

## ■ 研究論文

## 現代日本の土地問題と土地政策（下）

—地方自治の視点から—

小 森 治 夫

## III 土地政策と土地税制

## (1) 政府の土地政策・土地税制の検討

1960～61年の戦後第1回目の地価高騰に対応するために打ち出された政府の土地政策を嚆矢として、戦後第2回目の地価高騰である1973～74年までの10数年の間に、政府に提出された土地関連の答申は軽く10本をこえている<sup>1)</sup>。この間に、土地政策に関する問題はほぼ論じつくされていると言っても、決して過言ではないだろう<sup>2)</sup>。

最初に土地政策を体系的に取り上げたのは、1960（S35）年の建設省「宅地総合対策」である。ここでは、「地価の高騰・宅地の入手難をその内容としている宅地問題は、多種多様な需要に対し、所得に見合った価格、適当な規模、便利な位置及び良好な環境をもった宅地の供給が適切に行われていないこと、すなわち宅地の需要と供給との不均衡によるものである」と延べており、地価高騰の原因として「需給不均衡」論をとっているのが特徴である。その上で、対策として、①宅地需要の分散対策（大都市機能の分散、産業都市の育成等）、②宅地需給の緩和（政府施策住宅の供給増加、質の改善等）、③宅地の合理的利用（都市再開発、土地利用計画の確立等）、④宅地造成の促進（造成手法の整備等）、⑤宅地の取引秩序の維持（評価機関の確立、公共用地取得制度の検討等）があげられていた。

本格的に土地政策を取り上げたのは、1965（S40）年の地価対策閣僚協議会（地価対策について）である。ここでも、地価高騰の原因としては、「基本的には、近年における急激な都

市化現象による宅地の需給不均衡とこれに対する対策の十分でなかったこと」として、「需給不均衡」論が展開されている。そして、緊急に措置すべき事項として、①宅地の大量かつ計画的な供給、②既成市街地の高度利用、③土地取得制度の改善（土地収用法の改善、用地の先行取得等）、④土地税制の改正の検討（譲渡差益課税等）があげられ、今後基本的に検討すべき事項として、①土地利用計画（市街化区域等の区分）の策定、②合理的な地価形成（地価公示制度等）があげられた。これらの対策のほとんどは、その後、何らかの形で実行されている。すなわち、1967（S42）年の土地収用法の改正、1968（S43）年の新都市計画法の制定、1969（S44）年の都市再開発法の制定、地価公示法の制定および不動産鑑定評価基準の改正、1970（S45）年の建築基準法の改正、1971（S46）年の公有地の拡大の推進に関する法律の制定などである。その後、地価は1967年には一度沈静化するが、それでも対前年地価上昇率は5.4%を維持し、しかも沈静化の要因は土地政策によるというよりも、貿易収支の悪化・金融引締めの結果による経済環境の悪化が大きかった。

戦後2回目の地価高騰は、金融緩和といわゆる過剰流動性資金の発生を背景とした「日本列島改造論」ブームによるものであったが、これに対応するために政府は1973（S48）年に第四回地価対策閣僚協議会「土地対策について」をとりまとめている。ここでは、「近年における経済の高度成長に伴う人口・産業の都市集中は、都市地域における土地利用の混乱、地価の異常な高騰を招き、このため、大都市地域における土地取得は一層深刻な問題となっている。加うるに、一昨年来の金融の緩和を背景として、大

都市周辺のみならず、全国にわたって企業投資が活発となっている。これらの現象に抜本的に対処するためには、交通通信ネットワークの整備、工業の全国的再配置並びに地方都市及び農村の整備育成を推進することにより、大都市集中の流れを転換して均衡ある国土利用を回復するとともに、公共優先の見地から、環境の保全に留意し、地域住民の意向をくみつつ、土地利用計画を策定して適正な土地利用を図り、土地の投機的投資あるいは売り控えを抑制し、あわせて宅地の大量かつ計画的な供給を図る等総合的施策を強力に展開する必要がある」と述べている。その上で、対策として、第一に、「土地利用計画の策定と土地利用の規制等」として、①土地利用基本計画の策定、②土地取引の届出勧告制度の新設、③開発行為に対する規制の拡充強化、④特定地域における土地利用規制の強化、⑤土地融資の抑制、⑥公的評価体系の整備が、第二に「土地税制の改善」として、①法人の土地譲渡益に対する課税の強化、②特別土地保有税の新設、③固定資産税の適正化が、第三に「宅地供給の促進等」として、①宅地開発事業の促進、②公有地の拡大の推進および国・公有地の活用、③農地の賃貸方式等による土地供給の促進、が定められた。

これらによって整備された法制度のうち最も重要なものは、1974（S49）年に制定された国土利用計画法である。この法律により、投機的取引により地価高騰が予想される区域について、都道府県知事は土地取引を禁止する「規制区域」を定めることができるようになった。この「規制区域」の指定は、今日まで一例も行われていない「伝家の宝刀」ではあるが、ある程度は牽制の効果があつたものと思われる。しかし、現実には「狂乱地価」を沈静化させたのは、これらの土地政策ではなく、1973年の第一次オイル・ショックによる高度成長経済から低成長経済への移行、すなわち経済の停滞が一番の原因であることは明らかである。

このように土地政策は多様に論じられ、その土地政策を実施する制度についても一応は整備

されたわけであるが、土地投機の横行を許す強大な絶対的土地所有権と実効ある都市計画・土地利用計画の欠如については、何ら改められたわけではなかったから、その後の「規制緩和」・「民活」路線により容易に土地投機が再来したのである。また、「需給不均衡」論による土地対策の中心は、需要分散と供給拡大となるが、現実の分散政策は工場機能などのいわばマージナルな都市機能を対象とし、大都市の中核管理機能が分散の対象となることはなく、他方、供給拡大政策は都市近郊農家である宅地の「素材」の所有者を対象とし、「小売市場」におけるエンド・ユーザーが対象となることはなかった。エンド・ユーザーに対して良質な宅地供給を行うためには、公的機関による宅地供給の果たす役割が重要であるが、それはもっぱら民間の宅地開発資本の利潤の対象とされたのである<sup>3)</sup>。

なお、土地基本法についても簡単にコメントしておこう。

まず、土地基本法制定の前段階としての土地臨調においては、①土地の所有には利用の責務が伴う、②土地の利用に当たっては公共の福祉が優先する、③土地の利用は計画的に行われなければならない、④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である、⑤土地の利用の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、の5つを土地臨調の五原則として宣言した。それが、土地基本法の段階になると、①土地についての公共の福祉優先、②適正な利用及び計画に従った利用、③投機的取引の抑制、④価値の増加に伴う利益に応じた適切な負担、と変化している。

この変化がどのような意味をもつかについては、吉田克己氏が指摘しておられるように、どのような文脈で土地基本法を読むかが重要となる<sup>4)</sup>。つまり、①宅地対策、地価対策の文脈で読むか、②都市開発政策、国土開発政策の文脈で読むか、でまったく違った評価ができるからである。前者の場合は、土地基本法は不十分で、著しく生彩を欠く。つまり、需給不均衡論に立ちつつ一定の土地投機抑制案を講じるという、

従来の政策枠組みの踏襲にすぎず、土地利用規制や開発利益還元レベルではわが国の土地所有権の特異性に切り込んでいない。しかし、後者の場合は、土地基本法は途端に生彩を帯びてくる。つまり、「適正な利用」とは、既成市街地の工場跡地、低層の住宅地などは、地価に見合わない低度利用を地価に見合った高度利用に転換するということであり、ここで土地利用計画は地価に見合った高度利用に転換するということであり、ここで土地利用計画は地価に見合った高度利用を創出する方法に転化する。また、「価値の増加に伴う利益に応じた適切な負担」と変えられたのは、開発利益の社会還元の理念より、受益者負担の理念の方が開発政策促進に適合的であるからである。さらに、ここでの「公共の福祉」とは、土地の高度利用を目指しての土地利用の転換、すなわち開発、再開発の推進のことであり、したがって「公共の福祉優先」とは、低度利用とみなされた土地所有者の「私権」は制約されるが、高度利用の推進主体である民間デベロッパーには、都市計画規制の緩和・権利の拡大が行われるということになる。現実の過程を見ると、土地基本法が開発政策の文脈で読まれ、運用されていく可能性が高い、というのがここでの結論である。

次に、土地税制の歴史について振り返ってみよう<sup>5)</sup>。

まず、第一次土地税制は、1968年の税制調査会「土地税制に関する答申」を受けて行われたが、答申は土地政策の目標を、①土地供給および有効利用の促進、②需要（とくに仮需要）の抑制、③開発利益および一般的値上がり益の吸収、の3点においていた。その最大の特徴は、長期の土地保有者が土地を手放すことを有利にする条件を加えたことであり、長期保有土地の譲渡所得課税を2分の1総合課税方式から分離課税方式に変更し、さらに税率を今後段階的に引き上げることとした。保有課税では、1967年の評価替えが行われなかったことに対して、1970年の評価替えで評価の適性を期すべきことが答申に盛り込まれた。これは予定どおり実行さ

れたが、地価上昇が著しいため負担調整措置がとられ、農地は据え置かれた。他方、市街化区域内農地の宅地なみ課税は1971年の税制改正で実現したが、翌1972年に実施されることなく議員立法で凍結される。

その結果は、「地価狂乱」といわれた戦後2回目の地価高騰であった。長期保有の譲渡所得税が軽減される一方、保有税が低く押さえられたため、保有コスト（保有税＋借入金利息等）を上回る地価上昇を見込んだ投機的需要（仮需要）の抑制に失敗し、そのうえ、法人所有の土地については税制改正が手付かずであったことから、法人が土地の買い占めに走り、巨大なキャピタル・ゲインを取得するという事になった。保有課税と譲渡益課税の組み合わせを誤ると大変な事態が起こる、というのがこの時の教訓である。

こうして第二次土地税制は、1973年の「今後の土地税制のあり方についての答申」により、一転して規制的基調へと転換する。その改正の主要点は、①特別土地保有説の創設による保有税の強化（個人・法人が1969年1月1日以降取得した一定面積以上の土地に対し、取得価格の1.4%を年々課税し、取得価格の3%を一時課税する。）、②法人土地譲渡益の重課（1969年1月1日以降取得の土地の譲渡益に対して、通常の法人税に加えて、税率20%で課税する。）、③個人の長期保有地の譲渡所得税強化（4分の3総合課税）、などであり、買い占めに走る法人と土地成金という「悪質な投機家」をこらしめることを主眼においた税制である。しかし、地価高騰の要因をもっぱら「一部の悪質な投機家」に絞ることが正しかったかどうかについては、華山謙氏の問題提起がある<sup>6)</sup>。

1973年のオイルショック以降、地価は安定化に向かい、規制的色彩の強い第二次土地税制は次第に緩和され、1982年に「長期安定的な制度として確立」すべく税制改正が行われた。譲渡益課税については、長期短期区分を5年から10年に拡大し、長期譲渡所得課税の基本を2分の1総合課税とし、政策特例として25%を上限と

する分離比例税率を設けた。保有税については、市街化区域内農地の宅地並み課税について、課税対象農地を拡大するとともに、10年以上の長期営農を約束した農地について納税義務を免除する長期営農継続農地制度を創設した。

しかし、1980年代後半の地価高騰により、再び1987年税制改正が行われることとなり、①短期譲渡所得の所有期間を10年から5年に短縮する、②所有期間2年以内の土地を譲渡した場合、極めて高い税率を課す、③1988年における固定資産税評価替えにあたって、評価額を抑制し、従来からの負担調整措置を継続・拡大する、④買い換え特例を原則廃止する、など2年以内の譲渡益を超重課する一方、長期譲渡益の範囲を拡大し、保有税の負担を軽減する措置が取られることとなった。

このようにわが国の地価対策は、短期的な投機抑制を目的とした土地税制が中心であり、しかもそれが短期的にクルクルと変わるものであり、都市計画・土地利用計画などを含めた長期的な政策構想にはまったく欠けたものである、というのが特徴である<sup>7)</sup>。

## (2)土地政策の原則と土地税制

土地政策と言えば、①土地公有化(土地収用)、②土地利用規制、③土地税制、という3つの手段をどう組み合わせるかが問題となるが、ここでは土地政策の原則として、①開発権の社会化と開発の許可制、②開発利益の社会的還元、③土地利用計画と土地税制の組み合わせ、④科学的な地価評価システムと地価情報の公開、⑤住民参加のまちづくり、の5つを提起する<sup>8)</sup>。

第一に、開発権の社会化と開発の許可制についてである。これには、土地所有権は私人に属しているとしても、土地利用権自体はコミュニティに帰属するというコンセンサスが肝要である。つまり、「計画なきところ開発なし」の原則を打ち立てるとともに、その計画の趣旨にそった開発では土地が最も有効に利用できるが、そうでない開発は開発の許容範囲が著しく制限されるという社会的ルールを敷こうというもので

ある。言いかえれば、「建築自由」のもとに「開発は一定の不合理をもたらす場合に限り規制される」というわが国の原則から、「建築不自由」のうえに「計画なきところ開発なし」というヨーロッパの原則への発展ということである。代表的な事例は戦後のイギリスの場合であった。開発権を国有化して、開発を許可制にしていた<sup>9)</sup>。このようなことが、わが国の現段階では現実的ではないとするなら、当面、周辺への影響の大きい開発については、計画の趣旨にあるものであるかどうかを、自治体または地域住民が判断するシステムを作ることが考えられる。

第二は、開発利益の社会的還元についてである<sup>10)</sup>。開発利益をその発生要因によって区分してみると、①地区の整備開発が行われることによって、その地区内に発生する開発利益、②幹線公共施設等の整備により、その近傍にかぎり発生する開発利益・不利益、③都市の発展、全体的な整備によって発生する開発利益・不利益、の3つに区分することができる。①の場合は、受益者と受益の内容が比較的明らかであるので、その地区内に設けられる公共施設等の整備を地区内土地所有者等の負担とすればよい。例えば、土地区画整理事業の減歩、開発許可制度における開発者の地区施設負担義務、宅地開発指導要綱等による開発負担金などである。②の場合は、歴史的には土地収用法をめぐる開発利益の扱いの問題してとりあげられてきたが、公共用地の取得における買収・収用価格および超過収用、地帯収用、受益者負担金などである。③の全体的開発利益の場合は、未実現のキャピタル・ゲインに課税する土地増価税、開発利益税である。

第三は、土地利用計画と土地税制の組み合わせである。重要なことは、最初に詳細で厳しい土地利用計画・規制が必要であり、その土地利用計画・規制を実効力あるものとするために、土地税制との的確な連携が必要であるということである。いわば、「はじめに土地利用計画ありき」であり、土地税制は間接的な誘導手段、補完的なものである。具体的には、土地利用計画により土地を次のように4つに区分して、そ

れぞれに保有税を対応させることが必要である。

開発権つき宅地…地価に応じた固定資産税  
 開発権なし宅地……現行程度の固定資産税  
 都市的土地利用権を凍結した農地（生産緑地）  
 ……現行程度の農地としての課税、ただし、相続税は宅地なみとする

都市的土地利用権を放棄した農地（農業専用地区）……固定資産税、相続税の両者とも農地としての評価で課する

第四は、科学的な地価評価システム、地価情報の公開である。開発権の社会化、開発利益の社会的還元のためには、科学的な地価評価が欠かせない。地価高騰の現状を追認する現行の土地評価システムではなく<sup>11)</sup>、すなわち、評価の方法としては、現行の取引事例比較法中心ではなく、収益還元法を加味した評価方法が行われるべきである。そして、地価情報は原則として完全に公開されるべきである。また、キャピタル・ゲインには売買価格で評価し、財産税には収益還元で評価するというような、いわば地価評価の二元論も必要である。さらに、韓国のように、コンピュータによる各種の「名寄せ」システムを完備することが必要である<sup>12)</sup>。

第五は、住民参加のまちづくりであるが、そのためには、後にみるドイツの事例のように、まず計画権限を基礎自治体である市町村に完全に委譲することが前提となり、次にはその自治体の計画づくりに住民が参加する制度を確立することである。また、地区レベルの計画については、住民の合意・選択に基づいて作成するとともに、そのような住民参加、住民合意の計画づくりを行い得る住民自身の能力の発達が重要となる。

以上が土地政策の5つの原則であるが、ここでは最近の土地税制について、若干のコメントをしておこう。

まず、土地政策における土地税制の位置づけであるが、政府税制調査会の土地税制小委員会（石弘光小委員長）は「税制は土地政策の中の極めて重要な手段の一つ」と初めて明記した。従来の1968年答申での「土地政策全般において

税制が果たす役割は補完的、誘導的なものとどまる」という立場を転換する姿勢を打ち出したのである。しかし、本節の冒頭にも述べたように、土地政策とは、①土地公有化（土地収用）、②土地利用規制、③土地税制、という3つの手段をどう組み合わせるかがポイントである。それゆえ、土地問題の解決のためには、土地税制と都市計画・土地利用計画が連携し、「車の両輪」として機能する必要があるし、また、公共の利益のためには、土地収用権を積極的に活用することも必要にならう。

次に、政府税制調査会の答申についてであるが、国税の「新土地保有税」の導入を提言し、結局、法人企業所有の土地に対する資産再評価、すなわち時価と簿価の差額に一定税率をかける「含み益課税」、さらに低・未利用地に対する課税強化などは、問題提起があっただけで終わってしまったのは残念である。今回の地価高騰の主要因をなしたのは、投機目的の土地取引や土地所有であり、これに対して膨大な額にのぼるキャピタル・ゲインを直接的に吸い上げる措置が是非とも必要である。そのためには、国土庁の「土地税制改革に向けた基本方針」にあった、①土地の譲渡益（キャピタル・ゲイン）に対する累進課税適用、②法人企業所有地の含み益に焦点をあてた「法人向け新土地保有税」の導入、を再び議論する必要があるものと思われる<sup>13)</sup>。

その後、政府税制調査会答申の目玉であった「新土地保有税」は、自民党税制調査会の手によって、完全に骨抜きにされたことは、周知の事実である。税率は、0.3%（ただし、初年度は0.2%）、基礎控除は10億円（中小企業は15億円）または1平方メートル3万円に面積を掛けた額の大きい方を選択、非課税範囲には居住用（千平方メートル以下の部分）、国、地方自治体、公共法人、公益法人の所有地、民間所有地で「高い公益的用途」の土地、農地（「宅地化すべき」と区分された農地を除く）、山林、1平方メートル3万円以下の土地などを含めると規定されたのである<sup>14)</sup>。

また、地価対策としての土地税制については、

従来から、「固定資産税のような保有税か、キャピタル・ゲインに課税する譲渡所得税か」の論争が行われている<sup>15)</sup>。中心的な論点である「凍結効果」<sup>16)</sup>をめぐる、激しい論争が行われているが、ここでは結論的に、土地税制の争点である保有税対キャピタル・ゲイン課税の問題に関しては、投機を防止するためにキャピタル・ゲイン課税は高率化するとともに、保有税については生存権的所有権者（勤労者の住宅、営農の意思のある農民等）には保有税軽減を行い、それ以外の者（法人企業の低・未利用地、営農の意思のない農民等）には高率の保有税を課するという原則を述べておきたい。

さらに、最近注目されている台湾の平均地権の思想を活用して、地価の申告と収用価格のリンクシステムをつくることも考えられないであろうか<sup>17)</sup>。都留重人氏は、『物価を考える』の中で、次のように述べておられる。

「自分の土地は高いのだと思っている人は、高い呼び値をつけるがよい。しかし、そうするなら同時に、その高い値段をもとにして固定資産税を払うべきであり、買った時の値段よりも増値した部分については、売った時に譲渡所得税を払うべきである。それがいやなら、自分の土地を安く評価するよう求めたらよい。そのかわり、収用されるようなときには、その安い値段で売らねばならぬ。また、高く評価されていることを承知で土地を遊ばせていたり、不完全な利用しかしていない人は、社会的な資源配分合理性の立場から、土地利用促進税（又は空閑地税）をかけられたとしても、文句を言う筋合いではない。」<sup>18)</sup>

#### IV 土地政策と地方自治

自治体は、本来、地域住民が自分たちの生活を守る生活圏域である。しかし、1980年代後半の地価高騰に際しては、自治体は事前に何ら有効な手立てをうつことができず、地価高騰を煽った張本人である国の後手後手の対策待ちであった。例えば、地価監視制度の場合、最初は届出

義務面積を300m<sup>2</sup>以上にしたため大半の取り引きが審査対象外となり、結局、100m<sup>2</sup>以上と厳しくしたのは地価高騰の後で、監視というより追認という結果になった。また、1990年4月の公示価格の発表で、大阪圏を中心に地価が50～60%も上昇したことが明らかになったが、そのことは首都圏の地価高騰の教訓が全然生かされていないということでもあった<sup>19)</sup>。たしかに自治体の土地政策に関する権限と財源が限られているが、かつては環境保全（公害規制）、福祉、住民参加などの分野では自治体の先進的行政が国政を動かしたという実績も豊富だけに、今回の対応の遅れが目立った。

そこで、本章では、土地政策に関する権限と財源の地方委譲、つまり、地方分権の強化という課題をも含めて、本来、土地政策において自治体が果たすべき役割について検討してみたい。

##### (1)土地政策と地方自治

自治体の土地政策を考えるにあたって、現在、自治体がいかなる面で土地と関わっているかを検討してみよう。

まず第一に、地域住民の共同施設を建設するには、その用地を確保するという意味での公的用地の買収業務が不可欠である。そして、その公的用地の上に、公共的な施設が建設、設置されるのである。

第二は、土地利用に関するものであって、開発規制、建築規制、取引規制などがあげられるとともに、再開発、区画整理などの土地の再編成、再利用も自治体の仕事である。また、国土計画、地域開発計画、都市計画なども、本来、自治体の重要な業務である。

第三は、固定資産税、特別土地保有税などの土地税制に関する仕事である。

このように、現在、自治体は土地政策に関わって大きな役割を果たしており、権限と財源の委譲によってさらに積極的な役割を果たすことができよう。

まず第一に、自治体の公共用地の取得の問題について考えてみよう。

ドイツや北欧の都市自治体では、19世紀末ごろから大面積の土地を長い間かかって取得をするという土地公有化政策がとられてきたので、この広大な公有地をもって必要な住宅用地、産業用地、公園緑地などを確保していくという最も確実な手法をとることができる<sup>21)</sup>。しかし、日本の場合は、このような土地公有化政策をとってきた自治体はなく、当面、この土地公有化政策を全面的に採用することは現実的ではない。

現状では、自治体の公共用地取得には事業化を前提にしか行えないという制約があり、しかもその公共用地の活用方策についても柔軟性がないと批判されている<sup>22)</sup>。例えば、都市農家にとっては農地は重要な生存基盤であり、相続時の財産分割、相続税対策等の場合以外は、農地を一括して売るということは稀であり、どうしても「細切れ転用」をせざるをえない。ところが、自治体は一定のまとまりがあり、かつ事業計画がないかぎり、土地を事前に取得することができないので、結局は民間デベロッパーが土地を買い、ミニ開発の住宅にしてしまい、スプロール化が進行する。

自治体による土地の先行取得については、「公有地の拡大の推進に関する法律」があり、市街化区域内における土地の先買いを認めているのだが、①時価相場よりかなり低い公示価格を基準とする、②任意協議である、③財源措置に欠けている、という3つの点で問題があり、実質的な効果が発揮されていない。それゆえ、まず、「公有地の拡大の推進に関する法律」による公共用地の先買いに対して、国が財源の保障を行うことが必要である。また、ドイツの事例にみられるように、自治体に広範な先買権を保障することが必要である<sup>23)</sup>。さらに、企業が保有している投機的な買い占め地や低・未利用地に対して、自治体が生活用地等に使用するために、取得価格に維持費を加えた程度の対価でもって収用することができるよう、自治体に土地収用権を付与すべきである。既に述べたように、「高度成長」期において、自治体は企業誘致のために、土地収用権の行使まで含めて、

公共用地を積極的に確保する政策をとってきたが、今度は企業の保有する投機的な買い占め地や低・未利用地を収用して、地域住民の生活を向上させるべきである。

なお、国有地の売却については、ドイツ、フランスでは公共が策定した利用計画が売却の前提とされ、アメリカではライトダウン方式という良好な利用提案を行ったものに売却される制度があり、イギリスでは用地取得をしても良好な利用提案でなければ開発を許可しないという制度になっているのに対して、日本は利用計画、提案なしの価格競争入札となっている<sup>24)</sup>。払下げの対象となる土地は自治体が所有し、地域社会が最も必要とする土地利用、例えば生活関連施設や公共住宅のために有効に活用されなければならない。

第二に、土地利用に関するものについて検討してみよう。

まず、都市計画に関する権限と財源を、地域住民と自治体に委譲することが重要である<sup>25)</sup>。1968（S43）年の新都市計画法および1970（S45）年の建築基準法改正により、①都市計画決定権限の都道府県知事および市町村への委譲、②都市計画の案の作成および決定の過程における住民参加手続の導入、という改正がなされたが、問題点がきわめて多い。

①の都市計画の決定権限については、本来、基礎的自治体である市町村に委譲されるべきなのに、都道府県知事にとどめられ、また起債・補助金などの財政的な仕組みや技術基準などを通じて、実質的にも法的にも国の強い指揮監督が及ぶ制度になっている。②の住民参加制度についても、（イ）都市計画の案を作成するとき開催される公聴会・説明会等が義務化されておらず、しかも都市計画当局が公述を「聴きおく」という方式である、（ロ）案を決定しようとするときに行われる案の縦覧と意見書の提出に関して、その期間と方法が不十分である、（ハ）市区町村都市計画審議会が法的に規定されていない、（ニ）市区町村議会は都市計画の決定にほとんど関与しないなど、きわめて不十

分である。

このような不十分な権限委譲ではなく、真に基礎的自治体である市町村と地域住民が、自分たちの住む地域の都市計画が決定できるように、都市計画決定の権限と財源を委譲することが何よりも必要である。

次に、土地利用計画、開発規制、建築規制についてであるが、1980年代の「規制緩和」政策の実施の過程でみられたような、「通達」による自治体の締め付けをやめることが何より先決である。とりわけ、自治体独自の土地政策と言いうる「宅地開発指導要綱」に対する「行き過ぎ」の是正指導を即刻やめることが重要である。

さらに、1968年都市計画法および1970年建築基準法改正により、①市外化区域、市街化調整区域という区域区分手法の創設<sup>26)</sup>、②区域区分と関連した開発許可制度の創設<sup>27)</sup>、③用途地域制の細分化<sup>28)</sup>と容積率制限の全面的採用<sup>29)</sup>、などの制度改革が土地利用規制の強化のためになされたが、問題点も多い<sup>30)</sup>。

①のいわゆる「線引き」については、(イ)宅地制度審議会の第6次答申の4区分制度から2区分に変更され、運用上の柔軟性を欠き矛盾を生じた、(ロ)市街化区域の計画と市街地整備プログラムおよび宅地なみ課税との関係が曖昧にされた結果、市街化区域は地方自治体が市街地整備が可能な範囲をこえて「水ぶくれ」的に広がった、などである。②の開発許可制度については、(イ)開発の定義がイギリスの制度と比較して著しく狭い、(ロ)開発規模が0.1ha以下のものは許可不要としたため、「バラ建ち」「ミニ建設」を促進する結果となった、(ハ)市街化調整区域において例外的に認める建築行為・開発行為が多く、いわゆる「滲み出し」の開発が進んだ、などがある。③の用途制限については、最もきびしい第1種住居専用地域でさえ、できあがる街の姿を明確に規定できるほどには詳細ではないことが問題であり、また容積率制限については、各々の地域制ごとに法律に記されているいくつかの数値の中から選んで都市計画で指定する仕組みであるが、メニューに

のせられた数値がそもそも全体として高すぎるという問題点がある。

それゆえ、①のいわゆる「線引き」については、「水ぶくれ」的に拡大された市街化区域の見直し、すなわち「再線引き」が必要であるし、②の開発許可制度については、開発の定義をイギリスのように広範な土地利用の変更を対象とし、自治体の規制権を強めることが必要である。また、③の用途制限については、各用途地域内の用途制限を厳格化する一方、より小さな単位でのゾーニング(計画の詳細化)をすることが必要であるし、容積率制限については、あまりにも高すぎる容積率を低く制限することが必要である。

また、土地の取引規制については、国土利用計画法がポイントとなるが、いわゆる「規制区域」制の導入すれば、地価抑制は可能であるといわれている。しかし、問題点としては、「規制区域」制を導入に伴う多大な行財政負担、つまり、人員および買取り請求の場合の買収資金が必要とされることから、知事が指定を躊躇する危険性が指摘されている。例えば、埼玉県知事の畑和氏は、東北新幹線建設に伴う地価急騰時に規制区域の指定を検討したが、法律の要件が厳しいうえに、「買取り請求権」に応じる財力が自治体にはないという問題を指摘している。また、東京都知事の鈴木俊一氏は、東京都内の土地取引が年間15万件、1人がこなすのは年間100件だから、人員を1500人増やさなければならないと述べている<sup>31)</sup>。このような自治体の行財政負担を国が保障することがなければ、「規制区域」は「抜かずの宝刀」となることは確実である。

第三は、土地税制に関するものであるが、その大前提として、自治体の課税自主権を大幅に充実・強化することが何よりも重要である。

まず、固定資産税については、評価額の公開を原則にして、評価額を収益還元方式で算出することが必要である<sup>32)</sup>。その上で、生存権的土地所有権を保障するために、欧米諸国と同様、住宅の税率を業務施設よりも軽減するべきであ



る。自営業者、営農意欲のある農民についても、軽減すべきである。

特別土地保有税は、前述したように、国税における土地譲渡益重課制度による土地投機、仮需要の抑制の効果を補完するために、土地保有に伴う管理費用の増大によって、投機的取引の抑制と土地の供給促進に資することを目的としたものであった。しかし、1978年度に「土地の上に恒久的に利用する建物、構造物があれば免税」という免除制度が創設されたことにより、課税対象額の7割が免税になっている。これとの関連でいえば、国税としての新土地保有税を創設する必要はなかったのである。固定資産税を上述のように適正化し、特別土地保有税の免除制度を抜本的に見直し、とくに企業の保有する遊休地、低・未利用地には高率の保有課税を課すべきである。一般消費税の導入に伴い、地方消費税が国に吸収されたことと併せて考えれば、この地方税源の充実・強化になる方策が支持されるべきであろう。

最後に、土地投機に対する特効薬としての、過剰な不動産金融に対する規制の問題がある<sup>33)</sup>。自治体は金融機関に対して、①投機的な土地取引や著しく適正を欠く価格による土地取引に対する融資を中止する、②既に実行された不動産関連融資についても、不適切と判断されたものについては早期に回収するよう強力に指導する、③担保価値の基準を見直す、④土地投機融資の実態を調査し、その結果を公表する等の措置をとるべきである。また、自治体に過剰な不動産金融を規制する権限を与えるべきである。

以上、ここでは、国の持つ土地政策の権限を大幅に自治体に委譲し、自治体の責任において行う独自の土地政策の自由を大いに認めることを強く主張するものである。

## (2) ドイツの土地政策

本節では、土地政策において地方自治の果たしうる重要な役割について、ドイツの土地政策を事例に検討する<sup>34)</sup>。

ドイツの土地・開発法制は、1960年に都市計

画に関する一般的な規定をおいた「連邦建設法」が定められた。この連邦建設法は全国適用の計画法と建築法を兼ねた法律であり、この法律のもとに都市計画に相当する「建設管理計画」が策定される。この建設管理計画は、土地利用計画（Fプラン）と地区詳細計画（Bプラン）の2つの計画で構成されている。前者は、市町村が全地域を対象として定め、州支庁で認可される土地利用計画である。土地利用計画（Fプラン）の拘束力は、市町村・行政庁にのみ及び、直接個人には及ばない。後者は、市町村が策定し、議会の議決により条例として決定される。地区詳細計画（Bプラン）が策定された地区においては、各種の法的拘束力が発生し、地区詳細計画（Bプラン）の実施が義務づけられる。

このように、ドイツの都市建設・都市計画は、連邦建設法により進められてきたが、60年代の中期以降、第二次産業革命と呼ばれる工業化、急速な都市化により、人口の大都市周辺部への集中、住宅事情の悪化、都市機能の低下、居住・労働環境の悪化、土地投機の横行、地価の急上昇など、強力な公の手による都市・村落の再開発、ニュータウンの再開発が課題になった。このような課題を推進するには、連邦建設法は多くの欠陥をもっていた。それは、①大戦後の戦災復興と住宅の大量建設中心の発想である、②建設基本計画・土地利用計画・建築計画は、土地利用の具体化を土地所有者等のイニシアティブに委ねていた、③土地所有者や利害関係人を含む広範な住民を計画と事業の実施に参加させる行政手続が不十分、④投機価格を取引価格として承認することを強制していたため、再開発の実施を著しく困難にしていた、土地所有権者の権利保護が手厚く、再開発利益を少数者が独占していた、⑤再開発・再開発に対する連邦の財政援助の規定がない、などである。

このような立法上の欠陥を除去することをねらいとして、1965年にその法案が連邦議会に提出されて以来、6年間の難産の末、1971年に「都市建設促進法」が制定された。この法律は、再開発と再開発措置のみに適用される連邦建設

法の特別法であり<sup>35)</sup>、その特徴は、①私的所有権の尊重、②住民参加による計画の民主化、③土地所有権に対する社会的拘束性の強化、として要約することができる。

まず、事業開始の手続には、(イ) 準備的調査、(ロ) 地区指定、(ハ) 利害関係人との討議・社会計画の作成、の3段階があるが、住民参加による計画の民主化の視点からとくに注目すべきは、(イ) 準備的調査と(ハ) 利害関係人との討議・社会計画の作成である。

この事前の準備調査は、再開発の必要性、社会的・構造的・都市建設的現況の把握、再開発の計画及び実施の可能性についての判断資料を得るとともに、土地所有者等の再開発に対する協力の可能性について調査することも含まれ、また、再開発に対する土地所有者等の提案に応ずる目的もつ。この調査においては、予定されている再開発によって生ずべき社会的・経済的領域における個人の生活状態に関する不利益な影響を回避するための社会調査も含まれ、調査実施に際しては住民に事業の制度を説明し、住民と意見の交換をはかるという意味で行政的手続機能をも併せ有するのである。社会調査に関する部分は、新開発措置にも準用されている。

地区指定は、再開発地区は、市町村の条例により、上級官庁の認可により指定され、新開発地区は、州政府の命令により指定される。

地区指定後、市町村は直接の利害関係人と討議を行うことを義務づけられ、討議事項は、職業・事業・家族関係・年齢・住民要求・社会的関係・地域的事業・関係人の相互依存関係に及び、その結果を文書としてとりまとめて、社会計画を作成するものとされている。市町村は、これに基づいて、不利益な影響を回避・緩和するために、住民移転・職業等に関し援助すべき義務を負う。この社会計画は、行政に対する住民参加の新しい制度手法として大いに注目される。

また、実施のための法的手法としては、(イ) 再開発指定地区内の土地の投機的取引を抑制するための土地取引等の認可、(ロ) 連邦建設法

の区画整理の特例措置、(ハ) 市町村の土地取得のための先買権、(ニ) 先買権より強く簡素化された収用とでもいうべき土地取得権、(ホ) 取りこわし命令、(ヘ) 建築命令、(ト) 近代化命令、(チ) 収用、(リ) 建物の賃貸借契約の廃棄などがあり、強力な法的手法を市町村に付与していることが注目され、さらに、計画利得(=開発利益)の吸収についても注目すべき点がある。つまり、公の負担によって生じた土地価格の上昇は自動的に所有者に帰属するものではないとして、計画利得の公共還元をひらいたことである。(イ) 適正価格をこえる場合は土地取引の認可を拒否する土地取引の認可制、(ロ) 補償金および清算金の算定にあたっては、再開発・新開発の見込み、準備および実施により生じた地価上昇は、関係人が自らの費用により許された方法でこれを実現した場合に限って考慮されとする補償金算定の原則(この規定に基づく地価は、各特別市及び郡の鑑定委員会が鑑定する)、(ハ) 再開発終了後、再開発指定地区内に存する土地の所有者は、再開発によって生じた土地の価格上昇に相当する負担金を、金銭で市町村に支払うという清算負担金の支払、(ニ) 市町村が再開発措置実施の必要上取得した土地は公有化せず、公共目的のために必要な用地を除き、再開発後は再び私人の所有に還元するという市町村の土地譲渡義務、再私有化、などである。

そして、1987年に、連邦建設法と都市建設促進法の両法およびその他の関連法令が合体して、「建設法典」となったが、前述したドイツの土地・開発法制の優れた特質は、基本的に建設法典に引き継がれている。つまり、建設法典第1編「一般都市建設法」は、連邦建設法の主要部分である同法第1部ないし第6部の規定を継承し、建設法典第2編「特別都市建設法」は、都市再開発および新開発に関する都市建設促進法の規定ならびに連邦建設法の一部の規定を継承している<sup>36)</sup>。

このように、ドイツの土地・開発法制は、①住民参加によるコミュニティ・レベルの開発計

画の民主的決定、②都市計画の権限を基礎的自治体である市町村が握る、③開発利益の社会的還元が行われている、という3点において、きわめて優れたものである。それに対して、日本の土地・開発法制は、第一に、絶対的土地所有権が大前提となっており、開発は土地所有者が自由に行うことができ、地域住民や自治体は規制することができない、第二に、都市計画、土地利用計画を決める権限は基礎的自治体や地域住民にはなく、都道府県知事の、それも機関委任事務となっている、第三に、開発利益の社会還元方策はきわめて乏しく、土地所有者が開発利益を取得するのがいわば当然視されている、などの点できわめて対照的であると言えよう。

おわりに

本稿の第一の課題は、従来の土地問題・土地政策の議論を、①小土地所有論、②土地公有（国有化）論、③開発権・計画権の公共的独占論、の3つに概括した上で、日本における土地所有の独自性をあらわすキー概念として、絶対的土地所有権を前提とする「日本型土地システム」を提起することであった。第二の課題は、開発権・計画権を地域住民と自治体が掌握し、開発をコントロールするシステムができなかった過程を、日本型地域開発の特質と土地問題とのかかわりを検討することにより明らかにしようとするのであった。第三の課題は、土地政策のあり方について、地方自治の視角から検討してみることであった。

第一の課題については、第2章で検討したが、まず「日本型土地システム」成立の前提として、強大な絶対的土地所有権、実効ある都市計画・土地利用計画の欠如の2つの問題を検討した上で、キー概念である「日本型土地システム」を提起した。「日本型土地システム」とは、絶対的土地所有権を前提として、土地価格を支える財政・金融面での国家的支援を背景とする企業と金融資本の土地所有、土地投機の問題であり、地価上昇、土地投機によるキャピタル・ゲイン

の獲得を公的な制度として容認する社会構造のことである。

第二の課題については、第1章で検討したが、まず日本型地域開発の特質として、第一に「巨大な投資国家」、第二に産業基盤整備への偏重と生活関連基盤整備の軽視、第三に地方自治体の国家の下請機関化、の3点を指摘し、いわゆる「産業基盤」の問題と住宅問題について検討した。ついで、日本型地域開発と土地問題のかかわりについて検討し、第一にたび重なる国土開発計画・地域開発計画の策定と地価高騰との密接な関係、第二に自治体が媒介となって、内陸性の土地を土地所有者から企業へ売り渡す、あるいは臨海部の公共水面を漁業補償により漁民から買い取って企業へ売り渡すシステム、第三に国家による土地市場の上からの創出の問題、の3点を指摘した。

第三の課題については、第3章と第4章で検討したが、まず第3章では、政府の土地政策と土地税制の検討を行った。ついで、土地所有権から土地利用権への転換、都市計画・土地利用計画の重視、開発利益の社会的還元の実現などを中心とする土地政策の5つの原則を提起し、最近問題となっている土地税制についても若干のコメントをした。第4章では、土地政策において地方自治が本来果たすべき役割を考えるため、自治体の公共用地の取得、土地利用、土地税制などについて検討した。そして、土地政策における地方自治の役割のモデル的な事例として、ドイツの土地政策を検討した。

- 1) これらの答申については、土地問題研究会・（財）日本不動産研究所編『土地問題事典』、東洋経済新報社、1989年、参照。
- 2) 1966（S41）年の物価問題懇談会「地価問題について」に注目すべきとするのは、都留重人氏である。この報告では、まず「地価高騰の実態」と「地価高騰がひきおこしている諸矛盾」についてかなり詳しく述べた後、「地価問題についての基本的な考え方」に触れて、とくに「土地の公共性」を謳い、その上にたって、①土地行政の一元化と土地利用計画の確立、②都市地

- 域における土地の公的保有の推進、③開発利益の吸収還元と地価の公示制、④宅地の大量供給、⑤土地流通機構の改革整備、をあげている。都留重人氏は『『物懇』報告について言えば、その一部分がいわば『つまみ喰い』された程度で、政府の側で本格的な取り組みがなかったから、地価高騰の第二の山・第三の山が続いて日本社会を襲うことになり』（都留重人『地価を考える』、岩波新書、1990年、97～104ページ）と述べている。
- 3) 吉田克己「現行法のパラダイムと土地基本法」、本間義人・五十嵐敬喜・原田純孝編『土地基本法を読む』、日本経済評論社、1990年、所収、46～47ページ。
  - 4) 同上書、52～63ページ。
  - 5) 大谷幸夫編『都市にとって土地とは何か』、ちくまライブラリー18、筑摩書房、1988年、172～174ページ。
  - 6) 「大都市圏における住宅地価格の上昇の原因のすべてを少数の投機家の責に帰すことは誤りであった。……（中略）……もし、将来の地価上昇を期待して現在の土地利用を変更せずに保有し続けることを投機と呼ぶとするなら企業ばかりでなく農家もそして争って宅地を買おうとしたすべての宅地所有者も投機に走っていたのである。」（華山謙「戦後の土地政策」、『ジュリスト増刊総合特集 転換期の土地問題』No.34、1984年、106ページ）
  - 7) 宋雙鍾「韓国の土地政策、土地税制」、宮本憲一・植田和弘編『東アジアの土地問題と土地税制』、勁草書房、1990年、所収、は、韓国の土地税制についてもわが国と同じ問題が指摘できると述べている。
  - 8) 大谷編、前掲書、215～236ページ。
  - 9) 内田脩作「英国土地政策と土地開発利益の課題」、『土地住宅問題』1980年4月号～1981年2月号。
  - 10) 石田頼房「開発利益の還元の歴史と政策」、石田頼房編『大都市の土地問題と政策』、日本評論社、1990年、所収。
  - 11) 日本の地価公示制度には、①限られた地点の土地の価格を評価したものにすぎないが、地域の平均上昇率という形の集計・発表が行われるため、地価上昇局面では、一定の地域の地価が面的に上昇していると一般に受け取られがちである、②取引事例比較法による評価が一般的になっているため、周辺で高度な利用が行われている場合には、その土地のもつ収益性とかけはなれた評価が行われがちであり、特定地点の高値取引が他地点の取引に直接波及しやすい、という問題点があり、これらが今回の地価高騰を追認、拡大した重要な要因である。
  - 12) 渡辺俊一「韓国の土地政策と土地公概念」、本間他編、前掲書、所収。
  - 13) 都留、前掲書、153～154ページ。また、政府税制調査会・土地税制小委員会委員長石弘光氏『土地税制改革』東洋経済新報社、1991年も参照。
  - 14) 「特に問題なのは、1平方メートル3万円以下の土地を非課税にするとしたことであって、東京、大阪圏以外の宅地の平均地価は路線価評価で約2万7千円だから、『3万円』を限界値とするということは、地価が平均以下の土地は、いかに大規模でも課税を免れるということを意味する。地方に大規模な工場用地などを保有する企業にとっては、きわめて有利な措置であり、明らかに大企業優遇策とみなされるゆえんである。」（都留重人「地価対策再論」、『世界』1991年4月号）
  - 15) 都留、前掲書、88～92ページ。都留、前掲論文、314～318ページ。
  - 16) 凍結効果とは、キャピタル・ゲイン課税が高率であると、土地の所有者による土地売却が抑制され、いわば「凍結」された状態になるという考え方である。
  - 17) 川瀬光義『台湾の土地政策』、青木書店、1992年。
  - 18) 都留重人『物価を考える』、岩波新書、1967年、182ページ。
  - 19) 『NHKスペシャル 緊急・土地改革 地価は下げられる』、日本放送出版協会、1990年
  - 20) 田村明監修、(財)日本都市センター編著『自治体の土地政策』、ぎょうせい、1983年。田村明「自治体土地政策の理念と手法」、『都市問題』第76巻第10号、1985年。
  - 21) 椎名重明編著『土地公有の史的研究』、御茶の水書房、1978年。
  - 22) 早川和男・山崎寿一「自治体の環境計画と土地政策」、前掲『都市問題』
  - 23) 野村総合研究所、前掲書。
  - 24) 同上書。
  - 25) 区分区域制度とは、都市的土地利用を行う地域である都市地域（都市計画区域）を「市街化区域」（すでに市街地を形成している区域およびおおむね10年以内

- に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域」と「市街化調整区域」（市街化を抑制すべき区域）の2つに分ける制度で、地図上で1本の線で2つに区分するので「線引き」と言われる。
- 27) 開発許可制度とは、1964（S39）年の宅地造成事業法をひきついで民間開発行為の整備水準を規制すること、および区域区分と関連づけてそれぞれの区域で許可する開発の規模・目的・性格を規定すること、を通じて市街化をコントロールすることを意図した制度である。イギリスの開発許可制にならって創設された、「計画なきところ開発なし」という原則がうかがえる画期的な制度ではある。
- 28) 用途地域制とは、市街地をブロック化して8種類（1種住専、2種住専、住居、近隣商業、商業、準工業、工業、工業専用）に色分けするもので、「線引き」に対して「色塗り」と言われる。このように都市の市街地をその利用目的（用途）によって区分し、それぞれの地域・地区（ゾーン）で異なった建築、土地利用規制を行う制度を「地域地区制度」（ゾーニング）と言う。
- 29) 容積率とは、建築の述べ床面積（地階を含む全ての階の床面積の和）を敷地面積で割った値のことで、この容積率の上限が用途地域ごとに定められる。指定された容積率は、その敷地に建てることのできる建物の大きさの上限を決定するので、その敷地の開発可能性、ひいては収益性を決定する重要な因子となる。
- 30) 石田、前掲書。大谷編、前掲書。
- 31) NHK日本プロジェクト取材班・磯村尚徳『世界の日本の土地はだれのものか』、日本放送出版協会、1987年。
- 32) 「なぜなら、固定資産税は年々課税される経営税であり、その財産所有によって現に年々生み出される収益に着目して課税される収益的財産税にはかならないからである。」（重森暁「地方税制改革と地域政策」、池上他編、前掲書、186ページ。
- 33) 中島晃『住民運動 勝利の時代』、かもがわ出版、1990年。
- 34) 成田頼明「西ドイツ都市建設促進法の概要と問題点」、『ジュリスト』第508号、1972年。成田頼明「西ドイツ都市建設促進法と若干の憲法問題」、杉村章三郎先生古希記念『公法学研究』、1974年、後に同『土地政策と法』、弘文堂、1989年、所収。稲本洋之助・戒能通厚・田山輝明・原田純孝編著『ヨーロッパの土地法制』、東京大学出版会、1983年。藤田宙靖『西ドイツの土地法と日本の土地法』、創文社、1988年。野村総合研究所、前掲書。田山輝明『ドイツの土地住宅法制』、成文堂、1991年。
- 35) 再開発措置とは、「都市建設上の欠陥を除去するため、一定の地域をとくに建築物の除去および新建築または建築物の近代化により根底的に改良・改善する措置」をいい、新開発措置とは、「国土整備または州計画の目標に従って、ニュー・タウンを建設し、既存の集落を新しいコミュニティ単位に開発し、既存の集落をニュー・タウンの周辺に拡張する措置」をいう。
- 36) 田山輝明・鈴木直哉「新『建設法典Baugesetzbuch』について」、『土地住宅問題』150号、1987年。西ドイツ土地法制研究会編「西ドイツ建設法典（仮訳）」、『不動産研究』『第29巻第1号～、1987年～。田山輝明「ドイツ建設法典の制定過程と都市再開発」、田山、前掲書、所収。