

第2章

明治期からの我が国における土地をめぐる状況の変化と土地政策の変遷

平成30(2018)年は、1868年に元号が明治に改められてから満150年となる。

この150年の間、我が国では、明治維新後の産業や生活、諸制度等の近代化、産業構造の変化と都市化、戦争、大規模災害、経済の高度成長、過密・過疎、バブル経済とその崩壊、生活・ビジネス環境の質的充実への要請、人口減少社会の到来など、様々な社会経済情勢の変化があった。そして政府は、国民の豊かさを求めて、これらの変化に応じて様々な政策を実施してきた。土地に関連する政策も、土地があらゆる人間活動の基盤であることから、必然的に実施されてきた。

本章では、この明治150年という機会をとらえ、まず第1節でこれまで先人たちがどのような時代の要請に対し、どのような対策を講じてきたかを概観する。これは、今後同様の変化が発生した場合の対応を検討する上での参考になると同時に、現在の土地に関わる状況や課題の根源を理解することにもつながる。そういった認識のもと、第2節では、第1節及び土地の財としての特殊性も踏まえつつ、今後の土地政策において対応すべき課題等について考察する。

なお、第1節では、紙幅の制約もあり、時代をおおまかに6区分し、その時々のものである主要と思われるテーマに絞った記述にしている。したがって、この150年間のすべての土地関連政策を網羅するものではない。また、読みやすさを考え、原典の片仮名表記を平仮名表記に直し、表現を平易にしたりしている。なお、章末に参考にした主な文献等を列記している。



1 明治初期から中期にかけての近代的土地所有権の形成と土地に関わる情報の整備

(1) 土地の私有制度と地租改正

(概 観)

明治新政府は、欧米列強に対峙するため、それまでの封建的な仕組みを改め、より自由な経済活動を認めて経済発展を図るとともに、藩が割拠的に支配する体制を打破し、中央集権的な近代国家の形成を急いだ。

土地に関しても、明治4年、5年¹には田畑勝手作りの許可、田畑永代売買禁止の解除、分地制限の解除など、江戸時代の封建的な土地所有権制限を解除することを通じて、より自由な私的所有権を認めた。また、明治5年より地券の交付を行い、明治6(1873)年には「地租改正条例²」を発し、地租改正を行った。地租改正は、地租の制度を全国的に統一すること³が主眼であったが、地租を収穫に応じた物納から地価に対する一定率⁴の金納にしたことから、明治政府は、農作物の豊凶によらず安定した税収を確保することができるようになった。農民にとっては、納める税金が一定であるため、収穫を増やせばその分は自分の取り分となり、しかも、農民は自分で作る農作物を選択できるようになったことから、農民の生産意欲の昂揚につながったといわれている。

このように、この時代の土地制度の改革は我が国の経済社会の発展の基礎を築いたものといえる。また、地租改正のために、土地の調査、所有者の確定、所在地、地価の決定、地券の交付、地図・台帳の作成といった地租改正事業を行ったが、この成果は、今日の土地に関する情報の基礎となった。

また、土地の利用や売買が個人の自由となったことから、村外の者が土地を所有することが容易となり、また、村で責任を負っていた年貢の支払(村単位の支払)が、地券の交付以降は地券の所持人が地租を支払うこととなった(個人単位の支払)。ここに、人々の土地に対する意識も、個人が自由に所有・利用・処分可能な、一般の財と同様の「モノ」へと変化した源流を認めることもできると思われる。

ただし、民有地を公のために収用する制度は、既に明治5年の地券制度創設の頃から組み込まれていた。その後、収用制度は充実され、河川改修や鉄道・電気・港湾等の整備事業、病院や学校の建設などに利用され、明治期の近代化を支えるものとなった。

¹ ここでの年号表記は、旧暦の明治5年12月3日を明治6(1873)年1月1日とした太陽暦への切り替え以前はすべて陰暦としている。

² 「条例」は、明治時代初期の法令の形式の一つで、他に「布告」「達」「規則」「法」「律」など様々な名称のものがある。

³ 明治2年の版籍奉還、4年の廃藩置県により租税徴収権は中央政府のものとなったが、江戸時代に各藩で多様であった租税制度を公平画一なものにする必要があった。

⁴ 地租の税率は当初3%に設定された。明治初期の国家財政における歳入の大部分は地租であったため、農民にとっては幕藩体制下とほとんど変わらない負担が課せられることになった。加えて農民には、徴兵制度による兵役の義務や小学校設置に伴う経済的負担などが強いられるため、各地で農民一揆がしばしば起き、明治10年には地租の税率は3%から2.5%に引き下げられた。

（じんしんちけん壬申地券の交付）

地券には、土地所有者の確定・土地所有権の証拠という私法的機能と、地租負担者の確定という公法的機能があったが、明治5年に発行された最初の地券である壬申地券⁵は、市街地と郡村地（主に農地）では意味合いが異なっていた。

従来無税であった市街地についても、明治4年に課税することを布告し、翌5年に地券発行の布告を發出した。地券には地価を記載することにしてはいたが、一般の町地では、所有者の申立てを基礎として、申立てされた価格が不相当なときは増価するように説得し、これに応じなければ土地を希望者に入札させ、落札者に地所を与え、落札価格を地価とする定めであった。この意味では「地価」は売買されたら付くであろう価格ということになる。政府は当初この地価の2%を地租として課税する旨を定めたが、それまで無税であったことに配慮し、明治5年6月には税率を1%に軽減した⁶。

このように、市街地の地券は課税という公法的機能に重点が置かれたが、従来から課税されていた郡村地の地券は所有権の証拠という私法的機能に重点が置かれた。明治5年2月の「地券渡方規則」では売買が行われたときに地券が交付されたが、その後同年7月には、売買ごとの交付ではなく全国の郡村地について地券を交付するよう規則が改正された。

壬申地券は、江戸時代の検地帳等をもとに作成され、当初その交付作業は3か月後の同年10月中までに完了すると見込んでいたが、地価を定める基準がはっきりしていなかったことや、地域ごとに土地に関する慣行が異なっていたことなどから、当初見込んでいた予定通りには作業が進まなかった。そこで、明治6(1873)年に「地租改正条例」を発し、全国的な土地調査や地価決定などの地租改正事業を行うことにした。地租改正条例に基づき交付された地券は改正地券といわれ、壬申地券は改正地券に順次書き換えられた。

（地租改正事業の実施）

明治6(1873)年の「地租改正条例」に基づく課税では、土地の調査、所有者の確定、地価の決定、地券の交付、地図・台帳の作成といった一連の地租改正事業が必要であった。

土地の調査は、一筆一筆の土地の面積を測量して行った。農地の測量には政府は直接当たらず、農民に行かせたので、実際の面積が地券上の面積より大きい（地租を少なくするため、地券上の面積を小さくする）「縄延び」^{なわの}などが起こり、地積は必ずしも正確ではなかったといわれる。あわせて、各筆の土地に番号を付けたが、ここで決定された地番は現在も多くの登記所で使われている。

所有者については、江戸時代以来の「所持」を有する者への地券交付が基本であった。小作の場合は小作人にではなく土地の所持人に地券が交付された。地主・小作関係はそのままとされ、また田畑永代売買禁止の解除により地租の負担が重いと感じる自作農の中には農地を売り渡して小作農になる者もあり、みずからは耕作せずに小作料で利益をあげてゆく地主制が進展したとされている。

地価は、政府が決定する法定地価とされた。具体的には、総収穫又は小作料から経費を差し引いて得られた利益を利息で割って算出する方法が取られた。これは現在の不動産鑑定理論でいう収益還元法に通じるものがある。

地券の交付は、家にはではなく個人宛てに行われた。これにより土地は、伝統的な家産では

⁵ その年の干支から「壬申地券（じんしんちけん）」と呼ばれる。

⁶ しかしその後、明治8(1875)年以降は農地と同率の3%となり、同10年には農地同様2.5%に軽減された。

なく、個人の資産となった。地券には、地番、地積、地目、所有者、地価、地租額等が記載された。

土地の場所の特定のため、政府は地引絵図（じびきえず）という地図を作成した。さらに、地番をもとにして地券所有者を帳面に記した地券台帳⁷を作成した。

市街地においても地租改正事業が行われた。市街地の地価は、「等級を基礎とし貸地料と売買代価を参酌」して決定することとされ、東京では地価の最高地点を日本橋区本船町⁸と定め、ここを1等とし、183等まで等級区分して地価を決定した。

山林でも地租改正が行われたが、山林は利用されていたものの所有の権利関係が明確でない場合が多く、民有地としての明確な根拠がない限り、官有地とされた。また、民有地では村・大字・区などの共同体が所有する「入会地^{いりあいち}」が少なくなると、その場合、地券の所有者欄には代表者名と「外（ほか）何名」と記載され、現在の所有者の探索を困難なものにしている要因の一つである。

地租改正事業は、各府県単位に行われたが、途中、国内の政治状況の混乱などもあり、事業は停滞するが、明治8（1875）年には内閣の直属機関として地租改正事務局が設置され、本格的に進められていくようになる。その後、地租改正反対一揆などもあったが、明治14年までにおおむね終了し、地租改正事務局も同年廃止された。

（地租条例と地券の廃止）

地租改正事業で決定された法定地価は、明治7（1874）年5月12日、地租改正条例追加により、改租から5年間は据置くこととされたが、明治13年5月25日の太政官布告により、明治18年まで据え置かれることとなったため、実勢とのかい離が生じるようになった。また、改租後の開墾や地目変換の捕捉、不正確な測量・地図の修正等が必要となった。

そこで、明治17年にそれまでの地租改正過程での法令を体系化した「地租条例」が発せられ、明治18年から22年までの間、政府によって土地の測量と地図の作成が行われた。この土地調査は、明治6年から14年まで行った地租改正事業の補完ともいえ、一連の土地に関する調査は、明治6年から22年までのおよそ16年間にわたる明治政府の国家事業であったともいわれている。

明治17年12月、地租に関する諸帳簿様式が定められ、土地調査の結果は「土地台帳」に反映された。そして、土地調査が終了した明治22年、地租は、土地台帳をもとに徴収されることになり⁹、また（2）で記述するように地券の私法的機能も明治13年に町村戸長役場の奥書割印帳により果たされることになり、地券は廃止された。

⁷ 明治初期には「地券大帳」と表記されたが、ここでは「地券台帳」で統一している。

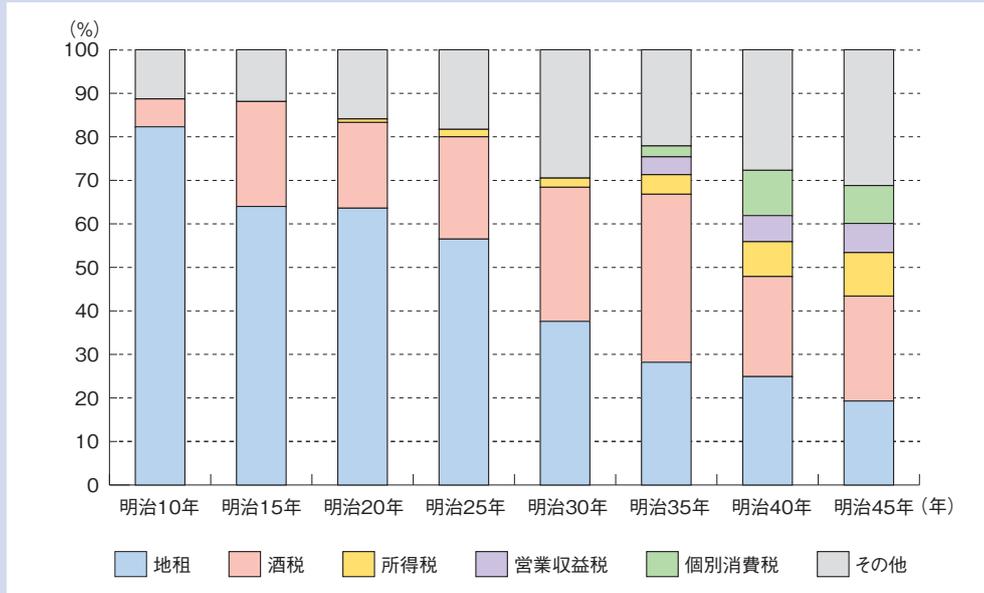
⁸ 日本橋区本船町は、今の日本橋室町1丁目と日本橋本町1丁目にあたり、日本橋魚河岸の中心の町として魚問屋や卸商が最も集中していたといわれている。

⁹ 同時に土地台帳は郡役所に移管された。なお、郡は当時府県と町村の間に位置する地方公共団体で、明治11（1878）年の郡区町村編制法により位置づけられ、大正12（1923）年に廃止された。

コラム 明治新政府の貴重な財源だった地租

国税収入に占める地租の割合は、当初は8割を超えており、地租は我が国の近代化に向けた諸事業のための貴重な財源であった。その後、酒税の割合が上昇するとともに、明治20(1887)年に所得税が、同38年には相続税が創設されるなど他の税も新設された。国税収入に占める地租の割合は徐々に低下していくが、明治中頃までは地租が税収の過半を占め、明治政府の財政を支えた。

図表 国税に占める地租の割合の推移



資料：国税庁統計年報書第100回記念号を基に国土交通省作成

今日行われている地籍調査に類するものとしては、古くは律令国家における班田收授を行うための田図(でんず)の作成がある。そのほか、豊臣秀吉による太閤検地があるが、近代国家としての土地に関する調査としては、明治6年以降22年頃までの間になされた地租改正が重要である。

以下に、これまで我が国で行われてきた4つの調査を紹介するが、地籍調査以前の3つは土地について税を徴収する租税上の目的で行われたのに対し、地籍調査は国土の開発及び保全並びにその利用の高度化に資するための基礎資料として行われている点が特徴的である。

(班田收授の際の校田^{こうでん})

律令国家の重要な制度である班田收授は、戸籍をもとに一定の資格を持つ者に対し、国家は一定の田を班給し(班田)、死亡すれば国家が収公する(收授)制度である。この班給された田が課税対象であり、班田に先立ち、田の位置、地理、面積、耕作者を調査・確定させる校田と呼ばれる調査が行われた。田図は、班田收授の際に作製された地図で、田の面積、境界、種別などが書き入れられた。

大宝律令(701年)に基づく班田收授は、南九州や東北の一部を除き、ほぼ全国的に行われ、畿内では班田使が特別に任命され、畿外では国司が班田收授の作業を行ったとされる。

(太閤検地)

検地は、戦国時代には、年貢高の設定において各領主から指出^{さしだし}(土地面積、作人、収穫高等を記載した帳面)を提出させる形で行われていた。検地はまた、隠田・新田の摘発等も目的とされた。これを全国的規模で統一的行ったのが豊臣秀吉による太閤検地である。検地では、奉行以下の検地役人を派遣し、検地竿の長さについて6尺3寸(約190cm)を1箇^{けん}とし、1間四方を1歩^ふ、300歩を1段^{たん}(反)とするなど統一の丈量単位で一筆ごとに測り、石高^{ごくたか}を算定し、耕地一筆ごとに耕作者を検地帳に記載して年貢負担者を確定させた。

太閤検地が、統一的方法によって全国規模で行われた我が国で最初の土地調査とされており、その後の江戸幕府の時代でも、これと同じ要領で土地の調査が行われた。

(地租改正に伴う土地調査)

地租改正に伴う土地調査の方法としては、まず一筆ごとに地目を拾い上げ、全村又は字単位で土地に順番に番号(地番)を付け、さらに一筆ごとに測量を行って土地の形状や反別(面積)等を記載した野取^{のとり}図等の地図を作るとともに、大字内等をいくつか区切った見取り^{せぐい}図に筆ごとの形状を記入して「地引^{じひき}絵図」としてまとめた。また、一筆ごとに田畑に目印として畝杭^{のちよう}を建て、これに字、地目、反別、地主名、地番等を記載するとともに、野帳^{のちよう}にこれらの情報を記入して「地引帳」としてまとめた。その後、地租改正の係官が村に出張して、地主や総代の立ち会いの下で畝杭、地引帳、地図を照合して検査を行い、必要に応じて実地に測量も行った。

しかしながら、測量技術の未熟さ等もあって誤差が生じた場合もあり、地図の作成についてもとりわけ初期には団子^{たんご}図と呼ばれるような不十分なものもあった。

図表 地租改正測量の図

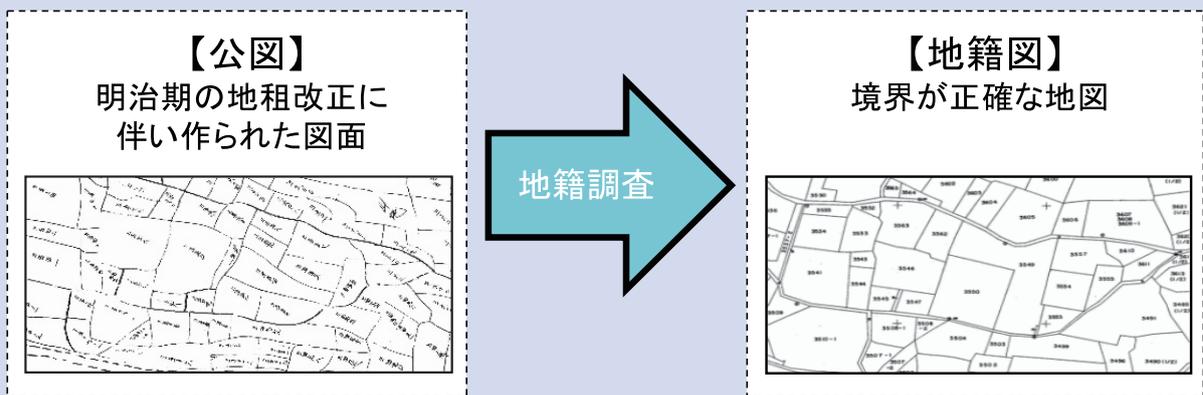


資料：秋田県立博物館所蔵

(地籍調査)

戦後の地籍調査は、昭和26(1951)年に公布された「国土調査法」に基づいて実施されている。地籍調査では、一筆ごとの土地について、所有者、地番及び地目を調査し、境界及び地積の測量を行って、その結果をもとに地図（地籍図）及び簿冊（地籍簿）を作成する。主な実施主体は市町村であり、まず調査対象地区で住民説明会を行い、その後、土地所有者等の立会によって一筆ごとの境界等を確認し、地球上の座標値と結びつけた正確な測量を行って、各筆の筆界点をもとに地図を作成して面積の測定を行う。地籍簿と地籍図の案を作成した後に閲覧にかけ、誤り等があった場合にはこれを修正し、地籍調査実施主体から登記所に送付される。登記所では、登記簿が書き改められ、地籍図は、不動産登記法に基づく「地図」（いわゆる14条1項地図）として登記所に備えつけられる。

図表 地籍調査により作成される図面



(明治前期の土地収用に関わる制度)

明治5年10月30日大蔵省布達により「地券渡方規則」に土地収用の考え方が規定され、政府の事業のために必要があれば地券記載の代価による土地の強制買収が可能とされたが、明治8(1875)年の「公用土地買上規則」は、土地収用につき詳細な規律を設けた。そこでは、府県が公用土地として買上を要するときは、土地を買い上げる事由やその土地を必要とする事由などを内務省に稟請し、内務省より太政官に上陳し、「允裁」(天皇の承認)を得るといふ手続や、地券に記載の地価で買い上げること、土地の所有者は買上げを拒むことができないこと、その土地が必要な場合にだけ買上げが行われることなどが定められた。

その後、明治22年に大日本帝国憲法が發布され、所有権については、第27条で①日本国民はその所有権を侵されることはない(第1項)、②公益のために必要な処分は法律の定めるところによる(第2項)、と規定された。この第2項に関連して、同年、土地収用法が制定された。

この土地収用法では、工事のため土地を収用又は使用する必要がある場合は、起業者は工事計画書と図面を地方長官(知事)に提出し、地方長官は審査して内務大臣に具申し、内務大臣がこれを閣議に提出し内閣が工事を認定することとされた。また、補償については、「相当の価値」によるものとされ、起業者と土地所有者等の間で補償について協議が調わなかった場合には、土地収用審査委員会が裁決することとされていたが、委員会の長は地方長官であり、起業者が府県である場合、具申者と委員会の長が同一になる制度であった。なお、補償金額に関する裁決に不服な者は裁判所に出訴ができた。

(2) 土地の権利関係の公証

(概 観)

新政府は、明治5年以降、地券の交付によって土地の所有者を確定させるとともに納税義務者も明確にしたが、それ以外に、土地の質入・書入(質権・抵当権の設定)や売買・譲渡がなされる際の公証の必要があった。

そこで、明治6(1873)年に「地所質入書入規則」が、同13年に「土地売買譲渡規則」が制定され、質入・書入の際、また売買・譲渡の際にも戸長役場(現在の市町村役場)の奥書・割印を受けることとされ、戸長役場は奥書割印帳を作成することとされた。これにより地券の私法的機能は大きく後退した。

このように土地の売買や担保の設定に関する公証を市町村で行う制度が作られたが、中央政府が直接行う制度として、明治19年に「登記法」を公布し登記制度が創設された。これにより、登記事務は、治安裁判所(明治23年裁判所構成法からは、区裁判所)において取り扱うものとされた。その後、明治31年の民法施行に伴い、翌32年に「不動産登記法」(明治32年法律第24号)が制定されたが、登記法の在り方は継承されたとされる。

(戸長役場における奥書・割印の制度)

明治5年2月24日付の「地券渡方規則」においては、地券が発行された後に売買・譲渡や相続・質流地等により所有者に変更があった場合には、地券を再発行することにしてきたが、明治11(1878)年10月からは券状裏面に裏書きし、権利移動の証拠とする機能が付与された。

しかし、質入・書入を公示するには地券ではなく、第三者による帳簿が適切である。そこで、明治6(1873)年1月17日付の太政官布告「地所質入書入規則」により、質入・書入の際には、戸長役場に奥書割印を願い出て公証手続を行うこととされた。戸長役場は、「地所質入書入奥書割印帳」を備え置き、地所に係る担保権を公証する機能を持つことになった。

その後、戸長役場にとって質入・書入だけを公証して、売買についての記録がないことの不便から、明治13年11月30日付の太政官布告「土地売買譲渡規則」が定められ、売買、譲渡の際には売買譲渡証文に地券を添えて戸長役場に差出して、その「奥書割印」を受けることになった。これにより、戸長役場に「土地売買譲渡奥書割印帳」を備え置くこととなり、すでに備え置きしている「地所質入書入奥書割印帳」とも照合した上で売買譲渡の証文に「奥書割印」を与えることになった。

なお、建物については、明治8年9月30日付の太政官布告「建物書入質規則並に建物売買規則」が公布され、建物の売買及び担保権の設定に関する公証が戸長役場で行われるようになった。このように、土地と建物を別個に扱う仕組みは、その後の登記制度や民法にも引き継がれていく¹⁰。

(登記法の制定)

土地の売買や担保権設定の公証が戸長役場によって行われることは、土地の売買など事情に詳しい戸長役場が行うメリットがあり、また無料でもあったが、その記録が錯雑、混乱することがしばしばあり、また公証が起こった順に奥書割印帳が編成されていて検索に困難があったといわれる。

このことを踏まえ、明治19(1886)年8月13日付の法律第1号¹¹として公布された「登記法」では、公証制度は中央政府が直接担うこととされた。登記法によれば、地所・建物の売買・譲与・質入・書入の登記を行おうとする者は、地所・建物の所在地の登記所に出頭して登記を行うこととし、この登記がないと、所有権移転等は第三者に対し法律上有効ではないものとされた。なお、これにより「土地売買譲渡規則」は廃止された。

この登記事務は治安裁判所において取り扱うこととされたが、治安裁判所が遠隔の地方では郡区役所その他の司法大臣の指定するところで取り扱われた¹²。

なお、明治22年に地券制度は廃止され、登記制度と土地台帳制度がその役割を担うことになったが、「土地台帳規則」においては、登記所において土地所有権の移転及び質入の登記がされたときには土地台帳所管庁に通知することと定められた。

明治29年には、大蔵省の地方組織として税務署が創設され、土地台帳は郡役所から税務署に移管された。これ以後、土地台帳と地図(公図)は税務署で管理し、登記簿は裁判所で管理する時代が長く続くことになる。

¹⁰我が国の民法の母国となるヨーロッパでは、土地と建物は一体の不動産であることが原則となっており、登記簿でも一般的に建物は土地登記簿に記載され、借地による土地利用も例外的といわれている。

¹¹明治18(1885)年に内閣制度が発足し(初代総理大臣は伊藤博文)、翌19年には「公文式(こうぶんしき)」が制定され、法律第1号として登記法が制定された。

¹²現在の司法書士の始まりは、明治5年に制定された「司法職務定制」(当初は「本省職制章程」と呼ばれた)に位置付けられた代書人であるが、登記法の制定とともに登記事務が治安裁判所で行われることになった後は、代書人は裁判事務だけでなく登記事務も扱うようになった。なお、司法書士法の前身である司法代書人法が制定されたのは大正8(1919)年であり、このとき司法代書人と一般代書人とに概念上分離されることになった。

徴税（公法的機能）を目的とする台帳類	所有権保護（私法的機能）を目的とする台帳類
<p>明治5年「地券渡方規則」：地券の発行。地券は公法的機能と私法的機能を合わせ持つ。府県に「地券台帳」。明治6～14年の土地調査を反映。</p>	
<p>明治17年「地租条例」「地租に関する諸帳簿様式」：府県庁に「地租台帳」、郡役所に「地券台帳」、戸長役場に「土地台帳」（公図を含む）。18年～22年の土地調査を「土地台帳」に反映。</p>	<p>明治13年「土地売買譲渡規則」：戸長役場に「土地売買譲渡奥書割印帳」→地券の私法的機能は大きく後退。</p>
	<p>明治19年「登記法」：公証機能は戸長役場から裁判所に移管。裁判所に「登記簿」。「土地売買譲渡規則」は廃止。</p>
<p>明治22年「土地台帳規則」：「土地台帳」を戸長役場から郡役所に移管し、課税台帳という位置づけに。→地券の公法的機能は失われ、「地券渡方規則」は廃止。</p>	<p>明治22年「土地台帳規則」：登記所で土地所有の移転及び質入の登記があったときは土地台帳部局への通知を義務化。</p>
<p>明治29年：国の機関（大蔵省の地方組織）として税務署が創設。「土地台帳」は郡役所から税務署に移管。</p>	<p>明治32年「不動産登記法」</p>
<p>昭和22年「地租法」改正、「土地台帳法」：地租が国税から府県税に移管するが、税務署が引き続き「土地台帳」を備え付け。</p>	<p>昭和22年：裁判所と司法省の分離に伴い、登記事務は裁判所から司法事務局（昭和24年から法務局）へ移管。</p>
<p>昭和25年「シャウブ勧告」に基づく税制改正：地租を廃止し、市町村税として固定資産税創設。市町村に「固定資産課税台帳」。「土地台帳」は税務署から登記所に移管。</p>	
	<p>昭和35年「不動産登記法」の改正：「土地台帳」の記載内容を「登記簿」の表題部に移記。「土地台帳法」は廃止。土地台帳の付属地図である公図は法的根拠失う（ただし便宜的に使用）。</p> <p>平成5年「不動産登記法」の改正：公図を17条地図が備えられるまでの間は準ずる図面として位置付け。</p> <p>平成16年「不動産登記法」の改正：地図について第14条第1項で、公図について第14条第4項で位置付け。</p>

(注) 上記は、土地に関する台帳類を網羅しているわけではない。

(3) 土地私法—民法の制定

(概 観)

民法典の編纂は、明治初期から政府内で検討が開始されていた。いわゆる旧民法（ボワソナード民法）は、明治23(1890)年に太政官布告により公布されたが、施行が延期された¹³。その結果、明治29年4月27日法律第89号で、現在の「民法」が公布された¹⁴。これにより、所有権などの物権及び契約についての基本法規が定められた。

民法では、不動産を「土地及びその定着物」と定義した（第86条）。さらに、土地（不動産）に関わる権利として、所有権、地上権、永小作権、地役権、先取特権、質権（不動産質権）、抵当権などの物権を定めるとともに、賃借権を債権として構成した（旧民法では物権であった）。このうち、賃借権は他人の土地の上に自己所有の建物を建てる場合、借地人の保護に乏しい内容となっており、後に特別法による修正を受けることになる。

また、民法の施行を受けて制定された「不動産登記法」において、上記の権利の保存、設定、移転等について登記の対象とすることが規定された。

(所有権)

所有権については、民法第206条は、「所有者は、法令の制限内において、自由にその所有物の使用、収益及び処分をする権利を有する」と規定している。これは、明治22(1889)年公布、翌23年施行の大日本帝国憲法における所有権の保障に関する規定に整合するものである。

江戸時代における田畑の「所持」では、農作物を栽培し収穫するという「使用、収益」、「処分」に該当する売買や相続も可能であったが、なお制約が多かったといわれている。民法の制定により、「法令の制限内」において自由に売買、賃貸借を行うことができる所有権自由の原則が明記されることになった。

(地上権と賃借権)

民法では、他人の土地に自己の建物を所有するためには、物権である地上権と債権である賃借権の2種類の権利がある。民法の起草者は、建物を所有するための借地は地上権により、耕作のための小作は賃借権によることを予想していたといわれる。しかし、地主にとっては地上権よりも賃借権の方が有利¹⁵であったことから、実際には、建物を所有するための借地についても、賃借権で行われることが多かった¹⁶。

民法では、所有権や地上権など不動産に関する物権について、その「得喪及び変更は、(略)登記に関する法律の定めるところに従いその登記をしなければ、第三者に対抗することができない」（第177条。「得喪」とは、取得と喪失）と規定し、登記を不動産物権変動の第三者

¹³旧民法は、明治26(1893)年1月1日施行される予定であったが、日本人の法学者の一部が施行に反対し、法典論争が起き、帝国議会はその施行延期と修正を決議した。

¹⁴この時点で公布されたのは総則、物権、債権の3編で、親族、相続の2編は明治31年に公布され、いずれも同年7月から施行された。

¹⁵賃借権が好まれた理由としては、賃貸借の存続期間は20年を超えることができないこと（第604条）や、賃借権の譲渡・転貸には賃貸人の承諾が必要なこと（第612条）などがある。

¹⁶明治33年に「地上権に関する法律」が制定されるが、同法では、「本法施行前他人の土地に於て工作物又は竹木を所有する為其の土地を使用する者は地上権者と推定す」と規定した（第1条）が、その後に設定された借地についてはこのような推定はなされず、むしろ賃借権であるとの推定がなされたとされる。

対抗要件とする一方、不動産賃借権については、「不動産の賃貸借は、これを登記したときは、その後その不動産について物権を取得した者に対しても、その効力を生ずる」（第605条）と規定し、不動産賃借権についても登記を第三者への対抗要件とした。

しかし、賃借権の登記には賃貸人の協力が必要となることから（共同申請主義）、登記はなかなか行われず、不動産賃借権は対抗力という点で不安定な状況に置かれることとなった。このことは、「2」（3）で記述するように、後に、賃借権保護への社会的要請が高まることにつながり、様々な方策が実施されていくことになる。

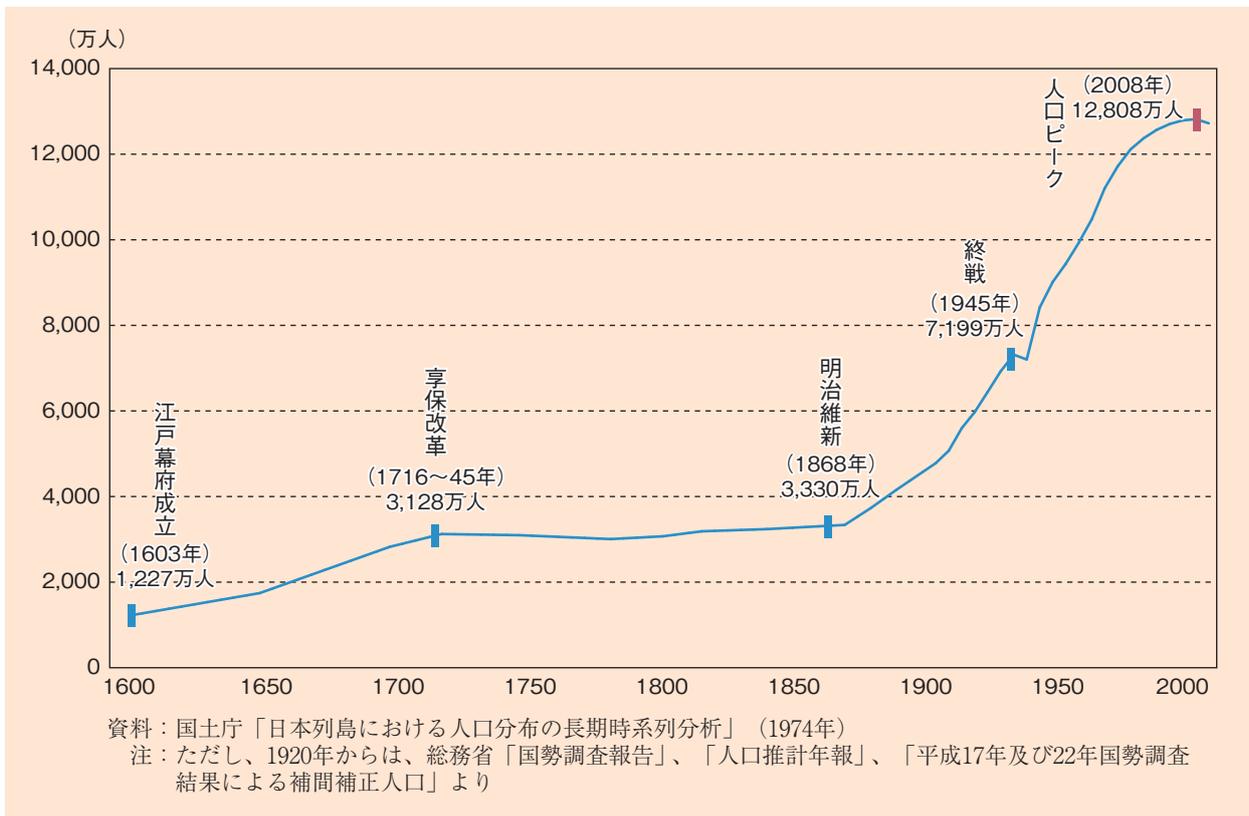
2 明治期から第2次世界大戦にかけての都市人口の増加と、それに対応した計画的都市整備、借地借家対応

(1) 明治期から第2次世界大戦にかけての都市人口の増加

(総人口の推移)

我が国の総人口は、明治維新の前の150年間は、3,100万人台から3,300万人台でほぼ横ばいに推移したが、明治維新以降の150年間はほぼ一貫して増え続け、約4倍の1億2,800万人台に達した(図表2-1-1)。このように増加に転じた背景には、自由な経済社会の下で商工業が発展し、我が国全体の生産力が増大したこと、医療・衛生・栄養の水準が向上したことなどがあるとされており、衛生水準の向上は後述する上水道をはじめとする都市基盤の整備も関係している。

図表 2-1-1 総人口の推移 (江戸時代後期から現在まで)



(都市化の進展)

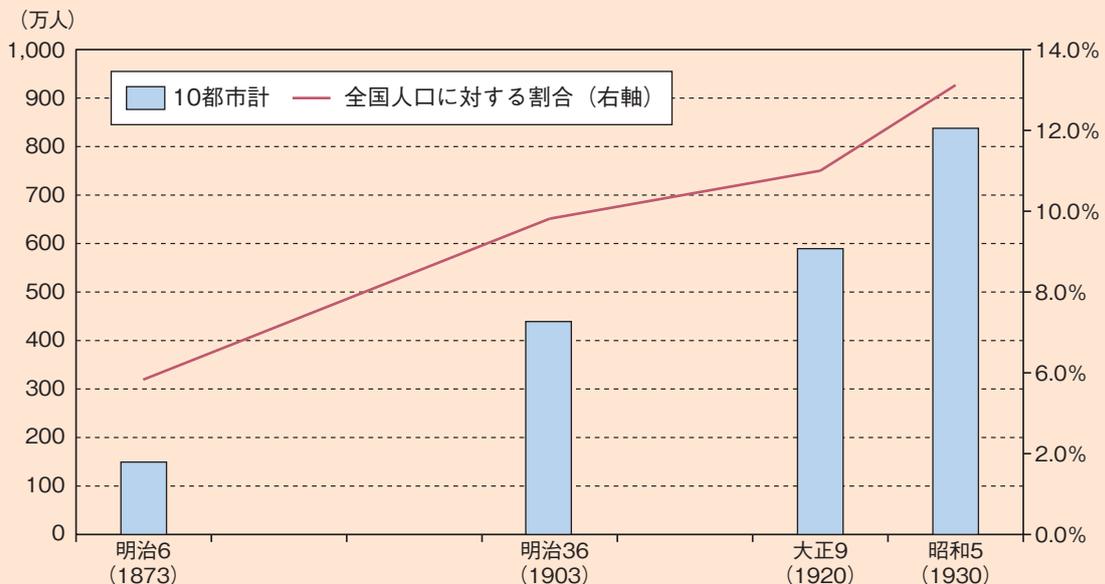
都市化は、経済の発展、工業の発達とともに進んだ。

明治初期から中頃にかけての我が国の工業は、製糸業、紡績業等軽工業が盛んであったが、当時はまだ家内工業が多かった。それが明治中頃になると、次第に工場制工業へと移り、さらにこれらの産業の機械化が進み（産業革命）、農村部から工場が立地する都市部に人口が移動し、都市化が進み始めることになる。また、鉄道、港湾などの輸送施設が整備され、生産物の輸送を通じて工業の発展を支えるとともに、生活物資の輸送を通じて都市人口の増加を支えた。

日露戦争（明治37(1904)年～38年）の頃には産業の発達も軌道に乗り、繊維産業をはじめとする軽工業は工場数の増加や規模の拡大が進むとともに、造船、車両、機械、鉄鋼等重工業も著しい発展をみせるようになる。さらに、第一次世界大戦（大正3(1914)年～7年）による大戦景気を背景として、軽工業、重工業のほか薬品・肥料など化学工業も飛躍的に発展をとげ、全国的に工場数、工場労働者数が大幅に増加した。そのような場所では、商業、サービス業も発達し、都市人口が一層増加した（図表2-1-2）。

東京や大阪、名古屋には、大工場を中心に中小の工場が次々に生まれ、労働者層の住宅や商店も増加して、住工混在の市街地が形成されるようになる。さらに臨海部では、低湿地や浅瀬の埋立ても行われるようになり、後の京浜・阪神・中京工業地帯につながる工場地帯が形成され始める。これら三大都市の人口は、明治36年から大正9年までの20年弱で、東京は約182万人から約217万人へ、大阪は約100万人から約125万人へ、名古屋は約29万人から約43万人へと増加している。

図表 2-1-2 10都市の人口の推移



資料：明治6(1873)年は「日本地誌提要」、明治36(1903)年は「日本帝国人口静態統計」、大正9(1920)年・昭和5(1930)年は「国勢調査」より国土交通省作成。

注1：10都市とは、東京、大阪、名古屋、横浜、京都、神戸、札幌、仙台、広島、福岡を指す。

注2：明治6年の福岡については、原典中の「福岡」「博多」の合計値である。

コラム 全国鉄道網の発達

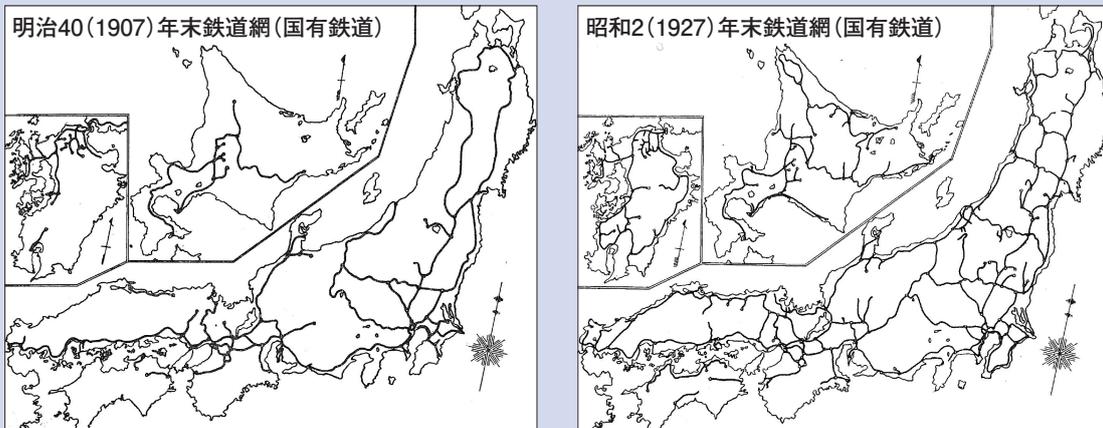
明治維新後、殖産興業による我が国の近代化を支えるものとして、海外の技術を導入して鉄道網が整備されていく。鉄道の整備は、その後の都市の発展・衰退、産業立地やそれに伴う都市への人口流入とも大きく関わった。ここでは、明治～大正期における鉄道網整備の状況を紹介する。

明治5年に東京（新橋）・横浜間に我が国最初の鉄道が開通して以降、我が国の政治、経済、文化、軍事の中心としての東京、大阪、京都及びこれらと貿易都市を結ぶために、大阪・神戸間（明治7（1874）年）、京都・大阪間（同10年）と鉄道敷設が進められ、同22年に東京（新橋）・神戸間が官設により全通する。

また、当時開拓が進められていた北海道方面に向かう路線として、華族の出資による鉄道会社（日本鉄道会社）により明治24年には上野・青森間が開通し、同34年には民間会社である山陽鉄道により神戸・馬関（現在の下関。明治35年に改称）間が全通したことで、東京を基点として本州の北と西へとつながる鉄道が整備された。

鉄道事業の有利性が一般にも知られるようになると民営鉄道が大いに発達し、明治35年には全延長6,818kmのうち約7割を私鉄が占めたが、経営の統合と軍事輸送の利便という経済的・軍事的な必要から、同39年に鉄道国有法を公布し、日本鉄道・山陽鉄道・九州鉄道など17社約4,500kmの私鉄を国が買収し、全国の主要な幹線は国有鉄道となった。大正8（1919）年度末には官民あわせて全国で13,209kmの鉄道網が整備され、県庁所在都市や産業拠点都市等の大半が鉄道で結ばれるようになった。

図表 全国の国有鉄道網図（明治40年末及び昭和2年末）



資料：「運輸省三十年史」（1980）より

(東京圏、大阪圏の市街地の郊外への伸展)

東京圏、大阪圏では、明治後期になると、市街地から郊外に延びる鉄道の開設が民間会社によって行われた。東京圏では、東武鉄道（明治32(1899)年）、京浜電気鉄道（同38年）、玉川電気鉄道（同40年）、京成電気軌道（大正元(1912)年）、京王電気軌道（同2年）などであり、大阪圏では、阪神電気鉄道（明治38年）、箕面有馬電気軌道（同43年）などである。

当初は、農作物や織物、砂利などの貨物輸送や、都市部と社寺などの観光地を結ぶために鉄道建設が行われるものが多かったが、東京圏、大阪圏の中心部に工場や事務所、商店等が数多く立地し、人口が増加するようになると、市街地で増大した人口の一部を受け入れるため、郊外での住宅地の開発とあわせて路線を開設していくようになる。

大都市郊外での沿線開発は、明治末頃に大阪圏の現在の阪急電鉄沿線より始められたが、大正期に入ってから東京圏でも大阪圏の手法にならって行われるようになる。典型的なものは、当時の中流給与所得者向けに住宅地を開発し、道路との間に生け垣や塀を設け、敷地に「文化住宅」と呼ばれる和洋折衷の住宅を建てるもので、割賦販売を行うものもあった。そして、その住宅から鉄道によって都心に通勤するという、現在につながる都市住民のライフスタイルがこの時期に生み出された。

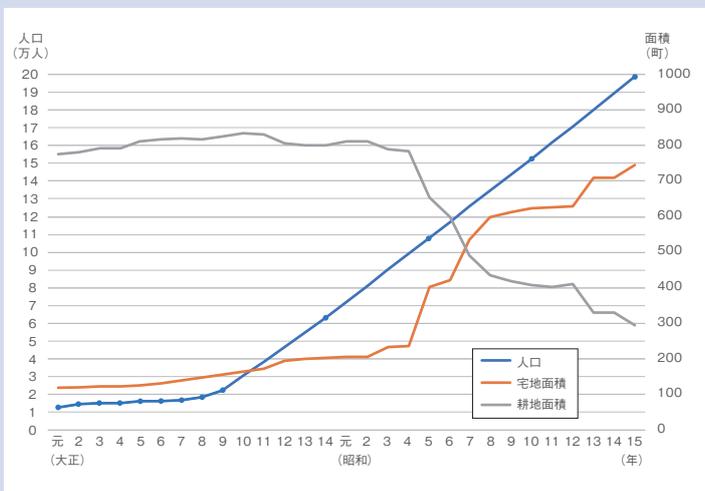
コラム

東京都目黒区における鉄道の敷設と市街化

大正の始めの頃には東京の郊外だった現在の目黒区では、鉄道の敷設に伴い市街地が拡大していった。図表1のグラフが示すように大正12(1923)年の関東大震災前後から急激に人口が増加し始める。図表2の地図(b)は昭和2(1927)年に、東京横浜電鉄(現在の東急東横線)が開業した直後であるが、(a)と比較してみると、それ以前に開業していた玉川電気鉄道周辺や山の手線に近いエリアで市街化の進行が見られる。

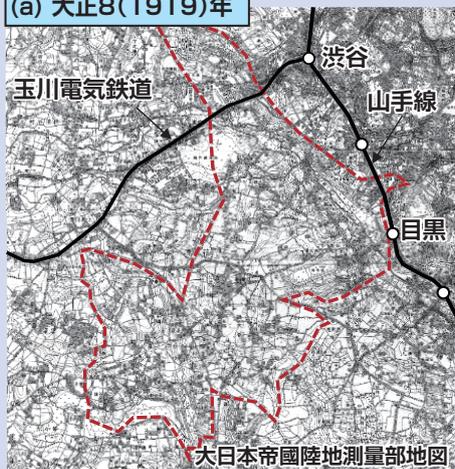
その後、東急東横線の沿線宅地開発(後述のコラム参照)が計画的に進められるが、これはグラフでも耕地面積の急速な減少と宅地面積の増加、人口の急激な増加に表れている。現在の様子と比べてみると、当時市街化された際の地割りがその後の市街地に引き継がれ、都市の構造に影響を与えたことがわかる。

図表1 現在の目黒区に当たる区域の耕地・宅地面積と人口の推移



資料:「目黒区史(第三版)」(目黒区、昭和55年)を参考に、「東京府統計書」の各年より、国土交通省作成。
 注:昭和7年の東京市の区域拡張の際、旧目黒町と旧碑衾町が合併して東京市に編入され、目黒区となる。
 なお、人口については、データのない年は線形補間している。

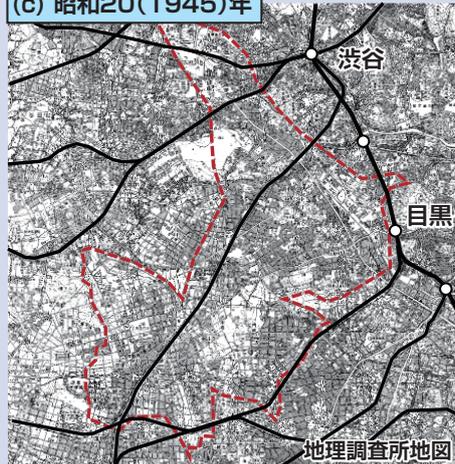
(a) 大正8(1919)年



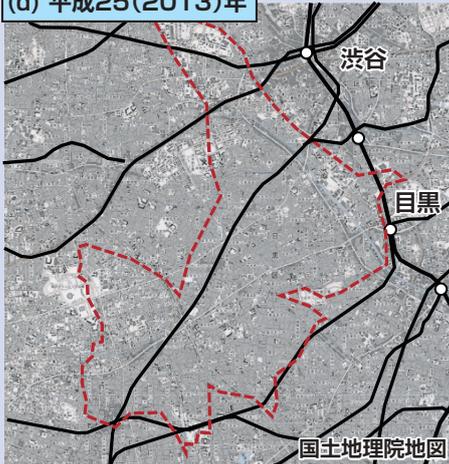
(b) 昭和4(1929)年



(c) 昭和20(1945)年



(d) 平成25(2013)年



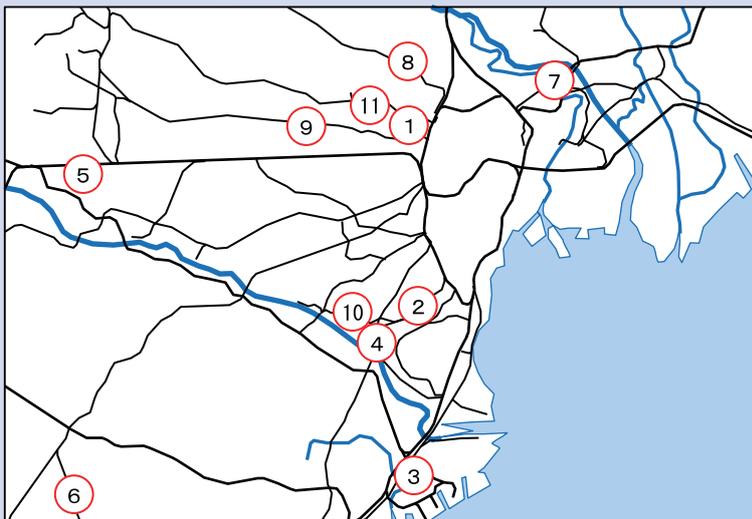
図表2 東京都目黒区の地形図の変遷 (左の(a)~(d))

資料:地図・空中写真閲覧サービス(国土地理院)より作成。
 注:赤線は、目黒区的位置を示す。また、鉄道は、各年時点で開業している路線を示す。

戦前の東京近郊の沿線住宅地開発は、東京急行電鉄沿線で大正12(1923)年に分譲が開始された田園調布が典型例の一つであるように、主に市街地から西側に延びる私鉄沿線で多く行われた。なかには、JR国立駅周辺の国立大学町など大学等の誘致を伴った学園開発も行われた。また、地主を中心とした組合による耕地整理や土地区画整理も行われ、全町又は全村で行った地域として玉川村(現在の世田谷区の東南部)、井荻町(現在の杉並区の西部)、中新井村(現在の練馬区の東南部)がある。こうした郊外住宅地は、関東大震災でも被害が少なかったことから、特に震災後に人気が高まった。

大阪圏では、明治42(1909)年、阪神電気鉄道は旅客誘致のために西宮駅前に賃貸住宅を建設した。これが電鉄会社による沿線での住宅経営のはじまりである。その後、阪急電鉄沿線の池田室町住宅地、桜井住宅地、豊中住宅地をはじめとした分譲住宅地の開発が阪神間を中心として数多く行われた。また、娯楽施設の建設と合わせた開発も行われ、阪神電鉄沿線の甲子園住宅地などの例がある。

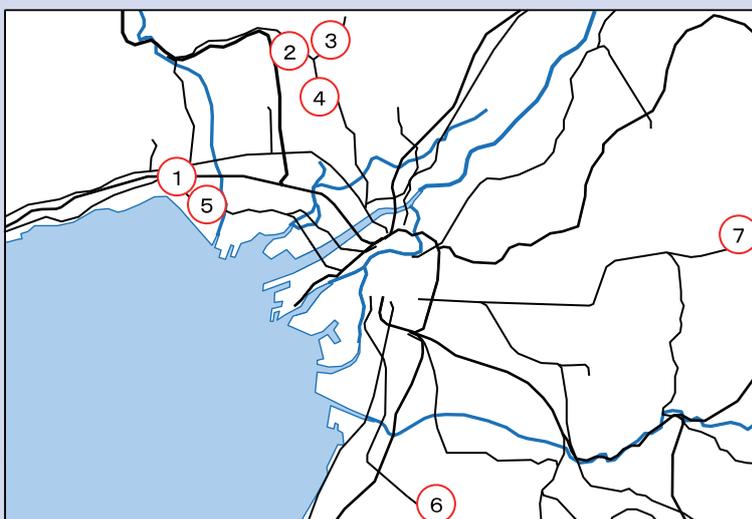
図表1 東京の近郊鉄道と沿線住宅地開発



住宅地名(分譲開始年)	
①	目白文化村(大正11)
②	洗足住宅地(大正11)
③	八丁畷分譲地(大正11)
④	多摩川台(田園調布)(大正12)
⑤	国立大学町(大正14)
⑥	林間都市(昭和4)
⑦	千住分譲地(昭和9)
⑧	常盤台住宅地(昭和11)

耕地整理・土地区画整理	
⑨	井荻土地区画整理
⑩	玉川全円耕地整理
⑪	中新井土地区画整理

図表2 大阪の近郊鉄道と沿線住宅地開発



住宅地名(分譲等開始年)	
①	西宮駅前賃貸住宅(明治42)
②	池田室町住宅地(明治43)
③	桜井住宅地(明治44)
④	豊中住宅地(大正3)
⑤	甲子園住宅地(昭和3)
⑥	初芝住宅地(昭和10)
⑦	学園前住宅地(昭和25)

資料：図表1、2ともに、「住宅地」に関しては、「社団法人 都市開発協会刊『民営鉄道グループによる街づくり一覽』(2003)」をもとに、国土交通省作成。

注：鉄道の路線及び海岸線は、戦前の概ねの位置を示している。

(2) 計画的都市整備のための都市法制

(概 観)

明治新政府は、欧米列強を意識した近代国家の建設にあたり、都市とりわけ首都としての東京の近代化に力を注いだ。

江戸時代の伝統的な都市の問題点は、大火や伝染病の蔓延にあったといわれる。また、道路幅員が狭く、特に城下町では軍事上の配慮から道路がクランクや樹形になっている場合が多く、都市構造の改良が求められた。

江戸の都市構造を引き継いだ東京も例外ではなかった。明治初期の象徴的な事業は、明治5年から10(1877)年にかけて行われた銀座煉瓦街の建設とされている。これは明治5年の銀座の大火後に行われた事業で、道路を拡幅等しつつ新たに引き直し、さらに防災の観点から全ての建物を様式の統一された煉瓦造りとした。

その後、明治14年の東京府布達「防火路線並びに屋上制限規則」を経て、同21年に「東京市区改正条例」が公布された。この条例に基づき、①浄水場を設け、加圧管で配水するという近代的水道事業が行われるとともに、②幹線道路の整備と拡幅等が行われた。特に水道事業については、衛生面の向上のみならず、消火活動にも有効であった。

また、近代産業が急速に発展し、東京のみならず、大阪、名古屋、横浜、神戸等の都市でも都市化が進んでいった。

このため、大正8(1919)年、「都市計画法」及び「市街地建築物法」が制定され、その施行日である大正9年1月1日に東京市区改正条例は廃止された。両法は、東京以外の都市も対象に、土地区画整理事業等により都市の骨格を整えるとともに、都心から郊外地に至る計画区域を設定し一体的に土地利用をコントロールしようとするものであった。

大正12年9月に関東大震災が起こった際には、「特別都市計画法」を制定して、土地区画整理事業等により震災後の都市整備を進めた。

(東京市区改正条例)

明治21(1888)年、「東京市区改正条例」(明治21年勅令第62号)が公布された¹⁷。この条例は、東京市区の営業、衛生、防火及び通運等の永久の利便を図ることを目的としており、そのための東京の市街地整備の計画を策定し、その計画に沿って事業を進めるものであり、その後の我が国の都市計画制度の先駆けとなったといわれている。

市区改正条例においては、東京の市区改正を国家的な重要課題としてとらえ、費用の半額は国庫から補助し、東京市区改正の計画及び毎年度において施行する事業を審議するために、内務大臣の監督に属する東京市区改正委員会を設置した。また、事業は内務大臣、大蔵大臣の認可を受けて東京府知事が行う仕組みとするなど、国の関与が強いものであった。

事業のために必要な費用を捻出するため、市区改正条例では特別税として地租、営業税、家屋税等に一定割合で付加する税及び清酒税(東京府に移入される清酒及び府内で生産される清酒にかけられる税)を賦課するとともに、国有の河岸地を東京府区部の基本財産として一時的に下げ渡し、その貸付収入を充てることとした。また、公債も発行された。

計画内容としては、道路、公園、築港、上・下水道の整備等が挙げられるが、事業の進展が顕著であったのは上水道と道路である。当時コレラの発生が東京等の大都市で見られたこ

¹⁷「市区改正」とは、市街地の改良のことである。

とや、火災の発生時に消火活動を行う上で消防水利の確保が必要であったことなどから、浄水場を設け、加圧配水することが可能な近代的水道の整備が急務とされたこと、さらには、事業の財源となる公債を利用者からの水道料収入で回収し得るという点が上水道整備事業進展の理由となったとされている。

道路整備には用地買収等に多額の費用が必要となるが、当時、馬車鉄道から路面電車へと市街地の交通手段が代わりつつあったことから、電鉄納付金を路面電車の事業者負担させ、幹線道路の整備と拡幅が進められた。

公園、下水道整備等は財源等の問題もあり大きな進捗は見せなかったが、公園事業として日比谷公園の整備が行われた。

なお、東京市区改正条例は東京のみを対象としていたが、大阪、名古屋等の都市においても、街路、水道等の基幹的な施設の整備が着手された。しかし、都市の抜本的な改造を進めるためには法的な根拠と財源の確保が必要であり、このため大正7(1918)年に東京市区改正条例は、大阪、京都、名古屋、横浜、神戸の五大都市にも準用することとされた。同条例は大正9年に廃止されたが、条例廃止前に認可を受けた設計は、都市計画法上の都市計画とされた。

(都市計画法、市街地建築物法)

大正8(1919)年、「都市計画法」(大正8年法律第36号)が制定された。東京市区改正条例は原則として東京のみを対象としていたが、都市計画法は適用都市を徐々に拡大¹⁸していき、昭和43(1968)年に改正されるまで、長く都市計画の基本法規となった。都市計画法と密接に関係する「市街地建築物法」(大正8年法律第37号)も同時に制定された。これは昭和25年に制定された建築基準法の前身である。

大正8年の都市計画法、市街地建築物法には、次のような特徴があった。

- ①都市計画の手続き・権限が中央集権的構造であった。都市計画や都市計画事業の決定については、都市計画委員会¹⁹の議を経て、内務大臣が決定し、内閣の認可を得ることとなっていた。この在り方は、昭和43年の都市計画法全面改正まで基本的に変わらなかった。
- ②計画区域として、東京市区改正条例と異なり、都市の中心部のみならず都市計画上まとまりのある区域を市の区域の枠を越えて「都市計画区域」として指定する考え方が導入された。
- ③計画を具体化する手法として、道路、公園、河川等都市計画決定された事業に必要な土地に土地利用制限を行った。また、土地区画整理を行うことができることを規定した。土地区画整理事業は、土地の整形化、街区の形成、道路・学校・公園等の公共施設用地の創出などに大きな役割を果たした。

さらに、④用途地域制が導入された。これは市街地建築物法の規定であるが、内務大臣は

¹⁸適用都市は、当初東京、大阪、京都、名古屋、横浜、神戸の六大都市のみであったが、その後、大正12(1923)年には、25都市が追加され、昭和8(1933)年には、すべての市と主務大臣が指定する町村が都市計画区域とされた。

¹⁹都市計画委員会は、内務大臣の監督に属し、中央委員会と地方委員会が置かれた。地方委員会は、知事が会長で(東京市の場合は内務次官)、市長、府県会議員、市会議員、関係省庁・市の職員、学識経験者より構成されており(東京市の場合は、このほか警視総監及び東京府知事)、そこでの議決を経た後、内務大臣を長とし、関係省庁の職員、学識経験者で構成される中央委員会の議決を経ることとされていた。

施行地域について、住居地域、商業地域、工業地域を指定することができた。そのほか、何の指定もない未指定地域があった。住居地域では15人以上を使用する工場や劇場、映画館等の建築ができない、商業地域では50人以上を使用する工場の建築ができないなどの制限が課されたが、工業地域、未指定地域にはほとんど用途制限がないなど、極めて緩やかな土地利用制限であった。

コラム

耕地整理法の準用から始まった土地区画整理事業

土地区画整理は、都市基盤整備の代表的手法であるが、昭和29(1954)年の「土地区画整理法」(昭和29年法律第119号)制定までは「耕地整理法」を準用して行われていた。

明治32(1899)年に制定された耕地整理法では、耕地整理について「耕地の利用を増進する目的をもってその所有者が共同して土地の交換もしくは分合、区画形状の変更及び道路、畦畔もしくは溝渠の変更廃置を行う」ことと定義された。その後明治42年に新たな耕地整理法が制定され、同意要件の緩和がなされるとともに、耕地整理組合という法人によって施行されるようになった。

宅地目的の土地区画整理もこの手法を活用して行われていた。大正8(1919)年の旧都市計画法において、法律上、土地区画整理が位置づけられたが、耕地整理法を準用することとされ、それまでの事業手法を明確化するものであった。

その後、土地改良法の制定によって耕地整理法が廃止されたため、昭和29年に土地区画整理法が制定されたが、それまでの間、関東大震災や戦災後の復興時も含め土地区画整理事業は耕地整理法を準用して行われた。

(関東大震災による震災復興)

大正12(1923)年9月の関東大震災により、東京では下町を中心として広大な区域が焼失したことから、土地区画整理事業の実施を容易にする「特別都市計画法」(大正12年法律第53号)が同年12月に制定された。

関東大震災発生の4年前に制定された都市計画法で土地区画整理の規定が設けられていたが、手続は耕地整理法を準用しており、建物が存する宅地を土地区画整理施行地区に編入する場合には、土地所有者、関係人及び建物について登記された権利を有する者の同意を必要とすると規定していた。震災後、応急的に簡易な建物に人々が住み始めた状況下では、この規定では土地区画整理事業は実施しえなかった。

このため、特別都市計画法では、その規定にかかわらず、建物が存する宅地を土地区画整理施行地区に編入できるようにするなど、強制的に土地区画整理事業を施行できることとした。また、換地に係る減歩に対する補償は、施行地区宅地総面積の10%を超過する部分についてのみ行う(1割までの減歩については無償減歩)こととした。このほか、行政庁又は公共団体が土地区画整理を行う場合、地区内の土地所有者及び借地権者が組織する土地区画整理委員会を設置し、換地設計等に関し意見を聞くことにした。

同法に基づき、東京市においては焼失面積約1,100万坪に対し、約920万坪という大規模な既成市街地の改造が土地区画整理事業により実施された。特別都市計画法は昭和16(1941)年に廃止されるが、土地区画整理事業の既成市街地への応用の途を開き、都市計画などに関する多くの技術者も育ったことから、戦後の戦災復興事業の実施にも生かされた。

(3) 借地、借家に関する民法制定後の展開

(概 観)

明治中期から第2次世界大戦まで、とりわけ日露戦争前の頃より、都市への産業や資本の集積が進むようになり、大都市を中心に都市への人口流入が急速に進んだ。しかし住宅の多くは借地借家であった。その原因の一つは、都市の大土地所有にあった。

大土地所有は、江戸時代の武家地の払下げ、その後の土地買い集めなどで成立した。特に、明治維新前の江戸においては約7割を武家地が占めており、その多くは土地処分²⁰がなされた後に一部は官用地への転換が図られたが、それ以外の土地は民間に払い下げられ、一部の商人や華族等の中に大土地所有者が生まれた。明治45(1912)年において東京旧15区(現在の千代田区、中央区、港区、文京区、台東区、新宿区の一部、墨田区の一部、江東区の一部)の民有地の有祖地の地主は約18,000人いたが、そのうち1,000坪以上を有する約2,200人で全体の70%近い土地が所有されていたとされる²¹。

そのような中、「1」でみたように、民法は土地賃借人の保護に乏しく、このことが社会問題になり、土地政策の課題となってゆく。まず明治42年に「建物保護に関する法律」が、次いで大正10(1921)年に「借地法」が制定され、土地賃借人の保護が進んだ。また、借家も江戸時代から多く見られたが、民法は借家人も十分保護するものではなかった。このため「借地法」と同じ大正10年に「借家法」が制定された。

その後、昭和14(1939)年に「地代家賃統制令」が制定され、同16年に「借地法」、「借家法」の改正があり、正当事由制度が導入された。これにより、第2次世界大戦の戦時体制の中という特殊要因もあるが、賃借人の利益がさらに圧縮されたとされる。

このように、契約自由の原則が民法に貫かれたが、賃借人保護の社会的要請に応えるため、徐々に修正されていった。

しかし当時、なお借地は供給され続け、我が国の都市の主要な土地供給の形態であった。借地供給が衰退するのは、昭和30年代に入ってからである。

なお、大正12年9月の関東大震災の後、罹災借地人及び罹災借家人の保護を図る観点から、翌13年に「借地借家臨時処理法」が制定された。

(建物保護に関する法律)

既にみたように、民法は他人の土地を借りて自己所有の建物を建てる時、地上権と賃借権の2つの制度を用意したが、実際には地主側に有利な賃借権が使われた。不動産賃借権は、登記をすれば第三者に対抗できたが、地主の協力が得られず登記するのは難しかった。したがって、地主が土地を第三者に売却すると、賃借人は買主に対抗できず、建物を取り壊さなければならないこともあった²²。

このため、明治42(1909)年に「建物保護に関する法律(建物保護法)」(明治42年法律第40号)が公布された。これは、借地上に建物があるときには、土地の賃借権や地上権の登

²⁰新政府は、明治元年から4年にかけて、東京の旗本や諸藩の屋敷地を一ヶ所に限ることとし、残りを政府の土地として没収した。

²¹「明治45年の地籍台帳の分析による宅地所有形態の類型化」(野村悦子、1998)を元に算出。

²²地震が起きた時と同様に建物の存立を危うくするところから、「地震売買」と言われた。地主が地代値上げの目的で仮装的に行われることも多かった。

記がなくても、建物の登記があれば借地関係を土地の買主に対抗できることを規定したものである。建物の登記は、地主の協力を必要とせず、借地権者が単独でなしえたので、建物及び借地権者を保護する法律であった。

(借地法)

大正10(1921)年、借地権者へのさらなる保護を目的として、「借地法」(大正10年法律第49号)が公布された。

「借地法」においては、「建物の所有を目的とする地上権及び賃借権」を「借地権」と規定した上で、それまで賃借権では最長でも20年であった借地権の存続期間について、地上権による借地権か賃借権による借地権かに関わらず、堅固の建物所有を目的とする場合は原則として60年(約定により30年まで短縮することを認める)、その他の建物所有を目的とする場合は原則として30年(約定により20年まで短縮することを認める)とすることを規定した。

また、借地契約の期間が満了して更新がない場合には、借地権者は地主に対して建物の買取りを請求しようとした。これにより、地主は買取りをしたくない(又はできない)場合には、契約を更新せざるを得なくなった。

また、借地期間を長期化したこともあり、地代又は借賃が土地に対する租税その他の公課の増減や価格の変動により比隣地の地代や借賃に比べて不相当になったときは、地代や借賃の増減を請求できることとされた。

建物保護法と借地法により、賃借権と地上権は第三者対抗力と期間の面で同等となったが、賃借権の譲渡や転貸には賃貸人の承諾が必要であるという民法の原則は維持された。これについては、昭和41(1966)年の借地法改正で、裁判所が賃貸人の承諾に代わる許可を与えるようになる。

(借家の実態と「借家法」)

明治時代に入って、官吏、教員、軍人等の給与生活者が増え、門や庭のある独立住宅の借家人が生まれた。また、借家には商店等営業用の借家もあった。民法の賃貸借規定は借家にも適用されており、不動産賃借権は登記をしなければ対抗力がないが実際には登記が困難であった。また期間の定めのない借家は3か月前に通知すれば解約できるなどの問題があった。

借家人の保護を図るため、大正10(1921)年、「借地法」と同時に「借家法」(大正10年法律第50号)が制定された。

借家法では、建物の賃借権の登記がなくても「引渡し」があれば借家権(建物の賃借権)の対抗力を認めた。また、期間の定めのない借家契約について、賃貸人の解約申入れは、6か月前にしなければならないとした。さらに、借地法と同様、借賃の増減額請求権を認めた。

また、借地、借家の紛争に対応するため、大正11年には「借地借家調停法」(大正11年法律第41号)が公布され、簡易な紛争解決の方式として調停制度が導入された。

大正12(1923)年9月1日に発生した関東大震災では、多くの建物が倒壊、焼失した。

このときも借地借家をめぐって多くの紛争が起き、直前に制定された「借地借家調停法」が解決に大きな役割を果たしたが、さらに罹災借地人及び罹災借家人の保護を図る観点から、翌13年7月に「借地借家臨時処理法」(大正13年法律第16号)が公布された。この法律では、借地上の建物が滅失した場合にも借地権に対抗力²³を認めたこと、罹災建物の借主に優先的な賃借権を付与すること²⁴等が規定された。同法は、戦後の「罹災都市借地借家臨時処理法」の原型になったとされる。

(借地法、借家法の改正 一正当事由制度の導入一)

昭和12(1937)年に日中戦争が始まると戦争需要により都市部の人口が急増し、地代家賃が高騰したことから、国民生活の安定を図るために国家総動員法に基づく勅令として、同14年に「地代家賃統制令」が公布され、地代や家賃等の統制、具体的には地代、家賃等の凍結や地方長官(知事)の関与が行われるようになった²⁵。

こうした中、昭和16年に「借地法」と「借家法」について、借主を保護するための正当事由制度の導入という重要な改正が行われた(それぞれ昭和16年法律第55号、第56号)。

それまでは、特に借家において、賃貸借の期間が満了すれば家主は契約の更新を拒絶したり解約することができた。家主は、統制令違反の家賃値上げを借家人に通告し、賃借人が立ち退きを恐れてやむを得ず統制令違反の闇値上げに応ずる事例が発生していた。

その対策として、昭和16年借家法改正は、建物の賃貸人は、「自ら使用することを必要とする場合其他正当の事由ある場合」でなければ、賃貸借の更新を拒むこと、あるいは解約の申し入れをすることができないと規定した。

「借地法」についても、同様に改正があり、借地期間の満了時に建物が存続する場合に地主が契約の更新を拒絶できるのは「自ら土地を使用することを必要とする場合其他正当の事由ある場合」に限られると規定した。

裁判所は当初、正当の事由を賃貸人の事由の正当性のみで判断していたが、戦争による住宅難が激しくなった昭和19年の判決以降、賃貸人と賃借人の双方の利害得失を比較衡量して判断する方式が変わった。これにより、賃借人の保護が一層進み、賃貸人は建物を取り戻すことが相当困難になったとされる。

²³大正13(1924)年7月1日以後にその土地の権利を取得したものへの対抗力。

²⁴借家人、特に営業用の借家人は暖簾を失うことを恐れてバラックを建築したことから、バラックの撤去を求める地主との対立が社会問題化したことへの対応。

²⁵地代家賃統制令は、最初に昭和14(1939)年に公布されたが、その際は既存地代、家賃を上げないように命じるものであった。翌15年に新たな統制令(第2次統制令)が公布され、そこでは公布後に発生した地代家賃は地方長官(知事)に届出、地方長官は厚生大臣が定める適正標準に基づいて、減額を命じ得ることを規定した。終戦後、国家総動員法は廃止されたが、第2次統制令は戦後の住宅難対策として引き続き適用され、昭和21年9月に新しい統制令(第3次統制令)が公布された。内容はここでも、過去の地代家賃は上げないこととし、新たな地代家賃は地方長官の認可制とした。その後地代家賃統制令は、それが住宅の新規供給や維持管理・修繕の妨げになることから徐々に適用範囲を縮小させ、昭和60年に廃止された。

(借地借家の状況)

このように、民法制定以降、賃借人の保護を行う方向で政策が進展したが、それでも明治以降おおよそ昭和30年代まで都市での借地供給は続いた。戦前の時点では、東京都区部、横浜、札幌等では、持家住宅の70%以上が、神戸、大阪でも60%以上が借地の上に建てられた。

その原因は、これまで述べたように少なくとも昭和16(1941)年の正当事由制度の導入までは法律的に賃貸人が有利であったことのほか、次のようなことが挙げられている。

まずは、売買地価に対する地代の利回りが比較的に高かったことが挙げられる。地代家賃統制令ですら、地代を当時の国債利回りの水準(当時は4%程度)に統制するものであった。大正時代は当然これよりも高かったものと思われ、地代の有利性が想像できる。

また、賃借人側の理由として、公的、私的な住宅金融制度が不足しており、土地購入資金を容易には準備できなかったことが挙げられる。住宅金融公庫が設立されたのは昭和25年と戦後になってからであり、民間金融機関が住宅金融を整備拡充するのは昭和40年代に入ってからである。

さらに、東京、大阪の郊外鉄道及びその沿線の開発は明治末ごろから徐々に始められたが、交通機関の発達はなお不十分であり、地価の安い郊外に自己取得地を持つのは難しかったことが挙げられる。

3 第2次世界大戦後の戦災復興と土地に関わる新秩序の形成

(1) 戦争直後の住宅、都市に関わる緊急措置

(概 観)

第2次世界大戦中に家を失った者は約1千万人、外地から引き揚げてきた者は約4百万人に達し（詳細はコラム参照）、政府にとっては住宅の供給が急務であった。昭和20(1945)年9月4日には、国庫補助による応急簡易住宅30万戸を建設する「罹災都市応急簡易住宅建設要綱」が閣議決定された。

さらに、冬を間近に控える同年11月、「住宅緊急措置令」が発せられ、住宅として利用できる工作物、例えば元兵舎、工場の寄宿舎、倉庫、空き住宅などで余裕のあるものについて知事等が使用権を設定できることを規定した。翌21年3月には「都会地転入抑制緊急措置令」が公布され、東京都区部や大阪、神戸、福岡等の都市への転入が原則として禁止されるとともに、同年5月には「臨時建築制限令」が公布され、資材不足への対応のため、小規模住宅以外の不要不急の建物の建築が制限された。また、同年8月には「罹災都市借地借家臨時処理法」が制定され、借地人の建物が滅失した場合でも、借地権の対抗力が存続することなどが規定された。

また、焦土と化した都市の復興が急務であったため、昭和20年11月5日、政府に戦災復興院が創設され、約2か月後の同年12月30日に「戦災地復興計画基本方針」が定められ、115の都市の復興事業の実施が閣議決定された。そして翌21年9月に「特別都市計画法」が関東大震災後と同様に制定された。

以上の法令は、いずれも終戦直後に制定された臨時的なものであり、その多くは後に廃止された。

コラム

第2次世界大戦による被害

空襲等によって被害を受けた都市は215にものぼり、罹災面積6万4,500ha、罹災喪失した住宅は230万戸を超え、これに建物疎開により除却された住宅などを加えると、約300万戸の住宅が失われた。これは当時の全国の住宅数の2割以上にのぼる。

戦争による被害、外地からの大量引き揚げに加え、戦時中の供給不足などにより、第2次世界大戦終了時における住宅不足数は約420万戸という膨大な数にのぼり、壕舎や仮小屋に居住する家族も多かった。

(罹災都市借地借家臨時処理法)

戦災地の借地・借家紛争の解決のため、昭和21(1946)年8月に「罹災都市借地借家処理法」(昭和21年法律第13号)が公布された。同法の主な内容として、第一に、借地上の建物が滅失した場合でも、借地権の対抗力が存在することを規定した(大正13(1924)年の「借地借家臨時処理法」に倣ったもの)。

第二に、滅失建物の借主に、①土地に借地権がない場合には優先借地権、②土地に借地権があるときはその借地権の優先譲受権、③再建された建物に対する優先借家権を認めた。優先借地権の申入れがあったときは、土地の所有者は、建物所有の目的で自ら使用する必要があるなど「正当の事由」がなければ、罹災建物借主による借地の申出を拒絶できない。設定される借地権の期間は10年間であるが、「借地法」が適用される借地権であり、建物がある限り更新ができ、更新後の期間も堅固の建物がある場合は30年、その他の建物がある場合は20年になった。本法により、バラックが数多く建築され、都市の中心部に新たに借地が設定されることになった。

コラム

罹災都市借地借家臨時処理法のその後

罹災都市借地借家臨時処理法は、昭和31(1956)年改正により、大規模災害によって市街地が罹災した場合、政令で地域指定することにより適用する仕組みに改められ、災害対策法制の一部を構成することとなった。そして、本法は平成7(1995)年の阪神・淡路大震災の被災地にも適用されたが、その後、平成23年の東日本大震災では適用が見送られ、「大規模な災害の被災地における借地借家に関する特別措置法」(平成25年法律第61号)の制定により廃止された。

(特別都市計画法)

昭和21(1946)年9月に公布された「特別都市計画法」(昭和21年法律第19号)は、戦争で災害を受けた市町村の区域により行う都市計画(特別都市計画)に関し、都市計画法の特例を定めるものであり、その適用対象として全国で115都市が指定された。

特別都市計画法においては、特別都市計画事業として施行する土地区画整理について、①行政庁に施行権限を認めたこと、②施行地区に編入できる土地の範囲を拡大したこと、③土地所有者等の同意により換地を交付しないで金銭で清算することができるようにしたこと、④宅地地積の規模の適正化の観点から、過小宅地及び大なる地積の宅地の整理に関する規定を設けたこと、⑤換地予定地の指定に関する規定を設けたこと、⑥建築物等の移転やその占有者に対する立ち退きを強制し得ることとしたこと、⑦用地補償金は1割5分以上の減歩が行われた場合に交付されることとなった²⁶こと、などの特例が定められた。

この法律に基づき施行された戦災復興土地区画整理事業は、地方都市を重視したこと、既

²⁶日本国憲法第29条の規定に関連して、当該部分(特別都市計画法第16条第1項の規定)は見直しが行われることとなった。特別都市計画法の一部改正を行う法律が昭和24(1949)年5月に公布され、土地区画整理の施行の結果、施行地区内における施行後の宅地価格の総額が施行前の宅地価格の総額に比し減少したときには、その減少した額について、土地所有者及び関係者に対して補償金を交付することになった。この仕組みは、現行土地区画整理法における減価補償金制度に引き継がれている。

成市街地を中心に行ったことなどが特徴であり、当初の計画から大幅に圧縮²⁷されることとなったものの、最終的に112都市、約3万haの市街地を整備²⁸し、今日の各都市の中心部の基礎を築いた。名古屋、広島100m道路、仙台のケヤキ並木などはその代表的な成果である。

また、特別都市計画法では、緑地地域の制度も設けられ、東京、京都など11都市で指定され、スプロール抑制に一定の効果が認められた。

(2) 経済面での民主化による大土地所有の解体

(概 観)

第2次世界大戦に敗れた日本は、連合軍の占領下におかれることになった。具体的には、連合軍最高司令官総司令部（GHQ）が置かれ、最高司令官が日本政府に指令・勧告を発し、日本政府がそれにもとづいて政治にあたるという、間接統治の方式がとられた。昭和20(1945)年10月、マッカーサー最高司令官は「五大改革」の指令を発したが、その一つが経済面での民主化であった²⁹。

占領初期の経済の民主化は、財閥解体・農地改革・労働組合の結成の三本柱で行われた。農地改革は、地主と小作人の前近代的な封建的関係を打破し、自作農を広範に創出するもので、昭和20年12月にGHQから指示された³⁰。日本政府も、それ以前から農業生産力を高め食糧の供出を確保するためには地主制の改革が必要であると考え、昭和20年12月に農地調整法の改正案を国会に提出していたが（第一次農地改革）、GHQからは内容が不十分であるとして拒否され、翌21年10月、自作農創設特別措置法などが公布され、第二次農地改革が行われた。これに基づき多くの小作地が政府によって強制的に買い上げられ、その土地で耕作していた小作人に売り渡された。その結果、自作農・自作地が大幅に増え、地主制はほぼ一掃され、農地における大土地所有は解体された。

また、戦時利得を没収し終戦処理財源に充てるため、個人が所有する財産に財産税をかける「財産税法」が昭和21年11月に公布された。財産には土地も含まれ、最高税率が90%だったこともあり、都市部の大土地所有を解体することになった。

(農地改革)

第二次農地改革は、昭和21(1946)年10月、「自作農創設特別措置法」(昭和21年法律第43号)の制定及び「農地調整法」(昭和13年法律第67号)の改正によって実施に移された。その内容は、不在地主の小作地³¹のすべて、在村地主の小作地のうち1町歩³²を超える小作地（北海道では4町歩）、自作地と小作地の合計のうち3町歩を超える農地（北海道は12町歩）を

²⁷昭和24(1949)年6月の「経済安定9原則」いわゆるドッジ・ラインによる緊縮財政のための公共事業全体の見直しの中で、戦災復興都市計画についても大きな見直しが行われることになり、戦災復興事業は、その規模が縮小された。

²⁸国の予算上の戦災復興事業は、昭和34年度までで、施行区域面積は112都市について約1万9,000haである。本文中の面積は、他事業への切り替えにより整備された面積を含む。

²⁹他の4つは、参政権付与による婦人解放、労働組合の組織奨励、学校教育の自由化、圧制的諸制度の廃止である。

³⁰昭和20年12月9日付「農地改革についての覚書」(SCAPIN-411)により、GHQは「数世紀にわたる封建的圧制の下、日本農民を奴隷化してきた経済的桎梏を打破する」ことを指示した。

³¹小作地とは、地主が小作人に土地を貸して耕作させている農地（＝小作人が地主から借りて耕作している農地）、自作地とは、地主自らが耕作している農地である。

³²1町歩は約9,917㎡である。

政府が強制的に買収し、市町村農地委員会³³を通じてもとの小作人に年賦で売り渡すこととした。また、小作料は金納とし、その最高額も田は全収穫の25%、畑は15%とした。

農地改革で、昭和22(1947)年～同25年にかけて約192万haの農地買収等³⁴が行われ、約470万戸の農家に対して約188万haの農地が売り渡された。その結果として、自作地の面積は約90%を占めるようになり、小作農³⁵は5%程度まで減少した(図表2-1-3)。

このように自作農が広範に拡大するとともに、農業生産力が著しく発展し、食糧難を切り抜けることができたとされるが、山林については農地改革のような措置は原則として行われなかった。

なお、昭和27年には、自作農創設特別措置法、農地調整法等が統合され、農地制度の基本法となる「農地法」(昭和27年法律第229号)が公布された。

図表 2-1-3 農地改革による自小作の変化

		自作地	小作地	その他	計		
		千町 (%)					
農地	昭和19年	2,957 (54)	2,557 (46)	—	—	5,514 (100)	
	昭和25年	5,804 (93)	384 (6)	56 (1)	6,245 (100)		
		自作農	自小作農	小自作農	小作農	その他	計
		千戸 (%)					
農家	昭和19年	1,729 (31)	1,114 (20)	1,102 (20)	1,574 (28)	18 (0)	5,537 (100)
	昭和25年	3,822 (62)	1,591 (26)	411 (7)	312 (5)	41 (1)	6,176 (100)

資料：農林省累年統計表、第23次農林省統計表、第27次農林省統計表より国土交通省作成

注：昭和25年の自作地は自作兼小作農地を含む。また、小作地は小作兼自作農地を含む

(財産税)

昭和21(1946)年11月に「財産税法」(昭和21年法律第52号)が公布され、個人の財産を課税対象とした臨時税として、財産税³⁶が課されることになる。財産税は土地を直接対象にしたものではないが、納税に際して物納が選択される場合も多く、財産税で物納された土地は、借地権者等に売払いが行われたことから、結果として、とりわけ都市部における地主的土地所有の解体につながった。

³³市町村農地委員会は、原則として選挙で選ばれる。市町村単位に小作人5人、地主3人、自作2人のほか、地方長官が選任し委員全員が同意する3人以内で構成された。市町村農地委員会は、農地買収計画、農地売渡計画を定めるなど、中心的な役割を果たした。

³⁴各省等からの所管換、所属替約19万haを含む。この中には、財産税の支払いにより物納された農地が所管換されたものも含まれる。

³⁵小作農とは、経営耕地の大部分を小作地(借入地)に依存する農家である。

³⁶昭和21(1946)年3月3日を調査時点として、その時点に所有している全財産が10万円を超える場合に、25~90%の税率で課された。3月3日は、預金封鎖の下で新円切替が行われた日であり、「臨時財産調査令」(昭和21年勅令第85号)に基づき、その時点における預貯金等を含めた財産をすべて税務署に申告することとされた。納税者数は、約216万人(約47万世帯)、収入累計は約302億円(物納は約131億円)に達した。

(3) 社会面での民主化による制度改正

(概 観)

日本国憲法は昭和21(1946)年11月に公布され、翌22年5月に施行された。その中で、財産権については、第29条で、「①財産権は、これを侵してはならない。②財産権の内容は、公共の福祉に適合するやうに、法律でこれを定める。③私有財産は、正当な補償の下に、これを公共のために用ひることができる。」と規定している。大日本帝国憲法第27条では、「①日本臣民はその所有権を侵さるゝことなし、②公益の為必要な処分は法律の定むる所による」となっており、新憲法では「補償」という単語が明示されている。

明治33(1900)年に制定された土地収用法は、新憲法の下でも効力を維持したが、民主的配慮に欠ける面があるとの指摘があり、昭和26年に新しい土地収用法が成立した。詳しくは後述するが、事業認定手続や補償額の決定プロセスが民主化されている。

民法は、昭和22年に大改正が行われた。そこでは個人の尊厳と両性の本質的平等の基本原則が認められ、戸主権は消滅し、戸主が死亡等した場合、通常、長男一人がその身分及び全財産を承継する家督相続制度は廃止された。

また、日本国憲法では、大日本帝国憲法にはなかった地方自治の章を設け、日本国憲法と同じ昭和22年に地方自治法が制定された。また、その後の税制改正に大きな影響を及ぼしたシャープ勧告においては、地方税財源の強化が一つの柱となり、昭和25年に地租に代わる固定資産税が創設された。これにより地租の課税標準として作成していた土地台帳が付属地図とともに税務署から登記所に移管され、その後昭和35年の不動産登記法の改正で、台帳を登記簿の表題部に移記することになった。

(土地収用法)

昭和26(1951)年に、新しい「土地収用法」(昭和26年法律第219号)が制定されたが、それまでの土地収用法との主な相違は、次の通りである。

事業認定に関しては、収用の対象事業の範囲を明確化した。旧法では対象事業を漠然と規定していたところ、新法では、法文で対象事業を具体的に規定することにより、行政権による濫用を防いだ。また、事業認定に際して、利害関係人の意見提出権、公聴会等に関する規定を整備した。なお、事業認定をする者は旧法では昭和2年改正から内務大臣(後に、建設大臣)であったのに対して、新法では建設大臣(後に、国土交通大臣)が認定する事業は国又は都道府県が起業者である事業や2以上の都道府県の区域にわたる事業等とし、それ以外の事業は起業地を管轄する都道府県知事が認定を行うこととした。

損失補償に関しては、従来地方長官が会長の収用審査会であったところ、都道府県に置かれる中立かつ独立性を有する収用委員会を設置し、それが裁決を行うこととした。また、補償金額について争う場合についての当事者訴訟の制度を準備した。

これによって、その後の公共事業の円滑な執行を用地取得の面から支援することになった。

(民法改正)

明治以来の民法の親族・相続規定は、家族生活における個人の尊厳と両性の本質的平等を規定する憲法第24条に反するものがあったため、昭和22(1947)年に全面改正が行われた。

この改正により、家制度が廃止され、相続に関する規律について、家督相続制度の廃止、

配偶者の相続権の確立などの改正が行われた。

このように、戦後は相続制度が改められたことにより、結果として相続が発生した場合は均分相続等により共同相続となることが多く、遺産分割協議が行われず、あるいは不調のまま放置されると、相続処理が困難になり、それが何代にも渡ると相続人は膨大な人数になる。

また、新たに民法第1条として、「公共の福祉」、「信義誠実」、「権利濫用の禁止」が規定された。「権利の濫用」は、権利行使にあたる場合でも不法行為の成立を認めるものであり、例えば、建築紛争における日照障害救済について、不法行為を認めるために有効であった。さらに民法第1条の2として、「個人の尊厳と両性の本質的平等を旨として」解釈すべきことが定められた。

(固定資産税創設と土地台帳の廃止)

昭和22(1947)年に地租法が廃止され、それまで国税だった地租が府県税に移管されたが、国が引き続きその課税標準である土地の賃貸価格の均衡適正を図るため、「土地台帳法」(昭和22年法律第30号)が公布され、土地の所在、地番、地目、地積、賃貸価格、所有者の住所及び氏名又は名称、質権等を登録する土地台帳は引き続き国の税務署で管理することとなった。

しかしながら、昭和25年のシャープ勧告に基づく国税、地方税の全面改正で、地租そのものが廃止され、新たに市町村税として「固定資産税」が創設された。ここでは課税標準も市町村に任されることとなったことから、税務署が管理していた土地台帳は課税台帳としての役割を失うことになった。これにより、土地台帳は、台帳付属地図(いわゆる「公図」)とともに、登記所に移管された³⁷。

その後、昭和35年の不動産登記法の改正により、土地台帳の記載内容を登記簿の表題部に移記することになり、土地台帳法は廃止となった。こうして登記簿は、表題部、権利部(甲区、乙区)からなる現在の姿となる。なお、この時の不動産登記法第17条(現在は第14条)で登記所に地図を備えることになったが、土地台帳の付属地図である公図はしばしば不正確であるため、17条地図ではないとされ、土地台帳法の廃止により公図の法的根拠が無くなった³⁸。その後、平成5(1993)年の不動産登記法の改正で、17条地図が備えられるまでの間、「地図に準ずる図面」を備えることとされ、公図はこの「地図に準ずる図面」として法務局における位置づけが明確化された³⁹。

³⁷これに関連して、昭和25(1950)年に「土地家屋調査士法」(昭和25年法律第228号)が公布され、正確な台帳作成を目的として、資格を有する専門技術者(土地家屋調査士)だけが業として土地台帳又は家屋台帳の登録につき、必要な土地又は家屋に関する調査、測量又は申告手続きができることを規定した。

³⁸法的根拠はなくなったが、便宜的・暫定的に使用されていた。

³⁹平成16(2004)年の不動産登記法の改正で、それまでの17条地図は第14条第1項で、公図については第14条第4項で位置づけられた。

4 昭和20年代後半から50年代にかけての開発の始動と高度経済成長期の諸課題への対応

(1) 経済成長に向けた開発の始動

(概 観)

戦争直後の住宅、都市に関わる緊急措置は先述したとおりであるが、根本的な課題は、戦争によって荒廃した国土を開発し、疲弊した経済を立て直し、成長させることであった。

終戦後間もない昭和20(1945)年9月に「国土計画基本方針」、翌21年9月に「復興国土計画要綱」が発表され、食糧増産・産業復興・戦災復旧を目的に、①後進・未開発地域の開墾、②全国9ブロックごとの人口配分計画、③全国11地方圏(=経済圏)ごとの経済、社会、文化的機能の拡充が必要だとした。その後、昭和22年から内閣総理大臣所管の国土計画審議会の下で国土計画の在り方が検討され、同24年に設置された総合国土開発審議会の審議を経て、同25年に後述する「国土総合開発法」が制定された。これに基づき、昭和28年以降、特定地域総合開発計画が策定され、河川総合開発事業等が行われた。

同じ昭和25年に「北海道開発法」が制定された。また、地方開発促進法が東北(昭和32年)、九州(同34年)、四国(同35年)、中国(同35年)、北陸(同35年)の各地方に制定され、これに基づき各地方開発促進計画が策定された。

また、昭和26年に後述する「国土調査法」が制定され、土地分類調査、水調査等国土資源を含む自然条件を探るための調査、土地の所有者や境界・面積等を調査する地籍調査などが開始された。これも国土を利用・開発・保全するための調査である。

さらに、我が国の経済成長を支える基盤インフラの整備を進めるため、昭和25年に「港湾法」、同27年に「道路法」、同32年に「国土開発縦貫自動車道建設法」などが制定され、基盤インフラの整備事業が進められた。また昭和27年には「電源開発促進法」が制定されている。

(国土総合開発法)

「国土総合開発法」(昭和25年法律第205号)は、「国土の自然的条件を考慮して、経済、社会、文化等に関する施策の総合的見地から、国土を総合的に利用し、開発し、及び保全し、並びに産業立地の適正化を図り、あわせて社会福祉の向上に資すること」を目的とした。

この法律では、①全国総合開発計画、②都府県総合開発計画、③地方総合開発計画、④特定地域総合開発計画の4種類の国土総合開発計画を策定、実施することとされた。

特定地域総合開発計画は、国家的見地から特別の建設又は整備を必要とする地域として国が指定するものであり、昭和26(1951)年以降地域指定が行われ、同28年の北上、阿仁田沢、最上を皮切りに同33年までの間に21地域について計画が策定された⁴⁰。

全国総合開発計画については後述するように、昭和37年に最初の計画が策定される。

(国土調査法)

戦争によって疲弊した我が国経済の再建を図るためには、限られた国土資源の高度利用が課題であり、そのためには、まず国土の実態を調査し把握することが必要であった。

⁴⁰食糧増産、電源開発等の資源開発と国土の保全を計画の目的に掲げる地域が多かった。

こうした中、昭和24(1949)年3月の経済安定本部資源委員会からの勧告等を踏まえ、同年10月に「国土総合調査に関する閣議決定」がなされた。これを受けて、経済安定本部に設置された土地調査準備委員会において、国土の総合調査を行うための計画の樹立と調査実施に必要な準備作業が進められるとともに、「国土調査法」(昭和26年法律第180号)が制定された。

同法に基づく国土調査は、基本調査(基準点測量等)、地籍調査、土地分類調査及び水調査で構成される。

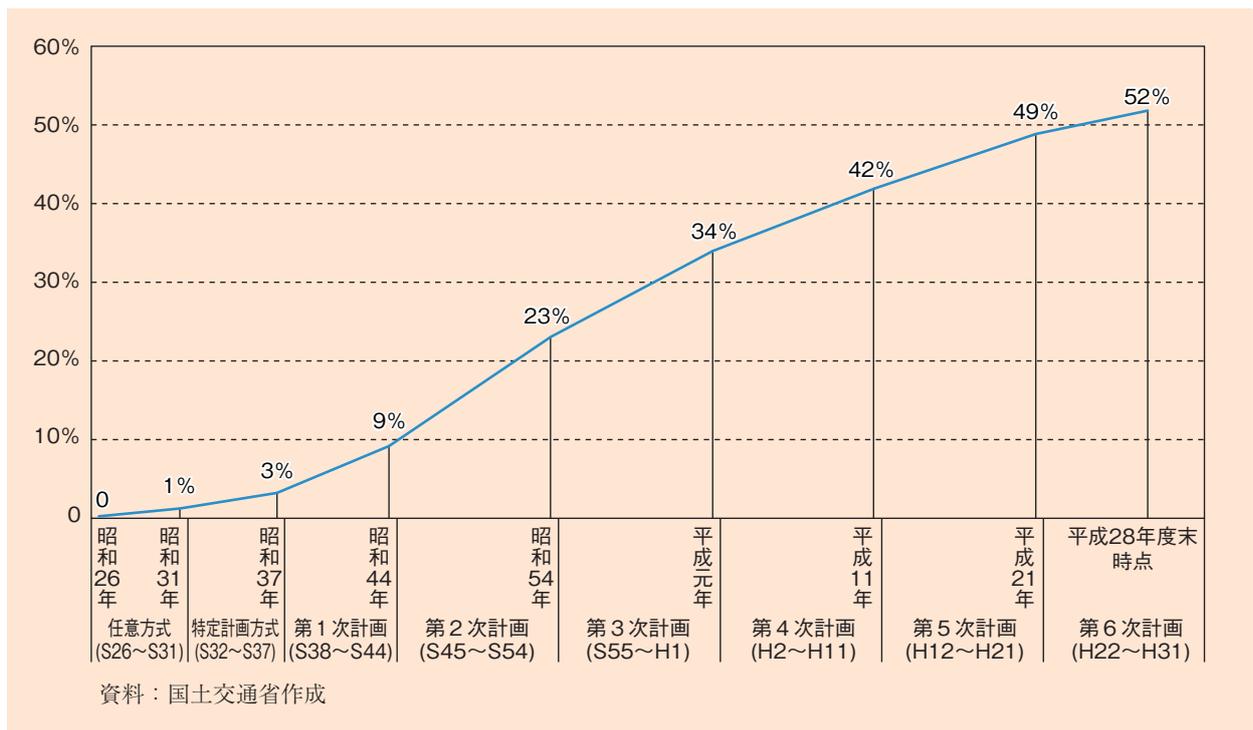
このうち地籍調査は、一筆ごとの土地について、その所有者、地番及び地目の調査並びに境界及び地積に関する測量を行い、その結果を地図(地籍図)及び簿冊(地籍簿)に作成する調査であり、土地分類調査は、土地の利用状況、自然的要素、生産力等の調査、水調査は、国土利用に関連する水文、水利等の調査である。

国土調査のうち、最初に事業化されたのは地籍調査で、昭和26年に基準点測量等が行われ、27年度から地籍調査が実施された。しかしながら、当初期待された程には事業が進捗しなかったことから、その促進を図るために、昭和32年に国が地方公共団体と協議の上策定する特定計画に基づいて実施する方式(特定計画方式)に改められた。

また、経済の高度成長に伴って、土地利用の高度化のための資料として土地の実態を正確に把握することの要請が強まってきたことを背景に、国土調査の計画的推進が緊急の課題となり、昭和37年に「国土調査促進特別措置法」(昭和37年法律第143号)が制定され、翌年5月には、38年度を初年度とする「国土調査事業十箇年計画」(第1次)が閣議決定された。

地籍調査は、土地に関する戸籍の調査ともいふべき基礎的な調査であり、その成果の写しは登記所に送付され、土地登記簿の表題部の登記事項が改められるとともに、不動産登記法第14条の規定に基づく地図として備えつけられることになる。地籍調査の進捗率の推移は、図表2-1-4のとおりである。

図表 2-1-4 地籍調査の進捗率の推移(面積ベース)



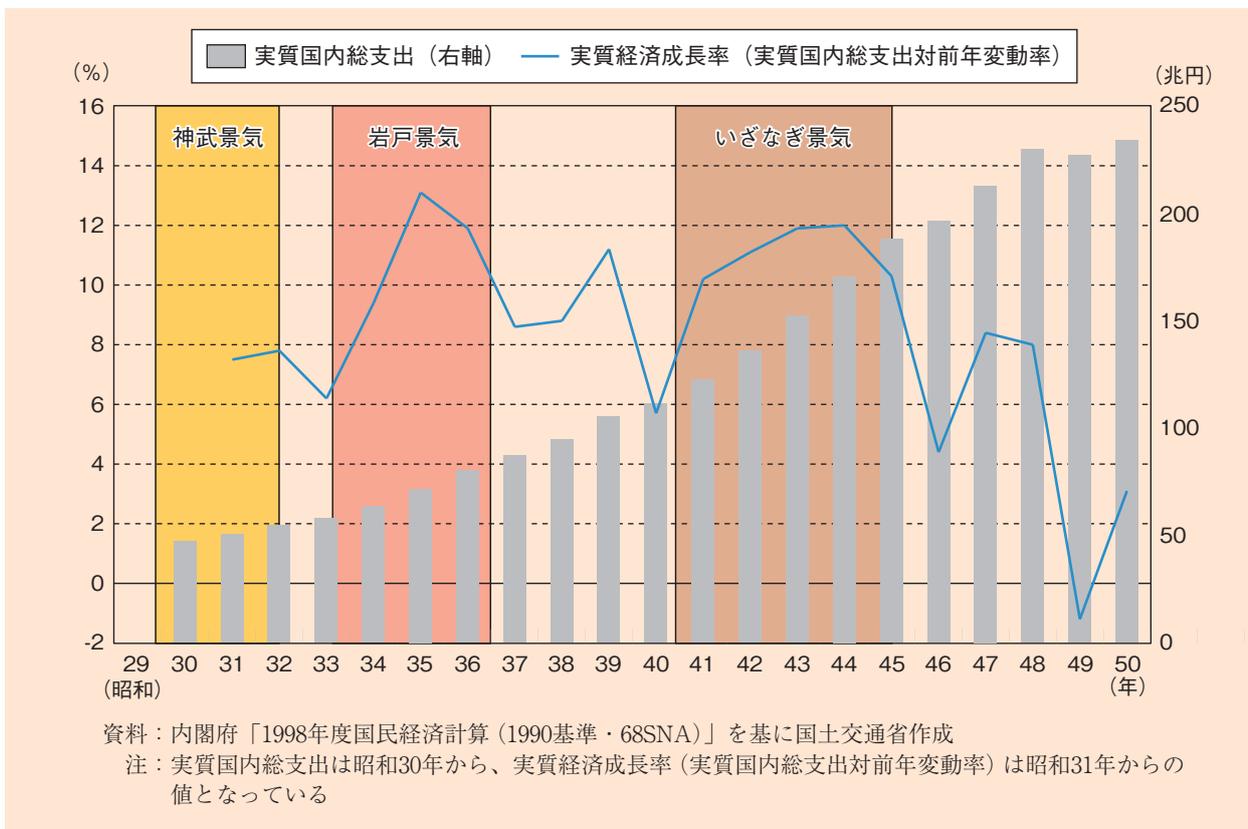
(2) 高度経済成長期の諸課題への対応

(概 観)

戦後、復興に向かった日本経済は、当時、世界でも類を見ない高度成長を遂げた。

まず、昭和25(1950)年に朝鮮戦争が始まり、特需景気に湧いた。その後、不況をはさみながらも、昭和30年から32年に神武景気、同33年から36年に岩戸景気、同40年から45年にかけていざなぎ景気と呼ばれる好景気が訪れ、昭和30年頃から48年頃まで我が国の実質経済成長率は年平均10%程度となった(図表2-1-5)。

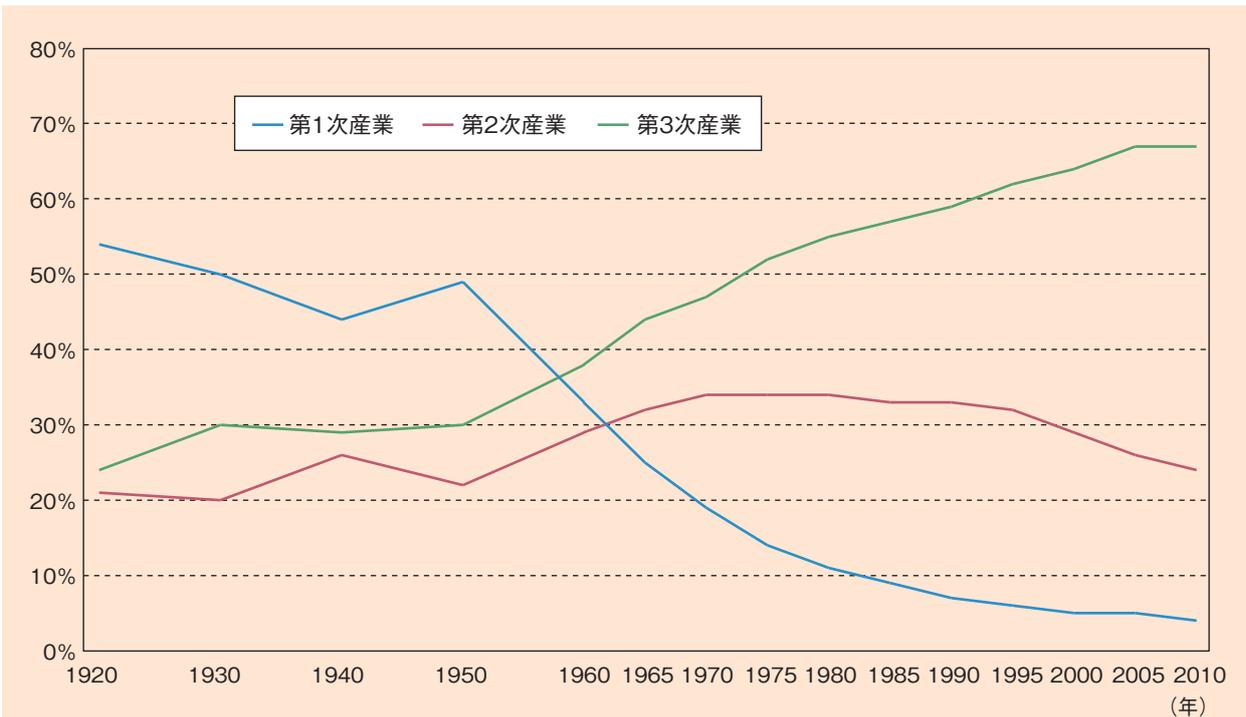
図表 2-1-5 実質経済成長率と実質国内総支出のグラフ



このような高度経済成長は、政府の積極的な財政・金融政策を背景に民間の設備投資と技術革新、消費ブーム等によってもたらされた。特に、鉄鋼・機械・化学などの部門で諸外国の技術革新の成果を取り入れ、設備の機械化・自動化が進められた。また石油化学産業でも外国からの新しい技術を取り入れ、太平洋沿岸の各地に鉄鋼・石油化学などの臨海工業地帯が作られた。これは、素材の輸入、製品の輸出に有利な場所での集積の利益を追求した結果である。

このような工業の発展は、商業・金融業・サービス業といった第三次産業の発展ももたらし、就業人口も第一次産業から第二次、第三次産業へとシフトしていった。それに伴い、人口も農山漁村から都市部へと移動し、特に東京、大阪、名古屋、福岡・北九州といった太平洋ベルト地帯に集中した(図表2-1-6)。

図表 2-1-6 産業別人口割合の推移



資料：「国勢調査」を基に国土交通省作成
 注：平成12年(2000年)までは、平成12年産業分類に組替えた15歳以上就業者数
 大正9年(1920年)及び昭和5年(1930年)は全年齢の有業者数
 昭和15年(1940年)は、韓国・朝鮮、台湾、樺太及び南洋群島以外の国籍の外国人を除く全年齢の「銃後人口」有業者数
 昭和25年(1950年)は、14歳以上就業者数。沖縄県の本土籍の日本人及び外国人を除く
 昭和35年(1960年)は、沖縄県は5%抽出集計結果による14歳以上就業者数
 平成17年国勢調査 新産業分類特別集計結果による
 なお、「分類不能」は記載を省略している

高度経済成長は、人々に豊かな生活をもたらしたが、同時に様々な諸課題が発生した。その代表的なものが、海水・河川の汚濁や大気汚染などの公害問題と過密・過疎問題である。過密・過疎問題への対応としては、太平洋ベルト地帯や東京圏といった一軸、一極に人口や産業が集中する構造を変えるべく、それ以外の地域に配置・分散を促し、国土全体で開発が行われる政策が推進された。それが後述する国土計画の策定とそれに基づく国土基盤整備と産業等の分散配置促進策である。また、大都市等に大量に流入した人々の住宅問題への対応、急速に膨張した都市のいわゆるスプロール現象への対応、都市の高度利用や機能更新ニーズへの対応、住宅やオフィスの旺盛な需要を背景にした地価高騰への対応などに迫られた。このような対応を通じて、これら土地関連政策は我が国の高度経済成長を支えるとともに、先導した面もあるといえよう。

(一軸一極集中構造への対応～国土全体を活用した開発)

昭和35(1960)年12月に「国民所得倍增計画」が閣議決定され、その作成作業の一環として「太平洋ベルト地帯構想」が発表されたが、後進地域からは地域格差是正の声が上がり、全国総合開発計画策定の必要性が強調されるようになった。そして、高度経済成長へ移行する中での過大都市問題、地域格差の拡大への対応を背景として、昭和37年に「全国総合開発計画」(全総)が閣議決定された。同計画では、拠点開発構想により地域間の均衡ある発展を目指し、昭和37年の「新産業都市建設促進法」(昭和37

年法律第117号)、同39(1964)年の「工業整備特別地域整備促進法」(昭和39年法律第146号)などにより、国土全体に産業拠点が配置されるよう開発が進められた。

しかしながら、高度経済成長により人口、産業の大都市集中は依然として続き、過密の弊害は一層深刻化する一方、急激な人口流出をみた地域では、いわゆる過疎問題が生じた。こうした中、昭和44年に「新全国総合開発計画」(新全総)が閣議決定され、国土利用の偏在を是正し、過密過疎、地域格差を解消するため、大規模プロジェクト構想が進められるようになる。

そして、安定成長経済に入った昭和50年代には、人口、産業の地方分散の兆しがみえるようになり、昭和52年に閣議決定された「第三次全国総合開発計画」(三全総)においては、人間と自然との調和を目指した定住構想が打ち出される。

この間、開発方式は、いわば点(拠点開発構想)から線(大規模プロジェクト構想)、そして面(定住構想)へと変化していったが、昭和55年頃から再び大都市、とりわけ東京の一極化が強まるようになった。

そうした中、東京への人口、諸機能の一極集中の是正を目指しながら、本格的な国際化の進展にも対応していくため、昭和62年には「第四次全国総合開発計画」(四全総)が閣議決定され、交流ネットワーク構想による多極分散型国土の構築が目指されるようになる。そして、翌年、「多極分散型国土形成促進法」(昭和63年法律第83号)が制定され、東京一極集中是正を目的とした業務核都市の整備や、国の行政機関等の東京都区部からの移転等の取組が行われた。

(都市部の住宅需要への対応)

戦後の住宅難対策として、昭和25(1950)年に住宅金融公庫を設立し国が住宅資金を融通するとともに、同26年に地方公共団体が国の支援を得て住宅を建設する公営住宅法を制定したが、産業構造の変化に伴い、都市部への人口流入により急増する住宅需要に対応する必要があった。

これへの対応として、昭和30年の日本住宅公団の設立が挙げられる。これにより、民間資金を使いながら都市近郊にいわゆる公団住宅の建設が行われた。例えば、東京の高島平団地、大阪の白鷺団地などである。

その後、公的な主体が関与して住宅難の著しい人口集中地区及び周辺の地区において、低廉な宅地の大量供給を実現する手段として、昭和38年に「新住宅市街地開発法」(昭和38年法律第134号)が制定された。

同法で創設された新住宅市街地開発事業は、大都市の周辺部の未開発地を大規模にまとめて宅地化して供給しようとするものであり、都市計画事業として、道路、公園、下水道、学校、病院、店舗等の公共施設や公益的施設を合わせて整備し、全面買収方式によりまとまった一つの住宅市街地を新たに形成するものである。事業を行うことができる施行者は、日本住宅公団、地方公共団体(後に地方住宅供給公社を追加)などである。こうして、公的主体による大規模な住宅地造成のための法的枠組みが強化され、その後、同事業や土地区画整理事業等により三大都市圏を中心に大規模ニュータウンの開発が進められた⁴¹。千里ニュータ

⁴¹昭和40(1965)年には「地方住宅供給公社法」(昭和40年法律第124号)が制定され、住宅金融公庫の公的宅地造成融資も活用しながら公的主体による計画的な住宅団地の整備が、地方公共団体主導でも進められるようになる。

ウン（大阪府吹田市・豊中市。昭和37(1962)年から入居開始）、多摩ニュータウン（東京都八王子市・町田市・多摩市・稲城市。昭和46年から入居開始）などが例として挙げられる。

（都市の質的向上）

都市人口が増大する中、市街地は急速に拡大し、無秩序に拡散していくスプロール現象が発生した。これへの対応と、地方自治の精神に則って都市計画に関する事務の地方委譲という見地から、旧都市計画法の抜本改正に対する時代の要請が強まっていった。

これを受けて、建設大臣の諮問機関である宅地審議会⁴²において検討が行われ、昭和43(1968)年に新しい「都市計画法」（昭和43年法律第100号）が制定された。その主な内容は、次のとおりである。

①区域区分（線引き）制度の導入

無秩序な市街化を防止し、計画的な市街化を図るため、都市計画区域を区分して、既成市街地及び今後優先的かつ計画的に市街化を図るべき「市街化区域」と、市街化を抑制すべき「市街化調整区域」を定めるものとする区域区分（線引き）制度が創設された。

市街化区域においては、用途地域、都市施設、市街地開発事業等に関する都市計画を定め、公共施設の整備を積極的に行うものとした。用途地域は、昭和45年の建築基準法の改正時に8種類⁴³に詳細化された。これに対して、市街化調整区域においては、原則として用途地域を定めず、また都市施設整備のための公共投資を行わないものとされた。

②開発許可制度の創設

市街化区域又は市街化調整区域の土地利用計画を担保するために開発許可制度が創設され、開発行為については一定水準の道路や下水道等の都市施設を備えたものとする規定がおかれるとともに、市街化調整区域についてはこれに加えて、その区域内に立地することが支障なく、又はやむを得ない行為に限り許可することとされた。

③都市計画の決定主体と計画手続

旧都市計画法ではすべての都市計画は建設大臣が決定することとなっていたが、新法では、広域の見地から決定すべき事項、根幹的な重要な事項等に関する都市計画の決定主体は都道府県知事とされ、その他の都市計画の決定主体は市町村とされた。また、都市計画案の公告、縦覧、住民と関係権利者の意見書の提出等の都市計画決定手続が詳細に定められた。

この他、都市計画制限、都市計画事業、都市計画地方審議会等についても仕組みが改められた。

また、都市の再開発を総合的かつ計画的に推進する法律として、昭和44年に「都市再開発法」（昭和44年法律第38号）⁴⁴が制定された。同法で創設された市街地再開発事業は、市街地の土地の合理的かつ健全な高度利用と都市機能の更新とを図るための建築物及び建築敷地の整備並びに公共施設の整備に関する事業である。事業の中心をなす権利変換方式は、権

⁴²昭和37(1962)年に建設省に設置された「宅地制度審議会」が、同39年に改組され「宅地審議会」となった。

⁴³第1種住居専用地域、第2種住居専用地域、住居地域、近隣商業地域、商業地域、準工業地域、工業地域、工業専用地域。

⁴⁴それまでも都市の再開発のための法律として「公共施設の整備に関連する市街地の改造に関する法律（市街地改造法）」（昭和36年法律第109号）と「防災建築街区造成法」（昭和36年法律第110号）があったが、都市の総合的な再開発の手法としては不十分であったことから、新たな手法として市街地再開発事業を盛り込んだ「都市再開発法」が制定された。なお、先の両法は、都市再開発法の制定に伴い廃止された。

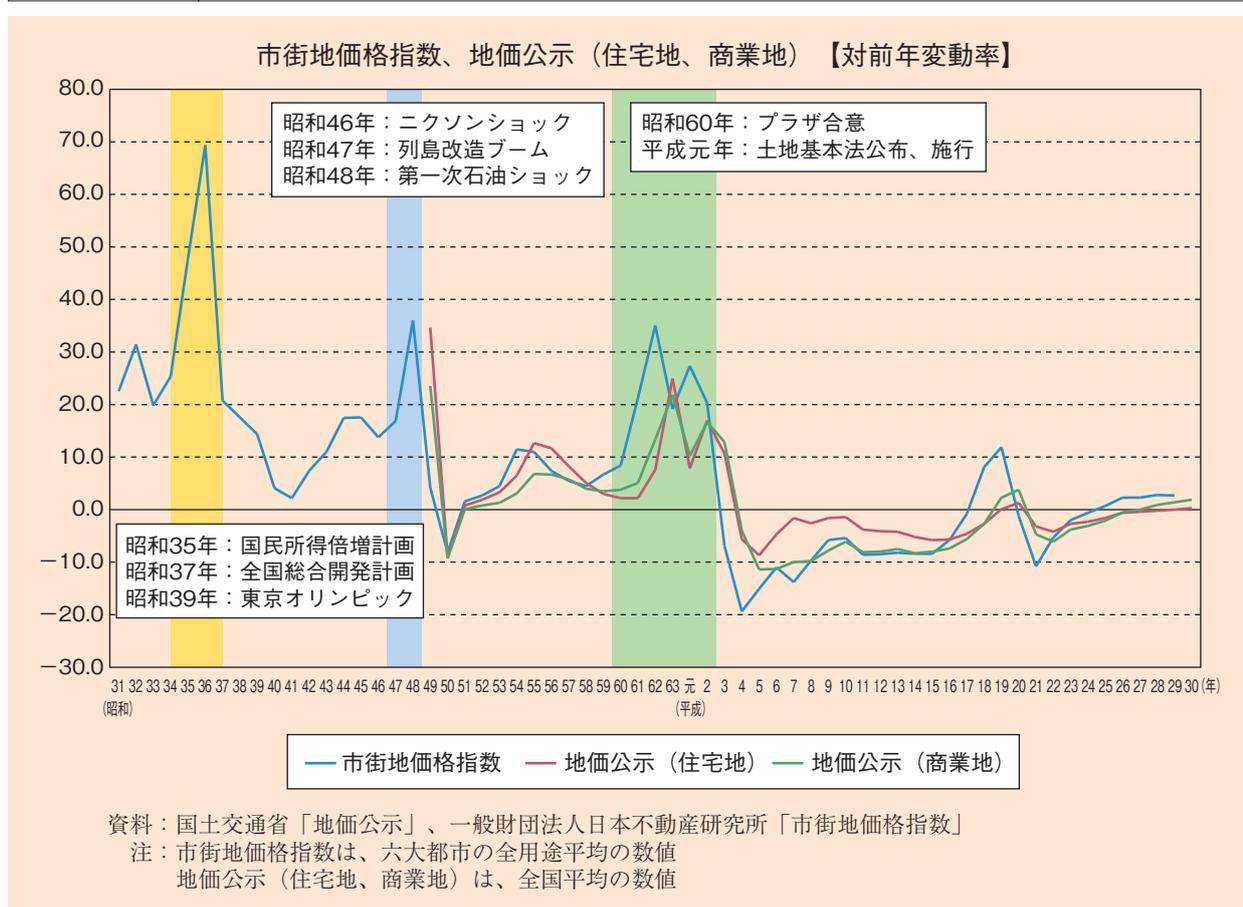
利関係の調整手法として、事業の施行地区内の土地、建物等に関する権利を、買収や収用によらず、一連の行政処分により施設建築物及びその敷地に関する権利に変換する仕組みであり、権利関係の円滑な処理による土地の立体化を図るものである。こうして、市街地の高度利用とあわせて都市の防災性の向上等のための市街地再開発事業が、組合施行や地方公共団体施行等により全国で進められるようになった。

さらに、昭和47(1972)年、「公有地の拡大の推進に関する法律」(昭和47年法律第66号)が制定された。この法律は、都市の健全な発展と秩序ある整備を促進するため必要な土地の先買に関する制度と、地方公共団体に代わって土地の先行取得を行うこと等を目的とする土地開発公社の創設等からなる。先買の制度は、例えば、都市計画区域内の道路区域や都市公園を設置すべき区域内の土地で200㎡以上の土地など一定の要件を満たす土地を所有者が有償で譲渡しようとするときに都道府県知事等に届出を義務付け、公共施設等の整備のためにその土地を必要とする地方公共団体に、優先的に土地の買収の協議の機会を与えようとするものである。

(地価高騰対策)

戦後の混乱及び経済復興が一段落した昭和30(1955)年以降の地価の動向を(一財)日本不動産研究所の市街地価格指数をみると、昭和30年代半ば、40年代後半、いわゆるバブル期の3回の地価高騰が認められる(図表2-1-7)。

図表 2-1-7 戦後の地価の変動率



昭和30年代半ばの地価高騰の要因としては、戦後の高度経済成長期における旺盛な設備投資に伴う工業用地需要の増大や人口の都市集中に伴う住宅用地需要の増大に、宅地供給の不足と投機的な需要も加わって、特に大都市において需給に不均衡が生じたことが挙げられている。

昭和40年代後半の地価高騰の要因としては、企業の事業用地需要や大都市及びその周辺地域への人口集中に伴う住宅用地需要の増大に、ニクソンショック後の財政拡大、金融緩和等による過剰流動性の増大と列島改造ブームを背景とする投機的な需要が加わったことが挙げられており、圏域、用途を問わず全国的に地価の上昇がみられたことが特徴である。

これら2つの地価高騰の時期においては、まず建設省が昭和35(1960)年に「宅地総合対策」を策定した⁴⁵。政府全体の動きとしては、昭和40年8月に「地価対策閣僚協議会」が設置され、同48年までの間に計4回開催される中で、地価高騰に対する対策が打ち出され、実施に移された。

この時期の対策の一つの柱が、供給を増加させることによる需給ギャップの解消である。これには、先述した昭和30年設立の日本住宅公団による住宅供給や、同38年に制定された「新住宅市街地開発法」、同44年に制定された「都市再開発法」を活用して住宅やオフィスの供給が進められるとともに、同50年に宅地開発公団が設立され、大都市の周辺地域において住宅用の宅地の供給と市街地の形成が図られた⁴⁶。また、昭和50年には「大都市地域における住宅地等の供給の促進に関する特別措置法⁴⁷」(昭和50年法律第67号)が制定され、大都市地域において住宅地の供給を促進するために、特定土地区画整理事業と住宅街区整備事業の2つの新たな事業手法が定められた。

また、地価高騰対策の一つとして、昭和38年の「不動産の鑑定評価に関する法律」(昭和38年法律第152号)と、昭和44年の「地価公示法」(昭和44年法律第49号)の制定がある。不動産の鑑定評価に関する法律の趣旨は、地価が高騰する中、地価形成の仕組みに合理性を与えるところにあり、昭和39年に不動産鑑定評価基準が作成された。地価公示の目的は、都市及びその周辺の地域等において、標準地を選定し、その正常な価格を公示することにより、一般の土地取引に対して指標を与え、及び土地収用などの適正な補償金の額の算定に資し、もって適正な地価の形成に寄与することにある⁴⁸。昭和45年4月1日には、地価公示法に基づいて第1回の地価公示が行われた。なおこれらの動きは、この時期の工業団地造成、ニュータウン建設等における公共用地取得の適正化・円滑化にも資することとなった。

さらに、昭和49年、国土利用計画法が制定された。同法は、列島改造ブーム等による地価高騰の最中に制定され、国、都道府県、市町村レベルの国土利用計画及び都道府県ごとの土地利用基本計画を定めて土地利用の計画的調整を図る長期的な計画法という面と、土地取引に行政が直接介入して取引価格の安定を図るという緊急の取引規制法という二つの面をも

⁴⁵宅地総合対策は、①宅地需要の分散対策(大都市機能の都市圏への分散等)、②宅地需要の緩和対策(政府施策住宅の供給増加と質の改善)、③宅地の合理的利用対策(土地利用計画の確立、都市再開発の促進等)、④宅地造成対策(造成手法の整備等)、⑤宅地の取引秩序維持対策(宅地建物取引業の規制と育成、評価機関の育成等)の5つからなる政策パッケージを提示するものであった。

⁴⁶宅地開発公団は、昭和56(1981)年に住宅・都市整備公団発足とともに解散し、事業が承継された。その後、平成11(1999)年に都市基盤整備公団に、同16年に都市再生機構へ移管された。

⁴⁷平成2年の法改正において、「大都市地域における住宅及び住宅地の供給に関する特別措置法」に名称が改められた。

⁴⁸公示地価とは、土地鑑定委員会が自ら選定する標準地について、2人以上の不動産鑑定士の鑑定評価を求め、その結果を審査し、必要な調整を行って判定・公示する単位面積当たりの「正常な価格」(自由な取引が行われるとした場合に通常成立すると認められる価格)である。

つ法律である。後者の取引規制については、例えば「規制区域」制度は、都道府県知事が投機的取引の相当範囲にわたる集中又はそのおそれ及び地価の急激な上昇又はそのおそれがある区域等を指定し、指定した区域において売買契約を許可制にするものである。また一定規模以上の土地取引においては事前届出制度を設け、知事等は取引の価格や利用目的が不適当な場合には、取引中止や価格の引き下げ等を勧告できるものとした。

このほか、地価高騰対策として、土地税制による対応が図られた。例えば、昭和48(1973)年に土地譲渡益に対する課税を特別に重くする重課制度(譲渡益に対し20%の重課)の創設、同年に「特別土地保有税」の創設等が行われた。

このような諸施策の実施に加え、第1次オイルショックを契機として、経済が調整局面に入ったこともあり、昭和49年には、地価は下落した。

コラム

宅地建物取引業法の累次改正

戦後の強い住宅需要を背景に不動産流通市場が拡大するにつれて不動産業者が急増したことから、昭和27(1952)年に不動産に関する業法である「宅地建物取引業法」(昭和27年法律第176号)が制定されたが、その後累次にわたって改正されているので、以下に主なものを挙げる。

まず、制定当初は宅地建物取引業者(以下、このコラムでは「宅建業者」という。)の登録制を実施した。また、業務処理について、登記・対価の支払い等についての不当遅延の禁止、重要な事項について故意に事実を告げないことや不実のことを告げる行為の禁止等を定め、違反した場合には罰金を科した。

昭和32年の改正では、宅建業者は、その事務所ごとに、都道府県が実施する試験に合格した宅地建物取引員を専任の取引主任者として置かなければならないこととした。また、資金の無い者が宅建業を営むことを排除するとともに事故の際の補償に充当する目的で、営業保証金制度を設けた。

昭和39年改正では、登録制度に代えて免許制度とした。また、宅地建物取引員という名称を宅地建物取引主任者とした。さらに、宅建業者が代理又は媒介によって得られる報酬について、それまで都道府県ごとに限度額を規定していたが、一本化して建設大臣が定めるところによることとした。

昭和42年改正では、業務準則を充実させ、誇大広告の禁止等が規定された。また、重要事項説明の制度が設けられた。

昭和46年改正では、宅地建物取引主任者の職務責任の明確化、未完成物件の広告時期規制等の取引規制などが規定された。

昭和63年改正では、依頼者が他の業者に依頼すること及び自ら契約の相手方をみつけて取引することを禁じる専属専任媒介契約を法律上に位置付け、これを締結した時には建設省(現在は、国土交通省)の指定する流通機構(レインズ)に物件登録することを義務づけた。宅建業者のいわゆる「両手」(売主と買主の両方から手数料を取る)志向を変化させようという考え方である。これはその後、平成7(1995)年の改正において、他の業者に依頼することのみ禁じる専任媒介契約まで広げ、指定流通機構について業務規制を設け法律上の位置づけを明確にした。

平成26年改正では、宅地建物取引主任者の名称を宅地建物取引士に変更するとともに、欠格要件に「暴力団員等」が追加された。また、責務として、信用失墜行為の禁止、知識及び能力の維持向上が新設された。

以上は改正事項の一部であるが、宅建業務の適正な運営、取引の公正の確保、依頼者の保護等の観点から充実されてきたと言える。また、上記以外に、平成17年にはJリート市場の発展と事業参入促進の観点から施行規則が改正され、また同18年には金融商品取引法の制定、同25年には不動産特定共同事業法の改正に伴い、法律改正が行われている。

5 昭和60年代から平成10年代にかけてのバブル期及びバブル崩壊後の土地関連政策の展開

(1) バブル期における地価高騰とその対応

(概 観)

昭和50年代末に始まる東京都心部の商業地に端を発するいわゆるバブル期の地価高騰においては、都心部の業務地の地価上昇を招き、これを契機として、タイムラグを伴いながら周辺地域及び他の主要都市に地価上昇が波及していった(図表2-1-8、詳細はコラム参照)。

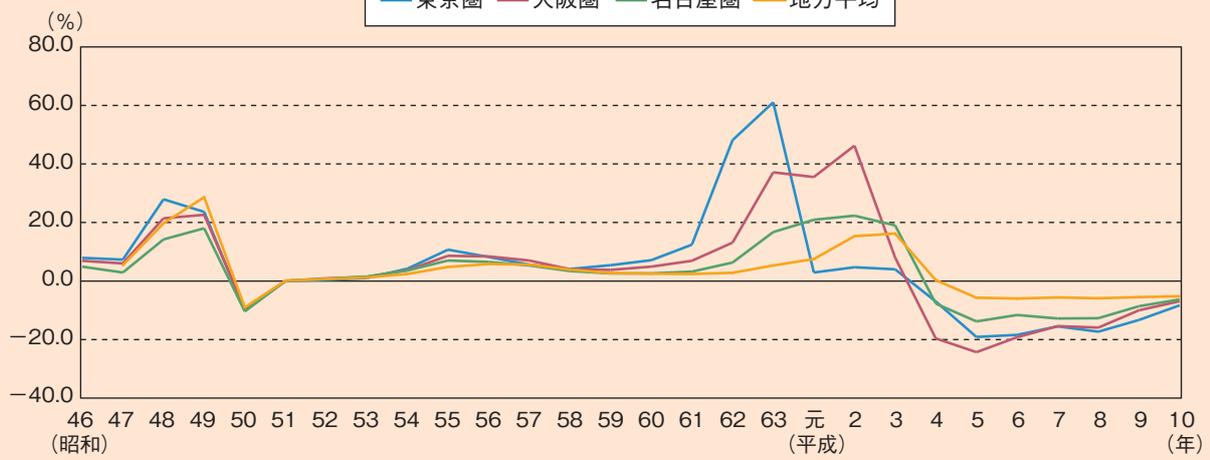
このような地価高騰に対峙するため、政府に「地価対策関係閣僚会議」(後に「土地対策関係閣僚会議」)が設けられ、首相の諮問機関である第2次臨時行政改革推進審議会(以下、「新行革審」という。)の下に設けられた「土地対策検討委員会」による議論を踏まえつつ、対策のとりまとめ・推進が行われた。

具体的には、昭和62(1987)年に「緊急土地対策要綱」、翌63年に「総合土地対策要綱」、平成3(1991)年に「総合土地政策推進要綱」が閣議決定され、都市・産業機能等の分散、住宅・宅地の供給促進、税制上の措置、土地取引の監視区域制度の創設、土地利用計画の整備・充実、土地関連融資規制等の対策が総合的に行われた。また、平成元年、土地についての基本理念等を規定する「土地基本法」が制定された。

これらの対策により、地価は、三大都市圏では平成3年に、地方圏では4年に下落に転じた(図表2-1-8)。

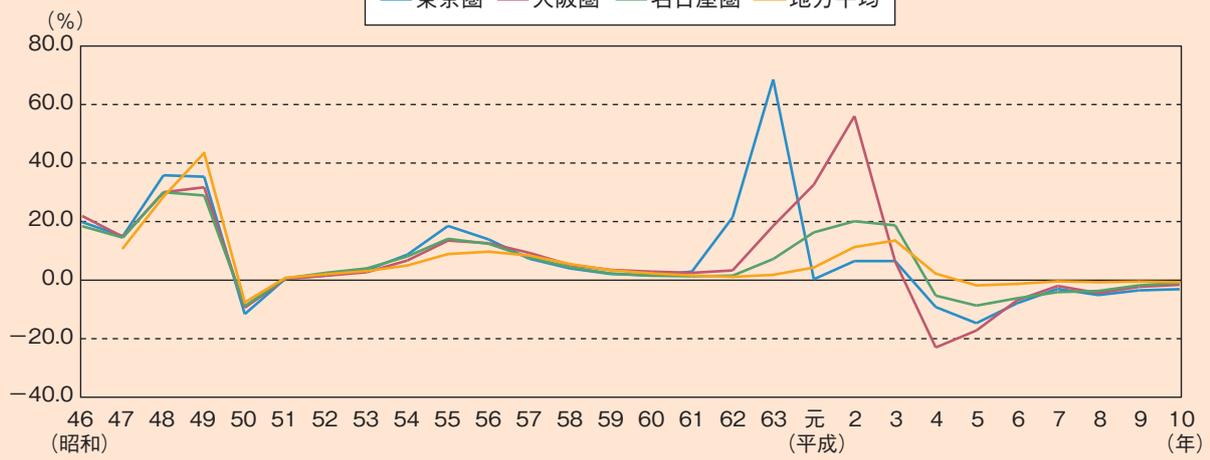
図表 2-1-8 公示地価の変動率

【商業地】



資料：国土交通省「地価公示」

【住宅地】



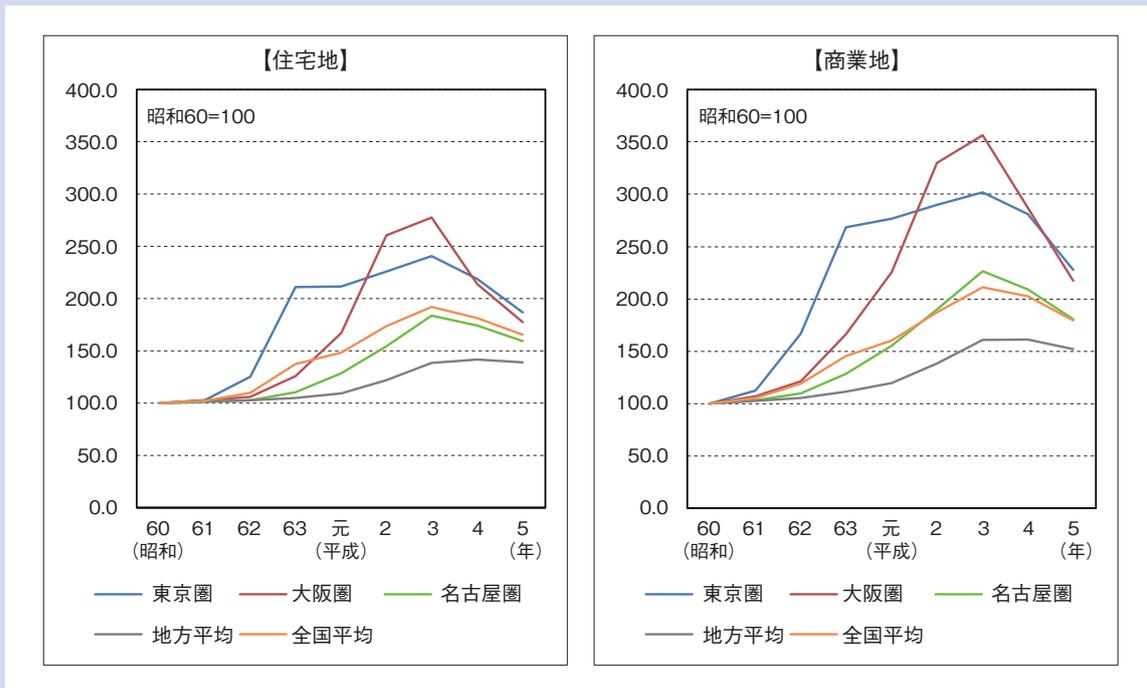
資料：国土交通省「地価公示」

コラム バブル期の地価上昇の動向

昭和50年代末には、商業地の地価は、東京の中心部において上昇の兆しが現れ、昭和60年代に入ってから、都心部における地価上昇が全国に波及した。用途別にみると、商業地、特に業務集積の大きな都心の中心商業地が著しい地価上昇を示した後、周辺の商業地、さらには住宅地等の地価が上昇するという傾向がみられた。当初は東京圏において事務所ビル需要の急激な増大、都心部等の業務地化に伴う住宅地の買換え需要の増大、投機的取引等が金融緩和状況を背景として複合的に影響して地価上昇が始まった。地価上昇は、土地の割安感や投資先としての選好などの理由により、周辺地域及び他の主要都市へ波及した。

なお、昭和60年代以降の地価高騰の特徴は、地価上昇の地域別格差が著しく大きいことである。地価公示でみた場合の昭和48(1973)、49年の地価上昇率は、全国平均、三大都市圏ともほぼ同程度であったのに対し、昭和60年代の東京圏や大阪圏の地価上昇率は、全国平均をはるかに上回って推移し、昭和60年を100とした場合の平成3(1991)年の住宅地・商業地の地価は全国平均で192.1、211.1に対し、東京圏で240.7、301.8、大阪圏で277.6、356.4であった。

図表 公示地価の指数の推移



資料：国土交通省「地価公示」

(緊急土地対策要綱)

昭和61(1986)年12月、関係12省庁の大臣からなる「地価対策関係閣僚会議」が設置され、翌62年3月に「地価対策の検討方針」について申し合わせがなされた。また、同年7月に発足した新行革審に「土地対策検討委員会」(通称、「土地臨調」)が設けられ、同年10月に中間報告として「当面の地価等土地対策に関する答申」が行われた。

これを受けて同年10月、①土地取引の適正化、②旧国鉄用地、国公有地の処分、③税制上の措置、④都市再開発、住宅・宅地開発の促進等を内容とする「緊急土地対策要綱」が閣

議決定された。また、同年11月には土地対策担当大臣が置かれるとともに、「地価対策関係閣僚会議」を拡大・改組する「土地対策関係閣僚会議」が設置され、対策が実施された。

(昭和62年国土利用計画法の改正)

昭和62(1987)年6月に国土利用計画法(昭和49年法律第92号)が改正された。制定当時の同法に基づく土地取引規制制度は、先述したように全国に一般に適用される事前届出制と規制区域における許可制があったが、前者の事前届出制では例えば市街化区域では2,000㎡以上の土地取引が対象であり、比較的大規模な土地の取引に限って適用されていた。そこで、より小規模な土地取引についても目が行き届くよう、新たに「監視区域制度」が導入された。

監視区域制度においては、①都道府県知事等は、地価が急激に上昇し、又は上昇するおそれがあり、これによって適正かつ合理的な土地利用の確保が困難となるおそれがあると認められる区域を、5年以内の期間を定めて監視区域として指定することができること、②監視区域を指定する場合には、当該区域において土地に関する権利の移転等の届出を要する面積の限度を、都道府県の規則で引き下げることができることとされた。

国土利用計画法の改正は、同年8月に施行され、同時に東京都、神奈川県、横浜市及び川崎市は監視区域を指定し、300㎡以上(神奈川県は当初500㎡以上)が届出対象面積とされた。その後監視区域を指定する市町村は増え、また届出対象面積も東京都等を皮切りに100㎡以上まで引き下げられ、平成5年には、全国1,212市区町村で監視区域が指定され、そのうち234市区町村は100㎡以上の土地取引が届出対象となった⁴⁹。

(総合土地対策要綱等)

地価高騰が収まりをみせないことから、昭和63(1988)年6月に新行革審は、最終答申「地価等土地対策に関する答申」で土地五原則等を示し、これを受けて同月「総合土地対策要綱」が閣議決定された。

要綱では、「土地の所有には利用の責務が伴うこと」などの基本的認識が示された上で、具体的な施策として、中長期的なものも含め、①首都機能、都市・産業機能等の分散、②宅地対策等の推進、③住宅対策の推進、④土地利用計画の広域性・詳細性の確保、⑤都市基盤整備の促進、⑥地価形成の適正化、⑦土地税制の活用、⑧国公有地の活用、⑨土地に関するデータの整備、⑩土地行政の総合調整の推進の10項目が掲げられた。

これに並行して、昭和63年6月に「多極分散型国土形成促進法」(昭和63年法律第83号)が制定された。これに基づき、同年7月に「国の行政機関等の移転について」が閣議決定され、移転の基本方針と東京23区からの移転の対象となる国の行政機関の官署等79機関と、自衛隊の11部隊等が決められた。

(土地基本法)

土地についての基本理念を明確にし、国、地方公共団体、事業者及び国民の責務を定めるとともに、土地政策の基本方向を明確化することを目的として、平成元(1989)年に「土地基本法」(平成元年法律第84号)が制定された。同法では、総合土地対策要綱の基本的認識を踏まえ、①土地についての公共の福祉優先、②適正な利用及び計画に従った利用、③投機的取引の抑制、④価値の増加に伴う利益に応じた適切な負担という土地に関する4つの理念を

⁴⁹ 例示した自治体及び市町村の数は、いずれも、その区域の一部を区域指定したものを含む。

明確にした。

まず公共の福祉の優先については、第2条において「土地は、現在及び将来における国民のための限られた貴重な資源であること、国民の諸活動にとって不可欠の基盤であること、その利用が他の土地の利用と密接な関係を有するものであること、その価値が主として人口及び産業の動向、土地利用の動向、社会資本の整備状況その他の社会的経済的条件により変動するものであること等公共の利害に関係する特性を有していることにかんがみ、土地については、公共の福祉を優先させるものとする」としている。

次に、土地の利用については、第3条において「①土地は、その所在する地域の自然的、社会的、経済的及び文化的諸条件に応じて適正に利用されるものとする、②土地は、適正かつ合理的な土地利用を図るため策定された土地利用に関する計画に従って利用されるものとする」とされている。

投機の抑制に関しては、第4条において「土地は、投機的取引の対象とされてはならない」とされている。

また、第5条において「土地の価値がその所在する地域における第2条に規定する社会的経済的条件の変化により増加する場合には、その土地に関する権利を有する者に対し、その価値の増加に伴う利益に応じて適切な負担が求められるものとする」としている。

その上で、これら基本理念を踏まえた国及び地方公共団体、事業者、国民の責務が規定され、基本理念を具体化するための措置として、①土地利用計画の詳細かつ広域的な策定、②それに基づく規制措置と事業の実施、③土地取引の規制、④開発利益の還元のための措置、⑤税制上の措置、⑥公的土地評価の適正化、⑦土地に関する調査の実施等を基本的施策として掲げている。

(総合土地政策推進要綱)

土地基本法で設置されることとなった土地政策審議会の答申を受けて、平成3(1991)年1月に「総合土地政策推進要綱」が閣議決定された。要綱では、土地政策の目標として、①土地神話の打破、②適正な地価水準の実現、③適正かつ合理的な土地利用の確保の3つが掲げられ、これらの目標を実現していくため、土地基本法の理念を踏まえつつ土地に関する各般の施策を総合的に実施していくものとされた。

また、個別の施策については、①首都機能、都市・産業機能の分散、②土地取引規制等、③土地利用計画の整備・充実、④住宅・宅地の供給の促進等、⑤土地の有効利用の促進等、⑥土地関連融資規制、⑦土地に関する負担の合理化、⑧土地の適正な評価の推進、⑨土地に関する情報の整備・充実、⑩土地に関する基本理念の普及・啓発の10項目が掲げられ、対策が進められた。

例えば、この要綱を踏まえ、税制面では平成3年度税制改正において土地税制の総合的な見直しが行われ、新たに「地価税⁵⁰」が導入されるとともに土地譲渡益課税の強化、三大都市圏の特定市における市街化区域農地に係る相続税の納税猶予の特例の見直しや固定資産税等のいわゆる宅地並み課税の本格実施等が行われた。

また、土地関連融資規制について、平成2年3月に、当面の措置として不動産業向け貸出について、その増勢を総貸出の増勢以下に抑制するよう金融機関に対し要請（いわゆる総量

⁵⁰ 国内にある土地及び賃借権等を有する個人及び法人を対象に、各年1月1日時点における時価（相続税評価額）を課税標準として、税率0.3%（平成4(1992)年は0.2%）を課税するもので、平成4年1月1日から実施。

規制)を行うなどした⁵¹。

コラム

借地借家法

昭和16(1941)年の借地法、借家法改正で借主を保護するために設けられた正当事由制度は、その後の昭和41年改正においても維持されたが、借主の保護が過大であり、新規の借地供給に障害が生じていることや、借家の立退料が高額化することで建て替えの障害になっていること等の指摘があった。このため、平成3(1991)年、新たに「借地借家法」(平成3年法律第90号)が制定され、それまでの借地法、借家法、建物保護に関する法律が廃止された。

平成3年の借地借家法でも正当事由制度は維持されたが、正当性の判断基準が細かく規定され、その中に立退料も明確に位置付けられた。また、借地供給の増大を目的として新しく定期借地権が導入された。定期借地権については、平成5年から郊外型の定期借地権戸建分譲事業が三大都市圏を中心に開始され、バブルによる地価高騰のなか、年収の5倍以内で実現する低廉な住宅取得システムとして脚光を浴びた。定期借地権分譲マンションもすぐに事業化された。

なお、その後の平成11年改正において、定期借家権が設けられた。

(2) バブル崩壊後の土地関連政策の展開

(概 観)

バブル期における地価高騰は、全国平均では平成2(1990)年をピークとし、それ以降は、地価の下落傾向が続いた。こうしたことから、地価税は平成10年以降の課税時期において課税停止され、昭和48(1973)年の地価高騰期に導入された特別土地保有税も平成15年度から課税停止の措置が講じられるなど、バブル期の対策のいくつかは解除されていった。

バブル崩壊後は、地価バブルの後遺症ともいえる状況が発生した。大量の不良債権、不良資産の発生、金融機関の破綻、債務超過に陥る企業や家計の増加、設備投資や消費の減退とデフレの発生、都市内の低未利用地の増加などである。特に、巨額の融資が回収不能となり不良債権化した結果、担保とされた土地が「塩漬け」になる状況が発生し、都市の魅力を下させた。

このような中、我が国の経済・社会の構造的変化に的確に対応し、ゆとりある住宅・住環境の形成、快適で安心できるまちづくり・地域づくりの推進等を図っていくため、土地の有効利用の促進をはじめとした土地政策の新たな展開が強く求められるようになった。そこで、土地政策審議会⁵²での審議・答申を踏まえ、平成9年2月に「所有から利用へ」などを土地政策の目標とする「新総合土地政策推進要綱」が閣議決定され、施策が展開された。

土地の有効利用を促進するためには、不動産の流動化が必要であり、その仕組みの一つと

⁵¹いわゆる不動産業向け融資の総量規制は、地価上昇の地方への波及傾向が一段と強まる状況の中で非常緊急の措置として導入されたものであり、地価の動向も沈静化・下落傾向がかなり定着してきたとみられること、金融機関の土地関連融資の伸びは総じて抑制基調が定着したこと、金融機関における土地関連融資に係る審査・管理体制が充実したこと等のことから、平成3(1991)年12月に解除された。代わりに、総量規制の効果的発動の仕組み(いわゆるトリガー方式)が採用されることとなったが、トリガー方式についても、地価動向等を勘案し、平成6年2月に適用の停止が行われ、さらに同10年6月に廃止された。

⁵²現在は国土審議会土地政策分科会に改組。

して、後述するように、不動産の証券化の仕組みが整備され、証券化が進んだ。

また、急速な情報化、国際化、少子高齢化という社会経済情勢への対応が必要となる中、バブルの後遺症もあり進まなくなっていた都市の更新・再開発を促進し、都市機能の高度化や居住環境を改善するため、平成13(2001)年、内閣総理大臣を本部長とする都市再生本部が設置され、後述する「都市再生特別措置法」の制定により都市の再生に関する施策の重点的、計画的な推進が図られた。

さらに、バブルの崩壊とともに成長社会から成熟社会に移行する中、豊かで質の高い暮らしへの関心が高まり、平成18年に「住生活基本法」が制定され、それまでの住宅建設計画法を基本とした「住宅の量の確保」から、「住環境を含めた住宅の質の向上」へと転換が図られた。このほか、後述するように平成16年に「景観法」が制定され、都市、農山漁村等における良好な景観の形成を図る制度ができるとともに、環境への関心の高まりから「土壤汚染対策法」が制定され、取組みが進められている。

平成7年1月17日に阪神・淡路大震災が発生したが、その際、「被災市街地復興特別措置法」が制定され、その後の平成27年3月11日に発生した東日本大震災の際にも活用された。また、両震災により国民の防災・減災に対する意識が高まり、様々な法律が制定された。

なお、バブル崩壊後の地価についてみると、平成14年2月から始まった景気拡大が戦後最長の期間継続し、同18年頃から一時期東京の一部地域で不動産需要の増加などにより地価上昇が見られたが、米国のサブプライムローン問題に端を発した世界的な金融危機の影響等により景気は再び落ちこみ、一時期上昇を見せ始めた地価が再度下落に転じる状況もあったが、同26年以降、三大都市圏の商業地を中心に下げ止まりの傾向を見せ、平成28年地価公示では全用途及び商業地の全国平均で上昇に転じた。

(新総合土地政策推進要綱)

平成9(1997)年2月に閣議決定された「新総合土地政策推進要綱」では、土地政策の目標等として、次の4つが示された。

- 土地政策の目標：今後の土地政策の目標は、これまでの地価抑制を基調としていたものから転換し、「所有から利用へ」との理念の下、土地の有効利用による適正な土地利用の推進とし、総合的な施策を展開する。
- 土地の有効利用の促進：土地の有効利用に向けては、総合的な土地利用計画を整備・充実するとともに、都市居住、密集市街地の再整備等の各種有効利用のための施策を推進する。
- 土地取引の活性化の推進：有効利用に向けた土地取引の活性化のため、不動産取引市場の整備をはじめ、規制緩和や土地情報の整備・提供を進める。
- 土地政策の総合性・機動性の確保：土地に関する各般の施策を、経済対策等との連携を図りつつ、総合的に実施していくため、土地対策関係閣僚会議等の積極的な活用により機動的に推進する。また、今後とも、土地をとりまく状況の変化に応じ適宜適切な施策の推進に努める。

この要綱に基づき、土地の有効利用や土地取引の活性化に向けた諸施策が推進された。一例を挙げると、平成9年には、都市計画法・建築基準法の改正によるマンション等共同住宅の容積率規制の緩和や容積率の引き上げ、斜線制限の緩和等を行う高層住居誘導地区の創設、低・未利用地の散在する既成市街地内の地区整備を進める敷地整序型土地区画整理事業の創設が行われた。

(不動産証券化)

バブル期にも不動産を小口化⁵³した商品が販売されていたが、事業者が倒産した場合には大きな被害が生じるなど投資家保護の観点からの措置は不十分であった。このため、投資家保護のためのルールを作ることと、事業の健全な発展を図ることを企図し、平成6(1994)年に「不動産特定共同事業法」(平成6年法律第77号)が制定された。同法では、不動産特定共同事業について、事業を実施できる者を許可制にし、業務のあり方を規制することにより、投資家(事業参加者)の保護を図ることとされた。

しかし、その後、不動産特定共同事業の積極的活用を図る観点から、投資家を保護するため相当に厳格であった規制を緩和する方向で、数次にわたる改正がなされた。例えば、平成9年の改正では、プロ向けの規制緩和として、事業参加者が投資の専門家である場合に限って、開発許可、建築確認等の前に不動産特定共同事業の実施を可能とするなどとされた。

さらに、この動きと併行して、日本版金融ビッグバン⁵⁴や不良債権問題の中で、不動産の流動化・証券化の検討が進められ、平成10年に「特定目的会社による特定資産の流動化に関する法律」(平成10年法律第105号、通称旧SPC法)が制定された。これにより、不動産を信託受益権化し、資金を金融機関を通じて間接的に調達するのではなく、投資信託という形で投資家から直接調達する手法が確立されるようになった。その後同法は、より利用を促進する観点から法改正が行われ、対象資産が財産権一般に拡大されたり、SPC設立手続きを簡素化した「資産の流動化に関する法律」(資産流動化法、通称SPC法)が平成12年に施行された。

これらの制度改正により不動産の証券化が進むようになったが、さらに平成12年には「投資信託及び投資法人に関する法律」が改正され、翌13年の9月、東京証券取引所が不動産投資信託の上場基準等の規制を制定し、Jリート市場が開設され、投資家が広く一般に広がった。

これら一連の動きは、バブル崩壊後、地価が下落の一途をたどる中、資金調達手法の多様化を通じて、「所有から利用へ」という土地政策の大目標の転換に即応したものであり、証券化は、土地の有効利用を促進するための手法の一つといえる。

(都市再生の動き)

都市再生の動きとして、平成13(2001)年5月に内閣総理大臣を本部長とし関係大臣で構成される「都市再生本部」が内閣に設置された。

そして、同年6月には「都市再生プロジェクトに関する基本的考え方」が都市再生本部で決定され、都市再生の意義として、1990年代以降の低迷している我が国経済を再生するためには、都市の魅力と国際競争力を高め、その再生を実現することが必要であり、そのためには民間による都市への投資など民間の力を都市に振り向けることが決め手になることから、経済構造改革のための重点課題の一つとして「都市再生」に取り組むことが打ち出された。

⁵³単独では投資単位が大きすぎて流通性に欠ける不動産を、個人投資家でも購入可能なように所有権を小口化したもので、事業者が各投資家の持分を一括して合同運用するもの。

⁵⁴バブル崩壊後の日本の金融市場の停滞を改善することを目的に、平成8(1996)年から平成13年にかけて行われた金融制度改革の通称である。市場原理に基づく自由で公正・透明な市場を目指した。昭和61(1986)年に英国で行われた証券制度改革が「ビッグバン」と呼ばれたことにちなむ。

これらの考え方を具体化するために、平成14年に「都市再生特別措置法」（平成14年法律第22号）が制定された。この法律はその後の改正を経て、民間の活力を中心とした都市再生を進めるため、都市再生緊急整備地域等を政令で指定し、そこで行う民間都市再生事業計画の認定及び税制特例、金融支援並びに都市計画の特例等を規定している。また、官民の公共公益施設整備等による全国都市再生を図るため、市町村が作成する都市再生整備計画に基づく事業等に充てるための交付金の交付等の特別の措置等を規定している。さらに、後述する立地適正化計画の制度も設けられている。同法に基づき、今日に至るまで、都市再生緊急整備地域の指定や民間による都市再生事業の推進等が行われている。

（住生活基本法）

住宅に関する施策としては、昭和41(1966)年に制定された「住宅建設計画法」（昭和41年法律第100号）に基づく住宅建設五箇年計画の下に、住宅の量の確保のための新規供給の支援を基本としてきた。その後、昭和40年代後半に、住宅の量の充足（一世帯一住宅の達成）を実現した後においては、住宅建設計画法の枠組みの中で、住宅床面積についての居住水準の目標を定めるなど、時代のニーズに応じて、住宅及び居住環境の質の向上に関する施策が推進されてきた。

しかしながら、少子高齢化の急速な進展や人口・世帯減少社会の到来など社会経済情勢が著しく変化する中において、国民が誇りを持ち、後生に残すに値する、魅力のある住宅ストック及び住環境の形成を図り、現在のみならず、将来にわたる国民の豊かな住生活の実現が図られていくことが期待されるようになった。

こうした流れを背景に、それまでの「住宅の量の確保」から「住環境を含めた住宅の質の向上」への本格的な政策転換を図るため、基本理念、関係者の責務、計画体系など住宅政策の基本方向を示す「住生活基本法」（平成18年法律第61号）が、平成18(2006)年6月に公布された。同法では、「現在及び将来における国民の住生活の基盤となる良質な住宅の供給等」、「良好な居住環境の形成」、「居住のために住宅を購入する者等の利益の擁護及び増進」、「居住の安定の確保」が基本理念とされた。

同法に基づき、同年10月には「住生活基本計画（全国計画）」が閣議決定されたが、そこでは、施策についての横断的視点として、以下の4つが掲げられた。

- ①ストック重視の施策展開：「住宅を作っては壊す」社会から、「いいものを作って、きちんと手入れして、長く大切に使う」社会へ移行することなど。
- ②市場重視の施策展開：多様化・高度化する国民の居住ニーズに的確に対応するには、市場による対応が最も効果的であるとの視点など。
- ③関連する施策分野との連携による総合的な施策展開：国民が人生の大半を過ごす基盤である住宅において営まれる住生活を豊かなものとするため、まちづくり施策、福祉施策、環境・エネルギー施策、防災施策等の国民生活に深く関わる施策分野との密接な連携を進めることなど。
- ④地域の実情を踏まえたきめ細かな施策展開：地域の自然、歴史、文化その他社会経済の特性に応じた多様な居住ニーズに的確に対応するためには、地域の実情を最もよく把握している地方公共団体が主役となって、まちづくり等に主体的に取り組む地域住民の団体、NPO、民間事業者等との連携の促進を図ることなど。

これらの視点を基本として、施策を推進することとされた。

(景観法)

経済社会の成熟化にともない、国民の価値観も変化し、生活空間の質的な向上が求められるようになる中で、地方公共団体においては、景観条例等の自主条例やマスタープランに基づいて、美しい街並みや良好な景観の形成に向けた取組みが進められるようになった。こうした動きを具体的な施策に結びつけるため、平成16(2004)年に「景観法」(平成16年法律第110号)が制定された。

それまでも、都市計画法に基づく美観地区や風致地区、伝統的建造物群保存地区といった地域地区や、「古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法」(昭和41年法律第1号、古都保存法)等により規制する仕組みがあったが、「景観法」は、個別的な規制等に加え、景観の意義やその整備・保全の必要性等を基本理念として定めた上で、景観計画制度を規定した。

この制度はまず、景観行政団体(都道府県、指定都市等又は都道府県知事と協議して景観行政をつかさどる市町村)が区域指定、行為制限、景観重要樹木等を示した景観計画を策定する。そして、景観計画区域内で建築物・工作物の新設、増改築、移転又は外観の変更、開発行為を行おうとする者は届け出なければならず、景観計画に定められた制限に適合しないときは、景観行政団体の長は、建築物等の形態又は色彩その他の意匠に関する変更命令を出すことができる。また、景観計画区域内の景観上重要な建造物や樹木を景観重要建造物・景観重要樹木として指定し、その現状変更には景観行政団体の長の許可を必要とするなどとしている。

景観法の特徴としては、①都市計画区域外も対象としていること、②地域の状況に応じて条例で規制内容を定めることができること、③強制力をもって対応できる制度が設けられていることなどが挙げられる。

(土壌汚染対策法)

平成14(2002)年に「土壌汚染対策法」(平成14年法律第53号)が制定された。その背景には、企業の工場跡地等の再開発等に伴い、重金属、揮発性有機化合物等、放置すれば人の健康に被害を及ぼすことが懸念される物質による土壌汚染が顕在化してきたことがある。平成21年の改正後の法のスキームの概略は次の通りである。

まず、法は、使用が禁止された有害物質使用特定施設の廃止時や、一定規模以上の土地の形質変更の届け出の際に土壌汚染のおそれがあると都道府県の知事が認めるときなどには、土壌汚染状況調査を義務付けている。調査の結果、土壌の汚染状態が指定基準を超過した場合、都道府県知事は①要措置区域又は②形質変更時要届出区域(汚染物質の摂取経路がなく健康被害が出るおそれがない区域)に指定・公示し、①の区域では、土地の形質変更は原則禁止され、都道府県知事は汚染の除去等の措置を指示する、②の区域は、土地の形質変更時に知事への届け出が義務付けられている。

ほかに、土地に関わる政策に関連する環境関連の法律としては、平成9年の「環境影響評価法」(平成9年法律第81号)、同24年の「都市の低炭素化の促進に関する法律」(平成24年法律第84号)などがある。

(阪神・淡路大震災等を踏まえた防災関連法)

平成7(1995)年1月17日に阪神・淡路大震災が、また平成23年3月11日に東日本大震災が発生し、それぞれ大規模な被害が発生した。

阪神・淡路大震災の際には平成7年2月26日に「被災市街地復興特別措置法」(平成7年法律第14号)が制定された。この法律の第4条では、「(前略)緊急かつ健全な復興を図るための施策の策定及び実施に当たっては、地域における創意工夫を尊重し、並びに住民の生活の安定及び福祉の向上並びに地域経済の活性化に配慮するとともに、地域住民、民間事業者等の理解と協力を得るよう努めなければならない」という配慮規定が置かれている。また同法では、一定の要件を満たす地域を「被災市街地復興推進地域」に指定することができ、その地域では災害発生から2年以内で定められる日まで建築行為の一定の制限を設けることができることとされている。この法律は、東日本大震災の際にも活用された。

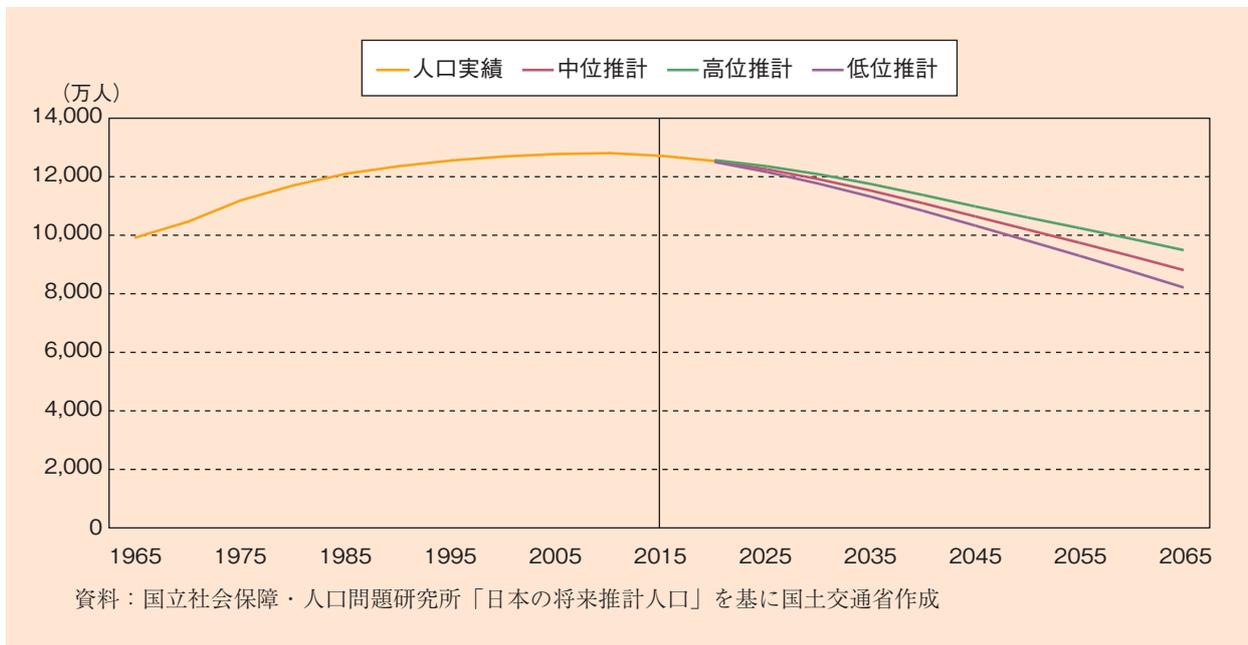
また、国民の防災・減災に対する意識が高まり、これに関連する法律がいくつか制定されている。例えば、平成7年の「建築物の耐震改修の促進に関する法律」(平成7年法律第123号)、同9年の「密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律」(平成9年法律第49号)、同23年の「津波防災地域づくりに関する法律」(平成23年法律第123号)などが挙げられる。

6 平成20年代における人口減少社会への対応策

(概 観)

「2」でみたように、明治期以来我が国の人口はほぼ一貫して増加してきたが、平成20(2008)年の約1億2,808万人を頂点として減少し始めている。しかも、国立社会保障・人口問題研究所の平成29年推計(中位推計)によると、平成27(2015)年には1億2,709万人であったが、平成52(2040)年の1億1,092万人を経て、平成65(2053)年には1億人を割って9,924万人になり、平成77(2065)年には8,808万人になると推計されているように、今後当面は人口減少社会が続くと見込まれている(図表2-1-9)。

図表 2-1-9 将来人口の推計



また、国土交通省国土政策局の推計によると、平成22(2010)年時点で人間が居住している1 kmメッシュのうち、2050年には約6割のメッシュで人口が現在の半分以下に、約2割のメッシュでは無居住化するとされており、我が国は本格的な人口減少社会を迎えている。

このような本格的な人口減少社会は、我が国はこれまで経験しておらず、しかも総人口の増加、とりわけ都市部の人口の急速な増加の直後の急速な減少により様々な課題への対応に迫られ、取組みが始められている。土地に関連する政策でいえば、後述する都市のコンパクト化と空き家対策である。

また、第3章で詳しくみる所有者不明土地に係る問題も一層深刻になることが想定されるように、これまでの人口増加、都市域の拡大を前提としたものとは異なる政策が求められている。

(都市のコンパクト化)

明治期以来の都市人口の増加に伴い、都市域はこれまで拡大してきた。例えば地方の県庁所在都市のDID⁵⁵面積は、昭和45(1970)年から平成22(2010)年にかけて2倍強に拡大している。そのように拡大した市街地やその周辺において大幅な人口減少が進むと、高齢者が主体となる住民がまばらに点在し、居住が低密度化し、市街地全体あるいは都市全体が空洞化し、医療・福祉、商業等の生活サービスの提供が困難になりかねない。大都市でも郊外部、特にいわゆるニュータウン等では、同様の状況にある。

このような状況の中で、①高齢者や子育て世代にとって安心できる健康で快適な生活環境の実現、②財政面及び経済面からみて持続可能な都市経営、③環境・エネルギー負荷の低減、④自然災害に対する事前予防のためには、都市構造のあり方を見直し、高齢者施設や医療施設を含めた諸機能及び居住区域を計画的に配置したコンパクトな都市構造に転換していくことが重要となる。また、諸機能を維持するためには、これらを連携する公共交通のネットワークも必要となる。

このため、平成26年に都市再生特別措置法の改正により、新たに「立地適正化計画」の制度が創設された。

同制度では、市町村が住宅及び都市機能増進施設（医療施設、福祉施設、商業施設等）の立地の適正化を図るため、都市計画区域内に「居住誘導区域」や「都市機能誘導区域」等を設定する立地適性化計画を作成することができることとしている。

「居住誘導区域」とは、人口減少の中にあっても一定のエリアにおいて人口密度を維持することにより、生活サービスやコミュニティが持続的に確保されるよう居住者の居住を誘導しようとする区域であり、この区域において一定規模以上の住宅整備事業を行おうとする者は、都市計画の提案を行うことができるとともに、居住誘導区域外における一定規模以上の住宅等の建築を事前届出・勧告の対象としている。また、居住誘導区域以外の区域では、必要に応じて、一定規模以上の住宅等の建築を開発許可の対象とする「居住調整地域」を都市計画に定めることができることとしている。

「都市機能誘導区域」は都市機能を誘導しようとする区域であり、この区域内に誘導すべき施設を整備する民間事業者に対して、民間都市開発推進機構が出資等の支援を行うことができることとしている。また、この区域内に誘導すべき施設についての容積率及び用途の制限を緩和する「特定用途誘導地区」を都市計画に定めることができ、都市機能誘導区域外における誘導すべき施設の建築を事前届出・勧告の対象とした。

平成30年3月31日時点で、407都市が立地適性化計画について具体的な取組を行っており、うち142都市において計画を作成・公表済みである。

さらには、空き地、空き家等の低未利用地の増加を背景とする「都市のスポンジ化」について、社会資本整備審議会都市計画基本問題小委員会において検討され、平成29年8月に中間とりまとめとして対応方策がとりまとめられた。

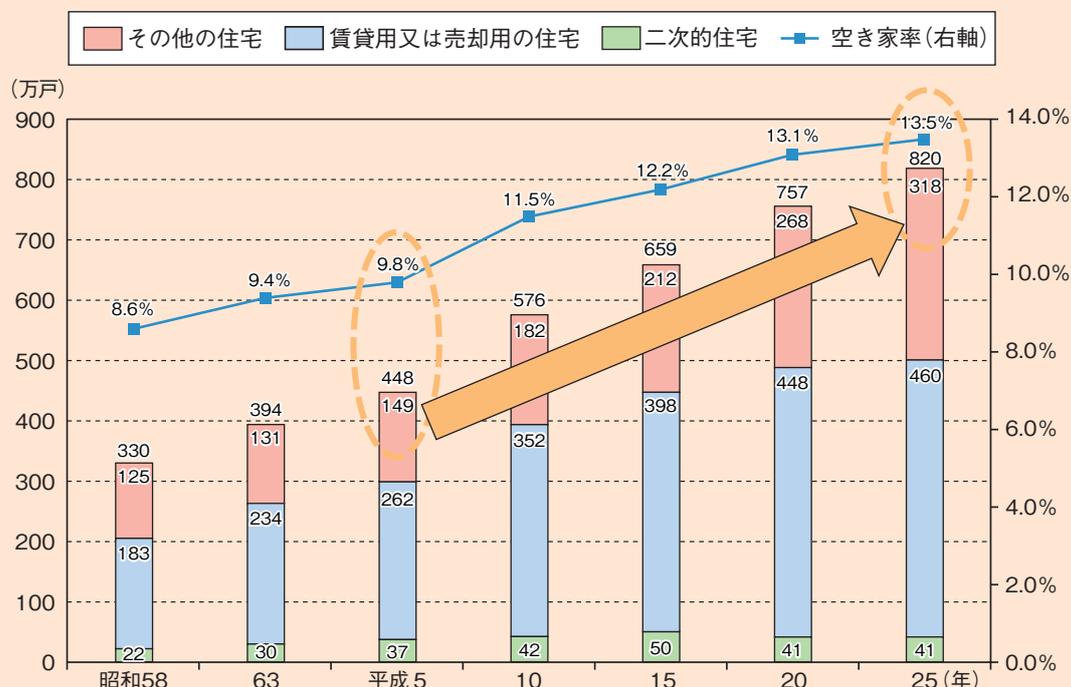
(空き家対策)

空き家は、総務省の「平成25年住宅・土地統計調査」によれば、平成25(2013)年10月1日現在の我が国の空き家数は820万戸（空き家率13.5%）で、このうち、別荘や、賃貸又は

⁵⁵「人口集中地区」。昭和35(1960)年の国勢調査から使用されている統計上の地区であり、具体的には、①原則として人口密度が1㎢当たり4,000人以上の基本単位区等が市区町村の境界内で互いに隣接して、②それらの隣接した地域の人口が国勢調査時に5,000人以上を有する地域を表す。

売却のために空き家になっている住宅を除くいわゆる「その他の住宅」の数も約318万戸に達した（図表2-1-10）。

図表 2-1-10 種類別空き家数の推移



資料：総務省「住宅・土地統計調査」
[空き家の種類]

二次的住宅：別荘及びその他（たまに寝泊まりする人がいる住宅）
賃貸用又は売却用の住宅：新築・中古を問わず、賃貸又は売却のために空き家になっている住宅
その他の住宅：上記の他に人が住んでいない住宅で、例えば、転勤・入院などのため居住世帯が長期にわたって不在の住宅や建て替えなどのために取り壊すことになっている住宅など

こうした状況の中、老朽化して危険な空き家が増加することにより、地域の防災、防犯、生活環境の保全、景観等の観点から、自治体において自主条例を制定して、その適正管理を推進する取組みが見られるようになってきた。しかしながら、自主条例のみでは、空き家の所有者等が直ちに判明しない場合の対応や、強制的に空き家の除却等を行う上での対応において、課題が生じていた。

このため、平成26(2014)年、増加する空き家による生活環境の悪化を防止するため「空家等対策の推進に関する特別措置法」（平成26年法律第127号）が制定された。

同法では、市町村が空家等対策計画の策定を行い、管理不十分で放置することが保安面、衛生面、景観面等において不適切な状態にあると認められる空家等（特定空家等）に対する除却も含めた措置について、助言・指導、勧告、命令、代執行、さらには過失がなくてその措置を命ぜられるべき者を確知することができない場合に市町村長が自ら行える略式代執行の制度を設けている。また、空き家の所有者等の調査を行う際に、固定資産税の納税者情報を行政内部で利用できる旨の規定も設けられている。

平成29年10月1日時点で、447の市町村が空家等対策計画を策定し、助言・指導8,555件、勧告417件、命令36件、代執行60件（うち略式代執行47件）が実施され、活用や除却等が行われている。

第2節 明治以降150年の変遷を踏まえた今後の土地に関わる政策について

1 明治以降の土地に関わる政策の背景に着目した4類型

第1節で、明治時代が始まって以降の土地に関わる政策のうち主なものについてその背景とともに見てきた。150年に渡る長い期間の土地に関わる政策は膨大な数にのぼり、重点的に取組まれたテーマや取組の度合いも、その時代時代の社会的要請によって異なる。第1節ではその一部分を点描したに過ぎないが、ここでは、これらの政策をその背景に着目して、大きく次の4つに分類して概観する。

①国政全般の改革の一環としての土地に関わる政策

明治以降150年の間には、国政全般の改革として大きなものが2つあった。一つがいわゆる明治維新であり、もう一つが第2次世界大戦後の改革である。それぞれの時期において、土地に関わる政策も改革の一環として実行された。前者で言えば、我が国の経済社会の基礎を築いた土地の私的所有権の確立や、中央集権体制の確立、地租の公平な課税のための地租改正等であり、後者で言えば、戦後の経済・社会の民主化に伴う農地改革や、土地収用制度の改正、民法の改正等である。このほかにも、シャウプ勧告による国税としての地租から市町村税としての固定資産税への転換や、市町村主体の都市計画制度などは、地方自治・地方分権という政策の大きな流れの一環と言える。

②産業、生活の基盤としての土地に関わる政策

土地は産業、生活の基盤であり、明治以降150年を通じて、産業構造や総人口、都市人口の変化、また都市や住宅に求められるニーズ等を踏まえつつ、土地に関わる政策が講じられてきた。歴史をさかのぼると、その政策はさらに次の3つに分類できる。

<②-1 産業構造の変化に伴う都市人口の増加に対応する政策>

第1節で見たように、我が国の産業は、明治以降、第1次産業である農林水産業から、鉱工業、商業・サービス業といった第2次、第3次産業にシフトしてきた。産業構造の変化は総人口の増加を支えたが、人口分布としては、産業が経済効率性を求めて都市部に集中したことから、人口も都市及びその周辺に集中した。都市人口が急速に増加する中で、住宅や生活基盤の不足、スプロール現象等への対応が行われた。また、大都市への集中を抑制し地方を活性化する政策も行われてきた。ここで取られた土地関連政策は産業構造の変化や経済成長に対応するものであり、またそれらを支えたとも言える。

<②-2 安全・安心で豊かな暮らし、良好な都市形成に関する政策>

明治初期の都市形成における強いニーズは、衛生面・防災面の向上と道路整備にあり、これらに対する政策が実施に移された。また、弱い立場にあった土地賃借人の保護も大きな課題となり、必要な対応が行われた。さらには、計画的都市整備のための都市法制の充実、良好な市街地形成のための土地区画整理や市街地再開発といった事業の制度の整備やその実施

が行われた。そして高度経済成長の時代を経て成熟社会に至り、住宅であれば量から質への転換が求められ、また都市も国際競争力が問われる時代になり、都市の高度利用や都市のリノベーション、都市再生等の対策が実施されている。また、阪神・淡路大震災、東日本大震災以降、防災・減災への人々の関心が高まり、関連する政策が推進されている。

<②-3 人口減少社会に対応する政策>

明治以降ほぼ一貫して増加してきた総人口が、平成20年を境に減少を始めた。しかし人口減少は、地方部においては近年の出来事ではなく、例えば昭和50年代後半から一貫して人口が減り続けている県がみられるなど、地方の一部では、長年にわたり減少を続けてきている。そのような地域を中心に既に空き地、空き家の増加がみられ、生活利便性の維持・向上、行政コストの削減等の観点から都市のコンパクト化に資する政策や、空き家対策等が講じられている。

③地価高騰に対する政策

第1節の「4」で昭和30年代半ば、40年代後半の地価高騰とそれへの対応、「5」で昭和60年頃より始まるいわゆるバブル期の対応をみたが、都市機能の分散、供給増による需給バランスの改善、地価形成の適正化、土地利用計画の作成、税制による対応、土地関連融資規制など、短期・中期の政策が政府を挙げて総合的な観点から集中的に実施された。

④大きな被害を受けた直後の緊急事態対応の一環としての土地に関わる政策

第1節では、関東大震災、第2次世界大戦、阪神・淡路大震災、東日本大震災による莫大な被害を受けた直後の緊急事態を中心に取り上げたが、土地に関わる政策としては、住宅を失った者への緊急措置、都市・地域・国土の復旧・復興に関する緊急措置等が取られた。

2 今後求められる対応

「1」で整理した土地に関わる政策の4つの分類は、今後再び対応が求められる可能性があるものや、過去からの継続として、あるいは過去の経験を踏まえ施策を実施することが必要なものがある。

今後求められる対応を「1」の分類に沿って展望すると、次のようになる。

「①国政全般の改革の一環としての土地に関わる政策」については、明治初期から国策としてのニーズや国民の強いニーズに対応して、欧米の例も参考にしつつ進められてきたが、今後とも国政全般に対するニーズへの対応の一環として新たな土地関連政策が求められるものと考えられる。

例えば、プライバシーに配慮しつつ行政情報を産業や生活に活かそうとする取組が国政全般の改革の一環として進められつつあるが、土地に関しても、政府等が保有する土地に関する行政情報の電子化・オープンデータ化や台帳間の連携について、地理空間情報を始めとする情報の処理技術の高度化や所有者不明土地問題等も背景に検討が始まっている。

「②産業、生活の基盤としての土地に関わる政策」のうち、＜②-1 産業構造の変化に伴う都市人口の増加に対応する政策＞については、産業立地や人々の住まい方に、これまでにない構造変化が今後起こる可能性に留意する必要があると考えられる。

明治以降150年を振り返ると、産業の都市部への立地が進み、それに伴い勤務地から鉄道等で通勤できる範囲に人々が居住することから、産業に連動して人口も都市圏への集中が進んできた。しかし今後は、情報・通信技術の高度化、高速交通網の充実等により、本社機能も含めたオフィス等の地方立地や、テレワークといった空間の制約にとらわれない勤務形態の可能性が広がるものと考えられる。このようなこれまでと異なる動きは、業種にもよるが生産性向上や働き方改革の観点から、またライフスタイルの一つとしての田園回帰志向や二地域居住志向等を背景に増加していくことが想定される。

そのような可能性も見据えつつ、第二次国土形成計画（平成27年8月閣議決定）においても指摘されているように、依然として我が国の人口や諸機能の東京一極集中は進展しているとともに、東京圏には過密の問題が存在していることから、これを是正するため、地方創生を一層進めるとともに、各地域の固有の自然、文化、産業等の独自の個性を活かした、これからの時代にふさわしい国土の均衡ある発展を実現する必要がある。

＜②-2 安全・安心で豊かな暮らし、良好な都市形成に関する政策＞については、「安全・安心で豊かな暮らし」に対する国民のニーズの変化や、国民はもちろん外国人にも住みたい、訪れたい、ビジネス拠点にしたいと思われる良好な都市像・地域像を的確に捉えることがまず重要であり、それに必要な都市再生や地域づくり等を推進していくことが必要と考えられる。

＜②-3 人口減少社会に対応する政策＞は、今後ますます重要になることが想定される。人口減少は、これまで出生率が長年にわたり低位で推移してきたことから、仮に出生率が回復したとしても、総人口の減少は今後数十年間継続することが避けられない。しかも、国立社会保障・人口問題研究所の平成29年推計の中位推計によると、2015年から2040年までの間は年平均64.7万人の減少であるのに対し、2040年から2060年までの間は年平均90.4万人の減少と、減少速度が早まる推計がなされている。

したがって、今後の土地に関わる政策はこの加速度的な人口減少を前提に企画立案していく必要がある。

これまでも取組が行われている都市のコンパクト化に資する政策や空き地・空き家対策はこのことを踏まえた一層の取組が必要である。また、最近とりあげられるようになった所有者不明土地問題についても、明治以降150年の各種制度の変遷及び近年の人口減少局面等を考えると必然的な問題ともいえるが、本格的な人口減少社会、大量相続時代を迎え深刻化する可能性があり、所有者不明土地の適切な利用等のための方策とともに、所有者不明土地の発生の抑制や解消に向けた検討が必要である。

そして、今後人口が減少する中においては、全国土に渡ってすべての土地を有効に活用することは困難と思われ、「利用」に加えて、土地が外部不経済をもたらさないように最低限の「管理」を行うことが重要になってくると考えられる。

なお、人口減少をネガティブにのみ捉えるのではなく、むしろ②-2の「安全・安心で豊かな暮らし」や「良好な都市形成」に資する可能性に着目すべきと考えられる。例えば、空き地・空き家をゆとりある居住空間・ビジネス空間の創造に活かし、魅力ある都市形成・まちづくりにつなげていくことや、地域コミュニティなどが共用空間等として暫定利用等をしたり、集約化に取り組むこと、さらには、第5次国土利用計画（平成27年8月閣議決定）

で指摘されている災害危険度等を踏まえた国土の選択的利用などを実現するチャンスと捉えることができよう。

「③地価高騰に対する政策」及び「④大きな被害を受けた直後の緊急事態対応の一環としての土地に関わる政策」については、今後必要になった場合には、過去の対応の経験が無駄にすることなく、適切に対応する必要がある。そのためには過去に取られた対応及びその効果等を分析・検証しておくことが大切であり、その上に立って最近の地価動向や防災・減災、事前復興等への関心の高まりに応じた対策を進める必要がある。

3 土地のもつ特性に関する認識の普及・啓発

明治以降150年の土地に関わる政策の背景となった事象の中には、土地の他の財とは異なる特性が根源の一つとなっている場合がある。

例えば、所有者不明土地問題には、土地は不要になったからといって廃棄・滅失できるものではなく、しかも土地は一筆一筆が相互に連担していることから放置しておくことと周辺の土地所有者等に環境面、防災・防犯面等での外部不経済や、農地・森林の集積・集約化を阻むことによる農林業の生産性の低下をもたらす可能性があるという土地の特性が内在している。また、土地は土地基本法第2条にあるように国民の諸活動にとって不可欠の基盤であること等から公共の福祉を優先させるべきものであるが、所有者が明確ではないことにより、例えば公共事業の進捗を妨げる事態が発生している。

また、バブル期等の地価の高騰についていえば、土地は量的に有限であって再生産できないとともに、移動が不可能であるという特性から、買い手が多く現れた場合に価格が高騰しやすい素地があるところに根源がある。それに加えて、土地は国民のための限られた資源であるといった公共財的な性格を持っていることを認識せずに、自由な私的財産権の下で他の財と同様に投資目的で購入し蓄財すると、土地は利活用されずに地価は高騰する。

したがって、政策を企画・立案し実施するのは政府が中心となるが、政府のみならず国民が土地は公共財的な性格を有する等他の財と異なる土地の特性に関する認識を持つことが、政策効果を向上させるために、また困難をもたらす事象の発生を未然に防ぐために重要と考えられる。

現在も10月を土地月間に定め、地方公共団体や関係団体にも協力を依頼し土地に関する基本理念の普及・啓発活動を展開しているところであるが、明治以降150年を振り返ると、そのような基礎的かつ地道な活動も極めて重要と考えられる。

【参考文献】

- 本章の執筆に当たっては、制定当時の法令を参照しつつ、主に以下の文献を参考にした。
- ・「日本の土地－その歴史と現状－」国土庁土地局土地情報課監修、(財)土地総合研究所編集、1996年
 - ・「日本の土地法－歴史と現状－」(第3版) 稲本洋之助、小柳春一郎、周藤利一著、2016年
 - ・「明治前期 土地制度史論」小野武夫著、1948年
 - ・「地租改正の研究」福島正夫著、1962年
 - ・「日本近代都市計画の百年」石田頼房著、1987年
 - ・「国土庁史」国土庁編、2000年
 - ・「建設省五十年史」建設省五十年史編集委員会編、1998年
 - ・「運輸省三十年史」運輸省編、1980年
 - ・「国税庁五十年史」国税庁編、2000年