

【ポイント】

- ・近年、法改正によって、収用対象事業が複数追加されてきている。
- ・近年の収用対象事業の追加については、高度成長期の際の収用対象追加の際に論じられた「計画による公共性」の議論では十分に整理ができない。
- ・「期間を区切った使用権設定であり権利侵害の程度が小さいことから、比例原則に基づき、対象事業が拡大している」と整理することによって、他の収用対象事業と整合的に理解することができる。

1. はじめに

収用対象事業については、土地収用法（1951年）及び都市計画法（1968年）の制定によって、収用対象事業の範囲が一旦確定した。

その後、高度成長期において、新住宅市街地整備事業等の三つの事業で収用対象事業を拡大した。その後は、東日本大震災の復興事業のために創設された「一団地の津波防災拠点市街地形成施設」までの期間は、収用対象事業の拡大は行われなかった。

ところが、近年になって、都市計画法の都市施設に位置付けられる、いわゆる一団地系の施設¹、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）に基づく地域福祉増進事業と、新しいタイプの収用対象事業が創設されてきている。

本稿においては、以上の法制度改正の動きを踏まえ、収用対象事業の拡大の内容を法的な整合性のとれる形で整理して、その特徴を明らかにする²。

2. 高度成長期における収用対象事業の拡大について

高度成長期においては、その時点での政策課題を解決するため、工業団地造成事業（1958年（首都圏）、1964年（近畿圏））、新住宅市街地整備事業（1963年）、流通業務団地造成事業（1966年）と新しい収用事業が創設されてきた。

この収用対象事業の拡大については、「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。この「計画による公共性」については、単純に都市計画に位置付けることによって公共性が得られるという説もある。しかし、より、厳密な説明³としては、都市計画という総合的・体系的な計画への適合性を要請されることによって、事業内容・事業目的の実体的適正さが実現されるという、実体的な根拠から、これらの収用対象事業の拡大が認められるとしていた⁴。

いずれの説明によって、都市計画に位置付けられることによって、結果として公共性が確保され、それを前提にして収用対象事業が拡大したことになる⁵。

2. 近年に追加された収用対象事業

(1) 追加された収用対象事業の概要

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）に基づく使用

大深度地下法に基づき、国土交通大臣等の認可によって、収用委員会手続きなしに、使用権を設定できる。要は、使用権の設定の手続きを土地収用法に比べ簡素化している。

対象事業の範囲は、土地収用法第3条に基づく収用対象事業のうち、道路、河川など線状で特に公共性の高い事業に、絞り込んで制度化している。

また、事業主体としては国、地方公共団体、独立行政法人、電気事業者などの公益事業者（以下「公的主体」という。）に限定されている。

②所有者不明土地法に基づく地域福祉増進事業

都道府県知事の裁定によって、10年以内の使用権が設定されるという形で、土地収用法に比べて手続きを簡素化している。

対象となる地域福祉増進事業のうち、大部分のものは、土地収用法に基づく収用対象事業の範囲内である。しかし、土地収用法及び都市計画法に基づく収用対象事業の範囲を超えたものとして、「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）が位置付けられている。

主体についても、公的主体に限定されず、民間事業者も対象となる。

③津波防災地域づくり法による「一団地の津波防災拠点市街地形成施設」

手続きについては、通常の都市施設と同じである。

対象事業の範囲としては、新しい都市施設として位置付け、また、その要件として、「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、建築物の用途自体は、住宅、店舗、工場など制限はない。この意味で、収用対象事業の範囲を拡大している。

事業主体は、都市計画法に基づく他の事業と同じく、国、地方公共団体その他の公的主体以外に民間事業者も対象となる。

④大規模災害からの復興に関する法律による「一団地の復興拠点市街地形成施設」

「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、工場など制限はない。この意味で、収用対象事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。

権利取得の手続きは通常の都市施設と同じ、事業主体は、公的主体に加え、民間事業者も対象になる。

この傾向は、「一団地の復興再生拠点市街地形成施設」（福島復興再生特別措置法）、「一団地の都市

安全確保拠点施設」(都市計画法)においても同じである。

(2) 近年追加された対象事業の整理

(1) に述べた特徴を、土地収用法(赤線で囲まれた部分) その他都市計画に位置付けられない事業と、都市計画に位置付けられた事業(水色の線で囲まれた分) に区分し、さらに、対象事業と事業主体に分けて整理すると、図1のとおりである。

(図1) 収用対象事業、都市計画施設等と最近の収用対象事業の整理

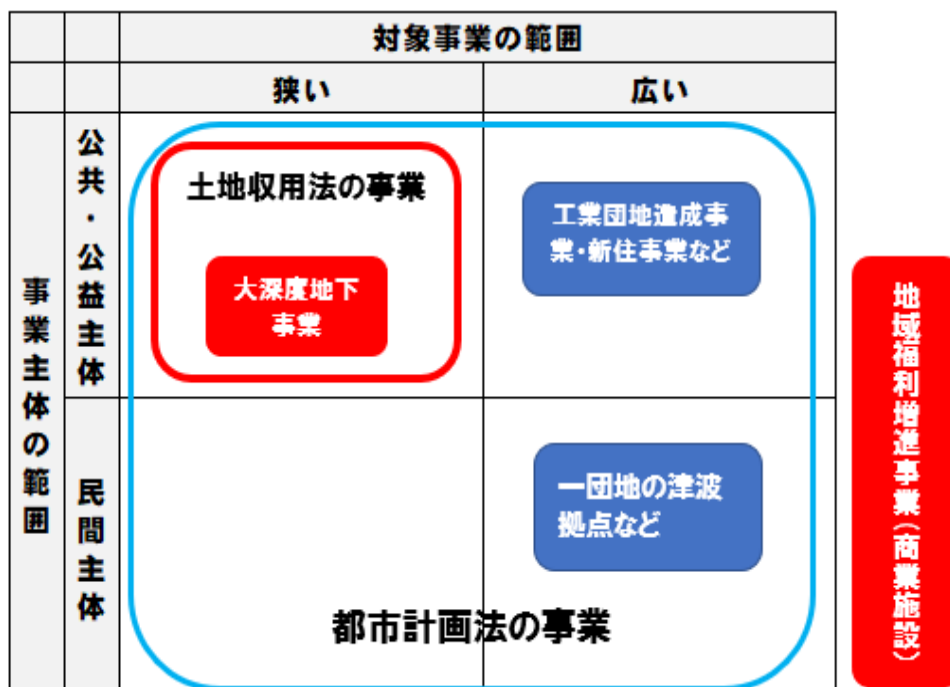


図1で示すとおり、「計画の公共性」の理論、即ち「都市計画に基づくことによって対象の事業が拡大する」という、これまでの議論では、所有者不明土地法に基づく地域福利増進事業が都市計画とは無関係に使用権が設定できるため、いわば、従来の収用対象事業の外縁の枠であった水色の線の外側に位置することになる。

よって従来の「計画の公共性」とは異なる観点からの法的整理が必要となる。

3. 収用対象事業の新しい整理の枠組み

(1) 基本的な整理の考え方

地域福利増進事業の特徴としては、所有者不明土地のみを対象にすることと、設定される権利が10年の期限付きの使用権であるという点である。前者の対象が所有者不明土地であることについては、所有者が見つかりにくいからといって、それをもって強制的な権利設定ができるという理屈にはならないと考える。

これに対して、地域福利増進事業については、10年の期限付きの使用権設定に限定されているということは、地権者にとっては、10年経過すれば権利を回復することができることなど、所有権を収用するよりは、権利侵害の程度が低いと考えることができ、比例原則の立場から、対象事業の範囲を柔軟に解するこ

とが可能となる。

以上のように「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⁶からも裏付けられる。

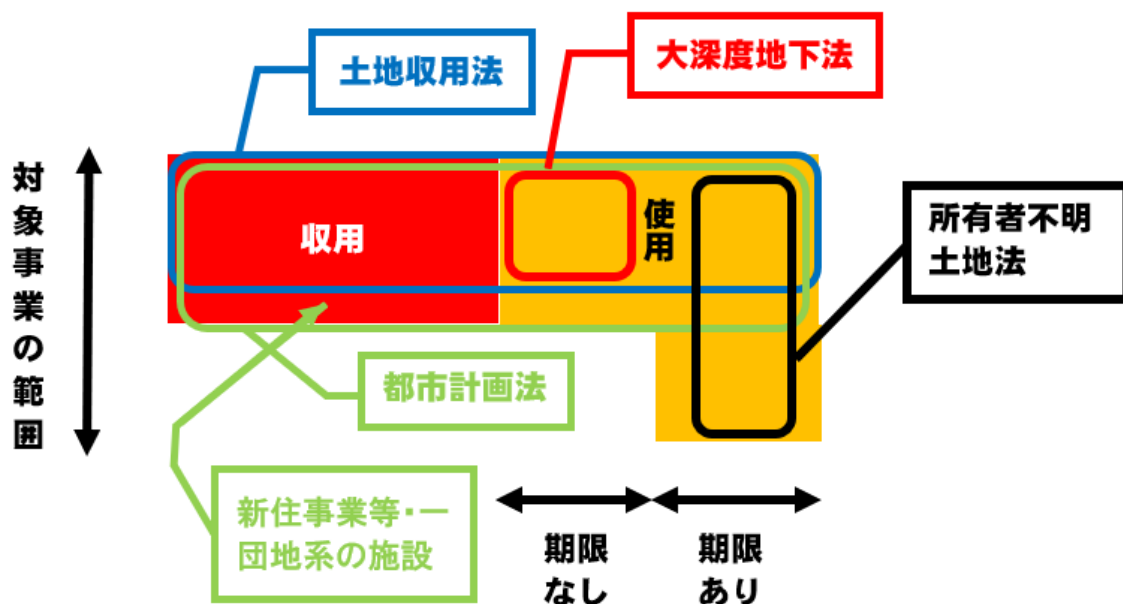
以上のように考えると、逆に使用に限定している大深度地下法は、なにゆえ対象事業が土地収用法の範囲内に止まっているか、についての議論が生じうる。しかし、大深度地下法において設定される使用权は、期間としては無期限であることが前提となっており、その意味では、「使用」であったとしても、権利侵害の程度は、土地収用と同等を解することができる。

(2) 新しい整理の枠組みに基づく整理

(1) のように、使用のうち、期限付きと期限なし、さらに収用（所有権の取得）とに区分して、対象事業の範囲を整理すると図2のとおり整理できる。

図2で明らかになるとおり、使用と収用、使用のうちで期限つきと期限なしで区分することによって、所有者不明土地法に基づく地域福利増進事業とその他の収用対象事業について、整合的に整理することができる。

(図2) 収用と使用、使用のうち、期限ありと期限なしに区分した整理



4. まとめ

本稿においては、近年の収用対象事業の拡大について、整合的に理解するための法的な枠組みを明らかにした。

この整理から示唆される点としては、以下の二点がある。

第一に、一定の期間、例えば10年間⁷に限定して使用权を設定する制度については、今後、収用対象事業の拡大の可能性があるということである。ただし、民間企業にとっては、10年間という期間はかならずしも投資を回収するために十分な期間ではない⁸。よって、期間を限定した使用权設定については、民間事業主体よりも行政主体の事業を想定した展開が考えられる。例えば、東京都が首都直下地震の際に

復興プロセスで想定している仮設市街地＝時限的市街地⁹のように、一定期間に限って土地利用を行政が行う場合などには有効と考える。

第二に、民間事業者などの積極的な活用を想定する場合には、従来の「計画による公共性」の議論に基づいて、期限付きの権利設定に限らず、収用（所有権の取得）または期限なしの使用権設定も可能とする、都市計画法に基づく都市施設概念の拡大を検討するのが適切と考える。

(佐々木 晶二)

¹ 一団地の津波防災拠点市街地形成施設（津波防災地域づくりに関する法律）、一団地の復興再生拠点市街地形成施設（福島復興再生特別措置法）、一団地の復興拠点市街地形成施設（大規模災害からの復興に関する法律）を意味する。また、現在国会で審議中の特定都市河川浸水被害対策法等の一部を改正する法律案に規定されている一団地の都市安全確保拠点施設が、含まれる。

² 本稿の論点を整理するにあたっては、土地総合研究所が主催する「都市計画と法政策学との連携推進研究会」の先生方のアドバイスを受けた。メンバーの先生方については、以下の URL 参照。<https://www.lij.jp/kenkyukai.html>

³ 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。

⁴ 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」参照。

<http://www.lib.kobe-u.ac.jp/repository/81011900.pdf>

⁵ 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」参照。

<http://www.lib.kobe-u.ac.jp/repository/81011900.pdf>

⁶ 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。

⁷ 地域福利増進事業の 10 年間という期間限定は、国土交通省作成の非公表法制局説明資料によれば、「土地利用の意向が変化することが想定される期間」として、生産緑地法第 10 条の 2 第 2 項及び第 10 条の 3 第 2 項、借地借家法第 4 条などを参考にして定めたとされる。一方で、土地収用法第 81 条では、3 年以上の使用権設定の場合には、地権者から使用ではなく収用にしてほしいと請求できると規定している。これらの規定などを趣旨は、10 年よりも長い期間を設定する場合には、地権者が具体的に土地利用をするという意向が発生する可能性が高いこと、また、3 年以上の使用権設定は一般論としては、収用に準じる権利制限と解していることとなる。よって、現行法における 10 年という期間は、かなり大胆な期間設定であって、10 年以上の期間を法律で設定しようとすれば、地権者にとっての権利侵害の程度が大きいと判断せざるをえず、収用対象事業を拡大するという制度目的の実現は難しくなると考える。

⁸ 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。

⁹ 東京都「市街地の事前復興の手引き」26 頁参照。

https://www.toshiseibi.metro.tokyo.lg.jp/bunyabetsu/bosai/pdf/shuto_01.pdf