

市街地整備に関する提言をまとめるにあたって研究会で議論した論点

一般財団法人土地総合研究所 専務理事 佐々木 晶二
ささき しょうじ

1. はじめに

土地総合研究所において「人口減少下での市街地整備手法に関する提言」(以下「提言」という。)をまとめるにあたっては、2021年から「都市計画と法政策学との連携推進研究会」(以下「研究会」という。)において、2月に1度のペースで市街地整備手法について議論をしてきた。

そのエッセンスを上記提言にまとめたところである。

提言に関して、研究会に提出して先生方の議論の題材とした資料について、提言で述べられているテーマの準備に従って、抜粋して公表することとする。

2. 個別の論点ごとに議論いただいた資料(収用関係以外)

(1) 市街地整備をめぐる現状認識

研究会で議論いただき、共通の認識とした現状認識は以下のとおりである。

1. 市街地整備手法をめぐる状況変化

(1) 経済社会状況の変化

- ①人口減少→放置しても地価はあがらない→事業の長期化=事業採算の悪化
- ②経済状況の不確実性の増加→事業の途中での計画変更の必要性増大
- ③地方都市での保留床・保留地処分方式での事業

採算性の悪化

(2) 都市における公共性の変化

- ①気象変動の激化から都市計画における水害対策の重要性増大
- ②老朽化マンション、空き家・空き地・不明土地など新しい都市問題の発生
- ③道路を中心とした従来型の都市基盤施設整備の必要性の相対的な低下

(3) 財政状況の変化

- ①国及び地方公共団体からの市街地整備に対する財政制約の増大
- ②土地区画整理事業、市街地再開発、都市計画事業「以外」の新事業制度関係の税制特例が時限化する可能性が大(密集法の権利移転計画は制度創設時は土地区画整理事業並に譲渡所得税、不動産取得税、登録免許税がゼロだったが、途中で廃止。都市再生特別措置法に基づく低未利用土地権利設定等促進計画では時限化で、かつ、登録免許税半分、不動産取得税5分の1減のみ)
- ③予算も税制特例措置も財源、スクラップがないと新設は困難な時代

2. これまでの検討状況

- ①「今後の市街地整備のあり方に関する検討会」(2020年3月)で提案されている、「柔らかな

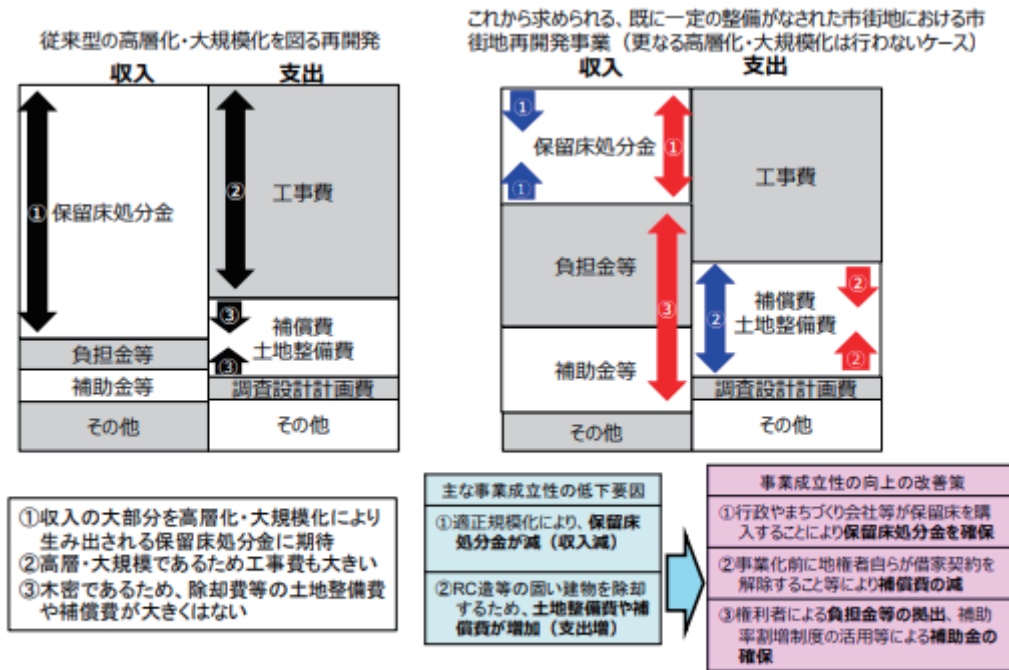


図12 市街地再開発事業の事業収支イメージの比較

図1 今後の市街地整備のあり方に関する検討会報告書20頁の抜粋

再開発「地権者による負担金」「マンションの建て替え促進」について、法律上、予算上の具体的な制度内容が不明である。

- ②具体的な法律の制度改善イメージをもって、それに伴う、予算、税制の方向性とそれに必要な財源、スクラップまで、検討しないと改善に向けたリアリティがでない
- ③このため、国土交通省が検討に値するだけの具体性のある制度提案をしたい。可能であれば、国土交通省職員が内閣法制局に説明する理論的な根拠をつくりたい。

(2) 新しい市街地整備手法の改善方向

研究会で議論する前提とした市街地整備手法の改善方向として、当初示していた内容は、以下のとおりである。この論点を踏まえて、2021年から議論する段階で、研究会の議論を踏まえて、国土交通省都市局が主導して、(2)で議論している新しい都市施設として、2021年度に「都市安全確保拠点施設」を創設している。

なお、当初は収用事業を中心に議論していったが、その後、提言でもまとめられているように、地権者数を減らしていくための、強制力には頼らない柔軟な手法の議論を行った。

1. 市街地整備手法の検討の方向性

(1) 新しい制度設計の方向性

- 新しい市街地整備手法を検討するポイントは、
- ・一定の強制力を背景にして同意を迫る仕組みが前提としてあり、
 - ・その上で、権利移転に税金がかからず、
 - ・単純な保留地処分金では事業採算がとりにくい事業には、追加的に資金をどこからもってくるのか
 - ・追加的な資金の原資が、国の補助金（国（一部地方公共団体）のお金）と地元の負担（地権者又はそれを含む地域住民などこの金を可能性として追求するか？（もちろん、両方というのもありえる）

	災害予防	災害後の復興
津波災害	一団地の津波防災拠点市街地形成施設	
それ以外の自然災害(都市直下地震や洪水など)	この部分は 理屈上 できるはず	一団地の復興 拠点市街地形 成施設

図2 災害予防のための(平時につくる)防災拠点施設が都市施設の概念で空白になっていることを示す図

(2) 法制度の新しい切り口

- ①建築物の建築を前提にした全面買収方式＝一団地系の都市施設(東日本大震災の際に一団地の津波防災拠点市街地形成施設を契機に多数の制度化)に着目する。
- ②近年急激に問題化している防災対策の観点からの公共性から新しい一団地系の都市施設の議論が可能はず。特に津波災害以外の大規模な自然災害のための予防段階での都市施設だけができていないのでここは制度化の可能性が大きい。
- ③都市施設に基づく事業手法は行政の許認可が都市計画事業認可だけに整理できる可能性があり、手続きの簡素化にも資する可能性が大きい。
- ④津波復興拠点整備事業は津波に限って予防的な事業もできる(法律および予算)ことから、他の直下型地震や風水害に対する防災拠点施設整備事業として拡充できる可能性がある。(図2)

(3) 先買い制度の検討方向

研究会では、地権者を減らして合意形成を進める手法として、フランスで一般的に用いられている先買い制度を検討できないかの示唆があった。このため、老朽化マンションを対象イメージとして設定して、議論を行った。

1. 老朽化マンション対策としての先買い制度

(1) 老朽化マンション対策として先買い制度を活用するイメージ

老朽化マンション対策としては、建物区分所有法に基づく決議などを活用して大規模改修や修繕を行っていくが、区分所有権が転々と売買されていくと、これらの決議などの合意形成が極めて難しくなる。

先買制度というのは、第三者に土地等を売ろうとした場合に、届出を義務付け、特定の者が買い取ることを可能とする制度である。

所有者に対する一定の義務付けにはなるものの、売買という機会を捕まえているので、区分所有者にも負担が少なく、柔軟な制度として受け入れられる可能性が十分にあると考える。この考え方を前提にして、まず、現行法における先買い制度を整理する。

(2) 現行法における先買い制度

現行法における先買い制度を整理すると、表1の通りである。

特徴を述べると、

- ①行1～4番と6番は、通知によって自動的に売買が成立したとみなすという強い効果(公法解説書によれば「一種の収用に近い制度」という)を持つものと、一定期間の協議の義務付けに止まるもの(緑のセル)がある。

表1 現行法における先買い制度の概要

	条文	対象区域等	届出義務者	届出先	買い取り先	効果
1	都市計画法第52条の3	都市計画に定めた市街地開発事業等予定区域内(=新住・工業団地造成事業、新都市基盤、20ha以上の一団地の住宅施設、一団地の官公庁施設、流通業務団地)	市街地開発事業等予定区域内の土地建物等を有償譲渡しようとする者	施行予定者(事業ごとの異なるが、国、地方公共団体、UR)	同左	施行予定者の通知により売買が成立したとみなす(形成権)
2	都市計画法第57条の4	施行予定者が定められている都市計画施設又は市街地開発事業の区域(=対象施設・事業は20ha以上の一団地の住宅施設、一団地の官公庁施設、流通団地、新住、工業団地、新都市基盤)	施行予定者が定められている都市計画施設内の土地建物等の譲渡をする者	施行予定者(一団地の住宅施設のみ法制上の限定なし)	同左	施行予定者の通知により売買が成立したとみなす(形成権)
3	都市計画法第57条	都市計画施設で指定したもの、市街地開発事業(新住、工業団地、再開発、住宅街区、防災街区)の区域(=都市計画法第53条の許可をしないことができる区域)	事業予定地内の土地を有償譲渡しようとする者(土地と建物等がセットの場合を除く)	都道府県知事(市の区域は市長)	同左	都道府県知事(市の区域は市長)通知により売買が成立したとみなす(形成権)
4	都市計画法第67条	都市計画事業認可した事業地内	事業地内の土地建物等を有償譲渡する者	都市計画事業施行者	同左	施行者の通知により売買が成立したとみなす(形成権)
5	公拡法	都市計画区域内の都市計画施設内、道路、都市公園、河川、文化財保護法の史跡等の区域、港湾施設区域、高速自動車国道区域、新幹線行為制限区域、生産緑地等市街化区域内の5000㎡、その他の都市計画区域内10000㎡以上の土地	上記区域内又は面積以上の土地の有償譲渡をする者	都道府県知事(市の区域は市長)	都道府県、市町村、土地開発公社、港務局、地方住宅供給公社、地方道路公社、UR	都道府県知事(市の区域は市長)の通知により、都道府県知事等が定めた者との協議の義務付け(3週間)
6	文化財保護法第46条・第83条	重要文化財、重要有形民俗文化財	重要文化財等を有償で譲渡しようとする者	文化庁長官	国	文化庁長官の通知により売買が成立したとみなす(形成権)

②届出を受け、また買取をする者は地方公共団体という行政主体か、独立行政法人又は法律に基づく法人(道路公社等)に原則は限定されている。しかし、事業主体と定義されているものもあり(赤のセル参照)、ここには理論上は民間事業者も入りうる。

③対象となる土地等については、文化財保護法を除き、都市計画決定をした区域内の土地等だが、例外として、公拡法では、都市計画区域内の一定面積以上の土地を対象にして先買い協議の対象としている(青字の部分参照)。

(3) 老朽化マンション対策のための現行先買い制度を適用した場合の課題

あまり現実味がないものの、まず、思考実験として、現行法で適用可能な先買い制度をイメージ

したうえで、その制度の要件がどの程度緩和可能かを検討する。

現行法上は、

- a) 20ha以上の「一団地の住宅施設」について
- b) 老朽化マンションに対して都市計画決定し、
- c) マンション再生を行う事業者を都市計画に施行予定者に定めるか、都市計画事業認可を受けた場合に
- d) マンションの区分所有権を売却しようとする者は、事業者に対して届出し
- e) 事業者が通知した場合には、自動的に事業者への売却とみなされる。

この運用の課題としては、

- a) 20ha要件が大きすぎること
- b) 個人の財産を再生するプロジェクトに対して

市町村が都市計画決定することは事実上難しいこと

c) 同様にマンション再生を行う事業者を施行予定者に定め、又は事業認可することも都市計画決定権者である市町村、事業認可者である都道府県にとって抵抗が大きいことがある。

(4) 先買い制度を実務上運用可能な形に修正する可能性

まず、a) の 20ha 要件は、1995 年の都市計画法改正で、一団地の住宅施設の面積要件 (1ha) が撤廃され、50 戸要件だけになったこと、また、2014 年の東日本大震災特別区域法改正で 5 戸以上の小規模団地でも都市施設とみなされたことから、より現実的な戸数を要件にすることは可能と考える。

その一方で、b) c) の都市計画決定要件については、先買いの効果として、自動的に売買が成立する形成権を前提にする限り、これは「収用類似」の効果を持つことから、都市計画決定を不要とすることが難しい。

そこで、公拡法に準じて、効果として、一定期間の協議義務付けのための先買い制度として、さらに要件緩和を検討する。

公拡法に準じて考えると、公拡法が、公有地拡大の目的が必要な場合に、それに役立つ一定面積の土地であれば、漏れなく、一定期間の買取協議義務を発生させていることを参考にすれば、老朽化マンションに対して、都市計画決定までの手続は求めずとも、一定の老朽化マンションを市町村長が指定して、その区分所有権の譲渡について一定期間の買取協議義務を生じさせることは、可能と考える。

また、買取協議を受ける主体としては、行政主体ではなく、マンションの再生を目指す事業主体にしないと現実には動かない。この事例としては、表 1 の赤セルが参考になる。

この都市計画事業者などに準じる主体としては、具体的なマンション再生主体として法制上は明確

になっている、マンション建替法に基づくマンション建替組合、または、区分所有法に基づく建替決議(5 分の 4)が成立した管理組合が想定される。また、実務的には建替決議以前の少し早い段階から区分所有者を減らすことが必要であることから、市町村長の指定制度などで特定のマンション管理組合について、建替決議前であっても買取主体として特定するといった工夫が必要と考える。

2. 老朽化マンション対策としての計画提出及び買取協議制度

(1) 老朽化マンション対策として計画提出及び買取協議制度を活用するイメージ

老朽化マンション対策としては、1(1)で述べたとおり、関係権利者を減らしていくことが有効である。先買い制度は、区分所有者が区分所有権を売却しようとするときに介入して買取協議をする制度であるが、「計画提出及び買取協議制度」は、売買時期にかかわらず、所有者に一定の計画提出を求め、改善が行われない場合には、買取協議を義務付けるものである。これは売却時にこだわらずに、買取協議を行うという点で、先買い制度に加えて、制度論として議論する価値があると考え

(2) 現行法における計画提出及び買取協議制度

現行法では、表 2 のとおり、国土利用計画法及び都市計画法に基づく遊休土地に対して、この制度が整備されている。

その特徴を述べると、

- ①公拡法の先買い制度を同じく、買取協議は一定の期間の協議義務付けに止まっていること
- ②対象となる遊休土地の定め方としては、2 の遊休土地転換利用促進地区は、都市計画決定が必要だが、1 の国土利用計画法に基づく遊休土地は知事の通知のみで足りること
- ③買取先としては、2 の遊休土地転換利用促進地区では、地方公共団体、UR 都市機構など法定の公的主体に限定されているのに対して、1 の国土利用計画法の遊休土地では、国又は地方公共

表2 現行法における計画提出及び買取協議制度

	条文	対象区域等	協議義務者	協議開始行為	買い取り先	効果
1	国土利用計画法に基づく遊休土地に関する措置 国土法第28条から第35条	規制区域(市街化区域内の1000㎡、非線引き3000㎡、その他の区域5000㎡以上)、監視区域(県の規則で定める面積)、その他の区域(市街化区域2000㎡、非線引き5000㎡、その他の区域10000㎡)以上の面積の一団の土地で、取得後2年経過 知事が遊休土地と通知 通知後6週間以内に利用・処分 計画提出 知事の勧告に従わないとき	遊休土地の所有者	知事の買取協議通知(勧告に従わないときは必ず)	地方公共団体(都道府県、市町村等)、土地開発公社、港務局、独立行政法人都市再生機構、独立行政法人水資源機構、独立行政法人中小企業基盤整備機構、独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構、地方住宅供給公社、日本勤労者住宅協会、独立行政法人空港周辺整備機構、地方道路公社 土地の造成処分を目的とする法人で国又は地方公共団体外資が2分の1以上	知事の通知により、市町村長が定めたとの協議義務付け(6週間)
2	遊休土地転換利用促進地区内における買取協議 都市計画法第58条の7	遊休土地転換利用促進地区内で市町村長が遊休土地と通知した土地 通知後6週間以内に利用・処分 計画提出 市町村長の勧告に従わないとき	遊休土地の所有者	市町村長の買取協議通知(勧告に従わないときは必ず)	地方公共団体(都道府県、市町村等)、土地開発公社、港務局、地方住宅供給公社、地方道路公社、独立行政法人空港周辺整備機構、独立行政法人高齢・障害・求職者雇用支援機構、独立行政法人中小企業基盤整備機構、独立行政法人都市再生機構、日本下水道事業団、独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構、独立行政法人水資源機構及び独立行政法人労働者健康安全機構	市町村長の通知により、市町村長が定めたとの協議義務付け(6週間)

団体の2分の1以上の出資の法人も対象となっていること

(3) 計画提出及び買取協議制度を実務上運用可能な形で展開する可能性

計画提出及び買取協議制度についても、基本的には、2(4)で述べた先買い制度の修正と同様な内容での法改正は実現可能性があると考えます。

第一に、対象となる老朽化マンションについて、表2のうち1の国土利用計画法の遊休土地が、一定面積の土地であれば、漏れなく、一定期間の買取協議義務を発生させていることを参考にすれば、老朽化マンションに対して、都市計画決定までの手続は求めずとも、一定の老朽化マンションを市町村長が指定して、区分所有者に対して計画提出を求め、改善に応じない場合には、一定期間の買取協議義務を生じさせることは、可能と考える。

第二に、買取協議を受ける主体としても、表2の1の国土利用計画法の例で見れば、行政主体以外も認めていることから、市町村長が指定するマンション管理組合又はマンション建替組合であつ

ても、対象とすることが可能と考える。

なお、計画提出及び買取協議制度を老朽化マンション対策に適用する場合には、区分所有者に求める計画提出については、マンション建替事業に対する参加意向及び事業終了後に床取得意向など、既存の遊休土地関係の制度とは内容の変更が必要なことは当然である。

(4) 先買い制度、計画提出及び買取協議制度を発動する老朽化マンションの特定方法

①対象となる老朽化マンションの特定の仕方

市町村など地方公共団体が主体となると、地方公共団体職員の負担にもなり、円滑な制度発動ができないおそれがある。特に、老朽化マンション対策は、多くの市町村にとって、重要であるものの、正面から自治体の仕事として認めたがらない分野(解決が大変だし、本気をだすと多額の予算が必要になるため)

この観点からは、客観的な基準を定めることが重要。

要除却認定基準の概要 ※本基準概要をもとに、省令・告示を改正予定（本年12月公布予定）

基本的な考え方

「生命・身体への危険性がある」又は「住宅の基本的条件である生活インフラが不十分」なマンションのうち、簡易な修繕で改善することが困難であり、除却することも合理的な選択肢の一つと考えられるものを対象とする。

分類	基準概要
生命・身体への危険性がある	(参考) 耐震性不足 耐震改修促進法第22条第2項及び第25条第2項の規定に基づき地震に対する安全上耐震関係規定に準ずるものとして定める基準に適合していないもの（Is値が0.6未満のもの）
マンション敷地売却事業及び容積率緩和特例の対象	火災安全性 建築基準法の防火・避難規定に不適合で、簡易な修繕で適合させることが困難なもの（防火区画、2以上の直通階段、非常用昇降機 など）
	外壁等剥落 鉄筋に沿った浮き・ひび割れ等が一定程度以上発生し、剥落の危険性が高いもの 〔劣化グレード3の観測数+劣化グレード2の観測数×0.71〕÷調査箇所数≥0.34 など
住宅の基本的条件である生活インフラが不十分	配管設備腐食等 スラブ下配管方式の排水管で、二箇所以上で漏水が生じているもの
容積率緩和特例の対象	バリアフリー 建物出入口から多数の者が利用する居室(集会室等)又は各住戸等に至る一の経路が、移動等円滑化経路に適用される全ての基準に適合することを基準とし、これに該当していないもの（階段・段を認めない(1階分の上下の移動に係る部分を除く)、廊下の幅が120cm以上 など）

図3 老朽化マンションの要除却認定基準

②参考となる制度

2021年のマンション建替法改正で、要除却認定基準が制度化された（図3）。

マンション敷地売却までできる場合と容積率特例になる場合の2種類があるが、先買い制度、計画提出及び事前協議制度は、買取協議の義務付けという弱いながらも一定の権利制限があるので、少なくとも、マンション敷地売却事業の要件を満たせば、対象になるのではないかと？

(4) 市街地整備事業の事業収支の改善の仕組み

研究会では、市街地整備事業のうち、特に、老朽化マンションを事例として議論を行った。

1. 老朽化マンション建替事業の事業性

既存の建物を再開発する市街地再開発事業については、図1に示したとおり、再開発事業で新たに生まれた床（保留床）が十分に確保できず、事

業採算が確保できない（保留床売却の価格で、従前の建物の除却と新しい建物の建築費用をまかなえない）という問題が起きている。

老朽化マンションの建替事業についても、同じ問題が発生しており、結果として、

- ①既存の建物が使っている容積率が小さく
- ②事業後に新しく作ったマンション床が売れるの要件を満たす、特定の場所にある限定的な物件しか、マンション建替事業が実現できないという課題がある

2. 事業性改善のための制度アイデア

(1) 制度アイデアの切り口

もともと経済性の問題なので、制度面を改善したら、急に経済性が改善するような抜本的な改善策は想定しにくい。

しかし、老朽化マンションは区分所有者相互で困っている問題なので、区分所有者がお金を出し

合ったり、周辺の収益事業と組み合わせる、さらに、建替事業自体だけではなく、長期的な床運営で収益を確保するという、区分所有者、周辺地権者の投資的なインセンティブに働きかけて、追加的な資金拠出をうながす手法がありえる。

(2) 再開発会社類似のアイデア

都市再開発法では2002年改正で、市街地再開発組合類似の主体として、再開発会社制度を創設している。

この再開発会社創設の趣旨は、

- ①市街地再開発事業が終了した以降も再開発会社を存続させ、保留床の運用を通じて長期的に収支を確保できるようにすること
- ②市街地再開発事業本体に加えて、事業地区の周辺の小規模なビルのリノベーションや駐車場事業など、本体事業の波及効果を受ける事業も一緒に運営して事業収支を改善すること
- ③地区内及び周辺の地権者からの小規模な出資を受けられるようにすること

を想定していた。(市街地再開発組合制度は以上の対応ができない)

再開発会社制度自体がそれほど多く活用されていないことから、一定の留保は必要だが、マンション建替法に基づく事業主体として、既存のマンション建替組合に追加して、マンション建替会社という制度を創設すること、上記①から③類いの対応によって、事業性を改善する可能性が若干は生じるのではないかと？

都市再開発法第2条の2

- 3 次に掲げる要件のすべてに該当する株式会社は、市街地再開発事業の施行区域内の土地について市街地再開発事業を施行することができる。
 - 一 市街地再開発事業の施行を主たる目的とするものであること。
 - 二 公開会社(会社法(平成十七年法律第八十六号)第二条第五号に規定する公開会社をいう。)でないこと。
 - 三 施行地区となるべき区域内の宅地について所有権又は借地権を有する者が、総株主の議決権の過半数を保有していること。
 - 四 前号の議決権の過半数を保有している者及び

当該株式会社が所有する施行地区となるべき区域内の宅地の地積とそれらの者が有するその区域内の借地の地積との合計が、その区域内の宅地の総地積と借地の総地積との合計の三分の二以上であること。この場合において、所有権又は借地権が数人の共有に属する宅地又は借地について前段に規定する者が共有持分を有しているときは、当該宅地又は借地の地積に当該者が有する所有権又は借地権の共有持分の割合を乗じて得た面積を、当該宅地又は借地について当該者が有する宅地又は借地の地積とみなす。

なお、マンション建替法の既存スキームは図4の通りである。

(5) 住宅用途以外の区分所有建物に対するマンション建替法類似の法律の可能性

研究会では以下の論点整理を行い、例えば業務系区分所有建物に対するマンション建替法類似の法律の可能性はあるという議論になった。

1. マンション建替法の基本的構造と公共性要件

- (1) マンション建替法の基本スキームは、区分所有法の建替決議と反対区分所有者への売り渡し請求と同じスキームを用いて、全員が建替に賛成する形態をとった後に、市街地再開発事業と同じく、権利変換計画によって従前区分所有権を新しい区分所有権に変換する仕組みとしている。
- (2) 反対者などに対して強制をする仕組みは区分所有法のスキームと同じ形なので、公共性を支える従前地要件も、分譲マンション施設自体が劣悪であること(住宅地区改良法でいうところの不良住宅要件)のみを必要としている。逆に言えば、周辺地区への危険性や、周辺地区への迷惑要件などは必要としていない。

2. 住宅用途以外の区分所有建物に対する建替法の考え方

- (1) 住宅用途以外の区分所有建物であっても、区分所有法は適用されることから、住宅用途以外であっても、建替決議と反対区分所有者への売

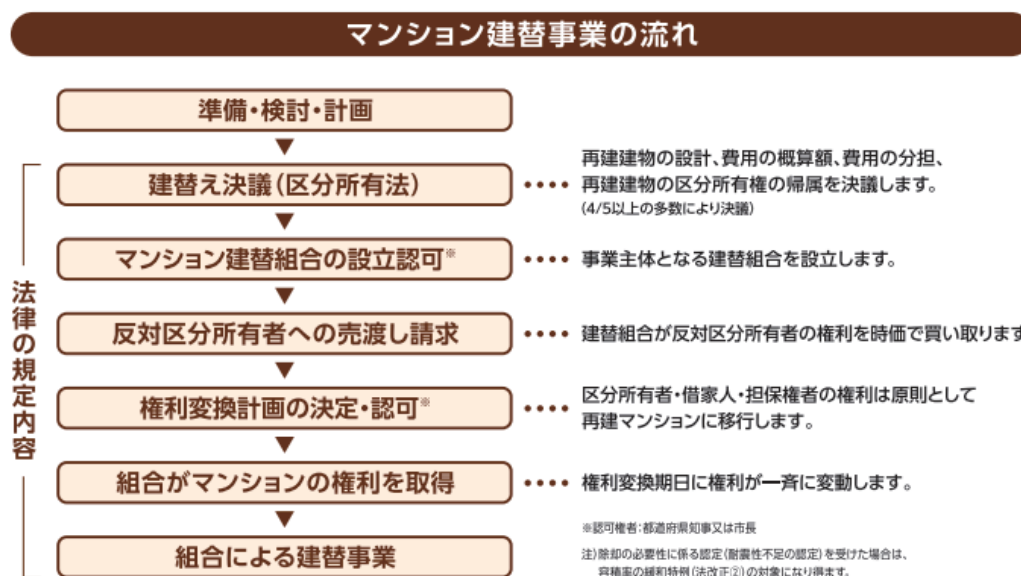


図4 マンション建替法の基本スキーム

り渡し請求ができる。

- (2) マンション建替法に準じた建替法を住宅用途以外でも整備するには、反対者への一定の強制を求める部分は、区分所有法で住宅と住宅用途以外で区分していないことから、この部分では、特段の制度設計上の支障はない。
- (3) ただし、権利変換計画は、要は、区分所有者の権利変動を税制特例とセットにして容易にする仕組みであることから、いわば政策目的を講じるために、住宅以外の用途の区分所有建物であって、政策的に支援するものを特定する手続を付加することが適切と考える。
- (4) その際、収用対象事業のように都市施設としての都市計画までの厳密な区域取りを含む内容を求める必要はない。

例えば、市町村マスタープランのなかで、都市全体の構造からみて、住宅用途以外の建築物の更新を必要な区域といった位置付けをしている場合や、現行制度でいえば、都市再開発方針の二号地区（特に一体的かつ総合的に市街地の再開発を促進すべき相当規模の地区、都市再開発法第2条の3第1項第2号）において、その区域内の住宅用途以外の区分所有建物への建替法が活用できるといった整理が考えられる。

(6) 収用型の再開発事業である第二種市街地再開発事業の施行区域要件の拡大

研究会では、以下の論点整理を行い、第二種市街地再開発事業の施行区域要件について拡大が可能という議論になった。

1. 第一種市街地再開発事業と第二種市街地再開発事業の比較

- (1) 権利変換型と収用型の二つの市街地再開発事業手法の比較は表3のとおりである。

ポイントは、第二種市街地再開発事業については、第一種市街地再開発事業における従前の市街地の劣悪条件に一定の要件を付加してより災害に対して脆弱であるか、または、より重要な公共施設を整備することを要件としている。

- (2) この二つの事業の違いは、別紙1で示しているとおり、市街地再開発事業が地権者の同意をなしに事業を実施できる強制力の根拠として、劣悪な市街地の改善と公共施設整備の二つがあることを前提としている。そして、収用型の事業という、より一層権利制限が強い手法については、市街地再開発事業の公共性の根拠のいづれかについて、より厳しい要件を満たす必要があると解しているものである。

表3 市街地再開発事業の比較

	第一種市街再開発事業	第二種市街地再開発事業
事業手法	権利変換方式(従前地権者は事業後の再開発ビルの床を受け取るのが原則)	収用方式(事業主体がすべての権利を収用するのが原則、ただし、従前地権者が希望すれば再開発ビルの床を補償の代わりに受け取ることが可能)
施行区域要件	<p>(第一種市街地再開発事業の施行区域)</p> <p>第三条 都市計画法第十二条第二項の規定により第一種市街地再開発事業について都市計画に定めるべき施行区域は、第七条第一項の規定による市街地再開発促進区域内の土地の区域又は次に掲げる条件に該当する土地の区域でなければならない。</p> <p>一 当該区域が高度利用地区、都市再生特別地区、特定用途誘導地区又は特定地区計画等区域内にあること。</p> <p>二 当該区域内にある耐火建築物(建築基準法第二条第九号の二に規定する耐火建築物をいう。以下同じ。)で次に掲げるもの以外のものの建築面積の合計が、当該区域内にある全ての建築物の建築面積の合計のおおむね三分の一以下であること又は当該区域内にある耐火建築物で次に掲げるもの以外のものの敷地面積の合計が、当該区域内の全ての宅地の面積の合計のおおむね三分の一以下であること。</p> <p>イ 地階を除く階数が二以下であるもの</p> <p>ロ 政令で定める耐用年限の三分の二を経過しているもの</p> <p>ハ 災害その他の理由によりロに掲げるものと同程度の機能低下を生じているもの</p> <p>ニ 建築面積が、当該区域に係る高度利用地区、都市再生特別地区、特定用途誘導地区、地区計画、防災街区整備地区計画又は沿道地区計画に関する都市計画(以下「高度利用地区等に関する都市計画」という。)において定められた建築物の建築面積の最低限度の四分の三未満であるもの</p> <p>ホ 容積率(同一敷地内に二以上の建築物がある場合においては、その延べ面積の合計を算定の基礎とする容積率。以下同じ。)が、当該区域に係る高度利用地区等に関する都市計画において定められた建築物の容積率の最高限度の三分の一未満であるもの</p> <p>ヘ 都市計画法第四条第六項に規定する都市計画施設(以下「都市計画施設」という。)である公共施設の整備に伴い除却すべきもの</p> <p>三 当該区域内に十分な公共施設がないこと、当該区域内の土地の利用が細分されていること等により、当該区域内の土地の利用状況が著しく不健全であること。</p> <p>四 当該区域内の土地の高度利用を図ることが、当該都市の機能の更新に貢献すること。</p>	<p>(第二種市街地再開発事業の施行区域)</p> <p>第三条の二 都市計画法第十二条第二項の規定により第二種市街地再開発事業について都市計画に定めるべき施行区域は、次の各号に掲げる条件に該当する土地の区域でなければならない。</p> <p>一 前条各号に掲げる条件</p> <p>二 次のいずれかに該当する土地の区域で、その面積が〇・五ヘクタール以上のものであること。</p> <p>イ 次のいずれかに該当し、かつ、当該区域内にある建築物が密集しているため、災害の発生のおそれが著しく、又は環境が不良であること。</p> <p>(1) 当該区域内にある安全上又は防火上支障がある建築物で政令で定めるものの数の当該区域内にあるすべての建築物の数に対する割合が政令で定める割合以上であること。</p> <p>(2) (1)に規定する政令で定める建築物の延べ面積の合計の当該区域内にあるすべての建築物の延べ面積の合計に対する割合が政令で定める割合以上であること。</p> <p>ロ 当該区域内に駅前広場、大規模な火災等が発生した場合における公衆の避難の用に供する公園又は広場その他の重要な公共施設で政令で定めるものを早急に整備する必要がある、かつ、当該公共施設の整備と併せて当該区域内の建築物及び建築敷地の整備を一体的に行うことが合理的であること。</p>

なお、第二種市街地再開発事業は、収用型の事業であるものの、都市施設として、例えば、一団地系の都市施設（一団地の都市安全確保拠点施設など）を都市計画決定して都市計画事業を行う場合に比べると、従前地権者が希望すれば、再開発ビルの床を補償の代わりに取得できるなど従前地権者の保護は充実している。

それでも、第二種市街地再開発事業について要件を強化した理由について、実務的な解説書による説明は以下のとおりである。

第二種市街地再開発事業の都市計画に定める施行区域の要件は、第一種市街地再開発事業の要件に比べて、厳しいものとなっているが、これは、第二種市街地再開発事業は、用地買収方式であることによる。すなわち、第一種事業は、権利変換方式によって土地建物についての従前の権利に代えて、再開発ビル及びその敷地についての権利を与えるが、従前の権利が一度に新しい権利に移行し、この間に時間的が時間的な断絶がないのに対して、第二種事業は、担保権等の土地建物に関する権利が 一体一旦買収によって消滅してしまうため、新しい権利を取得するまでの間に時間的な断絶がある。このため権利者は新しい権利を取得するまでの間は物権的権利を有する新しい権利を取得しうる債権的権利を有するのであって、この間の権利の担保的価値等が若干不十分となることがあり、また、買収により消滅させることについて担保権者等の同意を取る必要がある、これを取れない時には土地建物の所有者は地区から提出しなければならないものとしている等の諸点が挙げられるためである。（『逐条解説改訂 4 版 都市再開発法解説』（大成出版社、1992））

2. 第二種市街地再開発事業の施行区域要件の見直しの視点

- (1) 市街地再開発事業は劣悪な市街地が多数存在し、また、公共施設が不足している時代において制度創設がされたことから、その強制力の根拠となる公共性を、「劣悪な市街地の改善」と「公共施設の整備」においている。
- (2) しかし、現時点では、都市施設の分野では、一団地の都市安全確保拠点施設など、防災、復興など「生命」を守る目的など、現時点における政策目的の必要性から、特に、整備された建築物の機能に着目して、拡充をしてきている。

(3) このような動きを踏まえると、例えば、第一種市街地再開発事業から収用型の第二種市街地再開発事業実施のために上乗せしている要件について、単に「より劣悪な市街地の改善」、又は「重要な公共施設の整備」という観点に加え、近年の拡充された都市施設の考え方を導入して、施行区域の拡充を検討することが可能と考える。

(4) 例えば、一団地の都市安全確保施設など、収用権能を認められる都市施設が決定されていることを、第二種市街地再開発事業の施行にあたっての第一種市街地再開発事業との上乗せ要件として認める案が考えられる。その代わりに、「より劣悪市街地の改善」又は「重要な公共施設の整備」要件は適用しないという考え方はどうだろうか。

(5) この案は、そもそも、第二種市街地再開発事業要件の上乗せが、事業を収用型、全面買収型になるための要件なのであることから、そもそも収用権限を認めている一団地の都市安全確保施設の都市計画決定がされているのであれば、それで、収用型、全面買収型の事業を実施するのに十分な要件になると考えるものである。

(7) 過去の再開発事業で敷地が共有となっている地区の権利関係の整理

研究会では、過去の市街地再開発事業を実施して、複数の建築物群の敷地が全地権者の共有になっているケースにおいて、収用型の事業を用いることによって、権利関係が整理できる、という議論になった。

1. 市街地再開発事業を実施した地区の権利関係と再々開発の課題

- (1) 地権者の全員同意でないかぎり、従前権利者の権利変換の形式は、地権者が敷地を共有するタイプに、都市再開発法では原則として限定されてきた。
- (2) この制度に基づいて市街地再開発事業を実際した地区を再度の市街地再開発事業を実施（以下「再々開発」という。）しようとする場合には、

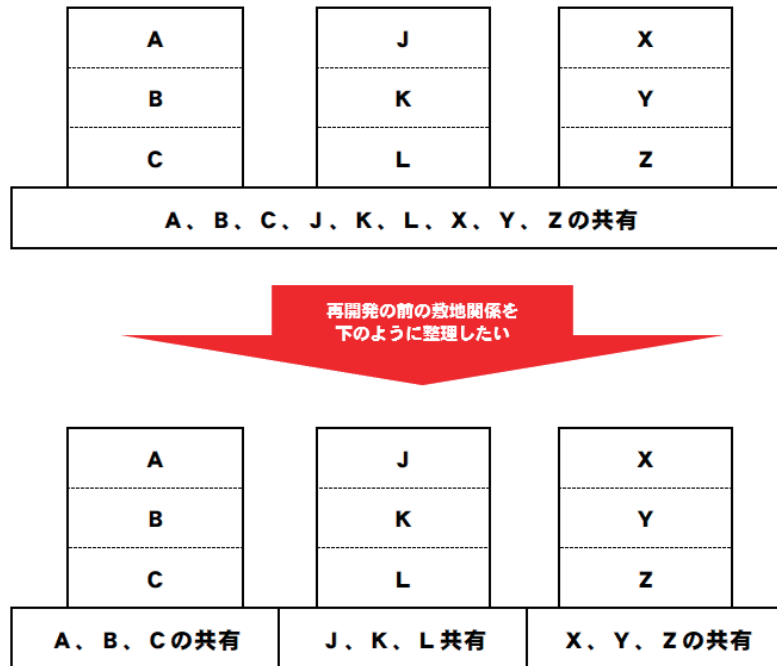


図5 再々開発の事業前の権利関係の整理したいというイメージ図

近年の経済社会情勢からみて、一棟ごとに再々開発を実施したいが、その場合には、敷地の共有者として極めて多数の権利者を相手にしなければならない。

- (3) このため、民間事業者としては、図表 15 のように、建物の区分所有者に限定した敷地の共有関係を、再々開発事業を実施するまえに整理したいという要望が強い。

2. 事業者側のイメージとそれへのコメント

- (1) 事業者としては、敷地の共有関係を整理する土地区画整理事業又は土地区画整理事業類似を実施して、換地手法によって権利関係を整理したいという構想がある模様である。
- (2) 土地区画整理事業における換地については以下のとおり、照応の原則が必要である。

(換地)
 第八十九条 換地計画において換地を定める場合においては、換地及び従前の宅地の位置、地積、土質、水利、利用状況、環境等が照応するように定めなければならない。
 2 前項の規定により換地を定める場合において、従前の宅地について所有権及び地役権以外の権利又は処

分の制限があるときは、その換地についてこれらの権利又は処分の制限の目的となるべき宅地又はその部分を前項の規定に準じて定めなければならない。

この照応の原則というのは、従前の権利を換地後の新しい権利に変換する場合に、同意なしで変換することから、従前地権者の権利内容に大きな変動が生じないようにするための規定である¹。

共有に関しては、同法第 89 条では明確に規定していないものの、第 89 条の趣旨を踏まえれば、従前と従後の権利関係は同一にする必要がある。

- (3) 事業者の提案の事例を踏まえて考えると、
- ①ABC 所有のビルの底地には J から Z も共有持分権を持っている。
 - ②これを、事業者の提案のように、建物の所有者だけの共有土地に分筆することは、従前は、ABC ビルの再開発などにも共有持分権をもってコミットできた J から Z が、ABC ビルの再開発に関与できなくなり、実質的な経済的な損失を生じ

¹ 松浦基之『特別法コンメンタール 土地区画整理法』(第一法規、1992) 412 頁参照。

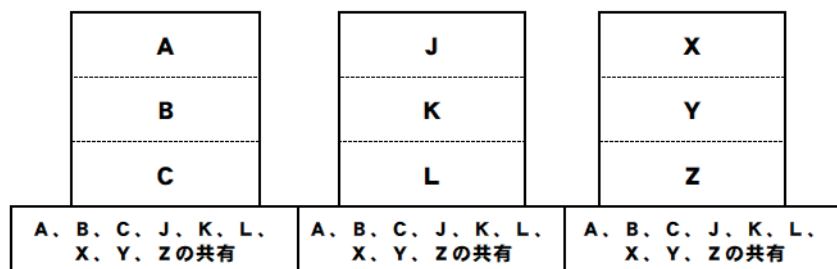


図6 土地区画整理法の換地手法をつかった場合の分筆後の権利関係

る可能性がある。仮に、JKL ビルは JKL だけの共有、XYZ ビルは XYZ の共有になるとしても、ABC ビル、JKL ビル、XYZ ビルのそれぞれの再開発の内容やタイミング、それに伴う資金のやりとりが異なることが想定されるので、事業者からみて権利関係が単純化するからといって、従前の土地所有権共有者の権利内容に大きな変動を生じさせないとは、理論的でない可能性が高い。

③よって、土地区画整理法の換地手法では図5のような権利変換は、地権者の同意なしに行うことはできないと思われる。なお、この解釈は、国土交通省の土地区画整理法所管部局の解釈とも同じである。

④仮に権利関係を大きく変動させずに、分筆するとすれば図6のようになる。これでは事業者の意図は実現できない。

3. 事業者の意図を実現しようとした場合に考えられる手法²

(1) 事業者の意図は、一度再開発を複数棟で実施

した場合に、まず、例えば、ABC 棟で再々開発を実施する場合に、できるだけ建物区分所有者である ABC と調整しながら事業を行いたいということ。

(2) 換地などの権利変換手法では、従前の土地共有者である J から Z までの権利を消滅させることはできない。

(3) これに対して、ABC ビル及びその敷地に対して収用事業手法を適用すれば、事業主体（とりあえず事業主体がどのような主体であるかは議論からは当面はあらずしておく）が J から Z を含むすべての権利者の権利を買い取る。

J から Z に対しては金銭補償を行い、ABC にはもし再開発後の床を希望すれば、ABC には買い取った権利の内容と同等の土地の共有持分権及び区分所有権を提供するという形で、事業を進めることが可能となる。（この場合でも、どうしても J から Z の一部の者が、ABC の再開発後の床をほしいといった場合の例外的な対応は検討課題として残るものの、原則すべての権利を残す権利変換方式よりは、収用型の方が単純な結果になることは間違いない）

以上の点をまとめたイメージは図7のとおりである。

² 研究会では、行政法上の観点から議論しており、民法第 256 条に基づく共有物の分割請求で対応できるかどうかについては議論していない。最判昭和 62 年 4 月 22 日においては、同条について、複数の共有不動産を 1 個の不動産ごとに個別に分割せずに、一括して現物分割の対象とすることを認めている。このため、民法第 256 条に基づいて図 5 のような現物分割が認められる可能性はある。しかし、民法上の仕組みであることから、再開発事業の促進といった行政目的で判断されるのではなく、ABC と JKLYZ との間での具体的な事情に即して個別に判断されることになることには留意が必要と考える。

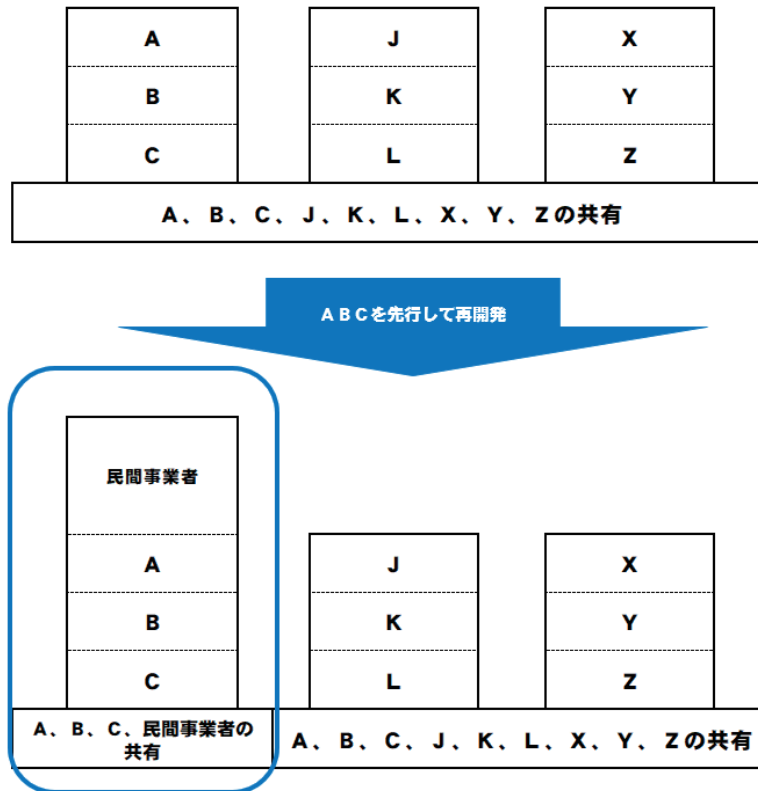


図7 ABCの建物及び敷地に対して収用事業を実施した場合の権利関係

(4) さらに、立法措置としては、ABC ビルの敷地にあるJからZまでの共有持ち分を消滅させるという観点から、土地収用法第5条第1項第1号の地上権等の権利消滅規定を拡充して、共有持ち分権の消滅規定を創設することも考えられる。

なお、(3)によって、権利を収用した結果としてJからZまでの持ち分権が消滅する場合と、権利消滅規定が併存することについては、現行土地収用法においても収用事業によって土地を収用すると同時にその土地にある地上権が消滅する（第101条）と、地上権の消滅規定が併存していることからみて、大きな問題にはならないと考える。

3. 収用関係で議論をいただいた点

(1) 市街地整備手法の改善にあたって、収用制度が重要な理由

研究会では、税制特例が充実しており（表3の緑部分）、さらに補助金も充実している（表3のオレンジ部分）である、一団地の津波防災拠点市街地形成施設（太い枠）などの収用対象事業を、市街地整備手法の改善方向として議論することは有益という結論になった。

1. 市街地整備の改善方向の全体像

現行の制度の課題を踏まえて、解決の方向性及び具体的な制度案を整理すると、表4のとおりである。

表4の整理に従えば、収用対象事業の拡大（表の赤のセルの部分）が一つの大きな方向となる可能性がある。

そのため、以下、収用対象事業を拡大するための論点を整理する。

表4 現行市街地整備手法に関する分析

	強制力を背景に地権者に同意を迫る仕組み	従前地要件	地権者の転出を促す仕組み	転出者への税制特例	地権者の区域内での新しい権利取得を促す仕組み	地権者の新しい権利取得への税制特例	地権者の区域内での新しい権利取得を通じて円滑に道路等公共施設を整備する仕組み	道路等の公共施設への補助	敷地内空地や建物共用部分といった公共的空間への補助	敷地部分への補助	事業者による一括登記	長所	短所
土地区画整理事業	・道路・公園という公共施設整備と宅地の利用増進に公共性を認める ・個人・組合では都市計画決定も必須ではない	なし	特段の規定なし	減価補償金地区での用地取得のみ取用事業並(5000万円控除や買替特例)その他の場合一部に1500万円控除)	換地手法(権利が自動的に引き継がれる仕組み=権利が途中で消滅することを認めない)	換地に 譲渡所得税、不動産取得税、登録免許税がゼロ	換地で土地の移転・整形化に伴い公共施設整備	旧道路特会(都市計画道路整備費及び用地費)+旧一般会計補助(より幅員の狭い道路への補助)	なし	なし 例外として東日本大震災の際の盛土補助	法律で規定	・制度創設当初は財政効率的(現在では?) ・法律で規定している内容が少なく敷地整序型など柔軟な使い方が可能	・地権者が中にとどまるの原則で調整に時間がかかる ・人口減少社会では事業長期化に伴い事業採算が一層悪化、保留地が売れない ・減歩率に影響がでるので、計画区域の縮減がしにくい ・補助が公共施設整備分に限定
市街地再開発事業	・公共施設整備と従前地の防火性能の改善という2つを中心とし、従後の高度利用を表現した建築物と併せて、公共性を認める ・組合施行、市町村施行で都市計画決定が必須	耐火建築物等詳細な要件あり	特段の規定なし	やむをえない転出に5000万円控除	権利変換手法(権利が自動的に引き継がれる仕組み=権利が途中で消滅することを認めない)	権利変換によって譲渡所得税、不動産取得税、登録免許税がゼロ	権利変換で再開発建物に移転させることで公共施設整備	旧道路特会補助	公共的空間への補助(住宅局補助部分)	原則なし	法律で規定	・公共施設整備と建物がセットで実現できる。 ・建物の用途限定がない。 ・容積率を増しても必要がない地区が増えている	・地権者が中にとどまるのが原則。しかし、権利形態を大幅に変えるの調整に時間がかかる。 ・人口減少社会では事業長期化に伴い事業採算が一層悪化、保留地が売れない ・容積率を増しても必要がない地区が増えている ・事業の途中で計画区域減少がしにくい ・補助が公共施設、公共的空間部分に限定
住宅地区改良事業	・不良住宅地区に対して、不良住宅の除去と改良住宅建設に公共性を認める。 ・大臣の指定が必須	定性的な要件あり	取用権限	取用事業として、5000万円控除、繰延控除、代替地の不動産取得税の免除	なし	代替地の取得として繰延控除と不動産取得税の免除	買収して公共施設整備	公共施設の用地費、整備費に対して補助	なし	不良住宅用地買収に補助	なし	・敷地に対する用地費補助がある	・施行手続きが旧時代の(大臣の指定) ・買収した土地の用途が公共施設が改良住宅に限定的
一団地の津波被災地形成施設	・津波被災地に対して防災拠点を整備することに公共性を認める ・都市計画決定が必須	定性的な要件あり	取用権限	取用事業として、5000万円控除、繰延控除、代替地の不動産取得税の免除	なし	代替地の取得として繰延控除と不動産取得税の免除	買収して公共施設整備	公共施設の用地費、整備費に対して補助	公共的空間の用地費、整備に補助	敷地取得費に補助	なし	・敷地に対する用地費補助あり ・段階的に区域を拡大することが制度前提 ・建築する建物用途に限定なし ・主体要件なし	・地区内で新しい権利取得をする場合の登録免許税特例がない(東日本大震災のときは被災地全体で免除)
マンション建て替え事業	老朽化したマンションを対象にしてその建替に公共性をみとめる	住宅用途の区分所有建物に限定	組合から反対者に対する売渡請求	譲渡所得の軽減税率、やむをえない転出に5000万円控除	権利変換手法(権利が自動的に引き継がれる仕組み=権利が途中で消滅することを認めない)	権利変換によって譲渡所得税、不動産取得税、登録免許税がゼロ	なし	なし	公共的空間の整備等に対する補助(優良並)	なし	法律で規定	・都市計画決定が不要(マンション自体に着目しているため)	・容積率の割増による増床分の売却で事業費がまかなえない
防災街区整備事業	・密集市街地の防火性能向上組合施行 ・市町村施行で都市計画決定が必須	あり(都市計画の位置づけ又は再開発事業並)	なし	譲渡所得の軽減税率、やむをえない転出に5000万円控除	権利変換手法(権利が自動的に引き継がれる仕組み=権利が途中で消滅することを認めない)	権利変換によって譲渡所得税、不動産取得税、登録免許税がゼロ	なし	なし	公共的空間の整備等に対する補助	なし	法律で規定	・補助が手厚い	・容積率の割増による増床分の売却で事業費がまかなえない
権利移転等促進計画もの	・なし(同意によって権利移転をなかつたものをみなす仕組み)	あり(幹線道路沿い、密集市街地、未利用地、ハイザードエリアなど拡大傾向)	地区内外を問わず、権利移転をなすとみなす	近年は不動産取得税、登録免許税の減免)	地区内外を問わず、権利移転をなすとみなす	制度創設時は再開発事業なみの税制、近年は不動産取得税、登録免許税の減免)	なし	なし	なし	なし	法律で規定	・区域の内外を問わず権利移転を促進する仕組み	・税制が不十分 ・補助事業が存在せず

(2) 収用対象事業の拡大の考え方

研究会では、収用について最も基本的な分析を行っている美濃部達吉の論考を前提にして、収用対象事業を拡大するとした場合の論点を議論した。

1. 収用対象事業の拡大の考え方

(1) 美濃部達吉の考え方の整理

高度成長期の新住宅市街地開発事業など、私益収用の拡大など、収用対象事業の拡大について、以前は活発に議論されていたものの、具体的にどのような観点や条件を満たした場合には、収用対象事業が拡大できるか、などについて十分は議論が行われていないのではないかと

ここでは、収用の目的などを詳細に論じている、美濃部達吉『公用収用法原理』(有斐閣、1936)に基づいて、「公益上の必要」に関する論点を抽出する。なお、数字は『公用収用法原理』のページ数である。

①公益の相対性 (36 頁)

・美濃部は最初に、「収用のための公益上の必要とは絶対的な観念ではなく、価値判断に基づく相対的な観念である」と述べる。

②公益の必要性 (38 頁)

・公益の必要性は、「収用の目的についての公益性(収用を必要ならしめる程度に公益性があるか?)」と、「収用物件についての公益性(対象となる財産権がこれを収用するだけの公益性があるものなるか?)」の二つの方向があるとする。

③社会一般の公共の利益 (40 頁)

・事業が社会一般の共同の利益のために必要であるから、そのために収用は行われる。
・収用目的は、国家又は公共団体目的に限定されない。国家的利益のために行われるものでもっとも重要なものは軍用に供するものである。

(2) 現代法からの解釈

以上の美濃部の論点を、現代的な行政用語で述べると以下の内容に整理できる。

まず、上記の②が一番大事な論点であり、②の

収用目的の「収用目的についての公益性」は以下の a に、「収用物件の公益性」は b に該当すると考えている。

a) 政策目的の実現性

経済社会情勢や国民意識などを踏まえて、政策目的が合理的であり必要なものであるか?そして、対象となる事業がその政策目的を実現するために有効であるか?

b) 立地特定性

当該事業を実施するにあたっては、離れたどの土地でもよいというものではなく、特定の具体の土地の所有権又は使用権を強制的にとりあげることが必要なものか?

この立地特定性は、別の視点からみると「事業で得られる利益」が「失われる利益」に比べて圧倒的に高いことということを意味している。

なお、上記(1)①の公益の相対性は、経済社会情勢の変化や国民意識の変化によって、収用対象事業の範囲は拡大可能であるという理屈を側面的に支持すると考えられる。

また、(1)③の収用の目的について、国家又は公共団体目的に限定されず、「社会一般の公共の利益」と広く定義する主張は、事業主体(土地収用法での起業者)は、国及び地方公共団体等の公共的団体に限られない理由を議論することに役立つと考える。

(3) 収用の公益性と、現行の都市計画法に基づく都市施設と都市計画事業認可要件との関係について

市街地整備手法を検討する上では、対象事業拡大などの実績の大きい都市計画法に基づく都市施設から議論を始めた。その際に、都市計画法に基づく要件と土地収用法に基づく事業認定要件については、以下のとおり整理した。

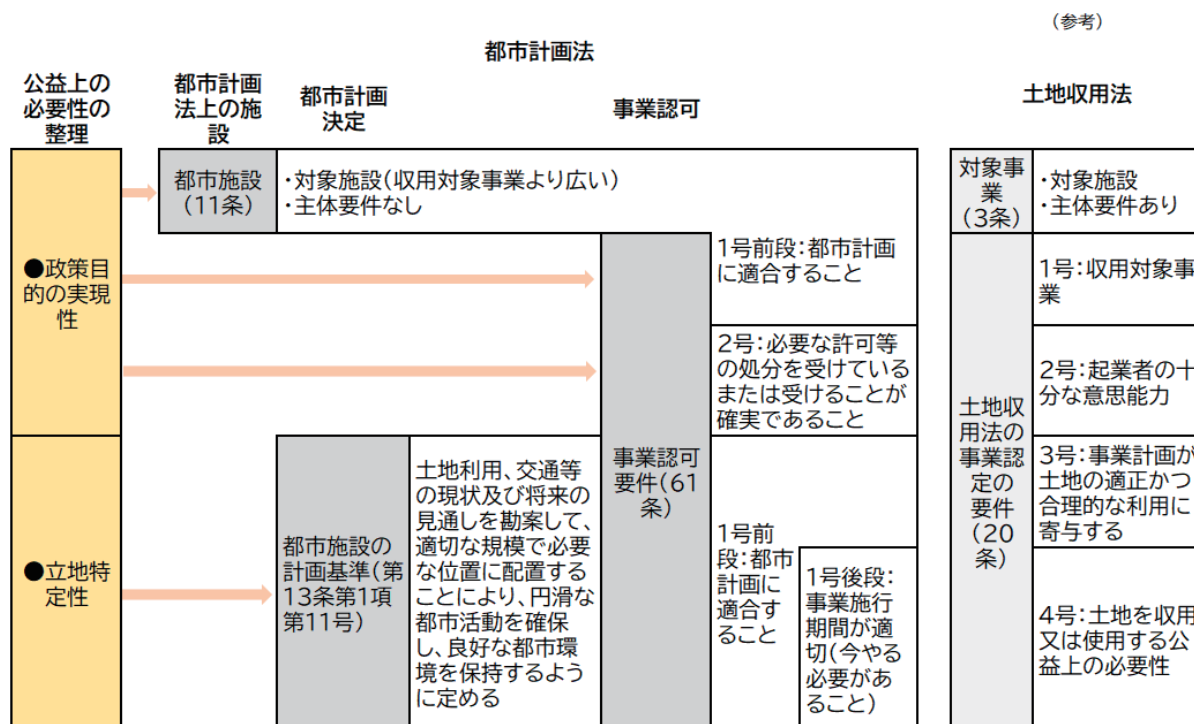


図8 収用の公益性の整理と都市計画法等に基づく規定の整理

1. 収用の公益性と都市計画法に基づく各種要件との関係

①「政策目的の実現性」(政策目的は適正なものであり、対象事業がその政策目的の実現に役立つものであること)は、個別の地区ごとに整理されるものではなく、一般的に整理されるものなので、都市計画法であれば、都市施設(そもそも都市施設の対象になっているという立法判断プラス都市計画決定の双方を含む)と、都市計画事業認可の1号前段の要件及び2号の施行能力に該当すると整理できる。

②これに対して、「立地特定性」は、都市計画法の整理では、都市計画決定されることで確定するので、都市計画決定基準及び都市計画事業認可基準の1号前段に該当する。

なお、土地収用法の事業認定基準との関係では、立地特定性は3号の要件に該当する性格が強い。なお、土地収用法4号要件がバスケットクローズ的な条項であると解釈することも可能なので、以下の整理では、仮に、対象事業の有効性と立地特定性をあわせて3号、4号に該当

すると整理した。

以上の整理を示したものが図8である。

2. 都市計画法に基づく要件と土地収用法の事業認定要件との関係整理

(1) 土地収用法2号の起業者の十分な意思・能力について

この要件のうち、都市計画法事業認可基準で明確に対応するのは、都市計画法第61条第1項第2号の許認可処分を受けている規定のみ。

本来は、都市計画法の方が、いわゆる公的団体以外に民間事業者も施行主体として認めており、土地収用法よりも事業主体を広く認めているため、都市計画法が主体要件を十分に規定していないことには問題がある。他の都市計画法の規定を含めて、以下のとおり解釈することを試みる。

- a) 意思要件については、事業主体が事業認可申請を自ら行うことからあえて都市計画事業認可要件に規定しなくても問題ないとする。
- b) 能力要件については、さらに分解すると、「事

業実施体制」「事業計画」「資金計画」が適切であるか、に区分できる。

事業計画及び資金計画については、都市計画法第60条において事業認可申請書類に、事業計画及び資金計画書の提出を法律上明記しているので、結果として事業実施能力や資金力などを、認可権者が判断できる手続の規定は整備しているということもできる。ただし、事業実施体制については、都市計画法第60条においても、例えば、組織に属する人数、専門職種の数など本当に申請事業を実施できる実施体制を確認できる項目が、事業認可申請書に存在せず、この部分については、都市計画事業認可の要件及び手続において、不十分な点と解される。

なお、民間事業者が施行主体となった場合には、事業が竣工したのちに機能が適切に維持管理されることが重要である。このため、都市計画法第79条に基づき、都市計画事業認可にあたって適切に機能を維持管理するために必要な条件を附することが適当である。(旧都市計画法ではこの条件規定が明記されていた。)

- (2) 土地収用法3号及び4号要件は、まとめて、都市計画決定の内容によって担保されていると考えることができる。
- (3) 都市計画事業認可基準にある事業施行期間については、土地収用法の事業認定基準では、該当する基準が明記されていない。土地収用法に関する、実務的な解説書³では、「今、まさに収用手続を実施する必要がある」という要件を4号要件で読んでいる。事業施行期間によって、あまりに長期にだらだら実施するのではなく、まさに認可後から着実に事業を実施することが明らかになるので、「今、まさに収用手続を実施する必要がある」と同じ性格であり、土地収用法4号要件に含まれると、整理する。

(4) 「計画による公共性」の議論の整理

収用対象事業の拡大を議論する上では、都市計画に位置付けた場合に公共性の範囲が広がるという「計画による公共性」の議論を整理する必要があった。研究会における議論の整理は以下のとおりである。

1. 「計画による公共性」の議論の復習

「計画による公共性」の議論は、遠藤博也の「計画の公共性」⁴(計画に位置付けられたから公共性が認められる)という説明が、行政実務では説明しやすいことから、国会答弁などでも「都市計画に位置付けたから公共性が認められる」という発言をしてきている⁵。

これに対して、藤田宙靖は、「計画の公共性」⁶は、単独の事業内容、事業目的の実体的な適正さを確保するための議論であって、結果として、単に計画に載せたことで思考を停止することなく、計画が備えるべきなんらかの規準を議論すべきとする。

ここでは藤田の指摘を踏まえて、より具体的に都市計画に基づく公共性を考える。都市計画の特徴であり、公共性の議論に重要な点は、

- ①住民参加手続と専門審査手続という適切手続に加え、
- ②第13条柱書の「土地利用、都市施設の整備及び市街地開発事業に関する事項で当該都市の健全な発展と秩序ある整備を図るため必要なものを、一体的かつ総合的に定めなければならない。」規定に基づき、計画の一体性と総合性が重要と考える。

近年は、土地収用法においても住民参加手続と専門審査手続が追加されているが、②の計画の一体性、総合性は都市計画法独自のものである。

そして、この都市計画の特徴である、計画の

³ 小澤道一『土地収用法上』(ぎょうせい、2012) 362頁～366頁参照。

⁴ 『行政法のスケッチ』(有斐閣、1987) 68頁参照。

⁵ 例えば、第58回国会参議院建設委員会(第16号 昭和43年5月7日)の竹内藤男都市局長答弁参照。

⁶ 藤田宙靖『西ドイツ土地法と日本の土地法』(創文社、1988) 170頁～176頁参照。

一体性、総合性は、b) の立地特定性（この場所にどうしても立地しなければいけないこと）をより具体的に説明できるという意義が大きいと考える。

(5) 近年創設された所有者不明土地法に基づく地域福利増進事業等に関する整理

高度成長期における私益収用の議論、近年の一団地の津波防災拠点市街地形成施設、さらに、「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法」（以下「所有者不明土地法」という。）に基づく地域福利増進事業という収用対象適格事業の拡大について、研究会では以下のとおり整理した。

1. 高度成長期の私益収用の議論

- (1) 高度成長期の工業団地造成事業、新住宅市街地整備事業によって私益収用が議論されてきた。この際、同時に「計画による公共性」という観点から、公共性を補強する議論が行われてきた。
- (2) 工業団地造成事業、新住宅市街地整備事業などの際に行われた「私益収用の拡大」の議論では、計画による公共性の論理（単に「計画」によって公共性を担保するという筋だけでなく、都市計画という総合的・体系的な計画への適合性を要請することによって事業内容・事業目的の実体的適正さを要請する）から収用対象事業の拡大を説明している⁷。
- (3) さらに、近年になって、実際には、民間事業者が利用する土地であっても、「一団地の復興拠点市街地形成施設」など、防災・復興対応での収用対象施設の拡大が行われてきている⁸。

⁷ 藤田宙靖「土地の公的取得と現代公法」『現代土地法の研究 上』（岩波書店、1982）201頁参照。

⁸ 近年まとめられた概括的な論文として、角松生史「日本土地収用法における「私益収用」と「生活補償」」<http://www.lib.kobe-u.ac.jp/repository/81011900.pdf> 参照。

2. 大深度地下法、一団地の津波防災拠点市街地形成施設、所有者不明土地法に基づく地域福利増進事業の内容

(1) 「大深度地下の公共的使用に関する特別措置法」

（以下「大深度地下法」という）の対象事業は土地収用法第3条に基づく収用適格事業（以下「収用適格事業」という）のうち、道路、河川など線状で特に公共性の高い事業に限定して、国土交通大臣等の認可によって、収用委員会手続なしに、使用権を設定できる。

(2) 所有者不明土地法に基づく地域福祉増進事業

の大部分は収用適格事業だが、それ以外に「購買施設で地域住民その他の者の共同の福祉又は利便の増進に資するもの」（すなわち地域住民用の商業施設）まで、対象事業となり、都道府県知事の裁定で、10年以内の使用権⁹を収用委員会手続きなしに設定できる。

(3) 津波防災地域づくり法による「一団地の津波防災市街地形成施設」

は、新しい都市施設として、「当該区域内の都市機能を津波が発生した場合においても維持するための拠点となる市街地を形成することが必要であると認められるもの」という機能に着目している。よって、その機能があれば、建築物の用途は、住宅、商業施設、工場などの制限はない。この意味で、収用適格事業の範囲を拡大している。ただし、災害発生前には当該都市施設は建物建付地に計画決定できる地区が限定されている。（津波発生後は建物建付地要件はない）

(4) 大規模災害からの復興に関する法律（以下「大規模災害復興法」という）による「一団地の復興拠点市街地形成施設」

は、「円滑かつ迅速な復興を図るために当該区域内の地域住民の生活及び地域経済の再建のための拠点となる市街地を形成することが必要であると認められるもの」という機能に着目している。よってその機能があれば、建築物の用途は、住宅、商業施設、工場などの制限はない。この意味で、収用適格事

⁹ 2022年改正で20年まで延長された。

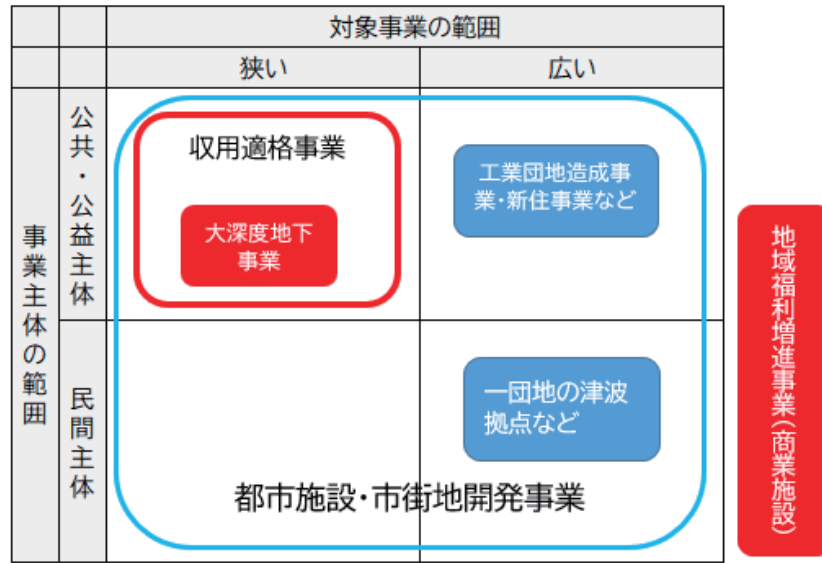


図9 土地収用法（赤枠内）と都市計画法（水色枠）の整理

業の範囲を拡大している。ただし、この都市施設は大規模災害の発生後の被災地を対象としている。これらの関係を整理すると以下の図9のとおりである。

3. 地域福利増進事業の位置付け

- (1) これまでの収用権または使用権を付与する土地収用法及び使用権のみを設定する大深度地下法では、収用対象事業の範囲は、土地収用法の対象事業の枠内で議論していた。しかし、論理的には、比例原則の考え方を踏まえ、より権利侵害の程度が少ない場合には、対象事業の範囲を柔軟に解釈できる可能性がある。
- (2) 特に期間を区切った使用権の設定であれば、期間終了後に原状回復できることから、大深度地下法のように半永久的に使用権を設定する場合に比べても対象事業の範囲を柔軟に解することができる。
- (3) 以上の「使用」については「収用」とは別の扱いが可能であるという主張は、所有権が制限されることから「公用制限」の一類型と概念して位置付ける学説¹⁰からも裏付けられる。

¹⁰ 柳瀬良幹『公用負担法（新版）』（有斐閣、1972）97頁「（公用使用を公用収用と位置付ける学説を紹介した上で）併しながら、右の場合について土地収用法中に規

(4) 以下の関係をイメージで示すと図10のとおりである。このように整理すれば、地域福利増進事業もこれまでの収用適格事業と整合的に理解することができる。

- (5) なお、「期限付きの使用」という理由で対象事業の範囲を商業施設まで拡大している地域福利増進事業については、対象となる土地が所有者不明土地に限定していることから、本当に必要な場所に商業施設を計画的に実現することが難しい。また、10年間という期限も民間企業投資を前提にすると現実的ではない¹¹。

よって、この10年に限った「期限付き使用」に限定した強制的な権利設定の仕組みは拡張性

定されているものは単にその手続きに止まり、公用使用そのものは決して所有権中の使用の権能を収用するものではなく、所有権に対しその目的物を使用することを内容とする新たな権利が設定され、これによって所有権が制限させられるのであることは、後に述べるが如くであるから、右は何も誤で、右の場合を公用収用の一と考えるのは理由のないことである。」なお、田中二郎『新版行政法 下巻 全訂第二版』（弘文堂、1983、以下「田中下巻」という。）158頁においても、公用使用を公用制限の一つとして位置付けている。

¹¹ 民間企業の参入を促進するための道路法に基づく歩行者利便増進道路制度、都市公園法の設置管理許可の特例は、いずれも20年まで期間を延長している。なお、2022年所有者不明土地法改正で20年まで延長されており、この点の問題点はかなり解消されている。

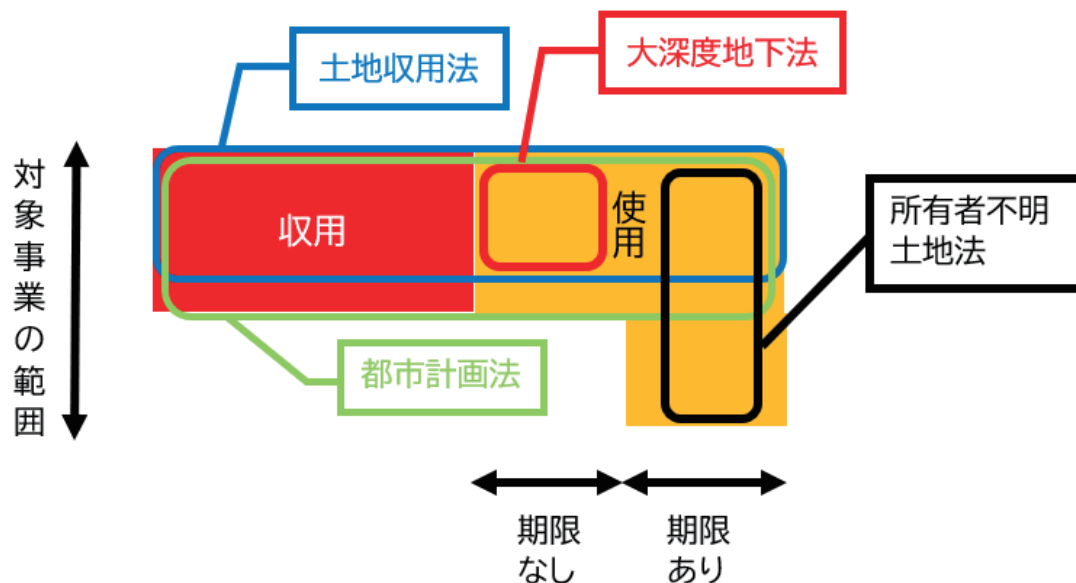


図10 収用と使用（期限あり・なし）を区分して整理したイメージ図

に乏しい。

むしろ、土地所有権を取得できる＝「収用」の対象範囲について、都市計画の枠組みのなかで、所有者不明土地であるかいなかにかかわらず、商業施設が不足している場合（高齢者が多数居住する第一種低層住居専用地域など）には、都市計画施設として可能になる、そして、所有者不明土地であれば、収用委員会手続きが省略できる、といった方向に制度を充実していく方が、実務上、有益な手法となる可能性があると考えます。

- (6) なお、10年という「期限付きの使用」権設定については、上記のとおり平時では活用の可能性は少ないものの、大災害の直後であれば、期間を限定した仮設市街地をつくる構想＝「時限的市街地」の構想に対して、制度活用の可能性がある。東京都都市整備局でも検討中と聞いている。

(6) 収用対象事業を拡大する可能性の整理

美濃部達吉の議論を踏まえた収用の公益性並びに都市計画法及び土地収用法の要件などを踏まえて、研究会では以下の方向で収用対象事業の拡大を議論した。

1. 収用対処事業の範囲を拡大するための、とりあえずの論点整理の方向性

- ①土地収用法から議論する場合と、都市計画法から議論する場合に、上記参考で述べたとおり、土地収用法事業認定要件と都市計画事業認可要件等が整合性がとれていないこともあり、議論が混乱する可能性がある。
- ②土地収用法と都市計画法で比べると、都市計画法の方が対象事業の拡大に積極的に取り組んでいること、また、実際の認定・認可実績からみて、都市計画法の方が圧倒的に多いことなどを踏まえ、以下の議論では、仮ではあるが、都市計画法の枠組を前提にして、論を進める。（なお、地域福利増進事業が土地収用法の世界から大胆に対象事業を拡大したことには注意しておく）
- ③より具体的に述べれば、
 - a) 「政策目的の実現性」が確保されたものが、都市計画法の都市施設（ここでは新住宅市街地開発事業のような事業制度にしたものも含む）に位置付けることができる
 - b) その都市施設が都市計画基準に基づき、まさに、当該土地の権利を取り上げることが必要であり適切であると判断される地区に定められた

表5 高度成長期及び近年の収用対象事業の公共性の分析

【高度成長期】

政策目的	収用対象事業	政策目的の必要性	立地特定性
大都市圏の住宅供給	新住宅市街地開発事業	<ul style="list-style-type: none"> ●高度成長期での大都市圏への人口集中に伴い、激しい住宅不足が生じた。これに対して、広域的観点から、公的主体が事業を実施することが必要 ●大規模な住宅地開発をするためには、用地を面的かつ迅速に取得することが必要 	<ul style="list-style-type: none"> ●大都市圏に参入した市民が求められる土地は東京等の郊外の山林であり、場所が限定されている ●都市計画決定必須
水防災・地震防災	河川(堤防など) 下水道(雨水管渠など) 海岸(防潮堤など)	<ul style="list-style-type: none"> ●降雨に伴う水を的確に海へ流す ●高潮や津波による越流を防ぐ 	<ul style="list-style-type: none"> ●河川沿い、海岸沿いなど場所は確実に特定される ×都市計画決定は必須ではない

【近年】

政策目的	収用対象事業	政策目的の必要性	立地特定性
水防災・地震防災	一団地の津波防災拠点市街地形成施設	●津波が予想される地区で、津波を受けても残る拠点市街地をつくることは生命を守る。	<ul style="list-style-type: none"> ●津波予想地区のうち具体的に避難などの観点から場所は限定される ●都市計画決定は必須
	一団地の都市安全確保拠点施設	●風水害、地震などの被害が予想される地区で、被災者の安全確保を図る。	<ul style="list-style-type: none"> ●被害予想地区のうち具体的に避難などの観点から場所は限定される ●都市計画決定は必須
大災害からの復興	一団地の津波防災拠点市街地形成施設	●津波被災地で、被災地で先行的に復興を進める拠点をつくる。	<ul style="list-style-type: none"> ●津波被災地で先行的に復興を図る拠点の場所は限定される。 ●都市計画決定は必須
	一団地の復興拠点市街地形成施設	●大規模な災害による被災地で、被災地で先行的に復興を進める拠点をつくる。	<ul style="list-style-type: none"> ●被災地で先行的に復興を図る拠点の場所は限定される。 ●都市計画決定は必須

場合、即ち、「立地特定性」が確保された場合に、具体的な収用が可能になる

という枠組みを前提にするということである。

(7) 新しい収用対象事業のアイデア（積極的な施設整備タイプ）

研究会では、以下のとおり、政策目的の実現性と立地特定性という観点からみて、収用対象事業の拡大の方向性について、まず、積極的に施設整備をするタイプについて以下のとおり議論した。

1. これまでの収用対象事業についての整理

表4は、高度成長期及び近年の収用対象事業について、「政策目的の必要性」と「立地特定性」か

ら、表5のとおり整理した。

2. 今後の収用対象事業の拡大可能性

- (1) 「政策目的の必要性」と「立地特定性」の観点から、市街地整備手法など、近年重要となっている政策目的に対して、収用対象事業の拡大の可能性について、整理すると以下のとおりである。
- (2) 収用対象事業の説得力としては、結局のところ、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、という点が重要と考える。
- (3) 一つの仮説だが、「政策目的の必要性」については、生命>健康>生活環境>経済環境といっ

表6 新しい収用対象事業のリスト（積極的な事業タイプ）

【新しい収用対象事業のリスト・積極的な事業タイプ】

政策目的	収用対象事業	政策目的の実現性	立地特定性	課題
災害復興	被災したマンションに特化して、収用、建替を行う事業手法	◎被災後の区分所有マンションは合意形成が難しく、その一方で生活再建のための緊急性がある	○被災したマンションのつ、都市構造から放置できないマンションに限定して対応する必要あり ○都市計画は必須	○被災マンションと被災した戸建てのバランスから、被災マンションであっても都市構造などの観点からの外部不経済性を説明する必要がある。
防災	緊急輸送路沿道や延焼遮断帯でのマンション、ビルの建て替え促進	◎住民の避難経路や延焼遮断といった広域的な防災対策のために必要となるマンション、ビルの建て替えは必要性が明らか、また、首都直下地震などに疎なるための緊急性もある	○防災計画、都市構造上の観点から放置できない地区のマンション、ビルに限定して対応する必要あり ○都市計画は必須	○一定の沿道のマンション、ビルとそれ以外とのバランスから、明確に撤去、建替の必要性を説明することが重要
老朽化したマンションの撤去・再生	老朽化マンションに特化して、収用、建替を行う事業手法	○高度成長期に供給されはじめた分譲マンションが老朽化しはじめ、対応が必要 ○タワーマンションなどの老朽化が始まるまえに制度が必要	○都市構造などから放置できないマンションに限り撤去する必要あり ○都市計画は必須	○個人の財産であるマンションを強制的に撤去するための外部不経済性を明確にする必要あり ○そのために放置したら周辺住民に危害があるおそれのあるマンションに限定して議論すべきか？
老朽化した再開発ビルの再開発	特に高度利用を図るべき地区での区分所有ビルに対して、収用、建替を行う事業手法	△再々開発の事業者ニーズは大きい △しかし、1回目の再開発のような防火・防災上の危険性は現時点ではまだ存在しない。 △よって、新たにつくるビルに追加的な公共性を付与する機能が必要（とりあえず防災？）	○都市構造などから放置できない区分所有建物に限り撤去する必要あり ○都市計画は必須	△一度再開発したビルに限った制度は政策目的がたたない。検討するならば、特に高度利用を図るべき地区での区分所有ビルを対象にした制度 △従前の区分所有建物を除却して新しい建物を建てる場合の追加的な公共性が重要
住宅地再生	住宅市街地で日用品などを販売する店舗等を整備する事業	○大都市、地方都市をとわず郊外住宅地は、高齢者の買い物難民化が激しい。 ○これに対する実現性のある方法として、コンビニなどの立地誘導を進めることは重要	○住宅市街地の構造からみて適切な場所に立地させる必要あり ○都市計画決定は必須	○所有者不明土地法の地域福利増進事業で一部制度化 ○都市公園法の公園施設には位置付けされている △建築基準法48条に基づく用途規制緩和の事例としていつも議論になる △純粋な民間企業が主体なため、継続的にサービスの質を維持できるか？
	住宅市街地で地域住民が働く場を整備する事業	△コロナ禍で、住宅地周辺での働く場のニーズがたかまっている △中期的に必要な施設かどうかは未検証	○住宅市街地の構造からみて適切な場所に立地させる必要あり ○都市計画決定は必須	△建築基準法48条に基づく用途規制緩和の事例として、議論になる △働く場の機能をより限定的にすべき（周辺の住民のシェアオフィス、交流施設など） △純粋な民間企業が主体なため、継続的にサービスの質を維持できるか？
地域経済再生	中心市街地の活性化のための施設を整備する事業	○政策目的は一般論としては重要。	？	？
	地方創生のための施設を整備する事業	○政策目的は一般論としては重要。	？	？
芸術文化育成	観光施設を整備する事業	△政策論として、近年は問題がない状況か？ △より大きな政策目的が地域経済再生としたときに、観光に特化した政策が定着しているかは要検証	△地域構造からみて適切な場所に立地する必要あり ○都市計画決定は必須	△都市公園法の公園施設には宿泊施設（ホテル）が対象 △純粋な民間企業が主体なため、継続的にサービスの質を維持できるか？ ×民活法によるコンベンション施設（税制、補助等の対象）はしりつぼみ、法律も廃止
	芸術文化施設を整備する事業	○政策目的は一般論としては重要。	△地域構造からみて適切な場所に立地する必要あり ○都市計画決定は必須	△芸術文化施設のうち、通常の教育社会施設などでは位置付けられない施設の抽出（ライブハウスとか劇場？） △純粋な民間企業が主体なため、継続的にサービスの質を維持できるか？

た順で説得力があると考え、収用対象事業の拡大可能性を議論してはどうか?と考える。

もう一つ、「政策目的の必要性」の説得力を高める要素としては、その政策目的を実現するための「緊急性」、急いで対応しないといけないという点も重要と考える。

(4) 以上の観点から整理すると、表6のオレンジのセルの部分は、「生命」から説明できること、また、「緊急性」も主張できることから、対象拡大の可能性が高いように思われる。

これに対して、青のセルの部分は、政策目的が「生活環境」、一部「健康」（例えば、郊外住宅地の買い物難民問題）といったもので、

上記オレンジのセルとセットで、すなわち、防災対策などとセットで主張しないと、収用対象事業の拡大の説明が難しいと考えるべきかもしれない。

(8) 新しい収用対象事業のアイディア（維持管理・保全タイプ）

研究会では、欧米の事例などを含めて、これまでの日本における積極的な施設整備のための収用対象事業に加え、維持管理・保全型の収用対象事業についても、欧米の事例などを踏まえ、可能性があるという議論になった。

表7 現行法における維持管理や保全する制度と収用制度との関係

	適正な管理を実現		積極的な利用を実現
	これ以上悪化しないように維持	優れた現状を維持・改善	公共的な利用の実現
公共施設			・道路、ダムなど収用対象事業(モノ)
公共施設 周辺保全	・河川保全区域(エリア)		
緑地	・生産緑地(エリア)	・特別緑地保全地区(エリア) ・緑地保全地域(エリア) ・国立公園特別区域(特別保護区域)(エリア)	・都市公園(エリア)
歴史的に 重要なもの		・歴史的風致維持向上地区計画(エリア) ・歴史的風致形成建造物、指定(登録)文化財(モノ)	
良好な居住環境	・特定空家等(モノ) ・所有者不明土地(モノ)	・建築協定(エリア) ・地区計画(エリア)	
防災	・土砂災害警戒区域(特別警戒区域)(エリア) ・津波災害警戒区域(特別警戒区域)(エリア)	・地区防災計画(エリア)	・一団地の津波防災市街地形成施設(エリア) ・一団地の復興拠点市街地形成施設(エリア)
都市構造		・都市機能誘導区域(エリア) ・居住誘導区域(エリア)	

表8 欧米諸国の収用制度の概要と維持管理型の収用事業など

	憲法の規定	収用手続	維持管理型の収用事業に関する議論	強度の土地利用規制を収用と考える議論
アメリカ	<ul style="list-style-type: none"> 修正第5条:何人も、正当な補償なく、私有する財産を公共のために徴収されない。 修正第14条の解釈(選択的組み込みの原則)によって、州にも適用 	<ul style="list-style-type: none"> 収用を行う主体(連邦政府、州政府、地方自治体政府等またはそこから権限委譲を受けた主体)が収用を宣言 裁判所での正当な補償の算定手続 	<ul style="list-style-type: none"> 超過収用という観点から、保護理論(Protective Theory)として整理されている。 貯水池の保護のための収用 交通施設の保護のための収用など(小高剛『比較インフラ法研究』211頁-212頁) 米国東北部の州では自然災害対応で収用制度を一部活用(Pace Environmental Law Review, Volume 33, Issue 2 Winter 2016) 	<ul style="list-style-type: none"> 湿地帯などの開発規制を、規制的土地収用かどうかで争う事件が、近年増えてきている。ただし、収用と認める要件は厳格。(中村孝一郎「二〇世紀以降の土地利用規制における規制収用法理」(南山法学28巻4号, (2005))
イギリス		<ul style="list-style-type: none"> 収用権限は個別法に規定 国、公共団体が収用命令の公告縦覧 補償額が折り合わないときは、土地審判所が裁定 		<ul style="list-style-type: none"> 都市農村計画法第102条に既存建築物の利用禁止、用途変更命令などの規定あり。 この場合には補償が必要だが、実績なし(吉田恭ほか「イギリスにおける水害土地利用規制・誘導と関係諸制度に関する研究」(都市計画No45-1, 2010年4月)
フランス	<ul style="list-style-type: none"> 第五共和国憲法前文 1789年宣言 第17条 所有は神聖かつ不可侵の権利であり、何人も、適法に確認された公の必要が明白に要求する場合で、かつ、正当かつ事前の補償のもとでなければ、これを奪われない。 	<ul style="list-style-type: none"> 行政庁による公益認定(対象事業は法定化せず) 司法裁判所による収用命令 司法裁判所による補償額決定 	<ul style="list-style-type: none"> ●環境法典L561-1条 1項 地盤の変動、地下空洞または泥灰岩採石場を原因とする地盤の沈下、雪崩、急流または急速な水位の上昇を伴う増水、海水による浸水の危険により人命(vies humaines)が著しく脅かされる場合であって、住民を防護し保護する手段にかかる費用が収用の補償にかかる費用よりも高いと認められるときには、国は、国が当該危険のある物件の収用を行うことにつき、またコミューン又はコミューンの団体が同様の収用を求めることにつき、公用収用法典に定められた条件の下で公益性があると宣言することができる。(福重さと子『岡山大学法学会雑誌』第68巻第3・4号(2019年3月)) 防災型土地利用規制(ppr)がかかっている区域で、土地が収用又は任意買収された場合には、大規模自然災害予防基金(バルニエファンド)が補償に活用される。(吉田恭ほか「フランスにおけるpprを中心とした防災型土地利用規制に関する研究」(都市計画No46-1, 2011年4月)) 自然災害のための収用は他に方法がなく、費用が一番低くなる場合(例えば、災害保全と住民保護の費用が、災害危険区域から住民を避難させるための土地収用の費用よりも高い場合に認められる。(奥田和子「都市計画法における日本とフランスの災害防止策の比較について」(横浜法学23-3)) 	<ul style="list-style-type: none"> 防災型土地利用規制(ppr)では補償は行われない。
ドイツ	<ul style="list-style-type: none"> ドイツ基本法 第14条[所有権・相続権・公用収用] (1) 所有権および相続権は、保障する。その内容および限界は、法律で定める。 (2) 所有権には義務が伴う。その行使は、同時に公共の福祉に役立つべきである。 (3) 公用収用は、公共の福祉のためにのみ許される。公用収用は、法律により、または、補償の方法および程度を規律する法律の根拠に基づいてのみ、行うことが許される。その補償は、公共の利益および関係者の利益を正当に衡量して、定めるものとする。補償の額につき争いのあるときは、正規の裁判所で争う途が開かれている。 	<ul style="list-style-type: none"> 連邦建設法典第5章 上級官庁が収用決定機関 任意協議の前置 収用決定 収用決議 補償額の裁判所への供託と裁判所による配分 		<ul style="list-style-type: none"> 連邦建設法典第40条 保護エリア、降水の浸透エリア、開発が行われなくされたエリアについては、所有者からの買い取り請求を認める。

表9 新しい収用対象事業のリスト（維持管理的な事業タイプ）

【新しい収用対象事業のリスト・維持管理的な事業タイプ】

政策目的	収用対象事業	政策目的の必要性	立地特定性	課題
防災	河川の浸水想定区域等での土地を買収して行政が保全	◎近年の気象現象の激甚化を踏まえて、河川周辺での被災される建築物を減らすという意味が大きい。	○対象地域は河川の浸水想定区域などから規定される ○しかし、収用までするために対象の限定にあたっては、都市構造からの説明が必要か？ ○都市計画まで必要かは微妙か？	○浸水想定区域内の建築制限など予算を使わない制度が構築されているなかで、収用事業がトータルでは財政効率的といえるかが課題 (仏の立法例など参照)
歴史的建造物群の保全	次世代に残すべき歴史的建造物群を買収して行政が保全	○歴史的建造物群を規制だけで所有者に保全と求めても経済面など多様な理由から維持できない。 ○どうしても必要なものは行政で保全する必要性はある。	○対象となる歴史的建造物群は、対象の絞り込み、そして都市構造からみて放置すると消滅してしまう可能性が高いといった判断が必要 ○都市計画は必須	○文化財保護法など建築制限など予算を使わない制度が構築されているなかで、収用事業がトータルでは財政効率的といえるかが課題 (仏の立法例など参照)
都市の緑の保全	次世代に残すべき都市の緑を買収して行政が保全	○都市の緑を規制だけで所有者に保全と求めても経済面など多様な理由から維持できない。 ○どうしても必要なものは行政で保全する必要性はある。	○対象となる都市の緑の絞り込み、そして都市構造からみて放置すると消滅してしまう可能性が高いといった判断が必要 ○都市計画は必須	○都市緑地保全法、生産緑地法など、規制だけで、予算を使わない制度が構築されているなかで、収用事業がトータルでは財政効率的といえるかが課題 (仏の立法例など参照)

- 従来対象となっていない「維持管理・保全型」の収用事業の必要性
 - これまで検討してきた収用対象事業については、いずれも土地を収用（又は使用して）新しく施設を整備する事業をイメージしてきている。
 - これに対して、現在のような低成長期では、むしろ既にある施設を維持していたり、単に保全したりする政策目的が大きくなってきている。
例えば、
 - ①河川の浸水想定区域の保全のための土地の取得
 - ②歴史的建造物を保全するための土地及び建物の取得
 - ③都市の緑地を保全するための土地の取得など
 - 現行法では、表7のとおり、この分野は、従来は、この分野は利用制限、行為制限の法制度で処理してきたが、経済社会情勢や国民意識の変化から、一部は、収用対象事業に含める可能性はあると考える。
 - 表8のとおり、海外の立法例等を既存文献などから大まかに拾ってみただけでも、日本の法制のように明確に土地利用制限と収用を区別せ

ずに、日本であれば土地利用制限に止まっている事例に対して、維持管理や保全のために、収用事業を認めるものがみられる。

これらの事例からみても、維持管理型、保全型の収用事業の拡大の可能性はあると考える。

2. 維持管理型の収用対象事業の可能性

- 以上の問題意識を踏まえ、維持管理型の収用事業の可能性について整理したものは表9のとおりである。

なお、上記の積極的に施設整備をする事業と同様に、生命に関係する、河川の浸水想定区域等での土地を買収して保全する事業の方が、生活環境に関係する、歴史的建築物や都市の緑の保全よりは、実現性が高いと仮に整理している（セルの色の意味は表5と同じ）。

- なお、歴史的建造物の保全や都市の緑については、一定の修復や改良工事を行う前提で、従来の営造物公園の概念を拡張する可能性もあり、こちらの方が実務的には実現性が高いかも知れない。例えば、現実にも都市公園のなかに、古民家などを移築して保全するなど、都市公園は、事実上、維持管理的な事業に活用されている。
- このような実態を踏まえると、維持管理的な

事業を正面から収用事業に位置付けることの検討と併行して、公園事業などの既存のいわゆる積極的な整備を行う収用事業の中身に、積極的な整備を行わず、最小限の修復等のみを実施するタイプを作っていくという発想も重要と考える。

(9) 収用対象事業の事業主体の整理

収用対象事業の範囲の拡大に併せて、事業主体の範囲も研究会において議論した。現行法においては、都市計画法では事業主体が民間に開放されているのに対して、土地収用法は、公的主体又はいわゆる公益事業に限定されていることについて、現行法の整理を行った。

1. 収用対象事業の事業主体拡大に関する論点

- (1) 収用対象事業を都市計画法の都市施設によって拡大することは、国、地方公共団体、URなどの公的主体に加え、都市計画法第59条第4項に基づき、民間主体まで同時に事業主体を開放することになる。
- (2) 私益収用の拡大の際には、新住宅市街地開発事業、工業団地造成事業など公的主体に個別法で限定していたので、事業主体の拡大の適否は議論されなかった。
- (3) しかし、2002年の都市再開発法改正で第二種市街地再開発事業の施行者に、再開発会社（地権者が議決権の半分を有すること）を追加したこと、さらに、一団地の津波防災拠点市街地形成施設などでは、土地は市町村が取得するものの建物は民間事業者が施行するケースがかなりでてきているのなど、実体法の運用自体が大きく変化してきている。
- (4) 収用事業を実施する主体の拡大については、対象事業の拡大のように「計画による公共性」で整理することが難しい。都市計画による一体的、総合的な計画というのは、既述のとおり、「立地特定性」などから事業の公共性の範囲拡大には説明力があるが、事業主体の拡大には、説明力が乏しい。

(5) 極論をいえば、土地を収用（使用）して物理的な施設をつくること自体に収用を認める公共性があるとするれば、きちんと事業計画を許認可庁がチェックし、かつ、そのとおり整備するよう、工事を確認すれば、公的主体が主体になっても、民間主体が主体になっても同じという議論もありえる。最近のPFI法などの議論もこの極論に一定の根拠を与えている。

(6) そこまで単純な議論でないとするれば、土地収用法及び都市計画法では、施設を整備したのちのことを規定していないものの、「公的主体であれば、その施設の適切な維持管理、または適正な処分が時実態として担保できる」という趣旨が、隠れている可能性がある。

2. 都市計画法において民間主体まで収用対象事業の主体が開放されていることについて

- (1) そこで、都市計画法に基づく都市計画事業認可制度において、土地収用法と異なり、広く民間事業者までを施行主体として認めている背景について、分析してみる。
- (2) 旧都市計画法では、行政庁施行を原則として、行政庁以外の施行者の場合に特許として認めると考えていた。このため、行政庁以外の施行者として事業者として「大阪市」が解説書では例示されている。また、旧法の解説書では、きちんとした論拠はしめされていないものの、個人や会社でも施行者になれると記載している。
- (3) さらに、この規定を、現行都市計画法に引き継ぐ際には、行政庁施行を原則とする行政庁主義を否定し、さらに、「公的主体としての「国の機関、都道府県、市町村」」以外の者と都市計画法として規定して、広く民間事業者までを、広く施行者に含むことをより自覚的に述べている。この結果について、当時の立法責任者は自覚的だったが、同時に、民間事業者が継続的に適切に管理を続けることを都市計画事業認可の条件に付与することも意識していた。

表10 旧都市計画法及び現都市計画法における都市計画事業の主体に関する規定とその解釈

都市計画法の条文	法定の解説書	コメント
<p>旧都市計画法(昭和43年に廃止された条文)</p> <p>第3条:都市計画、都市計画事業及毎年度執行スヘキ都市計画事業ハ都市計画審議会ノ議ヲ経テ主務大臣之ヲ決定シ内閣ノ認可ヲ受クヘシ</p> <p>第5条:都市計画及都市計画事業ハ政令ノ定ムル所ニ依リ行政庁之ヲ行フ ②主務大臣特別ノ必要アリト認ムルトキハ政令ノ定ムル所ニ依リ行政庁ニ非サル者ヲシテ其ノ出願ニ依リ都市計画事業ノ一部ヲ執行セシムルコトヲ得</p> <p>旧都市計画法施行令 第6条:行政庁ニ非サル者都市計画事業ヲ執行セシムルトキハ建設大臣ニ特許ヲ申請スヘシ 施行令第7条:建設大臣ハ前条ノ特許ニ都市計画上其ノ他公益上必要ト認ムル条件ヲ附スルコトヲ得 施行令第8条:第六条ノ特許をウケタル者事業ヲ実施セムルトキハ設計書ヲ添付シ都道府県知事ノ許可を受クヘシ</p>	<p>○飯沼一省『都市計画』(常磐書房、1934) 23頁-24頁 ・行政庁というのは国家の機関をいうのであって、その中には例えば内務大臣のような行政官庁も含まれ、また府県知事、市町村長というような公共団体の執行機関が、国の機関として働く場合をも包含しているものである。本条によりても明らかになるがごとく、都市計画事業は国の機関たる行政庁の執行することを原則とし、ただ例外として特別の必要ありと認めらるる場合に限り、主務大臣之を行政庁にあらざるものに特許することができるのである。行政庁にあらざる者という中には公共団体もあるであろうし、また一個人あるいは会社というものも予想することができる。</p> <p>300頁-303頁 ・行政庁主義が原則(実績は乏しい) ・「内務大臣の特許をうけて都市計画事業を実施している者の実例としては大阪市がある。即ち大阪都市計画事業として決定せらるる高速度交通機関は大阪市という公共団体が本条に依って執行しているものである。</p>	<p>・当時は行政庁主義が条文上前提となっていて、その例外として公共団体を旧都市計画法第5条第2項では読んでいた。 ・条文の趣旨としては、旧法自体から会社など純粋な民間主体も想定していた。</p>
<p>現行都市計画法 第59条 都市計画事業は、市町村が、都道府県知事(第一号法定受託事務として施行する場合にあつては、国土交通大臣)の認可を受けて施行する。 2 都道府県は、市町村が施行することが困難又は不適当な場合その他特別な事情がある場合においては、国土交通大臣の認可を受けて、都市計画事業を施行することができる。 3 国の機関は、国土交通大臣の承認を受けて、国の利害に重大な関係を有する都市計画事業を施行することができる。 4 国の機関、都道府県及び市町村以外の者は、事業の施行に関して行政機関の免許、許可、認可等の処分を必要とする場合においてこれらの処分を受けているとき、その他特別な事情がある場合においては、都道府県知事の認可を受けて、都市計画事業を施行することができる。 5 都道府県知事は、前項の認可をしようとするときは、あらかじめ、関係地方公共団体の長の意見をきかなければならない。</p>	<p>・大塩洋一郎『都市計画法の要点』(住宅新報社、1971)138頁-141頁 ・従来の行政庁主義を改めまして、原則として公共団体主義一市町村または都道府県が施行することとし、一定の場合には地方公共団体以外の社、すなわち国または民間人も、建設大臣の承認または知事の認可をうけて施行できることにしたのであります。 ・国の機関、都道府県及び市町村以外の者は、都道府県知事の認可を受けて都市計画事業を事項することができることとされていますが、都道府県知事は、認可に際しては事業の公益性、申請者の資力信用等について慎重かつ公正に審査し、必要に応じ、新法第79条の規定により、都市計画条必要な条件を附することによって、事業の円滑かつ適正な執行を確保するように努めることが必要であり、また、条件として附する事項としては、おおむね詳細な設計の認可、事業施行に対する指導監督、竣工認可、事業完了後の施設の管理に関する指導監督等に関する事項が考えられます。</p>	<p>・立法当事者の解説書においても、現行都市計画法において、旧法と同様という整理から、民間事業者が広く旅行者に含まれたことについて、その理由を明示的には述べていない。 ・ただし、民間事業者が含まれていくに伴う、必要な条件などを詳細に記載している。</p>
	<p>・『都市計画法の運用Q&A』(ぎょうせい、加除式) ・Q:国の機関、都道府県及び市町村以外の者について、都道府県知事が都市計画事業の認可を行う場合、その取扱いの方針はどうなっているか。 A:国の機関、都道府県及び市町村以外の者(いわゆる特許事業施行者)については、都道府県知事が都市計画事業の認可を行う場合は、事業の認可があれば特許事業施行者といえども土地収用の権能が付与されるから、事業の公益性及び内容、申請者の資力信用等について慎重公正に審査すべきである。また、必要に応じ、法第79条の規定により都市計画上必要な条件を附することにより、当該事業の円滑かつ適正な確保するよう努めるべきである。なお、「特別な事情」とは、当該収用権を与えて民間法人等に行わせることについて、十分な公益性、必要性、社会的経済的実態、行政上の監督等が期待されること等をいう考えられる。 また、条件として附する事項としては、おおむね次に掲げるものが考えられる。 ① 詳細設計の認可 ② 事業施行に対する指導監督(災害・危険防止の措置、中止した場合の原状回復義務等) ③ 竣工認可 ④ 事業完了後の施設の管理に関する指導監督 ⑤ その他必要な事項</p>	<p>・最新の都市計画法所管部局の解説書では、上記大塩解説書とほぼ同じ内容を記載している。 ・なお、事業の公益性、申請者の資力信用等について慎重公正に審査すべきと記述しているが、現在の都市計画事業認可基準のどの項目からその審査が可能となるかは明らかではない。</p>

表11 都市計画事業と市街地開発事業の施行主体の整理

		個人	組合	地権者出資会社	民間会社	国	都道府県・市町村	UR都市機構
都市計画事業認可	都市計画決定	都市計画決定が必要						
	地権者の同意要件	同意要件なし						
第二種市街地再開発事業	都市計画決定	/	/	都市計画決定が必要	/	/	都市計画決定が必要	
	地権者の同意要件			地権者が議決権の半分以上保有、事業認可の際には3分の2同意			同意要件なし	
第一種市街地再開発事業	都市計画決定	都市計画決定不要	都市計画決定が必要			/	都市計画決定が必要	
	地権者の同意要件	全員同意	地権者の3分の2以上の同意で設立	地権者が議決権の半分以上保有、事業認可の際には3分の2同意	同意要件なし			

以上の論点を整理したものは、表 10 のとおりである。

3. 現行都市計画制度における事業主体の活用

- (1) 現行都市計画法において、都市計画事業認可を広く民間事業者まで施行者にした、突っ込んだ説明は見つけることはできなかった。
- (2) 表 11 のとおり、都市再開発法に基づく収用型の第二種市街地再開発事業の施行者と、都市計画事業認可の施行者の食い違いなどが存在するのは事実である。

ただし、現状で、都市計画事業認可は広く民間事業者に開かれていること、また、第二種市街地再開発事業も地権者出資会社に開かれていることは、今後の民間事業者への多様な可能性を開いているものとして評価し、現状を是認したうえで、この都市計画事業認可の範囲をうまく活用していく方向で議論する。

- (3) その場合であっても、特に、防災や復興関係の一団地系の施設は、単に建築物などのハードを整備しただけでは意味がなく、それが政策目的にあった機能を発揮されるように運用され、そしてそれが持続性を持つことが重要であり、そのための仕組みとセットで議論することに留意する。

以上