

答 申 書

令和5年7月11日

安曇野市長 太田 寛 様

安曇野市行政不服審査会

会長 宮澤 正士

第1 審査会の結論

令和3年9月10日付けで審査請求人 [REDACTED] (以下「審査請求人」という。)が申し立てた、安曇野市長(以下「処分庁」という。)が審査請求人に対して行った令和3年8月6日付け特定開発事業不認定通知(安曇野市指令3都第92号。以下「本件通知」という。)による不認定処分(以下「本件処分」という。)の取消しを求める審査請求(以下「本件審査請求」という。)は、棄却すべきである。

第2 事案の概要

本件は、審査請求人が安曇野市内の土地を宅地分譲地として売却する事業を実施するに当たってなした、安曇野市の適正な土地利用に関する条例(平成28年7月1日施行。令和2年安曇野市条例第36号による改正前のもの。以下「本条例」という。)第45条に基づく特定開発事業(以下「本件特定開発事業」という。)の認定申請に対し、処分庁が令和3年8月6日付けで、本条例第47条第1項に定める特定開発事業の認定の要件を満たしていないこと等を理由として、本件通知による本件処分を行ったところ、審査請求人がこれを不服として、同年9月10日付けで処分の取消しを求めて申し立てた審査請求である。

第3 審査関係人の主張の要旨

1 審査請求人の主張

以下の理由により、本件処分の取消し及び開発申請の認定を求める。

- (1) 特定開発事業の認定に関する指針(平成28年5月30日付け市長決裁、同年7月1日施行。以下「本指針」という。)の要件を厳格に解釈するべきではないこと
本条例は、農地の乱開発を防止し、特に田園環境区域の農地を保全し、良好な住環境と農業の育成を両立すべく制定され、平成23年4月から施行されているが、現在は、当時の状況とは異なり、農地を農地として維持することができない

農家が増加しており、田園環境区域世帯の高齢化により区の存続が危ぶまれている地区も出始めているから、田園環境区域における開発事業を厳しく制限すべきでない。したがって、本指針の各要件については、単に文言どおりの要件に当てはめてその認定の可否を判断すべきではなく、開発申請の具体的内容により、近隣の住環境への影響、農業育成に与える影響、近隣住民の意向等を考慮して、開発申請が安曇野市の目指す田園産業都市づくりに弊害をもたらすものであるかどうかを基本として、柔軟に判断すべきものである。

- (2) 本指針「Ⅲ. 事業認定の判断の視点」「2 用途別の対象事業及び配慮事項への適合」「(1) 住宅系用途」①カの要件については、個々の事情を考慮すべきものであること

本指針①カの要件を文言どおりに解釈すれば、本件申請地の大半が基本集落等に隣接しないと判断されるおそれがあるが、本指針①カの要件は、特定開発事業により良好な田園景観や営農環境に悪影響を与えることを防止し、既存の集落コミュニティの維持・継承を図り、宅地の拡散による不効率な都市施設整備を回避するために設けた要件であるから、特定開発事業の申請がこのような弊害に当たらないのであれば、厳格に適用すべきでない。安曇野市が掲げる田園都市づくりの目標像及びその基本方針に合致するものか否かという視点で判断すべきである。

具体的には、以下のような事情を考慮し、本指針①カの要件を満たすものとして認定すべきである。

ア 本件特定開発事業の申請地（以下「本件申請地」という。）は、東側で準拠点市街区域■■■■■に接しており、北側と西側は基本集落等■■■■■から通る道路と接しており、またこれらの道路には上下水道管が埋設されている。近隣の基本集落内■■■■■の建物から約 52 メートルしか離れていないことからしても、本件申請地は、■■■■■の基本集落内に位置しているとして、本指針①カの要件を満たすと解することができる。

イ 本件申請地のうち、■■■■■は白地農地であるが、処分庁からこの白地農地を含めて開発事業の申請をすれば、認定されやすいと指導されて申請地に含めた。

ウ 本件申請地のうち、■■■■■は所有者が高齢のため管理ができないことから荒廃しており、害虫が発生したり、枯れ葉が田んぼの水取り入れ口に詰まるなどして、近隣住民から苦情が出ている状態であるが、本件開発申請が認定されれば、荒廃土地を解消できる。さらに、開発対象地に消火設備を設置する等、近隣住民の利便性を向上させることができる。

エ 審査請求人にて、隣接土地所有者、近隣住民を対象とした本件特定開発事業の説明会を行ったが、参加した隣接土地所有者や近隣住民は賛成している。

オ 本件申請地に住宅が建てられることにより、高齢化が進んでいる[]の活性化を図ることができる。

カ 本件特定開発事業は、安曇野市が掲げる「豊かな自然環境や景観、歴史、文化を守り、暮らしやすさと産業の発展のバランスが取れた田園都市づくり」という目標像及び基本方針に合致したものである。

- (3) 安曇野市土地利用審議会（以下「審議会」という。）の意見が妥当なものではないこと

審議会の意見は、基本集落等への隣接が不足しているというものであるが、前記本指針①カの要件を厳格に適用した意見であり妥当なものではない。

2 処分庁の主張

以下の理由により、本件審査請求の棄却を求める。

- (1) 令和元年9月上旬の協議を実施したことは認めるが、当該協議を含め、その後の複数回における協議においても「本件処分の対象となる土地の一部だけではなく、周辺の土地を含めることにより、特定開発事業の認定に関する指針の配慮事項に合致する計画とすること。」について指導を行っており、「隣接地を含めれば認定されやすい。」旨の指導は行っていない。
- (2) 特定開発事業の認否について、市長の裁量権の行使は、裁量権の逸脱又は濫用に当たらないかを慎重に判断すべきである。本指針の要件は、あらかじめ公にしており、処分に係る判断過程の公正と透明性を確保し、開発事業者や土地所有者、周辺住民や利害関係者等の権利利益の保護に資するために定められているものであるから、特定開発事業の認否に際して本指針の要件と異なる取扱いをするのであれば、異なる取扱いをすることを相当と認めるべき特段の事情の存在が求められる。
- (3) 「まちづくりの目標像及び基本方針」に反しない限りで特定開発事業を柔軟に解釈することは、判断の不統一等が生じる恐れがあり、適切な運用ではない。

第4 審理員意見書の要旨

1 結論

本件審査請求は、行政不服審査法第45条第2項の規定により、棄却するのが相当である。

2 理由

本条例の規定文言や本指針の記載内容に鑑みると、特定開発事業の認否の判断にあたっては、本指針に定める要件を機械的に適用すべきでない特別の事情がある場合等は、市長による裁量権を行使して、これを認定すべきであるから、本件審査請求において審査請求人が主張する事項等が、特別の事情に該当するかどうかを検討する。

- (1) まちづくりの目標像及び基本方針に反していないこと

本条例第 38 条では「まちづくりの目標像及び基本方針に反しないもので、基本計画の開発事業の基準に定めのない開発事業」を特定開発事業として定義し、かつ本条例第 47 条第 1 項で「まちづくりの目標像及び基本方針に反しない」ことを特定開発事業の認定の要件の一つとして規定している。また指針はⅡ 2 「基本的な考え方」において「まちづくりの目標像及び基本計画に定める土地利用の基本方針に反しない範囲において許容されるべき開発事業は当然に存在するものと考えられる。そのような開発事業がまさに特定開発事業として想定されるものである」としていることからして、特定開発事業は目標像及び基本方針に反しないことが当然に求められるのであって、市長による裁量権を行使し、指針の要件と異なる取扱いをするのが相当と認められるほどの事情ではない。

- (2) 準拠点市街区域及び基本集落等から通る道路に接していること

拠点市街区域及び準拠点市街区域に接する土地は非常に多数であり、これに基本集落から通る道路に接している条件を付加したとしても、当該条件に該当する土地は多数存在するから、市長の裁量権の行使が許容されうる特別の事情には該当しない。

- (3) 本件申請地が住宅系開発によってしか開発することができないこと

本件処分の対象となる土地の一部は、業務・商業施設及び公共公益施設の建築等を目的とした開発事業については、その内容によっては、本条例第 24 条第 1 項によって承認することができ、住宅系用途以外の目的によって開発することは可能であるから、特別の事情には該当しない。

- (4) 近隣住民の利便性が向上すること

本件申請により消火栓 1 基が設置されることにより地域住民の利便性が向上することは審査請求人が主張するとおりであるが、現状でも周辺に設置されている消火栓等から対応が可能であるから、地域住民に著しい不都合が生じるとまでは言えず、特別の事情には該当しない。

- (5) 害虫の発生や雑草による水路の詰まり防止につながる事

害虫の発生や雑草による水路の詰まりといった問題は、本来、土地の所有者が適切に管理し、問題の発生を未然に防ぐべき問題であり、開発事業によらなければ解消が図られない問題ではなく、代替手段が存在することから、特別の事情には該当しない。

- (6) 地区の活性化を図ることができること

航空写真その他の情報を勘案すると、 に基本集落の要件を満たす宅地のまとまりが点在していることを確認することができ、住宅系用途の目的で開発可能な土地が一定数存在するものと推察されるため、本件申請が認定され

なければ、 における活性化が図られないわけではないことから、特別の事情には該当しない。

(7) 審議会からの意見聴取

審議会は「本事業は、現状の計画では基本集落等への隣接が不足しており、特定開発事業の認定に関する指針に適合していない。現段階では提案内容のまま認定することは難しいため、指針に合致するように計画を見直していただく」との意見であり、処分庁の見解と齟齬が生じていないため、特別の事情には該当しない。

(8) 本条例が制定される前に適用されていた土地規制制度との比較について

本条例が制定される前の本件申請地の開発可否について、審査請求人と処分庁の主張を異にしているが、当該事項における双方の主張はともに仮定の域を出ないものであること、またその内容の如何は本件処分の適法性又は違法性の判断に何らの影響を及ぼすものではないことから、審理員の意見は差し控える。

以上のとおり、いずれも市長による裁量権の行使が許容されうる特別の事情には該当しないから、本件処分は違法又は不当ではない。

3 その他の審査請求人の主張について

(1) 審査請求人は、本件申請が処分庁の指導に基づくものであったと主張しており、この点処分庁と主張を異にするが、少なくとも本件申請の時点においては審査請求人は本件申請が本指針の要件に適合していないことを了知していたものと認められるから、具体的な不利益等を与えたとはまでは言うことができず、本件処分の適法性、妥当性に影響を及ぼすものではない。

(2) 審査請求人は、本条例が市民の意見を反映した制度ではない旨主張しているが、本条例の策定及び改正の手続には何らの違法性等はなく処分庁の当時の方針決定等が違法又は不当であったとはまでは言うことができないから、本件処分の適法性、妥当性に影響を及ぼすものではない。

以上のとおり、本件処分に違法又は不当な点は認められない。

第5 審査庁の諮問時の判断

審理員意見書のとおり、本件審査請求は、棄却すべきである。

第6 審査会の判断の理由

1 審査請求にかかる審理手続

本件審査請求に係る審理手続は、適正に行われたものと認められる。

2 関係法令等の定め

本件審査請求に係る条例等の定めは、別紙関係法令等の定めの記事のとおりである。

3 本条例及び本指針の策定経緯等

(1) 本条例制定の経緯

ア 安曇野市における現行の土地利用制度は、合併前の旧5町村で異なっていた制度を統一する目的で、平成18年7月に立ち上げた「安曇野市都市計画に関する土地利用構想調査専門委員会（専門委員会）」及び同年10月に立ち上げた「安曇野市都市計画に関する土地利用市民検討委員会（市民検討委員会）」の協働で検討された。また、平成18年には市内全戸を対象とした安曇野市の土地利用に関するアンケートを実施し、平成19年には地区別懇談会を開催し、土地利用に関する市民の意向等を調査した。

イ これらの検討経過を経て、平成20年3月18日には、市民検討委員会から「安曇野市の統一した土地利用管理に向けての提言」が提出され、全市統一のまちづくりルールを定める必要があること等が提言され、統一ルールの枠組みとして、「都市計画法の線引き制度（区域区分）を用いたルール」と「独自のまちづくりの条例によるルール」のうち、目標達成上よりふさわしいいずれかのルールを選択することとされた。

ウ 市民検討委員会からの提言を受けて、専門委員会において検討した結果、専門委員会は、都市計画法（昭和43年法律第100号）の区域区分制度によることは困難と結論づけ、平成20年9月16日自主条例主体により市民検討委員会の提言を実現することを内容とする「安曇野市における土地利用管理制度構築に向けての提言」を提出した。

エ 市民検討委員会及び専門委員会からの提言を受けて、安曇野市は自主条例により土地利用ルールを統一する方針を決定し、都市計画に関する有識者で構成する「都市計画等に関する制度設計専門委員会」を立ち上げて自主条例の制定に向けた検討を進めるとともに、「安曇野市都市計画マスタープラン」を策定するために市民検討委員会や市内の公募委員により平成20年6月に立ち上げた「安曇野市都市計画策定委員会」からも意見聴取して、専門家と市民等の意見を踏まえた自主条例の策定を目指した。

オ 平成22年9月30日、本条例を制定し、平成23年4月1日から施行された。

(2) 本指針策定の経緯

ア 市民検討委員会及び専門委員会の提言を受けて、安曇野市は、計画的な土地利用を進める仕組みとして、平成23年3月、「安曇野市土地利用基本計画」を策定し、同年4月1日から施行された。（その後、平成28年3月に同計画を改定し、同年7月1日より施行された。）（以下「本基本計画」という。）同時に、本基本計画の一律的な基準のみでは課題があること、また、規模の大きな開発については、土地利用の目標像や基本方針、目指すまちの姿

に整合していることを前提にして、個々の土地条件を考慮し、総合的な観点から1件ごとに立地の適否を判断できる仕組みが必要であることから、特定開発事業認定制度が導入され、「特定開発事業の認定に関する指針」が定められた。

イ 住宅系用途の①カの要件が定められた経緯

- (ア) 市民検討委員会の提言では、「Ⅱ-3 目指すまちの姿」を「既存市街・集落周辺への集約重視のまち」と定めた。また、「Ⅱ-6 (1) ②郊外部の集落における暮らしの維持・継承」として、「…郊外部で農地の広がりの中かの散居集落では、今後も安曇野市の発展を支える礎となる田園環境を持続させていく。このため、一定の条件を満たす開発に限定するなどの措置を講じる。」とされた。さらに、「Ⅲ-3-3 (2) ②立地場所の管理」として「既存の集落内もしくはその縁辺部でみだりに広がらないかたちでの誘導・集約」、「手法1：核となる既存の集落への隣接」、「1戸建住宅の開発は道路や核となる集落への3辺以上の隣接が原則」と提言されている。
- (イ) また専門委員会の提言では、「新たな統一制度は、市民検討委員会から示された提言内容を実現するものであることを前提とする。」とされ、土地利用管理基準・方法の基本案として、「既存集落の内部及び縁辺部への誘導・集約（飛地的な白地開発の抑制）」、「＜開発を許容する要件＞10戸以上が接続する敷地（集落基本区域）へ2辺以上、4m以上の道路へ1辺以上、計3辺以上接続することが原則」とされた。
- (ウ) このように、いずれの委員会においても、「既存市街・集落周辺への集約重視のまち」をまちづくりの目標とし、いわゆる3辺接続を住宅系用途の開発の原則とすることが提言されたことを受けて、本基本計画の田園環境区域における住宅系用途の立地基準として、3辺接続の要件が定められた。
- (エ) そして、この田園環境区域における住宅系用途の3辺接続の要件は、「既存市街・集落周辺への集約重視のまち」をつくるために極めて重要であることから、本指針においても、大きく外れるものを許容すべきでないとの観点から、様々な土地条件や形状の土地があることを想定し、「大半が基本集落等に接続」することが要件とされたものである。

4 判断の枠組み

本条例第47条第1項は、特定開発事業を認定する要件について、「市長は、第45条第2項の規定による縦覧期間が満了した日の翌日から起算して7日を経過した日の翌日以後、遅滞なく特定開発事業の案の審査を行い、特定開発事業がまちづくりの目標像及び基本方針に反しないもので、かつ、市長が別に定める特定開発事業の認定に関する指針等に照らして、適正な開発事業であると

判断するものであって、認定申請の手續に係る意見書等の各内容に配慮していると認めるときは、これを基本計画に整合する開発事業として認定（以下「事業認定」という。）することができる。」と規定している。

この本条例の規定及び前記3の本条例及び本指針の策定経緯等からすれば、特定開発事業の認定については、まちづくりの目標像及び基本方針、及び、本指針を踏まえた上でなされる市長の合理的な裁量に委ねられているものであり、市長の判断が、その裁量権の範囲を逸脱し又は濫用したと認められる場合は違法又は不当と評価されるものと解する。

そして、特定開発事業の認定要件については、本指針においてその内容が詳細に定められ、安曇野市ホームページにおいて公表されている。本指針の

「Ⅲ．事業認定の判断の視点」の「2 用途別の対象事業及び配慮事項への適合」において、「特定開発事業は、以下その用途に応じ対象とする開発事業及び当該開発事業ごとに定める配慮事項に適合するものとする。」として、開発用途ごとの特定開発事業にかかる配慮事項を定めている。そして、その「(1)住宅系用途」の①において、「田園環境区域において、良好な田園環境の保全及び質の高い住環境の形成に資する開発事業で、次の要件ア～カをすべて満たしていること。」と定め、カとして「カ 土地の造成を伴う開発事業にあつては、既存の宅地（複数区画の開発事業の場合又は敷地面積が概ね500㎡以上の場合は、その敷地の大半が基本集落等）に隣接していること。」と定めている。

さらに、市長は、本基本計画において、「基本集落」「基本集落等」「接続」について具体的に定義し、これも安曇野市ホームページにおいて公表されている。

これは、特定開発事業の認定要件を申請者及び市民にあらかじめ明示して、認定不認定の判断がいかなる基準によってなされるかを判断できるようにするとともに、恣意的な運用や、不平等な判断がなされることを防止するためのものであると解される。

また、既に述べたとおり、本指針の田園環境区域における住宅系用途①カの要件は、安曇野市土地利用制度の根幹をなす「既存市街・集落周辺への集約重視のまち」の実現を図る上で、極めて重要かつ具体的な基準であることから、特定開発事業の認定に際しても、当該要件から大きく外れるものを許容すべきでないとの考えから要件とされたものと解される。

以上のことから、市長が処分をする際に、原則として本指針に従うことは是認できる。また、指針の要件に該当するか否かの判断、さらに、指針の要件に該当しない事業について認定するか否かの判断については、専門技術的な見地からする市長の合理的な裁量に委ねられていると解するのが相当である。

従って、処分庁が本指針の要件に該当しない事業について認定しないことについては、その判断に裁量権が認められることを前提に、判断の基礎とされた重要な事実と誤認があること等により重要な事実の基礎を欠くこととなる場合や、事実に対する評価が明らかに合理性を欠く場合、判断の過程において考慮すべき事情を考慮しないこと等によりその内容が社会通念に照らして著しく妥当性を欠くものと認められる場合に限り、裁量権の逸脱又は濫用として違法又は不当となると考えるべきである。

5 本指針①カの該当性について

本件は、土地の造成を伴う複数区画の宅地の開発事業であるから、「その敷地の大半が既存集落等に隣接していること」が必要となる。

ここで、「大半」の内容は一義的に明らかではないが、本件申請における基本集落等との隣接の度合いをみると、申請地の外周が約 227 メートルであるところ、隣接する箇所は約 22 メートルであり、割合にして 8 パーセントに満たない箇所しか基本集落等に隣接していない。従って、「その敷地の大半が既存集落等に隣接」していないことは、客観的に明らかであるから、本指針①カの要件に該当しないと判断が合理性を欠くとは認められない。

審査請求人は、本件申請地が東側で準拠点市街区域に接しており、北側と西側は基本集落等から通る道路と接していること、近隣の基本集落内の建物から約 52 メートルしか離れていないことから、本件申請地が基本集落内に位置しているとして、本指針①カの要件を満たすと解することができるかと主張するが、独自の解釈であり、本件申請地が基本集落内に位置していると認めることはできない。

よって、本件申請が本指針①カの要件に該当しないことから、認定しないと判断は、本指針に沿ったものであり、原則として違法又は不当とはならない。

6 裁量権の逸脱又は濫用の有無

では、本指針①カの要件に該当しないことを理由に、本件特定開発事業を認定しないことについて、裁量権の逸脱又は濫用があるか、すなわち、社会通念に照らして著しく妥当性を欠くものと認められるか否かについて検討する。

(1) 指針要件の解釈について

審査請求人は、本指針の要件について、単に文言どおりの要件にあてはめてその認定の可否を判断すべきではなく、柔軟に判断すべきものであると主張する。

しかし、本指針の田園環境区域における住宅系用途①カの要件は、本基本計画における 3 辺接続の要件が、安曇野市土地利用制度の根幹をなす「既存市街・集落周辺への集約重視のまち」の実現を図る上で、極めて重要かつ具体的な基準であることから、大きく外れるものを許容すべきでないとの考えから定められ、市民に公表されているものである。よって、この基準を満たさないも

のを許容した場合、市民の予測可能性を侵害するほか、不平等が生じる可能性がある。

従って、本指針の要件を文言どおりの要件に当てはめて判断することが、社会通念に照らして著しく妥当性を欠くものとは認められない。

(2) 処分庁の指導の事実及び荒廃土地の解消について

審査請求人は、本件申請地のうち■■■■の白地農地について、処分庁からこの白地農地を含めて開発事業の申請をすれば、認定されやすいと指導されて申請地を含めたと主張するが、処分庁の指導内容については、審査請求人の主張と処分庁の主張が異なっている。また、審査請求人も、「認定されやすいと指導された」と主張するとおり、処分庁が認定できると明言した事実は認められない。

以上からすれば、処分庁が本件申請を認定しないことが、社会通念に照らして著しく妥当性を欠くものとは認められない。

審査請求人は、本件開発申請が認定されれば、荒廃土地が解消でき、近隣住民の利便性を向上させることができること、高齢化が進んでいる地区の活性化を図ることができること、説明会に参加した隣接土地所有者や近隣住民が本件特定開発事業に賛成していることから、認定すべきと主張する。確かに、荒廃土地の解消等は必要かつ望ましいことであるが、いずれも本件特定開発事業の認定によらなければ実現できないものとは言えないことからすれば、本件申請を認定しないことが、社会通念に照らして著しく妥当性を欠くものとは認められない。

(3) まちづくりの目標像及び基本方針について

審査請求人は、本件特定開発事業は、安曇野市が掲げる「豊かな自然環境や景観、歴史、文化を守り、暮らしやすさと産業の発展のバランスが取れた田園都市づくり」という目標像及び基本方針に合致したものであると主張する。この点、本件特定開発事業が目標像及び基本方針に反するものでないことに争いはないが、本条例第47条第1項では、特定開発事業の認定には、特定開発事業がまちづくりの目標像及び基本方針に反しないものであることが当然に求められており、さらに、本指針等に照らして適正な開発事業であると判断するものであること等の他の要件が求められている。従って、本件特定開発事業がまちづくりの目標像及び基本方針に反するものでないことをもって、本件申請を認定しないことが社会通念に照らして著しく妥当性を欠くものとは認められない。

(4) 安曇野市土地利用審議会の意見について

審査請求人は、審議会の意見は、本指針①カの要件を厳格に適用した意見で妥当なものではないと主張するが、本条例第47条第2項において、特定開発事業の認定に際しては審議会の意見を聴くことが要件となっており、本件処分は審議

会の意見と合致するものである。従って、審議会の意見を踏まえて認定しないことが社会通念に照らして著しく妥当性を欠くものとは認められない。

- (5) 以上のとおり、処分庁の判断過程に裁量権の逸脱又は濫用はなく、違法又は不当とは認められない。

7 結論

以上のとおり、本件審査請求には理由があるとは認められず、行政不服審査法第45条第2項の規定により棄却されるべきである。

第7 審議の経過

令和5年1月26日	審査庁から諮問書を受理
令和5年2月6日	調査審議
令和5年5月19日	調査審議
令和5年7月10日	書面審議

以 上