

## 土地問題の核心 (91・9・12)

―「開発利益原則」―について

國宗 正義 (昭12・文乙)

### はじめに

今日は、しばらく御無沙汰しました。そのせいということもあつてか、ここへ座らされたような気がします。三〇分ぐらい土地の雑談でもやって責を免れようかとやってきたところ、一時間程ということですので、少々開き直って、「土地問題の核心」という話題で小一時間の御静聴を煩わすことにして、あとは何なりと自由に質疑・討論と行きましようか。

「土地問題」ということになりますと、十人十色とは行かないまでも、多少間口が広すぎて各人各様の考え方・対応の仕方ないしは、種々・様々の利害の絡みからの思案・思惑もあろうかと思えます。

そもそも、「土地問題」と呼ぶこと自体が、既に問題を孕んでいます。例えば、「問題児」、ま

たは、「日本問題」と呼ばれるときと同様に、何か具合悪い難題ないし難問ということにもなりかねない訳でしょうから。

わが国の土地問題は、正に深刻な難題・難問を抱えています。「わが国の平均的サラリーマンはまともな住宅を望めない」といい、「土地・家屋の相続の裁判・争訟が最近とみに急増した」などというのは、ホンの一端の例示に過ぎません。

それでは何が具合悪いかということですが、問題の個々・別々を挙げ論うのではなく、この際、引つ括るめて全体・全部が正常ではなく、むしろ異常であると判断しなければならぬものがあります。

われわれ人間の健康に喩えていうならば、ちょっとした急性の病氣、一過性の疾患ではなく、永年煩った挙句、疾とづくに「病膏やまこう言いに入った」段階ではないでしょうか。「風邪引きに頓服」という具合には到底いかなるところであり、むしろ、この際、思い切り抜本的な体質改善だけが、生存を賭けた最終・最善の処置にはかならない容態に陥っているからであります。

### 他山の石——イギリスの実践とドイツの理論——

わが国の「土地問題」に果して抜本的・徹底的な体質改善が期待しうるところであろうか。わが国の現状だけに沈潜するときには、おそらくや消極の結論に辿り着くことになりましょう。手

の着けようもない宿痾が全身に蔓延しているからです。

しかしながら、文明・文化、さらに政治・経済などを概ね同じくする国々に眼を転ずるときには、必ずしも右と同様の結論ではありません。

「他山之石可以攻玉——詩経・鶴鳴——」というのは、「ほかの山から出る粗末な石でも、自分の貴重な玉をみがく役に立つ」と説かれるところではあるが、この古語は、かえって逆に「他山の貴重な石と自分の粗末な玉」の場合こそ、また、それなりの効能があるのではないだろうか。

「人のふり見て我がふり直せ」というのも、また、右と同様の効用をもつ諺であるといえるでしょう。

ここに掲げる「イギリスの実践とドイツの理論」こそ、「開発利益原則」——すなわち、「公共の手による価値の増加は、再び公共の手の中へ」の原則——を實踐し、または、實踐しようとするものにほかならず、正に、本日の話題である「土地問題の核心」に迫るものにほかならず、いずれも「他山の石」に適合するものとして推奨に値するものであります。

さらにいうならば、わが国の土地問題の「手の着けようもない宿痾」からの脱出と生還は、ここにいう「他山の石」の効能の服用に踏み切るときに、はじめて期待できるでしょう。

## (1) イギリスの実践

イギリスの開発利益原則——土地・建物の不当・不勞の増価の徴収に関する原則——は、二つの水源から發する水の流れのように、またあぎなえる繩の姿のように、一五世紀と一七世紀の昔に、それぞれ、その源を發して綿々と二〇世紀も終ろうとする今日に及ぶものである。

その一つの流れは、享受した利益または回避した危険のそれぞれに見合う出捐しゅげんをいい、例えば、ヘンリー六世の「下水、土地排水および防潮法（一四二七年）」による地方税をいいます。

他の一つは、街路の拡幅のごとき公共の手による改良事業に起因して享受する利益に関する直接課徴または補償との相殺のいづれかによる出捐をいい、例えば、チャールズ二世の「ロンドン大火災直後の再開發法（一六六七年）」ほか一連の開發法をいいます。

ちなみに、チャールズ二世（在位、一六四九—一三〇—一六八五—一〇二—〇六、ただし、一六六〇—一〇三—二九までは、事実上王ではなかった）の右の開發利益原則は、当時は英領植民地であつた北米ニューヨーク市に直輸入され、一六九一年の同市の法律として採用された。当地では、開發利益徴収は、「特別賦課」という呼称で、新大陸のその他の都市にも広がって行き、やがて、アメリカを通じて、さらに、カナダを含むその他の若干の英領植民地の各都市へと伝播し、英米法系の国々の土地法制の中に定着するにいたるものです。

さて、イギリスの開發利益原則は、興味ある進展を経て、現に、今日に及ぶものであるが、そ

の詳細は割愛することとするが、次の二つについては言及を省略することができない。

(a) その一つは、いわゆる「アスワット報告——詳しくいえば、一九四二年九月に国王の命により公共事業・計画省から議会に提出された最終報告書(コマンド・ペーパー六三二八六号)」である。第二章、三六七パラグラフに及ぶ右の龐大な報告書は、第二次世界大戦後のイギリスの都市計画立法の基本的理念の背景を担うにいたるものである。とりわけ、開発利益原則については然りである。

(b) その二つは、開発利益原則立法の実践である。これを戦後だけに限って見ても、四たびにも及ぶ立法挑戦と挫折を挙げることができる。一九四七年、一九六七年、一九七四年、および、一九七六年の立法の挑戦とそれを襲う挫折が、すなわちそれである。

さて、イギリスの右の開発利益原則立法の進展と挫折は、既に、諸賢の御明察のとおり、この国の労働党と保守党の政権交替とは無関係ではない。むしろ、政権交替の忠実なる反映にほかならない。例えば、「良きにつけ悪しきにつけて、右の両部門——すなわち、開発計画統制と開発利益徴収の両部門をいう——は、相依り相助けながらつれ添ってきた仲であり、したがって、他の一方なしで片一方だけが生き残るといふことは、甚だ不都合な、いわば、世にいう寡婦のような姿を造り出した……右の第二部門が、仮りに受け容れられないとしても、この部門は、現実的に受けた仕打ちよりは、もっと理性的な待遇を受けるべきことを当然に要求する資格がある」とい

う識者の慨嘆は、正に、右にいう政權交替に伴う有為轉變の凄じさを指摘するものである。

本節冒頭に言及する「二つの水源から発する水の流れのように、また、あざなえる繩の姿のように、一五世紀と一七世紀の昔に、それぞれ、源を発して綿々と二〇世紀末の今日に及ぶものである」というイギリスの開発利益原則の流れが、これからのどのような姿で生き続けることができるであろうか。

地下水ないし伏流水となって地表に現われることなく地下に潜り続けるか、はたまた、表流水となり、さらに進んでは滔々として流れる河川となって堂々と地上に姿を現わすか、そのいずれであるかの判断は、この国の政權の行方とそれに伴うであろう政策轉換と立法進展を見守るほかないでしようか。

## (2) ドイツの理論

ドイツの開発利益原則は、イギリスにおけるような五世紀半にも及ぶ実績をもつものではなく、わずかに二〇年余り前の都市建設促進法（一九七一年法）が、はじめて、その適用領域——主として都市再開発の領域——において、創設したものであります。

すなわち、再開発にもつぱら起因する開発利益を、市町村が市町村のために徴収するという簡

単・明瞭な原則を創設するのがそれである。一般法である連邦建設法（一九六〇年法）にも右の原則を導入しようとする三年有余にも及ぶ眞摯な立法努力にもかかわらず、この目標は、未だに達成されるところではない。

イギリスが試行錯誤の長い長い実践の道程を辿るものであるとすれば、ドイツは重要事案に適合する普遍妥当な理論を追究する方策を探ろうとするものであるといえよう。

というのは、「都市建設上の公の手による措置と実施に起因して、たまたま、発生した土地価格の増価は、受益した土地所有者をして、右の利得をもつて都市建設上の財源に寄与せしめるならば、このことは、ただに正義・公平に適合するだけではなく、また、市場原理にも適うものである」とする簡明な理念から出発し、この理念が、既に都市再開発法の領域を貫流しているものにほかならないからである。

この際、何が故に開発利益が徴収されなければならないかについて、もう少し詳しくドイツの見解を追究してみる必要があります。

(a) 土地は、過去においてもそうであったが、現在においても、また、眼に余るほどしばしば、ただ単に価格保存対象物として取得され、ひいては土地の不流動性を招来し、その結果、土地の価格騰貴をもたらした。

土地は、企業会計においては、その時の交換価値、すなわち時価で貸借対照表に記載されず、

取得費をもって記帳される。現在価値が、極めて迅速に発生するのが通常であるにもかかわらず、土地の税負担は、感知できる程度には現実には高くない。購入価格が、とくに現実の経済に即さなくなってしまうにもかかわらず、企業経営の計算と打算は、合理的な土地利用を要請することがない。

土地税、財産税および相続税において、課税標準に土地の統一価格を採用し、かつ、土地価格の凍結を図ったとしても、なお、土地が、その他の資産や設備に比較して優遇されることになり、したがって、土地は退蔵された上で挙句の果てには競売に出される始末になる。

現行の土地法制——主として一般法である連邦建設法（一九六〇年法）をいう——も、また、資本としての土地に対する刺激になってきたといえる。何故ならば、すべての開発利益は土地所有者の享受にまかし、片や、開発不利益はこれを補償する立前になっているからであります。

(b) 新規の建築区域の指定の見透しによって、さらに、最終的には都市建設計画によって、その効果が一ペンに表に出るところの土地価格騰貴を、従来の土地法制は、何等の反対給付をも要求することなく、ドンドンと土地所有者の手に流し込んでいた。

ただ僅かに価格騰貴の極く些少な部分だけが、区画整理——ここにおける徴収は、常に必然的とはいえないが——において、および、開発負担金の徴収によって回収されるに過ぎなかった。

都市建設促進法の制定によって、再開発起因の価格騰貴が、市町村の手に回収されること

の意義は、これを高く評価しなければならない。

そもそも、土地所有者の受け取るに値しない価値の利得は、閉め出さるべきであり、右の価値徴収に由来する金額でもって、市町村は、あの儲けにならない再開発のコストの大部分を支弁する立場に置き替えられなければならないからであります。

### 土地問題の核心

前章「他山の石」においては、「イギリスの実践とドイツの理論」を一瞥してきたところですが、イギリスとドイツでは法体系を著しく異にしており、右の両者を組上に乗せての比較考量は、もとより容易ではなく、また、正鵠も期し難いが、それにもかかわらず、「公共の手による価値の増加は、再び、公共の手の中へ」という共通の理念に立つものであることは、いずれもここにいう「他山の石」として採用するのに値するものがあります。

開発利益徴収の手段・方法としては、直接徴収、取り戻し、および相殺の三つが考えられるが、右のいずれもが、それぞれの名称を冠してイギリスにおいて実践されたところである。ドイツにおいては、右の三つの方法は、それに該当する法律上の用語で呼ばれることはないが、いずれも、それらは実質的には都市建設促進法（一九七一年法）で採用され、かつ、一般法の大改正においても、同様にこれらを採用する立法努力がなされたところである。

上記の三つの方法・手段のうち相殺——すなわち、主として損失補償から差し引く方法——こそ、ドイツ法の特色を代弁するものにほかならない。すなわち、「都市再開発の見込み、または、その準備若しくは実施に、もっぱら起因して発生する価格増価は、調整給付および補償給付の算定において、これを考慮しない（都市建設促進法二章二三条二項一文）」とするのがそれである。けれど、何びとも右を一見する限りでは、この条文のもつ意義と演ずべき役割を、ただちには着想しうるところではない。しかしながら、この条文こそ、都市再開発に関する立法の礎石であり大黒柱であることにかわりない。都市再開発については、同法五七条が、また、同様の評価を受けるべきものにほかならない。

これを要するに、再開発・新開発の準備または実施に起因して発生すべき土地価格の増価、すなわち、公共の手による価値の増加——開発利益——を、所有者の手から排除し、公共の手の中に還元することは、再開発・新開発の事業の成功にとって決定的に重大なる意義をもつべきものであるにとどまらず、ここに課題に掲げる「土地問題の核心」に迫るものにほかならない。すなわち、右の排除と還元なしでは、公共の立場は、「踏んだり蹴つたりの二重苦」に陥ることになり、とうてい正義・公正の承認しうるところではないからである。

開発利益原則の立法は、しかしながら、「良薬——若し良薬であるとするなら——口に苦し」の喩のとおり、必ずしも歓迎されないのみならず、往々にして拒絶反応に遭遇し、むしろ不当に

処遇されるところである。

ドイツにおいては、今を去る一〇〇有余年以前に、既に、「収用を必要とする事業の新施設に、もつぱら、起因して収用する土地に発生する土地価格の増価は、これを損失補償の評価に算入しない（プロシヤ土地収用法（一八七四年法）二章一〇条二項）」として、「損失補償から開発利益を排除すべし」とする堂々たる立法をもつものであり、かつ、これこそ、開発利益立法の元祖にほかならなかつた。

プロシヤ邦憲法（一八五〇年公布）以後に最初に制定された右の土地収用法（一八七四年法）は、再度にわたる世界大戦と憲法改正の世紀の有為転変にもかかわらず、現に、連邦基本法（一九四九年公布）の今日にいたるまで現行法として連綿として生き続けてきたものである。

右のプロシヤ法（一八七四年法）は、また、それ自身が広範な適用範囲をもつものであるが、やがて大審院裁判管轄の確立によって、非プロシヤ法各邦をも含めて、より広範なるドイツの地域にわたって、収用と補償の原則に関する法律統一の効用を果すにいたるものであることは、とくに留意に値するところである。

ドイツ法の開発利益原則は、元祖の立法形式が、いみじくも示唆するところ、**「開発利益の個々別々の徴収」というよりは、むしろ、「収用補償からの開発利益の排除」**こそが、顕著な特色であり、かつ、**「土地問題の核心」**に切迫しようとするものにほかならない。すなわち、収用

補償は、往々にして土地所有権の深奥を垣間見せるべきものがあるからである。けだし、任意の土地取引の売買代価におけるとは異なり、むしろ、公権力をもって所有権の正味——開発利益の含・否の黒白——を、白日の下に図らずも暴露すべきものがあると考えられるからである。

取用補償と開発利益の密接不離の關係の誇示は、しかしながら、ドイツにおいては、いわゆる「完全補償論」との宿命的な対決という難題を不可避ならしめるものがある。完全補償論と開発利益原則の両者は、ただに両立しないのみならず、むしろ、相互に矛盾し撞着すべき間柄にあり、したがって、必ずしも榮枯盛衰を同じくせず、もっぱら、「両雄ならび立たず」の間柄にほかならないものがあるからである。

現に、プロシヤ邦憲法（一八五〇年公布）から連邦基本法（一九四九年公布）への世紀の立法進展を一瞥するときにおいても、また、完全補償論と開発利益原則の両雄の葛藤と相剋は枚挙にいとまがないところであるが、その際、前者が「シテ役」に終始するのに引きかえ、後者は「ワキ役」に常々甘んぜざるをえないものがあつたのを見逃がしてはならない。

上記の開発利益原則の元祖の立法（一八七四年法）——および、これに続く同趣旨のライヒ住宅法（一九一九年法）、ドイツ新都市建設法（一九三七年法）、建設用地調達法（一九五三年法）その他、これに類する若干の諸立法——が、堂々たる風格と内容にもかかわらず、必ずしも立法の趣旨を十分に達成したものであるとは評価できない嚴肅な事實は、主として右の事情に帰せら

るべきものがある。すなわち、上記の葛藤と相剋が、列挙の諸立法の趣旨の実現を妨害したからであり、さらにいうならば、収用補償からの開発利益の排除は、完全補償論の克服ないし否定をまっぴら、はじめて実現される場所であるからである。

これを極言するならば、収用損失から開発利益を排除する有効なる実績は、ドイツ法においては、必ずしも十分に認められるところではない。すなわち、憲法および収用法規が、収用損失に対して完全補償とは多少異なるものを要求し、または、少くとも完全補償とは異なる結果を許容した場合においてさえも、なお、繰りかえし繰りかえし「十分なる調整——すなわち完全補償——」の方向へと強いて解釈しようとする努力が顕著な特色であったからであると断定できるからである。

したがって、ドイツの世紀にわたる通説的な法律意識においては、ここにいう開発利益——国土行政上の措置または実施に起因する価格増加、すなわち不労利得である土地価格の増加——に對する補償は、正に許容される場所であったといふほかない。

ここにおいて、もっぱら上記の事情——極度に歪曲された立法進展の実績——に基づいて、また、その事情であるが故に、ドイツ法をイギリス法にも優先して、「他山の石」に推奨する所以であります。けだし、日・独の現状を鑑みる時には、正に、ここに掲げるドイツ法こそ、「土地問題の核心」の究明にとっては極め付き有能な「他山の石」であることを失わないからであり

ます。

さらに言及するならば、わが国最初の土地収用法（明治二二年法）こそ、右のプロシヤ土地収用法（一八七四年法）を母法として、これを忠実に継受——ただし、開発利益原則を含む若干の重要条文を除外——する子法にほかならない巖然たる事實は、ことさらに、「他山の石」の効能を増巾せずにはおかないがあります。

## むすび

さて、収用と補償に関するドイツ法の世紀の転換となるべき憲法裁判所判決の一つに言及して、これをもって「むすび」としなければなりません。けだし、開発利益原則と完全補償論の両雄が、正にその榮枯盛衰の関頭に立つべき判決であるからです。

「基本法一四条（財産権と相続権）三項三文の衡量命令は、立法者をして、状況に従って十分なる代償を規定することを可能ならしめるものではあるが、しかしながら、それよりも低位の補償を規定することも、また可能ならしめるものである。基本法は、補償が常に市場価格に従って評価されることを決して要求するものではない（連邦憲法裁判所判決・判決要旨第一一（憲法裁・判決第二八号、一八一—二一六八、第二四卷三六七頁）」と判示するのが、すなわち、それである。

右の憲法裁判決こそ、「十分なる実質補償——完全補償論の主張——」を憲法に根拠をもつ確固たる保障をもって格付しようとするドイツの因襲的な定説——前章にいう「完全補償論」をいう——を、けだし、その根底から震撼せしめずにはおかないものにほかならないものがあります。

上記に掲げる判決（憲法裁・判決第二八号）は、顕著なる効用をもって早々に、前々章で言及した都市建設促進法（一九七一年法）に顯示されることになるのは、もとより自然の成り行きではあった。しかしながら、その際、提案者——W・ブランド首相——の勇氣ある決断と優勢な議會勢力をもって、はじめて成功したものであることを強調しておかなければならない。けだし、再開発領域における右の成功にもかかわらず、未だに一般法領域への導入の不成功は、完全補償論の克服にもかかわらず、開発利益原則の立法が、必ずしも安易ではないことを実証して余りあるものがあるからです。

さて、ドイツ連邦議會は、第一〇立法会期における重要な立法課題の一つとして、建設法典（一九八六年法）を制定し、これを公布した。同法典は、連邦建設法（一九六〇年法・一九七六年改正新版）に大改正を加えるとともに、都市建設促進法（一九七一年法・一九七六年改正新版）を統廃合し、もって、「法典」の榮譽ある称号を冠して、現に、一九八七年一月から施行されるのである。

建設法典（一九八六年法）の採用する開発利益原則が、しかしながら、決して同法典の創設に

かかるところではなく、むしろ、前特別法である都市建設促進法の原則を、そのまま素直に承継するものであること、および、再開発の領域（同法典第二編特別都市建設法）に限って適用されるにとどまり、都市建設の一般法領域（第一編一般都市建設法）には全く適用をみない立法上の不整合・不吻合の儘の放置には、正に、刮目に値するところであり、直ちに立法進展における同法典の評価を左右すべきものにはかならない。

すなわち、今回の建設法典（一九八六年法）は、「都市建設の法的基盤の統一的法典への統合——すなわち、一部改正の繰り返しの回避・全面改正（『目標設定』）——」に関する限りは、それ相應の評価を惜しむところではないが、しかしながら、一九七〇年代（第七立法会期）における白熱した立法課題——開発利益原則の一般法・連邦建設法領域への導入、ひいては、特別法と一般法の立法上の不整合・不吻合の解消に関する課題——に対する無関心・不関与には、とうてい高い評価を与えることができない。

ここにおいて、「今回の建設法典（一九八六年法）が、都市建設法の立法進展における『当座の終着点』にまで到達しようとするものであるとは、とうてい期待しうところではない——いずれにしても、立法進展においては、現に、終着点というものはありえないところであるが——」とするこの国の有力な学者の見解を、とくに、「白眉の評論」として掲げて置かなければならないでしょう。

さて、「公共の手による価値の増加は、再び、公共の手の中へ」とする開発利益原則こそ、「土地問題の核心」として、ここに提言するのに相応しい課題にほかならない。すなわち、「上記の理論上の結論が、さらに甲論乙駁の余地を残すものであるとは決して考えられない。考えうる意見の相異は、右の理論を実践に移す最適の方法に関するものだけであろう」とする洞察も、また、改めて説得力をもつものであるからです。

どうも長い時間の御静聴ありがとうございました。

〔付記〕 これは録音テープから書き起した原稿を手直ししたものです。とくに、「他山の石」と「土地問題の核心」については、話し言葉の冗漫を避けて書き言葉の簡明に改め、その際、多少の加筆と修正を行いました。御諒承下さい。

（東京都収用委員会委員・元国立国会図書館専門調査員）

英 米 法

アスワット報告「コマンド・ペーパー6386号」*Uthwatt Report, Cmd. 6386, September, 1942.*

開発利益徴収 *betterment levy* ; 特別賦課 *special assesment.*

Keith Davies, *Law of Compulsory Purchase and Compensation*, 1972.

Bryan Harris and W. G. Nutley, *Betterment Levy and The Land Commission*, 1967.

R. E. Megarry, *Compensation for the Compulsory Acquisition of Land in England, Law and Land—Anglo—American Practice* by Charles Haar, 1964.

J. B. Milner, *Community Planning—A Casebook on Law and Administration—1963.*

國宗正義, 国土行政の開発利益の帰属について——イギリスと西ドイツの比較——, 自治研究 51巻 昭和50年。

國宗, 国土行政の開発利益と土地収用の損失補償の関連についての一考察——とくに独・米・英・日・蘭の実践と理論について——, 国立国会図書館「レファレンス」昭和53年9号。

- 建設法典 *Baugesetzbuch (BauGB)*, 08—12—1986, BGBl. I Nr. 64 12—12—1986.
- 連邦建設法 (1960年法, 改正新版 (1976年法)), 1987年廃止) *Bundesbaugesetz (BBauG)*, 23—06—1960 BGBl. I S. 341; *Neufassung*, 18—08—1976 BGBl. I Nr. 105 S. 2256.
- 都市建設促進法 (1971年法, 改正新版 (1976年法)), 1987年廃止) *Städtebauförderungsgesetz (StBauFG)* 27—07—1971 BGBl. I S. 1125; *Neufassung* 18—08—1976 BGBl. I Nr. 105 S. 2318.
- プロシヤ土地収用法 (1874年法) (Nr. 8207) *Gesetz über die Enteignung von Grundeigenthum (PrEG)* 11—06—1874, PrGS Nr. 16 S. 221.
- 土地収用法 明治22—7—30 法律19号 (明治22年法)
- プロシヤ諸邦に対する一般法 (プロシヤ邦一般法 (1794年法)) *Allgemeines Landrecht für die Preussischen Staaten (PrALR)* 01—06—1794, H. Rehbein und O. Reinke 5te verbesserte Auflage 1894.
- 公用土地買上規則 明治8—7—28 太政官達 132号 (明治8年法) 太政類典2編110巻3類 地方16土地処分 3 105.

土地収用法 明治33—3—6 法律29号 (明治33年法)。

土地収用法 昭和26—6—9 法律219号 (昭和26年法, 現行法)。

國宗正義 ドイツ土地収用法——とくに補償の立法と理論について——(株)建設綜合資料社  
昭和60—12—1。

國宗 西独における開発利益の還元策——ドイツ開発利益原則は進展を停止するか——, 道  
路交通経済 春季号 No. 43 1988—4。(M・K)