HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	公共施設周辺地域整備法について
Author(s)	遠藤, 博也
Citation	北大法学論集, 31(3-4下), 233-255
Issue Date	1981-03-25
Doc URL	http://hdl.handle.net/2115/16346
Type	bulletin (article)
File Information	31(3-4)2_p233-255.pdf

Instructions for use

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

論説

公共施設周辺地域整備法について

遠藤博也

一　序説

一　岐阜地裁昭和五五年二月二五日判決（判例時報九六六号二二頁）は、徳山ダム建設による水没予定地区の住民から、環境権、人格権、財産権の侵害により回復しがたい損害を被ることなどを理由として提起された水資源開発公団を相手方とする無名抗告訴訟としてのダム建設差止請求訴訟を取扱っている。原告主張の重点は、水源地域対策特別措置法八条にいう生活再建措置は、憲法二九条に規定する「補償」にあたるから、これを怠ることは憲法二九条に違反するというのであった。これが違法事由であるとともに、請求を根拠づける事由の一つである財産権の内容であった。この点に関する判決の内容は次のとおりである。

「ダム建設に伴い生活の基礎を失うこととなる者についての補償も公共用地の取得に伴う一般の損失補償の場合と異ならず、あくまでも財産権の保障に由来する財産的損失に対する補償、すなわちその基本は金銭補償であり、本来これ

をもって右にいう合理的な補償というべきであり、かつ、これをもって足りるところ、これのみでは、財産権上の損失以外の社会的摩擦、生活上の不安も考えられるため、前記水特法（「水源地域対策特別措置法」の略称、遠藤注）の諸規定により、これらを緩和ないし軽減する配慮に出て、財産上の損失、補償とは別にとくに水特法八条において、生活再建措置のあっせん規定を定めたものであり、要するに右規定は関係住民の福祉のため、補償とは別個に、これを補完する意味において採られる行政措置にすぎないと解すべきである。」

このようにして、生活再建措置の懈怠による損害は、憲法二九条違反による損害ということはできず、本件差止請求の根拠とはすることができないとされたのである。

二　昭和五五年法律三四号ならびに三五号による都市計画法の改正によって「地区計画等」に関する都市計画という新顔の都市計画が登場した。「地区計画等」とは、「地区計画」と、幹線道路の沿道の整備に関する法律（昭五五法三四。以下「沿道整備法」と略称）九条一項による「沿道整備計画」とをいう（都計四条九項、一二条の四第一項）。

「沿道整備計画」は、都市計画区域（市街化区域外では政令で定める地域）内において「沿道整備道路」に接続する土地の区域で、道路交通騒音により生ずる障害の防止と適正かつ合理的な土地利用の促進を図るため、一体的かつ総合的に市街地を整備することが適切とみとめられる土地の区域について定められることになっている（沿道整備法九条一項）。「沿道整備道路」は、幹線道路網を構成する道路のうち、自動車交通量、自動車交通騒音が政令で定める基準を超え、隣接地域に相当数の住居等が集合し、または、超えること集合することが確実と見込まれるものであるなどの要件をみたすものであって、当該道路および関連道路の整備の見通し等を考慮したうえでなお、交通騒音障害防止と適正かつ合理的な土地利用の促進とを図るため必要があると認められるとき、都道府県知事が区間を定めて指定することができるものである（同五条一項二項）。

また、「沿道整備計画の内容」は、種類、名称、位置、区域等のほか（都計一二条の四第二項）、次の事項のうち当該地域の特性上必要と認められる事項である（沿道整備法九条二項）。

①建築物の沿道整備道路と面する部分の長さの敷地の沿道整備道路に接する部分の長さに対する割合（いわば「建築物の接道割合」）の最低限度、建築物の高さの最低限度、建築物の構造に関する騒音上または遮音上必要な制限、壁面の位置の制限、建築物の容積率の最低限度、建築物等の用途の制限、その他建築物等に関する事項で政令で定めるもの

②緑地その他緩衝空地、道路その他政令で定める施設（都市計画施設をのぞく）の配置および規模

③前二号のほか、土地利用に関する事項その他沿道整備に関する事項で政令で定めるもの

さらに、「沿道整備計画」が定められると、

(1) 区域内における土地の区画形質の変更、建築物の建築等の届出制がとられ、届出にかかる行為に関して、計画に適合するため必要な措置をとることを市町村長が勧告することができる（同一〇条一項二項三項本文）。

(2) 開発許可の一般的基準の中に計画適合性がとりいれられた（都計三三条一項五号）。

(3) 沿道整備計画の内容のうち特に重要なものを市町村条例でとりあげて建築規制をすることが可能となった（建基六八条ノ二）。

その反面、市町村が計画実施の必要上区域内の土地を買入れる場合の国の資金の貸付け（沿道整備法一一条）のほか、区域内における遮音機能をもった緩衝建築物の建築に対する道路管理者による建築物建築および敷地整備費用の一部負担（同一二条）、上記の市町村条例による防音構造に関する制限が定められた際の既存建築物の防音工事に関する道路管理者による助成、促進措置（同一三条）、上記の計画適合勧告をしたとき、土地に関する権利の処分のあっせん等の措置を講ずる市町村長の努力義務（都計五八条の二第四項）に関する規定がもうけられている。

三　もう一つ昭和五五年の法改正により新しい都市計画として加わったものに地域地区の新顔としての明日香村における歴史的風土の保存及び生活環境の整備等に関する特別措置法（昭五五法六〇。以下「明日香村特別措置法」と略称）三条一項の規定による第一種歴史的風土保存地区または第二種歴史的風土保存地区がある（都計八条一項一一号）。明日香村特別措置法には、その名称の示すとおり、「歴史的風土の保存」と「生活環境の整備等」という二つの内容がふくまれている。

前者の「歴史的風土の保存」に関する内容としては、「明日香村歴史的風土保存計画」（明日香村特別措置法二条）、「第一種歴史的風土保存地区」および「第二種歴史的風土保存地区」に関する都市計画（同三条）にかかわる規定がもうけられている。この部分は古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法（以下「古都保存法」と略称）の特別法としての性格をもつものである。「明日香村歴史的風土保存計画」は、古都保存法五条一項の歴史的風土保存計画として、明日香村の区域の全域について定められるものであって、第一種歴史的風土保存地区と第二種歴史的風土保存地区との区別に関する事項、これら両地区内における行為の規制に関する事項、その他、土地利用、施設整備、土地買入れ等に関する事項を内容とする。また、「第一種歴史的風土保存地区」と「第二種歴史的風土保存地区」は、古都保存法七条の二後段の特別保存地区とされ、同法による規制手続等に服することとなるものであるが、前者は「現状の変更を厳に抑制し、その状態において歴史的風土の維持保存を図るべき地域」であり、後者は「著しい現状の変更を抑制し、歴史的風土の維持保存を図るべき地域」であって、第一種と第二種とで土地利用規制の強弱を異にしている。明日香村の区域は区分されて必ずこれらの地区のいずれかに定められることとなっている。

明日香村特別措置法の「生活環境の整備等」に関する内容としては、「明日香村整備基本方針」にもとづく「明日香村整備計画」（明日香村特別措置法四条）、この計画に関する国の「特別の助成」（同五条）、「地方債についての特別の

配慮」（同六条）、「財政上及び技術上の配慮」（同七条）、明日香村整備基金に対する「資金の補助」（同八条）がある。「明日香村整備計画」は、右の基本方針にもとづいて奈良県知事が定めた明日香村における生活環境および産業基盤の整備等に関する計画であって、内閣総理大臣の承認をうけたものである。道路、河川、下水道、都市公園、住宅、教育施設、厚生施設、消防施設、農地・農業用施設・林業用施設の整備に関する事項のほか、文化財保護に関する事項、その他地域振興に関する事項で特に必要とみとめられるものをその内容とする。この計画にもとづいて明日香村が行う事業経費などについて、右にあげるような手厚い助成措置が講じられているわけである。

四　以上、近時の判例、立法にみられる整備計画とこれに関する行政措置は、単に住民対策的に行われている文字通り「単なる行政措置」にすぎないかにみえる。また、水源地域対策特別措置法、沿道整備法、明日香村特別措置法は、それぞれ特有の必要にもとづいて制定された「特別措置法」にすぎないのであって、共通に論ずべきものをもたないかにみえる。しかしながら、これらの法律にもとづく整備制度には、相違点とともに、相当程度に明らかな共通点も見い出されるものであるため、相互に比較することによって、それぞれの特色を浮び上がらせることができるばかりではなく、すでに相当数存在している類似制度に性格づけを与え、将来の方向づけを与える手懸りが得られるものと思われる。

本稿では、すでに立法上の制度化をみている次の法律にもとづく整備制度をとりあげて検討することとしたい。

①昭和四一年防衛施設周辺の整備等に関する法律、②四二年公共飛行場周辺における航空機騒音による障害の防止等に関する法律、③四七年琵琶湖総合開発特別措置法、④四八年水源地域対策特別措置法、⑤四九年発電用施設周辺地域整備法、⑥四九年防衛施設周辺の生活環境の整備等に関する法律（上記①の大改正）、⑦四九年上記②の大改正、⑧五三年特定空港周辺航空機騒音対策特別措置法、⑨五五年幹線道路の沿道の整備に関する法律、⑩五五年明日香村におけ

る歴史的風土の保存及び生活環境の整備等に関する法律。

これらの法律は、大きく分けると、主として空港などの騒音対策等を目的とし、事業損失の補償と密接な関係をもった第一グループと、大規模公共施設等による地域社会への影響を緩和するための地域振興対策等を目的とし、生活再建措置と密接な関係をもった第二グループとに分けることができる。上記の①②⑥⑦⑧⑨が第一グループであり、③④⑤⑩が第二グループに属するものと一応いうことができよう。このほか、法律の根拠にもとづかない行政措置や予算措置などが多いが、紙幅の関係上省略することとし、必要ある折にふれて言及するにとどめたい。第一グループは、いわば、公共「施設周辺」整備法であり、第二グループは、いわば、公共施設「周辺地域」整備法である。この区別も、後に明らかとなるように、便宜的なものであって、必ずしも絶対的なものではない。

二　公共施設周辺整備法

一　まず第一グループからとりあげることにしよう。このグループの立法の内容については三つの時期に分けて取扱うのが便宜である。

第一期は、昭和四一、四二年の上記の①②の立法が登場したばかりの初期の段階である。②はその名称の示すように空港周辺における航空機による騒音障害対策を主たる目的とするが、①では、これに加えて、艦船または舟艇のひん繁な使用、防衛施設整備のための土地または土地の定着物の形質の著しい変更、電波のひん繁な発射（防衛施設令一条）や重車両のひん繁な使用、射撃、爆撃その他火薬類の使用のひん繁な実施（同四条）などの自衛隊の行為等による音響その他の障害がその対策目的とされている。この当時の立法による対策の方法内容は比較的簡単なものであった。

(1) 特定施設（学校、病院、その他政令で定める施設）に対する防音工事の助成（公共飛行場五条、公共飛行場令四条、防衛施設三条二項、防衛施設令七条）。防衛施設周辺にあっては、これに加えて、特定施設（農・林・漁業用施設、道路、河川、海岸、防災施設、上下水道、その他政令で定める施設）に対する障害防止工事の助成（防衛施設三条一項、防衛施設令三条）。

(2) 学習、集会等のための共用利用施設の助成（公共飛行場六条、公共飛行場令五条）または民生安定施設の助成（防衛施設八条、防衛施設令一二条）。

(3) 指定区域内の建物等を指定区域以外の区域に移転し、または除去するときの通損補償（公共飛行場九条二項、防衛施設五条二項）。指定区域内の土地の買入れ（公共飛行場九条三項、防衛施設五条三項）。

(4) 経営上の損失の補償。公共飛行場周辺においては農業または漁業（公共飛行場一〇条、公共飛行場令九条）、防衛施設周辺では、これに加えて、林業、一定の船舶運航事業または内航運送業（防衛施設一三条、防衛施設令一六条）がその対象である。

二 第二期は、昭和四九年の上記の⑥⑦による法改正によってもたらされたものである。昭和四九年は大阪国際空港訴訟の第一審判決（大阪地判昭和四九年二月二七日判例時報七二九号三頁）が下された年であるだけに、騒音対策が多様化し、よりキメ細かくなるとともに、周辺整備計画が登場し、計画化が進められることになるのである。

(1) 従前の特定施設に加えて、一般の住宅についても防音工事の助成が行われることとなった（公共飛行場八条の二、防衛施設四条）。これとともに指定区域も細分化されて、航空機騒音障害が著しい第一種区域と障害が特に著しい第二種区域とが区別された。第一種区域内の住宅に対して右の防音工事の助成がされ、第二種区域内にある建物等の移転除却に対して通損補償、同区域内にある土地の買入れが行われるものとされた（公共飛行場九条、防衛施設五条）。

(2)　右の第二種区域のうち新たに障害が発生することを防止し、あわせてその周辺における生活環境の改善に資する必要があると認めて指定する第三種区域については、緑地帯その他緩衝地帯として整備することとした（公共飛行場九条の二、防衛施設六条）。

(3)　政令で指定された周辺整備空港について空港周辺整備計画を策定することとし（公共飛行場九条の三）、この計画を実施するなどの業務を行う組織として空港周辺整備機構が周辺整備空港ごとに設立されるものとされた（同一八条以下）。

空港周辺整備計画の内容は左の事項について定められるものである。

①後記③イ・ロに掲げる整備を行うための第一種区域にある土地の取得

②第一種区域内から住居を移転する者の住宅等の用に供する土地の取得・造成その他①の実施を促進するための措置

③前記①により取得された土地、その他周辺整備空港の設置者、地方公共団体または空港周辺整備機構が所有する第一種区域内にある土地についてする、イ　緑地帯その他緩衝地帯の整備、ロ　航空機騒音によりその機能が害されるおそれの少ない施設の用に供するための整備

④右の③によって整備された土地の管理または処分

⑤以上の事項の実施主体

以上の①ないし③を総合すれば、空港周辺整備計画は、空港周辺の土地の利用転換事業を主要な内容の一つとしていることがわかるであろう。それは周辺整備空港指定の要件の一つに、第一種区域が既に市街化されているか、または市街化すると予想されるため、航空機騒音障害の防止・軽減とあわせて、生活環境の改善に資するため計画的な整備を促進する必要があると認められることをあげている点にもあらわれている。

(4) 防衛施設周辺については、右の空港周辺整備計画は採用されていないが、多少これと似たものに特定防衛施設周辺整備調整交付金の制度がある（防衛施設九条）。これは、防衛施設のうち、その設置または運用が周辺地域における生活環境やその開発に及ぼす影響の程度、範囲等を考慮して、その周辺地域を管轄する市町村がその区域内で行う公共用施設の整備について特に配慮する必要があると認められるときに、特定防衛施設および特定防衛施設関連市町村を指定することによって行われる。整備調整交付金による整備の対象となる公共用施設は、交通・通信、スポーツ・レクリエーション、環境衛生、教育文化、医療、社会福祉、消防、産業振興という広範に及ぶ施設である（防衛施設令一四条）。

三 第三期は、上記の⑧の立法によって始めてとられたものであって、周辺における土地利用規制に踏み切った点で画期的な意味をもつものであった。

⑧は、おおむね一〇年後における航空機騒音と宅地化の両面からみて航空機騒音障害防止と適正かつ合理的な土地利用の必要性がみとめられるなどの要件をみたした空港を「特定空港」として指定し、これについて都道府県知事が「航空機騒音対策基本方針」を定めることとする。ついで、この基本方針にもとづいて、都市計画区域内の地域において、地域地区に関する都市計画のひとつとして、「航空機の著しい騒音が及ぶこととなる地域」については「航空機騒音障害防止特別地区」が定められることとなっている。これらが定められると、学校、病院、住宅その他これに類する建築物（特定空港五条一項、特定空港令六条）は、「航空機騒音障害防止地区」内においては防音上有効な構造としなければならないし、また、「航空機騒音障害防止特別地区」内においては、原則として建築が禁止される（特定空港五条一項、二項）。その反面、「航空機騒音障害防止特別地区」内における土地に対する通損補償（同七条）、土地の買入れ（同八条）、既存建築物等の移転の補償など（同九条）の措置が講じられる。

四　先に紹介した⑨の沿道整備法にもとづく沿道整備制度は、ここでいう公共施設周辺整備制度のひとつであり、また、その第三期に属するものとして土地利用規制を重要な内容としているところに特色がある。幹線道路建設にあたって、自動車交通騒音のほか、振動、大気汚染、日影等の公害ないし事業損失が発生するため、反対運動等を契機として、すでにいくたの沿道環境整備制度が存在している。昭和四九年四月一〇日建設省都計発四四号道政発三〇号「道路環境保全のための道路用地の取得及び管理に関する基準について」、五一年二月二三日建設省計用発四号「公共施設の設置に起因する日陰により生ずる損害等に係る費用負担について」、五一年七月二一日建設省道監発二三号道政発三三号「高速自動車国道等の周辺における自動車交通騒音に係る障害の防止について」、五二年一〇月二六日建設省都政発四二号道政発六〇号「幹線道路の周辺地域における生活環境の整備の促進について」などがその例である。これらにおいては、整備促進事業、費用負担などの行政措置、財政措置にとどまったのに対して、上記のとおり、沿道整備法による沿道整備計画が定められると、計画適合勧告のほかに、開発許可制、市町村条例を通して、開発行為、建築行為などの土地利用に対して規制が行われることになっている。ただし、特定空港の場合にあっては、地区の種類に応じて規制の内容が法律上に明確に定められていたのに対して、ここでは具体的な沿道整備計画や市町村条例をまたないことには規制の内容が明確にはならないし、また、政令で定める基準に従うものとされているとはいっても、それぞれの計画によって内容が異なる可能性が十分にある点で独特の特色をもっている。それは空港周辺における航空騒音障害のあらわれかたが比較的単純な形をとるのにくらべて、沿道における自動車交通騒音障害等のあらわれかたが、道路構造、道路交通事情、沿道土地利用状況などに応じて複雑に変化するものであることに由来するものであると思われる。ただ、両者ともに消極的に障害防止にとどまることなく、積極的に適正かつ合理的な土地利用を図るという目的を加味することによって、都市計画の一種として規制を根拠づけているところが注目に値するところである。第二期においてみられた

土地利用転換の思想が、第三期にいたって土地利用規制に転化した契機の一つをなすものが都市計画的発想であり、沿道整備法では規制内容が具体的計画によって与えられるものである点に、独自性がみられるのである。

三　周辺地域整備法

一　第二グループの立法（上記③④⑤と⑩）による周辺地域整備制度は、大規模公共事業等が地元の地域社会に与える打撃を緩和しようとするものであり、いわば地域ぐるみの生活再建措置というべきものを内容とするものである。従来からも大規模公共事業等に伴う、過疎化の促進、地場産業の衰微、地域共同体機能の解体、環境の悪化などに対して各種の関連公共事業が行われてきた。周辺地域整備法にもとづく地域整備計画はこれらを総合して産業基盤整備、生活関連施設整備等の整備事業等を行うとともに、これらの事業にかかる費用負担について特別の仕組みが用意されているのである。

まず、③の琵琶湖総合開発特別措置法は、いわば近畿圏の水がめである琵琶湖の水資源としての開発利用とくに淀川下流地域における水需要にこたえるための開発利用による水位変動が琵琶湖ならびに周辺地域におよぼす各種の影響を緩和することを主たるねらいとし、あわせて周辺地域の各種の開発と水質その他の自然環境の保全との調和などを図ろうとするものである。このため琵琶湖総合開発計画においては、琵琶湖および周辺地域の保全・開発に関する基本方針のほか、次の事業の概要が定められる。(イ)　洪水防御のための治水、(ロ)　水質保全のための下水道、し尿処理、(ハ)　淀川下流地域の水需要のための水資源開発、(ニ)　水道、工業用水道、農業用用排水施設整備、(ホ)　流域内の森林の造林・保育、林道整備、治山、(ヘ)　湖辺の都市公園、自然公園、景観・自然環境保全のための土地保全、用地取得、(ト)　観光

レクリエーション資源開発、(チ)　水産資源の保護・培養、水産物流通・加工施設、漁港整備などがそれである（琵琶湖二条）。また、とくに右の(ハ)の水資源開発事業の実施によって琵琶湖および周辺地域について生ずべき「不利益を補う効用を有する事業」で、その経費の全部または一部を地元の地方公共団体が負担した場合に、水資源開発事業によってもうけられた施設を利用してする水道事業、工業用水道事業または水道用水供給事業の対象事業水道等の給水（予定）区域をふくむ、いわば受益的立場にある地方公共団体と経費の負担について協議するものとされている（同一一条）。「不利益を補う効用を有する事業」としては、下水道、し尿処理、水道、農業用用排水、造林、都市公園、自然公園、水産物流通・加工等の施設の整備・維持管理、水産資源保護培養開発事業、漁港整備、湖岸・湖底・湖水の清掃などの事業があげられている（琵琶湖令四条）。このように大規模公共事業によるマイナス効果をこうむる地方公共団体とプラス効果を享受する地方公共団体の間において、マイナス効果を緩和し補完する事業の経費について、協議により受益者の負担を求めるという利害調整の仕組みが用意されているところが注目に値するところである。

二　つぎに④の水源地域対策特別措置法こそは、ダムによる地域社会の大半の水没の場合にみられるように、周辺地域整備制度の最も典型的なものを内容とするものであるということができる。琵琶湖総合開発の場合には地元の地方公共団体の場合もまた琵琶湖やその周辺の地域を各種の目的のために開発し利用している受益者のひとつに数えられるのであるが、それに対して、ダム建設により村落が水没する場合にあっては、もっぱら他の受益者のために作られた人工的な水がめによって地元は不利益ばかりを引き受けることになるわけである。

ただ、水源地域対策特別措置法は、「その建設により相当数の住宅又は相当の面積の農地が水没するダム」であることを要件の一つとする「指定ダム」のほか、「その建設により湖沼及び湖沼の周辺地域の生産機能又は生活環境に著しい影響が及ぶこと」と「その建設により二以上の都府県が著しい利益を受けること」とを要件とする「指定湖沼水位調節施

設」についても、これらの建設により「その基礎条件が著しく変化すると認められる地域」などの要件をみたす地域が「水源地域」として指定されることとなっているから、後者は琵琶湖の場合と似通った面をもっている。「水源地域整備計画」の内容となる事業は、①指定ダムにかかわる水源地域にあっては、土地改良事業、治山・治水事業、道路、簡易水道、下水道、義務教育施設・診療所の整備に関する事業等のうち「当該水源地域の基礎条件の著しい変化による影響を緩和するため必要と認められる事業」であり、②指定湖沼水位調節施設にかかわる水源地域にあっては、土地改良事業、河川・下水道の整備に関する事業等のうち「当該水源地域の基礎条件の著しい変化による影響を緩和し、又は湖沼の水質を保全するため必要と認められる事業」である（水特二条、三条、五条）。

ここでも整備事業にかかわる経費について、これを負担した地方公共団体が次の受益的立場にある者との協議によって、負担する経費の一部をこれに負担させることができるものとされている（同一二条）。受益者的立場にある者の一つは、指定ダム等（指定ダムと指定湖沼水位調節施設）を利用して河川の流水を水道、工業用水道または発電用に供することが予定されている者であり、他の一つは、指定ダム等を利用して河川の流水をその用に供することが予定されている水道、工業用水道等の給水区域、かんがい用に供する土地の区域、指定ダム等の建設により洪水等の災害が防止・軽減される地域、これらをふくむ地方公共団体である。

なお、水没関係住民の生活再建対策と水没関係地域の振興対策等を目的とする水源地域対策基金制度が、昭和五一年利根川・荒川、五二年木曽三川、五四年淀川についてそれぞれもうけられている。それらの基本基金は、国からの補助のほか、受益的立場にあるものをふくめた関係府県からの出えんによるもので構成されている。

三　上記⑤の発電用施設周辺地域整備法は、電源開発促進税法、電源開発促進対策特別会計法とともに、いわゆる電源三法を構成するものである。

同法は、発電用施設の設置予定地点のうち「その地点の周辺の地域において住民の福祉の向上に必要な公共用の施設を整備することがその地点における発電用施設の設置の円滑化に資するため必要であると認められること」などを要件として指定された地点の周辺地域（指定地点が属する市町村の区域及びこれに隣接する市町村の区域）について公共用施設の整備計画が作成されることとされている。整備計画の対象となる公共用施設は、道路、港湾、漁港、都市公園、水道、その他通信、スポーツ・レクリエーション、環境衛生、教育文化、医療、社会福祉、消防、国土保全、熱供給の施設、農林水産等にかかわる共同利用施設（発電施設四条一項、発電施設令五条）であって、当該周辺地域の住民の福祉の向上を図るため特に必要があると認められるものである。なお、この周辺地域には、上記の目的から特に必要があるときにはさらにこれに隣接している市町村の地域がふくまれる（発電施設四条三項、同条一項後段）。

この整備計画にもとづく事業にかかわる経費については、琵琶湖や水源地域の場合のような受益的立場にある者の負担に関する規定はもうけられていないで、国の交付金の交付に関する規定がもうけられている（同七条）。この国による交付金は、電源三法の他の二法である電源開発促進税法にもとづく電力会社から販売電力量に応じた電源開発促進税の徴収、これを歳入とする電源開発促進対策特別会計法にもとづく特別会計の設置によって、すなわち電源三法が三位一体となることによってまかなわれることとなっている。したがって、ここでも終局的には受益者である電力消費者の料金によって負担されることとなるわけである。同様の見地から、近時、立地地域優遇を内容とする地域別料金制、立地地域に対する電源開発促進税の非課税の提案がみられるのは周知のとおりである。

（注）　電源三法ならびに地域別料金制などにつき、藤原淳一郎「電源三法と核燃料税」（自治研究五四巻五号・七号）、同「電気料金決定原則をめぐる法律問題」（法令解説資料総覧一六号一七九頁）参照。

四　先に紹介した明日香村特別措置法にもとづく明日香村整備計画は、地域整備計画の一種といっても、以上の琵琶湖周辺、水源地域、発電用施設周辺の地域の場合と比較すれば、いくつかの点で相違点が見い出される。

(1)　まず、上記三つの場合とは、いずれも開発と地元の地域社会との調和が問題となっていたのに対して、明日香村の場合には、歴史的風土の維持保存という、開発とは逆の保全と地元の地域社会との調和が問題となっている。よく対比される開発と保全との関係がここでは逆転しているところに他にみられない独自性がある。

(2)　つぎに、他の三つの場合には、地元の地域社会のうける不利益の内容が、大規模公共事業による地域の経済的・社会的構造の変化や生業・生活環境の悪化といった事実上の影響にかかわる次元のものであったのに対して、ここでは飛鳥地方の遺跡等の歴史的文化的遺産がその周囲の環境と一体をなして形成している歴史的風土を保全するため、明日香村の全域について、とくに第一種歴史的風土保存地区については現状凍結的な、厳しい内容をもった土地利用規制をするという法的規制にもとづいて生ずる不利益が問題となっているのである。

(3)　最後に、他の三つの場合には、それぞれ受益者的立場にある者に対する経費の負担が重要な内容の一つであったのに対して、ここでは類い稀な国民的遺産を維持保存するという全国民的（人類的？）利益が不利益のもととなった法的規制の根拠であって、特定の受益者を見い出すことができないため、手厚い特別の助成、明日香村整備基金に対する二四億円を限度とする資金助成などはすべて一般の国費をもって行われることとなっている。

なお、明日香村整備計画にもとづく事業あるいは右の基金にもとづいて行われる事業の内容は、ただ消極的に現状凍結的な土地利用制限によって地元の地域社会に生ずる不利益を補うにとどまることなく、より積極的に歴史的風土にふさわしい景観・環境等を形成しようとするものをふくんでいる（例、明日香村特措八条二号参照）。いずれにせよ、明日香村の全域が土地利用の凍結および制限の対象となるという特殊性があるとはいえ、法的規制にもとづく不利益につ

いて、特定の地方公共団体について特別の法律による地域整備制度がもうけられたことは特筆に値することであろう。

四　問題点の検討

一　公共施設とその周辺　公共施設の建設、設置、管理等の問題を考えるにあたって、その隣接または周辺の土地または地域をもあわせて考慮すべき場合が少くない。従来からも、河川保全区域（河五五条）、沿道区域、特別沿道区域（道四四条、高速道一四条、一六条、二五条）など、公共施設を保全し、その機能を維持し、もしくは、その利用に関する障害や危険を防止するなどの目的から、隣接または周辺の土地の区域を指定し、これらの目的からする作為や不作為を命ずることが立法上に定められ、講学上にも公用制限の一種としての負担制限であるなどの説明がされてきた。公共飛行場周辺についても同様の制限がみとめられている（航空四九条、五二条）。また、有名なトルコ風呂と遊園地事件（最判昭和五三年五月二六日判例時報八八九号九頁、同昭和五三年六月一六日判例時報八九三号一九頁）の示すとおり、学校、児童福祉施設など特定の公共施設の周辺についてはそれにふさわしい施設環境を保全するため、一定の営業施設の立地が禁止・制限されることがある（風俗四条の四第一項、旅館三条三項）。さらに、高知落石事件（最判昭和四五年八月二〇日判例時報六〇〇号七一頁）が示すように、隣接地からの落石などによって生じた被害について公共施設の設置管理の責任がとわれることが近年とくによくみられるようになっている。公共施設建設をめぐる環境訴訟や環境アセスメントをとっても、公共施設を周辺地域と切り離して考えることができないことがよく示されている。

このような公共施設の周辺部分に焦点を合わせた論稿としては西谷剛氏の「公共施設の建設をめぐる諸問題」（日本土地法学会『土地の所有と利用』一四六頁）がある。そこでは、公共施設の用地である「収用領域」と「原因となる公

共施設にミクロに着目したにじみ出し地域」というべき「拡大領域」とを区別し、ついで、拡大領域の分類としては、「安全領域」、「環境領域」、「総合整備領域」の三つを区別したうえ、さらに、拡大領域の法的問題として、「適用法の多元性」、「行政主体の多元性」、「利益と不利益の競合」がのべられたあと、最後に、展望として、「手続法を中心とする多様な手段の導入と計画法化」がのべられている。豊富な具体的事例にもとづいて示唆に富む議論が展開されているが、本稿の公共施設周辺整備法（制度）は「環境領域」と「総合整備領域」のところで、周辺地域整備法（制度）は「総合整備領域」のところで取扱われている。

二　公用収用の公共性

公共施設の周辺の土地または地域をめぐる問題が公共施設法の多くの分野で重要な意味をもっていることは、すでにこれまでの簡単な説明からも明らかと思われるが、とくに公共施設の用地取得の場合における公共性を論ずるにあたっても欠かすことのできない重要性をもっている。

公共用地取得にあたって、その公共性は、公共施設一般の公共性、都市計画次元での公共性、開発行政次元での公共性の三つが大きく区別されるべきであることはこれまで屢々指摘してきたところである（例、『行政法Ⅱ（各論）』第三編、「土地収用と公共性」行政法の争点二六四頁）。とくに開発行政の手段としての公用収用については、小学校や近隣都市公園のような単純な公共施設のための土地収用とは区別して取扱われなくてはならない特色がみとめられる。用地取得手続の側面では、周知のとおり、昭和三六年の公共用地の取得に関する特別措置法が、上記の公共施設周辺地域整備法の法令群に登場する公共施設を中心とする開発効果の大きい公共施設に関する事業を「特定公共事業」とし、事業の迅速化を図る見地から手続上の特例をもうけている。また、古くは昭和二八年の閣議了解「電源開発に伴う水没その他による損失補償要綱」において、薪炭生産補償、謝金などの生活権補償的な内容をもった補償基準が定められることによって、この種の公共事業の特殊性に応じた配慮が払われていた。しかるに、右の特別措置法施行の年である昭和三

七年に閣議決定をみた「公共用地の取得に伴う損失補償基準要綱」においては、「少数残存者補償」、「離職者補償」をのぞいて、このような補償は切ってすてられることとなった。このような大規模開発事業のプラス効果のみに着目し、地元地域社会に与えるマイナス効果に配慮しない考えが現実において破綻をきたしたことは昭和四〇年に入って陸続として登場してきた公共施設周辺地域整備制度がこれをよく示している。

都市計画の次元における公共性が問題となる都市施設たる公共施設が、それ自体の公共性によってではなく、都市計画の中にとりこまれることによって、都市計画施設としてその公共性がみとめられるのと同様に、また、環境訴訟で問題となる公共施設が周辺環境に配慮してはじめて公共性がみとめられるのと同様に、開発行政の手段としての公共施設もまた、周辺の土地や地域社会に対する配慮をつくしたものであってはじめて公共性がみとめられるというべきである。たんに公共施設であるがゆえの公共性というのでは、単なるフィジカルな公共土木工事にすぎないのであり、たかだか受益的立場にある者に配慮したにすぎない片手落ちのものであって、開発計画としての合理性がみとめられないのである。問題は、公共施設であるがゆえの公共性ではなく、それは当然の前提としたうえで、具体的な立地計画が開発計画として合理的であるかどうかである。地元の生活道路を寸断した結果のままに放置した新幹線や高速道路が合理的といえないのと全く同様に、人為的な過疎化の促進など地元社会への急激かつ深刻な経済的・社会的影響を放置したままの大規模公共事業がそもそも開発計画の名前に値するといえるであろうか。

三　生活再建と事業損失

まず、個別的な生活再建措置に関する立法例としては、①昭和三二年国道開発幹線自動車道建設法九条、②昭和三六年公共用地の取得に関する特別措置法四七条、③昭和四三年都市計画法七四条、④昭和四七年琵琶湖総合開発特別措置法七条、⑤昭和四八年水源地域対策特別措置法八条をあげることができる。これらを通覧して、二つの点を指摘することができる。

(1) 生活再建措置をうける資格を有する者をみると、①では「建設に必要な土地等を供したため生活の基盤を失う者」であり、②では「特定公共事業に必要な土地等を提供することによって生活の基盤を失うこととなる者」であり、③では「都市計画事業の施行に必要な土地等を提供したため生活の基盤を失うこととなる者」であり、④では「事業の実施によって土地に関する権利、漁業権その他の権利に関し損失を受けたため生活の基盤を失うこととなる者」であり、⑤では「事業の実施に伴い生活の基盤を失うこととなる者」である。したがって、①②③においては、公共用地等を提供した被収用者ないし被買収者であることが生活再建措置をうける資格の要件となっていたのに対し、④⑤においては、それは必ずしも必要要件とされていない。④においては、権利に関して損失を受けたことが要件となっているため、中間的であるといえるが、⑤においては、およそこのような要件が脱落している。生活再建措置をうけるべき者の範囲が拡大しているといえる。

(2) 他方で、生活再建措置を講ずべき者についてみると、①では「政府」であり、②では申出の相手方であり、かつ、生活再建計画の作成者であるのは「都道府県知事」であり、生活再建計画のうち用地提供者の対償となる事項を実施するのが「特定公共事業を実施する者」であるのは当然として、その他の事項は「国及び地方公共団体」である。③では「施行者」であり、④では「総合開発事業を実施する者」であり、⑤では「関係行政機関の長、関係地方公共団体、指定ダム等を建設する者及び整備事業を実施する者」である。それぞれの事業に応じて施行者を異にし、事業への国または地方公共団体などのかかわり方を異にしているから、一概に表面的な比較をすることはできないけれども、次第に事業の施行者が正面にあらわれてくる傾向にあるということができよう。

(1)(2)をあわせると、いまだ具体的な法的義務といえないまでも、事業による周辺への影響を配慮することが事業施行者の責任の範囲に属するものと考える意識が次第に定着しつつあるといえよう。

つぎに、事業損失の補償について近時注目すべき判決がでている。道路法七〇条第一項のいわゆるミゾ・カキ補償に関する高松高裁昭和五四年九月一七日判決（行裁例集三〇巻九号一五七九頁）がそれである。同条が「当該道路に面する土地」であることと「通路、みぞ、かき、さく、その他の工作物」であることを補償の要件としているところから、物理的障害が生じた場合の補償を規定したものであり、地下道建設のためガソリンスタンドが消防法等によりガソリンタンク移設を余儀なくされた場合の損失はその補償の対象ではないとした原告主張を排斥し、「同条は、（中略）物理的障害に基づく損失を例示として挙げるが、単に物理的障害だけでなく、法規制上の障害に基づく損失もまた、同条による補償の対象に含まれると解すべきである。（中略）公共事業による特別の犠牲が、物理的障害による場合と法規制上の障害による場合とで、損失を受ける者にとってなんら変わるところはなく、後者の場合をことさら損失補償の対象から除外する合理的理由を見出し難いからである」とし、また、危険物に内在する財産権の制限に由来するから自己負担すべきであるとする原告主張を排斥して、「いやしくも設置時において適法であり、かつ、将来の違法状態の到来を予測し難い場合であって自己の責には属さない後発的事態の発生により移設を余儀なくされたとき、常に、危険物の所有者の故をもって移設費用の自己負担を強いることは酷にすぎる背理」であるとした第一審判決（高松地判昭和五四年二月二七日行裁例集三〇巻二号二九四頁）をそのまま支持している。一つの判決事例をもって一般の傾向をのべることは独断のそしりをまぬがれないが、かねて高田コンメンタール（高田賢造『新訂土地収用法』三九七頁）においても、道路法七〇条と類似した土地収用法九三条について「著しい騒音、振動、或いは営業上の損失等について、社会通念上受忍すべき限界をこえる限り、本条の類推適用を期待してしかるべきものと考える」とされていたものが、判例上にその表現を見出したものであって、やはり周辺への各種の影響を放置することが許されず、いわば社会的費用を内部化すべきものとする考えが次第に顕在化しつつある一例であると評価することができよう。

四　利害調整メカニズムと費用負担　社会的費用を内部化するにあたって重要な問題の一つは、受益者的立場にある者の費用負担である。とくに公共施設周辺地域整備法が対象としている大規模公共事業においては、事業のプラス効果を享受する受益者とマイナス効果をこうむる被害者とが地域的にも分裂する傾向をもっている。しかも、プラス効果が大きければ大きいだけ、マイナス効果も大きいというジレンマをもつことが少くない。そこで、この両者の利害を調整する方法として上記の第二グループの周辺地域整備法においては、整備計画にもとづく整備事業などに要する経費を受益的立場にある者に負担させる仕組みが用意されていた。第一グループにおいても、空港使用料（特別着陸料）とジェット機利用料金を通じてする航空会社と航空機利用者の費用負担、道路関係諸税、高速自動車道利用料金、緩衝建築物に対する道路管理者の費用負担（沿道整備一二条）、防音工事に対する道路管理者の助成（同一三条）などを通じてする道路管理者、道路利用者の費用負担などがみられるのである。

公共施設の設置にあたって、用地取得費と建設費のみで事足れりとする発想、また、利用料金の決定にあたって、その分だけ算入すればよいとする発想では、マイナスの社会的費用を考慮外においた偏った資源配分となりかねない。上記のガソリンスタンド事件が示唆するように、具体的な費用を誰が負担すべきかについては多様な要素がからんで判断が困難となることが少くない。日照問題において、日照を阻害する者が隣接地の上空空間を買うべきか、逆に、日照を享受する者が隣接地の上空空間を買うべきかは、それぞれの法社会や地域によって異なる解答が出てくる可能性がある。第一グループの立法において、第一期、第二期の立法と第三期の立法とでは、もちろん建築時期ならびに地区・地域指定という時間的差異が厳然と存在するものの、その発想の上では防音工事費用の負担について異なった物の見方がうかがわれるように思われる。さまざまの整備計画において、具体的に誰がどの程度の費用を負担し、全体としてどのような負担の配分、分担がみられるべきかは、今後の重要な検討課題となるであろう。

五　紛争アセスメント　本稿で公共施設周辺地域整備法として総称した一群の法令群は、異色である明日香村特別措置法の場合を別として、いずれも激しい社会的紛争の産物であるということができる。開発とこれに反対する地域住民等との対立は、松原・下筌ダムをめぐる蜂の巣城事件、新東京国際空港事件に象徴される数多くの社会的紛争を生んできた。その紛争過程の中で、さまざまの関連公共事業の優先的・集中的施行などの行政措置が試みられ、次第に形をなして、予算措置による周辺整備制度などを経て、立法上の承認を得た結果が公共施設周辺地域整備法となったわけである。今なお、新幹線鉄道騒音・振動障害防止対策要綱（昭和五一年日本国有鉄道）のように、上記の第一グループの第一期に相当する内容のものが行政措置として行われるものがあるなど、全体としてバラエティに富むのみならず、流動的でもある。数多くの訴訟も係属中であることは周知のとおりである。

そこで、今後の方向としては、このような紛争を予防し、または、紛争に適正に対応する見地から、あらかじめ、用地提供者や周辺地域社会について、とるべき各種の行政措置を体系的に整理した手法を用意しておき、問題点をもれなく事前に検討し、対応策を講じておくべきだという考え方が当然登場してくる。いわば、環境アセスメントが公共事業による周辺環境への影響を事前に予測し、評価するのと同様に、公共事業が関係者や周辺地域社会に及ぼす経済的、社会的影響などを事前に予測・評価し、関連する整備事業や個別的、集団的な生活再建措置などの対応策についても予測（計画）、評価し、これらに関する情報を公開し、関係住民の意見を反映させようとするものであり、紛争アセスメントないし社会影響アセスメントとでも呼ぶべきものである。さらに進んで、より積極的に、公共施設建設計画それ自体が、このような広義の地域整備開発計画の中に組み込まれてはじめて、その公共性が担保されるとする考え方がありうるであろう。開発効果の大きい大規模公共事業にあっては、繰返し機会あるごとに主張するように、土地収用とは土地を収用すること、すなわち財産権の強制取得に尽きるものではなくて、土地の上にある生活を変え、地域の経済的・社

会的構造に深刻かつ急激な変化をもたらすものである。この変容の過程こそを管理する能力をもった計画でなくして計画の名に値しないというべきである。即地的、即物的な財産権の補償をもって事足れりとし、その余の事を地元の住民や地方公共団体の後始末に一切をまかせて、当然生ずべき社会的費用を内部化しない計画は、環境アセスメントなき施設の立地と同様に合理性をもつものとはとうていいえないのである。このような見地からすると、最初にとりあげた徳山ダム事件判決は、現在の時点ではあるいはやむをえないものであるかもしれないものの、水特法がとくに「事業の実施に伴い生活の基盤を失うこととなる者」に対する生活再建措置を関係行政機関の長、関係地方公共団体のほか、「指定ダム等を建設する者及び整備事業を実施する者」の責務としていることとあわせ考えると、将来、紛争アセスメントないし社会影響アセスメントを欠き、具体的な経過において生活再建措置があまりにもズサンであるという場合には、単なる「行政措置」であるという理由で済ますことは許されず、異なる結論を導く可能性もあると思われるのである。環境訴訟において環境アセスメントを欠く公共施設の建設が差止められているのと全く同様だからである。なお、「生活の基盤を失う」ことが「回復困難な損害」にあたらないとは思われない。むしろ、その典型的場合の一つであるとすらいえるであろう。

（注）民事訴訟法がご専門であり北海道環境影響評価審議会の会長である小山先生に献呈するには当初「紛争アセスメント」が適当であると考えたものの、何分研究不足で制度の簡単な紹介と問題点の指摘だけに終ったことは日頃のご学恩に対して申訳ない次第である。ただ、公共施設周辺整備制度については、近年、建設省をはじめ各種の民間研究機関（とくに紛争アセスメント研究所）における調査研究が進展しているほか、日弁連においても来年の札幌における大会のテーマをこれに定め、現在実態調査を進めている旨仄聞している。したがって、将来、理論的・実証的研究の格段の発展が期待できるのである。

（一九八〇・一〇・二〇）

Vol. 31 No. 3-4・II (1981)

Laws relating to the Surrounding Areas of Public Facilities

Hiroya ENDO*

Public projects of large scale (Airport, Highway, Power Plant and so on) have great advantages on the one hand, but, at the same time, cannot avoid bringing about serious disadvantages especially to the surroundings areas on the other hand. So, in recent years, it is very difficult to promote public projects, facing with hard resistance of inhabitants living in surrounding areas and suffering environmental or economical disadvantages. Narita (New Tokyo International Airport) case is very famous. To solve this problem, we have to broaden our perspective both in space and time. It is necessary to coordinate advantages and disadvantages of public projects, providing with measure for protection of surrounding areas, improving the quality of individual and community life in the areas, subsidizing programmes of local authority expenditure on additional services in necessary areas, and so on. Following this line, after 1965 already about ten laws relating to Airport Environs, Environs of Defence Force Facilities, Roadside Areas, Areas surrounding Power Plant and so on, have been brought into the world.

This article tries to analyze these legislative products and points out following problems which we have to tackle in the future.

1. Public Facilities and Surrounding Areas.
2. Public Interest by Acquisition of Land for Public Purpose.
3. Recovery of Life Standard of Inhabitants and Damages caused by Operation of Public Facilities.
4. Coordinating System of Advantage and Disadvantage and Cost Probleme.
5. Conflicts Assessment.

* Professor of the University of Hokkaido