

# 經濟論叢

第114巻 第3・4号

- 
- 資産再評価の政策評価……………高 寺 貞 男 1
- 組織のコンティンジェンシー・セオリー  
について……………赤 岡 功 13
- マルクスの労働価値説……………梅 沢 直 樹 35
- 「資本の流通過程」における  
恐慌の可能性について……………角 田 修 一 53
- 高度成長下の土地政策と大規模宅地開発……………木 村 隆 之 72
- 

昭和49年9・10月

京 大 学 經 濟 学 會

# 高度成長下の土地政策と大規模宅地開発

—大規模宅地開発と農民 (1)—

木 村 隆 之

## I はじめに

農地改革をへて日本経済の「高度成長」がはじまる1955年以後のわが国では、土地問題は、高地価の問題として、あるいは土地のスプーロ的開発や地域開発のための用地確保に関わる土地資源の有効利用の問題として、さらには土地投機の問題としてなど、実践的にも理論的にも様々な方面から論じられてきた。そして、こうした論議をつうじて政府、財界、農業団体、学界など各界より数多くの土地対策案が提示され、その一部分はすでに立法化、施策化されている。国土計画・都市計画のための立法（国土総合開発法、首都圏整備法、新都市計画法等）、地域開発のための立法（新産業都市建設促進法、農村地域工業導入促進法等）あるいは用地取得のための立法（土地収用法、土地区画整理法等）などがそれである<sup>1)</sup>。

1) 1955年以後のわが国の土地政策は、高地価対策を中心に展開し、土地利用面からの種々の対策を提起している。また、地価の需要供給関係に立ち入った研究もすすめられている。

地価対策として主要なものをあげると、経済企画庁「地価高騰の現状と見通し並びにその対策について」（1960年）、宅地審議会「地価対策についての中間報告」（1965年）、閣僚会議「地価対策について」（1965年）等がある。

地価の理論的研究とそれにもとづく地価対策案の最近のめだつた提言としては次のようなものがある。大都市住宅限界地における地価形成の研究と市街化区域内農地への宅地並み課税案（新沢嘉芽統・華山謙「地価と土地政策」昭和45年）。土地市場の研究とキャピタルゲイン課税案（小宮隆太郎、土地の価格、「地域経済と交通」昭和45年、および、地価対策の基本問題、「日本の土地問題」昭和47年）。

この他にも不動産鑑定が必要から生まれてきた地価理論があり、次のような文献が著名である。杉本正幸「市街地価格論」昭和8年。宮下正一郎「宅地価格と評価法の研究」昭和38年。山崎敏「宅地問題の研究」昭和41年。

しかし、日本の土地問題を単に地価問題とみることはできず、地価暴騰の背後で、土地所有権

これらの土地関連法規は、一見、具体的必要に迫られて個々に他とは無関係に制定されたかのようなのであるが、時の経過とともに土地政策のひとつの方向への体系化をめざして個々の立法化が積み重ねられてきたことが浮き彫りされてきた。

本稿で主として検討する土地政策の一環としての宅地政策もまたそうである。宅地政策はわが国ではもともと住宅政策の一部であったが、戦後の宅地政策の中心が公的機関の介入による宅地の「計画的大量供給」に移行するにつれて、土地政策の一環として体系化が促進されるようになってきた。なぜなら、宅地の大量供給を計画的に推進するには、宅地をだれが、どこに、どれだけ、いかにして供給していくのかという課題が宅地政策の具体的課題となり、宅地需要の大きくなった1955年以後の高度成長期には、この問題の解決のために、宅地政策を土地政策の一環として体系的に整備することがとくに必要になったからである。

本稿では、土地政策の一環としての宅地政策のなかでも今日中心的な位置を占めている大規模宅地開発政策を主要に分析するが、この大規模宅地開発政策を制度的な側面からみた場合、用地確保のための諸制度と確保された用地の開発事業を実施するための諸制度（資金の調達など）という2つの制度に大別される。本稿では、とくに前者に限定して、大規模宅地開発と高度成長下の土地政策との関連を解明することに主眼をおく。それは筆者が宅地開発にあたって用地を提供する側の農業の問題、とりわけ農民からの土地収奪の問題に大きな関心をもつからであり、次章以下では、戦後今日にいたるまでの宅地政策の展開過程で、農民の農業生産用地としての土地の利用権と所有権がいかに侵食されつつあるかを明らかにしていきたい（今日の強権的な農民からの土地収奪が日本農

---

がどのように変質しているかという点こそが追求されなければならないだろう。地価対策という土地利用面だけに問題を限定した把握の仕方では、地価低廉化にも充分な効果をあげえないのであって、近時にいたるにつれて地価対策も次第に土地所有権にかかわるような形で提起されるようになってきているのである。代表的なものとして、自民党都市政策調査会「都市政策大綱」（昭和43年）、および宮沢弘「新国土計画論」（昭和43年）を参照。

業の今後にどのような影響をおよぼすか、とくに農地改革によって創出されたいわゆる自作農体制が今日どのような状態におかれ、将来どうなるかという日本農業の基本的な土地問題については今後の研究課題としたい。

なお、以下では、第2章で戦後日本における宅地政策のあゆみを3つの時期に区分して要約し、土地政策のなかでの大規模宅地開発政策の位置づけをした後、第3章で大規模宅地開発の本質を農民からの土地収奪との関連で分析する。なお、こうした本質を実証する課題は日本の代表的なニュータウンの事例を考察する続稿に譲りたい。

## II 戦後の宅地政策のあゆみ

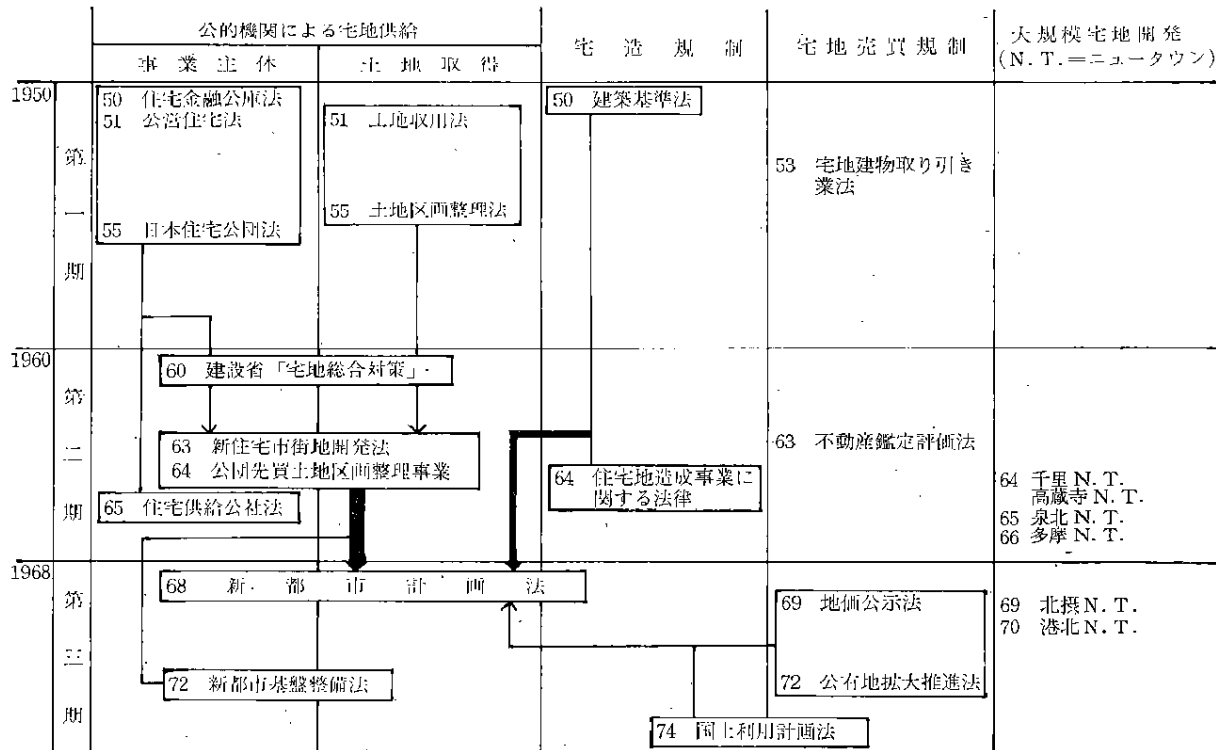
宅地政策は戦争直後には、むしろ住宅政策の一部をなしていたが、その後宅地政策として次第に独自の体系を構成するようになり、さらに土地政策の一環に組み込まれてきた。まず、この戦後の宅地政策の展開過程を3つの時期に区分し、宅地政策の制度的変遷を確認しておこう。(図一1参照)

### 1. 第1期 (1950年代)

この時期には戦災による家屋の焼失、都市への労働力の新たな流入による戦後の住宅難に対処するために、住宅供給の増加を公的手段によって推進するための一連の措置がとられた。その主たる内容は住宅建設に対する公的資金の融資および公的機関による住宅の供給(賃貸、分譲)であり、そのための制度として、この時期には住宅金融公庫法・公営住宅法・日本住宅公団法といういわゆる住宅三法が誕生した。

宅地政策の面からみれば、その1つはこうした住宅建設のための用地を確保することにあつた。用地確保の方法は多くの場合任意の買収によっていたが、一定の法的強制力を持つ方法も生まれた。土地区画整理、および地方公共団体・住宅公団等の行う「1団地の住宅経営」に対する土地収用法の適用がそれである。いずれの方法も本来は宅地供給のために生まれたものでなく、前者は市街地において公共施設用地を生みだすための制度であり、その実施が土地利

図一 戦後日本における宅地供給制度の確立過程



高度成長下の土地政策と大規模宅地開発

用の効率を高める結果として副次的に宅地供給に役立つというほどのものではなかった。後者も土地収用権をたてにして住宅用地の大量確保を行うという趣旨ではなく、住宅団地の建設を円滑ならしめるための措置であった。

当時の宅地政策の中心は、盛んになり始めた民間の住宅建設を円滑にすることにあり、その主たる内容は、宅地建物取引引き業法による不良不動産業者の規制であり、建築基準法に基づく建築物規制による防災等を目的とした間接的な不良宅地造成に対する規制であった。

上述のように、この時期の宅地政策では公的機関による宅地供給制度は副次的なものであったが、公的機関による住宅供給制度が確立したことは、次の時期において宅地の大量供給という政策が推進されるための重要な礎石となるものであった。

## 2. 第2期 (1960年から1968年まで)

宅地政策は1960年の建設省「宅地総合対策」(以下「総合対策」と略す)によって住宅政策とは相対的に独自の政策として位置づけられるようになり、以後、公的機関による宅地供給とりわけ大規模宅地開発政策が宅地政策の中軸になった。その後1968年に成立をみた都市計画法によって、宅地政策が土地政策に包括される段階にいたるが、それまでの1960年代の大半の期間を第2期とすることができよう。

「総合対策」は宅地の計画的大量供給を宅地政策の基本に位置づけ、そのための制度が形成される端緒を開いた<sup>2)</sup>。そこでは第1期とちがって、公的機関による宅地供給が住宅政策の付随物という限界を越えていわば独自の宅地政策として提起されている。こうして宅地政策を独自に提起することは、具体的には、だれが、どのような方法で、どこに、どれだけの宅地供給を行うのかを構

2) 一般的にみて、「総合対策」は1945年以來の住宅対策審議会の活動成果であり、この時期までの種々の住宅政策が集大成されたものと言えよう。そこでは、産業の地方分散によって大都市の宅地需要を緩和することが強調され、新首都の建設等の提言もなされている。しかし、本稿ではそうした提言についての検討ではなく、宅地政策の側面から、公的機関を中心にした宅地の大量供給という新しい方向に着目してその性格づけを試みた。

想することでもあり、宅地政策は土地政策全体と密接な関連を持つことになる。この意味で画期的な政策提言であったといえよう。

すなわち、宅地問題は「宅地の供給が適切に行なわれていないこと」（「総合対策」緒言）にあるという見地から次のような基本的対策を提起している。

①単に量的に住宅を供給するのではなくて、「大都市機能の都市圏への分散」をはかることを目的として追求すべきであり、京浜 100 km 圏、阪神・中京 50 km 圏、北九州 30 km 圏というような「広範な圏域を設定し」、その圏域内で宅地を大量に供給すること。②宅地の造成手法は「大規模でなければならぬ」から、それに対応した新しい手法を採用すべきこと。③宅地を造成する主体として、地方公共団体、日本住宅公団、公社、および民間の適切な指導助成を行うとともに住宅公団の宅地造成部門を画期的に強化していくこと<sup>3)</sup>。この「総合対策」に示された基本方針に沿って大規模宅地開発事業を整備することが宅地政策の中心的課題となった。こうした必要に対応して、新住宅市街地開発法（以下、新住法と略す）に基づく新住宅市街地開発事業（以下、新住事業と略す）および日本住宅公団先買区画整理事業（以下、公団区画整理事業と略す）という2つの事業方式が生まれた。いずれも、どの区域で、どれだけの規模の宅地開発事業を行うのかを、事業の施行者たる公的機関が、その区域内の土地所有者の意志とは無関係に独自に決定することができ、決定された区域内においては法的強制力をもって事業を実施しうる。この点において、この2つの事業は宅地政策を独自に遂行するための基礎的な政策手段になりうるものであった。

新住事業の主たる内容は、地方公共団体、日本住宅公団等の公的機関が事業の施行者となり、数百ヘクタールから数千ヘクタールにもおよぶ広大な区域内

3) 労働者が都市へ急激に流入することによって引き起こされる住宅難の「解決」には、資本主義社会では土地の需要供給関係を緩和することが基本になる。一般的な地価の高騰という条件のもとで、宅地を造成して分譲したり、その上に家屋を建設し賃貸もしくは販売する事業を行う場合、その事業者には地価の値上がり分だけのもうけは保証されている。宅地の供給が促進されるのはこの限りにおいてである。

エンゲルス、住宅問題、1872・73年、「マルクス・エンゲルス全集」第18巻を参照。

にある土地を全面的に買収し、この買収した土地を住宅用地および公共用地として造成した上で分譲することであるが、土地買収に際して土地所有者に対する法的強制力（収用権、先買権）が行使されるのである。

他の1つの方法である公園区画整理事業の主たる内容は、住宅公団が事業の施行者となり、住宅公団が前もって買収した土地が含まれる区域において区画整理事業を施行し、公団の先買した土地と減歩に相当する土地とを必要な場所に集約・造成した上で、新住事業と同じような形で処分することである。この区画整理事業は区域内の土地所有者に対して強制的に実施されるが、減歩は実質的には公団による土地取り上げに他ならない<sup>4)</sup>。

この2つの事業方式が成立したことは、宅地政策が土地政策との結合を強めつつ独自に展開する基礎を得たことを意味する。すなわち、公的機関がその政策意図に沿って、従前の土地所有者（多くは農民）の土地所有権を侵害することによって、宅地の開発・供給を推進する体制が成立したことを意味する。ここにいたって、宅地政策は単なる住宅建設を円滑ならしめるための用地対策とは質的に異なるものへと発展した。しかし、こうした宅地の開発・供給制度をいかなる方向に運用するのかという政策的な位置づけが明確になるのは都市計画法により住宅政策と土地政策との制度的結合がはかれる次の時期においてで

4) 土地区画整理事業は、強制的な土地買収が行われないという点で新住事業と異なるが、減歩を中心としたこの事業のしくみは、事実上強制買収と同様の効果をもつのである。すなわち、減歩による土地取り上げは次のような内容をもつ。①土地区画整理事業とは土地の区画形質を変更する工事を行い、公共・公益施設の整備された市街地を造成することである。②公共・公益施設の用地は事業施行地区内の土地所有者が均等に土地を提供することによって確保されるが、これを「公共減歩」という。また工事費用は造成された土地の一部分を売却することによって賄われるが、これを「保留地減歩」という。公団施行の場合、工事費用は公団が支出するために、保留地減歩に相当する土地を公団が所有する。③結局、2つの減歩をあわせると、旧来の土地所有者はおおむね50%に近い減歩を受けることになる。④公団は事業の施行に先立って、あらかじめ施行地区内の土地を買収する（＝先買）ことによって、事業施行後の公団所有地を拡大する措置をとる。たとえば、公団が50%の土地を先買し、減歩率が50%であったとすれば、旧来の土地所有者の所有している土地は従前の25%にまで減少する。⑤事業施行区域の決定は、区域内の土地所有者の意志とは無関係に行われるため、減歩は強制的なものであり、この減歩を避けようとするれば、公団の先買に応じる以外に方法がないから、公団の買収も事実上の強制力を有していると言えよう。



ある。

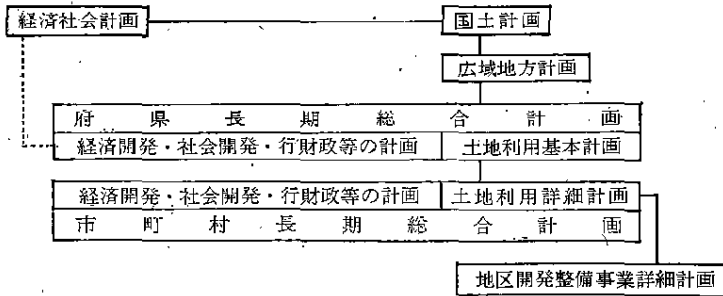
3. 第3期 (1968年頃以後)

都市計画法の成立は、開発許可制度と結びついた土地の利用区分を実施することによって、国土計画を実現していくための「土地利用計画」(図-2参照)を確立していく端緒となるものであった。第2期に成立した宅地の開発・供給制度が土地利用計画と制度的に結合したことは、土地利用計画がそれにもとづいて土地利用を誘導していくべき指標という役割にとどまらず、それに沿って積極的に土地利用を転換していくべき基準という性格を付与されたことを意味する。こうして宅地政策が土地政策として展開されて現在にいたる時期を第3期とすることができよう。

都市計画法は基本的に2つの点で宅地政策、とりわけ大規模宅地開発政策と土地利用計画との制度的結合をはかった。

第1は、大規模宅地開発が優先的に市街化をはかっていくべき区域とされる

図-2 国土計画・地域計画・土地利用計画の体系



- 備考 ① 計画は上から下への体系によって構成される。  
 ② 土地利用計画は国土計画にもとづいて定められるとともに国土計画を実効あるものとするための保証となる。  
 ③ 土地利用計画を実効あるものとするために各方面の権利の行使は厳しく規制される。  
 ④ 土地利用計画にもとづいて土地の計画的供給をはかることが、土地利用計画を実施するための基本的方策となる。  
 ⑤ 宮沢弘「新国土計画論」120-125ページ参照。

「市街化区域」において実施すべき「市街地開発事業」として位置づけられた点である。市街化区域においては市街地開発事業が積極的に実施されることによって、土地利用の転換が強力に図られるのであるが、この市街地開発事業の主たるものが大規模宅地開発に他ならない。換言すれば、都市計画法における基礎的な土地利用計画である市街化区域の設定は、その区域における大規模宅地開発の実施によって土地所有者たる農民からの土地所有権の収奪が可能性として保障されているという意味で、単なる計画上の利用区分ではなく、実体的な意義を有しているのである。したがって、市街化区域をいかなる区域に設定するかが、土地政策と深く関連してくることになるのである。

第2に、市街化区域の設定は、単に趨勢として市街化しつつある区域を対象に行われるのではなく、土地政策に沿っていわば計画的に市街化をはかるべき区域をも対象にして行われる点である。(注20参照) すなわち、土地政策上の見地から、ある区域を市街地化する必要があると判断されれば、その区域において大規模宅地開発が実施されることになるが、それは都市計画法による土地利用計画にもとづいているのである。

さらにこの時期には、土地政策と土地利用計画との結合が促進されたことによって、大規模宅地開発のための一層強力な制度が成立した。新都市基盤整備法にもとづく新都市基盤整備事業がそれである。これは2つの点でそれまでの大規模宅地開発の内容を発展させている。1つは、新住事業に比べて、大都市から一層隔たった土地において、一層大規模に実施されることが構想されていることである。これは土地政策とりわけ土地利用計画を実施に移すことができる区域がそれだけ拡大したことを意味する。他の1つは、公的機関による土地取得の方式において、強制買収方式と区画整理方式という従前の2つの手法が併用されている点である。すなわち、事業の施行区域内の土地を全面的に強制買収することが、土地所有者の反対による困難を伴うことを考慮して、部分的な強制買収に切り換えるとともに、減歩に対する土地所有者の反発によって区画整理事業の実施が困難であることも考慮して、一般の区画整理事業において

は減歩によって生みだされる「公共施設用地」に対応する土地をあらかじめ買収するように切り換えている。それは、より少ない土地の買収によって、より大規模な宅地開発事業を行いうることを意味しており、より強力な大規模宅地開発の方式だといっているのである<sup>5)</sup>。

かくして、日本の宅地政策が住宅政策を起点としながらも、土地利用計画と結びついたより大規模な宅地の供給策として展開してきたことは、公的機関の有する法的強制力をもって農民の土地所有権を収奪し、宅地として利用しうる土地の区域をより広範囲に拡大してきたことに他ならない。それは同時に資本が自由にしうる土地の区域が拡大したことを意味しており、周知のような土地投機の横行する状態を生みだしている。この時期における宅地政策のもう1つの柱である地価対策として生まれた地価公示法、公有地拡大の推進に関する法律もこうした条件のもとでは無力なものであることは歴然としてきた。そして、こうした方向での政策は、一層強力な地価対策立法を生みだすよりは、むしろ都市計画法を基礎としたより広範な規制力を備えた土地利用計画に包括されようとしているのである。

#### 4. 宅地政策の今後の発展方向

宅地政策が住宅政策ではなく土地政策として展開してきたことは、住宅政策の面からみれば、その中心が低家賃住宅の大量供給によって住宅難の緩和に資するところにあるのではなく、宅地の大量供給によって個人の持ち家建設を促がす(=持ち家政策)というところにあったことを意味する。宅地の大量供給は地価の安定に直接つながるものではなく、第一義的には資本の自由にしうる土地の区域の拡大に他ならず、高騰する地価の利益は家賃、分譲価格として住宅供給産業に帰する。従って、現在の住宅・宅地政策が根本的に転換されない限

5) この制度を準備したのは、宅地審議会第1次答申「新市街地の開発に関する制度の確立に関する答申」(1965年)である。この答申が提起した具体的な開発の方式の多くは同法では成立しなかった。しかし、市街地開発に対する考え方においては、基本的な点で共通している。すなわち、次の点が強調されている。①土地の公共性、および開発利益の社会への還元。②大規模な市街地の開発によって都市圏の発展を秩序づけていくこと。③宅地開発事業の公共性にもとづいて、土地の所有権・利用権はそれに従属すべきこと。

り、住宅難が宅地供給量の拡大にもかかわらず再生産されるであろうことは、この間の事実が峻然と物語っている<sup>6)</sup>。

しかし、今日の政府の宅地政策は、農民の土地所有権を法的強制力をもって収奪し、宅地として利用しうる土地の区域を拡大すること自体を目的として、いっそう体系化されようとしている<sup>7)</sup>。こうした方向での制度の整備は土地利用計画のおよぶ範囲の一層の広域化、精密化がすすめられることを前提として、主に次のような方向で推進されるであろう。

第1に、公的機関による土地取得のための一層強力な制度を確立することである。その内容は宅地審議会第1次答申「新市街地の開発に関する制度」(注5参照)に提起された土地の「還元譲渡制」に示唆されている。

第2に、新都市基盤整備事業のような大規模な宅地開発事業を担いうるような強力な事業主体を創出することである。現在の宅地開発を中心的に担っている住宅公団、地方公共団体にはそれぞれ、前者の主たる任務は住宅建設にあり、後者は地方自治体として住民の意志の束縛を受けるという制約がある。すでに、国の政策に基づき宅地開発に専念しうる機関としての「宅地開発公団」の構想が提起されている。

6) 第1次住宅建設5ヶ年計画(1966—70年)においては、住宅難世帯431万戸に対する建設すべき計画総戸数670万戸(公共住宅270万戸、民間住宅40万戸)は100%以上達成され、対応した宅地供給(表—2参照)もなされているが、計画期間に住宅難世帯はほとんど減少していない。数字の上では住宅需要に対応した住宅供給が行われたようにみえても、供給される住宅が相変わらずの狭小過密住宅であったり、住宅難世帯の負担に耐えない高価格・高家賃のものであれば、それは住宅難の解決に寄与しないのである。

この点については、佐藤哲郎、政府住宅政策の検討、「講座現代日本の都市問題」第3巻「現代の住宅・土地問題」(昭和46年)を参照。

7) 次の提言はこの点を明瞭に提起している。

①前出「都市政策大綱」。都市政策の目標は「日本列島全体を改造して、高能率で均衡のとれた、ひとつの広域都市圏に発展させること」(2ページ)にあり、そのための重点政策は、「…近郊市街地を計画的に造成し、ニューシティを建設する。(そこでの住宅地造成、住宅建設の一引用者)主力として民間デベロッパーの参加を求める」(3ページ)こととされている。

②経済審議会土地政策研究委員会「日本の土地問題」昭和45年。土地問題の解決は「国土全体の有効利用を図る中に」(83ページ)見出すことができるという考えに立ち、宅地供給面の対策として次のようなことが提起されている。すなわち、「通勤交通の改善により、通勤可能圏域を拡大する必要がある。この圏域内の農地等については、各種都市施設の整備、区画整理を推進することによって良好な住宅環境を有する土地に転換する。」(84ページ)。

こうした方向での制度の整備をつうじて宅地政策が国土全体の規模で推進される体制が確立した時、昭和50年代の宅地政策ともいいうる宅地政策のあゆみの第4期を迎えることになるであろう。

### III 大規模宅地開発の本質

前章では、戦後日本の宅地政策のあゆみを、宅地政策が住宅政策から分離して大規模宅地開発政策を軸とした宅地の大量供給を推進する政策へと展開していく過程として述べ、大規模宅地開発が土地政策との関わりで農民からの土地所有権・利用権の収奪を推進する役割をはたすようになったことを強調してきた。そして、大規模宅地開発が宅地政策の中心的位置を占めるようになったところ、今日の宅地政策をして単なる宅地供給策ではなく、大資本が自由に掌握しうる土地を拡大する政策たらしめるものであることを示唆的に述べた。

では、農民からの土地所有権・利用権の収奪を推進する大規模宅地開発政策は土地政策のなかでいかなる位置づけを与えられているのか。本章においては、大規模宅地開発政策との関連に焦点をあてながら、現在の土地政策がいかに農業を従属させる方向にすすんでいるのかを考察するなかで、大規模宅地開発政策の性格づけを試みたい。

#### 1. 大規模宅地開発の概要

大規模宅地開発政策の本質規定をする前に、本稿における大規模宅地開発とはどのようなものを意味しているのかを簡単に述べておこう。

大規模宅地開発とは、第一義的には公的機関が法的強制力を背景として行う宅地開発事業であり、その規模については計画人口がおよそ3万人以上の開発計画を想定している。この3万人という基準は、事業のための法的要件という意味ではない。大規模宅地開発は、単なる住宅団地開発とは異なり、公共施設をも備えた住宅市街地の建設が本来の構想であり、典型的なものを検討するため一応こうした基準を設けたのである<sup>5)</sup>。

先述のごとく、大規模宅地開発は、1960年代に入るとともに、新住事業およ

び住宅公団区画整理事業という形で数多く実施されるようになったが、その大部分は首都圏・近畿圏・中部圏という三大都市圏において実施されている。そして前述のような意味での大規模宅地開発は、1970年末現在で29地区を挙げることができる。(表一参照)

なお、これ以下の規模の宅地開発事業(任意の全面買収事業として行われているものが多い)や民間の宅地開発事業も数多く行われており、宅地供給の量的側面からみれば、民間の占める比重が最も高い。すなわち、「建設白書昭和42年

表一 大規模宅地開発の分類

地域		事業主体		日本住宅公団	計	
		事業手法				
		地方住宅供給公社 および地方自治体	新住事業	公有水面埋立	区画整理	
首都圏	千葉		2	1	1	8
	東京		1		1	
	神奈川				2	
近畿圏	兵庫		4		2	15
	大阪		3		2	
	奈良		1		1	
中部圏	京都				2	3
	愛知		2		1	
他	北海道		2			3
	広島		1			
			16	1	12	29

備考 ① 1971.3 時点建設省計画局宅地開発部調べ。1970年末事業実施中のものおよび1966年以降完了したもの。

② 本調査では、公的機関による100ha以上の開発を大規模宅地開発としているが、それでは69地区が数えられる。

③ 以後事業実施に移されたものとしては港北ニュータウン等がある。

- 8) 一般的には通常の住宅団地と区別する次のような大団地の定義が与えられている。「人口密度1ヘクタールあたり、100人から300人を基準として約1万人が居住できる単位、いわゆる1住区を形成できる規模で、ある程度自己充足的生活圏が形成される住宅市街地を大団地とみなす。」(金沢良雄他編「住宅問題講座」第5巻「住宅経営」昭和43年、275ページ)。  
新住事業の法的要件も、これに従って10万坪(約33ヘクタール)以上とされている。

版」によると第1次住宅建設5ヶ年計画(1966—70年)に対応した宅地の開発供給面積は、公的宅地開発によるもの23,600ヘクタール、民間宅地開発によるもの25,400ヘクタールという見通しが立てられている。(表—2参照) 前章では、1960年代に入って、公的機関による大規模宅地開発が宅地政策の基本になったと述べたが、量的には依然として民間宅地開発による供給が主力をなすことを示している。このことは、大規模宅地開発は民間の宅地開発事業を決して排除するものではなく、むしろ宅地として利用しうる土地の区域を法的強制力をもって拡張し、民間資本による宅地供給を一層円滑にしてゆくところにその重要な役割があることを示している。

2. 大規模宅地開発と今日の土地政策の主要な特徴

現在のわが国の土地政策においては、都市計画法にもとづく「都市計画」によって土地の利用区分が行われており、農地もこのなかに組み込まれている。わが国の土地政策の主要な特徴は、農民の土地利用権を侵食し、「都市計画」に沿った土地利用を図ることにある。この「都市計画」は国の種々の工業開発

表—2 宅地供給見通し (単位:ヘクタール)

供給種別		摘要	1961~65	1966~70	1960~85
公的機関によるもの	直接宅地供給	新住事業、一般宅地開発事業、公団土地地区画整理事業(公団取得分)等。	7,100	11,950	59,500
	上記以外のもの	公共団体土地地区画整理事業、公団土地地区画整理事業(民有換地分)等。	8,900	11,650	49,000
	計		16,000	23,600	108,500
民間によるもの		民間土地地区画整理事業、民間事業者宅地造成等。	18,800	25,400	111,500
合計			34,800	49,000	220,000

出所「建設白書昭和42年版」

計画に従属し、農業の地域的发展条件を無視して定められたものに他ならない。そして、この土地政策を実施していくために、国家権力による農民の土地所有権に対する直接的な介入が行われている。

ここでは、こうした点に沿って主として都市計画法によって体系づけられている土地政策の制度面からみた主要な特徴について5点に要約して叙述する。

(1) 現在の土地政策は「都市周辺部における無秩序な市街地の拡大を防止」<sup>9)</sup>することをその目的として謳いながら、現実には都市の膨張自身を目的とせずめられている。すなわち、その目的は資本主義が「たえず新しい大都市を生み出す」<sup>10)</sup>ために必要とする土地を、土地の利用区分によって確保することに他ならない。

これを制度面からみれば、農業地域をも広範に含んだ区域を「都市計画区域」と定めることによって、この区域内にある土地に都市開発の対象とみなすべき土地という土地利用上の性格を与えている。この区域内にある農地は306万ヘクタール(全農地の59パーセント)に達しており<sup>11)</sup>、これだけの農地が土地利用の面からとはいえ、もっぱら都市政策上の見地から扱われるべき土地として囲い込まれているのである<sup>12)</sup>。さらに、この都市計画区域は優先的に市街化をはかるべき区域とされる「市街化区域」と当面は市街化を抑制すべき区域とされる「市街化調整区域」という利用区分によって大別されるが、前者においては単なる利用区分にとどまらず大規模宅地開発に代表される市街地開発事業が行われ、強制的な市街地化が図られ、当面は、現在の市街地面積を数倍に拡

9) 宅地審議会第6次答申「都市地域における土地利用の合理化を図るための対策に関する答申」(1967年)。なお、この答申の内容が都市計画法として法制化されたのである。

10) エンゲルス、反デューリング論、1878年、「マルクス・エンゲルス全集」304ページ。

11) 都市計画法施行当時の農林省の試算。榎並公雄、都市化のなかの近郊農業、「農業と経済」35巻8号(昭和44年)を参照。

12) 都市計画法(以下の注では「法」という)第5条1項、および都市計画法施行令(以下の注では「令」という)第2条の規定によって、市、または人口1万人以上でかつ「商工業その他」に従事するものが全就業者の50%以上の町村についてはすべて都市計画区域の指定がなされる。

1973年3月31日現在、指定された都市計画区域に含まれる市町村数は1,716に達する。(「建設白書昭和49年版」86ページ)。



大することが見込まれている<sup>13)</sup>。他方の市街化調整区域も永久に市街化を行わない区域ではなく、「市街化予備区域」という性格を有しており、5年ごとに順次、市街化区域に編入されていくのである。この区域においては、小規模な開発が排除され、大手民間資本の手による大規模開発が容易に行われるようになっており<sup>14)</sup>、将来市街化区域に編入された際に予想される開発利益は大手資本の手に独占されているのである。

こうした利用区分の方向からみれば、都市計画区域は外延的に順次拡大され、それに従って市街地の規模も順次拡大されていくのである。究極的には「日本列島をひとつの広域都市圏とする」<sup>15)</sup>ことが目指されているとみるべきであろう。

(2) 以上のような市街地の拡張ともなって、「工業生産先決方式」にもとづいた「都市地域における土地利用の合理化」<sup>16)</sup>が図られることが土地政策の第2の特徴である。

どこに、どれだけ、どういう種類の市街地を拡張していくかは、全国総合開発計画、三大都市圏の開発整備計画のような都市計画の「上位計画」によって大枠を定められ<sup>17)</sup>、さらにそれぞれの地域の工業生産の見通しに従って具体

13) 法付則第3条、令付則第4条の規定によって、市街化区域、市街化調整区域の区分は、当面すべての都市計画区域には適用されない。当面この区域区分がなされるように指定された都市計画区域は867市町村であり、このうち783市町村について区域区分が実際に行われた。それによる市街化区域、市街化調整区域の面積はそれぞれ123.0万ヘクタール、331.3万ヘクタールに達している。(1974年1月1日現在、前出「白書」78ページおよび87ページ)

なお、「新全国総合開発計画」においては現在(1965年)の市街地面積46万ヘクタールを1985年までに94万ヘクタールまで拡大するとされているが、市街化区域の面積もほぼそれに対応したものになっている。

14) 法第21条1項によって、おおむね5年ごとの調査にもとづいて都市計画の変更を行うことが規定されている。

15) また、法第34条の規定によって、市街化調整区域内の開発行為のうち許可対象になりうるものは、やむをえないものに制限されているが、同条1項10号および令第31条の規定によって、20ヘクタール以上の規模の開発行為は例外的に許可対象とされる点が重要である。

16) 前出「都市政策大綱」7ページ。

17) 前出「宅地審議会第6次答申」まえがき。

18) 法付則第3条、令付則第4条、および法第18条3項、令第12条の規定によって三大都市圏の「開発整備区域」は優先的に都市計画区域となる。

化される。これは主として2つの内容を持っている。第1に、市街化区域内において、資本にとっての効率的な土地利用を目的とした詳細な土地利用区分を行うことであり<sup>18)</sup>、第2に、より重視すべきことであるが、現在の農林地を工業生産の必要に応じて、工業用地、住宅用地へ利用転換できるよう土地利用区分を行うことである<sup>19)</sup>。これが政府のいう土地利用の「合理化」に他ならない。

後者について、さらに2つの意味を指摘しなければならない。第1に、工業生産の拡大にとって必要とされる土地を農林地に対し優先的に確保するためには、現在の農林地をも強制的な利用転換の対象にしており、その残余の土地のみが当面の農地として残されるということであり、第2に、たとえ現在の市街地に接していないような区域の農林業地域にある農地さえ、その区域が「工場適地」、「住宅適地」であれば、強制的な利用転換が図られるということである<sup>20)</sup>。

(3) こうした農地の囲い込みに対して、農業側から「農業の健全な発展を図るための条件をそなえた農業地域を保全し形成する」<sup>21)</sup> という目的をかかげた「農業振興地域」(以下農振地域と略す)の指定が農林省の指導のもとに行なわれているが、これも農地の囲い込みに対して有効性を持ち得ず、むしろそれを補充するものである。

18) 法8, 9, および13条の規定によって、市街化区域内には「地域・地区」が定められ、建築基準法等による建築物に対する規制が行われる。

19) 市街化区域の規模をどれだけにするかは法第6条で規定されている「基礎調査」にもとづいて定められるが、より具体的な調査項目は都市計画法施行規則によって規定されている。たとえば地価の分布の状況、事業所数、従業員数、製造業出荷額等工業に関わった項目ばかりであり、農林業に直接関わった項目はみられない。

そして、建設省都市局長通達「都市計画法の施行について」(1969年9月10日建設省都計発102号)Ⅲ(4)では、市街化区域の規模は「おおむね10年後の人口および産業(=工業—引用者)の見通し」にもとづいて定めるよう指示している。

20) 同上都市局長通達では、「既成市街地」およびその周辺の市街化が進行しつつある区域のみならず、計画的に市街化をはかるべき区域(法第7条2項に規定)として、工場適地、住宅適地で50ヘクタール以上のものは飛地の市街化区域とするよう指示している。

21) 農林事務次官通達「農業振興地域の整備に関する法律の施行について」(1969年10月1日農政第5000号)第1。

第1に、市街化区域にある農地は一切農振地域の指定対象にならず、したがって農業上の公共投資の対象から除外されている<sup>22)</sup>。すなわち、市街化区域内にある農地の宅地への転換が農地政策の面からも促進されるのである。

第2に、市街化調整区域は市街化を抑制すべき区域という建前ではあるが、そのすべてが農振地域に含まれるのではなく、きわめて限定された「優良農地」のみが農振地域の対象になる<sup>23)</sup>。すなわち、市街化調整区域のうちの限られた地域にのみ農業上の公共投資が行われることによって、この区域全体としてはまさしく市街化予備区域とならざるを得ないのである。

(4) 現在の土地政策は「都市計画」にもとづく土地の用い込みを推進するために、農地法により農地を確保すべく定められた農地転用許可制度をも自己に従属したものに变质させている。この制度は今では農地を確保するものというよりは、むしろ農地転用の順位づけをするものになっている。

それは次の点に具体的に示されている。第1に、市街化区域に設定された区域内の農地転用は従来の許可制から届け出制に変更され、農業上の条件に関係なく自由に転用することが可能になったことであり、第2に、調整区域における農地転用も「都市計画」に合致したもので、かつ一定基準以上の優良農地以外であれば、許可対象になったことである<sup>24)</sup>。さらに、減反政策の実施に伴い水田転用についてはより一層広い範囲の農地が許可対象になったのである<sup>25)</sup>。

22) 農業振興地域の整備に関する法律(1969年)は「農業振興地域」を指定して、その地域に農業に関する公共投資を集中しようとするものであるが(同法第2条)、同法第6条3項の規定によって市街化区域は農業振興地域から除外される。

23) 農業振興地域の整備に関する法律第6条2項および前出農林事務次官通達第3の5において、農業振興地域の要件が規定されているが、そこでは、規模拡大、農地の集団化、農作業の機械化等「農業経営近代化」が図られる見込みのある区域を選定するよう条件づけている。

24) 市街化調整区域という区分に対応した農地転用許可基準である農林事務次官通達「市街化調整区域における農地転用許可基準について」(1969年10月22日農地B第3165号)では、「甲種農地」という従来よりも限定された優良農地の区分が設けられ、「原則として許可しないもの」は一層限られた農地になった。

25) 農林事務次官通達「水田転用についての農地転用許可に関する暫定基準の制定について」(1970年2月19日農地B第465号)では、たとえば道路から200メートルの範囲にある水田の転用については、それがたとえ「1種農地」に関するものであっても許可対象にするよう指示している。

(5) 以上では現在の土地政策は主として「都市計画」にもとづいて土地の利用区分を行い、基本的には農地から宅地への利用転換を促進することを主な内容としていることを述べてきた。しかし、現在の土地政策はこうした土地利用権の面からの農民の土地所有権の侵害にとどまらず、国家権力の直接的な介入によって強力に実施されるのであり、直接的な農民からの土地取り上げをも伴っている。

第1に、「都市計画」にもとづく土地の利用区分の決定は、土地所有者の意志とは無関係に建設大臣から都道府県知事へという上から下への指示で行われるようになってきている<sup>26)</sup>。このことは、各地域における土地利用が、その地域における直接利害関係者の意志が反映することはきわめて少なく、国の土地政策によって強力に統制されていることを示している。

第2に、土地所有権への税制面からの侵害が行われている。税制調査会土地税制特別部会答申「土地税制のあり方についての答申」(1968年)等によって土地税制も土地政策の一環として位置づけられるようになったが、とりわけ市街化区域内農地に対する宅地並み評価にもとづく、固定資産税および相続税の重課は農民に土地売却を強制し、土地所有権の放棄をせまらるものである<sup>27)</sup>。

第3に、土地収用権を行使することによって、直接的な農民の土地取り上げも行われている。「都市計画」によって囲い込まれた市街化区域において行われる種々の開発事業は、都市計画事業として土地収用権が付与されている。こ

26) 市街化区域、市街化調整区域に関する都市計画は都道府県知事が決定するが(法第15条)、さらに建設大臣の認可権(法第18条3項)、指示権(法第24条1—4項)の行使によって、その決定が国の計画に合致したものになるよう保障されている。

27) 土地税制答申の提起した当面実施すべき施策は、①個人の長期保有土地に関わる譲渡所得課税の変更、②個人の短期保有土地に関わる譲渡所得課税方式の変更、③事業用資産の買換制度および個人の居住用財産を取得するための買換制度の合理化、④収用等の場合の特殊的軽減の縮減合理化、⑤固定資産税評価の適正化等という5項目であったが、農地所有の放棄を促進するものが中心になっている。

これを合めて、土地税制全般の概要と問題点の指摘については、角辰一郎・小泉忠之、土地税制、金沢良雄他編「住宅問題講座」第8巻「土地問題」(昭和43年)、および渡辺幸則、土地税制の現状・土地税制答申の考え方、榎田光男他編「土地問題講座」第3巻「土地法制と土地税制」(昭和46年)を参照。

うした土地収用は、土地政策実施上の最後の決め手になっているのである。

#### IV お わ り に

これまで、大規模宅地開発の宅地政策上の位置づけ、および大規模宅地開発が現在の土地政策によっていかに性格づけられているかについて述べてきたが、今一度、大規模宅地開発の本質を以下の4点にまとめて結びとしたい。

第1に、大規模宅地開発政策は住宅政策あるいは宅地政策の一環というよりは、むしろ資本にとっての国土全体の効率的土地利用をめざす土地政策の一部を構成し、それを実施に移すための主要な政策となっている。

第2に、国土の効率的利用とはすなわち国土の広範な区域を市街地として囲い込み、農民の土地所有権・利用権を侵害し、必要な場所に、必要な量の宅地を供給することに他ならない。大規模宅地開発は、こうした課題を公的機関の主導によって推進するものである。

第3に、大規模宅地開発がそうした制度たりうるのは、農民の土地所有権・利用権を侵害する土地政策の方向に合致したものであり、かつ直接的な農民からの土地取り上げによってそれを保障しうるからである。

第4に、したがって、このような宅地開発が容認されている現状にあっては、農業そのものを守っていくために農民が団結して土地取り上げに反対するか、もしくは農業を続ける条件を保障することを要求して闘っていく以外に道はない。現在の土地政策が土地の私有権を前提にしている限り、農民の土地私有権の廃絶を宣言することはできないからである。