

第13回 岡本二丁目マンション計画外部調査対策委員会会議録

- 1 日時 平成21年1月30日(金) 9時30分～11時
- 2 場所 鎌倉市役所 全員協議会室
- 3 出席者
出席委員：安富委員長、増本委員、安達委員、小沢委員、川口委員
事務局：経営企画部長、経営企画部次長、行革推進担当担当次長、土地利用調整担当担当課長、経営企画課課長補佐、経営企画課企画政策担当主事
- 4 議題
 - (1) 会議録の確認について
 - (2) 論点となる事項の整理について
 - (3) その他
- 5 会議の概要

冒頭、配布資料の確認、本日の議事進行及び傍聴の取り扱いについて確認が行われた後、具体的な議論が行われた。

委員長：傍聴の皆様、事務局から説明があったと思いますが、傍聴のルールをお守りください。それでは日程1「会議録の確認について」ですが、前回の会議録は事前に各委員に送付していますので、確認をお願いします。何かありましたら事務局に申出ください。何もなければ確認としたいと思います。

委員長：日程2「論点となる事項の整理について」の議論に入ります。事務局から説明をお願いします。

事務局：「再々弁明書の作成の経緯」及び「階段の始まりの安全性」について事務局から説明。

委員長：再々弁明書の作成の経緯について議論をお願いします。再々弁明書は中間報告書の119ページに記載してあり、32条1項の同意と33条1項14号の同意との関係に関して説明がありましたが、「開発許可制度の解説」の115ページ2行目から記載されていることを踏まえて、再々弁明書が提出されたということです。これは市の考え方とも一致して、32条の同意だけで足りると考えたという説明でした。

小沢委員：「開発許可制度の解説」を読みましたが、114ページ(5)は、公共施設の管理者とその用に供する土地の所有者が異なる場合は、どのように取り扱いが必要なのかがメインテーマです。そうすると、本件は公共施設の管理者と土地所有者は同じなので、ぴったりのことを言っているわけではない。むしろ、所有者が異なる場合の説明なので今回の鎌倉市の判断をするにあたって、この文献以

外にも他の文献もあたって見てどうだったとか、あるいは、探して見たがこの文献が一番近かったとか、その辺はどうなのですか。

事務局 : この解説書は古くから出版されており、以前からこの解説書を使用していたということなので、この解説書で市の考え方を整理したと聞いています。

委員長 : 中間報告書 119 ページの最後の部分で、「法第 32 条第 1 項の同意は、法第 33 条第 1 項第 14 号の同意の趣旨を包含すると解されるのである。」という表現がありますが、これが市の一貫した主張です。法律解釈論として議論のあるところかもしれません。この辺りは、小沢委員、安達委員、増本委員にご議論いただきたいと思います。

増本委員 : 開発許可制度の解説(5)で「ただし、公共施設の管理者にその用地の処分権限までも委任されていると考えられる場合は、・・・」と条件付で、最後の括弧に「いずれにしろ、どのような権限が委任されているかが重要である」と結論になっています。中間報告書 119 ページの再々弁明書を読むと、当然のように「公共施設管理者はその用地の所有者として使用収益処分権限を有するのであるから・・・」と断定しています。鎌倉市の場合は、管理者は所有者と同じに処分権限を全て持っているというのが、他の土地であってもそのような考え方なのですか。

事務局 : 公共施設は道路や公園等あり、道路については公共施設管理者が市長としていますが、例えば、それを売り払う場合についても道路管理者が行うことになっています。例えば、普通財産については管財課が土地を管理していますが、道路については、道路管理者が管理と売却する権限をもっています。

委員長 : 処分の委任の担当部局はどこですか。

事務局 : 道路管理者は道水路管理課です。

委員長 : そうしますと、公共施設管理者は道水路管理課ですか。

事務局 : 最終的には市長ですが、所管は道水路管理課です。

委員長 : その用地の処分権限は誰が持っていますか。

事務局 : 一般的な手続については、道路に関していえば道路法の位置づけを廃止して、行政財産を普通財産に変更します。その後、普通財産としての処分となりますので、一般的な手続の中では道路管理者は、用途廃止を行うところまでで直接の処分は行いませんが、都市計画法については都市計画法第 40 条の中で相互帰属という考え方がありますので、直接行政財産のまま道路管理者として用地の交換まで協議しており、一般的な道路の流れと都市計画法の流れは違うところがあります。

委員長 : そうすると、ただし書きの部分で、「公共施設の管理者にその用地の処分権限までも委任されている・・・」とは、本市の場合どのように解釈すればよいのですか。

- 事務局 : 都市計画法の手續に関しては、ここに記載されているように、32 条の協議をして 40 条に基づいて相互帰属されるまでです。
- 委員長 : その所管担当課はどこですか。
- 事務局 : 道水路管理課です。
- 安達委員 : 一連の経過の中で、260 - 2 が道路なのかどうか最初の出発点でした。また、当初の段階で道水路管理課が道路法の道路と判断したから全て始まっています。その点についての根拠については明快ではなく、むしろ行政解釈では違う判断がされています。先ほどの話は、行政解釈に従い、32 条と 33 条を一体と解釈したということでしたが、道路法上の道路なのかという点に関しては、あまり行政解釈に参酌されずに道水路管理課の判断とされたように見えます。仮に道路法上の道路でないとした場合、都市計画法の編入同意はどのようになりますか。
- 事務局 : 道路でないと、普通財産ですので管財課が判断すると思います。明確ではないので確認します。
- 委員長 : その前提として、道路と判断した根拠が明快ではないので、道路と判断した資料等がありますか。
- 事務局 : 資料 2 の 2 ページの力で、今までの回答を記載しています。
- 委員長 : 承知していますが、ここでも神戸の判例を記載していますが、本件にぴったり適合するものではないという指摘もあり、もっと積極的な理由付けを知りたいという趣旨だと思います。
- 事務局 : 今の段階ではこれ以上お答えできません。確認します。
- 委員長 : 確認してください。
- 川口委員 : 資料 3 の括弧部分「(いずれにせよ、どのような権限が委任されているかが重要である。)」は解説者である“ぎょうせい”が記載しているものです。ですから法律そのものではないですが、鎌倉市がこれを基に判断しているということは、「ぎょうせい」の発行している開発許可制度研究会の括弧書き部分で重要度を図っているように読めます。この解説の「(いずれにせよ、どのような権限が・・・)」の箇所が、どの程度なのかということが非常に難しい判断で、今の議論ですと道水路管理課が道路として判断したということが、他の部局も十分協議をしない状況でこれが 1 つの根拠になってきている部分ですので、この括弧部分について、市がどの程度読み取っているのか教えてください。
- 事務局 : 用地の処分権限まで委任されていると理解しています。
- 委員長 : 市としては委任というよりも、そもそも権限があるという解釈ですね。
- 事務局 : そうです。
- 委員長 : 都市計画法上の開発に関しては、一体としているから委任の前提として両方の権限をもっていると承ったが、その解釈が正しいのか法律解釈論として議論はあると思います。

- 事務局 : 処分権限までもっていない道路もあります。例えば横須賀水道路は横須賀市水道局が所有しています。表面管理は道路管理者として鎌倉市が行っていますが、その意味で鎌倉市は道路管理者ではありますが、処分までは委任されていません。そこを処分する場合には横須賀市水道局が承認するケースがあります。
- 委員長 : 管理者と所有者が異なる場合に、権限に委任という構造になってきて、管理者と所有者が同じ場合は委任の問題が出てくるまでもなく、開発を進める権限があるという理解でいいですか。
- 事務局 : 分かりません。
- 委員長 : 一般論としての 32 条と 33 条の同意の法律解釈の問題と、当該地に関してこの理屈が該当して妥当なのかについて論議する必要があると思います。この辺は、事務局で整理していただくことと、当時の事実関係についてもう少し明確に(誰が、どこで、どういう判断で、どのように進めていって、このようになったのか)明らかにしてください。
- 次に、階段の始まりについて意見ありますか。
- 川口委員 : 点字ブロックの設置等、階段部分の始まりについて規定がないということですか。
- 事務局 : 今回確認したのは移動整備ガイドラインの中だけなので、広い範囲の中で規定があるのかどうかについては確認していませんので確認してみます。
- 川口委員 : 移動整備ガイドライン以外に情報があれば教えてください。
- 委員長 : 調べる際に、開発許可を出した時点と今後の改善策という意味で、開発許可をするに当たって類似する事案が出たときには、階段の始まりの安全性について配慮するといった提案にも繋がりますので、これまでの経緯の状況と、これからの可能性といった両方の視点で調べていただくと良いと思います。許可判断には直接には関係してこないですか。
- 川口委員 : あくまで道路という意味で関係しないでしょう。私のイメージは建物の始まりというところで申し上げたので、その点の確認の必要がありました。
- 委員長 : そのような趣旨なので、それについて回答してください。
- 次に、軽微な変更の申出書の内容について意見ありますか。
- 事務局 : 事務局から、資料 2・11 ページ及び資料 4 に沿って説明。(前回説明内容)
- 委員長 : 中間報告書 85 ページの申出書は、議会に提出された資料を掲載しましたが、その後原課である都市調整課に確認したところ、都市調整課には資料 4 が残っていたので、中間報告書 85 ページは削除して資料 4 に変更していただきたいということです。資料 4 の「29 条」が削除され、「28 条第 2 項で準用する同条第 1 項」という文言が入っていて、協議申出書を準用する際にこのように書き換えたわけですから、それを前提に軽微な変更でよいのかを議論していただきたい。その他の変更点は、「土地利用の現況と計画」の「山林」の面積が計算違いで変更

になっています。それで、軽微な変更について、安達委員からすでに指摘・意見がいくつかありますので、安達委員からお願いします。

安達委員：資料4の付箋の日付は「平成18年3月16日」で、受付が「平成18年2月6日」ですから、付箋の日付が平成18年2月6日なら理解できますが、平成18年3月2日の議会で問題になったことを受けて付箋を付けたということですから、後追的に付けたことの説明にはなっていますが、当初の受け付けた段階からそのような認識だったという説明にはなっていません。ですから依然として疑問は解消されていません。もともと付箋で処理したことが良かったのかという問題もありますが、この付箋の中身の説明ですが、申出書の受理をする段階で軽微な変更と判断したことになります。本来ですと、申出を受理した上で、軽微な変更かどうかを判断することになっていると思います。それが中間報告書86ページの供覧文書であって、ここで軽微な変更と判断しているわけで、これは結論を前倒しにして行っているので非常に付箋の文書は不可解であると思います。

事務局：手続の流れは、委員のおっしゃるとおりです。確かに書き方は的確ではないと感じます。

委員長：今の事務局の意見は現在のものであって、確かに時期的に整合性が取れないと思いますので、当時の経緯を説明してもらえることはできますか。平成18年2月から3月の頃に受付して付箋を貼った経緯です。

事務局：確認します。

委員長：改めて、その期間の時系列に沿って、だれがどのような形でどのような判断をしたのかについて調べてください。

増本委員：「29条」を消して「28条第2項で準用する同条第1項」と記載していますが、これは誰の字ですか。

事務局：確認します。

増本委員：誰の字なのかと、いつ書き換えられたのか確認してください。

安達委員：もともとこの資料4の書式自体が間違っているということです。

増本委員：設計者が書き直したということですか。

事務局：そうだと思います。

川口委員：訂正した数字の書き方や訂正印の大きさから推測すると、同じ人が書いたと思われる。

安達委員：議会で指摘はあったのですか。

事務局：はい。

委員長：29条の規定によって協議を申出るのは根拠条文が違う、という指摘が議会であって修正したということですか。

事務局：はい。

増本委員：推定として、書き直したのは小松原建設の担当者ですか。

事務局：平成 18 年 3 月 2 日に建設常任委員会がありまして、その中で指摘を受けて、「事業者に指導するように」といった答弁をしています。それに従い、今回も指導に基づき設計者が根拠条文を訂正しました。

委員長：市議会議事録、104 ページで当時の都市計画部次長が「29 条ではなくて 28 条の 2 項だということでございます。」と認めて、議員からの指摘を受けた経緯の中で修正したのだと思います。

増本委員：平成 18 年 3 月 16 日の付箋は、念のため付けておくということだと思いますが、文章がこの通りなのか調べたらどうかと思います。趣旨は、この文章の説明のとおりだと受理したときに軽微な変更だと決まっていたということになります。受理するときに軽微な変更ということが決まっていて、協議申出書を提出したが、これは代わりに受け取っておくということで受け取ったのだとすれば、軽微な変更が、先に事業者と市で決まっていたように読み取れるので、本当の状況はどうだったのか確認をしていただきたいと思います。

安達委員：私の受け止め方は、都市調整課の職員が 3 月 16 日でこのような認識だったということが分かる。これ以上の説明を求めてもどうかと思います。

増本委員：それならいいです。

小沢委員：中間報告書 41 ページから 42 ページのところですが、ここに記載してあるのは編入同意についてはそれをするかしないかについては、道路の管理者として管理上問題がなければ同意せざるを得ないことが原則にあって、42 ページでは、一方では編入することによって道路としての便益性が増すということも書いてあります。基本的には裁量の余地がないのだから便益性が増すかどうかは、本来判断の中では重要性がないという説明を受けましたが、その後、32 条と 33 条の関係が改めて問題になってきたので、市の判断についてもう 1 度確認させていただきたい。そもそも編入同意については裁量の余地がないということで編入することによってのメリット・デメリットについては、基本的には判断していないということなのか、それとも一応判断したのかについて分かりません。便益性が増すということだと、裁量の余地はないが、少なくとも道路という使い勝手の意味での便益性は考慮していたのか、それから道路としての便益性だけではなく、今回編入同意するかしないかによって、開発が進められるか進められないかといった大きな分岐点に立つわけですので、この開発自体が市としてどのような考え方を持っていたのか、進められるべきなのかどうかということについての検討はしたのか、していないのかについて、32 条 33 条の問題が出てきたので、改めて市の考え方について説明してください。

事務局：確認させてください。

委員長：分かりました。今の質問について改めて調査してください。

それでは、「日程 3 その他」に入ります。今後の進め方について議論したいと思います。当委員会の設置の目的は、2度にわたる取消し裁決にかかわる一連の手續についての原因の解明及び改善策を検討することが目的です。今まで市民のみなさまから意見を聞いて、現地も見てそれぞれの論点について議論してきました。それで、そろそろまとめを進めていきたいと思っております。その過程で、市の内部委員会でも検討されていると伺っていますが、内部委員会の状況を聞かせてください。

事務局 : 内部委員会は、事実経過を踏まえながら論点整理をして、その改善の方向を検討しているところです。現在はワーキングで検討しています。ワーキングメンバーは当事者である、都市計画部や都市整備部を除いて構成しています。実行性のある改善策を検討する必要があるという指摘もありましたので、現在は当事者も含めて検討しています。基本的には年度内にはまとめて当委員会に報告したいと思っております。

委員長 : 内部委員会というのは、市の対策委員会としては一番上にある会ですか。

事務局 : はい。市長を長とした一番上の会です。そこには両副市長や各部長がメンバーになっています。その下に調査チームがあり、両副市長が長です。更にその下にワーキングがあります。

委員長 : 委員会ではいつごろまとめるのですか。

事務局 : 年度内を目標としています。

委員長 : では、次回外部委員会で報告していただけるということですか。

事務局 : はい。

委員長 : その内容も踏まえて、提案したいと思います。それと、改めて外部委員会として市民の皆様からご意見を賜りたいと考えています。今回は、最終的な取りまとめをする上で、また、われわれの議論の内容も踏まえた上で、改善策を中心に意見を聞くことも必要と考えており、それを踏まえてわれわれで市民の皆様の考えを更に深めていきたいと考えております。各委員いかがですか。

各委員 : 了承。

委員長 : では、次回に市民の皆様から意見を伺いたいと思います。前回同様に意見陳述書を提出してください。

事務局 : 意見陳述方法については、前回と同じように行いたいと思います。次回は、3月24日、10時から12時で福祉センターが取れています。

委員長 : 3月24日、10時から12時を予定して、市民の皆様のご意見を頂くという機会を設けたいと思います。

ご意見は、最大20分ぐらいでお願いしたいと思いますが、多くの方から意見を頂きたいので、その場合は時間を調整させていただきます。また書面の場合でも、すべて外部委員会で検討します。また、今まで頂いた書面は各委員に共有

しています。情報共有した上で、今後の議論を進化させていきたいと思っております。

それでは、本日は終了します。ありがとうございました。