

# 徳島市行政不服審査会答申

(徳行不審答申第11号)

令和6年1月12日

徳行不審答申第 11 号  
令和 6 年 1 月 12 日

審査庁  
徳島市長 内藤 佐和子 殿

徳島市行政不服審査会  
会長 豊永 寛二

### 行政不服審査法第 43 条の規定に基づく諮問について（答申）

令和 5 年 9 月 12 日付行財発第 17 号により貴庁から諮問のありました都市再開発法に係る意見書の審査における不作為についての審査請求の件について、次のとおり答申します。

#### 第 1 審査会の結論

都市再開発法（昭和 44 年法律第 38 号。以下「法」という。）に係る意見書の審査における徳島市長（以下「不作為庁」という。）の不作為についての審査請求（以下「本件審査請求」という。）に関し、本件審査請求を棄却すべきであるとの審査庁の判断は、妥当である。

#### 第 2 事案の概要

- 1 本件審査請求は、審査請求人らが、不作為庁が法第 16 条第 1 項の規定に基づき行った新町西地区第一種市街地再開発事業（以下「本件事業」という。）に係る事業計画の変更（以下「本件事業計画の変更」という。）に係る縦覧に関し、同条第 2 項の規定に基づき縦覧に供された事業計画について意見書を提出したにもかかわらず、同項の「第一種市街地再開発事業に係る土地若しくはその土地に定着する物件について権利を有する者」には該当しないとして同条第 3 項の規定に基づく審査がなされなかったことにつき、意見書の審査を行うよう求めて審査請求を行ったものである。
- 2 審査請求書、弁明書及び証拠書類等から、以下の事実が認められる。
  - (1) 本件事業の施行者である新町西地区市街地再開発組合は、令和 4 年 12 月 8 日、不作為庁に対し、法第 38 条第 1 項に基づく本件事業計画の変更に係る認可申請を行った。
  - (2) 不作為庁は、上記(1)の認可申請を受けて、令和 5 年 2 月 1 日から 2 月 15

日まで本件事業計画の変更に関する縦覧を行った。また、同年2月1日から3月1日まで意見書の提出を受け付け、当該期間中に審査請求人らからのものも含め、合計192通の意見書が提出された。

- (3) 不作為庁は、上記(2)の意見書について内容の確認を行い、審査請求人らの提出したものを含む154通の意見書について、提出者が法第16条第2項の「第一種市街地再開発事業に関係のある土地若しくはその土地に定着する物件について権利を有する者」に該当するとは認められないとして、令和5年3月14日付で、当該提出者に対し、提出された意見書が法第16条第3項の規定に基づく審査の対象とはならないことを文書で通知した。なお、当該文書において、不作為庁は、「第一種市街地再開発事業に関係のある土地若しくはその土地に定着する物件について権利を有する者」に該当する場合には、同年3月22日までにその旨を不作為庁に申し出るよう、併せて通知していた。
- (4) 不作為庁は、令和5年3月22日までに取下げ等の申出のあった3通を除く151通の意見書を、審査の対象とはならない意見書とした。
- (5) 審査請求人らは、令和5年5月15日、審査庁に対し、自らが提出した意見書について、法第16条第3項の規定に基づく審査を行うよう求める本件審査請求を提起した。
- (6) 令和5年9月1日、審理員は、審理員意見書を審査庁に提出した。
- (7) 令和5年9月12日、審査庁は、当審査会に諮問を行った。

### 第3 審査請求人の主張の要旨

次のとおり、不作為庁が、法第16条第2項の「再開発事業に関係のある土地」として施行区域等の限定された区域を設定し、意見書を提出できる者の範囲を限定したことは違法であり、審査請求人らの意見書について法第16条第3項の審査を行うべきである。

- (1) 事業計画は眉山の景観を損なうものであるところ、眉山の景観は徳島市民のみならず徳島県民の誇り・財産であることから、審査請求人らは本件事業について関係を有している。
- (2) 本件事業の事業計画は、税金を財源として国や市が多額の補助金を交付することとなるものであるから、審査請求人らは本件事業について関係を有している。
- (3) 他の自治体では、提出者の住所等にかかわらず全ての意見書について審査をしている例があることから、不作為庁が本件事業に関係のある土地として区域を設定したことには理由がない。

#### 第4 不作為庁の主張の要旨

次のとおり、不作為庁が、法第16条第2項の「再開発事業に係りのある土地」として施行区域等の限定された区域を設定したことに違法性はなく、審査請求人らは、意見書を提出できる者には該当しない。

- (1) 法第16条第2項において、意見書を提出することができる者は、「当該第一種市街地再開発事業に係りのある土地若しくはその土地に定着する物件について権利を有する者又は参加組合員」と定められているところ、逐条解説等の文献によると、「関係のある土地」とは、「事業予定地に隣接した土地などを含（む）」とされている。

このことを踏まえ、不作為庁は「事業予定地に隣接した土地」よりも広い区域を「関係のある土地」として取り扱うこととしたのであり、区域設定は信頼に足る文献で示された解釈に沿ったものである。

- (2) 審査請求人らは、不作為庁の設定した区域内に住所を有する者でなかったことから、令和5年3月14日付通知により、「権利を有する者」である事情を有する場合は不作為庁に連絡するよう通知したが、連絡がなかった。
- (3) 他の自治体において、提出された全ての意見書を審査している例があったとしても、あくまでも当該自治体の裁量の問題に過ぎず、不作為庁が本件区域設定をしたことが裁量権の逸脱・濫用に当たるものではない。

#### 第5 裁決についての審査庁の判断

本件審査請求を棄却すべきとし、その理由を審理員意見書の第4の理由のとおりにしている。

#### 第6 審査会の判断

当審査会の判断理由は、審理員意見書の第4の理由と同旨であり、次のとおりである。

##### 1 関係法令等の定め

- (1) 第一種市街地再開発事業に係る事業計画の変更の認可手続は、法第38条の規定に基づいて行われるものであり、手続については、同条第2項の規定により、法第16条の規定が準用されている。
- (2) 法第16条第2項は、第一種市街地再開発事業に係る事業計画の認可申請に関し、同条第1項の規定に基づき縦覧に供された事業計画について、「当該第一種市街地再開発事業に係りのある土地若しくはその土地に定着する物件について権利を有する者又は参加組合員」は、縦覧期間満了の日の翌日から2週間を経過する日までに都道府県知事に意見書を提出することがで

きると規定している。

- (3) 法第 16 条第 3 項は、都道府県知事は、同条第 2 項の規定により意見書の提出があったときは、その内容を審査した上で、意見を採択すべきであると認めるときは事業計画に必要な修正を加えるべきことを命じ、意見を採択すべきでないときはその旨を意見書を提出した者に通知しなければならないと規定している。
- (4) 上記(2)及び(3)の事務処理に係る権限は、徳島県の事務処理の特例に関する条例（平成 11 年徳島県条例第 30 号）第 2 条第 2 項の規定により、徳島市に移譲されている。

## 2 法第 16 条第 2 項の解釈について

- (1) 本件審査請求の主たる争点は、法第 16 条第 2 項の規定、とりわけ同項の「当該第一種市街地再開発事業に関係のある土地若しくはその土地に定着する物件について権利を有する者」の解釈であり、換言すれば、審査請求人らがこれらの者に該当するといえるかどうかである。

- (2) この点について、法第 16 条第 2 項の解釈を示した参考文献では、「当該第一種市街地再開発事業に関係のある土地若しくはその土地に定着する物件について権利を有する者」とは関係権利者を指し、また「関係のある土地」とは事業予定地（施行地区）に隣接した土地等を含むとの解釈が示されている（国土交通省都市局監修・都市再開発法制研究会編著『改訂 8 版逐条解説 都市再開発法解説』（2019 年、大成出版社）ほか）。

この解釈は、市街地再開発事業の施行においては、中高層建築物の建築をはじめとする大規模な開発行為が行われることが通常であるところ、このような大規模な開発行為は、当該市街地再開発事業の事業予定地のみならず近隣の区域にも日照の阻害や電波の受信障害等の影響を生じるおそれがあることから、このような影響が及びうる近隣の区域の物件の権利者について、特に意見を述べる機会を保障する趣旨に出たものと解される。

- (3) 一方で、参考文献では、関係権利者に該当しない一般市民については、市街地再開発事業に関する都市計画の決定に際し、都市計画法（昭和 43 年法律第 100 号）第 17 条の規定による意見書提出の機会が付与されているため、改めて法第 16 条第 2 項の規定による意見書提出の機会を与える必要はないとの解釈が示されている（上掲『改訂 8 版逐条解説 都市再開発法解説』ほか）。

この解釈は、法第 4 条において、第一種市街地再開発事業に関する都市計画では、良好な都市環境を確保する上での公共施設の適正な配置や当該地区にふさわしい建築物の整備に関する基準等を定めなければならないとき

れているところ、このような点について定める都市計画を決定するプロセスにおいて意見を述べる機会が既に付与されていることから、当該都市計画をさらに具体化したものである再開発事業計画については、再度意見を述べる機会を付与する必要性は乏しいとの考え方に基づくものであると解される。

### 3 検討

- (1) 審査請求人らは、その提出した意見書において、いずれも住所記載欄や「有する権利の内容」を記載する欄に自らの住所の土地を記載しており、審査請求人らが当該土地や当該土地に定着する物件について権利を有する者であると推察される。

しかし、当該土地は、いずれも事業予定地内の土地又は事業予定地に隣接若しくは近接した土地ではないところ、当該土地が本件事業の施行によって受ける影響等、どのように本件事業と関係を有するのかについて、審査請求人らの意見書に具体的な記載があるとはいえない。

加えて、不作為庁は、令和5年3月14日付通知文書において、「第一種市街地再開発事業に関係のある土地若しくはその土地に定着する物件について権利を有する者」である場合には、不作為庁にその旨申し出るよう通知しているが、審査請求人らは、当該通知後においてもなお当該土地と本件事業との関係について何らの申出もしていないのであって、必要な疎明を尽くしたともいえない。

この点に関し、審査請求人らは、眉山の景観や本件事業に多額の税金が補助金として投じられることを挙げて、本件事業について関係を有する旨主張するが、法第16条第2項の規定により意見書を提出することができる者は「当該第一種市街地再開発事業に関係のある土地若しくはその土地に定着する物件について権利を有する者」であって、再開発事業との関係は土地についてのものでなければならぬと解されることから、審査請求人らが主張するような関係の有無は、意見書を提出することができることを裏付けるものとはいえない。

よって、当該土地が「本件事業に関係のある土地」であると認めるに足りる事情はなく、ひいては審査請求人らが法第16条第2項の「当該第一種市街地再開発事業に関係のある土地若しくはその土地に定着する物件について権利を有する者」に該当するとは認められない。

加えて、審査請求人らは、他自治体において、上記2の(2)の解釈より広い解釈に基づき意見書の提出を受け付け、審査した事例があることを理由に、当該事例と同様の解釈に基づき、審査請求人らの意見書の提出を認め、審査

すべきであると主張するが、意見書を提出できる範囲の設定については、各自治体の裁量に委ねられているものであり、審査請求人らの主張するような解釈・取扱いを行った自治体・実例が存在することをもって、不作為庁の解釈が違法又は不当であることを基礎づけることはできない。

- (2) また、上記2の(3)のとおり、関係権利者以外の一般市民も対象とした手続として、都市計画法第17条第2項の規定に基づく意見書提出の機会が設けられている。

この点に関し、当審査会において不作為庁における本件事業に係る都市計画の決定手続等について調査を行ったところ、次のような手続で進められたことが認められる。

ア 不作為庁は、本件事業計画の変更に係る都市計画の素案を作成し、当該素案を令和4年8月1日から同月15日までの間縦覧に供するとともに、令和4年8月8日に当該素案の説明会を開催した。説明会には、18人の市民が参加した。

イ 上記アの縦覧終了後、不作為庁は、令和4年8月19日に都市計画法第16条第1項の規定に基づく住民の意見を反映させるために必要な措置として公聴会を開催した。公聴会に際して公述の申出を行った市民は12人で、このうち10人が実際に公聴会に出席し、公述を行った。

ウ 上記イの公聴会終了後、不作為庁は、徳島県との協議を経て都市計画案を決定し、当該都市計画案について、令和4年9月15日から同月29日までの間、都市計画法第17条第1項の規定に基づき縦覧に供するとともに、同条第2項の規定に基づき意見書の提出を受け付けた。当該期間中においては、合計1,195件の意見書が提出された。

エ 上記ウの縦覧及び意見書提出手続の終了後、不作為庁は、都市計画案を令和4年11月4日開催の第116回徳島市都市計画審議会に付議し、審議の結果、賛成多数で決定（了承）された。

オ 上記エの徳島市都市計画審議会による審議・決定の後、不作為庁は、徳島県との協議を経て、令和4年12月6日付で本件事業計画の変更に係る都市計画を正式に決定した。

このうち、上記ウの意見書に関しては、意見書を提出できる者は関係権利者に限定されていなかったこと、意見書の内容には審査請求人らが挙げている景観や財政面の観点からの意見も含まれていたこと、徳島市都市計画審議会での審議において、意見書の内容についても資料として提示された上で審議が行われたこと、などが認められる。

したがって、本件事業に関しても、関係権利者以外の一般市民が、本件事

業に係る都市計画の決定プロセスにおいて意見を述べ、それを当該都市計画に反映させる機会が、都市計画法第17条第2項の規定に基づく意見書提出手続により担保されていたといえるのであって、翻って言えば、不作為庁が、当該都市計画を具体化させた本件事業計画の変更の認可手続において、法第16条第2項に基づく意見書を提出できる区域を「本件事業の事業予定地に隣接する街区」と設定し、審査請求人らから提出された意見書について同条第3項の規定に基づく審査を行わなかったことは、上記2の(3)で示されている法第16条第2項の規定の解釈とも整合するものであって、妥当なものであるといえる。

加えて、不作為庁においては、上記ア及びイのとおり、都市計画法第17条第2項に基づく意見書提出手続に先立ち、都市計画の素案の説明会及び公聴会が実施しており、特に公聴会においては、意見の公述を希望する市民から意見を聴取する機会が設けられたことが認められるところであり、この点についても、都市計画法所定の意見聴取手続は適切に行われたものであるといえることができる。

- (3) また、審査請求人らの主張のうち景観に係る論点に関しては、景観形成に係る法的規制は、景観法（平成16年法律第110号）の各規定によるところであり、徳島市においては、同法に加えて徳島市景観まちづくり条例（平成25年徳島市条例第10号）が制定されている。

このうち景観法は、同法第9条において、景観計画の策定又は変更に当たっては、公聴会の開催等により住民の意見を聴取し、当該意見を計画に反映させるために必要な措置を講ずることを義務付けているが、本件事業や本件事業に係る都市計画のような個別の事案について、審議会等への付議や一般市民の意見を聴取する機会を設けることを義務付ける規定はない。

また、徳島市においては、徳島市景観まちづくり条例第19条の規定により、良好な景観の形成に関する重要事項を調査審議する機関として専門家で構成される徳島市景観審議会を設置しており、本件事業に関しても、令和3年11月16日・令和4年5月31日の2回にわたり審議がなされ、徳島市景観計画に定める景観形成基準のうち「新町橋からの眉山眺望」について、基準稜線を超えているものの、意匠・形態等の工夫を行う配慮を行い、眺望景観の保全に努めていると認められる旨の答申がなされている。

- (4) 上記(2)及び(3)の点から、本件事業に係る都市計画の決定手続や本件事業計画の変更に係る認可手続は、いずれも関係法令所定の必要な意見聴取や議論を経た上でなされたものであり、不作為庁の行った手続に裁量権を逸脱・濫用した違法な点や不当な点は認められない。



#### 4 小括

審査請求人らは、不作為庁が、法第 16 条第 2 項の意見書を提出できる区域について制約を設けたこと及び当該制約を根拠に審査請求人らが提出した意見書について同条第 3 項の審査を行わなかったことにつき、裁量権の逸脱・濫用があり違法であると主張するが、上記 3 における検討のとおり、不作為庁の判断は関係法令の解釈に沿った適切なものであって、違法又は不当なものとは認められない。

#### 第 7 結論

以上の理由より、「第 1 審査会の結論」のとおり判断する。

以 上

≪参考1≫

審議指名委員

会 長	豊永 寛二
委 員	青野 透
委 員	上原 克之

≪参考2≫

審査会の審議経過

年 月 日	審 議 経 過
令和5年9月12日	審査庁から諮問書及び事件記録等の写しを受理した。
令和5年10月23日 (5年度第1回審査会)	事務局から概要説明を行った。 諮問の審議を行った。
令和5年12月4日 (5年度第2回審査会)	諮問の審議を行った。
令和6年1月12日 (5年度第3回審査会)	答申案の検討を行った。