



招待論文 | Invited Article

自然エネルギー事業者と周辺住民との紛争を回避するための  
土地利用制度のあり方

**A Proposal of the Appropriate Land Utilization System  
for Averting Future Landscape Conflicts**

武本俊彦（環境エネルギー政策研究所シニア・フェロー）

Takemoto Toshihiko *Senior Fellow, Institute for Sustainable Energy Policies*

摘 要

日本の農山村では、メガソーラーバブルが起きている。その主な原因は、固定価格買取制度（FIT）の導入に加え、日本の土地利用制度が、土地所有権の絶対性の観念が優越し、公共の福祉の観点から制定されたルールに基づいて利用させるシステム（欧米の制度のように、地域全体の土地が、「計画なくして開発なし、建築不自由の原則」の下に置かれ、地域の制定したルールに基づく場合に限り開発・建築が認められること）になっていないことによるものである。日本の土地利用制度が、このような欧米の制度とは異なった形で成立したことを歴史的に分析し、パネル設置などの地域における今後の開発行為に伴う紛争を回避するための制度のあり方を提言する。すなわち、必要な法改正への取り組みが基本であるものの、ただちに実現できるかどうかが不確実であることから、当面、分権改革によって与えられた「自治体の法令解釈権」を活用していくことを提言する。

I はじめに

日本の国土は、都市部においては空き家が、農山村では耕作放棄地などが広範にみられるようになってきた。そうした中で、アベノミクスによる異次元の金融緩和もあって、都心の土地バブル、農山村におけるメガソーラーバブルが起きている。

こうした現象は、日本の人口減少社会が持続可能性を失いつつある中で、日本の土地利用制度が十分に対応できていないことに大きく関係しているのではないかと考えている。

本稿では、農山村における太陽光パネルの設置に起因する景観紛争トラブルを切り口に、土地利用制度がどのように関係しているのかを明らかにした上で、土地利用制度研究からあるべき改革の方向を提言しようとするものである。

II 土地利用制度研究の視角からみた景観紛争

農山村は、太陽光、小水力、風力、地熱、バイオマスといった地域資源に恵まれており、これらの資源を歴史的に管理・保全してきたのは農業者をはじめとする地域住民である。

地域資源のエネルギー利用としては、農業用水路で小水力発電を行ったり、畜産廃棄物等によるバイオマス発電に取り組むこと等があげられる。固定価格買取制度（FIT）が発効した2014年7月以降、その発電施設の設置は急速に進んでいる中で、その9割以上は太陽光発電が占めており<sup>1)</sup>、その事業者は東京など都市部に本社を置く企業とされている。その実態は、原子力発電所や大規模火力発電所の場合と同様、利益の大部分を都市部に持っていかれる、「外来（植民地）型開発」が大宗を占め、残念ながら地域への利益還元とその循

環を通じて、雇用と所得を実現する「内発型発展」は限られている。

前述のように太陽光発電が9割を占めている原因としては、風力発電など他の電源に比べ、FITにおける買取価格水準が相対的に有利であったことに加え、環境アセスメントの実施や地元調整等がほとんど義務づけられていないことがあげられる。その上、事業実施の確実性が低い初期段階に「認定」を行う仕組みとなっていることもあげられる。また、太陽光発電の設備認定に当たっては、FITの手続き上、立地される地元の自治体や関係住民に何ら情報開示がなされないままに経済産業大臣の認定が行われ、設置工事の段階で初めて関係者が知ることになっている。事業者とすれば、法令に従って認定を受けた以上、地元との調整の必要はないと考えているのだろう。

このような太陽光発電の設置をめぐるのは、地元関係者の意向が無視されることもあって、景観や生活環境上の観点から全国的に大規模太陽光発電所（メガソーラー）に係る太陽光パネルの設置に対し反対運動が起こっている。例えば、高知県土佐清水市で計画されていたメガソーラーの建設のように地元住民の反対運動によって白紙に追い込まれたケースも出てきている<sup>2)</sup>。また、環境エネルギー政策研究所(ISEP)の山下紀明研究員<sup>3)</sup>によれば、事業者や行政への電話ヒアリングにより確認された50件の事例では、景観への懸念(22件)、防災面での懸念(18件)、生活環境への影響の懸念(12件)、自然保護への懸念(9件)等をトラブルの理由(複数回答)としてあげており、こうした事例は今後増えていくのではないかと懸念される。

こうした太陽光パネル設置をめぐるトラブルを回避するための方策として、最近FIT上の認定手続きの見直しが行われた。第190回通常国会で成立した「電気事業者による再生可能エネルギー電気の調達に関する特別措置法等の一部を改正する法律」において、①事業実施の確実性が低い初期

段階での認定をやめて、系統接続契約の締結や事業運営の適切性を確認した上で事業認定する仕組みに変更すること②設置場所をめぐる土地利用規制の遵守や地域社会との共存が不可欠との観点から、新たに、認定時に土地利用や安全性に関する法令を遵守していること。また、事業実施中の点検・保守や事業終了後の設備撤去を求め、違反時の改善命令・認定取り消しを可能とすること③認定申請時においても、土地利用規制や景観保全の観点から、地方自治体が事務執行する上で必要な事業計画に関する情報を地方自治体と共有する仕組みを構築し、事業の適切な実施を確保することとされた。今回の制度改正によって一定の改善が図られたとはいえ、事業者が遵守すべき「土地利用規制」や「安全性」に関する法令自体は、別に「法律」あるいは「条例」が存在していることを前提としているので、該当する「法律」や「条例」がなければ事業者の開発を規制することはできない。

つまり、日本の土地利用制度が開発をうまく規制するようになっていないと、今回の改正は効果を発揮しえないことになるのではないかな。

### Ⅲ 土地利用制度研究とは何か

上記の土地利用制度上の問題は、次のように置き換えることができる。すなわち、土地所有権を有している者が、例えばその土地に太陽光パネルを建築し発電事業を始めると、周辺に居住する住民の生活環境が悪化する場合がある。そうした恐れがある時に、土地所有権者は、自由に施設を設置し、土地を開発できるのか。その一方で、土地所有権を有していない周辺住民は、当該建築・開発行為を差し止めることはできないのか。

具体的には、開発地区の土地について所有権ないし利用権(土地の権原)を保有している事業者の開発行為とその周辺に居住する地域住民の生活環境や景観との調整をどのように図っていくのか。

その際、開発事業者は、土地に対する権原があればどのようなことをしても許されるのか。あるいは地域住民には開発地区の土地に権原がなければ、生活環境や景観の観点からの主張はできないのか。こうした両者の主張を調整するためには、根本の問題としてある「土地」（その空間を含む）に関する権利とりわけ所有権のあり方をどのように整理し、それを前提にどのような仕組みを構築すべきかということに答える必要がある。

筆者は、「土地利用制度研究」とは、「土地およびその空間の利用のあり方が、社会的・経済的状況の変化により、どのように変化してきたかを把握し、望ましいその利用のあり方からすると現行の制度をどのような方向に修正すべきかを研究するもの」と考えている。

日本には、土地利用のあり方を規定する法制度は、主なものとして、国土交通省が所管する都市計画法、農林水産省が所管する農地法、農業振興地域の整備に関する法律、森林法、環境省が所管する自然環境保全法などがある。そして、各省による「縦割り」の土地利用の規制が行われている。その結果、各法律が予定する「公共の福祉」の観点から土地の利用に対し「規制をかける必要があるところ」に限ってそれぞれ規制をすることになっている。つまり、後述の欧米の都市計画制度のように全国の全ての土地を対象に「公共の福祉」の観点から一元的に規制の網をかぶせるという形態の法律は存在していない。

なぜ、このような土地利用制度になったのだろうか。

## 1. 土地所有権の絶対性の確立とその修正

### 1-1 欧米における近代的土地所有権の確立

土地は、資本、労働と並んで、本源的な生産要素と呼ばれ、他の財のように市場で販売するために生産できるものではなく<sup>4)</sup>、社会の持続可能性のためには「多重な調節防御の仕組み」<sup>5)</sup>の下で取り扱われるべきものと考えられる。しかし、市

場メカニズムが社会の隅々にまで浸透していくと、土地も「商品」として取り扱われるよう規制緩和の名のもとにその仕組みが破壊され、その所有権のあり方も市場メカニズムを支える制度として「土地所有権の観念性と絶対性（以下「土地所有権の絶対性」）」という概念<sup>6)</sup>が成立することになった。こうした土地所有権の絶対性という概念は、アメリカの独立宣言やフランス革命の際の人権宣言などを通じて、「侵すことのできない永久の権利（＝基本的人権）」（日本国憲法第11条）の一つとして確立したのである。

この土地所有権の絶対性は、産業革命による人口と産業の集中が「都市」を農村の中から登場させる過程において、修正されることになった。また、このことが都市および農村の土地利用を規制する基本的な法律として都市計画法を誕生させることになる。ヨーロッパでは、産業革命を契機に都市への人口と産業の集中により都市のスラム化が起こり、公衆衛生、居住環境の悪化が起こってきた。コミュニティの生活環境を維持するためには最低限の規制を土地所有者に加えることが正当化された。その後、市民社会の成立等を契機に、快適で美しい生活環境、歴史的価値と優れた芸術・デザインのようなアメニティの観点からより積極的な措置まで許容されるようになった。その結果、土地の所有にはその利用のあり方が社会的に制約（義務）を伴うものと観念されるようになり、その行使は「公共の福祉」に資するものでなければならないとの考えが生まれた。これに伴って、全国土を対象に「計画なくして開発なし」「建築不自由」のルールが確立していった。

なお、日本国憲法では、第29条第1項で財産権の不可侵を規定し、第2項で財産権は公共の福祉に適合するようにその内容を法律で規定することとされている。こうした憲法の規定は、欧米における上記の土地所有権のあり方の変遷を反映しているといえる。

## 1-2 日本における土地利用制度の沿革

日本における土地所有に関する制度は、近世以降、年貢の領主への上納は「むら」を単位とする「村請制」となり、底土権は地主・本百姓が、上土権は耕作者がそれぞれ所持するという「一地両主」の関係が成立し、その土地利用の具体的なありようは、各むらのルールに任されていた。むらという自治的団体によって管理されていた農地、林地、水利といった資源は、むらの構成員によって利用されるという「総有<sup>7)</sup> 関係」(これが「多重な調節防御の仕組み」)が成立していた。こうした土地に関する制度は、明治維新によって、大きく変化することになった。まず「むらむらの地面はもとよりすべて百姓持ちの地足るべし」(明治元年太政官布告)とされ、その後「田畑勝手作(農産物生産の自由)」が許される(明治4年布告)とともに、「土地の永代売買禁止」が解除(明治5年布告)された。こうした土地の私的所有とその商品化が確立された後、「富国強兵、殖産興業」という国家目標に必要な財源を確保するために地租改正(明治6~14年)が行われた。明治政府によって、村請制は貢租負担者から徴収する地租へと改正された。その結果、納税義務者を確定する必要性から、貢租義務者であった地主・本百姓を土地所有者とし、実際に土地を耕作する小作人の権利は、現行民法の制定により農地賃借権という「債権」と位置付けられた。そのことは、土地の私的所有権の絶対性が法律上明確にされたことを意味する。

以上の地主などの土地所有権の絶対性と小作人の耕作権の不安定性に加え、たび重なる農業恐慌を通じて、零細な自作農が没落して小作人となり大規模地主への土地集積が進み、1930年ごろには小作地が全農地の50%近くを占めるなど「地主制度」が成立した。

第二次大戦後の農地改革は、農村の民主化と生産力の増強の観点から、国が地主の農地を強制的に買収して小作人に売り渡し、全国に多数の零細な農地所有者である自作農を誕生させるものであ

った。また、高度成長期において、農村部から都市部への大量の人口移動が起こり、全国的な道路、橋梁、鉄道、工場用地、住宅用地等の整備開発によって地価高騰がもたらされ、後述のとおり大量の農地がそれらの用地として転用された。こうした土地をめぐる社会的・経済的状況の変化によって、それまで「生産手段」とされていた農地の所有目的が将来の値上がりを期待する「資産」として保有するものへと意識転換がなされた。

こうした社会的・経済的状況の変化に伴って、日本では土地所有権の絶対性が強固なものとなっていったのであるが、そもそも土地は、立地条件によって土地の価値が異なるなど個別性・特定性がある。このことに加え、ある土地に対する開発行為の結果、周辺の土地の価値に影響を与えるという外部効果を有するものである。以上の特質を有する財であることから、取引当事者間の自由な行為によってでは望ましい結果がもたらされるのではなく、経済学的には「市場の失敗」のケースに該当するものである。したがって、土地の適正な取引を担保するためには、政府が市場に介入する必要がある。

そうした性格を有するにもかかわらず、財産権の不可侵の概念を背景として個人的所有権の絶対性の主張が確立する過程で、「原則として建築・開発行為は自由」の観念が強固に根を張っていくことになった。同時に、単純な需給論(自由な取引によって、需要と供給との均衡点で価格と量が決定されるのが効率的であるとの考え)を前提に、規制緩和による供給増加が図られれば土地問題は解決可能であるとの考えが確立していった。

こうした個人的所有権の絶対性の考え方は、憲法第29条第1項の「財産権の不可侵」にその根拠を求めるものである。しかし、日本国憲法は、前述のように欧米における土地所有権のあり方の変遷を反映して規定されたものであって、その表れの一つが第29条第2項である。同項では財産権の内容は「公共の福祉」に適合するように法律で定



めることとされている。

公共の福祉については、バブル期の土地高騰が起きていた当時に立法化された「土地基本法」(1989年)において、公共の福祉の優先(第2条)の理念を頂点に位置づけ、適正かつ計画に従った利用(第3条)、投機的取引の抑制(第4条)、土地の「価値の増加に伴う利益に応じた適切な負担(第5条)の4点が公共の福祉を実現するための理念として定められた。また、農地等の分野において「公共の福祉の優先」の理念を適用した立法例が表れた。すなわち、2009年の農地法の改正で、まず「農地の所有権又は賃借権等の権利を有する者」に対して、「当該農地の農業上の適正かつ効率的な利用を確保するようにしなければならない」という責務を明確化した。それを前提に農地リースの場合に限って株式会社一般の参入を認めることにし、これによって耕作者がいらないために発生する耕作放棄地の発生防止に役立つことが期待されるようにしている。さらに、実際に発生した遊休地であって、所有者が不明な場合には、一定の手続きを経た上で、賃借料相当の補償金を供託することを条件に、都道府県知事が第3者に強制的に利用権を設定できるようにしている。

以上からすると、土地所有権の具体的あり方は、公共の福祉の観点から法律による規制が許容される、逆に言えば、公共の福祉による規制に服する限りにおいて土地所有の権利が保障されるということになる。したがって、「公共の福祉」の具体的内容とその法規範(法律・条例)の規定のあり方が問題になってくる。

## 2. 「計画なくして開発なし」「建築不自由」の原則

日本では、個人的所有権の絶対性を背景に「原則として建築・開発行為の自由」の概念が一般的になっているといわれている。次にその点を歴史的に検討してみよう。

前述のとおりヨーロッパでは、土地の所有には

その利用のあり方が社会的な制約(義務)として観念されるようになり、その行使は「公共の福祉」に資するものでなければならないとの考えが生まれた。これに伴って、全国土を対象に「計画なくして開発なし」「建築不自由」の原則が確立していったのであった。

しかし、日本ではそうはならなかった。日本でも人口・産業の集中という事態は起こったが、都市計画当局はこうした事態は一過性の現象であり、そこで必要とされる規制は過渡的な措置で十分との考えに立った。このため、日本の都市計画法にはこのような原則が確立することはなかったのである。

そこには、「土地は私的財産権の対象」であり、その延長に成立した「開発行為は自由」という思想に取りつかれていたからと言える。要すれば、公共の福祉の観点から土地に対して一定の社会的な制約が課されることはあるとしても、それはあくまで「開発行為は自由」の原則を前提に、例外的に財産権に規制を加えるという考えであった。このため、全国土を対象とする制度ではなく都市化が見込まれる区域に限って規制の対象とするという考え方を取ることになったのである。

以上のように、日本では「建築・開発の自由」が原則となってしまうのだが、そのことに加え、前述のとおり、土地利用制度が縦割りになっていたことも土地の計画的な利用にとってさまざまな問題を生じさせた。

## 3. 都市計画と農地制度の二元的な土地利用規制

日本において1919年に初めて制定された都市計画制度(旧都市計画法)は、都市計画区域の外や市街地の外の地域では、特段の規制を加える必要がないと考えられた。その当時は農地転用に関する規制が存在しなかったこともあって、旧都市計画法の制定は結果的に「原則として建築・開発の自由」が確立する制度的な基盤となっていた。一方、農地については、農地所有者(=地主)に

よる改廃が産業と人口の集中に伴って広範に行われていった。JR 山手線の外周部に沿って帯状に広がる「木造住宅密集地域（木密地域）」の誕生の一因となったのである。

こうした動きに対して歯止めがかかるのは、1941 年の臨時農地等管理令という戦時統制立法においてであった。すなわち、「農地の無統制な改廃を防止しもって戦時下農業生産の確保を期せんとする緊急措置」として立法されたのである。「将来国土計画の樹立される場合においてはその計画に従い本令を運用することとなるべく、国土計画については目下企画院を中心とし農林省においても研究中にしてできうる限り速やかに実行に移したき考えなり」とされていた。しかし、国土計画は制定されることなく、この管理令の規定は、戦後の農地改革を経て、農地法に引き継がれていったのである。

戦後の復興から高度成長によって、日本が農村型社会から都市型社会へ大きく変化し、農村部から都市部への大量の人口移動と都市部での産業の集中によって、都市的土地需要の増加と地価の高騰等が生じた。前述の旧都市計画法は、1949 年のシャープ勧告で行政事務の国と地方の再配分の一つとして「都市計画は地方に全面的に委譲できる事務」と提示された。しかしながら、その後の朝鮮戦争の勃発によって改正に取り組むこともなく、高度成長による日本社会の劇的な変化の過程の中、1968 年の新都市計画法まで生き延びることになった。

その結果、日本の土地利用規制に関する法制度は、一方で旧都市計画法が運用され、他方で一筆単位の農地転用規制が農地法において運用されるという二元的な体制が固定したのである。また、農地法の統制は、あたかも農地に対する「開発不自由の原則」が一般的に確立したのと同じ意味を持つことになった。1954 年には農地の利用転換の基準・指針が農地転用許可基準（農林省事務次官通達）として定められた。この基準は、優良農地

を保全しつつ、急速に増大する都市サイドの土地需要に対応して転用を認めていくための全国的なガイドラインとして重要な意味をもつものであった。しかし、農地法は農地を非農地にするか否かの処分を行うものであって、転用後の土地（非農地）は、都市計画法で都市計画的なコントロールの対象としなければ、農地法で規制を加えることは基本的に困難であった。すなわち、都市計画による明確な枠づけ（土地利用計画に基づき必要な利用への転換を強制すること）もなく、また、農地転用後の土地利用に対する整序された利用・建築規制もない状態で、膨大な量の農地の利用転換が進められていったのである。

都市計画制度と農地制度における土地利用規制の不整合から、地価上昇とその農地転用の外延的拡散が起こった。こうした問題を含め、「土地利用の合理化を図るための土地利用計画を確立し、それに基づく土地利用規制を行う」制度として、新都市計画法が制定された。同法では、区域区分（市街化区域と市街化調整区域）と開発許可制度の創設などが導入された。しかし、区域区分制度は「特段の財政負担をかけることなく宅地供給を増大させ、物価上昇の抑制を図るための区域指定」とされていた。その前提には土地・地価問題を単純な需給論で処理することが可能であるとの考え方をとっていたことがあげられる。市街化区域内の農地は、区域制度自体が極めて重要な規制緩和措置として機能し、その結果、線引きにより市街化区域に編入された農地の価格は一挙に上昇し、その上昇した地価が区域全域の地価水準をさらに押し上げていった。土地の現況や現実の利用内容とは無関係に高額な交換価値を持ちうる資産＝土地商品であることを法制度上正面から認め、かつ、それを強制しようとしたものであった。農地所有者にとって農業の生産手段であった農地は、前述のとおり、資産として保有する意識が決定的に強化されたのであった。

一方、高度成長によって土地への開発意欲が高

まる中で、農地転用規制の実効性を確保するためには、農地制度における規制とバランスの取れた形で、都市法制の側においても転用後の土地利用について一定の公的コントロールの下に置く必要があった。しかし、都市計画制度自体は、前述のように土地問題は市場メカニズムで解決可能との考えに立脚していた。このように土地利用に関わる法制度間の規制の整合性、規制のレベルのバランスを欠いている状況にあった。こうした状況は、規制緩和論の立場から、相対的に規制のレベルの強い農地制度に対して強い政治的圧力が加わることになったのである。

#### IV 問題を読み解くために：土地利用制度研究からの提言

以上、「個人的所有権の絶対性」から「利用優先」への転換、「建築・開発の自由の原則」から「計画なくして開発なし、建築不自由の原則」への転換、「農地制度と都市計画制度の二元体制」から「統合」への転換について検討してきた。それらの問題は相互に密接に関連していることから、「利用優先」「計画なくして開発なし、建築不自由の原則」「土地利用計画制度の統合」を一体として扱うことが適当であり、例えば「都市農村計画法」のような法形式により実現することが考えられる。しかし、そうした立法化には関係する府省をはじめ多数の利害関係者との調整に多大の時間と労力を要することは想像に難くないのである。そもそも土地利用制度の望ましいあり方は、国の法律レベルで行うべきであろうか。個人的所有権のあり方を個人の属する共同体（自治体）のルールによって調整するとすれば、別のアプローチがあるのではないだろうか。

2000年の地方分権一括法による「機関委任事務」の廃止は、国と自治体の関係を上下・主従の関係から対等・協力の関係へと転換することにほかなかった。その上自治体は、法令に違反しない

限り全ての事務について条例を制定することができるようになった。これを自治事務と呼ぶが、都市計画の策定をはじめ土地に関する事務も原則この自治事務となったのである。

以上の点を実定法レベルで明確化するためには、「法律は制度の大枠的なものを定めるにとどめ、制度の具体的な内容は自治体の条例で規定できる」ように改正することが望ましい。しかし、現行の個別法を地方分権の観点から見直すことは今のところ行われていない。「大枠も法律、詳細も法律」という従来の考え方のままのものも残っている。

その一方で、法律の解釈については、機関委任事務時代は国の解釈に地方は従うことになっていたが、自治事務化されたことによって、法律に関する国の解釈は「技術的助言」と位置づけられ、自治体は独自の解釈権を持つとされた。その結果、自治体は、合法であると確信する範囲で、国が推奨する解釈と異なる解釈で運用することが可能となっている。もちろん、国と自治体の解釈に齟齬が生じた場合には、国地方係争処理委員会という第三者機関で調整される仕組みは整っている。

そもそもまちづくりを徹底して分権化することは、以下の理由から必然的方向であると考えられる。

都市計画は、都市空間の形成と利用につき関係する多様な利害関係者がさまざまな要求を持つことを前提としている。その上で、計画策定主体がその諸要求の相互の間で一定の価値序列を選択・決定することを意味するものである。その計画と規制さらにはそれに基づく諸事業などが「公共的なもの」として人々に受容されるためには、そこで選択・決定された価値序列（都市形成の具体的かつ実態的な目標像）が「公共性」（その目標を実現するための手段として、所有と利用の調整のあり方、「計画なくして開発なし、建築不自由の原則」など具体的な適用のあり方）に則したものであると同時に、その中に都市形成の主体たるべき者（すなわち、主権者としての地域住民等の利害関係者）

の総意が適切に反映されていなければならない。  
このことから、計画の策定主体（地域住民に選ばれた首長）と策定手続き（地域住民に選ばれた議員が構成する議会の議決）が死活的に重要な意味を持つのである。

そうした考え方を法制度として安定化させるとすれば条例化する必要がある。その場合の条例は、歴史、風土、景観等の地域特性を活かしたまちづくりについて、目指すべき方向に関する予測可能性を明らかにすること、それを実現するルールは地域住民をはじめ利害関係者が参画した上で作成された原案を議会の議決にかけるなど民主的かつ透明性の高い手続きによって、構築することが肝要である。

そうした取り組みの中で土地利用計画についていえば、地域の全ての土地を対象とし、土地利用優先の原則に基づき「計画なくして開発なし」「建築不自由」を原則とするものとし、そのことを前提に、「まちづくりマスタープラン」に基づいた「地区計画」に従って、建築・開発が行われるようにすることを目指すべきである。

## V おわりに

本稿で述べた「あるべき土地利用制度」の実現には時間を要することは否めない。

しかしながら、高度成長に伴い発生した公害問題や日照権問題への取組は、機関委任事務時代にもかかわらず、地域住民の運動をきっかけに、先進的な自治体が開発要綱の策定などの手法を駆使して解決方向を模索し、最終的に国の法律が作られてきたという歴史があることを忘れてはならない。

また、鎌倉市、国分寺市などのいくつかの自治体ではまちづくり条例に関して先駆的な取り組みが見られるようになってきている。

したがって、地域住民をはじめとする利害関係者は、当面そうした事例に学びつつ必要な条例の

制定に向けて取り組んでいくべきであろう。

## 注 記

- 1) 太陽光発電事業の現状や自治体の対応の具体例等は、「太陽光発電事業の環境保全対策に関する自治体の取り組み事例集」(平成 28 年 4 月環境省)
- 2) 「高知・土佐清水 メガソーラー計画白紙に」(東京新聞 2016 年 4 月 4 日 26 面)
- 3) 「研究報告 メガソーラー開発に伴うトラブル事例と制度的対応策について」(2016 年 3 月 1 日 認定 NPO 法人環境エネルギー政策研究所 山下紀明)
- 4) カール・ポラニー「新訳 大転換 市場社会の形成と崩壊」(東洋経済新報社 2009 年) 124 頁～126 頁
- 5) 市場経済は、「非市場的」な諸制度が複雑な相互作用を保ちつつ、制御されている関係にあり、したがって、市場は、＜制度的な束＞であり、その調節制御による多重なフィードバックで維持されると考えること(金子勝・児玉龍彦著「逆システム学—市場と生命のしくみを解き明かす—」(岩波新書・2004 年) 66 頁)
- 6) 「近代私法における所有権は、所有権が現実の支配事実と離れて独立に所有権という権原に基づいて保護されるということ、しかもその保護は特定人に対する対人関係としてではなく天下万民に対して与えられるということ」(川島武宜著「所有権法の理論」(岩波書店・1945 年) 122 頁～)
- 7) 一つのものを複数の人が所有する場合の法律関係は、共有、合有、総有の 3 つの概念があるとされている。共有とは全くの個人主義的なもので、いつでも自由に単独所有に分割することが可能とされている。合有とは、ある程度団体的拘束が存在しており、共有のように自由に分割したり持ち分を処分したりすることができなくなるものとされている。総有とは、団体的拘束がさらに強くなると、個々の構成員の持ち分というものを観念することさえできなくなり、集団で一つのもの



を所有しているが、個々の構成員は持ち分はなく  
収益権能しか残らない形態とされる（内田貴「民法  
I [第4版]総則・物権総論」（2012）東京大学出版  
会）。

## 参考文献

五十嵐敬喜編著「現代総有論序説」（ブックエンド・  
2014年）

井手英策著「経済の時代の終焉」（岩波書店・2015  
年）

大西隆編著「人口減少時代の都市計画 まちづくり  
の制度と戦略」（学芸出版社・2011年）

金子勝著「資本主義の克服 「共有論」で社会を変

える」（集英社新書・2015年）

金子勝・児玉龍彦著「日本病 長期衰退のダイナミ  
クス」（岩波新書・2016年）

武本俊彦著「研究論文 土地所有権の絶対性から土  
地利用優先の原則への転換—農地制度と都市計  
画制度の史的展開を通じた考察—」（土地と農業  
NO. 44 全国農地保有合理化協会・2014年）

本間義人・五十嵐敬喜・原田純孝編著「土地基本法  
を読む 都市・土地・住宅問題のゆくえ」（日本  
経済評論社・1990年）

渡辺洋三著「土地と財産権」（岩波書店・1977年）

（投稿: 2016. 08. 02）

（受理: 2016. 12. 12）