

都市政策の基本的な課題と方向検討小委員会

平成20年11月7日
慶應義塾大学大学院法務研究科
渡井 理佳子

都市政策とまちづくり紛争

1 はじめに

(1) まちづくり紛争の形態

まちづくりをめぐる紛争としては、都市計画法の下での都市計画制限を争うケースが典型であり、基本的に財産権に対する制約が争点となっている。しかし、近年では、居住生活環境の維持および確保を求めての紛争が顕著となってきている¹。

①財産権に対する制約を争うケース

都市計画制限の取消し²、損失補償³、等を求める紛争の類型である。

②居住生活環境の維持を求めて争うケース

パチンコ店の営業許可や墓地の経営許可を、予定地周辺の住民が争う例が多く見られる。これらにおいては、財産権に対する制約についての不服ではなく、居住環境の維持および確保が問題とされている。

(2) 居住生活環境をめぐる紛争と地方公共団体の役割

地方公共団体の条例は、居住生活環境を保護するための主要な規制手法である。法令の委任を受けた条例と独自の条例が考えられるが、いずれについても法令との抵触が問題となる。なお、地方公共団体が、行政権の主体として、条例違反を根拠に提起する民事訴訟

¹ 本報告で取り上げるまちづくり紛争の視点に関する主要な研究に、見上崇洋「現代と司法における空間の法的コントロールについて-地域的な共通利益の視点からの問題提起-」社会科学研究 52 巻 6 号 3 頁以下（平成 13 年）、北村和生「ラブホテル等の近隣迷惑施設等をめぐる問題」芝池義一・見上崇洋・曾和俊文編『まちづくり・環境行政の法的課題』246 頁以下（日本評論社、平成 19 年）等がある。

² 例えば、用途地域指定の無効確認・取消しを求めた最一小判昭和 57 年 4 月 22 日民集 36 巻 4 号 705 頁、第二種市街地再開発事業計画の取消しを求めた最一小判平成 4 年 11 月 26 日民集 46 巻 8 号 2658 頁があるが、いずれも取消訴訟の対象たる処分性は否定された。最新の判例としては、土地区画整理法をめぐる最大判平成 20 年 9 月 10 日があり、処分性が肯定されている。

³ 最三小判平成 17 年 11 月 1 日判例時報 1928 号 25 頁は、長期にわたる都市計画制限との関係で損失補償を否定した。

は、法律上の争訟に当たらないというのが判例⁴の立場である。

2 居住生活環境とまちづくり

(1) 居住生活環境と風営法：パチンコ店の営業許可取消訴訟

風営法の根拠条文および目的規定から、居住生活環境の保護を読み取ることは困難である。したがって、処分要件の仕組み解釈が重要となる。

① 医院開業者：最三小判平成6年9月27日判例時報1518号10頁

風営法4条2項2号、施行令6条1号ロを受けた施行条例の距離制限規定から、善良で静穏な環境の下で円滑に業務をするという利益が保護されているとして、原告適格は肯定された。

② 周辺住民：最一小判平成10年12月17日民集52巻9号1821頁

風営法4条2項2号、施行令6条1号イを受けた施行条例は、専ら公益保護の観点から基準を定めているとして、原告適格は否定された。

→原告適格を否定した結論には批判も多く、また平成16年の行政事件訴訟法改正⁵に伴い、判例変更の可能性も強く指摘されている。すなわち、風営法は、周辺住民の居住生活環境を維持する利益を一般的公益の中に吸収解消させるにとどめず、個々人の個別的利益としても保護すべき趣旨を含むと解する余地がある。

(2) 居住生活環境と墓地埋葬法

墓地埋葬法には、墓地経営許可の具体的な許可基準は規定されていない。墓地経営許可についても、パチンコ店の営業許可と同様の紛争があり、周辺住民の原告適格を否定した判例がある⁶。さらに、墓地経営許可をめぐるのは、宗教法人の名を借りて実質的に営利企業が経営をするといった名義貸しをめぐる問題がある⁷。

(3) 小括

① 訴訟法の面からは、原告適格の拡大傾向から、住民の居住生活環境の利益が肯定される余地が広がったといえる。しかし、要件審理と本案審理は別の問題であり、原告適格の肯定が原告の主張の認容を意味するものではない。

② 手続面からの統制としては、住民参加のいっそうの充実が要請されている。

⁴ 最三小判平成14年7月9日民集56巻6号1134頁（宝塚パチンコ条例事件）。

⁵ 新設された行政事件訴訟法9条2項によって、原告適格に関する考慮事項が法定された。

⁶ 最二小判平成12年3月17日判例時報1708号62頁

⁷ 「墓地経営・管理の指針について」（各都道府県知事宛厚生省生活局長通知 平成12年12月6日生衛発1764号）

3 居住生活環境と規制行政の手法

(1) 財産権以外の利益の確保

風営法にせよ墓地埋葬法にせよ、居住生活環境の維持および確保との関係で、業者の営業の自由に対する規制や許可制のあり方を検討する必要がある。しかし、規制の一貫性の確保が問題となりうる⁸。

(2) 規制の正当化事由

①経済規制の場合⁹

- ・自由競争が存在しないか永続的に維持できない状況にあり、規制によって自由競争経済秩序の価値を実現する必要がある場合
- ・自由競争は実現しているが、市場の不完全性故に、その成果である自由競争経済秩序が実現していない場合
- ・自由競争が存在し、あるいは存在することが可能であって、またそれを通じて自由競争経済秩序が実現されるが、自由競争を制限することでそれを上回る価値を実現する必要のある場合

②都市政策の場合

- ・総合的な土地利用計画、国と地方の事務配分、社会経済情勢の変化に対応した都市機能および都市の居住環境の向上等の、多岐にわたる価値観の実現が求められている。それぞれの利益を適正に考慮した上で、規制行政の手法を講じる必要がある。
- ・居住生活環境の維持および確保については、個別法の規定に委ねられてきたが、土地利用に関する母法たる都市計画法との関係を、いっそう意識していく必要がある。

(3) 小括

自由と規制の二者択一ではなく、両者の組合せを通じた居住生活環境の維持および確保が求められている。規制目的は、消極・積極の両方を兼ね備えたものになることが予想される。

4 おわりに

⁸ 最二小判平成16年12月24日民集58巻9号2536頁(紀伊長島町水道水源保護条例事件)。新たな規制の導入に際し、従前は許容されていた営業を開始する準備をしている者がある場合は、経過措置を講じるなど、事業者の地位を不当に害することのないよう配慮すべき義務があると判示した。

⁹ CHARLES F. PHILLIPS, JR., THE REGULATION OF PUBLIC UTILITIES: THEORY AND PRACTICE 50 (Public Utilities Reports Inc., 1993).