

## 土地問題の所在と都市計画の方向

桑沢世竜一

## ① はじめに

雨期が近づく宅地造成地の周辺の住民は極度にいらだち、身の危険をさえ感じ、夜もおちおち寝ていられなくなる。一雨あればあたり一面泥海と化し、マンホールは吹上げ、いまにも家が押し流されそうな光景を呈する。また大型土木機械の騒音、道路の損壊、大型特殊自動車の激しい往来など静かな市民生活の場を工事場と化するこれらの暴虐者に対して、住民はなんらの抵抗する手段を持たず、監督官庁、宅地造成施行者に改善要求してもなんら措置をしてもらえず、せいぜいよくてかれら住民の税金を用いて下水道施設、道路の応急修理などをするのがおちである。

そのうえ交通事故の激増、治安の不安、物価の値上がり等々、住居環境の悪化が怒濤のごとくおしよせてくる。われわれの幼いころ、岩投げ、崖滑り、戦争ごっこ、せみ取り、草摘みなど、のびのびと遊んだ緑の丘は、すべて赤茶け、市民の自然の憩いの場がつつぎと消えていき、二度と再び取り戻すことができなくなってしまった。それらはみな宅地分譲地として造成され、零細な資金による宅地開発が近郊地帯とくに山林において蚕食的におこなわれ、細分化された無秩序なものとして、すでにそこには都市計画を具体化する余地はない。

## ② 宅地開発と土地価格

最近の小規模の宅地分譲売価は、坪当たり25,000円より30,000円までのものが圧倒的に多く、宅地需要価格の形成傾向が推測できる。この限られた需要価格に応ずる供給価格を得るためには、きわめて低廉な土地を取得し、わずかな造成費をかけて売り出さなければならぬため、都市公共施設がかけているのはもちろん、過少な住宅集団ができあがる。比較的規模の大きい宅地造成において最低限度の都市生活施設（光熱水供給）がほどこされ、しかも交通至便なものは相当高額となり、一般の住宅困窮者ではとうてい負担できるものではなく、宅地についても二分化、すなわち量・質ともに高級クラスと低級クラスの極端な分化現象がみられる。

このような零細企業による宅地開発は、事業資金の面から小規模となり、企業利潤追求、

表1 小規模造成業者の  
宅地分譲平均価格  
<40年1月～3月>

坪当	15,000円以上 20,000円未満	2件
"	20,000円以上 25,000円未満	4件
"	25,000円以上 30,000円未満	10件
"	30,000円以上 35,000円未満	5件
"	35,000円以上	3件

表2 大規模宅地造成業者の分譲平均価格  
<39年末> (坪当り)

	最低価格	最高価格	平均価格	一区画 平均面積 坪
	円	円	円	
①	45,000	67,000	54,500	84
②	35,500	70,000	53,700	70
③	52,000	65,000	60,800	86
④	52,000	60,000	54,700	46
⑤	45,000	55,000	49,800	60

すなわち採算面からほとんど宅地化不可能と思われた傾斜地にまで開発が及ぶ。既開発周辺地の地価は、現在の利用価値をこえて将来の予想的価値を追い急激に高騰するため、安価な土地を求めて宅地開発はより一層遠隔な地へと散在するにいたる。開発地は当初既存の交通機関の利用を中心として選定されていたが、昨今はそれらの沿線の地価高騰およびスプロールの発展による飽和状態によって、より奥地へと広がっていく。

この傾向は宅地開発現況図、社会増、農地、山林、住宅地等の統計資料でも明らかで、34年以降保土ヶ谷、港北、戸塚区における社会増のいちじるしいこと、農地、山林の激減、宅地の著増などより宅地開発の進行方向およびテンポを知ることができる。比較的東京への交通至便な、しかも農地、山林の多い保土ヶ谷、港北、戸塚区の宅地開発化が本市における宅地需要の7割以上をまかっている。最近では農地行政の影響、宅地化不適地、とくに農地の宅地地価化、さらに土木技術の進歩などによって丘陵地帯に宅地開発が進み、南・磯子区においても開発および人口流入が激しくなっている。宅地開発即人口増加による土地価格の値上がりは、人口圧力によるもので、土地需要価格の限界値にいたるまでこれらの現象は継続し、さきへのべた虫喰的侵蝕がおこなわれる。

### ③ スプロール現象の根因

この近郊地域における地価の高より低へのバクテリア塊状の宅地侵入現象は、今日の都市計画上の最大のガンとなっている。これらスプロール現象の大きな一因は土地問題とりわけ地価問題である。土地問題は宅地開発のみではなく、公共事業、産業など国民経済全般にわたるものであるが、とくに住宅・都市計画実現の基盤であり基礎となるものであって、過大化した東京の影響を受け、越境する東京のため、近郊地帯の民間の開発が急ピッチに進行している本市にあっては、ますますその対策の重要性がある。

地価は、資本主義体制の下では経済原則に基づき需要供給によって形成されるのであろうが、現今の宅地供給の絶対数の不足状態では、それ以外に投機、仮需要、売りおしみなど経済外因子が介入し、それにくわえて不良業者の存在によって異常なまでに高騰を続けている。本市における年間世帯増加数は3万世帯にもおよび、これにともなって新規宅地需要も年間200万坪前後必要となる。しかし実際には100万坪程度しか供給されておらず、

表3 人口の社会増

区 分	34 年	35 年	36 年	37 年	38 年	39 年
保土ヶ谷	6,478 (8.67)	5,594 (7.04)	7,130 (7.75)	8,251 (7.48)	13,175 (7.52)	8,199 (6.71)
港 北	4,258 (4.35)	6,737 (5.38)	8,184 (6.70)	12,756 (9.45)	13,119 (7.30)	11,758 (7.38)
戸 塚	4,460 (6.75)	5,905 (7.51)	7,364 (8.33)	10,352(10.85)	15,253(10.66)	16,553(13.07)
全 市	31,770 (2.40)	39,344 (2.94)	48,035 (3.40)	57,260 (3.89)	52,624 (3.43)	61,455 (3.75)
南	2,595 (0.73)	3,488 (1.58)	5,060 (2.46)	6,679 (3.39)	7,994 (3.75)	8,899 (3.88)
磯 子	885 (0.71)	1,171 (0.93)	1,892 (1.99)	1,870 (2.07)	2,232 (2.89)	4,589 (6.66)

( ) 内は社会増加率(%)

表4 地価と人口及び所得推移<36年を100とし増減を百分率で表わす>

区 分	37 年			38 年			38年の平均地価 形成への人口圧力 ( $1 \times \frac{b}{a} \times 100$ )
	人 口	所 得	平均地価	人 口 ③	所 持	平均地価⑤	
鶴 見	2	38	31	4	75	83	4.82
神 奈 川	3	39	32	5	73	72	6.94
西	0.4	49	38	△ 0.2	73	80	△ 0.25
中	2	49	30	4	76	67	5.97
南	5	53	35	10	91	76	13.16
保土ヶ谷	10	57	42	20	97	75	26.67
磯 子	3	33	38	7	61	76	9.22
金 沢	4	53	39	8	84	85	9.42
港 北	10	51	37	20	89	78	25.64
戸 塚	12	52	39	26	77	77	33.78
計	5	40	29	11	73	71	15.50

表5 農地・山林及び宅地の推移<34年~37年の増減>

<単位 坪>

区 分	住 宅 地 (増)	農 地 (減)	山 林 (減)
保 土 ヶ 谷	1,461,650	952,419	393,752
港 北	1,070,427	1,321,857	25,514
戸 塚	734,210	324,300	1,125,217
全 市	4,507,526 (1,097,940)	4,027,933 (524,480)	2,254,323 (540,660)
南	371,720	381,280	174,260
磯 子	370,190	253,560	186,410

( ) 内は38年中の増減(全市)

表6 39年6月中の移動人口実態調査

転入地			転入世帯の居住形態							
区 分	人 員	割 合 %	区 分	持家	借 家			給与 住宅	寄・ 下宿	間 借
					公 営 住 宅	公 団 等	民 営			
戸 塚	1,839人	16.5%	世 帯 数	1,812	323	463	2,819	1,264	2,262	2,170
港 北	1,659	14.9	割 合(%)	16.3	2.9	4.2	25.3	11.4	20.3	19.5
鶴 見	1,515	13.7								
南	1,386	12.5								
保土ヶ谷	1,329	11.9								
全 市	17,757	—								

半数近くのもが不足し、住宅難、過少宅地化の傾向を増大する。宅地に対する実需要の増大は、所得水準の上昇による居住水準の向上、家族構成の近代化による世帯の細分化、持家住宅に対する執着の傾向、大都市への人口集中等によるものである。

経済の成長とそれにとりまなう所得水準の向上により人口の都市集中となり、世帯構成の近代化を促しながら都市への膨大な宅地需要を形成し、さきにみたごとく宅地需要の半数は部屋貸アパートなどに吸収され、民間零細資金などが主として近郊地帯に投入されるが、公共施設がこれにとりまなわず生活環境の悪化、住居水準の低下が深まり広がっていく。地価騰貴は、国民から住宅の夢をうばい大衆の貯金をいちじるしく減価せしめ、大都市周辺の広域のスプロール現象と、持てるものと持たざるものとの格差を社会的な形に拡大し、公共事業にとりまなも大きな阻害となり、生産コストへのはねかえりにより国際競争力を弱め、農業の構造改善・経営拡大のための土地取得を制約していることなど、あまりにも深刻な問題となっている。

政府でも種々検討をくわえ世論もようやく高まってきた。宅地制度審議会の5次にわたる答申、それに基づく諸立法<新住宅市街地開発法、不動産の鑑定評価に関する法律、住宅地造成事業に関する法律>、宅地審議会の審議<新市街地開発等宅地供給等>、経済閣僚懇談会における地価安定策の検討、衆議院本会議の「地価安定施策の強化に関する決議」その他マスコミによる土地問題のキャンペーン等々、解決を図る機運がもりあがりつつある<内閣広報室による世論調査(東京1,000人抽出)―宅地値上がりを防ぐため政府が手を打つ必要があると考えるもの75%>。

しかし、この問題は根が深くかつ広く、政治、経済、行政、文化など国民生活のあらゆる分野に関係し、個々の部門別専門研究のほか、これらを総合し広い視野と経験とをもつてあたかなければ実効性はありえず、政府の施策はあらゆる点で中途半端であり、病状がこじれにこじれている現状では、対策を講ずれば講ずるほどそれが刺激となって病状がますますこうじ、政府の宅地施策が設備投資と並んで地価吊上げの役を演じてさえている。

これら土地問題解決は宅地開発行政にとりまなもかなめとなるものであり、その実態把握と対策なくしては良好な生活の場を市民に与えることはできない。しかし現状は基本資料としての土地についての実証的資料が乏しく、いまだに地価の実態を正確につかむ資料さえ整えられていない。市民生活の土台が空白である。今後の宅地開発行政は、土地所有形態たとえば土地所有の細分化、権利関係の複雑化、土地への執着性などからの問題をはじめ土地問題をふまえたものでなければならない。

#### ④ 土地問題対策の動き

(1)土地問題解決策として思想的に早期よりいわれているものに、土地公有論がある。土地私有主義絶対の風潮の下に土地の公共性がかえりみられない現状では、この問題解決には

土地公有制度以外にはないとするものである。しかし現政治体制の下では極端に土地公有に移行することはできず、公有地をできるだけ多くしていくこと、公有地払下げを極力制限することなどにより、実質的に公有制にたつことが望ましい。土地公有策実現によって土地問題はほとんど解決され、都市計画が思うぞんぶん実施できる。一般市民に対しても良好な宅地を十分供給できる。地価等の統制が可能となり、公共事業による地価の上昇いわゆる起業利益を都市の手中に収めることすなわち市民全体に還元することができる。

(2)地価の激しい値上がりを押えるため、税制上の措置も考えられている。空閑地税、土地増加税あるいは開発負担金等を賦課することが常に話題にのぼる。一定の面積の宅地を値上がりをめあてに利用せず放置しておくものに課税し、道路および鉄道等の公共施設新設による周辺の地価の値上がりした分について一定割合の税金または負担金をかけ、起業利益を一般市民に還元することによって、有閑地の利用促進、投機要因等を排除し、地価安定を図るとともに近隣地の都市公共施設を整備しようとするものである。これらの税制措置による地価抑制などは、脱法、需要者への転嫁、所得税との重複等の難点があり、これらの負担が土地取引の際に地価に上積みされ、逆に地価の高騰を招く可能性および租税体系上の問題もある。実施上技術的な問題も多く、今後の検討にまたねばならない。

(3)宅地開発・道路計画など都市計画実施に当って、用地を先行取得し、不当な地価吊上げを防止し、間接的に土地問題を解消しようとする構想もある。土地基金制度等を設けて計画用地を先買いするものであるが、膨大な資金を要し、したがって財源確保が難しく、また景気刺激効果をもたらし、一種の投機であるため地価の高騰に拍車をかける恐れもある。これについては地方公共団体が別個の法人を設立し、民間資金を活用して用地先行取得を行なう例が多い。

(4)宅地開発についても、還元譲渡制を採用し大幅な宅地供給を行なうことによって土地値上がりを抑制するとともに、開発利益の配分的正義を図ろうとする機運が生れてきた。宅地審議会第一次答申(40年2月10日)「新市街地の開発に関する制度の確立について」に基づき「首都圏及び近畿圏における新市街地の開発に関する法律案」として、関係各省間の調整が急がれ、具体化が進められている。これは、開発地区の指定、土地等の一括取得、土地所有者への還元譲渡<所有していた土地等の取得時の評価額に相当する造成宅地を与えること>、開発予定区域の指定<将来の開発が予定される区域について行ない、原則とし工作物等の新築等について補償を認めない>等の内容とする。

表7 ドイツ諸都市の所有地(20世紀当初 道路・水路数を含まず)

フランクフルト・アムメイン	52.68%	マットガルト	33.09%
アーヘン	41.50	マンハイム	30.56
ハンノファー	37.29	キール	27.26
ライプツヒ	33.15	マグデブルグ	24.20

(参考) 本市<38年, 公用・公共用及び企業用地を含む。> 9.43%

開発が予定されることによる地価上昇を排除し、土地所有者相互間における負担と利益享受の公平を図り、あわせて開発利益を事業施行者〈国、地方公共団体、日本住宅公団〉に帰属せしめ、これによって公益施設の整備を図ることにより、社会的利益を社会に還元する。この構想の画期的な点は、取得する土地等の評価の時点を「計画事業決定の日」としたこと、および土地等の価額の公告から37日目にその土地の所有権を施行者が原始取得することとしていることである。この制度は実質的には開発負担金制度であるが、実施にいたるまでにはなお多くの問題があり、ことに土地のもつ社会的公共性と憲法第29条との調整が最大の問題点となろう。

その他宅地需要の分散と緩和、宅地供給の増大および土地の高度利用、宅地流通の円滑化、適正な地価形成基準の確立など総合的な対策が検討されている。しかし、土地問題発生の主たる要因は、都市計画の幼稚さ〈無計画性?〉、土地利用計画の非現実性、無効果等であり、かえってこれらが問題性を助長さえしている。したがって都市計画、土地利用計画などを含めた総合的なそして実効性ある対策、計画樹立が必要である。

(5)地価高騰による公共事業への影響を懸念し、収用手段の大幅な敏速化、補償算定期期の繰り上げなど、土地収用制度の改正が昨今取り上げられている。土地収用制度は余り活用されておらずにきた運用がなされていない。収用制度の未活用は、その制度の問題点〈手続の煩雑性、処理に多くの日数を要すること、補償額算定期期〉、運用実施の具体的措置における周到な事前調査・準備の不足等が主因であろうが、その制度の趣旨のとりちがいによるところも大である。本来土地収用制度は財産権保障制度の下における私権尊重の理念より、私権と公権との調和を図るもので、ただ単なる強権による私有財産権の取得ではない。ともすれば公用収用を強制収用と観念し、一方的な強権による所有権剥奪と思われ、また行政庁においても最後通牒として交渉に用いられるなど公用収用制度を本来の姿より逸脱したものとして考えがちである。

その運用の当否は市民の公益観念の厚薄によるものであり、土地の公共性の認識が、歴史の厚さによるものであろうが、明確に認められている西欧に比し所有権の絶対不可侵性が

表8 各国の収用手続〈一般法〉比較

区 分	収 用 権 付 与	収用対象物の特定	評 価 決 定	取 得 等
日 本	事業・認定 (建設大臣・知事)	土地細目等の公告 (知 事)	裁 決 (収用委員会)	原始取得 (補償支出を条件)
イギリス	収用命令書の確認等 (主管大臣)	収用告知 (起業者)	補償評価 (土地裁判所)	特定履行の許される 準契約成立
アメリカ (多数例)	公益性の決定 (裁判所)	訴 訟	判 決 (評価委員会の 報告に基づく)	金銭引渡判決と同一の 効力
フ ラ ンス	公益性の宣言 (参事院・省・県)	譲渡性確定処分 (知 事)	判 決 (収用判事)	収用命令 (収用判事)

強調され、公益尊重のへんりんさえみられないわが国では、根本的な解決はえられない。市民社会の共同体的な意識の欠如がもたらす利己的な所有観念、このような個人の利己的利益が社会の公共的利益に優先するのを許さないのが民主主義の本質ではなからうか。日本の歴史は土地所有形態を中心に展開してきた。屯倉田荘の上代大土地私有制度<氏族社会>は大化2年正月改新之詔により廃止され、公地公民制として土地公有制が実施されたが、国家中央権力の消長とともに人間の所有欲からくる土地の私有化を排しきれず、荘園、領有制度をへて明治維新における地租改正に至った。封建的な土地制度を解体し近代的な土地所有権を形成するため、土地所有者に土地処分の絶対的な自由を与えると同時に、近代国家としての財政をととのえることが主眼であった。

現憲法の成立を契機に財産権の公共性が認識され、ようやく現代的な所有権思想が台頭し、いまや土地所有のあり方、すなわち所有権思想の変革の一エポックに当たっている。市民の法意識が利己中心である限り思想改革は早急には求め難いが、問題の根本的解決はこれにおいてはあり得ず、公共の福祉公益尊重の思想を市民に浸透させることが堅実な解決策ではなからうか。そのためにも都市計画など直接市民に結びついた、またその協力なくしては実現しがたい諸事業について、より一層市民の参加あるいは直接市民による計画作成等を取り入れることによって、自治意識の昂揚、土地所有に対する思想改革の一助とすべきであろう。

## ⑤ 宅地開発の今後

宅地開発は、本来平坦な農地等を宅地化する方が丘陵地を宅地化することに比べて簡単であり、造成費、造成工事施行の面においても効率的であるが、農地転用上の規制および地価からの制約によって都市計画上開発不適地であり、また造成工事上多少不利であっても近郊地帯のてごろな地価の丘陵地に開発地区を求めることとなるため、さきへのべたスプロール現象が生ずる。現在の都市計画はこの蚕食的な濫開発のあと始末におわれ、将来の都市をめざした計画実施は行なわれていない。住宅地造成事業に関する法律の施行によっても、これが限られた公共施設の最低基準を求めるものであるため、われわれの要求する生活環境整備、スプロール阻止は期待できない。

「土地は都会地域における最も貴重な資源である。現在のようなむやみやたらな郊外開発のやり方は、今日驚くべき速度で消費されつつある最も貴重な資源の用法につき悲劇的な浪費を助成している。オープンスペースは公園、レクリエーションを準備するために保存されなければならない、水その他の自然資源を維持し、望ましくない場所における建築を防止し、浸食・洪水を防ぎ、公共事業の不経済な拡大を防ぐためにも保存されなければならない。また将来の住宅地開発のために、また不当な土地の思惑買をさけるために、さらに地方機関に都市開発の性質や速度を統制することを可能にするために必要である」<空閑

地収用援助法案提出の際のケネディ前大統領のメッセージ>。そのため、近郊地帯を通じた土地利用計画等を先行的に確立し、近郊開発地域および近郊保存地域を区分し、開発を秩序づけることによって都市形成を正し、計画的な宅地開発・供給によって地価騰貴も抑制でき、市民生活の安定をもたらすことができる。

開発地域における重点的な都市公共施設の整備、宅地開発の施行等による宅地としての利用増進等を図ることによって、公共投資の効率化、都市計画の実効性をもたらし、また近郊の良好な緑地等の保存によって濫開発とスプロールを阻止し、これらによって市民の生活環境の向上および都市美観の維持ができる。ただ、近郊保全地域について将来の産業人口の動向等による人口圧力、地価圧力などからいかに優良農地等を守りうるか、その実効性が難問であるが、農業構造改善、自然公園とも関連した積極的な対策をたてることによってたっしえよう。

宅地開発にともなう主要な都市公共施設は、関係公共団体あるいは受益者に施設費の負担を求めることが開発の趣旨であり、現状ではこれ以外に近郊地域のスプロール現象を排除できない。単なる開発地域、開発規制地域指定のみではなんらの解消策にはならず、いたずらに土地利用を混乱せしめ、規制の遵守違反の混在による公共団体への不信感増大となり、ますます自治意識の疎遠をもたらす。良好な住宅地を市民に提供し、しかも宅地価格を安定させるためには、長期宅地需要開発計画にもとづき開発区域を選定するとともに、各種の社会公共施設の建設・経営を効率化するよう、大団地方式をとって計画実施することが必要であり、今後の宅地開発の方向でもある。いわゆるニュータウン開発方式であるが、これには地元公共団体の多大な公共投資など地方財政上の大問題があり、宅地政策とも関連するのであろうが、これらの経費の究極の負担者を一般市民とする不合理が現状である。市外転入者の公共団体経費の蓄積は前住地にあり、したがってかれらは公共施設受益の先取りをすることとなり、このため市民感情は複雑化し、既存市街地の公共施設の不備と合して現在の市民の不満を生ずる。

これらに対処するため、開発主体を公共団体等統一性のあるものとし、開発競合による地価吊上げ、無秩序な開発によるスプロールを防ぐとともに、集中的な開発を行ない開発利益を公共施設整備にあてることによって、社会的利益を市民に還元することができる。いたずらに開発を他のものにまかせ、ただ単に公共投資の増大をなげき、また、施設負担を強要することは、自己の権利を放棄するものであり、将来は、単なる施設管理者に脱しないとも限らない。公共団体が開発主体となるには膨大な資金を必要とし、財源確保が難問であろうが、土地の社会公共性を積極的によみとり、開発権を公共団体の固有の権利すなわち市民全体のものとして認識し、社会利益を市民全体に帰せしめることが宅地開発の進むべきみちであり、また宅地需給の安定、したがって土地問題の緩和となるもので、明日の都市計画実現の明さとなるのではないだろうか。

<計画局総合企画課主査>