

第四十三回国会 建設委員會議録 第十八号

昭和三十三年五月二十九日（水曜日）  
午前十時三十分開議

出席委員

委員長 福永 一臣君  
理事加藤 高藏君 理事木村 守江君  
理事瀨戸山三男君 理事二階堂 進君  
理事石川 次夫君 理事岡本 隆一君  
井原 岸高君 大沢 雄一君  
金丸 信君 正示啓次郎君  
砂原 格君 丹羽喬四郎君  
堀内 一雄君 前田 義雄君  
山口 好二君 兒玉 末男君  
佐野 憲治君 日野 吉夫君  
三宅 正二君 山崎 始男君  
山中日露史君 田中幾三郎君

出席政府委員

建設政務次官 松澤 雄藏君  
建設事務官 町田 充君  
（計画局長）  
建設技官 谷藤 正三君  
（都市局長）  
建設事務官 前田 光嘉君  
（住宅局長）

委員外の出席者

（東京大学教授） 有泉 亨君  
（北海道大学教授） 金沢 良雄君  
（一橋大学教授） 田上 穰治君  
（都市不動産経済研究所長） 宮下正一郎君  
（都市不動産経済研究所員） 熊本 政晴君  
専門員 熊本 政晴君

五月二十八日

委員田中幾三郎君辞任につき、その

補欠として片山哲君が議長の指名で委員に選任された。

同日

委員片山哲君辞任につき、その補欠として田中幾三郎君が議長の指名で委員に選任された。

本日の會議に付した案件

新住宅市街地開発法案（内閣提出第一五三三号）

○福永委員長 これより會議を開きます。

新住宅市街地開発法案を議題として審査を進めます。

本案審査のため、本日は参考人として、東京大学教授有泉亨君、北海道大学教授金沢良雄君、一橋大学教授田上穰治君、都市不動産経済研究所長宮下正一郎君、以上四名の方に御出席を願っております。

この際、参考人各位に一言ごあいさつを申し上げます。

本日は御多忙のところ本委員会に御出席くださいます。まことにありがとうございます。どうぞ忌憚のない御意見を述べくださるようお願い申し上げます。

議事の順序は、まず参考人各位より御意見を承り、御意見の開陳が終わった後、委員各位より質疑をいたしたいと思います。

なお、はなはだかつてでございますが、時間の都合もございますので、御

意見の開陳は一人十五分、これは参考人でございますが、お願いいたします。後刻委員からの質疑の際、十分お答えくださるようお願い申し上げます。

それでは御発言の順序は委員長に御一任願うことにいたします。有泉参考人よりお願いいたします。有泉参考人。

○有泉参考人 お招きによりまして、新住宅市街地開発法案について意見を申し述べます。

私はある意味では関係者でもありませんが、宅地制度審議会でこの案をつくるについて相談を受けた一人でありまして、若干身びいきがあるかとも思いますが、この案は、一言にして言いますと、たいへんけっこうな案だろと存じます。問題になるのは、この案で、収用権を施行者に認めていることと、それからそのほかに、なお新しい考え方として、土地建物等の先買い、それから土地の買い取り請求というような制度がこれにつけ加えられている点が目新しい点でございますが、問題は、土地収用法によつて収用した土地を個人に売却する、そういう点が憲法二十九条の財産権の保障、公共の用のために財産権を使用できるといふ、あの規定との関係で、はたして正しい意味で公共の用に供することになるかどうかという点が一つ問題点だと思いますが、この点はあとから金沢さん、田上さんというふうな専門家のお話があると思いますので、簡単に申し上げます。

と、財産権は憲法の保障する範囲で十分に保護されなければなりません。土地という財産は非常に特殊なものであると私は思っております。これはかけがえのないものでありまして、したがってまた、土地が一定の性格を持ちますと、たとえば農地になると農地法の制限を受けるし、宅地としては建築基準法などの制限があるわけでございます。かつては住宅地のまんな中に工場を建てられないというふうな制限を受けている。そういう特殊な性格のものである。特に日本のような国土の狭いところは、よけいそういう公的の性格というものを土地そのものが持っているのではないかと。したがって、また収用権も、土地収用法というので、土地を中心にして収用することが規定されている。しかし、それにしても、売りたい土地を買い上げて、それを造成して個人に売却する、こういうことですから、そこで単に土地であるというだけでなくて、やはりもう一步それが公共の用につながることを確める必要がある。そういう意味で、土地を特定し、それから買い上げた土地がほんとうに公共の用に使用されるものかどうかという公共へのつながり方をどこかで確かめておかなければならない。その点はこの案ではかなり配慮されております。と同時に、公共の用に供するものとして使用してしまえば、あと収用されたものはどうなつてもいいか。一たび収用権がかければ、あとはどうでもいいという考

え方は、これもまた少し行き過ぎかと思ひますが、この案では、被収用者の生活について、生活再建のために施行者は十分な配慮をなくてはならないということになっております。ダムサイトなどで収用された土地所有者が、あとでかえつて生活に困つてしまふという例があるわけですが、この法案に出てくる施行者は、そこでまだこれから事業を行なうわけですから、そこへはたくさんの方が住みついてくるわけですから、そこで何かの仕事なり生活が立つようになつてやる必要があると思ひます。ですから、この二十条は運用上十分に生かしていただきたい、こういうふうに考える次第です。

そこで、二、三、少し特殊な問題について申し上げますと、土地の先買い権というふうなものを初めてこの制度でわが国に導入したわけです。これは土地所有者にとつてたいへん負担のようには見えませんが、しかし案をお読みいただければわかると思ひますが、売ろうとする人、すでに売る意思のある人の土地をこちに売つてくれということなのでして、制約は一月の間施行者が考える期間はよそへ売れないという、実質的には三十日というのが制約になるわけですが、普通の土地なら黙つて売れるものが、三十日は待つてなくてはならない。三十日間の制約を受ける。しかし、買うのは正当の値段で買つて、安く買おうというわけではありせん。すぐに売ろうという人について、それをこち

で買おう、こういうのですから、非常にやっかいなことを規定したように見えますが、実はそれほど所有者にとって迷惑になる規定ではない。実際は、ある土地が団地になるということが知られたら、たちまちブローカーが入ってきて、その辺の土地を買いあさって、そしてそれがぐねたりいろいろして中間で利益を得る。そういうものが出来たときに、ちょっと待ったをかけておいて、適当な値段であればこつちで買おうということで、実際は運用上はかなり効果を發揮し得るのではない。しかも土地所有者にとつては、すでに売ろうと決心をした人なので、それから、それほどの負担ではないというふうに考えられます。

それから、買い取り請求権というのが十六条に規定してございますが、これは少しまゝを言いますと、その宅地制度審議会が私がかんぱつて入れてもらった規定だと言つて少し強過ぎるかもしれないが、なくなりそうなきに大いにがんばつて入れてもらった規定です。それはどういうことかといふと、現在使用制限がかかる。これは道路になるというふうな道路の計画が立ちますと、そこへは、たとえば二階建て以上は建てられないとか、地下室をつくつてはいけないとかいう使用制限がかかるわけですが、かかったままで五年も十年もはつておかれる例がある。そういう場合に、日本の法律のためには、それを補償する規定はありません。それはおかしいではないか。だから、ここは何か公共の用にまゝに使われる、そうしてそれを使用するものについては制限がかかる、こういうことであれば、よそへ

行つてちゃんと五階建てのビルを建てたいから、この土地は買つてくださう、その金でかわりの土地を買いますというのを言わせなければ、そういう使用制限をかけたばなしで補償がないということでは、もしかすると憲法違反ではないか。そこで、今度のこの仕組みの中に出てきましたのは、実はあまり働かない精神規定のようなものかもしれませんが、とにかく施行者が、たとえば大阪の千里山でしたか、大きなところをやるときには、だんだんやってきますから、長年かかるわけですね。しかしそれにはワケをかけてやる。そうすると、さつきの譲渡のときの先買い権などがありますし、やっかいだ、そこで、それならいまのうちにその土地を買つてくれ、こういうことを申し出たときに適当な値段で買つ、こういう手続を取り入れたのが十六条でございます。これもこの法律から、さらにその精神はそのほかの法律にまでも及ぼしていただきたいと思われ規定でございます。

時間があまりありませんので、ただ二、三気のついた点を申し上げますと、大体こういう土地を造成するためには土地を収用する場合には、土地の上のものは買わないで、まゝに從來なつております。首都高速道路公園が道路をやるといふ場合に、そこに大きなビルがあつても、木があつても、それは買わないで、それは移転するといふたてまえですが、今度のものには、所有する者が工作物の収用を請求できるというのが十七条の二項に出ております。しかし運用上は、ある木を一本移転するのたいへん金がかかるので、移転するよりも買つて切つてしまつた

ほうが安上がりだといふようなことがあるわけですね、移転したほうがいいの、買つて処分してしまつたほうがいいの、慎重にバランスをとつてやっていただきたい。あまり高価なものを売りつけられて処理に困るといふのだったら、むしろ移転してもらつたほうがいいです、移転費用がうんとかかるものだったら、買い取つたほうがいい。それを十分によく話し合ひで運用するようにしていただけたらというところが、一つの気のついたところなんです。

それから三十一條に、土地を処分いたしますと、買った人は二年以内に、処分計画で定める規模及び用途の建築物を建築しなければならぬ。こういう規定がございまして、ところがこれは少しあいまいな規定だと私は思うのですが、しかしあいまいでも、これを何とか適当に動かすように、省令か何かで手当てをされる必要があるのだと思う。というのは、よく県有の土地を払い下げたり何かするときに、別荘地なら二年以内に建築しなくちゃいけないといふ条件がつくわけですが、当分はつておきまして、二年目くらいになつたときに基礎ぐらゐを入れる、それでもう建築に着手した、それで条件を満たしたような顔をして、あとはほつておくといふことが起こるわけですね。そういうことが起こるわけですね。かゝる場合には、たいへん大規模な住宅地を建設するわけですから、大きなアパート、社宅、そういうようなものは建つかもしれません。そういうときに二年以内に完成しろと言われまうと、買ひ取つてから設計して二年以内に完成しにくいものもあるかと思ふの

です。これは法律によつて、着手すればいいといふような取り扱ひ令、あるいは完成しなくちゃいけないといふふうな書いてあるものなど、いろいろなようですが、その辺を建築物の規模や何か勘案して、適当に運用される必要があろう、こういうふうな思ひます。それから、もう一つ技術的なことを申し上げますと、次の条文中に、買った土地の上にアパートを建てるというふうな場合に、そのアパートを非常に高い値段で貸すことはできないように、条件をおそくつくるのだと思ひます。それは三十二條の三項に「第一項に規定する承認には、処分計画に定められた処分後の造成宅地等の利用の規制の趣旨を達成するため必要な条件を附する」、アパート経営でたいへんもうける、たいへん高い権利金を取るといふようなことのないように、おそく条件がつけられるのでしようが、そういうふうなアパートが社宅などを建てて、そこに人を入れる場合に、一々何か都道府県知事の承認を受けなければならぬ、少しきつて読みますと、そういうふうな三十二條の一項は見えてるわけですが、そういう種類の建物については、適当に届け出といふふうなことを、承認といふふうなことを免除できる手当てがしてあるのだらうと思ひますけれども、たとえば三十二條の一号で「政令で定める者」は例外となつておりますから、そういうことでやられるたてまえかとも思ひますが、その辺を省令か何かで適当にやられるように希望したいと思ひます。

もう時間がございせんので、あとはもう一点だけ申しますと、この法律の適用は、第三条で「人口の集中に伴う住宅の需要に足るに足りる適当な宅地が著しく不足し、又は著しく不足するおそれがある市街地」といふふうな規定がございまして、私が思うのに、いま別に工業団地を造成するといふふうなことが行なわれておりまして、それはどうせ背後地がまだたくさんあいてるところに持つていきますから、したがつて著しく不足するおそれといふふうなものをそういう際には認定しにくいのではないかと申すので、しかしそういう工業団地の造成を一方でするならば、この辺を少し適当に緩和して、それと一緒に住宅地を造成する。そしてそれを全部買い取り式で、とにかくくりつぱなものにする。そうすると、イギリスなどで言われているニュータウン、働く場所と住所とが結びついたプランができるのではないかと、そういうことを考えるわけでございします。

どうも少し時間を超過いたしましたので、私の意見はこれくらいにいたしておきます。

○福永委員長 どうもありがとうございます。

次は、金沢参考人。

○金沢参考人 この法案につきまして、一番問題になります点、関心の持たれる点といふのは、ただいま有泉先生からお話ございましたように、最終的に個人に譲渡される土地を収用するといふことが、憲法上公共の福祉によると見られるかどうかといふ点かと思ひます。この点につきましては、すでにわが国の立法としては、御承知のように首都圏市街地開発区域整備法にも、最終的に私企業に売り渡される土地、工業団地の造成についての収用

権を認めた立法がございます。今度の法律案は第二番目に出てきたわけでございまして、この点について、一般的に私はこういうふうな考えております。

たとえ最終的な利用が個人の利用に供せられる場合であっても、それが国土の利用が、ある公共目的のために総合的に計画される必要が非常に強い、そういう計画に基づいて行なわれる土地の収用は、たとえ最終的にその土地が個人の利用に供せられるものであっても、その個人の利用に供せられると

めという点ではなくて、その計画自身に一定の公共性が与えられていること、こういうふうな理解していいのではないかと考えております。したがって、そういう観点からこの法案を見ますと、まずまずいろいろな手当てが行なわれていることによつて、公共の利益による制限であるということが言えるのではないかとと思われるわけであり

ます。

その点は、まず第一に、三条で、この新住宅市街地開発を行なう区域が、どういう区域として定められるかというところが、かなりしぼられておりますし、これが都市計画として実施せられるということになっておりますのが五条です。それからさらに、問題の処分

でございまして、処分の点につきましましては、処分計画についてのかなりきめのこまかい規定が二十一条以下にござ

います。それから今度は、処分した後

の問題につきましては、先ほども有泉

先生からお話がございましたように、三十一條、三十二條あたりで、か

なり制限が加えられている。つまり

これはその土地の公共性からくる制限であろうと思われるのでございまして、こういう裏づけのもとに土地が収用せられる。そしてその土地が最終的には個人に売り渡されるという場合であつても、憲法上の問題にはならないというか、逆説にはならないと解していいのではないかと存じます。

以上が最も基本的な問題でござい

ますが、あと若干この法案に関連する問題について申し述べたいと思ひます。

その第一点は、これは主としてこの法律の運用に関する問題でござい

ますが、この市街地開発事業は、都市計画として決定され、実施せられるのでござい

ますが、この点について、地元市町村の協力というものが非常に必要で

あるということでございます。この点

は、地元市町村の考え方と国あるいは広域的な経済圏の考え方というものが

うまく一致すればよろしゅうござい

ますけれども、そうでない場合には、問題が生ずるだらうと思ひます。この点についての考慮が十分払われることが必要であらうと思ひます。特に、この法案の三条の四号でござい

ますが、この区域の指定につきましては、その当該区域が建築基準法の住居地域

あるいは商業地域内にあつて、その大部分が住居専用地区内であるというこ

とが条件の一つになっております。ところが、この用途地域の指定というこ

とは、建築基準法四十八條二項によりまして、関係市町村の申し出を待つて

行なわれる、こういうことになってお

ります。つまり、市町村側に地帯制限

のインシテプがある、こういうこと

になるわけで、この点を実際問題とし

て運用よろしきを得なければならな

い。地元市町村の協力が必要であるという一つの大きなポイントであらうかと思ひます。

次に、処分の点でございまして、二

十三條の処分計画につきましまして、処分

がいかにうまく行なわれるかというこ

とは、非常に重要な問題でござい

ます。と同時に、先ほど申しましたようなこ

の事業の公共性を末端まで浸透してい

くというこのためには、この処分が

まさに適正に行なわれなければならない

い。この点について、この法案はかな

りでございますが、この点で一つ気にな

ります。これは、二十三條に、処分計画に

おいては、これは、少なくとも次の各

号に掲げる要件を備えた者を公募し、

それらの者のうちから公正な方法で選

考して譲受人を決定するように定めな

ければならない。一というところが書か

れているのでございまして、はたして

何が公正な方法であるのかということ

は、非常に抽象的であつて、法律上わ

からない。この点について、御承知の

ように、いろいろの問題が、實際す

で、できれば法律上具体的にその規定

を置く必要があるのではないかと。この

公正な方法についての具体的な方法に

ついて、法律事項として明記しておく

ことが望ましいような気がするわけ

でござい

ます。

それから次に、その処分に關連して

第二の問題は、しかし、そういうよう

な基準を幾ら定めておつても、具体的

な処分の場合に、それがはたして公正

に行なわれているかどうかということ

が、局外者にはわからないということ

ではちよつと困るのでありまして、こ

の点について、そういう具体的な処分

がはたして公正に行なわれているかど

うかについての、何らかの監視組織と

か監視するべき仕組みというようなも

のが必要ではないかということござ

います。

こまかい問題は以上の点にとどま

して、次に、この法案全体についての

感想を、一、二申し上げておきたいと思

ひます。

その第一点は、この法案の一つの新

しいねらいは、いわゆる宅地分譲とい

うことにあると思ひます。これが

住宅政策の一環として行なわれてく

る、それを強力に推進するための役割

りを負つておるといふのが、この法案

のねらいの一つであらうと思ひま

す。ところが、住宅政策につきま

して、これはできれば低所得者階層のた

めの賃貸住宅政策の強力な推進がむし

ろ望ましいのでありまして、この点に

つきましましては、聞くところによ

り、たとえば現在の公営住宅につ

いては、実際の住宅の当たる人の三十倍から

百倍の申し込みがあるというこ

を聞いておりますが、現在なおかつそう

いう状態に賃貸住宅政策の面があるとい

うことを忘れてはならないと思ひま

す。ことに、この法案では、たとえば

二十三條の処分計画の基準のところ

で、資格要件として譲渡の対価の支払

い能力がある者であるということが規

定されておりますが、金がなければ土

地は買えない。土地も買えないよう

な人が非常に多いのであるという認識

が裏になければならない。もちろんこ

の支払い方法は分割払いというよう

な方法が用いられるかもしれませんが、そ

れにしても、現在金のない者に対して

は、やはり賃貸住宅政策の方が好まし

いということが言えるのでありまし

て、もしこの譲渡価格が非常に高いも

のについてくるというようにな

りますと、これはまさにこの法案のね

らいとするところは、相当の所得階層

には非常に有利な法案になるかもしれ

ないけれども、一般の庶民階級には

ちよつと指をくわえてながめてい

るような法案にならないと思ひま

す。その意味におきまして、もちろん政府

の住宅政策は、いろいろときめのこ

まかい対策が講ぜられなければならない

というところは言うまでもござい

ませんが、この際特に賃貸住宅政策の強力な

推進が、これとらにはかられる

ということが必要だと存じます。

それから次に、この法案は、一つ

には宅地を大量に供給することによ

つて、地価対策しようという面がかな

りあるように思ひますが、地価対策

につきましましては、この法案だけ

に、もっとほかの方法がいろいろと根

本的に考えられなければならないとい

うこととあります。

それから最後に、これはこの法案に

直接關係することではござい

ませんが、およそ国土利用計画につ

きましては、総合性が確保される必要

があるという点について、一言触れ

ておきたいと思ひます。この点につ

きましては、現在各省の国土利用に

關連する行政というものが、いわ

ゆる縦割り行政の域を脱していないとい

えるように思ひます。建設省は宅

地政策、農林省は農地、厚生

省は工業立地政策、農林省は農地、

厚生省は自然公園あるいは国立公

園、文部

省は自然公園あるいは国立公

園、文部

省は自然公園あるいは国立公

園、文部

省は自然公園あるいは国立公

園、文部

省は文化財といったようなわけでござい  
ますが、こういったようなものを總  
合的に、どういったふうな国土利用計画  
をやったならばよいかというものを總  
合的に判断していく必要が、今日のわ  
が国では非常に強くなっているように  
思われます。この点について、この法  
律は農地等との関係について、たとえ  
ば四十四条では農林大臣に協議するこ  
と、あるいは鉄道等の輸送施設につい  
て、運輸大臣の意見を聞かなければな  
らないというふうな、調整の方法  
手段が講じられておりまして、これは  
まさに一歩前進であると思われま  
す。さらにそういう個別的な各省間の  
折衝というところでなしに、総合的な  
国土利用計画の総合性を確保するた  
めの、総合調整の仕組みが考えられな  
ければならない。そういうものが一つ上  
にあって、そして初めてこういう法律  
が、公共性というものについての一般  
的な社会的認識を強めるゆえになる  
のではないかと、こういうふうに着  
目します。

以上で終わります。

○福永委員長 次に、田上参考人。

○田上参考人 私は、この法案につ  
きまして、すでに有泉教授と金沢教授  
のお話があったところでありますが、も  
う一度憲法の関係につきまして簡単に  
意見を申し上げたいと思います。

憲法では、御承知のように二十九条  
にこの関係の規定がございしますが、た  
だ二十九条では、第二項のほうで、  
「財産権の内容は、公共の福祉に適合  
するやうに、法律でこれを定める。」  
という条文がございします。そして第  
三項のほうで、「私有財産は、正当な補  
償の下に、これを公共のために用いる

ことができる。」このように分かれて  
いるのでございします。ところで、第  
二項のほうは、普通の解釈、説明により  
ますと補償のことが書いてない。両方  
とも公共のためとか、あるいは公共の  
福祉というところ、これはほぼ共通で  
ございしますが、第二項には補償がない。  
第三項のほうには「正当な補償の下  
に」ということが出ております。そこ  
で、第二項のほうは財産権の内容に関  
しまして一般的な制限を法律で定めるの  
であって、これを人民の負担と考えま  
すと、一般負担に関するものであり、  
これに対して第三項のほうは、特別負  
担、特別なものであって、一般の国民  
あるいは財産の所有者などにつきまし  
ては制限がかからない、だから、負担  
の公平ということから補償が必要に  
なってくる、このように普通は考える  
のでございします。

ところで、今回の新住宅市街地開発  
法案に關しまして簡単に申し上げます  
と、この中には、まず事業に關しまし  
て、法案の第三条で、都市計画として  
市街地の開発が決定されますと、そこ  
に、先ほども御指摘がありましたよう  
に、先買いの制度でありますとか、そ  
のほかその区域内の土地所有者に対し  
まして、一種の公用負担というものが  
認められることになりましたが、これは  
確かに財産権の制限であり、したがっ  
て、これは特別なものであり、しかも  
重大なものであって、一般の社会生活  
で当然に忍ぶべき程度ではなくて、こ  
れを越えておるといふふうに考えま  
す。何らかの形で補償の必要が出てく  
るように思われるのでございします。た  
だ、先ほども御指摘がありました、今  
從來は、たとえば建築基準法で——今

回の法案にもございしますが、住居専用  
地区あるいはその他工業地域とか住居  
地域とか、そのほか都市計画法にもた  
しかございしますが、そういった地域と  
か地区というものを指定して、その区  
域内の建築ないしは土地の利用につい  
ての一定の制限、つまり所有権制限的  
なものを加える、こういうことにつ  
きましては、從來は特別な補償を考  
えていなかったでございします。これは多  
少問題があるわけでありまして、憲法  
第二十九条第二項で考えますと補償は  
要らないはずであります、しかし、

第三項のほうで考えますと、ある程度  
の補償が必要ではないかというふう  
に思われるのでございします。私はこの  
点で從來の制度が憲法違反であると思  
いませんけれども、その土地に關する  
権利の制限の程度によりまして、特  
にそれが地主などに対して相当大きな負  
担という損失を伴う場合であります  
と、何らかの点で特別な立法上の配  
慮が適當であるというふうに思うので  
ございします。今回の法案について  
は、先ほども御指摘のありましたよう  
に、そういった点につきましてもある  
程度の考慮が払われている。たとえば  
法案の十六條の買取り請求のような  
形もこの一つだろうと思うのでござ  
いしますが、私はこういう制度がなけれ  
ば違憲であるというふうには思いま  
せん。しかし、立法としては、このよう  
な考慮が払われるということになりま  
すと、単純に第二項の問題というこ  
とではなくて、そこに一種の補償とい  
う考え方が若干入ってくるというこ  
とにございします。こういう考え方は、從來  
からあります他の法律、地域、地区に  
よる財産権の制限を規定したものにつ

いても、これを広げていくことが將來  
は望ましいというふうに着目してござ  
います。

ところで、中心になるのは、この法  
案におきましては土地収用でありま  
す。この収用は財産権に対する最も重  
大な侵害でございしますから、正当な補  
償がなければなりません。また、憲  
法二十九条第三項によりまして、む  
ろん公共の用に供するといふことが明  
確にされなければならぬと思つたので  
ございします。この点は、先ほど金沢教授  
も御指摘になり、有泉教授もちよ  
とお触れになりましたけれども、首都  
圏の工業用の団地の造成につきまして  
昨年の国会でこの法律が可決されたの  
でございします。工業用地の場合で  
ありますと、そういう土地を造成した  
しまして、はたしてそこに工場が誘  
致されるか、あるいは工場が建設され  
るかどうかが、この点で住宅ほどの確  
実性には欠けるように思ひます。この  
点が、從來から工業用の団地のための  
造成といふことにつきまして、土地収  
用が憲法上無理があるといふふう  
にわけていたでございします。しかし、  
この問題も、工業用の団地につきま  
しても、すでに国会で御審議がありま  
したように、国の立てる総合的な計画性  
といふことから、そこに、先ほど金沢  
教授が言われましたように、公共性が  
考えられると私も思うのでございま  
す。今回の法案は、工場の誘致とい  
うようなことでなくて、住宅の問題で  
ございまして、このほうは住宅用のつ  
まり宅地が造成されれば、それも場所  
によりまして、大都市の周辺の地  
域のようなどころでございしますと、ま  
ず確実にわれわれの常識ではい

し込み希望者が殺到する、公募により  
まして当然すみやかに譲り受け人とい  
うものが出てまいりまして、これがそ  
の土地を買ひ受けまして、うちをつ  
くといふことが予想されるのでござ  
います。そういう意味におきまして、私  
は、前の法律に比べますと、一そう今  
回の法案は公共性を持つといふことが  
明白であり、憲法上の疑義もないと思  
っております。ただ、この場合、もうす  
でにおわりのことと思ひますので、簡  
単に申し上げますと、土地収用とい  
ふことになりますと、そのための公共  
事業といふものがある程度特定してい  
なければならぬ。また、公共性がかな  
り明白でなければならぬ。この点で  
は、御承知のように今日の住宅事情が  
きわめて逼迫しておる。ことに都会に  
人口が集中いたしまして、首都圏、京  
阪神地域は特に極端でございします  
が、その他の都市の周辺におきま  
す。ある程度そういう状況が見受けら  
れます。そして、これに便乗してとい  
うか、投機的な売買、そして農地の宅地化  
といふ、そういうことに目をつけまし  
て、無計画な宅地の造成がこれまでに  
行なわれておる。これはきわめて差  
し追つた事情でございしますから、この  
よう、国の政治においても大きな問題  
を解決するといふことになりますと、  
これは単純にうちをつくるための敷地  
といふふうなことはなくて、政治の上  
できわめて顕著な公共性があり、同  
時に、地域的にもおのづから特定する  
のでございまして、単純に一般の住民  
に必要といふのではなくて、きわめて  
重大な公共性があり、そしてその地域  
におきましても、おのづからそれが

まってくるわけでございますが、住宅事情の逼迫しているところではきわめて明瞭でございます。そして同時に、これが公益性を持つかどうか、公共のものであるかどうかは、これも先ほど御指摘がありました、結局宅地を造成いたしましたも、それを譲り受けてうちをつくるのは一般の市民、人民でございますから、それは個人的な用に供せられる。そういう意味において公共といえるかどうかという点でございますが、これは先ほどお話がありましたように、都市計画として決定される。そしてそこには都市計画事業として造成が行なわれるわけでございますが、また、譲り受けたものにつきましては、建設義務その他、あるいは買戻権の特約が法律によって直接要求されるというふうなことを考えますと、これは単純に、宅地を造成することだけが政府あるいは地方公共団体などの責任というのではなくて、造成されたものが総合的な計画に従って、公共のため、住宅政策のために確実にこれが用いられるということまで、法律では保障しているわけでございますから、その意味で、単純な私利私欲のためではなくて、公共のために用いるという憲法の条項に該当すると思うのでございます。もっとも、この点で、そういった公共のためでありまして、今度は、従来の財産権の主体について不当な行き過ぎた侵害、不当な負担をかけることになりまして、比例原則というか、バランスがとれない。必要の程度を越えて私有財産を侵すということになるわけでございますが、しかし、

これは先ほどからお話をしておりますように、財産権については、憲法の保障は比較的ゆるやかというか、弱いのでございます。公共の福祉ということがいろいろの意味に使われますが、政治生活、政治活動に加えられ制限であるとか、あるいは一般の社会生活における、あるいは個人の肉体的精神的な活動、そういうものにつきましましては、公共の福祉による制限はきわめて例外の場合と考えられるのでございます。ところが、同じ憲法の字句でございますが、二十二条とか二十九条の公共の福祉ないしは公共のための制限、これは特に広く弾力性を持って、幅の広い概念として解釈されるのでございます。このことは、日本だけでなく、二十世紀の憲法として常識でございますが、単純な資本主義的あるいは自由主義、個人主義的な憲法論ではなくて、今日の憲法は資本主義を修正する段階に入っており、そのことが条文の上にもかなり明瞭に示されているのでございまして、二十五条の生存権を初めとして、労働者の団結権の二十八条の規定とか、そういったものと関連して考えますと、二十九条の「公共の福祉」は相当幅の広いものと見られるのでございます。そういう点で、従来も、土地所有者などにつきましましては、確かに不利な面もございしますが、しかし、先ほどから御指摘のように、二十三条その他においても、従来の所有者などの立場を相当考慮しております。この程度になつておれば、一方で、明白な強い、緊急な公共の必要があるというのを考えますと、この土地収用法案を認めておりますことは、憲法の二十九条の趣旨に合致する、このように考えております。

簡単に、以上のとおりで私の意見を終わります。次に、宮下参考人。  
○福永委員長 次に、宮下参考人。  
○宮下参考人 私は法律の方は門外漢でございます。三人の先生方からこの方面は詳しくお話がございました。この法案に対して根本的には御賛成の御意見もございしますので、憲法解釈あるいは法律論的な解釈は省きまして、ただ一言つけ加えてみたいのは、憲法解釈といたしましては、ただいま田上先生からお話ございましたように、憲法二十九条が基本になると存じますが、しかし、国民経済あるいは国民生活という重要な問題、さらにより高度のそういう問題から考えます場合、ただいまであれば、国民生活の基本としての住宅問題ということになります。第二十九条のその前に、憲法二十五条の生存権、それから国の保障という問題がさらに先行するのでないかというように考えておる次第でございます。それらの問題は省きまして、たいへん時代に即応した法案ができようとしておりますので、それで、こういう住宅問題の非常に困難しておるときに、それがたしてうまくいくかどうかということがより重要と存じますので、その方面のことを少し話してみたいと存じます。

第一に、住宅政策をやります場合、住宅地開発を実施するについての基本的な問題は何かと申しますと、第一に、都市生活者の住宅建設でございますから、職場への交通時間、距離に制約されて、一定の空間、距離半径内で土地が確保されなければならぬというところ、第二は、国民所得の階級性というものは現実の問題でございますから、住宅地価格は、住宅難で困っている国民の所得に見合った価格で取得されなくてはならないということ、これはもう根本的な問題と存じます。ところが、現実の土地価格というものは、第一に都心の商業地のような最も高い価格を頂点といたしまして、ピラミット型に、遠くなるに従って安くなるという形で形成されておるのでございます。したがって、その中に工場だとか住宅だとかいう方面に利用されている土地があるといつても、その場所は安くないのでございます。次に、住宅地価格はというふうにして形成されるかと申しますと、供給者競争というものはないのであります。所得階級無差別の需要者競争によって形成されるのでございまして、金のある者がだけ買得る価格になり、金のない者は、しかたがないから、環境が悪いとか、はなはだしく狭いとか、職場への時間、距離が遠いというふうなことで地価の安い土地、あるいは家賃の非常に安い場所を求めて住むよりしかたがないというのが現状でございます。このようにいたしまして、職場への距離がはなはだしく遠くなく、そして地価が所得に見合った住宅地を確保するにはどうすればいいかということが、法律上の収用権の問題の次にくる重要な問題でないかと存じます。

そこで、この法案の内容をずっと検討してお話し申し上げてみたいのでございますが、すでにそれぞれお話がございましたので、その中で、実は私も宅地制度審議会の専門委員で、意見を述べたことがございましたが、先ほど金沢先生から御指摘がございましたように、いわゆる低所得者に対する住宅問題がこの住宅地開発に織り込まれておるかどうかということ、非常に疑問に思っておったのでございしますが、この法案の第二十三条に「処分計画においては、造成宅地等は、政令で特別の定めをするものを除き、」とございしますので、それは何を除くのかというので、逐条審議のこれを見たいと思います。公営住宅、それから公団住宅は、これは別にやるといふふうになっておりますので、そういたしますと、いま申しました公営住宅法によるいわゆる低所得者階級の住宅建設も、この法律で確保しようとする意図があることがうかがわれたわけで、その点非常に賛成をいたす次第でございます。それに関連いたしまして、第二十四条を拝見いたしますと、いわゆる処分は、原価主義一本でもなく、時価主義一本でもなく、両方を織りまぜていくようになって、「営利を目的とする業務の用に供されるものについては、類地等の時価を基準とし、」とあります。一般の自己資金で住宅を建てられるものに対しては原価で、さらに、いまの公営住宅などに利用される土地は特別にというのでありますから、これはまあ特に安くという意味が含まれておるのじやないかと思うのであります。が、そういったと、全体として見まして、利益を見ない独立採算制による政策的な分譲とでも申しますか、原価主義あるいは時価主義でない、しかし利益は見ないのでありますから、そういう配慮がなされておるのに見えますので、このいわゆる低所得者の、ほんとうに住宅に困っておる者に対しては、この法案で土地を提供して、賃貸

住宅を建てる。すなわち、公営住宅法に基づく住宅建設という配慮をお願いしたいのでございます。

そこで、私一番の問題と考えますのは、この法案の目的が、効果のある宅地供給ができるためには、地価対策が何としても重要じゃないかと考えるのでございます。何と申しますか、なかなかこの問題がうまくいきませんのは、土地という経済財の本質に対する一般の認識が非常に不足しておるのじゃないか。そのために、適切な地価対策もできず、あるいはこういう法律をつくる場合も、いろいろの議論が沸騰するということになるのじゃないかと思うのでございます。この席で何か土地経済論の講義でもするようなことを口ばししてはいへん恐縮でございますが、第一に、土地は生産されるものでないということ。ということは、土地は本質的に商品でないということでありまして、このことが土地問題一切の基本になるのでございまして、その反面が、土地は生産するもの、いわゆる生産要素だということでございます。土地の価格理論、評価理論はこの根本的な土地の本質から出発するのでございます。

次に、土地はすべて個別的だということ。これも非常に重要な問題でございます。これを分析いたしますと、物理的には、これは地球表面上の一区切りだということでございます。さらに、経済的には、生産要素あるいは消費生活要素でございますから、利用主体によって価値、値打ちというものが一々違うのだということ、これも個性であります。法律的には、土地は自然的あるいは経済的にそのように個別

性を本質とするから、それが利用主体に結びつく、つまり私的支配の客体になるときは個別性を明瞭にしなければ争いが起るのだと存するのでございまして。さらに、それを外部に対して明示するための方法が、御承知の不動産登記法でございます。したがって、土地の価格は一物一価の法則あるいは需要供給均衡の法則、これは価格物価論全体に対してのそういうような作用がなしに形成されるものであるということになるのでございます。

地価対策は、国の価格政策の一つでございますが、価格政策は対象財、その対象になる経済財の種類によって異なるのでありまして、米は米、土地は土地、家は家というように種類によって異なるのでありまして、地価対策はこのような土地の本質を理解して立てなくてはならないのでございまして。したがって、そうでありまして、不動産鑑定評価制度が発達しておることは御承知のとおりでございます。ドイツのごときは百年も前から、イギリスやアメリカでは大学に講座が設けられておる、こういう実情でございますが、日本だけは全く幼稚です。それらしいものはいままではなかったのが、本日の新聞を拝見しますと、ようやく今後不動産鑑定評価制度だけは閣議決定を見て上程されるようになるというように拝見しておるのであります。そして、価格問題としてさらにつけ加えたいのは、いわゆる不動産の流通機構としての不動産業界の問題でございます。これが実に放任の状態にございまして、そのためにいろいろの悪弊が起

きておることは御承知のとおりと思えます。これに対しても、宅地建物取引業法の改正案が出るということでございますが、その案を拝見いたしましたし、も、まだまだそれでは十分でないのではないかと考えるのでございます。それはなぜかと申しますと、いわゆる土地の本質というものを十分に織り込んでおらぬということでございます。

さて、ところが、経済成長には宅地需要の増大というものが、これはもうわかり切った問題であつたはずでございます。ところが、それに対して手を打たなかつたために、土地問題は現に見るよう非常に困難な状態に追い込まれて、しかたがないから何とかやれというのが現状でございますが、このように世界でも類例を見ない地価高をどうして安定させるかということは非常に大きな難問と存じます。それをやらないうちに住宅政策をやりましたも、はたしてうまくいくかどうかという疑問を持つのでございます。生産されるものでない土地の価格というものは、一度高くなると下げることはなかなか困難であります。私も、すでに経験いたしておりますように、初めての農村などへ参りまして、工場も住宅もないときに土地を買うときは非常に買いやすいのでございますが、少し家が建ちかけると、工場ができかけるといふふうになりますと、もつと高くなるだろうといつて売り控えるのが現状でございます。さらに、政府が何らか計画を発表いたしますと、それ、いまよくなるから、いまのうちに買っておけというのが現状でございます。いまの富士のすそ野のブームを、あらんになつてもわかる次第でござい

ございます。

そこで、不動産鑑定評価制度を確立するにあたりましては、単なる鑑定人制度をつくるだけでなく、地価の公示制度もやらなければいかぬということ、答申はされておつたのであります。それが固定資産税関係や大蔵省の金の問題などで削除されたというふうな、新聞報道で拝見しておるのでございまして、一体政府は地価安定に対して真剣に考えておるのかどうかといわれておる状態でございます。それだけで決して地価安定ができるものではないのであります。一つの手がかりとして地価の公示制度というものを考えられたのでございますが、それももぎ取られたということは、返す返すも残念なことに存するのでござい

さらに、地価安定対策は住宅地開発計画を実施する上での最大の問題でございます。ですから、あるいは税金対策そのほかいろいろな土地利用区分というようなことによつて、それに突つかい棒をしていくということをしなければならぬのでございまして、いまの公示制度一つで上がらぬようでは、とてもそれらはめんどうじゃないかといふふうに、実は考えておる次第でござい

さらに、租税問題に対して、固定資産税あるいは土地増価税、空閑地税といふようなことがいわれております。私も、それについて述べる時間がございませぬが、何としても根本的な問題といたしまして、国税であつた地租を固定資産税として地方税に移譲したというところは、土地政策に対してばかりでなく、一切に対して大きな失敗じゃ

ないかといふふうに考えますので、そのことを指摘いたしました。私の話を終わりたいと思ひます。

○福永委員長 以上で参考人の方々の御意見の開陳は終わりました。

委員より質疑の通告がありますので、順次これを許します。石川次夫君。

○石川(次)委員 きょうは、参考人の皆さん、たいへんお忙しいところをおいでいただきまして、貴重な御意見を拝聴しまして感謝しております。

質問したいことは非常にたくさんあるのでございまして、まず田上先生にお伺いしますが、実は首都圏の中で東京都の過度集中を排除するという意味でこれを分散させるという目的を持った法律がออกมาして、首都圏の中に工場団地をつくるための収用権を用いるということが適法かどうかという点で、一度おいでいただきまして御意見を伺ったことがあるわけでござい

ます。そのときの話と今度の新住宅地という問題をあわせ考えますときに、私たちは、どうしても土地というものは公共性を持たなければならぬ、特に住宅地あるいは住宅というものは、社会的資産だといふふうに考えるべきだといふことから言いますと、この前の場合よりも今度の場合は、憲法上疑義は少ないのではないかと、さうに考えております。したがって、その点では多くの疑問を持っておりませぬけれども、しかし重大な、いままでない先買権その他によるところの譲渡制限といふふうなことで、私権の制限が加えられておるといふことは見のがせないと思う。それに対して田上先生は、ある程度の考慮は払われておる、たとえば第十六条というもの

が設けられて、それが緩和されておるといふふうなことを背景として、憲法上は特に疑義が薄くなつておるといふような結論の御意見があつたと思つたのでございますけれども、この私権の制限は、いままでもない画期的な制限だといふふうにも考えられるわけでありまして、この十六条その他の、この法案に盛り込まれた関係だけで、憲法上いわれている補償というものが十分かどうかという点については、私も多少の疑義がないわけではないのであります。それで、たとえば租税の特例というふうなものを適用することになつておりますけれども、これは別にこの法案でなくとも、このような譲渡制限あるいはその他のきつい制限がなくとも、適用されているところの特例であつたわけでございます。この法案では、それによって、十六条程度のものになつて、相当以上に、租税その他に比べて、私権を制限されている人たちに對して、特例を設けることが、憲法上疑義があるというのを別にいたしまして、必要ではなからうか。具体的にどうかということは、まだ成案を得ておりませんけれども、それだけでは不十分ではなからうか。もちろん私は、この法案それ自体は賛成でございます。社会党としても、こういうことをやるべきだといふ意見を積極的に出しておつたという関係がありますから、むしろもっと強い形で出すという反面、そういう譲渡制限、私権制限に對するところの優遇措置といひますか、そういうものが必要ではなからうかと考えるのでありますけれども、この点についての御意見を伺いたいと思つております。

○田上参考人 先ほど私の申し上げましたのが、ことばが足りなかつたのは恐縮でございます。私の考えは、憲法二十九条の第三項で私有財産を公共のために用いることができるという、あの私有財産といふのは、直接にこのような宅地造成の事業を始める前、従来の地主あるいはその他土地に関する権利者の立場を考えたのでございまして、ただいま御指摘になりましたところは、むしろ宅地を造成した結果、その造成された土地について新たに権利を取得した場合、その権利が完全な所有権その他のものではなくて一種の負担がついておる、そのことが何か私有財産を侵すものであり、何らかのそういう点について代償のやうなものを考える必要はないかといふ御質問のようにお伺いするのでございますが、私は、特に憲法上の問題になりませんが、造成された宅地につきまして新たに権利を取得する者の、もちろんこれも必要以上にその権利を制限することは、やはり人民の一種の既得権に對する侵害といふことになりまして、憲法上の問題になるかと思ひますけれども、しかしこれは、当初から宅地造成事業の趣旨というか、そういう公益の目的のために行なわれ、それに基づいて与えられた権利でございすから、その宅地造成のための公益的な目的によつて制限を受けることは当然ではないかと私は考へてゐるものでございす。もちろんそれが、そういった制限を受けない場合と、それから制限された場合とによりまして、たとえば土地の価格などにも影響があると思ひますけれども、しかし、この法律あるいはこういった制度のため

えから見まして、そういう制限は当然であつて、その点で特に補償とかその他その土地を取得いたしました譲り受け人と申しますか、それについての特別な補償あるいはそれにかわるべき措置を考へることは憲法上は必要がない、このように思つております。ただ、従来、こういう公益的な事業を実施いたします前に、完全な権利を持つておつた者、財産権が、こういう公益のためであるといつても新たに制限を受けるという場合になりますと、そこに憲法上は二十九条の補償の問題が起きます、このように考へてゐるものでございす。もう一度申し上げますと、この宅地造成事業を行ないます以前に財産権を持つておつた者と、それから事業の結果として造成された宅地を譲り受けた者の権利の保障といふのは、一応区別すべきものではなかつたかと考へております。

○石川委員 ちよつと私の質問もはつきりしなかつた点はおわびしますが、もともと土地を所有していた人に対する制限は相当きびしいので、憲法としての問題にございせんから、田上先生に御質問するのは的はずれだつたかも知れませんが、ちよつと問題を委ねますけれども、この前参考人としておいでをいただいたときに、現在の憲法の原案になつておりました、マッサーサーから出ておりました原案では、何か土地だけは公共性を持つてゐるんだといふやうな意味の原案であつた、それが最終的には削られて現在のやうな憲法になつた、そういういきさつを聞きまして、その原案といふものがこの前はつきりしておりました。それがおわかりになつておればお聞か

せを願ひたいのと、それがどういふいきさつで削られたかという点がおわかりでしたら、ひとつお知らせいただきたい。

○田上参考人 ただいまこまかいことはちよつと記憶ございせんが、マッサーサー案では、土地のみならずその他の天然資源については国有とするといふ独立的な条文がたしか入つていたと思ひます。これは西ドイツのボン憲法にも入つておりましたし、その他フイリピン憲法とか、ほかにも例があることではございす。ところが、その条文が、つまり現在の二十九条にある規定のほかにもう一つその前のあたりであつたと思ひますが、別の条文があつたのが削られたのでございす。その削られたいきさつは、実は二十一年の三月四日に総司令部に出しました日本側の案は、当初からそれを入れてなかつた。これは何か幣原内閣の關係者は、純粹の共產主義の規定であるやうに考へまして、あまり好ましくないといふやうなつもりで削つたといふことを聞いております。しかし、削つたことにつきましては、総司令部で非常に強くしかられるのではないかと、内心は心配をしながら行つたやうであります。結局三月四日の夜の折衝では、先方は何も言わなかつた。なぜ日本の案にこれが落ちてゐるかといふことについての説明は求められなかつたやうでありまして、これは問答も何もなくてそのままになつてしまつたといふことを聞いております。でありますから、裏面の事情はよく存じませんが、結果的に申しますと、総司令部が特別に深い強い意味で要求をしたのではなくて、アメリカの系列

といふか、ほかの國の憲法にもそういうものがあるで入れてあつたのではないかと、いふやうに考へております。

○石川委員 有泉先生と宮下先生、ともに宅地審議会のほうに参画されておられたと思うのですが、そこでこの法案の答申をされる場合に、いろいろな關係法案をあわせて地価抑制の一翼にしたいといふことで考へられた。ところで、この案だけが出たということについては、地価抑制としては、これだけでは非常に弱い、われわれとしては、こゝう思うのでございすけれども、それは別問題といたしまして、この法案自体が目標としておる重点は一体どこにあるかといふことは、地価抑制といふことが目標でこの法案が出されたものか、あるいはまた、宅地を確保するためにといふことでこれは考へられたものか、目的としての重点がどこにあるかといふことを一応お教え願ひたいと思ひます。宮下さんにお願ひします。

○宮下参考人 有泉先生の方がよく御存じなのでございす。実は審議會では、この法案全部に對しては御相談を受けたわけじゃないのでございまして、収用権の付与と先買権の問題、先買権に伴つて買取り請求権といふ、この三つに對しての御相談を受けましたので、内容の全部に對しては何かとも申し上げられないのでございす。が、大体の説明といたしましては、自力建設のできる住宅を持つておらない國民を對象として大量の住宅地を開発して供給するといふことであつたやうに存じます。先ほどちよつと申したやうに、それに對してはいろいろな意見も出まして、賃貸住宅をたくさん

確保しなければいかぬとか、あるいは低所得者の公営住宅も盛り込まなければいかぬというようなことが出たのでございしますが、大体の説明はそんなふうです。しかし、この法案の全部は示されておられないので、どういう意図のもとにということも申し上げかねるのでございします。

○石川委員 その点はそれくらいにいたします。しかし、この法案は、住宅地の確保ということに一応の重点がある、と理解してよろしいと思ひますけれども、やはり地価を何とか押えていこうという大きな目標の一環としてこれが設けられたものだということも否定できない。その点について、ここで質問する時間の余裕はございませんけれども、結論的に申しまして、地価の問題は、御承知のように住宅地だけの問題ではございません。物価全体にわたる問題でもあるし、公共事業あるいは地域開発の一つのガンになっておられるということも大きな問題になって、現在では、新聞などでも、地価抑制ということとは国際問題に次いで一番多く紙面をさいておるのではないかとと思われるのでございしますけれども、その中で土地の行政というものを一元化しなければならぬ——これは金沢教授からもお話があったのでございしますけれども、いまの宅地審議会なども、建設省に所属をしておるが、建設省の管轄内で住宅地のみを対象として考えるべき性質の問題ではないのではなからうか、地価の問題とあわせて土地行政という問題を一元化する必要があるという問題も出てくるのではないかということについて御意見ですが、それは具体的に機構としてどういうふうに考えたい

いかという点について金沢先生の御意見を伺いたい。実は金沢先生には河川法の関係でまた御足労を顧わなければならぬのじゃないかと思つて大いに期待をしておるのでありますが、住宅地のはからざる別の問題で御意見を伺つてまことに恐縮でございします。

○金沢参考人 ただいまの点でございしますが、その必要性については私も十分に考えておりますが、具体的な構造、機能ということになりますと、いままでのいろいろの伝統その他があつてなかなかむずかしいように思ひます。ただ、忌憚のない考え方を申しますと、つまり土地利用に関する行政というのは非常にたくさんございします。ですから、これを一本の、たとえば国土省というふうなものにまとめてやっていくということも一つの考え方ではございしますけれども、それではあまりにも機構が膨大になるといふようなことから、行政の実態面としては問題が出てくるのではないかと思ひます。そこでいわば改善的に考えられる総合調整の方法としては、たとえば現在の経済企画庁あたりの総合開発局を国土局的なものに発展させていく、そして現在取り扱つております総合開発局の各開発関係法の運営のほかにといひますか、そういうようなもののほかに、国土利用に関する各省の行政を調整する機能を持たせていくというふうな考え方が、一つの改善の考え方になるのではないかとおもうに思ひます。のではありませんか。なお、その場合に、国土利用ということになりますと、非常に関連の分野が深うございしますので、できればそこに学識経験者その他民間の声を聞くような仕組み、たとえば現

在の国土総合開発審議会というふうなものではないに、もっとじみちな審議会、国土利用審議会というふうなものを付置して、総合的な運営に資するというようなことが、一つの構想として浮かぶのでございします。

○石川委員 他に質問される方があるもので、私も質問したいことはたくさんあるのですけれども、二、三の点にしばらく存じます。住宅の問題で、若干この機会に宮下さんの御意見を伺いたいと思ひますが、御承知のように、日本の貯蓄率というものは、日本全体としても、個人の貯蓄率にいたしましても、世界一だと言われておりますけれども、それがほとんど住宅等には投資をされておらないようでありまして、高度成長の原因になっております投資が、昭和三十五年で言いますと、日本が三十一％、非常に高い生産に対する投資率を持つておるわけにございします。こういうことの中で、住宅の關係では總資本の形成の中でわずかに七％、これを西歐に比べますと、西歐では大体二〇％。ところが日本ではわずか七％。それから国民総生産に對しましてはわずかに二・二％というところで、どう考えても、世界の各国に比べて、住宅に対する投資率、投資額というものは少ない。たとえて言いますと、日本でも相当公営住宅はつくつておりますけれども、政府の資金は全住宅建設費用の大体一八％、ふえても二〇％以内ではなからうか。外国のように六〇％以上というところにはいつておらないわけにございまして、こういう点で、住宅に対する国のかまふといひますか、それが非常に欠けているのではないかとおもう

うな印象を受けるわけにございします。その点につきまして、どうお考えになつておりますか。宮下さんの御意見をひとつ伺いたいと思ひます。

○宮下参考人 ただいまの御質問でございしますが、国民経済の高度成長ということに望ましいことであり、大いにやらなければいかぬわけでありまして、それに伴つて、そういうふうな国民経済が成長してまいりますと、職場と住まいの分離ということは必然的でございまして、小さい農村漁村ということであれば、これはもう職場も住まいも同じでございしますが、高度成長するに従つて、職場と住まいの分離というものは、もう避けることのできない現実でございします。したがつて、職場の建設、つまり、企業であらうか、あるいは行政であらうか、そのほか一切の職場を建設するという場合には、その延長として住宅の建設ということをも根本的に考えなければいかぬということにございします。今度のこの法案も、単なる住宅難の解決というだけの意図でなされたのではないというふうに私考えるのでございまして、いわゆる高度成長に伴つて、その延長としての住宅を、つまり都市計画、あるいは国土計画、あるいは国民経済政策として考えておやりにならうとしておるというふうな考えでおるのにならうか。この認識が十分に参りまして、これからは企業であつても、工場を建てる場合は、住宅を伴わせるといふ考え方にも進展しなければいかぬのじゃないか。労働を伴ふという場合に住まいを提供するというのが、もうつけたらなるまで、世の中は変わつていつておるということにございまして、

て、この認識が十分に参りますと、この住宅建設はもっと進むのじゃないかと存じます。自民党さんのほうでも、三木さんの御発言をいたしまして、何か一千万戸建てるというふうなことを御発表になつておられたのを新聞で拝見しておりますが、とにかく、この住宅建設に對しては、もっと積極的にのお考えになるという根本が——住宅は職場の延長であるという考え方が、もっと十分に認識されなければいかぬのじゃないかというふうに考えております。

○石川委員 それでは、具体的なこまかい点で宮下さんに二点だけ伺いたいと思ひます。というのは、市町村長の協力を得なければならぬということになります。東京都あたりの対策といひまして、たとえば一時間以内と申しまして、他県にまたがるものが多しと思ひます。他県で都市計画の審議会を設けまして、他県のほうで東京都に通過する土地をこれだけ設定しようというふうな自発的にやるといふことは、東京都知事ならば身近な問題として痛切に感ずるでございしますけれども、他県にまたがりますと、都市計画審議会も県ごとに別にできておりますから、積極的にそういう意欲が出てこないということになりまして、この法案をせっかくつくつてしましても、東京都では非常に困つておる。しかし他県では、それほど広い住宅地について積極的にないというところになりまして、この法案が実際には具体化され、生かされてこないといううらみがあつたのではないかとおもう点が一つ。それから、あと一つは、こまかい点

であります。十年間は転売する等の行為は、都道府県知事の承認を得なければならぬ。十年をはずれば転売してもいいことになり、実際の都市計画を見ますと、十年間で完全な整備が終わることは少ないのではないかと。そうすると、十年たつたからというところで、十年間でほとんど転売してしまうということになりますと、この法案もそういう点で画竜点睛を欠いてしまうのではないかと。うらみがあるように思うわけでございます。この二点について承りたいと思います。

○宮下参考人 最初の問題でございすが、これはすでにいままで、ただ住宅だけ建てられて、職場は東京で、子供を連れてきて、学校だけ必要であるが、収入はさっぱりこの近原に入つてこないというふうなことで、ずいぶん反対があつたわけでございまして、これが一つの難関になつておつたと存じます。この法案の地区の指定の場合に、この問題は非常に重要な点かと存じますが、これは非常に大きな問題としてお考えにならぬと、なかなか小手先ではいかぬと存じます。ということは、いわゆる広域圏経済というような立場からいまして、行政区域をどうするということまで参りませんと、どうもこの法案だけで単純に片づけるということではめんどいと思つてあります。しかし、そういう問題があつて、しかも、いままでの衛星都市の建設というふうなことでございまして、何としても、その地域に指定されたというところでプラスが多いのでございしますが、今度の新住宅市街地開発法案はいろいろな規制措置がとられてお

りますので、必ずしもその指定された地域の地主に有利になるとは限りませんので、抵抗が相当あるのではないかと。このことを十分に考えて、いろいろな行政上の措置が必要じゃないかと考えるのでございします。

それから、あとの問題でございします。これは何条でございしたか、十年間は他へ売つてはいかぬということと、ございしますが、これは十年ではちよつと短いのではないかと、そういう規定を設けるということの必要性は、先ほど先生方からお話がございしたように、例の農地法がしり抜けだといわれるのはそれがいいからでございします。今度のこの法案はそういう点の配慮が

ありますので、いわゆるしり抜けにはなつておりませんが、十年ぐらゐの年月というのはいさぐたつてしまふのであります。最初御計画になつても三年くらいかかるだろうというものでございしますし、しかもそれは、小さい面積でなく百万坪くらいを単位にしていうのでございしますから、十年くらいはたつてしまふ。そうすると、十年たちますと、どんなに地価対策を講じておきまして、買ったときの土地価格よりも必ず高くなる。そうすると、十年たつて解除されて売るといふことになりまして、最初売つた者は安く売つたことになるので、早く承知した者はばかみするといふことになりかねない。あと十年ほど住宅政策全部が片づけばつこうでございしますが、まだ中途はんばになつて、それから住宅地を確保しなければならぬといふことになりまして、現在もそれで困つておりますように、一カ所に公団などが住宅団地をつくりまして、その周辺まで高

くなつて、二回目はできないといううなことを大きく繰り返すのじゃないか。つまり今度の計画は、いわゆる全面買収方式というものを実施しようといふので大面積を指定されるということとでございしますから、そこら辺のところもずっと年限を長くしておいて、必要がなくなればそれを縮めるというほうはやりやすいが、十年たつて、もつとそれを延ばすといふことは、これはなかなかできないのでございしますから、そういう点の御配慮が必要ではないかと考える次第でございします。

○福永委員長 岡本隆二君。

○岡本(隆)委員 有泉先生にお尋ねいたします。

先ほどの御説明の中でも、使用制限がついたまま長期に放置されると、所有者が困るから、買い取り請求をこの法律で規定したのだ、こういうふうな御説明がございました。私どもしばしば聞いておりますのに、地方公共団体が都市計画を定めまして、道路用地なんかセンターを引きましますね。私、古いことは存じませんが、古くはそういうところには建物を建てるのができなかつたやうでございします。ところが、政令が改正されました、そこへ建物を建ててもいいといふことになつたのは、いま先生が言われた理由に基づくものだと思うのです。ところが、そうなつてまいりますと、今度は相当の間に——このごろは建築がどんどん進んでおりますから、せつかく都市計画を立てましても、それを全然無視してそこへどんどん木造の家を建てられますので、そうしますと、今度は都市計画を実行します場合に、

非常に補償費が高くなります。だから、地方自治体のほうでは、できたら昔のように建物を建てられないような制限が何とつけてもらえぬだろうかと、こういうふうな声も私も聞いております。したがうして、今度は都市計画法の中へ買い取り請求権というやうなものを入れることができないのかどうか、また、入れることが憲法上あるいは他の法律との間に何か衝突を起しはしないかといふことをお伺いしたいと思ひます。

○有泉参考人 先ほどちょっと申しましたように、その十六条というのはどれだけのきめがあるだろうかといふこともありまして、買い取り請求のこの規定は落ちそうだったので。しかし、精神としては、いまおっしゃつたように、いろいろの使用制限が出てきますが、道路の場合、道路予定地に建ててもいいでしょうが、私の了解では、建てるものが制限されていると思ひます。それから官庁用の——この近所でも二階以上はいかぬとか、地下はいかぬといふふうな制限がおりておりまして、それが長年あると思うのです。その所有者が、それじゃそこは建たないから、これを売つてどこかほかのところで同じやうな目的に合った建物を建てよう、こう思つたときに、買い取り請求を認めれば——さつき出上さんも、そうしなければいけないとまでは言わなければいけません。そうすること望ましいと、だいたい賛成してくださつたのですが、そこで、ここに芽が出たので、おっしゃるやうに、これから先そういうふうな使用制限がかつた場合には、こういう規定を入れていただければだんだん普及するのではな

いか、こう考えます。

○岡本(隆)委員 非常にいい意見を聞かしていただきました。これは都市計画をやる場合に、いまのお話は非常に役に立つと思ひます。だから私も、そういうふうな方向で努力をしてまいりたいと思ひます。

それからもう一つ、有泉先生と宮下さんの両方からお答えを願ひたいと思ひます。この法律は、地価対策の一つとして出されておりますけれども、地価対策としては、供給の面と需要の面と二つに対する方途を講じていかなければならぬと思ひます。これはその一部分でありまして、なるべく豊富に供給していこうという考え方で、地価を何とか押さへようという考え方であらうと思ひます。しかしながら、いくら豊富に供給されましても、一面で需要が抑制されないとだめだと思ひます。そこで、問題になつてくるのは、土地の思買の禁止であるとか、あるいはせいたくな土地使用を抑制するとかいふふうな方法が講じられなければならぬのでございします。お二人ともいまの宅地制度審議会の委員をしていらつしやいます。宅地制度審議会においては、そういうふうな地価抑制策として、供給の面とあわせて需要を縮小させるという面をどうしてやつていくかといふことが論議されたのかさねなかつたのか、あるいは諮問がなければ宅地制度審議会というものは、それ以外のことに議論を及ぼすことができないのか、あるいは意見として具申をすることができないのか。できましたら、これから後私も建設大臣にも要求したいと思ひますが、宅

地制度審議会の中でもう一度、一面で、どうしても多くのものを供給するかと同時に、今度は需要をどのようにして押えていくかという一——ほんとうのつり上げはこれは思惑買ひにあると思うのございますが、思惑買ひと売り惜しみというものを、どうしても抑制していくかという点について、宅地制度審議会と真剣に御討議願って、ひとつまた案として——かりに諮問がなくても、進言と申しますか、そういう形で、審議会の方で問題として取り上げていただきたいと思うのでございますが、いかがでございますでしょうか。

○有泉参考人 私がいまお答えいたしました、あとから宮下さんから補充していただきます。

宅地制度審議会にどういふ諮問があったか、いまはつきり覚えていませんが、とにかく、いま宅地がどんどん上がる、これを抑制しなくちゃならぬ、それには大量の宅地を供給することが第一であろうという、何かサゼスチョンがあつて、それをひとつ考えてくれという諮問があつたかと思ひます。それで、議論をしていく過程では、最初は何でも出ました。ですから、最近新聞に出ています遊閑地税とか土地増価税とか、そういう税金のことも出ましたし、それから大量供給の方式についてどうしたらいいかという議論も出まして、一通りやっているうちに、まずあれはたしか二年の期限で委員を委嘱されたと思いますが、初めの一年の間に答申がでさうが、その一年の間に答申と、それから土地評価の方の答申と二つでございます。それで、私も知らなかったが、最近

新聞によりますと、また宅地制度審議会には遊閑地税と土地増価税の問題がかるらしいというのを新聞で知りまして、おそろくまだ任期がございまして、諮問はもうきつてゐるのかもしれないが、事務局がそれを整理して議論を進めるかと思ひます。ただ審議の途中では、遊閑地税とか税金の問題は、宅地制度審議会は、もう一元化こそしてありませんが、あらゆる省の人が傍聴にきておりますし、それから税の専門家もおりますし、一応各分野の人が現にいますと思ひますが、遊閑地税はあまり評判がよくなかったのだとあつたと思ひます。しかし、私個人は、やりようでやれるのではないかと思ひます。ですから、この案も大量に宅地を供給する、それは非常に安いわけであつて、千里山の例ですと、でき上ると梅田の駅から十五分から二十分のところで、しかも売り値は二万をこえない、一万から二万の間までいくだろうと思ひます。東京付近でそういううまい土地があるかどうか問題ですが、安い土地を大量に供給する。そうする、そつちへ需要が流れて、そうして一般の地価も押えられよう。上がつたものを下げるのは、宮下さん言われるようになかなかむづかしいでしょうが、上がるのを押えられ。審議会が開かれまして、御趣旨はわかりましたから、もつといろろ勉強するように委員としても要求したいと思ひます。

○宮下参考人 ただいまお話のございましたとおりでございますが、御質問の供給と需要と両方面から考えなければいかぬわけでございますが、先ほどちよつとお話がありましたように、供給をふやすという事は、いわゆる生産される商品でないものですから、値段が高くなつたからといって売り地が出てくるものではないのでございませう。土地は、むしろ高くなるに従つて、もつと高くなるだろうというので、いわゆる売り惜しみが出てくる。何か計画が発表されますと、きつと発展していつ、いまに高くなるだろうというので、投機買ひが起きてくる。しかも何かにこの土地は利用されておりますので、売らなければならぬというもので、売らなければならぬといふものではない。ほかの商品ですと、どんなにがんばつておりましたも、かに電気料金であれば、電気料金をなかなか上げてくれぬ、あるいは交通、電車賃を上げてくれぬといつても、上げるのを許可しないからといって電車を動かさぬとか、電気をつくらぬとかいうわけにはいかぬのでありまして、安くてもこれは売らなければいかぬわけですが、土地だけはそうじゃないので、高くなる、なつたら売らなければいかぬといふことがないために、供給を増進しなければならぬ。そこで必要な場合には、こういうような収用権の付与が必要になつてくる。売らぬと言つても無理に買ひ取るという強制権が必要になつてくるわけでございます。

それから、いまの需要を抑制するという問題も、この法案には盛り込まれておるわけでございますが、いわゆる先買ひ権というのがそれでございまして、区域が指定されますと、他へ売らないうちの場合には一応話をしてからでなければならぬ。

最後に、その場所は収用権の対象になる土地になるということでございますが、すから、一般にそういうことのない土地のように投機売買が盛んに行なわれることにならぬだろうというわけでございます。

そのほかに、いろいろな問題を総合的にやらぬと、土地は非常に複雑であり利害関係が錯綜しておりますので、なかなか単純に何か一つでやるというわけにはいかぬものでございませう。しかも、自由主義経済の上に立つておるのでございませうから、いまさら統制をやや停止価格をやるといふわけにもいかぬので、自由主義をたてまえにしながら、しかも地価を安定させるのにはどうしたらいいかということになるのでございませうから、単純に一つではないか。あらゆる方策を次々と打つていつてそこへ持つていく。これは不景氣になつてくれば逆でございまして、私も長い経験の間に、地価が下がつて困つたことがあるのでございませうが、地価が下がるのは、倒産者が相次ぐという時代には必ず地価が下がる。しかし地価を下げるために、わざわざ不景氣にするというばかなこともないわけでございますから、そのまゝではなかなか地価は下がらぬ。しかも今度の景氣の行き過ぎを是正する方法にしまして、昔ですと、私どもの長い間の経験では、倒産者ができて首つりまでできるようなひどいことになつたのでありますが、すぐに世論がやかましいので手直しするといふようなことで、不景氣も深刻化しないといふことでございませうから、総合的にやるという必要があるのでございませう。それをやるには、先ほどお話しございましたように、土地行政のばらばらというものが何として一番のガンではないかと思ふのでございませう。

○岡本(隆)委員 そういうことでありますと、いまおつしやつたように、道路ができるとか、工業用地が建設されるといふようなことになると、その周辺が高くなる。高くなれば、売らぬでなしに、逆に売り惜しみをして値上がりを待つといふようなことが出てまいりまして、ますます土地が投機の対象にされていく。だから、投機の対象にならないように、持つておる土地が、時価と見合つて、採算が合わないようになつて、売らなければならぬという形に持つていくといふことですね。たとへて言えば、いつかのエコノミストに出ておつたのでございませうが、固定資産税を正當な——正當なという用語が、弊がありますが、その当時売買されておる時価にきちんとかけていけば、とても停車場の前の土地を畑をつくつておつたりしては、地価が高く、したがつて固定資産税が非常に高いものにつくから、持つておられなくなるから、それを有効に使うように投げ出すであらうし、また市街地の中で、現在東京では、練馬のようにどんどん宅地に利用されておる中に空地がたくさんある。杉並でもございませうが、あ

うところの土地が宅地としてとんどんはき出されてくるであらうというようなことを言っておりますが、そういうふうな土地を持っておられないように税制をつくっていくということが、国の政策として、ある一面、所有者に対して非常にきびしい所有制限をかけていくという点で、政府としても控えておられ、また政党としても、そういう点で思い切った政策がとれないだろうと思うのでございますが、そういう点、先生方学問的に考ええになり、またその他の点から考ええになつて、どういうふうにお考えになりますか。これは有泉先生と田上先生へのお尋ねになろうと思うのでございますが、いかがでございますか。

○有泉参考人 私も同様な考え方を持っておりますが、ただ、なかなか技術的にはむずかしいらしいのです。そこで、もう少し勉強してみたいというすべいいいかということもありません。ただ、いまは遊閑地税をかけるという点、その課税の標準としては、その土地を評価しなければならぬのです。その面積へかければよいわけにはいきませんから、これは幾らだということをきめなければなりません。それから、増価税といつても、そこに公共施設ができたために土地が上った。そうすると、前の値段が幾らでいまは幾らだということも公にちゃんとときまないと、税はかからなければならぬ。それが宅地制度審議会の中で評価に関する答申が先に出た大きな原因だと思ふのです。まず評価がちゃんと行き渡らないと、あと税をかけるにしても、何にしても、技術的

になかなかむずかしい、そういうことだと思ふます。そこがつかまれば、遊ばしておいて、そして値上がりを持っていく土地にはたくさん税金をかけていいと思ふます。全く賛成でございます。

○田上参考人 私、格別意見がないのでございますが、土地の利用を促進するという意味において、遊ばせている土地について、もっと重い税金をかけるということについては賛成でございます。ただ、一般的に申しまして、一応土地についての私有が認められていてわけでございますから、税金についてもある程度の限度はあるのじゃないか。つまり、土地を個人が持つことは非常に負担にたえないというような程度の重い税金であります。これはやはり財産権の特に重大な土地所有についての課税ということになりますから、そういういたしますと、やはり財産権の保障ということから見て問題がある。しかし、いまの御質問のような御趣旨でありましたならば、私も賛成でございます。

○岡本(隆)委員 もう一つ金沢参考人へのお尋ねになると思うのでございますが、低所得者に対する賃貸住宅がもっと建てられなければならないというふうな御説でございましたが、この新住宅市街地開発法の中で、自分で建てるとの以外に、賃貸しをするものにも土地を売ってやることのできるように――私もうーべん読み直さなければなりませんが、なっておりますかどうか。そういうふうな一定の、たとえば家賃はどの程度にせよという制約のもとに、賃貸し住宅を建てるものにも土地を売ってやるという制度にして、さらに

また、その賃貸しをするものに対しては、その住宅建設費を何分の一が国が補助してやる、こういうふうな制度にいたしますと、国や市町村が公営住宅を建てるかわりに、国や市町村の持ち分を個人が負担することによって、ある程度低いところの低家賃住宅というものを建てることのできると思うのです。たしかドイツではそういうことをやっていると申すのです。だから、こういうふうな開発いたしました土地へ国が補助をして、金に余裕のある人に賃貸し住宅を建てさせて、十年とか二十年とか制限をつけて、その期間はこの価格で貸せ、こういうふうな形で、適正利潤が年間一割になるとかなんとか、その程度の適正利潤を見込んだところの低家賃住宅を建設させるといふふうなことは、やはり大きな住宅政策の一面になると思うのでございますが、考え方としてそういう考え方が間違つておるでしょうか、ひとつ御意見を承りたいと思ふます。

○金沢参考人 私は、先ほど低所得階層の問題を申しましたが、先ほど宮下参考人からお話がございましたように、この法案全体としては、一つのいわゆる住宅街、町づくりである。だから、この計画の中には、もちろん公営住宅であるとか、公団住宅であるとかいうものも含まれてくるわけでございます。そういうふうな理解していいと思ふます。その点については、私もよりこれはけっこうだと思ふわけなんです。ただ、私が先ほど問題にいたしましたのは、個人に譲渡するところの宅地分譲でございますね。そういう事業が新しく今度これに入ってきている。だから、この事業計画全体が、何

も全部が全部宅地の譲渡になるということではないのももちろんで、その一部分であるということでございます。ですから、この法案が同時に全体として賃貸住宅政策にも寄与するということとはもちろん認めるわけなんです。が、問題となる点は、先ほど言いましたように、個人に譲渡される面での事業について問題にすればするといふことでございます。その点誤解のないようをお願いしたいと思います。

そこで、あとの補助政策の問題でございますが、この点につきましては、現在も公営住宅について、たとえば二種については建設費の二分の一補助、二種については三分の一補助というような政策がすでに行なわれておりますので、こういった方針はもうそろそろこうだと思ふのです。そういうやり方、あるいは起債の面でそれぞれ配慮するとか、また、公団は債券発行権を持つておりますから、そういうような点を十分に考慮するとか、金融面での措置をやっていくということは必要だと思ふます。ただ、その場合に、宅地分譲の点について聞いておりますところによりますと、一つの理由は、公団とか公営企業が賃貸住宅政策では財政困難になつていく、財政困難になつて、とにかく資金の回転を早くしなければならぬ、売つてしまえば回転が早くなる、そういうようなことがあるらしい。もしそういうことが宅地分譲のねらいというところになってきますと、その辺は少し考え方がおかしいのじゃないかという気がする。ということとは、それは何も公共の福祉の問題ではないわけでは、しかし、そういうようなために、土地を売って、地方公共団

体なりあるいは住宅公団が、回転資金を早く取つていかなければ困るのだというところでは、それは公団の問題であり、地方公共団体の問題なんでありまして、住民そのものの問題ではないように思われる。つまりそういう政府機関なり地方公共団体が金繰りが困るというのが切実な問題なのか、低所得者が一時に金を出して土地を買えないような者がたくさんいる、そっちのほうが金繰りに困つていくというのが問題なのであらうかというところの認識の問題であらうと思ふ。その点で、住宅政策としては、もちろんこういった宅地分譲の政策も必要でありましようけれども、これが行なわれる宅地分譲というところまでいくには、賃貸住宅政策というものが現在の三十倍とか百倍の申し込みがあるというふうな状態をまず一刻も早く解決しておいて、しかる後にこの宅地分譲という線が出てくれば、これは大義名分が立つのではないかとというのが私の考え方なんでしょう。

○福永委員長 瀬戸山三男君。瀬戸山委員 時間がだいぶおそくなりましたから、一点だけ、法律の専門家のお三人と、それから特に土地問題を研究しておられる宮下さんに、この際ぜひお考えを聞いておきたいと思ふことがございます。と申しますのは、いままで地価の問題が非常にここでも議論になったのでありますけれども、いまや社会問題でもあり、大きな政治問題でもあると私も考えております。これは先ほど来御質問、御意見がありましたように、非常にむずかしい問題で、しかも、むずかしいというところとで放置できない重要な社会問題、あ

るいはまた、一種の経済の問題でもあるかも知れません。きょうは住宅地の問題が主でありましたけれども、この際、せっかくですから承っておきたいと思ひます。これは、地価の問題は、現状におきましては、あまり議論をいたしませんか、そういうことでなしに、相当思い切った政治をしなければならぬ、こういう段階にあると思つておるのです。長い間、特に当委員会におきましては、直接こういうことに關係の深い政策を論議いたしておりますから、委員会としてもいろいろ苦心をいたしております。私個人としてもいろいろ苦慮いたしておるけれども、名案が出ないわけでありまして、いま御承知のように、道路その他公共事業は、数年前からすると、予想以上と申します。そこで問題は土地の問題であります。先ほど宮下さんからお話がありましたように、土地は別に生産されてくるものではないので限度がある。一定の限度の中でこの土地を利用することが必要である。たとえば道路をつくる場合、御承知のように今日まで人跡未踏の山の中に道路をつくつておる場合がたゞさんあるわけですね。そうしますと、ほとんど無価値であつたところが非常に経済上の価値が出てくる。したがつて、非常に高値を呼んでおる。今日の状況では、皆さん方には御説明を要しないのですけれども、たとえば一般国道あたり一キロ三億前後でできておつたのが、もうすでに六億あるというのでは、国家財政上からいって、国費を投入すれば投入するほど、

比率から申しますと、国民全体の利益のためにつくる道路の延長というものは伸びない。財政の効率が反比例してくるのが現状であります。その反比例してくる、財政の効率の落ちてくるのは、どういふことになるかというところ、特定の個人の利益を結果的にはおつておるようなことに現在なつておる状態です。これは一例を申し上げたわけでありまして、こういうことは社会通念から申しても、あるいは政治の面からいっても、財政のことは私は詳しくありませんが、財政の問題からいっても、これをいま議論しておるというところは非常に怠慢ではないかという気がしてならないわけなんです。地価の問題は、先ほど来のお話のようにむずかしいいろいろな要素がありますから、その簡単に竹を割るようにはいかないことももちろんで、総合的な施策をしなければならぬと思ひますけれども、この際、思い切った措置をしなければ、それこそにつきもさつきもいかな状態になる、こういうことを実は憂えておるわけでありまして。

先ほど宮下さんのお話の中に、自由主義経済だからというお話がありました。もちろん議論するわけではあります。われわれの立場はもちろん自由主義経済、これを金科玉条としておるわけでありまして、土地、地価の問題に關しては——自由主義経済の根本はむずかしいことではないに、資本と申しますか、個人が努力をして、それによつて得たものが守られていくというところに自由主義経済のよさがあつて、これは守らるべきものだ、こう思つております。ところが、人跡未踏のところに道路をつくつたら、たま

たそこ土地を持つておつたということ、一文の経済価値もなかったものが、それこそたいへんなものになつてくるというものは、それは必ずしも自由主義経済で、その人の努力によつて得たものではなくて、国民全体の恩恵あるいは国民生活全体を考へて国家が投資したからそうなつたのであつて、その人に多くの利益を与えるというところは、決して公平の原則にのつておるものではない。むしろ逆に不公平の原則がここに行なわれておる、こういうような気がするわけでありまして。

ここでいろいろ申し上げる必要はないのでありますけれども、これはほんとうに私の私見というのか私案のごときものであります。地価の問題は今日非常に問題になつておるわけですが、例の敗戦後の農地改革をしたと同じような、あれとはやや趣旨は違ひますが、ああいった決意と努力をしなければこの問題は解決をしないのではないかと、私はこういう私見を持っております。これは私の最終の結論ではありませんけれども、こういうことはどうであらうか。これについて、さつき憲法の問題のお話がありました、あるいは地価原則の経済論議がありましたので、ぜひ聞いておきたいと思ふのは、この際全部とは申しませんが、たとえば道路、住宅、宅地の問題も入つていいと思ひますが、国民経済の上から、あるいは国民全体の問題から、国家が投資する公共事業——住宅問題はいまの概念では公共事業といつておられませんけれども、厳格な意味で言うのではありますせんけれども、国家が国民全体の問題について土地を利用する場合に、いまのいわゆる商業主義でない方式をとつてみたらどうか。私の一つの私見としては、固定資産評価の基準になつておりますものを基礎にして、もちろん固定資産が、先ほど指摘がありましたが、地方税になつておりますから、これも必ずしも公平に行なわれおると思ひませんが、これは別途研究するとして、これは一律にはいかぬかもしれないが、何十倍あるいは何百倍あるいは何千倍でもけつこうです、それは検討することとして、その範囲内において処理する、こういうことを法律によつて規定する、こういうことをしなければ、私はこの問題は絶対に解決をしない。絶対という言葉は簡単に使つてはいけませんけれども、それくらいに考へておるわけでありまして。これは私の一つの私見でありますけれども、そういうことをやるのが憲法上適法かどうか。それからもう一つ、宮下さんの研究しておられる地価経済論からいってそういうことが考へられないかどうか。この一点だけについて、法律の専門家のご三方と、土地問題を研究しておられる宮下さんから、参考にしたかと思ひますので、御見解を伺いたいと思ひます。

○有泉参考人 どうも私は憲法に違反するかどうかは、憲法の専門家でないのであれですが、初めに意見を申し上げましたとおり、土地というものは非常に特殊なもので、それは土地がどういふ性格を持つておるか、昔だつたら、横須賀の近所には、軍港であるために家が建てられないというようなこともありましたし、いまで言いますと、農地の転用の場合など、法律上のいろいろの制限を受けているわけでありまして。そうしてほかの商品よりも比較的に早く公の性質を持ちやすい。食糧難といふことであれば日本じゅうの農地が公の性格を持つて買われたわけですから、公の性格であつたかどうかといふので争ひがありました。まず最高裁の判決では相当な価格、こうなつたわけでありまして。ただ一律に固定資産税に何倍かで日本じゅうを一律にやるといふことで、それでいいかどうかとなると、やはり基礎になるものが少し弱いような——この町と隣の町でもその評価のしかたが違ふということ、基礎になるものが少し弱いと思ひます。だから、方式そのものとして、しろうと考へては、そうやっていいんじゃないかと思ひますが、基礎になるものは、やはり少ししかつりしない、足元でくずれて不公平が生ずるという心配がある、こういう気がいたします。

○金沢参考人 いまの問題はたいへんむずかしい問題だと思ひますが、その点は私、国民の土地に關する社会的認識というものが根本的に問題になつてくるんじゃないかという気がいたします。先ほど田上先生が御指摘になりましたように、現在の憲法は十九世紀時代のたゞ単純なる自由主義憲法ではないというお話がございましたが、私も全く同感でございます。そういうたゞ福祉国家的な観点からの国民意識というものが、土地について十分に発達してきておるような情勢がもし出てくれば、そういうおつしやるようなやり方についても、憲法上は合憲であるといふような判定が行なわれるようになるんじゃないかという気がいたします。いま一つの問題、たとえば、いわゆ

る開発利益というものを私有してはならないという考え方がございましたが、この考え方は、現在でも、たとえばイギリスあたりでとられていることで、開発によるこの地価の値上がりというものは、これは個人のものとなしに、国民全体のものであるという考え方から、それを国庫に納付させるというやり方があるように聞いております。これは話が違いますが、外為法の外貨割当の場合に、それがかなり独占権を得るのですから、その利益の一定の部分は国庫に納付させるという法律ができておりました、今日もう自由化で廃止されましたが、ああいった考え方と直接関係はございませんけれども、そういった何かによってたまたま割り当てが受けられたとか、たまたま道路ができたとかというところで利益を得るものについては、それを国民全体のプールに入れてもらうという考え方は、これは特定輸入物資に関する臨時措置法でございましたか、そういうことは今日の憲法のもとでも可能じゃないかと思えます。

土地をどうするか、周辺の土地の値上がりが予想されるのに、それとのアンバランスが生ずるというところが問題ではないかと思うのでございます。こういう問題が従来から土地収用法の適用にあたって議論されておりました、事業が行なわれるために、それから生ずる損失あるいは特別な利益、これをどうするかということでございますが、ひとつ考えられますことは、その収用なりあるいは買い取られる従来の地主に対する補償なり、あるいは支払われる金額といいますが、そのほかに、その周辺の土地についての値上がり、あるいは逆の場合、土地の値が下がる場合もまれにはあるわけでございますが、それはしばらくおきまして、そういう場合、やはり土地の増価、値上がりに関する一種の課税なりあるいは負担金のようなものによってこれを調整していくということも必要ではないかと思うのでございます。しかし、その場合にも、一体どの範囲までそういう負担金のようなもの、あるいは増価税のようなものを徴収、賦課することができるといふことになるかと、非常にむずかしい問題でございますし、また、その付近の土地でありまして、その地主が土地を直ちに売る場合には、それは値上がりによりまして相当な収入、利益を得るのでございますが、従来どおりその土地を持っているあるいはそこに住んでおട്ടるぐんには手放さないというような場合でありますと、さしたたては、余分にそれだけの金が入ってくるわけでございませぬから、そういう人にすぐ負担金なりあるいは課税をするということとは、ちょっとまた困難があると思うのでございます。

でございます。そういう意味で、御意見は私も全く同感でございます。ある意味では不労所得の最たるものでございまして、当然国民の一人としてそういう利益を自分がほしいままにするということはよろしくないことでございまして、どういう方法でこれに対処するかということにつきましては、従来から私も多少考えておりますけれども、非常に技術的にはむずかしい。つまり私の思っておりますのは、実際にそういう収用なりあるいは買い取られる土地そのものの問題のほかに、それに隣接しておる周囲の土地はどうか。その場合に、それもいまの負担金その他の方法で、ある程度は利益を国庫にというか一般の公衆の利益のためにそれを使うことができると思いますが、それと、それも直ちにそういうものを地主から特別に課徴することができるといふかと思えます。どうも絶えず売買をしているような土地であります、そういうことは簡単でございますが、長くそこに住んでおる、自分の住宅のために使っているような土地でございまして、これは相続なりあるいは譲渡するときでないと、現実には収入がないわけでございまして、そういうところも考えまして、大体御趣旨には賛成でございますが、方法については非常にむずかしい問題があると考えております。

憲法の議論といたしましては、御承知の二十九条の正当な補償、正当というところでございまして、これは先ほどの御指摘がありましたが、農地の判例についても少数意見がついておりましますように、ただ法律でもって地価を公に定める、公定価格というものをきめて、それによって補償すれば正当であるかという、それは考えられな。やはりいまの憲法では、そういう場合に、法律の規定そのものが二十九条の正当な補償という趣旨に適合するかどうかという点が問題になるわけでございまして、極端な場合には、法律そのものが憲法違反ということも起こり得るのでございますが、いわゆるマル公によって補償すれば常に正当な補償といえるかという、それはいえな。と思うのでございます。そういう意味で結局時価というのがどうでございませうか、つまりその財産をとられる者と、それからその以外の周囲の者との間のアンバランスを、われわれは非常に公平な程度に負担しないしは利益を国家に還元するというものであれば、けっこうなものでございますが、たまたま土地をとられる者だけにし寄せたまま、そのほかの者は、何もしないうで非常な地価の値上がりによって利益を受けるというふうなことであります。その点の対策が、むずかしいのであります。必要だと考えます。

〇宮下参考人　たいへんめんどろな御質問でございます。農地法が定められる当時、宅地法をつくろうといつて、原稿だけはつくったように聞いておるのでございます。土地全体に対しての土地法体系と申しますか、森林に對して森林法がございまして、農地には農地法がございまして、宅地だけは法律がないのでございまして、土地法体系を整備する上に、宅地法というような基本法が必要だということは、これはもう前提として申し上げておきたいと存じます。

地価対策といたしましていろいろな方法が考えられるのでございますが、私先ほど申しました自由主義の中でございますのは、いまのような自由放任主義では困るので、自由主義の中で公正な競争のできるようにならぬと、特殊の者だけが利益を得るということがいかぬという意味であります。統制経済までやらずにやり得るという方法というので、それではどうやるかということになりますと、最初に申し上げましたように、やはり土地というものの本質の認識が出发点になるのであって、安定した価格というものは一体何か、正常な時価というふうなこともありますが、正常な土地価格は一体どういう価格かということがはっきりいたしませんといけませんので、現在いろいろおるそれは、正常な取引価格だといふふうにいわれておる。正常な取引価格とはどういうことかといひますと、だれでも買ひ、だれでも売る価格だ、こういう得るのでございますが、それでは意味をなさないのであります。最初議論が戻りまして、土地というものは生産される商品じゃない、生産要素だというふうなことになるまいと、生産要素として引き合う価格が、つまり土地の正しい価格だということになるのであります。

私は、外国へ行つたことはございせんが、行った人たちが不動産のことを調べてこられた方の一一致した意見であり、また文献などでも同じように、外国では、土地だけの売買というふうなことはちょっと考えられないところが多いのでございまして、こちらでは土地だけで幾らぐらいうるかという質

問をいたしましたも、びんとこない。建物と一緒に評価をいたしまして、そして土地は幾ら、建物は幾らというふうにあとから逆算していく、つまり土地、特に宅地は、何らかに利用されて初めて価値があるのだという考え方でございまして、土地だけの分譲というものでなくて、土地の上に建物を建てて分譲するというでございまして。つまり、土地は資産であつて商品でない、何かに利用されるものだという根本的な観念でございまして。そういう観念からいたしますと、外国ではそうばかげた価格には上がらぬということでございます。日本では、土地は商品だ、土地を買つて値上がりを持って売つてもうけるのだ、もうけてもそれは何ら悪いことではないという観念が一般化しておりますから、そのためにこういう値上がりがあるわけでございします。

この点は、やはり法律の上にも、法律上の解釈の上にも、非常に欠陥があるのではないかと考えるのでございまして、憲法二十九条の二項の方をもつと強く打ち出す必要があるのではないかとこの考えを持っておりますが、それは専門でありませんのでやめます。それでは、どういう方法でということ、固定資産税でやるとか、あるいは土地増価税、空閑地税、ドイツでは未利用地税、こう言つておるようであります。今、今の空閑地税、土地増価税というの、技術的に非常にめんどろな問題がございまして、それから固定資産税を時価に直せばよいではないかという、エコノミストに書いていらしたのがございまして、そういう話が出るの

でございまして、これはちやうど所得税と同じような社会政策的なものが十分に織り込まれませんか、申し上げておりますように、大部分の土地は何かに利用しておるのでございまして、それが一律に、いま時価が上がつたから、その上がつた時価で税金をかけられるとなつたら、売るために持つておるのでない人がほとんど大部分でございまして、これはたいへんであります。財産の没収と同じ結果になるのでございまして。空閑、つまり遊ばしておく土地だけにかける、これはいいわけですが、固定資産税ということになりますと、いまの社会政策的な申しますか、そういう要素が税制の中に十分に織り込まれませんか、とんでもないことになるわけでございまして。

そこで、私申し上げますのは、現在の固定資産税で、そういうふうなふうにしてやればいいではないかということ、でございまして、これはいまは御承知のように市町村税になつておりますので、かりにそういう法律をつくつたといつたとしても、各市町村でそのよくなことをやろうとなつて、これはなかなかたいへんで、町長さんなど、とてもこれはやれるものではないと思つては、西ドイツでは未利用地税をやります。西ドイツでは未利用地税をやります。うまくやつておるところでございところとがやはりある。これは地方税だからです。土地は先ほどお話がございしましたように、最終的な土地の所有権、自然主義の所有権というものは、人民の代表たる国家にあるというところ、これはもう厳然たる事実だらう。法律がどうなつておつても事実なんです

あります。それを地租を地方税に移すというふうなことは、ちやうど明治維新に、——當時までは土地は私有じゃなかった。藩有、徳川家であつても、これは徳川個人の土地ではなくて徳川家のもの、つまり藩有であつた。それが、たまたま明治維新で私有に移したのであります。それが、さほどいひいれでないのではありませんが、当時もそう私有にまで移さぬでよかつたのではないかと思います。しかしこれは、いわゆる法律思想がそういうふうであつたからしかたがないといつたとしても、現在において地租を地方税に移す必要はないのではないか。これを国税にしておけば、今のうちに社会政策的な問題を十分に織り込むこともできたのではないかと思つておりますが、いまのままでそういう点で実行は不可能じゃないかと思つてございします。それから、道路などをつくるために、非常に利益を得る者の、その利益を社会、国家に取り上げべきでないかといふのに対する方法といつたしましては、現在でもやはり受益者負担金制度といふものがあるわけであります。これも一番道路に近いところ、それから離れるに従つてその受益の率が減るから、どんなような率でかければよいかというふうな外国の例もあり、研究された資料もあるようでありまして、十分に研究いたしますればそれらもできるわけであります。さらに、そういう問題に関連しまして一歩進めたいのは、国土建設のために道路をつくる、港湾をつくるというのには、ばく大な財政負担が必要なのでございまして、そのために、先ほどお話しございましたように、その周辺の地主だけに

もうけさせるのでなく、そこからその利益を還元してその建設資金に充てる。というふうな制度は絶対必要で、いわゆる受益者負担金というものでなく、そういう法律をつくるというまでいくようにならなければならないと存じます。そういうことも技術的に決してめんどろじゃないと存じます。

○福永委員長 これにて参考人に対する質疑は終了いたしました。

参考人の方々に一言ごあいさつ申し上げます。

本日は、長時間にわたり貴重な御意見を述べいただきまして、本案審議の上に非常に参考になりました。委員会を代表いたしまして厚く御礼を申し上げます。

次会は来たる五月三十一日金曜日、午前十時より理事会、十時三十分より委員会を開くこととし、本日はこれにて散会をいたします。

午後一時十分散会