

【 講演録 】

「 土地 の 所有 と 利用 」

東京大学教授

稲本 洋之助

東京大学社会科学研究所の稲本です。ただいま日本不動産学会の学会長を務めておりますが、今回のこの企画は、不動産学会という専門的な研究者・学者の集団が日頃行っております調査研究の一部を、学会員に限らず、広く市民、学生その他、今日の土地問題に関心をもっている人々に公開して提示しようというねらいであります。

ところで、本日の会合を計画をしたのは昨年でありまして、阪神・淡路大震災に見舞われる以前のことであります。いうならば、この会合の準備が具体化する過程で今回の震災が生じたのです。私たち日本不動産学会のメンバーは兵庫県下に頻りに赴いて、そこで一体何が起きたのか、何が必要とされているのか、これからどのようなまちや住まいをつくり復興していくのか、それぞれの専門の立場から最大限の努力をしております。したがって、本日の公開講座の後半でより具体的な問題をシンポジウムの形式で取り上げる際には、パネラーの方々から大震災にかかわる問題が議論されることと思っておりますし、私もそれを願っております。

ところで、私の役割は、基調講演というよりも、震災を経験した「大都市の土地問題」につながるようなガイダンスのようなものとなりましょう。講演の題目は、「土地の所有と利用」としましたが、その内容は非常に初歩的なことからでありながら、この初歩的な段階ですでにかなりわからないことが含まれている、そのようなことを中心にお話しをし、皆さんと一緒に考えていきたいと思っております。

土地とは何か、土地はどのような財産か「知っているか」といえば、みんな「知っている」と答えるでしょうが、そんなに簡単に知っているといえるのだろうかという疑問が私にはあります。

土地というのは地面でもないし、まして土や岩石のような物質でもない。私たちが必要としている土地というのは一体どういうものだろうかと考えてみると、私たちが住まい、また、いろいろな仕事や活動をするために必要な空間ではないかということになります。空間といっても上下いろいろに考えられますけれども、そのなかでは、私たちが通常「土地」といい、また地面と考えている地表の部分が、最も安定した基本的な部分をなすことは確かでしょう。土地とは、そこを中心に上下に広がっていく空間だろうと思うのです。そのような意味での土地は、私たち人間の

すべての活動の基盤になります。そして、それがなければ生活や仕事ができないということは当たり前のこととして、それを安定して、また安心して利用することができなければ、私たちの住まい、生活、仕事がうまくいかない。そういう意味で土地は単なる基盤である以上に、安定して私たちの生活や仕事を支えてくれるものでなければなりません。しかし、土地は無尽蔵にあるものではなく、むしろ日本のように国土自体が広くなく、かつ、人々が住むことができる可住面積が限定されているところでは、大変貴重な財産だろうと思います。

したがって、人々は自己にとって不可欠の、安定して生活をし仕事をする空間を求める空間を求めています。求めるほうが多大で、現に存在している空間のほうが狭小ということになると、どうしても分け合って利用することにならざるを得ないのであります。“分け合う”という以上は、そこにひとつの社会的な集団があることになります。分け合う以上は、社会的な場において人々が相談をし、合意をして決めていく以外にないのです。土地を分け合って利用することになると、そこには当然に何ほどかの計画がなければなりません。ところで、「土地は利用するもの」と言えばわかりやすいのですが、「利用」という観点からすると、時に壁になるような問題があります。それは土地には所有権があるということです。そして、所有権は土地の上に線を引いて区分けをするようなものとして私たちは考えていますが、ある人が利用を必要としている土地が別の人の所有権に属しているために、全体として見て最適な利用が実現できないことがあります。

土地の所有権は、本来、土地の利用を保護するための最も基本的な権利であるはずで、これを出発点として、土地利用についての社会的なコンセンサスや取引への信頼が形成されてくるので、土地所有権が私人に帰属することを否定することはできません。所有権は土地の利用の基礎にあって、それを守ってくれるものという、これまでの考え方は、これからも変わらないと思います。私自身は法律学の研究者ですが、法律学の世界でもそのように考えています。

このように考えながら、他方で、人々の間で合理的で柔軟な土地利用の仕方をすすめ、できるだけ多くの人に、できるだけ多くの満足度を公平に与えるという観点からしますと、時に土地所有権の観念が立ち上がり、障害となることがあります。とりわけこの10年間にわが国が経験した土地問題は、土地所有権の御し難い側面を如実に現したと思うのです。

現象としてはなんといっても、地価の高騰です。おおよそ10年前、1985年前後から商業地そして住宅地の価格が上がってきて、たとえば平成2年のピーク時では、住宅を取得するために8年以上の所得を充てなければならないという水準に達しました。8年以上ということは、住宅の取得は大部分の市民にとってもはや不可能ということの意味をしています。土地は、利用するにはすでに手の届かない財産になったのです。他方で、土地は存在し、それを誰かが持っているという事実には変わりはありません。問題は、土地を所有する者がそれを十分に利用に供しているかという

ことになりますが、地価の高騰は、土地を利用から遠ざける方向で働いたと思いません。

この10年間を見る前提としてさらに10年を遡り、第一次オイルショック以降の時期を考えてみますと、わが国で人々が土地を見る目がそのころから変わってきたのではないかと思います。すなわち、土地は財産を形成する、または増やすうえで最も有利で間違いのない財産だと考えるようになってきた。さまざまな形態の資産の中で、土地は格別のものである。土地は決して目減りはしない。長く持っていれば間違いなく増価する。土地は、他の財産に比べて租税負担の点でも有利である……。以前には限られた人々、不動産・税務・金融関係などの専門家が知っていた土地資産の特性が、広く国民のいろいろな層に知られるようになってきました。

いまはもうあまり言う人もいませんが、かつては「土地神話」という言葉がひんぱんに使われました。土地は資産を増やすには最も有利な財産である、いかえれば、土地には大変な御利益があるというのが「土地神話」です。しかし、土地を買うのは資産を増やすため、土地を具体的に利用するためではない。当面、利用する土地があり、また住宅や自分の仕事の場所はあるが、それとは別に資産形成のために土地を買っておこうということになりますと、これから利用するために土地を必要としている人々の需要を妨げることになります。このように、土地を資産と見る、また資産を増やすための手段と見ることは、土地を必要としている他の人々の利用を妨げ、経済的に不可能な水準に押し上げてしまうことにはありませんか。このように、一方では資産形成という名目のもとに土地の遊休化が進み、他方では、土地の価格が競り上げられて、市民にとって二重の意味で手の届かない財産になっていったのです。

このような異常な現象も、平成3年を過ぎて平成4年に入ると大きく変わってきました。それ以降は土地の値段は連続して下がり今日に至りました。かつて泡（バブル）が膨らむように膨らんでいった「土地」に託された期待は消えてしまい、夢が去って、底冷えのする局面をいま迎えています。この時期において、かつては言ってもなかなか通用しなかった「所有から利用へ」ということばが強調されるようになりました。

先ほど、山田土地局長からも、「所有する」ということよりも「利用する」というところに最重点を置いて、これからの土地行政・国土行政を進めたい、ことしの「土地月間」もそのようなスローガンのもとに取り組んでいるというお話がありました。国土庁という官庁は、できてからそれほど長い年数を経れておりませんので、ほかの官庁に比べて特別に有力な官庁ではないのかもしれませんが。とくに地価が高騰した過程においては、「国土庁は一体何をしているのか」といろいろな面から批判もあったと思います。国土庁はいまこそ、土地行政に責任をもつ立場からこの10年を振り返り、「所有から利用へ」という考え方を全面的に打ち出したいと言っておられるのだと思います。

ところで、このような過去10年の現象は、外国ではどうだったのか。欧米諸国においても、大都市の土地の価格は確かに上がりました。そして、下がりました。したがって、いま不動産不況で苦しんでいるのは日本だけではありません。東南アジアの諸国にもありますし、欧米諸国にもあります。しかし、問題の深刻さがどうも違うように思われます。私は、このことを長い間自分の専門にかかわる課題として考えてきましたが、やはり欧米諸国と日本とは違ふ。外国では、土地と建物を一体不可分の財産と考えており、わが国のように法律上も人々の意識の上でも別個の財産と見るということはありません。アメリカでもイギリスでもフランスでもドイツでも、すぐ近くの中国においても、基本的に建物は土地の一部でしかありません。土地が建築によって価値を付加され、より利用に適したものに変わったという考え方です。建物があるということは土地がより利用に適した状態になったものという考え方ですから、土地をイメージするときにはつねに建物の存在ないし建物を建てて利用する可能性という観点から見ることになります。

フランスやドイツはヨーロッパ大陸にあるので、イギリスと区別して、「大陸法系」の国とされています。そこで土地所有権が明確な、侵してはならない権利だと宣言され、確認されたのはこの二世紀ほどの間のことです。国によって違いますが、封建社会から新しい近代市民社会(資本主義の社会)に変わる過程で「市民革命」を経験しています。封建的な土地所有制度においては、所有権は一方では領主にあり、他方では農民にあって、重疊的な関係にあり複雑な仕組みになっていました。市民革命は封建制を廃止して新しい市民社会の秩序を作り出しましたが、封建制の反動ないし復帰を警戒して、土地所有権に関する法律制度を全面的に刷新し、所有者をして土地の利用を全うさせるために絶対的で排他的な所有権の考え方を打ちたてたのです。

わが国においてもフランスやドイツから民法典を導入したので同じような思想があってよいはずであります。明治の初年から10年代にかけて「地租改正」という、国家財政の基本構造を改める大きな改革を行いました。そこでは、土地に課せられる租税を徴収すべき直接の相手方に地券を交付することになります。課税者にとって最も能率よく租税の徴収をすることができる人々に所有権の名義として地券をあたえました。現実の土地利用でなく、国家財政にとって租税徴収上最も合理的な仕方で土地所有権の帰属をきめたことになります。これと、ヨーロッパから引き継いだ「絶対的な所有権」の観念が結合して戦前の日本の土地所有制度が形成されたのであります。

イギリスやアメリカは「大陸法系」ではなく、「英米法系」といったり「アングロサクソン法系」といったりしていますが、ここでは土地所有のシステムも違ひます。土地所有権が利用のための権利であることは同じですが、法律制度としての組立てがちがいます。土地所有権には二つの限定があります。一つは空間的な限定です。これは大陸法系の諸国でも同じで、隣の土地との境界が重要な意味を持ちます。

また、区分所有を考えれば明瞭ですが、立体的な境界もあります。1階と2階はすでにの空間として違う「土地」です。ところが、イギリスやアメリカにおいてはもう一つ時間による限定があります。すなわち、土地所有権は必ずしも永久に続くものではなく、99年か125年とか、ともかく時間によって切り分けられるものなのです。また、欧米諸国ではさきにお話ししたように、土地と建物は一体をなすものと考えられていますから、当然に建物を含んだ土地所有権が時間的空間的に限定されているということになります。これは私たちの考え方にあまりなじまないものです。

土地を買うときにどうするか。「あなたは所有権を何年分欲しいですか」――「私は30年でいい」、「私は99年欲しい」、「いや、私は999年分を買いたい」という具合です。いずれにしろ、自分が欲しい分だけ買うのであって、その先は買わないのです。常識的に考えてみても、50年の土地所有権と100年の土地所有権とをくらべれば、100年のほうが高いのは当然です。そして、わが国のように永久に続くという土地所有権は最も高いということになります。年収の8倍とは、これは永久に続く「土地」を買って「建物」を取得しようとするための費用です。

これに対して、イギリスやアメリカのように、期間が限定された土地所有権を買おうとしたら、それよりはるかに小額の対価をもって取得することができます。こういうイギリスの法の伝統は、極端に言えば、13世紀のノルマン・コンクエストのときから徐々に形成されてきています。また、制度として確立してから数百年が経過しています。

このような土地所有のシステムにおいては、根底にクラウンの土地という観念があり、その上で現在の国王や大貴族など無期限の土地所有権を譲与された者があり、さらにそれらの者の所有権（フリーホールド）に基づいて時間的限定つきで譲渡された土地所有権（リースホールド）が何重にも重なった状態で存在しています。最後は個々の住宅やオフィスとなり、人々が日夜それを使っているということになります。

さて、これからの日本の大都市における土地所有権のあり方を考えるということになれば、「所有より利用」、言い換えれば「利用のための所有」だということには当然ということになりましょう。こういう考え方はむずかしくてわからないと言う人は少なくなってきたと思います。土地所有権は、利用を最も安心・安定・安全なものにするために法律上認められているという意識が、徐々にではありますが、やむことなく広がってきたと思います。

そして、具体的に利用することができない遠い先の所有権まで、あえて取得しなくてもよいのではないかという考え方に行き着きます。建物を所有するために必要のない「先の時間」まで買う必要があるかどうか、あらためて考えようということです。もちろん、自分のために取得した土地を子どもたちが相続してまた利用していくというのは大変よいことですから、そういうことをここで「不必要」といって

いるのではありません。資金に余裕がある場合には、次の世代の利用も考えて土地を取得することもよいと思います。しかし、いま土地を取得するだけの十分な資金がない、自分の貯えや所得に比べて土地があまりにも高いというときに、あきらめて当然ということなのでしょう。一部の裕福な人たちだけが土地を所有し、ほかの人たちは借家住まいをするということでのよいのだろうか。私はそうではないだろうと思います。土地を取得するにあたって、不必要な先までは買わないという時間的な限定をいれて考える、いままでになかった新しい考え方をに入れていったらどうだろうかと思うのです。

定期借地権という新しい借地制度ができてもう2年以上になりますが、この考え方は単に期間が満了したら終了する、貸しても返ってくるという、貸し手にとって便利な借地権であるというだけではなくて、借り手にとっても、利用上の必要を満たすに足りる期間に限定された経済的に負担の少ない土地利用権として大きなメリットがあります。人生のある時期にはこのような住まい方、また、別の局面においてはこのような住まい方と、住居についてもいろいろな選択があってしかるべきですので、エンドレスにかつ固定的に存続する借地権よりも、定期借地権のほうがよいという考え方もありましよう。この制度の背景にはさらに、示唆に富む、大変興味深い土地所有についての考え方があるのですが、ここでは時間の制約がありますので、ふれないこととします。バブルが去った時期に新しい「定期借地権」の制度ができたということも意義深いものがあります。

最後に、阪神・淡路の大震災の復興の過程において、崩壊したマンションを再建したいが、十分なお金がないという現実を直視するとき、定期借地権つまり期間を限定した土地の利用権という考え方が注目されています。土地を利用しながらその土地の所有権と当面必要としている新しいマンションとを交換するような考え方で底地所有権を公共団体や民間の事業者に譲渡するという仕組みが定期借地権によって可能となるからです。もちろん、これについてはいろいろな注意をしなければならないこともあります。定期借地権ということだけで飛びついてみた結果、自分の住まいに対する権利、土地を利用する権利が不用意に失われてはならないことは、言うまでもありません。そのような配慮を十分にしながら、土地利用に関する現代的な関心と需要に適合した土地利用制度を構築していくことが重要であります。

以上で私の講演を終わらせていただきます。ご静聴ありがとうございました。

◆ 公開講座「大都市の土地問題を考える」 （当研究所協賛行事）
基調講演より 1995年 4月22日 於：明海大学