜『所有権法の理論』(岩波書店)
- 4) 我妻 栄『近代法における債権の優越的地位』(有斐閣)
- 5) 川村泰啓『商品交換法の体系I』(剋草書房)
- 6) 堀米庸三「マックス・ウェーバーにおける前近代的支配」『ヨーロッパ中世社会の構造』(岩波書店)所収
- 7) 稲本洋之助・田山輝明 他『所有権思想の歴史』第II章(有斐閣)
- 8) 同上 第III章
- 9) 小林直樹『憲法講義』(東大出版)、佐藤幸治『憲法』(青林書院新社)、藤田宙靖「憲法第29条第1項の効果」『ジュリスト 憲法の争点』所収 等
- 10) 小林 前掲書
- 11) 遠藤博也「土地所有権の社会的制約」『ジュリスト 476号』所収
- 12) 雄川一郎「公用負担法理の動向と土地利用計画」『行政の法理』(有斐閣)所収
藤田宙靖「土地の公的取得と現代公法」『現代土地法の研究 上』(岩波書店)所収
- 13) 15) 小宮隆太郎「土地の価格」大塚久雄他編『地域経済と交通』(東大出版)所収
- 14) 宮尾尊弘『現代都市経済学』(日本評論社)
- 16) 新沢嘉芽統・華山讓『地価と土地政策 第二版』(岩波書店)

第6章 土地に関する法制度

本章においては、前章における土地所有権の性質の検討を踏まえ、具体的に現在どのような法制度によって土地所有権が規定されているかを論ずる。

我が国の制度の叙述が目的だが、その前に、近代法発祥の地である西欧の法制度を検討したい。西欧における制度の変遷をたどることにより、現代における土地所有権のあり方が浮き彫りにされると考えられるからである。

第1節 海外の土地法制について ¹⁾

1 考察の視点（公法的権利制限の成立過程の検討）

前章において、土地所有権というものが、その時代によって人々の価値観とともに内容が変化していくこと、さらには現代における国家権力の政策の結果としてもその具体的内容が大きく左右されること、そして地価というものも所有権の具体的内容により影響されるであろうことを論じたわけであるが、本節においては西欧における土地法制の変遷について第二次大戦後を中心として述べていきたい。

さて、西欧における戦後の土地法制で最も顕著な特徴は、公的介入の増大・一般化、すなわち土地公法の優越という現象である。²⁾その流れを大まかにとらえると、当初は特定の公共物のための例外的な公的利用規制であったものが、次第に総合的な経済・開発政策の下での都市計画に基づく一般的規制に移行してきたこと、言い換えれば、個別規制と全般的計画との結合が図られてきたということである。そして、さらには計画策定・監督者である行政主体が自ら土地所有権を取得し、効果的に施策を行うこともしばしばみられるようになったのである。

そこで、以下諸外国の土地制度を検討するに当たり、次の視点に基づいていきたいと考える。それは、政策目標を達成させるための利害の調整がどのような理念において行われたか、言い換えれば、対立の調和のための個人の利益の制限がどのような正当化によって行われたのかということである。国によって違いはあるだろうが、西欧においては市民革命以来個人の所有権を尊重する伝統があると考えられる。このような事実を背景にして、権利を制限するために、人々を納得させるための、その論理構成がどのように形成されてきたのかを追究したいと考える。

さらには、それに付随して、何らかの過程により施策がなされたとして、その後人々はそのような行動をとりどのような結果となったのか、すなわち施策の効果の予測としての事例を求めるといことも併せて考えていきたい。これは、市場原理に基づいた人々の自由意思による行動を前提として、社会現象を結果から分析するということであるといえよう。

2 フランスの土地法制

(1) 個人的土地所有権成立の沿革

フランスは、近代市民革命の成果としての私的土地所有権が極めて強固なものとして存続し、行政活動の拡大、干渉から個人の自由と独立を保障する最大の防壁の一つとされてきた。しかし現代は、土地公法の優位がはっきりと打ち出されているのであり、その変遷をたどるのは施策の実行の正当性を考える上でとても興味あるところである。

さて、一応伝統的な所有概念がどのように成立したかについて触れておきたい。フランス革命とそれに続くナポレオン法典により近代的な所有権が創出されたわけであるが、それは、次のような思想に裏付けされたものであった。すなわち、誰もが平等に持っている労働能力の成果としての物的な所有というイギリスのロック以来の自然権思想である。当時は農民と封建的特権階級の対立はもとより、農民各層の間でも様々な利害対立があったわけだが、この混乱が労働に基づく所有という理念によって最終的に収束したのであり、人々のこのような所有権思想に対する愛着はとても深いと考えられる。1975年のアンケートでも不動産所有権の市町村有化には8割が反対しているという結果があり、そのままこの数字が信用できないにしろ興味ある結果と言えよう。³⁾

(2) 土地収用制度の充実⁴⁾

さて、戦後のフランスにおける土地に対する公権力の介入は、戦災からの復旧、特に住宅の建設整備により始まった。そしてその後の経済成長に伴い、国土整備計画等の経済政策的計画に基づく私的土地所有に対する公的介入が行われたのである。1953年の土地法(住宅・工業の整備を目的とする)は、勤労者への宅地供給を大義名分として、伝統的な収用概念(限定された公共事業目的に基づく公共団体による収用)に対して若干の修正、収用権限の拡大(保留地)と収用財産の再譲渡(例外的に)を認めたのであった。その後、1958年法により次のとおり抜本的な改革がなされた。収用の事業目的の限

定列挙主義の廃止、収用権者の拡大、再譲渡の自由の確立、補償額の決定の簡素化等がその内容である。この収用制度の確立は、資本主義的経済発展を国家が強力に押し進めるためのものであり、フランス人の土地所有権の尊重という事実を背景にして、所有権に対し部分的に制限を加えるのではなく、完全に所有権を国家を通して実施主体に委ねる必要があったわけである。そして、その実施のための正当性が勤労者への持家政策であったのである。イギリスについてみるに、伝統的に私的イニシアチブによる開発が多く、行政はそれを規制することによってのみ経済計画を実現すればよかった（現代は違う）。それは、資本蓄積が充実していたということと、土地所有関係が資本に有利だったためと考えられる。

ところが、戦後の経済復興をもたらした公的介入による都市整備と都市集中は、必然的に地価の高騰を引き起こし、1960年代の初頭には「土地投機との闘い」という政策課題が提起されたのだった。そして、個別的な土地取得の対価抑制と一般的な地価の抑制という二つを目的とする法制度を導入することとなるのである。だが前者、収用補償を抑制するということについては結局は時価とならざるを得ないという結末となり、全体としては成果はなかった。その理由は被収用者の強い不平等感をあおり、任意買収（80%を占めていた）が不可能となったためである。その後、収用制度は後述の地価抑制策としての先買権と結びついて存続し、手続きの迅速化や私人のための収用制度（ZAC）の導入等がなされていった。

（3）先買権制度⁵⁾

地価高騰の対策として中心的役割を果たしたのが先買権の制度である。土地投機の防止は、開発利益・土地増価を土地所有者が不労取得することを阻止することを意味する。これは、労働に基づく所有という伝統的理念によるものであるが、地価の高騰は大きくそれを呼び起こしたのだ。もっとも個別的な公共目的のための土地取得のためにも、地価抑制ということが重要であったことも忘れてはならない。

先買権とは、私人間で土地取引がある場合に、先買権者の一方的意思表示により予定された土地の譲受人を排除して、先買権者自ら取得者となる権利である。

まず、1958年に建築用地を短期的に整備する事業区域について、投機を防止するために公的主体が土地を取得する優先市街化区域（ZUP）が制度化された。1962年には整備予定はあるが実施が未決定でも先買権を発動できる長期整備区域（ZAD）が設定さ

れた。この区域内において土地取引をするものは、事前にその条件、価格等を知事に届けなければならず、先買権者（国、地方公共団体、その他公的団体）は知事からの通知を受け、先買権の行使の決定をするが、その際届出の価格が投機的と認めるときは新価格で取得する旨を所有権者に通知する。所有権者はその価格で譲渡するか、取引を断念するか、あるいは収用裁判所に価格決定を申し込むかの選択が存する。

すなわち、ZAD内の先買権行使は、土地所有者の売却意思がなければ発動せず、相手方を選択する自由の制限と、完全な価格実現の阻止という二つの側面をもつものであるといえよう。その結果は土地取引の低下をもたらしたのであるが、都市整備は土地収用権の発動によって確保されるわけである。問題点としては、資金調達の困難性、界域的、時間的限定により一般的対策とはならない点、整備後の再譲渡の後の価格騰貴等が挙げられている。

（４）都市計画

継続する大規模な都市集中のもとで、都市を秩序だて快適な環境を創出するための都市計画の必要性が世論で唱えられた。さて、フランスの現行都市計画法制も、規制的側面と事業的側面があるが、まず前者から検討したい。現行制度の特色は、従来の一元的な都市計画プランを整備・都市計画指導スキーム（SDAU）と土地占用プラン（POS）に分け、前者に広域的な意味、すなわち国土整備政策を都市計画プランの中に具体化させて公共団体を拘束する機能を持たせた一方、後者には前者の枠組みの中で対象地域を分割して用途地域を定め、一般市民に対し具体的な所有権規制（土地利用規制）を行い計画を実現させる機能を持たせたことである。この制度により、柔軟で流動的な性格をもつ“計画”という政策手法と厳格に目的を断行する“法律”という手法がうまく結合したのである。

事業的都市計画であるが、これは（２）及び（３）で述べた制度、特に先買権制度の延長としての性格を持つ。1967年に協議整備区域（ZAC）制度ができたわけだが、これは政府が産業政策を推し進めるために民間資本の力を利用せざるを得なかったことによるのであり、地価抑制のための制度であったZUPを解消し、純粹に都市整備のための制度として生まれたものである。この制度は、言わば、私的企業のための公的土地収用を実現するものである。そして、この指定区域においてはPOSの適用が排除され、開発企業はかなり有利に事業を推進することができるようになったのであり、再開発事業に

において大きな働きをしたのである。

また、1975年には土地取引介入区域（Z I F）制度ができた。これはP O S上の「都市区域」に当然に設定されるもので、先買権行使の一般化と恒常化を意図したものであるが、行使の内容は所有者の増価の阻止という価格抑制を含まないものであった。そして1985年にはZ A DとZ I Fが統合し都市先買権（D P U）が制度化された。^{6）}これは市町村が必要と認める地域に設定できるものであってZ I Fの制度に柔軟性を持たせたものであり、公的主体の土地取引への介入は投機防止から保留地（将来の未確定の整備実施のために、その用途を確定することなく先行的に取得する土地）の形成へと一層転換したのである。

3 西ドイツの土地法制

(1) 土地所有権概念の沿革

ドイツにおいては、社会的要請に基づく土地所有権行使の制限が、第二次大戦後の国家政策の結果として確立されたのではなく、伝統的に計画による規制という概念により育まれてきたと言われている。所有権絶対を標榜する近代市民法が確立しているドイツにおいて、なぜこのような制限が認められてきたのであろうか。

ドイツは、イギリス、フランスに比して後進国であり、法典整備も上からの改革で実行しなければならなかった。法典上は近代的商品交換経済（資本主義）に適するところの、ローマ法の継受による絶対的所有権概念に基づく私法体系が確立されたのであるが、この法理論の構築も民衆の法意識に則ったものではなく、学者間の理論であったのである。これは、フランスのように全社会構造的な、劇的な市民革命を経験していないためでもあり、近代的な思想が上流知識階級のみしか広まらなかったためと考えられ、一般民衆の間には広く伝統的な共同体的所有の法意識が残っていると考えられる。すなわち、個人の所有権から出発して社会的制約を根拠づけるのではなく、もともと制限を内包する社会全体（共同体）から個人の権利を導き出すという思考形態である。このことは、法典成立前後の過渡期において、ゲルマン固有の共同体的・社会的制限を伴う所有理論の重要性が主張されたことから類推される（ゲルマニステンの法理論）^{7）}

したがって、現行の厳格な土地利用規制も、このような伝統的なゲルマン共同体思考の土壌の上に成立したということは否めないのではないだろうか。ただ、この規制が現代の合理的な計画概念にうまく展開したことは重要なことであり、この過程を追及する

必要もあろう。そこでは、第5章で述べた、第一次大戦後のワイマール憲法の成立が大きな意義を有するだろう。

(2) 都市計画の体系

西ドイツにおいては連邦建設法に基づく建設管理計画（B Lプラン）制度により市町村を中心として都市計画が実行されている（なお、1986年に建設法典が制定された）。

表6-1に、B Lプランにおける土地利用形態の内容を掲げる。

表6-1 西ドイツB Lプランの土地利用形態

建築地域	建築地区	建築的利用の種類	建築的利用の程度		
			階数	建蔽率	容積率
住宅地域 (W)	小住宅団地地区 (WS)	主として小菜園付きの住宅団地及び農業的副業施設の建築。その他は日常品店舗・特定施設のみ。	1のとき 2 "	0.2 0.2	0.3 0.4
	住宅専用地区 (WR)	もっぱら住宅の建築のみ。それ以外は日常品店舗・当地区の目的を妨げない手工業施設等例外的に許される。	1のとき 2 " 3 "	0.4 0.4 0.4	0.5 0.8 1.0
	一般住宅地区(WA)	主として住宅の建築。それ以外は、ほぼWRと同様に例外的に許される。	4~5 " 6~ "	0.4 0.4	1.1 1.2
	特別住宅地区 (WB)	主として住宅の建築であるが、既に建築がなされ、しかも住宅と商工業的利用が混合している地区。Bプラン上、垂直的な利用区分が許される。			
混合地域 (M)	村落地区 (MD)	主として農業・林業用地及びこれらの業務の従事者の住宅	1のとき 2~ "	0.4 0.4	0.5 0.8
	混合地区 (MI)	住宅及び住宅の利用を本質的に妨げることのない営業施設の建築	WR・WAと同じ		
	中心地区 (MK)	主として商業用施設または経済及び行政の中心的諸施設の建築。WBと同様垂直的利用区分が許される。	1のとき 2 " 3 " 4~5 " 6~ "	1.0 1.0 1.0 1.0 1.0	1.0 1.6 2.0 2.2 2.4
商工業地域 (G)	商工業地区(GE)	主として周囲に甚大な迷惑を及ぼさないような商工業用施設の建築	同上	0.8	同上
	工業地区 (GI)	もっぱら商工業用施設ととりわけ他の地区で許されないような施設の建築		0.8	(9.0)
特別地域 (S)	特別地区	上記以外の目的のために用いる地区			

建築容積指数：許容建築容積 m^3 / 敷地 $1m^2$

注 1) Bプランにおいては、これらすべてを定めなければならないが、Fプランにおいては建築地域以外は必ずしも定める必要はない。

2) 建築的利用の程度はあくまで上限であり、より低い率を定めることができる。

資料：稲本洋之助他『ヨーロッパの土地法制』により作成した。

B Lプランは土地利用計画（Fプラン）と地区詳細計画（Bプラン）とから成る。Fプランは、市町村がその全地域を対象にして土地利用のあるべき姿を10～15年の将来にわたって示すものであり、市町村の機関を拘束するものであって住民を直接拘束するものではない。Bプランはより狭い、地区レベルの詳細かつ総合的な土地利用計画であり、Fプランを基礎とし市町村の条例として定立され、直接に住民の権利義務を拘束するものである。

次にB Lプランを策定するに当たっての住民参加について考えたい。計画の策定、変更、補充、廃止等は市町村固有の責任において行われるのであり、住民はそのこと自体についての請求権は持たないとされているが、策定手続きに際しての参加は認められている。1960年代以降の市民運動の激化を背景として、1976年の連邦建設法の改正により、市町村が事前に、計画の目標や案成立後にはその内容について市民に公示を行うこと、市民がこれに対し意見表明や討議をする機会が与えられること、その結果が報告書に記載され縦覧できること等が定められたのである。

（3）国土計画としての上位計画

連邦建設法は、B Lプランの（広域的）国土整備（Raumordnung 以下R Oと略）と州計画の目標への適合義務を定めている。ところが、このR Oの概念の定義がなされておらず、B Lプランとの関係も議論のあるところであるが、一応R Oには二つの意味があると解しておく。⁸⁾一つは、一般に達成されるべき国土整備の課題ということで、B Lプランもこれに包含されることになる。もう一つは、より狭くその総合性と広域性のみ着目した場合における国土整備ということであり、B Lプランはここから除かれる。この対立は、伝統的な市町村レベルにおける土地利用規制と、ナチス時代に顕著になった上からの国家レベルにおける統一的な国土整備の要請とが交錯していることによるのである。

（4）建築法制

西ドイツにおいては、我が国における開発行為の規制が建築許可の制度によって行われている。そして全国にわたって建築許容地、建築抑制地の明確な二分がなされており、建築が許されるのは、「連担建築地区」と「完全地区詳細計画（完全Bプラン）」に定める地区に属している場合に限られる。そしてさらに、「地区施設整備（住民の日常生

活にかかわる公共施設の整備)」が充足されていることが条件とされるのである。

連担建築地区というのは、既に建築物が連続して立ち並んでいる地区のことである。これは要するに既成市街地のことであり、さらに景観上の適合、地区施設の整備等の厳しい条件の下に建築が許される。完全Bプランというのは、建築的利用の種別と程度、地区交通用地、各敷地中の建築しうる部分の四事項について定められているBプランのことである。

これらの建築法制により上述の都市計画はその実効を担保されているといえるのであるが、このような建築規制も古い沿革をもつのである。すなわち、プロイセンにおける立法において既に規定されているのであり、さらには城壁文化の影響に基づくとも指摘されている。⁸⁾ただ、ここで忘れてはならないことは、この過去の諸立法は中世からの共同体的諸規制に基礎づけられたものであるということである。19世紀中頃のプロイセンの社会構造は、グーツヘルシャフトという家産制的生産組織から農民が解放され、ユンカーによる大規模農場経営により成り立っていたが、イギリスなどと異なってその支配形態は引き続いて中世的な共同体的土地所有の規範（第5章第1節で述べた前近代的所有）を基礎としていたとされているのである。⁹⁾

(5) 公的土地取得法制¹⁰⁾

公的主体の土地取得には、私法上の法律行為による任意取得、収用手続きによる強制取得、法定先買権の行使、区画整理によるもの、都市計画の実施における土地所有者からの買取り請求による場合の五つがある。市町村の土地取得は、このうち任意取得の場合がほとんどであるが、その背後で、収用や先買権の強制力が大きく働いているのは否めまい。以下、収用と法定先買権について述べる。

特定の土地を特定の公共目的のために、その所有権者の意思に反して公的主体が強制的に取得する収用制度は古くからあったが、近代においては、それが私的所有権秩序の根幹にかかわるため多くは直接憲法に規定されている。ドイツでは、当初は土地所有権の移転をもって収用と解していたが、次第にあらゆる私的財産権への公的干渉とされるようになり、現在は特別犠牲説という考えで落ち着いている。これによれば、収用とは、平等原則に反してある特定の者の権利に不平等に向けられる、法律に基づく国家的干渉であるとされている。したがって、収用制度は、この干渉に対しできるだけ法的に規制し、同時に私的権利者の損失を補償することを目的としている。

一方、法定先買権は、もともとドイツ民法に規定されている私人間の先買権を前提にして公的団体に与えられた制度なのである。民法上の規定によれば、特定の財貨について法律行為によって先買権が設定されると、所有権者（義務者）は第三者と売買契約を結ぶ場合には先買権者に通知しなければならない、そこで権利者が先買権を行使すると第三者との間の契約と同一の内容の契約が権利者との間に成立するのである。連邦建設法及び都市計画促進法により、市町村は都市計画遂行のための土地調達手段としての先買権を与えられているが、これらは指定される区域内では当然市町村に上述の権利を与えるものなのである。

先買権の制度は、本来土地利用計画の実現の手段たる性格のものであって、取得それ自体は目的ではない。それは市町村の再譲渡義務の規定より明らかである。また、ドイツの場合は、フランスのようにもともと高地価対策として先買権制度ができたのではない。価格制限された先買権は、1976年に立法化されたのである。

4 イギリスの土地法制

(1) 土地所有権の沿革¹¹⁾

イギリスの土地所有制度は、ヨーロッパ大陸法とは非常に異なった形で発展してきた。普通法において、封建時代から土地所有権法の基本原理とされたのはtenureとestateである。これは王を頂点とする社会制度において、王から土地を保有するという論理構成を前提とし、前者はその条件（様々な封建的負担）を定めるものであり、後者は保有の性質や期間を定めるものである。tenureは、市民革命とその後の囲い込みによって封建的負担が消滅するとともにその意義を失っていった。

一方、estateは、封建的保有関係の崩壊後も現代に至るまで存続しており、大きくは期限の有無によりfreeholdとleaseholdに分けられるのである。囲い込み後の大土地所有制は、次第に大地主と農民が封建的保有関係ではなくリース契約により律せられるようになり、所有（freehold）と利用（leasehold）に二分されるという近代的な土地所有関係が成立したのである。

(2) 都市計画制度の沿革¹²⁾

イギリスにおいて法制度上、都市計画の概念が成立したのは1909年であるが、それは以前からの様々な社会問題を解決するための諸制度の蓄積の上に成り立つものであった。

それは、資本主義の発達とともに顕著になった都心の労働者の居住地域における衛生問題と住宅問題対策としてまず現れ、続いて郊外の優れた居住環境を守ろうとする中産階級の意味（アメニティーという概念はこのようにして成立したのである）が大きく働いたのである。このような温情主義的な衛生・居住問題と、郊外における田園都市構想の上に、1909年住居・都市計画等法ができたのである。

ところでイギリスの都市計画は、第二次大戦後の1947年都市・田園計画法により劇的な転回を遂げたとされているが、その基本的枠組みを与えたのが『アスワット報告書』といわれるものである。この報告書は、地主が単なる将来の土地開発の可能性から見込む土地の価値をfloating valueと呼び、このような価値は開発がすべての土地で行われるわけではないのに自分の土地では必ず行われるという仮定に立脚するものであり、それを土地の価値に包含するのは誤りであるとするものである。また、都市計画は必然的にある土地の価値を増価させ他のそれを減少させるが、開発の総量は経済活動によって定まるわけであり、都市計画は単に増価を転移するにすぎないもの（shifting valueの問題）であるとする。したがって、損失補償も、不利益を受ける者と増価を享受する者との、土地所有者内部の価値の移転により解決すべきであるとした。

1947年法は開発権の国有化を実現したと言われるように、戦前との最大の違いは、いかなる開発行為（これは日本と比べるとかなり広く建築工事等も含まれる）についても事前に許可が必要となったことである。この実現の経緯を考えてみるに、大戦下における経済統制に対する信頼もその要因であろうが、重要なことは開発利益という地主の不労所得を社会に還元すべきであるという思想が根底にあることで、それを実現すべく立法したところが、上述の損失補償理論に基づく、開発利益還元を目的とする開発負担金制度に関しては保守党によって1953年に廃止されたが、結局は開発権の国有化は実現されてしまったということである。この結果、土地利用規制が地価に及ぼす影響は非常に大きくなり、地価はその土地にいかなる計画許可が与えられるかによって決定的に左右されるようになったのであり、用途に見合った地価が形成されるに至ったのである。なお現在の問題は、申請、不服申立ての件数が増加し、また住民の権利意識の高揚等により手続きが複雑化したため許可の遅延が生じていることである。そこで手続きの簡素化のために官僚プランナーへの権限委譲、住民参加の簡素化等が検討されたが、民主主義の根幹に係わるため慎重に扱われている。

(3) 現行開発計画の概要

さて、このような事前の許可制度は、開発計画のほか様々な考慮事項に照合され、地方計画当局によりなされる。以下、現行の開発計画について論ずる。開発計画はそれ自体ではなんら現実性を持たず、公当局による開発規制及び開発事業により具体化される。また、それは、structure plan と local plan とから構成される（1986年に地方自治制度の改革がなされ都市計画の制度も変化しつつあるので、ここでは従来の制度について述べる）。前者は、カウンティ（県）によって策定される広域的計画であり、地域全体の将来の土地利用や産業、環境等に関する総合的な計画であり、政策的計画から法規的計画への橋渡しの性格をもつものといえる。後者は、より狭い自治体であるディストリクト（地区会）が策定する具体的な土地利用計画であり、structure plan の政策を特定の土地と関連づけ、開発規制や土地利用調整の基礎となり、地域の詳細計画上の問題点を公衆に明らかにする等の機能がある。こちらは開発許可制度と結びつくことによる法的性格が強いといえる。

(4) 住民参加制度

次に計画策定手続きにおける住民参加について述べたい。Structure plan の場合は公開審査という方式がとられ、当局が計画案を作成し国務大臣に承認を求めて提出する際にその写しを人々一般に供覧し、国務大臣に異議申し立てできるようにするものだが、あくまでも国務大臣の判断の材料としての性格をもつものである。一方、local plan の場合は住民への適切な公示とともに、異議を有する者に対しては公開審問制度により準司法的（対審的）手続きにより判断がなされ、ディストリクトは審問会の報告には拘束されないが、理由を付して結論を出さねばならない。

実は、1971年以前はstructure plan の場合も公開審問手続きによっていたのであるが、政策的な要素が強いため、現行制度に改正されたのである。実際も、住民は身近な利害関係にとらわれすぎて、基本計画にとって有用な意見は聴取できなかったようである。

(5) 土地収用制度¹³⁾

19世紀前半までの土地収用法制は、完全な補償を前提としたものであって、特定の人や個人的利害に係る議会制定法（私法律）や、特定の地域に適用される議会制定法（地方方法）によって、鉄道や運河等の民間会社に収用権を例外的に与えるものであった。そ

の後、次第に収用手続きについて共通する諸規定が統合されてきたのであり、収用権者を原則として公的機関に限定し、一般的収用権限を付与することによって、より広範かつ能率的な土地収用を可能ならしめたのである。

(2) で述べたとおり、開発計画は計画許可を通じて消極的に実現するのが通例であるが、公的主体が積極的に実施誘導する場合も多い。1960年代に至り、土地政策が広範な経済政策と結びつくようになると、上記の開発計画の二層化とともに公的土地取得も一層要請されることとなったのである。1975年の労働党の「地域社会開発用地取得法」は、地価高騰対策が直接の立法要因であるが、その本来の趣旨は次のようなものであろう。開発計画許可制度の実績を踏まえ、当該地域全体の土地利用秩序を公的土地取得の成果としての、任意の処分を前提とする土地ストックによって、公的主体が土地利用を主導する制度をつくることである。これは、公的機関による開発用地の先行取得を通じて、私的イニシアチブによる開発を制限することを意味している。

ところが1980年に保守党は、この制度を廃棄した。すなわち、私的イニシアチブの復活を図ったのである。だが、公的主体の土地取得権限は、私的開発の促進のために返って強化されたのであった。

(6) 都市再開発¹⁴⁾

(2) で述べたとおり、大都市集中はイギリスにおいて早くから著しく、その諸対策の結果として都市計画法制が充実してきたわけである。ところで、イギリスの都市再開発には、都市・農村計画法による一般的な再開発のほか、住居法による不良住宅改良を目的とするもの、そしてインナーシティ対策のものなどがある。⁶⁾ここでは、実際の大都市政策の変遷を通じ、不良住宅の改善とインナーシティ対策を中心にした再開発法制を紹介したい。

不良住宅の改善

第二次大戦の前から、大都市集中による都心の劣悪な居住環境を改善する施策が行われ、その中心がスラムクリアランスという手法であった。これは、地方住宅当局が不適当と認めた住宅につき、修繕、閉鎖、除去を命ずるものである。そして、一定地域に不良住宅が集中している場合はクリアランス地域に指定し、土地収用命令により強制的に除去するものである。この手法は、大戦後かなり大規模に実施されるに至ったが、公権

力の一方的行使の性格が強く、クリアランス地域の指定についても住民参加が認められていなかった。そこで、全面刷新ではなく、1960年代後半より住宅の改善修復が政策の中心となった。

1969年には一般改善地域、1974年には住宅事業地域の制度が住居法に導入された。前者は、補助金の付与等により住宅の修理改善を促進するものである。後者は、住宅の条件が悪く、緊急に整備する必要性が認められる地域であり、スラムクリアランスの趣旨を引き継ぐものであるが、規模は大きく縮小している。

インナーシティ対策による都市再開発

大都市問題への対策は、その内部の再開発という手法とは別に、大都市の分散という政策をも確立させた。これが、ニュータウン政策である。これは、大都市の過密解消を目的とし、開発公社という特別の団体により形成される、自己完結的でバランスのとれた地域社会を創造するものであり、低開発地域の計画的開発（地域開発）という側面をも合わせもつものであった。しかしながら、この政策は一定の成功を収めたものの、新たな問題、すなわち、既存都市の停滞や荒廃をもたらしたのである（インナーシティ問題）。そこで、結局は、都市の再開発が検討されるに至ったのである。

1980年には都市再開発公社と企業地域の制度が成立した。前者は、ニュータウン開発公社の経験を踏まえ、再開発の遂行を円滑に行うために、多くの権限を集中させた機関である。これは、自治体等の合同による再開発がうまくいかなかった事実に基づくものだが、民主主義的な観点からは問題があろう。後者は、企業の進出に有利な条件を都市計画法上付与することにより、地域の再生を図るものであり、同時に財政的な援助も与えられるものである。

第2節 日本の土地法制¹⁵⁾

1 序論

(1) 考察の視点

本節においては、前節での海外の土地法制の考察を踏まえ、我が国の土地に関する様々な法規範を体系化していくことにする。当然、基本的視点としては、第5章で論じた土地所有権のいくつかの性質に即して整理していくが、戦後の膨大な土地立法については、土地政策の結果としての性格を持つ公法的な規制に重点を置いて考えたい。土地政策の歴史的叙述は第2章に任せることとし、ここでは土地所有権の諸制限をその分野別から体系化を目指したい。自由で絶対的な権利と観念される土地所有が、現在どのような土地法制により制限され、その結果としての土地所有権が具体的にどのようなものであるかを、その制限の態様から論じていきたい。そしてそれを踏まえた上で、理想的な土地政策を実現するための法的手法を検討したい。それは、第5章で述べた、都市地域全体の観点からの体系的な土地政策、すなわち土地利用計画を媒介とする施策の実現である。

論述の順序としては、所有権を制限する法制度、計画を根拠づける法律、そして最後に基本的には柔軟な目標を持つ土地利用計画を、どのように私権の制限を具体的に実現する諸法制度に結びつけるかということ念頭に置き、自治体を中心とした今後の展望について論じたい。

(2) 現代日本の土地所有権意識の特色

先にも少し触れたが、現代の日本における土地所有について考えるときに無視できないのは、第二次大戦と戦後の民主化である。近代化思想の急激な流布と農地改革、そして持ち家政策の推進などにより、国民の所有意識は世界的にみても近代的な、平等な個人を前提とする所有理念に支えられるに至っていると考えられる。したがって、土地に関する権利の変換も当然金銭的に、すなわち非人格的な要因によって行われざるを得ないのである。このこと自体は決して悪いことではない。しかしながら、現在の異常な地価の高騰は何とかしなければならぬのであり、金銭に基づく権利変換もそれが地価の高騰に何らかの関連がある限り考察のメスを入れなければならないだろう。

前節においてヨーロッパの土地法制度について概観したが、現代のその強い公的規制

というものが単にいわゆる平等な市民相互の関係から必然的に生じてきたとは認識できないことに注意する必要がある。すなわち、従来私達は、ヨーロッパが近代市民社会発祥の地であり、先進的であるということを前提にして自由・平等の色眼鏡をかけて考える傾向があったわけだが、実は検討した三国についてもその経緯に顕著な差があるわけであり、そこには身分的な階級支配的要素や共同体的伝統、大戦後の復興期における政治支配の特殊性などの要因が絡んでいるのである。このような様々な歴史的要因が現在は私的所有の対立概念としての公共性なるものに収斂されることによって公的規制が実現されているのである。

したがって、この現代日本の社会状況のなかで権利の調整を行うには、単に、「先進ヨーロッパ」を見習えという発想ではだめであって、従来の様々な論理構成を転換する必要がある。ここに現代の土地問題の解決の難しさがあるわけだが、何らかの新しい理念、あるいは手法を考え出さねばならないのである（その考察は、第5章第2節で行ったところである）。すなわち、ヨーロッパの土地政策の変遷の考察は、新たな政策手法の事例を求めるとするのは当然大事だが、それ以外に、ある状況から（なるべくなら平等な個人を前提とした社会関係を抽出して）いかにして新たな土地所有権の制限が実現できたかという、その正当化の論理づけの歴史的事例として生かす点にその重要性があると思われる。

2 現行法制度上の私権制限規定の分類の基準

自由、絶対的なものと観念される土地所有権が、現実にはどのような法制度によりその具体的権利行使を制限されているのか、ということを検討するのが本節の課題である。そこで、諸々の法制度を、第5章の検討を踏まえ、次の分類基準に従って整理することとしたい。すなわち、ある私人にとっての具体的な利用そのものを規制する面、そして利用形態の転換を導く権利の変動自体を規制・誘導する面、最後に利用転換を捨象した資産価値そのものを制限する面の三つの基準である。

このような観点から土地所有権の社会的制約を分類し体系化することが、社会制度としての土地所有権の実質的内容を把握することとなるわけであり、さらには地価対策をも含めた土地政策の目標を実現する上で、有効な手法を確立することになると考えられる。

3 具体的利用面における土地所有権の制限

(1) 都市計画制限

都市計画とは、都市の健全な発展と秩序ある整備を図るための土地利用、都市施設の整備及び市街地開発事業に関する計画とされているが、この計画の実現を担保するための私権の制限が都市計画制限というものである。ここでは土地利用に関するもののみ論じ、後二者については土地収用、土地区画整理、市街地再開発等の権利の変動に関する法制度の項で触れる。

区域区分制及び地域地区制

前者は市街化区域・市街化調整区域のことであり、後者は用途地域の指定をその典型とするものであり、都市計画法第7・8条にその規定がある。土地利用の目的に応じて土地を区分けすることにより効率的で良好な都市環境を整備する手法は近世の都市建設にもみられるわけだが（武家町、職人町、商人町）、現行の制度は欧米諸国の影響を受けて成立したわけである。そこには二つの側面があると考えられる。

一つは最小限の市民相互の利害調整を図る狭域的、警察的側面であり、衛生上あるいは社会風紀上の要請からの建築制限から、住民相互の紛争を避けるための容積率の制限や、住居と工場を分けることにより良好な居住環境を維持することなどがその内容である。これは沿革的には、さらに純粋な警察目的に基づくものと、アメリカにおいて顕著に見られるような高級住宅地の不動産価値の維持を目的にするものとに分けられる。

もう一つの側面は、国あるいは県などの広域的な政策（労働者への住宅供給、産業政策、自然保護政策等）を推進するための手段としての性格であり、市街化区域・市街化調整区域の別、緑地保全地区の指定等のほか、高度利用地区などのスポット的な地区指定がその例として考えられる。

一般的に言うならば、現在の地域地区制は、ある地域の既存利益の保全を目的とする狭域的利害調整の必要性から始まったと思われる。ところが、都市化の進展（社会経済活動の高度化）とともに、単なる市民相互の調整だけでは社会問題の解決がつかなくなり、より広域的な視点からの地域割が必要となってきたのであり、それと並行してある政策目標を実現させるためにより強い私権制限を伴う地域指定も要請されるに至ってきていると考えられる（我が国の市街化調整区域の指定や、先述のフランスにおける制度の変遷等を考えよ）。今後は単なる私人の権益保護の観点だけではなく、特に都心部に

については社会経済の進展に見合った広域的な視点から地域地区制を見直すべきと思われる。

それでは、このような広域的な視点からの土地利用計画を実現する上で、現在の制度はどの程度活用できるのでしょうか。用途地域制について考えてみると、これは基本的に既存の利益保護を中心に体系化された狭域的な性格のものと考えられる。なぜならば、第一種住居専用地域のみ建築が許される建物が列挙されており、他の7種の地域は禁止される建築が規定されているが、これは良好な一戸建て住宅地を出発点として次第にその環境を崩す建築物を序列化する構成と言えるからである（例外として工業専用地域があるが、低層住宅はそれ以外のどの用途地域にも建築可能である）。したがって、社会経済に見合った積極的な土地利用を進めるに当たっては、まず用途地域を一旦は規制緩和の方向で変更して、既存の、本来保護されるべきではないと認定される利益保護の度合いを緩め、その後で特別用途地区あるいは高度（利用）地区等を指定して土地利用の拘束を一段と強め、区画整理や再開発等により権利変換を実現していくことが考えられるだろう。

今後の展望としては、その都市地域全体のあり方というものを考慮に入れた上で、建築禁止列挙から建築許容列挙の地域地区指定が望まれるが、現在の用途地域制そのものを変えるか、あるいは特別の地区指定を創設するかがその方法として考えられる。ただ、既存の利益の侵害が不可避であり、その処遇をめぐって困難な状況が生じるだろう。

開発許可制

伝統的な開発・建築許可制度は警察的な必要に基づくものであり、必要最小限の規制にとどまるべきものであって、その規制条件を満たすものであれば原則として開発は自由である。ところが、区域区分・地域地区制で述べたように、都市問題が複雑化してくるに従い、より広域的な積極的介入が必要とされてきたのである。言い換えれば、都市の生成発展を私的主体に委ね、公的主体は必要最小限の権力行使をするのが警察的規制であり、公的主体がイニシアチブをとって都市の形成そのものを実現することを目指すのが現代の積極的な開発許可制である。

戦後の復興期を経た日本は異常な都市化現象を体験したわけだが、昭和43年の新都市計画法が様々な都市問題に対処するために市街化区域・市街化調整区域の区分けとともに開発許可制を導入したのもこのような広域的、積極的な視点だったわけである。とこ

ろが、市街化区域内については、許可基準が一定の都市施設の充足という警察的な側面にとどまったとともに、1,000m²以下は許可の対象外（ただし、政令で都道府県の規則により300m²まで引き下げ可能であり、神奈川県は500m²である）とされ、結果としてはミニ開発の乱発という現象も生じ、公的主体の積極的介入とは認定し難いものであった。一方、市街化調整区域については開発可能な行為を制限列挙する規定となっており、かなり強い私権制限であり、神奈川県も様々な政策を行うに当たって活用しているところである（なお、市街化調整区域における県の現在の対応については、第3章を参照されたい）。

すなわち現在の開発許可の制度は、市街化区域・市街化調整区域の区分を担保する働きとしては大なるものがあつたが、一定の土地利用を実現させるための積極的な都市計画の確立という点では不十分なのである。また、イギリスなどでは開発行為の概念に建築行為も含まれていて、それらすべてが政策的な許可の対象となっているが（前節を参照）、日本では建築行為については建築確認の制度がとられており、その用途地域の警察的な諸規制に適合する限り原則としてすべて建築は許されるのである。

今後の展望として考えるべきことは、現在金銭によって実現されている土地利用の権利変換に、公的主体が介入する端緒として開発許可制がどこまで活用できるかということであろう。

地区計画の策定に係る権利制限

昭和55年にこの制度は制定されたが、その趣旨は既存の用途地域制や開発許可制では良好な都市環境を維持できないという認識のもとに、比較的狭い地域において特定の計画を策定することにより、その区域の特性にふさわしい土地利用を規制誘導するということである。地区計画においては地区施設の配置、用途の制限、容積率や高さの最高・最低等が定められる（都市計画法第12条の4）。これらは一般の用途規制のその地域への適用を排除し、その地域独自のより厳しい用途規制を行うことを意味している。

さて、この地区計画を実現する手法であるが、法第58条の2によれば、原則として計画区域内において開発や建築を行おうとする者は市町村長に届けなければならないが、市町村長はそれが計画に適合しないと認められる場合は変更等の勧告をすることができることと規定している。勧告というのは強制的なものではないが、現代の状況下（自治体の開発指導要綱の実効性を考えよ）ではかなりの効果があると思われる。また法第33条第1項

第5号では計画の内容が開発許可の基準に加えられる旨が規定されている。

以上のように地区計画制度による権利制限は、一般的にどこにでも適用されるものではなく特定地域の自主的な権利規制であって、現在の土地所有権の具体的内容を形成するものとは言えない。しかし、かなり緩やかな規定となっている都市計画法上の用途規制の特例として、強い利用規制を実現する制度としては重要視すべきであろう。そしてそれが金銭的にではなく、計画への住民参加という正当化によって実現されていることに着目すべきであり、土地政策の手法として今後大いに生かしていくべきであると考えらる。

(2) 借地借家法等による制限（私法的制限）

土地所有権者は、単に土地を所有しているだけではなく、それを他人に賃貸することにより収益を上げようとするのが普通である。ところが、土地の場合は民法上の賃貸借の規定がそのまま適用されるのではなく、特別法である借地法や建物保護法が強行的に適用され、土地所有権の絶対性が制限される。

借地法の規定によれば、借地期間は最低でも20年未満（非堅固建物）は約定できず、定めのない場合は30年（非堅固建物）あるいは60年（堅固建物）と解釈されている。また、期間終了後も正当事由（賃貸人の必要性が賃借人の必要性よりも大きい場合のみ認められる）がなければ更新され、正当事由が認められても建物を買取らねばならないとされている。このような借地権の物権化により借地権価格が発生し、¹⁶⁾それは大都市の商業地で地価の8～9割、住宅地で6～7割と言われており、終了時の買取り価格も判例は否定しているにもかかわらず実質的に借地権価格が含まれてしまっている。

これらの結果、近年は新規の借地の設定がほとんど見られなくなっており、賃貸による宅地の供給を促進すべきとする立場や、都市における土地の高度利用を推進しようとする立場からの現行制度に対する批判が強くなっている。これは複雑な問題であり何とも論じられないが、最低限言えることは、零細な個人の居住権の保障というものは決して軽んじてはならないということである。都市的土地利用は、当然土地の高度利用化を帰結するのであり、万人の居住権の保障ためにも不可欠である。ただ、そのために少数者の権利が不当に害されてはならないのであり、この制度の改革は慎重に検討した上で実行すべきだろう。本章においては、公法的な制限とともに、このような私法的制限も土地政策において活用できないかということ提起するにとどめたい。

4 権利の変動に関する制限

(1) 土地収用法（公的土地取得法制）

公共用地取得の諸制度

自治体等の公的主体が公共用地を取得するには次の方法がある。

まず任意買収があり、実際上はこの場合がほとんどだろう。ただし、その背後の強制的な収用制度の影響を無視することはできないであろう。

また、土地区画整理等による減歩による取得（後述）、都市計画法上の公共施設の開発者負担に基づくもの（法第33・40条）、さらに法令上のものではないが開発指導要綱に基づく公共用地取得も存在する。そして、都市計画法には土地の先買制度も規定されており（法第57・67条）、公有地の拡大の推進に関する法律も同様である。しかし、典型的な制度は、所有権者の意に反して強制的に土地を取得する土地収用制度である。

土地収用の基本的手続き

収用手続きの当事者は、起業者と土地所有者と関係人である。起業者は、当該収用適格事業を行う者であって、国や自治体のほか、公社・公団の政府関係機関等がある（法第8条1項）。

手続きは大きく事業認定と収用裁決とに分かれる。起業者が事業認定機関（都道府県知事・建設大臣）に申請すると、申請書は公衆の縦覧に付され、利害関係人の意見書提出等がなされ、事業認定がされる（法第16～25条）。事業認定の要件は、法第3条の収用適格事業であること、起業者が事業遂行能力を有すること、事業計画が土地の適正かつ合理的な利用に寄与するものであること、土地を収用する公益上の必要があることであり、4番目のみ自由裁量であるとされている。

一方、裁決手続きは、独立の行政委員会である収用委員会により原則として公開審理手続きによって行われる。また、事業認定と分断されているため、こちらでは原則として損失補償などの審理に限られ、実質的に収用の必要性に立ち入った判断はできない。収用裁決は、権利取得裁決と明渡裁決とがあり、手続きの迅速化を図っている。

公共的私用収用

収用制度は本来、個々の特定公共施設の用地を確保するための手段であった。ところが前節で述べたとおり、第二次大戦後世界的な傾向として都市問題の広域化と複雑化が

進み、都市計画法制の整備が必要とされ、同時に土地収用もその目的が拡大してきたのであった。すなわち、収用した土地を事業整備後に再び私人に譲渡し、住宅地や工場用地としてその専用に委ねることも公共性があると認識されたのであった。我が国においても昭和30年代からこのような公共的私用収用の制度がつくられた。すなわち、住宅団地経営事業、都市計画法の都市計画事業である新住宅市街地開発事業や工業団地造成事業等である。

しかしながらこの制度については、憲法上保障されている財産権に対して最も強権的な制限である収用を行使するほど公共的性格が強いものかどうか疑問が出されている。また、一部私的経済利益のために公共利益の概念が転用され、多数の経済的弱者の人権を侵害することも危惧されている。

だが、現在の高地価下における土地利用計画の実現においては、その活用を考える必要があるのではないだろうか。問題は公共性をいかに厳格に認定するかであり、個人の権利をどのようにして保護するかである。これについては、適正な手続きにより策定された土地利用計画を中心にして施策の実現を図ることを提案したい。この具体的内容については第9章で述べたい。

(2) 土地区画整理法

土地区画整理は、都市計画区域内の土地について、公共施設の整備改善及び宅地（公共用地以外の土地を意味する）の利用増進を図るために行われる土地の区画形質の変更及び公共施設の新設変更のことである（法第2条）。これは言い換えれば、都市の開発整備を進めるに当たり、用地を収用あるいは売買することなく権利変換をすることを通じて、土地所有者の一定の減歩等により公共用地を産み出し、あるいは土地の一層の効率的利用を実現する制度といえる。

このように金銭の授受を介さずして権利変換を実現する基本的な正当化の論理は、区画整理を行うことによりその土地の利便性が增大することにより、個々の区画の面積の減少にもかかわらずその価格が増大するという点に求められる。これは、この制度の沿革がはっきり物語っている。明治後期から大正にかけて耕地整理に名を借りた区画整理が盛んに行われたわけだが、これは都市近郊の地主が宅地化による土地の増価を目的として自発的に行ったものであった。その後旧都市計画法において初めて公共団体の施行による強制的な土地区画整理があくまで例外的なものとして制度化されたのであり、震

災復旧や大戦前後を通してそれが次第に積極的に行われるようになり、昭和29年に現行法制度として確立したのである。

現在この制度は公共施行のものは公共用地の取得がその主な目的であるといえるわけだが、それが土地収用と目的を同じくするために零細所有者保護の立場から補償金が原則として払われないことについて批判がある。しかしながら、現在の高地価のもとでは再開発とともに、この制度の一層の活用が望まれている。したがって、その活用の手法を考えねばならないが、それは土地の増価という点だけに実現の正当性を持たせるのではなく、各個人の具体的利用を考慮にいれて合意形成がなされた土地利用計画に基づく断行という理念の確立が課題であろう。これには先に述べた地区計画制度の手法の活用が有効だろう。

(3) 都市再開発法

都市再開発法は、二つの歴史的流れの延長上に制度化されたものである。そのうちの一つが、土地の効率的な利用（土地の増価）と公共用地の取得を目的とする地区画整理であって、従来の平面的な権利変換では都市化（高度利用化）に対応できなかったことに基づくものである。もう一つは、建物の不燃化をめざす、防災という側面である。

以下、都市計画事業としての市街地再開発事業について述べる。これには権利変換方式による第一種事業と特別緊急な場合に用地買収方式により行われる第二種事業があるが、ここでは前者のみ述べたい。この制度の趣旨は、地区内の諸権利を消滅させずに建物の立体化と敷地の整備を行い、従前の諸権利をこれに相応する新しい床（権利床）と敷地に関する権利に変換するとともに、余剰の床（保留床）を新たな目的に利用することである。

ところで、現行制度は2度の法改正により、一層都市計画的な制度（再開発促進区域制度、再開発方針策定義務等の新設）を取り入れたが、このことは次のことを意味しよう。すなわち、都市化の一層の進展により、従来の防災的な理由とか、複雑な利害関係の中での人々の自発的な高度利用化への意欲に委ねては問題が解決しなかったのである。そしてそこで、計画に一層の権威を与え、民間資本をも活用する方向で実現しようと思図したのであろう。ただ、ここでも土地地区画整理と同様に零細所有者の保護が課題となっており、その権利の保護をいかに計画の中に取り入れていくかを考えなければならない。この金銭によらない権利の変換の手法の確立が、現在の高地価下における土

地政策のポイントであろう。

5 資産価値に関する制限

資産価値の制限に関して最も重要なものは税制度である。しかし、税制度はその本来の目的が財政需要（公的欲求を充足するための資金上の必要）を満たす点にあり、土地政策の手段としては間接的、誘導的なものであるので第7章において改めて論ずる。したがって、ここではそれ以外のものを述べる。

（1）国土利用計画法¹⁷⁾

国土利用計画法は、昭和49年に土地の投機的取引と地価の高騰を背景に、総合的かつ計画的な国土利用を進めるために制定された。その計画的側面は次項に譲り、ここでは取引規制について述べる。戦後の土地立法は基本的に利用形態の制限をその中身とし、様々な土地問題に対処してきたわけだが、地価の高騰については全く用をなさなかった。そこで、直接交換価値に規制を加えることにより、価格の抑制を図ったのである。本法は大きく取引許可、取引の届出・勧告の二つの柱から成る。

規制区域の土地取引許可

都道府県知事は集中的な投機的取引と地価の急激な高騰が認められ又はその恐れがあるとき、一定の地域を規制区域に指定する。そしてこの区域内の土地所有権の移転等の契約は事前に許可を得なければ私法上の効果を生じなくなる（法第12条・14条）。この許可の基準は、取引価格と土地利用の両面からなされ、その趣旨は、規制区域を指定した時点における価格の凍結と、取得した土地を自ら使用させて投機的取引を防止することである。

大規模土地取引の届出・勧告

規制区域以外の全国の地域において、一定規模（市街化区域 2,000m²、その他の都市計画区域 5,000m²）以上の土地取引を行う場合は都道府県知事に届出をしなければならない（法第23条）。都道府県知事は、取引価格及び土地利用の両面から審査し、価格については公示地価や近傍取引価格から算定した相当価格に照らし、著しく適正を欠くかを審査する。審査の結果、周辺の適正かつ合理的な土地利用に支障があると認めら

れるときは、取引の中止その他必要な措置を勧告することができ、勧告に従わない場合はその内容を公表することができる（法第24～26条）。

監視区域制度の導入

昭和62年6月に成立したこの制度の趣旨は、地価の抑制を図るべき地域を都道府県知事が指定し、当該地域における届出面積を引き下げ、届出制の充実強化を図るとともに、地価動向、土地取引状況等について情報を収集し、規制区域への準備を図ることである。なお、指定要件は客観的に把握できる地価動向に関するもののみであり、また、届出面積の下限も法律上は規定されておらず、自治体の社会経済情勢に見合った自由な裁量に委ねている。神奈川県におけるこの制度の施行・成果については第2章を参照されたい。

(2) 資産価値の制限の意義

税制度を除けば、現在直接資産価値を制限するのは、この国土利用計画法だけであろう。第8章で詳しく論ずるが、このように直接取引価格を制限するのは、短期的には効果があるにしても、長期的にはかなり問題があろう。しかし、今回のような異常な地価高騰はやはり二度と繰り返してはならないのであり、このような急激な地価上昇には直接的な価格制限はかなり有効ではないだろうか。

要するに、実質的な資産価値の制限は基本的に税制度で行うべきであり、異常事態における例外的な価格制限として、また、人々の心理に訴えるものとして、この制度は大きな効果をもたらすであろう。

6 計画を根拠づける法制度

(1) 考察の視点（“計画”の二つの意義）

計画というものは通常、ある目標を達成させるための合理的な方法と手順を予め定めることであると定義されよう。それを土地に関する法制度とのからみで考えると、具体的な権利の制限を規定している諸法規を実際にどのように適用するかということとを事前に定めることとも言えよう。すなわち広域的観点における目標を実現するための権利規制をどの地域にどういう理由で適用させるか、あるいは狭域的な利害調整をその目的とする権利制限をどのような一般的基準により実行するかということなどを、長期又

は短期的な社会・経済の将来予測に基づき定めるのが土地利用計画であるといえる。現代の都市地域における土地利用計画の必要性は、第5章で述べたとおりである。

しかしながら同時に、計画という概念にはそれとは多少異なった別の作用をなす性質が存する。それは個々の具体的施策を実行するに当たっての、手続的な意味における正当化としての働きをもつということである。後に詳述するが、科学的な将来予測とは別に計画に基づくというただそれだけの理由によりその施策が正当化されるのである。もちろん、その策定手続きが適正なものと認定されなければならないのは当然だが、私人の権利体系に公的主体が介入して権利調整を行う上で、計画というものを媒介にすることは非常に有効な手法であると言えよう。ただ、ここでも忘れてはならないことは、個人の「基本的人権の尊重」という理念であり、この理念に基づく実質的目的に仕えるものとしてのみ計画という手法が意味をもつのである。

本項では以下、現行法制上どのような土地利用に関する計画が規定されているかを述べる。

(2) 国土利用計画法

本法における計画は、国土利用計画と土地利用基本計画との二つからなる。

国土利用計画は、全国計画、都道府県計画、市町村計画と序列化され、後二者の策定は任意であるが、それぞれ上位の計画を基本として策定することが要請される。この計画は、国土利用に関する行政の指針となる計画であり、事業を決定したり私権に直接影響を与えることはない。実務上は、長期的計画として具体的なゾーニングを行う土地利用基本計画に方向付けを与え、農用地、宅地等の利用区分別の規模と配置の目標を示すこととされている。この数量的な目標設定は、広域的な計画目標を実現するために狭い地域に具体的な権利制限を実施する上で非常に説得力を持たせるものと言えよう。

土地利用基本計画は、国土利用計画を基本として都道府県ごとに、都市地域、農業地域、森林地域、自然公園地域、自然保全地域を図示し（ゾーニング）、かつ、それらの調整に関する事項が定められる。この地域区分は、都市計画法等の上位計画として機能し、都市計画区域等の指定はこれに対応する基本計画の地域区分の範囲内で行われる。

(3) 都市計画法

法律上の都市計画とは、都市の健全な発展と秩序ある整備を図るための土地利用、都

市施設の整備及び市街地開発事業に関する計画とされる。これは私人の権利を直接制限する性格のものである。土地利用に関するものとしては前述の区域区分（法第7条）や地域地区制（法第8・9条）のほか、促進区域（法第10条の2）の指定がある。また、都市施設とは、道路、公園、下水道など都市の生活や都市機能の維持増進にとって不可欠の基本的施設であり都市計画に定められるべきものである（法第11条）。市街地開発事業は、土地区画整理等のように、一定の区域を総合的な計画に基づいて新たに開発し、又は再開発するための市街地の面的な整備事業のことである。そのほか市街地開発事業等予定区域、地区計画（既述）が法定されている。

これらの都市計画が策定されると、その目的の達成の担保として前述の都市計画制限が土地所有権の制限として現れる。また、都市施設及び市街地開発事業は、都市計画事業として実現されるのである。そして重要なことは、都市計画事業として認定されると、土地収用法の事業認定とされ（法第69条）、また土地の先買も認められることである（法第67条）。

都市計画自体は図面と計画書で表現されたものである。実務上は法7条4項の規定により、計画書として「市街化区域及び市街化調整区域の整備、開発又は保全の方針」（その内容は、昭和55年9月16日建設省都市計画課長事務通知により定められているところである）が各市町村で線引き見直しごとに定められており、図面上で具体的な権利の制限を定めている都市計画の策定の論拠となっている。ただ、これはドイツのFプランのように地区指定をするものではなく、かなり抽象的な表現にとどまっているようである。自治体独自の形式で作成することも、住民の関心を呼ぶという意味で必要なのではないだろうか。

（4）住民参加の法理

以上述べた二法律について、その土地利用に関する計画が で述べたように施策実現の正当化としての働きをなすということから考えると、その策定手続きが非常に重要なものであるということになる。そしてその策定手続きというのは現代のような民主主義の理念を基調とする社会においては住民参加、市民参加という制度により実現されることになるのである。

さて、まず国土利用計画法について考えてみるに、法律上は市町村計画のみ住民参加が規定され（法第8条第4項）、都道府県においては市町村長の意見を聴くだけで住民

参加は規定されておらず、国土利用計画地方審議会という間接的な市民参加制度が規定されている。国土利用計画法上の土地利用基本計画については、同上の審議会と市町村長の意見を聴くという規定のみである。

一方、都市計画法においては公聴会制度と縦覧制度が規定されている。前者は、都市計画の案を作成しようとする場合に住民一般に対して行うもので、法解釈上、開催の有無は自由裁量であるとされている（法第16条）。後者は、案作成後に都市計画を決定しようとする際に、主として利害関係人の意見を反映させるために行われるものであり、住民及び利害関係人は意見書を提出できることとされるが、それは都市計画地方審議会の審議資料となるにとどまる（法第17条）。

以上のことから明らかなことは、都市計画のように、具体的に個人の権利を制限する計画に関しては住民参加規定もある程度充実しているといえるし、実際の計画決定に当たっても、細かく住民の意見を聴いているというのが計画担当者の実感である。ところが、国土利用計画のように住民の権利を直接制限しない計画の策定に関しては、審議会のような専門的意見を取り入れるための手続きのみであり、これは、厳密な意味で民主主義的性格が薄いものと考えられるのである。もっとも国土利用計画も、市町村のものは住民参加が規定されているが、それは市町村が狭い地域であり、それだけ計画が私人の権利に関わるためである。しかし、そもそも市町村計画は策定が義務付けられてないのであり、国土利用計画の策定自体への市民参加とは言えないであろう。また、実際も市町村において国土利用計画が策定されること自体極めて少ない。

今後の展望としては、計画に論拠を求めて土地政策を実現するのであれば、広域的計画にも直接的な住民参加あるいは市民参加を取り入れ、広域的計画から演繹的に個別計画を導く必要があるだろう。すなわち、第5章で述べたとおり、現代の土地問題の解決には、広域的計画に基づく、体系的、客観的な土地所有権に対する社会的制約が必要なのであり、そのためには、人々が広域的計画に関心を示す必要があるものと考えられる。自治体は少しずつでもその社会的な基盤づくりに努力すべきであろう（その具体的方策については、第9章で述べる）。

〔参考文献〕

- 1) 本節全般 稲本・戒能・田山・原田編『ヨーロッパの土地法制』（東大出版）
- 2) 稲本洋之助「比較土地法の視点」『現代土地法の研究 下』（岩波書店）所収
- 3) 鎌田薫「フランスにおける所有権の自由とその制限」『土地所有権の比較法的研究』（有斐閣）所収
- 4) 原田純孝「フランス土地法総論」, 「公的土地取得法制の展開」『現代土地法の研究 下』（岩波書店）所収
- 5) 吉田克巳「都市における土地取引規制 - 先買権制度を中心として」『現代土地法の研究 下』（岩波書店）所収
- 6) 野村総合研究所『地価と土地システム』（野村総合研究所）
- 7) 甲斐道太郎 他『所有権思想の歴史』（有斐閣）
- 8) 藤田宙靖「国土整備計画法制」『現代土地法の研究 下』（岩波書店）所収
以下の記述でも参照。
- 9) 北条功「東ドイツにおける農民解放」『西洋経済史講座Ⅳ』（岩波書店）所収
- 10) 広渡清吾「西ドイツの公的土地取得法制」『土地所有権の比較法的研究』（有斐閣）所収
- 11) W・ゲルダート『イギリス法原理』（東大出版）
- 12) 戒能通厚・堀部政男「イギリス土地法総論」『現代土地法の研究 下』（岩波書店）所収
渡辺俊一『比較都市計画序説』（三省堂）
- 13) 福家俊朗「土地の公的取得とその手法」『現代土地法の研究 下』（岩波書店）所収
- 14) 内田勝一「都市政策の展開と法」『現代土地法の研究 下』（岩波書店）所収
- 15) 本節全般 荒秀・小高剛『不動産法概説（2）』
五十嵐敬喜『都市法』（ぎょうせい）
『都市計画の手引』神奈川県土木部計画課
稲本洋之助 他『土地法の基礎』（青林書院）
遠藤博也『行政法Ⅱ』（青林書院新社）
『都市計画法50講』（有斐閣）
- 16) 澤野順彦「借地方式と現行借地法」『ジュリスト 転換期の土地問題』所収
- 17) 小池一郎「地価高騰と土地取引規制の強化」『ジュリスト 891号』所収

第7章 土地に関する税制度

1 土地税制への基本的な考え方

(1) 負担の公平

今回の地価高騰により、様々な税制論議が起こった。その一例を紹介すると、次のようなものがあった。「土地税制が、むしろ資産格差を拡大する方向で働いている」とか、「保有に対しての税負担が軽く、土地の適正な利用の促進を阻んでいる」などといった議論である。

このような税制論議は、一つの方向性に集約されたわけではなく、論者の置かれている立場によって、正反対の論が展開され、むしろ、利害の対立の深さを浮き彫りにしてきた。また、利害が絡まない場合でも、供給の促進を重視するか、資産格差の是正を重視するかによって結論が変わり、税制論議の難しさをも表してきた。

このように、論議が錯綜している場合には、税制の原点に帰って何が最も重要かを考える必要があるであろう。

税制には様々な役割が期待されている。それは、時代の変化とともに多様化してきた。しかし、税を誰が負担するかということに関しては、「負担の公平」という今も昔も変わらない原則がある。戦後、日本の税制の出発点となったシャウプ勧告では、これを次のように述べている。「如何なる租税制度もそれが公平なものでなければ成果をあげられるものではない。また、納税者によってそれが公平なものであることを認められるものでなければならない。およそ、税の負担が公平であるかいなかという試練に耐えられない勧告は、絶対に受け入れられないことに気づかない者はないであろう。」。

固定資産税や譲渡所得税を考える場合にも最も重要なことは、すべての税負担の中でそれらをどう位置づけて、どのようにして負担の公平化を図るかということであろう。

(2) 負担の公平と政策税制

(1) では、公平性の確保が税制において最も重要な課題であることを述べた。しかし、土地政策における土地税制の役割を考えると、「公平」という一つの理念だけで、土地税制のあり方を決定するのは、必ずしも社会的に望ましい税制とはいえない。

それは、現在の土地利用形態自体が土地税制により大きな影響を受け、しかもそれが最適な資源配分を達成するどころか、その逆の結果さえ生じていることを見ても明らか

であろう。

このように、負担の公平という原則を守りながらも、その一部で、土地政策の手段として土地税制を活用していくことが、結果として社会的厚生を増大させることになるのではないだろうか。また、今日の社会においては、市場経済に介入する際にも、法的強制ではなく、経済的誘導によるほうが人々のコンセンサスを得やすい面もある。したがって、地価や土地利用をめぐる政策についても、税制度が有効な働きをする可能性があるだろう。

(3) 自治体と土地税制

一般に、税制度は法律によって具体的な内容が決定され、自治体が徴収するものであっても、その税目や税率は法律によって制限されており、自治体が裁量できる範囲は限られている。特に、法律により標準とされるものより多くを課税する権限は乏しい。このため、自治体の独自政策として税制度を利用する余地は大きくない。しかし、自治体としても、地価問題・土地問題の重要性に照らしてみると、数少ない対策の一つとして土地税制の存在を看過することはできまい。

本章においては、土地に関する税制度を紹介するとともに、地価との関わりのなかで抱えている課題を明らかにし、体系としての土地税制のあるべき方向性を展望してみたい。

2 土地税制の概要

ここでは、土地に係る税の主なものを個別に考察する。土地税制全体としての課題は後に述べるが、個々の税目が抱えている固有の課題については、ここで明らかにしていきたい。

(1) 相続税

概要

- | | |
|--------|-----------------------------|
| ・ 課税客体 | 相続により取得した不動産等の財産 |
| ・ 課税標準 | 相続税評価額（宅地：路線価、固定資産税評価倍率価） |
| ・ 税率 | 遺産の法定相続分に対して10%から75%までの14段階 |
| ・ 基礎控除 | 2,000万円 + 400万円 × 法定相続人数 |

- ・配偶者軽減 課税価額の1/2 か 4,000万円のどちらか多い額までを控除
- ・小規模宅地等の特例

事業用宅地（200m ² までの部分）	評価額の60%が課税価額
居住用宅地（200m ² までの部分）	評価額の70%が課税価額

現状

ア 負担の増大

相続税制は、昭和50年以来13年間、基礎控除額や税率等が改正されておらず、所得、物価、地価等経済情勢の変化のなかで、実質増税されてきたともいえる。死亡者数に占める課税件数の割合は、全国ベースで50年2.1%に対し61年6.9%（東京国税局管内では12.0%）に上昇しており、対63年見込みでは50年の4.39倍と予想されている。また、税額では6.79倍になると見込まれている。このことは、相続財産価格総額の約65%が土地となっており、相続税が累進課税であるため評価額が2倍になると相続税額は2倍ではなく、3倍、4倍というように増大するから当然の結果と思われる。

イ 農地

農地の評価はその所在によって異なるが、市街地の農地の場合、その評価額は周辺宅地に対して低い評価額となる。また、農地には相続税の納税猶予制度がある。この制度は、昭和50年に農業基盤の確保、農地の細分化（切り売り）防止等のために創設されたもので、相続人が後継者として営農する場合、一定の要件さえ満たせば、取得した農地をとりあえず農業投資価格という低い評価額で評価し、実際の農地の相続税評価額との差額に対応する税額が猶予され、そして、通常20年後に免除となる。なお、それまでに営農をやめたり、2割以上譲渡すると課税される。

ウ 相続税改正案

負担の増大に対処するため、大蔵省は、税制改革の中で、昭和63年1月1日にさかのぼって相続税を改正することを決めた。改正案の主な点は、次の4つである。

基礎控除の拡大	控除額の2倍引き上げ		
	4,000万円 + 法定相続人1人当たり800万円		
小規模宅地等の評価	事業用宅地等	40%	60%減額
減額割合の引き上げ	居住用宅地等	30%	50%減額
税率の緩和	10%～75%の14段階		10%～70%の13段階

配偶者控除の拡大 法定相続分相当額が8000万円に引き上げ

なお、行き過ぎた節税策への対応として、養子の人数を税法上制限すること、相続前3年間に取得された不動産（被相続人が居住していたものを除く）は、取得価額により課税することも改正案に盛り込まれている。

(2) 不動産取得税

- ・ 課税客体 土地、家屋
(有償、無償を問わない。ただし、相続、法人の合併等による形式的所有権移転は非課税)
- ・ 課税基準 固定資産税評価額
- ・ 税率 4% (住宅用地の取得は、3%の時限措置)
- ・ 特例〔住宅用地〕一定の要件を満たす住宅の敷地の取得についての減額措置
〔農地〕 市街化区域内農地を譲渡して、区域外農地を取得し、5年以上農地として使用する場合の減額措置
農地の生前一括贈与に係る徴収猶予と免除

(3) 特別土地保有税

取得に係る課税

- ・ 課税客体 基準面積以上の土地
- ・ 基準面積 特別区及び政令指定都市 2,000m²以上
(合計面積) 都市計画区域を有する市町村 5,000m²以上
その他の市町村 10,000m²以上
- ・ 課税標準 取得価額
- ・ 税率 3%
- ・ 税額 取得価額 × 3% 不動産取得税額 (控除)

保有に係る課税

ア 概要

- ・ 課税客体 昭和44年1月1日以後取得の基準面積以上の土地
〔対象範囲〕 昭和44年1月1日～57年3月31日に取得した市街化区域内の土地及

	び所有期間10年以下の土地	
・ 基準面積	特別区及び政令指定都市	2,000m ² 以上
	都市計画区域を有する市町村	5,000m ² 以上
	その他の市町村	10,000m ² 以上
・ 課税標準	取得価額	
・ 税率	1.4 %	
・ 税額	取得価額 × 1.4 % - 固定資産税額 (控除)	

イ 「ミニ保有税」

・ 課税客体	三大都市圏の特定市の市街化区域における、昭和57年4月1日以後取得の一定の土地	
・ 基準面積	特別区及び政令指定都市	300m ² 以上 2,000m ² 未満 (昭和63年4月1日～65年3月31日取得は 200m ² 以上)
	その他の市	500m ² 以上 5,000m ² 未満 (昭和63年4月1日～65年3月31日取得は 330m ² 以上)

現状

昭和48年に、政策税制として、投機的土地取得の抑制及び宅地供給促進を目的として、土地取得及び保有に対して課税されることとなった。53年には、免除制度が導入され、適用除外が多くなり、土地の有効利用を促進するための、「未利用地税」的性格を帯びるようになった。

さらに、昭和57年の改正では、44年1月1日から57年3月31日までに取得した土地でも、市街化調整区域の土地に限っては、所有期間が10年を超えたものには課税しない、57年4月1日以後取得される土地については、すべて所有期間が10年を超えたものには課税しない、ミニ保有税の導入の3点が実施された。

課税標準が、取得価額なので、課税当初はその効果を期待できるが、年を経るに従い固定資産税額は上昇するので、実質的な税負担が年々低下することとなる。したがって、これを防止するためには、課税標準額をスライド的に上昇させるような措置が、必要である。

(4) 固定資産税

概要

- ・ 課税客体 土地、家屋及び償却資産（毎年1月1日の所有）
- ・ 課税基準 固定資産税評価額
- ・ 税率 標準税率 1.4%（制限税率 2.1%）
- ・ 負担調整措置 評価替え（3年ごと）による税負担の激増を抑える軽減措置
負担調整率により評価額上昇を緩和
- ・ 課税標準の特例 居住の用に供している住宅用地（貸家用も含む）

面積	200m ² 以下	1/4
	200m ² を超える部分	1/2
	特定市街化区域農地	1/2
- ・ 長期営農継続農地に対する納税義務免除
特定市街化区域農地（三大都市圏特定市の市街化区域農地）で、現に耕作をしている面積 990m²以上の農地について、引き続き10年以上営農することが適当であると市長が認定した場合、一般農地課税額を納税すればよく、宅地並み課税との差額は猶予され、5年ごとに免除となる。
- ・ 農地宅地化に対する特例
特定市街化区域農地に、4階建て以上の貸家住宅を新築した場合、翌年度から3年間、その宅地の税額が 1/2に減額される（住宅用地の特例と二重に適用できる。）。

沿革

そもそもは明治6年の地租にさかのぼるが、昭和25年、シャウブ勧告（地方自治尊重の勧告と言われる）により地租、家屋税等を統合して誕生した。

固定資産税の性格については、収益税（応益税）とするものと財産税（応能税）とみる二つの見解があり、両者を取り入れて「収益的財産税」と言うこともある。

昭和38年には、「固定資産評価基準」が制定され、翌39年に評価の抜本的見直し（評価額を時価に近づけるため1.3倍（農地）～7倍（宅地）に引き上げ）が行われた。これとともに「負担調整措置」が導入され、39年は38年の実質2割増までに抑えられた。

45年には、39年に次いで評価替えが行われた（以来3年ごとの実施が定着）。

昭和47年、特定都市の市街化区域内農地に、宅地並み課税を漸次適用開始。48年には、地価高騰に対する配慮から住宅用地の特例措置（1/2に軽減）、49年には、小規模住宅用地の特例措置（1/4軽減）が導入された。さらに、57年には長期営農継続農地への納税猶予・免除措置が実施された。

標準税率の変遷を見ると、昭和25年 1.6%、29年 1.5%、30年 1.4%となっており、以来変動していない。

市町村の税込総額に占める固定資産税の割合は、長期的に低下傾向（昭和35年度43.6%、45年度35.2%、55年度32.7%）にあったが、56年度の31.7%を底にやや増加傾向に転じている。固定資産のうち土地に限ってみると、42年度の8.3%を底に、低下傾向が終わり、52年度の15.6%まで上昇し、以後14%前後で推移している（固定資産税収の中では、土地の占める割合が1位となっている）。

国民所得に対する固定資産税総額の割合を見ると、昭和35年度（1.3%）以降低下した（45年度 0.9%）が、46年度以降は上昇を続けている。

現状

固定資産税は、住民税と並び市町村税（市町村財源）の根幹をなす税である。地価高騰は、この固定資産税のあり方をめぐる議論に火を付けることになった。

また、固定資産税の課税額が適正かどうかという議論のほかに、その評価方法についても、問題ありという意見が多い。

昭和63年の評価替えの特徴は、評価の基準日が昭和61年7月1日となっており、賦課期日の63年1月1日の1年半も前になっていることである。したがって、今回の地価高騰の影響は、次回66年度の評価替えの際に表面化することになる。

課題

ア 評価額

固定資産税の評価額については「適正な時価」と規定されているが、この「適正な」という表現自体が曖昧である。現実には、大都市圏における評価額は時価（売買価格）の2～3割程度と言われており、この乖離が問題となっている。また、こうした低い負担が土地の有効利用を阻んでいる大きな要因であるという主張が以前からある。

イ 課税客体

前述したように、固定資産税の課税客体は、「土地、家屋及び償却資産」であるが、このように性格の違うものに同一の税での課税を行うことは適正ではないのではないかと議論がある。土地の価格の形成要因の多くの部分が、公共投資などの「他者」の努力に依存しているとするならば、「土地、家屋及び償却資産」を同じ税で一括して課税するのは、適正でないとも言える。

ウ 市街化区域内農地の宅地並み課税

宅地並み課税が骨抜きになったと言われるのは、宅地並み課税の1/50～1/200の農地税額で済むという長期営農継続農地制度が導入され、8割以上の農地が適用を受けているからである。保有税重課論は、この農地を宅地並み課税し、土地の供給促進を図ろうとするものである。

しかし、その効果は、未知数であり、せいぜい切り売りに終わるかもしれない。有効な計画的誘導策がないとむしろスプロールを招き、企業による買い占めによって即供給とならず、地価の安定にはつながらない恐れが強い。生産緑地制度や農住組合制度の活用、賃貸住宅事業への補助、借り上げ、買い上げ等、計画をバックアップするシステムが重要である。

また、宅地並み課税を考える上でさらに重要な点は、公平の問題である。自然環境や防災、教育の面などから本当に営農地として残すべきものと、単に値上がり待ちしていると思われる偽装農地を区分けする必要がある。この認定は、必ずしも容易なものではないが、勤労者の住宅の新規取得の困難さを考えれば、これを厳格に行わざる得ないだろう。そうでなければ、大都市において、勤労者の農家に対する税の不公平感は、消えることはないだろう。

(5) 都市計画税

概要

- ・ 課税客体 土地、家屋（原則として市街化区域内）
- ・ 課税標準 固定資産税評価額
- ・ 税率 制限税率 0.3%
- ・ 負担調整措置 有（固定資産税と同様）

- ・課税標準の特例 無
- ・長期営農継続農地に対する納税義務免除 有

現状

市町村が都市計画事業又は土地区画整理事業に要する費用に充てるために設けられた目的税である。税率の上限は 0.3% であるが、各々の市町村の条例で、その税率を定めている（昭和63年現在、神奈川県内市町村は、0.2% ~ 0.3%。なお、固定資産税については、すべて標準税率を採択している。また、徴収は、固定資産税と併せて行われている。）。

東京23区においては、東京都が課しているが、都は今回の地価高騰に伴い、定住確保の意味から、小規模住宅用地（200m²以下の部分）に限り、税額を 1/2 に減額するという条例改正を行った。このことによって、目的税たる都市計画税にも、固定資産税と類似の特例措置が導入されたことになるが、その是非については意見が分かれている。

また、固定資産税だけではなく、都市計画税にも、市街化区域内の長期営農継続農地に納税義務免除制度がある。

（6）譲渡所得税

概要

- ・納税義務者 不動産の売却に伴い譲渡所得があった個人
- ・課税対象 譲渡益 = 収入額 - (取得費 + 譲渡経費)
- ・所有期間区分 短期 5年以内
長期 5年超
(昭和62年10月1日 ~ 65年3月31日の間適用)
- ・長期譲渡所得 譲渡益 4,000万円以下 20%分離課税(住民税は6%)
譲渡益 4,000万円超の部分 1/2総合課税
- ・短期譲渡所得 譲渡益の40%分離課税(住民税は12%)
又は全額総合課税額の 110%のいずれが多い方の税額

最近の改正

[昭和62年の改正]

地価高騰に対処するため次の措置を講じた。

ア 長期・短期の区分を5年とする。

イ 超短期重課制度の創設（所有期間2年以内）

営利個人（事業所得・雑所得） 法人が対象 優良宅地分譲等には適用除外。

以上の、ア、イは昭和62年10月1日～65年3月31日の間の譲渡について適用される。

ウ 個人の事業用資産の買換え特例の変更

従来は譲渡益が全額繰延べを認められていたが、20%を課税

〔昭和63年の改正〕

ア 居住用資産の買換え特例の改正

（ア）一定要件を満たした30年以上居住の場合は特例継続

（イ）30年未満の居住用資産については廃止とするが、10年以上のものの譲渡の場合、次の税率による。

3,000万円までは特別控除適用	
3,000万円～7,000万円の部分	10%（住民税4%）
7,000万円超の部分	15%（住民税5%）

イ 優良住宅地の造成等のために、長期保有の土地等を譲渡した場合は特例の税率引き下げ

現状と課題

譲渡所得税の変遷を見ると、その頻繁な改正に驚かされる。しかし、これらの改正が地価の安定や供給の促進にどれだけ貢献したかは疑問である。頻繁な改正のためにかえって税制への信頼感が失われた側面もあり、将来的な税制改正への思惑も生んできた。

今回の地価高騰で話題になったのが、「居住用資産の買換え特例」制度であった。この制度は、昭和57年に、居住水準の向上、ライフスタイルの変化に応じた住み替え、都市再開発の促進等を主旨として、復活したものであった。10年以上住んだ土地・建物を売ってその価額以上の住宅に買い換えた場合は、譲渡所得税が実質上課税されず、売却価額以下の場合には差額に課税されるのである。都心の商業地等に住んでいた人が、潤沢な資金で近郊の優良住宅地を相場以上の高値で求めたため、地価高騰が住宅地に波及したと言われる。そのため、この制度は改正（原則廃止）されたが、これは税制だけの不備ではなく、一部の高額な取引事例に、当該地域の地価相場が影響を受けやすいという地価の形成の姿にも、問題があるといえる。

3 土地税制の課題

土地税制には、様々な役割が期待されていると、1で述べたが、では具体的にはどのような役割が期待されているのであろうか。

少なくとも現代においては、単に財政収入の手段としての役割よりも、土地政策の手段としての土地税制を積極的に考えるべきであろう。現行の土地税制が土地利用形態に対して、悪影響を与えているという側面を除去するだけでなく、一歩進んで望ましい土地利用への誘導を図る手段として、土地税制を考えていくべきであろう。もちろん、その根底には広義での負担の公平化がなされていなければならない。

このようなことを前提として、現行税制の課題について考察してみる。

(1) 土地の公的評価の一元化

土地の評価は、固定資産税評価額 自治省・市町村、相続税評価額(路線価) 国税庁、地価公示 国土庁、時価(売買価格)などがある。また、実体法の条文を見ても、「適正な時価」(地方税法第341条)、「時価」(相続税法第22条)、「正常な価格」(地価公示法第1、2、8条)、「利益を享受するときにおける価額」(所得税法第36条第2項)、「相当な価格」(土地収用法第7条)など、様々な規定がある。

これらの評価は、地価公示を除いて、最終的には、税額計算と連動する。したがって、評価そのものの一元化がされていないのに、資産税の厳密な評価はできないし、税率の問題でもそれが適正かどうかは、議論できない。また、負担の公平化をどう図っていくか、ということも考察することも難しくなる(例えば、固定資産税と譲渡所得税を土地税制の中で、どう位置づけるかというような問題について)。このように、税制の立場からも、土地の公的評価の一元化は、強く望まれるところである。

(2) 資産選択における土地の有利性

「土地神話」という言葉が一般に定着するほど、土地の資産としての信頼性は高い。今回の地価高騰によって、改めて、それが実証されてしまったかの感がある。しかし、単に価格の上昇率が高いというだけでは、他の資産と比べて、土地の有利性を説明しきれないであろう。「資産選択における土地の有利性」を生み出す要因の一つに、税制がある。ここでは、税制のどのような点が土地保有の有利性を生み出しているかについて

考えてみたい。

節税の効果

土地需要の構造を歪めているものの一つに、節税対策としての土地需要というものがある。もちろん、これは、個人と法人によって多少の違いがあり、同一のレベルでは論じられないが、土地が節税対策の有力な手段であるということでは一致している。

土地が節税対策の手段になっている根本的な原因の一つに、土地の価格評価の問題がある。土地の公的評価額と時価が乖離していることによって、様々な節税効果が生じる。その代表的なものが、次に述べる個人による相続税の節税である。

ア 個人

個人にとって節税対策の中心的課題となるのは、相続税である。相続税問題は、地価高騰により、以前に増してクローズアップされ、相続税課税件数の割合も、前述したとおり増加傾向を示している。これは、地価高騰が相続税課税件数を増加させたと言えるが、また別の面に着目すると、その相続税対策の決め手になっているのが土地なのである。

土地による相続税対策には、次のようなものがある。最も単純な事例が、資産を土地にシフトさせるということである。それは、相続税評価額（地域によって異なるが）が時価の約3割～5割となっているため、時価評価される資産に比べて相対的に有利となるためである。例えば、1億円の定期預金を相続した場合の相続税評価額は、そのまま1億円であるが、時価1億円の土地を相続した場合の相続税評価額は、5千万円かそれ以下になる。

次に、賃貸住宅による節税というのがある。これは、債務を相続した場合には、その債務を課税価額から控除できるので、借金をして土地を購入し（あるいは自己所有の土地に）、借金でアパート等を建てるというものである。そして、土地建物を他人に貸した場合、借地借家権を発生させることになり、その分資産価値は減少したものとして低く評価される（貸家建付地評価）。さらに小規模事業用宅地（200m²）に適用される4割の評価減も受けられる。借入金は賃料で返済する。賃料収入が、必要経費（借入金利息、減価償却費、固定資産税等）を下回れば、他の収入と損益通算（合算）されるので、所得税・住民税が安くなるというメリットもある。

近年、賃貸住宅の着工件数が増加している一因は、このような相続税対策が反映しているものと考えられる。

イ 法人

法人にとっての土地所有は、実際にそれを利用して収益を上げるという以外に、様々な「利用」方法がある。単に、節税といったことだけに限っても、個人の場合よりも多様な「利用」方法があり、かつ、大規模に行われるため、社会への影響力が強い。

地価の上昇は含み資産を増大させるが、固定資産税の負担率の上昇は、それとは連動しない。また、土地は融資のための担保となるばかりではなく、法人税の節税にもなる。法人は、業績の良いときは、不動産を購入し、利益を圧縮する（取得に係る借入金の利息や固定資産税は、法人税法上損金として計上できる）ことを考える。表面上、赤字にもできるし、高い土地を購入しても、トータルでは採算が取れる。

このようなことが、地価や土地利用に悪い影響を与えているであろうことは、想像に難くない。一個人や、一企業にとって望ましい土地の利用方法だとしても、社会全体として考えた場合に必ずしも望ましい土地利用となっていないことが問題であろう。したがって、今まで述べたような、節税対策としての土地需要を排除する方向で、税制を組み直す必要がある。

開発利益の享受への期待

開発利益については後述するが、ここでは土地保有の有利性を担保する原因の一つという側面からみてみたい。

公共事業などの公共投資を行った結果、ある地域の居住環境が改善したとすると、一般的には、当該地域の地価は上昇する。それ以外でも、人口の都市集中や、経済の発展によっても地価は上昇する。この場合の地価上昇は、自治体の努力や社会全体の経済活動の成果なのだが、この努力や成果のほとんどは土地所有者に独占されてしまう。したがって、この開発利益によるキャピタル・ゲインは、ただ土地を保有していれば何の努力も必要なしに獲得できるわけで、この開発利益の享受への期待ということもまた、土地保有の有利性の一つの要因として指摘できる。

(3) 農地における土地税制

2でも述べたように、農地における土地税制は、各種の優遇措置が採られている。これは、農地の特殊性から導き出されているものだが、個人対個人というレベルでは、最も不公平感を生んでいるものである。つまり、農家は、保有しているときには農業生産の重要性や農地の環境に対する寄与を全面に押し出し、宅地並み課税に強く反対するが、これを売却するときには宅地並みで売れることを望み、現にそうやって売却益を獲得してきた、などという意見が勤労者の側から主張される。

結果で考えると、大都市やその近郊の農家が農地を売ることによって莫大な利益を得てきたことは事実であり、これがほとんど不労所得であることも事実である。しかしながら、このことをもってすべての農地を宅地並み課税にせよ、と主張するのは乱暴な議論である。農地として今後も担保されていくものかどうかということ considering、宅地並みか、農地並みかの課税の選択をすべきであろう。

今後、必要な農地を確保していく上でも、農地については将来にわたってその利用形態を規制していくべきだろう。その代償として、保有税を軽減すべきで、その規制を免れたい場合には、当然、宅地並みの課税をすべきである。

(4) 投機需要と凍結効果

固定資産税については、生存権的問題は残るが、地価(時価)と比べて、一般的には低廉なことは事実である。これに比して、譲渡課税が重いことが供給促進を妨げているとの議論がある。現状は、保有している方が得で売ると損な状況だから、特別な事情がない限り土地を手放さない。したがって、保有税を重課しても、譲渡税は軽くして、供給の促進、経済的有効利用を図るべきであるという主張である。

しかし、譲渡税の軽減は、両刃の剣である。単に軽減すれば、転売を容易にし、投機的需要も促進する恐れがある。逆に、重課であれば、供給を抑制する方向へ働く(凍結効果)。このように、譲渡所得税の税率の変更には様々な影響が考えられるので、対策の主眼を何に置くかを考慮して、最も適切な税率の組合せを考えるべきだろう。

(5) 法人への土地集中

地価高騰の結果として、相続税の負担の増大が表面化してきていることを2で述べたが、この問題が深刻化すればするほど、法人への土地集中が加速される。東京都では、

区部を中心に、土地所有が個人から法人へと動いているという。都心部では、すでに民有地の60%以上が法人の所有となっている。

法人への土地集中がもたらす影響は、必ずしも明確ではない。推測としては、個人の場合よりも、より経済性を重視した土地利用や売買が行われる可能性がある。また、容易に法人をつくれるような財力等のある個人と、それができない個人との資産格差が広がる可能性がある。

(6) 開発利益の吸収

開発利益の定義と吸収の必要性

開発利益の吸収又はその公共還元については、以前からその必要性が叫ばれているが、ここで議論を整理する上で、その定義と、どのような観点から、それが必要なのかを考えてみたい。

まず、開発利益については、私的開発利益（企業などの開発行為による）、外部経済による開発利益（都市化や人口増などの地価上昇による）、公的資金、公的負担財源による開発利益の三つに分類される。一般に開発利益というと、の公共投資などによってもたらされた地価上昇をいうが、の外部経済による地価上昇は、その社会全体の経済活動の成果だということを考えれば、当然その吸収について検討すべきであり、ここでのアプローチの方法もを含めた形で考えたい。

また、開発利益の吸収は、どのような観点からなされるのかということについては、負担の公平を図るため、地価を安定させるため、公共事業の財源確保のため、などが考えられる。

開発利益の還元方策

基本的には、土地保有税を重課することによって、その還元を図るべきであろう。ただ、開発利益については、その還元が古くから主張されてきたが、あまり成果を上げた事例がない。また、開発利益を正確に測定することも不可能なので、そのすべてを還元する、というわけにはいかないだろう。しかし、理念として、開発利益を公共に還元するという基本方針をしっかりと持ち、少なくとも保有税について、地価に応じた負担を求めていくということが必要である。

4 土地税制の進むべき方向

(1) 概観

今まで見てきたように、現行の土地税制は、土地保有者にとって有利な制度となっている。また、土地保有者が法人である場合には、一層のメリットがある。このことは、次のような問題点を生み出している。

開発利益などによる受益の多くが、土地保有者のみにもたらされる。

資源の最適配分を大きく阻害している（社会全体として考えた場合、有用な土地利用ができにくくなっている。）

今回の地価高騰により、この問題点は一層拡大し、深刻な社会問題の一つと考えられるようになった。税制の役割を考える場合でも、税制の整合性確保の観点だけではなく、これを土地政策の手段として積極的に位置づけ、土地利用においても、税制が誘導的役割を果たすようにすべきであろう。

また、その際に注意すべきは、租税負担率の問題である。直接税の割合が高い日本においては、例えば法人税をとってみても、諸外国と比較した場合必ずしも安いとは言えない。したがって、土地関連税を重課する場合は、それとセットで何らかの税の軽減が必要となろう。

(2) 具体的な方針

地価の上昇が社会全体の努力の果実である以上、本来ならば、それを等しく社会に還元するのが筋であろう。しかし、それは、簡単に計量できるものではなく、また地価がいろいろな特殊要因で変動する場合もあることから容易ではないが、少なくとも税制である程度その実を上げることが必要であろう。

この場合に最も重要なのは、土地を保有する者が、それに応じて相応の負担をすることである。特に、企業については、前述したとおり、固定資産税が損金として計上されるために、これを重課してもあまり痛みを伴わない場合がある。このような節税対策を認めず、固定資産税の目的の一つである土地の有効利用を促進するためには、固定資産税の重課と併せて分離課税化を図るなど、何らかの対策とセットで行う必要がある。

また、企業会計制度についても、土地や株などの含み資産の時価評価額を財務諸表に注記させるよう制度を改めるなどして、いわゆる「土地本位経済」から少しずつでも脱却するようにしていくべきだろう。

〔参考文献〕

- 田中啓一「地価高騰防止と税制の課題」『ジュリスト 891号』所収
- 鵜野和夫「地価高騰の原因分析とその解決策」『ジュリスト 903号』所収
- 関根 稔「地価高騰により拡大した税法上の問題点」『ジュリスト 903号』所収
- 橋本 徹「宅地と固定資産税」『ジュリスト 903号』所収
- 田中一行「土地関係税制」『地方自治職員研修1987. 8』所収
- 岩田規久男ほか「特集・地価高騰は止められる」『エコノミスト(1987. 9)』所収
- 稲田献一「都市と土地税制」『世界(1987.12)』所収
- 都留重人「地価問題と取り組む」『世界(1988. 3 - 5)』所収
- 『新しい土地税制』大蔵省主税局監修(税務研究会出版局)
- 『固定資産税の理論と実態』地方税財制度研究会編(ぎょうせい)

第8章 自治体の地価対策

第1節 地価対策における対立点の整理

1 地価対策をめぐる対立点

現在、国の臨時行政改革推進審議会をはじめとして、自治体、政党、経営団体、労働団体及び研究者によって、多くの地価対策が提言されている。また、これらを踏まえて昭和63年6月28日に政府総合土地対策要綱が閣議決定された。共通する点と対立する点の交錯するこれら提言並びに要綱の整理を試みる。

地価対策は大きく分けて、(1)需要抑制、(2)供給拡大、(3)価格統制の三つに分類される。地価対策を考える上での基本的認識を明確にした後に、この分類に沿って整理を行う。

(1) 土地対策の基本的認識

昭和63年5月30日の国の臨時行政改革推進審議会土地対策検討委員会の報告を受けて決定された政府総合土地対策要綱が明らかにした基本的認識は、マスコミをはじめとする各界の広い支持を受けている。次に、その基本的認識を列記する。

土地の所有には利用の責務が伴うこと。

土地の利用に当たっては公共の福祉が優先すること。

土地の利用は計画的に行われなければならないこと。

開発利益はその一部を社会に還元し、社会的公平を確保すべきこと。

土地の利用と受益に応じて社会的な負担は公平に負うべきものであること。

この基本的認識は広範に支持されているとは言っても、個々の地価対策において対立が生じているのは、いかに基本的認識に沿って有効な対策を実行するかという手法の部分で食い違いが存在するためである。次に、先に述べた分類に従い、個々の地価対策上の共通点と対立点を明確にする。

(2) 需要抑制策

土地需要の分散

国をはじめ各政党及び経済、労働、農業等の各団体の多くがニュアンスの差はあって

も、需要抑制策の柱として土地需要の分散を大きく掲げている。ただし、その実効性を担保する方策として、東京圏における土地規制及び税制を強化して需要を分散するのか、あるいは地方圏における開発を促進して需要を分散するのかで、大きな差が存在する。また、研究者から、東京圏への集中をもたらしている需要側の動向を無視した規制と開発による需要の分散は不可能であり、民間経済の主導のもとで、市場メカニズムに応じた分散を促進する方策をとるべきだとの議論がある。議論に上っている土地需要の分散策について述べる。

ア 遷都問題と地方への基盤整備の重点配分

東京圏における圧倒的な首都機能、都市・産業機能の集積が旺盛な土地需要をもたらしているとの認識に立って、これら機能の地方及び首都圏業務核都市への移転を進めるために、政府機関及び公的機関の移転再配置、地方への権限委譲及び交通、情報、通信、都市等の基盤整備の地方に対する重点的効率的配分を掲げるのは、数多くの提言の一致するところである。東京に集積した政治・行政的機能を強制的に分散させるとともに、地方及び首都圏業務核都市の整備を進めることで、経済的機能の分散を誘導し、土地需要の東京圏への集中を是正するというのがこの手法の特色である。

これに対し、政治・行政的機能にとどまらず、経済的機能の集積をも強制的に分散させるために、東京集中を促進する一定規模以上の都心再開発、東京湾臨海部開発計画等の計画の凍結、再検討を掲げる共産党緊急提言（昭和 62 年 9 月 25 日）が注目される。

イ 特別事業所税の導入

政府土地対策要綱は、社会資本整備財源の一つとして、都市集積の受益に対応した負担制度を税制の中で検討することを掲げている。いわゆる特別事業所税と呼ばれるもので、導入の結果として経済的集積傾向を分散させる効果を持つ。

特に、この税制を共産党緊急提言が提唱するように、東京都心に限定して適用した場合、一極集中している経済的集積を分散させる具体的効果を期待できると考えられる。

ウ 土地の証券化

土地の保有目的には、大きく分けて使用目的と資産目的の 2 つがある。市場における需要の中で両要素が混在することが需要の膨張をもたらし、価格均衡点と具体的土地利

用から導かれる収益価格との乖離をもたらしていると考えれば、資産目的の土地保有を既存の土地市場から分離することが必要である。そのための一つの方策として研究者の中で土地の証券化を図り、資産目的の土地保有に特化した土地証券市場を整備することが、土地需要の分散において有効であることが指摘されている。

また、国鉄清算事業団においては、事業団用地を出資して子会社を設立し、信託方式による旧国鉄用地の有効利用を事業の中で展開させるとともに、転換社債の公募にはじまり、ひいては株式の時価発行を行うことで、土地の処分を伴わずに、土地の評価額を獲得し債務償還に充てるという具体的方法が検討されている。

地価形成の適正化

今回の地価高騰の原因の一つは、金融緩和下における潤沢な資金事情を背景とする地価上昇の動きに乗じた投機であり、その尖兵となった一部不動産業者と、助長した一部金融機関の動きを批判し、これらに対する指導強化を図ることで、土地取引の適正化を図り、投機的需要を排除し、土地市場の安定をめざすことを提唱するのは、経済団体の一部及び研究者を除く、政府土地対策要綱をはじめとする多くの提言の一致するところである。

しかし、一部不動産業者の地上げ、土地転がしといった「悪行」は地価高騰の原因ではなく、より基本的な需給条件の生み出している結果であり、また金融機関の融資が土地に集中したのは、資産運用における相対的有利性の上昇に基づくもので「仮需要」、「投機」とは片づけられない側面を持つとの反論があることに注意すべきである。

議論になっている対策について述べる。

ア 金融機関への指導

金融機関の投機的な土地取引に関連する融資を規制することで、土地市場における投機的な需要を抑制し、地価形成の適正化を推進することを目的に、金融機関への指導強化が対策として考えられている。

昭和62年10月16日の政府緊急土地対策要綱では、金融機関の投機的な土地取引等に対する融資の自主規制を徹底させるために、大蔵省による特別ヒアリングの継続実施、検査機能の確立及び金融機関の審査体制の確立に対する指導が掲げられおり、指導強化方法の程度の差はあっても経済団体の一部を除く多くの提言の一致して提唱する点である。

イ 不動産業者への指導

今回の地価高騰の原因である投機的需要を煽った主犯格としての一部不動産業者を、懲罰的に指導強化し、市場の安定と地価形成の適正化を図ることが検討されている。それは、経済団体を除く、政府土地対策要綱をはじめとする提言の一致する対策である。その主な内容は、不動産業の免許基準の強化、取引主任者制度の改善を図ることで不動産業の健全化を推進するというものである。

ウ 公的土地評価の適正化・一元化

公的土地評価の改善を図り信頼を回復することで、地価形成の適正化を推進することが期待されている。

政府土地対策要綱は、公的土地評価相互の関連を保ちつつ、その適正化を推進すると言うにとどまっているが、さらにこの考え方を徹底させた土地評価制度自体の一元化を野党4党共同緊急提言（昭和62年11月10日）が提唱している。

エ 土地情報の公開

土地に関する情報を収集・公開することで、市場の整備・安定を図ることが対策として考えられている。これらの重要性は、政府土地対策要綱、自由民主党緊急対策（昭和62年10月6日）及び総評提言（62年10月）が明確にしている。その内容は、専属専任媒介契約制度の導入に伴う不動産取引情報の義務登録制の活用による広域的不動産取引情報システムの整備、短期的地価変動に係る速報的情報提供の実施及び固定資産税評価に係る基準地・路線価の公開の実行の3点である。

土地譲渡所得課税の強化

新行革審の議論及び多くの提言の趣旨を踏まえて、転売による土地取引を抑制し、投機的需要を抑制するために、昭和62年度に税制改正が行われた。その内容は、第7章に述べたとおりである。

また、新税の導入を示唆するものとして、社会民主連合提言（昭和62年10月28日）及び全民労協提言（62年6月15日）の提唱する土地増価税と、総評提言の提唱する大土地取引税がある。

しかし、これら土地譲渡所得課税の強化は、転売取引を減少させるとともに、取引全

体を減少させ、土地供給を阻害し、地価上昇の原因となるとの指摘がある。

賃貸住宅の供給

政府土地対策要綱をはじめ多くの提言は、供給対策として賃貸住宅の充実、拡大を提唱している。唯一、経済同友会プロジェクト提言（昭和62年2月20日）が賃貸住宅供給が需要を分散させると明言している。

しかし、賃貸住宅供給は地価対策の中では、供給面における影響力よりも、それが持ち家に代替し得る程度に充実し、及び豊富に供給される限り、需要を転換させるという意味において、需要面における影響力の問題であるとの認識に立ち、需要抑制策に含むものと位置づけ、論点を述べる。

ア 民営賃貸住宅の建設促進と借地・借家法の改正

政府土地対策要綱の提唱する、農地所有者による賃貸住宅の建設の促進や企業による従業員住宅建設の促進は、必ずしも需要を転換させる程の民間賃貸住宅の建設をもたらすものとは考えられない。

しかし、政府が検討課題とし、経済同友会プロジェクト提言（昭和62年2月20日）が明らかにするように、借地・借家法改正による明渡し正当事由の拡大と市場による地代・家賃決定のルールの明確化を図ることで、需要を転換し得る程度の優良民間賃貸住宅の供給拡大が図れるものと考えられる。ただし、この方向での借地・借家法の改正は社会的弱者の既得生活権を害するため、需要抑制策あるいは供給拡大策として適当であるかどうか疑問視する声大きい。

イ 中堅所得層向け公的賃貸住宅の供給

土地臨調答申は、低所得階層向けに加えて、世帯人員4～5人の標準的世帯を中心とする中堅所得階層向け公的賃貸住宅の供給について重点を置くとし、公的主体による住居系再開発の推進、公的施設用地の高度利用の促進、既存公的住宅建替えによる高度化促進の方策をもって公的賃貸住宅の供給を図るとしていた。民間賃貸住宅の補完と質的向上に資することを目的に、公的賃貸住宅の建設促進に重点を置く提言は数多い。しかし、政府土地対策要綱が明らかにするように国民の自助努力を前提とする持ち家政策の補完的対策として実行される限り、需要抑制策としての効果は期待できない。具体的数

値を示したものではないが共産党緊急提言が言うような、大量の建設を推進する方向性が需要転換ひいては需要抑制に資するものと考えられる。

(3) 供給拡大策

規制緩和

土地の計画的利用を誘導するために、法令や条例あるいは要綱で、規制が行われている。規制は実体的な土地利用の内容にとどまらず、利用に当たっての手続的側面にも及んでいる。これら規制が土地供給の障害となっているとして、規制撤廃あるいは規制緩和が主張されている。また、これに対して、一般的に規制を緩和することは、土地の潜在的利用性を高め、価格を上昇させる効果しか持たないので、地価対策として有効ではないと反論されている。

提言されている規制緩和の内容について述べる。

ア 規制緩和の要請

地価対策ひいては土地対策の柱として宅地供給を重視し、そのための東京圏周辺地方公共団体の住宅地開発抑制方針の見直し、線引きの見直し、宅地開発等指導要綱の見直し、開発規制の緩和、都市再開発に対する規制の緩和、大規模開発プロジェクトに係る規制の緩和を主張するのは、政府土地対策要綱をはじめ、自由民主党、民社党及び経済団体の提言である。これに対し、自治体や労働団体では宅地供給に限定しての規制緩和であっても、緩和に慎重な意見が大勢を占めている。

また、規制緩和を主張する意見の多くは、宅地供給に限定しての規制緩和にとどまらず、むしろその重点は業務系用途の土地供給に関連した規制緩和にあるのは、それぞれの提言において明確である。業務系用途の規制緩和によって、より一層の東京集中を可能にする土地利用の潜在的可能性を高めることが、果たして供給拡大策として適切かどうか、疑問符が多く投げかけられている。

イ 規制緩和の担保

規制緩和を主張する提言は、アで述べた規制緩和の担保として、適正な開発者負担制度の確立、無秩序な乱開発への規制強化、都市再開発を義務づける再開発促進区域制度の活用、関連社会資本整備促進体制の確立、開発利益の還元を掲げている。だが、その

意図するところは必ずしも規制緩和によって生じるであろう弊害を担保しようとするだけでなく、経済同友会プロジェクト提言が明確にするように、都市基盤整備における受益者負担制度の導入のごとく民間の活動範囲の拡大をより一層確保することに重点が置かれていると言える。

有効利用

土地の有効利用はすべての提言が提唱している。しかし、有効利用実現の方策を規制によって強制するのか、あるいは市場メカニズムが適切に働くように税制等で誘導するのかで意見が対立している。

論点を整理する。

ア 市街化区域内農地の宅地化推進

市街化区域内農地は、放置しておいても宅地化されることは、農業の生産性が都市的土地利用に比して相対的に低いことから明らかである。ただし、既存の法制度が農地を特例的に保護しているため、宅地化の速度は遅々としたものとなっている。また、農地の残存規模の大きさは、市街化区域における最後の貴重な土地資源であることを示し、都市基盤整備の上での戦略的拠点たりえる存在でもある。これら農地の持つ2点の特色が、農地の問題を考える上での対立点の根幹部分を形成する。

まず、経済団体は農地の宅地化の遅延に着目して、早期宅地化を促進する対策の検討を主張している。また、これに対し農地がそのままの形で緑地としての機能を果たしていることを重視して、共産党緊急提言は、逆に農地並み課税の拡大を提唱するほか、全国農業協同組合中央会提言（昭和62年9月16日）が農地の生産性と緑地としての貴重性を重視する立場から、税制誘導による宅地化の反対と都市計画における農地の位置づけの住民合意の形成を提唱している。

しかし、基本的にはこの両方の特色に着目し、市街化区域内農地の扱いを検討する提言が多数派である。例えば、政府土地対策要綱は、大都市地域の市街化区域内農地を、宅地化するものと保全するものに分離して、後者については逆線引き及び制度見直しを経た上での生産緑地地区制度の指定を行い、農地保全と自治体への先買権制度の確立を行い、前者については固定資産税における長期営農継続農地制度の見直し及び相続税の支払猶予制度の見直し等税制改正を行い、かつ、土地区画整理促進区域の指定や地区計

画、農住組合制度等の活用等で、計画的な宅地化を推進するものとしている。

イ 工場跡地、未利用埋立地など低・未利用地の利用促進と国公有地の利活用

産業構造の転換によって東京圏臨海部に多く生まれた工場跡地、未利用埋立地や、周辺の利用に逆行するような形で残された国公有地などの低・未利用地を、どのように有効利用して供給を拡大するとともに、都市基盤整備を図るかが、地価対策の一つとして重要性を増している。

政府土地対策要綱は、大都市圏に存在する一定面積以上の低・未利用地の総点検と、土地利用計画に沿った有効・高度利用の誘導指導を提言し、その担保として遊休土地特定及び利用促進に資する制度の創設と用途地域・臨港地区の指定見直し、自治体の先買制度の整備を掲げる。また、国公有地の都市施設、都市再開発、住宅建設の用地としての利活用を提唱している。

このほか、利用誘導の方策として野党4党緊急共同提言は、国土利用計画法に基づく遊休地指定の面積要件の引き下げを提唱する。また、経済同友会プロジェクト提言をはじめとして、国公有地の利活用に業務系用途の土地供給増を期待する声も大きい。

ウ 空中及び地下の利用

既存の土地所有権の移動や物権的権利の新規設定を最小限にとどめ、空中や地下の土地利用を図り、土地供給を拡大する対策が検討されている。

例えば、政府土地対策要綱は、道路、鉄道施設の上空利用、未利用容積の移転による土地の高度利用など空中における有効利用を意図するとともに、鉄道、道路、放水路等の社会資本整備の円滑化を考慮した大深度地下の公的利用に関する制度の創設など地下における有効利用を提唱している。

この趣旨をより拡大する方向で、経済団体連合会提言は、上空利用の範囲を河川その他公共施設に広げるとともに、ごみ処理施設の地下化を提唱する。

しかし、特に地下の有効利用について、地震に対する警戒の必要な我が国（特に首都圏）の防災上の問題を危惧する意見が多い点に注意するべきである。

税制強化

土地供給の拡大を誘導するために、保有コストの増加を図るための税制の活用が検討

されている。

まず政府土地対策要綱は、土地の有効・高度利用を促進するための特別土地保有税の見直し及び固定資産税における長期営農継続農地制度等の見直し、地価形成の適正化を図るための固定資産税及び相続税の評価の適正化など、都市・宅地開発の推進、土地の有効・高度利用の促進のために税制のあり方を検討するとしている。

また、民社党提言は、国土利用計画法上の遊休地指定制度の活性化を図ると同時に、指定遊休地の固定資産税を5割増しにすることを提唱する。

これに対し、住宅系用途及び中小零細企業系用途に係る土地利用が生存権的性格を持つという認識に立った固定資産税の特例的据え置きを提唱する野党4党緊急共同提言をはじめとする多くの主張と、農地の果たす生産性と緑地の貴重性に着目した、農地の税制強化に反対する全国農業協同組合中央会提言が反論として提出されている。

供給拡大策を実行するに当たっての調整対策

土地臨調答申は、土地の保有や利用をすべて自由な市場メカニズムに委ねたままでは、経済的社会的に最適な結果を得ることを不可能にしているという認識に立ち、報告を行っている。特に、土地の供給が自由な市場メカニズムによって行われた場合の土地利用の競合、錯綜を懸念し、土地利用計画の確定と実現を重視している。また、市場均衡点における土地の供給が、必ずしも良好な都市環境の実現や、都市基盤整備の充実を伴わない点に鑑みて、供給拡大に伴う必要条件として、都市環境及び都市基盤への配慮が提言されている。このように、地価対策としての供給拡大策を大なり小なり実行するに当たっては、その調整対策が、総合的な土地対策にとって不可欠であるという認識は、臨調答申を受けた政府土地対策要綱をはじめ多くの提言の一致するところである。

しかし、研究者及び経済界の中には、前にも述べたとおり市場メカニズムの機能純化を重視する立場から、都市環境及び都市基盤への配慮は、そのような調整的な対策よりも、受益者負担制度の確立によって可能であるとの主張もある。

供給拡大策を実行するに当たっての調整対策として議論されている対策を述べる。

ア 土地利用計画の広域性・詳細性の確保

政府土地対策要綱は、業務機能と居住機能とのバランスや、広域的社会資本の整備に関して、行政区域を越えた広域的マスタープランの設定と調整、及び用途指定をはじめ

とする都市計画の詳細化を提言する。

前者に対しては、特に自治体からの反発が大きいと思われる。自立都市圏構想を掲げる首都圏自治体の総合計画との整合性が、行政区域を越えた広域的マスタープランの中でどのように図られるのか、全く未知数だからである。

後者に対しては、都市計画の詳細化をいかなる基準（規制指向なのか、開発指向なのか、地域住民の意向をどの程度尊重するのか等）に基づいて行うかで全く見解を異にする。ただし、用途地域の詳細化及び純化は、今回の地価高騰の特色の一つである、商業地から住宅地への高騰地価の波及を食い止める有効な対策であるとの評価が高い。

イ 都市基盤施設整備の促進

政府土地対策要綱は、都市基盤施設整備の方策として、民間活力の導入、適切な受益者負担制度の導入、整備用地取得のための整備の緊急度に応じた土地収用制度の積極的活用、及び私人間売買の際における自治体の優先的先買制度を提言する。

これは2つのニュアンスの差を含む政策の提示である。つまり、都市基盤整備に民間活力を導入したり、受益者に負担させることで採算ベースに乗せていくのか、それとも土地収用制度や優先的先買制度を活用して、強制的に基盤整備用地を確保するのか相異なる政策の提示であり、どちらを重視するかで議論のあるところである。

(4) 価格統制策

地価を直接コントロールする対策は、国民の広範な支持を受けている。昭和62年8月のNHKの調査によれば、地価凍結に賛成しているのは国民の24.6%、国会議員の60%に及び、反対しているのは国民の5%、国会議員の30%にすぎないことが明らかとなっている。当然のことながら、同時期の提言は同様の趣旨を盛り込み、野党4党緊急共同提言（62年11月10日）と共産党緊急提言（62年9月25日）は東京都心の地価凍結（国土利用計画法に基づく規制区域の指定）を主張し、政府緊急土地対策（62年10月16日）にあっても規制区域指定の準備を整えることが盛り込まれていた。

しかし、高騰地価が鎮静化し、場所によっては値下がりさえ始めた現在では、今なお政府土地対策要綱が規制区域指定の準備を対策として掲げるものの、東京都心を対象とする地価凍結を具体的に実行することを掲げる主張は小さくなってきている。むしろ、今回導入された監視区域の指定をいつ廃止するか、また今後どのようにこれら制度を運

営するかに議論の中心が移ってきていると言える。

これに対し、従来より経済界及び研究者においては、地価の直接統制策の実効性を疑う論議が大きく、今後のこれら統制策の運用に疑問を投げかけている。

今後どのように土地の価格を直接統制するか、提示されている方法論を述べる。

監視区域の機動的運用

今回導入された監視区域制度を機動的に運用するために、政府土地対策要綱は、地価動向の把握の充実に基づく、監視区域指定及び面積引き下げの円滑化と、大規模開発プロジェクト関連予定地への先行的指定を掲げている。

規制区域の活用

規制区域を実効的に運用するために、政府土地対策要綱は、総理大臣の指揮権の強化と、指定準備体制の整備、及び大規模開発プロジェクト関連予定地における規制区域制度の活用を掲げている。

2 地価対策の方向性

1で明らかにした地価対策の対立点について、次に方向性を模索する。

(1) 需要抑制策の望ましい方向性

規制的手法への疑問符

需要抑制策においては、投機的需要及び実需要の両者を、規制的手法によって問題解決しようとするアプローチが主流である。しかし、今回の商業地における世界的な地価上昇傾向の主たる原因が、産業構造の転換に基づく東京をはじめとする一部都市への国際的金融及び情報管理機能の集積と、金融緩和による資産選好の変化にあると仮定すると、これらの要因の本質を無視した地価高騰の現象面に注目した、金融機関及び不動産業者への指導強化、あるいは遷都といった規制的手法によって、1国の政府もしくは自治体が問題を解決することは不可能に近い。

また、今回の地価高騰が住宅地に波及した主な原因が、産業構造の転換に基づく雇用機会の集中による人口増加と、金融緩和による住宅取得能力の上昇にあると仮定すると、世界的な経済自体の流れと住宅に対する考え方を変えない限り、宅地需要を抑制する

ことは不可能である。

需要分離の有効性

特に、投機的需要による市場の混乱を害悪視し、市場からの放逐を主張する声が大である。しかし、前に述べた地価高騰の2つの主な原因が、複合的に投資目的及び利用目的の両需要を喚起している以上、土地譲渡所得課税強化といった規制的手法で投資需要と利用需要を分離して、前者のみを抑制することは困難であり、かつその必要もない。むしろ、土地譲渡所得課税の問題は、あくまで開発利益の還元の範疇で議論されるべきである。土地を含む世界的なストックインフレの状況を生み出したこれら要因の十分な把握のもとに、土地市場における需要から、投資目的に基づくものと利用目的に基づくものを分離することで問題は解決する。

需要抑制策の望ましい方向性

土地に対する需要のうち、投資目的に基づくものと利用目的に基づくものを分離するためには、土地の証券化による投資市場の独立が最も有効である。また、業務地と住宅地の需要を分離し、別個の市場メカニズムの中で価格決定がなされるようにするために、都市計画における用途地域の詳細化・純化、あるいは土地の価格・需給情報の公開が有効である。さらに、宅地需要の内容を転換するために、良好な賃貸住宅の大量供給と家賃安定化政策が必要である。

(2) 供給拡大策の望ましい方向性

有効利用の持つパラドックス

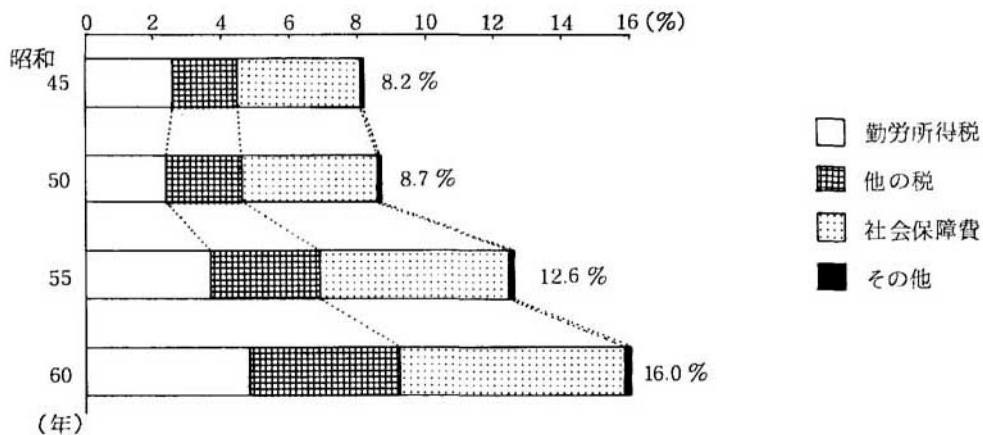
供給拡大策に対するアプローチは、有効利用と規制緩和の2方向に大別される。有効利用で供給が図れるとする最大の根拠は、市街化区域内における未利用容積、未利用地、農地の活用で、将来の予測供給量をまかなえとの認識である。例えば昭和61年における東京都区部における平均法定容積率は242%であるのに対して、利用容積率はその約4割に満たない95%であり、また、60年における神奈川県市街化区域面積91,237haに対し、平坦地山林を含む未利用地が10.8%の9,873ha、農地が9.9%の9,031haであって、かたや宅地需要量は、61年から70年までで4,690ha(「かながわ住宅基本計画」)にすぎないといった実証的数字が、規制緩和を排除する根拠となっている。

しかしながら、未利用容積は、いろいろな環境上の配慮から未実現となったものが多く、また、昭和61年における神奈川県における都市公園の1人当たり面積はわずか2.56 m²にすぎず、もし未利用地及び農地をすべて都市公園としても約27m²にしかならない。この数字は、ニューヨーク19.2 m²、パリ12.2 m²を上回るものの、ロンドン30.4 m²、ボン37.4 m²、ストックホルム80.3 m²（昭和62年版国民生活白書）に及ばない。このように、都市公園の用途一つとっても西欧の水準には届かない程に都市基盤整備用地として貴重なこれら土地の宅地化を有効利用という形で提唱するのは合理的であろうか。

誘導税制における配慮事項

不動産を専ら自己の居住用に所有している個人は、固定資産税の課税標準額が取引価格とリンクして上昇することを恐れている。土地の評価替えは3年に1度であり、直接今回の地価高騰の影響を受ける次々回の昭和66年の評価替えに際しても、従来のように評価における調整措置が配慮されることが期待されているのはもちろん、誘導税制的意味をもって、固定資産税の課税標準額が取引価格に近づけられることを危惧している。

図8-1 全国勤労者世帯における非消費支出の実収入に占める割合の変化



資料：「家計調査」総務庁

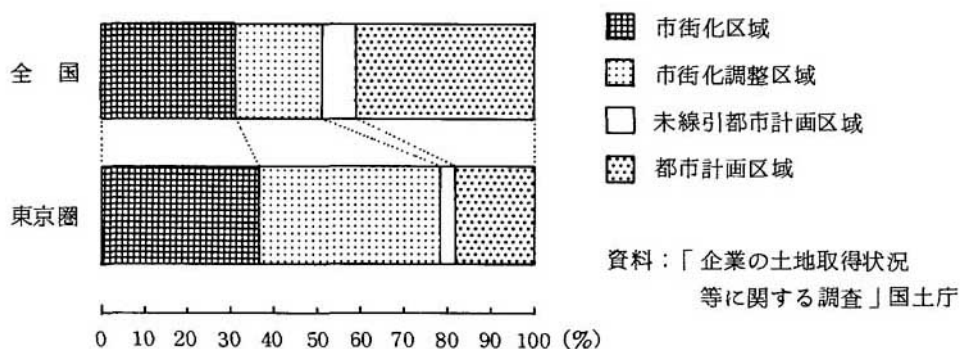
しかし、現状では実質負担率が軽くなるように、固定資産税評価額は一般に時価の約3割に圧縮され、小規模住宅用地（200 m²以下）についてはさらに、当該評価額の4分の1が課税標準額となるように配慮されている。だが、こうした措置の下でも図8 - 1で明らかとなっており、社会保障費や税金が家計を年々圧迫している事実が国民にこれ以上の税負担の増大を拒絶せしめていると考えられる。

ゆえに、誘導税制をもって有効利用を促進する場合、該当税以外における減税を同時に行うなどの、全体としての国民の税負担を増加させない方向での検討が必要である。

規制緩和の持つ背景

近年、企業の土地所有面積の拡大傾向は顕著となっており、自治省の調査によれば昭和45年に123万haであった法人の土地所有面積は、62年には184万haに増加している。このうち企業が販売用に取得した土地の所在状況を示したのが図8 - 2である。市街化調整区域について、全国割合では20.0%であるのに、東京圏では41.7%もの割合を占めている状況が明らかとなっている。企業の持つ東京圏の販売用土地のうち約4割が、開発を抑制されている市街化調整区域に所在するという事実は、必然的に開発容認という企業の規制緩和期待の裏付けとなっていると考えられる。

図8 - 2 企業の販売用土地の所在状況（昭和61年度 面積比）



また、地価高騰後の首都圏の既存市街地においては、まとまった土地の新規取得は困難である。その原因は、価格の面はもちろんだが、土地所有の細分化によるところも大きい。東京都の調査によれば、東京都区部における100m²未満の狭少な宅地所有者の比

率は、昭和61年度には43%に達し、10年前に比べて4%増加している。東京都内の事務所空室率は昭和62年度に0.30%であり、特に3,000m²以上の延床面積を持つ建物の空室率が低い事実から、企業が事務所需要を読み取り建設を準備しようとしても、土地の取得の面におけるこれらマイナス要因によって計画は順調にいかない。効率的に、需要に適った業務用途の大規模高層建築物を建設するために、企業が斜線規制や容積率の緩和を期待する状況は昨今強まっているといえる。

供給拡大策の望ましい方向性

市街化区域内に残された未利用地や農地は、都市基盤を整備する上で必要不可欠な貴重なもので、市場メカニズムに乗せて都市化を誘導するべきではない。むしろ、買収に際して、土地証券を発行することで土地の資産性を所有者に残すことを担保として、現状の土地利用規制を強化し、自治体の先買権を確保し、これら土地を自治体の管理下に取り込む方向性が重要であろう。

その担保として、所得税、住民税の減税とともに、固定資産税の時価評価の段階的实施を行い、かつ、既存市街地における都市計画の用途地域の詳細化・純化、あるいは、計画的な市街地整備と併せ、建蔽率、容積率、斜線規制の緩和を住民参加のもとで決定し、既存市街地における有効利用を促進するのが有効であろう。

また、開発利益の還元と基盤整備に対する開発者負担及び開発計画への広域的な市民参加を担保として、市街化調整区域の開発を再検討しても良いのではないか。線引き制度は都市計画のフレームとして残しながらも、市街化調整区域の一部を都市計画の中で、明確に位置づけることも必要ではないだろうか。東京圏の市街化調整区域内の多くの土地を企業が囲いこんでいることを、適切なかたちで、都市環境の整備と供給の拡大の目的のために取り込むのは危険であろうか。

(3) 価格統制策は有害無益か

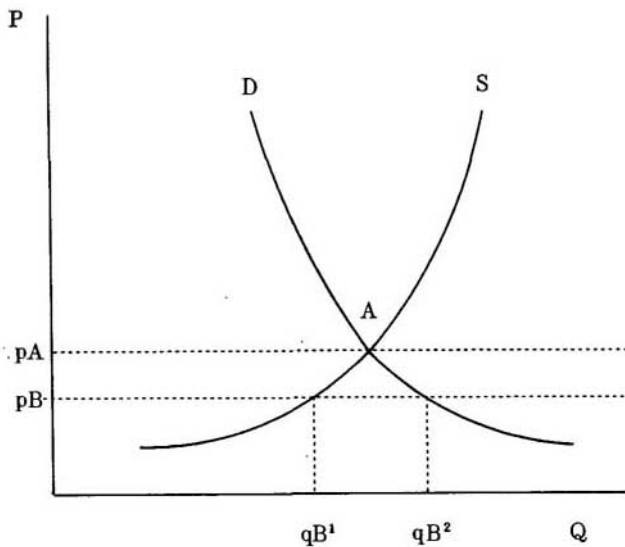
価格統制策は、過去に1940年から1963年までのオランダと1936年から1960年までのドイツの例がある。しかし、共に闇取引の横行を招き、価格凍結の実効性を確保できず廃止されるに至った。

価格の統制は、一般的に供給を阻害し、需要の旺盛な時期には闇取引の横行を招くために、地価対策としては必ずしも有効ではない。図8-3を見てほしい。この図は縦軸

に土地の価格を、横軸にその価格に対応する需要量・供給量を示したものであるが、A点で均衡している地価 p_A を、統制によって p_B に引き下げた場合、需要量は q_B^2 に増加するのに供給量は q_B^1 に減少するのが明らかである。少ない供給量に旺盛な需要量が飛びついて、闇取引が横行し、市場が混乱することが容易に予想できる。

以上のゆえに、価格統制策は地価対策としての実効性には疑問があるが、もし、短期的あるいは緊急避難的に実行に移される場合、行政が市場介入を直接行うことに対する不安感から、膨張した市場を冷却する効果は持っていると考えられる。

図8-3 価格統制策によって生じる市場の混乱

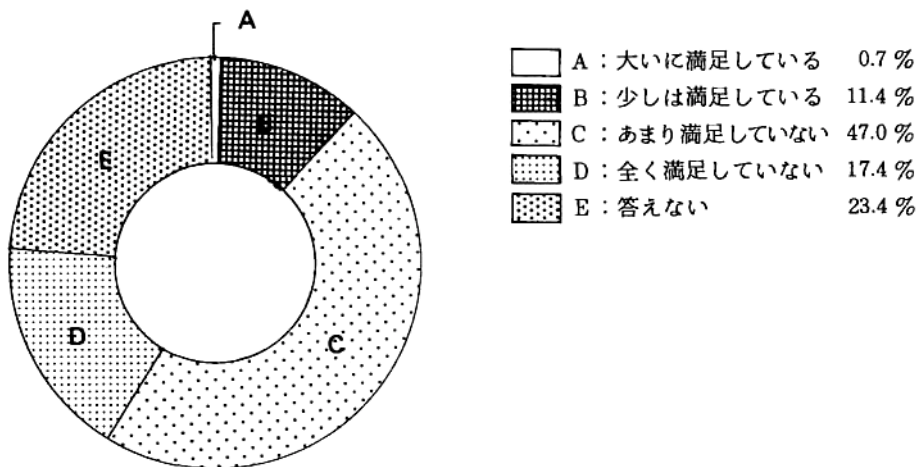


第2節 地価対策の手法

1 地価対策とは何か

今回の地価高騰をめぐり、行政の対応の鈍さを指摘する声大きい。例えば、昭和62年7月に読売新聞が行った世論調査によれば、「あなたは、政府の土地政策に満足していますか、満足していませんか」という問いに対する答えは、図8-4のとおりであった。

図8-4 政府の土地政策への満足度



それでは、地価対策として取り組むべきことは何であろうか。平均的サラリーマンが通勤可能なところで一戸建てが買えるようにすることなのか、土地を売買してもうけることをやめさせることなのか、土地を持っている人ともっていない人の間の資産上の格差をなくすことなのか、短期的な急騰による市場の混乱を防止することなのか、主張する人によって考え方は様々なようである。

ここでは問題点を次の3つに整理してみたい。

地価高騰後の現在の地価水準は高すぎる。もっと低くすべきである。

土地の値上がりのしかたは激しすぎ、そこから様々な問題が生まれてくる。地価の上昇率を抑制すべきである。

短期的に地価が乱高下するのは困る。急騰急落の防止を図るべきである。

2 地価を引き下げのための政策

第1章でも述べたように、今回の地価高騰は、平均的使用収益率の原則を大きく逸脱する異常なものであった。したがって、当面の目標は、地価水準をなるべく早期にトレンドに収束させることである。

価格を引き下げのための方法は、3つに分類される。すなわち、(1) 需要を抑制する、(2) 供給を拡大する、(3) 直接的に価格を統制することである。

(1) 需要の抑制は可能か 情報の提供・土地の証券化等

土地に関する需要には使用目的の需要と資産目的の需要があるが、現実にはその両方の要素をミックスさせた形で市場に参入してくるであろう。いずれの目的の需要量も予想地価上昇率によって変動する関数であり、この予想地価上昇率を低くおさえることが必要である。予想地価上昇率を下げるためには、行政の明確な意志の表示と地価及び土地需給の見通しについての情報の提供が必要である。

今後20年間に必要となる住宅地がいくらあり、それに対応する供給計画がどの地域でどの程度あり、地価はどう変動するか、などといったきめ細かな情報の提供が行われ、こうした情報に対する信頼度が高まれば、予想地価上昇率も低下していくであろう。いたずらにオフィス需要を増加させるような情報提供は厳に慎むべきである。使用目的の需要を抑制するためには、土地の空間的高度利用を促進することが有効である。例えば、高層マンションに住む人には税金を安くするとか、住宅金融公庫などが行う住宅取得のための低利の融資は、集合住宅に傾斜配分するとか、都市公園、図書館、カルチャーセンター、スポーツセンターなどの施設を高層の公営住宅街の中に重点配備するといったことが考えられよう。

資産目的の需要を抑制するための税制上の試みが様々なされているが、結果的にはほとんど成功していない。これは純粋に資産のみを目的とする需要を区別するのが困難なためである。例えば、長期にわたって営農継続の意志があるかどうかの判断は微妙であるし、短期譲渡重課税の短期の期間をどう変えても長期の資産目的の保有には無力である。

こうした需要を抑制するためには、土地の資産としての優位性を排除することが有効であろう。具体的には、固定資産税の長期にわたる段階的引き上げ・相続税の時価評価・土地の証券化を提案したい。

固定資産税を例えば3年置きに税率を段階的に引き上げ15年後には今の数倍にすると
いった手法を採れば、土地の資産的需要は減少するであろう。この手法は使用目的の保
有者にとっても負担増となるが、その点については、住民税の減税をセットにする、増
税部分はその土地を譲渡するときまで延納を認める、といったことで解決できよう。

相続税の課税標準額の計算に当たり、他の資産が時価評価されるのに対し、土地のみ
は時価の半分程度に軽減されて計算される。このため、資産選択上土地が偏重されるこ
とになる。土地についても時価評価すべきであり、相続税の負担が重いとか、生活上最
低必要なものには課税すべきではない、といった点については、あらゆる資産を均等に
評価した上で検討されればよい問題であろう。

土地の証券化については、野口悠紀雄氏が提案している手法を旧国鉄用地と一般の国
公有地にわけて紹介しよう。

旧国鉄用地については、これを土地信託するとともに、信託配当を利子とし、信託終
了時の地価を償還予定額とする債券を発行する。債券は個人でも購入可能なように小口
化し、その流通市場を整備する、というものである。これにより、国鉄清算事業団は、
国鉄から引き継いだ債務を土地の処分ではなく、債券の売却代金で返済でき、信託され
た土地を売却した場合と違って確実に有効利用されるとともに周辺の地価上昇をもたら
すこともなく、資産的土地需要をこの債券が吸収することによって土地の需給を緩和で
きるというウルトラCである。債券の発行主体・課税制度・時価評価の方法などを整え
れば、利害対立者が少ないことから実現可能な構想と思われる。

一般の国公有地を新規取得する場合についても同じ手法が考えられる。ただし、収益
事業に土地信託することはできないであろう。したがって利払いは行わない。しかし、
数か月に1度行う地価評価によって債券の額面金額を切り替え、債権者の要求により発
行主体は、いつでも額面金額で引き取ることにする。地価評価は全国を数ブロックに分
け、それと用途地域との組合せで行うこととする。行政側が恣意的に地価を低く評価し
ないよう、客観的な評価機関の創設が必要になろう。こうした債券の発行が可能になれ
ば、地価対策としてばかりでなく、社会資本整備を進める上にも有効であろう。

(2) 供給の拡大は有効か

価格を引き下げるためには、需要を抑制するとともに供給の拡大を図ることが考えら
れる。しかし、資産目的の需要は価格弾力性が高く、これに対応する供給拡大策は、よ

ほど大量の供給を一気にやらなければ有効性は乏しいであろう。また、仮にこうした大量一括供給を行ったとしても、それが資産目的の需要に対応するものであれば、良好な土地利用をもたらすかどうかは疑問である。

また、今回の地価高騰は、都心部でのオフィス需給の逼迫が周辺部に波及したもので、供給の拡大は宅地ではなく、都心部でのオフィスを対象とすべきである。具体的には、高層ビルが建設しやすくなるよう、都市計画上の用途制限を厳格にした上で、商業系の土地利用を進めるべき土地の住居系の使用に対しては、利用転換や移転を促進することが考えられよう。永年住み慣れた土地を離れたくないという居住者には、その土地の一階部分の使用権を認めて、高度化を進めるか、それだけ社会的に貴重な土地を低度利用するからにはそれなりの負担を求めるかの選択も必要になってこよう。

ところで、臨時行政改革推進審議会は、昭和60年7月22日に「行政改革の推進方策に関する答申」として宅地供給の拡大を強く打ち出し、これに基づいて政府では宅地供給の拡大政策を進めている。こうした政策には、土地利用上の問題が多いと思われるが、ここではその市場の有効性について具体的に検討してみたい。答申に盛られている供給拡大策の主なものは、開発規制の緩和（市街化調整区域の宅地化）、容積率の拡大、宅地開発指導要綱等の税外負担の軽減の3点である。

開発規制の緩和

開発規制の緩和は、供給対象となる土地を増やして供給を拡大しようとするものであるが、土地所有者の側から見れば、規制が緩和されれば周辺の急速な開発が期待されるので、規制が緩和された時点で供給するよりも周辺の開発が進み高い地価が形成されるに至った時点で供給したほうが有利である。一企業で広大な土地を所有する場合でも、少しずつ開発して新しいものほど高値を付けていくほうが有利である。このため、こうした土地供給策は土地所有者に利益をもたらすが、供給されるはずの土地は留保需要に吸収され市場の需給緩和効果はかなり減殺されることになる。

容積率の拡大

容積率の拡大は、土地の有効利用により空間的供給拡大を図ろうとするものである。しかし一方でこうした手法は、使用収益性の向上期待による供給の減少・需要の拡大も見込まれる。中曽根内閣による山の手線内側の用途地域見直し論が、今回の地価高騰の

一因となったともいわれる。現行容積率にもかなりの余裕があるのが実態であり、供給拡大への有効性はきわめて疑問である。いずれにしても、土地所有者に有利に働くことだけは確実である。

税外負担の軽減

税外負担の軽減は、減税と同じように、供給者の売買収益性の向上により、長期的には供給拡大に効果があると思われるが、大規模開発には大きなタイム・ラグが存在し、その間の市場環境の変化等の不確実性の影響が大きくなる。また、指導要綱の緩和による社会資本の劣悪化が、供給者の売買収益性を期待どおり向上させない可能性もある。この手法も土地所有者には有利に働くであろう。

このように政府が進めている供給拡大策は、いずれも市場の需給緩和への有効性が疑問なものばかりであり、土地利用へ与える影響を考えなくとも、慎重に受け止めるべきであろう。

(3) 価格の統制は現実的か

価格統制によって価格下落を実現するためには、国土利用計画法の監視区域・規制区域制度で思い切った低価格を設定するということになるだろう。現在の監視区域制度は、市場の実勢価格を前提にそれ以上での思惑的な価格での取引を制限しようとするもので、基本的には市場原理の枠内にあるものである。実勢価格より低い価格を設定すると、その統制価格での取引をいかにして実現させるかが問題になる。闇取引をいかにして防ぐか、供給の凍結をいかにして防ぐかの明確な対応策がなければ価格統制は何のよい結果ももたらさないであろう。

3 地価の上昇率をおさえる政策

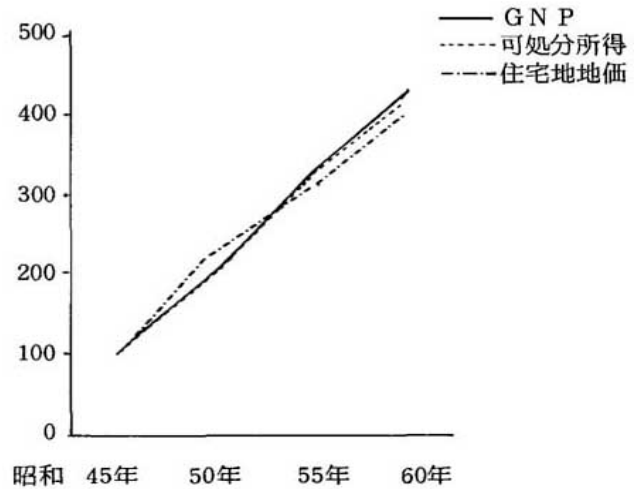
(1) 目標水準

図8-5は、昭和45年を100として、名目GNP・国民可処分所得・東京圏の住宅地の公示地価の変化を示したものである。ほぼ同じ水準で推移しているものの、地価に多少の乱高下があるのが見てとれるであろう。

ところで、そもそも地価が高いとか低いとかいう場合、何を根拠にして判断するので

あろうか。それは、取得可能性
 取得することができる価格
 が否か、使用収益性 その
 価格で取得して永年使用して採算
 が得られるか、市場採算性
 長期間の使用後売却するとして、
 採算が得られるか、ということに
 なる。地価高騰との関係でしば
 しば引き合いに出される担税力等
 の問題は、地価水準とは別に税率
 の問題として検討すべきであろう。
 この ~ のうちいずれを採用す
 べきかは、用途によって変わって
 くる。

図 8 - 5 G N P ・ 所得 ・ 地価の経年変化



住宅地 住宅地は、取得可能性を基準とすべきである。しかし、すべての住宅地が一戸建てに相当であるとは思われない。なるべく都心の近くに住みたいとする人が多い一方で、都心近くの住宅地の面積は限られている。こうした需給ギャップの大きな土地がだれにでも手に入る価格に設定されるというのは不可能であり、合理的でもない。こうした住宅地は高度化を前提にした地価が形成され、首都圏の人口フレームとの関係で、収容可能な限界地が新たに戸建てを需要する人が取得可能な価格となるのが望ましいであろう。

住宅地の地価水準が取得可能性を基準とするのであれば、目標とすべき地価上昇率は、可処分所得の伸びと同一水準であることが合理的であろう。また、平均的使用収益率の原則に基づき、地価上昇率が名目 G N P 程度という考え方を採っても、図 8 - 5 でも明らかとなっており、G N P と可処分所得の伸びはほぼ等しいことから、この水準での変動が適当であろう。

農用地 農用地は、用途の不可逆性が強く、市場流動性が低い。こうした土地の価格は、使用収益性を基準として決定されるべきである。一般に農業の生産性は低く、こうして算出された地価は、他の用途地に比べかなり低くなると思われる。したがって、ここでいう農用地とは、単に現に農業が営まれている土地ということではなく、将来

にわたって農用地として保持されるべき土地ということになる。将来宅地化すべき土地は、住宅地としての地価が形成され、それを基礎とした負担を求めるべきである。

上昇率については、同じように昭和45年を100とした農林水産業の総生産は、60年に222にとどまっている。この間の農用地面積の減少を考えても、農用地の収益性の伸びはきわめて低い。農地を保全することに特別の意味があるとすれば、他の用途と分離することにより、農業の成長率に応じた地価上昇率が実現されるべきであろう。

商業用地・工業用地 商業用地・工業用地といえども、キャピタル・ゲイン目的の土地売買を前提とした地価が形成されるべきはない。しかし商業用地・工業用地は、その市場環境によって移転、資産売却等が普通に行われる。こうした土地の価格は、市場採算性を基準とすべきである。

また、市場採算性を基準と考えれば、地価上昇がもたらす土地保有による収益率と土地使用による平均的収益率が同一水準であるとき土地市場は安定的である。

このように用途によって形成されるべき地価が異なってくるということになると、地価政策の前提として、土地の用途を厳格にした都市計画の存在が欠かせないことになる。用途規制を行わずに地価政策のみを行おうとすると、最も高い地価に適應できる用途によって全体の地価が引き上げられることになり、地価政策は破綻することになる。

(2) 手 法

需要の抑制は可能か 公共高級高層住宅の建設

需要を抑制するに当たって、上昇率をおさえることと価格を下げることは方向としては同じであり、中・短期的な政策としては、2の地価引き下げ策と同じ手法になる。

長期的な視点に立つと、地価上昇率の抑制が最も求められるのは、国民生活への影響が大きい住宅地である。住宅地の需要をおさえるためには、需要家のマインドの転換が不可欠である。すなわち、一戸建てから中高層の借家や集合住宅への志向の変化を図るべきである。特に重要なのは、一戸建ての主流である一戸建て持ち家である。

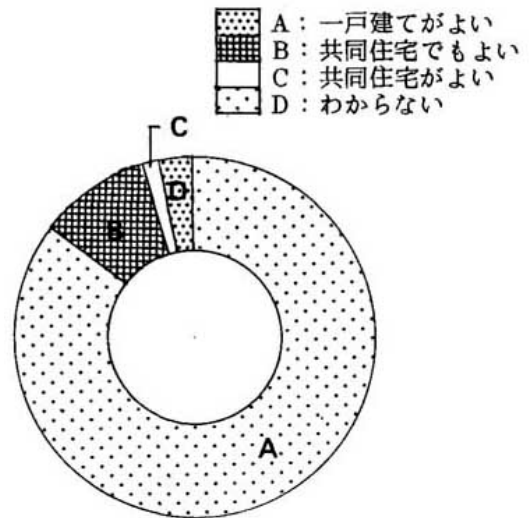
ここでいう志向の変化とは、もともと一戸建ての持ち家を購入する能力のなかった人を現状で満足させるということではない。こうした政策は社会不安を取り除くには有効であろうが、「需要」を抑制したことにはならない。問題は、買おうと思えば買える人の一戸建てに対する志向を転換させることである。

昭和61年9月に総理府が行った「大都市圏の住宅宅地に関する世論調査」(標本数3,000人)(図8-6)によると、望ましい住宅の形態として、A：一戸建てがよい85.5%、B：共同住宅でもよい10.0%、C：共同住宅がよい1.4%、D：わからない3.1%となっている。今回の地価高騰以前でもマイホームのローンが家計を圧迫して自殺に至ったといった事例は珍しくない。人々を一戸建ての持ち家に走らせる動機は何であろうか。

J.K.ガルブレイスが、その著『ゆたかな社会』で述べているように、人間の欲望には主として生活必需品を対象とする絶対的欲望とそれ以外の財貨を対象とする相対的欲望があり、ゆたかな社会では絶対的欲望はほぼ充足されている。相対的欲望は、自発的必要から来るのではなく、デモンストレーション効果(社会一般の消費水準の上昇にあわせて個人の消費も拡大する)や誇示のための消費(虚栄心や優越感を満足させるための消費)に依存することが大きい、といわれる。住宅は生活必需品であるが、一戸建ての持ち家である必然性はなく、それをステイタス・シンボルとしたり、男(?)の甲斐性とみなしたりすることによって生ずる相対的欲望の影響が大きいのではなかろうか。

こうした相対的欲望に基づく志向を転換させるには、経済的な動機づけ(差別的な補助や税制)だけでは十分でない。多くの方が住みたいと思うような広くて静かでプライバシーを保てる高級な高層住宅を整備することである。東京青山で平均家賃25万円の公団住宅に65.7倍の入居希望者があったという。25万円という数字には、ハイソサエティのムードがあるが、月25万円を30年間支払っても9,000万円である。将来にむけての金利負担等を考えれば、平均よりやや高所得の勤労者が取得する住宅価格とそれほどの差はない。高級感と実質的な経済性を調和させた賃貸住宅の供給により、持ち家志向の転換も可能となる。今までの公営住宅や公団・公社住宅は、安くて簡素なものが中心で、一戸建て持ち家の代替となりうるものではなかった。神奈川県内でも高層化すべき地域には、家賃10万円や15万円の公共集合住宅があってもよいではないか。もちろん永住型

図8-6 望ましい住宅の形態



の賃貸住宅であれば公営でなくてもよい。一定の基準を設けて公的助成をし、良質なものを開発するために競争原理を取り入れてもおもしろい。

地区全体の容積率は有効に使うから建物は高層だが、隣の建物との間には十分な空間がある。周辺には緑豊かな公園を配置し、公園の一部は市民花壇として開放する。公園のなかには図書館とスポーツセンターとコンサートホールがあり、公園の向こうには学校と病院がある。駅には徒歩でアクセスでき、会社までは60分。買い物は駅前の商業ビル。こんな住宅が生涯家賃10～15万円で住めれば、箱庭付き一戸建て住宅の代替には十分なりうるのではあるまいか。

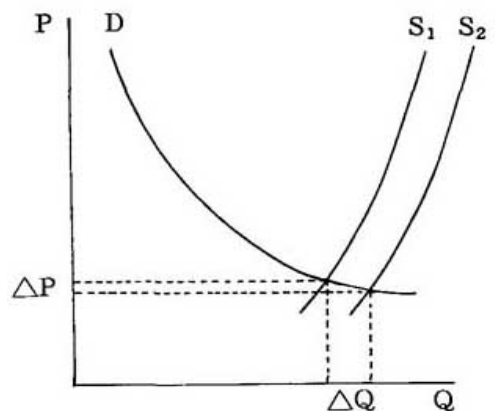
長期的な需要抑制策としてもう一つ考えられるのは、東京一極集中の是正である。神奈川県内の土地需要は、住宅地・商業地・工業地にかかわらず、首都圏としての機能の分担に負うところが多い。東京圏に過度に集中した政治経済機能の移転は、神奈川県内の土地需給の緩和につながるであろう。しかし一極集中には、集積の利益がもたらす高い経済成長や学術文化の発展などのメリットも多く、神奈川県がそうしたメリットの多くを享受してきたことも事実である。首都機能の分散には多くの犠牲が伴うことも考慮されなければならない。

供給の拡大は有効か

資産的需要を排除しえたとしても、住宅地については、供給拡大によって価格調整を行うのには困難を伴う。なぜなら、第1章でも述べたように、価格次第で市場に参入したいという潜在的需要者が多く、少しの供給拡大による価格引き下げ効果は需要量の増大によって吸収されてしまい、価格下落はあまり期待できないからである。

図8-7において、縦軸は住宅用地の価格を、横軸はその価格に対応する需要量供給量を示している。一般に価格が高いほど需要は減少し、供給は増

図8-7 供給拡大策の有効性



大するから、需要曲線 D は右下がり、供給曲線 S_1 は右上がりとなり、その交点で需給量が一致して取引は成立する。価格次第で住宅用地を購入したいという潜在的需要者が多いということは、均衡点付近で需要曲線の傾きが小さい（小さな価格変化で需要量が急増する）ことを意味する。また、供給側は大手ディベロッパーをはじめとして、長期的計画的に販売を行っていること、建物付きの土地などは販売計画と販売との間には、買収、造成、開発許可等大きなタイム・ラグが存することから供給曲線の傾きは大きいと考えられる。これについて西村清彦氏は、供給曲線を垂直と説明している。

さて、供給拡大策とは、同じ価格に対応する供給量を拡大することであるから、供給曲線 S_1 から S_2 へのシフトとして表される。このとき均衡点が移動するが、価格変化（ P ）は需給量の変化（ Q ）に比べてきわめて小さく供給拡大策の有効性は乏しい。

価格の統制は現実的か

地価が長期的に、一定のガイドラインを超えて上昇するときには、何らかの原因があるはずであり、それを取り除くことが本質的な解決策である。長期にわたって価格統制により市場に圧力をかけ続けるということは、ガン患者の病巣を取り除かずに解熱剤や鎮痛剤の投与などの対症療法を繰り返すのに等しく、統制価格と実勢価格との乖離の拡大を招き、価格引き下げの場合と同じような問題がある。

4 地価の急激な変動を緩和する政策

長期的な地価動向が一定の目標水準に収まったとしても、一部の土地の一時的な需給不均衡によって地価が短期的に急騰急落する危険性は排除できない。市場原理に任せただけの場合、急激な社会の変動によって、たとえばオフィス床が不足しても、供給側がそれに対応してオフィスビルの供給を拡大するには相当のタイム・ラグを必要とし、その間の地価の上昇は不可避である。そこで、地価の動静を常に監視し、異常があれば、速やかに市場に介入して一定の水準に安定させるような政策が求められる。具体的には地価の常時監視システムと市場介入システムの創設が考えられる。

(1) 地価の常時監視システム

現在の地価公示・地価調査は、6か月ごとに行われ、調査日から3か月後に公表されている。このため最悪の場合、地価の急変から9か月後にはじめてその事実が明らかに

なり、それから対策が検討されはじめるとなると、原因が生じてから対策が講じられるまでに1年程度のタイム・ラグが生じてしまう。そこで現在の地価公示等ほど大規模でなくとも、毎月地価の調査を行い、その動静を常時監視する。

このシステムの導入に当たっては、地価情報と土地需給情報を集中的に把握し、広くその情報提供を行う「土地情報センター」といった機関を設立する方がより有効であろう。また、地価の異変を察知したら速やかな対応が採れるよう、気象の場合の注意報や警報と同じように、その異変の状況に応じて一定の宣言を発令し、予めプログラムされた地価対策を実施することが考えられる。例えば、初期段階においては、「地価高騰警戒宣言」を発し、プライスリーダー地区を監視区域に定め、調査ポイントを増やし、必要に応じて関係機関への協力を要請するなどの措置を講ずる。さらに、こうした措置にもかかわらず、なお地価上昇が続く場合には、「地価高騰緊急事態宣言」を発し、一定の規制区域を設定するとともに、可能な限りの地価抑制策を行うのである。このように自治体が政策を行う強い意志を示すことは、それだけでも市場に警戒感を与え、有効な対策となりうるであろう。

(2) 地価調節「地」システム

常時監視により異常が発見されたときは、市場に介入して地価の安定を図る。監視区域・規制区域制度により介入するののも一つの手法であるが、それとともに市場媒介的に介入し、需給が逼迫しているときは土地を供給（必ずしも売却しなくても、利用権の提供でも良いであろう）し、需給が緩和しているときは土地を購入する手法が考えられる。

すなわち柔軟に転用可能な土地（これを洪水対策の調節池になぞらえて地価調節地と呼ぼう）をプールしておき、必要があればそれを市場に放出していき、あるいはそうした土地準備を拡大していくわけである。例えば、オフィス床が不足したときには、一般企業に先駆けてオフィスビルの供給計画を提示し、自らも供給するとともに、一般の供給を促進する。

こうしたシステムを確立する上で問題となるのは、いかにして地価を上昇させないで土地準備を行うかということと、準備した土地をふだんはどのような利用形態に置くかということである。

土地準備の手法としては、先に述べた土地の証券化が有効であろう。利用形態によっては、その収益により利払いをすることが検討されてもよい。

ふだんの利用形態としては、市場に供給してもその機能を保持できるのが望ましいであろう。具体的には、自転車駐車場（上空部分を商業地に供給する）、テニスコートなどのスポーツ施設（インドア化して上空を商業地や住宅地に供給する）などが考えられるが、このほかその土地の特性や周辺環境により様々な工夫の可能性があろう。

1 地価高騰と住宅問題

第1章・第4章でも既述したとおり、地価高騰が社会に与えた影響は数多いが、地価高騰がこれほどクローズアップされたのは、多くの人々にとって首都圏での住宅取得を絶望的にしたという一点に尽きるであろう。このことは、逆に考えてみれば、人々が必要とする住宅サービスが現行の所得制約のなかで提供されれば、地価高騰はそれほど深刻な問題にはならないという意味で、地価高騰問題解決の手段としての住宅政策の重要性を物語っている。

今回の地価高騰を利用して不測の利益を得たのは、不動産業界や金融界ばかりではない。本来原価主義に基づいて営業すべき公社・公団も、周辺民間マンション価格の上昇にあわせ、すでに用地取得の終わっていた分譲住宅の販売価格を大幅に引き上げている。公社・公団が、地価高騰に便乗して金儲けをしているのである。ここには、住宅政策としての住宅供給という立場は見いだせない。今のままでは、民営化して株式会社形態にしたほうが、天下りの温床になりにくいぶんだけ、まだ“まし”な存在であろう。

2 住宅政策の必要性

賃貸借であれ、売買であれ、住宅供給は主として民間部門で行われており、家計はその所得制約のなかで住宅支出の割合を自由に決定している。また、低所得層が不足を感じているのは住宅だけではない。したがって、単に困っている人を助けるということだけを目的とするのであれば、住宅サービスの提供より、使用目的を限定しない援助（所得トランスファー）の方が望ましく、その援助を個人の自由な使途に任せたほうが社会的効用は増大するであろう。こうしたなかで、わざわざ政策として住宅市場に介入する根拠は何であろうか。

(1) 外部効果

住宅はひとたび建設されればほかの場所に移動させるのは困難であり、このため、住宅の質は、その周辺の居住環境によって大きな影響を受けることになる。反対に、住宅は周辺の環境にも大きな影響を与えている。

このように周辺環境との影響が大きいとき、市場メカニズムは社会的な最適化を実現

することができない。例えば、劣悪な居住環境のアパートが群立する地域で、一棟だけが社会的に必要な居住水準を実現するアパートに建て替えようとしても、その周辺環境をきらってその投資に見合う家賃で入居する人がいなければ、このような建替えは実現しないであろう。また反対に、一棟を除くすべてのアパートが建て替えられれば、残った一棟は何の投資もしなくとも、その周辺環境の向上により、今より高い家賃でも入居者を獲得することが可能となろう。このように市場と市場の外部とが影響関係にあるとき（外部効果が存在するとき）、市場メカニズムには低家賃で良質な住宅の供給は期待できない。

（２）価値財

社会的に住宅に対する渴望感が強いとき、市場メカニズムを介した供給増による問題解決には時間がかかる。とりわけ、住宅の供給には土地の存在が不可欠であるが、第１章や本章でも述べたように土地は使用収益性に基づいた価格では供給されにくく、住宅は、市場が実現する以上の規模での取引が社会的に期待される財である。このような財（価値財）の取引を拡大するためには、政策的なインセンティブが必要となる。価値財の消費を拡大するためには、所得トランスファーによる消費拡大を図ることも考えられるが、こうした方法での政策が有効に機能するのは住宅支出の所得弾力性が大きい場合に限られる。しかし、とりわけ借家居住者の場合、所得の上昇に応じて居住水準の向上を図る度合いは十分に大きいとは期待できない。ここから積極的な住宅政策が求められる。

３ 住宅政策のあり方

（１）住宅政策の課題

住宅政策によって解決が求められている問題は、大きく二つある。一つは、低所得層が利用可能な住宅の質の向上であり、もう一つは、中間所得層の住宅選択可能性の拡大である。第一の点については、説明を要しないであろう。第二の点については、第一の点はその背景として存在するわけではあるが、大都市圏で生活する多くの人々にとって住宅として選択できるのは、狭くて家賃の高いアパートか、通勤困難でかつ狭い持ち家のいずれかである。社宅は、入居期間が限定されており、いずれは他の形態に移らざるをえない。賃貸の公共住宅は、その量がきわめて少なく、選択肢とは成りえない。全体

の水準を上げた上で、アクセシビリティと快適性と価格という3つのベクトルの中でフレキシブルな住宅の供給が必要である。

(2) 住宅政策の手法と有効性

公共住宅

1978年にイギリスでは32%の世帯が地方自治体の賃貸住宅に居住している。イギリスにおいて公共住宅がこのような充実しているのは、伝統的なこととして受け止められがちであるが、1947年には13%にとどまっており、公共住宅の充実は第二次大戦後の積極的な住宅政策の結果なのである。同じ1978年に日本の公共住宅はわずかに7.5%にすぎない(ただし、日本の数字は公社・公団のものを含むが、イギリスの数字は同様の組織である住宅協会のものを含まない。)

日本とイギリスにおけるこの数字の開きは、公共住宅に対する考え方の違いによるものといえよう。すなわち、日本においては基本的には住宅は個人の努力によって得られるものであり、公営住宅は例外的存在であるのに対し、イギリスの公営住宅は入居に当たっての所得制限もなく、家を借りたい人には家を貸すことが目標とされているのである。住宅の人間生活における重要性を考えれば、どちらが望ましい政策かは明白であろう。

日本で公共住宅の供給拡大が進まない原因として、用地の取得が難しいことが言われているが、再開発と結合することで用地を購入しないで住宅建設を行うことを提案したい。例えば、防災上の問題をもつ密集商店街の不燃建築化や空室の目立つ民間木造賃貸アパートの中層化・質の向上に資金協力し、代わりに新たに創出された居室の一部を区分所有することなどが考えられよう。

価値財である住宅の供給を拡大するためには、公共住宅の建設拡大が必要であるが、公共住宅政策にも欠点がある。それは、特に日本のように公共住宅の絶対量が少ない場合に、入居できた家計には大幅な厚生の改善が図られるが、そうでない家計との間に不公平が生ずることである。とりわけ、入居資格に所得制限を設ければ、所得と生活水準とに逆転現象が生ずる危険性もある。

持ち家助成

戦後日本の住宅政策の基本は、低金利の融資や税制上の優遇措置などを内容とする持

ち家政策であった。ところで、資産としての側面を除外して、機能と負担ということについてみると、持ち家というのは、長期にわたる将来の土地と住居の使用権を前払いで購入することにほかならない。仮に相当部分を借金に委ねるとしても、多額の初期資金を必要とすることになる。このため持ち家政策は、居住水準の向上を実現する住宅政策としては、資金上の制約というネックをもつため、適当ではない。

今後、人口の高齢化に伴い、安定的な住居を確保するという面では、使用権を一括払いしたいというニーズが拡大する可能性もある。こうしたニーズが無理な持ち家取得に向かわないよう、高齢者のみの世帯を対象とする公共住宅の終身家賃一括払い制度を提案したい。

民間賃貸住宅助成

現実には、家を持たない人の多くが民間賃貸住宅に住まざるをえない以上、こうした住宅の居住環境を改善するため、外部効果をもつ賃貸住宅の改良をすすめる助成策の拡大が必要である。ただ、こうした助成のメリットが所有者のみに帰属することがないように、対象となる改良の内容に一定の枠をはめたり、改良後の家賃に制約を加えることも、併せて必要となろう。

家賃政策

家賃の上昇から借家人を守る方策には、家賃統制と家賃補助の二つがある。

ア 家賃統制

かつて日本で施行された地代家賃統制令は現在は廃止されているが、家賃の統制は、家賃の急上昇過程で短期的に実施される場合はともかくとして、常時、一般的に行う場合には、その有効性は疑問である。家賃の統制は、家主の収益の減少ということにほかならず、投資意欲の減退を通じて住宅の供給不足や改良補修の遅滞をもたらすことになる。日本より厳格な家賃統制を行っているイギリスのイングランドにおいて、家具なしの賃貸住宅の21%が基本的アメニティ（内設トイレ、固定風呂かシャワー、流し台、洗面台及びそれらへの給湯給水設備）を一つ以上欠いており、公営住宅の4%との格差がその事実を示していよう（資料は1977年）。

イ 家賃補助

一般的な所得トランスファーでは住宅消費の向上に不十分なので、それを確実に実現する手段として家賃補助が考えられる。適用対象となる住宅の広さ、設備、家賃などには上限と下限を設け、賃借人は所得の一定割合を家賃として払い、その金額と家賃との差額を政府が負担するものである。

この政策は、公共住宅政策が救済できる世帯が限定的なのに比べて、困窮世帯一般の救済になる点で優れているが、長期的な財政負担としては公共住宅より大きなものとなる。また、政策導入時に対象住宅を厳格にすると、対象になる住宅への転居希望者が殺到して市場が混乱し、逆に対象を拡大すると、供給が非弾力的な場合、基準の範囲内での家賃の上昇が生ずるので、十分な準備をした上での導入が必要であろう。

住宅適地の拡大

所得トランスファーによらない持ち家助成策が、住宅適地の拡大である。具体的には、従来、住宅の建設を認めなかった市街化調整区域内での「優良」な宅地化促進と超高速鉄道網による通勤時間短縮が言われている。

ア 「優良宅地」の供給促進

現在進められているいわゆる「優良宅地法」の問題点については第3章で詳述しているとおりであり、供給時期・価格・質についての限定をしなければ、住宅問題の解決策にはならないであろう。

イ 交通革命

地価高騰による住宅取得に対する絶望感を救うためか、リニアモーターカーを導入すれば、東京から30分で長野まで行ける、東京へ通勤可能な可住面積は4倍以上になる、といった主張がさかんである。こうした一見人々にバラ色の夢を与える考えの非科学性は、その輸送力や採算性を無視しているところにある。

可住面積が4倍になるということは、今の東京圏と同じ密度で住んだとしても、今の4倍の路線延長が必要である。そして、それらは最終的には都心副都心に流入するのであるから、下流部分の線路密度も4倍にならなければならない。このような事業が100年かかっても実現できるだろうか。

新幹線で通勤している人が増えているというが、1編成の定員を1,500人として5分置きに走らせても1時間に運べるのは1万8千人である。神奈川県1年間の社会増人口の半分にも満たない数字である。定期券の割引率の拡大が住宅問題の解決としてもたらず効果は夢を与える程度であろう。

〔引用資料〕

- アンケート調査結果 『読売新聞』（昭和62年7月28日版）
『世論調査』（昭和62年2月号）総理府編
- 公示地価等 『昭和63年版国土利用白書』国土庁編
- 経済指標等 『経済要覧昭和63年版』経済企画庁調査局編
『家計調査』総務庁
『企業の土地取得状況に関する調査』国土庁

〔参考文献〕

- 『昭和62年版国民生活白書』経済企画庁編
- 『昭和63年版国土利用白書』国土庁編
- 『土地はだれのものか』NHK日本プロジェクト取材班（日本放送出版協会）
- 『緊急土地提言』臨時行政改革推進審議会事務局監修（ぎょうせい）
目良浩一・宮尾尊弘・坂下昇 『東京問題の解決策』（HBJ出版局）
- 早川和男 『土地と住まいの思想』（情報センター出版局）
- 野口悠紀雄 『旧国鉄用地で地価革命』 日本経済新聞（昭和62年10月12日版）
- 野口悠紀雄 『財政危機の構造』（東洋経済新報社）
- J.Kガルブレイス著 鈴木哲太郎訳 『ゆたかな社会第4版』（岩波書店）
- 西村清彦 『地価の高騰を生み出すメカニズム』 『E S P（1987年10月号）』所収
- 山田浩之 『都市の経済分析』（東洋経済新報社）
- 森嶋通夫・能勢哲也編 『サービス産業と福祉政策』（創文社）
- 篠塚昭次・早川和男・宮本憲一編 『都市の再生』（日本放送出版協会）
- 『日本の土地をどうする？』 「週刊住宅情報」編集部編（リクルート出版）

第9章 自治体の土地政策

第1節 自治体の責務

1 行政の責任

土地臨調の最終答申は、「はじめに」の項で、地価高騰に対する行政の対応について言及し、「今回の土地問題への対応に当たって、政府はもとより関係地方公共団体においても、その施策が総合性を欠き、時機を失したものがあったことなど、行政の責任は厳しく指摘されなければならない。」と述べている。この指摘は、地価高騰によって被害を受けた国民の側から見れば、至極当然のことであろう。このことを確認した上で、再びこのような事態になることを防ぐために、問題はどこにあるかを分析しなければならない。「責任」をとるとは、そのことに他ならないものであろう。

なぜ施策の総合性が図れなかったのか、なぜ時機を失した対応となったのか。政府と自治体の責任とは何か、自治体の独自の施策は可能であるか、などを追求しなければ、根本的な解決にはつながらないであろう。これらの点、とりわけ、“自治体の独自の施策は可能であるか”についての解明は、今後の土地問題を考える上で決定的に重要な問題である。

今回の地価高騰に際して、東京都は、昭和61年11月に「東京都土地取引の適正化に関する条例」を施行させ（62年7月廃止）、500m²以上の土地取引の届出制を設けた。これは、国土利用計画法に定める面積基準の「上乘せ」であり、法律ではなく、条例による財産権の規制へと一歩踏み出した画期的なものであった。条例は、国土庁と東京都の合意の上でなされたものであるが、62年6月には国土利用計画法が改正され、法との整合がとれたのであるが、約半年間は、土地取引規制という所有権制限を条例で行ったこととなり、関係法令に違反せず条例事項たりうるか、自治体の自治事務たりうるか、大いに議論を呼んだのである。このように、自治体にとっては、法令上も、また実際の実務にかかわる財政上においても大きな制約があり、自治体にとって独自の土地政策を十分に展開できない困難さがあるのである。

言うまでもなく、土地は、国民の社会、経済活動を支える共通の基盤であり、限られた社会共有の財産である。しかも、固定的、永続的に地域の環境を形成し、市民生活に重大な影響を及ぼす。さらに、市民の福祉を預かる自治体に対しても、道路、公園、下

水道等の都市基盤施設の整備や、学校、図書館、公民館等の公共施設の建設、さらには土地利用の調整・誘導等に際して、決定的な影響を与える。つまり、土地は、限定性があり、地域性が強い上に、相互に影響しあう特性があり、土地問題の現れ方も地域、場所、環境等によって全く異なっているのが実情である。

したがって、土地政策は、現実の土地利用、計画策定、規制誘導等に関しては、その対応が地域によって異ならざるを得ず、地域の実情にあわせた展開がなされるべきなのであろう。その意味で、地域を熟知し、実情を把握しやすい立場にある自治体の役割が期待されるのである。

2 自治体の存在意義

自治体の土地政策を考えるに当たり、ここで改めて、自治体の存在意義について考えてみよう。

自治体とは、一定地域内の住民がその地域内の問題を自ら解決しながら、より望ましい地域の実現をめざす団体とも言えよう。しかしながら、自ら問題解決をしながら望ましい状態を実現すること、言い換えれば、“自ら治める”とは、どういうことなのだろうか。

例えば、地域内紛争の解決の過程においては、一定の方向を決定する何らかの組織が必要となろうが、その組織が利害調整上、ある個人の利益を害するならば、その決定に不満を持つ者にとっては、その組織は高圧的存在となるわけであり、“自ら治める”という論理がそのときは消滅してしまうであろう。また、“かつての村落自治は身分的な上下関係によって律せられていたのであり、それが、国家統治の末端たる団体として大きく寄与していたのであり本来の自治ではなかった”とも言われるが、少なくとも外見としては、村落の住民が自ら統治組織をつくっていたのである以上、自治体には違いないのではないかと考えられるのである。

結局、ここで重要なことは、自治体というのは、単なる一定地域の自主的統治（法理論上の“団体自治”といえよう）というだけでなく、統治組織のあり方が問題であるということであり、現代においては、民主主義の理念に基づく自治（法理論上の“住民自治”といえよう）でなければならない、ということである。上の例で言えば、利害調整を行うに当たっては、利益（権利）が制限される者に対して、できる限りその意見を尊重する手続きを確立しなければ、その調整機関は民主主義的性格のものとは言えないで

あろう。また、機関が身分的上下関係により、市民に対するのではなく、対等な人格として予め存在しなければ市民は納得しないであろう。

したがって、自治体の存在意義というのは、次の2点に求められよう。まずは、一定地域の実情、特殊性が十分考慮されうることであり、それによって市民の要求に対して一層きめ細かな対応がなされることになるわけである。そして、もう一つは、市民の利害が複雑に絡んだ種々の社会問題をいかに民主的に解決していくかという社会的要請を自治体が果たしうるということである。

3 自治体土地政策の必要性

さて、上述のような性格をもつ自治体は、次のような二つの系統の業務を有すると考えられよう。

「第1の業務は、地域住民が個人では実現できない地域の共同サービスを提供することである。第2の業務は、限定された地域に多くの人々が住むためのルールを定めて実行し、現在及び将来にわたって生ずる問題を解決し防止することである。」¹⁾ これらについて、土地政策の観点から考えてみよう。

前者の共同サービスの充足については、そのための公共施設の用地取得がまず重要な土地政策上の課題として現れる。これはずっと以前から自治体の政策課題とされてきたものであるが、近年の地価高騰により一層深刻な問題となった。

後者、すなわち私人間の紛争解決（権利調整）は、土地に即して言い換えれば、土地利用調整ということであり、広くは前者もこれに含まれよう。この土地利用調整たる土地政策については、従来は中央政府の指示どおり行うだけで、自治体自ら施策を考えて実行してきたのではなかったことは、以前から指摘されてきたところである。その理由として、自治体が土地政策を推進する政策主体として自覚的に認識されていなかったこと、国の延長としてのタテ割り行政の弊害により施策の総合化が図られなかったことなどが挙げられていた。

しかしながら、戦後の経済成長の進展、そして大規模な都市化、さらにはその後の市民の権利意識の高揚によって、土地利用上無数の問題が噴出し、地域に密着した自治体は有無を言わずその解決を迫られたのであり、次第にその問題解決手法・行政技術も蓄積されてきたと言えよう。また、それらの紛争の解決に当たっての住民運動、計画策定に当たっての市民参加や情報公開等の経験により、市民の側でも自治体という組織に

対する信頼が増してきたのではないかと考えられる。今、自治体にとって最も重要なことは、これらの蓄積を踏まえて、より一層政策主体としての政策能力を高めることであると思われる。

ここで、自治体土地政策の可能性の展望を簡潔に列挙してみよう。

自治体は、地域の実情を一番把握しやすい立場にあること。

住民と直接重要な利害関係を持つ立場にあること。

地域的規模が小さく、総合性を保てること。

住民の直接的信託を受けた首長の強力なリーダーシップがあること。

等が考えられよう。

4 自治体土地政策の対象領域

我が国は、戦後都市化の進展とともに都市型社会と化し、市民生活は稠密な共同性の上には成り立たなくなっている。そして、自治体は、この共同性を担う身近な政治機構として重要な意義を有していると言えよう。21世紀に向け、人口の高齢化と都市定住志向の進むなかで、人間生活の場としての快適な都市環境の創造と健康で文化的な生活の保障、さらに広域的な土地政策の観点からの土地所有権の社会的制約の客観化、すなわち民主主義を理念とした制度の確立によって市民の基本的人権を保障することが、自治体の重要な課題となっている。

(1) 快適な環境の創造と自治体土地政策

誰しも自分たちが住んでいる地域の環境の質の向上をを願わずにはいないだろう。この場合の環境というのは、自然的要素、すなわち、清浄な空気、生き生きとした緑等を含むのはもちろん、学校、道路、福祉施設等の適正な配置をも意味する概念である。このような環境というものを一定の地域の住民が自ら創り出そうとするのは、言わば自治の原点として認識すべきものであろう。通常、自治体と土地政策という問題は、このような観点から考察されている。ある地域の望ましい環境というのは、このように、その地域内の住民が自ら築き上げるものであるというのは、自明の理であると考えられる。

また、自治体という一定区画内の団体が、それぞれ自発的、積極的によりよい環境づくりに励むことが、結果的には国レベルの広い地域全体の環境の向上をもたらすとも考えられる。すなわち、それぞれの地域独自の環境づくりのための自発性というものが、

全体の福祉の増進にとっても重要な働きをすることになるわけである。

ただ、ここで重要なことは、このような一定区域の快適環境の創造というのは、基本的にはその区域の価値を高めるものであり、そのための権利調整というのも、利益享受のための負担を誰が負うかという性質のものとなることである。ここでは、不平等な結果を招かないようにすることも自治体の責務の一つになるわけである。

(2) 基本的人権の保障と自治体土地政策

快適な環境の創造という自治体の基本的役割とともに、自治体にはもう一つの役割がある。今日においては、広域的な土地政策の実現のための土地所有権に対する社会的制約が必要とされるに至っていることは第5章で述べたところであるが、そのような制約の実施は、個人の権利を不当に害するおそれが強く、そのための歯止めが不可欠である。

自治体は、このような個人の人権への不当な制限を未然に防ぐために大きな役割を果たすものと考えられる。すなわち、土地所有権の社会的制約の客観性を民主主義の理念のもとに確立するということである。

例えば、人々全員に良好な居住権を付与するということは、特定地域の居住環境の質の向上を図るという問題だけではなく、そもそもそのような居住地を得ることが不可能になった人々に土地（空間）を配分することを意味するのである。つまり、今日の都市集中に伴う土地の稀少性と社会経済の発展に伴う土地利用の高度化の要請が、必然的に既存の土地所有権者の権利への介入を必要とするわけである。

このような、広域的な政策の必要性に基づく土地所有権者への介入は、従来は、国家権力が“お上”の権威のもとに実施し、自治体は国の出先機関として、地域住民の苦情処理に当たってきたわけである。しかし、3で述べたとおり、人々の権利意識の高揚とともに、土地利用に関する紛争があまりに多く、かつ、複雑な様相を呈してきたため、自治体も国の権威を利用するだけでは問題の解決にはならないことを自覚してきたのである。すなわち、広域的政策においては、個人の権利制限を事前に明確化することが不可欠となったわけである。それがうまくいかない場合は、土地の商品化を前提とした民間主体の金銭による権利変換がなされ、結果として地価高騰をもたらすことになるわけである。

したがって、広域的な土地政策の観点からは、社会的制約の客観化が不可欠であり、それが地域住民の参加手続きの保障を経て、体系化される必要があるのである。それを実

現するのは、自治体以外にない。このように、土地政策遂行のための民主主義的な制度の確立は、個人の基本的人権への不当な制限を排除することになるのである。

第2節 自治体の土地利用計画

1 客観的、体系的な土地利用計画の必要性

第5・6章で述べたとおり、現代の土地問題の複雑化、広域化に対処するためには、予め客観的、体系的な土地利用計画が存在することが必要である。また、実際に土地問題に対処する上で、ある政策目標を実現するために、土地に関する各個人の諸権利を規制している法規を効果的に運用するにも、個々の事例に対応しうる柔軟な性質をも有する土地利用計画を媒介とする必要がある。

一方、このような性質を有する土地利用計画に基づく用途の強制を公的主体が介入して実現することが、結果として地価の抑制をもたらすこと、そして今日、都市的な土地利用が土地を商品化することにより変遷しており、それが結局は地価の高騰を招いているとも考えられるので、土地に関する権利の変換もなるべくならば金銭的にはなくなされることも望まれよう。このような場合も、計画を媒介にして権利の変動を規定する法制度を活用することが有効であろう。

以上から明らかなように、より有効な土地政策を考えるに当たっては、土地利用計画と法的な権利制限との有機的な結合が図られるべきであり、ここにおける自治体の役割を考えることが一番の課題ではないだろうか。先に述べたとおり、現代の自由独立な個人を前提とする価値観に基づく社会においては、土地の商品化は決して悪いことではなく、本来はむしろ望ましいことなのである。人格的な上下関係に基づく強制的な権利変換を思い起こせば明白であろう。しかし今日の土地問題、特に地価問題はどうかしなければならず、それには上述のとおり公的介入は不可避である。ここで重要な課題となるのが、基本的人権をいかに守りながら公的介入を実現するかということである。その答えの一つが、自治体で定立される土地利用計画に基づく権利変換なのである。

そのためには、自由意思に基づく個人が、計画を自主的に策定するという論理構成を経ることにより、その土地に関する権利の制限又は変換の過程に、自主的な商品交換という論理を少しでも取り入れることがまず重要な課題となる。ここで、自治体という狭域的な統治機構が大きな役割を果たす。広域的（国家的）統治機構での計画策定への参加というのは、あまり個人に満足感をもたらさず、疎外感のみ残るだろうと考えられるからである。このような住民あるいは市民の総意に基づく土地利用計画のあり方を、本節で以下検討したい。論述の方法としては、まず現行の法制度を度外視した上で（例示

としてのみ触れ)、理想的な土地利用計画のあり方を、広・狭両地域の計画の体系化、計画の策定手続き、計画の実現手法の順に論じたい。そしてその後で、現行法制と結合させて、実現可能なものを検討し、さらには望ましい法制度をも導き出したい。

2 土地利用計画の体系化

(1) 三段階の土地利用計画

第6章で述べたように、現在の複雑な都市問題を解決するためには、狭域的な権利調整だけでなく、広域的な視点からの政策的な土地利用規制が要請されるに至っている。すなわち、土地利用計画の中身も、現行都市計画法上の用途地域のような、比較的狭い地域において良好な居住環境を守るものもあれば、市街化区域・市街化調整区域のように広域的観点から都市の生成を規制しようとする類のものもあるわけである。したがって、土地利用計画を策定するに当たっては、大ゾーン・中ゾーン・小ゾーンの三段階に分けてそれぞれの地域に特化した政策目標を掲げて計画をつくるのがよいだろうと思われる。

大ゾーンは、県全域を対象とし、いわば新神奈川計画の土地利用版といったものであり、土地利用と他の政策との結合を主目的とし具体的な地域指定などは表明されない性質のものである。これはまた、国レベルにおける経済情勢や経済政策を的確に把握し、県の土地利用の方針を確立するという機能を持つ。

中ゾーンは、市町村のような基礎自治体をそのエリアとするものである。小ゾーンと異なり、原則として直接私人の権利を制限する計画決定は含まれない。もちろん決定されたものとしての計画の中には、個人の具体的な権利制限をその内容として含む場合もあるが、それはあくまでも小ゾーンにおいて決定されたということを前提とするものに限られるのである。

小ゾーンは、まさに個人の土地所有権を対象とし、具体的な権利規制をその内容とするものである。現行制度でいえば、都市計画法の用途地域の指定が代表例として挙げられよう。

(2) 住民・市民の政策ニーズ把握面への寄与

住民はそれぞれある一定の土地利用を望んでいるわけだが、上述の土地利用計画の三段階構造はこれら住民の要望に自治体が応える上で、大きな寄与をもたらすものと考え

られる。住民（市民）の要望というのは様々であって、特に土地に関しては身近な近隣騒音や日照権から道路の整備、さらには自然保護から地価対策までと干差万別であり、これらをきちんと把握することが対策の第一歩である。ところで、これらの諸問題は狭い地域の住民の合意で解決するものから、国家レベルのものまでその対象領域が異なるのであり、ここに三段階の土地利用計画の策定の意味が存するのである。それぞれの地域で計画を策定することにより、それぞれの段階における問題の特殊性の把握がなされ、有効な対策を導くことができるのである。

（３）政策実現の正当化としての役割

今日においては、土地に関する権利の変換は、金銭を通してでなく、適正に確立された土地利用計画を媒介にすることにより行われることが必要とされるに至っているが、計画の段階化はその実現に当たって大きな働きをなすのである。以下、政策実施までの基本的流れを述べよう。

土地利用形態の変遷は、社会経済の構造変化に従っていくものと考えられる。そこで、科学的な経済予測に基づく将来的な広域的（大ゾーン）土地利用計画をまず策定し、その地域の人々の承認をまず得る。次に、中ゾーン、すなわち個人の権利の制限が具体的に認知されないエリアにおいて、その地域において実現すべき施策を明記した土地利用計画を策定し承認を得る。そして最後に、小ゾーンにおいて個人の権利変換等を実現するわけであるが、ここで注目すべきことは、その権利の変換に関する地域的な調整はすべて、前提となる計画を策定した中ゾーンの範囲内に限るということである。すなわち、中ゾーンにおいてある計画が定められるということは、その地域の住民がその実現について責任を持つということの意味するのである。これは、その地域内のどこかの場所において、一定の人々の権利が変動することを承認したことであり、もしそれが、スムーズにいかなければ、その地域内で解決することとなるわけである。

もちろん、広い地域の計画が、上位計画として狭い地域の計画を一方的に拘束するわけではない。狭い地域における計画を作成する上で、その性質上広域的なものと認められるものを、より広い、地域の計画として移すにすぎないのである。したがって、三段階の計画の成立を時間的にみると、策定が完了するのは大・中・小の順であるが、策定の開始は小・中・大の順になるわけで、考え方としては広狭同時期に策定されることになると認識すべきものである。策定手続きの項で詳述するが、策定内容の性質によりその

課題を広・狭に分類することが第一であり、それは基本的に狭い地域で人々の意思を汲みとることによりなされるわけである。ただ、一度広い地域へ課題を送り、そこで適正に一定の方向で計画が定まったからには、狭い地域においては従う必要が生じるのであって、ここではその円滑な実現を述べているにすぎない。

3 土地利用計画の策定手続き

土地利用計画策定の基本的流れは、大まかに言えば次のようになる。まず、狭い地域（小ゾーン）における人々のニーズの調査と整理を行い、それを三段階にふりわけると。次に、大ゾーンにおいて対応すべきニーズについては、国家レベルの社会経済予測と結合させて大ゾーンの土地利用計画を策定する。そして中ゾーンにおいては、大ゾーンの計画と小ゾーンからの政策課題を結合させて計画を策定する。最後に、小ゾーンにおいて大・中両ゾーンの計画を前提とし、小ゾーン独自の課題を含めて計画を確定するのである。

以下、この順に詳述するが、忘れてならないことは、商品交換的権利変換におけるメリットたる選択の自由という理念を、いかに策定手続きに取り入れるかということである。この自発性を計画に十分含ませることが一番の課題であり、民主主義の実現、ひいては基本的人権の尊重につながるのである。

(1) 小ゾーンにおける問題選別的決定

第6章で述べたように、現在の西欧諸国における土地利用計画の一般的傾向として、直接私人の権利を制限する計画と、行政機関のみ拘束するような指針的な計画との二段階的構成が見られることが指摘されている。前者は通常市町村単位かそれ以下の狭い地区のものであり、後者は広域的な性格を持つものである。その策定手続きを住民参加が最も進んでいるイギリスを例としてみると、狭域的な local plan が準司法的な手続き規定をもつのに対し（公開審問制度）、基本計画（structure plan）については単に国務大臣の判断の材料として異議申し立てをするにとどまるのである。これは、既述したとおり、公開審問手続きでは、住民が身近な利害関係にとらわれすぎて、広域的な基本計画に必要な意見が出なかったためであるとされている。これは要するに、人々の計画への参加の意欲というものが、計画内容が直接その個人の権益に係わらない限り大して生じないことを意味している。

したがって、大・中両ゾーンの計画策定の前提としての小ゾーンにおける住民参加は、小ゾーンで解決できる事項と広域的に対応すべき事項との選別に重点を置くべきである。すなわち、第6章で述べた用途地域指定や地区計画等の狭域的なもの、交通体系や自然保護、さらには市街化区域内の農業継続問題等の広域的なものとの区別を確立するのである。このように、身近な土地利用問題と係わらせることにより広域的計画への住民参加の形骸化を少しでも防ぐわけである。

(2) 大ゾーン内計画決定における科学的要素と住民意思の結合

現在の経済あるいは社会状態を認識し、それをもとに将来の状況を予測することは、政治的問題ではなくて科学的問題であり、かつ、専門的なことであって、住民参加となじむ性質のものではない。ところが、何が望ましいかという価値判断的なことは、科学的にはなく基本的に政治的判断によってなされるのであり、ここには人々の要望が十分反映する必要が存するわけである。したがって、大ゾーンにおける計画決定は次のとおり大きく二つに分けられることになる。

先に述べたように、現在の地価高騰後の状態にあっては、土地の商品化のみによって利用転換を図るのではなく、土地利用計画を媒介にして権利変換をする必要があるわけであるが、一つは、この実現に向ける種類のものである。それは、科学的な経済予測によって、どの地域の土地利用形態を高度化させるべきか、民間資本はどのような産業立地を欲しているかなどを勘案して計画に表し、そこに例外的な誘導規制を指定することを目指すものである。そのためには国家レベルにおける経済政策とも連動しなければならない。これらのことは広い意味では、市場を媒介とする社会予測を通じて住民の意思を推測するものであると言い換えることができよう。

もう一つは、市場を通してではなく、公的主体に対する直接的な住民の要請として認定できるものをどのように実現するかである。こちらは伝統的な公的主体の役割であると言えよう。これは、さらに二つに類型化される。一つは、公共サービス（公共財）の供給に関してのものであり、道路交通体系の整備や下水道の普及などがこれにあたる。もう一つは、政治的利害調整が必要とされるものであって、例えば市街化区域内農地の問題とか、都心部の土地の低度利用等が挙げられる。これら特に後者については前に述べた市場媒介的類型と重複するかもしれないが、決定的に違うのは住民の意識の上に明確に上っている点であり、社会問題として顕在化していることである。

このように社会経済の変化に伴う土地利用の変遷においては、必然的に市民相互の紛争を引き起こすのであり、微妙な問題である。現在の個々の土地問題の論点に対する本報告書の対応は別の箇所でも論ずることとし、ここでは計画論の観点から必要なことを述べる。

通常、広域的土地利用計画においては、妥協的な文言となることが多い。しかしながら、今後の進むべき方向としては、まず第一に、できるだけ市場予測的な科学的手法に置き換えることが必要である。そしてそれが不可能な場合でも、論理的一貫性を確立することを目指すべきであろう。現代の政策決定においては、これら対立する要望は組織化された様々な団体の意思として表現されるが、その妥協点を求めるだけでは体系的な土地利用計画は確立できない。ここに広域自治体の一つの役割が存在する。すなわち、住民の直接的な参加と議会の議決によって計画決定することにより決断するわけである。国家レベルでは、住民の直接的参加は不可能なのである。

(3) 中ゾーンにおける計画目標の明瞭化

中ゾーンの特徴は、その計画内容が一定地域内で、ある程度具体化しているにもかかわらず、個々人の権利の係わりについてはまだ決定されていない点にある。総論賛成・各論反対の限界点とも言えるだろう。したがって、この段階においての計画目標をできるだけ明確化する必要がある。そして、数的に表現できるものは数量化して明示することが望まれる。当然、この区域の計画決定も住民参加を基本とすることになるわけであるが、先に述べたとおり自己の権利に直接係わるものでなければ人々は参加意欲を持たないのが実情である。しかしながら、実際の方法としては計画案の縦覧程度しかないだろう。ただ、大ゾーンの計画から導き出せる複数の計画案を提示し、代替案選択方式を活用することにより、計画の確定の重要性をアピールすることができるだろう。また、小ゾーンにおける問題選別的決定と連動させることが重要であろう。

(4) 小ゾーンにおける計画決定（土地利用計画判定委員会の設置）

小ゾーンの計画決定は、個人の土地に関する権利を具体的に制限することがその内容となるわけである。そして、(1)の選別的決定に応じて、それはその該当地区内の住民の協約等で解決できる性質のものと、広域的計画に従って決定されるものとに分けられる。以下後者について論じよう。

ここで提唱したいのは、第三者的判定機関の設置である。現行都市計画法においては、第6章で述べたとおり公聴会制度と計画縦覧制度が規定されており、縦覧については意見書の提出が認められ、都市計画審議会の資料とされる。ここで大事なことは、住民の意見をどう取り上げるかであり、それを行政庁の諮問機関で検討するだけでは、計画に基づく土地利用の実現の理念のもとでは不十分であるということである。計画を媒介にするということは、その意見が計画の理念に照らして理由があるかどうかを判断することであり、それはより広域的な計画自体の“文言の趣旨”に適合するか否かということから客観的に判定すべきことなのである。したがって、行政機関からある程度独立した第三者的な判定委員会を設置し、広域的計画との適合性を、専門科学的見地からと同時に、住民と行政機関の双方の対等の議論を前提にした上で自ら作成した広域計画の趣旨に沿って判定すべきであると考えているのである。

もっとも、この決定によれば、いかなる権利も制限できうるわけでは決してない。権利補償、その他、司法的救済への道を閉ざすわけでないのは当然である。基本的人権に関する判断は、最終的には裁判所が行うものであることは言うまでもない。

現在、自治体には各種の行政委員会（教育委員会、収用委員会、地方労働委員会、その他）が存在している。これらは、専門技術的判断の要請、人々の権利調整などといった様々な機能を担っており、その行政機関からの中立性などに関して、法理論的にはかなり混乱している状況である。その検討は省略するが、ここで提案している土地利用計画判定委員会の設置に当たっては、これら各種の行政委員会の組織を十分研究する必要がある。また、対審的な構造をとるイギリスの公開審問制度も参考となろう。

こうすることにより、現在のあいまい模糊とした根回し的な都市計画の実現が、住民参加に基づく土地利用計画に即した、客観的なものに転じていくと考えられるのである。そして、現在の広域的計画への参加の住民意識の低落状態も改善されるだろう。

4 土地利用計画と現行法制度上の権利制限規定との結合

(1) 現行都市計画法上の地域地区制と土地利用計画との二重構造

現行の用途地域制は即座に権利の制限となるため、現状追認的に指定されてしまう傾向があるわけで、それが市街地の土地利用の変換を土地の商品化をもって行わせる原因となっているのであり、地価の高騰を招いているわけである。そこで現在の法定用途規制はそのままにしておいて、単にプランとしての用途計画をその上に二重に指定するの

はどうだろうか。その地区ごとの望ましい容積率等を定めてしまうのである。

既述の土地利用計画の体系の位置づけは、直接個人の権利を制限するのではないから中ゾーンあたりと考えられる。この制度の確立には、西ドイツのB Lプランが参考になる。

現在の禁止列挙の用途規制は、それを直接限定列挙に改めるのは困難なので、まずあるべき限定的な用途をその上に非拘束的に定め、実際の限定的用途への変換は特別の地区指定を行うことにより実現するのである。こうすることにより、用途別の価格の不均衡による地価上昇について、少しでも抑制の端緒が見いだされるのではないだろうか。

(2) 土地収用制度、土地区画整理及び都市再開発と土地利用計画との結合

現在の都市計画法においても、これらは都市計画決定の内容として規定があり、様々な法的効果が生じることは第6章で述べた。ただ、これらは金銭によらない権利変換として一層の活用が望まれているので、柔軟な土地利用計画との結びつきを検討し、都市計画決定の一層の促進をめざす必要がある。都市計画法上の都市計画決定の前段として、本節で述べた三段階的土地利用計画は、まず機能するだろう。

また、第5章で論じた「計画に基づく権利行使」という理念に基づき、公共的私用収用（第6章）の一層の実現可能性を検討する必要もあろう。もちろん、最終的には、人々の生存権的な財産（居住権等）の確保の目的にのみ実施されねばならない。その担保が、一定の都市地域全体からの体系的な土地利用計画であった（第5章第2節）。厳しい計画の規制と同時に、民間主体に能力を十分発揮してもらうにはどうしたらよいかを検討していく必要があるだろう。

(3) 開発許可制度の抜本的再検討

土地利用計画の実現を図るためには、私的主体の開発行為・建築行為に公的主体が一層介入して、計画の目標に導く必要がある。これには現在の開発許可制度を、市街化区域内のすべての開発行為をその対象とする方向で考えて直していく必要も生じよう。

(4) 現在の各種計画の一層の発展

第6章で述べたとおり、現在、国土利用計画、都市計画（整備・開発・保全の方針）

等が存在し、また、「新神奈川計画」、「都市マスタープラン」等、自治体独自の計画が種々作成されており、上述の大ゾーン・中ゾーン計画と同様の計画が存在している。

本節はこれらの一層の活用を提案するものである。すなわち、単に自治体内部機関を拘束するだけでなく、実際の権利制限決定に論拠として用いるのである。もちろん、現在これらの計画が全然一般市民に影響を与えていないというわけではない。ただ、現代の地価高騰をはじめとする土地問題の解決には、これらの蓄積を生かし、客観的、体系的に土地所有権に社会的制約を加えることが必要であることを主張しているのである。

第3節 自治体土地政策の可能性 自治立法権の拡大

1 自治立法権の限定的解釈

憲法第94条「法律の範囲内」、地方自治法第14条第1項「法令に違反しない限り」の規定を根拠として、従来は条例の制定範囲が限定的に解釈されてきた。また、この解釈を根拠づける同様の規定として、財産権についての憲法第29条第2項「法律でこれを定める」、所有権についての民法第206条「法令の制限内において」、土地利用規制についての地方自治法第2条第3項第18号及び同第19号「法律の定めるところにより」などが挙げられていた。

すなわち、条例が法令と同一目的で、法令が規制の範囲外においた事項について規制する「横出し」や、法令が一定の基準を設けて規制しているときに、条例が法令と同一目的で同一事項についてより厳しい基準を付加する、あるいは強い態様の規制をする「上乘せ」は、法令に特別の規定がない限り許されないとされてきた。

条例による土地を含む財産権の制約は、法令に委任規定がない限り、法令の空白分野か、法令とは異なる目的でなければ行えないと考えられていたのである。

2 自治立法権の拡大の経緯

農業灌漑用ため池堤とう私有地上の、農耕・植樹を禁止した「奈良県ため池の保全に関する条例」の合憲合法解釈を示した昭和38年6月26日の最高裁大法廷判決は、自治立法権の限定的解釈を転回するきっかけを作った。

また、国の法律の規制基準では、地域住民の生命・健康や、地域の環境を保全できないという緊急の課題に対応して制定された、昭和40年代における公害規制「上乘せ条例」の出現と、その理論的根拠である、国の法令は最低基準を示したものとする「ナショナルミニマム論」の台頭が、自治立法権に対する考え方の進展を決定的にした。

3 財産権規制条例の可能性とその範囲

条例で財産権を規制する場合、法令との関係が問題となる。自治立法権の解釈の進展に鑑み、考察を試みる。

憲法との関係においては、第29条第2項が財産権の内容を「法律でこれを定める」とし、第94条が条例の制定を「法律の範囲内」と規定することとの整合性が問題となる。

まず第29条第2項は、財産権の行使に対する制限を直接問題としていないので、財産権の内容自体は法律が規制するものだとしても、財産権の行使の規制については条例でも可能だと解する余地がある。また第94条が、条例制定権を認めていることは、国会を唯一の立法機関とした第41条の例外をなし、法律と同様に地方議会という民主的基盤に立って制定される条例により、自治体に地域における住民の生活権と生存権を具体的に守ることを期待したものであると考えられ、「法律の範囲内」という文言は実体的に解釈する必要があるといえよう。

このように考える限り、民法との関係においても、第206条の「法令の制限内において」の中に、地域的目的に基づき公法的に所有権行使に関して規制する自主条例を、法律の委任条例とともに含んで考えるべきであり、また、地方自治法との関係においても、第2条第3項第18号及び同第19号の「法律の定めるところにより」とは例示であって、地域の特殊性において規制すること全般を禁止しているわけではないと解するべきであろう。

以上のゆえに、条例は、私法秩序の形成にかかわるような全国画一的に定められる権利の内容自体を規制することはできないが、地域の特殊性を根拠として、住民の生活権と生存権を守るために、財産権又は所有権の行使についての警察的規制あるいは公法的規制が可能であると考えられる。

第4節 自治体土地政策の方向 望ましい環境の保全と創造に向けて

1 自治体土地政策の二つの成果

自治体は、地域住民の生存権の基礎ともいうべき、良好かつ快適な環境の保全と創造を図るべく、危機感に立って懸命に努力を続けてきた。要件、内容、手続きに関して概括的な土地法制を、行政解釈あるいは行政指導で補完しながら、自治体土地政策は二つの成果を生んだ。

その第1は、宅地開発指導要綱である。第2章にも述べたとおり、自治体の過大な財政負担と土地利用の混乱を回避するために、緊急避難的に制定された宅地開発指導要綱は、現代都市において最も重要な居住環境整備の基本秩序を定めたものとして、20年の歳月にわたり法治行政の原理を補完してきた。

その第2は、環境影響評価条例である。環境保全の観点から、開発に伴う環境に対する影響を科学的に評価し、事業の適正な実施を指導することを目的とし、評価書（案）の縦覧、意見書の提出など、住民自治の本旨に根ざした民主的構造を持つこの条例は、多くの実績を挙げており、神奈川県においては昭和56年7月1日から施行されてきた。

両者共に、地域における法の不備を補い、環境の保全・創造を目的とする公法的要請に基づく指導あるいは条例であるという点において、基本的には違憲性・違法性の問題は生じていない。この自治体土地政策の二つの成果の検討を基礎に、今後の政策の方向性を考えてみよう。

2 宅地開発指導要綱の問題点

宅地開発指導要綱においては、開発に伴って必要となる社会基盤整備費用と、良好な居住環境を保全・創造するための土地利用規制の両負担を、事業者（結果的に新住民）に求めることが認容され、実績を積み重ねてきた。

要綱によって実績を挙げてきた「まちづくり」の方法は、昭和55年の都市計画法改正による地区計画制度の導入によって、ある意味において、法的根拠を与えられたとも考えられている。

要綱による指導は、指導の実効性を担保するために、実際には相手方の任意性を少なからず排除する結果をもたらしながら運用されている。法制・税制を媒介とせず、要綱による強制をもって基盤整備費用と土地利用規制の負担を求めているとすれば、法治

行政の原理と矛盾する。緊急避難的措置ならともかく、長期にわたる要綱による財産権の規制は手続的側面で問題がある。

また実体的側面でも、開発によって設置された社会基盤施設の効用と開発によって生じた地価上昇の利益は、必ずしも費用を負担した新住民のみに帰属するわけではないという問題がある。むしろ、費用負担をせずに利益を受けるという意味において、前者は後発付近小規模開発事業者に、後者は既存付近住民に、多く帰属する。

この、社会基盤整備費用をはじめとする、良好な環境を保全・整備するための費用の負担のあり方について、内容の適正さに疑問が持たれ、指導の緩和を内容とする要綱の改正が、国を通じ強く要請されているのは、第3章に述べたとおりである。

3 環境影響評価条例の問題点

この条例は、県の条例に見られるとおり、一般に、具体的事業の適正な実施を手続き面から担保するという、事業・手続的アセスメントである点に特色を有する。ただし、川崎市条例はその施行規則第4条に「原則として（事業の）基本計画の段階で（環境影響評価を）実施する」と規定しているものの、条例の運用は県の場合と異ならないようである。

この条例が、良好な環境の保全・創造に貢献してきたのは事実である。しかし、事業計画の可否自体を判断するのは、都市計画法などの規制関連法令であり、条例が直接評価できないところに限界がある。他法令により計画が認容された場合、その事業実施自体が環境に好ましくない影響を与えたと考えられても、条例に計画を撤回させることはできない。

また、この条例においても、評価に関する費用と、良好な環境を残すために緑地あるいは公園として整備する費用が事業者の負担であるので、住宅系の開発の場合、これらのコストは分譲価格に上乗せされ、結果的に新住民が負担するという問題がある。これについて、民間ディベロッパーの中には、負担の重さに批判的な声もある。

加えて、条例の運用は、計画が実施段階まで成熟した大規模な事業に限定されるために、面積要件を個別には下回るものの総体として上回るような、隣接する異なる事業者の開発、あるいは地域的に集中した場合の小規模開発を、条例の対象とすることができないという限界もある。

4 自治体土地政策の発展に向けて

県の土地政策の今後を具体的に考える上で重要な示唆を与えるのは、「良好な環境の確保に関する基本条例」(昭和46年3月12日神奈川県条例第4号)と「かながわ環境プラン」(昭和58年2月14日決定)である。

前者の条例は、公害や開発という環境破壊から地域住民の生活権を守るために制定されたもので、必ずしも、地域住民の快適な生活環境を保全・創造するための土地利用のあり方を規定するものではないが、第4章に述べたような環境概念の発展を背景に解する限り、この観点を排除しているものとも考えられない。ゆえに、この条例が、環境上の基準(第6条)、環境保全に係る計画の策定と必要な措置(第7条)、その他特別な施策(第8条)を実施できることを規定していることが、県・市町村の行う「新神奈川計画」等の計画行政や、宅地開発指導要綱等の要綱行政の淵源とも認められるのである。

後者のプランは、前者条例を根拠として、環境概念の進展を背景に、発展的に定められたもので、望ましい環境のための視点・目標・指針を示し、県民・事業者・行政機関の行う各種の計画・施策・開発事業・行動に対して、構想の段階から自主的な環境への配慮を求めることによって、良好な環境を実現し、環境への配慮を社会的ルールに高めることを目的とするものである。その効果において、先に述べたような県の環境影響評価条例の弱点の補完も意図している。また、地区別の方向性を示した具体的計画を提示している点にも特色がある。

自治立法権の進展と、これら現在の成果を踏まえ、良好な環境の保全・創造と住民自治の拡大を一層目指すことを目的として、前者条例の環境概念を明確にした上で、後者プランの環境への配慮のルールと、都市において基礎規範的機能と実績を蓄積してきた宅地開発指導要綱の「まちづくり」のルールに法的基礎を与えるために、新たな総合的条例の制定を検討するべきである。この条例には、すべての行政施策の指針となり、具体的に地域における土地利用を含む総合的環境の基本計画として、「地域環境基本計画」(仮称)の策定の方向性とその基準を明確に盛り込み、条例の実効性の向上を意図する必要がある。

ただし、この条例化の検討に当たっては、社会基盤整備費用を誰が負担するのか、また負担の公平性と相当性をいかにして確保するのかという問題点の解決が必要である。

同時に、環境への配慮を充実させるために、この新条例とともに、事業計画段階における「地域環境基本計画」との適合性の判断を評価の内容とし、かつ、現在は対象外と

なるものの、実体的に環境に重大な影響を及ぼす小規模開発に対する簡易的影響評価手続を付加した現行環境影響評価条例の昇華的検討が望ましいといえよう。

〔引用文献〕

1) 田村 明「自治体の土地政策と手法」『都市問題』（第76巻10号）

〔参考文献〕

田村 明「自治体の土地政策と手法」『都市問題』（第76巻10号）

原田尚彦・兼子 仁編著『自治体行政の法と制度』（学陽書房）

兼子 仁『自治体法学』（学陽書房）

提 言

1 地価の急激な変動を緩和するために

(1) 土地情報センターの設立

地価の常時監視を行うとともに、地価速報の提供や将来的な地価や土地需給の見通しなどの情報提供を行うセンターを設立する。

(2) 地価高騰緊急対応システム

地価の変動に伴い、警戒宣言・緊急事態宣言の発動とともに、予め定めた短期的地価対策を実行するシステムを構築する。

(3) 地価調節「地」システム

土地の短期的な需給の逼迫に対応するため、弾力的に土地市場に介入できる種地を確保して必要に応じて供給を図る。

2 土地需要の抑制と社会資本の整備を進めるために

(1) 土地の証券化

土地所有の法的側面（土地所有権）と経済的側面（キャピタル・ゲイン）を分離するため、地価に見合った値上がりをする証券を発行する。

(2) 高級賃貸住宅の建設

戸建て住宅を購入可能な人にも満足を与えられるような高級賃貸住宅を建設し当該地区の社会資本整備などにプライオリティーを与える。

(3) 用途地域の純化・詳細化

専用用途への特化を進めるために、制限性の強い用途への指定変更や、用途地域の立体的・細分的指定を実行する。

3 地価抑制をも含めた総合的な自治体土地政策の実現に向けて

(1) 自治体土地利用計画の三段階的体系化

現行法定計画を含めて、自治体の土地利用計画を大・中・小の3ゾーンに分けて策定し、住民の政策要望と政策実現に伴う私人の権利制限との両者を結びつける。

(2) 土地利用計画判定委員会の設置

人権の一層の保障及び上記土地利用計画に対する住民参加の拡大を図るため、住民と行政機関の双方から中立の判定委員会を設置し、私人の権利制限につき対審的にその是非を判定する。

(3) 現行法制上の用途規制と計画的用途指定との二層化

現状追認的な禁止列挙の現行法制上の用途規制とは別に、理想的な土地利用を目的とする限定的な用途を法的拘束性のない土地利用計画に定める。

4 快適で良好な環境の創造と生存権・生活権を保障する土地利用を図るために

(1) まちづくり条例の制定

良好な都市環境を創造するために、土地利用計画を含む地域環境基本計画を策定し、開発利益の公共還元及び市民自治の発展など、まちづくりの原則を確立する条例を制定する。

(2) 計画アセスメント条例の制定

土地利用計画に適合するかどうかを判断し、開発計画の構想段階での手続きを目的とするアセスメント条例を制定する。

おわりに

私達の研究チームがスタートしたとき、首都圏において地価はまさにピークに達していた。そして、市民の住宅取得、社会資本整備等をめぐる状況の厳しさ故に、地価高騰は、「社会問題」として大きく注目されることとなった。地価問題の解決に向けて、政党、学者、専門家、市民等によって活発な議論が繰り広げられ、数多くの提言も出された。また、土地臨調の答申を受けて、政府、自治体等でも緊急の地価対策が採られた。

こうしたなかで、私達研究チームとしては、土地問題の根源まで遡って問題の本質をとらえることにより、地価対策や土地政策のあり方や自治体の役割等についての独自の方向性が得られるのではないかという考えのもとに、「土地所有権に社会的制約を求める」、「快適な環境を創造する」、「自治体の責務と権能を明らかにする」という三つの視点から研究を行った。

しかしながら、一年間という時間的制約のなかで、これら問題点の本質を単純化して示すのは、非常に困難であった。それは、この問題があまりにも幅が広く、奥が深く、複雑かつ重層的でありすぎたからだと言えよう。

私達の研究中、最初から最後まで言い続けられたことは、今回のような異常な地価高騰を再び招かないためには、行政による正確な情報に基づいたきめ細かな施策が必要であること、また、「土地は社会共有の財産であり、利用に当たっては公共の福祉が優先されなくてはならない」という土地に対する認識の重要性であった。

最後に、私達の研究のために、指導と助言をくださった学識経験者及び実務担当者の皆様に心から感謝いたします。

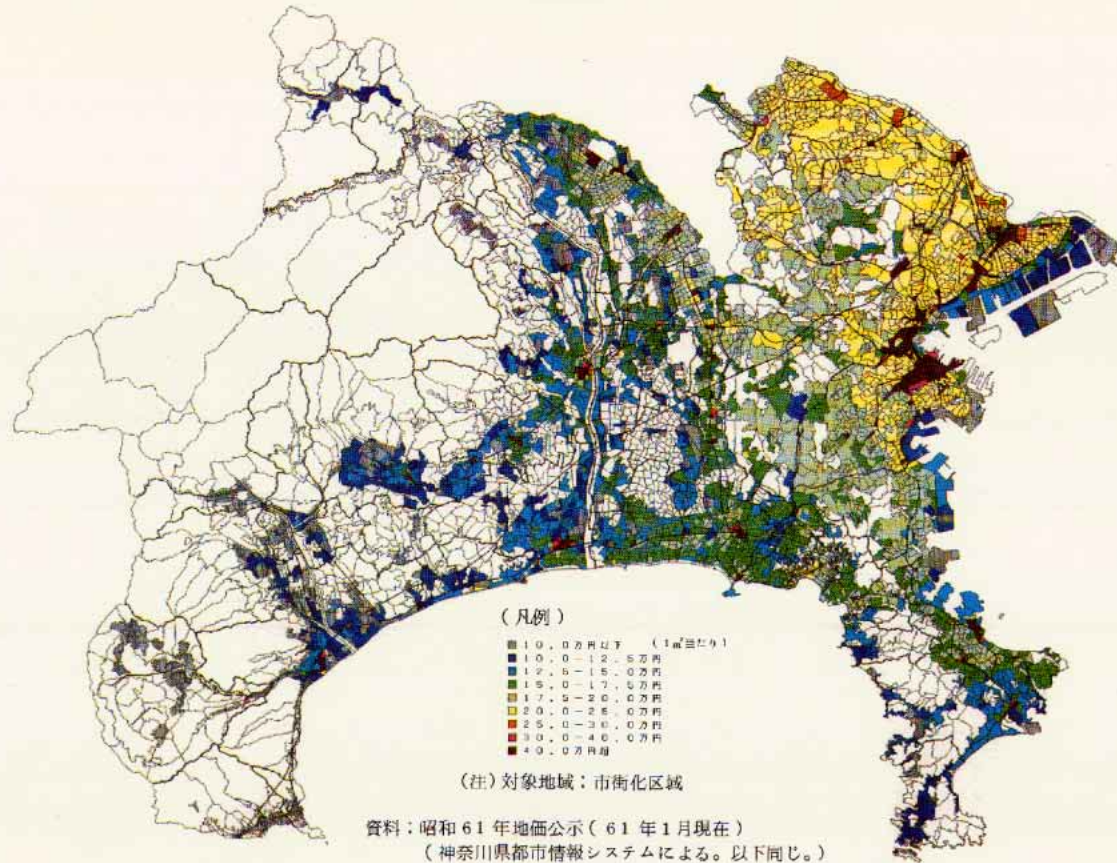
昭和 63 年 9 月

「地価高騰と土地政策」研究チーム

岡村 勝	足柄上地区行政センター総務部経理課（前・中部農地整備事務所） (チームリーダー)
金井 信高	県政情報室（前・厚木土木事務所）(サブリーダー)
須崎 健二	自動車税管理事務所相模支所（サブリーダー）
石田 宣久	川崎市環境保全局公害部企画調査課（前・緑政部公園管理課）
一杉 雄二	企画調整室
橋本 謙一	都市政策課
濱田 公明	県央地区行政センター環境部環境管理課（前・神奈川県税事務所）
深澤 仁	平塚出納事務所
和田 徹也	がんセンター総務局経理課
奥田 豊嗣	自治総合研究センター研究部（コーディネーター）

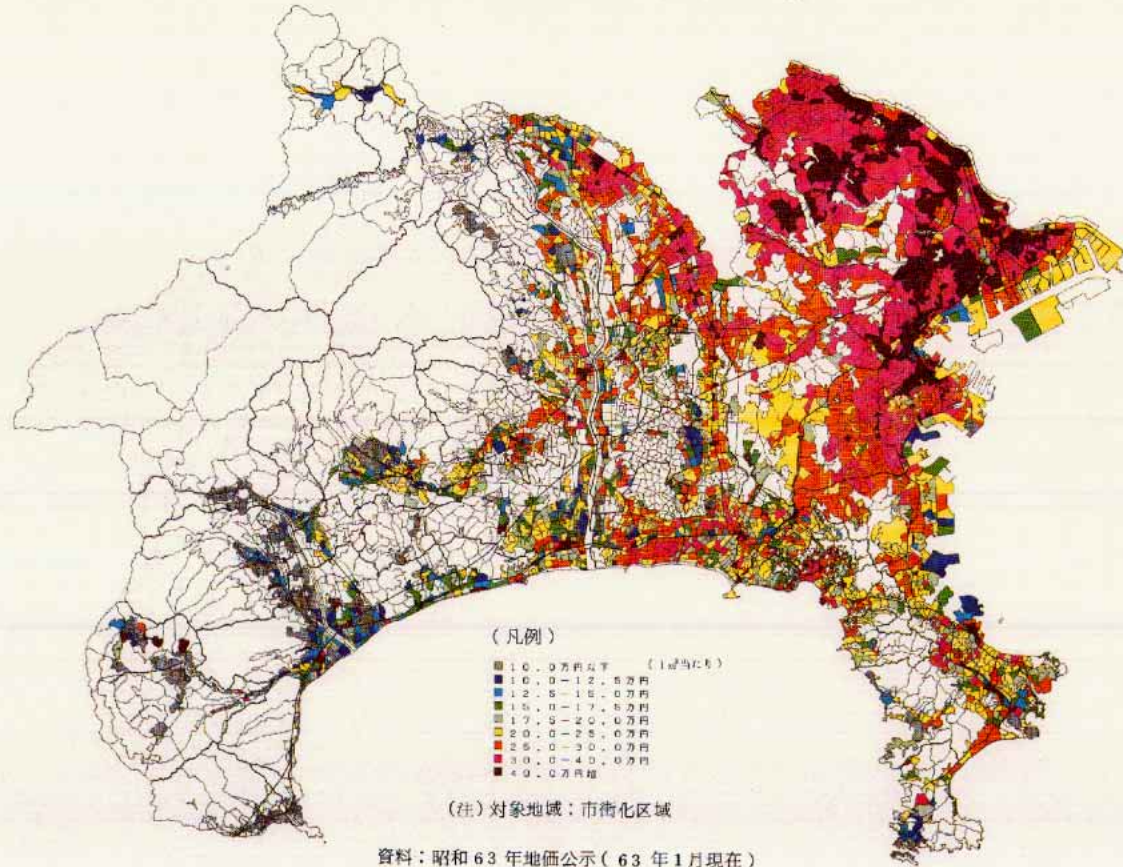
神奈川県各地価水準 (昭和61年)

(1)



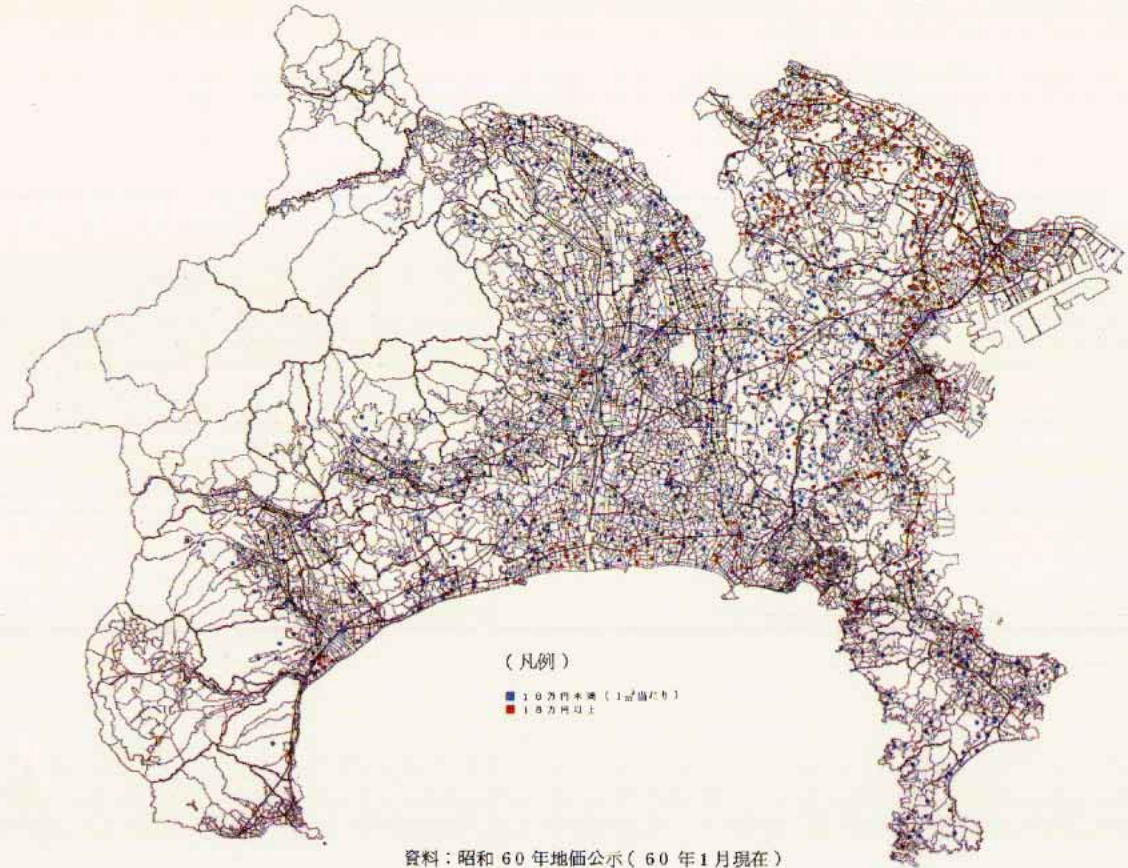
神奈川県地価水準 (昭和63年)

(11)



地価分布状況 (昭和60年)

(Ⅱ)



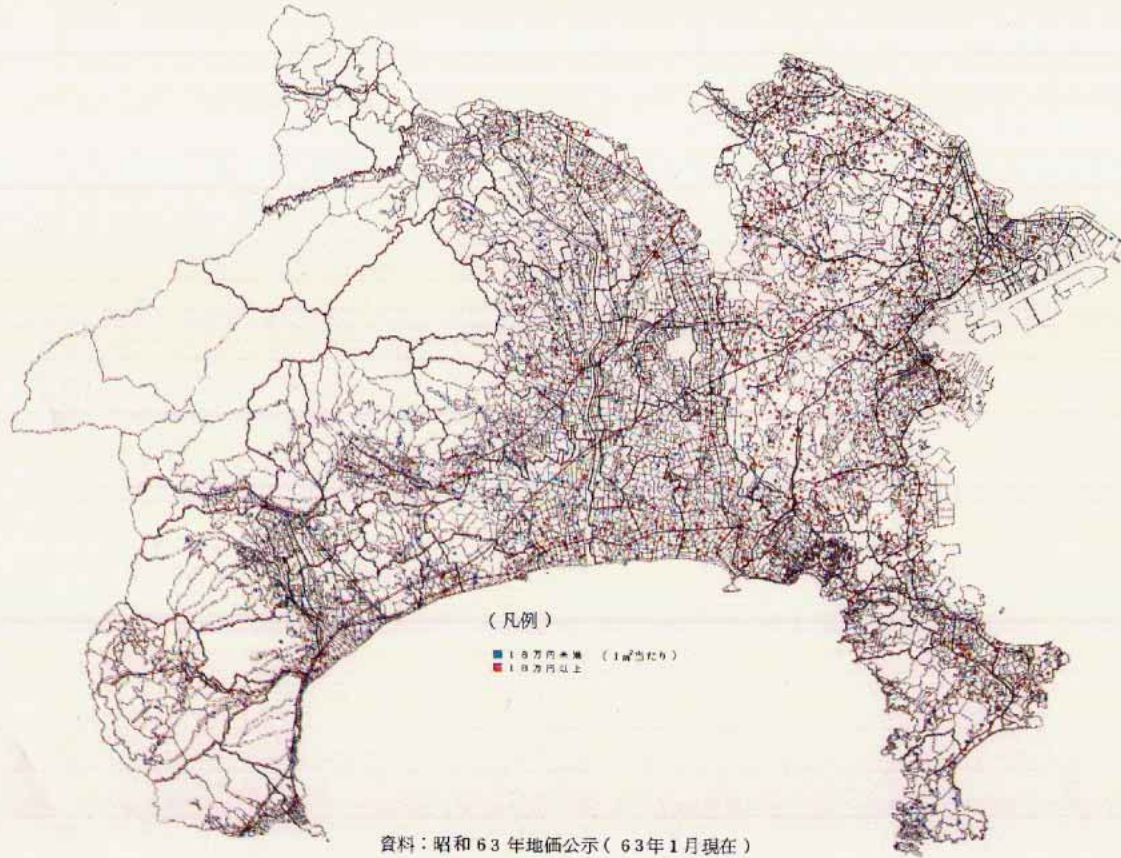
(凡例)

- 10万円未満 (10万円以下)
- 10万円以上

資料：昭和60年地価公示(60年1月現在)

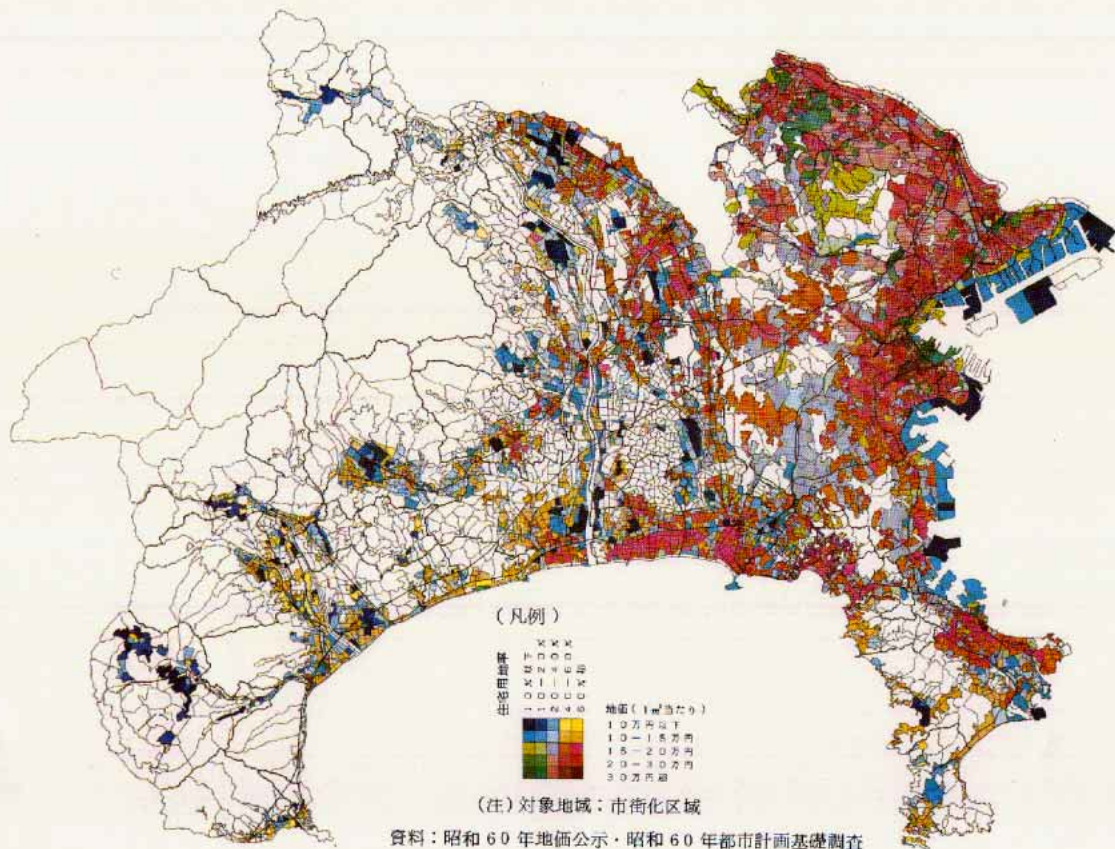
地価分布状況 (昭和63年)

(A)



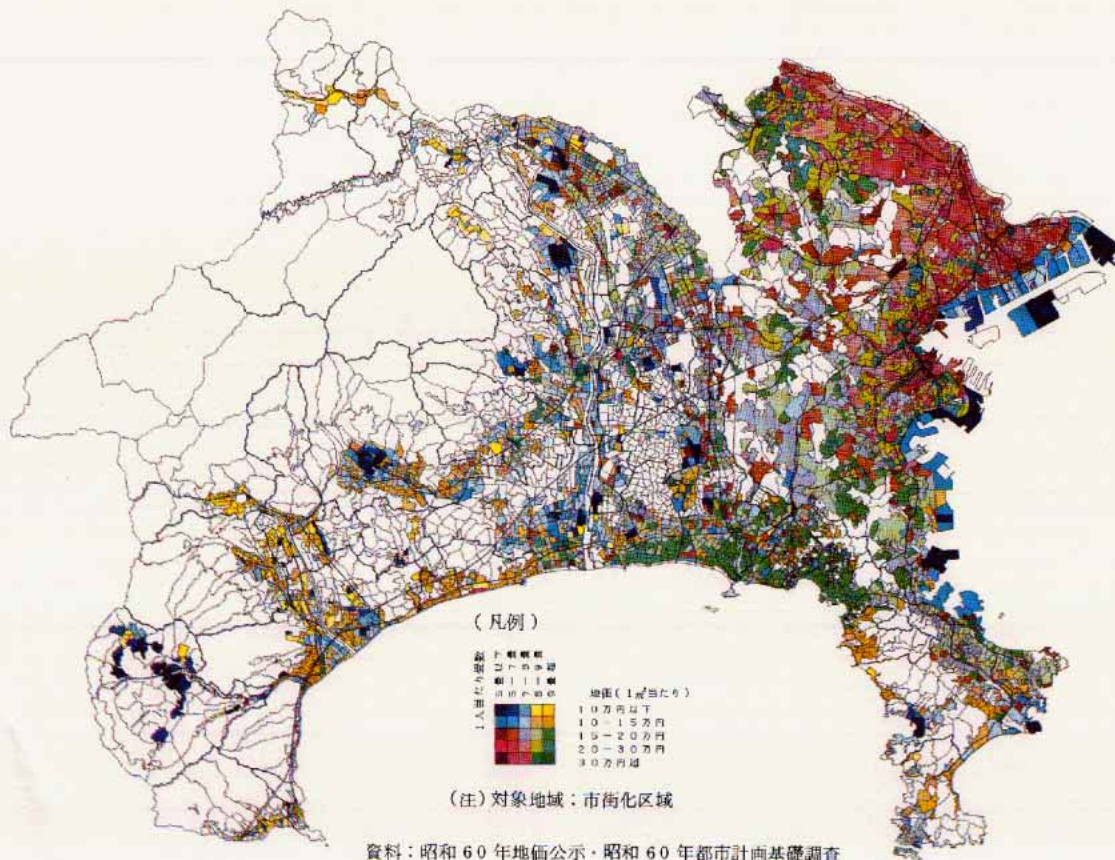
住宅用地率と地価水準 (昭和60年)

(A)



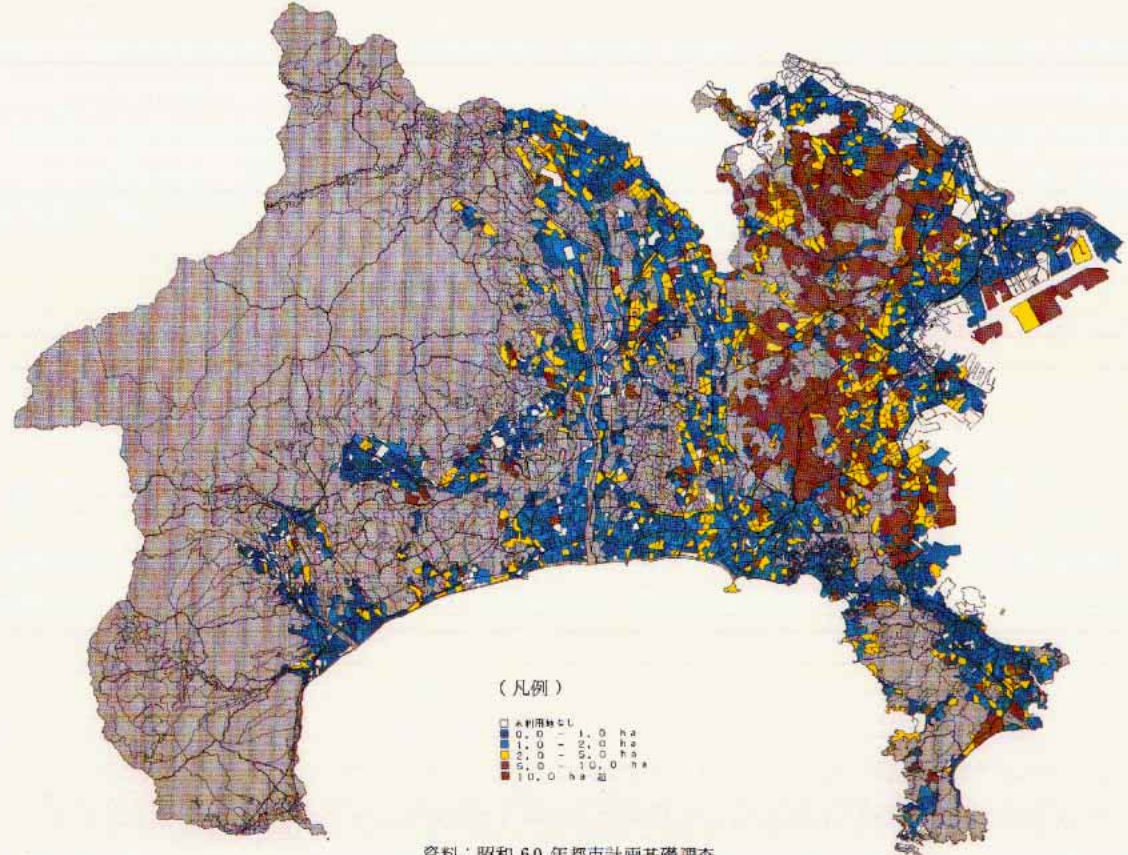
1人当たり畳数と地価水準 (昭和60年)

(四)



市街化区域内未利用地面積 (昭和60年)

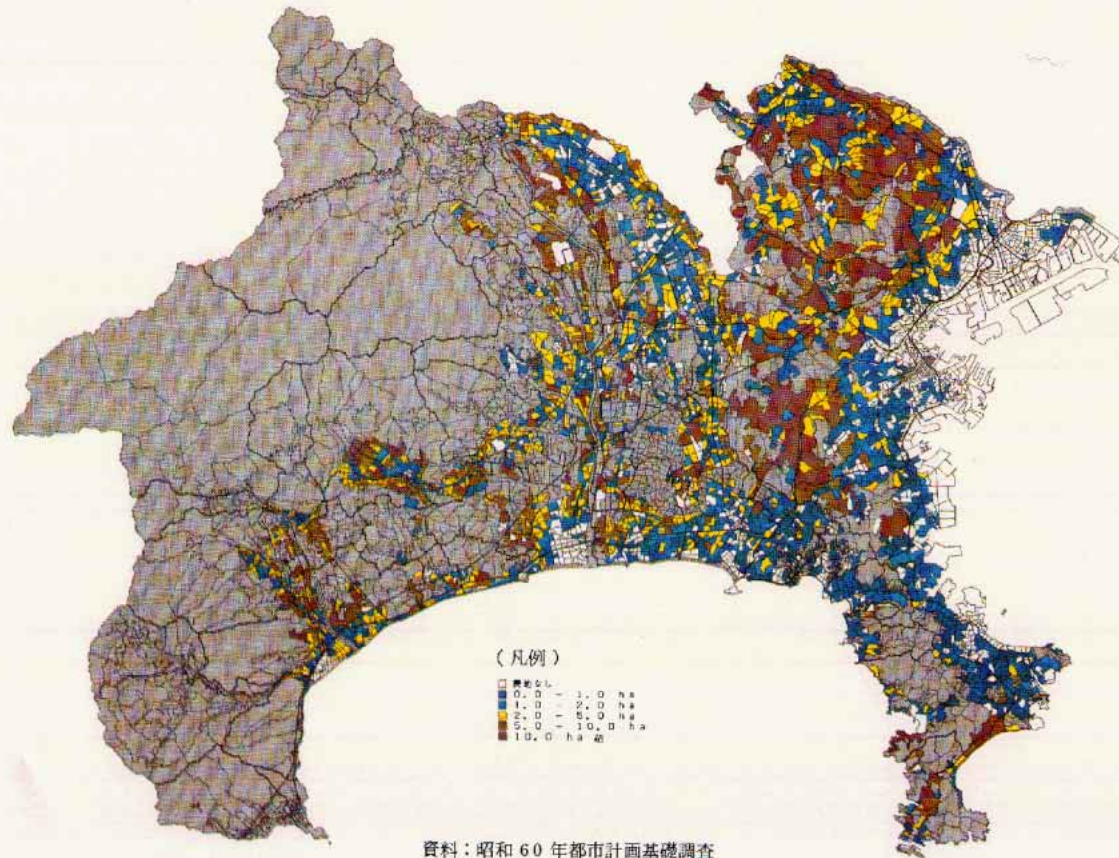
(Ⅱ)



資料：昭和60年都市計画基礎調査

市街化区域内農地面積 (昭和60年)

(Ⅲ)



資料：昭和60年都市計画基礎調査