

成田空港問題と土地収用法

相原亮司
河宮信郎

はじめに

新東京国際空港公団は、成田空港問題シンポジウムにおける合意にもとづき、1993年6月16日に成田空港の第二期工事に関わる事業認定を取り下げた。これは国家規模の大建設工事としては未曾有の措置であり、当然ながら国側にとって画期的な決断であった。これで、強制収用によって空港を建設・整備することは不可能になり、国家が自らの判断だけでは空港を造ることができなくなった。

このことは、空港問題全般を再度検証しながら関係するすべての人々の合意を形成していくという——これまで誰も経験したことのない——課題に、これから起業者が取り組まなければならない事を意味している。成田空港問題は新しい地平に移されたのである。

顧みれば、20年余にわたる成田空港反対闘争は一面において国家の強制収用に対する闘争であった。ここで議論された問題は、法のあり方、国家権力の限界、人間の生存権と法的規制の妥当性といった極めて重要な問題であり、今後の日本の民主主義の創造にとっても、貴重な内容を含んでいるといえよう。本稿は、成田空港問題における土地収用のあり方とそれに関わる法的な問題について基本的な論点を整理したものである。

1 事業認定失効の意義

1993年5月24日第15回成田空港問題シンポジウム（以下「成田シンポ」と略称する）の席上で運輸省は事業認定の取り下げを宣言した。これは同時に69年以来の20余年を経た事業認定が失効することを意味していた。これに先立って1992年1月17日の第3回成田シンポから、同年5月19日の第6回シンポジウムまで事業認定の効力を巡って反対同盟と運輸省との間で激論が戦わされた。反対同盟は20年にわたる強制収用との戦いの総決算として失効論を前面に立て、一方運輸省は完全空港の最後の切り札として強制収用権の確保を期して無期限有効論を立て、前代未聞の論争が行われた。この成田問題シンポジウムの行事役の隅谷調査団は「法律論争はこのシンポジウムにはそぐわない」と再三にわたって言明した。にもかかわらず事業認定失効問題は、成田問題のキーポイントとして法律解釈を中心論点として論じられた（反対同盟があえてこの議論に固執したことは、結果的には土地収用法の問題点を掘り下げる上で大変有益であったと思われる）。

一方法律問題の最終決着を図るはずの裁判所では、20年前の事業認定処分の効力をめぐって判決が

出されようとしていた（事業認定取消訴訟・控訴審）。裁判所での論点は20年前の事業認定処分をめぐるものであった。いかに20年前の行政処分の取消を追求したところで、すでに現実には飛行機が飛び始めて15年を過ぎ、空港では4万人をこえる人々が働いている、この現実を一片の判決で覆すことなど現在の裁判所の姿勢の下では望むべくもないものであった。裁判所では20年前の行政処分の取消を巡って延々と弁論が続けられていたが、一方でこの法的措置と現実の事態との深刻な相剋に関しては、法律問題でありながら法律家の世界とは別のところで真剣な論議が積み重ねられていたのである。

反対同盟は、空港問題が始まって以来一貫して、自己の運命に関わる問題をひろく社会に訴える場を求めていた。それが、25年目にしてはじめて、公開シンポジウムという場で可能となったのである。それは行政処分に関わる公聴会でもなく、裁判所でもなく、当事者相互が問題解決のため考案したものであり、法制度上保障された手続きではなかった。しかしこの公開シンポジウムこそ話し合いによって現実の問題を解決するための初めての場となったのである。

シンポジウムの途中の92年10月23日、事業認定取消訴訟の接訴審判決があり、東京高裁は事業認定取消を求めた住民側の訴えを却下した。判決は〈成田空港に公益性があり、行政手続きとしても問題はない、住民に対する公聴会も問題なし、事業認定は合法〉とするものであった。成田シンポでの詳細な検証は、それらすべてに問題があったことを示したのだが。シンポでの議論と裁判所での議論の落差は余りにも大きく、裁判所が法律と現実との相剋を本質的に議論する場とはかけ離れた存在であることを露呈した。

その数ヵ月後運輸省は自ら住民に対する説明が不十分であったと陳謝し、事業認定の取り下げを約束した。本来土地収用法という法律の解釈・運用に関して後世に多大な影響を及ぼす事案を巡って、裁判所は従来の行政の解釈を追認することに終始した。一方現在の矛盾に突き当たって苦悩する行政当局が、率先して事業認定を取り下げること（行政措置）で矛盾を超える道を模索した。

この対比は行政裁判の存在理由を揺るがすほどの重要性をもつ。なぜなら、三権分立の建前から行政をチェックする役割を負うはずの裁判所が、行政当局の自己点検に遠く立ち遅れたことを意味するからである（はたして、現在の大方の裁判官はこの立ち遅れを自覚するだけの現実感覚をもっているであろうか）。

反対同盟にとっては自己の生活を確保する事が目的である以上、行政的手法であれ裁判であれ、目的が達せられれば直接には問題はないといえる（しかし一般市民の側からみれば大違いである。成田闘争なみの闘争をしないと、獲ち取れない権利ではハードルが高すぎる）。15回を重ねた成田シンポの議論は、個別の問題を超えて、社会的公正をいかに担保すべきかという普遍的な課題に到達していた。それは、今後土地収用法はいかなる方向で改正されるべきか、人権を尊重する行政手続きとは何か、人権擁護の観点から裁判制度は如何に改められるべきか、こうした点に踏み込む問題提起になっているのである。

2 強制収用と土地収用法の矛盾——大木よね宅をめぐる

隅谷調査団は再三「法律論争では問題は解決しない」と言明し、運輸省も「法律論争とは別に解決方法を探りたい」と要望していたにも関わらず、反対同盟は成田シンポ冒頭に事業認定失効問題を持ってきた。それには深いわけがあった。事業認定とは強制収用の前提となるものである。成田空港建設における強制収用に関しては、大木よね（戸籍名、小泉）の問題を抜きにして語ることはできない。彼女は民家（自宅）の強制収用を受けた唯一の農民である。1971年2月、空港反対を貫いた一老婆に対し、国家はその住居を破壊し、県警機動隊は老婆の前歯をへし折り、抱え上げて宅地の外に放り出した。

しかもこの代執行には緊急性がなかった。公団は機動隊による強圧を利用して、二次にわたる代執行を行い、翌72年に滑走路を完成させた。しかし、燃料パイプラインの用地さえ確保されておらず、このため開港はじつに78年まで遅れたのである。この種の遅延は当時十分に予測できたものであり、このことは第11回シンポ（92年12月15日）でも確認された。しかも、公団は大木よね宅収用に対して、確定裁決を取る時間さえ惜しみ、緊急裁決で片づけたのである。

さらに、彼女が生活物資をほとんど自給していたことは、裁判官の目からみると〈補償を要する金銭収入をもっていなかった〉ことになる。自分で耕作して得た作物を自分で食べる、という人間のもっとも基本的な生活の仕方は、裁判官の恣意で法的保護の枠外に置かれた（現代的には第三世界における開発で同じ論理が住民の生活権破壊に暴威をふるっているのではないか）。実際にも公団は彼女の死にいたるまで一片の補償もしなかった。正当な補償なしの財産収用を禁じた憲法29条を司法と行政はいとも簡単に無視したのである（まさか、生活権を奪ったが財産を奪ってはいない、と強弁するわけでもあるまい）。まったく裁判官たちの人権意識、憲法意識の貧弱さに暗然とするほかない。

この慄然たる結末は反対同盟農民に深い衝撃を与えた^①。この強制収用以後農民の間に、「反対運動を続けていればいつしかあのような事態に会うかもしれない」という思いが重くのしかかった。さらに大臣、公団総裁が変わるたびに強権的手段が仄めかされてきたのであった。「なぜあのような暴力的な強制収用が可能なのか、それは土地収用法があり、事業認定があるからに他ならない。土地収用法こそ、強制収用を可能としているものだ」。このことは反対同盟にとって20年間瞬時も忘れることの出来ないものであった。事業認定問題に決着をつけることなしに話し合いに入ることは不可能であった。事業認定の是非をめぐる論議は、土地収用法という馴染みのうすい法の解釈問題であったにもかかわらず、20年という歳月が通り一編の法文解釈と現実の落差を見事に浮き彫りにし、事業認定問題を憲法の事元から問題とすることを可能とした。

以下事業認定問題を成田問題シンポジウムの議論を中心に跡づけてみたい。

事業認定問題の論点は大きく言って二つある。第一は土地収用法第106条の買受権の解釈問題、第二は事業認定合憲性問題である。この成田問題の経過の中で最初に問題となったのは第一の買受権の解釈問題であった。ではなぜこのような法文の解釈が成田問題のようなすぐれて政治問題の中でクローズアップされたのか。それは買受権の解釈如何によっては国家が強制収用権が消滅するという事

態が招来されたからである。この問題についてはシンポジウムで取り上げる以前に長い前史がある。

3 土地収用法と収用とをめぐる論争

(1) 事業認定問題論争の前史

① 「事業認定 10 年目」をめぐる議論 (1977 年)

事業認定 10 年目の 2 年前に突如『読売新聞』が、「事業認定後 10 年の経過により成田二期工事予定地内に買受権が発生しもはや強制収用はできなくなる、という事態を重視した運輸省・公団は、建設省、内閣法制局等関係機関との協議に入った。」と報じた (77 年 8 月 31 日号)。激しい現地での闘争という状況の中で収用権が消滅するというこの報道は大いに注目された。だがそれ以上議論は発展しなかった。顧問弁護団から法律上の見解が出されたが、闘争に明け暮れる反対同盟員の意識と深く切り結ぶことはなかった。しかし「強制収用が不可能になる場合が生じうる」という期待を抱かせたことは確かである。

② 事業認定後 10 年経過直前の運輸省の見解発表 (1979 年)

新聞報道により事態が公となったことに運輸省・空港公団は衝撃をうけた。すでに運輸省・公団は、強制収用に頼る以外空港完成はおぼつかないと考えていた。そして事業認定から 10 年が経過する直前に急遽見解を発表した。「二期分を含めた全体を建設大臣から事業認定を受けているので買受権は発生しない。」「すでに一期工事分 550 ヘクタールは開港済みで、一部でも使用に供していれば事業認定の目的にかなっている。」というこがその内容である。この「10 年目」をめぐる議論の中心点は土地収用法 106 条の買受権の解釈であった。買受権とは強制収用された被収用者が、一定の要件が満たされると、収用された土地を買い戻すことができるという権利である。しかしこのときは条文の字句の解釈が論点であったために、法文の解釈と実際に適用された場合の問題点を相互に検証する要素に乏しかった。この論点は事業認定 20 年目を前にして再び浮かび上がり、このときはこの 10 年目の時とは様相を異にし、具体的で重要な問題を提起することとなった。

③ 反対同盟の対運輸省抗議行動と建設省担当課長発言 (1981 年)

反対同盟は、「事業認定後 10 年が経過し、買受権が発生した時点で結局事業認定は失効し強制収用はもはや出来ない」として運輸省に抗議行動を行った。会議の席上同席した建設省計画局・末沢勝善総務課長 (当時) は買受権について解釈を展開し「20 年までは収用できるが、その後は出来ない」という見解を表明した。10 年で出来なくなるという見解を保持していた反対同盟にとっては、20 年という年月の揭示には失望を禁じえなかった。つまり建設省・同課長は運輸省にあと 8 年という猶予を与えた。8 年という歳月があれば空港は出来るはずだとしたのである。一見何の事もないように見えるこの問題は後に大きな役割を果たすこととなった。反対同盟は自分たちの意見が通らなかつたとはいえず「強制収用には期限がある」と政府側が表明したことで一筋の光明を見出し、成田への帰路のバスの中で「20 年まであと 8 年頑張ろう」と誓いあったのであった。

建設省末沢課長が示した解釈は興味深い論点を含んでいた。それは内容的にみて大筋はつぎのようである。

- (i) 成田の一期工事と二期工事は区別されるべきでありそれぞれ適用条文も異なる。
- (ii) 一期工事ではすでに収用され事業の用にも供しているので買受権は発生しない。
- (iii) 二期工事部分は10年経っても収用していないから、一期工事のときとは異なり、「収用したのち事業の用に供した場合」の規定ははたらかない。だから、この場合は実質上事業の廃止等による「不用」のケースとして扱われるべきものとなり20年が期限となる。つまり遅くとも20年までに収用し事業の用に供しなければならない。もし20年経過した時点で不供用の部分があればその部分に買受権が発生する。したがって20年以後は収用しても即座に買受権が発生し、収用手続きは無意味になる。言い換えれば20年経過後は強制収用は出来ないということとなる。

以上が末沢氏の20年説の骨子であるが、注目していいのは一期工事と二期工事とを法文適用上区別する(実際に則した)考えを示し、かつまた強制収用の権限に期限を付したことである。政府側の担当者が会談の席上ははっきりと期限があると言明し、一方反対同盟はその言を信じ、以後闘争の目標にした事実は重要な事であった。後に運輸省は〈収用は無期限に可能〉という見解に転換することとなるが、それと明確に異なる解釈が政府側担当者によって表明されていたのである。その意味において、会談の内容は信義の問題として運輸省を拘束することとなった。シンポジウムでもこの点が重視され、決定的なポイントとなった。

ただし末沢課長の解釈には致命的な欠陥があった。それは法文からはっきり外れてしまうということである。すなわち、末沢説において20年目で問題となる(効いてくる)条項は「不用」であって「不供用」ではない。しかし、現成田問題では「不供用」の事実から買受権を請求しようというのである。だからシンポの席上運輸省はいったんは法文と違うとして片づけようとしたが、上記のような経緯に対する道義的な責任を負うことを承認した(第6回シンポ)。

(2) 事業認定後20年の経過をめぐる反対同盟対運輸省の論争と成田シンポジウムでの議論

運輸省公団の強制収用は可能であるとの見解に対し、反対同盟は「事業認定より20年を経過したことによって国の強制収用権は消滅した」として公開論争を挑んだ。20年の経過は法文相互の矛盾を鮮明にし、また強制収用を憲法問題、人権の原理、法の原理との関係で考察することを可能とした。最初の論点はやはり買受権の解釈の問題であった。しかし20年を経過したことによって、〈仮に強制収用が可能だとして、では何時まで可能なのか〉という論点加わった。公開論争は更に公開シンポジウムへと発展した。

まず買受権の解釈問題である。すでに、〈収用しないまま10年を経過し、それ以後収用したとしてもそのとき買受権が発生すれば収用そのものが無意味となり、結局強制収用はできない〉という結論になることについては異論がなかった。したがって問題は、二期工事について収用しないまま10年を経過した場合、いったい買受権が発生するのかもしれないのかということであった。それは即ち不供用買受権の発生要件である106条の「事業の認定の告示の日から10年を経過しても収用した土地の全部

を事業の用に供しなかった」の解釈にわかれる。この点につき建設省の小澤道一氏がその著書⁽²⁾で詳細に展開している。「収用した土地」については次の4通りの解釈がありうる。つまり(a)一の事業認定に係る収用地の総体 (b)一の権利取得裁決書に表示された収用地の総体 (c)一団地ごとの収用地 (d)各筆ごとの収用地である。

また「全部を事業の用に供しなかった」の解釈については、(A)全部を全然供しなかった (B)一部のみ供したが全部までは供しなかった、の2つである。前項の四つとこの二つとのそれぞれの組み合わせで8通りの解釈が成り立つ。それぞれの解釈の内容に立ち入るのは差し控えるが、この解釈の適否を判断する基準は〈国家の公共事業推進の利益〉と〈被収用者の側の人権の保障〉とのかねあいである。

ただ注目していいのはこの解釈を成田問題に当てはめた場合、8通りの解釈のうち7通りまでは買受権が発生し強制収用が出来なくなるのに対して、強制収用できるのはただ1通りの解釈すなわち「一事業認定に係る収用地の総体」と「全部を全然供しなかった」の組み合わせだけである。すなわち「一事業認定に係る収用地の総体」のうちごく一部でも工事に着手していさえすれば、全部を全然供しなかったことにはならないという解釈のみである。この組み合わせは極端な解釈として以前の注釈書にはほとんど問題とされていなかったが、成田問題で一躍取り上げられたものである。しかしこの解釈についてはすでに成田問題が意識されている時点で建設省の小沢氏自身が「起業者の都合を考慮するあまり、被収用者の権利保護という視点が欠落しているのではないか」と批判し、「一団地ごとの収用地」と「全部を全然供しなかった」の組み合わせが正しいと論じている。この見解によれば成田の場合強制収用はできないという結論になる⁽³⁾。

結局のところ国は事業認定失効論を封じるため、強制収用を可能にするただ一つの解釈を取る以外になかったのである。ところが一見字句の解釈に過ぎないように見えるこの問題も、政府の取る解釈を定式化すれば次のようになる。すなわち起業者が事業認定を申請した収用地総体のうちごく一部について工事をしておくと、収用地総体についていつでも強制収用が出来る、ということとなる。

さらに今回は20年ということで〈期限はいつまでか〉という論点に加わっていた。これに対し、国は〈法に何時までと書いていない以上、いつまでもできる〉つまり無期限に強制収用ができると言明したのである。これにより事業認定をかけられた者は過酷な制約を強いられることとなる。すなわち、空港予定地内とされた反対同盟員は20年以上も前に事業認定の処分を下され、そして空港一期工事分の土が掘り返された、この事実だけで永久に強制収用を運命づけられてしまうのである。

ところで政府側のこの解釈を成田問題から一般の問題へ適用していくと恐るべき様相を呈してくる。国等の起業者がある地域に網をかけるように広く事業認定をかけ、そのごく一部に工事を着手しておいたら、もはや全域にわたって買受権の制限は受けないということに帰着する。これは、被収用者の権利をまったく剥奪するまさに化け物のような解釈となる。このような解釈が先例として定着したならば、後の公共事業における土地収用法の適用に破局的な影響を及ぼしかねない。反対同盟がこの解釈問題を重要なこととして取り上げたのは、事業認定失効の有力な根拠とするためであることは当然としても、今後の土地収用法の運用に歯止めをかけるためでもあった。

それにしても土地収用法106条の買受権のように複雑な解釈問題を何故反対同盟は問題としたの

か。それは権力の都合一色と思われた土地収用法のなかに、国に対抗する国民の権利として買受権を見出したからであった。しかもその解釈次第では強制収用はできなくなり、まさに買受権は国家と人権の拮抗のなかに存在し、国家の権限を制約するものとしてあり、人権の重要な一環と思えたからである。そして国が無期限に収用出来ると言明したことによって憲法問題が前面に出ることとなった。

(3) 無期限の収用権と憲法問題

国が無期限に収用できるとしたことに對し反対同盟は次のような反論を行った。

① 買受権のない収用権は存在するのか。

反対同盟は、土地収用法 106 条によれば買受権は事業認定処分以後 20 年の経過により消滅するという規定に着目し、買受権が消滅する以上収用権も消滅するはずだと主張した。これは要するに〈買受権のない収用権が存在するのか〉という論点に帰着する。

この問題は立場の違いのように見える。もともと買受権の法的本質については論争がある。一つの立場は、買受権は収用された旧土地所有者の「特別の感情」を救済するために立法政策上特別に認められたものにすぎない、だから買受権を認めるかどうかは政策的判断にすぎない、したがって買受権と収用権は別個のものであると考える。これにたいし買受権を国家の収用権に対する被収用者の権利保障のための憲法上の要請に基づくものとする考えがある。すなわち土地収用は憲法上「公共のため」に認められるもので、この要件を欠くにいたったときは違憲となり、逆に買受権が権利として認められるとする。この見解からすれば収用権と買受権は表と裏の関係にあることとなる。この論争は立場の違いとして一見実益のない議論のように見える。だが事業認定より 20 年が経過した成田空港の場合は、立場の違いを超えてこの論争に決着を迫るような状況が生じた。

20 年が経過すれば買受権は除斥期間の規定により消滅する。買受権は、その法的な内容をどのように理解するにせよ、国民の権利であることに変わりはない。この権利としての買受権が消滅する。これに對し国は収用権が無期限に存続するという。20 年までは収用権に對し国民の側に買受権がありながら、20 年が過ぎると国民の権利だけが消滅して、国家の収用権は無期限に残ることとなる。これはどう考えてもおかしい。反対同盟にしてみれば、自分たちの権利が消滅してしまうのに国だけはちゃんと権限を保有し続けるというのではあまりにも不公平である。買受権を憲法上の要請として、収用権と對をなすものと考えれば、買受権のないところには収用権もないことになり、20 年を経過すれば、当然収用権も消滅する（運輸省の解釈と逆）。これに對し、買受権と収用権は別のものである見解をとる人は一体このアンバランスをどう説明するのか。

この問題にもう一点つけ加えよう。成田シンポジウムの最中、建設省の松富泰生・土地収用管理官は新聞のインタビューに答えて、「買受権は国家の怠慢を戒める規定だ」と述べている⁽⁴⁾。これは重要な指摘であった。法的本質の論争が立場の違いに短絡されがちであるのに對し、この指摘によれば、20 年までは「怠慢を戒める」規定があるのに對し、20 年を過ぎてしまえば無期限に「怠慢」が認められることになる。怠慢の度合いが限度を超えて大きくなると、その怠慢を戒める規定が消滅する。こ

んなおかしな話はないのである。ここでも「収用権無期限説」は破綻してしまう。

以上は法律の規定の矛盾を突くものであった。もちろん 20 年に及ぶ土地収用との戦いがあったからこそ初めて明らかとなったのだが、反対同盟が法規定の矛盾を前面に押し出して論争したのは初めてである。そもそも反対同盟にとって空港反対闘争は同時に法律に裏切られる歴史でもあった。人権を規定する法律に期待しそしてその法律に裏切られる、このくりかえしであった。そしていつしか法律は権力に都合良くできていて国民を欺くものだと確信が染みついてきた。たしかに成田の歴史を詳細に検討するとこの確信には理由がある。政府は法を盾にとって弾圧する。裁判所は法を盾にとって有罪を宣告し、行政のすることをことごとく追認する。その中で初めて反対同盟は買受権を取り上げて論争に挑んだのである。〈権力を規制する権利が土地収用法のなかにあった。しかも国は買受権の問題をクリアしなければ強制収用は挫折してしまう。〉この状況の中で法律論争が行われたのである。買受権のない無期限の収用権があってよいのか、という問いに対する答えは法の核心に迫るものであった。

② 補償価格固定制と収用の道義的期限

もう一点有力な反論として反対同盟は、収用した土地の補償が事業認定時に固定されている問題を取り上げた。この規定は収用した土地の価格補償は事業認定時の価格に固定され以後は物価上昇分のみ考慮されるというものである。しかし大規模な公共事業を伴う場合は一般的に地価は物価上昇分をはるかに超えて上昇する。成田空港の場合も地価上昇分は物価上昇分の数倍になった。だからもし収用されて補償金を貰っても近辺に同じ様な土地を買い求めることは出来ない（図 1 参照）。

この点につき最高裁判所は収用に対する補償金について次の基準を定式化している。すなわち正当な補償とは「収用の前後を通じて被収用者の財産価値を等しくならしめるような補償」をいい「金銭を以て補償する場合には、被収用者が近傍において被収用地と同等の代替地等を取得することをうるに足る金銭の補償」のことであり、この基準からすれば 20 年を経過した成田の場合、違憲状態になっていることは明らかである。この条文は 1967 年に改正されたものである。それ以前は補償の算定磁気は収用時とれさせていた。

したがって収用時の補償金で近傍の同等の土地を求めることが出来た。そのほうが憲法の趣旨にかなうのだが、政府があえて改正に踏み切ったのは〈収用時に補償を算定したのではいつまでも土地を手放さずゴネ得を助長する〉という理由によっていた。政府の都合を優先させたこの改正だが、これは同時に強い義務を課すべきものであった。つまり事業認定時に補償価格を固定するのだから前述の最高裁の判断基準の下では地価が物価上昇分と釣り合いがとれるうちに収用しなければならなくなる。事実、条文改正に携わった政府委員は「5 年以内に収用しなければこの規定は死ぬ」といっているのである。⁶⁾ 事業認定から 20 年が経過し、すでに加地上昇は物価上昇分をはるかにこえ、空港予定地内と空港周辺の地価は 10 から 20 倍になっていた成田空港の場合もはや土地収用をかけることは憲法 29 条の「正当な補償」条件に違反することは明らかであった。

まず、戦前から続く旧法では〈補償額は同等の代替地を取得する費用〉であった（ただし、戦争中の

土地収用はこの規定を踏みにじて強制的・一方的に行われたが。収用を受ける側からいえばこれが、生活保証のために当然の基準といえる。ところが51年の土地収用法「改正」(補償額的には改悪)では収用裁決の時点における地価に変えられた。

さらに67年(成田空港建設の直前)の「改正」では事業認定の時点での価格に固定し、インフレ補正しか認めないことになった。これは収用に「適正な代価」を義務づけた憲法29条と矛盾する。図1から、収用に異議を唱えた地権者の被る損害はきわめて大きくなるのがわかる。土地騰貴が著しく、係争が長引いた場

合(巨大開発地域ではしばしばこうなる)には事実上没収に等しくなる。これでは正当な交渉は不可能である。

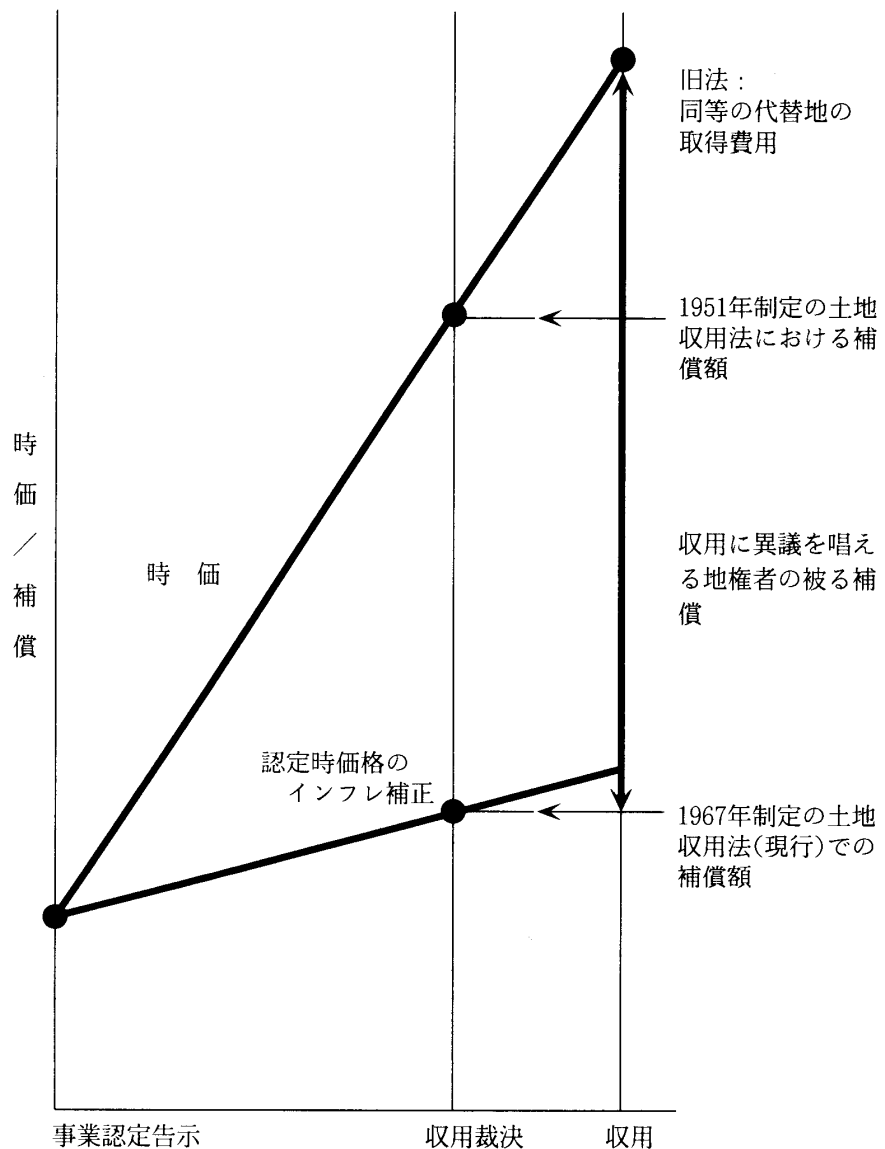


図1 土地収用法の変遷と補償額

この条文解釈ですでに勝負がついた感のある事業認定失効論争だが、この事態に政府運輸省はどうか対応したか。二つの対応をした。

一つは〈法の規定はともかく同等の価値を持つ代替地を用意するのでアンバランスは解消される〉とするものである。法の厳格な解釈を問題にしているとき、行政的な裁量を持ち出すのは問題のすり替えである。これで事がすむのであれば法律など無くても良いことになってしまう。結局のところ法

律の場面ではどうすることも出来ないということを告白しているようなものである。

もう一つの対応は、土地収用法の条文の中に支払請求の制度があることを持ち出してきて、〈被収用者には補償が出る前に支払いを請求できるのだから、その請求をせずに20年もの間放置したものが悪い〉という論法であった。これはまったく理不尽な「論理」である。なぜか。支払い請求の制度とは事前に支払い金の請求が出来る制度なのだが、事業認定の是非を争っていた反対同盟側が自ら「早く金をよこせ」と公団に請求することは論理的に自殺行為である。反対同盟にとって絶対に行使できない制度をもちだして、それを利用しなかったものが悪いというのは闇討ちというほかない。運輸省だけではない、裁判所も大木よねの判決文でそう述べているのである。権利を行使するにはできる条件がなければならない。強制収用を受けた大木よねにはその条件がなかった。条件がないものにはその法文を適用できないとするのが正しいのではないか。適用違憲というのはこの事を言うのではないか。成田問題で裁判所が果たした役割は、行政が引き起こした混乱にただ無条件に合法性を与え事態を深刻化させたただけであった。

③ 事業認定はどのように国民の生活を圧迫するのか

事業認定の問題は強制収用だけが問題なのではない。事業認定から強制収用までの間対象となる土地は固定化され凍結される。土地収用法28条ノ3は「事業認定の告示のあった後においては、何人も、都道府県知事の許可を受けなければ、起業地について明らかに事業に支障を及ぼすような形質の変更をしてはならない。」89条は「事業認定の告示の後において、土地の形質の変更し、工作物を新築し、改善し、増築し、若しくは大修繕し、又は物件を付加増置したときは、あらかじめこれについて都道府県知事の承認を得た場合を除くの外、是に関する損失の補償を請求することができない。」と規定する。前者は、土地の保全を罰則をもって強制し、後者は家の増改築をしてもよいが、知事の許可がなければ補償はしないということである。自分の土地でありながら自由に使えない。収用をスムーズに進めるため土地態様は凍結されるのである。しかしその土地には人間が生活している。この20年間空港予定地とされた人々は自宅の新築、改築、土地改良工事等をことごとく控えてきた。開拓から十数年生活の余裕がでてきた時点に、かつて建てた母家、作業場は老朽化している。しかし事業認定の下での制約からそれに手をつけることが許されなかった。農業危機の進行の下で生き残るためには省力化・効率化を考え、そのためには作業場の有機的改善は不可欠であった。農村の生活改善のためには住まいの新築改築も必要であった。しかし何時強制収用で壊されるかもしれないという不安、土地収用法の規制のもとでそれは不可能であった⁽⁶⁾。法文解釈ならそれぞれ解釈の立場もあるだろう、しかしこれは解釈の立場を超えた、日常生活の場の確保に関わることである。生活、生産という生存の条件を拘束されて20年、しかもそれが無期限というのではもはや人権は無きに等しい。これらの理不尽な犠牲を止めるには、せめて事業認定の20年失効説を取るしかないのではないか。

そもそも土地収用法のこの規定は強制収用する場合、事業認定時に調査した現状を固定して、収用時の現状との違いをなくしておこうとして設けられたものである。当然そこには生活しているものが居るのであるから短期間である必要がある。それが常識であろう。ではどうして、前項で述べた価格

固定制度・この土地形質変更の禁止・損失補償の制限は法律で規定出来るのか。日常的に生活しているものにとってこのような強力な拘束は常識を超えている。法律の注釈書ではその理由をこのように述べている。

71条について「事業認定により起業地となるべきことが決定された土地は、事業用地となるべく運命づけられたのであり、このような土地の価格は、起業利益を完全に享受して上昇していく周辺地の価格とは同じと考えられず、実際にも正常な取引価格は失われるので、事業認定時の価格が、そのまま裁決時まで保たれたと見るべきである⁽⁷⁾。」89条について「起業地は、事業認定によって、事業の用に供されることが運命付けられるわけであるから、社会的、又は国民経済的見地からすれば徒に補償の増加を招来するような行為は抑制されるべきである。本条は、損失補償との関連において、一定の行為を行うについて事前に、都道府県知事の承認にかからしめることとし、財産権の行使の必要性和国民経済上の見地からするその抑制の必要性和との調整を都道府県知事におこなわせることとしたのである⁽⁸⁾。」これがほぼ通説的な見解である。

ここには概略二つのことが述べられている。一つは事業認定により事業の用に供されることが運命づけられているからこのような規制が可能である、二つには事業の用に供されるから取引価格は無い、補償額の増加を来すような財産権の行使は認めない、というのである。

しかしこの理由づけは大いに疑問である。そもそも事業認定の手続きは、人の生活と運命を一方的に決定することを正当化するほどの公正さを担保しているのか。これは土地収用法の大問題であるので改めて取り上げたい。また事業認定によって土地の取引価格が失われること、および財産の増加を招くような行為が抑制されることと、そこで生活している人の営みとはどういう関係にあるのか。まさか永遠に人の営みが抑制され、現状が固定されることが是認されるはずもない。これほどの拘束は結局ごく限られた期間に対してだけかろうじて認めうるものと考えざるを得ない。

以上の要件はすべて、事業認定後はごく限られた期間内に収用を行うべきことを要請している。それを行う見込みがないときは土地収用法の適用を行うべきではない。まして買収のための脅しに使うなどということは許されない。

④ 期限の規定がないことは無期限を意味するか

この論争の過程で運輸省はことあるごとに「事業認定が何時失効するという規定がない以上失効するという事はないので、結局いつまでも収用できるということになる」といつてきた。これはほとんど無内容な言い分であった。そもそも成田シンポでは事業認定の問題を論議するについて、省・公団を含めてある共通の認識が形成されていた。それは事業認定より20年すぎた成田の実情は土地収用法が予想した事態を超えているということである。であるとすると、期限の明文規定がないのは立法当時、長期の係争を予想していなかったためにほかならないであろう。つまり「無期限有効」説は、立法の案文作成に責任をもつべき政府が本来立法上の不備として反省すべきことを自分に有利なように逆用したにすぎない。

反対同盟はこの事態につき次のように主張した。期限について明文がなくても、法文の内在的理解

から期限は確定できる。つまり価格固定制、土地の凍結規定、買受権の20年の除斥期間等から確定できる。さらにこのように人の意思に抗して、国家が有無をいわず強制力を行使するには、その要件(権限の限界)を法律にはっきり明文化すべきである。もしその記載がないということなら、その権限もない、ということではなければならない。それが現在の人権尊重の世界の常識なのである。明文がないとき法はいかなる態度をとるべきかという命題自体は、法哲学の深刻な問題であるけれども、こと成田問題にかんしては常識から容易に判断できることであった。こうして成田問題シンポジウムでは、一連の法律論争がなされたが、隅谷調査団は法律解釈に深入りすることは避け、「ここから改めて強制収用をすることは社会的公正の観点から疑義がある」とした。それを承けて運輸省はついに事業認定の失効を宣言したのである。そして公開シンポジウムは終了し、次の円卓会議へと発展していった。

(4) 土地収用法の問題点——何故ここまでこじれたのか

強制収用の問題をめぐって論争して、そこから出た結論は強制収用は早期に行われるべきであり、その期限を過ぎたら収用権は消滅するということである。しかしこの早期収用の結論には大前提がある。それは土地収用法の徹底した民主化である。成田問題は一面において土地収用法に対する農民の徹底した抵抗の歴史である。なぜそうなったか。国は空港を作る最後の拠り所として土地収用法に頼った。ところが土地収用法は民主主義的手続きを欠いた規定となっている。ここが問題なのである。

まず先に述べたように事業認定の告示によって成田の農民は収用を運命づけられ、自分の財産も凍結された。しかし生きるよすがとなる土地が一片の告示によって収用を運命づけられてよいのか。太平洋戦争に招集された経験を持つ農民は、当初「二度目の赤紙だ」といって抵抗した。これは事の本質をはっきりと言い表していた。

成田空港建設の場合国は事業認定を告示するため土地収用法にそって次のような手続きをした。「事業主体(公団・運輸省)の事業計画策定→事業計画書の作成→事業認定を建設大臣の事業認定処分」という流れで告示が出された。一切が国の内部手続きで完了したのである。ここには事業認定処分を下される国民の側の権利主張が介在する余地がない。

自分の運命は自分で決めることができる、これが民主主義の前提ではなかったか。国家が一方的にひとの運命を決めることは許されない。たとえ国家の公共事業であっても、少なくとも事業認定にかけられる人間が意見を述べる権利が保障されなくてはならない。それが適正手続きをはじめとする憲法上の要請(31条等)なのだ。しかし土地収用法では事業認定処分にいたる過程で収用される者が意見を述べる権利は保障されていない。公聴会も大臣が必要と認めた時にのみ開けばよい。実際成田ではこの公聴会は開かれなかった。農民の声は徹底して無視された。そもそも土地収用法制定以来これまでほとんど公聴会など開かれた試しがない。反対同盟の価格固定制の違憲性の主張に対し、政府や裁判所が「支払い請求制度」(前述)をもって反論したことの異常さも、結局は収用される者の意見を圧殺した上で事業認定処分を下したことに起因するのである。

(5) 成田問題の教訓の中から民主化の方向を考える。

以上から土地収用法の民主化の第一は、事業認定の過程が国の内部手続きで完結する現在の有り方を全面的に改めることである。すでに行政手続きにおいて世界的な常識となりつつある不利益処分を受けるものに対する「告知」と「聴問」の手続きを組み込むことである。

しかし成田の場合事業認定処分がなされたとき既に工事は進んでいた。既成事実が進行しつつある時点での不利益処分者の意見の開陳はほとんど無視されてしまう。これを一時的にでも止め、話し合いを持つ機会は保証されないか。行政庁の処分行為にたいしては取消訴訟の提起は、行政府の行為を止めることはできない（執行不停止の原則）。行政は裁判を横目に見ながら工事をどんどん進めることができるのである。止めるためには執行停止の訴えを起こさなければならない。しかし執行停止の訴えが裁判所で認められることはほとんどない。公共事業では皆無であろう。

もちろん成田の場合も認められず、事業認定取消訴訟の判決は十数年たって既に飛行機が飛んでからであった。もはや判決言い渡し前に結論はわかっているようなものである。裁判を起こす意義は情報公開位のものになってしまう。

行政当局が国の事業ということをも盾に強引に空港を造ろうとするのに対し、それを一時的にでも停止させ、話し合いの場を設けるようにすること、そのことが現在最も問われているのである。しかしそれは歴史的経験からいって行政自身の自己規律では無理なことである。そうである以上どうしても三権分立の一つの機関が担わなければならない。執行停止の裁判はその役割を担いうるはずである。しかし成田では裁判所が執行停止の訴えを退けた以上、行政は巨額の税金をそそぎ込んで既成事実の積み重ねに突き進んだ。一方、司法・行政の連合に見放された反対同盟は激しく抵抗し、双方に多大の犠牲を生んだ。そしてボタンの掛け違いを認めながらも巨額の税金を注ぎ込み、どうすることもできない現実だけが残ってしまった。成田問題では裁判所は常に事態の裏側に隠れていた。したがってその役割を表立って批判されることはなかった。しかし現在の事態に至る過程で、裁判所が行政の後盾となることで果たしたマイナスの役割は決して看過できるものではない。たとえばドイツのミュンヘン空港建設過程で果たした同国の裁判所の民主的役割を考えると、余りの違いに絶句せざるを得ないのである。

事業認定の手続きの非民主性、裁判所の行政追随、これらは戦後日本が国の主導で経済復興・高度成長を遂げるための必要条件でありまたその主導要因でもあった。しかしその国家優先、国民生活の軽視という流れに成田問題は先駆的に問題を投げかけた。成熟した民主主義社会への脱皮を計るためには、多大な犠牲を払った成田問題を教訓とすることは不可欠であり、制度の民主化、三権分立の中での裁判所制度を原理的に検討し直すことが必要である。

ところでたしかに事業認定の手続き、裁判所制度の問題等は極めて重要な課題である。しかし成田問題の根本を考えたとき、これらの問題はいわば事後的性格を持たざるをえない。そもそも突如として成田に閣議決定されたことから成田問題は始まり、その過程の不透明さ、公正性の欠如から今日の事態は生じているのである。閣議決定後にすぐに既成事実の積み重ねが行われ、そののち事業認定処分が下された。その時点での民主化ではもう遅いのである。

成田問題の最大の教訓は、制度的には「行政手続きの民主化」なのである。公共事業の計画策定手

続きの過程での民主化である。日本で行政手続法が制定されたが、それは行政処分過程の手続法であり、公共事業等の計画策定手続きの問題は見送られた。筆者の一人（相原）が、昨年開かれた行政手続法の講演会で講師に対し、計画策定手続法の見通しについて質問した。村上順・神奈川大学教授は「それは夢のまた夢」だと答えた⁽⁹⁾。

たしかに現在の行政府の国民生活・民主主義に対する意識の低さを考えたとき「夢のまた夢」かもしれない。しかしそのつけを払わされたものの犠牲は計り知れないのであり、もはやとりかえしのつくものではない。したがって、いかに時間のかかる困難な道であっても民主主義的社会への成熟を遂げていくためには成田の教訓を広く社会制度的視点に立って見ていかなければならない。すくなくとも計画策定段階での関係人・関係団体の参加による議論→第三者的機関のチェック→再び計画の練り直し、などの一連の過程の積み重ねは不可欠である（このフィードバック型の調整が必要であることは、今回のシンポにおいて十分に議論され、少なくとも空港建設に関しては今後実際に行われるであろう）。すでに欧米諸国では試行錯誤を積み重ねながら実践してきているのである。成田問題は行政上も法律上ももっと深く議論していかなければならない問題である⁽¹⁰⁾。

4 成田空港問題討議の現状

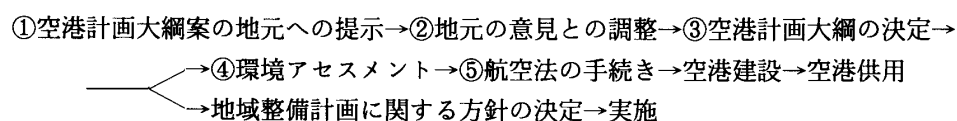
成田シンポの提言を承けて、93年9月20日に第1回の円卓会議が開かれた。参加組織は、運輸省・空港公団、千葉県と空港周辺市町村、反対同盟（元熱田派）、住民団体・住民組織などおよび隅谷調査団である。円卓会議での合意事項を政策レベルで実行するためには、省・公団だけでなく県と市町村が大きな役割を演じる。

第2回の円卓会議（93年10月19日）で、運輸省に対して「空港と地域との共生」を実現するための基本的な考え方を纏めることが要請された。これを承けて運輸省航空局は「空港と地域の共生を考える」基本コンセプトを纏めた。これが第5回の円卓会議（94年2月22日）の円卓会議で報告され、調査団・反対同盟を含めて高い評価を得た。なお、この種の改革案は「諮問委員会報告」を省庁が「了承」という形でアリバイ的に決められることが多いが、今回は航空局からの提案として円卓会議に出されたのである。

その骨子は、空港（公団）も地域社会の一構成員であることを自覚し、空港（公団）が地域の活動に主体的に参加し、地域の振興に責任をもつべきだということにある。

この観点から、大規模空港の建設の手順は表1のようになる。

表1 大規模空港建設の手順



決定的なポイントは、今後は②のプロセス抜きでは空港は造れない、ということである。なお、④の結果を③にフィードバックし、大綱に必要な修正を施すことは当然である。地域に対する施策も、騒音対策・移転といった直接的な負荷に対する対応のほか、地域・環境との「積極的調和策」や「自

己監査」(後述)、地域社会の変動(空港に伴うインパクトなどによる)に対応するための施設・基盤の整備、地域起こしの活動への主体的参加などを含んでいる。これらの活動を従来の「対策」という言葉を棄てて、「取り組み」と呼ぶことも新しい姿勢の現れである。

ちなみにかつての成田の場合は、③からいきなり⑤へ飛び、⑥も反対運動への対応にすぎなかった。成田空港問題以後は成田のような無茶な造り方をした空港はない。しかしその場合も、明らかに「対策」型の発想に基づき、「共生」という認識に達していたとはいえなかった。とくに、用地取得と建設に主眼を置き、環境アセスという段階は設定されたものの、建設以後の運営段階で生じる問題に取り組む仕組みはなかった。

この「共生」提案の基本となる自己監査と積極的調和策(Mitigation)という方針は建設の是非や建設までの過程を改善するほかに、むしろ建設以後の地域社会との共生を重視するものである。前者は、環境監査につながる考え方で、空港の地域に対する社会的・物質的インパクトを自ら継続的に測り、必要な措置を考えることを意味する。国際的な潮流として環境監査の制度化が進められているが、これが法制化されれば、この自己監査は当然それにつながるものである。なお正式の環境監査は自己監査のほかに外部監査(環境検証人監査)を伴うものである。

積極的調和策のもとになる考えは建設による環境負荷を〈価格に還元して金銭的に補償する(これはこれで必要な部分もあるが)こと〉でなく、むしろ〈環境の改善や修復、改良〉という形で補償しようというものである。一本木を切ったら二本植えるというように、自然環境自体への補償といってよい。

この共生コンセプトは一般論として出されているので、成田空港に対しては省・公団側は具体的な条件に則した取り組みをしなければならない。現在の段階では、ここで省・公団側が地元になにを提案するかが問われている。と同時に地元の責任も重くなる。「共生」という枠組みに何を盛り込むか、という提案能力や意欲も問われることになる。

94年5月26日の円卓会議で省・公団は平行滑走路・横風滑走路完成を含む空港整備の提案をしたが、これは表一の①に相当する手続きであり、旧来のB・C滑走路計画とは異なるコンテキストのもとに出されている。

しかし平行滑走路を増設したうえで両滑走路の能力をフルに活用する、ということだと「共生」コンセプトに照らして少なからぬ問題を含む。なぜなら、騒音緩衝地帯を設けることなく内陸空港を造った省・公団側が実質的には犠牲を払わず、主滑走路年間12万回・平行滑走路10万回程度という技術的能力の極限まで運用したいというのでは、地域社会のために自らも応分の犠牲を払う、という姿勢に欠けていると言わざるをえないからである。騒音対策、地域振興、農業振興、環境保全などにおいて必要な施策を提案するだけでなく、肝心の空港運営そのものにおいて、省・公団側が地域のために犠牲を払う、という考え方が求められているように思われる。

5 行政手続き訴訟と「社会的公正」

「社会的公正」性を考える一助に、成田空港とミュンヘン新空港の建設過程を対照してみる(表2参照)。最も基本的な相違は、行政手続き訴訟が執行停止を含む実質審理の場として機能するか否かにあ

表2 成田空港とミュンヘン新空港の建設経過

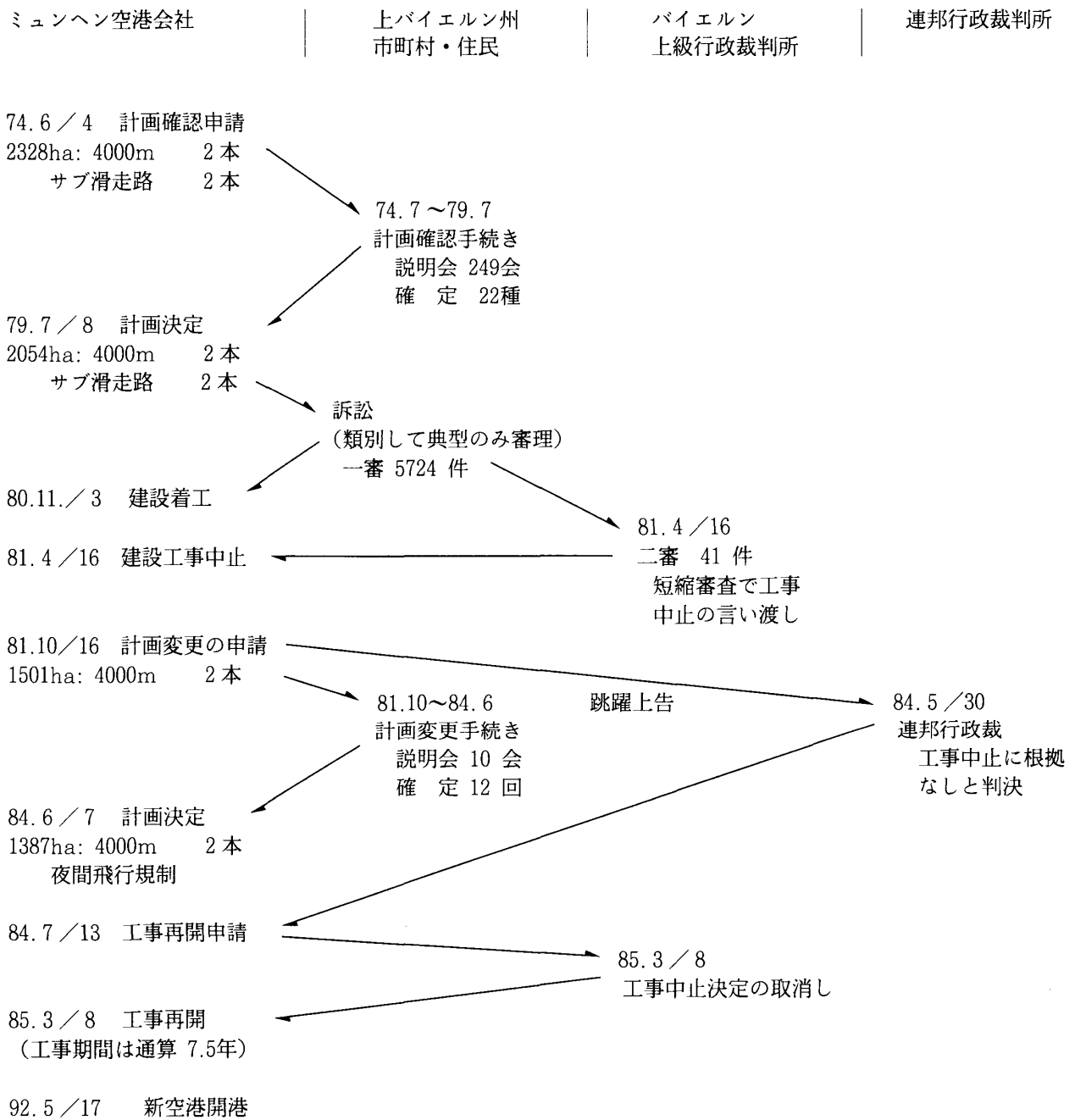
新東京国際空港の設置経過	ミュンヘン新空港の設置経過
60年	米空軍機墜落事故
62年 第二東京国際空港の閣議決定	
63年 新国際空港調査費千万円	立地調査委員会設置（バイエルン州ミュンヘン市）
65年 富里に内定	
66年 三里塚に急変、閣議決定、公団発足	用地選定第一案 以後討議・変更をくり返す
67年 外郭測量強行、土地収用法「改正」	
68年 三派系全学連と機動隊激突	
69年 建設省土地収用法に基づく事業認定	位置決定、空港会社が設置を申請
70年 成田周辺整備のための財特法公布	
71年 第一次強制代執行（2-3月）、PL計画 第二次強制代執行（9月）負傷者・ 逮捕者多数、警官3名死亡	
72年 第一期工事完成、燃料輸送不能	ミュンヘン・オリンピック開催
73年 暫定パイプライン（PL）地権者合意	
74年 PL事故（出水・井戸枯れ）工事中断 PL工事の消防法違反発覚	最終用地が航空法の規定をクリアー 地域住民の異議26000件、話合い249回
75年 暫定PL開通	
77年 岩山二鉄塔撤去、デモ参加者警官双方に死者	
78年 暫定開港、本格PL工事認可（花見川路線）	
79年 加藤・島合意→省・同盟の反対で崩壊	バイエルン州政府、空港計画を 条件付き認可
80年	州政府建設許可、反対派建設差止請求
83年 PL（B系）供用開始	
84年 PL（A系）供用開始	
85年	当初計画変更（敷地半減、滑走路1減）
86年 2期着工	裁判所の建設許可・用地買収・工事再開 しかし裁判審理の都合で工事中断 工事再開許可（竣工まで5年）
87年	
88年 強制収用示唆・収用委員長襲撃事件	
90年 地域振興連絡協議会発足・話合い解決提唱	
91年 空港問題シンポジウム開始（11月）	
92年 二期工事「概成」宣言	新空港完成・2滑走路フル稼働
93年 5月シンポジウム終結、9月円卓会議開始	

なおミュンヘン空港の資料はMichael Mehan: "Germany Struggles to Meet Airport Needs", AVIATION WEEK & SPACE TECHNOLOGY, 1991 AUG. 26 p. 41-45による。

成田空港は、当初の建設予算1,500億円、実際は1.2兆円を超えてなお未完成（空港整備費は別）、たとえばパイプラインも当初300億円の予定が1,300億円かかった。このほか成田財特法（時限立法だがなお延長中）による支出が5,000億円を超える見込みである。空港警備費用は県警負担分だけで年100億円に達する。

ミュンヘン空港建設には、91年の時点で用地買収費10億ドイツマルク（700億円）建設費75億マルク（5,300億円）を要した。71年時点での費用は全部で40億マルク（当時4,400億円）と見積もられていた。その差額はおもに環境対策費と遅延費にもとづく。空港は地下水位の制御や湿地保全のために当初予定しなかった支出をした。

表3 ドイツ連邦航空法による建設許可後の訴訟の扱



出所：田村 亨「ミュンヘン新空港建設における周辺地域への対応と環境保全」
地域科学研究会テキスト『市民意向を反映した公共事業の推進方策』地域科学研究会
1994年8月31日（アルカディア市ヶ谷・私学会館）

る。ドイツの行政手続き訴訟が「空港建設の是非」自体から「基本計画の適否」までを対象とした衝動的な議論の場であり、議論をし尽くしてコンセンサスをつくりだす機能をもっている。実際、空港基本計画は、州・地域・近隣市町村の都市計画や地域的发展計画と突き合わせて不断に調整されてきた。これは、空港が直接には地域にとって迷惑施設である、という強い自覚のもとに建設されたことを意味する(表3参照)。

他方日本では、行政手続き訴訟は司法が行政当局のあらゆる措置を追認するための儀礼に貶められている。このため行政当局は、裁判官たちの自動承認を当て込んで住民無視の強行路線に走り、反対派は命賭けの抵抗を余儀なくされる。司法当局は行政に無条件に追随した結果、権力の一翼とみなされ反対派住民から唾棄される。行政の独走をチェックする機構がないため、住民が権力の横暴に泣き寝入りせず抵抗に立ち上がると、対立の泥沼化りは不可避となる。

もう一つ、ミュンヘンの場合に目立つことは州の裁判所や州・周辺市町村の自治体が住民の立場を尊重するという姿勢を貫いてきたことである。成田空港の場合のように、県や周辺自治体が事実上国側のエージェントになってしまうと、公的な機関がすべて反対派を抑圧する側にまわることになる。これで住民をたとえ屈伏させることが出来たとしても自慢にならないし、事の成否に関らず根深い不信と恨みとを呼び起こす。だから、司法の行政追従は結果的には国政の効率を低下させていたともいえる。

さらに、ミュンヘン空港建設にあたっては、当地の空港会社や自治体、近隣住民は成田空港をめぐる省・公団と反対同盟との激しい対立に注目しており、それぎ避けるために意識的に努力した、という。これは、94年6月に、成田空港の関係者(近隣住民、反対同盟、省・公団、隅谷調査団メンバーなど)がミュンヘン空港とその近隣都市・農村を見学・視察に訪れたときに明らかにされた。

- (1) 大木よねに対する強制収用の様子は第9回シンポジウムの席上当時のフィルムが上映され、改めて強い衝撃を与えた。席上、松井公団総裁(当時)は「もうこれは戦争でして……」と述懐した。さらにこの収用が開港のため緊急になされたと言いながら、その時点で燃料輸送の計画は一步も進んではいなかったことが明らかにされた。これに対し公団側は〈どのような理由があれ、強制収用後7年も開港できなかったことは事実なのであって言い訳のしようもない〉という趣旨の発言をした。結局見せしめのための強制収用であったことを暗に認めるものであった。一方で、大木よねの強制収用をめぐる裁判で、東京高裁は、緊急性ありという相変わらずの行政追随判決を下しているのである(行政当局が反省の域に達しているのに、裁判官たちはこの事実関係さえ認識できずにいるのである)。
- (2) 小澤道一著『逐条解説 土地収用法 上・下』(株式会社ぎょうせい) 昭和62年
- (3) 小澤道一の著書は昭和62年(1987年)発行であり、当然成田問題は意識されている。1992年出版の竹村忠明著『土地収用と補償』(清文社)も同様の考察をし、同じような結論を導き出している。
- (4) 『朝日新聞』1992年1月15日付朝刊 建設省 松富泰生・土地収用管理官
- (5) 浦野雄幸(法務省民事局付検事)『自由と正義』(日本弁護士会刊) 昭和43年3月号(19巻3号) 20頁
- (6) 第4回シンポ(92年2月20日)において、空港予定地内にある(有)三里塚物産の工場(通称ラッキョウ工場)の改築工事に関して、公団が県土木事務所に対し建築確認を下ろさないよう工作した事実が明らかにされた。
- (7) 小澤道一著『逐条解説 土地収用法下』(株式会社ぎょうせい) 昭和62年 42頁
- (8) 小澤道一、前掲書 279頁

- (9) 千葉県行政書士会議・講演会「行政手続き法について」千葉市文化ホール、1992年11月21日、講演者・村上順
- (10) 憲法学者鶴飼信成は、論文「行政手続き法論文〔法の支配〕の原則と現代行政の課題、『公的研究』39号(1977年)所収」のなかで「行政的処理の対象となっている基本権の種類によって、処理方法の差異を認めるのが正しい」としたうえで、「現代法のなかで純粋に経済的権利、としてだけ保障されているものがあるであろうか。例えば飛行場建設予定地の地主の土地所有権は単純な経済的権利であろうか。飛行場を利用する航空会社の権利も同じように経済的な権利で、要するに二つの平等な経済的権利の対立なのであろうか。どうもそうではなくて、航空会社の権利の方はたしかに近代社会の経済原則の上に立った権利として、ここでいう純粋な経済的権利であり、したがって『生存権』『幸福追求の権利』『公共の福祉』によって制限されることを免れないのに対して、大土地所有者はともかく、農民の権利は、近代社会では疎外されてきた者の権利として、たんなる経済的権利以上のもの『生存権』『幸福追求の権利』と結びついた精神的権利の一種といえるのではないであろうか。」と述べている。対象にわけいって具体的に考察するという点で今後の行政的・法律的課題の探究の方向を示していると思われる。

追記

本稿四節で述べた空港問題の「円卓会議」は延べ12回に及ぶ論議を経て、94年10月11日に終結した。合意事項の詳細は隅谷調査団の所見(同日発表・千葉県空港対策課より入手可能)に譲るが、合意形成を可能にした基本的な要件を解説しておこう。

運輸省は先に確認した「空港と地域との共生」の原則にもとづいて以下のように行動する。①強制的手段を用いることなく平行滑走路を建設する、②その運用についても、騒音対策を重視し、飛行回数、とくに夜間の発着を抑える(技術的な限界容量以下にする)、③横風用滑走路の建設・運用は前項の問題と切り離し(事実上、空港基本計画に遡っての修正)、平行滑走路完成後に改めて地元・関係者の同意を求める、④地域連絡協議会のもとに設置される「共生懇談会」(仮称～最終的には「共生委員会」となる)が決める共生のための施策を誠意をもって実行する。

国(中心は運輸省)や地方自治体(中心は千葉県)は、反対同盟(元熱田派)の提案した「地球的規模の課題に取り組む実験村」の構想を具体化するための仕事に取り組む。

反対同盟は、運輸省の空港整備の新方針が「共生の原則」(本文4節参照)に則ったものであることを認め、〈地球実験村の用地に滑走路予定地をあてたい(二期工事放棄を意味する)〉という従来からの希望を絶対条件とはしない。

なお、反対同盟が第10回円卓会議で提案した「児孫のために自由を律す——農的価値の回復を——」に述べられた「断念の思想」が、議論の堂々巡りを防いで、相互の歩み寄りによる最終的な合意を得るための「導きの糸」になったことを特筆しておきたい。環境保全のためには「世代間倫理」の構築・実践が必要なことはよく知られている。反対同盟の提起もこれを承けたものである。ただし、将来世代のための自己抑制においてとくに権力を持つものに一層の「断念」を求めている。しかしもちろん彼ら自身もその理念で自らを律することによって円卓会議の円満な終結を可能にしたのである。