

新しい社会経済システム構築の一視点

——資源分配ルールと公正性基準——

塚 田 広 人

目次

- 序 問題設定 ー地価高騰・土地問題と土地所有・資源分配ルールー
- 第1節 土地問題の位置付け ー経済ルールにおける土地分配ルールー
- 第2節 土地分配ルールに関する諸議論 ー市民社会の形成・展開過程に沿ってー
- 第3節 今後の土地分配ルールの方向性
- 結論

序 問題設定 ー地価高騰・土地問題と土地所有・資源分配ルールー

1980年代後半の、東京都を中心とする地価の高騰は、さまざまな問題をもたらし、それはとくに宅地の入手困難と、土地を持つ者と持たざる者との間の資産格差の発生として現われた。

この二つの問題は、戦後日本において繰り返し生じ、そのたびに対策が講じられてきた。従来の対策の焦点は主に土地の処分に関するものであり、土地取引規制、利用規制、収用・先買制度からなっていた¹⁾。それにもかかわらず問題は解決されず、80年代後半の地価高騰は、とくに強くその問題性を感知させるに至った²⁾。

1) 『土地 取引・利用・保有の基本方針 世界13か国の土地制度徹底比較』国土庁土地局土地政策課監修，同土地政策研究会編，東洋経済新報社，1988年，15～6頁。

これに対して、88年の土地臨調ではその問題性と対策の基本点について従来以上の論議がなされ、土地は市場メカニズムでは経済的、社会的な最適な結果を得られない特殊な財であるとの基本認識がうたわれ³⁾、1989年には土地基本法が成立し、同法に基づいて、戦後の土地所有制度における画期的な公的介入の一つとも言える地価税(土地保有税)(91年に成立)が創設された。地価税をはじめとする土地対策の基本線は土地基本法に述べられている諸原則に沿うものであった⁴⁾。

この原則には、土地という財が、公共性と有限性という独特の特徴を持

2) それは、経済問題における土地の特殊性を十分に解明してこなかったことの表れであろう。たとえば次のような指摘がある。「土地問題は、生産や金融に関する経済的諸法則からともすればはみ出してしまつてなかなか抑制が利かない。土地は絶対的な独占物であり、かつ、絶対的な必要物であることによるのでしょうか。資本主義のルールに必ずしも親しまず、むしろそれからはずれていく。」(シンポジウム「ヨーロッパの現代土地法制」での水本浩氏の発言。『土地所有権の比較法的研究』、152頁。)戦後土地問題と土地政策の概観については、たとえば華山謙「戦後の土地政策—その史的展開」ジュリストNo.34、1984を参照。

3) 『土地問題事典』東洋経済新報社、1989年、48頁。

4) 地価税は、土地の保有の仕方そのものを規制するという意味では、従来の利用規制という枠から一步踏みだしたものに見えるが、しかし結局はこれもその有効利用を促進することが目的である以上、どちらかといえば利用規制の延長線上にあるものといえるであろう。これは、1969年の個人所有の土地に対する、また73年の法人所有地に対する分離軽減、重課制度ならびに特別土地保有税の創設、91年のその強化の延長上にあり、今度は土地保有に対する一般的課税措置として導入されたものである。これは土地保有への負担の公平と保有からの有利性縮減を目的としている。(『平成3年改正税法のすべて』国税庁、大蔵税務協会発行、1991年、27頁。)保有負担の公平、有利性の縮減とは、いわば公共性をもつ財ゆえにその保有から得る利益の一定分は公共に返すべし、またそもそもそのような財の保有は抑制すべし、という考え方に基づく。では、そもそもここでの公共性とは何か、それは土地という財の初期的分配には影響しないのか、という疑問が生ずる。ここから、土地と公共性の関係の問題はより一層の原理的検討が必要となる。土地基本法における公共性論・公共の福祉論は都市における宅地の供給と高度利用を目的としており、その限りでの必要施策を講ずる、という構造となっている。(『土地基本法を読む』第1章の吉田克巳氏の評価。日本経済評論社、1990、61頁。)とはいえまた、そのような限定された目的を持つものではあっても、そのための論拠として一旦登場した土地の公共性論は、不可避的に土地に対する本源的権利いのかんの議論に行き着かざるをえない。土地政策は、この議論をも取り込むことによって初めて総合的取り組みがなされたといえるのではないだろうか。

つがゆえに土地対策が必要となる旨が述べられている。土地はたしかに、国民の生活に不可欠のものであり、かつ、限りあるものである。この視点から見れば、土地の私有制を認めるという資本主義国における基本的原則は、そのままではどうしても、一部の国民による土地私有の集中、アンバランスという、多くの国民の生活、福祉に悪影響を伴わざるをえないものであるということとは認めねばならない⁵⁾

そこで示された政策は、土地価格が「上がり過ぎ」れば、私有制の絶対性を一部崩す方向で、私有権をある程度抑制しようというものであった。確かに、私有権は、公共の福祉に反する場合は制限されうるものが憲法にも規定されているが、土地に対する今回の課税制度は、宅地入手、資産格差という非常に一般的な論拠によって、土地の所有、処分権に対する介入を行なおうとするものであり、その他の私的財に対する課税、つまりそれらの財を得るにあたっての公共的サービスに対する料金の徴課とは明らかに異なっており、まさに、その財の処分権そのものに対する介入であるという点で、私的所有と公共の福祉との接点を鋭く問うものとなっている。

従来、土地に関しては、公共の福祉とは、少数者の利益と比べての不特定多数の利益となる公共施設を建設するときによく問題とされてきた。しかし、今回問題とされているのは、そのような公共施設ではなく、ある個人が持つ土地という財によって、その値上がり益等によって財を獲得することの是非を問うという点で、また、不特定多数のための公共施設ではな

5) 同答申は、土地所有そのものに対して初めて公共の福祉論を前面に、体系的に打ち出したと評価されている。そして、「土地臨調が、あえて土地を公共的・社会的財として強調したのは、過去再三にわたる『公共の福祉』の強調と土地法体系の成立にもかかわらず、今回の地価高騰に直面したその原因として、従来の『公共の福祉』の論理に徹底性と体系性を欠いていたと認識したからである。」(丸山英気「土地の所有と利用」、前掲『土地問題事典』所収、48頁。)なお、この議論は国土庁におけるそれ以前の国土利用の議論の中で、すでに同様の体系性をもって論じられており、そのような原則の「社会的浸透」が待たれる旨が述べられていた。(たとえば『政策年鑑』1985年版、276頁。)ただし、それはあくまで希少性と有限性を根拠としての、土地「利用の改善」にあり、その初期的な分配論、方法そのものは未だ議論の対象とはされていない。このことは土地基本法においても同様である。

く、個々の主体の宅地を確保することをめざすという点で、争点が、いわば、かつての少数集団の利益対多数集団の利益という個人対集団の効用比較という功利主義的問題から、個人の利益対個人の利益、市民社会における個人の権利対個人の権利のあり方の問題に移行しつつあるとあってよいのではないだろうか⁶⁾

この意味では、公共の福祉対個人の所有権の問題は、今回の土地問題において、上述の第二段階、すなわち個人の権利対個人の権利という、いわば個別的権利と権利の間の衝突の調整が直接に問われるというより根源的な公正性基準の段階に入っているといえる。この段階は、以前の、個人的私的土地所有を基本的前提としつつも、つまり、その処分権は神聖不可侵なものとしつつも、それが公共施設建設と衝突するときのみ、それを制限するという考え方に依拠したものと比べて、その保有といういわば処分権のもっとも基本的な形態それ自体を、個人的利害の対立というレベルにおけるその財の性質それ自体の特殊性からして公的に統制することを問題とするものである⁷⁾

今回の土地対策をとりまく状況をこのように描写することができるならば、われわれはいまだ今回の対策が、土地という財をどのように扱うべきかについて、根本的、基本的な視点を打ちたてていないと評価

6) 公共の福祉による私権制限の方向への一歩前進は1919年8月のワイマール憲法の第153条第3項にみられるが、この規制の対象と根拠をどのように内実化するか、たとえば、戦後フランスで50年代後半から本格的に展開してくる計画法制に示されるように、「個別的警察的な利用規制をこえて広域的な観点から土地利用の配分を公的にコントロール」する方向に進むのか、またその手法として間接規制から直接的に合理的利用を実現せしめる」方向に進むのか(後掲、『土地所有権の比較法的研究』、丸山英気「ドイツ所有権法思想の発展」5頁、鎌田 薫「フランスにおける所有権の自由とその制限」14頁)、この問題が今、各国の具体的事情に依拠しながら展開しているのである。なお、戦後ヨーロッパにおけるこの公共の福祉と私権との対立について、「60年代のはじめの段階では、おそろおそろ述べられていた私権の制限が70年代になると何か当然に了解されているかのように語られる」ようになったことが指摘されている。(同、「ヨーロッパの現代土地法制・序論」稲本洋之助、103頁)

せざるをえない。たとえば、地価の高騰がさらに激しくなった場合、または土地所有そのものから生ずる資産格差あるいは不公平感がさらに大きくなった場合、私有財の処分権と公共の福祉との対立を、今回の地価税の強化という枠内でのみ解決すべきなのか、あるいはなんらかの新しい、さらに強力な私有権制限の枠組みを課すべきなのか、われわれはいまだ明確な指針を持ちえていないといつてよい。

だが、土地の所有ルールについては、各国、各時代において、多くの思索、試みがすでになされて来た。それらのいくつかには土地所有・分配ルールをいかに決定すべきかについての多くの示唆が含まれているように思える。

これに反し、そもそも日本における土地の所有制度変革の歴史的経験を顧みれば、一つには、明治期の、近代的土地所有権確立の過程において、その実際の土地所有は封建制下と変わらぬ地代負担をともなう地主・小作関係が継続したという「改革」、また、第二次大戦後の農地改革における、農村の不安を解消し、食料増産を狙うという見地からの、また、占領軍から見れば農村民主化によって海外侵略の危険を縮小するという目的のための「改革」しか経験せず、いずれにおいても、欧州で見られたような、封建制から市民社会に移行する際に問われた、個々の市民相互のあり方において、そもそも土地所有とはいかなるものであるのか、それはどのようなルールとして設定すべきなのかという問題は十分に組み込まれてこなかったのである。

しかし、土地問題のこの側面の問題は、上に見たように、ますます、国民、あるいは「市民」一人一人の間における基本的経済ルールのあり方の

7) このような法的規制の段階的積み重ねは、それが当初は総合的な理念を欠いていたとしても、その過程を通じて、たとえば、「公的土地取得法制の現代的展開は、フランスの土地制度の基礎的理念に大きな転換をもたらしつつある」という指摘に見られるように、その基礎的理念そのものに大きく影響する可能性を持つ。(原田純孝「フランスの公的土地取得法制」、前掲、『土地所有権の比較法的研究』所収、122頁。)

問題として、私たちの意識に上りつつあるのである。近年の、「宅地不足」としての土地問題は、土地所有の問題を、単に、かつての公共施設建設地にあたる土地の私有者の問題という、国民のごく一部の部分的、例外的問題から、土地一般の所有のあり方に関する問題、国民全体の普遍的経済ルールの問題へと変化させてきたといえよう。われわれはこの意味で、市民社会一般というレベルから、この問題を考察すべき時にあるといえよう。そもそも、社会という人間集団を構成して生きる人間にとって、土地とは何か。その最良の分配・所有ルールとはいかなるものであるのか。

この問題への第一次的接近として、以下では第1節で、土地問題を経済ルール全体の中での資源分配ルールを構成する主要部分と位置付け、第2節で、土地の分配ルールに関する市民社会の形成過程におけるいくつかの論者の見解を見る。そして第3節で、今後の土地政策、土地分配ルールについて若干の展望を試みる。

第1節 土地問題の位置づけ —経済ルールにおける土地分配ルール—

人間は自然のなかに生きている。他の生命と同じように、人間は自然から生まれ、個体として、またその生命を子孫に引継ぎながら生きてきた。その意味では人間の一般的な第一の課題は生存そのものである。その時、他の生物と大きく異なり、人間は自然環境の変化に適応するために、さまざまな道具を作り出すことができる。その一つとして、人間は個体間の協力関係を作り出してきた。これが社会である。それは人間が生きるための一つの道具であり、そこには生殖のための協力関係である男女間の協力が、また、生活手段を得るための各個体間の経済的協力関係がある。

経済学は効率性と公正性において、個人と社会の経済活動上の問題を考える。ここで社会的経済活動とは、交換を通じた生産と消費をさす。交換経済によって参加者は孤立生産に比べ、より多くの効用を得ることができる。この時、問題が二つ生ずる。協力ルールの決定＝公正性の問題と、そ

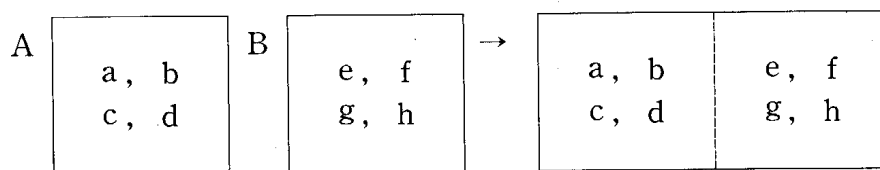
の上でのと個々人の行動選択＝効率性の問題とである。ここでは前者は体制・制度決定の問題であり、後者はそこに成立する枠内における個々人の経済活動の選択の問題を意味するものとする⁸⁾

社会的経済活動は一般に、公正な資源分配⇒効率的生産⇒公正な成果分配⇒個人的消費選択の連鎖で表現しうる。協力ルールは第1，第3の分野でそれぞれ必要となる。参加者があるルールに合意するのは、それによって自らの利益が増加する場合である。まず、協力によって、総生産が、孤立的生産時の合計よりも増加することが必要である。同時に、分配された成果の消費からえられる効用が、分配された労働からえられる不効用を上回るときに生ずる純効用が増加する必要がある。

ここからは、安定的協力ルールについては合意されるべき対象は三つあることがわかる。一つは、協力をするかしないかへの合意である。このとき、協力をしないことを選ぶ者に、孤立的生産を維持することを許すべきか否か、つまり、自然資源を分け与えるべきか否かが問題となる。次に、協力関係を結ぶ者の間では、成果分配の基本形態としては、おそらく参加者の自らの努力による生産に対する貢献に比例する分配が合意されるであろう。だが、そこでは、個人が稼得したものではない「所有」あるいは占

8) ルールは民主社会においては合意によって決定される。それは結局、ある案に関する集団間の力関係（たとえば「多数の力」、または非民主社会においては「少数ではあるがより強力な武力をもつ」など）によって決まる。現行の民主主義のもとでは一国内においては集団の構成員の数が力の基準となっている。

ルール形成における平等性には段階性があるであろう。それは、まず大集団間の平等性の実現の問題としてあらわれる。すなわち、集団A (a, b, c, d) とB (e, f, g, h) 間の平等性が問題となる。



これが実現したあとでは、次には、各小集団間、あるいは要素間の平等性が問題となる。たとえば、(a, c, c, d, e, f, g) 間の平等性が問題となる。各要素は、どちらの場合にも、自らの利益の最大化のために行動する。

有生産手段、とくに自然資源をいかに分配すべきかが問題となる。最後に、孤立的生産を行なうものも含めた、広い意味で社会全体を構成する者の中で、弱者に対する救済的分配を行なうか否かが問題となる。これは相互の保険的動機ではなく、慈惠的動機による救済的行為に関わる問題である。このようにして、ルールが必要な分野は、協力者と孤立者間の資源分配、貢献に応じた成果分配、弱者に対する成果分配の三つが存在すると考えられる⁹⁾。

しかしこれまでの、私有制度と市場経済を基本的前提として想定する経済学の主流は、既に所有する生産要素を与件として市場で出会う個々人から出発し、協力関係を、各人の提供要素の組合せによる効率的生産と、それらの限界生産力・限界生産物による公正な分配の決定と理解し、その上でそこで得た成果の個人的合理的な消費選択の問題を考察してきた。そこでは、市場に入る前の個々人、その所有要素のあり方は不問とされ、貢献部分の成果分配も、その上で考察されてきた。その意味で、それは上の三つの分野を、経済的協力関係の維持に必要な、強い有機的つながりをもったルールの体系としては想定してこなかった¹⁰⁾。

以下、本稿ではこのような問題状況における協力ルール形成の問題を視野におきつつ、その一つとしての資源・土地分配ルールの問題を考察する。そこでの問題は、現時点における〈生産手段＝自然資源〉の〈所有＝分配方法〉のあり方である。封建制に代わる現行社会＝市民社会は、最大公約数的な表現をあえてとれば、そもそも〈各人の自由な幸福追求を保証する体制〉をめざして打ちたてられたといえる。しかし、そのための基本的な

9) 自らの努力に基づく貢献に応じた公正な成果分配の分野は、従来、搾取、すなわち不払い労働の存否の問題として、賃金論、利潤論の分野での労働価値説、効用価値説等の価値論(＝価値、価格の根拠)の対象問題として多く論じられている。

10) しかしまた、戦後日本の土地問題・土地所有と分配政策に見られるように、現実の過程においては、部分的な法改正という形で徐々にそのつながりの形成、変更の過程が進んでいるといえるかもしれない。とするならば、その総合的な把握に資する理念の形成が緊要であろう。

ルールの一つとされた自然資源の私有制は、人口の増大とともに新たな分配対象の枯渇という問題を生んだ。この枯渇のもとで、労働機会を得るために、その独占者へのその他の人間の従属が生じうる。そこで新たな自然資源分配のルールが必要となる。これに対する解答の試みは社会主義的、資本主義的両方向からなされてきた。

社会主義的解答の第一は、自然資源の共有であり、これは各人の主体的行動決定の可能性の欠如という公正性の問題に対する一つの解答でもある。その理由としては、自然資源の独占が市民社会の交換関係のもとで、資本家と被雇者との支配・従属関係を生むこと（本源的蓄積論）、また、その結果、社会的生産力が周期的恐慌として無駄になること、このもとで、社会のほとんどの構成員の生活は不自由と困窮のもとにおかれることがあげられてきた。解答の第二は、資源独占の結果として生ずる生産物の分配の不均衡の是正である。資本・賃労働関係のもとでは、資源分配の不均等による契約関係における交渉力の不均等から、生産物のすべてがその生産者に帰せず、一部が雇用者に奪われると想定される。その解決方法としては第一に資本制のもとでも、組合等により交渉力を強化でき、第二に、生産手段の共有がこの関係を根本的に解決しうると考えられた。ここでは、社会的ルールの優劣の判定基準＝価値判断として、究極的には社会成員の多数の利益、つまり功利主義（ベンサム）が適用されていると考えられる。

資本主義的（体制的ルールとして資源私有の基本的変更を含まないとの意味）解答の第一は、自然資源の私的独占に対する一定の制限である。これは「公共の福祉」という基準の設定として現われる。（これは、顕示的には公共土木事業に、しかしまた、実際には他の各種の規制法令においても適用されてきた。）第二は、資源独占の結果として生ずる労働と生活上の困難への対症的施策であり、労働条件の改善と生活困窮者への援助をその内容とする。だが、社会主義的解答と異なり、これらは、基本的に自然資源の私的独占の容認の上に成り立っている。特に第一では、その独占的私有の権利の例外的制約としての使用方法の制限（＝利用・処分権の制限）と

いう形をとってきた。ここでは現象的には社会的ルールの判定基準において個人的権利と公共の福祉という二元論的対立が生じ¹¹⁾ 後者を優越させる方向で、この点の解決が試みられている。しかし、この優越の根拠と程度は、「公共の必要に応じて」、つまり、公共の福祉という概念の実質化をめぐる社会構成員の理解の変化が、その内容を決めるという構造になっている。(なお、生活困窮者への援助はこれと異なり慈恵的動機が根拠とされる。)

すると、慈恵的部分を除くとき、両者には共に資源分配問題の解決基準として基本的に功利主義＝多数者の福利という同様の基準が適用されていることになる。つまり両者ともに問題解決の基準を〈多数者の福利の効率的達成〉においているのである。だが、資源、そしてまた成果の、分配基準、分配目的が、もしもその法的表現にあるように、個々人の行動の動機を功利主義的効率性におくべきであるとするところにおかれていると理解されたとすれば、それは市民社会の構成員の基本的性格、すなわち平等な個人として互いに認めあっており、ルールは彼らの交渉によって定まるという性格からみて問題がある。このようなルール決定の場面においては、交渉に先立ってルールの性格の一部であるルールの目的自体を先験的に設定すべきではないのである¹²⁾

まず、多数者の福利の効率的達成という概念は、少なくとも現段階までの人間行動に依拠するかぎり、個々人の動機における共通の目的＝社会的ルールとはなりえない。個々人の目的は多数者の福利ではなく、彼個人の幸福である。多数者の福利の実現とは、個人的目的観として存在するものではなく、結果として成立する社会の事後的特徴にすぎない。個々人が社

11) 児玉誠『法における個人主義と公共の福祉』御茶ノ水書房、1991。

12) ベンサムもマルクスも、その意味では多数者の立場に立っているのであるが、それをもしても「べきである」としての義務的命題として理解しているとすれば、それは誤りであり、それを各主体が自らの行動原理として採用するか否かは個人的選択としてのみ許されることである。社会のルールとしては、個人の行動原理は利己的行動以外にありえない。その作用の結果として、功利主義のいう多数者の利益が実現されていくということは、結果としての事実としては正しい。しかし、それは「ルール」となるべきものではない。

会的ルールとして要求するのは協力における〈負担と利益の分配における正義〉であり、公正性である¹³⁾

そのような私利を基本として生きる個人が社会的ルール（協力学ール、経済ルール）に求めるものは、公正性、すなわち正当に（＝自己の力に応じて）扱われているという感覚である。「真の豊かさとは何か」という近年の経済社会で強く意識されている問題の大きな一部は、この意味での「真に公正な経済社会ルール」の解明と実現への欲求から生じていると理解すべきである。それは「もはや欧米に追い付くための第1段階、すなわち総生産の増大と産業の高度化は済んだ。効率的な生産方法は実現された。だから、次は公正性の段階だ」というものではない。公正性は、どのような経済の発展段階でも、その協力関係形成の第一段階として、まず第一に求められるものである。公正性、すなわち負担と成果の分配方法に関する合意は経済的協力の第一の条件である。これまでその問題が問題として意識されてこなかったとすれば、それは何らかの偶然的理由によって社会の多数の人々がそれについて疑問、不満を実際にもってこなかった、あるいはそれを意識してこなかったからである。

なお、ここでいう私利を追求する人間という利己的人間像は、人間に見られるもう一つの行動パターンである類的利他性の存在を必ずしも否定す

13) 公正性とは、根本的には、そもそも「公平な第三者からみて正当な状況をさす」ものではない。公正とは、争いが生ずるときにいずれが社会的に支持されるかという問題である。そこで人々が公正と名づける判断は、その社会の強者、民主社会においてはそれは原則としては多数者、が自己の利益にかなうと判断する協力学ールを意味するのである。それは決して、「他人と自己とを均等の比重で見る、自己の胸中における第三者」による判断ではない。人間は基本的に、自己の欲求のみを正確に感ずることができるのであり、他人のそれはせいぜい推測しうるのみである。公平な第三者はどこにも存在しない。しばしば司法において用いられる「公共の利益」という概念もまさに多数者の利益をさすものであり、たとえば裁判官も、社会の多数の利益になることを公正と判断しているのである。この意味で、社会的ルールとは、人々に、「そのような行動をとらなければ、結局他人との利益衝突のとき、自己の側に立つ人は弱体または少数であり、それ故そのルールに反する行動をとることは自己にとって差し引き損失をもたらす」ことを示すものであり、その意味で各人に対しての行動の「物差し」を提供するのである。

るものではない。確かに、自と他との利害対立においては自己の利益を優先させる—たとえば沈没する船から逃げる際、一人分しかない救命ボートに他人を押退けても乗ろうとする—のが通常の間行動であろう。しかし、このような場合に、その表面的動機はなんであれ、自己を「捨てて」、いわゆる女、子ども、あるいは一般に他人を優先させようとする行動がとられる場合も、少ないとはいえ存在することも確かである。後者の行動は、上の利己性という性質の内部における「己の拡大」という傾向、あるいは傾向の可能性として理解できる。すなわち、通常の「己」とは、孤立した自己を意味する場合が多いが、ここではこの己は人間の社会的生活の経過の中で、他の人間をもその中に含みうるという類性を持つ可能性があると思定されるのである。しかし、少なくとも現段階では、「利己」の基本的性格は、どちらかといえば、「自分自身」の利己の範囲を大きく出ない(自己の延長としての子弟、家族は別として)自己と思定すべきであろう。(これは目的主体観の変化の問題として、さらに詳しく考察されるべき問題である。)

この文脈において、公正性の視点から、現行の、目的主体観をも含む諸条件の変化に応じて、経済社会ルールにおける資源分配(と成果分配)のルールを改変、改善していくことが、現行社会経済システムの補強・改善のために今求められていることの一つであろう。以上の枠組み・視角を前提としながら、以下、資源分配、なかでも土地分配ルールのあり方を考察していこう。

第2節 土地分配ルールに関する諸議論

—市民社会の形成・展開過程に沿って—

本節では、現行の諸条件に立脚して新たに合意されうるであろうルールはなにかを探るための第一ステップとして、以下、経済的協力における公正性、すなわち資源、負担、成果の分配ルールの問題の中で、資源、なかんずく土地分配の問題に焦点をあてて、市民社会の形成、展開過程におけ

るその基本的性格に関する議論を見ていこう。

現状においては、土地所有根拠に関する理解としては、以下に述べるような「本源的共有性」という理解と並んで、あるいはそれに優越するものとして、「先占」と「労働投下」とがそれぞれ私有化の根拠として存在している。いま問題とされるべきは、これらの根拠理解の相互関係であり、優越関係であろう。以下、この問題が多く議論された市民革命期、18世紀後半、そして19世紀後半の欧米、とくにイギリスにおける土地所有思想について概観する¹⁴⁾

市民革命期の代表的論者はJ. ロックである。彼の土地所有論は何よりもまず人間の幸福追求に対して課された封建的な負の制度からの脱却を目的とする新しい市民社会像の形成のための一部分として構想された。封建的な制度も、それ以前の制度の中で発展した生産力、生活様式に対応して作り出されたという意味では、その当初としては「最適な」制度であったはずである。しかしそれが、生産力の一層の発展とそれが許容する人間の行動範囲、協力関係が拡大・変化する中で、その制度の枠内における人間の、より大きな幸福追求を妨げ(自由な経済活動の抑制)、さらにはそれを押しつぶす(商品経済化、官僚制化による領主の重税)ものとなった。これに対してロックは、当時の人間が課せられた時代的課題を、各人の幸福追求の自由を保障する制度の樹立ととらえ、その重要部分としての、当時における主要な生活手段、生産手段としての土地の私有ルールを提言したのである¹⁵⁾

このような要求が国民的な広汎さをもって支持された背景には、封建的支配の権威が、精神的、物質的に崩れつつあったことと、さらに、農業、

14) 土地所有を問題とする有力な論者は、いくつかの時期に集中しているが、これはそれぞれ、市民、労働者の経済的苦況の深まった時期か所有関係に対する不公正感の高まったと時期と一致している。ロックの登場はもちろん封建制から市民社会への転換期を、T. ペインはフランス革命期、T. スペンス、W. オグイルビーはイギリスの議会インクロージャー期、H. ジョージ、A. R. ウォーレス等は大不況期、農業大不況期を、H. コックス、A. デイヴィス等はロシア革命期を背景としている。(椎名重明『土地公有の史的研究』御茶ノ水書房、1978、14頁参照。)

商業、手工業等における生産力の増大が農民、都市民にもたらした自己の力に対する自信の成長があった。この時点においては、こうした対立の図式は、封建的領主集団対市民、国民一般の対立であった。ロックが答えようとしたのも、まさにこの対立の結果登場した、新時代における最強の〈同一〉利害集団としての、〈「平等な」市民〉の間における協力ルールであり、その一部としての土地分配ルールであった。

このような状況下で、封建制に代わって登場すべきと期待されたのは、当然、その身分制度に代わるものとしての、封建制から見れば比べものにならないほど「平等」な市民関係であった。このような多数者の支配的期待、理解が、ロックの分配論の基本的性格をなしている。そこから、ロックは平等な市民間において、自然という神の賜を利用する際に留意すべきこととして、第一に各人は神から生命を与えられており、それを生かすことは彼の権利であり、責任であるということ、第二にそのためには生活手段が必要であり、それは（当時の生産力段階からして）土地の耕作によって入手されるのであり、第三にその耕作を最大限に行なうにはその成果が彼の手確保される保証が必要であること、第四に、その保証は彼の労働対象たる土地を彼の私有の下におくことによってなされること、そして第五に、人間の労働は彼自身の私有物である手足によってなされることを以て、その投下対象となる土地、すなわち耕作された土地を以て彼の私有物となすことができる、との理解を提示したのである。

ただし、ロックは、これとともに、資源、土地の有限性についても若干の考慮を払ってはいた。彼は上の私有化の条件とともに、私有化の限度も存在することを論じている。それは一つには、その生産物を無駄なく、たとえば腐らせること無く、利用できる範囲であり、第二には、それが彼に与えられているのと同等の、他人が土地を所有する権利を侵さない範囲

15) 以下のロックの議論はJohn Locke, *Two Treatises of Government*, Hafner Publishing Company, 1969, chap. II, 4~chap. V, 51, pp. 122~146より。(邦訳は『世界の名著 27 ロック ヒューム』中央公論社, 1968年, 194~224頁を参照。)

である。前者については、ロックはこの考えに続けて、貨幣の発明、利用によって、たとえば農産物を売って貨幣に変えることができれば、それは生産物を腐らせることなく利用したことになるのだと考え、そこから第一の限度から与えられる土地所有の上限は拡大していくと考えた。また、労働生産物の交換は正当なものだから、こうした方法によって他人の土地を入手することも正当と考えた。しかし、あくまでそこには他人の権利を侵してはならないという第二の条件が生きていることも確かであろう。だが、ロックはその衝突までは詳しく論じなかった。当時は、土地問題における重点的課題は土地を封建的所有から解放することであり、それゆえ、解放された受益者間における分配方法を、その衝突にまで考究して論ずることは緊急の課題ではなかったといえよう¹⁶⁾

しかし、その後の推移は、まさに土地の私有が、その希少性と衝突し、大きな争点を作り出していったことを示している。それでは、労働投下に

16) なお、このような労働根拠論と対立する考え方として、一定期間の平穏な占有が所有権を作り出すとの議論がある。これはフランス市民革命にあたって1789年にシエスによって示されたものである。(鎌田 薫「フランスにおける所有権の自由とその制限」、『土地所有権の比較法的研究』日本土地法学会、1978、有斐閣、6頁。)これはしかし上のロックの第二の制限と衝突しうる議論であり、その希少性が主たる問題となる市民社会の現段階における土地私有・独占の問題を扱うに足るものではない。

また、別の所有論拠として、ある「神から与えられた財」を、よりよく利用できることが人間に求められているのだから、そのような財の、利用能力のより優れたものへの集中は正当であるとするカルヴィニズム的考え方もある。しかしまた、これは同時に、そうしてその財を利用して得たより多くの富を、その財の利用から排除されたすべての社会構成員たちの享受のために分配、使用すべし、という条件も伴っていた。たとえば、カルヴィンは次のように述べている。「わたくしたちがもつすべての賜は、神から与えられたものであり、これを隣人のために頒けなければならないという掟より確実な規範は考えられません。・私達は、隣人を助けるために、神に、与えられたものの、管理者であり、与えられたものを(隣人に)分配するように縛られているのです。」(J. カルヴィン、『キリスト教綱要』、小平尚道他訳、河出書房新社、1962年、133頁。)この考え方はしかし、全論理を、最後の平等分配を前提として、そのために構成する考えであるから、ここで前提とする、社会構成員の行動原理は自己の生存を第一目的とする利己的なものであるという行動の前提とは異なる、別の人間観に依拠したものとして理解すべきであろう。これは先に述べた慈恵的成果分配の議論と、また目的主体観の議論と関連してくる。

よる私有の権利という論理と、他人の同等の権利を侵さないという論理の衝突は、具体的にどのように解決されるべきなのであろうか。

その解決は、基本的には、「ホッブズの平等性」¹⁷⁾によってもたらされると考えられる。これはそもそも利害の対立する集団間において成立するルールは、最も基本的には集団間の力関係に対応して決まるという理解である。土地私有についても同様に、私的独占から利益を得る集団と損失をこうむる集団との間の力関係が、その所有ルールを均衡論的に決定すると考えられる。この両者間の利害対立が、18世紀におけるいわゆる無産市民の増加とその生活、生存水準の悪化のもとで、鋭く論じられることとなる。

その過程における土地所有論の形成過程を18世紀後半の土地所有論についてみていこう。当時すでに囲い込みによって共同地を奪われ、または農村を追われた農民たちが流入して形成された都市労働者集団の劣悪な生活環境は大きな社会的問題となっていた。この状況に対して、多くの論者が、その問題の根源を土地の私的独占に求めた¹⁸⁾

T. スペンスは1775年の講演で、土地は人間にとって不可欠の生存手段であるということであらためて強調した¹⁹⁾。そして現状の私的独占に対しては、社会契約を解消し、共有に変換すること、具体的には土地を教区保有とし、それを農民に貸与することが最良の政策であると論じた。ただそのための方法としては、ある日国民が一堂に集まり、土地の平等分配に合意しさえすればよいとした。つまり、全面的な、瞬時の公有化である²⁰⁾

W. オグイルビーは、1781年の著書で、部分的公有化、あるいは所有と利用の分離による、利用権の公有化を二つの根拠から論じた²¹⁾。一つはロックの労働投下説の改変によるものであり、もう一つは公共の福祉論によるものである。

前者からみよう。彼によれば、まず土地の所有権（正確には土地の生産

17) 封建的、世襲的身分差別に基づいた人間観に対比して、ホッブズは人間の欲求と能力の平等性を強調した。この点についての説明は、拙稿“Economic System and Distributive Rules”, 『山口経済学雑誌』第40巻1・2号(1991年), 19頁参照のこと。

物の処分権)は本源的、付帶的、将来的の三部分に分けられる。本源的とは労働投下前の土地の生産力に由来し、それは社会全員の共有である。付帶的とは労働投下による改良部分に由来し、それは改良者のものである。将来的とは改良労働と無関係な社会的要因、たとえば都市化等によるものであり、これも社会全員の共有物であるとする。以上より、現行の私有地は、均等分割面積を上回る土地からあがる収入については、まず第一に、その本源的価値部分に対応する部分については、土地税によって国家が徴収すべきことになる²²⁾

ただし、この方法は、土地を初期的な共有資源とみて、その始原的分配・処分方法を含めて公的ルールの対象とする、より根源的な分配視点と比べれば第二次的なものではあるが、彼はこれに加えて耕作者保有の権利を確立することによって、地主の所有権を実質的に有名無実化し、ほとんど国有化と同等な措置と化すことを提案している。それによれば、地主所有の土地から40エーカーづつ、耕作希望者に対して一代限り分配する。地主に対しては、行政官が決めた永久固定地代を支払う。さらに、地主所有の不毛地に課税し、売却される土地は国が購入し、同様に希望者に貸与する。

18) この基本的想定はその後引き継がれ、イギリス市民革命から2世紀、フランス市民革命から1世紀が経った19世紀末に至っても、土地問題は、労働者、農民の窮状が先鋭化するたびに、その根源として言及され続けた。たとえば、ヘンリー・ジョージは1879年の『進歩と貧困』の中で、我々の文明がなぜ不平等を発展させるのかを問い、富の分配の不平等の原因は、土地所有の不平等にあり、全ての土地が独占されている場合には、賃金は労働者間の競争によって、労働者が同意する最低の水準で与えられざるをえないことを述べている。(Progress and Poverty, An Inquiry into the Cause of Industrial Depression, and of Increase of Want with Increase of Wealth.-The Remedy, London,1888,pp.204,233.)

19) 演題“On the mode of administering the landed estate of the nation as a joint stock property in parochial partnerships by dividing the rent”。(四野宮三郎訳『近代土地改革 思想の源流』御茶ノ水書房,1982年,3頁。)次の本に The Real Rights of Man の題名で所収。The Pioneers of Land Reform, Thomas Spence, William Ogilbie, Thomas Paine, London,1920, pp.5-16.

20) ibid.,The Pioneers...,p.10.

21) 題名 “Essay on the Right of Property, in Land”, ibid.,p.viii.

また、子孫に対して未耕作地を確保しておく。こうして、地主は実質的にその土地の処分権を失い、売却された土地は順次国有化されていく²³⁾

このような耕作者の占有権を重視する論拠として、彼はく占有の自然権を労働に基づく権利に優越させる」という視点を採っている。彼によれば、「どのような国家ないし共同体も、正義の名において、そのすべての市民のために、彼らがそう望むときにはいつでも、この彼らの生得の権利と自然の仕事に入り、または戻り、再開することができるための機会を確保しておくべきである。」²⁴⁾これは、土地所有の問題を、ロックと同様に、平等な権利の問題として設定し、扱っている例である。そして、権利の問題として扱うという考え方が「正しい」か否かは、結局はそのような問題として扱うほうが利益が大きいと考える人々が強力、ないしは民主社会においては多数であるかどうかにかかっているのである²⁵⁾

次にオグイルビーの後者の論点、公共の福祉を根拠とする考え方を見よう。これは、先の根拠論がいわば権利論の性格を持つとすれば、それと異なり、功利主義的根拠論、すなわち多数者の福祉論に立つものである。これによれば、まず第一に国家の目的は公共の幸福にある。ところで、独立耕作者は最も幸福な存在である。ゆえに、その増大は国家の最良の政策である。第二に、土地の独占はよい耕作を妨げる。第三に、土地の独占と人口増が結びついて、労働者間の就業競争が激化し、それは彼らに対する正

22) *ibid.* pp.43-6.

23) *ibid.*, pp.92-3,98-9,123.

24) *ibid.*, p.38. (ただし、訳文は前掲邦訳の限りではない。) この論点は、土地所有をめぐる現在の問題状況からも非常に重要であると考えられるので、原文を引用しておく。
“Every state or community ought in justice to reserve for all its citizens the opportunities of entering upon, or returning to, and resuming this their birthright and natural employment, whenever they are inclined to do so.” オグイルビーとペインはこの生得の権利の保持という点では同一見解であったが、その喪失に対し、人はいかなる行動をとるのが最善、最大の利益をもたらすかについては、前者が共有化という原状への復帰、後者が後述のごとく金銭による補償を示す点で、判断が異なっている。

当な報酬の不払いを招く。第二、第三は副次的な理由であろうが、彼によればとくに第一のみによって、土地の均等分配は正当化されるのである。ただし、既述のように、功利主義的議論は、正確には一少なくともこれまでのところは—結果論として多数派の利益が実現する方向でのルール、制度が実現せざるをえないということを意味するにすぎないものであって、そのような多数派の利益＝公共の福祉という想定が、そのまま各人の行動動機となって各人の行動を規定するということではないことに注意すべきであろう。

T. ペインも1795—6年の著書において、スペンス、オグイルビーと同様の、労働者、農民の窮状の解決という問題意識から、土地私有ルール変更の必要性を論じている。彼は、土地の所有根拠として、オグイルビーの、土地の本源的、付带的、将来的という三分割法ではなく、前二者のみを取り上げている。より総合的な分類法としてはオグイルビーの方が優っているが、将来的に生ずる価値という概念は、この二分法に容易に付け加えるものではある²⁵⁾。このような根拠論に加えて、それゆえに、この問題は慈善、博愛、あるいは功利主義といった利他性または共感性を強調する動機からではなく、〈権利、正義〉という基準から論じられるべきものであるという点を明確に強調していることが、彼の第一の特徴点である²⁶⁾。

第二の特徴は、しかしながら、このような権利の問題とはいえ、現行の制度をまったく革命的に変更する、すなわち短期間に公有化することは必要ではなく、失った権利に対する保証が他の方法で可能である点と考える点である。すなわち、必要なのは本源的権利の喪失に対する埋合わせの措置であり、これが行なわれれば、現行の財産に対する反感は除去することができる²⁷⁾と論ずる。その具体的方法としては彼は土地の相続税を徴収し、そ

25) 彼の見解は、明示的には権利とか正義という表現を使用してはいないものの、実質的には、次に述べる、土地所有用語の上からもまさに正義の問題であると論じたペインと同様の見地に立っている。

26) “Agrarian Justice”. *ibid.*, pp.184-5.

れによって国民基金を作り、土地所有権の喪失から被害を受けている人々、—21才以上の全員—に、毎年15ポンド、50才以上の老人に10ポンドを支払うことを提言する。²⁷⁾

見られるように、ペインは土地の私的独占から生じた問題は、補償金の支払いによって解消しうると考える点でスペンス、オグイルビーとは異なっている。権利の問題であることを強調する反面、そこで彼が論ずる権利とは、前二者と異なり、土地の生産物の分配にあずかる権利のみに限定されている。前二者の想定する権利、問題とする権利とは、そもそも土地という素材そのものを所有し、自由に処分する権利をも含むものであった。幸福追求の自由という考えを徹底するとき、それは不可避免的にこのような権利にまで及ばざるをえないと考えるならば、ペインは前二者に比して、問題を矮小化していると評価されざるをえないであろう。

ただしかし、彼が提示する、財産所有者への反感の有無、またそれを解消することができるか否かが問題であるという論点は、実は現実の分配ルールの決定に際しては非常に重要な意義をもっていることに注意しなければならない。前述のように民主社会におけるルールの決定には合意の有無こそが決定的なのであり、その意味では、ある個人、集団にとって実は不利なルールであっても、そこから生ずる反感をなんらかの方法で取り除くことによって、合意に持ち込むことができさえすれば、そのルールは社会的には実現されうるのである。とするならば、たとえ多数派が本源的、将来的権利という論拠を重視しても、彼らが果たしてそのようなルールをた

27) *ibid.*, pp.194-5.

28) *ibid.*, pp.201-2, 186-7. 財産所有者の被りうる反感からの危険とその除去について、彼は次のように述べている。“To remove the danger, it is necessary to remove the antipathies, and this can only be done by making ” the blessing of property extend to every individual. “When the riches of one man above another shall increase the national fund in the same proportion; when it shall be seen that the prosperity of that fund depends on the prosperity of individuals; when the more riches a man acquires, the better it shall be for the general mass; it is then that antipathies will cease”. (*ibid.*, pp.201-2.)

だちに、根本的に、徹底的に実現しようとするか否かは、彼らがこうむっている現状における不利益への反感に対する緩和策がどのように行なわれうるかにも大きく依存しているといえるのである。

以上のロックからペインに至る議論から、土地分配のルールには、次のような二群の条件に合致するものとなるといえよう。

第一群の条件(ルールの形成方法)：封建的所有権を否定したとき、新たに合意されうる資源、なかんずく土地の所有・分配のルールとは、平等な市民からなる社会においては、究極的には次の諸条件を満たすものとならざるをえない。1：Hobbesian equality：基本的には相当程度の平等な力をもつ人間間において成立するルールは、i)全員が合意するものか、ii)あるいは生来の自然的、社会的条件の違いに応じた異質利害集団が存在する場合には、その集団間の力の均衡に応じたルールとなる。2：社会構成員が、現行のように異質集団間の交流と均等化をますます促進される状況におかれている場合には、結局のところ、集団間の利害という視点が徐々に消失し、個々人の合意という意味での全員の合意するルールに近づいていかざるをえない。その意味で、次の諸条件が、そこに近づいていくであろうルールの基本的枠組みとなる。

第二群の条件 (ルールの内容)

- ①土地は本源的、付帶的、将来的の三つの価値を持つ。
- ②本源的、将来的価値に対しては、社会成員はその私的所有権を主張することはできない。
- ③労働投下によっては、人はその改良部分の価値＝付帶的価値に対してのみ所有権を主張できる。
- ④上の条件の下での土地の私有あるいは占有がありうるのは、他の同等な市民の同様な権利と衝突しない場合のみである。

そして、これら両群の条件からして、現行の状態がこれと異なる私的独占の状態にある場合、それがどのようなルートを通じて、第二群の方向に進んでいくかは、第一群の条件の2に示されるように、当該社会に存在す

る異質利害集団の力関係、あるいはそれがすでに存在しない場合、平等な市民間の問題意識と力関係の変化にかかっていると言えよう。この点は、19世紀の後半のイギリスに見られる土地所有の改革案の諸例にも示されている。

たとえば、J. S. ミルをその理論的指導者とした土地保有改革協会(The Land Tenures Reform Association, 1871年創立)は、当初、基本的に、地主の土地保有は認めつつも、その不労増価分を徴収すること、売却される土地を国家が購入し、耕作者に貸与すること、荒蕪地を国民的に利用すること等を提案している²⁹⁾。その意味では改革対象土地には現行地主の所有地を全面的には含まないものとなっている。

土地国有化協会(Land Nationalization Society)のA. R. ウォーレス、A. J. オギルビーは、このような構想を批判し、土地の直接的国有化・買収と自作農創設を唱えた³⁰⁾。この土地国有化協会に近い主張をなしたのが、1869年創立の土地労働連盟(The Land Reform League)であった。これは、地主に期限付き年金を与えるのと引き替えに、その処分権を国家が決定する、すなわち人民に貸与すること、共同地の囲い込みを防止する、未耕地を国家が取得すること等を提案している。そこでは、年金支払いという条項によって、地主の既得権をもある程度は配慮したものとなっている。しかし、これらの基本方針以上の具体的取り組みについては明らかにされることはなかった³¹⁾。

以上の19世紀後半の改革案における相違性に見られるように、土地の本源的権利とそれ以外の権利とを区分するという前提に立脚する場合でも、そこからさらに進んで、その本源的権利をいかに樹立するかについての選択肢は、集団間の問題意識と力関係を各集団がどう判断するかによって異

29) 四野宮、前掲書、付録「土地改革運動の生誕」より。180～2頁。

30) A.R.Wallace, *Land Nationalization, Its Necessity and its Aims*, 1896, Land Nationalization Society, Publications.)ウォーレスは土地の私的独占の結果としての労働者相互の「強制された競争」とその結果としての低賃金を強調した。Wallace, *ibid.*, pp.116,122～131)

なりうるのである。

第3節 今後の土地分配ルールの展望

以上の理論的、歴史的流れを念頭においたとき、現在、日本の経済社会において公正な資源分配の一分野としての土地所有、土地分配の分野において求められるルールは、第一に、近年の顕在化している土地問題に示されているように、宅地、すなわち住居のための土地需要の比重が新たに大きく増大しているという点に応えるものでなければならない。第二に、それは市民社会発足以来継続してきた、土地生産物、生産価値中の本源的部分に対する平等な所有権の要求に応えるものでもなければならない。しかしまた同時に、第三に、それは、単なる生産物、成果分配のみの平等性とどまらず、さらに根本的に存在する土地の処分権の平等の要求にも応えるものでなければならない。第三の点は、単に、土地の地代を公有化する等の、土地の成果分配のみに着目した改革によっては満たし得ない課題である。これに答える対策は土地の均等分配の方向性をその一部に含まざるをえないものとなる。

31) 四野宮、前掲書、190～5頁。この議論にはマルクスが影響を与えていたといわれるが、(四野宮、同上)彼の土地所有論は、当初の、国有と再分配、独立生産者の創出という意味での自然法的な考え方から、後年、「分割地所有」を否定した、集団的所有の提言に変化している。(椎名、前掲書、65～80頁「マルクスの土地公有論」参照。)これは資本主義社会のもとで発展した生産力を、「新しい社会」においても維持する必要があること、この生産力は協業、分業から成り立っており、それは自然資源と生産された大規模な生産手段との共同占有から成り立っていること、それ故に、この生産力の維持のためには土地の小分割は避けねばならないこと、の理由によるものであろう。(土地の集団的所有に関して、K・マルクス『資本論』大月書店版、第1巻24章7節、995頁、原文791頁参照。)しかし、このように、ある高さの生産力を維持することが必要か否かは、公正性の基準から、すなわちそれが社会構成員の多数の合意を得ることができるか否かという視点から、各時代、社会ごとに判定されるべき事柄であって、無前提に要求できる事柄ではない。この意味で、19世紀後半当時も、そして現時点においても、土地所有がいかなる形態をとるべきかは、基本的には均等分配を要求する社会構成員が、その平等な保有者としての立場で自発的に決定すべき事柄であろう。

これに対して、日本では農家のほとんどが土地所有者であること、都市世帯の半分は宅地所有者であることから、このような社会では土地の再分配の前提としての国・公有化は不可能であるという議論がある³²⁾。しかし、問題は、農家にしてみれば所有土地の規模の格差に、また都市世帯については逆に半数は持ち家ではないという現実、そしてますますその可能性が小さくなっているという現実こそであろう。そして、根本的には、問題は、土地のある絶対量を持てるかどうかではなく、自然的資源という特殊性をもつ土地に対して、自己と他の力関係からしてどれだけの分配分がふさわしいと各主体が判断するか、という公正観によっているといえよう³³⁾。

市民社会の現段階的發展にふさわしい土地所有、分配ルールの解明は、戦後その民主的政治形態を急速に發展させるべき課題を負った日本社会に課されてきた重要なテーマである。それは経済的・社会的協力のための基

32) 佐藤誠三郎、「政治学の立場から」、『近代的土地所有権・入浜権』日本土地法学会、有斐閣、1976年、49頁。

33) 国土庁土地局土地政策研究会は、土地の私有制の廃止、あるいは私有制を基本としつつも公有化を進めるとの議論に対して、「土地の全面的な国公有地化や、国、自治体が土地利用を具体的に決定する手法は計画経済国の政策であって、資本主義国がいきなり土地の公有化を図るような政策はドラスティックに過ぎる」といいつつも、「ただし、都市基盤施設の整備を進める上での用地としての公有地を確保していくことは重要である」と述べ、部分的にはあれ、土地の公有化を論じている。（『土地 取引・利用・保有の基本方針 世界12か国の土地制度徹底比較』、同土地政策課監修、東洋経済新報社、1988年、120～1頁。）私有権保護を原則としつつも公共の福祉を原理としてはさらに優位に置く現憲法においては、個人重視によって解決される問題が支配的であるが、しかしそれが「公共の利益」と衝突する分野では後者が優越するという構造となっている。なお、世論に表れる公共の福祉と個人の権利についての判断の例として、官房公報室による「社会意識に関する世論調査」において、個人利益を犠牲にしても国民全体利益を重視すべきか、国民全体利益を犠牲にしても個人利益を重視すべきか、との設問・回答がある。そこで、国民全体の利益、と答えたものが1988年に30%、個人と答えたものが30%、1991年には国民が45%、個人が24%となっている。このような選択をどう理解するかは難しいところである。通常、各個人は、多数派の立場にいるときは個人利益軽視の、少数派のときは個人利益重視の立場に立つであろう。仮に国民全体利益の重視の考えが増加しているとすれば、それはその答えの選択が自らの利益となる主体の数が増加していることを意味しよう。（『世論調査年鑑』平成2年版、4年版、内閣総理大臣官房公報室編、大蔵省印刷局、1988、91年、124～5、130頁。）

本的ルールの一部であるが、その解明、展開のためには、ここで扱っている土地問題をはじめとする諸分野における基本的ルールを総合した、「経済に関する基本国策」といったものの創出が必要となるであろう³⁴⁾

その一部としての、土地の均等分配を特徴とする新しい土地分配ルールの骨格への第一次的接近としては次のようなものが考えられよう。

- ①各人は誕生と共に一定の均等な価値をもつ自然資源の利用権を受け取る。死去とともにそれを公共に返す。すなわち相続はできない。
- ②これによって「生まれながら」の他人への被雇者の地位への強制という事態を相当程度緩和できる。(通常の間人ならば)自らが自立できる自然資源を持っているとき、人は進んで被雇者の地位におさまろうとは思わないであろう。
- ③この場合、人は社会的協力の選択にあたって、真の意味で自由に、「自己に由って」のみ行動しうる。自然資源は、そのあるがままの状態ではどの人間の作り出したものでもないことが、この政策の基本的根拠となりうる³⁵⁾

この第一時的接近によって現行システムがもつ公正性の分野における弱点、すなわち土地という公共性、有限性を持つ財の私的独占から生ずる支配関係は解決される。これらが実現する場合には、もはや各個人は彼の成功、不成功を他人の資源独占に左右されることはなくなる。雇用関係は純粹に自律的・自発的な行動として成立する。ここで目ざされるのはあくまでも初発点における公正性である。

現在の、あるいは近い将来の高度に発達した市民社会において、このような相当程度の平等性を持ったルールは、上に述べた公正性への志向という根拠に加えて、さらに第一に、現状のような、空間的、社会的に流動化

34) 憲法において、「第一に、『経済に関する基本国策』として一条を設け、『経済秩序は、社会のため必要な最大限の財を生産して富を作り、この富の最も公正な分配によってすべての国民の福利を増進することをもって、その基本としなければならない』とし、…国は…社会正義の実現につとめなければならないことを定めることとすべきである」。(『憲法調査会報告書』、『法律時報』419号所収、日本評論社、1964年181頁。大西邦敏委員の発言。

が激しい時代においては、何人たりとも、その子孫の未来の生活環境を予想はできないということ、第二に、それゆえに、子孫の安全な生活のためには、相当に危険回避的な、すなわち平等主義的な資源分配ルールに賛成するであろうという点からも、選択されていくであろう。

これに対する二つのありうる反論を考えてみよう。第一に、この考えは、個々人は自らの子孫を特別重視すべきでなく、あくまで類としての人間の繁栄をのみ求めるべきである、つまり、強者の繁栄をこそ望むべきであると考え人々、すなわち通常考えられる私益重視の人間像とはかなり異なった目的主体観をもつ人々によっては受け入れられるであろうか？おそらく受け入れられないであろう。だが、このような立場、強者の繁栄を重視する立場、生存権の格差の容認という立場を認めるべきではないというのが、現行の民主主義社会における人間間の合意であろう。それゆえにまた、その出発点、すなわち資源分配においては各人を同様に1として数えるという考えが、現在の、各人の生存戦略の到達点であり、前提として受け入れられているルールであるといえよう。

第二に、自己への公正な分け前を要求するこのような社会は、利己的な、いわゆる「冷たい社会」となり、自己の利益を拡大するという意図に反して、その生存をより不安定にする結果を生まないであろうか。答えは逆である。それは現状よりも暖かいものとなる。第一に、それは「不当な出発点」をなくすことにより、他人への恨み、羨望をなくす。第二に、それは少なくとも資源分配ルールにおける真の「自由」・「平等」を実現することにより、構成員間の連帯感を強める。

第三に、現行社会のもつ危険回避目的の（つまり慈恵的動機からではな

35) なお、①自分自身が作り出したものでないという意味では、人間の生得能力も同様であり、②それは共通資源としてプールすべきであるとの見解がある。(John Rawls, *A Theory of Justice*, Harvard Univ. Press, 1971, pp. 100~8, 矢島鈞次他訳, 『正義論』1979年, 紀国屋書店参照)。だが、①はともかく、これを②に進める考え方を採る者は少数であって、通常人々は自己の能力は「彼自身のもの」と理解していると考えられる。

い) 保険制度はそのまま持続する。各人が自らの生活の真の主人公となることにより、この意識は強まる。

第四に、一般にこれからも維持され、発展させられるであろう分業は人間の交流をさらに活発化し、それは相互への共感意識、類的意識を強める。この共感意識は、新しいルールのもとで、もしも独立自営の人間が増える結果が生じれば弱まる可能性があるが、生産力と分業の発達に伴う生産性上昇の成果を享受しようとする人間の意欲が勝るであろうから、現在と同様の速度で拡大するであろうと予測しうる。

このような骨格の提示は分配ルールの変化の解明のための第一次的接近である。さらに実際にどのようなより具体的な資源・土地の分配ルール、具体的政策が必要とされ、実現されていくかを明らかにするためには、現実の社会における主な諸集団、とくにその多数派の、土地所有をめぐる利害状態・利害認識と力関係とをより詳細に明らかにしなければならない。

結論

1 現在の土地問題の直面している最大の課題は、都市圏の住民の宅地確保にある。歴史上の土地改革は、ときどきの国家的必要性に応じて行なわれたのであり、そのような視点から見る限り、現時点における土地改革の課題も都市における宅地供給にあるとあってよい。

2 この問題は、経済的資源・成果の分配ルールの変化という視点から、市民社会の成立以降の流れの中で「資源分配」ルールの形成の現段階的再編成の一部をなすものとしてとらえるべきである。そこではいまや、分業の発達と生活環境の急速な変化のもとで、より民主的な人間関係が、平等な権利、平等な人権の実質化への要求が、より強く求められるようになっている。

3 これらの要因は、経済的ルールのありかたを、以前にもまして、総体的効率性よりも個人間の公正性を優先させる方向に変化させてゆく。資

源分配においてもこの公正性の実現が強く意識されつつある。その最重要部分としての土地の分配において、そこにおける公正性の要求は、単なる宅地要求の範囲を越えて、より根源的な分配要求として意識されてゆくであろう。これは、単に都市における宅地の開発、供給のみによって解決されうるものではない。それは初発的土地所有ルールにまで遡った、経済システム全体の視点からの、公正な資源分配という要求となる。

4 このような要求に答えるルールは、初発的条件としての土地の均等分配という方向性を持つであろう。それは単に18, 19世紀的な独立生産者創出のためのものではない。公共の福祉論が、その内容に、公共施設の必要性、宅地供給の必要性を加えていく過程で、次第に個々人の幸福追求のために自然資源の分配がもつ重要性とその私有根拠の薄弱性が認識されてゆく。新しい土地分配のルールは、市民社会がその形成過程を開始して以来求め続けてきた「各人の幸福追求の自由」を、その客体的、主体的両条件の現代的な成長段階に応じて最大限に実現するためにふさわしいものとなってゆく。

(1995. 3. 7)