

下北沢駅周辺地区地区計画案の問題点

2006年10月11日

東京都世田谷区北沢2-9-19
植松第一ビル201 コモン法律事務所
弁護士 石本伸晃

第1 問題点その1 住民の合意がない

1 地区計画の決定に必要な住民の合意率

地区計画が導入された1980年の衆議院建設委員会において、政府は、地区計画策定の際の住民の合意について、「完全な100%の同意がなければ、法制度上進められないということにはなっておらない。」とした上で、「しかしながら、実際の運用におきましては、この地区計画制度の性格、目途からいたしまして、やはり関係権利者全員の御理解、御協力をいただくことが必要でございますので、現実の運用に当たりましては全員の御理解が得られるように努力をしてみたいということになるかと思いません。」と答弁している。¹

この政府方針を受けて、各自治体では、地区計画の決定にあたっては、区域内地権者の9割近い同意を要件としている。²

実際に自治体に対して行った、地区計画の「原案の公告・縦覧をする前にどの程度の合意形成が必要か」というアンケートに対して、調査対象となった自治体の約半数が、「100%」「全員合意」「原則100%」「100%近く必要」等と回答し、その他の自治体でも、最低限80%以上の賛成が必要であると回答している。³

具体的な事例を見ても、2001年に横浜市で決定された地区計画の策定段階で、横浜市の担当者は、「地区計画は建築協定とちがって、個々の同意は不要だが、地域住民の90%の総意が必要である。」と述べている。⁴

2 下北沢地区における住民の意見

¹ 第91回衆議院建設委員会議事録9号・1980年3月28日

² 長谷川貴陽史 2005「都市コミュニティと法」225頁

³ 自治体学会 2004「コミュニティ・ガバナンス」78頁

⁴ 長谷川貴陽史 2005「都市コミュニティと法」256頁

ところが、下北沢駅周辺地区地区計画については、原案の公告・縦覧をする前どころか、原案に対する地権者の意見においても、賛成と反対が半分に分かれており、地権者以外の地域住民の意見では、7割が反対している。⁵

このような意見分布では到底住民の合意が得られているとはいえない。

3 地区計画案の決定は違法

なお、都市計画法は、地権者に都市計画の提案権を認めているが、その際、対象となる区域の土地所有者の3分の2以上の同意を要件としている。⁶

提案の段階において、3分の2以上の同意を要件としているのは、その後の修正協議等を通じて、決定時の合意率がさらに高いものであることが予定されているからに他ならない。

この都市計画法の規定からすれば、地権者の賛否がほぼ同数、住民の7割が反対している地区計画案を決定することは、違法であるといわざるを得ない。

4 まとめ

したがって、この地区計画案をこのまま決定するべきではない。

第2 問題点その2 世田谷区の住民に対する説明が不十分

1 住民に対する説明の必要性

今回、世田谷区は都市計画法17条の公告、縦覧を行い、これに対して、住民が意見を提出しているが、意見を提出する前提として、当該都市計画に関するあらゆる情報が住民に周知され、制度のしくみだけでなく、計画の中身についても、住民が十分に理解した上で、意見を述べる機会が与えられなければならないことは言うまでもない。

⁷

先に引用した1980年の衆議院建設委員会においても、政府は、「地区計画の実行を担保いたします手だてといたしましては、性格上、当然にその計画の策定段階から十分に関係権利者、住民の方々の理解を得なければ成り立たない制度ではないかというふうに理解をいたしております。」とし、「状況によりましてはこの法律的な制度だけをやっていけばそれで十分だということには必ずしもならないのではないかと私も考えます。そのような場合は、基本的な法律制度だけに依拠するのではなくて、実際面におきまして十分な実質的な意味のコンセンサスが得られるように努力していくとい

⁵ 世田谷区議会都市整備常任委員会（7月28日）議事録によると、区域内地権者からの意見は、賛成が28、反対が27、その他の住民からの意見は、賛成が約100に対して、反対は250を超えていた。

⁶ 都市計画法21条の2第1項、3項2号

⁷ 都市計画法3条は、「地方公共団体は、都市の住民に対し、都市計画に関する知識の普及及び情報の提供に努めなければならない。」と規定している。

うことが必要ではないかというふうに考えます。このような考え方から十分な市町村、自治体に対する指導も期してまいりたいというふうに考える次第でございます。」と答弁している。⁸

2 あるべき説明、周知の方法

実際、地区計画が策定される場合には、まず、まちづくり協議会等の開かれた住民の組織において、議論がなされ、その後、すべての住民が参加できる「まち歩き」「ワークショップ」等を開催した上で、住民全員にアンケート調査等を行った上で、素案の作成に入るとするのが通常である。⁹

また、住民が理解すべき知識の内容も、建築協定と地区計画の違い、自分の土地にどのような制限がかかるのかといった基本的な知識だけではなく、地区計画そのものの詳細な内容、都市計画法、建築基準法等の関係項目の理解が必要であるとされている。¹⁰

3 世田谷区の場合 — 隠れ蓑としての街づくり懇談会

ところが、世田谷区では、傍聴さえ許可されず、議事録も公開されない「街づくり懇談会」なる密室の中で、区の担当者が議論を誘導し、住民に対する情報の提供が一切ないまま素案が作成されたことは周知の事実である。

世田谷区では、街づくりを進める際の活動組織として「街づくり協議会」を設置することができる¹¹。街づくり協議会は、地区住民等の自発的参加の機会が保障されていること、活動が地区住民等の多数の支持を得ていると認められていることが要件となっている¹²。

実際、街づくり懇談会の議事の中でも、会のメンバーから、懇談会ではなくて、「街づくり協議会」を設置したいという要望が出されていた。ところが、世田谷区の担当者は、「街づくり懇談会」を「街づくり協議会」と同等に扱おうと説明し、街づくり協議会の設置を事実上阻んできた。そして、同等に扱うとしておきながら、街づくり協議会の要件である「参加の機会の保障」や「多数の支持を得ていること」等の要件を、街づくり懇談会において満たそうとしなかった。

さらに、世田谷区は、区議会での「街づくり協議会をつくるべきではないか」という議員からの質問に対しては、「住民からそのような要望があれば設置する」と答えている。しかし、前述のように、懇談会のメンバーから街づくり協議会設置の要望は出

⁸ 第91回衆議院建設委員会議事録9号・1980年3月28日

⁹ 自治体学会 2004「コミュニティ・ガバナンス」71頁以下

¹⁰ 自治体学会 2004「コミュニティ・ガバナンス」73頁

¹¹ 世田谷区街づくり条例25条

¹² 同条例25条2項

ていたので、この答弁は事実と反するものであることは明らかである。¹³

世田谷区は、街づくり懇談会によって民主的プロセスを経ているかのような説明をしているが、その実態としては、住民の参加を阻むために、街づくり懇談会を隠れ蓑として利用していたのである。

なお、世田谷区が作成した地区計画素案は、街づくり懇談会における意見とも違ったものであることがわかっている。¹⁴

4 住民の意見の無視

しかも、世田谷区は、素案の発表後に、住民から反対や修正を求める意見が出ても、これを無視し、原案を経て案になるまで、住民の意見を一切無視し続けてきたこともまた明白な事実である。

都市計画法 16 条の手続きによる意見募集において、地権者からは 57 通の意見が寄せられたが、対象となる地権者の数が 2200 人であることからすれば、世田谷区による地区計画についての住民に対する情報の提供がいかに不十分であるかは明らかであろう。¹⁵

5 まとめ

このように、世田谷区は、これまで住民に対して、十分な情報の提供を行ってこなかったものであり、この地区計画案は、そもそも住民の合意の前提を欠くものである。

したがって、この地区計画案をこのまま決定するべきではない。

第3 問題点その3 世田谷区による意見の誘導

1 世田谷区による意見誘導文書の配布

しかも、世田谷区は、住民に情報を与えないだけでなく、住民の意見を作為的に誘導し、地区計画に対する賛成意見を水増ししようとしていることがこのほど判明した。

地区計画の都市計画法 17 条の意見募集の担当部署である世田谷区生活拠点整備担当部拠点整備第一課が、「私は、下北沢駅周辺地区・地区計画に賛成です」という文言を印刷した意見提出用紙を自ら商店会・町内会役員に出向いて配布していたのである。¹⁶ (別紙参照)

¹³ 現代思想 2005 年 5 月号「特集 公共性を問う」104 頁

¹⁴ 街づくり懇談会議事録

¹⁵ 世田谷区議会都市整備常任委員会(7月28日)議事録によると、都市計画法 16 条の意見募集では、地権者 2200 人のうち、57 人からしか意見が提出されておらず、その割合は全体の 3%にも満たない。

¹⁶ 世田谷区 9 月定例会において、区長、助役、担当部長が事実を認めた(9月20日、9月22日)。

2 職権の濫用

都市計画法 17 条が規定する都市計画の案の縦覧等の手続きは、住民が都市計画についての意見を提出する重要な機会であり、これを担当する行政機関としては、何よりもその中立性が要請される。

こともあろうに、公務員である区の職員が、住民の意見を区の方針に沿うように誘導するために、住民を訪問し、文書を配布することは、住民に事実上義務のないことを行わせ、また、他の住民の権利を妨害するものであり、職権の濫用であるといわざるを得ない。¹⁷¹⁸

3 まとめ

このように、意見を集約する区による意見の一方向への誘導は、都市計画法 17 条に反するだけでなく、犯罪的な行為でもあるといえるのであって、かかる不当な手段によって行われた都市計画法 17 条の手続きは、手続きとしての要件を充たしているとはいえない。

したがって、世田谷区は、地区計画の策定手続きをもう一度最初からやり直すべきである。

第4 問題点その4 用途地域の変更についての説明もない

1 用途地域の変更についての説明の欠如

今回の地区計画は、用途地域の変更及び容積率の緩和と一体となって、下北沢の街並みを一変させるものであることは明らかである。

ところが、世田谷区は、用途地域の変更についてはことさらその情報を住民に伝えないようにしてきた。また、用途地域変更の決定を行う東京都も用途地域の変更について、住民に説明を行っていない。

2 街づくり通信の恣意的な虚偽記載

世田谷区が発行している街づくり通信 vol.14 (2006 年 5 月) を見ると、最後のページに用途地域の変更(案)について若干触れられているが、説明らしきものはほとんどない。しかも、同ページには、「現在、東京都と協議中です。」と書かれて

¹⁷ 刑法 193 条(公務員職権濫用罪)は、「公務員がその職権を濫用して、人に義務のないことを行わせ、又は権利の行使を妨害したときは、二年以下の懲役又は禁錮に処する。」と規定している。

¹⁸ 刑法 193 条にいう「職権の濫用」とは、公務員が、その一般的職務権限に属する事項につき、職権の行使に仮託して実質的、具体的に違法、不当な行為をすることを指称するが、右一般的職務権限は、必ずしも法律上の強制力を伴うものであることを要せず、それが濫用された場合、職権行使の相手方をして事実上義務なきことを行わせ又は行うべき権利を妨害するに足りる権限であれば、これに含まれる。(最高裁決定昭和 55 年 1 月 28 日)

おり、あたかも同案が今後修正される可能性があるかのごとき記述になっている。

また、街づくり通信 vol.15（2006年9月）でも、最後のページで用途地域の変更（案）について触れられているが、そこでもまだ「用途地域の変更は、東京都の決定事項ですが、現在協議を行っております。なお、手続き・スケジュールは、地区計画とほぼ同時に行われます。」と記載されている。

しかし、東京都による用途地域変更の計画の公告・縦覧は、地区計画の公告・縦覧とまったく同じ日程（9月15日～9月29日）で行われているのであり、世田谷区は同日程を、当然、従前から知っていたのである。

にもかかわらず、9月に発行された街づくり通信で「協議中」であり、日程も確定していないような記載をするのは、住民を欺く虚偽の記載であるといわざるを得ない。

3 まとめ

世田谷区は、地区計画と一体となって下北沢を一変する用途地域の変更について、ことさら住民に情報を与えないように画策してきたのである。

かかる行為は、もとより許されないばかりか、地区計画の過程で当然説明されるべき説明がなされていない点において、地区計画策定手続きの瑕疵となるものである。

第5 問題点その5 都市計画道路補助54号線についての説明もない

1 地区計画と補助54号線の一体性

今回の地区計画は、都市計画道路補助54号線の建設を前提とし、これと一体となるものであることも明らかである。

補助54号線は、事業区間を恣意的に3つに区切られ、下北沢駅周辺の部分（世田谷区はこれを1期工事区間と呼んでいる）から、建設されようとしている。

この1期工事区間を見ると、その範囲が、地区計画の対象区域の中の「商業地域」の範囲に一致していることがわかる。¹⁹

今回の地区計画の大きな特徴のひとつは、補助54号線に面する商業地域内の敷地で一定の条件を充たした場合には高さ60メートルの高層建築物を建てることのできるようになることである。

この1点だけをとらえても、地区計画と補助54号線の建設が一体の計画であることは明らかであろう。

¹⁹ なお、補助54号線の駅北側のサークル部分付近の用途地域は現在「近隣商業地域」であるが、用途地域の変更によって「商業地域」に変更される予定となっている。

2 再開発のための地区計画、用途地域の変更、補助 54 号線

また、補助 54 号線の駅北側のサークル部分を含む道路は、道路の機能としては全く必要のないものであることは、多くの人が指摘しているところだが、地区計画及び用途地域の変更の範囲と合わせて見れば、行政が、下北沢地区の再開発のために（交通のためではなく、再開発のためだけに）、補助 54 号線の建設を強行しようとしていることも明らかである。

すなわち、地区計画、用途地域の変更、補助 54 号線の各計画は一体のものであり、そのどれひとつが欠けても、行政が意図する下北沢の再開発はできないのである。

かかる意味において、補助 54 号線は、地区計画の問題であり、用途地域の変更の問題であるのであり、またその逆でもあるのである。

3 まとめ

ところが、世田谷区は、補助 54 号線と地区計画はあたかも別の計画であり、関連がないかのような説明に終始し、これまで補助 54 号線について住民に対する説明を拒絶してきたのである。

前述した補助 54 号線と地区計画の関係からすれば、補助 54 号線の説明なしに、地区計画を理解することは不可能である。

したがって、世田谷区は、地区計画を決定する前に、補助 54 号線についても十分な説明をするべきなのであり、補助 54 号線の説明なしに、地区計画を決定すべきではない。

第 6 問題点その 6 街並み誘導型地区計画を作る必要はない

1 街並み誘導型地区計画創設の社会的背景

下北沢地区で計画されている地区計画は、「街並み誘導型地区計画」と呼ばれる類型の地区計画であるが、街並み誘導型地区計画制度は、1995 年に都市計画法、建築基準法の改正によって創設されたものである。

この制度を創設した理由は、当時、地価上昇が沈静化しつつも、依然、大都市の住宅問題が厳しい中、都心部における住宅・夜間人口の減少に歯止めをかけ、都心部の空洞化、住宅問題を解消することにあつた。

そして、1994 年、千代田区、中央区、港区、新宿区長が「都心居住を促進するための都市計画法及び建築基準法の改正に関する要望書」を提出し、その後、住宅地審議会等の答申を受けて、街並み誘導型都市計画制度が創設されるに至つたのである。²⁰

すなわち、もともと街並み誘導型地区計画は、昼間人口と夜間人口との間に大き

²⁰ 和泉洋人 2002「容積率緩和型都市計画論」81 頁以下

な開きによって街が空洞化しており、住宅の供給も十分でない地域を想定して作られた制度なのである。千代田区、中央区、港区、新宿区といった、東京でも都心部の区が主導して制度が作られたのはそのためである。

2 街並み誘導型地区計画は下北沢に必要なく、むしろ害悪である

言うまでもなく、世田谷区はもともと住宅地であり、千代田区、中央区、港区、新宿区等のように空洞化している街はない。

下北沢は、むしろその全く反対であって、住宅地と商業地とが融和し、昼間人口と夜間人口の開きがないだけでなく、良好な住環境を維持している数少ない街である。

このような下北沢に、あえて制度の性格としてもまったくそぐわない街並み誘導型地区計画を策定する必要はまったくない。

むしろ、街並み誘導型地区計画は、現在の下北沢の調和を破壊するものであり、下北沢にとって害悪であることは、多くの人の主張するところである。

3 まとめ

したがって、街並み誘導型地区計画制度の性質からいっても、この地区計画案を決定すべきではない。

以上