

自治体における対立と調整——相反する意見や価値観の狭間で

はじめに

大学生に公務員の仕事の特性を説明するときしばしば使うのが、売上や収益といった定量的な指標を有する民間企業と異なり、公務員、自治体職員が関わる仕事の多くが、絶対的な正解はなく、異なる意見、価値観が対立する中で方向性を考えるものである。いずれの主張もその視点で見れば正しく、法令上も問題があるものではないが、両方を実現することは不可能であるため、これを調整し、方向性を見出すことは容易ではない。

所有権が保障されることは当然であるが、地域社会の中で共存していく上では一定の限界があつてしかるべきである。問題が生じた場合に、それが限界を超えているかいないかについては明確な基準は存在しない。そのため、最後は裁判で決着という事例も少なくないが、地域社会の中に何らかの「しこり」が残ることだろう。

また、公共的な施策を実施する場合には、異なる価値観が衝突することがある。様々な考え方、問題意識をもつ人がいるのであれば当然のことではあるが、どこかで妥協点を見出さなければ、いつまでも前に進めないことになってしまい、社会としての損失は少なくない。自治体の施策を実施する際にも異なる考え方が存在し、いずれをとるかによって目指すべき目標が大きく変わってしまうことになる。双方を意識しすぎるあまり、中途半端な内容となることも避けなければならない。

このように様々な意見、価値観が交錯する地方自治体の施策について、本稿ではいくつかの観点から具体的なケースを取り上げ、それぞれの問題点と解決の方向性について考えてみたい。

1 権利と権利

住民がそれぞれの権利を主張し、行使する中で、近隣住民や利害関係者と軋轢が生じることがある。最もわかりやすい例として、マンション建設と日照権の問題がある。

日照権に関わる経過を概観すると、1961年にそれまでの絶対高さ制限が解除され、100%～600%まで100%きざみの容積率規制と壁面の位置指定を定める「特定街区制度」が導入された。この頃から都市部では高層化が急速に進み、日影の問題が顕在化してきたことを受け、1963年には、北側斜線を含めた隣地斜線制限が導入されている。その後1972年には、隣接居宅の日照通風を妨害する建物建築につき不法行為の成立が認められた最高裁判所の判決は、「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つて、法的な保護の対象にならないものではなく、」とされ、これによっていわゆる日照権が認められたと解されている。さらに1976年の建築基準法改正では、日影による中高層の建築物の制限が導入され、その後も多くの小幅な改正がなされ現在へと至っている。

土地を所有していれば、最大限それを活用し、収益へと結びつけていきたいのが地主であれば当然の考えといえよう。そのためには、建蔽率や容積率を使い切り、敷地いっぱい

建築し、高層化をめざすのである。一方、日照権が最高裁判所で保護の対象になることが認められたことを前提に、都市部といえども一定の日照を確保することが当然の権利であり、法令をクリアしていたとしてもできるだけ配慮を求めるといった主張も理解できる。これに加えて、地盤沈下や騒音、振動、通風、景観、視かれてしまうのではないかと懸念など様々な問題が付随することにより、問題は複雑化する。

調整の方法としては、直接交渉はもとより、調停や裁判があるが、そこまでトラブルが進展してから解決することは難しいことから、ほとんどの自治体が条例や指導要綱に基づき、事前周知や説明会の開催等による紛争の予防及び調整手続き等を定めている。調整にあたっては、建築基準法に定める日影規制をクリアすることは当然のこととしても、周辺への配慮に欠けるような建築物については近隣住民としても交渉を行うことが妥当と考えられる。例えば、北側の敷地境界線のギリギリに配置し、南側に空地があるような場合には、建築物の配置計画を見直せないかは検討すべきであるし、形状も一部を削れば日影になる時間が大幅に短縮されるようであれば、十分に歩み寄る余地がある。近隣住民に事前に十分な説明をして、交渉にも誠意をもって対応し、前述のような部分で一定の配慮をするようであれば、和解に至る可能性が高いが、近隣住民が建築主に交渉を求めているのに、これに応じず、何の予告もなく着工するというのであれば、最終的には、裁判所に工事の差止請求を行うところまでエスカレートするであろう。こうした問題は、きわめて個別性が高く、調整もケースバイケースとなるが、できるだけ早い時期に説明をはじめ、交渉や調整を重ね、円満に着地できるようなパターン化をし、それを支えるような条例、要綱を整備することが肝要である。

マンションに関わって、もう一つ問題が多いのは、ワンルームマンションである。核家族化が進み、世帯構成員数が減少の一途をたどる中、単身世帯が増加し、それにとまってワンルームマンションの需要が高まる。そうした意味で都市部においては、今後とも必要な住居の形態である。しかし、ゴミ出しのルールを守らない、地域の活動に参加しない、深夜に騒音を発するなどの問題が頻発し、周辺住民にとってワンルームマンションは大変迷惑な存在であるというイメージが定着し、建設計画が公表されるとしばしば反対運動に発展する。

このため、多くの自治体が規制を設けており、荒川区においても「荒川区住宅等の建築に係る住環境の整備に関する条例」等に基づいて必要な規制を行っている。その内容であるが、「共同住宅等については、住戸（住室を含む。以下同じ。）の数が15以上の共同住宅又は寄宿舍（住戸以外の部分が併設されるものを含む。）の用途に供する建築物」を対象としている。これは当初は30戸以上としていたが、29戸のワンルームマンションが多発したため、15戸に引き下げたものである。

また、一つの土地をわざわざ分割することにより、条例の対象外となるようにした事例があったため、「建築基準法の第86条第1項若しくは第2項又は第86条の2第1項の規定による認定を受けることによって同一敷地内にあるとみなされる2以上の建築物が、一の

建築物とみなされることにより1つの共同住宅等に該当することとなる場合における当該一の建築物とみなされる2以上の建築物の建築及び当該建築後の管理については、当該2以上の建築物を一の建築物とみなして、この条例を適用する。」と改正した。さらにマンションを建設したのち、売却してしまう事例があったことから、それまでの協議が反故にされるという事態を防ぐために、第24条で、「建築主は、この条例の規定により協議を行った後、当該協議に係る建築物の所有権を第三者に譲渡する場合は、当該協議の内容を当該第三者に承継させるものとする。」と定めている。このように規制する側とされる側では、イタチゴッコのような状態にあり、今後も同様な状況が続くものと考えている。

マンション建設に関わってもう一つ重要な要素として、当該マンションに居住する住民が地域の活動に協力するよう促すことである。大規模なマンションであれば、自治会が中心となって様々な活動を行い、周辺との協調も円滑にできることが多いが、小規模のマンションの場合には、そうした自治体は存在せず、地域活動等にはなかなか参加してもらえないことが多い。このため、同条例では、町会への加入や自治会の設立に協力するよう定めている。また、マンションの建設によって、多くの住民が転入してくることになるが、その結果として、保育園や小中学校が定員オーバーになってしまうことがある。このため、この条例では事前に子育て関連施設や周辺への配慮や省エネルギー対策、防災対策などについて事前協議を行うこととしている。

○荒川区住宅等の建築に係る住環境の整備に関する条例（平成19年9月27日条例第29号）

（定義）

第2条 この条例において使用する用語は、建築基準法（昭和25年法律第201号。以下「法」という。）において使用する用語の例による。

2 この条例において次の各号に掲げる用語の意義は、それぞれ当該各号に定めるところによる。

(1) 共同住宅等 住戸（住室を含む。以下同じ。）の数が15以上の共同住宅又は寄宿舍（住戸以外の部分が併設されるものを含む。）の用途に供する建築物をいう。

（略）

（適用の範囲）

第3条 この条例は、次に掲げる行為について適用する。

(1) 共同住宅等の建築（法第87条第1項において準用する法第6条第1項及び第6条の2第1項の規定による確認を必要とする用途の変更（以下「用途の変更」という。）を含む。以下同じ。）をする場合（次号に掲げる場合を除く。）における当該建築及び当該建築後の管理

(2) 建築物の増築、改築又は用途の変更（以下「増築等」という。）をすることにより、当該増築等後の建築物が共同住宅等に該当することとなる場合における当該増築等及び当

該増築等後の管理

(3) 一団の土地を6区画以上に分割する一戸建ての住宅及び長屋の建築

(4) 350平方メートル以上の土地における区画形質の変更を伴う一戸建ての住宅の建築

(5) 350平方メートル以上の敷地における長屋の建築

2 法第86条第1項若しくは第2項又は第86条の2第1項の規定による認定を受けることによって同一敷地内にあるとみなされる2以上の建築物が、一の建築物とみなされることにより1つの共同住宅等に該当することとなる場合における当該一の建築物とみなされる2以上の建築物の建築及び当該建築後の管理については、当該2以上の建築物を一の建築物とみなして、この条例を適用する。

3 隣接する土地において、同一の者（土地の所有者、建築主、設計者及び工事施工者の全部又は一部が同一であるものをいう。）により同時期（法第6条第1項に規定する確認の申請書の提出又は法第6条の2第1項に規定する確認を受けるための書類の提出があった日から法第7条第5項又は法第7条の2第5項の規定による検査済証の交付を受ける日までの期間の全部又は一部が重複する時期をいう。）に行われる共同住宅、寄宿舎又は長屋の用途に供する2以上の建築物（当該2以上の建築物の住戸の数の合計が15以上になるものに限る。）の建築及び当該建築後の管理については、当該2以上の建築物を一の建築物とみなして、この条例を適用する。

（建築主等の責務）

第6条 建築主等は、住宅等の建築及び当該建築後の管理に当たり、周辺環境への影響に配慮するとともに、良好な近隣関係の形成に努めなければならない。

一部改正〔平成25年条例25号〕

（事前協議書の届出等）

第6条の2 住戸の数が50以上の共同住宅等の建築を計画しようとする建築主（以下この条及び次条において「事業者」という。）は、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（昭和53年東京都条例第64号）第5条第1項又は荒川区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（昭和53年荒川区条例第34号）第5条第1項に規定する標識（以下この項及び第8条において「標識」という。）の設置期間の初日の5月前（標識を設置する必要がない共同住宅等にあつては、法第6条第1項に規定する確認の申請書の提出又は法第6条の2第1項に規定する確認を受けるための書類の提出（法第87条第1項においてこれらの規定を準用する場合を含む。第8条において「確認申請等」という。）が行われることとなる日の5月前）の日までに、子育てのために必要な施設の設置等その他の規則で定める事項を記載した事前協議書を区長に届け出て、その内容について協議しなければならない。ただし、区長が特に認めるときは、必要な限度において届出の時期を変更することができる。

2 区長は、前項の規定による届出があつたときは、当該届出があつた日から45日以内に、事業者に対し、子育てのために必要な施設の設置等に関する協力その他の必要な意見につ

いて書面により通知するものとする。

3 事業者は、前項の規定による通知を受けたときは、当該通知を受けた日から 45 日以内に、区長に対し、当該通知の内容の計画への反映その他の意見について書面により回答しなければならない。

4 区長は、第 2 項に規定する通知の期限及び前項に規定する回答の期限について、特に認めるときは、15 日を限度として延長することができる。

5 区長は、第 1 項から第 3 項までの協議が終了したときは、規則で定めるところにより、当該協議の内容を公表することができる。

(手続の前置)

第 6 条の 3 事業者は、前条第 1 項の規定による届出を行った後でなければ、次に掲げる手続を行うことができない。

(1) 第 8 条第 1 項の規定による届出及び協議

(2) 荒川区大規模マンションの建設計画に係る地域における生活環境の配慮のための事前協議等に関する条例（平成 18 年荒川区条例第 47 号）第 6 条第 1 項の規定による計画書の提出

(近隣関係住民への周知)

第 7 条 建築主は、住宅等の建築をしようとするときは、次条第 1 項の規定による届出の前に、あらかじめ、その建築計画の内容のうち規則で定める事項（以下「周知事項」という。）について、近隣関係住民に周知しなければならない。ただし、荒川区大規模マンションの建設計画に係る地域における生活環境の配慮のための事前協議等に関する条例の適用を受ける場合において、同条例第 8 条第 1 項の規定により行われた説明会の内容が周知事項を満たしていると区長が認めるときは、この限りでない。

2 建築主は、前項の規定により周知を行ったときは、当該周知の結果等を、規則で定めるところにより、区長に報告しなければならない。

(建築計画書の届出、協議等)

第 8 条 建築主は、住宅等の建築をしようとするときは、規則で定める事項を記載した建築計画書を作成し、標識の設置期間の初日の 7 日前（標識を設置する必要がない住宅等にあっては、確認申請等が行われることとなる日の 20 日前）までに区長に届け出て、その内容について協議しなければならない。

2 区長は、前項の規定による届出があった場合は、当該建築計画書の内容について審査し、この条例の規定に適合していないと認めるときは、当該建築主に対し、必要な措置を講ずるよう要請することができる。

(住戸の専用床面積)

第 11 条 共同住宅等（規則で定める用途に供するものを除く。次項において同じ。）又は長屋の建築をしようとする建築主は、当該建築物の各住戸について、規則で定めるところにより算定した専用床面積が、25 平方メートル以上となるようにしなければならない。

2 共同住宅等又は長屋（住戸の数が 15 以上の長屋をいう。）の建築をしようとする建築主は、その建築物について、次の各号に掲げる住戸の数の区分に応じ当該各号に定める割合の住戸が、家族向け住戸（規則で定めるところにより算定した専用床面積が 50 平方メートル以上の住戸をいう。）となるようにしなければならない。

(1) 15 戸以上 30 戸未満 3 分の 1 以上

(2) 30 戸以上 2 分の 1 以上

（町会等の加入、設立等に関する協議等）

第 21 条 建築主等は、住宅等の入居者の既存の町会又は自治会（以下「町会等」という。）への加入、町会等の設立等に関し、規則で定めるところにより、区長と協議し、必要な協力を行わなければならない。

（その他の協議事項）

第 22 条 住宅等（第 1 号に掲げる事項にあつては、住戸の数が規則で定める数以上の場合に限る。）の建築をしようとする建築主は、次に掲げる事項について、規則で定めるところにより、区長と協議しなければならない。

(1) 義務教育施設等の設置等に関すること。

(2) 住宅等に係る敷地の土壌汚染に関する調査等に関すること。

(3) 住宅等に係る敷地の埋蔵文化財に関する調査等に関すること。

(4) 高齢者、障害者等への配慮に関すること。

(5) 省エネルギー対策等地球環境への配慮に関すること。

(6) 自助及び共助による地域における災害対策に関すること。

(7) 住宅等に係る敷地の周辺に既に存在し、又は設置が計画されている店舗又は工場等の施設への配慮に関すること。

(8) 地域の住環境整備のための施策等への配慮に関すること。

(9) その他規則で定める事項に関すること。

（工事の完了の届出）

第 23 条 建築主は、住宅等の建築に関する工事を完了したときは、規則で定めるところにより、速やかに区長に届け出なければならない。

2 区長は、前項の規定による届出の内容が、第 8 条第 1 項の建築計画書又は第 9 条第 1 項の建築計画変更書の内容に適合していないと認めるときは、当該建築主に対し、必要な措置を講ずるよう要請するものとする。

（協議内容の承継）

第 24 条 建築主は、この条例の規定により協議を行った後、当該協議に係る建築物の所有権を第三者に譲渡する場合は、当該協議の内容を当該第三者に承継させるものとする。

2 前項の規定は、同項の規定により協議の内容を承継した者が当該建築物の所有権を譲渡する場合について準用する。

（報告の徴収）

第 25 条 区長は、必要があると認めるときは、建築主等に対し、住宅等の建築又は建築後の管理に関し必要な報告を求めることができるものとし、建築主等は、これに応じなければならない。

(勧告)

第 26 条 区長は、建築主等が次の各号のいずれかに該当するときは、当該建築主等に対し、期限を定め、必要な措置を講ずるよう勧告することができる。

(1) 第 6 条の 2 第 1 項、第 8 条第 1 項、第 9 条第 1 項又は第 23 条第 1 項の規定による届出を行わないとき。

(2) 第 6 条の 2 第 1 項、第 8 条第 1 項、第 9 条第 1 項、第 13 条第 1 項若しくは第 22 条の規定による協議を行わないとき又は第 21 条の規定による協議及び必要な協力を行わないとき。

(3) 第 7 条、第 10 条、第 11 条、第 12 条第 2 項、第 14 条、第 16 条第 2 項、第 19 条又は第 20 条第 1 項の規定に適合しないことについて、第 8 条第 2 項（第 9 条第 2 項において準用する場合を含む。）の規定により区長が行った要請に応じないとき。

(4) 第 12 条第 1 項、第 13 条第 2 項、第 15 条、第 16 条第 1 項、第 17 条、第 18 条又は第 20 条第 2 項若しくは第 3 項の規定に適合しないことについて、第 8 条第 2 項（第 9 条第 2 項において準用する場合を含む。）の規定により区長が行った要請に、正当な理由なく応じないとき。

(5) 第 23 条第 2 項の規定により区長が行った要請に応じないとき。

(6) 前条の規定による報告を行わないとき。

(公表)

第 27 条 区長は、建築主等が前条の規定による勧告に従わないときは、規則で定めるところにより、その事実経過を公表することができる。

2 受忍限度

(1)騒音等

我が国では、所有権が自分の土地の中であれば、何をしても自由というような権利意識が必要以上に認められているのではないだろうか。結果として、周辺に迷惑な行為であってもなかなか制限することができず、仮に制限する場合でも、どこまでが周辺住民の受忍限度かを問われることになる。

公害が社会的な問題となった頃から、排煙や排水については環境基準が設けられ、現在でも大気汚染防止法や水質汚濁防止法などで厳しい規制が行われている。同じように騒音についても騒音規制法をはじめ、東京都の都民の健康と安全を確保する環境に関する条例（環境確保条例）等によって規制されているが、騒音に関わる苦情は少なくない。工場と住宅が密集しているような地域においては、製造工程での騒音や振動は発生するし、建物の解体工事も苦情の原因になりやすい。

環境省の騒音に係る環境基準によれば、

- ① 療養施設、社会福祉施設等が集合して設置される地域など特に静穏を要する地域（AA）

昼間（午前6時から午後10時）	50デシベル以下
夜間（午後10時から翌日の午前6時）	40デシベル以下
- ② 専ら住居の用に供される地域（A）及び主として住居の用に供される地域（B）

昼間（午前6時から午後10時）	55デシベル以下
夜間（午後10時から翌日の午前6時）	45デシベル以下
- ③ 相当数の住居と併せて商業、工業等の用に供される地域（C）

昼間（午前6時から午後10時）	60デシベル以下
夜間（午後10時から翌日の午前6時）	50デシベル以下

この他、道路に面する地域、幹線交通を担う道路に近接する空間については、緩和された基準を設けている。60デシベルの目安としては、東京都教育委員会の資料によれば、「普通の会話・チャイム」とされているが、現実にはその程度の音としても連続していたり、不快な音であれば、我慢の限度を超えていると主張する人がいることも理解できる。例えば、解体工事であれば、騒音そのものは長期間に及ぶものではないが、一時的にはかなりの騒音と振動が発生する。結果として騒音に悩まされるだけでなく、家屋が傾いたり、ヒビが入ってしまうのではないかとといった懸念も含めて問題となるが、現場には発注者はおらず、現場責任者も不在で話しにならないといったケースもしばしば見られる。

さらに難しいのは、臭気の問題である。環境省の臭気指数規制ガイドラインによれば、「臭気を測定する方法として、人間の嗅覚を用いてにおいを総体として把握する嗅覚測定法とアンモニアや硫化水素といった悪臭の原因となる個々の物質 特定悪臭物質を機器で測定する機器分析法がある。」とされている。アンモニアのように原因物質が特定されていれば、判断もしやすいが、不快な臭気については、個々人によって受け止め方が異なるため、判断が難しい。さらに、長く操業していた工場の隣にマンションが建設されたという場合には、そうした臭気があることが前提であり、それを許容した上で購入したのではないかとという意見もある。

騒音や振動、臭気といった問題については、裁判に至るケースも少なくない。例えば、平成20年の損害賠償等請求事件の京都地方裁判所の判決によれば、学校のエアコン室外機が発する騒音が受忍限度を超えているとして、隣地居住者が学校の設置者に求めた室外機の撤去請求が抽象的不作為請求の限度で認容されている。騒音規制法による特定工場等に該当する学校が、同法による規制基準を超える騒音を隣地に到達させたことが隣地居住者に対する不法行為に当たるとされ、被告である京都府向日市は、原告らに各10万円を支払うこととなったが、この際の判断基準は騒音が50デシベルを超えるかについてであった。

また、平成3年の札幌地方裁判所の裁判では、カラオケからの騒音について深夜の営業差し止めと損害賠償が認められた事件がある。この判決では、「午前0時から午前四時まで

の間、カラオケ装置を使用し、もしくは第三者をして使用させてはならない。慰謝料金額は、原告 A については金 30 万円、原告 B、C については各金 20 万円とする」とされている。さらに本件では、「市の建築確認がおきる前、住民との事前の話し合いや連絡がないまま、居宅と隣接する位置にカラオケボックスを設置していて、地域住民の多数の反対にあっている。被告と地域住民との話し合いがあったが、合意が成立していないうちに営業が始められている。」といった経過も判決では重視されていることは注目すべきだろう。

このほかにも、上階子供の騒音に対する損害賠償請求やマンション工場の騒音、業務用乾燥機の低周波音被害、さらには子ども文化センターやスポーツセンターの騒音について差止めと損害賠償請求など、多くの判例が存在している。こうした騒音等に関わるトラブルは、カラオケからの騒音に関する判例でも明らかのように、それまでの手続きや事前の説明、苦情への対応が不十分なことによる感情的な対立があることが少なくない。そうした意味でも当初から可能な限りの防音対策を講じるとともに、影響を及ぼすであろう近隣住民に対する十分な説明と丁寧なフォローは欠かせないだろう。そうした観点から、騒音が懸念される場合にどのように調整するかのルール化を徹底することが重要であろう。

(2) ゴミ屋敷

近隣とのトラブルで最近増えているのは、ゴミ屋敷の問題である。敷地内、家屋内であればゴミがあふれていても個人の問題であるということで済まされてしまうかもしれないが、害虫やネズミの発生、臭気、火災の危険性、景観などで周囲の住民にとって大変迷惑なものとなっている。そうしたケースの多くについては、福祉的、医療的なサポートが必要で、自治体の関連部署の横断的な対応が必要となる。まずは当該住民と話し合うことが必要であるが、面会を拒否されてしまえば、家屋に立ち入ることもできず、対応できなかったのが実情である。

このため、荒川区では、平成 21 年に「荒川区良好な生活環境の確保に関する条例」を制定した。その内容としては、廃棄物等による不良状態を定義した上で、これを禁止し、勧告、命令、従わないときには公表できることとしている。これに合わせて、職員の土地又は建築物への立ち入り、必要な調査と関係人への質問ができることとし、さらに命令に基づく行為が履行されない場合には、行政代執行ができることとしている。

荒川区良好な生活環境の確保に関する条例（平成 20 年 12 月 17 日条例第 23 号）

第 2 条 この条例において次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。

(略)

(6) 廃棄物 区民等の生活又は事業から発生し、遺棄された物又は遺棄とみなされる状態で放置された物をいう。

(7) 廃棄物等による不良状態 廃棄物等（廃棄物並びに雑草、枯れ草及び樹木をいう。以下同じ。）により、次に掲げる状態のうち2以上が生じていると認められる状態をいう。

ア 廃棄物等により、はえ、蚊その他の害虫又はねずみが発生し、周辺住民の生活環境に係る被害が生じ、又はそのおそれがある状態

イ 廃棄物等が火災発生の原因となり、付近の建築物に類焼する危険がある状態

ウ 廃棄物等が道路上の歩行者並びに車両の通行及び視界の妨げとなっている状態

エ 廃棄物等の臭気により、周辺住民の生活環境に係る被害が生じている状態

オ 廃棄物等により、ごみの不法投棄を招いている状態

第6条 土地又は建築物を所有し、占有し、又は管理するものは、当該土地、建築物及びその周辺（以下「土地等」という。）を廃棄物等による不良状態にしてはならない。

第8条 区長は、第5条の規定に違反して給餌による不良状態を生じさせたもの又は第6条の規定に違反して土地等を廃棄物等による不良状態にしたもの（以下これらのものを「違反者」という。）に対し、期限を定めて、周辺住民の生活環境に係る被害を防止し、又は除去するため必要な限度において、当該不良状態の防止又は除去のための措置その他の必要な措置をとるべきことを勧告することができる。

2 区長は、前項の規定による勧告を受けたものが当該勧告に従わないときは、そのものに対し、期限を定めて、周辺住民の生活環境に係る被害を防止し、又は除去するため必要な限度において、当該勧告に係る措置をとるべきことを命ずることができる。

（立入調査等）

第9条 区長は、この条例の施行のため必要な限度において、職員をして違反者の所有し、占有し、又は管理する土地又は建築物に立ち入らせ、必要な調査をさせ、又は関係人に質問させることができる。

（代執行）

第10条 区長は、第8条第2項の規定による命令（第6条の規定に違反して土地等を廃棄物等による不良状態にしたものに係るものに限る。）に基づく行為が履行されない場合において、他の手段によってその履行を確保することが困難であり、かつ、その不履行を放置することが著しく公益に反すると認められるときは、行政代執行法（昭和23年法律第43号）の定めるところにより、自ら義務者のなすべき行為をなし、又は第三者をしてこれをなさしめ、その費用を義務者から徴収することができる。

（違反者の公表）

第11条 区長は、第8条第2項の規定による命令を受けたものが、正当な理由がなく、当該命令に従わなかったときは、その旨を公表することができる。

第13条 第9条第1項の規定による立入調査を拒み、妨げ、若しくは忌避し、又は質問に対し答弁をせず、若しくは虚偽の答弁をしたものは、10万円以下の罰金に処する。

同条例では、ゴミ屋敷対策として、代執行も含めてかなり踏み込んだ対応を可能として

いることから、各条文においても「期限を定めて、周辺住民の生活環境に係る被害を防止し、又は除去するため必要な限度において」といったように一定のブレーキがかかるような形となっている。また、学識経験者5人以内をもって組織する生活環境審査会を設置し、命令、立入調査及び質問並び公表の実施について、あらかじめ意見を聴くとともに、立入調査又は質問を行ったときは、速やかに報告することを定めている。合わせて、立入調査又は質問をする職員は、身分証明書を携帯し、関係者の請求があったときは、これを提示しなければならないこと、公表をしようとするときは、当該命令を受けたものに対し、意見を述べ、証拠を提示する機会を与えることも規定している。

第7条 次条第2項の規定による命令、第9条第1項の規定による立入調査及び質問並びに第11条第1項の規定による公表の実施について、区長の諮問に応じて調査審議するため、区長の附属機関として、荒川区生活環境審査会（以下「審査会」という。）を設置する。

2 審査会は、学識経験を有する者のうちから、区長が委嘱する委員5人以内をもって組織する。

3 委員の任期は、2年とし、再任を妨げない。ただし、補欠の委員の任期は、前任者の残任期間とする。

4 前2項に定めるもののほか、審査会の組織及び運営に関し必要な事項は、荒川区規則（以下「規則」という。）で定める。

第8条

3 区長は、前項の規定による命令をしようとするときは、あらかじめ審査会の意見を聴かなければならない。

第9条

2 区長は、前項の規定による立入調査又は質問をしようとするときは、あらかじめ審査会の意見を聴かなければならない。ただし、区民の生命、身体、健康又は財産に対する危険を避けるため特に緊急を要する場合で、あらかじめ審査会の意見を聴く時間的余裕がないときは、この限りでない。

3 区長は、前項ただし書の規定により第1項の規定による立入調査又は質問を行ったときは、速やかにその旨を審査会に報告しなければならない。

4 第1項の規定により立入調査又は質問をする職員は、その身分を示す証明書を携帯し、関係者の請求があったときは、これを提示しなければならない。

5 第1項の規定による立入調査又は質問の権限は、犯罪捜査のために認められたものと解釈してはならない。

第11条

2 区長は、前項の規定による公表をしようとするときは、当該命令を受けたものに対し、意見を述べ、証拠を提示する機会を与えなければならない。

3 区長は、第1項の規定による公表をしようとするときは、あらかじめ審査会の意見を

聴かなければならない。

このように条例を制定したが、これを根拠にいきなり強制力を行使するようなことはない。現場では、引き続きよく事情を聴き、相手の立場や思いを考えながら丁寧に対応を進めている。

(3)えさ遣り

荒川区がこの条例を制定した背景には、もう一つの難しい問題があった。それは、ある住民が猫に餌をやるということで早朝に肉類を路上に多数置いていった結果、カラスが多数集まって、鳴き声や糞による被害が発生し、地元の大問題となったことである。生き物に餌をやることについては、「動物の愛護及び管理に関する法律」では次のように規定されているため、条例をもって餌やりを禁止することは同法に違反することになる。

動物の愛護及び管理に関する法律（昭和四十八年十月一日法律第百五号）

第二条 動物が命あるものであることにかんがみ、何人も、動物をみだりに殺し、傷つけ、又は苦しめることのないようにするのみでなく、人と動物の共生に配慮しつつ、その習性を考慮して適正に取り扱うようにしなければならない。

2 何人も、動物を取り扱う場合には、その飼養又は保管の目的の達成に支障を及ぼさない範囲で、適切な給餌及び給水、必要な健康の管理並びにその動物の種類、習性等を考慮した飼養又は保管を行うための環境の確保を行わなければならない。

第四十四条 愛護動物をみだりに殺し、又は傷つけた者は、二年以下の懲役又は二百万円以下の罰金に処する。

2 愛護動物に対し、みだりに、給餌若しくは給水をやめ、酷使し、又はその健康及び安全を保持することが困難な場所に拘束することにより衰弱させること、自己の飼養し、又は保管する愛護動物であつて疾病にかかり、又は負傷したものの適切な保護を行わないこと、排せつ物の堆積した施設又は他の愛護動物の死体が放置された施設であつて自己の管理するものにおいて飼養し、又は保管することその他の虐待を行つた者は、百万円以下の罰金に処する。

3 愛護動物を遺棄した者は、百万円以下の罰金に処する。

4 前三項において「愛護動物」とは、次の各号に掲げる動物をいう。

- 一 牛、馬、豚、めん羊、山羊、犬、猫、いえうさぎ、鶏、いებაと及びあひる
- 二 前号に掲げるものを除くほか、人が占有している動物で哺乳類、鳥類又は爬虫類に属するもの

しかし、当該住民が猫に餌をやっていると主張していたとしても、現実にはその餌によ

って集まったカラスによって近隣住民が大変な迷惑を被っているわけであるから、基礎自治体としてこれを放置することはできない。そこで担当セクションが考えたのが、条例で言う「給餌による不良状態」を禁止することである。つまり餌やりを禁止するのではなく、餌やりの結果発生する事象を禁止することによって、迷惑行為を防止しようとしたわけである。

実際に寺院や公園などでも、安易に餌を与え、鳩が増えすぎたため、これを禁止しているところが多い。不適切なペットの飼い方や捨て猫なども同様であるが、まずは飼い主や動物愛護を自負する人の自覚とマナーの向上が求められているが、それでもルールを守れないようなときにどのように抑止していくかについては、さらに対策が必要であろう。荒川区の場合には、飼い主のいない猫の不妊・去勢処置による繁殖抑制に取り組むボランティア団体が活動していたが、本条例の制定の趣旨を誤解し、無責任な餌遣りと同一視され、非難されるという事態が発生した。このため区では、活動の意義や必要性について広く広報するとともに飼い主のいない猫の不妊・去勢処置に要する費用の助成、不妊・去勢手術受診のための捕獲器の貸し出し、適正管理活動等についての情報提供、助言等の支援を行っている。

以上述べてきたように地域では様々な問題が発生する。本件のようなケースは、法に抵触しないとしても明らかに受忍限度を超えている。目の前に困っている住民が存在すれば、何らかの対応をすることが基礎自治体の責務である。そうした意識のもとで関係職員が知恵をしばり、ご紹介したような条例へとつながったことは、評価に値する成果であると考えている。

荒川区良好な生活環境の確保に関する条例（平成 20 年 12 月 17 日条例第 23 号）

第 2 条 この条例において次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。

（略）

（4） 給餌 自ら所有せず、かつ、占有しない動物にえさを与えることをいう。

（5） 給餌による不良状態 次のいずれかに該当するものにより周辺住民の生活環境に係る被害が生じていると認められる状態であって、かつ、複数の周辺住民からの区長に対する苦情の申出等により、周辺住民の間で当該被害の発生が共通の認識となっていると認められる状態をいう。

ア 給餌によるえさを目当てに集散する動物の鳴き声その他の音

イ 給餌によるえさの残さ又は給餌によるえさを目当てに集散する動物のふん尿その他の汚物の放置又は不適切な処理及びこれらにより発生する臭気

ウ 給餌によるえさを目当てに集散する動物の毛又は羽毛

エ 給餌によるえさを目当てに集散する動物の威嚇行為

第5条 区民等は、自ら所有せず、かつ、占有しない動物にえさを与えることにより、給餌による不良状態を生じさせてはならない。

第8条 区長は、第5条の規定に違反して給餌による不良状態を生じさせたもの又は第6条の規定に違反して土地等を廃棄物等による不良状態にしたもの（以下これらのものを「違反者」という。）に対し、期限を定めて、周辺住民の生活環境に係る被害を防止し、又は除去するため必要な限度において、当該不良状態の防止又は除去のための措置その他の必要な措置をとるべきことを勧告することができる。

2 区長は、前項の規定による勧告を受けたものが当該勧告に従わないときは、そのものに対し、期限を定めて、周辺住民の生活環境に係る被害を防止し、又は除去するため必要な限度において、当該勧告に係る措置をとるべきことを命ずることができる。

3 区長は、前項の規定による命令をしようとするときは、あらかじめ審査会の意見を聴かなければならない。

第14条 第8条第2項の規定による命令に違反したものは、5万円以下の罰金に処する。

3 価値観の相違

(1) 自然環境と開発

我が国では、経済的な発展のみを追求した高度経済成長期に乱開発や公害など、多くの教訓を得た。環境問題は国際社会においても最重要課題の一つとなっている。例えば、首都圏中央連絡自動車道（圏央道）に関わる高尾山天狗裁判は、八王子市の北浅川橋から八王子南インターチェンジまでの区間の建設工事について、住民や八王子城跡や高尾山等の自然保護を目的として活動する団体などが工事差止めを求めたものである。東京地裁八王子支部は、健康被害を生じさせるおそれがあるとは認められない。水脈被害や自然生態系被害、山地景観被害が生じたことは認められるものの、環境権・自然景観権が侵害されるおそれがあることを理由とする差止請求は許されないなどとして請求を棄却した。本件については、この裁判の他にも事業認定など複数の訴訟が起こされているが、これらは次第に国家権力と自然保護団体の対立といった色彩が強くなったように見える。本来議論されるべきことは、手続き面での瑕疵よりも、首都圏の環状道路の整備という公益性と自然生態系などを保護すべきという2つの主張のいずれを守るべきかである。

平成28年度版の首都圏整備に関する年次報告によれば、「道路移動時間の約4割は渋滞に費やされている状況であり、これは年間約280万人分の労働力に匹敵する。（中略）中でも、全国の渋滞損失時間が最も集中している首都圏では、競争力の維持や少子高齢化社会における労働力確保の観点から、渋滞を解消し、社会全体の生産性向上を目指すことが不可欠である。」とされているように、渋滞を解消することは様々な面での経済的な損失を招くだけでなく、環境面でも大きな負荷となっていることは間違いない。今後、このような問題が起こった場合には、情緒的な議論ではなく、双方が客観的なデータを示す中で妥協点を見出す努力をしていくことが不可欠である。

上記のようなトラブルは身近なところにも存在している。例えば、公共施設を建設するために樹木を伐採しようとする地元から反対されるのは典型的な事例である。このほかにも老木となった桜を伐採する際にも反対が起こることがある。一部が朽ち始め、倒れるおそれがあったり、根上がりにより、高齢者や障害者などの通行に不都合が生じている場合でも、毎年の花見を楽しみにしている住民としてはなかなか納得できないものである。この場合にも前者であれば公共施設の必要性や樹木をどの程度伐採することになるか、新たに植樹されるのはどんな種類かなどを、後者については桜の状況を丁寧でわかりやすく説明するなど、粘り強く説得を続けていくしか方法はないだろう。

(2)景観

景観についても近年では社会問題になりやすくなってきている。景観に関わる考え方の転機ともなった事例として、平成 18 年 3 月 30 日の国立マンション訴訟最高裁判決が有名である。これは、JR 国立駅南口から続く「大学通り」に 14 階建てのマンションを建設することは景観を著しく損ねるため、周辺住民らが、マンションの一部撤去と慰謝料等の支払いを求めたものである。最高裁判決では、良好な景観に近接する地域内に居住する者が有するその景観の恵沢を享受する利益（景観利益）は、法律上保護に値し、本件についても、景観に近接する地域内の居住者は、「景観利益」を有している。また、建築基準法等、法令の基準を満たし、適法に建築された建物が、違法な利益侵害といえるかについては、少なくともその行為が、刑罰法規や行政法規の規制に違反するものであるなど、そ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、本件のマンション建築は、「景観利益」を違法に侵害する行為には当たらないとして、周辺住民らの訴えは棄却された。さらにこの事件では、当時の市長が市民団体に情報提供したことや建築工事着手後に、建築できる建物の高さを 20 メートル以下に制限する、地区計画と建築物の制限に関する条例を制定したことである。このため、市議会の議決の無効確認訴訟や東京都に対する建築中の建築物に除却命令などを発しないことの違法の確認及び命令を発することの義務付け訴訟、市長の発言が営業妨害にあたることとした事業者の国立市への損害賠償訴訟、住民から国立市への住民訴訟、国立市から元市長個人に対する損害賠償訴訟が起こされるに至った。この中では、条例等の施行時に根切り工事が行われていたことを着工と判断するかが論点となり、さらに最近では元市長個人に対する損害賠償が確定したことも話題になっている。こうした経過はあっても本件で「景観利益」を保護すべきものとして最高裁が認めたことは特筆に値する。

もう一つ有名な事例として、「まことちゃんハウス」の裁判がある。赤と白のストライプの外壁塗装が特徴的な通称「まことちゃんハウス」の北側隣人及び向かい側隣人が漫画家に対して、外壁部分の撤去、完成から撤去完了まで原告それぞれに毎月 5 万円ずつの慰謝料の支払い等を求めたものである。

平成 21 年 1 月 28 日の東京地裁判決によれば、一般論として建築物の外壁の色彩も景観

利益に含まれ得ることを認めたが、本件住宅地域に建築物の外壁色彩に関する法的規制や民間の協定がないことや、同地域の他の住宅も様々な色彩をしていること等から、本件住宅地域では外壁色彩が景観利益に含まれないと判断した。また、仮に景観利益に含まれるとしても、まことちゃんハウスの色彩が原告らの景観利益を侵害しないとの判断も示し、原告らの請求を全て棄却している。また、私生活上の平穏やプライバシー権等の人格的利益に関わる主張も裁判所は併せて否定している。住宅地における外壁の色彩が、国立マンション訴訟最高裁判決で認められた景観利益の保護すべき対象となりうるかについての判断された事例である。著名な漫画家が訴訟の対象となったことから、景観に関する社会の認知度が高まった事例といえよう。

景観利益に関わる訴訟は、このほかにも多数ある。名古屋市の一部高架式道路の設置に関わって、地域の特徴、景観利益の定義などの利益の侵害を主張して、民事訴訟による差止請求をした事件については、平成 18 年の名古屋地判決では、「都市計画事業の認可に基づく行政の諸活動のうち、建築行為のみを取り上げ、その実施者とそれにより権利侵害等を主張する私人との間の対等な私法関係として把握して、審理判断を求めることは民事訴訟として許容されるものではない」として訴えを却下している。

また、東京都町田市の 10 階建てのマンション 10 棟の近隣住民が、同マンションの建築主、設計・施工者およびマンションの区分建物を買い受けた引受参加者らに対して、景観利益を侵害し、建築基準諸法に違反するものであり、また、権利濫用があるなどとして、不法行為に基づく原状回復措置として同マンションの一部を撤去することを請求する訴訟については、平成 19 年 10 月 23 日の東京地裁の判決では、「建築関係諸法規に違反することも認められないし、仮に、東京都建築安全条例やハートビル条例の関係で適切を欠く部分があったとしても、原告らの景観利益との対比において違法とみるべき程度に建築関係諸法規の違反があるということもできないというべきことに加えて、本件マンションの建築工事に至る経緯や原告ら指摘の諸点からみて、被告らに公序良俗に違反する行動や権利濫用に該当する事情があったとも認められないことを総合すると、原告ら主張の景観利益を被告らが違法に侵害したとまでいうことはできない」として請求を棄却した。

さらに、京都市北区紫野北船岡町に建築中のマンション周辺に居住者らが、本件マンションなどにかかる開発行為非該当確認および同確認についての京都市開発審査会の裁決、ならびに、建築確認および建築確認についての京都市建築審査会の裁決が違法であるとして、その取消しを求めて提訴した。平成 19 年 11 月 7 日の京都地裁判決では、「建築基準法は、建築物の敷地、構造、設備及び用途に関する最低の基準を定めて、国民の生命、健康及び財産の保護を図り、もって公共の福祉の増進に資することを目的とする（1 条）ものであるところ、建築基準関係規定等においても、景観利益を住民個々人の個別的な利益として保護していると解することは困難である」。「そうすると、原告らが景観利益を有するか否かはさておき、景観利益の侵害が本件除去命令がなされないことによって生ずる重大な損害であることは認めがたく、また、原告らが本件除去命令を求めるにつき法律上の利

益を有するとも認めがたい」などとして、本件義務付けの請求による訴えは、重大な損害が生じるとの要件を欠き、不適法であるとして、訴えを却下した。

この他にも多数の訴訟が提起されているが、景観利益を認め、建物の除却等を命じる判決は見られない。最高裁判決によって景観利益が認められたとはいえ、個別の紛争に対してそれを保護すべきと判断することはきわめて難しいのが実態である。

最近では、歴史的な建造物が多い観光地などにおいては、景観維持が誘客という観点でもきわめて重要なことから、特徴的な看板が多いコンビニエンスストアやドラッグストアについてもコーポレート・アイデンティティ面での抵抗を乗り越えて、周辺と調和するような看板や店舗の外観とされている。一般の住宅地で撤去や慰謝料に結びつくとは考えにくい、景観が資源であるという認識が地域住民の総意として認められるようであれば、企業もこれに従わざるをえなくなり、これが市街地にも波及する可能性はあるだろう。

葛飾区では、平成29年1月に柴又地域の文化的景観を保存するための基本的な方針「葛飾柴又の文化的景観保存計画」を策定した。柴又地域の魅力ある風景・景観を将来にわたり守っていくため、建築物に関するルールを定めた「柴又地域景観地区」を同年3月31日に決定・告示している。これによって、地区内で建築物を建てたり、外観を変更する場合は、景観地区のルールが適用され、申請手続きを行うこととなる。工作物に関するルールを定める景観地区条例についても同年7月に施行されている。このように都内の市街地においても景観を保全するための取組みが出てきており、今後どのように展開していくかが注目される。

(3)利便性と環境

人間は、一度便利な体験をすると、それが当然となり、仮に環境に悪影響を及ぼすとわかっても変えられないことが多い。レジ袋もその一つである。廃棄しても分解されず、海洋生物や鳥などが被害を受けることになる。最近では分解される素材も開発されてきているが、その他のプラスチック製品も含めて環境への影響は大きい。おそらくほとんどの人がプラスチック類が環境に負荷をかけていることは認識しているだろうが、自分一人が我慢しても環境負荷はまったく低減しないと考え、便利な商品を買いつけるのである。

政府は改正容器包装リサイクル法を2007年4月に施行するなど、事業者に対して抑制を働きかけているが、環境省によれば依然としてレジ袋は1年間に約300億枚（1人1日約1枚）がごみになっているとのことである。日本チェーンストア協会は、マイバッグを持参し、レジ袋を辞退するよう、無料配布を中止し、有料化や値引きなどの取組みを進めた結果、平成28年7月には辞退率が52.83%にまで上昇したと報告している。

レジ袋に関わる自治体の取組みとしては、杉並区の事例が有名である。同区では、平成14年に「すぎなみ環境目的税」を制定し、レジ袋1枚に5円課税することとし、平成16年には、レジ袋削減推進協議会から、レジ袋有料化の要請を行っている。さらに平成19年に、サミット成田東店でレジ袋有料化の実証実験を行った結果、マイバック等持参率80%

以上を記録している。そして平成 20 年に「レジ袋有料化を推進する条例」を制定し、すぎなみ環境目的税条例は廃止している。これに合わせて、マイバッグ推進連絡会の設立やマイバッグコンテストなども実施している。

杉並区レジ袋有料化等の取組の推進に関する条例（平成 20 年 3 月 14 日条例第 7 号）

（定義）

第 2 条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、それぞれ当該各号に定めるところによる。

（略）

（3）対象事業所等 前年度のレジ袋の使用枚数（前年度 1 年間を通じてレジ袋を使用していない場合は、規則で定める使用枚数）が 20 万枚以上であって規則で定める目標（以下「目標」という。）を達成していない事業所等（食品製造業等取締条例（昭和 28 年東京都条例第 111 号）第 7 条の規定により食料品等販売業の許可を受けたものに限る。）をいう。

（4）レジ袋多量使用事業者 対象事業所等を有する事業者をいう。

（区の責務）

第 3 条 区は、レジ袋有料化等の取組の推進を図るために必要な措置を講じなければならない。

2 区は、レジ袋の使用の抑制に関する区民及び事業者の意識の啓発に努めなければならない。

（区民の責務）

第 4 条 区民は、レジ袋有料化等の取組に協力する等レジ袋の使用の抑制に努めなければならない。

（事業者の責務）

第 5 条 事業者は、レジ袋有料化等の取組を行う等レジ袋の使用の抑制を図るために必要な措置を講ずるよう努めなければならない。

（計画書の作成等）

第 6 条 レジ袋多量使用事業者は、目標を達成するため、規則で定めるところにより、規則で定める計画期間におけるレジ袋有料化等の取組に関する事項を記載した計画書（以下「計画書」という。）を対象事業所等ごとに作成し、区長に提出しなければならない。

2 レジ袋多量使用事業者以外の事業者は、計画書を事業所等ごとに作成し、区長に提出することができる。

3 前 2 項の規定により計画書を提出した事業者は、その内容を変更したときは、速やかに変更後の計画書を区長に提出しなければならない。

（レジ袋有料化等の取組の実施）

第 7 条 前条第 1 項の規定により計画書を提出した事業者は、目標を達成するため、当該

計画書に基づき、対象事業所等において、レジ袋有料化等の取組を行わなければならない。

2 前条第2項の規定により計画書を提出した事業者は、当該計画書に基づき、レジ袋有料化等の取組を行うものとする。

(報告書の作成等)

第8条 第6条第1項又は第2項の規定により計画書を提出した事業者は、規則で定めるところにより、レジ袋有料化等の取組の実施状況に関する事項を記載した報告書を事業所等ごとに作成し、区長に提出しなければならない。

(概況確認書の作成等)

第9条 目標を達成した事業所等を有する事業者で規則で定めるものは、規則で定めるところにより、前年度のレジ袋の使用枚数等を記載した概況確認書を作成し、区長に提出しなければならない。ただし、計画書又は前条の報告書を提出することとなる年度においては、この限りでない。

(協定の締結)

第10条 区長は、レジ袋有料化等の取組に関する必要な事項を定めた協定を事業者又は商店会と締結することができる。

(計画書等の公表)

第11条 区長は、第6条の規定による計画書の提出又は第8条の規定による報告書の提出があったときは、その内容を公表するものとする。

2 区長は、前条の規定により協定を締結したときは、その内容を公表するものとする。

3 区長は、レジ袋有料化等の取組の実施状況又は目標の達成状況が優良であると認める事業者又は商店会について、その内容を公表するものとする。

4 区長は、レジ袋有料化等の取組による収益金を環境の保全に係る施策等のために寄附した事業者又は商店会について、その内容を公表することができる。

(区の支援)

第12条 区長は、必要があると認めるときは、レジ袋有料化等の取組を行う事業者又は商店会に対し、当該取組に関する周知その他の必要な支援を行うことができる。

(指導及び助言)

第13条 区長は、レジ袋有料化等の取組を推進するため必要があると認めるときは、事業者に対し、必要な指導及び助言をすることができる。

(立入調査)

第14条 区長は、この条例の施行に必要な限度において、その職員に、必要と認める場所に立ち入り、レジ袋有料化等の取組の状況を調査させ、又は関係人に質問させることができる。

2 前項の規定により立入調査をする職員は、その身分を示す証明書を携帯し、関係人に提示しなければならない。

(勧告)

第15条 区長は、第6条、第8条又は第9条の規定による提出をせず、又は虚偽の記載をして提出をした事業者に対し、必要な措置をとることを勧告することができる。

2 区長は、前条第1項の規定による立入調査を拒み、妨げ、若しくは忌避し、又は同項の規定による質問に対して答弁をせず、若しくは虚偽の答弁をした事業者に対し、必要な措置をとることを勧告することができる。

3 区長は、レジ袋多量使用事業者のレジ袋有料化等の取組の実施状況が著しく不十分であると認めるときは、当該レジ袋多量使用事業者に対し、必要な措置をとることを勧告することができる。

(違反者等の公表)

第16条 区長は、前条第1項又は第2項の規定による勧告を受けた事業者が、正当な理由なくその勧告に従わなかったときは、その旨を公表することができる。

2 区長は、前条第3項の規定による勧告を受けたレジ袋多量使用事業者が、正当な理由なくその勧告に従わなかったときは、杉並区環境清掃審議会の意見を聴いて、その旨を公表することができる。

こういった課題について、課税すべきといった議論がある。たしかに税を払わなければならないとなれば、一定の抑止効果があることは間違いない。しかし、道路を隔てて基礎自治体が隣接する東京23区内においては、特定の区だけが実施することは難しい。公平性の問題に加え、本件のように購買関係で課税する場合には、隣接区へ消費が流出するおそれがあり、区内の商業活性化という面ではマイナスに働く。また、低所得者層においては負担が増え、生活を圧迫するという声も上がるであろう。そうした観点で基礎自治体レベルでは、なかなか独自課税を行うことは難しいだろう。

すっかり定着してしまったレジ袋を減らしていこうということに積極的に取り組んだ意義は大きい。こうした運動が始まったことをきっかけに最近ではレジ袋が有料であることは当たり前になってきたし、買い物袋を持参する人も確実に増加している。そうした意味で杉並区による問題提起は住民の意識改革という意味で相当の効果があったものと考えている。

4 権利と公益

狭隘な道路の拡幅は、延焼を遮断し、緊急車両の通行を容易にするなど、地域の安全性の向上という面で効果は大きい。また、日常的にも交通安全やバリアフリー、景観の向上などにおいても有効である。このため、できるだけ早期に拡張のための道路用地を取得し、あるいは建替えによって、セットバックを促進していくことは、災害に強い街づくりにおいてきわめて重要である。しかし、現実には木造密集地域に居住する多くは高齢者であり、転居や建替えは難しい場合が多い。経済的にも心情的にも抵抗があることは十分に理解できるし、さらに古くからの住宅地は土地の境界が不明確であったり、借地が多い、相続に

より権利者が多数であるなど、複雑な事情を抱えるケースも少なくない。このため、用地交渉を重ねてもなかなか進まないというのが実態である。

ここで、例えば、大地震はいつ起こるかわからないので、土地収用法を活用して、一刻も早く拡幅すべきであるという意見が一方にはある。しかし、高齢者の暮らしを尊重すれば、じっくりと時間をかけて説得すべきという意見もあるだろう。こうした問題には絶対的な判断基準というものは存在せず、ケースバイケースとなることは必至である。

これは面的な市街地再開発についても同様である。密集した市街地を再編して、商業や業務施設、集合住宅を整備することは、耐震、耐火建築に更新されることによる防災性の向上、道路の拡幅による渋滞解消、駅前広場、公園、ホールなどの公共空間の整備、商業施設の整備などによって、生活の利便性の向上や地域のイメージアップ、また個々の家屋についてもバリアフリーなど居住環境の向上が期待できる。さらに開発によって、土地の価格の上昇し、結果的に自治体の固定資産税の増にもつながり、周辺地区の開発が促進されることもある。

しかし、反面、それまでの地域コミュニティが失われ、隣近所の交流が減り、高齢者等が孤立するおそれがある。また、大規模商業施設がオープンすることにより、周辺の商店街が大きな打撃を受け、閉店を余儀なくされることもある。また、古くからの街並みが失われ、最近では、地方のどの駅を降りても同じような風景に出会うようになってきている。日影や風害も発生もよく耳にすることである。

このように道路拡幅にしる、市街地再開発にしる、関係者全員が賛成するということは困難であり、どこかの段階で合意を取り付けるような努力をしていくしかないだろう。また、開発にあたっては地域の特性、コミュニティを温存できるような工夫については、十分の検討すべき課題といえよう。

5 施策の重点化と公平性

当然のことながら自治体の施策は公平でなければならないが、現実にはどこまで公平性を担保すべきかについては難しい問題がある。典型的な事例として産業振興に関わる施策については、2つの方向性がある。第一は、原資が税金であるのだから、対象者に対しては公平に支援すべきというものである。あまねくすべての中小企業に補助金を配るとなれば、限られた財源の中で、1社あたりの金額は微々たるものになってしまう。自治体の財政規模をはるかに上回る資金が動く経済界においては、そのような少額の補助金を支給してもなんの意味もなく、税金の無駄遣いになってしまう。第二は、施策の効果を発揮させるためには、意欲のある、あるいは技術や商品などで優位性のある企業だけに集中的に税金を投入すべきというものである。多数の中小企業がある中、特定の企業のみ補助金を支出することは公平性の観点から難しい。

こうしたことから、最近では国や自治体の産業関連の施策は、事業者が提案や事業計画等を申請し、審査会等において適格と判断されれば補助金等が支給されるという方式が増

えている。この方式であれば、意欲的、あるいは独自の技術などを有する事業者が自発的に手を挙げてくるため、自治体が恣意的、意図的に特定企業を選んだという批判を受けることはなく、さらに第三者による審査を経れば、客観性、公平性も担保されるからである。こうした手続きにより、支援を重点化しているのが最近の動向である。

産業関連施策に関わって別の視点もある。時代の変化とともに衰退しつつある分野について、どこまで支援するかである。産業構造や住民のライフスタイルの変化、さらには規制緩和などによって、かつては栄えていたが、長期にわたって低迷する産業がある。これに対しても、第一に自由主義経済の中にあって、需要が失われた産業が衰退することは当然であるから、転職や転業を支援すべきという考え方がある。第二に衰退しつつある産業といえ、多くの従業員とその家族がいることを考えれば、支援を続ける必要があるというものである。国際的な競争が激化し、ICTをはじめ産業構造が大きく変化している昨今の経済の状況を考えれば、前者の考え方をとるべきであろうが、そうした産業に関わる経営者や従業員の多くは高齢者であり、単に転業や転職をお願いしますというわけにはいかないのが実情である。

このため、自治体としては何とかソフトランディングができるような配慮を行うこととなる。例えば、一時的な設備投資に対して助成金を支出し、大きな負債を抱えないように支援したり、販売促進のためのイベント等への参加費用を助成するなどがある。しかし、今後の事業展開に限界を感じている経営者を後押しするという観点から、例えば、新分野に進出する際に必要な資金に対しては他よりも低い金利となるよう利子補給を行ったり、進出を考えている業種に関わるノウハウを提供できる専門家を派遣したりなど、別の業態へ円滑に移行できるような支援策もある。

このように現状維持と転業の促進という両面での支援策が一般的であるが、地域によっては地場産業の存続と発展は、自治体にとってさらに高いレベルでの重要性を有する課題となる。代表的な事例として今治のタオル、鯖江のメガネ、燕三条の洋食器などは、国内外に高い知名度を誇るブランドであるが、それでも海外からの廉価な製品の流入などの逆風に苦しんでいる。今治のタオルについては、一時はセーフガードを要求しようとするまでに危機的な状況に陥っていたが、四国タオル工業組合が中心となって、高い品質によるブランディングに取り組み、今日では大幅に業績を回復させている。そうした著名なブランド以外の地場産業も、それぞれの地域で多くの雇用を支え、税収への影響も大きいことから、自治体にとっては死活問題とも言えるものであり、全国では様々な取り組みが行われている。

まず、都道府県レベルでは、新製品開発や販路開拓、ブランド化に対する支援が中心であり、また新分野に進出しようとする企業に失業者の雇用を促すことにより、円滑な労働力の移転を図るものもある。以下、3つの県の施策を示す。

愛知県	あいち中小企業応援	地場産業企業や団体が、商品開発・販路開拓などの新事業
-----	-----------	----------------------------

	ファンド助成金	展開を行う場合に助成
愛知県	あいち産業科学技術総合センター	窯業、工業、繊維の技術力・新商品開発力の強化への支援
埼玉県	地場産業活性化再生支援事業	産地活性化のための地域資源を活用した新製品開発及び、販路開拓に要する経費に対して補助
埼玉県	地域ものづくりブランド力強化支援事業	地域資源等のブランド化に向けた「グループ活動」「調査・研究開発」「新製品開発・販路拡大」のための経費を補助
山梨県	ブランドプロモーション支援事業費補助金	産地ブランド力を高める事業や国内外の販路開拓を行う事業であり、他の地場中小企業者の新たな事業活動の誘因となりうる先導的事業及び自主努力旺盛な事業の一部を補助
山梨県	中小企業地域資源活用プログラム	農林水産物、産地の技術、観光資源などの地域産業資源を活用した新用品・新サービスの開発や市場化を、関係機関が連携して総合的に支援
山梨県	新分野進出企業雇用支援事業	県内中小企業等において、失業者を雇用し、新商品・新サービスの開発、新技術・新方式の導入等新しい事業の企画や実施に従事させる事業
山梨県	新分野進出企業若年者雇用支援事業	県内中小企業等において、若年の失業者を雇用し、新商品・新サービスの開発、新技術・新方式の導入等新しい事業の企画や実施に従事させる事業
山梨県	工業製品等の海外展示会への出展支援	県内中小企業が、海外で行われる工業製品等の展示会へ出展する際、その費用の一部を補助

次に市町村レベルでの地場産業の活性化支援については、事例によって考えてみたい。兵庫県西脇市では、「播州織」の産地として、次のような事業を行っている。

① 地域ブランドの取得

「播州織」は、平成 20 年に特許庁から地域団体商標（いわゆる地域ブランド）に認定され、一定の品質基準に達した認定製品にはロゴタイプのシンボルマークを添付している。

② 播州織総合素材展の開催

「播州織」ブランドを発信し、産地の企画・提案力の向上を目指して最新の先染織物「播州織」を提案し、新規顧客の開拓をはかることを目的に、毎年開催しており、最新生地展示や企業見学ツアー、デザイナージョイントコレクションショーを行っている。

③ 播州織ファッションショーの開催

播州織製品の良さをアピールするとともに、提案型産地としての魅力と可能性を広く発信していくため、播州織素材を使ったファッションショーを市内外で開催している。

④ 西脇高等学校

県立西脇高校生活情報科では、「西脇高校発クールビズ作戦」の一環として、地球温暖化防止に向けた啓発と播州織の振興・産地からの情報発信を目的に、生徒が播州織素材を使った鮮やかなシャツを手作りしている。

また、毎年開催される「へその西脇・織物まつり」では、西脇高等学校生活情報科の生徒や卒業生で構成されているグループなどが、デザインから縫製までを手掛けた播州織の衣装でファッションショーを行っている。

さらに、平成24年には神戸元町商店街で、西脇高等学校生活情報科による播州織ストリートファッションショーを開催し、播州織だけでなく西脇市の知名度向上や多彩な魅力の発信にも寄与している。

⑤ 西脇病院

平成19年11月の新病棟開設にあわせ、市立西脇病院ではベッドに播州織で製作されたシーツを使っている。

ここで注目すべきは、産業関係者だけではなく、地元の高校や病院が積極的に地場産業の活性化に取り組んでいるところである。基礎自治体ならではの活性化策といえよう。

これと類似した取り組みとして、山形県鮭川村では、地元の特産品である「きのこ」と「鮭」によってイベント等を行っている。例えば、毎年開催されている「鮭川きのこ王国まつり」では、「きのこ鍋」や「なめこそば」、「なめこつかみどり」、「お楽しみ抽選会」に加えて、「全国キノコの食味&形のコンテスト」、「きのこのアウトレット収穫体験」、「鮭川産キノコ使用の創作ファーストフード対決」などが開催されている。また、同村の特産品である鮭のイベントでは、鮭のつかみどりやイクラ飛ばし大会などを行っている。さらに、こうしたイベント開催期間に村内の対象施設に宿泊すると、宿泊料の一部を補助する助成金制度を設けており、限られた財源の中で、かなり知恵を絞った取り組みと評価すべきであろう。

このように都道府県では、新分野への進出や新製品の開発など、積極的な取り組みに対して、積極的に支援をしており、一方、基礎自治体においては、地域を挙げて特産品のブランド化や情報発信、販売促進に取り組んでいる。すなわち、都道府県においては、産業構造やライフスタイルの変化等を踏まえ、地場産業も転換していくことを促すことに重点を置く一方、基礎自治体においては、現存の産業をベースにいかに情報発信をし、売上を上げていくかに重点が置かれる傾向にあると言えよう。

こうした地場産業に含まれるかもしれないが、伝統技術については、さらに難しい要素が加わる。伝統技術は、地域の特産品というよりも、むしろ文化、芸術的な観点で評価されるものである。したがって、そうした産業が淘汰されてしまえば、雇用や経済という側面よりも文化的な損失はきわめて大きいものである。しかし、100円ショップでは大量生産できわめて廉価で良質の商品が市場に溢れる現代において、手作りの製品で価格競争を行うことは不可能であり、品質面で差異があったとしても素人目にはわからないことが多い。そうしたことから、文化的な価値がきわめて高い伝統技術保持者であっても、十分

な収入を得ることが難しいのが実態である。

こうした状況を踏まえ、荒川区では「荒川の匠育成支援事業」を実施している。この事業は、ステップ 1 として、伝統工芸技術の職人のもとで、職人見習いとして短期の現場実習を行う。期間は 3 か月間で、その間、現場実習者への研修手当として、1 日 3 千円（上限 月 6 万円）、また伝統工芸技術保持者に対しても指導料を 1 日 5 千円（上限月 10 万円）を支払うものである。ステップ 2 では、ステップ 1 の終了後に引き続き職人のもとで修業を希望する人が伝統工芸技術を持つ職人に弟子入りをして、本格的に修業を行う。期間は 3 年間で、最長 6 年まで延長することができ、この間、新規継承者への研修手当として、1 日 5 千円（上限月 10 万円）、伝統工芸技術者への材料費補助が上限月 1 万円、新規継承者への家賃補助として上限月 3 万円が支出される。弟子が修業する期間の給料を補助するという点では、かなり思い切った施策であるが、弟子入りして修業している 10 人前後の若者の姿を見るたびに、事業の必要性を感じている。

こうした伝統技術の保存については、産業振興策の枠を超えたものであり、むしろ文化施策に近づくものであるが、一定の収入が確保され、業として成り立つものでなければならぬことから、引き続き産業振興の観点から販路拡大や新製品開発などの支援も合わせて行っていく必要がある。最近では、インターネットを通じての販売に取り組む職人も増えており、海外を視野にいたった販促の重要性が増すだろう。

むすびに

住民と住民、住民と自治体、その他様々な関係者の意見や考え方の対立は、人里離れた山奥や絶海の孤島で暮らしているような人を除けば、誰もが経験する可能性がある。そうした場面に遭遇したときどう対応すればよいのだろうか。今回紹介したケースの多くは個人が自らの主張を繰り返しているうちには解決は望めない。すべてを裁判で解決しなければならぬというのも現実的ではない。

ここでまず必要となるのが、関係者は関係法令や前例等も把握した上で、まずは現状を客観的に見直し、自分の主張の妥当性を評価することである。相手方が近隣住民であっても、自治体であっても自らの考え、主張を論理的に明確に説明できるようにすることが重要である。こうした土壌ができれば、対立がいたずらに長引いたり、泥沼化するような事態を避けやすくなるはずである。自治体においても調整の際に論点を明確にし、交渉が積みあがっていくような工夫をする必要がある。そのためには、職員のスキルアップにも一層取り組んでいくことが求められている。

また、後半で述べたように、自治体が施策を展開していくにあたっては、多くの課題、与条件が存在する中で、どのように施策を選択し、実施していくかについては、今後ますます複雑で高度化していくであろう。そうした状況に対処していくためには、首長のリーダーシップも重要であるが、日々問題に直面する現場職員の問題解決能力、政策形成能力をさらに磨きをかけなければならないと感じている。同時に、社会が成熟していく中で、

価値観が多様化することは必然であるが、自らの価値観、考え方を客観的に評価し、相手の主張も理解に努め、調整しようとする姿勢をもつなど、当事者となる住民の側においても一層成熟していくことが求められている。

<参考資料>

- ・ 容積率規制の理念と展開の方向性、東京大学工学部都市工学科 助教授 大方潤一郎、「都市住宅学」第 17 号、1997 年、
- ・ 裁判所・裁判判例情報
- ・ 「日影規制について」、国土交通省住宅局市街地建築課平成 29 年 2 月 10 日
- ・ 騒音に係る環境基準について、臭気指数規制ガイドライン、容器包装リサイクル法、環境省
- ・ 景観・まちづくり訴訟等の動向、早稲田大学大学院教授 日置 雅晴
- ・ 平成 28 年度首都圏整備に関する年次報告、国土交通省
- ・ 判例における「景観利益」概念の展開－私法上の法益としての景観について－ 谷口聡
- ・ 「地域政策研究」（高崎経済大学地域政策学会）第 17 巻 第 1 号 2014 年 8 月
- ・ 日本チェーンストア協会の環境問題への取り組み、日本チェーンストア協会
- ・ 今治タオル 奇跡の復活 起死回生のブランド戦略、佐藤可士和
- ・ 秩父地場産センター
- ・ 東京の環境問題（騒音や振動）、東京都教育委員会
- ・ 地場産業の振興に取り組んでいます、愛知県
- ・ ビジネスインフォメーション支援施策情報、埼玉県、
- ・ 地場産業活性化、山梨県
- ・ 地場産業「播州織」活性化への取組、西脇市
- ・ 鮭川村イベントカレンダー他、鮭川村
- ・ 平成 28 年度事務事業分析シート、荒川区例規集、荒川区
- ・ 杉並区例規集、杉並区
- ・ 柴又地域文化的景観の取り組みについて、葛飾区