

2021（令和3）年8月17日

国立市議会議長 青木 健 様

国立市まちづくり条例が、分譲団地建替えのケースに対応できていないことにつき、  
改正を求める陳情

【陳情の趣旨】

国立市まちづくり条例が、2016（平成28）年10月1日施行されました。この条例にもとづき、第1回「国立市まちづくり審議会」（2016（平成28）年11月21日）が開催され、永見副市長（当時）は次のようにあいさつをしています。

「おはようございます。皆様におかれましては、日頃、国立市政にご理解とご協力を賜り、厚く感謝申し上げます。／ご案内のとおり、11月16日に国立市長佐藤一夫が逝去いたしました。私が今、職務代理ということになっておりますが、生前、色々な形で皆様には大変ご協力・お願いを沢山いたしまして、市政の発展にご協力いただいたことを改めて感謝申し上げたいと思います。ありがとうございます。／今回は、国立市まちづくり審議会という新しい形でご協力をいただくということでございます。誠にありがとうございます。／さて、国立市では、この間、景観形成条例と開発行為等指導要綱という2つのシステム、条例と要綱という2つの形でやっておりましたが、景観を軸とした紛争等が数多くございました。また、ここから見てもあそこに明和のマンションが見えますし、その隣は、高くはありませんが、住友のマンション等々、やはり要綱行政といいますか、これの限界というのは目に見えていたわけでございますけれども、景観まちづくり条例をつくろうということで議会へ提案をしたものの、議会で否決される等々の紆余曲折がございました。佐藤市長になりまして改めてまちづくり条例に取り組むということで、このたび条例ができ上がりまして、本日のその条例に基づいたまちづくり

審議会というところへ結びついたということでございます。（以下、略）」  
（会議録、2頁）

永見副市長（当時）が語るように、「景観を軸とした紛争」の回避のために、この条例はつくられました。ところが条例の「事業者」と「近隣住民」の解釈から、建替え非賛成の（少数）区分所有者（＝国立市民）が行政協議の手続きから排除され、問題になっています。それについて、説明いたします。

「建物の区分所有等に関する法律」（「区分所有法」）が、2002（平成14）年に一部改正されました（2003（平成15）年6月1日施行）。その結果、団地「建替え決議」の要件が緩和され、区分所有者および議決権の各5分の4以上（8割以上）の賛成多数で可決可能となりました。

ところで、区分所有者集会（組合総会）で「建替え決議」を提案するためには、事前に法の定める書類等を整える必要があります。そのため、前もって行政協議が必要になります。事前の行政協議は、ふつう「建替え推進決議」（法令に定めがない一般決議。過半数で可決）を可決し、修繕積立金を建替え計画準備のために使えるようにしてからはじまります（『マンションの建替えに向けた合意形成に関するマニュアル』平成22年7月改訂、国土交通省）。

分譲富士見台団地（全298戸）の場合、理事会は2016（平成28）年8月から行政と相談をはじめました。2017（平成29）年5月の区分所有者集会（組合総会）で「建替え推進決議」を可決し、2020（令和2）年2月から、まちづくり条例にもとづく大規模開発事業の手続きに入りました。その後、2021（令和3）年春まで、当団地の建替え計画が、国立市まちづくり審議会における審議事項となりました。その間、団地管理組合理事長は事業者代表者とされ、まちづくり審議会に参加していました。

市のまちづくり条例の解釈によると、団地管理組合理事長を事業者と見なすことが可能なのです。

ところが国の法律「マンションの建替え等の円滑化に関する法律」（「円滑化法」）によりますと、建替え事業者を名のれるのは「マンション建替組合」のみに限定されています（同法第5条）。円滑化法の「マンション建替組合」は、「建替え決議」後に設立される法人です。そのため国の法律上は、「建替え決議」前の区分所有法第65条に定める「管理者」（＝団地管理組合理事長）が、建替え事業の事業代表者を名のれることを認めていません。法律（区分所有法、円滑化法）とまちづくり条例（解釈）の、このズレがトラブルにつながっています。

分譲富士見台団地管理組合は、先に書きましたように、「建替え推進決議」を可決しています。ところが決議可決当時、建替え賛成の意志を明確に表明している区

分所有者は6割程度でした。「建替え決議」可決のためには8割賛成が必要です。そうしますと「建替え推進決議」可決時において、「建替え決議」を否決できる区分所有者（4割の少数）が存在していたということです。建替えに賛成していない、いわゆる「非賛成」区分所有者（反対、棄権、保留などを含む）は、「建替え決議」の命運を握る「事実上の決定権」をもつ「少数の区分所有者」ということになります。

まちづくり条例は、開発事業をめぐる紛争回避のために、市、事業者、市民（近隣住民）の3者について定義し、さまざまな手続きを規定しています。

ところが「少数の区分所有者」（建替え非賛成）は、市のまちづくり条例の解釈によりますと、「事業者」の内部存在として位置付けられ、さらに、「近隣住民」とも見なされません。そのため、「少数の区分所有者」（建替え非賛成）の意見表明を保障する規定が、まちづくり条例にはないのです。事実、まちづくり審議会は、「少数の区分所有者」（建替え非賛成区分所有者）の意見表明要求について、事業者の内部問題として認めませんでした。審議会は、条例の解釈にもとづき、「少数の区分所有者」の問題を審議対象外としました。

その結果、紛争はまず「事業者」内部に生じました。裁判ではありませんが、団地管理組合理事長と区分所有者の紛争が、民事調停（立川簡易裁判所。事件番号「令和3年（ノ）第39号」。申立人■■■■他2名。相手方2020年度管理組合理事長他1名）として受理されました。2021（令和3）年9月6日（月）に、第1回目の調停が設定されています。

さらに新たな紛争の可能性として、次の問題を指摘したいと思います。

永見副市長（当時）が、第1回審議会であいさつされましたように景観問題の発端のひとつが（株）明和地所マンション問題でした。

マンション訴訟東京地裁第1審判決（2002（平成14）年12月18日）は、「地盤面から高さ20メートルを超える部分を撤去せよ」という、誰もがびっくりするような結論でした。しかしその結論は、控訴審判決（東京高裁。2004（平成16）年10月27日）、上告審判決（最高裁判所第一小法廷。2006（平成18）年3月30日。『最高裁判所民事判例集』60巻3号948頁）でくつがえりました。国立市の景観裁判は全国ニュースで報じられ、「景観問題の国立市」というイメージが多くの人々に強く印象づけられました。

第1回国立市まちづくり審議会（2016（平成28）年11月21日）で推薦され、会長に就任した福井恒明・法政大学教授も、次のように発言しています。

「ご推薦いただきました福井でございます。（略）国立というのは景観権と

「このこと発祥の地でもございますので、その最先端を進むということについてはぜひ責任感を持ってやっていきたいと思っておりますので、よろしくお願い致します。(略)」(議事録、4頁)

景観裁判の最高裁判決は、結論において、市民の景観権(景観利益を超えて権利性を有するもの)を認めませんでした。はじめて市民の「景観利益」を認めるという画期的な判断をしています。最高裁判決の、当該部分を以下に引用します。

「良好な景観に近接する地域内に居住し、その恵沢を日常的に享受している者は、良好な景観が有する客観的な価値の侵害に対して密接な利害関係を有するものというべきであり、これらの者が有する良好な景観の恵沢を享受する利益(以下「景観利益」という。)は、法律上保護に値するものと解するのが相当である。」(960頁)

そして景観利益の保護は「周辺の住民相互間や財産権者との間で意見の対立が生ずることも予想」されるので、「第一次的には、民主的手続により定められた行政法規や当該地域の条例等によってなされることが予定されている」とのべています。

つまり、国立市まちづくり条例は、「良好な景観に近接する地域内に居住し、その恵沢を日常的に享受している者」の景観利益を保護するため、そして紛争回避のために、民主的手続きにより定められた条例であることが期待されています。

ところで最高裁は、国立市民の景観利益について、次のようにのべています。

「大学通り周辺の景観は、良好な風景として、人々の歴史的又は文化的環境を形作り、豊かな生活環境を構成するものであって、少なくともこの景観に近接する地域内の居住者は、上記景観の恵沢を日常的に享受しており、上記景観について景観利益を有するものというべきである。」(961頁)

大学通りの景観に比べて、さくら通りの景観は見劣りするという方もいるでしょう。確かに私も、大学通りの景観は別格だと思います。

ところが、国立市に住む市民の実感からしますと、少々異なる風景が見えてきます。大学通り沿いの集合的「みどり」は、一橋大学、桐朋学園、国立高校などの学園所有地であり、市民が自由に楽しめる場ではありません。

一方さくら通りの場合、通りから少々離れた周辺地域を含めると、「矢川上公園」「谷保第六公園」「谷保第五公園」「谷保第四公園」「谷保第三公園」「谷保第二公園」「谷保第一公園」などの公園があります。そして賃貸・分譲団地のみどり豊かな生活空間も市民の散策の場となっています。さらに、さくら通り周辺地域には「くにたち福祉会館」「芸術小ホール」「総合体育館」「国立市役所」「くにたち中央図書館」など、市民にとって大切な施設が配置されています。つまりさく

ら通りの自然および文化的景観には、市民の憩いの場となる公園や豊かなみどりの空間、そして文化、福祉、芸術、体育、政治などの諸施設が含まれます。

大学通り周辺は、交通・商業の中心を形成し、一方さくら通り周辺は、市民の豊かな生活空間と市の政治や文化の中心を形成しています。大学通りとさくら通りは、それぞれの景観価値のちがいを前提に、桜や銀杏などの街路樹でつながっており、市民にとって、それは連続的な不可分一体の景観を構成しています。

そう考えますと、さくら通り周辺に住む市民は、大学通りと不可分一体のさくら通りの良好な景観に近接する地域内に居住し、その恵沢を日常的に享受している者であるといえます。最高裁判決の論理によれば、これらの者が有する良好な景観の恵沢を享受する利益は、景観利益として、法律上保護に値します。

国立市まちづくり条例は、市民の景観利益を保護する手続きを含んでいることが期待されます。ところが先にのべましたように、団地建替え事例における行政協議過程で、建替え非賛成の少数区分所有者（さくら通り周辺に住む国立市民）の声は、いっさい行政協議（まちづくり審議会）に反映されないのです。つまり、建替え非賛成の国立市民の景観利益は、条例において保護されていないということです。

最高裁判決によると、ある行為が景観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、あるいは、公序良俗違反や権利の濫用に該当するもので、「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と解するのが相当」（961頁）としています。

少数とはいえ、建替え非賛成区分所有者（国立市民）の、さくら通りの景観への思いを行政協議手続においていっさい考慮しない国立市まちづくり条例は、一般的道徳観念および正義の観念に反し、それゆえ公序良俗に反するものです。そのため、建替え非賛成区分所有者（国立市民）の景観利益は侵害されており、ここから新しい紛争の可能性が予想されます。

以上から、まちづくり条例の早急な改正が必要と考えます。

#### 【陳情事項】

1、国立市まちづくり条例（2016（平成28）年10月1日施行）が、分譲団地建替えのケースに対応できていない条例であることを確認し、団地（マンション）建替えのケースに対応できる条例に改正して下さい。

以上