

## 第2回まちづくり条例策定委員会 議事録

日 時：令和5年12月14日（木）17～19時

場 所：稲城市役所 602 会議室

出席者：学識委員A（委員長）、学識委員B、学識委員C、  
市民委員D、市民委員E、市民委員F

傍聴者：なし

### 【配布資料】

- |                       |
|-----------------------|
| 1 第2回まちづくり条例策定委員会 資料  |
| 2 基本構成課題出し            |
| 3 問題事例                |
| 4 手続き件数（平成27年度～令和5年度） |
| 5 国土利用計画法リーフレット       |
| 6 他自治体の条例パンフレット       |

### 1 開会

### 2 前回の振り返り

※コンサルタントから前回の振り返り

### 3 基本構成イメージ及び稲城市の課題について

※事務局から、流山市と町田市のまちづくり条例パンフレットに基づいて条例の構成イメージについて資料説明

#### （1）論点1 大規模土地取引について

※事務局から、資料1、資料2、資料5に基づいて説明

#### ■質疑応答

委員長：市としてはまちづくり条例で、市としても土地の取引について把握し、勧告や助言ができるようにしたいということと、市民の意見表明や要望の機会を作りたいということ。事業者が土地を買う時には大体の開発計画ができていて、採算が取れるという前提なので、売買した後に色々と言っても聞いてもらえないことが通常なので、本当は売買する前がよい。購入後でも勧告などができるようにしたいというのが市の意向だと思うが。学識委員Cに質問なのだが、勧告というのは法的にはどのような効力があるのかを教えてください。

学識委員C：勧告には処分性、強制力はない。基本的には「お願い」ということで、言われた方も従う必要はないので、逆に行政訴訟では争いになる。

委員長：勧告しない場合には、公表も微妙か。

学識委員C：公表はやや微妙である。

委員 長：処分性がある公表と処分性がない公表があると通常言われていて、非常に微妙である。資料の中で「(個人情報)」と書かれているがこれはどういう意味か。

事務局：国土法に基づいて届出される情報の中で、情報公開請求があった場合に、どこまでの情報を市が出せるのかという問題意識で「(個人情報)」と記載している。市としては、利用用途と金額は情報公開できないと考えている。国土法の届出は、市を経由して東京都に提出されるが、東京都も多分それらの情報は出していないと思う。

学識委員C：条例で事前届出を規定しているような場合は、利用用途は出させているケースはあるが、金額は取引に影響する可能性があるのでできないと思う。

委員 長：価格や用途は個人情報という理解でよいか。

学識委員C：難しい部分ではある。

委員 長：利用用途は公益性があるから出してもいいという議論はあるのだが、訴訟を起こされる可能性があるので、市としては不安を持っているということだろう。

学識委員C：通常、個人情報は、個人のプライバシーに関する部分ということだが、大規模な土地売買に関しては、周辺に与える影響が大きいので、条例で一定の範囲で情報を出させるということはあると思う。

市民委員D：南山の開発にあたって、色々と問題が起こったと聞いている。どのような経緯でそうした事態になったのか、また、南山の教訓について教えてほしい。

事務局：南山の区画整理では、手つかずの緑が残っていたので、なるべく緑を残してほしいという要望があった。法令上は、区画整理法で3%、東京都の緑の確保条例で3%、計6%の緑を残せばいいということだったが、事業者と協議の結果20%の緑地を残すことになったという経緯があった。

委員 長：区画整理の場合は指導しやすいが、開発許可や建築の場合どこまでできるかということだと思う。

市民委員D：市民の意見表明や市民参加の仕組みを作る時に、意見が強い市民がいる場合、議論が混乱する危険性もあると思うが、それについてはどのように考えたらいいのか。

委員 長：それは条例の制度設計に関わる部分になる。市が考えている市民の意見表明の機会について教えてほしい。

事務局：簡単に言えば、縦覧のような制度を考えている。一定の意見表明期間を設けて、市民から意見が出れば土地購入者に伝えるというものである。

学識委員C：どのようなものを作るのかということも公表して意見をもらうのか。

事務局：基本的には公開できるのは用途までと考えている。具体的なところまでは、この段階では事業者も公表できないのではないかと。

学識委員C：それでは、具体化した段階で、さらに意見表明をする機会を設けるのか。

事務局：その後の段階になるが、例えば特定事業だとか、大規模開発事業にあたるようなものであれば、そうした機会を含めた手続きに入るというイメージである。

市民委員D：都市計画審議会の委員をやらせていただいているが、縦覧ではほとんど意見が出てこない。市民に関心を持ってもらう仕組み、市民の意見を吸い上げる仕組みをいかに作るのかが大事だと思う。

委員 長：市民への縦覧方法はどのように考えているのか。図書のみか、敷地に看板設置などもするのか。

- 事務局：細かいところは、今後検討していかなければならないことだとは思いますが、看板やホームページ上での公表などを考えている。
- 学識委員B：土地取引が済んだ後での届出では計画がほぼ決まっているので効果がない。多摩市などでは事前届出制にして、市長から勧告などを出している。
- 学識委員C：事前届出で市長が勧告するような仕組みを導入している自治体では、市民の意見を聞かずに専門家だけで協議している。
- 学識委員B：多摩市では事前届出で、事業の予定なども情報を出してもらっている。届出ではわからないことについては市で調査して、審査会に情報を上げて協議し、大抵は市長が勧告まで行っている。事業者が勧告に従っているかは微妙だが、やらないよりはやった方がよいと思う。
- 学識委員C：国分寺市も事前届出を行っている。地域の特性などを土地所有者に伝えて、それを踏まえて買い主と協議するよう依頼している。売買後にも届出をしてもらい、市の意向を計画に反映するよう、事業者伝えるという二段階になっている。
- 事務局：武蔵野市や狛江市など、都内は比較的二段階が多い。町田市は事前のみで、流山市は事後のみとなっている。
- 学識委員B：事前届出をすることでの効果がどの程度あるのかということだと思う。
- 学識委員C：事前に市の意向を伝えた方が有効ではないかと思う。
- 学識委員B：多摩市では多摩ニュータウン開発の経緯から、都市計画マスタープランの内容などについても事前届出段階で土地所有者と買い主に伝えている。それがうまくいっているかどうかはわからないが。事後届出だけでやっている自治体で問題が起こっていないのかは気になる。事前届出制にすれば、都市計画上の問題以外でも、何か問題があれば事前に協議できる。
- 事務局：窓口で事業者対応をしていると、資金計画が固まった段階で言われても困る、土地の売買前や資金計画が固まる前なら調整の余地があると事業者に言われる。また、役所の窓口に来るのは設計者で、条例などの強制力がある規則だと、設計の変更について建築主を説得しやすいということも言われる。ただ一方で、事前届出で勧告をしても売買を止められないということであれば、土地購入後に事業者と話をした方が、効力があるのではないかということで今回は事後届出のみとしている。しかし、市としても悩んでいる部分ではあるのでご意見いただきたい。
- 市民委員F：土地売買の前の段階で、現状として市民が関われるタイミングはあるのか。
- 事務局：現状では情報が公開されていないため、事前に市民が関わるということはほとんどない。実際の開発計画が出てきて、事業が進み始めて市民が、気がつくというのが現状である。仮に事後届出だけだとしても現状よりは早い段階で市民が知ることにはなる。
- 委員長：市街化調整区域では森林伐採は届出だけで済んでしまう。樹木を切った後に土地を売買することもありえる。どの段階でチェックをするのかは相当に難しい問題である。
- 市民委員F：先ほど、開発の時の緑地保全の規定についての話があったが、その基準をクリアしていれば木は伐採できてしまうということか。
- 事務局：土地の所有者は民間の人なので、指導できるのかという問題もある。
- 委員長：都市計画マスタープランが具体的に指導できるような内容になっているのかという問題もある。

事務局：土地利用について市民や行政で共通認識になっている部分でも、計画には明記されていないところが結構ある。そうした場所は未発達なエリアで、土地も安いので、狙われがちなので、そこをどうしていくのかという問題もある。

委員長：事前届出制も含めた検討が必要という意見があるので、事務局で、事前届出制度のある自治体にヒアリングをして、実際に効果があるということであれば、庁内合意形成を図って、稲城市でも事前届出制を取り入れることにしたらどうか。

## (2) 論点2 調整会の開催について

### i) 大規模開発事業等の場合

※事務局から資料2に基づいて説明

#### ■質疑応答

委員長：ポイントが2つある。この資料に書かれている大規模開発事業は開発行為だけではなく、平置き駐車場の整備など、大規模な土地利用の変更を含んでいるということと、法律で求めている申請の前に、事前協議によって事業の是非について決着をつけたいということである。市が考えている事前協議の場となる調整会のイメージについて教えてほしい。

事務局：大規模開発事業の範囲は、次回以降で検討したい。また、調整会については、色々な制度があるのだが、東京都の中高層建築物紛争条例では、都の職員がまず斡旋をし、それでうまくいかない場合、第三者がお互いの意見を聞きながら和解案のようなものを作成する場を調整会としている。流山市などでも斡旋はしないが、調整会を設置している。町田市では第三者が入らない市民と事業者による協議の場を設置することになっている。

委員長：練馬区では建築家と弁護士といった専門家を派遣する制度がある。

学識委員C：練馬区の制度は専門家がアドバイスをするだけで、調停などはしない。

委員長：基本的には法的には問題がない事業なので、調整するのは難しい。武蔵野市は議事録をすべて公開しているので読んでいただけると調整会のイメージが湧くと思う。

学識委員C：調整会是一种の話し合いなのだが、大事なのはどこまで強制力があるかである。行政で行われている一般的な調整会は裁判所の調停に近い。裁判所の調停では出席は義務づけられているが、調停には強制力がない。調整会の場合、事業者の調整会への出席の義務づけと、調整会での意見に対して強制力を持たせるのかがポイントになると思う。

事務局：調停で和解したのに実際は履行していない場合はどうしているのか。

委員長：武蔵野市では議事録を公開しているだけでなく、調整会での合意事項について双方に調整会として文書を出している。さらに事前協議の建築調整の修正図面も出てくるので、それとは違う建築確認申請はできなくなる。

学識委員C：合意した内容を文書化していればそれは一種の契約になる。民事上の合意ということで、強制することはできる。

委員長：調整会での調整は市がやる想定か。

事務局：第三者にお願いする予定である。

事務局：武蔵野市の調整会の場合、市の職員はどのような立場で参加しているのか。

- 委員 長：行政は後ろに控えているだけで発言はしない。他都市の事例では調整会には市民がメンバーとして入る場合と、専門家だけの場合がある。
- 市民委員D：都市計画マスタープランを根拠に指導することはできないのか。
- 学識委員B：多摩市の場合、多摩センター駅の直近には住宅を整備させたくないの都市計画マスタープランでもそのように規定しているが、マンションができてしまう。その時に都市計画マスタープランを根拠として、強制はできないが、低層部分には店舗を入れるようにというような調整を行っていて、うまくいったり、いかなかったりしている。
- 委員 長：都市計画マスタープランを議会議決することで、拘束力と実現性を高めている自治体もある。強制力を持たせるところまではできないが。
- 学識委員B：都市計画マスタープランを緻密に作っておかないと指導の根拠にならない。多摩市ではそれで苦労している。
- 学識委員C：強制力がどこまであるかは別にしても、具体化した基準があれば、事業者もそれに違反していることがわかるし、行政も指導しやすいという面はある。
- 事務局：市の窓口では「ルールを守らない場合はどうなるのか。罰則があるのか。」と聞いてくる事業者もいる。やはり強制力がないと厳しいということは感じる。
- 委員 長：人口6,000人の自治体で、首長が最高裁まで争う覚悟を示し、審議会で開発を許可しなかった結果、最終的に計画が頓挫した事例がある。市民、職員、首長の考えでどこまで強く言えるかが決まってくる。担当者一人ではがんばれない。
- 学識委員C：芦屋市は市域全域を景観法上の景観地区に設定している。そうすると開発に対して承認をしないという法的権限を行政が持てるようになる。過去に1件承認を拒否した事例がある。
- 事務局：行政として有効だと感じる手法のひとつは、時間をかけさせることである。南山東部のマンション開発で、市民の反対があったにもかかわらず事業者が強行突破して建築確認申請を取ってしまった。市も法的には問題がないため、開発の同意書を発行したが、それに対して、市民が中高層紛争条例に基づく申し出を行い、それに事業者が対応せざるを得なくなり、市の発行した書類の1年間の有効期限が切れてしまい、最終的に開発計画を取り下げたということがあった。
- 委員 長：市の要綱と都の条例の2つの制度があったことで、時間をかけさせられたということだと思う。市が要綱を条例とすれば効果が高まる可能性がある。都の中高層紛争条例は有効なのか。
- 学識委員C：都の中高層紛争条例にはほとんど効果はない。昭和50年代に日影規制が入った時にできたものだが、当時は、建築確認は自治体だけが出せ、紛争を調整しないと確認を出さないということで事実上の強制力があったが、今は民間でも確認許可が出せるので、強制力がなくなっている。
- 委員 長：武蔵野市は3回を上限に調整会を開くが、1回開催するのに、日程調整だけで2～3ヶ月かかる。調整会が終わるまでに半年ぐらいはかかるため、時間をかけさせるのはそれなりに効果がある。
- 事務局：事業者も銀行から融資を受けていて、利息が発生するので、時間がかかると負担が高む。揉めるなら調整に応じた方がよいということになる可能性はある。
- 委員 長：調整会は、市民が開催を要求してはじめて開かれる。そのあたりの市民の意識はどうか。

市民委員D：個人的な意見だが、矢野口周辺の既成市街地では、高齢化が進んでいて、リーダーシップを取る人がいなくなっていることは感じる。

委員 長：ニュータウン地区の方はまだ若い住民が多いので、問題意識はありそうだが。問題が起こるのは既成市街地の方が多そうだが。市の資料に「要綱のため強制力がない」と書かれているのと、現在の市の要綱では「開発許可の同意」と書かれているのが気になるが。

学識委員C：そもそも要綱には強制力がない。強制力を持たせるには条例化し根拠を持たせる必要がある。「開発許可の同意」といってもそもそも要綱に強制力がないので同意の規定があっても問題がない。狛江市の調整会は住民が了解しないと終わらないというわけではない。最後は行政で見解を出して終わるという形にしている、いつまでも継続して実施するというわけではない。

委員 長：要綱を条例にする時に気をつけないといけないということか。

学識委員C：条例でも強制力がないものが多い。条例に強制力を持たせるとなると、その手続きが合法かどうかを厳しく見られることになる。

委員 長：流山市では、開発条例が先にできていた。開発条例は、まちづくり条例を担当するところとはセクションが別で、まちづくり条例に基づく手続きが終わらないと開発条例を受け付けなかったため、まちづくり条例が有効になったという事例がある。委任条例としての開発条例とまちづくり条例を別に作ると、非常に運用しやすくなるということがある。これは条例の作り方のテクニックのひとつとして頭の片隅に入れておいていただければと思う。

学識委員C：標準の処理期間を定めて、一定期間で終わるような制度設計をする必要があると思う。

委員 長：それは条例に記載した方がいいのか。

学識委員C：条例に書くのか、細則に書くのかはあるが、決めておいた方がいい。

事務局：学識委員Cにうかがいたいのだが、条例の強制力の根拠は何か。罰則があるからなのか、「～しなければならない」という義務規定があるからなのか。

学識委員C：基本的には罰則があるか、行政上の強制力を持つか、ということ。「～しなければならない」では強制力はないので、「許可を得なければならない」とか、中止命令を出せるということになっていけば、強制力がある。

委員 長：条例の中には法的にみるとあぶない条例もある。ただし、裁判で負けなければそれは有効ではある。

学識委員C：そこはとことん争われると微妙でも、事業者もそれを裁判で地裁、最高裁までやると何年も時間がかかるので、その兼ね合いで争わないという判断になることが多いが、行政としてあまりにもおかしいものを条例化することはできない。どこの自治体もギリギリのあたりを考えて作っている。

委員 長：まちづくり条例には、入口論と出口論があり、入口は申請なのか届出なのか、出口は終了なのか、同意なのか、許可は難しいと思うが。それと罰則をどうするのかという問題がある。

学識委員C：手続きを厳しくしても、もともとの都市計画がゆるゆるだとバランスが悪い。用途地域や容積率などがしっかりとできていけば、変な開発もされないのでは、手続きも無理しないでできるという面がある。

委員 長：戸建て住宅地に巨大な建築物を建てる計画が持ち上がった場合、どう調整するのかとい

うことを考える必要がある。

学識委員C：たまたま戸建て住宅だけの地域と、そもそも戸建て住宅しか建てられない住宅地では、外見上は同じでも、法的には意味合いが違う。そこをどう考えるかということだと思う。

委員長：事例としては、猫カフェのようなものが出店することなども考えられる。

市民委員D：資料3の「4 要綱対象外」の「(2) 矢野口ペットショップ」だが、住宅街でリーダーが何十匹も犬を飼っていて、犬の鳴き声や匂いがひどい。住民が行政に苦情を出しているが、悪臭などは基準がないために何も手が打てない状況になっている。

市民委員F：特定建築物については、次の委員会で話し合っ、対象とすれば、何らかの対応できるのではないか。

委員長：建物の用途の一部が変わるだけなので、届出の対象にすることが難しい。

学識委員C：条例の基準に抵触していても、建築基準法上は作れるものを、条例が強制力を持って止めることは難しい面がある。遺体安置所なども一例だが。

事務局：特定建築物については次回検討したい。

## ii) 開発行為・建築の場合

※事務局より資料1、資料2、資料4に基づいて説明

### ■質疑応答

事務局：通常の開発は対象とせず、大規模開発、特定事業に力を入れてやっていきたいと考えている。

委員長：ペットショップのような小規模で、建築を伴わないものは、市民が気付いて調整会の開催を要求しないとスルーされてしまう。

学識委員C：規模別の開発件数がわかると議論がしやすい。

事務局：もう少し細かく分類した資料を用意したい。

委員長：例えば1,000㎡の土地を300㎡、300㎡、400㎡というように3分割して、1年ごとに整備するような場合はどうするかという問題がある。この場合は対象になるのか。

事務局：稲城市の現在の要綱上は、開発に該当するかどうかの判断は東京都に委ねている。東京都の基準では所有者が同一でも、開発期間が1年間ずれていれば、開発に該当しない。そのためこのケースの場合は開発にはあたらない。狛江市など、都の基準に上乘せして、独自の基準を設けている自治体もある。

委員長：どこまでを対象とするかが問題だ。

事務局：対象については、また別途議論したい。どのようなケースで開発指導が必要かという議論の時に合わせて議論できればと考えている。今言われたようなケースでは、住民間のトラブルになっているケースも少なく、上下水道、排水施設などのインフラ関連でもトラブルになることは少ないので特に問題ないとは感じている。

委員長：小規模な案件でも問題になる事例はあるので、そこで調整会を開催するかどうかという問題がある。問題事例があるなら開催することにするし、公費がかかるものなので、小規模な案件まで対象とするのは公共性からどうかという問題もある。

学識委員C：小規模なものであれば平坦地ではあまり問題ないが、崖地や傾斜地では問題が起きる可能性がある。

事務局：そうした問題がありそうなものを類型化し、特定事業に加えるかどうか、今後検討したい。

市民委員D：農地等での農薬散布などでトラブルになるケースがあると思うが、農家からの苦情や転入者からの苦情が出ることはあるのか。

事務局：農家からの苦情は聞いたことがない。農家側はかなり気を付けて農業をしている印象がある。

市民委員D：代替わりで若い人が農家を継ぐという時に、そうしたトラブルが面倒なのではないかとやめてしまうという例が何軒かあった。

委員長：梨に悪影響のある樹種などもあるがそうしたものは問題になっていないのか。

事務局：地区計画で、梨に悪影響のある樹種2種類を植えないことという規定を設けており、対応できている。

市民委員E：色々な事案を見てみないとなかなか判断できないと思う。これまでの事例から判断するしかない。

委員長：新しい事案が出てきた時に、専門知識がない市民では何が問題なのかが理解できない。これをどう支援するのかは難しい。ある自治体では、パスをつけることを義務づけたり、わかりやすい資料作成を事業者に要望したりしている自治体もある。

市民委員E：日影などについては、住んでいる人の感覚と規制の内容がずれているので問題になる。

事務局：マンションができたことで、隣地のソーラーパネルの稼働率が落ちたというクレームがあった。

学識委員C：このケースで争えるかは微妙だが、情報という点でいうと、隣地での建築計画については、建築審査会に建築確認取消の審査請求などをすることなどもできるが、建築計画の図書を見る方法が法律上はない。マンションなどでは近隣説明会などで情報が開示されるが、そうでなければわからない。規模と内容によって情報を出すことをルール化することは必要ではないか。

委員長：流山市では法律上の日影図ではなく、実際に日影がどの程度できるのか、を示した図面を出させるようにしている。また、敷地の周辺に何が建っているのかも含めた図面を出させるようにしたケースもある。

### iii) 市の事業の場合

※事務局より資料1に基づいて説明

#### ■質疑応答

市民委員F：調整会を開催する主体は案件ごとに変わるのか。

委員長：市民が、建築等の行為をする人を対象として開催するという事柄ではないか。

学識委員C：判断する委員は案件ごとにどうするのかということもある。

委員長：市の事業ということは、幼稚園・小中学校なら教育委員会、保育園なら福祉セクションが対象になるということではないか。

事務局：市が事業をする際には、市民の意見は必ず聞いている。しかし、反対の声が大きい場合、第三者に入ってもらって、一定の判断をしていただいた方がよいのではないかと意見があった。



学識委員B：市が事業をする場合の手続きの中で、市民との対話は通常は別の形でやられているのではないか。あえてまちづくり条例に入れなくてもいいと思う。最終的に事業の是非を判断するのは市議会ではないかと思う。

事務局：市議会で予算が承認された後、事業が具体的にになると近隣住民から反対意見が出てくることが多い。

学識委員C：せっかく調整会という制度を作るのであれば、それを活用するというのはいりだと思ふ。

委員長：そうしたことをやるのはいいことだと思ふ。

事務局：他の事業担当部局からは、そうした手続きやルールが明確になるのでありがたいという意見が多い。

学識委員C：狛江市の調整会では、地主からの開催要望もある。農家の開発案件などでは、調整会で調整してもらった方がありがたいという意見がある。

委員長：間に立つ調整会の委員には負荷がかかるが、調整が機能する可能性は高そうである。

#### (4) 手続きの流れについて

※コンサルタントからこれまでの議論の振り返り

※事務局から資料1に基づいて説明

#### ■質疑応答

学識委員B：大規模土地取引の住民周知は事前にしても、事後であっても難しいし、効果も疑問がある。事務局としてはどのように考えているのか。

事務局：住民周知を入れたい理由としては、問題事例であげている案件などで、住民からもっと早く教えてほしかったという意見が非常に多く寄せられた。市役所内部でも早めに市民へ情報を伝え、意見を言える機会を作るべきという意見が多かったので、入れたという経緯がある。

市民委員F：手続きの流れは問題ないと思ふ。ポイントは住民周知をどれだけできるのかで、これは難しいと思っている。また、質問だが、まちづくり条例ができた後、条例の修正は簡単にできるものなのか。

委員長：調整会を開催する前に、建物を建てる人が住民説明を実施するので、住民の周知はある程度はできる。条例の修正については、最近では3年後に検証のうえ見直す等の規定が入っているものが多い。

事務局：流山市のパンフレットの6ページ目にあるように、大規模開発事業などで、市が計画を受理して縦覧するという手続きはあるが、それ以外にも現地で標識を出させたり、住民説明会を実施させたりしている。それでも埒が開かない場合に調整会を実施するという流れになる。

学識委員C：今どきでは、問題のある案件はどこかで情報が広がって、住民から声が出てくる。逆に声が出てこない案件は問題がないという判断をしてもいいと思ふ。

委員長：住民から、このようなことで訴えられるとは思わなかったというような案件が時々ある。市民に対する啓発というか啓蒙が重要になる。

事務局：次回は特定事業として何を指定するかについてと、住民参加についても議論したいと考えている。

#### 4 その他

(1) 次回開催及び年度内の開催予定

- 1月31日(水)の午後で日程調整し、メールで各委員に連絡する。
- 場合によっては年度内にさらにもう1回開催する可能性がある。

(2) 第1回検討委員会議事録について

- 議事録来週末までに確認のうえ、修正点があれば事務局に連絡する。

#### 5 閉会

以上