

建築紛争における周辺住民のまちづくり参画に関する研究 —東京都世田谷区二子玉川東地区を事例に—

A Study of the Impact of Participation by Neighboring Residents in a Town-Development Project (Machizukuri) with Construction-related Disputes -A Case Study in Futakotamagawa East district of Setagaya ward, Tokyo-

学籍番号 086840
氏名 任 修廷 (Lim, Sujung)
指導教員 清水 亮 准教授

1.はじめに

1.1 研究の背景と目的

1960年代以降、急激な都市化が進み、東京をはじめ大都市の高度利用が目指された。さらに歴代政府の民間活力、規制緩和政策は高層マンションの増加の要因となった。近年、都心部だけでなく、低層住宅地にも高層マンションが建ち、各地で周辺住民との紛争が多発している。住民たちは高層マンションが及ぼす影響を懸念し、住民参加によるまちづくりを求めている。

本研究では、住環境をめぐる登場した日照権と景観利益の事例を踏まえ、住民の「まちづくり参画権」を考察する。また、現在の都市計画制度が抱えている問題点を検討した上、住民運動が訴訟に至った場合、裁判の争点をめぐっていかなる認識・判断のズレが表れるかを分析する。最後に、そのズレをうめるための住民たちの試みについて考察し、まちづくりや都市計画における住民参画の可能性を明らかにする。

1.2 研究対象と方法

本研究の対象地域は、第一種市街地再開発事業(以下、再開発事業)が行われている東京都世田谷区二子玉川東地区である。研究方法としては、住民運動団体へのヒアリン

グと裁判傍聴を中心とし、住民運動団体、二子玉川東地区市街地再開発組合(以下、組合)、自治体が発行した資料や訴状、判決文などの裁判資料を分析した。

2.日照権と景観利益の事例から

1960年代以降、大都市への人口急増と住宅難が顕著化する中、密集住宅地における日照紛争が社会的問題となった。多くの場合、加害者側に建築基準法上の違反はないため被害者が裁判で日照の権利性を主張することが困難であった。しかし住環境における日照確保を要求する住民運動の拡大につれ、日照権はやがて1976年建築基準法の改正に伴い「日影基準」として確立された。

一方、美しい桜・イチョウ並木で有名な東京都国立市大学通りに、高層マンションが建ち、大々的な反対運動が起こった。2002年、住民側が起こした訴訟に対し、東京地裁は、景観保全のための市民活動を高く評価し、はじめて景観利益を認め、マンションの20mを超える部分の撤去を命じた。

景観利益は、「景観権」までは至らず、まだ権利性の確立段階にあると言える。しかし景観利益と日照権は、住民運動の結果認められた新たな生活者の権利である。さら

に今日の絶対的所有の観念に立脚する建築のありかたに、周辺環境への配慮が欠落していることを指摘したと言える。こうした考え方は、二子玉川東地区の住民らが求める「まちづくり参画権」を理解する際にも有効であろう。

3.再開発事業と住民運動の経緯

3.1 対象地域の概要

東京都世田谷区二子玉川は東急田園都市線・大井町線二子玉川駅周辺を中心とした、交通機能が集中する地区である。駅の西側には大規模な商店街が形成されている半面、今回再開発が行われる東側は低層住宅地である。再開発地域の南側には多摩川、北側には国分寺崖線と丸子川が位置し、自然環境が豊かな地域として知られている。

3.2 市街地再開発事業の経緯と概要

1983年二子玉川東地区再開発基本構想が策定され、1987年再開発準備組合が設立された。開発地域のうち、85%の土地は(株)東急グループの所有で、駅付近の15%の土地は小地権者が八百屋、果物屋などの小店舗を経営していた。2000年の都市計画決定から5年後、組合が認可され、第1期事業の工事ははじまった。総面積11.2haに渡る地域に住宅棟、ホテル・事務所棟、駅前商業棟などが建設される大規模再開発事業である。建設される超高層ビル群には最大約150m(地下1階、地上42階)の建物も含まれている。2010年6月30日、II-a街区を対象とする第2期事業の認可が出された。

3.3 住民運動の経緯

1990年代から「二子玉川東地区再開発を問う会」などの6団体が存在したが、2005年民事訴訟の提訴前に、1つに結集し、「に

こたまの環境を守る会」(以下、守る会)となった。現在、組合を相手にした再開発事業差止請求訴訟と世田谷区に対する公金支出差止請求訴訟が行われている。

4.都市計画制度のありかた再考

4.1 住民説明会の位置づけへの疑問

過去二子玉川で行われた再開発事業に関する住民説明会が余りにも形式的・一方的で、「納得のいく返事」はもらえなかったと批判する者がいた。住民説明会が事業のどの段階で、いかなる趣旨で行われるかによってその構成と内容が異なってくるが、一般的には計画が固まってから単なる「説明」を行う場であることが多く、説明会そのものの位置づけを批判する声が大きい。二子玉川の住民たちは「協議」のための「話し合いの場」を要求している。

4.2 反映されない住民の意見

また、法律に基づいて計画に関する意見書や要望書を提出し、計画の変更を要求しても、住民の意見が全く反映されないことが指摘された。住民は、行政が「手続きにこだわるのみ」で、なぜ採択されなかったか十分説明がされないことを批判した。これは、住民により提出された意見の妥当性に関する自治体と住民の間のコミュニケーションが足りないことを意味するだろう。行政は、秘密主義から脱却し情報公開に基づく話し合いの場を積極的に設け、意見の妥当性を検証する必要がある。また提出された意見の中で妥当な意見は計画に活かすためのプロセス上の工夫が必要であろう。

4.3 「2H」の範囲が持つ限界

前述の説明会は条例により、中高層建築物の高さの2倍の水平距離以内(いわゆる

2H)の権利者や居住者を近隣関係住民と定め、説明会に参加できるとしている。しかしこの「2H」という線引きは、科学的根拠が明らかでなく、高層マンションが地域に及ぼす影響を単に数値的に捉えており、行政便宜主義とも言える。まちづくり専門家である井上氏は「いずれも条例で定めているものなので、自治体によって規定を変えることができる」とした。

それに関連して、東京都狛江市のまちづくり条例は、建築計画の説明会に近隣住民以外の者の参加も可能にしている。さらに同条例は、事業者は、近隣住民の意見や要望をきちんと反映し事業協議申請を行わせるためのインセンティブを整えている点でも意義がある。

4.4 「動線」の主体は誰か

一方、現在二子玉川駅からマンション棟を通過して都市計画公園を繋げる歩行者専用道路が建設されている。組合はこの道路を「人の動線」と表現するが、「守る会」のK氏は、「高さ7m以上の人口地盤の上に造られる道路であるため、周辺住民は動線の主体として考えていない」と指摘した。また、歩行者専用道路では、非常時周辺住民が河原に避難することが難しくなると批判している。

歩行者専用道路の設計において、マンション居住者だけを主な利用者と想定した点分かる。再開発地周辺は「東急城下町」と言われるほど、再開発地の最大地権者である東急と地域社会が深い関係を築いてきた。一方で、周辺住民は長期間の工事による生活の不便を強いられる。事業者は地域社会に貢献し、公共性の側面から地域住民を配慮する必要があるのではないだろうか。

5. 「権利・利益」をめぐるズレ

2005年10月、「守る会」の会員64名は、組合を相手に再開発事業差止請求訴訟を提訴した。これは再開発地の周辺住民が提訴した最初の裁判として意義深い。2008年の一審の敗訴後、現在控訴審が進行中である。

一審の判決において、東京地裁は、原告らが主張した環境権及び住民の「まちづくり参画権」は、実体法上の根拠がないとし差止請求の根拠として認めなかった上、人格権とその他の請求原因について検討をした。主な判決の内容は以下のとおりである。

表 1 東京地裁の判決内容

権利侵害の主張	判決の内容
交通渋滞の悪化	交通量の増加は認めるが、受忍限度は超えない
大気汚染	健康に被害を及ぼす蓋然性のある大気汚染が発生するか確認不可
眺望侵害	再開発の公益性に照らし、受忍限度を超えない
景観侵害	景観を守るための形跡がないため、景観利益の評価はできない
圧迫感	身体・精神に与える影響の検証がない、単なる主観的不快感

判決結果から、司法において、客観的、定量的、可視的利益のみが認められることが分かった。また控訴審で、洪水による被害が裁判官によって注目された背景には、個人の生命と財産に関わる、測量が可能な被害にあたるという点がある。

一方、ヒアリングを通して、小地権者が生活や商売の困難などの理由で権利床を売却し、転出を余儀なくされたことから「絆が壊される」と述べる者がいた。裁判には持ち込まなかったが、人間関係の断絶やコミュニティの解体を「権利・利益」の侵害と捉えることが確認できる。

このように裁判で認められる権利・利益と住民が考える「権利・利益」の間にはズレが存在する。これは、一般住民が考える「権利・利益」の中には法的には救われな

い隙間があることを表わす。

他方、住民たちが裁判過程で露呈した大気汚染、水害などの災害への懸念は、リスクコミュニケーションの不在を示した。過去の生活経験に基づいた住民の不安を解除するため、情報の送り手である自治体・組合は、環境影響評価を含めた一連のリスクコミュニケーションの過程で情報公開、合意形成を通して相互信頼を構築する必要があると考えられる。

6.住民によるズレをうめる試み

住民たちは、司法の判断と住民の主張のズレをうめ、住民参画によるまちづくりを実現するために、住民運動を持続・拡張してきた。例えば、II-a 街区の認可が出される前に事業計画に住民の意見を反映させるため、「二子玉川東地区住民まちづくり協議会」(以下、協議会)と「玉川に Eco town を作る会」が組織された。

とくに、「協議会」は住民の意見を集め、専門家の協力を得て代替案を作成し、採算性を検証した。結局、代替案は東京都によって採択されず、2010年6月第2期事業の認可が出されたが、こうした活動は、「協議会を通じた修正の可能性がある計画段階での参画」を実現させるための試みであった。そのような考えに基づいて、早期段階で公衆参加により複数案を検討する戦略的環境アセスメント(SEA)は示唆を含む。

一方、二子玉川では「守る会」などの9つの住民運動団体が連携しており、全国規模の団体と交流・支援している。これは、「住民参画によるまちづくり」という共通目標を叶えるためのものである。

7.おわりに：絶対的土地所有権から「住民参画」を考える

低層住宅地のど真ん中に高層マンションを建てる行為の根底には近代の絶対的土地所有権に基づいた権利行使の自由という考え方が存在する。持続的な住民運動の結果生まれた日照権や景観利益は、周辺地域に配慮しない、土地所有者の「建てる自由」を制限する試みであった。

二子玉川の住民は土地所有の絶対性に異議申し立てをし、自らの「まちづくり参画権」を主張したが、裁判所では権利性が全く認められなかった。また、現在の都市計画制度は実質的な「住民参加」を担保する運用がなされていない。さらに、高層マンションの事業者には周辺住民に対する配慮が欠落しており、企業の社会的責任を十分果たしていないと言える。ゆえに住民運動が裁判に展開していくことが多い。

二子玉川の住民たちが再開発事業の差支を求めた民事訴訟の一審判決から、「権利侵害」をめぐる住民側と司法の間にズレが存在することが明らかになった。確かに裁判は普遍的な社会紛争の解決手段であるが、「住民参画」によるまちづくりを実現させるための方法は法律のみではない。二子玉川では現在も粘り強く住民運動が行われており、運動の連帯・交流を積み重ねている。

周辺住民の「権利侵害」の主張は、高層マンションが独立した一軒の建物として成り立つものではないことを示す。建築紛争を未然に防ぐために、近代の絶対的所有権の観念に「配慮」が必要であろう。また、自治体は実質的に住民が参画できる仕組みを整備し、住民は常に地域環境や地域政治に関心を寄せる必要があるだろう。