

講演記録：土地政策の機能と限界

華 山 謙*

この研究会でお話を申し上げるよというお誘いを受けまして、いろいろ考えたんですけども、いまちょっとまとまったお話をする状態にはない、つまり、まとまった仕事はすでに発表してしまったものの中にあるものですから、それをまた繰り返しても仕方がないと思ひまして、いま私がどういうことをやっているかということについて、わからないところも含めてお話をし、むしろ皆さんとのディスカッションをしてみたい、というふうに考えております。

いま私がやりたいと思っていることの1つは、土地政策の総合化であるわけですが、その前段階として、各種の土地政策がどのようにして形成されてきたか、主として戦後に焦点を当ててサーベイをするということをやっております。

戦後の主要な土地に関連する法律について、もちろん私自身その形成過程について多少は勉強してきたわけですが、自分自身で勉強してきたものを法案そのものをつくらした人にインタビューしてぶつけてみて、それぞれの法律がどのような時代の背景の中でどういう理想、目的をもってつくられたのか、ということを考えてみたいと思ひているわけです。たまたま「土地住宅問題」という雑誌が毎月かなりページをくれましたので、そのページを使ってやってきました。

いままでは農地改革、土地収用法、土地改良法、森林法とやってきました、固定資産税制度と自然公園法についてはまだ印刷になっておりませんが、すませました。あと土地地区画整理法、首

都圏整備法、都市計画法、不動産鑑定法、国土利用計画法、それから農振法といったような法律について一応一あたりする予定でおります。

土地政策とは何かということについて、私は私なりの定義もっているんですが、それは財産権に対する社会的介入というものです。財産権はご承知のとおり使用・収益・処分という排他独占的な権利というふうに定義をされていますので、これに対する社会的介入は当然使用・収益・処分に対する制限という形をとっているわけですが、使用については土地利用規制、収益に対しては土地租税、そして処分に対しては土地収用という形で社会的な介入を行うことができるわけです。ですから私の定義によれば、利用規制と租税と収用、この3つの組合せが土地政策ということになるわけです。

土地政策の統合という場合には、これら3つの介入の手段が有機的な関連をもって意識的に設定された目的を達成するように機能していかなければいけないと思うわけですが、現在の土地政策は必ずしもそういうかっこうになっておりません。例えば農地法であるとか、あるいは土地地区画整理法であるとかいう個々の法律がそれぞれの時代の背景の中ででき上がってくるものですから、必ずしも総合性をもってつくられてくるわけではないわけです。

ですから実定法を見ていっても、なかなか土地政策は出てこない。しかし、実定法に反映させなければ総合的な土地政策というのはできない。実

* 東京工業大学工学部

定法を全く空からつくるということは実際上不可能であって、それぞれの分野にいろいろな法律が過去に集積しておりますので、その実定法の改正とか、あるいは新設とか、過去における変遷の延長線上にしかそういったものは考えられない。総合性と個別法としての実定法との間に調整を何とかとる理屈を考えたい、というのが私のいま考えているところです。

個別の問題に入っていくたいと思いますが、まず最初に土地利用規制であります。多くの法律学者とか、あるいは裁判における判決が言っているところを集約すれば、望ましくない土地利用を排除する、これが土地利用規制の基本的な機能だと思われま。

ところが、好ましくない土地利用を排除するといっても、その場合には何らかの強制手段がなければ排除することはできないわけであって、強制の手段が一般的には禁止という形をとっているわけです。何々をしてはいけないという禁止の形態をとって、好ましくない土地利用の実現を排除するという強制が行われる。

そして、当然でありますけれども、禁止は警察力に担保されていなければならない。つまり、実定法によって禁止されている行為を行った者に対しては警察力が行使されて刑事罰が加えられる、という形をとらざるを得ないわけです。実は、土地利用規制の限界はこの本質的なところにあると私は思っているわけです。警察力が行使されて処罰の対象となる程度に好ましくないことでなければ禁止ができない、ということです。

例えば、最近はいろんな説があって、市街化区域の中にも農地があったほうがいいじゃないか、という説も出てきているわけですけれども、少なくともいまの都市計画法がつくられた時点での理念は、既成市街地と市街化促進区域においては計画的な都市基礎整備が行われて、都市的な土地利用が行なわれる、という想定でありました。そういうところでは、農地は必ずしも都市計画法のねらっている土地利用ではないわけです。生産緑地法という法律はその当時ありませんでした。そうしますと、それは都市計画法の理念上からいえば、

必ずしも望ましいものとは言えない。

しかし、市街化区域の中で農業をやっている人間をつかまえて、「おまえはけしからんから牢屋にぶち込む」とか、あるいは「罰金を課すぞ」といえるほどけしからんとはどうてい言えない。言えるか、言えないかというのは社会的な判断でありますから、主観的にどうということではなくて、その社会がそのときそのときにどう判断するかということに依存しますので、必ずしも明確な定義に従って言っているわけではありませんが、市街化区域の中で農業をやっているのは「牢屋にぶち込むぞ」というほどけしからんことではないと思われま。したがって、市街化区域の中で農業をやることは禁止の対象にはなり得ない、ということになると思います。

土地利用規制にはもう1つの重要な側面があります。それは、一般的に「補償を要しない」という形で要約されていると思います。つまり、土地利用規制がかけられたときに、それは財産権の一部制限を意味するわけですが、その財産権の制限に対して補償を請求することはできない、というのが多くの法律学者の解釈だと思います。特に都市計画の分野においては、このことはほぼ定着している考え方だと思います。

ところが、日本の法律の実定法を見てみますと、この原則は必ずしも完全に守られていると言えないわけです。

アメリカの法律で補償を規定しているものはほとんどないと思います。裁判では補償を払わされた例が幾つかありますが、判例の数からいえば、土地利用規制によって財産権が侵害されたといって訴えたケースで、補償の支払いが命ぜられたケースは少ない。補償は必要ない、という判決が出ているのがほとんどだと思います。

これはこの分野では有名な判決ですが、禁酒法ができたときに、禁酒法によって過去において行った酒製造に関する投資がむだになった、その財産権に及んだ被害を国家は補償すべきである、という裁判を起こした醸造業者がいて、それに対するアメリカの連邦最高裁判所の判決は、酒をつくるということは好ましくない行為である、こ

れは連邦議会が決めたことである、好ましくない行為を禁止されたからといって、過去にさかのぼってであれ、損害賠償を請求する権利はない、というのが趣旨でありまして、その判決の趣旨はしばしば土地利用規制をめぐる裁判で引用されるわけです。つまり、規制は国家の正当な警察権の行使である、警察権の行使は、一般的に言えば、間違っただけで行使された場合を除けば、補償の対象にはならない、という考え方です。

ところが、日本の法律ではそうになっていません。最初の法律はおそらく私は森林法だと思います。明治30年の森林法で保安林に関する規定が入りました。明治30年の森林法というのはそんなに長い法律ではなくて、森林管理について強い警察権の行使が行われるようになったということと、もう1つこの法律の特徴は、保安林について定めたということです。保安林の指定がされて、そのことにより通常生ずる損失が発生した場合には森林経営者は補償を要求できる、という文言がこの明治30年森林法の中に入っているわけです。

土地利用規制に関する法律論を金科玉条にして単純に考えれば、保安林というのは砂防であれ、あるいは洪水防止であれ、下流あるいは付近の人間に対して危害が及ぶことを防止することを目的とする警察力の行使でありますから、その警察力の行使が財産権を侵害したとしても、公共機関の側からいけば、それによって補償を請求されることはない、土地の所有者からいけば、補償を請求する権利はない、というふうに考えるべきだと思うわけですが、実定法上は明治30年の森林法に補償の規定が入っているわけです。

どうして明治30年の森林法に補償の規定が入ってきたのかというのはわかりません。もうちょっと調べてみたいと思っているんですが、明治30年から40年にかけて日本の森林行政が確立する過程で、官有林と民有林との間で森林の経営についてかなり分裂が起きました。官有林は農林省の山林局が管理する、あるいは皇室御用林で宮内省が管理する。それと内務省が北海道の原生林にかなり官有林を持っていたんですが、こういったものを管理するという形になっていた。そして明治冒

頭にほかの分野と同様にヨーロッパ型の林政の思想が入ってきまして、ここで官有林の経営が本格的に考えられるようになります。

官有林の経営をこのときにどうやって行ったかという、実は地租改正で国有林が増えてしまったんです。地租を納めるということを経営条件にして私有権の設定を申し出なかった土地がたくさんあって、これは後に入会問題を起すわけですが、特に東北地方においては従来入会あるいは部落の総有という形で使われていた林野が地租改正に際してたくさん国有林になってしまった。その地租改正のときに入ってきた、いわば要らない森林を民間に払い下げて、その払い下げたお金を原資にして、林相のいい山林について林道をつくるとか、植林を行うとか、そういう形で経営基盤を整備しようということが明治20年頃に農林省、内務省を中心にして日本の政府の中でほぼ合意ができてきたわけです。

これで官有林については一応体制ができてくるわけですが、民有林については手が届かない。特に明治30年前後、大きな洪水が次々に起こりました。ご承知の渡良瀬川の洪水は、もちろん足尾銅山による山林の荒廃がきっかけになっていますけれども、これだけではなくて、多摩川でも30年近傍の時期に大きな洪水が起こります。

そこで問題になったのは、民有林についてもやはりきちんとした管理をしなければいけない。ところが、そのためのお金がない。官有林については、払下げによってお金を得て、それを原資として基盤整備をすることができるけれども、民有林についてはそのお金がない。

そこで林政関係者は大蔵省と交渉して補助金を取ろうとするわけです。しかし、大蔵省はそういう金は出せないと言う。出せないところから何とか引っ張り出すためには、森林の広域的効果、外部効果と言ったらいいでしょうか、そういったものを強調する必要があったと思われます。そこで、森林は治水上、水源涵養上、砂防上非常に効果があるものであるから、その保全のためには公共が金を出してもいいんだ、という主張が明治30年頃に林政関係者から出てくるわけです。

これは民間の林業家ではなくて、むしろ国の林政家あるいは帝国大学、農学校の林学の教授たちからそういう考え方が出てきて、それが明治30年の森林法に結実をしてくるわけです。ですから森林法というのは、森林の保全のためにかなり強い警察力をうたったことと保安林という形になるわけです。

しかし、民間のほうからは別にそれほどの主張が出ていたわけではない。そこで保安林の指定を行おうとしますと、これは森林の関係者のジレンマなわけですが、広域性あるいは公益性をいえば、森林をかってに伐採したりすることはできなくなるわけです。つまり、森林経営上手かせ足かせがはまってくるわけです。しかし、公益性を言わなければ、国からの金は取れない。国からの金を取るために公益性を主張する。しかし、公益性を主張すればいろいろな制限が加わってくるから、その制限に対しては補償を払うという形で森林法の保安林に関する補償の規定ができたのではないかと思います。

これは私の全く当て推量で、本当かどうか検証されたところではないわけです。しかし、とにかく突然明治30年の森林法の中に土地利用に関する補償の規定が入ってきたわけです。

ずいぶん後になりますけれども、大正8年の都市計画法の中で風致地区は竹木の伐採を許可制にしているわけです。もちろん、それ以外の規制がいろいろありますけれども、風致地区については竹木の伐採を許可制にしていました。ところが、都市計画法の風致地区については補償規定がありません。同じように森林を伐採する行為であっても、保安林については補償の規定が入ってくるわけです。

その2つの法律の差は、森林は経営の対象になる、風致地区は必ずしも経営ということだけではなくて、そこは居住の目的になっている、という理屈は成り立たないことはないと思いますけれども、同じような土地利用の規制でありながら、片方では補償が払われ、片方では補償が払われない、というちょっと妙なかつこうになったんです。

いまは自然公園法ですが、昭和6年にできました

国立公園法が森林法を下敷きにして、特別地域の指定が行われた場合に補償を支払う、ということを決めました。国立公園法で特別地域というものを指定することができるようになりました。そして特別地域の範囲内では土地を削ったり、あるいは家を建てたり、竹木を伐採したりする場合には主務大臣の許可を得なければならない、という規定を入れました。そして、許可を申請した人間が不許可の裁定を受けたときにその不許可によって生じた損失について補償を請求することができる、という規定が入ってくるわけです。

同じ内務省で、片方では都市計画法をつくり、国立公園法をつくるわけですが、国立公園法のほうには補償規定を入れ都市計画法のほうにはそれをいれないようにしたわけです。

その後ごく最近に至る実定法の中で自然保全系の法律の中には全部この補償が入ってきています。例えば、46年の自然環境保全法、あるいはその前の首都圏近郊地域における緑地保全法、これは買取請求ですが、いわば財産権の保全の方法が決められているわけです。警察力の行使としての土地利用規制で割り切っていないわけです。それから都市近郊緑地法も首都圏の近郊における緑地保全法と全く同じつくり方です。こうやって自然保全系の法律の中にはいずれも補償規定が入っている。

ところが、都市計画法は従来から土地利用規制による補償は認めないで流れてきました。非常に離れたところでやってくれれば分にはいいんですけれども、2つの系統、つまり内務省の系統と農林省の系統 — 自然公園は厚生省ですが、厚生省というのは内務省から分かれたものです — そういったものがだんだん近づいてくると、この2つの体系を調整しないとなくなってくると思うんです。

例えば、市街化調整区域は、都市の無秩序な膨張を抑止して、過大な都市基盤整備に関する財政需要が発生しないようにする、ということがたぶん目的だったんだらうと思いますけれども、同時に都市の周辺において環境を保全するという目的もあったはずで。ところが、この市街化調整区域に対しては、かりにそれによってかなり強い利

用規制が発生しても補償を要しないということで、昭和43年の都市計画法は割り切ったわけです。

私はそれはそれでいいと思います。市街化調整区域に全部補償を支払っていたら、市街化調整区域の指定は事実上できなかつたと思いますから、補償を払わないということを決めて、それで突っ走ったことは必ずしも非難されるべきことではないと思います。調整区域の指定がされて財産権が侵害されたといって訴えた人もいないわけです。日本人はわりあいとおとなしいんだと思いますけれども、財産権の侵害を理由に訴えた人はいない。あるいは財産権の侵害によって被害を受けたから、被害を補償しろとして訴えた人はいない。ですからそれはそれでよかつたと思います。しかし、市街化区域の中にも保安林があります。たとえば保健保安林の指定があります。ところが、この保安林の指定は補償を要することになっております。

外側のほうは補償を要しなくて、中側で行われる保安林の指定のほうは補償を要するというように、2つの領域は完全にオーバーラップをしまっているわけです。

この部分については、特別の犠牲というものの解釈を少し整理していくことによって何とか整理がつくのではないかと思います。

特別の犠牲というのは、土地収用を行う場合に補償の根拠とされるものです。その人にだけ特別の犠牲が発生する、その特別の犠牲を放置することによって社会の公平が損なわれる場合にはそれを補償する、これが土地収用の場合の補償の根拠です。

法律学者たちは幾つかその特別の犠牲について解釈をしていますけれども、まず第1に、その犠牲の被害が大きい。収用の場合には土地を取られてしまうわけですから、大変な被害です。被害の絶対額が大きいということです。それからこれもむずかしいんですが、小範囲の特定された土地所有者に発生するものである。特別の範囲が限定されているということと絶対的な被害が大きいということが特別の犠牲の定義として使われます。

私はこれに加えて、相対的な被害という概念を特別の犠牲の中に入れるべきではないか、という

ことを提案しています。犠牲をこうむる者と、その犠牲の結果利益が発生して、その利益を受ける者との相対関係において、特別の犠牲という定義をしていいのではないか。

例えば、風致地区の場合には、竹木を伐採してはいけないという制限を土地所有者は受けるわけです。ある意味で被害を受けるわけですが、一般的に考えられる状況の下では、風致地区の土地所有者はその中に住んでいて、自らもその風致を享受することができる。その意味では、その土地所有者は被害を受ける者であると同時に、その制限によって利益を受ける者でもある。

都市計画の地域地区の指定は、全部そうだとはいえ切れませんが、多くはそうだといっていると思います。例えば、第一種住居専用地域の場合にもかなり厳しい建築制限を受けますけれども、建築制限を受けることによって被害を受けるが、同時にその建築制限によって自らも利益を受けている、そういう場合には補償を要しない。

しかし、保安林の場合には、保安林の指定を受けた土地所有者は、その保安林指定によって利益を受けることはほとんどない。利益を受けるのは隣の森林所有者であったり、あるいは下流の住民であったりするわけです。そういう場合には、かりに絶対額として被害がそれほど大きなものでなくても、受益との関係で補償をしてもいい、というふうに考えられる。だれが被害を受け、だれが利益を受けるか、その関係で補償の要件を少しゆるめて考えていったらいいかな、というふうに思っています。

アメリカの場合には、このへんはちょっと違っていて、最近はいろんな手法があって、例えばイーズメント(easement)の取得というのがあります。イーズメントというのは地役権と訳されていますけれども、実際上は地役権より地上権のほうに近いのではないかと、いう気がします。例えば、道路の周辺に森林があって、その森林が大変美しいというときに、scenic easement、景観上保全するという地役権を道路管理者が周辺の森林に対して設定するわけです。その地役権を設定することに対して補償金を払う、という形式をと

っています。

形式は違いますけれども、実質上は日本の場合とかなり似たことをやっているわけです。ただ、アメリカの場合には、土地利用規制は警察力の行使であるから補償を要しない、という原則がかなりしっかりでき上がってしまっているのです、イーズメントを設定する、という財産権の一部の取得という形式を経由しないとお金が払えないから、そういう方法をとっているというふうと考えられるのではないかと思います。

開発権 (development right) の取得というのも同様です。これも都市の中ではずいぶんいろいろ言われています。開発をしてはいけないというわけですから利用規制ですが、それを警察力の行使として行うのではなくて、開発権の取得あるいは開発権の収用という形で行う、という形をとっている。形式は違うけれども、実質は似たようなものではないか。そしてそのへんにいま利用規制の法律制度上の一番大きな問題があるような気がします。

具体的問題になれば、例えば都市地域の中の利用規制について、都市計画法による開発行爲の規制と建築基準法による建築行為の規制との間の問題とか、あるいは農業振興地域整備法の中のいわゆる白地についての規制が抜けているとか、土地利用計画を立てて整然たる土地利用を実現しているという実務上の点からすれば、問題はたくさんありますが、考え方の上での中心の問題はいま申し上げたあたりにあるのではないかと、というのが私の最近の問題意識です。

それから収用は、土地に関連する法律学者たちは必ず通過していくところですから、法理論は大変整備されていて、私が付け加えることはあまりなくなっているくらい、よくでき上がっているわけです。

土地収用というのは、表面的に見ますと、財産権の中で処分する権利、つまり好きな相手に好きな値段で売る権利が財産権の構成要素たる処分権であるわけですがけれども、それに介入して特定の公共機関にいやでも売らなければならない、しかも、その価格は好きな値段ではなくて、日本の法律の

体系でいえば、最終的には収用委員会の採決によって決められた値段による、ということになっているわけです。これは処分権に対する極めて強い介入です。処分権に対して極めて強い介入を行うだけでなく、結果的には私的財産権が消滅していくわけですから、私的財産権に対する社会的介入の手段としては最も強力なものということになると思います。

強力なものであるが故に、収用権の発動に対しては種々の制約がかけられている。これは当然のことです。その種々の制約は、普通3つに要約されています。第1は、公共の目的がなければ収用権は発動してはいけない。第2番目に、事前の正当な補償が行われる、という条件の下でしか収用権は発動されない。第3番目は、正規の法手続を経て行われるものでなければならない。この3つが収用権発動の要件として法律学者たちが普通まとめているものです。これは日本の場合だけではなくて、資本主義国であればどこの国へ行ってもそうだと思います。

正当な補償については議論がありますが、今日はあまり詳しいことには触れません。土地収用法というのは大変長い大きな法律で、その長い法律の大部分は正規の法手続に関して非常に細かい規定がありますが、これについても今日は触れません。

問題は公共の目的というところになります。収用権を発動するための3つの条件のうちの第1番目が、公共目的にかなうことであります。公共目的にかなわなければ収用法を発動することはできないわけですが、実定法上は公共目的をどうやって認めるかといいますと、現行の土地収用法では事業認定という手続でこれを行います。事業認定というのは、ある公共事業が土地収用法を適用し得るに足る公共性をもっているという認定を行うんですが、これは建設大臣が行ったり、あるいは小さな事業であれば都道府県知事が行うことになっています。昔から、法律学者がオーソライゼーション (authorization) とか呼んでいるそういう手続があって、その後収用が行われるようになっていくわけです。

日本の土地収用法では、その事業認定の要件と

して4つあげています。事業認定の要件の第1番目は、土地収用法第3条に列挙されている事業であることであります。

戦前の土地収用法を見てみますと、この3条規定というのが大変いいかげんです。土地収用法が使える事業として、まず第1に「軍機に関する事」というのがあります。軍の活動のために必要な土地については収用できるというのがまず冒頭にあるんですが、例えば河川法による河川事業とか、そういうものが4つか5つあがっておりまして、最後に「国、都道府県、市町村が公共のために行う事業」と書いてあるんです。そうすと、前に幾つ並べても意味がないわけです。

戦後の土地収用法はそれを排除したんです。そして40幾つかのものが並んでいます。

のっていない事業にどんなものがあるかというところ、一般的にいえば、新産都市建設事業で工場用地を造成しようとするときに収用法は使えません。ただし、例えば鹿島の場合には首都圏整備法にのって収用法が使えたわけですが、新産都市建設事業そのものは収用法が使える事業ではありません。

それからこれは大問題ですが、自衛隊の演習用地はここでは列挙されてないわけです。駐留軍の用に供する演習地については、日米安全保障条約に基づく行政協定があり、その行政協定に基づいて、駐留軍の用に供する土地に関する特別措置法というのがあります。特別措置法で手当することになっていますが、自衛隊の演習地そのものは収用法の3条の中には列挙されていません。

それから都市計画事業は土地収用法には入ってない。そのかわり、都市計画法の中に「都道府県知事による事業計画の認可をもって土地収用法による事業認定とみなす」という規定がありますので、これによって実際には都市計画事業に収用法は使えるわけですが、そういうふうには事業をまず特定した。公共機関が行う事業は何でもいという形にはしなかった、というのが第1点であります。

第2番目には、「土地の合理的利用に資する」というのが入っています。これはおもしろい規定

だと思うんです。あまり争いになったことがないんですが、例えば都市計画法に基づいて民間飛行場をつくる場合、これは土地の合理的利用に資するかどうか大問題になる可能性があると思います。というのは、民間飛行場の周辺の土地利用規制を行うことになっております。用途地区のあるところに民間飛行場をつかって、その騒音の範囲内については建物を建ててはいけないとか、すでに建っている人たちは出ていきなさいとかいうことがあるんです。すでに都市計画がなされているところで、地域地区の指定があるところに新しい飛行場をつかって従来の計画を変更しなければならなくなってくるとすれば、これが土地の合理的利用に資するものであるかというのは大問題ではないか、という気がします。

それから3番目に「公共の福祉に資すること」というのがもう一ぺんうたわれております。

それから4番目に「起業者の意思と能力」を事業認定の要件としてあげています。起業者の意思と能力というのをあげたのは、立法者がどういうことを考えていたのか、聞いてみたんですけども、あまりよくわからないんです。

これに関しては大変おもしろいケースがあります。それは下笠ダムの裁判です。下笠ダムは筑後川の上流につくられた多目的ダムですが、この多目的ダムの建設をめぐる、室原知幸さんという地主さんが先ほどいきました建設大臣の行った事業認定の無効確認を訴える行政訴訟を起こしました。この裁判の中で室原さんが特に強く主張したのは、建設省は下笠ダムをつくる意思と能力がない、という点です。意思と能力のないものに事業認定を行ったのはけしからん、ということです。

室原さんがそういう主張をしたのにはもちろん根拠があるわけです。下笠ダムを多目的ダムです。多目的ダムの建設に関しては特定多目的ダム法という法律があります。この特定多目的ダム法に従って、主務大臣である建設大臣がダムの建設を行ったわけです。ところが、特定多目的ダム法という法律は「主務大臣は特定多目的ダムを建設するに際して基本計画を策定しなければならない」ということを言っているわけです。ですから建設大

臣は当然下笠ダムについて基本計画をつくらなければいけなかった。ところが、下笠ダムについては基本計画がなかったわけです。なかったのには理由があります。基本計画はダムの位置とか、構造とか、そういったものをもろろん書くわけですが、基本計画の最後に、費用の負担について基本計画の中にうたいなさい、と言っているんです。下笠ダムは洪水調節と農業用水と発電ですけれども、発電は九州電力が行うことになっていました。そして建設省と九州電力の間で、九州電力がいくらの金を負担するかについて話し合いがついていなかった。話し合いがついていませんから、基本計画がない。基本計画がないまま事業認定の申請を行って、建設大臣が事業認定を行ったわけです。そこで室原さんの言い分は、「基本計画がないということは、建設省はこのダムをつくる意志がないということだ。費用の負担について決まっていないということは、このダムを作る者に財政的な能力がないということだ。意思も能力もないのに事業認定を行ったのは重大な瑕疵であるから無効だ」という主張です。

判決は室原さんの負けでした。私は室原さんの言うのは正しいように今でも思っていますが、負けました。

建設省の言い分は、確かに多目的ダム法で基本計画をつくるように言われているのに基本計画がない。これは事実ですから、争う余地がないわけです。では、何によってその土地を収用するのか。河川事業として収用する。

河川法という法律がありまして、河川工事実施計画を河川管理者がつくらなければいけない、と言っている。河川工事実施計画というのは実はあまり大した計画ではなくて、たいてい数ページのペラペラとしたものです。洪水調節のために上流にダムをつくる。そのダムの名前を幾つかあげております。「下笠ダム、松原ダム等」と書いてあります。

河川法の中に河川工事実施計画をつくれと言われており、河川管理者である建設大臣は河川工事実施計画をつくった。その河川工事実施計画の中に下笠ダムという言葉が入っているから、将来こ

こには多目的ダムができます、それは下笠ダムという名前です、これをつくるときには基本計画をつくり、しかし当面の収用は河川法の工事に必要であるから収用する、これが建設省の理屈です。

私はへ理屈みたいな気がするんです。法律学者というのはそういうときにへ理屈をつくるのが仕事ですから仕方がないんですけれども、そういうことがありました。

下笠ダムというのは1つのケースですが、起業者の意思と能力は何によって検定されるかといえ、計画であることは間違いないと思うんです。その公共事業がどういふ計画にのっとって行われるか。その計画がどのような形でオーソライズされているかということが、その事業認定上の起業者の意思と能力の判定の材料になる、というふう考えるべきだと思います。ですから収用に関連しての中心問題は、計画がどのような形でつくられるか、ということに尽きますし、その計画の策定に関してどのような手続がとられたか、ということが問題になると思います。

次が租税の問題です。租税の問題に関してはいろんなことがありますけれども、2つほど申し上げますと、1つは、譲渡所得税が重いほうがいいのか軽いほうがいいのかという問題です。譲渡所得税は重ければ重いほど所得再分配効果をもちます。土地を売って何億円ももうける人がいたときに、その所得に対して重い税金がかけられれば、何億円のうち何千万円が払われて、それが例えば社会保障事業に使われるわけですから、一般論としては、譲渡所得税は重ければ重いほど所得再分配効果をもちます。その点で、税金を取られるほうにとっては好ましくないでしょうけれども、社会的に見れば、重いほど好ましいと言ってしまうと思います。

しかし、もう1つの問題がありまして、譲渡所得税が重くなると、土地所有者が土地を売らなくなるのではないかと。土地を売らなくなれば供給が減少するから、需要条件に変化がない限り譲渡所得税は土地価格を押し上げる可能性がある、という議論です。これは租税の lock-in effect と呼

ばれているものです。税金が上がったら権利書を金庫の中に入れてかぎをかけてしまって引っ張り出さなくなる、そういう効果ということです。供給を抑制する効果がある。

これがあるか、ないかということについて議論があります。例えば、東京大学の経済学部の小宮隆太郎先生などはロックイン・エフェクトはないというご主張のようです。私はロックイン・エフェクトはあるという主張をしています。

これは決着のついている話ではないんですが、小宮先生は、非常に重い譲渡所得税、例えば100%の譲渡所得税がかけられるようになった場合に土地所有者はどう考えるか。地価の値上がりを期待していくら持っていたても、地価が実際に上がったも売ったときには全部持っていかれてしまうから、ばかばかしくて持っているのはやめるだろう、したがって供給を促進する、そういうことです。非常に平たくいえば、そういうことです。

私の主張は、100%の譲渡所得税がかけられることになってしまえば、いま売ってもちっとももうからないから、売るのをやめるだろう、ということ。

私は自分の主張が正しいと思っているわけですが、私が主張して、小宮先生が反論しておられない点が1つあります。それは、譲渡所得税が非常に高い状態になったときに、土地所有者はこの譲渡所得税は将来下がるかもしれないというふうに思う可能性がある、という点です。地価が上がると思うか、下がると思うかというのは、一種の投機です。土地が上がると思えば持ち続けたほうが得だ、下がると思えば早く売ったほうが得だ、これは完全なスペキュレーションですけれども、土地所有者はおそらく税制という制度に対してもスペキュレーションを働かせるのではないかと。特に日本の場合、譲渡所得税制度ほどいじられた税制はありません。譲渡所得税は昭和44年から始まったわけですが、ここ15年間ほぼ毎年のように変更されました。それくらいしょっちゅう制度が変わっている税制に関して、非常に高い税率をかりに設定したとすれば、おそらく土地所有者は、これは一時のことで、また下がることがあるとい

うスペキュレーションを働かせるだろう。そういうスペキュレーションが働いたとすれば、供給は減殺されてしまう、したがって地価が上がる、というのが私の主張です。

この制度的投機というのが日本の社会ではかなり重要な役割を果たしているのではないかと。制度が変わるということを前提にして、今日の行動を決める。

例えば、市街化調整区域は原則として家を建ててはいけないところです。普通の人だったら、家を建ててはいけないところに土地を買おうとは思わない。ところが、現在は市街化調整区域だけでも、この土地はそのうちに市街化区域に編入換えになる、ということを考えてみると、その土地はいま買っておいたほうが得だ。制度があっても、その制度がいつか変わると考える。もっと悪質なものは制度を変えさせるわけです。そういうことをやるようになってきてしまっている。

民間活力の導入というのは、私はこの制度的投機ではないかと思えます。土地の値段がどんどん上がっているときには、経済的な投機をみな行っていた。しかし、地価が沈静してしまった。ここで土地でもうけようとしたら、どうするか。ほかの人には手のつけられない土地を自分だけが手に入れば大もうけであります。それは国有地の払下げであったり、あるいはある限られた土地について制限が撤廃されたりすることです。それでそういうふうに働きかける。政治家はそれに乗る。乗るときに政治献金をもらう。この構造はなにも最近始まったことではないですけれども、特に、最近そういう傾向が強くなっているように思えます。

それは政治レベルの話だけではなくて、土地所有者が税制について働かせる可能性がある。私は土地譲渡所得税についてはその可能性は非常に大きいと思えます。所得再分配効果の点からすれば、高いほうがいいんですけれども、ただ高ければいいというものではない。高くすることによってロックイン・エフェクトが起こることは覚悟しなければいけないのではないかと、という考え方です。

それからもう1つが保有税です。固定資産税、

都市計画税です。この固定資産税、都市計画税についての中心課題は、使用価値課税（use value taxation）か市場価値課税（market value taxation）、この選択の問題です。

アメリカの保有税（property tax）についていえば、市場価値課税が原則になっています。日本の固定資産税はアメリカのプロパティ・タックスの制度をモデルとしていますので、当然市場価値原則になっています。

ところが、市場価値は高いけれども、現在の使用方法を前提とすれば、その使用価値は小さい土地があります。代表的なのが市街化区域の中の農地であり、あるいは高度地区の中の低密度住宅地であるわけです。そこは市場に出せば非常に高い値段で売れるけれども、農業の収益から考えたら、その価値はそんなに大きなものではない、あるいはただ住んでいるというだけの場合には、高層ビルが建つような市場価値にとっても見合うものではない。

そういうときに、市場価値に見合う税金をかけられれば、その土地を使用して低密度の利用を行っている人間は非常に大きな損害をこうむることになります。これについてどう考えるか、というところが問題だと思えます。

私は「宅地並み課税」という言葉は最初に使いませんでしたけれども、「市街化区域内の農地については農地に関する固定資産税の特例をやめるべきである」と言ったわけですが、実質的には宅地並みと同じです。宅地並みという言葉はマスコミがつくったわけですが、それを主張してきました。

それに対して、農業団体は「都市の中の農業はそれほど大きな収益をあげてない。農業の収益のあがっていないところに市場価値を原則とする課税が行われれば、農業経営は潰滅的な打撃を受ける。そういう税制は受け入れることはできない」と言うわけです。

私はその論争の渦中に入ってしまったものですから、この点についてあまり客観的な立場でお話はできませんけれども、これは例えばアメリカでもずいぶん論争のあったところのようです。

1950年代の終わりにメリーランド州で初めてこのことが論争になりました。メリーランドはワシントンDCの郊外で新しい住宅開発が進んで、そのときに「市場価値原則で税金をかけられると優良な農地がつぶれる。優良な農地をつぶさないために、農地については市場価値原則ではなくて使用価値原則で行うべきである」という意見が出ました。この場合も主として農業団体から出てきたわけです。自然保護団体がそれを支持しました。ただ、これはメリーランドに限らないと思えますけれども、アメリカ合衆国の憲法では課税の公平ということがうたわれていますので、憲法問題になりました。それで憲法改正の住民投票がメリーランドでは行われたわけです。

そこではどういう形で憲法が改正されたか。メリーランドの憲法では、宗教法人と学校法人については課税上の特例がすでに認められていたわけですが、それに加えて「公共の利益になる土地利用については税の減免を行うことができる」という条項を加えたわけです。ねらいははっきりして、ワシントンの近郊地帯の農地についての税金を安くする、というねらいだったわけです。これは住民投票で通りました。

いまアメリカの50ある州のうち40幾つかの州で、憲法改正をやったり、やらなかったりいろいろですけれども、農地についての使用価値課税を認めています。しかし、「農地だから安くする」といっているところは1つもありませんで、「公共の利益になる土地について減免する」と言って、その「公共の利益になる」という定義の中に「農地として利用されている」ということが含まれているわけです。

ただ農地ならいいかという、そうではなくて公共の利益になる利用の仕方であればならないわけですから、そこでは農地としての使用が継続的に行われる制度的な保障が当然に要求されることになります。

州の数でいえば圧倒的に多い州が、その農地について農地としての土地利用規制をかける。つまり、開発が行えないような土地利用規制がかかったときに使用価値課税を行う、という形をとって

います。全部の州がそうではなくて、少数ですが、農業の経営者がその農地を使って1年間何ドル以上の農業所得をあげている、しかもその農業所得がその農家の所得の中の何10%以上である、というような縛りをかけている州もあります。あるいはその両方の縛りをかけている州もあります。しかし、アメリカの場合は州の土地利用計画というのはほとんどないわけです。ハワイ州くらいしかありませんので、市町村単位で土地利用計画がつけられるわけですが、市町村の土地利用計画によってその土地が農地としての利用が継続されて、開発されないという土地であれば、その場合に限って市場価値原則を変えて使用価値原則とする、ということが大部分の州で認められています。

しかし、考えてみれば、土地利用計画によって開発がとめられている土地であれば、ほっておいても地価は下がるはずですが、開発される可能性があるから地価が上がっているのであって、法律によって開発されないということになれば、当然地価は下がるはずですから、下がった地価で評価すれば、市場価値原則でやってもそれほど大きな差は出てこないのかもしれませんが、それでも制度的投機の問題がありますので、開発されないといっているにもかかわらず投機が残る場合ももちろんないことはありませんから、その場合に使用価値原則でやるというのはそれなりの根拠があると思います。

ところが、日本の場合にはそうではないわけです。日本の場合は、まず農地について特例を認めてしまっています。これは時代の背景があるわけです。地方税法によって固定資産税制度ができたときに、時価によって評価をするという原則が入りました。しかし、その当時、昭和26年にはまだ自作農創設特別措置法に関連する公定価格が農地について設定されていました。したがって、農地については、やみ値というのはありましたが、法律上時価が存在しなかった。そこで農地については収益還元法による評価を行うという特例が入ったわけです。しかし、昭和27年に自作農創設特別措置法が廃止になりました。その段階で、農地だけを特別扱いする理由がなくなりました。それで昭和38年に農地についての特例を廃止して、

すべての土地について時価評価による、という地方税法の改正が行われたわけです。法律はそのとおりになりました。しかし、このときに国会が付則を1つつけました。その頃、4倍とか、6倍とか言われたわけですが、農地に関する税金が一举に4倍や6倍になったのではかわいそうだと、課税の実施は1年間延長しよう、ということになりました。ですから法律上はもうどこにも農地の特例というのはないんですが、この付則で、農地については過年度課税額をそのままとするとして、それがいまに至るまで続いてきたわけです。

法律の付則というのは、この法律は何年何月何日から施行するとか、あるいはこの法律の施行は何とか施行法によるとか、1行くらい書いてあるのが普通ですけれども、地方税法の付則だけは10何ページあります。ほとんどがいまの問題の関連です。

いろんな経過があって、ゴタゴタいじられました。しかし、基本は昭和38年の収益還元法による評価に基づく税金が現在も農地については残っているわけです。

農地は特例だったんですが、今度はその農地についての特例が原則になりました。私は「市街化区域内に入った農地は特例を外せ」と言ったわけですが、一般的にはそうは見えていませんで、「農地は安いんだ。それに対して税金をかけるとはけしからん」という形になってきたわけです。

さっき言いましたように、私はこの点についてはあまり客観的な事実の説明ができない立場にあるんですが、本質的なところは使用価値課税によるか、市場価値課税によるかということであり、使用価値課税を行うべき要件についての議論は日本では十分になされていない。どういう場合に使用価値課税でやるのか、ということについての議論がない。そこで極めて政治的な右か左かという議論になってしまったような気がするわけです。

以上、利用規制と収用と租税のそれぞれについて話をしてきたわけですが、実定法がみんなバラバラですから、そこには必ずしもあまり統合された思想はないんです。

例えば、区画整理を行う場合には、区画整理を

行って事前、事後の地価の評価を行います。地価の評価を行って、その評価額の範囲内で減歩が決まるということになっているわけですが、この評価があまり科学的に行われているとは思えないんです。特に事後の評価について、区画整理を行った後、その地域の用途地域の変更があるかもしれない。ところが、その用途地域の変更を想定した評価というのは一般には行われていないんです。土地利用計画と土地区画整理による減歩、これは一種の収用、公用負担ですけれども、その公用負担との関係が明確になってない。あるいは固定資産税で課税を行う場合に評価を行っていくわけですが、その評価が土地利用計画、先ほども言いました市街化区域であるか市街化調整区域であるかというのは大問題ですが、それに加えて、近隣商業であっても一種住専であってもそれによって差をつけるということは直接にはやりませんで、路線

価で決めていくということになっています。高度地区についても同様です。路線価による評価が原則であって、用途地域の指定による評価を積極的に行うことはやっていません。周辺の土地利用の状況に合わせて評価をしなければいけない、というような不動産鑑定評価の原則が一応ありますが、課税の場合は一般的には路線価方式が一般的に行われています。

計画と収用、つまり利用規制と収用、あるいは利用規制と課税、これの間に関連性がいま全くない。これを回復していくことがまずどうしても必要である。これを回復することが利用計画そのものにもっと権威をもたせることにもなるだろうし、科学性をもたせることにもなるだろう。信頼を回復する道にもなるのではないか。そんなことを考えているところです。

LAND POLICY: ITS FUNCTION AND LIMITS

Yuzuru HANAYAMA*

*Tokyo Institute of Technology

Comprehensive Urban Studies, No. 24, 1985, pp. 49–89

As in many other countries development of land policy in Japan has been influenced by its general political, legal and economic aspects. Land problems at one time or another, on the other hand, have been the focus of political and social disputes.

Land policy can be classified into three categories: land use control, land tax and eminent domain. After World War II, eminent domain was first discussed in the 1950s and laws were changed in order to make it easy for the central and local governments to acquire land for public works projects that were thought necessary for economic growth. In the 1960s land tax as a measure to cope with land price inflation was induced by the growing concentration of population and capital in the metropolitan areas as a natural process of the accelerated economic growth in that period. Lastly, in the 1970s, land use control became the focus of public concern, mainly because of an increasing awareness of toward social costs of disorderly developed cities.

The author tries to evaluate the effectiveness of several measures of these categories of land policy in the context of the change of Japanese society and concludes that integration of the measures is needed at present.