

【論文】

川角駅周辺のまちづくり

——風景と法——

市川直子*

キーワード：まちづくり、整備、都市計画、財産権、公共の福祉

1. はじめに

東武越生線川角駅のホームを背にして南西に向かって歩き始めると、ほどなく軒下に玉ねぎを吊るす生活景が目に飛び込んでくる。背丈の低い垣根の向こうには柿や金柑の黄色い実のなる小さな果樹が植えられ、すこし先にはオープン外構の家庭菜園と花壇が整えられている。春から秋にかけて色とりどりの花が咲き乱れるその一画は、道行くひとの心を和ませる景色を作り出している。顔を上げると奥武蔵の山々が遠くに眺められ、視線を下げると栗畑が視野に収まる。寺社が並び立つあたりは幾本もの杉が木陰をつくり、反対側には黒土からなる田園風景が広がっている。小道が三辺を取り巻いているような畑地は、初春に青や紫の小花があらわれ、耕作が始まる頃には緑が地面を覆う。農家の人が採りたての野菜を並べる小さな販売所は地元民の隠れた人気スポットになっている。小山のように生い茂って見える防風林からは野鳥たちの鳴き声が聞こえてくる。

城西大学は埼玉県坂戸市に位置するが、最寄り駅からキャンパスに至るまでの公道やその周辺は隣接する毛呂山町に含まれる。毛呂山町はまちづくりの方針の一つに「ふるさとの原風景となる広がりのある田園風景や集落景観の維持・保全、田園・農地の開けた良好な眺望の確保¹」をあげている。この自然豊かな景観はどのように維持・保全されているのだろうか。本稿は大学周辺に広がる毛呂山町の美しい風景やその醸し出す雰囲気念頭に置きつつ、大学周辺のまちづくり整備計画を法的視点から考える。

まちづくりは公共交通機関である鉄道駅を拠点とすることが多い。2023年11月、毛呂山町の東の玄関口である川角駅は改札口が増設され、整備計画は新たな一步を踏み出した。本稿はその川角駅周辺の整備計画に光をあてながら「地域と大学」のあり方を考えることも、いま一つの目的とする。

以下においては、まず川角駅周辺地区整備計画をめぐる近年の歩みを確認し、ついでそれを毛呂山町のまちづくりの実現に向けた基本的な考え方に照らして考察する。その上で、まちづくりの仕組みを地方自治の本旨に結びつけ振り返るとともに人権論ともからませていく。その過程において風景²と法の関係にも意識を向けていく。

* 城西大学現代政策学部社会経済システム学科准教授

1 毛呂山町（2017）『毛呂山町都市計画マスタープラン-改訂版-』80.

2 本稿では著作権との関係で言及されることの多い風景の自由には触れない。

2. 川角駅周辺のまちづくりの経緯

越生鉄道（越生線）が旅客営業を開始した1934年、川角駅が開業した。ややひらけていた沿線北側に駅舎が設けられたが、反対側に私立大学が設立されると南方へ向かう人の流れも生じた。早くも1970年代に川角駅周辺の整備を求める声上がるものの、それは大勢とはならなかった。変化の兆しが見え始めたのは現町長が初当選したところからである。

2012年、毛呂山町は川角駅周辺地区整備事業に取り組み始めた。川角駅周辺地域の区長、中学・高校・大学の代表者、そして毛呂山町議会議員が集まり意見交換をし、2013年から2014年にかけてアンケート調査や交通量調査を実査した。2016年には道路の拡幅、駅前広場の整備、そして南側改札口の追加を内容とする整備計画案を策定した。しかしながら駅舎の追加や位置の変更にあたり求められる鉄道事業者の同意を得られなかった。

毛呂山町は2018年、鉄道事業者が協議継続につき示唆した駅舎の橋上化を検討したところ、財源の見通しがつかずに行き詰った。そこへ私立大学が難局を打開する方策を提示した。毛呂山町は2019年2月、大学との間で川角駅周辺地区整備協定を結び³、駅舎移設などの負担付き寄附の受納を決めた。毛呂山町議会も翌月この案件を可決し、川角駅周辺地区整備事業を新年度予算の主要事業の一つとして住民に広報した。そして毛呂山町は同年秋、駅前広場・駅舎移動・通学路の整備を一体的に行う川角駅周辺地区整備事業について整備資金の補助などを埼玉県に要望した⁴。

しかしながら、川角駅周辺地区整備事業に駅舎移設が含まれることを知った沿線北側の住民は反発した。毛呂山町議会がコロナ禍の2020年3月、住民の合意を求める付帯決議案を可決すると、毛呂山町は同年8月、川角駅周辺地区整備事業の地区説明会を開いた。それでも住民は納得せず、毛呂山町議会は同年12月、住民参加の協議会設置を求める請願を採択し、川角駅周辺地区整備協議会の開催を議決した。翌年から全7回開催された川角駅周辺地区整備協議会は2022年10月、毛呂山町に対し川角駅周辺地区につき4段階におよぶ整備を求める方向で報告書をまとめた⁵。

もっとも、この協議会の活動と相前後して社会の潮流に変化が生じていた⁶。地元の埼玉新聞や全国ネットのテレビニュースなどが川角駅周辺の道路の混雑を取り上げ⁷、踏切付近の路上の安全性につき反響を巻き起こしていた。翌春の統一地方選挙においても川角駅周辺の安全性確保がテーマの一つになり、その流れをつかんだ現職の町長が4期目の当選を果たした。

そして数か月後の2023年8月、毛呂山町は「町が進めている川角駅周辺地区整備事業の今後の予定と、川角駅の改札口整備について」と題するニュースを発表した⁸。鉄道事業者は、毛呂山町が実施

3 城西大学（2018）『平成30年度事業報告書』23.

4 埼玉県町村会（2019年）『令和2年度県予算編成並びに施策に関する要望』32-33.

5 川角駅周辺地区整備協議会（2022）『川角駅周辺地区整備協議会結果報告書』

6 毛呂山町（2023）『広報もろやま』995, 10.

7 2022年9月に埼玉新聞が記事を掲載したことから翌10月にはテレビ朝日とテレビ埼玉がニュースで報道をした。再び11月に埼玉新聞が記事を書き、12月にはBSTBSが取り上げた。

8 住民向けの広報誌『広報もろやま』は毎月1日付で発行される。城西大学、日本医療科学大学、明海大学の周辺3大学は2023年8月1日付で川角駅改札口の新設を各HPに掲載した。

する駅前広場やアクセス道路の整備に先行して、既存改札口を残した上で、近隣大学の資金協力を得て、駅南側に改札口を新設する⁹。同年11月、鉄道事業者は学園口を完成させ、2024年以降は毛呂山町が引き続き川角駅周辺地区整備事業に取り組むことになっている。

3. 町民・事業者・行政の協働

この川角駅周辺のまちづくりの歩みはどのように理解されようか。毛呂山町はまちづくりの実現に向けた基本的な考え方として「町民・事業者・行政などの協働によるまちづくりの推進」を掲げ、まちづくりの主体の役割を示している¹⁰。それを規準に振り返ってみよう。

3.1 町民

個人と団体に分け、つぎのように説明する。個人は自分たちが住む地域をもう一度見直し、周辺に配慮した住まいづくりや暮らし方など、身近なところから自らできることを自発的に進めていくことが重要である。個人の活動を越えた地域の自治会¹¹、多様な地域活動、NPOやボランティア団体・グループなどもまちづくりの牽引役として、活発な活動を展開していくことが期待される。

前章で触れた通り、住民はアンケート調査に協力し、住民代表は意見交換会に出席し、町民有志は請願も行った。話し合いの結果も報告書にまとめて提出した。そのほかにも市民としてSNSなどを利用し日常的に情報を発信している。町民の活発な活動は毛呂山町の期待に答えているだろう。

もっとも、2019年に北側駅舎の廃止に反対の声を上げた住民は利便性の維持を確保できたが、沿線南側の住民はそれを上回る影響を受けていよう。また、整備協議会に参加した住民の心も穏やかではないだろう。住民の利害が錯綜し、財政の拘束も長期にわたる整備計画は、実際のところ、協働による推進が甚だ難しい。

9 毛呂山町（2023）『広報もろやま』995, 6.

10 毛呂山町（2017）『毛呂山町都市計画マスタープラン-改訂版-』83.

11 地方自治法第260条の2は認可地縁団体の定めを置き、個人単位の団体に法人格を付与する。最高裁は権力なき社団である自治会の退会の自由を判示する（最判民集平成17年216号639頁）。これに対し、毛呂山町は独自の仕組みを作る。

「毛呂山町区及び区長設置規程」（平成30年規則第4号）は、町内に50以上の行政区を設置し、区民の総意で推薦された者を町長が区長に委嘱する旨を定める。毛呂山町は住民に「地域のことなどで役場への要望がありましたら、まずはお住まいの地区の区長へご相談ください」と広報する。この行政区は広報誌の紹介では自治会と表記されている。

他方、毛呂山町には毛呂山町社会福祉協議会がある。社会福祉協議会は自主財源のほか公的財源により運営されていることから理事や評議員に町議や町役場の職員、地域自治組織（区長会）からの選出者も名を連ねる。協議会会長が発出した回覧文には福祉委員（区長）を中心に各組長・班長などが全戸加入を目標に各家庭をまわる旨が記されている。

このような文書からは、町・区・組・班・戸という連絡網の存在が窺える。この法的・非法的な網はトップダウンに行政情報を流すだけでなく、住民個人から行政へのボトムアップの機能を果たしているのか。実証的な研究が必要であろう。

3.2 事業者

事業者の協働については雑多に記されているが、エッセンスはつぎのようなところであろう。民間事業者等は企業活動や経済活動を通じて直接的・間接的にまちづくりに関わっている。まちづくりの担い手の一員としての役割と責任を理解し、積極的にまちづくりに参加するとともに、専門的な知識を活かした協力や支援など社会的な役割を果たしていくことが求められる。

東武鉄道株式会社はまちづくり事業に取り組んでいることをアピールしている¹²。実際に鉄道協議をはじめとして川角駅周辺の整備計画に長年かわり、2023年にも自社施設として改札口を新設した¹³。その新設に資金協力をしたのは駅周辺に立地する私立大学であった¹⁴。その法人の広報誌は2019年、川角駅周辺の整備につき「悲願実現へ」¹⁵という記事を掲載し、2023年には学長が「感無量」という熱い言葉でコメントを寄せている¹⁶。

川角駅周辺の事業者はまちづくりに好意的であり、行政の求める役割を果たしているといえよう。もっとも、その事業者間の協働の過程は同じく協働することが求められる住民には見えづらい¹⁷。

3.3 行政

行政の協働につき、つぎのように述べる。行政は「毛呂山町都市計画マスタープラン」に基づいて、町民、事業者等との協働のもと、都市計画を決定し具体的なまちづくり事業を実施する。そのような総合的・効率的なまちづくりを推進していくとともに、まちづくりに関する情報提供や意識啓発、主体的なまちづくり活動への支援、まちづくり推進体制の充実など、協働によるまちづくりの推進に向けた合意形成や基盤づくりに努める。

ここで町民や事業者と協働する行政とは首長部局の担当部署のことであろう。法的には、道路などの都市基盤を整備する都市計画がいったん決定されると、道路用地を確保するための都市計画事業の認可や土地区画整理事業の換地などが続き、それらの行政行為を法律に基づき行うのは町長である。毛呂山町の歴代町長も川角駅周辺の問題に取り組んだが、現町長はそれを一歩前進させた。この点で評価できようが、手続きの観点からは好ましいものではなく周囲に衝撃を与えた。町長と同じく住民からの支持を得ている毛呂山町議会は振り回された。もろやま議会だよりは2019年、川角駅周辺地区整備事業（1億1,241万円）を紹介する際、近隣大学から負担付き寄附3億5,000万円（分割納入）を受けけることを明らかにしたが¹⁸、4年後の2023年には寄附金3億5,004万5,092円を返還するための補

12 <https://www.tobu.co.jp/corporation/dev/communitydev/>（2024年1月15日）

13 東武鉄道は改札口が完成し利用できることを1枚のポスターで公表した。

14 毛呂山町（2023）『広報もろやま』995, 6.

15 学校法人城西大学広報センター編集（2019）『地域と大学を結ぶ広報誌 城西』28, 5.

16 近隣2大学の発表の仕方とは異なり、城西大学は学長のコメントを付した。

https://www.josai.ac.jp/news/20230801_kawakadoeki/（2024年1月15日）

17 2022年12月2日の第5回学長ダイレクトメッセージ「川角駅周辺の今後について」は経緯及び大学の方針を教職員に示した。この約10分の説明は口頭によるもので活字化されていない。学長も構成員である理事会の議事録は公表されていない。

18 毛呂山町議会だより編集委員会編（2019）『議会だより』104, 8.

正予算の議決を掲載することになった¹⁹。

以上より、マスタープランが期待する町民、事業者、行政などの協働はまずは機能していることがわかる。そして「長い時間と労力、多大な費用」²⁰の支払われていたことも明らかである。他方で、本章ではまちづくりの一端に触れたに過ぎないが、町民の行政参加は空回りし、議会と長との関係も相互に牽制しあうものではなく、事業者との協働もその過程の透明性が低いことを看取できた。次章ではこの背景を法制面から確認する。時代に翻弄される都市計画の変遷をみていこう。

4. 地方自治の本旨

4.1 地方自治権の拡大

日本国憲法は国会を全国民の代表機関と位置づけ、国会を国の唯一の立法機関であると定める。大日本帝国憲法にはなかった地方自治の一章を設け、地方自治の本旨にもとづき行政権ではなく立法権の行使により地方公共団体の組織などを定める。

大綱を明らかにする地方自治法（昭和22年法律第67号）は都道府県と市町村を普通地方公共団体であると規定するが、当初は大日本帝国憲法下に制定された都市計画法（大正8年法律第36号）にもとづき都市行政を行った。都市計画はその区域の内外におよぶ安寧の維持などを目的とする施設執行計画であり、主務大臣が計画を決定し内閣が認可をする。そして政令で都市を特定する。その都市を統括する市長が国の機関として都市計画事業を遂行する。

この国家主義的な仕組みは高度経済成長に向かう1960年代には適合しなくなった。都市計画法（昭和43年法律第100号）は1968年に刷新され、都市計画区域が創設された。これにより原則として都道府県知事及び市町村が計画区域の土地につき開発許可を行い民間の開発を方向づけていった。地方自治法も1969年に改正され、市町村が地域開発を押し進めるために総合的かつ計画的な基本構想を策定することになった（第2条第4項）。

さらに時代は下り、国際環境の変化や日本経済の衰退が目立ちはじめた1990年代後半、今度は国の権限を地方に移譲するための地方分権が行われる。第一次分権改革により機関委任事務制度の廃止と事務の再構成が行われた。都市計画法は都市計画に関する事務を自治事務とし（第15条第1項）、2002年の改正ではさらに土地所有権者などによる都市計画提案制度も創設した（第21条の2）。第二次分権改革は国の法令による地方公共団体への義務づけ・枠づけ規制を緩和した。地方自治法は2011年に改正され、市町村の基本構想策定義務は解かれた。都市計画法も改正され、市は都道府県との協議を経ることで都市計画を決定できるようになった（第19条3項）。さらに2014年以降、提案募集方式が導入された分権改革は地方主導で進められる。2020年以降、この提案募集方式の活用により²¹、町村も都道府県の同意なしに都市計画を決定できるようになった。

このような地方自治権の拡大が毛呂山町のまちづくりの背景にある。川角駅が開業を始めたときも

19 毛呂山町議会だより編集委員会編（2023）『議会だより』122, 7.

20 毛呂山町（2017）『毛呂山町都市計画マスタープラン－改訂版－』90.

21 酒々井町（提案募集方式データベース平成26年管理番号68）と全国町村会（同970）の提案にもとづき、町村の都市計画決定に関する都道府県の同意は廃止された。

城西大学の創設時も都市計画法は旧態依然とした中央集権的なものであった。都市計画決定は都道府県知事が機関委任事務として行うか市町村が団体委任事務として行うものであった。現町長が川角駅周辺地区整備計画を始めた時点においても、町の都市計画決定には都道府県知事との協議の上、その同意を得ることが必要であった。

では、現在の毛呂山町のまちづくりの法的仕組みはどうであろうか。

4.2 都市計画区域マスタープラン

都市計画に関する事務はいまや地方公共団体が条例を定めることのできる自治事務である。とはいえ、法執行ではなく法政策の側面が強いまちづくりの分野では、まず、法的縛りの緩やかな行政計画が策定される。地方公共団体の策定する行政計画は多種多様であり、各計画内において法令や他の計画との関係が明示される。

埼玉県は埼玉県全体の都市計画やその方向性を県と市町村で共有することを目的に、まちづくり埼玉プランを策定する。ここでは埼玉県5か年計画と埼玉県都市計画審議会の提言にもとづき都市計画制度の運用原則を明らかにする。この都市計画の基本指針に依拠し、埼玉県は都市計画区域の整備、開発及び保全の方針を定める。

この都市計画の区域区分は1968年の都市計画法により創設されたもので、無秩序な市街化を防止するため都市計画区域を大きく二分する。すでに市街地を形成している区域及び概ね10年以内に優先的かつ計画的に市街化をはかる区域を市街化区域とし、それ以外は市街化を抑制するための市街化調整区域とする。この市街化調整区域は農地改廃を防ぎ営農環境を保持するとともに自然環境の保全や調和をはかる目的をもつ。とはいえ、そこには社会経済情勢に対応したまちづくりを進めるための仕組みも用意されている。

一つは区域区分の見直しである²²。埼玉県は2023年、まちづくり埼玉プランを策定し、すべてが都市計画区域²³である毛呂山町の都市計画区域マスタープランを決定し、ここでは市街化区域と市街化調整区域のエリアについて従前通りであることを付記する²⁴。埼玉県が区域区分を初めて行ったのは1970年であるが、その直後から市街化調整区域に区分された川角駅周辺では市街化区域への編入の陳情と編入反対の陳情が繰り返されている²⁵。

いま一つが開発許可である。公益上必要な建物などを除き、都市計画法第29条の規定する開発許可を得た私人は、建築などを目的とする土地の区画形質を変更できる。開発行為の許可事務は第一次地方分権改革以降、広域自治体の自治事務である。とはいえ、埼玉県は知事の権限に属する事務処理の特例に関する条例（平成11年条例第61号）を制定し、この権限の市町村への移譲を進めている。毛呂

22 区域区分の当初決定は1970年であり、1回目の見直しは1976年、2回目以降は1983年、1989年、1995年、2003年、2011年、2015年、2021年である。埼玉県都市整備部都市計画課（2023）『埼玉の都市計画2023』11。

23 都市計画法によれば、都道府県が都市計画区域を指定（第5条第2項）変更（同条第6項）するときには、あらかじめ関係市町村と都道府県都市計画審議会の意見を聴くとともに、国土交通大臣に協議しその同意を得た上で公告する（同条第5項）。

24 埼玉県（2023）『毛呂山・越生都市計画（毛呂山町、越生町、鳩山町）都市計画区域の整備、開発及び保全の方針』

25 川角駅周辺地区整備協議会（2022）『川角駅周辺地区整備協議会結果報告書』7。

山町は市街化調整区域における開発を抑制するための許可権限の委譲を受け²⁶、2011年以降、毛呂山町の町長は埼玉県条例にもとづく行政庁となっている。毛呂山町都市計画法に基づく開発許可等の基準に関する条例（平成23年条例第6号）にもとづき、毛呂山町は開発許可権限を行使している。

行政は一般に権限行使にあたり準拠法の範囲を逸脱してはならない。埼玉県権限移譲方針（令和2年3月25日知事決裁）は事務執行に支障が生じた場合の方策を明らかにしている。毛呂山町は埼玉県に支援を要請することができるとともに、埼玉県も助言や情報提供などにより事務処理内容を改めて周知し円滑な事務遂行を支援する。

4.3 都市計画マスタープラン

上記のように、都市計画は地方公共団体の自治事務であるとはいえ、広域自治体の区域計画の下に基礎自治体が都市基盤整備と土地利用規制からなるまちづくりの骨格を定める。

毛呂山町は1973年に第一次総合振興計画を練り上げて以降も長期総合計画を策定している。2015年には2024年までの第五次毛呂山町総合振興計画を策定した。それは10年間の毛呂山町基本構想、5年間の毛呂山町基本計画、毎年見直す毛呂山町実施計画の3層よりなるが、地方創生の充実強化に向けた5年ごとの毛呂山町総合戦略と合わせると4層から構成される。

また都市計画法第18条の2は都道府県が指定した都市計画区域につき、市町村が広域自治体との協議を経て都市計画に関する基本的な方針を定めることを求める。毛呂山町は1997年に概ね20年を目標に策定した毛呂山町都市計画マスタープランを2017年に改めた。さらにコンパクトな集約型都市構造の実現をめざす都市再生特別措置法が2014年に改正されたことから、毛呂山町は市街化区域につき毛呂山町立地適正化計画を策定し、それを都市計画マスタープランの一部とする。

毛呂山町の将来像とまちづくりの基本方針を示す毛呂山町都市計画マスタープランは地域別構想において町内を3つに分け説明する。西部地域は大半が森林であり豊かな自然や里山環境と共生する土地利用を進める。中央地域は旧市街地と住宅地に行政機能や商業施設が集積するため快適で利便性の高い住環境の形成や都市機能の充実を目指す。東部地域は河川低地部の平坦地に田園農地が広がる一方、鉄道沿線の南側や駅周辺には学校や企業、住宅団地が立地する。その他は旧来からの農地・集落地である。この東部地域に川角駅周辺が含まれる。

川角駅沿線の田園地帯は開発が抑制される市街化調整区域である。マスタープランは東部地域のまちづくり基本方針の一番目に田園農地の保全と地域資源を活かした環境と共生する土地の利活用を進める旨を記す。しかし他方において、方針図では郊外型土地利用誘導エリアを特定する。そこに斜線をかけた上で「市街化調整区域における土地の秩序ある利用をどのように計画的に誘導していくのか」が毛呂山町の都市計画上の課題であると明かす²⁷。

毛呂山町は市街化区域と市街化調整区域の線引きよりも、市街化調整区域には計画的な土地利用の定めが存在しないことに注目し、良好な環境を維持・保全する地区と都市的土地利用を一定程度許容する地区を明確にする。地域特性に応じた計画的な土地利用を図ることが必要であるとの認識を示し

26 埼玉県都市整備部都市計画課（2023）『埼玉の都市計画2023』32.

27 毛呂山町（2017）『毛呂山町都市計画マスタープラン－改訂版－』93.

た上で、毛呂山町独自の土地利用誘導方策の検討に入っている。

都市計画法にもとづく開発許可の弾力的な運用、市街化区域への部分的段階的な編入などのほか、条例や独自ルールをつくることにも言及する。市街化調整区域の土地利用方針を作成し地区計画を検討の上、土地利用に関する条例など、まちづくりに関する条例を制定する。毛呂山町の特性を生かしたまちづくりの仕組みや、建築物や開発行為に関する手続き、土地利用に関する基準、都市計画法の規定に基づく都市計画の手続きなど、まちづくりに関する条例を複数、制定していく。地域再生法の改正を受けた「小さな拠点」形成を活用する。地域ルールをつくる。法律にもとづく地区計画・建築協定・緑地協定や町民などが任意に定めるまちづくり協定などを締結していく²⁸。

これらがマスタープランの最後に触れられている。この簡単に列挙された方策を一瞥するだけで、毛呂山町が多様な選択肢に戸惑っている様子を想像できよう。このマスタープランの策定は2017年であり、川角駅周辺の整備が検討され手探りの協働が始まっていた時期である。

4.4 川角駅周辺地区整備計画

毛呂山町が最終的に選択した方策は、前章で概観した通り、住民の参画と行政によるエリアの細分化である。マスタープランは町内を三分割した上で、東部地域の市街化調整区域をさらに二地区に分ける。その後多くの住民参加を試みつつ、さらに鉄道施設と他の施設を切り分けて費用の再分担をする。これによって毛呂山町は川角駅周辺のまちづくり整備計画を進めている。

この方策をめぐる毛呂山町議会で質疑応答がなされている。「長い間解決できなかった問題が、東武と大学と話し合ったら簡単に解決している。民民の問題に町が口を挟みかえって難しくしたのではないか」という町議の問いに、「町はこの事業の解決を急ぎすぎたため、地域住民に対し説明不足があったと感じている」と回答している²⁹。

鉄道事業者と近隣大学との話し合いで問題が簡単に解決しているか否かは措くとし、以下では毛呂山町が整備事業を進めるために多大なエネルギーを投入していたのに、それでも説明不足があったと反省している点に注目したい。その説明は、先に言及した行政計画の柔軟性とも関連していようが、マスタープランの強調する「まちづくりの主役は町民です」というスローガンの不明瞭さとも関係していよう。そして、それは住民の人権論につながっていると考えられる。

5. まちづくりと人権論

日本国憲法は人権保障を究極の目的とする。その人権は自由権のほか社会権などに分けられる。まちづくり事業に関係する人権の代表的なものは自由権と権利構造を異にする社会権や財産権である³⁰。まちづくりの主役である住民はどのような社会権や財産権をもつのか。

28 毛呂山町（2017）『毛呂山町都市計画マスタープラン－改訂版－』93－95。

29 毛呂山町議会だより編集委員会編（2023）『議会だより』122, 13。

30 環境権やプライバシー権なども代表格であるが、本稿では割愛する。

5.1 社会権

日本国憲法第25条第1項は「すべて国民は健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する」と掲げ、国民には生存権が保障される。もっとも、そこに第2項が続き「国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない」と定める。この条項の関係については学説上争いがあるところ、国民が国に対して有する権利は自己の生存権保障を求めることができる具体的請求権ではないと通説はいう。社会権規定は国や地方公共団体に対し確固たる権利を保障するように命じる憲法規範とはなっていない³¹。

憲法規定と一般的な法律の規定を重ね合わせても、そこからまちづくりに関する具体的な権利を引き出すことはできない。健康で文化的な生活に言及する都市計画法第3条1項によれば、「国及び地方公共団体は、都市の整備、開発その他都市計画の適切な遂行に努めなければならない」が、他方で「住民は、国及び地方公共団体がこの法律の目的を達成するため行なう措置に協力し、良好な都市環境の形成に努めなければならない」と第2項は定める。都市に暮らす住民は良好な都市環境を享受する権利ではなく、良好な都市環境を形成する努力義務を負う。

国や地方公共団体が整備する都市施設について、住民はそれを公共用物さらに公共サービスとして利用することができる。この利用権は給付行政の一環として受ける反射的利益と解されている。元来、行政組織法で観念されていた公物法が作用法上に広がってきている。次の財産権とも関連し、住民がこれまで受けてきた公共的利益の水準の維持を既得権として主張することには難しさが伴う。

5.2 財産権

日本国憲法第29条第1項は「財産権は、これを侵してはならない」と定める。その財産権とは、通例、個人の現に有する具体的な財産上の権利であると同時に、個人が財産権を享有できるという制度の保障である。前者は既得権の保護であり、まちづくりでは地権者の意向が重視される。もっとも、まちづくりに関する法律は数が多く、そこには古い規定もある。さらに改正の頻度も高い。実際に都市計画法や建築基準法などは相当に広範な規制をかけていることを合わせ考えると、後者の制度的保障の核心の理解が肝要となる。

日本国憲法第29条第2項は、その核心を侵害しない限りで、「財産権の内容は、公共の福祉に適合するように、法律でこれを定める」と規定する³²。この核心につき、かつては生産手段の私有制であると解されたが、むしろ個人の人格的自律のための不可欠の前提をなすものであると理解されるようになってきている。さらに、従前よりこの自覚的な通説のほか自由な財産権保障という無自覚的な通説があると指摘されている³³。それによると、日本国憲法第29条第1項の財産権は、所有権その他

31 朝日訴訟（最大判昭和42年5月24日民集21巻5号1043頁）や堀木訴訟（最大判昭和57年7月7日民集36巻7号1235頁）が立法裁量や行政裁量を広く認める。学説ではその裁量の収縮や統制が考察されている。

32 判断枠組みが規制目的二分論から立法裁量論さらに比較衡量論へと移ってきている。

33 安念潤司（1995）「憲法が財産権を保護することの意味－森林法違憲判決の再検討」長谷部恭男編著『リーディングズ現代の憲法』日本評論社、146。

の物権に限らず債権、無体財産権なども含むすべての財産的権利をいう³⁴。この点につき、民法の一部を憲法上の財産権に含めた森林法共有林事件（最高裁昭和62年4月22日民集41巻3号408頁）を機に財産権は考察が深められている³⁵。

5.3 法的基盤

憲法の財産権と実定法上の制度との関係は一様ではないが、深く結びつくものである³⁶。ここでは川角駅周辺を念頭に置きながら、まちづくりの法的基盤を瞥見する。

一般法の地位を占めることが多い民法（明治29年法律第89号）は有体物としての物を定義し、それを不動産と動産に分ける。不動産は一軒家や集合住宅、商業施設などの建物と、その敷地や周囲に植栽される立木などを内容とする。所有者はこの物を自己で使用できるほか他者に貸借して収益をあげたり最終的には処分したりできる。この法定された物権は強大な威力を発揮するので、民法が法令の制限内における自由であることを第206条で明記し、特別法による制限を受けさせる。

もちろん民法も抽象的な土地を考えるのではなく隣地や公道などの存在を想定し、相隣関係の規定を置く。しかしより詳細な規定は他の法律に譲られている。建築基準法（昭和25年法律第201号）は建物の敷地の所有者に接道義務を課す（第43条）。道路法（昭和27年法律第180号）がその構造や管理者などを定める道路は都市計画法第11条第1項の定める都市施設であり、私有地はその道路とつながることで都市の一部となる。土地を所有するという自由権はこのような制約を内在的に受けている。

都市には建築基準法の適用される一般建築物のほか、鉄道などの建築土木一体型の構造物もある。鉄道工作物である地上駅や橋上駅舎は建築基準法の適用される建築物であるが、その改札内のコンコースやプラットホームなどは適用法規が異なる。自由通路や一体として整備されることの多い駅前広場は適用法が主に道路法である。都市計画区域で不動産を所有する自由権はこれらの法律を含む各種の政策的な規制を受け、その際には目的の公共性や手段の合理性・必要性などが考慮される。

以上は川角駅周辺の整備事業に関連した財産権をめぐる法的基盤の一部にすぎないが、その原型をつくる法的論理は明らかではない。自由権とは異なる構造をもつ財産権は、前述の通り、作用法として広がる公物法とも関係し、いまだ解明すべき点が多い。都市は人の生活の基盤であり、日常生活と密接なものではあるものの、住民の人権論でまちづくりを方向づける議論を展開するのは容易なことではない。このあたりが行政のまちづくり担当者が説明不足に陥ってしまう遠因となっていよう。

6. おわりに

小高い丘の上に広がる城西大学は、老朽化した旧1号館・2号館・3号館・4号館などを次々に壊し、坂戸キャンパスの刷新をはかっている。その陰で、長らく風趣を添えていた大きな庭石や地被植

34 法学協会（1948）『注釈日本国憲法上巻』有斐閣、288。この説明を批判したものとして、高橋正俊（1986）「財産権の不可侵の意義（2）」香川法学（5）4、14。

35 学界の動向が簡潔にまとめられている。巻美矢紀（2019）「共有林の分割制限と財産権の保障」『憲法判例百選I（第7版）』有斐閣、209。

36 清水潤（2008）「憲法上の財産権保障の意義について」『東京大学法科大学院ローレビュー』13、86。

物は除去され、入学式や卒業式のころに花びらを散らしていた桜の巨木や校章にもその葉が描かれるケヤキの大木はその多くが伐採されている。

本文で見たように、川角駅周辺のまちづくりで毛呂山町の担当者は説明不足を反省していたが、駅周辺と徒歩数分の距離でつながる大学のキャンパスづくりにおいても同様に情報の偏在があるのではないか。たしかに、大学の敷地の所有者は学校法人であり、その意思機関である理事会がキャンパスの刷新につき決定権をもつ。諮問的であれ、意見を述べることができるのは評議員会だけである。しかしながら、大学は川角駅周辺地区整備計画をめぐり通学生の安全性の確保を強調していたのであり、その学生の意見を軽視することはできない。さらに、大学は正門に近い新複合棟 JOSAI HUB（23号館）につき、理系－文系、学生－教職員、大学－地域などの垣根のない交流を生み出すことをそのコンセプトとして示している。この点からも、在学生³⁷のみならず、教職員そして近隣の住民や自治体にも、キャンパスの修景について丁寧に説明していくべきであろう。その実践が豊かな風景を保つ「地域と大学」の法的な関係をより実質的なものにしていこう。

参考文献（脚注であげたものを除く）

- 1) 芝池義一・見上崇洋・曾和俊文編著（2007）『まちづくり・環境行政の法的課題』日本評論社。
- 2) 北村喜宣（2008）『分権政策法務と環境・景観行政』日本評論社。
- 3) 岩橋浩文（2010）『都市環境行政法』法律文化社。
- 4) 榎澤能生・佐藤岩夫・高橋寿一・高村学人編（2018）『現代都市法の課題と展望』日本評論社。
- 5) 宮守代利子（2020）『景観共同体としての地域：里山景観を持続させる権利』晃洋書房。
- 6) 久保茂樹（2021）『都市計画と行政訴訟』日本評論社。
- 7) 藤井康博（2023）『環境憲法学の基礎』日本評論社。

37 演習において川角駅改札口的一件を取り上げたとき、学生はいろいろなアイデアを出した。さまざまな手段で通学する学生の意見をより積極的に聴取すべきだったという意見もあった。キャンパス内部の改革についても同様のことが言えそうである。

City Planning Project around Kawakado Station

Landscape and regulation

ICHIKAWA Naoko

Key words : City planning Act, citizen participation, property right, local authority, urbanization control area

Abstract

In the fall of 2023, the installation of a new ticket gate at Kawakado Station in Saitama marked a significant development not only for the station but also for the surrounding area. This paper analyzes the legal framework of this project, focusing on its alignment with the Japanese City Planning Act and the unique approach to development adopted by Moroyama City.

Moroyama City's approach prioritizes community engagement, allowing residents to actively participate in planning and propose ideas. Landowners are encouraged to preserve the area's natural beauty by continuing agricultural practices. Furthermore, collaboration between local universities, the railway company, and the City ensures that development respects property rights within urbanization control areas and integrates seamlessly with existing infrastructure.

In addition to these points, it's important to note that collaboration is crucial as it can lead to more open information and improved legal understanding.