

第 80 回 鎌倉市まちづくり審議会概要

日 時	平成 27 年 10 月 8 日（木）17 時 00 分～19 時 00 分
場 所	本庁舎 2 階 第 2 委員会室
出 席 者	委 員： 内海会長、加藤委員、出石委員、亀山委員、川口委員、永野委員、梅澤委員、松澤委員 事 務 局： まちづくり景観部長、まちづくり景観部次長兼土地利用調整課長、まちづくり政策課長、まちづくり政策課職員
欠 席 者	委 員： 秋田委員、鈴木委員
内 容	鎌倉市の土地利用調整制度等について

事 務 局	（開会に当たり、事務局から審議会委員 10 名中、8 名の出席により定足数に達していることを報告した。）
内 海 会 長	第 80 回鎌倉市まちづくり審議会を開催する。
事 務 局	事務局から 3 点連絡する。 1 点目は 7 月 30 日開催の審議会概要についてだが、現在、委員に内容の確認をお願いしているところであることから、最終確認は次回としたい。 2 点目は会議の傍聴及び資料の公開についてだが、本日の内容は、鎌倉市の土地利用調整制度等の勉強会であるため、傍聴者の募集は行っていない。 また、資料については、第 79 回審議会の議事概要は未定稿であるため非公開とし、その他の資料は公開することとしたい。 3 点目は本日の内容についてだが、7 月 30 日にご審議いただいた「鎌倉山二丁目宅地造成計画」に対する答申書の 3 つの付帯意見のうち、「土地利用調整制度」の部分について、今後行う予定であるまちづくり条例等の見直しに向け、本市の土地利用調整制度をご理解いただくことを目的としたい。
内 海 会 長	ただ今の 3 点について、了承として良いか。
全 委 員	了承する。
内 容	鎌倉市の土地利用調整制度等について
事 務 局	（本市の土地利用調整制度等について説明した。）
内 海 会 長	ご質問等はあるか。
永 野 委 員	鎌倉山二丁目の大規模開発事業に関して、事業者から市街化区域に編入した上で開発したいというような相談はあったのか。
事 務 局	事業者は、あの場所が市街化区域になるとか、したいという形で動いているのではなく、市街化調整区域内でも一定要件を満たしていれば宅地分譲が可能であるというルールに基づいた形で計画を進めようとしていた。 区域区分は土地所有者の申出によって変更することはあり得ない。区域区分の決定権者は県知事であり、この線を開発事業者が変更したいと言っても相談にならない。従って、開発事業者は土地利用規制を前提として相談してくるのが一般的である。
内 海 会 長	憲法の公共の福祉に適合する形で都市計画は定められる。 その一方で、市街化調整区域の許可基準が問題となり、紛争が起きる可能性が出てきたということである。 現在、市では市街化調整区域の許可基準について検討しているとのことだが、審議会で議論できるのか。
事 務 局	ご意見としていただくことは一つだが、直接的には市で考えていくことと理解している。
永 野 委 員	行政ではどのような基準で線引きを行ってきたのか。

事務局	<p>まず、都市計画区域、次に整備、開発及び保全の方針を定め、これに基づいて区域区分を定めることになるが、このときに県が定める基準に沿って決定する。</p> <p>鎌倉山は昭和45年の当初線引きの際、県の基準に当てはめれば市街化区域に指定される位置付けであったが、地域からの要望もあって市街化調整区域に指定したという特殊な経過がある。</p>
永野委員	<p>私が聞きたいのは、数年に一度、鎌倉市がマイクロなエリアについて線引き変更をするが、それを決める基準は何かということである。</p>
事務局	<p>まず、整備、開発及び保全の方針と県の基準に合っていることが必要である。現在行っている線引きの見直しは大きな変更はないことを前提に、これまで開発や建築の相談があった場所における市街化区域と市街化調整区域の縁辺部の不合理な部分を抽出して、県が最終的に決定するものである。</p>
永野委員	<p>結果的には地権者が何らかの相談をしているから見直しのときにチェックされて、素案が作られるのではないか。</p>
事務局	<p>そこはそのとおりであるが、最初に話した事業者からの相談による大きな変更はあり得ないということである。</p> <p>一定のエリア内の人口密度が増えて人口集中地区となった場合には市街化区域に編入し、都市計画の観点で都市化を進める。それ以外のエリアは市街化を抑制する市街化調整区域となる。また、樹林地など自然的な環境が残された土地を市街化調整区域に編入することも可能である。</p>
川口委員	<p>財産権の話があったが、用途地域によって建築物の用途制限がかかっているので、例えば、住居専用地域ではホテルの建築はできない。制限の範囲内で権利を行使することになる。市街化区域は市街化を図る区域なのだから、技術基準に適合していれば開発を許可しなければならない。しかし、市街化調整区域は技術基準に適合し、かつ立地基準に該当すると認める場合でなければ開発許可をしてはならず、本来、開発行為を認めないが例外的に認めるというものである。</p> <p>鎌倉山二丁目の案件では、既存宅地における自己の居住の用に供するための住宅として、本来は開発できないところを許可したということである。つまり、適用除外的に許可を受け、その後、居住の意思がなくなったということで事業者へ売却された訳だが、そのようなことからすると自己の居住の用に供する住宅の許可基準が守られない状況になったという条例上の課題である。</p>
内海会長	<p>条例というより法律の運用が問題となって、条例の運用にその問題が派生しているという状況である。</p>
事務局	<p>憲法第29条に則って、公共の福祉に適合していることが前提で法律が運用されている。その法律の基準に適合していれば許可をする。市街化調整区域だからということで財産権の行使ができないというものではない。今回は法に適合していたから許可がされたものである。</p>
内海会長	<p>市街化調整区域の開発行為について、条例で強化・緩和できるよう改正されていると思うので、既存宅地の考え方について何らかの基準を策定しているかと思うがいかがか。</p>
事務局	<p>法第34条第11号と第12号のことかと思う。第11号は条例を定めることにより、市街化区域に隣接する縁辺部の開発行為を認めることができるというものであり、本市では市街化調整区域の開発行為については抑制することとしていることから、定めていない。</p> <p>第12号は条例を定めることにより第14号で認める開発行為について、慣例的なものを列記したものである。鎌倉市では、提案基準うち、許可相当として開発審査会に諮ればほぼ間違いなく認められるであろう5項目について、第12号条例に規定している包括的なものである。</p> <p>また、先程、川口委員から都市計画法第29条と第34条の書きぶりが違うとの話が</p>

事務局	あったが、許認可をする側からすると第34条は逆にも読める。第34条第14号の下には提案基準もあり、これであれば許可の対象にするという状況になっているため、適合していれば許可をしなければならないということに近い状態であり、それを不許可とすることは不作為となる。
出石委員	<p>実務としては市が何とかしようとするならば、土地基本法や地方自治法も視野に入れるべきである。</p> <p>自治事務の観点からすると、開かれた基準と閉じた基準といわれるが、第33条の場合は適合していれば許可をしなければならない。一方、第34条の場合は許可をしてはいけないものなので、その他の場合は許可できると捉えることができる。他の要件で不許可にできる書きぶりである。それを実務で行っていないだけである。今後の市街化調整区域の許可基準の検討に当たっては、この辺りの法解釈を意識しなければならないのではないか。</p> <p>また、まちづくり条例がどうあるべきかについては、憲法第29条第2項の法律には条例も含まれるので、公共の福祉に適合すれば財産権を規制できるということをどのように考えるかである。本日の資料には示されていないが、土地基本法の本質は憲法第29条の下にある。地方自治法第2条第12項と第13項も合わせて読み解き検討しなければならない。</p>
川口委員	今回の鎌倉山二丁目の案件は接道要件を満たしていないとのことだが、このまま手続を進めるとどうなるのか。
事務局	基準を満たさないので不許可となるのではないかと。
加藤委員	まちづくり条例と開発事業条例とが二層構造になっているが、なぜ二層構造になったのか。一本化する議論もあったのか。
内海会長	<p>そのことについて、研究者として精査した。</p> <p>すべてを一本化する話もあったが、技術基準部分が法律に抵触するという議論があり、技術基準部分は指導要綱のままとして、それ以外のまちづくりの基本計画、自主まちづくり計画、大規模開発事業調整の早期公開をまちづくり条例にまとめて、二本立てとした。</p> <p>そして、地方分権改革後、指導要綱が開発事業条例として制定された。</p> <p>どちらが良いかは、善し悪しである。一本化すると膨大な条例となり複雑だとの意見もある。総合的な運用ができるという可能性もある。</p>
梅澤委員	<p>専門家としてまちづくりの問題に関する相談を受けるので協力しているが、その時に感じるのは人々が自分達のまちの姿に対するイメージを持っていないということである。法令の条文を見ても、人々にはまちの姿が分からない。</p> <p>今後は、市民を巻き込んで条例を作っていかなければならない。市民が今立ち上がらなければならない。そのためには専門家が教えなければ分からない。まちをどのようにしていくかは市民が決めていかなければならない。また、都市計画法の条例ではない例えば税法など縛りを付けなければ、うまくいかないのではないかと考えている。そのような市民レベルの議論ができるように専門家として手伝えるかである。</p>
内海会長	当審議会でもそのような意見が度々出ていた。自主まちづくり計画のような制度を、今後、どのように活用するか、或いは支援していくのかという課題がある。自主まちづくり計画がうまく機能していない部分があれば、それは課題となるのではないかと。
梅澤委員	先程、事務局から説明があったように、鎌倉山は、本来、市街化区域に含まれるようなエリアであるにも関わらず、経過があって市街化調整区域に含まれている訳だが、今後、あのような住宅地をどのようにして守っていくのかという議論がなされていない。市街化調整区域の田んぼをどのようにするかということと鎌倉山が同じ議論になってしまっているが、市街化調整区域だからといって守れるということではないことを、多くの市民の方々は理解されていない状況である。

内海会長	住民の理解がないと法令の運用ができないという部分がある。 まちづくり条例の運用は、開発事業に係る協議に相当のエネルギーを割いて行われているので、その部分の充実はなかなかしづらいのではないかと。
梅澤委員	既にそのような仕組みがある中で、市の職員は事業者と住民との板挟みのようになっている状況を変えるためには、どのようにしたらよいか市民とともに新しい法体系を作らざるを得ないのではないかと思う。
亀山委員	公共の福祉の公共をどのように捉えるのか。通常は地域や市民であるが、古都鎌倉という市に関しては、国の中の遺産として将来残したい寺社仏閣がある。市民が描く市の姿と、市民以外の人達が願う姿が矛盾する可能性もあるのではないかと。そのように違う部分があったときに、公共という解釈から市民以外の願いを取り入れることができるのかどうか。
内海会長	それを整合させていくのがマスタープランなどではないか。市民がどのように考えているのか、市外の人々が来訪することによって経済が活性化される面などについて議論して、計画ができるのではないかと。
事務局	法律に書いてある公共はオールジャパンではないか。マスタープランに合わせてまちを作っていくことが自治事務である。 現在のパブリックコメントでは、鎌倉に在住・在勤の市民には意見を聴いている。
内海会長	京都や鎌倉では、日本や世界の中の都市であるべきだという認識の上で計画が作られることが理想なのではないか。
亀山委員	同感である。
事務局	先程、自主まちづくり計画の話が出たが、課題となるのは、強制力である。地区計画の話が出て、強制力を持つ規制がかかる段階になると相続の問題などから合意形成が難しくなるという現状がある。
内海会長	個別の利益だけを考えていては、緑の保全などはできないと思う。行政からの働きかけも重要である。
出石委員	日本人の特性なのかもしれないが、自分の土地利用は規制されたくないのに、自分に影響がある他人の土地利用は規制したいという面がある。見方によれば、自主まちづくり計画は住民に予防策を取らせるという行政の責任逃れとも言える。しかし住民は事が起きてから対応したい。このような根源的な問題があるのであれば、大変ではあるが、法律と切り離れた規制条例を考えざるを得ないのではないかと。 自治事務の裁量権があるので、それを踏まえ、既存の事務処理をベースに置くのではなく、市がどのようなことを目指したいのか、そして何ができるのか議論しないと何も出てこない。 私は憲法学者ではないので完全に説明できないが、公共の福祉に触れさせてもらおう。従来の公共は非常に狭く、例えば建築基準法は建物用途や構造等を規制して国民の生命、健康、財産を守る最低の基準を定めると書いてある。これは住んでいる人の生命、健康、財産であり、地震で倒壊しない、火事で燃えないことが公共である。 しかし、徐々に公共の領域が広がり、他人の土地利用であっても大きな意味での公共を形成しているが、日本全国、他自治体から訪れる人々にとっての公共ではないと思う。しかし、公共の領域は広がってきており、昔は法律でしか規制できなかったことがそれらを踏まえ条例で規制できるところまできている。機関委任事務が無くなったということはその発展性があるのであろう。そのようなことから、私はまちづくり条例で直接規制できるようにした方が良いと思う。また開発事業条例については、鎌倉の実情、特性を踏まえた鎌倉らしい独自の基準が、法律の範囲内でそこまでできるか検討しなければならない。地方自治法第2条第12項、第13項によって独自に判断できるとされている。端的に言うと、同じ開発行為であっても横浜市では許可、鎌倉市では不許可であってもかまわない。そのような基準が作れるかになる。但し、忘れてはいけないことが憲法第94条であり、条例は法律の範囲内でしか制定できないと

出石委員	あり、そこを超えてはいけない。超えない中で何ができるかということである。
内海会長	<p>今の話のように条例による規制については検討の余地があると思うが、その前に、法律の運用でどうにかなる部分もあると思っている。鎌倉では地域制緑地などが多く指定されているが、その運用をどのようにしていくのか。</p> <p>さらには、先程説明のあった市街化調整区域の規制が弱いエリアを法律や条例をどのようにするのかについても合わせて考えていただければ良い。</p>
松澤委員	<p>皆さんの話を聞いて大変勉強になった。家にいて近所の方々と話をしているだけでは、このような問題は解決しない。市民の一人としてこの場で発言したいと思っている。鎌倉山の案件で勉強になったのは、住民の力が以前よりも強くなったことである。鎌倉山を開発した時に戻ると、モノレールは通さない、駅も作らない、これ以上細分化しないように土地を守ることが鎌倉山に初めて土地を持った人達の考えだったと思う。ところが、相続等によって段々と土地が細分化していった。それを防ぐ条例が必要だと思っている。</p> <p>また、鎌倉山の案件では、宅地分譲の場合、4メートルの道路幅員では許可が下りないのに、個人の住宅を一軒建てるのであれば4メートルの道路幅員でも許可が下りるといふ抜け道があることも今回分かった。鎌倉独自の土地の狭さ、山と海とが控えている中で、社会の雰囲気を作っていくことについて、市民は関心が無い訳ではないと思う。反対する人がいるということは、自分の意見を持っている訳である。条例とは別に市民の意見を吸い上げていくためには、その時だけの会合ではなく、まちづくりをどのように考えていくのかを、市民・専門家・市職員が三つ巴で持続させていった方が良くと思う。市民の意識を高めることは非常に難しいと思うが継続しなければ意識は高まってこない。</p> <p>最後の意見だが、条例は難しい言葉で書かれていたら市民は読みたくない。噛み砕いて説明されればなるほどと思う。このようなことを友人に話すと、行政と専門家の先生との話し合いが普段もあって欲しいとの意見もあった。独自の条例を作りたいという意見が行政にも専門家の先生にもあると思うので、鎌倉山の事例をきっかけにして、ぜひそのようにしていただきたい。</p>
梅澤委員	<p>何が問題かと言うと、鎌倉らしい風景を守っている人達が限界になってきていることである。</p> <p>竹垣で、道路が狭くてある程度大きい昔からの家で、自動車も入れない所の人達が、車に乗りたいので4mの道路にするとただで「こんなきれいなまちを壊すとは何事だ。」と周りの人達は言うし、竹垣をアルミに替えたいと言えば「竹垣をなぜ壊すのか。」と周りの人達に言われてしまう。それならば補償してもらいたいという気持ちがある。鎌倉山の自然の緑ではない所に年間100万円という経費がかかる。それを一個人に維持させる話なのか。公共の福祉なのであれば、維持費用をみんなで負担する方法があるのだろうかというような議論が必要である。例えば、駐車場ならばみんなが車を停めて自動車屋のようになる。しかし昔は塀があって、その中に車を停めていたから鎌倉らしい。今は全部オープンにして、塀も作らず、車が見えている。車を持たない人にとっては何もメリットが無い。それに対して、そのような人にはメリットがあって、そうでない人にはメリットが無いような法律なりを作らないといけない。それが税なのか何か分からないが、そのようなことを考えなければならぬ。鎌倉の魅力の維持は個人にかかっている。一戸一戸の屋根、塀、緑などに支えられている。そこをみんなで考えるということが大変重要である。</p>
内海会長	<p>鎌倉らしさは個人個人に支えられていて、それが限界にきているので、公共的に何か考えて、それらが維持できるように法律或いは条例などが機能すべきとのご意見であった。</p> <p>本日、皆さんから多岐に渡る話をいただいた。この後に市から今抱えている課題を出してもらった予定だったが時間の都合もあるので、本日の話を踏まえた課題を、次回の審議会でも時間があれば、ご紹介いただければと思う。</p>

内海会長	<p>本日の大まかな内容としては、法律との関係性として永野委員から市街化調整区域の指定の仕方、出石委員から憲法第 29 条と第 34 条の関係、財産権規制、地方自治法について話があった。加藤委員からは、まちづくり条例と開発事業条例をどのように運用していくか、課題があるのではないかと話があり、制度設計について検討いただきたいとの話があった。出石委員から条例で直接規制できるような基準と実効性のある制度について、亀山委員から公共の福祉として鎌倉市をどのように考えていくのか、そのときに行政が公共の福祉として鎌倉らしさをどのように守るかを真剣に考えて、単なる法律の運用ではない考え方を示していくべきではないか、さらに、梅澤委員と松澤委員から市民を巻き込んだ条例運用や土地利用調整の重要性について話があり、意識を高めるような点も検討対象になっていくのではないかとのことだった。</p> <p>法律との関係、まちづくり条例そのもの、公共の福祉、市民との関係などを踏まえつつ、課題として検討いただきたい。</p> <p>なお、本日の話以外にも意見等があれば、欠席委員を含め、事務局にてメールで取りまとめていただきたい。</p>
その他	
事務局	<p>次回は平成 27 年 11 月 26 日(木)午後 6 時から 8 時に開催する。</p> <p>議題としては、本年 6 月 29 日開催した第 78 回まちづくり審議会においてご審議いただき、7 月 16 日付けにて市長宛に答申をいただいた大規模開発事業が、その後計画を変更し、現在、まちづくり条例に基づく手続中であるため、その審議を予定している。</p>
内海会長	<p>以上をもって、第 80 回鎌倉市まちづくり審議会を終了する。</p>