

議事要旨（審査請求に係る口頭審理）

<請求の趣旨について>

委員： 審査請求の趣旨は、令和6年12月9日付で佐倉市長が行った開発許可の取消しを求めることに相違ありませんか。

請求人： 相違ありません。

<請求書・弁明書の補完について>

委員： 審査請求人から、審査請求書、反論書を補完する内容として申し述べたいことがありましたら、要点を整理し、簡潔に発言してください。

請求人： 審査請求書のとおりで、補完する内容は特にありません。

委員： 処分庁から、弁明書、再弁明書を補完する内容として申し述べたいことがありましたら、要点を整理し、簡潔に発言してください。

処分庁： 特にありません。

<質疑・発言>

委員： 佐倉市に質問です。

審査請求書の資料を拝見すると、ごみ集積所の新設に対する近隣同意の必要の有無ということで、佐倉市以外に、近隣の千葉市、市川市、船橋市、習志野市、八千代市、成田市の条例が、参考として載っていますが、佐倉市では、ごみ集積所の新設に対する条例としまして、隣地は同意が必要ですが、道路対面は同意不要ということになっているかと思います。

それに対し、周りの市では、道路対面の場合は周りの同意が必要というような条例が多いというところが見受けられます。

それに対し、佐倉市の条例の内容ですが、やはり、ごみ集積所というものは、一般の何かを設置するときとは違い、周りの住民が不快に思われるような設置物と私は捉えますが、それに対しての道路対面の同意が不要という佐倉市の条例について、佐倉市としての、今後のあり方といいますか、このままでいいのかどうかというか、その辺りの改善の余地というか、今回のこの問題点に上がりましたことも含めまして、佐倉市の見解をお伺いしたいと思います。

処分庁： まず対面の方につきまして、合意は不要と佐倉市ではさせていただいているというお話ですが、条例規則あるいは要綱等には、合意を求めなければいけないという記載はなく、様式を作ることによる運用により、隣接者についてのみ、合意が必要としていて、法令にない部分の担保として、隣接者に対して合意を求めるといような形にさせていただいております。

あと、他の市の対応と違うのではないかというご質問でございますが、この件につきましては、例えば千葉市では、仮に同意が得られない場合であっても、開発できないとは言えないというふうに答えておりまして、また市川市でも、あくまで事業者に移動をお願いしているにすぎない、ということで

強制性を持たせているわけではないということでご回答いただいております。

船橋市につきましては、審査請求人のおっしゃるとおり、同意を得られない場合は、同意を得るまで事前協議は止めるというふうに伺っております。

あと習志野市、八千代市、成田市につきましても、千葉市、市川市と同様で、仮に同意が得られない場合でも開発できないとは言えないというような方針でやられているということでございます。

以上2点から、問題ないという判断をさせていただきます。

委員： ただいまの回答について、請求人、何かご意見ございますか。

請求人： まず、近隣の市町村の同意の有無ということについて条例等でというふうにお話がありましたが、あくまで窓口で、開発の場合に、ごみ集積所を設置する上でどのような指導をされているか、条例に基づくものなのか運用の基準なのかということで聞いているわけではなく、どのような形で指導しているのかというのを確認したまでです。

なので、条例の内容がこうだというものではありません。

委員： どのように指導しているのか、ということですが、具体的には佐倉市はどのように指導されたのでしょうか。

処分庁： 審査請求人のご意見につきましても、大事な市民の思いというものは、活かさせていただきまして、根拠等がないものですから開発業者には、お願いという形で、まずは移動できないかということを相談させていただきました。

開発業者からは、移動することは難しいという回答がありましたので、続きまして、やはり審査請求人にご不便がかかってしまうという、先ほど申したように、においとか、例えば、強風の日にごみが飛び散ってしまう、あるいは、ルールを守らない人が出してしまったことによってカラス等によってグシャグシャにされてしまう、そういうトラブルがありますので、そういうリスクを軽減できる方策はないかということで、市からも、相談させていただきまして、移動は難しいという先ほどの返事だったのですが、引き続きお願いしている中で、ストッカーと申しまして、蓋つきの集積所にしていただきました。

これによりまして、余計な飛散であったりカラスの被害、あるいは利用者が、変なところにごみを捨てたりして散らかったりというリスクがなくなるという判断をさせていただきましたので、問題ないと判断をさせていただいたというところでございます。

請求人： 少しよろしいですか。

委員： どうぞ。

請求人： まず佐倉市について、確かに事業者から、ここに設置しますということの説明はありました。

私が目の前に置かれるのは困るので、敷地内に道路を設置します、そちら

に移動できるのではないですか、ということで、物理的にはおそらくできるのだろうと思います。

できない理由というのはおそらくコストであったり、例えばその道路上に置くことで、複数の宅地に接してしまう、売りにくくなる。そういった、経済的なメリットというところが一番大きいのだろうと思います。

そういった中で、他の市町村については、少なくとも、同意を得るという行動をされています。

確かに最終的にという意味だと思いますが、同意が得られなければ、致し方ないというときもあるのかと思いますが、船橋市のように同意が得られなければ、審査止めますというところもあります。

佐倉市についていうと、同意を得る得ない以前の話で、一旦説明をして、反対意見が出ました。このような解決策で進めます。それで終わってしまっている。

佐倉市の条例の中にも、周辺環境の調和のとれた開発を指導するというふうに書かれています。周辺環境に調和するというのは、当然その住んでいる人が不愉快に思わないような環境を構築するというのが、佐倉市の義務だというふうに、条例の中で謳っているのだと思います。

その中で、対面の方は同意いりませんとなれば、業者としてはわざわざコストをかけて、自分の敷地内に設置をするとか、2棟分に跨ってごみ置き場が接してしまうので、それぞれが売りにくくなるとか、そういったリスクを負ってまでやる必要はない、というふうな考え方、当然そうなるのは経済合理性からすれば、当然のことかなと思います。

少なくとも対面の方や周辺の方から同意を得る。近隣の市区町村は、最終的に駄目であればというのはあるにしても、同意を得るという努力はしています。

それが佐倉市にはないのだと思います。

委 員： 佐倉市にはその努力が見えないという趣旨の発言ですか。

請求人： 説明をすればよいということになっているよう。今回も、正直なところ意見書のやりとりをしている中でもうすでに、開発許可がおりていたということが後日わかったのですが、要は説明を一度して、反対意見が出ましたという報告を事業者が市にして、解決策として、ストッカーを置きますということは、確かに解決の1つの手法として、改善策として提示をされましたが、私はそもそもそこに置くこと自体を、近隣の同意もなく設置をするという、その一方的な判断に対して非常に不満があります。

委 員： ただいまの請求人の意見に対して、処分庁どうでしょう。

処分庁： 先ほど説明した中でちょっと割愛してしまった部分がありましたので、最初に開発業者に、市からお願いした内容については、場所について、違う場所が検討できないかというものです。

2点提案いただきまして、1点は、道路の一番奥の部分に設置できないかということがありまして、それは道路の形状上、ごみの収集をするにあたって、パッカー車が、何回も切り返さないと転回できないという、安全な転回に必要な、その半径というのがあるのですが、それに面積として及んでいないというところがありますので、そこは難しいと。

2点目が、手前側にある道路の入口部分はどうかと、若干請求人のご自宅よりも、方角的に言うと東側にずれた部分はどうかというような提案もしたのですが、そこにつきましては、既存としてある市道と新しくできる道路とのT字路の部分に集積所を変えるということになると、集積の作業のときに危ないというところで、道路のすりつけ部分というのは基本的には、安全のため、集積所は置かないようにして欲しいとしておりまして、また今回の開発地域につきましては、ちょうど方角的に、東側の部分には中学校がございしますので、登校のタイミングとごみの集積のタイミングが、きわめて近くなる可能性がございしますので、下校もそうですが、極力学校から離して欲しいという市の考え方もありますので、そうすると、開発業者が提案された場所が、ベストではないのですが、ベターであるという結論に達したというところもございしますので、決してあそこの場所ありきで判断したわけではなくて、地形上、いろんな条件を見た中で、そこでいいだろうという最終的な判断をいたしましたので、決して場所の選定について、我々としてないがしろにしてやったというわけではなく、お願いできる場所をお願いし、安全性の確保について、一番安全性の高い場所を考えていくということも判断した中で決めさせていただいたという経緯がございします。

委員： 私からも関連してちょっとお聞きしたいのですが、決してないがしろにして対応したということではないということですが、具体的に、事業者がごみ置き場の変更が難しいという回答をしているわけですが、市としては具体的に例えば、物理的に変更が難しいという話ですとか、あるいは販売戦略上なのか、その辺は佐倉市としては確認されたのでしょうか。

処分庁： はい。確認させていただいておりまして、販売戦略上、審査請求人がおっしゃるとおり、やはりかなり開発業者にとって、今後居住予定される方の被害が極力少なくなる、業者としても、収益が一番上がる場所に設置を考えているというのが事実だと思います。

ただ、結果として、そこが中学校からも一番遠い場所ですし、道路すりつけについても問題ない。

道路幅員についても広い幅員が確保されている。

ごみ収集作業にとっても問題ないというところ、すべての問題点が解決される場所であったため、そうさせていただきました。

委員： 請求人、何か簡潔に、この件に関してございますか。

請求人： まず、中学校云々の話がございましたが、ごみ置き場を例えば10m隣にず

らした、歩道上であることは、直近であることは変わりません。

10mずらしたことで、危険が少なくなるというのは詭弁にしか聞こえません。

そういう話を聞いたこともございませんでしたし、回答の中で、突如出てきてびっくりしているのですが、そういった回答は、取ってつけたような回答で、あまり説得力がないのかなと思います。

あと先ほど言ったごみ収集車が転回できない形状であるので、奥に設置することは難しい。

そもそもこの形状を決めているのは佐倉市と事業者で、生活に必要なごみ収集車が転回できないような許可を出しているのは、佐倉市。

ちょっとおかしい話じゃないかと思います。

ごみ収集車というものが、中に入って転回して、ごみを収集してから出ていけるというのは、開発上必要だったのではないのでしょうか。

ちょっと次の話ともリンクしてしまうのですが、条例では、基本的に袋路状の道路にはならないことと書かれています。

この土地については、袋路状の土地、道路しか作れないような土地の形状をあえて作り出してから申請をしていますので、転回できないから奥に作れないというのではなくて、転回できない道路を作ったということかと思います。

委員： 審査請求人から提出されている意見書の中に、今後のことも含めて以下のとおりというような文言があるのですが、この今後のことも含めてという部分、何か補足する考えがとおりであればちょっと教えていただければと思うのですが、いかがでしょうか。

書かれている内容とおりでしょうか。

請求人： 意見書の内容をすべて覚えているわけではないのですが、今後のことというのは、先ほど、隣地の方からは同意を得ますというようなお話があったのですが、そもそも元々が広大な1つの畑で、それを半分に切って、半分を開発用地、半分を畑として残して、元の地主が持っている形になっています。

なので、先ほど隣地の方から同意を得ましたというのは、あくまでほぼ事業者サイドの売主から同意を得たということで、当然同意しますねこれは、そういうような関係性の中で同意を得たということになっています。

今回一団の土地の半分以上を、住宅地として開発しました。

残り半分は畑で、同規模の土地が残っています。

当然今後、宅地化される可能性が高い土地になっています。

その中で、例えばですが、今のような、対面の人からは、同意は不要ですということが続けば、隣の土地で誰かが、もしくは同じ方が開発した場合に、隣地の方から同意を得る必要があるということであれば、今あるごみ置き場は市役所の名義になります。市に帰属されて市の土地になりますので、ごみ

箱の隣にまたごみ箱を置くのが最も合理的で市の同意ですからいりません。

そういう形になりますので、ごみ箱を 1 度作られたら、もうその隣は、次回もし開発があれば、ゴミ置き場になる可能性が高い。

ということで、今後のことも含めてというのは、そういう意味です。

要は一度作ってしまえば、そこにごみ集積所がどんどん集まってきてしまうというような形の、今そういう仕組みに、佐倉市の場合なってしまっていますので、実際そういうことが、開発の場合、多いかと思えます。

街中を見ている、別々で開発したところも、ごみ集積所の隣にごみ集積所があるというのはよく見る光景ですので、そういったことがないように、ぜひ、対面の方、周辺の方、そういった方からも、同意を得る。

少なくとも同意を得るように努力をする。

そういった、もう関係ないです対面の方は、というようなもう完全に切ったような、そういう開発ではなくて、佐倉市の条例に謳っているような周辺環境に調和した開発をぜひ指導していただきたいと申し上げております。

委員： 今の件に対して、聞きたいのですが。

今請求人がおっしゃっているのは、今後、現地が開発される可能性が高いと。

その場合に佐倉市の条例だと、隣地の同意が不要になってくる。

そういう意味で条例改正まで求められているのですか、それとも、指導をしっかりと欲しいという趣旨でしょうか。

請求人： そうですね。そもそも条例の中には同意を得ることが記載されていませんので、本来は、その条例にも書いている周辺環境との調和というものの、崩して言えばそういう近隣の方の同意をきちんと得て、得られないのであれば、その事業地内で作ればいいだけです。

それであれば全く、誰も、周りの方は、急にごみ置き場ができて、しかも自分は使えないわけですね。

そのごみ置き場を、中に入れて、中で転回できるように、もしくは袋路状でなければ、通り抜けできればどこにでもつくれるわけですから、そういった指導をしていただきたいということです。

委員： 請求人及び処分庁に質問したいのですが。

本件審査請求の趣旨は、佐倉市が行った都市計画法第 29 条の規定に基づく、開発許可処分の取消しを求めるものであるということで、具体的にはごみ集積所の位置についての処分及び新設道路の市への帰属処分についての取消しということですが、これはいずれも佐倉市の条例に反している、ということをおっしゃっているわけですが、本件開発許可処分に係る取消事由があるかないかが、本審査会での判断基準になります。

具体的には都市計画法に違反するかどうかということが争点になるわけですが、請求人としては、本件開発許可処分の、どのような点が、都市計画

法に違反すると考えておられますか。

請求人： 正直その都市計画法というものを私は詳しくは知りません。

おそらく表面的な意味で言えば、そこに違反することというのはないのだろうと思います。

当然佐倉市で、審査して、許可を出しているということであれば、素人の私が、ここが違反だというようなものが出てくとは思えませんが、その都市計画法の内容に基づいて作られた佐倉市の条例の中で、先ほどから申し上げています周辺環境との調和、それはもう第1条に持ってきている1丁目1番地の開発の方針だと思います。

それが、どこかおざなりになってしまって、開発、寸法と面積が合っていればいいのですよ、みたいな開発になってしまっているのではないかという。

そのように感じております。

なので、明確にここが違反だということよりは、その条例の趣旨を含んだ指導がされていないのではないか、ということでございます。

委員： 処分庁に確認いたしますが。

まずごみ置き場、あるいは袋路状道路、あるいは周辺住民の同意。

これらが都市計画法に関して違反しているか、あるいは規定がないとか、その辺のお考えをお願いいたします。

処分庁： まず1つ、転回広場の道路に関してですが、都市計画法及び佐倉市の条例についても記載があり、やむを得ない場合はというような記載がございます。

ごみ置き場については、都市計画法には記載がございません。佐倉市の条例において設置する基準だけ記載されております。設置基準につきましても、具体的に同意を得るとかそこまで書いていないので、何ら、違法性はないと考えております。

また、先ほどからおっしゃっておられるように、第1条に、周辺環境に調和した優良な開発事業の施行を誘導し、もって、良好な住居環境と安全で快適な都市の環境の形成に寄与することを目的とすると書いてありますが、佐倉市の条例第38条において、この条例の施行のために必要な限度において、開発事業者には指導及び助言を行うことができるとの記載がありますので、佐倉市としては、必要な限度において、同意までは求めていないと、対面の同意まではあくまで条例上では求めていないということです。

委員： この袋路状道路についてですが。

佐倉市としては、地形等によりやむを得ないと認められたということで、袋路状道路を認めているわけですが、具体的にただし書きにいう、地形等によりやむを得ないと認められる場合というのは、佐倉市の中では、内規とか、あるいはその運用等の中で、こういった場合が、地形等によりやむを得ない場合と認められているのでしょうか。

処分庁： 内規等に特に記載はございません。

ただ、この開発においては既存道路や私有地、住宅などが配置されている状況を見て、道路の通り抜け等、物理的に可能かどうか判断した結果、地形等によりやむを得ないという形で袋路状道路を認めているところでございます。

基本的にですが、周りの状況から見て、やむを得ない場合がほとんどですので、狭い開発においては、袋路状道路をほとんど認めている状況ではございます。

委員： 先ほど請求人からもお話がありましたが、開発区域というのが、現地が一体となった農地で、同じ開発事業者が土地を所有されているということから、例えば、袋路状道路にしかできない理由はないのではないかと指摘もあるかと思いますが、その場合はどう判断されているのですか。

処分庁： あくまで所有者は結構広い土地を所有してはいるのですが、開発の区域というものが、持っている土地に対して、ごく少数だということで、この小さな開発区域の中で、通り抜けできる道路を設置するということはちょっと難しいと、こちらで判断した次第でございます。

委員： ということは開発区域については、処分庁としては、指導の限界というか、指導しきれないということでしょうか。

処分庁： そうです。

あくまで、事業者が設定して、この範囲で開発をしたいという形で申請を上げてきたものに対して、その開発区域の中を審査するような次第でございます。

委員： 請求人から、非常に、形式的だとか作画的だというような趣旨での指摘があったかと思うのですが、申し述べることはございますか。

請求人： 開発の道路というのは基本的に通り抜けができるようにするというのが原則ですので、先ほど、基本的に、突き当たりの道路になってしまうことが多いと言われているのですが、基本は通り抜けです。

通り抜け道路を設置するというのが基本であって、やむを得ない場合というのは、まさにやむを得ない場合で、今回のように、広大な土地の、一部を切り取って申請をするというのは、開発上は当然道路というのはお金にならない土地ですから、できるだけ小さくしたいというのが事業者の思考回路になります。

通り抜けできるようにすれば、それだけ大きな道路用地が必要になって、事業収益が悪くなるということで、どうしても小さくできるだけ切り取って、道路は突き当たりの道路で、最大限宅地を取りたいという、そういう設計に当然なっていくのだと思います。

やはり、そこはもう立ち返って、通り抜けの道路ができるような状態であれば、通り抜けの道路ができるようにするか、もしくは、開発になると今度、道路を帰属して市の所有として、最終的には市民が維持管理を費用負担、税

金でしていくということになります。

突き当たりの道路というのは実質的には中の人たちしか使用しない非常に公共性の少ない道路になりますので、そこを市が今後永久的に管理していくというのも、ちょっとそれは他の通り抜けができるような道路を作っている開発業者等からすれば、非常に甘いのではないかなと思います。

先ほども帰属の話で出てきたので、例えば先ほどの船橋市とか、習志野市とか、市川市とか、そういったところは、要は突き当たりの道路というのは、公共性が非常に少ないので、共有持ち分にして、自主管理をしてくださいという指導をされています。

当然それは、どちらかというと市が管理する市の所有として市が、アスファルトを今後とも改修していくとか、そういった話にするよりは、使う方が共有持ち分として、自分たちで管理していくというほうが理に適っているのではないかなと思うのですが、その辺りも非常に業者に優位な判断がされているのかなと、ちょっと勘ぐってしまうところもあるのですが。

そういう意味で、基本はやはり通り抜け道路というのが、開発の基本であって、どうもやむを得ない場合というのを基本に考えているような節がありまして、その辺はちょっと改善していただきたいと考えています。

委員： 処分庁と、請求人の意見を聞きますと、処分庁の方では、法律上の制限があって、指導しきれないという部分があるかと思いますが、請求人の方から見ますと、一方的にその法律上の制限があって、指導が十分じゃないのではないかなというように意見をお持ちのように感じます。

その中の1つとして処分庁と請求人が、文書協議をやられている中で、開発許可が出されているという点もあろうかと思います。

私からも処分庁にお聞きしたいのですが、最初に請求人が意見書を出されて、佐倉市からは回答書を出されて、さらにその翌日ですか、協議締結書というのを事業者とやられているということで、例えば、請求人に回答書を出した段階で、普通であれば、また意見書が出てくるのではないかなというように考えがあってしかるべきかと思うのですが、その中で、協議書を締結し、その後に開発許可申請がなされ、開発許可をしている訳です。

その辺の考え方というのは佐倉市としてはどう考えたのでしょうか。

処分庁： 法令に基づき手続を行った結果でございます。

委員： 条例においても、あるいは法令においてもその技術的なものと、一方で、地域住民への配慮ということが謳われているわけですが、技術的な基準については、事業者との協議が整ったと。

一方で住民対応という面では、そちらがどういう状況にあるのかということとは、別々に考えたということでしょうか。

一体としてとらえてその辺を調整するという考えはなかったのでしょうか。

処分庁： できる限りの対応というか説明に関しては事業者も行っているところですので、今回以上の措置は必要ないと考えています。

委員： 先ほども事業者はダストボックス、市はストッカーですか、ごみ置き場のことですけども。

弁明書、再弁明書を見ますと、ごみ集積所の位置は変わったという話はないですが、そういう施設の設置に関して、佐倉市が、了解したというような文言というのが出てこないわけですが。

それはどこで了解しているのでしょうか。

それともう1点、ストッカーなるものは、どこの所属、帰属になっているのでしょうか。

処分庁： 集積所のストッカーにつきましては、事業者が、こちらの廃棄物対策課の窓口にきまして、改善策の1つとして提案され、こちらからもお話をさせていただいて先方からも提案がありましたので、市としては、設置要件とはしていないのですが、設置できるということだったので、そこは設置をお願いしました。

管理につきましては、市では一切そういった集積のストッカーもしくはごみ置き等の管理を行っていないということで、その旨は、ホームページ等で周知しておりますので、事業者に伝えまして、住民側で管理するということで、同意がいただけました。

委員： 住民というのは新しく開発区域に入られる住民ということでしょうか。

処分庁： さようでございます。

委員： この件に関しては、請求人は了解していたのでしょうか。

請求人： そのごみ集積所に、そのストッカーというものを置くということ。

それは聞いております。

聞いておりますが、そもそも私は位置についての話をしているのであって、その中に移動してくださいという話は、その後も、佐倉市に対してはお願いをしていますし、その間にはすでに開発許可がおりていたもので、そのまま、確定してしまっていたみたいですが、ストッカーを置くという話は聞いています。

こういうものでというのは資料も持ってきて、説明を、過去に1度だけだったと思いますが、受けています。

委員： 納得はしてないけどもそういう事業者の提案を受け入れたということですか。

請求人： 提案を受け入れたというか、そこに置きますという報告は受けました。

特にそれに対して、可も否も申してはいません。

委員： 処分庁にお聞きしたいのですが。

これまで議論を聞いてきたわけですが、請求人と処分庁とで隔たりがあるという印象を持っております。

当審査会で口頭審理まで行われるケースというのも稀ですが、弁明書において、関係法令等の定めに従って進められてきている。また、開発許可の基準とか都市計画法等にも適合しているということで開発許可をされているわけですが、本件のような審査請求が提出された原因というのはどこにあると考えますか。

処分庁： 個人的な考えですが、住民に寄り添うというよりは法令遵守という立場から、請求人の要請について、対応できなかったというところが1つだと考えております。

ごみ集積所の立地につきましては、結果として、そこがベターな場所だというふうに我々のほうでも、開発業者との話の中で、判断させていただいた場所が、審査請求人からは、納得いただけない場所というところが原因だったと思っております。

委員： その認識の違いをどう埋めるかという努力が、どうだったのかなというような、印象もあります。

私はこの条例を見ている、今回の弁明書においてもあったのですが、必要な限度において指導するというような表現がありますが、この必要な限度というのは、誰に対して必要な限度なのか、法令上の制約があるというのは承知なのですが、必要という言葉と限度という言葉がちょっと不釣り合いな組み合わせに感じるのですが、これはどういう意味合いですか。

処分庁： 許可をする処分庁としては、その基準を満たしていれば許可しなければならないというところなんです。

例えば、これをしなければ、許可できないとか、そういったものは様々あると思いますが、例えば、ごみ置き場とか、ここであつたら許可できないとか、そういったところまでは私たちとしては、指導できないところがありますので、そこは、事業者も資金があつての計画であつたりとか、いろんな制約がある中での申請になりますので、その範囲を超えた指導といいますか、制約を課すというのは私たちとしてもなかなか難しいと考えております。

委員： いろんな制約がある中で、可能な範囲でというような趣旨でしょうか。

その辺が請求人の考えと、いろいろ齟齬をきたしているというような感じを抱いております。

他に質問等ございますか。

なければ請求人及び処分庁の方から、なにかここで伝えることがあればお受けいたしますが、よろしいですか。

請求人よろしいですか。

請求人： はい。

委員： ありがとうございます。

それではこれで口頭審理を終わります。