

2014年3月20日

明石市長

泉 房穂 様

開発審査会への審査請求人

加藤繁業 小山英二 松本誠

フェリー跡地問題を考える会

代表 大城明夫 小山英二 玉木哲郎

連絡先：明石市太寺4丁目9-17

市民まちづくり研究所

TEL078-913-1241 fax078-914-8039

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について

開発審査会裁決書に基づく説明の要請書

平素は明石市の発展に対してご尽力いただき、ありがとうございます。

私たちは昨年10月18日付けで、表記の開発許可処分の取り消しを求め明石市開発審査会に審査請求していましたが、審査会はこのほど請求を却下する裁決を行いました。

裁決書の中で市長に対する異例の「要望事項」が付記されていたことに鑑み、別紙のように市長に要請書を提出します。

「市民の参画と協働」「情報共有」を市政運営の原則に定めた明石市自治基本条例に基づき、速やかに、誠意あるご回答をいただきますようお願いいたします。

なお、ご回答はご要請した文書等の明示とともに、市長のご回答を文書に取りまとめたうえ、面談にてご説明いただきますようお願い申し上げます。

以上、お忙しい中を恐縮ですが、よろしくお願いいたします。

敬具

2014年3月20日

明石市長

泉 房穂 様

開発審査会への審査請求人
(加藤繁業 小山英二 松本誠)
フェリー跡地問題を考える会
(代表 大城明夫 小山英二 玉木哲郎)

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について
開発審査会裁決書に基づく説明の要請書

貴職が2013年7月31日付けで行った都市計画法第29条による表記開発事業の許可処分<開発許可番号 明開指令第I-15(25)>について、当会の3名が代表して2013年10月18日付けで開発許可処分の取り消しを明石市開発審査会に審査請求していましたが、同審査会は2014年2月4日付けで請求を却下する裁決を決し、同裁決書は2月21日に審査請求人に届けられました。

裁決書では、請求人適格に関して請求人および処分庁である明石市のいずれの主張も、その理由とするところを採用できないとして退けたうえで、独自の判断のもとに審査請求人らの請求人適格を認めず、本請求を却下しました。

しかしながら、本件裁決とは別に、市長に対して異例の「要望事項」を付記しました。すなわち「市の各種計画については、それがどのように実現され、また、各種の許認可とどのような関係に立つのか、さらに変更の場合はその根拠や理由等についても、市民が十分な情報の提供等を受けられるように適切な対応を行うよう配慮されたい」という指摘です。

このことは、本件裁決書の前段約半分のスペースを使って、審査請求人らが主張した本件開発処分の違法性等に関して市の説明が行われていないことに関して、請求人ら市民に十分な説明を行うように指示、言明しているものです。

とくに、港湾法に基づく臨港地区の指定や、明石市総合計画や都市マスタープランに定めた明石港およびフェリー施設の位置づけ、さらには中心市街地活性化基本計画に定めた明石港地区の位置づけ等と本件開発許可処分との整合性、または変更する場合の根拠や理由について市民が理解し得る説明が欠けていることを指摘したことは明らかです。

このような指摘が開発審査会から市長に対してなされたことに鑑み、以下の点について納得できる説明を行うよう、要請します。

また、本件要請は、明石市自治基本条例に定めた「参画と協働、情報の共有」に基づく市政運営の原則の履行を求めるものであることを付記しておきます。

記

1. 都市計画法に基づき臨港地区に指定された明石港フェリー埠頭に、港湾機能とは全く無縁な高層分譲マンションの建設が可能であるという法的根拠となる法令または通達等を文書で持って明らかにしてください。

明石港のフェリー埠頭は半世紀以上にわたって、重要港湾である明石港の基幹的な港湾施設として利用されてきました。明石港の水域に隣接した陸域約 9.3 ヘクタールは、フェリー埠頭になっている区域も含めて昭和 39 年 6 月 4 日付けで、建設大臣から明石港臨港地区の指定が兵庫都市計画地方審議会に付議され、指定されています。

港湾法では、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されていますが、今回のマンション建設の開発許可にあたって臨港地区の指定を解除する等の見直し手続きを踏まずに、臨港地区のままマンション建設を認めることは、明らかに港湾法の趣旨に反した違法な処分であり、市長自らが本来は建てることのできない既存不適格建築物の建設を「事前に認めた」こととなります。

法に基づいて執行する行政として、いかなる法的根拠に基づいてこのような処分を行ったのか、明確にする責任があります。

また、明石港を管理する兵庫県とどのような協議を行い、港湾管理者からどのような指示を受けてこのような対応をしたのか。県と取り交わした協議文書等の明示をして、説明していただきたい。

2. 明石市のまちづくりや都市計画上重要な諸計画との整合性をチェックしない開発許可行政は、基礎自治体として極めてずさんであり、「審査」以前の行政姿勢です。これでは知事権限の移譲を受けた意味がありません。速やかに改善すべきです。

昨年 1 2 月 2 5 日に開催された明石市開発審査会の公開口頭審理で、処分庁は請求人らが具体的に挙げている本件処分の問題点（2013 年 1 0 月 1 8 日付審査請求書参照）について、そのほとんどについて「考慮すべき事項ではない」「審査する項目ではない」として言及しませんでした。同時に、開発審査は都市計画法に示された手続きと用途制限に適合しているかどうかをチェックするだけで、明石市のまちづくりや都市計画で重要な上位計画である「長期総合計画」や「都市マスタープラン」等との整合性をチェックすることは審査項目に入っておらず、その権限はないと言い切りました。

この説明については開発審査会の複数名の委員から、都市マスタープランなど明石市のまちづくり計画の上位計画との整合性は当然チェックするべきものではないかという質問が再三なされましたが、処分庁の担当者は「審査項目は都市計画法に明示された項目だけであり、審査の対象ではない」と繰り返し否定しました。

そもそも、開発審査行政は、当該の地域のまちづくりの方針や計画にとって、その開発行為が障害にならないかをチェックするものであり、都市計画法に示された審査項目は「全国共通」の最低限の審査項目に過ぎません。法に示された審査項目についてのみその整合性を確認するだけなら、県知事権限である開発許可権限を基礎自治体が移譲を受ける意味がありません。主権者である住民に責任を持つ基礎自治体が、地域の実情を踏まえ、地域のまちづくり諸計画等との整合性をチェックして、計画的なまちづくりに支障を生じないように審査するから、権限移譲を受けることの意味がそこにあるはずです。

そうした観点からすれば、口頭審理で示された明石市の開発許可行政の姿勢は、驚くべき無責任さというしかありません。

明石市長は、上記に述べたような形式的で、画一的な国の基準だけをチェックする開発審査行政で良いと思っているのかどうか。明石市のまちづくりに関する上位計画との整合性のチェックが不要と思っているのかどうか。明確にお答えください。

私たちは、口頭審理で示された処分庁の開発審査行政の姿勢を速やかに撤回し、明石市のまちづく

り諸計画との整合性も審査する審査行政へ改めるよう、求めます。

3. 上記2のような開発許可行政の姿勢によって、明石市が唯一開発業者に示した条件、すなわちシンボル道路である銀座通りから明石海峡の眺望を高層マンションによって阻害しないことを求めたことが、建築計画のずさんなチェックによって水泡に帰そうとしています。至急、建築計画の変更を求めるべき責務があります。

明石市は本件開発を許可するにあたって、開発業者側と協議する最初の段階から、まちづくりにおける唯一、最低限の土地利用の条件を示していました。その条件は、明石駅前中心市街地のシンボル道路である駅前線（銀座通り）から明石海峡や淡路島を望む眺望を確保する景観的配慮を求めたものでした。フェリー跡地に建設される高層マンションが銀座通りからの眺望を阻害しないように、マンションの建物や敷地を西寄りにずらせて、シンボル道路の延長線上にマンションの建物が位置しないように求めています。

このため、開発業者側はマンションの建設敷地を西寄りにずらせて、シンボル道路の延長上に当たる東寄りの敷地を「将来の商業利用等の敷地」としてマンション開発時点では具体的な建築計画や利用計画を示さず、未利用地として残すことで市の要請と「整合」させたとしていました。このことは市議会でも再三説明されてきたところで、マンション建設を認める際の市のせめてもの姿勢として強調されていました。

ところが、本件審査請求人らが現地を検分し、図面等で検証した結果、計画通りに15階建てマンションが建設された場合には、幅30メートルの銀座通りの延長上の西寄り約半分にマンションの建物が立ち上がり、駅前や銀座通りからの海峡の眺望が遮られることが判明しました。

すなわち、開発事業者がマンション敷地から外したのは駅前線の南端、旧フェリー乗り場に直結する錦江橋を延長した範囲に限られているのです。駅前線は錦江橋北詰から東側へ向きを振っており、錦江橋の幅員を延長した範囲と駅前から一直線に伸びる銀座通りの延長線とはかなりのズレが生じているからです。（地図図面、写真4枚と説明参照）

正確な測量をしていませんが、この誤差は駅前線の幅員30メートルの約半分のズレが旧フェリー乗り場の敷地で生じています。この結果、錦江橋の延長上ではマンション敷地はぎりぎり延長線にかかってはいますが、銀座通りの延長線上にはマンション敷地が延長線幅の約半分にはみ出すこととなります。添付した地図に表示している通りです。（地図図面）

このことは、駅前や銀座通りから海峡方面を望む写真でも明らかです。（写真1～3）。銀座通りの南端、錦江橋北詰の少し北側から海峡を望む先には、橋の左右前面にマンションの販売事務所が立ち上がっています。（写真2）ところが、銀座通りや明石駅辺りから海峡を望む写真では、マンション販売事務所は道路幅の東半分以下に見えるだけで、同事務所西側（右側）に沿って15階建てマンションが立ち上がるようになります。（写真1～3）。道路の先右手に見える白い15階建てマンションは、フェリー乗り場跡地のすぐ北側にある賃貸マンションなので、このマンションと一部重なる形で道路延長上に新しいマンションが建つと、銀座通りの延長に見える海峡も淡路島も完全に遮られることとなります。（写真1、3）

また、将来の商業施設用地として留保した東側用地は、その面積からするとコンビニ程度の商業施設ぐらいしか建てられないことが予想されますが、仮に平屋建てのコンビニが建ってもシンボル道路からの海峡への眺望が妨げられ、海への視野は全く阻害されるのはもちろん、淡路島も下半分程度は見えなくなることが、添付の写真1～4からもうかがわれます。

このことは1月21日付意見書で開発審査会に提出し、2月4日の5回目の審査会で審理し、受理されています。審査会の裁決が下りた後に開発審査課の担当職員に確認したところ、本件については「初耳であり、銀座通りからの眺望確保を市が条件として出していたことも知らない。開発許可を出すための審査項目になっていない」と言いきっています。この言辞の通りだとすれば、銀座通りからの眺望確保を開発業者に指示した部課と開発審査を担当する部課の間で市の方針が共有されず、審査項目の対象にも入っていない中で、開発許可を審査する段階で建築図面上での確認を求めることも行っていないこととなります。典型的な縦割り行政の弊害が生じたものであり、行政の姿勢はバラバラです。明石市が重要な条件として提示していたことを関知せず、審査項目でないからと検証しないまま開発許可を出す行政がまかり通っていることとなります。

こうした事態は行政としてあり得るべきではない、重要な問題です。市長の明確な判断を求めます。

4. 明石市開発審査会は明石市の開発行政の“お目付け”あるいはチェック機関として、市民からの審査請求に対応するだけでなく、開発許可行政の在り方について市長に提言や意見書を提出する権能を有しているはずで、任命権者としてそのことを明示してください。

今回の明石市開発審査会の裁決書を熟読すると、形式的には審査請求人が請求人適格を欠くことを理由に請求を却下する決定になっていますが、請求内容には触れない立場を堅持しつつも、本要請書の冒頭で述べた「市長に対する要望事項」の付記をはじめ裁決書の随所で、請求内容についての理解と共感を示しながらも、請求人適格の段階で却下した請求についてその内容に触れることを躊躇したものと云わざるを得ません。

市長への要望書の付記についても、本来は請求の内容について一定の判断をしたうえでなければ書けないような内容になっており、内容についての判断を回避した裁決書としてははなはだイレギュラーな付記になっています。

しかし、これらは、審査会が請求内容について共感した部分が少なからずあったにもかかわらず、明石市の開発審査会設置条例に審査会の機能や役割を明記していないことや、開発審査会の設置を定めた都市計画法第78条1項の規定およびその所掌事務を限定的に解していることから、審査請求を却下した案件について、審査会独自の観点から開発許可行政に対する具体的な改善勧告または意見を明示できなかつたと推量されます。

開発審査会については、2000年の地方分権一括法の施行に際して定められた「開発許可制度運用指針」でも、「開発審査会は地域の実情に応じた弾力的な開発許可制度の運用のため積極的な役割を果たすことが期待され、開発審査会の一層の充実を図ることが望ましい」と指摘しています。

本件審査請求に対して、請求人適格を理由に請求を却下することは是認したとしても、本件請求が明石市の開発許可のあり方について重要な問題提起をしていることに鑑み、開発審査行政の在り方について一歩踏み込んだ勧告や意見を処分庁あるいは市長に対して付言することを期待していました。市民による審査請求を、市政への重要な「参画と協働」の一環であることを認め、積極的にその提言を活かしていく姿勢が、審査会にも処分庁・市長にも求められたのではないかと考えます。

こうした件について、明石市自治基本条例の「市政運営の原則」に基づいた市長の明快な判断の明示を求めます。

以上