

戦後の土地・住宅政策と地方自治の原点

大本 圭野

—「宅地法」の策定と挫折を中心に—

キーワード：1) 宅地法, 2) 宅地委員会, 3) 宅地基金, 4) 家宅制度, 5) 宅地制度改革, 6) 土地国有論, 7) 土地投機独占, 8) 先買制, 9) 土地増価税, 10) 宅地使用税

1. はじめに

戦後まもない昭和21(1946)年から昭和22(1947)年にかけて、戦後改革の1つである農地改革後ひきつづき宅地を改革することをねらって、宅地法案が戦災復興院土地局地政課で作成された。その法案は「土地法典」と言われるほど、土地、特に宅地に関して包括的な検討がなされたもので、それを法制度にブレークダウンしたものであったと、法案作成の発案者である町田稔課長、初代地政課長師岡健四郎氏など、建設省の官僚たちに言われていた。しかし、存在が語られていながら、その資料全体の所在が不明であり、「幻の法典」とも言われていた(町田稔「宅地法案の策定と土地・住宅問題」, 大本圭野編『証言 日本の住宅政策』日本評論社, 1991, 191~206ページによる)。

宅地法案の内容については、本間義人氏(元毎日新聞編集委員, 現九州大学教授)によって建設省の資料から一部(宅地法案の第1次案の構成目次)紹介され評価されていたが、その資料(「前掲書」207~208ページに収載)は、宅地法案作成の初期のメモであり、法案の全容を知るには不十分なもので本格的な宅地法案の内容を示していない。

今回、宅地法案の全文、法案作成過程の変遷資料および関連資料が、法案立案者である土田国保氏の自宅から発見された。この期に資料の全文の公開と資料の解説を付す必要がある。土田氏は、戦災復興院土地局地政課の事務官として昭和21年11月に着任し昭和22年11月まで1年間在職され、「宅地法案」を作成した1人であった。地政課を離れたその後、警視総監、防衛大学学校校長を歴任された方である。

防衛大学学校校長時代の昭和61(1986)年頃から宅地法の所在について問い合わせを行い連絡をとっていたが、「確かに宅地法案にかかわっていたが法案の所在は不明」とのことであった。しかし、平成6(1994)年12月末に突然に電話を頂き、ご自宅の建て替えの際に、「古い家から小学校時代の通信簿をはじめ宅地法案関係資料が出てきた」との連絡があった。

宅地法案および関連資料は、大変保存状態がよく、ほとんどいたみがなく、しかも法案準備段階から作成過程

および終結までの全容を知る基本資料の全文が保存されてあった。つまり、土田氏が昭和21年11月に地政課に着任され昭和22年11月に転任される1年間の足跡をたどれる資料である。余談になるが、土田氏の青春をかけて作った法案だそうである。

本研究は、この「宅地法案」の趣旨、内容、現代的意義、策定過程および立法化への挫折の要因などの解明を目的としたものであり、資料発見とともに、生存しておられる当時法案作成関係者に資料の補足の意味でヒアリングを行った。また、土田氏ご自身、当時から日記をつけておられ、法案作成当時の日記もお持ちであり、日記に記された内容もヒアリングのさいに収録した。

2. 宅地法案の形成プロセス

宅地法案は、まず戦災復興院土地局地政課において町田氏が昭和21年6月に課長に就任して以来、職員5名(鶴海良一郎, 土田国保, 大井上正雄, 竹下誠, 西村法)とともに、昭和23年1月に復興院から建設院に組織替えされるまでの18か月にわたって取り組まれたものである(表2-1, 表2-2)。

その間を3期に分けることができる。第1期は文献サーベイ, 第2期は法案作成, 第3期は法案の立法化への検討の時期である。

2.1 第1期：文献サーベイ

土地局地政課内において町田課長のもとで、まず昭和21年9月頃より土地改革に関する内外の文献研究を行っている。鶴海氏の証言によると、日本の宅地改革が最初にあったのではなく、まず勉強しようということで土地改革の文献解題をやりはじめたので、その過程で日本の宅地改革法案作成につながっていったということを述べている。

文献サーベイ(表2-1)は、昭和21年6月から昭和22年7月までに3段階に分けて行われている。第1段階は、昭和21年6月から同年12月までに、わが国で書かれた論文を検討している。例えば安部磯雄, 秋守常太郎, 小川市太郎, 田辺勝正, 日本協同組合協会研究部, などが執筆する土地国有論, 公有論, 土地制度改革理論の検討で

表2-1 発見された資料 (I) : 内外文献サーベイ資料

I. 第1段階 日本の土地改革研究	田辺勝正「土地制度研究」(昭和17年) 自第257-至第262頁	III. 第3段階 具体的宅地制度の研究
1 B (1) 昭和21年9月16日 「土地国有論」(阿部磯雄) 大思想エンサイクロペディア 第20巻 「社会問題」(昭和4年)	1 B (9) 昭和21年12月28日 「土地国有は可能か」(日本協同組合協会研究部) 「協同民主主義」第7号(昭和21年11月1、発行) 16頁~18頁	1 C (5) 昭和22年4月17日 「土地基金」
1 B (2) 昭和21年9月21日 「ドイツ諸都市に於ける土地政策について」(阿部磯雄) - 「土地国有論」の補遺として - 阿部磯雄『社会問題概論』(大正10年 抜粋)	II. 第2段階 欧米諸国の土地改革研究	1 C (6) 昭和22年5月21日 「ドイツ国土制定に対する指導並びに根本原則」 ドイツ都市計画 国中央計画 国土計画学会 1936年
1 B (3) 昭和21年9月30日 「労使問題解決策としての土地国有論」(秋守常太郎) 秋守常太郎「土地国有論(労使問題解決)」(大正9年 抜粋)	1 C (1) 昭和21年12月9日 「土地国有について」(H・R・シーガー) シーガー著『経済学入門』(1908年版) 第26章「経済改革案」中517頁以下	1 C (7) 昭和22年4月20日 「増徴税」 H・フレーゼ H・フレーゼ著『国家的土地改革論』1926年版、第15章
1 B (4) 昭和21年9月30日 「時局救済策としての土地国有論」(秋守常太郎) 秋守常太郎「土地国有論(時局救済策)」(昭和5年 大要)	1 C (2) 昭和22年1月20日 「進歩と貧困」(ヘンリー・ジョージ) ヘンリー・ジョージ著『進歩と貧困』1927年版(抄訳)	1 C (8) 昭和22年6月20日 「公的な都市拡張について」 R・マンゴルト著『都市問題』(1907年版) 第10章 第2節
1 B (5) 昭和21年12月10日 「日本に於ける土地制度改革理論の内容」(田辺勝正) 田辺勝正『土地制度研究』(17年) 第1編第2章第2節 抜粋	1 C (3) 昭和22年1月18日 H・ジョージとH・フレーゼ H・フレーゼ著『国家的土地改革論』(1926年版) 第2章第1節、第2節、第3章第1節	1 C (10) 昭和22年7月11日 「ドイツ都市に於ける土地増徴税」(美野部達吉) 国家学会雑誌 第21巻 所載(抜粋)
1 B (6) 昭和21年10月12日 「土地の公有について」(小川市太郎) 小川市太郎『住宅及び土地問題』(大正11年 抜粋)	1 C (4) 昭和22年1月30日 英国の「都市計画法案」 1947年1月20日「タイム」(海外ニュース) 「大英帝国」14-15頁	1 A (6) 昭和22年7月13日 「免税の不動産がふえる」(UP 6月30日 日米通信) 庶務課事務官室「情報」No. 24
1 B (8) 昭和22年1月20日 「土地制度改革理論の得失」(田辺勝正)	1 A (5) 昭和22年4月17日 英国の「都市農村計画法案」について タイムズ 1947年1月8日掲載 フィナンシャル・タイムズ 1947年1月9日掲載	1 A (8) 昭和22年10月31日 「各国における土地改革の進展」(世界週報 28巻32号より抜粋。)

表2-2 発見された資料 (II) : 法案作成と検討

I 宅地法作成のはじまり	1) 宅地法(税制度の研究, 土地収用法, 借地法, 地代家賃検討), 公有地法(昭和22年1月~3月)
1. 宅地制度改革に関する法律(宅地法)起案要領(昭和22年4月15日) 土地局地政課	2) 地政研究会『土地法制概論』都市計画協会刊(昭和22年9月)
2. 宅地法起草資料	II 宅地法の法文の検討
(1) 宅地法起案資料 1 A (昭和22年4月21日) 「宅地法制定の必要性とその目的について」	3. 宅地法要綱案(第1章~第12章)(昭和22年6月8日)
(2) 宅地法起案資料 1 B (昭和22年4月21日) 「宅地制度改革事項」	4. 宅地法要綱案(第1章~第8章)(昭和22年7月26日)
(3) 宅地法起案資料 1 C (昭和22年4月30日) 「公法上の家宅制度について」	III 宅地法草案完成
(4) 宅地法起案資料 3 A (昭和22年4月25日) 「土地の収用又は使用に関する覚書」	5. 宅地法草案(昭和22年8月10日) (附 都市計画法案を改正する法律案)
(5) 宅地法起案資料 4 A (昭和22年4月30日) 「土地の所有権及びその移転の制度に関する覚書」	6. 宅地法要綱案(昭和22年8月25日)
(6) 宅地法起案資料 5 A (昭和22年5月1日) 「土地の開発及び利用の統制に関する事項」	IV 宅地法案の取り扱いをめぐる分歧
(7) 宅地法起案資料 6 A (昭和22年4月30日) 「先買制について」	7. 宅地法草案に関する覚書(昭和22年9月5日) 戦災復興院土地局地政課 鶴海良一郎事務官
(8) 宅地法起案資料 7 A (昭和22年4月30日) 「宅地価格の安定に関する覚書」	8. 土地制度改革理論と宅地法草案-覚書-昭和22年9月17日, 土田国保事務官
(9) 宅地法起案資料 8 A (昭和22年4月30日) 「土地使用権の整理・強化に関する覚書」	9. 都市宅地法要綱私案(昭和22年11月3日) 鶴海良一郎事務官
(10) 宅地法制研究	V 論点整理
	10. 宅地問題研究項目(昭和22年10月1日)

ある。第2段階は、昭和21年1月から4月までに英国、米国、ドイツの代表的な文献の抄訳作業が行われている。

ヘンリー・ジョージ『進歩と貧困』、ハインリッヒ・フレーゼ『国家的土地改革論』、英国の「都市農村計画法」など。また、わが国の宅地に関する現行制度の有効性と問題に関する研究を併行して行っており、それをもとに、地政研究会の名前で『土地法制概論』を都市計画協会から刊行しているが、その原稿をこの時期に完成している。第3段階では、昭和22年4月から7月までにドイツの文

献を中心に、土地基金、土地増徴税などの具体的土地制度の詳細な研究がなされている。これらは、直接的に宅地法案のなかにとり入れられ、検討されている。

2.2 第2期：宅地法起案・作成過程(昭和22年4月~8月)

「宅地制度改革に関する法律(宅地法)起案要領」(昭和22年4月15日, 土地局地政課)の資料によると4月段階での法案作成計画では、(1)5月末日までに法案要綱

を作成、総括担当官はこれを検討の上、6月15日までに全法案の要綱を完成する。(2)要綱にもとづき6月末日までに法律案を作成し、総括担当官はこれを検討の上7月15日までに全法律を完成する。(3)予算的事項の検討は要綱の起案と併行して行い、おおむね8月末日までに完了するものとするという予定で進められた。法案作成は、戦災復興院土地局地政課職員5名によって分担し練り上げられている。

まず、宅地法の起案段階での法作成の趣旨は、「宅地の利用に対し国の統制を実施してその公共的利用を推進し、併せて宅地に関する各種権利を簡素化し、その正当なる利用者の地位を安定せしめるため宅地制度改革に関する法律(宅地法)案の起案を行う」としている。

宅地法の目標は、第1に、宅地の全国的国家管理を実施すること。①国または公共団体において、公共事業のために必要とする土地は随時簡易に取得し得るようにすること。②土地を必要とする事業の社会的必要度に応じて土地の取得に難易の差別をつけること。③宅地の開発および利用は原則として国の許可を要するものとする。第2に、土地の国有または公有を可及的に促進すること、第3に、宅地に関する各種権利を徹底的に簡素化すること、第4に、宅地の正当な利用者の地位を安定させることをねらった。

宅地法起案事項の内容および分担は、1.総括に関する事項(適用地域および範囲に関する事項を含む)(鶴海・土田担当)、2.宅地委員会の組織および権限に関する事項(鶴海・土田)、3.土地の収用および使用に関する事項(土田・大井上)、4.土地の所有権およびその移転の制限に関する事項(土田・大井上)、5.土地の開発および利用の統制に関する事項(土地会社に関する事項を含む)(土田・大井上)、6.国有および公有宅地の取得管理処分に関する事項(先買制などに関する事項を含む)(鶴海・土田・大井上)、7.土地基金および土地価格に関する事項(増価税および地価図などに関する事項を含む)(鶴海・竹下・土田)、8.土地使用権の整理強化に関する事項(土田・西村)など、8項目に分け宅地に関する総

合的な制度を構想していた。

実際の法案作成作業は、昭和22年4月から開始され、約4か月をかけて法案を練り同年8月10日に完成している(表2-3)。完成までには、12章から構成される第1次法案(「宅地法要綱案」1~12章)が6月8日に作成され、次いでそれらが修正され、7月26日には8章から構成される第2次法案(1章~8章)を作成され、それをもとに8月10日に最終第3次案(1章~7章、附則)の完成案が作られた。

2.3 第3期:宅地法案の立法化挫折期(昭和22年9月~12月)

宅地草案が完成された後、法案をめくり戦災復興院内で検討会が行われたが、反応ははかばかしくなかった(証言による)。また、地政課内においても法案作成者間で批判者が出て対立案が出され、両者が修正統一されることなく、立法化に及ばず、戦災復興院の廃止、内務省解体など法案提出の組織母体の消滅とともに、法案も消えていった。

3. 宅地法草案の完成と内容の特徴

第1次案(表3-1)は、新しい制度の試みは読み取れるが、既存の制度との関係が重複しわかりにくい構成であるが、第2次案、第3次案(表3-2)と進むにつれ、法のねらいと、新しい政策手段が明確に出てきている。第1次案のなかに既存の都市計画法改正が組み込まれていたが、第2次案以降、その部分を宅地法案の外に出し、別途、都市計画法改正の法律案をつけた形となっている。

最終完成案である宅地法草案の具体的内容は、全体で第1章の総則から第7章罰則の7部構成となっている。しかし、最後の第6章雑則、第7章の罰則を除いた宅地法の基本的な政策の柱は、第1 総則、第2 宅地の効用の増進、第3 宅地の需給調整、第4 宅地の利用者の地位の安定、第5 宅地基金などの5項目からなっている。以下、宅地法案の政策目的および政策手段について内容を検討する。

表2-3 宅地法案の起案から完成過程

昭和22年4月15日	宅地制度改革に関する法律(宅地法)起案要領	昭和22年4月30日	6 A, 先買権について
昭和22年4月21日	宅地法案起案資料		7 A, 宅地価格の安定に関する事項
	1 A, 宅地法制定の必要性とその目的		8 A, 土地使用権の整理・強化に関する覚書
	1 B, 宅地制度改革事項	6月8日	(第1次法案)宅地法要綱案(第1章~第12章)
4月30日	1 C, 公法上の家宅制度について	7月26日	(第2次法案)宅地法要綱案(第1章~第8章)
4月25日	3 A, 土地の収用又は使用に関する覚書	8月10日	(第3次法案=最終案)宅地法草案(第1章~第7章, 附則)
4月30日	4 A, 土地の所有権及びその移転の制限に関する覚書		附 都市計画法を改正する法律案(第1条~第28条, 附則第1条~第3条)
5月1日	5 A, 土地の開発及び利用の統制に関する事項		

表3-1 第1次宅地法案（昭和22年6月8日）

第1章 総則 （目的及び趣旨） 第1 （宅地の意義） 第2～第3	（土地区画整理の意義） 第1～第9 （土地区画整理の除外例） 第1 （宅地の造成に関する事項） 第1～第4 （承継人に対する効力） 第5～第7-1 （土地所有者の数の計算） 第7-2 （登録税の免除） 第7-3 （土地の賃貸価格） 第7-4 第2節 事業の認可 （事業の認可手順） 第8 （都市計画事業としての土地区画整理） 第9 （主務大臣の認可） 第10 （測量又は検査） 第11～第12 第3節 事業の施行及び権利の調整 （留用地又は公有地への編入） 第13～第14-1 （工作物、木石の移転除却） 第14-2 （工作物の移転、占有者の立退命令） 第14-3 （減少補償） 第14-4 （賃貸権の関係） 第15～第17 （用益物件の関係） 第18～第22 （供託） 第23～第24 （漁業権、入漁権の関係） 第25 （整理施行者の連帯責任） 第26 （整理施行者の補償請求） 第27 （補償の除外例） 第28 第4節 換地 （換地の認可） 第29-1	（換地処分と工事の関係） 第29-2～第29-3 （登記の申請） 第29-4 （換地の成立） 第30 （換地を交付せず金銭で清算する場合） 第31 （過少宅地の関係） 第32～第34 （換地予定地の指定） 第35 （換地予定地の使用収益） 第36 第5節 土地区画整理委員会 （委員会の機能） 第37 （委員会の構成） 第38～第39 第6節 その他 （市宅地委員会の権限） 第40 （補償金に関する救済） 第41 （清算金、補償金の相殺） 第42 （清算金の分納） 第43 （余剰清算金の処分） 第44 （土地に関する権利の譲渡又は消滅と清算金との関係） 第45～第46 第7節 土地区画整理組合 （組合の設立） 第47 （組合の地区） 第48～第50 （組合設立の手續） 第51～第53 （組合規約の変更等に関する認可） 第54 （組合の解散事由） 第55～第56 （組合の負債に関する認可） 第57～第58 第6章 土地の取用及び使用 第1節 総則	（取用又は使用手續に関する特例） 第1 （国又は公共団体の取用、使用権） 第2 （特許会社の取用、使用権） 第3 （家宅の取用、使用） 第4～第8 （物件の取用、使用） 第9 （土石砂等の取用、使用） 第10 第2節 事業の準備 （測量、検査） 第11 （立入の手續） 第12 （障害物の除去） 第13 第3節 事業の認定 （事業の認定） 第14 （申請手續） 第15 （土地細目等の公告又は通知） 第16～第17 第4節 取用及び使用の手續 （所有者、関係人の受ける制限） 第18 （土地、物件の調査） 第19 （調書の作成） 第20 （物件に関する協議） 第21 （裁決の申請手續） 第22 （意見書の提出） 第23 （宅地委員会の開催） 第24～第26 （代裁決） 第27～第29 （合同地方宅地委員会） 第30～第31 （土地に関する補償） 第32～第37 （所有者の取用請求権）	第38～第39 （補償の除外例） 第40 （測量検査の補償） 第41 （事業の廃止変更による補償） 第42～第43 第6節 取用又は使用の効果 （補償払い渡しの時期及び供託） 第44 （土地、物件の引き渡し） 第45～第46 （起業者の権利取得の時期） 第47 （土地、物件の消滅・毀損） 第48 （担保権者の差押） 第49 （被取用者の買戻権） 第50～第51 第7節 費用の負担 （土地所有者、関係人の負担） 第52 （都道府県の負担） 第53～第54 （市町村の負担） 第55 第8節 その他 （代執行と直接強制） 第56 （費用の徴収） 第57 （訴訟、訴訟） 第58～第60 第7章 宅地の開発 （宅地開発の意義） 第1 （開発をなしうる者） 第2 （開発の意義） 第3～第4 （臨災都市に対する特例） 第5～第6 （強制買収の認可） 第7～第8 （物件の買収） 第9 （土地、物件の消失・毀損） 第10	（土地取用、使用の準備） 第11～第12 （建物の先借権） 第13～第14 （会社の分譲） 第15 （補助） 第16 （免税） 第17 （監督） 第18～第19 第8章 宅地の利用の統制 （宅地の利用の統制の意義） 第1 （宅地の意義） 第2 （建築物の意義） 第3 （建築面積の意義） 第4 （独立住宅の意義） 第5 （遊休地） 第6～第8 （公衆の縦覧） 第9 （臨検、検査、測量） 第10 （遊休地取得の申出） 第11 （申出があった後における遊休の有無の認定） 第12-1 （臨時設備の問題） 第12-2 （申告者の懈怠又は虚偽の申告に対する制裁） 第13～第14 （遊休地の強制譲渡） 第15～第17 （遊休地の切り方） 第18～第20 （当選順位の抛棄） 第21 （物件の買取移転） 第22～第23 （土地の権利価格の決定） 第24～第25 （譲受人の土地利用義務前使用者の買戻権） 第26 （次順位者のないとき）	第27 （許託金の納付） 第27-2 （地方宅地委員会の裁決の申請） 第28 （訴訟） 第29 （訴訟） 第30～第31 第9章 借地権 （借地権の意義） 第1 （賃借賃借の禁止） 第2 （既往の借地権・転借権） 第3 （転借権者の借地権買収の申出） 第4 （借地権の存続期間） 第5 （契約の更新） 第6～第9 （借主主義） 第10 （地代増減の請求） 第11 （宅地委員会の借地条件の変更命令） 第12～第14 （地代賃借の保護） 第15～第16 附則 第17～第18 第10章 宅地基金 （宅地基金の目的） 第1 （宅地基金の設立） 第2 （宅地基金の財源） 第3～第5 （宅地基金の運営） 第6～第11 （土地の使用処分） 第12 附
--	--	---	---	---	--	--

（注）第1次法案：「宅地法案草案」昭和22年6月8日 土地局地政課（カーボン紙使用、手書き B4判 縦書き）

3.1 総則の内容

総則は、通則（法の目的）、宅地の規模、宅地委員会の3構成からなっている。この法律における宅地とは、用途地域および特別用途地域内の土地で、政令により公共目的で用いられる土地以外の土地および建物所有の目的に用いられる土地を示す。

宅地法の目的は、これら宅地の効用を増進し、需給を調整し、その利用者の地位の安定を図るとともに宅地の利用を公共の福祉に資するとする。

宅地の規模とは、①一構の建物の敷地を一筆とする、②一定の地域では一定の限度以下の建築敷地を造成し、または分筆することができない、③一定の地域では一定の限度以上の建築敷地を造成し、または使用するときには、宅地委員会の承認を要する。

宅地委員会とは、①市町村に市町村宅地委員会、都道府県に都道府県宅地委員会を置き、法の権限事項を処置する、②市宅地委員は9人、町村宅地委員は5人、都道府県宅地委員は15人とし、市町村宅地委員は市町村の議会の選挙により、都道府県宅地委員会は知事および学識

経験者7人都道府県の議会において選挙した者7人をもって構成する、③市町村宅地委員会の委員長は委員の互選により定め、都道府県宅地委員会の委員長は知事とする、④委員会の定足数は半数以上とし、議決は過半数による。⑤処分に不服の場合は訴願も認める、⑥委員は名誉職とし、委員会に書記を置く、⑦委員会の費用は、その地方公共団体の負担とする。

3.2 宅地の効用の増進に関する内容

1) 土地区画整理

土地を宅地として利用を増進するために行う土地区画整理は、従来都市計画法にもとづき、耕地整理法の準用によって行ってきたが、これを宅地整理として一括し耕地整理法の準用を止めて宅地法のなかに規定する。

2) 宅地整理

宅地整理は、①都市計画事業として施行するものと②都市計画事業と関係なく土地所有者が自主的に行うものと分ける、①は整理施行地の利益代表をもって構成する宅地整理委員会を設置し、換地処分、減歩補償の配当制

表3-2 第2次法案および最終「宅地法草案」

第2次法案:「宅地法要綱案」(昭和22年7月26日)	最終法案:「宅地法草案」(附 都市計画法改正の法律案) (昭和22年8月10日)
<p>第1章 総則</p> <p>第1節 通則 (第1～第5)</p> <p>第2節 宅地委員会 (第6～第20)</p> <p>第2章 宅地の収用、使用、換地処分及び先買</p> <p>第1節 宅地の収用及び使用 (第1～第13)</p> <p>第2節 宅地の換地処分 (第1～第25)</p> <p>第3節 宅地の先買 (第1～第12)</p> <p>第3章 宅地の区画整理</p> <p>第1節 通則 (第1～第14)</p> <p>第2節 行政庁の行う区画整理 (第15～第37)</p> <p>第3節 公共団体の行う区画整理 (第38～第41)</p> <p>第4節 組合の行う区画整理 (第42～第89)</p> <p>第5節 私人の行う区画整理 (第90～第92)</p> <p>第4章 宅地の需給調整</p> <p>第1節 遊休宅地の需給調整 (第1～第25)</p> <p>第2節 羅災跡地の需給調整</p> <p>第3節 共同住宅建築敷地の需給調整</p> <p>第5章 宅地の利用者の地位の安定</p> <p>第1節 家宅地 (第1～第19)</p> <p>第2節 宅地の地上権</p> <p>第6章 宅地基金及び宅地使用税</p> <p>第1節 宅地基金 (第1～第8)</p> <p>第2節 宅地使用税 (第1～第16)</p> <p>第7章 罰則</p> <p>第8章 附則</p> <p>(附 都市計画法改正の法律案)</p>	<p>第1章 総則</p> <p>第1節 通則 (第1条～第6条)</p> <p>第2節 宅地の規模 (第7条～第11条)</p> <p>第3節 宅地委員会 (第12条～第35条)</p> <p>第2章 宅地の効用の増進</p> <p>第1節 通則 (第36条～第53条)</p> <p>第2節 都市計画事業として施行する宅地整理</p> <p>第1款 行政庁の施行する宅地整理 (第54条～第79条)</p> <p>第2款 行政庁以外の者の施行する宅地整理 (第80条～第88条)</p> <p>第3節 その他の宅地管理</p> <p>第1款 宅地整理組合の施行する宅地整理 (第81条～第136条)</p> <p>第2款 宅地整理組合以外の者の施行する宅地整理 (第137条～第138条)</p> <p>第3章 宅地の需給調整</p> <p>第1節 宅地の換地処分 (第139条～第175条)</p> <p>第2節 遊休地の需給調整 (第176条～第213条)</p> <p>第3節 共同住宅建築敷地の需給調整 (第214条～第232条)</p> <p>第4節 羅災跡地の需給調整 (第233条～第251条)</p> <p>第4章 宅地の利用者の地位の安定</p> <p>第1節 家宅地 (第252条～第273条)</p> <p>第2節 宅地の地上権 (第274条～第294条)</p> <p>第5章 宅地基金</p> <p>第1節 宅地基金 (第295条～第311条)</p> <p>第2節 宅地基金による土地の先買 (第312条～第322条)</p> <p>第3節 宅地基金のための地方税 (第323条～第339条)</p> <p>第6章 雑則 (第340条～第343条)</p> <p>第7章 罰則 (第344条～第356条)</p> <p>附 則 (第1条～第19条)</p> <p>(附 都市計画法を改正する法律案 第1条～第28条 附則 第1条～第3条)</p>
(注) カーボン紙使用、手書き、B4判 縦書き	(注) ガリ版印刷 B4判 縦書き

合はその意見を聞いて行う。また、強制的移転立ち退きの補償金、換地予定地に生じる損失補償金、減歩補償金は都道府県宅地委員会が決定する。②は、土地所有者が1人で施行するもの、数人共同して施行するもの、宅地整理組合を設立して施行するものの3種とし、権利関係の調整は耕地整理法のそれに準ずる。

3.3 宅地需給調整に関する団体

1) 換地処分について

国または地方公共団体が公用地、公共用地を必要とする場合、土地収用法によってその必要とする土地を収用する方法以外に、国または地方公共団体が所有する土地を換地処分によってその土地を取得する途をひらく。

換地処分の手続きは土地収用法に準じる。当事者間の協議不調、不能のときは都道府県宅地委員会の裁決による。

換地処分は一筆単位に行うことを原則とし、従前の土地の地目、地積、等位などを標準として交付する。

2) 遊休宅地の需給調整

用途地域(甲種商業地域および甲種工業地域を除く)内の宅地のうち、市町村宅地委員会が2年以上遊休していると認定したものについて、需給調整を図るために以

下の措置を講ずる。

①宅地の所有者は、市町村宅地委員会の承認を受けて、自らその宅地を使用するため、その宅地に存する用益権を消滅させることができる。②国、地方公共団体は、宅地の所有権を買い取り、イ)都市計画法第18条に掲げる事業、ロ)換地用の宅地を取得する事業、ハ)公営住宅の供給事業などに供するため、その宅地の所有権を買い取り、その宅地の用益権を消滅させることができる。③その宅地に、家宅地を設定希望する者は、市町村宅地委員会に供託金を納付し、その宅地の所有権を買い取り、その宅地に存する用益権を消滅させることができる。

3) 共同住宅建築敷地の需給調整

共同住宅地域内における共同住宅の築造は、その建築敷地(起業地とする)の需給調整を図るために起業者は、以下に掲げる者の同意があるとき都道府県知事の認可を受け、起業地を収用することができる。①起業地を自ら使用する権限を有する者の1/2以上、ただし、起業地のなかでその同意者の自ら使用する権限を有する宅地の地積の合計が起業地の地積の1/2以上で、その賃貸価格の合計が、起業地の宅地の賃貸価格の合計の2/3以上であることを要する。②起業地の地積の1/2以上が既に建物で使用されている場合には、その建物の所有者の全部ま

たは一部、ただし一部の同意があった場合、その同意者の所有する建物の賃貸価格の合計が起業地のある建物の賃貸価格の合計の2/3以上であること。

共同住宅が建築されたときは、起業地に権利を有する者は以下の順位で共同住宅の先借権を有する ①建物の賃借権、②建物の所有権、③宅地の所有権または建物の所有を目的とする地上権、賃借権もしくは使用貸借による権利で、自らその宅地を使用することのできるもの、④以上に掲げる以外の所有権、地上権、賃借権または永小作権。

4) 罹災跡地の需給調整

①罹災建物の旧借主に対して、従前の借家の敷地に優先的に建物の所有を目的とする地上権を取得する途をひらく。②罹災建物の旧借主に対し、従前の借家の敷地に新たに築造された建物について優先的に借家権を取得する途をひらく。③罹災後、存続する意思のないと認められる罹災跡地にある地上権を消滅させる途をひらく。

3.4 宅地の利用者の地位の安定

1) 家宅地

家宅地は、①宅地の所有者はその所有する宅地のうち一筆を限り家宅地とすることができる。②家宅地を設定した者は、これを消滅させることができる。③家宅地は法律による収容の規定、遊休地の規定を適用しない。家宅地は、他人に譲渡し、他人のための地上権、永小作権もしくは建物の所有を目的とする賃貸権を設定し、またはその上に先取特権、質権、抵当権を設定することができない。

2) 宅地の地上権

宅地の利用者の地位の安定を図るため、建物の所有を目的とする地上権について以下の措置をとる。①建物の所有を目的とする賃借権で、10年以上の存続期間を有するものは、すべて地上権とみなす。②地上権の存続は60年とし、法的更新その他借地法に規定されていた補償を図る。③地上権の設定および更新契約は書面による。不当な地代、敷金その他の契約条件を是正する途をひらく。④地上権者が、その宅地に家宅地を設定したい場合は、その宅地の買取権を有する。⑤地上権が90年以上存続する場合、宅地の所有者は地上権者に対し、その宅地の買い取りを請求できる。

3.5 宅地基金

1) 宅地基金

地方公共団体は将来公開もしくは公共用、または換地用にあてる宅地を保有し、その住民の居住用に建築敷地を取得または造成するなどの場合、宅地基金を設けなければならない。①宅地基金は特別会計とし、条例で設ける。②宅地使用税、同附加税、宅地増価税ならびに家宅

設定税による収入は宅地基金に入れる。③宅地基金の機能、イ) 宅地基金に属する土地を担保として地方債を起す。ロ) 宅地の買取、ハ) 宅地の貸与および払い下げ、ニ) 家宅地設定者への貸与。

2) 宅地基金による土地の先買

地方公共団体は先買権を指定することができる。①先買地区を指定した地方公共団体は、その地区内の土地について他の者に優先してその所有権を買い取ることができる。②国の所有する宅地で雑種財産に属するものは先買地区の指定があったものとみなす。

3) 宅地基金のための地方税

都道府県は宅地使用税を、市町村は宅地使用税・附加税、宅地増価税および家宅地設定税を課することができる。①宅地使用税は、都道府県内の宅地につき所有権、地上権、質権、賃借権、永小作権および使用貸借による権利を有する者にこれを課す。他人の使用に供している宅地に関し、その宅地の所有者および賃借人はこれを前項に規定する者に該当しないものとみなす。②宅地増価税は、市町村内の宅地につき、取得した後8年以内においてその宅地を他人に譲渡した者にこれを課す。③家宅地設定税は、家宅地を設定した際に、設定者に課す。

4. 宅地法案の挫折とその要因

宅地法草案完成までに膨大なエネルギーをかけてきたにもかかわらず、立法化には至らなかった。その要因は、仮説的に考えると、第1にGHQの支持が得られなかったこと、第2に片山内閣の不安定性、第3に、法案立案者間での宅地法案をめぐる考え方の相違による課内での不一致などによって、法案を国会へ持ち出す以前に挫折してしまった。本節では、地政課内における鶴海事務官と土田事務官の考え方の相違を取り上げる。

鶴海氏は、都市宅地の公共的コントロールを拒否し、ゾーニングの方法による都市宅地のあり方を考えた。しかし、土田氏は、宅地に対して英国、ドイツ流の社会的正義としての土地政策、つまり公共的規制を考えていた。以下、両者の論点を取り上げる。

4.1 法案作成者内の批判—鶴海事務官覚書（昭和22年9月5日）

1) 「宅地の効用の増進」についての検討点

(1) 「宅地の上に適正な建物を建て、適正な工作物を設置し、または、施設を設けるために何らかの統制を行う」という点、これは建築制限さらに都市計画制限などによって可能であり、宅地法案で取り上げる必要はない。

(2) 土地区画整理について、①第43条第2項、第72条に関する減歩の補償、公共用地の帰属などにつき、憲法第29条との関係上、理論的に疑問。②組合が都市計画案として宅地整理を行う場合、および、国または公共団体

が都市計画事業以外の事業として宅地整理を行う場合の規定が不十分である。

2) 「宅地の需給の調整」についての検討点

(1) 「換地処分」について

土地収用にあたり、宅地法案では換地処分を認める。つまり土地に関する権利を失う者に対し他の土地についての権利を与えることは国および公共団体の土地取得を容易にする。しかし、次の3点に難点がある。国または公共団体は、あらかじめ換地に充当すべき土地を保有していなければならないので、そのため任意買収のみでなく、この法案は先買制度および一種の収用（この法案では買い取りとする）によって土地を取得する途をひらいている（第303号）。

任意買収では思うように土地を取得することができないし、先買制度によってもなお、この換地処分を活用するに十分な土地を適時適所において取得することは困難であると考えられるので、この法案が収用を認めたことは一理ある措置だが、問題の第1点は換地に充当する土地を収用するということは、Aの所有地を公共の用に供するために、それとは直接関係のないBの所有地を収用するということであり、そして、Bの所有地はAという私人の用に供するために収用されることになり、憲法29条の趣旨からみて違憲の疑いがあり、もし、Aの所有地が公共の用に供するため、必要ならその土地を収用すればよいので、そのために、その公共の用には直接必要でないBの所有地にまで影響を及ぼして、これを収用するということは理論的に妥当でない。なお、この場合、収用換地と二重の手間がかかる。

第2点、換地に充当すべき土地は、その性質上、その土地に収用権の及ばないことが必要である。土地を原則として遊ばしておく必要がある。しかし、担保の土地を取得してこれを遊ばしておくことは、国または公共団体の財政状況から困難であり、換地時期が遠い将来のことであれば、あらかじめ換地に充当すべき土地を保有することはほとんど行われ難い。

第3点、宅地法を規定している換地処分制度を総合的に考察すると、必ずしも土地に関する私権を保護尊重する所以でもなく、また、国、公共団体の側からみれば財政的に損失を伴うものであり有効な手段と言えない。

(2) 遊休地の需給調整について

宅地法案は、市街地において2年以上遊休している宅地は、その宅地を現実に利用し得る者に買い取らすことによって遊休地の利用の促進を図っている。

しかし、この目的のためにこの手段が適当であるか問題である。第1に、この手段で遊休地の利用を促進することが可能か疑問である。昭和22年民間個人の新築状況から、また建築計画からみても早急に改善される見込みはない。遊休地の利用促進に関し、この制度に多くの期

待はできない。つまりわが国の建築事情が好転しない限り、この制度の果たす役割は微々たるものである。

また法案は、遊休地の権利を買い取ることができると規定しているが、その買い取りが強制的であり、かつ従前の権利は買い取りによって実質上すべて消滅するので、土地収用法による収用と内容は異ならない。

第2に、個人の土地需要は、ここ数年から十数年において多くの需要があるわけではない。また土地の取得に要する費用は、銀座や新宿のような特殊の地区を除き建築費に比べ著しく少額であり、建築をすることができる程度の財力を有する者のために必ずしも特に土地を斡旋してやる必要はない。この制度によって遊休地を測量調査し登録する手数と、土地についての既存の権利を徒らに不安ならしめるという点とを勘案して、方法が適切な手段とは言い難い。個人・私的目的のために個人に収用の権利を与えることは、おそらく認めるべきでない。

第3に、この制度の土地所有権およびその他の権利を不安定なものとし、土地の取引を不円滑ならしめることであることは特に述べるまでもないことであり、土地に関し利益権を有する者をして長期の復興計画を樹立させることを事実上困難ならしめる。

以上から、法を実行するに多額な経費を必要とし、手続きが煩雑であり、末端の機構において実行できるのか検討を要する。なおこの法案は2年以上宅地を遊休させることは好ましくないという思想が前提であるが、客観的情勢から前提そのものが現実と遊離し観念的である。

(3) 共同住宅建築敷地の需給調整の検討点

共同住宅地域の指定を受けた地域内の宅地について、共同住宅の建築を行う者にその宅地の収用を認めるこの法案の規定は、低額所得者への住宅の供給を促進する点においてもなお地域制度をして実行あるためにも有効な方法であると考えられる。

しかし、法案は次の2点において規定は空文に帰し実益がないのではないと思われる。

第1に、収用にあたり、あらかじめ起業地に権利を有する者のうち相当の部分にあたるものの同意を得なければならないことになっているが、これは実地にあたり困難なことである。

第2に、資材資金などの見通しや、利潤の見込みの点から、実際にこの規定を活用して共同住宅を建築しようとする者があるか。民間企業は否定的な答えしか出さないと考える。国や公共団体やその他社会事業団体が社会事業として共同住宅を建設するにはこの法規が規定する煩雑な手数をかけなくても土地収用法により簡単に収用できるので、この法案の規定を活用する必要は必ずしもない。

第3点、この法案のような規定は、国が共同住宅建築について具体的な政策を強力に展開することを前提とし

て、はじめて意義があるのであるから、このような政策の裏付けがない限り、これは1つの可能性を示すにすぎず、その存在意義は極めて薄弱なものとなる。

3) 「宅地の利用者の地位の安定」に関する事項の検討点

宅地の利用者の地位の安定を図るために、法案は家宅制度を採用し、借地人に宅地の所有者となる途をひらくとともに、借地の所有者に対しては、家宅地としてその所有地の一定限度保護を与えることを規定している。しかし、2点の問題がある。①家宅地の利用について制限のみに多く、保護の点につき僅か第272条、第273条の規定があるにすぎない。しかも第272条の規定は地域制度を確立する点から、認めるべきではない。いずれにしても保護が極めて少なく、目的を十分達しているとは認め難い。②借地権者に土地所有の途をひらいているが、借地権者に何時買い取られるかわからないとすれば、将来の借地権の設定が円滑を欠いて、新しい土地を借りようとする者に好ましくない影響を及ぼし、一般に土地取引を不活発にし、土地の有効な利用を妨げることになる可能性がある。

4) 宅地基金に関する事項の検討点

第1に、公用または公共の用のために、また換地のためにあらかじめ土地を保有しても、現実にそれらの用途に用いるまでは遊ばせておかねばならない。住宅の用に供するにしても建築に関する施策が伴わなければ数年ないし十数年は有効需要もないであろうから、土地の公有に伴う税収の減など見合わして、有効にこれを管理することは現状ではかなり困難である。第2に、地方公共団体は一般に著しい財政困難に陥っているし、吏員の俸給すら満足に支払えない状況のなか、つまり地方財政が不健全なときに、特別会計を設け土地を保有しておくことは財政政策として好ましくない。宅地基金は地方財政がある程度安定を得るときまで実施すべきではない。

4.2 宅地制度改革と宅地草案の趣旨

—土田事務官覚書—（昭和22年9月17日）

1) 宅地を他の土地と区別してとり上げる理由

宅地の特性：宅地は同じ土地のなかでも農地や山林など他の土地と異なる特徴を本質的に持つ。それは、建物の所有を目的として利用することにより生じる結果であり、文化の発達と人口の増加に伴い、都市の発展が進むにつれ顕著になる。第1に、宅地は土地の直接生産性（沃度）は問題とならず、その位置と地盤の強弱とが特に問題とされる。第2に、宅地の現実の利用は、その建物の所有および利用形態として顕れるが、それは多様であり、従って利用価値は農地、山林などに比して評価が困難である。

その結果、宅地は、①投機性が高く、地価は異常に奔

騰し、それが放置される限りにおいて都市の発展に伴いますます激しくなる。②利用形態が一定せず、空地にはあらゆる企業が成り立たねばならない故に、所有ないし利用の規模を一律に制限することは極めて困難である。③都市人口の移動率は農村に比べて激しく、宅地利用者が変わっていくものである以上、借地現象を完封し、権利関係を単純化することは極めて困難である。④宅地に関する権利を有する者は、農地のごとく、土地開放によるのみでプロレタリアートの社会的救済を実現することは不可能であること、つまり農村の小作人に対比されるべき借地人ではなく、借家人であり、従って農村民主化の原理は、直ちに宅地について適用することはできない。

2) 宅地の国家管理の必要性

宅地を私有制下に放置しておくことは、社会正義の観点から、次の弊害を予想できる。宅地が最も安定した投資であり、長期的にみて、莫大なる利得を生む収益財である以上、宅地の独占投機は必然となり、これがために、①国、公共団体またはその他の者の手による都市計画事業、その他宅地の公共利用は、著しく妨げられる。②そのため適正な庶民住宅敷地の確保も困難となり、大衆生活は「住」の面において容易に、いな、永久に改善されれない。③一般企業者は、不当に高価な地代に苦しむを得ない。④地主という不労所得の特権階級を生じ、それと大衆との対比において、社会正義の点から黙視し得ざる貧富の懸隔を生ぜしめる。これらの弊害は歴史的にみて現実に生じたものであり、かつ、現代においてもなおその完全な解決をみるに至っていない。ただ現時において、国家管理方式をもって解決を図ろうとする所以は次のように考えられる。

①第2次世界大戦より、さらに拍車をかけられた資本主義の計画経済化は、国防の必要と生産力の絶対的な大きさの関係で各国各様の態勢をとるが、前者に比して後者は日本、ドイツ、英国などの場合、自由経済は急激な制約をこうむるに至った。②戦争による損害が大きいほど容易にこの制約は緩和されない。③戦後民主主義勢力は内外の情勢により急速に台頭し、それが客観的情勢と相まって社会民主主義の方向に強く働いている。④さらにこれに加え、日本占領政策などの一環として農地解放でとり上げられ、しかも高度の国家管理方式をとっている。

計画経済の前提条件として、土地の公共利用は強く要請されるべきものであり、また社会主義的思潮の台頭は、社会正義の感覚を鋭敏ならしめ、土地の独占およびそれに伴う土地による不労所得の壟断をはじめ容認せざるに至ることは必然の勢いと言ってよい。現行宅地制度をもってしては、この強い要請に十分応じ得るものではなく、さらに急進的な改革が押し進められなければならないという所以がそこにある。これが宅地国家管理を叫

ばれる所以である。

3) 宅地法による改革

宅地制度改革の3つの要求のなかで、第1に、宅地投機独占の抑制政策は増価税である。増価税の制度は、投機独占を抑制し、土地不労増収を公共に帰属させる点において最も直接的効果を持つ。ただ、課税による価格面からの抑制と同時に、宅地に関する権利の内容および処分について、他の面（すなわち宅地の公共的利用の促進あるいは利用者の地位の安定の線にも沿うものでなければならぬ）からの適切な制限を設けることによって有効に実施される。遊休地、先買の制度はこれに應えるものであり、地域地区制度の確立とその運用とが重要である。

宅地法案は、増価税、使用税、遊休地、先買の諸制度のいずれもこの要求に応ずるものである。

第2に、宅地の公共的利用の促進を図る点において、宅地法案は新しく換地処分の制度および共同住宅建築敷地獲得のための特殊の取用手続きを考察した。3つの困難のなか、第1の土地の選定の困難は、都市計画法の改正による地域地区制度の確立、第2に政治的困難に対しては、土地投機の抑制、宅地利用者の地位の安定から期待される宅地の精神革命によって、第3の補償の困難は、宅地基金の創設によって克服しようとするものである。しかし、これらの処置によって、補償価格の評価の問題が残される。

第3に、宅地の利用者の地位の安定について、宅地法案は、宅地に関する総合立法として、利用者の地位の安定は、地上権および家宅地という形でとり上げた。地上権者の宅地売り渡し請求権は、現行制度の行き詰まりの克服に必要な地主の頭の切り換えにとって、これ以上の革命的刺激はないと考えられる。ただ、宅地法案によれば、それが将来の借地にいかに影響するかについては疑問である。何らかの形で地価が押さえられる限り、また、遊休地の制度が強く働かない限り、ヤミの権利金の奔騰するおそれがある。家宅地の制度は、遊休地、地上権の制度を前提としてのみ意義を持つものである。

宅地国家管理の要求は、果たして本案で尽きているであろうか。本案にとり上げられている諸制度は、いずれも国家管理の線に沿うものであるが、投機独占の抑制にせよ、公共的利用の促進にせよ、利用者の地位の安定にせよ、土地が経済財貨である以上、価格に関する何らかの措置がとられない限り、結局は中途半端なものにしかたならないのではないだろうか。宅地において価格の評価が困難であるが故に尚更である。ここに鑑定機関の確立、地価図の作成というような、最も困難な問題が残されるのである。これについてはさらに検討を尽くす必要があると思われる。

4.3 都市宅地法要綱私案一鶴海事務官(昭和22年11月3日)

宅地法案作成にあたりスタッフのなかで最も年長であり主任であった鶴海事務官は、宅地法案に代わる宅地改革制度の私案として「都市宅地法要綱」を作成し課内に提出した。その内容は、1) 総則、2) 土地利用計画、3) 宅地地域の整備、4) 宅地開発地域の開発、5) その他の地域における宅地造成、の5項目の柱立てから構成されている。以下、各項目の内容を検討する。

1) 法の目的

都市における宅地の利用を公共の福祉につながるようにすることである。宅地とは、建物築造の用に供される土地とし、市および人口3万以上の町村の地域に適用する。

2) 土地利用計画

市町村は3年ごとにこの法を定め、土地利用計画を定め主務大臣の認可を受けなければならない。①土地利用計画とは市町村の区域内の土地を宅地地域、宅地開発地域およびその他の地域に区分することを言う。②宅地地域とは計画策定の当時において、主として宅地として利用されることを必要とする地域とする。③宅地開発地域とは計画策定後3年以内に主として宅地として利用されることを必要とする地域とする。

3) 宅地地域の整備

(1) 宅地地域内の土地につき、以下各項のために必要があるときは、政府は地区を指定してその地域内の土地を収用してこれを自ら使用し、または以下②の工事を完了した後この法律が定めるところにより他人に譲渡することができる。①都市の機能を維持させるため必要な公用または公共用の施設を整備すること。②宅地の規模形質を適正にし、区画を整理すること。③宅地の用途を適正にすること。

(2) 収用の対価は20か年賦国債払いとする。

(3) 政府が収用した土地を他人に譲渡するときは次による。①公用または公共用の施設のため公共団体の必要とする土地は他に優先して公共団体に譲渡する。②収用に際し、その土地に建物を所有する者に対してはその建物を存置しまたは移築するために要する土地を譲渡する。③私人に譲渡するときは次の条件をつけ、その条件はその土地の承継人に対し効力を持つ。イ) 2年以内に建築その他施設の建設に着手すること。ロ) その土地の用途については政府の指定に従うこと。

(4) 以上の譲渡の対価は、おおむね20か年賦払いとすることとし、譲渡は競争入札とする。

4) 宅地開発地域の開発

政府および公共団体以外の者は宅地開発地域内において新たに宅地を造成することができる。①政府は宅地開発地域内に新たに宅地を造成する必要があると認めると

きは、地区を指定してその土地を収用して宅地を造成しこれを他人に譲渡することができる。②既に宅地である土地についても、規模形質を適正にし、または区画を整理するため必要であるときは、その宅地についても併せて収用することができる。

5) その他の地域における宅地の造成

その他の地域においては宅地の新たなる造成は原則としてこれを禁止する。ただし農業経営者などの住宅作業所などの建築に用する宅地については知事の認可を得てこれを行えるように措置する。

5. 結論―宅地法案の歴史的意義―

1. 宅地法案は、地方自治を中心に組み立てられた法である。公共用地獲得のための費用は、宅地税、土地増価税で自治体が独自に徴収し、それをあてるという内容のものである。

当時、日本国憲法における地方自治の規定（昭和21年11月）、地方自治法の制定（昭和22年4月）、および中央集権的の地方政策を行っていた機関である内務省の解体過程（昭和22年12月廃止）などの社会的状況を踏まえた自治体型土地政策を作ったものと考えられる。

2. 独占的土地投機を抑制するために旧来の土地制度を改革し、地方政府による公共介入の強い土地の制度、特に宅地に限定した制度である。

3. 宅地法が立法化されなかった要因として、当時のGHQの支持が得にくかった、片山内閣の政治的不安定さ、戦災復興院存立の不安定さ（昭和22年12月に廃止法）、および院内、地政課内における合意を得る見通しがなかったことなどが仮説として考えられる。この点について関係者のヒアリングによっても確証は得られなかった。

4. バブル崩壊後、日本経済の停滞は既に6年におよび戦後最大の不況を示している。このようななかで銀行、ノンバンク、不動産業、建設業がかかえる不良債権＝不良資産（主に流動化しない土地）は膨大なもので日本経済を魅力のないものになっている。地価が下がったとはいえ、不況でありながら何よりも問題なのははまだ地価が高いことである。

企業のリストラのなかで賃金の上昇を見込めない家計では、高地価・高住宅価格は消費需要を縮小させ、また外国および国内企業においても生産費の高コスト化、そして収益性の低下につながり、投資を差しひかえさせる結果となっている。

現在の日本経済を長期停滞に追いやる要因の1つに、戦後とってきた自由放任的土地政策があったと考えられる。歴史に“もし”は許されないが、「宅地法案」がその後継続的に検討され、政策的に実践されていたならば、今日状況を少しは回避できたかもしれない。今日直面している課題に対し、「宅地法案」の内容を再検討するこ

とが現在問われているように思える。

5. 近年地方分権化が推進され、社会保障をはじめ都市計画、住宅、土地政策など国および都道府県から市町村の自治体への権限委譲が進められている。しかし、財源政策への委譲には至っておらず、今後その点に関し、より深く検討が加えられる必要がある。「宅地法案」は、宅地取得に関して徹底した地方自治体における、権限および税収の決定権を持つ制度であった。戦後50年を経て現在の地方分権・自治が国政レベルで課題としているなかで、自治の形成、地域のコミュニティ形成において宅地＝都市の土地のあり方に自治体の自己決定権は最も重要な基本的要素である。その点「宅地法案」の内容こそ今、検討される必要がある。

6. 戦後直後、資料が散逸し土地住宅政策研究は空白であったが、「宅地法案」はその空白を埋める1つの重要な資料である。

6. おわりに

発見された資料は、当時の時代状況からやむを得ないが、現在からみれば紙質の悪いわら半紙にガリ版刷り、また、極めて薄い紙による手書きカーボン書きなどになっているため、法案および主要な関連資料をワープロによって活字化を行った。また、法案作成過程について法案立案者などにヒアリングを行い、不明な部分をできるだけ補足しようとした。

これらの資料は、今後刊行して公開し、多くの研究者により深く研究するための資料として使用してもらいたいと考えている。

<研究組織>

主査	大本	圭野	東京経済大学経済学部教授
委員	金	蘭九	東京経済大学大学院博士課程