

東京の土地政策 —土地白書の成立と推移—

1. はじめに
2. 1974年版成立の経緯
3. その後の推移

柴田徳衛*
沼田明**

要 約

1970年代の東京都政は、いわゆる美濃部都政の第2期に入り、本格的に都政にとり組む段階に入った。都政はどの事業を行おうとしても、先だつものは先づお金(予算)である。それを調査するための都税収入が死命を制する。さて都税収入の主力は、都民税と固定資産税である。都民税は、国の所得税と法人税をもとにして、それぞれ個人分と法人分の税額がきまってくる。すると都民税のもととなる所得税と法人税がゆがんでいると、自動的に都民税の体系やその収入はゆがんできてしまう。国の所得税や法人税は、一体公平になっているのであろうか——大口所得者や大会社の政治献金の力でおかしく曲げられていないか。こうして新財源構想研究会で検討が始まった。そして今まで財政学の大学教授が一度もふれてこなかった現実の累退性(金持の個人ほど所得税は負担が軽くなっている)や、大法人ほど法人税の負担が軽くなり、東京の大法人がその恩恵を浴していることが分ってきた。

次に固定資産税について、一体東京都の土地は民有地において個人と法人がどんな規模でそれを所有し、売買取引がどのように毎年行なわれ、それに応じ土地価格がいかに変動しているか、その基礎を知りたいと思った。こうして1974年版の「東京の土地」が初めてまとめられたわけである。以後今日まで、この調査研究が幸いにも続けられている。

住専問題のやかましい現在、少なくとも土地取引やその内容を知り、誰が一番もうけてたか、損したかを知る基本データとして、この1974年以來の毎年の資料が大いに役立つと思ひ読者に本論文を示すものである。この20年間の調査資料が都のみならず、日本の土地政策に役立つことを期待したい。

1. はじめに

東京の都市問題はすべて土地問題に帰着する。

道路づくりも用地さえメドがつけば、九割は道路が完成したも同じといわれる。事実建設総費用の大半は用地費にあてられる。都民が欲しがらる公園をつくる場合、通常その費用の9割以上は用地費

*元東京都立大学経済学部教授(東京都立大学都市研究所非常勤研究員)

**日本財政学会会員

である。清掃事業にしても、そのカギを握る焼却工場はその建設予定地の土地入手次第であり、リサイクル事業を進めようとする回収する品物の置場所が死命を制する。

個人にとってもマイホームの夢をかなえるのはまず土地である。ささやかながら宅地さえあれば、後はローンで何とかなる。東京という巨大都市の都市政策を進めようとする、まず土地がすべてにわたり決め手となってくる。しかも戦後からバブルのはじける昭和期末まで、地価は投機・高騰の対象となり、都政担当者も個人もそれに泣かされた。

こんなに大事な土地なのに、東京でそもそも誰がどのように土地を所有しているか、その統計が不思議になかった。全国の都市も同じだったが、まず東京都政の手で土地所有の姿や土地取引の実際が明らかとならないか。こうした願いが全国でも珍しい例として実現したのが「東京の土地-1974」であった。以後名前こそ「東京の土地問題1979年度」とか「土地関係資料集」などと年度により異ったが、今日まで毎年刊行が続いている。以下「2」で最初の74年版が作成された経緯を、「3」でその後の推移を伝える。なお「2」は当時企画調整局参事として直接作成を担当した沼田明が、「3」は柴田徳衛が主に担当し、両名で調整し共同作とした。

2. 1974年版作成の経緯

東京都が「東京の土地-1974」いわゆる東京の土地白書を発表したのは、列島改造ブームとオイルショック後の過剰流動性により地価が狂騰した直後の昭和50（1975）年1月であった。

それから満20年が経過した現在、その作成に携わった者の一人として、それがどういう経過で作成されることとなったのか、またその作成にあたってどのような問題があったのか、さらにはどのような事実が明らかになったのか等について振り返ってみることにしたい。

2.1 新財源構想研究会の提言

昭和47（1972）年2月東京都の美濃部知事（当時）は、都議会で、東京都の財政難解消のため新財源構想を進めることを表明、それを受けて同年8月木村禧八郎先生を座長とする新財源構想研究会が発足した。

同研究会の第1次報告は、翌48（1973）年1月「大都市財源の構想」と題して行なわれ、5項目の提案を行なった。

この5項目の中に「法人二税（法人住民税および法人事業税）の引き上げ」と並んで「固定資産税の適正化と公正化」が含まれていた。

折から地価は狂騰を続けており¹⁾、固定資産税の負担のあり方が、大きな問題となりつつあった。

このような状況をふまえ、同報告では、標準的な個人住宅用地は、地価上昇の利益をほとんど分けないと考えられ、便益とコストとの比較衡量にもとづいてなされる企業活動の用に供されている土地とは全く異なるとし、住宅地については税負担の軽減措置こそ必要だが、企業用地は逆に時価評価のうえ、全額課税対象とすることが望ましいとした。

そして固定資産税の負担調整措置も資産評価の基準も国に決められてしまうという現実をふまえて、「東京都は、まず、固定資産税の社会的公正とは何かを国に訴え、これを説得することに最大の努力をかたむけるべきであろう。」とのべ、次のように土地白書を作成することを提案した。

「さしあたって東京都は、都内の土地につき、個人所有と法人所有および課税分と官公庁その他の非課税分の状況、ならびにその利用形態（建物の状況）等につき、詳細な調査を行ない、できうるならば東京の土地白書ともいべきものを、都民に公表すべきであろう。」

この提案に応じて、都議会からも社会党を中心に土地白書を作るべきではないかという声が高まった。執行機関側でも財務局に担当副参事（課長級）を置き、48年度に3000万円の予算を計上し、準備作業に入った。昭和48（1973）年12月、土地白書の作成は企画調整局（現企画審議室）があたるこ

ととなり、担当副参事が財務局から企画調整局に配置替えになるとともに2名に増員され担当の参事（部長級）も置かれた。

当時の企画調整局長は柴田徳衛、担当参事沼田明、副参事は吉田哲夫と青山和夫であった。

また、国においても丁度国土利用計画法が制定され、国土庁が国土利用白書（現在の土地白書の前身）を作成することとなり、奇しくも都と国が競争して土地白書を作る事態となった。

しかし、必ずしも都庁内の態勢が土地白書の作成で一本化していたわけではなかった。

¹⁾ 日本不動産研究所の調べによると昭和48（1973）年の6大都市市街地価格は、前年の31.7%アップとなっており、公示価格でみた東京都内の地価も、昭和47および48年のわずか2年間で、平均1.77倍にもなっている。

2.2 どのような内容にするか

難航した課税資料の利用

本格的な作業を始めるにあたって、まず問題になったのは、どういう資料を、どの程度利用することができるかであった。

当時すでに固定資産税関係の資料はコンピューターに入力されており、それをうまく利用すれば、土地の所有、利用の実態は明らかにできるし、不動産取得税の資料を使えば取引の状況もかなり解明することができる考えた。

また、土地に関してまとめて利用できる資料としては、このような税務関係の資料以外にはなく、それが中心にならざるをえなかったが、税務関係の資料を使うことには、非常に抵抗が強かった。

土地白書の作成が最終的に確定したのは49（1974）年6月、都議会本会議において美濃部知事が質問に答え、「土地白書については、目下鋭意作業中」と答弁したことによるが、その答弁案の作成にあたってかなり議論が紛糾した。

それは、課税資料を使って土地白書を作成することは、個人のプライバシーの保護や守秘義務等の法令との関係で疑義があるというもので、所

管の副知事を中心にかなり強い反対論が唱えられ、企画調整局側と若干激しいやりとりが行なわれた。

しかし、統計的に処理したものに限定すれば問題なからう（前例もある）という美濃部知事の裁断で最終的に決着をみるに至った。

このような状況であったから企画調整局調査部の土地白書担当ラインの緊張感には相当なものがあつたが、主税局の関係職員や総務局の電子計算課（当時）が協力的であったことが何よりの救いであった。

苦心した地価資料の入手

問題は地価であった。地価が現実にとどのように決定され、売買されているのか大規模開発による宅地の分譲価格によってその実態に迫りたいと思つたが、その資料を入手することは、企業内に協力者がいない限り不可能であった。

そのため同一開発地域内で数次にわたって宅地分譲を行なっている場合の分譲価格の推移が分かる資料を入手したいと思ひ、担当副参事が関係団体に足繁く通つたが、先方のガードが固く、なかなか目指す資料を入手することができなかつた。

作業が思うようにはかどらず、いらいらが昂じつつあつた。しかし、こちらの熱意が天に通じたのであろうか。ある日担当副参事がまた駄目だろうと思ひながら先方に顔を出すと、ガードの固い担当者が不在で、近くにいた職員が、こういう資料でいいんですかと言って渡してくれたのが、のどから手がでるほど欲しかった資料であった。「参事が泣いて喜ぶ資料が手に入りましたよ」と言って資料を渡してくれたときの、担当副参事の輝やいた笑顔が今でも忘れられない。

土地白書の構成

こうして、やっと土地白書の内容をどうするかという最終検討に入ることができるようになった。

第1回目の土地白書ということもあつて、第I部は「東京の土地問題」ということで、東京の高地価が都民生活や都政にどのようなひずみをもたらしているかを明らかにし、第II部「土地をめぐる動き」で都内の土地の所有状況、利用状況、取

引状況および地価を取り扱う二部構成にすることとした。

しかし、固定資産税の概要調査で明らかになる個人・法人別所有状況や地目別面積については全部（島部を除く。）を対象とすることができたが、所有規模別状況については、多摩地区では、協力をえられた武蔵野市、東村山市、町田市および青梅市の4市に限定せざるをえなかった（現在は全市の協力がえられている）。

だが結果的には、多摩地区の既成市街地、小規模開発の進んでいる地域および大規模開発が活発に行なわれている地域を対象とすることができ、予期以上の成果をあげることができたと考えている。

また、取引状況については不動産取得税の資料を利用することとしたが、時間的、労力的制約から全都的調査を断念し、23区内においては土地利用の変化や地域特性等を考慮して港、江東、世田谷、足立の4区、多摩地域においては上記4市について調査を行なうこととした。

2.3 見えてきたこと

—どのようなことが分かったか—

所有状況

一貫して法人の所有地が増大しており、しかも千代田、中央、港の都心3区および江東区ではその割合が50%をこえている等優良宅地の法人所有が進んでいる反面、100㎡未満の宅地所有者が千代田区で57.2%、中央区で70.8%、台東区で55.6%と下町を中心に土地の細分化が著しく、区部全体でも4割に達する状況にあった（この傾向は現在も続いている）。

利用状況

日本経済の高度成長につれて東京圏へ企業、人口が集中したことを反映して、昭和38（1963）年から49（1974）年の11年間に都内の宅地は大幅に増え、農地が大幅に減った。ことに多摩地区では宅地が7割も増加した。

取引状況

上記所有状況で明らかになった法人所有地の増大を反映して、取引主体別にみると売りの主体は個人、買いの主体は法人であったが、同時に土地転がしの実態が明らかになった。

それも全く偶然の事であった。取引状況の作業が一段落したとき、電子計算課長から、簡単にできるから土地取引を1件ごとに規模別に打ち出してみようという申し出があった。折角の申し出だからと思い、大した期待もせずをお願いした。

しかし、打ち出された資料をみて飛び上がってしまった。同一の土地が時間を置かず何回も取引されているではないか。これは土地転がしだ！

それから問題と思われる取引について1件1件追跡調査を行なった。そして図1「土地取引の舞台裏—転売とダミー」のように土地転がしの内容をダミー（例1）、ダミーと転売（例2および3）、キャッチボール（例4）、コロガシ（例5）に分類、整理した。

例-1から例-3までにA、B、C、D、Eと記号を付した取引主体が重複して現われるが、いずれも同一主体である。

例-1のB（不動産会社）は、完全にA（不動産会社）のダミーで、その取得した土地をすべてAに転売している。その中には例-2でC（非営利法人）から取得した土地や、例-3でD（非営利法人）から取得した土地も含まれている。

例-3のF（個人）は明らかにDのダミーである。またDは買収した土地の70%を転売しており、Dから土地を取得したE（個人）もCに転売、Cは取得した土地の一部をBに転売（例-2）、Bはその土地をまたAに転売している（例-1）。

ちなみに、このような土地転がしを行なったC

表1 宅地分譲価格の推移（同一分譲地内）

団地	分譲時期	価格/3.3㎡ 千円	上昇率 %	最寄駅からの時間
(京王線沿線) A 団地	46.1~6月	109	—	徒歩 5分
	47.7~12月	182	67	〃 4分
	48.7~12月	287	58	〃 6分
(京王線沿線) B 団地	47.7~12月	135	—	バス 7分
	48.7~12月	274	103	〃 8分
(小田急線沿線) C 団地	47.7~12月	122	—	徒歩 20分
	48.1~6月	172	41	〃 〃
	48.7~12月	224	30	〃 22分

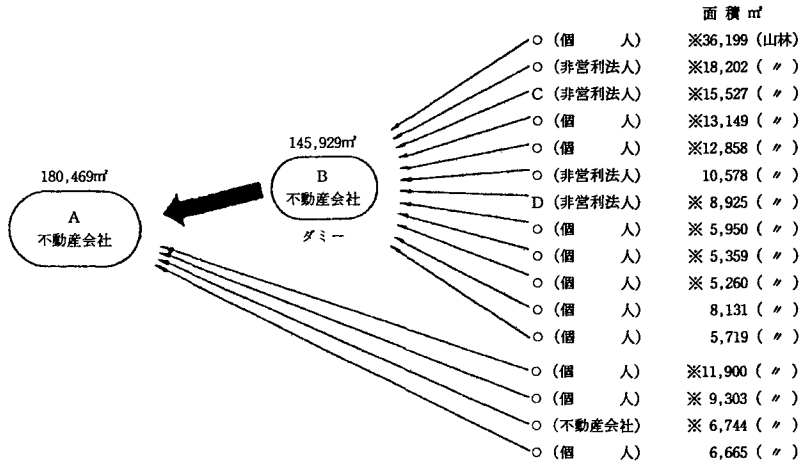
(非営利法人)は学校法人、D(非営利法人)は宗教法人である。

土地白書担当ラインでは、学校法人、宗教法人と明記するかどうか慎重に検討を行なったが、白書作成スタート時の議論等もふまえ、いたずらに摩擦を引き起すことも好ましくないが、さりとて「公益法人」と書くのも気が進まないとして、「非営利法人」という名称を用いることとした。

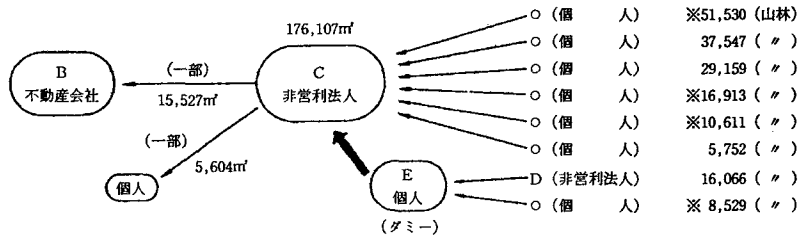
地 価

先にものべたように開発した宅地の分譲価格がどのように決定されるのかという資料は入手できなかったが、大規模な開発が行なわれ、数次にわたって分譲が行なわれた場合、価格がどのように変化していったかを示す資料は入手することができた。それに基づいて作成されたのが表1「宅地分譲価格の推移(同一分譲地内)」である。

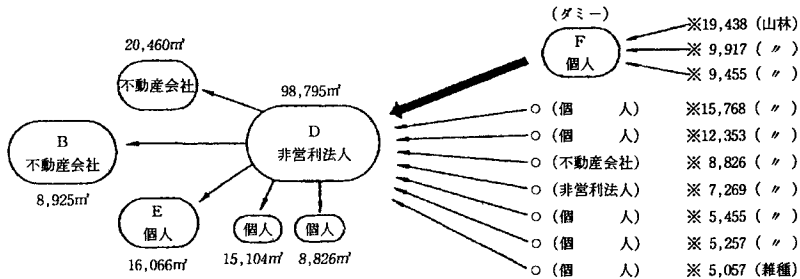
例-1 ダミー



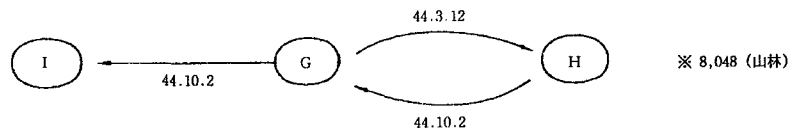
例-2 転売とダミー (1)



例-3 転売とダミー (2)



例-4 キャッチボール



例-5 コロガシ

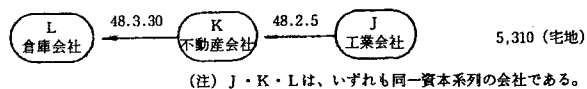


図1 土地取引の舞台裏-転売とダミー- (面積の※印は市街化調整区域内の土地を示す。)

同一宅地内にかかわらず、分譲価格は半年で30%、1年で60%、ときには2倍にも引き上げられており、しかもその時期に住宅ローンと不動産業界に対する銀行融資も大幅に伸びている²⁾。

白書では、このことについて「宅地の供給サイドへ潤沢な資金が与えられ、同時に需要サイドにも多額の資金が用意された。そしてそのような格好な市場環境のなかで業者による分譲価格の大幅なつり上げが行なわれた。庶民の不動産購入能力の増大に見合って地価は引き上げられていったのである。」と指摘し、この現象を「作られた地価上昇」と呼んだ。この命名は多くの共感を呼び、新聞の見出しにも使われた。

このように地価の動向が金融と密接に結びついていることは明らかであり、昭和49(1974)年の地価鎮静化傾向について、白書は「いまの地価鎮静は一時的なものにすぎず、金融引締めが緩和すれば再び高騰に転ずる公算は、決して小さくないと言うべきである。」とのべている。

昭和末期から平成初期にかけての地価の暴騰と急落は、この指摘の正しさを立証したと言えるのではないだろうか。

²⁾ 不動産業部門への銀行貸出残高は、昭和45年3月末の1兆6,571億円から49年3月末には6兆4,294億円へ3.88倍に、また個人むけ住宅ローンの新規貸出額は46年度の8,879億円から48年度の2兆5,249億円へ2.84倍にそれぞれ急増している。

2.4 容積率

第1回目の土地白書では手が回らなかったため取り扱えなかったものに容積率の問題があり、これを翌年の「東京の土地-1975」で取りあげた。

インフラストラクチャーの整備状況に較べて東京の都市計画上の容積率は高過ぎないか、また高い容積率が東京の高地価を下支えしていないかという問題意識を持って容積率を取り上げたが、庁内の抵抗が強くて、ストレードに取り扱うことはできなかった。

それで白書では、民有地の建物容積率(固定資産税の課税宅地面積で課税建物の延床面積を除いたもの。現在の「東京の土地」では「概算容積率」

と呼んでいる。)と都市計画上の平均容積率(区市町村ごとに、都市計画上指定されている用途地域の容積の総計を都市計画区域の総面積で除したものの。現在の「東京の土地」では「指定平均容積率」と呼んでいる。)とを比較し、都内には、なお2倍以上の建物を建てるができること、容積率の高い地域で日照紛争が多発していること、容積率の増大につれて地価が幾何級数的に上昇していくことを明らかにすることとめざるをえなかった。

しかし注意深く読めば、東京の街づくりを進める上で、容積率が持つ問題点が読み取れるのではないかと期待したが、マスコミはもちろんのことどの方面からも反響は皆無であった。

もちろん北側斜線制限や道路、公園など上部空間が利用できない土地もあるから、都市計画上の指定容積が100%実現できるわけではないが、現状と比較することによって、どのような建築密度の地域になりそうであるかおよその見当をつけることはできる。

ちなみに東京都区部の昭和50(1975)年の概算容積率は74%、指定平均容積率は23.8%、実現率31.1%、平成6(1994)年の概算容積率は116.7%、指定平均容積率は253.0%、実現率46.1%である。

2.5 ネーミングその他

作業が終りに近づくにつれて白書のタイトルをどうするかということが問題になってきた。

土地白書ではあまりに平凡すぎる。丁度作業中の49年9月に、イギリスで“LAND”というタイトルで開発用地の取得と補償価格等についての報告が内閣から国会に提出された。

これにヒントを得て、「東京の土地-1974」というタイトルにすることで美濃部知事の下承をうることができた。

また、文章はできるだけ簡潔に、読み易いものにするとともに、できる限りカラーを使った図表を多用し、視覚に訴えることを心掛けた。当時この種の印刷物でカラーを使ったものはあまりなく、たまたまその方面に才能のある職員(彼は白書発

表後間もなく都を退職、美術関係の仕事に転職してしまった。)に恵まれたこともあって、かなり成功したのではないかと考えている。

白書の原稿が固まった段階で企画調整局調査部の参事全員(6名)に集まってもらい、検討会を開いた。法人をあまり悪者扱いし過ぎていないかなど若干の修正意見が出されたが、大筋で賛同を得ることができた。

年末ぎりぎりまで校正を行ない、御用始めに取りあえず必要な部数だけ納品してもらうという綱渡りの作業であったが、国の国土利用白書に先んじて50年1月9日に発表することができた。

マスコミの反響も大きく、新聞各紙はほとんど一面、解説および社会面で取り扱ってくれた。

2.6 期待

暖房の切れた部屋で(当時企画調整局調査部は交通会館にあった。)かじかんだ手に息を吹きかけながら作業した日々が、昨日のここのように鮮やかに、またなつかしく思い出される。

「東京の土地-1974」を発表したとき次のような評価が寄せられた。

“総じて「東京の土地」と題するこの白書は、単に土地の実態を明らかにするというだけでなく、このような土地の所有や取り引きがどのような性格を持ち、また、都民の生活とどのように関わっているかという点に問題意識をもって検討し作成しているように思われる。白書とは元来そうあるべきものであって、この点は同じ数字を並べるにしても、現実と自己との係りを考えぬ役人の作文とは本質的に異なるものである。”

第1回目の土地白書が発表されてからすでに20年の歳月が流れた。現在も「東京の土地19--(土地関係資料集)」として毎年都の職員の手によって作成され、発表されており、その内容もかなり充実してきている。

しかし、土地関係資料集として位置づけたためか、最近の傾向として統計や資料の収集に終ってしまい、生の資料に肉薄しようとする気構えが若干薄れてきている印象を受ける。

昭和48年当時の地下狂騰の前兆は三菱地所によ

るNHK跡地の取得であり、昭和62年をピークとする地価暴騰のはしりは興和不動産による芝浦の土地の取得であった。

このような具体的な事象に眼をこらし、耳をそばだて、「東京の土地」をより生き生きとしたものにするよう関係者の皆さんのより一層の努力を期待したい。

3. その後の推移

前項でのべたような「東京の土地-1974」の刊行に続き、毎年それが刊行され今日に至るわけだが、そこで一貫して強調されたことは何だろうか。

第1にあげたいこと、換言すればすべての東京問題の基礎として強調されていることは、個人の宅地所有規模が零細化されていくことである。刊行2年目にあたる1975年版に「新たに宅地を取得した個人の6割強は100㎡(30坪)未満」なる項(同10頁)が出る。それによれば、「区部の昭和50年1月1日現在の個人の宅地所有者は73万2千人であり、前年同日より1万6千人増加した。このうちの6割強、9千8百人は100㎡未満の取得者であり……」とする。戦前のサラリーマン用宅地分譲では百坪が一つの標準単位であった。それが、戦後は坪が㎡とすりかえられてしまった形である。

そうした零細宅地所有個人が個人宅地所有者のうちどの程度の比重を占めているか、昭和49年、50年と調べると表2のようになる。中央区などは7割以上の個人宅地所有者が零細な100㎡未満であり、台東、千代田、江東、江戸川各区が5割以上と続き、さらに50年には墨田区も5割をこしている。そして区部では東部、北部地域、多摩では京王、西武沿線で細分化が進んでいるとする。

いまから20年以上も昔、すでに100㎡が宅地分譲の1つの標準とのべたが、実際の取引においては、信じられないほど零細規模のものが多かった。1976年版は、港区は100㎡未満に全取引件数の67.9%が集中しており、江東区も同71.0%が集中する。さらにその内容において港区では、30㎡未満の取引が全取引件数の22.4%も示しているとし、70㎡未満の取引件数が全取引件数に示す統計を表

3のようにしている。

港区、江東区、足立区は、いずれも100㎡未満の取引件数が全件数の3分の2にもなるが、とりわけ70㎡未満、50㎡未満といった先進国都市では

表2 100㎡未満の個人宅地所有者の割合(区部)
単位：%

地域	昭和49年	昭和50年	増△減
千代田区	57.2	57.4	0.2
中央区	70.8	70.9	0.1
港区	44.0	44.2	0.2
新宿区	41.0	41.3	0.3
文京区	45.9	46.1	0.2
台東区	58.1	58.3	0.2
墨田区	49.9	50.4	0.5
江東区	55.6	56.1	0.5
品川区	43.0	43.4	0.4
目黒区	28.4	28.9	0.5
大田区	30.0	30.6	0.6
世田谷区	22.6	23.1	0.5
渋谷区	35.0	35.1	0.1
中野区	36.7	37.2	0.5
杉並区	26.1	26.5	0.4
豊島区	40.0	40.3	0.3
北区	48.3	48.7	0.4
荒川区	48.3	48.8	0.5
板橋区	43.1	43.8	0.7
練馬区	37.0	37.2	0.2
足立区	40.9	42.1	1.2
葛飾区	44.0	45.0	1.0
江戸川区	50.9	51.8	0.9
区部平均	39.6	40.2	0.6

(注) 1) 固定資産税の上記年度課税資料から作成
2) 「東京の土地1975」11頁より

信じ難い超ミニ物件が多く取引されている。表3に示すように郊外へ行けば、当時都心に近い武蔵野市をのぞき、そうしたミニ取引物件の比重はまだ少なかった。しかしその後ここでもそれは増大していく。

米国の宅地取引では、一般に標準単位として「エーカー」が使われる。大学を卒業し結婚して新居を構える時には、「クォーター」つまり4分の1エーカーまでも小さな土地に家を建てることはある。しかし表3にあるように、例えば40㎡の土地入手となると、それは米国式表現では100分の1エーカーとなる。米国やカナダ、オーストラリアの家庭用自動車は、最低一戸に2台だが、そうするとガレージを建てるのにもこれでは手狭まだ。

1979年版は、「東京の土地問題」とわざわざ土地問題と題しただけあり、東京の都市問題の根本をつく。すなわち「高地価と土地細分化の悪循環」という題のもとで、地価が高い水準でしかも高騰し続けるため、土地付1戸建てかどうしても欲しい(ごく最近バブルが崩れるまで今後も地価は永久に上昇し続けるとの神話があり、宅地さえ入手すれば、そのローンで家は建つし、わが家の評価額は不動産として値上りが続く形(神話)であった)。懸命に働いて貯金を5年10年と貯め目標額に到達しようとするが、その貯金は金融機関が大部分設備投資に融資し、その融資額の多くが企業(そして不動産業者)の用地買収に重点的にまわされ、長年かけて積上げた貯金が目標額に近づい

表3 個人の取引件数規模別分布(昭和50年)

(単位：%)

地区別 規模別	港区	江東区	世田谷区	足立区	武蔵野市	青梅市	町田市	東村山市
30㎡未満	22.4(22.4)	8.6(8.6)	4.8(4.8)	7.8(7.8)	8.1(8.1)	6.9(6.9)	5.1(5.1)	8.1(8.1)
30㎡以上 40㎡未満	8.4(30.8)	9.8(18.4)	3.3(8.1)	4.8(12.6)	5.5(13.6)	2.8(9.7)	1.5(6.6)	2.8(10.9)
40㎡以上 50㎡未満	7.2(38.0)	14.6(33.0)	5.1(13.2)	9.0(21.6)	4.1(17.7)	2.1(11.8)	1.0(7.6)	2.3(13.2)
50㎡以上 60㎡未満	5.9(43.9)	11.3(44.3)	5.6(18.8)	9.7(31.3)	2.4(20.1)	4.2(16.0)	1.0(8.6)	3.2(16.4)
60㎡以上 70㎡未満	7.8(51.7)	10.1(54.4)	5.7(24.5)	10.6(41.9)	4.1(24.2)	2.2(18.2)	1.4(10.0)	5.7(22.1)

注 1) () 内は累計を示す
2) 「東京の土地1976」62頁より

た頃には、地価の方はそれよりはるか高水準になっている。ではどうするか。しかたなく、土地分譲の単位をより小さくし全体として超ミニ開発を進めることとなる。この79年版によれば、東京都内で敷地面積規模別に居住専用建物の着工棟数をみると、昭和49年においては総着工棟数が都内4万1,972棟のうち、敷地面積99㎡以下の棟数は、1万2,522棟と29.8%であった。それが昭和52年になると、同じ棟数が5万9,026棟中2万3,740棟と、40.2%を占めるに至っている。

マンションの分譲においても同じ原理が働き、一戸の価格は高騰しながら、その宅地面積は小さくなっていく。まことに同79年版14頁にのべるところ、「過密や過集積のすすんだ大都市地域では、高地価と土地の細分化が相互に原因・結果となりながら悪循環し、土地問題を深刻なものにしている。」である。

「東京の土地」はまた毎年の土地取引件数やその内容をしらせる。例えばその87年版は、東京都全体の昭和48年から同61年までの毎年の取引件数を、東京圏および全国のそれと対比させ、表4を示している。本表により興味深いことは、全国の土地取引件数は昭和48年の351万2千件から、昭和61年の215万1千件へと漸減しているし、同じく東京圏でも、同じく55万4千件から48万4千件へと（昭和54年を例外とし）ゆるやかに減少しているのにたいし、東京都の件数は、同期間に13万7,496件から15万3,183件へとむしろ増大している。オイル・ショックの49年ないし51年等はのぞくが。これは特に土地取引をめぐる東京が全

国に対し比重を増していることを意味し、事実表4から分かるように、件数の対全国比は、昭和48年の3.92%から同61年の7.12%と2倍近くふえている。

土地取引件数の増減率は、そのまま地価の変動率と平行している。統計調査で1年間の後れが地価（公示価格での都内全用途平均地価）変動率にあらわれてくるが、上記49年ないし51年の都内取引件数の減少は、やや後れて地価の年上昇率30%からほとんど零近くへの低下をもたらし、反対に54年の土地取引件数の対前年22%増は、年間地価上昇率を15%余に急上昇させている。そしてバブルにさしかかる60年、61年にかけての土地取引増は、対前年地価上昇率を50%にまで引上げている。投機と地上げの狂乱時代に入るわけだ。

こうして1986年版は、土地と大都市問題なる項を立て、土地問題の主なものとして、第1には一点集中型の都市構造の問題をあげる。すなわち都心部では中枢管理機能の過集積が進み、そこでの定住人口は毎年流出して空洞化地帯をひろげ、公共施設（小学校の校舎等）の遊休化を進め、他方多摩地区では自然の破壊に通じる乱開発を進め、土地細分化によるスプロールがひろがっている。そして職と住は離れて通勤交通をひどくさせている。もちろん多摩の人口増に対処するためのインフラ整備、そのための財政負担も大きくさせている。

第2として、土地細分化による居住環境の悪化をあげる。その結果、超ミニ開発、ミニ宅地やワンルーム・マンションの増大が進み、オープン・スペースの減少、日照、通風の悪化が進み、災害

表4 年次別土地取引件数 (単位：件、%)

昭和年	東京都			東京圏			全国	
	件数	指数	全国比	件数	指数	全国比	件数	指数
48	137,496	100	3.92	554千	100	15.77	3,512千	100
49	95,242	69	3.39	415千	75	14.76	2,812千	80
50	109,148	79	4.37	416千	75	16.67	2,496千	71
51	135,311	98	5.33	482千	87	18.97	2,541千	72
52	138,257	101	5.43	486千	88	19.09	2,546千	72
53	153,877	112	5.81	523千	94	19.74	2,650千	75
54	168,089	122	6.09	566千	102	20.51	2,760千	79
55	137,572	100	5.30	517千	93	19.90	2,598千	74
56	133,282	97	5.31	489千	88	19.49	2,509千	71
57	135,168	88	5.60	473千	85	19.59	2,414千	69
58	136,631	100	6.05	451千	81	19.95	2,261千	64
59	141,593	103	6.37	453千	82	20.37	2,224千	63
60	141,205	103	6.62	441千	80	20.68	2,132千	61
61	153,183	108	7.12	484千	87	22.50	2,151千	61

- 注) 1 法務省「民事訟務事務人権統計年報」から作成
 2 東京圏とは、東京都と埼玉県、千葉県、神奈川県の一部3県である。
 3 指数は、48年の数字を100としている。

出典：東京都『土地関係資料集1987年』 p.81

の危険性が急増してきたのである。

第3として、都からみて高地価が社会資本整備を大きく後らせたとする。公園、緑地、各種リクリエーション施設、文化施設等々が、高地価のため大きく後れてしまったとする。

最近の94年版となると、「東京都における主な土地対策の経緯と対応」といった項目をあげ、従来の土地所有、利用状況、土地取引状況、地価といった項目に加え、付属資料の形で、各種土地政策を紹介している。

ともあれ、「東京の土地」は当初の1974年に、本論文「2」で紹介したような初刊行からこれまで20年余を重ねてきた。そして東京の土地事情とそのゆがみを逐一、実際の各種統計をあげながら紹介してきたのである。

こうしたゆがみが、大きく表面化してきたのが、現在の「住専問題」である。問題は全国各地にわたり起されたものだが、その対策は今国会、首相官邸、大蔵省、農水省等々まさに東京の一番中枢部分で展開されている。

土地をめぐるゆがみの根は何であったか。「東京の土地」20年間を読みわたして思うことは、戦後日本経済のゆがみが、この土地へ集中的にあらわれ、その膿がたまたま「住専」問題に表面化してきたのである。

第1のゆがみは金融の体制であろう。日本の銀行融資が、一般国民の貯蓄をあずかりながら産業の設備投資—つまり工場や本社用地の買収にまず重点的にむけられ、その線上で不動産投機、地上げ、そして余った資金がとうとうゴルフ場からラブホテル、パチンコ産業へむけられてしまった(大蔵省の平成3年、4年における住専の検査報告書)。もちろん敗戦後暫くは、経済生産を起すため、上記のような金融体制は必要だったろうが、その

体制が、そのまま半世紀近くも続いてしまった。

第2は、昭和15年あたりに完成した統制経済、官僚統制による業界保護、護送船団方式が戦後から今日まで続き、大蔵省といったものを存続成長させてしまった。たしかに焼野原と飢えの時代には中央政府による規制も必要だったが、飽食の時代にまで続けてしまった。

第3に農林行政が素晴らしく進み、同時にとてもなく後れ、けっきょく農協から各地域信連、そして住専を生んでしまった。戦後の農地改革と自作農創設は、世界に誇る成果で、そのため日本経済発展と保守政治の基盤をつくった。しかし、それは超ミニ自作農をつくったのであって、今日の国際的農産物価格競争下では、全く比較にならぬ高価格のものとなってしまい、農産物貿易が自由化されれば、その日に日本農業は崩壊するだろう。

戦後日本経済を発展させた上記のような土地をめぐる諸政策が、現段階ですべてマイナス要因となってきた——住専問題はたまたまそれが先鋭な形で出てきたものといえよう。

「東京の土地」の20年間続いてきたデータや調査の集積は、東京の土地政策の方向から東京の都市づくりの方向、さらに新しい段階に入った日本経済の向う方向をもさし示してくれるものではなかろうか。

補：参考までに本シリーズ刊行の1974年(1月1日現在)と20年後の94年(同)との多摩4市における土地(宅地)所有の変化を表5としてのせる。武蔵野市では100㎡未満の零細宅地所有者数が倍増していること、同青梅市では6倍近く増加していること、また10,000㎡以上の大口所有者の動向など興味深い。

Key Words (キー・ワード)

Land in the Tokyo Metropolis (「東京の土地」白書), Urban Land Policies in Tokyo (東京の土地政策), Plan for New Revenue Source (新財源構想), Land Transactions and Land Price (土地取引と地価), Super-subdivision of Housing Lot (宅地の超細分化)

表5 多摩4市宅地の規模別個人所有推移(1974と1994)

		1974年頭初				1994年頭初			
		所有者数 人	構成比 %	面積 千㎡	構成比 %	所有者数 人	構成比 %	面積 千㎡	構成比 %
武蔵野市	100㎡未満	2,322	18.9	165	3.4	4,067	24.1	279	5.8
	200㎡未満	4,179	34.1	626	13.0	6,348	37.6	925	19.2
	300㎡未満	2,130	17.3	516	10.7	2,863	17.0	693	14.4
	500㎡未満	2,009	16.3	768	16.0	2,145	12.7	813	16.9
	1,000㎡未満	1,015	8.2	688	14.2	928	5.5	629	13.1
	2,000㎡未満	338	2.7	471	9.8	294	1.7	404	8.4
	5,000㎡未満	205	1.7	625	12.9	180	1.1	543	11.3
	10,000㎡未満	66	0.5	432	8.9	40	0.2	285	5.9
	10,000㎡以上	31	0.3	537	11.1	17	0.1	237	4.9
	合計	12,313	100.0	4,828	100.0	16,882	100.0	4,808	100.0
青梅市	100㎡未満	946	8.2	62	1.0	3,566	15.7	256	2.8
	200㎡未満	2,923	25.4	454	7.7	8,587	37.8	1,238	13.6
	300㎡未満	2,121	18.5	523	8.8	3,410	15.0	831	9.2
	500㎡未満	2,170	18.9	831	14.0	2,926	12.9	1,121	12.3
	1,000㎡未満	1,996	17.4	1,402	23.7	2,365	10.4	1,657	18.2
	2,000㎡未満	940	8.2	1,279	21.6	1,252	5.5	1,735	19.1
	5,000㎡未満	346	3.0	1,001	16.9	556	2.4	1,643	18.1
	10,000㎡未満	36	0.3	236	4.0	68	0.3	440	4.8
	10,000㎡以上	11	0.1	135	2.3	13	0.1	160	1.8
	合計	11,489	100.0	5,923	100.0	22,743	100.0	9,082	100.0
町田市	100㎡未満	2,540	8.6	199	1.7	5,395	9.5	386	2.0
	200㎡未満	10,939	36.9	1,648	13.9	27,752	48.7	4,259	22.4
	300㎡未満	7,723	26.0	1,842	15.5	13,037	22.9	3,063	16.1
	500㎡未満	4,000	13.5	1,483	12.5	5,277	9.3	1,965	10.3
	1,000㎡未満	2,208	7.4	1,569	13.2	2,732	4.8	1,914	10.0
	2,000㎡未満	1,443	4.9	2,017	17.0	1,552	2.7	2,181	11.4
	5,000㎡未満	691	2.3	1,998	16.8	971	1.7	2,957	15.5
	10,000㎡未満	113	0.4	745	6.3	206	0.4	1,367	7.2
	10,000㎡以上	26	0.1	379	3.2	46	0.1	958	5.0
	合計	29,683	100.0	11,880	100.0	56,968	100.0	19,049	100.0
東村山市	100㎡未満	3,473	24.7	255	5.7	6,795	31.2	498	8.7
	200㎡未満	5,367	38.2	785	17.7	9,045	41.5	1,263	22.1
	300㎡未満	2,684	19.1	630	14.2	3,022	13.9	713	12.5
	500㎡未満	1,091	7.8	410	9.2	1,297	5.9	488	8.6
	1,000㎡未満	651	4.6	461	10.4	794	3.6	559	9.8
	2,000㎡未満	436	3.1	614	13.8	447	2.1	632	11.1
	5,000㎡未満	266	1.9	771	17.4	319	1.5	965	16.9
	10,000㎡未満	58	0.4	369	8.3	76	0.3	498	8.7
	10,000㎡以上	10	0.1	148	3.3	5	*	87	1.5
	合計	14,036	100.0	4,443	100.0	21,800	100.0	5,702	100.0

注) 東京都「東京の土地1994」「同1994」より

White Paper ; “Land in the Tokyo Metropolis”: The Making of the White Paper and its Tracks

Tokue Shibata* and Akira Numata**

*Former Professor of Tokyo Metropolitan University

**Member of the Japanese Association for Public Finance

Comprehensive Urban Studies , No.58, 1996, pp.31-42

Even though so-called “Bubble Economy” burst in around 1990, land prices in Tokyo is still too expensive for average income citizens. Before 1990 its land prices had been rising sharply owing to excessive concentration of people and economic activities. Often land prices almost doubled only within a year or two, and such a big jump in price has brought a speculative purchase by big corporations or their dummy institutions such as “Jyusenn” or “Non-Bank” which are influential factors for the land prices increase. This increase caused ultra minimized scale of lands (unfortunately Tokyo has no land sub-division control system), sprawl of urban areas, and difficulty in acquisition of lands for public use. To make the matter worse, these factors made the housing shortage more severe and living environment worse.

Who owns how many area of land in what part of Tokyo?

How many land owners are there in Tokyo?

How land prices increased in what year?

The lack of these data made difficult for Tokyo Metropolitan Government (TMG) to formulate its proper land policy. In 1974, under the suggestion of Governor Minobe, TMG published a kind of white paper on land in the Tokyo Metropolis. This article explains the process of its first publication and data analyzed by each of its successive annual report.