琉球大学学術リポジトリ

資本のシステムにおける公共性の実現　－普天間基地の跡地利用の具体化へ向けて－

メタデータ	言語:
	出版者: 琉球大学法文学部
	公開日: 2010-02-18
	キーワード (Ja):
	キーワード (En):
	作成者: 高畑, 明尚, Takahata, Akihisa
	メールアドレス:
	所属:
URL	https://doi.org/10.24564/0002005376

資本のシステムにおける公共性の実現
― 普天間基地の跡地利用の具体化へ向けて―

高　畑　明　尚

はじめに

いわゆるバブルの崩壊によって土地神話も崩壊し、日本社会においても、私的所有の対象である土地の公共性について、改めて人々が意識するようになってきた。

おりしも巨大資本である大手の都市銀行や業界トップであった証券会社の、近代市民社会のルールに反する不祥事が次々と明らかになり、（個別）資本という営利企業も公共性をもつことは、すでに議論の自明の前提となっている。

これらのことによって社会的な存在が公共的な性格をもつことが明らかとなっている今日において、どのようにして私的なものに対して、疎外されない形で、直接的に社会的な性格を実現させるのか、言い換えれば公共的なコントロールを施すのかが極めて実践的な場面で問われているのが現在であり、このことが社会科学、とりわけ社会政策論においても古くて新しい焦眉の問題であることは、言うまでもない。

そしてこれは、社会的な存在の社会性と私的個別性とを分離させている資本のシステムのあり方（＝運動様式）自体の変更へと連動するものであり、現状の問題に対するさしあたりの処方箋のみに留まる問題ではない。

本稿では、公共性に関しては、資本のシステムにおける、私的個別性と社会性との矛盾に関わる事項であるとの構えにたち、したがって、それに関するスコラ哲学的論議には関わらないことにする。

そこで本稿では、公共性とは、個別的なものが直接に社会的なものの形態もあることとして（簡単に）捉え、その具体物である土地について、日米間

で返還が合意された沖縄県の普天間基地の跡地利用を直接の考察対象として、山本孝則氏の言う、「近代的土地所有権と、それを包摂する共同生活空間との和解は如何にかにして可能か」[1] という問題、つまり土地という私的所有対象に対する公共コントロールの方法を、より一般的に言えば、土地を対象として、資本のシステムにおける公共性の問題を考えていきたい。

したがって本稿は、資本のシステムの公共コントロールという実践的課題に向けての理論研究の一環であるとともに、沖縄という地域の社会政策に関わる実証研究の一環でもあるという位置づけをもつ。

ここで、この後者との関わりで、基地跡地という土地の利用法の実践性を述べておくと、基地返還に伴う最重要の問題点は、跡地の土地所有者の所有権を如何に維持するかということと、基地従業員の雇用をどう確保するかということの２つである。

本稿では、この２点が、基地跡地の利用に際して、ドイツで行われてきた「社会住宅」の制度を運用することで、基本的にクリアできると考える。

つまり、建設主体の公私の如何を問わずに財政補助をするドイツ式の「社会住宅」制度[2] によれば、土地に関する近代的私的所有権は確保したままで、しかも地代収入の確保により、価値（この場合には地代）請求権という近代的土地所有権を実現しつつ（第一の問題のクリア）、財政補助を行なう対象を限定することで、私的な所有対象である土地に対して、公的な利用法を提示し実現させることができる。

この場合、法的規制や行政指導と異なり、公的機関の提示する土地利用の仕方が積極的に示されるので、具体的な利用法が特定しやすい。

また、建物を公共的利用に提供する場合も、土地所有者が自宅として住む場合も、それぞれが周囲とのゆるやかな連携をもって同じ一つの「まちづくり」を担うことができる。

本稿では、普天間基地跡地の場合には、基地従業員の殆どがいわゆるサービス業に該当する仕事に従事していることから考えて、同地への「社会住宅」

制度の適用に際して、高齢者向けのサービス・センターなど、福祉施設や介護施設に関連する施設の設置に利用法を特定すればよいと考える（第二の問題のクリア）。

以上より、以後では、資本のシステムの大前提である私的所有の制度を直接には否定せずに公共的なコントロールをかけることの内容を吟味した上で、その方法としてドイツ式「社会住宅」制度を考察し、それが沖縄の基地跡地にも有効であることを論じることにする。

Ⅰ　土地における私的所有と公共性

(1)　近代的土地所有権の本質

①所有という社会関係の特殊性

所有とは、対象物に対する使用・収益・処分（の自由）であるとされることが多い。

だが、この不分明な規定に関しては、すでに川島武宜が、「所有権は人と物との関係の側面において現われる人間と人間との関係である」[1] と、所有関係とは、社会関係であることを指摘している。

しかし本稿は、川島の言うような「近代的所有権においては、所有権の私的モメントと社会的モメントとが分裂してそれぞれ外的に独立し、所有権の私的モメントは『近代的所有権』として現われ、所有権の社会的モメントは『契約』としてこれに対立するに至った…その結果、第一に、近代的所有権はもっぱら物に対する・人の私的な支配として現われ、また第二に、その本質をなすところの人と人との関係がこれから分離したという意味において、所有権はもっぱら『物化』した」[2] という、現代民法解釈にも通じる見解は、支持できない。

というのも、川島は「近代的所有権においては、私的モメントと社会的モメントとの分離が徹底的となっており、そのことはまた同時に、私的性質の徹底と社会的連関の徹底とをもたらした」[3] としているのであるが、所有の

私的性格こそ社会的関係において成立する（承認された）ものであり、このことは川島も「所有権は…人間と人間との関係である」と判断したことである[4]。

川島の指摘する内容を徹底すれば、私的所有関係＝法的関係は、対象（商品）の所持者である人格（主体）を産出根拠とするものであり、この人格（主体）間において形成される客観的関係である[5]。

それゆえ川島も、「商品〔＝交換の対象－引用者〕の固有の本質は、他の商品との交換であるが、交換とは、交換されあう客体に対する人の支配が相互に承認されあうという社会的な関係を前提とし、その上で行われるところの――したがって、その自由意思に基く合意によって可能となるところの――富の相互的な主体者転換であ」り、この「商品所有権の主体者、したがってまた『交換』の動的対立的当事者としての本質を有する近代の人間Menschは、そのゆえに自由な完全な孤立した法的人格者Personとして構成されねばならなかった（民法第一条ノ三）」[6]としている。

一方、マルクスは所有の本源的契機として、①客体に対する主体の支配的行為に加えて、②共同社会的行為、③意思的行為の３つを挙げている[7]が、このうち、①は所有［Eigentum］に対しては Besitz［所持／占有］として（孤立的に）取り出すことのできるものであり、これだけでは所有とはいえない。

これに対して、むしろ②と③の契機が、所有を所有たらしめるものといえる。

したがって、ここで問題となるのが、これらを内容規定する、その歴史的性格である。

②近代的土地所有権の抽象的性格

以上で簡単に検討したことからも、所有関係は抽象的社会関係といえるのであるが、これが、どのように抽象的で社会的なのかが、土地所有という局

面においても問題となる。

この点に関して、山本氏は、「土地問題の普遍的根拠である近代的土地所有権は、商品経済の抽象性に適合的な抽象的所有権だ、と言うことである」[8] と指摘している。

また、有井行夫氏は、「単純流通における商品の譲渡と価値実現との時間的分離（貨幣において支払手段を発生させる事態）によって、当該物件にそくして所有は、金銭債権と所有権とに分離する」[9] と述べている。

有井氏はここから、「法律的所有」と「経済的所有」という所有に関わる名辞上の区別を批判しつつ、つぎのような分析をしている。すなわち、「貨幣資本家の『法律的所有』とは実定法的には金銭債権であり、機能資本家の『経済的所有』はすぐれて所有権そのものである。まさに機能資本家の所有は物権であり、当該生産過程にたいする排他的かつ統一的な支配の『権原』である」[10]と。

こうした分析成果から考察すると、近代的土地所有は、金銭債権、つまり地代を取得する権原と、土地を排他的かつ統一的に支配（＝利用）する権原とに二重化していると考えられる[11]。

この前者こそ、＜資本－利子；土地－地代；労働－賃金＞という資本のシステムにおける三位一体定式を構成するものである。

すると、資本のシステムのタテマエとしては、土地に対しては地代の保証が十分条件であり、言い換えれば、近代的土地所有権の抽象性は、所有という社会関係（＝生産関係）に対する金銭債権の抽象性であるとも言えよう。

(2)近代的土地所有と公共性

以上のような土地の近代的所有の性格からすれば、土地という資本の（システムの）形態は、労働生産物としての他の一般的な商品と異なり、土地の私的所有の本源的要素のうち、共同社会的な（承認を受けた）ものであることと意思的な行為であることとが金銭債権としての地代取得に一面化・形態化され、対象を事実的に支配することが物権的所有行為として、（二重化さ

れた)所有ならざる所有として一面化・形態化されたと言える。

このことは、たとえば、株式会社などの信用関係に基く資本家カテゴリーの二重化＝分裂からのアナロジーで考えることができる。

つまり、信用関係において資本金を拠出する側は、貨幣資本家として金銭債権の取得権原を有し、資本金を実際に資本として機能させる側は、法律的な所有者としては、機能資本家が対象を事実的に支配する権原を有する[12]。

土地所有の場合に対応させれば、実際に対象である土地を支配する権原は、賃借人の手に移る（占有権となる）が、この場合、賃借人という資格は、それが公的機関であろうが複数の私人であろうが、それ自体としては私的所有者たる（法的）人格に留まる[13]。他方では、この資格では、法律的には、該当する土地の所有者とはならない。

とはいえ、土地の公共的利用という内容に対して、形式的には、私的所有の対象である土地が、法律上（名義上）の土地所有者にはとらわれずに（＝無関心に〔gleichgültig〕）不特定化・複数化・共同化しうるのであり、私的所有（という形式）の中で事実的な土地の公共的利用という道が開かれているとも言える。

すると、このような土地の事実的な公共的利用、つまりは公共化は、私的所有の枠組の中での（対象に対する）公共的コントロールの一段階となりうるということになる。

そしてこれは、土地所有の一側面に関することであるので、事実上の土地の利用における方法の問題ということでもある。

この点で、社会システムとしては資本のシステムであり、したがって私的所有の社会である、ヨーロッパの国々においては、私的所有の上での土地利用の社会的規制や公共的利用が試みられてきたことが参考になる。

次章では、この点から、私的所有対象が公共的コントロールの対象ともなりうる根拠やその具体的方法について、ヨーロッパのいくつかの国での土地に対する所有観や、（土地利用を前提とする）住宅に関する政策を通して考

察してみることにする。

Ⅱ　ヨーロッパにおける土地所有観と土地利用政策

(1)ヨーロッパにおける土地所有観

①ドイツなどでの土地所有観

ヨーロッパの土地法制や土地行政は各国・各地域において多様なのであるが、原田純孝氏によれば、「《土地は、公的主体の責任のもとに基盤的な諸設備を施されてはじめて建築可能な宅地・市街地となる》という原則が共通して確立されているようにみえる」[1] とのことである。

ここで氏の整理によると、①大陸法的な近代的所有観念を前提としたうえで土地所有権の自由を制限する仕組みとしては、当初は、一定の局面での内在的制約（相隣関係）と公益事由による外在的な個別的介入（土地収用）が認められたにとどまる。しかし第一次大戦後になると、ワイマール憲法に象徴されるような、所有権なかんずく土地所有権にはもともと「社会的義務」が内在するという考え方が登場する。

②第二次大戦後になると、土地所有権と開発権ないし建築権とを切り離して観念し、後者すなわち土地の利用制限は、より一般的かつ直接的な公共的コントロールに服するという考え方が登場してくる。また、「計画なければ開発なし」という考え方に立って、「建築不自由の原則」あるいは「開発権の公有化」という法思想も形成される。

これに、③市街地の土地そのものの公有化を進めることで問題に対処しようとする考え方も、並行的に現われてくる。これも、「都市空間の公共的支配」を目指す手法として位置づけることができる。

そして、この②と③の下で、④土地に関して、私的所有権の対象としての自由な資産という側面での土地商品という性格が次第に弱くなり、そのかわりに、都市における人間の生活と諸活動にとって不可欠な利用対象物としての、法的な把握が強くなってくる。そしてこれは、いわば「共同の都市空間

の物理的基盤としての土地」という新しい土地観念の形成である、ということにもなる[2)]。

以上のことは、具体的には、土地の私的所有が、法的なものとして、都市法との（法的）対立の局面をもつということに現れる。

たとえばドイツにおいては、「近代司法秩序では、土地（Boden）はもっぱら、私的所有権の対象として個別化された不動産（Grundstück＝土地の一片）として取り扱われる」が、「都市空間は、これらの個別化された土地を総体として含むことによって、公的な性格をもつ場として、法の領域に現れ」、「都市法は、このような総体としての公的な空間を規制目的とするのであり、個々の私的な不動産の利用規制を行う場合であっても、それは全体的連関の一環として行われる」[3)] のである。

このような環境の中で、「都市の公的全体空間の一部として位置づけられた私有建造物は、自らが公的全体空間の一部であることを社会的に告知する表現形態を必要と」し、そのために「すべての街路の名称と家屋番号は、都市市街区域内の各地片・建造物が、単なる私事（わたくしごと）の閉じられた世界ではなく、一つの都市全体の構成部分として自覚的化され、住民たる市民によって相互承認された公共世界であることを意味する」[4)] ものとなっている。

さらに広渡清吾氏によれば、この規制の根拠の「公」的性格とは、「『国家的公共性』（権力的強制力をもつ）であると同時に、『市民的公共性』を内容とするものと考えられる。」[5)]

いずれにせよ、Ｐ・バドゥラによれば、これは、土地所有権に対する公的目的による制限を目指す歴史的な「綱領的な闘争概念」であったということである[6)]。

②土地所有問題の根底

とはいえ、ここで看過してはならないのは、ここでいう国家と市民との対

立は、市民社会という（人格のシステムの）場面に対する、市民という私性の契機の形態化と国家という社会性の契機の対立ということであるが、普遍的なのは市民という形態規定をもった個々人であり、個々人の普遍性を実現する（個々人の）労働であるということである。

現代の社会システムにおいては、労働のシステムは、社会的な生産関係の契機である、客観的な物象（＝非人格）に媒介され、資本のシステムの一契機・一局面となっている。

そして、この資本のシステムにあっては、土地に対する個々人の関係は、資本の形態としての物象である（商品としての）土地との関係は、事実的な資本の生産過程におけるもの（＝労働）と、商品に対する人格という形式的・法的なものとに内容が分裂（＝二重化）する。

労働という直接的な対象関係行為の面からは、資本のもの（＝労働）として、資本の生産における個別的生産と社会的分業という矛盾を介して、土地の個別的利用（対象）と社会的利用との矛盾と解決という問題を提起する。

人格という法的・形式的な対象関係行為の面からは、所有主体と所有対象との孤立的な私的所有関係の社会的性格という矛盾を介して、所有の私的性格と社会的性格との矛盾と解決という問題を提起する。

これらは、社会的な（個々人の労働を根源とする）生産とその成果の私的取得という、資本自体の自己矛盾したあり方を介しているので、一元化しうる。

それが、土地の、所有に関しては、形式面での、私的所有という資本のシステムに適合的な形式を維持しつつ、内容的には社会的であることを実現することと、事実的な利用に関しての、個別的な土地を社会共同的に利用することとの統一である。

つまり、私的所有されている土地を、事実的に共同使用し、それを社会的公共的に利用することである[7)]。

よって、本稿冒頭の問題設定が出てくるのである。

さて、フランスでは、たとえば労働者住宅の建設に対する1894年法［死手財産に対する移転税の適用に関する法律］の姿勢に見られるように、「公的介入は、私的イニシアチブを引き出すためにのみ正当とされる」[8] ものとなっている。

ここで問題となるのが、ドイツに代表される土地所有観を前提とする場合も含めて、公的機関の介入領域、つまり、土地に対する私的所有と都市法や都市計画・都市行政との対立領域なのであるが、これは、原田氏の言う「共同の都市空間の物理的基盤としての土地」の範囲をどう考えるかという問題、言い換えれば、公共性というカテゴリー自体の問題である。

とはいえ、その内容にかかわらず共通しているのは、公的機関による一定領域の公共的整備が土地利用の前提となるということであり[9]、よって冒頭の原田氏の把握も、資本のシステムの下にあるヨーロッパに共通する妥当なものと、本稿においても位置づけることができる。

(2)ヨーロッパにおける土地利用政策 —— いくつかの場合から——

ここでは、上で概略した土地所有観が具体的なケースに対する政策にどのように反映されているかという点から、ヨーロッパでの土地利用政策における公共性の実現過程を観ることによって、資本のシステムと公共性との関係、および土地に関する公共性の実現の具体性を分析し、その中で土地に対する公共コントロールの方法を考察することにする。

以下では、土地が直接的に関わってくる住宅に関する政策という特殊的事例と、本年６月にドイツのデッサウで開かれた国際会議で紹介された個別的な事例に則して観ていきたい。

①ヨーロッパの住宅政策と土地所有権

１．イギリス・フランス・ドイツの住宅政策と土地所有権

さて、土地に関しては「占有権のみを認める」[10] イギリスにおいては、土

地利用に関する公共性は、「地方公共団体によって策定される『開発計画』と、それに基きつつ適宜個別の裁量を働かせながら行われる計画許可制が、ともに適正な手続き過程を経て実施されることによって、個別＝具体的に認定されていくという建前が維持されてきた。」[11]

この基には、「開発を行うには許可を得なければならない」[12] ということ、つまり、「土地の利用、都市空間の組み立てを市場原理に委ねるのではなく、長期的な、全般的な考慮のもとに遂行される計画的コントロールのもとに置こうとするイギリス都市・農村計画法制」[13] があった。

この政策方針の上で、イギリスの住宅制度は、「地方政府が国の資金的な援助を受けて直接に供給する公的な賃貸住宅（公営住宅）制度が中心とされてきたこと」[14] が特徴であり、とくに第2次世界大戦後に住宅政策が重要視されると、公営住宅の直接供給が積極的に展開されるとともに、（持ち家の取得を援助するために）持ち家政策も社会政策の一環として位置づけられ、1960年代以降は公営住宅政策と持ち家政策との両方が住宅政策の中心として展開されていった[15]。

これに対し、フランスでは、戦間期を起点として、社会全体として都市空間を公共的にコントロールする方向への動きが確立してきたことによって、「都市問題（住宅問題を含む）への対処を標榜した都市・住宅政策とそれを支える法制度が、都市空間の全体をつつみこむ形で、かつ、一定の体系性をもって展開し始める」[16]。

土地に関しても「私的で自由な」「所有権観念」[17] がフランス革命後に確立していたので、この法制度に基く公共コントロールは、吉田克己氏によれば、「①公衆の衛生・安全などの確保（古典的警察規制）、②産業活動の基盤整備（道路整備、都市再開発による業務用空間の創出、地域開発……）、③都市市民の生活環境の向上（住宅、環境……）などがある」[18] ということになる。

これは、住宅政策に関しては、自治体などによる直接のものと公社などを

通すものとのいずれにせよ、住宅の公的機関による直接的供給が一般的であり、このように公共コントロールを受けるものが、フランスでの「社会住宅」であった[19]。

これに対して、ドイツ（とくに旧西ドイツ）の「社会住宅」は、政策方法の相違に基づき独自の意味をもつ（後述。）が、それは、つぎのような都市計画・法制度の独自性に因る。

つまり、ドイツにおいては、しばしば論じられるような、土地所有権は「建築の自由」を意味しないということ（＝建築の不自由の徹底）が事実の問題として断言できるか否かにかかわらず、法制度の点から見れば、「土地についての建築可能性は、極めて広汎且つ強度の公的コントロールの下に置かれて」[20] おり、原則としては建築の自由は制約され、「当該の土地が、連担建築地区…に属するか、或いは完全地区詳細計画…が定められている地区に属する限り、建築行為が許されることになっている」[21]。

この後者は通称Ｂプラン［Bebauungsplan］と呼ばれるもの（地区詳細計画）であり、論理的にはＦプラン［Flächennutzungsplan］（土地利用計画）から展開されるべきものであり、したがって規定上はＦプランを前提とするものである[22]が、山本孝則氏の整理によると、具体的には、

①Ｂプランは、自治体（市町村）の条例として定められるもので、すべての土地所有者に対して直接的な法的拘束力を持つ。

②土地所有者は、Ｂプランに反した建築はできない。

③Ｂプラン域内の個々の区画は、自治体により公園等の公共空間と私的住居空間とのバランスが計算された上で、詳細かつ具体的に利用計画が規定される。

とのことである[23]。

氏の表現を借りれば、「土地所有権が都市自治体の都市計画権に完全に従属している」[24] のである。

言い換えれば、土地に関しては、私的所有の制度を前提としながらも、そ

の使用ないしは利用が（ここでは公的機関による）明確な公共コントロールの下にあるということである。

このようなドイツの都市計画の実現形態として意義をもつものの一つが、ドイツにおける「社会住宅」である。

2．ドイツの「社会住宅」

ドイツにおける「社会住宅」の「社会」とは、イギリスやフランスにおけるような意味での社会的に供給される、あるいは公的機関によるということに留まらずに、ドイツでの土地所有のあり方を反映した特殊なものとなっている。

それは、土地の社会性の内容規定に関してはドイツと親和性をもつと思われるイギリスが、公営住宅制度に関しては、主として地方自治体をその建設・管理の主体としてきたことと比べると、「社会住宅」の建設主体は多様であり、「さまざまな組織が参画しうるものとなっている」[25] というものである。

実際に、第二次住宅建設法26条３項によれば、「助成可能な建築行為である限り、個人建築主、公益住宅企業、私的住宅企業、国家の住宅政策の機関、市町村、市町村連合、その他の公法人、およびそれ以外の建築主」が参画できるものとなっている。

つまり、建築主体の性質によらず、公的資金による助成をうけて建築され、上述のＦプランとＢプランとに条件づけられて国家（連邦および州）と市町村のイニシアティヴの下で供給される賃貸住宅が、ドイツでの「社会住宅」[sozialer Wohnungs] と言える（以下、かっこ(「」)ははずして表記する。)。

そしてこれは、「都市における土地の希少性が土地価格の高騰をもたらしている結果として」「持家の形態で居住の場を確保できる者の数は限られており、大多数の住民は借家という形態を選択せざるをえない」[26] ドイツでは、住居手当［Wohngeld］という社会助成制度をとり、この「制度のもとでは、継続的な所得（年金を含む）がある限り、それが社会の平均から相当低いものであろうと、外国人であろうと、入居者が単身者であれ大家族であれ」

「一定の質と広さを備えた賃貸住宅に誰でも入居する権利がある」[27]という、ドイツの社会政策的理念に基づくものである。

1988年現在での社会的住宅建設における各事業主体の割合は、個人事業主71％、私的住宅企業３％、その他の企業３％、公益住宅企業20％、公的機関３％というものである[28]が、「それが、所有主体の如何を問わず社会住宅と呼ばれるのは」「第一には、中間及び低所得者に対して住居手当が、政府・自治体から交付されることで、賃貸住宅の公的管理（家賃の設定、入居者選定等）とそのもとでの住宅利用が保証されているからである。第二には、住宅建設が、公的に助成された住宅金融を原資として促進されているからである。」[29]（助成の方法に関しては、表１と表２とを参照されたい。）

＜表１：社会住宅建設の３方式＞

	根拠条文	導入時期	基本目的	助成形態	所得制限	家賃制限
第一助成方式	６条	1950年	規模・設備・負担の点で国民の幅広い階層にふさわしい住宅の供給	資金貸付または費用補助	家族所得による制限（25条） １人家族:21,600DM ２人家族:31,800DM ３人以上: １人増えるごとに8,000DMずつ増額	原価家賃（72条）
第二助成方式	88条	1965年	持家取得の促進	費用補助	第一助成方式の場合の40％増し（88％ａ）	原価家賃（88条ｂ）
第三助成方式	88条ｄ	1989年	東欧・発展途上国からの移住者・難民への住宅供給	助成機関と建築主との間で自由に合意可能		

出所：佐藤・前掲論文，150頁。

― ＜表２＞政府・市町村による社会住宅への助成総括表（1950-75年）―

対人助成　：　住宅手当（Wohngeld）	7.2%
対物助成　：　公的融資の利子控除	36%
土地税優遇	9%
建築貯蓄助成	33%
所得税法§§７b／54による割り増し償却	14%

出典：Die staatliche Wohnungspolitik, S. 27.
出所：山本・前掲書，125頁.

このような助成を受けながら当初は社会住宅として建設されたものも、「融資返済完了以降は、家賃・賃貸人選定などの公的拘束が解除される。その結果、賃貸社会住宅は、一般の賃貸住宅となり、社会住宅ストックではなくなる」[30] のではあるが、ここでの問題は、全住宅建設中の社会住宅建設の「比率の絶対的な高低ではなく、ドイツの都市建設における社会住宅の意義である。なぜなら、潜在的には万人の利用を想定した社会住宅が、都市計画に初めから組み入れられることによって…公共空間としての都市の建設計画という性格を社会的に保証されるに至るからである。

即ち、家賃補助及び公的な建設金融という二重の要件に基づき、実際に賃貸社会住宅が建設される場合、その建設予定地は、商品経済に固有の＜個別の不動産＞という私法的規定と並んで、あるいは、それを包摂するものとして、市民の共同生活空間としての＜都市の全体空間の一部＞であるという公法的規定をも併せ持つことになる」[31] ということが、ここでは重要である。

②その他の事例 ― デッサウ会議関連プロジェクトから―

さて、上では、現代の社会のシステムにあっては私的所有の対象である土地に対する公共コントロールの制度的具体例として、旧西ドイツからのドイツ式「社会住宅」に焦点を当ててきたのであるが、ここでは、旧工業地帯や軍用地からの転換地に対する、ヨーロッパ各地での取り組みについて、本年6月にデッサウの国際会議等で紹介されたものを概観することにする。

おおよそが公的機関の所有する土地に対しての実例であり、土地に関する私的所有と公共コントロールとの矛盾と解決という問題は、私的所有主体が公的機関であることにより前面には出てこないが、公共的コントロールの実践的ノウハウについては十分に示唆的であると思われる。

以下、沖縄県企画開発部国際都市形成推進室のまとめに従って見ていきたい[32]。

まず、デッサウ会議では、以下の5点が共通課題として挙げられた[33]。

すなわち、①汚染された環境（土壌及び水源）の改善〔汚染がないと証明される必要があり、元の所有者に現状回復の責任を持たせるのが国際的なルールとなっている。〕、②再自然化し、持続可能な開発とする〔再自然化は非常に時間がかかり、急激な開発は持続可能な開発とはならない。〕、③失業者対象としての雇用開発及び住宅改善〔汚染された環境の改善が雇用を創出する。〕、④優れた環境を確保するための良質な居住地〔人や企業が集るためには、優れた居住環境等の創出が必要となる。〕、および⑤新しい魅力ある都心づくりの５つである。

基地跡地利用の対策としては、投資家の開拓、課税の軽減措置と国家予算の投入の必要性、行政、民間、プランニング・ディベロッパーなどによる、社会的、文化的ネットワークを駆使した開発戦略の必要性などが挙げられている[34]。

残留汚染の環境対策としてには、バイオを使った汚泥の浄化、地中壁などでの封じ込め、１ヶ所に集めての人工の山や緑地の造成、河川の再自然化を挙げている。

こうした対策等の実施例として、別表に挙げられた数々の事例がある（次ページの表３を参照されたい。）が、ここで一つを挙げれば、汚染土壌を「封じ込め」という方法で処理した、イギリスはダービーでの事例がある[35]。

そこでは、1993年に300万ポンド（約６億円）の費用をかけて、汚染された土壌を地下４km(W)×10m(H)の巨大な壁でカプセル化して「封じ込め」が行われ、さらに650万ポンド（約13億円）をかけた巨大フィルターにより、水中の有害物質の除去が行われた。

また、1700万ポンド（約33億円）をかけ、6000本の植林による緑地帯の造成や、サッカースタジアムの建設なども行われた。

ここでは、これらの事業が、とくに低所得者層を中心とする雇用創出を意図して、公的機関と私的資本との連携で行われたものであることも注目される。

なぜなら、資本の運動様式に変更を迫るのは、社会のシステム全体の編成

表３：『デッサウ会議報告及び関連視察プロジェクト』でのいくつかの事例

事業名称	所　在	事業主体	内容・規模	事業概要	パートナーシップ	補助金等
ビッターフェルト地域の旧国営企業用地再開発	ドイツ：ビッターフェルト郡	連邦信託庁	15000人規模の写真工場の民営化に成功／ビッターフェルト市の工業用地1400haのうち600haとヴォルフェン市の工業用地500haのうち200haを新規民間投資用に確保しパッケージとして処分しようとしている	残留汚染処理会社を設立し対策を講じながら投資家を探す	自治体、残留汚染処理会社、リサイクル会社、EXPO2000ザクセンアンハルト公社	連邦、州
ダービーの旧産業用地の再利用	UK：イングランドダービー市	ダービー・プライド公社（市と民間の出資会社）	80haの旧産業用地の汚染土の地区内安定化、地下水の汚染防止を前提とした再開発	緑化、サイクリング路整備、サッカースタジアム建設、住宅建設	公共セクター、民間投資家	政府からの委託
バンニョーリ・プロジェクト	イタリア　ナポリ市	ナポリ市	居住地を囲む衰退した320haの工業、運輸、軍関連の用地の再開発	残留汚染対策を行った上で、既存居住地周辺を新たな居住地にし、その周辺を公園・緑地、スポーツ施設用地、海浜に整備	インフラ整備公社を設立しコスト管理を行う	土壌汚染対策には上級官庁より補助
マルデブルク庭園博関連整備	ドイツ：マルデブルク市	マルデブルク市、BUGA1999公社	90haの軍演習場跡地の安全化と用地転換	公園緑地、市民菜園、スポーツ施設整備／整備の中間時点で連邦庭園博を開催	市、公社以外と民間投資家	EU、連邦、州

出典：沖縄県企画開発部国際都市形成推進室・(財)計量計画研究所『デッサウ会議報告及び関連視察プロジェクトの概要　ー構造転換対応地域開発プロジェクトの研究ー』(1997年９月)

という総体的なことがらだけではなく、このように私的資本の存在を前提としながらも公的機関による支配（公共コントロール）を与えながら公共事業を行うというようなことも、具体的・実践的には重要だからである。

では、以上のような個別的事例をも受けて、沖縄は普天間という個別的事例の検討へ向けて、考察を進めていきたい。

Ⅲ　土地所有における公共コントロールの具体化
―― 基地跡地への応用可能性 ――

(1)基地跡地に求められるもの ―普天間基地跡地を念頭において―

さて、上に紹介したデッサウ国際会議においても、沖縄県からの報告もあり、沖縄をも考慮した、表４のような総括を出している（次ページの表４を参照されたい。）。

これに対する沖縄県側の報告のポイントは、つぎのようなものであった。

すなわち、基地跡地の再開発の課題としては、(a)ほとんどが強制接収された小規模な民有地で、地権者の数が非常に多いこと、(b)地主に対し日本政府が土地賃貸料を支払っているが、その土地の使用収益に比較して高額であること、(c)地代収入に生活基盤を置く高齢者が多いので、返還後も地代収入を必要としていること、(d)土地の境界が不明確であり、かつ、現状回復は不可能なことの4点である[36]。

これらに対して、普天間基地のある沖縄県宜野湾市では、宜野湾市役所作成の『普天間飛行場跡地利用基本計画』（1997年３月）において、「地権者の生活確保に関する問題と課題」として、①返還から土地の使用収益開始までの間の生活確保、②使用収益開始後の土地活用と生活確保、③使用収益に関係なく地代が無くなることに対する生活確保の３つを挙げている。

その一方で沖縄県庁は、普天間基地の跡地利用や宜野湾市の都市計画の上位計画として、「国際都市形成構想」[37] を打ち出しており、その中で普天間基地跡地を位置づけ、その実際的利用として、①コアゾーン〔イベント広場等

<表4：デッサウ会議での総括>

1．転用は普通の都市計画ではない。
2．大規模な転用は周辺の都市計画との関係で正しい土地評価がなされるべきである。
3．軍用地は突然いらなくなる。
4．市場価格で、付加価値をつけて処分（ギーセン）。
5．短時間での転換で資金繰りが課題。
6．沖縄の基地の土地所有は民間が多く、ドイツ（国有地）の場合と違う。
7．グリニッジ（ロンドン）は DO IT YOURSELF でパートナーを民間から見つけている。
8．東西ドイツには時間の差がある。ソ連軍用地跡地は汚染がある。
9．大きな緑地を取り入れることが大事である。
10. 基地周辺をどうするか、今後追求する。
11. ドイツにおける終戦当時の米軍は占領軍であったが、ドイツのNATOに加盟後は、ゲスト軍である。
12. 米軍基地内の環境問題は、米国法と、ドイツ法に照らして、厳しい方を適用する。米軍はいつもきちっとやっている。
13. いろいろな条件、事情があるが、人々の創造性が大事である。
14. 環境と経済のバランス問題。経済的に弱い労働者の声が届いていないのではないか。失業問題をもっと取り上げてほしかった。人間の問題が重要であると考える。（フロアから）
15. ヨーロッパで環境問題は、環境省が数年前から既にキャンペーンをやっている。
16. ヨーロッパでも経済振興プログラムはあるが、環境に関するものは少ない。
17. 自治体住民の参加が、開発を前進させる強い力となり、重要なことである。

出所：『地域開発デッサウ国際会議（議事録）』（前掲），23頁.

あるアーバン・リゾートのコアゾーンとふれあい広場のあるショッピングモール〕、②研究機能ゾーン〔水辺や緑豊かな「ゆとりと落ち着きある」研究機能ゾーン〕、③アジアのフリーマーケットゾーン〔にぎわいのある人と人のふれあいの広場〕、④宿泊ゾーン〔沖縄らしいリゾートな宿泊施設〕、⑤一般居住ゾーン〔アジアの人々も居住する集合住宅地〕、⑥アジア通りゾーン〔アジアの諸外国の国関連機関が建ち並ぶアジア通り〕、⑦松並木と地権者ゾーン〔松並木の復元と地権者住宅地〕、⑧歴史・レクリエーションゾーン〔沖縄らしい公園〕という青写真を示している[38]。

そこでつぎに、これまでの沖縄県での基地跡地の利用の実際について、少し見ておきたい。

(2)沖縄における基地跡地利用の実際

沖縄県技官の霜上民生氏によれば、これまでに返還された基地跡地の再開発事例では次のようなタイプがあるということである。

すなわち、(a)１つの大規模な施設（研修所、保養所）に一括して売却するタイプ、(b)ゴルフ場用地として全地主が共同して貸与し、地代収入を継続的に得るタイプ、(c)都市計画の手続きにもとづき区画・整理を行い、住宅地、又は商業・業務用地として開発するタイプである[39]。

以下では、実例に則して見ていくことにする。

①北谷町のケース

北谷町では、キャンプ瑞慶覧のハンビー飛行場跡地が、1977年と1981年とで計68万㎡の全面返還がなされた。

この地区は、桑江や美浜の基地跡地を中心とする地区と併せて、建設省の管轄下の「コースタル・コミュニティー・ゾーン整備計画」の一環としての「シーポート・シティ北谷」計画に沿う形で、主として宅地開発をするのが、北谷町（役場）の方針であった。

ところが、ハンビー地区だけが先行して、地主会と某民間ディベロッパーとの連携により商業地区として開発され、隣接する宜野湾市や、さらには浦添市や那覇市の一部にかけても商圏として取り込み、地元スーパーの大型店舗を一つの核とした「ハンビー・タウン」として賑わいを見せている[40]。

この間の経緯の要因としてはいくつかあるが、主なものとしては、返還補償完了後から跡地の利用までの地主の土地所有に基く収入をどう確保するのかという問題[41]や、宅地にした場合の土地面積や地代収入が、換地や減歩に見合うものなのかという地主側の不安が挙げられよう。

さらには、民間ディベロッパーの手法が見事に通用するような程度の総面積であったと考えられる[42]ことも、ここでは看過できない点であると思われる。

②那覇新都心のケース

那覇新都心は、1977年の一部返還を初めとして10年後の1987年に全面返還に至り、総面積が約214ha（＝214万㎡）という大規模な基地跡地の再開発が現実のものとなった。

この地区は、接収後は米軍人軍属の住宅地であったために、土壌汚染などの心配がない土地であったが、しかし、ここでも、天久公園の都市計画決定（1987年）から地域振興整備公団の那覇新都心開発整備事業に係る事業実施基本計画の認可（1997年）に至るまで約10年もかかっている。

この地区の特徴は、(1)県副知事を会長とする「街づくり推進協議会」を発足させ、関係行政機関や施行者、および地権者との交渉に当たらせた点や、(2)地域振興整備公団が実際の区画整理や施行請負者との連携を図った点、(3)那覇市の新都心開発課と那覇新都心地主協議会との連携による地主の合意形成の促進、(4)換地に際して、「申し出換地」という手法が用いられたことなどが、まず挙げられる。

こうしたことは、約700億円という基本事業費の大きさや、この地区の面積規模、あるいは2000名を越える地権者（地主）数の多さなどが、大きく関

係していると考えられる。

だが、この地区は、軍用地転換特別措置法の適用を受けるものの、区画整理までの長さや、今後の再開発のためのハード整備の期間など、やはり、ここでも地主（地権者）への収入の保障、言い換えれば、土地所有の権原の実現と現実性とに問題を残すものである[43]。

また、すべての地権者が換地に合意しているわけではなく、一部ではあっても、新都心整備計画に反対している地権者がいる[44]ことも、近代市民社会の基本原則たる民主主義に合致しているのか疑問の残るところでもある。

反対する地権者は、いまだ軍用地料としての地代収入を希望しているとも聞く[45]ところによれば、やはり、確実な地代の保障、言い換えれば、当該地に対する私的所有権の実現が問題になっていると考えられる。

(3) 普天間基地跡地のケース ― ドイツ式社会住宅制度の応用可能性 ―

①沖縄での基地跡地に対する本質的要件の検討

さきにも引いたように、宜野湾市の『普天間飛行場跡地利用基本計画』においても、「地権者の生活確保に関する問題と課題」として、①返還から土地の使用収益開始までの間の生活確保、②使用収益開始後の土地活用と生活確保、③使用収益に関係なく地代が無くなることに対する生活確保の３つが挙げられている。

これら地主（地権者）の生活を確保する地代収入に対する保障が、これまでの考察から、沖縄の基地跡地の利用に関する、社会的な政策の、まず第一の対象である。

デッサウ会議などで紹介されている、具体的な（自然科学的と社会科学的との両方を含む）利用は、軍用地転換のプロジェクトに共通する、この意味で普遍的なものではあっても、その方法を実現する環境の整備が、まずは求められる。

この線では、たとえば大村謙二郎氏のように、「沖縄の軍用跡地開発の一

つの問題は、地権者の合意形成だ」[46] という判断も、重要性という点では妥当なものの、合意する地権者の、対等な資格、市民であることを支える私的所有（者であること）が、その合意形成の展開する環境＝基盤であることを前提とする。

民主主義的な対話（＝合意形成のプロセス）と意思決定（＝合意形成）は、それを構成する成員の存在を前提とし、したがってまた、その存在を保証しなければ成立しない。

成員の存在を保証しない対話と意思決定は、ホーリズム（＝全体主義）のものだからである。

よって、沖縄の基地問題では、まず、地権者の土地所有権原の実現、つまり地代収入の確保が、他の具体的な問題を解決するための本質的要件を成すと考えられるのである。

このことを抜きにした政策の構想や立案、ないし遂行は、土地の強制収容と、程度の差はあれ、同一線上にある。

この点から言えば、沖縄県庁の掲げる「国際都市形成構想」も、本稿の評価の対象とはならない。

県や国などの行政主体、あるいはプランナーや学識経験者、さらには大手流通業者や建設業者などの第三者の立場は見えても、当該地域の土地に関わる第一の主体である土地所有者（＝地権者；地主）の主体性を支える、土地所有権原の実現が可能性としてのみ語られ、地代収入を確保しようとする具体的現実性が（言葉では触れられていても）見えないからである。

これに対して、本稿では、先にも延べたように、ドイツ式の社会住宅の（なかでも）第一方式を援用することが、公的な財政からの資金の拠出により、地主の収入の確保、言い換えれば地権者の権利性の確保を図り、この社会の前提である、私的所有の制度を堅持することに資するものと考える。

とはいえ、このかぎりでは、現在の米軍使用の状況も、軍用地料という形で地代を地権者に支払っている限り、手続き上の（政治的）問題を置いてお

けば、地権者の土地所有を金銭債権という近代的土地所有の形式性に則り実現しているというようにも見える。

だが、自分が所有する土地に対しては、所有権者が意思決定するかぎり、しかも共同社会的に承認されるかぎり、その土地に対する事実的支配行為は認められなければならない。

しかし、強制接収による土地の占有は、これを拒絶するものである。

よって、ここから、地代収入の確保、金銭債権という近代的土地所有権の形式性を超えたところへと、論点は展開せねばならないと言える。

また、沖縄の場合、強制接収の経緯もあり、「先祖代々」の土地に対する思いの強い地権者も少なくない。

したがって、以上より、沖縄の基地跡地の利用に関する社会的な政策が、さしあたり二つ導き出される。

その一つ（第二の対象）は、所有する土地に住みたいという意思が可能な「まちづくり」であり、もう一つ（第三の対象）は、それと区画整理事業との関係である。

しかし、ドイツ式の社会住宅（第一方式）を援用すれば、該当する部分の地権者との合意形成次第で、特別な区画整理を伴わずに、公共的に利用しうる建物を建築することができる。

ここでは、現在までの跡地再開発に見られる、換地を軸とする、強引ともいえるマスタープランの具体化（これを現場では、「合意形成」と呼んでいる。）は、必要がない。

むしろ、それよりも、自ら権利を有する土地の一部または全部を社会住宅方式による建築に提供する意思のある地権者を取りまとめることに、作業のウェイトが移ることになる。

ここで、地権者のブロックや、あるいは建物の利用を運営する機関ごとにでも共同管理会社をつくり、さらに、その協議機関を設立・運営すれば、そこで、開発利益の共同（さらには地域社会への）還元も含めて、「まちづくり」

との関連での土地利用に関する合意形成を進めていくことも容易となる。

なお、このような、ドイツ式の社会住宅を援用した「まちづくり」は、まず大まかなマスター・プラン（ドイツでのＦプランに該当する。）を前提とした上で、個々の地権者の意思から出発し、これを調整するという方向で作業が展開する。

そこで、その調整方法として、それら各運営機関同士のワークショップやコンペティションなどが考えられる。県などの公的機関も、ここに介在しうる。

そして、このような方法は、大規模工業や大規模商業にはそぐわず、むしろ、個別の地権者の、自らそこに家を建て住むという意思の実現をも、周囲との調和を保ちつつ実現することを可能にするものである。

この面で、福祉や医療、あるいは保育や教育などの公共的サービスのセンターを収めるのに適した社会住宅は、そのように跡地を利用すれば、人がそこに住むという点からの「まちづくり」と連動させるのが比較的容易となる。

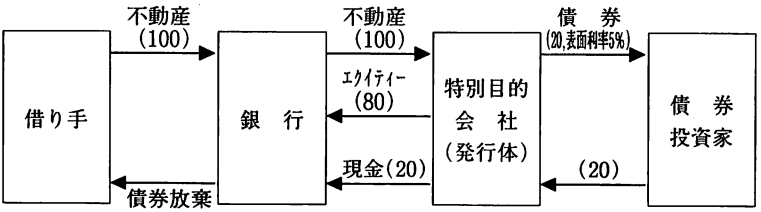
さらに社会住宅と共同管理会社とを統合した方式を用いれば、開発利益の共同還元だけではなく、再開発に当たっての財源の問題に関しても効力をもつと思われる。

つまり、ここで債券を発行し、これを政府などに買い取らせることで、所有関係を錯綜させずに資金を集める手法も考えられるのである（この点に関しては、いわゆるバブル経済の崩壊による不良資産問題の解決に対して、アトキンソン氏が提起した手法が参考になる。図１を参照されたい。）。

さらに、基地跡地は現状回復して返還するのが国際的ルールであるが、土壌汚染などによって回復までに時間がかかる場合には、回復費に充当する債権をアメリカ政府または軍に購入させるということも、これを応用した現実的方法の一つになるとも思われる。

しかも、この方法では、現状回復と再開発とが同時に行えるというメリットも出てくる。

<図１：アトキンソン・モデル>



出所：D.アトキンソン『銀行 ― 不良資産からの脱却』，日本経済新聞社，1994年，87頁.

なお、このような基地跡地に対する公的資金の拠出は、日本全体の不良資産問題の解決と連動させうる。

この点に関しては、山本孝則氏のつぎの論述が参考になる。すなわち、「恐らく今後も不況対策費のみならず破綻金融機関・住専の整理・救済のために、何十兆、場合によっては一〇〇兆円以上もの公的資金が湯水の如くつぎこまれるだろう…どうせ何十兆円もの公的資金を支出しなければならぬとすれば…賃貸社会住宅を主体とする生活環境本位の都市再開発に一刻も早く着手し、平成大不況の逆スパイラルから脱出すべきである。…一〇〇兆円の支出は、不良債権がらみの遊休不動産が本格稼動するとともに経済活動も活性化することで、大きな財政負担にはならないはずである。」[47]

沖縄で言えば、米軍の駐留する土地は、環境を悪化させ税金をつぎ込ませているという点では、バブル以前から「不良資産」化していると言える。

そしてまた、生活環境がよいとはいえない沖縄にあっては、目先の経済開発効果に目を奪われるのではなく、基地のために着手できなかったとされる「生活環境本位の都市再開発」を基盤とするべきである[48]。

②ドイツ型社会住宅の応用可能性

以上に加えて、ドイツ式の社会住宅の制度を援用すれば、その収入や権利性の保証を通して、公共的な目的のための土地の利用を図ることができる。

ここに、私的所有の枠内での、土地に対する公共コントロールの実現を見ることもできるのである。

さらに、この公共的な目的のための土地の利用を通して、現在は基地での労働に従事する人たちの雇用をも、公的に、確実に保証することもできる。

この基地従業員の雇用問題も、これまでは、「国際都市形成構想」も含めて、やはり可能性の問題としてのみ語られてきたように思えるが、この方法によれば、この問題も、基本的に解決可能である。

それは、端的に言えば、現在の基地従業員の従事する仕事の内容と連携するものを、社会住宅方式で建てたものをも手段として、創出すればよいのである。

これは、上の、公共的な目的のための土地の利用と、十分に重ねあわせることができる。

そして本稿では、それが、高齢者向けサービスなどの、福祉関連サービスを提供する施設の建設に当該地域を充てることによって可能になると考える。

もちろん、該当地域全域すべてを、そのような施設に充当させる必要はない。

なぜなら、自らの地権をリスクに賭ける地権者（＝土地所有者）には、その主体性を、そういう形で実現する権利があるからである。

そこで、前述のような調整機関が必要となるのである。

また、福祉関連施設での土地活用のみがドイツ式の社会住宅の応用ではないことも、本稿でも承知しうる。「構想」にあるような研究センターなども該当しうるであろう。

ただ本稿では、そうした構想では軽視されているが、しかし重要な例として、これを挙げておくのである。

③福祉関連施設への応用可能性

そこで、ここで簡単に、福祉関連施設であることの必要性を述べておきたい。

まず、現代は福祉国家の時代と言われ、今日では、そこからの転換も叫ばれるに至っているが、日本の介護保険法案をめぐる議論を見るまでもなく、医療と福祉（語弊を覚悟で、ここでは介護も含めておく。）とが、同一線上のものとして連携することが今日的な焦点であることは明らかであり[49]、これは、現代を歴史的に位置づける言葉として「福祉国家」を用いるか否かにかかわらず、また、それが転換を迎えているか否かにかかわらない、内容的な、社会的事実である。

そして、この福祉関連施設で提供されるべきサービスの多くは、飲食業や宿泊業などで提供されるサービスの一部に該当し、よって、現在の基地従業員が担う仕事内容に重なる[50]。

もちろん、福祉関連サービスには、高度に専門的な知識や技術が必要な仕事も少なくなく、このことが福祉や介護の現場では、とくにサービスを受ける側からの、大きな問題となっている[51]のではあるが、資格を要する職種への転換には、一定期間の（生活費の保障を前提として）修業期間を設け、そのために施設に隣接して（あるいは、いち早く）専門家養成機関を新設し、そこで（年限を限定した上で）資格取得後の就業を保証することも考えられる。

こうした、福祉に関する、核となる老人福祉施設などの公的機関と付属する専門家養成機関の他に、ドイツ式の社会住宅制度を援用して、民間施設である有料老人ホームや、そのバリエーションである、シルバーハウジング（高齢者向けケア付き集合住宅）や介護機能付き老人マンション、シニアハウス（共同組合法式の民間共同住宅）などの建設・運営も、本稿では提起しておきたい。

むすび

沖縄の基地跡地利用問題に関する社会的な動きは、マスコミで伝えられるところでは、どのように利用するかという（手をつけないということも含めた）利用方法に焦点が当てられており、言い換えれば、利用の仕方をめぐる（理解や合意形成も含めた）議論に終始しているように見える。

つまり、議論の前提も到達すべき点も、跡地の利用の仕方に限定されていると思えるのである。

しかしこれは、現代の社会のシステムの、まさにシステマティックな運動に、基地跡地という土地の利用を如何に適合させるかというものであり、現代の社会のシステムのあり方そのものにも遡及するようなものではないと言える。

したがって、跡地利用の効果、開発効果をめぐる利害関係者の運動が、全面に出てくるのである。

ところが、このような跡地利用をめぐる運動も含めた沖縄の現状は、まさに現代の社会システムの中で生じたものであり、アメリカと日本との国家間の関係も、それら国家と沖縄との関係も、資本のシステムという現代社会のシステムの中での、資本のシステムと国家との関係という、一般的な関係（問題）である、資本のシステムの自己矛盾的な関係を介した（特殊的な）ものである。

よって、目先の経済的利害にのみ拘るのではなく、中・長期的展望で、沖縄の問題や、その中での基地跡地の問題を考えるのであれば、当然にも、現代の社会のシステムである、資本のシステムの矛盾を解決（これは、直接には、撤廃［aufheben］までは意味しない。）するという方向性で、当該問題を考えていく必要があるのである。

本稿では、それを、（資本のシステムの前提である）私的所有の制度と公共性との関係、つまり私的所有権と公共コントロールとの関係に問題場面を設定し、その対象を土地に限定することに求めた。

そして、その解決形態として、ドイツ式の社会住宅の制度を援用した土地所有と土地利用のあり方とを提起し、これを概観した。

このドイツ型社会住宅制度の援用におけるポイントは、現在の地権者の私的所有権を大前提とし、これをまず確保するということであった。

もとより、基地跡地の利用には、基地のために地域住民の主体的な地域運営を阻害してきたという観点からは、世界の中で、あるいは日本という国家の中で、また沖縄県という行政単位の中で、それら各レベルでの全体のあり方の上で跡地（利用）をどう位置づけるかという、いわばグランド・デザインも重要である。

しかし、現代の社会のシステムである資本のシステムが、一面では近代市民社会として存在し（人格のシステムを形成し）ていることからしても、この社会の直接的な主体性の形態である、私的所有を前提することなしには、公共コントロールも民主主義もありえないのである。

本稿が、資本のシステムにおける公共性の実現に、私的所有権の確保を前提とする所以である。

沖縄の基地跡地の利用の経緯と現状や地主（地権者）の意識などの実態をもとにした実証的研究の成果、あるいは理論的な面での、ドイツ式の社会住宅制度の援用が、たとえば定期借地権の応用などよりも当該問題に対して適合的であるか否かなどの論点の検討は、別稿に譲ることにする。

以上

注

はじめに

1）山本孝則「土地問題の原理と不良資産危機－《不良資産大国》の分水嶺－」，『経済と社会』第8号，時潮社，1997年，29頁.

2）より詳しくは、本稿II-(2)-①-2「ドイツの『社会住宅』」を参照されたい。

I

1）川島武宜『所有権法の理論（新版）』，岩波書店，1987年，10頁.

2）同上書，12頁．なお、強調は著者のもの。

3）同上書，25頁．なお、強調は著者のもの。

4）「物にたいする人間の関係それ自体は、何らの法律的な意義ももっていない。」（パシュカーニス『法の一般理論とマルクス主義〔復刻版〕』，稲子恒夫訳，日本評論社，1986年，127頁.）

5）この点を、パシュカーニスは、「歴史的には、あらゆる可能な法的請求の抽象的担い手という主体の理念をもたらしたのは、交換行為にほかならない。抽象的な法的形態は商品経済という条件のもとにおいて初めてうまれる」（同上書，122～123頁）としている。「道徳、法及び国家はブルジョア（＝近代市民）社会の形態である」（同上書，170頁.）。

6）川島・前掲書，26頁．なお、強調は著者のもの。

7）Marx, K., Grundrisse der Klitik der politischen Ökonomie, Karl Marx-Friedrich Engels Gesamtausgabe／1.1, Dietz Verlag.

8）山本・前掲論文，29頁.

9）有井行夫『株式会社の正当性と所有理論』，青木書店，1991年，89頁.

10）同上書，89頁.

11）この後者はさらに、所有権と占有権などというように、二重化を繰り返していく。

12）とはいえ、機能資本家は、資格としては資本家であって、実際に資本を機能させ

る人格（経営者を初めとする労働者）を必要とする。

13）賃借人が公的機関であろうが、対象に関わる関係は、直接には、私的所有の関係である。

II

1）原田純孝「比較都市法研究の視点」，原田・広渡・吉田・戒能・渡辺編『現代の都市法 ドイツ・フランス・イギリス・アメリカ』，東京大学出版会，1993年，18頁.

2）原田・同上論文，20～21頁．なお、氏によれば、ここまでくれば残る問題は、このような「土地所有観念の転換 —— ないしは、都市を形成する権利の共同的編成 —— の正当性はいかにして確保されるかである。それは結局…法制度的にいえば、《都市形成の理念・目標の正当性が認められるがゆえに、その実現のために土地所有権に課される新たな質の制約を、都市形成の本来の主体が正当な手続きを経て社会共同的に承認している》ということである。」（同上）

3）広渡清吾「ドイツ：総論 —— 都市法の論理と歴史的発展」，原田他編・前掲書，33頁.

4）山本孝則『不良資産大国の崩壊と再生 －大地からの日本再生プロジェクト－』，日本経済評論社，1996年，91～92頁．なお、強調は著者のもの。

5）広渡・前掲論文，52頁.

6）Badura P., Möglichkeiten und Grenzen des Zivilrechts bei der Gewährleistung öffentlicher und sozialer Erfordernisse im Bodenrecht, AcP, 176.Bd., 1976, S.120.

7）「資本主義は、商品経済における取得の正当化システムである私的所有を廃棄できない以上、私的所有を一層高次の形態で再建するほか、問題の原理的解決はありえない。そうだとすれば、土地問題の解決に際しても、私的土地所有（近代的土地所有権）がそれとは原理を異にする「社会的土地所有権」に置き換えられれば足りるというわけにはいかない。資本によって否定され、歪められた近代的土

地所有権を一層高次な形態で再建することが、土地問題解決の本筋でなければならない。」（山本・前掲論文，31頁。）

8）吉田克己『フランス住宅法の形成 ——住宅をめぐる国家・契約・所有権——』，東京大学出版会，1997年，340頁.

9）原田他編・前掲書および見上崇洋『行政計画の法的統制』（信山社，1996年.）を参照。

10）山本・前掲書，244頁.

11）戒能通厚「イギリス：総論——都市法の論理とその歴史」原田他編・前掲書，299頁.

12）安本典夫「イギリス：都市計画の主体と実現過程」，原田他編・前掲書，331頁.

13）同上論文，317頁.

14）内田勝一「イギリス：都市政策と住宅法制」，原田他編・前掲書，393頁.

15）同上論文の389頁を参照。

16）吉田克己「フランス：総論——都市法の論理と歴史的展開」，原田他編・前掲書，165頁．なお、強調は著者のもの。

17）同上論文，167頁.

18）同上論文，166頁.

19）吉田克己『フランス住宅法の形成 －住宅をめぐる国家・契約・所有権』（前掲）を参照。

20）藤田宙靖「我国地区計画制度の性格－西ドイツ地区詳細計画（Ｂプラン）制度との対比におけるその特色と問題点－」，藤田宙靖『西ドイツの土地法と日本の土地法』，創文社，1988年，284頁.

21）藤田宙靖「プロイセンの住宅地新開発規制立法（Ansiedlungsgesetzgebung）について－西ドイツ都市建設法制におけるaussenbereichの概念とその沿革－」，藤田・前掲書所収，72頁.

22）両プラン間の詳細な関係については広渡清吾「ドイツ：都市計画と土地所有権 ——『建築の自由』の検討 ——」（原田他編・前掲書所収）を参照。）

23）山本・前掲書，244～245頁.

24）同上書．244頁.

25）佐藤岩夫「ドイツ：都市政策と住宅法制」，原田他編・前掲書，145頁.

26）同上論文，142頁.

27）山本・前掲書，123～124頁.

28）佐藤・前掲論文，161頁.

29）山本・前掲書，124頁.

30）同上書，128頁.

31）同上書，129頁．強調は、著者のもの。

32）沖縄県企画開発部国際都市形成推進室『地域開発デッサウ国際会議（議事録）』，1997年.

33）同上文献，３頁.

34）同上文献，３頁.

35）同上文献，16頁.

36）霜上民生「沖縄の米軍基地跡地利用計画」，『地域開発デッサウ国際会議（議事録）』（前掲）所収，27～28頁.

37）沖縄県庁『国際都市形成構想 ——21世紀に向けた沖縄のグランドデザイン ——』（1996年11月）および、同『沖縄国際都市形成基本計画　推進基本方針(案)』（1997年２月）などを参照。

38）宜野湾市役所『普天間飛行場跡地利用計画基本構想』の基本構想図（167頁）を参照。

39）『地域開発デッサウ会議（議事録）』（前掲），28頁.

40）北谷町役場および沖縄県北谷町軍用地等地主会でのヒアリングに基く。

41）ハンビー飛行場の場合、返還の通知および引渡し（1976年）から区画整理完了（1991年）までででも、10年以上もかかっている。しかも、この場合、軍用地転換特別措置法の改正前で、引渡し後の地代の保障はなかった（現在は、事後３年まで保障される。）。これでは、ここでの地権は、近代的土地所有権として実現され

ていなかったと言える。

42）この点に関して、本稿筆者は断定するに適うものではないが、後述の那覇新都心の場合には公的機関が主導するものであったことから、面積自体の問題に加えて、地域のまちづくりという大問題は、いろいろな要素から、超大手といえども、一民間企業の手には負えないものであるとも考えられる。

43）たとえば集合住宅地に指定された用地に権利を有する地主の所有権原は、県営住宅などとの競合に耐え、実現され、地代収入をもたらすのか、などという問題がある。

44）那覇市新都心開発課および那覇新都心地主協議会でのヒアリングに基く。

45）同上。

46）沖縄県企画開発部国際都市形成推進室『持続可能な開発「沖縄モデル」』，1997年3月，14頁.

47）山本・前掲書，76頁.

48）この点に関しては、インナー・シティという観点も重要である。広原盛明『震災・神戸都市計画の検証 －成長型都市計画とインナーシティ再生の課題－』（自治体研究社，1996年）を参照。

49）たとえば、岡本祐三『医療と福祉の新時代　「寝たきり老人」はゼロにできる』（日本評論社，1993年）を参照。

50）本稿執筆時現在では、全駐留軍労働組合の協力を得られなかったこともあり、具体的なデータでこれを実証することはできない。

51）たとえば、山縣文治・津崎哲郎・小山隆・荻布孝・明石隆行編著『福祉の仕事』（朱鷺書房，1994年.）を参照。