

日本の土地所有の現代的課題

新潟大学法学部 関 武 志

はじめに

日本では土地政策が絶えず説かれながら、最近でも、昭和五〇年代末から起こった異常な地価高騰の際に、連日の如く土地問題が新聞等を賑わせた。地価はここ三年程は下落の傾向にあるが、地価は高騰すると至る所で弊害をもたらす。たとえば、(イ)工場用地の入手・管理が難しくなるから、産業コストは影響を受けて、製品コストの増加による物価高をもたらす。また、(ロ)個人の持家や公共住宅を建設するための用地は阻まれるし、

(ハ)公園や道路などの公共施設の拡充は遅れがちになる。(ニ)土地の計画的な利用も難しくなるから、環境悪化、公害、都市災害などに対する対策が遅れること言うまでもない。

ところで、地価の上昇を阻止することはなかなか難しい。その原因は、そもそも日本では、地価が上昇しても止むを得ない法的・社会的基盤があるからである。この点を意識しつつ土地所有制度について報告しよう、というのがこれからの内容である。やや補足すると、私は民法を研究分野とするので、民法学という法律学の観点から、日本の土地所有に内在する問題点と今後の課題を報告しよう、というわけである。

以下では、まず、①民法典の定める土地所有権の内容について説明し、次に、②このような土地所有権の内容が、現代社会に多大な障害をもたらしていること、つまり土地所有の問題状況を指摘する。そして最後に、③このような問題に対処するために採られた立法政策の状況を概観して、日本の土地所有制度が抱える課題に触れたいと思う。

一 民法典の定める土地所有の取扱い

(1) 土地所有権の内容

日本民法典の第二〇六条は所有権を、法令で禁止されていない限り、物を自由に使用、収益、処分できる権利だと定めている。その際、所有権の対象となる「物」には動産、不動産の区別がされていない。不動産についても、土地とか建物といった区別がなく、自由に使用、収益、処分できるわけである。思いのままに使用、収益、処分できる建て前であるから、所有権には物に対する「自由性」が保障されている。そして、憲法二九

条一項は所有権を含む財産権の「不可侵性」を謳っているので、所有権は法令で制限されていない限り絶対的な権利だ、と捉えられてきた。賃借権とか永小作権のような、物を利用できる権利（利用権）は所有権の他にもあるが、所有権ほどに「絶対性」が保障されている利用権はないから、民法典は、他の利用権に対する所有権の「優越性」をも承認していることになる。

このような所有権は「近代的所有権」と呼ばれているが、ここで重要なことは、この所有権の内容が、動産所有権のみならず不動産所有権、殊に土地所有権についても全く同レベルで扱われていることである。

(2) 土地所有権の特殊性

このように民法典は、土地も動産などと同様に財産化・商品化した前提にある。そもそも近代経済は、高度な社会的分業を基盤とした商品の生産と、その交換の上に成り立っているから、商品の生産と交換は、取引による所有権の流通という形態で具現する。ということは、商品の「交換価値」こそ近代経済の基

本であり、商品の「利用価値」そのものは、一まず背後に退けられることを意味する。これを土地に当てはめると、土地も「交換価値」が重視されるため、土地を譲渡したり担保に供したりして、近代資本主義は発展してきた。その意味では、土地を商品化したことは、資本主義の発展に大いに貢献したことを認めざるを得ない。

しかし、地価の高騰という土地問題が顕在化してから、このような考えは反省を余儀なくされた。そして、土地本来の性質からすれば、土地を他の物と同レベルで商品化されるべきではなかった、と後に説かれるようになったのである。このことを、建物を引き合いに説明すると、建物のように人間が資本や労働を投下して生産された物は、必要があつて生産されたわけであるから、建物自体が人間にとつて当然に価値を備えている。そして、資本主義社会では所有は資本によつて現象されるから、資本と労働を投下して生産された建物は、労働を提供した人の所有になるのではなく、資本を提供した人の所有になるのが建て前である。ところが、土地所有権はこれとは全く事情が異なっている。というのは、そもそも土地は、人間の行為とは全く

無関係に自然界に存在しており、資本や労働の投下によつて製造できるもののみならず、有限であつて再生産は不可能だからである。同じ土地であつても、たとえば開墾地、埋立地、宅地造成地などは、資本投下されているため、半ば商品生産の法則に従わせてよいが、ほとんどの土地は、売買や相続が繰り返されて現在の所有状態に落ち着いているにすぎない。ここでの土地所有者は、資本や労力を投下することなく、ただ漫然と自然物たる土地を支配しているにすぎないわけである。

ところが、日本の民法典は、前述したように、このような土地所有権と他の生産物所有権とを区別せず、共に絶対的な権利として扱った。このことは、土地所有権について様々な問題をもたらす原因となっている。その幾つかを次に纏めてみよう。

二 土地所有権に関する法的諸問題

(1) 土地の公共的利用に対する障害

土地所有者は、(法令で禁止されていない限り)当該土地に

ついて自由な支配権を持つてゐることを前提とすると、所有者が土地を勝手に使用したり放置すれば、無秩序な開発や環境汚染といった弊害が発生する。これが都市部で行われると、住宅難、交通難、住環境などの悪化をもたらす。これはスプロール現象と呼ばれるが、この現象を阻止するには、土地所有権の「絶対性」が邪魔になる。土地所有権が余りに強化されていると、勝手な使用や放置を防止できないからである。

(2) 土地の適正かつ計画的な利用への妨げ

土地は国民にとって限られた資源であり、また国民の諸活動にとつて不可欠の基盤であるといった特性に鑑みると、たとえは社会資本が整備されたり、諸機能の集積が進んで利便性が高い地域は、一般的には、低利用であつたり未利用のままに放置されるべきではない。ところが、土地を利用しないことも土地所有者の自由であるのが建て前だとすると、土地所有者に「適切な利用をせよ」と期待しても、それは所詮無理だと言わねばならない。土地はきちんとした利用計画の策定とこれに従つた

利用が望ましいが、土地所有権の「絶対性」はその障壁となる。

(3) 土地の投機的利用による地価の高騰

所有者が土地を投機の対象として利用すると、需給の逼迫を招いて、地価の高騰を引き起こすことが多い。特に、将来の値上がり益を過大に見込んだ価格で取引されて、通常の取引価格や、その土地の利用価値に見合った価格からかけ離れた価格が定められると、やはり地価は高騰する。

ところが、投機の対象とされた土地は、往々にして利用されないままに放置される性格を有しているから、どうしても秩序ある土地利用を阻害しやすい。そして、土地所有権の絶対という思想は、この投機的利用を盛んに許すことになりかねない。その結果、「地価は絶対に対下がらない」という土地神話が定着し、「土地を保有し続けると、必ず莫大な利得を上げられる」という値上がり期待が蔓延して、仮需要や留保需要が拡大されることになる。

(4) 土地利用と受益に応じた負担の不公平

たとえば開発区域の周辺地は、道路、上下水道、鉄道などが完備されるので、こうした公共施設の整備により周辺地の地価は高騰するのが一般的である。そこで、所有者が土地を売却するときは、所有者の関知しないところで発生した土地の値上がり利益（＝開発利益）は、土地所有者の懐にそのまま転がり込むことになる。この結論はいかにも不自然である。

でも、こうした公共投資による地価の上昇分は、日本の場合、あたかも土地所有者に当然の如く帰属することになっている。つまり、民法典に拠れば、土地所有権の内容は自由に使用、収益、処分できることだとされているから、道路の敷設や下水道の完備といった公共投資など、外部的な経済活動によってもたらされる開発利益は、その土地の所有者に当然に帰属すると考えられがちである。でも、この結論は甚だ不公平だと言わざるを得ない。土地所有者は、不労所得を手中に収めることになるからである。

三 これまでの立法政策

(1) 高度経済成長期以降の立法政策

以上のように、土地所有権の「絶対性」が障害をもたらすとすると、次の疑問に逢着する。土地所有権も法令によって制限することが可能なはずだから、立法上の措置を講じてこれらの障害を克服することができるのではないか、という疑問である。日本民法典が規定している所有権は憲法一九条の保障下であり、その二項は「公共の福祉」による制限を認めているから、土地問題に対処して、これまで土地所有権の内容を規制する多くの立法政策が採られてきた。そこで、主な土地政策と立法政策を次に概観する。

(イ) 昭和三〇年代

土地問題として土地所有権が論議されるようになったのは、戦後、とりわけ昭和三〇年代の高度経済成長によって、都市への人口集中や産業集中が激化してからである。

この高度経済成長長期には、全国の大都市とその周辺部で戦後初めて地価上昇のピークを迎えた（第一回の地価高騰）。そして、この時期の土地政策の重点は「宅地の供給拡大」であり、これに対する政策として建設省による「宅地総合対策」（昭和三五年）がある。また、これに基づき幾つかの立法が制定されたが、この時期の立法は土地所有権の「絶対性」に支配されており、政府や自治体の公共介入は比較的少なかったと評価されている。

（ロ）昭和四〇年代前半

この時期は地価が高値安定状態を続けていた頃であり、政府のあらゆる機関が矢継ぎ早に対策を打ち出した。特に、政府の機関である「地価対策閣僚協議会」の決定が与えた影響は大きく、その結果、都市計画法（昭四三）と建築基準法（昭四五）の全面改正がなされるなど、現行都市計画制度の基礎が築かれた。

（ハ）昭和四〇年代後半

田中角栄の『日本列島改造論』（昭四七）に象徴される開発

促進ブームや、金融緩和、さらには過剰流動性の発生を背景に、昭和四八年以降、いわゆる狂乱地価の時代を迎え、二回目の地価高騰が起こった。

ところで、この地価高騰に際し「地価対策閣僚協議会」が打ち出した土地政策は、これまでの土地政策とは趣を異にしている。その一つに投機的取引の抑制があり、この具体化として、土地税制の改正（昭四八）と国土利用計画法（昭四九）の制定が実現した。特に、後者は、土地の売買等について許可制や届出制を導入するなど、土地所有権の内容をなす処分の自由について重大な制約を課すこととなった。

（ニ）昭和五〇年代

昭和四八年のオイルショックを契機に地価は安定化の傾向に向かい、これに伴って土地取引量と民間住宅の供給量は低下した。このため、昭和五三年以降、再び土地の供給促進を目的とする政策が採られるようになったが、実際には宅地供給はそれほど進まず、この時期の末から三回目の異常な地価高騰が始まることになった。

(木) 昭和六〇年代

(a) 土地臨調の答申

昭和五〇年代の末から起こった地価高騰の対策については、中曽根総理大臣の直接の指示の下に設けられた土地対策検討委員会、いわゆる「土地臨調」に下駄が預けられた。土地臨調はまず緊急対策としての答申を公にし（昭六二・一〇・一二）、政府はこれをほぼ全面的に踏襲する形で「緊急土地対策要綱」（昭六二・一〇・一六）を制定かつ実施した。

次に、土地臨調は、先の答申を発表した翌年に、中期・長期に亘る総合的な対策としての最終答申を出した（昭六三・六一五）。そして、政府はこれに基づき「総合土地対策要綱」を閣議決定し、実施に移している（昭六三・六一二八）。

(b) 土地臨調の答申に掲げられた土地五原則

ところで、この最終答申では、土地の特性を明示するとともに、土地の公共性、社会性が謳われ、今後進めるべき土地対策に当たり、土地に対する国民の共通認識を確立するための五つの原則が掲げられた。そして、政府は、この五原則を基本的に

受け入れて、重要な土地基本法の制定に着手した。

(2) 土地基本法の制定とその後の課題

これまで土地に関する多くの立法政策がなされたが、これらを統一的に解釈する指針として土地基本法の制定が重要だ、そして土地について共通のコンセンサスを確立すべきだとの認識から、平成元年二月二日に土地基本法が制定・公布された。この法律は、前述した五原則を部分的に修正したり統合を加えて、まず、(イ)公共の福祉に適した土地利用を最優先し、その下に、(ロ)土地の適正かつ計画的な利用、(ハ)価値の増加に伴う適切な負担（開発利益の還元と受益者負担）、(ニ)投機的取引の規制の四つを基本理念とする「宣言法」として制定された。

この土地基本法によって今後の施策の方向が示されたが、問題は、この法律があくまでも基本法であって、土地政策に対する理念を宣言しているにすぎないことから、土地基本法によって直ちに従来の土地問題の病根が一扫されるような、即効薬としての効き目は期待できない。だから、今後の問題としては、

前述した四つの基本理念をどう具体化すべきか、にある。その一端を紹介すると、まず、①土地基本法が土地の公共的性格について、国民的コンセンサスの形成を狙って制定されたとしても、この法律の成立をもって直ちにその目的が達成されることにはならないから、今後、具体的な施策を講ずることによって、国民的コンセンサスを形成していくことができるか、が今日の日本における重要な課題だと指摘されている。その際、土地基本法は、公共の福祉を最優先した土地利用を宣言しているから、法的な観点からすれば、「公共性」による制約として、複合的で具体的な施策が、事実在即した形で常に問われなければならない。さもないと、公共の福祉による土地所有権の制限は、各人の主観的願望に終始してしまい、何ら具体的な基準を提示しなくなるからである。それから、②開発利益還元原則をどう実現していくべきか、また受益者負担についてはどうかも、今後の重大な課題となる。各々の概念自体が必ずしも自明ではなく、従って土地基本法は曖昧模糊とした表現に止まっているので、その具体的な施策が問われなければならない。そこで、譲渡所得税や法人に対する資産再評価税などの税制と、開発利益負担金制度などの組み合わせが提案されたりしている。さらに、③土地の適正かつ計画的な利用のあり方についても同様であり、その手続的な整備が当然必要となる。たとえば手続面での正当性を保障すること、都市形成の方向に関し、地域住民の社会的合意に裏付けられた適正なマスタープランが存在すること、当該計画の適正さや妥当性についての争訟が可能であること、などである。殊に、地価が下落の傾向を示している昨今を勝機に、適正かつ計画的な土地利用について、積極的に誘導する方が策定されなければならない。加えて、④基本理念の一つに挙げられている投機的取引の抑制についても、これをどう抑制していくかが強く求められるはずである。その具体策につき換気すべき事項として、二つほど例示すると、一つは、国など公的機関が行う土地の評価には幾つかあるので、これらの間の均衡化と適正化が図られなければならない。もう一つは、土地情報の渡り方に格差があると地価高騰の原因となるので、この情報の整備も必要である。そして、以上のような具体策を図りながら、より根本的な観点では、絶対的土地所有権に対する国民の意識を変容させていかなければならない。

おわりに

これまで土地所有権の内容の説明に始まり、日本の土地所有の置かれた状況について概略を述べてきた。土地問題は民法学を含む法律学の領域に限らず、政治、経済、社会すべてに関わる大問題であり、各方面からの考察・分析がされている。私は他の分野に対しては全くの門外漢でありコメントできないが、民法典の置かれた土地所有の状況をここで確認してもらおうことを一端に、土地問題に関する国民的論議がより盛んになることを希望している。

〔付記〕 本稿はシンポジウム当日における報告の要旨である。