

宅地対策の方向について

志 村 清 一*

1. 緒 言

宅地に対する一般の関心は、最近とくに深いものがあり、新聞その他の報道関係においても、しばしばこの問題を話題として提供している。

宅地といわれているものには、身近なものとして住宅あるいは店舗を建築するための宅地、工場などを建設するための敷地、公共事業を実施するための公共用地など多種多様なものがふくまれている。この宅地について現在問題となっている点は、具体的には、宅地の価格の異常な高騰と宅地の取得難であるといつてさしつかえあるまい。

地価高騰の状況を市街地における宅地価格の推移からみると、戦後しばらくの間は、宅地に対する需要の回復が遅れ、他方供給面では戦災跡地とか旧軍関係用地など豊富にあったため、地価は一般物価の急激な上昇に対して相当の遅れをみせていた。しかし、わが国経済が漸次安定し成長発展の段階に入るや、宅地需要は急増し、昭和 29 年ないし 30 年頃には地価はすでに一般物価の上昇率に追いつき、その後も年々 20% 程度の急騰を示し、昭和 34 年においては一般物価の 2 倍をこえるに到っている。このような地価の推移は、大都市周辺部において特にはなはだしく、一部に投機的な宅地需要をも誘発して、地価の高騰に拍車をかけている状況である。

地価の高騰は、同時に宅地のはなはだしい取得難を示すものであり、個々人は住宅を建設するため、通勤の便など相応の環境を持った宅地でその所得に見合った適当な価格のものを求めて宅地市場に殺倒し、事業者は、消費市場とか労働市場などとの関連のよい土地であって適当な価格のものを求めて宅地市場に流れこんでいる現況については、われわれ身辺の問題としても、また各種広告の中に占める宅地売買関係の比重の大ききなどからみても、特に述べるまでもないところであろう。また社会的資本の充実をはかるために現在緊急に整備を要するとされている道路、公的住宅、都市計画諸事業などの公共事業であっても、その用地取得は、大規模な事業においては用地交渉開始から解決までの間に 2 年程度を要し、3 年以上を費やした事例も多い状況であり「用地問題が解決すれば、事業はその半ば以上をおえたことになる」とすらいわれている。

* 建設省計画局参事官

地価の高騰および宅地の取得難をその内容とする宅地問題は、多種多様な宅地需要に対して、適当な規模を持ち、かつ望ましい環境にある宅地が、相応の価格で供給されていないこと、すなわち宅地が需給のアンバランスによるものであるといえる。

今後における宅地の需要は、産業の発展、人口の増大、所得水準の向上、世帯の細分化傾向などによって、ますます増大するものと予想されるが、地価の高騰と宅地の取得難の現況をそのままに放置しておくならば、この傾向はさらに悪化の度を加え、住宅用地の取得難は国民生活の安定を阻み、産業用地あるいは経済の基盤である公共事業用地の取得難は望まれているわが国経済の意欲的な発展にとって最大の障害となりかねない。

しかも、このような宅地問題は、大都市およびその周辺部において特に顕著にみられる。それは大都市への人口の急激な増加と産業の集中の結果であり、またこれら産業と人口の集中にともなう適切な都市施設の総合的な整備が行なわれていないことの結果であって、いわゆる過大都市の問題がその背景となっている。したがって宅地問題の総合対策は、大胆な地域計画とハダ目の細い都市計画とにもとづいた産業と人口の再配分計画により、大都市への人口の集中を抑制し、産業の地方分散をはかり、このような再配置計画に適合した宅地需給の安定方策、すなわち宅地の供給および既存宅地の利用状態の変更などの諸対策を確立するものでなければならない。

2. 宅地対策の方向

(1) 宅地需給の分散対策

宅地需要を分散させるための基本的な対策は、宅地問題が最も顕著に現われている大都市への人口の集中を、できるだけ抑制して、産業の地方分散をはかることである。

経済企画庁に設けられた所得倍増委員会においても、産業立地小委員会を設置して、この問題について審議を行ない、一応の中間報告的な結論をえている。所得倍増委員会は、倍増計画の中心的役割をになう 2 次産業の生産を今後 10 カ年間に 3 倍ないし 4 倍にするためには、用地、用水、道路、港湾などの基盤となるべき公共施設の整備が問題であるとして、これを地域的な姿でとらえたものが小委員会における中間報告であり、宅地対策を論ずる場合の貴重な参考資料であると考えられる。産

業立地小委員会の審議の過程において建設省から提出した、「都市の現況と将来の規模、配置」をもあわせて、以下簡単な紹介を試みよう。

(a) 大都市機能の都市圏への分散 東京、名古屋、大阪、北九州の四大既成工業地域については、それらの既成市街地部分は地価の高騰、交通の混乱、用水の不足などにより、おおむね限界に近いとみられるので、既成市街地を中心とする広い圏域を設定して、この圏域内計画的に開発するものとし、中心部から相当の距離において、単なるベット・タウンでない衛星都市の整備を促進し、産業の分散と人口の適正な配置をはかる必要がある。

地方既成市街地内部は、原則として産業の新たな流入を制限するとともに、再開発を行なって生産の能率化と隘路の打開をはからなければならない。

(b) 大都市圏間の中間に位置する都市の育成 四大既成工業地域を連ねるベルト状の大平洋岸臨海地域の中間地点にあって、良好な産業立地条件を備えている地域について、新たに相当規模の都市地域を設定してこれを整備し、産業と人口を誘導して産業都市の育成をはかる。

(c) 地方の拠点都市の建設 北海道、東北、裏日本の各地域は、現在低開発地域であるが、自然的産業立地条件に恵まれた地区について、それぞれ拠点となるべき都市を定め、これらに公共事業の重点的な先行投資を行なうことにより、地方の経済的、文化的な拠点となるべき大都市の建設をすすめる。

(d) その他の重要都市 特殊な立地条件を備えた都市について、それぞれに応じた整備をはかる。

(e) 新首都の建設 東京都是、経済・文化・政治の中心として特に複雑な問題をはらんでいるが、国会、中央政府諸機関、大学などの公的機関を、他の適地に移して、新首都を建設することは、十分に検討されるべきである。

以上のような新たな都市配置あるいは産業立地の構想のもとに、公共事業の先行投資を重点的にすすめることは、主要な公共事業の大半をその所管としている建設省の新施策として、今後強力に推進されるものと期待されるが、このような対策の実施によって、大都市における宅地需要は分散され、特定の大都市における宅地問題の深刻さは漸次解消に向うであろう。

(2) 宅地の合理的利用対策

現在の既成市街地は、一般的に建物の平均階数が低く、木造の密集した過密な地帯がある反面、休閒地も少なからずあり、その土地利用ははなはだしく混乱し、非効率的な形態にある。

このような事態に対しては、すみやかに既成市街地における土地利用計画の再検討を行ない、従来のいさか

粗雑な都市計画地域・地区決定の内容などについても、精密かつ具体的なものに改訂して、将来の既成市街地の方向を確立する必要がある。この計画にもとづく宅地の合理的利用の実現を期するために、休閒地の活用をはかるほか、都市の改造を実施して市街地建築物の不燃高層化を推進することは、宅地の新たな供給と平行してすすめられなければならない。

都市改造の手段としては、政府施策住宅の高層化の促進、住宅金融公庫による中高層耐火建築物融資制度および防火建築帯の補助制度の効率的な活用、市街地改造事業および住宅地区改良事業の推進などの諸施策を総合的にすすめるとともに、新たな制度の検討などについても配慮する必要がある。

(3) 宅地供給対策

埋立、山林原野あるいは農地の転用などによって宅地造成を積極的に推進し、新しい宅地を大量に供給して宅地の需給のバランスをはからなければならないが、この宅地の供給がいたずらに恣意的に行なわれるならば、将来において、その宅地が十分に利用されなかったり、あるいは高価な再開発事業を行なわねばならなくなることは、都市周辺部の現況を一見すれば明らかな事実であろう。このような無意味な投資を防ぐためにも、健全な市街地となりうるよう十分に計画され、その計画にもとづいて整備された宅地の供給でなければならず、したがって宅地の造成・供給にあたっては、公的機関による積極的な関与が行なわれなければならない。

すなわち、前記「宅地需用の分散対策」の線に沿った総合的な計画のもとに、適地に大量の宅地供給を行なわねばならない。また、その造成主体としては公的機関の積極的な関与を前提として、現在の日本住宅公団の宅地造成部門を画期的に強化し、公団の従来実施してきた住宅用地・工業用地などの計画的造成を飛躍的に拡充する必要がある。なお、住宅用地造成のための融資を行ってきた住宅金融公庫についても、日本住宅公団に準じた強化拡充をはかるとともに、臨海部における埋立による産業用地造成のための臨海工業地帯開発公団（仮称）を新たに設立するなど、宅地の造成・供給を積極的行なわねばならない。

以上の政府関係機関と平行して、地方公共団体、地方公共団体の土地関係の公社協会についても、それらの行なう土地区画整理事業、宅地造成事業の促進がはかられるよう、政府の適切な指導と助成が必要である。

このような宅地造成に当っては、従来の埋立、全面買収あるいは区画整理方式などの手法のみによることは、造成規模の拡大傾向などと相まって、ますます困難となることが予想される。これに対処するため農地法との競合とか用地取得に当たっての措置など、新たな宅地造成手法の検討が必要であろう。また、建築物についての建築

基準法と同趣旨の、宅地造成に当っての基準の設定についても、十分検討を要するであろう。

(4) 宅地の潜在的需要対策

宅地の需要は、産業的なものや投機的なものをのぞけば大部分は住宅用地であって、宅地需要はいわば住宅需要の反映にほかならないといえる。したがって、住宅供給を質量ともに強化充実するならば、住宅事情が好転するにもなって、宅地需要を安定緩和させることになるといえる。

(a) 賃貸住宅、分譲住宅の大量供給 民間借家に期待することがきわめて困難であり、公的住宅の供給も十分行なわれていない現状においては、各個人はおのおのその持家を建築するほかない事情に追いつめられることが多く、低所得階層の者までもが住宅入手のために、個人資産の振りかえなどによってでも小規模な宅地を購入しようとして、宅地の取得難を激成させていることは、現在の宅地需要の特色の一つであるといえる。

したがって、政府施策による団地的に大量に建設される賃貸住宅あるいは分譲住宅の供給を推進するならば、宅地需要の内容は、ぼう大な数にのぼる個人的小規模なものから、比較的少数の大規模な公的宅地需要に切りかわることになり、無数の個人的宅地需要を整理することとなるであろう。それと同時に、公的な大規模宅地においては、宅地利用の合理化による宅地の節減がはかられるほかに、宅地の環境の充実にも寄与するところが多いであろう。

(b) 政府施策住宅の質の改善 従来の政府施策住宅は、すべて小規模なものであり、また住宅環境に対する配慮も十分に行なわれていない現状である。したがって、世帯員の増加などの個人生活の変化に対応することができず、入居者を常に「仮住い」の状況においている。他方、生活水準のめざましい向上にもなって、このような仮住いの状況から脱して自己住宅を持つとする努力が生まれ、これが宅地の潜在的需要となって現われているといえる。

したがって、政府施策住宅の質的向上、その規模においてもバラエティーを持った中高層住宅の都市部への集中的な建設をはかるなどの措置を講ずるならば、宅地の高度利用、合理的利用に役立つとともに、宅地の潜在的な需要をも抑制することができるであろう。ただし、このような質の向上にもなる家賃の上昇と入居者の所得とのアンバランスについては、所得倍増計画などの長期的な見とおしをも十分考慮して、なんらかの措置を検討する必要がある。

(5) 宅地の取引秩序の維持対策

地価の高騰の原因は宅地の需給のアンバランスによるものではあるが、価格の上昇は投機的な需要を誘発し、さらに地価の高騰を促すことについては、すでにのべた

とおりである。このような宅地の取引秩序を正常な姿に戻すための対策としては各方面にわたる諸施策が考えられるが、ここでは二、三の問題点を述べるに止めよう。

(a) 取引秩序の維持 不動産取引秩序の維持のため、宅地建物取引業法について検討を加えるほか、不動産取引所の新設などについても、今後十分検討する必要がある。

(b) 評価鑑定機関の育成 異常な地価の高騰、宅地評価の混乱などに対処するため、権威ある評価鑑定機関の育成をはかる必要がある。

(c) 税制措置 休閒地利用の促進、宅地の投機的売買の抑制を効果的に行ない、地価の急騰を防ぐための施策として、休閒地税とか土地増加税の制度について検討し、これらを目的税として宅地造成事業に振りむけるような措置を配慮する必要がある。

3. 宅地需要の推計

宅地需要については、今後の生産規模から推定される商業用地、住宅建設戸数の予測からの住宅用地などをそれぞれ推計すると、今後 10 年間の所得倍増計画期間内に、新規に必要な宅地面積は 5 億坪程度と考えられる。住宅用地は 1 億 7 500 万坪、工業用地は 1 億 6 800 万坪、第 3 次産業用地など 5 700 万坪、公共用地 1 億坪（市街地および予想市街地以外の公共用地を除く）の内訳となっている。この 5 億坪のうち計画期間内に市街化する面積は約 3 億坪と考えられている。

この推計は、所得倍増委員会において種々検討されている段階にあるが、既成市街地約 10 億坪の利用形態についての相当な変更を予想し前提としていることに注目しなければならない。すなわち、既成市街地内の現在休閒地の大部分は利用されることとなり、既在市街地の街路、公園などの公共用地、および 3 次産業用地が増大し、逆に住宅用地が減少するものと予想している。しかし、既成市街地内の人口が増え、住宅戸数も増大するので、住宅用地の減少は、既成市街地の再開発あるいは都市改造による宅地の利用の高度化によってカバーされねばならない。すなわち、大規模な都市改造が前提とされた推計である。

さて、5 億坪という新規宅地の開発、既成市街地の大規模な再開発の要請に対処することは、きわめて困難な道である。われわれは、その困難性を認めた上で、これに真正面から立ち向って行かねばならないであろう。

4. 公共用地取得制度

公共用地の取得難が緊急に整備を要する産業基盤の育成のための諸計画の実現をはばみ、今後の経済発展の大きな障害となっている現況については、すでに述べたとおりである。

このような公共用地の取得難な現況に対して、企業者側から、公共用地取得制度の改善についての要望が強く打ち出されている。その反面、土地を提供する側においても多様な要望があり、制度上の問題としても論議されるに到っている。政府としては、そのいずれの側にも偏しない公共用地取得対策を確立する必要性を認めており、例えば大都市における公共施設整備に当って、公共施設の整備とあわせて、建築敷地および建築物の整備を行ない、公共用地の上に居住していた者を新たな建築物に収容するなど公共用地取得の合理的解決に資するような法案を準備し、現在国会において継続審議中である。しかしながら公共用地取得制度問題はなお多くの課題をふくみ、しかも公共の利益の増進と私有財産との調整を要する憲法にまでさかのぼって検討しなければならない重要問題であるから、広く学識経験者の意見を十分きいた上で結論をうるものが適当であると考え、建設大臣の諮問機関として「公共用地取得制度調査会」を設置することとし、国会の承認を経て、本年9月8日第1回の会合が開かれ、本問題に対する検討が始められたのである。

公共用地取得制度上の問題点としては、現行の法律制度としての土地収用法について、その収用対象を拡げて大規模な宅地造成事業などにも適用されることの問題、収用手続きの簡素化および補償額算定基準の明定などによって土地収用法を利用しやすくすることについての問題、収用委員会の組織を拡充して委員を常勤とするとともに事務局の整備をはかることについての問題などが指摘されている。企業者側からの要望の強い緊急使用制度の一般化すなわち、補償額決定以前に収用地を事業の用に供する制度の適用範囲の拡充については、本調査会設

置に当っての国会審議の過程においても衆議院内閣委員会の付帯決議として、公権力の強化により私有財産を侵害することのないよう、特別の配慮を要望されており、調査会において特に慎重に検討しなければならない課題であろう。

5. 結 言

以上の収用法上の問題のほかに、被買収者の生活再建対策、評価鑑定制度の問題、現行の用地買収方式の検討などが重要なものとしてあげられる。しかしながら、現在の事業執行の体勢のもとにあっても、事業計画の確定をできるだけ速やかに行ない、取得すべき対象となる用地を明確にすること、事業計画の内容についての地元関係者に対する懇切なPR、用地取得と事業実施とのタイミングについて実情に適するよう用地の先行的取得を推進すること、直接的な用地のみでなく代替用地についてもあらかじめその取得をはかることなどについては、ある程度実現可能であり、用地取得対策としても相当効果的なものであらうと考えられる。

公共用地取得対策審議会は、36年3月末日まで存続する時限的な機関とされているから、取得制度上のあらゆる問題を検討する余裕はなからうと予想されるが、建設大臣からの諮問である「公共用地の取得困難な現状にかんがみ、その取得を一そう円滑かつ適正に行なうためには、いかなる制度上の改善をはかるべきか」に対してどのような解答を与えるかは、今後の方向を決定するものとして注目に価するものがあり、調査会委員各位の卓見に期待するところが大きい。

(原稿受付：1960. 9. 21)

45 卷 11 号 解説「建設機械損料の算定法の解説」訂正

ページ	行	誤	正
21	図-1	$0.9 \times \frac{i-x}{\bar{X}}$	$0.9 \times \frac{\bar{X}-x}{\bar{X}}$
25	右欄下より 10	$= C_x + 0.9 \frac{i-x}{\bar{X}}$	$= C_x + 0.9 \frac{\bar{X}-x}{\bar{X}}$
25	右欄下より 6	$\left(0.9 \times \frac{i-x}{\bar{X}}\right)$	$\left(0.9 \times \frac{\bar{X}-x}{\bar{X}}\right)$
26	右欄上より 20	$\frac{0.9}{\bar{X}} + \text{補正率} \times x \times P$	$\frac{0.9}{\bar{X}} \times \text{補正率} \times x \times P$

EARTHQUAKE RESISTANT DESIGN FOR CIVIL ENGINEERING STRUCTURES, EARTE STRUCTURES AND FOUNDATION IN JAPAN.

第2回世界地震工学会議の記念出版で、土質、港湾、ダム、水道、橋梁の部門における耐震設計の方法を網羅し、外国から参加された会議出席者に非常に好評を博した本です。部数に制限がありますので至急お申込み下さい。

体 裁 B5判英文9ポイント一段組、本文110ページ、写真4ページ、折込付図(震害表・震害地図)1枚、表紙和紙使用、本文真珠アルト紙使用、上製本

頒 価 800円(〒30円) 国外価格 3\$ (送料、手数料込み)