

施策研究テーマ

「本市開発行政の課題と地区計画制度の  
在り方」について

回答書

西宮市 都市局

(令和4年5月26日)

提言1（全体を通して感じたこと及び課題）への回答

このたびの提言を頂きましたことに、まずは厚く御礼申し上げます。

各委員の経験や知見に加え、施策研究を通じて感じられた貴重な御意見として真摯に受け止め、以下に提言2以降の具体的な提言に関する回答を記載しております。

提言2（開発事業等におけるまちづくりに関する条例等の改正案）への回答

●開発事業等におけるまちづくりに関する条例（建設常任委員会変更案）

	提言	回答
第1条 (目的)	<p>(篠原委員長)</p> <p>この条例は、開発事業及び小規模開発事業の施行に関し、その着手前に必要な手続、事業の施行に伴う公共施設等の整備、<u>及び近隣住民の開発事業に対する理解促進に資するための手続</u>その他必要な事項を定めることにより、良好な住環境の形成及保全並びに安全で快適な都市環境を備えた市街地の形成を図ることを目的とする。【開発事業に関する市の理念】</p>	<p>【第1～6条関連】</p> <p>事業主が着手前に必要な手続を行う中に、近隣住民等への事業計画等の説明が含まれており、事業計画等の説明に必要な事項は施行規則にて規定しております。</p> <p>また、近隣住民等の理解を促進するため、ホームページの「近隣協議に関する解説」において具体的な作成例を公開することで、事業主が説明資料を作成するにあたって円滑に行えるよう配慮しております。</p> <p>市民生活の中で、開発事業等が近隣で行われることが頻繁にないため、事前に知識を蓄え、またその心構えを常日頃から持ってもらえるよう啓発することは、非常に難しい課題だと認識しております。</p>
第4条 (市の責務)	<p>(篠原委員長)</p> <p>市は、安全でゆとりのある快適なまちづくりに努めるとともに、<u>開発事業及び小規模開発事業の施行により影響を受ける住民の関係法令等への理解が促進されるように努め、まちづくりに関する必要な施策を講じなければならない。</u>【中立の意味を考える】</p>	<p>市民生活の中で、開発事業等が近隣で行われることが頻繁にないため、事前に知識を蓄え、またその心構えを常日頃から持ってもらえるよう啓発することは、非常に難しい課題だと認識しております。</p>
	<p>(一色副委員長)</p> <p>市は、安全でゆとりのある快適なまちづくりに努めるとともに、まちづくりに関する必要な施策を講じなければならない。<u>また、事業主の責務と市民の責務を果たせるよう情報提供に努めなければならない。</u></p> <p>【近隣協議についての詳細な内容を示し、標準協議期間としている期間内に進めることができるようにすること】</p>	<p>今回の施策研究で提言頂きましたホームページの充実については、既に取りかかっており、今後も継続して取り組んでまいります。</p> <p>また、近隣住民等が事業計画等を知った際や、説明を受けた際に、少しでも抱える不安を軽減できるようなものとして、今後は漫画等の新しい広報手法の検討に取り組んでまいります。</p>

	提言	回答
第5条 (事業主の責務)	<p>(篠原委員長)</p> <p>事業主は、この条例の目的を達成するため、この条例に定める事業又は建築の着手前の手続、公共施設等の整備の基準その他の事項を遵守するとともに、自らの負担と責任において<u>可能な限り近隣住民の理解を得るために必要な措置</u>を講じなければならない。</p> <p>【中立の意味を考える】</p>	
第6条 (市民の責務)	<p>(松山委員)</p> <p><u>市民は、協同して西宮市民の良好な都市環境を将来にわたり保全するとともに、社会経済情勢の変化に伴う土地利用の高度化及び多様化に係る地域の課題に自主的かつ総合的に取り組むものとする。</u></p> <p>【そのうえで「市民の責務」をもっと具体的に表記することも検討すべきでは？】</p>	
第21条 (住民等との協議) ①	<p>(篠原委員長)</p> <p>(住民等への<u>説明義務</u>)</p> <p>事業主は、前条第1項各号に掲げる事業を行おうとするときは、当該事業の区域の周辺の住民その他の規則で定める者に対し、規則で定める事業計画、工事計画及び管理計画について説明し、<u>その理解促進に努めなければならない。</u></p> <p>2 事業主は、前項の規定による説明<u>を行った</u>ときは、その内容を速やかに市長に報告しなければならない。</p> <p>3 事業主は、第1項の規定による<u>説明</u>に際しては、<u>可能な限り要望について検討し、</u>当該計画について紛争の生じることのないよう努めなければならない。</p> <p>【用語の適正な使用】</p>	<p>【第21条、25条関連】</p> <p>現条文における「協議」という言葉が、市民目線では広義に捉えられ、事業計画の変更に関する権利を近隣住民等有しているといった誤解が生じ、事業主との紛争を生じさせる要因の一つである可能性は多分にあると思われます。</p> <p>一方で、条文上の「協議」という言葉が「説明」に置き換わることで、これまでの条例運用から変わらないにしても、事業主と近隣住民等の協議機会が損なわれることの無いよう、十分に条文を検討・精査してまいります。</p>

	提言	回答
<p>第21条(住民等との協議)②</p>	<p>(福井委員)</p> <p>事業主は、前条第1項各号に掲げる事業を行おうとするときは、当該事業の区域の周辺の住民その他の規則で定める者に対し、規則で定める事業計画、工事計画及び管理計画について説明し、及び協議し、<b><u>周辺住民の説明に対する意見への対応状況を説明しなければならない。</u></b></p> <p>2 事業主は、前項の規定による説明及び協議を行ったときは、<b><u>要望を申し出た周辺住民に対し要望への対応を記載した書面により回答し、その周辺住民の要望及び当該要望への対応を記載した報告書を市長に提出しなければならない。</u></b></p> <p>3 事業主は、第1項の規定による協議に際しては、当該計画について紛争の生じることのないよう努めなければならない。</p> <p><b><u>4 周辺住民は、事業者に対し計画に対する要望(近隣住民等の周辺の環境に及ぼす影響に関するものに限る)を申し出ることができる。</u></b></p> <p>【近隣協議の進め方の規定など住民の意向を反映するための規定等を定めることが必要】</p>	<p>近隣住民等が要望等を行う際は、書面で明確に事業主へ伝えること等を、市民向けのリーフレットや窓口対応等において推奨しております。</p> <p>近隣住民等が事業主に提出した要望書や、それに対する回答書等は、近隣協議報告書の添付書類として市にも提出されます。</p> <p>提出の有無については、情報公開条例に基づき公文書公開請求を行えますので、個人情報等を黒塗りしたものではありませんが、確認が取れるようになっております。</p> <p>近隣住民等が開発事業等に関して要望等がある場合、どのように要望すればよいか等につきましては、具体的にわかりやすい資料等の作成を検討し、市民への広報を行ってまいりたいと考えています。</p>
<p>第25条(指導、勧告及び命令)</p>	<p>(篠原委員長)</p> <p>市長は、第7条、第10条、第11条、第12条若しくは第13条(第18条において準用する場合を含む。)の規定による基準を遵守しない者、第14条第1項若しくは第2項(第18条において準用する場合を含む。以下この条において同じ。)の規定による<b><u>説明</u></b>を行わないで開発事業若しくは小規模開発事業に着手した者、第14条第1項若しくは第2項の規定による届出をしなかった者又は第20条第1項の規定による標識を設置しなかった者に対し、必要な措置を講じるよう指導し、勧告し、又は命ずることができる。</p> <p>【用語の適正な使用】</p>	<p>第21条(住民等との協議)①参照</p>

	提言	回答
<p>第30条 (罰則)</p>	<p>(篠原委員長)</p> <p>次の各号のいずれかに該当する者は、5万円以下の罰金又は科料に処するとともに<u>必要に応じその氏名を公表することができる。</u></p> <p>(1) 第14条第1項(第18条において準用する場合を含む。)の規定による届出をせず、又は<u>本条例違反と認められる</u>虚偽の届出をした者</p> <p>(2) 第20条第1項の規定による標識を設置しない者</p> <p>(3) 正当な理由なく第28条第1項の規定による立入調査を拒み、妨げ、又は忌避した者</p> <p>【罰則の改善】</p>	<p>【第30条、31条関連】</p> <p>罰則として規定できるものは、地方自治法において懲役や罰金等の限られた刑事罰等になり、公表は罰則規定には馴染まないと考えております。</p> <p>罰則の厳罰化という主旨で公表という手段を導入することは、社会的影響が大きいため、慎重に検討させていただきます。</p> <p>また、虚偽に関する取扱いにつきましては、書面上では誤認・誤記・脱漏等の故意性がないものと分別が困難な点や、最終的には裁判所の判決により虚偽が認められる点等も踏まえ、適切かつ慎重に対応してまいります。</p>
<p>第31条 (両罰規定)</p>	<p>(篠原委員長)</p> <p>法人の代表者又は法人若しくは人の代理人、使用人その他の従事者がその法人又は人の業務に関し、前条の違反行為をしたときは、行為者を罰するほか、その法人又は人に対して前条の罰金刑又は科料刑を科するとともに<u>その法人名及び代表者名を公表することができる。</u></p> <p>【罰則の改善】</p>	<p>また、虚偽に関する取扱いにつきましては、書面上では誤認・誤記・脱漏等の故意性がないものと分別が困難な点や、最終的には裁判所の判決により虚偽が認められる点等も踏まえ、適切かつ慎重に対応してまいります。</p>
	<p>(松山委員)</p> <p><u>(基本理念)</u></p> <p><u>第〇条 西宮市に所在する土地は、公共の福祉が優先する貴重な財産であることを踏まえるとともに、地域の自然的、社会的、経済的及び文化的環境を考慮し、適正に利用されなければならない。</u></p> <p>【「基本理念」的な事柄も検討すべきでは?】</p>	<p>条例目的の遂行にあたって、条例改正の必要性について検討してまいります。</p>

●あらかし（建設常任委員会変更案）

提言	回答
<p>(たかの委員)</p> <p><u>以下を「3」として追加し、既存の「3」「4」の番号を繰り下げる</u></p> <p><u>3 近隣協議にあたっての注意事項</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><u>・本条例及び規則に基づく近隣協議の実施にあたり、近隣住民等に対して誠実に対応すること</u></li> <li><u>・近隣協議範囲に該当しない住民からの問い合わせ等についても誠実に対応すること</u></li> <li><u>・説明にあたっては、自治会等の地域団体と予め協議し、説明会方式・個別方式をはじめ、近隣住民等の希望する方式を採用すること</u></li> <li><u>・説明会方式を採用する場合でも、希望する住民に対しては個別説明を行うこと</u></li> <li><u>・近隣住民等からの質問等について、書面での回答を求められた際には、特段の事情がない限り書面をもって回答すること</u></li> <li><u>・自治会等が組織されていない場合、計画敷地と自治会長等の居住地が離れている場合等においては、地域の実情に応じて協議・調整を行うこと</u></li> </ul> <p>【近隣説明の対象や手法まで、条例で詳細に規定することはできないか】</p>	<p>事業主は、近隣説明用の資料や、近隣協議報告書の作成に関して、「近隣協議に関する解説」を参照していただいております。</p> <p>「あらかし」には条例における手続きの流れを簡潔に説明するよう記載しており、近隣協議に関する事業主の注意事項等については、「近隣協議に関する解説」を参照するよう「あらかし」に強調して記載しております。</p> <p>「近隣協議に関する解説」に記載している内容については、提言内容を踏まえ、充実を図るよう検討してまいります。</p>
<p>(やの委員)</p> <p><u>既存の流れの図に、以下の内容を付加する。</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><u>・小規模開発事業（その他：戸数9以下の場合）では、計画書が提出され、適合通知が交付されるが、その過程で近隣住民へ「どのような建物が建つか」ということについても説明すること</u></li> </ul> <p>【条例改正は市民を守るための条例である】</p>	<p>一定規模以上の事業については近隣協議を義務付けておりますが、小規模開発事業（その他）のうち、戸建て住宅を除く事業については、着工前に近隣住民や自治会へ事前説明を行う旨の資料を手続きの中で事業主に手渡し、案内しております。</p> <p>「あらかし」への記載事項については継続的に検討してまいります。</p>

●近隣協議に関する解説（建設常任委員会変更案）

提言	回答
<p>（一色副委員長）  <b>「【解釈・運用】</b>                      1）近隣協議で説明しなければならない内容が不足している場合はあらためて説明が必要となります。事業主は近隣住民等へ説明をする前にその内容について市担当者と協議してください。  <u>今までの市民からの要望とそれを受けた業者の対応事例をここに上げておくというのはいかがでしょうか。</u>                      【近隣協議についての詳細な内容を示し、標準協議期間としている期間内に進めることができるようにすること】</p>	<p>漫画等の広報手法を検討するにあたって、要望事例及び対応例の掲載内容について検討してまいります。                      特に対応例の記載につきましては、事業主の権利を阻害しかねない内容となる可能性が高く、慎重に検討してまいります。</p>

●開発事業等におけるまちづくりに関する条例の「リーフレット」及び「ホームページ」（建設常任委員会変更案）

提言	回答
<p>（福井委員）  <u>開発等における近隣住民等の要望事例と対応例を掲載する。</u>                      【近隣協議の進め方の規定など住民の意向を反映するための規定等を定めることが必要】</p>	<p>同上</p>

提言3（開発に係るトラブルを減らすための広報・啓発についてできることは何か）への回答

提言	項目	回答
開発事業住民相談係（仮称）の設置	篠原委員長 1	<p>提言として頂きました「ホームページ掲載内容の見直し」や「漫画やイラスト等による説明」といった内容に関しましては、市民向け・事業者向けの情報をニーズに合わせて整理してまいります。</p> <p>また、将来的な開発事業等に備えるため、地域団体様等から条例に関するセミナーの開催要望があった際には、検討いたします。</p> <p>実際に開発事業等が近隣で行われる近隣住民からの相談に限らず、開発事業等に関する相談には随時、電話や窓口において真摯に対応しております。</p> <p>紛争を解決するためには、事業主・近隣住民ともに一定の歩み寄りや法令理解は必要と考えておりますが、その理解が促進されるよう、わかりやすい広報・啓発について継続的に検討してまいります。</p>
漫画やイラストなどを駆使した開発事業読本を作成・配布	篠原委員長 2	
住民側の視座に立った開発問題専用ページの開設	篠原委員長 3	
相談や紛争についての記録（蓄積）	篠原委員長 4	
誰が見てもわかりやすいホームページや冊子などの作成	一色副委員長 1	
住民向け説明の拡充	たかの委員 1	
市から事業者への助言	たかの委員 2	
セミナーの開催方法	花岡委員 1	
わかりやすい説明がなされたホームページやパンフレット等を作成	福井委員 1	
市民や事業者に対しての相談指導體制の強化	福井委員 2	
開発が予定されている地域の住民に対して、積極的なアプローチを行う。 例) 開発を行う地域について周辺への自治会掲示板への掲示など。	松山委員 1	
「開発行為等に係る紛争の防止及び調整」に関する内容に特化した冊子の作成 (例：さいたま市)	松山委員 2	
公民館講座等の活用	やの委員 1	
ホームページでのトラブル事例の紹介	やの委員 2	

提言 4（地区計画制度の課題は何か・またどのように改善すべきか）への政策局長所見

標記の研究テーマにつきまして、建設委員長をはじめ、委員の皆様におかれましては、昨年7月からの約1年間、調査、研究、さらに活発なご議論を経て、この度のご提言をいただきましたことに、厚く御礼申し上げます。

ご提言においてご指摘いただきましたこれらの課題につきましては、これまでも建設常任委員会で度々議論させていただき、様々な観点からご提言をいただいております。

それにもかかわらず、根本的な解決に至っていない状況を踏まえ、本市としての対応だけでは解決できない根本的な要因も含め、私なりの所見を述べさせていただきたいと思っております。

日本における土地の所有・利用に関する法令上の扱いにおいて、諸外国と比べた場合、土地については公共財より私有財産としての性格が強くなっており、土地所有権は、ほぼ絶対的に保障される財産権の一種とされ、使用・収益・処分の権利をほぼ自由に行使できる一方で、所有や利用に伴う社会的義務がほとんど課されていない状況となっています。

そのことにより諸外国と比べると、用途地域など法令上一律に認められる行政主導の土地利用制限も必要最低限のものとなっており、建築や開発の自由性が高く、規制上建てられる建物規模の限度と実際に建っている建物規模が大きく乖離することが多くなっています。

このことから、規制上の限度に近い規模の建物が建つと、現状建っている建物規模から想像される規模を大きく上回ることが多く、建築や開発に伴う紛争の一つの要因となっています。

本市にかかわらず土地利用計画等の担当者でこのことにジレンマを感じてきた者も多く、用途地域の容積率制限の強化を検討されたこともありますが、ほとんどの場合は財産権の侵害という法律上の問題を克服できず、実現しなかったというのが実態です。

そのほかに本市では、指導要綱の時代からの他市と比べても厳格な開発行政の継続、他に例を見ない中高層建築物の建築についての敷地面積要件の適用、通常郊外部に適用される風致地区の市街地への適用、高さの最高限度を定めた高度地区の広範囲における指定などを行ってまいりましたが、同時に行政主導の土地利用制限には限界があるとも感じてまいりました。

そこで行政主導の土地利用制限を補完する制度として期待されたのが、地域主導の都市計画制度である地区計画でした。

本市でも市街化区域の2割を超える1,200ha弱の地域で地区計画を指定してまいりました。

しかし、地区計画は原則として地権者の全員同意が要件であるため、土地利用等の制限強化について、賛成する者と反対する者の意見調整が非常に難しく、大規模建築物の建築計画など利害が共通する具体的な課題がないと一筋縄では行かないのが実態です。

これまでは規制上建てられる建物規模の限度が土地の資産価値を左右するという考えが根強かったため、資産価値を守りたい者は土地利用制限の強化に反対し、住環境等の悪い方向への変化を防ぐため土地利用制限の強化を求める者と、折合いが付きにくかったところがあります。

今後は、人口減少等の影響により不動産需要が縮小していく可能性や、中古市場の拡大にあわせて再び売却する際の価値を考慮して土地・建物を購入する人が増えることも想定されます。

そうなってくると、土地利用制限が強化されたとしても、統一感のある質の高い環境が保全されれば、資産価値が保全されるという考えが広がる可能性もあり、そのような着眼点からの説明が今まで以上に有効になるかもしれません。

今回いただいた提言においては、①地区計画の制度内容・対象課題・合意形成方法等に関するよりわかりやすい説明・周知方法、②地区計画を必要とする事態が発生する前に住民等にその必要性を理解してもらうための方策、③既決定の地区計画と該当地域の住民等を繋ぎ続けるための方策などについて、貴重なご意見をいただきました。

地区計画の制度説明については、これまでホームページや冊子による制度紹介に努めてまいりましたが、内容が専門的でわかりにくいとのご意見もあり、令和4年3月22日にホームページの内容を一部わかりやすい表現等に見直し、あわせて地区計画策定の支援制度を紹介するページとのリンク関連付けを追加したところです。

今後は、土地利用制限の実態なども含め地区計画を必要となる状況や背景をわかりやすく説明したり、地区計画策定への動機付けとして、住環境等の保全など従来からの視点のほか、資産価値の保全など興味を持ってもらいやすい視点を取り入れたりなど、より地区計画の策定・変更等に取り組みやすい環境づくりについて研究してまいりたいと考えています。

また、地区計画における地権者の合意形成という要件のクリアが厳しい場合には、用途地域や高度地区に関する都市計画提案制度の活用を提案することも一つの選択肢として考えるなど、全体として地区レベルの都市計画が進むよう努めてまいりたいと考えております。

以上