

助成年度：平成1年度

[所属] 立命館大学 法学部

[役職] 教授

[氏名] 代表者 山下 健次 (他計9名)

[課題]

都市の環境管理と財産権の変容

[内容]

1980年代に入り、社会・経済構造の根本的変化を受けて、都市問題一わが国ではこれは特に土地問題として噴出しているが一は極めて深刻な様相を示し、住居・経済活動その他の社会活動の環境上、深刻な問題を生じてきている。その原因はいろいろあるが、土地利用の計画的コントロールが不十分であることは、その最大の理由の1つである。アメリカにおいても、同様の都市化現象はあり、土地住宅費の増大はありながら、しかし総費用中の土地代の割合は高くなく、都市人口と住宅価格は比例関係にはない。日本との地形条件の違いもないではないが、都市における詳細なゾーニング、リンクージ等による低家賃住宅供給、家賃補給制度等も視野に入れて検討することが必要だろう。

わが国の都市計画における規制は、主として開発規制・用途規制と容積率規制よりなるが、いずれも甘く、特に容積率規制はむしろ緩和される傾向にある。しかし、現在の都市環境の維持・改善のためには、新規開発地については容積率引き下げなど、過大な容積率引き下げが必要である。もっとも、今日の動きの背後にある、たとえば自民党政調会建設部会が132人に対して土地問題部会19人であるという政治力学を踏まえなければならないが、他方国土庁は利益集団・議員との関係がうすい反面、専門家としての自律性がいかに展開しうるかにも関心が向けられる。

地区計画も、実際には、適用地区総数410のうち、容積率・用途規制の緩和と併せて(31.2%)、市街化区域への編入(22.4%)、土地区画整理に併せて(29.8%)と、開発方面への都市計画変更と併せて使われる例がほとんどである。これは、建築自由の上に組み立てられた都市計画法・建築基準法の下で規制の上乗せとしての地区計画が構築され、建築協定の場合に準じたほぼ全員同意を要件としているところが多いためである。この隘路をこえるためには、手続き的には整備しながらも、計画にしたがった土地利用という制度・運用の形成が検討されなければならない。

また、公共施設整備などにおいても、土地収用制度はほとんど機能しなくなっている。土地価格が急騰し、他方消費者物価が沈静化すると、現在の土地に関わる補償の補償額算定制度(事業認定時の土地価格を規準とし、物価上昇率をそれに乗ずる)では極端な矛盾が現れてくるからである。まだ現在の土地状況から代替地補償の要求が強くなっているが、それに対応する制度にはなっていない。生活権補償を含め、新たな補償制度の検討も求められている。

これらの変革は、従来の制度の基礎にあった所有権絶対視を克服することなしには行えない。従来は、一方では所有権の絶対性をおきながら、他方それを規制する公共性の認定は行政主体(国または公共団体)の専権とされ、所有権・賃借権をもたず近隣の自然的・歴史的・文化的環境に関わる利益を主張するものは訴訟などからも排除されてきた。このような「公共善の担い手としての国家」と「利己的利益追求の担い手としての私人」の二次元的対立観を克服する中で、新たな制度の形成は進展するのである。

そして、同時に、ここでは行政主体対財産権の主体たる個々人という対抗関係にとどまらず、多様な利益の担い手としての団体が登場し、都市環境管理のプロセスで重要な機能を果たしてきていることに留意されなければならない。個々人と各種団体が、プロセスの各段階において多様な利益・権利を主張している、その複合として今日の都市の環境管理はあるのである。

この下での財産権論、というより土地所有権論はどう構築されるべきか。これは従来の財産権二分論のより詳細な総括を踏まえて検討されるべきものであるが、都市におけるそれについては、さしあたり次のような視点はたてられよう。すなわち、都市環境にかかわるトータルな権利 - これをアメニティ権とさしあたり称するとして - の中に財産権を位置づけつつ、かつ人格的自立の関わりで財産権をとらえなおしつつ、このような財産権の保障と制限のコンプレックスとして財産権論を構築する、というものである。

この視点は、財産権制限の違憲立法審査基準にも関わる。1930年代以降アメリカで展開した二重の基準論における、財産権制限に対する立法府の政策判断の合理性の推定、わが国における規制目的（安全秩序の維持か社会・経済政策目的か）における立法政策の全面的肯定を克服しつつ、他方、規制の合理性を多面的・実質的に審査する方向の模索である（なお1970年代から80年代のバーカー・コートにおける判例参照）。資本財産権・生存財産権の区分と生存権・社会権論の導入、被規制利益・権利の性質、規制の程度・目的という視点は、土地所有権なかでも都市における土地所有権の特性に即して具体化されることとなる。

（なお、本研究は、メンバーを補強して任意の研究会として継続されており、この内容に民事法関係（特に借地借家法理の検討）と憲法関係の項目をいくつか追加して、1991年度内に成果をまとめ出版する予定である。）