

## ■ 研究論文

## 「日本型土地システム」の検討（続）

—— 日本型とアジア型の比較研究序説 ——

小 森 治 夫

## I はじめに

## (1) 本稿の課題と構成

前稿「現代日本の土地問題と土地政策（上）」<sup>1)</sup>では、日本における土地所有の独自性をあらわすキー概念として、「日本型土地システム」の生成と発展の過程を概括し、新たな土地政策のための基礎理論を提起した。

「日本型土地システム」とは、一言でいえば、絶対的土地所有権を前提として、また、都市計画・土地利用計画などの公共的な土地管理・規制の欠如を前提とした上で、土地価格を支える財政・金融面での国家的支援を背景とする、法人企業と金融機関の土地所有・土地投機の問題であり、地価上昇・土地投機によるキャピタル・ゲインの獲得を公的な制度として容認する社会構造のことである。また、「日本型土地システム」とは、このようなキャピタル・ゲインを政治資金として政権党に還流させ、土地市場への公共的介入を困難にするシステムとも言うことができる。

このように前稿では、ヨーロッパ型の土地利用権優位のシステムとの対比から始めて、土地所有の日本の特質を検出した。つまり、アメリカ、イギリスは相対的土地所有権であり、土地利用権が土地所有権に優先しているのに対して、ドイツ、フランス、日本は絶対的土地所有権であり、土地所有権が土地利用権に優先している。しかし、ドイツ、フランスでは、都市計画関連法の整備によって「土地利用が土地所有に優先するシステム」を作り出しており、いわば、日本だけが絶対的土地所有権で「土地所有が土地利用に優先するシステム」になっていることか

ら、「日本型土地システム」の概念を導出したのである。このような研究方法、すなわち、ヨーロッパの土地法制との比較から日本の土地問題・土地政策の特質を検討するというのは、渡辺洋三氏をはじめとする法学者の方法論であり、近年の土地問題・土地政策研究の主流の一つをなすものであったと言えよう<sup>2)</sup>。前稿では、その業績にも学びつつ、「日本型土地システム」の概念を提起したわけである。

それに対して、本稿で提起する新たな方法論は、戦前から戦後初期にかけて膨大な研究蓄積があるとともに、近年、NIES、ASEANの経済発展に触発されて再び研究が盛んになっているアジア研究に着目することである<sup>3)</sup>。とくに、最近、現代土地政策・土地税制の一つのモデルとして、戦後期の東アジア（台湾、韓国）の土地政策・土地税制に着目した研究があらわれているが<sup>4)</sup>、本稿ではそれとは異なり、「日本型土地システム」のルーツとしての戦前期のアジア社会についての検討を行う。すなわち、「日本型土地システム」のルーツはアジア社会にある、という試論を提起することから本稿を始めることとする。ここでは、膨大な研究蓄積のあるアジア研究の中から、専門のインド研究のみならずアジア論、共同体論などに鋭い問題提起をしておられる小谷汪之氏のインドにおける「資本主義のための土地制度改造」の研究および戦前からの優れたアジア研究者であるウィットフォーゲル氏の「中国の経済と社会」「東洋的専制主義」の研究に注目する。そして、アジア的土地所有の特質を、第一に「土地所有が土地利用に優先するシステム」とし、第二に専制主義的国家権力による「上級土地所有権」と規定する。

第1章の「日本型土地システム」のルーツはアジア社会にあるという試論の提起をうけた本稿の中心的な課題は、この「土地所有が土地利用に優先するシステム」および「上級土地所有権」という二つの視点から、日本的土地所有の特質を理論的に概括することにより、「日本型土地システム」の概念をより深めることにある。その際、前稿では、「日本型土地システム」の形成過程として戦後期の検討を行ったわけであるが、絶対的土地所有権、都市計画・土地利用計画の欠如など「日本型土地システム」の前提は戦前期に既に形成されているわけであるから、本稿では戦前期にまでさかのぼって、戦後期、そして現代に至るまでの過程を概括することとする。

第2章では、「土地所有が土地利用に優先するシステム」がいつ、どのようにして成立したのかを検討する。戦前期については、地租改正にはじまる明治初期の土地制度改革が地主的土地所有（寄生地主制）の急速な発展を導いたこと、そしてその私法的表現が土地利用権を保障した旧民法から土地所有権絶対の明治民法へと変化したことにより、「土地所有が土地利用に優先するシステム」が成立したことを明らかにする。戦後期については、戦後改革期の農地改革をめぐる自作農創設と耕作権保障の対抗を検討し、結局は自作農創設政策が実施されたものの、農地に関しては農地法の体系により「土地利用が土地所有に優先するシステム」が存在するなど、「利用権保障の体系」が萌芽的にであれ形成されていたことを評価する。しかし、高度成長期において、原材料と農作物を輸入し工業製品を輸出する「低賃金加工貿易方式」を確立する政策、すなわち、農業を工業の犠牲とする政策のためにたび重ねられた農地法の改正などにより農地法の体系が崩される一方、自治体が媒介となって法人企業への土地の集積・集中をすすめたことなどにより、「利用権保障の体系」が破壊され、「土地所有が土地利用に優先するシステム」が再び確立したことを指摘する。

次に、「上級土地所有権」については、第3章で検討を行うが、ここでは、土地の私的所有権の上に、国家権力によるいわば「上級土地所有権」が強力に存在したという仮説を提起する。つまり、戦前には専制主義的国家権力の「上級土地所有権」に支えられて寄生地主が土地を支配し、戦後は法人企業が国家権力の「上級土地所有権」に支えられて土地を支配しているという仮説である。これを検証するために、戦前期については、土地収用制度の歴史を概括し、その権力性、すなわち、専制主義的国家権力による土地所有権の制限と強権的な土地収奪の実態を明らかにする。

戦後期については、「国家と法人企業の経済力が土地の集積・集中を可能にする法的枠組」と、その前提としての「零細土地所有者の経済的不安定」との相互依存関係で説明しようとする仮説を提起し、漁民の場合、農民の場合、都市の零細土地所有者の場合のそれぞれについての概括を行い、「上級土地所有権」は戦後も形を変えつつ強力に存在していることを検証する。

第4章では、本稿の一応の到達点と残された課題について述べることにより、本稿のまとめとすることとする。

## (2) アジア的土地所有の特質 —— 試論的提起

本節では、アジア研究の膨大な蓄積の中から、小谷汪之氏のインドにおける「資本主義のための土地制度改造」の研究、並びにウィットフォール氏の「中国の経済と社会」「東洋的専制主義」の研究に注目して、アジア的土地所有の特質についての試論的な提起を行うこととする。

まず、小谷汪之氏の研究、インドにおける「資本主義のための土地制度改造」についてであるが<sup>5)</sup>、それは1793年のコーンウォーリス卿の「ザミーンダーリー永代定額地稅取決」に始まる。イギリスが最初に本格的な領土として獲得したインドのベンガル地方には、ザミーンダーと呼ばれる在地の領主的階層が広範に存在していたが、彼らは領土内の農民から地代を徴収

し、決められた額をムガル国家に上納する徴税請負人であった。ベンガル支配にあたったイギリス東インド会社は、ザミーンダール層を徴税請負人として、納入すべき地税の額の取決めを行った。そして、1793年にベンガル総督コーンウォーリスは、この時点でザミーンダールとの間に取決められていた地税額を、今後永久に固定することを宣言した。これが「ザミーンダリー永代定額地税取決」である。このことは、当時の封建的重層的な土地所有関係、すなわち、国家、ザミーンダールなどの中間介在者、直接生産者農民、村落共同体の土地所有関係のうちから、どの特定の階級に排他的な近代的土地所有権を与えるかという問題に対して、ザミーンダールにそれを与えるという解答であったという意味をもつのである。これによって、ザミーンダール層は近代法的な排他的土地所有権を認められて、地主としての立場を確立したのに対して、逆に農民は今までもっていた土地占有権を否定され、きわめて不安定な任意小作人の立場に落とされたのであった。

しかし、このイギリス型の地主階級の育成をねらった政策は失敗に終わる。それは、ベンガル地方の開発に伴い、ザミーンダールの取り分は増大したのに対して、東インド会社の地税収入は増えなかったからである。そして、このような財政的見地からのザミーンダリー制批判から、ライヤトワリー制の理念（国家的土地所有を前提に、個別農民に土地占有権を認め、彼らと直接に地税の取決めを行う）や地税村請制の理念（土地は村落土地所有者団体の共有財産であるとし、土地所有者団体全体に一括して地税を賦課する）が台頭し、激しい土地所有論争が展開されるわけである。

このようなイギリスの植民地政策、すなわち、「資本主義のための土地制度改造」の本質とは何であろうか。

ザミーンダリー制にせよ、ライヤトワリー制にせよ、これらは一つの土地の上にさまざまな土地所有権が重層的に積み重なっている封建的な土地所有関係を処分し、いずれか一つ

の階級に排他的な近代的土地所有権を帰属させようという政策、言い換えれば、「私的土地所有」の法的な確立である。この「私的土地所有」の法認とは、一言で言えば、土地の細分化を阻止し、地税徴収を確実にする最も有効な手段なのである。つまり、貧窮化して地税を滞納した農民の土地を没収し、それを土地市場で競売にかけることによって、最大限の地税収奪を実現するとともに、商人などの富裕階層の手に土地が速やかに移動しうるようにする手段でもあったのである。

以上はライヤトワリー制を念頭においたものであるが、ザミーンダリー制の場合もまったく同様であって、地主であるザミーンダールが地税を滞納したならば、ただちに土地は没収され市場で競売にふされたのである。その結果、19世紀初めまでに、約3分の2のザミーンダリー（所領）が競売によってカルタッタなどに在住する商人階層などの手に移ったといわれている。その結果は寄生地主制の展開、つまり、「土地所有が土地利用に優先するシステム」の確立となったのである。

このような「資本主義のための土地制度改造」は、インドのような植民地において、イギリスなど本国資本主義のための本源的蓄積の場として、あるいは商品市場として開発されていく過程において展開されるとともに、日本やロシアのような後発資本主義国における国内改革（地租改正、農奴解放など）の過程においても同様の意味をもって展開され<sup>6)</sup>、「土地所有が土地利用に優先するシステム」の確立に至るのである。

次に、ウィットフォーゲル氏の「中国の経済と社会」の研究であるが<sup>7)</sup>、彼の方法論の特徴は、自然的諸条件、すなわち、気候および土地、とりわけ、水の重要性に注目する点にある。「水の理論」と言われるゆえんである。

ウィットフォーゲル氏は農業生産における第一の特殊化的契機として、水利状態、すなわち、人工灌漑が存在するか否かの重要性を指摘する。つまり、農業生産においては、降雨によって供

給される自然的な水量をもって農耕が営まれる天水農耕地域と、人工灌漑による水の不足の補充を必要とする地域との二つの基本形態に分類されるとする。

支那の農業地帯は、ウィットフォーゲル氏によれば、二大農業地帯に分けられる。すなわち、熱帯、亜熱帯に位置し稲作地域である南部および中部と、温帯に位置する北部の小麦および黍作地域である。そして、支那北部および中部は、自然の降雨だけなら収穫が減退するので、人工灌漑により収穫を保障することが必要となる。それに対して、支那南部では、人工灌漑によって米作の二期作に増進することが可能となる。つまり、どちらにとっても、人工灌漑は支那農業の必須的条件なのである。

次に、ウィットフォーゲル氏は農業生産における第二の特殊化的契機として、治水の広狭の次序を指摘する。つまり、人工灌漑が広大な面積になると、公共事業の形態での政府の干渉が必要となる。言い換えれば、中央集権的な政府によって治水・灌漑事業が遂行されるようになる。ここから、治水・灌漑事業を担当する特別の中央官庁ができ、莫大な国家資金が治水・灌漑事業に投入されることになる。今一つ、天文学の発達がきわめて重要である。とくに、雨期、すなわち、諸河川の増水および減水の始期および終期が重要性を帯びるに至る場合は、暦の正確さが強く要求されるのである。こうして、政府の天文官が特権的地位を占める一方、民衆の天文学的観測は禁止され、天文学的活動が政府によって独占されたことは注目に値しよう。

こうして、「水を治めるものは国家を治める」と言われた「東洋的専制国家」が誕生するのである。

このように、ウィットフォーゲル氏にとって、中国の経済・社会構造を分析するキー概念は、まさに治水・灌漑事業なのである。中国文明の発祥地は黄河の中流流域であるが、天水農耕にはやや降雨不足で、灌漑による補水が決定的であった。このため、小河谷に堰を設けたり、扇状地末端の湧水や地下水などを利用した「出水

（氾濫）灌漑」がひろがり、やがて支流の小河川から引水した畑地灌漑が普及した。そして、小地域ごとの支配者が大規模な開墾や治水工事を行い、用水路や貯水池を設けて水利に努めた結果、秦と漢による中国統一が行われたのである。さらに、隋・唐の時代には、黄河と長江を結ぶ大運河が開設され、華中・華南の米作地域においては大規模な人工灌漑施設が構築された。このような水利施設を維持・管理し、水利統制を行うことによって農業生産力の向上を推進できた権力者は中国統一を確保できたとし、それができなかった政権は経済的基盤を失って転覆したのである<sup>8)</sup>。このように、治水・灌漑事業と大運河の開設の上に、中央集権的な大帝国が築かれ、隆盛をみたという歴史を踏まえてウィットフォーゲル氏の理論は構築されているのである。

ところで、中国では、紀元前350年頃、秦の宰相商鞅の法律により、古来の農業共產主義制度から自由な土地私有制への変遷が法制的に宣言されたとされている。このように土地の私有化が比較的早くから進む一方、高利貸資本が貨幣経済とともに発達し、貨幣経済は農民に租税と地代を、少なくともその一部を貨幣形態で納めるようにさせる。この支払義務が耕地を担保とした高利貸付の利用を小農民に強制し、やがてはその零細な土地を小農民は喪失することとなる。その結果は、大土地所有の形成であり、他方での小作人への零落であったのである。この点について、ウィットフォーゲル氏は、中国がその他の主な東洋的文明のどれよりも私的土地所有を維持する点で進んでいたと述べているが、「東洋的専制国家」と私的土地所有との関係はどのようなものであったのであろうか。

彼の見解によれば、私的土地所有が優越し地主制が普及をしても、土地財産が強化されることも、土地所有者の独立の組織が生み出されることもなかった。そして、税制、法制、および政治の観点からすれば、私的土地所有は、伝統的中国社会の崩壊の際にも、その誕生の際と同様に弱いものであった、と述べている。つまり、

「東洋的専制国家」は私的土地所有者に対して圧倒的に強大な権力をもち、土地をはじめとする私有財産を容易に取り上げる自由を持ち続けたのである。「東洋的専制国家」はいわば「上級土地所有権」として、私的土地所有者の上に君臨し続けたのである。

ウィットフォーク氏は、戦後の「東洋的専制主義」の研究の中で、東洋的専制主義を「社会より強力な国家」「専制権力」として特徴づけている<sup>9)</sup>。つまり、東洋的専制国家は、社会の非政府勢力が政治機構を牽制しコントロールする強力な独立の団体にならないよう、断固阻止したのである。また、東洋的専制国家は、財政的・司法的・法制的および政治的措置を通じて、私有財産の発展を制限したのである。例えば、それは税制の網を農業経済の上に強固にはりめぐらすために、徴税機関を人民登録および動員機関として広く配置して、すべての青年男子を国家の望むとおりの労役、兵役、納税に服せしめたことである。また、富裕な商人に罪状をデッチ上げることにより、めぼしい財産を直接に徴発することも頻繁に行われた。つまり、富裕な商人は中央集権化した独裁政府の官吏たちの手にかかって、逮捕、訊問、拷問をされた上に全財産を没収される危険にたえず脅かされていたのである。そして、大きな土地財産も決して徴発の域外ではなかったことは言うまでもない。つまり、東洋的専制国家による資産の没収によって、私有財産は容易に侵害されるものであり、所有権の安全は保障されていなかった。言い換えれば、東洋的専制国家の代表者はその所属員に対する無制限の専制的権力をもっており、初期の資本家たちに対しても保護の必要を感じなかったのである。ここに、新たに興りつつあった資本主義形式の動産を発達させることに決定的な利益を見いだしたヨーロッパ絶対主義の統治者との違いがあると言えよう。

以上、小谷汪之氏の研究によりながらイギリス植民地政策下のインドにおける「資本主義のための土地制度改造」の本質を検討し、第一に、「私的土地所有」の法認は最大限の地稅収奪の

手段として導入されたが、結局は土地の商品化、土地市場の成立を通じて寄生地主と零細小作農の体制、つまり、「土地所有が土地利用に優先するシステム」の確立に至ること、第二に、この「資本主義のための土地制度改造」の過程は、わが国の地租改正にはじまる明治初期の土地制度改革においても同じ意味をもって展開されることを検討した。また、ウィットフォーク氏の中国研究によりながら、第一に、人工灌漑とその拡大化を契機として、典型的な「東洋的専制国家」が誕生したこと、第二に、土地の私有化が比較的早くから進み、高利貸付を媒介として土地市場が形成され、大土地所有者と小作人あるいは零細土地所有者に分化したこと、第三に、しかし「東洋的専制国家」は私的土地所有者の自由を一方的に制限する権力、いわば、「上級土地所有権」を持ち続けたことを検討した。

このように、「日本型土地システム」のルーツはアジア社会にあるという試論的提起をうけて、アジア的土地所有の特質を検討した結果、第一に「土地所有が土地利用に優先するシステム」、第二に専制主義的国家権力による「上級土地所有権」を、アジア的土地所有の特質と規定することができた。

以下の第2章、第3章では、この「土地所有が土地利用に優先するシステム」および「上級土地所有権」という二つの視点から、戦前、戦後、そして現代に至るまでの日本の土地所有の特質を理論的に概括することにより、「日本型土地システム」の概念をより深める作業を行うこととする。

## II 土地所有と土地利用

### (1) 「土地所有が土地利用に優先するシステム」の成立

—— 戦前期を中心に ——

戦前期の土地所有と土地利用をめぐる歴史上のエポックの第一は、「資本主義のための土地制度改造」の日本版としての地租改正をはじめ

とする明治初期の土地制度改革が、地主的土地所有（寄生地主制）の急速な発展を導いたことである<sup>10)</sup>。

1871（明治4）年に、明治政府は、農業および農民の土地利用に重要な意味をもつ二つの法令、すなわち、米麦輸出の禁止解除と「田畑勝手作り」（大蔵省達第47号）を布達して、土地の使用と収益の自由を認めた。そして、1872（明治5）年には、土地制度史上に歴史的な意義をもつ「地所永代売買禁止ノ解禁」（太政官布告第50号）を布告して、土地の所持および売買の自由を宣言し、土地所有について身分上の制限をしないことを明らかにした。これにより土地は封建的な拘束から解放され、土地の私的所有権が法的に確認されたと言えよう。

この「地所永代売買禁止ノ解禁」の前提となるとともに、土地の取引を盛んにするために発布されたのが、同年の「地券渡方規則」（大蔵省達第25号）である。当初は土地所有権の移転の都度に地券を発行、交付することとなっていたが、後の大蔵省達第83号では売買に限ることなくすべての私有地に対して地券を発行することとなった。この地券発行では、政府は「一地一主」という方針を立てたが、現実には二重所有権的な所有関係が広範に存在したため、しばしば困難な問題が発生した。しかし、政府は上級土地所有権者に地券を与えるという形で、「一地一主」という方針を徹底的に貫いたのであった。ここに、明治初期の土地制度改革の重要なポイントがある。

そして、1873（明治6）年に、封建体制下で数百年行われてきた田畑貢納の法を地価100分の3の税率の金納地租に改正する「地租改正法」「地租改正条例」等が公布された。こうして、その後1881（明治14）年半ばまで、9年間にわたる地租改正事業が実施されることになるのである。この地租改正の結果、明治政府は一定額の金納地租を確保することにより予算制度を確立することが可能となったが、ここで重要なことは、土地私有権の設定と地租の金納化とが行われることにより、土地抵当金融が広範に展開

し、土地移動が活発化したことである。とりわけ、1881年にはじまる松方デフレ期には、自作農・自小作農の急激な土地喪失が進み、少数の地主の手へ土地が集中したのである。というのは、100分の3という租率は、明治政府が旧来の収入を増加もさせないが低下もさせないことを建前として決定したわけであるが、このような幕藩体制下の重い賃租水準を維持、継承した高額金納地租の重圧は、農民を急速に没落させることとなり、地主制成立への道を開いたのである。また、地租改正は私的土地所有の法的確認にとどまらず、地主的土地所有を強化、創出した側面が指摘できるのである。つまり、開墾永小作、認定永小作、普通小作、質地小作などについては、小作の権利が慣例的に保障されていたにもかかわらず、地主・小作関係を地主優位に編成替することを強行したのである<sup>11)</sup>。

このように「資本主義のための土地制度改革」により、戦前期の日本の土地所有の特質である地主的土地所有は成立したわけであるが、この地主的土地所有を私法面において確定したのが明治民法である。言いかえれば、この時点、すなわち、旧民法が公布されるとともに、その直前から始まる日本民法典論争を経て、明治民法制定に至る過程こそが、戦後までも貫く「土地所有が土地利用に優先するシステム」が確立する一大エポックである。

ここでは、当初ボアソナードが中心となって起草し、1890（明治23）年公布、1893（明治26）年実施予定であった旧民法と明治民法とを比較することからその過程を検討してみよう<sup>12)</sup>。旧民法（財産篇）第30条は、「所有權トハ自由ニ物ノ使用、収益及ヒ処分ヲ為ス權利ヲ謂フ。此ノ權利ハ法律又ハ合意又ハ遺言ヲ以テスルニ非ラサレハ之ヲ制限スルコトヲ得ス」と、規定している。つまり、一方で封建的領主的土地所有を否認するとともに、自由な土地所有権を保障しているわけである。また、用益権として、「用益権」（44条～109条）、「使用権」および「住居権」（110条、114条）、「賃借権」（115条～154条）、「永借権」（155条～170条）、「地上権」

(171条～178条)を置き、これらは物権と規定している。このように、旧民法においては、用益権との関係で所有権は絶対的強大性を有しないものであったことに注目しておきたい。

ところが、旧民法については、その公布以前から実施延期を求める声が高くなり、法典実施延期派と法典実施断行派との間で、日本民法典論争が3年以上にわたってはなばなく展開された<sup>13)</sup>。最も有名なのは延期派の穂積八束氏の「民法出デテ忠孝亡ブ」という、いわば煽情的な批判である。しかしここで重要と思われるのは、日本民法典論争の細部に立ち入ることではなく、次に二点に注目することである。その第一は、この論争はとくに家族法の範囲に属する部分(人事編と財産取得編後半)に集中し、土地制度に関する議論はあまり見られなかったことである。なお、土地制度に関する反対理由は二つあり、一つは、賃借権を物権化することや複雑な用益権、住居権等および地役の諸規定は日本の旧慣に反するとするものであり、今一つは、農業に重大な関係のある入会権について規程を設けないのは不備であるというものである<sup>14)</sup>。注目すべき第二の点は、このような激しい論争を経て、結局、1892(明治25)年に旧民法の施行延期案が国会を通過し、1893(明治26)年には新たに法典調査会が組織され、明治民法の編纂に着手されたのであるが、成立した明治民法を見るとあまり論争されることがなかった土地制度に関する重要な点、つまり賃借権、用益権がものの見事に地主優位の体系に変化させられていることである<sup>15)</sup>。

このようにして、結局、旧民法は施行の陽の目を見ることなく、明治民法は1896(明治29)年に総則・物権・債権の3編が、1898(明治31)年に親族・相続の2編が公布される。この明治民法第206条は、「所有者ハ法令ノ制限内ニ於テ自由ニ其所有物ノ使用、収益及ヒ処分ヲ為ス権利ヲ有ス」と規定し、第207条は、「土地ノ所有権ハ法令ノ制限内ニ於テ其土地ノ上下ニ及ブ」と規定している。このことは、土地所有権の自由性を保障したものである。

他方、明治民法では用益権は物権と債権に別れ、物権に属するものとしては地上権・永小作権・地役権が認められ、債権に属するものとしては使用借権および賃借権が認められている。つまり、わが国の用益権の大半を占める賃借権について、明治民法は、対抗要件が賃借権者に不利であり(第605条 賃借権の対抗力)、期間の安定性がなく(第604条 賃貸借契約の存続期間の制限)、譲渡・転賃ができない(第612条 賃貸借の譲渡の自由の制限)、建物買取請求権・造作買取請求権がない等、いわば賃借権は土地の所有権者の意のままになるきわめて劣弱な効力の用益権なのである<sup>16)</sup>。このような旧民法から明治民法への変化、すなわち土地所有権の絶対性の強化の背景にあるのは、当時の地主的土地所有、寄生地主制の確立にあることは言うまでもない<sup>17)</sup>。

## (2) 「利用権保障の体系」の形成と「土地所有が土地利用に優先するシステム」への再転換 —— 戦後期を中心に ——

本節では、戦後期の土地所有と土地利用をめぐる歴史上のエポックについての理論的な概括を行う。

まず検討されるべきは、戦後最大の土地改革である農地改革である。農地改革によって、戦前の地主的土地所有、寄生地主制は基本的に解体された。しかし、農地改革途上の議論においては、小作料金納化については高い評価がされたが、自作農創設に対しては批判があった。それは、小作農にとって、自作農化は決定的に重要ではなく、むしろ所有権はそのままにしておいて、耕作権の確立を中心にして、民主的農民組織によって農地管理を行うことが、農村の民主化に有効な方途であるとする批判である。つまり、農民にとって、土地は所有権ではなく、耕作権であるという主張である<sup>18)</sup>。これは戦前以来の土地所有権中心主義に対する根本的な批判をなしており、この耕作権保障の方向で農地改革が進められていたならば、「土地利用が土

地所有に優先するシステム」が戦後いち早く確立する可能性があったと言えるであろう。

しかし、実際の農地改革の過程は、中国革命の進展と冷戦体制の成立を目前にしたアメリカ占領軍の意図によるところの自作農創設方式であった。つまり、小作農に土地所有権と富農化への幻想を与えながら、農民層の急進化を抑えることにより、日本の保守的基盤を支える農民層を育成するという意図のもとに、自作農創設に力点がおかれたのである。その結果は、戦前以来の過小農制の解消ではなく、むしろ再生産であったことは周知の事実である。

しかしながら、「土地利用を土地所有に優先するシステム」は、高度成長期までは農地法の体系として存在したのである。農地法は農地改革の効果を維持・定着させ自作農の権利を保護するために、1952（昭和27）年に制定された法律である。農地法によって農地に関する権利の設定、移転はすべて都道府県知事の許可を要するものとされ、一筆規制といわれる徹底した介入によって小作地所有の拡大を阻止しようとした。さらに、農地改革で創設された自作農を理想の農業経営単位と考えて、都道府県ごとに定められた最小および最大の経営規模（都道府県平均で最小三反歩最大三町歩）を維持するために、買手の経営規模がこの範囲に収まらない場合には権利の移動そのものを許可しないこととされていた<sup>19)</sup>。このように農地法の体系による耕作権保障に加えて、農地改革により農業水利権が地主から農民の手にうつり、農業水利権は水利組合または土地改良区を主体とする集団的権利として保障されることとなった<sup>20)</sup>。また、漁民の場合には、1949（昭和24）年の新漁業法により、漁業調整委員会による漁業調整という方式で、漁業権は漁業協同組合を主体とする集団的権利として保障されることとなった<sup>21)</sup>。このように萌芽的ではあるが、利用権を保障する法的な枠組が戦後には形成されていたのである。これは「利用権保障の体系」と言えるものであろう。

しかし、高度成長期に入るとともに、その

「利用権保障の体系」は破壊され、「土地所有が土地利用に優先するシステム」にとってかわられることになった。例えば、農地法の場合は、1970（昭和45）年の農地法の大改正により、第1条の目的に、「土地の農業上の効率的な利用を図る」ことが加えられ、取得上限面積は無条件に撤廃され同時に取得下限面積が引き上げられた（都道府県平均50アール）。また、10年以上の契約期間を持つ貸借については、都道府県知事の許可が不要とされ、小作料に関する規定も従来の強制力をもつ最高限度額の法定制から、勧告の基準となるにすぎない標準額制に切り換えられた。さらに、従来全面的に禁止されていた不在地主さえ、拳家離村の場合には認められるようになった。こうして、「農地はその耕作者みずからが所有することを最も適当であると認め」という自作農の理想は完全に姿を消し、一筆規制の制度も大きく崩れることになった<sup>22)</sup>。いわば国や自治体が「利用権保障の体系」を破壊したのである。

本来であれば、公共的に農地として維持することを考え、そのためには農業への所得保障はどうするか、農業生産力の発展をどのように実現するのかを考えて、都市部における消費需要と農村部における生産供給をシステムとしてどう結びつけるかを考えなければならないところである。しかし、実際には、ジェラルド・カーティスと石川真澄が「土建国家」と喝破したように、公共土木事業の予算でもって、農業と農民の心を買収するという政策がとられたのである<sup>23)</sup>。農民が農業に関心をなくし、現金収入にばかり目がいくという状況になれば、農地の売買はよりスムーズにいくことはまちがいない。つまり、先祖から受け継いだ大切な農地が、単なる公共投資の対象に、あるいは単なる資産運用の対象になってしまったのである。

このように、「利用権保障の体系」は農地法の改正などにより破壊されるとともに、自治体が媒介となって零細土地所有者、漁業権者から法人企業へ土地所有権、漁業権を売り渡すことによっても破壊されたと言えよう。

高度成長期には、地域開発政策の全国的展開により、自治体が企業誘致に狂奔したわけであるが、その際、自治体が媒介となって、内陸性の土地を土地所有者から買い取って法人企業へ売り渡す、あるいは臨海部の公共水面を漁業補償により漁民から買い取って法人企業へ売り渡すという、土地の公的所有を通過点とした「土地商品化と法人企業への土地の集積・集中のシステム」に注目すべきである。とくに、自治体により造成された臨海工場用地が、造成原価ないしは造成原価を割るきわめて安い価格で、進出企業に分譲されたことは、土地所有と土地利用の問題を考える際には大きな問題である<sup>24)</sup>。さらに、このような地域開発の進展は、周辺地域の地価相場を引き上げ、住宅地、商業地、近郊農地などの地価高騰をひきおこしたが、開発利益を社会的に還元するシステムが欠如していたため、その後の地価高騰による莫大な含み資産利益はすべて法人企業が取得することになった。こうして、法人企業は土地所有に特別な位置を占めるようになったのである。

次に、高度成長期の不動産金融<sup>25)</sup>について検討してみよう。高度成長期における土地と金融との関わりについては、一般的に次のように言うことができるであろう。高度成長期には、経済成長とともに地価が上昇し、土地の担保能力も増大した。この土地の担保能力を重視した信用の供与は、法人企業への資金供給の円滑化をもたらし、設備投資が容易に行える状況をつくりだすことによって、高度成長を達成する大きな要因となったのである、と。つまり、法人企業が地価上昇を見込んで土地の先行的取得を行うと、この保有土地資産の帳簿価額と時価による評価額との差がいわゆる「含み益」（未実現のキャピタル・ゲイン）を形成し、その増価する土地資産は金融機関からの借入を確保するための最も重要な担保として機能したのである。

他方、不動産業を営む企業の場合は、取得不動産を担保とする金融機関からの借入れに依存して土地取得を進めるという行動パターンをとるので、地価上昇が金融機関からの融資拡大に

より直結することになる。

本来、金融機関が企業に融資するときは、当該企業の収益性、自己資本比率などの「経営力」を調査することにより、融資のリスクを判断するものである。しかし、わが国の場合は、土地を唯一の担保に金を貸すという「土地本位制」がまかりとおってきたのである。

では日本においてはなぜ土地なのか。なぜ「土地神話」がかくも強いのか。そして、その前提としての継続的な地価上昇はなぜ可能となったのか<sup>26)</sup>。

その第一は、高度成長期における急激かつ膨大な大都市地域への人口集中である。その結果、土地需要は局地的に集中する一方で、そのような土地の供給はきわめて制限されていた。第二に、わが国ではすべてにおいて金銭的評価が圧倒的に強く、土地の場合も利用価値よりも資産価値が高く評価される。それゆえ、土地の鑑定評価も収益還元法ではなく、取引事例比較法が中心である。第三に、ヨーロッパの場合は事業用と住宅用の土地がきちんとゾーニングされているが、日本の場合は都市計画・土地利用計画が欠如しているため、事業用と住宅用の土地が混在したえず変動している。つまり、土地市場が単一で、事業用と住宅用という階層性がないのである。そのため、土地の需要が高まれば工業地から住宅地へ、あるいは住宅地から商業地へと土地の転用がきわめて容易なシステムとなっている<sup>27)</sup>。その上、大都市地域の国・公有地は民間に払下げられ、土地の転用を図るテコとして利用された。

ウォルフレンは「日本の土地はなぜこうも高いのか」という質問に答えて、いったん高騰した地価が非常に下がりにくい理由として、「日本の産業が重要な基本資産として土地を組み込んでいる」こと、つまり「企業がもっている土地資産は、銀行からお金を借りるとか、その他の資金調達の際に担保としてつかう」からであるとして、「大インフレを招くことなく、大量の資金を創出できるということに、日本の資金市場を管理、育成している金融関係者は気づい

た」と述べ、再度「高い地価というのが日本の産業界の資金調達方式に深く関係している」と強調している<sup>28)</sup>。

このようにして、土地の評価額を高め、担保価値を高めることによって、より多量の資金を引き出す（あるいは貸し出す）システムが形成されてきたのである。そして、このように資産の保全と増殖を進める上で土地が特別な位置を占めるとともに、1970年代初めと1980年代半ばの土地投機が「土地所有と土地利用の分離」を完成させたのである。

### Ⅲ 国家権力と土地所有

#### ——「上級土地所有権」の検討

##### (1) 土地収用制度の権力性

##### —— 戦前期を中心に ——

本節の課題は、戦前期の国家権力と土地所有の関係を「上級土地所有権」という概念で検討するために、土地収用制度の歴史を概括することによって、土地収用制度の権力性、すなわち、専制主義的国家権力による土地所有権の制限と強権的な土地の収奪の実態とを明らかにすることである<sup>29)</sup>。

最初の土地収用制度は、1875（明治8）年の「公用土地買上規則」である。この規則は12条の簡単な法令であるが、事業の認定手続きと補償の原則を含む土地収用の体系が一応成立したと言えよう。この規則では、公用土地買上に必要な公共の利益については、「国郡村市ノ保護便益ニ供スルタメ」とあり、また「但国郡村市ノ保護便益ニ供スルタメ人民ニテ鉄道電線上水等ノ大土工ヲ起ス時」は「此ノ規則ニ準スル」こととなっていた。買上の対象としては、土地のほか「其地ニ属シタル植物建造物等」も認められた。手続きは、内務省を通じて太政官に上陳し、允裁を得るものとされた。補償については、「買上ル地価ハ券面ニ記シタル代価タルヘシ、然レトモ地価相違ヲ生セン時ハ所有者ト買上ヘキ該庁トノ商議ヲ以テ代価増減スルコトア

ルヘシ」とされ、協議がまとまらない場合には「双方ヨリ評価人各一人ヲ出シ地方長官之ヲ折衷シテ内務省ノ決ヲ請ヒ之ヲ定ムルモノトス」と定められていた。この最初の土地収用制度の特徴は、「公用買上ハ必ス其地ヲ要セサルヲ得サルニアラサレハ之ヲ行ハサルモノトス、故ニ人民之ヲ拒ムヲ得ス」とあるように、無限大に強い行政権限である。

1889（明治22）年2月に、大日本帝国憲法が發布されたのに伴い、公用土地買上規則をより精緻なものにするために、同年7月に5章41条からなる土地収用法が公布された。この法律の特徴は、はじめて補償額評価のための機関である土地収用審査委員会の必要を認めたことである。

この法律により土地の収用・使用が認められたのは、以下の土地である。

「一、国防其他兵事ニ要スル土地

二、政府、府県郡市町村及公共組合ノ直接ノ公用ニ供スル土地

三、官立公立ノ学校病院其他学芸及慈善ノ用ニ供スル土地

四、鉄道電信航路標識及び測候所ノ建設用地

五、河川溝渠ノ掘鑿道路橋梁埠頭水道及下水ノ築造用地

六、防火及水害予防並檢疫所火葬場其他公衆ノ衛生ニ要スル土地」

その手続きとしては、内閣が公共の利益に必要なことを認定するのを建前として、内務大臣が認定に関する案を閣議に提出することになっていた。工事認定後に協議の制度があり、協議不調のときは、土地収用審査委員会の裁決を請うことになっていた。土地収用審査委員は府県会常置委員をもって充て、会長は地方長官であった。補償金額は「所有者及関係人ヲシテ相当ノ価格ヲ得セシムル」とあり、そのほか補償について種々精細な規定が設けられ、買戻権も別に設けられる等、公用土地買上規則より数段精細な規定が設けられるに至ったわけである。

この土地収用法は1900（明治33）年に改正されるが、その特徴は、第一に、土地収用権は法

的規制をまったく受けず、私人の土地所有権に圧倒的優位にたち、第二に、中央集権的色彩がきわめて濃い、ということである。例えば、収用法適用事業の列举に際して、「国防其ノ他軍事ニ関スル事業」がトップにあげられ、また、列举の最後に「其ノ他公用ノ目的ヲ以テ国道府県市町村其ノ他公共団体ニ於テ施設スル事業」と述べて、事実上すべての公共事業を収用法適用事業にしている。また、事業の認定に関しても、「土地ヲ収用又ハ使用スルコトヲ得ル事業ハ主務大臣之ヲ認定ス」としながらも、「但シ軍機ニ関スル事業ハ此ノ限ニ在ラス」としているばかりでなく、主務大臣に対して認定の基準、あるいは要件をまったく示していないのである。土地収用審査委員会についても、地方長官が会長となるほか、6人の委員のうち3人は高等文官の中から内務大臣が任命し、3人は道府県名誉職参事の中から互選されるものであった。

なお、土地収用制度の運用実態の典型として、渡良瀬川の洪水調節池の新設に伴う谷中村事件に簡単にふれておこう。補償問題の歴史的原点といわれるこの事件の場合は、まず極端に安い買収単価であり、しかも住民が反対すると栃木県はあらゆる手段を使ってこの反対を押し潰している。例えば、堤防決壊箇所を放置したうえに、堤防復旧工事の名のもとに堤外地の水制用の柳を切り倒し、護岸をこわし、残っている堤防を破壊した。また、非買収派を酒色をもって誘惑するなど卑劣な切り崩し工作を行い、土地収用審査会ではほとんど審議らしい審議もせず、栃木県原案どおりの価格で土地を引き渡し地上物件を移転するようにとの裁決を下し、強制執行を行ったのである。

このように戦前期の土地収用制度の特徴は、専制主義的国家権力による土地所有権の制限にあり、強権的な土地の収奪にあると言えよう。ここでは財産権の自由は一応は保障されてはいても、専制主義的な国家権力によって簡単に個人の土地所有権はくつがえされてしまうのである。明治憲法第27条は、「日本臣民ハ其ノ所有権ヲ侵サルルコトナシ。公益ノ為必要ナル処分

ハ法律ノ定ムル所ニ依ル」と定めている。つまり、所有権の不可侵性をたしかに宣言しているが、他方では、公益という名の下に所有権が制限されることは容易に行われ得たのであった。この意味では、個人の土地所有権の上には、個人の土地所有権を容易に制限しうる強力な専制主義的国家権力が存在するのである。これはいわば「上級土地所有権」である。

## (2) 「上級土地所有権」と法人企業の土地所有 —— 戦後期を中心に ——

戦後改革によって、絶対主義的天皇制と寄生地主制は解体された。日本国憲法第29条により財産権は保障されるとともに、公共の福祉による制約をうける旨が明記された。土地収用法は、1951（昭和26）年に全面改正が行われた<sup>30)</sup>。この改正で特徴的なことは、第一に、土地収用法が適用される公共事業の範囲が明確化されたこと、第二に、事業認定の手続に関する規定が厳密化されたこと、第三に、土地収用審査会が土地収用委員会と改称され、民主化されたこと、第四に、収用の対象となる私権が明確化され、損失補償規定が具体化されたことなどである。このように、土地所有権の保障が徹底され、収用手続きが慎重かつ複雑となり、土地収用法は戦前ほどには権力主義的ではなくなったことにより、専制主義的国家権力による「上級土地所有権」も解体されたかのようにみえた。

ここで、ヨーロッパ諸国の土地問題の歴史をふりかえってみれば、産業革命の進展に伴い都市人口が増大する中で、深刻な「住宅問題」「社会問題」を引き起こしたヨーロッパ諸国では、19世紀の末から20世紀にかけて「自由権」に代わる「生存権」「社会権」という新しい権利の体系が拡大し、土地所有権優先の「ローマ法型」から土地利用権優先の「ゲルマン法型」への移行が行われたとされている<sup>31)</sup>。しかし、わが国の場合は、「生存権」「社会権」を明記した民主主義的憲法が施行されても、萌芽的な「利用権保障の体系」の形成はあったものの、

ヨーロッパのような「土地利用が土地所有に優先するシステム」への移行が行われなかったのである。ここではその理由について検討してみよう。

これは、一般論的に言えば、「生存権」「社会権」などの新しい権利を保障する民主主義的憲法ができて、その権利を守る法律や機構が具体的に作られずに、逆に「旧い慣習を温存、誘導する制度」が作られ、さらにその前提として、ナショナル・ミニマム保障が欠如した「経済的不安定」、いいかえれば生存競争の厳しさがあれば、その両者の相互依存関係として仮説的に説明することができるであろう。本稿でとりあげる土地所有の場合には、前提としての「零細土地所有者の経済的不安定」と「国家と法人企業の経済力が土地の集積・集中を可能にする法的枠組」との相互依存関係を明らかにすることが必要となる。そこで、以下では、漁民の場合、農民の場合、都市の零細土地所有者の場合のそれぞれについての「経済的不安定」を論じるとともに、「国家と法人企業の経済力が土地の集積・集中を可能にする法的枠組」との相互依存関係を検討することにより、戦後期にも「上級土地所有権」が強力に存在したという仮説を検証しようとするものである。

そこで、まず、漁民から漁業権を買い取って、臨海性の工業地帯を海面の埋立てによって造成する場合を考えてみよう。高度成長期には、第二次、第三次産業就業者と漁民との所得格差の是正をうたった「漁業構造改善事業」が実施されたが、その真の狙いは人口流動化政策という名の第一次産業切捨政策であり、とくに沿岸漁家は労働力の老齢化がすすみ、漁民の生活は不安定となった。また、漁業の分野においては、元来、大企業と中小企業の格差が激しいが、その中小企業が漁村経済においては支配的な地位にあり、一部の有力者（網元）が漁業協同組合を支配し、地方ボスや行政と一緒に漁業権の放棄という形で「海を売る」という事態も生じたのである。このように、将来の漁業に対する展望や後継者の有無によって、全面補償を

求めるか、部分補償を求めるかの相違はあっても、かなりの沿岸漁家は漁民としての生活を捨て、転職せざるを得ない状況に追い込まれたのである<sup>32)</sup>。

このような漁民の生活の不安定さにつけこむ形で、都道府県知事は公有水面埋立法を活用して、臨海部の公共水面を漁業補償により買い取り、工業用地を造成して、場合によっては造成原価を割るようなきわめて安い価格で法人企業に売り渡したのである。その結果、残された沿岸漁家は、埋立や公害を原因とする漁場の縮小・悪化に悩まされることになるのである。

次に、農民の場合を考えてみると、戦後の農地改革によって成立した零細自作農体制は、高度成長政策のもとで急速に分解した。1961（昭和36）年の農業基本法は、農業生産の選択的拡大、農業の生産性向上、農地保有合理化と農業経営近代化、自立農家育成、農産物価格安定、農民の職業転換促進等を政策課題としていたが、真の狙いは最後にあげられている潜在的過剰人口として零細土地所有に結合していた農家労働力を、第二次産業に追加労働力として大量に吸収することにあった。また、農産物貿易の自由化圧力がアメリカを中心とする諸国から強まり、外国農産物への安易な依存政策をとったことにより、麦をはじめとする穀物、豆類、果実、畜産物などの輸入が急増し、それらの農産物の自給率は大幅に低落した。このような農業政策の結果、かなりの農民は農業から離れて都市部へ流動化して賃金労働者となることを強いられ、ある程度の農民は零細経営として農村にとどまりつつ賃労働兼業化し、少数の農業専従的経営とともに、農業の機械化による借金返済に追われるなど、農民の生活にとってはきわめて不安定な状況が作り出されたのである。元来、わが国の農業経営は、一般に零細小規模で、技術・生産力の発達が遅れ、生産性も低く、農業所得水準が低いことを特徴としていた。また、農産物の価格保障制度は米以外はきわめて不十分であった。その上に、1967（昭和42）年以降、政府は「総合農政」政策を打ち出して、小農維

持の基礎制度である食料管理制度と農地制度を大幅に改正して、「減反」政策を強行した。そのため、農民の生活はいよいよ不安定なものとなった。さらに、山村農民の場合には、高度成長期以前に生活を支えていた林業や薪炭生産が、外材輸入の増大や生活様式の変化によって、スクラップ化されることにより、その生活はますます不安定なものとなったのである。

このような中、農村地域への工業導入のために内陸性の工業団地を造成する場合を考えると、自治体が土地取引を斡旋するケースと自治体が土地を買収して団地を造成するケースとがあるが、いずれにせよ自治体は雇用機会の増大、財政収入の増加など地域の発展のためにという名目で介入するわけである。つまり、自治体が媒介となって、土地所有者から土地を買い集める、あるいは斡旋することにより、農地の工業団地への転換をはかるわけである。このように高度成長期には膨大な面積の農地が転用されたのであるが、その法的な背景として、たび重なる農地転用許可基準の緩和に注目すべきである。また、近郊農村の場合は、都市化の進展によって、農地を宅地に転換することにより何倍もの利益を得ることが可能になった。農業に展望のもてなくなった近郊農家が、土地を資産とみて、最も高く売れる時期に、最も高く売れる相手に土地を売ること考えるのはいわば当然である<sup>33)</sup>。

さらに、都市の零細土地所有者の場合を検討してみよう。本来、労働移動を考えると借家の方が有利であることは言うまでもない。戦前においても、都市部においてはほとんどの勤労者が借家住いであった。ところが、土地所有者の権利が強く借地・借家人の権利が弱い場合、あるいは借地・借家人の権利が一定保障されても借地・借家の供給が需要よりも少ない場合には、高家賃が一般化することになる。そのうえ、地価上昇率が利子率を上回る状態が恒常化すれば、借金をしてでも土地を買い急いだ方が有利となり、インフレーションがさらにその資産効果を高めることになる。つまり、結局は、持家の方

が借家より有利になる条件が形成される。さらに、中所得者層以下でも持家が買えるように住宅ローンが普及されるが、それは「公的融資＋企業内融資＋生命保険」という構造になっており、いわば命を担保にして金を借りるというリスク負担のシステムになっているのである。このように、生涯賃金のかなりの部分にあたる重い住宅ローンを抱え、都市の零細土地所有者の生活は苦しい。その上、全国レベル、国際レベルの転勤があり、やっと手にいれた住宅を手放すか、単身赴任を強制されることになる。

さらに、既に述べたように、日本の土地利用計画＝用途地域制はきわめて緩やかな規制となっており、いわば何でも隣に建つ可能性がある。最も規制がきびしいと言われる第一種住居専用地域でさえ、高さ10メートルのビルが建てられるのである。そういう意味では、住宅としてのみ利用するものにとっては、利用権は制約される可能性が高い、弱い権利とならざるをえない。また、地価は「最有効使用の原則」にもとづくところの「売買事例主義」で決定されることになっている。このようにわが国は、住宅地域、商業地域、工業地域を厳然と区別し、地価も異なる体系をもつというヨーロッパ諸国とは、まったく異なる土地システム、地価システムの国なのである。

このように、ナショナル・ミニマムとしての社会保障が欠如し、漁民、農民、都市住民の生活がきわめて不安定で、いわば生存競争のきびしいわが国では、わずかに所有する零細な土地に資産としての意義を見だし、それにしがみつかざるをえないわけであるが、国家や法人企業の地域開発や都市再開発によって、その所有権は簡単に吹き飛ばされてしまうような、そういう弱い個人の権利に対して強大な国家と法人企業の経済力という法的枠組になっているのである。

#### IV おわりに

本稿の中心的な課題は、前稿では必ずしも十

分に検討できなかった二つの視点、すなわち、第一は、土地所有と土地利用の視点、つまり、「土地所有が土地利用に優先するシステム」の視点から、第二は、専制主義的国家権力による「上級土地所有権」という視点から、「日本型土地システム」の検討を行うことであった。そして、本稿の中心的な課題の検討に先立って、「日本型土地システム」のルーツはアジア社会にあるという試論を提起し、アジア的土地所有の特質を検討し、日本型とアジア型との比較研究の手がかりをつかむことを試みた。このような課題に対して、本稿の積極的な主張点を概括すれば、次のようになるであろう。

第1章では、以上の本稿の課題と構成を提起しつつ、アジア的土地所有の特質について試論的な検討を行った。まず、小谷汪之氏の研究によりながらイギリス植民地政策下のインドにおける「資本主義のための土地制度改造」の本質を検討し、第一に、「私的土地所有」の法認は最大限の地稅収奪の手段として導入されたが、結局は土地の商品化、土地市場の成立を通じて寄生地主制に至ること、第二に、この過程はわが国の地租改正にはじまる明治初期の土地制度改革と同じ意味をもって展開されたことを検討した。

また、ウィットフォーゲル氏の研究によりながら、第一に、人工灌漑とその拡大化を契機として、典型的な「東洋的専制国家」が誕生したこと、第二に、土地の私有化が比較的早くから進み、高利貸付を媒介として土地市場が形成され、大土地所有者と小作人あるいは零細土地所有者に分化したこと、第三に、しかし「東洋的専制国家」は私的土地所有者の自由を一方的に制限する権力、いわば「上級土地所有権」を持ち続けたことを検討した。

第2章では、土地所有と土地利用の視点から、「日本型土地システム」の検討を行った。つまり、「土地所有が土地利用に優先するシステム」がどのようにして形成されたのかを歴史的に検討したわけであるが、戦前期については、地租改正をはじめとする明治初期の土地制度改革が、

地主的土地所有（寄生地主制）の急速な発展を導いたこと、そしてその私法的表現が土地利用権を保障した旧民法から土地所有権絶対の明治民法へと変化したことにより、「土地所有が土地利用に優先するシステム」を確立したことを指摘した。

戦後期については、戦後改革期の農地改革をめぐる自作農創設と耕作権保障の対抗を検討し、結局は自作農創設政策が実施されたものの、農地については農地法の体系により「土地利用が土地所有に優先するシステム」が存在するなど、「利用権保障の体系」が萌芽的にせよ形成されていたことを評価した。しかし、高度成長期に、原材料と農産物を輸入する「低賃金加工貿易方式」を確立する政策、すなわち、農業を工業の犠牲とする政策のためにたび重ねられた農地法の改正などによって農地法の体系が崩される一方、日本型地域開発の展開過程において、自治体が媒介となって法人企業とりわけ大企業への土地集中をすすめたことなどにより、「利用権保障の体系」が破壊され、「土地所有が土地利用に優先するシステム」が再び確立したことを指摘した。そして、高度成長期における不動産金融の占める特別な意義について検討し、所有する土地を担保とした信用創出によって設備投資資金の調達を可能にする構造、すなわち、日本経済の発展それ自体に地価上昇メカニズムがビルトインされた構造になっていることを明らかにした。そして、このように資産の保全と増殖を進める上で土地が特別な位置を占めるとともに、1970年代初めと1980年代半ばの土地投機が「土地所有と土地利用の分離」を完成させたことを指摘した。

第3章では、専制主義的国家権力による「上級土地所有権」という視点から、「日本型土地システム」を検討した。封建的な土地所有関係は、地租改正をはじめとする明治初期の土地制度改革によって廃止された。つまり、地券発行の「一地一主」の方針により、封建的な上級土地所有権は完全に廃止され、土地の私的所有権が法的に確認をされた。しかし、その土地の私

的所有権の上に、国家権力によるいわば「上級土地所有権」が強力に存在したというのが本稿の仮説であったのである。つまり、戦前には、専制主義的国家権力の「上級土地所有権」に支えられて寄生地主が土地を支配し、戦後になると、法人企業が国家権力の「上級土地所有権」に支えられて土地を支配しているというのが本稿の主張である。

戦前期については、土地収用制度の歴史についての検討を行うことによって、土地収用制度の権力性、すなわち、その専制主義的国家権力による土地所有権の制限と強権的な土地の収奪の実態を明らかにすることによって、「上級土地所有権」の存在の検証とした。

戦後期については、民主主義的憲法の制定と土地収用法の民主化により、専制主義的国家権力による「上級土地所有権」も解体されたかのようにみえたものの、結局はヨーロッパ諸国のような「土地利用が土地所有に優先するシステム」にも移行しなかった理由を検討した。つまり、高度成長期に、「零細土地所有者の経済的不安定」を前提として、「国家と法人企業の経済力が土地の集積・集中を可能にする法的枠組」が作られた結果、戦後も国家権力の「上級土地所有権」に支えられて法人企業が土地を支配しているという仮説を提起し、漁民の場合、農民の場合、都市の零細土地所有者の場合のそれぞれについて、「経済的な不安定」と「国家と法人企業の経済力が土地の集積・集中を可能にする法的枠組」との相互依存関係を検討することにより、この仮説を検証しようとした。その結論は、わが国はナショナル・ミニマムとしての社会保障が欠如し、漁民、農民、都市住民の生活はきわめて不安定で生存競争が激しいため、零細土地所有に資産としての意義を見いださざるをえないわけであるが、国家や法人企業の地域開発や都市再開発は個人の所有権を簡単に吹き飛ばしてしまうという、きわめて弱い個人の権利に対して巨大な国家と法人企業の経済力という法的枠組になっているというものである。そして、戦前は土地収用制度の権力性に代表さ

れる専制主義的国家権力の「上級土地所有権」に支えられて寄生地主が土地を支配していたように、戦後は国家権力の「上級土地所有権」に支えられて、法人企業が土地を支配していると言っても過言ではないと結論づけた。

以上が、本稿の一応の到達点であり、「日本型土地システム」の検討を「土地所有が土地利用に優先するシステム」と「上級土地所有権」という二つの視点から行うことについては、ある程度、達成できたと思われる。しかし、本稿での日本型とアジア型との比較研究は試論的な提起であり、戦後のアジアの土地改革をも視野におさめた本格的な比較研究については<sup>34)</sup>、次稿以降の課題とさせていただきます。

#### 注

- 1) 拙稿「現代日本の土地問題と土地政策(上)」、『財政学研究』第16号、1991年。
- 2) 渡辺洋三・稲本洋之助編『現代土地法の研究 下』、岩波書店、1983年。稲本洋之助・戒能通厚・田山輝明・原田純孝編著『ヨーロッパの土地法制』、東京大学出版会、1983年。野村総合研究所『地価と土地システム』、野村総合研究所、1988年。
- 3) 戦前からの膨大なアジア研究については、例えば、東洋史研究論文目録編集委員会編『日本における東洋史論文目録』(4分冊)、日本学術振興会、1964～68年、参照。国際的なアジアの生産様式論争については、例えば、塩沢君夫『アジアの生産様式論』、御茶の水書房、1970年、参照。最近のアジア研究については、例えば、渡辺利夫『転換するアジア』、弘文堂、1991年、第七章 本の中のアジア、参照。
- 4) 宮本憲一・植田和弘編『東アジアの土地問題と土地税制』、勁草書房、1990年。本間義人編『韓国・台湾の土地政策』、東洋経済新報社、1991年。川瀬光義『台湾の土地政策』、青木書店、1992年。
- 5) 小谷汪之『マルクスとアジア』、青木書店、1979年。同「近代におけるアジア社会」、永原慶二・阪東宏編『講座 史的唯物論と現代 第3巻 世界史認識』、青木書店、1978年、所収。なお、小谷氏の業績へのコメントとして、中村哲『近代世界史像の再構成』、青木書店、1991年、第2章 歴史学におけるアジア認識の

課題、参照。

- 6) 「土地改革後のザミンダーリー制、ライーヤトワリー制は重層的な前近代的土地所有が資本主義に従属させられ、形態変化した近代的農奴制の一種であると考えたほうがよいのではなかろうか。…（中略）…ロシアの農奴解放後の土地所有関係も基本的に同一であるといえよう。そうであるならば、日本の地租改正をロシアの農奴解放、インドの18世紀末～19世紀前半の土地改革と同一性格とし、寄生地主制を半封建的土地所有と規定することは再考を要する。」（中村、同上書、148ページ）
- 7) K.A.Wittfogel, Wirtschaft und Gesellschaft, 1931, 『解体過程にある支那の経済と社会』（平野義太郎監訳）、中央公論社、1933年。K.A.Wittfogel, Theorie der orientalischen Gesellschaft, 1938, 『東洋の社会の理論』（森谷克己・平野義太郎訳）、日本評論社、1939年。
- 8) 旗手勲『水資源の世界誌』、日本経済評論社、1991年。
- 9) K.A.Wittfogel, Oriental Despotism, 1957, 『東洋的専制主義』（アジア経済研究所訳）、論争社、1961年。
- 10) 福島正夫『地租改正の研究』、有斐閣、（初版）1962年、（増訂版）1970年。同『地租改正』、吉川弘文館、1968年。同「近・現代」、北島正元編『体系日本史叢書 7 土地制度史Ⅱ』、山川出版社、1975年、所収。
- 11) 水林彪「日本近代土地法制の成立」、『法学協会雑誌』第89巻第11号、1972年。
- 12) 水本浩『土地問題と所有権』、有斐閣選書、（初版）1973年、（改訂版）1980年。
- 13) 星野通編著『民法典論争資料集』、日本評論社、1969年。中村菊男『近代日本の法的形成』、有信堂、1956年。宮川澄『旧民法と明治民法』、青木書店、1965年。
- 14) 前掲、福島「近・現代」、289ページ。
- 15) 「既成民法ヲ改正シタル重大ナル点」  
「（一）編次（学理と便利に従う）  
既成法典、人事編、財産編、財産取得編、債権担保編、証拠編、修正法典、総則編、物権編、債権編、親族編、相続編  
（二）賃借権ヲ債権トシタコト（登記ニ依リテ物権ニ均シキ効力ヲ与フ）  
（三）用益権ヲ認メザルコト（本邦ニ慣習ナシ）」……

（以下省略）

- （民法成立過程研究会『明治民法の制定と穂積文書』、有斐閣、1956年、129ページ）
- 16) 水本浩、前掲書。
- 17) 「土地制度の基本法ともいべき民法において、土地所有権中心主義がとられ、土地利用権の保障がきわめて不十分なものとどまったということが、わが国の土地問題の解決を今日に至るまで困難にさせる出発点であったといえよう。」（渡辺洋三『土地と財産権』、岩波書店、1977年、21ページ）
- 18) 上原信博「農地改革過程と農地改革論」、東京大学社会科学研究所編『戦後改革 6 農地改革』、東京大学出版会、1975年、所収。
- 19) 華山謙「戦後の土地改革」、ジュリスト増刊総合特集 No34『転換期の土地問題』、有斐閣、1984年、所収。
- 20) 新沢嘉芽統「農業水利規制の基本的性格について」、『水利科学』第1巻第1号、1957年、新井信男編『水利制度論』（近藤康男責任編集 昭和後期農業問題論集 9）、農山漁村文化協会、1983年、所収。
- 21) 鈴木旭「漁業権制度と漁場利用」、『漁業経済研究』第26巻第1・2号合併号、1981年、長谷川旭編『漁業経済論』（近藤康男責任編集 昭和後期農業問題論集 24）、農山漁村文化協会、1984年、所収。
- 22) 華山、前掲論文。
- 23) ジェラルド・カーティス＝石川真澄『「土建国家」ニッポン』、光文社、1983年。
- 24) 現在、開発が問題となっているウォーター・フロント、ベイ・エリア地域は、高度成長期に格安の価格で自治体から法人企業に分譲されたものであり、結果論ではあるが、この時点で工場用地を分譲方式ではなく賃貸方式で行っていたら、莫大なキャピタル・ゲインがすべて法人企業の手落ちるといことはなかったであろう。
- 25) 不動産金融の概念は、①既所有不動産を担保とする金融、②取得不動産を担保とする金融、とに分類することができる。（伊藤進「担保法における理念の変革」日本土地法学会編『土地問題叢書10 不動産金融・水資源と法』、1978年、所収）
- 26) 「地価の上昇は高度経済成長と論理的に結びついたものではない。またわが国の狭い国土に必然的に付随するものだと考える必要もないのであって、地価の上

昇は、主として政府の無策、あるいは不作為に起因しているということを、私は今までにも機会あるごとに主張してきた。」（華山謙『現代の土地神話』、朝日新聞社、1981年、3ページ）

- 27) 「大都市圏においては、そもそも厳格な都市計画＝土地利用規制を欠如していたこともあいまって、種々の土地利用形態がおおの空間的に純化した形で成立したことはなく、むしろ諸土地利用形態の混在と変動こそが常態であった。したがって、当面の視点との関わりで言えば、工業的土地利用は常に商業的土地利用ならびに住宅的土地利用との混在のなかで存在したのである。（コンビナートはまったく新規に海面埋立等で造成された用地に立地するのであって、むしろ特殊例外的な性格を持つ）。それゆえ、工業地における地代・地価は、こうした混在状態のもとで、集約化が可能な商業的・住宅的利用において成立する、より高水準の地代・地価に影響され規定されていくことになる。」（大泉英次『土地と金融の経済学』、日本経済評論社、1991年、165ページ）

- 28) K.V.ウォルフレン『日本をどうする!?!』、篠沢勝訳、早川書房、1991年、15～17ページ。

- 29) 華山謙『補償の理論と現実』、勁草書房、1969年。同『用地補償の手引』、鹿島出版会、1982年。高田賢造・国宗正義『土地収用法』、日本評論社、1963年。高田賢造『新訂土地収用法』、日本評論社、1968年。

- 30) 華山、前掲『補償の理論と現実』『用地補償の手引』。

- 31) 篠塚昭次『土地所有権と現代』、日本放送出版協会、1974年。

- 32) 例えば、君津市への八幡製鉄進出に伴う漁業権放棄のケースについては、松島浄「地域開発と地元住民の対応」、橋本茂「君津市（町）におけるリーダーたちとその相互関係」、館逸雄編『巨大企業の進出と住民生活』、東京大学出版会、1981年、所収、参照。

- 33) 「農家が土地を売る動機は、自宅の新築、貸家・アパートの建設および相続税の支払い、の三つにほぼ集約されるといってよい。」（華山、前掲『現代の土地神話』、78ページ）

- 34) 土地改革の比較研究については、中村哲、前掲書、第6章 近代世界における農業経営、土地所有と土地改革、参照。

（こもり はるお 当研究会会員）