

## 《論説》

# イギリス土地所有権制限法制の系譜(1)

——1947年都市農村計画法より現代土地法まで——

大 澤 正 男

## 目 次

### I はじめに

### II 社会的土地所有権の形成

- (1) 戦後イギリスにおける土地改革
- (2) 1947年都市農村計画法の理念と骨子
- (3) 1954年法～1959年法
- (4) 1967年土地委員会法
- (5) 1968年都市農村計画法
- (6) 1971年法の構造とその修正

### III 土地公有化への新たな改革

- (1) 土地所有権の全面的制限
- (2) 1975年土地公有化法の骨子
- (3) 1976年土地開発税法の内容（以上本号）

### IV 土地法制の現状と問題点

- (1) サッチャー政権成立と土地法制の展開
- (2) 1980年地方行政・都市計画および土地に関する法
- (3) 1980年代の都市関係法変貌の意味
- (4) イギリスにおける土地所有権観念

### V 結語（以上次号の予定）

## I はじめに

(1) イギリスは産業革命によって発生した都市問題・土地問題と取組んだ最初の国である。では、イギリスにおいて形成された土地所有権とはそもそもどのような観念であったのか。また、それを推進したファクターは何であ

ったのか。これらに関連してイギリスにおける土地所有権観念を系譜的に辿ろうとする場合、土地法制との関連において、これを探る方法が考えられる。それはダイシー（A. V. Dicey）が、その名著“Law and public opinion in England”<sup>(1)</sup>のなかで述べているように、制定法と市民の法意識との間には著しい食い違いは無いというイギリスの立法的世論の特質が存するからである。従って、土地所有権観念を把握するには土地法制を中心に検討することが必要であると考えらる。

(2) ところで、イギリス封建法における土地所有権は、大陸法系のそれと出発点を異にし、土地は国王より臣下に、臣下より小作人に付与され、役務の種類に従い、あるいは付与された人により、異なった方法・形態で保有された。すなわち、保有条件（tenure）<sup>(2)</sup>には階級的に無制限に土地を有する場合の freehold（自由土地保有権）と制限的にある種の農民が土地を有する場合の copyhold（膳本保有権）とが存在し、総じてイギリス不動産法では、土地の権利者の死亡と共に消滅する estate for life（生涯権）が原則とされたのである。以上のほか、借地権たる leasehold という不動産物権が存した。従って、イギリス土地法は Tenure によって土地所有の性格が違うので体系も論理も法範疇も大陸法とは非常に異なっており、特に近代土地所有制は、その保有の程度によって性格が違うので、土地所有権観念の正確な把握は困難である。それは、1 つにはノルマン征服（Norman Conquest 1066 年）以来、ローマ法を直接継受するという方法を採用せず、領主（lord）と領民（tenant）との関係を基礎として形成された封建的土地保有の基本構造（tenure and estate）を長い過程の中で漸次、連続的に市民社会法的なものに変貌させるという方法を採用してきたからともいえる。

(3) 封建法における多様な土地所有形態は不動産取引きを錯雑にしていたので、これを単純化・近代化するため動産法と同化させるべく立方が試みられ、1922 年より 2 度の修正を経て、1925 年 Law of Property Act を中心とする一連の財産法の大改正を成立させた。<sup>(3)</sup>そこでの土地所有制改革の 1 つは、財産法（Property Law）の単純化・近代化であり、その 2 としては、土地移

転の自由化の根本改革がなされた。これによって、封建的因襲は打破され、多くの専門的改革が実施された。すなわち、一時的または永久的に財産を処分する可能性を含む管理権と財産の収益を享受する権利より成る収益権および権限を守る機能との2面の区分である。かくて古い多種多様の所有形態は、いわゆる土地所有権である現存の占有を伴う絶対単純不動産権 (free simple absolute in possession) と、古い賃借権 (leasehold) に相当する絶対定期不動産権 (term of years absolute) の2つの不動産 (legal estate) に整序されることになった。<sup>(4)</sup> このことから、イギリスの所有権概念は、所有権を使用権能と支配権能の2つの機能を区分して理解し、それぞれに適合した法律規制を認めたものとみることができる。従って、イギリス土地所有権観念の考察には、系譜的に追求する必要がある。本稿では、このような問題認識のもとに戦後の1947年都市農村計画法から現代に至る都市関係法を中心に、イギリスにおける土地所有権制限に焦点を合わせ、その変貌を検討していきたいと考える。

## 註

- (1) A. V. Dicey, *Lectures on the Relation between Law and Public Opinion in England during the Nineteenth century* (1905), pp. 19~20, p. 438.
- (2) J. G. Riddall, *Introduction to Land Law* (fifth Edition) (Butterwrth 1993), pp.7-20.
- (3) 1925年財産法諸法 (1926. 1. 1 施行) として、Law of Property Act, Administration Estates Act, Settled Land Act, Supreme Court of Judicature Act, Universities and College Estates Act などの制定法である。
- (4) Law of Property Act 1925. S. 205. (1). 都市農村計画法・土地公有化法等においても、土地所有権 (ownership of land) は、実質的には、不動産自由保有権 (freehold) や借地保有権 (leasehold) を意味するとしている (Community Land Act 1975.) S.6(1), Frederick Corefield, *A Guide to the Community Land Act 1976*, p.15)。

## Ⅱ 社会的土地所有権の形成

### 1 戦後イギリスにおける土地改革

(1) 土地公有化への展開 戦後イギリスの土地公有化政策の展開時期を区分すれば、次の4つに区分することができよう。第1期は、戦後の復興期で、1947年法を中心とした1950年初めまでの時期である。第2期は、1960年代で、1967年法、68年法および1971年法を中心とした時期、第3期は、1975年以降で、1975年法、76年法を中心に展開した時期、第4期は、1980年代以降の1980年法による民活推進化へ向った公有化後退時期である。

(a) 戦後復興期 戦前の「都市農村計画法」を基軸とした土地法の展開の中で、体系的な土地政策が構想され、これに対応する土地の体系が整備された。その内容は、開発権の公有化政策を目的とした1947年都市農村計画法を主軸に、公権力の介入を根拠とされる都市計画スキームないし開発計画に法規制を持たせ、私的所有権の自由制限を段階的に進行させた。

(b) 1960年代 開発計画規制という形で公的介入や地域地区制設定に基づく公権力の監督的機能がその限界に達したので、67年法においては、土地委員会を公的土地取得の専権的主体として認め、また開発利益の公共還元のための税制を導入して、土地取引市場を介し私人間の土地取引が開発価値含みで移転することを予定していた。68年法では、基本計画と地方実施計画という2層の「開発計画」システムが導入され、この手法は1971年法に引き継がれていく。

(c) 1975年以降 従来のイギリスの土地立法にはみられなかった新しい土地公有化手法の出現である。この75年土地公有化法では、公的機関に対して積極的な計画権限と、開発実施の強力な規制権限を付与したので、開発用地を民間機関等の土地利用に供する場合は、開発前に当該用地を所管の地方公共団体の所有に移してからでなければ、その用地での開発行為はできないとするものである。このような強力な公権力の介入による土地公有化は、開発計画許可制度における公的介入手法とは異なり、私的イニシアティブによ

る開発を原則として否定するもので、一種の土地革命といえることができる。

(d) 1980年代以降 1979年以来、サッチャー保守党政府のもとで民活推進がなされ、都市計画的制限が経済の活性化を妨げるとして、都市計画・土地法制の規制緩和(1975年土地公有化法および1976年土地開発税法の廃止等)がなされ、土地公有化は大きく後退し現在に至っている。戦後1947年以降の主な土地法制を一覧すれば表1の通りである。

表1 イギリスにおける土地法制一覧(1945年以降)

| 制定年代 | 法 律 名  | 政権担当政党               |
|------|--|----------------------|
| 1946 | Acquisition of Land (Authorisation Procedure) Act 1946<br>New Town Act 1946                              | 労 働 党<br>(1945～1951) |
| 47   | Town and Country Planning Act 1947<br>Agriculture Act 1947<br>Public Offices (Site) Act 1947             |                      |
| 48   | Agricultural Holding Act 1948  |                      |
| 49   | Land Tribunal Act 1949<br>Landlord and Tenant (Rent Control) Act 1949                                    |                      |
| 51   | Town and Country Planning (Amendment) Act 1951   |                      |
| 52   | Town Development Act 1952  | 保 守 党<br>(1951～1964) |
| 53   | Town and Country Planning Act 1953   |                      |
| 54   | Town and Country Planning Act 1954<br>Landlord and Tenant Act 1954<br>Housing Repairs and Rents Act 1954 |                      |
| 57   | Housing Act 1957<br>Rent Act 1957  |                      |
| 59   | Town and Country Planning Act 1959<br>New Town Act 1959  |                      |
| 1960 | Finance Act 1960<br>Carevan Site and Control of Development Act 1960<br>Local Employment Acts 1960       |                      |
| 61   | Land Compensation Act 1961<br>Housing Act 1961   |                      |
| 62   | Town and Country Planning Act 1962<br>Landlord and Tenant Act 1962                                       |                      |
| 63   | Lands Tribunal Rules 1963  |                      |

|      |  |             |
|------|--|-------------|
|      | Town and Country Planning Act 1963                                   |             |
|      | London Government Act 1963   |             |
|      | Local Employment Acts 1963   |             |
| 64   | Law of Property (Joint Tenants) Act 1964                             |             |
|      | Housing Act 1964   |             |
| 65   | Town and Country Planning Act 1965                                   |             |
|      | Finance Act 1965   |             |
|      | New Town Act 1965  |             |
|      | Control of Office and Industrial Development Act 1965                |             |
|      | Rent Act 1965  |             |
| 66   | Industrial Development Act 1966                                      |             |
| 67   | Land Commission Act 1967   |             |
|      | Civic Amenities Act 1967   | 労働党         |
|      | Leasehold Reform Act 1967  | (1964~1970) |
| 68   | Town and Country Planning Act 1968                                   |             |
|      | Agriculture (Miscellaneous Provisions) Act 1968                      |             |
|      | Finance Act 1968   |             |
|      | Rent Act 1968  |             |
| 69   | Law of Property Act 1969   |             |
|      | Finance Act 1969   |             |
|      | Housing Act 1969   |             |
|      | Rent (Control of Increases) Act 1969                                 |             |
| 71   | Town and Country Planning Act 1971                                   |             |
|      | Land Commission (Dissolution) Act 1971                               |             |
|      | Finance Act 1971   |             |
|      | Land Registration and Land Charges Act 1971                          |             |
|      | Rating Act 1971  | 保守党         |
| 72   | Town and Country Planning (Amendment) Act 1972                       | (1974~1979) |
|      | Local Government Act 1972  |             |
|      | Land Charge Act 1972   |             |
|      | Building Regulations Act 1972  |             |
| 73   | Land Compensation Act 1972   |             |
|      | Building (First Amendment) Regulations Act 1973                      |             |
| 74   | Town and Country Planning General Development (Amendment) Order 1974 |             |
| 1975 | Community Land Act 1975  | 労働党         |
|      | Finance Act 1975   | (1974~1979) |
| 76   | Development Land Tax Act 1976  |             |
| 77   | Town and Country Planning (Amendment) Act 1977                       |             |

|      |  |                    |
|------|--|--------------------|
| 79   | Finance Act 1979   | 保守党<br>(1979～1991) |
| 1980 | Local Government, Planning and Land Act 1980<br>(Community Land Act——Repeal) |                    |
| 85   | Landlord and Tenant Act 1985   |                    |
| 87   | Landlord and Tenant Act 1987   |                    |
| 88   | Landlord and Tenant Act 1988   |                    |
| 89   | Landlord and Tenant Act 1989   |                    |
| 1990 | Town and Country Planning Act 1990   |                    |
| 91   | Planning and Compensation Act 1991   |                    |

(2) 土地公有化の手法 戦後イギリスの土地公有化の手法は2つに大別できる。

(a) 土地公有化の伝統的かつ主要な手法としての土地収用および積極的土地利用・土地開発規制, さらには開発用地取得のための土地「公有化」の手法である。一般的な土地収用 (compulsory purchase of land) 方法としては機能的限界があるので, この土地収用の機能的拡大利用は, 都市農村計画法制の展開に伴って具体化し, 土地公有化法による新しい公有化の手法の導入に端的に現れている。

(b) 土地公有化の直接的手法というより, 間接的手法である開発利益の公共還元の諸手法である。この手法は, 都市農村計画法制の展開と密接な関係にあり, 土地の有効利用の調整手段および土地の公的取得の財源として土地公有化の一手法としての側面を有している。以下, 土地公有化の2つの手法に焦点を絞って注目されるべき主要な法制の問題点について要約する。

## 2 1947年都市農村計画法の理念と骨子

(1) 都市農村計画法の系譜 近代的な意味での都市計画の基本法の最初のもものとされるのは, 「1909年住宅および都市計画等法」 (Housing, Town Planning etc Act 1909) であり, その後, 1932年法および1944年都市農村計画法 (Town and Country Planning Act 1944) を経て, 40年近くにわたり都市計画法は次第に整備され, イギリスの成文法系の中でも重要な地位を占めてきた。

1945年7月の総選挙で Winston Churchill の率いる保守党に勝って政権を獲

得した労働党は、1947年農村計画法 (Town and Country Planning Act 1947) を制定した。同法は私有地の強制売買と土地の開発価値の国有化を認めた画期的立法であるだけでなく、世界で最も進んだ総合的な近代都市計画法制度の典型であって、現在のイギリスの土地利用計画の基礎は、この1947年法に始まるといえよう。<sup>(2)</sup>

(2) 1947年法の土地公有化構想 1947年法案 (Town and Country Planning Bill 1947) に関する白書では、この法律が「都市や農村の土地を直ちに国有化しようとするものではなく、あらゆる土地とその利用に関して、政府の優先権が強く、かつ決定的に主張されており、あらゆる私権は政府に従属せられる」とする。すなわち、「この法律が施行される日から、地主は政府の許可なく、その財産の現在の使用状態を変更し、また他のいかなる使用目的のためにも売却することはできない。若し、その土地の利用が許可された場合でも、それによって土地価格が増加するならば、値上がり分の全部または1部を取得するのは、所有者ではなく政府なのである。従って、使用料の形で政府に徴収されることになる」と述べている。このような1947年法の基本的枠組みは、すでに戦時中に活動していた3つの委員会の報告書、すなわち開発価値の公共還元のために開発賦課金 (development charge) の制度を勧告した「バーロー委員会報告」 (Barlow Report)、都市農村計画法による土地利用計画策定への公権力の介入や広く開発価値の公共還元の問題提起をした「アスワット委員会報告」 (Uthwatt Report)、農村地域の整備と自然環境の保全を扱った「スコット委員会報告」 (Scott Report) によって出来上がっていたといわれている。その中でも、アスワット報告が1947年法の直接の淵源とされている。これらの報告に基づいて、1947年法においては、従来の消極的な土地利用規制から積極的な土地利用・土地開発への大転換が行なわれた。同法は、土地国有化こそ実現するものではなかったが、現存の土地所有制を全く否定することなく、開発権の一般的禁止 (開発価値の国有化) という具体的提案を行なった。<sup>(4)</sup> 1947年法の骨子は次の如く要約されよう。<sup>(5)</sup>

(3) 1947年法の骨子 ①地方計画庁による開発計画の作成については、地



方自治体(地方計画庁)に、その地域の土地利用および開発をどう進めるかという長期的かつ総合的な開発計画の作成を求める。②開発許可制度の創設に関しては、土地の開発権が国に帰属することを前提として、建築(土地の利用)を含めた土地の開発は、地方計画庁または中央政府の許可を得た場合のみできることとした。③地方計画庁に対する土地の強制売買権の付与については、開発区域の必要な土地を地方自治体(地方計画庁)に強制取得できる権限を与え、開発用地を国に帰属し得ることとした。④土地価格の規制措置については、私有地の売買価格を「現状における使用価値」に押さえたことである。⑤開発課徴金制度の創設・開発利益の100%を徴収する開発負担金制度が設けられたことである。すべての開発権が国に帰属し、私人が土地の開発を行なおうとするときは、国に開発課徴金(Development charge)を払って、国家から開発許可の独占価格を買わなければならなかった。要するに、この開発課徴金は法律が確立した2つの土地財産価格の差額である。これらの価格の1つは、それが永久にその現状に止まることを余儀なくされたと仮定した場合におけるその土地財産の仮定的売価である。他の1つは、若し、それが問題になっている開発許可の利益を得たならば、その土地財産が値するであろう価格である。<sup>(6)</sup>

(4) 1947年法の実績 同法では、土地収用権が地方計画庁に付与され、かつ土地に存するすべての開発権は国に帰属させられた。しかし、同法施行後は、土地が取引される場合、土地は自由市場において形成される価格によって、以前と同じように売買されたが、支払われる価格は2つの構成部分に分割されることになった。その1つは、その土地の既存の利用状態における価格(現存利用価値)と等価の売り主の受け取り部分であり、他の1つは、その土地の有利な利用のための潜在的価値の価格として徴収する国の受け取り部分である。買主は、1947年法による規制措置がとられる以前に、その土地に対し支払われた価格以上の金額を支払うことはないことになる。しかし、実際問題として土地増価分をはじき出すことは技術的には困難な点が多い。そこで、開発課徴金100%吸収の制度に柔軟性を持たせるため、例外を認め

る規定が多く存していた。特に開発規制と開発価値の国有化に対する変則的な保証措置は、逆に規制を解除されたり、その見込みのある土地の私的開発価値を増大するという結果を招いた。しかし、1951年保守党に政権が交代したので開発課徴金制度は1953年法によって廃止された。<sup>(7)</sup>

### 3 1954年法～1959年法

1954年法と59年法において1947年法は根本的な改正がなされた。<sup>(8)</sup>すなわち、1954年法施行によって、土地の開発価値は、土地所有者に戻されたので、土地所有者は土地売却において現存利用価値のみならず、開発の利益を得る権利も持った。その結果、土地取得についての補償に2つの方法が存在した。1つは、私的契約による土地売買で、売主は、土地の流通市場価格(current market value)を要求でき、一方、収用権の下での公共団体への土地売却においては、土地取得当局は、現存する利用価値プラス1947年の開発価値以上のものを支払うことができなかった。やがて、この2つの補償法の下で支払われる価値の間に相違が次第に大きくなり、その結果、時の保守党政権は、土地の取得の際に支払われる補償についての二重法を終わらせることを決め、1959年法の制定となった。

1959年の要旨は、①土地収用における私有地の買収価格を市場価値補償とした。②土地の取得・使用・処分に関する地方公共団体に対する大臣の統制を大幅に緩めた。③都市計画の提示により侵害される所有者・占有者の土地の権利を地方公共団体が義務として買い上げることを規定した。④1947年法の下でなされた命令ならびに1954年法から1959年法の下で大臣の下した決定・指令に対し、不満のある場合は、法廷で争う機会をさらに与える、というものであった。

そのため開発資金にすぐ行きつまり、開発は立往生し、その結果、この改正法を契機として地価は高騰した。保守党の土地に対する自由主義的政策の完全な敗北といえよう。

#### 4 1967年土地委員会法

(1) 土地委員会法の概要 1947年法により設けられた開発負担金制度の廃止(1953年法)および民間の土地売買の制限の解除(1954年法),さらには二重価格の廃除(1959年法)と次第に土地取引の自由化が保守党政権下で進められてきたが,その反面では地価の高騰が激しくなったため,これが政治問題化した。そこで,1964年10月の総選挙で政権をとった労働党政府は,1967年アスワット委員会報告(Uthwatt Report)を基礎として国または地域全体の見地から土地を合理的・能率的に利用するために,公的主体が必要な土地を必要ときに取得できる土地委員会法(Land Commission Act 1967)を制定した。<sup>(9)</sup>

土地委員会(Land Commission)は,47年法における中央土地庁(Central Land Board)と異なり,住宅・地方行政大臣とスコットランド担当大臣によって任命された9人の委員によって構成され,「重要な開発のため適当と認める一切の土地」(Land suitable material development)を任意買収,強制買収のいずれかの方法によって取得できる広範な権限を持つものである(61条1項・2項)。また,委員会は土地取得を迅速かつ容易にするため強制収用命令を得て,土地の一般的帰属宣言(general vesting declaration)方式によって,譲渡または補償の手続きを待たず,当該土地を開発のために処分することもできる。さらに,取得した土地を自ら開発または管理する権限を持ち(16条1項),公益上適当と判断される場合は,他の機関へその土地を市場価格で処分できる(16条2項)。土地委員会がその所有地を住宅用に譲渡する場合には,その土地の将来の開発価値を国(土地委員会)に帰属させる留保条件(Crown hold disposition)を附することができる(17条)。この開発価値の留保規定(国王保有約款)は登記され,当該権利者,その承継人,借家人,さらには地方公共団体をも拘束するもので(19条),新たな土地所有権制限立方といえるものである。

(2) 土地増価課徴金(betterment levy) 土地委員会は,公共事業等による

開発行為によって生じた開発利益 (development value) に対し、土地増価課徴金 (betterment levy) を40% (逐次45%～50%まで引き上げ得る) 課することができる<sup>(10)</sup> (28条1項)。この課徴金は、1947年法による開発課徴金とは次の2点で大きな違いを持つ。その1つは、賦課率は1947年法のように高率 (100%) ではない。その2はこの課徴金は、原則として土地売却代金を取得した売主が負担するという点である。すなわち開発利益は、理論的には開発許可が得られたとき、または得られると予想されたときに潜在的には発生するが、実際に課徴金が課せられるのは、土地所有者が土地を売却したり、自ら「相当程度の開発」(material development)<sup>(11)</sup> (99条) を行なうことによって開発利益が実現したときに課せられるもので、開発前の価値 (current value) に対して課すものではない (27条)。

土地増価課徴金が課せられる開発利益は、土地の譲渡価格 (market value) から現実の開発が開始されたときの利用方法に基づく基準価格 (base value) および土地改良費・付帯必要経費を差引いたものである。この場合の譲渡価格は実際の売買価格であり、認定時価格ではない。ここにいう基準価格は地価の最低価格であるが、その最低価格は市場価格となる。この最高価格と最低価格の開きが土地の開発価値となる。そこで、土地委員会で、基準価格という場合は次の2つを意味する。その1つは、土地の現存の利用状態での価格 (より有利な開発見込み価格を含まない価格に10%を加算した価格) (29条3項、付属細則第4・1～4部、第6) であり、その2は、開発用地を売却した者が取得した土地の価格 (29条3項、付属細則第5) である。このような課徴金は、土地委員会が所管する土地取得管理基金に繰り入れられ (2条)、政府融資450万ポンドと共に土地取得管理費および処分に必要な財源となる。これによって公的機関の土地に関する負担の軽減が期待された。

(3) 土地委員会の解体 土地増価課徴金は、土地委員会法施行日 (1967年4月6日) 以降においても、地方公共団体および特定の公的機関が行なった土地の売買、賃貸借、土地の開発 (57条)、慈善団体が買い入れた土地がその団体の恒久的基本財産の1部となる場合、その他 (59条～63条) 8つの対

象に対して除外した。また土地委員会は、都市農村計画行政の一貫した主体に置かれてきた公共団体の要請に十分に対応できる体制でなかったことや、土地増価税が土地の売買時のみならず、実際の開発が始まった時点での値上がり利益にも課税されたことなどから、土地委員会が当初目指した構想は殆ど進展をみなかつた<sup>(12)</sup>。

さらに、1970年6月の総選挙で保守党が労働党に変わり政権をとったため、土地委員会は1971年4月をもって廃止されるに至った。しかし、土地の開発価値は自由に任せられていたわけではなく、その後の土地課税は財政法(Finance Act 1965, S.20〈3〉)によって課せられていたキャピタル・ゲイン税(Capital Gains Tax. 賦課率は原則として30%)が開発課徴金に代わったのである。土地委員会法は廃止法とはいえ、イギリスにおける土地公有化の試みとして評価すべき土地所有権制限の強化策である<sup>(13)</sup>と考える。

## 5 1968年都市農村計画法の基本路線と内容

(1) 1964年10月の総選挙で政権をとった労働党政府の下で、都市農村計画法は1947年の立法の骨子に戻った。これより先、労働党は1963年9月土地政策について基本路線を発表している。その綱領によれば、①土地買収、国有化のため「土地委員会」を設置すること、②買収される土地は、その用途が変更されようとする未開地、建物の再建築など民間企業が再開しようとしている土地・道路・住宅・病院等の建設目的に各種公共団体の取得する土地に限られる。③買収価格は従前の使用価値で支払い、営業の停止に伴う損失は補償する<sup>(14)</sup>、というものである。

(2) 1968年法では、新たに次のような土地公有化の手法が強化された。まず、これまでの単一の開発計画による弊害を改めるため、2段階計画システムとして再編し、その1つは上位計画である「ストラクチャー・プラン」(Structure Plan)で、主務大臣(スコットランド担当大臣および住宅・地方行政大臣)と関係地方計画庁が関与する(1条～5条)。その2は、ストラクチャー・プランの枠の下で、地方計画庁によって作成される「ローカル・

プラン」(Local Plan)である(6条～9条)。この新しい仕組みの導入によって中央政府から地方政府へと計画決定に関する権限が委譲されることになった。

(3) 開発許可制度の許可の主体が地方計画庁(県, 特別市)となった。また, これまでの収用対象地の指定制が廃止され, 一般的に地方公共団体に収用権を認め(28条), 公共建設・公共事業大臣にも公共的役務に必要な土地に対する強制取得権を認めるなど(29条), 新たな開発計画に適合させた収用の仕組みが設けられた。<sup>(15)</sup>この場合, 大臣または公共団体は, 強制収用命令(Compulsory Purchase Order)を得たときは, 土地委員会法(Land Commission Act 1967)によって, 土地委員会に与えられた一般権利帰属宣言(general vesting declaration)によって, これらの土地を直ちに取得することができる。<sup>(16)</sup>

## 6 1971年法の構造とその修正

(1) 1971年法の構造 1968年法が実施された後, 都市農村計画法は, 再びあまりにも複雑になった。このため, 土地農村計画法制の一般法, 新しい統一法として1971年都市農村計画法が制定され, 1972年4月より実施されるようになった。同法(295節と附則26より成る)は, 1962年法・1968年法その他, 都市計画と関連する多くの法(London Government Act 1963, Control of Office and Industrial Development Act 1965, Industrial Development Act 1966, Civic Amenities Act 1967, etc)を内包, 今日的なものに統合したものである。

1971年法では, 土地公有化の主要な手法として土地収用が重要な地位に置かれ, ここの土地収用は, いわば連続した終点のない総合的開発計画に必要な範囲で迅速な土地収用, 先行取得などを可能にした手法が整えられたといえる。同法の特色は, ①土地利用・開発規制および公共的開発の主体として地方自治体を重視し, 総合的な開発計画の下に計画策定の団体を上位団体(県)として, 環境大臣の証人を得て実施される基本計画(structure plan)と, これに適合するよう下位団体(市町村)が策定する地方計画(local plan)に

大別され、基本計画に事業地域の指定がなされると地方計画策定が義務づけられる(11条)。同法は、地方自治体に広範な土地収用権を付与している。すなわち、当該自治体の地域内に存する総ての土地に対して、開発・再開発などに必要とされる場合、環境大臣から土地収用権を与えられる(112条1項)。環境大臣は公共用(public service)として必要なときは、いかなる土地をも収用できる権限をもつ(同法113条1項<sup>(17)</sup>)。

(2) 1972年(修正)法 1971年法に統合法が成立すると、議会は、その直後より同法の修正に着手し、1972年都市農村計画(修正)法(Town and Country Planning (Amendment) Act 1972)が、同年7月に発効した。同法の主な修正箇所は、①ストラクチャー・プランとローカル・プランの作成に関して、②事務所開発の規制について、③保有地区の破壊に対する規制について、④保存建物の通告のサービス等についてである。

これらの改正のうち最も重要な個所は、ストラクチャー・プランとローカル・プラン作成に関するもので、計画における公共関与の重要な制限である。すなわち、1968年法では開発計画その他の計画目的のため、土地の強制取得に関して地方計画庁に対し広い権限を与えており、これらの条項は1971年法(VI. S.112-133)に統合されたが、政府はこれらの条項は権限が大きすぎ現実的でないとして、一定の制限を設けて調整した。<sup>(18)</sup>

#### 註

- (1) 大澤正男 土地所有権制限の理論と展開219頁以下、大澤正男 土地所有の構図198頁以下、日本土地法学会 ヨーロッパ・近代日本の所有観念と土地公有論163頁以下。
- (2) 大澤正男 土地所有権制限の理論と展開195～197頁、戒能通厚・堀部政男「土地法の展開と現代的諸特徴」現代土地法の研究(下)217頁～225頁。
- (3) Report of the Royal Commission on the Distribution of the Industrial Population (Cmnd, 6153) H. M. S. O (1940), Report of the Expert Committee on Compensation and Betterment (Cmnd, 6386) H. M. S. O (1942), Ministry of Works and Planning, Report of the Committee on Land Utilisation in Rural Areas (Cmnd, 6378) H. M. S. O (1942), P. McAuslan, Land, Law and Planning, London, Weidenfeld and Nicolson (1975), pp.603-605.

- (4) J. B. Cullingworth, *Town and Country Planning in Britain*, London, George Allen & Unwin, (1977, 6th ed), p.31.
- (5) A. J. Little, *The Enforcement of Planning Control* (1972, 3rd ed) pp82-83.
- (6) David M. Laurance and Victor More, *Compulsory Purchase and Compensation* (4th ed, 1972), p.88, pp93-97.
- (7) Lionne A. Blundell & George Dobry, *Town and Country Planning* (1963), pp. 13-15, 472-473, 632641. Michael Harwood, *English Land Law* (1975), p.51, pp 76-80, P. V. Baker, *Megarry's Manual of the Law of Real Property* (1975), pp. 535-543.
- (8) E. H. Burn, *Cheshire's Modern Law of Real Property* (11th ed, 1972) pp. 926-927.
- (9) Heap Desmond, *Introducing the Land Commission Act 1967*, E. H. Brun, *Cheshire's Modern Law of Real Property* (1972), p.950, 958, *Land Commission Act 1967* (by H. M. S. O.), *Land Commission (Dissolution) Act 1971* (by, H. M. S. O).
- (10) *Betterment Levy (Prescribed Rate) Order 1967* (S. 1. No, 544) Keith Davies, *Law of Compulsory Purchase and compensation* (1975), p.255-226.
- (11) 相当の開発 (material development) とは、土地について建築や工作を行なうこと、または建物や土地の用途を相当程度変更することをいう。例えば住宅の増築 (但し10%または、1,000平方フィートを超える床面積の拡張を行なわない場合に限り)、住宅の分割利用、店舗の様様替えなどは、これに含まれない。
- (12) Keith Davies, *op. cit.*, pp 269-270.
- (13) Keith Davies, *op. cit.*, p266, David M Lawrance & Victor More, *Compulsory Purchase and Compensation* (1972), p. 158.
- (14) E. H. Brun, *Cheshire's Modern Law of Real Property* (11th ed, 1972), pp. 927-950, A. J. Lomnicki, *A Summary of Town and Country Planning Law and the Law of Compulsory Purchase and Compensation* (1973), pp. 36-45.
- (15) D. Heaps, *An Outline of Planning Law* (1969), p. 259.
- (16) A. J. Hawkins, *Law Relating to Owners and Occupiers of Land* (1971), pp. 51-82, H. M. S. O, *Town and Country Planning Act 1968*.
- (17) 大澤正男 土地所有権制限の理論と展開201頁～202頁。
- (18) A. J. Lomnicki, *op. cit.*, p. 70, C. H. Beaumont, *Town and Country Planning Acts 1971 and 1972*, pp3-5, H. M. S. O, *Town and Country Planning Act 1971*, H. M. S. O, *Town and Country Planning (Amendment) Act 1972*.



### Ⅲ 土地公有化への新たな改革

#### 1 土地所有権の全面的制限

(1) 土地公有化法 (Community Land Act 1975) の成立 1974年9月、イギリス政府は、労働党がかねてからの公約であった土地改革について新たな政策を盛り込んだ「土地白書」(Cmnd. 5730)を議会に提出すると共に、これを公表した。これは土地所有権の社会化を推進する土地所有権制限立法さらには土地の公有化を目的とした戦後3回目の試みということになる。その内容は、土地政策の目的が、(a)土地開発の計画制度について、地方公共団体・地域社会 (Community) が、その必要性と優先順位に従って、積極的にコントロールすること、(b)社会公共の努力によって創設された開発利益を地方公共団体に還元すること、以上の2つを宣言し、これを実現する方策として、①地方公共団体による開発に必要な開発用地 (Development Land) の全面的公有化と、②この制度の全面的実現までの経過措置として地方公共団体による開発用地取得の推進および公共用地の取得価格の引下げと、開発利益の徴収を目的とする土地開発税 (Development Land Tax) の創設を提案した。<sup>(1)</sup>

この土地白書の提案のうち、開発用地の公有化に関する部分は、1975年3月「土地公有化法案」(Community Land Tax)として一般に公表されると共に、同年5月より議会の審議に付され、その過程で若干の修正はあったが、同年11月 Community Land Act 1975 (Chapter 77)として交付され、1976年4月6日より発効した。

本法は、本則6章58条、附則11条から成り、開発用地の公有化のほか、遊休事務所買上げ措置に関しても規定している。なお、この法律と密接不可分一体の関係にある土地開発税に関する部分については別個の立方措置がなされた、その概要は1975年8月「土地開発税白書」(Cmnd 6195)の附属文書 (appendix)として発表され、その法案 (Development Land Tax Bill)は、1976年2月公表され、その後、議会の審議を経て同年7月土地開発税法<sup>(2)</sup> (Development Land Tax Act 1976)として公布、施行された。

(2) 1975年土地公有化法の新手法 同法は、土地所有者が、これまでの自己の所有地に対して、より多額の利益を取得するため、認められていた私的イニシアティブによる土地の自由処分の限度を著しく制限する新しい措置（公共団体が必要とする開発用地を「収用命令」によって安く買うことができる措置）で、従来の土地立法にはみられなかったものである。すなわち、同法は、地方自治体に対し、積極的な計画権限と開発用地の強力な取得権限を付与し、地方計画庁(local planning authority)が開発した土地を自治体自身が保有しながら、民間にリースまたは譲渡することを認めたもので、いわば開発権限の公共化ともいうべき性質のものである。そこで、開発用地を民間機関等の土地利用に供する主要な関係は、その対象開発用地を1時的にその所管の地方公共団体の所有においてからでなければ、いかなる開発行為もできないのである。このような公権力の介入による土地の公有化は、これまでのイギリスの土地政策立方にはみられなかった1種の土地革命ともいうことができる。しかし、この「土地公有化」は土地に対する私権の成立を否定するものではなく、かえってそれを前提とするものである。

## 2 1975年土地公有化法の骨子

(1) 土地公有化計画の段階的实施<sup>(1)</sup> 土地公有化法の内容について述べると、「土地公有化法」は、住宅問題、地価問題を解消するために、公共団体が必要とする土地を計画的に、一時的に公有に移していくものであるが、このような手続は直ちにはとれないので、当初は開発計画許可制度と併存させることとした。この法律の実施は、形式的には2段階、実質的には3段階に分けて、最終目標の完全な土地の公有化を目指したものである。

① 第1段階は、「第1指定日」(First appointed day)で、国務大臣(環境大臣)の命令によって指定され、この指定日以降は、公共団体は開発のため適切と認める土地の任意買収により、または特に国務大臣の許可ある場合には、強制買収によって取得することができる(15条(1))。各公共機関には、本法に規定する開発用地の公的所有化(public Ownership)の義務や、開発用

地処分届出地域の指定等に関する規定の効力が発生する(15・16条、19～24条)。すなわち、この第1指定日以降、公的機関は、開発のために適切であると認められる土地の「取得計画」実施の必要上、民間における土地移動を捕捉し、かつ、ある土地が開発用地であるか否かの検討にあたり、開発用地公有化の望ましさに留意しなければならない(17条(1)(2))。

② 第2段階は、「適切期日」(relevant date)で、第1指定日以降、特定の公共団体、または1部の地域において、環境大臣の命令によって個別的に国の立場から必要とされる開発用地の包括的取得が義務付けられる開発(designated relevant development)が実施に移される期日を意味する(7条(1)・18条(6)・21条・附則2第1章)。しかし第2指定日までは、公共団体に対する土地売渡は、事実上、私人間の土地売買と同じく、いわゆる市場価格(開発価値含み)で行なわれることになる。そこで、この間の開発利益の吸収を補足するのが土地開発税法である。

③ 第3段階は、第2指定日(Second appointed day)で、各公共団体が全国的に開発用地取得計画を立てた段階で、環境大臣の「第2指定日」の命令があると同法が全面的に適用される。その結果、地方公共団体は計画的な取得対象地にふくめられた開発用地を包括的に一時的に取得することを義務付けられる。この場合、公有化に移すべき土地の取得に関する補償基準は、市場価格から開発利益を除いた、いわゆる現存利用価値(current use value)に移行する(25条)。従って、第1指定日以降、第2指定日前の経過期間では、現行の市場価格(開発用地税を支払わない価格)を基礎とする補償額となるが、第2指定日以降のすべての土地の強制取得における補償算定は、計画許可を認めない場合の価格になる(25条(1)(b)・(2)(a))。

(2) 開発用地の取得と保有 ① 1971年法の実施面における行政主体は、イングランドおよびスコットランドにおいては、地方公共団体(Local Authority)(県議会・市町村議会・ロンドン特別市議会・ロンドン市議会・大ロンドン議会)、もしくは新都市開発公社(New Town Authority)が担当する。この他に、イングランドの場合は、高原公園地帯計画委員会(Peak Park Joint

Planning Board)および湖沼地区特別計画委員会(Lake District Special Planning Board)が担当する(1条(1)(a)(b))。

ウェールズ地方については、新たに設けられるウェールズ土地庁(Land Authority for Wales)もしくは、新都市開発公社がこれに当たる(1条(1)(c))。この場合の中央所管省は、環境省である(本法において国務大臣とあるのは環境大臣をいうのである)。

② 地方公共団体等の実施期間は、第1指定日以降、開発に適当であると考ええる一切の対象用地(開発用地)を契約によって(任意に)、または大臣の承認を得て強制的に取得する機能を有する(15条(1)(a)(b), (2))(非指定適正開発)。

③ 地方公共団体の一般的義務としては、開発用地の公的所有化と開発・改良の促進および当該地域の妥当な開発計画の確立に努めるべき義務を負う(17条(1)(2))。この場合、環境大臣は政令によって、地方公共団体に対して、その地域の全部または1部について、開発行為の態様を示して(かかる開発行為を「指定適正開発」という)、それに必要な土地に関する一切の権利を取得すべき包括的取得義務を命ずることができる(18条(1)～(4))。

### 3 1976年土地開発税法の内容

イギリスにおける土地関係の開発利益は、1967年土地委員会の場合を別とすれば、歳入法(Finance Act)による土地譲渡所得として課税してきた。しかし、1976年法による土地開発税は、土地の開発または処分によって実現した開発価値(development value)に関して、地域社会の努力によって生じた土地価格の増加については、これを地域社会に還元するという考え方に基づいて、その行為者または処分者に対して課税しようとするもので、1974年歳入法による開発利益課税(資産譲渡課税= Capital Gain Tax)を、この土地開発税<sup>(4)</sup>にとって代わらせようとするもので、この課税の性格は、所得税または法人税<sup>(5)</sup>の範疇に属さない特別税であるといえる。同法は、公的機関が土地所有者から指定日以降は、土地開発税法抜きの正味価格で土地取得を可能にする

ことによって、「土地転がし」の利益を封じるところに基本的な狙いがある。すなわち、土地公有化法が全面的に施行される第2指定日までの経過期間においては、地方公共団体は公有地取得の拡大に努め、それまでの民間の私的な土地取引で生ずる開発価値について土地開発税を課税するもので、地方公共団体等が行なう公共用地の取得の場合には、課税なしに、ほぼ税引き価格による取得が可能であるので、開発用地の公有化の促進に役立つものと期待されたものである。土地開発税法 (Development Land Tax Act 1976) の主要点は次の通りである。<sup>(6)</sup>

(1) 課税対象と税率 指定日以降において、土地の処分によって「実現された開発利益」(realeized development value) に対し80%課税される (1条1項～3項)。この土地処分には、(a)相当程度の開発行為 (material development)、(b)自由保有地の処分、(c)土地に関する他の権利処分 (賃借権の設定) を含み、相当程度の開発行為に関する事業に着手した場合には、着手前に市場価値で処分したものと看做される (2条1・2項)。

(2) 開発価値の算定方法 課税対象となる「実現された開発価値」は、土地の処分による純利益で、基準価値 (relevant base value) を超えた超過分 (処分価格または市場価値より基準価値も減じたもの) を意味する (4条1項)。①基準価値の算定については、次の3つのうち最も高額のものをとる (5条)。(a)土地の取得費用プラス、その後の増加要因 (改良行為に対する支出費用、取得日以降の現存利用価値の増加分など) の合計 (Base A)。(b)現在利用価値プラス、改良行為に対する支出費用の合計額の110% (Base B) (c)土地の取得費用プラス、改良行為に対する支出費用の合計額の110% (Base C) ②市場価値 (market value) とは、公開市場 (open market) で売却されるときに合理的に得られる対価とされる (7条1項)。③現在利用価値 (current use value) とは、その土地の現在の利用状態における市場価格で、他の目的のために開発されるかも知れないという期待による増加価値を含まないものである (7条2項) (戦後イギリスにおける土地開発利益の公有化の法制を比較、表示すれば表Ⅱのごとくなる)。

表Ⅱ イギリスにおける土

|            |         | 1947年法  | 1967年法   |
|------------|---------|---|--|
| 土地公有化（国有化） | 基本目的    | 土地の開発権の国有化（開発計画可制度の全国的適用）   | 開発・再開発用地の公有化   |
|            | 機能      | 計画規制（計画許可制）と開発価値の国有化  | 公的主体が必要な土地を必要ときに取得できる制度                                  |
|            | 適用除外    | 小規模開発農業および林業  | 一戸建住宅・特定の建設業者・地方公共団体・慈善業                                 |
| 公有化の手法     | 土地収用の構造 | 中央土地委員会に私有地の収用権を付与  | 土地委員会は、「重要な開発のため適当と認める一切の土地」を任意または強制取得できる。               |
|            | 開発利益の処理 | 私人による開発には、開発許可があったとき、開発課徴金（development charge）100%を中央政府を中央政府へ支払わせる。 | 実現した開発利益に対し、土地増価課徴金（development value）を課す（課徴金の賦課率40～50%） |
| 補償の原則      | 補償価格    | 現存利用価値による補償   | 市場価格による補償  |
|            | 土地取得管基金 | 開発価値の損失補償に対する基金£300m（3億ポンド）   | 政府融資450万ポンド  |
| 取得用地の処分    |         | 土地開発権が国に帰属することを前提とした地方自治体による土地利用                                    | 当該土地を自ら開発または他の機関に処分できる                                   |
| 政権担当政党     |         | 労働党   | 労働党  |

## 地・開発利益公有化の法制

| 1975年法・1976年法   | 1980年法   |
|---|--|
| 開発用地の全面的公有化<br>土地開発税による開発利益の徴収  | 私的開発優先のための公的土地取得（公的機関の保有地の放出）1975年法の廃止，但しウェールズ土地庁は存続 |
| 私的イニシアティブによる土地の自由処分の制限（公共団体の必要とする開発用地を「収用命令」によって公有化できる）                             | 私的開発のため土地収用権を拡大・強化（1975年法と本質的違い）                     |
| 小規模開発，慈善事業，農業，林業，適用除外例  |  |
| 地方公共団体に計画権限と開発実施権限を付与（開発計画許可制度と併存）  | 私的開発のため民間に譲渡する場合でも，地方公共団体は広い収用権を有する。                 |
| 80%の土地開発税（最初の15,000ポンドの利益は $66\frac{2}{3}\%$ ）<br>第2指定日以降，すべての開発利益に対して課せられる。        | 土地開発税の課税率の修正→1979年7月11日以降の土地処分に対して60%の税率             |
| 現在利用価値（第2指定日以降の現在利用価値）  | 1961年土地補償法の市場価格の原則を修正（6～9条 e t c）                    |
| 第2指定日以降の開発価値の損失補償に対しては，それぞれの場合に£50,000に up  |  |
| 原則として公共団体が開発する，但し元の所有者に開発させる場合と民間業者に開発させる場合がある。このような開発がなされた上で，環境大臣の許可を得て土地処分が行なわれる。 | 環境大臣は民間開発のため公有地の民間への譲渡可能                             |
| 労働党   | 保守党  |

(3) 土地開発税の問題点 土地開発税の創設に当たっては、その実施上の摩擦をできるだけ少なくするため、種々の課税技術上の配慮がなされているが、その1つに課税の減免などの適用除外措置が幅広く認められている。しかし、適用除外例として(a)自家所有者と共に、宅地開発業者への配慮から棚卸財産に対する適用除外が設けられた点(14条2項(b), 16条1項)は、本法制定の趣旨および労働党政府の土地公有化の基本姿勢からいって、妥当性を欠くといえる。(b)開発価値に対して一率に税率80%を賦課する点は、1967年法の土地増価課徴金40%に比し、非常に高率となっており問題が存する。(c)その他この1976年法が土地公有化法と交錯する場合の具体的(例、地方公共団体が公共用地を取得するとき、売主が支払うべき土地開発税の控除方法など)が不明確なままである点などの問題点を有した。

#### 註

- (1) Land Cmnd. 5730. by H. M. S. O. Sept 1974) pp. 1-12.
- (2) Development Land Tax Act 1976 (c. 24) (by H. M. S. O), Development Land Tax, Cmnd. 6195 (August 1975) (by, H. M. S. O), David Goy, Development Land Tax (1976) pp. 1-49, 62-73, 87.
- (3) 大澤正男 土地所有権制限の理論と展開219頁～239頁。
- (4) 歳入法(Finance Act 1974)第3章土地譲渡利得(Capita gains from land), 第1節土地の開発利益(development gains from land)における規定(Finance Act 1974 (H. M. S. O) pp. 30-41, David M. Lawrance & Victor More, Compulsory Purchase and Compensation (1972). p. 158.
- (5) この税の創設によって1974年歳入法第3章で定められた土地の開発利益に対する所得税, 法人税(1970年法D付属細則ケースVIに基づく)の課税措置は, 新税法の定める指定日以降は適用されないことになる。
- (6) Development Land Tax 1976(c. 24) (by, H. M. S. O) pp. 1-192, F Corfield. A Gulde to the Community Land Act (1976), pp. 171-181.
- (7) この算定で, Base Aについては, 取得価値に対して「白書」公表後, 1977年5月1日までの取得に対して, 最高40%(毎年10%)の特別加算によって実際との補正を行なうものとしている(Development Land Tax Act, S. 6, F. Corfield, op. cit., p. 174)。