

# 第一章

## 概 述

### 一、日本的土地法规与土地管理

#### 1. 《土地基本法》

此法于 1989 年由日本国会通过并开始实施。它由第一章“总则”、第二章“关于土地的基本政策与措施”及第三章“土地政策审议会”等三个部分组成。是一个明确规定了国家、地方、企业及个人对土地的基本责任和义务的法律。在此基础上制定了有关土地政策的基本事项，以保持土地的正当利用和正常供求，使土地形成适当的价格，以助于国民经济的健全和国民生活的安定向上。

在《土地基本法》制定以前，土地的管理依据的是《土地总账法》。1960 年，《不动产登记法》改订以后，《土地总账法》就被废除了。因此，60 年代以来，有关

土地的法律依据是按照《不动产登记法》及与土地相关的公法与私法 比如《土地征用法》、《土地区划整理法》及《民法》、《借地法》等。

《土地基本法》明确指出土地的利用应当优先服从于社会福利事业。认为不管是现在还是将来，土地都是国民有限的贵重的资源，是国民各种活动的不可或缺的基础。土地的价值是随着人口与产业的动向、土地利用的动向、社会资本的特有情况及其他社会经济条件的变化而变化的，土地具有着与公共利害十分相关的特性的。因而，土地的利用就应当首先服从于社会福利事业。

土地的利用必须符合自然、社会、经济及文化的各种条件进行适当的开发。日本的土地利用是按照《国土计划法》和《城市规划法》等 把全国的土地进行编号分类，指明土地的性质。土地的使用只能是符合土地性质，或是服从土地使用计划的。同时，此法还强调指出禁止使用土地来进行投机买卖。尽管这样，利用土地大发其财的还是不乏其人，其中也包括不少的政治家；因为除了国有土地以外，土地是可以用来流通的商品，所以只要先将大量土地买下，到建设规划实施时再卖出，就可坐收渔利。有关这方面的内容，这里不再展开。但是，有一点是可以肯定的，那就是在制定这一法律的 1989 年——地价高涨的顶峰时，倒卖土地的现象并不少见，而且这种现象还将会出现。

另外，《土地基本法》还强调了土地的有偿使用。根据土地的不同价值，土地所有者及使用者将承担

与其所取得的利益相适应的负担。由于土地的使用目的不同，其收益也就不同，因此，其应负担的税金也就不同。比如，作为学校法人、公益法人及个人使用的住宅地等是不用上税的，而商业用地的税金就比较高。关于这一点是按照《地价税法》来决定的。

《土地基本法》在“总则”中还规定了国家、地方、企业及个人对土地的责任和义务。即国家及地方有根据土地的基本理念来制定土地的使用政策和宣传这些政策以加深国民的土地意识的责任；而企业必须服从土地的基本理念并与政府的土地政策相协调；而个人则必须尊重政府的政策，并与政府的土地政策相协调。

关于这一点，在现实的土地问题的处理中，并不如法律中规定的那么理想。日本的土地是允许私有的，并且法律是保护私有财产的。这次冲绳楚边的美军通讯基地的民有土地使用期满，地主要求归还土地，使日本政府与美国政府感到十分为难。从这一事件中，日本政府感到了“法的空白”开始考虑修正法律。

在“关于土地的基本政策与措施”的一章中，首先指出的是土地利用规划的制定。即为了更合理地利用土地资源，国家和地方必须根据人口、产业的未来发展及自然的、社会的、经济的、文化的各种因素来制定必要的土地利用规划。这规划一旦通过之后，土地的性质与用途也就被固定化了，个人及企业是不能随便改变其用途的。但是这个计划由于各项条件发生了变化，因而继续实行的时候也必须由国家或地方来修改这个计划。

此法又提出，为确保土地能合理和高效率地利用，有必要扩大公有地和促进公有地的确保，不轻易将土地转化为私有。于此同时，还必须努力满足必要的住宅用地，以确保国民的生活及活动的基地。在此基础上，加强有关土地交易的规定，禁止土地的投机交易和哄抬地价，以免对国民生活造成危害。为了防止哄抬地价进行土地投机交易，在调节社会资本配备时对土地所有者所取得利益进行计算，并要求其承担与收益相适应的负担。也就是按照不同性质的土地课以不同额度的税金。为此，国家有必要把正常的土地价格公布于众，从而促进土地交易与课税的公正化。国家与地方必须对土地的所有情况、实际交易中的土地价格的动向等进行调查。每年由政府向国会报告全国土地价格、土地利用及其他有关土地情况，同时提出相应的土地政策与措施由国会批准实施。

为了确保土地政策措施的切实执行，政府还在国土厅下设立了土地政策审议会。这一审议会负责审改《土地基本法》、《国土调查促进特别措置法》及《国土利用计划法》，并负责内阁首相有关土地政策的咨询及有关土地利用事项的调查。

以上简单地介绍了日本的《土地基本法》，正如前面所指出的那样，这个法在实施过程中也有不少问题。比如说地价问题，公布出来的价格与基本地价一般都高于交易时的实际价格，有人主张把公布出来的价格与基本价格作为政策价规定下来，每年修订，使之在几年以后能与固定资料的估价相一致。以此来制止虚假

的价格的出现。

## 2. 《土地征用法》

《土地征用法》是 1951 年开始实施的。以后又进行了 30 多次大大小小的修正，几乎每一年半就有一次。这一频繁修改法律的现象至少可以说明以下两个问题：

(1) 土地在经济发展中的重要性。随着经济情势的变化，土地的价值也在不断地变化，这样关于土地征用的法律也就必须不断适应新的经济形势。

(2) 日本是资本主义国家，许多土地为私人所有，许多建设与开发事业必须在私有土地上进行。为了更好地进行经济发展，土地的有效使用，必须有一个健全的土地征用法。

《土地征用法》是为了确保公共事业需用土地而制定的土地法规，以此来促进公共事业的发展，同时调整私有土地与公有土地的关系，从而更有助于土地的正确和合理使用。

《土地征用法》共有 12 章 46 条。其内容除“总则”与“附则”以外，主要的章目有：“事业的准备”、“事业的认定”、“土地的征用或是使用的手续”、“土地征用委员会”、“土地征用后的损失之补偿”、“征用或使用后的效果”、“关于征用或使用的特别手续”、“手续费及费用的负担”、“行政手续法以外的情况的处理”等等。

在《土地基本法》里已经提到，土地的使用应该优先考虑公共事业。那么这个公共事业的内容指的是什

么呢？《土地征用法》中论及的有 35 项近百个项目，概括起来大致可以分成这样几个类型：① 道路通讯的有关设施，包括车站、航标、电讯、铁道和港口等；② 地方公共团体的公用设施，包括水库、水渠、煤气、农业设施、学校、图书馆等，以及社会福利如墓地、火葬场、公园绿化、广场、政府用设施及国家规定的住宅用地等；

核开发、航天事业基地等。虽然，《土地征用法》中对这些事业的土地征用作了法律规定，但是在实际运用中还是有很多问题的。由于日本宪法是尊重和保护地方自治权利的。即使符合《土地征用法》的事业也不一定能顺利地进行开发。尤其是航空、核开发等事业用地的调节是十分困难的。如成田机场的二期工程的建设与当地农民发生了很大的摩擦，连内阁大臣也亲自出面来调解；又如新潟县卷镇的核电站的建设问题，在土地与开发上一直难以得到和解，现在仍处在交涉阶段。

这也与《土地征用法》本身的规定有一定的关系。此法规定前述各项事业在制定完计划以后，必须得到该用地的主管单位的同意才能进入现场进行施工建设。一旦发生如同卷镇的问题时，须有调解委员会进行调解。这种调解往往一拖就是几年。在双方达成互谅之后，必须签订土地使用的合同。这个合同包括条文与所用地之图纸。条文必须写明土地的所在地、番号、土地面积及所有者的名字和住所。一旦签订了合同之后就产生法律效应。另外也可以通过地方的土地征用委员会来裁判并决定土地的征用和使用。

土地征用委员会是地方土地管理的重要机构，直属地方政府管辖，有独立的职权可以行使。委员会由 7 人组成，候补委员 2 人以上。委员和候补委员必需是从对法律、经济方面有相当经验和知识的、能公正地处理公共福利的人中选拔，并经地方议会的同意，由都道府县知事任命 任期 3 年；在任期已满，或是缺员又不在议会期间的时候，知事有权直接任命，再在以后的议会中取得承认，不被承认时必须罢免被任命者，重新选定委员人选。这些委员不能由地方议会的议员和地方各种团体的领袖人物来兼任。这样，从法的形式上来防止利用职权和裙带关系，以保持委员会的公正与合理。委员在 3 年任期届满之后也可以连任。委员会在审议裁决议案时，必须有 3 人以上的委员到会才能召开会议和作出裁决，以免少数人的意志使得裁决丧失了公正及合理性。

对于由于土地被征用或被使用而造成经济损失者，土地征用者和使用者必须补偿其损失，而且要对受损失的每个人进行补偿。补偿有各种方法，如支付与土地相等的补偿金，补偿遗留下的闲置地的损失，补偿工程用地的损失，补偿搬迁费用，或以物件形式及新住宅用地的形式来进行补偿等，以这些方面来保证被征用土地者的利益不受损失或少受损失。

### 3. 《不动产登记法》

《不动产登记法》最初公布于 1900 年，到现在为止经过了 30 多次的修改 此法分 6 章 59 条。顾名思

义，不动产的登记主要是指对不动产的物理现状的登记。其内容有土地的用途、面积、所在地，或是建筑物的种类、用途、构造、建筑面积、所在地等。通过这种登记为固定资产税的征收和为各种有关不动产的行政服务同时通过这种登记可以掌握全国土地的保存、转换、变更处分等情况，以便于土地的管理和开发利用。

不动产的登记由各地的法务局或法务分局及派出所等机构进行。申报登记是不动产所有者的义务，登记员根据不动产所有者的申报进行登记，也有权督促不动产所有者进行登记。登记员在进行登记时必须对申报内容进行详细的审核，使登记不流于形式，不出现疏漏。

被登记的不动产必须要有以下 9 个权利：① 不动产的所有权；② 土地使用权，即在别人的土地上进行活动的权利；③ 永久性小规模的生产使用权，即在租用他人的土地上进行小规模耕作及畜牧的权利；④ 地役权、利用别人土地的权利；⑤ 债权人向债务人提前收取钱财的权利；⑥ 抵押权，债权人控制债务人或第三者的作为债务担保的钱、物的权利，以保全债权人的利益；⑦ 抵偿权（与“抵押权”相似）；⑧ 不动产租借权；⑨ 采石权。

上述 9 项都是不动产所有者所拥有的特权，通过不动产的登记使这些权利得到法律的保护。另外，也对不动产所有者的权利变更加以法律的保护，这主要体现在下列 6 个方面。

权利的设定：即在现有权利范围之外设定新的

权利，如使用权的出让或抵押。② 不动产的保存权，即确保现有的权利。 不动产的转移权，即不改变权利的性质，只改变权利的主体。按权利主体的意志而转移的，有赠送、买卖、交换、抵押等，不按照权利主体的意志而转移的，有继承、拍卖、征用等。④ 不动产的变更，即权利的内容的变更，如使用权、耕作权的期限的变更，租金、债权额的变更，等等。⑤ 限制不动产的处理，即对共有不动产禁止分割处分。如将共有土地的一部分的耕作权进行转让等。⑥ 不动产的消灭，即使用权的放弃。这种现象开始逐渐增多，如孤寡不动产所有者去世之后，土地房产无人继承，也无处赠送，这样留下的物件便是无主之物。因此不动产的权利就消失了。

关于登记处与登记官员。前面已经提到了不动产的登记处是法务局及分局或派出所。按照行政区划，法务局在各地设置分局与派出机构进行不动产的登记。登记官员由法务局任命。凡是登记官员有滥用职权的现象，便要解除职务；即使不滥用职权，如有下列现象的登记官员也要被免去职务： 登记官员在自己所在的登记所进行申报登记； 登记官员的妻子在其所在的登记所提出登记申请； 登记官员的亲族向其所在的登记所申请登记等。

不动产的登记簿是统一格式的，经过防虫害处理，并放在坚固的橱柜内永远保存，即使是裁判所的命令或委托也不能将登记簿带出登记所。被登记的物件是多数人拥有的或与多数人有关的，必须要有这些人签

名和记明住址。如果签有人名地址的材料遗失以后，登记也将成为遗失处理。

除了前面所述的不动产的登记以外，对于新生土地的登记也十分重视。新生土地的所有者有义务在一周内申报登记。如果不进行登记将会遭到法律的制裁。在申报登记时必须附有土地的地图。土地用途发生变化之后，要进行土地名目变更登记。比如把以前的农地变成住宅用地就属于这一类。同样，土地的面积发生变化也要进行登记。

上述是从三个有关土地的法的角度来分析日本的土地的管理的。另外还有《地价税法》等法律，这里不一一详述。从上面的分析中也能看出，关于土地的管理虽然有这么些法律，但是，现实生活中的秩序并不是如法律中所规定的那样完好。法与法之间的空白与宗旨的不同，使得一些法在实际运用中，并不十分理想。

#### 4. 日本的土地现状

前面已经提到日本的土地分为三种所有制，即国有、公有及私有。根据 1993 年日本政府的《土地白皮书》统计日本的国有土地为 894 万公顷，占全国土地的 27.7%；公有土地为 223 万公顷，占全国土地的 6.9%；而私有土地则有 2113 万公顷，占全国土地的 65.4%。也就是说日本的土地有 50% 以上在私人或企业的手中。同时，这种私有土地的占有率还呈现着上升的趋势，其主要表现在住宅地的扩大，而农田与山林地的拥有量在逐渐地减少。从私人与法人的占地率

图表 1-1 私人及法人所占各种土地面积的发展情况

(单位: %)

地目	年 区分	1970		1975		1980		1985		1990		1994	
		私人	法人	私人	法人	私人	法人	私人	法人	私人	法人	私人	法人
住宅地		4.2	1.1	5.1	1.7	5.8	1.8	6.4	1.9	6.8	2.1	7.3	2.3
耕地		37.8	0.4	36.0	0.7	36.0	0.8	35.6	0.7	35.0	0.8	34.5	0.9
山林·原野		49.0	6.5	46.4	8.4	45.5	8.1	45.1	8.1	44.3	8.3	42.8	8.9
杂种地等		0.4	0.6	0.7	0.9	0.8	1.2	0.9	1.3	1.0	1.7	1.2	2.1
小计		91.4	8.6	88.2	11.7	88.1	11.9	88.0	12.0	87.1	12.9	85.8	14.2
合计		100.0		100.0		100.0		100.0		100.0		100.0	

注:耕地中包括牧场等地在内。

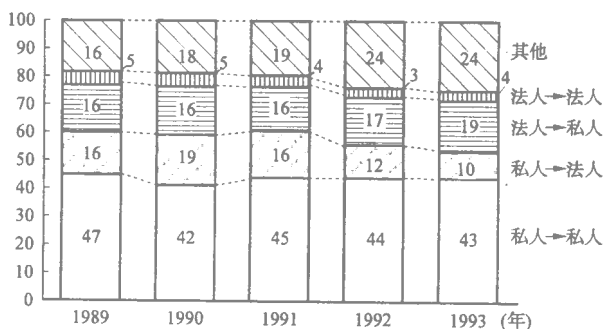
资料来源:日本国土厅编《土地白皮书》,平成七年版。

看，私人的占有率居绝对优势的（见上页图表 1-1）。

从全国的土地市场来看，买卖件数最多的是 1974 年，总数达 351 万件。最低的是 1993 年，总件数为 177 万件。这两个数字表明土地交易最盛的是在经济高度成长时期，而泡沫经济崩溃时期土地的交易也就冷落下来了。在近几年的土地交易中，私人的土地交易件数约占全部交易的 70% 以上。私人的土地交易的面积也占总交易面积的 70% 以上。其中私人与私人的交易件数与面积都占 40% 左右，是土地交易形式中最高、最多的。私人与法人间的土地交易件数在逐年减少，交易面积也有下降的趋势。而法人卖给私人的件数有增加的趋势，面积则处于稳定状态。法人与法人间的交易只占很小的一部分，其交易件数和面积的变化也不十分明显（见图表 1-2）。

图表 1-2 土地交易的形态

（单位：%）



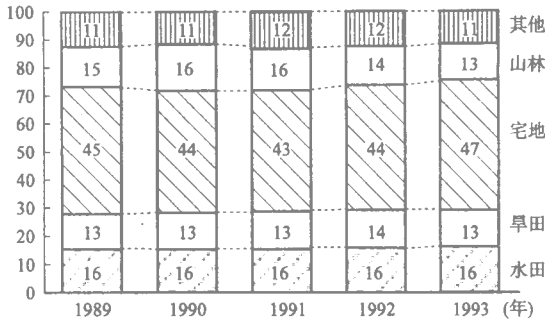
资料来源 同前。

从土地的种类上看，交易件数最多的是住宅地，约占 45% 左右。其次是水田、山林和旱田等。而从土地

交易的面积来说，山林是占第一位的，其次是水田、住宅地和旱田等。这说明在土地市场交易中住宅地的交易是最频繁的（见图表 1-3、1-4）。

图表 1-3 土地交易的不同地目的比率（件数）

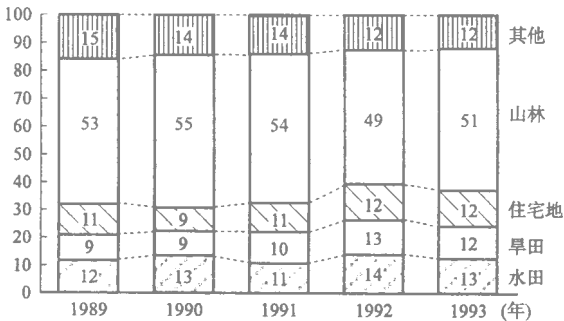
（单位：%）



资料来源 同前。

图表 1-4 土地交易的不同地目的比率（面积）

（单位：%）

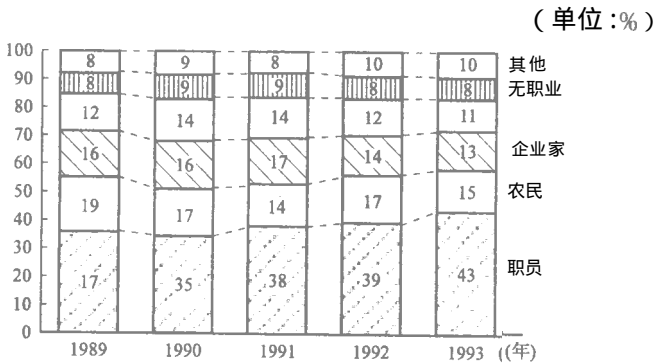


资料来源 同前。

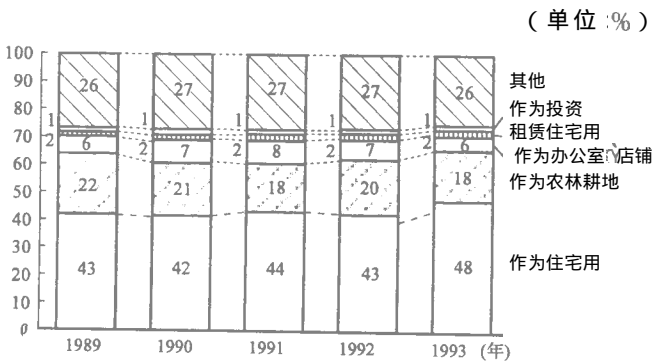
上面已经指出，在土地的交易中私人的交易占绝大多数，那么，购买土地者的身份构成是怎样的呢？从 1995 年出版的《土地白皮书》来看，在购买土地者总数

中占第一位的是公司职员、国家公务员和各种团体等的职员。1990 年地价高涨时也占总数的 35%，而随着地价的下跌，购买者比率也逐年上升，到 1993 年时占总数的 43%。其次是农民、工商业者、企业家等（见图 1-5）。而对土地购买者购入土地使用情况的调查结果表明，占第一位的是住宅地。1989 年到 1993 年的平均百分比为 44% 其次是农林业用地为 20% 左

图表 1-5 土地购买者的职业情况 (件数)



图表 1-6 土地购买后的使用情况 (件数)



右 商业办公用地为 6% 租赁用住宅地为 2% 而作为投资的只占 1% 左右（见上页图表 1-6）。

从法人购买土地的情况来看，占第一位的是不动产法人。从 1989 年到 1993 年的 5 年间的平均百分比为 26.6% 左右 第二位是建设公司 平均约占 22% 其次是制造业 占 12.6% 左右 小商业者为 9.4% 左右。从法人购买土地后的使用情况来看，最多的是用于发展事业 这 5 年的平均百分比为 57.2% 左右。这发展事业用地中包括办公商业用地、露天仓库、工厂仓库用地、公司福利事业用地等。占第二位的是商品地，即商品房用地及以出售为目的的住宅用地，其平均百分比为 25%（这里的以出售为目的的住宅用地是指不动产公司等将土地买下之后分成一些小块供建设住宅用的土地，并铺设上下水道、道路等，形成住宅用的商品地后进行出售）。而把购买土地作为投资的只有 1%。

从上述的情况来看，日本的土地现状可以归纳出这样几个特点 ① 私有土地多于国有公有土地。 ② 住宅用地的交易是土地交易市场中最活跃的。而且，其交易的总面积仅次于山林原野交易的总面积，住宅用地成为土地管理中十分重要的一个环节。 ③ 土地交易中购买者很多的是一般公司的职员及公务员，而不是有钱的企业家、老板。这也说明，在日本拥有一片自己的土地及住房的思想是普遍的。 法人购买土地最多的是不动产和建设公司。而且一般是将土地加工后出售，或造商品房进行出售或自营出租业，也就是说是以赢利为目的的。总之，日本的土地交易最活跃的是住宅用地，而大

部分的土地交易是在私人间进行的。

## 5. 日本土地的信息管理

在日本，由于土地是一种商品，因此，它的信息管理也就成为一个重要的课题。如何快速正确地传递土地的信息，管理好土地，是政府和不动产商所追求的，同时国民也对此十分关心。

为了准确地掌握土地的情况，政府除每年一次公布标准地价以外，还定期进行土地的所有和使用的实际情况调查。1993年政府在全国范围内对家庭和法人进行了一次土地基本情况调查（前面所引用的资料就是这次调查的部分成果）这样的调查在1998年再进行一次，并打算将这种调查形成制度，每5年进行一次以便及时准确地把握土地的真实情况和信息。另一方面是开展土地问题的国际学术讨论，以加强国际间的土地信息交流。1995年召开了题为“从土地的所有到利用——定期借地权和土地利用”的国际学术讨论会。以此方法来吸收国际先进的土地管理制度和政策。

在民间，为了活跃不动产市场，各自治体自行整理有关土地信息编制《基本情况要图》在此基础上将各种情报集约化、共有化，并每月出版多种不动产信息杂志，不少住宅不动产商通过广播、电视和报纸等进行广告宣传。也有不少公司通过送报机构，将广告随报纸一起送到每家每户，以扩大宣传效果。现在也有通过电脑建立起土地住宅信息网，加入这个信息网就随时可以得到信息。

同时，地方市乡镇的土地信息网也在研究之中，随着市乡镇的土地信息的有效管理和利用，将逐渐形成全国性的土地信息网络。当然这还需要政府与地方协力合作，适当地支援地方行政，以切实地实现全国性的土地信息网的建立。

## 6. 关于闲置土地的管理

日本的《国土利用计划法》的第六章是有关闲置地的管理与处理办法的。按照这一法律的规定，符合下列条件的闲置土地将按此法进行处理：① 城市规划法中规定的市街区域内 1000 平方米以上的整块土地；城市规划法中规定的城市规划区域内的 3000 平方米以上的整块土地；以上两种区域以外的 5000 平方米以上的土地。④ 取得 2 年以上还不进行建设使用的土地及与行政命令相违反的土地。

对于这样的闲置土地，地方政府有责任通知闲置土地的所有者，并督促其极早地使用。而土地所有者在收到通知以后的 6 周之内必须向地方政府提出土地的利用计划或处理方案。而对收到通知以后依然不作任何反应的将被告之征收此闲置土地，而没有正当理由的土地所有者将不能拒绝征收。闲置土地的收买价格按行政命令所规定的价格和近傍相似的土地的价格进行核算。在土地收买协议不能成立而政府认为有必要将此土地用于住宅、公园及学校等公益设施时，必须尽快制定利用规划，以有效地利用该闲置地。

尽管如此，这样的闲置土地事件在日本仍然为数