

## 土地行政の構造

### —土地取引・遊休地規制とその運用をめぐる諸問題—

1. はじめに
2. 地価監視区域制度の仕組みと機能
3. 遊休土地制度と土地利用規制
4. 土地利用計画の「計画」性と限界

福岡 峻 治\*

#### 要 約

この論文は、わが国土地行政の仕組みと総合性を制約する条件を考察したものである。すなわち、地価監視区域制度創設による土地取引規制と遊休地規制にかかわる行政活動を素材に、土地基本法制定を契機とする土地制度改革との関わりにおいて、土地行政の「総合性」を規定する要因の解析を試みようとした。

1987年の国土利用計画法改正により創設された監視区域制度と、これにもとづく土地取引の届出勧告制はわが国土地行政に画期的な行政手法を導入したのであった。すなわち、それは新たに小規模な都市宅地の取引にまで規制対象を及ぼしただけに止まらず、短期転売規制といった投機的な取引規制をとり入れる一方、遊休土地利用促進のための制度改革をしたのである。

届出勧告制度は、適切な地価動向把握のもとに遊休地規制と連携させ、土地税制及び金融規制と併せて運用されることによって、総合的な土地政策形成にむけてのひとつの可能性をつくりだしたとみることができる。他方、この制度は、金融機関に対する融資規制と連動しつつ、緩い価格コントロールの手法を採用することにより、届出に向けての強いインセンティブを与えられただけでなく、勧告＝公表という形の広範な社会的制裁に裏打ちされることにより、社会管理としての役割をも果たしたという点でも、きわだった特質をもつ。

この論文は、監視区域制度の導入過程と、新しい取引規制・遊休地規制の構造と、これを支えるべき土地利用計画・計画制度の計画性にかかる矛盾を解析し、土地制度改革と土地行政にかかわる今日の課題を考察しようとするものである。

#### 1. はじめに

制度とその機能を中心にとりあげ、わが国土地行政の仕組みと実態、および問題点を考察しようとするものである。

本稿は、主として土地取引規制および遊休土地

1985年（昭和60年）ごろに東京の都心商業地区

\*東京都立大学都市研究所

に発した地価高騰の波は、第二次大戦後における「地価高騰第三の山」、いわゆる「狂乱地価」<sup>1)</sup>を形づくった。この地価高騰は、国民所得倍増計画が始まった1960～61年田中内閣成立後の日本列島改造論ブームの時期に続く三つ目の山であるが、その山の高さおよびそれが生んだひずみの大きさにおいて第一の山をはるかに超えている。東京の地価は世界最高を記録した。それはまさに「狂乱」の名に値するものであった<sup>2)</sup>。

地価高騰の背景は、「土地神話」のもとで基本的に東京都心のオフィス需要の高まりを反映したものであったが、資産保有のために行われる不動産投資、土地投機がこれに拍車をかけたのである。さらに、競争入札のもと、適正を欠く価格で行われた国有地等の売却が引き金となって周辺地価へ与えた影響も極めて大きいものがあったといわなければならない。この地価高騰現象は、日本列島改造論ブームの時期にあっては全国的な傾向であったのたいして、東京圏での局地的な暴騰ぶりが著しいという特色をもっていた<sup>3)</sup>。

そのせいであろうか、火元である東京都の取組みは比較的素早かった<sup>4)</sup>。1986年10月には、国に一足先がける形で土地取引適正化条例を制定して、法規制対象外の2,000㎡未満の小規模な土地取引届出制を導入し、同年12月には都心の5区を対象区域に実施にふみきったのである。続いて翌1月には、監視区域を14区に、4月には23区2市に、そして7月には23区13市に拡大した。

都条例の勧告内容は、価格審査だけに止めて目的審査を棚上げするという大きな制約をともなったけれども、全国の自治体に先がけて率先して土地取引価格に取組んだ意義は小さくない。国土庁による国土利用計画法の改正と地価監視区域制度の創設は、東京都条例制定の翌年、1987年8月のことであった。そこで都条例による届出制度は国の制度へ引き継がれていく。

国土利用計画法の改正についていえば、この後に、1989年12月の土地基本法成立と併せて、投機的取引の抑制——短期転売規制と遊休土地の期間短縮・面積要件の引下げといったその利用促進を狙いとする制度改革が行われたことを指摘しなけ

ればならない。地価高騰の背景であり、かつ、投機的な土地取引の元凶ともいうべき短期土地転売規制が、東京都心の地価がピークアウトしたあとに、遅れながらもようやくこの段階になってとり入れられたのである。この制度改革は、土地基本法制定時の国会付帯決議をうけての国土庁の対応ではあったが、この時点では三大都市圏の商業地においても地価上昇率はすでにピークを過ぎており、なんといっても後追い行政の感は免れない。

地価監視区域制度の創設といい、短期土地転売規制といい、また、遊休土地の利用促進にかかる制度改革も、いずれも明確な規制目的をもち、これといった決め手を欠く手法であって、応急対策の域を出るものではなかったといわなければならない。また、投機的取引規制を正面からとりあげる規制区域制実施にむけての取組みが、国土庁を中心に首都圏の都県、政令市による合同の検討会をつくる形で検討<sup>5)</sup>が行われはしたが、この対応も地価上昇率のピークが過ぎてからの遅まきの対応にとどまった。

さらに、公有地の払下げ価格の扱いにかんする上限価格制の導入に至っては、東京都の要請を繰り返して、ようやく1987年8月にとり行われた国土利用計画法改正をまたなければならなかったし、その実施はさらに遅れて、1991年11月のことであった。これは国の対応が省庁間の調整に手間どったにせよ、後手といってもその極まった例のひとつといふべきであろうか。

いずれにしても、国土利用計画法改正——地価監視区域制度の創設と、国土・建設・農林水産・大蔵といった関係省庁による一連の行政対応は、「対症療法」であって、後追い行政に止まり、根本的な地価対策・土地政策、そして都市政策の提起は先送り・棚上げされてしまった<sup>6)</sup>。つまり、土地取引規制・金融規制及び土地税制が三者バラバラの形で並立・併存し、縦割り行政と後追い行政とに災いされて、土地政策の総合化は大蔵省統制の発動まちといった状況で、この危機的状況ですらついに実現されなかったといわなければならない。功を奏したといわれる金融総量規制すら、肝心の住宅金融専門会社——農協系金融機関の土

地関連融資ルートが規制対象から外され、それが開いたまま残され、惨たんたる金融破綻に途を開いていったのである<sup>7)</sup>。とりわけ、金融行政の対応の遅れは致命的で、金融の自由化・国際化の波が後追い行政の弊害を決定的に拡大したというべきであろう。その中で、直接的土地取引規制がいわば泥縄式にとりあげられ、緊急避難的に前面に押しだされて実施にうつされたのであった。

本稿では、地価監視区域制度の導入と実施過程を辿り、地価高騰への行政対応および手法と、これらに内在する問題点を明らかにするとともに、総合的都市政策・土地行政の成立を阻害する諸要因の解析を試みることにしたい。

## 2. 地価監視区域制度の仕組みと機能

1974年国土利用計画法にもとづき、はじめて土地取引規制制度がつくられ、土地取引に行政庁が介入する道が開かれたことは注目すべきことであった<sup>8)</sup>。土地取引規制制度は規制区域＝許可制と届出勧告制、そして遊休地規制という三つの柱をもとに組み立てられている。この許可制と届出制の仕組みは、従来開発行為段階の規制にとどまっていた行政介入を土地取引の段階にまで踏み込んで規制を及ぼしたのである<sup>9)</sup>。

そこで、土地行政はたんに取引規制行政といったことに止まらず、金融・税制といった経済行政活動及び中央銀行当局のマクロ経済管理との調整と総合化という不可避の課題に直面する。この土地行政の「総合調整」官庁として、あらたに国土庁が登場し、「狂乱地価」の時代における主役の座に押し上げられたのである<sup>10)</sup>。この土地行政組織の分析は重要な論点であるが、本稿では土地取引・遊休地規制の行政活動の関連に限定して国土庁の役割をとりあげることとしたい。

それでは、1974年に創設された土地取引規制制度は、1986年を始まりとする地価高騰第三の山にたいして、いかなる手法によりいかに対応しようとし、また、それがどのように運用されていったのであろうか、まずこの点からとりあげよう。

土地取引届出制度は、もともと国土全体を対象

としたもので、届出対象となる面積条件は2,000㎡以上と大きくスソ切りされたのである<sup>11)</sup>。すなわち、市街化区域で2,000㎡、その他の都市計画区域で5,000㎡、都市計画区域以外の区域10,000㎡であった。このため、市街地でみても、規制された地価の恩恵を受けられるのは、法人企業その他の大規模土地取得者に限られていたのである<sup>12)</sup>。

ところが、今回の地価高騰の舞台となった東京都心区域での土地取引はその大半が100㎡から300㎡といった小規模の土地取引であった<sup>13)</sup>。このため、従来からの届出制のもとで、カバーしうる対象範囲はわずかその10数%に止まったのである<sup>14)</sup>。この一点からみただけでも、届出制は問題の都心部における投機的な土地取引にたいしては、もはやほとんど行政効果を期待できない手法となってしまったといわざるをえない。

それでは、規制区域＝許可制の発動にたいする所管官庁たる国土庁の態度はどうであったろうか。この点については、当時国土庁が設けた国土利用計画法研究会で石原舜介東京理科大学教授を座長とする専門家による検討がなされているので、その検討の経緯をみておこう。

そもそも許可制は、指定区域の土地取引を全面的に凍結し、収用事業目的なり、自己の居住目的なりのごく限定された利用目的以外の土地取引をすべて禁止しようとするものであった。このため、土地取引を含む経済活動に与える影響・「副作用」をどのように予測するか、また、効果的にそれを減殺できるのかということが解決を求められた大きな問題であった。にもかかわらず、制度上は、総理大臣にたいして規制区域指定の代行権という異例ともいえるべき強力な権限を与えており、知事の頭ごしにでも機動的な区域指定ができるような仕組みをもたされていたのである<sup>15)</sup>。それは、たしかに「伝家の宝刀」で、国土庁の官僚は当初からこの「伝家の宝刀は抜けない」と考えていたように<sup>16)</sup>、適用条件の具体的判断なり手順の確定はなされておらず、その実施は事実上「無理」だという状況であった<sup>17)</sup>。

国土利用計画法研究会の検討では、届出制のカバー率が低いというだけでは規制区域指定の必要

かつ十分な条件にあたらないという判断を示し、この指定への取組みには慎重な態度をとっていた。そこで、その代案として、次のように、いわゆる地価監視区域制度の考え方を提案したのである<sup>18)</sup>。「規制区域を指定した場合、それが強力な規制効果を伴う制度であるため、これを発動するに当たっては慎重な判断が必要である。また、そもそも、届出のカバー率が著しく低いというだけでは規制区域の指定条件を満たすものではない。したがって、大都市の既成市街地等における地価の上昇の問題に対処するため、届出制と規制区域＝許可制の中間に位置する制度として、例えば地価の上昇が著しい地域等においては、期間を限って届出が必要とされる一団の土地の面積を引き下げて、そのような土地に係る取引についても届出を義務づけることができるような仕組みを設けるべきである。」(傍点筆者)さらに、届出面積の引き下げは地域の実情に応じて機動的に対応できる仕組みが必要だと指摘している。

そこで、届出面積の下限並びに適用区域および適用期間の決定権限は都道府県知事に委任する形とすべきことを同研究会は具体的に提案したのである<sup>19)</sup>。問題は、このような制度の創設がいわゆる規制強化につながり、ひいては民間の経済活動を阻害しないのかという点については、同研究会は次のように答えている。つまり、この制度が適正に運用されて濫用されることがないかぎりとして断ったうえで、「これによるマイナスはプラスよりもはるかに少ないもの」<sup>20)</sup>だと断定したのである。その理由は次のように述べられている<sup>21)</sup>。

「第一にこれは届出を受けたもののうち著しく適正を欠く価格又は利用目的での取引についてのみ勧告を行うというソフトな行政手法であって、強権的な手段によって経済活動に過大な負担を課すものではない。

第二に現在みられるような著しい地価の上昇は良質な街づくり・都市再開発の阻害要因となるばかりでなく周辺住宅地へ波及する懸念も大きく、また、本来、より生産的な用途に向けられるべき資金を過大な土地代にあてざるを得ない結果、均衡ある地域社会の発展に悪影響を与えるおそれが

大きいといえよう。」

以上の国土利用計画法研究会における検討結果をもとに、国土庁は国土利用計画法の改正にふみ切り、1987年6月、地価監視区域制度を創設したのである。問題は、この法改正により、規制区域にかわる「中間」<sup>22)</sup>的制度が新たに地価監視区域制度としてつくられた結果、規制区域は、地価監視区域の実施を前提とし、これを介して限定的に発動されるというルールとルートがつくりあげられようとしていたことである<sup>23)</sup>。その意味で、伝家の宝刀たる規制区域の指定は「宝刀」を温存する形で慎重に回避され、先送りされたといわなければならない。このため、地価監視区域制度は、投機的取引規制にたいする明確な手だてを欠いた「ソフト」な行政手法として成立したのである。そこで、新手法たる地価監視区域制度が応急的な対症療法の形をとって導入されていくことになったのである。

以下、この地価監視区域制度の仕組みと機能をみていくことにしよう。

そもそも投機的な土地取引の抑制にむけて効率的に取り組むためには、たんなる土地取引規制に止まらず、金融対策および土地税制を含めた総合的な土地対策が要求されることはいうまでもない。1986年8月の東京都土地取引適正化検討委員会の提言においても、東京都条例による小規模土地取引規制の導入に併せて、むしろその前提条件としてこの総合的施策の必要性を提唱している<sup>24)</sup>。

それでは、なぜ土地取引の個別直接規制方式＝地価監視区域制度が臨時異例の規制措置として、他の個別土地対策に先駆けて制定される運びになったのであろうか。それにはいくつかの要因が考えられる。その一つは、大蔵省の対応、とりわけ当初不動産業向け融資の総量規制にたいして慎重というか、これを回避する姿勢をとったこと、そして、その発動が大きく出遅れ、タイムラグをとまったことを指摘しなければならない<sup>25)</sup>。

第二に、臨時行政改革審議会の中間答申<sup>26)</sup>も、土地取引規制を中心に、不動産取引業者や金融機関に対する指導の強化、および国公有地の売却凍結を提言し、それは主として直接的な規制措置等

を内容とするものであったことである。このことは、たとえ行政のコストが高くついても短期に実効が見込める直接規制と「ソフト」な行政指導に期待せざるをえなかったからだとみるべきであろう。東京都心部での地価高騰が、国鉄用地の高値払下げが引き金のひとつとなっていることが周知の事実となった以上、中曽根民活政策の行き過ぎを是正する切り札は行政主体の出動以外にないという見方も成立する<sup>27)</sup>。

そして第三に、土地行政の所管官庁たる国土庁が打ち出していた土地取引規制の強化方針が前面に押し込まれる形になったことをあげなければならない。この結果、土地税制の改革は「根本策」であるにもかかわらず、それ故に構造対策として後回しにされていく形になっていったのである。そして、とりわけ、地価監視区域制度の導入がこれらの対症療法的施策の前面に押し上げられ、中心に据えられていくのである。

さて、監視区域制度どのように機能したのだろうか、次にこの点を見ておこう。

監視区域制度は届出＝勧告制を基本としており、行政指導というソフトな手法をとっている。そこで、審査基準は利用目的の審査と価格審査の二つからなっている。

まず、土地利用目的にかかる勧告基準からとりあげよう。この勧告基準は、「周辺の地域の適正かつ合理的な土地利用を図るため著しい支障があると認めるとき」に発動されることとされており、具体的内容としては、「土地利用基本計画その他の土地利用に関する計画に適合しないこと」、「公共・公益施設の整備の予定からみて、又は周辺の自然環境の保全と明らかに不適合なものであること」があげられている。しかし、この勧告基準の内容はもともと現状追認的な性格の「土地利用基本計画」をベースにしているだけに、著しく抽象的で、とうてい実効性を期待できるものではないといわなければならない<sup>28)</sup>。じじつ、例えば当該取引土地の利用があらかじめ決められた都市計画の上から支障があるとか、農業振興地域にあって農地転用許可の可能性がない土地を対象とする取引であるといった場合のほかは、自己の利用目的

が明らかに現実的でない場合以外は、事実上勧告ができないとみられていた。このため、大概の土地取引がこの利用目的審査をパスするといった有り様で、この面からの規制はほとんど機能しなかったのである。

その後、土地基本法の制定をうけて、1989年12月の国土利用計画法改正により、はじめて「投機的な土地取引」の規制を目的とする短期転売規制の審査が勧告基準の特例としてつけ加えられたことにより、投機的な土地取引規制の手掛かりが与えられた。しかし、この短期転売規制により具体的にどの程度の行政指導がなされ、どれだけの実効があげられたのであろうか。いずれにしても、その運用には明らかに「限界」があったとみなければならない<sup>29)</sup>。

じじつ、短期転売規制が導入された時点では、東京都心部の地価高騰のピークは過ぎており、かりに効果があったとしても見掛け上の域をでてはいないのではないであろうか。

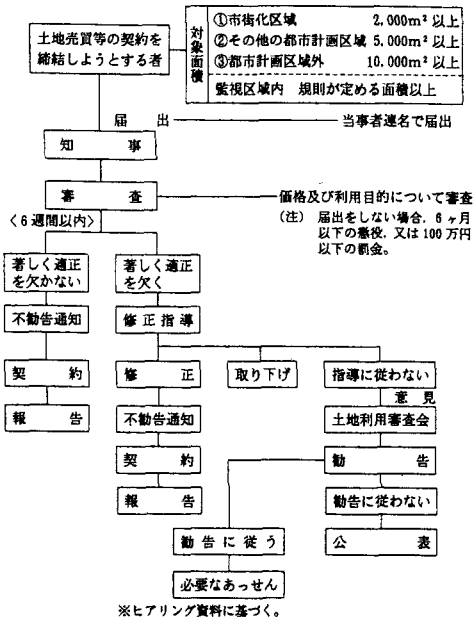
次に、土地の取引価格の勧告基準である。規制区域＝許可制の場合と異なり、届出制のもとでは取引価格が「著しく適正を欠く」価額であることとされており、相当の弾力性ある裁量権が知事に与えられているのである。

問題は、第一に、勧告基準とされる価格が公示価格とされていることである。

第二に、この公示価格は収益価格を反映していないだけでなく、収益価格と著しく乖離していることである。

そして第三に、価格審査のもとになる指導価格は、この公示価格をベースに裁量的に設定されるという性格をもつことにある。指導価格は「市場価格よりも相当アローアンスを見ていて、もうこれ以上の高値取引は自粛してほしいという価格」であるにもかかわらず、現実には、それは「国土法価格」とよばれ、「国のお墨つきの適正価格」としての通用力をもたされたのである<sup>30)</sup>。

そこで、取引規制はどのように機能したのだろうか。この規制手法は、投機的取引規制を正面からうちだしたのではなく、「ソフト」な行政指導に依拠したものであったため、執行過程は、い



出典：大橋洋一「国土法における行政指導」  
 日本土地法学会『土地問題双書31 漁業権・行政指導・生産緑地法』1995，有斐閣所収p.124.

図1 審査事務のフローチャート

わばブラックボックスだといわなければならない<sup>31)</sup>。土地価格情報は個人情報であるだけでなく、国の機関委任事務として守秘義務の壁がたちふさがり、二重にベールがかけられているのである<sup>32)</sup>。幸い、『東京の土地1988』は4区4市の具体例を紹介しているので、このデータと東京都都市計画局の集計データを手掛かりにみておこう。なお、届出制のもとでの審査事務手続は図1のとおりである。

土地取引の市場がどのような仕組みのもとで、土地情報がどのように流通して、価格がどう設定されるのか。これらの点は、不動産取引業界が零細な多数の業者で構成されていることもあって不透明な部分が多く、容易には分かりにくい<sup>33)</sup>。

まず、取引当事者であるが、1988年当時においては、買手は圧倒的に法人企業、とりわけ不動産業者が目立つことである。

第二に、取引目的であるが、住宅地・商業地・業務地といった用途別土地取引状況からはその目的が短期転売かどうかはもとより判然としない。

しかし、『東京の土地1988』によれば、2年以内の転売件数が売買件数に占める割合で示した転売率が港区では1986年にピークに達し、42.7%を記録した。また、町田市のD I D地区ではこれより遅れて1987年に30.5%に達している。転売された土地の所有者はいずれも売手は個人、買手は法人であって、かつ転売された土地の購入者は法人、わけでも不動産業者が増えているという。このことは、如実に投機的取引の増加を示すものであった。

第三に、取引規模であるが、100㎡未満が50%と半数をしめ、300㎡未満を含めると、取引全体の3分の2をこえる。つまり、小規模土地取引が圧倒的だということである。

第四に、指導率をとりあげよう。まず、指導率は、届出された土地取引に対し価格の引下げ等の行政指導を行った件数（勧告、指導後勧告及び取り下げの件数を含む。）の届出事業全体の処理件数に占める割合であって、取引規制の態様なり機能を評価する一応の目安にできるであろう。不動産業者間で双方が売主または買主になった取引が圧倒的に指導率が高いとみられる。これに次いで、法人企業——融資機関が介在した取引の指導率が高く、一般市民間の取引ではこの両者に比べてかなり低い。

それでは、届出勧告制による行政指導に実効性をもたせた要因はなんだろうか。大橋洋一教授は、国土法第24条第3項に定める「不動産告知書」が届出をなすインセンティブとして機能したのだと指摘している<sup>34)</sup>。不動産融資にさいし、この不動産告知書の金融機関窓口での提示にかんしては、もともと国土庁の要請により大蔵省が金融機関にだした通達に根拠をもつ<sup>35)</sup>。しかし、よりつきつめて考えるならば、規制区域制と違い、裁量の幅が極めて大きく、かつ緩い価格コントロールの手法をとり入れ、事実上土地投機の抜け道を残す形での行政指導にこそ、自主的届出を機能させた要因があるとみるべきでなかろうか。いずれにしても、この届出制は、勧告公表という形での行政機関を越えた広範な社会的制裁により支えられていたのであり、社会管理としての機能すらもったの

である。

そこで、取引規制は、正面から投機的取引を規制し、地価騰貴を食い止めるといった効果はもともとたなかったことはたしかである。しかし、一時的には地価騰貴の加熱化を冷却する効果がある程度は果たしたとみることはできるのではなからうか。つまり、第一に、指導価格というガイドラインをタテに行政指導のかなり固定的なルールが設定されることで、取引当事者に取引価格を牽制して法外な値づけを抑制する機能を果たしたとみられるのである。もちろん、このルールには「抜け穴」があって、「著しく不当でない」範囲で利ざやを上増しでき、結果的には「価格」コントロールの下でも「雪だるま式」に土地価格が増大するという意図せざる状況を招いたのである<sup>36)</sup>。

第二に、取引費用を増大させることにより、無用な短期転売への歯止め効果をもちえたこと。この点についても子細にみていくと効果のほどにはやはり問題があり、のちに導入された短期転売規制の下でも、運用の限界が指摘されているのである。

第三に、取引規制が監視区域制のもとで取引内容にまで立ち入る形で強められた結果、取引・仲介にあたる不動産取引業者と取引業界にたいする牽制ないし行政指導の効果をある程度はもったといえるのではないであろうか。実際には都府県レベルの取引規制部局と宅地建物取引業の監督部局とは立場が異なり、土地行政が相互に十分には連携されておらず、総合的な対応は必ずしも期待できるという状況ではなかったが、業界への牽制効果は少なからずあったとみるべきであろう。

しかしながら、反面、地価の下降局面では、いわゆる価格の下落の下支え効果<sup>37)</sup>をふくめて、取引規制の逆機能がモロに発現したといわなければならない。この意味で、監視区域の解除措置についてそのタイミングの是非をふくめてどのような評価を与えるべきか、いまひとつの残された課題である。

ところで、すでにのべたとおり、届出勧告制による土地取引規制のもとでは、利用目的審査がほとんど機能しないため、投機的な土地取引は放任さ

れ、その結果、低未利用地が具体的な土地利用の位置づけのないまま放置されてしまう。

そこで、これら遊休地を対象に、いかにして合理的な利用計画を作成させ、その実現に向けて誘導していくのかということが課題になる。その仕組みと機能の問題を以下にとりあげておこう。

### 3. 遊休土地制度と土地利用規制

遊休土地制度は、国土利用計画法上、土地取引規制の「延長線上」<sup>38)</sup>に位置づけられている。土地取引にかかる許可または届出に際して行われる土地利用目的審査を事後的に補完する意味をもつ<sup>39)</sup>。この制度は、もともと土地取得後3年を経過した2,000㎡以上の遊休土地を対象に、その所有者等の自発性を極力尊重しつつ、助言・勧告の措置を講じてその積極的活用を図るために設けられたものである。これについては、1989年12月の同法改正により、小規模遊休地の利用促進を図る狙いから、遊休地の面積要件が監視区域内市街化区域においては1,000㎡以上に引き下げられるとともに、取得後の経過期間要件も2年に短縮された。

そもそもそれは、合理的な土地利用実現の担保としては、たんに土地取引段階における公的関与だけでは極めて不十分であるため、遊休土地についてもなお行政規制が必要とされるからである。その意味で、遊休土地規制は、国土法が文字どおり新設した「積極的土地利用規制の性格をもつシステム」<sup>40)</sup>であった。しかし、土地所有者等が資産保有等を狙いとし、積極的に土地利用の意向をもたない場合には、土地利用の絶対的規制の手だてをもち<sup>41)</sup>わが国の制度上の担保としては遊休土地の買取り協議およびその土地に係る都市計画決定等により間接的に利用・処分を促進させることができるだけである。したがって、この制度は、せいぜい土地取引にかんする「フォローアップの制度」<sup>42)</sup>としてしか機能できず、一般的に低・未利用地の土地利用を促進するための制度としては機能していないのである。もっとも、このことは、土地利用にかんする個別法制が例外的なものを除き、ある土地について積極的に一定の利用を義務

づけるという構成をとっておらないことに起因する。また、とりわけ、土地利用基本計画と利用調整の基盤となるべき都市地域、農村地域といったゾーニングが都市計画法、農振法といった個別法に規制され、それらのゾーニングをそのまま踏襲する形で定められていることにも、この制度の決定的な限界がある。これが第一の問題点である。

第二の問題点は、遊休地認定をうけた土地は、この制度の建前からみても、住宅・学校等の公共用地取得への積極的な拡大にむけての具体的裏付けをもち、また、その可能性がきわめて少ないことである。

第三に、買上げ主体である自治体にそのための財源的保障が与えられていないために、遊休土地の認定それ自体がさらに手控えられる可能性すらあることである。

遊休土地制度にあっては、実際の未利用地と、自治体の調査によって認定された遊休土地との間には大きなギャップが発生せざるをえない。それは認定基準そのものが遊休土地をその認定手続を通じて絞りこみ、企業の買占め地を二重三重に遊休土地としての通知からはずしていくというじつに巧妙な機能と内容をもっているからである<sup>43)</sup>。遊休土地認定基準は、もともと「利用＝開発という短絡」<sup>44)</sup>した発想のもとにつくられていて、この制度をテコとして自治体に新しい土地利用のあり方を逆につくりださせるという発想はそこにはみられない。それゆえ、土地の具体的な利用計画、そして公有地の拡大といった方向それ自体は自治体のイニシアティブで別途に創出されなければならないのである。ここに、市町村の都市計画マスタープランの策定をふくめて、地域の土地利用構想のなかで土地利用の将来像をどのように描き出すかという課題が浮かび上がる。じつはこの点が今後に残されている大きな課題のひとつである。

それでは、遊休土地制度はどのように運用されているのであろうか。次にこの点を見ておこう。総務庁の行政監察では、それは「必ずしも十分な運用が行われていない」<sup>45)</sup>と指摘している。具体的には、次の二点をとりあげ、問題の所在を明らかにしている<sup>46)</sup>。

① 遊休土地の中には、都道府県等の十分な助言・指導が行われていないこともあって、長期間利用が図られていないものがあること

② 遊休土地の通知を行うかどうかについて、引き続き検討する土地を運用上「継続検討土地」として扱うこととしているが、その取扱いは都道府県等で必ずしも統一されていないこと

じじつ、この継続検討土地は、24都道府県等で昭和63年から平成2年までの間に164件、193.7haに上るのに対して、実際に遊休地として認定通知された土地はわずか10件、7.1haにとどまったのである<sup>47)</sup>。

たしかに、国有地・企業保有地等の調査をとってみても、関係省庁が縦割りの形でバラバラに対応するに止まり、その調整のメドはたてられておらず、「総合的かつ体系的な把握」がなされていないことは、総務庁の指摘するとおりである。これら調査結果をみる限り、いずれも市街地の低・未利用地の実態はもとより、その所有者の利用計画の把握までにはいたっておらない。鳴り物入りで進められた土地利用「促進」へ向けた取組みのわりには、住宅系土地利用の保全なり、土地利用転換の住宅系への誘導策なりが、土地利用計画の形で具体的にとりまとめられるまでにはいたっていないのである。区市町村における都市計画マスタープラン・土地利用計画への取組みの遅れと、遊休地規制が土地利用を強制する仕組みをもたないこととあいまって、いまだ遊休地利用の促進に向けての決め手となる具体的手法を欠くといわなければならない。

1994年6月に行われた国土庁大都市圏整備局の「都心部低密度利用地の緊急実態調査」<sup>48)</sup>によれば、東京都心11区（千代田、中央、港、新宿、文京、台東、墨田、江東、品川、渋谷及び豊島の各区）には、工業専用地域を除き、300㎡以上の未利用地が130haもあり、これに資材置場、青空駐車場の屋外未利用地等310haと工場・倉庫470haをあわせると、表1に示すとおり910haもの「低未利用地」の存在が明らかにされている。この結果は、法規制対象外の300㎡以上1,000㎡以下の遊休地230haもとらえてあり、遊休地規制の機能と問題



状況を如実に示すものといってよい。この東京都心部における遊休地の賦存状況を示すならば図2・3のとおりである。東京都心部の「かなりの量」に上る低密度利用地の存在は、厳密には低未利用地というよりも、その「予備軍」である。しかし、それは「東京都心部の将来像を見定める上での不確定要素となり、ひいては、首都圏計画、国土計画上、長期的、計画的な開発を難しくする等いくつかの歪みを生じさせている」と国土庁調査は指摘している。いずれにしても東京都心部のこれら遊休地は、土地バブルが都市形成にもたらした弊害を浮彫りにする形になっているのである。

国土庁の上記調査は、東京都心部の低未利用地を不安定な形のまま放置せず、これを都心居住をはじめとする生活関連空間として活用し、生活機能へ向けて誘導しようという方向性なり位置づけを国土政策の観点から試みてはいる。しかし、それは実現可能性ある土地利用や都市計画の枠組みなり、計画手法を提示するまでにはいたっていない。

以上にみてきたとおり、遊休土地制度は土地取引の「フォローアップ」としてすらほとんど機能していないのである。この制度は土地利用促進どころか、利用計画と切断された形で遊休土地を放置しているのである。遊休土地制度の遊休化という実態は、利用規制の手だてをもたぬ、この制度の運用過程の可否をたんに問うているだけではないであろう。土地取引規制制度のあるべき理念、つまり制度・理念としたの「土地利用計画」のあり方が、東京都市町村土地利用計画の不在といった問題を含め、三大都市圏市町村についての計画策定における「低調」の打開という課題とともに、土地取引規制・遊休土地制度との関係において新しい土地利用形態の創出をめぐる問われているのである。

この意味で土地行政は、都市計画、土地利用と併せて、総合的な都市政策のもと、自治体のイニシアティブによって推進できる確固たる行政体制を構想することなくしては、本格的な展開を期待しがたいといわなければならない。

表1 東京都心部低密度利用地賦存状況（総括表）

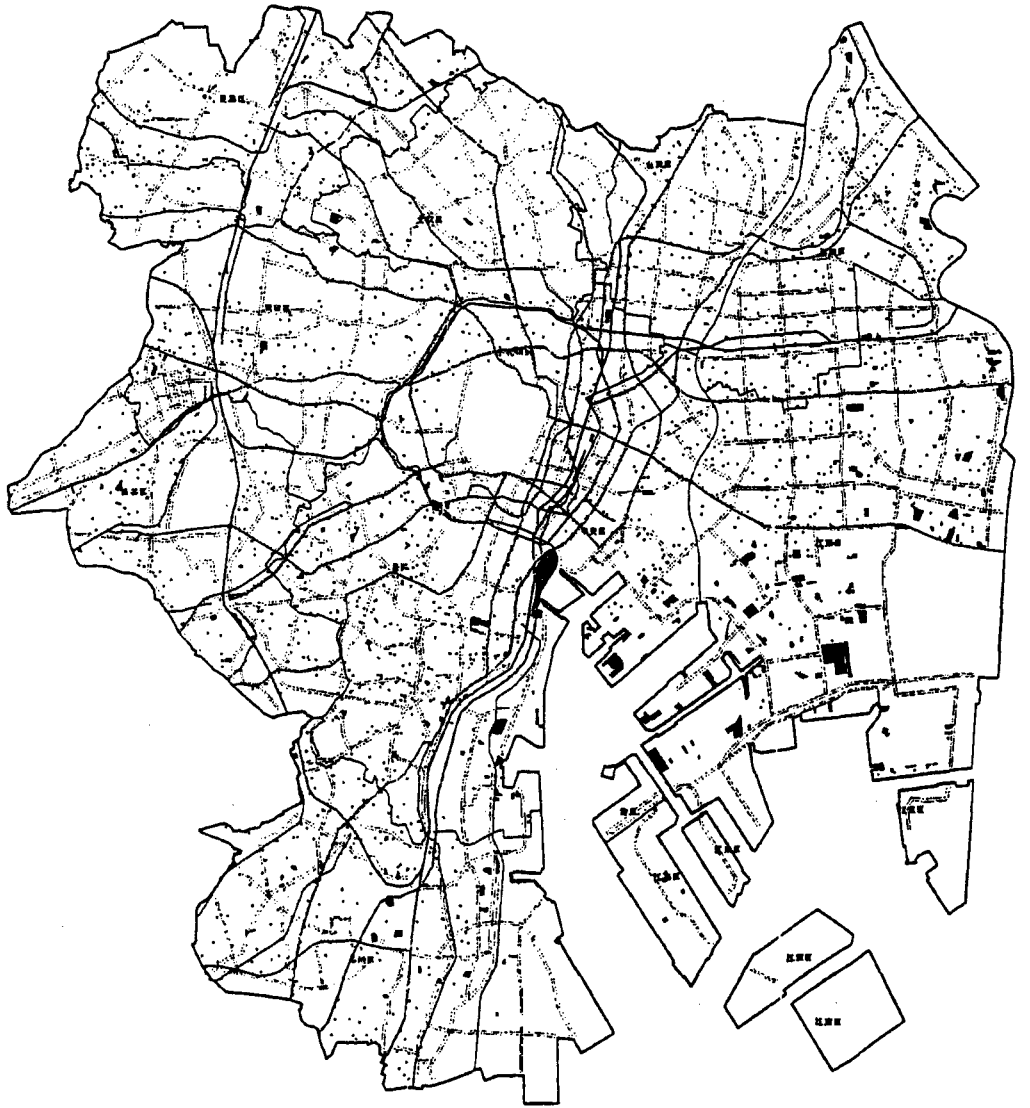
		件数 (件)	面積 (ha)
総数		6,110	910
種類別	未利用地	800	130
	屋外利用地等	2,980	310
	工場・倉庫	2,330	470
規模別	3百～1千㎡未満	4,500	230
	1千～2千㎡	880	120
	2千～5千㎡	450	140
	5千～1万㎡	170	110
	1万㎡以上	110	310
用途別	第1種住居専用	250	20
	第2種住居専用	530	60
	住居	950	110
	近隣商業	390	20
	商業	1,190	100
	準工業	2,650	480
	工業	150	120
区別	千代田区	140	10
	中央区	230	30
	港区	600	90
	新宿区	620	50
	文京区	240	20
	台東区	230	10
	墨田区	690	80
	江東区	1,780	460
	品川区	720	90
	渋谷区	490	40
豊島区	370	30	

出典：国土庁大都市圏整備局『都心部低密度利用地の緊急実態調査調査結果概要』平成6年6月p.3より引用。

#### 4. 土地利用計画の「計画」性と限界

わが国国土利用計画法のもとにおいては、あるべき都市像や住環境像をもとに都市計画・土地利用計画がつけられ、これに従って創出された土地利用形態に対応する形で地価が形成されるという本来の姿は、これまでついに実現されなかったのである<sup>49)</sup>。土地基本法制定後においてすらこの事態は基本的に改善されていない<sup>50)</sup>。「土地基本法は物事のほんの始まりにすぎない」といわなければならない<sup>51)</sup>。そこで、土地・住宅は都市の成長・発展に応じて計画的かつ安定的に供給されるわけではなく、長期的には均衡のとれた土地利用とまちづくりの形成を妨げてきたのである。

あるべき都市計画と土地利用計画が都市の土地利用を誘導するのではなく、所与の土地利用とその形態があるべき土地利用と都市計画をつき崩してきたのである。つまり先行土地利用形態と、そこで生ずる市場価格が土地利用を誘導し、地価負担格差が逆に土地利用形態を決めていくという逆



面積規模  
2,000平方メートル以下

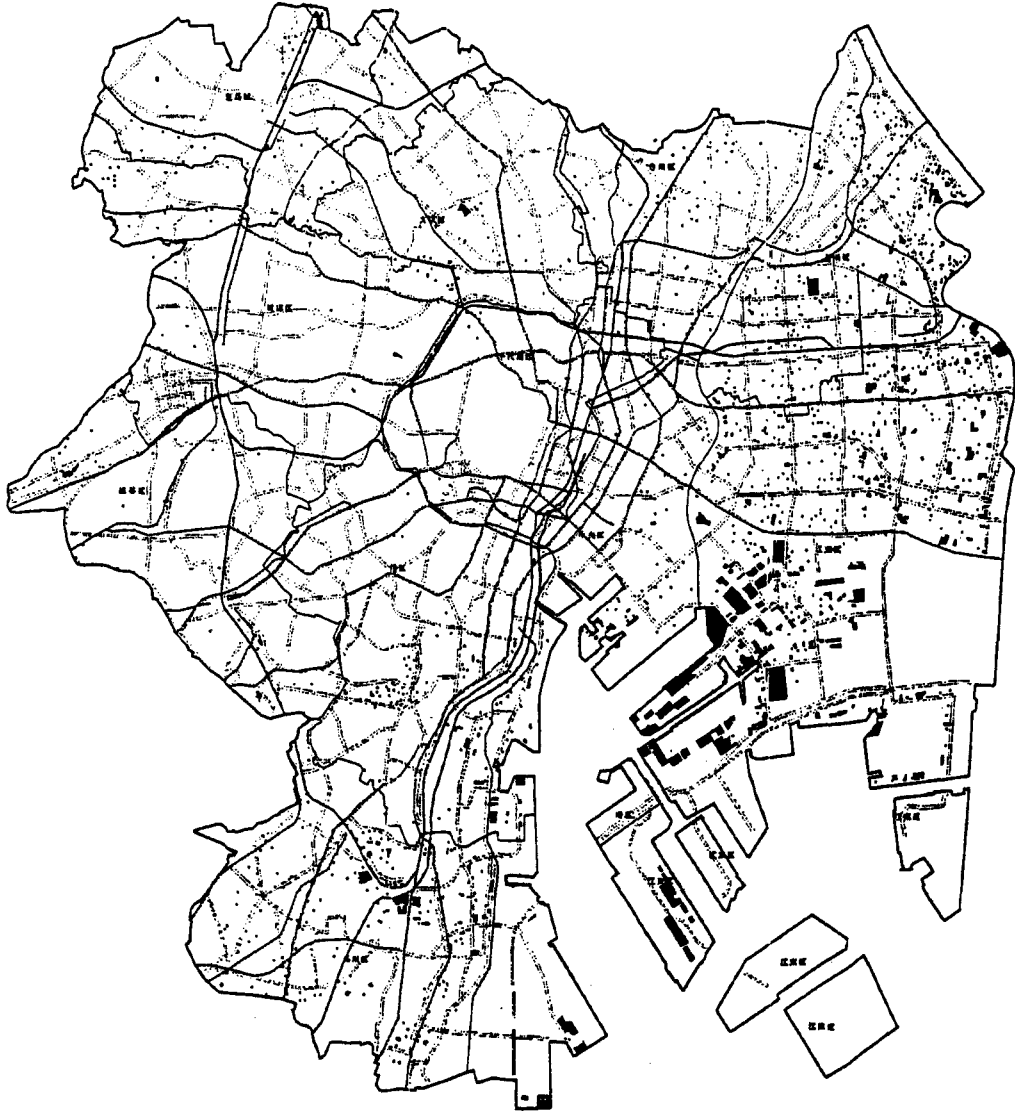
種類  
■ 未利用地  
■ 屋外利用地等

鉄道  
 [V] JR  
 [V] 公営鉄道  
 [V] 民営鉄道  
 [V] その他

道路（幅員）  
 [V] 3.0m以上 5.5m未満  
 [V] 5.5m以上13.0m未満  
 [V] 13.0m以上

出典：国土庁大都市圏整備局『都心部低密度利用地の緊急実態調査  
調査結果概要』平成6年6月 p.19~20より引用。

図2 都心部低未利用地の分布（未利用地、屋外利用地等）（平成6年）



面積規模  
2,000平方メートル以下

- |                        |  |  |
|------------------------|--|--|
| <p>種類</p> <p>工場・倉庫</p> | <p>鉄道</p> <p>JR</p> <p>公営鉄道</p> <p>民営鉄道</p> <p>その他</p> | <p>道路（幅員）</p> <p>3.0m以上 5.5m未満</p> <p>5.5m以上13.0m未満</p> <p>13.0m以上</p> |
|------------------------|--|--|

出典：国土庁大都市圏整備局『都心部低密度利用地の緊急実態調査  
調査結果概要』平成6年6月 p.17～18より引用。

図3 都心部低未利用地の分布（工場・倉庫）（平成6年）

立ちした現象がまちづくりのあり方を歪めてきたという事実は否定しがたいのである<sup>52)</sup>。

その最大の理由の一つは、市場価格が収益地価を超え、収益地価と乖離する形で「地価革命」が進行し、高地価が維持されてきたことであろう<sup>53)</sup>。『東京の土地 1988』<sup>54)</sup>は、地価高騰のピーク直後の1988年時点における市場地価が、都心商業地でも収益地価を大きく上回り、乖離度合いが拡大しつつあり、しかも住宅地では商業地よりもこの乖離現象がさらに大きいことを指摘し、市場地価の下方修正を政府にたいし具体的に要請している。

しかし、地価公示制も土地税制も、この歪みの是正を積極的に試みてきたわけでもなく、また、その調整に成功したわけでもない。公示地価制のもとでは、市場地価が法的に認容されることはあっても、市場地価と収益地価の乖離状況を示す公的地価情報は全く存在しない<sup>55)</sup>。総務庁の行政監察報告は、この点を勧告の形で鋭く指摘し、遅まきながら、警鐘を鳴らしているのである<sup>56)</sup>。「一物四価制」に象徴される各省庁縦割行政と土地政策の総合性の欠如が、大蔵省統制・中央銀行当局のマクロ経済管理における問題と併せて土地問題の根底にある行政体質であり、病理だといわなければならない<sup>57)</sup>。じじつ、わが国の土地担保融資といった伝統的な金融制度とその融資の膨張とが土地投機を支え、利用計画をもたない大量の低未利用地の放置といった現実をつくりだし、合理的土地利用を妨げてきた側面はなんとでも否定しがたい<sup>58)</sup>。

もう一つの論点は、土地利用計画の「計画」性にまつわる計画制度の仕組みなり体質にかかわる問題である。都市の土地利用において業務・住宅系の競合と摩擦は、市場機構に委ねておく限り不可避である。そこで、その制御のために計画が要請されている以上、その公共性を底辺の市民レベルからいかに確立していくかという課題と、その具体化にむけての取組みが、あらためて強調されなければならない<sup>59)</sup>。しかし、伝統的な上からの計画の仕組みと縦割り行政の貫徹は、地域レベルのマスタープランの不在とあいまって、市民的公共性の結晶軸を生みだすことすらもなく、その形成を妨げてきているという歴史的な事実も否定し

がたい<sup>60)</sup>。とくに、計画制度にかんしては、規制強化にむけての取組みが、都市計画規制力の弱さの故に、逆に規制緩和を伴い、いわばムチとアメが裏腹の形で結びつくことによって、土地基本法の下においてすら、計画制度の矛盾が拡大・再生産されているのである<sup>61)</sup>。

都市計画・土地利用計画の「計画」性をめぐる問題は、まさにこの計画制度の矛盾に象徴的に現れているとみるべきであろう。この意味でも、土地基本法は、土地改革にむけての「物事のほんの始まり」<sup>62)</sup>でしかないとあらためて指摘せざるをえない。もっとも、監視区域制度の導入にはじまる土地政策の展開が不十分な形ではあったとしても、金融規制や土地情報の一元的管理、そして地価動向把握の精緻化にむけた試みと結びつき、構造的対策として土地税制改革の課題とその方向を明確にしてきたことは注目すべき点である。

とりわけ、土地政策にむけての総合的取組みのきざしが、その創設20年にして、ようやく調整官庁たる国土庁において、関係省庁レベルの縦割り行政を「止揚」しようとする意欲とビジョンと手法の提起をもたらしつつあることは記憶されてもよい<sup>63)</sup>。そして、監視区域制の創設、土地基本法制定とこれをうけての再度の国土法改正、さらには金融規制の実施といった試行錯誤をつうじて、ようやく地価監視網の整備と利用価値に相応した適正な地価水準の誘導にむけての総合的な取組みが試みられるようになってきたという事実を確認できるのではなからうか。国土庁はたしかに土地政策の改革と、総合的土地行政の確立にむけて一歩前進したけれども、いまだそのいずれにも成功しているとはいいがたいのである。

## 注

- 1) 都留重人『地価を考える』(1990)岩波書店、p. 35-6及びp. 39-40。土地の「価格革命」、「地価革命」とその社会経済的帰結ならびに対策については、都留重人『日本の資本主義——創造的敗北とその後』(1995)岩波書店、p. 252-81参照。
- 2) 都留重人、前掲書(1990) p. 25。日本の地価が「異議の余地なく」「世界的記録」である点の指摘

- については、ヴァンサン・ルナル、ジョセフ・コンビ編著、上住直彦外訳『フランスの土地政策 1945—1990』（1992）住宅新報社、p.1参照。
- 3) 都留重人、前掲書（1990）p.36。財団法人建設経済研究所『都心の地価問題検討委員会報告書』（1986.3）p.5-7。
- 4) 東京都の地価規制対策として創設された東京都の土地取引届出制度については、前田昭信「地価高騰とその対策」日本不動産学会『季刊 日本不動産学会誌』Vol.3、No.3、p.29-30参照。
- 5) 規制区域検討会議「規制区域の指定について——規制区域検討会議における検討結果」（1988.9）国土庁土地局、参照。
- 6) 都留重人（1990）前掲書、p.39-40。野口悠紀雄（1992）『バブルの経済学』日本経済新聞社、p.147。なお、河野正三氏は、土地取引規制は「当面の対症療法であって」、あるべき「制度的枠組みを構築するという基本的対応ではない」と明快に断定している点は注目される。（河野正三（1992）『実践的土地政策』住宅新報社、p.21）
- 7) 『朝日新聞』1995年10月15日及び12月20日、山田厚史編集委員署名記事参照。
- 8) 渡辺洋三（1977）『土地財産権』岩波書店、p.53。国土庁編（1984）『国土庁10年史』ぎょうせい、p.41及びp.148。国土庁は、許可制・届出勧告制という二つの制度からなる土地取引規制の創設は、「いずれも当事者の自由に委ねられていた土地取引の分野に、行政が積極的に介入を行うものであり、土地処分権に対し大きな制約を加えるものとして、わが国の土地対策上画期的な意義を有する」（同書、p.148）と指摘している。また、遊休地規制制度は、従来の利用規制が中心であった行政手法に利用促進施策を講ずることとしたもので、土地の所有と利用にかんし、「土地の所有は利用を伴わなければならない」という原則を土地利用法制へ導入したものだとして「画期的なもの」だと、国土庁は指摘している。（国土庁編、前掲書、p.152）。
- 9)10) 山見郁雄外（1991）『わかる土地問題——背景から現状、問題点まで——』ぎょうせい、p.55及びp.95。なお、国土庁設置の経緯とその在り方については、国土庁編（1994）『国土庁20年史』ぎょうせい、p.33-8及びp.65-81参照。国土庁は国土法設置法3条にあるとおり、国土に関する行政を「総合的」に推進することをその主たる任務とするが、これを「真に実効あらしめるためには、なお、各省庁におけるナワ張り意識、割拠主義の弊を打破し、相互の協調関係（傍点筆者）を確保することが必要で」、それが「課題」だと総理府国土総合開発対策室員であった清水良次氏は述べておられる。（清水良次（1974.8）「国土庁の設置について」『地域開発』p.46）
- 11)12) 渡辺洋三、前掲書、p.290。
- 13)14) 「国土利用計画法に基づく土地取引規制制度について」『国土利用計画法研究会中間報告』（1986.5.23）。
- 15) 山見郁雄外、前掲書、p.55
- 16)17) 『国土庁20年史』p.27。
- 18)19)20)21) 『国土利用計画法研究会中間報告』p.6-7。
- 22) 同上、p.6。
- 23) 規制区域検討会議、前掲書参照。
- 24) 東京都土地取引適正化検討委員会（1986.8.11）『東京都土地取引適正化委員会報告』p.6-8。
- 25) 野口悠紀雄、前掲書、p.146-50。なお、金融規制の発動のタイミングの遅れについては、綿貫民輔・長谷川徳之輔（1993）『土地は誰のものか』集英社、p.18及びp.34参照。金融規制をめぐる大蔵省銀行局と国土庁土地局の対応については、『国土庁20年史』p.26参照。
- 26) 都留重人（1990）前掲書、p.39及び野口悠紀雄、前掲書、p.146-7参照。このことは、民活政策・開発主義政策とは裏腹の形で直接的規制手法へ依存しようとする業界の体質を反映したものとみるべきであろう。この点については、伊藤太一「政府介入における形態の分化と交錯」日本行政学会編（1994）『年報行政研究 29 行政学と行政法学の対話』ぎょうせい、所収、p.46-61、とくにp.59参照。
- 27) 渡辺洋三、前掲書、p.253及び河野正三、前掲書、p.171-4参照。
- 28) 渡辺洋三、前掲書、p.283参照。「土地利用基本

- 計画」の抽象性がすなわち取引規制の実効性を阻害する条件ともなっているのである (p.283)。1987年10月の緊急土地対策要綱に関する閣議決定は、中曽根首相が任期切れ直前になって、「なんとか恰好をつねなければならぬ」とうち出した、まさに応急対策だったといえようか。(都留重人(1990)前掲書、p.39)
- 29) 河野正三、前掲書、p.20。
- 30) 『国土庁20年史』p.27。
- 31) 監視区域内における価格指導と審査の実態にかんしては、総務庁行政監察局(1992)『土地対策に関する現状と問題点』大蔵省印刷局、p.20-2参照。
- 32) 国土庁通達「国土利用計画法に基づく届出書の公開について」(平成元年4月28日、元国土利第159号、国土庁土地局土地調整課長から京都府企画・活性化局長あて回答)国土計画協会『国土利用計画法令規集 平成4年版』国土庁土地局土地利用調整課監修、所収、p.338参照。
- 33) 西村清彦外編(1990)『日本の株価・地価』東京大学出版会、p.132、注20参照。なお、伏伯尚美外編(1972)『日本の土地問題』東京大学出版会、所収の柴田徳衛・竹内啓のコメント、p.220-8参照。
- 34)35) 大橋洋一(1994)「国土法における行政指導」土地法学会『漁業権・行政指導・生産緑地法』有斐閣、所収、p.127。
- 36) 土地法学会、前掲書、p.164。
- 37) 野口悠紀雄、前掲書、p.237-8。なお、同書p.146-6参照。
- 38) 『国土利用計画法研究会中間報告』(1986.5.23)p.10。
- 39) 土地・住宅行政研究会編(1982)『土地対策と住宅政策』大蔵省印刷局、p.48。
- 40) 渡辺洋三外編(1982)『現代土地法の研究 上』岩波書店、p.169。
- 41) 渡辺洋三、前掲書、p.253及びp.264参照。
- 42) 渡辺洋三、前掲書、p.305及び『国土利用計画法研究会中間報告』p.10。
- 43)44) 渡辺洋三、前掲書、p.308-10。なお土地利用と国民の生活権確保にかかわる論点については、下山瑛二「土地所有権の限界と土地利用」『法律時報』47巻7号、p.25-6参照。
- 45)46)47) 総務庁行政監察局(1992)『土地対策に関する現状と問題点』大蔵省印刷局、p.30及びp.44-8参照。
- 48) 国土庁大都市圏整備局(1994.6)『都心部低密度利用地の緊急実態調査 調査結果概要』。なお、東京都住宅局『平成6年度東京都住宅白書』p.92参照。
- 49) 渡辺洋三、前掲書、p.265参照。
- 50) 本間義人他編(1990)『土地基本法を読む——都市・土地・住宅問題のゆくえ』東洋経済新報社、p.131及びp.135参照。
- 51) 都留重人(1995)前掲書、p.281。
- 52) 本間義人他編、前掲書、p.126。長谷川徳之輔(1991)『断末魔の地価』日新報道、p.172-5参照。
- 53) 佐和隆光(1991)『これからの経済学』岩波書店、p.178。佐和氏によれば、東京都心のオフィス用地のパブル率(パブルの実勢価格に対する比率)は40~70%にまで及んでおり、住宅用地についてもほぼ似たり寄ったりだといわれる(同書、p.178)。なお、長谷川徳之輔(1991)前掲書、p.172-5参照。
- 54) 東京都企画審議室調査部(1989)『東京の土地1988(土地関係資料集)』p.130-3。
- 55)56) 総務庁行政監察局編、前掲書、p.55-6及びp.73。
- 57) 山見郁雄外、前掲書、p.96。なお、東京都の地価高騰と金融緩和政策、つまりマクロ経済政策の失敗については、都留重人、前掲書、1995、p.281-6参照。
- 58) 西村清彦外編、前掲書、p.131-3及びp.279-81のコメントを参照。
- 59) 本間義人他編、前掲書、p.128。なお、同書所収の戒能通厚「所有権と公共性——基本法の所有権論」p.71-96参照。
- 60) 赤木須留喜『東京都政の研究』未来社、p.38-40参照。
- 61) 本間義人他編、前掲書、p.131。
- 62) 都留重人(1995)、前掲書、p.281。
- 63) 国土庁編、前掲書、p.34。元国土庁事務次官の吉居時哉氏は、国土庁への在り方と「期待」を次のように述べておられる。「しかし、そういう大

きな話（「今の内閣制度とか行政組織とかいうものが現状にミスマッチ」だということ——筆者）は現実的でもないで、現状の行政組織を前提にして議論せざるを得ないわけですが、その場合、我々国土庁の役割というのは総合調整ということをやってくれるわけですが、その場合に各省のいろいろな事務を単に平面的に調整するというだけでいいかどうか。結局、……各省の論理だけではなかなか実現できないようなものを、国土庁の立場からアウフヘーベンして、そして一つのものをつくり上げると、こういう意味での総合調整でなければいかぬと思うのですが、そういう意味において国土庁自らの理念、国土に関する理念、論理というものを持たなければいけないのではないかというのが第一点です。それから第二点目としては、今の我々の権限からすれば、まあいわば人と人のつながりとか話し合いでやっているわけなので、それはそれで日本的ないい面もあるわけですが、本当に国土の理念を貫いていこうと思えば何らかの法律的な裏づけというものがなければいかぬだろう。言うなれば、人事の問題とか予算の問題という点を含めて、国土庁に対してははっきりした裏づけの権限がなければ困るとかねがね思っているわけです。」

もう一人、元国土庁土地局長鎮西迪雄氏は、「『国土政策』を扱っている国土庁がもう少しマクロの経済政策、金融政策、あるいは産業政策にいろいろものを申しまして、その調整をきちっと図れる何らかの行政手法をこれから開発していく必要があるんじゃないか。」「これからは、国土庁でなければならないというのは、マクロの分野では国土政策と経済政策なり、金融政策との整合性を図ることではないかなという感じがいたします。」と指摘している。（『国土庁20年史』p.34及び37-8）。

## 文 献 一 覧

- 1) 石田頼房編（1990）『大都市の土地問題と政策』日本評論社
- 2) 大泉英次・山田良治編著（1989）『戦後日本の土地問題』ミネルヴァ書房
- 3) 大泉英次（1991）『土地と金融の経済学』ミネルヴァ書房
- 4) 国土庁編（1994）『国土庁20年史』ぎょうせい
- 5) 佐伯尚美・小宮隆太郎編（2002）『日本の土地問題』東京大学出版会
- 6) 総務庁行政監察局（1991）『土地対策に関する現状と問題点』大蔵省印刷局
- 7) 都留重人（1990）『地価を考える』岩波書店
- 8) 都留重人（1995）『日本の資本主義——創造的敗北とその後』岩波書店
- 9) 東京都企画審議室（1989）『東京の土地（土地関係資料集）』東京都
- 10) 土地法学会（1994）『漁業権・行政指導・生産緑地法』有斐閣
- 11) 野口悠紀雄（1992）『パプルの経済学』日本経済新聞社
- 12) 長谷川徳之輔（1990）『土地改革の視点』東洋経済新報社
- 13) 本間義人外編（1990）『土地基本法を読む—都市・土地・住宅問題のゆくえ』日本経済評論社
- 14) 山見郁雄外（1991）『わかる土地問題—背景から現状、問題点まで—』ぎょうせい
- 15) 渡辺洋三（1977）『土地と財産権』岩波書店
- 16) 渡辺洋三（1989）『土地問題と日本の民主主義』『法社会学と法律学の接点』1日本評論社、所収
- 17) 渡辺洋三外編（1992）『現代土地法の研究 上』岩波書店

## Key Words (キー・ワード)

Revolution of Urban Land Price (地価革命), Outline of Emergency Land Policies in 1987 (緊急土地対策要綱), Control of Land Transactions (土地取引規制), Control of Unplanned and Unused Land (遊休地規制), Management of Urban Land Use (土地利用の管理)

## The Structure of Urban Land Administration : Systems to Control Land Transactions and Unused Land

Shunji Fukuoka\*

Center for Urban Studies, Tokyo Metropolitan University  
*Comprehensive Urban Studies* , No.58, 1996, pp.5-20

Controls are desperately needed in Japan to stop land-price inflation. This article focuses on the socio-political aspects of Japanese urban land policies and attempts to explain Tokyo's land bubble. Professor Shigeto Tsuru points out the following: 1) land policy needs to fully recognize the right of utilization (i.e. more emphasis on the "public" nature of the land rather than it being "private property"); and 2) planners need to have a clear idea of the type of city they would ultimately like to have before any consideration is given to urban land policy and planning.

In this paper, the author tries to analyze the structure of the urban land management system and administrative measures taken to address the issue of the recent "land bubble." The first example is the Surveillance District System (Chika Kanshi Kuiki Seido) established in 1987 under the National Land Utilization Planning Law to control land transactions in the area designated as the Surveillance District. The author outlines the background to the introduction of this system, its implementation in Tokyo, and its effect on land prices.

Some writers have said that the system for urban land management improved after the enactment of the Basic Land Act in 1989. But the author claims that a truly "rational" land use system has yet to be established. Surveillance District system was revised in 1990, but even then it did not effectively control speculative land transactions. The author attempts to seek reasons why land use plans did not work in Tokyo, and suggests that the National Land Agency was slow to improve urban land policies and failed to establish a comprehensive land management system.