

土地利用権をめぐる住民提案法案の修正 -オレゴン州法案 49 を事例にして-

Revision of an Initiative Related to Land Use Right – Case of Measure 49 of the Oregon State –

平 修久*、西浦 定継**
Nobuhisa Taira, Sadatsugu Nishiura

Measure 37 of the Oregon State, which obliges governments to compensate landowners if their land value decreases because of land use regulations, was approved in 2004. Due to lack of financial resources, governments forgo regulations. Hence, the Oregon State faced the crisis of the growth management policy based on land use control. In 2007, the Oregon legislature passed a new law that revised the Measure 37 after public hearings and put it as a referendum, Measure 49, which passed with 61% of approval. Measure 49 admits the right of construction of 1-10 houses and transfer of the right of claim, while it denies large-scale development to protect agricultural land and forest. In this manner, Measure 37 was modified in a democratic and compromising manner.

Keywords: Growth Management Land Use Referendum Regulatory Taking Oregon
成長管理 土地利用 住民投票 規制による剥奪 オレゴン州

1. はじめに

土地利用規制は、必然的に土地の利用権を制限する。アメリカでは、土地利用に関する権利意識が高く、この権利への対応が、土地利用規制を主体とする成長管理の重要な課題の一つとなっている。

代表的な成長管理政策を実施しているアメリカ・オレゴン州において、「何らかの土地利用規制が土地の価値を低減させた場合、政府は所有者に補償するか、規制を控え(forgo)なければならない」という住民提案による法案 37 が、2004 年 11 月 2 日の住民投票で 60.6% の賛成を得て可決した。⁽¹⁾

法案 37 には、補償金を支払うための財源に関する記述は何らなかった。州政府もその他の自治体政府も財政に余裕がないため、土地所有者に補償金を支払う代わりに、当該の土地にかかる規制を廃止、変更、あるいは適用除外にする方針を採った。このような行為は、オレゴン州の成長管理政策の実効性を根本から揺るがすものであった。

そこで、オレゴン州議会は法案 37 を修正する法案を作成し、上院及び下院で可決後、法案 49 として住民投票にかけ、2007 年 11 月 6 日に可決した。

法案 37 と同様の住民提案が他州でもなされ、同法案の修正は、全米の多くの土地利用規制担当者及び土地利用権利擁護団体の間で注目された。

そこで、本稿では、平・西浦(2007)¹⁾を踏まえつつ、ウェブ情報を元に、修正プロセス、修正内容、それらに対する意見を中心に、法案 49 の評価を試みる。詳細な評価は、今後、関係者への聞き取り調査などを踏まえて行うこととしたい。

2. 法案 37 の概要と問題点

オレゴン州はアメリカ北西部に位置し、人口 363 万人(2005 年)面積 24.9 万 km² である。1973 年に、上院法案第 100 号を制定し、30 年以上にわたり、優良な農地及び森林の保全、無秩序な開発の抑制、インフラ整備費や移動のためのエネルギー消費抑制のため、成長管理政策(土地利用計画制度)を実施している。郡や市では、19 項目の州全体の計画目標に沿った総合土地利用計画の策定と、それに基づく土地利用規制を行っている⁽²⁾。具体的には、将来 20 年間の成長を効率的に受け止めるため、都市成長境界線(Urban Growth Boundary; 以下 UGB)をポートランド都市圏はメトロ⁽³⁾で、その他地域は各市で設定し、UGB 内に開発を誘導し、UGB 外の開発を厳しく規制している。

法案 37 の内容は、州法 ORS (Oregon Revised Statutes)197.352「土地利用規制による価値低下に対する補償」として盛り込まれ、投票日の 1 カ月後の 2004 年 12 月 4 日に施行された。

3. 法案 37 による請求の状況

ポートランド州立大学のポートランド都市圏研究所の法案 37 のデータベース⁽⁴⁾によると、2007 年 4 月 2 日までに州及び自治体政府に、対象面積 321,662ha を対象に 7,783 件の請求があり、補償要求金額 2,483 万ドルに上る。そのうち、1 - 3 軒の住宅建設に関する請求が 965 件で 15,015ha、住宅用地開発に関する請求が 4,113 件で、132,131ha、農地及び森林用途の土地に対する請求が 5,417 件で 247,950ha である。また、ポートランド市の大半を含む Multnomah 郡では、1,645ha を対象とする 189 件の請求が提出されている。その中で、近隣住民の反対があ

* 正会員 聖学院大学政治経済学部コミュニティ政策学科 (Seigakuin University)

** 正会員 明星大学理工学部環境システム学科 (Meisei University)

るにも拘わらず、Sellwood / Milwaukie ではウォルマートを誘致するための請求がなされた⁽⁵⁾。

ポートランド市近郊の Willamette 渓谷の60%以上の土地が、住宅用地開発のために請求がなされた。Marion、Clackamas、Washington 郡というオレゴン州で最も農業生産性の高い郡において、法案37による住宅用地のための請求が虫食い状になされた。⁽⁶⁾

4. 法案49の制定プロセス

Kulongoski 知事(民主党)は、法案37に対して否定的であり、それが住民投票で可決された時に、廃案⁽⁷⁾あるいは大幅修正を検討したが、州議会から賛同を得られず、また、61%の賛成票の重みという政治的判断で、そのようなことを行わなかった。

法案37は州憲法の修正ではなく法令に関する住民提案(イニシアティブ)のため、州議会は変更することが可能である。法案37の施行直後の2005年1月に、下院の土地利用委員会と上院の環境及び土地利用委員会は、統合委員会を設置し、法案37に関するパブリックコメントと証言を聴取した⁽⁸⁾。

その後、上院と下院は、別々に法案(上院法案第1037号と下院法案第3120号)を作成し審議した。しかし、法案37支持派と反対派の両方から批判を受けた⁽⁹⁾。

その後、2006年11月の選挙で、共和党のブッシュ政権の支持率の低迷もあり、現行の土地利用計画制度を維持する方針の民主党知事が再選され、同制度に理解を示す民主党が州の上院と下院の両方で多数を占めることになった。

2007年において、統合委員会は、法案37の改正に関して、9回の公聴会を開催し、369人の意見を聴取した。⁽¹⁰⁾

このようなプロセスを経て、法案37の修正案である下院法案第3540号-C⁽¹¹⁾が作成され、上院では19対11で、下院では31対26で、それぞれ可決された。法案の最後に、第25条として、同法案を2007年11月6日の特別選挙の際に、諮問的レファレンダム⁽¹²⁾として住民投票にかける条文を盛り込んだ。

住民投票の結果、賛成61.5%、反対38.5%で法案49は可決された。

5. 法案49の内容

法案49のタイトルは、「法案37の変更：住宅建設の権利の明確化、大規模開発の制限、農地・森林・地下水の保全」である⁽¹³⁾。法案49の目的は、以前に可能であった土地での住宅建設に関するより容易な許可の取得、請求権の移転の明確化、所有権に関する裁判や周辺住民や地域コミュニティに対する影響の最小化、農地や森林の保全である⁽¹⁴⁾。

請求者は、土地の取得時に許容されていたのであれば、3軒までの住宅を建てることできる。その手続きについては、事務の迅速化(express lane)が図られることになっている。また、請求者は、土地の取得時に許容され、追加

の住宅が正当化されるだけ土地利用規制により所有地が減価した場合、住宅を10軒まで建てることできる。⁽¹⁵⁾

これにより、次の2つの方法で、農地・森林と、地下水が不足している土地を保全することができる。第一に、優良農地、森林、地下水汲上げ制限地区では、土地分割を行うことができず、建設できるのは住宅3軒までである。第二に、住宅・農業・森林などに用途指定された土地における商業及び工業開発を禁止している現在のゾーニングを覆すために法案49を利用できない。

優良農地・森林、もしくは地下水汲上げ制限地区の住宅は、土地の片隅に集め、敷地は5エーカー未満にしなければならない。このようにすることにより、大規模な短冊状の農地への影響を最小限に抑えることができる。⁽¹⁶⁾

そして、法案49は、法案37の不備を補い、住宅建設の権利を次の2つの方法で拡大する。第一に、法案37では請求権が認められていなかった土地所有者の未亡人に対して、住宅建設の権利を付与する。第二に、法案37では明らかでなかった、請求権対象の土地を購入した者に住宅建設に関する権利を移転することを認める。ただし、新規所有者は、10年以内にこの権利を行使しなければならない。法案49の可決後120日以内に、請求者に住宅建設のオプションが通知される。さらには、法案49は、請求についての支援を必要とする土地所有者のためにオンブズマン制度を導入した。⁽¹⁷⁾

法案37により土地利用規制が解除されたが、商業や工業、あるいは大規模な住宅開発行為がまだ行われていない場合、請求内容の見直しが行われ、数軒の住宅建設の権利に変更される。請求の審査がペンディングになっている場合は、請求者は3軒までの住宅建設の権利を得るか、10軒までの建設の権利を望むかを選択できる。4軒以上の住宅建設の権利を獲得するためには、土地の価値の減少度合いを示す資料を用意しなくてはならない。⁽¹⁸⁾

請求者が法案37により土地利用規制解除を得て住宅建設を終了している場合は、法案49の影響を受けない。開発行為がすべて完了していない場合は、既得権に該当するか否かで開発の継続が差し止めかが判断される。オレゴン州の裁判所は、法律の改変によらずに開発を完成させることのできる既得権に関して、全費用に対する既投入金額、

土地所有者の信義(good faith)、開発開始前における法律の変更に関する通知の受領の有無、改善が、新しい法律のもとで許容される他の用途のためであるか否か、開発の内容、場所、費用、準備段階より進んでいるか否かなどに基づき、事例ごとに判断する。⁽¹⁹⁾

法案37の住民投票は大統領選挙の投票と重なったとともに、他にも投票すべき法案があったことから、内容を十分理解せずに投票した有権者が多かったと考えられる。しかし、法案49の場合、法案37がもたらした状況に関する報道を見聞きする機会があったとともに、重要な国政選挙ではない特別選挙のため投票する案件が少なく、法案49について考える時間が確保できたと考えられる。すなわち、

法案 37 よりも法案 49 に対して、有権者はより慎重な判断を下したと考えられる。

6. 法案 49 をめぐる議論

2006年10月にGreenberg Quinlan Rosner Research社が実施した世論調査によると、法案37の投票を再度行った場合、賛成が29%、反対が48%、わからないが21%であった。法案37の内容を理解している人に限ると、賛成が26%、反対が66%、わからないが7%と、反対の比率が増した。⁽²⁰⁾このように、法案37の内容や影響を理解する人が増えるにつれて、法案37に対する反対も増加した。

法案37の修正もしくは廃止を希望する人の多くは、州政府に対して、「法案37に賛成票を投じたが、投票を変更したい、もしくは意図した内容に法案を変更したい」と述べた。⁽²¹⁾

州議会の統合委員会が実施した9回の公聴会で、法案37について、次のような問題点が指摘された⁽²²⁾。

- ・所有地に住宅建設を望む農家や小規模土地所有者にとって有効ではない。
- ・農地や森林として保全されている土地に大規模住宅開発や商業施設を建設することに悪用されている。
- ・隣人同士を対立させ、270件もの訴訟が起こされている。

法案49に関する考え方は郡や市によって異なった。明確な支持を打ち出した市長がいた一方で、東部及び南部の多くの農村部の郡は反対し、1つの市と2つの郡の計画委員長の中にも反対者がいた。農業関係団体でも意見が分かかれ、オレゴン農業局連盟は賛成し、オレゴン家族農業協会、オレゴン牧畜協会は反対した。

法案49の反対意見は、事実に基づかないものや政府不信によるものが散見される。主なものは次のとおりである⁽²³⁾。

- ・法案49は補償なしに政府が土地を収用することを許す⁽²⁴⁾。
- ・法案49は農地を保全するが、農家の保護については考慮されていないとともに、生産性の低い土地をより経済的に効率的な用途に利用することを妨げる。
- ・法案49は、法案37により承認された請求をしりぞけるとともに、現行法に基づいて多額の資金を投資した州民を無視しており、土地所有者を不公平に扱う。
- ・弁護士や不動産鑑定士に対する費用は、政府の分も含めて、請求が認められても請求者が負担しなければならない。既存不適格の建物が火事で消失し建替える場合、自治体が、補償なしに許可しないことになる。
- ・家族農業の継続を望まない人が、農地への住宅建設に関する差し止め訴訟を起こすことが可能になる。
- ・法案49の第12条第6項によると、2007年6月28日以降の請求は既存不適格の土地利用になる。オレゴン州では、既存不適格の土地利用は継続しなければならず、中断すると再び同じ用途で土地を利用することはできない。それゆえ、農業や牧畜のために規制解除を受けた場

合、農業と牧畜のローテーションができない。

- ・住民投票のタイトルは、通常、オレゴン州の最高法務官（attorney general）が作成し、州民はタイトルに対する意見を提出する機会が与えられる。州民の要望に基づいて、オレゴン州最高裁判所は、住民投票のタイトルの公平さと正確さを確実にするため審査する。公平さ、正確さが欠けている場合、最高裁は最高法務官にタイトルの書き直しを命じる。しかし、法案49の場合、州議会はこのプロセスを完全に無視し、最高裁や最高法務官がタイトルを見直すことを禁止した。

7. 今後の課題

アメリカ計画協会の専務理事兼筆頭執行役員のP.Farmerは、「法案49は、オレゴン州の自然美を破壊する恐れのある開発の要求の潮流を押し留めた」と評価した。⁽²⁵⁾

一方、反対派は、オレゴン州の土地利用に関する争いは終わりではないとしている。法案37の中心的推進団体であったOregonians in ActionのHunnicuttt代表は、今後数ヶ月かけて反対派の意見を整理する意向である。⁽²⁶⁾

一旦制定された法律に基づいて行った都市開発という経済行為に対して、法律の変更により補償なしに禁止することになるので、既得権の判断を巡って今後裁判で争われることが想像される。このような点について、土地利用権利擁護派が何も行動を起こさないとすることは考えにくい。そして、法案49をさらに修正する住民投票法案を提案する可能性もある。このように、政府と土地利用権利擁護派の間の対立はしばらく続く可能性がある。

8. まとめ - 法案49の現時点における評価

住民投票制度は、直接民主主義の重要な手段である。しかし、現実的には、州の政策や地域社会に好ましくない影響を及ぼす法案が可決されることもある。オレゴン州では、州知事がそのような法案に対して拒否権を有しているが、民意に反する決断は政治的に難しい。日本においても、条例で住民投票の結果に首長が従う義務がないにも拘らず、その結果を重視せざるを得ない状況が見られるが、それと同様である。

2006年11月の州上院及び下院議員選挙で、法案37に否定的な民主党が過半数を得たということは、州民は法案37の修正を望んでいると解釈できる。手続き的には、州議会での修正だけでも十分であった。しかし、議会は、議決後にあえて諮問的レファレンダムとして住民投票にかけた。すなわち、法案37の賛成票や土地権利擁護派を考慮して、直接民主主義の手続きを踏んだと言える。その一環として、公聴会を9回開催するとともに、オレゴン州土地保全開発部は、法案49についてのウェブサイト进行、賛成、反対の両方の意見を掲載した。このように、法案37の修正は、十分に民主的手続きを踏んだと言える。

別の見方をすると、成長管理の重要性を再度、州民に問うたと言える。そして、成長管理の重要性の世論を盛り上

げ、今後、法案 49 を否定するような住民投票法案が提案されないように、されたとしても反対するという、州民の意識づけを図ったとも考えられる。

法案 49 を内容面から見ると、法案 37 を完全に否定するのではない。法案 49 は、小規模土地所有者の権利を擁護するものであり、法案 37 支持者の一部の獲得に成功したと言える。老婦人が、子どもと一緒に住むために自分の土地を分割し新たに住宅を建てたいが土地利用規制のために建てられないという逸話が法案 37 の賛成キャンペーンに用いられたが、このような希望は法案 49 でも尊重され、情に訴える反対キャンペーン運動の封じ込めに成功した。

ただし、法案 37 の請求者に 1 - 10 戸の住宅建設を認めるということは、UGB の外側での都市的開発を厳格に規制して成長管理政策の後退である。これは、農地や森林の保全を最優先させ、土地利用権利擁護派との妥協を図るためのものと判断できる。言い換えると、犠牲を最小限に抑えながら、オレゴン州の成長管理政策の基本方針を堅持したと言える。

しかし、法案 37 により、土地利用規制の解除を受けて大規模開発を計画した材木業者、不動産業者などの間で不満が残った。法案 49 により事業が差し止めになった場合は損失も生じる。そのため、強硬な土地利用権利擁護派による再度の反対提案などの可能性が高い。

法案 37 の主要論点であった請求権移転の容認は、それに関する最高法務官の否定発言を 180 度方向転換したものである。法案 37 の内容のまま請求権が移転された場合、農地や森林の用途変更が進み、成長管理ができなくなる。しかし、法案 49 の内容であれば、影響は限られる。また、未亡人や遺族への請求権移転を認めるべきだという強い市民の声を尊重したと考えられる。

法案 49 には手続き面の工夫も含まれている。住宅 3 軒以下の請求は手続きを簡素にして、それ以上の請求と区別されている。これは、住宅 3 軒以下の建設を内容とする請求が比較的多いという現実的判断に基づくものである。また、過大な請求を行っている土地所有者に対して請求内容を縮小する狙いもあると考えられる⁽²⁷⁾。

一方で、法案 49 のいくつかの欠点が反対派から指摘されている。内容の確認が必要であるが、必要に応じて修正を行うことなどにより、土地利用権を巡る争いが収束し、成長管理政策が安定的に実施されることを期待したい。

[謝辞]

本論は、文部科学省科学研究費補助金(基盤研究(C)17560563)を受けて実施した調査結果の一部である。

[補注]

- (1) 可決理由など法案 37 の詳細については参考文献 1) を参照。
- (2) 詳しくは、参考文献 2) を参照。
- (3) ポートランド市都市圏(マルトマ郡、クラカマス郡、ワシントン郡)の地域政府。選挙で選出された首長を擁し、広域的な計画、交通、廃棄物処理などを担当している。
- (4) Measure 37 Database Search, 英語, <http://www.upa.pdx.edu/IMS/currentprojects/m37/index.php>, 2007/11/27
- (5) SOS, Measure 49, 英語, <http://www.sos.state.or.us/elections/nov>

62007/guide/m49_fav.html, 2007/11/11

- (6) SOS, Measure 49, 英語, http://www.sos.state.or.us/elections/nov62007/guide/m49_fav.html, 2007/11/11
- (7) オレゴン州憲法第 5 章 15 条 b(3) (<http://bluebook.state.or.us/state/constitution/constitution05.htm>, 2006/11/29) により、知事は法案に対する拒否権を有している。
- (8) League of Oregon Cities (2005.2), "Measure Advisor 5," p5 <http://old.orcities.org/currentissues/M37/m37Advisory5.pdf>, 2006/11/29
- (9) Oregon Water Resource Congress, Measure 37 Fix Stalled, 英語, <http://www.owrc.org/stateleg/Fix%20stalled.htm>, 2006/12/7
- (10) 法案 49 の反対意見の中に、公聴会を開かなかったというものがある。(yes on 49, Ads against Measure 49 give false and misleading information, 英語, http://www.yeson49.com/2007/09/ads_against_mea.html, 2007/11/11)
- (11) <http://www.leg.state.or.us/07reg/measpdf/hb3500.dir/hb3540.b.pdf>, 2007/11/11
- (12) 議会付託型で、議会が法律を住民の承認をえるため、または議論が分かれる問題について、議会の最良で有権者の投票に付するもの
- (13) SOS, Measure 49, 英語, http://www.sos.state.or.us/elections/nov62007/guide/m49_bt.html, 2007/11/11
- (14) yes on 49, How Measure 49 Works Ballot Measure 49: How It Works, 英語, http://www.yeson49.com/2007/07/how_measure_49.html, 2007/11/11
- (15) 参考文献 3) p8
- (16) SOS, Measure 49, 英語, http://www.sos.state.or.us/elections/nov62007/guide/m49_fav.html, 2007/11/11
- (17) 参考文献 3) p2
- (18) 参考文献 3) p9
- (19) 参考文献 3) p10
- (20) The Register-Guard (2006.10.26), "Poll: Measure 37 losing appeal"
- (21) SOS, Measure 49, 英語, http://www.sos.state.or.us/elections/nov62007/guide/m49_fav.html, 2007/11/11
- (22) SOS, Measure 49, 英語, http://www.sos.state.or.us/elections/nov62007/guide/m49_fav.html, 2007/11/11
- (23) SOS, Measure 49, 英語, http://www.sos.state.or.us/elections/nov62007/guide/m49_opp.html, 2007/11/11
- (24) 実際には、法案 49 は政府による土地の収用には触れていない。
- (25) American Planning Association Applauds Passage of Measure 49 (2007.11.7), <http://www.planning.org/newsreleases/2007/ftp110707.htm>, 2007/11/11
- (26) The Oregonian (2007.11.7), "Voters keep cigarette tax as is but roll back property rights," <http://www.oregonlive.com/politics/oregonian/index.ssf?base/news/1194418606131680.xml&coll=7>, 2007/11/11
- (27) 請求者は、弁護士などのアドバイスを受けて最大限の請求をした可能性がある。

[参考文献]

- 1) 平修久、西浦定継(2007)「土地利用計画の実施阻害要因について - アメリカ・オレゴン州住民投票法案 37 の意味するもの - 」第 42 回日本都市計画学会学術研究論文集, pp.757-762
- 2) 村上威夫、大西隆(1997)「マスタープランによる都市計画権限の政府間調整 米オレゴン州の土地利用計画制度をケーススタディとして」、第 32 回日本都市計画学会学術研究論文集, pp.175-180
- 3) DLCD (2007.10.15), "Ballot Measure 37 (2004) & Proposed Ballot Measure 49 Questions & Answers," http://www.lcd.state.or.us/LCD/MEASURE37/docs/general/M37-M49_Q-A_101507.pdf, 2007/11/11