

第六十八回
国会

参議院地方行政委員会會議録第二十一号

(二二六)

昭和四十七年六月五日(月曜日)
午前十時三十四分開会

委員の異動

六月二日

岩本 政一君

補欠選任

高橋 邦雄君

出席者は左のとおり。

委員長

玉置 猛夫君

理事

寺本 広作君

増田 盛君

占部 秀男君

河田 賢治君

片山 正英君

柴立 芳文君

高橋 邦雄君

原 文兵衛君

神沢 浄君

小谷 守君

杉原 一雄君

和田 静夫君

上林 繁次郎君

藤原 房雄君

中沢 伊登子君

小林 忠雄君

皆川 迪夫君

立田 清士君

森岡 敏君

伊藤 保君

事務局側

常任委員会専門

員

参考人

専修大学助教授 正村 公宏君

社団法人不動産 江戸 英雄君

協合理事長 山本 道一君

社団法人全国宅 須永 正臣君

地造成連合会理 須永 正臣君

事長 須永 正臣君

社団法人全国宅 須永 正臣君

地建物取引業協 須永 正臣君

会連合会副会長 須永 正臣君

本日、本日の会議に付した案件

○公有地の拡大の推進に関する法律案(内閣提出、衆議院送付)

○連合審査会に関する件

○委員長(玉置猛夫君) ただいまから地方行政委

員会を開会いたします。

公有地の拡大の推進に関する法律案を議題とい

たします。

本日は、本案につきまして、専修大学助教授正

村公宏君、社団法人不動産協合理事長江戸英雄

君、社団法人全国宅地造成連合会理事長山本道一

君、社団法人全国宅地建物取引業協会連合会副会

長須永正臣君、以上四名の参考人の方々に御意

見を伺います。

この際、参考人の方々に一言ごあいさつ申し上

げます。

皆さまには、御多忙中のところ御出席をいただ

き、まことにありがとうございます。皆さまか

らの忌憚のない御意見を拝聴し、今後の本案審査

の参考に資したいと存じております。

これより参考人の方々に順次御意見をお述べ願

うのでありますが、議事の進行上、お一人十五分

程度でお述べを願ひ、参考人の方々の御意見の陳

述が全部終わりました後、委員の質疑を行なうこ

とにいたしますので、御了承願ひます。

それでは、まず、正村参考人をお願いいたしま

す。

○参考人(正村公宏君) 私は、経済学を専攻して

おります研究者の一人として、この法律案につい

ての私の印象及び意見を簡単に述べさせていただきます。

まず、結論的なことから申し上げますと、私

は、この公有地拡大のための先買制度の拡充

と、それから、その土地の取得及び管理を目的と

する独立の公法人を設立するというこの法律案の

趣旨には、原則的に賛成できるということを申し

上げたいと思います。で、私がこのことを申し上

げるのは、若干の原理的な問題と、原則的な理

由と、それから、実際上の政策上の効果とい

う点を考慮しました賛成論ということになります

ので、その点を申し上げます。

まず第一の、やや原理的な問題点について私の

意見を申し上げます。これは、要するに私有財

産権と公共の利益、あるいは公共の福祉の問題と

のかかり合いにおいてどう理解されるかとい

う点がおそらく問題になると思います。その点に

ついては、私は、経済学の伝統の中でも土地とい

うものに対しては私有財産の中でも特殊な扱いを

受けるという傾向がかなりあったということを指

摘しておきたいと思ひます。

土地というのは、やはり本来は自然から与えら

れた共有の財産であるというふうに考える、この

ように考える学者がかなりいるわけでありまし

て、これは資本主義という経済的な制度を原則と

して容認する人たちの間でもそういう意見がある

ことは御承知かと思ひます。ただ問題は、私もど

も、土地に対する私的な所有というものを公共的

な利益の観点から一定の制約を与えなければなら

ないということでありまして、その根拠は

いろいろあると思ひます。それにつきましては詳

しく述べる時間がございませんが、何よりも重要

なことは、土地がかりに公共の財産でありまして

も、これを一括して国有化する、あるいは国家的

な管理のもとに直接的に置くということには必ずし

も公共の福祉を増進することにならない場合が多

い。むしろそれは、国家的な統制あるいは官僚的

な統制を強めることにならざるを得ないというこ

とが危惧されるからであります。その限りにおい

て、むしろ私どもの専門的な用語を申し上げます

と、分権的なシステム——権力を分散させておく

という分権的なシステムの有利性を活用するとい

う観点から、土地という本来自然によって与えら

れた公共の財産でありまして、それを私的に占

有し利用するということを認めると、こういう立

場がおそらく考え方はあり得ると思ひます。

これは当然個人的な自由と創意を尊重するとい

うことであり、また個々の資産を保全し改善す

る、あるいはそこに投資を行なうということに対

する社会的なインセンティブを残しておく、こうい

うことでもあるかと思ひます。

そういう観点から、私は、土地というものの対

しても私的な所有の制度というものを全面的に否

定するという立場をとるものではないと思ひます。お

そらくこれは法律上の問題としてはいろいろ議論

があるところと思ひますが、私は法律学者であり

ませんので、経済学上の原則を申し上げますが、

土地というものはその意味で二重の、ある意味で

二重の所有関係があるのだというふうに理解した

ほうが妥当であるだろう。本来的には公共の共同

の財産として扱われるべき性格を持っている。自

然に与えられた資源であり、これは全く有限の資

源でありまして、生産によってふややすことがそれ

自体としては不可能であります。もちろん投資を

行なうことによってその利用の程度を高めること

は可能でありますけれども、そういう点において

本来は公共的なものであるけれども、しかしわれ

われが分権的なシステムの有効性ということを考

えた場合においては、私的所有というものを尊重するという態度をとらざるを得ない、こういうふうに見えるわけでありませう。

これは全くの一般論であります。それにもかかわらず現在問題になっておりますのは、そもそのこの法律案の提出の動機になっておりますように、大都市周辺における土地問題の深刻化という事態であると思ひます。その点において、私は原則としては私的所有物というものを尊重しながらも、公的に所有されている土地を拡大すること、あるいは土地を私人が、私の個人ないしは企業が処分する場合において、それを公共機関が野放しにするのではなくて、関与を強めるということが必要であるかと思ひます。で、できる限りはそれを強制的な方法ではなくて関与するという方法を拡張することが私は望ましいというふうな考えております。

その点において、今回の法律案のように先買いの制度を拡充するという方向でもって公共的な利益に沿った都市改造なり都市計画を推進するという観点と、私的所有権のこの尊重という要請とを妥協させようとしているという、この点においては私は賛成できるわけでありませう。これがまあやや原理的なことを申し上げた点であります。

それからもう一つ、実際の政策上の問題に關しましては、これは私は、この制度にはそれなりの効用と同時に限界もあるだろうというふうに考えます。で、今日の土地問題は全体としてきわめて複雑な性格を持っておりますし、御承知のようにたいへん深刻な状態でありませうので、簡単な解決策が得られるとは私は思ひないわけでありませう。総合的な土地政策が必要であり、私の印象では、政府の政策は非常におくれていたという印象はありますけれども、しかしながらたとえば土地価格の問題というのは、これは土地の需要と供給の特殊な性格がからんだ形でこの高度成長の中であらわれてきている現象面でありまして、あるいは結果の面でありまして、その原因に対する対策を講

ずることなしにこの地価だけを抑制するということは非常にむずかしいということを感じるわけでありませう。かりにそれを抑制するだけのためであれば、非常に強力な官僚的な統制を実施するといふことが可能であると思ひますが、これは経済の発展と個人の自由の尊重という要請から見ても障害を生ずるだろうと思ひます。で、私はそういう観点から考えましても、今回の法案は一定の限界の中である効果を持つといふふうに期待すればよろしいのではないかとこのように考えるわけでありませう。

で、土地問題についての基本的な対策ということとを考えると、私は三つの側面があると思ひます。その一つは、巨大都市への人口集中が過度に急速に起こっている。公共機関及び個人が適応困難なほど急速な構造変化が起こって、しかもそれが巨大都市に、少数の巨大都市に急速に集中し過ぎているという、こういう状態が私はあると思ひます。これは当然既成の巨大都市中心部への企業立地の過度集中を抑制するという方向で考えなければならぬ。あるいは地方の開発を促進する、それも単に工場を地方へ持つていくという方法ではなくて、権限と情動的な機能を地方に分散化するという、より分権的な社会構造をつくり出すような、あるいは地方自治をもっと拡充するような方向に向かつての制度的な改革が行なわれなければならぬと思ひます。単なる工場分散ではだめだといふことを付言しておきたいと思ひます。その観点から、地方の生活環境を改善し、地方都市を發展させるという方向づけを考えました場合に、おそらく今回の法律案は、その際実際の指導力を強めるという点において有効に作用するだろうといふふうに私は考えます。そういう方向に活用することができるとあるというふうに考えるわけでありませう。

それから第二の対策は、供給の、いわば量的な拡大改善であります。これにつきましては、すでにいろいろの問題にされておりますように、既成

市街化区域の中で、あるいはその周辺における空地を財産として一応保留するということから起こってくる、いわゆる売り措しみの問題をどうするかといふことでもあります。これは税制の面から対処しなければならぬわけでありまして、先づる問題になっているところでありませう。それからまた既成市街化区域、周辺及びその地域内を再開発することによって高度利用をはかるということもあると思ひます。それからさらには、交通網を改善することによって通勤範囲を広げるといふような方法でもって量的に土地の供給を増大させるといふことが当然考えられると思ひます。で、この点につきましては、再開発の問題及び交通網の改善などによって土地の利用の程度を高めるといふ方向におきましては、社会資本の拡充が当然問題になるわけでありまして、その点に關してはおそらく公共用地の取得の面、これまでに見られた障害が乗り越えられなければならないと思ひます。そういう点においては、私はこの法律案で志向しているような方向に一定の効果があるものと考えられます。

しかし、私が強調したいのは第三番目の点でありまして、それは量的な供給の増大といふよりも、むしろ都市環境の質的な改善に關する自治体の責任あるいは国家の責任といふものを強調したいわけでありませう。で、今日の事態においては、確かに住宅に対する、特に巨大都市において住宅に対する供給量が圧倒的に不足しているといふことが問題であるわけでありませうけれども、しかし、それと同時に、非常にこの過密狭小住宅が大量に無計画に供給されておりますために、都市の生活環境が急速に悪化しつつある。それに対応して公共的な施設が整備されていまいというところが問題であるかと思ひます。その観点からいいますと、量的な供給と需要のアンバランスといふ問題もさることながら、それを考慮に入れたながらも、今日いわばある意味で先手を打つということからいいますと、質的な改善のための対策を講ずるといふことがきわめて重要な意味を持つ

ていと思うわけでありませう。で、端的にいひまして、今回のこの法律案を拝見しました限りに於いて、量的な供給關係において大規模大幅な改善を実現するといふことはかなり困難ではないだろうかという印象はあるわけでありませう。それにもかかわらずこの公有地を拡大することによって公共施設を整備していくための先手を自治体が打っていくことができるという限りに於いて、私はかなり有効であるだろうといふふうに考えるわけでありませう。都市施設といふのは、きわめて長期にわたって利用するべきものでありますから、長期の見通しに立つならば、私が申し上げました三つの側面の中で、最後の、質的な改善という観点からの自治体の取り組みということを進めようという観点から、私はこの問題を重要視したいというふうに考えるわけでありませう。

時間がございませうので、それにもかかわらず、原則的な賛成にもかかわらず、幾つかの問題点があるというのを申し上げまして終わりにしたいと思ひますが、それは、政策の上でどれだけの実効性があるかという点について、なお私の疑問とすることがあるというのを申し上げたい意見を見を申し上げるにしましては、若干準備が、与えられた時間がございませうので、不十分な準備しかできませうので申し上げられませんが、問題点だけを申し上げておきます。

その第一は、土地開発公社が十分に機能し得るだけの財源を確保するといふことがおそらく問題になるだろうと思ひます。その点につきましては、これまでいろいろな構想があつたと思ひますが、それとの関連も含めまして、なお十分な御検討が必要ではないかというふうに考えられます。財源がなければ買い取り人の申請がありまして、それを十分買い取ることができないといふことが起こってくるだろうと思ひます。この点が一つの問題と思ひます。

それから、現在の税制と公示価格との關係が問

題になると思いますが、先買いのための土地の提供が、買取りの申請が十分に行なえるかどうか、そしてそれがまたうまく話し合いが、協議がまとまりまして、買取りが行なわれるような状態に進むかどうかという点が問題だと思ひます。で、おそらくこれは価格の水準のいかんによつてはまともでないということが非常に多く起ると思ひます。その点につきまして、私はこの価格の面と、それからほたしてこの協議期間、最も長い期間で四週間の間にまともななければならぬということになるわけでありすが、この期間がはたして妥当であるのかどうか、売り主の側の利益を考へるならば、これは長くては困るわけでありすが、しかしながら現在のような状況の中で実際に話し合いがまとまるためには、ある程度の期間が必要なのではないかという印象があります。その点で、この点はどうも少し御検討いただく必要があるのではないかと感じます。

それから、まあこまかい点を申し上げますと、面積についての制限がございすが、これについては、たとえばこま切にして分譲するというふうな方法によつて、実際上はこの制度がぐぐり抜けられるという危険性はどうかというふうにして防がれるのかということを、もし技術的な方法があるならばこれは御検討いただきたいと思ひます。

それからついでに言ひますと、罰則に關してもはたして有効な罰則規定というふうに言へるかどううかという感じがいたします。その点についても私は若干の疑問があるということを申し上げなければならぬと思ひます。

以上はやや技術的な問題でありすが、さらにもう少し根本的なことを申し上げますと、こうした法律案が有効に機能するためには前提条件が当然あるわけでありまして、それは政府及び自治体による土地利用計画あるいは用途指定が十分な論議を尽くした上で推進されるということが必要であることは言うまでもないと思ひます。それからこの公共施設の拡充計画についても、生活関連の

社会資本を中心にいまして大規模に拡充される必要があると思ひます。その点の見通しが無いで、いわば行き当たりばつりに買取りをするというだけでは、私は解決しない問題があるというふうに考へるわけでありすが、これは法律案に直接関係がありませんが、前提条件としてそういう点が必要であるということを申し上げたいと思ひます。

たいへん、時間がございせんので、荒っぽい意見になりましたけれども、以上でもって私の意見を終わります。

○委員長(玉置猛夫君) どうもありがとうございます。

次に、江戸参考人をお願いいたします。

○参考人(江戸英雄君) 私、江戸でございす。

きょうは、私も実業界の者の發言する機会を与えてくださりまして、まことにありがとうございます。

私、不動産協会の理事長をいたしてございすが、この不動産協会は全国で百六十五のトップクラスの不動産会社の結成したものでございまして、十年ほど前に結成したものでございまして、各社からエキスパートを一名ずつ出しまして、十一の部会を設けまして、真剣に實際問題について討議いたしまして、実業界の立場から建設省その他にいろいろ意見を具申しておるものでございす。

そこで、この公有地拡大法の問題でございすが、私もどなたも申し上げまして、この拡大法の基本方針には賛成でございす。ただ私どもの懸念いたしますのは、この法律が成立、実施された結果、民間の宅地住宅供給に對してブレイキになる危険はないか、その点だけでございす。

もう少し詳しく申し上げさせていただきますと、公有地拡大、これにつきましては、私もかねてからこれは主張してまいつたところでございす。大休園または公共団体の持つてゐる土地を売るときではない、こういうことを申し上げておりますのでございまして、これを積極的に利用する。

地方公共団体とか国の財政上の都合から公有地を売ること、これは禁物だ。これは売らぬで、これを積極的に活用すべきだと、こういうことを主張してまいつたのでございす。たとえば東京都の中に低利用の国有地が千五百五十万坪、これは千代田区の一割増しに当たるのでありすが、こういう低利用の国有地がある。あるいは国鉄にいたしましても百四十ヘクタールの利用可能のところがあつた。あるいはまた都府県にいたしましても、二十三区内だけで七十一万坪ある。こういうようなことでございまして、都内の国有の低利用の土地を活用いたしますと、公団ベースでやりまして六十万坪できるというふうな、これはある学者の推算でございす。そういうことで国有地、公有地は売らばならず、大いにこれを活用すべしということを多年主張してまいつたところでございまして、ここにこの公有地を拡大するためには、この本法を出されるということにつきましては、私も異論がないわけではございす。ただ問題は、先ほど申し上げましたように、これが民間の住宅地ないし住宅の供給にブレイキになるおそれはないか、これをひとつ除去していただきたい、こういう点でございす。

大体民間の住宅、宅地供給に持つておりますシェアを申し上げますと、これは先生方よく御案内と存じますが、施主別にいたしまして、昭和四十一年から四十四年まで官が二二%、民が七八%ございす。資金的に申しますと、用地費を除きまして官が一七%、民が八三%、それから宅地開発の面、これは四十一年から四十五年までの数字をとりまして、官が二四・五%、民が五二・八%、区画整理方式、これが二二・七%ということになっております。施主別にせよ、あるいは資金的にせよ、圧倒的に民が多いのでございす。建設省の公表される数字によりますと、第一次五カ年計画、第二次五カ年計画、いずれも官側が公的なものとして、これは四割、民間側六割というふうな数字がございすが、これはちよつと金を貸しただけで官の仲間に入つてゐるような事情がござい

まして、實際はこういうような数字になつておるわけではございす。それで去年から始まりまして第二次五カ年計画の九百五十万坪にいたしましても、大体大部分は民間依存になつております。宅地は大体その半分、四割が官ということではございすが、これもまた事實は官が少くない。それで宅地につきましては、これは大部分前に申し上げた民の中には、個人の出すものもございすが、宅地の場合については、ほとんど民間の不動産業者がやつておる、こういう実情でございす。それから公団住宅の居住者の七三%が、いま意識調査によりますと、一戸建て住宅を希望してゐるものでございすが、この供給の大部分は、これは民間がやるわけではございす。でございすが、民間の間持つこの住宅、宅地供給におけるシェアというものは非常に大きなものでございす。で、ここで、本法によりまして民間に對し大きなブレイキを与へますと、私は住宅第二次五カ年計画に非常な影響があるのではないかと、かように思つてゐるわけではございす。

そこで、具体的に申し上げますと、この法案ができたことによつて民間が苦勞して集めた土地、まとめた土地、これを横取りされるのではないかと、こういう憂ひでございす。まあ土地と申しますと二つございまして、住宅団地の問題、都市計画法による市街化区域の中の住宅団地を造成する場合、それから既成市街地の中でアパート建設用地を手当てする場合、この二つがあるわけではございす。そのいずれも近年非常にむずかしいことになつてまいりまして、これは公団も同じことではございすが、用地を取得するというのが非常に困難でございす。ことに用地をまとめて取得することが非常に困難でございまして、私も具体的に例をちよつと申し上げますと、神奈川県の上郷十二万三千坪、これをまとめますのに四年かかつております。許可に二年、造成に四年、むろん時間的なオーバーラップはございすが、そういうふうな非常に長い間苦勞してやつてゐるわけではございす。この中では、三人の地主の同意を取り

つけるために三年もかかっている、こういうこともございいます。それから百合ヶ丘というところで、これは一筆の土地に相続人が三十人もおりまして、この処理に一年もかかっている。柏の十万坪をまとめるのに買収に四年半、許可に一年半、造成に三年半、こういうふうな長い間かかっているわけにございいます。成田が、収用権がありながら、五年たつてまだ全部解決していない。こちらには、収用権も何にもございせんが、こうして話し合いの上でもって非常に長い間の苦勞をして土地を取りまとめている。既成市街地内におきましても、最近では非常にまとまった土地が少なくなりました、これを取りまとめるにはたいへんな苦勞が要るわけにございいます。

で、こういう場合に、やっとなりとめて、今度は売買の届け出を所有権者がやりますと、それを官側のほうで希望がございまして、そちらのほうに、もちろん協議がととのった場合でございまして、提供しなければならぬ。まあ協議がととのうという点につきましては、地主のほうと話し合いで、同意しなければいいじゃないかというふうなこともございまして、官側のほうで地方公共団体が、ここがほしいのだというふうなところにつきましては、あとで民側のほうで、たとえその協議がととのわなくても、官側には開発許可権を持っておりますから、これは、民側のほうでその土地を取得し利用するということは、私は不可能、非常に困難であると思うわけにございいます。この法律には開発許可を受けている場合には除外するということにございまして、これは実際問題としては非常にむずかしい、意味がないんじゃないかと私は思っております。みんなが、非常に民側が苦勞してまとめた土地について、横取りといひますと少し言い過ぎかもしれませんが、そういうことがやられるようになりますと、非常に民側のほうの開発意欲というものをそがれることになる。これが住宅地供給に非常にマイナスの影響を与える、かように思っております。できれば、私どものほうにいたしましては、できれば

公共用地は道路とか、公園とか、下水施設とか、そういうところについて、これは本法発動は当然のこととしたしまして、住宅地につきましては、これはひとつ御考慮願えまいかということが、これがわれわれの最大の希望でございまして、これもむずかしいというところでございまして、せめて二千平米という土地のことでございまして、さめていただけないか、もっと広くしていただけないだろうか、こういうことを考えておるわけにございいます。

それから先ほど正村先生からもお話しがございましたが、大体届け出をやってから二週間、ないし四週間、この時間の点が、一体現在の地方公共団体の処理能力でこれは果たし得るだろうかというふうなことを疑っております。届け出後ということにございまして、まあ時点ははっきりとしておりますけれども、実際問題としては、建築基準法の中に建築確認という制度がございまして、これは確認申請をしてから三週間以内に返事がなければ確認したことにするということになっておるのでもございまして、実際問題としては、数カ月かかって、それでさかのぼらして、日付を繰り下げて出されるというような手法がとられております。とにかく非常に絶大な権限を持っております地方公共団体のことでございまして、その点について若干の疑いを持っております。この点にございまして、そういうことのないようにしていただきたいということをお願いしたいと思っております。

それからこの法律につきまして、実際問題として非常にまあ私も憂えておりますのは、これはあんまりこういうところではつきり申し上げ得ないかもしれませんが、いま特に私鉄の各社は、本業は全部といていくらう赤字でございまして、二年前に値上げがございまして、ベースアップによりまして、全部といていくらう赤字、それでそれをどうするかと申しますと、持っている土地、造成中の土地、これはとても造成

成して分譲しては間に合いませんから、それを一括して、全株を持っています子会社に引き渡す、その差益を出して、それでもって欠損を埋め、配当の金を出す、これが実際でございまして。そうすると、そういうことは決算期まぎわに行なわれまして、この法律の出たことによって、これが非常にやりにくくなる、場合によっては不可能になる、こういうことが心配でございまして。ひとり私鉄だけでございせん、一般の会社につきましても、そういう事例は相当あるわけにございまして。この点が私、問題だと思ひます。

私は、今度の――いまの日本の状態というものは、もう土地問題、住宅問題、都市問題解決の絶好のチャンスである。いままでの経済中心の成長政策を捨てて、住宅その他の社会資本増強、これを中心とするいわゆる社会開発の方向に転換する、こういう事態になっておまして、この時期こそ、まさに住宅問題、土地問題を解決する絶好のチャンスである、そう思うわけにございまして。そういう意味合いにおきまして、この問題におきます民間側の実態をひとつ御認識いただきまして、ここにブレーキがかからないように、ひとつ先生方十分に本法案について御検討いただきたい、かように思うわけにございまして。時間が参りましたから……。

○委員長(玉置盛夫君) どうもありがとうございます。

次に山本参事人にお願ひいたします。

○参事人(山本道一君) 私は全国宅地造成連合会の理事長の山本でございます。全国宅地造成連合会と申しますのは、九州から北海道まで、現在十二団体をもつて構成されておるいわゆる宅地造成開発業者の集まりでございまして。

私は個人的に申しますと、土地はやはり私有の財産であると教育もされ、そう思つて現在までまいりました。しかし東京の実情を見ましても、まあ東京で生まれて、東京で育ちました私が、五十年間の歴史を見ますと、法律というものがなくて、も都市は栄えていき、どんどんりっぱな町づくり

ができていったという、私は経験を持っております。でございます。しかし国が発展しようとする法律ができていくことは、これは当然のことでございます。それで、そのできた法律にも、また私も協力し、それに順応して私の団体はきたのでございまして、たまたま今回のこの公有地の拡大の推進に関する法律案に対する要望書は、これはわれわれ業界が六団体結束いたしましたお手元の要望書を差上げてあるような次第でございまして。私の業界でこの六団体が出したというふうな、これだけの団体がまとまったというところは、おそらく過去には私の経験上なかったと思うのでございまして。しかし、政府がすでに国会に提出して、衆議院のほうも通つたという法案には、全面的に反対をしていけるものでもなく、実情に即する検討、修正を強く要望するものでございまして、その要望書はここに書いてあるとおりでございまして。

ただ、私、この中で申し上げたいことは、やはり同じ目的の住宅をつくるのならば、民間業者にやらしたって、民間業者だけでいいんじゃないかと、民間業者に注文をいただければ、民間業者はほとんど協力して住宅づくりをする、協力いたしますと、ただし、まああえてかたくなことを言うならば、公共用地だけはぜひひとつ政府でやっていた方がいい、これが私は非常に理想的だと思ひます。そこでこれは書いてあります。そこで、これを御覧になっていただければわかるのでございまして、これが施行されますと、これは一般はまだ、農民等は、私は知っておらないと思ひますが、これが知り出してくると、公示価格で買ひ上げるといふことになってくると、ちよつと混乱が将来起こるのじゃないかと思ひます。

そこで、この案につきまして私が特に強調したい点は、まあいままでも隣の江戸さんのおっしゃったことと同じでございまして、その要点は、この四つの四項の「その面積が二平方メートルを下らない規模で政令で定める規模以上の土地」、すなわち二平方メートル以上の土地の売買は届け

出るということは、ひとつぜひこれを削除していただきたこと、しかし、これもまた削除できないならば、少なくとも一万平方メートルぐらいにしたいだきたいと思います。その理由をいたしましては、いま日刊紙あるいは業界紙あるいは不動産取引センター、あるいは店頭の見込みをいまして、もう六六坪以上の売りものが相当あると思えます。まあここにのらるる先生方も六六坪以上の土地にはお住みになっている方も、お持ちになっている方もあると思うのです。そういう自分の財産を売るために、ちよつとこれを公にするのは何だかいやな感じがいたします。自分の財産をさらけ出すのはいやな感じがいたします。また、ほかの財産は何もそれをしなくてもいいのに、土地だけをそういうようにしなければならぬというところが、ちよつとやはり土地に対する差別的な扱いではないかと私思うのでございます。

それから次の点でございすけれども、いまの話がございましてけれども、せつかく私も集めた土地を、これを取られてしまうと、これが非常に打撃でございまして、これは集めたものは手数料ぐらゐのことでは、実際開発業者としてはそんなに合わないものでございす。実際に集めるには相当努力と時間と費用も要りまして、それは私も買付けたほうが、政府が買付けたよりも、やはり一割や二割は民間のほうが安く買付ております。それを、買ったのを横取り——ただいまの江戸さんのおっしゃったように、横取りをされてしまうと非常に困るんでございす。ですから、その場合はせめて手数料ぐらゐはひとつ仲介業者には払うように条文化していただきたこと、これはここに書いてあるとおりでございす。政府が買付よりも民間が買付のほうが一割、二割安いのですから、それを思えば五割ぐらゐの手数料を出したところで公社はそんなに合うと思ひますから、この点をぜひひとつ条文化していただきたこと、まあ以上二点でございす。

○委員長(王眞猛夫君) どうもありがとうございます。また。

次に、須永参考人をお願いいたします。

○参考人(須永正臣君) 私は、社団法人全国宅地建物取引業協会連合会の副会長をいたしております須永正臣と申します。本日、公有地の拡大の推進に関する法律案について、かねて先生方の御審議をちょうだいしている中で、私も業界が、この法案が原案のままで制度化されまると、現実の面におきましていろいろ問題点があると、こういうことをお願いを申し上げておりましたところ、ここに参考人といまして、その意見、要望を申し上げる機会を得ましたことをたいへん光榮に存じます。厚くその点をお礼を申し上げる次第でございす。

私どもの団体は、全国各都道府県に業協会という単一団体がございまして、これが連合会を結成いたし、それに参加する会員は四万六千人を数えております。この中には仲介を主業としたもの、また宅建等をいたしたもの、あるいは建て売りをいたしたもの等も包含をいたしておるわけでございす。

そこで、今回、この公有地の拡大推進に関する法律案が案、発想せられたる原点を考えてみますと、公共団体は従来用地が取得難であつて、なかなか公共施設が行なわれなかつた、推進できない、こういうところにあるようございす。そこでよくこれを検討いたしてみますと、従来、民間業界におきましてかなりの、先ほど江戸参考人から説明もありましたごとく、官を上回るような活動をいたし、国民の土地、住宅利用につきまして貢献をいたしてまいっておるわけでございす。で、民間が入手できるのにどうして官がそれを実現できないのかということを考えますと、やはり地価の問題とか、あるいは地主の売り惜しみの感情的問題、それからもう一つは、公共のその取得に対する熱意、努力というふうなもの、欠けておつたのではなからうかというふう

に実は私も考えられるわけであります。しかしながら、国民として、また地域住民といたしまして、当該公共が公共施設を施設して下さるというところにございましては、国民といたしまして、また住民といたしまして、また業界といたしましては、これについて格段御反対を申し上げる筋のまゝに推進されまると、多分に疑問点として指摘できる点が多々あるわけでございす。

まず第一は、公共施設が決定をして公示をされたような、全く公共施設用地として必要地を先買のことでございすけれども、どうも法案内容を検討いたしますと、その点が明確ではございせん。したがつて、他の条項にありまします数量の点とか、あるいは事業内容等によりまして、御承知のごとく、それぞれの制限がここに付されておるわけでございすけれども、基本的にお話にありましたように、公共の福祉のために、利益のために個人のそうした私有権というもの、あるいは利用もときによつては犠牲にならなければならぬと、この考え方は当然われわれといつてもわかります。

しかし、この法律によりまして一応二千平米という面積上の法律基準はございすけれども、それ以上のものを大きく網打ちをして、そうしてここで制限、制約を加えるということは、今日御承知のごとく土地収用法等もございす、また都市計画法、あるいは建築基準法というように、具体的にそのおいては建築基準法というように、具体的にその使用段階においてそれぞれの土地に対しての制約というものが課せられておることはすでに御存じのとおりなものでございす。そういう中でただ用地の取得が困難であると、こういう意味合いでこの法律が制度化されて網打ちをされることは、いわゆる土地所有者の私権に対して少し行き過ぎたものではなからうかと、こういう疑念を実は持つておるものでございす。しかも無目的に予想的な

公有地ということでは先買いをされます。そうしますと、従来社会やあるいは国においていろいろ非難を受けておるいわゆる思惑投資、こういうものを公共が率先して実をやるんだと、こういうことすら言いかえれば言えるのではなからうかとございす。

この先買いをすることになりまして、価格に変動がなく、またそのことが国民全体の土地建物利用の上において何ら制限、制約がないということであるならばこれはそれで意義があり、まことにけつこうだと思ふのですが、この制度によりまして公有地の拡大がはかられ、そこで取得が円滑に推進をされまると地価は必然的に上がります。

で、それは御承知のごとく先年都市計画法が施行されまして、いわゆる調整区域と市街化区域が生れましました。その市街化区域内の環境整備のためにこうした法律ができること、それ自体はよろしいわけですが、このことが結果的には地価の上昇に非常なね返りをする、当時の都市計画法におきましてスプロール現象を防止する、こういうたてまえで線引きが行なわれ、有効、良好な市街化を形成するためにこうした市街化区域というものが設定をされましました。そうしますと、その利用というものは調整区域ではできないことは先生方御存じのとおりでございす。したがつて、従来都市部におきまして自分のマイホームの夢を果たせない者は長い通勤距離をいとわずに実は入手できる地域まで、価格の安いところまで実は参つてそうした土地を入手しておつたという

ことでございす。それができなくなつたわけでございます。

そこで、そうした需要というものが御承知のごとく私は、こういう法律ができたので自分の希望を、期待をこどもややめてしまふんだと、こういう考え方になつて国民がくださればいいんですけれども、やはりその期待というものは、持つ希望は持ちます。したがつて、この市街化区域内でその利用を果たすわけはございす。そうしますと、これは経済原則でございまして、ただでさ

いと思います。

すでに手元に政府等から関係資料がいつていると思ひますが、この法の目的は、土地の公有地の拡大であり、しかも、それが「地域の秩序ある整備と公共の福祉の増進」と、非常に抽象的に述べられているわけですが、先生の公述の中に若干その中身にもかなり突っ込んでいたわけですが、できればもう一つ突っ込んでいただきたいと思います。その点が二、三あるわけです。それは、なぜ総合的な土地政策をとらねばならないかというお話の中で、今日の巨大都市の過密化の問題とか人口集中、つまりGNP第一主義の結果もたらした都市の今日の病氣と申しますか、その病氣の実態を若干お触れになったわけですが、今度の法案がそうしたことも押され押されて出てきたものだとは私は理解しているわけです。だから、いまここで時間の関係があるから簡単にもしできればお願いしたいと思うのは、先生の論点の一つに、都市環境の質的改造という問題が実はあったわけです。この都市環境の質的改造ということばは、考え方において非常に狭い考え方にのみならず、広げれば限りなく広いものであります。本法に書いてありますとおり、「公共の福祉の増進」という程度でおさめる問題ではないと思ひます。もっと基本的な、都市の姿が今後どうあるべきかという一つのビジョンの問題にからんでまいりましますから、先生のお話の中で若干出てまいりました都市再開発などのごとき形で工場を地方に分散するというだけでは済まされないというようなことなどに考え方の端々が出ておりました。が、もし短い時間で先生の構想にある新しい都市づくりのことに付いて、都市再開発の問題について若干の見解があれば御披露いただきたいと思ひます。

第二点は、これを進めていく推進力になるものは土地開発公社であり、いま須永参考人からきびしくそれに対する検討しろという要望も実は出ておるわけですが、いろいろな方がこの点については、正村参考人のほうからは、つくったはつくつ

たけれども、せにこがなくちゃどうにもならぬじゃないか、資金の問題だ、こうおっしゃったわけですが、その点もきわめて重大な問題であります。直接行政の面で地方財政計画と地方債の問題等があったりして、自治省が中心になって指導し、あるいは必ずしも手をつけているわけですが、それでも、それでもなお手をつけているわけですが、やりくりするに困るという問題があるわけですが、そのことは一面この公社に逃げていける点があるわけですが、しかもその公社そのものが、公営企業金融公庫法の一部を改正する法律案をこの委員会では並行審議しているわけですが、そこでも資金の面のめんどろを見ようというわけですが、しかし、それにしたって私はたいしたことはできないと思ひます。ただ、そうしたことで公社がつくられなければならぬ理由の一つは、資金の弾力的な運用という問題も出てきているわけですが、こゝでも一度整理していききたいのは、開発公社なるものが幾つもあるんですね、八百四ほどあるわけですが、その八百四のことを一々論議しようと思ひませんが、先生の経済学的な観点から見て、いま日本は資本主義でございますが、この段階における公社制というものが、学問的な位置づけと申しますか将来性、これ脈があるのかないのか、その辺のところを公社制そのものが持っているという点と悪い点、そういう点が学問的にもある程度整理できるのじゃないか、そのことを若干見解を出していただければ幸いだと思います。二点でございますが、よろしく願ひします。

○参考人(正村公宏君) いずれもたいへん大問題でありまして、時間があまりないと言つて逃げれば逃げられるような大きな問題であります。簡単に、いずれもきわめて重要な問題でございますので私もこの機会に意見を述べさせていただきます。

最初の都市環境の質的改造あるいは都市開発の方法の問題であります。この点については私は二つの面に分けてお話し申し上げたいと思ひます。

先ほどの発言の中でも申し上げましたが、一つは、巨大都市への今日のような形の集中というものは都市の住民及び自治体の適応能力を越えていると思ひます。そういう意味では集中が早過ぎるということば言えるだろうと思ひます。しかも、それが非常に片寄っているというところであります。その点を改善するということで、政府も工場の分散等に関する政策をいろいろ苦慮しておられることも私は知っておりますけれども、しかしながら私は、この際重要視したいと思ひます。それは、都市というのは、ものををつくるということだけが重要なものではなくて、むしろますます情報と重要な意味を持つだろうと、全国の就業人口の中の農業人口の比率はこれは年とともに低下しつつありますから、全体が都市的な環境に進もうと思ひますが、しかしながら、それをどういうところに定着させるかということが問題であると思ひます。そういう点から見ますと、まあ自治体の感覚的な経験的なものからいいますと、ある規模の、中小規模の都市というのは比較的住みやすい環境をつくるのが可能な条件を持っていると思ひます。

問題は、そういう中小の地方の都市が發展し得るような条件が日本にあるかどうかということば考えました場合に、私は、現在の状況では、情報的な機能及びさまざまな形の意思決定が中央に集中し過ぎていてというふうなことを考へるわけでありま

す。たとえば地方自治体、地方公共団体といひましても、自治体というのは、実際は、よくいわれますように、三割自治とか二割自治とかいわれますが、名ばかりのところは非常に多いわけであり

地方的な機能の整備された發展が起るという可能性もないわけでありまして、それをほうっておいて工場だけを分散いたしますと、環境汚染型の工場だけは地方へ出ていきましますけれども、情報的な機能は全部東京へ集中するというふうな点において、現在進行しておりますような状態では巨大都市への過度集中の問題というのは是正されないと思ひます。私は、したがって、全国総合開発の問題に關係があるわけでありまして、けれども、開発の方法というのは、まさにそういうふうな情報機能は集中させておいて、第二次産業は地方へ分散させるというふうな発想ではだめだろうというところは強調しておきたいと思ひわけであり

ます。むしろこれは地方公共団体に思ひ切つて権限を移すということをおやりになったほうが私はいいのではないかと、これは地方行政委員会というふうな承つておりますので、ぜひそういう点を今後問題にしていただきたいと思ひわけでありま

いうことにおいて一定の効果を待つだろう、そういう意味で大都市における土地問題の解決ということだけではなくて、全国のパランスのとれた発展という観点から見ても有益ではないだろうかというところで支持を表明したわけでありました。もちろん、これは単にここで書かれていますように「公共の福祉」というふうなことであらわすにとしては複雑な問題たくさん含んでいると思います。が、まさにいまそういう形で都市環境の整備を考えていくことが公共の福祉の増進にはかならないというふうに考えるわけでありました。

もう一つの側面、いまの都市環境の開発、質的改造に関連したもう一つの側面を次に申し上げますと、私は、巨大都市であろうと地方都市であろうと、この点は変わらないと思います。あるいは農村においても私は基本的には同じ考え方だと思ひますが、公共団体はこの二つの課題を負うていふと思うわけでありました。一つは、公共施設を拡充して環境を創造していくという課題でありました。新しい環境を創造していく。都市的な環境というのはいくまでも人工的な環境でありますから、人工の環境を人間の生活に最もふさわしいような形に創造していくという努力をしなければならぬ。同時にまた、最近問題になっておりますような自然そのものを保全する、環境を保全するという観点からも公共団体の責任は強調されなければならぬと思ひます。その観点から、公共団体は現在の住民及び将来の住民を考慮に入れて環境を保全し、かつ創造するという責任を負うていふと思ひます。その観点から、必要なだけの公共用地が獲得されているかどうかということが問題だろふと思ひます。その観点からしますと、確かに現在公有地でもって遊ばしている、十分に活用していない土地があることが事実であります。しかし同時に、必要なところに必要なだけの土地がないという状況があることは明らかであります。経験的に申し上げても、多くの都市近郊の駅周辺において私的な施設は非常に急速に整備されつたあります。銀行とかあるいはショッピングセン

ターのような私的な施設は整備されておりますが、公共的な施設は交通の非常に不便なところに追いやられていくという傾向がございます。たとえば、精神薄弱児の収容施設というふうな最も交通上の問題が重要であるような通園施設ですね、こういうふうなものが実は非常に交通の不便なところにしか公有地がないためにそこに置かれるというふうな状況が多々あるということを私は目撃しております。これはやはり改善されなければならぬ問題だろふと思ひます。東京周辺ではもう後手になりつつあるという感じが非常に強いわけでありましたけれども、しかしながら、そういう意味で、必要な土地、必要な位置に必要なだけの公共用地を確保するということが住民福祉の拡充のためにどうしても必要である。その観点から見ますと、私はいままでの地方公共団体の土地確保はきわめて不十分であったというふうな言つて差しつかえないだろふと思ひます。

それから、それに関連しまして、公共用地をどういう形で確保するかということには幾つかの方法があるということを申し上げておきます。一つは、民間の業者の方が大規模開発をやるということと奨励する、これは宅地を、住宅を大量に供給するということ観点からすればきわめて重要なことであります。同時に、しかしその場合に、その大規模開発の中で当然住民にとって必要となる公共施設のための用地を提供することを義務づけるということとを地方公共団体は当然やらなければならぬと思ひます。現にそれはかなりやられつつあるというふうな思ひますけれども、そういう方法があるというところは明らかであります。それからもう一つの方法は、公共用地を先行的に取得して、その周辺の開発は民間の業者にまかせるといふふうな方向ももちろんあり得ると思ひます。あるいは、この公共的な機能そのものがさまざまな方法でもってみずから住宅団地の開発を行なうという方法もあり得るということを上げることができると思ひます。で、私は、先ほど来の江戸さんの御発言の中にもあったこととありますけれども、今日の住宅供給において民間の供給が非常に大きな役割を演じているということは否定できないと思ひますし、今後においてもこの住宅供給の事業は民間業者の力に負うところが非常に大きい。公共団体がかなりその事業を拡張する必要があるとは思ひますけれども、しかし、民間業者の協力なしに住宅供給が十分に行なわれるとは思へないわけでありました。その意味で、民間の事業活動にブレーキかけるような意味を持たせることは適当でないという御指摘は原則的に私も賛成であります。しかしながら、それは当然将来の都市環境というものを考慮して、住民福祉に必要な公共的な用地を十分確保するということを前提にしなければならぬと思ひます。

それからもう一つは、民間の企業が土地を取得する場合においても、明確に開発を目的として土地を取得している場合と、そうでなく、投資のために、財産の留保のために土地を取得している場合とがあると思ひます。その間の区別がきわめてむずかしいと思ひます。現状では、開発のための土地取得であっても、土地の値上りを利益のために織り込むということによって成立している場合もあると思ひますから、この区別は非常に困難ではあると思ひますけれども、しかし、そういう点も考慮いたしますと、公共団体がこの一定区域における土地の、特にその市街化区域における土地の売買関係について確実な情報入手し、かつ、それに介入する権限を留保しておくということとは私は必要なことであるだろふと考えるわけでありました。ただし、そのことは、個々の地方公共団体なり土地開発公社が、そういう大規模開発を民間業者がおやりになるということの持つ意味を積極的に理解して、そういう観点で個々に処理するということをやる以外にないと思ひます。一般的にこれは介入しないということではなくて、その介入する権限は地方公共団体が留保しておいて、しかし、民間業者による大規模開発の重要性ということを認識した上で処理するということをやる以外にないだろふというふうに私は考えるわけ

であります。そういうことを言ひますのは、開発のための土地取得以外のさまざまな形の土地取得もあるわけでありましたから、これに対しては公共団体が当然介入し得るという条件をつくることは私は望ましいと思ひます。これは私権の不当な制限ではないと私は考えるわけでありました。それから第二の御質問に関係があるわけでありましたが、公社、公団の役割という点に關しましては、これは非常に大きな問題がございます。これはもうそれこそわずかな数分の間では話ができないので、基本的なところはかんべんしていただきたいんですが、きょうのテーマに関連のある限りにおいて私の考え方の一端を申し上げたいと思ひます。それは先ほど来の他の参考人から御指摘のありました問題点にかかわるわけでありました。つまり公共団体があるいは公共的な公団、公社、そういった種類のものが民間業者と競合する分野において事業活動を行なうということはどういう意味があるかということでありました。これについては、私は結論的に申し上げますと、一般的には民間業者との間の競合関係を避けなければならぬという理由はないと思ひます。ただ、もし重要な意味があると思ひますれば、それは民間業者による多様な活動を阻害するような、あるいはそういう多様な活動を創造的に展開していくのに対して、そういう活動をスポイルするような、そういう活動に対してそれこそブレーキをかけるような役割を演ずるのであればまずいということとは言えるだろふと思ひます。しかしながら、そうでない限りにおいては、私は開発の主体が多元的であるということとは基本的には望ましいことだろふと思ひます。そして、地方公共団体あるいはその下に設立される公社、あるいは中央政府の關係機関ですね、政府關係機関が開発事業に直接的に關与するということは、いわば先行的な、公共団体の観点から見て十分長期の展望を持った先行的な活動をつくり出すいろいろな思考を行なうという点において有益である場合があるということを上申したいと思ひます。この場合には、公共団

体と民間業者との間に、ある種の競争と補充の関係があるというふうな状況がつくり出されることは望ましいだろうと思うのです。こういう関係が私は将来においても便宜した社会構造をつくり出さないためには必要なことだろうと思うのです。公共的な団体と私的な団体、機関が競争関係を持ちながら、お互いにややこしい重なり合う部分もありまされども、しかし、違った領域で活動するということは必要だろうと思うのです。

ただ、私が一つの問題点として、これは解決策は簡単ではないのですが、問題点として申し上げるならば、旧来のような形の公社、公団の住宅供給であります。これはたとえ宝くじに当たるよりもむしろかきいぐらになかなか入れない。たまたま入った人が非常に安い、まわりに比べれば安い家賃でもって供給されているというはなはだ不公平な、その意味では不公平な状態になっているわけでありまして、ですから、そういうふうな形の公団の活動では、これは確かに問題があるだろうという気がいたします。これを解決するためには私は当然宝くじ的でない状態をつくり出す、多くの人がそういう公団、公社によって供給されるような大量の住宅に居住することができるような状態をつくり出すということであるだろうと思います。しかし、それが全部の需要にこたえることができないとするならば、当然民間の業者、団体のおやりになる開発事業について一定の環境条件を整備するという義務づけのもとにおいて、効率的かつ低廉な住宅供給を行なわれるような環境を整備することが必要だろうと思うのです。

私は、公社、公団の中には、存続する必要があるのかどうかを疑われるおそれる公団、公社もあると思います。役職のポストのためにつくられた公社、公団もあるかもしれません。そういう意味では一がいには私は言えないと思います。ただ一般的にいうとすれば、いまのような形で有効な競争的環境をつくり出し、そして一つの新しい基準をつくっているわけですから、公共的な機関が新しいといった住宅供給することによって一つの基

準をつくり出す。その基準を土台にして、さらに創造的な活動を民間業者がおやりになるということとは非常に私はけっこうなことだと思つておられます。そういうふうな意味で、一がいには公共的な団体が民間業者と競争するような分野に活動すべきでないという結論は私は出ないだろうというふうに考えるわけでありまして。

これではお答えにならないかもしれませんが、時間がございませぬので。

○占部秀男 正村さんと江戸さんと須永さんについて伺いたいのですが、正村参考人のお話の中で、罰則の問題について疑問があるというふうなお話がちょっとあったように思いますが、これは罰則の内容、あり方の問題について疑問があるのか、それとも罰則そのものをつけることに、こういう問題について疑問があるのか、その点をひとつ伺いたい点が一つ。

それから江戸さんにお伺いしたいことは、住宅地はまあ別にしてもいいのですが、それはできないということになれば、だめならば、二千平米をもっと広くしてもらいたい、こういう御意見があったわけですか。でも、もし具体的にお考えがあったならばどの程度のことを考えておられるのか、それはなぜかと、こういうことを簡単に答えを願いたいと思います。

それから須永さんにお伺いしたいのは、いわゆる横取りというふうなことが起こった場合、やはり業者にも正当な報酬の基準というものを定めればつくつておいてもいい。こういう御意見があったわけですが、これはなかなか実際の法律を扱う場合にはむずかしい問題になってくると思うんですが、須永さんのお考えになっておられるのは、業者と地主との間での程度の話し合い、どの程度の事実が行なわれた場合にそういうような報酬的なものを与えるようなことをお考えになっておられるのか、もし具体的なお考えがあったらお答えを願いたいと思うんです。以上です。

○参考人(正村公宏君) 罰則について私がちょっと触れましたのは、罰則がなければ届け出を義務

づけるということが実行性を持たないだろうと思うんですが、その場合に、ここで定められている罰則がはたしてその点において有効であるかということとこれは問題として申し上げたわけでありまして。三十二条には「次の各号の一に該当する者は、十万元以下の過料」というのがございまして、三十三条には「土地開発公社の役員又は清算人」に関する違反行為については「三万円以下の過料」というのがございまして、それから三十四条には「二万円以下の過料」ということがございまして、これらの罰則が、現実にこの法を無視するという行為をすることに対して有効に機能し得るかどうかという点について問題はないかということをお聞きしたかったわけでありまして。

○参考人(江戸英雄君) すわったままで……

私申し上げたのは、具体的には山本さんから坪数のお願いがございましたが、これは既成市街地のことを申し上げました。山本さんの一万平米くらいいいとお願ひしたいと思つたというところは、一万平米ございまして、アパート建設につきまして、相当緑地も確保して、計画的ないわゆる面開発的な開発ができるという点、それから既成市街地以外の市街化区域でございまして、二千平米、七百坪というのは非常に狭過ぎるんじゃないか、少なくとも一万平米、一ヘクタールくらいのとこくらいのもので以上を規制してもらいたい、こういうふうにお聞きしたわけです。ですから、大体山本さんと具体的なことは同じです。

○参考人(須永正臣君) その横取りという話は、御承知のように、不動産業者には開発業並びに仲介、売買、こういうふうな営業上の区分的なものがございまして。そこで開発業者が大きく計画をしておるといふ場合の中で、そうしたものが一部公有地に先買いされるというふうな形で計画がだめになる、こういう場合もあります。それらを除きまして、ただいま主として横取りだといふふうな中に申し上げたのは、仲介の分野のことになろうかと存じますが、そこで、御承知のように、売り主自身が公共地として処分をしたい、買い

取つてもらいたいというときは申し出であるということですが、そうしますと、あと届け出という形でのこの条項がひつかつてまいりますが、大体業者が、売り主が売りたいという意思がある場合とない場合をどのように交渉をして掘り起こして、そしてこれを売り物件とし、この場合に買い主からの依頼によってそういう行為をなす場合、あるいは売り主が売りたいという意思をわれわれが承知しながら、買い主をさがして一つの契約締結の線へ持っていける、こういうことになるわけでございます。またこの制度ができれば、あるいは坪数、あるいは買い主の住所氏名、価額等まで報告をすることになるわけでございます。したがって、この制度ができておらなければ当然その業者が活躍をして、そしてその時点まで持ち込んだ一つの営業行為は、報酬額についての一つの基準はございまして、それが、いまま言ふ協議という場を経て、たまたまそこでその協議が成立したとします。その場合は甲に売っても同じ、それからこの公共地として譲渡しても同じである、あるいは、ときによつてはこの公有地に売ったほうが有利だといふ場合も税制の特別処置等によりましては出てまいり場合もあるかと思うんですが、いずれにしても、そういうことでまいりますが、私も、私どもがある中間点までは、というのは、片方に仲介業者としての行為はもうほとんど一〇〇%成約の段階まで追い込んだものを、ここへ届けをしてばつとそういう形になるということになるわけなんです。ですから、業者の声からいいますと、現実に契約締結をして、そして御承知のように、金銭の授受をして物件の引き渡しをして登記を終える、こういう事務的な問題は残されますが、この不動産、特に仲介業者が情報産業である、こういう一つの立場から考えますと、もうすでに六〇―七〇%もその話については労力が投下されておる、価値がそこに生まれておるといふふうな考え方をするわけでありまして。しか

し、現実に私も現在相手が公共でなくて、たまたま甲と乙と丙という三者関係の中で、ある者に売ると言っておいた者が、どういう条件かによってそれを内に買ってもらわなければならぬ、売らなければならぬという場合もあるあります。ところが、そういう場合になってまいりますと、一番卑近な具体的な例は、甲が私どもからお願いをして売っていただく、乙がこれを買おうと言っている間に、突然取りやめますか、あるいはどうしても親戚関係でほしいからこれを分けてやらなければならぬので、あなたのお話は断わりする、こういうような場合もあります。似たようなことになるんです。そういう場合には、現実に私どもに与えられます報酬というものは、どうしてもこれまた出し惜しみになり、また、ちやうどいいましたしきりでもきりきりしては低いものである、あるいは、ときには報酬に該当しない菓子折り一つという場合もある。こういうことでございしますけれども、しかし、この制度によって届け出をするときには、すでに売り買い両当事者の意思が完全に固まったという条件、状態の中でこれを出す。そうして、そうした協議の中でこれが公共の用地として取得されるということにつきましては、かなり私どもの努力、ウェットというものは高いものである。そういう意味では、私の考えでは、若干の事務的問題は残っておられるけれども、通常の業法に定める報酬額に定められておられますところの基準以内の報酬を当然ちやうどいいたしたい、こういうふうには実は考えておられるわけでございします。

○上林繁次郎君 私に須永さんにお願いしたいと思ひます。

先ほどいろいろお話がありましたですが、この法律が施行されますと、地主さんがどれだけの拘束を受ける、制限があるということは、関連しておられる不動産会社にもその事業についての拘束が出てくる、制限される、こういうことになる。その結果、いろいろな問題が生じてくるという

ようなお話があったわけでございします。私も前回の委員会に、現在の公有地をもっと有効に使用したいという質問をしたわけなんです。そこで先ほど須永参考人からその件についてお話がありました。実際には、私たちそう言うけれども、具体的に国有地がどういうような状態になっておられるのかかわらぬわけでは、幸い須永参考人からそういうお話がありましたので、現実的にいま国有地がどういうような状態にある、こういうものはもともと有効的に使用できるのではないかと、という具体例がございましたらひとつお話しただきたい、こう思ひます。

それから正村参考人からちよつとお聞きをしたのですが、先ほど公示価格と税制の問題で、いわゆるこの法律が施行されますと、各県、市町村になりが公示価格をもつて買収に当たるということになる、もう一つは税制の問題と、こういうことなんです。私も実際には公示価格ではたして対抗できるかどうかという心配があるわけなんです。が、そういった点について先生のもう一歩突っ込んだお話を伺いたい、こう思ひますが、よろしくお願ひいたします。

○参考人(須永正臣君) まあ国有地あるいは公有地、いろいろあります。その中で、上林先生御指摘の、私からそのような管理と使用が有効的でないということをお願いする、それにそれなりの事例を存じておりますが、特に、本日これが公共団体の公有地拡大の推進に関する法律案ということであれわれは意見を申し上げておきますので、地方公共団体等におきましては非常に何といふかその利用の状態がまずい。たとえば今日都市化が進み、また市街化が進んでおります。いわゆる地価何十万、ときには何百万するような中心的位置においては、よくいわれます市街地の再開発というように、高層立体的な使用をというように、これは政府に、あるいは学者の間に、またわれわれ業界においてもいわれておるわけでありまして、ところが、現実に公共が

お持ちになっておられます。ところが、現実に公共が

して、きわめて貧弱な設備、施設で、しかも、それが階層という平屋建てというような使用方をしておるわけでありまして、もちろん、その使用目的によりましては、高層立体的にするというところが不適当な施設も当然あるわけでございしますけれども、そうでないものについてもそうした利用が行なわれておる。まあ具体的に申し上げようとなれば、それは何々市の何々の何であるというふうに申し上げなければならぬかと存じますが、またそういうお話は、私も業界組織の上におきまして各府県からいろいろ耳に入れておるところでございします。御必要でありますならば後日文書をもちまして御提出をさせていただきます、こういうことにお願ひしたいと思います。

○参考人(正村公宏君) 私が申し上げましたのは、届け出を義務づけても、あるいはそれによって買い取りをするというところで話し合いが行なわれても、実際には公示価格といわれるもので話し合いがまとまる可能性があるかどうかというところが一つは問題になると思ひます。それからもう一つは、届け出そのものを行なわないといふこと、つまり売りに出さないという、売り惜しみの傾向があるということに対しては、この法律案自体は効果はないと思ふんです。ですから、それについては幾分は売れるかという価格の問題と、それから土地を持っていかに伴うコスト、これは最も大きなものは税金だと思ひますが、固定資産税及び都市計画税の水準によつてきまると思ひますが、その点についての考慮は別にしない、これは先買制度をつくっておつても実際上はそれほど公有地が拡大しないという結果になると思ひます。

それから、かりに届け出があつても、公示価格でまともな値上げをしないことであれば、おそらくそれは大幅に値上げをして公示価格を無視して公共団体が買い入れるという、土地開発公社が買い入れるという方法をとるか、あるいはそれを見送る以外にないと思ひます。これは一つは財源の問題がありまして、それから公共団体が争つて買つと

いうことのために実際上値段を上げつてしまふということにもなるかと思ひます。その点で私は一番大きな問題は税制の問題だらうと思ひます。都市市街化区域における都市計画税及び固定資産税が実勢に合わない低さであるという点が一番問題であるだらうと思ひます。その点が是正されない限りはこの程度の法律案——この程度の法律案だけでは効果がなだらうというところは留意していただきたいと思います。先ごろ来の農地に対する固定資産税の問題に關しまして、実際上は最初に期待されていたような効果をさしたてはちよつと持てないのではないかと、いうふうな疑問が持たれますけれども、そういう状況が続く限りにおいては、その点に問題があるだらう。したがって、せつと法律をつくつても実際に公有地を拡大することにならない。しかも、必要なところに必要な土地を確保するといふことがむずかしいといふことになりはしないかという点を申し上げたかったわけであります。

○中沢伊登子君 正村参考人に御質問申し上げたいと思ひます。先ほどからお話の中に、土地は自然から与えられた公共の財産だ、これは限りがある、こういう中で個人的所有を必ずしも否定はしない。こういうお話があったわけですが、中小都市が進展する中で、最近、たとえばここに新幹線が通りますとか、ここに中央縦貫道路が通りますとか、こういうふうな話が出ますと、とたんにもうそのまわりがさつと値上がりをしてしまふわけなんです。そうすると今度は、政府のほうでそういう土地を買おうとしても、あるいは道路公社が買おうとしても土地が相当な値上がりをしてしまふ、そういうふうなわけで、それを今度買いますときに買えないから相当な高値で買わなければならない。そうすると、そのまわりも全部土地が値上がりをしておりまして、今度そのまわり宅地を買おうと思つてもなかなか買ひ得るだけの価格ではない。一例を申しますと、あるところで、ここに道路が

あるところ、ここに道路が

できる、こういうようなことなものですからその値段がばつと上がりますね。上がったからそれに對する高価な値段で道路公社を買ったわけですね。たった半年ほど前に坪十萬圓ぐらいだったのがいまはもう十八萬圓もする。半年ぐらいの間でそれぐらい値上がってしまうわけです。こういうようなことがあるものですから、まあこれは私の夢かもしれないが、ある一定期間——一定期間と言つたらいいか、將來土地は全部国有にするべきではなからうか、こんな感じにするわけですね。先ほどからちよつと皆さんにひやかされていたわけですが、私も、私ついでこの一週間ほど前シンガポールへ行つてまいりました。御承知のように、シンガポールというのは土地は九百九十九年です。貸し付けるといふことで、ほとんど國家が持つてゐるような感じがですね。そういう中で町づくりを見てまいりますと、実に緑をよく守つてゐる。あるいは住宅地は住宅地で同じく高い高さの住宅がずつと並んでゐる。その家を聞いてみますと、大体九萬圓ぐらいで相当りつぱな家が買えるといふんです。相当大きな庭もついていますけれども、しかしそれは土地は全然自分のものにはならない。自分のものにはならないけれども、それは家を買えば自由に使えるわけです。そういうような住宅地がある。一方では道路もほとんど広げられてその間に緑の場所もある。ところが、巨大都市なんという東京みたいなところを考へてみますと、急激にこういうふうになつてきて、緑を守ろうと思つても、公園にしようと思つても、とても公園にするほどの土地が買えないわけですね。こういう中で見てみればもう密集地になつてしまつてゐるわけですね。こういうところでは新しい町づくり、住みよい環境をつくつていくためには、私は國有化してしまつてもいいんじゃないかというように考へて持つてゐるわけなんです。その点で、先生がおっしゃるように國有化することが必ずしも國家的利益ではない。どのよな点が有効ではないのか、利益にならないのか、その点をお伺ひしたい。

○参考人(正村公宏君)

非常に原理的な問題であると同時にきわめて実践的な問題だと思ふんですけれども、私は先ほど申し上げたような立場なんです。その根拠は、國有化するということがよつて公共的な計画がやりやすくなるという側面が確かにございます。これは社會主義諸國、いわゆる社會主義國においてある程度その効果はあると私は思ひます。いまのシンガポールの例も、実は私初めて伺つたんですが、おそらくそういう状態があるのだらうと思ひます。その点については、そういうメリットがあると同時に、しかし他方においては若干の危険性がありますね。それはどういふ政府であるかによりますけれども、公權力が非常に強くなる。その公權力が、實際には國民あるいは住民の参加に基づく権力ではなくて、少數の官僚の非常に強い支配の構造をつくり出す、あるいは非常に恣意的な計画化をやるといふ危険性がないとは言えないと思ふんです。したがつて私は、過度に権力を集中化するということに対しては相當の警戒心を持つたほうが、今日のやうな高度に発達した社會的技術を持つてゐる、つまり大衆を操作したり情報管理したりすることのできるそういう社會的技術が高度に発達した段階においては、権力の過度集中に対しては相當の警戒心を持つておいたほうがいいと思ひます。したがつて、計画を合理的に進めるといふことの利益と同時に、しかしそういう利益を推進するために一つの社會システムを、いまおっしゃつたやうな、たとへば土地の國有化というやうな、所有關係を集中化してしまつた形の社會システムを採用した場合に伴う無形のコストですね、そういうものも考慮しておかなければいけないと思ふんです。そして、もし官僚的な硬直的な計画体制というものが一たんつくり上げられますと、これは打破するのはかなり困難でありますから、その点については神祕質になつておいたほうがいいというのが私の現在の心境であります。その点で、まあ俗なことばで言へば、官僚主義とそれから商業主義といひますか、營利主義といひますか、その両方の危険の間で、われわれにとつて計画性ということと自由ということとを両立させなければならぬといふたいへんむずかしい状況にあると思ふんです。まあ非常に抽象的なことを言つて申しわけありませんが、そういうきわめてむずかしい状況の中で土地問題を處理しなければならぬということとは事實です。

そこで、國有化の問題については、私は國有化を宣言することは可能だと思ひます。土地はみんな國のものだといふことを宣言することは可能だと思ひます。これはおそらく憲法二十九条の、財産權の内容は公共の福祉に適合するように法律で定めることができると思ひます。土地に關しては、これは基本的な所有權は國家が持つてゐる、そして個人が持つてゐるのはその使用權にすぎない。それは九十九年であつてもいいし、あるいは別の形態があり得るかもしれませんが、そういうことも可能かと思ひますが、それは一定の國民の意識を要するといふ意味では効果があると思ひます。しかし、政策の實際問題としては、むしろそういうやうな形ではなくて、都市計画を推進する上で有効な方法があるならば、それはそれで實質的に私權を制限し、土地の規定的な所有權を公共團體が主張するといふ意味づけを持つと思ふんです。たとえば固定資産税や都市計画税のやうなものを十分な高さにおいて課することができるとなれば、これは實際上、たとへば差額地代に相當するやうなものを國家が徴収するといふことを意味するわけで、實質的には國家が地主であるといふのと変わらない状態がつくり上げられると思ひます。その理念としては違ふかもしれませんが、表面の形態は違ふかもしれませんが、實質的にはそういう性格を持つと思ふんです。ですから、實効あるしめるということが必要であらうと思ひます。その実効あるしめるために、先生のおっしゃるやうな宣言が必要であるといふ側面もあるかもしれませんが、それは私もいつも考慮をしてゐるんですが、なかなか結論は簡単に出ないといふことで

す。

それから都市計画の関連でいいますと、たとへば國有化しなければならぬといふやうにストリートにいくのかどうかといふことを考へますと、たとえば東京のやうな都市でも、もし戦後初期にもつと大量の資金を公共團體が投入して公有地を十分確保して、都市公園を整備する、あるいは下水道を完備するといふやうな施策がとられていたならば、おそらく全部の土地を國有化するというやうな方法をとらなくても私は快的な都市環境をつくることは可能であつたと思ひます。その点において、戦後の二十年間にわたる地方公共團體及び政府の政策が、資源配分の上において、あるいは資金を公共團體が十分必要だけ調達するという点において非常に立ちおくれたといふことは後手に回つたといふことであるだらうと思ふんです。そういう後手に回つた状態を克服するために、緊急事態として國有化を宣言せよということとなら、それはそれでまた理解できるということでもあります。ただ原則論としては、そこまでいかなくても、私がさつき申し上げた分權的なシステムといふことをあくまでも尊重するとするならば、土地といふものは本來は公共のものなんだけれども、それは私的に占有されてゐるという現状をある程度承認していくといふ、そういう形の制限された私權の承認といふことを前提にして施策を行つたほうがよろしいだらうと思ふわけですね。その点で、たとえば新幹線とか道路の建設に關するいろいろな土地の問題といふものも二つの面があるわけでありまして、土地の価格を押さえて、そして効率的に新幹線をつくるということ自体はけっこうなんですけれども、同時に、たとへば現在やられておりますやうな新幹線なら新幹線の沿線の騒音による被害を受ける人たちに對する補償もろくにやらない、あるいはそれだけの土地も買わないで、新幹線が非常にコストが安くて大幅に黒字であるといふことは、不当に新幹線利用者の利益を増していることになりまふ。そして、新幹線利用者の中には当然それをコストとし

て支払うべき企業体も入っているわけでありまして、そういう意味では、そういうふうな不公正をそこで生じてはならないと思うわけです。ですから、当然必要なだけの土地を確保するという、そういうたとえ騒音上の問題、空港の場合もそうでありまして、騒音対策上必要な土地は当事者側が買い取るという形でもって、当然その住民に被害を及ぼさない、そして当然な補償はする、という関係をつくる必要がある、それだけのコストは払う必要があると思います。同時に、しかしその開発によって生ずる利益が回り回って地主にだけ蓄積されるという形態はまずいわけでありまして、その点においては土地価格に対する一定の規制が必要であると思います。その点では、御指摘のような思惑による値上がりとか、あるいは計画がきまっただけで値上がりする、あるいはそのうわさだけで値上がりするという事態を防ぐためには、おそらく計画決定期間からさかのぼって、さかのぼった時点における実勢価格をもって買い上げるといふ規制をやる必要があるだろうと思います。計画がきまったことで値上がりした、その値上がりした値段でもって買うというのでは、これは全くその開発の利益、あるいは開発が行なわれるという情報によってもたらされたこの投機的な利益が地主の手に全部入ってしまうということでございますからこれは規制する必要がある。そういうふうな方法をきめこまかくやれば私は必ずしも国有化は必要でないというふうに考えるわけです。ただ、日本の国民の間の意識としては、土地は個人のものである、私的のものであるという意識があまりにも強過ぎますから、この感覚はどこかで打破する必要があると思いますね。その限りで、まあ宣言するぐらいのことなら簡単だと思えますから、意味がないこととは申し上げないわけですが……。

○中沢伊登子君 ありがとうございます。

○委員長(玉置猛夫君) 参考人の方々には、長時間にわたり有益な御意見をお述べいただきまして、まことにありがとうございます。

これをもって参考人に対する質疑は終了いたしました。どうも御苦勞さまでした。

○委員長(玉置猛夫君) 連合審査会に関する件についておはかりいたします。

国有鉄道運賃法及び日本国有鉄道財政再建促進特別措置法の一部を改正する法律案について、運輸委員会に対し連合審査会の開会を申し入れることに御異議ございませんか。

〔異議なしと呼ぶ者あり〕
ちよつと速記とめて。

〔速記中止〕

○委員長(玉置猛夫君) 速記を起こして。

御異議ないと認め、さよう決定いたします。

なお、連合審査会開会の日時につきましては、これを委員長に御一任願いたいと存じますが、御異議ございませんか。

〔異議なしと呼ぶ者あり〕

○委員長(玉置猛夫君) 御異議ないと認め、さよう取り計らいます。

本日はこれにて散会いたします。

午後零時三十分散会

六月二日本委員会に左の案件を付託された。

(予備審査のための付託は四月十四日)

一、風俗営業等取締法の一部を改正する法律案