

2010 年度 修 士 論 文

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-

任 修廷

LIM, Sujung

東京大学大学院新領域創成科学研究科

社会文化環境学専攻

## 〈目次〉

第1章 はじめに.....	1
1.1 研究の背景と目的.....	1
1.2 研究対象と方法.....	3
1.3 既往研究.....	4
第2章 日照権と景観利益の事例から.....	6
2.1 日照権の事例.....	6
2.1.1 日照紛争の顕著化とその類型.....	6
2.1.2 日照問題をめぐる動向.....	7
2.1.3 日照権の判例.....	9
2.1.4 日照権の確立.....	9
2.1.5 日照権の考察.....	10
2.2 国立における景観利益の事例.....	10
2.2.1 地域の概要.....	11
2.2.2 大学通りをめぐる住民運動の蓄積.....	11
2.2.3 明和地所マンションをめぐる紛争.....	13
2.2.4 建築物違法部分撤去等請求事件における東京地裁の判決.....	14
2.3 日照権と景観利益における土地所有の観念.....	16
第3章 二子玉川市街地再開発事業と住民運動の経緯.....	19
3.1 対象地域の概要.....	19
3.1.1 世田谷区.....	19
3.1.2 二子玉川東地区.....	19
3.2 市街地再開発事業の経緯と概要.....	20
3.2.1 再開発の経緯.....	20
3.2.2 再開発事業の概要.....	24
3.3 住民運動の経緯.....	26
第4章 都市計画制度のありかた再考.....	28
4.1 住民説明会の位置づけへの疑問.....	28
4.2 反映されない住民の意見.....	29
4.3 「2H」の範囲がもつ限界.....	31
4.4 「動線」の主体は誰か.....	33
4.5 「住民参加」についての条例—狛江市の事例.....	35
4.6 小結.....	38

第 5 章. 「権利・利益」をめぐるズレ.....	39
5.1.交通渋滞の悪化.....	39
5.2 大気汚染の悪化による健康被害の危険.....	41
5.3 眺望・景観の破壊.....	41
5.4 圧迫感.....	43
5.5 その他：洪水被害.....	44
5.6 裁判に持ち込まなかった「利益」.....	45
5.7 災害におけるリスクコミュニケーション.....	47
5.8 小結.....	49
第 6 章 住民によるズレをうめる試み.....	52
6.1 運動の持続と拡張.....	52
6.1.1 「二子玉川東地区住民まちづくり協議会」の代替案作成.....	52
6.1.2 「玉川に Eco Town を作る会」の活動.....	55
6.1.3 住民が求める「参画」.....	56
6.2 運動の連携と交流.....	59
6.2.1 地元住民団体の連携.....	59
6.2.2 外部団体との交流.....	61
6.3 小結.....	62
第 7 章 おわりに：絶対的土地所有権から「住民参画」を考える.....	65
参考文献.....	68

# 第1章 はじめに

## 1.1 研究の背景と目的

近年日本各地で、住環境をめぐる建築紛争が増えつつある。「地下室マンション」や「ドミノマンション」など紛争の類型は様々であるが、なかでも高層マンション<sup>1</sup>をめぐる自治体、事業者そして近隣住民とのトラブルが目立っている。東京都住宅局の調査によると、2004年現在、それより前の5年程度でマンション建設をめぐる紛争が「増加傾向にある」と回答した区が10区にも及んでいる。また紛争の主な争点として、「日照阻害」や「プライバシーの侵害」などを挙げる区が多いなかで、「景観の悪化」を挙げる区も複数存在した。指摘された問題から主に高層マンションによる被害が多いことがわかる。このような傾向は現在も続いており、テレビや新聞などで高層マンションをめぐる近隣住民、事業者、自治体間の紛争について接する機会が多い。

表1 マンション建設をめぐる紛争の動向

区名	最近5年程度の傾向	主な争点(2つ)	
千代田	増加傾向	日照阻害	景観の悪化
中央	増加傾向	景観の悪化	地域コミュニティに与える影響
港	ほぼ横ばい	日照阻害	工事の騒音・振動
新宿	ほぼ横ばい	日照阻害	工事の騒音・振動
文京	増加傾向	プライバシー侵害	景観の悪化
台東	増加傾向	日照阻害	地域コミュニティに与える影響
墨田	増加傾向	日照阻害	風害
江東	増加傾向	日照阻害	プライバシー侵害
品川	ほぼ横ばい	日照阻害	プライバシー侵害
目黒	増加傾向	日照阻害	プライバシー侵害
大田	ほぼ横ばい	日照阻害	工事期間中の騒音・振動
世田谷	把握していない	日照阻害	景観の悪化
渋谷	ほぼ横ばい	日照阻害	プライバシー侵害
中野	減少傾向	日照阻害	工事期間中の騒音・振動等
杉並	ほぼ横ばい	日照阻害	プライバシー侵害
豊島	ほぼ横ばい	日照阻害	工事の騒音・振動
北	増加傾向	日照阻害	工事の騒音・振動

<sup>1</sup> 高さが30mから60mを「高層建築物」（東京都建築構造設計指針）といい、60mを超えると「超高層建築物」（建築基準施行令第36条3項）とされている。（五十嵐・小川，2003）本稿では、具体的な高さによる「高層マンション」と「超高層マンション」の区分はせず、「高層マンション」と称する。

荒川	ほぼ横ばい	日照阻害	工事の騒音・振動
板橋	増加傾向	日照阻害	プライバシー侵害
練馬	ほぼ横ばい	日照阻害	プライバシー侵害
足立	ほぼ横ばい	電波障害	工事期間中の騒音・振動等
葛飾	増加傾向	日照阻害	プライバシー侵害
江戸川	ほぼ横ばい	日照阻害	工事の騒音・振動

(注)2004年1月現在

(資料) 国土交通省, 2004

歴史的にみると、東京の霞が関ビルディングなどをはじめ、1960年代以降大都市に高層ビルが登場し始めた。高度経済成長期の好況に都市化が進み、大都市の人口が急増するなか、都心において、ますます高度利用が目指された。さらに住宅難を解消する目的で、高層ビルを住居目的とした高層マンションが建てられ、バブル期以降、より急速に建築されるようになった。1972年田中首相が発表した「日本列島改造論」は、大都市だけでなく、全国的に開発ブームを呼び起こした。さらに、1980年代には中曽根内閣により、国内需要の拡大のためのアーバンルネッサンスが唱えられ、「民間活力」や規制緩和政策が進められた。また、自民党を中心とした歴代の政府は、政策的に土地の「有効・高度利用」と「容積率のボーナス<sup>2</sup>」を進めた。このような一連の規制緩和政策は高層マンションが急増する背景となった。とくに小泉政権の下で進められた「都市再生」の規制緩和政策は都市環境、住環境を劣化させたとの批判がある。

高層マンションが、都心だけでなく縁辺部(東京でいえば、世田谷、杉並、目黒区など)の低層住宅地が密集した地域にも登場することから、近年、日本各地で高層マンションをめぐる紛争が多発している。このような紛争の殆どは、近所の既存住宅が維持してきた高さを大きく上回る圧倒的なスケールの高層マンションが建てられることに起因する。それにより、日照被害や風害、電波妨害などが生じる恐れが大きく、周辺住民はマンション建設反対運動を展開する。

一方、住民運動の拡大は高度経済成長期以降、公害病の発生した時期からだと言われる。1960年代の四大公害裁判(1967年の新潟水俣病、四日市公害、1968年の富山イタイイタイ病、1969年の熊本水俣病)は全国的に大きな反響を呼んだ。反公害運動だけでなく、石油コンビナート反対運動や東北・上越新幹線反対運動などは無分別な開発を批判し、生活環境防衛を求めた住民運動の事例であった。このような一連の反対運動は、市民意識を向上させる契機となり、その後も持続的に市民・住民の権利を要求する動きが相次いだ。こうしたなか、住環境をめぐる新たに確立された住民の「権利」には日照権と景観利益がある。住民運動の増加は自治行政への関心につながり、1960年代から1970年代の間、各地で地域住民の支持を得た革新自治体を誕生した。これら革新自治体では、住民との「対話」、さ

<sup>2</sup> 建築基準法に定められた制度の一種。基準容積率を1.5倍まで割増することができる制度で、建築基準法や都市計画法等の規定に基づいて行われる。容積率が割増されると、同じ面積の敷地により高い建物の建設が可能となる。

らには「市民参加」を推進し、市民の要求を積極的に収用しようとした(鳴海 1994)。

都市計画、教育、福祉、観光など多くの分野で進められている近年のまちづくりにおいても、「市民・住民参加」は基本理念となっている。まさに「国民主権」の時代とも言われるほど、市民の主体性が政策運営のキー概念となった。しかし都市計画や建築に関わる紛争において、住民運動に参加する人々の多くは、事業に関する丁寧な説明、話し合いの場、修正の可能性などを要求しながら、真の意味での「住民参加」によるまちづくりを求めている。日本においていわゆる参加が図られてきた歴史が長いことに反して、実際の都市計画制度やマンション建築の仕組みはそれらを担保していないとの批判が多い。また司法においても周辺住民の「まちづくり参画権」は権利として認められていない。司法上に権利がないと、周辺住民にはまちづくりに参加する「権利」がないのか。

都市居住者にとってマイホームが持つ意味は格別である。そのような人々には、自分の家だけでなく、まち全体が住環境を成すものとして意味を有しているだろう。都市居住者が地域社会に関心を寄せる傾向が増えつつあることから、今後とも住環境をめぐる紛争は続く見込みである。紛争を防ぐためにいかなる取り組みが必要であるか考える必要がある。

本研究では、住民運動の現場からの意見を参考にしながら現在の都市計画制度がどのような問題点を抱えているか検討する。そして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。また、そのズレをうめるための住民たちの試みについて考察する。このような分析から、まちづくりや都市計画における住民の参画の可能性について明らかにする。周辺住民のまちづくり参画への考察は住環境をめぐる紛争の捉え方に示唆を与えてくれると考える。

## 1.2 研究対象と方法

本研究の対象地域は、市街地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とする。当該地域で行われている事業は、第1種市街地再開発事業で、総面積約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な再開発事業である。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。

市街地再開発事業は、都市再開発法に基づき、「市街地内の老朽木造建築物が密集している地区等において、細分化された敷地の統合、不燃化された共同建築物の建築、公園、広場、街路等の公共施設の整備等」を行うことにより、「都市における土地の合理的かつ健全な高度利用と都市機能の更新を図ること」を目的とする。その仕組みとしては、まず敷地を共同化し、高度利用することにより、公共施設用地を生み出す。従前の権利者の権利は、原則として等価で新しい再開発ビルの床に置き換えられる。それが権利床である。等価とは言え、従前の敷地より狭い権利床が与えられることが多いため、紛争の対象になる場合が多い。一方、高度利用で新たに生み出された床(保留床)を処分して事業費を充てる。

市街地再開発事業には第1種と第2種の2種類があり、収支の方式や施行者が異なる。前者は権利変換手続きにより、従前建物、土地所有者等の権利を再開発ビルの床に関する権利に原則として等価で交換する。第2種市街地再開発事業は管理処分方式、用地買収方式といわれる方式をとる。公共性、緊急性が著しく高い事業で、一旦施工地区の建物・土地等を施工者が買収または収用し、買収または収用された者が希望すれば、その代償に代えて再開発ビルの床を与える。

市街地再開発に関連して、土地・家屋を有していた小地権者が生活再建をめざし、住民運動を行ってきた事例は少なくない。しかし本論文の研究事例である二子玉川東地区の場合、運動や裁判に参加している者はすべて再開発地域の周辺住民である。ゆえに土地・家屋に対する直接的な権利は持っていない。財産権という権利の主張ではないため、裁判での闘いは容易ではない。実際、周辺住民が再開発事業に関して提訴した初めての事例といわれている。<sup>3</sup>本研究では、周辺住民として裁判において「まちづくり参画権」を主張しながら、地域のまちづくりに参加しようとする彼らの活動に注目したい。

研究方法としては、主として、住民運動団体へのヒアリングと裁判傍聴を行う。そして住民運動団体、二子玉川東地区市街地再開発組合、世田谷区や東京都が発行した資料を検討する。また民事訴訟と行政訴訟に関わる訴状、判決文などを分析する。

### 1.3 既往研究

主に3つの流れから既往研究を分類することができる。

- i) 建築紛争に係わる都市計画制度の運用と自治体の対応に関する研究
- ii) 建築紛争に係わる判例などを中心とした研究
- iii) 都市計画や地域開発における住民運動に関する研究

建築紛争、なかでも高層マンションをめぐる近隣紛争に関連しては、都市計画制度や自治体の対応に着眼した研究が多数蓄積されている。加藤(2001)は神奈川県における建築紛争調整制度について分析し、窪田(2001)は東京都荒川区の「マンション要綱」を対象に高層マンション計画の施策について考察した。また窪田(2003)は神楽坂超高層マンション計画を事例とし、公的主体に着眼したマンション紛争防止に向けた考察を行った。

一方、建築紛争に関わる法学者の判例研究も多くなされてきた。代表的な例として高層マンションの増加により、1970年代に顕在化した日照紛争における日照権の研究がある。

---

<sup>3</sup> 再開発の在り方に疑問を持ち、周辺住民による反対運動が行われた事例としては東京都世田谷区三軒茶屋がある。1980年代後半、地元組織「環境を守る会」が中心となって駅前超高層ビル建設を批判し、反対運動を行ったが、裁判提起の方向には行かなかった。当時、住民らの相談に乗っていた弁護士坂和氏は、住民たちが提訴しなかった理由について「相談者が地権者ではなく、周辺のまちづくりの専門家や興味をもつ人であった」ことを限界と述べた。(書面インタビューによる)周辺住民として再開発に関して裁判を提起することにはなかなか乗り越えられない困難さがあることを示す。詳しくは、坂和(1990)を参照。

日本における日照権の問題を積極的に取り上げてきた研究者としては五十嵐がいる。五十嵐(1973)は日照権の法理と、日照権を争点とするマンション関連訴訟の判例を分析した。ほかに、法学者辻(1973)は建築関連の法律を分析した上、日照問題の裁判例を分析した。<sup>4</sup>そして2000年代に入り、都市の景観問題への関心が高まるにつれて、景観破壊の側面から高層マンションを訴える訴訟が相次いだ。なかでも国立市の大学通りの高層マンションをめぐる訴訟は「景観利益」を認められたことで、研究者からも注目の対象となった。角松(2002)は景観行政における法の役割の分析から国立マンション訴訟の判決がもつ意味を考察した。また内田(2004)は、一連の日照権裁判との延長線という観点から国立マンション訴訟の判決を分析した。

一方、社会学者の松原・似田貝(1976)は、マンション紛争に限らず、都市計画や地域開発における住民運動や「住民参加」について研究してきた。エネルギー開発や幹線交通網建設、丹菱ショッピングセンター建設などをめぐる住民運動の事例を研究した上、このような一連の住民運動の背景に「開発」と「生活環境」の対立があるとした。さらに住民運動を住民参加の観点から分析し、「住民参加論」を類型化した。また住民運動の分析に加え、自治体の現状と対応を考察した。

本稿では、住民運動の具体事例を通して一般住民と制度・法律などの間の差を探る社会学的研究を行う。都市計画に対する生活者の認識に着目することから、住環境をめぐる紛争の捉え方に示唆を与えてくれると考える。

---

<sup>4</sup> そのほかに、有泉(1974)、吉川(1976)などの研究がある。



## 第2章 日照権と景観利益の事例から

今の時代には当然のごとく権利として認識されるものの中には、過去にはとんでもない主張として無視されてきたものが多い。東西洋を問わず、様々な分野において、最初少数波の主張から始まったが、徐々に賛同者を増やし、社会と法律によって権利として認められた事例は少なくない。権利闘争の歴史で最も重要な役割を果たすものは市民の力であった。

日本の場合、住環境をめぐる住民運動と市民運動の結果、新たな住民の権利として認められた権利として日照権と景観利益がある。以下では、日照権と景観利の事例が周辺住民としてまちづくりに参加しようとする二子玉川東地区の事例にいかなる示唆を与えるか考察したい。

### 2.1 日照権の事例

#### 2.1.1 日照紛争の顕著化とその類型

1960年代以降、都市化が進み、東京をはじめ大都市の人口が急激に増加し、住宅難が顕著化した。狭い空間に住宅が密集することから、以前には表れなかった様々な都市問題が発生した。なかでも日照問題は紛争の最大の争点になる場合が多かった。もともと日照紛争は、住宅地の住民間の紛争であり、この種の場合「加害者の側に建築基準法の違反があり、同法の規制が隣家を保護する趣旨のものであるかどうか」が問題となった(有泉, 1974: 14)。しかし当時は、「高度経済成長政策」のもとで「民活」が進められ、マンション建設が活発になった時期であったため、高層マンションは都心部だけでなく徐々に低層建物が密集した住宅地にも建てられた。その結果、紛争の対立様相が住民対住民から住民対マンション業者に変化することが急増した。この場合、マンション側に建築基準法上、違反はないのが普通であった。つまり「現行の建築基準法を守っていても、隣地の日照は大幅に侵害され、同法が日照権の保護の点でほとんど無力」になった(有泉, 1974)。建物の建築において、法律の違反はないため、被害者は司法の場で日照の権利性を主張することが極めて困難であった。また、自治体も積極的に紛争の解決を図ることが難しかった。

それに関連して法学者吉川は、日照紛争を「個別住宅型」(低層住宅間)と「中高層建築型」(中高層建築物と低層住宅間・中高層建築物間)と類型化した。彼は、前者を「生活の論理」(たとえば、家族構成員が増加したことなど)により、小市民が自らの生活上必要に基づいて建物を建てることなどから発生する近隣紛争として捉えた。また、後者を多くの場合企業が加害者となり、「資本の論理」(利潤追求)に立ち、紛争が発生すると分析した。さらに、企業が加害者である場合、日照、通風などの個別的な被害に加え、過密から生じる交通公害や教育環境の悪化、災害時の危険などの弊害があると指摘した。そのため、両者を区別して論ずる必要があると述べた(吉川, 1976: 57-58)。

吉川の分析とおり、生活公害としての日照被害を扱う際、利潤を追求するあまり、周囲

の建物との調和に配慮せず、マンションを建てる企業が加害者としてとらえられ、議論される場合が多かった。また、日照に係わる紛争や住民運動において、問題となったのは日照そのものへの要求だけでなく、近隣住民への配慮がない事業者の姿勢やマンション建設のありかたであったことを考え、以下でも企業を相手とした紛争に注目したい。

## 2.1.2 日照問題をめぐる動向

### (1) 住民運動の拡大

日照被害を被った住民は、事業者との交渉、自治体への取り組み、訴訟の提訴などを続けた。日照問題への関心はますます広がり、既存の住民運動は激化していく。1960年代後半の住民運動は「〈□□マンション建設反対同盟〉として組織化され、〈□□マンション建設反対〉、〈日照を奪うな〉、〈太陽を返せ〉の看板を現場周辺に挙げ、周辺の住民をも含む組織的闘い」と展開していく(近代建築, 1975: 32)。

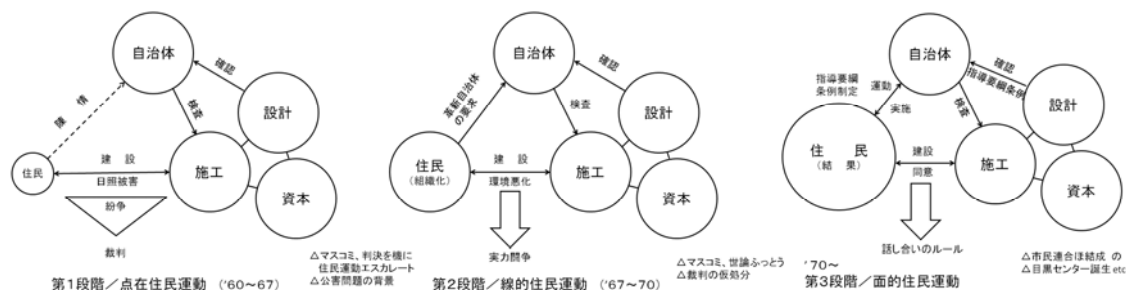


図1 日照紛争における住民運動のパターン (資料)近代建築, 1975年2月

1960年代以降の日照に係わる住民運動を3つの段階に分離し、この時期を第2段階の「線的住民運動」と区分する見解がある。そして第3段階は1970年代以降の「面的住民運動」で、当時の住民運動を主導したのが1970年11月に発足した「建築公害対策市民連合」(以下、市民連合)である。市民連合は24団体の連合体で構成され、様々な日照紛争に取り組んだ。1973年5月には、市民連合が中心となって「日当たり条例」の直接請求を東京都知事に対して行った。この案は都民20万の支持を得ていたが、この数値は当時の東京都の有権者50分の1以上であった。これは、多くの住民が住環境の悪化に懸念をもち、日照の「権利」を要求したことを意味する。この条例案は建物の建築に住民の参加を図ろうとしたことで意義を有している(近代建築, 1975)。

既に武蔵野市では1971年「宅地開発等に関する指導要綱」を定め、建築主に市との「事前協議」と「付近住民の同意」を義務化した例がある。その後、類似した他自治体の試みは続いたが、問題はそれらが「指導要綱」でしかなく、法的効力に疑問があり、さらに上位機関によって、それらを根底からくつがえす立法がなされよう」としていたことにあった(篠塚他, 1973: 38)。その限界を乗り越えるために、「日当たり条例」の直接請求の運動が展開されたのである。このような「日当たり条例」は「日照権の手掛かり」として評価されている。

## (2)国、自治体の対応

高まる市民の要望に対応するため、国や自治体も日照問題に関する取り組みを模索し始めた。政府は 1972 年建築審議会市街地環境分科会に日照問題専門委員会を設置し、同年 10 月中間報告をまとめ「特定地域での一定の中高層建築物の建設について、建築基準法による建築規制基準とは別にさだめる日照に関する基準による規制等を行うこと」を発表した。またそれに基づいて日照基準専門委員会が設置された。さらに、東京都は 1972 年 7 月に都知事の諮問機関として住民代表を含む 12 名の「太陽のシビル・ミニマムに関する専門委員」を任命した。委員らによって翌年 2 月中間報告が行われ、「国に先行して条例を制定する」とし、条例の内容には日照保護のために基準の設定、関係住民の同意の手続きなどがある。

表 2 日照問題に関する各機関の動向

1972	10	11	建築審議会建築行政部会市街地環境分科会（以下建設省）	日照問題に関する対策についての中間報告
1973	2	22	東京都「太陽のシビルミニマム」専門委員会（以下東京都）	太陽のシビルミニマムについての中間報告
	3	29	日本建設業団体連合会安全公害委員会日照問題専門部会	日照問題に関する住民運動の動向とその主張の内容について
	5		建築公害対策市民連合（以下市民連合）	日あたり等快適な住環境の確保に関する条例（案）（以下日あたり条例）
	5		東京都の住いをよくする市民の会	東京都の住宅供給と都市再開発を促進するための情願
	5	09	日本建築家協会環境問題委員会（以下家協会）	日照問題に関する見解
	6		東京都	太陽のシビルミニマム最終報告
	7	23	家協会	「太陽のシビルミニマム」報告書に関する見解
	8	02	東京都知事 美濃部亮吉	「月あたり条例」に対する意見 日
	8	03	市民連合	都知事意見書への批判
	8	08	東京都事務所協会	日照問題に関する要望書
	8	09	建築をめぐる環境問題専門委員会	日照問題に関する見解
	8		日照実態調査委員会	住宅地の日照実態と日照に関する基準調査結果報告書
	9	01	建設省	日照確保のための建築規制基準についての中間報告
1974.	1	24	建設省	市街地環境の整備の促進のための方策に関する答申

(資料)近代建築, 1975 年 2 月

### 2.1.3. 日照権の判例

1972年6月27日、最高裁判所で初めて日照の法的保護を認めた判決が下された。その日は、日照権が法的権利として確立された日として「日照権の日」ともいわれる。東京都世田谷区の住民が「隣家の増築で日当たりが悪くなり生活妨害を受けた」として提訴した損害賠償請求訴訟で、最高裁は「居宅の日照、通風は、快適で健康な生活に必要な生活利益であり、それが他人の土地の上方空間を横切ってもたらされるものであっても、法的な保護の対象にならないものではなく、加害者が権利の濫用にわたる行為により日照、通風を妨害したような場合には、被害者のために、不法行為に基づく損害賠償の請求を認めるのが相当である。」と判断した。また「日照、通風の妨害も、土地の利用権者がその利用地に建物を建築してみずから日照、通風を享受する半面において、従来、隣人が享受していた日照、通風をさえぎるものであって、土地利用権の行使が隣人に生活妨害を与えるという点においては、騒音の放散等と大差がなく、被害者の保護に差異を認める理由はないというべきである」とした。

判決文には日照権という言葉は登場しないが、まさに日照を享受する権利そのものが述べられている。また、日照妨害が土地の権利者がその権利を「濫用」して起こる「騒音、煤煙、臭気等の放散、流入による消極的な生活妨害」と差がないと判断したことは、裁判所が日照侵害を生活妨害のひとつとして高く評価したことを意味する。さらに絶対的土地所有権に基づいて建物を建てる際に、土地所有者が欠落しがちなものである、隣地への配慮について考える余地を与えたといえる。こうした「土地利用権の行使が与える被害」という観点は後述の景観利益にも係わる。

### 2.1.4 日照権の確立

弁護士として日照紛争に深く関わっていた五十嵐(1980)によると、日照権は「日照被害の程度と日照の発生している地域の地域性との利益衡量」によって決まる。しかし地域性を判断することが極めて困難であるため、利益衡量を正確に把握することができないと述べる。さらに、日照権で検討する地域性が「今日」の地域性だけでなく、ある程度地域の将来も考慮するものである。法律学はこのような時間的幅を含める「明日」の地域性を検証することが容易ではなかったのである。法律学における地域性のアプローチは、建築基準法による用途地域制と「地域の実態」があり、この2つを組み合わせることで地域性が判断された。「地域の実態」にはまた2つの側面が存在する。1つは主観的な地域実体とよばれる住民の意識、とりわけ相隣的な規範意識をみるもので、もう1つは、客観的な地域実体である建築物の用途・階層・構造などがある。通常両方が一致すると理解されている。たとえば、高層建築物が多い地域には当該地域住民が日照権より高層建築物を選択したとし、日照権は認めにくい。逆に高層建築物が少ない地域は、その地域が法的に高層建築物を許容する地域であっても、当該高層建築物は地域の規範意識にそぐはないため、日照権が認められやすいのである。しかし高層化が当該地域住民によるものではなく、業者によるものだ

と、規範的な相隣意識を反映したものとはいえない。したがって地域に高層建築物が多いという実態は、地域住民の規範意識とは無関係であり、地域の実態から「明日」の地域性を把握することは困難になる。さらに五十嵐は日本の都市の変化が、速いスピードで行われているため、一層将来の地域性を予測することが難しいと説明する。

### 2.1.5 日照権の考察

住民運動の拡がりや裁判例の蓄積、自治体の取り組みが積み上げられ、日照権はやがて1976年「建築基準法」の改正にあたって、第56条「日影における中高層建築物の高さの制限―日影規制」に確立された。同規制によると、冬至日において建築物が8時から16時(北海道の区域内においては9時から15時)までに発生する日影の量を制限することで建築物の形態を制限する。(第2章末尾の表3を参照) 具体的にどの地域にどの程度の日影規制が行われるかは、自治体が条例で定めている。その他に、建築基準法第56条第1項2号(隣地斜線制限<sup>5</sup>)、第56条第1項3号(北側斜線制限<sup>6</sup>)が制定され、日照の確保を規定している。

「日照権」が明確に権利として認められたわけではないが、公法に日照の確保を目的とした条項を規定されることから、実質的に保護すべき権利として確立された。そのため、法律によって日照の侵害を訴えるためには、建築の差し止めや損害賠償を求めることになる。この場合いずれも受忍限度を超えるかが日照侵害に対する判断基準となる。裁判所は受忍限度を検討する要素として被害の程度、地域性、加害回避の可能性、被害回復の可能性、加害建物の用途、先住関係、加害建物の公的基準違反の有無(建築基準法の日影規制違反の有無など)、交渉経過などを総合的に考慮し判断する。

長年の住民運動を通して、市民による日照への共通認識の拡大と、先述した判例が積み上げられ、日照権への接近方法も幅広く捉えられてきたともいえる。そして五十嵐は日照権における地域性の判断が簡単ではないとしたが、地域性が日照権の侵害を判断する1つの基準となったのは裁判所の住環境への捉え方が変化したことを意味するかもしれない。地域毎に有している歴史や事情が異なり、日照の訴えの対象となる建築物だけでは、適切な判断が困難である。このような捉え方は、裁判において景観利益が認められた背景にも存在すると考えられる。

## 2.2 国立における景観利益の事例

本来、「美しい景観を享受する権利」は、保護すべき法的権利として認められていなかった。しかし東京都国立市大学通りマンション訴訟がきっかけで、やがて「保護に値する景観利益」が生まれたのである。こうした国立の裁判や住民運動は2004年景観法が制定され

<sup>5</sup> 敷地周辺の隣地境界線上から一定の高さを立ち上げた空中を起点にして、住宅などを建てようとする敷地に向けて一定の勾配の斜線を引き、それによって建物の高さや形状を規制する。

<sup>6</sup> 隣地境界線上の第1種・第2種低層住居専用地域内は5メートル、第1種・第2種中高層住居専用地域は10メートルの高さから内側に1:1.25の角度で伸ばした斜線の内側に建物を納めなければならないとする。

る契機となった。以下では、高層マンションをめぐって訴訟に至った経緯と東京地方裁判所の判断を通じて「景観利益」がいかに新たな住民の「権利」として認められたか分析する。

### 2.2.1 地域の概要



図2 東京都内の位置関係

国立市は東京都の西南部に位置しており、東は府中市、西は立川市、北は国分寺市、南は多摩川をはさんで日野市と接している。位置的に国分寺と立川の間に位置していることから、両地域名から1字ずつ取って国立という地名ができた。人口は7万4000人、面積は8.15平方キロで、東京都内の市では2番目に小さい。大正末期東京商科大学(現在の一橋大学)の移転を機に、ドイツの大学町ゲッチンゲン(Goettingen)をモデルに、理想の学園都市として計画された。大学通り、旭通り、富士見通りの3本の街路が円形公園を中心にデザインされている。なかでも国立市のシンボルといわれる大学通りはサクラ・イチョウ並木が美しく「新東京百景」に選ばれている。

大学通り、旭通り、富士見通りの3本の街路が円形公園を中心にデザインされている。なかでも国立市のシンボルといわれる大学通りはサクラ・イチョウ並木が美しく「新東京百景」に選ばれている。

### 2.2.2 大学通りをめぐる住民運動の蓄積



図3 大学通りにある文教地区の標識(2008/6/13撮影)

大学通りの住民らは学園都市の美しい景観を守るため様々な運動を展開してきた。文教地区指定運動：1950年代以降、朝鮮戦争の勃発により、隣接する立川基地に米兵が増えることになった。その影響で国立駅周辺にも米兵相手の簡易旅館や飲食店が出現し、主婦30人が「浄化運動」を立ち上げた。そして風紀の乱れを懸念した住民らは東京都の文教地区建築条例に注目し、さらに運動を発展させた。町議会では賛成派と反対派に分れ激し

い議論が続いたが、結局 1 票差で文教地区指定を決議した。国立は、1952 年全国で初めて住民発議による文教地区指定をうけることとなった。その他過去の住民活動は以下のとおりである。

①歩道橋建設反対運動：1969 年、大学通り国立高校前に歩道橋設置を求める請願が出され、採択された。しかし大学通りに歩道橋をかけると美観上美しくないとし反対する住民らが環境権を主張して都知事を相手に建設中止、計画取消しを求める行政訴訟を提起した。

②用途地域指定換え運動：1970 年の建築基準法の改正にともなう用途地域の全面見直しの際に、国立市は市民の要望を受け、議会の承認も得て、大学通りのその沿道の奥行き 20 メートルの住宅地を第 2 種住居専用地域として東京都に提出した。しかし中高層建物の林立による景観破壊を懸念した住民らは建物の高さを 10 メートル以下とする自己犠牲をとまなう、より厳しい第 1 種住居専用地域指定を求める市民運動を展開した。運動の過程で 1 万 1000 名の署名を集め、大学通りを道路公園とする請願書を東京都に提出した結果、現在の一橋大学から南側は第 1 種住居専用地域と指定された。

③大学通り沿いのマンション計画反対運動：1973 年、桐明学園男子部門語が東側の大学通り沿いの土地に 7 階建て 80 戸のマンション建築計画が知られた。これに桐明学園や近隣住民らの長期にわたる反対運動と交渉により、当初の計画は変更され、結局 2 階建てのテラスハウスが建築された。

④大学通り沿いの遠藤ビル建設反対運動と景観条例制定に直接請求：1993 年、駅前の大学通り沿いに「遠藤ビル」(後のナイスアーバン・ビル)の 12 階建てのマンション計画が発表された。この背景には 1989 年の用途地域の緩和で、駅周辺並びに大学通両サイドの富士見通りと旭通りが容積率 600 パーセントの商業地域となり、高さ制限も撤廃されたことがある。その後「大学通りの景観を考える会」の活動が始まり、7564 名の署名を添えた計画変更を求める請願を国立市議会に提出し、採択された。また 10 月には「国立市都市景観形成条例」制定の直接請願が 8154 名の署名を得て国立市長に提出され、翌年市長は国立市都市景観審議会を設置した。駅周辺の高層マンションの反対運動を契機に地域住民の間で景観についての関心が高まり、1999 年の市長選で「景観派市長」といわれる上原公子氏が当選された。



図4 大学通りの様子(2008/6/13撮影)



図5 完工後の明和地所マンション(2008/6/13撮影)

### 2.2.3 明和地所マンションをめぐる紛争

1999年、明和地所が東京海上跡地の用地を入札にて高価格で取得し、同年7月に18階建ての高層マンション計画を発表した。これにあたり、明和地所が配った2冊の「近隣説明書」を契機に反対運動が高まった。桐明学園、「東京海上跡地から大学通りの環境を考える会」は明和地所に対して説明会を開くことを申し入れた。

ようやく1999年11月第1回目の説明が開催されたが、この場で明和地所は大学通りの景観に関する住民感情と異なる認識を示しただけで、説明会が終わった。その後2回目の説明会で明和は18階建ての計画を14階に下げ、高さ約44メートルへの計画変更案を発表した。しかし住民側は大学通りの並木の高さである20メートルまでとすることを要求し、交渉は終始した。

一方、住民側は高さ20メートル制限を含む地区計画の制定に向けて活動を進め、関係権利者の同意のなか、国立市に「地区計画の要望書」を提出した。しかし、明和は東京都多摩西部建築指導事務所に建築確認申請を提出し、例外ともいえる早さで2000年1月確認通知が交付される。地区計画は都市計区法の手続きなどを経て2000年2月1日に建築制限条例として公布される。

その後、明和地所のマンションをめぐる主として4つの裁判<sup>7</sup>が行われたが、本稿では建築物違法部分撤去等請求事件を分析の対象とする。この裁判は、原告住民側が明和地所に対して、マンションの20メートルを超える部分の建築禁止、その部分の撤去、日照被害等に基づく損害賠償を求める民事訴訟である。東京地裁は2002年12月18日、明和地所の建物が原告住民らの「景観利益」を不法に侵害しているとし、大学通りに面する東棟の20メートルを超える部分の撤去を命じた。この判決は、景観が初めて個人の権利・利益として認

<sup>7</sup> その4つの裁判とは、①建築仮処分申立事件：住民が明和地所を相手に、マンションの建築禁止および高さ20メートルを超える部分の建築禁止の申立をした民事訴訟 ②建築物除却命令請求訴訟事件：住民が東京都を相手取り建物の違法部分の除去命令請求の行政裁判を行う ③損害賠償請求事件：明和地所が国立市と国立市長を被告として地区計画・建築条例の無効・取り消しを求めた行政裁判 ④建築物違法部分撤去等請求事件：住民が明和地所を相手取り建物の違法部分の撤去を要求した民事裁判、である。



められたことで画期的判決として評価される。2004年10月27日の控訴審で、東京高裁は、一審判決の「景観利益」を否定し、撤去命令を取り消した。2006年3月30日、最高裁判決で確定した。

## 2.2.4 建築物違法部分撤去等請求事件における東京地裁の判決

### (1) 景観利益についての判断

裁判所は「ある特定の地域や区画において、当該地域内の地権者らが、同地域内に建築する建築物の高さや色調、デザイン等に一定の基準を設け、互いにこれを遵守することを積み重ねた結果として、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、前期の地権者らの所有する土地に付加価値を生み出している場合がある。このような都市景観による付加価値は、自然の山並みや海岸線等といったもともとそこに存在する自然的景観を享受したり、あるいは寺社仏閣のようなもっぱらその所有者の負担のもとに維持されている歴史的建造物による利益を他人が享受するとは異なり、特定の地域内の地権者らが、地権者相互の十分な理解と結束及び自己犠牲を伴う長期間の継続的な努力によって自ら作りだし、自らこれを享受するところにその特殊性がある。…以上のような地域地権者の自己規制によってもたらされた都市景観の由来と特殊性に鑑みると、いわゆる抽象的な環境権や景観権といったものが直ちに法律上の権利として認められないとしても、前記のように、特定に地域内において、当該地域内の地権者らによる土地利用の自己規制の継続により、相当の期間、ある特定の人工的な景観が保持され、社会通念上もその特定の景観が良好なものと認められ、地権者らの所有する土地に付加価値を生み出した場合には、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(以下、「景観利益」という。)を有するに至ったと解すべきであり、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解するべきである。」とした。

一方、原告らは、憲法13条、25条に基づいて、広く国立市民、原告桐明学園の児童、生徒、教職員らが景観利益ないし景観享受権を有しているが、本件建物の建設によりそれらは侵害されたと主張した。しかし裁判所は「実体法上の根拠がなく、対象となる景観の内容、権利の成立要件、権利主体の範囲等のいずれもが不明確であり、また、憲法13条、25条は個々の国民に対し直接具体的な権利を付与するものではないから、法的保護の対象となる利益として認めることはできない」と判断した。

### (2) 権利としての景観の限界・課題

東京地裁の判決は、景観利益の侵害を根拠に既に建設された建物の一部の撤去の請求を認めた最初の事例である。以前にも景観を問題に訴訟が提起された例はあるが、そもそも

景観を権利として主張するには、いくつかの限界が存在した。

まず、景観の主観性があげられる。景観は、英語のランドスケープ(landscape)の訳語とされているように風景とほぼ類似した意味で使われている。どこから見るかによって、視野に入る景観は異なってくる。どの範囲までのものを特定の景観と呼ぶことができるかにも意見の一致が困難である。さらに、「どのような景観が美しいか」の議論にあたっては、人々の価値判断が必要になる。田村明(2005)は、立場によって景観の見方が違い、美しい景観の捉え方も違ってくるとした。<sup>8</sup>国立マンション訴訟においても、明和地所が住民説明会で「高さが景観を損ねるとは考えていない」、「高さ 53 メートルの計画建物は大学通りのイチヨウ並木に十分調和している」(石原, 2007 : 102)と述べたことから、発言の真実性は別としても、景観の主観性を確認できる。

また、景観は定量化が困難である。定量化されない権利侵害は立証が容易でないため裁判で認められることが難しい。景観利益と類似した過程を経て、権利として認められた日照の場合、定量化ができる点に景観とは異なる特徴がある。ある特定の住民が享受する日照が、どの程度妨害され、その権利が侵害されるか、測定手法による妥当性の議論はあるにせよ、比較的証明が可能である。この点は、景観が景観利益を超え、景観権と発展するにあたって、大きな課題になると考えられる。

### (3)景観利益が認められた背景

先述したように、景観はそもそも法的権利として保護が極めて困難な特殊性を有している。それにもかかわらず、国立マンション訴訟の場合は、権利まではいえないものの、「法的保護に値」する利益として認められた。新しい権利の誕生へのひとあしを踏み出したのである。明和地所マンション反対運動に深く関わっていた都市計画コンサルタント井上赫朗氏は、景観利益に関する東京地裁判決に以下のような視点が示されていると分析した。

- 一社会的の景観価値が認められていること、ある程度付加価値があること(例えば、大学通りは新東京百景に選ばれている)
- 一景観を保全するための市民活動の歴史があること(例えば、文教地区指定活動、並木道保全活動、日常の維持管理活動などがある)
- 一景観保全が、何らかの社会的、地域的、慣習的な規範となっていること(例えば、市の都市景観形成条例、景観審議会の答申、地域での協定などがある)
- 一事業者が景観価値を認めながら、その保全全力を行っていないこと(例えば、明和地所は大学通りの景観を最大現宣伝材料として入居者募集を行いながらその景観保全の努力をしていない)(もめタネ研究会, 2006 : 49)

---

<sup>8</sup>田村は旅行者と生活者、権力者と市民、経営者と市民、公共事業者と市民それぞれが異なる景観認識をもつと説明する。(田村, 2005 : 43-53)

井上の分析通り、国立の景観の価値が認められた背景には、国立で長年行われてきた景観保存のための市民活動が高く評価された点がある。景観の評価しきれない要素を評価ができるようにしたのは国立の地域性であった。景観を守り育てていくなかで、美しい都市景観が維持・管理され、大学通りの並木の高さを超える建物は建てないという社会規範が生まれたのである。

一方、裁判所は、公法上(建築基準法)合法であっても、私法(ローカル・ルール)を違反し、周辺住民の利益を侵害した際に、建物を建てる行為が不法行為になりうると判断した。これは、土地所有者が土地に対する権利を行使するとき、当該建物の周囲や地域に配慮する必要があることを提示した点で意義がある。そうした見方には日照権の判例と類似した考え方が示されている。

### 2.3 日照権と景観利益における土地所有の観念

日照権と景観利益は、住環境をめぐる住民が享受すべき権利として裁判制度を通して認められた点で大きな共通点がある。日照権の場合、被害の立証が比較的簡単であることにくらべ、景観は裁判で権利被害を立証することが難しいともいえる。そうした理由から「景観権」までは至らず、権利の手前の段階に位置する「景観利益」という名で権利性が認められたのである。また、国立の建築物違法部分撤去等請求訴訟の高裁判決において、「個人の利益の侵害とはいえないから撤去する必要はない」という判決が下されたが、このような判決は景観利益が権利として法的地位をもつにはまだ議論の余地があることを示唆する。今後議論を重ねていく上でその法的位置づけが明確になると考えられる。

それにもかかわらず、日照権と景観利益の判決が意味することは、今日の絶対的所有の観念に立脚する建築のありかたには限界があるため、建物の建築という土地所有権の行使には義務が欠落されてはならないという点である。そのようなパラダイムの転換が決して簡単に認められたわけではない。それは住民運動による持続的な意義申し立ての結果得られた生活者の権利である。

所有のありかたという問題意識は現在も続いており、全国各地でマンション建築の在り方に疑問をもつ人々が住民運動を起こし、裁判まで辞さない。本稿の研究対象である東京都世田谷区二子玉川東地区では、高層マンションを含める大規模な市街地再開発事業をめぐる反対運動と裁判活動を行っている住民らがいる。彼らは都市計画とマンション建築の仕組みに周辺住民の参加を主張している。彼らの参加の主張は、日照権と景観利益の主張が提起してきた絶対的土地所有に対する異議申し立ての延長線にあると考えられる。マンション建築、大きくは都市開発が見逃してきたものを以下で考察したい。

表3 日影による中高層の建築物の制限

	(い)	(ろ)	(は)	(に)		
	地域又は区域	制限を受ける建築物	平均地盤面からの高さ		敷地境界線からの水平距離が十メートル以内の範囲における日影時間	敷地境界線からの水平距離が十メートルを超える範囲における日影時間
一	第一種低層住居専用地域又は第二種低層住居専用地域	軒の高さが七メートルを超える建築物又は地階を除く階数が三以上の建築物	一・五メートル	(一)	三時間(道の区域内にあつては、二時間)	二時間(道の区域内にあつては、一・五時間)
				(二)	四時間(道の区域内にあつては、三時間)	二・五時間(道の区域内にあつては、二時間)
				(三)	五時間(道の区域内にあつては、四時間)	三時間(道の区域内にあつては、二・五時間)
二	第一種中高層住居専用地域又は第二種中高層住居専用地域	高さが十メートルを超える建築物	四メートル又は六・五メートル	(一)	三時間(道の区域内にあつては、二時間)	二時間(道の区域内にあつては、一・五時間)
				(二)	四時間(道の区域内にあつては、三時間)	二・五時間(道の区域内にあつては、二時間)
				(三)	五時間(道の区域内にあつては、四時間)	三時間(道の区域内にあつては、二・五時間)
三	第一種住居地域、第二種住居地域、準住居地域、近隣商業地域又は準工業地域	高さが十メートルを超える建築物	四メートル又は六・五メートル	(一)	四時間(道の区域内にあつては、三時間)	二・五時間(道の区域内にあつては、二時間)
				(二)	五時間(道の区域内にあつては、四時間)	三時間(道の区域内にあつては、二・五時間)
四	用途地域の指定のない区域	イ 軒の高さが七メートルを超える建築物又は地階	一・五メートル	(一)	三時間(道の区域内にあつては、二時間)	二時間(道の区域内にあつては、一・五時間)

			を除く階数が三以上の建築物		(二)	四時間（道の区域内にあつては、三時間）	二・五時間（道の区域内にあつては、二時間）
					(三)	五時間（道の区域内にあつては、四時間）	三時間（道の区域内にあつては、二・五時間）
		ロ	高さが十メートルを超える建築物	四メートル	(一)	三時間（道の区域内にあつては、二時間）	二時間（道の区域内にあつては、一・五時間）
					(二)	四時間（道の区域内にあつては、三時間）	二・五時間（道の区域内にあつては、二時間）
					(三)	五時間（道の区域内にあつては、四時間）	三時間（道の区域内にあつては、二・五時間）
		この表において、平均地盤面からの高さとは、当該建築物が周囲の地面と接する位置の平均の高さにおける水平面からの高さをいうものとする。					

(資料)建築基準法 別表第四

## 第3章 二子玉川市街地再開発事業と住民運動の経緯

### 3.1 対象地域の概要

#### 3.1.1 世田谷区



図7 東京都内の位置関係



図8 世田谷区内の位置関係

世田谷区は東京 23 区の西南部に位置し、多摩川が概ね都県境となり、その南側には神奈川県が位置している。面積は約 58.08 km<sup>2</sup>である。大正から昭和初期にかけて、京王線・小田急線・大井町線・井の頭線などが開通した。1923 年 9 月の関東大震災後は、下町の人々が安い地価、交通の利便さを求め、近郊へ移住し、世田谷区の人口は急激に増えた。その後住民による大規模な耕地整理が行われ、住宅化が進んだ。さらに、戦後から昭和 40 年代にかけて人口が急増し、現在人口 86 万の住む住宅都市となった。

世田谷区は歴史的に住民自治への関心が高く、1982 年、神戸に続いて全国で 2 番目に街づくり条例が制定された。条例により区民の参加を図ろうとした試みから世田谷区は「参加のまちづくり」の先進自治体として称された。しかしながら現在は区内の二子玉川や下北沢などで都市計画事業をめぐる自治体、事業者、住民との間に紛争が起こっている。かつて住民自治を実現するための試みが芽生えてきた実績とは相反されるともいえる。今後過去からの経験を活かしていかに紛争を解決していくか注目を集める地域である。

#### 3.1.2 二子玉川東地区

世田谷区の西南部に位置している二子玉川は、東急田園都市線・大井町線二子玉川駅周辺を中心とした地域を指す。行政上「二子玉川」という町名は存在しがないが、住居表示でいうところの世田谷玉川・瀬田の一部にあたる。「フタコ」、「ニコタマ」などの愛称で呼ばれることもある。国道 246 号線や多摩堤通りに隣接するなど交通機能が集中する地区である。また、下北沢及び三軒茶屋と共に世田谷区の「広域生活拠点」として位置づけられている。

二子玉川駅の西側には玉川高島屋ショッピングセンターを中心に大規模な商店街が形成

されている。1969年オープンした玉川高島屋は「日本初の郊外型ショッピングセンター」といわれており、駅の西口の方は常に買い物客で賑わっている。今回再開発が行われる、駅の東口の方は主に低層住宅地が密集した住宅地である。再開発地域の南の方には多摩川が流れており、北の方には「せたがやのみどりの生命線」ともよばれる国分寺崖線(がいせん)と丸子川があり、自然環境が豊かな地域として知られている。再開発地及び、その周辺は昭和8年「多摩川風致地区」と指定され、建物の建築などに制限が加えられてきた。



図9 丸子川の様子  
(2010/6/30 撮影)



図10 再開発地の高層マンションと二子玉川の様子  
(二子玉川駅プラットフォームより、2009/8/3 撮影)

## 3.2 市街地再開発事業の経緯と概要

### 3.2.1 再開発の経緯

1982年6月、二子玉川東地区で「再開発を考える会」が発足した。1年後、二子玉川地区再開発基本構想が策定され、1987年7月に二子玉川東地区再開発準備組合が設立された。開発地域のうち、85%の土地を(株)東急電鉄が所有している。残りの15%の土地は駅前から近い所に位置しており、零細地権者が小さな店を経営していた。再開発地には以前、二子玉川園という遊園地があったが、1985年閉園され、その後テニスコートやパターゴルフ場、ネコタマ・イヌタマなどのテーマパークが仮設建物で建てられた。そして駅付近には「木造の八百屋、果物屋、魚屋など存在し、シャッターがなく、ガラス戸を閉めるような古いお店」<sup>9</sup>が並んでいた。その後、2006年になって第1期工事の事業組合が認可され、工事がはじまった。

<sup>9</sup> 2009年11月10日、I氏ヒアリング

表 4 再開発をめぐる各主体の動向

		組合	行政	住民グループ
1982年	6月	二子玉川東地区で「再開発を考える会」発足		
1983年	3月		二子玉川地区再開発基本構想の策定	
	4月	「考える会」から「二子玉川東地区再開発準備会」に移行		
1986年	11月		東京都都市再開発方針の「再開発促進地区」に指定	
1987年	6月		「二子玉川東地区基本計画」を発表	
	7月	「二子玉川東地区再開発準備組合」設立		
1989年	6月		(仮称) 二子玉川公園・多摩川緑地の都市計画変更	
1991年	11月		第三次東京都長期計画の「地区中心」に指定	
1992年	1月	準備組合による「施設計画原案」完成		
1996年	6月	準備組合による「施設計画見直し案」完成		
1997年	4月		東京都業務商業施設マスタープランの「業務商業重点地区」に指定	
1998年				東京都に意見書を提出、世田谷区に署名を提出
1999年	2月	「環境影響評価書案」の説明会実施	「環境影響評価書案」並びに「都市計画」の案の説明会実施	
	9月	「環境影響評価書案」に係る見解書の説明会実施	「環境影響評価書案」に係る見解書の説明会実施	
				東京都に意見書を提出、公聴会で意見陳述
2000年	5月		二子玉川東地区に係る都市計画審議会の開催	
	6月		「都市計画」決定(市街地再開発)	



			事業等)	
				世田谷区に都市計画決定に反対する陳情書を提出、世田谷区に再開発計画の手続き停止を求める申し入れ書を提出
2001年				第都、第区に情報公開を要請
2002年				世田谷区に対し情報公開を求める陳情及び情報公開条例に基づく情報開示請求、区議会各党に協力を要請
2003年	3月			世田谷区区長宛で再開発ストップの署名3100筆余と質問状を提出
	9月	施行地区の公告申請	施行地区の公告	
2004年	5月			世田谷区都市整備部長と交渉
	6月	「組合設立」認可申請		東急部長に要請
				広告縦覧の後、意見書提出(141通)及び口頭意見陳述(79名)
	11月			世田谷区長へ要請、東京都へ認可をしないよう申し入れ
	12月			玉川町会長への申し入れ
2005年	1月			準備組合事務局長への申し入れ、都民間開発課長へ要請
	2月			世田谷区長へ要請、世田谷区議会へ陳情署名提出及び全区議会議員への申し入れ
	3月	「二子玉川東地区市街地再開発組合」設立	「組合設立・事業計画」認可	都知事あて請願提出
				再開発に反対する地元の6団体が「にこたまの環境を守る会」へ結集
	10月			東京地方裁判所に再開発差止請求訴訟の訴状を提出
2006年	2月	住民説明会開催		

	3月		世田谷区環境審議会開催(二子玉川再開発環境計画等を審議)	
	12月	「事業計画変更」及び「権利変換計画」の認可申請		
2007年	2月		「事業計画変更」認可	
	3月		「権利変換計画」認可	東京地裁に公金支出差止請求訴訟の訴状を提出
	4月	土木工事着工		
	10月		「定款変更」及び「事業計画変更」の認可	
	12月	建築工事着工		
2008年	9月			東京高裁に再開発差止訴訟の控訴理由書を提出
2009年	11月	第2期事業認可申請		
2010年	4月			第2期事業に対する意見書の提出と口頭意見陳述
2010年	6月		第2期地区市街地再開発組合の設立認可	

(資料)二子玉川東地区市街地再開発組合、世田谷区役所、二子玉川東地区再開発事業を問う住民の会のウェブサイトを参照して作成

### 3.2.2. 再開発事業の概要



事業名称は、二子玉川東地区第一種市街地再開発事業であり、東京都世田谷区玉川一丁目、二丁目及び三丁目を施工地域としている。総面積約 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の再開発事業である。建設される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。民間施工の再開発事業としては全国最大規模になる見通しである。現在第 1 期工事として、I-a、I-b、II-b、III街区を含める 8.1ha の地域に工事が進んでいる。この工事は 2011 年 3 月完了する見込みである。

また、放射 4 号線(国道 246 号線)、補助 125 号線(多摩堤通り)道路を拡幅し、新たに区道として、補助 329 号道路(交通広場を含む)と補助 49 号道路(駒沢通り)の一部及び、区画道路の整備を行う。さらに二子玉川公園の整備が一緒に行われる。公園は当初駅そばにつくられる予定だったが、再開発地の最大の地権者であった東急と世田谷区との契約によって駅から遠方に移されることとなった。再開発事業には、補助金として国 202 億円、都 6 億円、世田谷区 167 億円の合計 375 億円の税金が投入される。これに公園と道路の整備費用を加えて約 700 億円の税金が使われる。2010 年 5 月現在、I-a 街区、I-b 街区とも内装工事を実施中である。II-b 街区は既に竣工し、地権者に引き渡された。

一方、2010 年 6 月 30 日、再開発組合の設立認可がなされた II-a 街区にもホテル・オフィス用の高層マンションが建てられる予定である。

表 5 再開発事業(第 1 期事業)の概要

名称		二子玉川東地区第一種市街地再開発事業										
施行者		二子玉川東地区市街地再開組合										
施行地区面積		約 8.1ha										
公 共 施 設 の 配 置 及 び 規 模	種別	名称	幅員	延長	面積	備考						
						幹線 道路	放射 4 号線	15.0m(30.0m)	約 160m	—	都市計画道路	拡幅
							補助 49 号線	16.0m(16.0m)	約 30m	—	都市計画道路	新設
							補助 125 号線	11.0m~17.0m	約 610m	—	都市計画道路	新設
								(25.0~27.5m)				
	補助 329 号線	16.0m(16.6m)	約 850m	—	都市計画道路	新設						
		なお、玉川一丁目及び玉川二丁目各地内に面積約 5,800 平方メートルの交通広場を設ける。				都市計画道路	新設					
	区画道路	区画道路 1 号	6.0m(6.0m)	約 50m	—		拡幅					
		区画道路 2 号	8.0m~13.0m	約 120m	—		一部 新設					
			(8.0m~13.0m)									
		区画道路 3 号	8.0m(8.0m)	約 30m	—		拡幅(再 整備)					
	区画道路 4 号	7.0m(7.0m)	約 60m	—		拡幅						
	公 園 及 び 緑 地	地区公園	第 4・4・6 号 二子玉川公園		—	約 520 m <sup>2</sup>	都市計画道路	兼用 工作物				
		街区公園	街区公園		—	約 2,000 m <sup>2</sup>		新設				
	建築物		敷地面積に対する		主要用途	建築物の高さ	備考					
建 築 物 の 整 備	街区 番号	建築面積	延べ床面積(容積 対象面積)	建築面積の割 合				建築物の延 べ床面積の 割合				
	I -a	約 2,500 m <sup>2</sup>	約 17,000 m <sup>2</sup> (約 17,000 m <sup>2</sup> )	約 85%	約 575%	店舗	約 46m					
	I -b	約 11,000 m <sup>2</sup>	約 106,900 m <sup>2</sup> (約 87,100 m <sup>2</sup> )	約 82%	約 650%	店舗事務所 駐車場	商業棟約 46m 業務棟約 82m					

	II -b	約 2,500m	約 9,100m( 約 7,000 m <sup>2</sup> )	約 71%	約 202%	店舗事務所 住宅 駐車場 駐輪場	約 14m	
	III	約 18,600m	約 133,300 m <sup>2</sup> (約 93,100 m <sup>2</sup> )	約 74%	約 369%	店舗 住宅駐車場 駐輪場	低層部約 11m 約 25m 高層部約 102m 約 150m	戸数:約 1,000 戸
建 築 敷 地 の 整 備	街 区 番 号	建築敷地面 積	整備計画					
	I	2,950 m <sup>2</sup>	敷地内に広場及び歩行者通路を設ける					
	I	13,41 m <sup>2</sup>	建築敷地境界より、建物を 2m~5m 後退させて歩道状空地を確保する					
	II	3,472 m <sup>2</sup>						
	III	25,18 m <sup>2</sup>						
	合 計	45,01 m <sup>2</sup>						

総事業費 99,775 百万円 幅員の( )は全幅員

(資料) 二子玉川東地区市街地再開発組合ウェブサイト, 2010

### 3.3 住民運動の経緯

再開発に関する動きは 1980 年代からあったため、「二子玉川東地区再開発を問う住民の会」、「駒沢通りの環境を守る会上野毛有志」、「富士見住宅」、「駒沢通りの環境を守る会」、「駒沢通りの環境を守る会上野毛ハイム有志」、「上野毛ファーストプレイスマンション有志」など 6 団体が存在し、再開発に関する意見を交換してきた。それから 2005 年民事訴訟の提訴前に、この 6 グループが 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。守る会の会員は約 200 名であり、主に徒歩圏内の周辺住民で構成されているが、なかには一駅二駅離れている地域に居住している者もいる。

守る会のなかで最も多い会員が所属している「二子玉川東地区再開発を問う住民の会(以下、問う会)」は立ち上がってから 20 年以上経過した組織である。当初の団体名は「二子玉川東地区再開発を考える会」であったが、2008 年 11 月総会で満場一致で「問う会」と改名が決議された。「問う会」の I 氏は、「再開発事業が具体化されることにつれて、より積極的に工事の差し止めを図るために改名した」と述べる。「問う会」は再開発予定地の都市計画決定を阻止するため、1998 年から東急、玉川町会長、世田谷区長、世田谷区議会、東京

都などに要請や申し入れを持続的に進めてきた。また、勉強会や集会、署名活動などを行いながら反対運動を展開している。

2005年、「守る会」の会員66名は、再開発組合を相手に再開発事業差し止め請求訴訟を提訴した。2008年の一審の敗訴後、現在控訴審が進行中である。そして「守る会」の会員を含める世田谷区民133名は、世田谷区に対して、二子玉川東地区再開発事業への公金支出差し止めを求めて行政訴訟を提訴している。民事訴訟の場合、居住地域によって原告適格が否定される場合がありうるが、行政訴訟は世田谷区民であれば誰でも裁判の原告として参加が可能であるため、原告の数が多いため、本訴訟は、2010年5月判決が言い渡され、判決主文は一部却下・一部棄却であった。これに原告側は控訴した。二子玉川東地区市街地再開発事業をめぐる行われてきた裁判は以下のとおりである。

表6 裁判関係表

訴訟	原告	被告	判決
民事訴訟 再開発事業差し止め請求訴訟第一審	周辺住民 <sup>10</sup> 66名	二子玉川東地区市街地再開発組合	平成20年5月12日判決言渡 棄却
民事訴訟 再開発事業差し止め請求訴訟控訴審	周辺住民54名 補助参加人21名	二子玉川東地区市街地再開発組合	進行中
行政訴訟 公金支出差差し止め請求第一審	周辺住民及び世田谷区民	世田谷区長	平成22年5月25日判決言渡 一部却下・一部棄却
行政訴訟 公金支出差し止め請求控訴審			原告側控訴

<sup>10</sup>原告側の代理人によると、本裁判では「日照、圧迫感、大気汚染などの権利侵害を受ける周辺の住民」という意味で「周辺住民」という用語を使っているようだ。また、原告らは、一般的に自らを「周辺住民」と表現する。これは再開発地域の地権者でない人を示しているとも考えられる。

## 第4章 都市計画制度のありかた再考

再開発計画をめぐる住民運動を行ってきた住民らは、マンション建築や都市計画の仕組みに関して周辺住民として考える問題点について語ってきた。住民とのヒアリングを通して、現在の都市計画の制度の運用においていかなる問題点があるかを分析する。また、現在の都市開発、建築の過程において自治体、事業者が依拠すべきありかたを分析する。

### 4.1 住民説明会の位置づけへの疑問

都市計画のプロセスにおいて、地域住民が事業計画に関する情報を得られる最も簡単な方法として住民説明会があげられる。また、近年地域住民に対するアカウンタビリティ(accountability)の重要性が増えているため、住民説明会は行政と地域住民の間に基本的な情報共有の場として認識されている。二子玉川東地区でも、再開発地をめぐる、都市計画決定の際に住民説明会が開かれた。再開発事業差止訴訟の一審で、原告 H 氏は、以下のように当時の住民説明会について述べた。

原告代理人:(都市計画決定の際に開かれた住民説明会は)地域住民の声というのを十分に聞いてくれるような運営がなされていましたか。

原告Hさん:17条説明会の場合は5か所ぐらいでやったと思いますけれども、これは法律に定められた説明会ですけれども、誠にもって形式に過ぎない(以下、全ての下線は筆者による)んですね。簡単に申し上げますと、あらかじめ住民説明会のスケジュールは準備組合で決められる、これは当然かもしれませんが、約2時間と予定される、で、1時間は主催者のあいさつと事業内容の説明で、残る1時間で質疑応答と、こういう形をとるわけですね。で、大体200人ぐらいの人たちが集まりましたかね。それだけ多くの人が集まって、相当いろんな質問が出るわけです。しかし、時間の制約がありますから、なかなか納得のいくような返事を頂けない。まあ、基本的には1人1問、再質問は基本的に認めないというようなことで、それで大体2時間という予定時間が設定されていますから、2時間になりますと、時間の関係上、会場の都合上、これで散会と、こうなるんですね。したがって、5か所ぐらいでやりましたけれども、毎回毎回、罵声と怒号の中で住民説明会が終わったと、こういうことだと思えます。<sup>11</sup>

H氏は、当時の住民説明会が一方的で、形式的だったと批判した。このような住民説明会への指摘は都市計画に限らず、複雑な利害関係が絡んでいる公共事業が行われる地域でしばしば目にする事ができる。事業に関する丁寧な説明、質問に対する誠意のある答弁

<sup>11</sup> 2007年11月19日、第4回口頭弁論速記録 原告H氏の弁論

などを期待して説明会に参加した住民が説明会の構成に不満を訴える場合が少なくない。これは、事業にあたって、住民説明会がどの段階で行われるものかによる。事業の素案計画段階において住民の意見を集めるための説明会であるか、計画が固まってから周辺住民に単なる「説明」を行うための場であるかにより、説明会の内容と構成が異なってくる。

しかし一般的に事業や都市計画における住民説明会の場合、後者の方が多いため、説明会そのものの位置づけを批判する住民が多い。単に形式的な答弁で終わるのではなく、住民が計画に関して自らの意見を述べると、それが計画に反映される可能性がある場を要求する。そうした考えに沿って、二子玉川東地区の住民たちは、事業計画前の住民参加を実現することを求め、東京都の認可が下りていない時点で、2-a 街区に対する住民代替案を作成してきた。また、2-a 街区の認可決定前に、世田谷区と再開発組合そして地域住民が事業計画について「話し合う場」を設けてほしいと東京都に要求してきた。実質的な住民参加を求めてきた住民の活動に関しては後述する。

#### 4.2 反映されない住民の意見

原告側が指摘した問題点は住民説明会だけでない。その後の行政側に意見書や要望書を提出し、計画の変更を要求したが、住民の意見が全く反映されなかったと指摘した。

原告H氏:面接を求めれば、一応、時間の調整をつけ合って、会ってくれることは会ってくれるんですよ。だけど、結果的には、長年続けてきた行政の積み上げで今日ここまで来てるんだから、私たちの判断でこれを修正するとか元に戻すとかということはなかなかできないんですよというのが、大体まあ東京都と世田谷区の担当官の考え、担当者の返事でしたね。そこで、これはやっぱりトップである世田谷の区長に直接面接を求めて話を聞いてもらおうじゃないかというようなことになるわけですけども、毎年毎年区長に対する申入れをしても、今日まで一度も会ってくれませんですね。返事すらないというのが行政の私たちに対する姿勢です。<sup>12</sup>

原告 N 氏も裁判で、手続に沿って行政事務が行われるだけで、実際事業計画に住民の意見が反映されることがなかったと指摘した。

原告ら代理人:…再開発に対する反対の声に基づいて、例えば計画が見直されたとか変更されたとかいう形で周辺の皆さんの意見が反映されたことはありましたか。原告Nさん:再開発組合は、都市計画決定を錦の御旗として、私たち周辺住民の被る被害については配慮を全く見せませんでした。また、これらを指導すべき区

<sup>12</sup> 2007年11月19日、第4回口頭弁論速記録 原告H氏の弁論



も、あるいは都も、表面的な手続きにこだわるのみで、私たちの実体的な被害についてこれを配慮するには全く至りませんでした。

原告ら代理人:そうしますと、再開発計画というのは、既にあなた方がこの計画を知ったときにはもう大体計画の内容が固まっていて、皆さんの意見がそれに反映されることはなかったという風に伺ってよろしいですか。

原告Nさん:全くありませんでした。<sup>13</sup>

住民I氏はヒアリングで、持続的に計画変更を要求しても、住民の意見が反映されないことに「怒りじゃなくて無力感を感じた」と述べながら以下のように捕捉した。

「都市計画法ってね、一応意見聞くことになってるの。地権者の意見も聞きます。それからある段階でも回りの人の意見書も出させます。そして意見陳述したい人は陳述もさせます。だから私たちはしたんですよ。でも今、どの意見も通りません。…採用できません、というね、冷たい文書がくる。それをみてね、最初一生懸命やってたのにビリビリ破いてね。」<sup>14</sup>

一方、都市再開発法 16 条<sup>15</sup>に基づいて、まだ認可が下りていない(2010 年 4 月に時点で) II-a 街区について意見書の提出が行われた。これに先立って、再開発組合により既に発表された事業計画案に対して、2010 年 1 月から閲覧が開始された。この計画に関して提出された意見書は総 199 通で、その内訳は反対意見 191 通、賛成意見が 8 通であった。反対意見を示した者の多くは「守る会」などの会員であった。提出された意見書に基づいて 4 月 20 日から 5 月 21 日まで 6 回にわたって、住民 131 名の口頭意見陳述と 9 名の専門家による補佐人意見陳述が行われた。

その後、東京都は 2010 年 6 月 16 日付で、意見書提出者に意見書採択結果を通知した。全ての反対意見が同一文章で「不採択」とされており、住民側は東京都知事に抗議文を提出した。抗議文の具体的な内容は、①ひとりひとりの意見をどのように審査したのか、具体的に説明されたい②数多く提出した質問にたいして、その一部についてだけ、民間開発課長名の「回答」が送られてきたが、「回答」されていない質問にたいして回答されたい③すでにおくられてきた「回答」もほとんど、都がどのように考え対処するかではなく、第 2 地区再開発準備組合や世田谷区に「問い合わせてください」というものである、これについて明確に説明して欲しい④都知事名の通知には、「都市再開発法第 16 条第 3 項の規定に

<sup>13</sup> 2007 年 11 月 19 日、第 4 回口頭弁論速記録 原告 N 氏の弁論

<sup>14</sup> 2009 年 6 月 6 日、I 氏ヒアリング

<sup>15</sup> 都市再開発法 16 条は、「事業計画の縦覧及び意見書の処理」を規定している。16 条 1 項は認可申請が出されたら事業計画の「公告縦覧」をしなければならないとする。また 16 条 2 項は、「事業計画について意見があるとき」は、定められた期間内に「都道府県知事に意見書を提出すること」ができるとする。16 条 3 項では「都道府県知事は、前項の規定により意見書の提出のあったときは、その内容を審査し、その意見書に係わる意見を採択すべきであると認めるときは事業計画に必要な修正を加えるべきこと」を定めている。

より内容を審査した」との記載があるが、どういう基準で審査したのかについて、具体的に説明されたい⑤「回答」のなかには、「意見書を採択すべきであるとみとめる場合は、都市再開発法第 17 条の認可基準に該当する場合となります」というものがある、これはどういうことか具体的に説明されたい、などであった。

東京都は抗議文への回答で、「意見書及び口頭意見陳述については、都市再開発法第 16 条第 3 項の規定により内容を審査」しており「意見については、都市再開発法第 17 条の認可の基準及び国土交通省令に基づき審査しており、認可基準に適合しない場合、事業計画に必要な修正を命じることとなります」とした。しかし都市再開発法第 16 条第 3 項は意見書を審査することを規定しただけであって、住民側が要求したのは審査の具体的な基準であった。結果的に東京都は誠意のない回答をし、住民側の他の質問には答弁しなかった。

裁判での原告の陳述やヒアリングで、住民らは行政の姿勢を強く訴えている。意見書の提出や住民の意見陳述など、「住民参加」を担保するプロセスが整っているにも関わらず、満足のいくような仕組みではないと批判する声が多いのはなぜだろうか。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間のコミュニケーションが足りていないことにも原因があると考えられる。なぜ意見が採択されなかったか、なぜ意見が反映できなかったかに関してきちんと話し合う必要がある。また、現在の都市計画制度が提出された意見をどのように扱っているか、実際に提出された住民の意見を計画に活かすためのプロセス上工夫をしているかについても注目する必要がある。さらに自治体行政の秘密主義や「密室行政」も指摘することができる。

#### 4.3 「2H」の範囲がもつ限界

前述した住民説明会に参加できる住民の資格は、居住地の範囲によって与えられる。その資格は条例に規定されている。「東京都中高層建築物の建築に係る紛争の予防と調整に関する条例」は、「中高層建築物の敷地境界線からその高さに二倍の水平距離の範囲内にある土地又は建築物に関して権利を有する者及び当該範囲内に居住する者」または、「中高層建築物による電波障害の影響を著しく受けると認められた者」を「近隣関係住民」として定めている。自治体の条例によって近隣関係住民、隣接関係住民、周辺関係住民、隣接住民など、建築予定の高層マンション周囲の住民を分類する方法が異なることもある。しかし殆どの場合には東京都と同一な基準で規定されている。一般的に「二倍の水平距離の範囲以内」という基準から高さを表現する英語 *height* を用いて「2H」といわれることが多い。この 2H の範囲以内の権利者・居住者が住民説明会に参加することとなる。たとえば、建設予定の建物の高さが 100m である場合、敷地境界線(自治体によっては建物の外壁面)から 200m の範囲内の権利者や居住者がこれに当てはまる。このような近隣住民の範囲は説明会だけでなく、あっせん・調停の対象となる住民の範囲を規定している。さらに、こうした

2H の範囲は多極的行政法関係の主体となることができる者を規定する上で、重要な意味を有する。また、行政訴訟に行われる場合の原告適格に係わるテーマでもある(岩橋、2007 : 35)。

まちづくり専門家である井上赫朗氏は、「2Hそのものの科学的根拠は多分なく、高層マンションをめぐる紛争の最大の争点が、圧倒的な高さに起因するので、高さのベースにした範囲としたものと想像できる」と説明した。また、高層建築物により発生しうる日照、風害、プライバシー、騒音、交通障害などの被害が概ね「2H」の範囲以内に及ぼすと想定したものと考えられるとした。さらに「2H」という基準は「できるだけ当事者(近隣住民)をしぼりきろうとしていることがありそうだ。建築紛争は「2H」の範囲にとどまるものではなく、まちや地域のありように大いにかかわる。特に、規制緩和型の制度活用の場合、周辺に大いに影響を及ぼすものと思う」と述べた。<sup>16</sup>

それに係わって、二子玉川東地区の再開発をめぐって住民運動を行ってきた S 氏はこう語る。

「平成 18 年こういうもの(筆者注:第 1 期再開発事業計画)が発表されて、高島屋のアリーナホールというところで説明会があったんですね、こういうものも配るのが配る範囲があるんですよ。配る範囲がね。うちはもうね、ぎりぎりこれ配られて、ポストに入ってぎりぎりだって、これが、もし配られなかったら全く知らないんですよ、内容を。それで私は、再開発っていうから結構ちょっと期待もしてたんです。こっちが寂れてたのは確かなんで、じゃ、どんな素敵なまちになるのかなって多少は、多少は希望をもってここに出席したらこんなものが出てきたんで、あの、とんでもないと思ったんですね。」<sup>17</sup>

S 氏は住民説明会に参加してはじめて詳しい事業内容をわかった。もし S 氏が説明会に参加する「ぎりぎり」の範囲以内でなく、説明会に参加できなかつたら S 氏は事業内容に関する情報を得ることが相当遅くなつただろう。また、現在住民運動に参加している人々のなかには、「2H」以内の地域に居住していないが、高層マンションや再開発事業による被害を訴える者もいる。こうしたことから、「2H」という判断基準に限界性があることが明らかになった。

客観的な根拠がなく、起こりうる被害への真剣な考慮がないまま、単純な線引きで高層建築物に関する住民説明会に参加する権利のある者を区分する「2H」の基準は、行政便宜主義的ともいえる。線引きをすることから、行政庁が、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いることがよみとれる。自治体は、地域住民に起こりうる被害を対処するためにより現実的で、積極的に工夫する必要らあると考えられる。

<sup>16</sup> 2010 年 3 月 31 日、井上氏書面インタビュー

<sup>17</sup> 2009 年 6 月 6 日、ST 氏ヒアリング

#### 4.4 「動線」の主体は誰か

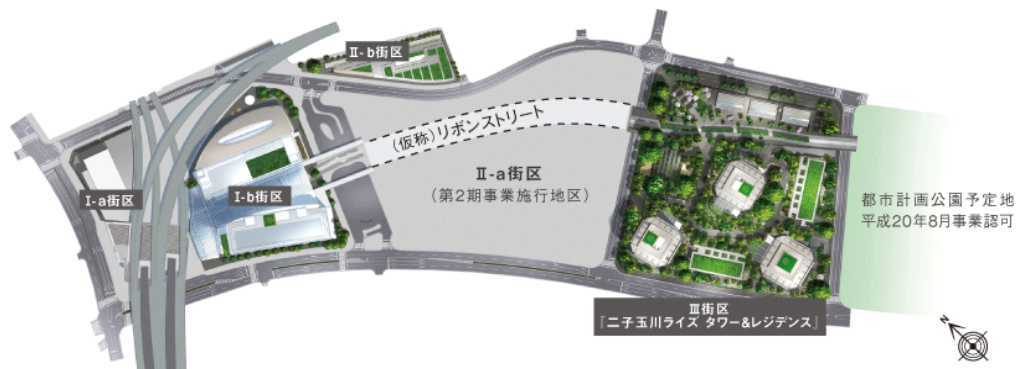


図 12 二子玉川東地区第一種市街地再開発事業『二子玉川ライズ』完成予想 CG

(資料)二子玉川ライズウェブサイト、2010



図 13 工事中の歩行者専用道路

(背後の建物は I-b 街区の商業棟、2010/6/27 撮影)

図 14 工事中の都市計画公園

(多摩川側からの様子、2009/11/14 撮影)

再開発計画には、二子玉川駅から I-b 街区、II-a 街区、III 街区、そして遠方の都市計画公園を繋げるブリッジのような歩行者専用道路の建設が含まれている。建設予定のマンションを広告するウェブサイトには「(仮称)リボンストリート」という名前で紹介されており、「暮らす人の安心や都市の利便性も同時にかなえられる街の姿を求めて」と記載されている。また以下のように「人の動線」と説明する。

「二子玉川ライズ」では主に人が行き交う動線を上に、クルマなどの動線と駐車場を下に置き、歩車分離の生活環境を創出。駅前でありながら、豊かなオープンスペースと高い緑被率を実現します。しかも街区内はすべて無電柱化を実現。クルマの通らない歩行者専用道路「(仮称)リボンストリート」を歩き、空を見上げ、緑や水がうるおう風景を心地よく旅する。そこでは流れる時間もゆっくりと進み

ます。<sup>18</sup>

車道と分離された歩行者専用道路の利便性を紹介しているが、この道路について周辺住民は異なる認識を示した。

「…二子の駅のホームありますよね。あれから駅ビルに入るでしょう。駅ビルに入ると商業ビルがあるでしょう。駅ビルに入ったらその商業棟があるんですね。商業地までブリッジで、ブリッジがかかって商業棟の3階ぐらいをずっと歩いてそれからまたブリッジができて、マンション棟のその中の要するに歩道みたいのに入ってそれから公園のね、ブリッジ、公園に対してブリッジができて、それでそれが、マンション棟が7mの台地なんだけど、1mの、1mが高くなるんです。そこにブリッジができて、それからずっと公園の中を歩いて、トンネルの上を歩いて河原に出るのが動線だと(筆者注：世田谷区の役所の課長が)言ったんです。そうになると、動線という意味がね、駅に降りた人間を対象にしているという風にイコールされるわけ。要するに我々、我々というか、私なんかそういう風に聞こえるわけね。動線動線と絶対何か言うと、その動線を言うんです。…駅からの動線というのが。そうすると、その人たち、要するにマンション棟の人たちもそうだけど。その公園を楽しみながら過ごせるというのが要するにこの変な話、マンションを売るパンフレットの一部分だと思うの。そうすると周辺住民というのはそこには介在してないという。しかもあの河原というのは一時的に避難場所になってるんですけど。この間、世田谷区の区長が言ったのが周辺住民の人が河原に行くには、階段を上がって公園の上を歩いて向こうに降りていく。と言ったのと平面のところを歩いて河原に行くって言うんですけど。平面の手前に土手があるんです。2メートルの。そうすると土手を上がらなきゃいけないから、平面ではないのね。こっちから言うとね。でもそれが階段を上がって8mが台地というのね。それを通して下がっていくという。これは被害のときのこういうことができるということもあるし。」<sup>19</sup>

周辺住民は、再開発組合と世田谷区が二子玉川駅から商業棟とマンション棟そして公園を結ぶ「動線」の主体としてマンション居住者を想定していることを批判している。また再開発地のマンションは7メートルくらいの台地の上に建てられており、さらに再開発地と河原の間には2メートルくらいの土手があるため、周辺住民が非常時河原に避難するときは動線の確保が困難となる。歩行者専用道路の設計において地域全体を考慮せず、単にマンション居住者だけを主な利用者と想定した点がわかる。他の住民も歩行者専用道路が

<sup>18</sup> 二子玉川ライズのウェブサイトから引用 <http://www.rise.sc/concept/urban.html>

<sup>19</sup> 2009年6月6日、K氏ヒアリング

高い場所に設置され、周辺住民が利用するには不便だと指摘した。さらに再開発地とそれ以外の地域を空間的に分離させるものとして捉えた。

「この動線というのは確かにここにマンションあるから駅から行かなきゃいけないです。ここが低ければプロムナドで我々も利用できるんだけど、これの一番問題はここから全部高いんです。…2階の屋根の高さになります。ここ遮断されちゃってここみんな上がらなくちゃダメ。というのはここ地権者と我々住民と遮断してここだけ地権者ワールドになっちゃうわけですよ。」<sup>20</sup>

区の職員やマンション事業者が言う「人の動線」には動線の主体として主にマンションの居住者をターゲットとしており、周辺住民の利用については考慮をしていないと考えられる。現在行われている民事訴訟で、原告側は高層マンションと再開発事業によって大気汚染、交通渋滞、水害の危険性拡大など様々な被害が予想されると主張している。まだ裁判が進行中であり、具体的な権利侵害については再開発組合と周辺住民の意見が異なるため、そうした議論は別にしても、多くの地域住民が巨大な再開発事業により、工事期間中、不便を余儀なくされることは事実である。たとえば、既存の道路が利用できなくなったり、バス停が移設されたりする。長期間の工事による生活の不便を強いられる地域住民のために事業者が配慮することは、該当建物のみでなく、地域全体を考慮した建物を建てることではないだろうか。地域全体を配慮する事業者の姿勢は、建てられるマンションに入居する新住民と周辺地域の旧住民が違和感なくふれあうことのできる基盤をつくることにつながる。さらに、二子玉川は「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は深い関係を築いてきた。大規模なまちづくりの担い手を自称する企業にとって地域社会に貢献する社会的責任があると考えられる。また二子玉川東地区の場合、多額の公金が使われる再開発事業である以上、より公共性の側面から都市計画が行われる必要があるだろう。

#### 4.5 「住民参加」についての条例—狛江市まちづくり条例

先述した「近隣関係住民の範囲」に関して、井上氏は、2Hの範囲は「いずれも条例で定めているものなので、論理的に考えれば、自治体によって規定を変えることが可能だ」とした。こうした指摘と関連して、岩橋(2007)が分析した東京都狛江市まちづくり条例を参考にしたい。狛江市の条例は、建築計画の過程で住民の意見を实际的に反映しようとする試みがなされている点でも示唆を含む。

狛江市は、東京の中南部、新宿から南西に約14キロメートルに位置し、世田谷区、調布市、及び川崎市に囲まれた、行政区域面積639ヘクタールと非常に小さい住宅都市である。

<sup>20</sup> 2009年6月6日、ST氏ヒアリング

市全体が都市計画区域で、そのうち 1 級河川である多摩川の河川区域のみが市街化調整区域、その他はすべて市街化区域である。



図 15 東京都内の位置関係

説明会の開催にあたっては、近隣住民等と誠実な協議を行い、開発等事業の計画について合意に努めなければならない」と規定する。また規則第 19 条において、事業者は説明会を行うとき、「最低説明事項のほか、近隣住民との合意形成に必要な事項について可能な限り説明するもの」とする。

さらに岩橋(2007 : 39)は、説明会が事業に関する情報提供にとどまらず、「次の手続(事前協議申請)に説明会の結果が反映される点で極めて有意義」と述べる。条例によると、説明会の結果をもとに設計を見直した上で事前協議申請をすることとなっている。また、条例 30 条では、近隣住民及び市民等は、事業に意見がある場合、市長に意見書を提出することができる。

一方、岩橋は、同条例が事業者に住民への配慮を促す 2 つのインセンティブについて分析した。1 つ目は、近隣住民からの事業意見書が提出されない場合、事前協議報告書の公告・縦覧が除かれることである。(31 条 2 項)これは、近隣住民から事業意見書が出されると、2 週間の手続短縮ができなくなることを意味する。そのため、事業者は説明会を真剣に対応し、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った方が、結果的に手続に要する日数と労働の面で利益になる。次に、住民から事業意見書が提出された場合、事業者から事業回答書が提出されるので、市長はこれを受けて事前協議報告書をつくることになる。これが不十分だと、近隣住民から協議意見書を提出されることになる。こうなると、市長は縦覧の手続を行い、再び事業者と協議しなければならない。その結果、工事着工が遅くなるので、協議意見書は事業者と市長の双方に配慮を促すインセンティブになるのである(岩橋, 2007 : 42)。

このような狛江市の事例は、周辺住民が意見と要望を言ってもフィードバックをもらえない、単なる事業に関する内容を知らせる形式的な他地域の住民説明会に示唆を与えると考える。行政に提出した意見が形式的に扱われているとの指摘がないよう、より積極的に手続上の住民参加を図るための工夫が必要と考える。





#### 4.6 小結

近年、政策決定および行政活動において、市民・住民の参加を促すため、様々なプロセスが整ってきた。しかし先述したとおり、開発事業に関する住民説明会や意見書の提出機会などが形骸化することはその趣旨に反することである。各自治体が意志をもってプロセスの整備を誠実に取り組む必要があると考える。また、事業者も開発事業やマンション建築により地域に及ぼすマイナス影響を最小化することはもちろん、企業としての社会的責任を果たすため、周辺地域の住民に配慮する必要があると考える。自治体と事業者がいかなるありかたのもとで、いかなる姿勢をとるかによって、紛争の行く末が大きく変わるだろう。

## 第5章. 「権利・利益」をめぐるズレ

現在二子玉川東地区の市街地再開発事業をめぐる提訴された訴訟は、民事訴訟の再開発事業差し止め請求訴訟と行政訴訟の公金支出差し止め訴訟である。本研究では、既に一審が終了し、判決文が言い渡された前者を中心に、個別の「権利・利益の侵害」をめぐる対立を分析する。この訴訟の原告は全て再開発地の周辺住民であり、市街地再開発をめぐる地権者でない周辺住民が提訴した最初の訴訟として意義を有している。

再開発事業差し止め請求訴訟の判決文で東京地裁は、「原告らは、環境権及び住民の『まちづくり参画権』を本件再開発事業の差止請求権の根拠として主張するが、これらについては、実体法上の根拠がなく、その成立要件・内容・法的効果等も不明確であることに照らすと、差止請求権の根拠として認めることはできない」とした。そこで人格権<sup>21</sup>とその他の請求要

因について検討を行った。以下では、2005年10月17日に提出された訴状と2008年5月12日に言い渡された判決文を参照して記述する。

### 5.1. 交通渋滞の悪化

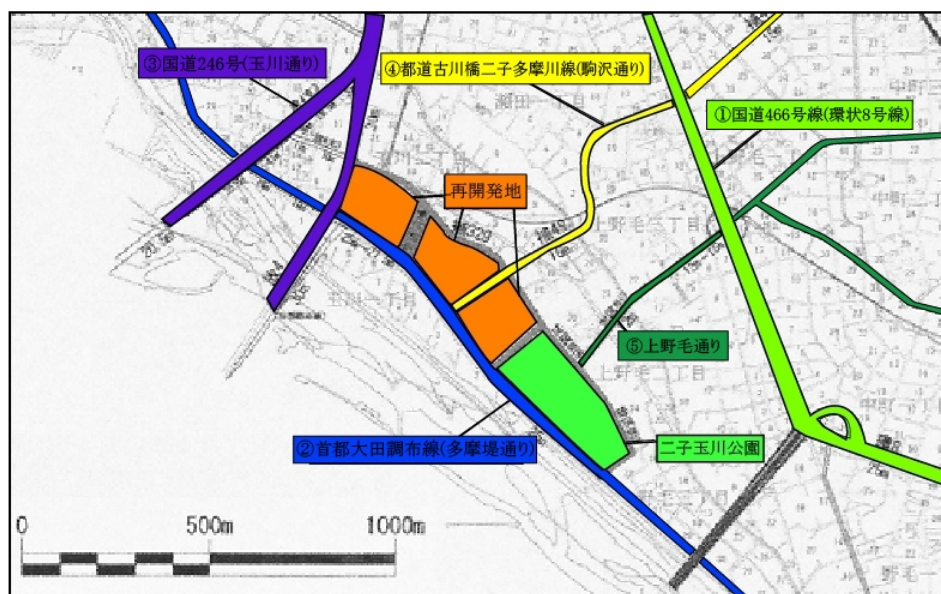


図 17 再開発地周辺の道路

#### (i) 原告側の主張

本件再開発地域は、①国道466号線(環状8号線)と、②首都大田調布線(多摩堤通り)に挟まれている。また、多摩川の上流方向では、国道466号(環状8号線)及び都道大田調布線(多摩堤通り)が③国道246号(玉川通り)とそれぞれ交差して、国道246号は二子橋によって多

<sup>21</sup> 上北によると、「生命・健康侵害類型につき、当初差止請求権は物権的請求権として論じられてきたが、人間の生命・健康という人格権利益に対する侵害であるという側面を見直し、一種の絶対権としての人格権を差止請求権の根拠とする考え方へと変質してきた」とする(上北, 2008: 151)。

摩川を越え、川崎市方面に伸びている。さらに、本件再開発地域内で、国分寺崖線上を走る466号(環状8号線)と多摩川の川岸を走る都道大田調布線(多摩堤通り)を結ぶ幹線道路は、④都道古川橋二子多摩川線(駒沢通り)と⑤上野毛通りであり、いずれも急勾配の道路となっている。

原告側は、交通混雑について「二子玉川駅周辺では多摩堤通りと国道246号線が頻繁に交通渋滞を起こしている。その原因としては、二子橋が片側1車線でボトルネックとなることと、駅周辺の商業施設の利用者が駐車場の空きを待つため1車線を占領していることが指摘できる」とした。しかし「本件再開発事業は、こうした原因について対策を取っていない」と主張しながら、「かえって、大規模な商業施設や住宅群を造ることによって自動車の通行量がより増えることとなり、二子玉川駅周辺の交通混雑が更に深刻となることが予測される」と言った。

そして「多摩堤通りの拡幅計画が、本件再開発計画予定地付近に限定されるので、本件地域の混雑を免れようとする自動車交通が、上野毛通りや駒沢通りに集中するおそれがある。また本件再開発事業が実施されると、幹線道路の混雑を回避して生活道路を利用し通り抜けようとすることが予測される。大量の自動車交通や歩行者が流入してくると、交通の危険はもちろん騒音も急増する」と主張した。自動車交通問題と伴い、鉄道利用者数の増加も指摘された。「再開発事業が実施される場合、鉄道利用者増は、1日当たり約2万5000人~3万人を超えるものと考えられる。…1日当たり約10万人の利用客のいるところへ、約3万人前後の利用客が増えることに」なれば利用客の安全を担保できないと説明した。

交通混雑は現在も続いており、2010年6月17日の控訴審の原告口頭意見陳述で、原告I2氏は「近所の小学校では、生徒に丸子川沿いの道を利用して通学しないように指導されているようだ」と発言した。

## (ii)被告側の主張

「原告らが主張する権利侵害は、圧迫感、眺望の途絶を除き、その実質において本件都市計画決定及び再開発組合設立認可という行政権の行使に関する不服を内容としており、本件請求の実態は、同決定及び認可の取消し・変更、並びに東京都知事又は世田谷区長による新たな行政権限の発動、行使の義務付けを訴求するものにすぎない。したがって、上記権利侵害を根拠として、民事上の請求とし本件再開発事業の差止請求(私法上の不作為の給付請求)をすることはできないというべきである」とし交通量の増加に関する原告側の主張に直接的な反論をしなかった。

## (iii)裁判所の判断

裁判所は、本件再開発事業が実施されれば、本件再開発地域内の交通量と鉄道利用者数が増えることを認めた。そして、「交通量が増加すれば交通の危険や騒音が増加し、鉄道利用者が増加すれば鉄道や駅の混雑度が増えることも十分考えられる」と説明した。しかし、

「そのような交通の危険や騒音の増加、あるいは鉄道や駅の混雑度の増加によって原告らが被る不利益を理由として、本件再開発事業の差止めを求めるためには、その不利益が、社会生活上の受忍限度<sup>22</sup>を超えるものであることが必要と解すべきところ、上記認定事実からはこの受忍限度を超えるものと認めることはできず、他にこれを認めるに足りる証拠はない」とした。

## 5.2 大気汚染の悪化による健康被害の危険

### (i)原告側の主張

原告側は、本件再開発事業により自動車交通量が増加し、二酸化炭素濃度の数値が高くなることが予想されると主張した。具体的に「二酸化炭素等大気汚染は、空気よりも比重が重いため、低地に向かって流れ、滞留する。さらに、大気汚染の被害は、川縁に屏風のように超高層建物群が建築されることによって増えることとなる」とした。このような大気汚染の被害が特に懸念される場所は丸子川周辺であり、この地域は「低層住宅が広がって人口が集中している地域であるから、その危険性は著しい」と主張した。

### (ii)裁判所の判断

裁判所は「大気汚染の悪化を理由に、本件再開発事業の差止めを求めるためには、原告らにおいて、本件再開発事業の実施により、原告らの健康に被害を及ぼす蓋然性のある大気汚染が発生することを立証する必要がある」とした。しかし原告側は証拠として提出した二酸化炭素の測定調査の結果は、「特定日の特定箇所のppm濃度が環境基準値を上回ることを意味するにすぎない」とした。これのみからは本件再開発事業により、「原告らの健康に被害を及ぼす蓋然性のある大気汚染が発生するとの事実は認めることはできない」と判断した。また、原告側の証人藤田氏は、大気汚染物質が低地に滞留しやすく、高層建物群により風の流れが阻害され、大気汚染物質が拡散せず、大気汚染濃度が高くなりうると証言した。しかし、裁判所は「その濃度が明らかでない以上、この事実から原告らの健康に被害を及ぼす蓋然性のある大気汚染が発生するとの事実は推認することはできない」とした。なお、原告N氏がぜん息の持病があり、最近では冬場でもしばしば息苦しくなったことは認められるが、「大気汚染とぜん息との因果関係が不明であることに照らす」と、本件再開発事業の実施により、「原告Nさんのぜん息が悪化するとの事実を推認することはできない」と述べた。

## 5.3 眺望・景観の破壊

---

<sup>22</sup> 大気汚染や騒音等の公害、日照妨害などにおいて、影響を受ける者が社会生活上受忍すべき程度のことをいう。社会生活上、この種の影響はある程度与えあっているものとして、お互いに合理的な範囲内においては受忍すべきであって、損害排除や差し止め請求は認められないとされる。

### (i)原告側の主張

原告側は、本件再開発地域及びその周辺地域は、風致地区であり、第一種低層住宅専用地域であると説明し、本件地域の景観の特徴として特に「多摩川の自然、大きく広がった空と富士山、国分寺崖線の緑」をあげた。そして「世田谷区も当地域の5ヵ所(多摩川の緑と水、新二子橋からの眺め、兵庫島、多摩川沿いの松林、多摩土手の桜)を世田谷百景に選定した」と述べた。また、世田谷区上野毛3丁目の富士見橋は「世田谷区風景づくり条例に基づく地域風景資産に選定」され、「国土交通省関東地方整備局による『美しい関東づくり』の一環として、関東の富士見百景のひとつに選定された」こともあるとした。

原告側は「多摩川の流れとその上の広がる空、丹沢や富士の眺めが一体となって形作る景観や自然について、景観利益を有するものというべき」と主張した。しかし本件再開発地域に全7棟の高層ビル群が建築されると、「国分寺崖線から多摩川方向への眺めは、高層ビルが視界に入り、空が大きくふさがれることになり、富士山の眺めも失われる」とした。また、眺望が途絶されることにより、「原告らの住民の資産価値が低下し、その経済的損失も重大である」と主張した。

### (ii)被告側の主張

「広がる広い空」、「富士山」、「多摩川」等の眺望景観は、「意識して保護されてきたものではない」と反論し、また「富士山の眺望の保護についても住民全体の意識が高かったというわけではない」と主張した。さらに「富士山への眺望を保護するための行政活動が行われてきた歴史的経緯もない」と捕捉した。そうすると、原告らの主張する眺望利益は、「法律上の保護の必要性が認められる程度の利益とはいえない」と述べた。また「本件再開発事業に基づき建築する予定の建物は、日影等による高さ制限に係る行政法規や、東京都条例等に違反しておらず、違法な建築物ではない」と説明した。さらに「当該建築物の外観は周囲の景観との調和を乱すものではない…行為の態様その他の面においても社会的に容認された行為として相当性を有する」とした。

### (iii)裁判所の判断

眺望については、本件再開発事業が公共性を認められており、「建築予定の高層ビル群が、高さ制限に係わる行政法規に違反するものではない」とした。また「原告らがこれまで享受してきた眺望が全く失われるわけではないことなどに照らす」と、被告の行為が「原告らの受忍限度を著しく越えているとまでは言えない」と判断した。

一方、景観については、「多摩川の流れとその上に広がる空、丹沢や富士の眺めが一体となって形作る景観や自然」について世田谷百景、地域風景資産に選定されていることは認める。しかし「これらの景観を守ることを目的として、高さの建築制限などといった意識的な行政活動が行われた形跡はない」とした。従って「これを景観利益として評価することはできない」と判断した。

## 5.4 圧迫感

### (i)原告側の主張

圧迫感を数値化・客観化する予測方法として形態率<sup>23</sup>の算定がある。原告側は、この「形態率が 8%を越えたときに、圧迫感の許容限界値になると考えられている」とした。また、本件再開発事業により、「合計 18 棟の建築物が建ち並ぶことになるが、形態率の測定地点 10 地点のうち、7 地点で 8%を超えており、最大は 24%に達する」とした。したがって周辺住民は「許容限界値 8%を大きく超えた耐え難い圧迫感」による権利侵害を被ると主張した。

一方、平成 10 年行われた環境影響評価では、「形態率ではなく、『仰角による方法』」を利用しているが、この測定方法は「圧迫感の大きな要因となる外壁面の大きさ等を評価できない」ため、正確な結果を得るに不十分であるとした。

### (ii)被告側の主張

圧迫感は「個人の感覚の問題」であり、「圧迫感が発生しても、その実態は、個人の不快感という程度のものにとどまり、本件再開発事業の差止請求の請求原因」になるほど重大ではないと反論した。

また、本件再開発事業の環境影響評価が行われた以降、環境影響評価技術指針が改正され最大仰角図の作成が削除され、形態率の算定により圧迫感の変化を予測することとなった。しかし「本件環境影響評価がされた当時は、環境影響評価基準上、最大仰角図の作成が正しい手法」であったと説明した。



図 18 I 街区のビル(2010/3/27 撮影)



図 19 原告 K 氏の自宅からビルを見上げる時(K 氏提供)

<sup>23</sup> 東京理科大学武井正昭教授が建物による圧迫感を基準化するために考案した方法である。魚眼レンズで天空写真を撮影したとき、写真内で対象建築物が占める面積比(%)として表現する(武井・大原, 1977)。

### (iii)裁判所の判断

原告Kの家屋は、「本件再開発地域のI-b街区に多摩堤通りをはさんで向かい合った場所」にあるが、同場所の形態率は35.46%となる。東京理科大学名誉教授武井正昭は、形態率8%を建築物の許容限界値と定めるべきとしており、玉川1丁目又は2丁目地域で、8%の形態率を超える場所があることは認める。しかし「圧迫感が精神、身体に与える具体的な影響に対する検証のないまま、単なる主観的な不快感のみを理由に、形態率8%を超える建築物を建設する行為が、違法な行為とはいえない」とした。

## 5.5 その他：洪水被害

一審訴訟において、原告側はその他の被害として地震による倒壊の危険の増大、地下水の枯渇や地盤沈下の危険性、水害の危険を主張した。なかでも洪水による被害に関して、「超高層ビルの地下に巨大なコンクリート構造物が埋設され、樹木や土で覆われている地表面の相当部分が舗装されたり、コンクリートなどで覆われたりすると、地下水の水位の上昇や、地下に吸い込まれる雨量が限定されることにより洪水の危険性は高まる」と述べた。これらの主張に、被告側は反論せず、裁判所は「いずれも抽象的な危険を主張しているにすぎず」、そのような危険を立証できる的確な証拠がないとした。

しかし2008年から行われた控訴審では洪水による被害が最大の争点となる転換を迎える。原告I氏は洪水被害に対する問題意識が生まれた契機を以下のように述べた。

「洪水の問題が大変だということになったのは、そのハザードマップというのね、東京都が出して世田谷区もそれをちゃんと印刷してみんなに配ったのが3年ぐらい前ですからそれまで私たちが弁護士も問題意識はなくて、でも探してみたら大変なことだということが分かったのが新しい問題なんですね。」<sup>24</sup>

東京都では、平成12年9月に東海地方を襲った倒壊豪雨(時間雨量114mm以上)を想定し、中小河川流域の浸水状況を示した浸水予想区域図を作成してきた。世田谷区はこの浸水予想区域図に基づいて、区内における洪水ハザードマップ(第5章末尾の図21を参照)を公表したのである。このハザードマップには、浸水が予想される区域、想定される浸水深などが示されている。原告側が手にしたのはこのハザードマップで、再開発周辺地域が本来より洪水による被害が予測される地域であることを示す有用な証拠であった。

原告側は控訴理由書で、再開発事業は「事業用地全体に6~8メートルの盛り土をして、これをグラウンドベルトとして設計されている」ため、「再開発地域は洪水の被害を免れること」ができると説明した。しかしその周辺の低地は「再開発ビルの地下1~2階の深さに相当し、そのため盛り土によって停留した溢水に、本件再開発地域に降った雨水なども周囲

<sup>24</sup> 2009年6月6日、I氏ヒアリング

に流れ込むことによって、一層深刻な洪水被害が生じる」と主張した。

2009年4月14日の控訴審の法廷では、災害問題の専門家である坂巻証人の尋問が行われ、その後の裁判でも洪水問題は重要な争点として取り上げられた。また、2010年4月13日には被控訴人S氏及びT氏の当事者尋問、補助参加人K氏の証人尋問が行われ、洪水被害の実態について証言した。

一方再開発組合は、「洪水時は人口地盤の下にある地下駐車場に水が入る」と主張し、駐車場が貯留槽の役割を果たすと説明した。しかし駐車場の入口は道路より1.5メートル以上高い場所にあるため、周囲が1.5メートルの浸水にならなければ駐車場には水が入らない。ゆえに地下駐車場は洪水被害の軽減に役に立たないのである。また溢れた水が駐車場に溜まると、マンションに入居者の自動車などの財産に損害が生じることとなり、新たな紛争の潜在的可能性がある。このような答弁は、再開発組合が水害による被害の可能性を丁寧に扱ってこなかったことを意味するだろう。

## 5.6 裁判に持ち込まなかった「利益」

以上、裁判に訴えた原告側の権利侵害の主張について分析した。しかし、住民が再開発事業による「利益の侵害」として思っていることはそれだけではない。

「あの環境が壊されるだけじゃなくて、私は、その子供の時からここで買い物もして、子供たちもここで育ったもんだから、まちの人たちの、ま、いま流行りの言葉でいうと、きずながね、こわされるっていうか。その最たるものが私たちは周りの人間ですけど、地権者といって、地主さんや、土地を借りていた人や、その地を借りて商売をしていた人、要するにそれをまとめて権利者というんですけど、その方たちが、この10年間の間にね、本当にね、みんな最初はほとんどの人が反対だったんです。それなのに、だんだんだんだんね、「あなたたちお金出さなくてもいいのよ、土地を持ってるんだから、その土地を再開発という手法で、税金も入れてあげるから、自分で家を建て直さなくても、お店を建て直さなくても商売が続けられるのよ」と言って、「私貧乏だからこの話にのったわ」っていう人がいたんです。そうやってだまされて地権者の人たちが巻き込まれていく。それである時、それはだめだと気が付いた人は、出ていくんだけど、出ていくにあたって本当に自分の生活や商売がね。続けられないような形で。そういう人たちをみているから、その人たちのね、私たちとのつながりが壊されちゃうということが私は、本当にもう一番憤るか。…まちのハードが壊されるだけじゃなくてね、人間と人間でつくってきたものが壊されることが大きいと思います。<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> 2009年6月6日、I氏ヒアリング



I氏は1930年代に生まれてから一生二子玉川地域に住んできた。2000年の退職を機に、積極的に住民運動に加わっている。長年玉川地域に住み続けてきたため、地域住民との交流が深く、まちの事情にも詳しい。再開発が本格的に始まる以前、二子玉川駅前には木造の八百屋、果物屋、酒屋、雑貨屋などが並んでいた。小さな木造の建物が多く、「専門性のないような」、「みすぼらしい」お店だったそうだ。I氏はそこで商売をしていた住民とも付き合い合ってきた。

「(筆者注：駅前のお店が古かったから客が減っていたが)私なんかいいなと思って買ってたわけだし、息子の友達のお店だったりするから、いいなと思ってね、買ってただけど、後からマンションに引っ越してきた人たちにしてみたら、品揃えが悪いとか、きれいじゃないとか、っていうことで、ちょうど駅前に東急のあのスーパーが駅前にあったのね。お客さんがみんなスーパーにとられちゃって。どんどん寂れていく。もともと寂れているところにスーパーで何でも揃えるから商店街を通れないでね、みんながうち帰っちゃうという。だから私なんか、わざと、魚屋さんに行ったり、八百屋さんに行ったりして、わざとそうやって買ってただけどね。」<sup>26</sup>

寂れていく小さなお店でわざわざ買い物をするほど小地権者らとの付き合いを大切にしてきたI氏だったので、再開発事業が本格的に始まってから、小地権者が転出を余儀なくされたことに悲しみを感じたと思われる。また長年付き合い合ってきた住民が離れた後には、全く異なるライフスタイルを持つ新住民が大挙転入してくることが予想される。

「特に1千世帯が千人か2千人かもしかしたら3千人の人が来るわけね。で、ここいま玉川町ね、こっちの私たちのあたりは人口千人かな、向こう行けばもうちょっといるんだけどね、その人たちと同じくらいの人がセレブの人が引っ越してくるわけですね。それで町がもうすっかり変わっていく。そういうことを前からお年寄りの方は最初から心配してましたけれど、そうやってせっかくできているコミュニティね、私たち走りまわれば『こんにちは』って言いながら走ったんだけど。そういう人たちが知らない町へ、飛び込んだようなそんな風になっちゃうというのは、私は、とても心配です。」<sup>27</sup>

マンションのウェブサイトによると、再開発地に位置した高層マンションは販売価額が4,760万円から26,980万円にも及ぶ。こうした高級マンションに入居してくる人々は、周辺の低層住宅地に住んでいる人々とは異なる生活スタイルをもつことが予想できる。既存住

<sup>26</sup> 2009年11月10日、I氏ヒアリング

<sup>27</sup> 2009年6月6日、I氏ヒアリング

民と新住民が交流を重ね、同質的な地域コミュニティを構成するには簡単ではないと思われる。また、設計上周辺地域と断絶され、異なる住居形態の高層マンションに居住すると結局新住民と旧住民はお互いに違和感を感じがちになると考えられる。ヒアリングを通じて表れたこうした事情は、裁判に持ち出すことはなかったが、住民が感じる直接的な被害のひとつであり、「権利・利益の侵害」ともいえる。

## 5.7 災害におけるリスクコミュニケーション

控訴審の最大の争点となった洪水と大気汚染の問題に関しては、災害に対するリスク・コミュニケーションの観点から考えることができる。ナショナル・リサーチ・カウンシルによると、リスクとは被害の重大性(hazard)とその生起確率の積で表わせるものと定義されており、リスク・コミュニケーションとは「個人、機関、集団間での情報や意見のやりとりの相互作用的過程」で定義されている。リスク・コミュニケーションという用語が学術的研究においてはじめて出てきたのは、1984年とみる見解が一般的だが、コミュニケーションの技術問題に限定すれば、古くから社会心理学の領域で研究されてきたといえる(吉川, 2007)。

近年、偶然な事故や自然災害に限らず、遺伝子組み換え食品、有害廃棄物、BSEに至るまで、様々な分野で、将来起こりうるリスクを予測し、意見の対立を解消しようとする試みがなされている。しかしこうした問題を理解するためには、専門知識と具体的な情報が必要であるため、一般の人々にとってはなかなか理解することが難しい問題である。そのため、リスク・コミュニケーションの重要性はますます高くなりつつある。

それに関連して、吉川(2007)は先述したリスク・コミュニケーションの定義からリスク・コミュニケーションは「送り手と受け手との相互作用過程」であり、その背景には「リスクにさらされる(ないしは、さらされる可能性のある)人々に対して十分情報を提供し、その問題について理解を深めてもらうことが重要である」という点があったとした。送り手が専門知識を基盤とする情報を握っているため、受け手より優位にたつことになるが、ゆえにリスク・コミュニケーションの過程で送り手の役割が重要になる。

スターレンとコポックはリスク・コミュニケーションにおいて、送り手には4つの義務(imperative)があると主張した。1つ目は、実用的義務で、リスクに直面している人々は、害を避けられるように、情報を与えられなければならないとする。2つ目は、道徳的義務で、市民は選択をすることができるように、情報に対する権利がある。3つ目は、心理的義務で、人々は情報を求めている。また、恐怖に対処したり、欲求を達成したり、自らの運命を制御するのに必要な知識を否定するのは不合理なことである。最後は制度的義務で、人々は、政府が産業リスクやその他のリスクを効果的かつ効率的な方法で規制することを期待している。また、この責任が適正に果たされているという情報を受けることも期待している(Stallen&Coppock, 1987)。

一方、環境影響評価などの制度をリスク・コミュニケーションのための技術的手法とみることができる。日本でも 1997 年制定された環境影響評価法に基づいて公共事業および民間による事業の実施にあたって環境アセスメントが行われることとなった。環境への影響を予測し、リスクを最小化するための方法である。このような制度がつけられたのは、事業に関する影響を予測し、予測された結果を送り手と受け手が共有し、合意に至るためである。

二子玉川東地区の再開発事業においても 1998 年環境影響評価が行われ、「大気汚染、騒音、振動、地盤沈下、地形・地質、水分環境、植物・動物、日照障害、電波障害、風害、景観」などの項目について調査、予測・評価が実施された。しかし住民側からは、環境影響評価によって指摘された内容に十分措置をしないまま工事がはじまったとの批判があり、また「10 年前の環境影響評価は現実的ではなく、II-a 街区に認可を下す前に再度アセスをせよ」との陳情が行われた。こうした批判は、環境アセスメントが技術的予測に加え、環境への影響の予測と評価の過程に関係住民が参加し、事業者と話し合いながら合意形成に至る目的に反していることを意味する。

一方、原科・臼井(2007)はアセス制度が導入されてから、公害という実際の被害が発生していなくとも、環境紛争が生じるようになったと説明する。すなわち「起こるかもしれない」生活被害や環境影響に関する情報が地域社会に伝播されるようになると、実際の被害はなくとも「予見される被害」が争点となる。この種の紛争は将来生じるかもしれない被害をめぐる紛争であるから、高い「不確実性」を伴うことに特徴がある。ヨーロッパ環境庁(EEA)のレポートによると、ハザードと確率がわかるものはリスク(risk)、ハザードは同定できるが確率が未確定なものは不確実性(uncertainty)、ハザードも確率も未定なものは無知(ignorance)と、用語を使い分けつつ、不確実性も無知も広い意味でのリスク概論に含めている(吉川, 2007)。

二子玉川の再開発によって問題となっている大気汚染や水害の問題も不確実な問題に該当するが、住民は過去に経験した被害をもってリスクを予測する。住民 K 氏はヒアリングで大気汚染について以下のように述べた。

うちのせがれが 20 歳なんです、その子が幼稚園に通ったときに…環八雲と言われる雲らしいんです、結果的に。それが下りてた日があるんです。今、そこに多摩高校がございますね、そのちょうど 2 階ぐらいの窓のところにブルーの線がずっと通っているんです。それが要するに環八雲が天気の悪いときにおりてくるという、それがどうもそうらしいんですけれども、そうすると、今、そのごろからもうそうなんですけれども、朝あけるときに、排気ガスの匂いがするということは、空気が流れがないことですね。それでそういう条件があって、ここの開発が起きたときにもっと溜まるということは、2 万 5 千台の車が来たらどういう風になるかということです、空気が。…8 メートルの台地の上の公園ということ聞いたと

きに、国分寺崖線がやっぱり約 9 メートルか何メートルかありますね。そこが盆地になると。そうなる空気の流れというものがないということは、せがれの 4 つのぐらいのときの空気よりもっと条件があ、かなりひどくなる。そういう地形をしているのにも関わらず、あの、今のマンション棟も 7 メートルの人工台地の上に超高層が成り立つわけです。<sup>28</sup>

一方、水害問題に関しても、2010 年 4 月 13 日行われた控訴審の当事者及び証人尋問でも生活経験による被害への懸念が表れる。S 氏は、「昭和 51 年、洪水により丸子川が氾濫したことがあり、その他にも丸子川が増水したことは何度かある」と述べた。さらに S 氏の家は丸子川を渡らないと外に出られない構造となっているため、一層懸念している。T 氏の場合、2003 年家の地下室が浸水された経験を証言した。

災害やリスクに関する専門知識が十分でない住民としては、過去実際経験したことをもとに将来のリスクについて認知するケースが多い。もしそのようなリスク認知が誤解と思われる場合であれば、情報の送り手は積極的に誤解を解く場を設ける必要がある。しかし災害、環境汚染への住民の疑問が解決されず、環境影響評価への疑問が残り、紛争が長期化して結局裁判に至ったことは、情報の送り手である自治体、再開発組合がその役割を十分果たしてこなかったことを意味するだろう。事業に伴うリスクに関する情報公開、そして住民参加による合意形成などを通して相互信頼を構築する必要があると考えられる。

## 5.8 小結

表 7 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

地裁判決から、司法においては、客観的、定量的、可視的利益のみが認められることが明らかになった。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。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」のなかには法的には救われない隙間が存在することを意味する。

<sup>28</sup> 2009 年 6 月 6 日、K 氏ヒアリング



図 20 裁判における「権利・利益」の様相

裁判では、訴える側が主張する「権利・利益」がすべて認められるわけではなく、どこかで線引きをすることとなる。この場合、必然的に救われないもの、認められない「権利・利益」が生じる。しかし住民には、コミュニティの解体、人間関係の断絶のような裁判に訴えなかった「被害」も存在する。判決によって認められた権利・利益の侵害だけが、訴える側の実際の「権利・利益」の侵害と考えがちであるが、必ずしもそうではない。裁判は法治国家において最も一般的で有用な紛争の解決手段であるが、先述したように客観的、定量的、可視的利益が認められやすい。救われない住民の「利益」について新しい捉え方が必要になると考える。

実際住民側は訴訟以外の方法を用いて自ら「権利・利益」と思うものを勝ち取るために運動を広げている。そうした活動は、司法の判断と住民の主張のズレをうめる試みであり、「権利・利益」の侵害を認めてもらう対象が「裁判」に止まらず「社会」に拡張することを意味する。そのような住民の活動を次章で考察したい。



## 第6章 住民によるズレをうめる試み

### 6.1 運動の持続と拡張

再開発地域の真ん中のⅡ-a 街区は認可が下りていない状況であったが、今年6月30日東京都によって事業計画が認可された。Ⅱ-a 街区は、丁度Ⅰ-b 街区の駅前商業地域とⅢ街区の住宅棟の間に位置している街区である。「二子玉川東地区第二地区市街地再開発組合」が出した事業計画案によると、3.1haに渡る施行地域に、約137mの高層ビル(32階建て)が立ち、それ以外の敷地には約20m~30mのビルが建てられる予定である。高層ビルのなかにはホテル、オフィス、映画館などの商業施設が入る予定である。

既にⅠ街区とⅢ街区の工事が完了しつつあるなか、Ⅱ-a 街区だけでも計画に住民の意見を反映させたいという思いから活動をしてきた2つの団体がある。「二子玉川東地区住民まちづくり協議会」と「玉川にEco townを作る会」がそれである。それらの団体は、事業計画段階で住民の意見を反映させる実質的な「住民参画」を求め、積極的な取り組みを行ってきた。以下では、裁判に限定せず、住民運動を持続・拡張していく様々な活動に注目したい。

#### 6.1.1 「二子玉川東地区住民まちづくり協議会」の代替案作成

「二子玉川東地区住民まちづくり協議会」(以下、協議会)は、再開発の2期工事について周辺住民が考えているまちづくりを行政や事業者に提案するため、2009年7月につくられた。参加人数は89世帯の183名であり、殆どの参加者が再開発地周辺住民で、裁判の原告も10名近く参加している。協議会は提案にあたって、住民の意見を集めることを目的に住民意見交換会を3回開催した。3回の意見交換会には延べ100名の参加があり、そのうち約半数が協議会の会員であった。意見の集約は、KJ法を活用して行われ、参加した住民が再開発への意見をポストイットに記入して、それを模造紙に張り付ける方法で整理された。代替案をつくる作業は、早稲田大学都市デザイン科の卯月盛夫教授の協力を得て進められた。

意見交換会の結果、現在の再開発の問題点と新しいコンセプトの提案が集約された。再開発の問題点としては、大きく事業者(再開発組合)の説明不足と高層ビルの悪影響があげられた。既に建築中である、他街区の高層ビルにより日照、電波、プライバシー、ビルの照り返しなどの問題が生じていることが指摘された。また、民事訴訟でも争点となった水害への懸念、道路の渋滞が問われた。さらに都市計画公園が駅から最も離れた場所に移動することへの疑問、再開発によって水と緑が魅力的であった「二子玉川らしさ」が失われること、再開発地域に福祉、文化の公共施設が少ないことが問題点としてあげられた。

こうした意見を参考にして、「高さ」、「ボリューム配置」、「用途構成」、「自然環境」、「安全安心」という5つのコンセプトが定められた。それらを参考にして新たな提案が形作ら

れた。(第6章末尾の図26を参照)具体的に、高さの面からは、二子玉川のシンボルであった多摩川の水辺と国分寺崖線の緑との調和を図るために、計画敷地内の建物の高さを国分寺崖線の高さ25メートル以下に制限する。ボリューム配置においては、できるだけ小規模の建物を分散配置することを望む。また用途構成では、商業施設に特化せず、芸術文化施設や福祉保健施設を充実し、玉川地域の生活拠点とする方法が模索された。自然環境では、人工的自然環境より、二子玉川らしい自然環境を工夫することが提案された。最後に安心安全では、自動車交通の集中と水害の危険を予防することが求められた。

こうした住民意見を踏まえてつくられた提案が2009年10月24日披露され、改めて意見交換が行われた。卯月教授は2つのパターンの提案を、模型を用意して説明した。



図22 再開発組合の計画を参考にした模型

(グレイ色の建物が2-a街区の高層ビル 2009年11月7日撮影)



図23 A案の模型(2009年11月7日撮影)



図24 B案の模型(2009年11月7日撮影)

A案は、II-a街区に公共施設(図書館、多目的ホール)、商店、オフィス、住居、緑地を配置する。そして建物の規模を小さくし、分散させる。B案では、II-a街区に都市計画公園を位置させ緑地とし、3棟ほどの商業建物を建てる。II-a街区を公園としたため、都市計画公園予定地である街区の西半分を住宅とする。



当日、B案に対する支持が圧倒的で、住民のなかからは「これ以上の住宅は不要だ」、「高さ制限は25メートルでなく風致地区であった二子玉川の歴史を踏まえて、第2種風致地区制限である15メートル以下が適切だ」という意見が出された。協議会は住民意見を確定し、区議会に陳情を行い、世田谷区と東急に住民提案を説明するとした。

2つの案のなか、B案の方が、住民が考える理想の計画に近かったが、現実的な実現可能性を考え、結局A案が最終的に住民の代替案として採択された。そしてA案は、NPO法人区画整理・再開発対策全国連絡会議の事務局長である遠藤哲人氏によりその採算性が分析された。協議会のA案は、2階から7階までの建物を分散配置する案である。遠藤氏は、建築敷地の面積、実質容積率、事業費床単価、地区の地価など4つの要素から住民提案の実現可能性を分析した。その結果「地主の権利を損なわないで容積率を200%以下に抑えることができる」と判断した。また、示されている事業計画における権利変換率を変更しないで低層再開発を実現する条件として敷地の7割を公共団体が購入し、市民広場とするとした。これを「民間が持ち続けるとなると何らかの資産活用を考えざるを得ない」が、公共団体が、「市民、区民の公共空間、広場、小さな公益施設用地として確保」できると説明した。広場にするための費用は「およそ134億円(1万9600㎡×68万円/㎡)」で、「財政規模2000億円の世田谷区としては、プライオリティーさえはつきりさせればできない相談ではない」とした。

さらに2010年4月、補佐人として東京都に対して第2期再開発事業に関する意見陳述を行った卯月教授は、「専門家でない住民が正しい判断をするためには、複数案の比較こそが必要」とした。しかし行政・事業者が複数案を提示しない場合、「事業者案に反対するだけでは建設的創造的な解決は生まれなく、住民が代替案を作成することに都市計画の勉強や地域コミュニティの強化などの利点があるとした。その上、代替案を用いて行政、事業者、住民が話し合う場をもち、修正を繰り返しながら協議する必要があると主張した(卯月, 2010)。

最初、協議会は代替案を世田谷区議会の民主・共産・生活者ネットを含めた議員らに説明した上、「行政が住民と事業者が話し合う場を設けよ」との内容の陳情を提出した。しかし再開発事業認可申請が東京都に出されたため、都議会に対する活動に切り替えることとなった。都議会に対しても住民代替案を含む話し合いの場を求める陳情を提出したが、採択されず継続審査となった。住民提案は棚上げの状態のなか、東京都は2010年6月30日、第2期再開発事業の事業認可を出した。

協議会のT氏は「住民代替案は敗れたが、今後は都に対して認可手続き、意見・陳述不採択の根拠を問い詰めていく」とした。しかし「都の担当者が、再開発事業は都として推進していきたい事業であると明言していることから、大きな流れは決定したと思う」<sup>29</sup>と述べた。それにも関わらず、活動を広げていくとし、「来年4月の世田谷区長及び区議会議員選挙で現状の与野党勢力が逆転することが最後の希望」とした。

---

<sup>29</sup> 2010年7月10日T氏との書面インタビュー

### 6.1.2 「玉川に Eco Town を作る会」の活動

一方、Ⅱ-a 街区をめぐる取り組みでできたもうひとつの団体がある。協議会と同じく 2009 年 7 月組織された「玉川に Eco Town を作る会」（以下、作る会）である。作る会も、駅ビルと超高層マンションによって構成されるⅡ-a 街区に関する組合の計画案を見直すためにつくられた。作る会の代表 ST 氏は「裁判では時間的にも解決できない、また政治的にアレルギーを持っている人を集めるには別の会を作った方が良いと思い、新しい会を立ち上げた」と説明する。再開発組合の計画案では「今後玉川東側は緑もなくなり、ヒートアイランド化され川風も通らなくなる」とした。2009 年 9 月に 1 カ月間住民向けにアンケートを実施し、エコタウン構想に賛同を得た。主な活動は以下の通りである。

表 7 「玉川に Eco Town を作る会」の活動

日時	活動内容
2010 年 1 月 19 日～	各会派(自民は面会拒否)区議に対し「この計画のままでは本年度予算から補助金は再考するよう」にとロビー活動
1 月 25 日	東京都に陳情書 2 件「認可前にアセスを行うこと」「東急案ではラッシュ時の運行能力に限界があるので、低層とし人口増を抑えること」を提出
1 月 28 日	準備組合(東急)との話し合い開催
2 月 8 日～	各会派都議(自民は面会拒否)に 12 月提出の陳情「二子玉川再開発 2 期計画に環境に配慮した持続可能な街作りによること」に採択のお願いのためのロビー活動
2 月 13 日	「玉川に Eco town を作る会」初回の集い開催
2 月 22 日	12 月提出の陳情審議傍聴 不採択(理由は不明)
3 月 3 日	石原東京都知事宛また東急社長宛に内容証明で「要望書」送付
3 月 24 日	世田谷区議会予算委員会にてネット・社民が二子玉川第 2 期計画に対し、都に提出されている「意見書」199 名中、191 名が反対意見であるまたまだ認可もされていないので再開発 2 期計画には補助金は出さずに、予算を組み替えるべきとの動議を提出。
4 月 20 日～	「意見書」の口頭陳述開始
4 月 21 日	国土交通省との面談
5 月 27 日	エコタウンの陳情書(2 件)の審議傍聴(不採択)

(資料)玉川にエコタウンを作る会 news letter、2010 を参照して作成

作る会は、第 2 期工事の見直しを求めて運動を続けてきたが、6 月 30 日東京都から第 2 期事業の認可がなされ、今後の運動方向を変更することとなった。まず、認可の前に東京都に出した意見書が不採択となったが、採択・不採択の基準について東京都民間開発課にて話し合いを行った。作る会の代表 ST 氏によると「都市計画法第 59 条 5 によると、都道府県知事が都市計画事業の認可をしようとするときは、地方公共団体の長の意見をきかなければならないとあるので、区長・区議会・区の都市計画審議会の意見が注要となる。やはり都はこれ

にしたがって認可したに過ぎない」と説明し、「我々の認識が甘かったことと動き出すのが時間的に遅れたこと、また世田谷区議会議員の理解が得られなかった点がネックとなる」<sup>30</sup>とした。

ST氏は、2-a街区の事業に関する認可は出されてしまったが、作る会は活動を続けていくと述べた。今後の計画としては、広い範囲のネットワークを使い事業者にも有利な「都市計画法」の改正を求める運動をしていくとした。また、二子玉川が開発によって緑が激減しているため今後は二子玉川の環境保全のグループにリセットするとし、NPOの登録を申請中と述べた。さらに開発でコンクリートの建物が増えてしまうとの懸念から、現在廃校となっている玉川高校の跡地が民間デベロッパーの手に渡らないで緑を取り入れた廃校利用をするように行政や議員に働きかけていくとした。



図 25 「作る会」が作成したII-a街区のイメージ図（資料）「作る会」、2010

協議会と作る会は同じくII-a街区をめぐって住民運動を取り組んできた。両団体は、別の組織であるが持続的に交流を行ってきており、同じ区域を対象に多様な意見を示してきたと考えられる。I街区とIII街区の工事完了が近づいてきているなか、駅前商店街には既にオープンした店舗が増えているにも関わらず、II-a街区について取り組んできた努力は、裁判以外の方法で事業計画に参加しようとした住民の試みといえよう。また、今後も再開発事業を問いつつ、さらに視野を広げ地域の当面課題に取り組んでいこうとする姿勢から住民運動の未来を考えることができる。

### 6.1.3 住民が求める「参画」

都市計画法第17条は、都市計画の案の縦覧に当たって、都道府県または市町村に意見書を提出することができることを規定している。こうした制度は都市計画において住民の参

<sup>30</sup> 2010年7月15日、ST氏との書面インタビュー

加を図るために考案された条項である。しかし上記の条項が現実でいかに運用されているかを考える必要がある。また、その仕組みが、実際住民が納得できる住民参加の手段であるか再考の余地がある。

「協議会」が作成した住民代替案は、二子玉川の住民側が求めている「参画」がいかなるものであるかを示している。代替案作成に協力した卯月教授は、先述したように補佐人意見陳述の際、「代替案を用いて行政、事業者、住民が話し合う場をもち、修正を繰り返しながら協議」することを望ましいと述べた。単に住民の「意見を聞く」行為では、参加の意味が希薄であり、「協議を通じた修正の可能性がある計画段階での参画」こそ真の意味での参加と捉えているのである。住民代替案はそうした住民参画を実現するためにつくられたもので、東京都の事業認可が下りていない時点で論議されてきた。住民が求めているのは、事業者との調整であり、さらには紛争が起きる前の、事前調整である。そうした狙いから、住民の間で反応がよかった、II-a 街区を殆ど緑地にする B 案より、いくつかの中低層建物を想定した A 案を最終的な住民代替案として確定し、実現可能性を高めたのである。また、専門家の協力を得て採算性を分析し、客観的な裏付けを行ったことも、事業の計画段階で住民の意見を反映することを可能にするための工夫であった。

しかしそうした住民側の努力が行政により真剣に取り扱われなかったことが指摘された。それは、意見不採択の結果が通知された以降、住民らが東京都知事に提出した要求文書から確認できる。

「…199 人の意見書中、191 人が事業計画案に反対の意見を記しました。また、住民 131 人と専門家の補佐人 9 人が反対の口頭陳述をしました。これらは、この事業計画がもたらすさまざまな権利侵害を具体的に述べ、実質的な公共性の欠如を指摘し、住民と専門家の知見をとりいれた事業の進め方と現行制度のなかで可能な解決策・代替案も示し、豊富な証拠物件も提出して、論証したものです。都民間開発課によると調査のために意見を整理した文書は、400 ページを超えています。

ところが、意見書と口頭陳述のすべてにたいして、都知事名通知、民間開発課長名文書も、すべて同一の文章が送られてきました。しかも、民間開発課長名文書で「審査結果」について記載してあるのはすべて、意見書提出と口頭意見陳述よりも以前に取られていた手続きに関することだけです。都知事が今の段階で、ひとりひとりの意見をどのように考え、どのように対処するという「審査」をしたのかについては、いっさい示されていません。<sup>31</sup>

法律に基づいて意見書を提出し、実現可能性を高めるための工夫をしたが、真面目な検討すらされなかったことは、現実で行われている「住民参加」を担保する仕組みが形式的

<sup>31</sup> 2010 年 6 月 27 日、「東京都知事・石原慎太郎宛要求文書」から引用

なものに過ぎないことを示している。提出された意見が採択されなかった事実への批判でなく、意見の検討過程に対する疑問が住民側に憤りを感じさせる。それに関連して、2010年6月27日に開かれた住民集会で、東京都に意見書を提出した「玉川に eco town を作る会」の ST 氏は形式的な審査と強く批判した上、「不受理」の意味で、意見書採択結果の通知書を返送すると述べた。

さらに、S 氏は、住民が求めている「参画」についてこう述べる。

「都と区が連携して住民と事業主を話し合うようにさせますようにとずっと言ってます。だけど、この間の回答なり、意見書の対する不採択にもそうだし、そういう立場を表明しながら、あとは、再開発の事業組合、そこに来てくださいよ、あとは道路とか公園とかは世田谷区に聞いてくださいよと、するわけ。たらい回しするわけ。都はもう認可したら終わりですよ、簡単に言えばね。あとはそれぞれのところに行ってくださいよと。それはないだろう。都は区と連携して事業者と住民ときちんと話し合いをする。だったら、都と区が、行政がきちんと同席して、住民と事業者が話し合う場をつくってきちんと協議をしてそこで決めたことをやらせると。問題点があれば変えていくようにしてくださいよ、と。」<sup>32</sup>

住民側が要求していることは、既に事業の実施と計画内容が決定された後に行われる形式的な住民参加でなく、計画内容が固まる前に、意見が反映される可能性がある段階での協議である。それが真の意味での参画と思うのであろう。そうした考えに基づく議論が蓄積され、制度化された取り組みとしては、戦略的環境アセスメント (Strategic Environmental Assessment : SEA) がある。

従来の環境アセスメントは、事業実施がほぼ決定された段階で行われていたため、重大な影響を予見されたとしても後戻りが困難という問題があった。そのため事業実施段階で見直しをするより、早期段階で環境に配慮を行う環境アセスメントが表れてきたのである。事業より上位段階での意思決定が戦略的段階とよばれることから、戦略的環境アセスメントという。原科は、SEA の要件として①政策・計画段階での実施②計画・政策の必要性の判断には、それを実施しないという案を含む複数案の比較検討が不可欠で、そのための社会・経済面と双方の影響の比較考量が必要③プロセスの透明性と公衆参加、の3つを提示した(原科, 2007 : 283-284)。

さらに、原科は先進的SEAの事例として長野県中信地区の廃棄物処理計画におけるSEAを紹介した。この事例では、政策、基本計画、整備計画の途中までの合意がなされ、合意の段階的積み重ねができた。また、会議ベースのSEAに加え、合意がなされた各段階で文書が作成・公表され、「公共空間の議論」が実現できたと評価した。そし

---

<sup>32</sup> 2010年7月19日、S氏ヒアリング

て必要に応じてパブリック・コメントが行われており、「意味のある応答」<sup>33</sup>のされるPIが実施されたと分析した。PIの透明化を図るために、事業者(県)とは違う第三者によるチェックが行われたこと、会議の結論を尊重することを知事が最初の公開の場で約束したことなども印象的である(原科, 2007 : 291-292)。

二子玉川の場合、現在行われている民事訴訟の控訴審で、最大の争点となっている問題は洪水による被害の拡大である。すでに、過去何回か洪水による被害を経験した上、近年都市型水害が増えていることから洪水に対する住民の不安は大きい。また、洪水ハザードマップによると、二子玉川はもともと水害リスクが高い地域である。生命と財産に係わる重大な問題であるため、住民が感じる不安は一層大きい。こうした住民のリスクへの不安を、第5章でリスクコミュニケーションの立場から分析した。先述した戦略的環境アセスメントは、計画の早期段階で、住民の参画により計画の分析が行われることで、これはリスクコミュニケーションにあたって有効な手法になると考えられる。

事業計画の早期段階におけるこうした取り組みは、環境アセスメントが行われる事業だけでなく、一般的なマンション建築や都市計画の仕組みにおいても活用できるだろう。計画が固まる前に、計画に関してきちんと議論することができると、建築紛争を未然に防ぐ可能性が高くなるだろう。そうすると、住民は時間と費用の無駄なく、精神的ストレスにさらされずに住環境を守ることができよう。また、事業者にとっても事前に協議を行った方が、計画の後戻りや住民との紛争などのリスクを軽減することになると考える。

## 6.2 運動の連携と交流

第1期事業についての住民運動に止まらず、第2期事業の計画内容に住民の意見を反映させようとする住民団体の試みがなされてきた。このような問題関心の拡大に加え、同じ目標を持っている住民団体間の連帯と交流が行われている。以下でそのような活動を分析する。

### 6.2.1 地元住民団体の連携

現在、「にこまたの環境を守る会」を含め、地元の9つのグループが連携し、住民運動を行っている。9つのグループのなかには前述した「二子玉川東地区住民まちづくり協議会」

---

<sup>33</sup> アーンスタインは1969年、参加の段階に関する8段階梯子を提示した。8段階梯子は、市民が政策決定に参加する程度に従って分類したもので、大きく三つの部分に分けられる。一番下が参加不在(non participation) その上が形式だけの参加(tokenism)、そして最上部に市民権力(citizen power)が位置している。彼女はさらにそれらを細分化し、8つのレベルに表現した。(Arnstein, S., 1969 : 216-224)

原科(2005)はアーンスタインの理論が提示されてから数十年経過し、日本においても参加をめぐる状況が大きく変化したとし、参加の5段階理論を整理した。それは、①情報提供 ②意見聴取 ③形だけの応答 ④意味ある応答 ⑤パートナーシップである。このなかで、④意味ある応答は、20世紀最後の30年ほどの間に、新しく生まれた参加の概念として提示し、透明な形での議論を意味すると述べた。この議論は公開のプロセスで行わなければならない、誰もがアクセスできる場、あるいは空間、「公共空間での議論」を意味する。具体的に、事業者は公衆の意見に正面から答え、公衆の疑問に納得できるように、検証可能な形での説明を十分行う必要があると説明した。(原科, 2005 : 34-36)

と「玉川に Eco town を作る会」が含まれている。各団体の名前と活動内容は以下のとおりである。

表 8 二子玉川の住民団体表

組織名	活動内容
「二子玉川東地区住民まちづくり協議会」	主にⅡ-a 街区と二子玉川公園の見直しを求め、住民代替案を定め、事業者と行政との話し合いの場を要求する活動を行ってきた。
「玉川に Eco town を作る会」	Ⅱ-a 街区の「高層コンクリート計画」をストップさせ、「風と緑のあるエコタウン」をつくるために取り組んできた。
「二子玉川公園と道路を問う会」	東急自動車学校跡地の「復元」(解体)工事から周辺住民の安全を確保するための交渉をしている。今後、立ち退き問題と公園のあり方について取り組む見通しである。
「玉川 1 丁目の住環境を考える会」	元パイオニア研修所跡地の三菱地所マンション計画に対して高さや容積を、これまで周辺住民が守ってきた水準に適合させることを要求している。
「二子玉川の住環境を守る会」	玉川 4 丁目の野村マンションの高さを 5 階以下にするよう求めている。現在裁判に訴えている。
「上野毛 3 丁目小さな森」	区のトラストまちづくりとともに、国分寺崖線沿いにある自宅敷地から自然環境と生態系を守る取り組みをしている。
「瀬田の平坦地地下室マンション反対運動」の O 氏	戸建住宅の地下室利用以外の傾斜地に半地下型に建てられたマンションを訴えていた。こういう運動の拡がりがかっかけて世田谷区の規制条例が作られたと言われる。
「二子玉川の環境と安全を取り戻す会」	再開発地の人口地盤に接続するスーパー堤防に向けての暫定堤防計画工事の差止を仮処分で求めている。国土交通省の計画に対して高さ・構造・設置場所などの再検討を要求している。

再開発事業が都内最大規模といわれるほど、広い地域を対象としていることと、道路整備事業、都市計画公園の整備事業と同時に行われるため、再開発に関心をもつ地域住民と住民団体が多い。また、国分寺崖線、多摩川、丸子川などの自然環境が豊かな住居地域であるため、既存の落ち着いた住環境に影響が生じることを懸念する住民が少なくない。そのような問題意識のもとで 2009 年から 9 グループが連帯して運動を行っている。とくに、既に第 1 期事業をめぐる裁判経験がある「守る会」を中心に、二子玉川東地区再開発事業全般と第 2 期事業に関して意見を交換しつつある。9 グループは、具体的な活動目標と内容は少々異なるが、住民の手によるまちづくりを目指すことに共通の目標をもっている。そのような支え合いの関係を通じて、より広い範囲の世論拡大が可能となり、事業者、行政などに積極的

に訴えることが可能になると考える。

### 6.2.2 外部団体との交流

こうした連携と交流は地元組織に限らず、より全国的なネットワークを利用し続けている。代表的な団体としては、「景観市民運動全国ネット」（以下、市民ネット）と「景観と住環境を考える全国ネットワーク」（以下、景住ネット）がある。

「市民ネット」は、2005年12月設立された団体である。団体を設立したコアメンバーは、東京都国立市の大学通りに明和地所マンションに反対してきた「東京海上跡地から大学通りの環境を考える会」の人々である。当時の運動が全国的に注目を集め、さらに裁判で景観利益が認められるに至ったことから、マンション紛争で苦しんでいる人々から相談が寄せられた。そうした背景でまちづくりについて一緒に学習し、交流を重ねるためのネットワークを作ることとなった。現在、月1回の定例会が行われ、年2回程度のシンポジウムが開催される。定例会では各地域のマンション紛争の状況などが発表され、情報が共有される。また、参加者らによって実質的なアドバイスのやりとりが行われる。とくに、住民運動の経験が長いコアメンバーらはまちづくりや建築紛争の専門知識を活かし、支援活動を行っている。

一方、「景住ネット」もその設立趣旨は「市民ネット」と類似している。具体的に会則によると地域の景観と住環境の破壊を阻止するため、会員相互の情報交換を図り、そうしたネットワークを背景に、建築紛争に直面している人々を支援し、「かつその市民力で関係する法律や条例の改廃」することを目的としている。さらに「分権改革の徹底を目指した地域自治体・議会改革」を実現していくことも目標としている。景住ネットは現在、全国集会やシンポジウム、講演会などの方法でマンション紛争に関する情報を共有し、解決策を模索している。とくに、建築紛争の根本的解決をめざして、都市計画法と建築基準法の改正を要求する運動を展開している。

二子玉川の住民運動団体である「守る会」は「市民ネット」に団体加盟しており、「景住ネット」の方には会員各自が個人加盟して活動している。「守る会」のS氏はそうした団体による交流を次のように語る。

ある意味で一番基礎的なことじゃないかな。交流してみんながお互いを知り合うこと。できるだけ交流するというか。お互いのことを知ろうという。僕自身はどう考えてるかというのを付け加えるとね、そこから先はいろんなやり方があるなと、思ってます。これまたね、本当千差万別という言葉がありますけど、住民運動というのは、市民運動といってもいいけど、そこに参加する一人一人の考え方を集めてやるわけですから。その方々の経験と持ち味がでるというか、それをいかにみんなで有効に活用するというか、お互いに利用しあうかということだと思



います。<sup>34</sup>

このような個人間、団体間の交流と連携は国立マンション反対運動を経験した「市民ネット」のコアメンバーらのように将来「支援」の段階まで発展していく可能性が十分ありうるだろう。既に多くの個人、住民団体が支援し合っている関係にある。これはあるところの住民運動が目標した有意義な成果を達成すると、それが社会全般に広がり「建築紛争の解決」若しくは「住民によるまちづくり」という共通の目標に近づいていく可能性があるからだと考えられる。

### 6.3 小結

二子玉川東地区再開発事業をめぐって地域の住民たちは、まだ認可が出されていなかった第2期事業(Ⅱ-a 街区)を見直すべきだと主張しながら様々な活動を行ってきた。2010年1月に公開された第2期事業の計画は、32階建ての高層ビルが含まれていた。住民たちは、「ここだけはどうかしたい」という考えで、東京都に対して都市再開発法に基づく意見書の提出、口頭意見陳述、また専門家による保佐人陳述を行った。こうした一連の活動は、事業計画が固まってから住民が参加できる現在の仕組みは、計画変更が極めて困難であるため、真の意味の住民参加ではないという問題意識から行われた。住民側が求めている「住民参画」は、事前に行われる「話し合い」の場であり、それは計画の変更可能性を含むものである。

それを叶えるために、「二子玉川東地区まちづくり協議会」と「玉川にEco Townを作る会」が設立され、活動を行ってきた。とくに、協議会がつくったⅡ-a 街区の代替案は住民の要求の集約であった。こうした努力にも係わらず、計画内容に修正は実現されなく、東京都は2010年6月30日第2期事業の認可を出した。住民側は、提出された代替案と住民の意見が東京都によりきちんと取り扱われなかったと批判している。それにもかかわらず、住民団体は、新たな方向で運動を続けていくという意志を示している。

また、再開発をめぐる住民運動は、地元の様々な団体と連携して助け合う関係に発展していく。地元組織だけでなく、全国的なネットワークに参加して、問題意識を共有し、交流を積み重ねていく。二子玉川の再開発をめぐる民事訴訟の一審判決において、開発建築の過程に周辺住民が参加する権利は認められなかった。しかし住民たちはその結果にあきらめず、住民運動を持続していく。「守る会」のS氏はこう語った。

「裁判を支えること、まちづくりの夢を語ること。まちづくりのいろんなことをどうやってやるか。それは「守る会」の2大目的ですから。裁判にかなり力を入れてはいるけれど、裁判だけじゃないですから。…これまでのところは白黒の判決でいえば、ま、残念ながら敗訴だけれども、さらに引き続きやっていくなかで、

---

<sup>34</sup> 2010年7月19日、S氏ヒアリング

ほかの方法と組み合わせてもっと広く世論に訴えていくことが大事だよ。」<sup>35</sup>

「守る会」を含め、連帯と交流を続けている多くの住民団体は裁判を大きな紛争解決手段として用いるなかでも、住民運動と一緒に展開していく場合が多い。あらゆる方法を通じて、住民運動を行っていく過程で、徐々に新しい成果を上げていくことができると考える。そのような活動によってある地域の仕組みが整備され、住民の参加が可能な制度が新たに導入されると、それが先例となり、他の事例にも有効となりうる。そうした活動が積み重なって、建築紛争を社会的にコントロールする可能性が生まれることになるだろう。「参画」を実現させるための様々な住民の取り組みが、司法の判断と住民の認識の間のズレをうめる試みになると考えられる。

---

<sup>35</sup> 2010年7月19日、S氏ヒアリング

東急 第2期事業基本計画 (2008年12月時点)		代替案A		代替案B		
配置プラン	<p>Ila街区 (約3.1ha) 歩行者用デッキ (高さ約6m) 広場3号 約30~20m 業務/商業 約137m 業務/ホテル 川街区 (仮称) 二子玉川公園 (約6.3ha)</p>	<p>Ila街区 (約3.1ha) 商業 (低層部分10m/3階) オフィス (中層部分25m/7階) 既存植栽群を保存活用 川街区 (仮称) 二子玉川公園 (約6.3ha)</p>	<p>Ila街区 (約3.1ha) 商業 (10m/3階) 既存植栽群を保存活用 川街区 (仮称) 二子玉川公園 (約2.8ha) 住居 (25~10m/3~8階) 上野毛通りを挟す 計画地内の住宅 既存のまま残す</p>			
配置写真	<p>二子玉川駅からの眺め 多摩川からの眺め 部分で距離からの眺め</p>	<p>二子玉川駅からの眺め 多摩川からの眺め 部分で距離からの眺め</p>	<p>二子玉川駅からの眺め 多摩川からの眺め 部分で距離からの眺め</p>			
配置概要	<p>(1) 高さ 超高层棟：137m (31階) 低層棟：約30~20m (3階) ※東急の計画案での名称に準じています。</p>	<p>二子玉川地区のランドマークとして、高さ137m、延床面積160800㎡のホテルとの複合型オフィスビルをもつまちを創出</p>	<p>二子玉川の魅力を最大限に活用し、賑わいを創出するため… 一大きな建物を集中して配置するのではなく、建物のボリュームをできるだけ小さくし、分散配置し、ヒューマンな雰囲気を醸成します。 ・既存の街並みとの調和を図るため道路沿線は低層建物を配置します。 ・道路に面した建物は、分散化して道路に配置し、通りのリズムをつくり出します。</p>	<p>二子玉川の魅力を最大限に活用し、賑わいを創出するため… 二子玉川地区は、公園の魅力を活かすだけでなく、低層の建物を配置し、ヒューマンな雰囲気を醸成します。 Ila街区は、公園の魅力を活かすだけでなく、低層の建物を配置し、ヒューマンな雰囲気を醸成します。 IV街区は多摩川、公園側に向かって低くなる緩やかなスライスを作り出します。</p>	<p>(IV街区) プアミリー向けから公共住宅まで、様々なライフスタイル層を取り込むことにより、ソーシャルミックスを実現します。 ●用途構成 Ila街区 延床面積：7,510㎡ ・商業：5,000㎡ ・公共的な施設 (図書館、多目的ホール等)：2,000㎡ IV街区 延床面積：40,000㎡ (容積率約130%) ・住居：40,000㎡</p>	<p>(IV街区) プアミリー向けから公共住宅まで、様々なライフスタイル層を取り込むことにより、ソーシャルミックスを実現します。 ●用途構成 Ila街区 延床面積：7,510㎡ ・商業：5,000㎡ ・公共的な施設 (図書館、多目的ホール等)：2,000㎡ IV街区 延床面積：40,000㎡ (容積率約130%) ・住居：40,000㎡</p>
配置概要	<p>●都市計画で定められた内容 容積率：520%/建ぺい率：80%</p> <p>●用途構成 延床面積：160,800㎡ オフィス (高層)：85,700㎡ (53.9%) オフィス (低層)：8,350㎡ (5.3%) ホテル：7,050㎡ (4.4%) 商業 (複合型)：6,250㎡ (3.9%) シネコン：6,200㎡ (3.9%) 駐車場：31,300㎡ (19.5%)</p>	<p>●都市計画で定められた内容 容積率：520%/建ぺい率：80%</p> <p>●用途構成 延床面積：約60,000㎡ (容積率約200%) Ila街区 延床面積：7,510㎡ ・商業：5,000㎡ ・公共的な施設 (図書館、多目的ホール等)：2,000㎡ IV街区 延床面積：40,000㎡ (容積率約130%) ・住居：40,000㎡</p>	<p>●都市計画で定められた内容 容積率：520%/建ぺい率：80%</p> <p>●用途構成 延床面積：約60,000㎡ (容積率約200%) Ila街区 延床面積：7,510㎡ ・商業：5,000㎡ ・公共的な施設 (図書館、多目的ホール等)：2,000㎡ IV街区 延床面積：40,000㎡ (容積率約130%) ・住居：40,000㎡</p>	<p>●都市計画で定められた内容 容積率：520%/建ぺい率：80%</p> <p>●用途構成 延床面積：約60,000㎡ (容積率約200%) Ila街区 延床面積：7,510㎡ ・商業：5,000㎡ ・公共的な施設 (図書館、多目的ホール等)：2,000㎡ IV街区 延床面積：40,000㎡ (容積率約130%) ・住居：40,000㎡</p>	<p>●都市計画で定められた内容 容積率：520%/建ぺい率：80%</p> <p>●用途構成 延床面積：約60,000㎡ (容積率約200%) Ila街区 延床面積：7,510㎡ ・商業：5,000㎡ ・公共的な施設 (図書館、多目的ホール等)：2,000㎡ IV街区 延床面積：40,000㎡ (容積率約130%) ・住居：40,000㎡</p>	<p>●都市計画で定められた内容 容積率：520%/建ぺい率：80%</p> <p>●用途構成 延床面積：約60,000㎡ (容積率約200%) Ila街区 延床面積：7,510㎡ ・商業：5,000㎡ ・公共的な施設 (図書館、多目的ホール等)：2,000㎡ IV街区 延床面積：40,000㎡ (容積率約130%) ・住居：40,000㎡</p>
配置概要	<p>広場3号 (歩行者デッキと橋329号線の交差点部分) その他は未定</p>	<p>広場3号 (歩行者デッキと橋329号線の交差点部分) その他は未定</p>	<p>広場3号 (歩行者デッキと橋329号線の交差点部分) その他は未定</p>	<p>広場3号 (歩行者デッキと橋329号線の交差点部分) その他は未定</p>	<p>広場3号 (歩行者デッキと橋329号線の交差点部分) その他は未定</p>	<p>広場3号 (歩行者デッキと橋329号線の交差点部分) その他は未定</p>
配置概要	<p>●1街区と川街区を結ぶ歩行者用デッキ「リボンストリート」：高さ約6mと、公園の一部を盛り(7.6m)することにより、駅から公園まで2階レベルで連続させる。 ●災害対策等については未定</p>	<p>●1街区と川街区を結ぶ歩行者用デッキ「リボンストリート」：高さ約6mと、公園の一部を盛り(7.6m)することにより、駅から公園まで2階レベルで連続させる。 ●災害対策等については未定</p>	<p>●1街区と川街区を結ぶ歩行者用デッキ「リボンストリート」：高さ約6mと、公園の一部を盛り(7.6m)することにより、駅から公園まで2階レベルで連続させる。 ●災害対策等については未定</p>	<p>●1街区と川街区を結ぶ歩行者用デッキ「リボンストリート」：高さ約6mと、公園の一部を盛り(7.6m)することにより、駅から公園まで2階レベルで連続させる。 ●災害対策等については未定</p>	<p>●1街区と川街区を結ぶ歩行者用デッキ「リボンストリート」：高さ約6mと、公園の一部を盛り(7.6m)することにより、駅から公園まで2階レベルで連続させる。 ●災害対策等については未定</p>	<p>●1街区と川街区を結ぶ歩行者用デッキ「リボンストリート」：高さ約6mと、公園の一部を盛り(7.6m)することにより、駅から公園まで2階レベルで連続させる。 ●災害対策等については未定</p>

図26 「二子玉川東地区住民まちづくり協議会」の代替案 (資料)「協議会」提供

## 第7章 おわりに：絶対的土地所有権から「住民参画」を考える

高層マンションをめぐる建築紛争の背景には近代の絶対的土地所有権が存在すると考える。近代国家において、土地は疑う余地のない私的所有物である。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、私的所有の原則に基づいて、自分の土地だから自由に利用してもいいという考え方が内在している。既存の街並みに調和しない巨大な高層マンションが建てられ、周辺住民がそこから派生する影響や被害を訴えても、土地所有者の正当な権利行使に該当するため、その行為を止めることはなかなかできない。

所有権に関する日本の法律において、明治22年に発布された明治憲法27条、及びこれを受けて明治23年に公表された旧民法財産編30条は、「所有権の不可侵性」と「法律」のみによる制約可能性を定め、所有権一般につき統一的かつ全面的な支配権を確立した。明治29年(財産編)の現行民法206条、207条は、「法律」のみならず、(土地)所有権の「法令ノ制限」を認め、国家による所有権の制限可能性を広げた。このように近代的所有権の法典上の規定は所有権絶対の原則が確認されつつも、国家、行政による所有権制限の原則化が同時進行してきた(鈴木・富野, 2006: 61)。

本研究の第2章で分析した日照権と国立の景観利益の判決は近代の土地所有権の絶対性とその制限可能性が衝突した事例である。裁判所は、近代の絶対的土地所有権に批判の余地があることを示した。そのような裁判所の判断は決して簡単に得られたものではなく、持続的な異議申し立ての結果勝ち取った生活者の新たな権利であった。景観利益の場合、国立マンション訴訟第一審判決は景観利益の法的保護を肯定したが、同訴訟控訴審判決では景観利益を認めなかった。これは景観利益がまだ権利性の確立段階にあることを意味する。しかし住民の異議申し立てが徐々に権利として確立されていく過程こそ住民運動の歴史において重要な意味をもつといえる。

このように土地所有権の絶対性と権利行使の自由を制限する法的見解が登場したが、現在も高層マンションをめぐる紛争は絶えない。本研究で研究対象とした二子玉川東地区では、組合によって進められる高層マンションを含む市街地再開発事業に対して周辺住民が反対運動を行ってきた。周辺住民らは土地所有権の自由な行使に対して異議申し立てをし、自らの「まちづくり参画権」を主張した。

第4章では二子玉川の再開発事業の計画内容が周辺住民を配慮していないことが明らかになった。歩行者専用道路を設計する際、その道路の利用者として既存の地域住民は想定しなかったことがヒアリングを通して表れた。新規住民だけでなく地域全体を考慮する企業の社会的責任について考える必要があるだろう。また、再開発事業を管理、監督する義務がある自治体も紛争を積極的に解決しようとする意志が欠落しており、「住民参加」を担保する既存の仕組みはその役割を十分果たしてこなかったことが明らかになった。

住民側は高層マンションと再開発事業によって予想される、または既に表れている交通渋滞の悪化、大気汚染の悪化による健康被害の危険、眺望・景観の破壊、圧迫感などの問題を

裁判に訴えた。しかし、再開発事業の差し止めを求めた民事訴訟の一審判決の結果、客観的、定量的、可視的利益のみが認められやすいことが明らかになった。住民側が主張した「権利侵害」と裁判で認められる権利侵害の間にはズレが存在するといえる。また、司法において認められない「権利・利益」の侵害があることが確認できた。一方裁判には訴えなかったが、再開発事業によって小地権者が転出を余儀なくされることから、コミュニティの解体のような問題を被害として感じる住民もいた。

二子玉川の住民たちはそのような被害への懸念から、マンション建築や再開発事業の過程において周辺住民にも参加の権利があるのではないかという問題提起を行った。そこで再開発事業の差し止めを求めた民事訴訟で、住民の「まちづくり参画権」を差し止め請求の根拠として主張したが「実体法上の根拠がなく、その成立要件・内容・法的効果等も不明確」であるとし、結局認められなかった。

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いる。再開発事業の2期工事をめぐってまだ認可が下りていない時点で、東京都に「住民と組合の話し合いの場」を要求し、「住民の意見を反映した計画の修正」を求めてきた。また、専門家の協力を得て住民の意見を集約した代替案をつくりだすなど、具体的な活動が進められてきた。こうした活動は住民が考えている真の意味での参画、「協議を通じた修正の可能性の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。2010年6月末、東京都から第2期事業の認可が出され、結局Ⅱ-a街区に対する住民の要求は反映されなかった。しかしそのような一連の住民運動は強固な土地所有権の観念に周辺住民の参画という概念を図るための試みといえる。

こうした実践が重なっていくなかで住民参画による都市計画のプロセスは拡大していくと考えられる。雨垂れが石を打つような努力の結果、次第に都市計画に係わる住民参加のプロセスが整っていったり、マンション建築における現実的な周辺住民の参加方法が整備されていったりすることが可能になるだろう。あらゆる機会を利用し世論を広げ、現在の都市計画の仕組みの運用を変えていく試みを通して、最終的に社会的コントロールが可能となるだろう。そうした活動は実質的に、社会的矛盾を解決するひとつの手段となる。

以上でみてきた周辺住民の「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している。周囲にいかなる形態であろうと影響を及ぼすなら、土地所有権の自由な権利行使による高層マンションの建築は批判の余地があると考えられる。建築物の社会性から考えても、周囲の建物と調和し、地域性を考慮した建物が望ましい。また、高層マンションは居住施設であることから、マンションに入居する新住民と周辺地域に住んできた旧住民と一緒に暮らしていくためには、マンション建築の設計や仕組みなどにおいて事業者の配慮が必要と言える。

高層マンションをめぐる建築紛争が裁判の方向に展開されず、早期段階で、マンション事

業者、周辺住民、自治体などの関係者間の合意によって解決された事例<sup>36</sup>も報道されつつある。無論最初から紛争が生じることなく、地域に調和した建物が建てられることが最も望ましい。紛争にあたって、マンション事業者が自らの土地所有権の行使に周辺住民の要求を受け入れたことは、近代の絶対的所有権の観念に周囲への「配慮」が必要であることを示唆する。

そして住民にとっても、地域環境への持続的な関心という義務が存在する。高層マンションをめぐって紛争が発生する前に、地元の都市計画制度がいかに関心や寄与を寄せる必要があるだろう。必要に応じて地域住民が地区計画や建築協定を活用することもできる。さらに視野を広げ、地域政治にも関心をもつべきであろう。現在日本の政治制度が、選ばれた代表による間接民主主義である以上、自治体の長や議会の議員を選出する市民の権利をきちんと行使しなければならない。都市計画を含む地域の政策は自治体の決定によって進められることが多く、地域の未来のために適切な人物を選ぶことが大切である。また、選出された者が民意を集約して政治活動を行っているか、常に関心をもつことも重要であろう。

---

<sup>36</sup> 例えば、京都市左京区松ヶ崎の北山通沿いに6階建てマンション(高さ19.9メートル)の建設が予定されていたが、送り火の眺望を悪くしてしまうという周辺住民の反発から4階建て(14.9メートル)に設計を変更した。(読売新聞大阪夕刊1995.09.09)また、熱海市では19建てのマンションが計画されたが、開発会社・市・周辺住民の合意によって高さを低くする一方、形状を変更した。(朝日新聞静岡朝刊2005.7.06)大阪府堺市の百舌鳥古墳群そばに45階建てのマンションが建設される予定だったが、景観破壊を懸念した住民の反対で15階建てに設計を変更した事例もある。(読売新聞大阪朝刊2007.4.11)

### <参考文献>

- 阿部昌樹 2002 『ローカルな法秩序—法と交錯する共同性』 勁草書房
- 有泉亨 1974 「日照権をどのようにして守るか」(『ジュリスト』増刊特集日照権：p14)
- Arnstein,S. 1969 'A Ladder of Citizen Participation', AIP Journal,35,pp216-224
- 五十嵐敬喜 1973 「日照権の論理と倫理」(『近代建築』第 27 号：pp85-90)
- 五十嵐敬喜・小川明雄 2003 『「都市再生」を問う—建築無制限時代の到来』 岩波新書
- 五十嵐敬喜・小川明雄 2006 『建築紛争—行政・司法の崩壊現場』 岩波新書
- 五十嵐敬喜・野口和雄・池上修一 『美の条例—いきづく町をつくる』 学芸出版社
- 石田頼房 1990 『大都市の土地問題と政策』 日本評論社
- 石原一子 2007 『景観にかける 国立マンション訴訟を闘って』 新評論
- 岩橋浩文 2007 「中高層建築物等の建築計画に対する近隣住民の条例に基づく手続き法的地位：多極的行政法関係の視角から」(『熊本大学社会文化研究』第 5 号：pp31-54)
- 内田雄造 2004 「明和地所の国立マンション建設に関する東京地方裁判所の判決の意味するもの—一連の日照権闘争と国立のまちづくりを踏まえて」(『日本都市計画学会都市計画論文集』第 39 号：pp265-270)
- 加藤仁美 2001 「神奈川県における建築紛争調整制度の運用実態に関する研究」(『日本都市計画学会学術研究論文集』第 36 号：pp685-690)
- 角松生史 2002 「景観保護的まちづくりと法の役割 国立市マンション紛争をめぐって」(『都市住宅学』38 号：pp48-57)
- 上北正人 2008 「「人格権に基づく差止請求権」の批判的検討」(『私法』70 号：pp151-157)
- 吉川肇子 2000 『リスクとつきあう—危険な時代のコミュニケーション』 有斐閣
- 吉川肇子 2007 「リスクコミュニケーション」(今田高俊編『社会生活からみたリスク』 岩波書店)
- 近代建築 第 29 号 1975 年 2 月
- 窪田亜矢 2001 「高層マンション計画に対する施策についての一考察~荒川区の「マンション要綱」を対象として~」(『都市住宅学』第 35 号：pp87-92)
- 窪田亜矢 2003 「各主体の動向に基づくマンション紛争防止にむけた考察—神楽坂超高層阿マンション計画を事例に—」(『都市計画論文集』第 38 号：pp52-57)
- 坂和章平 1990 『都市づくり・弁護士奮闘記』 都市文化社
- 篠塚昭次・鎌田薫・浦川道太郎 1973 「「日あたり条例」の考え方」(『ジュエリスト』第 529 号：pp36-41)
- 篠原一 1977 『市民参加』 岩波書店
- 鈴木龍也・富野暉一郎編 2006 『コモンズ論再考』 晃洋書房
- Stallen,P.J.& and R.Coppock 1987 “ About Risk communication and Risky Communication ”, Risk Analysis, 7, pp. 413 - 414.
- 世田谷区 1992 『せたがや百年史[下巻]』 せたがや百年史編纂委員会

- 高野義彦 2004 「協働によるまちづくり」(『月刊自治フォーラム』第 528 号 : pp32-39)
- 武井正昭・小原昌樹 「圧迫感の計測に関する研究・1 : 圧迫感の意味と実験装置」(社団法人  
日本建築学会『建築学会論文報告集』第 261 号 pp105-114)
- 田村明 2005 『まちづくりと景観』岩波新書
- 辻隆一郎 1973 『日照権の研究』一粒社
- 鳴海正奏 1994 『地方分権の思想』学陽書房
- 似田貝香門・大野秀敏・小泉秀樹・林泰義・森反章夫編 2008 『まちづくりの百科事典』丸善株  
式会社
- 日本土地学会編 1974 『土地所有権の制限・日照権』有斐閣
- 原科幸彦 2000 『環境アセスメント』放送大学教育振興会
- 原科幸彦編 2005 『市民参加と合意形成—都市と環境の計画づくり』学芸出版社
- 原科幸彦・臼井寛二 2007 「環境アセスメント」(原科幸彦編『環境計画・政策研究の展開—持  
続可能な社会づくりへの合意形成』岩波書店)
- 原田純孝 2001 『日本の都市法 I 構造と展開』東京大学出版会
- 本間博文 1974 「高層建築による環境破壊の実態」(『ジュリスト』増刊 : pp75-80)
- 松原治郎・似田貝香門編 1976 『住民運動の論理』学陽書房
- 養原敬 2006 「「都市再生」—その意味を問い直す」(『都市問題』第 97 巻第 10 号 : pp73-82)
- 森下英治・原科幸彦 2008 年 「環境」「防災」と戦略的環境アセスメント : 環境と防災を考  
慮した都市づくり・まちづくり」(『総合論文誌』第 6 号 : pp37-40)
- 吉川日出男 1976 「都市における日照問題」(『都市問題』第 67 号 : pp57-58)

#### 〈参考 URL〉

- 景観市民運動全国ネット—景観市民ネットとは  
<http://keikan-shimin.net/1234416727532/> (2010/07/22 アクセス)
- 景観と住環境を考える全国ネットワーク—景住ネットについて  
<http://machi-kaeru.com/cn23/pg211.html> (2010/07/23 アクセス)
- 建築基準法 別表第四 (2010/07/21 アクセス)  
<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S25/S25HO201.html>
- 国土交通省都市・地域整備局市街地整備課—市街地再開発  
<http://www.mlit.go.jp/crd/city/sigaiti/si011.html> (2010/05/13 アクセス)
- 狛江市役所—狛江市まちづくり条例  
<http://www.city.komae.tokyo.jp/index.cfm/36,16308,c,html/16308/jourei.pdf> (2010/06/09  
アクセス)
- 裁判所—国立マンション訴訟の東京地裁判決  
<http://www.courts.go.jp/hanrei/pdf/EB4963CF14F2483149256CAE0031AA73.pdf>  
(2010/4/17 アクセス)



世田谷区役所—世田谷区の紹介

<http://www.city.setagaya.tokyo.jp/030/d00007639.html> (2010/04/26 アクセス)

世田谷区役所—世田谷区街づくり条例

[http://www.city.setagaya.tokyo.jp/topics/houki/d1w\\_reiki/40790101001700000000/41690101002300000000/41690101002300000000.html](http://www.city.setagaya.tokyo.jp/topics/houki/d1w_reiki/40790101001700000000/41690101002300000000/41690101002300000000.html) (2010/07/10 アクセス)

東京都都市整備局—平成 15 年度東京都住宅白書

[http://www.toshiseibi.metro.tokyo.jp/juutaku\\_kcs/413-01hakusyo.htm](http://www.toshiseibi.metro.tokyo.jp/juutaku_kcs/413-01hakusyo.htm) (2010/06/29 アクセス)

二子玉川の環境と安全を取り戻す会—堤防の高さとその問題点

[http://www4.ocn.ne.jp/~i\\_love\\_t/mondai.html](http://www4.ocn.ne.jp/~i_love_t/mondai.html) (2010/07/20 アクセス)

二子玉川東地区再開発事業と問う住民の会

<http://www.futakotown.net/justice/pdf/yousei20100627.pdf> (2010/07/28 アクセス)

二子玉川東地区第一種市街地再開発事業オフィシャルサイト—事業計画の内容

<http://www.futakotamagawa-rise.com/future01.html> (2010/06/22 アクセス)

二子玉川 RISE TOWER&RESIDENCE

<http://www.rise-tr.jp/index.html> (2010/06/23 アクセス)

二子玉川 RISE TOWER&RESIDENCE—二子玉川東地区第一種市街地再開発事業『二子玉川ライズ』完成予想 CG

<http://www.rise-tr.jp/concept/urban.html> (2010/06/23 アクセス)

東京都建設局—洪水ハザードマップ

[http://i-gis.city.setagaya.tokyo.jp/homepage/data/shareimage/hazard\\_tamagawa\\_full.pdf](http://i-gis.city.setagaya.tokyo.jp/homepage/data/shareimage/hazard_tamagawa_full.pdf) (2010/07/26 アクセス)

#### 〈資料〉

遠藤哲人 事業計画への意見書・補佐人口頭意見陳述の要旨 「再開発・住民提案の実現可能性を考える—世田谷区二子玉川東Ⅱa 街区—」

もめタネ研究会 「もめごとのタネはまちづくりのタネ」 2005 年 11 月

卯月盛夫 東京都市計画「二子玉川第二地区第一種市街地再開発事業」に対する意見書の保佐人としてのコメント 2010 年 5 月 13 日

#### 〈新聞記事〉

『朝日新聞(静岡朝刊)』 2005/07/06 「景観配慮で 3 者合意 熱海の高層マンション計画」

『読売新聞(大阪夕刊)』 1995/09/09 「五山の送り火眺望に配慮 マンションの高さ「自主規制」京都の業者が設計変更」

『読売新聞(大阪朝刊)』 2007/04/11 「百舌鳥古墳群そばのマンション 45→15 階建てへ 景観に配慮」

- 『JanJan』 2008/12/03 「二子玉川東地区再開発を問う住民の会発足」 林田力
- 『JanJan』 2009/08/03 「二子玉川住民が再開発を意見交換」
- 『JanJan』 2009/10/27 「二子玉川東地区住民まちづくり協議会が住民提案を披露」
- 『PJnews』 2010/3/28 「二子玉川の環境を守るお花見交流会開催」
- 『PJnews』 2010/4/14 「二子玉川再開発差し止め訴訟抗争審証人尋問(下)」
- 『PJnews』 2010/4/16 「二子玉川東地区再開発住民提案の採算性分析」

# 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多い。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。