

## 論文の内容の要旨

氏名： 井上 隆

博士の専攻分野の名称： 博士（総合社会文化）

論文題名： 現代日本における土地有効利用のための総合的土地政策に向けた一考察： 歴史的・制度的な比較分析を通して

### 研究の目的と日本の土地問題

日本経済の長期不況の契機となった1980年代の所謂、バブル期から、既に25年が経過したが、今世紀に入り、地価は概ね安定している。市街地の空き家率が増加しつつも、宅地を中心とする地価は高水準のままで、住宅価格の年収倍率の平均は世界一の状況にある。また、平均的な住宅敷地面積も低下しつつある。そのような土地と住宅に関する状況の改善の為に土地の有効利用を目指す、総合的な土地政策が求められる。高度成長期から1990年代にかけて、土地制度改革と土地政策に関して、法学や経済学、都市工学等の学術分野から、広範な提案や批判が寄せられた。それらの個々の政策提案のほとんどが適切なものであったと言える。しかし、バブル期とそれ以降の政府の土地政策には、改革の名に値する大規模で有効なものがあった。その原因の一つとして、学術的な面から最適なポリシーミックスとしての総合的土地政策の提案がなされてこなかったことが大きい。法学者は法解釈論に留まる事が多く、都市工学者は土地計画の工学的な面に偏っている。また、経済学者は不動産市場を取り巻く、社会的、制度的問題への認識が不足する事も多く見られた。

これらは土地に関連する事項が極めて広範であり、特定の学術分野から包括的に捉えたい事を示している。日本の土地に関連する行政も国土交通省と農林水産省、財務省、法務省等が管掌し、それらの予算も膨大な規模に達することからも、土地に関する行政範囲の広範さが伺える。よって、土地問題は土地政策という枠組みにおいて、包括的な研究がなされることが望ましい。さらに、個々の土地政策の基盤となるのが、土地に関わる政治的、制度的な原理である。それらは全般的な政治制度及び政治思想と不可分のものとして、各国が長い歴史から経験的に形成したものである。したがって、現代の土地問題に対しても、歴史的・制度的な視点からの分析とフィードバックが総合的な土地政策の提案に向けて、最も有効なアプローチであると考えられる。また、各国の土地政策は現代においても、極めて多様で異なり、学術的な比較分析も未だ限定された状況にある。逆に言えば、大きな土地問題を抱えている日本にとって、欧米先進国の多様な土地政策からは学ぶところが極めて多いということである。このような理由から本研究では現代日本の土地有効利用のための総合的土地政策の提案に向けて、歴史的・制度的な比較分析を通じた考察を行なう。

### 土地制度史の分析

土地政策は文明の黎明期から既に、特に農業との関わりにおいて、重要なものであった。多くの初期文明において、農地法や土地相続の法規定が見られる。特に土地の所有と占有に関する権利規定は国家制度の基盤ともなるものであるが、時代と地域によって、大きな幅がある。現代日本の土地制度の根幹となる絶対的土地所有権も普遍的なものではなく、ローマ法を淵源とする大陸法型の典型である。一方、英米法型の国では、現代でも土地利用は借地権を基盤としている。そのような法的な違いがあるにもかかわらず、古代ローマ等とイギリス等の国々における大土地経営は同様な過程を経て形成された。その原因は共同体的土地保有から私有を中心とする土地利用へ移行するに従って、土地所有権あるいは借地権が強化され、土地に関する権利が大土地経営形成に利するものとなったことが大きい。そこに欠けていたのは、小作等の土地利用の実体を担う者たちの法的権利が十分に保護されてこなかった事である。しかし、現代では大陸法型の国家も英米法型の国家も、市民の社会厚生観点から、土地利用を制限している。現代日本の土地政策においても、そのような市民の利用権に立った土地に関する法規定が優先されるべきである。

また、中国のような長い歴史を持つ国々において特徴的なのは、荘園等の大土地経営の拡大とともに土地制度の不安定化が起り、しばしば、国家の崩壊に繋がった事である。井田制等の中央集権的な土地制度も土地利用の実態との乖離から、失敗に帰した。それらの土地制度崩壊の原因に共通しているの

は、小農や小作等の農民の土地利用を保護しなかったことである。したがって、国家制度の安定の為に、独占的な大土地所有を制限するとともに、小規模土地利用者を保護する制度と政策が必要となる。

古代から地租や地代は国家制度の根幹となってきた。土地制度史における経済性は国家と経済の関わりと同じく、極めて重要である。中世以降のインドでは地税の徴税権が同時に土地の支配権でもあった。そして、イギリスのインド支配は重層的な土地からの収益の取分のバランスを崩す事になった。セポイの反乱によって、植民地支配が危殆に瀕するに及び、イギリスは小作権の保護という形で農民保護政策を本格化した。このように経済的観点による土地制度史には、土地制度の設計と土地の諸権利の法規定も、土地に関する経済性からの乖離が許されないことが示されている。そして、農民等の土地利用の実体を担う者達の経済的安定が土地制度、ひいては国家制度全体にとって不可欠であることが指摘できる。

### 農地改革における政策手法の分析

戦後から 1960 年代にかけて、各国で農地改革が多く行なわれた。農地改革とは土地制度と社会制度に関わる抜本的な土地政策であり、その主目標は自作農創設であった。農地改革における諸政策も法的手法、国家が行なう直接的手法、経済的手法によるものに大別できるが、基本的には法的手法による土地所有の再分配が中心となる。それを施行し得なかったほとんどの農地改革は成果無く終わった。

また、直接的手法、つまり、国家が直接、行なう入植や農業集産化等は大きな弊害をもたらす事が多かった。現代の日本でも公共事業等の国営の事業が広範に行われているが、農地改革における国営事業の失敗の轍を踏まないように、収益性等の基準を遵守すべきである。

農地改革において、経済的手法による政策は法的手法を補完するものであるが、改革成功の要件である。アイルランドにおける農地改革は土地購入資金の優遇的融資制度を中心として、自作農創設に成功した。また、小作料の制限は農地再分配とともに農地改革の柱である。ただし、土地再分配の代替的政策として、小作料の制限を主な政策とした農地改革のほとんどが失敗に帰した。これの事例からの現代の土地政策への指針は、経済的手法による土地政策は法的手法による土地政策をあくまで、補完するものだという事である。

### 現代日本の土地政策の比較分析と提言

現代の先進国では過疎地域の農業問題等を抱えてはいても、住宅問題、宅地問題が土地政策として優先するものとなっている。土地政策における法的手法による政策の中心は都市計画である。欧米先進国の都市計画の特徴は、強い規制と計画性の高さである。同時に都市計画の策定における自治と民主制が確立している。一方、日本における都市計画あるいは土地利用計画は規制が緩い反面、中央集権的なものである。また、都市部への人口集中への対策が、日本の都市計画の大きな課題であった。しかし、市街化区域制度は都市部への開発の集中と計画区域外の衰退を招く等の弊害をもたらした。このような弊害を避けるためにも、欧米先進国にならって、都市計画における自治と民主制の確立が必要である。

また、国の直接的手法による土地政策として、国土計画や住宅供給事業が挙げられる。大規模な国土計画と公共事業は日本特有のものである。現在、公共事業は見直しを迫られつつも、依然、大きな予算規模を維持している。それに比して、公的な住宅供給事業は大幅な縮小が行なわれてきた。公的な住宅供給の縮小は先進国共通の流れであるが、ヨーロッパ先進国は戦後、大規模な公営住宅の供給を行ない、住宅状況が充足した段階を経て、公営住宅の縮小期にある。一方、日本では住宅状況が改善されないまま、公的な住宅供給が実質的に停止しつつある。そして、膨大な公共事業費や社会保障費に比べて、住宅政策はあまりに規模が小さい。社会格差が拡大する日本においては公的な住宅供給は高い優先度を持つ政策課題である。

経済的手法による政策は現代日本の土地政策の中心となっている。実際、土地政策が土地税制に連動している。その中で最も重要なのが、固定資産税と贈与税及び相続税である。これらの税は土地の再分配機能と経済格差是正機能を持つものであり、大規模な土地の所有層に対しては強化が求められる。また、日本では住宅費助成が無きに等しい。西欧では賃貸住宅に対する家賃補助は戦前から住宅政策の柱として行なわれてきた。日本でも国民の給与水準が低下し続ける状況にあつて、住宅費助成等の賃貸住宅に関する政策は高い優先度を持つものである。

### 結論

土地制度史と農地改革に対する法的・行政制度的・経済的な観点から歴史的・制度的分析を行なって

きたが、それらから、現代の日本の土地政策への提言として、以下の原則を導きだせる。すなわち、土地政策の基盤は土地の諸権利の法規定であって、それが土地利用の実態と大きく乖離する場合は是正が必要である。その際、小土地利用者の土地利用を法的に確立する必要がある。また、国営事業における中央集権的な弊害を地方自治により抑制し、事業を限定する事が必要となる。それは資本主義社会における事業であることから要件となる。最後に、経済的手法による土地政策は経済社会に適合した柔軟性の高いものであるが、政策としては補完的である。それは、政策の多くは経済市場の弊害への対策として、法規制を中心としているからである。土地政策の計画と施行にあたり、以上の各土地政策の特徴と原則に沿うことで、土地の有効利用に向けた適正な総合的土地政策が可能となる。