

国土審議会土地政策分科会企画部会

# 地域福利増進事業の 法制度的検討

2023年6月16日 飯島 淳子 (東北大学)

# I 土地をめぐる法構造

- 1 財産権・土地所有権・空間
- 2 議論の参照軸

# II 地域福利増進事業の捉え方

- 1 国家による私人の土地所有権の制約
- 2 土地の利用・管理と事業の運営の間

# III 若干の検討

- 1 民事法的手法と行政法的手法
- 2 市町村の役割
- 3 都道府県の役割
- 4 国の役割

## I 1 財産権・土地所有権・空間

### 財産権

憲法29条；文脈を抜きにした財産権一般を保護法益とする（石川a255頁）。

### 土地所有権（松尾38-39頁）

〔公共の福祉を理由とする所有権の制限  
土地が相互に隣接しているという相隣関係に特有の性質を理由とする所有権の制限と拡張  
——民法の「相隣関係」ルール；土地が全体として産み出す効用の最大化

↓ 〈外延の拡張（亘理303頁）〉

### 空間

土地法制における土地利用の文脈自体の意義への着目（石川a255頁）

「ミクロな空間における個別の状況に対応した文脈的制御の必要性が高まることで、政策的対応と私的・個別的利害とが接近する」（角松b65頁）

## I 2 議論の参照軸

### (1) 「土地」と「空間」 (高村a32-34頁)

#### 土地法

近代的土地所有権論——所有権と利用権の対抗関係で問題を捉える

土地所有者〔権〕対公共の福祉

↓ 土地の上の空間把握 (そこに生きている人々の生活、居住、景観、美観、環境) の必要

現代都市法論 空間の重視

コモンズ論 / アンチ・コモンズ論 (高村b75頁・79頁以下)

アンチ・コモンズの悲劇；一つの物に対してあまりにも多くの所有権者が存在すると利用をめぐる合意形成が困難となり、望ましい利用が不可能となる社会的ジレンマ。

〔 多数共有者型アンチ・コモンズ  
〔 零細分散錯圃型アンチ・コモンズ

## (2) 空間秩序論

- 「空間秩序」の形成への公法的な参与権（石川b309頁）  
財産権論固有の文脈（「財物」としての土地の特殊性）で論じるより、  
公共空間形成への参与権の発生根拠を法的な争点とする。
- 都市空間の規制に関する法制度＝空間のあり方に関する権原配分ルール of 複合体（角松d30頁）  
空間形成権限の配分  
私的所有権による「二重の空間分割」  
対「公益」の観点からの規制（公法的規制ルール）  
+ 地域共有空間（コモンズ）的性質… 「場」や景観のあり方の制御、共同管理・共同経営  
都市空間が有する重層的性質に対応した決定システムの二重性  
┌ 当該空間を私的所有権の対象と見る視点→私的所有物に関する自己決定  
└ 公共空間と見る視点→私的所有者による公共空間形成への「参加」

## II 1 国家による私人の土地所有権の制約

所有者不明土地利用権の取得と財産権の保障（松尾134-135頁）

「所有者不明土地に対する利用権の取得制度は、対象土地、利用権の主体・内容・存続期間・取得手続等を特別立法によって徐々に拡大ないし緩和しつつ、財産権の保障との境界線を探ってきた」

⇒最前線；地域福利増進事業

財産権の保障の範囲内か否かに関する判断

土地所有権の根拠：土地への労働の投入＋みんなの便宜による共同体の寛容  
所有者による対象土地の管理状況と利用者による利用権の内容

具体的な考慮要因：

対象地の用途特性、対象地の管理状況、対象地の管理コスト、  
事業の公共性の判断手続、所有者の意思表示の機会、所有者がうける不利益の程度、  
利用者の特性、利用行為の特性。

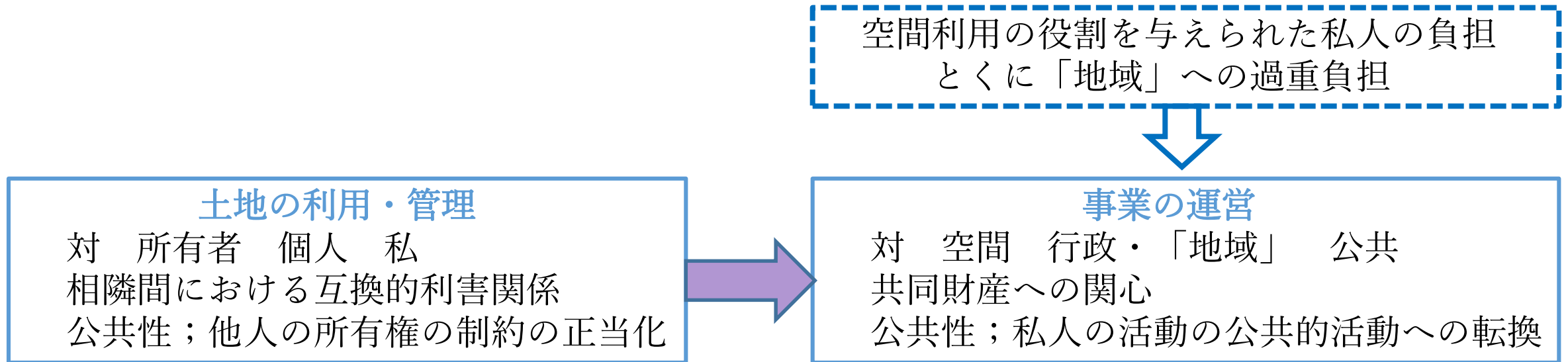
## II 1 国家による私人の土地所有権の制約

地域福利増進事業の法的正当化（角松c163頁）

「所有者不明状態を土地所有権の機能との関係でどのように理解し、  
どのような方向性の解決を目指すのか、基本的な問題提起を含んでいる」。  
「どのような介入が望ましく、それは法理論的にどのように正当化されるのか」。

- ・ 不動産の客観的・主観的価値の低下（吉田75頁）
- ・ 所有者の推定的意思（角松a29頁）
- ・ 使用権設定の仕組みと収用による所有権取得の比較  
所有権と利用権の分離、総有的な管理、空間の共同経営  
共同管理と利用権設定

## Ⅱ2 土地の利用・管理と事業の運営の間

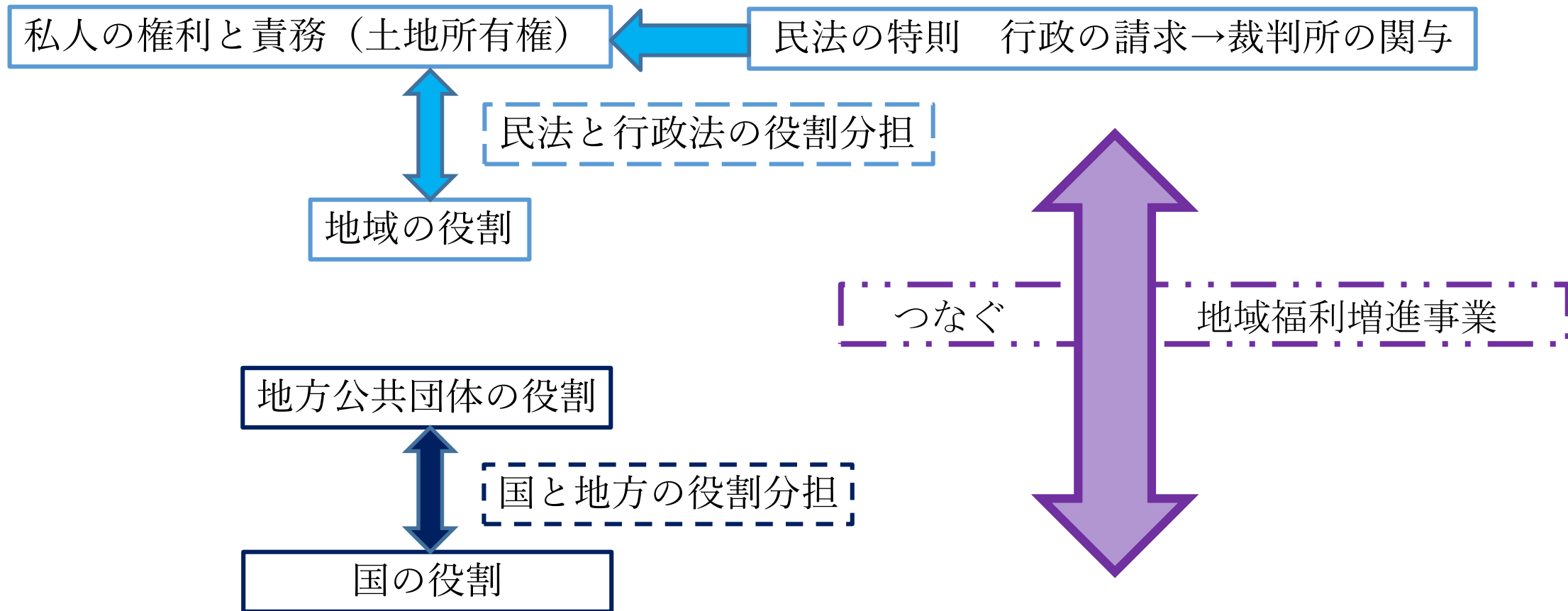


**土地の利用・管理に必要な自治の仕組み**

土地の利用・管理と事業の運営の「間」をつなぐ。  
土地の利用・管理を事業という枠組みで設計・運用する。



# 構 図



## III1 民事法的手法と行政法的手法

所有者不明土地  
国・地方公共団体

管理不全所有者不明土地・管理不全隣接土地  
市町村 自治事務（勧告→命令→代執行）  
所有者

管理人（42条1・2・5項）——〈民法の特例〉—— 管理人（42条3・4項）

所有者不明土地管理人の法的地位（松尾155頁）

土地所有者の財産権を法律の規定によって制限する。

所有者の代理人ではなく、自己の名で管理・処分を行う。

- ・ 土地の管理＝実働の担い手間の調整・連携  
民法上の担い手の確保……裁判所の関与  
「地域」との連携

## III2 市町村の役割

所有者不明土地対策計画作成（45条）	市町村	「単独で又は <u>共同して</u> 」
所有者不明土地対策協議会（46条）	市町村	「単独で又は <u>共同して</u> 」
所有者不明土地利用円滑化等推進法人（47-52条）	市町村長	による指定

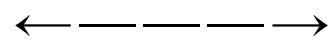
- ・ 広域連携の意義と限界  
他の制度との連携はより難しくなるか。  
例）空家対策（各自治体の実践の先行）、立地適正化計画
- ・ 法人制度の実効性

### III3 都道府県の役割

#### 特定所有者不明土地

#### 地域福利増進事業

都道府県 自治事務  
事業者（私人、地方公共団体）



#### 収用適格事業のための収用・使用の裁定

都道府県 法定受託事務（58条）  
起業者

- 個人の財産権—公共的事業 どちらも残す ⇔ 収用 個人の財産権の消滅、事業のみ  
都道府県は双方について責任を負うが、そのような仕組みになっているか。  
時間的アンチ・コモنز（高村b86頁）
- 都道府県と市町村との関係  
市町村による所有者不明土地対策計画の作成・実施と、都道府県による  
地域福利増進事業の運営との間で、調整を図る仕組みになっているか。
- 行政法現象と私人の行為との連続性、同質性？

### III4 国の役割

- 行政基本決定レベル

基本方針（3条） 国土交通大臣及び法務大臣

↓「基づき」（45条1項）

所有者不明土地対策計画の作成・実施（45条1-6項） 市町村

- 行政執行活動レベル

誘導（金銭、情報）、事業、制度整備（法人制度、協定制度）（土地白書58頁）

府省間の連携

cf. 「関係省庁が複数にわたるため責任の所在や利害関係が見えにくく、個人の財産権にもかかわるこの問題は、どの省庁も積極的な対応に踏み出しづらい」  
⇒解決の先送りの一因（吉原38頁・87頁）

国と地方の役割分担

- 石川健治a「憲法論から土地法制をみる視角—戦後の土地法制と憲法二九条論」ジュリスト1089号（1996年）  
b「空間と財産—対照報告—」公法研究59号（1997年）
- 角松生史a「過少利用時代における所有者不明問題」土地総合研究2017年春号  
b「「都市のスポンジ化」への対応と公共性」榊澤能生ほか編『現代都市法の課題と展望 原田純孝先生古稀記念論集』（日本評論社、2018年）  
c「過少利用時代におけるコモンズの悲劇とアンチ・コモンズの悲劇」野呂充ほか編『現代行政とネットワーク理論』（法律文化社、2019年）  
d「都市再生法上の協定と「公共」への参加」法律時報91巻11号（2019年）
- 高村学人a「現代都市法論と都市コモンズ研究—連結のための試論」前掲・榊澤能生ほか編所収  
b「所有者不明土地問題を問い直す—アンチ・コモンズ論からの問題再定義」土地総合研究2018年秋号
- 松尾弘『土地所有を考える』（日本評論社、2023年）
- 吉田克己『現代土地所有権論』（信山社、2019年）
- 吉原祥子『人口減少時代の土地問題』（中公新書、2017年）
- 亘理格「憲法理論としての土地財産権論の可能性」公法研究59号（1997年）