

PROPOSALS FOR 土地改革 の基本戦略

所有優先から利用優先へ

岩田規久男



日本経済新聞社

工_レ地_ニ改革 の_ノ基本_ニ戦_ニ略

所有優先から利用優先へ

岩田規久男

PROPOSALS FOR

A stylized black silhouette of a city skyline with various skyscrapers of different heights and shapes. The buildings are filled with small white dots, suggesting windows or lights. The skyline is positioned above the word 'LAND' in the title.

LAND

REFORM

日本経済新聞社

著者略歴

岩田 規久男 (いわた・きくお)

1942年 大阪府に生まれる

1966年 東京大学経済学部卒業

現在 上智大学経済学部教授

著書 『企業金融の理論』(共著, 日本経済新聞社), 『土地と住宅の経済学』(日本経済新聞社), 『金融』(共著, 東洋経済新報社), 『入門 経済学』(東洋経済新報社), 『日経を読むための経済学の基礎知識』(日本経済新聞社)

土地改革の基本戦略

昭和63年 9月16日 1版1刷

著者 岩田 規久男

© Kikuo Iwata 1988

発行者 広 田 耕 司

発行所 日本経済新聞社

東京都千代田区大手町1-9-5 〒100-66

電話(03)270-0251 振替 東京 3-555

印刷/ディグ・製本/大口製本

ISBN 4-532-08854-2

本書の無断複写複製(コピー)は、特定の場合を除き、著作者・出版社の権利侵害になります。

は し が き

昭和六十一年頃から始まった東京圏の住宅地価格の高騰も、六十二年の後半頃から沈静化し、六十二年にはいると逆に低下に転じた。それとともに地価高騰をあれほど大騒ぎして連日のように取り上げた新聞をはじめとするジャーナリズムはすっかりおとなしくなってしまう、土地問題に無関心になってしまったかのようである。六十二年の大騒ぎは一体なんだったのだろうかと首をかしげたくなるほどの静けさである。

六十二年と同じような地価高騰騒ぎは四十八年にもあった。しかし、その時もある後の金融引締政策の過程で地価が沈静化すると、世論はたちまち土地問題の存在を忘れてしまつてすっかりおとなしくなつてしまった。五十七年に長期営農制度ができて、市街化区域内農地の宅地並み課税が実質的に免除になつてしまつたのも、その実施に対して都市のサラリーマンの後押しがなくなつてしまつたからである。

第一次石油危機を乗り越えた五十四年頃から、オピニオン・リーダーになつたのは「日本ナンバーワン」を声高に主張する日本主義者たちであつた。「日本の住宅はウサギ小屋ではない。最近の

日本の住宅は欧米の水準を上回っている」とか「西ドイツでは地方分権が大変うまくいっているといわれるが、一つの要件であつちに行つたりこつちに行つたりしなければならず、不便このうえない。日本のようになんでも東京に集中している方が便利なのだ」とか「西ドイツの都市計画はすぐれているといわれるが、自由に建て替えることもできず、住民の間に不満も多いのだ」といった主張を、総合雑誌等はどれほど好んで取り上げたかしのれない。地方分権にデメリットがあるのは当然であるし、個々人の自由を縛る都市計画に個々人が不満を持つのも当然である。そうした当然のことを取り上げて、「だから日本の方が優れている」というのが日本主義者の常套手段であつた。しかし、地方分権や西ドイツ型都市計画によって得られる利益もまた大きいのである。ものごとはすべて、得られるものと失うものとの比較することによって決定される。どのような町がつくられ、人々がどのような居住環境に住めるかは、人々が制度を選択するにあたって、その制度のメリットとデメリットとをどのように比較するかという人々のバランス感覚に依存する。

最近でこそ、日本人が真に豊かさを実感できない主たる原因は、住宅難・通勤難と長い労働時間（裏返せば、レジャー生活の貧困）とにあることに多くの人々が合意しているようであるが、六十二年の地価高騰までは実はそうではなかつた。日本はもはや欧米に学ぶことのない十分に豊かな経済大国だというのが、論壇の主流を占めていたのである。

日本主義者がオピニオン・リーダーになり、日本になにも問題がないことになれば、土地政策が

四十八年の地価高騰を経験してもそれから何も学ぶことなく、ただただ後退するだけであつたのも当然である。このように事実を見てくれば、五十八年頃から始まつた東京圏の地価高騰を用意したものは、日本主義者をもてはやすような人々のもの見方・考え方であつたというべきではないであらうか。

著者が六十二年の地価高騰騒ぎの最中にもっとも恐れていたことは、四十八年以後と同じ道を再び歩むのではないかということであつた。事実六十三年にはいると、世論の興味は土地・地価問題から、もっぱら消費税や株式のキャピタル・ゲイン税などに移つてしまつた。どうやら地価がどんなに高騰しても、固定資産税や相続税があまり増加しなければそれでよいということらしい。たしかに、すでに土地を持っている人はそれでよいかもしれない。しかし、それではただ土地所有者の既得権益が守られただけの話である。すべての人々が都市基盤施設の整備された土地に妥当な価格で住めるということには少しもならない。

六十三年八月十八日の新聞は、社会・公明・民社・社民連の野党四党が税制改革の共同案を発表したことを伝えている。その中に、「固定資産税及び相続税についての土地評価額を公示価格水準に一本化する」という提案がある。これは土地の有効利用を進めるうえで極めて有効な提案であるばかりか、選挙対策上土地所有者におもねがちな政党が、個々の政治家の利害を越えて提案したという意味で画期的である。おそらくこの提案は日本の土地政策史上、政党によって提案された唯一

有効な政策といつてよいであろう。大蔵省はこの野党共同提案に対応して、「固定資産税評価額を大幅に引き上げて公示地価に近づけることを検討」（日本経済新聞、六十三年八月二十四日朝刊）し始めたという。

日本の土地問題、とくに東京圏のそれは、一過性の大騒ぎによつては何も解決されない。もつと地道かつ執拗に討論し、国民的合意を形成する粘り強い努力を続けていかなければならない。要は、日本主義者のように現実が理想からほど遠いのに理想的だといひ張るのではなく、理想を追求する精神的活力を維持することである。著者には、こと土地問題にかんするかぎり、日本人にはその活力が著しく不足しているように見える。本書によつて静かすぎる世論に一石を投ずる所以である。

次に、本書を読まれるに先立って、土地政策の基本原則ともいふべき次の二点をとくに強調しておきたい。

まず第一は、土地所有権の自由な市場は土地の有効利用を妨げるが、地価や地代を規制する政策もまた同様であるという点である。土地を公共の利益を増進するように利用するためには、市場と土地利用に関する計画・規制（価格規制を除く）とをバランスよく活用しなければならぬ。

第二は、土地税制、土地利用計画・規制及び借地・借家法は、土地の有効利用を促進するように

設計されなければならず、分配政策として用いてはならないという点である。弱者や低所得者の居住権の保障といった問題は、家賃補助や公的住宅の供給といった分配政策によって解決することができる。零細な土地の固定資産税を軽減することは、生存権的土地所有権を保障するものとして俗耳に入りやすいが、土地の有効利用を阻害することによって、実は、住宅難をつくりだしているのである。日本では、土地の有効利用を促進する政策とは別に、居住権保障に関する分配政策を用意するとう土地政策の基本原理が守られていない。そのために、本文で説明するようなささまざまな矛盾が生じている。

本書の執筆にあたり、ワープロ処理については林康弘、石井智子の両氏に、校正等については本條桂子氏に、編集作業については日本経済新聞社出版局の黒沢綏武氏に、それぞれ大変お世話になった。これらの方々に厚く感情する次第である。

一九八八年九月

岩田 規久男

目次

はしがき

第1章 東京集中をどう排除するか

1 一極集中のメカニズムとその弊害……………14

2 東京圏集中の抑制政策——遷都論議について……………24

3 非東京圏の活性化……………29

第2章 東京の地価はなぜ高い

1 高騰した事務所用地価格……………42

○2 住宅地の地価はどう決まるか……………48

第3章 地価問題の「常識」を疑う

○1 土地投機と土地転がし……………70

○2 土地本位制と地価……………85

✓ 3	地価上昇と企業経営・経済成長	100
第4章 遠くなってもマイホーム		
✓ 1	根強い「持ち家」志向	108
2	通勤費の企業負担と鉄道料金の規制	115
✓ 3	公庫融資とマイホーム減税の再検討	121
第5章 良好な宅地供給のための都市計画		
1	無秩序開発から計画的開発へ	130
2	都市計画への市民参加——日本と西ドイツ	140
3	線引き制度と開発指導要綱	156
第6章 土地の有効利用をどう進めるか		
1	高度利用のための計画と規制	164
2	土地の固定資産税の改正	179
3	借地・借家法と新しい賃貸借	189

第7章 農地の宅地化をどう進めるか	
1 市街化区域内農地の税制優遇措置	208
2 良好な宅地への転換策	215
第8章 土地税制の統合と土地基金構想	
1 新土地譲渡所得税の提案	224
2 土地基金構想	235
第8章付論 なぜ含み益税によって凍結効果を防止できるか	240
付録 土地を譲渡した場合の税金の解説	243

表丁 山下秀男

第1章 東京集中をどう排除するか

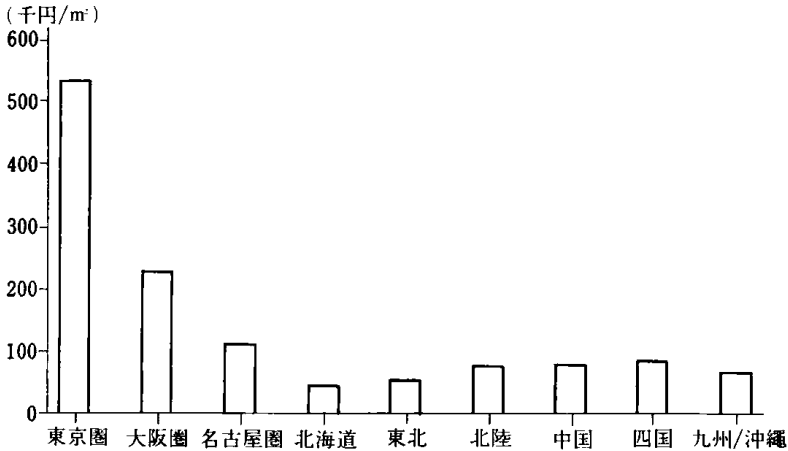
1 一極集中のメカニズムとその弊害

東京の地価高騰は、昭和五十八年頃から商業地に始まって、六十一年には住宅地にまで及んだ。これはますます進展する政治・経済・文化といったすべての面での東京への一極集中と、土地の有効利用を阻害する諸要因とによって生じたものである。異常とも思える地価は、東京圏での土地の有効利用を妨げている諸要因を除去すればある程度引き下げることは可能であろう。しかし、極度の一極集中は、東京に大地震などの大災害が起こったときには、日本経済をマヒさせる危険性があるばかりではなく、一方では過密による、他方では過疎による経済の非効率性と人々の生活水準の低下を招いている。そこで、この章では、なぜ東京への一極集中が起こるのか、その弊害は何か、弊害を除去するためにはどのような政策がとられるべきかなどを検討しよう。

なぜ東京へ集中するか

図1-1は、昭和六十三年一月一日の地価公示によって、東京圏、大阪圏、名古屋圏、その他地方の住宅地平均価格を比較したものである。この図は、東京圏の地価は、大阪圏の二・三倍、名古屋圏の四・八倍、東北地方の一〇倍と、他の圏・地方よりもずば抜けて高いことを示している。こ

図1-1 住宅地の圏域及び地方別平均価格



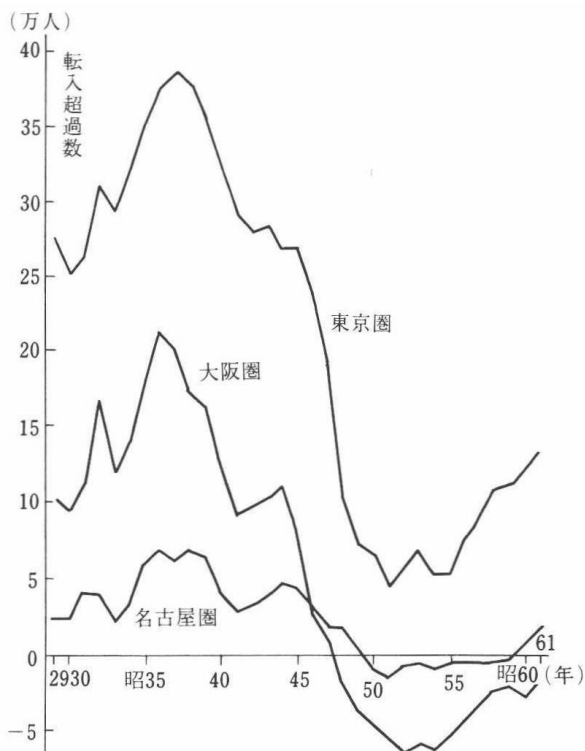
- (注) 1. 昭和63年1月1日の地価公示価格。
 2. 東京圏=埼玉県・千葉県・東京都・神奈川県
 大阪圏=京都府・大阪府・兵庫県
 名古屋圏=愛知県・三重県

(出所) 国土庁『地価公示』昭和63年版

うしたことが生ずるのは、東京圏に企業、ヒト、カネが一極集中しているためである。たとえば、東京圏は国土の三・六％にすぎないが、人口は全人口の二五％にも達する。企業が事務所や店舗をかまえて活動するにも、ヒトが居住するためにも、土地が必要である。この東京圏の土地に対する膨大な需要を満たすためには、事務所や住宅を中・高層化して土地を高度利用するか、農地や山林を宅地に転用するか、東京湾を埋め立てて宅地を造成するか、いずれかによって土地の供給を増やすしかない。土地に対する需要に対して供給が追いつかなければ、地価は上昇する。

さて、土地の供給をめぐる問題は後に考えることにして、ここでは、なぜ昭和五十年代半ばから、企業、ヒト、カネの東京圏への集中が一

図1-2 三大都市圏の人口移動の推移



注 東京圏等に属する都道府県名については、図1-1(p. 13)の注2参照。
 (出所) 総理府統計局『住民基本台帳人口移動報告年報』

から、大阪圏では依然として転出超過が続き、名古屋圏では若干の転入超過にとどまっているのに対し、東京圏は再び増加傾向にある。東京圏でかりに、六十年から六十二年程度の社会増が続けば、六十一・六十五年の社会増は九〇万人に達し、四十年代後半に逆戻りすることになる。

層進んだのかを考えてみよう。
 図1-2は、三大都市圏の人口移動の推移を示したものである。東京圏への人口の転入超過数は、五十年代前半に地方定住志向の高まりによるJターンあるいはUターンの増加などを背景としてかなり減少した。大阪圏と名古屋圏では、両圏ともそれまでの転入超過から転出超過に転じた。しかし、五十年代の後半