

# 環境ノート(二)

## —環境保全的ゾーニングの論理—

児 島 俊 弘

### 一 地域制の概念

#### 二 喫煙室の論理

#### —都市計画型のゾーニング—

#### 三 環境保全とゾーニング

- (1) 誰が喫煙室を作るか
- (2) 環境権の主張

- (3) 制定法における環境保全的ゾーニングの仕組み
- 四 二つの地域制タイプに関するその他の論理の仕組み
- (1) 外部効果の与え手と受け手
- (2) ゾーニングの指標
- (3) 行為規制の論理

五 おわりに

### 一 地域制の概念

地域制はふつう都市計画に関連する概念とされている。法律学者、とりわけ実定法学者には「地域制」の用語を都市の地域地区制・用途地域制に限って使っている人もいる。<sup>(1)</sup> 歴史的にはその通りのだが、最近になってゾーニングは都市環境だけでなく自然環境の保全にも適用され、土地利用に関する社会制御の一般的な手法と考えられるようになってきた。実際に自然保護条例に関連してゾーニングの用語を使っている例も出てきている。<sup>(2)</sup> またゾーニングという言葉は使わなくても地域指定によって「地域制」と同じ型の手法が古くは保安林制度に使われているし、

最近では同じ手法が自然環境保全の法・条例にも導入されるようになってきた。<sup>(4)</sup>

このようにゾーニングの概念が都市計画の制度的手法から、土地利用の社会制御手法一般に拡大してきたのは環境保全をめぐる住民の基本的人権に関する社会意識が高まってきたことと密接な関連があるように思える。

では、都市計画におけるゾーニングと環境保全におけるゾーニングとは同じ論理の仕組みをもっていると考えて良いだろうか。その点を検討するのがこの報告の目的である。

これまでゾーニング問題について書かれた論文は（その数はあまり多くないと思えるが）経済学の立場に立つものか、または法学の領域から立論をしたもの、のどちらかであってそれらの論文における論理の組み立てもその専門分野の体系に依存している。そのため同じゾーニング問題を扱っていても、この両分野の互いに大きく異なる体系の論理構造のもとに、それぞれに話が進められていってなかなか噛み合わない。

ここでは、それらの諸論文の考え方を論理の仕組みのバターンの比較分析という共通の土俵に引っぱり出して、いろいろな角度から検討してみたいと思う。論理の仕組みといっても論理の形式のことではなくて、その論理が組み立てられるときに論者が背景に持っている価値意識と立論との関連を検討しようというのである。

注(1) 例え

小高剛「地域地区制、用途地域制にはどのようなものがあるか」(稲本・真砂編『土地法の基礎』、青林書院新社、昭和五三年)、二一八～二二〇頁。

(2) 松原、文献I—7。

(3) 東京都、II—10、農林水産技術会議事務局、II—8。

(4) 北海道、II—13、石川県、II—14。

〔注の文献番号は論文の末尾につけた文献目録の番号である。〕

## 二 喫煙室の論理

——都市計画型のゾーニング——

都市計画におけるゾーニングについて、その経済学的な論理に分り易い説明をあたえているのはE・J・ミシャンである。ミシャンは一九六九年に、日本語で『経済成長の代価』<sup>(1)</sup>と題した啓蒙風の著作を書いている。その中で述べているゾーニングの論理がこの節の表題にした喫煙室の論理である。もっとも「喫煙室の論理」という言葉は私の造語で、その由来はミシャンがこの著作でのべている「分離施設」である。ある地域の居住性を良好に維持するためにどのような社会制御の制度があるかについて論じている章に「分離施設」の表題をつけ、その例として喫煙室をあげているのである。タバコを吸う人は自分でタバコを吸う満足を得ると同時に、まわりにいるタバコ嫌いに不快をあたえる。つまりタバコのみ喫煙活動は、タバコ嫌いに外部不効用をもたらす。このようなマイナスの外部効果を避けるにはいくつかの制度上の工夫が考えられる。例えばタバコ嫌いが同席しているときにはタバコのみも喫煙しない、というルールを作るのもその一つである。最近「嫌煙権」の主張があり「非喫煙者を守る会」が札幌に、「嫌煙権確立をめざす人びとの会」<sup>(2)</sup>が新宿にできたという。

しかし、このルールによる社会制御の方法では喫煙者だけが満足を我慢することになり、喫煙者・非喫煙者双方の満足はえられない。だからこのルールは劇場・短距離の交通機関・会議場など二つの選好グループ（タバコのみとタバコ嫌い）がどうしても同席しなければならぬ場合に限られる。その場所にもう一つ別な工夫——喫煙室を設ける——を加えれば、この施設によってタバコのみはタバコ嫌いに外部不効用をあたえることなくその施設の

中で自分たちのタバコを吸う満足を得ることができる。

喫煙者・非喫煙者の中で発生する外部効果は、一方のグループはその効果を嫌い、他方のグループはそれを好むかまたは気にしないという場合、つまりある特定の外部効果に対して選好の異なるグループが存在する場合の問題である。同一の外部効果に異なる反応をする二つのグループが存在する場合に、その集団あるいは社会の全体の満足を上させる方法をミシヤンは「分離施設方式」とよんだ。

分離施設は、「施設」でなく「地域」でもよいのであって、同じ地域の内部に好みの異なる人々がいる場合に両者が混在したままで共通なルール・慣習を定めるよりも、むしろ好みのタイプのグループに分けそれぞれの好みの地域で活動をするというルールを設定し地域を分離する線を引いた方がその社会全体の満足は増大する。

「好み」を経済的利益・損失（費用）と置き換えても同じことがいえよう。その場合に利益を与える人（活動主体）は同時に外部効果の発生者でもある。タバコの場合も喫煙を好む人は同時に煙の発生者である。

分離施設という社会制御方式の基礎には「空間の秩序づけ」という考え方があつた。その意味は経済活動の立地を経済主体の行動のままに放置しないで、一定の区画（地域）について立地規制または立地誘導をすることである。秩序づけられていない空間の身近な例は農村への都市スプロールであつて「スプロール」の語義通り都市的要素が農村空間にバラバラに拡散する現象である。性質の異なる経済活動の立地が秩序なく混在する場合にどちらかの活動が他の主体にマイナスの外部効果を与えることがある。この外部不経済をあたえる（あるいはあたえ合う）異種の活動を互いに分離することは空間の秩序づけの一つである。ゾーニングはこのような空間の秩序づけの手法に外ならない。

もつとも異種の活動の混在立地が常に外部不経済をあたえるとは限らない。例えば、石屋が手作業で石加工を行っていた時代には住宅の間に石屋がはさまっていても、それほど気にはならなかった。だが、動力研摩機の導入によって石屋の作業は一挙に騒音源となった。また住宅の間に八百屋が混在して売りこみの呼び声を発しても、むしろ町の風物誌の趣をもっていた。それがスーパーストアに変わり店舗を拡大しはじめると、近隣の住宅居住者にとって長時間営業による騒音、貨物トラックの出入による不快と危険などの発生源となる。活動の高度化・人工化・大型化によって活動の水準が変つてくると以前には無害であったものが、後の水準では外部不経済の発生源となる。ゾーニングによる社会制御はこのような活動水準の変化によって生じた異種活動の混在立地の不利益をなくすための手法である。

この制度的手法の経済的意味を説明するためミシヤンが使ったのが喫煙室であるが、ここで喫煙室の論理が適用される都市計画型のゾーニングについて次の特徴を指摘しておく必要がある。それはこのタイプのゾーニングの制度で前提となっていることは、外部効果の与え手はもちろんのこと、その受け手も人間（あるいは経済主体）である、ということである。この型の外部効果を避ける目的で行なわれるゾーニングは、異種の活動をする経済主体同志を分離して一つの地域内の活動を純化することが目的であつて、ふつう都市計画の地域制にみられるものであるから、これを「都市計画型のゾーニング」とよぶことにしよう。

この型のゾーニングの特徴は、企業・世帯の立地行動の自由を「用途地域」という地域枠については制限するが（別な言葉でいえばある特定の活動形態による土地利用——用途——を特定の地域範囲について立地規制するが）その枠（地域）の内側における個別主体の立地行動は市場メカニズムにゆだねることを原則としていることである。

社会的に設定された空間枠（用途地域）の中では、指定された活動の立地については市場メカニズムを作用させることによって資源配分の最適と、外部不経済の排除による福祉の極大化を同時に達成しようという考え方が背後にある。この考えにもとづいて公権力による立地の自由の法的規制が社会的に容認されるものとするのである。

この点からみると農業振興地域制度によるゾーニングも論理の型としては——言葉としては幾分おかしいかもしれないが——都市計画型である。なぜならば、それは農業部門の生産活動に対する非農林業的活動の混在立地による外部不経済効果をふせぐ目的で設定され、地域内を農業活動に純化しようとしているからである。その場合に域内の農業活動立地は市場メカニズムにゆだねることを原則としている。

ゾーニングという社会制御の方法によらないで、つまり行政的な立地規制によらないで立地行動を市場メカニズムの働らきにまかせても空間の秩序づけが自生的に行なわれることもあるのはいうまでもない。それは外部効果の発生者が外部効果を受ける人に金銭的補償をして解決する場合にもおこるし、または地代の上昇を負担しきれない人達が域外に去ることによって域内の経済活動が特定の活動タイプに純化する場合にも生じる現象である。実際に市場メカニズムによって特定地域が自律的に成立するのは商業地域の拡大の場合にみられる。早川和男は商業地代の成立としてこの問題を論じている。<sup>3)</sup>

いうまでもなくこの経路によって空間の秩序づけが行なわれるのは、より高い地代を支払うことができる活動主体の専用地域が成立する場合である。だから市場競争によって経済的弱者（例えば住宅居住者）が追いつてられないように住宅地域を保全しようとするには喫煙室の論理による分離施設方式を制度化して、立地規制・誘導の行政手法によって空間の秩序づけを行なうことが必要になる。

以上のところまでは、ミシヤンの喫煙室のアナロジーを受け入れてゾーニングの根拠を考えてきた。しかし、ゾーニングの制度の論理的根拠に経済学者が説明するような社会的厚生<sup>(4)</sup>の極大化という判断基準をおくだけで充分なのか、ということになると必らずしもそうは言えないように思える。

なぜならばミシヤンが分離施設方式の有用性を説明した喫煙室の論理のアナロジーの背景には次のような予定調和の思想があると考えられるからである。それは、地域社会内部にはその成員間に基本的な経済的利害の対立はないこと、もし利害の対立があるとすればそれは選好の相違という個人的な好みの対立であって、社会体制の成立基盤とはかかわりのない対立があるだけだ、という思想が前提になっているように思われる。だから喫煙室のような社会制御の制度上の工夫をすれば、再び社会は調和のとれた運営が可能になる、と想定されているのである。

この想定のもとでは、地域社会内部における経済的利害の対立は「補償」によって解決可能な程度の対立であり、補償制度を工夫することによって再び予定調和的な均衡は回復するという論理になる。実際に、あとでのべる公有水面の埋立てはこの論理を根拠に妥当とされてきた。

しかしゾーニング制度の歴史的経過をみると実際には「地域制」の設定は必ずしもそのような機能を果しているとはいえない。その良い例がアメリカの伝統的なゾーニング制度である。<sup>(4)</sup>アメリカの地域制は既成住宅地の財産価値を保全する目的で設定される傾向が強かったという。巨大都市の周辺近郊町村における地域制は、富裕なエリート層住民のために良好な住宅環境を維持することを主要な目的としていた。それはまた自治体財政にとっても地方税収入を確保する目的になつたものであつた。黒人や低所得層を排除するため、住宅敷地 (lot) の最低規模面積を富裕層でなければ手が届かないような広さに定めそれ以下の住宅敷地を禁じたり (minimum lot zoning)、住

宅の床面積最低規模制や集合住宅の禁止を規定するなどの規制手法をとるものが多かった。この排他主義的地域制(exclusionary zoning)のため低所得層は近郊住宅地から疎外されて都市中心部のスラムに滞留し大都市住宅問題を激化させた。この型のゾーニングは域内の宅地市場で市場メカニズムを働かせることによって住宅に関する競争で経済的強者を囲いこみ、むしろ経済的弱者を排除する機能をもっていたのである。地域制が設定されている地区内住民は、その快適さの代償として高い宅地地代を支払うことが可能な人々であった。

アメリカでもこのような型のゾーニングに対する憲法違反の訴訟が出されるようになった。好ましい住宅環境の維持と公共の福祉(低所得層居住の排除)とのトレードオフ関係を是認するような自治体条例は憲法が定める基本的権利の保全に違反するという理由があげられたのであった。<sup>(6)</sup>

もっともアメリカでは一九二六年に、地域制条例について連邦最高裁判所が有効の判決を下している。<sup>(7)</sup>これは地域制法史の上で「ユークリッド村事件」として知られるもので、この合憲判決のためにアメリカの裁判所は自治体が設定する地域制に対する介入には消極的であったとされている。<sup>(8)</sup>しかし、一九六〇年代になって一部の裁判所の判決に異なる傾向が出てきた。例えば一九六五年のナショナルランド事件に対するペンシルバニア州最高裁判決がそれで、住居敷地最低規模を過度に広く(一・六ヘクタール)定めることよって新入者を阻止しようとする自治体条例は違憲であるとした、と楠本は述べている。<sup>(9)</sup>

このように地域制という土地利用に関する社会的制御手法の適用過程で立地規制、または立地誘導による囲いこみを社会的に妥当とする判断については人間の基本権という側面から問題が出てくるのである。

この面から考えるとゾーニング制には喫煙室の論理による論理モデルとは別のモデルによっても接近する余地が



ありそうに思えるのである。

注(1) ミシヤン、I—1。

(2) 『日本経済新聞』五三年四月三日。

(3) 早川和男『空間価値論』(勁草書房、一九七三年)、二七—六六頁。

(4) 楠本、I—4、Davis、I—3。

(5) 亀田、I—5。

(6) 楠本、I—4。

(7) 松原、I—7。

(8) 楠本、I—4。

(9) 楠本、I—4。

### 三 環境保全とゾーニング

#### (1) 誰が喫煙室を作るか

喫煙室はタバコのみとタバコ嫌いの両者の間に、この制度が有用であるという「価値」についての合意が成り立っているものでなければ、社会的な制度として有効に働かない。いま喫煙室を経済のメカニズムの論理からみるミシヤンの立場を離れて、社会的制御のルールに関する政治過程<sup>(1)</sup>という観点から問題を考えてみたい。地域制の問題を地域住民が域内の土地利用方式についてもっている多様な主張およびそれらの主張にもとづく合意の形成(または合意が形成されず紛争の形をとる場合)の問題としてみれば、それは地域住民のいろいろな利益集団(interest group)が立地行動の基準としてもっている価値感の対立と一致の動的な過程と考えることができよう。このよう

に舞台を設定すると、そこには地域住民がどのような事象に基本的人権としての価値を認め、その価値を実現するためにどのようなタイプの立地規制・誘導を主張するかという問題が入ってきて、自然環境保全の地域制に関連をもつ市民権運動——環境権運動——が登場することになるのである。

喫煙室の制度でも、誰が喫煙室の価値を主張し、誰がそのルールを作るのかという問題がある。

それには二つの場合があるだろう。

第一の場合は、人々の日常的な生活行動の繰り返しの中から喫煙室という分離施設を作る慣習が生まれ、その有用さが社会的にみとめられてルールとして制度化する。日常の生活行動の中で自生的に生まれた行動基準がもたなつて社会規範として定着するものであつて、慣習法・市民法 (common law) とよばれるものの生成と同じ経過をとる場合である。コモローが前提としている人間像は、井上茂によれば、「実生活において理性的精神と合理的感覚とをもつて思考し行動する存在……」であつて「抽象的な仮説的人間ではなく」中世以降のイングランドで現実に生活しコモロー形成に合意をあたえた人々であつた。具体的には自営農民・小地主であつてジェントルマンとよばれる社会階層の日常行動における行動基準に外ならなかつた。

第二の場合は、法の中心が議会が作る制定法に移るにつれてみられるパターンであつて、立法者グループの価値観がその制度の基礎におかれるようになる場合である。議員、法律を起草する専門職の官僚群など立法にたずさわる人々が望ましいと考える社会目標の価値イメージ<sup>(3)</sup>が社会制御の基礎に置かれ、それにもとづいて実定法として実現していく。

現在行われている各種の地域制に関する法律・条例は国家（公共団体）の統治権力を担当する側から提示されて

社会的規範の形をとるようになっていゝ。自然環境保全のためのゾーニングも制度化されているものは(数は少ないが)この例外ではない。ただ都市計画型のゾーニングとちがって、自然環境保全的ゾーニングの場合にはまだ制度化されていないが、自然を保全せよという主張が各地でいろいろな型の運動となつてあらわれていて、地域社会の中で自然を保全する社会制御の方法の必要が住民の価値意識としてだんだんと定着してくる傾向にあるのではないかと思われる。

現在のように国家権力が確立し、制定法の体系が整備されている社会でもなお、住民の日常生活行動の中から生まれる新しい権利意識が、価値意識の変化を背景にして育つてきて、やがて新しい法的権利として主張される経過をたどっていることは極めて興味ある観察の対象であると思う。環境権とよばれる各種の権利——日照権・眺望権・入浜権など——はその一例である。眺望権については五四年二月二六日横浜地裁横須賀支部で個人住宅に関する眺望権を認める判決があつた<sup>(4)</sup>。

このように自然環境保全的ゾーニングの問題を地域内利益集団の主張の対立・合意という過程の側面からみていくと、いまのべたように二つの型に分けて考えることができる。一つは、住民の日常生活行動から生まれる新しい権利意識が地域の自然環境を守るための開発差止訴訟という裁判紛争の形をとつて環境権を主張するもので、この主張がアメリカのミシガン州環境保護法(Environmental Protection Act, 1970)<sup>(5)</sup>のように実定法化する経過をとるものである。もう一つは公権力を基礎におく自然環境保全的ゾーニングの制度化という経過をとるものでその例は(3)でのべる。

注(一) ここで政治過程は、「合理主義モデル」による過程ではなく、「公的政策の選択、決定は、つねに深刻な、社会的諸価値

の対立をとまなう」過程として考えるリンドブロム流の政治過程モデルで考えている。

藤田守重「政策決定過程分析」(飯坂等共著『モダン・ポリティクス——現代政治学要論』第六章、学陽書房、一九七八年)、一六四—一六五頁。

(2) 井上、IV—2、九四頁、一〇一頁。

(3) 児島俊弘『環境と地域定住——生活インフラストラクチュアと社会紛争——』、III・2 (農林統計協会、昭和五四年)。

(4) (次の刊行物と同じである。農業総合研究所、研究叢書第九九号『地域定住と社会紛争』、昭和五四年)。

(4) 『朝日新聞』五四・二・二七。同誌の解説によると、眺望権をめぐる裁判で旅館などが営業上の眺望権を認められ建築差止請求の仮処分判決が下された二例はあるが、個人住宅について眺望権が認められたのは最初であるという。原告が居住用住宅で被告が別荘であったという事情もあるようだ。もっとも建物の一部取払い請求は認められず慰謝料二百万円だけが認められた。

(5) サックス、III—16、17。

## (2) 環境権の主張

ゾーニングという社会制御の技術が制度化されるには、その前にゾーニングが必要であるという主張・考え方が社会の合意をえている状態がなければならないだろう。現在、自然環境を保全するためのゾーニングが制度化される揺籃期にあるとすれば、その背景となるはずの自然(半自然も含めて)を保全する必要があるについての主張を検討しておく必要があるだろう。ここでは問題を限定して「なぎさ」・海浜を守る住民運動の中で生まれた「入浜権」の主張と、「環境権」をめぐるいくつかの考え方の二つをとりあげ、自然環境保全的ゾーニングに関連する範囲で論点を整理してみたい。

## (a) 入浜権の論理

はじめに、住民の日常生活行動の中で海浜の自然が演じていた役割を再認識するところから始まった入浜権運動における自然保護の論理を検討しよう。

その論理は自然環境の価値の絶対性を認めるところから出発する。それは証明なしに確実だと仮定できるほど明瞭な命題という意味で「公準 (postulates)」と考えられているようである。この評価視点が入浜権運動をすすめる人びとによって採用されたのは、昭和三〇年代以降の大規模な海浜埋立てが次のような論理のループによって進行した状況を背景としていた。

まず、海浜空間の経済的高度利用が国民経済にとって必要である、という高度経済成長のもとでかなり一般的に用いられた価値視点が国・県などの政策で採用された。国土の効率的利用ということが国・県の側で採用した「公準」であった。海岸の大規模な埋立てによる工業用地造成が行なわれ、その結果沿海の汚染と水陸生態系の破壊がすすんだ。その汚染状況から今度はその海岸の環境価値は低いという判断が立てられ、さらに埋立てでも環境質の悪化は現状よりもそれほどひどくはならないという評価態度を生むようになった。それならばさらに海岸は効率的に利用した方がよい。その判断は「国土の効率的利用」の公準から直ちに演繹されるものであった。この論理の循環によって海岸の工業用地埋立ては急速に拡大をした。この論理の仕組みは自然環境を保全する社会制御に必要な制御の論理を内包していなかったからである。

その論理は環境訴訟に対する判例にもみられる。北海道電力の伊達火力発電所建設のため噴火湾の公有水面埋立てに関する一連の環境訴訟の中で申立人は、沿岸の伊達地方の景観や自然が破壊され回復困難となることを主張し

た。これに対して札幌地裁判決は、埋立予定地一帯にはすでに、し尿処理場、工場、鉄道護岸などがあり、沿岸の他の地域と比較して自然環境が特に良好とはいえない、として埋立てを認めている（四九・一・一四札幌地裁判決）。

このような海岸埋立てを可能にした法的根拠は一九二一年（大正一〇年）に制定された「公有水面埋立て法」であつた。公有水面というのは固有の海・河・湖沼の水面（同法第一条）のことで海面は国有なのである。この法律によると埋立てを希望するもの（企業など）は埋立て免許を知事から受け（同法第二条）埋立てたあとには埋立て免許をうけたものが埋立て地の所有権を取得する（同法第二四條）ことができる（埋立ノ免許ヲ受ケタル者ハ其ノ告示ノ日ニ於テ埋立地ノ所有権ヲ取得ス）。この条項が公有水面埋立て法を批判する人達によって、国民の共有財産である海面を埋立てという単なる手続きによって安易に私有地に変換することは不当であると批難されることになるのである。

「公有水面の埋立免許は、元来私人の所有に属しない公有水面を、排他的、永久的に埋立てて、埋立免許出願者に所有権を賦与する特許に属する行政処分であると解されている」<sup>(1)</sup>。

この法律は、その後環境保全に対する社会的関心を背景に昭和四八年に改正され、自然環境を保全するための抑制の論理を形式的には一部組み入れたことになっている。しかし全国自然保護連合はこの改正を極めて不十分なものととして「廃案もしくは継続審議」とするよう要望した<sup>(2)</sup>。

公有水面埋立法はその第五条に「公有水面ニ関シ権利ヲ有スル者」として四つの場合をあげているが、それは漁業権者や引水・排水の権利をもつものについての規定である。地域住民が日常生活の中で海浜を利用する権利はそ

れに含まれていない。埋立法は第四条に「免許基準」を定めているが、その第一項に「国土利用上適正且合理的ナルコト」とありそれは「国土の効率的利用」の公準と斉合する解釈を可能とする文面である。

地域住民にとっては自由に海浜に立入り、公有水面を自然の形状のまま利用するという行動の形式・内容は、日常の慣習として人々が共通に認めていた慣行であった。それは具体的な日常生活の中で生まれた行動基準であったが、ある日突然に公有水面埋立法がかかげる「公共の利益」という抽象的な価値基準によって海浜への立入りを止められるのであった。

入浜権の主張は、地域住民がこのような慣習的・具体的行動基準に対する「公共」の名による侵害を自覚したところから始まったのである。

昭和四七年に松下竜一が九州電力の明神海岸埋立（福岡県豊前市）、発電所建設について差止請求訴訟を起したとき、彼は守るべき対象について次のように言っている。

「明神地先の△環境保全▽とは誰もが潮干狩りのできる、誰もが海水浴のできる、誰もが魚釣りのできる、誰もが海岸で憩うことのできる△環境▽の△保全▽のはずであり、いいかえれば、今の明神海岸をそっくり保全すること以外にない。」<sup>(3)</sup>

これは自然環境の価値の絶対性を環境保全の基礎においた判断である。松下のこの短い文章の中には、法律論の上からも、経済政策論の上からも多くの論争の種になる問題・表現がふくまれていて、実際にそれは環境権問題をめぐって数多くの議論となったが、ここでその議論にふれる余裕はないので話を入浜権について進めよう。

入浜権という言葉が公式の文書に使われたのは昭和四八年一月高砂市（兵庫県加古川西岸）の「公害を告発す

る高砂市民の会」が高砂市長にあてた要望書においてである<sup>(4)</sup>。ここでは、

「憲法が保障するよい環境のもとで幸福に生きる権利の重要な一部としての『入浜権』……」と表現されている。ここで「憲法が保障するよい環境のもとで……」というのは、環境権問題の論議経過からみて恐らく憲法一三条（幸福追求権）または二五条（生存権）のことを意味しているのかと思うが、実は入浜権のような具体的な日常生活上の行動基準に関連する権利と憲法の人権規定とが直ちに結びつくかどうかについては議論の多いところのようである。それについては(b)でふれる。ここでは入浜権の主張の背後にある慣習的行動基準を憲法が規定する基本的人権にかかわるものとする価値意識が表明されている事実だけを指摘しておきたい。

入浜権の論理構成でもう一つ問題となるのは、この言葉の由来である「入会権」との法律上のアナロジーである。「ちようど山林での『入会権』に似たものが海辺にもあったのとちがうか。浜に入る権利やから『入浜権』とでもいうような<sup>(5)</sup>。」と高崎は書いている。しかし、このアナロジーはその後、法学者たちの議論でほとんど否定され、むしろ環境権の一部として論理構成をすべきものという考えが多い<sup>(6)</sup>。

「……入浜権は入会権と類似した権利であるというふうに受け取っておられるし、またその論理構成も入会権の論理を使おうとされているように思われますけれども、入会権と入浜権というのとはかなり違うのではないか、全く違うのではないかというふうに理解をしております。……これは環境権的なものではないかと思ひます<sup>(7)</sup>」と小林三衛はのべているが日本土地法学会主催のシンポジウム「海浜地の埋立てをめぐる法律問題」における発言者の多くは同じ趣旨をのべている。市民が自然の海岸を利用する権利は、権利主体は不特定多数であり、権利の対象も多様である。また権利者相互間に共同体的な規制というものもないからである。ただ、入浜権を公権と考えるか私権と



考えるかについては「両論あつて結論は出ていない」<sup>(8)</sup>。

注(1) 日本弁護士連合会『公有水面埋立法の一部を改正する法律案に対する意見書』(昭和四八年六月)。

(2) 全国自然保護連合『公有水面埋立法改正に関する要望書』(昭和四八年六月)。

(3) 松下竜一『明神の小さな海岸にて』(朝日新聞社)。

(4) 高崎裕士『入浜権運動——その系譜・活動・展開』(高崎・木原、III—9)、一四五頁。

(5) 同前、一四四頁。

(6) 日本土地法学会、III—8。

(7) 同前、小林三衛、一九九と二〇〇頁。

(8) 同前、およびIII—9 (田中唯文「入浜権の法的構想」、篠塚昭次「入浜権についての法的一見解」、淡路剛久「入浜権を考ふる三つの視点」)。

## (b) 環境権の根拠

前節で入浜権が基本的人権との関連で主張されるようになってきたことを述べた。しかしそこでも指摘したように入浜権は住民の具体的な生活感覚にもとづいて形づくられた概念であるために、人権と直接に結びつけるには論理の階梯にへだたりがありすぎると考える人も少なくない。そこで入浜権を包含する上位概念として環境権を措定し、この抽象度の高い環境権概念と基本的人権との間で論理的関連を見出して環境権の法的根拠としようという議論が展開された。この議論を整理した文献が一九七一年に大阪弁護士会環境権研究会の名で公表された「環境権確立のための提言」<sup>(1)</sup>である。

人間環境の保全には自然資源の人間に対する価値を保全する問題(自然環境保全)と人間の居住環境の便益を増

大させる問題（生活環境の改善）とがあるが、野党三党共同提案の「環境保全基本法案」（第六回国会提出）にはその両方が「良好な環境」の概念に入るものとして定義されている。しかし「環境権」は主に「大気・水・日照・通風・景観等という環境の素材」<sup>(2)</sup>を利用する権利の保全、つまり自然環境保全に関連するものとして理解されている。

そして環境権は、このような「自然の素材」の正常な状態での利用権が侵害される可能性があるとき、地域住民がその侵害行為を差止める権利という位置づけがあたえられている。つまり環境権は「環境訴訟」の論理的な根拠となるものである。この環境訴訟は次のような意味で公害訴訟と区別される。

公害訴訟、正確には公害賠償訴訟は実際に環境汚染が起って特定の被害が発生したあとで、事後に、その被害に対する損害の賠償を求める訴訟である。これに対して環境訴訟は環境を悪化させると予想される原因行為が行なわれる計画があるとき、事前に環境を保全するための訴訟である。その訴訟の特徴は環境悪化の原因行為差止めを請求することにある。<sup>(3)</sup>住民が自然からうける利益を守るための訴訟において、原告である住民がどのような法的根拠にもとづいて原因行為の差止めを請求するか、その回答を環境権に求めるのである。この権利は人権のカテゴリーの一つと理解されているが、実際にこの概念が人権のリストに追加されなければならないという考え方が出てきたのはかなり新しく、そのため実際の裁判例ではなかなか認められる場合が少ない。

日本では環境権の法的根拠は憲法が定める基本的人権のうち一三条（幸福追求権）と二五条（生存権）であると  
する法学者が多い。<sup>(4)</sup>

例えば仁藤一は「現在の段階ではそれを（環境権——引用者）権利として認めさすためには、やはり生存権に出

発するところの抵抗権的なものとして構成していくのでなければなかなか社会的合意はえられないのではなからうかと思ひます<sup>(5)</sup>と言っている。

ただ、憲法二五条の生存権は、歴史的にみれば分配の不平等・貧困に対する社会的な歯止めをするという考え方に立つ人権であつて、二五条二項に国の責務としてあげられているのは生活部面における社会福祉・社会保障・公衆衛生の向上である。自然環境破壊によって生じる日常生活行動の侵害について生存権の意味を拡張するには、社会における価値意識の転換が進むという背景が必要になる。そのような価値意識の転換の進行を示すものが環境訴訟であり、自然環境に関する住民運動であると考えることができよう。

しかし、このような価値意識の転換が裁判における判決にあらわれるには時間がかかる。最近までの各地の民事・行政裁判判決はその事情を示して、事前に環境破壊を阻止する住民の請求権の基礎に環境権をおこうとするのであれば、環境権に関する実定法上の明文の根拠を必要とする、というのが多くの判決の考え方である。次に引用する大阪国際空港夜間飛行禁止請求に対する大阪地裁判決（昭和四九年二月二七日）はその考え方を代表するものの一つであろう。

「個人の生命、自由、名誉その他人間としての生活上の利益は、法的保護に値いするものであつて、この侵害に對しては、不法行為による損害賠償のほか、人格権に基づく差止請求ができる。しかし、環境権については、憲法一三条、二五条は綱領規定であると解すべきであり、差止請求においても、物権のみならず人格権をその根拠とすることによつて救済の実をあげることができるのであるから、環境権をみとめなければ個人の利益が救済できないという場面はない。原告らによれば、環境権によつて具体的被害が発生する前に侵害を食い止め、また個々人の法

益を越えて環境破壊を阻止することができるというが、かような役割を環境権に持たせようとするのであるならば、それは私法的救済の域を出るものであって、実定法上の明文の根拠を必要とするといわねばならない。<sup>(6)</sup>（傍点引用者）

裁判所がなぜ実定法上の根拠にこだわるのか、その理由をJ・L・サックスは次のように言っている。

「裁判所は、もし環境問題の争いの実体判断に乗り出せば、自分達が政府の立法部がやるべきだと考えている——これはそれ自体としては正しいのだが——公けの政策決定において主たる役割を担ってしまうのではないかと心配する……」<sup>(7)</sup>。

この「心配」に対するサックスの立場は次のようなものである。

「裁判所の仕事は、重要な政策問題を、それが受けるべき注意が払われるようなコンテキストにおいて提起し、これらの政策問題が適切に解決されるまでは、取消すことのできないような決定をすることを差控えさせることにある」<sup>(8)</sup>。これは回復困難な自然環境の破壊をもたらす原因行為に対する住民の差止め請求権を主張するサックスの基本的な立場であった。「たしかに裁判官は、何が政策であるか、あるいは何が政策であるべきかについて、仮の判断をしなければならぬ。しかし、重要なのは『仮の』という言葉である。それは立法府の審議に従う——実はこれを促す——判断であって、立法府の審議を排除するものではないのである」<sup>(9)</sup>。

もつともアメリカでも裁判所はそのような立場で判断を下すことをためらう傾向があった。だから、一人の住民が裁判所に来て、政府が許可した開発行為が自然環境を汚染するからと反対し「……このような汚染から保護される権利がある、と主張したとしても、彼はそのような主張を支持するいかなる法体系にもよることはできないだろ

う<sup>(10)</sup>」。

しかし、サックスは、住民はこのような権利をもつべきだという考え方にもとづいて「公共信託 (Public Trust) の理論」を主張した。この理論はローマ法における法理論——「河川、海岸、空気等は一般大衆が自由に阻害されないで使うことができるように、政府が信託されて保有している」——の系譜をもつものであり、<sup>(11)</sup>またアメリカにおける判例の歴史の中にも、いくつかの根拠を見出すことができるものであるという。<sup>(12)</sup>

この理論は、自然の価値の絶対性を主張するという価値意識に支えられているわけではない。むしろ、環境のデザインレンマ<sup>(13)</sup>（開発の便益と自然環境の破壊による快適さの喪失とのトレード・オフ）を市場メカニズムによる解決にゆだねないで、裁判所が自然の保全は国が住民から信託されたもの、という観点に立って、抑制の論理を作用させることを期待したものと云った方が良いだろう。

このサックスの主張は理論にとどまらないで実際の法律となつて制定された。それはサックスが原型を起草し、T・アンダースン議員が一九六九年にミシガン州議会に提出した「環境保護法 (Environmental Protection Act, 1970)」である。それは、いまのべたような住民の権利を裁判所が認めるための実定法上の根拠をあたえるものであった。(この法律の条文はサックスの著作——Ⅲ—15——の末尾にのせてある。) サックスは、この法律を「一口で言えば、市民が裁判所に出かけて行って環境を守るための規制を要求する権利を認めた法律<sup>(13)</sup>」と言っている。

公共信託理論について法学的上の問題を吟味することは私の任ではない。この点については文献Ⅲ—19が詳しい。

注(1) 大阪弁護士会環境権研究会、Ⅲ—11。

(2) 同前、Ⅲ—11、(四・(1)環境共有の法理)。

(3) 野村、Ⅲ—12。

- (4) 上野、III—13、一—五頁。
- (5) 日本土地法学会、III—7、二二五—二二六頁。
- (6) 上野、III—13、一—〇と一—一頁。
- (7) サックス、III—16、一六八頁。
- (8) 同前、一七一頁。
- (9) 同前、一七二頁。
- (10) 同前、一八〇頁。
- (11) 同前、一八四頁。
- (12) 同前、一八八頁。
- (13) サックス、III—18。

### (3) 制定法における環境保全的ゾーニングの仕組み

前の節で、多くの裁判の判決例で環境権は実定法上の明文がないとされていると書いたが、実は全くないわけではない。小林直樹は、一九六九年の東京都公害防止条例などを例にひいて、これらを「自治体の自主立法による環境権の実定化をめざすもの」としている<sup>(1)</sup>。また、いくつかの府県では環境保全的ゾーニングを条例によって実施している。これらは三・(1)にあげた第二のケース——公権力を基礎にした環境保全的ゾーニングの制度化——という経過をとったものの実例である。

「環境保全的ゾーニング」という用語はまだ広く使われているわけではなく、充分に市民権を得ている概念とはいえないであろう。しかし、ゾーニングあるいは地域制という用語は使わないが、自然環境を維持するための行政手法として実際には自然環境保全的ゾーニングを導入している例はかなりあるし、そのうち保護林、保安林の制度

などは歴史が古いものである。

例えば、対象地域は限られているが国の制度として行なわれているものに、(イ)森林法による保安林制度、(ロ)自然公園法による自然公園、(ハ)自然環境保全法にもとづく保全地域などがある。どれも特定の地域を限って地域指定をした上で、指定をした地域の内部である種の行為規制が行なわれる。開発規制、伐採の制限、土石採取の規制などである。

県単位で条例を設け環境保全のためのゾーニング制を導入する意図を表明しているものもある。いま、ゾーニングという視点から問題を組織立てて観察できる分析対象として、北海道と東京都の場合をとりあげてみよう。

北海道は昭和四八年に「北海道自然環境等保全条例」を制定している。<sup>(2)</sup>この条例は、国の各種の自然保護制度を道の立場で体系化したもので自然保護の基礎に環境保全的ゾーニングをおこうという意図をもっている。

その組み立ては次のようになっている。

(a)自然環境の実態を調査する〔「自然保護計画策定調査」昭和四九～五三年、「生態系総合調査」昭和四九～五四年、「野鳥生息環境実態調査」昭和四九～五四年〕。

(b)自然環境を人間が利用することによって発生する環境インパクトの評価をする〔「自然環境利用影響調査」昭和四九～五六年〕。

(c)自然保全地域のゾーニングをする。具体的には、自然公園・自然環境保全地域等、環境緑地保護地区等、鳥獣保護区等の地域設定を意味している。それらは道の単独施策である環境緑地保護地区以外は国の制度である。

(d)保全水準の設定

保全水準は、まず学術的価値、保健休養的価値についてその重要性を次の三つのランクに分ける。

α 全国的価値をもつもの。

β 全道的価値をもつもの。

γ 郷土的価値をもつもの。

この三つのランクごとに環境保全のあり方をきめる。

(e)ゾーニング対象地域の自然環境対策の方向づけをする。

なお、条例には地域ごとの行為規制がきめられているが現在作業中なので具体的な効果はまだ分らない。対象地域は全道をカバーしてはいないで特定の場所に限られる。

これに対して東京都が行なっている環境保全的ゾーニングは都全域をカバーしている。<sup>(3)</sup> 都を九つのゾーンの類型に分け、類型ごとに自然保護の方向づけをしている。保護の手法には二つの性格の異なる制度があり、地域類型によってそのどちらかが適用される仕組みとなっている。

二つの制度とは次のものである。

(イ)「原生自然保護区域」のように現状凍結的な行為規制をするもの。これは国の自然環境保全法における「原生自然環境保全地域」に対応する。

(ロ)「都市緑化区域」のように緑化を政策として推進するための奨励、援助の制度が設けられるもの。例えば、都府有地については緑化基準をきめる。国・区の施設には「緑化努力」をきめる。民有の施設には緑化義務基準・地域住民による緑化協定をつくる、など。



(イ)では規制の手法が中心であり、(ロ)では誘導の手法が中心となる。

このようなゾーニングをとり入れた環境保全制度の実例から『自然環境保全的ゾーニング』というものに共通の枠組みが浮かびあがってくる。自然環境保全制度の体系の中でゾーニングは次のような位置づけになるであろう。環境保全の手法は環境管理あるいは生態系資源管理を社会制御システムの中で制度化することである。そのため、

(1)まず、自然環境の実態をとらえる(現状把握)。この中で地域の各生態系が果している環境保全機能の評価も行なわれる(機能評価)。

(2)次に、自然環境に対する人為的なインパクトを想定して、そのインパクトが各種生態系のもつ環境保全機能に及ぼす影響について評価をする(環境影響評価)。

(3)インパクトによって変化する地域生態系の環境保全機能のレベルは、地域の条件によって異なるので、地域をいくつかの類型にタイプ分けをする。タイプ分けのためにゾーニング指標が必要になる。設定した類型にもとづいて地域指定するわけだが、全域をどれかの類型でカバーするか(東京都の例)、白地を残すか(北海道の例)の二つの場合がある。これが狭義の、作業としてのゾーニングである。

(4)しかし、ゾーニングの目的は環境管理にあるから、管理の手段体系を地域類型に即して作りあげなければ目的は達成されない。そのために類型ごとに、

(i)環境保全の水準をきめること

(ii)その水準を達成あるいは維持するための制度的手法を明示すること

の二つが必要になる。(ii)は、基本的には規制(行為規制)か誘導かのどちらかの範疇に入る制度が作られる。

ゾーニングは、いまのべた(3)地域類型の設定と地域指定および(4)規制または誘導の制度を設けること、の二つを総合した政策を指すのであって、(3)の地域指定あるいは地域分けの作業だけを意味するものではない、と考えられる。

ところで、この節のはじめに自治体の自主立法による環境権の実定化の動きがあると指摘する小林直樹の論説を引用し、その例として東京都公害防止条例があげられていることを述べた。では、自治体の環境保全的ゾーニングに関連する条例にも環境権の思想がもりこまれているだろうか。

東京都の「東京における自然の保護と回復に関する条例」では第五節に「都民の責務」が定められ、都民は自然の保護と回復に努力する義務と都・区市町村の自然保護施策に協力する義務がうたわれているが、自然環境の保全を都民が請求する権利はうたわれていない。北海道の「北海道自然環境等保全条例」にも、第五条に「道民の責務」が規定されているが内容は東京都のものと同じで、道民の側の請求権は示されていない。どちらの場合も自然環境保全の責務は「都知事」「道」にあるとされているだけである。ゾーニングという名前の、極めて包括的な行為規制の行政行為について住民の請求権を明文化することが適当なのかどうかについては、私には分らない。しかし環境権に関する社会意識が定着してくると、環境保全的ゾーニングをある特定地域に実施するように住民が裁判所に請求をする、ということも考えられる。その場合の原告適格の判断はどこに求められるかという問題がおきるのではないかと思われる。

注(1) 小林、Ⅲ—1、二五四頁。

(2) 北海道生活環境部、Ⅱ—13。

(3) 東京都、Ⅱ—10、東京都公害局、Ⅱ—11。

#### 四 二つの地域制タイプに関するその他の論理の仕組み

地域制という社会制御の手法について、二では喫煙室の論理を中心に都市計画型のゾーニングを考察した。また、三では社会制御のルールを作成する政治過程の面から、環境保全的ゾーニングについて検討し、環境権の主張と公権力によって実際に制定された条例の仕組みをみた。

四では、都市計画型と環境保全型との二つのゾーニング制をもう一度対比させて、両者の論理構造の異なる点やまだ検討が不十分で今後に残された問題についてのべる。

#### (1) 外部効果の与え手と受け手

外部効果はある経済主体が外部から被害または利益をうける場合を指して使われる概念である。では、社会全体の共有にかかわる公共的な財産、例えば一度破壊されると再び回復できない原生的自然が被害をうける場合にもこの概念は適用できるだろうか。その場合に影響の発生源は人間の活動であるが、効果の受け手は自然であって人間または活動主体ではない。ただ、原生的自然が人間にとって景観的に、学術的にあるいは文化的に価値があり、それを失うことは社会全体にとって不利益となると「社会が判断すれば」、原生的自然が受ける被害は間接に——生態系の破壊を媒介として——人間にとって損失をあたえられたことになる。「社会が判断する」とは「社会的合意

がえられた」ということである。

しかし、この場合の『社会』とは何だろうか。原生的自然を価値ありと判断する社会とはどういう判断の主体であろうか。『社会的合意』の正体は実際のところ常にそれほど明確とはいえない。

ふつうは委員会による審議、勧告、提案、住民運動による請求などの発議と、それを受ける立法機関の決定など政治的制度化過程を内容とする社会的決定システムの作用を指すものと思われる。このような政治過程の多様な、時には国民の多数にとつては必ずしも明瞭とは思えない状況を抽象して『社会的合意の形成』という作用を仮定するわけである。だから、社会を構成する成員のかんりの部分が、原生的自然を保全することの価値について判断できない場合でも、「合意」は成立したという形をとり、保全が価値ありという判断は国民全体が下したものとされる。全く類似の過程で、時には開発が価値ありという「社会的合意」も成立する。これらの状況は政治過程における決定というベールに覆われていて、判断の主体は明確とはいえない。三でのべた環境保全的ゾーニングが公権力によって行なわれる場合の多くは、このような場合に該当するものである。

しかし、その場合に明確なことは汚染・破壊されるものが物的な対象、自然または半自然の生態系であるということである。

つまり、自然系の保全が有用であるという価値判断は政治過程で行なわれ、環境保全的ゾーニングはその価値前提に立ってその有用な対象の、有用な性質を保全することを目的に行われる。有用な性質をもつ生態系の機能が汚染・破壊されないようにマイナスのインパクトから生態系を守るための社会的制御の制度がゾーニング制である。

この場合に、マイナスのインパクトを与える主体（発生源）は人間（または活動組織体）であるが、インパクト

の直接、受け手は自然・半自然の生態系であって活動主体ではない。ただ、生態系の機能が損なわれることによって間接に（生態系を媒介として）人間がマイナスの影響をうけるのである。生態系の機能が媒介項として、インパクトの発生者と受け手としての人間の間に存在している。これが環境保全型ゾーニングの論理構成をする場合の基本的な前提である。

もっとも、都市計画型のゾーニングでも同じだという反論があるかもしれない。喫煙室の場合でも技術的外部不経済効果は「空気」という媒体によって伝達されるが、空気は人間が正常な呼吸作用を営むのに必要な機能もっている、と。この機能がタバコの煙で汚染されそれが人間にとって不快という外部効果を生むのではないか、と。しかし、それは果して同じだろうか。

両者の異同をこの面から明らかにするには、抽象的論議をするよりもむしろ二つのゾーニング制がどういう性質の指標にもとづいて地域類型を設定するかを検討する方が良いと思われる。次の節でそれについてのべる。

## (2) ゾーニングの指標

都市計画型のゾーニングでは、地域類型を分ける指標は経済主体の活動タイプであって外部効果が主体に伝達される媒体のタイプではない。空気・水・土・生物相などの性質をゾーニングの指標とはしないのである。例えば、市街化区域内における用途地域について考えてみると、住居専用地域では工場・大店舗・ホテル・娯楽施設などの立地は許可されない。工業専用地域には、住宅・学校・病院の立地が禁止されている。これらの「用途規制」といわれるものは、そこに立地する経済活動の機能タイプを規制しているのである。だから、既存の市街地を用途地域

で分ける場合でも、そこにどういふタイプの活動主体が立地しているかがタイプ分けの指標となる。

また、都市計画における地域制の内容に「形態規制」とよばれるものがある。建築物の高度制限、建ぺい率、容積率の制限などである。これも、経済活動主体の人工的物的基盤（建築物）の外形を規制の対象としているのである。

同じことは市街化調整区域の設定についてもいえる。都市計画区域内の調整区域の指標として(イ)二〇ヘクタール以上の集団的優良農用地、(ロ)国の補助による土地基盤整備事業を実施している農用地、などがかけられているが、これも経済活動主体の人工的物的基盤を地域タイプ分けの指標としているのである。その場合に「農地」という半自然生態系を維持している地域を分けることが区分の主要な目的ではなくて、農業生産という経済活動の維持が目的である。「優良農用地」は経済主体の活動状態の代理指標であって、外部効果の媒体としての半自然系という意味はあつたとしても副次的なものにすぎない。

しかし、環境保全的ゾーニングのための指標の場合には、環境保全機能を担っている自然・半自然生態系の保、全機能の性質、そのものが採用されなければならないだろう。なぜならば、この場合のゾーニングの目的はそのような機能を維持し、破壊から生態系を守ることであるから。しかし、保全機能そのものは形象としてとらえることはできないから、機能を担う生態系をとらえ、そのタイプをゾーニングによる地域類型の指標とするのである。もつとも環境保全的ゾーニングの指標として生態系ではなく、地域の地形、土質などの物理的対象が選ばれることはある。<sup>(1)</sup>しかし、これはその地域が環境保全のためにどのような植物相を必要とするか、をニーズの側からとらえるための代理指標であつて、市街化調整区域の指標として使われる農地のように人間活動の代理指標ではないのである。

例えば、ある地域に高い洪水防止機能をもつ植物相が必要かどうかを判定する指標として、高度（海拔高）、地形（傾斜・谷密度）、地質のような地文的指標をとることがある。それは、もしこれらの地文的状況からみて洪水が起きやすいと判断されるならば、その地域には高い洪水防止機能をもつ林相の森林生態系が配置されねばならない。またすでにその型の森林が現存するならば、この生態系は高い洪水防止機能をもつ故に保全されなければならない。だから洪水防止的な役目をもつ森林地帯として区画され、その機能をこわすような行為は規制されることになる。

もちろん、その地域下流に人間の活動が立地していて洪水の発生が人の社会に被害を及ぼすことが予想される場合に、そのようなゾーニングが行われるのであって、上流から下流まで全流域に人間活動がなければ洪水の発生を環境保全的ゾーニングによって防ぐ必要はないかもしれない。日本の地形ではそういう場合はまず考えられないが、こうして環境保全的ゾーニングの指標には、生態系またはその代理指標となる地文的要素と、地域に関連のある人文的要素とがとりあげられる。その理由は環境インパクトは直接には、生態系の機能に影響し、その結果が人間活動に影響をもつからであって、環境保全的ゾーニングの目的は人間活動を相互に分離することではなく、生態系の存立基盤をインパクトから守ることにあるからである。

もっとも、ゾーニングに関連する事柄はそれほど単純に割り切れないものが多く、人間の経済活動存立の基盤を守るために自然生態系の保全を目的としたゾーニングをする必要がある場合もある。それは人間が自然生態系の生産力を利用して経済活動を行っている漁業などの場合である。

例えばE・P・オダムが河口域（estuary）のゾーニングの必要をのべているのがそれである。<sup>(2)</sup> オダムは次のよう

に言っている。

河口域は「世界中でもっとも肥沃な自然である」<sup>(3)</sup>。このような生態学的に有用な海域を「工場廃水のために開放下水溝に変えたり、あるいは地形があまり適当でないにもかかわらず、河口をトウモロコシ畑や住宅地に変えたりすることは、人間にとって最高の利益とはならない」。「人間によって、このような地域の利用が健全な生態学的基礎の上に置かれるためには、ある程度の地帯を設定したり、保護地域の計画をたてる必要があるだろう」。

ここでオダムが主張しているのは、自然生態系の生産力を人間が利用する可能性と、その豊かな可能性をゾーニングによって人為的破壊から守るということである。

もしこの自然生態系が守られなければ、その生態系の生産力に依存して経済活動をしている漁業者は経済的損失をうける、という意味で生態系へのインパクトは外部不経済効果をもたらすことになる。この場合のゾーニング指標となるのは生態系の生産力レベルであろう。このような視点は今後農林業地域のゾーニングについて考える場合にもとり入れる必要があるかもしれない。耕地・草地・林地の半自然生態系についても環境保全の見地からのゾーニングが主張される場合には、単にその半自然生態系の人間に対する環境効果だけでなく、そこに成立している全体の植生や動物相がどういう形で農作物の生産力を総合的に支えているか、という視点の導入が必要であるかもしれない。

注(1) II-3 ~ II-8。

(2) E・P・オダム、水原訳『生態学』(築地書館、一九七〇年)、一六六～一七〇頁。

(3) 例えば、豊富な定住動物が棲み、魚類・甲殻類の生育場として有用である。



### (3) 行為規制の論理

いま(1)と(2)で、都市計画型と環境保全型の二つのゾーニング制の間で異なる論理の仕組みを検討した。(3)では、むしろ両者に共通の問題で今後検討を必要とすると考えられることを二つ指摘したい。

第一は、ゾーニング概念に含まれる行為規制は立地規制に限るのかどうか、である。あるいは立地規制でない行為規制を内容とした地域指定もゾーニングの概念にふくめるのかどうかである。

例えば、都市地域では特定地域にあるタイプの自動車(重量ダンプカーなど)の通行を禁じることがよくある。またかなり広い区域に自動車の通行を止める制度を設ける場合もある。これは立地規制でない行為規制である。

自然環境では次のような場合が考えられる。それは「空きカン公害」と通称される一連の現象のうち、高山におけるアキカンの廃棄である。環境庁は五三年一月に二つの山岳会(日本山岳会と日本山岳協会)に対して、冬季登山者にゴミを捨てないよう指導をすることを求めたという。<sup>(1)</sup>この警告は「もし来春雪解けになったときゴミが散乱しているようなら、入山者名簿を頼りに『追跡調査』して清掃費負担を申し入れることもある」と付け加えている。実際に冬の北アルプスで五三年の雪解けには前穂高の奥又白や岳沢で二・五トンのゴミがみつきりヘリコプターで降ろしたという。このゴミのうち空きカンは大きな割合を占めている。

環境庁の警告の背後には次のような論理を想定することができる。

①自然環境は人間にとっていろいろと有用な用役を供給するが、その中で自然景観の供給する用役は、景観を見たりそこに居ることによって人間に快適な気持を与えることである。景観には大景観と小景観とあるが、いま問題なのは主に小景観の方である。

② 自然小景観の快適さは、自然植生を基盤にした動物・植物が共棲している自然の状況であろう。この状況の中に人工的な廃棄物が秩序なく投入されそのまま残滓として散在するとその景観は人に不快感をあたえる。

③ 消費に伴う廃棄物のうち、自然の自浄作用によって自然系に還元されない物は、時間の経過によってもなお景観を汚染しつづける。投棄が増えるに従って累積的に不効用を増大させる。つまり、一方で非分解性の物質の投棄、他方で環境容量に対して過大な廃棄物の蓄積が景観の効用を一層減退させる。

④ この型の環境破壊を防ぐには(イ)行為規制を実施する。具体的には、使用後のカンは、内容物を消費した場所で捨てないで、きめられた場所までもって行って捨てる。(ロ)捨てる場所からの回収費用の負担ルールを確立する、の二つが必要である。

この規制は、行為規制であつて立地規制ではない。

環境保全的ゾーニングといわれるものの内容をみると、域内の立木の伐採、採石、道路建設などを規制するものが多く、そこで規制の対象となるのは活動の立地ではなくて活動行為そのものである。

このように立地を伴わない特定行為を一定地区を指定して制限する社会制御の方法もゾーニングというのかどうかについては必ずしも明確になっていない。ゾーニングを用途地域制と訳した意味は、土地利用の形態を規制するからである。しかし、ゾーニングの概念を環境保全にまで拡張するようになると、どのような種類の行為規制をゾーニング制の内容として含むのか、また誘導だけを内容とする地域設定はゾーニング制の概念に含むのか、などについて実態をふまえた論理の整理が必要になってくると思われる。

第二の問題は、行為規制の根拠に関してゾーニング制をどう定義するかの問題である。

同じ自然保護を目的として区域を指定し行為規制をする場合でも、(a)土地の単一な所有権(占有権)にもとづいて経営内の行為規制をするもの、と(b)土地の所有(占有)権にもとづかないで、別の法律によって経営外から行為規制をするもの、とがある。

地域制とは(b)の場合だけをいうと考える狭義の解釈がある。

糸賀黎によると公園には「地域制公園」と「営造物公園」という区別がある<sup>(2)</sup>。

地域制公園というのは「土地所有権や土地管理権に關係なく、すぐれた自然の風景地を対象として」(傍点引用者)国や地方団体が一定の地域の範囲を指定して行為規制をするものである。「このような仕組みにより設定されるものを地域制公園と称し、日本やイギリスなど人口密度が高く、土地が集約的に利用されている国で、国立公園などを指定する有効な手法となっている」。

営造物公園というのは、土地全体が公園目的に専用される国公有地で、公園の指定、管理は土地の所有権(管理権)にもとづいて行われる仕組みになっているものをいう。日本の都市公園はこれであるし、アメリカやカナダの国立公園もこのタイプに入るといふ。

この定義によると地域制の本質は、土地の占有権(所有権・管理権)に關係なく、私有地であっても法律などにもとづいて一定範囲の地域を指定しその内部については行為規制をする、ということである。

この定義を森林の保全制度にあてはめると次のようになる。

森林の環境保全機能を維持するための制度に「保護林」と「保安林」とがある。

保護林というのは「国有林の内部規制のための独自のもの<sup>(3)</sup>」として設けられた制度であつて対象は国有林に限る。

だから特別の法律はなく、大正四年の「山林局長通牒」(「保護林設定ニ関スル件」第一四四号)にもとづくもので、国有林の地域施設計画を作るときに、保護林の区画を設定しそこでは伐採を禁じたり択伐をしたりする(施設計画というのは林業特有の用語で、伐採・更新・林道治山工事など山林事業を制御する計画をいう)。これは国有林という単一の所有権にもとづいて行為規制をするものだから、施設計画の中であつかえばよく法律の必要はない。

これに対して、保安林の場合には国有林ばかりでなく、民有林もこの制度の対象となる。「森林所有者に対してその私権にある種の制限を加える必要がある場合、保安林の指定がなされる」<sup>(4)</sup>。この場合には行為規制をするため法律の規定があり森林法二五条に各種保安林(一七種の保安林がある)の法的根拠が示されている(大別すると、流域保全、防災、産業経済、厚生<sup>(4)</sup>の四つの目的による保安林に分けられる)。

これを公園に関する狭義の地域制の定義にあてはめると「保護林」は国有林の内部規制の制度であるから「地域制」に入らないことになる。同じ様に、自然環境保全法が定める二つの環境保全地域のうち「原生自然環境保全地域」は国有公有地に設定されるものなので狭義の地域制に入らない。他方、「自然環境保全地域」は民有地を含むのでその区域に住む住民や利害関係人に從覽期間中の意見書提出権があり公聴会の制度も設けられている。

こうして、自然環境保全法の中には、土地所有に関して二つの異なる類型の地域指定が入っていて、もしゾーニング制の定義を狭くとると一方はゾーニング制の対象と考えられ他方はそうでないということになる。

注(1) 『朝日新聞』五三・一一・三〇。さらに五井野正「空きかん公害と戦おう」(『朝日新聞』「論壇」五三・一一・四)。

(2) 沼田、II-9、七三〜七六頁。

(3) 同前、五八頁。

(4) 同前、六二頁。

## 五 おわりに

ゾーニングの問題は、これを技術的にみれば、(a)ゾーニングの目的を社会的価値目標に関連させて明らかにすること、(b)囲いこむべき領域をきめ地域類型を決定するためゾーニング指標を選ぶこと、(c)その領域内で行為規制の制度を設けること、(d)行為規制の根拠を明らかにすること、(e)ゾーニングに伴う費用の負担ルールをきめること、などである。ゾーニングについて書かれた文献はおおむねこれらの問題（の全部または一部）をそれぞれの専門領域に関連して扱っている。

しかし、ゾーニングを土地利用に関する社会的制御の一つの方法として位置づけていくと、このような技術的問題に限定されないテーマがいくつか出てくる。

第一に、(d)の行為規制の根拠は(a)にあげた社会的価値目標と密接に関連するのであって、むしろ価値目標から根拠が演繹されるといった方が良いかもしれない。価値目標が変わると行為規制の根拠が変わり、次いで規制の方式が、それに従って領域設定の考え方も変わるといふように(a)から(d)までは論理的に循環する性質をもっている。

例えば、都市計画型のゾーニング制の論理は合理的機能主義の考え方に立つものであった。喫煙室の論理によれば機能の異なるものは明確に分離して、そこに空間の秩序を生み出すことができる。もともとそれがゾーニングの思想であった。都市における地域制はある程度この思想を貫徹することができた。

しかし、ゾーニングの概念が耕・草・林地のような半自然生態系の環境保全にまで拡大すると、機能を分離する

というだけでうまく論理構成ができなくなる。機能相互が補完し合うようなシステムについての論理構成を採用しなければ、生産機能の効率と環境保全機能の高度化とのトレードオフ関係を同一の半自然生態系について解決できないのである。

農地についていえば農地がもっている環境保全機能を、農地の生産機能とあわせて考えると、農業生産技術・農地造成技術そのものも検討の対象になってきて、ゾーニングの単純な論理だけでは律しきれなくなる。

第二に、行為規制の根拠ということになると私的所有権の問題、経済行動の自由の問題が出てくる。

宮沢健一は、現代経済に生じている諸問題の根底には、近代市民社会がその成員に約束してきた二つの制度的支柱が改革を求められている事実があると述べている。<sup>(1)</sup>二つの制度的支柱とは(1)私的所有権の制度、(2)個人が経済行動の責任をもつという前提でなり立っている市場経済制度、である。地域制によって市民の経済活動立地に加えられる制限、その他の行為規制は、近代市民社会がその構成員に約束した右の二つの私的権利の制度に改変を求めるものであった。指定地域内の私有地に関しては私的所有権侵害の問題をおこし、土地に関する市場メカニズムの制限からうける私的損害の問題を惹きおこすのである。ゾーニングの概念がその外延を拡大するにつれて、これらの問題の解決は一層困難となり、それに必要な社会全体の費用は増大する。

また、ゾーニングを検討するときに見落せないのはそれぞれのゾーニングの制度が人間のどのような行為に、どんな価値づけをしていて、その価値基準を制度の中にどうとり入れているか、ということである。それはゾーニン

グの立場から社会的価値をどのように認識し、論理構成をしていくかの問題である。

これらは、残された問題である。

注(1) 宮沢健一「所有権制度の経済的機能」(『日本経済新聞』五三・一・一五～二二)。

〔参考文献〕(この論文で参照したもの)

I 地域制に関するもの

I-1 E・J・ミシヤン、都留訳『経済成長の代価』(岩波書店、昭和四八年)。

I-2 J. Seneca・M.K. Taussig, *Environmental Economics*, Chap. 9, *The Economics of zoning*, 1974, Prentice Hall.

I-3 O. A. Davis, "Economic Elements in Municipal Zoning Decisions", *Land Economics*, Nov. 1973.

I-4 楠本安雄「自治体の開発規制——アメリカ法を中心に——」(『ジュリスト』一九七六・九・一)。

I-5 亀田健二「いわゆる排他的ゾーニングについて」(『都市問題研究』第二六卷第六号)。

I-6 松原正晃「地域制法上の適用除外について」(『都市問題』第五一卷第八、九号)。

I-7 松原正晃「各国における地域制の比較的考察とわが国地域制法上の諸問題」(『都市問題』第五一卷第二～四号)。

II 自然保護とゾーニング

II-1 熊崎実『森林の利用と環境保全』(日本林業技術協会、昭和五二年)。

II-2 天野正博「メッシュ解析による森林の生活環境機能の評価」(『林業試験場研究報告』第二九六号、一九七七年)。

II-3 水利科学研究所『森林の公益的機能計量化調査報告書 III』(昭和四九年)。

環境ノート 〔1〕

- II—4 同前『森林造成維持費用分担推進調査報告書——利根川流域』(昭和五〇年)。
- II—5 同前『森林造成維持費用分担推進調査報告書——筑後川流域』(昭和五一年)。
- II—6 林野庁『全国森林計画(ブロック別計画について)』(昭和五一年)。
- II—7 林野庁『北関東森林地域開発保全計画報告書』(昭和五一年)。
- II—8 農林水産技術会議事務局・環境別枠研究『中間報告その2』第五章1—(2)、「森林環境効果と環境政策」、5「森林資源利用の社会的制御と負担」(昭和五〇年)。
- II—9 沼田真編『自然保護ハンドブック』(東京大学出版会、一九七八年)。
- II—10 東京都『東京における自然の保護と回復の基本方針』(昭和四九年)。
- II—11 東京都公害局『東京における自然の保護と回復に関する条例及び同条例施行規則』(昭和五一年)。
- II—12 野門久生『東京都の新公害防止条例』(『ジュリスト』△特集公害▽、一九七〇・八・一〇)。
- II—13 北海道生活環境部『北海道自然環境等保全条例及び同施行規則』(昭和四九年)。
- II—14 石川県環境部『石川県環境管理基本計画』(案)(昭和五三年)。

### III △環境権に関するもの▽

#### (1) 基本的人権

- III—1 小林直樹『現代基本権の展開』(岩波書店、一九七六年)。
- III—2 井上茂『人権叙説』(岩波書店、一九七七年)。
- (2) 所有権・財産権
- III—3 水本浩『土地問題と所有権』(有斐閣、一九七三年)。



Ⅲ—4 渡辺洋三『土地と財産権』（岩波書店、一九七七年）。

Ⅲ—5 篠塚昭次『土地所有権と現代』（日本放送出版協会、昭和五十一年）。

Ⅲ—6 高原賢治『財産権と損失補償』（有斐閣、昭和五十三年）。

Ⅲ—7 日本土地法学会『土地の所有と利用』（有斐閣、昭和五十二年）。

(3) 入浜権

Ⅲ—8 日本土地法学会『近代的土地所有権・入浜権』（有斐閣、昭和五十一年）。

Ⅲ—9 高崎・木原共編『入浜権・海岸線を守る手づくりの思想』（ジャパンパブリッシング、昭和五十二年）。

Ⅲ—10 本間義人『入浜権の思想と行動』（御茶の水書房、一九七七年）。

(4) 環境権

Ⅲ—11 大阪弁護士会環境権研究会「環境権確立のための提言」(『ジュリスト』一九七一・五・一五)。

Ⅲ—12 野村好弘「環境問題」(野村等『現代の社会問題と法』、現代法学全集五一、筑摩書房、昭和五十三年)。

Ⅲ—13 上野裕久編『現代日本の法学』（法律文化社、一九七八年）。

Ⅲ—14 篠塚昭次「公害の差止請求」(『ジュリスト』) 特集公害 一九七〇・八・一〇。

Ⅲ—15 大阪弁護士会環境権研究会『環境権』（日本評論社、昭和五十二年）。

Ⅲ—16 J・L・サックス、山川・高橋訳『環境の保護』（岩波書店、昭和四十九年）。

Ⅲ—17 J・L・サックス、森島訳『環境保護の法理論と法的手段』（『ジュリスト』一九七六・三・一）。

Ⅲ—18 「サックス教授との研究会」(同前)。

Ⅲ—19 木村実「公共信託理論について——公害行政法の試み、I—IV」(『拓殖大学論集』、七九〜八二頁)。

(前研究員)