

3-3-2 土地基本法に関する懇談会

3-3-2-1 土地基本法の考え方について（1988年12月23日）

臨時行政改革推進審議会の「地価等土地対策に関する答申」[3-3-1-2]が出されるに先立って野党4党の共同提案で「土地基本法案」が国会に提出され、「土地基本法」なるものが話題となったことから、政府として「土地基本法」の制定に取り組むべきものとし、国土庁長官の私的諮問機関として「土地基本法に関する懇談会」が1988年10月から12月の間5回にわたって開催された。議論の方向づけについては事務局を担当した国土庁の側からの提案や説明はなく、自由な討議を整理して論点を明らかにしていく方法がとられたが、臨調答申[3-3-1-2]と「総合土地対策要綱」[3-1-2]が議論の前提として存在していたため、基本的にはそれに則った取りまとめとなった。

臨調答申が提示した国民的共通認識5点については、次のような変更が加えられた。

(1) ①利用の責務の随伴は、③計画的利用と結びつけて、その前提を明らかにするものとして位置付ける。

(2) ②公共の福祉の「優先」という表現は用いず、公共の福祉の観点から「他の財産権よりも強い制約が課される」とする。

(3) 臨調答申には挙げられていない投機的取引の抑制を加える。

(4) ④の開発利益の還元と⑤の受益に応じた負担の項目は統一して「受益に応じた適切な負担」とする。

これらの変更のうち(3)を除くいずれも、法律とする上での困難等を考慮した結果である。

(1)については①利用の責務を法律上の具体的な義務として独立に構成することが困難であること、(2)については憲法29条を超える「優先」の語を用いるべきでないことと林修三座長が判断したこと、(4)については④の開発利益の還元と⑤の受益に応じた負担を別個の法律事項を含むものと説明できないことによる。

なお、(1)(3)(4)についてはそれぞれ土地基本法3条、4条、5条となったが、(2)については衆議院で野党4党の修正案を与党が受け入れて「優先」の語が復活し、土地基本法2条となった。

土地基本法の考え方について

昭和63年12月23日

土地基本法に関する懇談会

はじめに

我が国における土地問題に対処し、総合的な土地対策の推進を図るためには、土地が公共性、社会性を持った財であることを明確化するとともに、土地についての国、地方公共団体及び国民の基本的認識を確立する必要がある。このため、国土庁において、土地に関する基本理念を明確化することを内容とする土地基本法（仮称）について検討が進められているところである。そこで、土地基本法の

立案に当たっての重要な問題について幅広い観点から議論を行うため、昭和63年10月、内海国土庁長官によって、土地に関して専門知識を有する各界有識者17名からなる土地基本法に関する懇談会が開催された。

本懇談会は、第1回会合以来、同年12月までに計5回開催され、土地基本法制定の意義、法律に盛り込むべき事項、土地に関する基本理念についての考え方や内容、施策の展開方向等について極めて熱心な議論が行われた。そこで、懇談会を終えるに当たり、これらの議論をとりあえず整理した次第である。

1. 土地基本法制定の意義

我が国では、戦後、急激な都市化、工業化の中で、数次にわたる地価高騰と激しい土地投機、土地利用の秩序の混乱等が生じてきた。特に、大都市地域においては、住宅・宅地の取得が困難となり、都市基盤施設の整備や良好な都市環境づくりも遅れている。さらに、土地を所有する者と所有しない者との間の資産格差も拡大している。

このような土地問題に対処するため、各般の施策が打ち出されてきたものの、必ずしも十分な成果をあげてきたとは言い難い。その主な原因の一つとして、国、地方公共団体、国民等の間で土地は社会性、公共性をもった財であるという共通の認識が確立されていなかった点があげられる。しかしながら、今回の地価高騰がきっかけとなって、国民の間に、土地問題を解決するための前提としてこのような土地についての共通認識を確立すべきであるとの考え方が急速に広まっている。

これを受けて、昨年10月、まず自由民主党が「緊急土地対策」を公表し、その中で今後検討すべき重要課題として、土地についての公共性と私有財産としての権利との調和がどのように図られるべきかについてのコンセンサスの形成に努める必要があることを提言している。次いで12月、衆参両院の土地問題等に関する特別委員会において、土地の公共性の観点から、土地の保有、処分、利用に関する制限及び負担のあり方について国民的規模でのコンセンサスの形成に努めるべきであるとの決議等が行われている。また、本年5月には、野党4党が土地の公共性を明確化すること等を内容とする「土地基本法案」を国会に提案している。さらに、本年6月、臨時行政改革推進審議会が「地価等土地対策に関する答申」を提出し、次のような土地についての5つの基本的考え方が国民的共通認識として確立されるべきであるとしている。

- ① 土地の所有には利用の責務が伴うこと
- ② 土地の利用に当たっては公共の福祉が優先すること
- ③ 土地の利用は計画的に行われなければならないこと
- ④ 開発利益はその一部を社会に還元し、社会的公平を確保すべきこと
- ⑤ 土地の利用と受益に応じて社会的な負担は公平に負うべきものであること

また、これを受けて、同じく6月政府が閣議決定した総合土地対策要綱でも、5つの基本的認識の下に土地対策の推進を図ることとされている。

このような情勢に対応して土地基本法を早期に制定し、土地についての共通認識及びそれに基づいた今後の土地政策の基本方向を確立すべきである。

2. 土地基本法の内容と役割

土地基本法においては、最初に、土地に関する共通認識を確立するため、土地についての基本理念を明確に宣言する必要がある。

次に、国及び地方公共団体は土地についての基本理念を実現するための施策を講ずる責務を有すること、並びに国及び地方公共団体が講ずべき施策の展開方向を明確化すべきである。これによって、国及び地方公共団体が実施する土地政策の今後の基本方向が明確にされるとともに、関係省序間の施策の総合調整及び国・地方公共団体を通する施策の総合的、一体的実施が確保されると考えられる。また、土地の利用に関する計画を一層充実・強化したり、低未利用地について積極的に利用誘導を図ったり、大深度の地下空間の公的利用のための法制度の整備を行う等、これまでより一步踏み込んだ施策を展開していく際の踏み台、又は下支えとなると考えられる。

更に、国民は、土地についての基本理念に従う責務を有することを明確にすべきである。これによって、土地政策に対する国民の理解と協力が確保され、施策の効果的な実施が図れるとともに、国民の土地に対する異常な執着意識の転換も図られるものと考えられる。

土地基本法は、宣言法的性格のものとなろうが、土地基本法の趣旨に沿った個別の法律の制定・改正等によって具体的な施策が展開されていくべきである。

3. 土地に関する基本理念

土地に関する基本理念については、新行革審答申で示されている土地についての5つの基本的考え方を拠りどころとして、次のように考えるべきである。

(1) 公共の福祉の観点からの制約

我が国では、憲法29条1項で私有財産制が保障されている。しかしながら、土地は一般の財と異なり、生産・生活を通ずる諸活動の共通の基盤であること、現在及び将来における国民のための限られた資源であること、土地の価値の増大は社会資本の整備等外部的な要因によってもたらされている面が大きいこと等の特性を有している。また、欧米諸国と比べ、我が国では、狭小な土地において濃密な社会、経済活動が営まれており、土地の稀少性が高い。したがって、このような土地の特性及び土地をめぐる社会的経済的背景にかんがみ、「土地については、公共の福祉の観点から、他の財産権よりも強い制約が課されること」を明確にすべきである。

この理念は、憲法29条2項の公共の福祉による財産権の制限や民法1条1項の公共の福祉による私権の制限を土地についてより明確化したものと解すべきである。また、以下に述べる他の基本理念との関係では、上位に立つ理念となると考えられる。

また、土地の利用、処分、価格形成等は一般の財と同様に、市場メカニズムを通じて行われており、原則としてできる限りその活用が図られるべきである。しかし、土地についての市場メカニズムは、土地が有する特性等にかんがみ、他の財と比べて健全に機能しない面がある。このため、公共の福祉の観点から課される種々の制約の下で、より健全に機能するようにする必要がある。

(2) 有効かつ適切な利用の責務及び計画的利用の促進

我が国では、土地の利用については、利用するかしないかも含めて、原則として個々の土地所有者の自由にまかせるという考え方が強い。しかし、土地は生産・生活を通ずる諸活動の共通の基盤であり、国民のための限られた資源であることから、有効かつ適切な利用が行われることが国民全体の利益を増進する上で極めて重要である。しかも、利便性が高い地域であるにもかかわ

らず、長期間にわたり土地が低未利用のままおかれているような状態は放置されるべきではない。このような意味で、土地の利用については、全て所有者の自由にまかされるべきものではなく、国民全体にとって望ましいものであるかどうかという観点から常にそのあり方が問われるべきものである。このような認識の下で、「土地は有効かつ適切に利用されるべきであること」を明確にすべきである。

また、土地利用の競合、錯綜を調整し、有効かつ適切な土地利用の実現に向けて規制、誘導を行っていくためには、土地の利用に関する計画の策定とその実現が重要である。特に、我が国のように急激な都市化や産業構造の変化が進んでいる場合には、秩序ある土地利用を確保する観点から、計画的な土地利用を行う必要性が極めて大きい。この意味で、「土地の利用は計画的に行わなければならないこと」を明確にすべきである。

(3) 投機的取引の抑制

土地は生産・生活を通する諸活動の共通の基盤であり、国民のための限られた資源であることから、土地の所有は利用と結びついたものとして取り扱われるべきであり、単に値上り益を得ることを目的として土地を取得し、所有することは許されるべきではない。しかも、我が国では、このような土地の投機的取引が地価の高騰、土地利用の秩序の混乱等国民生活に大きな弊害を及ぼしてきたことは否定し得ない。このため、「土地は投機的取引の対象とされるべきではないこと」を明確にすべきである。また、土地が投機的取引の対象となることが抑制されることにより、適正な地価の形成にも資するものと考えられる。

(4) 受益に応じた適切な負担

土地の価値の増大は、社会資本の整備等外部的な要因によってもたらされている面が大きい。したがって、このような価値の増大によって利益を受ける者に対しては、公平の確保の観点から、適切な負担を課すことにより利益の一部を社会に還元する必要がある。このため、「土地については受益に応じた適切な負担が課されるべきであること」を明確にすべきである。また、このように受益に応じた適切な負担を課すことにより、社会資本整備の促進や財源確保にも資することとなると考えられる。

4. 土地に関する諸施策の展開方向

(1) 土地の利用に関する計画の充実

土地の利用を計画的に行うために、土地の利用に関する計画の充実を図るべきである。特に、計画的に土地利用の転換や高度利用を図るべき地域をはじめ、特定の開発プロジェクトが予定されている地域、良好な環境の形成が特に必要な地域における計画の詳細性の確保、社会経済活動が広域的に展開されている地域における計画の広域性の確保を図るべきである。

(2) 計画的利用等による有効かつ適切な土地利用の実現

土地の利用に関する計画に沿った土地利用を促進する等有効かつ適切な土地利用を実現するため、土地利用の規制に関する措置、都市基盤施設整備、税制上の措置、公有地の取得を円滑化するための措置等各般の措置が総合的に講じられるべきである。

また、社会資本の整備がある程度進んでおり、利便性が高い地域であるにもかかわらず、土地の有効、高度利用が遅れている地域、特に、土地需給も逼迫している大都市地域においては、既存市街地の再開発、市街化区域内農地の計画的市街化、地下及び空間の利用の促進等各般の措置

が講じられるべきである。

(3) 土地の投機的取引の抑制

土地の投機的取引が地価の高騰等国民生活に弊害を及ぼすことにかんがみ、土地の投機的取引を抑制するための土地取引の規制に関する措置、税制上の措置等各般の措置が総合的に講じられるべきである。

(4) 受益に応じた適切な負担

受益に応じた適切な負担を実現するため、特定の地域に受益が限定された開発プロジェクトに関する受益者負担方式の活用、社会資本整備に関連して開発可能性が拡大する場合の開発者負担により当該社会資本の整備を図る制度の導入、土地に関する税制上の措置等の施策を適切に展開していくべきである。

(5) 土地関連情報の整備

土地政策の総合的かつ効率的な実施を図るため、その前提として土地の所有、利用、取引、価格等に関する情報の総合的整備を図るとともに、必要に応じ国民に対し公開を行うべきである。

おわりに

本懇談会においては、以上のように整理したものの他にも、様々な議論が行われた。例えば、有効利用するに当たっては、自然的・歴史的環境の保全に配慮すべきという意見があった。また、我が国においては欧米諸国等と比べて土地所有の構造が著しく零細となっていることに関連して、土地の有効利用の推進に当たっての零細な土地所有者の生活権、営業権の取扱いについて、都市の再開発を行う場合等に配慮すべきであるとの意見と、そのような配慮が有効利用の推進にとって支障となってきたとの意見があった。さらに、受益に応じた適切な負担を求めるに当たって、いわゆる特別事業所税のような法人に新たな負担を課すような制度について、導入すべきではないという意見と、導入の可能性について検討を進めるべきであるとの意見があった。これらの論点は、懇談会において必ずしも十分に議論を尽くすことができなかつたものであるが、ここにその要点を紹介した次第である。

おわりに、本懇談会の議論が土地基本法の立案に当たって十分に活用されることを期待するとともに、二度と異常な地価高騰を起こさないという断固たる決意の下に、我が国の土地問題の解決に向けて国及び地方公共団体が土地基本法の趣旨に沿って総合的に施策を展開していくことを祈念したい。

昭和 63 年 12 月 23 日

土地基本法に関する懇談会

座長林修三

土地基本法に関する懇談会メンバー

(座長) 林修三 元内閣法制局長官

石原舜介 東京理科大学教授

稲本洋之助 東京大学教授

岩田規久男 上智大学教授

河口博行 全日本民間労働組合連合会副事務局長 (総合企画・情報部門担当)

黒川宣之 朝日新聞論説副主幹

河野正三 住宅金融公庫総裁

細郷道一	横浜市長（全国市長会理事）
下河辺淳	総合研究開発機構理事長
杉浦敏介	経済団体連合会土地利用開発委員会委員長（日本長期信用銀行会長）
鈴木祿弥	東海大学教授
関谷俊作	水資源開発公団副総裁
田中啓一	日本大学教授
中橋敬次郎	東京海上火災保険顧問
成田頼明	横浜国立大学教授
原孝文	読売新聞社調査研究本部長
日笠端	東京理科大学教授