

【研究ノート2】

第3回「国際土地政策フォーラム」の開催について

児 玉 俊 一

はじめに

土地問題は複雑かつ多様であり、土地利用計画、土地利用規制、取引制度、税制、金融等さまざまな政策が絡み合っているが、国ごとに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は学際的なアプローチ、並びに国際的な比較分析を行う必要がある。

「国際土地政策フォーラム」は、国土庁が毎年4月に実施している土地月間の主要行事として、上記のような趣旨で平成6年度から実施されており、第1回のテーマ「土地と金融・経済」、第2回のテーマ「土地の所有から利用へ～定期借地権と土地利用～」に引き続き、第3回である本年度は下記の通り開催されたものである。

1. 開催概要

- (1) テーマ 「土地利用と環境」
- (2) 開催日 平成8年4月16日(火)・17日(水)
- (3) 場 所 砂防会館(4/16)・東邦生命ホール(4/17)
- (4) 参加者 (シンポジウム発表順)

- < 座 長 > ○田中 啓一氏 (日本 日本大学経済学部教授)
- < パネリスト > ○マルコム・グラント氏 (英国 ケンブリッジ大学土地経済学部長)
- デイビット・キャリーズ氏 (米国 ハワイ大学法学部教授)
- 黄 明燦氏 (韓国 建国大学校副総長)
- 高 尚全氏 (中国 北京大学教授)
- 原科 幸彦氏 (日本 東京工業大学工学部教授)

(5) 実施体制

- ・主 催：国土庁
- ・共 催：(財)土地情報センター、(財)土地総合研究所
- ・事務局：(財)土地総合研究所

(6)日 程

初日に国別に各国報告及び質疑応答を行い、二日目に一般公開の「国際土地政策シンポジウム」を開催した。

以下、「国際土地政策シンポジウム」の内容を中心に報告する。

II. 基調講演

○田中 啓一氏（日本 日本大学経済学部教授）

【テーマ選定の背景】

本日の「第3回国際土地政策フォーラム」で「土地利用と環境」という大きなテーマを我々が選んだのは、大なり小なり限られた資源である土地を有効に利活用——開発を含めて——していくことが先進国、発展途上国を問わずあらゆる国々で必要であると認識しているからである。

このことは、1992年、リオデジャネイロにおいて開催された「環境と開発に関する国連会議」いわゆる地球サミットで21世紀に向けての人類の行動計画たる「アジェンダ21」を採択し、ここで「持続可能な開発の推進」を強く打ち出していることから明らかである。この地球上に住む人類がこれからもより豊かな社会を実現していくためには適正な土地利用が不可欠な条件である。同時に土地利用に際しては環境保全、さらには環境創造という視点が今後ますます重要視されなければならない。

土地利用の促進と環境保全は、これまでの社会経済システムでは、「相対立するもの」という視点から捉えられてきたが、今後は「共に調和、共生、共存できないか」という視点から模索していく必要がある。

さらには土地利用の促進を一層進めながらも、よりよい環境を子孫に残すためにも環境を単に保全回復するにとどまらず、環境自体を創造できる方途を解明していく必要がある。

各国が土地利用と環境保全との調和、共生にどのように配慮しているかを相互に理解し、教訓をお互いに得ていくことは同じ地球に住む運命共同体の一員としての責務であろう。

とりわけ自然資源に恵まれず、原材料の多くを海外から調達し、世界のGNPの15%を占めるに至った我が国にあっては、乏しい国内の有限資源である土地を最大限に有効利用していかなければならない宿命をもっている。同時に、我が国の二酸化炭素の総排出量は世界の5%にも達しており、地球環境の悪化に加担していることも忘れてはならない。このことから各国の土地利用と環境に関する良きシステムを知見し、積極的に導入していく必要がある。

先進国の一員というよりも世界でも有数な経済大国としての我が国は、土地利用や

資源、エネルギーの活用を通して環境問題に多くの課題を依然として抱えている。

また、住宅やまちづくりをはじめとする社会資本整備が、欧米先進国と比較してかなり遅れていることも否定しがたい事実であり、しかも世界一の高齢社会を迎えようとしている。もっともこれらの現象は世界の多くの国々でいつかは辿らなければならない道でもある。

他方、我が国は、これから世界で最も経済発展が進むと考えられているアジアのリーダーたる責務が中国、韓国とともに期待されている。経済発展には土地利用の活発化、とりわけ土地開発は不可欠であるが、ともすれば環境問題がないがしろにされがちである。しかも、留意しなければならないことは、環境悪化はその国にとどまらず地球全体を被害者にするることである。

さらに、土地利用の中心となるまちづくりは安全性が一段と問われることになった。我が国は、阪神・淡路大震災の教訓を世界に開示し、安全な都市、まちづくりの形成に必要なハード、ソフトの両面にわたるノウハウを世界に提供するなど、できる限りの支援が世界から期待されている。

戦後半世紀が過ぎ、21世紀も指呼の間になった今日、我が国は政治経済的にも大きな転換期を迎えているが、土地と環境をめぐる諸問題もその例外ではあり得ない。それだけに今回のシンポジウムで各国のトップレベルの有識者が一堂に会して、同一テーマで議論することは、我が国の今後の政策や研究に役立つ示唆をいただけるものと期待している。

【本シンポジウムにおいて期待される論点】

① 環境保全と土地利用のあり方を議論の対象とすべきであると考ええる。

環境を保全し、より良い環境を創造する方法としては、各種の土地利用規制による方法、行政主体による土地の買い上げ、ナショナルトラスト等民間レベルの活動による買い取り等が考えられるが、各国はどのような対応をしているかも非常に関心のあるところである。

また、高地価で土地所有意識が高い日本では環境という視点、脈絡から土地に関する公共性のあり方、土地所有権への制限のあり方、公共用地を拡大すべきか否かの議論、さらに環境保護、創造にとって土地所有が絶対的な必要条件であるか否か、そうした視点からも議論をしていく必要がある。

② 土地利用への新たな視点からの解明が必要となると考える。

このことは環境保全から環境創造へ、即ち、自然環境保全と住環境創造へと大きく変革すべきことを意味している。平成7年12月「21世紀の国土のグランドデザイン——新しい全国総合開発計画の基本的考え方」（国土審議会計画部会）においても、従来の見解を一步踏み込み、自然環境を配慮ないし保護する対象としてのみでなく、回復し創出する対象と位置付けている。

この精神を踏まえ、土地利用における環境へのアプローチも自然環境保全という消極的、いわば受け身の政策から、質の高い土地利用、成熟社会への土地利用に向けたより良い居住環境の実現をより明確な目標として積極的に掲げていく必要がある。

また、土地利用と安全性、防災の視点から都市における土地利用密度について、再検討すべきことは阪神・淡路大震災の教訓でもある。このことは我が国だけの問題ではないことは言うまでもない。土地利用において、自然災害からの安全性を十分に配慮することも、より良い安全な居住環境づくりの基本的な課題となっていると認識する必要がある。

また、少子化や高齢化社会に向けた豊かな居住環境の創造も重要なテーマである。こうした変化は土地利用にも大きな変化をもたらすが、核家族、高齢者のみの世帯で暮らしやすく、自然に親しみ、余暇を尊重し、享受するライフスタイルを実現可能とする土地利用のあり方、そのための具体的施策を議論していく必要がある。これらの点は、単に日本だけではなくて、世界共通の課題でもある。

③ 環境を意識した住民参加とまちづくりはどうあるべきかのコンセンサスづくりが必要不可欠である。

自然環境、住環境などの広義の環境と人の調和を基調とし、住民が主体となったまちづくりの合意形成はどうしたら可能なのか。成功した例を各国同士が相互に学び合うことも有益であるし、さらに豊かな環境を創造するまちづくりに向けてのプロセスについても議論していく必要がある。

④ より良い環境創造のための費用負担についても考えたい。

環境保全は言うに及ばず、環境創造には多くの資金、財源が必要となり、そのためには誰がどのように負担していくかが最も重要な課題になりつつある。環境保全へのインセンティブに関係するが、一般に企業や個人はともすれば自己の負担分をできるだけ少なくして、より良い環境を求める傾向があることは否定できない。しかし、このことは必ずしも望ましいことではない。

他方、自然環境保全のために土地利用規制という手法を用いた場合、私有権に厳しい制限が生ずるため、その損失補償や土地の買い上げ等の措置が必要となる。もっとも、英国は必ずしも損失補償をしないというかなり違った状況にあるが、いずれにしても、我が国の場合にはそういう視点からも議論の必要があろう。さらに、自然環境保全のために指定地域における土地所有者等の費用負担の軽減を図る必要もある。また、環境保全に関わる各種資金の充実、税制の完備など、より良い環境づくりのための費用負担とインセンティブについては世界の良き成功した具体例に学び、参考とすべきであろう。

環境と地価についても議論する必要がある。これまで我が国や多くの発展途上国では、狭い土地をより有効に利用し、少しでも多くの住宅やオフィスをどうしたら生み

出せるかという量的側面重視の土地利用がより高い利益を生み出すというメカニズムがあった。しかし、いまや国民の自然志向と環境重視の考えが高まり、本当の豊かさを求める価値観へと大きく変わりつつある。土地利用においても、環境改善のために都市計画などを順守し、コスト負担などで協力することにより周辺環境が良くなれば、所有地の価値も高まり、個人や企業の利益にもつながるといった社会全体としてのより良い環境創造に向かうメカニズムが構築されるのが望ましい。またより良い環境づくりに努力しなければ、都市のスラム化や環境悪化、地域全体の安全や環境自体が脅かされ、逆に不動産の価値が直ちに低下するという厳しい現実もあることを忘れてはならない。このため、安全と環境を評価する方法を考えていく必要が生じてきている。

さらに、環境創造における官民の役割分担のあり方も大きな課題となる。中央政府と地方政府、さらには官と民が最も効果的に役割を分担するシステムを確立していく必要がある。民間デベロッパーにとってもより良い環境づくりに配慮することが社会的責務であるとともに、結果的にそれによってこそ高い利益をもたらすことになりつつある。

⑤ 土地利用における地球規模的視野と我が国の役割について考える必要がある。

「アジェンダ21」でも明示されたように、「土地利用と環境」というテーマは持続的発展・開発のためには重要な課題であることを強く認識する必要がある。国際化と土地利用への地球規模的な視野に関し、我が国が原材料や農産物の多くを海外から依存しており、農作物だけでも世界全体で我が国土の27%に当たる土地が日本への対日輸出のために利用されている現実を直視すべきである。いまや土地利用におけるバランスと環境とは一国にとどまらず、地球規模で論じなければならないことを資源小国民たる我々は特に強く認識する必要がある。

⑥ 最後に、アジア諸国へのメッセージについてである。

土地利用の活発化が世界で最も高いアジアでは、同時に環境悪化の原動力にもなりかねない。環境保全のための法、規制、制度や組織が整備されつつあるものの、資金や人材など不十分な点も多い。このため、土地利用や都市開発に関する法、制度についても、我が国が戦後の地価高騰と土地政策の反省を十分に認識した上で、これらの国々の取り組みに対する適切な助言を行うことが、アジア諸国からも期待されていることを、我々は強く認識する必要がある。

Ⅲ. 各国報告

○マルコム・グラント氏（英国 ケンブリッジ大学土地経済学部長）

1. 英国の土地利用計画制度

英国は政治的な意思決定によって開発が制限されている。あえて人口を都市に集中させ、田園地帯を開発から守ろうという道を選んだ。こうした土地に対する意識は第二次大戦直後形成された。社会主義政権（労働党）が生まれ、地主は非常に数が限られており、国民は土地の投機の利益を抑えたいと思ったのである。このため、1947年に都市農村計画法を導入した。それは一つの点を除いて、今なお施行されている。

この法律は五つの原則からなっている。第1の原則は、すべての土地について包括的に土地の利用を管理することである。即ち、土地の利用を変えたり、建造物を建てる時には許可が必要であるということである。これは米国のゾーニングとは異なる。ゾーニングに合えば許可されるのが米国であるが、英国の場合は常に許可が必要なのが特徴である。そして、意思決定に対して開放性が必要である。毎年40万件の申請が出され、これが公示され、一般の人たちが申請に対してコメントをする機会が与えられている。

第2の原則は、こうした土地利用管理に関する権限が地方自治体に対して与えられていることである。許可を与えるか否かの判断は地方自治体によるが、80%は許可されている。しかし、許可される場合でも、条件や制約条項が付けられる。

この場合、必ずしもゾーニング・スキームを守る必要はない。1930年代にゾーニングを導入したが、うまくいかず、弾力性が必要だということで、現在のような仕組みになった。この結果、例えば環境の影響を考慮して申請を拒否することもできる。

第3は、無補償の原則である。計画委員会が土地の利用を拒否しても地主に対する補償はない。英国人は土地に対してこうした意識を持っており、1947年以来この制度を支えてきたわけで、多くの政策、特にグリーンベルトが導入されたもととなっている。

第4は、利益無しの原則で、政府が開発利益を国有化したと言える。即ち、開発許可を受け、地価が上がった場合には、100%の税金が課せられた。1951年にこれは廃止され、現在は通常の課税がなされている。しかし、もし許可を得られなくても補償は全くない。

第5は、中央と地方自治体の関係であるが、中央政府が土地政策に対してリーダーシップを発揮している。地方自治体は地域計画を立てたり、許認可を行う権限を持っているが、地方自治体の不許可の決定に対しては、国に上訴することができる。つまり、国の枠組みの中で、地方自治体によって政策が実施されるのである。

2. 英国の土地利用と環境に関する歴史

第1の時代はマクロ計画の時代である。政府は、既成市街地の過密を少なくするため、ニュータウンを作って、雇用を創出した。古い家の修復や取り壊しを行い、グリーンベルトを大都市の周りに設け、スプロール状態を解消しようとした。

無補償のルールなので、グリーンベルトを全くコストをかけずに設定することができた。そして、政府の各部門をロンドンから他の地域に移転させた。

このプログラムは1975年までにほとんど完成した後、ストップしてしまった。というのは、オイルショック後GNPの伸びも、人口の伸びも低下したからである。こうして第2の時代、漸進的な変化の時代が到来した。ニュータウンは作らない。しかし、なんとかして住宅を既成市街地の中に入れ、田舎への拡大をやめようということであった。

いまや第3の時代、環境管理の時代に入ろうとしている。即ち、土地利用計画と環境管理を統合する時代である。英国の場合にはEUが指導力を発揮している。

EUの指令に基づく生物多様性及び有毒物質の排出に関する法律がある。数週間前に欧州司法裁判所が開かれ、英国が野鳥のために指定していた保存地域を、港を作る必要から縮小したことに対して違法であるとの判断を下した。即ち、経済と環境との軋轢がある時は、EUの法律によって裁かれ、環境優先ということになるわけである。

3. 今後の方向

将来は、二つの分野に関し、新しい政策が生まれてくるだろう。一つは、既存の都市の土地のリサイクルである。政治的には田園地帯に都市を拡大したくないため、非常に厳しいグリーンベルトを設定することによって外への進出を抑制している。従って、英国の産業構造変化によってもはや工業都市として使われていなかったブラウンフィールドと呼ばれる土地が汚染されているのを清浄化して使おうとしている。そのための計画が必要である。新しい開発の機会をブラウンフィールドに与え、それによって価値を古い都市に生み出そう、再利用によって古い土地の価値を上げようということである。

二つ目は持続可能な開発という概念である。経済と環境は相反するものであってはならず、両立して成長することが必要である。それを実現するメカニズムを構築するための政策が必要であるが、この問題への取り組みは始まったばかりである。例えば、都市の住民のためには、グリーンベルトが従来のものであり続ける必要があるのか、それとも大きな町を作って公共輸送機関を導入したほうが良いのかという課題がある。

また、環境税についても考えている。今年の9月、英国は埋め立て税を導入することになった。廃棄物を埋め立てる場合に税金の支払いを義務付けることにより、ゴミの減量を促すことを意図している。

さらに、経済的、物理的にも衰退し、再生が最も必要とされている地域の開発のための手法として、土地の再利用と補助金の活用に取り組んでいるところである。

○デイビット・キャリーズ氏（米国 ハワイ大学法学部教授）

1. 米国の土地利用と環境に関する法制

米国の連邦レベルでの環境法制は、過去25年にわたって制定されてきたもので、大気清浄法、水質清浄化法、絶滅種保護法、有害物質廃棄法等の個別目的の法律により構成されている。

他方、ローカル・レベルでのローカル・ゾーンというのが80年ぐらい前からあり、また、ハワイ、フロリダのような州では、州全体にわたる土地利用政策がある。これらの州ではできるだけ環境を守り、快適な環境を作り、そして有用な自然及び人工の環境を作っていく努力がなされている。

日本の国土利用計画法や都市計画法にもゾーニングがあるが、米国のゾーニングは、それらとよく似ている。大阪、京都、広島を視察したことがあるが、これらの都市において条例によりゾーニングを行っている状況は、米国とよく似ていると思う。

土地利用管理について、二点申し上げたい。ハワイやフロリダ州では州レベルの非常に良い政策を持っており、それを下位の地方自治体のレベルで実施している。

まず、ハワイの政策について説明すると、知事が議員の中から任命した9人の委員による土地利用委員会があり、そこで州の土地全体を、都市、田園、農業そして保全の四つの地区に分ける。農業地区はハワイ全土の46%、保存地区もやはり46%を占め、都市地区は4%程度である。田園地区は、統計的にはあまり意味がない。そして、州の機関がこれらの地区の土地利用をコントロールする。農業地区や保存地区では、ゴルフコースを除き、土地開発は許されない。

フロリダ州のやり方はハワイとは異なり、1973年土地・水環境管理法により、湿地や沿岸地域といった重要地域（州の危機的懸念領域）を指定して、それを管理する。

もう一点は、土地開発をレビューする、管理をするというプロセスであり、具体的には、地域や州にインパクトを与えるような港湾、空港、ニュータウンの建設、大型のショッピングセンター等に関してレビューをしたり、管理をしたりするというプロセスを持っている。

この二つの一般的な政策メカニズムにより、ハワイ州やフロリダ州は政策を立案し、下位の地方自治体は、それを踏まえて施策を実施していかなければならない。都市的な開発の許可をする際は州の政策を勘案しなければならない。また、ゾーニング条例がある。これは、日本の諸都市の都市計画条例と似ており、地主はそれを遵守しなければならない。

私有地に対する管理はこのように行われている。米国は私有地が多い。公有地に関する政策については報告書に書いてないが、公有地においては規制はほとんどなく、したいことは大体できるという状況にある。

2. 開発と環境に関する負担制度

より良い開発を行うための資金確保については、二つの道がある。

一つは、政府が金を出して道路、排水処理工場、埋め立て、水路、公立学校、国立公園といったインフラを作ることである。その財源としては、ローカル・レベルでは不動産税、連邦政府では所得税を使う。連邦政府は、国税を使ってハイウェイ、廃棄物処理工場、地下鉄、高速鉄道網を作ったりしている。

最近よく行われているのは、地価下落により税収が落ち込み、政府が公的な施設を作ることが困難な状況にあって、民間の開発に対し許可条件として公的施設を作らせることである。例えば分譲住宅地開発の場合、道路や公園、学校、排水処理場のための土地の提供が条件付けられることが多くなっている。

そして、開発規模が小規模なため、こうしたインフラを設置できない場合には、インパクトフィーと呼ばれる料金を取り、地方自治体が公的施設を整備する。

国レベルでの環境保護も重要である。大気清浄法により、大気が汚染された地域では新規工場の建設が認められず、また、水質汚濁法により、湿地帯や森林の流水地域に何らかの施設を作ることにはできない。総合的環境対策・補償・責任法（通称C E R C L A「サークラ」）は、汚染された地域の再開発に関してさまざまな規制を講じている。絶滅種保護法により、絶滅種の生息地として指定された地域でその種の絶滅に関係するような行為はできない。指定地域は何千エーカーにまたがることもあり得る。

このように、連邦の法律もさまざまな面で関係しているが、大きな人工環境、自然環境を守る上で、主たる役割を担っているのはやはり地方である。州全体の政策に関連したローカルな施策が州を中心として取られている場合が一番多い。

○黄 明燦氏（韓国 建国大学校副総長）

1. ソウル、首都圏域における土地利用管理政策の歴史

人口・産業が首都圏に著しく集中しているため、土地開発への強い要請がある一方で、集中化の防止や環境保全といった開発管理への強い要請があり、両者の間に強い衝突・軋轢がある。現在、首都圏域はソウル特別市、仁川広域市と京畿道で構成され、2,100万人の人口がいる。1960年代初めは500万人だったので、現在はその4倍になっている。総人口の45%、雇用の46%、GDPの47%が首都圏に集中しており、政府は、この地域における管理政策を、国策の最優先事項であると捉えている。

首都圏への人口集中が国政上問題になったのは1964年頃で、当時は韓国が工業化政策を導入し、都市化のプロセスがスタートした時代であった。本格的な措置を取るようになったのは1970年代以降であり、2本柱の政策が取られた。一つは、製造業の脱集中化・分散化政策であり、製造業の雇用の分散が追求され、東南部の臨海域を中心に多数の産業地域の開発が行われた。そして、ソウル首都圏外にニュータウンの建設が行われた。もう一つはソウル首都圏域における人口の再配置計画である。首都圏へ

の人口流入を防ぐことを目的として、工業、教育等の開発案件に関して特に厳しい土地利用管理を実施した。

都市のスプロールと開発を抑制するため、グリーンベルトを1971年に導入して以来、非常に強力な定期的なモニタリング及び土地利用管理をこの地域において維持している。

1980年代に入り、首都圏地域の成長管理計画が立てられたが、これは、ソウルを産業移転促進圏域（最も厳しい管理が布かれている圏域）、成長管理圏域、開発留保圏域、自然保全圏域、開発誘導圏域の5つの圏域に分けて、厳しい土地利用管理を行うものである。政府は同時に、第二次国土開発計画を策定し、分散化・脱集中化開発政策もとった。

しかしながら、韓国は急速な経済成長、都市化の過程を経ていた時代であり、また、一方で非常に強いプレッシャーがかけられ、反発が上がった。脱集中化開発は第二次計画で期待されていた成果をあげられず、結果として衛星都市の住宅開発がさらに進み、多数の企業が地域内で小規模な工場を建設した。時として違法な建設さえ見られた。

90年代に入ると、時代は開発の側についた感がある。地方自治制の導入以来、地元住民の抵抗はさらに明確になった。また、民間企業は厳しい国際競争の状況にさらされ、あらゆる面での規制緩和、特にソウル首都圏での土地利用管理の規制緩和を求めようになった。ソウル市からは、将来、国際都市となり、さらに統一された際の首都として発展していくために規制緩和がぜひとも必要であるという声が上がっている。

2. 首都圏政策の現況

現政権は大統領選挙の際に管理水準の緩和策を公約として掲げ、その結果、ソウル首都圏成長管理法が大幅に改正された。首都圏は現在、3つのゾーンに分割されている。一つが過密抑制圏域で、土地利用開発に対し最も厳しい規制が課せられる。二つ目は成長管理圏域で、規制の度合いは低い。三番目が自然保全圏域で、かなり厳しく管理されている。

また、負担金が課せられている。15,000㎡以上の大型の建物をソウル市に建てる場合には開発過密負担金として建設費の10%を支払わなければならない。

工場の建設は、毎年配分されている地域内の割り当ての範囲内でのみ許可される。この割当は建設交通部が行う。過去のやり方とは異なり、特定の開発案件をケース・バイ・ケースで管理し、また開発割り当ての枠組み内で地域全体が管理されるシステムとなっている。公的機関の施設や教育施設も比較的厳しく管理されており、審査委員会の審議後に初めて開発が許可される。住宅地、業務、観光目的での土地開発は一定の制限内で許可される。例えば自然保全圏域においては、30,000㎡から60,000㎡規模以下の開発のみが許可される。

3. 首都圏政策の評価

全体として評価すると、これらの管理政策はまず製造業の分散化、2番目にはソウル周辺の大切な自然環境の保存に効果があったし、3番目に都市のスプロールを封じ込めることができた。そして首都圏地域における効率的な土地利用を促進するのに役立った。

しかしながら、首都圏への人口、産業の集中はどうしても防げなかったという点も指摘せざるを得ない。管理政策の採択以来、人口は一貫して増加している。

さらに、グリーンベルトやその他の管理圏域の住民は経済的にも精神的にも苦しんできた。彼らの地域の不動産価格は開発制限のために低迷する一方で、ソウル地域の地主のほうは、不動産価格が何倍にもはね上がり巨額のキャピタルゲインを得てきた。

もちろん土地利用管理の実施による社会的な恩恵は多大なものであった。しかしながら、地元住民と企業の払ってきた代価というのは決して無視できるものではない。これらの問題はおそらく今後補償という重要な課題につながるであろう。開発管理をこれらの地域で継続する限り、これを解決しなければ、土地利用、開発管理が成功しないと考えられる。

4. 結論

韓国の経験から幾つか重要な教訓が示唆される。まず第一に、ソウル首都圏の封じ込め、抑制管理政策を成功させるためには、同時並行的に国のレベルで脱集中化、分散化政策が取られなければならない。それによって他の地域に強い誘致作用をもたらさなければならないということである。

第二に、開発管理によって苦悩している人々の痛みや負担は、さまざまな施策、特に補償その他の手段により、公的負担として共有されなければならない。

最後に、これらの条件がすべて満たされてはじめて抑制管理政策は真に有意義なものとなる。その場合にこそ、環境保全をはじめとするさまざまな社会的利益があるからである。

○高 尚全氏（中国 北京大学教授）

1. 中国の土地改革の経緯

中国の土地所有形態は社会主義的な公共所有形態となっている。換言すれば、国家の所有、または集団所有ということになる。

1949年の革命から82年までの間、都市、農村両地域における土地利用権は無償で利用者に与えられていた。しかしながら、改革開放政策のもとで、無料、無期限で譲渡不能な形で公有地を都市において使わせることに対して、改革の呼び声が強まった。

1987年には、深圳、上海、天津、広州、厦門で、国の土地所有権と占有、使用権を有償で分離する土地制度改革の実験が行われ、この制度が大変効果的であることが明

らかになった。

1988年には、都市における土地利用に対する暫定的な税金措置がいくつかの都市に導入され、やがて、この課税は全土に及ぶことになった。

同年4月、中国第七回全人代第一会議において土地使用権の移転・譲渡を可能にするための憲法の修正が行われ、これを受けて、1986年に制定された土地管理法も改正された。

中国における土地利用制度の改革は、このようにゆっくりと、沿岸地域から後背地、そして奥地にまで及んだ。

また、環境管理と土地改革に伴った環境保全の問題もある。土地利用に関する全国的で包括的な計画がマクロ経済的な観点から策定され、省レベルから市町村に至るまで、包括的な土地利用計画制度を導入しようと努力している。これらの地方政府の計画は、中央政府の承認を受けた後、関係する諸基準に沿った形で実施に移されることになる。

2. 農地の保全問題

中央政府の基本的な政策は、すべての土地を合理的に、そして、注意深く利用し、農地を保全することである。

中核的な農地を保存するためのプログラムが生まれるだろう。これにより、地域的に補償を行い、そして中核的農地として、保護地域の中における耕作に適した土地は環境汚染の問題に対してきちんと監視が行われる。例外として、中核農地保護地域にある耕作可能地が、他の目的で国家の優先プロジェクトのために使われるような場合も、その建設計画においては環境管理に関する国家の要求事項を守ることが必須となる。計画プロジェクトにおける環境影響に関する声明を出さなければならないが、その中には中核的な農地に対する環境保護計画も含めなければならない。

農地の開発、再開発は加速的に行われている。農地として開発可能な土地は約1,870万haあるが、これは、現在の全耕作地の15%に当たる。このうち、毎年20万haが、開発または再開発されていると言われている。その80%以上が耕作その他の農業の目的のために開発されている。土地の開発、再開発はより良い土地資源、開発と需要に対して大変重要なことであり、また環境の全体的な管理と保存のためにも大変重要であると考えている。

3. 環境保全のための土地利用管理

中国は、いわゆる景勝地において、大規模、小規模の建設計画がある場合には、これに対する事前の査定プログラムを強化しようとしている。景勝地において、建設プロジェクトがあるときには厳しい規制を行い、土壌の汚染、砂漠化、土壌の塩化や侵食を防止し、また、自然的、文化的あるいは歴史的に重要な地域を破壊するようなプロジェクトに対しては厳しい制約を課している。

次に、森林の強い保護と管理の問題がある。現在、農村の道路の建設や農業用の建物を作るため、また、公有・民有の墓地を作るために森林が伐採されており、いまや幾つかの地域においては大きな問題となっている。特に、墓地のために森林を伐採することは、最近出てきた新しい問題であり、幾つかの地域においては生態系に対する大きな脅威を示すまでになっている。このような問題に可及的速やかに対策を講じなければならない。

○原科 幸彦氏（日本 東京工業大学工学部教授）

1. 環境計画における環境質

居住環境の質は土地利用によって規定される。一つはアメニティ、日本では環境の快適面を中心に考えるが、英国ではもっと広く、特定の近隣環境の総合的な質と考えられている。アメニティは、快適性、健康性、安全性、個性で構成される。

二つ目はアクセシビリティ。都市サービスへの近づきやすさである。

こうした二つの面で考えなければならないが、アメニティに関してはミクロな単位での密度の問題がある。アクセシビリティも都市圏全体で見た場合には密度の問題と捉えることができる。

2. 土地利用と環境

本日出席している先生方の国は、土地利用規制や環境規制が厳しい。日本は、環境規制については厳しいが、土地利用に関してはずいぶん緩い。

去年、『朝日新聞』に「開発に負けた都市の『余白』」という記事が出た。つまり、非常に緩い土地利用規制のもとに開発優先になった結果、都市の余白がなくなってしまった。どんどん密度の高い都市空間を作ってきたということである。阪神・淡路大震災でわかったように、高密度の都市空間は非常に脆弱である。技術力と経済力だけでは十分対応できず、都市構造自体をゆとりある空間として作っておかなければならない。

実は、東京の方が神戸よりもっと危険な状態である。東京とニューヨークを比較すると（OHP使用）都心はニューヨークの密度が高いが、都心から5キロ離れると大体同じ密度で、10キロ離れると、東京は密集しているのに、ニューヨークは緑がずいぶん出てくる。20キロ行くと、ニューヨークは森の中であるのに対し、東京は調布のあたりで、都心から10キロ離れた地域とさほど変わらない。このあたりは戦後間もない時期にグリーンベルトの計画があったが、地主の反対で実現しなかった。

人口密度で見ると、東京23区は面積 600km²、1 haあたり 132名で、ほぼ同じ面積のシンガポールは東京の密度の3割程度である。ニューヨーク州が1 haあたり88名、パリ、ロンドンはいずれも1 haあたり90名で、東京の3分の2である。

従って、東京がこれらの都市の1.5倍以上も人口密度があることは、都市の安全性

からみても、非常に危険な状態だと思う。このような状況を認識して、我々の将来の都市のあり方、環境のあり方を考えなければならない。

3. 環境計画のあり方

環境計画には三つの領域がある。

一つはハードウェア、土地利用、都市構造や施設の問題である。

もう一つは仕組み、ソフトウェアである。土地利用規制や税制等の経済的手段がある。

三つ目は人々の考え方であり、「ハートウェア」と私は定義している。エコマインド、環境意識や環境倫理の問題である。

人々の考え方が変わると、ハードウェアもソフトウェアも変わってくる。つまり、これまでは経済優先で来たが、今後は、経済と環境のバランスを考えて、むしろ、これまで遅れていた部分を取り戻す意味で、環境優先の考え方を持つ必要がある。

そうすれば、さまざまなルールが変わってくる。土地利用の規制の仕方とか、あるいは環境に対する活動で、環境に良いことをすれば経済的に有利になり、環境にマイナスの場合は経済的に不利になる仕組みを作っていく。そうすると、土地利用も変わってくる。

日本の土地利用構造が大変高密度になったのは、高密度な使い方をした方が経済的にも有利だったからである。しかし、今後は、環境面で適正な土地利用をした方が経済的にも有利になるという方向に変えるべきである。

そのための方法としては、ハートウェアが変わらなければならない。

その意味で、ある種の学習プロセス、国民がデータを知って考えていくプロセスが必要である。そのために必要な条件は情報である。環境情報や土地情報を公共は提供しなければならない。専門家は、それを国民が理解できるように、さらにより加工したり、あるいはもっとアクセスしやすくしたりして、国民が共に考えていくようにする。そのようなプロセスが基本だと考える。

この国際土地政策フォーラムの内容（各国発表、質疑応答、シンポジウム）及び各国パネリストの論文を掲載した報告書を、希望される方に有償でお分けしています。詳しくは(株)土地総合研究所・児玉（TEL 03-3583-2391）までお問い合わせ下さい。

（こだま しゅんいち）
土地総合研究所 研究員