

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—

日本大学大学院総合社会情報研究科
博士後期課程 総合社会情報専攻

平成 27 年度

指導教員 池上 清子

20130414003 井上 隆

目次

はじめに—土地の有効利用と土地政策—	1
第1部 研究目的と現代日本の土地利用状況	2
第1章 研究目的と先行研究について	2
1.研究目的	2
2.関連する先行研究と当研究の位置づけ	2
3.当研究の構成と研究方法	5
第2章 現代日本の土地利用状況	6
1.日本における地価の推移と住宅価格の国際比較	6
2.人口動態と国土利用の変化	7
3.土地の所有状況	10
第2部 土地制度史と現代各国の農地改革に対する分析	12
第1章 土地制度史に対する法的・制度的・経済的分析	12
1.土地制度史からの土地政策の指針の導出	12
2.土地所有権と日本の土地制度	12
3.土地制度史における土地の所有権と占有権	13
4.土地制度史における土地制度の変化過程	19
5.土地制度史に見る土地制度の経済性と土地利用権の重要性	22
6.独占的大土地所有制の弊害と現代の土地政策への指針	26
第2章 現代各国の農地改革における政策手法の比較分析	28
1.農地改革と土地政策の関係	28
2.農地改革の目的—自作農創設策の意義—	28
3.各国における土地制度の状況	29
4.農地改革の主体と対象	29
5.農地改革の政策手法とその成果	31
6.結論	42
第3部 現代日本における総合的土地政策に向けた土地政策の比較分析	44
第1章 土地政策について	44
1.土地政策の目的及び根拠とその概要	44
2.土地政策の分類	44
3.各土地政策の内容と特徴	45
第2章 現代日本における法的手法による土地政策	47
1.法的手法による宅地所有権の制限	47
2.農業生産法人による農地の所有と借地の問題	48

3.借地権と借家権.....	49
4.都市計画と土地利用規制	50
5.日本における法的手法による土地政策の総括	68
第3章 現代日本における直接的手法による土地政策.....	70
1.国土計画と公共事業	70
2.土地区画整理や市街地再開発等の都市計画における整備事業	75
3.公的な住宅供給政策	76
4.日本における直接的手法による土地政策の総括	81
第4章 日本における経済的手法による土地政策.....	82
1.土地政策における金融と住宅費に関連する政策	82
2.土地税制.....	93
3.日本における経済的手法による土地政策の総括	108
第5章 日本における土地政策の各手法の比較と総括.....	109
終わりに	111
参考文献.....	113
謝辞.....	118

はじめに—土地の有効利用と土地政策—

1980年代中盤から後半に都市圏を中心として地価上昇が起こり、その期間はバブル期と称される。バブルによる諸現象は、その後、現在まで続く日本経済停滞の主因となった。今世紀に入ってからではデフレ経済と称される中であって、地価は概ね、安定した状況にあり、大きな下落も生じていない。しかし、現在も東京の住宅購入価格は世界第2位で、住宅価格の年収倍率は依然、5倍以上である。平均的な住宅敷地面積も低下しつつあり、少子化の一因ともなっている。このように日本の社会と経済において、土地所有に関連する弊害が十分に排除されているとは言えない。¹

バブル期以降の長期不況は、中流社会から格差社会へと日本社会の構造の変化をもたらし、経済的・社会的に日本社会を分断しつつある。特に土地と住宅という不動産において、その経済と資産の格差は明白に現れている。資産層は不動産額の値上がりを望む一方、勤労者階級は給与水準が大きく低下し、都市圏での一戸建て住宅の取得が困難になっている。同様に多くの国々が構造的な土地問題で苦しんできた。産業構造の変化による都市部への急激な人口集中は、地方農村部の疲弊と都市部での地価上昇を招いた。さらに地価上昇は全般的な物価上昇と経済成長の低下につながり、経済格差の要因ともなってきた。これらは日本のみならず、国際的な問題である。これらの弊害を取り除き、再び地価の高騰を招かず、かつ国民の土地の利用状況と住宅状況、住環境を改善する政策が求められている。

周知のように、日本の可住地面積は、他の先進諸国に比べても、極めて狭小である。このような国土構成において、さらに都市部への集中が過度に進んでいる。また、狭小な可住地面積は大規模な土地の取得を伴う国土計画と都市計画の限界も意味している。宅地供給が困難な状況下、宅地と住宅の取得の困難を取り除くためには、限界に近づいた宅地供給面積の増加よりも、土地の所有の集中や土地投機を規制し、土地の有効利用を促す政策が求められる。²かかる観点から、宅地供給流動化と地価下落政策を中心とした最適な総合的土地政策が必要である。

¹当論文の図2及び表1参照。

²稲本洋之助・長谷川徳之輔「地価バブルと土地政策」東京大学社会科学研究所編『社会科学研究』47(5)（東京大学社会科学研究所紀要）東京大学社会科学研究所、1996年2月、218-230頁。

第1部 研究目的と現代日本の土地利用状況

第1章 研究目的と先行研究について

1.研究目的

土地制度は古今東西の社会体制の根幹であり、現代の先進国と発展途上国でもその重要性は変わらない。土地は生活においても、経済活動においても、必要欠くべからざる資源であり、人類の長い歴史において、主要な生産手段であった農地は社会経済の構造の基盤であった。現代企業にとっても不動産の重要性は低下せず、住宅取得は個人の人生の主要な経済的目標である。そのような土地の重要性から、現代でも多くの国々において、土地問題が国民の経済活動を停滞させ、困窮化させる大きな障害となっているが、土地問題を含む社会経済の問題の根底には、硬直的で独占的な土地制度がある。さらに土地本位制と称されるように、土地は地価上昇を条件とする資産保有と投機の対象となっている。このように土地は経済的・社会的格差をもたらす資産・資源・生産手段であり続けている。

土地政策は最適な土地資源の利用と土地資源による社会的効用の最大化を目的とする。土地政策は農地政策と、市街地の宅地住宅政策や都市計画等に大別され、さらに様々な個別の政策が複数の政策主体によって行なわれるが、それらを適切に総合して、はじめて実効性を発揮する。³しかし、農林水産省と国土交通省の土地に関する行政上の矛盾や、地方自治体に対する国の非効率で過剰なコントロール等に反映されているように、日本の土地行政は先進国の基準から遅れている。そのため土地問題の弊害が土地政策と土地制度改革によって十分に是正されていない。そうした現状に対して、社会経済全般に大きな影響を与える土地制度を研究対象とし、改革へ向けて土地政策を提言する必要がある。しかし、日本では現在も総合的な土地制度研究は不十分な状態にある。また、地価の沈静以降、学術的にも実効性のある改革案が減少している。かくして、日本では現在に至るまで、土地問題に関連する政治行政への学術的に十分な検証と提案がなされたとはいえない状況にある。

そうした土地制度と土地政策の研究の現状にあつて、有効な土地政策の提言には、土地の諸権利の法規制や住宅政策、都市計画、農地行政、土地税制等を含めた総合的な研究が必要である。よって、当研究は土地問題の改善に向けて、土地問題と土地制度の歴史的、国際的な諸事例を比較分析の対象とし、各土地政策の有効性の検証を通して、現代日本における適正で有効な総合的土地政策の構築への理論的な提案を行なうものである。中心的な課題として、民主的な土地政策の確立と大土地所有制限に関する理論的構築を行う。

2.関連する先行研究と当研究の位置づけ

2.1 日本における土地制度及び土地政策に関連する研究の概括

欧米社会では、土地の絶対的所有権や相続権を原理としたローマ法と共同体的土地所有を優先するゲルマン法の時代から、ジョン・ロック等の自然権を基礎におく先占権と労働付加による土地所有権論を経て、主に社会厚生観点から土地所有権に制限を加える土地

³H・ダーリン・ドラブキン（吉田公二監訳）『土地政策と都市の発展』第一法規出版、1980、180-182頁。

所有権の近代化に至った。19世紀には社会主義者以外にも、ハーバート・スペンサーやジョン・スチュアート・ミル、レオン・ワルラス、ヘンリー・ジョージ等の自由主義者や社会改良主義者も土地公有化や大胆な地租論を主張した。それは19世紀からの社会政策の興隆に軌を一にしており、欧米において、農地改革、住宅政策、都市計画等の近代的な土地制度改革と土地政策全般も同時期に本格化した。

日本における土地制度研究は歴史的にも、法学と歴史学を中心とする学術分野と実際の都市計画や農業政策に関連し、都市工学や土木工学、農学を中心とする技術的なものに大別して行われてきた。特に明治期の民法制定以降、法学者による不動産に関連する研究は詳細かつ継続的に行なわれてきた。それは民法上の係争で遺産相続、借地借家等の不動産関係のものが大きな分野を占めてきたことにもよる。また、明治期の地租改正と民法制定は、その大陸法に則った絶対的土地所有権に基づく土地制度によって、地主-小作制という階級化を促進したが、戦前の日本における土地制度改革は小作問題を中心として、論じられたと言える。特に関東大震災が起こり、小作争議の多発した大正末期から、日本における都市計画の発達や借地借家権の強化、戦後の農地改革へ向けた動きも本格化し、土地に関する学術的な研究も盛んになった。中でも小作制の問題と都市部の木造賃貸住宅の貧困な住環境の改善は多くの農学者と法学者の研究課題であった。戦中戦後においては借地借家権の強化を中心として、法的に所有権の社会化も不十分ながら推進された。また、戦前から戦後にかけて、社会主義者もカール・マルクスとデヴィッド・リカードの地代論と土地収奪論を基盤に、農地問題、住宅問題を経済社会問題として、批判的に分析している。⁴

戦後の農地改革前後は土地制度研究の最初の隆盛期であり、日本土地法学会と土地制度史学会が設立された。ただし、農地改革以後、根本的な土地制度改革への研究は稀有なものとなり、研究の視野は全般的に矮小化されたと言える。また、昭和20年代は石母田正等が中心となり、日本においても土地制度史研究が本格的化した。⁵戦後も日本の民法の土地関連法は継続しているが、日本でもようやく、昭和30、40年代を中心として、西欧先進国に倣い、甲斐道太郎、水本浩、渡辺洋三等の法学者達や椎名重明等の経済史学者達が借地借家権の強化や土地の公共性を課題として、土地所有権の近代化への法解釈と分析を行った。⁶ただし、土地問題に対する政策提案としては、借地権の強化や地価の規制、公共住宅の普及等の既存の土地政策をなぞる諸提案にとどまったと言える。

その後、高度経済成長期で加速した地価上昇に対応し、経済学的分析による土地制度研究も増加してきた。1974年の日本列島改造ブームと第一次オイルショック時からは、土地行政の観点からも幅広く日本の土地制度研究が行なわれるようになった。全般的な観点から総合的土地政策を論じた代表的な研究者として建設省出身の長谷川徳之輔や社会厚生

⁴大泉英次・山田良治編著『戦後日本の土地問題』ミネルヴァ書房、1989、第1章、第2章。

⁵石母田正等編『古代史講座8(古代の土地制度)』学生社、1963。

⁶日本で近代的土地所有権を基に土地問題を分析した法学者・経済史学者には以下のような著作・論文がある。

甲斐道太郎『土地所有権の近代化』有斐閣、1967。

戒能通厚『イギリス土地所有権法研究』岩波書店、1980。

椎名重明『近代的土地所有』東京大学出版会、1973。

篠塚昭次『土地所有権と現代：歴史からの展望』NHKブックス、日本放送出版協会、1974。

水本浩『借地借家法の基礎理論』一粒社、1966。

水本浩『土地問題と所有権』有斐閣選書、有斐閣、1973。

渡辺洋三「近代的土地所有権の法的構造」東京大学社会科学研究所編、前掲、12(1)、1960年8月、51-63頁。

面から宅地住宅政策を論じる本間義人等が挙げられる。⁷そして、1980年代のバブル期には、法学者と経済学者に加え、都市社会学者、政治家等、多分野の研究者が経済構造の問題や社会問題として土地問題を検証した。それらの研究者としては、経済学者の宮尾尊弘や現日本銀行副総裁の岩田規久男、国会議員として、土地基本法策定に主要な役割を果たした菅直人等が挙げられる。⁸公益財団法人日本住宅総合センター等の不動産関連の研究機関も積極的に海外の土地制度と土地行政を紹介し、現在、徐々に国際的な比較研究も進展しつつある状況にある。

また、日本の土地制度と土地政策の特徴として、最も広範かつ、系統的・実地的な土地政策の研究を行ってきたのは土地政策に関連する官庁であり、戦前の内務省土木局や農林省の時代から、現在の国土交通省まで、継続的な研究を集積している。これらの土地政策官庁は戦後も建設省や経済企画庁、国土庁、農林水産省等に再編、改編を経ながらも都市計画、農地整備、国土計画等を中心に土地制度の研究を担ってきた。さらに土地政策官庁の管掌する整備事業の計画・設計・施行を都市工学や土木工学、農学等の研究者が技術面で支えるという構造が成り立っている。また、不動産業界と金融機関も業務当事者として、土地政策と土地制度研究の大きな部分を担っている。これら土地政策に関連する官庁と都市工学・土木工学の研究者、不動産の関連業界が事実上、戦後の日本における土地政策、土地制度、住宅制度の研究の核であり続けている。一方、戦後、行政が土地制度を管掌し、諸整備事業や土地利用計画の主体となってきたにも関わらず、日本における政治学・行政学分野での土地制度と土地政策に対する研究は限定されたものであり続けた。

今世紀に入ってから、日本の地価の推移も安定期に移行するとともに、宅地住宅問題が社会問題化することも減ってきている状況にあって、むしろ、土地政策全般への政策提言となる実効性のある研究が減少している。また、研究範囲が広まってきているとは言え、土地関連の学術研究の中心を担ってきた研究者の多くが一線を退き、全般的な停滞期にある。特に土地法学と土地制度史の分野からの土地政策への提言の減退は顕著である。狭小な平地面積を持つ日本において、土地行政は非常に重要な課題のはずであるが、欧米の極めて広範な土地政策と土地行政の研究状況に比べて、日本では貧弱な状況にある。そして、都市計画の都市整備事業や公共事業に呼応して、都市工学等の技術系の研究のみが、独り歩きしている状況が継続している。有効な総合的土地政策の策定の為には、土地の諸権利の法規制や住宅政策、都市計画、農地行政、土地税制等に対する法学、行政学、経済学等からの分析を含めた総合的な研究が必要である。

2.2 先行研究の問題提起の妥当性と当研究の問題設定の意義

戦後、日本の多くの土地法学研究者が人権保護や社会福祉政策の観点から土地所有権の近代化論に基づき、日本における絶対的土地所有権に社会的制限を加えずには土地問題は解決出来ないと分析した。それらは大陸法の絶対的土地所有権という権利が持つ空間的時

⁷長谷川徳之輔『土地改革の視点』東洋経済新報社、1990。

本間義人『都市問題総点検：土地神話への挑戦』有斐閣、1988。

⁸岩田規久男『土地と住宅の経済学』日本経済新聞社、1977。

菅直人『新・都市土地論』飛鳥新社、1988。

菅直人『国会論争「土地改革」』新評論、1992。

宮尾尊弘『現代都市経済学』日本評論社、1985。

間的な絶対性を批判するものであった。⁹それらの批判・分析は先進諸国における土地所有権の近代化に倣ったものであり、政策として、19世紀後半以降の土地所有権への法的諸規制を伴う都市計画、住宅政策、農地改革に対応している。

先進国で一般的となっている自然権や大陸法による土地所有権は先占権と相続権を認めたものである。土地所有は相続され、土地所有の効用は代々、蓄積され、大土地所有制の弊害が生じてきた。この問題に対して、西欧では土地所有権を社会的に制限することで対応した。一方、日本では現在でも土地問題に対する法学分野以外の先行研究では所有権や利用権の問題から土地制度を論じた研究は少ない。古代から土地の貸借条件として、土地面積と貸借期間は地代や小作料の基準であった。それらの基準は空間的・時間的な条件と言える。法学を中心とする先行研究は大土地所有制という絶対的土地所有権の弊害を指摘してきた。当研究は大土地所有による土地構造の固定化が有効な土地利用を阻む要因である事を特に面積と期間という土地支配の存立条件に焦点を当てて、歴史的・制度的な側面から証明を試みる。次いで、それらの証明に基づき、現代の土地問題の分析を試みるが、日本においては特に高度成長期から1990年代までを中心として、行なわれた全般的な土地制度と土地政策への分析の観点を折り込み、実効性のある土地政策への提言を行なう。

3.当研究の構成と研究方法

当研究はまず、現代日本の土地利用の状況を政府や公的機関等の一次資料を基に量的分析を行なう。次いで、世界の土地制度史を土地の諸権利、土地制度の構造とその変化、経済性の面から分析する。これは土地に関する権利及び経済性、そして、国家によって形づくられる土地制度が現代の各土地政策の基盤あるいは手段だからであり、土地制度史から、その土地政策の原則と指針を引き出す為である。この研究段階では土地制度史、土地法学等の先行研究に対する質的分析が求められる。さらに現代各国の農地改革を比較分析する。これは抜本的な制度改革としての農地改革の諸事例を分析し、現代の土地政策に対する具体的な政策策定の基本とするためである。この段階でも農地改革の諸事例を政策手法ごとに法的なもの、経済的なもの、国営事業に分類し、質的かつ帰納的に比較分析を行なう。これらの各段階の研究を総合し、現代日本に必要な土地政策と土地制度改革の実効性を先行研究への分析と国際比較を通して、検証する。そして、帰納的に適正な政策提案を導出する。

⁹水本、1973、45-62頁。

日本では1960年代から1970年代にかけて、水本浩と渡辺洋三による近代イギリス土地制度史を基にした土地所有の近代化の一般化に対して、戒能通厚、原田純孝、椎名重明等から、イギリスとフランスの土地法史あるいは土地経済学史に関する実証的研究を通じて、批判が行なわれ、いわゆる「近代的土地所有権」論争が展開された。詳しくは以下の著作・論文を参照。

甲斐道太郎「近代的土地所有権の比較法的考察—イギリスとフランスを中心として—」早稲田大学比較法研究所編『比較法学』4(2)早稲田大学比較法研究所、1968-08、153-164頁。

戒能通厚「イギリス土地法の方法論的一考察：『近代的土地所有権』をめぐって」末弘研究所編『法律時報』46(5)(通巻553)日本評論社、1974年5月、86-94頁。

椎名、1973。

篠塚昭次『土地所有権と現代』NHKブックス、日本出版協会、1974、68-73頁。

東海林邦彦「いわゆる『土地所有権近代化論争』の批判的検討」『北大法学論集』36(3)北海道大学大学院法学研究所、北海道大学法学部、1985-10-15、343-390頁。北海道大学学術成果コレクション、HUSCAP、<http://hdl.handle.net/2115/16498>、(2015年4月28日)。

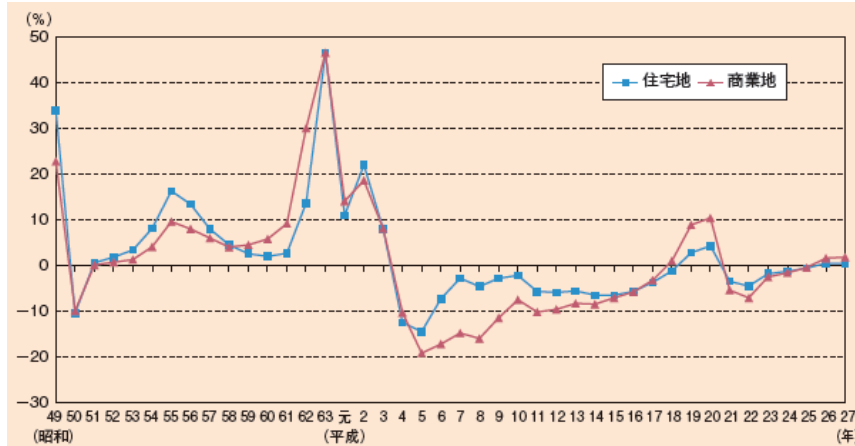
渡辺、前掲。

第2章 現代日本の土地利用状況

1. 日本における地価の推移と住宅価格の国際比較

日本では、1980年代後半の地価高騰以降、平均的な勤労者が生涯賃金の大半を当てても、土地つき一戸建て住宅を都市圏に取得するのは困難になっている。また、その後、長期にわたる経済不況と経済格差拡大によって、勤労者の給与水準の低下を招いている。図1の

図1. 日本の地価変動率の推移(昭和49年-平成27年/1974-2015年)



資料：国土交通省「地価公示」

注) 三大都市圏：東京圏、大阪圏、名古屋圏

東京圏：首都圏整備法による規制市街地及び均衡整備地帯を含む市町村の区域。

大阪圏：近畿圏整備法による規制市街地及び均衡整備地帯を含む市町村の区域。

名古屋圏：中部圏開発整備法による都市整備区域を含む市町村の区域。

出典) 国土交通省編『土地白書』(平成26年版) 国土交通省、2015、7頁、図表1-2-1「三大都市圏における地価変動率の推移」、

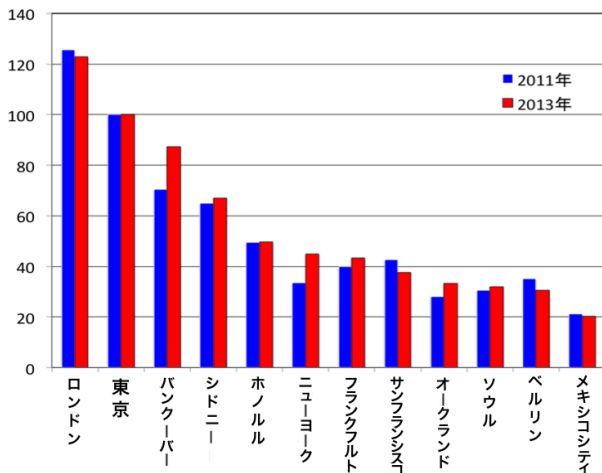
http://www.mlit.go.jp/report/press/totikensangyo02_hh_000081.html (2015年9月10日)。

地価変動率の推移に示されているように、地価は80年代後半のバブル期に都市圏を中心に大幅に高騰した。その後、90年代に移る時期に急激に下落し、2000年代に至るまで漸減した。そして、現在まで下げ止まりの安定状態にあるものの、依然、名目価格では1971年の地価の3倍程度である。¹⁰

一方、住宅の購買価格に目を移せば、図2にあるように、近年、東京の一戸建て住宅地住宅価格(宅地

図2. 各国の戸建住宅地の住宅価格の比較

(為替レートによる)



東京を100とした数値

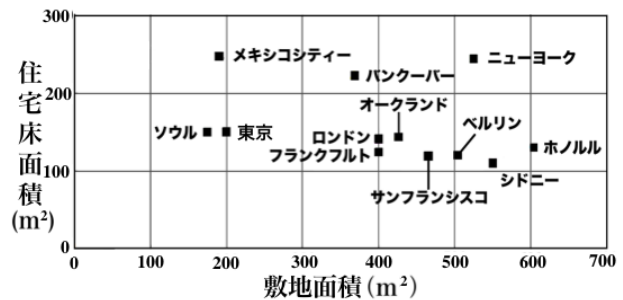
注) 東京の住宅価格を住宅床面積150㎡、敷地面積200㎡、

100,500,000円とする。下記出典資料の表1、7頁参照。

出典) 公益社団法人日本不動産鑑定士協会連合会「平成25年世界地価等調査結果」(2014年12月公表)、9頁、図1-2「対象都市の戸建住宅地の調査地点の住宅価格の比較(為替レートによる)」、

<https://www.fudousan-kanteishi.or.jp/international/chika-1/>、(2015年2月15日)を基に作成。

図3. 各国諸都市の戸建住宅地の建物床面積と敷地面積の比較



注) 各都市のデータは全て調査地点についてのものであり、都市全体ではない。

出典) 公益社団法人日本不動産鑑定士協会連合会、前掲、13頁、図1-6「対象都市の戸建て住宅地の建物床面積と敷地面積の世界都市間比較」を基に作成。

¹⁰国土交通省編『土地白書』(平成14年版) 国土交通省、2003、図表1-1-3「六大都市市街地価格、名目GDP及び消費者物価の推移(S46を100とした場合)」、資料：内閣府「国民経済計算年報」、総務省「消費者物価指数年報」、(財)日本不動産研究所「市街地価格指数」により作成。国土交通省、土地総合情報ライブラリー、<http://www.mlit.go.jp/statistics/file000006.html>、(2015年9月10日)。

表 1. 住宅価格の年収倍率（主要先進 4 カ国）

国	年	単位	新築住宅価格 (A)	世帯年収 (B)	(A/B)
アメリカ	2010	ドル	221,800	49,445	4.49
イギリス	2009	ポンド	187,088	36,373	5.14
ドイツ	2006	ユーロ	145,688	41,868	3.48
日本	2004	万円	4,306	702	6.13

出典) 国土交通省、平成 26 年度住宅経済関連データ、<6>住宅と家計経済、3.住宅価格と所得の乖離、(3)「住宅価格の年収倍率（欧米主要国）」、http://www.mlit.go.jp/statistics/details/t-jutaku-2_tk_000002.html、(2015 年 10 月 15 日)。

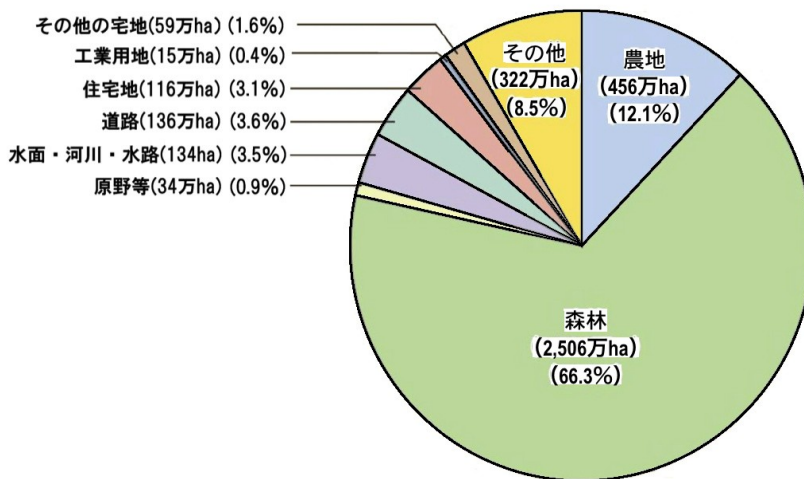
て、欧米の諸都市の水準を遥かに超えた状況にあることが伺える。さらに図 2 に対応した図 3 の各国諸都市の戸建住宅地の建物床面積と敷地面積の比較から分かるように、東京の戸建住宅の敷地はロンドンのその約半分に過ぎない。

そして、表 1 に示したように、日本の住宅価格の年収倍率は 6 倍以上であり、他の欧米諸国の中では最も高い。日本ではバブル期以前から、住宅価格の年収倍率は高水準であった。現在、地価水準がバブル期以前の状態に戻ったとは言え、欧米各国の給与水準の上昇に追いつかないこともこの差の原因となっている。したがって、経済格差の増大を顧慮すれば 1980 年代前半より、平均的な所得層の世帯にとって、住宅購入は困難になったと言える。

2.人口動態と国土利用の変化

日本の国土構成に目を移せば、3 分の 2 を山林に覆われ、住宅地の総面積は 3.1% に過ぎない。(図 4) その内、人口の大半が集中し、日本全土の地価形成に大きな影響を与えてきた三大都市圏の住宅面積は僅か 1% 程度である。このことから日本の住宅地の価格抑制

図 4. 日本の国土利用の現況



注) 平成 23 年の数値。

出典) 国土交通省編『土地白書』（平成 24 年版）国土交通省、2013、31 頁、図表 1-5-1 「我が国の国土利用の現況」。国土交通省、土地総合情報ライブラリー、<http://www.mlit.go.jp/statistics/file000006.html>、(2015 年 9 月 10 日)。

¹¹大浜啓吉「土地所有権と土地政策-土地の公共性と都市形成の視点から」大浜啓吉編著『都市と土地政策』早稲田大学出版部、2002、19-21 頁。大浜は安定した市場価格の形成が困難な土地市場の特殊性を指摘し、土地の供給拡大論が都市のスプロール化やミニ開発等の問題を発生させてきたとする。

日本都市センター編著、田村明監修『自治体の土地政策：都市環境の主体的創造をめざして』ぎょうせい、1983、57-59 頁。本書では、日本の土地政策には中央官庁による有効な土地政策が欠如しており、自治体の土地政策への主体的な関わりが重要なことを指摘している。

と家屋の合計価格) はロンドンに続く世界第 2 位であり、国際的には依然、高価格が継続している。日本の人口の半分が住む三大都市圏全体の住宅価格がロンドン等の一部の大都市を除い

には、宅地を中心に国土全体の土地供給の流動化が鍵となることがわかる。¹¹

図 5 は各国の国土における都市部地域等の割合であるが、日本は狭小な国土のかかわらず、都市部地域の割合が高い。そして、図 6 の各国の全人口の都市部地域等における割合に示されているように、その狭い都市部地域に極めて高い人口が集中している。

また、日本に限らず、多

図 5. 各国の全国面積に占める都市部地域、中間地域、農村部地域の割合

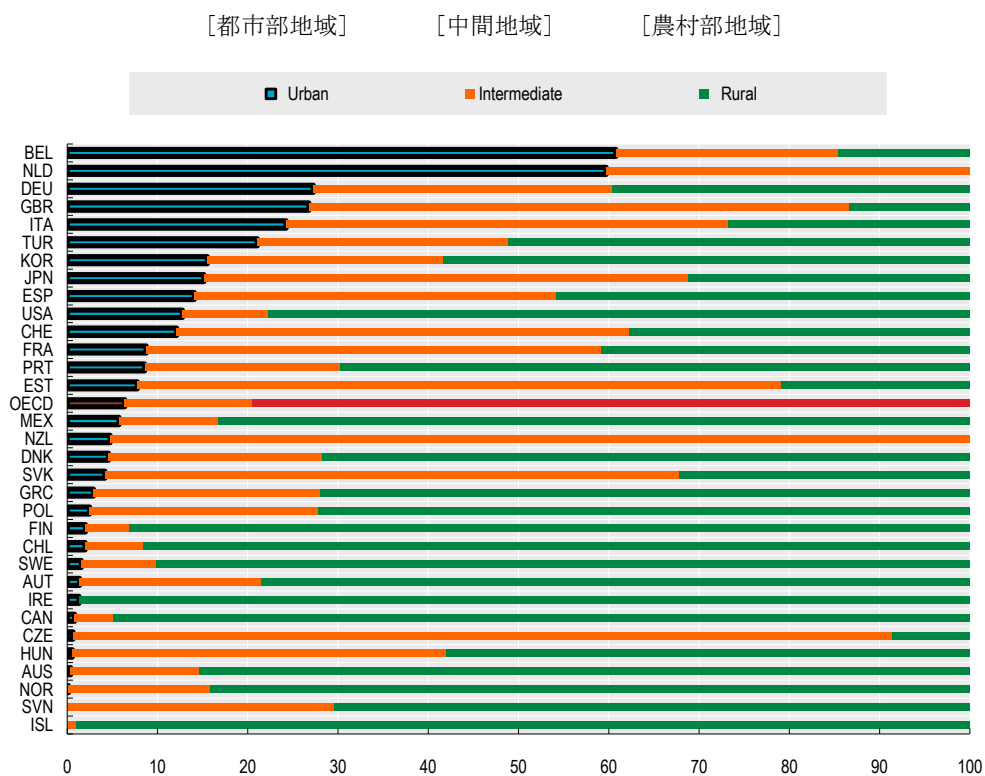
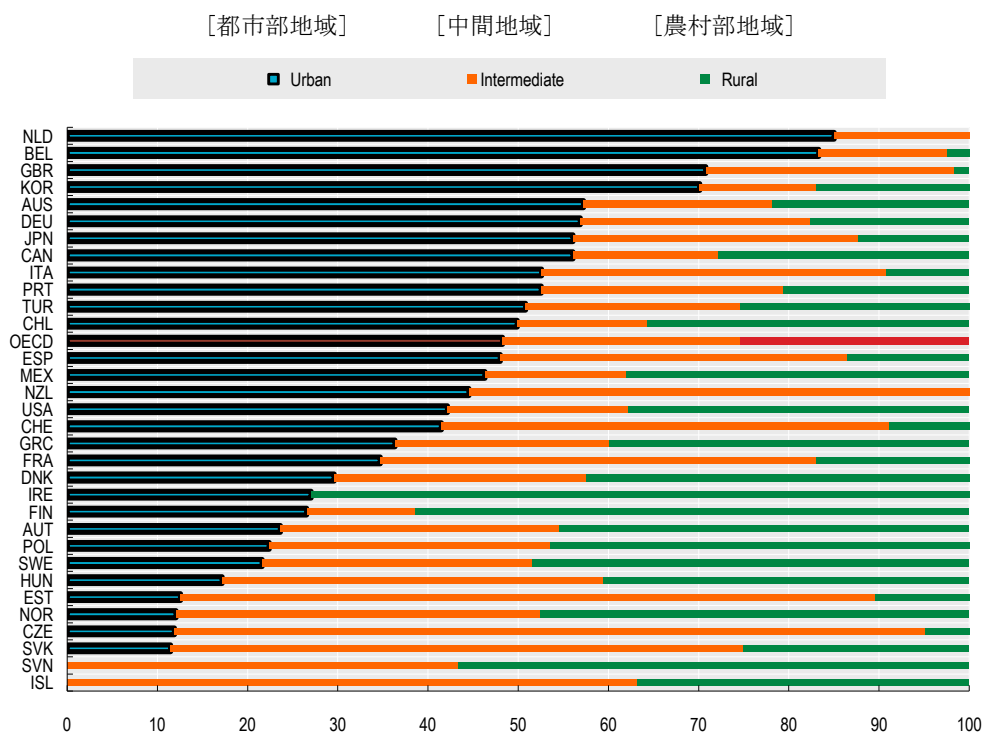


図 6. 各国の全国人口に占める都市部地域、中間地域、農村部地域の割合

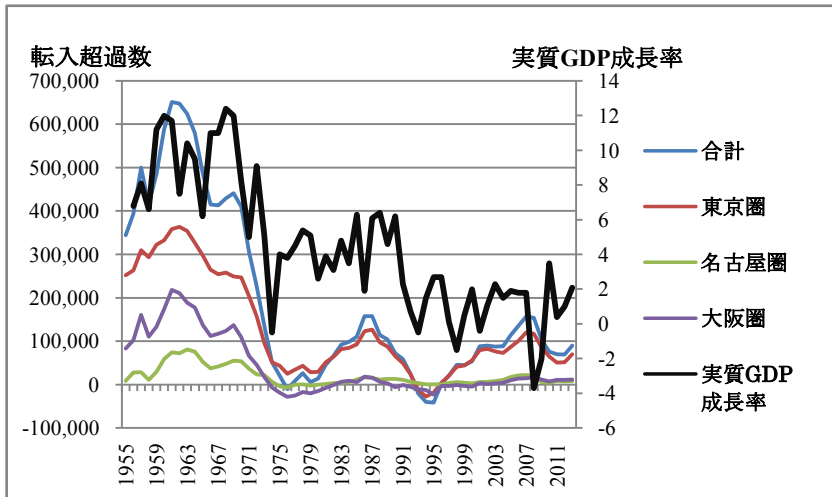


- Predominantly rural (rural or PR), if more than 50% of its population lives in rural communities.
- Predominantly urban (urban or PU), if less than 15% of the population lives in rural communities.
- Intermediate (IN), if the share of population living in rural communities is between 15% and 50%.

JPN=日本、GBR=イギリス、DEU=ドイツ、FRA=フランス、ITA=イタリア

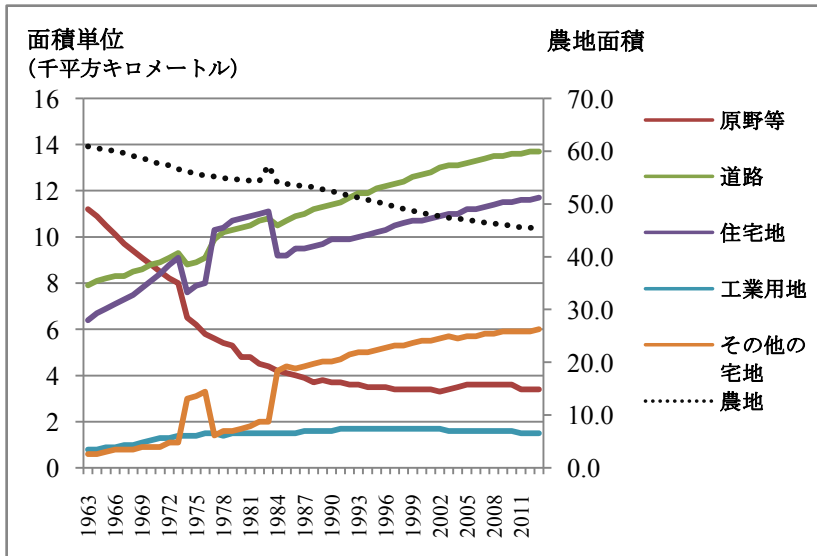
出典)『図表でみる世界の主要統計 OECD ファクトブック：経済、環境、社会に関する統計資料 2013年版』明石書店、2014、21頁。

図 7. 非大都市圏から三大都市圏への転入超過数と実質 GDP 成長率



出典) 国立人口社会保障・問題研究所、人口統計資料集、2015年版、IX. 地域移動・地域分布、「表 9-3. 非大都市圏から三大都市圏への転入超過数 1954-2013年」、<http://www.ipss.go.jp/syoushika/tohkei/Popular/Popular2015.asp?chap=9>, (2015年10月11日) 及び内閣府経済社会総合研究所、国民経済計算確報及び四半期別 GDP 速報、<http://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/data/data.html>, (2015年9月8日) を基に作成。
 注 1) 1956-1980 年度は「1998 年度国民経済計算確報」、1981-1994 年度は「1998 年度国民経済計算確報」、それ以降は「2015 年 4-6 月期 2 次速報値」による。
 注 2) 東京圏は埼玉、千葉、東京、神奈川の 1 都 3 県、名古屋圏は岐阜、愛知、三重の 3 県、大阪圏は京都、大阪、兵庫、奈良の 2 府 2 県。

図 8. 国土の利用目的別面積の推移



出典) 総務省統計局、日本の長期統計系列、第 1 章国土・気象、「1-8 利用目的別面積」、<http://www.stat.go.jp/data/chouki/01.htm>, (2015 年 10 月 14 日) を基に作成。
 国土交通省編『土地白書』(1992 年版-2013 年版) 国土交通省。

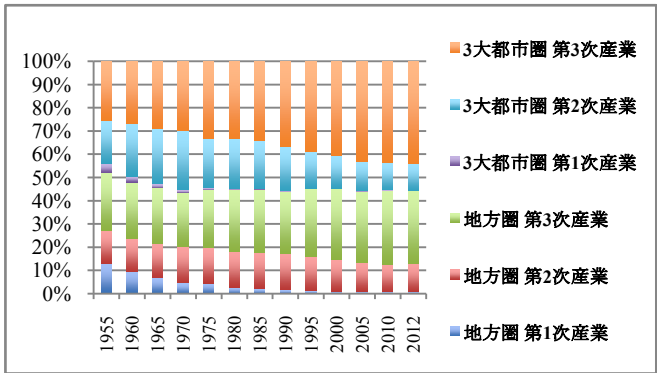
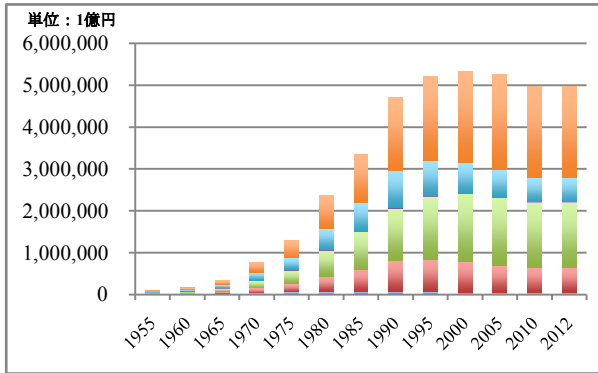
GDP の推移を産業別に表示したものである。日本の GDP は高度成長期から 1980 年代まで、急激に膨張したが、その後は現在に至るまで長期の停滞状況にある。また、図 10 の三大都市圏と地方圏における産業別名目 GDP の割合に示されているように、高度成長期に三大都市圏と地方圏の GDP に占める割合が逆転し、三大都市圏が半分強を占めるようになった。そして、農業等の第 1 次産業から、他産業へのシフトが顕著であり、同時期の農地面積の減少を裏付けている。1970 年代以降から現在までは三大都市圏と地方圏の GDP の割合はほぼ変化が見られない。しかし、日本全体で、さらに第 2 次産業から、第 3 次産業への主要産業の転換が起こり、それは現在まで継続している。

くの先進国と発展途上国が同様な宅地の問題で苦しんできた。かつての多くの先進国と現代の発展途上国において、産業構造の変化による都市部への急激な人口集中が、地方農村部の疲弊と都市部での産業の集中を招いてきた。日本でも戦後、三大都市圏への大規模な人口移動が起こった。

図 7 は日本でも経済成長が地方圏から 3 大都市圏へ人口を呼び寄せたことを示している。同時にその人口移動の変動が国土の利用状況にも、大きな影響を与えてきた。図 8 は高度成長期から、現代までの国土の利用目的別面積の変化の推移である。その間、農地と原野等の面積は大幅な減少を続けた一方、住宅地や道路等の面積の増加がその減少分を相殺してきた。それは農地から宅地への転用がほぼ一貫して、継続している事を示している。

さらに同じ時期の日本の産業構造の変化に目を移してみる。図 9 は三大都市圏と地方圏における名目

図 9. 各地域圏における産業別名目 GDP の実数 図 10. 各地域圏における産業別名目 GDP の割合



注) 東京圏：埼玉、千葉、東京、神奈川の1都3県。名古屋圏：岐阜、愛知、三重の3県。大阪圏：京都、大阪、兵庫、奈良の2府2県。地方圏：3大都市圏を除く地域。

出典) 1955-1970年度は内閣府経済社会総合研究所、県民経済計算（昭和30年度-昭和49年度）（68SNA、昭和55年基準計数）、「経済活動別県内総生産（実数）」、http://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/data/data_list/kenmin/files/contents/main_68sna_s30.html、（2015年10月14日）。

1990-2000年度は内閣府経済社会総合研究所、県民経済計算（平成2年度-平成15年度）（93SNA、平成7年基準計数）、「経済活動別県内総生産（名目）」、http://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/data/data_list/kenmin/files/contents/main_h15.html、（2015年10月14日）。

2005-2012年度は内閣府経済社会総合研究所、県民経済計算（平成13年度-平成24年度）（93SNA、平成17年基準計数）、「経済活動別県内総生産（名目）」、http://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/data/data_list/kenmin/files/contents/main_h24.html、（2015年10月14日）。

1975年は総理府統計局編『日本統計年鑑：第28回』総理府統計局、1978、「県民所得」県民所得新標準方式（昭和45年版）に基づく推計。

1980年は総理府統計局編『日本統計年鑑：第33回』総理府統計局、1983、「県民所得」県民経済計算方式（昭和57年版）に基づく推計及び68SNA概念調整方式に基づく推計。

1985年は総務庁統計局編『日本統計年鑑：第38回』日本統計協会、毎日新聞社、1988、「県民所得」県民経済計算標準方式（昭和58年版）に基づく推計。

表 2. 日本の宅地などにおける所有世帯数及び所有面積（注1）

	所有面積階級											総所有面積 (㎡)	1世帯 当たり 平均所有 面積 (㎡)
	総所有 世帯数	50㎡ 未満	50~ 100㎡ 未満	100~ 200㎡ 未満	200~ 300㎡ 未満	300~ 500㎡ 未満	500~ 1000㎡ 未満	1,000~ 2,000㎡ 未満	2,000~ 3,000㎡ 未満	3,000~ 5,000㎡ 未満	5,000㎡ 以上		
所有世帯数 (千世帯)	25413	2418	3032	7190	4558	3764	2668	1130	248	149	128	969966500	383.62
所有面積 階級別の 総所有面積		—	—	—	911km ² 注2	1129km ² 注2	1334km ² 注2	1130km ² 注2	496km ² 注2	447km ² 注2	640km ² 注3		
所有面積 階級別の所 有面積全体に 対する割合		—	—	—	9.3%	11.6%	13.7%	11.6%	5.1%	4.6%	6.5%		

注1) 「宅地など」とは、別荘、事務所・店舗、工場・倉庫などの建物敷地の他、野外駐車場、資材置き場、空地（原野を含む）などの農地・山林以外の土地。（下記出典資料の15頁を参照。）

注2) 各所有面積階級の最低値×各所有面積階級の世帯数。例：200-300㎡未満の場合、200㎡×4558,000世帯=911,600,000㎡

注3) 5,000㎡×5,000㎡以上所有の世帯数。

出典) 国土交通省土地・水資源局編『世帯に係る土地基本統計確報集計結果平成20年第1巻全国編』国土交通省土地・水資源局、2010、68-75頁、「第14表、世帯人員（6区分）・世帯の型（19区分）・世帯の年間収入階級（13区分）・家計を主に支える者の年齢（11区分）・家計を主に支える者の従業上の地位（5区分）・現住所敷地以外の宅地などの資産額（10区分）、所有面積階級（10区分）別宅地などの所有世帯数・所有面積・1世帯当たり平均所有面積<現住所の敷地以外の宅地などの所有件数及び1件当たり平均面積-特掲>」に基づき作成。国土交通省、土地総合情報ライブラリー、所有・利用状況データ、土地基本統計、平成20年第世帯に係る土地基本統計、統計表、全国編（報告書掲載表）、http://tochi.mlit.go.jp/kihon/h20_kihon/setai/s_zennkoku/s_zindex.html、（2015年10月14日）。

3.土地の所有状況

現代の日本では総世帯の約半数が土地を所有している。そのうち、宅地等の所有状況を世帯の所有面積ごとに階級化したのが表2である。表2にあるように、総世帯数の2割半の世帯が200㎡以上を所有しているが、宅地などの面積全体の6割以上（最低の推計値）を占めている。東京都区部では2013年に2,000㎡以上を所有する個人と法人の土地所有者

数は全体の 1.2%であり、個人と法人の所有する宅地総面積の 30.4%を所有している。特に法人の土地所有は集中しており、土地を所有する 6.6%の法人が法人所有の宅地総面積の 65.5%を所有している。¹²

他の先進諸国に比べて、狭小な日本の可住地面積を考慮すると、日本の市街地では過度に宅地の土地所有が集中している状況と言える。戦後、日本の農地改革は農村の経済構造と社会構造を変革し、その後の日本の発展の基盤となったが、住宅地や商業地を含む宅地等は農地改革の対象とはならなかった。戦後の都市部の宅地の地価上昇は、地方からの人口流入と都市部農地の細分化を主因とする者が多いが、現代でも都市部における宅地の所有の集中が一因となっていることは明らかである。このような土地の所有が集中した状況は、農地と宅地の違いによらず、土地の有効利用と社会厚生観点からは偏った状況であり、適正で効果的な土地政策によって、改善していく必要がある。

¹²東京都都市整備局都市づくり政策部広域調整課編『東京の土地：土地関係資料集（2013年度版）』東京都生活文化局広報広聴部、2013、69頁、表 3-3-6「面積規模別の個人宅地所有状況」、70頁、表 3-4-1「大規模土地（2,000m²以上）の個人法人所有状況。

第2部 土地制度史と現代各国の農地改革に対する分析

第1章 土地制度史に対する法的・制度的・経済的分析

1. 土地制度史からの土地政策の指針の導出

土地制度と土地制度史に対する先行研究では、法学者は土地の諸権利と権利関係を中心に、また、経済学者は土地の地代、農業生産等の経済関係を経済構造としてモデル化し、分析してきた。法的手法・経済的手法・国家直営による直接的手法という各種の政策手法を用いる現代の土地政策のために、土地制度史から、土地の所有権及び占有権、土地制度の変化と経済性を比較分析し、適正な土地制度の原則と土地政策の指針を探る必要がある。斯かる観点から、本章では土地制度史における古代ローマと中世以降のイギリス及び西欧を中心とした土地の所有権と占有権の比較、中国を中心とした土地制度の変化、さらにインドを中心とした土地制度の経済性に対する分析を行なう。

2. 土地所有権と日本の土地制度

ローマ法に淵源する大陸法や自然権を基盤とした絶対的土地所有権は先占権と相続権を固定的かつ永続的な権利として認めたものである。当然、未来永劫生きる地権者はおらず、遺産相続者が土地の永代的所有を継続し、土地所有の効用は代々、蓄積される。このようにして、独占的な大土地所有が形成された。しかし、その不変で固定的な土地の権利に対して、土地の経済的価値は市場において常に変動し、市場経済全体で地価として自動的な調整が行われる。この乖離こそが、独占的な規模の大土地所有による、膨大な経済的損失であると言える。それらは歴史上、大土地所有制として、大きな弊害をもたらしてきた。したがって、資本主義国家にとって、所有権の永続性と絶対性を遵守すればするほど、土地所有権こそ市場による調整の最も困難な問題であると言える。

それに対して、現代の先進諸国では土地所有権の社会化に則って、土地の利用権を優先し、所有権に対する規制と土地政策の権限が強化されてきた。また、英米では伝統的に土地利用は占有権を中心としている。それは、土地所有権の制限や土地制度、土地政策により、土地所有権と経済性の乖離と衝突を調整せずには、土地問題の根本的な解決は不可能だという認識が先進国では一般化しているからである。一方、日本では現代も伝統的な大陸法型の強固で絶対的な土地所有制度を持つとともに、大きな土地問題を抱えている。それは日本人の強い土地所有意識に加え、政策的に土地所有権に対して、十分な踏み込みがなされてこなかったことにもよる。経済社会構造に深く根ざした土地問題の根本的な解決は土地所有権をはじめとする土地の諸権利のあり方を時代の進展に合わせて改革し続けなければ不可能である。¹³

同時に、土地所有権の近代化による土地所有権の制限が、市場経済の維持発展を損なわないように、市場経済発展と社会的効用最大化の観点から、自律的な市場経済に、より適応した土地制度改革を設計する必要がある。このような様々な要素と利害を反映し、土地

¹³篠塚、前掲、第3章。

ダーリン・ドラブキン、前掲、第8章、402-415頁。

制度史において、土地の所有権と占有権あるいは利用権の法規定も変化し続けてきた。したがって、土地の有効利用に向けた土地市場の発展と社会的効用最大化に必要な法規定という観点から、それらの変化過程を分析し、現代における土地の所有権と占有権のあり方を再検討する必要がある。

3. 土地制度史における土地の所有権と占有権

3.1 初期文明における土地の所有権と占有権

各国の初期文明には国家制度の発達に伴い、土地の共同体的保有や王有から私有へという過程が多く観察される。また、土地所有権の根拠も慣習や宗教による規定範囲が大きかった。古代エジプトでは国土は王有の原則であったが、古王国時代から地方豪族や高級官僚に土地の私的所有が認められていた。中王国時代の第12王朝後期には下級官僚を先頭に私的土地所有化と土地売買も始まった。¹⁴古典期のギリシャ（前479年頃—前338年頃）のアテナイでは農民にとって、私有地である穀畑や果樹園と、共有地である森林・放牧地の用益は不可分なものだった。しかし、放牧権も相続されたと考えられ、遺産相続には行政村落等への戸籍登録が必要であったと見られる。¹⁵一方、旧約聖書（前10世紀頃—前1世紀に成立）では、土地は基本的に売却禁止とされる。都市の耕作地売却も近親者へのみ可能である。さらに50年ごとのヨベル（jubilee）の年には土地の所有関係を原状に戻せるとある。¹⁶

また、初期文明では土地の絶対的な所有権も確立しておらず、占有権との分類も不明確である。それが故に土地の所有権と占有権の間の転換の規定も多い。古代メソポタミアのイシン第1王朝（Isin、前2017年—前1794年¹⁷）のリプト・イシュタル王（Lipt-Ishtar、在位前1934年—前1924年）の法典では不在地主の土地は他者の3年間の労働付加と公租公課の履行によって、所有権が移譲されるとしている（第18条）。これらの条項はバビロン第1王朝（前1894年—前1595年¹⁸）のハンムラビ法典（前1792年頃—前1750年頃）に継承されたが、ハンムラビ法典では、また、兵士への授与地は他人の3年間の耕作と賦役によって、所有権が移転するとの規定がある（第30条）。ヒッタイト王国（前1700年頃—前1190年¹⁹）でも放棄された耕地は、地租等の義務履行で使用者が土地所有者となった。²⁰

近代においても、欧米以外の国々では古代同様の伝統的土地制度が広範に存在した。タイでは1850年代の開国時にも国王が全土を所有していた。国民には用益権が与えられていたが、3年間耕作を放棄した場合、王はその土地を取り上げることが出来た。²¹18世紀末のインドのカーナティックおよびマイソール地方のバラモンに絶対的所有権がある村においては、特定の土地に対する権利の成立を排除する慣習として、定期的に一種のくじ引きによって、所有地を転換させていた。²²また、明文化した法典が無い文明では、近代まで

¹⁴馬場武敏『世界古代土地制度史：土地利用・土地価格・土地評価等の形成を中心に』住宅新報社、2000、202,221-255頁。

¹⁵岩田拓郎「ギリシアの土地制度理解のための一試論」石母田等編、前掲、17-20,26頁。

¹⁶馬場、前掲、161-164頁。

¹⁷青山吉信・石橋秀雄・木村靖二・武本竹生・松浦高嶺編『世界史大年表』山川出版社、1992。

¹⁸青山他編、前掲。

¹⁹青山他編、前掲。

²⁰馬場、前掲、99-101,126-127,144頁。

²¹山口建治『土地は公共財—繁栄のための土地公有化』近代文芸社、1996、172-173頁。

²²柳沢悠「十八世紀南インドにおける土地保有関係」松井透編『インド土地制度史研究』東京大学出版会、1971、126-128頁。

土地の権利も共同体の規則や慣習によって、規定されていた。デンマークでは古代から土地の権利移転は村落会合での長老の口頭の合意によったため、証人の死亡や記憶の喪失に備えて、1683年の法典では、合意は20年後の時効で固定されると定められていた。²³

3.2 大陸法と英米法における土地制度

現代のローマ法に淵源する大陸法とゲルマン法の伝統を受け継ぐ英米法の土地制度にも両者の違いは明白に現れている。大陸法と英米法における土地に関連する諸権利の規定は、古代ローマと中世以降の西欧及びイギリスで、多くの変遷を経て、徐々に形成されていったものである。西欧以外の地域における近代までの諸国家では土地所有と占有の違いは明確に規定されることが少なかったのに比べ、ローマ法は土地に対する個人の所有権を明確に認めた点で画期的であり、現代社会に大きな影響を及ぼしている。一方、英米法では伝統的な共同体の土地共有と封建制の遺制の上に社会性の高い土地制度を構成している。英米法はドイツやフランスに遅れながらも、徐々にローマ法の影響を受けてきた。しかし、その社会性を重視した慣習法中心の法体系によって、資本主義の諸問題に実利的な対応を可能とし、社会政策が不可欠な現代の社会制度にも適合したものとなった。これらの観点に基づき、古代ローマと西欧及びイギリスを中心に土地制度史上の土地の所有権と占有権の実態と法規定を比較する。

3.3 古代ローマの土地制度の変遷

古代ローマは前3世紀頃まで、都市国家であった。氏族は農地を共有していたと見られ、絶対的土地所有権は前200年前後に確立したと考えられる。その後、広大な征服地における公有地が大土地経営（ラティフンディウム：latifundium）の母体をなし、前2世紀以降、小土地所有の兼併が進んだ。護民官グラックス兄弟の努力により、前133年、農地法が改正され、家族の永久占有面積を制限し、貧しい市民に土地を分配した。それにもかかわらず、前111年には500ユーゲラ（約125ha：1iugerum、iugera、iugus=約0.25ha）を完全な私有地と認める土地法が成立した。公有地の大部分は私有権を獲得し、大土地所有形成への障害はなくなった。小作も普及し、紀元後1、2世紀には直接の土地経営を主とするラティフンディウムとともに土地制度の根幹になった。小作地の賃貸借は売買契約に酷似し、契約期間は5年の場合が多かった。そのような大土地所有制と小作制の伸張に対して、独裁官であったスラ（Sulla：前138年-前78年）やカエサル（Caesar：前100年-前44年）も土地を分配し、小土地所有者の創出に努めた。²⁴古代ローマでも、公有地や共有地の占有が徐々に大土地所有へと転じていったが、農地法による制限付きの土地の所有権の承認は大土地所有成立の契機となったと言える。

²³山口健治『土地は公のもの』大蔵財務協会、2000、297頁。

²⁴浅香正「ローマ大土地所有制」石母田正他編『古代の土地制度』学生社、1963、57-78頁。篠塚、前掲、29-34頁。

村上堅太郎『羅馬大土地所有制』日本評論社、1947、5-19、66-73頁。

吉野悟「共和政ローマの公有地と私有地：特に土地所有の側面から」法制史学会法制史研究編集委員会編『法制史研究、法制史學會年報』（通号14）創文社、1964-11、95-132頁。

吉野悟『ローマ法とその社会』近藤出版社、1976、137-141頁。

3.4 ローマ法における土地関連法の変化過程

ローマ法の土地所有権は共和政の土地法の原則であり、基本的には国家と挑戦者に対する絶対性によって構成されていた。その確立は共和政の発展と一致し、ローマの法律家は自由で完全に近い所有概念を持っていた。²⁵このように所有権と占有権を明確に区別したにもかかわらず、公有地の大規模な占有が富裕層によって、行なわれ、私有地のごとく相続された。ゲルマン法でも1年と1日の占有を続けると土地所有者の権利に優越したが、古代ローマの最古の法典である十二表法によれば、2年間の土地占有により、占有権は所有権に対抗できた。皇帝私有地を永借するのは元老院議員等の上流階級であったが、コンスタンティヌス帝（在位：後306年-337年）はそれらに対し、古典法の用益権をもって期限付き所有権を承認した。このように相対的な法規定である占有権は、ラティフンディウムが拡大する時代において、富裕者層に有利に設計・運用された。²⁶中小農は追放され、元老院議員や騎士に独占された征服地の公有地では、大規模な奴隷労働によるラティフンディウムが形成されたが、その保有者はローマで二千人にも満たないとも云われた。²⁷

共和政下でローマ法は所有権を明確に定めたが、帝政期には逆に占有権によって所有権が脅かされるようになった。共和政下で通常5年の土地占有の契約期間は、帝政期には長期化が見られ、占有者（借地人）には占有訴権が与えられた。そして、4世紀以降は土地の長期賃貸借関係は永借権として看做されるものとなった。特にローマ帝国西部では永借権者は殆ど所有権者と変わりがなかった。²⁸

このように古代ローマでも、時代とともに土地の諸権利の法規定が変化した。支配層の占有地拡大等の現状に合わせて土地占有権が強化され、占有地の世襲化が可能となった。同時に、大土地所有の確立後においては、絶対的土地所有権が大土地所有を強固なものとする法的保証となった。一般的に、絶対的所有権をもって、ローマ法の原理と看做され、英米法における土地占有権中心の土地関連の法体系と対比されるが、古代ローマで既に、土地占有権の強化が絶対的土地所有権と同様に大土地所有の拡大に利用されてきたのである。

3.5 西欧諸国における中世以降の土地制度

イギリスとフランスでは11世紀、ドイツでは12世紀に、ほぼ共通の封建体制が形成された。それらは重疊的で、共同体的支配が行われた。当初、恩貸地保有は領主か家士の死亡時までには制限されたが、11世紀には封の世襲がフランスとドイツで一般化した。封はローマ法の占有に近いものとされる。農民も領主の支配を受けつつも、耕作地の保有権は世襲された。その封建体制も13世紀以降、衰退を始め、15世紀末から16世紀初にかけて行われた囲い込みによって、ゲルマン法系の土地所有（保有）権は解体されていった。²⁹

ドイツの土地制度は、エルベ川西部ではフランスに類似したものだったが、東部では15、16世紀以降、領主の直営大農場が発展した。ローマ法は15世紀末にドイツに影響を与え

²⁵吉野、1976、119-120,143-145頁。

²⁶浅香、前掲、57-59頁。

吉野、1976、128-131,137頁。

²⁷篠塚、前掲、26-29頁。

²⁸吉野、1976、154-162頁。

²⁹篠塚、前掲、35-48頁。

始め、農民は土地保有の世襲権を失い、直営大農場に編入された。大陸法型の法体系では物権としての土地所有権はまさに絶対的なものであり、東部ドイツでは三十年戦争後、ラティフンディウムに酷似した土地制度が19世紀に至るまで続いた。これも共同体的土地利用を行っていた社会におけるローマ法の継受が支配層による独占的な大土地所有につながった歴史的事例である。³⁰日本でも江戸末期においては、農民は制限付で使用・収益・処分を含む私的な土地支配権を持っていたが、地租改正と大陸法型の明治民法導入を経て、確立した小作制も、広義には同様の土地法制の変化の過程で現出したと言える。³¹

一方、中世のフランスでは共有地が存在し、領主は農民に土地の保有権を賦与した。それらは領主らの貢租徴収権たる「直接所有権（上級所有権）」（*dominium directum*）と農民の耕作権である「利用所有権（下級所有権）」（*dominium utile*）という重疊的構造によるものであった。17世紀には土地登記が20年か30年ごとに更新されるようになったため、領主の土地支配の強化につながった。その後、フランス革命によって、ブルジョア階級と農民の下級所有権が土地所有権とされ、上級所有権が廃止された。こうして大陸法型の絶対的な土地所有権が定着した。³²

3.6 イギリスの中世以降の土地制度と土地占有権の変化

イングランドの土地財産制度は極めて複雑で、その土地法の歴史は法的な擬制と回避（*evasions*）の歴史とも言われる。伝統的に土地の権原（*title*）は最終的に国王にあり、占有を土地利用の基礎としてきた。現代でも、国民の保有地は「単純絶対封土権」（*fee simple absolute possession*）と呼ばれる無期限の占有権等により、土地の使用・収益の広範な自由が認められている。これらは、小作の土地貸借権が資本家土地経営を経て、次第に大陸法型の土地所有権に匹敵するものに変化していった結果である。³³

11世紀のノルマン征服後もイングランドはローマ法を直接、継受せず、封建的土地保有が長く続いた。14世紀後半までは、借地権（*lease*）の譲渡・転貸は認められなかったが、封建的關係が解体し、15、16世紀には農民が耕作地の占有権である謄本保有権（*copy hold*）を持つに至った。しかし、土地保有者の地位は不安定で、一生涯から多生涯、あるいは数年という期間で保有していた。同時期にはまた、第一次囲い込みが進展し、共有地も農場に転化した。そして、定期的借地権（*lease hold*）が土地制度の中心になっていった。16-18世紀には共同体的土地所有、封建的土地所有、資本家的土地所有が並存していたが、市民革命によって、借地権はフリーホールドとして、より所有権に近い権利へと転化した。しかし、フリーホールドの保有者の地位を手に入れたのは主に旧領主（貴族）であって、新興地主層とともに土地支配層を形成していった。借地権は長期化し、譲渡・転貸も次第に認められるようになった。その土地所有の拡大を目的に行われた第二次エンクロージャーによって、18世紀後半から19世紀前半までに共有地がほとんど姿を消してしまった。そ

³⁰篠塚、前掲、57-64頁。

³¹甲斐他、1979、168-172頁。

田辺、前掲、157-173頁。

³²甲斐道太郎・稲本洋之助・戒能通厚・田山輝明『所有権思想の歴史』（有斐閣新書）有斐閣、1979、69-114頁。

篠塚、前掲、45-57頁。

³³水本、1973、37-39頁。

山口、2000、203-206頁。

して、贍本保有権は定期借地権へ強制的に転換された。³⁴かくして、ゲルマン法系の保有権を基盤とするイギリスの土地制度においても、土地が共同体的保有から個人的な保有に近づくにつれて、産業構造さえも転換させる徹底した土地の独占化が生じた。19世紀中旬にはイギリス全体の農地の大半が借地経営となり、1873年までに、北アイルランドを除くイギリス本国全体では、7000名足らずの大所有者が総面積の5分の4程度を所有していた。³⁵

3.7 近代イギリスにおける土地の占有権と相続権の強化

古代ローマと近代以降のイギリスにおいて、占有権の相続が安定的に確保された段階で占有権は実質的な所有権に転じたが、通常、長期間を要する大土地経営の形成には占有権によるか、所有権によるかに関わらず、永代的相続権として、権利の永続性が重要な前提であることを示している。イギリスの貴族階級による大土地所有はすでに17世紀に存在していた長子相続制度と継承的不動産権設定(family settlement)を基盤とするものであった。19世紀後半までの土地保有権は一代限りの限定された権利であったが、継承的不動産権設定によって、事実上の相続を可能としていた。それでも、農地の賃貸は21年間以内に制限されていたが、1882年には保有地の売却と長期賃貸が可能となった。³⁶それらの法改正によって、大土地所有制の解体が始まり、「1925年財産法」(Law of Property Act 1925)において、土地保有権は遂に物権とされるに至った。ここにゲルマン法系の国であるイギリスでも、事実上、現代資本主義の要件たる絶対的所有権を土地制度において、法的に受容したことになる。一方、ドイツでは土地賃借権は19世紀末まで、日本では農地賃借権は1938年に至って、ようやく、法的な対抗力が認められた。19世紀末から、第二次大戦前にかけて、英米法と大陸法は近代的法体系として、土地の諸権利の法規定において、互いに大きく接近したと言える。³⁷

3.8 古代ローマと中世以降のイギリスにおける大土地経営の形成過程の類似性

ローマ法系の大陸法とゲルマン法系の英米法における土地制度は、法的に見た場合、対照的な比較対象となる。しかし、古代ローマと中世以降のイギリスの土地制度はともに共同体的土地保有から、個人中心の土地経営に移行し、同時に土地に対する個人の所有権あるいは占有権が確立するとともに、大土地経営が拡大していった。ローマ帝政期においては、占有権の強化がラティフンディウムのさらなる拡大の権原となったが、それは絶対的所有権の弱化をも示している。また、近代イギリスにおける囲い込みによる大土地経営の拡大と法的な占有権強化の過程も共同体的土地保有あるいは公有地から、私有化への過程として、古代ローマのラティフンディウム形成と類似していると言える。

³⁴大澤正男「イギリスにおける土地所有権思想の変遷」日本土地法学会編『土地所有権の比較法的研究』(土地問題叢書9)有斐閣、1978、31-32頁。

B・M・ラヴロスキー(訳:福富正実)『近代イギリス土地制度史と地代論』未来社、1972、46-48頁。

³⁵椎名、1973、55-56頁。

³⁶椎名、1973、270,320-336頁。

³⁷水本、1973、35-36,38-39頁。

3.9 他の英米法型国家の土地所有制度

アメリカではイギリスと同様、国民は土地の保有権（hold）しか持てず、それは譲渡できるが、公的権力に反しての土地の処分は行なえず、最終処分権は州または連邦政府にある。土地の保有権は期限のない保有権であるフリーホールドと期限付き保有権であるリースホールドに大別される。フリーホールドには fee simple という日本の土地所有権に近いものから、一生涯限り等の条件付のものがある。リースホールドは確定期限付きのもの、定期更新されるもの、いつでも保有が停止できるものに分けられる。³⁸

また、オーストラリアの土地保有形態は各州政府が保有する王室領、王室領の貸付地（リースホールド）、私有地（フリーホールド）に大別できる。王室領の貸付地には各種あり、期間30年の農業用の最大45,000エーカーというもの、永住用の最大限2,650エーカーのもの等がある。王室領の貸付地は期限のあるものだが、私有地（フリーホールド）は一定の土地の保有と処分及び遺言相続ができ、日本の土地所有権に近いものである。³⁹

3.10 土地制度史における土地の所有権と占有権の相対的变化

土地の所有と占有の変化を社会構造から見れば、権力者や経済的強者は封建制や土地国有制の下では占有地の拡大により、土地私有制が認められた社会では所有地の拡大により、土地経営を拡大してきた。法的にも占有権の実質的な所有権への転化か土地所有権の強化によって、大土地支配を強固なものとしてきた。それは小農等の小土地所有者の土地の所有権と占有権の抑圧を意味し、小作や農業労働者への転落が増加する現象も起こった。

土地の所有と占有は時代や状況による複合的な社会の構造上の力関係を反映しつつ、集中と拡散を繰り返してきた。また、土地の所有権と占有権の法的定義も同様に所有と占有の間で振幅してきた。そして、所有権と占有権という異なる土地の権利を基盤にしつつも、古代ローマと中世以降のイギリスの大土地経営の形成過程に共通する事は、共同体的土地保有から個人の土地の所有や占有へと移行するに従って、土地の所有権と占有権が集中したということである。これらの事例も含め、土地制度史は土地の所有権と占有権が補完的、代替的に規定された権利であったことを示している。そのような土地制度の変遷に関わらず、不変であったのが、下級土地所有権に代表される農業生産等の土地利用の実体を担う農民等の重要性である。

産業革命以降、大陸法型と英米法型の双方の国々において、他産業が大土地経営の弊害によって、離農した農民の経済的受け皿とはなかったが、依然、大きな土地問題や階級問題等を抱えていた。しかし、それらの国々における現代の土地制度の状況には大差がない。それは社会的効用の観点から、大陸法型の国家は絶対的土地所有権に規制を加え、英米法型の国家も国王や政府に留保されてきた土地所有の最終的な権原を土地政策として積極的に行使するようになってきたからである。封建制における土地の上級所有権（所有権）と下級所有権（占有権）という法概念を現代国家の土地に対する行政権と民間の土地所有権との関係に援用するならば、土地制度史上の類似性はローマ法系とゲルマン法系の違いを超えて、より普遍性があると理解できる。従って、時代と法系の違いを超えて、独占的な

³⁸山口、2000、256-267頁。

³⁹山口、2000、277-280頁。

大土地所有を制限するとともに、実体的な土地利用に必要な土地の所有権と占有権を確立することが土地制度の安定には不可欠である。

4.土地制度史における土地制度の変化過程

4.1 土地制度史に見られる土地制度の興廃

ヨーロッパ以外の他地域の土地制度史においても、土地所有あるいは土地支配の集中と大土地制の成立という過程は多く見られる。そして、長い歴史を持つ国々においては、それは顕著に観察できる。王朝の交代とともに土地の支配層も交代し、新しい土地制度を形成してきた。特に中国においては、古代から数々の王朝の興亡の過程に類似性があることは多く指摘される場所である。その土地制度史も土地所有あるいは土地支配の集中から王朝の滅亡による拡散、そして、前王朝の土地制度の要素を受け継ぎながらも、新王朝による土地制度の再構築という土地制度の変化過程の循環を観察する上で格好の事例である。⁴⁰

中国の土地制度の特徴は五代十国時代以前に多くの王朝によって、試みられた中央集権的な行政組織を基に施行された均田制等の一律的で人工的な土地制度である。そのような人工的な土地制度は日本の飛鳥時代の律令制の根幹となった班田制のみならず、世界の土地制度史で散見され、広義には現代社会主義国の集産的農業制度も含まれると言える。また、現代資本主義国の国営の土地関連の事業も政府の強い統制によるという点で同質であり、これらの土地制度史から学ぶところが多い。そのような観点から、人工的な土地制度の成立の条件と失敗の原因を以下、中国の土地制度史を中心に分析していく。

4.2 中国における古代から清代の土地制度

古代中国の土地制度史の中で、各時代を代表する制度として、夏殷周時代における「井田制」、秦代の郡県制の下における「阡陌制」、隋唐時代における「均田制」の三つが挙げられる。これらの制度に共通するのは中央政府によって、農民への土地配分を平等にして、農民の生活安定を目的としたことである。⁴¹その後、私有地に莊園制が大規模に発展し、清代に至って、縮小した。

夏殷周時代（前 2100 年頃-前 771 年）—西周の井田制—

夏殷周の土地制度は西周（前 1046 年-前 771 年）において集大成された。西周の地租は労働地代と現物地代が併用された。上記の三時代の地租は収穫の約 10 分の 1 と言われる。西周の井田制は正方形の 900 畝（約 17ha）を基本とし、中央の 100 畝の公田を中心に 8 世帯の 100 畝（約 1.9ha）の私田が取り巻くものであった。漢書では公田を返還する期限を 60 歳としているが、実際には世襲されたと考えられる。井田制の私田とは耕作の認められた公有地であり、売買や賃貸は認められなかった。⁴²

⁴⁰Powelson, John P., *The story of land: a world history of land tenure and agrarian reform*, Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 1988, p.163.

⁴¹馬場、前掲、503 頁。

⁴²馬場、前掲、505-511, 524-528 頁。

堀敏一「均田制と古代帝国」筑摩編集部編『世界の歴史、第 6（東アジア世界の変貌）』筑摩書房、1961、4-6 頁。

春秋戦国時代-後漢（前 770 年-後 220 年）—秦の阡陌制—

周は井田制を基盤として、封建制を築いていった。それは中国における封建制の頂点の時期とされる。しかし、封建制が行われていた時期については、殷代から、中央集権制と封建制の折衷した郡国制を行った漢代までの間で諸説がある。⁴³井田制と封建制は春秋時代（前 770 年-前 476 年）を経て、戦国時代（前 475 年-前 221 年）には崩壊した。秦（前 221 年-前 207 年）ではその勢力伸張とともに、中央集権的な国家制度が形成されていき、郡県制の下に兵制と邑制、農地制度を一致させた阡陌制への移行が始まった。また、戦国時代には土地売買も可能となり、大土地所有と小作が出現した。秦において、その中国統一に先立つ、前 350 年に導入された阡陌制については、諸説あるが、税収増を目的に標準耕地を井田制の 2.4 倍に拡大する区画整理を伴う農地制度であったと考えられている。始皇帝は全国に土地私有権を確立し、阡陌制に集約した。⁴⁴漢は秦の土地制度を踏襲したが、大土地所有者の伸張に伴い、土地を失う農民が増加した。新（後 8 年-23 年）は井田制復活を試みたが、失敗し、後漢の光武帝も地方豪族の土地支配の拡大を制限できなかった。地方豪族の大土地所有による小作制の拡大は税収機構の弱体化と農民の流民化につながり、ついに反乱によって、国家が覆されるに至った。⁴⁵これらの土地制度史に見られるように中国ではすでに紀元前において、土地制度が中国全土を支配する国家体制の根幹となっていた。

北魏-唐（後 386 年-907 年）—北魏の均田制—

漢以後、大土地所有の進展により、小作制が拡大した。北魏（後 386 年-534 年）は 485 年に均田制によって、華北の農民に 40 畝（約 2.15ha、井田制の時代から単位が変化）の耕地を割り当てた。農民は皇帝に直接的な納税義務を負っていたが、戦乱による人口減少等に伴い、減税された。⁴⁶隋代（581 年-618 年）に全土に拡大された均田制は、唐代（618 年-907 年）には農民に 100 畝の農地を割り当てた。だが、荘園の発達による配給地の不足、税制の混乱と弱体化、過重な労役による農民の逃亡等を原因として、755 年の安祿山の乱以後、均田制は崩壊に向かった。こうして、農民の生活と国家制度の安定を企図した井田制と阡陌制、均田制という中央政府による一元的土地制度は全て失敗に帰した。⁴⁷

五代十国時代-清（907 年-1912 年）—荘園制の発展と衰退—

唐の中頃から均田制が崩壊に向かうに従い、荘園が各地に発展し、唐宋代に大土地所有

⁴³伊藤道治『中国古代国家の支配構造西：周封建制度と金文』中央公論社、1987、77-153 頁。

宮崎市定「中国上代は封建制か都市国家か」『宮崎市定全集 3』岩波書店、1991、114-135 頁。初出「中国上代は封建制か都市国家か」史学研究会編『史林』第 33 巻第 2 号、史学研究会 1950 年 4 月。宮崎は中国上代に封建制が行われたことは認めるものの、春秋時代を封建制よりも都市国家として把握する方が適切だとする。

⁴⁴馬場、前掲、550-570,580-581,585-626,639-642 頁。

⁴⁵馬場、前掲、679-682,686-688 頁。

堀、1961、6-9 頁。

⁴⁶堀敏一『均田制の研究：中国古代国家の土地政策と土地所有制』岩波書店、1975、1-277,401-438 頁。

⁴⁷池田温「均田制-六世紀中葉における均田制をめぐって-」石母田編著、前掲、137-174 頁。池田は「均田制は共同体的遺制の弱い地域程権力支配の徹底を伴ってむしろ強力に行なわれ、伝統の支配する封鎖的地域には浸透し難かった。」（池田、前掲、166-167 頁。）とし、均田制と共同体的遺制を結びつけることを批判している。

堀、1975、278-360 頁。

Powelson, op.cit., pp.164-165.

制として、繁栄を極めた。⁴⁸ 荘園は貴族や地方豪族等が農業労働者を使用して、経営していた。五代十国時代（907年-960年）より、宋（北宋・南宋：960年-1279年）と金（1115年-1234年）の時代にかけて、荘園の拡大とともに農民の地代は4、5割に達した。⁴⁹ 元朝（1280年-1368年）では土地は貴族、高官、軍に配分された。農民はそれら領主の小作となったが、負担増大とともに南部への移住が増加するとともに、農民反乱が始まり、元は1368年に滅んだ。明朝（1368年-1644年）初期でも農民が寄生階級化した村の徴税者から、荘園へと逃亡する等により、荘園の規模は大規模なものであった。明代後期から租税負担の増大が起こり、飢饉と農民反乱に苦しめられ、明は崩壊した。その後、清朝（1368年-1912年）では農地経営の収益性は商業と他産業の収益性を下回るようになったため、荘園も規模が縮小していった。⁵⁰

紀元前から清代までの中国の土地制度史では、封建制から、井田制と阡陌制、均田制を経て、再び、土豪地主や貴族による荘園的土地所有へと、土地の所有の集中と分散が起こった。それらの土地制度は共同体的土地所有と農民の土地利用の不安定化による農民の逃亡や地方の土地支配層の王朝への反抗によって崩壊した。同時に諸王朝も解体し、土地制度の再構築とともに新王朝が勃興する過程を長期間にわたって、繰り返した。中国ではほとんどの新王朝は農民に資する農地改革から施政を始めたが、支配層の利益に反するに至って、全ての農地改革は終止させられた。⁵¹

4.3 日本の班田制等に見る中央集権的土地制度から大土地所有制への移行について

日本の古代氏族社会では土地が大家族または一部族の共有であったと考えられている。土地私有制は、600年ごろの天皇の御陵、地方豪族の田園と称する領土の形成により発生した。飛鳥時代末に導入されたと考えられている班田収授とは、私地を公地とし、国が農民に6年に一度の口分田の給付と死亡による返還をさせる制度であった。また、余剰田は1年限りの売買と見做されたが、実情は公田の収穫の20%を小作料として賃租された。そして、743年の墾田永年私財法では、開墾地の世襲を認めるに至った。⁵² 中世には次第に全国で荘園による武家領化が進み、鎌倉時代に入って、農民の口分田は領主地へと吸収され、班田制は崩壊した。荘園制度は土地公有制に反したが、1232年の貞永式目は封臣の一生涯の封地占有権を法制化し、荘園の私有制は封地制度になっていった。⁵³

中世の日本においても、荘園が中央集権的な土地制度である班田制の崩壊の原因となったが、その構図は中国の土地制度史と同様である。その過程で重要なのが、制限付きの土

⁴⁸池田、前掲、148-151頁。池田は均田制下の大地所有制の世襲財産としての不安定性から、荘園が形成されたとする。堀、1961、12-42頁。

⁴⁹周籐吉之『中国土地制度研究』東京大学出版会、1954。

周籐吉之「荘園」の項の中国の節『アジア歴史事典』第4巻、平凡社、1992、361-362頁。

宮崎市定「中国史上の荘園」23-37頁及び「宋代以後の土地所有形態」87-129頁、『アジア史研究、第4』東洋史研究叢刊の4の4、京都大学文学部内東洋史研究会、1964。宮崎は中国における荘園は漢代に実質的に形成され始めていたと考える。また、均田制は政府の経営による荘園とも見なせるものであり、荘園と均田制の同質性を指摘している。一方、周籐と堀は均田制の崩壊から大地所有が発生し、荘園の形成に繋がったとする。宋代の荘園と佃戸制の概要については、柳田節子「荘園と佃戸制」筑摩編集部編、前掲、213-226頁も参照。

⁵⁰Powelson, op. cit., pp. 165-171.

⁵¹Powelson, op. cit., pp. 171-172.

⁵²大澤正男『土地所有の構図』（早稲田選書2）早稲田大学出版部、1985、164-165頁。

田辺勝正『日本土地制度史』日本土地制度史刊行会、1974、62-70, 97-98頁。

⁵³山口、2000、172-173頁。

地世襲権や偽装小作を許す規定が徐々に拡大され、中央集権的な土地制度の崩壊と荘園という大土地所有制の興隆に繋がったことである。それは中国の均田制の影響を大きく受けた日本の班田制に限らず、多くの国々で、共同体所有を中心とする土地制度から私有による大土地所有制への移行過程において見られる。例えば、古代ローマでは、護民官グラックス兄弟による農地改革は制限付きの家族の土地所有権強化を行なったが、結果としてラティフンディウムの公有地支配を拡大する上での法的権限を与える事となってしまい、延いては共和政の崩壊へと繋がる要因となった。⁵⁴

4.4 土地制度と国家

古代における広範に村落の共有地の存在が認められる土地制度から時代が下るにつれ、多くの国や地域で土地私有制が拡大し、荘園等の大土地所有と小作制、農奴制が拡大した。中国の土地制度史に顕著なのは封建制の成立後、中央集権的な土地制度が長期にわたって、施行されたことである。現代国家の土地制度も同様な中央集権的な構造を有し、それに対して、史的比較による分析の視点を提供するものである。本節で見てきた土地制度史に顕われているように、荘園やラティフンディウム等の私的な大土地支配は過度の集中によって、土地制度の安定を損なうものとなった。そして、それらの土地の所有関係の実態が公的な土地制度から、あまりに乖離するようになると、多くの場合、国家によって、土豪地主や領主等の大土地所有に制限が加えられる。それらの土地制度改革が失敗する場合は、国家や王朝の滅亡によって、土地制度も崩壊につながるが多い。

そのような土地制度の変化過程において重要な点は、均田制や班田制等の国家により、設計・構築された土地制度が地方の支配や徴税の強化を主眼とするものである以上、地方の土地支配層や農民の利益と相反する要素を有するものであり、不断の適切な制度管理なしには、制度の不安定化を招くということである。それが秦の阡陌制のように、より中央集権的な制度であれば、土地制度の崩壊は国家そのものの崩壊に直結したものとなる。そのため中国の戦国時代から唐代にかけて、国家と土地制度が一体として興亡を繰り返した。また、現代の社会主義国における集産的農業制度と社会主義体制の崩壊も広義には同様の構造である。それは中央集権的な土地制度が安定性に欠けた脆弱なものであることを示しており、現代国家の土地制度と土地政策においても、自治の原則等による適正な統御と市場経済に反さない規模が求められる所以である。

5.土地制度史に見る土地制度の経済性と土地利用権の重要性

5.1 土地制度史と土地の経済性

土地制度史の黎明期であるバビロン第1王朝におけるハンムラビ法典には農地法、借家法も含まれおり、現物及び一部、貨幣での小作料と地代の支払いを規定している。また、ヒッタイト王国のヒッタイト法典（前16世紀頃-前15世紀頃成立、諸説有り）には世界最古の地価の公定も含まれている。古代エジプトの第1王朝（前3100年-前2890年⁵⁵）の第5代王デン（Den、別名Udimu、在位：前2977年頃-前2928年頃、諸説有り）は地租の

⁵⁴村上、前掲、12-13頁。

⁵⁵青山他編、前掲。

基準となる世界最初の土地台帳を作成させた。⁵⁶このように地代や地稅、地価の規定は古代から重要な政策として行なわれてきたが、現代でもアメリカをはじめ、多くの国々で、家賃と地代に対する規制や統制は広範に行なわれている。それは土地に関連する経済的要素が国家と土地制度の基盤となる事を示している。

一方、近代的な法規定に基づく土地の所有権と占有権を近代以前の土地制度史へ厳密に適用する法学的分析は、その対象が西欧であっても、封建制の定義等に見られるように結論が不明確になる事が多い。そのような法学的な分析を補完する為にも、前節の中国の土地制度史を中心とした土地制度の制度的分析に加え、本節では世帯や村落共同体、地方と中央政府といった土地支配構造の経済的要素に焦点を当て、インドの土地制度史を中心に分析を行う。そして、土地制度における経済性と土地利用の重要性について、検証する。

5.2 インドの古代以降の土地制度史

中国と同様に長い歴史を持つインドでは、王朝の交代とともに土地制度の改変よりも、徴稅制度の変更に重点が置かれた事が特徴的である。それにはインドでは地方差が大きく、村落共同体が常に一定の力を保持していたことも大きな要因である。⁵⁷インドでは一般的に土地支配層の土地経営能力は低いこともあり、徴稅権を中心とした土地支配へとつながっていった。特にイギリスのインド支配確立後は、土地支配層による農民への苛斂誅求を極めたが、そのイギリスによる支配に至るインドの土地制度史を概観していく。

インドの封建制はグプタ朝期 (Gupta: 後 320 年-550 年頃) あるいは 8 世頃までに成立し、ムガル朝とその支配を継いだマラータ同盟の時代は、一般的に封建制の段階にあったと考えられている。⁵⁸広大な版図を擁したグプタ朝では、既に徴稅に仲介者を必要とした。7、8 世紀から 12 世紀にかけてはヒンドゥー教徒の支配層が各地方に土着し、地方分権化が進んだ。13 世紀からインドはムスリム支配下に入り、中央集権化が進行した。ムスリム支配下ではイスラム教徒であるジャーギールダール (jagirdar/jaghirdar) とヒンドゥー教徒であるザミンダール (zamindar) という相続可能な徴稅権を持つ土地支配層が出現した。⁵⁹ムガル朝 (1526 年-1858 年) では、農民は永代的な小作の権利を持っていた。ムガル朝は全土に下級地方官僚を配置し、集権的な貢租徴収を図ったが、同じく取分を受領する村落の地主・富農階層とのバランスの上に成り立っていた。ムガル支配においても、土地制度の基盤は農産物の剰余であった。その剰余の取分権は重層的構造を持ち、各層支配者が取分の最大化を目指す利益構造によって、農民からの徴収の割合は極めて高いものとなっていった。⁶⁰そして、そのような経済的利益優先の土地制度によって、土地支配層をして、後にイギリス支配を受け入れさせる基盤ともなった。

⁵⁶馬場、前掲、115-118,140-147,204-205 頁。

⁵⁷Powelson, op. cit., pp.191-193.

⁵⁸山崎利男「四-十二世紀北インドの村落・土地の施与」山崎利男・松井透編著『インド史における土地制度と権力構造』東京大学出版会、1969、37-72 頁。山崎はインド封建制の成立について、バラモン等に対する村落・土地の施与をもって、グプタ朝期に成立したとする R.S.Sharma の説と官吏や封建領主に対する土地施与をもって、8 世に成立したとするインド古代史学者 D.D.Kosambi の説を比較し、Sharma の説に批判的にインド封建制について分析している。

⁵⁹Powelson, op. cit., pp.193-196.

⁶⁰松井透「ムガル朝支配期の土地制度と権力構造」山崎・松井編著、前掲、1969、173-185 頁。

5.3 インド土地制度史における土地所有権の不明確性と土地構造の経済性

ムガル支配以降、インドの土地制度においては、土地の所有権よりも、土地からの収益配分における地租権あるいは地代権の重要性が顕著となった。19世紀までのインドでは中央政府、地方官僚、徴税人、村落共同体という重層的な土地支配構造の中で、土地の所有権と占有権の区別も不明瞭であり、ザミーンダールのように最大の利益配分を得る者が実質的な土地所有者と看做されることが多かった。それは、英米法型や大陸法型の近代的な土地の所有権と占有権という法的基準に容易に当てはまるものではない。また、西欧の封建制がその政治的支配を明確にしていたのに対して、インドの土地制度は政治的利権の重層的構造という経済性を大きな特徴としている。しかし、土地の支配構造において、土地の権利よりも収益性が優越した要素であることは、生産手段としての土地の経済性という観点に立てば、当然とも言える。その経済性が明白に現れているところに、ムガル支配以降のインド土地制度史の大きな特徴がある。

5.4 イギリス支配下のインドにおける土地制度の変化（18世紀後半-19世紀後半）

インドの経済的収益性を軸とした重層的な土地支配構造は18世紀後半からのイギリスのインド支配によって、大きくバランスを崩し、遂にはセポイの反乱へと至った。イギリスは大反乱以前から、徐々に土地制度を変革しつつあったが、大反乱後には各地方で大きな土地制度改革を行なった。イギリスはそれまで、土地支配層の地位も不明確なままに、土地支配層の不満と農民層の困窮を看過していたが、大反乱後は土地に対する諸権利を大きく整理し、調整した。具体的には土地支配層の地位及び土地からの収益と、農民の小作権や占有権の確立によって、双方の利益の均衡を図った。以下、これらのイギリス支配下のインドにおける土地政策の変化過程を分析していく。

18世紀末にイギリス統治が本格化したインドでは、土地制度は地方によって大きく異なっていた。イギリスは本国の土地制度と大きくかけ離れたインドの土地制度に戸惑い、混乱しつつ、インド北部の地主や旧領主、徴税人に徴税権を与えた。そして、各地域の既存の土地制度を改め、東インド会社の利益最大化のための土地制度構築を試みた。例えば、18世紀末から19世紀前半にかけて、東インド会社政府はマドラス州、次いでボンベイ州において、土地の所有権を政府に属するものとし、農民の土地への権利を占有に限定するライヤトワリー制度 (raiyatwari/ryotwari settlement) を導入した。そのため、ボンベイ州のグジャラートではタルクダール (talukdar) と呼称された土豪地主層はその所有地が政府所有地から除外されたものの、政治的支配権を奪われ、寄生地主階級に墮していった。⁶¹

また、東インド会社政府はムガル皇帝から継承したベンガル州とオリッサ州、ビハール州で、1789年にザミーンダール等の旧所領に所有権を与えるとともに、地租納入者として認めた。ザミーンダールは農民への地税を強化し、追い立ても容易になった。1840、50

⁶¹小谷汪之『『土地神話』と戦後歴史学』学術の動向編集委員会編『学術の動向』12(3)(通号132)日本学術協力財団、2007-03、57-60頁。

小谷汪之・山本真鳥・藤田進『土地と人間：現代土地問題への歴史的接近』(シリーズ「21世紀歴史学の創造」第3巻)有志舎、2012、5-51,104-105頁。小谷は、ライヤトワリー制は土地国有化ではなく、日本の地租改正に類似した政府の直接的徴税権の及ぶ政府支配地での土地制度と考え、ライヤトワリー制度が日本の地租改正に与えた影響を推測している。

年代には小作料の高騰によって、農民暴動が起こるようになった。⁶²1801年-1803年にイギリスの支配下に入った北西州（North-Western provinces：現在のウッタール・プラデシュ州及びウッタラーカンド州の一部）では当初、ムガル朝の地方政府における貢租官吏であったタフシールダール（tahsildar/tehsildar）に地稅徴収権と課稅地の所有権を賦与した。その結果、地稅は以前の最高額を2割も上回るようになり、小作へ転落する農民が増加した。⁶³このような農村と支配構造の不安定化した状況下で、イギリスはインドの土地支配層に対して、不十分ながら徴稅の取分の制限等を行ったが、結局、1857年のセポイの反亂に至った。

イギリスは反亂鎮壓後、インド支配維持のためにザミーンダールやタールクダール等の土地支配層を土地所有権者として認めて、一定の懐柔を行うとともに、様々な農民の社会的・経済的な安定化政策を導入せざるを得なかった。1859年には小作保護のために、「ベンガル地代法」（Act X of 1859：Bengal Rent Act, 1859）がベンガルとオリッサ、ビハール、ベナレスの諸州及び北西州で公布され、小作層が創設された。これらの小作層には一定の条件で永代占有権が与えられた。また、北西州とアワド地方（Oudh：現在のウッタール・プラデシュ州東部）ではタールクダール（アワドでは旧領主層の意）やザミーンダール等の旧領主と土豪地主の懐柔のため、私的土地所有が承認され、寄生地主制が成立した。同時に、1868年にアワドでも小作化した農民に永代占有権を認め、北西州でも1873年に地代の制限と小作権の強化が行なわれた。⁶⁴その後もインドにおいて、農民保護政策は非常に緩慢ながらも押し進められ、インド独立後についてザミーンダールが法的に廃止された。

5.5 他国の土地制度史における土地制度に対する貨幣經濟の影響

インド以外の国においても、貨幣經濟の普及が土地制度を変化させた結果、農民の小土地所有を圧迫した事例が多い。古代ローマでも、前111年の土地法により、公有地の大部分は売買の自由と私有権を獲得し、以後、金力による大土地所有の形成が拡大した。⁶⁵また、イギリスとフランス、ドイツの封建体制も13世紀以降、商業と貨幣經濟の發達によって、衰退を始めた。イギリスでは15、16世紀には毛織物工業の發展に伴い、第一次困り込みが進展し、封建制に代わって土地賃借権が土地制度の中心になっていった。農民も農地を失った農業労働者と工業労働者、富農、商人に分解していった。1499年にはリースホールドに対し、第三者への対抗力が認められ、土地賃借権が資本化していった。リースホールドを持つ者は賃労働者に農作業をさせ、収益で領主か地主に地代を支払った。フランスでは14世紀には戦亂とペストで農民が離散し、領主は費用のかかる大土地經營よりも農民

⁶²多田博一「一八五九年ベンガル借地法」松井編著、前掲、1971、198-210頁。

⁶³多田博一「十九世紀北インドにおける地主・小作関係」山崎・松井編著、前掲、1969、279-282頁。

⁶⁴多田、1969、293-305頁。

多田、1971、212-221頁。

多田博一「アワドのタールクダール地所の經營：十九世紀後半～一九三〇年代」辛島昇編著『インド史における村落共同体の研究』東京大学出版会、1976、207-238頁。

谷口晋吉「一八五九年ベンガル地代法の一考察、A Study in the Bengal Rent Act (Act X of 1859)」『一橋論叢』85(2)、196-217頁、一橋大学、一橋学会、一橋論叢編集所編、1981年2月1日。一橋大学機関リポジトリ、HERMES-IR、

<http://hdl.handle.net/10086/11451>、(2014年12月10日)。谷口晋吉『一八五九年ベンガル地代法の一考察』日本評論社、1981。

⁶⁵浅香、前掲、70-78頁。

篠塚、前掲、31-32頁。

小作を選んだ。⁶⁶

17世紀と18世紀において、イギリス資本主義が発展していくにつれて、土地賃借権の譲渡・転貸も次第に認められるようになった。18世紀後半の産業革命によって、農業の資本主義化が徹底され、第二次エンクロージャーが旧領主と新興地主層の土地所有拡大と地代収益増大を目的として行われ、イギリス特有の大土地所有が形成された。1840-1860年代には土地の所有的保有（地主）・経営（定期的借地農）・労働の三分割制が進み、資本制農業が確立したが、これもインドの土地制度と同様の経済性に基づく、重層的な土地制度の構造の一つの典型であると言える。⁶⁷ドイツでも18世紀末には貨幣地代の普及によって、直営大農場は賃労働者を基礎とする農場経営に変わっていき、領主はユンカーとなった。そして、19世紀初頭からは土地の商品化が強く推し進められた。⁶⁸

5.6 土地の経済性の制度的重要性

ヨーロッパ以外の地域においても、封建制の下級土地所有権に比較できる農民の土地利用の基盤の上に土地制度が構築されてきたと言える。しかし、土地支配層の地租や地代の過剰な徴収は、農民の生産基盤を脆弱化し、政治支配と制度の不安定化を招いてきた。セポイの反乱後にイギリスはインドで、広範な農民保護政策を導入した。それはインドでも、小作農と自作農の違いに関わらず、農民に対する経済的・法的保護が国家制度と経済の維持にとって、極めて重要であったことを示している。また、19世紀後半は大飢饉後の英統治下のアイルランドでも近代的農地改革の嚆矢となった自作農創設策が推進されていた。それは国民の土地に関する経済的困窮に対して、欧米先進国では社会厚生的な観点から、農地政策や近代的な住宅政策、都市計画の導入を開始した時期にも当たる。19世紀のインドにおいては、植民地支配の一環といえども、イギリスによる農民に対する経済的社会的な保護策は国家制度の安定化の為には当然の政策であったと言える。

6. 独占的大土地所有の弊害と現代の土地政策への指針

土地の利用が土地の実質的な経済性を反映していることは、近代以降、土地所有権の近代化あるいは社会化を行ってきた先進国の土地政策の根拠ともなっている。それは土地の有効利用と経済性が主に農業生産と農民によって、担われてきたからである。したがって、絶対的土地所有権と借地権は、小地主や農民、土地無し労働者という経済的・社会的弱者保護のためにこそ、法規定として、保護する必要があると言える。そして、土地の経済性や生産性から、土地利用を規定する土地の所有と占有・利用の権利状態が乖離しないことが必要となる。また、中国の土地制度史の事例で分析した通り、下級土地所有権を妨げる独占的な大土地所有が国家による土地制度と農民の土地利用への大きな弊害となってきた。国家による人工的で中央集権的な土地制度も経済と社会の実態から乖離し、大土地所有の

⁶⁶篠塚、前掲、45-46,64-73頁。

⁶⁷大澤正男、1978、32頁。

篠塚、前掲、68-73頁。篠塚は近代イギリスの土地所有構造の三分割制を土地的保有（フリーホールドを持つ地主）＝資本、定期借地権（lease hold）＝経営、労働者と分類するが、定期借地権を資本や経営資本、資本家的借地農とする学説も多い。

水本、1973、35-38頁。

⁶⁸篠塚、前掲、61-63頁。

丸山英気「ドイツ所有権法思想の発展」日本土地法学会編、1978、16-21頁。

弊害とともに、土地制度と国家を崩壊させてきた。これらの土地制度史の教訓から、現代の土地制度と土地政策においても、土地に関する経済と社会の実態に沿った適切な規模と内容、統御が求められる。土地制度は土地支配層による農民の収奪によって、崩壊を繰り返してきたが、土地制度は農業生産という経済的実態から大きく乖離できない。土地の有効利用には経済性が重要な基準となるが、現代では農業に限定されず、市場経済全体の発展と社会厚生が土地有効利用の条件となる。

以上の土地制度史の分析から得た結論は、現代の土地政策への指針ともなる。それは、土地の所有と占有及び利用を通じた経済的利益が資産層に偏重せず、経済を担う、社会の各層に適正に配分される安定した土地制度と土地の諸権利の法規定が必要だということである。そして、農地改革と住宅政策を含む土地政策全般において、現代では土地所有権の社会化は理論的な基盤の一部ともなっている。そのような土地の権利規定・制度・経済性の一致が土地の有効利用において重要である。具体的に言えば、公正で経済性から乖離しない土地の所有権と占有権、利用権の法規定、人権に配慮した制度的安定性、土地に関連する経済発展のための社会全体の効用と厚生を最大化を基準とした土地政策が土地の有効利用に向けた適正な土地制度の確立に必要である。

第2章 現代各国の農地改革における政策手法の比較分析

1. 農地改革と土地政策の関係

前章では各国の土地制度史を多角的に比較分析した。次に本章では現代における各国の農地改革について、どのような政策手法がとられたかという観点から、比較分析する。戦後の日本の農地改革は短期間で大きな成功を収めた戦後改革と言われている。それは戦後の日本の経済発展と政治的安定の礎石となった。しかし、その農地改革も市街地や宅地を除外したもので、長期的かつ総合的な観点に立ったものとはなりえなかった。高度成長期以前から現代まで継続する農業の衰退や農村の過疎化、都市部への人口集中、住宅政策の失敗等の様々な構造的問題の根底には農地改革が形づくった土地制度があり、現代の土地政策として、多くの課題を積み残している。同様に多くの国々で1950年代を中心として行なわれた農地改革のほとんどは、農地問題と農業問題を完全には解決できなかったのみならず、社会格差や経済構造の問題等、現在に至る様々な影響を残置することとなった。このことから農地改革とは経済社会の全般にわたる様々な観点から設計し、施行しなければならない大規模な制度改革であることが分かる。従って、農地改革の再検討は現代の農業問題や住宅問題等の構造的な諸問題の解決に向けた土地政策の策定において、極めて関連が深く、重要な指針と政策上の原則を与えるものである。以上の観点を踏まえ、19世紀後半から20世紀後半までの現代各国の農地改革で実施された様々な政策をその政策手法ごとに分類し、比較分析を通して、その実効性を検証する。

2. 農地改革の目的-自作農創設策の意義-

農地改革は農業と農地制度に起因する政治的、経済的、そして、社会的な諸問題の解決、改善を目的としている。その方向は自作農創設策と国営化・集産化に大別できる。現代では社会主義国による農業の国営化・集産化は失敗し、資本主義国における自作農創設策が世界的に合意された農地改革の方向となっている。それは多くの国々がそれぞれの土地制度史から、固定的な大土地所有が小作制と抑圧的な大農場制度の大きな要因だったという認識を共有しているからである。また、小作制が非生産的かつ反社会的であり、一方、自作農は社会厚生的にも適切な農業経営形態で、経済性と技術面でも大土地農業経営に劣らないとの共通認識がある。先進国では小作制と大農場制度が民主化と近代化とともに自作農に転換していった。アメリカ南北戦争後の奴隷農場の解体と「ホームステッド法（自営農地法）」(Homestead Act of 1862)の公有地払い下げによる大規模な自作農創設はその典型的な例である。⁶⁹

一方、多くの発展途上国では現代でも大土地農業経営が優位で、多大な弊害の上に継続しており、社会と経済の構造的問題の要因となっている。また、農産物輸出によって先進国の農家を関税と補助金なしには経営できない状況に陥らせ、南北問題の一因ともなっている。全分野で企業化・組織化が行なわれてきた資本主義先進国で、農産物貿易上の脆弱

⁶⁹折原卓美「ホームステッド法の政策理念」椎名重明編『ファミリー・ファームの比較史的研究』お茶の水書房、1987、165-186頁。

国際食料農業協会『世界農地改革会議：途上国の現状と問題』国際食料農業協会、1980、107-124頁、

(FAO, *Review and analysis of agrarian reform and rural development in the developing countries since the mid 1960s*, 1980)。

性を抱え、政府の保護を受けながら、農業だけが主に家族経営の自作農に担われ、それを理想としていることは奇異でさえある。しかし、人類の長い歴史を経て、小作制と大農場制度は様々な改革を経て自作農へと変容した。自作制として個別化が進んだ農業は、現代の大規模組織の弊害が顕現化している経済社会の中で、より民主的な社会的厚生を優先してきたと言える。

3.各国における土地制度の状況

日本の農地改革は農地制度を変革しうる歴史的に絶好の条件下にあった。農地改革において、改革前の土地制度の状況が大きな条件となるが、国連食料農業機関（FAO）は発展途上国の土地制度の状況を以下のように分類した。a. プランテーションと村落が分離した重層的な小農社会（スリランカ）、b. 広範な分益小作制（フィリピン）、c. 土地不足で土地再配分の余地がなし（バングラデシュ）、d. 極端な土地集中により大土地所有制と小土地所有制が分離（コロンビア）、e. 土地改革は成功したが、総合的な農地改革と農村改革が不十分（シリア）、f. 慣行的な土地保有制度が変化しつつあり、総合的な農地改革と農村開発への政府のコミットメントが強力である（タンザニア）。⁷⁰

4.農地改革の主体と対象

4.1 農地改革の施策の主体

実効性のある農地改革の前提条件として、改革を行う政府の積極性とその対象となる国民や農民組織等の強固な支持が重要である。しかし、具体的な改革の計画立案、立法、施行は、政府の司法・立法・行政と軍・警察の全組織を挙げ、政府外の社会・経済組織の動員と支持を伴う全国的なものから、実効性に乏しい立法処置や名目的な行政方針まで程度の差が大きい。

一般的に農地改革では、日本の農地改革で農地委員会が重要な役割を担ったように、専門の行政機関や委員会が設立される。現代でも、農地改革が重要な課題である発展途上国では専門の省庁を設置している国もある。フィリピンでは1971年に農地改革省が設置され、ペルーでも1969年に農地改革・農村建設総局が農地再分配を行なった。また、19世紀後半からのアイルランドの農地改革では多くの委員会が中心的役割を果たし、以後、多くの国々の農地改革で、強い権限を持つ委員会が設置された。⁷¹社会主義国であったハンガリーでも、戦後、土地改革国家委員会と地方土地配分委員会が設置され、土地再分配の最終決定を行った。この例に限らず、農地改革で委員会は地方レベルにも創設されることが多い。台湾でも戦後の公有地払い下げにあたり、県市の自作農創設委員会が買受け人の審査、価格決定等を行なった。⁷²委員会方式は、常設の省庁を設置せずとも、政策目的を特化し、即応性のある施策が可能であることが多くの農地改革で採用された理由である。

⁷⁰国際食料農業協会、前掲、107-124頁。

⁷¹石井章「ペルーの農地改革と農業共同経営」斎藤仁編『アジア土地政策論序説』アジア経済研究所、1976、126-140頁。
高橋純一『アイルランド土地政策史』社会評論社、1997、55-58頁。

滝川勉『戦後フィリピン農地改革論』アジア経済研究所、1976、166-171頁。

⁷²大和田啓気「台湾の農地改革」大和田啓気編『アジアの土地改革Ⅱ』アジア経済研究所、1963、348-351頁。

ドナート・フェレンツ（Donáth, Ferenc）（訳：生田靖）『ハンガリーの農業と農業協同組合—農業の集団化過程 1945年～1970年—』関西大学出版部、1986、45-48頁。

政府内外の組織の農地改革への関与の度合いは様々であり、立法と行政の間や、複数の行政機関の間、中央と地方で対立が起こることもある。フィリピンでは戦前から地主層に支配された中央と地方の議会によって、農地改革が妨害されてきたが、1954-1955年のマグサイサイ（Ramón Magsaysay y del Fierro）政権も議会の反対で、小規模な農地の再分配を行えたのみだった。ソ連崩壊後のロシアでは保守的な地域指導者によって、土地改革が妨害されないように、各地区の土地改革委員会が国家土地改革委員会の直属組織として土地再分配を行った。⁷³

農地改革においては司法の関与が重要である。多くの農地改革では農地の収用や再分配、地代等に関連し、専門の裁判所が設置された。南ベトナム（ベトナム共和国）の1956年の農地改革では、地主と小作の係争は農地改革裁判所で裁定された。アイルランドでは1881年の農地改革で、土地委員会が土地裁判所として地代の裁定を行った。⁷⁴

また、政府外の組織の協力は農地改革を推進する上で不可欠とも言える。ビルマでは1951年に農地改革のために土地国有化省が設立されたが、実質的な推進者は全ビルマ農民連盟（APO）だった。独立後のインドネシアでもオランダ企業農園の接收後、インドネシア農民連盟（Bariasan Tani Indonesia, BTI）が農地改革を後押しした。さらに、反政府組織も農地改革実施への圧力となる。フィリピンのゲリラ組織フクバラハップ（Hukbalahap）による戦後の農地解放闘争は政府に農地改革を実施させる要因となった。⁷⁵

一般的に政府の強力な統制を伴わない農地改革は頓挫しやすい。そのため、多くの遂行された農地改革は政権基盤強化等を目的とした軍事政権によって、行なわれた。特に中南米ではその傾向が顕著である。パキスタンでもアユブ・カーン（Ayub Khan）軍事政権が1959年から、農地改革を進展させた。また、日本や東欧諸国の例に限らず、占領国や宗主国によって、被占領国や植民地に対し、多くの農地改革が行われてきた。インドでは英総督府が19世紀後半以来、小作立法を行い、土地収益の中間搾取層の排除に努めた。南ベトナム政府はアメリカの勧告を受けて、1955年からの土地改革に着手した。革命政権と独立後の政権の多くも、土地支配層の抵抗を排し、農地改革を推進してきた。インドは独立後も大土地所有制度廃止法や小作保護政策等によって、農地改革を一層、推進し、1961年には自作農の比率が76.9%に達した。⁷⁶

農地改革は強力な政府の統制と施策なくしては、地主階級や大土地経営の企業等の既存勢力によって、不徹底なものにされることが多い。しかし、革命政権を除き、強力な基盤

⁷³高橋彰「フィリピンの土地改革」大和田啓気編『アジアの土地改革』アジア経済研究所、1962、314-315,326-332頁。滝川、前掲、16-24頁。

山内理人『ロシアの土地改革：1989～1996』多賀出版、1997、39-43頁。

⁷⁴高橋純一、前掲、62-74頁。

深沢八郎「ヴェトナムの農地改革」大和田編、1963、217-220頁。

⁷⁵インドネシア農民連盟（BTI：Bariasan Tani Indonesia）「インドネシア農民連盟の綱領・規約・要求綱領」『農民運動資料』（創刊号）全日本農民組合連合会、1960年8月号、26-33頁。

梶田勝「インドネシアの土地改革」大和田編、前掲、1962、217-219,225-226頁。

斎藤一夫「ビルマの土地改革」大和田編、前掲、1962、202-203頁。

高橋彰、前掲、316-321頁。

⁷⁶大和田啓気「パキスタンの土地改革」大和田編、前掲、1962、136-156頁。

浜口恒夫「独立後の農業改革と土地問題」中村平治編『インド現代史の展望』青木書店、1972、200-231頁。1961年の全インドにおける自作農の比率は220-221頁の表5「土地保有の権利別耕作農家（h）および耕地面積（a）の分布と平均規模（s）（1961）」による。

深沢、前掲、198-199,246頁。

を持つ政権は、小農層に支持された民主的政権よりも、地主層を含む伝統的支配層を代表するものであることが多い。そこに実効性のある農地改革が少なかった大きな原因がある。現代の土地政策でも同様のジレンマを抱えている。土地政策の計画と施行にあたり、民主的な手続きが必要とされるが、国民の民主的関与が強まる程、政治力の強い既得権者等の抵抗による土地政策の縮小や計画変更への圧力も高まる傾向にある。

4.2 農地改革の対象

農地改革の対象は地主や企業、自作農、小作農等の地権者と農業労働者、そして、所有地や自作地、小作地等の土地である。その典型としては、東アジアに多い小規模の個人地主とその小作農、そして、中南米等に多い企業か個人地主の経営する大農場とその農業労働者に大別できる。農地改革の対象の範囲設定はそのまま改革の規模に反映される。大規模な自作農創設策は地主階級の存続に関わり、戦後の日本や社会主義国のような国民と国土の大半を対象とする徹底した制度改革となる。ハンガリーの1945年の土地改革では短期間に国土の3分の1が再分配され、規模において、他の東欧諸国を圧倒した。旧パキスタン領東パキスタン（現バングラデシュ）では独立後、農民の約70%が永代借地人であったが、1950年に地主階級であるザミンダール全体を制度的に廃止対象とした。一方、対象と目的を狭く限定した農地改革の計画もある。1950年の南イタリアの土地再分配では地域を限定した上、土地取得者に対しても、当該収用地の土地無し農民、小作農、近隣出身者等と順位をつけた。⁷⁷また、農地改革は何よりも全般的な政治的状况によって、大きな影響を受け、それによって、主対象が変化することさえある。中華人民共和国では1946年に地主の土地を収用し、小農への農地再分配に着手したが、国共内戦後の農地改革が本格化した1950年には自作地主や小地主の土地所有を保障する懐柔策に転じた。⁷⁸

農地改革をはじめとする大規模な制度改革は、既存の利害関係に変更を加え、調整するものとなる。そして、農地改革は農民及び農家の貧困層の救済と経済的社会的な安定化を優先目標とする。同時に不在地主や大土地所有の過剰な土地支配と収奪を抑制する。従って、農地改革は痛みを伴う社会・経済制度の構造改革でもあり、単なる国家的あるいは全般的な農業政策や成長政策ではない。そのようなことから、農地改革が改革たり得る為には計画と施行において、対象と目標の設定の明確化と利害調整が重要なものとなる。

5.農地改革の政策手法とその成果

5.1 農地改革の政策手法

各国が行ってきた現代の農地改革の計画と政策は土地の所有権や占有権の法規定を変更する等の法的手法（規制的手法）によるもの、入植政策や国有地払い下げ等の政府による直接的手法（国営事業・公共事業型手法）によるもの、金融的支援や税制、補助金等

⁷⁷大和田、1962、111-127頁。

堺憲一「イタリア南部における土地占拠と土地改革」椎名編、前掲、132-134頁。

ドナート、前掲、57-58,63-64頁。

⁷⁸天野元之助『中国の土地改革』（アジア経済研究シリーズ第34集）アジア経済研究所、1962、3-4,21-43,73-105頁。1950年の「土地改革法」では富農の土地と財産を動かさず、中立化させ、地主でも家族内に労働する者がおり、小作地が直接の経営地の3倍以上でなければ、富農として取り扱うとする懐柔策に転じた。

加藤祐三『中国の土地改革と農村社会』アジア経済研究所、1972、141-167頁。毛沢東は1950年の「土地改革法」制定に際し、地主階級の孤立化と富農の経済力温存及び中農・小地主の保護を指示している。（155-156頁。）

による経済的手法によるものに大別できる。以下、それらの政策手法の分類に従って、現代各国の農地改革の計画と政策及びその結果を分析する。

5.2 農地改革における法的手法（規制的手法）による政策

法的手法による政策は農地改革において主要な政策である。その法的手法の政策によって、面積制限等の農地の所有と占有・利用に対する規制や制限、そして、取得と再分配を中心とする改革が行われる。農地改革における法的な規制と制限には主に三つの基準がある。それらの基準に従って、土地の取得と再分配が行なわれるが、同時に認可された既得権に対しては保障がなされる。以下、それらの基準と法的手法の政策による農地改革の過程に対して、諸事例を比較しつつ、分析を加える。

5.2.1 農地改革における法的な諸制限

(a) 所有地と小作地の面積制限

面積制限は歴史的にも土地制度の要であった。現代の農地改革においても最も重要な基準となってきた。資本主義国の農地改革の大半は大土地所有あるいは小作地の面積制限の強化と自作制拡大を主要な目標としており、多くは土地の再分配とともに行われる。日本の農地改革では、地主の自作地が内地で平均3町歩、北海道で12町歩を超える場合の小作地及び耕作の業務が適正でない自作農地が制限され、また、自作地が無い場合は内地で平均1町歩、北海道で4町歩を超えた小作地の所有制限が課された。このように日本の農地改革の所有制限は二つの基準の制限が課されるものであったが、他国の農地改革でも所有地全体の上限を決めた上で、小作地の禁止か制限が課されることが多い。⁷⁹

また、戦前のフィリピンでは法人が個人の7倍以上の公有地を取得できたが、個人と法人、大農場によって制限の有無があったり、面積制限が違う場合も多い。中南米では大農場に対して、所有地の面積制限が高く設定されることが多かった。革命後のキューバにおいても、1959年には農場の農地所有限度を30カバリエリーア（約402.6ha：1caballeria=13.42ha）を基準とする一方、小作農の農地所有は2カバリエリーアまでとされた。ペルーの1964年の軍事革命政権の農地改革に至っては、企業経営の大農場の所有地が面積制限から除外された。通常、所有地のみに面積制限を課す場合、その上限が高いほど、小作制限の効果が減じてしまう。一方、小作地を対象とした面積制限も監視や規定が不十分な場合、分筆登記や闇小作を増加させる。⁸⁰

面積制限の不徹底と農地取得の失敗事例

農地改革では土地の取得と再分配の基準となる農地の面積制限が大きな争点となり、実質的に農地改革の規模と是非を左右する。フィリピンの幾多の農地改革は所有地の面積制限に対する地主層の抵抗により、失敗に帰した典型である。1952年に在フィリピンの米軍

⁷⁹農地改革資料編纂委員会『農地改革資料集第四巻』農政調査会、1976、「農地調整法の一部を改正する法律」及び「農地調整法-昭二十一法四二改正後の全文」3-18頁、「自作農創設特別処置法」299-314頁。

⁸⁰高橋彰、前掲、304頁。

浜口、前掲、227-228頁。インドでは独立後にザミンダール等の土地収益の中間搾取階級が法的に廃止されたが、闇小作が横行した。その規模は10%や20%、またそれ以上と様々な推計があり、厳密に捉えることが出来ない。

が不在地主の土地と在村地主の4ha以上の土地の収用を勧告したが、実施されなかった。また、1963年の「農地改革法」では地主の所有限度は75haとされたが、政府が自作農創設のために買収・収用した土地は皆無であった。フィリピンでは1955年の「土地改革法」を皮切りに1963年の「農地改革法」、1971年の「同改正法」、1972年の「小作農開放令」と農地改革が繰り返されたが、自作地面積は1980年の段階で26.0%へと微増しただけだった。⁸¹

また、農地制限に限定条件が付せられたり、緩和されて、実効性がなくなる例も多い。戦後の南ベトナムの農地改革では制限対象である100ha以上の大地主は中部ベトナムでは皆無で、南部でも2400人程度であり、自作農創設は進まなかった。エルサルバドルでは1979年から、アメリカの支援下で農地改革が実施された。農地所有上限として、地主には100haないし150haまでが許されたが、多くの農場は制限対象外である100ha以下の規模であり、さらに1983年には制限が245haに拡大された。⁸²これらの事例は農地改革において、面積制限が最も実施困難であることを示している。面積制限は農地再分配の農地取得を規定する農地改革の主要な政策決定である。従って、不十分で不徹底な面積制限は改革自体の意義を否定し、失敗に導くものとなる。

(b) 小作及び借地と土地所有の期間

地積とともに土地の占有や利用の期間は古代から土地の貸借等において、土地制度の最も重要な基準であった。農地改革の一部として、あるいはその前段階として、多くの国で小作料制限とともに農地の貸借期間の延長や更新の保障が、借地権の強化として行なわれてきた。南ベトナムでは1955年の土地法令で、3-5年の小作期間が保障された。また、1949年の台湾の農地改革では小作期間は3-6年までだったが、1951年には一律6年とし、期間満了後も、地主が自作する場合に限り、小作契約を終了できた。⁸³

多くの農地改革で占有地から所有地への転換に際し、占有期間が条件とされた。フィリピンでは1880年に過去10-30年の占有の立証で土地所有が認可された。ホンジュラスでは1972年に共同体であるエヒードの土地か国有地を10年以上、占有していた農業経営者に200haまで土地所有を認めた。⁸⁴そして、パキスタンでも「1950年シンド小作法」(Sindh Tenancy Act, 1950)により、小作人の3年間の耕作で、4エーカーまで永代借地権が与えられた。また、収用ではないが、政府が未利用地の強制的貸与を行なう場合もあり、パキスタンでは1964年の「パンジャブ土地利用法」(Punjab Land Utilization Act, 1954)により、4収穫期間、未耕地だった土地は政府が10年間管理し、小作人に貸し出すとされた。インドの西ベンガル州でも1969年には放置された土地の3年間の耕作権を分益小作に与えた。希

⁸¹梅原弘光「フィリピンにおける私的土所有権展開に関する一考察」梅原弘光編『東南アジアの土地制度と農業変化』アジア経済研究所、1991、321-323,326-329頁。

滝川、前掲、14-16,25-75頁。

⁸²石井、2008、28-29,305-306頁。

深沢、前掲、218-226,250頁。

⁸³大和田、1963、333-335,337-340頁。

深沢、前掲、198-217頁。

⁸⁴石井、2008、353-355頁。

梅原弘光「フィリピンにおける私的土所有権展開に関する一考察-スペイン土地政策との関連を中心として-」斎藤仁編、前掲、1976、337-341頁。フィリピンでは占有権確認が1889年と1894年にも法令化された。前者は占有権が登記後20年で所有権化すると規定し、後者は占有の状況により、過去6年から30年までの占有の立証で占有権を認めた。

有な例として、不利な小作契約の継続を防止するため、マレーシアの1955年の小作法では、小作契約が1季節か1年以下に制限された。⁸⁵

所有地に所有期限が設定されることもある。タイでは1954年の土地法で、5年以上の未耕作地や3年以上の空地は収用されるとした。マレーシアではイギリス本国に準じた土地制度を部分的に導入したが、必然的に99年間等の占有期限の設定を伴うものとなった。⁸⁶ 土地関連の諸権利の期限は小作や借家の貸借契約の条件として以外、一般的に面積制限以上の重要性が認められていない。しかし、独占的な大土地所有が、土地相続権を法的基礎として形成されたことを考慮すれば、土地の諸権利の期限は地積以上に重要な条件であることが分かる。従って、農地と宅地の違いを問わず、土地問題の根本的解決の上で、弊害をもたらす大土地所有の所有権の期間について、今後、再検討を加えていく必要がある。

(c) 地目、栽培品種、地権者等を対象とする制限

農地改革では政策において必要とされる占有権から所有権への転換や諸規制の基準として重要なのが、土地台帳や不動産登記で用いられている区分である。それには地目（農地、宅地、山林、栽培品種、田の等級等）、所有権等の権利とその権利者（自作、小作、分益小作、在村地主、不在地主、入会権、地上権、個人、法人、国公有等）、現況（貸与地、未利用地等）等がある。農地改革では土地再分配をはじめとする諸政策において、土地の権利の移転や地権者の変更が大規模に行なわれる。

中南米等の広い乾燥地帯を持つ国では灌漑地と天水農地、牧草地等の地目によって、所有地面積の制限が異なることが多い。メキシコの1917年憲法では農場の所有地面積の上限を灌漑地で100ha、天水農地で200haと定めた。ニカラグアのサンディニスタ政権は1981年に近代的農業地帯では500マンサナ（約350ha：1manzana=約0.7ha）、牧畜や穀物栽培の地帯では1000マンサナ以上の未利用地を収用対象とした。また、ホンジュラスでは1974年に軍事政権が地質や潜在的生産力等に準じて、所有地面積の制限を行なった。⁸⁷

栽培品種の違いも所有地面積の上限を規定する条件となる。1959年からの旧西パキスタン（現パキスタン）の農地改革では所有地面積の上限が灌漑地で500エーカー、天水農地で1000エーカーなのに対して、国土の狭い旧東パキスタン（現バングラデシュ）では33エーカーであった。東西パキスタンの人口密度の違いに加えて、東パキスタンの米と西パキスタンの小麦及び綿花等という主要作物の違いが要因となった。⁸⁸ 一般的に米を主要作物とする東アジアと東南アジアでは農家の所有地面積の上限が低い。タイでは1954年の土地法で一人当たり農地が50ライ（約8ha：1rai=約0.16ha）以下に制限された。また、稲田では田の等級が面積制限の基準として、用いられることが多い。台湾では1953年に田畑

⁸⁵大和田、1962、133-135頁。

古賀正則「独立後の農民運動の展開と課題」中村編、前掲、293-297頁。

堀井、1976、43-44,48頁。

⁸⁶斎藤一夫「タイの土地改革」大和田編、前掲、1963、101頁。タイの1954年の土地法では、地券を受けた土地、または宅地および果樹園は5カ年以上、その他の土地は3カ年以上、未耕作か空き地で放置された場合に土地の権利が消滅するとされた。

堀井健三「マレーシアにおける集団入植法の成立・展開と土地所有権の変容-自作農創設から農園労働者創設へ-」梅原編、前掲、1991、60-62頁。

⁸⁷石井、2008、10,64-71,19-23,322-327,346-347頁。

⁸⁸大和田、1962、124-125,136-148頁。

を 26 等級に区分し、基準の所有地となる中等の田は 3 甲（甲＝町歩）、畑は 6 甲を上限とした。⁸⁹

政府は農地改革に関連し、地目や用益権を恣意的に設定することがある。戦後、台湾では農業労働者を用いた米作自作地は小作地に分類された。農地改革に関連し、用益権の区分として重要なのが小作料が収穫量に準ずる分益（刈分け）小作である。フィリピンでは 1960 年時点で全小作地の 86%が分益小作であったが、分益小作は普通小作と土地無し農業労働者とともに権利強化の対象となる。⁹⁰また、戦後の日本の農地改革に見られるように、通常、在村地主に比べて、不在地主は寄生的な地権者として、厳しい規制の対象となる。

用途や地理的条件等の地目、土質、栽培種等の物理的な条件と、土地の諸権利及び権利者に対応する人的・法的条件は農地改革の重要な制限基準となってきた。それらは地域性や共同体等の個別的要件が重要となる農地改革に計画と施行上の柔軟性を付与する。同時に制度改革である農地改革の推進には、公平性の確保が必要である。従って、農地改革を実効性のあるものとする為に、個別性と公平性を総合する計画と施行、基準が求められる。

5.2.2 農地の取得と再分配

資本主義国家では自作農創設のため、農地の取得と再分配が農地改革の中心となる。特に農地の取得は農地改革で、最も強権が用いられる段階であるため、権力基盤の弱い政権はその実行に困難を極める。1959 年に旧西パキスタンでは灌漑地で 500 エーカーを所有地面積の上限としたが、総農地面積約 2500 万エーカーのうち、政府の買収地は未墾地を含めて約 200 万エーカーにすぎなかった。⁹¹他方、農地の取得での大きな成果は事実上、農地改革全体の成功を意味する。韓国では 1950 年に地主の 3 町歩以上の土地が買収対象とされ、分配面積も 1 戸あたり 3 町歩以内に制限されたが、1957 年末までにはほぼ全ての小作地が分配されるか自主的に売却された。北ベトナム（ベトナム民主共和国）では 1950 年代にフランス人等の地主の土地を収用し、全農地の 4 分の 1 を占めていた地主所有地が 1.1%に減少した。⁹²

また、困難な土地の取得と再分配を進めるにあたって、政治制度や社会制度、地域性等に適応した農地改革の制度設計が社会的摩擦を減ずる上で重要となる。1950 年にイタリア南部で行なわれた農地改革は民主的手続きを重視したものだ。土地改革公団が計画案を公示後、25 日間申し立てがなければ、国会で認可し、300ha 以上の土地の収用と補償、再分配等が行われた。イタリアの同年の他地域における農地改革では収用対象地の 3 分の

⁸⁹大和田、1963、357-362 頁。

斎藤一夫、1963、101-103 頁。タイの 1954 年の土地法では所有者に家族がいる場合は所有面積を拡大することが出来た。また、農地の収益性が低い場合は所有地面積の超過が認められたが、100 ライを超えることは許されないとされた。

台湾で 1953 年に施行された自作農創設策の政策決定過程については、松田康博『台湾における一党独裁体制の成立』慶應義塾大学出版会、2006、402-412 頁を参照。

⁹⁰梅原、1976、314-321 頁。

大和田、1963、360-361 頁。

⁹¹大和田、1962、136-148,154 頁。

⁹²窪田光純『韓国の農地改革と工業化発展』日本経済通信社、1983、74-84 頁。

桜井浩『韓国農地改革の再検討』アジア経済研究所、1976、107-120,141 頁。韓国の農地改革は朝鮮戦争で中断されたものの、農林部の集計では 1945 年時点の 144 万 7000 町歩の小作地のうち、1957 年末までの総分配地は約 53 万 4991 町歩に達し、残りの 90 万町歩余は地主自身で処分された。韓国の 1950 年の農地改革の成立過程については、同書の第 5 章「韓国政府樹立と農地改革法」を参照。

村野勉「北ベトナムの土地改革」斎藤仁編、前掲、109-111 頁。

1 かつ 300ha 以下は 2 年以内に土地改良を行えば、その半分が収用を免除された。これらは政府機関が土地の取得と再分配で社会的な摩擦を避ける高度な制度設計をした例である。同様に土地の再分配においては適正な基準が不可欠であるが、韓国の 1950 年からの農地分配では生産高と家族数、労働力、農業設備による点数制が採用された。⁹³

土地の取得と再分配の基準で争点となるのは、所有地面積の上限と分配地の面積、及びそれらの売買価格である。それらは国や地域、経済状況等によって異なる。所有地面積の上限が高いと分配地の面積も小さくなり、農民層の不満も高まる。逆の場合は地主の抵抗が増す。売買価格においても、利益の相反が起こる。ただし、農地改革自体の実効性と実績は通常、分配地面積の大きさに比例する。従って、地主に対する優遇的な農地買取り額や、他の優遇策とインセンティブ等によって、相反する利害の調整と総合を行なうことが重要となる。

社会主義国における土地再分配

社会主義国家でも農業集団化への過程として、農家への土地再分配が導入されることがあった。ハンガリーでは戦前、総土地所有権数の 1%の貴族等による大土地所有が全国土の 48%を占めていた。1945 年からの農地改革の結果、1949 年には農地の 9 割近くが個人農家のものとなった。しかし、農業の集産化の進展によって、1974 年には個人農家は 1 割以下にまで低下した。⁹⁴ソ連崩壊後、旧社会主義圏では全般的に農地集約化の過程を逆転させた土地再分配が行われた。農業集団化が 1950 年代以降に行われた東欧諸国の多くは、旧土地所有者への旧所有地の返還が優先された。また、ハンガリーでは競売で代替地による返還が行われ、アルバニアとルーマニアでは農場労働者達自身による土地分配で多数の小規模経営が現れた。1930 年代に土地の収用が終わっていたロシアやウクライナ等ではソ連邦の崩壊後、集団農場従業員へ土地所有権が無償譲渡された。ロシアでは一種の地券である「集団・持ち分所有」権が設定され、地区ソビエトまたは、旧コルホーズと旧ソフホーズである農業企業から構成員に分与された。1995 年初めには農地の約 6 割が、農業企業等から設立された株式会社や協同組合に保有されていた。また、農地の 83.3%に「集団・持ち分所有」権が設定され、1130 万人が土地所有者となった。⁹⁵

社会主義国の土地再分配は農業集団化の手段として、規定されていた。地主からの農地取得は資本主義国の農地改革と同じであり、革命や占領による政権獲得後の初期段階では、しばしば、政治的支配強化を目的に小作農創設さえ行なわれた。土地制度史上、農場の大規模化や集団化、組織化は荘園等、制度としても広範に行なわれてきた。しかし、結果として、東欧や中国の農業集団化が終焉したように、農業の自作化や個別化は不可逆的な時代の流れであり、資本主義国の農地改革が行なわれる根拠ともなっている。

⁹³窪田、前掲、77-79 頁。

堺、前掲、129 - 132 頁。

⁹⁴家田修「ハンガリーにおける第二次大戦後の土地改革と農民的土地所有」椎名編、前掲、141-143 頁。個人農家の比率は 104 頁の「3-1 表、各社会セクターごとの農地の分布状況」による。

ドナート、前掲、67-78 頁、第 3,4 章。

⁹⁵山内、前掲、17-19,43-48,103-106,114-115,128-129 頁。

Abrahams, Ray, *After socialism: land reform and social change in Eastern Europe*, Oxford: Bergan Books, 1996, pp.5-17.

5.2.3 土地既得権の保障

農地改革の一環や土地政策として、伝統的な土地の占有権と既得権の法的な保障と調整も行われる。フィリピンでは1880年の王室布令で、占有が善意に基づく、良い権原 (good title) の占有地は過去10-30年間の占有の立証で土地所有が認可された。1994年から始まった南アフリカの農地改革では黒人強制移住者への土地が返還された。1996年には白人農場の黒人小作世帯の立ち退きを制限し、翌年、その土地の権利も保護した。また、戦前の台湾では小作農が転貸により中間地主となっていたが、日本の台湾総督府は1904年に中間地主の占有地の土地所有権を認めた。⁹⁶

先住民等が一定の勢力を保つ国々を中心として、伝統的な土地の権原の現行法における扱いの規定が問題となってきたが、先住民等の保有地保護の観点からも、一定範囲の許容は図られるべきである。同時に伝統的な土地支配の弊害も排除しなければならない。民主制国家においては土地利用に関する自治や伝統の尊重も、人権や社会厚生に優先するものではない。その条件の下に、伝統的な土地権原と現行法との調整は可能な限り、自治体や共同体の判断を中心に行なうことが求められる。

5.3 農地改革における直接的手法（国営事業・公共事業型手法）による政策

農地改革における直接的手法（国営事業・公共事業型手法）による政策は、政府が事業主体となって行う事業であり、入植と開発、国公有地払い下げ、農業集団化等が行われてきたが、失敗や弊害も多いものであった。

5.3.1 入植政策、開発政策及び国公有地払い下げ

荒蕪地や未耕作地の開拓と入植は農地改革の一環としても、政府によって、直接的間接的に実施されてきた。中東諸国では新しい灌漑地に大規模入植計画が実施されてきた。南ベトナムでも1957年以来、大規模な入植政策を実施し、1962年まで、合計9万haの土地に21万人余りの農民を移住させた。入植者は一戸あたり計5haを与えられ、ゴムやコーヒー等は共同で作付けした。⁹⁷また、中南米では、ホンジュラスで1967年に中米最大である51,000haの入植計画が立てられた。エクアドルでも1972-79年にアマゾン地域等への入植が推進された。入植政策はしばしば安全保障政策の側面を持つ。マレーシアでは共産ゲリラ対策として、1950-52年に新村計画 (New village scheme) と呼ばれる入植計画が実施された。1956年には連邦土地開発庁 (FELDA : Federal Land Development Authority) が創設され、入植計画は1960年の「集団入植地法」で本格化した。⁹⁸

耕作可能な広大な国公有地の払い下げも、自作農創設の重要な政策となり、政府による集団入植計画としても行われてきた。1862年のアメリカの「ホームステッド法（自営農地

⁹⁶梅原、1976、337-341頁。

大和田、1963、315-316頁。

佐藤、前掲、109-114頁。

⁹⁷国際食料農業協会、前掲、109-110頁。

深沢、前掲、238-240頁。

Cleary, Mark & Eaton, Peter, *Tradition and reform: land tenure and rural development in South-East Asia*, New York: Oxford University Press, 1996, pp.91-94.

⁹⁸石井、2008、20-21, 346頁。

堀井、1991、59-77頁。「集団入植地法」(Land < Group settlement area > Act, 1960)。

法)」（Homestead Act of 1862）は5年間の開墾を条件に160エーカーの公有地を無償提供するものであり、その払い下げ地は国土の1割に達した。⁹⁹韓国駐留のアメリカ軍は1946年時点で日本人等の所有地だった32万4000余町歩を接収していた。1948年に2町歩以下に細分し、小作農等に払い下げ、自作農が30%から55%に増加したと言われる。フィリピンでも入植事業はアメリカ統治時代から行なわれてきた。戦後、1958年6月までの入植者への払い下げ面積は118万haに及び、そのうちホームステッド創設による自作農地が75万haを占めた。¹⁰⁰

しかし、入植政策と開発政策は莫大な予算を伴い、経済的な失敗も多い。時に入植地域で大きな弊害も引き起こす。インドネシアのスハルト政権は1967年から国土の70%で、大規模な開発を進め、熱帯林伐採跡地に入植を行った。現地住民の伝統的な土地の権利が阻害されることも多く、入植者との紛争が頻発した。マレーシアの連邦土地開発庁による入植計画では、短期間で零細農民に転落する者が多く発生した。¹⁰¹

他の土地政策が民間企業や個人に対する制限と調整、助成と支援を中心とするのに対して、政府による入植や開発等は政策としての強制力を持つ。そして、政府や公共団体が事業主体となる入植事業と開発では、実効性と現実性がない計画と施行によって、失敗や大きな摩擦が引き起されることも多かった。また、公有地払い下げは広大な公有地と可住地を持つ国にして、はじめて、農地改革の一環として、有効な政策たりうる。このようなことから、現代の先進国において、入植や開発、国公有地払い下げによる農業・農地政策は例外的なものとなっている。

5.3.2 発展途上国の農業集団化

社会主義的政策を採用した発展途上国でも農地改革に関連し、土地国有化と農業集団化が行われることがある。キューバでは1963年の第二次土地改革によって、5カバリエリア以上の農地が国有化され、国営農場として統合された。国有地は総農地面積の7割に達した。また、ニカラグアのサンディニスタ政権の1979年からの農地改革でも、43年間独裁を続けた旧ソモサ（Somoza）一族の土地資産を接収し、国営農牧場として運営した。¹⁰²

しかし、発展途上国における土地国有化と農業集団化は地主の土地再分配等の農地改革同様に不徹底なものになってしまうことが多い。それらの政策は東欧のような社会主義としての純度は低く、むしろ、資本主義国の国公営の事業を強化したものに近いと言える。ビルマでは独立後の1948年制定憲法で土地の国有化と再分配が明記され、1953年から農地改革が開始されたが、農業集団化が行なわれなかった。ビルマの土地国有化においては旧宗主国のイギリスの占有権中心の土地制度を受け継いだ側面が大きく、主に不耕作地主

⁹⁹折原、前掲、165頁。

The U.S.National archives and records administration, *Teaching with documents:The Homestead Act of 1862, The development of the industrial United States (1870-1900)*, National archives, <http://www.archives.gov/education/lessons/homestead-act/>, (Jul/30/2015)

¹⁰⁰桜井、前掲、63-66,69-77頁。

高橋彰、前掲、332-342頁。

¹⁰¹中島成久『インドネシアの土地紛争-言挙げする農民たち-』創成社、2011、9-14,68-70,98-106,175-214頁。

堀井、1991、101-102頁。

Cleary & Eaton, op.cit., pp.92,94-100.

¹⁰²石井、2008、18,26-27,321-342頁。

の農地収用を目的としていた。¹⁰³

また、特に中南米の左翼政権では大農場の収用と土地国有化、集団農場の導入が政策として掲げられることが多かった。メキシコでは革命的憲法の下、制度的革命党（PRI）政権が71年間、続いたが、その農地改革も1915年から1992年まで長期間に渡るものであった。1917年憲法によって、大土地所有の解体後に共同体的土地保有であるエヒード（ejido）が作られ、1940年には全耕作地面積の47.4%に達した。エヒードは自治組織や共同耕作、店舗運営等の多様な機能を担っているが、1940年以降、縮小していき、その大部分は世襲権のある分割地として、個人に分配されていった。また、チリのfrey（Eduardo Frei）政権は1967年の「農地改革法」で大農園を収用後、アセントアミエント（asentamiento）という生産農業共同組合に分配した。しかし、1973年、アセントアミエントは軍事政権によって、解体され、収用地は地主に返還された。¹⁰⁴

大半の発展途上国の農業集団化は組合主義的性格が強く、資本主義体制にも適応可能なものであった。農業集団化が中南米で多く行なわれたのは、広範に大農場制が行なわれていたことと関連している。同時にそれは官僚的組織構造や硬直的経営、構成員へのインセンティブの低下等の大農場制と同様の問題も抱え込むことになった。それらの経済性の欠如と世界的な社会主義勢力の衰退という政治状況の変化によって、大半の農業集団化は消滅し、土地と構成員は資本主義下の地主と企業による大農場に吸収され、また、個別的自作農に分解していった。

5.4 農地改革における経済的手法による政策

農地改革における経済的手法による政策は税制や金融政策、補助金等の経済政策が主要なものである。具体的には大土地所有への重税等の土地税制や自作農創設のための融資等の金融による政策、小作料の制限等の政策が含まれる。それらは農地改革においては間接的な政策と言える。しかし、小作料の軽減は農地価格の下落を招き、補助金や融資は小作農の農地取得を促進し、自作農創設を進展させる。従って、農地再分配等の法的強制力を伴う政策を中心とする農地改革においても、経済性の重視と経済的手法による政策は改革の成功の要件であると言える。

5.4.1 小作料や地代の制限

小作料や地代等の制限と軽減は農地改革としては消極的なものだが、小作政策としては、小作農の死活にかかわる課題であり、農地改革を大きく左右する。日本では1924年に「小作調停法」が、1938年には「農地調整法」が施行され、小作権拡大によって、戦後の農地改革への条件が整っていった。¹⁰⁵法政令による一律的な小作料制限は地主の農地売却を促進することで、農地価格を下落させ、農地再分配によらずとも、自作農創設を進展させる大きな効果を持つ。戦前の日本統治下の台湾では小作料は田で5割前後であったが、1939

¹⁰³ 斎藤一夫、1962、191-212頁。

¹⁰⁴ 石井、2008、10-13,21-23,63-88頁。エヒードの詳細については同書第II部の第4章、第5章を参照。

Lehman, David, ed., *Agrarian reform & agrarian reformism: studies of Peru, Chile, China, and India*, London: Faber and Faber, 1974, Ch.3, pp.71-120.

¹⁰⁵ 斎藤仁「戦前日本の土地政策」斎藤仁編、前掲、3-42頁。

年に引き上げが禁止された。戦後、1949年には国民党政府によって、さらに37.5%以下に制限され、農地価格が2分の1から3分の1程度、下落した。また、南朝鮮では1945年10月に、米軍政府が収穫額の3分の1を小作料の限度として以降、地主の小作地の投売り等により、1949年までに総小作地面積が全体の63%から40%へ減じた。¹⁰⁶

大規模な農地改革を導入しなかった国々において、小作料や地代の制限と軽減は農地改革の主要な政策となった。タイでは1950年に小作料制限と小作契約延長の保障、不作時の小作料の取立て禁止を定めた。マレーシアでも1955年に水田を等級化し、小作料の統制を行なった。同時に分益小作料を3分の1に制限し、小作の不当な立ち退きを禁止した。¹⁰⁷ また、小作料制限による小作保護政策は政治体制の安定にとっても、大きな要素となる。戦前、ベトナムでは小作料が収穫量の50-70%だった。北ベトナムは1949年以降、一連の小作料引下げ令と大衆動員によって、1953年からの本格的な農地改革を推進し、ベトナム戦争の継戦に必要な農村基盤を固めていった。一方、1950年代の南ベトナムの農地改革では、小作料を15-25%に軽減する法律が厳守されず、農地改革は政権基盤を強化するほどの成果を上げなかった。¹⁰⁸

小作料と地代の問題は先進国では遠い過去の問題と捉えられている。しかし、多くの発展途上国では農地改革が行なわれなかったり、成果が不十分なままで、小作制が継続している。現代でも大半の発展途上国は制度的にも農地改革が困難であり、農民にとって、小作料や地代は大きな負担のままである。南北間の農産物貿易は経済的な係争点ではあるが、先進国は発展途上国の小作料や地代の軽減に様々な政策を通して、圧力をかけていくべきである。

5.4.2 経済的手法による自作農創設策の開始

大半の農地改革では自作農創設が主目標となるが、収用や法による所有制限ではなく、土地の市場取引に基づく自作農創設を経済的、制度的に支援する方法も多用されてきた。アイルランドでは1840年代の大飢饉以降、急激な人口減少で社会基盤の存続も危ぶまれていた。19世紀後半からのアイルランドの農地改革は社会政策としても重要なものであり、世界的にも近代的農地改革の嚆矢となった。それは土地の強制買上げや所有面積制限によらず、金融機関を通じた高度な資金運用や土地債券の発行によって、完全に近い自作農創設を実現するものだった。¹⁰⁹1868年以降、英国政府はアイルランドの自作農化を進め始め

¹⁰⁶大和田、1963、321-325,328-346頁。

桜井、前掲、45-46,107-113頁。

松田、前掲、393-397頁。

¹⁰⁷玉井虎雄「マラヤの土地改革」大和田編、前掲、1963、304-309頁。

友杉孝「タイにおける土地所有の展開過程」斎藤仁編、前掲、213-231,241-243頁。タイの20世紀後半の小作・地主関係の詳細については、藤本彰三「タイ稲作農村における土地制度と技術革新-3地域の比較分析-」梅原編、前掲、195-209頁を参照。藤本はタイの北部・中部・南部の3地域の小作・地主関係を比較分析しているが、1980年代前半まで、中部タイにおいて、最も小作制が発達していた。

¹⁰⁸深沢、前掲、198-217頁。

村野勉「北ベトナムの土地改革」斎藤仁編、前掲、68-74頁。

¹⁰⁹高橋純一、前掲、93-117,125-128頁。

平野義太郎「アイルランドにおける土地問題：『農業問題と土地変革』より」守屋典郎編『平野義太郎選集第四巻、土地改革とその歴史的展開』白石書店、1991、177-243頁。平野はアイルランドの19世紀中盤の大飢饉に至る経緯と農地改革が本格化する19世紀後半までの小作-地主関係を分析し、イングランド土地寡頭制による搾取をアイルランド農民の困窮の主因としている。平野は危機的社会状況を以下のように概略している。「一八四六年の大飢饉後一八七四年までに、

た。1885年には農地購入において、地代よりも低額な、年賦支払いによる全額貸付が実現した。さらに1891年には地主へ、土地代金として、利付土地債券が交付されるようになった。「1903年アイルランド土地法」では、地主は土地代金をアイルランド土地購入基金から、一括払いされるようになり、土地購入基金は利付土地債券によって、金融市場から調達された。これら一連の土地関連法により、アイルランドでは1916年までに75%の小作農が小作地総面積の61%を購入した。¹¹⁰

一方、戦前の実績を伴わなかった経済的な自作農創設策の例として日本統治下の朝鮮が挙げられる。朝鮮では1918年当時、自小作農と小作農が農民の75%以上を占めていた。総督府の資金提供によって、1928年から終戦まで自作農創設計画が実施されたが、大蔵省の融資を受ける金融組合連合会の貸付による自作農創設のほうが格段に実績が高かった。しかも、この時期の自作農の増加数は自作農と自小作農減少にはるかに及ばなかった。¹¹¹

5.4.3 農地の取得と再分配に伴う経済的手法による政策

アイルランドの農地改革以降、他の多くの農地改革でも、農地の取得と再分配に伴い、融資や土地債権の発行等の金融による政策が採られてきた。農民の分配地の代金支払いに対する政府の補助金や優先的な融資は農地再分配の進展を左右する。日本の農地改革でも、そのような観点から、小作農は30年以内の年賦での農地代価の支払いを許され、さらに年賦金と税等の公租公課が合計で年生産物価格の3分の1を超える場合は減免された。チリでは取得農地の代金の市価以下での支払いを規定し、1960年代から、農地改革が可能となった。また、自作農創設策において、農地取得の融資を専門とする公的金融機関を通じた融資計画が立てられることが多い。フィリピンでは農村融資が地主と高利貸しに支配されていたが、マグサイサイ政権は1952年の「農村銀行法」(Rural banks Act, Act No.720)に基づき、積極的に政府資金の特別融資を農村銀行等に行ない、自作農創設を支援した。¹¹²

戦後、土地債権の流通性を高めたり、政府公債への組み込み等、農地の取得と補償に関する金融政策の幅が広がっていった。パキスタンの1959年の農地改革では、農地代価は地主へ相続と転売が可能な証券で支払われた。また、南ベトナムの1956年の土地法令では地主への農地代価の90%を政府公債で支払うことが定められた。先進国では特に農地改革の近代化とともに金融による政策も高度で複雑なものとなった。1950年のイタリア南部の農地改革では収用地の補償は資産への特別累進税を基礎に算定された公債によった。譲渡価格も地主への補償額と土地改革公団の改良事業費、政府助成金から算出された複雑なもので、年賦払いによることが規定された。¹¹³

一方、土地市場が未発達な国の場合は、土地の払い下げの価格設定では年収穫高を基準

二百三十二万人の人口が減少し、耕地は増大したのにもかかわらず、小作料の高率は増大し、十八世紀後半における土地問題を農民の生死の実践的闘争の焦点に置いた。」、181頁。

¹¹⁰高橋純一、前掲、53,75-90,100-106頁。

¹¹¹桜井、前掲、2-14頁。

¹¹²葛建廷「日本の農地改革—その意義と限界」『創価大学大学院紀要』(第31集)創価大学大学院、2009、147-148頁。国際食料農業協会、前掲、108頁。

高橋彰、前掲、343-345頁。

¹¹³大和田、1962、137-137,142-144頁。

堺、前掲、130-131頁。

深沢、前掲、219頁。

単位とすることがある。フィリピンのマルコス政権の農地改革では農地代価は年平均収穫高の2.5倍とされた。台湾の1953年の「農民土地所有法」でも農地代価は年平均収穫高の3倍とし、インフレによる減価を避けるため債券制度が導入された。さらに分配地の代価も物納される場合があった。台湾の1948年からの公有地払下げでも、土地代価は5-7年の年賦現物支払いが可能と定められていた。同年の韓国の公有地払下げでは、2町歩以下の農地分配を行ったが、代価として年収穫高の3倍を15年年賦で現物納入することとされた。¹¹⁴

また、社会主義国の農地改革でも割賦等の簡便な金融による政策が用いられた。ハンガリーの1945年からの農地改革では土地代価は平均市場価格の約4分の1とされ、土地無し農民は20年年賦で、また、小農は10年年賦での返済とされた。中国では1946年からの農地改革では地域によって、地主の土地買い上げに10年償還の土地債券が発行され、北ベトナムでも、1953年の農地買い上げで、非敵対的な地主には年平均生産額を基準とした10年国債の交付が定められた。¹¹⁵

農地改革で最も発達したのが金融による政策である。それは農地改革で最も困難な土地の再分配を経済的に支援し、多くの農地改革の成果を確保し、拡大させる役割を担ってきた。同時に農民融資として、設計上の脆弱性から、多くの農民が返済不能や農地を手放す結果を招き、小作以下の貧困に陥った。返済不能による自作地売却は各国の土地制度史において、貨幣経済の発達とともに進行した農民の小作化の典型的な過程であり、農地と農業に対する金融経済の浸透の危険性をも示している。

6. 結論

6.1 農業と農地の経済構造と法的是正

以上、考察したように、農地改革の大半は農民の経済的・社会的厚生のため、最低限の農地を所有する自作農創設を目的とした。明治の地租改正後の日本同様、多くの国々で土地の市場取引の結果として、農地制度が小作制に帰結した。また、絶対的土地所有権に基づく土地相続によって、希少財である土地の付加価値が半永久的に蓄積され、下方硬直的な土地市場が形成されてきた。これが経済の自律調整によって、小作制度等の土地制度の弊害が十分に是正されず、法的手段を中心とした改革が行われた所以である。

こうして、農地改革は農業と農地制度を形成する経済構造と土地所有権等の法規定を政府が法的手段を中心にして是正するものとなった。農地改革は農地利用の実態と土地所有権の衝突への対策として要請されたが、その衝突の調整の困難さゆえに、多くが失敗に至った。しかし、成功した農地改革の成果は階級制の是正や農村経済の自由化等、極めて大きく、戦後の日本をはじめ、多くの国で、発展の制度的基盤を形づくった。

¹¹⁴マリア・ロザリオ・ピケロ・バレスカス（訳：角谷多佳子）『真の農地改革を目指して』国際書院、1995、101-104頁。バレスカスは本書で主にマルコス政権以降の農地改革の分析とフィリピンの農地改革の将来を展望している。大和田、1963、348-351,358-359頁。

桜井、前掲、69-70頁。

¹¹⁵天野、前掲、26-31頁。

村野、前掲、78-80頁。

ドナート、前掲、84-85頁。

6.2 農地改革における各政策手法の有効性

農地改革は経済・政治・社会の諸条件と諸要素を調整・総合した立法と計画、施行が必要であり、極めて困難な課題である。したがって、農地改革の遂行においては法的手法・経済的手法・直接的手法による政策が最適なポリシーミックスとして総合されねばならない。

現代各国の農地改革において、最大の争点は所有地や小作地の面積制限であった。それは、固定的な大土地所有制の是正を目的とする農地改革では改革の規模と実効性を規定する要点であった。農地改革における土地の諸権利の調整という中心的課題を計画し、施行する上で、必然的に法規定や法的手法による政策が農地改革の中心となった。したがって、法的手法による政策の役割が低い農地改革は改革というよりは農地制度の状況改善を目指した漸進的な農地政策というべきものとなる。同時に小作料制限や優遇融資制度、優遇税制等の経済的手法による諸政策が不十分だと改革の実効性が確保できない。このように農地改革における経済的手法による政策は副次的であっても、必須のものである。

一方、入植や開発等の農地改革の直接的手法による政策はその規模に比例して、失敗も大きいものとなった。社会主義国でも、国家事業である国营農場や農業集団化が制度と経済に対して大きな負荷となり、国家体制の崩壊の要因ともなった。また、資本主義国では公共事業の規模に制限がある以上、農地改革に限らず、国家が事業主体となる直接的手法による政策は限定的なものとならざるを得ない。それらが資本主義国の農地改革においても直接的手法による政策の規模や成果が限定的であった理由である。

農地改革は小作制等の農地所有における階級格差是正を目指すものであり、社会全体を包括した大規模な制度改革でなければ形骸化する。農地の再分配において、収用や面積制限が採られたのもそのためである。また、農地改革は強力な政府の統制と施策なくしては不徹底なものに終わりやすい。従って、農地改革を抜本的で実効性のあるものとするには、法的手法による政策を中心として、主要な計画を策定・施行し、同時に経済的手法による政策で、改革の困難を軽減し、成果を最大化する必要がある。それらの政策手法によって、政策課題が達成しえない場合に補完するものとして、直接的手法による政策が行われるべきである。

第3部 現代日本における総合的土地政策に向けた土地政策の比較分析

第1章 土地政策について

1.土地政策の目的及び根拠とその概要

土地政策の目的は最適な土地資源の利用と土地資源による社会的効用を促すことにある。不動産市場は土地資源の稀少性等を原因として、地価高騰等、多くの問題を生み出してきた。そのため、土地の再分配や取引、貸借の制限等、不動産市場の機能を補う諸政策が必要となってきた。

土地政策は世界的にも農地政策と、市街地の商業地や宅地住宅に関する政策等に大別される。日本では国土交通省が農地と山林以外の市街地等への国土行政を所管することもあり、農地政策・農業政策と区別して、土地政策は宅地、商業用地等の市街地と住宅等の建築物に関する政策として、規定されることが多く、本論文もそれに倣う。先進国においては一般的に宅地・住宅と商業地に対する土地政策として、都市整備等の都市計画や公的な住宅供給、住宅融資、土地税制等が行なわれてきた。¹¹⁶

2.土地政策の分類

地価高騰期を中心に研究者や行政機関等から地価対策、宅地政策として多くの政策が提言された。中でも土地法学や都市計画の専門家は積極的な提言を行なってきたと言える。しかし、現在に至るまで日本の住宅土地の状況が好転しないのは、宅地の供給流動化と地価下落を主目的とする最適な総合的土地政策が行われてこなかったからである。総合的土地政策においては、諸政策を適正に分類することが前提となる。イスラエルの都市計画研究者である H・ダーリン・ドラブキン (Darin-Drabkin, Haim) は土地政策を以下の三つに分類している。¹¹⁷

- 1.個人の土地利用に関する決定に影響を与える法律的手段
- 2.公共機関による直接的関与
- 3.個人の土地利用に関する決定に影響を与える税制

また、国土交通省で国土整備政策に携わった周藤利一は土地政策を以下のように区分する。¹¹⁸

- 1.計画的手法-土地利用計画、規制（強化と緩和）
- 2.直接的手法-公共による土地取得と供給による市場への直接介入
- 3.経済的手法-税制、金融、補助金

¹¹⁶周藤利一「我が国の土地政策の課題と提言」大浜編著、前掲、2002、62-65頁。周藤は日本において、土地の絶対的所有権の弊害面を指摘し、所有権重視から利用権重視への転換の必要性を説いている。

¹¹⁷ダーリン・ドラブキン、前掲、184-185頁。ダーリン・ドラブキンはゾーニングを法律的手段に分類しているが、当研究では都市計画におけるゾーニング等の土地利用規制は法的手段による土地政策に、また、都市計画における都市整備事業等は直接的手法（国営事業・公共事業型手法）による土地政策に分類する。

¹¹⁸周藤利一、2002、66-67,80頁。周藤は手法論に関連して、主体論も重要な論点であると指摘している。

周藤はさらに日本に特徴的な手法である事業制度（土地区画整理事業、再開発事業、土地改良事業等）を加えた場合は、4種類になるとする。ドラブキンの定義する1、3の政策区分は周藤の1、3の政策区分にほぼ一致し、またドラブキンの2の公共機関による直接的関与は周藤の2及び4の政策区分にほぼ一致する。これらの土地政策の区分を総合して、当研究では以下のように土地政策を分類する。

- 1.法的手法（規制的手法）による土地政策
- 2.直接的手法（国公営事業・公共事業型手法）による土地政策
- 3.経済的手法による土地政策

1の法的手法（規制的手法）による土地政策とは、ドラブキンと周藤の定義する1の土地政策の区分にほぼ一致し、2の直接的手法（国公営事業・公共事業型手法）による土地政策とは、ドラブキンの2と周藤の2及び4の政策区分にほぼ一致する。また、3の経済的手法による土地政策とは、ドラブキンと周藤の3の政策区分にほぼ一致するものである。これらの三種に分類した各政策の定義と内容、その特徴について、以下、説明を加える。

3.各土地政策の内容と特徴

3.1 法的手法（規制的手法）による土地政策

全ての土地政策は何らかの法的根拠に基づいているが、「法的手法による土地政策」とはドラブキンの分類に沿って、土地の所有権と用役権への法的制限を主とする政策として規定する。具体的には、土地の所有権や用役権への制限、収用、借地借家関連法による借地権・借家権の強化と緩和、都市計画におけるゾーニング等による土地利用規制と建築への規制、建築基準法による容積率制限や用途制限等が挙げられる。

土地の所有権への制限は、商業用地等の宅地が農地に比して、大面積を必要としないことから、世界的にも宅地に対して、面積制限等の直接的な制限を課すことは稀である。しかし、法的手法による土地政策は都市計画法や建築基準法が関わる都市計画の計画、規制において不可欠なものである。

3.2 直接的手法（国公営事業・公共事業型手法）による土地政策

直接的手法（国公営事業・公共事業型手法）による土地政策は国土計画と都市計画における開発整備事業、公的な住宅供給策等の行政による施策を中心とするものである。それは土地利用状況や土地所有構造の抜本的な変革なしに、地域的にも施行が可能である。直接的手法による土地政策は行政の裁量の範囲が広く、地方自治体の独自の政策をも可能とする。有効な計画と施行次第で大きな成果を得るが、同時にそれらを誤れば、大きな弊害ももたらしうる。そのため、前提として、中央政府と地方自治体の土地政策の計画と施行において、民主的プロセスの確立が必要である。

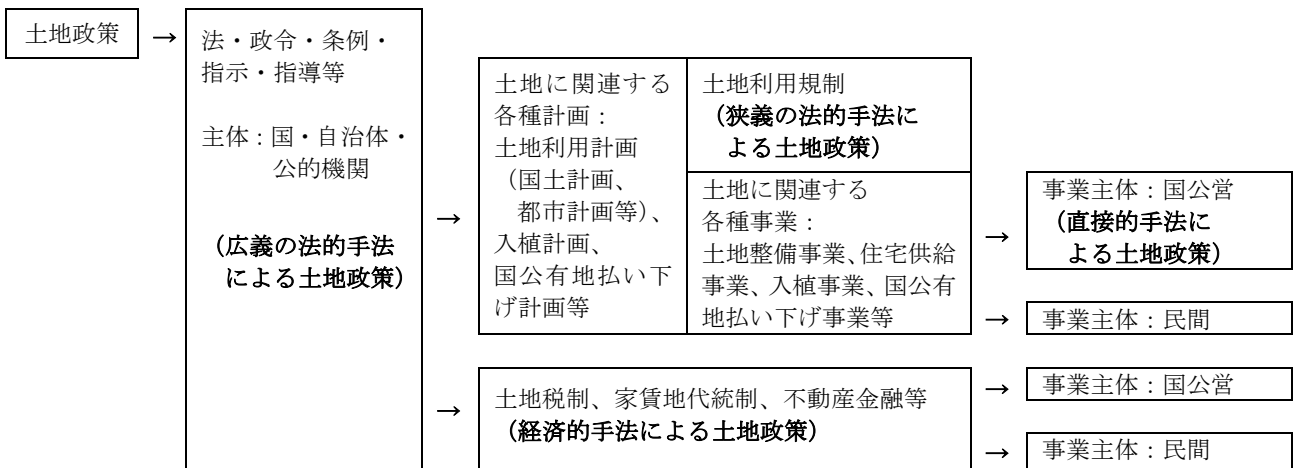
3.3 経済的手法による土地政策

経済的手法による土地政策は主に土地税制と土地・住宅に関する金融的処置からなる。また、住宅融資や家賃統制、住宅補助金等も金融的処置として分類できる。金融的処置と

して、1990年に行われた大蔵省の不動産融資に対する総量規制は最終的に地価高騰に歯止めをかけるものであった。しかし、バブル期の地価狂乱への主要な対策は税制によるものであった。それは土地税制が個々の課税客体の経済状態等に対応して、多くは段階的な税率に基づき、税負担が課されるので、法規制に比べ、導入への抵抗が小さいからである。また、金融的処置も国家全体の経済状態や不動産市場の市況に応じて、迅速に対処しうる柔軟性の高い政策である。土地税制と金融的処置は強化や導入と同様に軽減や解除等の調整も比較的容易であるが、また、不徹底なものとなる危険性も併せ持つ。しかしながら、経済的手法による土地政策は適正な計画と施行によって、法的手法を上回る成果を収めることも可能である。

3.4 土地政策の体系と分類

農地政策を除く、以上に説明した土地政策の体系と分類を図示すると以下のようになる。



土地政策は法・政令・条例・指示・指導等が国・自治体・その他の公的機関から、制定・発令される。それらは純粋な法規制と行政による強制的処置としての他、その対象が都市計画等の土地に関連する各種計画と土地税制等の「経済的手法による土地政策」に大別される。さらに土地に関連する各種計画は、土地利用規制と土地に関連する各種事業に分かれるが、通常、計画に基づき、一体化して運用されている。土地に関連する各種事業の事業主体は国公営と民間によるものに分かれ、「経済的手法による土地政策」の対象となる事業主体も同様に官民に分かれる。そして、事業主体が国公営による土地に関連する各種事業を「直接的手法による土地政策」の対象と分類できる。

「法的手法による土地政策」は全ての土地政策を規定する法令・政令等の広義のものと、土地利用計画下の土地利用規制としての狭義のものに分かれるが、「経済的手法による土地政策」と同様に、研究上、質的に同じ土地政策として分類し、「経済的手法による土地政策」と「直接的手法による土地政策」を除いたものとする。一方、「直接的手法による土地政策」は質的分類ではなく、国公営を事業主体とする土地に関連する各種事業であるが、他の土地政策の手法同様に法令上、公的計画上の厳密な分類ではなく、研究と政策策定の為に有効な分類として扱う。

第2章 現代日本における法的手法による土地政策

1.法的手法による宅地所有権の制限

法的手法による土地政策は日本を含む現代各国の農地改革において小作地面積への法規制として、改革の根幹をなした。多くの農地改革で小作地を含む所有地への面積制限が採られたのも、小作制への諸政策が不結果に終わった末に、農地改革が抜本的な構造改革として行なわれたからである。このように所有地の面積制限は強制的な性格を持つことから、宅地や商業用地に課された例は海外でも、1990年代に韓国の都市部で住宅地への面積制限が行われた等、非常に少ない。¹¹⁹それは海外では一般的に農地に比べて宅地は単位的にも遥かに小面積であり、都市計画や住宅政策等の比較的に土地所有権と抵触することが少ない政策で対応できたからでもある。

また、宅地や商業用地への面積制限は大土地を所有する世帯と法人の抵抗も強く、導入後も分筆や法人設立等による所有地の分散で制限が回避されやすい。法人は個々の経営規模と所有地面積が大きく異なり、一律的な上限設定は有効性が低い。もし、法人への所有地面積制限をするとしたら、面積に加えて、資本金や従業員数等の様々な条件を加味した経営規模の評価を行なわなければならない。このような政策技術的な問題もあり、宅地や商業用地に対しては所有地の面積制限が困難である。従って、法規制による宅地と商業用地への面積制限は恒久性があるが、導入が難しい政策と言える。

しかし、日本の農地改革は市街地における宅地等を対象から除外したため、戦後の都市部における市街地の地価上昇の要因の一つともなった。戦後、法人の不動産保有や投機が宅地の地価上昇の要因となってきたことも周知の事実であるが、宅地や商業用地の所有権に対する法規制全般を政府が必要以上に忌避してきたと言える。一方、オランダでは幾つかの大都市では土地を50年程度の定期借地とすることで、土地投機を避け、都市計画の主導権を確保している。¹²⁰日本でも少なくとも大面積の未利用地及び低度利用地や、地価上昇が著しい地域での所有地の面積を法規制することは十分に可能であった。¹²¹そのような土地所有権に対する法的制限が東京圏の都市部等、部分的にでも導入されていれば、戦後の都市圏の宅地の地価上昇もここまで亢進はしなかったはずである。したがって、今後の地価高騰への措置として、大土地所有や都市中心部等への所有面積規制も政策として検討に値すると言える。

¹¹⁹周藤利一「韓国の土地革命は成功するか」『現代コリア』（通号301）現代コリア研究所、1990年5月、38-40頁。

本間義人編著『韓国・台湾の土地政策：日本人にとっての教訓』東洋経済新報社、1991、68-72頁。

韓国では1989年に「宅地所有上限に関する法律」が制定され、ソウル等の6大都市を中心とする都市計画区域内の宅地に適用されたが、1997年のアジア経済危機による地価下落等の影響もあって、1998年に廃止された。

¹²⁰笠真希「第1部第7章オランダ」秋本福雄・阿部成治・伊藤滋・大西隆・岡部明子・小林重敬・中井検裕・古倉宗治・松本忠・宮脇勝・保井美樹・笠真希・和田幸信、民間都市開発推進機構都市研究センター編、伊藤滋・小林重敬・大西隆監修『欧米のまちづくり・都市計画制度：サステイナブル・シティへの途』ぎょうせい、2004、280-281頁。

¹²¹国土交通省、国土審議会製作分科会企画部会、低・未利用地対策検討小委員会「低・未利用地対策検討小委員会、中間取りまとめ」（平成18年7月）、国土交通省、土地総合情報ライブラリー、http://tochi.mlit.go.jp/?post_type=generalpage&p=675、(2015年8月30日)。日本では都市計画法の規定による遊休土地転換利用促進地区で、取得後、2年を経過した1000平方メートル以上の一団の低・未利用地の利用促進を図ってきた。1987年には土地取引監視区域制度が制定されたが、土地所有に関する制限制度ではなかった。また、土地税制として、低・未利用地に課税する特別土地保有税が創設されたが、2003年より、課税停止中となっている。固定資産税と都市計画税においては、雑種地等の低・未利用地には宅地等への減税特例処置が適用されない。

2.農業生産法人による農地の所有と借地の問題

日本では農地改革と農地法に基づき、戦後、法人による農地所有は禁止されていた。しかし、その後、1962年からの農地法の数度の改正と関連の諸法及び諸制度の制定で、法人の農地保有は徐々に緩和に向かっている。日本の農政は戦後一貫して、自作化した小規模農家の保護育成を主目標として行われてきた。一方で、農業のこれ以上の衰退を防ぐために、専業農家への農地の集積による農業の大規模化も昭和30年代後半から、推進され、その一環として、農業生産法人による農地の所有と借地あるいは小作の容認が徐々に進められてきた。特に経済界を中心として、農業法人制度の自由化の声は年々、高まってきており、農業法人の行方は農村部と農業の存続にも関わる大きな課題となっている。

1952年に制定された農地法における自作農主義は農地改革の成果を固定させ、戦前の過酷な小作制へ逆行しないために自作制による農地制度を維持することを主目的としたが、それは戦後の農林省と農林水産省の基本政策でもあった。¹²²そのような農地の保有構造の中で、農業生産法人の農地所有と一般法人の農地の借地を認めた事は必然的に地主と小作、そして、社員である農作業員という土地なし農業労働者の存在を容認したことになる。したがって、農業生産法人には、農地の所有及び借地に関する問題と農作業員という農地改革と農地法の根幹に抵触する「人」と「土地」に関わる二つの問題が含まれていることになる。

まず、「人」という側面から、農業生産法人における労働者あるいは被雇用者のあり方を検討する。農業以外の産業分野では労働法による労働条件の適正化や社会保障の拡充という形で、隷属的な労働環境と苦役、階級化を防止してきた。しかし、農業においては、国際的にも共通な原則として、地主と小作、また、法人による大土地経営と農業労働者の雇用を制限することで、それに対処してきた。日本における農業生産法人の効率性は明らかであるが、国際的・歴史的に見ても企業や地主による大土地経営の個人農家に対する経済的優位性は高く、それが小作制を中心とした支配構造を生んできた。現代でも、日本における農業関連の組織と関係者の農地転用への規制緩和を主張する根拠も、農民と地域よりも、農業の存続と経済的利益を基準としている事が多い。したがって、農業生産法人の農業従事者の雇用と労働、構成員等の要件の緩和には細心な条件を維持しなければならない。

次に「土地」の側面から、農業生産法人の農地利用の問題を検討する。1962年の農地法改正で制度化された農業生産法人には農地所有と制限付きの借地が認められた。1970年には農地法の大改正が行なわれ、農地所有と小作地に関する制限を大幅に緩和し、農地流動化を図った。これらの農地法改正によって、自家労力による場合、農地改革からの制限であった3ヘクタール（北海道は12ヘクタール）を超える農地取得も可能とし、上限面積の制限が緩和された。しかし、農地委員会による個別の許可と監察、農作業の常時従事要件が基準となっており、客観的数値のみによる所有地面積制限がなくなった。2000年の農地法改正では、農業生産法人に株式会社の参入が認められた。また、売り上げの半分以内であれば、他業務も可能とされ、2003年には農外からの出資枠も50%未満まで拡大された。さらに2009年の改正では、農地耕作者主義あるいは自作農主義をやめ、戦後はじめて、農

¹²²大泉一貫「農業法人化の意義と可能性およびその限界」『農業と経済』編集委員会編『農業と経済』（臨時増刊号）昭和堂、2004年12月、9-10頁。

地の利用権（賃借権）、すなわち小作権を原則自由化した。こうして、少数の大規模経営が多数の所有者から農地を借り入れる構造となってきた。¹²³

今後、農業生産法人の増加と規模拡大が続くならば、全国的レベルでの農地の所有構造自体に影響が生じることが懸念される。大面積の小作地の貸与は農業生産法人という経済的強者に対するものであっても、不在地主と不労地主を生み出す可能性を持つからである。それは農業生産法人の効率性と経済性を鑑みれば、さらに現実性が高まる。2009年の改正農地法では自作と小作という「耕作者」の制限を超えて、「農地を効率的に利用する者」の農地に対する権利を促進したが、全国的に経済格差が拡大する中、さらに都市部との経済格差に苦しむ農村において、農地と農業に関連する経済的な階層化は過去のものとは断じてはなくなってきた。そのようなことから、農地改革の基本的な成果は今後も維持することが重要である。その為には、農業生産法人制度にも関連し、地主の小作地面積制限の維持と数値化した所有地面積制限の再導入等が必要である。

3.借地権と借家権

諸外国では通常、土地と家屋が一体として貸借されるが、日本の借地借家権の最大の特徴は借地の上に持ち家を所有し、その貸借を可能としていることである。また、欧米諸国とは違い、日本では借地借家権において、居住用賃貸借と業務用賃貸借が区別されていない。日本の借地借家権は他の面ではヨーロッパの大陸法型国家と大差はない。借家契約期間についても、多くの国々と同様に、日本では定めても、定めなくともいい。先進国では通常、新規賃料の決定は自由であるが、賃貸人からの契約終了には正当事由が必要とされるのが一般的である。¹²⁴

土地利用が占有権を基礎とする英米では借地権の定義も大陸法型国家とは大きく異なる。イギリスでは19世紀半ばにおいて、土地所有者が通常、99年の長期賃借権（long lease hold, building lease）を設定し、建築主が長期賃貸借人となった。長期賃借権の失効前の20世紀中ごろに借家法の保護が与えられ、土地所有権の買い取りと賃借権の更新権が与えられた。現代、イギリスの主な住宅賃貸借契約は戸建て・連続建て住宅のフリーホールド（不定期賃借権：freehold）によっている。¹²⁵アメリカにも数種の借地権の設定がある。定期借地権（tenancy for years）では、多くの州が20年、99年、110年等の期限を定めており、周期的賃借権（periodic tenancy）は大都市の低廉なアパートに多く見られる。また、アメリカでは今なお、州や自治体による家賃統制法が多くあり、一定の正当事由がなければ、賃貸住宅の賃借権は解約できない。¹²⁶

日本では大正期に「借地法」と「借家法」、「借地借家調停法」が成立したが、それは土地

¹²³大泉、前掲、5-16頁。

桂明宏「基本計画は農地制度をどうするのか」『農業と経済』編集委員会編、前掲、2004年12月52-60頁。

孫潭鎮・田代正一「戦後日本における農地制度の展開と農地流動化の現状」九州大学農学部編『九州大学農学部学芸雑誌』44（4）九州大学農学部、1990年3月、217-225頁。

¹²⁴稲本洋之助「はじめに」『第1部フランスの借地・借家制度』稲本洋之助・望月礼次郎・広瀬清吾・内田勝一編著『借地・借家制度の比較研究』東京大学出版、1987、1-5頁。

¹²⁵内田勝一「外国の借家法の現状（1）イギリス」水本浩・田尾桃二編『現代借地借家法講座第3巻借地借家法の現代的諸問題』日本評論社、1986、27-33頁。

内田勝一「第3部イギリスの借地・借家制度」稲本他、前掲、1987、121-123頁。

海外住宅金融研究会編著、住宅金融公庫監修『新版欧米の住宅政策と住宅金融』住宅金融普及協会、2000、152-153頁。

¹²⁶望月礼二郎「第4部アメリカの借地・借家制度」稲本他、前掲、1987、176-187,214頁。

の占有権を物権的用益権として認めるものであった。1941年に改正され、強化された借地法と借家法はその後、1966年に地代値上げに伴う契約解除権を否定し、賃借人の権利を強化した。¹²⁷欧米先進国でも戦後、1960年代までは借家権が強化される方向にあったが、アメリカでは1960年以降、賃料の支払い留保及び減額等を認めるようになり、ドイツでも1963年及び1967年には賃借人の解約告知保護を強化している。¹²⁸

日本では借地法と借家法が1991年に改正され、借地権に期限がある定期借地権が導入された。それは強い借地権が土地の供給を制限しているという見地に立ち、地主の権利を強化するものであった。借地上の所有住宅という特殊な賃貸借契約に対して定期借地権を新設したのは、現在、社会問題化しつつある空き家率の上昇を考えれば、遅きに失したものであったが、そもそも、日本の特殊な借地権は日本における土地所有の困難さを反映したものである。実際、高度成長期以来、日本で新規借地の供給が低下したのは、強い借地権が借地の供給を制限しているよりも、主に地主の地価上昇による土地売却利益への期待によることを示している。さらに日本では2000年に定期借家権が導入されたが、当初、期待された実績をあげていない。¹²⁹

経済学的見地によれば、借地借家権の強化は賃貸料の上昇を招く一方、借地借家権の緩和は賃貸料の下落を招く。しかし、フランスでは借家権の保護が第一次大戦中に賃料債務の免除と占有継続権の導入として始まったように、借家権の強化が行なわれた原因である借家供給の不足と市場における家賃の下方硬直性も考慮すべきである。実際、旧西ドイツでは1982年には、所有者＝賃貸人の権利強化が行なわれた結果、家賃上昇が起った。したがって、長期的な土地流動化の観点からは借地借家権の強化が有効であるが、所有地と不動産賃貸借の全体的な効用を考慮すると家賃の上昇を許容できる範囲で、借地借家権の強化が必要だという結論に至る。¹³⁰

4.都市計画と土地利用規制

4.1 都市計画の基本構造と分類

土地政策は農地政策と、市街地の宅地住宅政策や都市計画等に大別される。その市街地あるいは都市部の土地政策の中心となるのが都市計画である。日本では国土交通省が市街地の土地政策全般を担っており、都市計画法を中心に都市計画を行なっている。学術的には日本の都市計画は都市工学を中心として、考察されてきたが、現在も都市計画に対する行政学と政治学からの制度的考察が極めて低調である。都市計画は構造的にも政治行政・経済・社会の様々な要素から形成されているが、制度的には、日本における都市計画に対する民主制に基づいた政治的・制度的制御の欠如はバブル期の土地利用状況と都市計画の

¹²⁷水本浩『借地・借家法読本』商事法務研究会、1980、6-8頁。

¹²⁸広瀬、前掲、67-69頁。

望月、前掲、195-198,207-208頁。

¹²⁹稲本洋之助「定期借地権について」出版編集委員会編『日本不動産学会誌』9(3)日本不動産学会、1994、22-35頁。稲本はイギリスの定期土地保有権であるリースホールドに比較しつつ、定期借地権の通常の法解釈である賃借権による定期借地権に対して、日本の都市において、法形式上は地上権で、実質は土地所有権の定期譲渡である土地の定期所有権の導入を提案している。

藤井俊二「定期借家制度の見直し問題」日本土地法学会編『借地借家法の改正・新景観法』有斐閣、2006、第1章、5-6頁。

水本浩「借地・借家法の現状と課題」水本・田尾編、前掲、6-7頁。

¹³⁰原田・東川「外国の借家法の現状(2)ーフランス」水本・田尾編、前掲、73-78頁。

広瀬、前掲、73-74頁。

矛盾と混乱に端的に示されている。したがって、学術的にも都市計画に対する総合的分析が必要であり、特に社会の全ての利害の政治的な調整と統合を図る制度面からの分析が求められる。かかる観点から、総合的土地政策の構築の一環として、以下、国際的な制度比較を通じた日本の都市計画の分析と有効な都市計画策定に向けた提案を行っていく。

都市計画の内容は不動産の所有権や利用権の制限を伴う計画及び規制と、行政が事業主体となる各種整備事業に大別される。しかし、これらは都市計画において、不可分なものとして、一体化している。それは資本主義国の都市計画が民間の不動産の建築や開発を法規制と計画に基づいて、誘導するとともに、その補完として、公的事業が行なわれているからである。したがって、都市計画は法的手法と政府の直接的手法による土地政策が高度に融合したものとなっている。都市計画の設計は都市を抽象的な規則で統御する地域制（ゾーニング）等の制度と、地域の実態を把握し、詳細に整序する地区詳細計画に大別される。また、都市計画を行政、市場、地域社会という要素から把握することが有効である。¹³¹

欧米の近代都市計画には計画原理が伴っていた。例えば、建築線等による計画的開発、段階的建築規制による土地利用規制、郊外開発における用途の純化等である。欧米の近代都市計画には都市の混乱と弊害への危惧があり、社会政策を重視していたのに対し、日本では工学技術としての性格が強かった。¹³²今日、先進国で用いられている都市計画システムの基本構造は概ね、1960年代に完成したものである。都市工学者である大方潤一郎は都市計画の基本型を以下の3つに大別している。

(1) Bプラン型（ドイツ、オランダ、北欧）

これは地域全体に対するFプラン（地域基本計画）と新規開発・再開発の予定地区に対するBプラン（街割りと建築規制）の二層型の都市計画である。開発・建築はBプランに適合していれば、許可される。

(2) 裁量的計画許可型（イギリス、カナダ、オーストラリア等、英連邦諸国）

デベロップメント・プランを参照基準とする裁量的な計画許可制度である。デベロップメント・プランは施政域の全体について、指針的な将来像を示したものから、具体的な地区開発計画まで、様々なものからなる。

(3) ゾーニング型（アメリカ、フランス、日本等）

ゾーニングとは用途、機能ごとに区分する都市計画の区域設定である。ゾーニング型都市計画は構想的マスタープラン＋シティ・プラン（街割りと基幹施設）＋ゾーニング＋建築許可からなる。日本の現在の都市計画法と建築基準法等による都市計画も概ね同じ構成である。¹³³

¹³¹小林重敬「序論」民間都市開発推進機構都市研究センター編、前掲、2004、5-9,11-12頁。

¹³²渡辺俊一『「都市計画」の誕生：国際比較からみた日本近代都市計画』柏書房、1993、31-33頁。

¹³³大方潤一郎「第1編第3章まちづくり条例による国際標準の計画制度：持続可能な都市圏構造と日常生活空間の実現のために」大方潤一郎・小川富由・木下眞男・佐藤滋・中井検裕・中村文彦・西村幸夫・広井良典・若林詳文、藁原敬編著『都市計画根底から見なおし新たな挑戦へ』学芸出版社、2011、92-93頁。

4.2 Bプラン型都市計画の概要

ドイツは近代都市計画の発祥の国である。19世紀後半に様々な都市計画の手法が開発され、Bプランも道路中心の基盤整備プランとして、普及していった。Bプランは戦後、道路等の土地基盤と、建築物を一体的に規制する地区計画に改正された。¹³⁴ Bプランで地区を計画する際、周辺や自治体全体の指針計画の必要性から、Fプランが生まれた。現代もドイツの都市計画は自治体が策定する地域基本計画であるFプランとBプランの二段階システムによっている。

Fプランは自治体全域について住宅地や工業地、交通幹線、主要公共施設等の将来の土地利用の指針を決定する。BプランはFプランから展開されなければならない、道路の位置や建築物の用途、高さ、容積率等の地区整備と建築に対して、拘束力のある指定を行なう。Bプランは各都市の郊外の新規市街地部分の3分の1程度が対象である。残りは建設法典で規定され、周囲との調和の審査等、個別に建築が許可される。ドイツでは基本的に既存市街地の秩序が都市計画を規定し、充填的な開発を制御していると言える。¹³⁵

また、オランダでは開発のアウトラインである構造計画（structuurplan）の下に、ドイツのBプランに比較される用途計画（bestemmingsplan）が策定される。用途計画は建物や土地の利用計画を規定し、ほぼ全国土を網羅している。これらの計画は市町村によって策定され、10年ごとの更新が義務づけられている。北欧各国でも自治体による総合計画と詳細計画の2段階の土地利用計画制度を持っている。総合計画は主要な土地利用と開発の方針を示す。詳細計画では個別の開発ごとに土地利用規制を行なう。¹³⁶

4.3 裁量的計画許可型都市計画の概要

19世紀中頃、イギリスの都市はスラムに覆われていたが、上下水道等や労働者住宅の整備を規定した諸法が制定された。イギリスの土地計画法は1909年の「住宅及び都市計画法」（Housing, Town Planning, &c. Act, 1909）として制定された。これは郊外住宅地の小地域を対象とした地区計画に当たるものであったが、土地利用計画と規制という枠組みによるイギリスの都市計画が始まった。¹³⁷

イギリスでは全ての地方政府が地方計画庁（local planning authority）として、都市計画の権限を持っており、マスタープランであるデベロップメント・プランを策定し、個別開発行為を許可により規制していく。その最大の特徴はゾーニングではなく、個別審査による許可制度であることである。イギリスでは土地と建物を一体的に取り扱っているため、土地開発と建築への規制が一体化しており、開発許可の対象には建築物の用途や形態まで含まれる。また、イギリスには都市計画事業に相当するものが無く、都市計画制度は基本

¹³⁴渡辺、前掲、30頁。

¹³⁵小林、前掲、2004、5-9頁。

阿部成治「第1部第4章ドイツ」民間都市開発推進機構都市研究センター編、前掲、170-172頁。

阿部成治、福島大学人間発達文化学類住居学研究室「ドイツまちづくり情報」、

<http://www2.educ.fukushima-u.ac.jp/~abej/deut/index.html>、(2015年7月15日)。

¹³⁶松本忠「第1部第8章北欧」民間都市開発推進機構都市研究センター編、前掲、303-309頁。

笠真希「第1部第7章オランダ」民間都市開発推進機構都市研究センター編、前掲、272-280頁。

¹³⁷磯部友彦、松山明、服部敦、岡本肇『都市計画総論』鹿島出版会、2014、10頁。

ウィリアム・アッシュワース（下總薫監訳）『イギリス田園都市の社会史』お茶の水書房、1987、207-217頁。

渡辺、前掲、30-31頁。

的には規制により、望ましい土地利用の実現を図るものである。¹³⁸

4.4 ゾーニング型都市計画の概要

アメリカでは土地は原則として連邦や州ではなく、自治体の管理に委ねられている。自治体レベルでは都市計画として、より詳細な規定が条例で定められている。通常はゾーニング、宅地分割規制 (subdivision control)、建築規則、住宅、公園、再開発といった項目に分けられている。ゾーニングは 1916 年のニューヨーク市で初めて制定され、現在、全米のほとんどの自治体で導入されている。アメリカにおけるゾーニングとはマスタープランを実施するために活用される手法である。自治体はその区域を複数に区分し、地区ごとに土地建物に対して位置、規模、形状、用途等の基準を設定する。用途は基本的に居住、商業、工業の 3 つに分類される。さらにそれぞれに詳細なゾーン分けによって、用途、建物の規模、建ぺい率等が定められる。例えば、ニューヨーク市では 18 種類のゾーニング地区に分かれている。¹³⁹

ゾーニングはアメリカ以外でも、フランス、イタリア等で広く用いられている。スペインでも国土を土地法で既成市街地、市街化可能地域、市街化不可能地域の 3 種に分割し、土地利用体系を確立している。自治体レベルでは公的な地域と私有の建設地域に大別され、既成市街地はさらにゾーニングされている。既成市街地と市街化可能地域では、マスタープランである市総合計画を基準として、都市的開発と建築が認められている。スペインでは、イギリスとは逆に開発許可制度は原則として無く、都市計画はマスタープランにゾーニングと開発許可が統合された形になっている。予定していない開発を行なう場合にはマスタープランの変更というプロセスを経る。¹⁴⁰

また、アメリカではゾーニングと並んで、宅地分割規制が重要なものとなっている。宅地分割規制とは将来の売却や開発のために敷地を複数に分割し、所有地の分譲の際に一定の公共施設を備え、公共サービスが受益できるようにする規則である。宅地分割は自治体によって、基準が定められ、不動産登記制度と連動し、徹底した管理が行なわれている。¹⁴¹

4.5 日本の都市計画の変遷と概要

現在、日本では国土交通省が市街地の土地政策全般を担っており、都市計画法を中心に都市計画を行なっている。日本では 1888 年の条例によって、東京市で公共施設を整備する事業が始まり、他の主要都市でも、次第にこの条例が準用されていった。¹⁴²1919 年には都市計画区域、用途地域、地域地区を規定した「都市計画法」と「市街地建築物法」が制定された。1923 年には関東大震災に対する土地区画整理事業が実施された。都市計画法の内

¹³⁸中井検裕「第 1 部第 2 章イギリス」民間都市開発推進機構都市研究センター編、前掲、86-88,92-102 頁。渡辺、前掲、243,246 頁。

¹³⁹保井美樹「第 1 部第 1 章アメリカ」民間都市開発推進機構都市研究センター編、前掲、42,45-46 頁。福川、前掲、261-264 頁。

¹⁴⁰岡部明子「第 1 部第 6 章スペイン」民間都市開発推進機構都市研究センター編、前掲、240,245-255 頁。

¹⁴¹大西隆「第 2 部第 2 章サステナブルなまちづくり-欧米の思潮-」民間都市開発推進機構都市研究センター編、前掲、365-368 頁。

保井、前掲、47 頁。

渡辺、前掲、31 頁。

¹⁴²古倉宗治「第 2 部第 3 章日本の都市計画」民間都市開発推進機構都市研究センター編、前掲、410 頁。

容は戦災復興のための戦後の「特別都市計画法」や1954年の「土地区画整理法」に継承された。1963年には「新住宅市街地開発法」が制定され、ニュータウン建設の手段となった。都市計画法における都市計画は国が決定し、基本的に各自治体が自らの負担で事業を行うものであった。このように日本の都市計画は公共事業等を中心とする都市整備型のものであったが、他の先進国が規制を中心とする中では例外的である。¹⁴³

1968年には高度成長期の急激な都市化とスプロール現象（郊外への市街地の延伸）等に対処するため、新たな「都市計画法」（通称、新都市計画法）を制定し、都市計画区域を市街化区域と市街化調整区域に区分した。都市計画の策定も原則として、自治体が主体となったが、多くが国の機関委任事務とされた。新都市計画法は他の都市計画関連法と一体となつて、都市計画が発動される制度となっている。例えば、用途地域に関して、容積率や建ぺい率等は建築基準法によって規定されている。また、土地区画整理事業は「土地区画整理法」に定められている。新都市計画法は主に都市計画の制度と手続きを規定するものである。

この新都市計画法により土地利用計画と都市整備の事業計画の二つを柱とする都市計画制度が成立した。土地利用計画は開発許可や建築確認等の法的な規制による。都市整備の事業計画は、施設の設備事業と、土地区画整理や市街地再開発事業等の面的整備からなり、マスタープランによって総合される。都市計画区域には土地の用途等を定め、建築規制を行なう21種の地域地区がある。地域地区の一つである用途地域はさらに12種に分かれ、建築基準法で建築物の用途、容積率、建ぺい率等が規制されている。¹⁴⁴

1980年には日常生活圏の計画を市町村が設定できる地区計画制度が導入された。地区計画は地区や街区に対して、道路、公園等の施設の配置、用途等を定め、土地利用を規制・誘導するものである。また、1992年の都市計画法の改正では市町村のマスタープラン制度が導入された。しかし、これらの計画制度の導入後も自治体の対応が遅く、経験の蓄積も少ないことが多く、十分に活かされているとは言えない状況にある。¹⁴⁵

4.6 日本の都市計画における事業中心主義と工学的偏向

欧米の都市計画は土地利用計画の規制を中心としている。イギリスでは都市計画事業がなく、個々の都市施設はストラクチャー・プラン等に基づいて公共事業として建設され、再開発プロジェクト等は一般の開発規制の対象となる。¹⁴⁶一方、日本の都市計画は都市インフラの整備等、事業中心の傾向が強いものであった。都市計画を所管する国土交通省は建設省の時代から、公共事業の大半を抱える事業官庁として、その政策力の低さを指摘されてきた。自治体も、その多くの都市計画課の主要業務は土地利用規制ではなく、都市計画事業である。日本の都市計画では用地取得費が非常に高いことが最大の困難であり続けてきた。それにもかかわらず、事業中心の都市計画は大きな経済的負担として、現在も国

¹⁴³磯部等、前掲、19頁。

渡辺、前掲、22-23,25,244頁。

¹⁴⁴古倉、前掲、411-431頁。

¹⁴⁵磯部等、前掲、29-30頁。

区画整理・再開発対策全国連絡会議編『新・区画整理対策のすべて』自治体研究社、1998、102-103頁。

古倉、前掲、411-431頁。

塩崎賢明『住宅政策の再生：豊かな居住を目指して』日本経済評論社、2006、80-81頁。

¹⁴⁶渡辺、前掲、243頁。

と自治体の予算を圧迫している。また、日本の都市計画の計画と規制による公的関与は極めて硬直的である。開発許可や建築確認は法令や通達、基準等によって、詳細に規定され、土地利用計画も用途区分、建ぺい率、容積率等が一体的に規定されているので、自治体の裁量の範囲が極めて小さい。¹⁴⁷

計画策定が社会的論点として土地政策の中心にある他の先進国とは違い、日本では都市計画が公共事業と土地利用、建築規制の狭い枠組みに限定され、社会全般のニーズや動向とは別様に計画・施行されている。¹⁴⁸フランスでは1980年代に、社会政策に重点を置く、都市計画である「地区社会開発」(Développement social des quartiers, DSQ)事業を策定した。それは社会経済的支援と住宅の修繕、居住環境整備を組み合わせることで問題地区を正常化させ、都市全体と宥和させる計画であった。この計画は1992年にはより広域的、総合的な事業に受け継がれた。¹⁴⁹

また、アメリカの自治体等の公的機関では都市計画に関連する学位取得者が職員として、計画の中心となっている。それに対して、日本の自治体の都市計画担当者は土木・建築工学系が大半を占めている。国土交通省でも、技官が強い権限と広範な業務を所管している。日本の都市計画ではマスタープランを除き、法的拘束力を通して、計画に対して、実現手段が一体化して認められている。このような都市計画の制度構造の中で、技術工学的観点に偏った都市計画の設計は、事業中心主義を強化することで、少なからず民主的な策定プロセスを阻む要素ともなってきた。¹⁵⁰都市計画における行政の事業と設計上の自由は通常、規制をも増大させ、無自覚なままに地域の社会や秩序、経済性と市場性を破壊する都市計画を行なう危険性を持つ。

日本では学術的にも都市計画は都市工学を中心として、都市整備事業や地域開発、不動産開発等が考察されてきた。現在も都市計画に対する行政学と政治学からの制度的考察が極めて低調である。日本の都市計画は社会政策や環境政策等、全体の政策の一環としての観点から、事業中心主義とそれに発する工学的偏向という構造的弊害を是正する必要がある。したがって、欧米同様に日本の都市計画を土地利用計画と規制を中心としたものに変革していくことが、今後の都市計画の発展にとって、重要な課題である。

4.7 日本の都市計画におけるゾーニングとその問題点

今日、先進国では都市空間形成において、郊外へのスプロールや内部市街地の荒廃という都市の成長と変化を要因とする問題を抱えている。アメリカで発達したゾーニング制度は都心から郊外へ同心円状に土地利用が分化していくことを前提にしている。そのため、アメリカのゾーニング制度は基本的に郊外へのスプロールが起こる都市の発展期に有効な

¹⁴⁷北原鉄也『現代日本の都市計画』(愛媛大学法学会叢書8) 愛媛大学法学会、1998、第7章。

日本都市センター、前掲、61-102頁。

渡辺、前掲、250頁。

¹⁴⁸佐藤滋「第1編第2章地域協働の時代の都市計画：まちづくり市民事業からの再構築」 養原編著、前掲、56頁。

¹⁴⁹平山洋介「第4章アメリカの住宅政策」 大場茂明・小玉徹・檜谷美恵子・平山洋介『欧米の住宅政策：イギリス・ドイツ・フランス・アメリカ』(MINERVA 福祉ライブラリー27) ミネルヴァ書房、1999、223-224頁。

¹⁵⁰北原、前掲、第2章。北原の1989年の日本の都市計画担当行政職員に対する調査では、都市計画担当行政職員の構成として、文系出身者の32%に対して、専門技術系(土木科・農業土木科・建築科)出身者が53%を占めていた。一方、アメリカの1978年の調査では計画家の団体として、最も一般的なアメリカ計画家協会(the American Institute of Planners)に所属している公的機関勤務者の56%が計画学(都市計画や地域計画等の計画を扱う課程)の修士号を取得している。古倉、前掲、434-435頁。

手法であり、ヨーロッパでは都市計画規制として、主流なものではない。¹⁵¹日本でも高度成長期に市街地の郊外への無秩序なスプロールを制限する為にゾーニングが導入された。都市計画学者の石田頼房はゾーニングの目的を以下の4種に類別する。

- 1.工業の立地規制
- 2.厳格な建築規制による優良市街地の形成
- 3.住環境保全の為に用途純化
- 4.地域区分による建築の高度制限¹⁵²

日本でゾーニングは新都市計画法の都市計画区域制度の区域区分として、本格的に導入された。しかし、硬直的に市街化区域と市街化調整区域を分断する線引きと称される区域区分には多くの弊害が起り、市街化区域から市街化調整区域に戻す逆線引きも頻繁に行なわれてきた。¹⁵³日本の都市計画も新都市計画法の制定以来、ゾーニング型に分類されるようになったが、欧米の都市計画制度の導入にあたって、ゾーニング型都市計画が日本に適合していたか、また、高度成長期の膨張する都市部という特殊な状況にのみ、適合性があつたのではないかという問いに対する検証は不十分である。そのような観点から、以下、都市計画制度の3つの型の各代表国におけるゾーニングの諸事例との比較を通して、日本におけるゾーニングを分析していく。

アメリカには日本の都市計画法による都市計画区域制度のような中央政府や広域自治体による土地利用区分や線引きは存在しない。土地は原則として、自治体の管理に委ねられている。ゾーニングは1920年代に法的に整備され、自治体がマスタープランの下にゾーニングを施行し、郊外化とともに発展していった。¹⁵⁴実際、1950年から1970年にかけて、都市圏の人口増加の75%が郊外によるものだった。しかし、20世紀後半に入ると成長する郊外と衰退する内部市街地の格差問題等として、ゾーニングを中心とする画一的な規制には限界が出始めた。アメリカのゾーニングの制度は、郊外住宅地への夾雑物の混入を防止することから始まっているが、これは住環境保全の為に用途純化に分類される。そのような都市機能と住環境の改善の手法であったゾーニングが却って、住み分けにより、内部市街地の荒廃や人種間と経済力の格差拡大を招いた側面も見逃せない。ゾーニングの硬直性から生じる弊害に対して、1960年代以降、アメリカの各州は次第に広域的な観点からの土地利用政策に関わるようになった。例えば、同じ所有地上の複数の建物に柔軟なゾーニング規制をする計画単位開発 (planned unit development, PUD) を導入したり、民間開発を誘導した土地利用規制等を積極的に行なっている。¹⁵⁵

¹⁵¹大方、前掲、94頁。

西村幸夫「第1編第1章近代日本都市計画の中間決算：よりよい都市空間の実現に向けて」葦原編著、前掲、38-40頁。

¹⁵²石田頼房『日本近現代都市計画の展開:1868-2003』自治体研究社、2004、103-104頁。

¹⁵³北原、前掲、第4章。北原は事例調査等から、線引き制度に一定の成果を認めつつも、その規制強化に対しては、政策としての有効性の低さから批判している。

日本都市センター、前掲、151-161頁。

¹⁵⁴大西、前掲、342,345-346頁。

¹⁵⁵西村、前掲、38-40頁。

平山、1999、276-279頁。

保井、前掲、49-50頁。

また、ドイツは世界で初めてゾーニングを本格的に導入した国である。1878年のドレスデンを皮切りに多くの都市がゾーニングを採用した。フランクフルトでは1891年に住居、工業、混合地区による地域制が導入され、1892年にはベルリンにおいて、郊外ほど、低層にする規制が定められた。それらは過密な建築を防ぐため、新たに開発する市街地では高い建物を禁止して、地価上昇防止を狙ったもので、工業の立地規制と、地域区分による建築の高度制限によるゾーニングの嚆矢とも言える。第二次大戦前には道路中心の基盤整備計画であるBプランが普及したが、その建築物規制はゾーニングによっていた。しかし、戦後の戦災復興で、Bプランは道路計画と建築物規制を一体化した地区計画へと変化した。そして、旧西ドイツでは1960年の「連邦建設法」(Bundesbaugesetz)でゾーニングは廃止され、Bプランを補完する手段として、土地区画整理が導入された。かくして、詳細な計画性と柔軟な開発単位ごとの審査を組み合わせたBプラン型都市計画が完成した。また、1960年代には都市の活性の観点から都市の機能分離や低密度への疑問が出され、その後、住宅の許容範囲が徐々に拡大され、既存工場と住宅を調和させる特別住居地区も新設された。¹⁵⁶

大規模な区域設定とニュータウン計画を総合したイギリスのグレーター・ロンドン計画は戦後の日本の都市計画に大きな影響を与えたものとして、日本の都市計画制度の形成において、無視できないものである。グレーター・ロンドン計画は第二次大戦中に立案され、ニュータウン建設とロンドンの地域区分によって、都市中心部の集中緩和と混乱したスプロールを制御する壮大なゾーニング計画でもあったと言える。それはロンドンを輪状に内部市街地、郊外、グリーンベルト、周辺地帯という四つの地帯に区分し、8つのニュータウン建設によって、周辺地帯に100万人以上を分散させようとするものだった。1947年にスプロールを抑制すべく、制定された「都市・農村計画法」(Town and Country Planning Act 1947)はアメニティーの観点から優良な農地を保護し、郊外開発抑制のためにグリーンベルトを拡大したが、地価が次第に上昇し、宅地供給が低下した。1969年まで、イングランドとウェールズで拡大されたニュータウン計画で建設された住宅は全体の3.7%に過ぎず、成功からはほど遠い結果を残した。¹⁵⁷日本のニュータウン計画も、現在では地域コミュニティ形成の困難さ、空き家率の上昇等、否定的な評価が高まってきている。イギリスではその後も都市計画はゾーニングではなく、許可制度を中心とする裁量的計画許可型を継続している。

1960年代後半に都市部の地価決定メカニズムを研究した都市工学者の華山謙によれば、通勤可能な限界地の地価は通勤者の宅地の購入力で決定されるとする。この理論によれば、市街地の郊外へのスプロールを制限する都市計画区域制度は根本的に有効性がないことになる。市街化調整区域へのスプロール制限では住宅総需要は抑制されず、市街化区域内の開発圧力が高まり、宅地・住宅の価格上昇が起るからである。¹⁵⁸実際、都市計画区域制度

¹⁵⁶阿部、民間都市開発推進機構都市研究センター編、前掲、170-174,177-179,187-188頁。

¹⁵⁷小玉徹「第1章イギリス」大場他、前掲、47-48頁。

椿建也「大戦間期イギリスの住宅改革と公的介入政策-郊外化の進展と公営住宅の到来-」中京大学経済学部編『中京大学経済学論叢』18号、中京大学経済学部、2007年3月、105-108頁。

¹⁵⁸華山謙「都市経営と土地・住宅政策」岩波書店編『現代都市政策IV、都市の経営』岩波講座、岩波書店、1973、266頁。華山は市街化区域の線引きを無条件に行うことは地価の上昇とスプロールを促進する可能性を持つと指摘している。華山謙「第1章住宅地の地価と家賃の特質とスプロール」新沢嘉芽統・華山謙『地価と土地政策』岩波書店、1976。

が定着した 1980 年代後半の地価上昇は市街化区域のオフィスと住宅を中心とするものであった。

郊外の人口増加を追って、産業が郊外に進出するのも経済的には自然な行動であり、華山の分析に示されているように、硬直的な規制は経済性にはそぐわない。¹⁵⁹都市計画区域制度の導入後、半世紀近くが経過し、結果として、日本の都市計画区域制度によるスプロール制限は都心からの中遠距離地域の開発に足かせをする結果となり、都市圏内での人口と産業の分散を妨げたと言える。そして、都市部に集中する人口と国土全体の産業構造を是正せずに線引きを行なったことは、市街化区域内の都市機能への負荷を高め、職住環境を悪化させるとともに、市街化調整区域の発展を阻む結果となった。

また、都市計画法の技術的、数量的な規制と硬直的な地域地区制による歴史的町並みや地域文化を反映した町並みの保全には限界があり、それらが散在する場合等、逆に破壊する危険性さえ孕んでいる。アメリカでは 1970 年代後半には歴史的建物の保全を進める動きが活発化し、別の敷地へ容積率を移転する開発権移転 (transfer of development rights, TDR) の事例も増加した。¹⁶⁰日本の都市計画区域制は他の先進国の都市計画関連法とは違い、一律的で、同質的な基準以外、周辺環境との調和、居住環境の保全が規定されていない。容積率の移転と緩和も、開発促進を目的とする特例制度以外では、地区計画による等、例外的である。そこには欧米では建築行為が原則的に個別の許可制によるという制度的な背景もある。¹⁶¹

日本のゾーニング導入においては、新都市計画法導入前の区画整理事業への強い反発や、グリーンベルト導入の失敗に見られるごとく、日本の強力な土地所有権が背景にある。裁量的計画許可型と B プラン型の都市計画、また、当初あった都市計画区域の 4 区分案の導入を見送ったのも、都市計画にあたって、行政の個別の対応と処置を伴う土地所有権との摩擦を回避することも大きな要因であったと思われる。¹⁶²しかし、都市計画区域制の様々な弊害が顕在化し、市街地の膨張も緩和した状況にあって、区域区分制の改廃も含めて、日本におけるゾーニング制度の再検証が必要である。

4.8 建築規制と容積率

4.8.1 日本の建築基準法と容積率、建ぺい率

宅地住宅政策との関連で、建築規制で最も重要な事項は建物の容積率と建ぺい率、高さである。戦後の市街地の高さによる建築規制から用途地域の特性に応じた容積規制への移行は国際的な傾向である。日本では建築基準法が都市計画法と連動して、容積率、建ぺい率を規定している。1950 年に制定された日本の建築基準法は 1970 年に改正され、高さ規制から容積規制へ転換され、現在に続く容積率による規制制度が確立された。

¹⁵⁹西村、前掲、38-40 頁。都市工学者である西村は、人口移動に伴う産業の移転、交通の普及による立地分化の促進等から、フローの制御を基本としたゾーニングによる規制は現代では副次的な意味しか持ち得ないとする。

¹⁶⁰保井、前掲、49-50 頁。

¹⁶¹西村、前掲、43-48 頁。

¹⁶²石田、前掲、149-152,257-259 頁。建設省の宅地審議会による 1967 年に提出された第 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」では都市計画区域の 4 区分制が提案されていた。

4.8.2 先進諸国の建築規制制度の概要

日本の建築基準法には全国どこにでも適用される単体規定と、原則として都市計画区域と準都市計画区域にのみ適用される集団規定がある。集団規定は各用途地域に準じ、容積率と建ぺい率が一元的に規定されているが、先進国においては容積率と建ぺい率は都市計画の中で規定されるのが一般である。先進各国の集団規定に相当する制度の構造はほぼ同様である。基礎自治体が土地利用計画とこれに整合した開発建築行為の適合基準（planning code または zoning code）を定める。これに基づき、個々の開発建築行為が審査され、計画同意（planning consent）か、ゾーニング規制適合証明（zoning certificate）が発せられる。また、日本の建築基準法の単体規定に相当するものは技術的・構造的な建築コードとして、規定されている。したがって、概ね、先進各国では日本の集団規定が都市計画によって、個別建築行為に課される規定であり、単体規定が建築コードに相当すると言える。¹⁶³

イギリスの建築規制は許可制であるが、地方計画庁によるまち並みとの調和や土地利用等の審査と、技術的な建築審査に分かれている。アメリカでも政策的色彩の強い計画法とゾーニング制度は、建築規制とは別の法や制度に基づき行なわれ、建築関連法は技術的規定に限定されている。¹⁶⁴ドイツでは各州に異なる建築法典があったが、1950年代に標準建築法典への統一が進んだ。ドイツの建築許可は州の各エリアにある建設管理局が行なっている。建築管理局はBプランによって、町並みとの調和や土地利用を審査し、技術的構造的な規制は建築申請時に提出された構造計算証明書に対して、建設管理局の審査官等が行なっている。¹⁶⁵このように他の先進国では都市計画による個別の建築行為への規制と建築コードという二系統に建築規定が分かれているのが一般的である。

また、他の先進国では建築の規定と許可にも民間企業が大きく関わっている。アメリカには3種類の建築コード（UBC、BOCA、SBCCI）があったが、2003年にInternational Building Code（IBC）へ統一された。各行政単位は建築基準コードをそのまま使用するか、修正と独自の規定を加えて用いている。イギリスでは長らく、自治体が担っていた建築許可業務を建築の品質の低下等の理由により、1984年に民間でも可能とした。フランスでも建築許可は自治体によるが、民間のコントロール事務所が公的な技術意見書に基づき、技術的なコントロールを行なっている。¹⁶⁶

先進国では建築行為や建築申請への不許可に対する異議申し立ても、制度として包摂され、一般化していることが多い。フランスでは建築許可が出ても、第三者の異議申し立てで、裁判所によって、判決まで建築が凍結される。オーストラリアでは建築行為に対して、地方自治体による開発ガイドラインへの適合性等を審査し、近隣の異議申し立てにも適切

¹⁶³一般社団法人建築性能基準推進協会「海外の建築規制における技術基準体系の動向把握調査」国土交通省、平成25年度建築基準整備促進事業成果概要一覧、調査番号P3、28頁、国土交通省、

http://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/build/jutakukentiku_house_fr_000059.html、(2015年10月4日)。

¹⁶⁴塩谷進・齋藤友朗「実務者・研究者が10カ国を調査分析：アメリカ、イギリス、フランス、ドイツ、オランダ、デンマーク、フィンランド、中国、韓国、オーストラリアの実際とは」建築ジャーナル編『建築ジャーナル』企業組合建築ジャーナル、2008年3月、42-43頁。

保井、前掲、42頁。

¹⁶⁵鈴木竜之、建築ジャーナル編、前掲、46-47頁。日本住宅総合センター『住宅建築法制の国際比較研究（Ⅱ）：ECE諸国の建築規制』財団法人日本住宅総合センター、1989、29-30頁。

¹⁶⁶成瀬弘、建築ジャーナル編、前掲、61頁。

春原浩樹『テクニカルノートアメリカの建築規制』財団法人日本建築センター、1996、2-5、12-15頁。

増本二巳「米国の建築インスペクション制度について」『GBRC』29(2)(通号116)日本建築総合試験所、2004、42-46頁。

な判断を下した後、議会が許可を下す。また、オーストラリアとフランスでも建築申請への不許可に対して、申請者による裁判所への再審査請求が出来る。¹⁶⁷

以上の例に見られるように先進諸国では建築基準法の集団規定に相当する規定は自治体の地域性や個別的判断に基づく都市計画と不可分なものとなっている。欧米に比した日本の市街地のまち並みと景観の貧困さは高度成長期頃より、多く指摘されてきたことだが、地域性や文化性を排除した建築基準法の集団規定の影響も大きい。これらを踏まえ、日本においても、集団規定を自治体条例に基づく許可制に転換することが十分に検討されるべきである。¹⁶⁸

4.8.3 土地政策における容積規制の緩和

19世紀末にアメリカでは、建築物の高さ規制で街の密度をコントロールしていたが、次第に容積規制が主流となっていった。そして、容積規制は都市計画上、行政の最も有効な手段となった。現在、アメリカでは都市計画において、様々な容積規制を用いた手法が実施されている。ゾーニング区域の容積率を一律に切り下げるダウン・ゾーニングは開発の地域誘導を行なうために利用され、しばしば、容積率の割り増し（アップ・ゾーニング）と一体的に実施される。また、開発権移転（TDR）は歴史的建築物の保護や都市環境保全等に対するものであり、容積率の割り増しを中心としたインセンティブ・ゾーニングも非収益施設の整備等を目的とするが、それらの手法の適用は制限されている。¹⁶⁹

一方、日本でも、1980年代の中曽根内閣の都市再開発政策（アーバン・ルネッサンス計画）によって、特定街区や総合設計制度、高度利用地区の容積率の割増し対象の拡大等、容積規制の緩和策が進められた。1988年には再開発地区計画制度も創設され、これらの容積率の割り増し制度は、バブル期以後も不動産流動化等を目的として、利用されてきた。容積率による密度規制は本来の景観や住環境の制御以外にも、地価形成に決定的な要因となるが、開発の誘因として導入された日本の容積規制緩和制度には、アメリカのインセンティブ・ゾーニングやTDR等での開発を抑制する条件が根本的に欠けている。日本ではもともと容積率が市街地で過大に設定されており、経済的要請による容積率の割り増し制度は市街地環境の悪化を招来した等の批判がなされてきた。¹⁷⁰実際、中曽根政権による容積規制の緩和と国公有地払い下げ政策は、金融市場から、不動産市場への資金流入を促し、地価上昇のスパイラルを誘発した。このように土地需要が高い都市部等では、容積規制の緩和による延べ床面積の供給増加は過剰な不動産需要を喚起する危険性を持つ。したがって、不動産への選好が強い日本では都市部での容積規制の緩和には慎重であるべきである。

¹⁶⁷赤坂忍・池田政明、建築ジャーナル編、前掲、44-45,58-59頁。

¹⁶⁸一般社団法人日本建築学会、都市・建築にかかわる社会システムの戦略検討特別調査委員会「2011年度報告書」第2章ワーキングの活動報告、4節都市計画法・基準法集団規定WG、67-93頁、<http://news-sv.ajj.or.jp/tokubetsu/s17/>、(2015年10月3日)。

日本都市センター、前掲、214-224頁。本書では横浜市と盛岡市の自治体独自の建築指導行政による都市空間創造の事例を取り上げて、都市計画の様々な地域特殊性を分析している。

¹⁶⁹中川義英、早稲田大学『都市空間における容積率設定に関する基礎研究』文部省科学研究費補助金研究成果報告書、1992、24-25頁。

¹⁷⁰大澤昭彦「日本における容積率制度の制定経緯に関する考察（その1）-容積制導入以前における容量制限：1919年～1950年-」土地総合研究所編『土地総合研究』19（1）2011年冬号、83頁。

伴年晶「建蔽・容積率から入って、建築基準法を改築する」建築とまちづくり編集委員会編『建築とまちづくり』（391号）31-34頁、新建築家技術者集団、2010年9月。

また、容積規制自体にも様々な特性と限界がある。容積率を上限まで行使する開発圧力があるのは内部市街地に限られるが、容積規制の有効性には地域的な限界がある。日本では容積率と建ぺい率は一体的な規制となっているが、本来、建ぺい率規制は戸建て住宅向けのものであって、商業用途が中心となる内部市街地には不向きである。同時に容積規制は郊外のショッピングセンター等の敷地面積が広い大規模施設には有効性が低い。¹⁷¹これらの容積規制の限界を踏まえた上で、都市計画上、容積規制の有効性を維持していくには、建築基準法の集団規定全体に言えるように、容積規制においても、自治体による適用地域や容積率の決定権を導入する等、柔軟な運用が求められる。

4.9 新都市計画法と農振法による都市計画と農地政策の齟齬

建設省によって、1968年に導入された新都市計画法の都市計画区域制度に対して、翌年、農林水産省は「農業振興地域の整備に関する法律」（通称・略称、農振法）による農業振興地域制度を導入した。これらの法制によって、日本の土地の利用と計画に対する行政が二分化された。日本の都市計画区域は国土の約4分の1を対象としているに過ぎないが、イギリスでは都市計画が国土全体を覆っている。一般的に他の先進国では土地利用の計画と規制の制度が基礎自治体の行政区域全体において、市街地と農村の区分なく、総合的に運用されている。韓国や中国も都市農村一体型の土地利用計画制度に転換しつつある。欧米に比べ、市街地と農地が混在している日本のほうが、逆に一体的に国土利用を統御する制度になっていない。¹⁷²

特に郊外と農業地域の間地域では、都市計画区域制度と農業振興地域制度が対峙するように区域区分され、住環境も産業も極度に分断された状態にある。¹⁷³都市工学者の西村幸夫は欧米や中国等の市壁を有して農村と截然と区別されている都市と比較し、日本の都市は古来、縁辺部は農村的な様相を呈しているにもかかわらず、現代では縦割り行政のために、農業政策と都市政策が連携せず、都市の縁辺部が混乱した状況にあると指摘している。¹⁷⁴そして、日本の農村は平地面積が狭いにもかかわらず、ヨーロッパの集落配置に比べて、一般的に民家は散在していることも、区域制度に対する適合性が低い要因となっている。

また、日本の都市計画区域制度は計画や規制が不完全で、市街化調整区域での人口増加とスプロールが進行しているとする指摘もある。¹⁷⁵しかし、新都市計画法と農振法による国土を二分する線引きが行われていなかったら、郊外スプロールは現状以上に拡大していたであろうが、市街化調整区域の農地を中心とする宅地供給によって、市街化区域での宅地供給の逼迫と地価上昇が緩和されていたはずである。したがって、新都市計画法と農振法による線引きあるいは線引きの失敗が、1990年代に至る都市部での地価上昇を亢進させ

¹⁷¹西村、前掲、40-42頁。

¹⁷²大方、前掲、93頁。

渡辺、前掲、242頁。

¹⁷³下田耕士『土地が動く日本が動く：めざせ土地三法の改正』三省堂、2002。

¹⁷⁴西村、前掲、48-50頁。

¹⁷⁵司波寛「都市郊外部で何が起きているか」日本都市計画家協会編著『都市・農村の新しい土地利用戦略-変貌した線引き制度の可能性を探る』学芸出版社、2003、第1章、30-46頁。司波は日本の都市計画区域制度によるスプロール制限は欧米と違い不完全なもので、郊外への拡散ベクトルを規制することなく、中心市街地への公共投資が行われており、また、市街化調整区域での虫食いのスプロールが進行しているとする指摘する。

表 3. 新都市計画法と農振法による政策の齟齬から生じた農地に関連する問題点と改革案

市街化区域内農地	市街化調整区域内農地もしくは農振地域農地
<p>問題点</p> <ul style="list-style-type: none"> ・生産緑地以外の三大都市圏特定市の市街化区域内農地と一般市街化区域農地が 1992 年の固定資産税制度改定後、半減し、郊外ではむしろ 1980 年代のバブル期以後に住環境が悪化した。 	<p>問題点</p> <ul style="list-style-type: none"> ・農振法によって、農用地区域農地の全てとそれ以外の農振地域農地の一部の転用が制限され、都市計画区域内も含む宅地の全般的な地価上昇の要因の一つとなった。 ・市街化調整区域内の農業以外の産業の衰退と開発の停滞の要因となった。
<p>改革案</p> <ul style="list-style-type: none"> ・生産緑地の優遇税制と差を付けながらも、市街化区域農地の固定資産税緩和等によって、市街化区域の農地面積の維持を図る。 ・市街化区域農地の転用策を止め、農地保全策に転換する。 ・市街地スプロールの容認策へ転換する。 ・農振地域の開発制限を緩和し、段階的に都市計画区域制度と農振地域制度を統合する。 	<p>改革案</p> <ul style="list-style-type: none"> ・農地法と農振法の農地区分等の基準による農地転用（農振除外等）制限を緩和する。 ・農振法の農用地区域の線引きを段階的に改廃する。 ・市街地スプロールの容認策へ転換する。 ・農振地域の開発制限を緩和し、段階的に都市計画区域制度と農振地域制度を統合する。

た基礎的条件の一つとなったと言える。

国土全体の産業構造から見ても、担当官庁の所管する行政内容に基づき、都市部では第二次産業と第三次産業を優先する一方、農村部では第一次産業を主要とする硬直的な線引きが行われた。そのため、市街化区域を中心とする都市部への産業と人口の集中を加速させ、地価高騰や住環境の低下等の弊害をもたらした。同時に農村部での宅地や商業地に対する農地法と農振法の規制によって、農村部の過疎と産業を衰退させるという国土の産業構造の歪みを悪化させた。もし、都市計画区域制度と農振法がなければ、農村部の他産業の発展も制限されず、過疎と都市部への人口集中も、もっと抑制されていたと思われる。

表 3 はそれら都市計画区域制度と農振法の影響で、引き起こされた農地に関連する諸問題とそれらへの対策としての改革案である。バブル期以降、市街地の宅地の地価対策等として行なわれてきた市街化区域内の農地の転用政策は、都市部の宅地政策としては成果が低かった。すでに首都圏の市街化区域内農地は半減したにも関わらず、地価は下がらず、最早、市街地の農地転用は政策の選択肢とはなり得ない。また、欧米の都市に比べ、極端に公園面積が少ない日本の都市部で、緑地や代替的避難地域としての農地の大半が失われたことで、住環境を悪化させ、防災計画としての都市計画を後退させた。このように農地転用の効果も低下してきている状況では、むしろ、残された市街地農地の保全策に転換するべきである。¹⁷⁶

一方、長年、地域の総合的発展よりも、農業振興が優先されてきた農村部では、逆に農業振興地域における農地転用の促進が望まれる。そのためには、農林水産省、自治体とその農業関連部局、農業委員会、農業会議等が関与する農地転用許可の基準緩和が必要である。¹⁷⁷ これらの都市計画区域制度に関わる改革は市街地スプロールの容認策ともなる。そ

¹⁷⁶ 農林水産省「都市部における農地面積の推移」（資料：総務省「固定資産の価格等の概要調査」、国土交通省「都市計画年報」、都市農業の概要、都市農業をめぐる情勢、http://www.maff.go.jp/j/nousin/kouryu/tosi_nougyo/t_gaiyo.html、(2013年9月18日)。政府の地価対策の一環として、1992年度からの固定資産課税制度の改定によって、市街化区域農地への資産課税が強化された結果、市街化区域内農地の総面積は1993年で143,258haであったものが、2011年では83,632haに減少し、現在ではこれ以上の都市部の農地の宅地転用の効果は望めなくなっている。

¹⁷⁷ 山口県「第1編農地法許可制度の概要」、農地法関係申請手続・申請書類、農地法関係事務処理要領（平成26年5月）、<http://www.pref.yamaguchi.lg.jp/cms/a171001/noutiseido/sinseisyo.html>、(2015年9月1日)。

して、都市計画区域制度と農業振興地域制度を段階的にでも統合し、農地制度を土地利用計画の制度に総合することが必要である。

4.10 日本の都市計画制度と自治行政の構造的問題

4.10.1 行政の種類と地方分権

都市計画において、日本では未だに国の実質的な権限は絶大で、中央集権的である。2000年より施行された「地方分権一括法」で機関委任事務は廃止されたが、都道府県の都市計画決定に際し、多くの面で国の同意が必要とされている。また、都市計画の審査は広範に建築基準法等による技術的判断に還元され、これも国の官庁が主導的な権限を有している。¹⁷⁸一方、他の先進国では、当初から自治体の権限が強かったり、改革を経て、都市計画の権限が国から州等の広域自治体へ、さらに基礎自治体へと委譲され、自治体の権限が強化された。スウェーデンではすでに「1907年土地利用法」によって、土地利用の決定権を自治体に与え、他の北欧諸国もそれに続いた。¹⁷⁹都市計画における地方分権は民主制国家の地方自治の原則にも沿ったものと言える。

都市計画においては、アングロ・サクソン型と大陸型に大別される自治の型と、州、県、市町村等による地方自治組織の層化構造、国と各レベルの自治体の業務分担が大きく関連する。イギリスやフィンランドのような1層構造の自治体制度を中心とする国では、一般的に自治体中心の都市計画を持っている。イギリスでは1947年に「都市・農村計画法」が制定され、あらゆる種類の土地開発をコントロールする権限を地方自治体に与え、開発プランの策定を義務づけた。¹⁸⁰一方、通常、フランスの3層構造の自治体制度のように地方自治が重層的な層化構造の国は中央集権型とされ、都市計画も中央政府の関与の度合いが高いことが多い。また、自治体の規模が小さい程、自治度が高い傾向があると言える。日本の地方自治は2層構造であるが、都市部では、政令指定都市の人口等から見て、自治体の規模が大きい。例えば、横浜市は国家並の約370万の人口を抱える基礎自治体である。¹⁸¹

層化構造が重層的で中央集権型の先進諸国でも、都市計画は戦後、大幅な自治が進んでいる。長く独裁が続いたイタリアでは戦後、都市計画のマスタープランは地方自治体で議決後、国の公共事業最高委員会で承認されていたが、1972年の「地方分権法」以降、その承認は州に移管された。そのため、マスタープランにおける規定や条例は全国一律である必要はない。地方自治体の策定する地区計画も1972年以降、州政府へ承認が移管され、さらに1985年には地方自治体へ権限が委譲された。同様に広域調整計画も1990年の「地方自治法」により、州から県に策定権限が委譲された。¹⁸²スペインでも民主化以降、地方分権が進み、現在では土地利用計画の権限は州に帰属している。そして、人口3万人を超える基礎自治体については州の承認無しで、都市計画を決定でき、建築行為に対しても大きな法的拘束力を持っている。また、スペインでは市町村がマスタープランである市総合計

¹⁷⁸渡辺、前掲、253-254頁。

¹⁷⁹松本、前掲、303-304頁。

¹⁸⁰小玉、前掲、48頁。

¹⁸¹横浜市「人口ニュース」(No.1068)2015年8月、<http://www.city.yokohama.lg.jp/ex/stat/jinko/news-j.html>、(2015年8月28日)。

¹⁸²宮脇勝「第1部第5章イタリア」民間都市開発推進機構都市研究センター編、前掲、203-208,211-212,216-220頁。

画を策定し、それが都市計画の要となっている。¹⁸³

4.10.2 国と自治体の業務区分と、計画の上下関係

現在、日本では地域計画のマスタープランである都市計画の方針は市町村ごとに策定されているが、1968年の新都市計画法の制定以前は、都市計画は国が権限を掌握して行なわれていた。新都市計画法の成立後も、都市計画は自治体への国の機関委任事務を中心として行なわれてきた。このような歴史的経緯もあり、地方分権一括法によって、機関委任事務が廃止されて以降も、自治体による積極的な地域計画としての都市計画の策定と施行が十分に進んでいない。それは国と自治体の業務区分と、計画の権限の問題が大きく影響した一例であると言える。

土地利用に関する国と自治体の業務区分や、計画の上下関係、権限について、他の先進国に目を転じてみる。厳格で科学的な計画性を有するドイツの都市計画制度においては、基礎自治体が計画するFプランとBプランの上位計画である地域計画制度は、連邦が大枠を定め、具体的な仕組みは州が決めることとなっている。また、オランダはヨーロッパでは珍しく、国・州・市町村を包括する一体的な都市計画制度があるが、1980年代までは国の住宅政策が交付金を通して、トップダウン式に実現されてきた。膨張する都市に対し、市街地拡張計画の作成が義務づけられ、州による広域計画へと発展していった。しかし、実質的な都市計画権は市町村にある。これらの計画を国、州、市町村の行政レベルで体系づけるのが、「空間計画法」(Wet op de Ruimtelijke Ordening, WRO)である。¹⁸⁴

北欧各国の計画プロセスにおける上位行政機関の関与は国によって少し異なる。デンマークは上位行政機関の関与が大きく、中央政府は地域計画のマスタープランである「総合計画」の修正を要求できる。他の3カ国では上位計画が下位計画のガイドラインとして機能している。広域計画の体系も国によって、若干異なるが、広域自治体が施政区域の土地利用計画である地域計画を策定する。¹⁸⁵

また、地域計画では、行政にとって、ゾーニングの設定権限が重要となる。日本では、都市計画区域制は区域区分、地域地区、用途地域の3層制になっている。区域区分は基本的に1968年に導入されたものに変更を加える形でなされており、線引きは都道府県と市町村が二重の主体となって行なわれている。しかし、実際には機関委任事務制が廃止された現在でも、都市計画決定において、線引き等の重要事項に国の合意が必要とされている。また、建築基準法の集団規定等の都市計画関連法の規定により、自治体の裁量の余地はさらに狭いものとなっている。一方、他の先進国では、ゾーニングも自治体が主体となって策定する。例えば、スペインではゾーニングは市町村が独自の地域地区の種別で、規定しており、その種類や数は自治体によって異なる。市街化不可能地域でも自治体が各々の基準で農村地域、森林、緑地等にゾーニングを行なっている。¹⁸⁶

¹⁸³岡部、前掲、236-239頁。

¹⁸⁴阿部、前掲、179頁。

笠、前掲、271-280頁。

¹⁸⁵松本、前掲、307,312頁。

¹⁸⁶岡部、前掲、245-257頁。

4.10.3 都市計画における自治行政の改革

以上、自治の種類や土地利用計画の体系に関連して、都市計画を分析してきたが、自治体財政の国への依存度こそ、その国の都市計画の自治度を明示していると言える。都市計画策定に関する権限のほとんどが自治体に与えられている北欧各国では、自治体の自主財源比率の高さがそれを支えている。¹⁸⁷一方、日本では自治体の歳入における国庫支出金と地方交付税交付金の比率も極めて高く、それが都市計画に限らず、地方分権の障害となっている。今後も日本では土地利用計画における国の強い権限と縦割り行政を改革するには長い時間がかかると思われるが、それを地方で補完するには、自治体が主体的に統合された都市計画を策定し、施行することが求められる。そのためには地方自治体へのさらなる分権あるいは権限委譲が必要となる。それは地方分権により、行政の末端へ計画と権限の主体を置くことが、個々に実態の異なる地域を対象とする都市計画の特性に合致するからでもある。¹⁸⁸

4.11 日本における都市計画の策定手続きとその問題点

日本では都市計画の計画と決定の主体は都道府県あるいは市町村となっている。都道府県は都市計画において、基本方針と区域区分（線引き）、市街地開発事業等の予定区域の全部、広域的あるいは根幹的な国との利害調整が必要な地域地区及び都市施設を所掌する。それら以外が市町村の決定に関わる都市計画となる。都市計画の決定手続きとしては、住民の意見聴取等と、関係機関との調整、審議会の議の三つがある。住民の意見聴取等とは、住民の意見聴取や計画の縦覧、制限付きの計画変更の提案等からなる。関係機関との調整では都道府県が行なう都市計画決定に対する市町村からの意見聴取がなされ、市町村の都市計画決定では知事に協議し、同意を得なければならない。また、国と利害関係のある都市計画等の場合は国土交通大臣の同意や国レベルの関係行政機関との協議等が必要とされる。審議会の議としては都道府県と市町村の都市計画決定について、それぞれ都道府県都市計画審議会と市町村都市計画審議会の議が必要である。¹⁸⁹

日本の都市計画制度は以上の決定手続きを持っているが、欧米の都市計画制度に比べると計画の決定が行政主導であり、住民や議会が関与する余地が極めて小さい。日本がゾーニング型都市計画のモデルとしてきたアメリカの近代的都市計画は1890年代、都市中産階級による市政改革運動の中から生まれた。¹⁹⁰アメリカでは州と郡、市等の地方自治体が実施するマスタープランやゾーニングにおいては、議会が策定し、行政が施行し、司法がチェックする三権分立の原則が確立されていることが原則である。この原則は、他の先進国も同様であるが、以下、先進諸国における都市計画の策定手続きを概観する。¹⁹¹

計画許可型の都市計画の原型となったイギリスでは、デベロップメント・プランの原案は公開審議か裁判形式の公開審問によって審査される。公開審議は賛成と反対の意見の代

¹⁸⁷松本、前掲、299-302頁。

¹⁸⁸西村、前掲、54-56頁。

¹⁸⁹石田、前掲、110-114頁。

北原、前掲、247-258頁。

古倉、前掲、432-434頁。

¹⁹⁰渡辺、前掲、31頁。

¹⁹¹福川裕一『ゾーニングとマスタープラン—アメリカの土地利用計画・規制システム』学芸出版社、1997、22-26頁。

表者によって行なわれ、議長には計画審査庁（Planning Inspectorate）に所属するインスペクターと呼ばれる法定都市計画の専門家が当たる。一方、公開審問は反対者と自治体が原告と被告のように意見を交わし、これも通常、インスペクターが審問官となる。それらは原案の修正の有無及び修正内容の報告書を自治体に提出する。計画許可の手続きとしては、まず、申請者が地方計画庁に申請を行ない、行政官であるプランナーによって、審査される。その後、地方議会議員による都市計画委員会が決定する。¹⁹²

ドイツのFプランとBプランの策定手続きでは自治体議会は大きな権限を持ち、市町村が策定後、議会で議決する。Fプランは上級官庁が認可するが、Bプランには必要ない。通常、プランの開始、縦覧案の決定、提出意見の扱い及びプラン決定と、議会で三回議決しなければならない。Fプランでは広域的・根幹的施設は連邦や州が各部門の計画法で決定し、決定時に自治体の意見が聴取される。¹⁹³

同じく、Bプラン型都市計画を採用するオランダの「空間計画法」においては、計画の決定手続きが非常に重視されており、国の「主要計画に関する決定手続き」（Planologische Kernbeslissing, PKB）として、国の計画が公示と縦覧を経て、ヒアリングと議会によって承認される。州による地域計画は委員会や市町村と協議の上、縦覧され、意見・申し立てを反映し、議会で承認される。また、市町村による用途計画では、議会の決定と調査、諮問の下に自治体政府が計画を用意し、一般に縦覧後、議会に承認される。その後、再度、縦覧の後、州政府により承認される。再び、縦覧の後に最終的に決定されるが、各段階で申し立てによって、プロセスが中断する。また、北欧諸国ではBプランに類する詳細計画の原案を基礎自治体か広域自治体が策定し、市民参加の手続きを経て、議会で議決される。公聴会や縦覧の段階で議会選任の専門委員会が計画を審議し、議会主導で計画策定が進められる。諮問参加の手続きには関係者と一般市民向けの意見聴取とがある。¹⁹⁴

以上の他の先進国の事例に示されているように、欧米の都市計画制度では住民公聴会や自治体議会の承認が義務づけられ、都市計画の民主的策定手続きが制度化されている。地権者でない市民の訴訟も多い。アメリカでは官民間わず、開発行為に対して、訴訟が多く行なわれており、司法が都市計画、地域計画へのチェック機能を担っている。アメリカでは都市計画の判断基準は判例による面が多い。また、ゾーニングにおいて市民の権利を規制する法律や条例の制定の基礎を成す法概念としてポリスパワーがある。それはゾーニングの適法性を判断する明確な法的基準となっている。¹⁹⁵アメリカに限らず先進国では一般に都市計画に対する司法制度と法制度が全般的に整備されている。

欧米の民主的な都市計画策定手続きに比べて、日本では都市計画の決定と変更は議会の議決が制度的に必要とされておらず、先進国において、特異な状況にある。¹⁹⁶都市計画法の下での一般的状況としては、都市計画の検討と運営が首長と行政担当部局によって中心

¹⁹²中井、前掲、98-104,122-123頁。

¹⁹³阿部、前掲、173-174頁。

¹⁹⁴松本、308-313頁。

笠、前掲、272-280頁。

¹⁹⁵福川、前掲、30-41,292頁。

¹⁹⁶石田、前掲、276-287頁。1992年都市計画法改正にあたって、野党案として、市町村の都市計画決定に対する市町村議会の議決を必要とすることが盛り込まれていた。

区画整理・再開発対策全国連絡会議編、前掲、100-102,114-139頁。

的に担われており、議会と議員の公式の関与は議会本会議と委員会での説明や意見交換、都市計画審議会での議論程度に限定されている。議決も一部の自治体で、都市計画マスタープランの議決が行なわれているのみである。行政学者の長野基と都市計画学者の饗庭伸による2009年の320の自治体を対象とした調査において、都市計画マスタープランを議決する自治体は2つのみであり、都市計画決定を議決する事例は皆無であった。¹⁹⁷日本では自治体自体が都市計画の関連事項を自治体の民主的ガバナンスにおいて、如何に軽視しているか示している。

また、都市計画の質を高め、適正さを審査する上で、委員会や公聴会の役割も重要である。イタリアでは1990年の「地方自治法」に基づき、都市計画において、2名から8名の評議員が学識経験者等から選出される。市議会に先んじて、マスタープランを承認する等、評議員は都市計画の指導に大きく関与し、市担当部局の活動を監査する権限を持つ。フランスでは、土地占有財産計画（POS）の作成中に計画案を一定期間、公開し、住民が意見を述べる公聴会も設けられている。¹⁹⁸一方、日本では都市計画審議会の委員は自治体議員や専門家から首長が選任し、公聴会も必須の手続きとしては義務づけられてはいない。日本では都市計画の民主的決定手続きは十分、制度化されておらず、民主的統御が機能しているとは言えない。都市計画は地域の諸条件に適合し、住民の利益に沿ったものでなくてはならない。日本では都市計画の大部分が私有地上で行なわれていることから、住民の自治が前提となる。¹⁹⁹したがって、都市計画の計画・決定の主体をさらに基礎自治体に移すとともに、民主的な都市計画の計画・決定の手続きを議会の議決や公聴会等により、法的に制度化することが必須である。そのような制度の確立なしには、都市計画策定に対して、住民あるいは関係者全体の意思を反映させることは制度的に保証できない。

また、多くの都市工学者等の都市計画関係者が提案するように自立的な都市計画には、地区協議会（住民と事業者、行政の協働組織）や自治会、様々な市民グループ等の積極的な参画が必要である。それは地区計画への関与のみならず、都市計画の補完となるさらに狭い地区や街路のまちづくり計画としても必要である。²⁰⁰ただし、先進国では基礎自治体が都市計画に対し、民主的手続きに基づく、権限を持っている。民間同士の開発やまちづくりに生じる係争であれば、民事裁判の裁定によることも可能だが、地区計画が公的予算を持ち、公共空間形成に関与する以上、公的の適正な決定プロセスが必要となる。それは地区計画のみならず、市街地再開発事業や土地区画整理事業等の計画・開発において、関係する権利者や開発関係者、地区協議会等の構成員に限定せず、地域住民や有権者、納税者の利害の適切な調整と集約、計画への関与を民主的に制度化したものでなければならない。²⁰¹現在の日本では、都市計画への市民の参加は行政部局への市民参加であり、機能は

¹⁹⁷長野基・饗庭伸「自治体議会による都市計画の統制・運営の現状と可能性」日本都市計画学会編『都市計画』59（4）（通号286）日本都市計画学会、2010、27-29頁。長野・饗庭は地方自治法96条第2項の規定によって、都市計画の地方議会による議決範囲を拡大し、都市計画決定の議決を自治体ごとに行けると指摘している。

¹⁹⁸宮脇、前掲、218-220頁。

和田、前掲、135頁。

¹⁹⁹石田、前掲、256-257頁。

日本都市センター、前掲、231,240頁。

²⁰⁰佐藤滋・養原編著、前掲、第2章、71-72頁。

²⁰¹区画整理・再開発対策全国連絡会議編、前掲、256-257頁。

石田、前掲、319頁。石田は都市計画の決定と変更の提案の要件である土地所有者等の3分の2以上の同意に対して、少

限定的である。地域の多様性や多元性と、住民の異なる意見を適切に集約するのは議会制度を中心にするべきである。その一案として、市町村全体ではなく、計画地区単位での専門委員の公選や計画決定の住民投票、サイレント・マジョリティーの意向把握のための無作為抽出市民による市民討議会、開発訴訟の法制度整備等、地域の計画における民主的な諸制度の導入を検討する必要がある。一例として、すでにアメリカでは一部で住人投票による都市計画決定手法（ballot-box zoning）が導入されている。²⁰²

4.12 日本における都市計画の総括

以上、考察してきたように、現在の日本の都市計画は様々な問題を抱えている。特に他の先進国に比して、日本の住宅状況は、大きく見劣りする状況にあることは多くの都市計画関係者が認めるところである。ゾーニング型都市計画の不適合性や、硬直的な区域区分制度、縦割り行政による都市計画区域制と農振制との齟齬、土地利用計画と規制よりも事業中心の都市計画、都市計画における地方分権の遅れ、都市計画の民主的策定手続きの制度的不整備等は日本の都市計画において改革を求められる中心的課題である。それらの要因を突き詰めると、狭い国土や強い土地所有権という要素よりも、全てが戦後も継続する中央集権的な都市計画の制度と行政、あるいは過度に中央に集中した諸状況に集約できる。中央集権あるいは過度の中央集中は日本の都市計画が包摂される経済、政治、社会全般にわたる傾向であり、現代日本の桎梏とも言える問題となっている。

そのような現代日本の全体の状況に密接に関連する都市計画の問題改善には、当然、都市工学や既存の都市計画事業の狭い枠組みを超えた政策が必要となる。それには他の先進国で確立している都市計画や土地政策全般に対する行政と政治等の制度的観点に立つ政策策定が前提となる。そして、現代先進国における都市計画の制度改革は地方自治等の民主制の原則に沿ったものである必要がある。

5. 日本における法的手法による土地政策の総括

法的手法による土地政策は不動産に関わる諸権利の法規定と都市計画を中心とする土地利用の具体的な規定という二つの重要な政策を中心としている。不動産に関わる諸権利の法規定は土地所有権や借地借家権、用益権等からなり、土地制度の基盤を規定している。また、都市計画等は市街地や農地の整備事業等と連動して、一体化し、社会資本の拡充を土地利用の計画・規制として、詳細かつ具体的に規定している。したがって、法的手法に

数者の意見が反映されない危険を指摘している。

古倉宗治「第2部第3章日本都市計画」民間都市開発推進機構都市研究センター編、前掲、424,432-435頁。日本の都市計画法の地区計画を定める手続きとしては、通常の都市計画の決定手続きの他、地区計画等の案は区域内の土地の所有者その他の利害関係者の意見を求めて作成すること、また、地区計画等の区域外で地区整備計画等が定められていない区域では関係権利者全員の合意に基づいて協定が締結された場合は、地区整備計画等の策定が市長村に要請できる等、住民参加の手続きが定められている。また、都市計画の決定と変更に関しては、住民の意見聴取と提案制度として、都市計画区域及び準都市計画区域の通常、0.5ha以上の一団の土地に対して、土地所有者やまちづくりNPO法人等による提案ができるが、土地所有者等の3分の2以上の同意を得ていること等の要件がある。

²⁰²大方、前掲、95-96頁。

長野・饗庭、前掲、29-30頁。長野・饗庭は地区協議会等の構成員は意欲のある市民の参加を前提とする制度設計がなされており、意欲のある市民の代表性が担保されていないガバナンスの危険性を指摘している。

Staley, Samuel R. "Ballot-box zoning, transaction costs, and urban growth," *Journal of the American planning association*, 67(1), 2001.

よる土地政策は純粋な法規定から、具体的な施行の末端に至るまでの土地政策の根幹となるものだと言える。都市計画等における土地所有権の制限の条件として、法学者の大澤正男は、合理性に適った公共の福祉を目的とし、鉄道・病院・道路・学校等の一般性のある利用施設であることと社会的弱者を保護・援助するものであることとしている。²⁰³土地政策の中心として、法的手法による土地政策は極めて強制力が強く、資本主義下の不動産市場を主な対象とする社会経済に影響の大きいものである以上、社会保障や人権等の維持・向上に目的を限定する必要がある。

これらの原則は農地改革における法的手法による土地政策・農地政策に対するものと同様である。ただし、農地改革と同様に法的手法による土地政策を市街地や宅地住宅に適用し、運用することは、農村部や農業分野と異なる社会的・経済的な諸条件から、様々な摩擦が予期され、極めて困難である。そのようなことから、都市計画等の詳細にわたる土地利用規定が、諸権利と諸利害の輻輳した市街地の土地政策において必要になる。そして、現代の先進国において、それらの諸権利と諸利害の調整と規制の基準を策定する上で最も重要なものは民主制と自治の原則である。それは社会保障や人権の保護を目的とする土地政策における法規制を制度化することでもある。そして、農地改革の成功が土地の諸権利の再編を遂行することにあるように、全般的な土地政策と宅地住宅政策においても、その土地の諸権利に対する政策は限定されたものであっても、その主旨を一貫する必要がある。

²⁰³大澤正男『土地所有権制限の理論と展開』成文堂、1979、146-147頁。
大澤正男、1985、100-101頁。

第3章 現代日本における直接的手法による土地政策

1. 国土計画と公共事業

1.1 日本の国土計画の成立と変遷

国土計画という言葉はナチス・ドイツの *Landesplanung*（国土計画：自動車道路、住宅建設計画等）に倣った用語である。日本における国土計画は戦中に国防国家体制の強化を目的に初めて計画された。戦後、1946年9月には、「復興国土計画要綱」が策定された。1949年には経済安定本部に国土総合開発審議会が設置され、1953年から、「北上川総合開発」が開始された。1952年に経済安定本部は経済審議庁（1955年に経済企画庁に改称）に再編され、経済発展の観点から国土計画を担うこととなった。1950年の「国土総合開発法」と1974年の「国土利用計画法」は日本の国土計画の基盤となっている。国土総合開発法では国土計画を経済、社会、文化の総合的見地から、国土の総合的な利用・開発を通じた産業立地の適正化と社会福祉の向上を目的としている。²⁰⁴

日本の本格的国土計画は1962年に（第一次）全国総合開発計画（略称、一全総）として、開始された。それは、諸公共事業の長期計画（道路、公園、住宅等の五か年計画）と地域開発計画（大都市圏の整備計画、都道府県計画、都市計画等）のガイドラインとしての上位計画であった。所得倍増計画と太平洋ベルト地帯構想を中心として、策定された一全総は、同時に工業の地方分散を目的としたものの、結果として、逆に都市部への集中と地方の過疎化が顕著になった。1969年に策定された新全国総合開発計画（略称、二全総）は「都市政策大綱」と後の「日本列島改造論」の趣旨を活かし、全国への開発拡大によって、地域格差を解決しようとした。1977年からは国土庁に国土計画の計画策定が移され、その第三次全国総合開発計画（略称、三全総）は田園都市国家構想を定住圏構想として盛り込んだものだった。さらに1987年からの第四次全国総合開発計画（略称、四全総）は国際化や情報化、ハイテク化と多極分散型の開発を志向した国土計画であった。²⁰⁵

第五次の全国総合開発計画である「21世紀の国土のグランドデザイン」が1998年に決定されたが、社会資本の量的充実や社会環境の変化に対応したものだ。国土総合開発法は2005年に改定され、2008年に国土整備の質的向上を特色とする国土形成計画（全国計画）が閣議決定された。それは五次にわたった全国総合開発計画から転換を図り、国土形成計画（全国計画）と8つの各地域圏で作成する広域地方計画の二層構造に転換したものとなった。²⁰⁶

1.2 日本の公共事業

日本では戦後、公共事業が主要な経済発展手段として、位置づけられ、国土計画の下に事業別の公共事業長期計画が策定された。日本の公共事業は整備主体によって、国の直轄

²⁰⁴磯部等、前掲、25-26頁。

国土交通省国土計画局監修『国土形成計画（全国計画）の解説：多様な広域ブロックの自立的発展と、美しく、暮らしやすい国土の形成を目指して』時事通信出版社、2009、1頁。

本間義人『国土計画を考える』（中公新書）中央公論新社、1999、1-6頁。

²⁰⁵磯部等、前掲、25-26頁。

本間、1999、2-3,6-8,12-136頁。

²⁰⁶磯部等、前掲、26-27頁。

国土交通省国土計画局監修、前掲、34頁。

事業、地方公共団体が国庫補助を受けて行なう補助事業及び国庫補助を受けない地方単独事業、特殊法人等の事業に区分できる。公共事業の国の負担は一般会計と特別会計によるものに分けられ、建設国債、税収等の特定財源、財政投融资資金等からなる。²⁰⁷

公共事業は道路、ダム、河川、下水道、都市公園、港湾等からなるが、そのうち土地政策と密接な関係があるのは都市再開発、区画整理、住宅、農業基盤整備である。日本の公共事業は当初から道路整備が中心となってきた。1888年に始まった日本初の近代的都市計画である東京市区改正事業とその後の全国主要都市の都市計画では、道路に事業費の半分が投じられ、産業基盤整備が中心となった。一方、生活基盤整備は不十分で、公的住宅事業も震災復興事業等の小規模なものであった。戦後も日本では生活基盤整備への軽視が継続した。高度経済成長期の1964年から1982年までの建設省予算の公共事業費で、道路予算が最高62.9%に達したのに対して、住宅予算は最高でも、16.9%に過ぎず、道路を除く都市計画事業費においても、最高で17%強であった。²⁰⁸

1.3 先進諸国の国土計画と公共事業

国土計画は国ごとに経済計画と都市計画等による独自の体系化を持っている。ヨーロッパで国土計画を法制化しているのは、ドイツとオランダだけであり、スウェーデンでは国会承認に基づいたものである。英仏伊では経済計画として、国土計画に準じるシステムがあるが、計画を定期的に改定しているのはフランスのみである。ヨーロッパの国土計画は第一次オイルショック後、大幅な縮小期に入った。フランスは計画権限を地方に委譲し、ドイツも各地域の機能的分業に転換した。イギリスでは民間活力導入に踏み切った。²⁰⁹

日本が国土計画を導入するにあたって、モデルとしたドイツでは国土の整備計画を空間整序計画(Landesraumordnungsplan)と称している。それは連邦政府が空間整序の方針を発表し、各州が空間整序計画の策定を行なうものである。ドイツでは20世紀初頭にルール地方とベルリンで広域計画が策定され、その後、ドイツ全土に拡大した。戦後、復興が軌道に乗り始めると、全国の国土整備の必要性が指摘され、1965年に「連邦空間整序法」が制定された。この法では住民の生活と労働を含む地域格差解消が目標とされ、1975年に初の空間整序プログラムが発表された。ドイツの国土計画上の地域区分は稠密空間と農村空間に二分される。稠密空間では職住地域の整序を、農村空間では農村生産部門の構造改革等を目標としている。²¹⁰

同じく国家制度としての国土計画を持つオランダでは1966年に本格的な国土計画を開始した。この計画は国が国土整備部門計画(Facetplan)を、州が広域計画を策定したが、分散政策に基づき、北東部への企業立地と西部に集中した政府機関等の移転が行なわれた。また、オランダの国土計画では干拓と水管理が重要で、干拓地事業による新都市の建設や、

²⁰⁷日本の公共事業研究会編『図説日本の公共事業』財団法人経済調査会、1988、47-57頁。

森裕之『公共事業改革論：長野県モデルの検証』（立命館大学叢書政策科学8）有斐閣、2008年、27-31頁。

²⁰⁸本間、1996、17-62,68-77,218-223頁。(図3、223頁)「1960年代公共投資の内訳」。1960年代の公共投資は総額33兆7260億円に上るが、そのシェアは生産基盤の道路20.5%、国鉄等11.3%、電信電話10.2%、農林水産7.2%、港湾等4.4%に対して、生活基盤である住宅は6.0%、上水道3.9%、下水道2.3%、文教施設7.6%、厚生福祉2.0%、他に国土保全6.3%、その他が12.8%等となっている。

²⁰⁹国土計画協会『ヨーロッパの国土計画：国際共生型国土計画を目指して』朝倉書店、1993、1,15-16頁。

²¹⁰国土計画協会、前掲、12-13,67-74頁。

防潮堤、ダム等の整備が行われた。²¹¹

北欧の国土計画は国土全域の土地利用計画の方針であり、ノルウェー、デンマーク、フィンランドでは4年に一度、策定される。また、スウェーデンはヨーロッパ諸国に先駆けて、市町村の都市計画の計画権を確立した。それは国土計画と補完的に設計されている。国土計画は1970年代から、策定され、沿岸部の有効利用、環境問題、資源の利用、地域格差解消、交通網の整備等を中心としている。²¹²このように国家の総合的な国土計画を持つ国々においても、国土計画のシステムは自治体の都市計画を中心に形成されており、やはり地域格差解消がその主目標となっている。

イギリスでは戦中から戦後にかけて、地域計画法と都市計画法が制定され、グリーンベルト、ニュータウン、工業立地抑制といった計画概念は各国に影響を与えてきた。イギリスの国土計画は地域の雇用問題と地域格差への対策として進められたが、早くも1934年には、失業対策として、「特別地域法」(Special Area Act 1934)によって工業分散が促進された。戦後も1946年には「新都市法」(New Town Act 1946)によって、人口分散を目的とした工場を持つ新都市の建設が行なわれ、1952年には既存都市の拡張が計画された。それらは国土計画における地方分散というモデルを確立したと言える。イギリスには都市計画の上位計画として、中央政府による都市計画方針ガイダンス(Planning Policy Guidance Notes, PPG)と地域計画方針ガイダンス(Regional Policy Guidance Notes, RPG)がある。RPGは地方全体の土地利用方針であり、2004年には地域空間戦略(Regional Spatial Strategies, RSS)へと様変わりした。²¹³

フランスでも戦後、地域格差解消が国土計画の課題であった。計画総務庁(Commissariat général du Plan)は1946年に低開発地域の発展計画を策定し、戦後復興計画では産業分散を図った。1962年には国土整備地域開発庁(DATAR)が発足し、小都市への地域開発が本格化していった。フランスの国土計画において、国は国土の整備方針と土地利用方針を策定し、地域圏(region)が広域整備計画を定めている。1980年代には地域圏の計画策定の自由度が高められ、地方の権限が強まっている。また、1999年の国土計画に関する法では地方分権に加え、環境保全も重視されている。²¹⁴一方、アメリカでは交通省(U.S. Department of Transportation, DOT)が連邦レベルの道路行政を管轄する一方、州の下位組織である郡が主要事業として、道路の建設と維持を担い、自治体は市街道路、公園の整備、排水処理等を行なっている。²¹⁵連邦政府の国土計画は補完的なものに限定され、計画体系が重複し、二重行政による無駄が多い日本とは違い、郡や自治体との役割分担が明確になっている。

また、国土計画による地域格差解消の限界を示した例として、イタリアが挙げられる。イタリアの国土計画は1942年の「国家都市計画法」に始まったが、経済政策と密接に結び

²¹¹国土計画協会、前掲、5,14,85-91頁。

民間都市開発推進機構都市研究センター編、前掲、272-281頁。

²¹²国土計画協会、前掲、14-15,92-97頁。

民間都市開発推進機構都市研究センター編、前掲、307頁。

²¹³国土計画協会、前掲、5,9-12,51-55頁。

民間都市開発推進機構都市研究センター編、前掲、88-91,124-125頁。

²¹⁴国土計画協会、前掲、5,12,57-65頁。

民間都市開発推進機構都市研究センター編、前掲、135-136頁。

²¹⁵全国土木施工管理技師連合会編『欧米における公共事業制度：土木技術者と入札・契約の制度と実態（リーコンストラクション概説付）』一般社団法人全国土木施工管理技師連合会、2013、45-46頁。

つき、交通網や上水道の建設を行なってきた。戦後は地域格差解消を目的として、1950年に南部イタリア開発事業団（CASSA）が設立され、交通網、主要港湾、工場立地等の基盤整備等を長年にわたり、行ってきた。しかし、南北格差は逆に拡大し、その計画の成果は不十分なものであった。²¹⁶日本の国土計画はプロジェクト指向であるのに対し、ヨーロッパでは地域性中心の計画が重視されている。国土形成計画の趣旨にも示されているように、能動的な国土計画の時代は終わりつつある。また、国土計画が地域格差の是正を主要目標とする以上、日本の国土計画も、欧米同様、さらに地域主体の計画に転換させていく必要がある。²¹⁷

1.4 先進諸国の公共事業の契約と発注に関する規制

欧米諸国では公共工事の契約や調達を法体系として、定めている国が多い。EUでは加盟国の公共工事の調達制度を規定する共通のEU指令（Directive）を定めており、イギリスやフランスもそれに基づき、制度を改定した。ドイツでは収賄の回避や税金の節約、品質の維持等を規定する「公共工事発注法」があり、透明性と公正なる競争、平等が重視されている。アメリカでは発注者と受注者の連携を重視する集約型契約（Integrated form of agreement）が多くの公共事業に適用されている。フランスでも公共事業がMOP法という公共工事法典によって、規制されている。²¹⁸長年、公共工事の落札や契約の不透明性が問題となってきた日本では主たる入札法が2005年から指名競争入札から一般入札に変わったが、他の先進国に倣い、総合的な公共工事の契約・入札制度の法制化が望まれる。

1.5 日本の国土計画と公共事業の問題点

日本では、一全総の人口分散策にもかかわらず、三大都市圏の人口は1960年の3496万人（全体の37.4%）から、1970年には4558万人（同43.9%）に増加し、大規模なスプロール現象を惹起した。それは日本の国土計画が人口動態の面でも、失敗だったことを示している。²¹⁹一全総の拠点開発方式による地域開発政策でも、過疎・過密は解消せず、逆に首都圏を中心とした管理中枢機能と人口の集積が一層進んだ。大都市圏では、臨海型コンビナート等の開発策が地価高騰の誘因となった。²²⁰

二全総の新産業都市計画では工業拠点がつくられたが、文化や教育を含めた豊かな生活を保障するものではなかった。日本の国土計画における宅地住宅等の生活インフラ整備の優先順位は常に低いものであった。次いで行なわれた三全総は規模が縮小し、民間企業設備投資、民間住宅投資、政府投資の投資推定額は二全総の70%前後に過ぎなかった。現代、東京圏には名目GDPの約3割、国内銀行貸出残高の約5割が集中しているが、戦後、都市

²¹⁶国土計画協会、前掲、13-14,75-79頁。

民間都市開発推進機構都市研究センター編、前掲、203-205頁。

²¹⁷国土計画協会『ヨーロッパの国土計画：国際共生型国土計画を目指して』朝倉書店、1993、45頁。

²¹⁸全国土木施工管理技師連合会編、前掲、39,41-42,84頁。

²¹⁹日本都市センター、前掲、39-44頁。日本における都市人口は昭和55年において、全体の76.2%であり、その年の都市面積（市部面積）は大正9年比で74.6倍になっていた。

本間、1999、44-45頁。

²²⁰石田、前掲、209-210頁。

本間、1996、202-206頁。

本間、1999、44-46頁。本間は東京圏における1960年から1965年までの第二次産業のシェアが横ばいで、第三次産業は若干の増加であったことを指摘し、首都圏への人口集中の原因を首都圏への管理中枢機能の集積にあるとする。

部への人口の集積を産業の集積が上回り、さらなる人口流入を誘発してきた。²²¹地方においては農業の規模拡大が逆に離農を促進し、一次産業の衰退と同時に、公害が発生し、自然環境破壊が行なわれた。日本の国土計画は現在も継続しているが、土地政策研究者の本間義人は1950年の国土総合開発法は復興を主目的としており、高度成長の終了とともに国土計画は役割を終えたとしている。²²²

全国総合開発計画は経済企画庁及び国土庁が策定にあたり、各省庁、自治体等からヒアリングを行ない、国土審議会で計画案を決定する。その後、経済企画庁及び国土庁が地域別のプロジェクト等の詳細を策定するものであった。全国総合開発計画に対して、自治体の地方総合開発計画と都市計画も適合を要求されるが、自治体の意見が反映されづらいトップダウン型の計画策定を行なってきた。また、国会も公共事業に対して、予算審議のみを行い、計画策定の手続きにおける民主性と透明性の点で問題がある。先進国の中でも、日本の公共事業は大規模で莫大な予算を伴うからには、先進諸国以上に計画策定における厳格な民主的手続きが必要である。²²³

イギリスでは地域計画方針ガイダンスと地域空間戦略の策定は地方自治体の連合会議等が計画案を作成し、公示後、公開審議に入る。その修正勧告書に沿って、副首相が計画案を修正するボトムアップ型のものである。また、オランダでは国レベルの国土計画や地域計画が「主要計画に関する決定手続き」(PKB)として制度化され、国と自治体の協議と住民参加が規定されている。本間は日本でも市町村と議会、市民による協議会が地域の計画をつくり、都道府県がそれをまとめて、広域計画とするボトムアップ型の国土計画の策定手続きを提案している。それは官庁が全国計画をつくるとしても、都道府県計画をまとめ、調整に徹するというものである。²²⁴

日本では戦後も全般的に大都市圏への集中を伴う政策が採られてきた。それによって、もたらされた人口と産業の集中を緩和し、地方分散を促すものとして、全国総合開発計画を中心とする国土計画と公共事業が実施された。²²⁵しかし、それらは逆に地方の自治体を公共事業なしには自立できない経済構造に陥らせている。本来、国が中心となる国土計画は地方自治と相反する体系に基づいており、中央集権と中央依存を強めてしまう傾向がある。したがって、国土計画を有効なものとして継続するには、他の先進国のように自治原則と民主的策定手続きを制度的に強化し、自治体の都市計画と経済計画等を積み上げ、国レベルで総合するものに再編する必要がある。

²²¹川島哲郎「産業的土地利用の問題点」日本法学会編『国土空間の適正配分・不動産鑑定制度』有斐閣、1975、7-8頁。川島は土地利用における問題には日本の産業構造が要因としてあると指摘する。高度成長期の最盛期にあった1970年の国勢調査では、南関東と大阪、兵庫、愛知、静岡の8都府県で人口の32%が居住し、製造業出荷額の対全国シェアは65%であった。一方、イギリスのロンドンを中心としたイングランド南東部では、全人口に占める人口比約21%に対して、製造業付加価値額のシェアも21%程度であった。

国土交通省国土計画局監修、前掲、20頁。

本間、1999、83,46-47頁。

²²²本間、1999、194-197,202,208-211頁。本間は北海道檜山地方の厚沢部町の例を取り上げ、1960年代からの農地の大規模化が、逆に離農と過疎を加速化させたことを指摘している。

²²³日本地方自治学会編『公共事業と地方自治』敬文堂、2000、49-50頁。

本間、1999、156,187-188頁。

²²⁴本間、1999、198-200頁。

民間都市開発推進機構都市研究センター編、前掲、88-91,274-276頁。

²²⁵日本都市センター、前掲、39-44頁。日本における都市人口は、昭和55年で全体の76.2%であり、その年の都市面積(市部面積)は大正9年比で74.6倍になっていた。

2. 土地区画整理や市街地再開発等の都市計画における整備事業

2.1 日本における都市計画の整備事業の概要

日本では都市計画は国土計画の下位計画であり、国と自治体が公共事業として独自の事業と予算を持っている。都市計画は規制を主とする土地利用計画と事業を主とする市街地整備計画に大別できる。土地利用計画は前章で法的手法による土地政策として説明した。市街地整備は道路や広場、公園、河川等の公共施設、建築物、建設敷地を対象とするものであり、直接的な手法による政策と言える。市街地整備計画は都市施設の整備計画と面的な市街地開発事業計画等からなる。そして、面的な市街地開発事業は土地区画整理事業と市街地再開発事業を主要なものとする。都市計画法に従い、都市再生特別地区と 50ha 超の土地区画整理事業、3ha 超の市街地再開発事業に関する都市計画は都道府県が決定し、市街地再開発促進区域等と 50ha 以下の土地区画整理事業、3ha 以下の市街地再開発事業は市町村が決定する。²²⁶

土地区画整理は未整備な市街地等を土地の交換・分合である換地処分によって、道路や広場等の公共施設と宅地を一体的・総合的に整備する事業であり、市街地改造型と宅地造成型に大別しうる。平成 23 年度までに土地区画整理は全国の市街地の約 3 分の 1 の面積で実施された。日本の区画整理事業は東京市区改良条例に始まり、関東大震災の復興で、大規模に導入された。戦後の戦災都市の復興も区画整理事業を中心として計画されたが、大幅に縮小され、102 の都市の約 2 万 8000ha で実施された。1954 年には「土地区画整理法」が公布され、現代に続く土地区画整理事業が制度化された。区画整理事業の施行者は地方公共団体や都市再生機構、地方住宅供給公社等の他、民間の土地区画整理組合、区画整理会社、個人がなることが出来る。区画整理は線的な総合的整備事業なので、利用度の低い残地が生じない。また、居住環境の向上や減歩を上回る資産価値の上昇が見込まれる等の長所がある。²²⁷

一方、市街地再開発事業は 1969 年に制定された「都市再開発法」に基づき、立体的換地を発展させた権利変換という土地建物の権利の調整方式と用地買収方式により、既成市街地を一体的・総合的に整備することを目的とする。市街地再開発事業も地方公共団体等の他、民間の市街地再開発組合、再開発会社、個人が施行者となることが出来る。市街地再開発に必要な資金は地方公共団体からの補助金等と土地の高度利用で生み出した保留床（余分のエリア）の売却等によって賄われる。市街地再開発は細分化した土地を広く統合し、防災性の向上や土地の高度利用を進める。それらの都市空間の改善によって、資産価値の上昇が見込まれる等の長所があるとされる。²²⁸

2.2 日本の都市計画の整備事業の問題点

土地区画整理と市街地再開発は都市空間を社会的・経済的に変容させるため、地域社会

²²⁶ 区画整理・再開発対策全国連絡会議編、前掲、50-58,99-100,106-113 頁。

全国市街地再開発協会編、国土交通省住宅局市街地建築課監『図解市街地再開発事業：組合施行・個人施行のための』社団法人全国市街地再開発協会、2003、4,35,39 頁。

全国土木施工管理技師連合会編、前掲、84 頁。

²²⁷ 区画整理・再開発対策全国連絡会議編、前掲、17-26,99-217 頁。

土地区画整理法研究会編著『よくわかる土地区画整理法・改訂版』ぎょうせい、2007、1-14 頁。

²²⁸ 区画整理・再開発対策全国連絡会議編、前掲、62-65 頁。

全国市街地再開発協会編、前掲、3,5,12 頁。

の破壊や利益配分の不平等など、多くの問題を生じさせてきた。先進国の例として、フランスでは再開発により居住費が上昇し、低所得者層の他所での不良住宅地の形成や住み分けの拡大が懸念されている。²²⁹日本では所有者と借地権者の3分の2の賛成で設立できる土地区画整理組合と市街地再開発組合は強制加入で、権利・持ち分を譲渡する以外、脱退が出来ない。また、反対者や低所得者層等の少数派が立ち退き、移転を余儀なくされることも起こる。土地区画整理には選挙制の審議会が、また、市街地再開発には任命制の審査会が設けられているが、借家権者が委員になれない等、計画査定への住民参加が十分、確保されていない。土地区画整理と市街地再開発等の市街地開発事業が社会政策を兼ねるものである以上、付随して発生する不動産関連の権利と社会的権利への強制性を伴う侵害等の弊害に対しては、制度的な歯止めが必要である。²³⁰また、市街地再開発の多くが商業中心の開発であるため、都市機能や産業等が集中し、都市の分散化に逆行する事態を引き起している。そして、土地区画整理は都市機能の人工的な分化と秩序化によって、地域の活性化や総合的な利便性、経済性の面でも弊害を伴うことが多いものとなっている。

3.公的な住宅供給政策

3.1 住宅政策の成立と戦前の各国の住宅政策

世界に先んじて、逸早く近代的住宅政策を始めたのはイギリスであったが、主に公衆衛生や労働法制等の社会政策の観点によるものであった。1851年には「宿泊住宅法」(Common Lodging Houses Act 1851、通称、「シャフツベリー法」: Shaftesbury Act 1851)によって、地方自治体の市債による労働者住宅の建築が可能となった。他の先進国でも19世紀後半からの社会福祉政策の興隆に伴い、公的住宅供給を行ない始めた。フランスでも19世紀に住宅政策が企業経営者の労働者住宅建設として始められたが、1894年に成立した「ジークフリート法」は低廉で衛生的な労働者住宅を供給する低廉住宅会社への税制優遇を行なうもので、これにより民間非営利組織の住宅供給に対する公共の支援が一般化した。²³¹

日本でも、内務省の諮問機関である救済事業調査会の答申に基づき、1919年から公益住宅と呼ばれる公共団体や公益団体による賃貸住宅建設が開始され、大蔵省から低利の融資が行なわれた。1921年には「住宅組合法」が成立し、7人以上の個人で組織される住宅組合の住宅建設に対して、大蔵省から融資を行なうようになった。これらはいずれも小規模なものであった。数年後には関東大震災の復興のために内務省社会局の指導下に同潤会が組織され、東京と横浜において、主に都市中流層を対象とした小住宅を建設した。1941年には住宅営団が同潤会を引き継いだが、住宅供給は9万5000戸に止まり、日本における本格的な住宅政策は戦後まで待たねばならなかった。²³²

²²⁹区画整理・再開発対策全国連絡会議編、前掲、35-49頁。

高橋伸夫「フランスにおける都市再開発の展開」筑波大学地球科学系編『人文地理学研究』筑波大学地球科学系、1980年3月、70-71頁。

²³⁰区画整理・再開発対策全国連絡会議編、前掲、139-146頁。

全国市街地再開発協会、前掲、48-51頁。

安本典夫「市街地再開発事業『民営化』の法的検討:再開発会社制度に即して」立命館大学法学会編『立命館法學』(6)(通号286)729-764頁、立命館大学、2002。

²³¹海外住宅金融研究会編著、前掲、380頁。

小玉、前掲、17-22頁。

²³²塩崎、前掲、56-60頁。関東大震災の復興のために内務省社会局の指導下に組織された同潤会は罹災者向けの小住宅を

一方、大戦間期、先進国では徐々に直接的な公共による住宅政策が拡大した。フランスでは1912年の「ボヌヴェイ法」によって設立された低廉住宅公社（HBM制度）が大戦間期に拡大した。それは賃貸住宅と持ち家を分譲するものであり、戦後の住宅市場への積極的な公的介入による社会住宅制度の基礎を築いた。²³³また、伝統的に民間の住宅建設が中心であるアメリカでは大恐慌への対応を契機として、住宅政策が本格化している。大恐慌によって、住宅建設がそれ以前の10分の1にまで落ち込んだため、1933年に公共事業庁（Public Works Administration, PWA）が設立され、公共団体による公共住宅の建設に補助と融資を行なった。さらに1934年に連邦住宅庁（Federal Housing Administration, FHA）を設立させる「国家住宅法」（National Housing Act of 1934）が制定される等、住宅関連法が相次いで成立し、連邦の住宅金融機関の設立や住宅金融の強化等が図られた。遂に1937年には地方住宅公社（Local Housing Authority, LHA）による公共住宅の供給が制度化されたが、本格的な住宅供給は戦後に持ち越された。²³⁴

3.2 戦後日本の公的住宅供給政策

戦後のイギリスと旧西ドイツの戦災による住宅不足数はそれぞれ約450万戸と約600万戸に及び、人口比では日本の約420万戸より、深刻であった。そのような状況に対して、イギリスは公共機関による直接的な公営住宅の大量建設により、旧西ドイツは国庫補助を用いた公的住宅の大量建設により、それぞれ住宅不足を解消した。フランスも住宅建設に対する公的資金援助を中心とし、それに住宅手当制度を組み合わせた住宅政策を制度化した。²³⁵それらは公的住宅の建設と公的な資金援助という違いがあるが、いずれも公的な介入による積極的な住宅供給政策であった。

日本では戦災復興院の下で復興事業が行なわれたが、土地区画整理事業を中心とした都市整備が中心であり、一般の住宅建設は行なわれなかった。政府は1945年9月に罹災都市応急住宅建設要綱を策定し、国家補助による応急簡易住宅の建設に着手した。しかし、1945年から1950年までの全住宅建設戸数に占める応急簡易住宅の建設戸数は10%弱であったと推計されている。²³⁶かくして、戦後の住宅難の時期にも、政府による本格的な住宅供給

供給した。同潤会は戦中の1941年に住宅営団として改められ、1944年までに9万5000戸の供給を行なった。住宅営団は技術的、人的にも戦後の住宅公団に引き継がれた。

²³³海外住宅金融研究会編著、前掲、380頁。

²³⁴海外住宅金融研究会編著、前掲、41-43頁。

平山、1999、261-263,266-272頁。アメリカでは1925年には100万戸近くであった住宅建設が1933年には約10万戸にまで落ち込んだ。

²³⁵海外住宅金融研究会編著、前掲、382-383頁。

塩崎、前掲、63-65頁。

原田・東川、前掲、79-83頁。

本間義人『どこへ行く住宅行政：進む市場化、なくなる居住のセーフティネット』（居住福祉ブックレット）東信堂、2006、17-21,23-24頁。

早川和男「都市計画と住宅計画」『現代都市政策IV、都市の経営』（岩波講座）岩波書店、1973、299-300頁。第二次大戦後のイギリスでは家賃統制によって、住宅供給が不足することを補完するため、大量の公営賃貸住宅の供給に取り組んだ。その総住宅建設戸数に占める公営賃貸住宅戸数は、1945-1954年ではその間の総住宅建設戸数の81.5%に達しており、1970年でも51.9%を占めていた。

²³⁶塩崎、前掲、66-68頁。

永野義紀『住宅政策と住宅生産の変遷に関する基礎的研究-木造住宅在来工法に係わる振興政策の変遷-』九州大学、2005、16頁。日本の戦後の3年半の復興住宅の建設数は約50万戸と推計されている。

早川、前掲、300-301頁。

本間義人『土木国家の思想：都市論の系譜』（都市叢書）日本経済評論社、1996、196-197頁。1945年から1948年に建

は行なわれず、都市計画や産業の復興が優先された。政府は以後も民間による住宅供給を主とし、公的な住宅供給は優先度の低い政策として、継続していくことになる。戦災復興院は1948年に内務省土木局と統合され、建設省となり、住宅政策・住宅行政は同省に一元化された。²³⁷1948年末までに民間の住宅建設数は約74万戸に増加していたが、それ以上は伸びず、住宅建設融資の必要性が明らかとなった。1950年に至って、住宅金融公庫が発足した。翌年、「公営住宅法」が制定され、公営住宅の供給が本格化した。それでも、公的住宅政策は不十分で、住宅難は解消できず、1955年に日本住宅公団が設立された。その住宅政策は低所得者層には公営住宅、中所得者層には公団住宅（賃貸・分譲）、比較的余裕がある階層には公庫融資（持ち家）と所得階層に対応したものであった。さらに、1965年には都道府県と政令指定都市である10都市に地方住宅供給公社が設立された。²³⁸

先進諸国では1950年代後半には戦災による住宅不足をほぼ克服し、住宅と住環境の質的向上へと住宅政策がシフトしていった。イギリスでは1959年以降、民間住宅建設が公営住宅を上回るようになった。旧西ドイツでは持ち家と賃貸住宅の建設に対する公的な貸し付けや利子補助、建築資金補助金、税制優遇による「社会住宅」と建設貯金割増金等の間接援助による「自由住宅」によって、良質な住宅の大量供給が行なわれた。1949-1978年に建設された住宅総数のうち、社会住宅の占める割合は42%に達したものの、住宅不足は1970年代まで続くこととなった。また、フランスでは1950年に非営利目的のHLM組織連盟が、HBM組織の低家賃住宅制度を引き継いだ。²³⁹一方、アメリカでは戦災による住宅被害が無く、住宅投資も増大したが、戦後、郊外と衰退する内部市街地の格差が広がり、1949年に都市再開発への連邦助成制度が創設された。1965年には都市の住環境の低下と貧困に対して、連邦政府の住宅政策を統括する住宅都市開発省（Department of Housing and Urban Development, HUD）が設立される等、1960年代は公共住宅の供給増加に力が入れられた時期であった。²⁴⁰

戦後のイギリスのニュータウン開発は1960年代後半から大規模化した。日本でも住宅公団がその計画技術を学び、ニュータウン開発を開始した。また、日本では1952年から1966年までの5期にわたる公営住宅3カ年計画と1966年から2005年まで、8期にわたる公共民間を通じた住宅建設5カ年計画によって、住宅建設が行なわれた。1970年までに平均、一世帯一住宅の実現を目標としていたが、1973年には全都道府県で達成された。しかし、列島改造ブームによる地価高騰以降、全国的に他の住宅建設の計画達成率が大きく落ち込んだ。1980年代以降、持ち家推進策は公団と公社住宅にも及び、両者は事業の中心を分譲に移していった。²⁴¹

設された住宅は194万戸であり、そのうち、国庫援助を伴う政府施策住宅は15.5%に満たない29万9700戸だったとする推計もある。

²³⁷本間、2006、21頁。

²³⁸住宅金融公庫住宅金融研究グループ編『新版日本の住宅金融』住宅金融普及協会、1993、20-36頁。

塩崎、前掲、68-70頁。

本間、2006、18-26,26-29頁。

²³⁹海外住宅金融研究会編著、前掲、155,268,382-383頁。

原田・東川、前掲、79-83頁。

広瀬、前掲、69-71頁。

²⁴⁰平山、1999、279-282頁。

²⁴¹海外住宅金融研究会編著、前掲、165,201-202頁。

塩崎、前掲、71,73-75頁。

3.3 現代日本の公的住宅供給政策とその課題

日本住宅公団は1981年に宅地開発公団と合併して、住宅・都市整備公団となった。1996年には公営住宅法も改正されて、公営住宅の家賃設定が民間住宅に近づけられ、公営住宅の市場化が進んだ。次いで、住宅・都市整備公団は1999年に都市基盤整備公団となり、新規の建築供給を停止した。そして、2004年には独立行政法人都市再生機構として改変された。また、住宅金融公庫も2007年に独立行政法人住宅金融支援機構に改組され、一般的な住宅融資を停止した。かくして、日本では国による直接的な公的住宅の供給と融資は目的を十分達成すること無く、事実上、停止され、地方自治体のみがそれを担う状況に至った。²⁴²

それは先進諸国での一定の実績を残した公的な住宅供給に比べ、極めて不完全なものであったが、公的住宅供給の縮小は1980年代以来、先進国では全般的な傾向だと言える。1960年代中頃に住宅数が世帯数を上回るようになっていたイギリスでは、サッチャー政権が「1980年住宅法」(Housing Act 1980)により、公営住宅の建設戸数を大幅削減し、公営住宅の払い下げや民営化を押し進めた。²⁴³また、フランスでは1970年までの20年間でHLM組織連盟が総住宅建設戸数の30%を供給したが、1977年にはより市場原理を活用し、量から質へと転換した住宅建設を進めた。同時に住宅困窮者への効果的援助を行なう改革がなされた。²⁴⁴一方、ドイツでも1980年代には社会住宅供給の抑制等、さらに住宅の市場経済化が図られ、全住宅の建設量は1970年代のピーク時の約半分に低下した。1990年には全ての公益住宅企業への税制上の特別優遇措置が廃止され、社会住宅制度が再編された。しかし、1970年代から、住宅の市場経済化に伴う借家人の保護処置が導入され、1990年の東西ドイツの統合により、住宅需要が著しく増大し、社会住宅の建設や住宅取得支援等の政策を行なった。²⁴⁵

日本の公的住宅の供給状況を見てみると、公営住宅はほとんど計画の100%実施を見ること無く、2001年までに計217万戸を供給した。1998年時点の公的賃貸住宅数は全体の6.7%に過ぎず、そのうち、公営住宅が5%を占めていた。公営住宅の管理戸数は市町村営が約60%、都道府県営が約40%となっている。一方、日本住宅公団は1955年から2001年末まで110万戸を供給し、内訳は賃貸が74.4%、分譲が25.6%であった。現在も大都市圏では都市再生機構の賃貸住宅が全公共賃貸住宅の中で相当数を占めている。また、地方住宅供給公社の1965年から約40年の供給実績は分譲住宅が約52万戸、賃貸住宅が約17万戸であった。日本では公営住宅と、日本住宅公団及び地方住宅供給公社の賃貸住宅を合わせた戸数は2006年当時で全体の7.6%程度に過ぎず、イギリスの30%に遠く及ばず、フ

総務省統計局『平成25年住宅・土地統計調査(確報集計)結果の概要』平成27年2月26日、1頁、第1章住宅・世帯の概況、1総住宅数と総世帯数「図1-1.総住宅数及び総世帯数の推移—全国(昭和33年～平成25年)」、http://www.stat.go.jp/data/jyutaku/2013/10_3.htm、(2015年9月15日)。

本間、2006、41-51頁。

²⁴²本間、2006、53-67頁。

²⁴³海外住宅金融研究会編著、前掲、147-148,155,167-168頁。

²⁴⁴海外住宅金融研究会編著、前掲、382-383頁。

原田・東川、前掲、81-85頁。

²⁴⁵大場茂明「第2章ドイツの住宅政策」大場他、前掲、127-131頁。

海外住宅金融研究会編著、前掲、268-269頁。

ランス、ドイツに較べてもかなり少ない。²⁴⁶

日本の公的住宅の供給が低い原因は持ち家中心の住宅政策と高い用地取得費である。戦前の日本の都市部では大半が賃貸住宅であったが、戦後の国の住宅政策は人口流入が激しい都市部も含め、一貫して、持ち家推進を中心とするものであった。²⁴⁷その傾向は高度成長期から、徐々に強まっていった。しかし、オイルショック以降、住宅ローンの優遇税制を中心として、持ち家支援策が何度も打ち出されたにもかかわらず、住宅着工数は徐々に減じている。²⁴⁸一方、都市部の賃貸住宅の質的、量的な拡充策も極めて低調なもので、持ち家推進策と相まって、都市部における地価上昇の要因となった。

また、日本の公的住宅の高い用地取得費は自治体財政と公団、公社の収支が圧迫された上、サービス受給者が限定され、国民全体に対する投資効果が偏在化した。宅地の地価上昇は民間の住宅供給においても、大きな障害であり、公的な住宅供給や住宅補助の減少はさらなる住宅状況と住環境の悪化を招いた。住宅政策の縮小により、低所得者はより劣悪な民間賃貸住宅に向かわざるを得ない状況に置かれている。不十分な住宅政策によって、賃貸住宅を中心とする貧困な住宅状況を放置することは、結果として、社会政策全体のコストの増大に繋がることは、戦後のアメリカ都市部における住環境の格差による社会的諸問題の増大の例からも明らかである。²⁴⁹

アメリカでは19世紀のイギリスの住宅政策同様に、住宅政策は社会政策としての側面が強い。1987年以降、新規の公共住宅の建設は中止されていたが、「1990年住宅法」(Housing Act of 1990)において、HOPE (Housing Opportunities for People Everywhere) という低所得者向けの公共住宅と民間住宅の払い下げ政策が行なわれた。また、民間においても、1980年代以降、コミュニティと近隣全体の経済開発、社会サービスを組み合わせた低廉な住宅供給を行なう CDC (community development corporation) 等の非営利組織が、低所得者とマイノリティが主流を占める内部市街地を中心に大きく成長した。²⁵⁰

このアメリカの例に見られるように他の先進国においては、住宅不足が住宅供給によって充足された後は、社会政策として、より総合的な住宅政策に重点が移行している。一方、日本ではバブル期以降、住宅状況は地価の安定とともに、小康を保ってはいるが、貧困層の増加等により、今後、民間賃貸住宅を中心とする低所得者の住宅状況の悪化が予想される。そのような状況において、日本の縮小する公営住宅に限定された低所得者向けの住宅

²⁴⁶小川富由「7章地域主権における住宅政策：住まいまちづくり政策の多面的な展開」養原編著、前掲、200-201頁。塩崎、前掲、70頁。

本間、2006、34-40頁。

²⁴⁷平山洋介『住宅政策のどこが問題か：＜持ち家社会＞の次を展望する』光文社、2009、20-25頁及び表1-1「住宅所有形態の推移」(資料：『大都市住宅調査統計表』『住宅調査結果報告』『住宅統計調査結果報告』『住宅統計調査報告』『住宅・土地統計調査報告』より作成)。1941年に厚生省が24都市を対象とした大都市住宅調査によれば、持ち家率は22%に過ぎず、借家が8割近くを占めていた。

²⁴⁸平山、2009、94-108頁。平山は住宅都市社会学者である Jim Kemeny の住宅システムの類型論を用いて、日本の住宅状況を分析している。Kemeny の住宅システムの類型論は先進各国の住宅状況を英米等のアングロサクソン系諸国の持ち家中心のデュアリズム・モデルと、大陸諸国や北欧等の公共及び民間の賃貸住宅と持ち家を統合したユニタリズム・モデルに分類する。平山は、日本はデュアル・モデルに属するが、家族と企業という中間組織に依存していることがアングロサクソン系諸国の住宅状況との差に繋がっていると述べている。

²⁴⁹塩崎、前掲、14-15頁。

日本都市センター、前掲、94-97頁。

²⁵⁰海外住宅金融研究会編著、前掲、47-48頁。

平山、1999、301-302頁。

政策は極めて不十分である。また、公営住宅においても様々な問題を抱えている。公営住宅は既存の住宅数が少なく、新規の建設がほとんど停止しており、入居資格のある対象者も限定されている。日本では単身世帯が増加し続けており、その家族世帯と単身世帯の持ち家率の差は先進国ではオランダ、カナダ等の国々と並んで極めて大きい。それにもかかわらず、日本の公営住宅における高齢者等の単身者の受け入れは1980年に至るまで認められず、現在も若年単身者は一部を除いて、入居資格すらない。欧米では社会厚生としての公的住宅の主な対象である低所得者や困窮者が、日本の公的住宅ではさまざまな制限によって大半が排除されている。日本の公営住宅は低所得者への住宅政策として制度化されてきたが、セーフティーネットとしての住宅政策の中心とはなり得ていない。²⁵¹

そして、日本の公共事業費に占める住宅整備の事業費の低さは、莫大な産業基盤整備の事業費に比して、非常にバランスを欠くものである。日本では危機的な財政状態にあって、公共事業予算が限られている。しかし、国土計画や公共事業が社会資本の質的向上への転換を図りつつある中で、住宅供給政策が生活基盤整備事業として、最も高い優先度を持つのは明白である。

4.日本における直接的手法による土地政策の総括

日本の戦後の地価上昇の要因として、日本人の根強い土地資産への選好と都市部あるいは中央への指向がある。しかし、それらの基礎的な要因を差し引いても、戦後の日本の国土計画や住宅政策等の直接的手法による土地政策は失政や無策によって、国家経済と社会に関わる大きな弊害と欠陥を生み出してきた。この章で挙げた先進各国の諸事例にも示されているように、直接的手法による土地政策は行政の能力と独自の判断に左右される。その成果の幅は広く、失政時の弊害も大きく、成熟した民主制による制御が前提となる。それは、民主的プロセスを欠いた計画の策定と施行は、計画の失敗と継続的な事業の構造的弊害を固定化する危険性を持つからである。同時に直接的手法による土地政策には、地方自治体による決定と地域性の反映が重要となる。一方、日本の土地政策においては、高い行政能力と民主的で自治原則による制御は十分に確立されていない。このような条件により、直接的手法による土地政策は日本に限らず、適正に機能させるのが困難な政策であると言える。

²⁵¹平山、2009、48-49,242-264 頁。公営住宅へ入居資格を持つ世帯数の総世帯数に対する割合であるカバー率は1951年の公営住宅法制定時の80%から、徐々に減少し、1996年の法改正によって、25%に至ったが、政府は低所得者の入居基準で高齢者・障害者・母子家庭等に高い優先度を置くカテゴリー化を押し進めた。

第4章 日本における経済的手法による土地政策

1. 土地政策における金融と住宅費に関連する政策

1.1 住宅融資・住宅費助成・家賃統制の開始

先進国では19世紀後半から住宅政策が開始された。それらは小規模なもので、全国民の住環境に一定の保障を与えるものからは、ほど遠い状態にあった。20世紀に入って、第一次大戦を迎え、深刻な都市部の住宅不足に直面したヨーロッパ先進諸国は国家の直接的関与を伴う本格的な住宅政策を行なうようになっていった。アメリカでは1929年の大恐慌を住宅政策の契機とする。こうして、欧米諸国は大戦間期に住宅取得への融資や助成金、家賃統制等の制度を整えていった。日本では戦前の都市部における賃貸住宅の割合は非常に高いものであったが、住宅費助成は行われず、第二次大戦期に至って、家賃統制が導入された。²⁵²戦後、1946年に地代家賃統制令が発せられ、1950年には「住宅金融公庫法」が、1951年には「公営住宅法」がそれぞれ成立した。

1.2 住宅取得に対する公的融資

1.2.1 先進諸国の公的住宅融資制度の概要

日本の住宅金融は住宅金融公庫や年金福祉事業団、雇用促進事業団、地方公共団体等の公的機関によるものと、銀行や信用金庫、生命保険会社、住宅金融専門会社等の民間金融機関によるものに大別できる。政策融資として、融資の他、債務保証、利子補給、出資等が行なわれている。²⁵³かつて、日本では住宅金融において、公的融資が大きな割合を占めていたが、徐々にシェアが低下し、現在では民間金融機関の直接融資が中心的な役割を担っている。フランスとドイツではそれぞれ公的住宅であるHLM組織連盟の住宅建設と社会住宅建設への財政援助を行なっている。一方、アメリカやイギリスでは住宅ローン支払利子の控除を通じた減税が主流である。²⁵⁴イギリスの住宅金融市場は直接融資が中心であるが、アメリカでは貸付金に設定された不動産の抵当権（モーゲージ）が証券化され、転売できる不動産担保証券市場が中心となっている。

1.2.2 先進国における公的住宅融資制度の成立と変遷

(1) 公的住宅融資制度の開始

イギリスでは18世紀末に相互扶助的な住宅金融組合（Building society）が法的枠組みを与えられ、発達した。住宅金融組合は組合員の貯蓄による資金を中古住宅向け中心に貸付けるものである。イギリスでは現代でも住宅金融組合と商業銀行が住宅融資の大部分を占めている。²⁵⁵ドイツでも1862年に最初の住宅協同組合（Baugenossenschaft）が設立された。1889年に州保険機関の融資により、住宅協同組合は発展の途に就いた。同時期には住宅供給を行なう公益住宅企業（Gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaft）も発展した。1880年

²⁵²塩崎、前掲、45頁。1941年の調査によると、借家の割合は東京市で73.3%、大阪市で89.2%、名古屋市で80.3%であった。

²⁵³住宅金融公庫住宅金融研究グループ編、前掲、280-281,302,330-334頁。

²⁵⁴住宅金融公庫住宅金融研究グループ編、前掲、294-295,319-322頁。

²⁵⁵海外住宅金融研究会編著、前掲、213-218頁。

住宅金融公庫住宅金融研究グループ編、前掲、69-73頁。

代には現在の建築貯蓄金庫（Bausparkassen）の原型である金融組合が設立された。20世紀に入ると、自治体の中間融資の債務引き受けや建設用地の提供もあり、それらの住宅金融組織による住宅建設数も増加した。第一次大戦後には住宅難への対策として、住宅協同組合と公益住宅企業への公的助成制度が始まった。ナチス支配期には住宅共同組合が解散させられ、公益住宅企業も再編されたものの、公的助成制度は第二次大戦後の社会住宅制度に継承されていった。²⁵⁶また、フランスでは歴史的に国が住宅金融に積極的に介入してきた。1928年には5年間に20万戸の住宅供給を計画し、超低利の公的融資を制度化した。フランスの住宅金融においては、日本の財政投融资制度に類似した郵便貯金等を原資とする金融システムによる公的金融の役割が大きい。²⁵⁷

(2) 第二次大戦後の公的住宅融資制度の確立

第二次大戦後、欧米諸国では公的な住宅金融制度の整備が本格化した。大戦中に多くの住宅が破壊されたフランスでは、戦後、公的住宅の直接供給を行なうとともに、民間の住宅建設を促進するために公的援助により、住宅金融制度を拡充させた。1950年にはHLM組織連盟とフランス不動産銀行（CFF）を通じた住宅融資が制度化された。政府は適正家賃住宅であるHLM住宅を供給する公社や協同組合、企業等に融資と補助金交付等を行ない、主に賃貸住宅が建設された。また、CFFは徐々に半官半民の銀行となり、主に持ち家建設の促進のため、特別融資が始められた。こうして、HLM組織連盟とCFFはフランスの戦後の住宅政策の中心となっていった。²⁵⁸

イギリスでも1964年に公的融資機関として設立された住宅公庫（Housing Corporation）が、低所得者向けの賃貸住宅の建設と管理を行なう住宅組合（housing association）を通して、財政支援を行なった。また、アメリカでは第二次大戦後、連邦住宅庁と退役軍人庁による抵当融資の保険と保証によって、戦時国債購入から自由となった資金が住宅建設に流入し、住宅市場の拡大が続いた。「1949年住宅法」（Housing Act of 1949）では、公営住宅の供給や都市再開発における低所得者向け住宅への連邦補助が定められたが、申請は低調なものであった。その後、「1961年住宅法」（Housing Act of 1961）によって、低中所得者向けの賃貸住宅建設に利子補給と融資保険が導入された。1965年には住宅都市開発省（HUD）が設立され、低中所得者向けの賃貸住宅の建設に融資を行なうようになった。²⁵⁹

戦後、旧西ドイツでは1950年の「第一次住宅建築法」により、持ち家と借家の区別無く、社会住宅に対する公的助成が制度化された。公的助成は無利子または低利の建設資金融資を基本とし、中低所得者向けの賃貸住宅等を対象とした。1950年代から1960年代にかけて、住宅建設・取得に対して、優遇税制が整備されたが、逆進性があり、批判を受けた。

²⁵⁶大場、前掲、91-111頁。

住宅金融普及協会編『住宅金融の現状と問題-欧米諸国及び発展途上国に見る-』住宅金融普及協会、1976、46頁。

²⁵⁷海外住宅金融研究会編著、前掲、380頁。

住宅金融公庫住宅金融研究グループ編、前掲、73-75頁。

²⁵⁸海外住宅金融研究会編著、前掲、380-382頁。

住宅金融公庫住宅金融研究グループ編、前掲、73頁。

原田・東川、前掲、82-83頁。

檜谷美恵子「第3章フランスの住宅政策」大場他、前掲、201-202頁。

²⁵⁹海外住宅金融研究会編著、前掲、41-45、195-198頁。

平山、1999、271-287頁。

社会住宅の住宅建設に占めるシェアは1950年前後には7割に達し、その後、徐々に低下していった。1967年には第二次住宅建設法により、持ち家建設が促進された。また、1988年には持ち家と賃貸住宅を対象とするより柔軟な公的助成を行う第三助成方式が設けられた。²⁶⁰

(3) 持ち家政策と民間金融機関中心の住宅融資への移行

欧米では戦後、ほぼ住宅不足を解消した後、1960年代から、持ち家取得への融資に重点が移った。それとともに公的住宅融資の幅も広がるとともに、住宅融資も民間金融機関を中心とするニーズの多様化に対応したものに变化していった。イギリスでは1970年代までは住宅金融組合がほぼ独占的に住宅金融を担ってきたが、1980年代には、商業銀行の本格的参入が始まり、1986年の「住宅金融組合法」改正により、ほとんどの大手住宅金融組合が銀行に転換した。また、公営住宅政策が縮小される一方、持ち家政策が促進され、住宅ローン利子補給や公営住宅の払い下げ、住宅公庫や地方公共団体による低所得者への特別融資等が行なわれた。²⁶¹

旧西ドイツでは第2次大戦後、急速な発展を遂げた建築貯蓄組合は、1972年には住宅建設に投資された資金の30%以上を供給するまでになり、連邦銀行の監督下に置かれた。現代のドイツでは多様な住宅金融機関がある。その中でも、貯蓄銀行や建築貯蓄金庫、債権により資金を調達する抵当銀行等が主要な金融機関となっている。連邦政府では金融機関の貯蓄促進のための住宅建設割増金制度や財産形成付加金制度があり、また、税制優遇処置として、特別支出控除制度等の施策を行なっている。²⁶²

フランスでは1977年に住宅融資がHLM組織連盟等による賃貸住宅助成融資(PLA)と私的建築者の主に持ち家向けの協定融資(PC)という2つの制度へ統合された。現代のフランスの住宅金融機関は、CFF等の政府系機関と公的金融機関である組合金融機関、そして、民間金融機関からなる。CFFは政府保証債等により資金を集め、低利の住宅融資を行なっている。一方、民間金融機関では1980年代に金融制度の規制緩和が行なわれて、住宅ローンが急増していった。1995年にはCFFがほぼ独占していた持ち家取得助成融資(PAP)に代わる制度として、政府の利子補給による金利0%融資制度(PTZ)が創設された。現代のフランスの住宅融資制度は国の助成制度であるPTZと賃貸住宅助成融資(PLA)、制度的規制がある協定融資(PC)、住宅貯蓄融資(PEL)、自由融資等からなっている。²⁶³

²⁶⁰大場、前掲、111-133頁。

住宅金融公庫住宅金融研究グループ編、前掲、76-79頁。

²⁶¹海外住宅金融研究会編著、前掲、171-179,195-197,215-218頁。住宅ローンの利子補給は財政への圧迫等から2000年に廃止された。

住宅金融公庫住宅金融研究グループ編、前掲、69-73,294-295頁。

²⁶²海外住宅金融研究会編著、前掲、332-336頁。

住宅金融公庫住宅金融研究グループ編、前掲、76-79頁。

住宅金融普及協会編、前掲、46頁。

²⁶³海外住宅金融研究会編著、前掲、384,407-408,420-444頁。

住宅金融公庫住宅金融研究グループ編、前掲、73-75頁。

原田・東川、前掲、83-85頁。

檜谷、前掲、211-219頁。

1.2.3 日本の公的住宅金融制度の変遷と構造的諸問題

日本の公的住宅金融制度は1950年に住宅金融公庫が発足したことに始まる。翌年には公営住宅法によって、公営住宅供給に必要な国庫補助を行なうようになった。以来、国と地方自治体による国公営住宅の供給が本格化した。公庫融資は拡大を続け、第1期住宅建設5カ年計画における融資戸数は公営住宅の2倍、公団住宅の3倍に達する108万戸であった。1966年度末の住宅金融公庫と日本住宅公団、地方公共団体を合わせた公的機関の融資残高は住宅融資の全体の約7割と圧倒的なシェアを占めていた。²⁶⁴

ヨーロッパでは1960年代以降、持ち家政策が推進されるとともに、住宅金融市場への民間金融機関の進出が進んだ。例えば、フランスでは1960年代に金融機関の低利の住宅融資に政府割増金を支給する制度や、全金融機関の住宅融資へ参入できる制度を導入した。このような民間住宅融資の充実により、1975年には持ち家率が46.7%に達した。²⁶⁵日本でも、1960年代後半から公的住宅融資は急速にシェアが低下し、1973年度末には民間金融機関が8割を占めるに至った。それは民間デベロッパーを通じた持ち家推進策によるものであった。1974年以降、年金福祉事業団や雇用促進事業団による住宅ローンの取り扱いの開始や住宅金融公庫融資の増加等から、公的機関のシェアは増加に転じ、1984年には40%に回復したが、1990年代後半から、民間金融機関のシェアの増加傾向が決定的となった。1990年代からは住宅金融公庫への融資は景気対策の一環として位置づけられるようになったものの、収支が悪化した。遂には住宅金融公庫への融資は2007年に廃止され、民間住宅融資の支援を行なう独立行政法人住宅金融支援機構へ業務が引き継がれた。2007年の住宅金融支援機構への改編時には全住宅融資の2割程の残高を維持していた。²⁶⁶また、日本では企業内住宅融資制度が充実しており、重要な役割を担っていた。1978年には44.3%の企業で企業内住宅融資制度が設けられていたが、徐々に低下している。1971年には勤労者世帯の貯蓄や持ち家等の財産形成を促進するドイツの「勤労者財産形成促進法」の成功に影響を受け、日本でも財形貯蓄制度が開始された。²⁶⁷

戦後、西欧先進国の住宅融資は住宅不足に対する賃貸住宅建設への集中的融資を経て、1960年代から持ち家政策に重点を移し、民間金融機関を主とする住宅融資に転換していった。一方、日本の住宅政策は当初から、持ち家の建設・取得に対する融資が主なもので、それは公的住宅供給や住宅費助成政策に比べて、突出していた。さらに1970年代からは民間金融機関による融資が加わり、サービスの幅が広がるとともに、融資の規模も拡大していった。都市部を中心とした宅地の地価は戦後、1990年代まで一貫して、上昇を続けたが、公的融資機関と民間金融機関は常に潤沢な融資を行ない、結果として、不動産価格の上昇を下支えしてきた。特に1980年代には住宅金融専門会社の融資額が急増し、1989年に民間住宅ローン全体の30.4%を占めたことに示されているように、バブル期の不動産価格高

²⁶⁴住宅金融公庫住宅金融研究グループ編、前掲、22-26,37-43頁。

本間、2006、49-51頁。

²⁶⁵檜谷、前掲、202-206頁。

²⁶⁶国土交通省住宅局「我が国の住宅金融の現状について」（平成22年1月）、1頁、第1回長期固定ローンの供給支援のあり方に関する検討会資料、国土交通省、<http://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/arikensiryou1.html>、(2015年9月18日)。

住宅金融公庫住宅金融研究グループ編、前掲、37-43頁。

本間、2006、53-67頁。

²⁶⁷住宅金融公庫住宅金融研究グループ編、前掲、120-125,172-183頁、建設省住宅局「表2-1-8企業の住宅資金貸付制度の有無および貸付条件」、121頁、(資料)建設省住宅局「平成元年度民間住宅建設資金実態調査結果」。

騰をオフィスビルや大型不動産開発のみならず、持ち家や分譲マンションの建設・取得に対する過剰な融資によって、過熱させた。それは日本経済全体の信用膨張を引き起こし、その後の長期停滞の起因ともなった。²⁶⁸

1990年代には国民の基礎的な住宅環境の向上が見られぬままに、公的住宅融資を縮小し、基本的に住宅融資を民間金融機関のものとするようになった。住宅金融の自由化は世界的な傾向であるが、欧米と日本ではその基礎的な住宅状況が全く異なっている。全般的に住環境の貧困な日本においては、公的住宅融資の縮小は世帯の平均所得が低下する中で基礎的な住宅状況を悪化させることに繋がりがねない。²⁶⁹日本では融資上の信用力や賃金が低い困窮者が増大する中で、それら低所得者層民間住宅融資の利用が困難となっている。また、民間金融機関の融資額や金利、保険料等の融資条件も、低所得者層や自営業者、勤務年数の短い転職者等に対しては、相対的に不利で割高なものになっている。そのような民間住宅融資の状況の中で、非正規社員や母子家庭等の一般的ではない雇用形態の者や世帯への公的融資も依然として制限が多い。例を挙げれば、単身者向けの公庫融資の年齢制限が解除されたのは1993年からである。このように日本の公的住宅融資はその幅と質において、欧米に劣っていると云わざるを得ない。²⁷⁰

また、バブル期の地価高騰と1990年代の不良債権問題に示されているように、国民の厚生観点から乖離した民間の金融機関や信用機関の不動産投融資は住宅状況と国家経済に計り知れない悪影響をもたらした。これらの民間の金融機関や信用機関による不動産投機に対する公的規制は今後の住宅価格の高騰を防ぐ為にも必要な措置であり、不動産市場活性化の為の条件緩和は危険である。

1.2.4 アメリカの住宅証券市場と不動産投融資に対する規制

2000年代後半のアメリカのサブプライム・住宅ローン危機は世界経済に大きな打撃を与えたことは記憶に新しいが、アメリカのモーゲージ・システムの公的制度化は大恐慌による住宅市場とモーゲージ市場の崩壊を契機としている。1932年に創設された連邦住宅融資銀行（Federal Home Loan Bank）はモーゲージ・システムを整備し、民間金融機関に資本を供給した。1933年には住宅所有者融資公社（Home Owners Loan Corporation, HOLC）が創設され、債務不履行のモーゲージを債権者から買い取り、再融資を行なった。1938年には第二次モーゲージ市場の形成のため、公的保証を受けた住宅抵当債権を買い取る連邦住宅抵当金庫（ファニー・メイ、Fannie Mae : Federal National Mortgage Association, FNMA）が設立され、連邦政府によるモーゲージ・システムの強化が行なわれた。²⁷¹以後、アメリカの住宅金融はモーゲージ市場を中心に発達してきたが、当初から、政府による制度の枠組みと保障を条件とする不安定な住宅金融制度であった。

戦後、住宅市場が拡大する中で、抵当証券の支払い保証を行なう連邦政府抵当金庫（ジ

²⁶⁸住宅金融公庫住宅金融研究グループ編、前掲、112-115頁。

²⁶⁹厚生労働省「Ⅱ各種世帯の所得等の状況」、平成26年国民生活基礎調査の概況、<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/k-tyosa/k-tyosa14/>、(2015年5月10日)。

²⁷⁰平山、2009、48-49,80-81,200-202頁。平山が参加した財団法人家計経済研究所の「助成と資産に関する調査」研究委員会が行なった2004年のアンケート調査（表3-5「世帯類型別住宅所有形態」201頁。）では、母子家庭の47%が民営借家、16%が公的借家に居住している。

²⁷¹平山、1999、261-263,266-267頁。

ニー・メイ、Ginnie Mae : Government National Mortgage Association, GNMA) 及び連邦抵当金庫(ファニー・メイ)と同様の業務を行なう連邦住宅貸付公社(フレディ・マック、Freddie Mac : Federal Home Loan Mortgage Corporation, FHLMC) がそれぞれ 1968 年と 1970 年に設立され、不動産担保証券市場は更なる拡大を続けた。²⁷²

アメリカのモーゲージ融資は民間金融機関から借入者が住宅融資を受ける第一次モーゲージ市場(primary mortgage market)と民間金融機関が借入者からのモーゲージを売却して、新たなモーゲージ資金を調達する第二次モーゲージ市場(secondary mortgage market)に大別される。政府は第一次市場の借入者に対して、モーゲージ利子の所得控除と信用補完を行なっている。第二次モーゲージ市場では政府支援企業である連邦抵当金庫(ファニー・メイ)と連邦住宅貸付公社(フレディ・マック)等が、購入したモーゲージを担保として、モーゲージ担保証券(mortgage-backed security, MBS)を発行し、年金基金や保険会社等の長期資金の住宅金融市場への流入を促進している。²⁷³

また、フランスでも 1966 年にアメリカの連邦抵当金庫(ファニー・メイ)をモデルに不動産担保証券市場が設けられたが、金融機関の貸し倒れリスクを軽減し、個人向け住宅融資を促進した。イギリスでは 1980 年代後半以降、住宅ローン担保証券が導入され、大きく成長した。1996 年には民間賃貸住宅の不足への対策として、賃貸住宅への投資信託が認められたが、サブプライム・住宅ローン市場の破綻による信用収縮で、大きな損失をもたらした。一方、日本では金融自由化が遅れたことから、モーゲージ市場は未発達で規模が小さいものであったので、市況が大きく落ち込んだものの、住宅市場への直接的な影響は免れた。²⁷⁴しかし、その後も、金融庁と国土交通省を中心として、不動産証券化の推進による J リート市場等の不動産証券市場の育成と拡大が政策として行なわれている。下方硬直性が強い土地市場で、不動産の値上がりによるキャピタルゲインを目的とする不動産証券市場を土地取引の中心とすることは、安定的な不動産価格と国民の不動産取得の維持という面で大きな問題がある。²⁷⁵

サブプライム・ローン住宅危機後、アメリカ連邦政府は 2008 年 9 月に連邦抵当金庫(ファニー・メイ)と連邦住宅貸付公社(フレディ・マック)を政府管理下に置き、不動産担保証券市場への規制よりも、政府資金の注入を主とする市場安定策を採ったが、アメリカにおいて、長年、主要な住宅金融であったモーゲージ・システムを変えるのは困難である。²⁷⁶しかし、現代の土地住宅問題においては、間接金融と直接金融のものによる違いによらず、不動産投機が大きな弊害となっており、土地政策において、不動産投機の防止は大きなウェイトを占めるようになった。日本でも 1980 年代の地価高騰の直接的原因となったのは不動産投機であった。1990 年の大蔵省の土地取引融資に対する総量規制は最終的に地価上昇を終焉させたが、それまで、東京都等の地方自治体では条例による土地取引規制で対応せざるを得なかった。この事例にも示されている通り、不動産投融資への規制基準となる土地投機と建設的な開発事業の判別は難しい。また、急速に進歩する金融技術を用いた土地投

²⁷²海外住宅金融研究会編著、前掲、44-46 頁。

²⁷³住宅金融公庫住宅金融研究グループ編、前掲、63-69,215-216 頁。

²⁷⁴海外住宅金融研究会編著、前掲、242-245,419-420 頁。

平山、2009、125-127 頁。

²⁷⁵岡内幸策『総解説不動産証券化と不動産ファンド』日本経済新聞社、2001。

²⁷⁶森利博『アメリカ住宅金融の仕組みと証券化：サブプライム危機以降の課題と展望』晃洋書房、2013、168-179,191-205 頁。

機に対して、有効な制度的規制を更新していくことも困難を伴い、行政の裁量による取引規制に偏りがちである。

一方、ドイツでは抵当銀行だけが住宅債権を発行できるが、連邦銀行監督局の監督下であり、自己資本規制、流動性、大口融資規制等の規制が行なわれている。連邦銀行監督局の信託勘定管財人が抵当銀行に常駐し、日常的に監督している。これらの規制によって、住宅債権は証券市場で高い信用を得ている。²⁷⁷土地投機とは下方硬直的で変動性の大きい不動産市場の特殊性を利用したものであるが、健全で安定した不動産市場の制度的枠組みの強化のために、土地の取引と融資に対する法と恒久的かつ適応性の高い制度による規制の充実が求められる。

1.3 家賃や住宅建設、住宅取得等への住宅費助成

1.3.1 住宅費助成の概要

住宅費助成は賃貸住宅及び持ち家に対する住宅手当と、住宅の建築と取得に対するものに区別できる。日本では新築、増改築等への持ち家支援策は充実しているが、住宅手当については、特定の政策目的に限定された住宅支援給付が一部自治体で実施されている等を除いて、主に生活保護の家賃補助（住宅扶助）として、行なわれているのみである。その住宅手当の状況は先進国の中でも最小の規模である。一方、先進諸国では戦後、家賃等の住宅費助成は社会政策として、拡充されてきた。先進国の住宅費助成の形態は住宅手当と家賃補助、公的扶助（生活保護）における住宅費給付（住宅扶助）、税制における控除等として行なわれてきた。²⁷⁸また、住宅手当の方式は定額補助方式（定額所得手当方式）、定率補助方式、応能所得手当方式の三つに大別される。定額補助方式は家賃額に関わらず、定額を補助するものであり、他市場への悪影響は少ないとされる。定率補助方式は家賃の一定比率を補助するもので、全般的な市場家賃の上昇と財政支出の増大を招く。応能所得手当方式は標準家賃額から所得の一定割合を減じた額を補助するもので、市場家賃を低下させ、賃借人の余暇時間が増大する効果がある。現代の先進国では通常、住宅手当は定額給付ではなく、応能所得手当方式が一般的である。²⁷⁹

また、住宅の取得と新築、増改築、修繕、住宅関連の諸経費等への助成としては、助成金支給や住宅ローンの利子補給、住宅優遇税制、建設と取得のための公債の償還、住宅資金の貯蓄割り増し制度等がある。それらの助成は住宅融資と密接に結びついており、制度として一体化していることも多い。また、その対象者も国民全体に対するものと、多子家族、若年夫婦、障害者、年金生活者、外国人等の住宅困窮者への優遇措置として行なうものに大別できる。

日本では様々な持ち家支援策が住宅融資として整備されている一方、住宅手当は限定的であるが、以下、先進諸国の住宅手当と家賃補助を中心に住宅費助成制度の比較を通して、住宅費助成制度の諸側面の日本への適合性を検証する。

²⁷⁷海外住宅金融研究会編著、前掲、333,336-339,362-365 頁。

²⁷⁸室田信一「第9章『住宅セーフティーネット』の拡充」埋橋孝文・連合総合生活開発研究所編『参加と連帯のセーフティーネット-人間らしい品格ある社会への提言-』ミネルヴァ書房、2010、219-220 頁。

²⁷⁹浅見泰司「大都市における家賃補助政策の効果に関する研究」出版編集委員会編『日本不動産学会誌』9（1）日本不動産学会、1994、57-66 頁。

1.3.2 欧米先進諸国の住宅費助成制度

住宅手当と公的扶助の住宅費給付は多くの国において、総合的に設計されており、明確に区別することは困難である。例えば、カナダやドイツ、スウェーデンでは公的扶助の給付は住宅費の全額を含んでおり、同時に住宅手当制度を併設している。一方、フランスやオーストリア、ニュージーランド等は公的扶助の給付は住宅費の一部を含むだけである。また、住宅費助成額の算定は、ほとんどの国が事後評価を行なっており、バウチャーによる住宅手当制度を持つアメリカのみが地域の平均家賃等による基準家賃から事前評価を行なっている。住宅手当の住居対象世帯の割合も、フランスの23%からアメリカの2%までと国によって、大きな幅がある。²⁸⁰

19世紀に社会政策の一環として、逸早く住宅政策を開始したイギリスは、住宅費助成においても導入が早く、「1930年住宅法」(Housing Act 1930、通称、「グリーンウッド法」: Greenwood's Housing Act, 1930)により、公営住宅に対する家賃補助を制度化した。地方公共団体は家賃割引か所得に応じた家賃システムのいずれかを家賃減額制度として導入した。1943年以降、生活保護の受給者の内、借家人には家賃の全額が、持ち家居住者には住宅ローンの利子相当額が支給されるようになった。戦後、イギリスのほとんどの地方公共団体は家賃減額制度を持っていたが、家賃割引はわずかな地方公共団体で導入されたに過ぎず、家賃割引を適用される入居者は1970年代まで10%以下であった。その後、「1972年住宅財政法」(Housing Finance Act 1972)によって、全ての自治体に統一した家賃補助が義務化された。それは公営住宅には家賃割引、民営借家には家賃補助を導入するもので、補助額は同一であり、応能家賃方式が採られた。²⁸¹

フランスでは1928年の「ルシュール法」で多子世帯や年金生活者、障害者の住宅取得への補助金支給が制度化された。1948年には低家賃住宅の家賃負担を担えない借家人に対して、家賃補助を行なう住宅手当制度が創設された。1953年にはさらに生活保護的性格の強い家賃手当制度が導入され、1971、1972年の新住宅手当制度によって、対象者が拡大された。1977年には所得と家族数を基準とした応能型の住宅援助である住宅費対人助成(APL)制度を新設した。また、既存の住宅に対する改善策として、1971年に民間賃貸住宅改善助成金(ANAH助成)が、1977年には持ち家を持つ低所得世帯向けの住宅改善奨励金(PHA)とHLM組織連盟等に対する社会賃貸住宅改善奨励金(PALULOS)がそれぞれ設けられている。²⁸²

アメリカでは連邦政府により、主に3種の公営住宅への住宅費助成が行なわれている。それらはニューディール期から地方公営住宅局(local public housing authority)が実施している伝統的形態の公営住宅の建築と取得への助成、非営利の民間貸家の家主に対する補助、「1974年住宅・地域開発法第8条」(Section 8 of the Housing and Community Development Act of 1974)に基づく応能所得手当方式による家賃補助である。また、住宅優遇税制が広範に

²⁸⁰ 齋藤純子「公的家賃補助としての住宅手当と住宅扶助」国立国会図書館調査及び立法考査局編『レファレンス』63(12)(通号755)、3-26頁、国立国会図書館調査及び立法考査局、2013年12月、6-10頁。

²⁸¹ 内田、1986、59-61頁。

海老塚良吉「アメリカとイギリスの家賃補助政策」東京経済大学経済学会編『東京経大会誌：経済学』(269号)、97-123頁、東京経済大学経済学会、2011、114-117頁。

海外住宅金融研究会編著、前掲、180-181、190-191頁。

²⁸² 海外住宅金融研究会編著、前掲、380、391-395、399-405頁。

原田・東川、前掲、75-85頁。

導入されており、それらは連邦所得税における住宅ローン利子所得控除、不動産税等の地方税支出控除及びキャピタルゲイン課税の繰り延べからなる。しかし、税制による優遇処置は通常、高所得者に手厚くなる逆進性がある。²⁸³

アメリカでは1960年代に補助住宅が多様化し、多くの制度が導入されたが、賃貸住宅の家賃手当と利子補給は1974年に廃止され、住宅・地域開発法第8条が既存の新規建設と大規模修復、既存住宅利用を統合したプログラムとして、より低所得者層を対象に成立した。住宅・地域開発法第8条の家賃助成は低所得者への賃貸に合意した家主に支払われる。それは実際の家賃と所得の25%との差額が補助対象となるもので、定率補助方式と応能所得手当方式を折衷したものと言える。その既存住宅利用プログラムの一環として、1983年にはハウジング・バウチャー制度が導入された。これは収入の30%と基準家賃の差額に対して支払われる応能所得手当方式の家賃補助で、住宅の選択により住宅の質の向上を図るものであった。しかし、1981年から1988年にかけて、連邦補助による公共住宅や補助住宅、家賃補助等の予算削減は75%に及んだ。²⁸⁴

また、ドイツでは公的扶助としての住宅費補助と住宅手当の二つの制度が併設されており、受給者は両制度の間を流動している。旧西ドイツでは、住宅手当制度が1955年から始まり、制度の改定と1960年の家賃の「統制解除法」(通称、リュッケ・プラン:Lücke-plan)を経て1965年の「住宅手当法」で統合された。それは応能所得手当方式により、賃貸住宅には家賃補助金が、持ち家取得者には負担補助金が支給されるもので、社会住宅と自由住宅を対象とする。旧西ドイツでは戦後、住宅取得時の税制優遇措置(1949年)、建築貯蓄金庫の貯蓄等に対する住宅建設奨励金制度(1952年)、貯蓄促進の為の貯蓄割り増し制度(1959年)等によって、住宅の建設と取得を促進する制度を確立した。現在、社会住宅の購入・建設・改修への助成は各州政府が社会住宅の種類に従い、低中所得者向け住宅に重点を置いて、融資や経費補助、利子補給等を行なっている。助成の対象となる住宅は持ち家住宅、賃貸住宅の建設・購入、中古住宅の増改築・購入等であり、多子家族や若年夫婦、重度身体障害者、外国人等の住宅困窮者には優遇措置を行なっている。²⁸⁵

1.3.3 日本の住宅費助成制度とその問題点

住宅手当に対しては、受給者の労働意欲の低下と住宅費の支出増、住宅市場の家賃上昇、高い財政負担等の批判が日本に限らずなされている。それらの理由もあり、日本では主に生活保護の住宅扶助として、家賃補助が最低限の範囲で行なわれてきた。生活保護では住宅扶助のみの給付は行なっていない。その他にも1980年代から、自治体で独自の家賃補助制度が居住保障、人口定着、建て替え促進を主な目的として行なわれてきている。2009年からは、失業者を主な対象に家賃の実費を住宅支援給付として原則3ヶ月給付する生活困窮者住居確保給付金制度が導入された。生活保護費と住宅支援給付は、国が4分の3、自

²⁸³海外住宅金融研究会編著、前掲、66-74頁。

住宅金融公庫住宅金融研究グループ編、前掲、321-322頁。

望月、前掲、181-182頁。

²⁸⁴平山、1999、287-290,296-299頁。

²⁸⁵海外住宅金融研究会編著、前掲、268,279-280,282-299頁。

齋藤、前掲、18-24頁。

広瀬、前掲、71-74頁。

治体が4分の1を負担する。また、1993年以降、中間所得者層世帯向けの特定優良賃貸住宅制度、高齢者向け優良賃貸住宅制度、子育て世帯や高齢者世帯、障害者世帯等を対象とした地域優良賃貸住宅制度が順次、導入され、建設費と家賃への助成が制度化されたが、普及度が低く、低所得者と若年単身世帯が対象から、排除され、本来の社会政策としての住宅政策に反した制度設計がなされている。²⁸⁶

このような消極的で規模の小さい日本の公的な住宅手当制度に対して、日本では企業が住宅費助成の大きな部分を担っている。2007年の調査では、従業員が1000人以上の企業において、住宅手当・家賃補助と社宅・独身寮を供給するのはそれぞれ66%と82%に達している。しかし、従業員が30人から99人の企業ではそれぞれ45%と27%と割合が下がり、低所得者層ほど受給率の低下する逆進的な厚生制度となっている。また、公営住宅に対する民間賃貸住宅の家賃は平均して2倍以上の状況にあり、住宅手当政策は全ての国民に公平で平等な政策とは言えない。²⁸⁷このように日本では全般的な住宅政策と同様に公的な住宅手当制度においても、低所得者や困窮者が排除される傾向が高く、政府と社会がともに、社会政策としての公的住宅費助成に対する認識が低い状況にあると言える。

一方、先進国では全般に家賃統制を解除あるいは緩和したものの、同時に住居者の保護対象を絞って、低所得者向けの住宅費助成が強化されてきている。また、高い財政負担に対しても、応能所得手当方式の普及等の対策がなされている。それは家賃補助を中心とする住宅費助成が、セーフティーネットの一部である最低限の住宅環境を確保する住宅政策として位置づけられており、そのコスト負担の必要性も重要な社会政策として認められているからである。これらの観点から、低所得者層への公的住宅供給が限定されている日本では、特に生活保護以外の住宅手当制度の充実が求められる。

1.4 家賃と地代に対する統制

1.4.1 先進諸国における家賃統制の導入

イギリスにおける家賃統制は第一次大戦中に家賃統制と賃借人の強制立ち退きを禁ずる1915年の「家賃・抵当利息制限法」(Rent and Mortgage Interest Restriction <War Restrictions> Act, 1915)として導入された。フランスでは1917年に家賃凍結令を定め、1918年3月には賃料債務の全部または一部の免除と住宅賃貸契約の期間延長を定めた法が成立した。また、ドイツでは第一次大戦後の1922年に全国的に法定家賃が定められ、1936年には同年を基準として家賃が固定された。²⁸⁸日本では大正期に借地権と借家権が強化されたが、1922年に制定された「借地借家調停法」の主眼は小作料の制限及び農地借地権を物権に準じて強化することであった。その後、日本でも日中戦争の激化に伴い、昭和14年に

²⁸⁶齋藤、前掲、12-13,16-17頁。

鈴木浩・阿部成治・佐藤岩夫『家賃補助制度に関する比較・総合研究』(文部省科学研究費補助金研究成果報告書)鈴木浩、1996-03、4-5,16-18頁。

²⁸⁷平山、2009、50-54頁、表1-3「住居関連費の企業負担と住宅制度保有企業の割合」(資料：厚生労働省「就労条件総合調査」より作成)。

国土交通省住宅局、公的賃貸住宅のあり方に関する小委員会『公的賃貸住宅のあり方に関する基本的方向(案)一参考資料一』(第4回平成17年6月24日)、23頁、4(1)①-13「公営住宅と民間借家の家賃比較」、国土交通省、<http://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/singi/koutekishou/koutekishou.html>、(2015年9月16日)。

²⁸⁸海外住宅金融研究会編著、前掲、185,294-295,380頁。

原田・東川、前掲、73-75頁。

地代家賃統制令が発せられた。この政令は主に出生兵士の家族の経済的安定を目的に、国家総動員法に基づき導入された。アメリカでも第二次大戦期から、連邦、州及び地方自治体の各レベルで地代統制が行なわれた。²⁸⁹

1.4.2 戦後における家賃統制制度の縮小

イギリスでは第二次大戦の勃発により、戦中戦後も家賃統制を継続した。日本でも、戦後、地代家賃統制令は継続された。しかし、1950年に新築住宅等が除外され、1956年には床面積が30坪以上の大規模住宅が統制外とされる等、数回の改正を経て、徐々に対象が縮小していった。家賃統制が完全に解除されたのは1986年であった。イギリスでも戦後、徐々に家賃統制を緩和していったが、立ち退きに関連する社会問題を発生させたことから、1965年に家賃上限を定めた公正家賃制度が導入された。1980年代に至って、サッチャー政権によって、民間住宅への家賃統制は段階的に廃止され、「1988年住宅法」(Housing Act 1988)により、民間賃貸住宅に市場家賃が導入された。イギリスの借家法では家賃制限と賃貸契約の存続期間の保護が一体化しているが、基準以下の賃貸住宅にのみ適用されてきた。²⁹⁰

戦後、旧西ドイツでは賃貸住宅の割当てや賃料等に統制が加えられた。1955年に「家賃統制法」が制定され、家賃統制が継続したが、1960年の「統制解除法」により、地域ごとに徐々に家賃統制が解除されていった。最後に家賃統制が解除されたのは、ベルリン市において1989年末のことであった。同時に家賃の高騰に対して、家賃補助の法律が制定された。ドイツでは社会住宅等の公的な住宅は各州で建設費、土地費、入居者の所得等を算定して、利益を含まない原価家賃上限を設定している。一方、民間の賃貸住宅は自由契約を原則としているが、暴利行為を禁じ、「家賃額規制法」によって、家賃値上げを事由とした契約更新の拒否が出来ない。²⁹¹

イギリスやドイツ等の公的住宅が普及した国では戦後、段階的に家賃統制を解除したものの、現在でも公的住宅の家賃決定が民間賃貸住宅の家賃基準に対して、家賃統制に準ずる大きな影響を持っている。フランスでは1948年の「借家法」で民間賃貸住宅の家賃統制を行なう一方、新規に建設される賃貸住宅については、住宅の供給増加の為に家賃を自由化した。また、1950年には適正家賃住宅(HLM住宅)が制度化された。1982年に至って、1948年以降に建設された民間賃貸住宅への改定家賃の上限を定める法制を成立させたが、1986年に全廃し、公示される建築費指数の変動幅の中で家賃改定ができるとした。また、アメリカでは連邦による地代統制法である「非常時物価統制法」(Emergency Price Control Act of 1942)が1951年に解除されたが、幾つかの州では自治体に地代制限を付与する法律を制定し、また、現在でも家賃統制が行なわれている。²⁹²

²⁸⁹民間住宅問題研究会(建設省住宅局住宅計画課内)編『地代家賃統制令の解説』帝国地方行政学会、1972、1-4頁。望月、前掲、206-207頁。

²⁹⁰内田、1987、154-159頁。

海外住宅金融研究会編著、前掲、165-168,180-188頁。

民間住宅問題研究会、前掲、4-15頁。

²⁹¹海外住宅金融研究会編著、前掲、284-285,317-320頁。

広瀬、前掲、1987、67-69,86-90,97-98頁。

²⁹²稲本、前掲、8,12-18頁。

海外住宅金融研究会編著、前掲、380-381頁。

望月、前掲、206-207頁。

1.4.3 現代先進国における家賃統制の有効性

欧米では第一次大戦後に相次いで導入された家賃統制が民間の賃貸住宅の供給を減退させたという指摘がなされてきた。特に経済学者を中心に家賃統制は市場統制の悪例として挙げられ、住宅政策から排除させる結果となっている。また、家屋の質の低下や供給不足の慢性化に加え、統制解除が難しい等の弊害も指摘されている。実際、イギリスでは家賃統制は戦後の民間賃貸住宅の大幅な減少とともに縮小しつつも、1988年にまで続いた。²⁹³

イギリスのサッチャー政権は民間賃貸住宅の衰退の要因として、家賃統制を廃止したが、イギリスでは大都市の民間賃貸住宅の供給が第一次大戦前から、衰退期に入っていたという指摘もある。また、1938年から1945年までに建設された住宅数は平時であれば、175万戸であったと推計されているが、実際は19万戸に過ぎなかった。²⁹⁴このように、イギリスに限らず、戦時に多くの国で家賃統制が行なわれたのも、住宅供給量が激減したからであった。戦後における家賃統制の継続も、都市部への人口流入による住宅不足と家賃上昇への対策としてであった。家賃統制は主として都市の低所得者層の社会厚生を目的とするものであり、住宅不足を恒常化させている諸条件を考慮しない経済的分析は、現実の住宅状況を反映しているとは言えない。

家賃統制を広範に導入していた先進国の多くでは、家賃統制の解除や縮小が行なわれたが、その条件として、公的住宅の普及等による住宅難の緩和がある。同時に一律的な家賃統制に代わって、低所得者層への家賃補助が拡充されている。それは戦時下の住宅建設や家賃補助に対する物資や予算の余裕もない困難な状況において、それらを必要としない代替手段として家賃統制が施行された経緯から、当然のことと言える。翻って、現代の日本では公的住宅と家賃補助のいずれもが不十分なまま、バブル最盛期の1986年に家賃統制は完全に廃止されてしまった。現代日本では宅地の取得困難な状況が継続している。そのような不動産市場の基礎的条件が不全な状況では、地価上昇が見込まれる都市部における低所得者向けの低面積の賃貸住宅等、対象を限定した上での家賃の規制は再検討に値する。家賃統制は弊害を伴うものであるが、先進諸国で長期にわたって、家賃と地価の高騰への措置として、家賃統制が行なわれたことが、限度はあるが、その政策としての広範な有効性を証明している。また、それは社会厚生観点に基づく、借地借家権の保護の一環としても、政策上の整合性がある。

2. 土地税制

2.1 土地税制の有効性と日本の土地税制

土地の取引と所有に関連する法的な規制は、土地投機等への対策であったとしても、土地所有への選好が極めて高い日本では、大きな反発を招いてきた。そのような法規制の困

²⁹³内田勝一『現代借地借家法学の展開』成文堂、1997、38-43,139-158頁。

宮尾、1985、113-114,123-124頁。本書で宮尾は様々な住宅政策の経済学的分析による説明を行なっている。家賃統制に対しては、多くの経済学者と同様に効果が低いと結論づけている。また、日本の借地・借家法は戦中から住宅市場の不均衡を維持拡大する効果を持っていたとしている。

²⁹⁴内田、1987、139-142頁。

小玉、前掲、44-45頁。

鈴木等「第2章第2節イギリスにおける家賃補助制度」前掲、62-78頁。

難さと既存の土地制度の秩序維持のために、農地改革以降、土地の取引と所有に関連する大胆な法規制は避けられてきた。代わりに日本では経済政策の一つである税制を中心として、それに連動した土地政策が組み立てられてきた。

実際、土地税制は1980年代の地価高騰期に主要な対策となった。それは土地税制が技術的にも世帯と法人の経済状態に対する包括的な捕捉と税率等による段階的な課税負担を可能とし、その導入及び調整が他の政策に比べて、容易なことによる。また、土地税制によれば、法人と世帯の分散した不動産の捕捉も困難ではない。土地税制は土地政策の目的である土地資源の再分配、あるいは土地所有構造の歪みの矯正に対して、法的規制ほどの直接的な効果はない。しかし、長期的な大土地所有や資産保有形態としての大規模な未利用地保有に対しても、累進性強化による等、長期的により柔軟で個別性に対応した改革が可能である。さらには滞納処分として、税務署による差し押さえという強制的な所有制限も含まれる。

日本の1980年代の地価高騰に対する土地税制改革が遅れた主な原因は、固定資産税強化によって、税負担能力のない居住者が都市部から追い出されることや市街地農地の半強制的転用を伴う等の危惧によるものであった。それらは都市計画や用途制限、ゾーニング等の直接的な行政処置と連動した税制改正に対する批判であった。だが、大きな弊害を伴う他の土地政策とともに用いられない限りは、土地税制は他の手法に比べて、導入も容易で、運用も安全であり、相対的に柔軟な政策だと言える。土地制度に対して極めて保守的な日本において、土地税制が土地政策に適したものとして用いられてきたのも、そのような理由に基づく。日本において、不動産は大半の税目に関連していることから、その土地税制もフランスと並び先進国では最も複雑なものである。したがって、現代日本の宅地供給の流動化と地価下落を促すには、効果的な総合的土地税制が不可欠であり、そのような観点から、以下、各国の事例も交えて、土地税制を分析し、提言を行っていく。

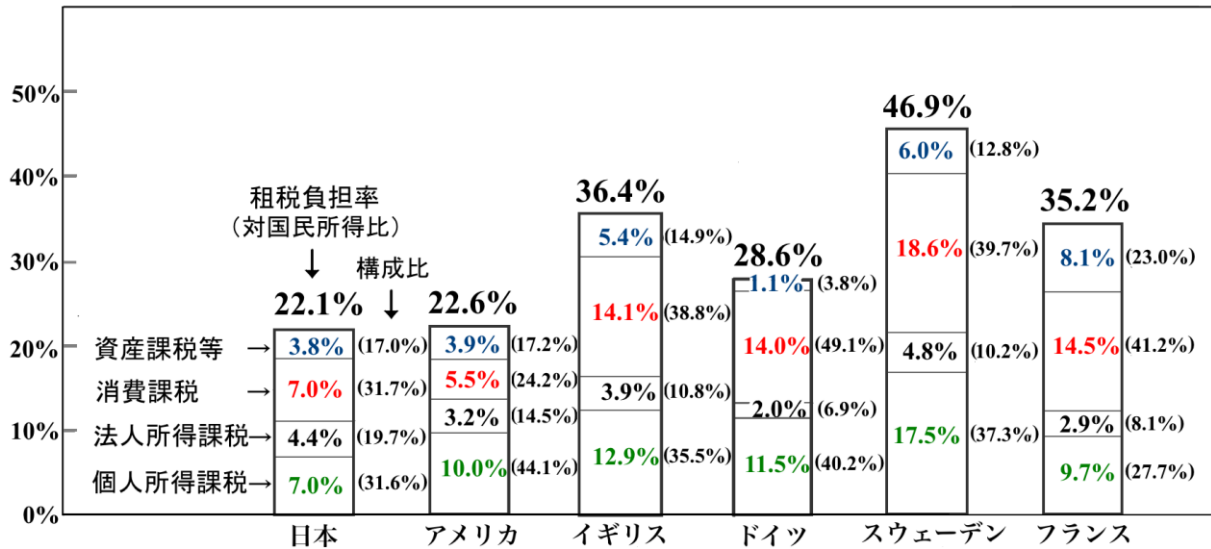
2.2 税制と不動産の国際比較から見た日本の土地税制

不動産への課税や会計基準は国によって幅がある。特に相続・贈与等の不動産の取得や譲渡の所得は所得税や法人税の税目に含まれることが多く、一概な比較は難しい。そのようなことから、ここでは資産課税を中心に先進諸国の租税負担率を比較する。図11に見られるように日本の資産課税は2010年度において、対国民所得比で3.8%であった。これは極端に低いドイツの1.1%を除き、先進諸国では低位の水準である。また、相続税と贈与税の比率は他の先進諸国と同等の水準である。図12は1980年以降の国富と土地及び株式の評価額である。1980年代のバブル期以降、地価下落と共に国富が縮小し、土地資産総額は長い時間を経て1980年代前半の状況に回帰したことがうかがえる。

また、土地評価額の表4は1990年代中盤以降の先進諸国の土地資産総額のGDPに対する比率を比較したものである。1990年代までは実勢価格に比べて非常に低い不動産への課税評価額に対して、多くの批判があった。²⁹⁵しかし、日本の不動産の対GDPの比率は、

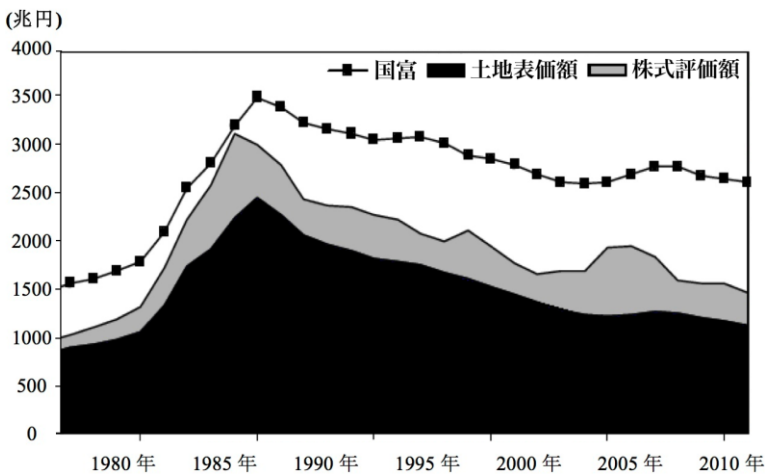
²⁹⁵ 岩田規久男「第8章土地保有税の改革」岩田規久男・小林重敬・福井秀夫『都市と土地の理論：経済学・都市工学・法制論による学際分析』ぎょうせい、1992、157-161頁。岩田は土地に対する固定資産税の年間税収額を民間部門の土地資産額（国民経済計算ベース）で割った値を求め、土地に対する固定資産税率の実効税率としているが、日本の実効税率が1970年代、1980年代において、アメリカのそれに対して、10分の1以下であると分析している。

図 11. 租税負担率の内訳の国際比較 (2010 年)



注 1) 日本は平成 22 年度 (2010 年度) 実績、諸外国は、OECD "Revenue statistics 1965-2011"及び同 "National accounts"による。
 なお、日本の平成 25 年度 (2013 年度) 予算ベースでは、租税負担率：22.7%、個人所得課税：7.3%、法人所得課税：4.6%、消費課税：7.1%、資産課税等：3.7%となっている。
 注 2) 租税負担率は国税及び地方税の合計の数値である。また所得課税には資産性所得に対する課税を含む。
 注 3) 四捨五入の関係上、各項目の計数の和が合計値と一致しないことがある。
 出典) 財務省「租税負担率の内訳の国際比較」わが国税制・財政の現状全般に関する資料 (平成 26 年 4 月末現在)、
http://www.mof.go.jp/tax_policy/summary/condition/021.htm, (2015 年 3 月 10 日)。

図 12. 国富と土地、株式の評価額



注) データは2005年基準。ただし、2000年以前については2000年基準の前年比を利用して推計。
 資料) 内閣府経済社会総合研究所
 出典) 高田創 (みずほ総合研究所、常務執行役員、チーフエコノミスト) 「我が国財政の現状と政策上の課題」、財務省財政制度分科会有識者ヒアリング (平成 25 年 4 月 12 日開催)、配布資料 2、
 財務省、http://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/proceedings/material/zaiseia250412.html, (2015 年 6 月 14 日)。

日本の土地資産額がアメリカのそのの2倍以上に上った1980年代の地価高騰期からは大きく低下し、近年はほぼ他の先進諸国と同じ水準を推移しつつある。これらのマクロ面での土地資産額のバブル期以後の大きな低下と2000年代以降の長期的安定を根拠として、政府は土地の取引と保有に対する大幅な課税軽減と諸規制の撤廃による不動産取引の活性化を数年前から誘導している。しかし、第1部第2章における戸建住宅地の住宅価格の国際比較に示されているように未だ日本の住宅と宅地の価格は世界的にも高いままである。

これらの土地資産のマクロ面と実際の土地住宅の現地調査の国際比較から言えることは、国際比較による日本における都市部宅地の地価の高さは継続しており、農村部の農地等の

表 4. 土地資産額の対 GDP 比率の国際比較

国	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
日本	3.73	3.58	3.43	3.36	3.27	3.08	2.94	2.80	2.64	2.51	2.48	2.51	2.51	2.57	2.60	2.47	2.46	2.41
フランス	0.59	0.56	0.53	0.61	0.82	0.98	1.13	1.39	1.76	2.21	2.70	2.94	2.98	2.58	2.60	2.86	2.89	2.71
カナダ	0.76	0.77	0.78	0.79	0.79	0.77	0.81	0.85	0.93	0.92	0.97	1.06	1.13	1.10	1.23	1.23	1.25	1.29
オーストラリア	1.52	1.68	1.69	1.76	1.85	1.88	2.15	2.44	2.61	2.64	2.71	2.83	2.79	2.54	2.98	2.71	2.47	2.53

注) 土地資産額と GDP 額は各国通貨の時価によって計算。

出典) OECD, *Balance sheets for non-financial assets, Detailed national accounts, SNA 2008 (or SNA 1993)*, OECD National accounts statistics, http://www.oecd-ilibrary.org/economics/data/detailed-national-accounts/balance-sheets-for-non-financial-assets_data-00368-en, (2015 年 6 月 25 日) を基に作成。

地価との格差が縮小していないことである。このことから、日本においては、宅地に対して土地税制を強化する余地が十分にあり、農村部の農地への土地課税の軽課と市街化区域の宅地への重い課税という他の先進国と同様の日本の土地税制の基本構造は間違ったものではないことが確認できる。他の先進国に比べて、特殊な国土構成を持つ日本の土地問題にとっては、本来、経済産業政策及びそれと連動した国土計画の変革による経済産業構造の転換が最も有効なはずである。しかし、国家の経済産業構造の転換へ向けた政策も容易に行なえるものではなく、高度成長期以後も続く、都市部への集中によって、土地本位制とも称される日本の世帯と法人の不動産保有への高い選好が継続している。そして、これらの経済産業構造や土地の状況を補完しつつも、部分的な矯正を試みる日本の土地税制は政府が唯一、継続的に行ってきた土地住宅問題への対策として、あらゆる土地政策に連動して、構築されてきた。

2.3 日本の土地税制の概略

日本の主な土地関連の諸税は課税主体別に以下のように区分される。

国税—相続税、贈与税

道府県税—土地譲渡取得税、不動産取得税、特別土地取得税

市町村税—固定資産税、都市計画税、特別土地保有税

また、地価評価基準は一物四価と称されるように、以下のように諸行政機関によって、別個に行われており、いずれも実勢価格より数割低く評価されている。

実勢価格—市場の取引価格

公示地価—国土交通省（価格時点毎年 1 月 1 日）

基準地価—都道府県（価格時点毎年 7 月 1 日）

相続税路線価—財務省、国税庁（相続税及び贈与税の評価基準、公示地価の 8 割程度）

固定資産税路線価—市町村（公示地価の 7 割を目途）

日本では 1980 年代のバブル期以前から、地価評価基準の一元化が効率性と土地台帳等の土地情報の総合化の観点から指摘されてきた。²⁹⁶イギリスでは土地評価局が課税当局とは

²⁹⁶長谷川、前掲、143-152 頁。

切り離され、課税目的から中立的な客観的資産評価が行われている。日本においても地価評価の程度を省庁の通達と告示ではなく、法令化することが必要である。さらには地価評価を一元化し、諸課税は税率によって調整するべきである。²⁹⁷

2.4 日本の土地税制の取得・保有・譲渡による区分

土地税制は不動産取引の観点から、流通（相続税と贈与税を除く）・保有・譲渡益という区分も行われるが、取得・保有・譲渡という区分が一般的である。以下、これら取得・保有・譲渡の各不動産関連税の特徴を述べ、日本における諸税を区分する。そして、それらの現状を分析する。

2.4.1 取得

不動産の取得への課税は税負担の転嫁により、一般的に地価を押し上げ、供給を減少させる効果がある。土地投機への制限には効果あるが、譲渡への課税とは異なり、短期保有と長期保有に差別がつけられない。ただし、短期の転売には延滞利子課税等の導入で対応は可能である。フランスを除き、日本を含む先進国では全般的に不動産取得への税は軽課である。

取得段階の課税に区分される相続税・贈与税は長期的な土地所有の制限に効果があり、土地資源の再配分の点から有効な税制である。相続税の課税期限である寿命は土地所有の一期限として、社会的に受け入れられている。当然、その課税対象となるのは個人所有の不動産のみで、法人所有の不動産は対象外であり、税負担の公平性の面でも問題がある。以下は日本における不動産取得に対する税目である。

- ・不動産取得税（道府県税、固定資産税の評価基準による）
- ・特別土地保有税（市町村税、保有と取得に対し課税、面積を基準、平成15年度に停止）
- ・相続税と贈与税（国税、総合課税）
- ・登録免許税（国税）
- ・印紙税（国税）
- ・消費税・地方消費税（土地は非課税、建物は売主が不動産会社・課税事業者であれば、課税、個人であれば、非課税）

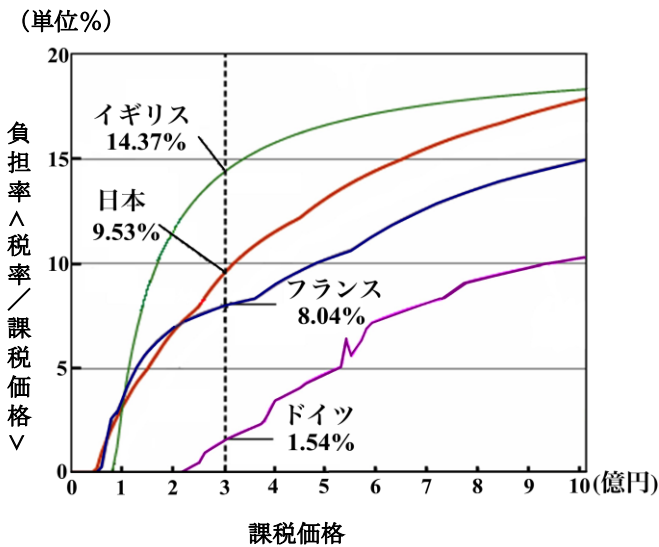
図13の主要先進国の相続税の相続税率の比較に示されているように、日本の相続税・贈与税の課税負担率は先進諸国の中では高い部類に入る。ただし、日本では相続税・贈与税

（財）日本都市センター編著、田村明監修『自治体の土地政策-都市環境の主體的創造をめざして-』ぎょうせい、1983、61,250-270頁。本書では土地政策に必要な土地情報として、1.課税台帳、2.不動産登記簿、3.公有地の国有財産台帳、4.地価公示、5.地籍調査・水調査等を挙げている。

国土交通省『土地白書』（平成23年版）国土交通省、2012、115頁、第2部平成22年度土地に関して講じた基本的施策、第2章土地に関する情報の整備、第2節国土調査の推進、1地籍調査の推進。土地総合情報ライブラリー、前掲。日本では地籍と登記に関しては法務省が登記所を通じて、一元的に全国を所掌しているが、平成21年度末現在で、地籍調査の進捗率は全国では調査対象面積の49%であり、都市部（DID：人口集中地区）では21%に留まっている。また、従来より、実際の土地面積が記載より広い「なわのび」や逆の「なわちじみ」等の問題が指摘されてきており、実際の現地の状況や土地の評価との一体化という点で、日本では総合的土地情報の整備が不十分である。

²⁹⁷菅、1992、154-168頁。1989年に成立した土地基本法の野党案では公的地価評価の一元化と土地行政の一元化が盛り込まれていた。

図 13. 主要先進国の相続税率
(配偶者+子 2 人の場合)



出典) 財務省「主要国の相続税の負担率」(2014 年 1 月現在、日本は 2015 年 1 月現在)、https://www.mof.go.jp/tax_policy/summary/property/149.htm (2015 年 4 月 16 日) を基に作成。²⁹⁸

における金融資産に対する不動産の割合が大きい。また、1992 年に公示地価の 7 割程度だった相続税の不動産評価額 (路線価) が 8 割を目処とすることに変更され、2003 年度には最高税率が 70% から 50% へ引き下げられる等の変更があったが、全般的に資産層への軽減が続いている。

相続税・贈与税が土地資源の再配分に重点を置く場合、土地所有の流動性を高めるために、その全体的な増税よりも、相続・贈与における不動産の選好を抑制することが重要となる。そして、相続税・贈与税における路線評価額と不動産への税率の引き上げを金融資産への課税の緩和で相殺することによっても、不動産課税への十分な増税の余地がある。

2.4.2 保有

不動産保有への課税は取得と譲渡に対する土地諸税の長短において中立的で、長期的な大土地所有への制限の点からも効果的である。取得と譲渡への課税と違い、保有への課税は全般的に不動産取引の流動化を促すが、その課税に比例して不動産への需要を減らす効果もある。以下は日本における不動産保有に対する税目である。

- ・地価税 (国税、平成 10 年度に停止)
- ・固定資産税 (市町村税)
- ・都市計画税 (市町村税、課税標準は固定資産税と同じ)
- ・特別土地保有税 (市町村税、平成 15 年度に停止²⁹⁹)

²⁹⁸ (注 1) 配偶者が遺産の半分、子が残りの遺産を均等に取得した場合である。

(注 2) フランスでは、夫婦の財産は原則として共有財産となり、配偶者の持分は相続の対象ではないが、比較便宜のため、課税価格に含めている。

(注 3) フランスでは、2012 年第 2 次修正予算法における税制改正により、2012 年 8 月 17 日以降の相続について、直系血族に係る基礎控除額が 159,325 ユーロ (2,151 万円) から 100,000 ユーロ (1,350 万円) に引き下げられた。

(注 4) ドイツでは、死亡配偶者の婚姻後における財産の増加分が生存配偶者のそれを上回る場合、生存配偶者はその差額の 2 分の 1 相当額が非課税になる (ここでは、配偶者相続分の 2 分の 1 としている)。

(注 5) アメリカでは、2010 年に遺産税は一旦廃止されたが、2011 年に、基礎控除 500 万ドル (5 億円)、最高税率 35% で復活した。当該措置は 2012 年までの時限措置であったところ、2013 年以降については、2012 年米国納税者救済法により、基礎控除 500 万ドル (5 億円) は維持しつつ、最高税率を 40% へ引き上げることとされた。

(備考) 邦貨換算レート: 1 ドル=100 円、1 ポンド=161 円、1 ユーロ=135 円 (基準外国為替相場及び裁定外国為替相場: 平成 25 年 (2013 年) 11 月中における実勢相場の平均値)。なお、端数は四捨五入している。

²⁹⁹ 昭和 44 年 1 月 1 日以降取得の土地に対するものだが、東京においては 2000m²以上の土地が対象。

昭和 57 年度改正で「三大都市圏の特定市の市街化区域内の土地に対して課する特別土地保有税の課税の特例」(いわゆるミニ保有税) が創設された。昭和 63 年の改正によって、昭和 63 年—平成 5 年に東京都の特別区及び政令指定都市の区域内は 200m²以上、都市計画区域を有する市の区域は 330m²以上を取得し、2 年以内に住宅建設等の非課税用途等に供しない場合、以後の保有は 10 年間 1.4% で課税した。平成 6 年度改正によって、平成 6 年 1 月 1 日以降に取得され

- ・遊休土地に係る特別土地保有税（市町村税、平成3年度創設、平成15年度に停止）
 - ※ 不動産貸付には所得税、個人住民税、復興特別所得税、個人事業税、法人税、地方法人税、法人事業税、地方法人特別税、法人住民税、消費税、地方消費税が課税される。
 - ※ 不動産使用には事業所税が課税される。

固定資産税はアメリカ等、多くの国の地方自治体の中心的な財源となっている。日本の地方自治体にとっても、固定資産税は住民税に並ぶ税源であり、税収比は土地と家屋がそれぞれ4割程で、償却資産が2割程となっている。³⁰⁰固定資産税は税制として、資産評価という負担に加え、個人には相続税・贈与税制度による固定資産への重課があるが、法人にはないという矛盾も抱えている。また、不動産の所有と取得への選好が高い日本では、総合課税を中心とした法人税制下の金融資産に対する固定資産評価額の相対的な低さによって、利益圧縮や投資を目的とした不動産への選好をさらに高める等の制度的問題を抱えている。

2.4.3 譲渡

不動産の譲渡への課税効果に対しては意見が二分される。短期的な保有後の不動産譲渡に対する課税には土地投機制限の効果があるという点では一致する。しかし、長期的な保有後の不動産譲渡に対しては、不動産取引の流動化を阻む要素となるという意見と不動産取引の流動化には大きな影響はなく、むしろ不動産の資産としての価値を低下させることで不動産価格下落の効果を持つとする意見が対立している。³⁰¹以下は日本における不動産譲渡に対する税目である。

個人を課税対象

- ・所得税（国税、土地建物譲渡益は一部を除き分離課税）
- ・個人住民税（地方税、土地建物譲渡益は一部を除き分離課税）
- ・復興特別所得税（国税、土地建物譲渡益は一部を除き分離課税）
- ・印紙税（国税）

法人を課税対象

- ・法人税（国税、総合課税）

た土地についてミニ保有税を適用除外とした。

³⁰⁰海外住宅・不動産税制研究会『主要先進国における住宅・不動産保有税制の研究：歴史の変遷と現行制度ならびに我が国への示唆』財団法人日本住宅総合センター、2011、366-367頁。

³⁰¹岩田規久男「第2章、第2節土地増価の経済的考察」日笠端編『土地問題と都市計画』東京大学出版会、1981、135-137頁。本書で岩田は延納利子付100%土地譲渡所得課税の導入を主張した。その中で売却した土地の譲渡益に対して、売却した土地の売却額と新たな土地の取得額の差額が下回った場合には、その差額への100%の譲渡益課税を提案した。

また、菅直人は『新・都市土地論』で、譲渡益課税の軽減による土地供給増加の限定的効果とそれがむしろ不動産需要を増加させることを指摘している。（菅、1988、84-85頁。）

一方、野口悠紀雄は固定資産税の強化と同時に譲渡益課税の軽減による土地供給の増加を経済学的観点から提案している。（野口悠紀雄『土地の経済学』日本経済新聞社、1989。）さらに譲渡益課税軽減の立場に立つ宮尾尊弘は土地譲渡益課税強化の方向を日米構造協議への公約違反とするが、市街化区域内農地には宅地並みの固定資産税と相続税の課税を主張している。（宮尾尊弘『土地問題は解決できる』東洋経済新報社、1991、82-84頁。）

- ・法人住民税（地方税、総合課税）
- ・法人事業税（道府県税、総合課税）
- ・地方法人特別税（国税、総合課税）
- ・復興特別法人税（国税、総合課税、平成 26 年度廃止）
- ・印紙税（国税）

表 5. 土地譲渡所得に対する重課制度の概要

		法人	個人事業者	個人
所有期間	5 年以下	短期所有土地譲渡益重課制度 (10%追加課税) ※特例 1	短期譲渡所得の分離課税 52%分離課税（所得税 40%+住民税 12%） 又は 110%総合課税 ※特例 1	短期譲渡所得の分離課税 39%追加課税 (所得 30%+住民税 9%)
	5 年超	一般土地譲渡益重課制度 (5%追加課税) ※特例 1	通常の事業所得として総合課税	長期譲渡所得の分離課税 20%追加課税 (所得税 15%+住民税 5%) ※特例 2

※特例 1、土地譲渡益重課は平成 10 年 1 月 1 日から平成 29 年 3 月 31 日までの間に行う土地の譲渡等については適用されない。
 ※特例 2、優良住宅地の造成のために土地等を譲渡した場合の長期譲渡所得の特例については、平成 9 年 1 月 1 日以後に行なう土地の譲渡について適用される。
 出典）三重県、e-すまい三重、<http://www.pref.mie.lg.jp/JUTAKU/HP/kaihatsu/handbook/9-1.htm>、(2015 年 10 月 5 日)。

表 5 に示したように、個人の土地の譲渡所得には分離課税制度が適用されている。³⁰²個人の不動産業者等には土地等の短期譲渡所得への課税制度があり、また、法人の土地等の譲渡益に対しては追加課税制度（重課）が課されているが、これらは平成 10 年度以降、運用停止中である。これらの制度は 5 年間の所有期間を基準として税率等の条件が異なる。³⁰³

日本の土地譲渡への課税は、土地取引に分離課税が導入された 1969 年以降から 1980 年代の地価高騰期後の再強化を経て、緩和と強化の間を振幅していた。しかし、1998 年の超短期土地譲渡益重課制度の廃止と同年の土地譲渡益重課制度の停止というように、今世紀に入って、軽減される方向にある。

土地譲渡益への課税制度の変更は税率、分離課税分と総合課税分の割合、保有期間の区分の変更によって行われてきた。1970 年代から 1990 年代にかけて、分離課税分と総合課税分の割合について行われた変更は、不動産譲渡所得が分離課税であっても、その譲渡所得税率が所得税率より相対的に低ければ、不動産への需要が高まり、地価上昇を招くことを示している。³⁰⁴したがって、総合課税のみならず、不動産税率の低い分離課税も、資産

³⁰²所得税と個人住民税において、所有期間が 5 年を超える土地・建物を譲渡して得た所得は課税長期譲渡所得となり、20%（国税 15%、地方税 5%）が分離課税され、5 年以下の場合は課税短期譲渡所得となり、39%（国税 30%、地方税 9%）が分離課税される。さらに復興特別所得税として、基準所得税額の 2.1%が課税されるので、長期では国税が合計 15.315%、短期では合計 30.63%となる。

³⁰³所得税と個人住民税において、個人の不動産業者等の土地等の事業所得又は雑所得に対して、所有期間が 5 年以下の場合は譲渡益の 52%（所得税 40%、個人住民税 12%）又は総合課税による上積み税額の 110%の多い方の税額を課税する。また、5 年以上の土地譲渡益は総合課税となる。平成 10 年以降、運用停止中である。

法人税と法人住民税には所有期間が 5 年を超える土地・建物を譲渡して得た所得には一般土地譲渡益重課制度によって、法人税に加えて 10%が課税され、5 年以下の場合は短期土地譲渡益重課制度によって、法人税に加えて、5%が追加課税される。（法人住民税と連動）平成 10 年以降、短期土地譲渡益重課制度及び一般土地譲渡益重課制度は平成 29 年 3 月 31 日まで運用停止中である。尚、2 年以内の超短期土地譲渡益に対して、平成 8 年以前は 30%加算分離課税がなされていたが、15%の追加課税に緩和され、さらに平成 10 年には超短期土地譲渡益重課制度自体が廃止された。

³⁰⁴宮本憲一「第 1 章日本の土地問題と土地税制」宮本憲一・植田和弘編『日本の土地問題と土地税制』勁草書房、1998、31-32 頁。

としての不動産への選好を高めるという点で問題がある。

2.4.4 不動産の取得・保有・譲渡に対する諸課税の効果の比較

以上の不動産の取得・保有・譲渡への課税に対する比較分析から、土地税制において、不動産保有に対する固定資産課税と不動産の取得に対する相続税・贈与税が相対的に最も有効な不動産課税であると言える。法人に対しては相続税が無い分だけ、大規模な不動産を資産として保有する法人には土地保有諸税の強化が必要である。また、特に短期の土地投機に対して、その取得と譲渡への課税を強化していくべきである。

2.5 先進諸国の土地税制の状況

2.5.1 先進諸国の土地税制の構造

欧米では不動産に関連する税は税収の中心として古い歴史を持っている。特にフランスにおいては、現在の不動産課税も中世からの歴史的経緯が反映されている。四古税と呼ばれる土地建物への不動産税、賃貸料等に課される人的不動産税、事業所等に課される営業税、建物の戸と窓の数に応じて課される戸窓税の内、戸窓税以外は再編を経て存続している。また、封建制の歴史的経緯もあり、不動産に関連する税は地方自治体の財源となることが多い。ドイツの不動産税（grundsteuer）も地方税であるが、最も古い税の一つとされる。イギリスでは16世紀以来の伝統を持つレイト（rate）と呼ばれる不動産税が自治体税収の中心であった。フランスでも不動産関連の直接税が自治体の主要財源である。³⁰⁵

以下、主要先進国の国税と地方税の関係、不動産に関連する税を中心に税構造を概観する。アメリカでは国と地方の税収比は日本と同水準で、6:4程度であり、連邦、州、自治体の三段階で課税する。直間比率は日本が7:3程度なのに対して、アメリカでは7.5:2.5程度である。³⁰⁶アメリカの税制は所得課税が高く、法人税が低いことが特徴である。その固定資産税（property tax）の歴史は古く、自治体の最も重要な財源であり続けてきた。また、連邦の税制では不動産抵当証券と関連した優遇税制が多く設けられている。³⁰⁷しかし、イギリスでは国と地方の税収比は圧倒的に国の比率が高く、国が9割以上を占めている。直間比率は6:4程度である。イギリスは所得税の母国と呼ばれるが、不動産関連税として、キャピタル税が個人所得税に上積みされる他、印紙税、付加価値税、相続税、ビジネスレイト（business rate：業務用不動産課税）、法人税が国税として課されている。この他、地

³⁰⁵海外住宅・不動産税制研究会『主要先進国における住宅・不動産保有税制の研究：歴史的変遷と現行制度ならびに我が国への示唆』財団法人日本住宅総合センター、2011、7-12,166-169,220-224頁。

³⁰⁶財務省財務総合政策研究所「〈参考資料〉連邦国家4カ国の地方財政制度アメリカ・カナダ・オーストラリア・ドイツ・（参考）日本」『主要諸外国における国と地方の財政役割の状況』報告書（平成18年12月26日）、<http://www.mof.go.jp/pri/research/conference/zk079.htm#zenbun>、（2015年10月1日）。

財務省「直間比率（国税+地方税）の国際比較」、https://www.mof.go.jp/tax_policy/summary/condition/015.htm、（2015年10月6日）。（注）1.日本は平成24年度（2012年度）実績額。なお、平成27年度（2015年度）予算における直間比率（国税+地方税）は、66.4:33.6となっている。2.諸外国はOECD "Revenue statistics 1965-2013"による2012年の計数。OECD "Revenue statistics"の分類に従って作成しており、所得課税、給与労働力課税及び資産課税のうち流通課税を除いたものを直接税、それ以外の消費課税等を間接税等とし、両者の比率を直間比率として計算している。

³⁰⁷宇田川璋仁「アメリカの土地税制」日本住宅総合センター編『欧米諸国の土地税制』財団法人日本住宅総合センター、1981、1頁。

海外住宅・不動産税制研究会、前掲、148-149頁。

住宅生産団体連合会『欧米5カ国の住宅税制に関する比較調査報告書』社団法人住宅生産団体連合会、2001、8-9,52頁。

方税としてカウンシル・タックスが不動産保有に課される。³⁰⁸カナダでは国と地方の税収費はほぼ均衡している。個人所得税が最も高く、付加価値税がそれに続く。やはり地方税は資産税が中心となる。ドイツでも国と地方の税収比と直間比率はほぼ均衡している。法人税の課税主体は連邦と州であり、所得税は連邦と州、市町村の共同税である。不動産関連税は不動産取得税、相続税、営業資本税、保有税である不動産税、不動産投機業務に対する所得税・法人税からなる。ドイツでは不動産取得税は州税であり、相続税は連邦税である。フランスの国と地方の税収比は8:2程度である。直間比率はほぼ均衡している。フランスの税制は先進国で最も複雑であるが、不動産関連税は四古税から再編された住宅税、企業不動産賦課金、企業付加価値賦課金、保有に対する住宅付き不動産税と主に農林業用地である住宅無し不動産税が中心となっており、いずれも地方税である。³⁰⁹

2.5.2 先進諸国の不動産取得に対する諸税

不動産取得に対する諸税の中で最も税収が大きいのが相続税・贈与税である。相続税・贈与税は相続人・譲受人に課される遺産取得課税方式と譲渡として遺贈者に課される遺産課税方式に分かれる。前者は主に大陸法型の国で後者は主に英米法型の国で採用され、後者に属する英米では遺産管理人等に納税が委任されている。遺産取得課税方式を採るドイツやフランスでは相続税は取得税に分類されている。フランスでは短期の不動産取得に対しては、国税として付加価値税が個人と法人に課され、ドイツでも不動産取得税が州税として徴税されている。³¹⁰

しかし、近年、英米系諸国を中心として、相続税・贈与税は廃止や他税との統合の動きが見られる。オーストラリアでは1977年から1984年にかけて、相続税が廃止された。カナダでも相続税・贈与税が1972年に廃止され、キャピタルゲイン課税に代替されたが、緩和措置がとられている。イギリスでも不動産遺贈・贈与課税である遺産税(estate duty)が、1975年に資産移転税(capital transfer tax)として統合されたが、1986年に相続税(inheritance tax : IHT)に改正された。また、イギリスやカナダでは不動産取得時に買い主に付加価値税が課される。³¹¹ドイツやフランス等は遺産取得課税方式を採用していることが、相続税・贈与税を譲渡益課税に統合していない原因ともなっている。日本も遺産取得課税方式に近い課税方式である法定相続分課税方式を採用しており、不動産の再分配の公平性という観点からも所得税等への統合は難しいと言える。

³⁰⁸財務省「直間比率(国税+地方税)の国際比較」前掲。
住宅生産団体連合会、前掲、14,67-76頁。

平川伸一・御園一・岡部真也「地方財政制度の国際比較」財務省財務総合政策研究所編『フィナンシャル・レビュー』(平成23年第4号)(通巻第105号)財務省財務総合政策研究所、2011年3月、96頁、出典)Revenue Statistics (OECD)。

³⁰⁹海外住宅・不動産税制研究会、前掲、220-228頁。

佐藤進「西ドイツの土地政策」日本住宅総合センター編、前掲、1981、57-59頁。

財務省「直間比率(国税+地方税)の国際比較」前掲。

住宅生産団体連合会、前掲、29,35-36,40-41,79,82-84頁。

平川他、前掲、96頁。

³¹⁰佐藤進、前掲、89-90頁。

住宅生産団体連合会、前掲、69,78,92-93頁。

³¹¹海外住宅・不動産税制研究会編著『相続・贈与税制再編の新たな潮流：イギリス、アメリカ、ドイツ、フランス、スイス、カナダ、オーストラリア、日本』財団法人日本住宅総合センター編、2010、250,257-264頁。

住宅生産団体連合会、前掲、41,67-70,103-104頁。

高橋誠「イギリスの土地税制」日本住宅総合センター編、前掲、1981、前掲、101-103頁。

2.5.3 先進諸国の不動産保有に対する諸税

不動産保有に対する税として、固定資産税や財産税は不動産に関連する税の中心であると同時に、伝統的に欧米諸国の自治体の主要な財源であり続けてきた。アメリカの自治体も資産税を財源の中心とし、その税率も自治体によって、大きな幅がある。カナダでも不動産保有に対する資産税（property tax）は地方税であり、法人と個人を対象とする。³¹²

また、スウェーデンには独立した不動産の保有税が無く、純資産税があるが、このような国は先進国では少ない。逆にドイツでは総合的な資産課税である財産税が1997年に廃止され、資産保有税である不動産税が営業税とともに市町村税として重要な位置を占めている。ただし、その税率は低く、相続税も含めた不動産関連の税のシェアは極めて低い。³¹³

不動産の所有ではなく、占有あるいは利用に課税される国もある。歴史的に土地保有を基盤とした土地制度を持つイギリスでは不動産の転貸が広範に行なわれおり、長年、不動産を利用する占有者に支出税であるレート（rate）が課されていた。レートは基礎自治体である district の単一の税目であり、賃貸価格を課税基準としていた。しかし、高負担や自治体によって、税率が大きく異なり、不平等である等の理由により、1988年に廃止され、地方税であるカウンシル・タックス、国税である法人と個人の業務用不動産への税（ビジネスレートまたは非居住レート）に再編された。また、フランスでも地方税として、不動産税に加え、居住者である所有者や間借り人、法人に課される住宅税がある。³¹⁴

富裕税（net wealth tax）は1990年代から2000年代にかけて、ヨーロッパでも、ドイツやスペイン等の国々で、廃止が相次いだ。その後も階級格差の是正や資産の集中排除を目的として、スイスやオランダ等、維持している国も多い。一方、日本では地価税は停止中であるが、経済格差の拡大する状況においては、固定資産税の累進性の強化以外に富裕税の創設や地価税の改正強化による運用再開も検討に値する。

2.5.4 先進諸国の不動産譲渡に対する諸税

アメリカでは連邦税制の法人税と所得税としてキャピタルゲイン課税が行なわれている。それは総合課税を原則とするが、不動産を含む長期のものには分離課税が認められている。また、アメリカの連邦税制の特徴として、REIT等の不動産の小口化や証券化を行なう法人へのタックス・シェルターが広範に認められている。カナダでは譲渡益は所得税とし、州と連邦から法人と個人に対して課税される。³¹⁵イギリスでは不動産の譲渡益課税として、キャピタルゲイン税と開発に伴う地価上昇分に課される開発用地税（development land tax）があり、分離課税である。キャピタルゲインは居住用不動産の処分には原則非課税だが、個人の非居住用の場合は所得税へ上積みされ、法人の場合は総合課税として法人税の対象

³¹²海外住宅・不動産税制研究会、前掲、148-151頁。

住宅生産団体連合会、前掲、41,104頁。

³¹³海外住宅・不動産税制研究会、前掲、170-171頁。

倉沢資成「スウェーデンの土地政策」日本住宅総合センター編、前掲、1981、232頁。

佐藤進、前掲、78-79頁。

住宅生産団体連合会、前掲、82頁。

³¹⁴海外住宅・不動産税制研究会、前掲、13-23,225頁。

住宅生産団体連合会、前掲、70-72,93-95頁。

高橋誠、前掲、129-141頁。

³¹⁵宇田川、前掲、2頁。

住宅生産団体連合会、前掲、8-10,60-66,105-106頁。

となる。また、地代と家賃等の収入には所得税・法人税がかかる。ドイツでは土地譲渡益は原則として法人にのみ総合課税の法人税として課される。フランスでは譲渡益課税は不動産増価税と呼ばれ、国税として法人と個人に課される。長期保有の場合は分離課税である。イタリアにも市町村税として、不動産増価税があるが、有償の譲渡益に加え、相続・贈与も対象としている。相続・贈与の場合は譲受人が納税者となる。不動産以外の遺産は遺産税の対象となる。また、法人税には不動産譲渡益が統合されている。³¹⁶

通常、不動産譲渡益に対する分離課税は総合課税よりも不利であるが、海外では長期保有の不動産譲渡には低税率を設定する等の優遇処置としても利用される。また、法人には総合課税が適用される場合が多い。ただし、日本では法人が不動産投機や含み益を目的とした不動産保有によって、地価上昇の要因となってきたのであり、個人に比べ、法人の税負担は全般的に軽いものとなっている。したがって、日本では法人に対して個人と同様に分離課税を原則とし、さらに税率等で個人よりも重い課税を行なうべきである。

2.6 日本の土地税制の諸問題

2.6.1 相続税及び贈与税制度の問題点

日本では資源再分配機能としての相続税が、その固定資産への軽減のために逆に土地需要を増加させている。日本の資産層では世帯が相続税対策として、生涯で複数回、不動産を取得することは珍しい事ではない。さらに不動産を法人所有化して、相続税・贈与税を縮小する相続税対策も行なわれている。したがって、恒久的な制度として、相続税・贈与税における不動産への金融資産以上の資産評価と税率による分離課税の導入が必要である。また、節税対策としての法人設立は規制が困難である事から、そして、相続税・贈与税の対象外である法人の大土地所有に対する税負担の公平性の観点から、法人所有の不動産への固定資産税を中心とした土地税制の強化が必要である。

2.6.2 相続税及び贈与税制度のその他の問題点

日本では遺産課税方式と同じく、遺産額全体に課税が行なわれているが、遺産取得課税方式（譲受人の取得額に課税）を基にした独自の法定相続分課税方式が採られている。しかし、導入後、半世紀以上を経て、必ずしも各相続人の相続額に応じた課税がなされないことや、相続税対策としての特別養子縁組の増加、資産層や高所得者層ほど子供が多い逆進性があることから、少子世帯への課税負担の転嫁が行われている等の弊害が指摘されている。遺産取得課税方式はシャープ勧告後、数年間導入されたが、税額決定の煩雑さや負担が高い等の問題から現行の方式へ代えられた。しかし、日本の相続税・贈与税は資源再分配としての不動産税の性質が強く、譲受人・相続者の多寡による課税額の差も調整によって、圧縮されるため、土地資産の分散という面で見れば、遺産課税方式（遺産額全体に課

³¹⁶ 確井光明「イタリアの土地政策」日本住宅総合センター編、前掲、1981、201-202,205,214 頁。

菊池威「フランスの土地政策」日本住宅総合センター編、前掲、1981、148 頁。

佐藤進、前掲、86-87 頁。

住宅生産団体連合会、前掲、21,30,37,40,73,82-84 頁。

高橋誠、前掲、101,103,109-128 頁。

税)よりも、現行制度と遺産取得課税方式が好ましい。³¹⁷さらに法定相続分課税方式に移行した1958年以降、電算化等により、徴税技術も格段に進歩しており、税額決定の負担も軽減していることから、より課税の公平性の高い遺産取得課税方式への復帰も十分可能となっている。

また、アメリカ等を除き、日本を含むほとんどの主要先進国では相続税・贈与税が国税であるが、相続税・贈与税の地方税化により、自治体中心の税制を確立させ、物納により公有地を増大させる提案もある。³¹⁸その改革にはいくつかの前提が必要となる。まず、現行の相続税・贈与税制度による全国的な不動産の捕捉を固定資産税評価によるものに代替するには自治体間の連絡を強化する必要がある。また、イギリスの土地評価局のような独立機関を創設し、自治体間の固定資産税情報を統合する合同組織とするか、現行の路線価評価と統合した機関とすることも検討すべきである。これらによって、節税目的の自治体を跨ぐ、不動産取引等を抑制し、税収の自治体間の適正な配分制度が確立できる。加えて、土地情報を総合して、資産評価上でも全国的な所有不動産の集計として名寄せを行なうことが望ましい。これらの制度改革は大きな負担を要するものであるが、相続税・贈与税の地方税化は自治体の自主財源と土地政策にとって大きな柱になる。

2.6.3 固定資産税制度の問題点と土地情報の全国化

日本の税制においては、金融資産課税に比した不動産課税と、個人課税に比した法人課税という相対的に課税負担の低い二つの歪みを抱えている。その矯正策として、金融資産に対する固定資産の選好を抑制する為の固定資産税における累進税率の導入と、世帯に比した法人に対する課税強化を検討すべきである。また、上述したように現行の市町村単位で行われている固定資産集計から、全国的な土地情報の総合化へと移行することで、累進性のある課税を行うことができる。³¹⁹さらに相続税・贈与税の評価情報をも統合するならば、自治体の固定資産税評価と財務省の路線価評価という別個の制度の一元化が促される。

また、アメリカの多くの州では住宅資産税の支払いが所得の一定割合を超える部分は控除されている。日本でも1990年代には、宅地への固定資産税の免除は所得税の控除とするべきとの意見も出された。³²⁰これは高額所得者を控除対象から除外するという点では有効だが、低所得者の土地所有への選好を強める政策となる危険性も持つ。したがって、所得額による固定資産税の減免と軽減の範囲を拡大させるほうが、制度改正としては制度的に弊害が少ない。

2.6.4 土地譲渡に対する税の運用と問題点

不動産譲渡に対する課税は不動産保有に対する課税の補完となりうる。しかし、その課税が重すぎると新規需要が低下するとともに、不動産の長期保有の増加によって不動産の

³¹⁷平成27年度の相続税改革後では課税遺産額が1億円の場合、配偶者と子供1人では課税総額は385万円なのに対して、配偶者と子供4人では課税総額は225万円であり、その差は相対的に小額である。

³¹⁸菅、前掲、157-160頁。菅は相続税の地方税化とともに相続税に対して、330m²の免税点を提案していた。

³¹⁹菅、前掲、152-155頁。菅は世帯の居住用宅地である330m²を固定資産税の減免範囲とする提案を行った。

宮本、前掲、29頁。宮本は、日本では名寄せができないので、台湾や韓国の制度を導入しても、実際上は個人の大地所有の制限は難しいと述べている。

³²⁰大田弘子『土地保有税としての固定資産税のあり方』東京都主税局税制企画部税制課、1997、22頁。

供給を減らして、不動産取引の流動化と地価変動を抑制する。一方、不動産譲渡に対する軽減は資産運用の媒体として土地需要を喚起し、不動産取引の流動化と地価変動を促進させる。そして、課税額の軽減時の一回限りにおいて、既存の土地保有を減少させる。不動産保有に対する課税が十分に重く課税されていれば、不動産譲渡への軽減による地価上昇等の弊害を抑制するものとはなりうる。しかし、不動産保有への課税は短期的所有と土地投機の制限を目的としたものではない。これらの不動産譲渡に関連する諸税の特徴から、その税率の変更は軽減と強化の双方とも時間をかける必要がある。そして、不動産譲渡に対する課税の有効な税率とその変更の幅は狭く、不動産譲渡に対する課税の運用と改革は限定的なものとならざるを得ない。ただし、土地資産に対する選好が極めて強い日本では長期所有地の一定面積以上に対しては、譲渡税率を高く設定するのが適当である。

また、法人に対する短期土地譲渡益重課制度は現在、運用停止中であるが、再度の地価高騰を招来しうる危険性を孕んでいる。バブル期の地価上昇の主因は法人の土地投機にあったが、重課制度の運用停止は理論的にも共通認識となっている短期土地譲渡益への課税強化という原則に背くものである。さらに個人への土地譲渡益重課制度の継続との整合性も無い。よって、土地譲渡益重課制度は行政の裁量で、停止させうるものではなく、土地投機による地価上昇への措置としても継続するのが妥当な制度である。

2.6.5 税制による未利用地及び低度利用地の制限

市街化区域の農地とともに、未利用地と低度利用地は宅地供給の対象として、税制を含めて、多くの政策が採られてきた。1968年には空閑地税の導入も検討された。未利用地と低度利用地に関しては、通常の土地保有とは逆に、長期になるほど課税を強化する根拠も増す。それは不動産取引業による棚卸資産としての不動産の短期保有とも整合性がある。³²¹したがって、未利用地と低度利用地の制限には、土地全般の短期の転売利益を対象とするものとは別に、長期保有地の譲渡に対する超過課税が有効となる。また、固定資産税において、未利用地と低度利用地の面積と保有期間に比例した累進制の導入も検討しうる。特に法人の大面積の更地と低度利用地には、その面積と保有期間への累進性により、さらなる課税強化も検討すべきである。ただし、農地も半減し、公園面積の極端に低い日本の市街地において、中小規模の未利用地と低度利用地は、日照権の確保や予備的な避難地域として、地域の住環境を向上させる面もあり、公共の利益に大きな弊害となることは少ない。そのようなことから、更地、雑種地という地目で一括せず、あくまで優先度の高い宅地供給源として、未利用地と低度利用地を扱うべきである。

2.6.6 その他の不動産に関連する諸税に対する改革への諸論点

日本では1980年代後半の地価高騰に対して即効性のある土地供給策として、未利用地や農地への課税強化が土地税制の中心となってきた。それに加え、富裕税や大面積の宅地所有に限定した税の導入も提案された。³²²税制全体において、不動産は優遇された場合、資

³²¹小嶋俊洋「市街化調整区域における都市的土地利用と農業的土地利用の調整メカニズム」横浜国際社会科学学会編『横浜国際社会科学研究所第12巻第3号』横浜国際社会科学学会、2007年9月、76頁(428頁)。CiNii(NII学術情報ナビゲータ)、<http://ci.nii.ac.jp/naid/110007122392>, (2015年5月27日)。

³²²飯田久一郎「土地問題解決へ資産税の活用を」『エコノミスト』65(28)、76-81頁、1987年6月号、毎日新聞社。飯

産ポートフォリオの対象になり、さらに含み益によって、保有を増加させる。したがって、不動産課税の強化が必要となるが、土地資産への選好が極めて強い日本では、既存の税制の累進強化に比べて、新たな資産税の導入は現実性が低い。土地投機制限のために 1992 年に導入された地価税は中規模以上の法人を主対象としたが、1998 年には課税が停止された。しかし、土地投機の抑制措置や土地流動化の観点からは停止を継続する根拠が少ない。

また、不動産関連の税制には税負担の転嫁への配慮が必要である。もし、課税の対象を広く浅く、設定したら、全般的な転嫁を喚起するが、相続税のように課税対象が限定されたものであれば、負担の転嫁も限定される。このように経済的条件と大土地所有や低度利用地等の対象設定が適正であれば、個人と法人に対する不動産関連税の累進強化は弊害が少ない実効性があるものとなると言える。

2.7 日本における土地税制の総括

以上、日本の土地税制について分析を加えてきたが、日本における適正で効果的な総合的土地税制への改革の要点は以下の二点である。まず、土地保有に対する固定資産課税と相続税・贈与税を中心として、土地評価額、面積あるいは保有期間に対して累進的に課税を強化すべきである。それは土地資産を通じた経済格差と流動性のない固定的な大土地所有に対して、制限を加えるものとなる。そして、土地投機抑制等のそれらを補完する税制として、不動産の譲渡と取得への課税を強化する必要がある。

土地税制の全般的な運用と策定に対しては、以下のことが指摘できる。1980 年代の地価高騰期から 1990 年代にかけて、固定資産税制度を巡って、台湾の土地資産評価額の自己申告方式の導入が、政治家を含む多くの者によって検討された。³²³しかし、膠州湾のドイツ租借地の世界初と言われる土地増価税等を参考に考案したとされる自己申告方式も、1980 年代以降、円滑に機能化せず、地価高騰には大きな効果を収めなくなった。そのため現代まで数度にわたり、土地税制の改正が行われている。³²⁴これは経済的手法による政策である土地税制は有効であっても、土地政策においては法的規制策に比べて、限界のある補完的かつ間接的な政策であることを示している。

しかし、日本において、土地税制は導入の容易さや運用と調整の柔軟さ、また、廃止と運用停止が容易なことから、不動産の所有制限や取引制限等の法的規制による土地政策に優先して、政策策定者に相対的に有利な政策手段として選択されてきた。そして、日本の土地政策は税制を中心として、連動する形で組み立てられている。ただし、不動産関連税

田の提案する大土地資産税は 600 坪以上所有で時価総額が 4 億円以上の個人を対象とする。

³²³菅、前掲、162-163 頁。

³²⁴熊野直樹「ドイツ土地改革者同盟と膠州湾租借地の土地政策：膠州領土令の制定過程を中心に」『法政研究』78（3）、455-495 頁、九州大学法政学会、2011 年 12 月。

本間、1991、116-117 頁。

台湾の土地税制は「申報地価」（所有地地価自己申告制度）、「照価徴税」（自己申告額に応じた地価税課税）、「漲価帰公」（地価上昇利益は土地増価税として公共還元）、「照価収買」（土地所有者が税逃れや土地未利用の場合は地方政府が土地所有者の自己申告額で買収）からなる。しかし、98%の土地所有者が公示地価の 80%で申告することから、「申報地価」がなされなくても良いことになった。また、土地投機に翻弄され、円滑に機能せず、3 年ごとの地価評価も実勢地価とかけ離れすぎて実施できていない。（長谷川、前掲、167-175 頁。）

台湾の土地税制の限界と失敗は他にも何人かの研究者によって、指摘されている。（ダーリン・ドラブキン、前掲、259-260 頁。財団法人日本住宅総合センター「第 3 編土地政策の提言のために—台湾の平均地券制度に学ぶ—」『東京圏における土地政策の課題』調査研究レポート No.87150、財団法人日本住宅総合センター、1988、102-126 頁。）

の短期的な導入は効果が乏しく、導入から数年後に行う軽減等の調整や運用停止は基本的な土地政策に反することが多い。1990年代初めに行われた日本の土地税制改革が数年を経ずして、緩和されたり、課税自体が廃止あるいは運用停止されたことは、税制が持つ調整機能を改革とは逆行する一時的処置や弥縫策としても利用できることを示している。そして、それらには土地政策への明白なビジョンが欠けている。

土地税制は他の手法ほどには直接的で即効性のある政策ではない分だけ、効果的運用には長期的な施行が前提とされる。そのような長期的視点を欠く、土地税制の短期的導入は一時的な効果と混乱をもたらすだけであり、土地政策においては避けなければならないものである。日本においては不動産に対する厳しい法規制と適正な都市計画の施行が困難である。したがって、土地税制がその導入と運用、調整の容易さから行われる一過的な政策とならないよう、土地税制の効果的で安定した長期的運用が必要である。

3.日本における経済的手法による土地政策の総括

1990年の大蔵省の土地取引融資に対する総量規制は最終的に地価上昇を終焉させたが、それまでは大蔵省は狂乱地価に対して、不動産取引に対する融資規制等の有効な処置を取れず、事実上、無策により、狂乱地価を放置した。その間、東京都等の大都市圏の地方自治体では条例で土地取引規制を設け対応したり、市町村税である特別土地保有税によって、限定的な成果を得た。固定資産税強化による市街化区域内の農地の宅地転用と土地譲渡益課税の強化による土地投機の抑制等が、当時の政府の主な地価高騰への対策であったが、それらの経済的手法による土地政策は地価高騰が収束しつつある時期に行われた。しかし、1990年代初めには早くも不動産の不良債権等による国家経済の悪化に伴い、土地取引融資に対する総量規制は解除され、一度は強化された土地税制も数年を経ずして、大幅に緩和された。特別土地保有税と地価税は停止され、土地譲渡益課税も再び軽減されている。それらの土地税制の緩和策の多くは現在に至る地価の下げ止まりを下支えするものとなっている。また、主に不動産不良債権対策として始められた低金利政策は現在まで継続し、日本経済の長期停滞の一因となっている。

これらの事例にも示されている通り、土地税制は長期的運用が必要であり、短期中期の運用方針の変更は、本来の税目としての趣旨に反した否定的な結果をもたらす事が多い。また、土地政策における家賃統制、住宅費助成、住宅融資等の金融的手法は経済状況に対応し、短期的な調整が必要なものだが、制度として、長期的に安定した運用を前提とする。したがって、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補完するものであっても、その多くは一貫した目的の下、長期、継続して、はじめて、有効な結果を望めるものである。

第5章 日本における土地政策の各手法の比較と総括

第3部では4章にわたって、日本と海外の土地制度と土地政策を比較分析し、各土地政策の有効性を検証してきたが、法的・直接的・経済的手法による政策の分類は土地政策に限らず、他の政策の多くにとって、適切なものである。実際にはこれらに加えて、文化的・社会的な手法による政策もある。それは教育等においては中心となるものであるが、土地政策では、都市計画における景観やまち並み等を除けば、重要性は低い。また、直接的手法とは、法的手法と経済的手法と同様の政策の質的な分類ではないが、官と民という政策主体の違いが政策の質的な違いに匹敵する大きなものであることから、分類に加えたものである。

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。都市計画は整備事業である以上に、土地利用に対する法的規制と計画による誘導を主とするものである。他の先進各国の都市計画の特徴は日本に比べ、強い規制と計画性の高さにある。同時に土地計画の策定における自治と民主制の原則が確立していることが、そのような規制と計画性を可能としている。一方、先進各国に出遅れ、実質的に戦後から始まった日本の土地利用計画は規制が緩く、計画性自体も低いものとなっている。それは、資本主義下で、中央集権的に施策する政策企図から、必然的に形成されてきたものである。同時に自治体には計画対象としての受動的役割しか与えられなかった。このような自治の原則から大きく逸脱した制度に端的に現れているように、個々の事業は欧米の先例に倣ったものであっても、都市計画の導入時点から、制度設計者の政策思想や行政行為への認識には、欧米におけるものとは大きな隔たりがあったと言える。また、都市部の人口集中への対策として、都市計画等の土地利用計画が用いられることは先進国全般に共通するが、日本の集中状況は三大都市圏という極めて限定された地域に短期間に生じたものであり、土地利用計画を圧倒し、混乱したものとした。特に都市計画法の都市計画区域制度と農地法・農振法の齟齬は国を中心とする統制的な計画の限界を示している。このような大規模な制度的失敗を避けるためにも、土地利用計画における自治と民主制を確立しなければならない。

そして、直接的手法による土地政策の中心は国土計画や住宅供給事業であるが、大規模な国土計画と公共事業は日本特有のものである。それらも欧米先進国に比較すると、自治と民主制の原則から離れ、国が中心となり、大きな権限を持って行なってきた。日本の国土計画は地方の活性化と産業の発展を二大目標としてきた。その為に地方の公害や自然破壊を起したのみならず、拠点開発方式による地方の産業活性化も成果が低く、却って、農村部の衰退が進行した。それは成果の低い計画と事業が制度的に拡大継続する国の直接的手法による土地政策が起した弊害の典型的な事例であった。実際、高度成長期以降、公共事業は大きな見直しを迫られつつも、土木事業を中心として、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。住宅公団は行政法人化し、地方の公営住宅の新規建設も減少し続けている。そのような公的住宅供給政策の縮小は先進国共通の流れであるが、ヨーロッパの先進国は戦後、大規模な公的住宅供給を行ない、住宅不足を解消した後の段階として、公的住宅の縮小期にある。一方、日本では特に低所得者の住宅問題は自助の問題として等閑視され、公営住宅の新規建築も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、社会的セー

フティーネットとして、最も重要な住宅政策はあまりに規模が小さい。国土形成計画として、公共事業も量から質へと転換しつつあるが、経済的・社会的格差が拡大する日本においては、公的な住宅供給は社会資本整備のための公共事業としても、高い優先度を持つ政策課題である。

経済的手法による土地政策は現代日本の土地政策の中心となってきた。特にその土地税制は農地政策を含む土地政策に不可分なものとして、一体的に構築されている。国際的にも土地税制の中で最も重要なのが、固定資産税と相続税・贈与税である。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が、資産格差と居住状況の格差が拡大する日本においても、大規模な土地の所有層に対して、これらの税の強化が求められる。また、公的な住宅供給策が縮小しつつある日本では住宅費助成の拡大が望まれる。欧米では賃貸住宅の家賃補助や家賃統制は社会政策として、戦前から住宅政策の柱として行なわれてきた。現在でも家賃補助を含む広範な住宅費助成が、社会政策の一環として行なわれている。日本では高度成長期より、持ち家取得の為の住宅融資が官民で拡大してきたが、居住環境における弱者である賃貸住宅居住者への経済的政策は無きに等しいものであった。国民の給与水準が低下し続ける状況にあって、宅地政策や住宅取得政策以上に、家賃補助等の賃貸住宅に関する政策は優先度が高いものである。

これらの法的・直接的・経済的手法による土地政策を総合的な土地政策として構築し、運用する要点を総括すると以下ようになる。まず、法的手法（規制的手法）による土地政策を用いる土地利用計画の中心は官庁の許認可や線引き、用途指定等の恣意的な策定ではなく、民主的プロセスと自治体の決定を経た調整によって、自律的に最適な内容と規模が決定される。また、土地に関する法規定の変更は日本では忌避されてきたが、経済性や人権、社会厚生を最大化等によって、適正な法規定の基準が定められるべきである。したがって、土地に関する法規定の変更は総合的土地政策の中心となると共に、最も導入が困難なものであり、行政と政治、社会全体の努力が必要となる。

日本における直接的な手法（国営事業・公共事業型）による土地政策は他の先進国に比べて、低い行政能力の下に施策されてきたが、それも土地利用計画と同様に民主的プロセスと地方自治の確立を通して、適正な事業計画と規模において施策することが可能である。資本主義経済の発展とともに、国営事業の規模と範囲は縮小しているが、予算規模と採算性を条件として、上記の策定プロセスによって、住宅供給政策等、社会的に優先度の高い事業を施行することが、総合的な土地政策において、適切な国営事業である。

そして、他の土地政策の手法が有効に実施されない現代日本において、経済的手法による土地政策は本来、補完的なものであるにもかかわらず、土地政策の中心となっている。そのような状況に対し、他の手法による土地政策を適正化し、土地税制等の経済的手法による土地政策を総合的土地政策の下で再構築する必要がある。その経済的手法による土地政策を有効たらしめる原則は、経済的政策が土地支配層の利益ではなく、小土地所有者や不動産を持たない経済的・社会的弱者の経済的向上のために、柔軟かつ、長期的な運用を行なう事である。これらの原則によって、各土地政策が総合された時に、有効な土地利用と社会厚生を最大化において、土地政策が実効性のあるものとなる。

終わりに

当研究が土地問題に対して、歴史的・制度的な研究アプローチを採ったのは、それが、土地制度史と土地制度に関し、個別的分析のためではなく、法と経済、行政・政治的な要素を包含した事例を全体的、総合的に検証できるからである。一方、日本ではこれまで土地に関連する各分野において、多くの優れた研究が集積し、あらゆる答えが出揃っているにもかかわらず、土地問題解決に学術研究が有効性を発揮できないのは、土地政策の対象が生活と経済活動に不可欠な基盤である土地とその当事者である人間という最も複雑で多様な要素を総合したものだからである。そのような対象にこそ、分析というよりも、時間的・空間的に出来るだけ俯瞰した上で、多くの事例を複眼的に凝視して、総合することが問題の解に近づく有効な方法である。

土地制度史は、法規定や国家制度は国民の厚生あるいは繁栄のために設計されるべきものであることを示している。それに反した歴史的事例は枚挙に暇がない。古代ローマや中世イギリスの大土地支配による農民搾取は土地支配層の利益に沿って、土地に関する権利規定を歪曲したことによる。中国の歴史における千年以上にわたる土地制度と国家制度の混乱と農民の隷従化は、土地利用の実態から乖離した中央集権的な土地制度の興廃によった。また、インドの土地制度史における経済的な農民搾取は適正な経済行為と国家経済の衰退に至る非生産的な収奪行為との違いを明示している。それらの歴史的事例に共通するのは、独占的な大土地所有によって、小土地所有者や小作等の土地利用の実態を担う農民の土地利用が脆弱な状況に置かれてきた事であった。

セポイの反乱後、イギリスは農民保護政策を行なったが、それは近代的な農地改革の嚆矢となったアイルランドにおける自作農創設策が始まった時期でもあった。自作農創設に成功した戦後日本の農地改革も、その後の日本の高度成長の社会的基盤を作ったものとなった。しかし、バブル期以降の「失われた10年」が25年となり、経済的・社会的な停滞が続いている。それは戦後の農地改革を中心とした制度改革の効果が失効の時期を迎え、土地制度を含む抜本的な制度改革が必要な時期にさしかかったことを示している。農地改革では法的手法による土地所有の再分配が中心となる。それを逸脱し、行なわれた莫大な予算を伴う国営事業は大きな弊害をもたらす事が多かった。また、法的改革を忌避し、経済的処置に終始した農地改革の大半は成果無く終わった。それらは制度改革とは大規模な事業計画や経済政策ではなく、法的な改変を伴う構造改革であることを示している。

このように歴史的・制度的観点に立って、当研究は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した。すなわち、現代の土地政策でも、その基盤にあるの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だという事である。その際、農民や市民等の小土地利用者の土地利用を法的に保護する必要性は言うまでもない。また、公的機関の直接的事業は中央集権的な弊害を自治と民主制の確立の下に抑制し、実施分野を十分に限定する事が必要となる。それは予算等の経済性の観点からも、資本主義下の土地制度におけるものであることから要件となる。一方、土地政策における経済的手法は不動産と現代の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。なぜならば、政策の多く

は経済市場の弊害への対策として行なわれる法規制を中心としたものであるからである。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。

現代の日本にとって、最早、土地問題は恒久化し、欧米に匹敵する住環境の実現という完全な解決を望む声も少なくなり、バブル期以降の土地と住宅の状況の相対的な安定に、政府も国民も諦観とともに甘んじているようにさえ見受けられる。しかし、国土の大きな部分を干拓によって形成したオランダは、そのドイツ型の整序化された都市計画体系とイギリス型の自治を原則とする土地政策の策定過程を融合し、地理的条件を見事に乗り越え、豊かな住環境を基盤とした土地利用状況を実現している。また、発展途上国には砂漠や寒冷地、湿原地帯等に覆われ、過酷な気象条件を持ち、日本以上に可住地面積の狭小な国々も多い。それらの国々に比して、日本が狭い可住地に一億を超える大きな人口を抱えていることは、むしろ、その国土が自然と気候に恵まれた世界的にも有数の地味豊かなものであることを示している。これらの事実から、日本の土地問題は狭小な地理的条件によるよりは、経済社会構造あるいは制度と人的な面を要因としていると言える。したがって、土地問題は現代の政府と社会、国民が自らを改革し、是正する事で乗り越えうるものである。

参考文献

(法学関連)

- 大澤正男『土地所有の構図』早稲田選書 2、早稲田大学出版部、1985。
- 大浜啓吉編著『都市と土地政策』早稲田大学出版部、2002。
- 甲斐道太郎『土地所有権の近代化』有斐閣、1967。
- 甲斐道太郎・稲本洋之助・戒能通厚・田山輝明『所有権思想の歴史』有斐閣新書、有斐閣、1979。
- 戒能通厚「イギリス土地法の方法論的一考察：『近代的土地所有権』をめぐって」末弘研究所編『法律時報』46 (5) (通巻 553) 日本評論社、1974 年 5 月。
- 戒能通厚『イギリス土地所有権法研究』岩波書店、1980。
- 篠塚昭次『土地所有権と現代：歴史からの展望』NHK ブックス、日本放送出版協会、1974。
- 東海林邦彦「いわゆる『土地所有権近代化論争』の批判的検討」『北大法学論集』36 (3) 343-390 頁、北海道大学大学院法学研究所、北海道大学法学部、1985-10-15。
- 日本土地法学会編『土地所有権の比較法的研究』土地問題叢書 9、有斐閣、1978。
- 水本浩『借地借家法の基礎理論』一粒社、1966。
- 水本浩『土地問題と所有権』有斐閣選書、有斐閣、1973。

(借地権・借家権)

- 内田勝一『現代借地借家法学の展開』成文堂、1997。
- 日本土地法学会編『借地借家法の改正・新景観法』有斐閣、2006。
- 水本浩『借地・借家法読本』商事法務研究会、1980。

(経済学・経済史学関連)

- 岩田規久男『土地と住宅の経済学』日本経済新聞社、1977。
- 岩田規久男「第 2 章、第 2 節土地増価の経済的考察」日笠端編『土地問題と都市計画』東京大学出版会、1981。
- 岩田規久男・小林重敬・福井秀夫『都市と土地の理論：経済学・都市工学・法制論による学際分析』ぎょうせい、1992。
- 大泉英次・山田良治編著『戦後日本の土地問題』ミネルヴァ書房、1989。
- 椎名重明『近代的土地所有』東京大学出版会、1973。
- 新沢嘉芽統・華山謙『地価と土地政策』岩波書店、1976。
- 野口悠紀雄『土地の経済学』日本経済新聞社、1989。
- 華山謙「都市経営と土地・住宅政策」岩波書店編『現代都市政策Ⅳ、都市の経営』岩波講座、岩波書店、1973。
- 宮尾尊弘『現代都市経済学』日本評論社、1985。
- 宮尾尊弘『土地問題は解決できる』東洋経済新報社、1991。

(土地政策全般)

- 稲本洋之助・長谷川徳之輔「地価バブルと土地政策」東京大学社会科学研究所編『社会科学研究』（東京大学社会科学研究所紀要）47 (5) 東京大学社会科学研究所、1996 年 2 月。

- 菅直人『新・都市土地論』飛鳥新社、1988。
- 菅直人『国会論争「土地改革」』新評論、1992。
- 東京都都市整備局都市づくり政策部広域調整課編『東京の土地：土地関係資料集（2013年度版）』東京都生活文化局広報広聴部、2013。
- 長谷川徳之輔『土地改革の視点』東洋経済新報社、1990。
- 本間義人『都市問題総点検：土地神話への挑戦』有斐閣、1988。
- 本間義人編著『韓国・台湾の土地政策：日本人にとっての教訓』東洋経済新報社、1991。

（土地制度史）

- 石母田正等編『古代史講座 8（古代の土地制度）』学生社、1963。
- 辛島昇編著『インド史における村落共同体の研究』東京大学出版会、1976。
- 小谷汪之・山本真鳥・藤田進『土地と人間：現代土地問題への歴史的接近』（シリーズ「21世紀歴史学の創造」第3巻）有志舎、2012。
- 周籐吉之『中国土地制度研究』東京大学出版会、1954。
- 田辺勝正『日本土地制度史』日本土地制度史刊行会、1974。
- 谷口晋吉『一八五九年ベンガル地代法の一考察』日本評論社、1981。
- 馬場武敏『世界古代土地制度史：土地利用・土地価格・土地評価等の形成を中心に』住宅新報社、2000。
- 堀敏一「均田制と古代帝国」筑摩編集部編『世界の歴史、第6（東アジア世界の変貌）』筑摩書房、1961。
- 堀敏一『均田制の研究：中国古代国家の土地政策と土地所有制』岩波書店、1975。
- 松井透編『インド土地制度史研究』東京大学出版会、1971。
- 宮崎市定「中国上代は封建制か都市国家か」『宮崎市定全集 3』岩波書店、1991。
- 村上堅太郎『羅馬大土地所有制』日本評論社、1947。
- 山口建治『土地は公共財－繁栄のための土地公有化』近代文芸社、1996。
- 山口健治『土地は公のもの』大蔵財務協会、2000。
- 山崎利男・松井透編著『インド史における土地制度と権力構造』東京大学出版会、1969。
- 吉野悟「共和政ローマの公有地と私有地：特に土地所有の側面から」法制史学会法制史研究編集委員会編『法制史研究、法制史學會年報』（通号 14）創文社、1964-11。
- 吉野悟『ローマ法とその社会』近藤出版社、1976。
- B・M・ラヴロスキー（訳：福富正実）『近代イギリス土地制度史と地代論』未来社、1972。
- Powelson, John.P., *The story of land: a world history of land tenure and agrarian reform*, Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 1988.

（農地改革）

- 天野元之助『中国の土地改革』（アジア経済研究シリーズ第34集）、アジア経済研究所、1962。
- 梅原弘光編『東南アジアの土地制度と農業変化』アジア経済研究所、1991。
- 大和田啓気編『アジアの土地改革』アジア経済研究所、1962。
- 大和田啓気編『アジアの土地改革Ⅱ』アジア経済研究所、1963。
- 加藤祐三『中国の土地改革と農村社会』アジア経済研究所、1972。

葛建廷「日本の農地改革—その意義と限界」『創価大学大学院紀要』（第31集）創価大学大学院、2009。

窪田光純『韓国の農地改革と工業化発展』日本経済通信社、1983。

国際食料農業協会『世界農地改革会議：途上国の現状と問題』国際食料農業協会、1980、(FAO, *Review and analysis of agrarian reform and rural development in the developing countries since the mid 1960s*, 1980.)。

斎藤仁編『アジア土地政策論序説』アジア経済研究所、1976。

桜井浩『韓国農地改革の再検討』アジア経済研究所、1976。

椎名重明編『ファミリー・ファームの比較的研究』お茶の水書房、1987。

高橋純一『アイルランド土地政策史』社会評論社、1997。

滝川勉『戦後フィリピン農地改革論』アジア経済研究所、1976。

ドナート・フェレンツ (Donáth, Ferenc) (訳：生田靖)『ハンガリーの農業と農業協同組合：農業の集団化過程 1945年～1970年』関西大学出版部、1986。

中島成久『インドネシアの土地紛争：言挙げする農民たち』創成社、2011。

農地改革資料編纂委員会『農地改革資料集成第四巻』農政調査会、1976。

浜口恒夫「独立後の農業改革と土地問題」中村平治編『インド現代史の展望』青木書店、1972。

平野義太郎「アイルランドにおける土地問題：『農業問題と土地変革』より」守屋典郎編『平野義太郎選集第四巻、土地改革とその歴史的展開』白石書店、1991。

マリア・ロザリオ・ピケロ・バレスカス (訳：角谷多佳子)『真の農地改革を目指して』国際書院、1995。

山内理人『ロシアの土地改革：1989～1996』多賀出版、1997。

Abrahams, Ray, *After socialism: land reform and social change in Eastern Europe*, Oxford: Bergan Books, 1996.

Cleary, Mark & Eaton, Peter, *Tradition and reform: land tenure and rural development in South-East Asia*, New York: Oxford University Press, 1996.

Lehman, David, ed., *Agrarian reform & agrarian reformism : studies of Peru, Chile, China, and India*, London: Faber and Faber, 1974.

The U.S. National archives and records administration, *Teaching with documents: The Homestead Act of 1862*, The development of the industrial United States (1870-1900), National archives, <http://www.archives.gov/education/lessons/homestead-act/>, (Jul/30/2015)

(都市計画)

阿部成治、福島大学人間発達文化学類住居学研究室「ドイツまちづくり情報」、<http://www2.educ.fukushima-u.ac.jp/~abej/deut/index.html>, (2015年8月15日)。

石田頼房『日本近現代都市計画の展開：1868-2003』自治体研究社、2004。

磯部友彦、松山明、服部敦、岡本肇『都市計画総論』鹿島出版会、2014。

周藤利一「我が国の土地政策の課題と提言」大浜編著、前掲、2002。

中川義英、早稲田大学『都市空間における容積率設定に関する基礎研究』文部省科学研究費補助金研究成果報告書、1992。

日本住宅総合センター『住宅建築法制の国際比較研究（Ⅱ）：ECE諸国の建築規制』財団法人日本

住宅総合センター、1989。

日本都市センター編著、田村明監修『自治体の土地政策-都市環境の主体的創造をめざして-』ぎょうせい、1983。

福川裕一『ゾーニングとマスタープラン-アメリカの土地利用計画・規制システム』学芸出版社、1997。

蓑原敬編著『都市計画根底から見なおし新たな挑戦へ』学芸出版社、2011。

民間都市開発推進機構都市研究センター編、伊藤滋・小林重敬・大西隆監修『欧米のまちづくり・都市計画制度：サステイナブル・シティへの途』ぎょうせい、2004。

渡辺俊一『「都市計画」の誕生：国際比較からみた日本近代都市計画』柏書房、1993。

H・ダーリン・ドラブキン（吉田公二監訳）『土地政策と都市の発展』第一法規出版、1980。

（住宅政策）

大場茂明・小玉徹・檜谷美恵子・平山洋介『欧米の住宅政策：イギリス・ドイツ・フランス・アメリカ』（MINERVA 福祉ライブラリー27）ミネルヴァ書房、1999。

塩崎賢明『住宅政策の再生：豊かな居住を目指して』日本経済評論社、2006。

平山洋介『住宅政策のどこが問題か：＜持ち家社会＞の次を展望する』光文社、2009。

本間義人『どこへ行く住宅行政：進む市場化、なくなる居住のセーフティネット』（居住福祉ブックレット）東信堂、2006。

（国土計画・公共事業）

国土計画協会『ヨーロッパの国土計画：国際共生型国土計画を目指して』朝倉書店、1993。

国土交通省国土計画局監修『国土形成計画（全国計画）の解説：多様な広域ブロックの自立的発展と、美しく、暮らしやすい国土の形成を目指して』時事通信出版社、2009。

日本地方自治学会編『公共事業と地方自治』敬文堂、2000。

早川和男「都市計画と住宅計画」『現代都市政策IV、都市の経営』（岩波講座）岩波書店、1973。

本間義人『土木国家の思想：都市論の系譜』（都市叢書）日本経済評論社、1996。

本間義人『国土計画を考える』（中公新書）中央公論新社、1999。

（住宅金融・不動産金融）

岡内幸策『総解説不動産証券化と不動産ファンド』日本経済新聞社、2001。

住宅金融公庫住宅金融研究グループ編『新版日本の住宅金融』住宅金融普及協会、1993。

住宅金融普及協会編『住宅金融の現状と問題：欧米諸国及び発展途上国に見る』住宅金融普及協会、1976。

森利博『アメリカ住宅金融の仕組みと証券化：サブプライム危機以降の課題と展望』晃洋書房、2013。

（住宅費助成）

浅見泰司「大都市における家賃補助政策の効果に関する研究」出版編集委員会編『日本不動産学会誌』9（1）日本不動産学会、1994。

海老塚良吉「アメリカとイギリスの家賃補助政策」東京経済大学経済学会編『東京経大会誌：経済学』269号、東京経済大学経済学会、2011。

齋藤純子「公的家賃補助としての住宅手当と住宅扶助」国立国会図書館調査及び立法考査局編『レファレンス』755号、国立国会図書館調査及び立法考査局、2013年12月。

鈴木浩・阿部成治・佐藤岩夫『家賃補助制度に関する比較・総合研究』（文部省科学研究費補助金研究成果報告書）鈴木浩、1996-03。

民間住宅問題研究会（建設省住宅局住宅計画課内）編『地代家賃統制令の解説』帝国地方行政学会、1972。

（土地税制）

大田弘子『土地保有税としての固定資産税のあり方』東京都主税局税制企画部税制課、1997。

海外住宅・不動産税制研究会編著『相続・贈与税制再編の新たな潮流：イギリス、アメリカ、ドイツ、フランス、スイス、カナダ、オーストラリア、日本』財団法人日本住宅総合センター編、2010。

海外住宅・不動産税制研究会編著『主要先進国における住宅・不動産保有税制の研究：歴史的変遷と現行制度ならびに我が国への示唆』財団法人日本住宅総合センター、2011。

熊野直樹「ドイツ土地改革者同盟と膠州湾租借地の土地政策：膠州領土令の制定過程を中心に」『法政研究』78（3）九州大学法政学会、2011年12月。

謝辞

当研究を行なった日本大学大学院総合社会情報研究科博士後期課程の在学中、指導教員である池上清子教授には研究と学業の全般において、懇切丁寧な格別のご指導を賜りました。また、同研究科の研究科長である階戸照雄教授には副指導教員として、主に経済的観点から多くのご助言をいただき、当研究における経済的な面からの分析を深める事が出来ました。両教授には深い感謝の念を申し上げます。

同研究科の前教授で現在、非常勤講師である近藤大博先生には快く副指導教員をお引き受けいただきましたが、同研究科博士前期課程入学時から、学術的な文章の作成を初歩からご指導いただきました。同様に同研究科の関根二三夫教授にも同研究科博士前期課程在学中、指導教員としてご指導を受け、同課程修了後も博士後期課程在学中の現在まで、研究継続へのご支援と激励を賜って参りました。両先生には2007年の博士前期課程入学時から現在まで、長きにわたって、ご指導いただいて参りましたが、心より御礼申し上げます。

最後に、ここにお名前を記していませんが、研究を進めるにあたり、ご支援とご協力をいただいた多くの先生方と関係者の皆様に心より感謝を申し上げます。