

## 【本の紹介】

“土地は誰のものか -人口減少時代の所有と利用- ”（五十嵐敬喜 岩波新書 2022 年）

本書は土地所有・利用に関する歴史と外国との比較に基づいて日本の土地所有の現状を明らかにし、都市計画とその基盤となる現代総有の視点から議論を展開しています。

1989年の土地基本法はバブル期の土地開発の抑制のため制定されましたが、近年の空き家や空き地、不明土地などの増大に対応するため、空き家対策法（2014年）、不明土地法（2018年）を経て、2020年に土地基本法が改正されました。その後、2021年には民法や不動産登記法も改正されました。

新土地基本法では空き家や空き地、不明土地などに関する所有者の管理義務が明確に記述されていますが、現実の社会では土地管理の責任放棄が問題となっています。本書では主として少子高齢化によって空き家や空き地の需要がなくなってきており、売却もできない状況になっていることから、責任放棄の状態が増大していることを指摘しています。

まず本書は、「建築や設計が全国一律の建築基準法や都市計画法に基づいて行われ、バラバラな建物、不明土地や空き地、そしてマンションはすべてこれらの法律に適合」していることから、「自治体はこれら合法建築物に対して介入する権限を持っていない」ことに言及しています。このような日本の『確認制』に対して、外国では自治体の行政官が「マスタープラン、法律や条例その他、その地域の現状に合っているかを、専門家の意見を聞きながら自分で判断」して建築を決定する『許可制』を採用しています。日本と諸外国を比較すると、『確認制』と『許可制』の相違点、および都市マスタープランの実効性に問題があると考えられます。

土地の現状を探るため、本書では日本における古代からの土地所有の歴史をたどっています。それによると明治維新において「土地はいったん天皇のものとするによりその所有権の国家所持を論理的な前提として押さえながら、新たな所有者として認めるものに対して、その所有権を確認した。その確認を証明するのが『地券』である」とされました。『地券』とは『権利証』のことです。これにより「所有者に対して、永代所有、相続、売買、流質による所有権移転を認める点で、まさに権利としての『近代的所有権』の基本が制度化され」、絶対的な土地所有権が保証されることになりました。

所有権に関する外国の例として、本書はドイツのワイマール憲法を引用して「所有権は義務を伴う。その行使は、同時に公共の善に役立つものであるべきである、という条文に象徴されるように、本来土地は公共のために使われるべしという『利用義務』が先行していて、開発あるいは将来の値上がりを見越して、事前に『買い占める』という発想は少ない」ことを述べています。都市計画についても「日本は絶対的的土地所有権によって利用の自由が保障されている」ので『建築自由の国』と呼ばれるのに対し、「諸外国では、利用権はあらかじめ都市計画に定められていなければ発生しない」ので『建築不自由の国』と呼ばれます。このことから土地とその利用に関する基本的な考え方について、日本と外国の間には大きな相違点を読み取ることができます。

空き家・空き地の利用方法として、空き家や空き地をいったん銀行や自治体などが買い上げ、整地などの開発条件を整えて貸し出すアメリカのランドバンクという政策があり、これに類似するものとして、山形県鶴岡市のランドバンク(筆者追記 法人つるおかランド・バンク <https://t-landbank.org/>)が紹介されています。しかし、「アメリカでは空き地などの発生は土地の公的な部分と密接に関係する『都市』の問題である」のに対して、「日本のそれは予算も権限も持たない、自治体の外側のいわばNPO的な活動にとどまる」ことから、本書は日本の対策ではその効果に限界があることを指摘しています。

これらの問題解決に向けて『確認制』を廃止し『許可制』を採用するため、著者らは2014年、五十嵐敬喜・野口和雄著『都市改革・都市計画制度等改革基本法 住民参加による、地域にふさわしい都市計画・まちづくりを促す戦略的法案長妻私案』を策定しましたが、その後各党への働きかけにもかかわらず国会提出には至っておらず、国会議員の賛同が得られないまま現在に至っているとのこと。

最終章において土地の所有と都市形成という観点から『現代総有』という考えが提唱されています。「現代総有とは、個人の所有権は尊重するが、その利用は結束した共同体が主体となり共同で行う」という考え方です。「日本では明治憲法のもと、国民には絶対的土地所有権が保障され、それが社会に対して看過できない不都合をもたらす場合には、国家が『公共の福祉』の確保に乗り出すという二重構造」が存在することから、このような国家と国民の二者に『公』が加わることにより、『現代総有』のもとで土地所有の概念が変革することに本書は期待を寄せています。『現代総有』による新しい試みとして、地域密着型の労働者協同組合、未利用の目立つ農地や森林の活用、地域住民の参加による社会福祉にかかる空き地利用など、いくつかの活動が紹介されています。(「 」内の文章は原文引用)

所有者には土地の絶対的な所有権が保証されていますが、地質地盤情報はどのような状況でしょうか。地質地盤情報は建設事業に際して建築確認申請時に必要ですが、事業が終了すれば地質地盤情報は使用済み(これを1次利用と呼びます)となり、そのあと情報は保管されます。収集された情報の整備と共有・活用(これを2次利用と呼びます)は将来の国土・都市計画や安全に役立つ貴重な情報であるにも関わらず、土地所有者はその資産価値には関心を持ちますが、地質地盤情報が有する重要性には無関心であることが多いと思われます。本書を読んで、土地に付属する地質地盤情報が都市計画や安全にとって不可欠であるという認識を高めるとともに、地質地盤情報と深く関連する土地、さらに都市計画やまちづくりにも目を向けていく必要性を再認識しました。

栗本史雄