土木行政に関する法知識

8分野の話題を中心として

❶ 総論・規制行政から給付行政へ

西谷　剛

はじめに

現時点を新しい時代への転換点として認識することができよう。環境問題，資源問題，住民運動等の新しい問題が発生してきたし，今後の経済成長率の鈍化はほとんど明確なこととして認められつつある。国土利用構造にも，大都市への人口流入の鈍化にみられるように，新しい変化へのきざしがみられる。こうした中で国民意識にも新しい変化が生じつつあるように思われる。こうした諸々の変化を総称して「福祉社会への変化」といった言葉が用いられている。

土木行政の面でも当然新しい変化と課題が生じつつある。したがって，また，土木行政に関する法にも，いくつかの注目すべき新しい変化なり論点なりが生じつつある。ここでは，このような現代の新しい論点をいくつか拾い上げて述べてみよう。「土木行政に関する法知識」の総論としては，「土木行政法」の概念を明確にし，これに含まれる諸々の法律を分類整理して体系化することも考えられよう。事実「土木行政」の概念は明確ではなく，「土木行政法」という概念も法律学において認知されたものではないから，その明確化は，学問的にも実際的にも少なからぬ意義を有するとは思うが，それはこの小論のよくなしうるところでないし，本誌は法律専門誌でもない。それよりむしろ，今日の土木行政が，いわば時代の転換点にあって，どのような新しい課題を負いつつあるのかの一端を，土木行政に関する法律の側面から少しでも明らかにすることのほうが適当だと考えたわけである。

1. 規制行政から給付行政へ

現代社会では，国家が積極的に国民生活の向上のための活動をするようになった。行政機能の複雑多様化の現象については，各方面ですでにしばしば指摘されている。

かつての自由主義国家では，社会の発展は，できるだけ個人の自由な活動に放任し，その創意を発揮させるところにその基本があるとされ，行政は国家の存立を維持するための国防や社会秩序の維持のための警察作用を行うものとされた。これがいわゆる夜警国家である。

夜警国家から行政の積極的活動が期待される今日の国家への変遷に伴って，行政の中心も，秩序を維持するために国家に命令し強制する権力的作用（規制行政）から国民にサービスを提供する非権力的作用（給付行政）に移ってきた。

法律学においても，ようやく「給付行政法」という新しい概念が生まれつつあり，これについての研究の重要性が認識されるに至っている。今日まで「給付行政」の定義として確立されたものはないが，例えば次のような定義が行われている[a]。そして，その具体的内容については，「公物・営造物・公企業に，社会保険・公的扶助とか資金交付行政とかをプラスしたもの」（山田幸男「給付行政法の理論」）とするのが，厳密ではないが，ほぼ共通の認識となっている。

ここで公物・営造物とされているのが，いわゆる公共施設に相当する。

以上から明らかなとおり，土木行政は，国民の生活を積極的に向上させることを使命とする給付行政の大きな柱として認識されつつあるわけである。

もとより土木行政は昔から存在した。しかし，上に略述したような給付行政の理論が確立されつつあることに照らしてみても，今日の土木行政は，例えば単にでき上がった公共施設の占用の許可とか，予定地の利用制限とか，用地についての土地収用とかの強制的・権力的作用を論点とするのではなく，＜いつ・どこに・どのような施設を作る＞ことが国民生活を向上させるために重要かという角度から進められなければならないこと，さらにまた，社会保障とか電気・ガス等の公営企業とかの同じグループの行政作用と連動するという認識の下で進められなければならないこと等の新しい課題を負っている。

権力的規制行政から非権力的行政への変化といっても前者が行政作用としてその姿を消してしまったというのではない。従来，とかく見失われがちであった給付行政が，新しく重要なものとして認識されてきたことを意味するわけである。規制行政についていえば，今日なおその必要性は高い。それが給付行政と結びつき一体として効果をあらわす，という点に新しい観点がある。「規制と誘導」「アメとムチ」という言葉がしばしば用いられるのはこれである。例えば，都市計画において市街化区域・調整区域の線引きの下で行われる開発許可や地域地区の建築制限などの規制と，都市施設の整備や市街地開発事業の実施という給付とが一体となって，都市づくりという行政効果を発揮する仕組みなどは，その典型例である。

a) 『給付行政』とは，国・地方公共団体その他これに準ずる行政主体（公共企業体・公社・公団等）が積極的に，社会公共の福祉を維持増進するために，人民に対し，役務または給付を提供する非権力的管理作用をいう（原竜之助「新版・公物営造物法」による）。

2．専門分化と統合化

現代行政は国民生活の各分野に積極的に介入するが，「生活」はきわめて多元的であるから，行政施策は専門分化せざるを得ない。行政に限らず，専門分化は現代社会の特徴的現象であろう。他方，あらゆる行政施策は究極において個々人の生活をトータルとして向上させるものとして統合させ調和されなければならない。生活にかかわるある部面のみが満たされても，異なる部面間にアンバランスがあれば，完全な生活の向上があったとはいえない。また，ある一個人のみの生活の向上でなく，個人間の利害の調整が行われた全体としての生活の向上でなければならない。

以上のように，個々人の生活の向上を直接の目標とする現代行政においては，諸施策の専門分化の方向の中で他方でその統合化を図る必要に迫られている。このような要請は，法律の側面でも各種の計画法を生むに至った。計画という道具は，ある目標を定め，その目標の達成のため，関連する諸手段を統合するものである。戦前，計画について定めた法律は旧都市計画法くらいであったが，今日では150を越える計画法があり，その中に定められた計画の数は300を越えている。国土総合開発法による全国総合開発計画，国土利用計画法による国土利用計画，新都市計画法による大臣・知事・市町村による多元的な都市計画，住宅建設計画法による住宅建設計画など枚挙にいとまがない。こうした傾向は，ひとり土木行政の面だけでなく，農業，工業，教育，労働などの分野にも及び，土木行政もこれらの分野との整合性のもとに進められるべきことが要請されている。道路，鉄道，河川，港湾，下水道，公園等の公共施設は，国土計画なり都市計画なりの目標を達成するための手段として位置づけられる。

法律学では，公共施設について，主として，その完成後の管理の法的性格が研究対象とされてきたが，計画法の登場とともに，公共施設の計画段階，建設段階，管理段階を通じたダイナミックな総合研究を必要とするに至ったといってもよいであろう。

3．実体法と手続法

戦前の法律はごく簡単な規定を置いたものが多かったが，戦後の法律は詳細な規定を置くものが多い。これはひとつには，簡単な規定で解釈の幅を大きくすることが「法律による行政」の原理に反する面があると考えられたこと，すなわち，戦後の国民の代表である議会が，許可の基準にしてもその他の行政活動にしても，詳細な基

準を定め，行政の裁量の範囲をできるだけ狭めることが民主主義に適合するものと考えられたことのあらわれであろう。

もう一つは，戦後の法律が，丁寧な手続規定を置いていることである。行政の独断ではなく，民主的な手続を経て行政活動を進めること。価値感が多元化した現代社会にあって多数者間の利害の調整を図るための仕組みが必要になったこと，行政施策の専門化と複雑化に伴い行政機関相互間の共同ないし協力関係が必要になったことなどが，手続規定の整備をもたらした理由である。多くの法律は，一定の行政活動にあたって審議会の意見を聴くものとする規定，他の大臣または地方公共団体の長の意見を聴きあるいは協議するものとする規定，直接住民からの意見を求める書類の縦覧規定や，公聴会の規定等々の手続規定を置いている。これらの手続は ① 行政機関相互間の手続，② 国・地方公共団体間の手続，③ 住民との関係での直接手続（聴聞・縦覧，公聴会，説明会等），④ 住民との関係での間接手続（議会への付議，審議会等），等いくつかに分類整理できる。

土木行政は，生活の基盤を整備することを通じて，地域の利用構造を長期的に確定する性格を持っており，また，用地買収等により土地の権利者に大きな影響を及ぼすものであるから，これらの手続規定とのかかわりは特に深い。土地収用法，都市計画法が詳細な手続規定から成っていることは周知のことであろう。

特に最近，公共事業の実施が住民運動の対象となる事例が多くみられる。住民参加が強調されてもいる。このような現象への対応の一つの鍵が，上記のような諸手続規定と，その運用の整備にあることは間違いあるまい。

4. 公共事業と財政

公共事業はどのような財源をもって行われるか。これも今日的着眼点として重要な問題である。ここでは，公債の問題，財政投融資の問題，民間資金の問題，長期財政計画の４つの問題について，ごく簡単に説明する。

（1） 公　　債

公共事業の一般財源は，その大部分が租税収入によってまかなわれる。しかし，公共施設は耐用年数が長く，その便益は後世にも及ぶので，現時点の租税収入によらず，民間から資金を借り入れ，これを後の租税収入で償還する制度がある。これがいわゆる公債発行である。国債の発行が特に戦時中の日銀引受によるインフレをもたらした苦い経験から，財政法は「国の歳出は，公債又は借入金以外の歳入を以って，その財源としなければならない。」（法第４条）とする規定を置いて国債発行についての規制を行っているが，公共事業費については，「但し，公共事業費，出資金及び貸付金の財源については，国会の議決を経た金額の範囲内で，公債を発行し又は借入金をなすことができる。」（法第４条）と規定している。地方財政の場合は地方債発行がこれに相当し，地方財政法にほぼ同様の規定がある（法第５条）。公共施設整備の要請の側からすれば，特に不況期に租税収入が低下して財源が不足する場合には公債を発行して対処すればよいのだが，他方このような借入金が民間活動を停滞させたりインフレをひき起こしたりする場合もあるので，両者のかね合いは微妙で，経済政策上の重要な論点の一つとなっている。

（2） 財 投 資 金

公共施設のうちでも有料道路や公共住宅等の有料施設の財源としては，財政投融資資金（財投資金）があてられる。財投資金の大部分は郵便貯金からなる資金運用部資金である。財投資金の運用については，昭和 48 年に制定された「資金運用部資金並びに簡易生命保険及び郵便年金の積立金の長期運用に対する特別措置に関する法律」により，その運用期間が５年以上にわたるものについて，予算をもって国会の議決を経なければならないことになっている（法第２条）。

公共施設が無料のものに限られた時代から，国家が積極的な給付行政を進める時代に移行するとともに，民間部門と政府部門とが複雑に入りまじり，政府も公社，公庫，公団，事業団，特殊会社等を通じて公共事業を行うようになり，その財源として，利子つきの財投資金が用いられるようになった。現代は混合経済の時代だといわれるが，その典形例の一つが財投資金の運用にみられるといってよいだろう。財投の借入金は，施設の料金や使用料等の収入によって償還される。

（3） 民間資金等

公共事業が租税収入等の一般財源以外で行われる例としては，上記の財投のほか，道路法，河川法，都市計画法等にみられる受益者負担金や原因者負担金による場合があり（もっとも，受益者負担金は現在下水道について一部実行されているにすぎない。原因者負担金は最近大規模宅地開発に伴う関連公共施設の整備にその例があるが，法律の規定との関係はあいまいである），また，土地区画整理組合や市街地再開発組合等の民間事業主体による場合があり，さらに地域開発・都市開発・レクリェーション施設開発等で民間企業と政府部門が共同出資した，いゆいわゆる第三セクターが事業主体になる場合もある。広い意味で民間エネルギーの活用として今日の重要な論点の一つである。

（4） 長期財政計画

公共事業のようにその完成に数年度を要するものについては，予算の単年度主義が制約になる点がある。これに対しては，債務負担行為（財政法第 15 条），継続費（法第 14 条の 2）等の規定があるが，これらについての解説は省略する。

これとは別に，道路，港湾，下水道，公園等それぞれの事業ごとに 5 か年間の長期投資計画を定めるための特別法がある。道路整備緊急措置法や港湾整備緊急措置法などがこれである。しかし，これらの計画において定められた投資額は毎年の予算を拘束するものではない。

5. そ の 他

以上のような論点のほかにも，現代土木行政をめぐるいくつかの重要な論点がある。

例えば，公共事業と訴訟の問題がある。公共事業の実施は一般に権力的な行政処分ではないから訴訟の対象にならないのではないか。この問題については，いくつかの相反する判決例があある。

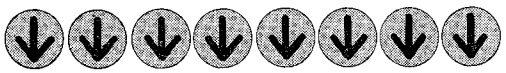
また，今後の土木行政において，国と地方公共団体との関係をどのように考えるべきかの問題も重要である。現代福祉国家が個人の生活への着目を重んずれば重んずるほど，地方自治が強調されるようになる。新都市計画法も旧都市計画法時代の国による計画権限を大幅に地方公共団体に移した。こうした方向を今後どのように考え法制度化していくかという問題である。

さらにまた，先に公共事業と財政の問題について触れたが，公共事業と税制の問題もある。

いずれにしても，現行の土木行政に関する諸法律の内容をただ平板に理解するだけでなく，現代の社会経済情勢の中で，問題意識的に論点をつかむことが重要であろう。

（筆者・建設省大臣官房政策課 課長補佐）

国際会議に関するお問合せは



学会誌国際会議ニュース欄、または下記担当者あてお問合せ下さい●土木学会事務局総務課鈴木勝芳職員
電話（03）351-4133番（直通）

❷ 国土利用の場合

荒 木 英 昭

1. 乱戦に登場したエース国土利用計画法

国土利用に関する法制上の動きとして特筆すべきことは，なんといっても，昭和 49 年 5 月，長い曲折のすえ国土利用行政の根幹的な法律として国土利用計画法（昭和 49 年法律第 92 号）が成立したことであろう。かりに 2 年前にこのような解説を書くとすれば，複雑に並立するわが国の種々の地域開発関係諸法を羅列するばかりで読者諸氏も，散漫な印象しか残らなかったであろう。

わが国の国土利用に関する法体系も，国土利用計画法の登場により，やっときっちりとした体裁を整え．実効が期待できるようになったといえるのではなかろうか。

たしかに戦後わが国では，種々の地域開発に関する諸法を乱立せしめすぎたきらいがある。これらの一つ一つの法律は，作ったときには，それぞれの時代的・地域的要請に基づき作られ，多少はそれなりに役割を果たしているのだが，日本のように急激に変化する国土の場においては，それぞれの地域の情況も，必要な法律などに関する人びとの要請も刻々と変化し，存在の意味が薄れてゆく。しかし，地域開発に関する法律をいったん施行してしまうと，かりに実質的な効用はほとんどなくなっても，なんらかの地域のなんらかの利害に微妙に影響を残しているため，なかなかその改廃は難しい。あえて既存の法律の改廃に手をつけるよりも，当らずさわらずそっとしておいて，新たな要請に応じて，別の法律をつくったほうが手っ取り早いということが，特に地域開発行政において，良くいえば＜賢明に＞，反省をこめていえば＜安易に＞選ばれてきたといえよう。

「総合開発行政を円滑に推進するため，地域開発のための関連法律を体系的に整備し，基本となる法律を制定すべきである」との意見が臨時行政調査会から内閣総理大臣に提出されたのは昭和 39 年のことだったこと，昭和 44 年に閣議決定された現行（新）全国総合開発計画でもかなり力点を置いて同趣旨の指摘を厳しくしていること等を思い合わせると，国土利用計画法はかなり古くから