

「藤沢市開発行為及び中高層建築物の建築に関する指導要綱」についての意見

一．意見の趣旨

オンブズマンは、市民からの苦情申立てに基づき調査した結果、現行の「藤沢市開発行為及び中高層建築物の建築に関する指導要綱」に改善すべき点があると判断しましたので、藤沢市オンブズマン条例第16条第2項の規定に基づき、以下のとおり、同要綱の改善を求める意見を表明します。

1. 一定規模以上の開発行為等の事業計画を近隣住民に周知すると共に、事業計画の内容について事業施行者から説明を受け、事業施行者と協議する機会を近隣住民に付与するという目的を達成するためには、現行の「藤沢市開発行為及び中高層建築物の建築に関する指導要綱」及び「藤沢市開発行為及び中高層建築物の建築に関する指導要綱に基づく事前協議の手引き」の定める「予告板設置」方式では限界があると考えられるので、事業施行者に対して一定の範囲の住民に対する事業計画の説明を義務づけることを検討すること
2. 上記義務づけを実効的なものとするためには、現行の要綱という形式では限界があると考えられるので、「藤沢市開発行為及び中高層建築物の建築に関する指導要綱」の条例化を検討すること

二．意見の理由

1. 意見表明の経緯について

(1) オンブズマンは、市民から次のような苦情申立てを受けた。自宅の隣接地で開発行為が行われているが、ある日気がついたら、自宅南側のフェンスに沿って、高さ約2.5m、長さ約14mにわたる擁壁が建てられていた。業者からは事前に何の説明もなく、突然に建てられてしまった。業者に問い合わせたところ、市から開発許可が下りているから、何の問題もないと突っぱねられてしまった。市の担当課に問い合わせたところ、申請書類等に不備はなく、法的に問題もないので、開発許可を下ろすしかなかったとのことであった。市の担当課によれば、業者に対しては、開発許可を下ろす際に近隣住民と話し合い、円滑に進めるよう口頭で指導しているし、再度口頭で指導するとのことであったが、その後業者からは何の連絡もなく、工事がどんどん進められてしまっており、遂には自宅東側にも擁壁が建てられてしまった。行政は、許可、認可、口頭指導だけでなく、もっと現場へ足を運び住民の意見を聞き、たとえば隣接地住民の同意をとることなど義務づけをしても良いのではないか。

(2) オンブズマンが調査したところ、当該苦情で問題となった開発行為については、「藤沢市開発行為及び中高層建築物の建築に関する指導要綱」（制定：平成8年8月2日告示第126号、最終改正：平成18年6月7日告示第67号）（以下「本要綱」という。）及び「藤沢市開発行為及び中高層建築物の建築に関する指導要綱に基づく事前協議の手引き」（策定：平成8年9月2日、最終改定：平成18年8月1日）（以下「事前協議の手引き」という。）の定める事前協議手続を経た上で、都市計画法に基づき事業施行者が市に対して開発許可を申請し、これに基づいて市は開発を許可している。この一連の手続に関しては、特に手続の逸脱などは見られなかった。

(3) 当該苦情で問題となった開発行為に関しては、本要綱の定める事前協議手続において、市長から事業施行者に対して「条件として予告板の掲示」が指示事項として通知さ

れている。この指示事項は、本来、一定規模以上の開発行為等の事業計画を近隣住民に周知すると共に、事業計画の内容について事業施行者から説明を受け、事業施行者と協議する機会を近隣住民に付与することを目的として通知されるものである。しかし、苦情申立人は、問題の開発行為において自宅の南側及び東側に擁壁が建築されることを、実際に自宅の南側に擁壁が建築されるまで知らなかったというのである。したがって、当該苦情で問題となった開発行為に関しては、事業施行者に対して通知された「条件として予告板の掲示」の指示事項が、結果的に所期の目的を達成していなかったことになる。オンブズマンも現地調査を行ったが、特に南側に設置された擁壁は苦情申立人の自宅の南側を全面的に覆うものであり、当該擁壁の建築によって苦情申立人の生活環境に重大な影響が及ぶことは明らかである。ある日突然このような擁壁を目の当たりにした苦情申立人の驚きは、察するに余りある。このような事態を避けることこそが、本来、「条件として予告板の掲示」の指示事項の目的のはずである。

(4) このような事態に至った原因が手続の逸脱にあるのだとすれば、手続の逸脱を指摘すれば足りる。しかし、前記のとおり、当該苦情で問題となった開発行為に係る事前協議手続には、手続の逸脱は見られない。手続の逸脱がないにもかかわらず、その目的が達成できなかったということであれば、手続自体に問題があると考えざるを得ない。オンブズマンは、当該苦情に基づき検討した結果、本要綱の定める事前協議手続は、第1に、現行の「予告板設置」方式に限界があるという点、第2に、現行の要綱という形式に限界があるという点から、所期の目的を達成する際の実効性に限界を有すると判断するに至った。そこで、本意見を表明することとしたものである。

(5) 以下、本要綱の定める事前協議手続の仕組みについて述べた上で、まず、現行の「予告板設置」方式の限界を指摘し、その改善策についてオンブズマンの意見を述べる。次に、現行の要綱という形式の問題点を指摘し、要綱の条例化についてオンブズマンの意見を述べることとする。なお、本要綱には、その他にも様々な問題点があるものと思料されるが、本意見はあくまでも前記2点に焦点を絞るものである。

2. 事前協議手続の仕組みについて

(1) 本要綱は、「本市の区域内における開発行為及び中高層建築物の建築に対する指導を行うことにより、公共施設の整備の促進を図り、もって良好な都市環境の形成に資すること」(第1条)を目的とし、一定規模以上の開発行為及び中高層建築物の建築を行う事業施行者に対し、開発許可申請その他の法令の定めによる行為を行う前に、市長と協議することを求めている(第11条第1項)。

(2) 事前協議は、以下の方法及び順序により行われる(同条第2項)。事業施行者は、市長に対して事前協議申込書を提出する。市長は、藤沢市土地建物指導委員会に諮った上、事業施行者に所要の通知をする。事業施行者は、当該通知に市長の指示があったときは、市の機関の管理に属する公共施設又は公益施設に関してその管理主管課等と協議する。当該協議が成立したときは、協議書を作成し、事業施行者及び市長が記名押印する。

(3) 市長が事業施行者に行う通知には、①「可とする」、②「条件として予告板の掲示」、③「計画変更の条件付き」、④「審査会等先議又は並行審議」、⑤「審議継続」がある。このうち、本意見で問題となるのが、②「条件として予告板の掲示」である。「事前協議の手引き」によれば、この通知は、「事業施行者が事業計画を近隣住民に周知するとともに、周辺環境へ及ぼす影響等の問題について、付近住民その他関係者から問い合わせ等があれば、説明会の開催その他適切な対応に努めることによって問題を解決する、という主旨から出される条件」である。

(4) 「条件として予告板の掲示」が市長より通知された場合、事業施行者は、速やかに、

事業施行区域の道路に面する場所その他の他者が見やすい場所に事業予告板を設置し、事業が完了する日まで設置しておかなければならない（第12条）。事業予告板を設置した場合、事業施行者は、事業予告板設置報告書によって、事業予告板の掲示場所と記載内容を市長に対して報告する。

- (5) 事業予告板の設置後、事業施行者は、事業予告板掲示後の経過報告書により、事業予告板の設置後の経過について市長に報告する。事業予告板を設置した後、近隣住民から説明会の開催等の要望があった場合には、説明会等において協議した内容について市長に報告する。また説明会の開催等の要望がなかった場合には、事業予告板設置報告書を提出した日より14日以上経過した時点で、その旨を市長に報告する。
- (6) 以上の報告について市長の承認が得られた後、事業施行者は管理主管課等との個別協議に入る。

3. 「予告板設置」方式の限界について

(1) 本要綱の定める「予告板設置」方式においては、事業施行者が設置した事業予告板が所期の目的を達成するためには、何より住民が実際に事業予告板を目にすることが前提となる。しかし、開発行為等の事業施行区域の隣接地の住民であっても事業施行者によって設置された事業予告板を目にする機会が無いというケースが十分に考えられる。現に本意見の端緒となった苦情を申し立てた住民は、自宅南側隣接地で行われる開発行為に関して事業施行者が設置した事業予告板を目にしたことはないとのことであった。

この点、本要綱は、事業施行者に対して、事業予告板を「事業施行区域の道路に面する場所その他の他者が見やすい場所」に設置するよう求めている（第12条第1項）。しかし、「見やすい場所」とは言っても、そこには自ずと限界がある。事業施行区域の形状によっては事業予告板を設置できる場所が限られる場合もあるし、何より、事業施行者が一般的には「見やすい場所」に事業予告板を設置したとしても、事業予告板の設置場所を日常的に通行しない住民は事業予告板を目にする機会を持たず、当該事業予告板は少なくとも当該住民に対しては所期の目的を実質的に果たし得ないことになる。

(2) また、本要綱の定める「予告板設置」方式においては、事業施行者によって設置された事業予告板を目にした住民が事業施行者から事前協議手続中に説明会等の開催を求めるためには、一定の期間内に事業施行者に対して問い合わせ等の行動を起こす必要がある。しかし、本要綱の定める事前協議手続の仕組みを知らない住民にとっては、事業施行者によって設置された事業予告板がいかなる意味を持つのか、また事業予告板を目にした場合にいかなる行動を起こすべきなのかが分からないのではないと思われる。

市が事業施行者に設置を求める事業予告板の内容を見て、住民が事業計画の内容を把握できるか、疑問である。「事前協議の手引き」によれば、事業予告板を設置する事業施行者は、開発行為の場合には、市の交付する事業予告板に、開発行為の地名・地番、開発区域の面積・宅地数、予定建築物の用途、予定工事期間、事業施行者及び代理人の住所・氏名・連絡先の必要事項を記載すると共に、土地利用計画図及び立面図を添付することとなっている。しかし、専門的な知識を持たない住民が、これらの記載及び図面を見て、開発行為の内容や開発行為が生活環境に及ぼす影響を具体的にイメージするのは困難である。

この点を補うべく、本要綱は、事業施行者の責務として「事業の内容等について付近住民その他関係者から問い合わせがあった場合又は協議を求められた場合には、説明会を開催するなど適切な対応に努めること」（第10条第3項）を規定すると共に、市の交付する事業予告板には、その最上段に「藤沢市開発行為及び中高層建築物の建築に関する指導要綱第12条の規定による」との記載が、その最下段に「事業計画について、

質問等がありましたら上記代理店（事業施行者）まで、至急ご連絡して下さい。」との記載がなされている。しかし、このような記載を見ただけでは、事前協議手続における事業予告板設置行為の位置づけを把握するのは困難である。

さらに、「事前協議の手引き」によれば、事業施行者は、住民から説明会の開催等の要望がなかった場合、事業予告板設置報告書を市長に提出した日より14日以上経過した時点で、その旨を市長に報告することができる。つまり、住民が確実に事前協議手続中に事業施行者から説明会等の開催を受けるためには、事業施行者が市長に対して事業予告板設置報告書を提出した日より13日以内に事業施行者に問い合わせ等の行動を起こさなければならないわけであるが、こうした仕組みは事業予告板を見ただけでは分からない。事業予告板を見た住民が事業施行者に問い合わせ等の行動を行っても、既に事業施行者が市に対して事業予告板掲示後の経過報告書を提出し、事前協議手続が完了してしまっているという事態も十分に想定できる。

(3) 以上のとおり、本要綱の定める「予告板設置」方式においては、一定規模以上の開発行為等の事業計画を近隣住民に周知すると共に、事業計画の内容につき事業施行者から説明を受け、事業施行者と協議する機会を近隣住民に付与するという目的を達成するためには、第1に、住民が実際に事業予告板を目にすること、第2に、事業予告板を目にした住民が一定の期間内に事業施行者に対して問い合わせ等の行動を起こすことが前提となるが、しかしそこには自ずと限界があると考えられるため、本要綱の定める「予告板設置」方式は、所期の目的を実効的に達成することに限界があると考えられる。

(4) オンブズマンは、現行の「予告板設置」方式が期待する目的を実効的に達成したいのであれば、事業施行者のより積極的な役割に期待するほかないと考える。そこでオンブズマンは、現行の「予告板設置」方式について相応の改善を図ることに加えて、事業施行者に対して、少なくとも事業施行区域の隣接地などの一定の範囲の住民に対して事業計画の内容を説明すべきものとする条項を設けて然るべきであると考え。ちなみに、当該苦情で問題となった開発行為では、事業施行者は、説明会の開催若しくは住民に対する説明を行っていない。

事業施行者に対して一定の範囲の住民に対する説明を義務づけることは、現行の「予告板設置」方式に比べると、事業施行者にとっては負担増となる。しかし、県内の自治体の状況を見ると、事業施行者に対して、一定の範囲の住民に対する事業計画等の説明を義務づける自治体が少なからず見受けられる。したがって、本市で行われる一定規模以上の開発行為に関して、事業施行者に対して、一定の範囲の住民に対する事業計画の説明の義務を課したとしても、事業施行者に過大な負担を求めることにはならないものと思われる。

(5) 事業施行者に対してこのような義務を課す場合であっても、対象となる事業の規模、説明の方法、説明すべき住民の範囲等に関しては、様々な規定の仕方があると思われる。

これらの点に関しては、他の自治体の実例を参考にして検討すべきものとする。

(6) なお、以上に述べたことは、「藤沢市建築物の建築に関する指導要綱」（制定：昭和60年8月20日告示第28号、最終改正：平成12年9月29日告示第182号）の定める「予告板設置」方式にも基本的には当てはまるものとする。

4. 要綱の条例化について

(1) 以上に述べたように、オンブズマンは、一定規模以上の開発行為に関しては事業施行者に対して一定の範囲の住民に対する事業計画の説明を義務づけて然るべきであるとする。しかし、このような義務づけを行うにしても、要綱という形式による以上、その実効性には自ずと限界が伴う。要綱は、本来、条例や規則のように正規の法規ではなく、法的な拘束力を持つものではない。あくまで行政内規の一種として指導方針を示

したものに過ぎず、相手方の任意の協力によって行政目的を達成しようとするに留まるものである。

- (2) オンブズマンは、過去に何度か本要綱に基づく市の業務に関する苦情を市民から受けてきたが、その多くは事業実施者に対する市の行政指導の不十分さを不満とするものであった。要綱に基づく行政指導である以上、これに従うか否かは事業実施者の任意の協力に委ねられることになるため、指導が不十分なものとならざるを得ないのも当然である。しかし、事前協議という手続を設けておきながら、要綱に基づくものであるから十分な指導ができないという説明をしたところで、市民の理解が得られるとは思えない。
- (3) さらに、近年、特に1994年の行政手続法及びこれに伴う各自治体行政手続条例の制定に伴い、行政手続の透明性の確保と公正さの担保という観点から、要綱の条例化が求められるようになってきている。加えて、宅地開発等指導要綱に関しては、国からも、要綱に基づく行政指導の行き過ぎの見直しという観点から、要綱の条例化の要請がなされてきたという経緯もある。
- (4) このような背景から、県内においては開発指導要綱の条例化を図る自治体が増えていく中で、本市は他の自治体に遅れをとっているという感も否めない。本市においても本要綱の条例化は課題としては認識されているようであるが、そうであるならば、住民の生活環境に直結する問題でもあるので、早急に条例化の具体的な検討に取り組むべきである。
- (5) 以上のことから、オンブズマンは、本要綱の定める事前協議手続をより実効的なものとするために、手続違反に対する制裁規定（例えば「事実等の公表」）の設置も視野に入れて、本要綱の条例化を行うべきであると考えている。

以上

「藤沢市開発行為及び中高層建築物の建築に関する指導要綱」についての意見表明に対する報告

2006年12月22日付けにて、藤沢市オンブズマン条例第16条第2項の規定に基づき、標記件にかかる改善を求める意見を表明されたことにつきまして、次のとおり、現在の状況を報告します。

本市においては、「藤沢市開発行為及び中高層建築物の建築に関する指導要綱」、「藤沢市建築物の建築に関する指導要綱」及び「藤沢市ワンルーム形式建築物指導基準」等を施行し、本市の秩序ある都市開発への誘導と公共施設整備に対して一定の成果を生み出しているところでございます。

しかしながら、指導要綱は開発行為や建築行為などに対して、一定の行政目的を実施させるものであり、住民と計画事業者間での調整など、相手の任意に基づく行政指導であることから、その実効性についての課題も多く生じてきている状況にございます。また、指導要綱制定から30余年経過した現在、社会状況の変化とあわせ住民意識の多様化と共に、よりきめ細やかな行政対応が求められてきているところでございます。このことから、本市としましても指導要綱に基づき定められている手続きに関する規定や、開発許可等の技術基準を明確にし、より実効性のあるものにしていく必要から、現在、既にこれらの規定にかかる条例化に向けて策定作業を行っているところでございます。

また、この指導要綱の条例化につきましては、市議会からも一般質問等において、「条例化にあたっては住民の意見が反映できるような手続きを盛り込んだ内容としていただきたい」等のご意見も頂いているところでございます。

なお、平成18年4月7日に行われました、貴職による調査の実施時におきましても、指導要綱の条例化にかかる策定の件につきましては、ご説明を行わせていただいたところでございます。

このことから、貴職からの表記の意見の主旨に記載されている点も含め、現在、一定規模の開発行為や建築行為等については、住民に対する説明会の開催の義務づけ等を盛り込んだ手続き及び技術基準を定めて策定作業を進めており、平成19年度中の条例制定を目途としているところでございます。

以上