

2013年10月18日

明石市開発審査会 様

都市計画法第50条に基づく審査請求書

(明石フェリー跡地へのマンション建設開発許可処分の取り消し請求)

審査請求人 加藤繁業 ㊞
同 松本 誠 ㊞
同 小山英二 ㊞

明石市長が本年7月31日付けで行った都市計画法第29条による下記に記載した開発事業の許可処分は、法の適用を誤った不当な処分であることから、都市計画法第50条および行政不服審査法に基づき、審査のうえ同処分の取り消しをしていただくよう請求します。

1. 審査請求人の氏名、年齢、住所 <省略>

2. 審査請求に係る処分 開発許可番号 明開指令第1-15(25)
明石・淡路フェリー跡地へのマンション建設事業に関する開発許可処分
(開発許可申請者：株式会社 日本エスコン)

3. 審査請求に係る処分があったことを知った年月日

2013年9月20日

明石市議会の9月定例会に対し、審査請求人らが所属する「フェリー跡地問題を考える会」および「中崎2丁目住民の会」が共同して提出した請願書が審議された上記9月20日の明石市議会中心市街地等整備特別委員会で、上記処分がすでに行われていることを市側の答弁から認知した。

4. 審査請求の趣旨

当該フェリー跡地は、現在も都市計画法に基づく「臨港地区」に指定されており、港湾法による「臨港地区」の定義や位置づけからすれば、当該地は港湾施設以外の施設の建設はできない。すなわち、臨港地区は港湾区域である明石港内の水域と隣接した陸域に当たり、臨港地区には港湾法第2条に記載された港湾施設以外のものには利用できないと解するのが、港湾法の趣旨にかなう。不特定多数を対象にした一般分譲マンションは港湾施設に当たらない。

明石市は都市計画法33条1項1号の規定により、「当該地が港湾法による用途地域等の指定に当たる分区指定がなされていないから、マンション建設を規制することはできない」と主張しているが、この主張は港湾法の趣旨に明らかに反している。港湾法による分区の指定は、港湾法第2条に列挙された港湾施設の中の用途を限定するものであり、分区指定されていなければいかなる施設も建設できるというのは、法の趣旨に著しく違背した解釈である。分区指定がされていなくても、その用途が港湾施設に限定されるのは当然のことである。

よって、本処分は港湾法に定めた臨港地区の用途についての制約に反した処分であり、違法な処分であるため、処分の取り消しを求めるものである。

5. 審査請求の理由

① 当該フェリー跡地は60年近くにわたって県営フェリー、公団フェリー(国道フェリー)、民

営移管後も明石市など第三セクターによる航路維持が行われてきた、極めて公共性が高い明石港の臨港地区である。単なる「民間所有地」の開発と同等に取り扱ったのは、誤りである。

②当該フェリー跡地は、兵庫県からフェリー運航を引き継いだ道路公団が明石港内の埋め立て免許を取得し、フェリー埠頭建設のために公有水面を埋め立てた土地である。埋め立て前は市民の憩いの場でもある「明石市中崎海岸」であったものを、国道フェリー（国道28号線）の埠頭建設という極めて公共性の高い目的で埋め立てを許可されたものであり、また、フェリー利用の増大に伴ってフェリー埠頭が拡張された際も、フェリー埠頭用地の拡張という公共性の高い目的から公有水面が埋め立てられた。したがって、民間の一般分譲マンション建設という安易な用途変更は許されない。

③当該フェリー跡地は、現在も都市計画法による「臨港地区」に指定されており、港湾法第2条による「臨港地区」の位置づけからすれば、港湾区域である明石港内の水域と隣接した陸域に当たり、港湾法に記載された港湾施設しか利用できないと解するのが港湾法の趣旨にかなう。明石市は開発審査の事前協議を始めるに当たり、「臨港地区であっても、港湾法にもとづく分区指定がされていないから用途は特定されず、民間の所有者がいかなる施設をつくるとしても止めることはできない」と解釈したのは、明らかに港湾法の趣旨を逸脱し、曲解している。

港湾法の趣旨からすれば、分区指定がされていなくても港湾機能を維持するための「港湾施設」しか建てられない。一般分譲マンションは港湾施設に当たらない。分区指定は、港湾施設の中の用途区分を図るものであり、指定される用途は港湾施設に限られる。分区指定されていなくても、港湾施設の範囲内に用途が限定されるのは当然のことであり、法の趣旨である。

④明石市はフェリー跡地にある栈橋施設を引き継ぎ、将来の災害時等に備えて非常時の防災安全施設として活用するとしているが、開発許可されたマンション建設計画によりマンションが建設されれば、曲がりくねった幅6メートルの岸壁部分が遊歩道として残されるだけであり、非常時のフェリー等の船舶の接岸と車両の上陸等の用に役立てることはできなくなる。

⑤明石市は2010年11月に内閣府に認定を受けた中心市街地活性化基本計画で、フェリー跡地を含む明石港一帯を「明石港周辺利活用計画」として明石駅前再開発計画と並ぶ最重要計画と位置付け、二つの計画が共にあいまって初めて中心市街地の活性化が図られるとしている。2012年5月のフェリー航路廃止決定以降はフェリー跡地が最も重要な「明石港周辺利活用計画」の拠点と見なされており、同跡地には中心市街地活性化のための極めて公共性の高い土地利用が求められていた。

⑥明石市は民間所有地に対して法的根拠なくして土地利用を規制できないとしているが、上記に述べたとおり、フェリー跡地を所有していた明岩海峡フェリーは、極めて公共性の高いフェリー運航を継承するために日本道路公団から運航施設一切を継承したものであり、商業地域として将来開発する余地を残して譲渡を受けたものではない。加えて、明石海峡大橋の開通後の経営が厳しくなったあと、明石市ははじめ淡路の自治体が運航主体を担う第三セクターとして航路を維持してきた。最終的な「運休」措置や「航路廃止」についても第三セクターが決定してきており、フェリー跡地を所有する同フェリーは単なる民間企業とは言えない。

また、同フェリーは2012年12月5日に「公有地拡大の推進に関する法律」（公拡法）にもとづき明石市に土地の売却の届出を行っており、明石市が公共用地として取得する機会があった。同フェリーが第三者のマンション開発業者である日本エスコンに売却するまでに明石市

は公共用地として取得する機会があったにもかかわらず、この機会を生かすことなく同12月21日に売却を承認する最終回答を行っている。

こうした経緯からすれば、マンション開発業者の手に渡る前に公共性の高い、明石市とも重要な関係性を有していた同フェリーに対して、土地利用や公共利用についてより強い規制力を発揮できる機会を自ら逸したものだといえる。マンション開発業者の手にわたってから「民間企業の土地利用に手を出せない」という主張は詭弁であり、当を得ない。

- ⑦明石市は、フェリー航路廃止が決定した2012年5月末以降、一度は「フェリー跡地は臨港地区に指定されており、分譲マンションの建設はできない」との意思表示を明岩海峡フェリーやマンション開発業者等に行っており、その後、同フェリーに対して跡地を市が買い取る交渉を行っている。しかし、買い取り価額に1～2億円程度の開きがあり、買い取りを断念したと、後に市議会に報告している。

フェリー跡地が明石市にとって極めて重要で貴重な土地であることの認識があるなら、この程度の価額差があることを理由に買い取りを断念したことは市民に説明がつかない。明石市の財政規模、巨額の市費を投入して事業を進めている明石駅前の再開発事業への“大判振る舞い”ともいえる市費の供出等を考えると、フェリー跡地の買い取り断念の理由は不明確であり、説明責任を果たしていない。

港湾法による分区指定がなされていないことを理由にした、無理な法解釈による開発許可処分は、上記のような市の不明朗でお粗末な対応を糊塗するものであり、法の趣旨を誤ったものである。

- ⑧明石市は2010年4月に明石市の最高法規として自治基本条例を施行している。この基本条例は、市政への市民の「参画」と「協働」、そのための「情報共有」を図ることを市政運営の大原則として掲げ、市長等の責務を明記している。

しかるに、フェリー跡地の公共的利用についての一連の経緯の中で、市民には市の対応について一切説明が行われておらず、60年近く明石市の「海の玄関口」として機能してきたフェリー跡地の行方を、市民に情報提供することを怠ってきた。跡地がマンション開発業者に売却され、市がマンション建設を認める方向で開発審査を進めてきた段階でも、市民が再三にわたって問題点を指摘しても安易に“だんまり”を決め込んできた。7月以降、上記2つの市民団体が結成され、市長に対して質問書や要望書が提出されても、真摯な回答をせず、情報の開示、共有を怠ってきた。

明石市のこれらの対応は、明らかに自治基本条例に反し、市長の説明責任を果たしていないことを示している。

また、明石市開発事業における手続及び基準等に関する条例についても、自治基本条例施行後に市政運営の在り方を転換せず、基本条例に即した改正や運用を怠り、市民への情報開示や説明責任を果たしていない。

したがって、条例運用の面でも、自治基本条例に定めた市政運営の原則の適用を怠っており、そのような条例運用のもとで行われた開発審査および開発許可処分は取り消されるべきである。

6. 処分庁の教示の有無 なし

7. 審査請求の年月日 2013年10月18日

以上

(別途11月8日に、請求人資格の適格性について補充書面を提出しています)