

【研究ノート2】

第2回「国際土地政策フォーラム」の開催について

北 原 弘 之

土地問題は複雑かつ多様であり、法制、税制、金融、土地利用規制等様々な問題が絡み合っている。国によっても、それぞれの社会経済状況を背景として、その対応は大きく異なる。このような問題に適切に取り組んでいくために、学際的なアプローチ、並びに国際的な比較分析を行うものである。「国際土地政策フォーラム」は、このような趣旨で平成6年度に引き続き開催されたものである。

1. 開催概要

(1)テーマ 土地の所有から利用へ ～定期借地権と土地利用～

(2)開催日 平成7年4月27日、28日

(3)場 所 ワークショップ…砂防会館（東京都千代田区）

公開シンポジウム…東邦生命ホール（東京都渋谷区）

(4)参加者（順不同）

- | | | |
|------|-------|------------------------|
| ①日本 | 座 長 | 稲本 洋之助氏（東京大学社会科学研究所教授） |
| ②日本 | 副 座 長 | 林 道三郎氏（㈱不動産経営研究所所長） |
| ③日本 | パネリスト | 寺尾 美子氏（東京大学法学部助教授） |
| ④英国 | ” | フランク・ベネット氏（ロンドン大学講師） |
| ⑤ハワイ | ” | ベンジャミン・クドウ氏（ハワイ大学教授） |
| ⑥香港 | ” | F. Y. カン氏（ナイトフランク香港会長） |
| ⑦中国 | ” | 梁 桂氏（復旦大学経済学院） |

(5)実施体制

①主 催：国土庁

②共 催：(財)土地情報センター、(財)土地総合研究所

③事務局：(財)土地総合研究所

(6)日程

第一日目に国別に各国報告および質疑応答を行い、第二日目の午前中に論点整理及び取りまとめを行い、午後には同一メンバーによる「国際土地政策シンポジウム」が開催された。

2. 基調講演 東京大学社会科学研究所教授 稲本 洋之助氏

わが国では、1991年に「借地借家法」が制定されて、それまでの借地法が全面的に改正された。新しい法律は、期間が満了した時に、借地人が契約の更新を請求することができない新しい借地権を創設した。

日本では欧米諸国と異なって、土地と建物は、法律上別個の不動産、別個のエステートである。そのため、わが国では、契約によって他人の所有している土地を賃借し、そこに自分の建物を建てて所有することができる。

ところで、建物を所有するといっても、自分の土地ではなく他人の土地に所有するので、おのずからその建物を法律によって保護する必要がある。そのため、日本の法律は1941年以来、借地人に借地契約を更新する権利を認めてきた。土地所有者は借地人から更新の申し出がある場合には、正当な事由があると認められる例外的な場合でなければ、更新を拒絶して土地の返還を請求することができない、ということになった。

多くの土地を持っている地主にとっては、自分では使う必要がないから他人に貸すのであって、貸す土地については初めから正当の事由がない、こういう論理的な構造になっているのである。

したがって、法律上は更新を拒絶して土地の返還を求めることができないのだが、経済上は条件次第によって可能となる。つまり、多額の金銭を提供すれば、借地人は、金額いかんによっては借地の返還を認めるであろう。ここに、この制度の大きな問題があり、最近に至るまでの大きな困難の原因がある。

土地所有者は、法律上返還を期待できないので、原則として貸さない。返還を求めるときに提供する金銭に見合うプレミアムを借地人があらかじめ支払う場合には例外的に貸す、つまり、立退料を前もって受け取るならば貸してもよいということになった。ここから権利金なるものが発生した。

その結果どうなったか。第一には、新しい貸地はほとんどなくなった。第二に、例外的に貸地があっても、権利金が土地の価格の70%にもなって、裕福な人以外は借りることができなくなってしまった。

ところで、86年から91年までの5年間、東京では地価が著しく高騰し、通勤時間1時間半以内の範囲で住宅を取得するためにはミドルクラスの年収の8倍以上の金銭を必要とした。これは、住宅の取得が不可能なことを意味している。

このような地価のバブルは、91年をピークとして消え、住宅価格も下がった。私たちは深く反省を強いられたと言ってよい。

所有者が利用していない土地は、いまでもたくさんある。それを住宅の建設に活用して、勤労者が購入できる価格で市場に提供するようにしたい。そのためにはどうしたらよいか。借地に関しては借地法そのものを改正して新しい仕組みを生み出すべきだということになった。それが「定期借地権」である。

この定期借地権では、期間の満了によって土地が確実に返還されるので、土地所有者にとっては貸しやすい制度ということになる。また、従前の借地契約のように金銭を支払って返還を求めるといった必要が全くない。あらかじめ権利金をもらっておかなくてもよい。この点は、借地人の側からも大きな魅力であり、多額の高額金銭を用意しなくても借地ができるので借りやすい制度である。このようにして、貸しやすい、借りやすい、という両当事者に新しいメリットが出てきた。

定期借地権は、50年以上の存続期間を定める場合に許される。このことで改めて気がついたのは、これまでの土地の所有権にしても、更新権付きの古い借地権にしても、いうならば時間的に無限の権利であった。それに対して、定期借地権は明確に時間を限られた土地利用の権利である。それでは、この点がなぜ重要か。人々は、自分にとって必要のない遠い先の土地利用権まで買わずに済むことになり、合理的である。たとえば、永久の土地所有権を買うために1億円を必要としよう。これに対して、50年間の土地利用権を定借という形で買うとすれば5,200万円で済む。つまり、土地よりも住宅により多くの資金を割り当てることができ、それだけ質のよい住宅が実現することになる。

このような定期借地権が生まれてから3年近くたった。ようやく国民の間に大きな関心を集めるようになってきている。そこで、このような定期の土地利用権—英語で言えばターム・オブ・イヤーズとか、エステート・フォー・イヤーズという—について外国の長い歴史や豊富な経験から学ぶ時期にきていると考えている。

3. 参加国報告（抜粋）

(1) 日本 東京大学法学部助教授 寺尾美子氏

【日本の土地利用に関する100年の歴史～定期借地制度を作った理由～】

明治維新を契機に、明治政府はドイツの法制度を範としてわが国の法制度を構築した。ただし、土地と建物の所有に関してはドイツ民法典とは異なった制度を採用した。つまり、土地の上に建築された建物を土地の一部と見なすというヨーロッパ諸国の規則を採用しなかった。1899年（明治32年）制定の不動産登記法により土地と建物につき別個の登記簿冊を設けている。

日本の民法は、他人の土地の上に建物を建てて所有する権利として、物権である地上権と債権である賃借権を規定している。物権は物に対する直接的、排他的支配を可能とする権利であり、債権は特定人が特定人に一定の給付を請求できる相対的な権利である。このように、わが国が範とした大陸法は権利を物権と債権に分類して、それに従って権利の行使範囲を個別の状況で定義付けようとしている。

土地所有者がその賃貸した土地を第三者に譲渡した場合、賃借人は新たにその

土地の所有者になった第三者に対し利用権を主張できない。賃借権は地上権に比べて脆弱で不安定であり、民法の起草者は建物投資をする人は賃借権ではなく、物権である地上権を設定すると考えた。1900年（明治33年）に制定された「地上権ニ関スル法律」が民法施行以前から存在する建物所有のための土地利用を地上権に基づくものと推定する規定を設けたこともこれを裏付けている。

日露戦争（1904～05年）前後の急激な工業化の進行は、都市への人口流入をもたらした深刻な住宅不足となった。社会保障のない当時は月給をもらう社会的なエリートが土地を賃借して借家の供給を行った。わが国に於ける借地制度の歴史はこのように広く普及した建物所有のための脆弱な賃借権に漸時立法による保護を加える歴史であった。日露戦争後の地価高騰は地主が土地を第三者に譲渡したため賃借人が新たな地主に賃借権を主張できない「地震売買」による紛争を多発させた。

「地震売買」の対策として1909年（明治42年）「建物保護ニ関スル法律」により建物所有のための借地権保護が図られ、1921年（大正10年）制定の「借地法」により建物所有を目的とする地上権、賃借権につき強制的最低期間を設けた。新規の借地法は当初施行区域を大都市圏に限定していたが次第に全国に拡大されていく。「借地法」が制定されて20年目の1941年（昭和16年）「借地法」が改正され、賃借人からの借地契約の更新の申し出を拒絶出来るのは「自ら土地ヲ使用スルコトヲ必要トスル場合、其の他正当ノ事由アル場合」に限られた。人的、物的資源を最大限戦争遂行に活用するための「国家総動員法」の改正された年であり、政府の権限が強化された年である。

敗戦、連合国の占領を契機に多くの法律が改正されたが、「借地法」は改正されなかった。その後急成長する日本経済の下、地主が土地を取り戻すには、強い借地権に見合った経済的対価を支払うことが広く行われることとなった。

【定期借地制度利用の社会的、経済的背景】

70年代の初めになると、借地権の新規設定はほとんど行われなくなったが、土地利用の観点からは借地制度は好ましくないものとなってしまった。戦後日本の急速な経済成長は、継続的かつ急速な地価上昇をもたらした、劣悪な住宅事情などの社会問題を生んだ。80年代に入り土地の有効利用の観点より借地制度改正が議論され、時を同じくした地価高騰もあり91年の借地法改正が実現された。

91年の借地法改正の大きな特色は、定期借地権が更新の権利のない一定の借地権であるということである。それにより、キャピタルゲインが賃借人に帰属することを防ぎ、日本の地主は土地を貸しやすくなった。

新法により定期借地権、事業用借地権、建物譲渡特約付借地権の更新権のない3つの借地権が設定された。今フォーラムの主要テーマである最初の定期借地権を中心に、どのような社会的・経済的状況を背景にその活用が活発化するに至ったかを以下に説明する。

①土地基本法・1991税制改正（農地など）

80年代の日本では、いわゆるバブル経済による未曾有の地価高騰を経験した。このような反省から、89年には「土地基本法」が制定され、土地は日本国民の限られた貴重な資源であり、公共性が高い財産として利用すべきであると宣言された。さらに91年には土地の有効利用を促進するために、いろいろな形で土地の保有コストを上げる効果を狙った強化が行われた。また、大都市圏における農地が、開発された住宅地域よりも税が低くなっていたところを、農業利用を継続する制限を受けることを選んだ農業者が所有する土地以外の農地は宅地並に課税されることとなった。

②供給側としての地主の4つの関心

バブル経済の崩壊は株価と地価の下落をもたらした。地主は土地を売って税金を払うことや、賃貸アパートの供給過剰から定期借地制度に興味を示すようになった。ハウス・メーカーが主体となって、定期借地制度を活用した低廉な住宅供給システムが開発されるようになった。地主の興味は、次の4点ではないかと思う。

- 1)地代収入の確保
- 2)新たな資金投下が不必要
- 3)50年の期間終了後土地が戻ってくる
- 4)保証金の授受、但し、保証金は法律に定めるものではなく、まだ法的意味は明確ではない。実際、この金額は契約解除後無利息で返還することとなり、地主は保証金の20分の1程度の金銭を銀行に預金し残りを自分で使うことが可能になった。保証金は課税対象とならず、地主にとって大変魅力的なものとなっている。

③需要側の関心

地価は下落したがバブル経済以前のレベルより高い水準にあり、平均的な日本のサラリーマンにとって一戸建ての住宅を所有するのはほとんど不可能である。しかし、土地を資産として購入して保有し続けることを諦めれば、定期借地制度による一戸建て住宅を取得できる。また、マンションに利用することで同じ価格で広いスペースを提供することができる。

最近の阪神・淡路大震災において倒壊したマンションの再築に利用するもう一つの側面もある。被災したマンションの多くの住人はまだ未済の住宅ローンを抱えていることから、土地部分を公社に売却したのち定期借地権の設定を受けて、その代金で再築する提案がされている。

④定期借地制度の可能性

定期借地制度はいろいろな可能性を秘めていると同時に、全く新しい制度で今後解決すべき問題もある。以下のような問題をはじめ、これからもいろいろと問題が出てくると思う。問題を解決する上でのお知恵を借りていきたい。

- 1) 借り主による定期借地権付住宅の売却が法的、経済的に可能かどうか。
- 2) 地主の土地売却、あるいは借主の定期借地権付住宅売却の場合に保証金の扱いはどうなるか。
- 3) マンション建設時に定期借地制度を利用した場合、定期借地権終了後の建物収去義務の履行はどうなるか。

(2)英国 ロンドン大学講師 フランク・ベネット氏

【日本の借地制度との類似点】

契約期間は99年が一般的であるが、一応50年を越える期間で結ばれている。期間終了後、借地上に建てられた建物が地主に返却されるなど、英国の借地権は多くの点で日本の定期借地権に似ている。

英国の多くの長期の借地権が現在は1993年に導入された強制購入及び強制更新法の対象になっている。これは日本の1921年に導入された「借地法」の条項に似ている。

【英国で長期借地権を設定する理由】

①実体的な義務を譲渡する手段として売買の時に利用する。

例えば、建物が幾つかの部分に分けられている場合の法律関係は、日本では区分所有法で規律される。しかし、英国ではこのような法律がなく、英国法のもと所有権A、所有権Bを売ることができるが、権利義務の継承は強制することができず問題となっている。それを避けるための方法として借地権を使うことがある。

②商業的失敗を被ることなく不動産の開発が可能である。

長期借地権を使うことで、権利を全部売ることなく現金収入が得られる。19世紀にデベロッパーが開発をする場合の一般的な方法として、土地所有者は借地権をデベロッパーに比較的低いプレミアムで譲渡し、比較的低い地代を設定する。デベロッパーは大きな金額を払わなくていい代わりに建物を建てることで底地を改善して地主に還元する義務を負う。協力関係を借主及び貸主の間でもたらすために使われている。借地権はリースという形で簡単に譲渡できる場合もあるし、第三者にサブリースが行なわれる前に地主の承諾を必要とするなどの制約がある場合もある。

【長期借地権の売買市場について】

最初のステップとしてリースの価値としてプレミアムが借地権所有者に対して支払われる。その際、購入者は借地権自体を抵当に入れることによって資金繰りをする。長期借地権の場合自分たちが覚えていられない位の長さの抵当権を設定することができる。抵当権は借地権に対して実施される。

【1993年法の概要】

19世紀のロンドン開発でかなりの数の長期借地権がビルディングリース、および建物の区分借地権という形で実施された。一般的な契約期間は99年であり、この時期実施されたものが1960年代、70年代に満了する状況となった。こういった物件の幾つかは経済的な力をもっていない人達によって所有されていたことから、期間が残り少なくなり価値が下がっていくと建物の維持改善のインセンティブがなくなっていった。

こういった問題に対処するため1967年、93年と2つの法律が作られた。67年の法律は資格を満たす借地人に長期借地権に係わる特定の家屋ならびに住宅の購入、底地権の購入といった特別の権利を与えた。テナントは実際に所有権を購入しなければならなかったが、購入価格は借地人に対して非常に有利に設定されていた。この法律はロンドン地域の大規模地主の反対に合い、私的財産の補償なしの収用であると欧州司法裁判所に提訴されたが、この訴えは認められなかった。

1993年の法律は強制的な購入権を拡大した。マンションの区分所有者が持つ義務的なリース延長権利の実行、または底地の強制的購入どちらかを選択しても良いこととなった。その場合それぞれに以下の条件がついた。

①借地期間の延長の場合

テナントがその物件に3年以上居住していること、物件の価値がどれだけであればよいかなどの条件が満たされれば、テナントが当局による評価の後プレミアムを支払い更に50年間のリースの更新を得ることができる。これは一番当たり前に広く使われている方法である。

②底地を購入する場合

借地権を持って建物に住んでいる人達が協同組合のような一定の団体を作り、その会社が底地権を購入する。この会社にはしっかりした経営構造が要求され、煩雑な手続きが必要なことから実際に権利を行使した事例は少ない。

(3)米国 ハワイ大学教授 ベンジャミン・クドウ氏

【ハワイ土地保有制度の歴史的発展】

①ハワイ古代土地所有制度と所有概念の原型

ハワイの借地構造は土地所有の歴史的経緯に基づくものである。

カメハメハI世はハワイ諸島初の絶対君主であり王領内全ての土地の所有者であった。その臣民はその土地を耕し生活するために土地を使用する必要があった。カメハメハI世は臣下の首長に自らの土地を分け与え、さらに下位の首長へ次々と再分割している。

ハワイの文化と社会は土地の個人保有を認めていなかった。王から土地を分け与えられた首長は、現代の英米法概念としてその土地を所有していたので

はなく、その土地の取消可能な保有権を持ち管財人の役割と同様に管理責任を負っていた。相互依存と土地との結びつきを中心に構成された社会といえる。

②大分割時代 (Great Mahale)

1819年のカメハメハI世の死去後、ハワイと極東間の白檀貿易が最盛期の時期に達すると同時に各国からの捕鯨船の数も増加しハワイ諸島は捕鯨船の基地となった。

1830年代を通し捕鯨産業が廃れ、白檀が過剰伐採されるに従い、島国の経済を王朝の管理下に置くための新しい方法が模索された。ハワイ諸島への外国資本による大規模農業の投資が始まり、より安全な土地保有制度を求める外国資本の圧力はカメハメハIII世とその首長たちの悩みの種となった。

40年ハワイ王朝初の憲法が採択され、その中で平民が土地の利用権だけではなく実際の所有権を有するとされた。現代の英米法に基づく賃貸権という概念は40年前には存在しなかった。45年から46年にかけて土地保有に関する重要な法令が出され、王と枢密院の承認を条件として、ハワイ内務大臣はハワイ国民に対して完全所有権の形で土地を売却できるとしたが、外国人に土地を与えることは認められていなかった。

50年あたりに誕生した西欧の砂糖園経営者を中心とする政治経済権力基盤が以後100年にわたりハワイを支配することとなる。農業のための広大な土地への投資の保護が重要な問題となった。

③ハワイ土地改革条例 (Hawaii Land Reform Act)

1900年までに後にビッグファイブと呼ばれる西洋人企業の支配下に置かれ、ビッグファイブは38の砂糖プランテーションのうち36の代理人として砂糖取引を独占した。ビッグファイブはハワイにおける経済的支配を確立した結果大地主となった。

40年には、土地の寡占支配によって、ほとんどのハワイの住民は住宅用のしかも限られた量の土地しか購入できなかった。46年から60年代半ばまでには、僅かな土地所有者により提供された宅地用借地の割合が急激に増加した。

以上のような問題や懸念を是正するため67年に「土地改革条例」が施行された。一般に新法は売手寡占的土地所有と大地主の土地売却拒絶の併存を減少させることを企図し、宅地の私的所有を推進した。また、借地期間の満了時に、賃借人の費用で行った改善部分を取り除いたり、補償したりする賃借人の権利を保証した。

ハワイの借地構造は土地所有の歴史的経緯に基づくものであり、政治的、社会的、経済的状況が西洋の理想や文化の流入と合体したものとなった。土地所有制度はハワイ王朝の法律と米国憲法に基づく融合体となった。封建制度から自由保有土地制度に至る急激な土地法の改革は、土地所有について過渡期をつくり出し寡占的土地支配をもたらした。また、近代都市に成長するにつれ、政

治家は借地人が追い込まれた苦境に動かされて社会改革を行ったが、完璧に実施されたわけではない。

また、土地改革法の実施により住宅用プロジェクトの開発意欲が大幅に減少するなどの変化がおこっている。

(4)香港 ナイトフランク香港会長 F. Y. カン氏

【借地制度の歴史的背景】

①英国への譲渡

香港は香港島、九竜島、および新界の三つで構成されており、三つの段階に分けそれぞれ異なる形式により中国から英国に譲渡された。

香港は完全に割譲され、九竜島は当初永久租借権が設定された後完全に割譲された。また、新界は99年間にわたって租借地となった。

英国政府は香港島に既存の土地所有権は全く認めず英国の法体系に基づく新しい借地制度を制定した。九竜島の土地所有者に対しては王室によって補償措置あるいは新しい借地権が与えられ、1841年には最初の競売が行われたが、当初、建設敷地の借地期間は75年、その他の土地は21年とされ土地の所有は認められなかった。1848年英国政府により既存借地の75年の有効期間を999年に延長出来る権限を香港総督に与えるとともに、プレミアムというまとまった金額を支払うことで名目的な地代の支払いにより借地権を認可することが確立された。1898年になると英国政府は借地期間999年の借地権の付与を中断し、新たな借地権の有効期間は75年または99年までにするよう香港総督に指示した。新界では1898年7月1日から99年間にわたる「王室包括借地契約 (Block Crown Leases)」が発効した。

多くの植民地時代の借地契約が満了となる1972年はちょうど地価高騰の時期であり、王室地代は土地のプレミアムに基づいて再評価すると非常に多額になると見込まれた。200以上の団体が香港政庁に共同で嘆願し救援策を求めた。

その結果「王室借地権法 (Crown Leases Ordinance)」が1973年に可決され、すべての借地契約が課税対象価格の3%の王室地代で更新されている。新界の土地も「更新可能王室借地権法 (Renewable Crown Leases)」によって同様に扱われている。

②中国への返還

香港問題に関する英国政府と中国政府の共同宣言では次の合意に達した。

- 1)借地権に関連するあらゆる権利は、香港特別行政区基本法のもとでその後も認められるとともに保護される。
- 2)英国香港政庁によって付与されている全ての借地権は、1997年6月30

日以前に満了するものについて、2047年6月30日よりも前に期間が満了するものとして借地人が延長を希望する場合は、追加のプレミアム（権利金）を支払わずに延長することが出来る。年間地代は延長日を起点として延長日における不動産の課税評価額の3%相当額であり、以降の課税評価額の変化に応じ調整される。

【香港の借地制度の特徴】

①「土地」の概念

不動産譲渡・不動産法の下で、土地は以下の概念を含んだものと見なされる。

「土地」の定義は英国の一般原則（土地に付随するものはすべてその一部になる）に基づいて解釈されるので、土地の上に建物が建築され、その建物に物が永続的に付随する場合、土地、建物および建物に付随する物はすべて法律の上で「土地」とみなされる。

1)水に覆われた土地

2)土地に係わる不動産権、権利、利益、地役権

3)分割されていない土地の持分、および分割されていない土地の持分の全体または部分に関する不動産権、権利、利益、地役権

4)土地に付随するもの、あるいは土地に関する何らかの要素に永続的に固定されるもの

②借地の供給の現状

大規模な土地供給は政府による埋立てと丘陵地造成により行われる。政府は毎年土地売却計画を公表し開発者や様々な土地利用者向けに年度ごとの土地売却量に関して十分な情報提供をしている。

③不動産の価格と市場状況

不動産の価格は市場で決定されるが、政府は最も有力な土地提供者なので、様々な用途の土地供給を通じて不動産価格に関して間接的な影響力を持っている。また、金融措置を通じて政府が影響力を示す場合もある。

統治権が97年に中国に戻されることから、中国の政治、経済状況から非常に大きな影響を受ける。過去において、文化大革命、中英協議、天安門事件以後の情勢などの影響で不動産市場における価格の下降が何度か見受けられた。

【香港の借地制度の特徴】

①契約期間

1843年以降の初期の借地権は75年間で更新の選択権はなかった。49年頃には99年の借地期間で設定された。期間75年の更新不能な借地権は特に山頂部と九龍島において引き続き設定されていた。1898年以降は新たに99年間の借地権は付与されなくなり、以後の借地権は75年の期間と75年にわたる更新の権利が与えられた。

共同宣言以降は2047年6月30日までの期間に関してのみ土地が付与さ

れている。

②契約満了後の土地の扱い（更新可能な借地権については①を参照）

更新不能な借地権は、期間満了時点でその土地および土地上に建てられたすべての建物を王室に返却しなければならない。しかし、実際は政府が公的に必要としている場合を除き、借地人の権利金支払いにより以後の期間も土地の付与を受けられることがある。共同宣言以後、借地人が延長を希望した場合は、追加の権利金を支払わなくても2047年6月30日以前に満了する期間であれば延長できる。その場合土地の課税評価額の3%に相当する年間地代を支払わなければならない。

③建物の保守を行う義務は借り手にある。

④権利の譲渡及び転貸は不動産譲渡・不動産法の条項により規定され、土地登記法が土地に影響を及ぼすすべての法律文書の登録について規定している。

【借地の機能的問題と運用上の問題】

香港では借地制度が根づいているため、克服し難い程の機能上や運用上の問題点はほとんど見受けられない。これまで直面してきた主な問題は以下の通りである。

- 1)借地契約の更新における地代の水準。
- 2)借地権の再設定においてどの様な権利金を課すべきか。
- 3)複数の所有権が設定されている場合に、複数の所有者に対してもっとも効果的に更新や再設定をする方法。
- 4)契約期間満了時に、どの様なインセンティブで建物の継続的維持または建替えを行うべきか。（銀行が行なう融資によるインセンティブを含む。）

(5)中国 復旦大学経済学院 梁 桂氏

【新しい中国土地所有権制度の確立】

1949年の解放前に既に中国には土地市場が存在したが、適切な管理体制がなかったために十分に発達していなかった。市場の均衡作用も地価抑制の適切な規制がないなか不動産の集中化と譲渡効率の悪化を引き起こした。かつての中国に見られた社会的対立は、どれも基本的に土地問題によって引き起こされたといえる。中国共産党が中国現代史に登場した際、土地所有及び土地流通制度の改革は社会変革の主たる目的となった。後に確立された不動産制度はこうした一連の社会経済改革の成果であった。

60年代初頭から経済改革が開始される81年までは、非市場型の計画経済制度により土地市場は認められていなかった。

しかし、81年以降市場経済への移行が加速するに伴い、あらゆる面で市場経済の要素が導入された。商品市場の確立に向け土地市場を含む生産要素の私有を

要求したが、当時中国の市街地所有権は法律で国家に与えられていた。

80年代半ば以降、不健全な市場制度が経済発展と経済改革の足を引っ張っていることが明らかとなり、土地市場を活性化するために土地使用権の有償譲渡が認められるようになった。

87年4月国務院は土地使用権の有償譲渡を認める方針を打ち出した。88年4月第7期全国人民代表大会第1回会議で憲法の修正案が採択された。この中で土地賃貸禁止条項が削除され、土地利用権の合法的譲渡を認める条項が追加された。88年「土地管理法」、90年5月「国務院第55政令（中華人民共和国国有市街地使用権譲渡移転に関する一般規則）」、94年「中華人民共和国都市不動産管理法」といった一連の法律規則を制定した。

【中国の土地所有制度について】

中国の土地所有制度の特徴は以下の通りである。

- ①不動産所有権は地主と他の人々との関係を法的にあらわしたものであり、法律に従って不動産を所有、使用、利益享受および処分する権利を含む。
- ②土地所有権は社会主義公有制度に基づいている。
- ③国家は国有地所有の唯一統一された対象である。
- ④地方の集団経済組織は中国の農地集団所有権の対象である。

【問題点と更なる活性化の傾向】

90年代初頭以降の市場システム導入の進展と生産要素市場の急拡大を受けて市街地の制度改革は新たな段階に足を踏み入れた。法の整備は大きな成功を収めているとはいえ、まだ以下のような多くの問題点が残されている。

- ①中央政府公認の下での土地保有が可能な主体は誰か。
- ②通常土地譲渡による土地使用権取得の割合が低い。
- ③土地の価額見積制度に科学的な技術が欠けている。
- ④長期間にわたる土地譲渡や高地価は不動産業界の長期的発展に寄与しない。
- ⑤環境問題と土地制度には密接な関係があるにも拘らず、直接的な土地使用コストの削減を主に行動することによる環境問題の発生が存在する。
- ⑥経済や産業構造の変化により農村部の耕作地が減少し、農業生産の停滞が起きている。有効な土地再配分制度がないため土地が十分に活用されなかったり、遊休地になっている例が見受けられる。

【地価高騰とその対策】

95年1月1日より不動産法の運用強化により、土地使用権の取引規制が統一されることで不公正要素が抑制されることになるであろう。

土地使用権譲渡は土地再配分の前条件だが、中国の土地市場は他の生産要素市場制度に比べて十分なものではない。規則のない闇市場での取引は、国有地の経済的損失をもたらす市場に与える影響が大きい。経済改革を成功裏に導くために、統一性および一貫性のある社会主義的な市場取引規則の確立が望まれる。

国有企業の運営機構改革の進展を受けて、土地に対するレントを生産コストに上乗せすることにより管理効率の改善が促されることになっている。

不動産市場の競争メカニズムの育成の一方で、価格騰貴を抑制し価格水準を調整する必要がある。中国は人口過多の割には宅地が少なく、経済急成長により都市が加速的に拡大する傾向がある。政府が地価水準を法律に基づき調整できない場合、不動産市場の混乱によりインフレ悪化と国家経済の負担増を招く。

4. 総括取りまとめ 東京大学社会科学研究所教授 稲本洋之助氏

(1)比較検討の可能性

国際会議において議論の中身から明確な成果、果実を得るためには、比較をすることが可能かどうか重要である。日本はドイツやフランスのように、ヨーロッパ大陸の法のシステム（コンチネンタル・リーガル・システム）に属しており、イギリスやハワイを含むアメリカ、そして香港は明確にアングロサクソンのリーガル・システムに服している。また、中国は複雑な歴史を持っているが、社会主義的なリーガル・システムの上に新しい試みをいま始めている。このような異なったシステムの間で特に不動産に関しての比較は非常に難しいといわれている。しかし、今回このような比較は可能であり非常に興味あるものであった。

一定の理論的な整理、手順を明らかにする必要があるが、土地の利用制度に関する比較は法のシステムを超えて可能であり必要である。

(2)土地の利用権についての考え方

土地と建物が一体不可分の関係にある国では分かり易いが、別個である日本においても土地の利用権には空間的のみならず時間的な限定が必要である。それによりキャピタルゲインが地主から借地人に無原則的に移転することを阻止できる。そして土地の供給を増大させ全体の福祉が増進する。

(3)土地所有者と借地人の関係の法律構成

法律構成の一面についてだが、今までの日本の考え方と外国の考え方とのコントラストがはっきりわかった。

日本では借地人は建物の建設、維持、収去などの義務を負っている。これまでの議論では主に建物を収去する義務に関心があり、どのような建物を建てどう維持すべきかについて余り関心がなかった。むしろ借地人がどのような建物を実現し、修繕維持していくかを重視する必要がある。これは建物の保全につながり、取壊しによる経済的な損失を避けるということにも通じる。

(4)制度の安定性について

暫くの間、定期借地権ないしリースホールドの制度は安定を目指して模索または努力が続けられると思う。地主は土地を提供する代わりに経済的な見返りを求める。また、借地人は土地を利用して建物を建てて使う。それぞれプライベート

なインタレストがあるが、最後までそれで完結しないのが、この制度が必ずしも安定し得ない部分である。

たとえば、最初にプレミアムとしてまとまった金銭を受け取り、その後は低い地代で我慢することが社会的に不相当となってくることに地主にとっての不満がある。途中で地代が改定され著しく高くなるのではないかという不安が借地人にはある。また、期間満了時に建物から退出する時にもいろいろな問題があり、そのときの社会的な状況を考慮した救済ないし配慮が必要となってくる。

香港の場合には返還という政治的な状況が加わり、リースホールドはプレミアムなしに2047年まで存続する措置をとらざるを得なかった。

契約関係はプライベート・インタレストの次元にあるが、借地関係はソーシャルマターズである。この両者の調和が定期借地制度の魅力であると同時に、制度を依然として安定させない、よく言えばダイナミックな側面だ。

(5) 日本への教訓

日本の定期借地制度はスタートしたばかりで可塑性に富んだ非常にプラスチックな性格をまだ持っているが、もっと安定して然るべきである。債権としての賃借権と物権としての地上権のどちらがいかでなく権利として安定すべきである。すなわち、借地人が十分に利用できる権利であり、かつ、その利用に適した期間が保証されることは、わが国の制度のあり方を考える場合になお強調すべきである。

もう一面においては地主側の経済的な利益、契約上のバランスが特に重要である。キャピタルゲインについての考え方を明確にして地主の意欲を引き出し土地の供給の拡大につなげる意味でも、十分な借地人と地主の権利の契約的均衡は強調していく必要がある。日本では土地の価格は安定するか、なお下がる傾向にあると考えられているなか、土地所有者もキャピタルゲインばかり追求するのではなく、インカムゲインを適正に借地人と地主の間で配分するということが重要である。

定期借地権によって安く土地の利用が可能であれば、節約された部分で良質な建物を求め、良好な状態に維持して期間満了の場合に必ずしも取り壊さないといった建物の保全は、個人的な利益を超え社会的な利益、または福祉と言ってもいい。

このような良質の建物が、契約当事者の配慮により維持、実現される社会では土地所有の公共的な性格がより明確になっていく。ここで言う「公共的性格」は、土地の私有制度とは全く矛盾しない。土地は私人が所有してよいが、この私人が所有する土地が十二分に活かされることが土地の公共性ということである。

諸外国では英国の国王の土地または香港政庁の管理する土地を私人の利用に供してきた。あの狭い香港でなされてきた見事な実験から学ぶものがある。また、中国の社会主義的な土地所有の上に私的な土地利用が展開しようとしていること

も一つの公共性に関する重要な歴史的な事実、または営みである。

今後、定期借地制度については当事者が契約関係から何を求めるべきかを明確にしたうえで、それが社会的にどのようなよい効果をもたらすべきであるかを議論すべきである。

〔きたはら ひろゆき〕
土地総合研究所 研究員