

山田良治著『私的空間と公共性』

高橋 寿一

書評

山田良治 著 『私的空間と公共性』

(日本経済評論社、2010年7月)

Yoshiharu Yamada, *Private Space and Public Benefit*, Tokyo : Nihonkeizaihyouronsha, 2010.

高橋 寿一

Juichi Takahashi

横浜国立大学大学院国際社会科学研究所 (専攻分野: 民法、都市・土地法)

1. はじめに

本書は、現代の都市・土地問題を解決するための展望を得る上で、マルクスの『資本論』がなお有効な示唆をわれわれに与えており、ここから学びうることをベースとして問題にアプローチすることが必要であることを力説する。「都市・土地問題」で著者が表象するものは、土地所有権が有する私的人格と、他方で土地が労働生産物ではなく、かつ土地の上下に存在する空間が、地域空間ひいては国土空間において除去不可能な一部分をなすという、土地所有権の有する通常の商品所有権とは異なる特殊な性格との間に生じる矛盾・抵触関係をいかに止揚するか、という理論的実践的な問題意識である。

なお、書評者は、法学研究者であって、経済学については素人である。本書は経済学の専門書であることに鑑みれば、書評者が本書の書評を担う適切な人材であるとは到底思えないのであるが、山田良治教授からは、東京大学社会科学研究所で開催されていた都市法研究会 (代表者: 原田純孝 (現・中央大学教授)) において長年にわたって御指導を頂いており、当時の御縁で今回書評者として白羽の矢が立った次第である。このような意味で、とりわけ経済学のサイドからは適切な書評をなしていないが、この点、予め読者の御宥恕をお願いしたい。

2. 本書の概要

第I部「土地空間の経済理論」は、『資本論』をベースに、土地空間を対象に理論的分析を行っている。まず、第1章「土地と空間」では、土地の素材的ないし社会経済的特質が分析され、地表空間を形成する重要な物として建造物の存在に注意を促す。そして、土地空間の形質を決定する要素として、土地・自然環境と建造物が重要であることを指摘する。

第2章「建造物の経済理論」では、『資本論』の剰余価値論を中心に、一般商品の価値運動法則 ($G-W-G'$) を前

提とした上で、建造物の経済的特性を理論的に説明し、土地資本としての建造物とは区別された「社会資本」としての建造物について、土地資本との差異も含めて分析する。

第3章「土地価格の決定メカニズム」は、『資本論』の地代論をベースとして、価値と価格との概念的区別の必要性、(独占価格論も含めた) 価格の決定メカニズム、差額地代と独占地代 (絶対地代) 等が平明に解説された後、『資本論』では中心とされてはいなかった都市における地代・地価形成の特質が論じられる。そこでは、商業地については農業部門とパラレルに考えることができる部分が多いが、住宅地については収益格差が生じないので、その価格は位置と豊度 (地盤の強さ等) を基準として需給関係によって決定される独占価格 (独占地代) として形成されることを論証する。

第4章「開発とはなにか」では、土地・空間の形質を変化させる行為である「開発」について、その概念の日英比較や開発利益について検討され、開発が、土地の位置と豊度を変化させることによって、資本蓄積の空間的展開、ひいては地代・地価水準を変化させることが指摘されている。

第5章「空間公共性の理論的根拠」は、以下の第II部に繋げるための理論的な要に位置する章であって、本書の主題である「公共性」に関する理論的分析がなされている。著者は、公共性を「所有または利用 (管理) にかかわる社会的共通利益性」と定義し、協同組合や株式会社、鉄道・空港等の社会的共通消費手段、さらには住宅を例にとり、それらに内在する「公共性」を論じる。そして、土地・空間が上記の意味での「公共性」を有することを確認した上で、それらを踏まえて、土地所有の特質として「二重独占」を挙げる。「二重独占」とは、「利用独占」と「所有独占」から成る。近代社会以降、市場の発展に伴って、「二重独占」は、「利用独占」については差額地代に転化するべき超過利潤を、「所有独占」は独占地代を、それぞれ生みだす関係を成立させた。かかる「二重独占」の発展は、①経済力格差に伴う土地利用の序列化、②市場の無政府性に伴う土地利用の無政府

化、③地価高騰・土地投機に伴う土地利用や資本蓄積の攪乱、という資本主義社会固有の土地問題を誘発したため、土地所有および土地市場に対する社会的規制の発展が必然化する（イギリスでの開発権の国有化やグリーンベルト等）。「建築不自由の原則」もまた、土地・空間の所有・利用が内包する「公共性」を具体化するための制度的装置の重要な要素である。

第Ⅱ部「空間形成と公共性」は、第Ⅰ部での理論的考察を空間形成の現実的展開過程との関連において検証し発展させようとするものである。まず、第6章「都市膨張時代の空間形成」は、資本主義市場経済では当然の前提であるスクラップ&ビルド（ストックよりもフロー重視）が、欧米の少ない国々の都市開発においては必ずしも妥当せず、経済成長と都市空間の高ストック性が両立してきた事実に注目し、その理由を探る章である。そこで、イギリスの19世紀以降の都市化プロセスを検討して、当初はフロー重視であった都市開発も、20世紀以降は、都市空間・住環境保全への要求の高まり等を背景として一定の公共性を付与されるべきであることが次第に認識され、国土全体において開発を原則的に禁止する「建築不自由の原則」が導入された経過を概観する（その到達点が1947年の「都市・農村計画法」である）。そこでは、建物の交換価値ではなく使用価値に目が向けられ、周辺環境の持続性・安定性も考慮される。すなわち、使用価値が高ければ高い程土地所有者にとっての経済的な利益が向上する、という関係が中心となる。これに対して、わが国では、都市化の速度が欧米に比べて急進的であったこともあって、「建築自由の原則」が今なお支配的であって、建築物の維持・保全よりもスクラップ&ビルドが支配的である（例、中古住宅の流通量の少なさ）。すなわち、都市開発市場においても相変わらずフロー重視であって、ストック型の都市空間市場経済に転換していない。

第7章「都市膨張の終焉と都市構造の再編」では、近年脚光を浴びつつある「コンパクトシティ」論を中心として、この概念の歴史的な性格やこれがわが国で唱導される場合の固有の特徴について論じている。まず、この概念は、ハワードの「田園都市論」やベリーの「近隣住区論」が新規開発を念頭においていたのに対して、既成市街地も含めて使われている。また、この概念は、1970年代に“サステナビリティ”（sustainability=持続可能性）の具体化としての意味を持つが故に、都市や地球規模での環境問題や資源の維持・保全に寄与することを念頭に置いたものである。しかし、わが国でこの概念が政策課題として論じられる際には、(イ)中心市街地の空洞化対策として、および(ロ)都市空間の「高度利用論」と一体のものとして議論されている。他方、わが国でも「コンパクトシティ」論は環境問題対策としても論じられざるを得ず、この点でわが国の現下の都市政策は、一方での規制緩和・開発促進という側面と、他方での市場の自由に対する規制

強化という対抗的なベクトルを内包している。むしろ、わが国の場合には「資本主義社会の後発性」「市民社会の未熟性」（96頁）に規定されて、後者の視点よりも前者の側面がより強い影響力を有している。前者の側面は、土地の資産性のみ注目して地価上昇に依存する議論であって、都市の環境やアメニティに着目したストック型空間の創出を目指す「コンパクトシティ」論とは一線を画している。

第8章「景観形成と公共性」は、景観法の制定や、近年の裁判所が景観利益を法律上の保護の対象とする可能性を承認しつつある現状を前にして、景観がいかなる経路を経て公共性を獲得するかという問題意識から書かれた章である。著者によれば、美意識が形成される萌芽は、労働対象に対する関心の形成にあるとし、それは、都市や農村に対する人工的な景観美についても基本的には当てはまるとする。美意識が労働や実践との関わりの中で形成されるのと同様に、都市景観については、資本主義においては「地域開発」が住宅の供給のみならず近隣空間である街の建設と一体的に不可分の関係として実施されるので、居住者は住宅単体のみならず街のあり方にも関心を持たざるを得ない。かかる発展は、自由競争資本主義が国家資本主義に移行するに従って顕著となる。すなわち、国家資本主義の下では国や自治体が計画管理主体として都市計画を策定し、景観に対しても一定の配慮をするが、他方で、一般住民も選挙権の行使による政治的意思決定への参加を通じて、都市空間の管理主体としての一面を持つに至る。そして、近年では都市住民が都市計画や街づくりないしタウンマネジメント等に直接参加しうる経路が制度上整備されてきており、住民は、個々の建築物を街並み全体と不可分の関係において認識し、街並み全体の美をそれ自体として認識できる感性=社会的な美意識が生成・発展する。そして、この段階に至ると、かくして形成された社会的美意識は、住民にとっての共通の利益となり（社会的共通利益性）、公共性に裏打ちされたものとして現れる。

第9章「都市空間形成と公共性」は、都市空間を素材に、そこでの私的空間と集合空間との関係をいかに認識すべきかを、法学での議論（都市法論）と切り結ぶことを目的として経済学（社会経済学）の見地から検討した章である。法学の世界では、1ですでに述べたように、従来「土地法」が固有の研究領域とされていたが、1980年前後から「土地法」とは区別された「都市法」という言葉が使われるようになり、そこでの固有の研究課題ないし方法が説かれるようになった。いわば〈土地法から都市法へ〉という展開が見られたのである。これに対して、経済学の領域では、「土地法」に照応するものとして「土地経済学」があり、これは都市の高地価研究を主眼としていた。その後、「都市経済学」がより一般的な都市論を展開したが、そこでは「社会資本」の投下すなわち公共投資の側面からアプローチするに留まって、都市空間一般を形成と創造の対象と捉えかかる形成と創造の主体として

市民を指定する都市法学が中心においていた問題意識を共有するものではなかった。以上を踏まえて、著者は、「都市法」の主張に対して、「社会経済学」の側からは、(イ)「共同の都市空間の物理的基盤としての土地」を、間接的消費手段および生活消費手段として捉えることによって、「使用価値の一形態としての社会的共通消費手段」という経済学的な規定に置き換え、(ロ)その背後には、これに使用価値を見出す社会経済環境の変化を反映した社会的意識の変化・発展がある、という応答をすることによって、都市空間の私的空間性と集合空間性との関係把握に関する経済学の見地からする基本的視座を呈示する。ここでは、「利用独占」が同時に「非利用独占」(多数者への開放)であるという矛盾を解決することが要請されるが、それを解決する鍵が、「建築不自由の原則」の採用である。しかし、この原則の下では、「利用独占」の問題は解決されても「所有独占」の問題は解決されない。今日の金融市場の構造的変化の下では、「所有独占」の解決こそが重要なのであって、この問題を解決するためには、戦略的には「土地法」で議論されてきた問題に改めて目を向ける必要があることを指摘する。

第10章「都市と農山村」では、これまでの分析を踏まえて都市と農山村が「分離・対立」した段階から「融合・協働」する段階へと展開していくプロセスが、イギリスと日本について検討されている。イギリスにおいては、資本主義の発達に伴って(囲い込み、本源的蓄積、高度工業化社会の形成等)、農業が衰退していき、食料自給率が低下し都市開発のスプロール化に伴う農地の無秩序な潰廃が進行したが、第二次世界大戦後、イギリスは国家の積極的な介入によって、一方では農業保護政策を通じての食料自給率の向上を図り、他方ではスプロールを抑止するために、1947年に「農業法」と「都市・農村計画法」を制定した。これ以降、都市と農村の「対立」が溶解され「融合」していく。その転換の背景には、食料自給率の向上による国際収支の改善の他にも、「フード・マイル」に象徴される環境保護の視点からの国内ないし地域農業の重視に関する社会的合意形成や、都市住民が農山村の有するアメニティ空間としての重要性に気がつき始め農山村に住む人々との間の交流を通じて農山村にある地域資源を維持・保全する必要性を肯定し始めたこと(ナショナルトラスト運動等)がある。これに対して、日本では、食料自給率の低位性や「建築自由の原則」を梃子とした都市による農山村の浸食が進行し、「対立」を緩和するための契機がまだ見いだせない状況にある。ただし、日本でも、近年では「食の安全」への関心が高まりつつあり、また「会社主義」に象徴された企業中心社会の動揺等によって、国民の意識が国内農業の保護を望む方向に変化しつつあり、他方では、景観法(2004年)の制定は上記の「対立」を融和する可能性を内包している。

3. 本書の特徴と若干のコメント

(1) 本書の特徴

以下では、評釈者にとって興味深かった本書での指摘の特徴を何点か述べてみよう。

第一に、「建築自由の原則」と「建築不自由の原則」の対比を、「フロー(スクラップ&ビルト)型都市」と「ストック型都市」の対比と照応させた点である。「建築自由の原則」が「フロー型都市」に結びつくのは容易に理解できる。建築行為とその取壊しを「自由」にできることが、フローを押し上げ、経済成長の原動力となることは自明であるからである。これに対して、「ストック型都市」が「建築不自由の原則」に結び付くという指摘は書評者にとっては目新しい指摘であった。一旦出来上がった建物を長期間の利用に供することと「建築不自由の原則」とは必ずしも直接的な結合関係にあるとは限らない。しかし、著者によれば、市民社会が成熟するに伴って、土地の資産性の多寡は、土地本体のみならず、周辺環境やアメニティ・都市景観をも含む、当該地域の広域的な空間との関わりの中で決定されるようになる。かかる観点からすれば、建物が短期的に建て替えられることによって周辺環境が激変してしまう不安定な状態よりも、一旦出来上がった良好な環境をできるだけ長期にわたって維持・保全することの方がより重要となる。「建築自由の原則」の下では、建物や周囲の環境の変化が激しくなり、他方、「建築不自由の原則」の下では、土地やその周囲の環境は安定的である。住環境の安定性にとっては後者の方が適格的である。

第二に、都市景観を都市計画への住民参加プロセスの進展度合いとの見合いで評価し、後者が進展すればするほど都市景観に関する公共的性格が強まるという関係にある、と指摘した点である。「建築不自由の原則」が土地・空間の「公共性」(=社会的共通利益性)を実現するための具体的制度化の一顕現形態であるとするれば、かかる「公共性」の実現のためには、土地利用計画策定における策定過程への住民・市民参加が必然的に要請されることになる。

また、かかる参加は土地利用計画ないしまちづくりへの参加を意味するので、住民・市民をして個々の建築物を超えた街並み全体への関心を喚起せざるを得ないであろう。かかる方向が、景観の維持・保全へ関心を向けるべく住民・市民を誘導することになり、かくして、土地利用計画への参加は、建築物の用途や容量の規制にとどまらず、「美」の規制にも及ばざるを得ない。

第三に、コンパクトシティ論の日欧比較も興味深い。近年、日本でもコンパクトシティ論が政策レベルで唱導されているが、著者と同じく、書評者もこの議論のわが国での使われ方は、西欧諸国でのそれとは異なる印象を受けていた。すなわち、本来この議論はサステナビリティや地球環境の維持・保全を目的としているのに対して、わが国では環境保護の観点はむしろ副次的であって、主要には財政的制約や経済活

性化等の経済的側面に焦点があてられていたように思われたからである（高橋寿一『地域資源の管理と都市法制』（日本評論社、2010年）14頁）。この違和感を著者も的確に指摘している。すなわち、日本の都市政策は二面性を有しており、上記の経済対策としての意味合いと同時に地球環境問題という世界的課題も意識せざるを得ず、市場の自由を実現するための規制緩和とそれを制御するための規制強化との矛盾・対抗関係が政策上でも顕在化せざるを得ないと説く（91および94頁）。確かに、近年の都市計画法改正を見ると、一方で規制緩和と同時に他方で規制を強化しており（2000年以降の都市計画法制の特徴である。たとえば、2000年の都市計画法改正では従来の規制緩和路線と並んで、開発許可制の強化などの規制強化の傾向も見られた）、上記の指摘が正鵠を得ていることを裏付けている。

(2) 若干のコメント

(a) 経済成長と「フロー型都市・ストック型都市」

この照応関係と経済発展との関係についての経済学者としての掘り下げた分析・検討がもっとなされているとよかったように思われる。すなわち、経済発展という点では、「フロー（スクラップ&ビルト）型都市」の方が、「ストック型都市」よりも遥かにGDPを押し上げる効果があるのではないか。建築物のスクラップ&ビルトは、関連する裾野産業が極めて広範囲に及ぶので、そこでの経済効果は相当なものがあるであろう。それにも拘らず、ヨーロッパの主要な国々では「ストック型都市」が基本であるにも拘らず、何故にわが国に比肩する経済成長を遂げられないのか。おそらく、「ストック型都市」では建築物のスクラップ&ビルトにのみ依拠する必要がないその他の領域での寄与があるのであろう。たとえば、住宅の維持・修繕・改築の他に、都市環境の整備、都市インフラの整備等である。後者についてはわが国では貧相な投資しかなされていないことは明らかであろう。また、住宅産業のあり方も彼我で大きく異なるのではないか。わが国と比較した場合、ヨーロッパでは、住宅建設主体として公的機関の占める比重が大きく、逆に民間住宅建設セクターの比重が低いのではないか。要するに、都市形成に関与する主体の種類や関与の仕方、それを通じての経済成長への寄与の内容ないし程度等の点で彼我の間には決定的な乖離があるように思われる。この点での理論的実証的研究はわが国では未だ十分になされているとは言えず、この点での著者の分析を是非お聞かせ頂きたいところである。

(b) 「所有独占」と「建築不自由の原則」

本書の中心とも言うべき第10章では、筆者は、利用独占と「建築不自由の原則」との関係を検討し、この原則を通じて「利用独占」が同時に「非利用独占」となる関係を実現することができることを論じた。かかる関係は、例えば、都市計画法の土地利用規制を遵守していればその範囲内の土地・

建物の利用の自由が確保されることを想起すれば容易に理解される。著者はかかる関係性を実現するための手段として、「建築不自由の原則」を積極的に位置づけているが、他方で、著者によれば、これでは「所有独占」の問題は捉えきれないとされる。

しかし、「建築不自由の原則」の理解の仕方は、論者によって多様である。たとえば、ドイツでは、この原則を著者のように理解する者がいる一方で、この原則は、土地所有権から建築の権利を完全に切り離すものであって、建築の権利は、都市計画において当該土地が建築可能地として指定され公共施設（地区施設）が整備された場合にのみ、土地所有者に創設的に付与されると説く見解もある（この議論の詳細につき、高橋「西ドイツにおける開発利益の公共還元」『日本不動産学会誌』4巻2号（1988年）62頁以下参照）。後者の理解によれば、当該土地上で建築が可能となったのは、自治体の都市計画の策定に専らよるものあって、これによって生じた地価上昇分は公的に吸収すべきであるという論理が容易に導き出されることになる。このことは、「建築不自由の原則」が正に「所有独占」から生じる問題をも克服の対象として視野に入れていることを示している。もとより、後者のような理解の仕方は、ドイツでも現実の政策レベルで捉えられているわけではないので、開発利益の公共還元の問題は政策レベルでもなお不十分な段階にとどまっている。しかし、理論的には、「建築不自由の原則」の内容の捉え方いかんによっては、新規開発に伴う開発利益のみならず、建築後に生じた土地価格の上昇も、〈都市計画によって当該土地に建築可能性が付与されたことに起因する地価上昇〉として捉えることによって、キャピタルゲインを捕捉することは可能であるように思われる。

(c) 農山村の空間把握と「建築不自由の原則」

先に紹介したように、本書第10章では、都市と農山村の「分離・対立」は、農業保護政策への転換と都市のスプロールの拡大の抑制とによって、「対立」が緩和し、両者が「融合」する契機となると説く。（おそらく著者も同じであろうが）書評者はかかる「融合」は著者が重視する「建築不自由の原則」の導入によってこそ可能となると考えている（高橋「『土地法』から『都市法』への展開とそのモメント」『社会科学研究』（東京大学）61巻3・4号19—20頁参照）。すなわち、第一に、この場合の「建築不自由の原則」の適用範囲を都市内部に限定する必要は全くなく国土全体に適用すべきである。この原則が国土全体に適用されるならば、それによって、都市のスプロールの拡大や農山村での無秩序な転用が自ずと抑制されることは明らかである。また、第二に、都市のみならず農山村の空間のあり方についても住民・市民の参加による主体的形成が重要であるとするならば、「建築不自由の原則」の適用の結果として維持・保全されるべきものとされた自然環境が豊かな空間については、単に、〈都市開発

の対象として適切ではない地域として偶々残存した空間〉ないし〈都市構成員が開発の対象として選択しなかった空間〉として消極的受動的に位置づけるのではなく、〈当該土地の上に成立する空間を農業生産や自然環境保全のために開発の対象からあえて除外し積極的な維持・保全の対象とする、という選択を住民・市民が主体的に選び取った結果として創出された空間〉と捉えることができる。このことは、著者が「融合」への契機として強調していた農業や環境保全の重要性に市民の眼を向けさせることに資するであろう。

4. おわりに

近年とりわけリーマン・ショック以前は金融工学の発展がもてはやされ、様々な金融商品が登場した。その中にはアメリカの「サブプライム・ローン」に代表されるように不動産の証券化を徹底的に追求したものもある。かかる動向においては、「所有独占」によってもたらされる経済的利益を限りなく追求することが目指されており、かかる動向に対して先進諸国では有力な批判は見当たらないのが現状である。しかしながら、今日の市場経済の下で当然の前提とされている「所有独占」はそれほど自明の前提なのであろうか。本書は、今日のわれわれがともすれば看過しがちなこの問題に対して、正面から向き合う必要性を明らかにしている。このような時代であるからこそ、本書にはより大きなスポットライトが当てられてしかるべきであろう。

受付日 2011年4月4日

受理日 2011年4月27日