

研修速報

No. 21

「都市計画法、建築基準法、都市再開発法等をめぐる諸問題

当会会員 坂和 章平

弁護士研修講座

はじめに	1
第一 土地基本法制定の背景・動機と基本法成立の過程	1
一、土地基本法制定の背景	1
二、土地基本法制定の過程	2
第二 土地基本法の内容	4
一、宣言法が実定法	4
二、四つの基本理念	5
三、土地基本法の対案	6
第三 土地基本法の時代区分的位置づけ	8
第四 土地基本法に関する土地法の制定	9
一、土地基本法制定前、総合上地対策要綱に沿ったもの	9
二、土地基本法制定後、基本法に沿ったもの	12
第五 土地税制の統合的見直し	13
第六 国民的关心の盛り上がり	17
第七 対比の視点でみる韓国・台湾の土地法制	18
第八 日米構造認識にみる日本の土地・住宅問題	18
第九 感想(着想)	19

大阪弁護士会弁護士研修委員会編集
大阪弁護士協同組合発行

1991年7月発行

「都市計画法、建築基準法、都市再開発法等をめぐる諸問題」
—— 土地基本法を中心とする日本の土地法制の新局面 ——

都市開発問題シリーズ

都市計画法、建築基準法、都 再開発法等をめぐる諸問題』

—土地基本法を中心とする日本の土地法制の新局面

第一、土地基本法制定の背景・動機と基本法成立の過程

一、土地基本法制定の背景

ものでありますので、その趣それなきらに体系的に整理をしました。昭和六年六月「五日は監視の『地雷等土地対策について』と、いう答申を受けまして、六月二八日に『総合土地対策要綱』が閣議決定されたわけであります。『総合土地対策要綱』は監視の答申と内容はほぼ一緒です。二ページの最初に書いております、土地の五原則』という、統論をまとめておきました。土地問題の解決

きいというようなことにつ
たつていてる内容になつてわ
二、土地基本法制定の過

については、ごく抽象的にその理念だけをうながします。

に開闢決定されないおけです。

さうだ、これはあらまでも緊急の土地対策ということで作られたものでありましたので、この選択をさるるに整備しておきました。昭和六年五月一日に監修した「地価等による土地対策について」という答申を受けまして、六月一日日に「総合土地対策要綱」が閣議決定されたわけあります。この「総合土地対策要綱」は、監修の答申と内容はほぼ一緒です。二ページの最初に書いております「土地の五原則」という言葉もそのまま上げます。

土地の五原則、ということは土地についての原則を確立するためには土地についての原則を確立することが必要である問題であります。そこで、①から⑤までまとめております土地の五原則をうたいました。

所有には利用の資質がありますとか、利用にあたっては公共の福利が優先しますとか、土地の利用は計画的にしなさいとか、開発利益を社会に還元しなさいとか、受益に応じた社会的な負担をしなさいとか、こういう原則を打立てています。

「総合土地対策要綱」の中では、こういう原則を基にして、具体的な諸策としましては、土地の利用計画をきちっと立てなさい、あるいは都市基盤の整備を促進しなさいといふようなことをなっております。しかし、この細則の答申、あるいは総合土地対策要綱の基本的なものの方を考えると、社会問題の範囲のために、需給關係が壊れてくる、それに対処するが大切なんだということです。ランクが壊れてくる、それに対処するが大切なんだということです。要するに土地の供給がありがどうして起こったかというと、これは供給不足によって起こっている、だから、その累積バランスを直すためには供給を増やすことが必要なんだということを基本的なものの考え方としております。したがって、要綱で書かれている各項目に

つきまとめて、空地あるいは住宅の供給については、具体的に踏み込んだ内容で提言をしておりますけれども、土地利用計画について広域的・詳細なものを作りなさい、あるいは都市基盤整備をやりなさいといふような点については、ごく抽象的にその理念だけをうたっているような点になつております。

二 土地基本法制定の過程

こういふふたんが、昭和五八年の中曾根アーバン・ルネッサンス以来、地主問題がおこりまして、その中で統合土地政策需要団が作られたのです。それ以後、政府の土地政策のまとめとならないといつたわけです。したがって、その後では土地基本法を作らねばならないという立場は特に意識されていなかつたのが実情です。ただ、當時野党の方では、土地問題というのは全国家的な問題である。したがって、そういう点についての基本法を作らなければならないという考え方で、野党から土地基本法を作らるようが提唱されました。しかし、政府の方からは、土地基本法を作らるうどは特に意識されなかったのが実情であります。ところが、急に昭和六三年六七月以降、土地基本法の問題が出てきました。これは竹下内閣のものと、昨年の夏に行われました参議院選挙で消費税あるいはリクルート問題等があおりあきらって、自民党が大敗を喫した。そういう中で、政府が関心を持ったといふ土地問題が、政府として、この対策を示す必要があるんじゃないかと、いうことを打ち出す必要があります。どうして土地問題を解決する必要があるか、ということは、行政省の立場から見ると、土地基本法の問題で政
府が土地問題の解決に乗り出したこと示そうではないかという意図のもとで、急に土地基本法の制定問題が浮上してきたわけであります。そういうことで竹下首相のもとにいろんな懇談会、あるいは話し相談会、

昭和六年の段階でその著い地価高騰は、三回目であります。最初は昭和二〇年代の後半です。日本の戦後が終わって、いよいよこれが高度経済成長に入るるという段階で池田内閣の所轄の政策が示された中で、第一回目の地価高騰を経験しました。二回目の地価高騰は、これに引きづいて登場してました。その中に日本に公債問題を引き込んだら、ということをしたわけでもありますけれども、昭和二〇年代の後半に第四回の非常に深刻な地価高騰をみた。そして、昭和二一年以降、いうのが三回目の地価高騰ということになります。こういふ地価高騰の中で、一体、土地の問題をどういうふうにみたらいいのかといふことが大きな社会問題となり国民の关心事となつていつたわけなことがあります。

その地価問題に対して、政府は何も手をこまねいていたわけではありません。いろいろな対策を発表しました。それが以後レジューム化され、前川レポートといふものがあります。旧田川レポートも昭和四年四月に出されました。この前川レポートといふのは、民間筋力をあらゆる分野に位置づけていくことをレポートとして提出しました。それで、それを国内のみならず国際的に明確にしたということです。

非常に大きな意味を持ついる内容です。「その新田の前川レポートは、都市開拓あるいは「公共政策」の建て替え、「併地借家法の改定」というふうなものを作成したわけであります。これらの前川レポートは、市街地内農地の

つて内需減大をしていくという基調からその時点から出されております。昭和六二年四月三日に新前川レポートが出され、その後の六月には、四全統（第四次全國総合開発計画）が策定されました。後で申し上げますけれども、この四全統というものが日本の国土づくりを根本的に変えるものになっております。これが昭和六二年六月に策定されました。いよいよこの頃から通商高騰が非常にひどくなりまして、國民から不満の声が高まるとともに、昭和六年（一九三〇）月六一日に「緊急土地対策要綱」が閣議決定されました。その内容は、投機的土地取引の規制と、不動産業界、金融機関に対する指導、この三つが柱になつております。我々も弁護士業務で時々關係していると思いますが、投機的・土地取引の規制ということで、「監視区域」という制度が設けられました。土地の交買をする場合に借段の届出をしない場合は、その届出を行はずエックをして異常に高い借段であれば是正しない」という警告の旨の取引規制というもののが現実に適用されるようになったわけです。この監視区域の制度が、じわじわと地価抑制あるいは土地回収についてボディーラブロード的に効いてきました。そして、この不動産業界に対する規制が現実化され、対する土地閑置税に対する緩和措置が現実化の政策として実行されまして、現在の若手の地盤抑制あるいは地盤のある意味での下落か、あるいは總合土地対策要綱の内容が引き継がれる形になつております。つまり、先ほど来申し上げておらず、民衆を中心として、規制緩和を推進していく事業規制を盛大していく。そのことによって内需減大をしていくという基調からの時点から出されております。

つきまとめて、空地あるいは住宅の供給については、具体的に踏み込んだ内容で提言をしておりますけれども、土地利用計画について広域的・詳細的なものを作りなさい、あるいは都市基盤整備をやりなさいなど、何よりもそのことについては、「ごく抽象的にその理念だけをうたつ」といふ内容になつております。

二 土地基本法制定の過程

こういうふうな形で、昭和五八年の中曾根アーバン・ルネッサンス以来、地盤問題がおこりまして、その中で総合土地対策要綱が作られた。それによって一、政府の土地対策の体系的なまとめは終わったわけだ。したがって、その段階では土地基本法を作らうといふところは特筆意識していなかつたのが実情です。たゞ、当時、野党の方では、土地問題というのは全国的な問題である。したがって、そういうことについての基本法を作らなければならないという考え方で、野党から土地基本法の提案がおされました。しかし、政府と与党の方からは土地基本法を作らうというは特に意識していないのが実情です。ところが、急に昭和六三年六、七月以降、土地基本法の問題が出てきました。これは竹下内閣のもとで昨年の夏に行なれました衆議院選挙で消費税あるいはリクルート問題等のありますから、自民党が大敗をした。そういう中で、国民が关心を持つている土地問題について、政府として、こういう対策を示さなければ、どうすることか打ち出さなければならぬかと、政策を示さなければ、どうすることか打ち出さなければならぬかと、政府が土地問題の解決を乗り出すことを示さうではないかという意図のもとで急に土地基本法の制定問題が浮上してきたわけであります。そういうことで竹下首相のもとにいろんな懇談会、あるいは詰問機

間を作りました。國土計画官のものに設けられた土地基本法による想定会などよりも何度も開催されました。その中でわざわざ後昭和三十三年一月に制定会が國土計画官のものと開催されました。その後昭和三十四年三月に審議会が國土計画官のものと開催されました。そこでこの基本法の考え方——というものを持ち上げたわけです。そしてこの「考え方」を基調にしまして翌年の三月、土地基本法の実施案が提出されました。それで一月にそなえ議論が開始され、わずか半月で、二月に成立したという経緯であります。このうえで、土地基本法が、政府側の「シニアティ」をもって地圖問題解決の切札だという形で宣伝をされながら成立した。そのため本法の性格が「一呼百応」がちであるのではないかと思いま なり。そこでこの上位法の問題といふのは、日本新聞報知紙でござりましたけれども、わざと弁護士ベール、あるいは法律家ベールで、「関心がそこほど強くはなかった。しかし」と問題は、れば大きな問題ではないか——ことが認識されまして、日弁連が去年四月、この問題を検討しなければならないとの意見がござりました。そして日弁連では、司法制度委員会が主導的役割を果すことを決定しました。それから日弁連は、司法制度委員会が主導的役割を果すことを決定しました。大蔵渡辺士会も去年の九月から司法制度委員会で、この問題を検討しようとすることで検討入りしました。そして今年の四月になりますと、大阪府立法院は裁判所の機能を検討していくべき必要があるということを司法制度委員会の一の小委員会を立ちまして、今年の四月から具體的にその検討を行いました。大阪府立法院も去年の九月から司法制度委員会で、この問題を検討しようということで検討入りしました。そして今年の四月になりますと、大阪府立法院は裁判所の機能を検討していくべき必要があるということを司法制度委員会の一の小委員会を立ちまして、今年の四月から具體的にその検討を行っているというのが現在の弁護士会に対する立場となっております。

第一の基本法の内について、『説明に耐えたいと思います。』
だということになりますが、つまりは定実法でない。法學概論の一一番
初步的な話をすうつりでは勿論ありますけれども、あくまでも
宣言的な話をすうつりでは勿論ありますけれども、あくまでも
は正しいとおるなりであつて、それによるもの努力を強調する
ではないとおるなりであつて、そんなん
のでは作つても仕方がないんじゃないかな、いま日本の土地問題が
これだけ深刻な状態のことで、『土地はこうあるべきだ』とか、『公
共財産のためにこうあるべきだ』とか、それが基本法的、公的理性的な理
念をいふらうとして、そこまで仕方がないんじゃないかなという意見から
方であつたわけです。しかし、国会での審議、あるいは国会での各
分野の専門家の出席した公聴会を見ておりますと、そのべークスは
『あんな方にやられた方がいい』などといふふうな方々が意見を述べ
るだろ、』といふのは基盤になっていたようあります。新聞紙上で
よく出ております日中の田中一教授とか、あるいは上智大学の
若田根久男教授とか、この前、NHKの緊急ベーシャル『土地問題
は、という昔編がありましたが、それらどうも、そこそこコメントしておられ
ました長谷川謙吉さんなど、そこそこ意見をもつていて土地基盤の
会で話ををしておられますが、これらの方々の意見見は、基本的には土地基
本法を作ることには賛成であると述べておられます。ただ、一人だけ
反対だと述べた方は、東京都市大の池田基平教授であります。池田
のようなら土地基本法を認めることは非常に危険であると書きており

第一、土地基本法の内安

元、「受益に応じた負担」の二つを、価値の増加に伴う利益に応じた適正な負担」という形にまとめるわけになります。まず最初にこの点を中心上げます。国会の審議の中で、なぜこれがあつてはならぬのかと、それが説明されております。開発利益量の還元と、受益者負担とは意味が違うじゃないか。それを一本にして、沢の分合らないようにするのではなくないかという議論がかなりされております。しかし、それが何ではなくうやむやのうちに、「価値の増加に伴う利益に応じた適正な負担」という形にまとめる

うのが実情だということは間違いないと思います。もともと開発利益の還元と、受益者負担とは非常に区別が難しく概念がありませぬことは、間違った理解ではないのです。そこで、そのうえで、開発の土地費が上がったというような場合には、そういうふうに還元義務は社会に還元しないということ。それから、受益者負担を導入するようになった。そのため下水道の利益を受けた人は下水道料金を支払うべきだ、という風に思われるかもしれませんけれども、現実は、どれほどこれが本当に難易度が高いのか、それがどうしてか、その点についても法理学的に概要であります。だから、この点についても法理学的にあるいは経済学的にも分析していく必要があるということを言つておきます。

- 5 -

昔に想りますと、戦後直後の一九四七年には宅地法というのがあります。それから、一九六七年には自治省が作った案がありました。そして財團法第二第四章等がありましたが、今はやはり土地基本法の問題が社会的な焦点となってきたときに、いまは师范大学先生をなさっておりますが、大阪弁護士会の山村眞年先生が山村試験という形で土地基本法の対案を出されております。それから、非常に面白いと思いますが、西題的な内容として評価されています。ものに「土地基本法の代案」というものがあります。先生が申し上げました日本版の土地基本法の検討の中でも、土地基本法の代案を取扱ったのが個々の論點を明らかにしていくべきスタイルを取りました。この土地基本法の代案というのは、東京五五風景美術、東京の建築家の太公先生、神戸の早川先生の三人が中心となつたものです。これは皆君・ダイナミックなものでありますと、先ほどの裏返して、官房法典ではめだた。あくまで土地基本法と云うのは拘束力を持ったものでなければならぬ。拘束力を持つたものであつては、先ほど申し上げた個々の原則についても、それが実現法典としての法律を作りにくくなることを予定しているんだ。そして、この拘束力を持つたもので規制本法に反する現在の法律は全く効力を失うんだ、ということを言つているわけであります。例えは、通正・計画的な土地利用というのにつきまして、これはどうやら型の区域詳細計画と土地利用計画とか、そういう二段階型の規制を作るべきである。それに反する、そのうえ二段階型の失うると思われているのは住民概念の問題がありますけれども、住民参加や実定法として保護するためには、行政の決定に對して住民がそれを争うことが出来る、住民の争訟権能がなければ、住民参加なんか書つてみては、それは絶に偏いた側だ。だから、住民の争訟権能性を保障する法律を作るんだ。それに付する限度でいまでの実定法は効力を失うんだ、という主張をしています。このようにいわば過激なものであります。が、要するに土地基本法をそういうものとして位置づけることには、つて、法律の体系を変えるてしまうということを言つておるわけであります。

このような土地基本法の前身として出されたもの、あるいは対案として出されたもの、そういうものを議論の素材としまして、先ほどの土地基本法の最終案が決まりたということになります。まずは、土地基本法の最終案が決まりたなどいひますと、「国は、適正な地価の形成及び税課の適正化に資するため、土地の正常的な価値を公示するとともに、公的・土地開発について相互の均衡と適正化が図られるよう努めるものとする」となっています。これはもともと政府の原案ではなくて、四月開院の中にあったものであります。それが国会の審議を通じても、いわゆる地代の仕事によりますと、こういったものも実現されないであります。ところが、この代案によると、こういったものも実現されないであります。それは、地代の取引の価格を全て登記簿の市中の欄に記載するのだ、という具体的な提案があります。要するにそういう法律を作るんだということであります。土地の役員を登記簿に記載するという方法によって公表します。

そういうことが選正地価の形成に復立つのだと言われております。あるいは第十一回(税負均すと)、公有地の、前項の指標を講ずるため必要と公有地の広大の推進等公共共用地に係るものとするとなっています。これももとの政府原案にはなかなかつたものが四野商業の提案に追加されたものであります。公有地の

できる、住民の争議可能性がなければ、住民が少なくも言つてみて法律を作らん。それに反する限りでいまの実務法は努力を失うんだから、そういう主張をしています。このようにいわば虚脱なものでありますから、法律の体系を変えてしまうということを言っておるわけでもあります。

このような土地基本法の前身として出されたもの、あるいは対案として出されたもの、そういうものの議論の参考としまして、先ほどの土地基本法の最終案が決まつたということになります。

例えは、法律の第六十一条を見ますと、「臣は、適正な地価を公示するとともに、公的土地区画について相互の均衡を適正化が図られるよう努めるものとする」とされています。これはもともと政府の案になくて、四野登案の中にあつたものです。それが国会の審議を通じて入れられたわけです。ところが、先ほどの代案によりますと、そのようなもののが実現するためには具体的な提案あります。要するに、そういう法律を作るなどということであります。土地の領段を登記簿に記載するという方法によつて公示する、そういうことが適正な地価の形成に役立つのだと言はれております。あるいは第十二条二項を見ますと、「国及び地方公共團体は、前項の指揮を全て登記簿の市区に記載するため、土地的基本法の規定による土地利用計画を作らねばならない」。そういうことを踏まえ、今回も適正・計画的な土地利用が必要である、そのための利用計画を作りなさいといふことが原則として示されただけであります。しかし後で申し上げますが、これについては、政府の施策は力の入った方が弱いわけであります。そして、逆に需給バランス論に立った宅地の供給、住宅の供給のみに重点が移っているのが実情であります。

その次に、第四条で書いておりまゝ投機的取引の抑制でござります。これについては、四野登案は役場の対象となつてはならない。それに抑制する必要があります。これについては具体的に実定法として、先ほど申し上げました、国土利用計画法の中に「監視区域」という制度を作ることにして監視区域の制度がじわじわと効いてきたというのが実情であります。そして、投機的取引は抑制されております。ただ、問題は国土法によって抑制されたのか、それとも後で申し上げます単なる経済原則によって抑制されたのか、それから非常に問題で、考えなければなりません点だと思います。

三、土地基本法の対案

こういうことで、土地基本法の四つの理念というものが作られたわけであります。次に、最終的にいまの法律になる前には、対案、

り、つまりはオフ・インブルがどんどん多くなって、全国から東京に集まつてくる。また全世界の金融市場が東京に集まつて、現在日本の都市問題が起つてきただけです。そしてその中にで今回地基本法が制定されたというのが大きな時代区分的な流れであります。

第四 土和基の法に因るて得ニ其法の制定

こういう形で土地基本法が制定されました。そこへ定期の審議でのうる定められたわけではありません。その土地基本法は常に審議の結果でありませんので、皆に意識をして見なければ分かりませんけれども、非常に沢山の法律が作られております。この点の詳しいことは五十嵐弁護士が書いております。「説明会 土地基本法」という本がありまして、この本で私がいま書いておるところは全部書かれています。そういう意味では、五十嵐弁護士が日本の土地問題・都市問題の最高の権威だというふうに私は尊敬しております。私が言っていることは五十嵐弁護士が書いていることとほとんどみなないもので、この本でもいろいろ紹介されております。それから、ジユリスト、法律専門家が書かれており、法律専門の七月号には「今日の都政政策と土地法制」とタイトルで特集があります。この中で、今の局面で新しく作られている法律がどういうものか、またそれがどういう意味を持つのかということを詳しくみたいたいのです。この本でもいろいろ紹介されております。それから、ジユリスト、法律専門でも毎年九月一日号で、「第二回合戦」を作られた法律の概要ということです。詳しい解説が書かれております。このように各種の法律雑誌に紹介はされておりますが、何日分日常

申上げますたけれども、そういうものとして土地基本法が成立したわけあります。

第三、土地基本法の時代区分的位置づけ

土地基本法が今回成立したことにつきましては、日本の都市政策あるいは土地政策のいろいろな流れと関連があります。土地基本法ができたのは、レジュメに第三として書いておりますが、本法の時代区分的位置づけの最後の段階になつております。この都市法の時代区分といふのは、全國開拓令が初めてした時代であります。全国開拓令発祥といふのはほど申し上げました昭和六年に策定された四全統があり、それが先立つものとして一全統、二全統、三全統といふのがあります。特に有名なのが田中角栄のときの日本列島改編論の新全統、これが全国統一でありますけれども、そういう統計論のとて日本を全國統一したというべきであるわけです。それをちょっと見て見きたいと思います。一番最初の一全統というのが昭和三七年から三九年、これは高度成長

るときに、ほんとうの声があがりますし、大内閣のものと定住地図の構想の時代といつものがうたわれたわけです。その中で、いままで開拓オーリンはなく、もっと地道なこの町の中心でまちづくりをやっていこうではないかと、アーティ型の街圖面を探り入れたまちづくりをやっているではないかといふことが、それが初めて日本になされました。その中でレジュメに書いておきます「地区計画」の制度が昭和五年に都市計画法の改正でできております。また弁護士によつて非常に注目なのは、この段階で田畠改め、いわゆる日照問題の争議が多発され、どんどん争はれるところはおかしいじやないか。競争は保護されなければならないならないから、理屈を弄する時代がはじましたわけですね。この地区計画というのを、要するに地区的住民が計画を作つて、自分たちの良興農場を守らうという時に、それを市郡計画法で保障していくことのようなものであります。こういうものが初めて、この時代に作られた中曾根です。

そして、昭和五年以降の、最初に作られた中曾根です。

で、日米貿易摩擦がはじめてきた中で、東京国際・金融都市内閣のもとで、

現実に生きる日本の公有地の拡大^{（カッタク）}がほとんど機能していないのが実情です。それをどういうふうにして現実に法的な効果のあるものにしていくのか、こういう裏付けなければ絵に描いた餅にすぎないのではないかということで議論が深まっていたたどいうのが実情だと思います。

以上が本件地基本法の内容であります。全部条文に沿って説明

の基本法である市町村法と建築基準法、都市開発実法がそろっており、市町村法は昔からあります。ここで大改正がされたわけではありません。この時点で、いまの都市法の体系が作られたということです。その次の三五年が昭和五一年から八年です。昭和四八年のいわゆる石油危機の下で高度経済成長が終りました。そして日本が公告例

しかし果たさないのではないかといふ判決をされております。特に先ほどご紹介した泡沢義教は公認会士で委嘱人としてこの四全綱、あるいは多極分割監視形促進法といふものの危険性を威しく指摘しております。泡沢義教の言葉によりますと、四全綱というのは国主の基本政策を定めるものですから、非常に厳節的語句が多いけれども、この法律だけは監視局の多い全綱よりも多くはなく、明瞭な法律としている。この法律の題名になつてゐる多極分散とは何から何を、どのように分散しようとするのであるかという問題提起をしてしまつて、実は何も分散はなつていないということを指摘しております。五十嵐義護さんの詳論を見ましても、この法律は東京集会中を排除するものではな。本当に排除しようと思えば、一極集中から何を、どのように分散しようとするのであるかという問題提起をしてしまつて、実は何も分散はなつてないということを指摘しておられます。

次に、レジュメの四ページの「民間事業者の能力の活用による特定施設の整備の促進に関する臨時措置法の一部改正」と舌を喰むような法律です。これに対する工芸技術について通産省が首肯している、いろいろな研究開発の施設があるわけです。これが特許施設といふものもありまして、そういう通産省の所管の研究開発施設を整備するについて、それが公私共がやるべきではなくて民間がやりなさい端的に言えばそういうものであります。民間活力を導入することによって、そういう特許施設の整備促進をやりましょうという法律です。いまでは公共が主導で、その公共施設を整備していくけれどもだんだん指摘しております。

やるについては、民間事業者から幣原の基本計画を示しなさい、それがOKであれば認定しよとうという形で認められるのです。その後の「大都市地域における優良宅地開発の促進に関する緊急措置法」も宅地開発業者から、こういう形で宅地開発をしたいのだといふ申請書を出させました。その申請を見たところが優良なものであると認定されたのです。その優良性の開発に對していろいろなナサービスを与えるという法律です。結果、そういうインセンティブを与えるということによって宅地の供給を促進しようというものです。要するに、「いのちのまつりナサービスナシ」というものですね。これなんかも、民活による優良宅地の開発を促進しようとしているわけだけれども、現在公的住宅を供給しているところでは、都市土木整備公団、住宅公社などがあります。そういう都公的機関による宅地開発、あるいは住む供給といいます。そういう都公的者が計画を出して、建設大臣がOKを出させてやっていくものとの公私性はどうやら強いのか、また、質的な違いはあるのかないのか。そういうことは、この法律に基づく事業が展開していくれば必ず問題になるだらうと思われます。

それから、その次に見ておきます。「再開発地区計画制度」。これが非常に重要な制度であります。再開発地区計画というのは、昭和五五年に作られた地区計画の制度をより発展させたものです。一言でいいますと、その地区内の住民が、こういう形での土地を利用しようとすることで計画を作る。たとえば、工場跡地等の既・未利用地の住民が集まりま

要するに、劣悪な居住環境にあるとか、公共施設が整備されていないとかの法律の要件に合致した場合には、はじめその上を再開発することができる。再開発をする場合には、いままで施設利用者の権利をいつたうシスケムになつていかなければ、そしてこれを権利回復することができるといふことから、その上を再開発することができるといふことである。ところが、この権利回復の考え方によると、法の要件に合致したからといって、その上を再開発する権利がある、あるいは、その上を再開発する権利があるといふことなどといふことは、意見は分かれます、少くとも質的に云ふべきことだと思います。

次に、平成元年の「一四国会で成立した法律がいくつかあります。その一つに「宅地開発業及び鉄道整備の一體的推進に関する特別指針法」というのがあります。これは鉄道整備と宅地開発を一緒にやつてこなすという法律であります。現在、土地整理は、常磐幹線を始めとして、いろいろと言われています。現在、土地整理事業があげられます。これは道路をつくるためにそれそれが土地を持ち寄つて建設するということになります。この特別指針法というのは鉄道を整備するためには、それそれが土地を持ち寄つて建設しようとして、鉄道事業のための区画整備というものです。こんな法律が新しく作られているのです。

次に道路法の改正というのがあります。これは立体道路制度の導

土地です。時々新聞に出でていましたがとても珍らしかったのです。そこを駆除して、地面の上に道路を持つということはできないことを悟れば、東京で、ビルの間を開けて道路をつくるなどいうことを考へたわけあります。要するにビルの上でも道路がつくれるということを法律として認めていくということであります。アメリカなどを見れば、そういう制度はありますし、それがいいとか悪いことかということについては議論が分かれます。

一一、土地基本法制定後、基本法に沿つたもの

次に、日本法制定後、このよしなな法律が成立しました。これらは要するに土地基本法あるいは地盤対策法の考え方を全部具体化している。要するに土地の有効利用、宅地供給の促進あるいは結果的には東京集中になることがわかつてできている法律だと考えるを得ないわけです。

二、土地基本法制定後、基本法に沿つたもの

これまでの日本法は廃止されました。土地基本法成立直後に、土地対策監修会議というのが開かれています。これが平成元年一二月二三日に開かれまして、そこで〇項目の重点実施方針というものが決められました。これが政策の基本になっております。まず第一が大都市地域での広域的な住宅・土地供給の促進を図るため、低・未利用地並びに市街化区域外の有効・高密度利用と計画的な転換の促進策、整備化、二番目が、土地税制の見直し、そのほかいくつ書いておりませんけれども、基本的にこの二つです。いま政府が重点項目としてやっているもの、それから、いままで法作業としてやっているものは、この二つの作業です。要するに、どうやって供給を増やすかということに終始しております。その

第五、土地税制の総合的目直し

次に、第五として書いておりますのは、土地税制の統合的目的といたしましては、(三)といたしまして、もとよりお開きなままでして、したたかに、その實質を明確に示す。新聞に載っていた記事であります。本間義人さんが書いております。(四)といたしまして、もとよりお開きなままでして、したたかに、その實質を明確に示す。静岡県の掛川市で土地条例の制定、全国に先立つて初めてございました。ものを見つめうるという動きがあるといふ紹介で非常に興味をもつてお読み下さい。この土地条例と何かといいますと、「土地は地主のもので、この土地条例と何かといいますと、「土地は地主のものであるが、常に公共的側面を持つ」ということで、理念として掲げます。土地所有権について私的利用に大きな歯止めをかけようとするものであつて、地主のものではありません。さればDと利用して、計算的開発を規定しているBランのようなものにしてしまつ」としているということです。地の計画的利用をほんとに眞面目にやつてこうとすれば、こう考へ方がいいですよ、そしてまた、それをするためにには土地問題についての学習がりますよ、ということを言っておられます。詳しく述べると、この記述を理解していきたいと思いますが、このよな自体による土地を開拓していこううのができてくれば、かつ各自品目が宅地開発指標を満たして、地方に対する無制限な開発と止歩止めをかけたというのと同様効果をもたらせるかもしれないといふふうに思います。そういう意味で、いまの土地法がかなり変化している。それも地盤整理、都市計画法、建築基準法などといふ法律を組み合わせて、それが都市計画法、建築基準法などをもつて、方針に対する無制限な開発と止歩止めをかけたというのと同様効果をもたらせるかもしれないといふふうに思います。

これについてはお答えします。(二)「日本国新聞記者の取扱い」についてお答えします。これは其は、土地基本法の委員会の委員であります贈市徹先生に整理をしていただいたものをそのままお譲りせさせてもらっております。細かい経過をお詰ねされはいたんですが、もう時間がありませんのでポイントだけ説明します。先ほどの土地対策園闘会議で、土地税の抜本的見直しが大きな柱として位置づけられた。その線沿いまして、今年の四月に小委員会が設けられ、その中で税制が開始されたといふことです。同時に自民党は税制も整備しております。この問題は今までいろいろな動きを見せておりますと、政府税調が意見を出されれども、実質的にリードするのは自民党的税調であるといつてあります。今回も政府税調が答申を出る。(一〇月三〇日)に出されました。これを資料(七)として、速日新聞記事を撮らせていただきました。それをまとめてありますと、速日新聞記事を撮らせていただきました。それが主となるのが住民権との資料(二二)、(二三)です。基本的に、この政府税調の考え方には、新土地保有税をやりなさい。それについては法人、個人を問いません。また土地の利用状況も問いません。それについて一律(乃至)・五%で掛けなさい――税率については、政府税調は答申では見ておりませんが、今までの議論は路線価の一%乃至〇・五%というのが一定基準でいるやうです。

そのほか、現行制度の見直しなど、いまは譲渡所得の問題があります。現在、短期と長期に分かれていますが、それについては長期の譲渡所得を見直せ――いうことが出ております。土地の供給促進のためには、土地を譲渡する際の税金が高い方がいいのか安い方

うつて、他の未開拓地、まことにまたた農地に住民建設をしていく。こういう考究方に、最も都心部にも住宅をつくっていこうという法律がどんどんできてるわけであります。

これが一番アップツーデートな法律だつたわけでありますが、「この法律がどんなんできるわけあります。これは二月二十七日に出された新聞記事でそれでも、最近の新聞記事によりますと、資料の(五)を見ていたきたると思います。これは二月二十七日に出された新聞記事でそれでも、書かれておりまます。この六月の国会で都市計画法の改正がなされた時点で、中・長期的な改正はしばらくないとわれてしまふ」ところが、急遽ここに来て、抜本見直し、大幅改定をいうことがお出されてきた背景、これは、次に申し上げます土地税制との絡みであります。つまり、土地税制でいまの土地問題を解決する、これが非常に効果的で、非常に効率的で、確実な改革につながったのです。つまりは困る、現状に困る、その上、土地税を有する者にどう形で課税すれば困る、という考え方の勢力、そちらの側から税制だけでは土地問題を解決するにはおかしいじゃないか、土地問題の解決をいいつけられども、具体的にそれをどう改正好していくのかどう提案はまだされておりません。したがつて、これらは本当に法律の改正問題でないことにともり、政治的な努力争いのもので法律がある側にいじくられるのかという問題ではないかと私は思っております。

え方は、長期土地の譲り受けについて税率を安くするの問題だ、もっと高くしないといふ形で考へているわけです。細かいことを言えば、切りがありませんので、主な論点はいつうつてこない入りたいと思います。現在政府税制の考え方についての公民連合の根拠の中では、新規地保有規制反対の意見が出されております。土地税制をどうするかについての論点はいくつあります。レジメを無視して申上げますと、一つは税制が果たすべき役割は税収などのそれとも補完的なのがというのがありますけれども、今回の税制改定は税額算定額をめぐらす問題でござる。二つ目は、税率が引き下がるべきだという一方の意見があるわけです。税制改革ばかりが目立ちはぢめで、その他の税制改革があるわけですが、税制が果たすべき役割が算定額のみならぬかどうかは、別の問題ですが、税制が果たすべき役割が算定額のみならぬかの議論をやる必要があると思います。補完的なのか補完的なのかの議論をやる必要があると思います。税制改定などいう意見の方は、土地問題の解決のためには都市計画の面に言ふわれるのであります。一方、それから金融のあり方が主役だというふうに思われるわけですね。

その次の論点は、保有税について考えますと、基本的には保有税をかけるべしとする国民のコンセンサスはあると思うんです。なぜかといいますと、土地の保有権だけが、株を持っているよりも持っているよりも権利が有効になるのはおかしいじゃないか。だから土地を持ついる人も現金を持ついる人も、株を持っている人も、土地を持ついる人には、持っていることの負担があるかもしれませんよ」とすべきであるということは、私は正論だと思います。問題は、保有税をどうかけるのかというかけ方でありますし、これ

かどるのは結構だけれども、低・未利用地にかけるべきである。ちゃんと使っている土地にまでかけないでいいじゃないか、低・未利用地に限定していふ場合に、全部には、全額にかけなくてよい、土地が持っている含み益にかけらるのが当然だ。つまり、土地の時価と報酬價格とが隔たりがある、それはおかしいぢやないか。だから、含み益に対し、こういう税はかかるべきであるという意見だ。三番目の考え方の方は、何を言っているんだ、保有税というの、は、問題に土地を持っている人に全部、一人意見を聞く。これを三つの考え方とするわけです。そして今回の改定税法の結論は、全部かけるんだとより直意になつたわけです。ところが、「全部かけるんだ」は、いいんだけれども、その場合のかげ方、あるいは除外を認めるかどうか、こういう非常に政策的な問題があります。例えば税率が非課税基準にかけられれば、ほかても全く税がない。例えればいまの固定資産税においては、時価よりもむやまく安い。固定資産評価額を基準にしてかける。だから、固定資産税は安いわけです。固定資産税を額面価値基準にしてかけられれば非常に高くなる。これは当たり前の話です。そういう意味では、税率をどうするかという問題と課税の基準をどうするかという問題をセットにして考えなければならぬ。それから、必ずこういう保有税にかけるという場合には除外があるわけです。いま出ている考え方個人の小規模住居用は除外する。あるいは公共施設、公共的な土地利用については除外する、これもあ

す。

そういう意味におきまして、本日の私のお話を日本の土地問題を考えるうえでの一つの参考になれば幸いであります。
どうも木山いわ静聽ありがとうございました。

以上