

関一の住宅政策論：土地市場・土地所有権と「公」

メタデータ	言語: ja 出版者: 静岡大学人文学部 公開日: 2015-05-20 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 沼尻, 晃伸 メールアドレス: 所属:
URL	https://doi.org/10.14945/00008544

研究ノート

関一の住宅政策論

－土地市場・土地所有権と「公」－

沼尻晃伸

- I はじめに
- II 住宅問題に対する認識の特徴
- III 政策論の特徴(1) — 「低廉な」住宅の供給
- IV 政策論の特徴(2) — 「弊害少き」住宅の供給
- V 関の住宅政策にみられる「公」の役割 — 結びに代えて

I はじめに

本稿の課題は、東京高商教授の職を途中で辞して大阪市助役に就き、後に大阪市長となった関一の住宅政策論の特質を、関自らが重視した土地市場と土地所有権に対する政策の側面に注目して明らかにすることである。

これまで、関一に関しては、財政史、行政史、政治史など様々な観点から数多くの研究がなされてきた¹⁾。このような研究史の下で、改めて関の議論を検討する理由は、関が同時代において土地市場や土地所有権に関心を持ち、とりわけ住宅の需給関係と都市政策との関連を考えた都市官僚の一人だからである。

土地法史研究の分野においては、土地商品と都市政策との関連について以下のような議論が提起されている。すなわち、土地が商品化された近代以降において、都市の成長が土地商品の売買を媒介として実現されることに注目して、都市計画には「程度の差はあれ、いわば“市場原理に

¹⁾ 関一の多面的な活動を包括的に捉えた近年の研究成果として挙げられるのが、芝村篤樹『関一』松籟社、1989年及び同『日本近代都市の成立』松籟社、1998年であろう。前者では、同書刊行時までの関一に関する研究史についてもまとめられている。このほか、1990年代の研究成果もフォローし、現在の関一研究の到達点を示したものとして、宮本憲一『都市政策の思想と現実』有斐閣、1999年、及び藤井秀登『都市交通と関一』（明治大学大学院）『商学研究論集』8号、1998年2月がある。

基づく自然成長的都市発展に対する一つのアンチテーゼ”たる性格を本来的に内包している」との指摘がなされているのである²⁾。土地という限定された商品ではあれ、市場に対する統制力を都市計画は有していたのではないかという問題提起として受け止めることができよう。しかし、近代日本の都市公共団体の政策と土地市場との関係——前者は後者に対して統制力を有したのか否か——については、今後、実証的に検討される必要があろう。そもそも欧米とは異なる経緯で私的土地所有権が設定された近代日本においては³⁾、都市計画の対象となる市街地や郊外の農地の土地利用に関する権利自体が欧米とは異なる側面を有する。このことは、住宅の需給関係にも影響を与えるであろうし、都市計画の内容の違いにも結びつくと考えられよう。

本稿は、都市計画そのものを検討するものではないし、都市政策と土地市場との関係を個別具体的に検討するものでもない。土地市場や土地所有権との関連で政策を検討するという問題関心から近代日本の都市政策の特質を究明する一つの手がかりとして、1910年代～1920年代における関一の住宅政策論を検討したい⁴⁾。関は住宅問題をどのような意味で捉え、その点を踏まえてどのような住宅政策を構想したのか。戦前に都市政策論を提起した都市行政に関する専門家のなかでも指折りの論客に数えられる関の議論を検討することは、当該期日本の都市公共団体の役割が、土地市場や土地所有権との関わりでどのように考えられていたのかを理解するための一つのアプローチとなろう。

同時にこのようなアプローチは、都市公共団体が担う「公」の意味・役割を歴史的に問い直す作業の一環として位置付けることもできよう。後述するように、関は住宅市場の存在を重視するものの、住宅問題の解決を市場に委ねることはなく、むしろ市場から離れた都市公共団体による住宅政策の必要性を説いた。そうであれば関の政策理念に見出される「公」とは、市場を介した住宅の需給関係に対してどのような意味を持つものなのか。関の政策を市場との関連で注目する研究も近年現れているが⁵⁾、管見の限りこのような視点から関の政策理念を検討する研究はまだ

2) 原田純孝「比較都市法研究の視点」原田純孝・広渡清吾・吉田克己・戒能通厚・渡辺俊一編『現代の都市法』東京大学出版会、1993年、6～7頁。

3) 近代日本の土地所有権・土地利用権の特徴については、川島武宜の地主小作関係に関する議論を念頭においている。すなわち、近代においては所有権の法と契約の法とが分裂し契約が債権関係として成立するにもかかわらず、現実の関係としてみれば、近代日本の地主小作関係のなかには、「物的関係と人的関係とが不可分に結びついている」ものが存在すること強調する議論である（川島武宜『新版 所有権法の理論』岩波書店、1987年、第2章）。

4) 関一の住宅政策に関する研究としては、宮野雄一「関一と住宅政策」『大阪の歴史』18号、1986年3月、門田耕作「住宅問題と都市支配」『ヒストリア』114号、1987年3月などを挙げることができよう。その他、都市政策史、住宅政策史研究のなかで関の議論に言及する文献は多数見られるが、これらについては本論の関連箇所でも取り上げていくことにしたい。

5) その一つとして、小玉徹『欧州住宅政策と日本』ミネルヴァ書房、1996年を挙げることができよう。同書では、1920年代における欧州サードアーム（非営利住宅供給組織）の日本への導入に注目し、「市場メカニズム」を重視した関の「非営利主義の住宅建築」に関する議論を取り上げている（同上書、第1章）。本論では、同書に学びつつ、関が市場を介した需給関係を重視しつつも、都市公共団体の政策を必要と考えた論拠とその政策原理の特徴について注目していく。

少ないと思われる。そもそも近代日本の都市公共団体が担う「公」の意味・役割を、土地市場や土地所有権との関係から明らかにしようとする研究自体が遅れている状況といえよう⁶⁾。関の住宅政策構想という限定されたテーマからではあるが、関の構想に見られる都市公共団体が担う「公」の特徴についても検討していきたい⁷⁾。

II 住宅問題に対する認識の特徴

最初に、関が住宅問題をどのように認識していたのかを検討する。

関は、住宅問題が発生する背景——都市計画が必要となる背景——として、「産業革命の結果大工業の発達となり、都市の膨張といふ現象が起って来た」ことを強調する⁸⁾。資本主義化に伴う都市への人口流入、工場労働者の増加による住宅問題の発生などの諸問題を、都市公共団体の政策と結び付けようとした関の議論に関しては、これまでも注目されてきた点である⁹⁾。

しかし、関にとって資本主義化に伴う都市人口の増加は、住宅問題が発生する一条件ではあっても、その点のみに問題の発生要因を求めることはなかった。この点は関の著書『住宅問題と都市計画』に詳しい。同書のなかで、関は住宅問題に関する諸説を検討している。その中で、住宅問題を賃金問題に帰結させる説については、「支払能力及支払意志の両者が十分であっても、尚住宅欠乏の現象は消滅せぬことがある」ことをもって批判する。関は、住宅問題の原因を「住宅の需要供給調節の困難」に求めるのである¹⁰⁾。

「住宅の需要供給調節の困難」に関する関の議論の特徴は、住宅の需要側と供給側各々の事情について具体的に論じている点である。需要側については「地方より都会に移住するものの多き関係上、地方に於て住宅の過剰を生じて、都会に於て其不足を感ずる」点、「大都市に於ける需要の増減は最も変動し易くして予測に最も困難を感ずる」点を挙げる。供給側については、家屋という商品の特徴上在庫品が一扫できない点、住宅需要が増加する好況期は賃金・材料・金利共に上昇し住宅の新築が容易ではない点、さらに好況期の土地投機は家屋の新築を手控えさせる

⁶⁾ 大石嘉一郎、金澤史男「近代都市財政史研究の課題と方法」(明治学院大学産業経済研究所)『研究所年報』11号、1994年11月、103～104頁で指摘されているように、近代日本の都市自治史研究は都市自治の政治的側面の研究が中心となって進展してきた。その結果、政策に示される「公」の特徴(その原理)や「公」を実現させるための手法の特徴を、政策の対象との関連で明らかにする作業については、必ずしも意識的に取り組まれてこなかったのではないかと。

⁷⁾ 本稿は関の住宅政策論を当該期日本の都市問題との関連で評価する作業は行っていない。むしろその前提として、関一の住宅政策論そのものに内在的に立ち入って、そこで構想される政策原理——「公」の内容——を明らかにすることに狙いがあることを、予めお断りしておきたい。

⁸⁾ 関一「都市計画に就て」『日本社会学院年報』第5年(第1・2・3合冊)、1918年2月、131頁。

⁹⁾ たとえば、宮本憲一『都市経済論』筑摩書房、1980年では、関一の都市政策を以下の様に評価している。「関は東京高商時代、工業政策論を講じていたということもあって、現代社会問題の中心を賃金労働者の生活状況においている。彼の偉大なところは、社会政策(福祉)とその地方自治思想を結合させたことである」(190頁)

¹⁰⁾ 関一『住宅問題と都市計画』弘文堂書房、1923年、22頁。

点を挙げる¹¹⁾。関は、需要側と供給側を具体的に検討しながら、住宅が一般の商品と異なって「需要供給調節の困難」な商品であることを論じ、この点に住宅問題の主たる発生要因を求めたのである。

住宅問題の発生要因として関が重視するもう一つの点は、住宅供給の前提となる道路や鉄道、電気、水道、ガスなどの都市生活に必要な共同消費手段に対する都市公共団体の政策であった。市郊外に空き地があっても、「田地であり又道路、水道、電車、瓦斯、電燈等の生活上に必要な設備を欠いて」いれば、直ちには「住宅の供給に役立たない」¹²⁾。「人為的制度」、すなわち都市政策に不備があれば、宅地の供給が円滑に進まなくなる問題を関は指摘したのである。

住宅供給の前提としての宅地開発や生活基盤の整備を重視する関は、土地会社による土地投機の問題に対しても、単に否定的に捉えるのではなく、「土地投機のみ固有の弊害があるや否や」との疑問を投げかける。「投機が行はるとして其地価に及ぼす影響は永久的であるとは断言し難い」。「都市膨張の大勢が何等かの原因に依りて阻害せられ、需要が供給を超過する見込みが多い為に、地価暴騰の傾向を生じ、投機業者は此の大勢を利用して投機熱を煽るのであって、投機が原因で地価が騰貴すると云ふのは因果関係の顛倒である」と関は考えた。むしろ「投機業者が未開発地を買取り其売却を急ぐに当りては幾分其の開発を早める」という側面に関は注目し、「土地投機には功罪共に存する」と結論づけた。投機業者が土地売却のため宅地向けの開発を早めれば、土地の円滑な供給の一助となる可能性を関は認めたのである¹³⁾。

都市公共団体の政策や土地投機の功罪に関する関の議論には、住宅問題に関する関の認識の特徴が顕著に見てとれる。すなわち、住宅という商品は需要と供給の調節が困難な商品であり、とりわけ供給面を阻害する諸要因の存在が、住宅問題の発生に結びつくと考えていた点である。

以上の関の議論が、同時代の日本の都市問題の現実に照らして見たときの的を射た議論であったか否かについては、ここでは論じることはできない。住宅問題に対する関の認識は、資本主義経済の下での都市への人口集中・それに伴う住宅問題の発生という点を認めつつも、そのみにとどまるものではなかった。むしろ住宅問題が発生する要因として、商品としての「住宅の需要供給調節の困難」や、円滑な宅地供給を阻む都市公共団体の政策の不備に注目していた点に、関の住宅問題に対する認識の特徴を見出すことができよう。

11) 同上書、23～25頁。

12) 同上書、87頁。

13) 土地投機については、同上書、88～92頁。

Ⅲ 政策論の特徴(1) — 「低廉な」住宅の供給

以上の住宅問題に対する認識を前提として、関が構想した住宅政策の内容とはどのようなものであったか。関は、「既に発生した住居の弊害を除去する」住居法や住居監督制度の必要性を論じると同時に、「尚一步を進めて、一般に住居の改善向上を図り且つ将来に対し弊害の発生することを予防せねばならぬ」としている¹⁴⁾。都市公共団体の政策として今後導入する必要があると関が説いたのは、後者——すなわち将来的に住宅問題が生じぬようにするための政策であった。そのために必要な政策として関は、「弊害少き家屋」を十分に供給することと、「この種の家屋をなるべく低廉に供給する」ことを強調している¹⁵⁾。商品としての「住宅の需要供給調節の困難さ」に住宅問題の発生要因を求めた関は、住宅の供給側に対する政策を重視したのである。

関は、住宅の需要側を直接対象とした政策も構想している。たとえば、関は密集住居が衛生上弊害があることを市民に自覚させるように、住宅教育の必要性を指摘している。都市公共団体が行う住宅監督の「目的物とは家屋という人格なき物ではなく、居住者なる人であること忘れてはならぬ」と関は述べる¹⁶⁾。

しかし、関は都心部に工場労働者が集中する傾向に対して、「大都市の娯楽機関、活動写真とか劇場等の存在する所謂『夜の町』が都市人口集中の一大原因たることは、其望ましきことか望ましからざることは暫く措き、現代都市の実相である」ことを是認し、「享楽気分を変じて質実剛健の風を養うことの必要は論を俟たないが、之は住宅政策のみの矯正し得る所でない。現今の住宅政策は斯の如く住居欲望の欠乏して居る市民の存在を前提として之に順応すべき方法を講ずる外ないのである」と述べた¹⁷⁾。すなわち、関は需要側の工場労働者が都心部への居住を嗜好することを認識し、問題と考えつつも、労働者の居住地に関する嗜好をただちに变えることは、住宅政策の範囲をこえるものであり、それゆえ「住居欲望の欠乏して居る市民の存在を前提とし」た政策を構想したのである。これらの議論から、関は自らが理想的と考える住宅（あるいは住宅環境）の実現を第一の政策課題とは必ずしもしていないこと、むしろ住宅市場の実態との関連から政策を構想していることが理解できよう。

それでは、「弊害少き家屋」を「なるべく低廉に供給する」という目的をもつ関の住宅政策の具体的内容はどのようなものか。最初に、住宅を「なるべく低廉に」供給するという目的を達成するために、関が重視した政策を検討しておこう。

¹⁴⁾ 同上書、49頁。

¹⁵⁾ 同上書、50頁。

¹⁶⁾ 同上書、48頁。

¹⁷⁾ 同上書、101～102頁。

第一に、宅地供給の絶対量を増やす政策としての交通政策を挙げることができる。「宅地を増加すべき手段を説明すれば、其最も重要なものは交通機関の発達」¹⁸⁾と、関自ら述べているように、宅地供給の手段としての交通政策に関は多大な期待を寄せていた。「我国の都市の交通機関の著しく貧弱であることに驚く外はない。世界に百万人以上の人口を有する文明国の都市で全く高速度の交通機関を有って居らないものは大阪市位に過ぎない」と関はいう。とりわけ関が重視したのは、「高速度電気鉄道則ちラピッド、トランシットと称するもの」であった。市電とは異なる専用軌道を複線で走る電車が普及することで、新たに都市郊外に宅地が供給されることを関は主張した。「我が国に於ては最早高架と地下の得失論を闘はして時日を遷延すべき時代ではないのであって、なるべく迅速に開通し得べき高速度交通機関を設けて、宅地の供給を増加し、地代引下の方法を講ずべきである」¹⁹⁾。関は一刻も早く高速度交通機関を設けて、宅地の供給増加を図る必要性を論じたのである。

もっとも、関は単純に大都市における高速度交通機関の発達を求めていたのではない。都市計画との関連での交通政策の実施に関は強調した。「交通はいかなる場合にも目的ではない、手段である。都市交通は市民の営利、生計、休養等の生活を充足すべき手段である。故に都市交通機関は市民の各種の生活に順応して建設せらるべきである」。関の住宅政策の課題は、住宅を「なるべく低廉に供給する」だけでなく「弊害少き家屋を十分に」供給することにあった。それゆえ関は、都市計画に基づく交通政策を提起したのである。「弊害少き」住宅供給に関する具体的政策については、次項で述べることとするが、以下の引用から、都市計画と交通政策とは不可分のものとする関の考えをうかがいしることができよう。「都市交通機関は先ず其都市を構成する各部分の機能を定めて、此の機能を尽し得べき手段として、其配置なり、輸送能力を予想して計画を立てなければならない。徒に高速鉄道を延長し、路面電車を敷設して、其哩数の長きことを誇っても交通機関が夫れ自身に運輸を創造する力があり又交通機関が畢竟一の手段であることを忘れては市民の利便福祉を増進することは出来ないのである。簡単に申せば都市交通機関は都市計画の一部である。しかも其重要な部分であるから、都市交通機関の問題だけを引離して考究すべきものでない」²⁰⁾。

第二に、関が強調することは、市場を介した住宅の需給関係に対する公的政策の手法についてであった。関は、著書『住宅問題と都市計画』のなかで、「都市の宅地政策」と「建築補助政策」

¹⁸⁾ 同上書、131頁。

¹⁹⁾ 以上の交通政策については、同上書、135～137頁。

²⁰⁾ 関一『都市計画の理論と実際』三省堂、1936年、407～408頁。

の見出しを付けて、宅地と建築物にわけてこの問題について論じている。ここでは「都市の宅地政策」について関の議論をまとめてみよう。

関は、「都市の宅地政策」とは、交通政策などによる「間接なる宅地増加の手段より一步を進めて、都市が市の内外に亘り、土地を所有又は管理し、永久に地価の騰貴を抑制し、完全なる住宅を低廉に供給せしめんとする政策」²¹⁾ のことと定義している。関は「都市の宅地政策」の具体例として、ドイツ都市の土地市有政策について取り上げた。ドイツ都市の土地市有政策については、当該期の都市政策論・住宅政策論に関する多くの書物で紹介されていたが²²⁾、関は同政策を日本で実施することに反対している。関は土地の市有を進めれば投機が廃絶できるとの考えについて、「間違った議論であって此場合にも問題は所有権の所在ではない」と指摘する。「国又は市が広大な面積の土地を所有し、未利用の俣之を放置すれば宅地の供給は減少し、他の土地に独占価格をも生ぜしむる恐れがある」ことを関は指摘した。「東京市内に何等の計画も立て居らない官有地、殊に広漠たる陸軍用地が草原となって横はって居る為宅地の増加を妨げられて居ることは天下公知の事実である」と述べていることからわかるように、関は当該期日本の都市における公有地は、実際には十分に利用されていないと認識していた。それゆえ、「市有の目的は単純に土地を所有することではなくて、之を利用せしむると同時に弊害の発生を防ぐことではない」ことを、力説した²³⁾。都市公共団体が土地を所有しても、それを有効に利用せずそのまま放置すれば、かえって周辺地域の土地供給を阻害しかねないことを関は指摘したのである。日本の都市における宅地供給の実態から見て、土地市有政策の導入に批判を加えた点に、関の議論の特徴があると言えよう。

関は、「特別の場合、例へば、住宅組合、公吏、教員等の住宅建築を除けば市有地の貸渡に依りて土地の利用を促進し住宅の供給を増進することは困難である」と考えた。「そこで都市の土地政策としては将来の人口の分布状況を予想し之に応じたる必要の地域に宅地を造成して、普通の方法、則ち、競争入札又は公入札を以て希望者に売却することが住宅政策の目的を達すべき捷徑である」と述べた²⁴⁾。すなわち、都市公共団体が土地を所有することによって都市の土地利用を阻害することがないよう、入札による売却を提案したのである。

もっともこの点について、関は「競争入札等に依る時は一般の地価を昂騰せしむる誘因をな

21) 前掲『住宅問題と都市計画』、140頁。

22) 同上書が出版された前後に限ってみても、ドイツ都市の土地市有政策を取り上げた文献は、池田宏『改訂都市経営論』都市研究会、1922年、渡辺鐵藏『都市計画及び住宅政策』修文館、1923年、田川大吉郎『都市政策汎論』白揚社、1925年など多数存在する。

23) 以上の点は、前掲『住宅問題と都市計画』、144～145頁。

24) 同上書、150～151頁。

す虞れがないとは云へない」と政策の負の側面も指摘する。しかし関が強調することは、「地価騰貴の真の原因は供給の不足であって、売買の方法が競争入札でも随意契約でも、長期間に就て考へれば、地価を左右することは出来ない。故に、市が民間の大地主と同様の営利主義に陥って市有地の値上りのみを望んで売り叩へをなすが如きは、地価騰貴を促すべき最有害なる政策であるが、都市が宅地の造成に勉めて、造成後速に競争入札で売却する方針を採る場合には、地価は決して不当に騰貴するものではない」と主張するのである²⁵⁾。

このような関の主張は、投機目的による土地の購入²⁶⁾や資本主義経済が不可避とする景気変動の動向を踏まえた議論とは言えない。そもそも「長期間に就て考へれば、地価を左右することは出来ない」とはいつても、5~10年のレベルで地価が高騰し続ければ、現実には都市公共団体の理事者としてそれを放置することは出来ないであろう²⁷⁾。しかしここで注目したい点は、関の主張は、土地市場を円滑に機能させる政策という意味では一貫しているという点である。関のいう都市の土地政策とは、土地の公有策でも、土地供給は民間レベルに委ね自らは干渉しないというものでもなかった。移動することのできない特殊な商品である土地が、円滑に供給されるような政策を講じること——ここに都市公共団体による「公」的政策の意義を関は求めたのである。「(土地政策について)問題は『市有か民有か』ではなくして『市有と民有の孰れが宅地造成を促進し得るか』であり、住宅建築に就ても『非営利主義か営利主義か』と云ふ主義の問題でなく此の二つの『孰れが完全なる住宅を十分に供給し得るか』と云ふことが真正の問題である」(カッコ内は引用者)²⁸⁾という言葉は、関の政策スタンスをよく示したものと言えよう。

IV 政策論の特徴 (2) —— 「弊害少き」住宅の供給

関の住宅政策を理解するうえで欠かせないもう一つの点は、交通政策との関連で既に言及した都市計画に基づく土地利用の規制制度(用途地域制など)や、土地区画整理制度・土地収用制度など都市的土地利用を進めるための基盤整備制度など、「弊害少き家屋」を供給する制度の整備を重視した点である。

²⁵⁾ 同上書、151頁。

²⁶⁾ 関は日露戦争後の地価高騰の基本的要因を「宅地供給の限界」に求めて居るが(同上書、152頁)、日露戦争後の土地価格騰貴については「株式市場におけるキャピタル・ゲインの期待が失われたときに、投資ファンドが土地購入に向かったことを推定」する議論(橋本寿朗「戦前日本における地価変動と不動産業」『不動産業に関する史的研究Ⅰ』日本住宅総合センター、1994年、8頁)との関連を念頭に置く必要がある。

²⁷⁾ 例えば、筆者が調べた名古屋市の事例でいえば、第一次世界大戦後の名古屋市近郊の地価は、区画整理施行地については1920年代において一貫して上昇傾向を示しており、用途地域制における工業地域の高地価を商工会議所が問題として取り上げるまでに至った。ちなみに名古屋市で、都市的土地利用が進まない地域での地価が暴落するのは、昭和恐慌期であった(沼尻晃伸「戦前期日本の土地区画整理事業と都市計画」『土地制度史学』149号、1995年10月)。

²⁸⁾ 前掲『住宅問題と都市計画』、187頁。

関は「今日の如く都市が乱雑な発達をしたのは如何なる原因に依るかといふと余りに所有者の権利を尊重し過ぎて、勝手放題に家を立てさせ」た結果であると考えた²⁹⁾。「都市計画は公の施設である街路、公園、公館の施設のみでなく、私人が如何に私有地を使用するかをも統制せむとするのであり、場合に依り此方が寧ろ重要である」と関は述べる³⁰⁾。そこで「是は工場の地域である、是は住宅の地域である」と「使用の目的を制限する」用途地域制の施行や³¹⁾、「此の処は八間幅の道路、此処は六間幅の道路を拵へるといふ予定線を拵へまして、其予定線はたとひ後で地主が変わって人に売っても矢張此計画線は何等の変動をみざること」とする土地区画整理制度の必要性を主張した³²⁾。所有権を規制し、土地の利用に規制をかけることによって、「弊害少き家屋」の供給に努めようとしたのである。

用途地域制や土地区画整理制度は、1919年に公布された都市計画法・市街地建築物法に基づき日本においても実施されたが、法制定後も関は現行制度の問題点や運用方法について論じている。なかでも、「都市計画の最大問題」と考えた用途地域制については、現行制度には永久空地制度が存在しないことを問題として取り上げた。「我々の住居し得べき都市を建設する第一の条件は如何にして緑色地帯を保留し得る乎」であるはずなのに、現行の法制度では「之に関する規定は全く欠けて居る」ことを関は指摘したのである³³⁾。

地域制の運用手法についての関の議論に特徴的なことは、規制の対象である土地があくまでも商品であることを前提としている点である。例えば、関は建物の高度及び空地の制限について、「此制限は既成都市の実情と其地価の関係をも考慮せなければならない」と述べている。「地価の高き中心部に新なる嚴重なる制限を設くることは考へ物であるが、他の部分には相当に制限すべきである。而して通常地価は中央部からの距離に従って低くなる傾向を有して居るから、之に依りて高さや空地の制限を設けて、過去の弊害を再現せざらしむることを要する」と論じているのである³⁴⁾。土地市有政策を採らず、市場を介した土地供給を促す政策を主張する関においては、「弊害少き家屋」の供給を政策的にすすめる場合においても、土地利用権に対する規制が商品としての土地の供給を妨げる側面に留意すべきことを主張したものといえよう。

土地区画整理制度も、「弊害少き家屋」の供給のために関が必要と考えた制度であった。関は「大都市の周囲部及接続町村に於て将来発生すべき弊害を未然に予防し都市生活の向上を計らん

²⁹⁾ 前掲「都市計画に就て」、140頁。

³⁰⁾ 関一『都市計画の理論と実際』、三省堂、1936年、114頁。

³¹⁾ 前掲「都市計画に就て」、141頁。

³²⁾ 同上論文、142頁。

³³⁾ 前掲『都市計画の理論と実際』、149～150頁。

³⁴⁾ 同上書、118頁。

には是等の地域に建築の起らざるに先ちて、一定の計画の下に道路系統、公園遊園地等の空地を予定し、建築に対する制限を設くる」必要性を述べている。その際に関が必要と考えた制度の一つは、「市内若くは市外の未開発地に関し街路並に空地を予定し、此地域に於ける建築に就いて禁止制限をなすの権限を地方長官又は市町村長に与ふる」ことであった。しかし「此制限は都市拡張に関する一の予備行為に過ぎない」と関は主張する。そこで関はより積極的に街区を整備する制度として、「地域内の地主を強制して、区画整理を実行せしむべき制度の必要」を説くのである。

同時に関は、「地価騰貴より生ずる地主の不労所得に依り暴利を貪るを防止し、土地騰貴の弊害を予防」するためにも、土地区画整理制度が必要であると説いた³⁵⁾。この点は前節で述べた「低廉な」家屋の供給という政策課題に関連するものであり、その意味においても関が土地区画整理に大きな関心を寄せていたことがわかる。

土地区画整理の必要性を説く際の関の主張で注目すべきことは、関はドイツ都市の土地区画整理制度に関する文献を参照しながら、同制度についての紹介を行っている点である。関はフランクフルトにおける土地区画整理を紹介する一方で、日本の場合には農業上の利用を増進する目的とする耕地整理法が存在するのみで、大阪市においても新たに市域に編入した地域は「従来の野道たりし屈曲せる袋小路の尚存置せらるるものが少くない」と、「弊害少き家屋」の供給に現行の制度では不備があることを述べている³⁶⁾。

土地騰貴の弊害を予防するために土地区画整理制度が必要と論じる際にも、関はその理由をドイツ都市の事情を伝える文献に依拠している。関が著書『住宅問題と都市計画』においてドイツの土地区画整理制度を紹介する際に参照した文献は³⁷⁾、後に東京市政調査会において発行した『ドイツ都市に於ける土地区画整理』の基礎文献となっている³⁸⁾。『ドイツ都市に於ける土地区画整理』において、ドイツ都市が土地区画整理を実施するに至った理由は以下のように叙述されている。土地区画整理は土地所有者間の任意協定によって行うことが理想的だが、「一の画地の整理は必然的に他の画地の整理を伴はねばならぬ。故に一所有者の反対は以て全部の画地の整理を妨ぐるに十分である」。それゆえ「例えば建築会社又は土地会社等は未整理街廓の内の画地を唯一つ獲得すれば必要な期間その土地の開発を妨げることも出来る」。反対者の土地を買収する方法もあるが、「かかる場合には隣接地所有者の弱点に付込んで醜悪なる投機が盛んに行はれるで

³⁵⁾ 以上の土地区画整理制度に関する関の議論は、前掲『住宅問題と都市計画』、350、357頁。

³⁶⁾ 同上書、358頁。

³⁷⁾ R. Baumeister, J. Classen, J. Stübgen, Die Umlegung städtischer Grundstücke und die Zonenteilung, Berlin 1897.

³⁸⁾ 『ドイツ都市に於ける土地区画整理』東京市政調査会、1924年。同書の「序」では、注37文献を「基礎としこれに最近の材料をも加えて必要なる訂正増補を施した」とある。

あろう」³⁹⁾。このような事態を防止するために、フランクフルトを始めとするドイツ諸都市において、都市公共団体が強制権を有した土地区画整理制度が法律として定められたのである。

ドイツ都市の土地市有政策に代表される「都市の宅地政策」を日本の都市公共団体が実施することには否定的であった関も、土地区画整理事業の日本における実施については肯定的に捉えていた。このことは、関の住宅政策の関心が一貫して都市計画に基づく円滑な宅地の供給にあり、その目的を同時代の日本の都市において達成するために欧米のどのような制度を導入すべきか考え、取捨選択していたことの現れとみることもできよう。

しかし、日露戦後の大都市近郊においては、耕地整理法に則って耕地整理組合を設立するものの、実際には都市的土地利用の促進——道路の拡幅など——を図ることを目的とする市街地向け耕地整理事業（＝事実上の土地区画整理事業）が実施されていた⁴⁰⁾。前述した大阪郊外に関する叙述からみて、市街地向け耕地整理事業について関は認識していたように思われるが、具体的な検討はなされていない。都市計画法制定以前の大阪における耕地整理組合による事業は、道路の幅員が狭く住宅地として不適切であったことが指摘されているが⁴¹⁾、関自らは地主による市街地向け耕地整理事業について正面から論じていないのである。

同時に重要なことは、これらの市街地向け耕地整理事業は、地主の資産価値の増進という意味合いを含んで実施されていた点である。一例を挙げれば、1916年に設立認可された東京府の入新井村新井宿耕地整理組合では、最大二間幅の道路を計画した。二間幅の道路を設計した理由は、同組合が「工事施行による利益」の一つとして「土地価格の騰貴」を挙げた点から読み取れる。「道路の配置宜しくなり車馬の出入便利となる結果、宅地として居住者増加し土地価格の高騰を来すべし。（中略）今土地価格の上昇を平均一坪に付き金一円とするときは、実に本区内全部に於て金五万七千二百二十六円の利益なりとす」⁴²⁾（句読点は引用者）。農業上の利用を増進することが目的である耕地整理組合においても、既に土地価格の上昇＝地主の資産価値の増加を目的とした事業が実施されていたのである。

前述したように、関は「地価騰貴より生ずる地主の不労所得に依り暴利を貪るを防止」するために、土地区画整理制度が必要であると説いた。しかし日本の場合、土地区画整理制度が法制化される以前から、耕地整理法を利用して地主が組合を結成し、農地を宅地に転用することによる

³⁹⁾ 同上書、3～5頁。

⁴⁰⁾ 市街地向け耕地整理組合の概観・各都市ごとの事業面積などは、小栗忠七『土地区画整理の歴史と法制』巖松堂書店、1935年、12～24頁。

⁴¹⁾ 長谷川淳一「戦前期の都市計画」前掲『不動産業に関する史的研究Ⅰ』、139頁。

⁴²⁾ 「第二区設計書 入新井村新井宿耕地整理組合第二区」『大正五年 地理 雑件 第一種 東京府冊ノ一』（東京都公文書館所蔵）。

地価騰貴を目的とした市街地造成を進めていたのである。ドイツ都市における土地区画整理が土地騰貴を抑制する意味で都市公共団体によって公法的手法を用いて実施されたのに対して、日本の場合は地主が民間レベルで組合を作り地価騰貴を目的とした市街地向け耕地整理事業（＝事実上の土地区画整理事業）を進めていたと評価できよう。関の議論とのかかわりでいえば、日本の市街地向け耕地整理事業（あるいはその後の民間施行土地区画整理事業）は、宅地の円滑な供給という意味では関の主張に添うものあっても、地主の不労所得の取得を前提とした事業であるという意味では、関の主張に反するもののはずであった。しかし関は、日本の土地区画整理事業が有するこのような「二面性」については論じていないのである⁴³⁾。

同時代において、大阪以外の大都市近郊においても広くみられた市街地向け耕地整理事業の実態を、関がどこまで認識できたのかという点は存在するにしても⁴⁴⁾、「弊害少き」住宅供給に必要な土地区画整理制度に関する関の議論は、第一次世界大戦期から大都市近郊で既に見られた地主による宅地開発の実態を踏まえて立論されたものではなかったといえよう。

V 関の住宅政策にみられる「公」の役割——結びに代えて

最後に、住宅問題に対して都市公共団体が果たす役割を、関がどのように考えていたのかをまとめておきたい。

第一に、住宅問題の発生要因を商品としての「住宅の需要供給調節の困難」さに求めた関が、住宅問題に対して都市公共団体による政策が必要であると考えた理由は、宅地や建物の供給の円滑化を図ることにあったという点である。もっとも関にとって宅地や建物の供給主体が、「公」であるか「民」であるかは大きな問題ではなかった。都市公共団体が住宅を供給することの困難さを主張する関は、一方では高速度交通機関を設置し都市の生活基盤を整備することによって民間レベルでの住宅供給を促進し、他方では都市公共団体は土地を無計画に所有するをやめ、むしろ競争入札などにより売却して住宅供給の促進を図ることを提案した。関はドイツ都市の土地市

⁴³⁾ 前述したように、関は土地会社の「二面性」——投機目的による土地取得の側面と売却のために土地の開発を促進する（＝円滑な宅地供給に寄与）する側面——は指摘している。しかし当該期日本の地主による土地区画整理については、このような二面性を関は論じていない。

⁴⁴⁾ 関一研究会編『関一日記』東京大学出版会、1986年によれば、1926年5月6日（同書、599頁）の記事に「午後中央公会堂にて都市協会主催区画整理講演会名古屋市笹原氏を聘して講演」とある。土地区画整理の専門家である名古屋市の笹原といえ、愛知郡長の職を辞し、民間レベルで名古屋で一早く市街地向け耕地整理事業を興し、その後も民間施行土地区画整理組合の理事者になった笹原辰太郎のことであろう。翌年、関は名古屋市を訪れるが、その際の記事を見ると、「九時四十分特急にて名古屋に向け出発一時過着 支那忠本店に投宿 柴田知事訪問 高商にて高松、国松両氏に面会 校内参観 八事山方面区画整理を見る」とある（1927年4月21日、同書、649頁）。八事山方面の土地区画整理は丘陵地帯の宅地向け開発を先駆的に行った事業として、有名なものであった。その意味で、1920年代半ば以降は、関が大阪以外の民間施行土地区画整理事業（及び市街地向け耕地整理事業）の認識を深める機会をもっていたことは、事実であろう。

有政策のように、都市公共団体が宅地市場に直接介入することを日本において奨励しなかった。軍部の用地が大都市に散在する問題を認識していた関は、日本においては住宅供給量を増加させる条件となる交通機関などの生活基盤整備を実施することこそが、都市公共団体の役割と考えたのである。このような関の議論から、「需要供給調節の困難」な住宅という商品に対して、宅地市場を直接的に統制しないまでも、生活基盤を整備することなどを通じて間接的に市場を介した住宅供給量の増加を促すという意味での「公」的政策を読み取ることができよう。

第二に、関は住宅が建てられる都市空間そのものの内容——すなわち都市計画に基づく住宅政策を提起した点である。「弊害少き」住宅の供給という意味で都市公共団体による政策が可能な領域として、都市計画に基づいた土地利用の規制＝用途地域制や、土地区画整理制度などの法制化や運用の適正化を、関は求めたのである。これらの政策は、私的土地所有権（あるいは土地利用権）に対して都市公共団体が公的に統制を図る政策ということができよう。しかもそれは、単純な土地所有権や利用権に対する規制ではなかった。宅地という商品に対する規制であることを踏まえた関は、都市中心部での建物規制に配慮を加えることを主張した。住宅供給の円滑化を図ることと「弊害少き」住宅の供給を図ることとの調整についても、関は注目していたことに留意する必要がある。

以上、関の住宅政策をまとめれば、「住宅の需要供給調節の困難」に住宅問題の主たる発生要因を求めた関は、交通政策などに基づく市場を介した住宅供給の円滑化と、都市計画に基づく住宅環境の整備という二つの意味で、住宅問題に対して都市公共団体が「公」としての役割を果たす必要性を説いたのである。従来、関一の都市政策については、労働力保全や階級対立の緩和、「市民としての最低限度の要求」の実現、さらにはそれらの政策と地方自治との結合などの意味から評価がなされることが多かったが⁴⁵⁾、住宅は「需要供給調節の困難」な商品であるとの考えを前提として、市場を介した住宅供給を徹底させるためにこそ都市公共団体の「公」的政策——それも都市計画に基づく政策——が必要であると論じた関の住宅政策構想の特徴に注目する必要がある⁴⁶⁾。

このような関の議論は、日本の都市公共団体への土地市有政策の導入を否定的に見るように、

⁴⁵⁾ 前掲『関一』、228頁、前掲『関一と住宅政策』、113～114頁、前掲『都市経済論』、190頁。

⁴⁶⁾ このような関の「公」の考え方を、土地市有政策を進めたドイツ都市の住宅政策の理念にみられる「公」の内容との関連で比較史的に検討することは、当該期のドイツ都市研究を本格的に進めていない以上今後の課題とせざるを得ない。しかし、両者の違いに関する見通しを一点だけ述べれば、関の政策理念は、市場を介した住宅の供給手法自体に信頼をおき交通政策などによって土地市場の外側から間接的に土地供給の円滑化を図ろうとしたのに対し、土地市有政策を進めるドイツ都市の場合宅地市場に自らが直接介入し、市有化した土地を公共施設や小住宅建設に利用することによって土地投機を防止しようとする——すなわち市場を介した住宅の供給の弊害面（＝土地投機の問題など）を重視し、土地市有化により宅地市場の性格を都市公共団体自らが変えようとしたところにある。むしろ以上の点は、政策理念上の相違点に関するものであり、政策の実態は別個に検討する必要がある。

第一次世界大戦期～戦間期の日本の都市の実態に即して提起されている点にも注目される必要がある。もっとも土地区画整理制度など、土地所有権に対する統制を加えることによって都市基盤整備を図ろうとする制度に関する関の議論は、ドイツ都市の制度を移植する側面が強く、日露戦後から大都市近郊で開始されていた日本の土地区画整理事業（市街地向け耕地整理事業）の実態に立脚した政策ではなかった。それ故関は、地主が土地騰貴によって不労所得を得る問題については論じながらも、当該期の市街地向け耕地整理事業が既にそのような性格を有していた点については言及しなかったのである。それはなぜであろうか？

この点に関する十分な解答は本稿においてなし得ないが、最後に指摘しておきたいのは、当該期日本の土地所有権に関する関の認識である。関は宅地の需給関係については、陸軍の軍用地が有効利用されていない問題など具体的に述べ、それに即した政策を提起した。しかし、私的土地所有権（土地利用権）に対する統制についていえば、土地所有権そのものに対する関の説明は乏しい。欧米同様に日本の都市においても「所有者の権利を尊重し過ぎて、勝手放題に家を建てさせ」たことを問題として述べるにとどまっている。すなわち、関は私的土地所有権についての欧米と日本との差異をあまり意識せずに、都市計画による統制を構想したのである。ここには、近代日本の土地所有権・利用権の内容を、それらの実態に即して理解しようという姿勢はみられない。前述した日本における市街地向け耕地整理事業について関自身が理解を深めようとしなかったのは、このような土地所有権・利用権に対する関の認識に規定されていたのではないか⁴⁷⁾。

住宅政策を考える場合、土地市場と土地所有権の双方を理解する必要性を関は示した。しかし、関の議論はその前者については事実即して議論されていたものの、後者に関しての理解は弱かったのではないか。とはいえ、関の住宅政策論は、土地市場・土地所有権に対して日本の都市公共団体が担った「公」の内容を歴史的に探るうえで、欠かすことのできない議論を提起しているのである。

〔付記〕本稿は、1999年度日本学術振興会科学研究費補助金（奨励研究A）による研究成果の一部である。

47) 同時代における日本の土地所有権・利用権に関する研究状況に関の認識が規定されていた側面にも留意する必要があるが、同時に、関が土地所有権・利用権についての認識を実態に即して深めようとしなかった理由の一つとして、日本の土地区画整理事業（市街地向け耕地整理事業）が基本的には民間レベルの事業として進展したことが挙げられよう。すなわち、農地を転用しての地主による土地区画整理事業は、小作人の反発を生むケースも存在したが、第一次世界大戦以後の大都市郊外における開発方式として広く普及していったのである（この点は、名古屋の事例ではあるが、前掲「戦前期日本の土地区画整理事業と都市計画」を参照されたい）。民間レベルでの事業が普及したこともあって、当該期において、都市公共団体自らが都市郊外の土地区画整理事業を実施するケースは少なく、その結果、都市政策の担当者が土地所有権・利用権の特質についての理解を深化させる機会そのものが乏しかったと考えられよう。とすれば、土地区画整理制度はどのような意味で日本において「公」的な意味をもっていたのか改めて問われることとなろう。注46で指摘した、間接的に土地供給の円滑化を図ろうとした関の住宅政策の理念との関連も問題になろうが、これらの点の究明は本稿の課題を超えており、今後の課題としたい。