

日本における土地利用に関する紛争事例

田 村 秀*

I 日本の都市計画制度の概要

1 はじめに

本報告は、日本における土地利用に関して頻発する紛争事例からどのような法的課題があるかについて私見を述べたものである¹。紛争事例²について考察する前に、まずは日本の都市計画制度の概要を理解する必要がある。

その最大の特徴として挙げられるのが、欧米諸国の土地利用規制が「計画なくして開発なし」、あるいは「建築不自由」という原則が概ね貫かれているのに対して、我が国では戦前戦後を通じて土地所有権の制限に消極的であり、国が定める全国一律の最低の基準をクリアさえすれば許されるという、「建築自由」の原則ともいべき発想が根付いているということである³。

* 新潟大学大学院実務法学研究科教授

- 1 本稿は、拙著『政策形成の基礎知識』（第一法規、2004年）および『自治体格差が国を減ぼす』（集英社新書、2007年）を利用して行った当日の報告を再現したものであり、これらの論文と内容上の重複があることについて、あらかじめお断り申し上げる次第である。
- 2 なお、芦屋市の事例については必ずしも紛争とはなっていないが、いわゆるゲートシティとして富裕層と貧困層の分断等の争点も内在していると考えられることから、ここに含めている。
- 3 この点については多くの都市法学者や都市計画学者が指摘していること

しかしながら、建築自由と言っても一定のルールは形成されているのであり、都市計画制度の歴史と現行制度がどのような内容となっているかについて次に概観することとする。

2 日本の都市計画制度の歴史

我が国最初の都市計画のための立法とされているのが、1888年に公布された東京市区改正条例である。その主眼は、東京の都市改造であった。1919年には、旧都市計画法と市街地建築物法（建築基準法の前身）が制定された。両法によって都市計画は国家的事業として位置付けられ、都市計画区域制度を創設し、都市計画制限や用途地域制などが導入されたが、それらの制限は緩く、建築許可ではなく、建築自由を前提とした建築確認のシステムが原則となり、街並みを都市計画の観点から十分コントロール出来るものとはならなかった。

1923年9月に発生した関東大震災を契機として、帝都復興院が設立され、関東大震災復興都市計画事業が進められることになったが、利害対立や財源不足などもあって東京の都市改造は部分的に留まった。これと同様の契機は敗戦後の戦災復興都市計画にもあったが、土地所有者の反発などがあるため、未だに着工されていない事業も少なくない。

1950年には建築基準法が制定され、建築規制が地方自治体の権限として明確化され、1968年には新しい都市計画法が制定された。新法によって、市街化区域と市街化調整区域の区分や用途地域の詳細化、容積率規制の適用などが行われるようになったが、そもそも都市計画法制が適用される区域が狭いことなどもあって、日本の都市計画制度は依然として様々な課題を抱えている。

である。詳細については、例えば原田純孝編『日本の都市法Ⅰ 構造と展開』（東京大学出版会、2001年）を参照されたい。

3 現行の都市計画制度の概要⁴

ここでは、複雑な現行の都市計画制度のうち、主として土地利用計画制度について触れることとする。土地利用に関しては、大枠を決める仕組みから、きめ細かなまちづくりをするための仕組みまで数多くの制度が用意されている。その意味では土地利用計画は幾層も重なったレイヤーケーキのような存在と見ることも出来るだろう。都市計画区域では、一般的には市街化区域と市街化調整区域に分けられ、また、市街化区域では12の用途地域に分けられ、また、地域によっては様々な地域地区が指定され、さらには地区計画できめ細かな都市計画を実施するといったようなものである。

(1) 区域区分

区域区分制度とは、道路、公園、下水道などの基盤整備についての公共投資を効率的に行いつつ、良質な市街地形成を図る目的で、都市計画区域を市街化区域と市街化調整区域に区分するものである。三大都市圏や政令指定都市では区分を必ず行うこととされているが、それ以外の地域では都道府県が区分するか否かを選択することになる。2005年現在、市街化区域は国土の3.8%、市街化調整区域は9.9%に過ぎない。このことが結果として都市計画区域外などでの無秩序な開発（スプロール）を助長している一因になっていると考えられる。一方、人口で見ると、国民の約3分の2に相当する67.1%が市街化区域に生活している。区域区分については定期的な見直しをすることとされているが、地価変動をもたらしうる点や都市計画税が課税されうる点などを嫌う地権者の反対も多く、必ずしも適切に

4 本項をまとめるにあたっては、財団法人都市計画協会『みらいに向けたまちづくりのために一都市計画の土地利用計画制度の仕組み一』（2007年）を参考にした。

実施されていないのが実態のようである。

（2）用途地域

用途地域は、住居、商業、工業など市街地の大枠としての土地利用を定めるものである。旧都市計画法制定時は3種類だったものが、1968年の新都市計画法制定によって8種類となり、現在では12種類ときめ細かく分けられている。用途地域によって、それぞれの目的に応じて建てられる建物の種類が決められることになる。都市計画図を見れば分かるように、地域の目指すべき土地利用の方向を考えて、いわば色塗りが地域になされていることになる。

12種類の用途地域は以下のとおりである。

- ・ 第一種低層住居専用地域
- ・ 第二種低層住居専用地域
- ・ 第一種中高層住居専用地域
- ・ 第二種中高層住居専用地域
- ・ 第一種住居地域
- ・ 第二種住居地域
- ・ 準住居地域
- ・ 近隣商業地域
- ・ 商業地域
- ・ 準工業地域
- ・ 工業地域
- ・ 工業専用地域

このほか、用途地域を補完する地域地区として特別用途地区⁵の制度が

5 従前は都市計画法によって11種類（例：文教地区）に限定されていたが、1998年の改正によって、地方自治体の条例で名称等を自由に決めることが可能となった。

ある。

用途地域に指定されると建物の用途の制限だけでなく、建物の建て方のルールが定められている。これによって、土地利用に応じた環境の確保が図られるようになっている。例えば、最も規制の厳しい第一種低層住居専用地域では、病院や大学、更には50m²を超える店舗を建設することは出来ない。また、建物の建ぺい率も最大60%となっていて、延べ床面積が敷地面積に占める割合を示す容積率も50%から200%までとなっている。一方、工業専用地域には住宅の建設は出来ない。これ以外にも斜線制限⁶や日影規制⁷など建築物の形態について幾つかの規制が設けられている。

（3）地区計画

地区計画は、良好な都市環境の形成を図るため、ドイツの制度（B plan）を参考に1980年に導入されたものである。地区レベルの都市計画と言われる存在であり、策定主体は市町村である。地区計画は、地区の目標や将来像を示す地区計画の方針と、生活道路の配置や建築物の建て方のルール⁸などを具体的に定める地区整備計画から構成され、住民の意見を反映して、街並みなどその地区独自のまちづくりのルールを細かく定めることが出来る。

（4）都市計画のマスタープランなど

都市の目指す将来像を描くビジョンがマスタープランである。都市計画のマスタープランは個々の土地利用の規制を直接制限するものではないが、全体の指針となるものである。また、都市計画の決定手続においては

6 道路や隣地に係る採光や通風などを保護するため、敷地境界線から一定の勾配で建物の高さを制限するものである。

7 住居系用途地域などで、日照を確保するため、条例により、建物が隣地に落とす日影の時間を制限するものである。

8 植栽のあり方や建物の色など様々なルールを制定することが可能である。

住民参加が基本となる。公聴会の開催や都市計画審議会の議を図るなどの手続きが都市計画法などによって義務づけられている。

II 土地利用に関する紛争事例

1 国立市マンション訴訟

(1) マンシヨントラブルの状況

近年、大都市部では人口の都心回帰などの傾向が強まりマンションの建設ラッシュが続いている。これは一方で地域における住環境の悪化を招くことにも繋がりがねないこととなり、各地でマンション建設に関する反対運動も沸き起こっている。しかしながら、多くの場合、都市計画法や建築基準法に違反するものではなく、建築確認が下りてしまえば、もはや工事を差し止めることは困難となる。

このような事態を未然に防ぐために、中高層マンションの建設に当たっては周辺住民との話し合いを求める自治体も増えており、このことについて紛争予防の手続きを定めた条例を制定するところや、マンション等の高さを制限する条例を制定するところも出てきている。

(2) 国立市の事例

各地のマンシヨントラブルの中でもっとも物議を醸したとも言われているのが国立市大学通りのマンションを巡る一連の訴訟である。

国立駅からまっすぐ南に伸びる大学通りは、1934年に住民が桜を植樹して以来、文教都市のシンボルとされてきた⁹。高層マンション建設は1960年代からたびたび持ち上がってきていたが、その都度反対運動¹⁰によって

9 1952年に特別用途地区である文教地区に指定されている。

10 市民の側も開発容認派と景観保全派（開発反対派）に二分されていた。

全て景観を害さない方向で計画変更がなされてきた。しかしながら、1999年7月、東京海上の跡地をマンション事業者（明和地所）が購入し、翌月に計画概要書¹¹を住民に配布したことによって住民の反対運動が強まり、事業者側は14階建てに計画を変更した。これに対して国立市は建築制限を規定した地区計画の作成に奔走し、これに対抗するような形で事業者は都に対して建築確認の申請を行った。

結局、2000年1月5日に建築確認が下り、程なくして市の地区計画は決定されたが事業者側は着工を強行し、訴訟合戦が始まった。

（3）景観訴訟以外の訴訟の状況

① 建築差し止め仮処分申請

事業者側が建築着工したことに対して住民が2000年1月に仮処分の申立を行ったが6月に却下され、即時抗告したものの12月に高裁は棄却した。地裁では建築基準法違反でなく、また受忍限度を超える被害は生じていないと判断したが、高裁では違法建築とは認めるものの、地裁同様受忍限度を超える被害は生じていないとされた。すなわち、建築着工後に制定された建築物制限条例も効力を有すると認めただうえで条例施行日に現に工事中の建築物が存在したかということについては、その実態も兼ね備えていないといけないと判断している。この結果、仮処分自体は却下のため、明和地所側は最高裁への特別抗告をすることは出来なかった。

② 東京都の是正命令に関する行政訴訟

仮処分申請が認められなかったことを受けて、2001年5月に今度は住民側が建築基準法に基づき東京都が是正命令を発するよう求めた行政訴訟を提起し、12月に地裁は是正命令を発しないことは違法であることを確認した。これに対して高裁は原判決を取り消し、住民敗訴となり、最高裁で不受理となり控訴審判決が確定した。控訴審では仮処分申請の高裁判断と

11 当初は、18階建て、高さ53メートル、441戸の大規模なものだった。

は異なり、建築基準法違反ではなく、マンションは現に建築工事中の建築物と判断したものであった。

③ 条例無効確認等請求事件

一方、マンション事業者側も住民や市の動きに対抗して、地区計画・条例の無効を求めるとともに4億円の損害賠償を求める民事訴訟を提起した。地裁では具体的な権利義務ないし法律関係の存否に関する紛争のみが「法律上の争訟」として裁判の対象となるとして条例の無効確認は却下し、既存不適格建築物となった損害として4億円の損害賠償を命じ、市はこれを不服として控訴を行った。2005年9月の控訴審判決では2500万円の損害賠償を命じ、市議会の反対により上告しなかったため、判決は確定した。

（4）景観訴訟の状況

マンション事業者に対抗して住民側は建物の20メートルを超える部分は市の建築物制限条例に違反することを確認し、超える部分の建築を禁止及び撤去するとともに損害賠償請求を内容とする民事訴訟を2001年3月に提起した。これに対して、東京地裁は景観利益を認め、事実上住民側の訴えを認めた。

判決によれば、まず建築基準法との関係では、マンションは条例が施行された2000年2月1日時点では建築基準法第3条第2項にいう「現に建築の工事中」の建物であったから同法に違反しないとしている。しかしながら、あくまで同法は建築物の構造等に関する最低の基準に過ぎないため私法上の違法性は別途検討する必要があるとして、日照被害や景観利益の侵害の有無を議論している。景観利益については、「ある特定の地域において、地域内の地権者らが、十分な相互理解と結束の下に、自己の土地利用に関して一定の自己規制を長期間にわたり継続した結果として、当該地域に独特の街並み（都市景観）が形成され、かつ、その特定の都市景観が当該地域内に生活する者らの間のみならず、広く一般社会においても良好な景観であると認められることにより、前記の地権者らの所有する土地に特

定の付加価値を生み出している場合には、地権者らは、その土地所有権から派生するものとして、形成された良好な景観を自ら維持する義務を負うとともにその維持を相互に求める利益」と定義しており、この景観利益は法的保護に値し、これを侵害する行為は一定の場合には不法行為に該当するとし、大学通りの景観は、景観利益を有し、これに対してマンション事業者は景観利益を侵害しないように変更することが可能であったにもかかわらず建物の建築を強行し、被害回避の実質的な努力を怠り、また、私企業といえどもその社会的使命を忘れて自己の利益の追求のみに走る行為を行ったことは非難されても仕方がないものであり、受忍限度を超えて景観利益を侵害したものと認めた。

そして、不法行為による被害の救済は、金銭賠償が原則であるが、景観利益の特殊性と景観利益破壊の程度を総合考慮すると、金銭賠償では救済できないため、20メートル以上の部分について撤去する必要があるとしている。

このように、この地裁判決は景観利益を認め、かつ、不法行為を認めた画期的なものではあったが、控訴審では原告全面敗訴となった。2006年3月30日の最高裁判決では、景観利益を認めたものの、不法行為までは認められなかったのであった。裁判要旨は以下のとおりであった¹²。

- 1 良好な景観に近接する地域内に居住する者が有するその景観の恵沢を享受する利益は、法律上保護に値するものと解するのが相当である。
- 2 ある行為が良好な景観の恵沢を享受する利益に対する違法な侵害に当たるといえるためには、少なくとも、その侵害行為が、刑罰法規や行政法規の規制に違反するものであったり、公序良俗違反や権利の濫用に該当するものであるなど、侵害行為の態様や程度の面において社会的に容認された行為としての相当性を欠くことが求められる。

12 最判2006.3.30民集60巻3号948頁。

3 南北約1.2kmにわたり直線状に延びた「大学通り」と称される幅員の広い公道に沿って、約750mの範囲で街路樹と周囲の建物とが高さにおいて連続性を有し、調和がとれた良好な景観を呈している地域の南端にあって、建築基準法（平成14年法律第85号による改正前のもの）68条の2に基づく条例により建築物の高さが20m以下に制限されている地区内に地上14階建て（最高地点の高さ43.65m）の建物を建築する場合において、（1）上記建物は、同条例施行時には既に根切り工事を行っている段階にあって、同法3条2項に規定する「現に建築の工事中の建築物」に当たり、上記条例による高さ制限の規制が及ばないこと、（2）その外観に周囲の景観の調和を乱すような点があるとは認め難いこと、（3）その他、その建築が、当時の刑罰法規や行政法規の規制に違反したり、公序良俗違反や権利の濫用に該当するなどの事情はうかがわれないうことなど判示の事情の下では、上記建物の建築は、行為の態様その他の面において社会的に容認された行為としての相当性を欠くものではなく、上記の良好な景観に近接する地域内に居住する者が有するその景観の恵沢を享受する利益を違法に侵害する行為に当たるとはいえない。

（5）国立市の事例からの教訓

国立市の場合、市民の長年の努力によって良好な景観が維持されてきたという固有の背景があり、他の都市と同等に論じることが出来ないが、わが国の都市計画は「建築自由」の原則の下、景観や周囲との調和といった点を軽視して都市開発が進められてきた感は否めない。これは欧米が原則不自由の下、良好な都市景観を維持してきたこととは大きな相違点であり、街並みを単なる私有財産の連続体と考えるのではなく、公共財産として、行政、住民、議会、そして事業者が一緒になって街づくりに関するルールを話し合い、それを尊重しあう気風を築き上げていくことが重要となる。

今回の一連の訴訟を経て、景観利益が法律上保護に値するものと最高裁

が判断したことは画期的である。これは景観法の施行が後押ししたことは明らかである。また、判決を詳細に読み込めば、地区計画条例がもっと早く制定されていたら勝訴していたとも考えられる。その意味では分権時代の自治体法務においては、予防的条例制定の必要性がもっと強調されるべきではないだろうか。このほか、東京など三大都市圏の用途地域の指定権限は、市区町村ではなく東京都が特例的に有しているという特殊事情も、今後の地方分権と都市計画のあり方を検討していく上で更なる議論が必要となるだろう¹³。

2 芦屋市六麓荘町地区計画

(1) 芦屋市の状況

芦屋市は兵庫県の南東部、大阪市と神戸市のほぼ中間に位置する自治体である。面積は18.6km²、南北に細長い地域で、北は六甲山地、南は大阪湾に面している。

芦屋市の前身の精道村は、1889年に4つの村が合併して誕生した。既に1874年には大阪と神戸の間を国鉄が開通し、1905年には阪神電鉄も開通するなど交通の便が良く、さらには電気、ガス、上下水道も早い時期に供給が開始されるなど利便性の高い地域として早くから市街化が進んでいった。精道村は、1940年に、町を飛び越えて芦屋市に昇格し、戦前から都市計画も行われていた。

芦屋市は人口9万人ほどの小さな自治体だが、芦屋市だけに適用される法律がある。それは「芦屋国際文化住宅都市法」という1951年に施行された特別法である¹⁴。戦後、新憲法の下で、広島市の「広島平和記念都市

13 国立市では用途地域の変更は出来ず、地区計画による対応しか出来なかった。

14 この法律は日本国憲法第95条で定められている一つの地方自治体にだけ適用されるもので、住民投票を行い過半数の同意があつて初めて制定の運び

建設法」を皮切りに、東京都と18の市で制定されたものであるが、1953年以降はこのような個別の自治体だけに住民投票の結果によって適用される特別法は制定されていない。

この国際文化都市法は、第1条によれば、「芦屋市が国際文化の立場から見て恵まれた環境にあり、且つ、住宅都市としてすぐれた立地条件を有していることにかんがみて、同市を国際文化住宅都市として外国人の居住にも適合するように建設し、外客の誘致、ことにその定住を図り、わが国の文化観光資源の利用開発に資し、もって国際文化の向上と経済復興に寄与すること」を目的として作られた法律ということになる¹⁵。

法律の中身はともかく、芦屋市の住環境は多くの人の羨望的である。明治以降、大阪や神戸の資産家や文人たちの別荘として栄えてきた芦屋市は、関西圏の中で住んでみたい街のトップクラスにランキングされている。

実際、芦屋市を訪れてみると、これぞ高級住宅街という印象を強く抱く。芦屋駅周辺には高級感の漂うお洒落な店が立ち並ぶ。特に、昭和初期に株式会社六麓荘によって開発された六麓荘町は広い舗装道路が整い、電線類は地下に埋設され、広々とした庭やテニスコート、プールなどを備えた豪邸が数多く建ち並ぶ芦屋市屈指の高級住宅街である。

そんな芦屋市も、相続によって豪邸がマンションに立て替わったり、敷地が細分化される傾向も見られるようになってきた。特に、バブル経済の崩壊後、資金調達のために土地を売ったり、相続税が払えなくて物納するケースが続出した。

となる。

- 15 要は、一般的に広い家を欲する欧米人でも住めるような快適な住宅都市を目指すための法律ということであるが、このような特別法は宣言的、精神的な内容に留まっていて実質的な効果はあまりないという批判もある。

（２）地区計画条例（豪邸条例）の制定

2003年に六麓荘町で老人ホームの建設計画が持ち上がったが、住民の反対によって一戸建て住宅用地に分割して売却された。これを契機に地域住民はまちづくり協議会を結成し、芦屋市に条例制定を働きかけていた。元々、六麓荘町には、開発が始まった頃から自治会独自の建築協定を設けていた。その内容は、建物は一戸建ての個人住宅に限定し、新築や増改築時には自治会の承認制とし、敷地は400m²以上、町内の営業行為は一切禁止とするなどとしていて、この結果、町内にはマンションや商店は一切ない。

だが、建築協定はそもそも地権者全ての同意が必要な制度で、また、自治体の権限も行政指導となりがちなこともあり、最近では1980年に出来た地区計画の制度が活用されるケースも増えてきた。地区計画の場合、全員の同意は必要なく、市長が強制力を伴う規制を行うことも可能となる。

そこで、建築協定の内容を地区計画として都市計画決定し、条例に盛り込んだのが、芦屋市地区計画の区域内における建築物の制限に関する条例、すなわち、通称“豪邸条例”である。

高級住宅が建ち並ぶ六麓荘町では、一軒の敷地面積は、最低400m²¹⁶として、建蔽率も30～40%、容積率も80%、建物の高さは最高でも10mとといったようにゆったりとした住宅しか建築できないような制限が設けられている。また、奥池南町では、別荘地ということもあって、敷地面積の最低限が500～1,000m²とさらに厳しい制限が加えられている。なお、違反者に対しては罰金も科せられることが条例に規定されている。

六麓荘町には、芦屋大学などの教育機関のほかの建物はみな、豪邸という名に相応しい。高台からは、芦屋浜や芦屋市街を見下ろすことが出来る絶景の別世界である。住人が乗っている車の大部分は三ナンバーの高級外車、手入れの行き届いた広々とした庭に、大きな二階建てのお屋敷、これ

16 ただし分割の場合、一敷地に限って360m²以上も可とされている。

が典型的な六麓荘町の住宅だ。

（3）芦屋市の課題

高級住宅地としての地位を不動のものとしている芦屋市であったが、1995年1月17日に発生した阪神・淡路大震災では、壊滅的な打撃を被った。市内の犠牲者は444人、家屋の全壊・半壊率も57%と阪神地方で最も高い被災率となり、都市基盤も多大な被害を受けた。

芦屋市では、地震発生直後、一瞬のうちに老朽木造家屋を中心に大きな被害が生じ、被災後3日目まで火災が引き続いて発生した。道路や交通機関などのインフラ施設も損壊し、市庁舎の中核機能も被災するなど混乱を極めた。また、芦屋浜の埋立地区を中心に広範囲で地盤の液状化も発生し、埋立地区の9割以上で建物の傾斜被害が生じた。

建物被害は、JR芦屋駅周辺やその南部地区で特にひどく、清水町や津知町では全壊、半壊した建物の割合は9割を超え、このうち全壊だけで85%以上という壊滅的なダメージを受けている。その一方で、豪邸条例が制定された六麓荘町では全壊率が1割で半壊を合わせても4分の1弱と芦屋市平均の半分以下の被害で済んでいる。別荘が多数所在する奥池南町では全壊建物はなく、半壊も1.6%に留まっている。震源地からの距離や地盤状況などによって被害状況は大きく異なるが、山の手の高級住宅地では被害は比較的少なく、JR沿線の比較的的老朽化の進んだ木造家屋が密集していた地区で被害が集中していた。

国や兵庫県、そして全国各地からの支援の手もあって、現在の芦屋市には震災の傷跡はほとんど見られない。しかしながら、芦屋市の財政状況には震災の傷跡が今も残っている。震災前の芦屋市は、類似団体と比べると財政的な余裕もかなりあったが、震災後の復興事業で借りの地方債の返済がピークを迎えている。

豪邸条例で、良好な住環境が確保された六麓荘町、奥池南町にも課題がある。日本一の高級住宅地を歩いてみると分かることだが、空き家や空き

地が結構あるのだ。もともと二世代、三世代の住宅が多い地域だが、若い世帯の中には他地域に移り住んでいるところも少なくない。残された高齢者にとって、急な坂道続きで店も病院もない地域は、暮らしやすいとは言いがたい。この地を売り払って高級な老人ホームに入居する高齢者もいるようである。

2005年時点の芦屋市の高齢化率は全国平均並みの20%、これが六麓荘町では28%、奥池南町では33%と更に高くなる。高齢化の進展が豪邸の町を蝕んでいる。

3 さいたま市の葬祭場

(1) 紛争の背景

全国各地で見られる土地利用に関する紛争事例の1つに葬祭場を巡るものがある。人の一生に関わるものであり、誰にでも関係する施設ではある。その意味では必要なものであるが、多くの人間にとって自分の住居のすぐ隣には作ってもらいたくないと考える、典型的な「迷惑施設」である。以前は自分の家で葬式を行い、そこから霊柩車によって火葬場まで亡骸を運ぶということが一般的であったが、昨今の住宅事情やライフスタイルの変化などによって葬祭場が特に都市部で多く建設されるようになってきた。

一般的には、葬祭場とは通夜、葬式などを行う施設であり、建築基準法上は集会施設の扱いとなっている。すなわち、葬祭場は、都市計画のどの用途地域においても建設可能なのである。それにも拘わらず、葬祭場を巡るトラブルは全国各地で起こっている。

(2) 問題解決の方策はあるのか

それでは、問題解決の方策はあるのだろうか。葬祭場が集会施設として位置づけられているため、憲法が保障する集会の自由との兼ね合いもあ

り、自治体の条例によって立地規制することは相当慎重であるべきであると考えられるし、実質的に立地を禁止するような内容を定めれば憲法違反の疑いが強いのではないだろうか。

そのようなこともあって、自治体の中には行政指導、すなわち要綱を制定して対応しているところもある。例えば、さいたま市の場合、さいたま市葬祭場建築等指導要綱を制定し、要綱の中で、以下の内容を規定している。

- ・ 建築確認の申請30日前に計画周知の標識設置を求める
- ・ 事業主に事前説明会の開催を求める
- ・ 市として紛争調整（あっせん）の手続きを定める

このような手続きを設けることで、葬祭場の事業主と近隣住民の間で話し合いの場を設けるなどして紛争の予防に努めようとするものである。

しかし、実際にはこのような手続きを行っても近隣住民の反対運動は後を絶たない。だが、ひとたび建設され、葬祭場がオープンすると多くの場合、反対運動は下火となる。これは住民側の諦めということもあるだろうが、実際に作られてみると、交通渋滞などさほど大きなトラブルは発生せず、結局は住民側の危惧の多くは杞憂だったということになるのではないだろうか。むしろ、人間の葬祭場よりも昨今、ペット葬祭場が全国各地でトラブルを招いている。ペットの火葬施設も含めて、現行法令では野放しとなっている現状は早急に改めるべきではないだろうか¹⁷。

17 衆議院議員泉健太君提出動物霊園（ペット霊園）事業に関する質問に対する答弁書（http://www.shugiin.go.jp/itdb_shitsumon.nsf/html/shitsumon/b161026.htm：最終閲覧日2012年1月15日）

Ⅲ 紛争事例から学ぶべき点

本報告では、日本の都市計画制度の概要及び3つの事例を概観した。最後にこれら紛争事例から学ぶべき点について簡潔に私見を述べることにする。

まず第一に、行政、それも特に地方自治体の課題である。土地利用を巡る紛争事例の中には住民など当事者の誤解や理解の低さが招くものも少なくない。葬祭場に関する紛争などは、地方自治体による住民への適切な情報提供の必要性を示唆している。その一方で、地方自治体自身がまちづくりに対するしっかりとしたビジョンを作成していなければ、土地利用を巡る紛争事例は今後も様々な形で顕在化することが予想される。その際、地区計画の有効活用は重要であるが、国立市の事例の場合、本来であればもっと前に住民参加の下で計画策定の議論をしっかりとすべきであったと考えられる¹⁸。他方、芦屋市の事例は、富裕層主導の地区計画であるが、このような日本版のゲートシティとも言うべき存在は社会の階層間の分断を更に助長するという批判もあるだろう。

第二に、住民の課題である。土地利用に関する紛争事例の場合、一見すると地域住民は被害者というステレオタイプな見方がされがちであるが、実際には、本来地域の問題にもっと地域住民が関心をもつべきであり、特にまちづくりに対する関心をもつことは切に望まれるところではある。しかしながら、自分が住んでいるところの用途地域などに関する知識を持っている住民はどれだけいるのだろうか。余談ではあるが、先般、賃貸住宅を借り入れるために不動産会社で様々な説明を受けた際に、この物件の所在地はどのような用途地域になっているのかと質問したところ、資格を持つ従業員であったにもかかわらず全く分からず、市のHPなどで確認しようやく情報を入手したという始末であった。残念ながら住民だけでな

18 実際には1999年4月以前の国立市の市長は、開発容認派であった。

く、専門家と称される人間の中にも少なからず都市計画のことについて十分理解していない者がいるのだ。欧米の多くでは、街並みに公共性があることが住民によって認知され、しっかりとしたビジョンを有した計画がなければ開発は容認されないという原則が根付いている。この点については、カナダを始め、諸外国の動向を、単に法律学者だけでなく、より多くの国民が知るべきではないだろうか。また、そのようなまちづくりに関する教育を中高校生の段階で実施することも検討に値するのではないだろうか。

第三に、事業者の課題である。本来であれば、都市計画に関する権限を行政にもっと付与することが良好な街並みの保全などに貢献するとも考えられるが、昨今の規制緩和の流れではこのような提案もなかなか受け入れられないだろう。その一方で、企業においてもCSRや新たな公共における企業の役割などが注目されるようになってきている。国立市の事例のような街並みと不釣り合いの巨大マンションを全速力で作り上げようとするやり方は、社会全般にはなかなか受け入れられるものでもないだろう。持続可能な企業活動を続けていくためにも、周辺環境との調和が企業の社会的責務であるという自覚を持つことが望まれる。