

地下空間利用に係わる法制とその問題点に関する研究

名古屋大学工学部・学生会員 徳永 理
同・正会員 京谷孝史
同・正会員 林 良嗣

1. はじめに

ここ数年来、我が国においては、社会資本の整備・充実のために中・大深度地下空間を利用することへの関心が高まっている。この傾向は、地上空間において都市の過密、地価の高騰などの様々な問題が生起・顕現し始めたことと、その一方で、我が国における地盤工学、岩盤工学が高い技術水準を獲得するに至ったことが相俟って、地下の空間資源としての利用価値が高まってきたことによる。そして、それと共に半無限の未利用空間である地下の利用はどうあるべきか、そのための技術開発課題は何かといった問題がクローズアップされてきている。

将来において我が国の経済活動を支えていく社会資本を地下空間に合理的に形成していくためには、地下における秩序ある空間構成のための理念の確立が必要不可欠である。かつて地上において行なわれた乱開発を許さないような法制度および社会的合意の形成がまず行なわなければならない。そして、技術者・工学者はその最前線に立って開発を進めていく者として、地下空間利用の背景に生起する様々な社会的問題を十分に認識し、その解決に向けて技術的・工学的側面から貢献することによって、そうした理念の確立および社会的合意の形成に積極的に関与していくことが大切であると考えられる。

本稿では、以上のような問題意識のもとに、地下空間利用に関する社会的問題と技術の関係を研究すべく、その第1ステップとして、地下空間利用に係わる法制が現状において与えている枠組みおよびその問題点を整理するものである。

2. 地下利用にかんする法制度の現状と問題点

2.1 概説

我が国においては、地下は地表における生活を充足させるために（小規模に）利用されるものであり、その利用の権利（用益権）は、地表における個別の土地（各筆、一団地）に対する権利の延長として考えられてきた。地下利用に関連する現在の法制度もこうした考え方を反映しており、地下を対象として大規模な公共土木事業を行なう際にそれを積極的に支えるような明確な制度は存在しない。現在のところ、民地にしろ公共財産地にしろ、それらの地下を利用する場合にはあくまでも地表の権利に基づき、そこからの派生として地下を利用するための権原を設定するという方法を取らざるを得ない、いわば地表が主で地下が従の制度となっている。

しかし、実際は地表の土地所有権が地下のどの範囲（深さ）にまで及ぶのかということについては未だに明確な基準がない。そうしたあいまいな点を考慮しつつ、地表の権利者の利用に与える影響が少なくと考えられる大深度地下に、地表の土地所有者の同意なしで公共性の高い施設を建設・所有する権利（大深度地下利用権）を設定できるようにしようという「大深度地下利用法案」が建設、運輸、通産、郵政、厚生 の5省によって個別に検討されている。バブル経済の崩壊により下火にはなったものの、ここ数年の「ジオフロント構想」と称されるブームはこうした動きに触発されたものである。

2.2 地下に対する用益権とその問題点

民地（私有地）の地下を所有者以外の者が利用する場合には、地表の土地所有者との民事上の合意・契約に基づいて用益権を設定するという方法が取られる。これら地下利用のための用益権として設定され得るのは、「物権」であるところの「区分地上権」と「地役権」、「賃権」であるところの「賃借権」と「使用借権」の4つである。

地下利用における物権の設定（区分地上権と地役権）

現行の民法は明治29年（1896）に制定、31年（1898）年に実施されたが、「物権」についてはその第二編（175条 - 398条の22）に、九つの権利の種類と内容が規定されており、それ以外の権利は物権として認めないという「物権法定主義」が取られている。物権の設定は、当事者の意思表示により設定され、不動産については権利の登記によって第三者への対抗力を有するとされている（第176、177条）。

民法第二編「物権」の第3章が「所有権」にあてられており、土地の所有権は第207条（土地の所有権の範囲）に「土地の所有権は法令の制限内に於てその土地の上下に及ぶ」と規定されている。しかし、この規定にあるような所有権が及ぶ上下の範囲を制限する具体的な法令はないのが実状である。現在のところ、土地の所有権が及ぶ上下の範囲には制限があるという学説が定説とはなっているが、その制限が明確でないということが大きな問題として挙げられる。

この「土地の所有権」に対して、所有者以外の者が地下を利用するために設定できる権原のひとつが「物権」の第4章「地上権」の中の第269条の2に規定されている「区分地上権」である。「地上権」とは、他人の土地を使用

する権利（第265条）であるが、「区分地上権」は昭和41年（1966）におかれた規定で、上下の範囲を定めて部分的にその地上権を設定できるというものである。現在、民地の地下を利用するにはこの区分地上権の設定が最も妥当な方法とされている。しかし、基本的には一つの物に一つの権利、「一物一権主義」の原則に立っており、将来における複合的・重層的な地下利用を考えた場合、複数の利用者間の調整をはかるための規定として機能しにくいという難点があることが指摘されている[2,3]。

地下を利用するための権原として設定できるもうひとつの物権が第6章に規定されている「地役権」である。「地役権」は他人の所有地（A）の地下に導水管を埋設して自分の所有地（B）まで水を引くような場合に設定されるもので、（A）の所有権者との間に地役権設定契約を結び登記することによって設定される。このとき水が必要な（B）を要役地、そのために使用する（A）を承役地という。「地役権」の設定においては、承役地の所有者には工作物の存在による負担がかかるわけであるが、それはあまり大きな負担となるものであってはならないとされているため大規模な地下利用にはむかない。

地下利用における債権の設定（賃借権と使用借権）

「物権」以外に地下利用のために設定される用益権としては、「債権」である「賃借権」と「使用借権」がある。「賃借権」については民法第三編に規定されており、「賃借権」は第2章第7節に、「使用借権」には同じく第2章第6節にそれぞれ規定されている。

「賃借権」は、賃金を支払う契約によって効力を発揮する用益権であって、不動産については契約内容の登記によって効力を発揮する（第601、605条）。この権利は上記の物権に比べて枠組みが緩く、法律条の明文規定がなくとも当事者間の約定によって決められる事項が少なくない。したがって、所有者との間の約定によって地下の一部分の範囲を指定して利用権を設定できる。しかしながら、賃借権の設定を登記する際には（不動産登記法第132条）、設定範囲を登記事項とする明文規定がないためにその設定範囲を登記することができない。このため賃借権を権原とする利用権の第3者への対抗力が保障されるかどうか疑問視される。

地下を利用するために設定できるもうひとつの債権は「使用借権」である。「使用借権」は、所有者との間に使用貸借契約を結ぶことによって設定される無償の権利である。当事者間の約定により、地下の一定範囲に設定することは可能であるが、不動産登記法上の登記能力はなく不安定な権利であり、公共による将来の大規模な地下利用に際して機能する制度ではない。

公共財産地の地下利用

道路や公園などの公共財産地の地下を利用する際は、地表の所有権の延長として地下を利用しているという形がとられている。すなわち、民法第207条（土地の所有権の範囲）の規定をそのまま適用しているということである。諸調整の容易さという点から、現在のところではこうした公共財産地の地下を利用することが圧倒的に多い。しかし、こうした利用形態について、地下への公共性の反映をどう考えるべきかといった点を疑問視する向きもある。

3. おわりに

将来における合理的な地下利用のためには、地下に対して地上空間と一体化した都市計画・公共施設計画が必要である。このため、地下での公共による事業の円滑な推進を支援するための制度的装置の在り方が各方面で検討されているが、そうした中には、技術・工学の立場からの支援が重要な意味を持つと思われる事項が少なくない。

例えば三本木[2,3]は、地表の土地所有権の効力と上に挙げたような地下の利用権との実際の調整の問題として、地下室・基礎杭等の地表の機能充足のための構造物との抵触の問題、井戸や温泉、鉱業等の既存掘削施設との抵触の問題、地下空間構造物による井戸枯れのような地下水環境の変化や地盤沈下等の自然環境や生活環境への影響の問題等を列挙している。これらの問題は、その影響度の評価をも含めて技術的な要素が深くからんだ問題であり、将来における技術開発課題を提示していると同時に、技術者の参加によってより合理的な枠組みが構成され得る制度のうちの一例であるということが出来る。

本稿では、紙面の都合上、地下利用に関連した現行法制度の枠組みとその一般的な問題点を簡単整理したにすぎないが、そうした問題点解消のために法律的側面から提案されている色々な事柄について、そこに係わる技術的・工学的要素を分析し、将来における技術の在り方を検討するとともに、技術・工学の側面から合理的な地下空間利用のための制度の在り方を再検討するといった作業を行なう予定である。

参考文献

- [1] 地下空間研究グループ、「地下都市 - ジオフロントへの挑戦」、清文社、pp.220-240.
- [2] 三本木健治、「公共空間論」、山海堂、pp.127-146.
- [3] 土木学会編、「ニューフロンティア地下空間」、土木学会、pp.193-204.

ほか