

■ 研究論文

現代日本の土地問題と土地政策（上）

—「日本型土地システム」の検討を中心に—

小 森 治 夫

はじめに ― 本稿の課題と構成

土地は、本来、人間の生活の根源的な基礎条件であり、社会的公共財と言いうるものである。他方、土地そのものは人間労働の生産物ではなく、使用価値はあるが価値をもたない。しかし、資本主義社会では、土地は地代を利子とみなして資本還元したところの価格をもつ。土地の商品化と市場における土地の取引がはじまり、そこから土地問題が、最初は農業問題として、ついで住宅・都市問題として、発生する。

ここで、従来の土地問題・土地政策に関する議論をごく簡単に概括するならば、「小土地所有論」と「土地公有（国有化）論」の論争があったことに着目しなければならない¹⁾。前者は、農民の土地分割要求を支持する議論であり、健全な中小農家を保護するという「小農地経営方式」と結びつく（例えば、フランス革命後の分割地農民、戦後のわが国の農地改革）。後者は、逆に「大農地経営方式」と結びつくが、土地だけの公有化をめざすもの（例えば、ヘンリー・ジョージ）と、土地を含む生産手段の全ての公有化をめざすもの（例えば、マルクス）とに分けることができる。

しかし、現実には先進工業諸国で実施されたのは、土地の公共性に着目をして、土地利用権を土地所有権に優先させ、都市計画・土地利用計画によって、土地利用・開発のコントロールを行うという政策であった。その中でも画期的なのは、イギリスの開発権の国有化と、ドイツの住民参加による自治体の開発計画である。つまり、一言でいえば、「計画と調整」である。

わが国においても、土地の総合的な利用を考え、開発権・計画権を地域住民と自治体とが握

るシステムが構築されるべきという意見があるが、現実には土地所有権絶対論に立つ「日本型土地システム」とでもいうべきものが制度として確立されてきた。

ここで言う「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、すなわち都市計画・土地利用計画などの公共的な土地管理・規制の欠如を前提とした上で、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法人企業と金融機関の土地所有、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。

国家は絶対的土地所有権を前提として、つまり土地所有権を土地利用権に絶対的に優先させるという、西欧諸国と比較して特異な土地所有権を前提として、「高度成長」期に巨額の公共投資を行うことにより、全国的な地域開発政策を展開した。その過程は、同時に、土地の流動性を保障する日本型土地市場の形成過程でもあった。その結果は「地域開発」ブームによる1960～61年の地価高騰であり、しかも絶対的土地所有権を前提とするから、開発利益を社会的に還元するシステムは存在せず、結局、土地を所有する法人企業や個人がその利益を独占することとなった。とりわけ法人企業は地価が持続的に上昇する土地を担保に、金融機関から巨額の借入金を行うことによって、「高度成長」を達成したのである。

その後、1972～74年の「日本列島改造論」ブームにより土地が投機の対象となると、法人企業は金融機関に発生した大量の過剰流動性の増大を背景に融資資金を用いて土地を買占めにのりだし、土地転がしで多額のキャピタル・ゲイン

を獲得した。これらのことは、資産の保全と増殖を進める上で、土地こそがまさに特別の位置を占めていることを示しており、絶対的土地所有権を前提とする「日本型土地システム」の特徴として注目される。

これらは「日本型土地システム」の一面であるが、その影にはもう一つの特徴があることを指摘しなければならない。それは、一言でいえば、地価上昇と土地投機によるキャピタル・ゲインを政治資金として還流させ、土地市場への公共的介入を困難に導くシステムのことである。

本稿の課題は、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」の生成と発展の過程を概括し、新たな土地政策のための基礎理論を提起することである。そして、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る。また、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る。

本稿の構成は、前半を土地問題の検討に、後半を土地政策の検討にあてる。

第1章では、日本型地域開発の特質について検討し、ついで日本型地域開発と土地問題の関わりについて検討する。

第2章では、土地問題の日本の特質を検討するが、「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、「日本型土地システム」の概念を提起する。

第3章では、土地政策と土地税制の検討を行うが、まず政府の土地政策と土地税制の検討を行う。ついで、土地政策の原則を提起するが、

それは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が中心となる。また、土地税制についても簡単にコメントする。

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。ついで、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する。

I 日本型地域開発と土地問題

(1) 日本型地域開発の特質

本節では、日本型地域開発の特質について、従来の議論を検討したい²⁾。

日本型地域開発の特質の第一は、「巨大な投資国家」という言葉で表現されるような、わが国財政における公共投資の大きさの問題である。

重森暁氏によれば、日本は“巨大な「投資国家」と小さな「福祉国家」として特徴づけられる。一般政府資本形成の比重に関する国際比較研究の結果によれば、アメリカの1.6%、イギリスの2.7%、西ドイツの3.5%、フランスの2.9%などの対して、日本は6.3%であった（日本のみ1980年、他は1979年）³⁾。

また、石川真澄氏は、日本はG N Pの10%以上も公共事業に配分しており、アメリカの公共投資は1000億ドルを超えないのに対して、日本の公共投資はドル換算すると1200億ドル以上になり（いずれも1980年）、日本は世界最大の公共投資国であると主張されている⁴⁾。

両氏の議論は研究者の合意を得られる結論とみてよく、「高度成長」期以降、公共投資がきわめて積極的に行われたわが国は、いわば「巨大な投資国家」としての特徴をもっており、これを日本型地域開発の第一の特質としてあげることができよう。

日本型地域開発の第二の特質は、このような巨額の公共投資が第二次世界大戦後における日本の産業構造の変化に対応して、1970年代までは主として重化学工業の産業基盤、すなわち、

道路、港湾等を中心とする産業基盤に著しく偏った投資が行われてきたことである。このような地域開発政策は、工業用地、商業用地、農地、住宅地が混在し、河口を中心とした臨海部に人口が集中する傾向のある日本の土地利用状況のもとでは、土地資源を重化学工業用に優先的に利用し、農林漁業や民生用住宅に関する土地利用計画の立ち遅れを伴い、生活基盤整備を著しく不十分なものとした。その結果、住民運動が全国的に拡大し、公共投資が次第に生活基盤重視型に転換された時期もあるが、1980年代には再び高速道路、空港などの新しい情報、サービス産業の基盤重視の公共投資が進行している。

ここでコメントすべきは、いわゆる「産業基盤」についてである。一般に「生活基盤」と対比させる形で「産業基盤」と言われているが、例えば第一次産業である農業への公共投資は必ずしも重視されたとは言えない。つまり、「産業基盤」の中にもアンバランスがあるのであって、柳ヶ瀬孝三氏が注記しておられるように「産業基盤（正確には工業基盤ないし重化学工業のための基盤）」⁵⁾とするべきである。このように従来の公共投資研究においては、農業問題とも関連させて農村部における公共投資を分析するという視角が、必ずしも十分ではなかったと言えるのではないだろうか（農村財政や農業補助金の研究はそれなりに行われてきたが）。

この農村部における公共投資の問題を、産業構造の変化と関連させて検討したのが、石川真澄氏らの「土建国家論」の業績であり、日本の産業構造における土建資本のウェイトの高まりに注目した。⁶⁾ その背景には、道路建設などの公共投資の拡大と住宅建設の増大を背景とする土建・建設産業の急激な発展があったのである。

「高度成長」期において産業政策は工業優先、とくに重化学工業優先に変化し、農業にはより低い位置づけがされたことから、地域の産業構造に根本的な変化が生じた。つまり、農業は次第に衰退し、代わって地域産業の主役に踊り出たのが土建・建設産業である。今や農村経済は、公共投資と土建・建設産業によって支えられて

いるといって過言ではない。また、1970年代以降、土建・建設産業に従事する労働者が増大して、農業人口よりも土木関連人口が多くなるなど、就業構造に大きな変化がみられる。しかも、農村の部落の有力者は、かつての直接的生産者である農民ではなく、今は土建・建設産業の経営者である。このように土建・建設産業が地域産業の主役にまで発展すると、それを基盤に地域の政治が行われることとなる。地方自治の担い手としての地方議員に着目すれば、土建・建設業者が地域政治の舞台に進出することにより、公共投資などの財政支出の問題とも深く関わるることとなる。ここから後に検討する公共投資と地価問題との関わりが生まれ、土建・建設業者の談合、汚職、腐敗の構造が問題となるのである。

今一つの問題点としては、生活関連基盤整備の軽視の問題の一つとして、土地問題ときわめて関連の深い住宅問題がある。

わが国にはナショナル・ミニマムとしての住宅を確保するという思想が欠如しており、日本の住宅政策は国家の財政負担を極小におさえた所得階層別の差別的 policy となっている。つまり、最下層の低所得者向けの公営住宅、都市中間層対策としての公団住宅、住宅金融公庫の融資による「持家促進」という所得階層別の差別的 policy に加えて、決定的なのは公的住宅投資の少なさであり、それは「持家政策」の積極的推進によって補完される。そして、とくに1960年代半ば以降、不動産資本、住宅産業など民間デベロッパーの発展が政策的にも促進され、民間デベロッパーの利益を保障する体制が構築された。その結果が、実効ある都市計画・土地利用計画の欠如に伴うスプロール開発であり、土地・住宅価格の上昇であった。

なお、ここでは、持家政策成立の経済的基盤、すなわち、持家政策を現実化させる社会的な諸条件について考えてみよう。本来、労働移動を考えると借家の方が有利であることは言うまでもない。戦前においても、都市部においてはほとんどの勤労者が借家住まいであった。ところ

が、土地所有者の権利が強く借地・借家人の権利が弱い場合、あるいは借地・借家人の権利が一定保障されても借地・借家の供給が需要よりも少ない場合には、高家賃が一般化することになる。そのうえ、地価上昇率が利子率を上回る状態が恒常化すれば、借金をしてでも土地を買い急いだ方が有利となり、インフレーションがさらにその資産効果を高めることになる。つまり、結局は、持家の方が借家より有利になる条件が形成される。さらに、中所得者層以下でも持家を買えるように住宅ローンが普及されるが、それは「公的融資＋企業内融資＋生命保険」という構造になっており、いわば「^{いのち}生命」を担保にして金を借りるというリスク負担のシステムになっているのである。

日本型地域開発の第三の特質として、公共投資の多くが自治体を通じて行われることにより、自治体が国家の下請機関化したことがあげられる⁷⁾。

1950年代半ばの地方財政危機と財政の中央集権化が、「新産業都市」の指定競争に典型的にみられるように、地域開発と企業誘致に自治体を狂奔させ、結果として地方自治は形式化されることになった。その際、重要な役割を果たしたのは国庫補助金であって、道路、港湾等の産業基盤関連の公共事業の場合は法定の補助率が高く、補助額の算出方法についても「精算方式」であるのに対して、教育施設、公営住宅、保育所等の生活基盤関連の場合は「標準経費方式」であるため、いわゆる「超過負担」が生じる構造がつくりだされたのである。こうして自主財源の乏しい自治体は、国の政策に忠実にならざるをえず、公共事業関係の補助金が増大する一方で、公共事業の裏財源を地方交付税で措置し（「地方交付税の補助金化」）、なおかつ不足する裏財源を地方債でまかなわせるというシステムが確立する。これは、国家が自治体の一般財源を地域開発という国家的事業にすべて吸収するシステムである。つまり、自治体の自主的な開発権、開発計画が限定されたものとなり、ドイツのような住民参加型の地域開発とは

ほど遠いものとなったのである。

以上、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、第三に自治体の国家の下請機関化、の3点を検討し、いわゆる「産業基盤」の問題と住宅問題についての検討を行った。

(2) 日本型地域開発と土地問題

本節では、前節で検討した日本型地域開発と土地問題とのかかわりについて、さらに検討を進めたい。

日本型地域開発と土地問題について第一に指摘すべきことは、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である。言いかえれば、戦後3回の地価高騰の背景には、いつも開発計画があったのである。例えば、1960年代初めの地価高騰の際には、「新産業都市」「工業整備特別地域」等の地域開発計画があり、1970年代初めの「地価狂乱」の際には、田中角栄の「日本列島改造論」があり、今回の1980年代半ばの地価高騰の際には、「規制緩和」・「民活」型開発による「首都東京改造計画」があったのである。

次に日本型地域開発と土地問題のかかわりについて検討する際には、道路、港湾、ダムなどの全体の利害に関わる工業基盤整備の問題と、個別企業の土地需要の充足という二つの問題を区別しなければならない⁸⁾。

まず、前者の道路、港湾、ダムなどの工業基盤整備については、国家により強権的に土地収用権が行使され、あるいは土地収用権を「衣の下鎧」として強力に公共事業が進められた。それに対して、宅地整備、住宅建設などの生活関連基盤整備については、「50戸以上の一団地の住宅経営」のためには法的には土地収用権の行使が認められているにもかかわらず、実際には土地収用権が行使されることはなかった。ここでは、工業基盤重視、生活基盤軽視の日本型地域開発の特質が持続されてきたとみてよい⁹⁾。

他方、後者については、自治体による工場立地政策、企業誘致政策として、工場用地等の提供が積極的に進められたことが特徴的である。その法的背景は、1962（S37）年に制定された「新産業都市建設促進法」および1964（S39）年に制定された「工業整備特別地域促進法」である¹⁰⁾。これは、内陸性の工業団地に造成する場合と臨海性の工場＝埋立地造成の場合とに区別される。

内陸性の工業団地を造成する場合には、自治体が取引を斡旋する場合と自治体を買収して団地を造成する場合とがあるが、いずれにせよ自治体は「雇用機会の増大、財政収入の増加など、地域の発展のために」という名目で介入する。つまり、自治体が媒介となって、土地所有者から土地を買い集めて、工業団地として企業に売り渡すわけである。なお、自治体が行う工業団地造成には、土地収用法の適用が可能であることに注意を払っておきたい¹¹⁾。

次に、臨海性の工場＝埋立地造成の場合であるが、1921（T10）年に制定された公有水面埋立法を活用して、都道府県レベルの自治体が漁業権の補償を中心に沿岸漁業を破壊しながら、臨海工場用地を先行的に造成した。この自治体により造成された臨海工場用地が造成原価ないしは造成原価を割るきわめて安い価格で、進出企業に分譲されたのである。このような地域開

発の進展は、周辺地域の地価相場を引き上げ、住宅地、商業地、近郊農地などの地価高騰をひきおこすが、開発利益を社会的に還元するシステムがわが国には欠如しているため、その後の地価上昇による莫大な含み資産利益はすべて法人企業が取得することとなった。他方、これらの法人企業は、自らが原因者である公害と環境破壊による社会的費用については、公害関係法の改悪や行政との密接な関係を利用して、できる限り負担を回避しようとするのが現実である。

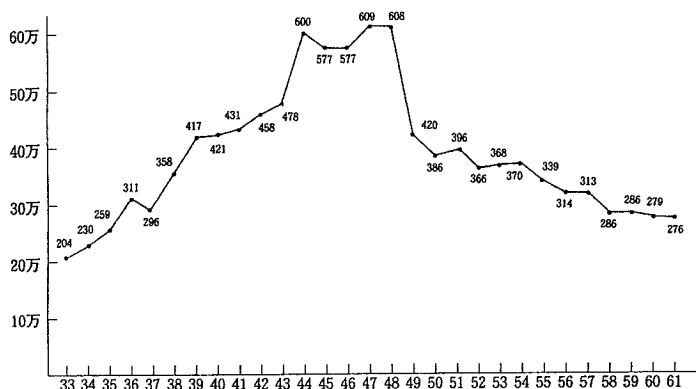
このような自治体が媒介となって内陸性の土地を土地所有者から企業へ売り渡す、あるいは臨海部の公共水面を漁業補償により漁民から買い取って企業へ売り渡すシステムは、土地の公的所有を通過点とした「土地商品化と法人企業への土地集中のシステム」として特徴づけることができる¹²⁾。このようなシステムを日本型地域開発と土地問題の第二の特徴として指摘することができる。

第三には、第二の点とも深い関連がある、国家による土地市場の上から創出の問題を指摘しておきたい。

次章で検討するように、絶対的土地所有権を前提とすれば、つまり、欧米諸国のように土地利用権が土地所有権に対して優先するということがなければ、法人企業においても土地を所有することが何よりも必要となる。そして、その

図1 農地転用許可数の推移

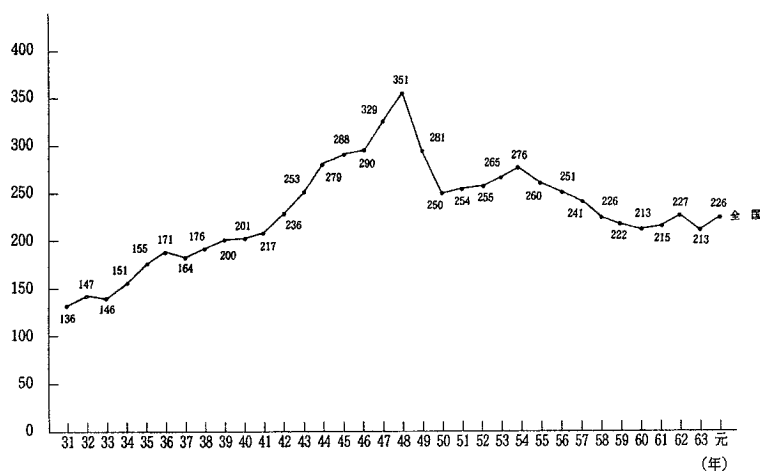
単位：千件



出所：「農林水産省統計年報」各年版より作成

図2 売買による土地取引件数の推移

単位：万件



出所：「民事、訟務、人権統計年報」（法務省）各年版より作成

ためには、土地の流動性が保障・促進されることによって土地市場が形成され、その土地市場において大規模な土地取引が行われることが必要である。つまり、市場原理を中心に、需要と供給の支配するマーケットで土地の問題を解決しようとするならば、言い換えれば、土地を特別の商品として、土地市場で売買取引を行うためには、土地の流動性を保障・促進するような社会的システムが必要となる。

その社会的システムの形成過程が、まさに1950年代半ば以降の、自治体間の地域開発競争を煽りつつ土地の流動化を促進させるという日本型地域開発の過程である。そして、その主要な手段となったのが、たび重なる農地転用許可基準の緩和による膨大な農地の転用であり（図1参照）、公有水面埋立法を活用しての臨海工業地帯の造成であった。

こうして、国家により上から広大な土地が土地市場に投入されることによって、土地の流動化が促進され、日本型土地市場が形成されたのである（図2参照）。つまり、土地商品化を上から押し進める日本型土地市場の形成過程は、これまた国家による上からの開発過程と一体になったものである。このような市場原理優先の土地市場が形成されると、法人企業は有利に土地を買い占めることができるようになり、当然のこととして法人企業に土地が集中・集積する。

また、このように産業用土地の取引を主体に形成された土地市場が、今度は住宅市場にも大きな影響を及ぼしたことは言うまでもないであろう。そして、このような土地を商品化し、マーケットで土地を取引する土壌から、土地投機の横行がうまれるのは当然のことである。

土地は、本来、利用計画によって土地の使用価値が生じるものであり、その土地利用によってあがる収益が土地価格に反映されるべきものである。つまり、土地の利用計画が収益をうみ、それが価格に反映するのであって、土地の財産価値から逆に土地の利用が生じるのではない。言い換えれば、地域住民の共同空間としての土地の利用価値が、土地市場における金銭的価値に優先されるべきものである。そのためには、住民は互いの人権と生活における自立を認めあいながら相互の利害を調整した上で、地域住民が自主的に地域の土地利用計画を定めることが決定的に重要となる。つまり、一言でいえば、「計画と調整」である。それゆえ、後にドイツの土地政策において検討するように、地域環境を住民参加方式でコントロールする権利が地域住民のアメニティ権として確立され、自治体がそれを保障するシステムを創り出すことが必要となる。しかし、現実には、そのようなアメニティ権は確立されることなく、絶対的土所有権を前提とした日本型地域開発と日本型土地市

場の形成が押し進められた。その結果、地方自治や住民参加のシステムは機能しない形の、市場原理、需給原理の土地政策が展開されたのであった。

II 土地問題の日本の特質

本章では、土地問題の日本の特質について検討するが、まずは戦前における土地問題の日本の特質をごく簡潔に要約しておこう¹³⁾。

その第一は、地主的土地所有と土地所有権中心主義であり、土地利用権の保障がきわめて不十分であることである。第二は土地収用法、入会地のエンクロージャー政策に典型的にみられるように、国家主義・権力主義による土地所有権への制限であり、土地の強権的収奪とも言える支配力が作用したことである。第三は、それにもかかわらず、共同体的土地所有が強固に残存し、公的な、あるいは共同体的な土地所有の活用余地があったことである。

次に戦前と対比しつつ、戦後における土地問題の日本の特質を要約する。

その第一は、戦後改革によって、地主的土地所有は基本的に解体され、また国家主義・権力主義による土地所有権への制限は除外されて、土地所有権が保障されるようになった。戦前における土地問題の日本の特質の第一と第二は消失したわけである。しかし、他方、農地改革および持家政策によって、農村でも都市でも零細な土地所有が広範に創出されることにより、いわば絶対的土地所有権が強化されることとなり、依然として土地所有権は土地利用権に対して優先している。このような絶対的土地所有権の強大さが、戦後における土地問題の日本の特質の第一としてあげられる点である¹⁴⁾。

第二は、実効ある都市計画・土地利用計画の欠如の問題である。

欧米諸国は、土地所有権に関しては、絶対的所有権と相対的所有権という異なる基本的概念をもつにもかかわらず、その相違を越えて、所有権優先の日本とはまったく異なる土地利用優

先の概念を組み立てるに至っている。ここで大きな役割を果たしているのは、欧米諸国の都市計画・土地利用計画であるが、わが国にはそのような実効ある都市計画・土地利用計画が欠如しているのである。

第三は、本稿で提起する「日本型土地システム」である。「日本型土地システム」とは、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法人企業と金融機関の土地金融を媒介とする土地所有、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してきた社会構造の問題である。

(1) 強大な絶対的土地所有権

篠塚昭次氏によれば¹⁵⁾、土地所有権は、「ローマ法型」＝近代的土地所有権と「ゲルマン法型」＝社会的土地所有権という二大典型に分けられる。

「ローマ法型」は、紀元前2世紀から紀元5世紀ごろまでにローマにみられた類型で、絶対的・排他的な土地所有権の原型であり、いわば「都市型」である。この「ローマ法型」は、土地を金銭と同一視して資産と見なす傾向があり、土地取引の自由を基本とするから土地が「商品」として扱われ、土地投機がおこりやすい。別の言い方をすれば、「交換価値」が重視される。

他方、「ゲルマン法型」は、古代から中世にかけてのドイツにみられた類型で、絶対的・排他的ではない上下の重疊的階層関係を配慮した相対的な土地所有権の原型であり、いわば「農村型」である。この「ゲルマン法型」は、土地は生活の場として、言いかえれば、土地を取引の対象としてではなく、「利用」の対象として考える。つまり、土地を商品としてみないから、当然投機はおこらない。また、土地の利用に関しては、共同体が主体となった計画・規制の範囲内で土地の利用が認められることにより、生

存権が保障されるのである。別の言い方をすれば、「使用価値」が重視される。

歴史的にみると、「囲い込み」といわれる独占的な大土地所有の形成を背景に、18世紀から19世紀のヨーロッパでは「ローマ法型」の所有権絶対主義（「所有権は神聖にして侵すべからず」）が導入された。例えば、1804年のフランス民法、1888年のドイツ民法第一草案には、近代的土地所有権が盛り込まれたのである。

ところが、産業革命の進展に伴い都市人口が増大するなかで、この近代的土地所有権による土地投機や都市計画・土地規制の不備は、地価を著しく高騰させ、深刻な「住宅問題」「社会問題」をひきおこした。「社会問題」の発生は「社会法」とよばれる法体系の形成を促進し、「自由権」に代わって「生存権」「社会権」という新しい権利の体系を拡大した。19世紀の末から20世紀にかけての「社会的土地所有権」の形成は、「ローマ法型」から「ゲルマン法型」への移行を意味し、土地を商品化して取引の対象とし、投機化することを極力排除し、土地を所有することから土地を利用する価値に重きを置くようになった。

これに対して、日本の現行民法にある土地所有権の規定は、19世紀のフランス民法とドイツ民法第一草案を翻訳して「継受」されたものであり、今日まで「ローマ法型」の近代的土地所有権の段階にある。つまり、1896（M29）年の明治民法は、当時の大土地所有を基礎とする近代的土地所有権を保障したものであり、ヨーロッパと同様にわが国でも「社会問題」は19世紀末～20世紀初めにかけて深刻化しているのだが、その解決の方向はヨーロッパのような社会的土地所有権への移行ではなかったのである。

以上のような歴史的経過を経た現在の時点にたつて、欧米諸国の土地所有権論をみてもと¹⁶⁾、絶対的土地所有権として構成するドイツ、フランス（大陸法）と土地所有権を相対的な所有権として構成するアメリカ、イギリス（英米法）、の二つに分類することができる。日本がこのうち絶対的土地所有権の系譜に入ることは

言うまでもない。

まず、大陸法では、土地支配権益のすべてを包括する「絶対的所有権」という概念が存在する。この概念のもとでは、利用権は所有権に対立し、所有権が利用権に優先するが、次節でみるように、ドイツ、フランスでは、所有の優先という論理構成を克服することを目的として、都市計画関連法など種々の法令が制定されている点が注目される。

次に、英米法では、大陸法型の絶対的所有権の概念は存在せず、所有権に当たる権限として「フリーホールド」という概念が存在する。また、土地利用権に当たる権限は「リースホールド」と呼ばれる。英米法では、所有と利用の対立はなく、利用は所有に優先する。

日本の場合は、大陸法の「絶対的所有権」の概念を受け継いでおり、しかも次に検討するように、ドイツ、フランスと異なり、都市計画関連法などによる利用の優先に向けての法制度の整備が不十分であり、所有が利用に優先する結果を招いているのである。

(2) 実効ある都市計画・土地利用計画の欠如

土地問題の日本的特質の第二は、実効ある都市計画・土地利用計画の欠如である¹⁷⁾。

前節でみたように、欧米諸国は土地所有権に関しては、絶対的所有権と相対的所有権という異なる基本的概念をもつにもかかわらず、その相違を越えて、所有権優先の日本とはまったく異なる利用権優先の不動産・土地所有の概念を組み立てるに至っている。表1によれば、土地所有権の概念でみると、日本、ドイツ、フランスは絶対的所有権のグループに分類され、アメリカ、イギリスは相対的所有権のグループに分類される。しかし、土地所有権と利用権の関係でみると、日本のみが「所有優先」のグループに分類され、同じ絶対的所有権のグループにあるドイツとフランスは、相対的所有権のグループにあるアメリカ、イギリスのグループと同じ「利用優先」に分類される。

表1 不動産・土地所有権の概念

制度等	国	日 本	アメリカ	イギリス	西ドイツ	フランス
不動産・土地所有権の概念	不動産の概念	土地と建物は別個の不動産	土地と建物は同一の不動産			
	土地所有権の概念	絶対的 所有権	フリーホールド (相対的所有権) リースホールド		絶対的所有権	
	土地所有権と利用の関係	所有優先	利	用	優	先

出所：野村総合研究所『地価と土地システム』

次に都市計画の仕組みについて、欧米諸国と日本を比較検討してみよう（表2参照）。

各国の都市計画の体系を比較すると、欧米諸国は、都市のビジョンを示す「非拘束的マスター

プラン」とこれを実施に移す「拘束的計画」の「二段階計画制」であるのに対して、日本だけがマスタープランはなく、拘束的計画だけからなる「一段階計画制」である。

拘束的計画の内容は、日本では、原則8種類の大枠型用途制がとられ、第一種住居専用地域を除いて、各用途ごとに禁止される建物用途を列挙する例外列挙主義であり、併せて容積率も設定されるという仕組みになっている。しかし、これを達成する手法を欠くため、計画容積率と実態容積率とが乖離する形式主義となっている。これに対して、欧米諸国では、それぞれの国情によって多少の違いはある

が、おおよそ細分型用途地域制、制限列挙主義、実態主義となっているのが注目される。

アメリカでは、用途地域を細かく指定する細分型用途制がとられ、各用途ごとに建築できる

表2 都市計画の仕組み

制度等	国	日 本	ア メ リ カ	イ ギ リ ス	西 ド イ ツ	フ ラ ンス
都市計画の仕組み	計画の体系	拘束的計画	市町村によって異なる	非拘束的マスタープラン (ストラクチャープラン、ローカルプラン)	非拘束的マスタープラン (Fプラン)	非拘束的マスタープラン (SDAU)
		〈一段階計画〉	〈一段階計画〉	↓ 拘束的計画 (アクション・エリアの事業計画)	↓ 拘束的計画 (Bプラン)	↓ 拘束的計画 (POS)
		〈二段階計画〉	〈二段階計画〉	〈二段階計画〉	〈二段階計画〉	〈二段階計画〉
	土地利用コントロール手法	・原則8種類の用途区分 〈大枠型用途制〉	・市町村による細分用途区分 ex. ニューヨークでは21種類 〈細分型用途制〉	〈計画許可制〉	〈地区詳細計画制〉	・市町村による整備目標区域区分 〈大枠型区域制〉
	建物用途コントロール手法	・第一種住居専用地域を除いて禁止される建物用途を列挙 〈例外列挙主義〉	・建築してもよい建物用途を限定列挙 〈制限列挙主義〉	〈計画許可制〉	・建築してもよい用途を土地ごとに特定 〈特定主義〉	・区域ごとに大まかな指定 〈大枠型指定主義〉
	容積率のコントロール手法	計画と実態が乖離しており、近づける手段なし 〈形式主義〉	計画と実態が一致または近づける手段あり 〈実態主義〉	〈計画許可制〉	建築命令等計画と実態を近づける手段あり 〈地区詳細計画制〉	容積率は低く抑えられており、計画と実態が一致している 〈実態主義〉

出所：野村総合研究所『地価と土地システム』

建物用途が限定列举されている。また、開発権の移転制度（TDR）という、計画容積率と実態容積率の格差を小さくする手段がある。イギリスは計画許可制を採用しており、開発者の提案に対して地方計画当局の許可行為を通じて、土地利用、建物用途、容積率などをコントロールしている。ドイツでは、Bプラン（地区詳細計画制）によって、土地利用、建物用途、容積率のほか、建築線や建物の形状なども具体的に規定されている。フランスでは、市町村により区域ごとに整備目標が設定され、目標に応じて建物用途ごとの容積率をコントロールしている。また、フランスでは、全体的に容積率が低く抑えられているという点も特徴である。

以上のように実効ある都市計画・土地利用計画が欠如していることが、土地問題の日本の特質の第二である。

このような実効ある都市計画・土地利用計画の欠如は、戦前、戦後の都市計画制度の導入の過程で、都市計画家たちはヨーロッパ諸国の都市計画の思想と技術とを学んでわが国に導入しようとしたが、日本においては絶対的土地所有権があまりにも強大であったことから、都市計画の思想と技術は形式化され、換骨奪胎されたのであると言えよう。

このような実効ある都市計画・土地利用計画の欠如、つまり土地利用規制と地価との関係はどのようなものであろうか¹⁸⁾。

欧米諸国の場合、土地利用の可能性が土地利用計画によって厳格に規制されているので、地価は計画によって許容される利用形態との関連で決まってくる。しかし、日本の場合は、土地利用規制が緩いため、ある土地の開発可能な建物の大きさ、用途が非常に広がっているため、土地の価値が非常に高くなる。つまり、土地利用の多様な可能性が認められているため、近隣での取引価格や投機的価格など、総じて市場の論理がストレートに入ってくる構造となっているのである。それゆえ、緩い土地利用規制と高地価とはきわめて密接な関係があるのである。

(3) 日本型土地システム

本節では、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を前提として、「日本型土地システム」の概念を提起する。

まず、法人企業の土地所有の動向について検討してみよう。

最近の土地取引の動向をみると、土地の買主の中で法人企業が占める割合は年々増加しており、とくに東京都等の大都市地域において、その傾向が顕著にみられる¹⁹⁾。また、法人企業の土地投資が急速に増加しており、設備投資に占める土地のウエイトは、非製造業を中心に上昇している²⁰⁾。法人企業の土地の利用状況についてみると、事業用土地の未利用地面積の割合は、所有土地面積の5～7%程度で推移しているが、未利用地の今後の利用予定時期についてみると、具体的な利用計画を有しない土地の割合が著しく高く、長期的にみればその割合は上昇を続けている²¹⁾。このように、近年、法人企業の土地所有は増加しており、しかも保有して活用せずという傾向が強いのである。

このような法人企業の土地保有意欲の強さは、土地のもつ含み益の活用による理由がある²²⁾。日本の法人企業の自己資本比率は一般的に低く、金融機関からの借入金の比率が高いと言われてきた。法人企業のもつ不動産は会計上は「取引原価」で記載されるが、土地を担保にお金を借りる場合はその時価が基準となって融資額が決まる。このように企業会計制度上「再評価」が行われないため、地価上昇に伴って法人企業内部に巨大な含み資産が形成される。この含み資産は、現在の評価額を前提とすれば固定資産税によって捕捉されることもなく、また法人企業には個人と違って相続ということがないため相続税が課されず、土地資産を譲渡してキャピタル・ゲインを実現しない限り、課税の対象とはならない。そのうえ、借入金は「負債」として帳簿上記入され、利子は経費として処理できる。このような法人企業に対する土地税制の優遇により管理費用が安く、しかも借金のための担保

にもなるということが、法人企業の土地保有意欲を強めているのである。つまり、資産の保全と増殖を進める上で、土地が特別の地位を占めているわけである。

このように地価が持続的に上昇する土地を担保にした借入金によって、わが国の法人企業は「高度成長」を達成した。また、「日本列島改造論」ブームにより土地が投機の対象になると、法人企業などは金融機関における過剰流動性の増大を背景に融資資金を用いて土地買占めにのりだし、土地転がして多額のキャピタル・ゲインを得た²³⁾。さらに、1985年以降の「円高不況」ののりこえに際しては、今回の地価高騰が大きな役割を果たしたことは言うまでもない。他方、法人企業としての経営能力が欠如している、土地さえ持っていれば資金は借りられるという事態も生じている。

この背景にあるのが、土地を唯一の担保に金を貸すといういわゆる「土地本位制」であり、これこそが日本型金融システムの特長である。本来、金融機関は、法人企業に資金を融資する際には、当該法人企業の技術力や経営力を調査することによって、そのリスクを判断すべきものである。しかし、現実には、土地という資産のみが過大に重視されてきた。

「土地は『メリ担』と、融資担当者の間で言われてきた。メリ担とは、銀行にとってメリットがあり、しかも担保がある融資案件のある略称だ。事業内容は二の次、担保になりうる土地資産が無ければカネは貸さない。」²⁴⁾

このように金融機関からみても、日本の「高度成長」を支えたのは、持続的に上昇する地価であったことは明らかである。とくに問題とすべきは、今回の地価高騰に際して、金融機関が不動産関連企業による土地買占めに投機的資金を大量に提供したことである。

そして、さらにその背後には、土地価格を支える財政・金融面での国家的支援がある。「高度成長」期には、公共投資によって地価上昇を促進し、しかも開発利益は社会的に還元せず法人企業に取得させた。また、今回の地価高騰に

際しては、不動産金融の規制は社会的に批判を受けるまでは行政指導すら行わなかったうえに、都市計画・土地利用規制の緩和、国有地の払下げなどにより地価高騰をさらに煽ったという問題が指摘できる。

このように、絶対的土地所有権を前提として、財政と金融でもって地価を支え、土地投機を促進しつつ、持続的な経済成長をなしたのが「日本型土地システム」の一面であるが、その裏にはもう一つの側面、つまり地価上昇と土地投機によるキャピタル・ゲインを、政治資金として政権党に還流させるシステムがある。

石川真澄氏らによれば、土建国家とは、「公共事業に代表される地元利益と選挙の票を交換することで成り立っている『与党が与党であることによって与党であり続ける』システム」²⁵⁾のことである。彼らの論議をごく簡単に要約すれば、政府・自民党は公共事業、つまり土建予算を配分するという利益誘導によって、土建業者から政治資金を獲得しようとする。他方、公共事業で潤いたい土建業者は、自民党へ政治献金をおこなうことにより、公共事業を自分が有利に受注できるようにしようとする。また、70年代以降、農村部で建設業に従事する労働者が増大しているが、これは地元に公共事業がくることによって、農民が土木作業員になれば出稼ぎをしなくてもよいということになり、彼らの票を土建業者を通じて自民党に集めようとする、いわば農村対策として意味がある。こうして、政治家と土建業者に金と人のつながりができる、つまり、公共事業の配分による利益誘導を通じて、自民党へ政治資金と票とを集める政治的な構造ができるが、これがまた土建業者の談合や汚職、政治の腐敗をうむというのが「土建国家論」である。

この「土建国家論」は日本の現実を鋭くえぐった注目すべき議論であるが、本稿が重視してきた公共投資と地価問題に関する観点は見られない。つまり、この観点を加えれば、政府・自民党は公共投資、地域開発を行うことによって、地価を上昇させ、土地投機を活性化させ、土建

業者をはじめとする不動産関連企業にキャピタル・ゲインを取得させることによって、自らの政治資金の源泉をつくりだすわけである。リクルートが株の上昇益を賄賂としたように、ここでは公共投資による地価上昇、土地投機によるキャピタル・ゲインがその政治資金の源泉となったのである^{26) 27)}

このような「日本型土地システム」がいつごろ形成されたのかと言えば、その原型は「高度成長」期における税の自然増収で、公共投資を毎年拡大していた1950年代半ば以降の地域開発の時期に求められようが、それが一応の完成をみたのは、「戦後日本の国土開発関係の法律や制度をつくった張本人」²⁸⁾である田中角栄が首相となった時期、つまり、「日本列島改造論」ブームによる「地価狂乱」の時期ではないだろうか²⁹⁾。

注

- 1) 篠塚昭次『土地所有権と現代』、日本放送出版協会、1974年、85～89ページ、103～110ページ。
- 2) 修士論文「水資源開発と地方自治」においては、水資源開発＝ダム建設による水没補償問題を検討し、日本型地域開発の型の検出を行ったが、そこでの「地域開発」の概念はダム建設による水資源開発に限定されていた。それに対して、本稿では、道路、鉄道、港湾、上・下水道、ダム等の建設、土地造成など、これらの総体としての「地域開発」という概念により、日本型地域開発の特質の検討を行う。
- 3) 重森暁「日本財政の構造的特質」、同編『日本財政論』、1983年、青木書店、所収、11～12ページ
- 4) 石川真澄「『土建国家』ニッポン」、『世界』1983年8月号。
- 5) 柳ヶ瀬孝三「公共投資と地方公営企業政策」、池上惇・重森暁・植田和弘編『地方財政論』、有斐閣ブックス、1990年、所収、123ページ。
- 6) 石川、前掲論文。ジェラルド・カーティス＝石川真澄『「土建国家」ニッポン』、光文社、1983年。石川真澄・広瀬道貞「『土建国家』ニッポンの政治」、『現代の理論』1983年11月号。
- 7) 小沢修司「現代日本財政の矛盾」、重森編、前掲書、所収、101～103ページ。
- 8) 吉田克己「国家機能の変化と土地・開発・住宅法制」、『法の科学』第17号、1989年、71～72ページ。
- 9) 「大企業の高度成長のために必要とされる産業基盤・流通基盤の建設用地については、これを『公共用地』であると強弁して、公用収用制度を強化し、短期間に安く買収する体制を強化・保障する反面、住民の生活、営業、福祉に関連する本当のいみでの公共用地については、第一に住宅用地など民間の採算ベースに乗るものはこれを民間デベロッパーなどに大きくゆだね、第二に小・中学校用地、保育所用地、清掃施設用地などの採算ベースに乗らないものについては、財源の保障を十分に与えないまま、その取得の責任を一方的に自治体におしつけ、自治体が住民に負担と犠牲を転嫁せざるをえないようなしくみをつくりあげていることが問題である。」(佐藤哲郎『現代日本の土地問題』、御茶の水書房、1974年、30ページ)
- 10) 「新産業都市建設促進法」は、一定の地方の開発発展の中核となる新産業都市の建設を促進するため、産業の立地条件および土地施設を整備するものであり、国および地方公共団体は、新産業都市建設基本計画の達成のために必要な工場用地、住宅、住宅用地、工業用水道、道路・鉄道・港湾等の輸送施設、水道および下水道、教育施設および厚生施設、職業訓練施設その他の施設の整備促進につとめなければならない(17条)、またこれらに必要な土地については、国の行政機関の長、都道府県知事、港湾管理者の長は、新産業都市建設の促進の方向において、公有水面埋立法や農地法等の許可等について配慮するものとされた(18条)。「工業整備特別地域整備促進法」は、一定地域の工業の発展を促進するために、工業の基盤となる施設その他の整備をはかるものであり、工業整備特別地域整備基本計画の達成のために、新産業都市建設促進法と同様の規定をおいている(6、7条)。
- 11) 1958(Ｓ33)年に制定された「首都圏の近郊整備地帯および都市開発区域の整備に関する法律」の中で、地方公共団体または日本住宅公団が企業誘致のために工業団地を造成する際には、都市計画事業として土地収用法の適用が認められることになった。その後、同様の措置が1963(Ｓ38)年に近畿圏整備法、1966(Ｓ41)年に中部圏整備法に拡大された。

- 12) 池上惇『現代資本主義財政論』、有斐閣、1974年。
同『財政危機と住民自治』、青木書店、1976年。佐藤哲郎「国家独占資本主義と地方自治体」、『経済』1966年9月号。同「土地をめぐる独占資本の論理」、『前衛』1973年2月号。同「国土開発政策の展開過程」、西川清治編『講座 現代日本の都市問題 第1巻』、汐文社、1973年、所収。
- 13) 渡辺洋三氏は、戦前の土地法制の三大特色として、第一には、農村を中心に形成された地主的土地所有による決定的影響、第二には、伝統的家族制度と結びつく「家」的所有の制度、第三には、農村共同体の支配・管理下にある共同体的土地所有の広範な残存、を指摘される。(同『土地と財産権』、岩波書店、1977年、17～19ページ)
- 14) なお、第三に指摘した共同体的土地所有の残存については、戦後、公的・共同体的土地所有は基本的に解体されたと言えよう。すなわち、1950年代半ばの第一次地方財政危機の時に、自治体は赤字対策としてその所有する土地を大量に売却したため、本来は土地規制の手がかりとして活用すべき公有地を喪失することとなった。
- 15) 篠塚、前掲書、22～42ページ
- 16) 野村総合研究所『地価と土地システム』、野村総合研究所、1988年、180～182ページ。
- 17) 同上書、182～183ページ。
- 18) 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、154～156ページ。
- 19) 国土庁編『平成2年版 土地白書』、大蔵省印刷局、1990年、124～125ページ。
- 20) 「わが国における近年の地価上昇の背景と影響について」、日本銀行『調査月報』1990年4月号、78～79ページ。
- 21) 国土庁編、前掲書、63～67ページ。
- 22) 大谷編、前掲書、29～33ページ。
- 23) 「戦後の法人企業は、不動産業、銀行業によるもと商品としての土地の交換価値の把握をめざす企業はもとよりとして、そうでない一般の他の企業も、高度成長の過程で、単に生産に必要な土地を取得したのみでなく、資産として大量の土地を取得した。その結果、企業も土地所有者の立場に立ち、地価の騰貴に伴う寄生的利益の追求をめざすに至った。…(中略)…」
- 日本経済を支配している企業の体質が土地所有者としての体質をもち続けてきたことは、日本の土地法制における土地所有権中心主義を維持せしめた重要な要因であると考えられる。そして企業が土地所有者としての立場に立つ限り、地価の高騰を望む立場に立つから、地価抑制政策を本格的には推進せず、逆に投機的利益を待望することによって地価のいっそうの高騰に拍車をかけた。」(渡辺、前掲書、103～104ページ)
- 24) 日本経済新聞社編『土地を考える』、日本経済新聞社、1990年、188ページ。
- 25) カーティス＝石川、前掲書、5ページ。
- 26) 「主として公的機関によって行われるこうした開発が、便益私有化と結びつくのであったら、第一に、政治や行政にとっては『黒い霧』の誘惑が絶え間ないことになる。幹線道路が近くを通ることの便益が土地の価格に反映し、その増価分が私有化されるのであったら、『政治路線』のできることは、日本のような政治的風土のもとでは、むしろ当然のことかもしれない。そして、経済成長にともない開発が進むにつれて、地価は全国的に高騰していき、しかも、その増価部分は起業者に貫流することなく、土地所有者の偶発益として私有化されるから、開発の仕事が通貨膨脹の契機とならざるをえない。」(都留重人『物価を考える』、岩波新書、1966年、173～174ページ)
- 27) 「土地は投機の対象となり、利権につながり、政治資金捻出のための格好の財源にもなった。いったん、土地からあがる利益を得たものはそれを確保しようと自民党に圧力をかけ、土地政策の転換を妨げた。一方、過去30年にわたる資本集約の高度成長を支えたのは企業の借金であり、土地の値上がりはその担保能力を大いに高めたから、財界、金融界といった自民党の主な支持層にとっても、土地の確保と地価の上昇は大きな意味を持った。」(NHK取材班『日米の衝突』、日本放送出版協会、1990年、131ページ)
- 28) 宮本憲一『地域開発はこれでよいか』、岩波新書、1973年、208ページ
- 29) 「田中構想では、土地利用規制をしないまま25万都市や産業基地などの具体的開発地点を明示した。このようにすれば、必ず同地点の地価は上がり、前もって土地を所有したものは投機による利益をうける。そして、開発費用は増大し、実際には開発不能の状況さえ

生まれてくるにちがいない。開発地点名は行政上最高の機密であるはずだ。それを利権屋ならともかく、一国の宰相になろうとする者が、自らの著作においてやるべきではない。」（宮本、同上書、223ページ）

（こもり はるお 京都大学大学院）