

土地基本法改正と都市計画

—公共性・全体性・時間性からみた課題と期待—

駒澤大学 法学部 教授 内海 麻利
うちうみ まり

1. はじめに

現在、土地基本法の改正が検討されている。1989年に制定された土地基本法は、土地利用に関し、財産権の濫用は許されず、公共の福祉の観点から制約に服するという憲法および民法の条文を確認したものである。土地は人間が生産したものではなく、国土を形成するきわめて公共性の高いものであり、土地基本法の理念は、異常なバブル経済のもとで展開されていた土地の「過剰利用」を抑制すべく制定された。これに対して、現在の人口減少・経済縮小社会では、前提とされる社会状況が土地基本法の制定当時とは大きく異なっている。空き家・空地問題、遊休農地問題、所有者不明土地問題など土地利用の低下や土地の所有意識の希薄化など、土地の「過少利用」によって外部不経済が発生し、近隣住民の生活環境の悪化を招くなど、公共の福祉に支障をきたし始めている。そこで、2020年通常国会での改正を念頭においた作業が進められている。そこでは、民事基本法制の見直しをはじめ、今後所有者不明土地問題等への対応を図るため政府全体で講じる各個別施策が立脚する基本理念や、それらの施策が目指すべき基本的な方向性を示すことを通じて、土地政策の再構築が目指されている。とりわけ、理念法としての検討にとどまらず、「適正な土地の利用」のみならず、「適正な土地の管理」という考え方を導入した検討が行われている点、具体的な措置の考え方や方策など機動性を視野に入れた検討が行われてい

る点特徴的である。土地の過剰利用の抑制を目的としていた土地基本法を大きく変貌させる改正であると言えよう。

現在検討されている考え方や方策が、都市計画と深く関連していることは間違いない。しかしながら、その関係については、これまで言及されていない。そこで、本稿では、試論ではあるが、土地利用のコントロールを主要な機能とする都市計画の性質という観点から、土地基本法改正の議論において検討されているいくつかの施策の方向性やその基礎となる考え方を検討してみたい。

2. 都市計画の性質

「都市」とは、人々の経済活動を支える連続した空間を指すが、都市空間の物理的基盤である土地は、実際は細分化されており、個別の私的所有の客体となっている。そして、近代資本主義社会では、この土地の私的所有権も、使用・収益・処分自由として、国家法で保障されていた¹。しかし、市場原理を前提とした個別の土地所有者の自由な意思決定の総和が適切な都市空間の創造をもたらすという保証はなく、実際、近代国家法が夜警国家的理念の下に保障してきた「最大限の土地利用の自由と最小限の警察規制」のルールは²、各

¹ 原田純孝「都市にとって法とは何か」都市問題 90 巻 6 号 (1999 年) 3-18 頁参照。

² 磯部力「都市の土地利用と『都市法』の役割」石田頼房編『大都市の土地問題と政策』(日本評論社、1990 年) 206-216 頁。

都市に、過密、日照、通風、衛生（伝染病等）、災害などの「都市問題」を発生させることとなった。20世紀初頭、このような都市問題に対処するため、先進西欧諸国は「計画（plan）」を媒介に、都市全体を包括的にコントロールする社会的技術の体系である「都市計画」を発展させる³。都市計画では、政府の強力な介入により、都市の物的な開発を総体として計画的にコントロールすることがとりわけ意図された。このため、都市空間の物理的基盤である土地の利用の規制を含む都市計画は、次のような性質を有する⁴。

第一に、「公共性」である。これは、個別の土地利用のコントロールが他に影響を与えるという都市計画の作用だけでなく、都市空間が経済活動と生活の共同の場であり、土地の利用が広く住民の利益にかかわることによる性質である。それゆえ政府の強力な介入を要し、社会的な合意を得るための民主性が求められる。第二に、「全体性」である。これは、都市計画が、連続した空間全体に影響を及ぼし、さらに各空間を調整及び整合させることにより、都市全体の機能を高め、結果として個々の主体をとりまく環境の向上に寄与するという理論的構造を有していることによる性質である。第三に、「時間性」である。これは、都市計画が、決定された都市の目標像を長期にわたり時間をかけて実現する事前確定的なものであり⁵、他方で、時間の経過に伴う変化（物理的、社会経済的変化など）に影響を受けるため、時間軸を考慮しなければならないという性質である。

そして、「計画（plan）」は、「公共性」から派生する民主性を手続的に担保する道具として⁶、「全体性」を考慮して対象とする空間を示すとともに

各対象空間を調整し整合させる道具として、そして、「時間性」の中で目標像とそのプロセスを表現する道具として機能してきた。つまり、都市計画とは、上記の性質を活かして、技術を総合させるものなのである⁷。

日本の都市計画法および関連法制はこのような都市計画が有する性質を基礎として構築されているものの、実際には、必ずしもこれらの性質に即して運用されてきたわけではなく、それゆえ十分に機能しているわけではない。「土地についての公共の福祉優先」を定める土地基本法の改正において、土地政策の構造的な転換が進められようとしている今日、都市全体を包括的にコントロールする都市計画の3つの性質を再認識し、技術を体系的に構築することの重要性がより増してくると考えられる。そこで、以下では、土地基本法改正で検討されている土地政策の新たな方向性を都市計画の性質である「公共性」「全体性」「時間性」の観点から考察してみたい。

3. 都市計画の性質からみた土地政策の新たな方向性

2019年12月の国土審議会土地政策分科会企画部会「中間とりまとめ～適正な土地の「管理」の確保に向けて～」は、「新たな総合的土地政策」の策定に向けた調査審議の中間とりまとめであり、予定されている土地基本法の見直しでは、この中間とりまとめを踏まえて、土地基本法に掲げられた基本的施策の再構築が図られる予定であるという。中間とりまとめでは、土地政策に関する施策について次のような整理がされている（図参照）。

中間とりまとめは、土地・不動産の有効活用に関する施策について、すでに利用されている土地・不動産を対象とした施策〔(1)①〕と、現状では低未利用の土地・不動産を対象とした施策の2つに大きく分けている。さらに、後者の施策につ

³ 渡辺俊一「都市計画の概念と機能」原田純孝編『日本の都市法Ⅰ 構造と展開』（東京大学出版会、2001年）139-180頁。

⁴ 内海麻利「土地利用規制の基本構造と検討課題—公共性・全体性・時間性の視点から」論究ジュリスト15号（有斐閣、2015年）7-16頁。

⁵ 見上崇洋「行政計画」磯部力ほか編『行政法の新構想Ⅱ 行政作用・行政手続・行政情報法』（有斐閣、2008年）63頁。

⁶ 遠藤博也『計画行政法』（学陽書房、1976年）50頁。

⁷ 技術を総合させるという点は「行政計画」の定義に相当する。西谷剛『実定行政計画法』（有斐閣、2003年）5頁。ただし、上記の性質を活かすという部分は都市計画特有の性格である。

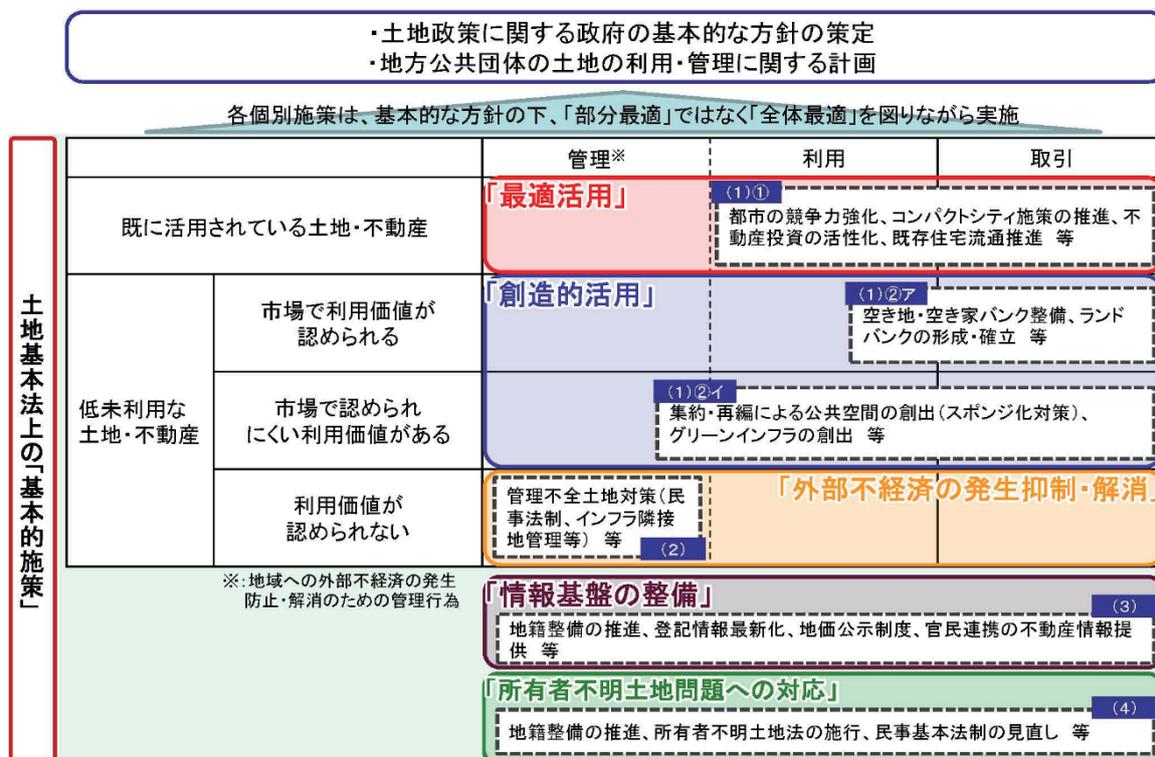


図 これからの土地政策の全体像とその方向性

出典：大臣官房参事官（都市政策）『中間とりまとめ（骨子案）について』2019年11月29日。

いては、市場を通じて利用につなげる取組〔(1)②ア〕と、その取組の対象にはならないものも含め、地域における公共・公益的な利用につなげる取組〔(1)②イ〕の2つに分けている。また、現時点では、市場での取引が成立せず、かつ、地域における公共・公益的な利用も行われない土地・不動産を対象として、地域への外部不経済の発生防止・解消のための土地・不動産の管理に関する施策が(2)として整理されている。以下では、土地利用のコントロールにかかわる(1)(2)の施策を「全体性」「公共性」「時間性」の観点から考察する。

(1) 土地・不動産の有効活用に関する施策

① 既に利用されている土地・不動産の最適活用に関する施策

(1)①の施策は、土地の「最適活用」の促進に関するものである。具体的には、土地の利用の誘導・取引の円滑化に関する施策について、次の

3つの方向性が示されている。第一に、インセンティブ等による土地利用の喚起・誘導や、投資の促進、取引の円滑化など、多様な施策によって土地の条件に応じた最適利用を積極的に促すことの重要性である。第二に、地域の価値向上を図るエリアマネジメントの取組が拡大するなか、こうした取組を安定的に実施していけるような環境整備の重要性である。第三に、コンパクト・プラス・ネットワークの理念の下、まちなかや拠点への都市機能の誘導や居住人口の維持等の重要性である。また、不動産投資市場の活用・不動産流通の活性化として成長分野で拡大する不動産需要に対する投資を促進し、不動産の流動性を高める施策があげられている。こうした方向性や施策は土地利用に関する計画に基づき、成長分野の需要の取り込みや、防災・減災、国土強靱化、国土の保全、SDGs⁸

⁸ Sustainable Development Goals（持続可能な開発目標）の略。

等の観点も含めた地域の持続可能性の確保に必要な需要の喚起と取り込みを図ることが必要とされている。

これらの考え方を「全体性」の観点からみるならば、個々の個別敷地や街区、地区の最適活用が都市全体や国土の最適となるかどうかを踏まえる必要がある。もとより、どの範囲の誰のための最適であるのかを明確にすることは不可欠である。このとき、その内容を定め、空間的調整を図る道具が計画であると考えられるが、これらの施策を受け止め調整する現行の法定計画は見当たらない。もっとも、コンパクト・プラス・ネットワークについては、立地適正化計画に基づく施策として展開することも考えられるが、土地取引の円滑化や不動産の市場の活用や不動産流通の活性化まで取り込み、その最適基準を示し、空間的調整を図ることが可能であろうか。「時間性」の観点からみるならば、土地取引や不動産市場は短期的に変動するため、その施策の決定には柔軟性が必要であることは中間とりまとめで指摘されている通りであるが、それゆえ、その決定に当たってはこれまでの計画制度とは異なる方法でその正当性を示すことが必要である。また、誰のための最適であるのかに関連し、「公共性」の観点からこれらの計画および具体的な施策を誰が決定するのかということを確認することが必要となろう。さらに、「公共性」を管理するという観点から考えれば、誰が最適性の根拠を示し公的観点から管理を担うのかが問われることになる。

他方、当該中間とりまとめでは、都市的土地利用のみならず、農地や森林についても言及されている。「全体性」の観点から、都市と農地等との関係に関する指摘がなされるなかで⁹、農地・森林は、国土の保全や水源の涵養、生物多様性の保全、良好な景観の形成など様々な機能を有している。施策の決定に当たっては、このような多面的機能の

効果を持続的かつ都市的土地利用への相互の影響も踏まえて一体的に検討されることが期待される。

② 低未利用の土地・不動産の創造的活用に関する施策

ア 市場を通じて利用につなげる取組

現状低未利用の土地・不動産でも、民間市場で利用価値が認められるものがある。これらの土地・不動産については、潜在的価値も含め、価値に見合った土地・不動産の有効活用が図られていないことに対して施策が提案されている。具体的には、個々の土地・不動産と新たな担い手とのマッチングや、空き家・空地バンクの整備などによる土地の集約・再編、所有と利用・管理の分離、多様な用途の導入等であり、これらをコーディネートする担い手の形成・確立等を通じて、土地・不動産の潜在的な価値の顕在化を図ることを求めている。

「全体性」の観点からみれば、先に示したように、個別敷地、街区、地区、都市全体、国土に波及する空間的影響を計画的に調整することがここでも必要となる。また、個別敷地、街区、地区への取組が、公共団体としてどのような「公共性」を見出すことができるかという評価や位置付けも不可欠となろう。さらには、これらの施策には、個別の事案ごとに利用につなげるための魅力的な、あるいは土地の価値を向上させる技術（計画技術・法的技術など）が不可欠であり、これらの技術を使用する担い手の問題が浮上することになる。本来こうした技術は、土地にかかわる公共の福祉の観点から地域に身近な公共団体が具備すべきであると考えられるが、土地政策において行政資源が乏しい市町村には大きな期待はできない¹⁰。したがって、公共的な位置付けが承認された空き家・空地バンクなどに期待が寄せられるが、その

⁹ 村上暁信「環境保全的視点からの都市農村一体的整備の必要性」（公財）日本都市センター編『超高齢・人口減少時代の地域を担う自治体の土地利用行政のあり方』（（公財）日本都市センター、2017年）112-125頁。

¹⁰ 日本都市センターの調査によれば、人口が5万人未満の自治体では、都市計画業務にあたる専任の職員1人以下が40%と最も多く、次いで人口5万人～10万人の自治体では、1～3人とする都市自治体が約40%となっており、自治体の人的資源は脆弱であると言わざるをえない。前掲注9、（公財）日本都市センター、36頁。

場合、土地の賃借のみならず、個別の事案ごとに利用につなげるための魅力的な、あるいは土地の価値を向上させる技術の提供という視点が重要となる。

イ 地域における公共・公益的な利用につなげる取組

これは、現状低未利用の土地・不動産のうち、民間市場においては利用価値が認められにくいものの、地域において利用のニーズがある土地に対する取組である。こうした土地・不動産については、利用に係る価格がゼロ又は極めて低い場合には、周辺の土地や地域の価値の維持・向上（正の外部性）に資する利用が想定されることから、公共空間など地域資源としての利用・管理の促進などに取り組むべきであるとされている。そして、その需要創出の取組として、隣地との一体利用、地域コミュニティによる活用などがあげられている。これについてもアで示した技術の創出や提供が不可欠であることは言うまでもない。また、公共・公益的な利用につなげるためには、その管理やこれにかかわる活動の公的な正当性を確保する必要がある。かつて、都市計画法が目指した整備・開発・保全という目標については、その成果が見えやすく、公的な位置付けがわかりやすかった。しかし、管理という目標については、評価がわかりにくく、「時間性」を踏まえた事前評価を示した上で、これを公共・公益的な利用の根拠にしなければならない。

（2）土地・不動産の管理（地域への外部不経済の発生防止・解消）に関する施策

潜在的にも利用の可能性が無いあるいは極めて低い土地について、適正に管理がなされないおそれがある。そのような場合には、近隣住民の生活環境の悪化を招いたり、周辺の土地利用の支障となったり、あるいは災害時の対応の支障となるなどその土地の所有者だけにとどまらない悪影響が生じる。それは、周辺のみならず、道路や河川などの機能、あるいは、自然環境とあいまって災害

を拡大させる可能性も考えられる。この施策は、そうした場合への対応である。このような施策に関しては、「全体性」の観点から、どのような外部不経済が空間的にどのような影響を与える可能性があるのかを検討する必要がある。また、この外部的な影響が時間の変化のなかで拡大するという「時間性」を踏まえて検討されなければならないであろう。そして、どのような悪影響をもって公共団体が関与すべきかという問題については「公共性」観点から検討する必要がある。

他方、この施策について、中間とりまとめでは、各主体の役割について言及されている。第一義的には土地所有者等自らが土地を適正に管理する責務を果たすよう促すことが重要であるとしつつも、所有者等が自ら土地を適正に管理することが困難な場合には、所有者等による一定の必要な負担を前提としつつも、その他の主体がその管理を担うこととされている。まず、地域住民、地域コミュニティ、まちづくり団体などの所有者等以外の者が役割を補完することで適正な土地の利用・管理が確保され、土地所有者や地域全体の利益につながる場面もあり得るとしている。また、地方公共団体には、地域の公益を実現する立場から、必要に応じてこれらの者が役割を担うことを支援し、促すための取組を実施するとし、さらに、国には、これらの取組を行うための制度構築や取組を行う地方公共団体の支援、最終的な管理の受け皿機能の確保に取り組むことが求められるとされている。地域住民、地域コミュニティが所有者と同様に高齢化し、また、行政資源が乏しい市町村の実態をみれば、所有者や地域住民、市町村の意思を尊重しつつ、国が「全体性」「公共性」「時間性」の観点からその受け皿を検討することも考えられよう。

4. おわりに

本稿では、土地基本法の改正に伴う施策の方向性について、都市計画の性質である「全体性」「公共性」「時間性」の観点から考察し、これらに対する期待や課題を提示してきた。しかしながら、ここで紹介した施策やそれに対する期待や課題を实

現するには、現行の都市計画法制では限界がある。それは同時に、現行の都市計画法制の課題であるとも言えるだろう。今後、土地基本法改正に伴い、各種法制の整備にあたっては、都市計画本来の性質を活かしつつ、持続可能な土地政策法制の体系的な整理が行われることを期待したい。