

# 陳 情 書 等

件 名

宇治市良好な居住環境の整備及び景観の形成を図る  
ためのまちづくりに関する条例の一部改訂について  
の陳情

# 陳 情 書

## 件 名

宇治市良好な居住環境の整備及び景観の形成を図るためのまちづくりに関する条例の一部改訂についての陳情

## 陳情の趣旨

私たちは下記の理由により

宇治市良好な居住環境の整備及び景観の形成を図るためのまちづくりに関する条例の一部改訂

を求めます。

### 記

私たちが生活する平尾台四丁目に隣接する宇治市木幡須留 5-3 他 2 筆に於いて大規模な太陽光発電設備設置計画が 2016 年 9 月に京阪電鉄不動産株式会社から提起されました。これに関して私たちは 2018 年 9 月に「宇治市に於ける太陽光発電設備の設置に関する規制条例の策定についての請願」を当時の宇治市議会議長・坂下弘親様あてに提出し、「宇治市太陽光発電設備の適正な設置及び管理に関する条例」（2023 年 7 月 1 日施行）が策定されました。条例施行までに 5 年近く要しました。

続いて本年（2023 年）3 月 13 日には、木幡須留 8-1 に「開発事業構想掲示板」が掲示され、目的はダンプカー 5 台、軽トラ 1 台、ショベルカー（3 トン 1 台、8 トン 1 台、14 トン 1 台）等の資材置場の開発計画でした。これらの建設重機が資材置場に出入りする通路は、住民だけではなく内科医院、小児科医院や薬局などの生活弱者が毎日使う生活道路であり、小・中・高校生の通学路でもあります。14 吨ショベルカーを積んだ 10 吨トラックが資材置場に運び込まれた折には、住宅がガタガタと揺れ恐怖を感じました。これが日常化したならば、平尾台四丁目は不安で危険な街に激変します。

これら 2 事案の解決過程で、宇治市が運用した条例は、「宇治市良好な居住環境の整備及び景観の形成を図るためのまちづくりに関する条例」（以下、条例と略称）でした。この条例の前文に於いて「市民」、「事業者」および「市」の役割が次のように記されています。

第 1 に、市民が主役のまちづくりでなければならない。

第 2 に、事業者の創意工夫のあるまちづくりでなければならない。

第 3 に、市は、まちづくりに関する基本計画を立て、市民や事業者と連携して、宇治のまちづくりに必要な施策を講ずることにした。

この条例は、宇治市が「自治体として宇治市民の生命や財産を守る」という本旨を全うするために必要であるが故に制定されたと理解します。それが為、条例中に「なければならない」という義務規定が 75 件はあり、「市民」並びに「事業者」および「市」の三者の義務を強く規定する条例であることが読み取れます。

然るに私たちが経験した2件の開発事案について、それらの解決過程で宇治市が執った行政指導に於いて、私たち市民が宇治市政に期待するものとは遠く外れて、条例の趣旨と矛盾すると思わざるを得ない事態がありました。その典型的な事例を具体的に以下に記します。同時に条例に内在する原因と対策案も記します。

ご検討の上、条例を改訂して頂きたいをお願いを申し上げます。

なお、大規模太陽光発電設備設置と建設重機の資材置場開発の両事案とも、私たち住民と事業者および関係者が誠意をもって協議を重ね、事業者が計画を撤回するという合意に至り、決着したことを申し添えます。

### 事例1 大規模太陽光発電設備設置の場合

本事案は、隣接する市街化調整区域 13,600 m<sup>2</sup>に2,700枚の太陽光発電パネルを敷き詰める計画であり、条例第37条第4項に於いて「近隣住民に対し、当該開発事業の構想に関する説明会を開催しなければならない」となっており、説明会開催は事業者に対する義務規定です。それ故、事業者である京阪電鉄不動産(株)は2016年10月15日に第1回の説明会を開きました。この説明会では住民から60項目を超える疑問や質問が提起されました(京阪不動産議事録)。その後の説明会に於いても住環境の悪化や生活不安の側面から様々な疑問が住民から提起されました。これらの疑問・質問などに対して事業者は「現時点では全く考えていない」、「事例はあまりない」あるいは「データは配布できない」など形式的な回答に終始して、2017年12月16日第4回説明会で「太陽光発電事業に係る工事説明」をしました。住民は開発事業に対する疑念を抱え、意義を理解できないまま、事業者は工事手続きを進めることが何ゆえに出来るのでしょうか？

第37条の「説明会開催義務」に関して、事業者は「条例上の要請は、事業内容を住民へ説明さえすれば良く」、「住民の疑問や要望を開発計画に採り入れる必要は無い」との理解であるとしか思えませんでした。

その原因は条例の不備にあると考えます。

事業者の責務は、前文「事業者の創意工夫のあるまちづくりでなければならない」以外にも、たとえば第5条で「事業者は、自らがまちづくりの担い手であることを認識し、良好な住環境の整備及び景観の形成に努めなければならない」等と規定されています。

私たち住民は、事業者は当然これらの義務を果たすと思っています。同時に宇治市は、事業者に規定を順守させる責務があり、義務を遂行させるために積極的で必要な行政指導を行うと期待します。何故ならば、条例第3条第3項に於いて「市長は、無

秩序な開発事業を防止し、良好な住環境の整備及び景観の形成を図るため、事業者に対し、適正な指導を行わなければならない」と義務規定しているからです。具体的に言えば、宇治市は開発事案に関して「事業者が創意工夫をしているか」、「良好な住環境の整備及び景観の形成に努めているか」を、行政権限で以って判断し、指導すると通常思います。その根拠は、条例は宇治市が地方自治の下で制定しており、それを行使する権限は宇治市にしか与えられていないからです。

現実の開発事案に於いて宇治市の行政指導は、「住民にも事業者にも偏らない立場」との説明を受けました。これは行政の中立性のように見えます。しかし、この文言は行政としての責任放棄と住民無視に繋がります。宇治市は、条例の各所に於いて「市民」、「事業者」および「市」の責務を明記し、その責務は「なければならない」と義務規定しています。それらの義務規定が順守されているか、齟齬は無いかの判定は宇治市のみが行使できる行為です。宇治市が行使する判断とその基準が事業事案ごとに市民と事業者の開示され、関係する当事者が理解し共有してこそ「行政の中立」が保たれ、相互の信頼が醸成されるものと考えます。「住民にも事業者にも偏らない立場」は極めて曖昧な概念で、市として行うべき行政権限の執行を放棄したとしても、その責任を回避するための都合の良い口実に映ります。これでは行政に対する信頼が遠のくことは避けられません。

行政および市民並びに事業者が関係者として各々の責務を果たすために、条例に次の項目を追記することを求めます。

#### 追記要望項目

市長は、本条例の義務規定に於ける開発行為が本条例の本旨に合致することを判断するものとする。判断事項および基準は、市民および事業者の開示されなければならない。

#### 事例2 資材置場開発の場合

この案件は、清閑な住宅地の中の狭い生活道路を、建設重機を積んだ10トントラックが日常的に通行するという事案であり、平尾台四丁目の住民のみならず町内にある医療機関に通う近隣の市民も強い不安を抱きました。

平尾台四丁目自治会は、宇治市長宛の「資材置場計画を中止して市民の安寧な生活を求める署名」を集めました。わずか2日間で平尾台四丁目の総戸数129戸の内、119戸(90%)の賛同があり、署名数は近隣の方々の132筆を含めて412筆でした。

この署名を2023年3月29日に宇治市都市整備部・久下部長、同・米田副部長、開発指導課・杉原課長および同・上田係長(肩書は当時)の同席の下で提出しました。

自治会からの参加者は会長（当時）を含めて10名でした。

この面談に於いて自治会は、市長宛の署名であるので、その内容を詳しく説明しました。そして署名の趣旨と開発事業に伴う不安や疑念を市長に伝えること、同時に事業者にも伝えて事業者の見解は文章として受け取ることを宇治市に依頼しました。その結果は2023年4月21日に開発指導課・橋本課長および同・新納係長から文書として受け取りました。ここで「令和5年4月4日協議資料」と記された行政文書（添付資料1）は、3月29日の面談に於ける内容と大きく異なっています。

1. 「令和5年3月26日に地域住民10名来庁されて、」と書かれています。この行為はあり得ません。何故ならこの日付は日曜日であり、久下部長との面談の約束は3月29日午前9時だったからです。
2. 「宇治市として、法的規制が無い場合、指導は難しいという話をしているが、」と事業者の説明されています。3月29日の面談で、自治会は市長あての署名の内容を説明して疑問・不安を強く訴えました。それに対する宇治市の見解に於いて「法的規制がない場合、指導は難しい」の説明は一切ありませんでした。
3. 「断固反対とのことである。」と事業者に伝えられています。私たちは、事業計画には反対であるが、何とか解決できないか、すなわち事業者との合意を探ることを杉原課長および上田係長に当初から明確に伝えていきます。自治会として「断固反対」を確認・合意していないので、それを掲げたことは一度もありません。

以上、3点に基づいて資料1の行政文書は、場合によっては偽造と言えなくも無いことを2023年5月8日に橋本課長および新納係長に伝え、自治会の見解書を手渡しして事態の精査を依頼しました。同年5月29日の橋本課長および新納係長との再面談に於いて、「調査した結果、行政文書は誤りであった」との見解を受けました。

この誤った行政文書によって、事業者への行政指導が行われたことも明らかです。それは「木幡平尾台地域住民の方へ」と題した事業者の回答（資料2）にあります。すなわち「⑦車両の内訳は、(中略)防護柵は入口より延べの長さ50m以内、高さ3m、色合いは行政の指導もありシルバー色です。」(下線は陳情者)と記載されています。これは防護柵に関しては、長さ、高さ、色について宇治市の指導を守れば「資材置場の開発事業を進めて良い」との示唆であると読むのが自然でしょう。事業者による住民への事業計画の説明会も開かれていない段階に於いて、事業推進を前提にした詳細な条件を、宇治市は事業者に事前に開示したことに他なりません。これが何ゆえに「住民にも事業者にも偏らない立場」と言えるのでしょうか。

資材置場開発の事案は、自治会および四丁目住人並びに地主との（宇治市の関与がまったく無い）別ルートの協議により事業者が計画を撤回することで合意し、5月29

日の面談直前に解決しました。

誤った行政文書による実害が発生しなかったことは幸いですが、真実でない文書が発出されて事業者の行政指導が現実に行われたことは、宇治市の条例執行という意味に於いては深刻な問題だと考えます。

原因は「宇治市として、法的規制が無いため、指導は難しい」という見解に凝縮されています。事例1で詳述したように、「住民にも事業者にも偏らない立場」という曖昧な行為は、行政官として「何もしない」、何故なら「法的規制が無いため」との構図を容易に作り上げます。条例には、市長に対して「なければならない」という記述による義務規定があります。しかし、市長の義務をどのように達成するか、その遂行手続を規定する明文条項は見当たりません。その意味で「法的規制が無い」と言い得るかも知れません。しかし、これは条例の本旨を行政として執行しないと宣言するに等しく、市民感覚と相反する見解と言わざるを得ません。

### 条例の基本的課題

本条例の第5条あるいは第36条には、「良好な居住環境及び景観の形成」あるいは「良好な居住環境の整備に支障を及ぼすおそれがない開発事業」と記載されています。ところが「良好な居住環境とは何か」あるいは「良好な居住環境の整備に支障を及ぼすおそれがない開発事業とは何か」の判定を誰がどのような基準で行うか、最も基本でかつ重要である開発事業の正当性を判断する手続規定がありません。それゆえ本条例による規制事項の中身は、事例1および事例2に見られるように、事業者、市民及び宇治市（行政）それぞれの立場によって理解が一致しません。

たとえば申請された開発事業の目的が社会的に許容されない、反社会的であることが強く予測されたとしても、宇治市の現状の条例執行の姿勢では、反社会的事業を事前に防止あるいは制限することは不可能であると言わざるを得ません。

何が良くて何が不都合なのかという「良好な居住環境」の判断は、第一義的には居住する住民が行うものであり、住民と開発事業者との協議によって個別具体的内容が合意され、行政権限をもつ自治体がそれを認定するのが基本であると理解します。事例1および2の事案の解決過程は、真にこの流れに沿うものです。追記要望項目は、この基本に則っています。

以上、私たち平尾台四丁目に在住する住民が経験した開発事業に係る「宇治市まちづくり・景観条例」は、現状の運用では住民にとってまったく不十分であり、その原因は条例に内在することを示しました。解決には、先に記しました「追記要望項目」を条文に入れることと考えます。

