

## (参考資料) 土地基本法の立法経緯

(編注) 本稿は、国土庁土地局監修「逐条解説 土地基本法」(ぎょうせい、1990年) 3-17頁を、著作権者の了承のもと、抜粋して掲載するものである。

### 第一章 土地問題の経緯

土地は、他の財と同様、個人の資産であるが、それと同時に、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り、国民の諸活動の不可欠の基盤である。しかしながら、現在、わが国は、かつてないほどの地価の高騰や土地利用の混乱などの深刻な土地問題を抱えるに至っている。そこで、まず、昭和30年代以降の土地問題の経緯について振り返っておこう。

わが国は、相対的に狭小な国土で、世界に類を見ない高度な経済成長を遂げてきた。特に、昭和30年代以降は、第一次産業から第二・第三次産業への産業構造の転換と、それに伴う人口・産業の大都市への集中が続いた。このような都市化・工業化の波は、わが国の土地利用に急激な変化をもたらした。すなわち、山開部などにおける人口の流出と耕地の減少という過疎現象を生じるとともに、他方、大都市やその周辺部においては地価の高騰、無秩序な宅地化、公害の発生等の問題が生じた。

地価は、昭和30年代から40年代にかけて対前年比10%以上の上昇率で上昇し、さらに、列島改造ブームと過剰流動性を背景とした土地需要のた

め、47年には対前年比30.9%、48年には32.4%と大幅に上昇した。さらに、58、59年頃からの東京への業務機能や中枢管理機能の集中を背景として、再度地価高騰が生じ、東京圏(商業地)では58年から5年間に地価が3倍、大阪圏(商業地)でも2.5倍という異常な高騰を示した。このような大都市地域における地価の高騰は、都市化の波とともに都市に移動した人々の住宅取得を困難にし、あるいは通勤距離の長期化をもたらすとともに、公共施設用地の取得の困難化を通じて道路、公園等の社会資本整備の遅れをもたらしている。わが国は、経済の成長に伴い、今や一人当たりの国民所得では欧米を凌駕するに至っているにもかかわらず、生活の質の面、特に、住生活や良好な都市環境作りの面で著しく立ち遅れていると言わざるを得ない。

他方、地価の高騰は、自らの努力によることなく土地所有者に莫大な利益をもたらした。このため、土地を持てるものと持たざるものとの資産格差が拡大し、社会的不公平感の増大が生じている。平成元年5月に公示されたいわゆる高額納税者番付(昭和63年の納税額1,000万円以上であったもの)によれば、上位100人中70人が不動産譲渡所得者で占められている。また、ある試算によれば一都三県の持ち家世帯は、敷地面積で見れば全国の15%を所有しているに過ぎないが、土地資産額で見れば全国の54%を占めている。また、この3年間に約230兆円のキャピタル・ゲインがこれら

一都三県の持ち家世帯にもたらされたとされている<sup>1</sup>。このような資産格差の拡大は、勤労者の勤勞意欲や貯蓄意欲を減退させ、土地保有者による資産的土地保有傾向を強めるほか、土地の低度利用を助長する恐れもある。

また、わが国の大規模かつ急速な土地利用轉換の結果、崖崩れや土砂の流出、河川の氾濫、自然環境の破壊等が生じたほか、道路、公園、下水道等の生活環境の整備の不十分な市街地の形成、農地と宅地の混在による生産・生活環境の悪化等の問題が生じている。さらに、人口の都市集中、国民所得の向上等による膨大な宅地需要、生産活動の拡大に伴う工業用地需要、余暇時間の増大や価値観の多様化に伴うレジャー施設用地、リゾート施設用地需要等の各種の土地需要間の調整や、これらの需要と、食糧の安定供給や自然環境の保全のための農林地の保全の要請との調整も重要な課題となっている。

さらに、おう盛な宅地需要のある都市地域においては、既成市街地の再開発、低・未利用地、工場跡地の有効利用、市街化区域内農地の計画的宅地化等が課題となっている。例えば、61年時点における東京都区部平均の法定容積率は242%であるが、実際に利用されているのはその4割に満たない95.5%に過ぎない。100㎡未満の狭小な宅地所有者は宅地所有者全体の43%に達しており、宅地の零細化が土地の有効利用を阻んでいる<sup>2</sup>。農林地についても、耕作放棄されている農地の活用、森林の整備等が課題となっている。このほか、最近では、全国的なリゾートブームの高まりを背景として、リゾート開発予定地域における乱開発や地価の高騰も懸念されるに至っている。

このように、土地問題は、今や内政上の最重要課題の一つであり、その解決は国民的な課題となっていると言わざるを得ない。

## 第二章 土地対策の経緯

第一章に示したような地価の高騰と土地利用の混乱という土地問題に対処するため、これまで様々な土地対策が講じられてきた。土地利用の調整を行い、土地利用の秩序を確保するための土地利用計画については、都市計画法（昭和43年）、農業振興地域の整備に関する法律（44年）、自然環境保全法（47年）といったように、昭和40年代に個別の政策分野における法体系が逐次整備された。さらに、49年には、土地利用計画体系の総合性を確保するため、国土の利用目的別の長期目標を示す国土利用計画と個別の計画を総合調整する土地利用基本計画とを内容とする国土利用計画法が制定された。

土地の利用目的と取引価格の両面から土地取引に介入する土地取引規制については、国土利用計画法において規制区域における土地取引の許可制、一定規模以上の土地取引の届け出勧告制が採用され、62年には、同法の改正により、都道府県知事の権限で届け出対象面積の引き下げを可能にした監視区域制度が導入された。

適正な土地利用を図るためには、土地利用計画の策定とこれを実現するための規制、誘導措置を講ずる必要がある。なかでも、事業に関する制度としては、市街地の計画的整備を図るための土地区画整理法（29年）が先駆的なものであり、その後、ニュータウン開発のための新住宅市街地開発事業制度（38年）、既成市街地の有効利用を図るための都市再開発法（44年）、大都市地域における住宅地等の供給の促進に関する法律（50年）、市街化区域内農地の計画的宅地化のための農住組合法（55年）等が逐次整備された。

土地の取得、保有、譲渡に対する課税、いわゆる土地税制については、土地の有効利用の促進、土地の供給の促進、投機的な土地取引ないし仮需の抑制、土地の売却益等から得られる利益の社会還元、資産としての有利性の減殺等を通じた公平の確保等の効果を有している。このため、その時々  
の政策的要請に応じて、個人の長期保有土地に係る譲渡所得軽減（44年）をはじめ、法人の土地譲

<sup>1</sup> 「日本における資産保有の実態」（ESP、1989年1月号所収）

<sup>2</sup> 昭和62年度「国土の利用に関する年次報告」

渡益重課、特別土地保有税の創設（48年）、土地譲渡益超短期重課制度の創設、居住用財産の買替え特例の見直し（63年）等の様々な施策が講じられて<sup>3</sup>。

このほか、適正な地価の形成に寄与するための地価公示制度の創設、社会資本整備の円滑化を図るための公共用地取得制度の改善、土地関連情報を整備するための国土調査の実施、人口・産業の大都市集中抑制と地方分散のための全国総合開発計画の策定、各種地域開発立法や多極分散型国土形成促進法等の施策が講じられてきている。

### 第三章 土地についての国民意識

以上のように、これまで様々な土地対策が講じられてきたものの、それらが必ずしも十分な成果をあげてきたとはいえない。その大きな要因としては、これらの土地対策の総合性が十分に確保されていなかったことがあげられるが、これと並んで、最近、土地についての国民意識の問題が指摘されるようになった。

この点を昭和63年6月の総理府「土地問題に対する世論調査」及び平成元年1月の国土庁「外国人居住者の土地に関する意識調査」で見ると、土地所有者の権利が公共のために制限を受けてもよいと思うものの割合は、日本人37.8%に対し、米国人68.2%、英国人67.9%、西ドイツ人59.2%となっている。このように、わが国国民の土地についての意識としては、第一に土地の利用、保有、処分等に対しての規制や負担を嫌う傾向が強いことがわかる。

次に、土地・住宅の所有についてみると、土地・住宅とも所有しなければ嫌だとするものの割合は、日本人69.1%に対し、米国人69.7%、英国人58.3%、西ドイツ人53.1%となっており、それほど大きな差は見られない。しかし、敷地が狭く緑地が少なくても一戸建てがよいとするものの割合についてみると、日本人52.4%に対し、米国人9.0%、英国人13.1%、西ドイツ人8.2%と著しい

差が見られる。また、通勤時間が長くても一戸建てがよいとするものの割合も、日本人53.7%に対し、米国人36.0%、英国人40.5%、西ドイツ人42.9%と、ある程度の差が見られる。このように、日本人は、資産としての土地の有利性等を背景として、快適な居住空間の確保や豊かでゆとりある生活への欲求以上に、土地の所有への異常なまでの執着心を持っていることがわかる<sup>4</sup>。

このように、土地に対する規制を嫌い、あるいは土地の所有にこだわる意識は、土地政策の推進や土地問題の解決に支障となっている。土地利用規制に対する抵抗は、整然とした町並みや緑に囲まれた美しい住環境作り、さらには自然環境の保護などを困難にする。土地はどう利用されようと所有者の勝手であると多くの人々が思えば、土地の有効・高度利用がなされていないからといってペナルティを課すことは難しい。土地取引規制の導入や実施についても一部不動産業者や市場メカニズムを信奉するエコノミストの中には不満が高い。土地から生じた利益は所有者のものであるという考えが一般的であれば、道路や鉄道等の社会資本の整備に伴う開発利益は不労所得として土地所有者に帰属してしまい、この結果資産としての土地の有利性はますます高まる。

他方、国民の土地の所有に対する執着心が強ければ、公共施設用地の取得が困難となり、社会資本整備の遅れをもたらす。土地を資産として考えることから、所有者は転売によってどれだけ利益を挙げられるかが最大の関心事となる。このような傾向は、投機的取引の増加と地価の上昇をもたらす。また、土地を資産として扱えば、土地の利用のあり方には関心がない。このため、土地は有効利用されないことが多い。さらに、このような社会資本整備の遅れや土地の有効利用の遅れは、需要に見合った住宅、宅地の供給を困難とする。この結果、これが地価上昇を招き、それが資産としての土地の有利性を増幅させる。

土地の有利性が高まれば、土地に対する需要が

<sup>3</sup> この間の経緯については、佐藤和雄「戦後土地税制史素描」『土地住宅問題』146-150号が詳しい。

<sup>4</sup> 昭和63年度「国土の利用に関する年次報告」第1部第4章参照。

増加し、地価が上昇し、さらに土地に対する執着心が高まっていく。現在のいわゆる「土地神話」は、このような構造的要因によって形成されてきたものであるともいえよう。

土地についての意識の問題は、国民の側のみならず、土地政策を推進する国や地方公共団体の側にもある。これまで、第二章に示したように、各般の土地対策が打ち出されてきたものの必ずしも十分な成果が挙がっていないのは、国や地方公共団体が施策を実施するに当たり、土地については公共の福祉が優先されるという基本的認識が必ずしも十分に確立していなかったためと考えられる。

#### 第四章 土地基本法制定に向けての機運の高まり

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。労働界では、昭和62年6月、全日本民間労働組合協議会(全労協)が、「土地・住宅政策について」で「土地の利用に当たっては公共的、社会的制約を持たせ適切かつ合理的な利用を促進すること。」と、10月、日本労働組合総評議会(総評)が「土地対策に関する当面の課題と提言」で、「土地は商品ではなく、公共・市民の利益を守るためには土地の利用権は制限されるべきである。」と主張している。経済界では、9月、関西経済連合会(関経連)が、「土地問題に対する意見」で、「土地の所有権に対する国民の意識を変えていくことが必要である。」と、経済同友会が「基本的な土地対策の在り方について」で、市場メカニズムを前提としつつ、「土地所有には適正利用の義務を伴うし、公共の見地から私権の制限を受けることもある。」と主張している。マスコミ関係では、10月、読売土地問題調査会が、「土地危機克服のために政治の勇断を」で、「土地利用計画の理念をうたい、土地利用計画の重要性、枠組み、計画実現の手法、推進策などを示した土地対策の柱となる「土地基本法」の制定を提言する。」と主張している。このほか、法律学

者や都市計画学者等の間でも、土地の公共性の明確化やそのための土地基本法制定の必要性についての主張が行われている<sup>5</sup>。

政治・行政のレベルでは、62年10月、自由民主党の緊急土地問題協議会が「緊急土地対策」を公表し、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がなされている。また、63年5月には、社会、公明、民社、社会民主連合の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」を国会に提出した。さらに、6月、内閣総理大臣の諮問機関である臨時行政改革推進協議会が「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。

<sup>5</sup> 「利用のための所有権の観念を確立せよ」東京都立大学名誉教授磯村英一(土地・住宅問題1988年1月号)、「中長期土地対策の基本理念と公共の役割」東京大学教授稲本洋之助(同書)、「総合土地対策の問題点」横浜国立大学教授成田頼明(自治研究64巻第8号)など。

## 第五章 土地基本法の制定過程

これらの動きを受けて、国土庁では、土地対策を強力に推進するため、土地についての共通認識の確立と土地対策の総合性の確保を目的として土地基本法の制定について検討を開始した。国土庁では、土地問題が極めて多様な分野に関係することにかんがみ、民法、経済学、都市計画の学者や労働界、経済界、マスコミ関係者、地方公共団体等の参集を得て、昭和63年10月から12月にかけて国土庁長官の私的懇談会として「土地基本法に関する懇談会」を5回にわたり開催した。この懇談会では、土地基本法制定の意義、内容と役割、土地についての基本理念、土地に関する諸施策の展開方向等について議論がなされ、議論の過程は「土地基本法の考え方について」として取りまとめられ、国土庁長官に提出された。国土庁では、この報告書やそのほかの有識者の意見、さらにはすでに国会に提出されていた4野党の「土地基本法案」を参考として原案を作成し、平成元年11月から各省庁及び内閣法制局との協議を開始した。この間、自由民主党でも緊急土地問題協議会が、数次にわたり各省庁や東京都、大阪府等の地方公共団体、学者、財界や建設業界、不動産業界等から意見を聴取し、法案作成に向けての調整を行った。この結果、3月28日に政府案が閣議決定され、同日第114国会に提出された。なお、同時に、本法の投機的取引の抑制の基本理念を受けた基本法の実施法の一つとして、国土利用計画法の一部を改正する法律案も同時に閣議決定され、国会に提出された。

第114国会は、リクルート問題や消費税問題等によって混乱し、このため、土地基本法案の審議入りは著しく遅れ、6月15日に衆議院の土地問題等に関する特別委員会（土地特委）に付託され、同日、衆議院本会議において提案理由説明と質疑が行われた。翌日、土地特委において質疑が行われたが、結局継続審査となった。

その後、第116国会（9月28日召集）において審議が再開された。まず、10月24日、25日の両日、愛知県、大阪府、兵庫県に委員派遣が行われ

た後、土地特委で11月7日、9日、14日に質疑が行われた。15日には学識経験者等を招いた公聴会が行われた。その後、16日の審議を経て、17日、一部修正の上、自民、社会、公明、民社4党の賛成多数（共産反対）で可決され、同日、本会議でも可決された。なお、委員会で可決する際、あわせて委員会決議が行われた。

衆議院における修正点は次のとおりである。

- ①土地対策の目標として、適正な地価の形成を追加する（第1条）。
- ②土地については公共の福祉を優先させることを明確化する（第2条）。
- ③政府が講ずべき措置として、金融上の措置を追加する（第3条）。
- ④土地の高度利用の際、良好な環境に配慮すべきことを追加する（第11条、第12条）。
- ⑤土地利用計画の策定の際、住民等の意見を反映させることを追加する（第11条）。
- ⑥適正な土地利用の確保を図るための措置を講ずるに当たって、宅地供給の促進に努めることを追加する（第12条）。
- ⑦公的土地評価の適正化等を追加する（第16条）。

引き続き、参議院においても審議が行われた。まず11月22日、参議院本会議で提案理由説明と質疑が行われた後、11月27、28の両日、京都府、大阪府、兵庫県に委員派遣が行われた。その後、11月29日、12月1、6日に土地特委質疑が、7日に参考人に対する質疑が行われ、8日の質疑の後、13日に一部修正の上、自民、社会、公明、民社、連合参議院、参院クラブの賛成多数（共産反対）で可決され、同日、本会議でも可決された。なお、委員会で可決する際、付帯決議が行われた。

参議院における修正点は次のとおりである。

- ①国及び地方公共団体の施策について、総合的に講ずべきことを追加する（第6条）。
- ②適正な土地利用の確保を図るに当たり必要な公有地の拡大の推進等公共用地の確保に努めるべきことを追加する（第12条）。
- ③土地取引規制の目的として、地価の高騰の弊

害の除去と適正な地価の形成に資することを追加する（第13条）。

- ④土地に関する施策の整合性の確保及び行政組織の整備等を追加する（第19条）。

本法案は、衆議院に再度回付され、12月15日に賛成多数で可決され、成立し、22日に公布、施行された。

## 第六章 土地基本法の概要と意義

本法は、第一に、土地については、公共の利害に密接に関係する特性を有していることにかんがみ、公共の福祉が優先されるものとする等々の土地についての基本理念を定めるとともに、国及び地方公共団体は、基本理念にのっとり、土地に関する施策を策定し、これを実施する責務を有する等、国、地方公共団体、事業者及び国民の責務を明確化するものである。

第二に、土地利用計画の策定、土地取引の規制等に関する措置、社会資本整備に関する利益に応じた適切な負担など土地に関する施策のうち基本となる事項を定めるものである。

第三に、内閣総理大臣の諮問機関として国土庁に土地政策審議会を置き、土地に関する総合的かつ基本的な施策に関する事項及び国土の利用に関する基本的事項を調査審議するものとするなど土地政策審議会に関する規定を定めるものである。

このように、土地についての基本理念や土地対策の展開方向が明確になることにより、国及び地方公共団体が総合土地対策要綱等に基づいて実施する土地対策の総合的推進が図られるとともに、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、開発利益の還元のための法制度の整備を行う等、これまでより一歩踏み込んだ施策を展開していく際の踏み台、下支えとなると考えられる。

また、国民や事業者の土地対策に対する理解と協力が確保されることにより、施策の効果的実施が図られることとなると考えられる。

## 第七章 土地基本法の法的性格

土地基本法は、通常法律のように個人の権利を制限し、あるいは義務を課するといった実体的事項を規定するものではなく、土地政策に関する基本理念や施策の基本方針等の抽象的な事項を規定している。

本法がこのような性格を有しているにもかかわらず、閣議決定や国会決議等の形式によらず、あえて法律という形式をとっているのは、第一に、その時々事情によって容易に方針を変更できないよう、国を厳格に拘束することが望ましいこと、第二に、行政府のみならず、立法府、司法府を含めた国全体として、さらには地方公共団体を含めてこれに従う義務を課することが望ましいこと等の理由によるものである。

本法のように基本法の名称と性格を持った法律は、昭和22年の教育基本法以来これまで11本制定されている。これを、その制定目的によって区分すると、第一に、全く新しい政策分野を展開する場合について、その分野についての国の施策の基本的な方向を示すタイプとして、原子力基本法や公害対策基本法、消費者保護対策基本法が挙げられる。第二に、従来の基本政策を大きく転換しようとする場合にその方向を明示するタイプとして教育基本法や農業基本法が挙げられる。第三に、従来の政策をさらに発展させ、あるいは政策分野としての国民の理解が低い場合、重要性をクローズアップするタイプとして中小企業基本法や林業基本法、観光基本法、心身障害者対策基本法が挙げられる。第四に、当該事項についての権限が各省庁にまたがっており、施策の総合的調整、総合的展開を図るタイプとして、災害対策基本法、交通安全基本法が挙げられる。土地基本法は、政策の重要性を明確にするとともに、施策の総合調整を図るという意味で、第三、第四のタイプの性格を併せ持ったものと考えられる。

土地基本法と他の法律の関係については、形式的には土地基本法も一般法律と同様憲法の下に位置するとともに、効力も他の法律と同じであり、形式的に上位にあつてこれらを規制するという効

力を持つものではない。しかしながら、基本法は、各種の土地に関する施策を方向付けるものであり、個々の法律のあり方を実質的に規制するものである。また、他の法律の規定する事項が基本法の定める方針に合致しないような場合には、これらの法律の効力の有無が直ちに問題になるものではないが、できるかぎり早急にその方針に合致するよう個別法を改正する義務が国に生ずるものである。