

公共施設概念の変遷と 地下区画整理の可能性について

築瀬範彦¹・山本芳明²

¹正会員 足利工業大学教授 工学部創生工学科 (〒326-8558 栃木県足利市大前町268-1)

E-mail: yanase.norihiko@v90.ashitech.ac.jp

²非会員 ランドマーク株式会社 (〒169-0075 東京都新宿区高田馬場二丁目14番6号)

E-mail: y.yamamoto@landamark-ltd.jp

本稿は、平成初期に検討された地下区画整理について紹介すると共に、当時、未解決であった地下構造物の躯体部分を公共施設として扱えるかという課題について、最近の公物管理法の変化や明治初期からの公物管理関係の法令を整理することで地下区画整理のための制度構築の可能性を検討したものである。

地上部分の権利と地下に構築された複層構造物の床の権利変換の可能性については平成初期の時点で関係法令を渉猟し、その解決方法の端緒をつかんでいたことがわかった。

今後の都市再生として、老朽化した地下のインフラの再構築を始め、都心部における効率的な土地利用の方法として地下区画整理の可能性を再度検討する時期に来ているように考える。

Key Words : *Underground space, Urban Readjustment, Land Conversions, Infrastructure*

1. はじめに

わが国では、諸外国に比べて土地の所有権が強い上に権利区画が細分化されているため、公共施設の整備や土地利用の転換にあたっては、用地買収方式の事業の他に換地手法による土地区画整理型の事業手法を発達させてきた。その背景には急速な都市化への対応と震災や戦災といった災害復興の要請も大きかった^{1), 2)}。都心部での再開発においては、土地区画整理の立体換地から発展した第一種市街地再開発事業も数多く施行されているが、これは再開発ビルの床に従前の権利を変換するという仕組みである。

こうした中で、大都市都心部の再開発にあたって、地上部分に空地が乏しい場合には、未利用の空間が大量に存在する「中浅深度の地下空間³⁾」の活用が平成初期から検討されていた³⁾。しかし、その後の経済情勢の変化の中で地下空間の整備を行うための制度改善の動きは、主に地表から40m以下の地下空間を利用する「大深度地下の公共的使用に関する特別措置法（大深度地下法）」の制定を除けば、余り大きく進展しなかったと言えよう。

本稿では、平成初期に検討が進められた中浅深度地下空間の整備手法を紹介し⁴⁾、今後の都市再生に向けた動きの中で、わが国の土地制度と親和性が高くかつ

施行実績も大きな土地区画整理型の事業による地下空間整備手法の可能性を再検討するものである。

地下空間の活用のためには、地下空間を支える構造物の整備が不可欠であるが、この躯体施設の内容と整備手法も併せて検討する必要がある。このため、公物管理の考え方や公共施設の概念の変化等についても検討を行うが、公共施設の地下に空間を整備する場合、最も関係の深い道路法を中心として考察する。

なお、本稿で「地下空間」という場合は、都市部の公共施設の地下に限らず、民有地も含めた広域の地下空間（地上部では比較的広幅員の道路によって区切られた4街区程度の区域をイメージする）を指し、道路・駅前広場・都市公園等の公共用地の地下に店舗・通路があるいわゆる「地下街」や店舗部分が民有地で通路部分が公共用地の地下である「準地下街」とは、用語「地下空間」を区別して用いる。

2. 地下空間利用のための法制度

1) 都市計画法の改正

1968(昭和43)年制定の都市計画法は、当時の社会情勢から広範な地下空間の利用を前提とする体系にはなっていなかったが、2000(平成12)年の改正により、地下も含む立体的な都市施設を都市計画として定めることが可能

となった。同法第 11 条 3 項は、「道路、河川その他の政令で定める都市施設については、前項に規定するもののほか、適正かつ合理的な土地利用を図るため必要があるときは、当該都市施設の区域の地下又は空間について、当該都市施設を整備する立体的な範囲を都市計画に定めることができる」とされている。この規定により過去の地下空間利用の課題であった、いわば、早いもの勝ちの虫食いの利用を改め、事業調整ルールの整備に法的な根拠を示す契機となったものと言える⁵⁾。なお、翌 2001 年改正の同法施行令第 6 条は、同法第 11 条第 2 項の政令で定める都市施設として、道路と駐車場を上げている。

さらに、2002(平成 14)年の都市計画法の改正は、民間からの都市計画の提案を可能にし、同年の建築基準法の改正は特例容積率適用区域の指定を行うことで、大規模な地下街建設について開発のインセンティブの付与を可能とした。

2) 道路等公共施設の地下空間占用と地下街整備

一般に都市の地下空間としてイメージされる地下街は、法的には「都市計画駐車場の付帯施設」や「道路法の(地下)歩行者道」等の公共施設の地下に私営の店舗が入るといった形をとるため、設置にあたっては、公益性が重視されると共に、災害が発生した場合、認可者は相応の責任を問われる立場にある⁶⁾。

このため 1970 年代から 80 年代にかけて起こったビル火災等の教訓を踏まえて、地下の通路等の安全に責任を持つ関係省庁の通達により、地下街の整備に厳しい条件が付され、実質的に建設が抑制された時期もあった。安全面から消防法等による規制が厳しいのは当然であるが、例えば、道路法の規制により地下鉄の構内店舗として長い間、可動式のものしか認められず、固定式店舗を設置するためには、1997(平成 9)年の建設省通達の改正まで民有地部分の地下に限られていたという事例⁷⁾もある。

3) 公物管理法としての道路法

我が国に現存する公共用物⁸⁾については、道路法、河川法、海岸法、港湾法、空港法、漁港漁場整備法等の公物に関わる個別実定法があり、中でも道路法は古典的な公物管理法の典型とされる。

公物は本来不特定多数の公衆の利用に供されるものであることを前提として作られており、道路法や河川法などはその不特定多数の公衆の利用に障害がないようにするため、当該公物を保全することを目的とした、いわば消極的な目的を有するところから出発した公物管理法であると解されている。中でも道路法は道路管理者が道路を常時良好な状態に保つように維持、修繕し、一般交通に支障がないように努めるものとされている(道路法第 42 条)。また、道路の構造・交通に支障を及ぼす虞れ

がないように、道路に関する禁止行為(同法 43 条)等様々な制限規定が設けられている。

さらに、道路の利用関係調整として、占用許可規定が設けられており、具体的な占用物件について法律の条文で詳細に規定している(同法第 32 条)上、土地の立ち入り、または一時使用(同法第 66 条)、道路管理者の監督処分(同法第 71 条)も置かれている^{8), 9)}。

こうした管理に関する厳しい規定に則る限り、道路の下部の占用である地下空間の利用は、前述の地下鉄駅構内の店舗利用に見るように自由度の小さなものにならざるを得なかったと言えよう。

3. 公共施設概念の変遷

1) 国公有財産と公物管理に関する法制の変遷

1873~75(明治 6~8 年)の官民有区分¹⁰⁾により、道路・河川等のいわゆる公共施設の敷地の多くが官有地とされたが、これにより明治政府は幕府・各藩の所有する河川・道路の支配権を集約的に摂取した。

国有財産に関する一般法としては 1890(明治 23)年の「官有財産管理規則」まで遡るが、河川・道路等の「公の営造物⁴⁾」の管理に関する特別法である 1896(明治 29)年の旧河川法、1919(大正 8)年の旧道路法の制定後、1921(大正 10)年に旧国有財産法が制定され、国有財産を公共用財産、公用財産、営林財産、雑種財産に分け、国の私物たる雑種財産以外は公物たる国有財産とされた。公共用財産がいわゆる公共施設の敷地等で国有に属するものであった。旧国有財産法により、旧河川法の適用される河川敷等、他の法律に別に定めがある場合を除き、一般に国有財産である公共用財産は旧国有財産法上の国の所有権を以て民法上の所有権と解することとされた¹⁰⁾。なお、旧河川法と旧道路法の制定経緯は松浦^{11), 12)}に詳しい。

日本国憲法の公布後、1948(昭和 23)年現行の国有財産法が制定され、従来の公共用財産の概念を廃止し、公園・広場等を「公共福祉用財産」として規定したが、道路・河川等は単に公共物として管理規定を欠落させた。行政実務上は、建設省所管国有財産取扱規則(昭和 24 年建設省訓令 3 号)等の管理規則を定め、公共物を普通財産として扱うこととされた。しかし、1953(昭和 28)年に国有財産法の大規模な改正がなされ、公共用財産概念が復活されたことにより、公共福祉用財産と公共物は行政財産たる公共用財産とされた。

一方、1947(昭和 22)年に地方自治法が制定され、普通地方公共団体所有の「公有財産」が国有財産と同様に行政財産と普通財産に分けて取り扱うこととされた¹³⁾。

旧道路法では、道路はすべて国の営造物とする建前をとり、第 6 条では「道路ヲ構成スル敷地其ノ他ノ物件ニ付テハ私権ヲ行使スルコトヲ得ス但シ所有権ノ移転又ハ

表-1 公物管理と土地の権利に関する法令の制定・改正に係る年表

西暦	元号	法令名称	公物管理等に関する内容	備考
1872	明治4	治水条目	河川管理	太政官布告
1873	明治5	地券渡方規則	第20条に土地買上条項	大蔵省達25号
1873	明治6	河港道路修築規則	道路種別・費用負担等	大蔵省番外達
1875	明治8	公用買上規則	収用法の前身	太政官達132号
1876	明治9	道路等等級ノ廢シ国道県道里道ヲ定ム	等級区分・路線・幅員の決定	太政官達60号
1889	明治22	大日本帝国憲法	財産権の明確化	
1890	明治23	民法 官有財産管理規則	私有財産の法制化 国所有地の法制化	
1893	明治26	土地収用法		公用収用の法制化
1896	明治29	旧河川法	流水・河川敷に私権を認めず	
1899	明治32	不動産登記法 耕地整理法	財産権の登記による保護 換地処分法制化	公用換地の法制化
1900	明治33	地上権ニ関スル法律	借地人保護を目的	
1909	明治42	建物保護ニ関スル法律	賃借権登記を第三者対抗要件	
1919	大正8	旧都市計画法 旧道路法 市街地建築物法	土地区画整理の法制化 全て道路は国の営造物, 国府県市町村道区分	都市計画として施行 道路敷に私権行使を認めず 建築基準法の前身
1921	大正10	借地法・借家法 旧国有財産法	地上権と賃借権を一本化 公共施設敷地の公共用財産化	統一借地権 官有地管理法制の完成
1946	昭和21	日本国憲法		
1947	昭和22	地方自治法	公有財産の規定	
1948	昭和23	国有財産法 建設省所管国有財産取扱規則等	公共用財産概念の廃止, 公園・広場の公共 福祉用財産規定	1953年改正 実務上の普通財産
1950	昭和25	建築基準法 旧漁港法・旧港湾法	市街地建築物法からの転換	
1951	昭和26	土地収用法改正		現行法
1952	昭和27	道路法	道路を国・自治体の営造物とし, 占有物 件・占用の許可基準等を設ける	現行法
1954	昭和29	土地区画整理法	換地処分を規定	現行公用換地の基本
1956	昭和31	空港整備法 海岸法		
1962	昭和37	建物の区分所有に関する法律	建物の区分所有を可能にする	
1964	昭和39	河川法	流水に私権を認めず	現行法
1968	昭和43	都市計画法	市街地開発事業の規定	現行法
1969	昭和44	都市再開法	権利変換計画の法制化	公用換地
1973	昭和48	港湾法改正	環境保全を目的化	環境保全施設
1975	昭和50	大都市地域における住宅地等の供給促進に 関する特別措置法	共有持分の換地規定	
1991	平成3	借地借家法の改正	定期借地権の成立	
1997	平成9	河川法改正	環境の整備・保全を目的化	
1999	平成11	海岸法改正	海岸環境整備・保全を目的化 一般公共海岸区域の創設	全ての海岸に公物管理権
2000	平成12	都市計画法改正 大深度地下の公共的使用に関する特別措置 法	地下空間の都市計画規定 40m以下の大深度地下利用	
2002	平成14	漁港漁場整備法改正	環境配慮・漁村の振興を目的化	
2007	平成19	道路法改正	道路占用の特例等	
2008	平成20	空港法改正	国際競争力向上・地域の活力向上を目的化	
2011	平成23	港湾法改正	港湾管理を民間に委ねる	港湾運営会社

抵当権ノ設定若ハ移転ヲ為スハ此ノ限ニ在ラス」と私権行使を否定した。

こうした経緯から明治初期は、地方公共団体や私人が道路を新設する場合でも道路敷地を無償で国有としていた（これを「上地」と称した）が、旧道路法制定後は、

地方公共団体が自費を投じて買収した敷地は保留するようになったとされる。これは、用地の上地や道路の供用廃止手続きの煩雑さや旧道路が敷地についての規定を設けていなかったことなどが理由とされる¹⁴⁾。

公物管理法の中でも道路法はこうした経緯を踏まえ、

道路用地の権原の確保について特に厳しい制限を課してきたものと考えられる。

2) 公物管理法の変化

現行の道路法が制定されたのは、前述したように1952(昭和27)年である。小幡純子⁸⁾によれば、当時、公物の存在自体やその供用目的に沿って利用された結果生じる影響(多くが環境に対するマイナスの影響となる)については、公物法理論の視野に入れられておらず、それらに対する対応は公物管理権のカタログの中に含まれていなかったとされる。

これに対して1997(平成9)年に改正された河川法は河川整備計画の策定や環境の側面を盛り込み、新しい形の公物管理法の性格も備えている。空港法に至っては、公物管理権についての規定がほとんどなく、空港の機能を発揮させるため、指定された民間事業者の空港機能施設の仕組みを作り、民間施設と相俟って空港の機能を発揮させる手法がとられているということができる。

即ち、前述したように道路法のような古典的公物管理法は公物管理の目的を不特定多数の公衆による利用が阻害されることのないようにする消極的目的から出発したものであるのに対して、空港法等は特定公物機能を整備・発達させるための積極的目的を有する公物管理法の性格を有し、一部民間利用者も含めた人工的な便利施設を積極的に構築、運営していくことを前提として、多層的な便利施設構築による積極的な公物としての機能・目的の実現が目指されているとされる。

道路法についても時代の要請に応え、2007(平成19)年の「都市再生特別措置法等の一部を改正する法律」の成立により、道路法の一部を改正し、市町村による国道や都道府県道の管理の特例制度や便利施設協定制度による道路区域外の便利施設の管理効力を及ぶようにした。さらに、NPO法人等による道路占用の特例の創設は、従来の道路上の無余地性の基準を適用せずに道路交通環境の向上を図るための諸施設の占用に途を開いたものではある⁹⁾。

3) 公共施設概念の変遷

公共施設は都市計画法や公共施設の整備を目的とする各種事業法により、その内容が定義されている。あるいは、地方自治法第244条第1項に規定されている「公の施設」であり、同法第238条の行政財産のうち、公共用財産の一部でもある。

歴史的に公共施設の定義を見ると、1954(昭和29)年制定の土地区画整理法第2条では、道路、公園、広場、河川、及び、その他政令で定める「公共の用に供する施設」として運河、船だまり、水路、堤防、護岸、公共物揚場、緑地(同法施行令67条)が定められている。

1968(昭和43)年制定の都市計画法は、第4条14項で道路、公園の他、その他政令で定める「公共の用に供する施設」として、下水道、緑地、広場、河川、運河、水路及び消防の用に供する貯水施設を挙げている(同法施行令第1条の2)。さらに、第11条第1項から第12項において、交通施設(道路、鉄道、駐車場など)、公共空地(公園、緑地など)、供給・処理施設(上水道、下水道、ごみ焼却場など)、水路(河川、運河など)、教育文化施設(学校、図書館、研究施設など)、医療・社会福祉施設(病院、保育所など)、市場、と畜場、火葬場、一団地の住宅施設(団地など)、一団地の官公庁施設、流通業務団地を「都市施設」として定め、同法施行令第13条は電気通信施設、防風・防火・防水・防雪・防砂・防潮施設までを都市施設として定めている。

1969(昭和44)年制定の都市再開発法は、公共施設として道路、公園、広場(同法2条4項)及び、緑地、下水道、河川、運河、水路並びに学校教育法に規定する公立の小中学校までを含んでいる(同法施行令第1条)。

こうした背景には、土地区画整理法が制定された1950年代までは、都市内の物資輸送に水運が用いられており、水運関係の公共施設が法律上の公共施設として位置付けられていたことがある。また、戦災復興土地区画整理事業の施行により、施行前の水運関連施設を道路に切り替えていくために、従前の公共施設として扱ったという事情もある。当然ながら、1958(昭和33)年制定の下水道法という下水道は土地区画整理事業の定義による公共施設には含まれていない。

このように公共施設概念は時代と共に変わっており、公共事業の目的として事業法で定めることが可能なものであると考えられる。

表-1に次章で扱う権利変換に関する法律と併せて公物管理に関する法令の制定・改正の経緯を整理している。

4. 地下における権利変換の仕組みと課題

1) 地下における権利変換の法的意味

地上と異なり、地下空間の利用のためには人工的な構造物を地下に建設しなければならない。公共施設の地下を占有し構造物を建設する場合、民有地上の建築物に併せてあるいは単独で地階を設ける場合は、それぞれ依拠する法令がある。しかし、準地下街のように民有地と公共用地を跨いだ地下の空間を利用する場合には官民の権利が輻輳するため、接続部分の計画調整や費用負担等も含め、簡単なものではない。

民有地に公共施設を整備するためには、まず、施設整備者がその権原を取得する必要があるが、そのためには民有地の財産権を補償しなければならない。その方法として「公用収用」と「公用換地」がある。公用収用は金銭を以て補償するものである。一方、公用換地は代物弁

済として土地を以て行ふ。土地区画整理という換地であり、市街地再開発という権利床である¹⁵⁾。

また、土地の権利は所有権以外にも主に、都市域での土地利用を主体に考えれば、他物権として地上権と債権として賃借権が本稿における考察の対象となる。こうした権利をどのようにして公用換地として、新たに建設する地下の公共施設の部分に給付できるかが課題となる。

さらに、地下の公共施設の部分に対する権利給付の方法と共に、前述したように、そもそも地下に新たに建設する構造物が公共施設として法的に定義できるかという根本的な問題も含んでいる。

2) 地下空間への公用換地適用のための法的前提

地下空間に建設される構造物に対する公用換地を定めることは、地上部の権利とは独立に地下構造物に利用権を獲得することを意味する。

平成初期の検討にあたり前提となる権利は、区分所有権と所有権の共有持分であった。

区分所有権は、1962(昭和37)年制定の「建物の区分所有等に関する法律」により一棟の建物の一部に対して独立した所有権として「区分所有権」を認められるようになったものであるが、この区分所有権を公用換地として与えられる事業としては、前述の都市再開発法に基づく第一種市街地再開発事業がある。なお、民法上の規定として、第269条の2第1項は地下に工作物を所有するために、上下の範囲を定めて地上権の目的とすることができ、設定行為として、地上権の行使のために土地の使用に制限を加えることができるとしている。また、第2項にはこの地上権は、第三者が使用収益権を有する場合においても関係者全員の承諾があれば設定できるとされ、地上権の行使は妨げられないとされている¹⁶⁾。

また、1975(昭和50)年制定の「大都市地域における住宅等の供給の促進に関する特別措置法」により、土地区画整理の公用換地に、従来の換地と立体換地の他に、共同住宅区へ申出した場合に民法第249～264条に規定する「共有持分」によるかたちが可能となった。以後、特定土地区画整理事業を始めとして、共有持分による公用換地は増加している。

2) 地下空間における換地の仕組みの検討

平成初期に研究された地下空間整備のため考えられた方法の一つは、地下空間整備の事業のため所有権をいったん取用して権利を消滅させても、なおかつ地上部分の建物(浅層部分の地階を含む)が存在する制度上の工夫をして、地下につくった構造物に対して、その構造物を支える区分地上権の共有持分と構造物の一部、共用部分の共有持分を代わりに定めるという仕組みであった。

もう一つの可能性として研究された方法は、区分地上

権に対して同じように地下の構造物の一部を権利として定めるやり方である。ただし、複数の土地所有者の権利に対して、本来所有する区分地上権の定義が必要となる。民法269条の2の第2項の区分地上権を登記上の権利とするためには、不動産登記法第78条5項の規定により定めることができるが、問題は民法179条2項により、土地の所有者が自ら付けた所有権以外の権利は登記できないということであった¹⁶⁾。即ち、自己の所有地に区分地上権を設定することができず、その権利の定義も登記もできないという法制度上の課題である。

この問題を解決するため、1991(平成3)年の改正借地借家法第15条により共有の場合に限り、「借地権設定者が自らその借地権を有することを妨げない」という特例¹⁷⁾と、あくまで第一種市街地再開発事業に限るが、都市再開発法第73条3項の規定により、当該借地権者を別個の権利者と看做して権利変換計画を定めなければならないという規定¹⁸⁾を準用して、地下の区画整理型事業において定めた区分地上権に対する補償である「換地」を地下構造物の一部の代物弁済として定めることの可能性が検討された。

以上を要約すれば、所有権者が自らの区分地上権を放棄し、それに対する補償として構造物の一部の利用権を代物弁済すると考えることにより、地下において公用換地を用いた土地区画整理型の事業の可能性はあるというものであった。

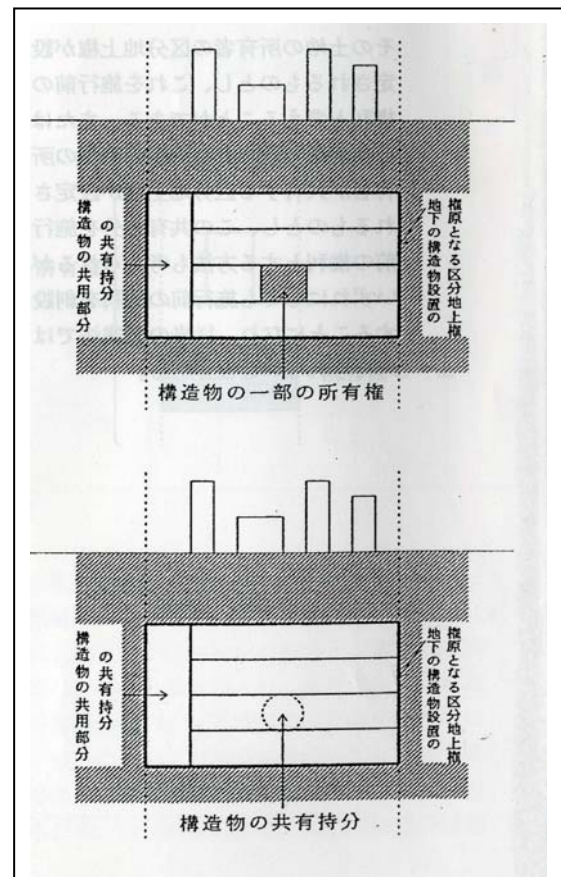


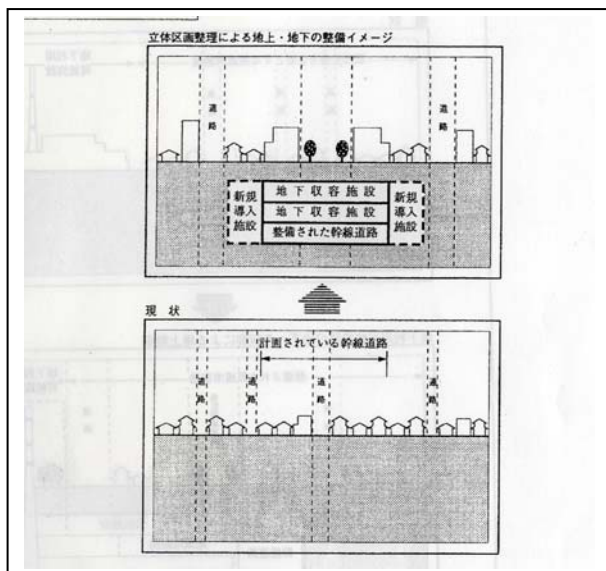
図-1 地下空間への換地の概念図

図一に地下の構造物のスケルトン及び各階層の床を整備し、隔壁等で区分された構造物の一部を換地地として定める場合の概念図を区分所有権の場合と構造物の共有持分の場合について示す⁴⁾。

5. まとめ

本稿では、過去に行われた公用換地による地下空間の整備の可能性について、公共施設概念の変遷も含めて、法制度面を中心に整理を行ったものである。

事業イメージを図一に示すが、その内容を要約すれば、市街地再開発事業における再開発ビルを地下に造り、その躯体部分を公共施設として認めることができるならば、権利変換により大規模な地下空間の利用が可能になることを示唆したものである（市街地再開発事業による再開発ビル本体は代物弁済の対象物であって、公共施設ではない）。



図一 地下区画整理のイメージ図⁴⁾

本稿では、土木構造物としての建設可能性、事業採算性については触れていないが、大都市の都心部であれば、地価水準からみて、経済的に成立する可能性はあるだろう。また、わが国の中浅深度の地下構造物についての設計や工事や技術は世界一と言える水準にある。こうしたことから、地下空間として3~4層程度の構造物を整備し、道路や駐車場等の公共空間や機械設備、あるいは、変電所、倉庫、タクシーやバスのターミナル等、地下に設置することが可能な大規模施設等を地下化し、地上部分を有効に利用することも可能になる。

当時、未解決の課題であった地下空間を構築する躯体を公共施設とすることが可能かという命題に対しては、本稿で紹介したように公共施設概念が時代と共に変化していることと、公物管理法も変化していること示唆から、四半世紀前の検討当時よりも現実性は増したもの

と考える。また、地下の構造物全体を公共施設とすることができれば、既存道路の占有とは違う視点での地下空間利用の可能性も生まれるものとする。

従来の日本の都市域の土地利用の在り方は、附置義務駐車場の設置すら困難なほど、狭小な敷地にビルが建築されていたため、地階は機械室等に利用され、個々の地権者は隣接するビルの地階同士を結合するという発想そのものに乏しかったとされる。こうした結果、地階部分の連絡として道路下の空間への接続以外の手段がない状況が長く続き、ネットワーク性の乏しい地下空間が形成されていたと考えられる¹⁶⁾。

2020年のオリンピック誘致も決まり、今後の東京都心部再生に向けて老朽化したインフラの再整備や都心部の再開発が今まで以上に重要になって来ている。東京都心部の鉄道駅周辺の地下空間のような公益性の高い土地の更なる効率的利用だけでなく、既存の地下街を中心とした地下の施設の更新も今後の都市再生の重要課題である。

しかし、地上部の個別の所有権区画の利用を前提とした地下開発では、個別所有者の独自の地下利用となるため、どうしても地階部分のネットワーク性の確保、中でもバリアフリー性の確保には限界がある。今後の高齢社会に対応した体系的な地下空間整備のためにも、再度、地下における区画整理型の空間整備手法を再検討することの意味は大きいものとする。

謝辞

本研究は、土木学会地下空間研究委員会計画小員会における勉強会の成果に依拠している。議論に参加されたメンバーに深く謝意を表するものである。

註)

(1)大深度地法の定義では、大深度とは、地下室の建設のための利用が通常行われない深さ（地下40m以深）か、建築物の基礎の設置のための利用が通常行われない深さ（支持地盤上面から10m以深）とされる。従来から地下埋設物のために利用されて来たGL.8m程度を浅深度地下空間、この中間領域を中浅深度地下と呼んでいる。

(2)土地は国有か私有かを問わず大部分は私的所有の対象として売買、賃貸借、私権設定など私的取引の目的となりえるものであるが、これについては民法を始めとした個人相互間の関係を定めた私法の規定の適用を受ける。しかし、土地の中には公共の目的のために使用する必要のものも少なくない。こうした公共の用に供する目的に必要な限度において私法の適用を排除し、個人と国や自治体の関係を規定する公法を適用するものが多い。

このため講学上の概念であるが、公の物である「公

物」として管理するための法令を定めている。公物管理法の中で最も一般的な公共施設である道路と河川の管理を定めた法律に道路法と河川法がある。また、国や地方公共団体の不動産について規定した国有財産法と地方自治法も公物の管理に係る。

公物のうち、道路・河川・港湾・公園などのように、直接一般公衆の共同使用に供されるものを公用物という。(3)1873(明治6)年太政官布告114号「地所名称区別」による土地の官有地・民有地の区別を指す。公租地と非公租地を区別するために地租改正の一環として行われたが、我が国の土地制度形成上に大きな意味を持つものである¹⁷⁾。

(4)公の営造物とは、国家賠償法に定める道路、河川等行政主体により公の目的に供される物的施設をいう。なお、地方財政法では人的施設も含めて定義があるが、地方自治法は「公の施設」と呼ぶ。

(5)民法第269条の2第1項に「地下又は空間は、工作物を所有するため、上下の範囲を定めて地上権の目的とすることができる。この場合においては、設定行為で、地上権の行使のためにその土地の使用に制限を加えることができる。」第2項に「前項の地上権は、第三者がその土地の使用又は収益をする権利を有する場合においても、その権利又はこれを目的とする権利を有するすべての者の承諾があるときは、設定することができる。この場合において、土地の使用又は収益をする権利を有する者は、その地上権の行使を妨げることができない。」

(6)不動産登記法第78条5項「民法第269条の2第1項前段に規定する地上権の設定にあつては、その目的である地下又は空間の上下の範囲及び同項後段の定めがあるときはその定め」とある。

(7)民法第179条1項「同一物について所有権及び他の物権が同一人に帰属したときは、当該他の物権は、消滅する。ただし、その物又は当該他の物権が第三者の権利の目的であるときは、この限りでない。2項「所有権以外の物権及びこれを目的とする他の権利が同一人に帰属したときは、当該他の権利は、消滅する。この場合においては、前項ただし書の規定を準用する」

(8)借地借家法第15条1項「借地権を設定する場合には、他の者と共に有することとなるときに限り、借地権設定者が自らその借地権を有することを妨げない」2項「借地権が借地権設定者に帰した場合であっても、他の者と共にその借地権を有するときは、その借地権は、消滅しない」

(9)都市再開発法第73条3項「借地権の設定に係る仮登記上の権利があるときは、仮登記権利者が当該借地権を有する場合を除き、宅地の所有者が当該借地権を別個の権利者として有するものとみなして、権利変換計画を定

めなければならない」

参考文献

- 1) 築瀬範彦他：宅地供給型土地区画整理の形成過程に関する制度史的考察，土木史講演集 vol. 33, pp. 325-336, 2013年
- 2) 築瀬範彦：災害復興型土地区画整理の形成過程に関する制度史的考察，土木史講演集 vol. 32, pp. 59-66, 2012年
- 3) 山本芳明：公共施設としての地下構造物，土木学会誌 Vol. 81, No. 3, pp. 40-41, 1996年
- 4) 都市地下空間活用研究会：1990年度調査研究報告書，pp. 48-68, 「第6章地下における土地区画整理方式事業の適用に関する法的側面の検討」，1991年3月
- 5) 千葉俊彦他：大深度地下利用における計画上の課題に関する一考察，地下空間シンポ報告集第6巻，pp. 163-168, 2001年
- 6) 西淳二他：都市の地下空間における開設動機分析，土木史研究，vol. 15, pp. 45-60, 1995年
- 7) 萩野竹敏他：Echica表参道～駅を新しい創造の場に～，地下空間シンポジウム論文報告集第13巻，pp. 97-102, 2008年
- 8) 小幡純子：公物法制における道路法の位置づけと課題，国際交通安全学会誌，Vol. 35, No. 2, pp. 6-16, 2010年
- 9) 道路法令研究会：道路法解説(第4版)，pp. 3-32, (株)大成出版社，2007年
- 10) 福島正夫：財産法(法制準備期)「講座日本近代法発達史1」，p. 32, 岩波書店，1958年
- 11) 松浦茂樹他：明治初期の河川行政，土木史研究第13号，pp. 145-160, 1993年
- 12) 松浦茂樹：戦前の道路事業—その政策面を中心に—，土木史研究第18号，pp. 123-13, 1998年
- 13) 原龍之助：公物営造物法，「法律学全集13-II」，pp. 55-56, 有斐閣，1978年
- 14) 小栗忠七：区画整理換地設計概論，pp. 166-180, (株)日本測量，1959年
- 15) 水本浩：土地問題と所有権，pp. 118-188, 有斐閣1973年
- 16) 築瀬範彦他：地下空間研究会計画小委員会報告「都市再生と地下空間歩行者ネットワークの整備動向について」，地下空間シンポジウム報告集第19巻，pp. 23-30, 2014年
- 17) 築瀬範彦：地籍測量史の研究—測量誤差の原因と地籍図の精度について—，土木史研究論文集 vol. 25, pp. 117-125, 2006年

(2014. 4. 7受付)