

第19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10月22日(木) 9時30分～10時20分
- 2 場所 鎌倉市役所4階 402会議室
- 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：まちづくり政策部長、経営企画部次長、まちづくり政策課長、まちづくり政策課課長補佐、まちづくり政策課まちづくり政策担当副主査
- 4 議題
 - (1) 会議録の確認について
 - (2) 「原因解明及び改善策について(素案)」に対する意見の整理について
 - (3) 「岡本二丁目マンション計画外部調査対策委員会意見書(案)」について
 - (4) 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：第19回岡本二丁目マンション計画外部調査対策委員会を開きます。傍聴の皆様につきましては、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いただきたいと思います。それでは本日の議事次第について進めていきたいと思います。日程1「会議録の確認について」お手元に資料1としてお配りしてありますが、特段ご発言はありませんか。誤字・誤植等ありましたら後ほど事務局にお伝えしていただきたいと思います。

委員長：日程2「原因解明及び改善策について(素案)」に対する意見の整理について」ということで、これまで3回に渡りまして当委員会において素案に対する意見の整理をしてきたところであります。前回の8月19日の委員会での意見を反映させたものが資料2ということですが、これにつきまして事務局から説明をお願いします。

事務局：(「原因解明及び改善策について(素案)」に対する意見の整理について)について、資料2に基づいて事務局から説明。)

委員長：ありがとうございました。いまのご説明につきまして、委員からご発言等ありますか。よろしいですか。それでは、本日の日程3「岡本二丁目マンション計画外部調査対策委員会意見書(案)」について」ですが、資料3をご覧いただきたいと思います。これまで第1回を平成19年10月15日に開きまして、本日は第19回ということ、市の作成しました中間報告書、素案に対しまして、

委員の皆様方から様々な角度でのご意見をいただき、議論をしてきたところでもありますけれども、今日はその内容を踏まえまして、市に対する意見（回答と言ってもいいかもしれませんが）についてのたたき台を私のほうで取りまとめさせていただいたものであります。この内容について協議を進めていきたいということでございます。既に各委員には事前にお配りをしてございますので、適宜ご発言を賜ればと思います。まず、意見書（案）の1ではこれまでの経緯というものを書いてございます。2では中間報告書、それから素案の概要として、この議論を進める際に取り上げられた要点をまとめてございます。2ページから4ページにつきましては中間報告書、更に、4ページから11ページまでは素案に対する取りまとめをさせていただいたわけでありまして、12ページのところからは、今も事務局からの説明にもありましたけれど、中間報告書あるいは素案を検討する過程で当委員会において出た質疑、意見を整理してまとめたものでありまして、事務局の方で今日御説明いただいた資料2に書いてありますものとほぼ重複する内容となっております。一部前回のご議論を反映できていないところがありますけれども、そういうところは最終的なところで本日の委員会の後、取りまとめて提案、提出する際に補充あるいは訂正をしたいと思っております。内容につきましては既にこれまで議論してきたところでありまして、ここで繰り返すこともないと思っておりますけれども、今日の資料2についての事務局からの説明に加えてご発言等ございましたらお聞きしたいと思っておりますがいかがでしょうか。

小沢委員：素案に対しての意見の13ページの(2)都市計画法32条と33条の関係のところなのですが、主な意見の として「他市との比較という検討の仕方について」とまとめていただいているのですが、これは恐らく第16回の会議における私の発言の部分をもとめていただいていると思っております。ここで「神奈川県下の他市でやっているから良いということではなく」というところでまとめていただいているのですが、発言の趣旨としては他市との比較そのものがけしからんと言っているわけではなく、他市との比較の仕方によっては役に立つ比較の仕方も、そうでもないものもある、という趣旨で申し上げているので少しその部分を補充させていただきたいと思っております。この部分が一つの項目でまとまっていますのでaのところはaだけになっていますけれども、aとbとに分けていただきまして、aの最初の部分に以下の部分を付け加えていただきたいと思います。「他市との状況の調査は、今後の制度設計の参考となる事案を調べるということであれば役立つが、素案は神奈川県下の他市町村も本市と同じところが多い、として本市の従前の取り扱いを正当化するために用いているように見える」というところの問題点を指摘したうえで、その後続けて「他市でやっている～」という元の文章を入れていただきたいと思います。

す。それから、「むしろ先進的な取り組みして行くべきである。」というところまでをaとしてまとめていただいて、次の「アンケートは～」以下のところは川口先生のご発言だと思いますが、少し角度が違うと思いますので、こちらはbとしてまとめていただいた方がより趣旨が明確になると思います。

委員長：小沢委員ご指摘によりbとすべきという「アンケートは～あるかも知れない。」（13ページ22行目～24行目）このあたりについて川口委員から何かありますか。

川口委員：今回は時間的に間に合わないかも知れませんが、できれば全国的なケースとして、こういった事例があったということを調べられれば一番いいと思います。先程小沢委員が仰られたように、アンケートの結果というのがあくまでも県内の11市でそこから何か導き出しているように読めてしまうので、その意味で全国での事例があるかどうかを調べられれば調べるべきであると申し上げたので、今後精査していく必要があると思います。

委員長：事務局としてはどうですか。全国的な調査として32条1項と33条1項14号との関係での先例と申しますか事例について、神奈川県内ではなくて他の都道府県でお調べになったことはありますか。

事務局：県内の特定行政庁を引いているところに限定した形で整理をしまして、他の都道府県へのアンケート調査について現在は行っていない状況でございます。

委員長：アンケートでなくてもいいと思うのですけれども、先例的なものについて、都市計画法の解釈事例等々調査されたということはありますか。

事務局：この案件につきましては、判例等も含めて確認をしているところではあるのですが、なかなか33条の部分については判例も少ないです。32条は非常に多いのですが、我々もこういう事例が果たしてあるのかどうかということに付きまして、確認することは非常に重要だという認識はもっています。

委員長：そうすると、このところは（13ページ24行目）「～あるかも知れない。」に続けて「全国規模での事例があれば調査して、今後の参考とすることが望ましい」という表現で追加することよろしいですか。

川口委員：はい、いいです。

委員長：あとはいかがでしょうか、ここまでの内容で。

川口委員：10ページの「軽微な変更で対応した事項」についての「(ア)原因及び課題について」というところなのですが、後ろのほうの意見の中（16ページ5行目）で基準についてということで書かれていますが、軽微な変更として扱う数値基準や具体的・客観的な判断基準を設けられればいいのですが、実際にはなかなか難しいわけですね。仮にある数値を設定しても、それとは違うケースで逆にそれを抜け道みたいにしてしまう場合もあるので、恐らく、こうは言いながら、数値基準、客観的基準は難しいのではないかと思います。今回の

ケースもそうですけれども、明らかに周辺住民の方から反対の声が起きているというケースの場合には、軽微な変更として認めないとか、そういう考え方が必要なのではないかと思います。10ページの下から9行目で軽微な変更で対応するかどうか判断は事業者が行うような規定になっている、という形になっているわけですが、結局事業者としてはできれば簡便に行いたいというインセンティブが働くと思いのです。今回も軽微な変更の場合には周辺住民、近隣住民に対する説明会が省略できるというインセンティブが働いてしまうわけですから、そちらに働きがちであるというリスクを事業者側に十分認識させる必要があると思いますので、そのところを代えていく必要があると思います。具体的にすぐ言葉が出ませんが、事業者のみの判断に委ねないといえますか、そういったことを斟酌するような指導を検討するといった文言がどこかに入る必要があると思います。

委員長：それは10ページのところは素案の内容をまとめただけのところなので、16ページのイ - - bのところをもう少し厚く書くということでしょうか。

川口委員：そうです。

委員長：そうでしたら、このところは修文するので、川口委員の方から案をいただけますか。確かにおっしゃるとおり、軽微な変更と正式にもう一度やり直しと両方あると言われたら、事業者側からすれば軽微な変更を選択するというのは常識的に考えられることなので、果たしてそれでいいのかというみんなの意見、特に周辺の皆さんからの反対の声が大きいときは、軽微な変更ではなくやり直すという考え方を入れておくという趣旨での修文をするということですね。改めて、この部分については川口委員の方から修文した内容をお示しいただけますか。他にいかがでしょうか。とりあえず今は16ページまでのところですが、それでは、16ページ以降ですが、これは今までの外部委員会での素案に対する質疑と意見を踏まえて私のほうで書かせていただいた内容です。まず、接道要件に付きましては、「当該地が道路であり、～情報の共有化は必須のことと考える。」(16ページ最終行～17ページ8行目)このようにまとめたのですが、本件の最初の問題点、大きな問題点の一つだと思いますが、何かご意見はありますでしょうか。

安達委員：この接道要件の部分で議論の中で一番大きな問題になったのは、そもそも当該地が道路法に定める道路かどうかということだったと思うのですが、そのことを少し触れる必要があると思います。この文章ですと遠因と要因をわけていただいていますけれども、その後に道路法上の道路であったかどうかを巡っての議論があったわけですから、それを踏まえての改善策というふうにするべきだと思います。今日の資料2のまとめ方にも関連するのですが、資料2の1ページのアンダーラインが引いてある部分ですけれども、市としては一貫して道路

法の道路として判断してきたということで、それを受けて開発指導課、建築指導課がそれぞれ所管する法令に基づいて、要件を満たす道路であると判断したという趣旨のことが書かれています。その点は中間報告者や素案でもほぼ同様と考えられまして、私もそうだと思っていたのですが、うっかりしていたのですけれども、以前にいただいた資料で、最初の開発許可に対する神奈川県審査会の裁決書を見直してみましたところ、裁決書に当時市が主張していた内容の説明がありまして、これは平成17年12月9日付けの県審査会の裁決書なのですけれども、私の手元にある資料ですと16ページの一番上、最初の行から紹介しますと、これは処分庁の主張がこうであったというまとめ方なのですけれども「この市有地260-2について、処分庁は、地目は山林のままであるが、道路用地として取得した行政財産であり、道路法の道路ではないが、道路敷として管理する道路用地という位置づけにしていると主張する。」と書いてあるのです。そうするとこの段階では道路法の道路ではないと言っていて、道路敷として管理する道路用地だと言っていたと思われるわけです。その後、中間報告書ではこれは道路法の道路という位置付けだといわれている。これは、中間報告書では36ページ辺りにそういう記載がございます。今回の意見書のほうでも、例えば、中間報告書をまとめた部分の資料3の2ページにはあまり明確に書いていないのですが、資料3の5ページの真ん中辺り、「(ア)原因について」の6行目で道路法第2条(2項とありますが2条だと思えますけれども)の道路と道路管理者が判断していた、という趣旨のことが書いてありますし、それから同じく5ページの下から3行目にも道路法第2条の施設であることから、少なくとも中間報告書以降は道路法第2条の道路に切り替わっていると見えます。ただし、外部委員会の発足した当初の説明では、道路法第2条の中でも第1項と第2項がありまして、道路法第2条第2項にいう道路の附属物にあたるといわれていたように思います。その後、道路の附属物とした判例もあるとして、道路の附属物としていたと思いますが、しかし、その後間もなくして、道路法第2条第1項の「道路と一体となってその効用を全うする施設」である、これが正式な見解であると主張されていました。そうしますと、もともと本市の主張もかなり大雑把な判断だったのではないかというように思いまして、必ずしも厳密かつ明確にその根拠について考えていたというふうにはどうも見えない。それがそもそもの原因だったのではないかという気が致します。そもそも各法令ごとに道路の位置付け、要件が違うわけですから、そこで判断を的確にするためには関係各課相互間の協議体制を確立したり、情報を共有化する必要があるというふうに考えるべきだろうと思います。その点をもう少し明確にする必要があるということですので、市の主張としては一貫して判断しているということですが、どうもそうではないように見えるというのが私のほう

から見た見方ですので、その点を追加して記載していただいたほうが良いと考えています。

委員長：その点お考えいただいた案文が何かありますか。

安達委員：ちょっと考えたものをお持ちしましたので、お読みします。意見書の17ページの上から6行目のところの「大きな要因となっているといえる。」のところで改行して、一段落付け加えるという趣旨なのですが「平成17年12月9日付けの神奈川県開発審査会裁決書によれば、本市は当該地について「地目は山林のままであるが、道路用地として取得した行政財産であり、道路法の道路ではないが、道路敷として管理する道路用地という位置づけにしている」と主張していた。ところが、中間報告書では、「道路法の道路という位置付け」(中間報告書36ページ)であったとその主張が変わり、また、外部委員会での本市の説明では、道路法上の根拠条項について、当初、同法第2条第2項にいう「道路の附属物」に当たるとの見解が示されたものの、後に同条第1項の「道路と一体となってその効用を全うする施設」であるとの見解に改められた。このように本市の主張は変遷しており、最初に当該地を「道路」と判断した根拠は、必ずしも厳密かつ明確なものではなかったと考えられる。」というこの一段落を追加して、その後に改行して「その意味において～」となりますが、ここにも追加するならば「その意味において」の後に、「各法令ごとに異なる「道路」の趣旨や位置付けに関する判断を的確に行うために、」を入れて、元の文章に戻り「関係各課」に繋がりますが、関係各課の後ろに「間」を入れて「関係各課間の協議体制の確立、情報の共有化、職員意識の徹底(素案にあったのも加えて)は必須であり、今後、組織的かつ実効的な体制づくりを積極的に進めていくべきである。」というように考えてきました。

委員長：ありがとうございました。非常に重要なご指摘をいただいたと思います。今の安達委員のご発言につきまして、各委員から何かコメントや補充的なことはありますか。確かに、県開発審査会のところとは認識のズレがあったことはご指摘の通りだと思います。それでは、17ページの6行目以下は今の内容で修文するというところでよろしいでしょうか。続いて行服法の43条の解釈についてです。ここではかなり専門的な議論に踏み込んだのですが、読ませていただきます。「行政不服審査法第43条第1項～具体的な内容を早急に検討する必要がある。」(17ページ10行目～最終行)この点は既に書式等を改めるという話は伺っているところでありますけれども、それに留まるものなのかどうかを具体的にご検討いただきたいということなのですが、これについてはいかがでしょうか。よろしいですか。それでは18ページのところに行きます。これも最後のところまでご議論いただいたところですが、当委員会としては、これもまた重要な今後の進め方の指針をお示しできるのものではないかと思って検討

してきたところであります。32条1項と33条1項14号のとの関係についてであります。まず、アについて「都市計画法第32条第1項は、～より明確化しておくことが望ましい。」(18ページ3行目～30行目)というところなのですが、御意見等ありましたらお願いします。よろしければ、イについて「本市の考え方は、～」(18ページ32行目～19ページ24行目)ということで、もう一つの法律解釈の指針として、こうではないかという意見を述べたところですが、よろしいですか。それでは、ウについて「本件では、～各法令上の手続きに従わざるを得ないだけのことである。」(19ページ27行目～30行目)これについてはいかがですか。次にエについて「行政機関が同法32条第1項の同意をせず、～例外的な場合に留まるであろう。」(19ページ下から7行目～20ページ1行目)これも行政訴訟と民事訴訟と両方あり得るとの法解釈を示しているところなのですが、いかがでしょうか。最後のまとめとなります。「都市計画法第32条第1項の同意の～検討しておくことが必要である。」(20ページ3行目～19行目)今後、内部委員会のほうで更に御検討いただきたいという趣旨でのとりまとめとなっています。要するに、公共施設管理者の立場で都市計画法第32条第1項の同意をするかどうかという問題と、土地の所有者等の権利を有するものとして33条1項14号の同意をするということは法理論上別であるということなので、そういう意味でそれぞれの部分に従った判断がなされるべきで、必ずしも両者が包含関係にあるものではない、ということを変更して御認識いただいて、御検討いただきたい。どの様に進めていくかということについては、これから内部でいろいろ様々な諸事情をお考えになって、具体的な、よりよき方向への検討をしていただきたいという趣旨での内容でございます。今のところまでの32条1項と33条1項14号の関係に関する部分について、何か委員の方から御意見等ございましたらお願いします。

小沢委員：まとめのところ、とても大事なところだと思います。(オの部分の)下から8行目のところですが、「少なからず疑問が残る」というところを非常に強調したいと思ひまして、その次に「もっとも」と繋げますとややそのニュアンスが弱るような誤解を与える可能性があるとおもいますので、ここは「もっとも」という言葉は削って、(文章の繋がりを考えて)「少なからず疑問が残る」の後で改行していただいて、「このような考え方が、本市の従前の行政運用において十分に意識されていたとはいえず」のところの「十分に」も削っていただいたほうがよろしいかと思ひます。それから、この文章の最後のところで「必ずしも明確な基準が存在していたわけではない。」は表現的には「わけではなかった。」の方がすんなりいくと思ひますので、そのように変えていただきたいと思ひます。

委員長：ほかにはいかがでしょうか。

川口委員：まとめのところがこれからいろいろな形で非常に重要な視点になってくると思います。緑地保全推進地区というのは、この場所が指定されていたので具体的な例として挙げられますが、例えば風致地区ですとか、景観保全のための地区とかいくつか代表的な地区を挙げておいて、「 地区等に市有地が含まれている場合」というようにした方が、より意味が出てくるのではないかと思います。緑地保全推進地区については法的な規制がかからないグレーゾーンな訳です。そのようなところに市有地が含まれていた場合に、裁量の余地を持っていくことが必要だと思ひまして、グレーゾーンの地区が他にあるのかどうかなのですけれども。

委員長：事務局どうですか。

事務局：今、川口委員から御指摘のあった風致地区、景観地区につきましては、都市計画決定がされているということになりますので、法による制限がかかっているという前提がございます。緑地保全推進地区というものは、そういったものと比較すると、緑地保全推進地区は分かり易く言えば、法指定がされている場所ではありませんのでレベルが違うということですから、委員御指摘のような、いわば法指定ではないけれども市としての何らかの方向性を目指している土地というものが、いまここで例えばこういう地区とはすぐに出てまいりませんが、そのようなものがあるかどうかも含めて市のほうで検討すべき対象とするのが望ましいと思います。

川口委員：それがわかれば具体的に、例えばと書いてありますので文章としてはいいのですけれども、その地区も含めて市有地の場合には32条と33条について同一解釈という訳にはいかない、ということをおの中に込めたほうが非常に意味が出てくる気がします。ある意味本委員会の中での提言ということだと思ひますので、入れておくことと意義が余計出るのでないかという趣旨で申し上げました。

委員長：景観法のように、法律で指定されている地区では33条1項14号の同意手続きは出てこないのですか。

事務局：出てきます。今後記述する際に注意していただきたいのは、今、風致地区の話が出ていて都市計画決定をしているということですが、これは土地利用を前提とした規制でありまして、結果的に緑豊かな土地利用とするような都市計画となっているところ、しかもそこが市街化区域となっているときには、そこは大きな意味で良好な町並みを作っていきます、保全するところではなくて作って行きましょうというところですので、それを緑地保全推進地区と同列で記述されると序列が違いますので、表現的に間違えてしまうのではないかと思います。ここはお考えいただいて、地域地区は土地利用を前提に規制している都市計画ですので、それと政策的に作っています緑地保全推進地区とは別に考えて書かれたほうがよろしいかと思います。

委員長 : それでは、ここは「緑地保全推進地区等」ということで「等」をいれましょうか。更には、事務局のほうからも御指摘があったので、法的な規制がかかっているところと、そうでない形で市の政策決定においてかなり柔軟に対応できるところと混乱しないような形での取りまとめについて、私のほうで考えます。他にはいかがでしょうか。よろしいですか。最後に当外部委員会におきましては、市民意見を皆さんから聴取することをして検討してきたところですが、市民の皆さんにとっては非常に重大な関心事だということで、2回に渡って市民の皆さんから御意見を伺うという機会を設けました。最初はまとめて何か表現をしようかと思ったのですが、これはストレートにそのまま市民の皆さんの意見が市に伝わるほうがいいだろうというふうに考えまして、本意見書の後に添付する形で市の内部委員会にお示しをしたいと考えました。そういう意味で「神奈川県開発審査会が～本意見書を添付することとする。」(20ページ下から5行目～最終行)もう少し、本当は気持ちとしては強いところがあるのですが、表現としてはこの程度にさせていただきました。このような形で私のたたき台を作ってみたのですが、今日、貴重な御意見をたくさんいただきまして、それを踏まえて改めて見直して最終的に取りまとめたいと思います。そのうえで、市の内部委員会に提出していく手続きをとれたらと思っています。最終的に市にお示しするにあたりましては、この委員会は、実は私自身もやっつけてもどかしかったのですが、御案内のとおり所掌事務が通常言われるところの外部委員会とは違って、内部の委員会の調査結果や改善策について我々が検証をしていくということと、それに対する提言ということで、本来なら外部委員会は独自の調査権限をもって関係各位からのヒアリング等々できるような仕組みづくりが多いですけれども、外部調査対策委員会の設置要綱によればそこまでのことが出来ませんでした。市のほうからの御説明を伺う中で各委員に御検討してきていただいたということで、このような形でのたたき台を作らせていただいた次第です。そういう意味でまずこの委員会の位置付けのようなものとして、添付書類として設置要綱、それからこれまで積極的に御議論いただきました外部委員会での会議の中身は資料として添付して記録に残したい、どういう議論があったのかということについては見ていただきたいというところでございます。3につきましては、100条委員会の方で委員長報告がなされております。この中には、最後のほうの段階で事業者あるいは近くにお住まいの方の御意見等、忌憚のない部分が述べられておりますし、事業者の考え方について述べられているところもございますので、市のほうではもちろん御存知だと思いますけど、内部委員会としてこの点は十分配慮していただきたいと考えて、100条委員会の委員長報告も添付資料としてお付けしたい。そして、先程も申し上げましたように、市民の皆様からいただいた貴

重なる意見を是非内部委員会で十分御検討いただいて、市民の皆さんがどうしてお考えなのかということをご汲み取っていただいた形で今後の検討に生かしていただきたいと思います、という意味で市民意見を添付させていただき、この報告書を取りまとめてきたいというふうに考えている次第でございます。取りまとめの方法について何か委員から御意見ありますでしょうか。よろしいですか。各委員には事前にお配りしてお読みいただいていると思いますが、振り返りまして、全体をご覧いただいて何かお気づきの点等、誤字・誤植を含めて御指摘いただければ有難いと思います。

安達委員：単純な誤字・誤植という点で言いますといろいろあるのですけれども、例えば第何条の「第」があるのとないのがあるということと、手続きについて「手続き」と「手続」という2通りの表現が目につくのと、単純なものではなくて、私が発言した部分で直していただきたいところが1箇所ございます。15ページのイの主な意見の行政指導の可能性のbのところの2行目に「再審査」とありますが、これは「再申請」に直していただきたいということです。

委員長：この部分の議事録はどうなっていますでしょうか。私のタイプミスかも知れませんが、基本的に議事録から引っ張ってきているので、議事録を確認していただいて間違っているようでしたら議事録のほうの修正をお願いします。ほかにはいかがですか。それでは今の御指摘を踏まえまして、もう一度改めて見直して御議論いただいた点を反映させて修正をして、外部委員会の意見として市のほうに提示したいというふうに考えています。修正いたしましたものは、修文作業が終了した段階で各委員のほうにお送りしますので、内容を御確認いただきまして、それで良いということであれば御連絡をいただきたいと思いますので、よろしくをお願いします。他に御意見はよろしいですか、ないようでしたら日程4について事務局から説明をお願いします。

事務局：今後でございますけれども、委員長がまとめていただいたように、本日議論しました内容を踏まえて、外部委員会の意見としてとまとめたものを市に提示していただきたいと考えているところでございます。その後、市の内部で当該意見書を踏まえた協議を行いまして、最終的な市の「原因説明及び改善策」を策定するということとなります。その内容につきましては、改めて当外部委員会に御報告をさせていただいて、最終的な検証を行っていただくものと考えていますけれどもいかがでしょうか。

委員長：わかりました。よろしゅうございますか。それでは、そのような方向で今後進めて行きたいと思っております。また宿題が出来たのですが、できるだけ速やかにお送りしたいと思っておりますので、御確認、御検討をよろしくをお願いします。それでは、本日は終了します。ありがとうございました。