

オレゴン州のメジャー37 とメジャー49 の結果について

— アメリカにおける成長管理政策とスマートグロース政策の持続可能性に関する基礎研究 —

Outcomes of Oregon Ballot Measures 37 and 49: A Basic Study on Sustainability of Growth Management Policy and Smart Growth Policy in the United States of America

川崎 興太*
Kota KAWASAKI*

This study discusses the outcomes of Measure 37 and Measure 49 and identifies key issues relating to growth management policies and smart growth policies in the state of Oregon. Oregon has been a top runner in growth management policy and smart growth policy since the statewide land use planning system was established in 1973. However, Measure 37, entitled “Government must pay owners or forego enforcement when certain land use restrictions reduce property value,” was passed in 2004, and subsequently, Measure 49 was passed in 2007 to reduce the effects of waivers based on Measure 37. While 6,857 claims were filed with the state under Measure 37, 3,447 claims were authorized to develop 6,131 new dwellings under Measure 49. Hereafter, it is necessary to pay attention to how these Measure 49 authorizations will be carried out and how the growth management policies and smart growth policies in Oregon will be affected by another Measure 49 compensation requirement for new land use regulations.

Keywords: Growth Management, Smart Growth, Land Use Regulation, Compensation, Protection of Property Right, Fairness
成長管理、スマートグロース、土地利用規制、補償、財産権の保障、公正性

1. 本研究の目的

アメリカでは、連邦最高裁判所が 1926 年のユークリッド判決においてゾーニング条例に合憲性を認めて以来、土地利用規制制度はポリス・パワーを根拠として無補償で土地利用を制限できる公益実現の手段であるというのが確立した判例理論になっている¹⁾²⁾³⁾⁴⁾。成長管理政策やスマートグロース政策は、こうした法的な基盤の上に立脚しつつ発展してきたアメリカ都市計画の最先端に位置する空間政策である。

オレゴン州は、1973 年に上院法案第 100 号を採択し、州土地利用計画制度を創設して以来、その成長管理政策やスマートグロース政策のトップランナーとして現代アメリカ都市計画を先導し続けてきた。しかし、2004 年に、州土地利用計画制度の根幹的な部分をなす農地や森林地における土地利用規制を主たる対象として、土地の価値の低減に対する補償請求を認めるメジャー 37 が住民投票を通じて成立し、混乱状態に陥ることになった。このため、2007 年にその修正法案であるメジャー 49 が可決され、メジャー 37 に基づく補償請求の大部分はメジャー 49 のもとで処理されることになった。

土地利用規制と財産権の保障をめぐる問題は、成長管理政策やスマートグロース政策の基本理念を徹底すればするほど顕在化せざるをえない都市計画に関する古典的で本質的な問題であり、近年では、オレゴン州に限らず、フロリダ州などのアメリカ各州において規制の取用に対する補償法案が成立している。その中でもメジャー 37 は、最も先進的で包括的な政策を展開してきたオレゴン州だからこそ成立しえた最も先鋭的で象徴的な補償法案であり、それゆえにメジャー 37 とメジャー 49 の内容と結果を把握することは、今後のオレゴン州のみならず、アメリカにおける成長管理政策やスマートグロース政策の持続可能性を検討する上で重要な意義を有するものと思われる。

メジャー 37 とメジャー 49 の成立の背景と内容については、2009 年の再始動に至るまでの約半世紀にわたるオレゴン州の州土地利用計画制度の変遷を明らかにした川崎 (2011) において詳述されている⁵⁾。そこで、本研究は、その補論として、州土地利

用計画制度の構造と変遷の概要を整理するとともに、メジャー 37 とメジャー 49 の概要について、これらの前後に成立した法案を含めて整理した上で、DLCD (Department of Land Conservation and Development; オレゴン州土地保全・開発局) が 2011 年 1 月に公表した報告書に基づいてメジャー 37 とメジャー 49 の結果を明らかにし⁷⁾、オレゴン州の成長管理政策やスマートグロース政策に関する今後の課題を提示することを目的とするものである。

2. 州土地利用計画制度の構造と変遷の概要

オレゴン州では、1960 年代から人口が急増し、州都のセイラムや最大都市のポートランドなどが集積するウィラメット渓谷の農地や森林地においてスプロールが進展した。州土地利用計画制度は、このスプロールを回避し、優良な農地と森林地の保全および農林業の維持・発展を図るために創設されたものである。

州土地利用計画制度の基本的な構造は、全ての市と郡に対して、州政府機関である LCDC (Land Conservation and Development Commission; 土地保全・開発委員会) が採択した州全体の計画目標 (statewide planning goal) への適合性・整合性が確保された総合計画 (comprehensive plan) と土地利用規制を LCDC の審査・承認のもとに採択することを義務づけるというものである。州全体の計画目標は、19 項目からなる抽象的な計画基準に過ぎないが⁸⁾、その基本的な意図は、UGB (Urban Growth Boundary; 都市成長境界線) の外側においては農地や森林地を厳しい土地利用規制によって保全しつつ⁹⁾、その内側においては住宅や公共施設・サービスなどを効率的に供給することを通じて、コンパクトな都市構造を形成し、州民の生活の質の向上を図ることにある。

このような内容を持つ州土地利用計画制度が 1970 年代初頭に創設されることになったのだが、その後の運用は順風満帆というわけではなかった。というのも、州土地利用計画制度は、市に対しては 1919 年、郡に対しては 1947 年に授権された土地利用計画権限を侵害するとともに、田園地域の大部分の土地を農業専用地域や森林地域として厳しい土地利用規制を課すことになるため、特に田園地域の地方政府や土地所有者から強力な批判と抵抗を

*正会員 福島大学 共生システム理工学類 (Faculty of Symbiotic Systems Science, Fukushima University)

受けてきたのである。オレゴン州では、厳しい土地利用規制に対する間接的な補償として、農業専用地域内の農地に対しては 1974 年から、森林地域内の森林地に対しては 1977 年から固定資産税の課税評価優遇措置などを実施してきたが³⁸⁾、いずれも反対票が 6 割程度で不成立となったものの、1976 年、1978 年、1982 年には、地方政府の自立性の回復、田園地域における財産権の行使や経済活動の自由等を求めて、州土地利用計画法の廃止等を提案する法案が住民投票にかけられることになった。

州土地利用計画制度は、こうした政治状況のもとで継続的に改革が行われてきたが、その基本的な構造は維持され続け、農地と森林地の保全、スプロールの抑制、コンパクトな都市構造の形成など、州全体の計画目標の実現に向けて大きな成果を上げてきた⁹⁾。しかし、州土地利用計画制度の公正性 (fairness) に関する疑念は根強く残り続け、1980 年代末から全米的に隆盛しつつあった財産権保護運動の流れの中で、メジャー37 が可決されるに至った。

3. メジャー37 とメジャー49 の概要

(1) メジャー7

オレゴン州では、メジャー37 が可決される 4 年前の 2000 年 11 月に、メジャー7 が住民投票 (憲法イニシアティブ) を通じて可決されている。

メジャー7 は、州政府又は地方政府が民間の土地の利用を制限する規制を可決又は施行し、それが土地の価値を低減させる効果を有する場合、所有者に対して土地の適正な市場価値の低減分に等しい正当な補償 (just compensation) を支払う制度を創設するように州憲法の改正を求める法案であった。メジャー7 は、州憲法を改正する上で手続的な問題を抱えていたため、2002 年 10 月に州最高裁判所によって違憲判決を下されることになったのだが、「土地利用規制の静かな反革命」の勢いはこれで収束せずに、メジャー37 へと流れ込んでいくことになった。

(2) メジャー37

メジャー7 に違憲判決が出された 2 年後の 2004 年 11 月に、メジャー37 が住民投票 (法令イニシアティブ) を通じて可決され、1 ヶ月後に施行されることになった。わずか 1 ページ半の法案によって、30 年にわたる歳月の中で漸進的に体系化・詳細化されてきた州土地利用計画制度が根底から覆されることになったのである。

メジャー37 では、メジャー7 と同様に、州政府又は地方政府は、土地利用規制による土地の価値の低減に対して正当な補償を支払うものと規定されたが、これに代えて、土地利用規制の放棄を通じて土地の取得時に許可されていた用途での土地利用を認めることができるものと規定された。補償請求の有資格者は、土地利用規制の制定又は施行前に土地を取得した所有者のみならず、それらに先立って土地を取得した家族構成員から土地を相続した所有者も含まれるものとされた。また、補償請求の手続きについては、土地利用規制に責任を持つ政府に対して書面で請求を行うことが規定されたのみであり、補償額の具体的な算出方法についての規定はなく、算定の根拠を示すことも求められなかった。こうして、膨大な数の土地所有者に対して、土地の価値の低減に

関する客観的な事実とはかかわりなく、多額の補償請求を行う権利が付与されることになったのである。

結局、補償請求期間とされた 2 年間で、7,000 件以上の補償請求が州政府と地方政府に提出された⁴⁾。補償金に充当できる財源もその計算方法も持ち合わせていなかった州政府と地方政府は、請求書が提出されてから 180 日以内に土地利用規制を放棄しなければ補償金を支払うものと規定されていたため、土地の価値の低減量に関する厳密な検証を行うことなしに規制放棄を認めざるを得なかった⁶⁾。しかし、膨大な補償請求を前に行政手続が大幅に遅れたこと、開発権の移転可能性などについての政治的・司法的な解決がつかなかったことなどから、実際にメジャー37 に基づく規制放棄によって開発の既得権 (vested right) が認められたのは 100~150 件程度であり¹⁰⁾、補償請求の多くはメジャー49 のもとで処理されることになった⁶⁾。

(3) メジャー49

メジャー37 のもとでの補償請求が進むにつれて混乱が増すばかりの事態を収束させるため、州議会は 2007 年 11 月にその修正法案であるメジャー49 を住民投票 (助言的レファレンダム) にかけたところ可決され、1 ヶ月後に施行されることになった。

メジャー49 は、2 つの補償規定を持つ。

第一は、メジャー37 に基づく請求に関する補償規定であり、2006 年 12 月までに制定された土地利用規制に関して有効な請求を行った現在の土地所有者に対して、限定的な住宅開発権を付与するというものである。具体的には、2 つの選択肢が用意され、メジャー37 に基づいて商業的・産業的開発の請求を行った者も、いずれかを選ぶものとされた。1 つは、請求の大部分を占める UGB と市の外側の土地の場合、取得時に法律上認められていたことを証明すれば、取得後に制定された土地利用規制による土地の価値の低減を立証せずとも、1~3 敷地の住宅開発権が認定されるという選択肢であり、もう 1 つは、優良な農地や森林地、地下水制限地域を除き、土地利用規制の制定日の 1 年前と 1 年後を比較して土地の価値の低減を立証すれば、低減量と同等の数を限度として 4~10 敷地の住宅開発権が認定されるという選択肢である。なお、住宅開発権の移転は認められることになり、配偶者以外の者などに土地を譲渡しなければその行使期限はなく、住宅開発権の移転を受けた土地購入者でも 10 年以内であれば権利を行使できるものとされた。

第二は、2007 年 1 月以降に新たに制定される土地利用規制に関する補償規定である。具体的には、補償の対象を住宅的利用や農林業活動を制限する土地利用規制に限定しつつも、土地利用規制の制定日から 5 年以内に、土地利用規制の制定日の 1 年前と 1 年後の比較のもとに土地の価値の低減を立証する請求が行われた場合、これが有効であれば、州政府又は地方政府はその低減量と同等の補償金を支払うか、土地利用規制の適用除外を行うものとされた。

(4) メジャー49 の修正法案

メジャー49 の施行後に、これを修正した法案が 3 つ存在する。以下では、それぞれの法案の主要な内容を簡潔に述べる。

① 上院法案第 691 号

上院法案第 691 号は、2007 年 1 月以降に制定される林業活動

を制限する土地利用規制によって森林地の価値が低減した場合の補償規定を修正するものとして 2009 年 6 月に可決され、2010 年 1 月に施行された法案である。

同法案によって、例えば、補償の対象として、メジャー49 に規定されていたオレゴン林業法と州森林委員会の行政規則に加えて、林業活動を規制することのみを目的として制定・採択されるその他の法律や行政規則に基づく土地利用規制も含まれるものとされた。また、土地利用規制による価値の低減に関する評価の対象は、合法的に創造された一団の土地とされ、その評価の方法については、請求者が土地利用規制の制定日の 1 年前と 1 年後を比較するメジャー49 に規定された方法のほか、土地利用規制が適用されている場合と適用されていない場合における土地と収穫可能な木材の価値を示す方法を選択できるものとされた。さらに、請求を提出した土地所有者に認定された補償を受ける権利は、後の土地所有者も活用することができるものとされた。

上院法案第 691 号は、メジャー7 とメジャー37 の成立に最大の資金提供を行うとともに、莫大な補償請求を行った木材産業をはじめとする森林地の所有者に対してのみ補償の可能性を広げるものであり、その成立過程においては、ほとんど審議が行われていない。こうしたこともあり、同法案は、州議会に影響力を持ち続けている木材産業に対して、メジャー37 に基づく開発可能性を大幅に低減させるメジャー49 を成立させることへの見返りとして可決されたものだと指摘がある¹¹⁾。メジャー49 は、このような上院法案第 691 号の成立に向けた事前の政治的合意を抜きには成立し得なかったものだとともに、オープンな議論がほとんど行われないうままに、住民投票を経て成立した法案を特定の団体に利するよう大きく歪めてしまったことは問題視されるべきだろう¹²⁾。

②下院法案第 3225 号

下院法案第 3225 号は、メジャー49 に基づく手続きに瑕疵があった補償請求に対して、改めて請求を可能にする手続きを定めるものとして 2009 年 7 月に可決・施行された法案である。

同法案によって、例えば、メジャー49 に基づく補償認定を受けるためにはメジャー37 に基づく補償請求を郡と州の双方に提出すべきであったにもかかわらず、郡のみ提出した請求者や州にのみ提出した請求者、1~3 敷地の住宅開発権の請求は土地の全てが UGB と市の外側に位置する所有者に限られていたにもかかわらず、これを行った UGB の内外にわたる土地を所有する請求者や UGB の外側で市の内側の土地を所有する請求者、請求期限後に補償請求を行った請求者など、多様なタイプの請求者が再請求を行う資格を得ることになった。

同法案は、DLCD に対して、これらの請求に対する最終命令を 2010 年 12 月までに発令するものと規定し、また、大幅に遅延していたその他のメジャー49 に基づく請求の全てについては、その半年前の 2010 年 6 月までに最終命令を発令するものと規定した。さらに、同法案は、DLCD に対して、メジャー37 に基づく補償請求を郡にのみ提出した請求者数とその原因、4~10 敷地の住宅開発権の請求を行ったもののその要件である鑑定書を提出しそなかった請求者数とその原因について調査し、法案の施行日の半年後にあたる 2009 年 12 月までに州議会に対して結果を報

告するものと規定した。

③上院法案第 1049 号

上院法案第 1049 号は、州全体の計画目標が施行された 1975 年 1 月から郡の総合計画と土地利用規制が承認されるまでの間に土地を取得した請求者に対して認定すべき住宅敷地数を決定することが困難になったこと¹³⁾、また、DLCD が下院法案第 3225 号に基づいて行った調査の結果が州議会に報告されたことを受けて、2010 年 2 月に可決・施行された法案である。

州全体の計画目標は法的拘束力を持つため、その施行後から郡の総合計画と土地利用規制の承認前の時期において、以前から総合計画や土地利用規制を採択していた郡が土地利用決定を行う場合には、その承認される前の総合計画や土地利用規制に加えて、州全体の計画目標にも適合させることが必要になった。しかし、州全体の計画目標は抽象的な計画基準を示したものに過ぎず、この時期に土地を取得した者が開発可能であった住宅敷地数の決定が困難であることが明らかになったため、これに該当する 700 件程度の補償請求に対して、土地の規模に基づく推定基準が定められることになった。

具体的には、最初に承認された総合計画において農地や森林地に関する州全体の計画目標に従うものとして指定された土地で、ゾーニングが行われていなかった土地、最低限土地面積基準のないゾーニングが行われていた土地、またはメジャー49 に基づく認定数よりも多くの住宅敷地数が許可される最低限土地面積基準の付いたゾーニングが行われていた土地の場合には、土地面積が 20 エーカー未満であれば 1 敷地、20 エーカー以上 40 エーカー未満であれば 2 敷地、40 エーカー以上であれば 3 敷地までの住宅開発が法律上許可されていたものと見なされることになった。逆に、メジャー49 に基づいて認定される住宅敷地数までは許可されない最低限土地面積基準の付いたゾーニングが行われていた土地の場合には、請求者の土地取得日における最低限土地面積基準との整合性を確保することを前提に、3 敷地までの住宅開発が法律上許可されていたものと見なされることになった¹⁴⁾。

他方、上記の DLCD による調査結果を受けて、メジャー37 に基づく補償請求を郡にのみ提出した 600 人程度の請求者と、4~10 敷地の住宅開発権の認定を請求したものの土地利用規制による土地の価値の低減を示す鑑定書を提出しそなかった 88 人程度の請求者に対して、1 戸の住宅と 1 区画の住宅用の土地の認定を受ける権利が与えられることになった。

こうした上院法案第 1049 号に基づき、請求期限とされた 2010 年 10 月までに 68 件程度の補償請求が提出されており、DLCD は 2011 年 6 月までにこれらの請求に対して最終命令を発令するものとされている。

4. メジャー37 とメジャー49 の結果

(1) 請求件数と認定件数

州政府に対するメジャー37 に基づく請求件数は 6,857 件であったのに対して、メジャー49 に基づく請求件数はその 68% にあたる 4,664 件となっている (表 1) ⁽¹⁰⁾⁽¹¹⁾。メジャー49 に基づく請求件数のうち、同一の土地を対象とした重複請求を統合するなど、請求の統合・分割を行うとともに無効な請求を除いて DLCD が

表1 メジャー37とメジャー49の結果の概要

	メジャー37に基づく 請求件数	メジャー49に基づく 請求件数	メジャー49に基づく 最終命令の発令件数	メジャー49に基づく 住宅開発権の認定件数	メジャー49に基づく 住宅開発権の否認件数
オレゴン州	6,857	4,664	4,407	3,447	957
	100%	100%	100%	100%	100%
ウィラメット溪谷の 9つの郡	3,965	2,871	2,633	2,114	519
	58%	62%	60%	61%	54%

注:この表には、下院法案第3225号に基づく請求件数は含まれているが、上院法案第1049号に基づく請求件数は含まれていない。また、「メジャー37に基づく請求件数」と「メジャー49に基づく請求件数」には、同一の土地を対象とした重複請求の件数がそのまま含まれているが、「メジャー49に基づく最終命令の発令件数」には、この重複請求が統合されるとともに、複数の隣接する課税区画についてそれぞれ別に提出されたメジャー37に基づく請求が統合されて計上されている。

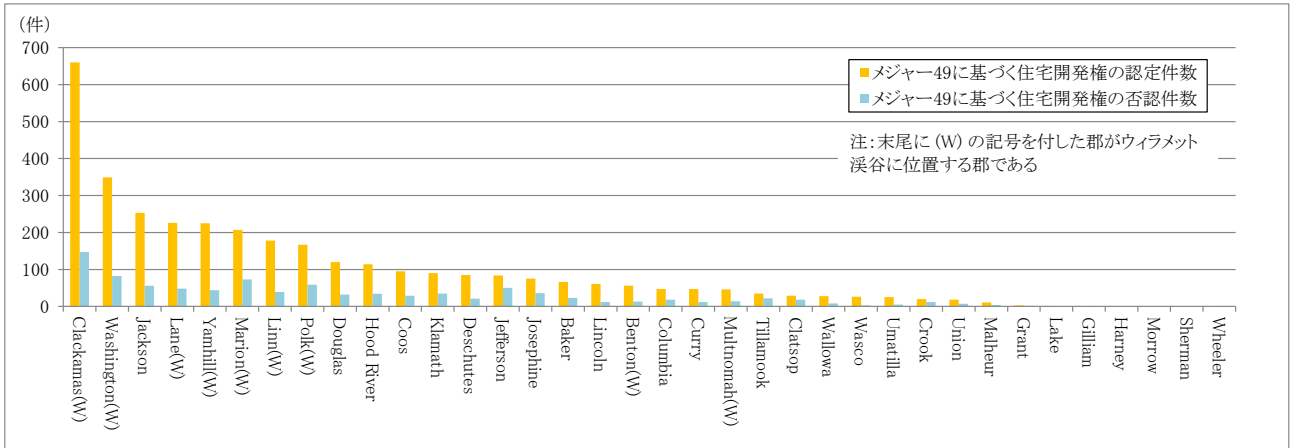


図1 郡ごとにみたメジャー49に基づく認定件数と否認件数

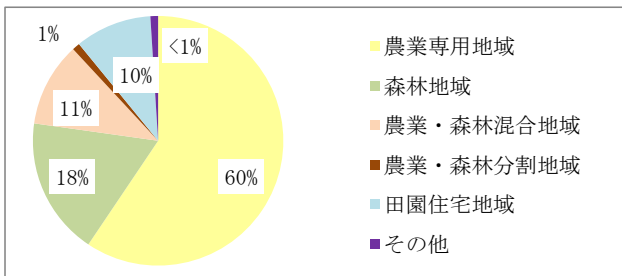


図2 ゾーニングごとにみた認定件数の割合

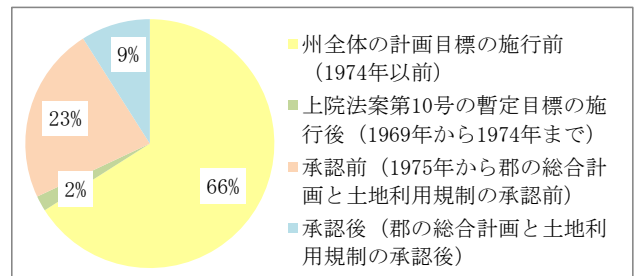


図3 土地の取得時期ごとにみた認定件数の割合

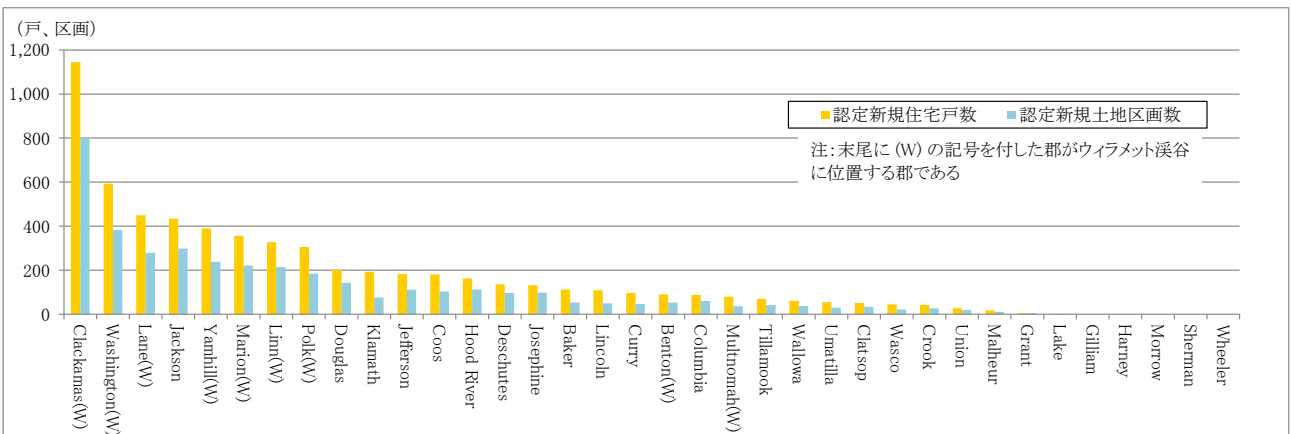


図4 郡ごとにみた認定新規住宅戸数と認定新規土地区画数

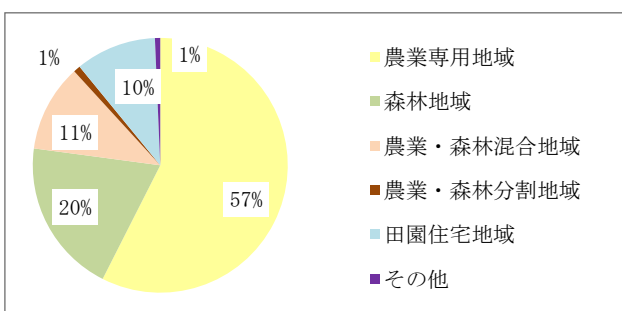


図5 ゾーニングごとにみた認定新規住宅戸数の割合

表2 認定新規住宅戸数と認定新規土地区画数

	認定新規住宅戸数	認定新規土地区画数
オレゴン州	6,131	3,878
	100%	100%
ウィラメット溪谷の 9つの郡	3,734	2,410
	61%	62%

最終命令を発令した件数は4,407件となっている。そして、住宅開発権が認定された請求(以下「認定請求」と言う)の件数は、メジャー37に基づく請求件数の50%、メジャー49に基づく最終命令の発令件数の78%にあたる3,447件となっている。

認定請求は、州内の 36 郡のうち 31 郡に存在するが、その分布をみると、ウィラメット渓谷に位置する 9 つの郡での件数が総数の 61%にあたる 2,114 件となっている (図 1)。認定請求の分布をゾーニングごとにみると、農業専用地域などの農地・森林地保全系地域が 90%を占めており、UGB の外側における例外地域として住宅開発が許容される田園住宅地域は 10%となっている (図 2)。認定請求を土地の取得時期ごとにみると、州全体の計画目標が施行された 1975 年 1 月よりも前のものが 66%⁽¹²⁾、州全体の計画目標が施行されてから郡の総合計画と土地利用規制が承認される前までのものが 23%、総合計画と土地利用規制の承認後に制定された土地利用規制を対象とするものが 9%となっている (図 3)。

(2) メジャー49に基づいて認定された住宅開発権

大部分の認定請求は、1~3 敷地の住宅開発権の認定によるものとなっている。認定された住宅敷地は 8,681 敷地で平均 2.5 敷地/件、認定された新規土地区画 (以下「認定新規土地区画」と言う) は 3,878 区画で平均 1.1 区画/件、認定された新規住宅 (以下「認定新規住宅」と言う) は 6,131 戸で平均 1.8 戸/件となっている (表 2)。

認定新規住宅の分布をみると、ウィラメット渓谷に位置する 9 つの郡で 3,734 戸となっており、総数の 61%を占めている (図 4)。また、認定新規住宅をゾーニングごとにみると、認定件数の割合とほぼ同様になっている (図 5)。

(3) メジャー37に基づく開発可能性との比較

以下では、メジャー49に基づく認定請求件数と認定新規住宅戸数が州内で 2 番目に多かった Washington 郡を事例として、メジャー49に基づいて住宅開発権の認定を受けた補償請求を対象に、メジャー37に基づく開発可能性とメジャー49に基づく認定結果を比較する。

Washington 郡では、メジャー37に基づく請求件数は、100 件以上の請求を行った請求者が存在したこともあって 691 件であったのに対し、メジャー49に基づく請求件数は 477 件、最終命令の発令件数は 431 件、認定件数は 349 件となっている⁽¹³⁾。メジャー37のもとでは、1~3 戸の住宅開発権を請求した請求者の割合が 45%、4~9 戸が 28%、10 戸以上が 27%であり、合計で 5,409 戸、平均で 13 戸/件の住宅開発権の請求または規制放棄が行われたのに対して、メジャー49のもとでは、全ての請求が 1~3 敷地の選択肢によるものだったこともあり、認定新規住宅戸数は 593 戸、平均で 1.7 戸/件となっている。

両者を図面で比較すると (図 6、図 7)、第一に、共通して、ポートランド都市圏という立地条件の良さから、UGB や高速道路からの距離などにかかわらず、請求が UGB の外側に万遍なく分布していること、第二に、メジャー49によって、西部に位置する森林地域での大規模な住宅開発が回避されたこと、第三に、メトロ UGB の周辺や西部の森林地域において、規制放棄が認められた又は係争中にあるメジャー37に基づく請求が相当な広がりをもって存在しており、これらについてはメジャー49に基づく請求が行われなかったことが分かる。

(4) メジャー49に基づく補償請求に対する否認の理由

メジャー49に基づく請求のうち、否認されたものは 957 件で

あり、最終命令の発令件数の 22%を占めている。

否認の理由としては、請求された住宅敷地数が土地取得時に法律上許可されていなかったというものが 72%で最も高い割合を占めている (図 8)。この理由によって否認された請求者の多くは、請求者の被相続人などの家族構成員が土地を取得した時点での土地利用規制に照らし合わせて請求している。メジャー37ではこうした請求も有効であったが、メジャー49では補償基準が現在の土地所有者の取得日に修正されたので、この点に関する理解が十分ではなかった請求者が多かったものと思われる。

その他の理由としては、請求者が土地所有者ではないというものが 11%⁽¹⁴⁾、4~10 敷地の住宅開発権の請求に鑑定評価書が付けられていないというものが 9%、現行法令のもとでは請求された住宅敷地数の開発を禁止する規制がないというものが 6%となっている。

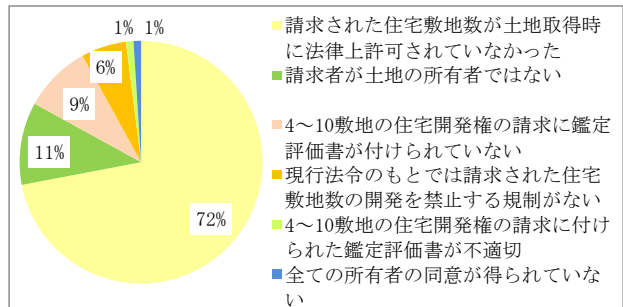


図 8 請求に対する否認の理由

(5) メジャー49のもとでの訴訟の状況

メジャー37のもとでは、州政府が当事者となった訴訟は 416 件であったが、メジャー49のもとでは 80 件となっている。メジャー49のもとでの訴訟の争点としては、土地取得時に「法律上許可されていた」という法文の解釈をめぐるものが多い。

また、メジャー49の施行直後に、郡に対してメジャー37に基づく規制放棄に関する既得権の決定を求める申請が数多く行われたことなどから、現在その審査が進められており、これをめぐる訴訟も多数進行している。

5. 今後の課題

成長管理政策やスマートグロース政策のトップランナーとして現代アメリカ都市計画を先導し続けてきたオレゴン州では、州土地利用計画制度が創設されてから約 30 年後に、公正性の観点から成長管理政策やスマートグロース政策の基本理念そのものを問い返すメジャー37の成立によって不安定な状況に追い込まれたが、メジャー49によって一応の政治的・社会的な解決が図られることになった。その結果、ウィラメット渓谷などにおける優良な農地や森林地での大量の大規模住宅開発や商業的・産業的開発が回避されたとともに、州土地利用計画制度の根幹的な部分をなす過去に制定された農地と森林地での土地利用規制が再び安定性のあるものとして回復することになった。

しかし、それでも UGB の外側の農地や森林地において、約 6,000 戸の住宅と約 4,000 区画の土地を新たに開発する権利が認定され、しかも、その約 6 割は多額の補償的減税などの多様な保全策を講じてきたウィラメット渓谷の優良な農地や森林地におけるものとなった。こうした農地や森林地での住宅等の開発権の

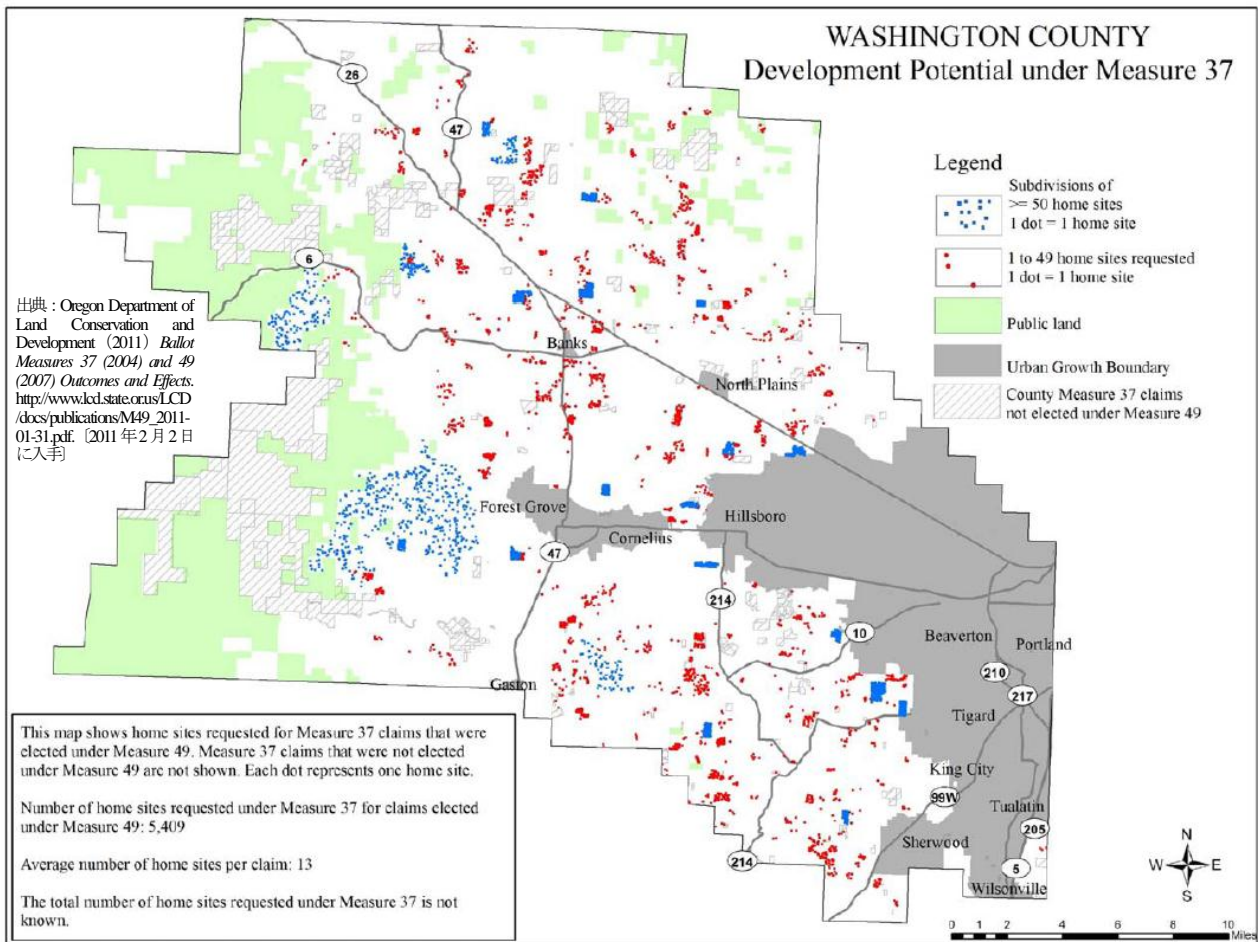


図6 Washington 郡におけるメジャー37に基づく開発可能性

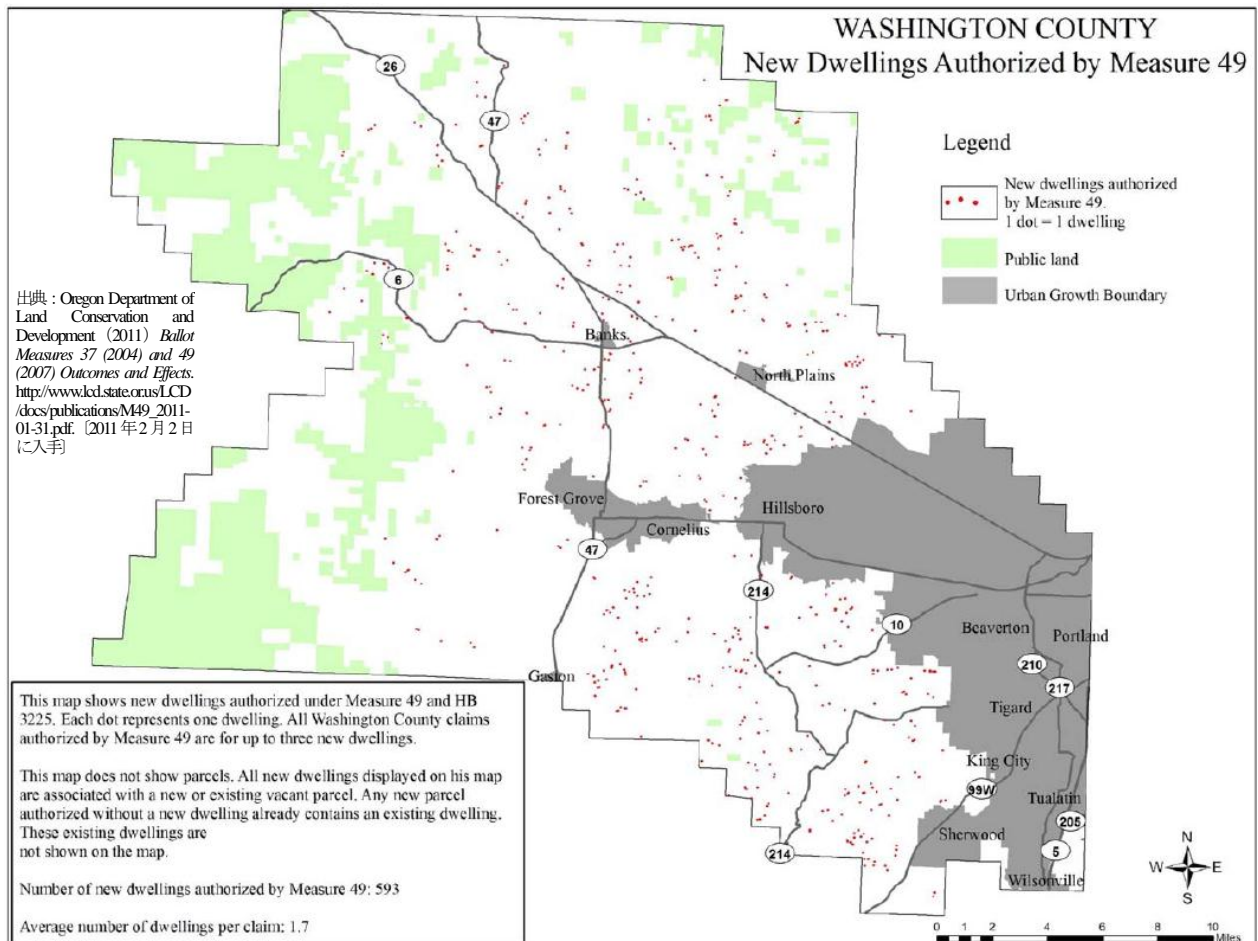


図7 Washington 郡におけるメジャー49に基づく認定新規住宅

数は、メジャー37 に基づく既得権に関する訴訟と上院法案第1049 号に基づく補償認定が進むにつれて多少増加することになるが、今後はこれらの住宅等の開発権が実際に行使されていくプロセスとその環境・社会・経済面での影響を注視していく必要があるだろう。

他方、州政府や地方政府は、メジャー49 によって、住居的利用や農林業活動を制限するものに限ってではあるが、2007 年1 月以降に土地の価値を低減させる土地利用規制を制定し、これに対する補償請求があった場合、土地の所有者に対して補償金を支払うか、土地利用規制の適用除外を行うものとされた。これは、今後オレゴン州において、土地利用規制の合理性に関する財産権の保障という観点からの的確な検証と十分な合意形成を行わなければ、成長管理政策やスマートグロース政策は持続可能ではあり得ないという命題を打ち立てたものだと考えられよう。これまでのところ、州議会や州政府ではこの補償規定に配慮していることもあり、新たな請求は提出されていないようであるが、今後さらなる人口の増加が予測されている中、上院法案第691 号によるメジャー49 の修正の影響、2009 年の法改正によって創設されたミス・ゾーニングが行われている農業専用地域や森林地域などの見直し制度の影響とあわせて、その成長管理政策やスマートグロース政策の展開に対する影響を注視していく必要があるだろう。

【補注】

- (1) 州全体の計画目標は、以下の19 項目からなる法的拘束力を持った計画基準であり、①、⑬、⑰を除く16 項目には非拘束的なガイドラインがあわせて定められている。①市民参加、②土地利用計画、③農地、④森林地、⑤自然資源、⑥景観・歴史的地域、⑦オープンスペース、⑧空気・水・土地資源の質、⑨自然災害のおそれのある地域、⑩レクリエーション・ニーズ、⑪経済開発、⑫住宅、⑬公共施設と公共サービス、⑭交通、⑮エネルギー保全、⑯都市化、⑰ウィラメット川緑道、⑱河口資源、⑲海岸、⑳砂浜と砂丘、㉑海洋資源。
- (2) Oregon Department of Land Conservation and Development (2008) *Primer on Oregon's Statewide Land Use Planning Program*. (<http://www.oregon.gov/LCD/publications.shtml>, 2009 年8 月7 日入手) によると、オレゴン州の面積は25 万km² で9 番目に大きな州であるが、私有地はその45%に過ぎず、さらに、私有地の94%は農業専用地域や森林地域などとしてゾーニングが行われている。
- (3) 1974 年から2004 年までの農業専用地域内の農地所有者に対する減税総額は38.3 億ドル、1977 年から2004 年までの森林地域内の森林地所有者に対する減税総額は10.4 億ドルで、合計48.7 億ドルとなっており、その59%にあたる28.7 億ドルはウィラメット渓谷に位置する9つの郡の農地所有者(20.9 億ドル)と森林地所有者(7.8 億ドル)に対するものとなっている。
- (4) オレゴン州立大学による2007 年12 月12 日現在の Measure 37 Database によると、州政府と地方政府の双方に対する請求件数は7,717 件となっている (<http://www.pdx.edu/fms/measure-37-database>, 2011 年2 月2 日に最終アクセス)。
- (5) 州政府に対する補償請求総額は、170 億ドルを超えた。
- (6) メジャー37 の規制放棄に基づいて開発が完了している場合はメジャー49 の影響を受けないが、開発が着手したものの完了していない場合は、コモモンロー上の既得権の有無によってメジャー49 の適用は是非が判断されることになる。既得権の有無の決定は市や郡が行い、その決定に関する審査は巡回裁判所が行うものとされている。既得権の有無については、1973 年の Clackamas County v. Holmes において定式化された基準、即ち、①全体費用に対する既支出額の割合、②土地所有者の信義誠実 (good faith)、③既支出分の新たな法律のもとで許容される用途としての利用可能性、④事業の性質、立地、全体費用などに基づいて、ケース・バイ・ケースで判断されている。
- (7) このほか、州議会は2009 年6 月に、近年増加している大規模土地住宅への対策や温室効果ガスの削減に向けた取り組みの一環として、森林地からの住宅開発権の移転制度を創設する下院法案第2228 号を可決・施行している。
- (8) 郡の総合計画と土地利用規制が承認されたのは、1977 年7 月から

1986 年8 月の間である。

- (9) 最初に承認された総合計画において田園住宅開発を認める土地として指定された土地で、ゾーニングが行われていなかった、または1 戸/2 エーカー以上の密度での住宅開発を認めるゾーニングが行われていた土地の場合には、2 エーカーの最低限土地面積基準を受けつつ3 敷地までの住宅開発が法律上許可されていたものと見なされることになり、1 戸/2 エーカー未満の密度での住宅開発を認めるゾーニングが行われていた土地の場合には、請求者の土地取得日において許可されていた住宅開発密度との整合性を確保することを前提として、3 敷地までの住宅開発が法律上許可されていたものと見なされることになった。そのほか、上院法案第1049 号では、郡の総合計画が LCDC によって承認され、最低限土地面積基準のない農業専用地域や森林地域などにゾーニングされていた土地の場合には、請求者が異なる基準で許可されていたことを立証しない限り、法律上許可されていた住宅敷地数を決定する上での最低限土地面積基準は40 エーカーと見なされることになった。
- (10) 本章におけるメジャー49 に基づく請求件数には、2010 年12 月までに最終命令が発令された下院法案第3225 号に基づく請求件数は含まれているが、2011 年6 月までに最終命令が発令される予定となっている上院法案第1049 号に基づく請求件数は含まれていない。
- (11) 表1 に掲げる「メジャー49 に基づく請求件数」と「メジャー49 に基づく住宅開発権の否認件数」については、各郡の数値を合計するとそれぞれ4,663 件、960 件となり、州全体の合計数と一致しないが、その理由などが明らかではないため、Oregon Department of Land Conservation and Development (2011) に記載されている数値をそのまま活用して整理した。
- (12) 上院法案第100 号の前身である上院法案第10 号が採択・施行された1969 年から州全体の計画目標が採択・施行された1974 年までの認定請求件数は2%を占めているが、これは独立したカテゴリーとして集計されている。
- (13) メジャー49 では、一人で認定を受けることが可能な住宅敷地数、所有地の数やメジャー37 に基づく請求の数などにかかわらず、20 敷地以下に限定された。
- (14) この点についても、メジャー49 に基づく補償請求の有資格者の範囲が現在の土地所有者に限定されたことが影響している。

【参考文献】

- 1) 寺尾美子(1983)「アメリカ土地利用計画法の発展と財産権の保障(1)」『法学協会雑誌』第100 巻第2 号 pp.270-374
- 2) 寺尾美子(1983)「アメリカ土地利用計画法の発展と財産権の保障(2)」『法学協会雑誌』第100 巻第10 号 pp.1735-1822
- 3) 寺尾美子(1984)「アメリカ土地利用計画法の発展と財産権の保障(3)」『法学協会雑誌』第101 巻第1 号 pp.64-155
- 4) 寺尾美子(1984)「アメリカ土地利用計画法の発展と財産権の保障(4)」『法学協会雑誌』第101 巻第2 号 pp.270-319
- 5) 寺尾美子(1984)「アメリカ土地利用計画法の発展と財産権の保障(5・完)」『法学協会雑誌』第101 巻第3 号 pp.357-420
- 6) 川崎興太(2011)「アメリカ合衆国オレゴン州における成長管理政策とスマートグロース政策の変遷に関する研究—州土地利用計画制度の誕生・成長・混乱・甦生—」『日本都市計画学会都市計画論文集』no.46-1, pp.1-12
- 7) Oregon Department of Land Conservation and Development (2011) *Ballot Measures 37 (2004) and 49 (2007) Outcomes and Effects*. http://www.lcd.state.or.us/LCD/docs/publications/M49_2011-01-31.pdf. [2011 年2 月2 日入手]
- 8) Richmond, Henry R. and Timothy G. Houchen (2007) *Oregon's Public Investment in Conservation, Prosperity and Fairness: Reduced Taxation of Farm Land and Forest Land 1974-2004*. http://ir.library.oregonstate.edu/dspace/bitstream/1957/5503/4/Property_Tax_Report.pdf. [2009 年8 月15 日入手]
- 9) Oregon Department of Forestry (2011) *Forests, Farms & People: Land Use Change on Non-Federal Land in Oregon 1974-2009*. http://www.oregon.gov/ODF/STATE_FORESTS/FRP/docs/ForestFarmsPeople2009.pdf?ga=t. [2011 年2 月2 日入手]
- 10) Oregon Department of Land Conservation and Development (2009) *2007-09 Biennial Report to the 75th Legislative Assembly*. http://egov.oregon.gov/LCD/docs/publications/2007-09_biennial_report.pdf. [2009 年8 月15 日入手]
- 11) Sullivan, Edward J. and Bragar Jennifer M. (2010) The Augean Stables: Measure 49 and the Herculean Task of Correcting an Improvident Initiative Measure in Oregon, *Willamette Law Review*, vol.46, no.3, pp.577-621, http://www.gsbaw.com/pdfs/The_Augean_Stables.pdf. [2010 年8 月7 日入手]