
Quarterly "Urbanization" 2019 vol.2

季刊「都市化」2019 vol.2

「社会的共通資本と空き家」

公益財団法人 都市化研究公室理事長 光多長温

2019 年 9 月

公益財団法人 都市化研究公室

Research Institute of Urbanization

本レポートは原則として発表時における情報に基づき作成されております。
内容についての問い合わせは、当財団事務局までお願いします。

社会的共通資本と空き家

2019年9月

公益財団法人都市化研究公室理事長 光多長温

宇沢弘文（東京大学名誉教授）は経済学分野において偉大な功績を遺した経済学者である。その生涯は、佐々木実著「資本主義と闘った男—宇沢弘文と経済学の世界」（2019年3月、講談社）に余すところなく描かれている。宇沢は、1956年に降アメリカ経済界で大きな業績を残したが、突然日本に帰国し、「自動車の社会的費用」や「社会的共通資本」の経済学の新たな分野で大きな行政を残した。

宇沢の業績の最たるものが「社会的共通資本」に関する研究である。以下、宇沢の社会的共通資本の考え方をまとめてみる。

社会的共通資本 ((Social Common Capital)は社会資本 (Social Overhead Capital)とは厳然と区別される。社会資本は、経済学上の概念であり、企業・個人の双方の経済活動が円滑に進められるために創られる基盤のことである。これに対して、社会的共通資本は、社会学的要素を含んでおり、それは、「一つの国ないし特定の地域に住むすべての人々が、ゆたかな経済生活を営み、優れた文化を展開し、人間的に魅力ある社会を持続的、安定的に維持することを可能にするような自然環境と社会的装置を意味する。社会的共通資本は、究極的には市場経済制度を中心として、全ての人間活動が行われる場をより一層広範な社会的、文化的、自然的、制度的環境としてとらえ、それを市場経済制度に投影することによって、経済学的な分析を可能にするためにつくられた概念であり、一人ひとりの人間的尊厳を守り、魂の自立を支え、市民の基本的権利を最大限に維持するために、不可欠な役割を果たすものである。それはたとえ、私有ないしは私的管理が認められているような希少資源から構成されていたとしても、社会全体にとって共通の財産として、社会的な基準に従って管理・運営される。社会的共通資本の具体的な構成は先見のあるいは論理的基準に従って決められるものではなく、あくまでも、それぞれの国ないしは地域の自然的、歴史的、文化的、社会的、経済的、技術的諸要因に依存して、政治的なプロセスを経て決められるものである。」(宇沢弘文著「社会的共通資本」岩波新書。以下も適宜引用)。

社会的共通資本は自然環境、社会的インフラストラクチャー、制度資本の三つの大きな範疇に分けて考えることができる。自然環境は、大気、水、森林、河川、湖

沼、海洋、沿岸湿地帯、土壌などである。社会的インフラストラクチャーは、道路、交通機関、上下水道、電力・ガス等、通常、社会資本と呼ばれているものである。制度資本は、教育、医療、金融、司法、行政などの制度を広い意味での資本と考えようとするものである。

社会的共通資本は、それぞれの分野における専門的知見に基づき、職業的規律に従って管理運営されるものである。社会的共通資本の管理・運営は、決して政府によって規定された基準ないしは、ルール、あるいは市場的基準に従って行われるものではない。この原則は、社会的共通資本の問題を考えると、基本的重要性を持つ。社会的共通資本の管理・運営は、フィデュシアリー（Fiduciary：信託・受託）の原則に基づいて信託されるからである。

社会的共通資本は、そこから生み出されるサービスが市民の基本的権利の充足に際して、重要な役割を果たすものであって、社会にとって「大切な」ものである。このような資産を預って、その管理を委ねられるとき、単なる委託行為を超えて、フィデュシアリーな性格を持ち、社会共通資本の管理を委ねられた機構は、あくまで独立で自律的な基準に従って行動し、市民に対して直接的に管理責任を負うものでなければならない。

どのような希少資源が、社会的共通資本として、フィデュシアリーな原則に従って管理されるかということを決するプロセスは、必然的に政治的な性格を持つ。それは、単に資源配分の効率性ということだけでなく、社会的安定性、公正、平等という基準がより重要な位置を占める。

このような、社会的共通資本の観点から、現在、社会的に大きな問題となっている空き地空き家問題を考えてみよう。わが国の空き地空き家問題は先進諸国の中でも際立って特殊で大きな社会問題となっている。中心市街地は、都市構造の核となるもので、地域に住む人々の生活の縁（えにし）の場ともなり、政府も中心市街地の振興・活性化に関して様々な政策を推し進めている。現在の「中心市街地の活性化に関する法律」は1998年制定されたものであるが、その中でも中心市街地の経済及び社会の発展に果たす役割の大きさが述べられている。手厚い公的資金や豊富な人材の投入を図ってきた経緯もあり、その面ではPublic性を持つと言っても過言ではないであろう。そのようなAreaにおいて、土地または建物が使用することなく放置されている、場合によれば所有者が不明なケースもあるといった事象は社会的に何らかの措置を講じる必要がある。

ヨーロッパ諸国では、土地・建物を個人が勝手に所有・放置することは共同社会において甚大な悪影響を与えるととして、地域でこれを規制したり、税制上の措置を

講じたり、場合によれば強制的に収用したりしている。

これらに対し、わが国においては先進諸国に見られないような絶対的土地所有権により許容（放置）されているのが現状である。これは、憲法第 29 条の「財産権は、これを侵してはならない。財産権の内容は、公共の福祉に適合するように、法律でこれを定める。私有財産は、正当な補償の下に、これを公共のために用いることができる。」との規定からきている。問題は当該条項の第 2 項の「公共の福祉」の解釈である。1990 年代の土地基本法制定の時に議論されたが、この「公共の福祉」はかなり狭く解釈されることとなり、却って土地の所有権を強める結果ともなった。現在でもこの土地の所有権と公共の福祉との力関係について種々議論されるが、これを覆すことは至難の業となっている。

では、中心市街地という地域にとって大きな社会的意義を持つ空間で、所有者が社会的責務を放棄している財産をいかにするか、これを社会的共通資本とすることはできないかが本稿の主題である。

宇沢は、私有不いしは私的管理下にある資産も社会的共通資本として認められるとする。即ち、資産の所有関係に拘わらずその資産の性格によるものとしている。その点からすれば、地域で大きな意義を持つ中心市街地にある土地あるいは建物はその性格上何らかの操作を加えることにより社会的共通資本に昇華することができるのではないか。ここで注目されるのが、宇沢がいう「フィデュシアリー（Fiduciary：信託・受託）の原則に基づく信託」行為である。その考え方からすれば、わが国における市街地の空き家空き地を社会的共通資本とするには、これを信託することが一つの方策であろう¹。

土地信託は、12 世紀頃のイギリスで領主からの相続財産没収に対抗するために、土地所有者が教会に土地を信託(Trust)することから始まった。その後、アメリカにわたりビジネス信託として発展した。遺産税方式となっていることもあり富裕層の信託ビジネスとして発展してきた。この信託方式がわが国に導入されたのは、明治 38 年と意外と古い。その後、明確な規制が講じられない中で民間の信託会社が乱立し、その多くが破綻し債権者が膨大な損害を蒙ることとなった。このため、政府は、大正 11 年「信託法」「信託業法」のいわゆる信託 2 法を制定し、信託に関する基本的な規定を定め、その後、信託業務は信託業法に基づき許可された銀行に限定されてきた。信託財産は、不動産、動産、金銭等が規定されるが、金銭信託が中心となって運営され土地信託は余り注目されなかった。この土地信託が一躍クローズ

¹ 勿論、公的団体に寄付、譲渡等の手段で所有権を移転するケースがあれば、社会的共通資本化することになるであろうが、現実問題として公的団体はこれらの行為を受け付けないケースが多い（2019 年 9 月 3 日：日刊建設工業新聞「所論諸論」筆者著より）

アップされたのがバブル経済期である。地価が高騰し、投機目的の取引が横行する中で、土地取引自体が困難な環境となった。特に、国公有地の処分・活用においては、何らかの新たな方式が必要との声が大きくなったが、会計法、地方自治法においては、(普通)財産の管理処分方法として、「貸し付け」「交換」「売り払い」「譲与」等しか規定されていなかった。そこで、1987年、会計法、地方自治法を改正し、これら財産の処分形態として「信託」が挿入されることとなった。これを契機に土地信託は公民間、民々間で適用されるようになってきている。但し、信託の適用が拙いケースも現出し、また、信託銀行もやや消極的になり最近ではやや下火であることは否めない。勿論、公的団体に寄付、譲渡等の手段で所有権を移転するケースがあれば、社会的共通資本化することになるであろうが、現実問題として公的団体はこれらの行為を受け付けないケースが多い。(2019年9月3日：日刊建設工業新聞「所論諸論」筆者著より)

この市街地の空き地空き家を社会的共通資本とする信託は、信託銀行や信託会社への信託よりは何らかの公的色彩を帯びた民事信託²が望ましい。信託銀行等による業務信託はあくまで土地の有効活用等を目的とした商行為として行われるものであり、社会的共通資本化とは相容れない。社会的共通資本化する何らかの受け皿機関への民事信託が望ましい。

宇沢は、ここでコモンズ概念を提示している。次のように述べる。

「自然環境の場合、歴史的なプロセスを経て形成されてきた様々な形態を持つ『コモンズ』が、このような(社会的共通資本運営の受け皿としての)社会的組織の典型と考えられるが、社会的インフラストラクチャー、制度資本の各構成要素についても、(それらはいずれも人工的に作り出されたものではあるが)『コモンズ』

² 信託には、業務信託と民事信託とがある。業務信託は信託業法(金融庁所管)に基づく信託であり、信託を業とする信託銀行や信託会社に限定して行われるものである。民事信託は信託法(法務省所管)に基づく信託であり、信託を業としない(民法上の)行為として位置づけられる。最近では、金融庁から「所有者不明土地への民事信託の活用可能性—信託業法における営業等に関するノーアクションレター回答」出されており、次の限定要件を付して、所有者不明土地への民事信託を認めている。

- ①信託引き受け後の受益権の第三者への処分の禁止。これにより、受益証券が一般公衆に流通し、不特定多数の者が受益者とはならないこととなる。
- ②信託財産は、特定地域における特定された物件とされることとし、本件以外の引き受けは認めない。
- ③受託者には信託法に基づき、忠実義務、善管注意義務、分別管理義務が課される。例えば、受託者である市100%出資会社が、何らかの収入を得た場合、受託者としての分別管理義務に基づき、信託財産に帰属すべき金銭(信託対象共有持ち分の収益部分)とそれ以外の固有財産に帰属すべき金銭を分別して管理することが必要となる。
- ④信託の受託者として負う義務が適切に履行されることを確保する観点から、弁護士その他の法律専門家による法的側面のサポートが必要。

に相当する組織によって管理運営される。この組織は、あくまでも独立で、自立的な基準に従って行動し、市民に対して直接的に管理責任を負うものでなければならない。そして、(前述のように) この管理会社は職業的専門家によってその知見や規範に従い管理・維持されなければならない。」

これらの文脈からすると、中心市街地における空き地空き家信託の受け皿として、地域住民が関わる何らかの公的主体が望ましいということになる。第一義的に自治体が受け皿となることも考えられようが、継続性の担保³や職業的専門家集団の確保等からすれば相応しいとは言えないであろう。そこで、「地域住民の参画」「公共性」「継続性」「専門的職業的スタッフの確保」という観点から、自治体等が出資しコントロールする株式会社が適切ではないかと考えられる。

株式会社と言えば直ちに利益追求原理が目的でありこのような公的役割を負うには相応しくないという意見も一部にあるかも知れないが、ここでいう株式会社は公的業務を遂行するための公的性格を持つ会社であって、いわば「地域公共会社(Local Public Company)」の範疇に位置付けられるものである。株主の出資構成⁴や定款で定めれば株式会社の単なる利益追求原理は克服することができる。現に、ヨーロッパでは、フランスを中心にこの地域公共会社が大きな役割を果たしつつある。

(以上)

なお、日本不動産学会における宇沢の講演議事録を末尾に添付する

³ 政治に左右されることもあり得る。

⁴ 地域の企業や個人が出資者に加わる時には、議決権ナシの形態が望ましい。最終的には実質的に自治体 100%出資会社が望ましい。

平成 20 年度の日本不動産学会における宇沢弘文氏による特別講演「宇沢弘文・社会的共通資本を語る」議事録

【平成20年度秋季全国大会（学術講演会）特別講演】

特別講演報告 「宇沢弘文・社会的共通資本を語る」

Special Lecture Report “Hirofumi UZAWA・Social Common Capital”

Shozo KAZAMI : Department of Project Design, MIYAGI UNIVERSITY

風見 正三*

1. はじめに

平成20年12月7日の日本不動産学会秋季全国大会において、「都市近郊における環境資産形成の展開」（座長：原科幸彦東京工業大学大学院教授）と題したワークショップが開催され、コメンテーターとして、宇沢弘文氏（同志社大学社会的共通資本研究センター長、東京大学名誉教授）が出席された。本報告は、このワークショップの終了後に行われた特別講演をとりまとめたものである。特別講演では、これからの環境資産形成の実現に向けて重要な視点となる「社会的共通資本（Social Common Capital）」の理念や今後の展望について講演を頂くとともに、環境資産形成との関連性についても様々な意見交換を行うことができた。



2. 社会的共通資本の理念と背景

宇沢氏は、現在、同志社大学社会的共通資本研究センター長として、社会的共通資本の研究を展開しており、その対象分野は、医療、教育、金融、環境等、様々な領域に広がっている。「社会的共通資本」の理念は、宇沢氏によって提唱された概念であり、主要著書である「社会的共通資本」（宇沢、2000）の中にも、その定義が次のように述べられている。

「社会的共通資本」とは、“一つの国ないし特定の地域に住むすべての人々が、ゆたかな経済生活を営み、すぐれた文化を展開し、人間的に魅力ある社会を持続的、安定的に維持することを可能にするような社会的装置”（宇沢、2000）としている。具体的には、自然環境（土地、大気、土壌、水、森林、河川、海洋等）、社会的インフラストラクチャー（道路、上下水道、公共的な交通機関、電力、通信施設等）、制度資本（教育、医療、金融、司法、行政等）の要素から構成されるものであるとしている。また、宇沢氏は、「社会的共通資本」は、“それぞれの分野における職業的専門家によって、専門的知見にもとづき、職業的規律にしたがって管理、運営されるもの”と述べており、“政府によって規定された基準ないしはルール、あるいは、市場的基準にしたがっておこなわれるものではない”ことを述べている。

このように、宇沢氏の提唱する「社会的共通資本」の概念は、地域総体としての環境価値を形成していこうとする「環境資産形成」のアプローチにも通ずる点が多く、今回の特別講演においても、様々な示唆を得る事ができた。

3. 持続可能な社会を支えるコモンズ

宇沢氏は、持続可能な社会を構築するためには、自然環境や森林、農地といった地域の共資源を地域の社会的共通資本として再認識するとともに、それらを地域で持続的に管理していく「コモンズ」の醸成の重要性を示唆している。また、宇沢氏は、こうした都市や農村を社会的共通資本として再構築していくためには、土地所有の問題を克服していくことが重要な課題となることも指摘している。

土地所有の形態や通念は、各国の歴史文化等の状況によって大きく異なるものであり、英国においては、土地は女王に帰属し、国民はその土地を一時的に借用しているという意識が強い一方、日本では、土地の所有意識が強く、土地利用の制限や規制が十分に機能しない状況となっている。また、宇沢氏は、文化人類学者のB.マリノフスキー氏による「トロブリアンド」という南太平洋の島の住民が全員で土地を所有しているという研究報告をとりあげ、土地の総有や共有意識の重要性を述べている。

日本においても、住民が土地を共有してきた事例は歴史的に多く見られるが、その多くは、近代化の過程の中で、消滅の危機に瀕してきている。宇沢氏は、その代表的な事例として、岩手県の「小繋事件」をとりあげ、歴史的に形成されてきた「入会権」と土地所有権の対立の問題を指摘している。社会的共通資本としての農地や森林を考える場合、先祖代々の土地を守ってきた住民が自らの生活環境や豊かな自然環境を保全していくための権利を継承していくことができるかは極めて重要な課題となる。

現在、日本における農林業の衰退は深刻となっており、国土保全の観点からも農林業を継承していくための社会的な仕組みが必要となっている。宇沢氏は、このような社会背景を踏まえて、農業を支える組織として、「農社」の概念を提示している。「社」とは、歴史的には、耕作の神を表し、その後、神様を祀る場所である「神社」に用いられ、その神社の社で、様々な儀式や祭事が行われてきたことから、人が集まる場所としての「結社」や「会社」、さらに、社会という用語法につながっている。また、「社」は、かつては、自治体の最小単位として用いられ、その「社」には「社学」という学校を設置していたことを宇沢氏は述べている。

このように、地域の自然や農村を守っていくことは、個人の働きだけでは難しく、それらを集落として守っていく意識や仕組みを「コモンズ」として醸成していくことが重要であることを宇沢氏は述べている。「コモンズ」とは、持続可能な社会を支える、自然環境、社会インフラ、制度資本を長期的に管理運営していくための基本的な枠組みとなるものであり、宇沢氏は、このような美しい自然を守り育てる「コモンズ」の原点は、「大切なものを守っていく力」であると示唆している。

また、宇沢氏は、社会的共通資本の原型として、空海による「満濃池の大修復」の事例をとりあげている。この事業は、日本における歴史的な土木事業として高い評価を得ているが、空海は、満濃池の大修復の際に、単なる土木技術を持ち帰っただけではなく、溜め池を地域のコモンズとして使用していくための素晴らしいシステムを残したことを宇沢氏は指摘している。

「満濃池」は、まさに、農民の自主組織によって管理運営を行ってきた社会的共通資本の原型であり、地域を守るための治山治水を地元農民が自主的に行った先駆的な事例であることを宇沢氏は指摘している。

この空海が残した「美しい社会システム」は、地域のコモンズを社会的にフェアな形で管理していくとする先駆的な取組みであり、その理念は、住宅や公共施設、共有地を始めとする人間生活を取り巻くあらゆる分野を対象とするものであり、それらを社会的共通資本として持続的に管理運営していく仕組みがこれから重要となることを宇沢氏は示唆しているといえよう。

今回の特別講演は、環境資産形成研究会のワークショップに引き続き、宇沢氏のご厚意によって成立したものであるが、その講演は、環境資産形成に向けた様々な示唆を含むものとなった。今回の環境資産形成研究会でも議論された「南山コモンズ」の事例のように、都市近郊で失われつつある貴重な里山や農地も地域の重要な共有財産であり、それらを地域の社会的共通資本として位置づ

けていくことができれば、これらの環境資産を持続的に管理運営していく組織や制度の構築に近づくことができる。

今後、持続可能な社会の実現に向けては、社会的共通資本の概念や地域のコモンズの重要性を再認識し、地域が主体となって、「大切なものを守っていく力」を醸成していくことが求められているといえよう。

■参考文献

- 1) 宇沢弘文 (2000) 「社会的共通資本」, 岩波新書
- 2) 宇沢弘文 (2003) 「経済学と人間の心」, 東洋経済新社
- 3) 宇沢弘文 (2003) 「持続的発展と社会的共通資本」, 経済セミナー, 日本評論社

※風見正三：宮城大学教授