HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	アメリカ・オレゴン州土地利用法を参考とした持続可能な土地利用法制の検討 ： 公的ニューサンスを鍵として［論文内容及び審査の要旨］
Author(s)	菅澤, 紀生
Degree Grantor	北海道大学
Degree Name	博士(法学)
Dissertation Number	甲第16028号
Issue Date	2024-06-28
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/92737
Rights(URL)	https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/
Type	doctoral thesis
File Information	Norio_Sugasawa_abstract.pdf, 論文内容の要旨

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

学 位 論 文 内 容 の 要 旨

博士の専攻分野の名称： 博 士（法学）　　氏名　　菅澤紀生

学 位 論 文 題 名

アメリカ・オレゴン州土地利用法を参考とした持続可能な土地利用法制の検討
―公的ニューサンスを鍵として―

環境配慮的なライフスタイルやユニークな小規模商工業による活気ある都市として注目を集めるアメリカ・オレゴン州ポートランドは、1970 年代から実施されているオレゴン州土地利用法により下支えされてきた。徹底した市民参加による総合計画の策定や都市成長境界（UGB）などの都市成長管理政策は、日本にも多く紹介され、研究対象となってきたところであるが、日本が人口減少局面を迎えて、都市が成長しない状況になると、同州の都市成長管理政策の注目度は下がり、ランドバンクなど、同じアメリカでも中西部の管理放棄不動産に対する政策が注目されるようになっている。しかし、アメリカ土地利用法の移り変わりを踏まえた上で、オレゴン州土地利用法を捉えると、不動産に対する公共的コントロールの意義、根拠（公的ニューサンスとポリス・パワー）が明確となり、同州の土地利用法制の実践状況が、スポンジ化と評される日本の都市の今後の持続可能な土地利利用法制を考えるにあたっての参考となることがわかる。

そこで、まずアメリカ全体の土地利用法制を概観する。社会の動きとして、活発な社会運動、環境保護運動を受け、土地利用法制も、1970 年代には「静かな革命」と評されるほど変わり、土地を商品としてだけではなく資源としてみなし、公共的コントロールを及ぼしていくようになっていった。法的な概念で整理すると、従前、土地は他者を害しない限度で自由に使用、処分できる財産であり、その制限根拠としては、私的ニューサンス及び公的ニューサンスにより他者の利益との調整が図られていた。社会の変化による政府の役割の増加に伴い、州のポリス・パワーが拡大していき、環境法など個別法の整備がニューサンスに取って代わられていった。都市の土地利用に関しては 1926 年ユークリッド判決により合憲性が確認されたゾーニング制度が発展し、様々な土地利用制限が行われるようになっていった。

連邦法や州法による土地利用制限が広く行われるようになると、規制により実質的に土地が収用された同様の状態となり、補償がない限り当該規制が違憲となるという規制的収用の問題が増えていった。1978 年ペンセントラル判決においては、ポリス・パワーの行使は広く捉えられ、規制の目的や内容など、利益衡量により補償の要否が判断されるとされた。これに対し、伝統的な土地所有権を重視する考えが連邦最高裁判事の構成の変化に応じて広がっていき、1992 年ルーカス判決においては、経済的に有益な利用を全て奪うなど、一定の効果を生じさせる規制は即収用にあたるというカテゴリカルに判断する基準が示され、ポリス・パワーの行使としての土地利用制限は一定程度制限されていく方向となった。

ルーカス判決は、その判決中、伝統的なニューサンス等の財産法の背景原則による規制については、上記のような効果が生じるカテゴリーに該当する規制であっても、補償を要しないとした。そのため、このニューサンス例外等の適用範囲について、環境保護を重視する見解と所有権を重視する見解との間で論争が生じた。ルーカス判決後、多数の下級審判決が、ニューサンス例外等の背景原則に言及して、規制的収用の主張を排斥しており、公的ニューサンスは、土地利用法制において再び重要な概念となっている。成長管理政策も、スプロールという害悪を防止するものとして、ニューサンス的な位置づけをする見解もある。

また、公的ニューサンスは、ニューサンス条例が各地で整備されることで、管理放棄不動産の対処として有効に機能している。日本で参考にするにあたり、公的ニューサンスが規制立法の根

拠となっている点に注目すべきである。

オレゴン州は土地利用法制の静かな革命の先駆的な位置を占め、その後も都市計画の成功例として広く認知されている。オレゴン州土地利用法の特徴は、一貫した土地利用計画であること、環境を保全（特に農地の保全）する計画であること、計画策定及び実行の両面において州の役割が強調されていることにある。こうした法制度が形成されていく過程において、土地利用法専門の市民団体が提起するものの他、多数の争訟が大きな役割を担ってきた。争訟を通じて、州の目標や総合計画が実質的な拘束力を持つに至った。

UGB は日本の線引きと似た制度であるが、外部での都市開発が非常に厳しく、都市区域の拡張も多面的な分析、徹底した住民参加、多くの争訟を経て厳格に実施されていることが大きな違いである。UGB の設定、変更は、長期の都市人口に対応する必要性が実証されることが必要とされ、既に UGB 内にある土地によっては、そうした需要に合理的に対応できないことを証明しなければならないと州の目標に明記されている。また、日本の線引き前の既存宅地のような例外規定もあるが、開発を拡大するためには、新たな例外が必要となる。さらに、UGB 外の地域への公共サービスをする計画をしてはならないとされるなど、UGB 外の開発は極めて例外的である。

オレゴン州でも、管理放棄された不動産については、市などの地方政府の規則により基準が具体的に明記され、違反に対しては行政執行、間接強制金の請求、罰金のほか、財産管理人によるニューサンス除去等が規定されており、こうした措置の対象は空き家に限らない。

他方で、日本の都市法制は、従前から多数の学者により問題提起されているとおり、緩和の連続である。大きな制度改革がなされないまま、人口減少局面となり、都市のスポンジ化が問題視されるに至っている。都市のスポンジ化への対処は、都市の内部の個々の空き家対策だけでなく、都市の外縁部のスプロールの問題もセットで考えなければならない。未だに市街化調整区域の開発が進んでいることは大きな問題である。

日本で不動産に対する公共的コントロールが弱い理由として、行政内部において、消極的制限には補償不要、積極目的による制限には補償必要という従来の憲法 29 条 2 項、同 3 項の枠組みが維持されているからではないかと考える。日本においても、公的ニューサンスを不動産に対する公共的コントロールの立法の根拠と位置づけることが、状況の打開の足掛かりとなるのではないか。管理義務を明記した 2020 年土地基本法の改正は、方向を同じくするものと考える。

オレゴン州土地利用法を念頭に、これからの日本の都市計画を考えると、強い規制は不要という主張には賛同できず、市街化調整区域の運用を厳しいものとし、管理放棄不動産について、基準を明記したニューサンス条例を整備しつつ、将来の都市の姿をマスタープランで描いていくことが必要と考える。