

平成22年3月30日

富士見市長 星野信吾 様

山室・勝瀬地区プロジェクトチーム
チームリーダー 副市長 奥村敬一

報 告 書

平成21年4月1日設置された「山室・勝瀬地区プロジェクトチーム」は、設置要綱に定める所掌事務について処理し、その結果を次のとおり報告します。

記

- 1 山室・勝瀬地区開発整備に関する検証 別添のとおり

山室・勝瀬地区開発整備に関する検証

(はじめに)

富士見市の総合計画に基づくシティゾーンの整備、特に、Aゾーン山室勝瀬地区の開発事業は、富士見市の将来にとって大変重要かつ効果的な事業であるとの認識から、事業の促進を図るべく「山室・勝瀬地区プロジェクトチーム」が設置された。

本チームでは、当該地区のまちづくりを進める上で平成15年から取り組まれてきた開発許可整備事業が現在の状況に至った要因を確認することは必要不可欠との考えから、「行政としてまちづくりに関わってきた部分」を中心に検証することとした。

1 山室勝瀬地区（シティゾーン（Aゾーン））の位置づけ

平成3年から計画期間を10年とし策定された「第3次基本構想」において、山室勝瀬地区とその周辺地域を含め約100ヘクタールの区域を「シティゾーン（文化・行政・業務機能を有した土地利用を図る地区）」と位置付けされ、これを具体化するための「市役所周辺地区基本構想」が平成9年度に策定されている。

この構想により、シティゾーンは現在のA・B・C・Dの4地区にゾーニングされ、山室勝瀬地区（Aゾーン）は、一般住宅地とビジネスゾーンを設け土地利用計画の中での「整備イメージ」として、ビジネスゾーンは商業系の施設の誘致を目指すとしていた。この位置付けは、第4次基本構想（平成13年から平成22年まで）においても継続され、交通立地をいかし都市と自然が調和したまちづくりを進めることとした。

このような中で、埼玉県から開発許可権限が市に移譲され、平成15年6月都市計画法に基づく開発許可等の基準に関する条例が施行となり、「基本構想に基づいて策定された土地利用に関する計画に即して予定建築物の用途を限り指定した区域」を指定することによって、市街化調整区域に産業系の施設立地が認められる制度の活用が可能となった。そこで、この制度を活用して山室勝瀬地区の開発を進めることについて、富士見市から地権者に説明をし、地元組織による意向調査の結果を踏まえて山室勝瀬地区の「開発方針案」が市と地権者組織（山室勝瀬地区発起人会）により検討され、区域指定を約17ヘクタールとし予定建築物を大型ショッピングセンターと決定した。

しかしながら、埼玉県から富士見市総合計画（基本構想及び基本計画）における山室勝瀬地区の位置づけと商業系土地利用（大型ショッピングセンター）との整合性が弱い旨の指摘があり、平成10年3月に策定した市役所周辺地区基本構想のAゾーンに関する土地利用計画を平成17年12月に見直し「予定建築物を商業施設、区域面積を17.7ヘクタール」と定めるとともに、富士見市の中期計画として定めている基本計画（計画期間5ヵ年）の後期基本計画に「商業系土地利用」の位置付けを行った。

2 経緯の概要

①地権者組織発足

平成13年に都市計画法が改正され、市街化調整区域の土地利用は地域の实情に

応じた開発許可基準が定められることとなったことから、埼玉県では基準の見直しを行い、市町村の土地利用計画に位置付けられた区域については、条例で一定の開発を認めることとした。平成15年4月に埼玉県から富士見市に開発に関わる権限が委譲されたことから、県条例に合わせ同年6月に市条例が施行となった。

山室勝瀬地区は、この条例により富士見市の将来構想に基づく開発を推進するため、平成15年5月に条例制度とシティゾーンの現状について、市から地権者に説明が行われ、地権者からは土地の有効活用を求める要望が寄せられた。

同年7月には、地権者を対象に「開発許可による事業実施の可否」について意向確認調査が実施され、回答者の73%が賛成という結果を得た。以降、事業推進に関する本格的な活動が開始され、開発許可整備事業に関わる協議や検討を行うための地権者組織づくりについて話し合われ、同年9月には「山室勝瀬地区発起人会」が発足、平成16年10月25日には発起人会に代わる地権者組織として「山室勝瀬地区開発許可整備事業協議会（以下「協議会」という。）」が設立されるとともに「大規模商業施設を予定した開発事業区域を約17ヘクタールと定めること」を決定し、地権者への情報提供や事業推進に関わる調整を行ってきた。

その後、平成18年1月の協議会総会により出店事業者を「三井不動産（ららぽーと計画）」と決定、同年3月には協議会と三井不動産により「山室勝瀬地区（Aゾーン）開発許可に基づく商業施設等の出店推進に関する協定書（以下「協定書」という。）」が締結され、2年間の期限を定め、協議会は「全地権者のとりまとめ」を三井不動産は「出店事業に必要な諸手続き」をそれぞれ行うこととした。

なお、「地権者のとりまとめ」には、土地の売買・賃貸・代替の契約に関するものと諸手続きにかかる同意を取得することを含むものであった。

また、この協定書に定めている「開発事業者と地権者との土地の売買、代替地及び賃貸借の条件や契約方法等の具体的な協議・交渉」を遂行するため平成18年4月、新たにJAいるま野を事務局とした「山室勝瀬地区地主会（以下「地主会」という。）」を設立、協議会に代わり関係事務の処理が進められた。

②開発許可

埼玉県は、平成13年の都市計画法の改正により都市計画法第34条8号の4（現在の法第34条12号）の区域指定による大規模集客施設の建設は可能との判断からその運用を行ってきたが、国の指摘を受け平成18年2月に区域指定による大規模集客施設の開発許可に関する運用を変更した。なお、山室勝瀬地区の開発については、都市計画法第34条第10号ロ（現在の同法第34条第14号）の案件として扱う方針が示される。

平成18年1月の協議会総会における議決をもとに、同年3月15日から期限を2年と定めた出店事業者との協定書に基づき、大規模商業施設の建設に向けた開発許可に関わる諸手続きや関係機関との協議が本格的に進められることとなる。

当該地区の開発事業に関連し、交通量の増加に伴う周辺地域の住環境への影響や当該地域が担ってきた自然環境の維持に関する多くの課題・問題の検討とあわせ、平成21年8月の富士見川越有料道路の無料化による影響を考慮し調整や協議が関係機関と行われた。

また、「富士見市開発行為等に関する指導要綱」に基づく協議事項についても並

行して進められ、関連部署との事前協議が整った平成18年6月9日に都市計画法に基づく開発許可申請が提出された。

さらに、同年6月6日には農業振興地域整備計画の変更に関する富士見市と埼玉県との協議が終了、平成19年1月31日関東農政局から開発事業者に対し農地転用事前審査の内示を受け、同年3月15日開催の埼玉県開発審査会において山室勝瀬地区の開発行為を許可することについて諮問し「許可適当」との答申を得た。

地主会の設立以降、役員を中心として農地転用許可申請を行うための同意書の取りまとめが進められたが、全員の同意が得られていなかった。

③まちづくり三法の改正

平成13年に都市計画法が大幅に改正され、市街化調整区域の実情に応じた開発許可基準を定めることができるようになった。

その後、人口の減少や超高齢社会という大きな転換期を迎え、公共公益施設や大規模集客施設の郊外移転や立地など都市機能の無秩序な拡散が進行することによって、高齢者等の生活利便性の低下や市街化の促進に繋がる新たなインフラ整備などの問題が懸念され始めた。そこで、都市機能をコンパクトに集積した少子高齢社会にふさわしいまちづくりを実現しようと開発許可制度の見直しを含む「まちづくり三法」の改正が平成18年5月に行われた。

具体的には、建築基準法の改正により大規模集客施設の立地は、市街化区域では商業地域、近隣商業地域、準工業地域内と制限され、第二種住居地域、準住居地域、工業地域、工業専用地域について、床面積10,000平方メートル以下と制限された。

④地区周辺住民への事業内容の説明

開発許可事業に伴う建築計画の概要は、平成19年8月6日に「埼玉県中高層建築物の建築に係る指導等に関する要綱」に基づき、初めて地区周辺住民に対し説明が行われた。主な意見としては、過去に集中豪雨などで被害を出している地区でもあることから、雨水の処理への不安をはじめ交通量の増加や渋滞による交通安全対策、騒音・振動といった住環境問題などの質疑が行われた。

その後、説明会対象区域外の住民や事業者からも開発計画に関する情報不足による不安から各種問い合わせや説明会開催の要望が寄せられたため、同年10月2日に市と出店事業者の合同説明会を開催、雨水処理をはじめ交通・住環境・地元事業者対策及び計画施設などに関する活発な質疑が行われた。

⑤まちづくり活動と合意形成

この地区は、平成6年11月に「山室勝瀬地区土地区画整理組合準備会」発起人会の発足以来、土地区画整理事業による市街化区域編入を目指し活動を行った経緯がある。当時、仮同意書を取りまとめ約90パーセントの賛同を得ていたが、相続や納税猶予、代替地の要望といった諸般の事情を抱え明確な意思表示ができない方もいた。その後、市街化区域の編入の見通しが厳しい状況下にあったことから平成12年3月土地区画整理事業設立準備会（以下「準備会」という。）の活動を休止している。

今回の開発許可整備事業は、平成13年に市街化調整区域の開発許可制度が見直されたことに伴ってスタートした事業である。

平成15年7月に準備会が実施した第1回目の意向確認調査では、土地区画整理事業と開発許可制度の仕組みについて説明を行い「開発許可等で事業実施を望むか。望まないか。」の意向を確認している。結果は、調査実施後の戸別訪問により93パーセントを超える賛成を得ている。

平成18年3月に協議会が実施した意向確認再調査では「土地の取り扱い条件（売買、賃貸、代替地の希望と納税猶予地の有無）」について実施し、回収率100パーセントという結果であった。

また、地主会が発足して間もなく「売買、代替、賃貸希望」に関する意見・要望を把握するためのアンケート調査が実施され、地権者の意見からは、土地区画整理事業推進当時と同様に納税猶予地の扱いや代替地の確保など切実な問題を抱えている状況が伺えた。

本市は、これまでに土地区画整理事業による「まちづくり」を経験しているが、地区外への代替地確保などの問題は発生せず、施行地区内で全てが完結する都市基盤整備事業であった。また、土地区画整理事業は健全な市街地を造成するための手法として、事業認可申請において3分の2以上の同意が必要と定められている。

ただし、随時未同意者との話し合いが大切であり最終的には100パーセントの合意で事業が完了することとなる。

しかしながら、今回の開発許可では農地転用等事実上あらかじめ100パーセントの同意が必要となっていたが、その同意を取れないまま開発許可申請と埼玉県開発審査会へ諮ることとなった。

3 開発許可制度を活用した大規模開発とまちづくりに関する整理

本来、民間の開発行為であっても行政として市民の安心で安全な生活を守る立場から適切な指導・助言を行うことは、問題ないと考える。

その点では、「開発許可権者である立場」とは別に「地権者・事業者そして富士見市が協力して協働のまちづくりを推進する行政としての立場」との役割分担がそれぞれ十分に機能していたのか疑問がある。

また、富士見市基本構想及び基本計画（以下「総合計画」という。）に位置づけられた計画に沿って、開発許可制度を活用し総面積17.7ヘクタールに大規模集客施設を建設しようという開発事業であることから、地区周辺環境への影響も考慮し近隣住民との調整は、まちづくりを担当する行政の役割も大変重要と考える。特に、地区周辺地域への交通・住環境・防犯対策に関する調整をはじめ市内商工農業者との調整・協議と地権者や開発事業者に対する指導・助言など、相互の信頼関係を築きながら協働のまちづくりを行うことが求められていた。

しかしながら、行政内部の推進体制は十分と言えず、様々な課題に対応することができなかった。そのため、協議会をはじめ地主会、JAいるま野等他団体との連携が十分に図れず、結果として住民合意に結びつかなかった要因と考えられる。

4 総括

市は、これまで総合計画や都市計画の方針に位置づけられた市街地開発事業の促

進を図るため、組合施行による土地区画整理事業に対し、指導・助言のほか技術援助のための協力（職員派遣）を行ってきた。

山室・勝瀬地区の開発は、土地区画整理事業のように公共施設の整備改善や宅地の利用増進を目的に良好な市街地の形成を図るための事業とは異なり、市街化調整区域に開発許可制度を活用し民間事業者が予定した建築物の建築を行う開発事業であったが、全体計画を見ると周辺地域を取り込んだ総合的なまちづくり事業と言える。

したがって、開発許可申請に至るまでに国・県をはじめとする関係機関との調整・協議はもちろんのこと地区周辺住民との調整は、行政の役割を積極的に果たさなければならない状況にあった。

また、富士見市の課題である財政基盤の強化や市民の雇用の場の確保、まちのイメージアップによる活気と魅力の創出などの面からもシティゾーンという拠点づくりは本市にとって必要不可欠であり、行政としての取り組みは土地区画整理事業の推進と同様に準備段階から庁内体制を整えての対応が必要であったと言える。

地権者組織の活動を見ると、協議会が地権者相互の結束や合意形成を図るとともに出店事業者選定作業を行い、地権者と事業者との土地の契約に関する協議・交渉の段階に入り地主会にその役割を移しJAいるま野の協力で協定に関わる事務処理を行っていたが、2年という限られた期間の中で、土地の契約に関連する事務のほか、地権者の合意形成や周辺環境への対応等その作業は過重な負担となっていたと想定される。

また、地区周辺住民から寄せられた意見や要望の反映のために市民と協働してまちづくりを進める立場にある行政が、その役割を果たさなければならなかった。しかしながら、組織体制を含め山室勝瀬地区の開発事業の推進に対し、慎重かつ十分な対応がなされていたとは言えない。

以上のように、

①山室勝瀬地区は、富士見市の総合計画に位置付けられた事業であり、その土地利用計画を実現しようとする関係法令や市条例に基づき富士見市と関係地権者が協力し推進しようとするスタートした取り組みである。

しかしながら、開発事業者が決定以降「民間の開発事業」と位置付け、市は「許可権者」という立場をとってきた。この対応は、公平で公正な開発許可事務を行っていくうえでは必要であつが、今回の開発計画は17.7ヘクタールの区域内においてすべて終結するというものではなく、周辺地域への住環境にも大きく影響を及ぼす開発事業であった。市は地権者や近隣住民、商業者等関係者との調整や意見・情報の交換を行うための庁内の体制を整えるべきであったが実現されず「協働のまちづくりを推進する」という一方の行政が担うべき最も重要な意識が希薄となってしまったと考える。

②出店事業者に対し、富士見市開発行為等に関する指導要綱をはじめ開発許可に関する基準や条例等に基づく関係機関との協議・調整が進む一方、市民に対する情報の提供は遅れ住環境に関する近隣住民の不安や意見・要望を行政として受け止め、その対応についての検討や議論を行う十分な場も設けられなかった結果として、市民と行政の信頼関係を築くことができないまま開発事業者の提案する計画内容が市民に一方的に説明される形で開発計画だけが進んでいった。

- ③開発事業は、個人や事業者、共同によるものとそれぞれ主体は変わっても、地権者の意向は尊重されなければならない。中でも、大規模開発はより多くの地権者が関わることから、将来に向けた地権者一人ひとりの生活設計がそこには存在するはずである。したがって、個々の状況に応じた対応が求められるとともにその意思確認は大事にされなければならない。しかしながら、山室勝瀬地区の開発事業においてはその大前提である全地権者の「同意」を得ないまま事業に特化した形で進められた。

5 市の基本方針

この検証を進める中で、山室勝瀬地区の置かれている現状が徐々に明らかになるにつれて、この作業とは別に早急な対応が必要との判断から市の基本方針を次のように整理し、方針に基づく取り組みを実行している。

山室勝瀬地区に関する富士見市の基本方針

平成 21 年 5 月 1 日策定

1 基本的な考え方

富士見市は県内の市の中で際立って商工業の基盤が弱いため、市内に働く場や買い物をするお店が少ないと言われてきました。このことはまた、財政力が低い要因ともなっており、富士見市にとって産業振興はまちの魅力と活気を生み出し、さらに急速に進む少子高齢化の中で教育・福祉を支える行財政基盤の確立を図るためにも、ぜひとも実現しなければならない行政課題でした。特に市役所周辺は、富士見川越有料道路と鶴瀬駅東通線が交差するという好立地を生かし、既に整備の進んでいる公共施設群とあわせて富士見市のシンボリックな地域になることが期待されていました。こうした背景から山室・勝瀬地区の開発が始まりました。

しかし、残念ながら現状は大変厳しい状況にあります。今後の方向性が見出せないまま、富士見川越有料道路の無料化を 8 月にひかえる中で、虫食い状態の開発、不法投棄など、地域環境の悪化と地権者の生活不安の懸念が増大しています。

市はこうした現状を踏まえ、これまでの取り組みを検証しつつ、改めて、富士見市の自治基本条例の精神に基づく市民参加と協働の原則により、地権者、住民とともにまちづくりを進めていくものです。

2 地権者の信頼と協力

昨年の 4 月以降、地権者の将来に対する不安は日に日に増してきています。こうした現状に対して市は地権者の要望を受け止め、問題の解決に努めます。同時にこのまちづくりには地権者一人ひとりが尊重され、相互の信頼と協力関係を築き上げることが欠かせません。市はこうした環境を作り上げるために全力をあげます。

3 検討・議論の場の設置

現状を放置することは周辺環境の悪化と地域の荒廃を招くことになりかねず、将来に悔いを残さないためにも、前提なしで、しっかりとした議論を行う必要が

あります。市はそのために地権者はもちろん、近隣住民の方々、市内商業者など、多くの関係者の参加による議論の場を設け、協働のまちづくりの推進に努めます。

4 地域環境整備

近隣住民の方々には、開発により生活環境がどう変わるのか、行政は何をしてくれるのかなど、様々な要望、意見があります。市はこうした声に真摯に応え、より良いまちづくりの形成に努めます。

6 検討議論の場の設置

市民と市がそれぞれの役割と責任をもって協力して「山室勝瀬地区がどうあるべきか」を話し合う場を設けることについて検討し、地権者をはじめ近隣住民、市民団体、商工農業関係者計22名による「山室・勝瀬地区協働のまちづくり推進懇談会」を平成21年10月9日付けで設置、同年11月12日第1回の会議から平成22年3月10日まで7回の会議を開いた。

プロジェクトチームのメンバーは、第2回の「問題・課題及び要望事項の抽出整理作業」から関連部署職員が出席し、現状の説明をはじめ質疑応答や要求資料の作成にあたった。

懇談会の委員からは、富士見市全体から見た山室勝瀬地区のあるべき姿や生活に関連する活発な発言が行われ、委員同士の意見交換の場としても有意義なものであったと考える。

結果は、「山室勝瀬地区のまちづくりに関する意見」という形でまとめられ、市長に報告するに至った。

行政は、この意見を最大限尊重し地権者の皆様への説明と山室勝瀬地区のまちづくり実現に向け責任ある取り組みが求められている。

(終わりに)

自治基本条例に基づくまちづくりの推進

富士見市では平成16年4月、市民参加による活力あるまちづくりを目指し「富士見市自治基本条例」を制定しました。この精神が、今回の山室勝瀬地区開発事業に十分に生かされなかったことはたいへん残念でなりません。

まちづくりの原点である「市民参加・情報の共有・徹底した話し合い」により、それぞれの意見を理解し合うことができ、あらたな提案や方策が見出せたはずで、市民・行政・事業者がそれぞれの役割と責任のもと知恵と力を出し合うことで初めてそこに「信頼関係」を築くことができ、まちづくりが進められるものと考えます。魂の入らないものには愛着も生まれません。問題や課題を先送りせず、そこで一旦立ち止まり広く周りを見渡し市民の声に耳を傾けることが何よりも大切です。その勇気が結果として物事を前進させる新たな原動力になるはずです。

山室勝瀬地区の現状を見るとき「協働のまちづくり」を推進することがいかに重

要であったか改めて思い知らされた感があります。この反省を踏まえ新たなまちづくりには、富士見市自治基本条例を基本に取り組んで行くことが大切です。

<参考とした資料等>

- 1 「山室勝瀬地区商業施設計画」一式
- 2 説明会等資料一式
 - ①「富士見市山室・勝瀬地区商業施設計画」説明会（富士見市、事業者合同）報告
 - ②市民団体からの要望等
- 3 経緯等（地権者組織、関係機関）
- 4 雨水排水計画
 - ①富士見市公共下水道計画（雨水）
 - ②埼玉県雨水流出抑制施設の設置等に関する条例等
- 5 開発許可に関する法令、条例等
- 6 現況調査資料等