

国際連合の Department of Social Affairs が周期的に発行してきた *Housing and Town and Country Planning* と題するブレティンの第7号(1953年)は都市土地対策の特集を行なった。¹⁾ それは、戦後比較的時間もない時期の国際比較調査として注目すべきものであって、その後同様の調査の行なわれることが期待されたが、何故か、それほど網羅的な調査は、その時以来繰返されていない。このブレティン第7号は、Charles Abrams による総括的調査と、ソ連を含めた13カ国についての個別調査とを含むほか、こんごの比較調査のために整理された体系的な問題点(check list)の列挙ときわめて詳細な関連文献目録を付録していて、都市土地問題の国際的参考資料としては1里程標をなしたものであった。その当時、日本はまだ国連に加盟しておらず、このブレティン第7号中には日本のことはほとんど触れられていないので、そこで整理された問題点に照して現在日本の都市土地問題を検討してみることは、十分に意義あることと考えられる。

本調査(以下「国連調査」と略称する)全体を通じて痛感させられることは、都市土地問題と呼ばれるものが、国により、いかに千差万別の様相を呈しているかという点である。エーブラムスもその結語のなかで言っているとおり、「無条件にどこにでも適用できる土地政策というのはほとんどなく、ある国の政策をとり入れるにあたっては、国ごとのパターンのちがいや社会的・経済的・政治的背景のちがいが十分に考慮されなければならない²⁾」のである。それにしても、比較調査の結果は、いくつかの共通の問題点を抽出することに成功し、しばしばそれら個々の問題点について、ある程度普遍的な傾向が見られることをも明らかにした。そこで、ここでは、これら共通の問題点のうち特に重要と思われるものいくつかにつき、国連調査の結果を要約すると同時に、それに

対応する日本の事情を検討してみることとしたい。(以下において、ゴチで示した文章は国連調査の「調査結果要旨」からの引用文である。)

1. 住居費と適切な住居のための大多数世帯の負担能力(特別の補助を受けない場合)とのあいだの格差は、全世界にわたって見られる現象で、しかもこの格差は埋められないまま続いている。

住居費とは通常、家具什器費と家賃とから成り、持家家計の場合には、家賃の部分が固定資産税と持家買値償還費と修繕費とに分れる。家具什器費を別とすれば、住居費は結局のところ、土地代と建築費とに帰着するが、このうち建築費については、建築業生産性の上昇が困難なことから、世界全体を通じて相対的に上昇傾向にあることが、Colin Clark の調査³⁾によっても明らかにされている。土地代については、必ずしも普遍的な立言はできない。しかし、国連調査によると、第2次大戦直後の時期に、イタリアの新築住宅の家賃は労働者の全所得の40~50%にまで達したとのことであり、スイスでも戦前は家賃が所得の25%であったのに対し、戦後には40%となり、西ドイツでは住宅費が労働者賃金の35%を占めたという。

家賃だけで対所得比率が40%前後を占めたとすれば、これは異常な高さと言わねばならない。日本の場合、家計調査(都市生活者)のなかの住居費の比率は1930年代において16ないし17%の水準にあったのが、戦後の時期には、エンゲル係数の上昇におされたためか、4%台にまで落ち、その後次第に回復したとはいえるものの、1965年においてようやく10%であり、これは家賃と家具什器費とにちょうど折半された状態である。国連調査の対象年であった1952年についていうなら、家計支出中の住居費比率は4.7%でしかなかった。したがって、この点では、日本はまさに例外的であったと言わざるをえない。もっとも国連調査では「適切な住居」という表

1) *Urban Land: Problems and Policies; Housing and Town and Country Planning, Bulletin 7, 1953.*

この一部は国会図書館の内山脩策氏の手で翻訳され、『都市問題としての土地対策』国会図書館調査立法考査局調査資料65-6、1966年3月の中におさめられている。本稿は内山氏の労作に負うところ大であった。

2) 前掲書, p. 58.

3) Colin Clark, "International Comparisons of Building Costs," *Agricultural Economics Research Institute*, October 1964 (mimeographed).

現を使っており、戦争直後の日本でも、「適切な住居」といえば、法外な価格を呼んだであろうことが想像される。戦後日本の平均的な状態は、国連調査がケニアについて「今日経済的建物と言いうる嚴重な建築基準にもとずいて恒久的資材によって建築される1軒の住宅もない」と特徴付けたのに似ていたと言ふべきかもしれない。

しかし、「住居費と適切な住居のための大多数世帯の負担能力とのあいだの格差」が縮まるよりも拡大する傾向があるという点では、最近の日本こそがその典型的な例をなしていると言つて差支えないだろう。1つには、最近10年間に耐久消費財の家具什器が著しく普及し、家具什器費が家計支出の5%を超える事態となったことは、住居費全体をふくらませる要因でもある。しかし、それより更に顕著なのは、標準的な住宅の質が向上したのにあわせて地価高騰により、家賃の上昇が避けられなくなったという事実にはかならない。この事態を端的に示しているのは、所得の面から上限を設けて入居資格をきめている公営住宅第1種と、一応の原価計算で家賃をきめ、その家賃の一定倍率の所得を下限として入居資格をきわめている公団住宅と、そのいずれからも取りのこされる中間所得層がふえてきたという矛盾である。すなわち、公営住宅第1種に入居できるのは、夫婦に子ども2人の標準家族で、税金やボーナスも含めて年収666,666円(公営住宅法)までであるが、住宅公団が昭和42年度に東京周辺で完成予定の団地では、2DK家賃が14,700円となり、その4.5倍以上の月収がなければ入居できないということから、年収換算では705,600円が下限となる。この666,666円と705,600円とのあいだに取りのこされる世帯数は、総理府統計局の住宅難世帯数調査によれば、東京横浜だけで60,000世帯に達するというのである。

公団住宅の入居資格基準では、月収と家賃の比率が4.5対1ないし5対1ということで、家賃比率の上限が20~22%となっており、家計調査における家賃の対家計支出比率よりも、はるかに高い。それほど高い比率を家賃として支出するならば、持家の可能性はないかという疑問が当然生じよう。この点についての一応の試算を建設省計画局が行なった。その方法論は：

- (1) 昭和41年度以降の世帯所得の伸びを昭和40年価格のまま5年平均で5分位階層別に推計し、
- (2) 「住宅関係支出可能額」を所得の15%と見、
- (3) 持家の場合には、「住宅関係支出可能額」を年賦金とみなして、これを a であらわした場合、「住宅関係支出可能額」 A は元利均等償還式(r は利率、

n は償還年数)により

$$A = \frac{a\{(1+r)^n - 1\}}{r(1+r)^n}$$

と計算され、

- (4) 住宅建築費 B をそれぞれの時期について計算した上で、
- (5) 「宅地関係支出可能額」を $A-B$ として算出し、
- (6) それを必要坪数で割って、「適正宅地単価」を推計する

という段取りのものであった。この方法論により、東京都住民第3分位のものにつき、昭和41~45年度の例を具体的に計算してみると、(1)年間所得は882,000円、(2)「住宅関係支出可能額」は132,300円、(3)「住宅関係支出可能額」は、利率を5.5%、償還年数を35年として1,986,200円、(4)住宅建築費は1,540,000円、(5)したがって「宅地関係支出可能額」は446,200円、(6)40坪の宅地を購入するとすれば「適正宅地単価」は約11,000円となる。いまかりに「住宅関係支出可能額」を限界と思われる25%まで上げたとする、と、「宅地関係支出可能額」は1,770,000円となり、購入可能地価の上限は44,000円程度となる。

この「適正宅地単価」を現実の地価と較べるため、不動産協会の昭和41年3月1日現在「標準価格」調査⁴⁾を参照してみることにする。これは東京都区内に関するもので、「高度商業」「普通商業」「高級住宅」「普通住宅」「大中工場」「中小工業」等の地区分けをしたものであるが、「普通住宅」地区で一番安いのは練馬区大泉学園の40,000円、それに次ぐのが同区谷原の45,000円、同区南大泉の50,000円、江戸川区東小松川の50,000円であって、「適正宅地単価」11,000円などというのはどこにもない。東京都心50キロ半径のところまで行けば、まだ1万円前後の土地が入手可能であろうが、郊外地帯に1世帯当り40坪の住宅を過密させることは、それこそスプロール現象を是認することであり、もしも郊外住宅の適正面積をかりにも100坪とするなら、「適正住宅単価」は4,500円程ということになってしまう。地価の引下げができないかぎり、日本における「住居費と適切な住居のための大多数世帯の負担能力とのあいだの格差」は、容易に縮まりえないであろうと予想される。「住宅用地の価格は、その使用者層(大部分は勤労者であろう)の所得の如何に原則として相関すべきものだと思う」という榊田光男氏の言葉⁵⁾は、一般の常識にはちがいないが、

4) 『不動産鑑定』1966年12月号, pp. 66-74 参照。

5) 榊田光男「空間構造革命に想う」『不動産研究』

日本の現実とは程遠い。

2. 住宅問題を悪化させ都市の土地対策に影響を与えた1つの要因は、都市へむかう大規模な人口移動である。

都市集中化現象については統計も多いが、その原因究明や将来の見とおしにかんしては、必ずしも明確な答が国際比較上出ていない。1つにはそれは、モスクワの例に見られるように、一定地域内の人口数を政策的に制限することが可能であるためでもあるし、そうでなくても、産業立地政策次第で人口がおのずから移動したり、政治的理由による人口移動が生じたりするからでもある。国連調査は、都市集中化現象の原因究明を行なうよりもむしろ、その事実そのものを各国について摘出し、それが都市地域内の住宅問題を悪化させているという点に調査の焦点を向けた。したがって、インド分割のために延1,400万人前後の民族移動がインドとパキスタンとのあいだに生じて、カルカッタやカラチに過密状態を生じさせたとか、イスラエルが世界中のユダヤ人受入れで異常のテンポの都市人口集中を見たとか、アメリカでは南部から北部への黒人移住が都市化現象の重要な1契機をなしているとか、ボリビアではチャコ戦争(1932-35年)以降、農村地帯から都市への大量人口移動が見られたとかいった種類の具体的事実の列挙が多い。

一般にどこの国でも、都市化は工業化とともに進んできた。しかし、交通機関の発達、臨海工業地帯の有利性に伴う工業地分散等のおかげで、都市機能の改変が生じているし、また「都市化」そのものの定義が各国の経済地理事情に依存した相対的なものであることから、都市現象については単純な国際比較は、もともと困難である。たとえば国連の *Demographic Yearbook* が整理発表している各国の「都鄙別人口」調は、最低1,000~2,500人の人口集団地域をもって「都市」と規定しているが、日本では30,000人以上をもって「市部」と見なしてきた。それでも、1954年の市制施行地の大幅増加により、合併等による行政的変更も生じているので、日本自体の統計を時間的に比較する場合、組替え作業を必要とする状態である。そこで総理府統計局は、昭和35年の国勢調査の時以来、「人口集中地区」という概念を設定し、集中度の測定を合理的にする途を講じた。簡単にいうと、それは、市区町村の区域内で人口密度の高い調査区(人口

密度1平方キロあたり約4,000人以上のもの)が互いに隣接して、人口が5,000人以上となる地域を指している。⁶⁾

「人口集中地区」をこのように規定して昭和40年を昭和35年と比較してみると、人口総数では、その間に4,656,460人の増加であるのに対し、「人口集中地区」人口は6,430,989人の増加であって、人口の純増加以上に約1,800,000人が非集中地区から集中地区へ移動したことがわかる。移動したといっても、物理的に移動したというよりは、地区それじたいが新たに「人口集中地区」となったため、同じ場所に住んでいながら「移動」扱いを受けたものが多く、「人口集中地区」面積の全国面積に対する比率は昭和35年の1.05%から1.25%へと、かなり顕著な増加を示したのである。ただし、東京・大阪・名古屋という3大都市圏だけについていうと、「人口集中地区」人口の5年間の増加は4,978,793人にのぼり、総人口数増加を上回っている。そして、各集中地区ごとに人口密度の高いものを拾うと、1平方キロあたり3万人をこえるのが、大阪市の東住吉区第VI区、南区、城東区第II区等で、東京では台東区および豊島区の29,000人が一番高い。いずれにせよ。1平方キロあたり3万人というのは、1ヘクタールあたり300人であり、世帯数になおせば80戸程度とみられ、スラム地区下限が80戸と言われることを思い合わせるなら、東京・大阪での集中程度が相当のものであることがわかる。

もっとも、たとえ人口密度は高くても、都市づくりさえ計画的合理的に行なわれていれば、都市スラム化の必要はない。ニューヨークのマンハッタン地区は1ヘクタールあたり人口が336人に達し、ゆうに東京区部の2倍に達しているが、一部の少数集団用スラムを別とすれば、道路率・公園率が高く、高層空間をフルに利用した都市設計をなしている。日本でも、都市公園法の規定(同法施行令第1条)では、「1の市町村の区域内の都市公園の住民1人当りの敷地面積の標準は、6平方メートル以上とし、当該市町村の市街地の都市公園の当該市街地の住民1人当りの敷地面積の標準は、3平方メートル以上とする」となっているが、東京都ではそれが0.6平方メートルでしかなく、ロンドンの11.4平方メートル、ニュ

6) 総理府統計局『昭和40年国勢調査・全国都道府県市区町村の人口集中地区別人口および面積(速報)』1966年6月参照。ただし、広大な工場地域のある特別調査区や宮公庁・学校・都市公園等のある地域が原則として調査区の3分の1以上の面積を占めている調査区は、人口密度に関係なく「人口集中地区」の隣接該当区として含められた。

ーヨークの11.4平方メートル、パリーの8.9平方メートル、モスクワの10.9平方メートルにくらべて著しく劣っている。また都市の道路率においても、東京の区部が10.9%でしかないのに対し、ワシントンは43%、ニューヨークは35%、パリーは26%、ロンドンは23%といったぐあいである。大阪郊外の千里丘陵住宅地区開発事業が1ヘクタールあたりの人口密度を100人と予定し、道路率としては22%をとり、公園緑地を人口1人あたり18.3平方メートル確保したことは、日本でも劃期的な新市街地開発であったと言わねばならない。

なお日本の場合について問題になるのは、こんご人口集中がどのように進むか、または進めることが望ましいかという点である。一説によると、⁷⁾日本の社会が高度化するにつれ、日本列島の利用形態は有機体化して、京浜から阪神にいたる東海道はあたかも人体の神経系統幹線部のような役割をはたして、全体が1つの連続的な巨大都市帯になるのが必然であるという。いわゆる「人口1億東海道メガロポリス」説がそれで、この考え方によると、1965年のこの巨帯都市人口3,000万というのが、今世紀末には1億近くになるだろうというのである。合理的な経済発展の要請が「人口1億東海道メガロポリス」出現を不可避にするという仮説には、いくつかの疑問点がないでもないが、昭和35年から昭和40年にかけて見られた東京・大阪・名古屋地区への人口集中増500万人のテンポがそのまま続けられると仮定するだけでも(その場合、世紀末のこの地区人口数は6,000万人余りになる)、そのことが都市問題に及ぼす影響は甚大であって、かなり抜本的な計画的対策が要求されるものと見てよい。

3. 土地に対する外見上の需要圧力にもかかわらず、都市生活のための現実のもしくは潜在的な所要の空地は何ら不足していないように思われる。かりに、都市の内部地区および近郊地区が計画的に適切に利用され、また不必要な障害がとり除かれさえするならば、世界の各都市から近距離の区域内に、世界の現在の人口および将来に予想されるいかなる人口増加に対しても、居住の合理的密度を確保しつつ、住宅を建設してやるための十分以上の土地がある。

国連調査は宅地供給の問題が土地そのものにあるというよりは、環境施設の供給やその他の社会経済的要因な

7) 丹下健三『日本列島の将来』講談社、1966年5月参照。

いしは立体利用の問題にあると見たようである。そこで、たとえばアメリカの全人口は1ヘクタールあたり30人の割であるとしても、「太平洋を臨みうる1州内の地域におさめることができる」とか、世界の全人口は1ヘクタールあたり60人の割にするなら、現在の西独内に收容することができるとか、エレベーターを利用しさえすれば、2,250坪の土地に20,000人の借家人(1ヘクタールあたり27,000人)を快適に住まわせることができるとかいう統計をあげて、われわれの注意をもっと質的ないしは社会的な問題に向けるよう提案したものと思われる。

基本的には国連がとった態度は間違っていない。東京を例にとって言うなら、都区部の面積は56,961ヘクタールで、昭和37年1月1日現在の土地利用状況は

公共	(ヘクタール)
道 路	6,990
公 園	403
基 地	280
河 川	3,225
その他	9,010
民有	
宅 地	25,862
田畑山林	11,181

という状況で、全体の約2割がまだ民有の田畑山林としてのこされていた。そのうえ更に注目すべきことは、宅地の高度利用が著しくおこなわれている点であって、ビル建築の多い千代田・中央両区を除けば、その他地区の平均階数は1.5階にみたないというのが現状である。もちろん、道路率を現在のままにしておいて階数だけを高めることはできないが、再開発による改善の余地が大いにのこされていることは、青山通り再開発の例をみても明らかであろう。

それよりも注目を要するのは、東京都市圏同心円内の人口移動である。1平方キロあたりの人口密度でいうと、1950年から1965年にいたる変化で、半径15キロ以内は68%の増、16~30キロ圏では139%の増、31~50キロ圏では40%増であるのに対し、51キロ以上のところでは、逆にわずかながらの減少を示している。⁸⁾そして密度そのものは、31~50キロ圏で1965年においても955人にすぎず、16~30キロ圏の1950年の数字1,384人に及ばない。31~50キロ圏といえば、西は横浜・立川を結ぶ弧線から茅ヶ崎・五日市を結ぶ弧線にいたる間、北は

8) 角本良平『通勤革命』三一書房、1966年9月、p.78参照。

高崎線で大宮から鴻巣にいたる間、東南にかけては、千葉・我孫子を結ぶ弧線から成田・牛久を結ぶ弧線にいたる間である。この31~50キロ圏は面積にして約5,000平方キロであり、都区部面積の10倍に近い。更に50~60キロ圏までのばせば、約3,500平方キロの面積があるわけだが、現在各方面から提案されているのは、30平方キロ単位の新市街地を5つくらい東京周辺につくり、高速交通設備をこしらえて都心までの通勤時間を1時間以内におさえ、1ヘクタール当り100人として150万人分の宅地を造成しようということであるから、31~60キロ圏を開発可能対象地とするなら、あわせて8,500平方キロのところに150平方キロの土地を用意すれば足りることになる。この種の計算をするかぎり、国連調査がいうとおり、「土地に対する外見上の需要圧力にもかかわらず、都市生活のための現実のもしくは潜在的な所要の空地は何ら不足していない」と言ってよさそうである。

4. 土地価格は、高い住宅建設費をもたらすとしばしば非難されてはきたが、未造成の裸地価格は、建設・開発費と比較すれば、一般的には低下している。また土地価格は、集約開発の行なわれる責任を負うべき唯一の項目でもない。

国連調査が示す実証数字について見るかぎり、この点については疑問の余地がないように見える。もっともこれは1953年までの時期についての調査であることに注意する必要がある。ともかく国連調査があげる具体的事実を列挙してみよう。

(1) アメリカでは、鉄道および自動車の利用される既成市街地もしくは近郊地帯であって、住宅地として利用できる地域においては、裸地価格は、支出総額の3%から11%を占めているにすぎない。新分譲地では、裸地価格は1戸あたりの値段で、冷蔵庫かガスレンジの値段を上まわるようなことはない。

(2) アメリカにおける公営住宅建設計画にもとづく優良住宅地区の用地取得費は、1951年5月に総開発費において占める割合が、わずかに3.7%でしかなかった。不良住宅地区の用地取得費は6.8%であった。

(3) イギリスでは、都市近郊地帯の市街地の地価は、普通の1戸当り住宅建造計画のわずか2%か又はそれ以下の比率であるといわれる。このことは、1つには政府が土地開発権限をもっているためでもあるが、それ以前でも、都市近郊地帯の土地価格は大きく重要な要因となっていなかった。

(4) ドイツのケルンでは、土地取得価格に開発経費を加算した価格が、総費用の7%から20%のあいだであり、他方、土地の裸地価格は4%から10%のあいだであった。

(5) オランダのロッテルダムでは、裸地価格は総費用のわずか2%から4%にすぎない。土地造成費のほうは増大しているが、他方、裸地価格は低下している。といっても、造成費は現在、総開発経費の約20%である。

(6) 都市中心部内にある不良住宅地区の地価が著しく高いことは否定できない。ロンドンで再開発の対象になっている不良住宅地区の地価は坪当り8,800円ないし2万5000円での裁決が予想されている。

(7) イスラエルでは、同国の比較的未開発状態にある地区で、土地価格は総建設費の約10%であるが、4階建の建物を建築できる地区では、上の比率は約20%である。

(8) インドでは、裸地価格は総建設費の約10%である旨が報ぜられている。

(9) 若干の中南米諸国では例外が見られる。ベネズエラのカラカスでは、中心地区の1区画の地価が住宅建築費そのものの3分の1から2分の1に上ると言われるが、同市の近郊地帯の地価は相当安い。

(10) 特に安い例では、ニューヨーク市住宅局がステータン島で坪当り756円から1,764円で土地を買上げ、そこに6階建の共同住宅を建築した。

以上の実例でわかるとおり、少なくとも1953年までの時期においては、国連調査対象国での裸地価格は総建設費の2%ないし10%の範囲内にとどまっていた模様であり、どちらかといえば相対的に値下りの傾向にあったことも事実のようである。

さて、日本の場合はどうであろうか。

日本での事態を論ずる前に、国連調査も指摘している点だが、「土地価格」の意味をはっきりさせておかねばならない。地価形成の要因としては、次の4つのものが区別できる。

- A. 裸地の機会費用
- B. 土地改良工事費、すなわち当該土地に設けられた道路・上下水道等の環境施設費用
- C. 隣接地改良のおかげで生ずる外部経済的要因や当該土地に費用をかけることなく集積の便等で生じうる外部経済的要因
- D. 投機的要因

このうち裸地の機会費用は、たとえばそれが農地であった場合の資本還元方式で計算した価格が1つの目安となりうる。いまかりに反当り3石の米がとれ、1石が18,000円で政府に売れるとし、経費率を70%と見るなら、純収入は16,200円である。それに副収入を1割加えるとすれば17,800円となり、資本還元用の利子率を7%とすれば、300坪の地価は約255,000円となり、坪当りでは850円である。

この850円を裸地の機会費用とすれば、それに上積みとなる環境施設費用はどの程度のものであろうか。ガスについては、現在のところ、都市ガスとプロパン利用の競争があり、都市ガスの1件当り増設費用額約75,000円はガス会社の負担となっている。水道については、1日1トンの能力増加費用は66,000円と推計されている(東京都の場合)から、4人家族で1日1.5トンを使用するとし、その世帯が40坪の土地に居を占めるとするなら、坪当り2,500円の増加ということになる。下水道施設は坪当りこれよりも安くなるだろうと考えられる。問題は道路建設費ないしは通勤用軌道車建設費である。角本構想の高速通勤列車の例であると、坪当り20,000円の増価になる計算であるが、これは60~70キロ圏での新市街地造成を想定したもので、上限とみなして差支えない。そこで、これらの開発費用を全部含めても、裸地価格の上に25,000円を上積みすれば、現在では十分な宅地造成ができよう。山林であれば、ブルドーザーを使っての地ならしもあり、多少はこれに加算されねばならぬと言えそうだが、山林の裸地価格は畑地より安いはずである。そこで、通勤用軌道施設の建設費を含めても、裸地価格を合わせて坪3万円というのは、現在の東京周辺における上限価格とみなしてよい。これに、

集積の便にもとづく外部経済的要因と投機要因とが加わるわけだが、投機要因は本来抑制すべきものであるし、費用を要しない外部経済的要因は社会に還元すべき性格のもので、開発新市街地にかんして言えば、そこでの増価が隣接地域に波及する程度のものである。したがって、政策のよろしきを得れば、50キロ圏前後の新市街地は坪3万円程度の地価で十分の供給をすることが可能なはずである。しかし、これでも、さきに算出した「適正宅地単価」の3倍に近いものとなることは注意しておかねばならない。

そこでまず日本の農地改革終了後の田畑価格の推移を第1表で見よう。これは宅地価格との比較の便宜上、1反歩当り価格を1坪当りに換算したものであるが、田畑の価格は1950年代の前半に顕著な騰貴を示し、その後上昇率は逡減していることがわかる。1950年代前半の高騰は4年間に4倍になる速さのもので、この点では、同じく第1表に参考として掲げた全国市街地価格の動きとほぼ同様である。ただ1956年以降の時期には、市街地価格のほうが6年間に4倍になる勢いであったのに対し、田畑価格のほうは6年間に7割増の程度で、そこには顕著な違いがある。しかし、いずれにせよ、裸地の機会費用とみなされる田畑価格が安定していたという事実はなく、国連調査の対象年当時では、その上昇率が特に高かったことは否定できない。もっとも、1956年以降、それが市街地価格の高騰に著しくおくれたという意味では、相対的低下を示したと言うことはできよう。

1956年以前の地価高騰については、それが対戦前比率において卸売物価推移との相対的均衡回復の過程であったと考えられぬこともない。第2表がこの点を明らかに

第1表 全国田畑価格の推移(坪当り)

	田		畑		全国市街地価格
	円	1955=100	円	1955=100	1955年3月=100
1951	96	25	60	27	25
1952	147	38	93	42	34
1953	210	54	130	58	54
1954	310	80	133	82	84
1955	387	100	223	100	100
1956	450	116	263	118	114
1957	507	131	303	136	146
1958	550	142	323	145	178
1959	580	150	357	160	220
1960	620	160	373	167	280
1961	647	167	380	170	399
1962	647	167	383	172	507

出所: 建設省『宅地審議会答申関係資料集』第1分冊, 昭和40年4月, p.38の表より作成。
 全国市街地価格指数は日本不動産研究所調べのもの。

第2表 戦前基準全国市街地価格指数

(1936年9月=1)

	全国市街地価格指数 (A)	日銀卸売物価指数 (B)	$\frac{A}{B}$
1936年9月	1	1	1.00
1941年9月	1.29	1.71	0.75
1946年1月	2.62	7.57	0.35
1947年9月	13.64	63.53	0.21
1948年3月	25.07	82.71	0.30
1949年3月	46.86	187.98	0.25
1950年3月	55.50	216.88	0.25
1951年3月	75.97	318.74	0.24
1952年3月	105.23	336.76	0.31
1953年3月	169.11	335.05	0.50
1954年3月	265.06	350.88	0.76
1955年3月	310.64	331.63	0.91
1956年3月	346.14	332.96	1.04
1957年3月	425.71	356.36	1.19
1958年3月	510.11	333.63	1.53
1959年3月	634.17	329.62	1.92
1960年3月	809.77	337.31	2.40
1961年3月	1,156.19	337.99	3.42
1962年3月	1,474.49	336.65	4.38
1963年3月	1,735.77	337.65	5.14
1964年3月	1,987.28	340.65	5.83

出所：全国市街地価格指数は日本不動産研究所調べ。

している。1936年9月を基準とするなら、市街地価格は戦争直後の時期には卸売物価の5分の1のところまでしか上がっておらず、この相対的關係が破れだしたのは、卸売物価が安定期に入った1951年以降の時期においてであった。以後、急速に「追付き超越す」過程をはじめ、1955年の秋から1956年春にかけて、両者は肩を並べ、それからあとは、地価のほうが一方的高騰を続けて今日にいたっている。

このような市街地価格の高騰は、その相当部分が投機要因によったものであるにちがいがなく、諸外国にくらべて、これは異常のものと言わざるをえない。現地におもむき不動産鑑定士からの聞きこみをもとにして地価の調査を行なった建設省の河野勉氏によると、⁹⁾ ロンドンでの中級住宅地価格は坪当り15,000円前後、郊外住宅地は2,000円前後(いずれも1965年10月現在)であり、ベルリン(西ドイツ)では市の郊外地域が坪当り12,000円ないし24,000円で、市の周辺部へいくと9,000円ないし15,000円であるという。これにくらべ日本では、東京都の都営住宅の用地取得(郡部での取得が多い)の場合でも、昭和40年度が坪当り32,300円で昭和41年度は38,800円となっているし、¹⁰⁾ 建設省が1966年7月に実施した

9) 河野勉『西欧諸国における公共用地取得制度調査報告書』1965年11月参照。

10) 「土地は笑う」『日本経済新聞』1966年11月20日。

民間宅地造成事業実態調査によると、1965年の実績で、京浜地区では坪当り単価が2万円に満たないのは全体の9.9%にすぎず、4万円以上のものが32.1%にのぼった。2年前の1963年についての同様の数字が30.6%と12.3%というふうに、ほぼ逆の關係であったことを思うと、最近年の上昇率が一向に落ちていないことがわかる。以上のような状態であるから、建設原価のなかに占める用地費の比率は、たとえば日本住宅公団の賃貸住宅の場合、昭和31年度の15%から昭和40年度の23%というふうに上昇していて、国連調査が挙げた各国の実例よりも一まわり高くなっている。用地費といっても、面積に比例するわけで、もしも快適な住宅を望む人が、坪3万円で100坪の宅地を購入するとすれば、おそらく用地代は建設総費用の半分をこえることにもなりかねまい。

5. 多くの国々において、都市の土地所有者の義務が著しく増大し、かつ私的所有権についての大きな制約が行なわれるようになっている。

土地所有者の権利とは、当該土地を使用し、賃貸し、売却し、担保に供し、または所有者の子孫に相続させる権利を内包するものとされているが、国連調査は、土地所有者の義務および制限が多くの国々においてきわめて広汎に拡大するようになった事実を指摘し、この変革こそ20世紀のきわだった特徴の1つを成していると言う。社会主義国でない国で、戦中戦後を通じもっとも目立った変革の提案は、イギリスのアスワット委員会によって行なわれた。この委員会が確立した基本構想の上に立って、イギリスの1947年都市農村計画法が制定されたのだが、土地所有権にかんするアスワット委員会の打立てた原則は次のようなものであった。

- (1) 土地の所有権は、この権利にともない無条件の権利をその使用者に付与するものではない。
- (2) したがって、相隣關係(neighborliness)の義務にもとづく制限は、土地所有者がなんらかの財産権または利権を侵害されるなどという考え方をともなうことなしに、これを課することができる。
- (3) したがって、この種の制限は、補償を支払う責務をともなうことなしに、これを課することができる。
- (4) しかし、当該制限が相隣關係による義務を超えてこれを課せられた場合には、限界点に到達する。
- (5) この段階に達した制限は、所有上の権利または私権の収用と同様の効果をもつことになるので、そ

の場合には、所要の補償を伴うべきものと解される。ここで明らかにされている原則では、「相隣関係の義務」という表現に対する解釈に巾がありうるため、実際の適用にあたって問題をのこすであろうことは避けられない。その解釈次第では、国連調査が言うように、このアスワット委員会の原則は、アメリカでの慣例とほぼ一致していると言いうるかもしれないのである。すなわちアメリカでは、不動産事業に対しては「適当な制限」(reasonable restrictions)を課することができることとされ、このような制限は「補償をとまわずに課することができるが、しかしこの制限は、不公正(unjust)または不適切(unreasonable)な場合に、その限界点に達し、裁判所によって却下される」という原則になっていて、このreasonablenessの具体的解釈は依然として裁判所の判決に依存する流動的進化の段階にあると見てよいようである。イギリスの場合は、reasonablenessとは何かの最終的決定は議会にあり、この国連調査の段階では、「保健と安全のために必要とされる制限」から1歩をすすめて「便益と良好な居住環境のために必要とされる制限」までも、その中に含めるところまでいっていた。

この問題についてのその他諸国における事情を国連調査にもとづいて要約すると、ベルギーでは、土地所有権は本来的に「犠牲」(sacrifice)をとまなうという建前から、土地の利用制限に対しては、何らの補償も定められておらず、デンマークでは、土地所有者は一般的にその所有地が制限を受けた場合に補償を受ける権利を与えられていないが、補償がなされるべきかどうかの問題に一線を画することは依然として「係争問題」となっており、西ドイツでは、その憲法第14条が「所有権は義務を伴う」と規定していて、更に、補償の支払を伴う公用収用と、他方、何らの賠償を伴わない財産規制とのあいだの限界線を画する一般的原則についても規定している等である。

一般的にいて、次節で述べる土地収用権の問題を含め、特に市街地および市街化可能地の公共性・社会性についての認識は、先進諸国においてますます強くなる傾向にあることが、この国連調査をとおして明らかなのである。

ひるがえって、日本の場合はどうであろうか。結論を先に言うなら、日本では土地にたいする私有権絶対視の傾向が西欧諸国一般よりも強いようである。

日本国憲法はその第29条において「財産権は、これを侵してはならない。財産権の内容は、公共の福祉に適

合するやうに、法律でこれを定める。私有財産は、正当な補償の下に、これを公共のために用ひることができる」と規定しているが、実は日本国憲法「マッカーサー草案」では、次の内容の1条が入っていた。

第28条 土地及一切ノ天然資源ノ究極的所有権ハ人民ノ集团的代表者トシテノ国家ニ帰属ス。国家ハ土地又ハ其ノ他ノ天然資源ヲ其ノ保存、開発、利用又ハ管理ヲ確保又ハ改善スル為ニ公正ナル補償ヲ払ヒテ収用スルコトヲ得。

ここには無補償の土地利用制限の思想は含まれていないが、「土地及一切ノ天然資源ノ究極的所有権ハ人民ノ集团的代表者トシテノ国家ニ帰属ス」という明快な原則が打ちだされていて、土地の公共性・社会性を重視する立法を支える根拠が読みとられたのである。この条項は日本側の反対にあつて姿を消し、結局は憲法の条文は現在の姿となった。

しかし、専門家のあいだのその後の論議では、たとえば石井照久氏のように、「わが国においては、財産権の社会性、公共性が十分に認識されておらず、社会性を無視した財産権の主張、利己的利益の誇張的な主張が実際にもしばしばみられ、それがいろいろな面で施政のあい路になっているばかりでなく、当局自体も財産権の規制にはおく病になって、本来尊重する必要もない権利主張も容認するという傾向にあり、財産権の不必要な程度にまでの尊重という結果になっている。財産権の社会性、公共性を憲法上明確ならしめるような規定を設けてもよいのではないか¹¹⁾と指摘するものもあつた状態で、不可侵を保障されている「財産権」の内容が具体的にはどのようなものとして解釈すべきかにつき、相当の議論がたたかわされた。この論点に1つの答を与えたのは我妻栄氏であつて、同氏は憲法第29条でいう「財産権」の内容を「個人の労力と資本とで自由な競争を経て獲得し、蓄積した財産」と解釈することを提案した。¹²⁾もしもこの解釈を受けいれるとすれば、土地私有権の内容もかなりの限定を受けるわけで、公共的に設けられた環境施設のおかげで生ずる外部経済的開発利益は、たとえ地価の上積み要因となるとしても、財産権の一部として保障される必要はなく、開発負担金の形で徴収されて当然だということになりうる。しかし、日本ではこのような解釈はまだ定着しているとは言いがたい。

11) 憲法調査会第3回総会での発言。『法律時報』1961年12月号、p.177参照。

12) 『憲法調査会第13回総会議事録』p.40.

更に「財産権の内容は、公共の福祉に適合するやうに、法律でこれを定める」という第29条第2項の中の「公共の福祉に適合」という表現にも解釈の余地がある。国連調査によると、「アメリカにおいては、個人の私有地はこれを収用し他の個人の私有地としてこれを譲渡することは不可であると認められている」とのことであるが、日本では戦後の農地改革のさい、私有地から私有地への移転を強制したわけで、この措置は、のちに1960年2月に最高裁により「農業経営の民主化のため、小作農の自作農化の促進、小作農の地位の安定向上を重要施策としている現状の下では、右程度の制約は公共の福祉に適合する合理的な制約である」と判断されている。この種の判断をやや一般的な形で規定したものとすれば、宮沢俊義氏の次の言葉を引用することができよう。憲法第29条第2項との関連で、宮沢氏は次のように書いている。

「公共の福祉とは……各人の人権を実質的公平に尊重すべきものとする原理であり、ここでは、それはとりわけ、各人に人間的な生存を保障しようとする社会国家的公共の福祉を意味する。私有財産制の絶対化が、多数の国民の窮乏化をもたらす傾向があることは、過去の経験によって、あまりに明らかである。この欠点を直すのが、ここでの公共の福祉の狙いでなくてはならない。かように、一般的に財産権の内容を公共の福祉に適合するように定めた結果として個々の財産権はそれだけ侵害された結果になることもある(緑地帯に指定されたために地価が下がったという場合)が、もちろん、補償を必要とするかぎりではない。」¹³⁾

上の我妻・宮沢両氏の規定を結び付けて考えるなら、わけても土地財産権ないしは私有権の範囲は、時と場合によりかなり限定されたものとなりうるわけで、イギリスのアスワット委員会の原則でも、十分日本国憲法の規定内で運用できると言えそうだ。しかし、現実には、最近年の土地行政がしばしば逢着した障礙は私有権絶対視の考え方であって、日本ではそれが十分に克服されているとは言いがたいのである。マサチューセッツ工業大学のロバート・C・ウッド教授も、1965年4月来日のさいの講演で、「ヨーロッパには強力な行政措置で土地を確保している国もあり、また反対に個人の土地所有権の強いところもある。しかし日本ほど土地所有者の権利が野放しになっているところは少ないと思う」¹⁴⁾と述べたの

であった。

6. 公用収用権は、すべての国々に存在している。公用収用権の実施に対し反対はあるが、しかし、この収用権は、個人財産の没収もしくは勝手な処分何れでもなく、長年にわたる統治の固有の大権である。

国連調査は各国における公用収用権行使の実態を概観したうえで、各国の特殊性を認めながらも、一般化の可能な命題として次のようなまとめを行なう。

- (1) 公用収用は没収とはちがう。
- (2) 公用収用は個人の財産権の恣意的な処分ではない。個人の財産権は公用収用権に対し従位にあるからである。
- (3) 公用収用は、統治の固有の大権として、すべての政治結合体としての各国によって実行に移されてきている。
- (4) 公用収用が公平であるかどうかは、その行使それ自体によって決定されるのではなく、むしろ、公用収用が個人的利益よりも公共の利益のため実行に移されたか否か、公平な補償が行なわれたか否か、更には公用収用について規定される法律上の保護措置や収用手続を実施する官公吏の誠意の如何によって決定される。
- (5) 公的使用事例のリストをあらかじめ作っておいて、それを普遍的または恒久的に適用するなどということはできない。なぜなら、公用収用とは、以前、私有財産であった物権を公共の所有権の下におく権限であり、国富のうちどの部分またはどの範疇が公私いずれの手にあるべきかについて、各国それぞれに異なる見解をもっているからである。
- (6) 立法機関による承認を経たのち、当該収用計画が財産所有者や公衆の支持を受け続けるかどうかは、しばしば、官公吏の素質、その権限の公平な行使、十分な情報伝達および公民教育の度合等に依存する。
- (7) 住宅の提供またはその他の公共事業計画が公共の用に供する事業として認定され、これら事業のため公用収用権を行使できる場合には、そのさいの目標は、その手続きをできる限り能率的に行ない、土地の取得を容易にし、かつ取得すべき不動産の価格をできる限り公平に決定するようにその機構を完全なものにするということではなければならない。

以上のように要約できる当時の収用権実態にかんする諸項目のなかで、特に問題になるのは第5点、すなわち公

13) 宮沢俊義『憲法Ⅱ』有斐閣、1959年6月、pp. 391-2。

14) 『読売新聞』1965年4月23日。

用収用の事由についての慣行であって、「公共の目的」といっても、それが具体的にどんな対象を含むかについて、議論の余地のある部分が少なくない。その1つが住宅用地の場合にほかならない。国連調査は、上の第5点を述べた個所に註を付して、次のように言う。

「いずれの国においても、かつては個人的な利用であったものが、公共の利益という広い範囲のうちに包摂せられるようになってきた。たとえば、昔は住むに家なき者に対し住宅を提供することは、かつて教育がそうであったように、純然たる個人的問題でありえたかもしれない。しかし今日では、大多数の国において、民間の住宅事業の機能がその目的を果たしえない場合に、政府が住宅を提供し、またはその提供を助成することが政府の責任であると考えられてきた。いったん住宅の提供が国による公的責任であるというふう承認されると、政府公権力のすべての仕組み——警察権、公用収用または課税——が発動するので、その結果、この目的は、もっとも公平かつもっとも能率的方法で、また言うまでもなく常に私的利益の恣意的な侵害または濫用への防禦を用意しながら、またもっとも現実性のある助成と権限の活動によって、達成される。」¹⁵⁾

宅地供給のために公用収用権を発動することを認めている一番はっきりした例はノルウェーの法律について見られる。ノルウェーの場合には、公法人によって宅地用土地が収用されるだけでなく、公法人がその株式の半数以上を所有する会社および住宅共済組合はもとより、個人が自己の居住にあてる住宅を建設する場合においても、同様に、土地を収用することができる。ただし、これらいずれの場合についても、まず所管大臣から住宅建設許可証を交付してもらい、建築申請者は、任意売買による住宅建設用地の入手が実現できなかったこと及び他に適当な用地がないことを上申しなければならないことになっている。

このノルウェーの制度は1946年の公用徴収法によるもので、戦後における1つの範をなしたが、その後アメリカでも収用権の拡張が認められるようになった。すなわち都市再開発のためには土地および建物を取得する権限が法律によって認められるようになり、収用した当該土地は、所定の都市計画に従い住宅を建設することに同意した民間開発業者に対し、これを売渡すことができるという仕組みである。市街地再開発で1つ問題になる点は、

空開地(open land)を収用できるかどうかという問題で、アメリカではその種収用権については最高裁でのテスト承認が得られていなかったが、スウェーデンでは、1949年に、再開発目的のための空開地収用権が公用収用法によって規定されたという。

土地収用に関連しての重要な問題点が補償金額をめぐって生ずる。そして、諸国の例でたびたび論議を呼んだのは、補償額の基本である地価をどの時期のもの(計画決定時か事業認定時か裁決時か等)とするかという点である。補償は正当であらねばならぬが、「正当」であることの意味は、財産権が基本的に認められている以上、(1) 収用による損失補償金は近傍に同等の代替地が入手できるべき額でなければならず、(2) またそれは、収用により財産権が失われる時の前後において財産価値を等しからめるような補償でなければならぬとされる。ここで問題になるのは、一般的なインフレーションと開発利益の創出による増価であろう。前者は比較的処理しやすいが、後者は、費用を要しない外部経済的利益や投機的要因を含む可能性があるため、法律的にこれを処理することが決して容易ではない。私有財産を前節で述べたように「個人の労力と資本とで自由な競争を経て獲得し、蓄積した財産」というふうに厳格に規定することも1案ではあるが、収用地隣接地の増価に対する対策を同時に講ずるのでなければ、被収用者が不利になることを免かれない。

国連調査が行なわれた段階(1953年)は、西欧諸国においては一種の反動期であったとみなすことができる。たとえばイギリスでは、1944年都市農村計画法(第57条)にもとずき公用収用された土地建物は1930年の価格を基準としこれに60%の追加額を加算して評価するという準公定価格方式がとられていたのが、1947年都市農村計画法(第50条)により現行市場価格を基準とするということに改められていた。イタリアでも、1942年都市計画法(第38条)により、土地収用の補償額の算定については「直接的にも間接的にも都市計画の基本規制計画の認可およびその実施にともなうと見られる地価の増分は考慮しない」と定められたにもかかわらず、この箇条の施行は1954年まで延期するということが、なかなか実現にはいたらなかったのである。

国連調査以後の時期の発展として特に注目すべきは、イタリアにおける動向であるといつてよい。すなわちイタリアでは、1962年に「庶民経済住宅用地取得法」が成立し、1963年から施行された。この法律は劃期的意義をもつものと思われるので、やや詳しく紹介することとし

15) 前出, p. 52.

よう。

まずこの法律は、計画の主体として、5万人以上の人口を有する市町村および県庁所在都市又は公共事業大臣が特に指定する市町村は低廉庶民住宅計画を策定しなければならないとし、その他の市町村は、採択することは自由であるとした。(前者は112市町村を数え、後者は法施行の直後において278市町村に達した。)次に土地の収用にかんしては、計画主体は計画区域内の50%までを収用によって取得し、公共施設を整備したのち、住宅を建設する法人又は個人に転買することができるとし、残余の土地については、庶民住宅を建設する国、州、県、市町村及び全国国家公務員住宅建設公社、地方住宅公社、労働者住宅公団等の公益団体は一定の条件のもとで収用を要求することができるとした。これにより、たとえばローマ市の場合、市議会は1964年2月に土地収用計画を承認し、公共事業省の許可を得て収用に乗りだした。私有地の収用面積は4,270ヘクタール(約1,300万坪)に達し、今後10年間に約70万室から成る労働者住宅を建設する予定であり、その土地収用費は約850億リラ(坪当たり約3,800円)、収用地の都市整備化(上下水道の敷設、道路の建設、各種公共設備の敷設等)のための費用は約1,400億リラ、その他の費用は70億リラ(合計して約1,700億円)に達すると見込まれており、その財源としては、年利5分5厘での国庫からの融資と収用地の分壊もしくは売却によって得た資金の運用等が考えられているという。

ところで問題は収用補償額の決定方式であるが、その原則は「計画の策定もしくは実施による直接的又は間接的な地価の値上りを考慮せずに、計画を採択した市町村における審議決定の2年間前にさかのぼって、財務省地方財務局による地価評価を基準に決定される」と定められた。したがって、計画の審議決定があつてから12年後に収用される土地の場合には、収用時からさかのぼって14年前の価格で補償を受けるということも起こりうる。

このような規定に対して問題が生じうることは当然予想されたが、はたせるかな、トリノ市議会在1963年1月9日に庶民経済住宅用地取得法の適用を決議したところ、同市の被収用者連盟3団体は、同法は憲法の保障する若干の基本原則を犯すものであり、その施行を直ちに停止すべきであるとして、行政裁判所である国務院に提訴した。これに対して国務院は、本件は違憲性の審査を必要とするとして憲法裁判所に送致した。争点は収用補償額の決定方式についてであつたが、憲法裁判所は、

「取得価格は、計画を採択した市町村における審議決定の2年前にさかのぼり云々」というのが憲法第42条のいう「収用は正当な補償の下に行なわれる」という規定に違反するとし、また、被収用者のあいだで収用手続上、収用時期に違いがでてくることも予想されるが、これは憲法第3条のいう「法律の下における市民の平等」という規定に違反するという判決をおこなった。この審査の過程でトリノ市および国家側がおこなった反論は注目すべきものであつて、それには次の3点が主張された。

- (1) 「本法による土地収用には正当な補償が伴っていない」とする被収用者の主張には、何ら根拠がない。なぜなら本法の目的は、すべての市民に住宅を保障すること、少なくとも住宅の確保を容易ならしめることにあるが、これは「私有財産は公共の利益のために収用できる」と憲法に定めているところ(第42条)に基づくものだからである。また、補償額が通貨の価値の下落の影響を受けるということだけで正当でないとするのも当たっていない。なぜなら、これは将来のことであり未知数であるからである。
- (2) 憲法裁判所は従来から「被収用者の利益と公共の利益とを正当な補償で調和させる」という立場をとっているが、この思想に基づいて憲法裁判所は戦後の土地改革や電力の国有化を合憲とみなしたのであつた。
- (3) 本法は収用法というよりはむしろ特定の社会的目的をもった基本的な改革法である。そのためには、地価の騰貴の抑制が不可欠である。そこで、補償額を計画採択2年前にさかのぼって決めるということは、とりもなおさず、計画に含まれる地域において起こりうる不当な地価値上りを抑制する主旨にほかならない。立法者は、起こりうる通貨価値の下落を考慮に入れたり、また新しい税的負担(特別の経済的犠牲)を設けたものでもない。なぜなら収用補償額から除外された土地増価額は、個人に属する私財とみなすことはできないからである。また、たとえAという被収用者とBという被収用者のあいだに収用手続上差別が生じたとしても、それは客観的状況の相違にすぎない。

政府側のこれらの論点には、それぞれに相当の根拠が認められはするものの、ともかく違憲の判決を受けてしまったのだから、やむをえない。イタリア政府は直ちに対策をこころずることとし、収用補償額決定方式として、「計画採択時期と収用実施時期とのあいだにおける地価の平均価格で収用できる」という新しい方式をえらぶこ

とに決めたと伝えられる。

イギリスもまた、その後制度の変革にかんして意欲的な動きを示してきた。前述したとおり、収用のさいの補償基準は1947年都市農村計画法により現行市場価格とされたが、開発負担金の制度は依然として残っていた。ところが、これも1953年都市農村計画法によって廃止されてしまい、土地対策は1951年から1964年まで続いた保守党政権のもとで、大きく後退することとなったのである。ところが1964年に労働党が政権をとると、土地政策は再び新しい展開を示した。その結実が1965年9月22日に発表された「土地委員会」白書の構想である。¹⁶⁾ この白書は、土地委員会の「目的」にかんする箇所、その考え方を次のようにはっきりと述べている。

「政府の見解では、公的機関による土地利用にかんする計画決定により、その決定にかかわる土地の所有者がしばしば不労利得を得る結果となり、また土地の売り惜しみによって望ましい開発が妨げられるようなことは間違っているということである。したがって政府の土地政策の主たる目的は次の2点である。

- (1) 国家的、地域的および地方的計画を実施するために、必要な時に必要な土地が利用できるようにすること。
- (2) 社会により創造された開発価値の大部分を社会に還元し重要な目的のために使う土地のコスト高を軽減しようとする事。」

そこで、この目的を達成するための解決方向であるが、白書は、土地委員会がその活動の当初の段階において開発に必要な土地全部を取得することは実際問題として不可能であることを認めたとうえで、即座に取得しない土地に対して何らの制限をも加えないなら、1954年法の場合と同様に二重価格制になってしまうということから、開発賦課金(levy)の制度を提案している。この開発賦課金は、開発価値が土地の売買により実現した場合又はそれが売買時には実現しないがその後実際に土地を開発する時に実現した場合において、その開発価値に対して一定の率の賦課金を課そうとするもので、その結果、土地所有者に対する正味の支払額は、実際には現在の利用価値プラス開発利益の一部ということになり、賦課率はとりあえず40%とし、それを漸次50%にまで上げていくことが提案されている。なお、賦課金は包括的なもので、民間の売買においても、地方公共団体、その他の公的機

16) この問題については、前出『都市問題としての土地対策』pp.9-12, 149-163を参照されたい。

関の任意買収又は土地収用においても、同じように課せられる予定である。この賦課金制度の算術例をあげると、次のようになる。

いまかりに、農地としては300ポンドの価値を持ち、かつ建築許可を得ている土地が3,000ポンドで売れたとすると、賦課金は、市場価格と農地価格との差、すなわち2,700ポンドに対して課せられる。もしその土地がただちに開発されたとして、その時の市場価格がいぜん3,000ポンドであれば、賦課金はもはや課せられない。しかし、もしその土地が3年間建築されなかったとして、その間に市場価格が上昇し、その土地の価格が3,500ポンドになれば、建築されたときに更に上昇した500ポンドに対しても課せられる。開発の前に再度土地が譲渡される場合には、次のようになる。例えば、計画許可がまだおいていないが、おりるであろうという希望のもてる300ポンドの価値を有する農地が1,000ポンドで売れた場合、最初の売買で実現された開発価値は700ポンドということになり、これが賦課金の対象となる。この土地の買主が、後に3,000ポンドで売った場合には、その土地の農地としての価値は変わらないとしても、さらに2,000ポンドの開発価値を実現したことになり、その2,000ポンドについて賦課金を支払うことになる。

この賦課金制度を実効あらしめるため、イギリス政府はその上更に、「土地を売却する所有者は、この白書が発表された日以前に土地を購入したものであれば、基準価格としてその土地にかつて支払った価格を主張することができるが、土地を購入した日が、白書発表の日から、土地委員会が発足し売買に対し賦課金が課せられることが行なわれることとなる日までの間であれば、支払った金額は、賦課金の計算のための基準価格として認められない」という規定を、白書の中で明らかにしたのであった。しかし、開発利益の60%までもを土地所有者に帰属させるということでは地主に対し寛大にすぎるという考え方もあり、労働党内にも、この案に対しては相当の批判者があったもようである。

諸外国におけるこのような動きにくらべ、日本における事態は、現在どうなっているであろうか。

日本には明治22年以来土地収用法が存在し、これが昭和26年に全面改正を受け、その後は毎年小刻みの改正が行なわれて今日にいたっている。現在、同法の目的は「公共の利益となる事業の用に供するため土地を必要とする場合において、その土地を当該事業の用に供することが土地の利用上適正かつ合理的であるときは、この

法律の定めるところにより、これを収用し、又は使用することができる」(第2条)と規定されていて、「土地を収用し、又は使用することができる事業」を列举的に35項に分けて特定化している。そのなかで、住宅建設用地にかんするものは第30項で、その規定は「国、地方公共団体、日本住宅公団又は地方住宅供給公社が建築基準法第48条第1項の規定による住居地域内において、自ら居住するため住宅を必要とする者に対し賃貸し、又は譲渡する目的で行う50戸以上の1団地の住宅経営」という表現をとって、言うまでもなく民間宅地造成業者には収用権は認められていない。

ところで問題は、収用にあたっての補償額算定基準である。公共事業のための収用の手続をみると、まず事業の計画がどこかで行なわれ、計画についての審議がなされ、事業計画が確定すると、次には起業者に収用権を付与するための事業認定がおこなわれる。この事業認定のあと、土地細目の公告までに1年、土地細目の公告から裁決申請までに6カ月(特定公共事業についてだけ、そうであって、それ以外の土地収用の場合は、土地収用法第29条及び第39条により、それぞれ3年及び1年)の期間が認められている。裁決申請のあと、収用委員会の審理を終えて裁決にいたり、その上で収用ということになる。昭和26年の土地収用法改正以前には、補償額算定基準を収用時価格と解釈するのが大審院での慣行であったという。それが、収用法全面改正により、「損失は、収用委員会の収用又は使用の裁決の時の価格によって算定して補償しなければならない」(第71条)ことになった。更に土地収用法第72条で「収用する土地に対しては、近傍類地の取引価格等を考慮して、相当な価格をもって補償しなければならない」としたから、実際の運用においては、土地所有者は、起業者からの協議に依らず、できるだけ引きのばして裁決又はその直前まで持込み、近傍類地の取引価格の上昇を待ったほうが有利であるという事態を生じた。「ゴネ得」と呼ばれるのがこれである。

近年、公共事業の拡張にとともに、用地取得の必要が急激に増加し、そのことが地価高騰の勢いに油を注いだから、被収用者の側では、不労期待利益でもそれをフルに取得することが当然の権利であるかのような風潮が生じ、「ゴネ得」の事例はいたるところに生じたのである。そこで政府は、この点での土地収用の改正にふみきることとし、補償額算定基準にかんしては、裁決時価格ではなく事業認定時価格とする趣旨の法律改正案を第51通常国会(昭和40-41年)に提出した。改正案を起案した建設省は、当初、計画決定時の価格での補償を考えたもよ

うだが、¹⁷⁾ 地価対策閣僚協議会がこれに賛成せず、結局は事業認定時ということになったのであるという。しかし、これでもまだ土地所有者の利益を擁護しようとするものの反対をおさえきることができず、改正案の最後の形は、事業認定告示の時の価格の上に、その告示の時から「権利取得裁決の時までの物価の変動に依る修正率」を乗じた分だけを加算することになった。「物価の変動に依る修正率」というのが卸売物価指数のことであれば、大して問題ないが、そこに解釈の余地がある以上、又も「ゴネ得」をゆるすかの印象を与えている点については、各方面からの批判が出されている。

ともあれ、この土地収用法改正案は、第51国会において通過するかにみえていたところ、それと関連して提出された税法関係の改正案¹⁸⁾が継続審議となったため、その振合いから土地収用法の改正も継続審議となり、それに続いた臨時国会においても、再び継続審議となって今日にいたっている。

なお、公用収用に関連して、いわゆる「超過収用」の問題がある。国連調査によると、超過用地の収用は別に新しい手法ではないそうで、それはアメリカで1699年の過去にまでさかのぼりうるという。しかし、その後になって合憲性が問題となり、裁判所で反対の判決があったりしたため、アメリカでも20世紀の初期にいたるまで実質的に利用されないうる。ところが、その後いくつかの州で州法の改正によりこれが認められるところとなり、現在では、一般に常識的な手法となっている。そのほかベルギー、イタリア、オランダ、スウェーデン、およびイギリスおよびフランスにおいても、超過収用の慣行は確立をみている。公用収用に関連して超過収用ができれば、将来新しい事態に処しての計画変更もやりやすいし、公共事業が外部経済的利益を近傍隣地に生み出す場合には、公的機関それ自体がその外部経済を内部化し、必要に応じて、増価した土地の一部を売却して経費をつぐなうということもできる。¹⁹⁾ パリーのオペラ街改良工

17) 昭和40年8月17日に行なわれた経済閣僚懇談会での瀬戸山建設相提案として伝えられるところによると、「土地の収用価格を公共事業、公益事業の計画を決定した時の価格とするよう改めるべきである」としたとのことである。(『日本経済新聞』1965年8月17日参照。)

18) 公共事業のための被収用者には控除額を引上げて負担を軽くし、一般的には土地の値上り利益について譲渡所得税を強化して、その間の均衡を計ろうとしたもの。

19) 日本の私鉄会社などは、まさにこの種のこ

事の場合など、市は1,080万ドルにのぼる経費を要しながら、超過収用地の売却により、差引き6,000万ドルの利益をあげたという。²⁰⁾ 特にフランスは超過収用権限を広く活用しているもようで、道路整備のさいなど、かなり広く周辺区域の収用を行ない、道路ができたあと、その周辺区域を各区画地に分割して住宅建築業者に売却するという方法を採用しているとのことである。

日本の場合には、土地収用法では超過収用は認められていないと解釈するのが通説のようである。すなわち、収用委員会による収用の裁決は、裁決申請書ならびに添付書類に、(1) 収用し又は使用しようとする土地の所在、地番および地目、(2) 収用し使用しようとするその土地の面積並びにその土地にある物件の種類及び数量等を記載して提出することとされ、収用委員会は、収用する土地の区域は起業者の申請した範囲内でかつ事業に必要な限度において裁決しなければならないと規定され、また収用委員会は、起業者、土地所有者、関係人及び準関係人が申したてた範囲を超えて裁決してはならないと規定されているのである。ただし「公共施設の整備に関する法律」(昭和36年)の制定によって、市街地改造事業にかんしては、公共施設となる用地だけでなく、公共施設に接しているところの建築物を設置する裏宅地についても施行者に収用権を与えることになったから、部分的には超過収用権が認められることになったとって差支えないだろう。

7. 私有の土地価格または土地利用を統制するための対策には、数多くのものがあるが、課税政策もその1つである。土地に対する課税制度はいろいろあるが、その主なものをあげると、地代所得への課税、土地と建物への差別的課税、累進課税、従価税等である。

国連調査が特に関心をよせた課税措置の1つは、開発を促進し投機を抑制するための税法であった。そのうち、課税措置を開発促進のための手段として用いることには長い歴史があるとのこと、1例をあげると1658年の新アムステルダム市会は、防波堤内にある建物のたっていない宅地の所有者は、その土地を改良しないままで所有するときは、税を負担するか、又は競売に付するためその土地を市に引渡すことを要求したという。その後、この空閑地稅的制度は2、3の国で採用されはしたが、

をやっているといつてよい。

20) R. E. Cushman, *Excess Condemnation*, 1917, p. 148.

あまり一般化してはいない。国連調査があげたのはウルグアイとドミニカ共和国の例であって、たとえば後者では、居住者1000人以上をかかえる都市の周辺地区内に土地を所有している者は、文書による告知を受領したのち建築することを要求され、建築しない場合には課税されるということになっている。国連調査以後の時期における空閑地稅の典型的な例は、西独にこれを見ることができた。西独では、1960年の土地稅法改正により、未建築の建築成熟地については、従来の0.5%の稅率を当初2年間は2%、次の2年間は2.5%、その後は3%に高めることとし、この稅を課せられる建築用地に家族用住宅その他の建物が建築された場合には、所定の条件にしたがい既納入稅額を納稅者に還付するとりきめとした。²¹⁾ 最近年における試みとしてこの「建築用地稅」は注目的であったが、所有權の侵害、平等原則違反の点で憲法違反の疑いがあったため、まもなく1964年6月にその關係法は廢止され、廢止は1963年1月1日にさかのぼって適用された。なお建設省河野勉氏の現地調査によれば、²²⁾ 連邦住宅建設省のティルゼ博士の見解では、「政治的な圧力があつたこと」が「建築用地稅」の廢止に貢献したのであるという。

空閑地稅と同趣旨のものであるが、課稅權を利用し、一定の期間免稅を行なうという方法で建築を促進するという例もある。しかし、この種の例の大部分は、特定目的の利用を特に優遇するという形での土地利用促進であつて、たとえば低家賃住宅や配当制限住宅公社に対して市が免稅を行なうアメリカの例、住宅協同組合の建築した住宅の購入者に不動産移轉稅(土地價格および造成費の約11%)を免稅するアンゴラの例等を挙げることができる。またフランスでは、緊急必要とされる民間住宅建築を促進することを目的として各種の免稅をおこなつた。すなわち、この目的で3ヵ年以内に開發される土地については、ある一定時点以前に不動産登記が行なわれることを条件に、不動産移轉手数料および不動産移轉稅を2分の1に輕減するという措置がそれである。

さきに前節でイギリスの「土地委員會」白書の提案に関連して開發賦課金(levy)の制度について述べたが、これは明らかに理論と現實との妥協の産物であつた。稅法が理想的に運營されるという仮定の下では、固定資産稅と讓渡所得稅とで土地關係必要課稅の大部分は捕捉でき

21) 「西ドイツにおける建築用地稅(地租C)について」『不動産研究』1963年7月号, p. 240 参照。

22) 河野勉『西欧諸国における公共用地取得制度調査報告書』1965年11月, p. 16 参照。

るはずである。固定資産税は台帳課税主義をとるよりほかないから、急激な変化にたええないというけれど、3年ごとのレビューを原則とし、再評価に対する異議申告を認めると同時に、そのかわり評価裁決価額と収用単価・売買単価とを収斂させる策をとることにすれば、さまざまな事情による地価増加は固定資産税増徴の形で捕捉できる。地価が公正にガラス張り公示ができる体制となれば、譲渡所得税も公正にとりやすくなる。

しかし、現実には、このような理想的運営をまっとうすることは、土地私有制の国では不可能に近い。そのため、地価形成要因のそれぞれ(前述第4節参照)にたいして、戦略的に妥協的な税種が多くの国で提案実施されてきている。公共施設を設けることによって生ずる開発利益は賦課金の形で吸収されて目的税的に起業者に還流させられるとか、費用を要しない外部経済創出が地価に反映する場合には、分離課税の譲渡差益税や土地増加税を設けるとか、投機要因による地価上昇にたいしては、土地増価税や投機的不動産利得税を課するとかの措置がそれである。

国連調査の段階でも、いくつかの国について、公共施設の建設工事のために課する特別賦課金制度の存在が指摘された。特にドイツでは、街路改良費の半分を近傍の土地所有者に負担させるという慣行が長いあいだにわたり確立されていたとのことであるが、その負担が次第に過重に感ぜられるようになった、と国連調査は指摘している。

他方、土地増価税(increment value duty)的手法については、国連調査は次のような事例を挙げている。

(1) イギリスでは、1909年住宅都市計画等にかんする法律によって、土地の所有者もしくは土地の占有者が変更した場合に課せられる不労増価税を、地価の値上りした土地に対して行なうこととした。この税金は、一定期間内に10%以上の増価があった場合、その増価分の20%を徴収するというものであったが、その後、強力な反対にあって1920年に廃止された。

(2) ドイツでは、1910年に約4,500の市町村が一定の最高限度以上の値上り分に対して不労増価税を課することにした。その後、これは国税として運用されるようになり、1913年には一般的な財産増加税(general property increment tax)に転換したが、ナチスの出現によって廃止された。

(3) デンマークでは、1950年に3%の土地不労増価税法が制定されたが、これは土地価格の値上りに

よる利益を社会に還元するだけでなしに、土地投機を阻止し、土地価格の引下げをはかる1手法とするためであった。

以上のような事例を概観したあと、国連調査は、「土地不労増価税の実施によって、地価の投機的上昇を抑えることはできかもしれませんが、しかし問題は、このような課税がはたして有効な措置であるか否かという点にあるだけでなく、それが公平な措置であるかどうか、また、それがどの程度の高さになると、本来は価値のあるような投資を抑制することになるか、という点にある」²³⁾と結んでいる。

国連調査以後の時期における諸外国の地価対策課税で、おそらく一番注目すべきものはイタリアの土地増価税法(1963年3月5日付法律246号)であろう。これは土地増価税にかんする規定と特別開発負担金にかんする規定とに分れる。

土地増価税の骨子は、課税権限の主体を市町村とし、課税対象は「現況のいかんにかかわらず、当該市町村の建築条例によって建築を目的とする利用が可能であるとみなされる土地のすべて」としたものである。このように包括的に規定された「建築可能地」のなかには、山林、沃野、埋立や盛土によって建築的利用が可能となる湿地、海岸敷、災害による荒廃地等が含まれる。問題は増価額の決定であるが、それには、市町村が課税目的の基準日を指定し、その基準日での時価すなわち基準価格と、別途規定された課税時点(建築可能地を譲渡するとき等)での時価との差額というふうに定められており、課税率は、基準価格に対する増価額の割合が30%以下であれば増価額の15%、30~50%であれば20%等とし、最高500%以上のところでは50%と規定されている。²⁴⁾なお、この税には免税規定があり、国や地方公共団体のほか、庶民住宅のための各種協会や宗教法人等はこの税を払わなくてもよいようになっているし、また、行政庁により永久に公園や庭園として指定された土地もしくは永久にいかなる建築も禁止されている土地等についても、税を支払う必要はない。

土地増価税の制定と同時に、イタリアでは「特別開発負担金」の制度が設けられることとなった。イタリアでは、その前から開発負担金の制度があり、これは国又は

23) 前出 p. 43.

24) だから例えば、基準価格が坪当り3,000円の建築可能地1,000坪を、坪当り18,000円で譲渡しようとする人は、750万円の土地増価税を払うことになる。

国が協力して行なう事業にかんしてだけ認められたものであって、もとは1931年に制定され、その後数次の改正を経たものであったが、新しく設けられた特別開発負担金制度では、国以外に地方公共団体等が行なう事業や都市計画にまで適用範囲を拡げることとなったのである。負担金の計算は、やはり増価額を基礎としており、その増価額は「公共事業もしくは公益事業施行後の、又は詳細規制計画もしくは庶民建築地区計画の改正等の承認後のそれぞれの不動産の時価と、公共事業等の施行の決定又は規制計画等の改正等の決定のあった年の前年の1月1日現在における当該不動産の時価との差額」として規定されている。負担額はこの増価額の33%を限度として主務行政機関が決定することになっており、最終的な確定の前に納税義務者は負担額引下げの要求を裁定にもちこむことができ、納入は5%の年利を含んで10年分割払いにすることができる。負担金は一種の目的税であるが、その配分は、事業を1つの公共団体が行なう場合には、全額がその公共団体に、いくつかの公共団体の協力により事業が行なわれる場合には、開発負担金の33%がその事業の施行を管理した公共団体に、その他は、協力の割合に応じて配分される、という取りきめである。

以上の土地増価税と特別開発負担金の両者は共に、他の税収入や公共団体の一般会計とは、別途に扱われねばならぬことになっており、その用途は、50%が公共事業又は公益事業にあてられ、残りは市町村議会の認可によって他の費目にも振り向けることができるという規定である。

日本の場合は空閑地税もないし、開発賦課金の制度もない。固定資産税と結びついた形の都市計画税が一種の目的税的な開発負担金であるといえないこともないが、都市計画区域内にある土地について税率0.2%以下という一般的な性格の地方税で、その性格は固定資産税と同じであると見てよい。大正12年にピアード博士が東京の税制改革について受益者負担金の制度を提唱したことがあるが、²⁵⁾ これは日本ではついに採択されなかった。そして現在、日本全体で、固定資産税・都市計画税の税収が約800億円、譲渡所得に対する所得税・住民税関係が約500億円、登録税が約300億円、不動産取得税が約150億円程度で、²⁶⁾ 土地に直接関係する税金の総額は1750億円そこそこ(租税負担総額の約3%)である。さきに述べたように、運用が理想的にいきさえすれば、

25) C. A. ピアード『東京の行政と政治』参照。

26) 中橋敬次郎「土地に関する税制の動向」『ジュリスト』1966年8月15日号参照。

固定資産税と譲渡所得税だけでも、土地増価に対する合理的な課税ができないこともないのだが、もともと日本の場合には明治以来の地租および固定資産税の約1世紀にわたる沿革が、その課税標準を土地の価格にとるにせよ賃賃価格にとるにせよ、その負担が地価の実勢に不均衡となるのを遅ればせながら取り戻すことの繰返しであって、最近の地価高騰の時期には、この不均衡の度合が特に著しく、特に譲渡所得税の脱税は習慣的なものとさえなってしまった。最近年の土地財産の年間移転規模は、農地転用でだけでも25,000-30,000ヘクタール(7500万ないし9000万坪)に達し、建設省所管の事業(地方公共団体単独事業を含む)による用地取得は約10,000ヘクタール、国鉄及び鉄道建設公団関係では720ヘクタールという規模のものであるから、土地売買の全部を合計すれば、おそらくは金額にして1兆円を超え1兆5000億円に近くなるものと推定される。もしも正確に譲渡所得を計算したとすれば、おそらくはそれはゆうに8,000億円をこえるにちががなく、現行税法のもとで譲渡所得税が500億円程度でしかないということは、捕捉率が半分以下であることを物語っていると言って差支えないだろう。²⁷⁾

地価高騰の事態そのものが、固定資産税や不動産譲渡所得のもつ最小限の機能さえ発揮させえないという現状であるから、ましてやこれらの税種目を活用し、先まわりして地価上昇要因を吸収するなどということはできない。だとすれば、土地増価税や開発賦課金制度が日本でこそ考えられてよいはずであるが、抵抗が強くて、これはまだまだ議論の段階にあるにすぎない。政府が開発負担金の制度を具体的に考慮したと思われる最初は、昭和40年4月28日付で建設省事務当局が宅地審議会での検討用に用意した「地価対策検討事項」のなかにおいてであって、そこには「特別な地価上昇に伴う利益の配分を公平にし(社会に還元し)、かつ、地価の冷却を図るための措置として、開発負担金ないし受益者負担金、税制の操作等について再検討することが必要であり、将来の開発期待による売り惜しみ、投機的売買の抑制に有効であろう」という立言がある。その後昭和40年8月17日に、当時の建設大臣瀬戸山氏が経済閣僚懇談会の席で「地価対策要綱案」を提出し、そのなかで、この考え方を引き

27) 東京国税局が発表したところによると、昭和40年4月から昭和41年1月半ばまでに、東京、神奈川、千葉、山梨の4県で、不正な不動産譲渡所得過少申告額が181億円、その税額は22億円であったというから(『朝日新聞』1966年1月22日)、このサンプルから推して、税額対譲渡所得比率を約1対8と見た。

ついで次のような主旨の提案をおこなった。すなわち、「公共事業などが実施されると周辺の地価は上昇するが、一定地域内の周辺の土地については売買価格は公共事業などが実施される前の価格を標準とすることにし、この標準価格を上回る価格で取引された場合は、その“譲渡差益”に対し土地増価税あるいは開発負担金をとることを考えるべきである」²⁸⁾というのである。これを受けた形で、昭和40年11月12日には「地価対策について」の一連の提案が閣議了承の運びとなり、そのなかで、収用のさいの取得価格を事業認定時のそれにすることと、土地の譲渡差益について「その課税方法を改める」ことが主張されたのである。しかし実さいには、前節で述べたように、事業認定時価格に「権利取得裁決の時までの物価の変動に必ず修正率」を乗じた分を加算するという案が第51国会に提出されただけで、開発負担金の制度は次第に陰をうすくしていった。

そのかわり、事業認定時価格の原則をとったことが被収用者にある種の犠牲を強いるという云わば後ろ向きの考え方をとったことから、「その犠牲の度合を少なくするとともに、土地を収用されないでむしろ公共事業の結果による土地の値上りを享受する者に税負担の増加を求めて均衡をはかる」という趣旨で、譲渡所得に関する改正案が国会に提出された。この改正案は、第1に、土地収用等強制的な譲渡を余儀なくされる人々への配慮を厚くするために、従来の700万円という特別控除を1200万円に高め、第2に、開発利益吸収のねらいで、現在2分の1課税制度がとられている譲渡所得にかんし、そのうち譲渡価額の一定割合の部分を漸進的に全額課税とし、第3に、現行の居住用財産の買換え制度が、生活規模を縮小せざるをえない人々に課税を招来する反面、余裕のある人々には当面必要としない土地の買入れを促して地価対策上望ましくない状態になっているのを改めるため、課税繰延べ制度に代えて900万円の特別控除制度にしようとしたものである。国会の審議では、以上の第2点に対する反対が特に強く、結局、改正案の措置は、今後入手される土地が譲渡される場合に限るというふうに乗議院で修正されてしまい、その案が参議院で継続審議を受けることとなっている。日本においては、地価の継続的上昇が定着化してしまったことから、不労期待利益の吸収そのことが私有権の侵害であるとする考え方が、広くゆき渡ってしまったものと見られる。

8. 私有の土地価格または土地利用を統制するための対策のうち、多くの都市において効果を挙げていると思われるのは拡張予定保留地(reserve lands)の取得と売却である。

国連調査があげた事例のなかで、拡張予定保留地の制度がもっとも徹底していると思われるのはストックホルムの例である。ストックホルム市の全面積は18,000ヘクタール(東京区部面積の約3分の1)であるが、市はそのうち10,000ヘクタールを公有しており、そのうえ市の境界外に9,000ヘクタールの保留地を所有し、開発のため必要となるまでは、その保留地を農業用目的に使用させていた。これだけの市有地があればこそ、ストックホルムはほとんど思いどおりの土地利用計画を確立することができたのであろう。市の所有地は、協同組合またはその他の開発業者に対し賃貸するか、または公共の目的にこれを提供することができることになっており、借地に対する土地地代は、標準的アパートの年間家賃収入の6~8%の金額であって、かつ土地賃貸契約は普通60年とされているという。

拡張予定保留地の事例として国連調査が挙げたなかには、そのほかに次のものがある。

- (1) デンマークのコペンハーゲンには、市の所有する保留地を利用し、民間需要が過度に増大したと思われるとき、民間土地所有者の云い値と競争できる安い値段でその市有地を売り出すことにより、土地投機を抑制することに、ある程度成功してきた。
- (2) イギリスの都市は、現に住宅用地を所有する権限を与えられているが、いくつかの都市は、リヴァプールもそのひとつだが、古くから「共有地」(corporate estate)を持つことを認められてきている。そして現在では「都市の適切な再開発の鍵は公用収用を行なうことであって、収用した上でその土地を、当該区域に対する開発計画にしたがい起業者自身が開発の実行を確保するという条件の下に民間開発業者による土地開発方法にまかせるか、又は地方公共団体による直接開発にまかせるか、そのいずれかである」という原則が確立されている。
- (3) トルコ政府は、有利な条件で低所得世帯向け住宅建築用地として利用させるため、イスタンブールおよびアンカラにおいて土地を造成した。これらの用地は未開地であって、都心部から若干距離のあるところにある。一般に市は、これを住宅建築用敷地として分割し、これを民間個人に対し、この敷地に

28) 『日本経済新聞』1965年8月17日。

2年以内に自己の居住にあてるための住宅を建築するという条件付で、原価で売却する。イスタンブール市は、若干の住宅建築を市自身がおこなった。

(4) オランダでは、人口2万人以上のほとんどの市が拡張予定保留地政策をもっており、現に20,552ヘクタールの土地を所有している。その土地価格は、これらの市の全債務の12%以上に該当する。アムステルダムは約3,400ヘクタールの土地を所有しているが、このうち600ヘクタールの土地は、長期貸借契約を結んで貸付けられており、その貸地による年間収入は800万フロリン(約80億円)にのぼる。このような相対的にかなりの規模の土地を市の所有権下におくという原則は、何らの紛争なしに各政党によって理解されているという。

(5) エクアドルのエスメラルドは、市の管轄区域内の土地の85%を所有しており、この土地を名目的な金額で貸付けている。キト(首府)においても市有地の部分は相当に大きく、公共事業のための資金調達を助ける目的で、その土地が売却されている。

このように公有地を大量に所有しているところでは、それを売却すべきか賃貸すべきかという点にかんし、議論が絶えないようであるが、それはどちらかといえは二次的な問題であろう。拡張予定保留地は何か特別のきっかけがなければ大量に取得することはきわめて困難であるにちがいない。フランスの地方公共団体はその点で「極度に貧困」であるというし、ニューヨーク州などは、比較的最近、地方公共団体が将来の利用にあてるための土地を取得する権限を認められはしたものの、拡張予定保留地の取得は未だ予定されていないし、一般的にいてアメリカの市は、その業務として不動産の売買に従事することはできない。

日本の場合、苫小牧など、例外的に市有地を広く確保している市がないでもないが、一般的には拡張予定保留地を持つという構想は存在しない。戦後直ちにそのような構想をもったとすれば、当時は地価も相対的に安かった(対戦前比で卸売物価指数の上昇率に比べ5分の1ないし3分の1の騰貴率でしかなかった)ことだし、かなり大規模の保留地確保が可能であったろうが、現在となつては、かりに東京都区内で10,000ヘクタールの保留地を購入しようとするれば、坪当たり5万円としても、1兆5000億円の資金を必要とする。そんなことよりも日本では、国有地や公有地を払下げの動きのほうが強く、去る10月3日(1966年)の次官会議が、都市周辺の「不要国有農地」800ヘクタールを坪当たり2円60銭平均で

旧地主へ返還することにきめたのなどは、その1例にほかならない。しかもこのとき、農林省の農林局長は「現在、農地としては不適當ということがわかった以上、農地法80条の規定にもとづいて、当然旧地主に買取時の価格で返すべきだ」²⁹⁾と語ったとのことであるから、行政府の感覚がどんなところにあつたかは、容易に想像できる。その他の国有地についても、政府は払下げの方針を進めてきたし、地方公共団体の公有地は、しばしば財政上の理由で売却がおこなわれている。東京都の水道事業が累積赤字を埋める1手段として淀橋浄水場の売却をはかっているのもその1例だし、東京都交通局が都電の経営困難から、その撤去を計画し、最終的には都電関係用地の売却で辻つまを合わせようとしているのも、その1例である。公有の保留地をある程度持たずに都市計画をおこなうことは、現在の日本のように地価が並外れて高くなっているところでは不可能というべきだろう。

9. 私有の土地価格または土地利用を統制するための対策として、第2次大戦後の時期に特に顕著な展開をみた1手法は、「田園都市」またはニュー・タウンの構想である。

「田園都市」運動は、戦後のイギリスにおいて特に発達したが、これは1平方キロ当りの人口密度を3,000人(1世帯あたり約400坪)にする目標で、魅力に富む配置の下に計画される釣合のとれた工業地区、住宅地区および公共地区から成る人口3万ないし5万人の近代都市と、その市の周辺部をとりまく恒久的空閑緑地帯としての農村地帯の設置を構想したものである。いわゆる「ベッド・タウン」とはちがい、このニュー・タウンの内容は、大部分は自立自給的であつて、その管轄区域内において、複雑な動態的な社会において人間が必要とすると考えられる大多数の労働者のための雇用機会、社会施設、居住環境および満足感を提供できるものとされた。戦前すでに、この「田園都市」運動はLetchworthやWelwynにおいて展開されたが、第2次大戦後に、それは急速にのび、国連調査の段階でも、2,500ヘクタールの面積を擁するHarlowをはじめとして14箇所に、ニュー・タウンの設定が予定されていたのである。³⁰⁾ 所管大臣があ

29) 『朝日新聞』1966年10月4日。

30) 1964年末現在では、それが17箇所となり、1タウンの平均面積は約2,000ヘクタールで、定着した人口数は1タウン平均約35,000人となっていた。(Town and Country Planning, Jan. 1965, p. 36.)

る一定地域の土地をニュー・タウンとして指定すると、その大部分は「公用収用命令」により現存利用価値をもって取得することができることとなっており、その取得は、特別に設置されたそれぞれの公社によって実行され、土地所有権はその公社が保留した。その本来の意図においては、ニュー・タウンの理想は、巨大都市とくにロンドンおよびロンドンをとりまく各県における過密状態や不健康な生活形態からの救済という点にあったのだが、このようにその規模の限られた小都市が、どの程度自立自足的な経済活動を営みうるかという点については、最初から問題があったようである。イギリスにおけるその後の論議をみると、ニュー・タウン設定によって都市機能を大々的に分散させようというよりは、都市の近代化を一段と広い舞台で計画的に推進するためにこれを利用するという方向へ動きつつあると見られる。

イギリス以外にもニュー・タウン運動はいくつかの国で展開された。国連調査が挙げる事例を拾うと、そのなかには次のようなものがある。

- (1) ノルウェーでは、非営利団体である住宅協会が、最終的に人口1万人の居住者を収容する Lambertsaeter というニュー・タウンを建設中であつた。これはオスロの近くにあつて、通常の公共施設(学校や教会を含む)のほかに軽工業のための工場用地を設け、更に1つの特色としては、人口のそれぞれの年齢別階層群の必要に応ずるため、この階層群と均衡した正しい比率をもつ各種のアパートを建てたという点が指摘できる。すなわち、「ゆりかごから墓場まで」の要求に応ずる住宅のパターンを配慮した点が注目されてよい。
- (2) アメリカでは、1920年代にすでにニュー・タウン設定の試みがなされたが、その大部分は、たとえばニューヨーク郊外に設けられた Sunny Side のように、ベッド・タウン的なものであつた。しかし、第2次大戦中や戦後の時期には、たとえばテネシー州の原子力の町 Oak Ridge のように、産業活動を内包したニュー・タウンが、いくつか設けられるようになり、この種手法のはらむ可能性について、多くの論議を呼んでいる。とは言うものの、アメリカにおけるニュー・タウン方式は今のところ挿話的なものでしかなく、まだ連邦政府の都市開発政策の全般的体系の一部とはなっていない。
- (3) そのほか数多くの国がニュー・タウンの試みを行なっており、たとえばカナダ・アルミニウム会社が建設しているカナダの Kittykat 5万人用ニ

ュー・タウン、パキスタンからの避難民を定住させるためのインドのいくつかのニュー・タウン、コロンボの衛星都市としてセイロンが開発しつつある3つのニュー・タウン等、それぞれにその性格が異なるとはいえ、列挙するとすれば、その数は多い。

諸外国における以上のような展開に対し、日本でも最近の時期には、いくつかの試みが実現の過程にあり、また計画されてもいる。1964年からその計画が着手された筑波山麓の「研究・学閥都市」もそのひとつで、これは4,000ヘクタールの規模のところに、研究機関と学校を中心に16万人の人口から成る都市を、10年間かけてつくろうとするものである。現に実現過程にあるものとしては千里丘陵住宅地区開発事業がある。これは、通俗的に「千里ニュー・タウン」と呼ばれているが、本来の趣旨は「大阪市の業務地区に通勤する人々のための郊外住宅地区」を意図したもので、15万人程度の人口を1ヘクタール当り100人の割で収容するベッド・タウン的性格のものといったほうがよい。また他方の極には、昭和37年5月に新産業都市建設促進法の成立により発足した「新産業都市」の計画もある。これは全国に13ヵ所の地域を指定して、工業都市としての開発をねらつたもので、都市づくりの観点よりはむしろ工業優先主義の計画であつた。そのほか現に提案されているものとしては、大都市の過密化を緩和させる1案としての「通勤都市」³¹⁾の構想もある。この構想は、都市から50キロ以上離れた通勤不便な土地を坪当り2,000円くらいで買上げ、宅地を造成して坪当り30,000円程度で分譲し、その差額を主な資金として、都心部へ通ずる高速鉄道を敷設しようとするもので、人口規模を30万人と想定している。この「通勤都市」案の1つの特徴は、異常に高い地価に対する対策としても考えられているという点にあるが、日本のニュー・タウン的構想のいずれもが、地価問題に悩まされているという現実は特にきわだっている。

以上とりあげた9つの論点のほかにも、国連調査は、土地開発と金融の問題、借地制の法制上の問題、不良住宅地区整備の問題等、多面的な問題追求をおこなっており、アキュートな形で都市問題をかかえている日本としては、数多くの示唆をそのなかに見出すことができると言つてよい。

〔国際経済機構部門——都留重人〕

31) 角本良平『通勤革命』1966年参照。