

宅地開発と私権の制限

田村 明

1 ————— はじめに

「宅地開発要綱」とか「宅地指導要綱」といった開発に伴う行政指導の基準が、大都市周辺の各都市で、この4～5年の間に作られている。これらの要綱は、学校用地その他公益用地の確保、公園、緑地等公共用地の確保、あるいは、取付道路、下水、排水等々の問題について、開発事業者の守るべき事項を定め、あるいは、財政的協力を求めている。

これらの要綱は、宅地開発に伴う法的不備を補うものとして誕生している。宅地開発は、公共的にも重大な影響をおよぼすものであるし、またそこに居住した人々にとって、生活環境が確保されていることは、極めて重大である。ところが、乱開発といわれる昭和30年代以降の急激な宅地開発により問題が表面化するまで法制的にはほとんど取上げられていなかったし、ようやく立法化が行なわれるようになって、その内容は、未熟不備なものであり、宅地開発業者に公共に対して充分責任を果させまた居住者の生活環境を確保するものには至っていなかったのである。

要綱はこのような法の不備を行政として補う目的で生れたものであり大きくいって二つの内容を含んでいる。

その第一は、生活環境としてふさわしい物的整備を計るべきことを定めたもので、ただ単に擁壁の設計や、開発地区内の排水路の設計といった敷地内の安全性についての技術的な内容にとどまることなく、人間が住み、生活するために必要な最低の条件について充分確保をすることを定めているのである。学校、こどものあそび場など、開発された地区内にワンセットとして配備されていることがのぞましいし、また開発地区内だけいくら整備されていても、生活やその影響は、その外側におよぶ。したがって、交通道路、排水、上下水等については充分地区外までの問題を処理しておかないと、せっかく居住者が

入ってきてても、生活上著しい不便や不利をこうむることになる。

第二の内容は、費用負担の原則を定めたものである。特に、学校用地などは、国庫補助もなく、宅地開発により著しく高騰した地価で用地を買収してこれに学校を建築してゆくことは事実上不可能である。従って学校用地については、無償または、安い価格での提供を求めている。また、下水や排水についても、地区内だけの整備では不充分であるので必要な負担金を徴しているものもある。

ところで、これらの要綱等が私権の制限を行なっているとの論評がある。ここでいう私権とは、直接には、開発事業者が、法律では必ずしも明記されていないが開発に伴い環境整備のための義務と費用上の負担を負うことを指している。間接にはその結果、土地取得費の上昇を負担することも指す。以下、これらの私権制限についての問題点について若干検討を加えることにする。

2 ————— 近代社会と権利

ここで改めて説くまでもなく、近代社会は封建制を否定し、アンシャンレジームを排撃することによって成立する。そこで基本とされていたものは、前近代社会において否定されていた個人の権利の尊重である。とくに自由平等の基本的人権とともに、所有権の絶対不可侵が宣言された。1789年のフランス人権宣言第17条は「所有権は神聖で不可侵の権利である。」と言っているが、これは近代市民階級存立の基盤でもあり、個人の創意工夫と欲望を制限しないことが、社会の発展につながるという楽観論に立つ。しかし、本来、権利とは、個人と個人あるいは、個人と社会との関係を規律するために生まれたものであり、個人の権利を無条件に認めたのでは、かえって個人生活自体も成立しえないことが分ってくる。したがって成熟した市民社会では、権利行使が社会生活の利益に反する場合には、これを制限することがかえって必要であるとされるに至った。

すでにフランスでは、人権宣言後、半世紀あまりの19世紀の半ばになると、隣人を妨害する目的で建造した煙突の取壊しを命ずるなど、「権利濫用」の理論が判例の上でも確立されてくる。これらは、立法上も19世紀末にはドイツ民法、スイス民法にもとり入れられている。昭和22年の日本の新民法にも明文として規定された。

さらに、権利の絶対性は、その後の社会状況の下に、そのままではゆるされなくなってくる。とくに権利の絶対を認めることが、かえって権利のないものをしていざ、社会的公平に反したり、あるいは権利の行使の影響が他の権利者にあまりにも重大であったりするようになる。社会生活が複雑化し、あるいは、技術の発展により、権利行使の及ぶ影響が拡大されれば、なお一そう私権をある一定の範囲に留めることが必要になる。第1次大戦後に制定されたドイツのワイマール憲法では、「所有権は義務をともし」と規定されたが、第2次大戦後の新民法では、第1条第一項で「私権は公共の福祉に従う」とされた。ここでいう公共の福祉とは甚だ漠然とした内容だが、しかし、いずれにせよ、現代社会の中で、私権の絶対という思想はもはやなくそれは必要な規制を加えられるべきものとなったのである。

3 宅地開発と公共性

ところで、宅地開発は、私権の行使のうちでもとくに他人へ重大な影響を与えるものである。それなのに、この分野においては、法的整備がほとんどなく野放しの状態であった。やっと昭和36年になって「宅地造成等規制法」が生れ崖くずれの危険のあるような危険地域について、がけくずれや土砂の流出を防止する手段がうたれた。しかし、これはまだ単純な技術法規にすぎない。さらに、昭和39年に「住宅地造成事業に関する法律」が生れ、やっと、住宅地を作るという人間環境の重大な一端をになう事業として、単にがけだけではなく、道路、排水、下水、公共空地等について必要なことが定められ、また事業者の信用、資力、能力についてもこれをチェックすることが定められた。しかし、それでもまだ、これらの諸条件は人間の生存を守るための最低条件であって、人間らしい生活を確保するための条件とはいえない。

また、昭和43年には新都市計画法が成立し、44年より施行された。この中では宅地開発について、さらに重い責任を負わせ、市街化調整区域においては、一般的には開発を認めず市街化区域であっても、許可の基準の中に、これまで無かった水道の給水とその需要の確保、学校その他公益施設の配分の確保、道路鉄道等による輸送の便が確保されていることなどが必要とされた。ここに始め

て人間が生活しうるに足る条件をそなえることが法律で定められたわけである。

宅地開発は、そこに居住し、生活するという以上、新都市計画法で定める事項を充たすことは、所有者あるいは開発事業者の当然の義務であり、無制限に開発を行なって、他人に溢水をもたらす被害を加えたり、土砂を流出させたり、道路や学校が整備されなかつたりすることは本来ありえないはずである。もしこのような諸条件が完結しないものは、開発を認められないのが当然であろう。さらにもし必要なら、緑地の復元や、生活のための諸施設の建設も必要になる。学校、保育所、図書館、下水処理場、ゴミ焼却場等々、これらはすべて生活するための最低必要な公的施設なのである。

土地所有の平穏な占有、利用と異なり、宅地開発は、このような公共性が要求され、そのかぎりにおいてしか、その権利行使は認められない。

4 開発事業者の権利と責任

ところで、宅地開発が第三者に重大な影響を与えるものであり、法律でも、これについての必要な規制をすべきことがうたわれた以上、これらの公共的公益的施設について、自らも整備するとともに、公的計画にあわせるべきことはすでに明確であり、とくに私権の制限として問題にはならないだろう。ただ法律に規定している以上の問題を課した場合に問題はあがるが、これも居住する市民生活を守るものであれば、開発者としては当然従わざるをえないであろう。社会的要請に応えないものにまで水需要を考慮して給水する必要もないであろうし、法でいう開発基準がしだいに広がってきた状態から考えてもその社会的要請はうけいられるであろう。しかし、結局私権制限で大きな問題となるのは、必要な生活環境の施設内容よりも、それをだれが負担するかという費用負担問題に帰着することになる。

費用負担の問題に関しては、公害の費用負担に類似している。公害については種々議論はあったが、現在では、企業がその活動について他の第三者に害を加えれば、当然に企業の責任であるし、これを防止するための手段も企業の費用負担において行なわれることが原則である。1972年5月26日のOECD第11回閣僚理事会では「環境保全対策費の汚染費負担原則」を採択した。企業活動が

正当なものであっても、それによって影響する環境の汚染は、企業の費用と責任において防止し、その損害については自らの費用で賠償しなければならないものとして

いる。
ところで宅地開発は、あるいみでは生産企業の活動以上に、重大な社会的影響をもち、かつ社会的責任を負うものなのである。その責任の第一は、開発事業により、直接間接に周辺に影響をおよぼす。その第一は、溢水であろうし、また交通、下水、ひいては周辺の学校、焼却場等への負担を増大させる。もちろん工事中の被害はあるし、また「がけくずれ」でもあれば、その影響は甚大である。これらは、生産企業でみれば、周辺に対する一種の公害であろう。OECDの報告をまつまでもなく、これらの公害は、企業者自体の責任で解消しておかねばならない。もし、宅地開発においては、周辺への被害がゆるされるならば、それは他の企業に比して片手落ちといわざるをえないであろう。宅地造成は、都市の一部分をつくることであり、たんに開発地区内だけが整備されているというだけではすまないのである。

第二の責任は、宅地という商品のもつ責任である。これも一般の商品と同じであるが、とくに宅地は、生活の基盤となるものであるところから、その商品は、強い公共性を要求されることになる。これを購買し、利用する人々にとって、たんに住宅を建てるための平面の土地があるというだけではたりない。そこに人が生活するものであるためには、交通手段の確保、上下水の完備のほか、学校、あそび場、商店等々が整備されなければならない。それらの整備がされていない宅地は、商品としては欠陥商品であり、これを完全なものに仕上げるのは、当然に商品供給者にあるわけである。

したがって、この第一、第二の責任を宅地開発事業者に負わせることは、当然のことである。もし法律等がない場合でも、宅地開発事業者が、周辺の住民にめいわくをかけ、また、販売する商品が欠陥品であってよいということはないであろう。ただ、法律等で明確化できないものであれば、地域の実情等によって、要綱等がその基準を示すものなのである。

5 宅地開発と要綱の問題点

このように、宅地開発に対する指導要綱は、宅地開発事

業者として当然に行なうべきものを定めたものともいえる。ただ、自治体、国等との関係において、いくつかの反論がある。

その第一は、必要な基準は示されるとして、学校等、自治体が当然に行なうべきものについては、少なくとも費用負担は、自治体等により行ない、開発事業者の負担ではないとする。しかし、現在の自治体の税財政制度からみて、急激な宅地開発と人口増加に合わせて自治体負担を強制することは、事実上不可能である。山奥に勝手に宅地をつくったからといって、そこに学校を建てることを自治体に強要するのは、むしろ権利の濫用であり、公共になかった開発ではない。このように学校等の計画のないところ、不足なところはむしろ開発を拒否して、そこに居住する住民の環境を守るべきであろう。それに比しては、現在の要綱等は、土地代の一部負担を求めるのみでは開発者にとっての負担は軽い。

第二は、これらの負担は、地価の上昇につながり公益に反するとする。しかし公害防止をせず、欠陥品であるというのは、商品として成立していない。そのような宅地を供給させるのは、いくら安くてもかえって社会的にマイナスであり、必要な施設をして、その負担をすることは当然である。また、現在の地価上昇は、別の原因によるものであって、宅地に必要な施設をして価値が上ったための若干の地価の上昇は、むしろ当然であり、地価対策は、別のところに求められるべきである。第三には、開発事業者にのみ負担させることは不公平だとする。しかし、負担をしない場合、現在の制度の中では、自治体の財政枠はかぎられているから、けっきょく、他の市民の負担によることになる。新たに開発するものに負担させるか、それとも、これに関係のない市民の負担によるかとすれば、宅地開発の公共性からみて原則的にはまず開発者が負担するのが公平であろう。

いづれにせよ、宅地開発は、周辺にも、これを買受ける人々にも重大な影響を与える事業であって、無害利用の状況を変更するものであり、権利の行使として、無制限ではありえない。公害発生を防止し欠陥宅地を無くし、それらの負担を他の市民に押しつけることのないように市民自らも規制しつつ全体で守ってゆくことが必要なのである。

<企画調整室長>