

《論説》

# イギリス土地所有権制限法制の系譜(2)

——1947年都市農村計画法より現代土地法まで——

大 澤 正 男

## 目次

### I はじめに

### II 社会的土地所有権の形成

- (1) 戦後イギリスにおける土地改革
- (2) 1947年都市農村計画法の理念と骨子
- (3) 1954年法～1959年法
- (4) 1967年土地委員会法
- (5) 1968年都市農村計画法
- (6) 1971年法の構造とその修正

### III 土地公有化への新たな改革

- (1) 土地所有権の全面的制限
- (2) 1975年土地公有化法の骨子
- (3) 1976年土地開発税法の内容(以上前号)

### IV 土地法制の現状と問題点

- (1) サッチャー政権成立と土地法制の展開
- (2) 1980年地方行政・都市計画および土地に関する法
- (3) 1980年代の都市関係法変貌の意味
- (4) イギリスにおける土地所有権観念

### V 結語(以上本号)

## IV 土地法制の現状と問題点

### 1 サッチャー政権成立と土地法制の展開

(1) 1975年土地公有化法の廃止 1975年5月の総選挙で勝利し政権の座に就いた保守党（サッチャー政権）は、1970年代の労働党の都市計画的制約が経済的合理化を歪め、活性化を妨げるとしてその見直しに着手し、同年12月、既存の地方行政法をはじめ都市農村計画法その他の土地関係法の改正を図ると同時に、1975年土地公有化法を廃止することを目的とした「地方行政・都市計画及び土地に関する法」(Local Government, Planning and Land Act 1980〈chapter65〉・1980年法)を成立させた。これに伴って土地公有化法は完全実施されないまま（同法でいう第二指定日を定めるに至らずに）、1980年法（101条1項、付則17）の規定によって効力を失うことになった。しかし、1975年法は、これによって全面的に廃止されたのではなく、その一部は1980年法で再度規定されている。<sup>(1)</sup>

1980年法は、一定の状況のもとでは「基本計画」の承認・変更に先行して「地方実施計画」を採択・変更することができるとし、開発規制における県の権限の相当部分をさらにディストリクト・カウンシルに移すなど、地方自治体の計画権限を強化した。1986年には大ロンドン・カウンシル（Greater London Council）および6つの大都市カウンシル（metropolitan council）を廃止した（1985年「地方政府法 Local Government Act」）。これらの改正の主要な目的は、計画策定過程の簡素化と開発規制過程の迅速化であり、住民サイドに立ったディストリクト・カウンシルの強化といえる改正だったとはいいい<sup>(2)</sup>難い。機能分配論からすると、むしろ非大都市圏で両計画機能の一本化、大都市圏では都市計画機能のディストリクト・カウンシル・大都市圏域政府に配分、という方法がとられても不思議ではなかったからである。

(2) 1976年法の修正 1980年法の制定に伴う1975年法の廃止によって、土

地開発税法(1976年法)はどうなったか。結論から言えば、同法は土地政策の党を超えたコンセンサスの象徴として1980年法の下においても修正されて存続した。すなわち、1979年6月12日、保守党政府の大蔵大臣(Conservative chancellor of the Ex-chequer) Sir Geoffrey How は、最初の予算演説の中で「土地開発税は土地公有化法と結合し、その結果、多くの有益な開発を妨げ建設事業における失業を増大させてきた」として、土地開発税を緊急に検討する必要がある旨の提案をした。その結果、次の点に修正が加えられた。

① これまでの開発税は、実現された開発利益に対し最高80%であった(土地開発税法1条)のを1979年7月11日以降の土地処分に対しては、その税率を60%に変更した(Finance Act 1979, S. 24 (1)<sup>(3)</sup>)。この原則に対し、これまでの一般会計年度内における1万ポンド以下の開発利益の控除(土地開発税法12条)を、1979年財政法(24条2項)では、1979年7月11日以降の処分に対する課税免除額を5万ポンドに引き上げることにした。また、1979年4月1日以前に終了する会計年度に生じた開発利益のうち、1万ポンドから1万5千ポンドまでは税率を $66\frac{2}{3}\%$ に軽減している。

② 開発価値の算定の基礎となる基準価値に関しても若干の修正がなされた。すなわち土地公有化法(4条1項)では、課税対象となる「実現された開発価値」は、土地の処分による純利益で、基準価値(relevant base value)を超えた超過分(処分価格または市場価値より基準価値を減じたもの)を意味し、基準価値の算定については、次のBase A, Base B, Base Cの三つのうち、最も高い額をとる。(a) Base A は土地の取得費用プラスその後の増価要因(改良行為に対する支出費用、取得日以降の現在利用価値の増加分など)の合計額であり、(b) Base B は、現在利用価値プラス改良行為に対する支出費用の合計10%(土地開発税法5条(1)(b))であったのを、1980年財政法(Finance Act 1980)116条(1)では、1980年3月25日以降の処分に対しては110%から115%に修正された。(c) Base C は、土地の取得費用プラス改良行為に対する支出費用の合計額の110%(土地開発税法5条(1)(c))であったのを、Base B と同じく1980年財政法116条(1)では、110%から115%に改正され

た。

③ その他、土地開発税に関し1980年財政法は、相当程度の開発（material development）から除外される開発（Development Land Tax Act 1976, S. 4 (5) C）における同一住宅敷地の建物（Finance Act 1980, S. 116 (5) a）および同建物の建て替え（S. 116 (5) b）に関する規定について若干の修正を加えて<sup>(4)</sup>いる。

(3) キャピタル・ゲイン課税 前述したように、1979年サッチャー政権の登場直後、1980年法（Local Government, Planning and Land Act 1980）」により、「土地公有化法（Community Land Act 1975）」による公有化制度は廃止された。しかし土地開発税は存続させられた。これと共に、税率の緩和、年控除額の拡大、「企業地域」等での免税などの緩和措置が漸次導入されたが、1985年では廃止された。こうして1979年「キャピタル・ゲイン税法」（法人の場合は法人税）は、土地の増価益にも適用され、増価益の30%のキャピタル・ゲイン税が課せられることになった<sup>(5)</sup>。その後、税率の違いによる投資の歪み、租税回避を防ぐため（ローソン蔵相の発言）という理由で所得税の税率と同じとされ、基本税率25%、高い所得税率では40%、法人税率33%（小規模会社の場合は25%）<sup>(6)</sup>が適用されることとなった。

このように、60年代の半ば以降は、開発利益の一般的還元の機能を持つものとして、開発課徴金、開発用地税、キャピタル・ゲイン税等<sup>(7)</sup>が入れ代わり現われ、その意味では一定の共通点が形成されたといえる。

## 2 1980年地方行政・都市計画および土地に関する法

(1) 1980年法制とその骨子 Local Government, Planning and Land Act 1980<sup>(8)</sup>（1980年地方行政・都市計画および土地に関する法）は、文字通り地方行政・都市計画および土地に関係する規定で、これらのうち幾つかを改正することを目的として成立したものである。すなわち、同法はその冒頭で都市計画に関する法改正、公有地の登記および土地の処分に関する規定を制定し、1975年土地公有化法を廃止し、ウェールズ土地庁を存続し、土地補償・開発

用地・遺棄土地および公共機関の土地取得および処分に関する追加規定を定め、都市開発およびニュータウン関係法を改正、都市地域を再開発する公社設立の準備ないし、移動住宅用敷地に関する規定を改正、クリーン・エア・カウンシルと大ロンドン・カウンシルにおける規制の廃止について述べている。

同法は、全文197条(19章)および34付則より成り、内容的には地方公共団体による土地取得のみを規定しただけでなく、開発計画・地方当局の構造・港湾跡地の開発・都市開発公社等に関し多種多様の規定を含んでいる。同法を便宜上簡単に要約すれば次の如き三部門、①地方行政関係、②都市計画関係、③土地法制関係および付則から成るものであるが、以下特に、都市計画および土地公有化に関連のある土地法制関係を中心に概観することとする。

(2) 地方行政関係 地方公共団体に対する規制の緩和(Local Government-Relaxations of Controls)については、主務大臣の有する規制の権限を廃止し、地方公共団体に自ら権限を行使させる規定を設け(1条(1)―(8)・付則)、地方公共団体による情報の公開(Publication of information by Local Authorities)、地方公共団体の事業に対する地方当局その他機関による重要な情報の公開に関する法の改正(2―4条)、直接労働組織(Direct Labour Organisations)(5―23条)、地方行政手当(Local Government Allowances)(24―27条)、地方税(Rates)(28―47条)、地方税援助金(Rate Support Grant)(48―68条)など、地方行政における自治体の権限行使に中央官庁の規制を緩和する方向を示す関連規定を設けている(その他1―85条、180―197条参照)。

(3) 都市計画関係 都市計画関係の規定は、都市農村計画(Town and Country Planning)に関して、都市権能の分配・計画申請手数料・調査・ストラクチャー・プランおよびローカル・プラン、一般計画の改正、強制取得、1971年および1972年都市農村計画法の改正についての規定(86―92条)と、都市開発に関してはニュー・タウン(126―133条)、都市開発(137―172条)、事業地域(179条)などにより成る。要約すると次の通りである。

① 都市農村計画における計画権能の分配 (allocation of Planning functions)

現行の都市計画は、都市農村計画法制の大きな柱の一つで、ストラクチャー・プラン (Structure Plan) とローカル・プラン (Local Plan) を中心に運用されている。前者は政策や提案を自治体で実現するための計画であり、後者は一定の地域全体にわたる政策および提案を定めるもので、このプランの具体的運用は、1972年地方行政法 (Local Government Act 1972 (c. 70)) の制定によって、カウンティ・カウンシル (county council) とディストリクト・カウンシル (district council) が共に地方計画庁 (local planning authority) になったが、そのため都市農村計画に関する計画許可権限が両機関の間で重複するなど錯綜した。そこで1980年法では、主として開発規制に関し、両カウンシル間の不経済な重複を除去するため、カウンティ・カウンシルの指示権 (power of direction) を廃止し、カウンティ事項 (county matter) の範囲について大幅な制限を設ける (1980年法86条) などして、権能の合理化をはかったのである。<sup>(9)</sup>

② ローカル・プラン採用計画手続の促進 (Local Plans expedited procedure)

ストラクチャー・プランの承認の有無を問わずローカル・プランを採用し、これを実施に移すことで計画手続の遅滞を解消するものである (88条(1))。その一は、「ストラクチャー・プランの承認を得ないローカル・プランの採用」で地方計画庁は、準備したローカル・プランについて主務大臣のストラクチャー・プラン承認の有無を問わず、一定の措置を経て、ローカル・プランを採用することができる (88条(1)15 A(1))。その二は、「ストラクチャー・プランの承認を得ないローカル・プランの採用」で、地方計画庁はローカル・プランの廃止および新ローカル・プランの差替えを準備した場合、主務大臣の新ローカル・プランの地域に関連するストラクチャー・プランの承認の有無に関係なく、一定の措置を経て、新プランを採用することができる (88条(1)15 A(2))。その三は、「ストラクチャー・プランの承認を得ないローカル・プランの変更・廃止」で地方計画庁はローカル・プランの変更、または新プランと差替えないローカル・プランの廃止の提案をした場合、主務大

臣のストラクチャー・プラン承認の有無に関係なく、一定の措置を経て、その提案を採用できる(88条(1)15 A(3)) ものとする。

③ 開発用地の取得 (Acquisition of land) 1980年法では1975年法の廃止をする反面、必要な場合には、地方公共団体が引続き土地を取得できる方法を残すことにより、民間開発(私的開発)に必要な土地が市場に提供されることを期待している。そこで、地方公共団体の土地取得について開発・再開開発・改良等のために土地を強制的に取得できる広い権限を与えている(91条(1)(a)(b))。この結果、地方公共団体は計画目的のために必要があれば土地所有者から合意によって、または強制的に土地を取得する権限を有する(104条(1)(a)(b)・(2))。これによって、公共機関は用地を全体的に買うことによって細分化状態にある土地を併合させ、かつ適宜、土地を市場に出す道が開かれたといえる<sup>(10)</sup>。

#### ④ 都市開発関係 (New Towns, Urban Development, Enterprise Zones)

(a) ニュー・タウン (New Town) ニュー・タウンに関する最初の立法は、1946年ニュー・タウン法 (New Town Act 1946) である。その後、数次の改正を経て1965年ニュー・タウン法が制定された。そこでは新都市の開発区域のうち、ニュー・タウンとして適当と認められる区域を主務大臣が指定できるとしていたが(同法1条(1))、実際の開発はニュー・タウン開発公社 (New Town Development Corporation) によって行われた(同法2条(1))。本法(126~133条)では、主務大臣への支払い、指定区域の縮小、免許等について定め、ニュー・タウンにおける土地処分に対して土地補償法 (Land Compensation Act 1961 および1963) との関係で規制を加えている<sup>(11)</sup>。

(b) 都市開発公社 (Urban development corporation) の設置 開発公社は役所でも民間のデベロッパーでもなく、自治体には都市計画を進める能力や人員がないため、開発について独自の権限をもった公社を設立して、計画を推進させ、ある程度町づくりが進んだ段階で、町村を合併して新たにできるニュー・タウン当局の計画および開発部門として吸収させる仕組みとなっている。本法では、制定法文書 (Statutory instrument) による命令によっ

て都市開発地区（例えば、リバプールの Merseyside Dock's やロンドンの Dock-land）に都市開発公社を設置する権限を与え、その地域の再開発を確保しようとするものである（134—136条、付則26）。

(C) 事業地域 (Enterprise Zones) の指定 都市内地区の開発を促進するために、住宅、個人用ガレージ、個人用倉庫等を除く不動産には地方税を非課税とし（付則32の27条(1)・(3)）、土地処分については土地開発税を課さない（1980年財政法110条(1)～(6)）等、都市計画に種々の特典のある事業地域の指定に関する規定が設けられた。例えば、事業地域の指定（1章）に関しては、地域の開発について主務大臣から計画作成の要請を受けた公共機関（ディストリクト・カウンシル等四機関）が計画案 (Scheme in draft) を作成して、定められた期間内にそれを決議による採択をして、その計画のコピーを主務大臣に送付し、官報および新聞に公告を出さなければならない（付則32の1～3条）。この計画に異議があれば、6週間以内に高等法院 (High Court) に申立てをすることができ（同4条）、以上の手続を経て計画が採用されたときは、主務大臣は、命令によってその計画が関係する地域を事業地域として指定する（同5条）。この事業地域の指定命令は、開発計画の許可 (Planning permission for development) 付与の実施日に効力を生ずる（同17条）。

(4) 土地法制関係 ① 公的機関保有の土地 (Land Hold by Public Bodies) 公的機関が保有する土地のうちで一定条件を満たすもののうち、主務大臣が十分に利用されていないと認める土地（95条(2)）については、登録簿に記載して公衆の閲覧に供し（95・56条）、適当と認めた場合には、開発のために放出させる手段として、その土地の権利の処分を指示することができる（98条）。この土地登録簿は、情報公開という視点から重要な意味を持ち、また開発計画を立てる場合には、重要な資料の提供を期待しうる（93—100条参照）。

② ウェールズ土地庁 (The Land Authority for Wales) 1975年法で地方自治体から独立した機関として設置されたウェールズ土地庁（1975年法1条(1)



(c) は、1980年法(102条(1)～(9)・付則18)においても、その存続を認めている。これはウエールズ土地庁が、1976年4月の土地公有化法の実施以来、1979年2月までの間に開発用地の取得または取得契約で413万ポンドの利益<sup>(12)</sup>をあげた成功の結果といえる。このウエールズにおける成功の原因は、同庁が地方公共団体から独立した機関であるため、計画部門と開発用地の取得・処分部門とが切り離され、同庁の主要な業務(取得した土地の売却)を地方公共団体・開発業者・土地所有者との関係においてうまく目的に沿って遂行したとみられる<sup>(13)</sup>(102～111条参照)。

③ 土地の補償(Land Compensation) 1980年法は112条以下4ヵ条を設け、価値低落に対する補償請求(112条)、時効にかかる価値低落に対する補償請求があった場合には、補償請求権の消滅時効を廃止している(113条)。その他に家の損失補償の請求規定<sup>(14)</sup>(114条)等が存する(112～115条参照)。

(5) 1980年法の特質 以上述べた規定は、相互に関連している部分が多く、様々な法律の複合体ともいえるもので、形式的には個別の法律で定められてもよい内容である。このことは1980年法の特徴ともいえよう。ところで、労働党政府が推進した土地公有化法に変わって登場した1980年法は、その成立の背景からみて、保守党色を鮮明にした国土利用政策を具体化していると共に、1980年代のイギリス土地法の出発点となる重要な意味をもつものといえることができる。そこで1975年土地公有化法と比較検討してみると、両者の間には次のような重要な違いを指摘することができる。

① 保守党政府は、前労働党政府の土地公有化(公的土地所有)の原理に立った1975年法をあまり評価せず、むしろ国土利用計画上の欠陥とみて、これを是正するために1980年法を制定したといえる。そこで、1980年法では民間エネルギーが引き出せる私的開発を機能させるために、土地が市場に出てくることに相当配慮したものとみられる。例えば、土地取得に関していえば、主務大臣の権限をゆるめ、地方公共団体に広い権限を与えている。これによって、地方公共団体は私的開発のために土地を全体的に取得することも、細分化している土地を併合させることも可能となり、さらには土地を市場に出

すこともできる。要するに、1980年法では1975年法と本質的に異なり、土地公有下の理念によるのではなく、あくまで私的開発を引き出すことを目指すものである。

② 1975年法が実行を挙げえなかった一つとして、地方自治体に土地公有化の推進に利用可能な資金があまりなかった点である。そこで1980年法では、中央政府が地方公共団体の財政を厳格に統制することを大幅に緩和し、反面、地方公共団体も自らの収入の中で土地取得の財源を準備しなければならなかった。

このように土地公有化改革に関し、イギリスでは保守党政府と労働党政府との間には、土地利用計画に関する政策に大きな差異がある。しかし、土地所有権の公共性の観念（特に、土地は最終的には国王の帰属し、国民は保有によって利用権を有するのみとする考え方）、および土地所有権の保障は憲法上の権利という形ではなく、法制でどのようにでもその制限を強制しうる（国会による立法権の濫用をチェックするのは世論）という法理は、根底において両党間では一致しているといえる。

### 3 1980年代の都市関係法変貌の意味

(1) 都市法の理論の変質 この大きな変化はどのような意味をもつのか。都市農村計画法において、私的土地所有権の制限を緩和したことによって、都市住民のための共同空間を整備していくための都市法基本体制は、イギリスでは消滅して行ったと見るべきか。結論からいえば、イギリスの都市農村計画法は、1947年法を基礎とし、1968年法および1971年法で、開発計画の基本的な枠組みが完成し、基本計画（Structure Plan）と地方実施計画（Local Plan）という二段階の開発計画が地方自治体の二つのレベルで策定され、その殆どの開発行為を自治体の許可とした計画許可制（Planning Permission System）を実施しているのである。とりわけ、地方政府または地方公共団体にマスター・プランを起点とした都市計画システムの枠組みが基本的に委ねられてきたイギリスでは、開発許可制を中心とした土地利用規制が厳格に運用されてきたのである。そのような意味から、1968年法および1971年法に

よって基本的な枠組みが作り上げられたイギリスの都市計画の構造は崩壊したわけではないといえる。

(2) サッチャー政権による土地規制の緩和 ① 都市計画における規制緩和 1976年以来、保守統政府の下で民活推進の方向が打出され、その結果、規制緩和型の都市関係法の形成がなされたことは事実である。例えば、一般開発命令の見直しによる許可を要しない開発行為の増大、都市開発公社、企業地域、産業計画化地域の形成などを挙げうる。<sup>(16)</sup>特に都市計画の分野では、1985年法において大ロンドン内の地方公共団体に対して計画と開発についての合同諮問委員会(Joint Advisory Committee)を置くように求め、その結果、1985年計画権限を行使する合同計画行政団体とは異なるロンドン計画諮問委員会(London Planning Advisory Committee)が設置された。その機能は、各地方公共団体に助言することや地方公共団体の見解を大臣に報告する、いわば諮問機関的なものである。

② 計画許可制と再開発 ほとんど全ての「開発」は、計画許可制がとられ、事前に許可申請を地方計画行政団体に対して行なわなければならない。これは、イギリスの土地法制の一つの特徴でもある。この許可制の対象となる「開発」とは、地中、地表、地上もしくは地下における建築工事、土木工事、採掘工事その他の工事の実施、または建物もしくはその他の土地の用途の重大な変更である(1990年「都市・農村計画法」55条(1))。計画許可が建築工事について付与されれば、その工事は「建築工事に関して許可が付与される場合、その許可に際し、当該の建物の用途を特定することができる」とし、またそのような特定がなされていない許可についても、建築工事において予定されている用途のための許可が付与されたものと推定されるべきとする<sup>(17)</sup>(1990年法75条(2)(3))。「建築工事」には「建物の再建築、構造の変更、増築」のほか「建築工事を業として行なうものが通常行うその他の工事」も含まれる。「建物」(building)とは、「建物の基礎建築(structure)もしくは構築物(erection)またはその建物の一部」をいい、「建物内部にある工場設備<sup>(18)</sup>もしくは機械設備」は含まれない(1990年法336条(1))。同法では、建物の維

持、改良、変更に相当する建築工事であっても、その建築工事が当該の建物の内部にのみ影響を与え、その外部には重大な変更を加えない場合には計画許可を要しないとする（55条(2)）。この規定は、1968年の「都市・農村計画法」で導入されたものであり、特定の事例を念頭に置いたものであった。

「開発」に当たるか否かは、計画許可申請に対する別個の判断で行われるため、当然その事務量は膨大となる。1978から79年（労働党から保守党へと政権が交代する過渡期）には、46万8000件以上の申請がなされ、そのうち40万件の許可がおりている。

現在の開発はサッチャー政権下で推進された規制緩和の結果として、許容された開発（Permitted development）といわれるものであるが、かつてとは比較にならないほど認められている。<sup>(19)</sup>その具体例として、例えば1987年の「土地利用種別に関する命令」（Uses Classes Order）措置の創設である。この創設によって一定の用途の変更に付き、その具体的内容を命令に委任して許可を不要とした。この1987年の開発許可申請に対する一定の緩和措置は、かなりの規制緩和を意味したのである。1988年の「都市・農村計画一般開発命令」（Town and Country Planning General Development Order 1988）では、例えば種別A2の「金融・専門サービス」の用途から種別A1の「商店（小売店、郵便局、理髪店、クリーニング店等）」のような用途変更は種別をまたがる変更であっても許可申請を免除される。

#### 4 イギリスにおける土地所有権観念

(1) イギリスにおける土地所有権観念 現代イギリスにおける土地所有権観念は、シージン（Seisin）からも完全に切り離された観念的権利で、基本的な内容の理解について大陸法系の土地所有権と同じ観念であるといえる。すなわち、イギリスにおける所有権は財産権を排他的に使用・収益・処分できる権利として定義づけられている。<sup>(20)</sup>しかし、これを土地所有権制限の観点から、それを実質的に検討すると、まだ相当な隔たりを感じる。その理由としては、イギリス法の連続性、すなわち、ノルマン征服（Norman Conquest

1066) 以来、ローマ法を直接継受するという方法を採用せず、領主 (lord) と領民 (tenant) との関係を基礎として形成された封建的土地保有の基本構造 (tenure and estate) を長い過程の中で漸次、連続的に市民社会的なものに変貌<sup>(21)</sup>させるという方法をとってきた、という特質を挙げ得るが、その他に、それと関連する次のような特殊性を指摘することができよう (表1 参照)。

(2) 土地所有権観念の特殊性 その一は、動産法と截然と峻別された不動産法理に服するイギリス近代の土地所有権の基本構造の違いである。すなわち、土地自体に対する厳格性と、土地の上に幾つもの利用・収益権を設定し、複数の者に細分化することを許す柔軟性を結合させた、ゲルマン型の相対的権利構造である。すなわち、階級的には無制限に土地を有する場合の Freehold と制限的にある種の農民が土地を有する場合の Copyhold とが存在し、前者 (Freehold) は、fee simple, fee tail, estate for life の三種であるが、総じてイギリスの不動産法においては、土地の権利者の死亡と共に消滅する estate for life (生涯権) たることが原則とされたのである。以上のほかに Leasehold という不動産物権があるが、これは本質においては借地権にはかならない。このような多様な所有形態は、1925年の Law of property (Amendment) Act の成立によって封建的因襲は少なからず打破されて、多くの専門的改革が実施され、現在ではかつての多種多様の古い法律形態は、現有の占有を伴う絶対単純不動産権 (fee simple absolute in possession) と古い賃借権 (leasehold) に相当する絶対定期不動産権 (term of years absolute) の二つの不動産権 (legal estate) に制限されるようになった (図1 参照)。

このことからイギリスの所有権観念は、所有権の使用権能と支配権能の二つの機能を区別して理解し、それぞれに適合した法律的規制を認めたものと見ることができる。したがって、イギリス所有権法が論じられる場合に、抽象的絶対的権利という意味における「所有権」が果たしてイギリス法に存在するか否かについて問題とされる余地がある<sup>(22)</sup>。その結果、イギリスでは大陸法系諸国におけるよりも、占有を権利の基礎として用いる場合が多い。すなわち、イギリスにおいて占有者の占める地位は、大陸法系諸国において所有

〈表1〉 イギリス土地所有権の近代化・社会化への過程

年 代	土地法制の変革	土地所有権の性格〈土地所有権の制限〉		関 連 法 律
近 代	—1680年代— 〈市民革命〉			
	封建的土地所有制 の廃止	自由土地保有権 (freehold) の私的 土地所有権化	〈上級所有権から解 放された自由な土地 所有権〉	Tenures Abolition Act 1660.
	—1760年代— 〈産業革命・第二次農業革命〉			
	第二次囲い込み 〈大土地所有の確 立〉	土地所有権の絶対 性	地主にとって自由な 土地所有権〈借地人 に対して絶対的所有 権〉	Inclosure (Consolida tion) Act 1801. Inclosure Act 1845, 1852. Commons Act 1876. Law of Commons Amendment Act 1893.
	—1850年代— 〈農業改良期〉			
	農地賃貸借法の成 立〈近代的土地所 有権の形成〉	土地所有権の絶対 性の制限〈セツル メントによる土地 所有権の相対性〉	私法的制限〈自己規 律—契約・判例によ る制限〉 地主の所有権=限定 された所有権	Landlord and Tenant Act 1851. Improvement of Land Act 1864.
	—1870年代— 〈農業大不況期〉			
	セツルメント、動 産差押法等の改正 〈社会的土地所有 権への形成期に入 る〉*	土地所有権の自由 性の制限〈土地移 転の自由→土地の 商品化〉	私法的制限〈国家の 強行法規介入〉 * 〈土地所有権の社 会化〉	Agricultural Holding Act 1875. 1883. Law of Distress Am- endment Act 1888. Settled Estates Act

現代	—1900年代—			(1856) 1877. Settled Land Act 1882, 1884. Married Women's Property Act 1882.
	財産法の大改正 〈土地所有権の近 代的整序の確立〉	社会的土地所有権 の萌芽	私法的制限の拡大強 化, 公法的制限現れ る	Law of Property Act 1925. 〈その他〉.
	—〈1945年〉—			
	都市計画関係諸法 の成立	社会的土地所有権 の確立	公法的制限の強化	Town and Country Planning Act, 1947, 1954, 1968, 1971, 1972. Land Commission Act 1967.
	—1970年代—			
	土地公有化法の出 現 〈土地の公有化・ 国有化〉	土地所有権の新た な段階へ〈土地所 有権の社会民主的 配分〉の思想	土地所有権の全面的 制限〈土地の処分権 能の制限, 開発利益 の吸収〉	Community Land Act 1975. Development Land Tax Act 1976.
	—1980年代—			
	～現在	都市計画・土地法 制の規制緩和	土地所有権制限の 緩和(土地公有化 土地開発税法の廃 止)	都市計画の民活推進 Local Government, Planning and Land Act 1980.  Town and Country Planning Act 1990.

〈注〉拙著 土地所有権限の理論と展開178頁以下。





者の占める位置としばしば同一である。したがって、イギリスでは、所有権 (Ownership) とか所有する (to own) という語は、一般人が普通よく使用するが、法律用語としてはあまり使用されておらず、むしろ占有すべき権利 (right to possess) という語を所有権の基礎として用いる傾向にある。これは一つには、イギリスでは土地 (権原 = title) は最終的に国王に帰属し、国民は保有によって利用権を有するのみという観念である。そこで、20世紀初頭におけるイギリスでは、大規模な土地の所有が多かったが、その地主の土地支配権は大陸法系の場合ほど強くなく、公共の統制に服すべきもので、所有権は地価よりむしろ賃貸価格が問題とされた。<sup>(24)</sup>

このような理解に立てば、現代のイギリスにおいては私的に所有された土地でも、その土地支配権は公共の統制に服すべきもので、所有権は、利用する面 (土地収益権能) にウエイトがかかっているのである。このように考えるとき、政権を担当した政党のイデオロギーを超えたイギリスの土地所有権制限立法の原理をうかがい知ることができるのである。もちろん、現代ではこのような法構造は捨象されているが、現実には利用権能を中心に理解する傾向が強い。

その二は、「法の支配」(イギリス人は法によって、そして法によってのみ支配される) という伝統的な権利保障の制度を挙げることができる。すなわち、イギリスでは財産権 (土地所有権) は、憲法上の権利という形で考えるより、むしろ、自然権思想の背景を欠くコモン・ローおよび制定法による制限付きの自由権ということになり、それ故に、法律による制限がなければその自由の範囲は広がり、逆に法律によればどのようにでも財産権の制限を強化できるという法理が存する。したがって、法律における上位の法 (憲法) による保障というものは存しないのであって、法律の濫用 (すなわち、国会による立法権の濫用) に対する憲法上の保障は何かといえば、それは、「世論」であるという法理が共通意識として存在しているのである (それは結局、政治の問題に帰すると言えよう)。<sup>(25)</sup> 以上のような特殊性が、1947年法以降のイギリスの土地所有権の制限の強化ないし土地公有化を断行できた重要なモ

ーメントとなっているのではないかと考える。

註

- (1) Local Government, Planning and Land Act 1980 (Chapter 65), by H. M. S. O, pp. 1-330. 日本不動産研究所「イギリスの土地利用制度と運用の実態Ⅱ」163頁以下。
- (2) J. Adler, "Planning Agreements and Planning Powers," (1990) J. P. L. p. 881. 安本典夫「都市計画の主体と実現過程」現代の都市法 ドイツ・フランス・イギリス・アメリカ, 原田・広渡・吉田・戒能・渡辺編 317頁以下。
- (3) J philiys Hardman, Development Land Tax (1981) pp. 1-3, pp. 151-166. Clifford Joseph, Development Land Tax—a practical guid (1980) (Second Edition) pp. 6-7.
- (4) Clifford Jospheh, op. cit., pp. 13-15.
- (5) Malcolm Grant, "Planning Agreements and Planning Powers," (1990) J. P. L. p. 881.
- (6) C. Whitehouse & E. Stuart-Brown, Revenue Law-Principles and Practice (Butterworth, 9th ed., 1991), pp. 258-498
- (7) 不動産に関わる税としては、わが国の贈与税・相続税にあたる資産移転税 (Capital Transfer Tax), 不動産の売却・譲渡などの処分によって生じる利潤についてのキャピタル・ゲイン税・法人税・同利潤のうち事業所得として認定されるもの, および不動産の賃貸借から生じる利潤についての所得税 (Income Tax) など, さらにかつてのレイト (Rate) がある。福家俊朗「土地税制」ヨーロッパの土地法制, 稲本・田山・原田編著321頁以下。
- (8) Local Government, Planning and Land Act 1980 (Chapter 65), by H. M. S. O, pp. 1-330. 日本不動産研究所「イギリスの土地利用制度と運用の実態Ⅱ」163頁以下。
- (9) Johon Alder, Development Control (1979) p. 145, 154. Town and Country Planning (Amendment) Act 1977 (Chapter 29), by H. M. S. O, pp. 1-5.
- (10) 土地公有化法では, 開発用地の取得権限に関し, 地方公共団体は第一定日以降, 15条(1)に基づいて, 契約によりまたは環境大臣の承認を得て強制的に開発用地を取得する権限を有する。
- (11) 大澤正男 土地所有権制限の理論と展開208-210頁。
- (12) Malcolm Grant, op. cit., p. 370.
- (13) William Howell, New Role for the Wales Land Authority Chartered Surveyors (1980) p. 433.
- (14) Land Compensation Act 1973 (PartI, ss, 1-19), Harold J. T.Brown, The Land Compensation Act (1973 pp. 1-20.
- (15) 戒能通厚「都市法の論理とその歴史」現代の都市法 297-305頁。
- (16) すなわち, 大都市圏 (metropolitan area) は, 大ロンドン圏ではロンドン区・カウンスル (London Borough Council. ロンドンシティ・カウンスル [Common

Council of the City of London〕を含む）、その他 6 つの大都市圏では合計 36 の大都市圏ディストリクト・カウンスル（metropolitan district council）という地方政府機構となった。そして、これが「単一開発計画」（unitary development plan）の決定・執行を担当する。特別地域では、「都市開発公社」（Urban Development Corporation）、「企業地域行政団体」（Enterprise Zone Authority）、「住宅事業トラスト」（housing action trust）も計画行政を担うとされているが、実際には都市開発公社が使われているのみである（安本典夫「前掲」現代の土地法 319-320 頁）。

- (17) ここで「用途」（use）変更と「工事」およびその「実施」（これを「工事による開発」〔operational development〕という）の混同を防ぐため「用途には当該の土地に関し、またはその上で行われる建築工事もしくはその他の工事の実施は含まれない」（1990 年都市・農村計画法 366 条(1)）とし、計画許可の対象が工事または用途の変更のいずれかであることを明確にしている（Brian Greenwood, *Butterworths Planning Law Handbook* (1992) pp. 62-63, p. 75.）。
- (18) Brian Greenwood, *op. cit.*, pp 273-277.
- (19) Town and Country Planning (use classes) Order, S. I, 1987 No. 764. Town and Country Planning General Development Order, S. I, 1988 No. 1813. *ets.*
- (20) John B. Saunders, *Mozley and Whiteley's Law Dictionary* (8th ed, 1970) p. 247  
 における Ownership に関する定義づけは、次のように解説している。  
 The right to the exclusive enjoyment of a thing. It may be absolute, in which case the owner may freely use or dispose of his property, or restricted, as in the case of joint ownership. Beneficial ownership is the right to enjoyment of property, as distinguished from legal ownership.
- (21) 甲斐道太郎 土地所有権の近代化 57 頁以下、同 不動産法の現代的展開 182 頁以下。椎名重明 近代的土地所有 19 頁以下。
- (22) 戒能通厚「イギリス土地法の方法論的一考察——近代的土地所有をめぐって」法律時報 46 巻 5 号 86 頁以下。
- (23) E. L. G. Tyler, *Cases and Statutes on Land Law* (1974) p. 27.
- (24) 1971 年都市・農村計画法は、A fee simple の保有の自由制限について、もし A が彼の敷地の一角に家を立てたい場合、土地が置かれている利用に実質的変化を来すならば、彼(A)は、まず地方計画庁から計画許可を得なければならない（J. G. Riddall, *Introduction to Land Law* (1974) p. 49.）。
- (25) D. C. M. Yardley, *Introduction to British Constitution Law* (1974) pp. 81-88.

## V 結 語

- (1) 土地所有権の公法的制限の強化と土地公有化法 第二次大戦後の公法

において、まず農地をめぐる地主と借地農との関係に対して公法規制が現われる。1947年農業法（Agriculture Act 1947）では、義務を伴う所有権・利用権が出現した。すなわち、地主には適正な管理を義務づけ、借地人には耕作の義務が課せられ、違反したときは、国は農地の強制買収もできる。特に戦後の都市計画立法における土地所有権の制限はめざましく、現在のイギリスの土地利用計画の基礎は、前号で述べた如く労働党政府による1947年都市農村計画法（Town and Country Planning Act 1947）に始まるといえよう。続いて土地委員会法（Land Commission Act 1967）の設置を提案した白書「土地委員会法」（The land Commission Cmnd 2771, 1965）が出され、そこでは、(a)公の計画を実施するために必要な土地を必要なときに利用できること、(b)開発利益は社会へ還元されるべきであること、の二つの基本的な考えが示され、このような基本原則に立って私的土地所有権の社会化を推進する健全な法律思想（例えば、W. フリードマンのいう「福祉国家」法制を志向する生存権思想）によって各種の立法が成立し、土地利用、土地収用および環境保全に対して、国家公共の立場から強い規制が加えられた。土地の公共性の概念の拡大による土地所有権の公的制限の強化である。<sup>(1)</sup>

しかし、1975年に入ってから、新規ニュータウン計画は中止され、既存の都市改良に重点が移されている。そこで、このような問題に対応する重大政策の一つとして、1975年には土地公有化法（Community Land Act 1975）が成立、76年には土地開発税法（Development Land Tax Act 1976）を制定した。<sup>(2)</sup> これらの法律は、業者や投資家の土地転がしを封じ、土地の社会民主的配分を目的として、地方公共団体による開発用地のための土地所有権の全面的公有化と、それまでの経過措置として、開発利益の徴収を規定したもので、これまでの労働党政府の土地公有化政策のうちでは最も前進した土地制限立法といえる（前号）。

(2) 1980年法の成立と土地規制の緩和 本稿では、サッチャー政権成立以降の立法、主として「1980年地方行政・都市計画および土地に関する法」を中心にイギリス土地公有化関係法運用の変遷（規制緩和の変貌）を概観した

が、イギリスの制定法はイギリス特有の条文形式をとっているため、これらの法制を正確に理解するには、その後に制定された関連規則や裁判所の判決など、その実態を明らかにする資料を総合的に検討する必要がある。特に1980年法は膨大な法律であるうえに従来の改正法とは非常に違っているため、1970年代の土地公有化関係諸法との関連で、どこがどのように改正されたか、また1980年代の土地利用計画・土地所有権制限法制の方向性は何かについて把握することは容易でない。

とにかく、イギリスでは現在1971年都市農村計画法および1975年土地公有化法・1976年土地開発税法などが部分的または大幅に改正され、1980年地方行政・都市計画および土地に関する法が制定され、機能していることは事実である。しかし、イギリスの場合、土地所有権概念およびその制限法制には共通意識が大きく底流しているが、過去その時どきの政権担当の政党が、保守党か労働党かのいずれかによって土地政策立法の上に変化が生ずるのが常であるから、このような意味からも今後の土地所有権制限立法の行方を見守っていききたい。

#### 註

- (1) 大澤正男 土地所有権制限の理論と展開195頁以下。同「イギリスにおける土地所有権規制の現状と問題」ジュリスト620号36頁以下。
- (2) 拙著「前掲」240頁以下。同「イギリスにおける開発利益の公有化」乾昭三編 土地法の理論的展開168頁以下。

〈付記〉 本稿初校終了後、本年7月渡英しイギリス土地法制について若干の調査を行った。キャピタル・ゲイン課税についていえば、Taxation of Chargeable Gains Act 1992 (ss. 15, 37) 等による若干の修正が見られる。詳細については別の機会に報告する予定である (1995. 8. 10)。