

葉山町議会議長 待寺真司 様

町は、憲法および最高裁判所の判例を尊重し、法令を条例等の上位法であるとして優先して一律的に判断することなく、葉山町まちづくり条例及び葉山町風致地区条例等の運用をすることについて、議会の理解を求める陳情書。

陳情趣旨

一、私たちの住んでいる地域には、その歴史や文化遺産の継承といった地域特性があり全国各自治体はまちづくり条例によりその歴史・文化に合うまちづくりを形成してきている。では全国一律に規定される都市計画法、建築基準法がありながら地方自治体が「まちづくり条例」を制定してきた意味はどこにあるのか。

二、「まちづくり」という用語が登場した背景には、戦後の大都市への急激な人口集中と、産業基盤を優先する高度経済成長のなかで、狭小劣悪な住環境、歴史的に形成された環境の急激な破壊、大規模建築物による居住環境の阻害や公害問題など、広く市民の生活環境が脅かされる事態が生じたことなどがある。このように「まちづくり」という意味は、国主導の都市計画行政に対抗する概念で、地方自治・住民参加の要素を色濃く持つ言葉とされている⁽¹⁾。

三、つまり、まちづくり条例は、戦後憲法が章を設けるほど重要な地位を与えた地方自治の成果であり、国の法律による一律的適用から地域特性を保護することを目的としている。

四、では国法としての都市計画法、建築基準法と条例が抵触した場合、いずれが優先するか。憲法 94 条は、地方公共団体は、「法律の範囲内で条例を制定することができる」としている。法律が条例制定の手続き、条例の所管事項を定め、条例の形式的効力が法律の下位にあることを意味する。

しかし、条例制定権は憲法自身によって設けられたものであるから、法律それ自身が「地方自治の本旨」に沿うように定められなければならない⁽²⁾。

「法律の範囲内」ということも「地方自治の本旨」に合致することを前提としてのものであり、その地域住民の健康や生活環境を破壊からまもるために必要不可欠な規制を条例で行うことを禁止する効果をもたらす法律は、その限りで、「地方自治の本旨」に反し違憲であると考えべきであろう⁽³⁾。

五、憲法 29 条 2 項が財産権の内容を「法律で」定めるとしていることから、条例による規制が憲法上可能かどうか、が問題となる。この条項の意味を、精神的自由への制約と対比して、法律によれば政策的制約も可能だとする趣旨にとらえるならば、憲法 94 条の条例が、93 条で直接選挙により選出される地方公共団体の議会で制定されるものであることに照らして、積極的に解することができる⁽⁴⁾。地方自治体が「地方自治の本旨に基づく健全な街づくりを果たし住民が安心して住める地域共同体を形成するには、財産権の行使であっても、住民生活や地域社会に悪影響を及ぼすものは、最小限これを取り締まる必要がある」⁽⁵⁾。

最高裁判所も、事業者が都市計画法 32 条に基づいて公共施設の管理者である自治体の長に、開発行為に伴う工事によって新設される道路や下水道に関する協議を求めたところ自治体の長が同意できない旨の回答した事例で「開発行為を行おうとするものが、右の同意を得ることができず、開発行為を行うことができなくなったとしても、その権利ないし法的地位が侵害されたものとはいえないから、右の同意を拒否する行為が、国民の権利ないし法律上の地位に直接影響を及ぼすものであると解することはできない。」⁽⁶⁾として、財産権の侵害にあたらなとしている。つまり、開発が認められないからといって事業者の財産権に影響を及ぼすものではないと明言しているのである。

六、以上要約すると、条例は法律の下位にあるものの、葉山町民の健康や生活環境を破壊からまもるために必要不可欠な規制・運用を条例で行うことを禁止する効果をもたらす法律は、その限りで、「地方自治の本旨」に反し違憲であり、事業者が開発を行うことが出来なくなったとしても、事業者の財産権は侵害されるものではないのである。

陳情理由

一、株式会社サンピアによる下山口字白石 1972 番 4 における「(仮称)サンアリーナ葉山」計画は、これまでの近隣住民との懇談会において、事業性を優先すると公言しており、葉山町まちづくり条例についての認識を問われた際、都市計画法、建築基準法により事業を進めると答え、本町の法規に対して考慮を示さなかった⁽⁷⁾。

二、葉山町も、町内の開発事業に触れて、山梨崇仁町長が「当町は都市計画法、建築基準法等の法規に対して権限が限られている。」と発言し⁽⁸⁾、地方自治の制度を持たなかった明治憲法の法意識から脱し切れておらず、法律先占論⁽⁹⁾に近い考えでいる。地方自治の本旨である住民自治(地方自治が住民の意思に基づいて行われるという民主主義的要素)、団体自治(地方自治が国から独立した団体に委ねられ、団体自らの意思と責任の下でなされるという自由主義的・地方分権的要素)⁽¹⁰⁾についての認識に欠けている。法令の先占論では、地方公共団体が条例によって地域の実情に応じた規律をする領域が非常に狭められるため、その否定・克服が試みられてきた⁽¹¹⁾。

最高裁判所は、法令の先占論を取ることなく、法令と条例の矛盾抵触の有無について、法令の趣旨・目的・内容・効果の詳細な検討から結論を導く方向性を示している⁽¹²⁾。

三、事業者の開発計画に対して、条例を根拠に修正・見直しを求める住民に対して、事業者の財産権を侵害するとの認識を示した町議がいたこと。同様な誤った財産権の解釈は他の自治体においても散見されることから確認しておくことが必要と考える⁽¹³⁾。

四、歴史的にみると、財産権は、18 世紀末の近代憲法においては、個人の不可侵の人権と理解されていた。然し社会国家思想の進展にともない、財産権は社会的な拘束を負ったものと考えられるようになった。

1919年のワイマール憲法が、「所有権は義務を伴う。その行使は、同時に公共の福祉に役立つべきである」（153条3項）と規定したのはその思想を表現した典型的な例である。第二次世界大戦後の憲法は、ほとんどすべて、この思想に基づいて財産権を保障している⁽¹⁴⁾。

五、事業者の葉山町における開発行為に対しては、古くから碧く美しい海と緑豊かな山々に囲まれた自然環境と生活及び歴史的文化的環境の確保を図り、町民の福祉維持のために議会の制定した条例を町が誠実に運用することを求めるものである。

- 注 (1) 内海麻利、まちづくりと法、ジュリスト増刊、行政法の争点, p. 256
(2) 樋口陽一、憲法（第三版）p. 397
(3) 樋口陽一、前掲書 p. 398
(4) 樋口陽一、前掲書 pp. 254, 255。
最高裁判所大法廷判決昭和 38 年 6 月 26 日
(5) 原田尚彦、行政法要論第 7 版、p. 65
(6) 最高裁平成 7 年 3 月 23 日第一小法廷判決
(7) 2022 年 9 月 17 日下山口会館における懇談会
(8) 2022 年 10 月 28 日下山口会館における町長とはやまのはなし（タウンミーティング）席上での発言。この姿勢は外部の事業者と対立することのない安易で外部資本への優しい行政ではあるが住民の犠牲の上に成り立つものである。
(9) 桜井敬子・橋本博之、行政法第 3 版 p. 59
かつては、ある事項について国の法令が存在し、その法令が条例を制定することを認めていない以上、法令の「先占領域」として条例の制定はゆるされないとされていた。
(10) 芦部信喜、憲法第 5 版 p. 356
(11) 桜井敬子・橋本博之、前掲書 p. 59
(12) 最高裁大法廷判決昭和 50 年 9 月 10 日
(13) 海老名市の国定史跡「相模国分寺跡」の隣接地で、高層マンション建設計画に対して住民が反対署名を提出し、市の指導・助言を要望した件について同市都市計画審議会委員から「これで景観が保てるのか」「（住民の）感情は理解できるが（業者の）私権も阻害できない」の意見が出た（朝日新聞 2022 年 11 月 30 日）。
(14) 芦部信喜、前掲書 p. 225

令和 5 年 2 月 1 日

葉山の未来を考える町民会議 代表 荒川 淳
葉山町下山口 2050-4

同 副代表 馬場良佐

