

研究ノート

偽装ラブホテル建設をめぐる住民の活動

～まちづくり協定から条例制定へ～

高橋佳子

目次

はじめに

- 1 偽装ラブホテルという問題の所在
- 2 神戸市東灘区の偽装ラブホテル問題と住民の対応
- 3 魚崎南町の偽装ラブホテルに対する神戸市役所の対応
- 4 東灘区のまちづくり協議会による地域計画
- 5 芦屋市 六麓荘の事例 住民の合意から条例へ
- 6 住民の意思と条例

おわりに

はじめに

この小論は、最近、ホテル・旅館の建設を禁じた地区計画が、区の南部で相次いで決定された神戸市東灘区に注目して、偽装ラブホテル建設とまちづくり協定の役割について分析を行い、解決の方向を探ることを目的としている。

神戸市では、1981年に「神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例」が制定され、住民の参画と協働によってまちづくりが進められてきた。

殊に阪神淡路大震災後は、震災復興都市計画事業等の、行政主導のまちづくりが進められたところもあるが、すでに都市施設整備がほぼ完了していた東灘区では、このような都市計画事業は行われず、民間資本主導で主にマンション建設が進められた。

民間主導で復興が進んだことは、時間的には短時間で生活機能が再生し、町の活気が戻ってくる良い面があったが、地域住民が参加してまちづくりプランが描かれずに進んだことで、地域住民と事業主が対立し、多くのマンション紛争が起こるなどの問題があった。

このような状況の下、東灘区では多くの地域でまちづくり協議会が結成された。

まちづくり協議会の活動により地域景観の維持、秩序ある開発など多くの成果が得られているが、南部地域ではラブホテル建設が大きな問題となり、反対運動にもかかわらず御影地区、魚崎地区の南部で相次いで、いわゆるラブホテルが建設された。

神戸市東灘区は、阪神間でも有数の高級住宅地であり、教育施設も多い文教地区でもある。ここにラブホテルができることは住民にとって住環境を大きく破壊される出来事である。まちづくり協議会の活動の成果として、都市計画の地区計画が決定されたり、まちづくり提案やまちづくり協定を締結することによって、ホテル、旅館の建設を禁じたいいくつかの事例がある。住民は神戸市に対して、偽装ラブホテル禁止条例の制定を要請しているが実現していない。

東灘区のすぐ東隣は芦屋市である。都市景観条例で禁止しているので、ここにはラブホテルは建てられない。芦屋市では条例で禁止できることが神戸市ではどうしてできないのか。神戸市と芦屋市の政策比較、特にここでは、住民の意思と条例の関係について検討する。

1 偽装ラブホテルという問題の所在

偽装ラブホテルとは、「風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律」による店舗型性風俗特殊営業ではなく、旅館業法による許可を受けて建設するが、事実上ラブホテル（リゾートホテルなどともいう）として営業する宿泊、休憩施設をいう。神戸市内には、60数施設あるとされている。



まちづくり協議会マップ（神戸市役所ホームページ）

最近、この問題が顕在化してきた背景としては、次のようなことが考えられる。

神戸市では従来から中央区・兵庫区・長田区などに風俗営業法によるホテルがあった。近年、主に住宅地である東の灘区、東灘区、西の須磨区へと広がる動きがある。背景には、倉庫や社宅に使われていた建物が、震災後にラブホテルに転用されたり、不景気によって一般のオフィスビルの需要が減少するなどの事情があり、土地所有者がラブホテルの建設を計画することが多くなったと考えられる。

ラブホテルは、風俗営業法によって厳しく規制されていると認識され、いわゆる偽装ラブホテルについては、従来見過ごされてきた。しかし、事実上営業が開始されると、幹線道路沿いの派手な外観や看板等によって景観を破壊される、周辺の風致が乱れ、犯罪が多発するなど、周辺の住民、

特に子供を持つ住民にとって見過ごすことができない問題となる。

2 神戸市東灘区の偽装ラブホテル問題と住民の対応

数年前、御影南町の国道43号線沿いにラブホテル建設計画が持ち上がった時、地域住民は建設反対運動に立ち上がったが、十分な対応がとれずに建設を阻止することができなかった。

魚崎南町のラブホテル建設問題では、魚崎郷まちなみ委員会では景観協定を持っていたがその協定区域の外側であったため、これによって阻止することはできず、住民運動は決め手を欠いた状態でいくつかの条件はつけたものの建設を阻止することはできなかった。

その経過を「全国偽装ラブホテルをなくす会」のホームページから紹介すると、

- 2007.6 魚崎南町リゾートホテル計画説明会の案内が近隣住民に回される
- 2007.7 第1回住民説明会 事業主は出席せず、代理の設計事務所が計画を説明。住民はラブホテルと認識し、中学校の保護者を中心に反対署名活動に取り組む
- 2007.7 神戸市役所保健福祉局生活衛生課による地元説明「違法でなければとめる手段はない」
- 2007.7 第2回住民説明会 事業者は神戸市のホテル要綱を満たしているから、ラブホテルではないと主張。
- 2007.8 神戸市へ署名11,545名分を提出。
第4回住民説明会 事業者は次回全体集会是開かず、建築協定を結ぶための少人数との話し合いにしか応じないと発言
- 2007.10 神戸市会で「ラブホテル建築に係る規制強化を求める請願」採択
- 2008.1 事業主代理設計事務所が、神戸市に対して「神戸市ホテル等建築指導要綱」による市長同意申請書を提出

- 2008.4 神戸市は「旅館業法施行令の規定に基づく構造設備の基準を定める条例」を改正
設計図はこれに対応して変更
住民からの要望は却下
- 2008.5 市長同意、同意内容として
「ただし条件として、建築工事着手までに地域住民との協議を終えるよう誠意を持って対応すること。同意内容の変更は認めないが、やむを得ず変更する場合は市長と協議し必要な手続を行うこと。ホテル等の所有権を譲渡し、又はホテル等に営業権・賃借権等を設定した時はその権利者に同意内容を熟知させるとともに速やかに市長に届け出ること。」
- 2008.6 神戸市都市計画局にて、建築確認申請の事前書類交付
- 2009.2 住民自治会と事業主が建築協定書締結
主な内容は、
「旅館業法、風営法などの法令を遵守すること。
神戸市ホテル等建築指導要綱も遵守する。
協定事項に違反する疑義が生じ、相当な理由、確証がある場合は自治会がホテルへの立ち入り調査をできる。
ホテル譲渡時には、譲受人（ホテルを賃貸する場合は賃貸人、業務委託する場合は委託人）に対しこの協定書が締結されていることを熟知させる。
協定内容に違反行為があった場合は
①自治会はホテルに改善措置を求めることができる
②事業主が関係官庁から是正勧告を受けた場合はこれに従う
③譲受人が協定書に違反した場合、①②同様の義務を負う
④事業主が協定内容に違反した場合、自治会は法的措置を講ずることができ、その際の裁判費用（弁護士費用）は事業主の負担とする。」
- 2009.6 魚崎郷まちなみ委員会が、ホテル・パチンコ店建築禁止を地

区計画に盛り込むことを決定（2009.12決定）

2009.11 ホテルオープン

このような経過の後、ホテル建設を阻止することはできなかったが、自治会・住民は違反を発見したらすぐに事業者、神戸市、兵庫県の担当者に通報するなど、実態としてラブホテル化しないように監視を続けている。

3 魚崎南町の偽装ラブホテルに対する神戸市役所の対応

地域住民のこのような運動に対して、偽装ラブホテルについて行政はどのような対応をしているのか。神戸市議会における審議からみると、

「前略……本市では、市民の健全な生活環境の保持や青少年の健全な育成に寄与するということから、ホテル等の建築には事前に市長の同意を得ることを条件といたしました神戸市ホテル等建築指導要綱を制定いたしまして、旅館業法の構造設備基準条例に上乘せをした構造設備基準を定めまして、学校の周囲200メートル区域内にある場合等には、同基準を遵守する規定を設けまして、ラブホテルの建築を規制いたしているわけでございます。

風営法の施行令が平成22年（2010年）7月に改正され……中略……兵庫県警はこの規制の強化の実効性を図るために、立入調査を開始いたしました。本市におきましても警察からの要請を受けまして、この5月から県警と合同の立入調査を実施してございまして、11月末までに48施設の監視・指導を行い、36施設の旅館業法違反を確認しております。現在、改善指導中でございますが、残りの施設につきましても、継続して監視・指導を行い、改善に努めていく所存でございます。」（2010.12.6第4回定例市会における副市長答弁）

この答弁にあるように、建築に際しては、学校の周囲200メートルの区域内にある場合は基準を遵守する規定を設けて建築規制をしている。

また風営法施行令が2010年7月に改正され、これに準じて「旅館業法施行令の規定に基づく構造設備の基準を定める条例」「神戸市旅館業法施行細則」なども改正運用されている。「神戸市ホテル等建築指導要綱」は、「旅館業法の構造設備基準条例」に上乘せをした構造設備基準を定めている。「神戸市ホテル等建築指導要綱」において定められている内容を要約すると、

- * 外壁、屋根その他建築物の部分の形状及び色彩が善良な風俗を害しないものであること
- * 性的好奇心をそそるおそれのある広告物が備えられていないこと
- * 客室内において宿泊料を支払うことができる設備が設けられていないこと
- * 玄関帳場は宿泊者の出入りを直接確認する場所に設けられていること
- * 玄関帳場に見通しを妨げるカーテンを設けない。面接に適した照明設備を設けること
- * 宿泊者が駐車場から玄関帳場を経由することなく直接個々の客室に出入りすることのできる構造になっていないこと
- * 何人でも自由に利用することができるロビーを有すること
- * 施設規模に応じた広さの調理室、食堂を有すること

要するに、けばけばしい外観でないこと、フロント、ホテル従業員は利用者と顔を合わせなければならない、誰でも自由に利用できるロビー、レストランスペースを設ける、ということであり、これに違反しなければ、市長は旅館営業許可申請に同意しなければならない。

兵庫県も環境影響評価条例によって派手な外観、装飾、照明などのラブホテルの規制を強化した。

このように、神戸市にはラブホテル建設を直接規制する条例はないし、作る意思もない。旅館業法の運用のみでこれを阻止することはできないから、結果的にラブホテルが43号線沿線を中央区から東へ、灘区から東灘

区へと広がっていくのを静観していたわけである。

住民が反対運動を起こしても、土地の所有者、設計者、施設建設担当者、ホテル経営者、事実上のマネージャー、などが異なり、また通常このようなホテルの建設、経営を請け負うプロがいるので、協定や申し合わせは守られることがない。建設されてしまえば、指導や監視でできることは限られている。

魚崎南町の場合は、神戸市の指導によって住民との協議の結果、2008.9に、魚崎南町3丁目自治会と事業主が建築協定を締結し、

- * 神戸市ホテル等建築指導要綱を遵守する
- * 協定事項に違反する疑義が生じ相当な理由・確証がある場合は自治会がホテルへの立ち入り調査をできる
- * ホテル譲渡時には譲受人に対しこの協定書が締結されていることを熟知させる

等の事項が確認された。

しかし、全国的な動きを見てみると、このような旅館業法の改正や運用による規制ではなく、後に紹介する芦屋市のように、旅館、パチンコ店など、施設そのものの建築を禁止することによって地域の住環境を守る方法もある。

4 東灘区のまちづくり協議会による地域計画

このような地域の住環境に大きな影響のある課題について、住民は「神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例」によるまちづくり協議会を結成して自ら地区計画を作ることによって対抗しようとしている。その活動を紹介する。

(1) 地区計画の決定の実態

都市計画法の用途地域によれば、ホテル・旅館は建設できないとされているのは、第1低層住専、第2低層住専、第1中高層住専、第2中高層住

専、第1住居（3,000m²以下は建築可）工業、工業専用の7地域である。

東灘区では、北部はこれに当たるところが多いが、南部には近隣商業、商業、準工業地域になっているところが多く、実際には住宅地として利用されているにもかかわらず、ラブホテルの建築が計画されることが多い。

神戸市では「神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例」を制定しており、地域住民はまちづくり協議会を結成して自ら住むまちの将来構想を作り、市長に申請して地区計画として認定される道を選んだ。

地区計画は、一定の地区を整備・開発・保全するための計画であり、都市の広域的な見地から計画するものではなく、それぞれの地区住民たちが主として利用する地区施設の整備、その地区にふさわしい建築物の形態、生垣の構造等を定めることにより、居住環境の整備を図るものである。

後に述べる手続に従って地区計画が認定されると、条例とほぼ同じ効果があるとされている。

次に示すのは、現在、東灘区の南部地域で活動中のまちづくり協議会と地域住民の合意内容である。

地区	都市計画法の 主な用途地域	まちづくり 協議会の存在	まちづくり協定、 地区計画など	ラブホテル の存在
御影浜手	準工業、第一住居	○	まちづくり協定 (2011.3.10)	○
住吉呉田	第一中高住専、 第一住居	○	まちづくり協定 (2007.3.2)	
魚崎郷	第一中高住専	○	地区計画 (2009.12.22)	○
魚崎東部	第一中高住専			
青木	第一住居、近隣 商業	○	地区計画 (2011.12.13)	
青木南	第一住居、準工 業	○	まちづくり協定 (2008.8.19)	
本庄	第一住居、工業			
深江	第一住居、準工 業、近隣商業	○	地区計画 (2010.6.15)	

これにより、事実上43号線をはさむ地域以南はほぼ地区計画によってホテル、旅館の建築ができない地域となった。

(2) 地区計画の内容

次に、最近決定された青木地区の地区計画の内容を紹介する。他の地区もほぼ同内容で決定している。

地区を3地域に分けて、用途を制限しているが、どの地域においてもホテル、旅館は禁止としている。

地区の細区分	用途の制限	用途地域
駅前地区	次の号に掲げる建築物は建築してはならない。 1. ホテル、旅館 2. 倉庫業倉庫 3. 準居住地域に建設してはならない自動車修理工場、工場、危険物の貯蔵又は処理に供するもの	近隣商業施設
国道43号線沿道地区	次の号に掲げる建築物は建築してはならない。 1. ホテル、旅館 2. マージャン屋、ぱちんこ屋、射的場、勝馬投票券発売所、場外車券発売売り場その他これらに類するもの	準居住地域
一般市街地地区	次に掲げる建築物は建築してはならない。 1. ホテル、旅館	第1種居住地域

(3) まちづくり協定と地区計画

神戸市では1981年に制定された「神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例」があり、震災からの復興まちづくりにも大きな力になったとされている。

この条例によると、まちづくり協定は以下のように規定されている。

(まちづくり協定への配慮)

第10条 住民等は、建築物その他の工作物の新築、増築又は改築、土地の区画形質の変更等を行おうとするときは、まちづくり協定の内容に配

慮しなければならない。

(行為の届出の要請)

第11条 市長及びまちづくり協議会は、まちづくり協定を締結したときは、当該まちづくり協定に係る地区内において、次の各号に掲げる行為を行おうとする者に対し、規則で定めるところにより、あらかじめ、その内容を市長に届け出るように要請することができる。

- (1) 建築物その他の工作物の新築、増築若しくは改築又は用途の変更
- (2) 土地の区画形質又は用途の変更
- (3) 前2号に掲げるもののほか、住み良いまちづくりの推進に影響を及ぼすおそれのある行為で規則で定めるもの

(届出に係る行為についての協議等)

第12条 市長は、前条の規定による要請に基づき届出があつた場合において、届出に係る行為がまちづくり協定に適合しないと認めるときは、当該届出をした者と必要な措置について協議することができる。

2 市長は、前項の規定により協議する場合において、必要があると認めるときは、まちづくり専門委員の意見を聴くことができる。

3 まちづくり協議会は、第1項の規定による協議について、市長に意見を述べることができる。

これに対して地区計画は、都市計画法による一定の地域を整備・開発・保全するための市町村が定める計画であり、法律上の拘束力がある。まちづくり協定で定着した地域のルールを地区計画の素案として神戸市に提案し地区計画にするのが通例である。

「神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例」では

第5章 地区計画等

(地区計画等)

第13条 本章は、法の規定により地区計画等の案の作成手続に関して必要な事項を定めるものとする。

(地区計画等の案の作成に係る公告及び縦覧)

第14条 市は、地区計画等の案を作成しようとするときは、あらかじめ、その旨並びに当該地区計画等の種類、名称、位置及び区域を公告し、当該地区計画等の案の内容となるべき事項（以下「素案」という。）を2週間公衆の縦覧に供しなければならない。

2 市は、前項の規定により素案を公衆の縦覧に供しようとするときは、あらかじめ、素案の縦覧開始の日及び縦覧場所を公告しなければならない。

(説明会の開催等)

第15条 市は、素案の内容を周知させるため必要があると認めるときは、説明会の開催、広報紙への掲載その他の適切な措置を講じるものとする。

2 市は、前項の規定により説明会を開催しようとするときは、開催の日前7日までに開催の日時及び場所を公告しなければならない。

(意見の提出方法)

第16条 素案に対する意見は、第14条第1項の縦覧開始の日から起算して3週間文書により提出することができる。

都市計画審議会が地区計画として決定すれば、法律により条例で禁止したのと同じ法的効果が期待される。

しかし東灘区の場合でも、地区計画にまで進んだ地域と、まちづくり協定にとどまり地区計画にまで進めていない地域が半々の状態である。

理由として考えられるのは、その地域に権利関係を有する住民の、利害関係が全員一致することはまずない。地区計画として申請をすることによってかえって地域住民の意見が割れたり、無用のトラブルを招くことを避けるために協定にとどめることを選ぶ場合がある。

協定の効果は、届出義務や協議の対象になることによって一定の歯止めにはなるが、それでも事業者が建設を強行した場合には対抗する手段がない。

しかしこれでは、ラブホテルやパチンコ店の建設禁止など、大多数の住民が合意した内容が守られることが必ずしも保障されない。

5 芦屋市 六麓荘の事例 住民の合意から条例へ

神戸市東灘区の東側に境界を接して芦屋市が位置している。芦屋市では2008年都市景観条例を改正して市内全域を景観地区に指定した。これによってラブホテル、パチンコ屋などが全市域において建設・営業できないことになった。

ここに至る過程で注目されるのが、同市北部の六甲山麓に位置する六麓荘の住民の活動である。かいつまんで紹介すると、

六麓荘の歴史

1928年（昭和3年）「株式会社六麓荘」によって民間開発された六甲山麓の高級住宅地であり、当初の敷地規模は一戸当たり200～1000坪以上であった。

開発直後から六麓荘町内会が組織され、独自の協定を設けて高級住宅地としての環境維持に努めてきた。一戸建ての個人住宅に限る、新築や増築には町内会の承認が必要、営業行為禁止等である。

近年、世帯の交替、相続問題などの原因で土地を手放すケースが増加、六麓荘町内でも大きな敷地が乱開発されたり、庭（樹木）のない小区画の家が建つなど、街が変わっていくことに、住民の危機意識が募り、自分たちの紳士協定だけでは限界があると判断した。

2004年 まちづくり協議会発足

2005年 地区計画案作成

2006年 地区計画案を全会一致で承認し、住民案として市に提出

都市計画審議会において都市計画決定

六麓荘の建築協定をそのまま格上げして景観保護条例案とする

芦屋市議会にて可決

2007年 施行

2008年 都市景観条例を改正して市内全域を景観地区指定へ

住民意思がそのまま条例になった一つの事例である。

6 住民の意思と条例

東灘区では、まちづくり協議会のまちづくり協定、地区計画協定により、ほとんどの地域がラブホテル建設禁止区域になっている。この方法によって地域ごとにまちづくり協定から地区計画に進んでいけば実質的にラブホテル建設は阻止されるからいいのではないかという意見もあるだろう。しかし、この方法は時間がかかる。ラブホテル建設計画が持ち上がってから、地域ごとに協定や地区計画を作っていくのでは間に合わないおそれがある。

東灘区のこれだけの地域でラブホテルに対する住民の意思がはっきりと表明されている。この住民の意思を条例とすることには、合理的な理由があり住民、議会の理解が得られると考えられる。

条例で禁止するとしても、神戸市全域で一度に規制する必要はなく、区別に禁止地域を指定してもいいのではないだろうか。

神戸市には「神戸市民の住環境等をまもりそだてる条例」があり、文教地区内では、以下のような規定によってホテル、旅館そのものの建築ができない。東灘区のように住民が地域内にホテル、旅館を建設することを拒否する意思を明確にしている地域においては文教地区に準じて禁止することが地域自治の範囲を超えているとは思われない。

「神戸市民の住環境等をまもりそだてる条例」

(文教地区内の建築の制限)

第18条 文教地区内においては、次に掲げる用途に供するための建築物は、建築してはならない。ただし、市長が文教上必要があると認め、又は文教上の目的を害するおそれがないと認めて許可した場合は、この限りでない。

(1) カフェー、料理店、キャバレー、ナイトクラブ、ダンスホール、舞

踏教習所その他これらに類するもの

(2) ホテル、旅館又は簡易宿所

(3) 風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律（昭和23年法律第122号）第2条第6項第1号に該当する営業に係る公衆浴場その他これに類するもの

(4) 劇場、映画館、演芸場又は観覧場

(5) マージャン屋、ぱちんこ屋、ボーリング場又は環境を害するおそれのある屋内プール若しくは屋内スケート場その他の遊技場

(6) 前各号に掲げるもののほか、文教上の目的を害するおそれのあるもの

おわりに

神戸市は、2004年に制定された「神戸市民による地域活動の推進に関する条例」により、次のように市民、地域組織及びNPOの役割、事業者、市の役割を明確にしている。

（市民の役割）

第3条 市民は、自主性及び自律性が尊重される中、まちづくりにおける自らの立場を自覚し、積極的に協働と参画のまちづくりに努めるものとする。

2 市民は、身近な地域及び市政に対する関心を自ら高め、活動するよう努めるものとする。

（地域組織及びNPOの役割）

第4条 地域組織及びNPOは、地域社会でその一員として自己の責任の下に活動し、広く地域住民から理解され、及び支持されるよう努めるとともに、必要に応じて、他の地域組織、NPO、事業者その他の団体（以下「地域組織等」という。）及び市と連携して地域活動の推進に努めるものとする。

(事業者の役割)

第5条 事業者は、地域社会の一員であることを認識し、地域活動に関する理解を深めるとともに、必要に応じて、他の地域組織等及び市と連携して地域活動の推進に努めるものとする。

(市の役割)

第6条 市は、市民による地域活動の自主性及び自律性を尊重しなければならない。

2 市は、協働と参画のまちづくりを推進するため、市民が自ら地域における課題の解決に向けて取り組むことができるよう、必要な施策を講じなければならない。

3 市は、市民が自ら地域における課題について考え、及び行動することができるよう、市政に関する情報の公開及び提供を図り、市民と市の情報共有に努めなければならない。

4 市は、市職員に対する協働と参画のまちづくりに関する啓発、研修等を実施し、職員が協働と参画のまちづくりの重要性の認識を深めるよう努めなければならない。

地域の住民が地域の課題解決に向けてまちづくり協定や地区計画というかたちで表明したまちづくりの意思を、条例制定というかたちで、市は尊重しなければならないのではないだろうか。

参考文献

神戸の地域まちづくりとまちづくり条例 安田丑作 都市政策第147号(財)神戸都市問題研究所 2012

神戸市まちづくり条例の果たした役割と今後 岩橋哲哉 都市政策第147号(財)神戸都市問題研究所 2012

神戸の震災復興事業 中山久憲 学芸出版社 2011

まちづくり条例の作法 野口和雄著 自治体研究社 2007

地域・都市計画 石井一郎、湯沢昭編著 鹿島出版会 2007

ハイブリッド行政法(改訂版) 田村泰俊編著 八千代出版 2006