

市街地整備手法としての収用の対象拡大に関するノート

名城大学 法学部 教授 北見 宏介
きたみ こうすけ

はじめに

本稿では、土地総合研究所による「人口減少下での市街地整備手法に関する提言」（以下、本稿において「本提言」という）について、主に収用の対象に焦点を置きつつ若干のコメントを行うものである。ここでは、本提言に係るわが国の状況と収用対象事業の拡大について触れた上で、アメリカの状況にも目を向ける。

1. 本提言が向き合う問題の状況

本提言が向き合う現下の問題状況の特徴として、従来、本質的には民事法に係る事象について、公的な関心、ないし行政上の権限行使の対象としての関心が向けられていることをあげることができるだろう。例えば、「1. 市街地整備手法をめぐる状況の変化」に示されている老朽化マンションに関しては、その建て替えについて、「行政法との連携」¹⁾を視野に含んだ検討がなされており、これとともに、建て替えに至る以前の段階についても、いわゆるマンション管理適正化法の改正もなされている。ここでは5条の2として、都道府県等が、「管理組合の管理者等……に対し、マンションの管理の適正化を図るために必要な助言及び指導をすることができ」、都道府県知事が「当該管理組合の管理者等に対し、マンション管理適正化指針に即したマンションの管理を行うよう勧告すること

ができる」としているほか、マンションの管理計画に関しては改善命令（5条の9）等も規定され、従来の、区分所有者等の求めに応じた国・地方公共団体の努力義務に加えて、行政による関与について具体的な権限規定が置かれることとなった。この法改正に先立っては、例えば、東京都豊島区のマンション管理推進条例など、地方公共団体がマンション管理に関する条例を制定することもみられた²⁾。

また、空き家に関しては、行政代執行のような、従来はさほど用いられてこなかったとされる相当に強度の高い手法も含めた作用がなされるようになってきていることも指摘され、ここにも注目が向けられている³⁾。

このように現在は、一方では都市問題への公的な関与のあり方への関心が高まりつつ、また他方で、そこにおいて用いられる強制力の高い手段の利用に注視が向けられている状況にある。もっとも、当然のことながら、公的な関与への関心の高まりが、それだけで公的な手段、なかならず強権的な手法を用いる制度創設をすることの正当性となるわけではない。本稿が主に目を向ける収用に関していえば、憲法29条3項にいう「公共のため

¹⁾ 篠原永明「マンション建替え決議制度と財産権保障」法律時報93巻3号（2021年）116頁。

²⁾ 同条例に関しては、やや異なる文脈においてはあがあるが、若干の検討を行ったことがある。参照、北見宏介「豊島区マンション管理推進条例——支援の条件整備による管理不全の予防に向けて——」自治実務セミナー633号（2015年）54頁。

³⁾ 北村喜宣「空家法の執行過程分析（上）」自治総研503号（2020年）1頁。

に用ひる」作用として位置づけられうる必要があるとされる。

2. 収用対象事業の拡大と質的変容

本提言における(表1)は、収用対象事業の拡大を整理する。

ここに示されているように、収用の対象事業は、当初においては、「市民生活のために不可欠なインフラ」として、道路・公園などの公共施設、電気・ガス・水道などの供給施設、学校・図書館などの教育施設、病院などの社会福祉施設といった公共公益施設が対象事業とされていた。いずれも施設が公共によって用いられる性格が存在し、この点から収用の対象とされる正当性が認められると解されてきたといえる。

高度成長期になって収用の対象とされた大都市圏の住宅供給や工業団地供給に関しては、最終的には入居者・企業という私人が使用することになり、この使用自体は公共の目的ではないという点で、従来のような「公共のために用ひる」という性格は持ち合わせないことになる。こうした事業を収用対象とすることがいかにして正当とされるのかという、いわゆる「私的公用収用」の問題については、一方においてはその事業の公共的な必要性の存在とその強さによって、また他方では、それが地域整備の計画に則って行われることによって解消されるものとする根拠づけがなされてきたものと説明される⁴⁾。

例えば、住宅供給に係る新住宅市街地開発法の立法過程において、衆議院の参考人として出席していた田上穰治氏は、以下のように述べている。

「結局宅地を造成いたしましても、それを譲り受けてうちをつくるのは一般の市民、人民でございますから、それは個人的な用に供せられる。そういう意味において公共といえるかどうかという点でございますが、これは……造成されたものが総合的な計画に従って、公共のため、住宅政策のために確実にこれが用いられるということまで、法

律では保障しているわけでございますから、その意味で、単純な私的な利益のためではなくて、公共のために用いるという憲法の条項に該当すると思うのでございます。もっとも、この点で、そういった公共のためでありましても、……不当な行き過ぎた侵害、不当な負担をかけることになりますと、……必要の程度を越えて私有財産を侵すということになるわけでございますが」、他の諸規定で従来の所有者への考慮が相当「の程度になっておれば、一方で、明白な強い、緊急な公共の必要があるということを考えますと、この土地収用を法案で認めておりますことは、憲法の29条の趣旨に合致する、このように考えております」⁵⁾。

近年においてもまた、災害予防や大災害からの復興がここでの「必要性」とされて収用の対象事業が拡大されており、本提言ではこの方向性の下に、(表2)として今後の収用対象の拡大候補を示している。そして本提言では、さらに進んで、「維持・保全型」の収用への方向性をも含めた検討の必要を指摘する。本提言の通り、従来のわが国の収用対象事業に関しては、施設や建築物を「つくる」ことが前提とされていたが、この前提にとどまらず、6(4)においては、「維持・保全型の収用対象事業の可能性」に係る提言がなされている。ここでは、諸外国にも視野を広げた議論の進展を期待している。

そこで以下では、ごくわずかばかりのものとなるが、アメリカ合衆国の状況を参照することにする。

3. アメリカにおける収用の状況

(1) アメリカ合衆国における収用

合衆国憲法第5修正では、「何人も、正当な補償なしに、私有財産を公共の用のために収用されることはない(nor shall private property be taken for public use, without just compensation)」と規定されている。この第5修正は合衆国政府に係る規定ではあるが、州政府について「いかなる

⁴⁾ 参照、安本典夫『都市法概説〔第3版〕』(法律文化社、2017年)208頁・注30。

⁵⁾ 第43回衆議院建設委員会議録21号(1963(昭和38)年6月7日)6頁。

州も、何人からも、法のデュー・プロセスによらずに声明、自由または財産を奪ってはならない (nor shall any State deprive any person of life, liberty, or property, without due process of law)」と規定する第 14 修正の文言に読み込まれて、第 5 修正は州政府に対しても適用があるとされている⁶⁾。

州政府、また地方自治体 (Municipality) は、連邦制の下で自ら有する権能の 1 つとして収用を行うことができると考えられており、したがって、合衆国政府・州政府・地方自治体のいずれもが、収用権を有するものとされており、上述の通り、第 5 修正の規律の下に置かれる。

(2) 収用の対象と「公の目的」

収用に関しては、連邦、また各州でそれぞれに法律での規定が置かれているという⁷⁾。およそ十分な調査は行うことができているが、以下のような状況になっているように見受けられる。

合衆国政府による収用については、1888 年に制定された収用法 (Condemnation Act) があり、現在でも、司法手続について規定を置く合衆国法典の第 28 編に含まれる形で存続しているようである (28 U.S.C. § § 1358-1403)。ここでは、「公共建築物の建設またはその他の公共の用のため (the erection of a public building or for other public uses)」と規定されており、収用対象が列記されているわけではない。

他方、各州の状況に関しても、網羅的な調査は行い得ず、収用の対象を列記的に規定する方式をとっている例があるのかどうかは明らかではない。もっとも、いくつかの州に関してみる限り、こうした列記を行っているところは見当たらなかった。例えばニュージャージー州の収用に関しては、州憲法において、公共の用のために用いられること

が求められている一方、「公共の高速道路、パークウェイ、空港、広場、公共施設など、公共の用のために私有財産を収用または取得 (acquire) する権限が法律によって付与される。ただし、かかる収用は正当な補償を伴うものとする」とする箇所がある。もっとも、州の収用法 (Eminent Domain Act) の条項においては、収用の対象を限定するつくりとはなっていない⁸⁾。

収用に関する法規定の状況は明らかではない⁹⁾が、いずれにしろ第 5 修正の制限の下に置かれることは上述の通りである。以下では、この第 5 修正における「公共の用」がどのように解されているかをみることにする。

この点については、合衆国最高裁によって広く解釈されてきた¹⁰⁾。この傾向は、以下の 3 つの最高裁判決によって説明されることが通例である。第 1 が、ワシントン D.C. のスラム地区の再開発について、スラム化していない地区であるにもかかわらず自身の百貨店が収用され、他の民間事業者に払渡しされることから、この再開発は「公共の用」に当たらないとして訴えが提起された、1954 年の Berman 判決¹¹⁾、土地所有者がごく少数の個人に集中していたことから、州法でハワイ州住宅局 (Hawaii Housing Authority) に対して収用権を付与し、収用した土地所有権を住宅の賃借人に融資つきで売却することができる旨を定めたことが

⁸⁾ 参照、伊川正樹「ニュージャージー州の土地収用の実務と手続 (1)」(訳) 名城法学 51 巻 1 号 (2001 年) 264-67 頁、州収用法については、同「(2)」(訳) 名城法学 51 巻 2 号 (2001 年) 372-92 頁。このほか、フロリダ州について、小高剛=伊川正樹「フロリダ州の土地収用の実務と手続 (1)・(2)」名城法学 49 巻 3 号 (2000 年) 234 頁・4 号 (2000 年) 240 頁。

⁹⁾ 特に、後掲注 14) の立法運動を経た後の状況については未検証である。

¹⁰⁾ 参照、瀧圭吾「アメリカ合衆国の土地利用法 (Land Use) (下)」神戸法学雑誌 65 巻 4 号 (2016 年) 176 頁以下、樋口・前掲注 6) 514-15 頁、福永実「経済と収用：経済活性化目的での私用収用は合衆国憲法第五修正『公共の用』要件に反しない (Kelo v. City of New London, 545 U.S. 469 (2005))」大阪経大論集 60 巻 2 号 (2009 年) 137 頁等。

¹¹⁾ Berman v. Parker, 348 U.S. 26 (1954)。

⁶⁾ 樋口範雄『アメリカ憲法 [第 2 版]』(弘文堂、2021 年) 235 頁。なお、両憲法条項の訳もまた、同書 511 頁および 235 頁による。

⁷⁾ 小高剛=デービッド L. キャリーズ (編著)『アジア太平洋諸国の収用と補償』(成文堂、2006 年) 357 頁 (キャリーズ (下村誠訳))。

争われた1984年のMidkiff判決¹²⁾、コネチカット州ニューロンドン市で設立されたニューロンドン開発会社（New London Development Corporation：NLDC）による、製薬会社の施設移転にあわせた再開発が、雇用創出や税増収といった経済開発を目的としたものであって「公共の用」に当たらないことを所有者らが争った2005年のKelo判決¹³⁾である。Berman判決、Midkiff判決では全員一致により、Kelo判決では5対4で、収用は「公共の用」の要件を満たすものと判断した。「公共の用」に関する立法府による判断を尊重するスタンスによるものとの指摘がなされているが、その一方で、Kelo判決に対しては批判的な反響を呼び起こし、各州においては収用しうる場面を制限する立法運動が起こったとされていることが注目される¹⁴⁾。

(3) 維持・保全型作用と「規制的収用」

本提言で議論を進めるべきとされている「維持・保全型」に関しては、歴史的建造物群の保全や、災害予防という目的に係るものが候補としてあげられている（表3）。必ずしも提言と直結する対応関係を有するわけではないが、アメリカでのこうした作用に関わる収用をめぐる議論について取り上げることとする。

土地利用規制においてゾーニングが主たる手法になる以前の時期においては、州ないし地方自治体が収用権を行使することによる規制を企図した例があるとされる。1915年のミネソタ州での州権限の地方自治体への授權法では、収用権を通じた規制を図る規定が置かれていた。もっとも、補償の額が膨大になることや手続の煩雑さから、この手法はほとんど普及しなかったという¹⁵⁾。

その後のゾーニングの展開の広まりと、ゾーニングによる土地利用規制が財産権の侵害には当たらない（すでに条文を示している第14修正に違反しない）とする合衆国裁判所の判断がなされることにより、各種の維持・保全型の作用についても、土地利用規制権限の行使としてなされることとなっていた。

しかし他方で、財産権を「物を所有し、使用し、享受し、そして処分するための権利」として、様々な利用する「諸権利の束」と捉える財産権観を背景に、「規制によって利用が妨げられることによっても物に対する利用権が奪われ、補償されることがありうる」¹⁶⁾ということから、規制の程度が過度に大きい場合には、正当な補償がなされない収用に相当するという、「規制的収用（regulatory taking）」の問題という、第5修正に関する議論を生じさせている。

気候変動への適応に係る土地利用規制に関して、規制的収用に該当すると解される場合には、損失補償の必要性から、財政的な余裕のない州政府や地方自治体では、規制の導入を断念せざるを得なくなるおそれがあると指摘されている¹⁷⁾。

4. アメリカの参照から得られる視点

以上のアメリカに目を向けた検討から、2点言及を行うこととする。

第1点目として、アメリカにおける収用は、合衆国憲法第5修正での「公共の用」という要件を充足するという制限が存在するが、この制限に関しては、こと判例上は緩やかに解されている。この点で、手法としての収用を用いる対象について憲法上の制限はさほど強いものではないように見え、わが国との相違を感じることもある。

しかし同時に、Kelo判決の後に合衆国全体で起

¹²⁾ Hawaii Housing Authority v. Midkiff, 467 U. S. 229 (1984). この事件は、わが国の農地改革にも重ね合わせることもできようか。参照、福永・前掲注10) 145-46頁。

¹³⁾ Kelo v. City of New London, 545 U. S. 469 (2005).

¹⁴⁾ 参照、樋口・前掲6) 515頁注13、福永・前掲注10) 149-50頁、David L. Callies・Christina N. Wakayama「Public Use / Public Purpose After Kelo v. City of New London」名城法学57巻1・2号（2007年）496頁。

¹⁵⁾ 小幡宣和「アメリカにおける歴史的環境保全の法的

研究（3・完）」北大法学論集66巻3号（2015年）926頁。

¹⁶⁾ 参照、中村孝一郎『アメリカにおける公用収用と財産権』（大阪大学出版会、2009年）55頁。

¹⁷⁾ 釘持麻衣『気候変動への「適応」と法』（勁草書房、2022年）88頁。収用および規制的収用に関しては、そこにおける損失補償も含めて、同書の80-105頁を参照。

こったという収用に関する州憲法・州法の改正による収用が認められる場面の限定化の動きの存在は、わが国で、「収用対象事業の拡大可能性」として「政策目的の必要性」が、現在の社会経済情勢のなかでどれだけ国民にとって説得力をもつか」に最重要の位置づけが与えられるとする本提言の方向性と連なってくるように思われる。

また第2点目として、アメリカにおける維持・保全型作用を含む土地利用規制と、それが規制的収用に該当するか否か、該当する場合における財政的背景による規制導入の断念への懸念、といった議論の図式は、わが国における従前の土地利用規制を通じた維持・保全型作用から、さらに維持・保全型の収用の検討の必要が解かれる本提言との間で、必ずしもフィットした対応関係にはなっておらず、むしろ一見すると、補償に係る財政負担が意味を有するという点を除けば、逆向きの方向性のように見えるかもしれない。しかし他方で、アメリカにおいて収用を手法とした維持・保全型の法制度設計がなされ¹⁸⁾、また規制的収用に該当するとされつつ導入される土地利用規制が存在することからは、いわば収用を伴ってでも開発規制や環境・歴史的建造物その他の諸価値の維持保存を図る、そうした対象は存在するのかどうか、というわが国での考察点を提供しているようにも思われる。

おわりに

以上、およそ十分な調査を行うことはできず、先行業績に完全に依拠する形でのコメントとなってしまったが、今後、検討を行っていく所存である。引き続いてのご教示をお願いする次第である。

¹⁸⁾ 歴史的建造物の保存に関する規制が、規制的収用には当たらないとされた、いわゆるペン・セントラル判決 (Penn Central Transportation Company v. City of New York, 438 U.S. 104 (1978).) で問題となったニューヨーク市ランドマーク保全法 (Landmark Preservation Law) もまた、一定の場面において、ランドマーク敷地の収用を行うこともありうる規定が置かれていたようである。参照、デービッド L・キャリーズ (小高剛訳) 「アメリカ合衆国における歴史的文化的環境保全の法制」名城法学 52 卷 1 号 (2002 年) 92 頁。