

# 白岡市事務監査請求に係る監査の結果に関する報告

## 第1 事務監査請求の内容

### 1 白岡市事務監査請求代表者

住所	略	氏名	略
住所	略	氏名	略
住所	略	氏名	略
住所	略	氏名	略
住所	略	氏名	略
住所	略	氏名	略

### 2 請求の要旨（請求書記載の原文のまま）

地区計画とは住民の合意に基づき、それぞれの地区の特性にふさわしい街づくりを目的とし策定されるものである。白岡ニュータウンという閑静な住宅街に葬祭場は相応しくない建物である事から、建築物の用途制限にこの度、葬祭場が追加されることになる。しかし、令和2年1月18日に開催された説明会の資料では、「今回の変更は、現在、地区内で計画されている葬祭場の建設を規制するものではありません」の一文が明記されている。葬祭場を規制するにも関わらず、今回の葬祭場だけを認めるということは、地区計画策定の目的と合致していない。また相談票段階の建物に対し、当初から除外するといった行為は不当であり、一事業者に利益を独占させる行為である。

尚且つ、地区計画の変更は都市計画法をはじめとする関係法律の規定に基づき、法定の手順に従って粛々と可及的速やかに進めるべき性質の手続であるが、住民に対し虚偽の説明をし故意に地区計画の変更を遅らせようとしている。これは、事業主からの損害賠償請求を避けるためであり、貴市の都市整備部長は（以下、「A氏」という。）は3月4日の報告会において「あえて遅らせる」と2度断言している。また、3月25日、4月3日街づくり課との面談においても、案の公告・縦覧からは進行を止める発言が確認されている。

令和2年1月6日 A氏と市議会議員2名との面談において、「この件は随時市長に報告をしており、私が話す事は市長が話す事と同様である」旨の発言があった。これにより、この件に関わる全ての業務執行は市長の意向で進められているということになる。そこで、市長がこれまで行ってきた一連の手続きや説明の齟齬、そしてその行為は特定の業者の利益のみを重視し、白岡市地域住民の利益を蔑ろにする行為であることを公平な立場から監査願いたい。

### 3 請求の受理

本事務監査請求は、地方自治法（昭和22年法律第67号）第75条第1項の

規定及び地方自治法施行令（昭和22年政令第16号）第99条において準用する同令第96条第1項に規定する署名数が法定数に達しており、かつ、地方自治法施行規則（昭和22年内務省令第29号）第10条に規定する様式を備えていると認めたので、令和2年6月2日にこれを受領し、同日、同法施行令第99条において準用する同令第98条第1項の規定により、請求代表者の住所、氏名及び請求の要旨を告示し、かつ、公表した。

#### 4 請求に至る経過

令和2年4月13日	白岡市事務監査請求代表者証明書の交付申請
令和2年4月23日	白岡市事務監査請求代表者証明書を交付し、かつ、その旨を告示
令和2年5月11日	白岡市事務監査請求者署名簿の受理(選挙管理委員会)
令和2年5月11日	白岡市事務監査請求者署名簿の審査開始(選挙管理委員会)
令和2年5月25日	白岡市事務監査請求者署名簿の審査終了(選挙管理委員会)
	署名簿冊数 24冊
	署名総数 1,781人
	有効署名数 1,699人
	無効署名数 82人
	選挙人名簿登録者数 44,090人
	(令和2年3月1日現在)
	有権者総数の50分の1 882人
令和2年5月26日	白岡市事務監査請求者署名簿の縦覧(選挙管理委員会)
～ 同年6月1日	
令和2年6月2日	白岡市事務監査請求者署名簿の返付(選挙管理委員会)
令和2年6月2日	白岡市事務監査請求書の提出
令和2年6月2日	白岡市事務監査請求書の受理
令和2年6月2日	白岡市事務監査請求代表者の住所、氏名及び請求の要旨の告示・公表

## 第2 監査の実施

### 1 監査対象部局

都市整備部街づくり課及び同部建築課

### 2 監査の期間

令和2年6月2日から令和2年7月20日まで

### 3 監査の方法

#### (1) 関係人の調査

請求の要旨について、地方自治法第199条第8項の規定により、関係人に対し、書面調査を行った。

#### ア 関係人

白岡市事務監査請求代表者

#### イ 関係人調査

令和2年6月9日

#### ウ 請求の要旨に係る質問事項

##### (7) 質問事項(1)

事務監査請求書「1. 請求の要旨」中「住民に対し虚偽の説明をし故意に地区計画の変更を遅らせようとしている。」とあるが、「虚偽の説明」の具体的な内容について説明を求めた。

##### (4) 質問事項(2)

事務監査請求書「1. 請求の要旨」中「市長がこれまで行ってきた一連の手続きや説明の齟齬、そしてその行為は特定の事業者の利益のみを重視し、白岡市地域住民の利益を蔑ろにする行為であることを公平な立場から監査願いたい。」とあるが、「説明の齟齬」の具体的な内容について説明を求めた。

#### エ 質問書に対する回答書の受領

(7) 受領日 令和2年6月19日

##### (4) 回答の内容（回答書記載の原文のまま）

###### 1 質問事項(1)について

「虚偽の説明」は以下3点である。

###### 1・県知事協議の回答について

令和2年3月31日街づくり課との打合せにおいて「県知事協議の回答はいつ頃になるのか?」と言った請求者の問いに対し、「まだ出ていない」との発言があった。実際には令和2年3月27日に回答が出ていた。

2・公告とは、法令上の根拠に基づいて行われるものであり、広報紙に掲載することが公告であるといった法的根拠は全くない。

・令和2年3月31日街づくり課との打合せにおいて「案の公告・縦覧は広報紙に掲載しなければならないため、今からだと6月広報紙になる」との発言があった。

・令和2年4月2日の街づくり課との打合せにおいて「市役所1階掲示板に掲示することが公告にあたるのではないか」という請求者の問いに対し「その公告と今回の公告とは意味が違う」という発言があった。行政において公告という言葉が持つ意味は一つしかない。法令上の根拠に基づいて

行われるものだけである。広報紙に掲載することが公告であると思わせるための虚偽にあたる。

3・令和元年7月22日、新白岡3丁目 B 区長が葬儀場建設について建築課に確認に行ったところ、「そのような話はない」「建築課は何の申請も受け付けていない」と C 主査より説明を受けた。しかし、開発相談票は令和元年7月19日建築課に提出されていることから、これは虚偽にあたる。

## 2 質問事項（2）について

「説明の齟齬」について

1・住民に寄り添った対応をすると説明をしておきながら、故意に地区計画の変更を遅らせる事、また虚偽の説明をすることが齟齬にあたる。

この葬儀場建設に関しては要望書や請願書などを通し、住民の気持ちを十分に伝えてきた。さらに1,859名の署名から強い反対の意思を示してきた。また、議会で採択された請願においては、「採択されたことを重く受け止めるとともに、誠意をもって対応してまいりたいと考えております」といった市長答弁もあり、住民に寄り添った対応を心から待ち望んでいた。

しかし、採択された請願については進捗している様子は全くみられず、地区計画の変更においても故意に遅らせるといった操作をしている。住民は通常のスケジュール通りに粛々と進めることをただ望んでいるに過ぎない。都市計画審議会が終了した時点で工事着工がされていなければ、現在、計画中の葬儀場建設を止めることが可能だからである。都市計画法に基づき地区計画の変更を粛々と進めることは行政の当然の仕事であり、違法ではない。工事着工後に地区計画の変更告示を行うと断言していることは、住民に不利益を与えるだけでなく住民に寄り添った対応では全くない。この葬儀場建設に関わる行政の一連の対応から齟齬を感じるものである。

2・市長は令和2年の基本方針として、「地域本位、市民本位の視点に立ち戻り、足腰の強いまちづくりを進めて参りたいと考えております。」と述べている。然るに、葬儀場の件について白岡ニュータウン自治会員の8割が建築反対しているにも拘わらず、葬儀場建築を先に進めようとしている。このことは、市民本位とは言えない。

3・葬儀場建設の話が持ち上がった当初より、開発相談票段階である建物に対し、建築ありきで話が進められ、地域住民には条件交渉しか残されていないと思える発言が繰り返されてきた。しかし、令和元年12月12日産業建設常任委員会における D 委員の一連の質問に対し、 E 建築課長は「委員ご質問につきましては、その建物の中でどのようなことが行われるかというご質問でよろしかったかと思うのですけれども、現在、事前の相談はいただいているところではございますが、具体的に何を会談するかという話について、詳細について把握していないところが正直なところ

ろでございます。」と答弁し、さらに A 都市整備部長は、「先ほど課長も若干答弁の中で触れさせていただきましたが、まだこの計画、市に対しては、相談票が来ているだけでございまして、具体的に建築について法的な手続が進められているというものではございません。(議事録より抜粋)」と答弁があった。

事業主より提出された開発相談票に関し一方では「あくまでも相談なので、詳細はわからない」としておきながら、一方地域住民に対しては、建築ありきで話が進められてきた。開発相談票という一つの資料の扱いがこれだけ違うことは、明白な齟齬である。また、この一連の業務執行については、「この件は随時市長に報告しており、私が話すことは市長が話すことと同様である。」と言った A 氏の発言により、市長の意向で進められているということになる。

4・市長の公式HPのスローガン“ともに支え合うまちづくり”の中に、「将来像へ向けて政策を実行していきます。白岡市に住みたい、白岡市で子育てがしたい、白岡市から仕事がしたいという若者世代が移り住んでくださる白岡市を目指します。」とあるが、街の緑化で環境大臣などから表彰されたことのある閑静な住宅地の新白岡において、葬儀場建設を地区計画変更先立ち優先しようとしている。葬儀場が新白岡駅前、いわば玄関口に建つことで、新白岡のイメージが壊れ、今後子育てをしたい若い世代の移住が見込まれなくなり、少子・高齢化に拍車をかける悪循環が形成される。自身のスローガンと相反する事を進めることは明らかな齟齬である。

5・令和元年12月14日住民説明会時に配布された資料において、建設予定の葬儀場は安置所、エンバーミング設備を有することが明記されているが、建築基準法及び現在の地区計画においても安置所、エンバーミング設備に関しては、内容により制限がされている地区である。(別紙①マーキング箇所、別紙②住民説明会資料抜粋を参照)

この様に内容により制限されていることは、令和2年1月18日の地区計画変更の説明会時に配布された資料において初めて知ることとなった。(別紙①)。

令和元年12月議会における請願の審議の際にも、この資料は提出されず紹介議員のみならず、付託された産業建設常任委員会の委員さえも、このことを知らずに審議したのである。これだけでも十分に行政の不作為である。

さらに、建築基準法においても内容により制限がかかる設備を有する葬儀場であるにも関わらず、十分な審議をせず建築が可能であることを初期段階で回答した行政の責任は重大である。

建築基準法及び現在の地区計画における内容の制限には一切触れず、葬儀場は地区計画で制限されていない集会場に当たる建物であることを強調

してきたこと。さらに、今回の地区計画の変更を意図的に遅らせる行為は、「法律に基づき業務を執行しなければならない立場である」との行政の言葉とあきらかな齟齬がある。

令和2年4月2日時点では、都市計画審議会開催予定は「令和2年7月中旬旬を予定している」との発言があったが、工事着工日が令和2年10月1日になった現在においては、都市計画審議会の開催予定日は未定であることを申し伝える。

以上

別紙①、②（略）

## オ 質問書に対する回答書の調査

令和2年6月25日

### (2) 監査対象部局の調査

地方自治法第199条第8項の規定により、監査対象部局から関係書類及び資料の提出を求め、かつ、監査対象部局の関係職員に対して、事情聴取を行った。

#### ア 監査対象部局への関係書類及び資料の提出要求

令和2年6月9日

#### イ 質問書に対する回答書（副本）の監査対象部局への送付及び弁明書の提出要求

令和2年6月19日

#### ウ 監査対象部局からの関係書類及び資料の受領

令和2年6月19日

#### エ 監査対象部局からの関係書類及び資料の調査

令和2年6月25日

#### オ 監査対象部局からの弁明書の受領

(7) 受領日 令和2年7月3日

(4) 弁明の内容（弁明書記載の原文のまま）

令和2年6月2日付けで提出された白岡市事務監査請求について、同月18日付けで提出された回答書に対して、次のとおり弁明します。

1 質問事項(1)についての回答（1から3まで）の主張に対する認否等

(1) 令和2年3月6日付けで埼玉県知事あてに申出した蓮田都市計画地区計画の変更に係る協議は、同月25日付けで支障がない旨の回答があり、市では同月27日に回答書を収受しています。【資料5】

回答書については、同日中に報告の起案をしていますが、対応した職員が3月31日時点では起案を確認していなかったため、回答があった事実を把握しておらず、そのような発言となったものです。

(2) 地区計画変更の手続きで行う案の公告は、都市計画法第17条に基

づく法定事項であり、市が都市計画の案を作成しようとする場合において、土地の所有者等の利害関係人や住民の皆様の意見を案に反映させるために縦覧を行う旨を周知するものです。

一方で、公告を行うだけでは周知すべき事柄が利害関係人や住民の皆様に十分にお知らせできないことも考えられるため、市では、公告の手続きとは別に、市の広報紙や市公式ホームページにより広くお知らせしているものです。

御指摘のとおり、案の公告・縦覧に伴い広報紙に掲載することは法令等において義務付けられているものではありません。

しかしながら、利害関係人の権利義務に直接影響を与えることとなる行政手続きについては、特に丁寧な対応が必要であるものと認識していること、また、地区計画の案に対して意見書を提出できるかたは、関係市町村の住民及び利害関係人となることから、市の広報紙や市公式ホームページを活用することは効果的であると考えています。

なお、案の公告・縦覧に係る広報紙への掲載は、広報しらおか6月号に掲載しています。【追加資料 広報しらおか6月号】

また、「広報紙に掲載することが公告であると思わせるための虚偽にあたる。」と回答書にあります。が、広報紙等への掲載は制限内容や手続きについて丁寧に周知を図るために、公告に加え行っているものであり、市ではそのような意図はありません。

(3) 令和元年7月22日に B 氏が建築課へ来課された際の窓口対応について、窓口対応後に対応者が記録を作成しています。

記録によると B 氏は、相談地に葬祭場が建築されると土地の価値が下がる可能性があるとの理由から、「建築する際の手続きは何が必要か、それによる処理期間はどのくらいか、近隣説明はいつ実施するのか。」など一般的な事務処理についてお尋ねになり、それについて対応者は説明をしています。

また、B 氏は、「申請があったときに、新白岡一丁目から三丁目の区長に報告してもらいたい。」と要求しましたが、対応者は、「守秘義務があるため申請の有無については申し上げられない。なお、市要綱に基づく事前協議が提出されれば、利用敷地内に『お知らせ看板』を設置するよう指導するため、看板の設置で判断できると思われる。」と説明しています。

このことから、請求者が主張している発言はなかったものと考えます。

2 質問事項(2)についての回答（1から5まで）の主張に対する認否等

(1) 質問事項（2）1では、「説明の齟齬」として、①住民に寄り添った対応をすると説明しておきながら、故意に地区計画の変更を遅らせ

る事、②虚偽の説明をすること、を主張されています。

しかしながら、市では白岡ニュータウン自治会の会長及び副会長等（本事務監査請求の請求人を一部含む。）の皆様には、地区計画の素案の作成段階から、「今回の変更は、現在、地区内で計画されている葬祭場の建設を規制するものではありません。」と一貫して説明してきており、市の説明に齟齬はないと考えています。

そのような市の考えから、令和元年12月に事業者が葬祭場建設に係る説明会を開催しようとする状況において、市が地区計画の変更手続きに着手することが、当該葬祭場の建設を阻止できるとの誤解・期待を生むことが懸念されたため、白岡ニュータウン自治会の会長及び副会長等（本事務監査請求の請求人を一部含む。）の皆様に対して、今回の地区計画変更が当該葬祭場の建設を規制するものではないことを御説明しているほか、市が開催する地区計画変更の住民説明会の開催日程や回数、会場等について御相談をしている経緯もあります。

市では、住民説明会の開催について皆様から御意見をいただいたことから、今回の地区計画変更が当該葬祭場の建設を規制するものではないということを、十分に御認識いただいたものと考えています。

なお、「住民に寄り添った対応」につきましては、葬祭場の建設を市は規制できないことから、関係法令に基づき事務手続きを進めながらも、地域の皆様と事業者側との協議、調整等が図られるよう繰り返し働きかけを行っているところです。

また、地区計画の変更は、都市計画法に基づき手続きを行うものですが、市では、利害関係人に対して新たな制限・負担が課されることから、手続きを粛々と進めていくものではなく、住民の皆様や利害関係人の意見を地区計画の案に十分に反映させながら進めていくものであると考えています。

従いまして、今回の地区計画変更については、先述のとおり、現在、地区内で計画されている葬祭場の建設を規制するものではありませんので、当該葬祭場の建設の状況を見ながら変更の手続きを進めていきます。

- (2) 白岡ニュータウン地区の葬祭場の建設計画については、住民の皆様からの御要望を含め様々なことを伺っています。

一方で、行政は、中立・公平な立場として法令に基づき事務を執行しなければなりません。

そのような中、関係法令に基づき事務手続きを進めながらも、地域の皆様と事業者側との協議、調整等が図られるよう繰り返し働きかけを行ってきていますので、齟齬はないものと考えます。

- (3) 令和元年12月12日産業建設常任委員会における **D** 委員の一連

の質問につきましては、執行部が質問の前段で葬儀場は集会場に分類されるという説明をしています。これを受けて D 委員は、「葬儀場においては、どのような会談が行われるのですか。」と質問しています。それに対して E 前建築課長は、運営面（施設の使われ方）の質問と解釈し、先の回答をしています。

なお、葬儀場として使用することについて後に E 前建築課長は、「基本的に葬祭場というふうに聞いてございます。」と回答していることから、葬祭場として使用することを認識した上で回答していることが伺えます。

A 都市整備部長の発言につきましては、前段に D 委員から駐車場の台数不足を解消するために、「駐車場を確保できる地区を選んで建設をするほうが妥当ではないか。」と質問しています。これを受けて A 都市整備部長は、先の回答をした後、事前相談と同様に駐車台数が不足している計画であれば、相手方との協議や意見交換等を行いながら行政指導をしていく旨の回答をしたものです。

従いまして、この答弁は駐車台数の不足に着目したものであり、両者の発言において、開発相談票の取扱いに齟齬はないものと考えます。

- (4) 市では、白岡市に住みたい、白岡市で子育てがしたい、白岡市で仕事がしたいという若者世代が移り住んでくださる白岡市を目指すため、生涯学習センター〔こもれびの森〕の建設、子育て世代包括支援センターや篠津第3児童クラブの開所などの事業に取り組んできました。

引き続き、白岡市の将来像へ向けた政策に取り組んでいきますので、齟齬はないものと考えます。

- (5) 建築物の建築に関する相談や許可申請における用途について、市は相談者や申請者が作成した書類や図面によって審査等をします。白岡ニュータウンの葬祭場の場合、これまで市が受け取った書類や図面により、主用途はあくまで葬祭場であると判断しています。よって、用途規制上、当該敷地において葬祭場が建築可能であると判断しました。

なお、万が一運営開始後に用途地域に違反する運営が確認できた場合、関係機関と連携し指導します。

また、「令和元年12月14日住民説明会時に配布された資料において、建築予定の葬儀場は安置所、エンバーミング施設を有することが明記されている」と回答書にあります。当該施設において遺体の安置は行うものの、遺体安置所ではない、また、エンバーミング処置は市外にて行う旨が示されており、市は、御指摘の事実はないものと認識しています。

次に、地区計画変更の資料についてですが、住民説明会に先立ちまして、令和元年12月25日付けで白岡ニュータウン地区の利害関係

人の皆様に説明資料を送付しており、その中に当該地区における制限状況を示した表【資料3-4】があります。

資料では「遺体安置所、エンバーミング施設」について、建築基準法の制限として「▲内容により制限あり」と表記しています。

これは、一般の住民の皆様に向けて、遺体安置所、エンバーミング施設など現在では建築可能な葬祭関連施設を一体的に地区計画で制限することを表したものです。

建築基準法上、遺体安置所は「倉庫」、エンバーミング施設は「工場」と、異なる基準の用途に分類されます。

建築基準法の制限といたしまして、「倉庫」は、葬祭場の建設予定地である近隣商業地域では建てられる用途となっています。

次に、「工場」は、作業場の床面積の合計が150㎡を超える工場、又は危険性や環境を悪化させるおそれがやや高いものに該当する施設は建てられないものとなっています。

また、現在の地区計画において、建築基準法の制限に加えて「倉庫業を営む倉庫」及び「原動機を使用する工場で、作業場の床面積が50㎡を超えるもの」等を制限しています。

今回、事業者が白岡ニュータウン地区内で計画する葬祭場については、計画内容がこれらに適合していれば建築は可能となっています。

意見書にあります「建築基準法及び現在の地区計画における内容の制限には一切触れず、葬儀場は地区計画で制限されていない集会場に当たる建物であることを強調してきたこと。」につきましては、先述のとおり、主用途はあくまで葬祭場であると判断していることから、説明の齟齬には当たらないと考えます。

また、意見書にあります「今回の地区計画の変更を意図的に遅らせる行為」につきましては、今回の葬祭場については、市が地区計画の変更に着手する以前から建築に係る立地調査等を実施しているものです。

そのため、市がその事実を認識しながら、後から地区計画を変更して当該建築物の建設を阻止することは、中立・公平な立場の行政として不適切な行為となるものです。

市では、まちづくりの計画や関係法令等の基準に基づき事務を進めており、説明の齟齬には当たらないと考えます。

【資料5】、【追加資料】、【資料3-4】（略）

## カ 関係職員の事情聴取

令和2年7月6日

対象職員 都市整備部街づくり課長兼土地区画整理事務所所長、同部建築

(3) 現地調査

令和2年7月6日 白岡市新白岡一丁目19番7外3筆

第3 監査の結果

令和2年6月2日に受理した本事務監査請求における請求の要旨についての監査結果は、合議により次のとおり決定した。

1 事実関係の確認

(1) 葬祭場建設と地区計画の変更の経緯等について

平成31年3月28日、事業者は、白岡市新白岡1丁目19番8、9、10の土地を購入した。

令和元年5月8日、事業者は、白岡市新白岡地区における建築物の建設について、法的な制限等を調査するため、市建築課を訪問した。

令和元年5月31日、事業者は、白岡市新白岡1丁目19番7の土地を購入した。

令和元年7月19日、事業者は、白岡市新白岡1丁目19番7、8、9、10において建築物を建設（葬儀場を新築）することについて、開発相談票を市建築課に提出した。

令和元年7月23日から同月25日まで、事業者は、白岡市新白岡1丁目19番7、8、9、10においてボーリング調査を実施した。

令和元年7月29日、白岡ニュータウン自治会長、新白岡1丁目区長、新白岡2丁目区長、新白岡3丁目区長外4名は、次の内容の要望書を市へ提出した。

要望の内容（要望書記載の原文のまま）

平素は温かいご指導を賜り心から厚く御礼申し上げます。

さて、新白岡1丁目19番地角地の建築予定物件について、不確定ではございますが、葬儀場建設の情報が流れております。それにより住民の中で不安が広がっておりますので、下記の通り要望致します。

蓮田都市計画地区白岡ニュータウン地区地区計画では、当該地区の土地利用の目標および方針について、次のように定めております。

- ①良好な居住環境の形成
- ②地区中心にふさわしい街づくり
- ③良好な低層住宅地として土地利用を図る
- ④環境が損なわれないよう維持保全を図る

また、白岡ニュータウン自治会規則第3条においても、本住宅地の維持増進を定めております。

加えて平成24年には環境大臣より地域環境美化功績者表彰を受賞し、平成29年には（公財）日本デザイン振興会よりグッドデザイン賞を受賞するなど、美しい街並みや住みよい環境づくりは、住民の努力によるものも大きく、この地区は、白岡市の財産の一つでもあると考えます。

これらに照らし合わせれば、葬儀場建設は、地区計画および街づくりの目標にふさわしくないと考えられます。まさに当該地区は、白岡ニュータウン地区の中心地であり新白岡の玄関となっている場所です。よって景観や生活環境に強く影響を与えるおそれがあります。

さらに、新白岡駅西口には既に葬儀場があり、近接した地区に新たな葬儀場の必要性を感じられません。

つきましては、市担当者の同席のもと事業者による建設予定物件に関わる住民説明会を要望致します。住民説明会の開催は出来る限り早急とし8月4日から9日までの間で行われるようお願い申し上げます。

なお、調整の結果については8月1日までにご回答をお願い申し上げます。

何卒よろしくようお願い申し上げます。

（添付資料）（略）

令和元年8月5日、市建築課は、事業者に対し、開発許可等に関する留意事項等を示した事前相談票連絡通知書を回答した。

なお、当該通知書中、「白岡ニュータウン地区地区計画（C-1地区）の内容を遵守し、建築工事着工の30日前までに届け出ること」、「白岡ニュータウン自治会（以下「自治会」という。）と緑化規約について協議すること」、「自治会等から事業に関する説明を求める要望書が提出されているため、事業の計画について、事業者から自治会に説明した結果（説明資料含む）を事前協議申請に添付すること」、「事前相談票連絡通知書による回答後30日以内に都市計画法に基づく申請がなされない場合、又は、相談時に提出された書類の内容や状況が変わった場合は、連絡通知書の内容が無効となりますので、再度、ご相談ください」、「この連絡通知書は、住民に対するサービスの一環として行うものです。この内容が開発許可等につながるものではありませんので、ご了承ください。」との記載（抜粋）がされている。

令和元年9月13日、「新白岡を考える会」は、次の内容の要望書及び署名を市へ提出し、同月20日及び同年10月15日、追加の署名を提出した。

要望の内容（要望書記載の原文のまま）

白岡ニュータウン地区 地区計画の変更について

白岡ニュータウン地区 地区計画では、地区整備計画として区域内の

建築物の用途に制限を定められております。当該地区計画の近隣商業地域に対し、下記建築物について、新たに制限を加えるよう、計画の変更を要望いたします。

#### 説明

白岡ニュータウンでは「白岡ニュータウン地区地区計画」を定め、第一種低層住宅専用地域を中心とした住居系地域として整備され、同時に、新白岡駅からの通りは、市の玄関口にふさわしい都市景観と利便性を兼ね備えた、更なる街づくりが期待されております。

また、白岡ニュータウンは、1987年の開発以来30年以上にわたり、地域住民の努力により、地区計画に合致した、良好な居住環境と美しい街並みが維持されております。

しかしながら、時代の変遷とともに、社会情勢や世の街づくりに対する意識も変化してきております。地区計画が定められた当時に想定されていなかった建築物が建設されることで、これまでの街づくりで醸成された生活環境が悪化する恐れがあります。それらの建物を制限し、更なる住みやすい街づくりが多く住民より望まれております。

今回の要望は、地区整備計画の近隣商業地域（C-1地区、C-2地区）における建築物の用途の制限に、下記の建築物を追加するよう求めるものであります。

ニュータウンの大半を占める第一種低層住宅専用地域に隣接するこの近隣商業地域は、近隣の住民が日用品の買物をする店舗等、日々の利便性増進を図る地域として設定されているものです。この度、追記を要望する建築物は、近隣住民の日常の利便性が向上するものではなく、地区計画の趣旨に合致していないものとなります。

また、この地区から約200mの距離にある白岡東小学校の児童の多くが利用する通学路でもあり、青少年に対して、ストレスを感じさせるもの、将来の精神状態への悪影響を与えるものは、制限を加えるよう強く求めるものです。

- 1 風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律第2条第6項第1号から第4号の営業の用に供するもの、性風俗営業施設その他これらに類するもの
- 2 ゲームセンターその他これらに類するもの
- 3 葬儀場、セレモニーホールその他これらに類するものを実施するための施設
- 4 遺体安置所、その他遺体を保管や保存、修復するための施設を有するもの

以上

令和元年9月、市は、白岡ニュータウン地区、野牛・高岩地区及び白岡駅東部中央地区の3地区において、建築してはならない建築物の用途（葬祭場等を含む。）を追加するため、都市計画法に基づく蓮田都市計画地区計画（以下「地区計画」という。）の変更原案の作成に着手した。

なお、白岡ニュータウン地区C-1地区及びC-2地区（図1）における変更理由、内容等は次のとおりである。

図1（計画図（地区整備計画図）抜粋）



## 理 由 書

本理由書は、都市計画法第21条第2項において準用する同法第17条第1項の規定に基づき、蓮田都市計画地区計画の変更（白岡市：白岡ニュータウン地区）についての理由を示したものです。

### I. 蓮田都市計画区域における位置等

蓮田都市計画区域に含まれる土地の区域は、蓮田市、白岡市の行政区域の全域です。

#### 【白岡市：白岡ニュータウン地区】

本地区は、市の北部に位置し、JR宇都宮線新白岡駅の東方約200mに位置しております。

本地区は、民間開発によって健全な住宅市街地の開発と、良好な住宅地の供給を図るため道路等の公共施設及び住宅の整備がなされた地区です。

### II. 変更理由

#### 【白岡市：白岡ニュータウン地区】

本地区内に建築されることが適当でない用途の建築物の混在を防止し、良好な住宅地の形成を図るため、建築物の用途の制限を見直し、本地区計画を変更するものです。



魅力的な街を維持していることから、若い世代、子育て世代が継続的に流入してきており、歴史ある街でありながら、子どもの声が溢れる活気あふれる街となっております。

同時に、新白岡駅からの通りは、市の玄関口にふさわしい都市景観と利便性を兼ね備えた、更なる街づくりが多くの市民より期待されております。

この街への葬儀場建設は、地区計画にある「良好な居住環境の形成」「中心地にふさわしい街づくり」という目標と方針には全く合致せず、新白岡住民が育ててきた美しい街の景観や生活環境を著しく損ねてしまうこととなります。

白岡ニュータウン自治会が実施した住民へのアンケートでは、回収した1,031世帯中、879世帯が葬儀場建設に反対しております。

また、白岡ニュータウンと近隣地区である駒形、高岩を中心に、葬儀場建設反対の署名が本日までに1,828名分集まっており、多くの市民が葬儀場の建設を反対しております。

とりわけ、本計画から約200m先には白岡東小学校があり、この葬儀場計画地の前面道路は、大勢の児童が登下校に利用する通学路となっております。

葬儀場の稼働時には、高齢の参列者が運転する自動車が、不慣れな道に頻繁に往来することになり、ニュータウン内や近隣地区から小学校に児童を通わせている保護者らから、通学路での交通事故への不安の声が多く出ております。

さらに心配されることは、発達段階における児童の心理的・精神的側面への影響です。スイスの心理学者ピアジェによれば、幼少期における非日常的な緊張感や恐怖感は、発達途上の繊細な児童の内面に影響を与え、パーソナリティ（人格）形成に大きな影響を与える危険性がある、と述べております。

白岡東小学校の児童たちに、登下校時にこうした非日常的な体験を毎日させる危険な環境は排除しなければなりません。児童の保護者の皆様はもとより、ニュータウンの多くの住民が、白岡東小学校の児童たちの健やかな成長発達を願っております。

上記の観点から、

■30年間にわたり自治会と住民の努力により維持された街の景観、環境が壊されること

■白岡ニュータウン地区地区計画の土地利用の目標、方針に合致していないこと

■将来にわたり、白岡東小学校に通う児童たちの心身の成長発達上の障害になり、学校教育上重大な問題があること

を関係各所に指摘し、事業者とすでに進められている協議による指導内

容は再検討するよう、また、これから進められる協議については、市民の思いを反映させた指導にするよう、強く要請していただくようお願い致します。

30年以上にわたる年月をかけ、醸成された新白岡の美しい街並みは、白岡市の財産です。この財産を維持し、次の世代に引き継いでいくことが住民皆の願いです。

以上

令和元年10月18日、市は、事業者に対し、地域住民への説明会の実施及び地域住民への配慮を求める依頼文書を送付した。

令和元年11月5日、市、白岡ニュータウン自治会及び「新白岡を考える会」は、事業者が実施する地域住民への説明会に対する要望及び市が行う地区計画の変更に対する市の方針について打合せを行った。

令和元年11月20日、紹介議員 F、G、H 及び I は、地方自治法第124条の規定により、白岡ニュータウン葬儀場建設に関する請願書（請願者 住所 略 氏名 新白岡を考える会 共同代表 略 外5名。以下「請願書」という。）を市議会へ提出した。

なお、請願書における請願は、次の3点である（請願書抜粋）。

- ア 白岡市総合振興計画及び地区計画の方針に合致しているのか、第三者の有識者らによる審査会で審議いただき、その結果を踏まえた開発許可を出すこと。
- イ これまでにすでに行っている行政指導については地域住民の意向を踏まえ再検討すること。また、これからの行政指導については地域住民の意向を反映させること。
- ウ 本計画地における開発行為許可申請の添付書類として、本計画に対する内容について、地域住民と本計画の事業者が合意した旨が記された書面を追加すること。

令和元年11月28日、令和元年第5回白岡市議会定例会に請願書が請願第1号として上程され、紹介議員 F の内容説明の後、市議会産業建設常任委員会に付託された。

令和元年12月12日、市議会産業建設常任委員会は請願書を審査した。

なお、会議録によれば、D 委員、E 前建築課長及び A 都市整備部長のほか、F 紹介議員及び J 街づくり課長兼土地区画整理事務所所長の市議会産業建設常任委員会での発言（抜粋）は次のとおりである。

ア F 紹介議員の発言

おはようございます。それでは、白岡ニュータウン葬儀場建設に関する請願についてご説明いたします。

本請願は、白岡ニュータウンの玄関口、新白岡の中心地に葬儀場建設が予定されていることから請願がなされたものです。第1期入居から30年あまりが過ぎ、成熟期を迎えた閑静な住宅街に突如として葬儀場建設の話が持ち上がりました。

白岡ニュータウンは、都市計画「白岡ニュータウン地区 地区計画」が策定されております。白岡市として守っていかなければならない環境と白岡市独自の都市計画のために地区計画が策定されたものと考えます。

この地区計画の土地利用に関する方針では、都市計画道路白岡久喜線と新白岡駅東口線との交差点付近は商業施設などの土地利用を図るとともに、地区中心地にふさわしいまちづくりを進めると定められております。

まさにその交差点が、今回葬儀場が予定されている交差点です。まちづくりの中心だからこそピンポイントでその交差点を地区計画の土地利用に関する方針で指定したのではないのでしょうか。葬儀場は商業施設でしょうか。まちがどのように発展していくのかを決める大きな役割を持つ場所が中心地です。中心地の活用は、まちの将来を担っているのです。したがって、その場所には住民の日常生活の利便性を向上させる施設が必要であると考えます。

また、地区計画の目標においては、建築物等の規制、誘導を積極的に推進し、良好な居住環境の形成、保持を図り、緑の文化都市を目指すものとされています。

しかし、既にまちのシンボルツリーであった、大きなケヤキは伐採され、さらに今後植栽が伐採される予定です。住民は、厳しい緑化規約を遵守し、緑の保持に努めてまいりました。シンボルツリーは、この30年間、住民と一緒に成長してきた大切な樹木でした。その樹木を伐採され、非常に悲しい気持ちでいっぱいです。これが緑の文化都市を目指すという地区計画の目標に合致している建物なののでしょうか。

また、悲しみに暮れる人々が集う葬儀場が、住宅街に建設されることは、地区計画の目標である良好な居住環境とは決して言えません。白岡ニュータウン地区計画を策定し、白岡市が守りたいと思う環境とは何なののでしょうか。

さらに、合意への努力が行われなまま開業されたときに、第一に心配されるのが住民の安全の確保です。住民説明会用に配布された資料では、葬儀場の最大収容人数54人との記載があるにもかかわらず、駐車場はわずか7台しか確保されておられません。

朝7時から始まる車の出入りは児童・生徒の通学時間帯です。駐車場に止められない車が駐車スペースを探し、住宅街に進入することは道路の状況か

らして想像ができます。なれない住宅街を車が走ることも危険が伴います。また、ケーキ店とは違い、葬儀場は同時刻に来所者が集中いたします。計画台数では不足し、路上駐車は免れません。

このように住民の安全すら守れないと危惧するのは、事業主の誠意ない対応から来るものです。現時点でも事業主とは一切連絡をとることができず、代理人としか接触ができておりません。

都市計画マスタープランでも課題として挙げられているように当該地区に不足しているものは利便性を向上させる商業施設であり、葬儀場ではありません。住民にとって必要な施設は日々の生活に役立つ商業施設であり、若い世代が移住定住するための住環境なのです。1,400世帯中1,031世帯がアンケートに回答し、879世帯が本計画に反対しております。また、1,859名にも上る住民の署名から、多くの住民が地区計画に合致していない建物であると訴えていることがおわかりいただけると思います。

葬儀場建設が、白岡市の地区計画に合致するものなののかについて、少なくとも有識者による検証が必要不可欠だと考えます。また、事業主は、住民の意見をしっかりと聞き、合意に向けた努力をするべきだと考えます。果たしてまちづくりとは、誰のために行うものなのでしょうか。

本請願は、住民の切実な願いであります。住民の幸福を第一に考え、請願の趣旨をご理解の上、ご審議を賜りたくお願い申し上げます。

イ **J** 街づくり課長兼土地区画整理事務所所長の発言

この地区整備計画の表記につきましては、建築基準法の用語を準用しております。その解釈については、地区計画においても建築基準法の、それと同一という考えでいるところでございます。ここで言う、その他これらに類するものということでございますけれども、今回建築が予定されているものの建築基準法上の分類といたしますのが、集会場に分類されるということでございます。

ウ **D** 委員の発言

先ほど集会場と同じ扱いだということですが、この葬儀センターにおいて、葬儀場においては、どういう会談が行われるのですか。

エ **E** 前建築課長の発言

委員ご質問につきましては、その建物の中でどのようなことが行われるかというご質問でよろしかったかと思うのですが、現在、事前の相談はいただいているところではございますが、具体的に何を会談するかという話について、詳細について把握していないところが正直なところでございます。

オ **D** 委員の発言

先ほど集会場に倣って同等に考えてというお話をされたわけですが、その集会場扱いというのは間違いではないですか。

カ E 前建築課長の発言

集会場の用途で正しいのかというご質問につきましては、建築基準法におきましては、不特定多数の方が集うような施設につきましては、集会場というふうに扱ってございます。例えば、葬祭場のほか、結婚式場であったり、逆のパターンですけれども、集会するものが集会場というふうに扱ってございます。

キ D 委員の発言

そうすると、葬儀の予定と、それからあと結婚式の割合というのはどういうふうな状況で考えておられますか。

ク E 前建築課長の発言

集会場の例示といたしまして、結婚式場を申し上げたつもりでいたのですが、誤解を招いて申し訳ございません。基本的には葬祭場というふうに聞いてございますので、結婚式と葬祭がどういう割合でやられるかということに関しましては、基本的に葬祭場で使われるのではないかなというふうに聞いてございます。

ケ D 委員の発言

葬儀場でということが主体だということになりますと、先ほどお話しただいたように、もし新白岡の方がそこでもって式典を挙げたといいますと、通るたんびにずっと何年たっても、うちのおやじ、あるいはうちの婆さんはここで亡くなったのだなんていうので、いつも思っているのですよ。ですから、駅前に置くということよりも、むしろ駐車場が7台きりないのだったら、駐車場を先に確保できる地区を選んで建設をするというほうが妥当ではないでしょうか。

コ A 都市整備部長の発言

先ほど課長も若干答弁の中で触れさせていただきましたが、まだこの計画、市に対しましては、相談票が来ているだけでございまして、具体的に建築について法的な手続が進められているというものではございません。したがって、今後そういった手続の中で、現計画、これまで私どもが事前に相談された計画と同じような計画であれば、先ほど申し上げましたとおり駐車場の問題ですとか、地域の方たちがどういうふうに考えているかというようなことをきちんと伝えまして、相手方との協議、それから意見交換等をしながら進めていくべきものだというふうに考えております。

しかしながら、法令上は、申請があれば、許可権者としては、それを拒否することはできないところがあるということは御理解いただきたいというふうに存じます。

令和元年12月14日、事業者は、白岡ニュータウン自治会等に対し、住民説明会を開催した。

令和元年12月16日、市議会産業建設常任委員会は、請願書について再審査を行い、願意を尊重し趣旨採択とすることに決定し、審査を終了した。

令和元年12月18日、令和元年第5回白岡市議会定例会において、市議会は、請願書の件について、趣旨採択ではなく、採択することに決定し、採択した請願を市へ送付した。

市は、令和元年12月11日から同月26日までに計5回、地区計画の変更に係る住民説明会を開催するための関係行政区長等を対象とした事前説明会を開催し、令和2年1月18日及び同月25日に白岡ニュータウン地区を含む計4箇所において住民説明会を開催した。

なお、白岡ニュータウン地区の住民説明会で用いた市作成の資料では、「なお、今回の変更は、現在、地区内で計画されている葬祭場の建設を規制するものではありません。」と記載されている。

令和2年1月29日、市は、地区計画の変更原案について公告し、同日から同年2月12日まで地区計画の変更原案を縦覧に供するとともに、同年1月29日から同年2月19日までを当該原案に対する意見書の提出期間とした。

令和2年2月19日、市は、事業者を訪問し、自治会からの質問事項への対応、地域住民への説明会の実施、自治会等との調整及び地域住民への配慮を求める依頼文書を発出した。

令和2年3月4日、市は、請願書紹介議員、行政区長及び新白岡を考える会代表に対し、新白岡駅前における葬儀場の建築計画に係る意見交換会を開催し、市が事業者を訪問した結果について報告等を行った。

令和2年3月6日、市は、都市計画法第19条に基づき、地区計画の変更案について埼玉県知事に協議し、同月27日（同月25日付け埼玉県発出）に回答書を受理した。

令和2年5月21日、事業者は、白岡市開発行為等指導要綱第7条の規定により、開発行為等事前協議申請書を市に提出した。

令和2年6月1日、市は、市公式ホームページ及び広報しらおか6月号に地区計画の変更案の縦覧について掲載した。

令和2年6月16日、市は、地区計画の変更案について公告（白岡市告示第125号）し、同日から同月30日まで地区計画の変更案を縦覧に供するとともに、意見書の提出期間とした。

令和2年6月16日、市議会は、市に令和元年第5回白岡市議会定例会において採択された請願書に対する処理の経過を同月23日に報告することを求めた。

令和2年6月23日、市は、市議会に対して請願書に対する処理の経過を報告した。

なお、市が市議会に報告した処理の経過は次のとおりである。

#### ア 審査会の開催について

議会による請願の採択を重く受け止め、任意の審査会を開催する場合を想定して、大学教授や近隣市町の都市計画審議会会長など都市計画に精通した者を候補とするよう検討したが、法令等に照らし合わせても、任意の審査会を設置し、審議することは難しいと考えている。

#### イ 行政指導について

事前協議に対する回答において、行政指導は開発行為等指導要綱に基づき行うものである。しかし、地域で長期に渡り企業活動を行う施設であることから、市としては、地域環境や地域活動を踏まえたものであることが望ましいと考えており、事前協議の回答に併せて、これまで自治会等から出されている意見、要望等を可能な限り事業者伝えていく。

なお、事業者伝える意見、要望について、事前に自治会等に確認した結果を踏まえ、令和2年6月22日に事前協議の回答書として事業者に送付した。

#### ウ 地域住民と事業者の合意について

施設の建設及び運営を進めていく中で、両者の合意は大切なことだと考えている。令和2年3月には、両者と市を含めた三者で打合せを行った。その後も自治会等との意見交換や事業者との調整などを行ってきている。しかし、自治会等は建設反対を表明しており合意に至る道筋は見えていない。

また、当該報告の中で、市は、地域住民と事業者側との協議、調整等について、次のとおり説明している。

市は、住民の声を重く受け止めていることから、これまで関係法令に基づき事務手続きを進めるとともに、自治会等と事業者との調整を図ってきた。引き続き、関係法令に基づき行政指導を行うなど、適正な事務執行に努めていく。

また、事業者には、建築手続きに入っても協議・調整を継続するよう依頼しているため、今後も両者の打ち合わせがなされるよう努力していく。

令和2年6月23日、市議会は、市の報告を受け、次の内容の文書（原文のまま）を市へ提出した。

#### 令和元年請願第1号 白岡ニュータウン葬儀場建設に関する請願の対応について

令和元年第5回白岡市議会定例会で採択した請願第1号について、採択後から6か月が経過したことから、その後の状況等の説明を求めたところ、事務処理の経過や現在の状況について、詳しく御説明をいただきました。

この御説明により、市では請願事項の実現に向けて、地域住民と事業者

側との協議、調整等を重ねてこられた御努力がうかがえました。また、市が請願事項の履行には法令を逸脱するおそれがあるという立場により、願意の実現は困難な状況にあることを確認しました。

議会は、住民の代表機関として、民意を広く行政に反映させるために、憲法に規定された国民の権利としての請願を受理し、処理する権利を有します。市議会といたしましては、法に抵触してまで願意を実現することは望みませんが、葬儀場建設に反対であるという地域住民の切実な願意をくみ取ることができないことは、誠に残念であり、大変遺憾であると存じます。

請願は、国民が公的機関に対して要望を述べることを保障された貴重な権利であります。執行部におかれましては、市民の声が少しでも反映されるよう引き続き最大限の対応を求めます。

## (2) 関係法令等の規定

### ア 都市計画法（昭和43年法律第100号）

（都市計画の基本理念）

第2条 都市計画は、農林漁業との健全な調和を図りつつ、健康で文化的な都市生活及び機能的な都市活動を確保すべきこと並びにこのためには適正な制限のもとに土地の合理的な利用が図られるべきことを基本理念として定めるものとする。

（都市計画基準）

第13条 都市計画区域について定められる都市計画（区域外都市施設に関するものを含む。次項において同じ。）は、国土形成計画、首都圏整備計画、近畿圏整備計画、中部圏開発整備計画、北海道総合開発計画、沖縄振興計画その他の国土計画又は地方計画に関する法律に基づく計画（当該都市について公害防止計画が定められているときは、当該公害防止計画を含む。第三項において同じ。）及び道路、河川、鉄道、港湾、空港等の施設に関する国の計画に適合するとともに、当該都市の特質を考慮して、次に掲げるところに従って、土地利用、都市施設の整備及び市街地開発事業に関する事項で当該都市の健全な発展と秩序ある整備を図るため必要なものを、一体的かつ総合的に定めなければならない。この場合においては、当該都市における自然的環境の整備又は保全に配慮しなければならない。

(1)～(13) 略

(14) 地区計画は、公共施設の整備、建築物の建築その他の土地利用の現状及び将来の見通しを勘案し、当該区域の各街区における防災、安全、衛生等に関する機能が確保され、かつ、その良好な環境の形成又は保持のためその区域の特性に応じて合理的な土地利用が行われることを

目途として、当該計画に従って秩序ある開発行為、建築又は施設の整備が行われることとなるように定めること。この場合において、次のイからハまでに掲げる地区計画については、当該イからハまでに定めるところによること。

イ～ハ 略

2～6 略

(公聴会の開催等)

第16条 略

2 都市計画に定める地区計画等の案は、意見の提出方法その他の政令で定める事項について条例で定めるところにより、その案に係る区域内の土地の所有者その他政令で定める利害関係を有する者の意見を求めて作成するものとする。

3 略

(都市計画の案の縦覧等)

第17条 都道府県又は市町村は、都市計画を決定しようとするときは、あらかじめ、国土交通省令で定めるところにより、その旨を公告し、当該都市計画の案を、当該都市計画を決定しようとする理由を記載した書面を添えて、当該公告の日から二週間公衆の縦覧に供しなければならない。

2 前項の規定による公告があつたときは、関係市町村の住民及び利害関係人は、同項の縦覧期間満了の日までに、縦覧に供された都市計画の案について、都道府県の作成に係るものにあつては都道府県に、市町村の作成に係るものにあつては市町村に、意見書を提出することができる。

3～5 略

(市町村の都市計画の決定)

第19条 市町村は、市町村都市計画審議会（当該市町村に市町村都市計画審議会が置かれていないときは、当該市町村の存する都道府県の都道府県都市計画審議会）の議を経て、都市計画を決定するものとする。

2 略

3 市町村は、都市計画区域又は準都市計画区域について都市計画（都市計画区域について定めるものにあつては区域外都市施設に関するものを含み、地区計画等にあつては当該都市計画に定めようとする事項のうち政令で定める地区施設の配置及び規模その他の事項に限る。）を決定しようとするときは、あらかじめ、都道府県知事に協議しなければならない。

4・5 略

(都市計画の告示等)

第20条 都道府県又は市町村は、都市計画を決定したときは、その旨を告示し、かつ、都道府県にあつては関係市町村長に、市町村にあつては

都道府県知事に、第十四条第一項に規定する図書の写しを送付しなければならない。

2 都道府県知事及び市町村長は、国土交通省令で定めるところにより、前項の図書又はその写しを当該都道府県又は市町村の事務所に備え置いて一般の閲覧に供する方法その他の適切な方法により公衆の縦覧に供しなければならない。

3 都市計画は、第一項の規定による告示があつた日から、その効力を生ずる。

**イ 都市計画法施行令（昭和44年政令第158号）**

（地区計画等の案を作成するに当たって意見を求める者）

第10条の4 法第16条第2項の政令で定める利害関係を有する者は、地区計画等の案に係る区域内の土地について対抗要件を備えた地上権若しくは賃借権又は登記した先取特権、質権若しくは抵当権を有する者及びその土地若しくはこれらの権利に関する仮登記、その土地若しくはこれらの権利に関する差押えの登記又はその土地に関する買戻しの特約の登記の登記名義人とする。

**ウ 白岡市地区計画等の案の作成手続に関する条例（昭和59年白岡町条例第11号）**

（趣旨）

第1条 この条例は、都市計画法（昭和43年法律第100号。以下「法」という。）第16条第2項の規定に基づき、地区計画等の案の内容となるべき事項（以下「地区計画等の原案」という。）の提示方法及び意見の提出方法を定めるものとする。

（地区計画等の原案の提示方法）

第2条 市長は、地区計画等の案を作成しようとする場合においては、あらかじめ、次の各号に掲げる事項を公告し、当該地区計画等の原案を当該公告の日の翌日から起算して2週間公衆の縦覧に供しなければならない。

- (1) 地区計画等の原案の内容のうち、種類、名称、位置及び区域
- (2) 縦覧場所

**エ 建築基準法（昭和25年法律第201号）**

別表第二 用途地域等内の建築物の制限（第27条、第48条、第68条の3関係）

(い)～(ち)	略	略
(り)	近隣商業地域内に建築してはならない建築物	1 (ぬ)項に掲げるもの 2 キャバレー、料理店その他これらに類するもの 3 個室付浴場業に係る公

		公衆浴場その他これに類する政令で定めるもの
(ぬ)	商業地域内に建築してはならない建築物	1 (る)項第1号及び第2号に掲げるもの 2 原動機を使用する工場で作業場の床面積の合計が150平方メートルを超えるもの(日刊新聞の印刷所及び作業場の床面積の合計が300平方メートルを超えない自動車修理工場を除く。)理工場を除く。 3・4 略
(る)～(か)	略	略

オ 白岡市開発行為等指導要綱（平成28年白岡市告示第124号）

（事前協議）

第7条 事業者は、開発行為等を行うときは、農地法（昭和27年法律第229号）、都市計画法、建築基準法等の法令に基づく申請等を行う前に、様式第1号の開発行為等事前協議申請書（以下「事前協議申請書」という。）により市長と協議（以下「事前協議」という。）するものとする。

カ 都市計画白岡ニュータウン地区地区計画（昭和62年白岡町告示第16号／平成30年白岡市告示第107号（変更））

地区整備計画	地区施設の配置及び規模	道路	略				
		緑地、その他の公共空地	略				
	建築物に関する事項	地区の区分	区分の名称	A地区 (第一種低層住居専用地域)	B地区 (第二種中高層住居専用地域) (第一種住居地域)	C-1地区 (近隣商業地域)	C-2地区 (近隣商業地域)
			区分の面積	略	略	約0.5ha	約1.0ha
	建築物の用途の制限	略	略	次に掲げる建築物は建築してはならない。 1 マージャン屋、ぱちんこ屋、射的場、勝馬投票券発売所、場外車券売場その他これらに類するもの 2 カラオケボックスその他これに類するもの 3 原動機を使用する工場で、作業場の床面積が50㎡を超えるもの 4 次の各号に掲げる事業を営む工場			

				<ul style="list-style-type: none"> <li>(1) 容量 10 リットル以上 30 リットル以下のアセチレンガス発生器を用いる金属の工作</li> <li>(2) 印刷用インキの製造</li> <li>(3) 出力の合計が 0.75 k w以下の原動機を使用する塗料の吹付</li> <li>(4) 原動機を使用する魚肉の練製品の製造</li> <li>(5) 原動機を使用する 2 台以下の研磨機による金属の乾燥研磨（工具研磨を除く。）</li> <li>(6) コルク、エボナイト若しくは合成樹脂の粉碎若しくは乾燥研磨又は木材の粉碎で原動機を使用するもの</li> <li>(7) 厚さ 0.5 mm以上の金属板のつち打加工（金属工芸品の製造を目的とするものを除く。）又は原動機を使用する金属プレス（液圧プレスのうち矯正プレスを使用するものを除く。）若しくはせん断</li> <li>(8) 印刷用平版の研磨</li> <li>(9) 糖衣機を使用する製品の製造</li> <li>(10) 原動機を使用するセメント製品の製造</li> <li>(11) ワイヤフォーミングマシンを使用する金属線の加工で出力の合計が 0.75 k wを超える原動機を使用するもの</li> <li>(12) 製針又は石材の引割で出力の合計が 1.5 k wをこえる原動機を使用するもの</li> <li>(13) 出力の合計が 2.5 k wをこえる原動機を使用する製粉</li> <li>(14) 合成樹脂の射出成形加工</li> <li>(15) 出力の合計が 10 k wをこえる原動機を使用する金属の切削</li> <li>(16) めっき</li> <li>(17) 原動機の出力の合計が 1.5 k wをこえる空気圧縮機を使用する作業</li> <li>(18) 原動機を使用する印刷</li> <li>(19) ベンディングマシン（ロール式のものに限る。）を使用する金属の加工</li> <li>(20) タンブラーを使用する金属の加工</li> <li>(21) ゴム練用又は合成樹脂練用のロール機（カレンダーロール機を除く。）を使用する作業</li> </ul> <p>5 倉庫業を営む倉庫</p> <p>6 都市計画道路新白岡駅東口線 及び白岡久喜線に面する建築物の 1 階を居住の用に供するもの。ただし、車庫、玄関、ホール、管理人室及びこれらに類するものを除く。</p> <p>7 揮発油等の品質の確保等に関する法律（昭和 51 年法律第 88 号）第 2 条第 3 項に規定する給油所の用に供するもの</p>
--	--	--	--	---

## 2 白岡市事務監査請求代表者の請求の要旨及び監査対象部局の主張について

### (1) 地区計画の目的について

白岡市事務監査請求代表者（以下「事務監査請求代表者」という。）は、「地区計画とは住民の合意に基づき、それぞれの地区の特性にふさわしい街づくりを目的とし策定されるものである。」と述べている。

これについて、監査対象部局は、「地区計画は、建築物の建築形態、公共施設その他の配置等からみて、一体としてそれぞれの区域の特性にふさわしい態様を備えた良好な環境の街区を整備し、開発し、及び保全することを目的とした計画である。住民に最も身近な都市計画である地区計画については、区域内の詳細な土地利用、施設等に関する計画であり、土地の所有者等に具体的な制限・負担が課せられる場合があることから、土地の所有者等の利害関係人から意見を求めて作成するものである。地区計画の決定又は変更に当たり、都市計画決定権者である市が、住民との合意を求められているものではない。なお、利害関係人の意見を求める措置として、都市計画法第17条に基づく都市計画の案の縦覧及び意見書の提出を行うほか、都市計画の案の作成段階から意見をできるだけ反映させようという趣旨から、「白岡市地区計画等の案の作成手続に関する条例」に基づき、都市計画の原案の縦覧及び意見書の提出を行っている。」と主張している。

## (2) 地区計画の変更理由について

事務監査請求代表者は、「白岡ニュータウンという閑静な住宅街に葬祭場は相応しくない建物である事から、建築物の用途制限にこの度、葬祭場が追加されることになる。」と述べている。

これについて、監査対象部局は、「地区計画は、都市計画法第15条に基づき市が定める都市計画である。都市計画の決定又は変更は、都市計画法に基づき行うほか、都市計画の内容や決定手続等については、国が定める都市計画運用指針を参考としている。なお、都市計画運用指針では、「建築物の用途の制限」について、「当該区域の用途構成の適正化、各街区ごとの住居の環境の保持、商業その他の業務の利便の増進等により良好な環境の街区が形成され、又は保持されるよう定めること。」とされている。市の地区計画は、昭和62年の白岡ニュータウン地区をはじめ、現在までに7地区を定めている。しかしながら、社会状況や住民のライフスタイルの変化に伴い、住宅地に立地する建築物の在り方や形態が策定当時から変化している。そのため、これらの変化を踏まえ、市内の地区計画のうち、住居系用途地域が指定されている①白岡ニュータウン地区、②野牛・高岩地区、③白岡駅東部中央地区の3地区について、建築してはならない建築物の用途を一体的に見直す手続きを進めている。今回の地区計画の変更では、葬祭場や堆肥舎、ペット火葬場、風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律（昭和23年法律第122号）で定める性風俗関連特殊営業に供する建築物等の住宅地に混在することが適当でない用途を制限する。なお、野牛・高岩地区及び白岡駅東部中央地区においても建築物の用途の制限を変更するものであるが、各地区の特性に応じて変更内容は一部異なっている。葬祭場の追加については、県内の自治体の地区計画を参考として住宅地に混在することが望ましくない用途を制限している先進事例を調査し、制限候補を抽出したものである。加えて、令和元年9月13日付けで地域住民から白岡ニュー

一タウン地区地区計画の変更に係る要望が提出され、「葬儀場、セレモニーホールその他これらに類するものを実施するための施設」を制限に加えるよう要望されたことから地区計画の制限内容としたものである。」と主張している。

### (3) 葬祭場建設計画の認否及び事業者の利益擁護について

事務監査請求代表者は、「令和2年1月18日に開催された説明会の資料では、「今回の変更は、現在、地区内で計画されている葬祭場の建設を規制するものではありません」の一文が明記されている。葬祭場を規制するにも関わらず、今回の葬祭場だけを認めるということは、地区計画策定の目的と合致していない。また、相談票段階の建物に対し、当初から除外するといった行為は不当であり、一事業者に利益を独占させる行為である。」と述べている。

これについて、監査対象部局は、「地区計画は当該計画に掲げる地区の将来像を実現するための手法として、土地所有者等の利害関係人に対する土地利用規制等を行うものであり、個別の建築物の建築を認否する性質のものではない。地区計画の地区整備計画に定める「建築物の用途の制限」などの具体的な制限事項は、地区計画の変更告示をもって、その効果を発揮することになる。従って、白岡ニュータウン地区で計画されている葬祭場は、現在の地区計画で制限されておらず、その計画が建築基準法等をはじめとする各法令で掲げる基準に適合していれば、当該施設の建築は当然に認められるものである。市が地区計画の変更に着手する以前から建築に係る立地調査等を実施している案件について、市がその事実を認識しながら後から地区計画を変更して当該建築物の建設を阻止することは、中立・公平な立場の行政として不適切な行為である。」と主張している。

### (4) 地区計画の変更手続について

事務監査請求代表者は、「地区計画の変更は都市計画法をはじめとする関係法律の規定に基づき、法定の手順に従って粛々と可及的速やかに進めるべき性質の手続であるが、住民に対し虚偽の説明をし故意に地区計画の変更を遅らせようとしている。これは、事業主からの損害賠償請求を避けるためであり、貴市の都市整備部長は（以下、「A氏」という。）は3月4日の報告会において「あえて遅らせる」と2度断言している。また、3月25日、4月3日街づくり課との面談においても、案の公告・縦覧からは進行を止める発言が確認されている。」と述べている。

これについて、監査対象部局は、「地区計画の変更は、都市計画法の規定に基づき行うものであるが、その内容によっては、地区内の土地の所有者等の利害関係人に対して新たな制限、負担が課されることとなる場合があるため、地区計画の案を作成しようとする場合は、当該地区内の土地の所有者等の利害関係人の意見を求めて作成する必要があるなど、できるだけ住民等の意見を反映させながら手続を進めていく必要があるものと考えている。市が地区計画の変更に着手する以前から建築に係る立地調査等を実施している案件について、その

事実を認識しながら、後から地区計画を変更して当該建築物の建設を阻止することは、中立・公平な立場の行政として不適切な行為である。地区計画の変更が特定の事業者の事業を阻止するものと評価されれば、当該事業者に発生した損害の賠償責任を負うことになると考えられる。関連する事例として、国立市で高層マンション建設を巡って争われた「国立マンション訴訟（平成17年12月19日東京高等裁判所判決）」においては、事業者が高層マンションの建築を計画し、建築確認を得て、土地の根切り工事に着手したところ、市が、建築物の高さを20m以下に制限する地区計画を決定、告示し、同内容に沿う建築条例を議会で議決したことに対し、①地区計画及び条例の無効確認・取消、②4億円の国家賠償請求、③条例の公布行為の無効確認・取消などを求めたものであるが、裁判では、①及び③は却下されたものの、②については損害賠償金2,500万円、遅延損害金623万9,726円を市が支払うよう命じられている。そのため、住民説明会をはじめとする様々な機会において、市は、当初から一貫して、地区計画の変更告示については、葬祭場建設に係る法手続等の進捗を見ながら進める旨、説明している。」と主張している。

### 3 請求の要旨に係る質問事項に対する事務監査請求代表者からの回答及び監査対象部局の主張について

#### (1) 質問事項(1) 「虚偽の説明」の具体的な内容について

##### ア 県知事協議の回答について

事務監査請求代表者は、「令和2年3月31日街づくり課との打合せにおいて「県知事協議の回答はいつ頃になるのか?」と言った請求者の問いに対し、「まだ出ていない」との発言があった。実際には令和2年3月27日に回答が出ていた。」と述べている。

これについて、監査対象部局は、「令和2年3月6日付けで埼玉県知事あてに申出した蓮田都市計画地区計画の変更に係る協議は、同月25日付けで支障がない旨の回答があり、市では同月27日に回答書を収受している。回答書については、同日中に報告の起案をしているが、対応した職員は、3月31日時点では起案を確認していなかったため、回答があった事実を把握しておらず、そのような発言となった。」と主張している。

##### イ 公告について

事務監査請求代表者は、「公告とは、法令上の根拠に基づいて行われるものであり、広報紙に掲載することが公告であるといった法的根拠は全くない。令和2年3月31日街づくり課との打合せにおいて「案の公告・縦覧は広報紙に掲載しなければならないため、今からだと6月広報紙になる」との発言があった。令和2年4月2日の街づくり課との打合せにおいて「市役所1階掲示板に掲示することが公告にあたるのではないか」という請求者の問いに対し「その公告と今回の公告とは意味が違う」という発言があった。行政に

において公告という言葉が持つ意味は一つしかない。法令上の根拠に基づいて行われるものだけである。広報紙に掲載することが公告であると思わせるための虚偽にあたる。」と述べている。

これについて、監査対象部局は、「地区計画変更の手続で行う案の公告は、都市計画法第17条に基づく法定事項であり、市が都市計画の案を作成しようとする場合において、土地の所有者等の利害関係人や住民の意見を案に反映させるために縦覧を行う旨を周知するものである。一方で、公告を行うだけでは利害関係人や住民に十分に周知できないことも考えられるため、市では、公告の手続とは別に、市の広報紙や市公式ホームページにより広く周知を図っている。案の公告・縦覧に伴い広報紙に掲載することは法令等において義務付けられているものではない。しかし、利害関係人の権利義務に直接影響を与えることとなる行政手続については、特に丁寧な対応が必要である。地区計画の案に対して意見書を提出できる者は、関係市町村の住民及び利害関係人となることから、制限内容や手続についてより丁寧に周知を図るために、公告に加え行っているものである。」と主張している。

#### ウ 建築課職員の発言内容について

事務監査請求代表者は、「令和元年7月22日、新白岡3丁目 B 区長が葬儀場建設について建築課に確認に行ったところ、「そのような話はない」「建築課は何の申請も受け付けていない」と C 主査より説明を受けた。しかし、開発相談票は令和元年7月19日建築課に提出されていることから、これは虚偽にあたる。」と述べている。

これについて、監査対象部局は、「令和元年7月22日に B 氏が建築課へ来課された際の窓口対応については、窓口対応後に対応者が記録を作成している。記録によると B 氏は、相談地に葬祭場が建築されると土地の価値が下がる可能性があるとの理由から、「建築する際の手続は何が必要か、それによる処理期間はどのくらいか、近隣説明はいつ実施するのか。」など一般的な事務処理について尋ね、それについて対応者は説明をしている。また、 B 氏は、「申請があったときに、新白岡一丁目から三丁目の区長に報告してもらいたい。」と要求したが、対応者は、「守秘義務があるため申請の有無については申し上げられない。なお、市要綱に基づく事前協議が提出されれば、利用敷地内に『お知らせ看板』を設置するよう指導するため、看板の設置で判断できると思われる。」と説明している。このことから、請求者が主張している発言はなかった。」と主張している。

### (2) 質問事項(2) 「説明の齟齬」の具体的な内容について

#### ア 住民に寄り添った対応について

事務監査請求代表者は、「住民に寄り添った対応をすると説明をしておきながら、故意に地区計画の変更を遅らせる事、また虚偽の説明をすることが齟齬にあたる。この葬儀場建設に関しては要望書や請願書などを通し、住民

の気持ちを十分に伝えてきた。さらに 1,859 名の署名から強い反対の意思を示してきた。また、議会で採択された請願においては、「採択されたことを重く受け止めるとともに、誠意をもって対応してまいりたいと考えております」といった市長答弁もあり、住民に寄り添った対応を心から待ち望んでいた。しかし採択された請願については進捗している様子は全くみられず、地区計画の変更においても故意に遅らせるといった操作をしている。住民は通常のスケジュール通り粛々と進めることをただ望んでいるに過ぎない。都市計画審議会が終了した時点で工事着工がされていなければ、現在、計画中の葬儀場建設を止めることが可能だからである。都市計画法に基づき地区計画の変更を粛々と進めることは行政の当然の仕事であり、違法ではない。工事着工後に地区計画の変更告示を行うと断言していることは、住民に不利益を与えるだけでなく住民に寄り添った対応では全くない。この葬儀場建設に関わる行政の一連の対応から齟齬を感じるものである。」と述べている。

このことについて、監査対象部局は、「地区計画の変更は、都市計画法に基づき手続きを行うものであるが、市では、利害関係人に対して新たな制限・負担が課されることから、手続きを粛々と進めていくものではなく、住民や利害関係人の意見を地区計画の案に十分に反映させながら進めていくものであると考えている。また、市は、白岡ニュータウン自治会の会長及び副会長等（本事務監査請求の請求人を一部含む。）に、地区計画の素案の作成段階から、「今回の変更は、現在、地区内で計画されている葬祭場の建設を規制するものではありません。」と一貫して説明してきており、市の説明に齟齬はないと考えている。令和元年12月に事業者が葬祭場建設に係る説明会を開催しようとする状況において、市が地区計画の変更手続きに着手することが、当該葬祭場の建設を阻止できるとの誤解・期待を生むことが懸念されたため、白岡ニュータウン自治会の会長及び副会長等（本事務監査請求の請求人を一部含む。）に対して、今回の地区計画変更が当該葬祭場の建設を規制するものではないことを説明しているほか、市が開催する地区計画変更の住民説明会の開催日程や回数、会場等について相談をしている経緯もある。葬祭場の建設を市は規制できないことから、関係法令に基づく事務手続を進めながらも、地域住民と事業者側との協議、調整等が図れるよう繰り返し働きかけを行っている。」と主張している。

## イ 令和2年の基本方針について

事務監査請求代表者は、「市長は令和2年の基本方針として、「地域本位、市民本位の視点に立ち戻り、足腰の強いまちづくりを進めて参りたいと考えております。」と述べている。然るに、葬儀場の件について白岡ニュータウン自治会員の8割が建築反対しているにも拘わらず、葬儀場建築を先に進めようとしている。このことは、市民本位とは言えない。」と述べている。

このことについて、監査対象部局は、「白岡ニュータウン地区の葬祭場の

建設計画については、住民からの要望を含め様々なことを聞いている。一方で、行政は、中立・公平な立場として法令に基づき事務を執行しなければならない、関係法令に基づき事務手続を進めながらも、地域住民と事業者との協議、調整等が図れるよう繰り返し働きかけを行ってきている。」と主張している。

## ウ 開発相談票について

事務監査請求代表者は、「葬儀場建設の話が持ち上がった当初より、開発相談票段階である建物に対し、建築ありきで話が進められ、地域住民には条件交渉しか残されていないと思える発言が繰り返されてきた。しかし、令和元年12月12日産業建設常任委員会における D 委員の一連の質問に対し、 E 前建築課長は「委員ご質問につきましては、その建物の中でどのようなことが行われるかというご質問でよろしかったかと思うのですが、現存、事前の相談はいただいているところではございますが、具体的に何を会談するとかという話について、詳細について把握していないところが正直なところでございます。」と答弁し、さらに A 都市整備部長は、「先ほど課長も若干答弁の中で触れさせていただきましたが、まだこの計画、市に対しましては、相談票が来ているだけでございまして、具体的に建築について法的な手続が進められているというものではございません。（議事録より抜粋）」と答弁があった。事業主より提出された開発相談票に関し一方では「あくまでも相談なので、詳細はわからない」としておきながら、一方地域住民に対しては、建築ありきで話が進められてきた。開発相談票という一つの資料の扱いがこれだけ違うことは、明白な齟齬である。また、この一連の業務執行については、「この件は随時市長に報告しており、私が話すことは、市長が話すことと同様である。」と言った A 氏の発言により、市長の意向で進められているということになる。」と述べている。

これについて監査対象部局は、「令和元年12月12日産業建設常任委員会において、執行部は、 D 委員の質問の前段で、葬儀場は集会場に分類されるという説明をしている。これを受けて D 委員は、「葬儀場においては、どのような会談が行われるのですか。」と質問している。それに対して E 前建築課長は、運営面（施設の使われ方）の質問と解釈し、先の回答をしている。なお、葬祭場として使用することについて後に E 前建築課長は、「基本的に葬祭場というふうに聞いてございます。」と回答していることから、葬祭場として使用することを認識した上で回答していることが推察できる。 A 都市整備部長の発言は、前段に D 委員から駐車場の台数不足を解消するために、「駐車場を確保できる地区を選んで建設をするほうが妥当ではないか。」との質問を受け、先の回答をした後、事前相談と同様に駐車台数が不足している計画であれば、相手方との協議や意見交換等を行いながら行政指導をしていく旨の回答をしたものである。従って、この答弁は駐車台数の

不足に着目したものであり、両者の発言において、開発相談票の取扱いに齟齬はない。」と主張している。

## エ 市長の公式ホームページのスローガンについて

事務監査請求代表者は、「市長の公式HPのスローガン“ともに支え合うまちづくり”の中に、「将来像へ向けて政策を実行していきます。白岡市に住みたい、白岡市で子育てがしたい、白岡市から仕事がしたいという若者世代が移り住んでくださる白岡市を目指します。」とあるが、街の緑化で環境大臣などから表彰されたことのある閑静な住宅地の新白岡において、葬儀場建設を地区計画変更に先立ち優先しようとしている。葬儀場が新白岡駅前、いわば玄関口に建つことで、新白岡のイメージが壊れ、今後子育てをしたい若い世代の移住が見込まれなくなり、少子・高齢化に拍車をかける悪循環が形成される。自身のスローガンと相反する事を進めることは明らかな齟齬である。」と述べている。

これについて監査対象部局は、「市では、白岡市に住みたい、白岡市で子育てがしたい、白岡市で仕事がしたいという若者世代が移り住んでくれる白岡市を目指すため、生涯学習センター〔こもれびの森〕の建設、子育て世代包括支援センターや篠津第三児童クラブの開所などの事業に取り組んできた。今後も、白岡市の将来像へ向けた政策に取り組んでいくことから、齟齬はない。」と主張している。

## オ 令和元年12月14日住民説明会時に配布されて資料について

事務監査請求代表者は、「令和元年12月14日住民説明会時に配布された資料において、建築予定の葬儀場は安置所、エンバーミング設備を有することが明記されているが、建築基準法及び現在の地区計画においても安置所、エンバーミング設備に関しては、内容により制限がされている地区である。この様に内容により制限されていることは、令和2年1月18日の地区計画変更の説明会時に配布された資料において初めて知ることとなった。令和元年12月議会における請願の審議の際にも、この資料は提出されず紹介議員のみならず、付託された産業建設常任委員会の委員さえも、このことを知らずに審議したのである。これだけでも十分に行政の不作為である。さらに、建築基準法においても内容により制限がかかる設備を有する葬儀場であるにも関わらず、十分な審議をせずに建築が可能であることを初期段階で回答した行政の責任は重大である。建築基準法及び現在の地区計画における内容の制限には一切触れず、葬儀場は地区計画で制限されていない集会場に当たる建物であることを強調してきたこと。さらに今回の地区計画の変更を意図的に遅らせる行為は、「法律に基づき業務を執行しなければならない立場である」との行政の言葉とあきらかな齟齬がある。」と述べている。

これについて監査対象部局は、「建築物の建築に関する相談や許可申請における用途について、市は相談者や申請者が作成した書類や図面によって審

査等を行う。白岡ニュータウンの葬祭場の場合、これまで市が受け取った書類や図面により、主用途はあくまで葬祭場であると判断している。よって、用途規制上、当該敷地において葬祭場が建築可能であると判断した。なお、万が一運営開始後に用途地域に違反する運営が確認された場合、関係機関と連携し指導することとなる。また、「令和元年12月14日住民説明会時に配布された資料において、建築予定の葬儀場は安置所、エンバーミング施設を有することが明記されている」とあるが、当該施設において遺体の安置は行うものの、遺体安置所ではない、また、エンバーミング処置は市外にて行う旨が示されており、指摘の事実はないものと認識している。次に、地区計画変更の資料については、住民説明会に先立ち、令和元年12月25日付けで白岡ニュータウン地区の利害関係人に説明資料を送付しており、当該地区における制限状況を示した表がある。資料では「遺体安置所、エンバーミング施設」について、建築基準法の制限として「▲内容により制限あり」と表記している。これは、一般の住民に向けて、遺体安置所、エンバーミング施設など現在では建築可能な葬祭関連施設を一体的に地区計画で制限することを表したものである。建築基準法上、遺体安置所は「倉庫」、エンバーミング施設は「工場」と、異なる基準の用途に分類される。建築基準法の制限として、「倉庫」は、葬祭場の建設予定地である近隣商業地域では建てられる用途となっている。「工場」は、作業場の床面積の合計が150㎡を超えるもの、又は危険性や環境を悪化させるおそれが高いものに該当する施設は建てられない用途となっている。また、現在の地区計画においては、建築基準法の制限に加えて「倉庫業を営む倉庫」及び「原動機を使用する工場、作業場の床面積が50㎡を超えるもの」等を制限している。今回、事業者が白岡ニュータウン地区内で計画する葬祭場については、計画内容がこれらに適合していれば建築は可能となっている。「建築基準法及び現在の地区計画における内容の制限には一切触れず、葬儀場は地区計画で制限されていない集会場に当たる建物であることを強調してきたこと。」については、先述のとおり、主用途はあくまで葬祭場であると判断していることから、説明の齟齬には当たらない。また、「今回の地区計画の変更を意図的に遅らせる行為」については、今回の葬祭場については、市が地区計画の変更に着手する以前から建築に係る立地調査等を実施しているものであり、市がその事実を認識しながら、後から地区計画を変更して当該建築物の建設を阻止することは、中立・公平な立場の行政として不適切な行為となる。市は、まちづくりの計画や関係法令等の基準に基づき事務を進めており、説明の齟齬には当たらない。」と主張している。

#### 4 監査委員の判断

以上のような事実関係の確認、事務監査請求代表者及び監査対象部局の主張並

びに関係資料の監査を行った結果、次のように判断する。

(1) 請求の要旨に係る質問事項に対する事務監査請求代表者からの回答に対する判断

本事務監査請求に係る判断の前提となる請求の要旨に係る質問事項に対する事務監査請求代表者からの回答については、次のように判断する。

ア 「虚偽の説明」の具体的な内容について

事務監査請求代表者は、虚偽の説明の具体的な内容について、1つに県知事協議の回答状況に係る街づくり課との打合せでの発言としている。

このことは、事務監査請求代表者が主張するとおり、令和2年3月27日時点で埼玉県知事からの回答を収受していることが確認された。埼玉県知事からの回答書は、同日中に報告の起案がなされているが、打合せで対応した職員は、同月31日の打合せの時点では当該起案を確認していなかったため、回答があった事実を把握しておらず、そのような発言となったとしている。

この点、当該職員が回答状況を確認せずに発言をした点、落ち度はあるものの、事実誤認による発言であり、故意に虚偽の説明をしたとまでは認められない。

次に、事務監査請求代表者は、法令上に根拠のない広報紙に掲載することが公告であると思わせる発言が虚偽に当たるとしている。

都市計画法第16条第2項では、地区計画等の案は、意見の提出方法その他の政令で定める事項について条例で定めるところにより、その案に係る区域内の土地の所有者その他政令で定める利害関係を有する者の意見を求めて作成するものとされている。この趣旨は、地区計画は、都市全体の観点から大枠づけられたそれぞれの土地の区域をさらに詳細に検討し、より細かい土地利用、施設等に関する計画を策定しようとするものである。また、計画の効果として、当該区域内の土地の所有者等に対して新たな制限、負担が課せられる場合もあることから、地区計画等の案の作成に当たっては、新たにその案に係る区域内の土地の所有者等利害関係を有する者の意見を求めて作成することとしたものである。同項における利害関係を有する者の範囲は、区域内の土地所有者、区域内の土地について地上権、賃借権、先取特権、質権、抵当権を有する者及びその土地、これらの権利に関する仮登記、差押えの登記又は土地に関する買戻し特約の登記の登記名義人とされている。

同法第17条第1項では、市町村は、都市計画を決定しようとするときは、あらかじめ、国土交通省令で定めるところにより、その旨を公告し、当該都市計画の案を、当該都市計画を決定しようとする理由を記載した書面を添えて、当該公告の日から2週間公衆の縦覧に供しなければならないとされ、同条第2項では、公告があったときは、関係市町村の住民及び利害関係人は、縦覧期間満了の日までに、縦覧に供された都市計画の案について、市町村の

作成に係るものにあつては市町村に、意見書を提出することができる」とされている。この趣旨は、都市計画は、都市の将来の姿を決定するものであり、住民に対する影響が極めて大きいばかりでなく、土地利用等に関し住民に義務を課し、権利を制限するものであるので、決定に当たっては、あらかじめ広く案の内容を住民及び利害関係人に知ってもらうとともに、その意見を反映させることが必要であり、その決定以前において公告し、公告後2週間公衆の縦覧に供し、関係市町村の住民及び利害関係人が市町村に意見書を提出することができることとしたものである。この場合において、利害関係人とは、都市計画が決定されようとする施設又は事業の区域内の土地について、所有権、賃借権を持っている者等の法律上の利害関係を有する者のほか、広く、その土地の周辺の住民、決定される施設を利用しようとする者も利害関係人となるものである。

市は、令和2年6月16日、白岡市告示第125号により、本件公告を行ったものである。同法第16条第2項並びに同法第17条第1項及び第2項の住民に限らず利害関係人を含めて広く意見を求めるという趣旨を鑑みると、市が、公告を行うに当たり、都市計画法の規定に加え、市広報紙及び市公式ホームページにより広く周知しようと考えたことは、行政に委ねられた裁量権の逸脱には当たらず、また、著しく合理性を欠くとも言えず、裁量権の濫用にも該当しないものであり、虚偽に当たらないと考えることが相当である。

3点目に、事務監査請求代表者は、令和元年7月22日に新白岡3丁目区長に対応した建築課職員の発言が虚偽に当たると主張している。

これについて、窓口対応後に対応者が作成した記録によると、事務監査請求代表者が主張する当該職員の発言を確認することはできず、他に事務監査請求代表者の主張を裏付ける客観的な証拠は認められなかった。さらには、この発言有無に関わらず、この時点において市は、地区計画の変更に着手をしていないのであって、地区計画の変更を故意に遅らせようとする主張には直接関係しないものであり、採用することができない。

#### イ 「説明の齟齬」の具体的な内容について

事務監査請求代表者は、説明の齟齬の具体的な内容として、住民に寄り添った対応をすると説明しておきながら、故意に地区計画の変更を遅らせる事、また虚偽の説明をすることが齟齬にあたる、葬儀場建築を先に進めようとする事は令和2年の基本方針にある市民本位とは言えないと主張している。

この点、市は、事業者が地区計画の変更前の制限内容の範囲内において、自由に企業活動を営むことができると判断しているところ、地域住民からの要望を受け、地域住民及び関係議員と相当程度打合せを重ねるなどした上、事業者に対し、地域住民と協議・調整するよう働きかけを行っており、地域

住民の心情及び利益に相当の配慮をしているものと認められることから採用することはできない。

次に、事務監査請求代表者は、令和元年12月12日の産業建設常任委員会における D 委員の一連の質問に対する E 前建築課長及び A 都市整備部長の回答において開発相談票の取扱いに明白な齟齬があると主張している。

会議録によりこれらの発言を確認すると、 E 前建築課長の発言は、 J 街づくり課長兼土地区画整理事務所所長の今回建築が予定されている葬祭場の建築基準法上の分類が集会場に当たるとの説明を受けた D 委員が、「先ほど集会場と同じ扱いだということですが、この葬儀センターにおいて、葬儀場においては、どういう会談が行われるのですか。」と質問したことに対し、「委員ご質問につきましては、その建物の中でどのようなことが行われるかというご質問でよろしかったかと思うのですが、現在、事前の相談はいただいているところではございますが、具体的に何を会談するとかという話について、詳細について把握していないところが正直なところでございます。」と回答したものである。

A 都市整備部長の発言は、 F 紹介議員が請願書の願意の説明をした中で、令和元年12月14日開催予定の事業者が主催する住民説明会用に事業者から配布された資料の中で、事業者が計画している駐車場は7台しか確保されていないとの発言を受け、 D 委員が「駅前に置くということよりも、むしろ駐車場が7台きりないのだったら、駐車場を先に確保できる地区を選んで建設をするというほうが妥当ではないでしょうか。」と発言したことに対し、「先ほど課長も若干答弁の中で触れさせていただきましたが、まだこの計画、市に対しましては、相談票が来ているだけでございまして、具体的に建築について法的な手続が進められているというものではございません。したがって、今後そういった手続の中で、現計画、これまで私どもが事前に相談された計画と同じような計画であれば、先ほど申し上げましたとおり駐車場の問題ですとか、地域の方たちがどういうふうに考えているかというようなことをきちんと伝えまして、相手方との協議、それから意見交換等をしながら進めていくべきものだというふうに考えております。しかしながら、法令上は、申請があれば、許可権者としては、それを拒否することはできないところがあるということをご理解いただきたいというふうに存じます。」と回答したものである。

これらの発言を検討するに、開発相談票の取扱いに明白な齟齬があると認めることはできない。

また、事務監査請求代表者は、市長の公式ホームページのスローガン「将来像へ向けて政策を実行していきます。白岡市に住みたい、白岡市で子育て

がしたい、白岡市から仕事がしたいという若者世代が移り住んでくださる白岡市を目指します。」に相反する葬儀場建設を地区計画変更に先立ち優先しようとするのは明らかな齟齬であると主張する。その理由として、葬儀場が新白岡駅前、いわば玄関口に建つことで、新白岡のイメージが壊れ、今後子育てをしたい若い世代の移住が見込まれなくなり、少子・高齢化に拍車をかける悪循環が形成されると述べている。

この点、本件葬祭場の建設により、具体的かつ現実的に事務監査請求代表者が述べる悪循環が形成されるという合理的理由が存在することをうかがわせる証拠はなくこの主張は採用することはできない。

説明の齟齬の最後として、事務監査請求代表者は、令和元年12月14日住民説明会時に配布された資料において、建築予定の葬儀場は安置所及びエンバーミング設備を有することが明記されており、建築基準法及び現在の地区計画において安置所及びエンバーミング設備に関しては、内容により制限がされている。建築基準法において内容により制限がかかる設備を有する葬儀場であるにも関わらず、建築が可能であることを初期段階で回答したこと、本件葬儀場を地区計画で制限されていない集会場に当たる建物であることを強調してきたこと、さらに今回の地区計画の変更を意図的に遅らせる行為は、「法律に基づき業務を執行しなければならない立場である」との行政の言葉と明らかな齟齬があると主張している。

事務監査請求代表者が添付した令和元年12月14日開催の事業者が主催した住民説明会での資料を確認すると、「遺体安置の有無 ご遺体の安置は行います。」、「ご遺体の保存方法について 80%以上はエンバーミング処置したご遺体を安置します。それ以外は、ドライアイスにて保存します。安置期間は、火葬場の状況にもよりますがおよそ2～3日程度です。エンバーミング処置はさいたま市岩槻区「略」もしくは大宮区「略」にて行います。」との記載が確認できる。

この点、本件事業者が計画する葬祭場において遺体を安置することについては記載があるものの、エンバーミング処置は、さいたま市岩槻区「略」もしくは大宮区「略」にて行うのであって、エンバーミング設備を有することについては記載がないので、事務監査請求代表者の主張のうち、建設予定の葬祭場がエンバーミング設備を有するとした主張は採用することができない。

以下、本件葬祭場が遺体安置所を有するとする主張について検討する。

事業者が葬祭場建設を予定している白岡ニュータウン地区C-1地区及びC-2地区は、近隣商業地域であり、建築基準法及び地区計画において建築してはならない建築物が規定されている。

特定行政庁、指定確認検査機関その他建築基準行政又は確認検査業務等を

担当する団体及び建築主事、確認検査員その他これらに類する業務に携わる者が、相互の情報交換と共同作業の場を確立し、よりの確な基準の整備・運用並びに諸制度の活用・改善を通じて、建築物の安全性の確保及び質の向上並びに地域の特性に対応した個性豊かな市街地整備を実現し、もって公共の福祉の増進を図ることを目的として、特定行政庁、指定確認検査機関、指定認定機関及び指定性能評価機関により構成されている日本建築行政会議は、遺体安置所について、遺体を安置することだけを目的としていた場合、倉庫に該当するとしている。

この点、建築基準法上においては、近隣商業地域内に建築してはならない建築物に倉庫は位置づけがない。また、現在の地区計画においては、近隣商業地域内に建築してはならない建築物に倉庫業を営む倉庫を位置づけている。

しかしながら、本件において、監査対象部局は、これまで受け取った書類や図面により、主用途はあくまで葬祭場であると判断したと述べている。事務監査請求代表者においても、「建築基準法においても内容により制限がかかる設備を有する葬儀場」と表現していることから、主用途はあくまでも葬祭場であることを認識していることがうかがえる。よって、本件において、事業者が建設を予定している建物については、遺体を安置することだけを目的としたものではないという点について、両者に争いはないものと認定される。

従って、本件建物の主用途は葬祭場であり、遺体を安置することだけを目的としたものではないのであるから、倉庫には該当せず、建築基準法上の用途としては、集会場に分類されるものであり、計画内容が適合していれば建築可能であるのであって、説明の齟齬は認められない。

## (2) 請求の要旨に対する判断

事務監査請求代表者は、地区計画とは住民の合意に基づき、それぞれの地区の特性にふさわしい街づくりを目的として策定されるものであり、葬祭場を規制するにも関わらず、本件葬祭場だけを認めることは、地区計画策定の目的と合致していない。また、相談票段階の建物に対し、当初から除外するといった行為は不当であり、一事業者に利益を独占させる行為であると主張している。

都市計画法第2条では、健康で文化的な都市生活及び機能的な都市活動を確保すべきこと等の都市計画の基本理念を定めている。これは、第1に、都市は市民の生活の場であるとともに個人や企業の経済活動の場であるから、都市計画の究極的な目標が健康で文化的な都市生活と機能的な都市活動の双方の目的を確保することにあることを宣言したものである。第2に、この目的のためには土地の利用を個人の恣意に委ねることなく、適正な制限を課することによって合理的な土地利用が図られなければならないことを明示したものである。

このような基本理念の下、都市計画区域について定められる都市計画は、同

法第13条第1項において、当該都市の特質を考慮して、土地利用、都市施設の整備及び市街地開発事業に関する事項で当該都市の健全な発展と秩序ある整備を図るため必要なものを、一体的かつ総合的に定めなければならないとし、中でも、同項第14号において、地区計画については、公共施設の整備、建築物の建築その他の土地利用の現状及び将来の見通しを勘案し、当該区域の各街区における防災、安全、衛生等に関する機能が確保され、かつ、その良好な環境の形成又は保持のためその区域の特性に応じて合理的な土地利用が行われることを目途として、当該計画に従って秩序ある開発行為、建築又は施設の整備が行われるように定めることとしている。

このような基準に従って地区計画を定めるに当たっては、当該地区に関する諸般の事情を総合的に考慮した上で、政策的、技術的な見地から判断することが不可欠である。そうすると、このような判断は、これを決定する行政庁の広範な裁量に委ねられているというべきであって、地区計画の決定又は変更が裁量権の行使としてされたことを前提として、その基礎とされた重要な事実を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又は事実に対する評価が明らかに合理性を欠くこと、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、裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したものとして違法又は不当となるとすべきものと解するのが相当である。

本件において、事業者は、令和元年7月19日、白岡市新白岡1丁目19番7、8、9、10において建築物を建設（葬儀場を新築）することについて、開発相談票を市建築課に提出したものであるが、同年3月28日に白岡市新白岡1丁目19番8、9、10の土地を購入した後、同年5月8日、市建築課を訪問し、白岡市新白岡地区における建築物の建設について、法的な制限等を調査した上で、同月31日、白岡市新白岡1丁目19番7の土地を購入し、また、同年7月23日から同月25日にかけて、葬祭場の建設予定地においてボーリング調査を実施したことが確認できる。同年9月、市は、市民からの要望を受け地区計画の変更手続を開始したものであるが、この時点において、事業者は、既に葬祭場の建設の準備作業に相当程度着手しているといえ、むしろ、このような状況の下では、事業者の権利利益に配慮することが要請される。

さらには、本件地区計画の変更手続の着手当時、市街化区域内で葬祭場が既に4店舗存在していたものであり、これらの店舗による営業は容認し、本件葬祭場の建設だけを阻止する合理的理由が存在することをうかがわせる証拠もない。この点、本件葬祭場の建設を阻止する目的で地区計画の変更を実行しようとすることは、事業者の営業上の権利を侵害するものであり、市と事業者との関係においては、社会的相当性を逸脱する行為として違法と解されるとみるのが相当である。

そうすると、当該地区計画及び条例が建築着工に先行して成立すれば、葬祭

場建設が遂行できなくなることから、事業者の建築物の建設手続と調和を図りながら地区計画の変更を進めていくこととした市の判断が、裁量権の行使としてなされたことを前提として、その基礎とされた重要な事実が誤認があること等により重要な事実の基礎を欠くことがあるか、又は事実に対する評価が明らかに合理性を欠くことがあるか、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著しく妥当性を欠くものと認められるかを考察するに、本件においてそれらの事実は認められない。

以上によれば、市の判断は、行政に委ねられた裁量権の逸脱には当たらず、また、著しく合理性を欠くとも言えず、裁量権の濫用にも該当しないものと考えられ、地区計画策定の目的と合致していないとは認められない。

次に、事務監査請求代表者は、地区計画の変更は都市計画法をはじめとする関係法律の規定に基づき、法定の手順に従って可及的速やかに進めるべき性質のものであり、住民に対して虚偽の説明をし、故意に地区計画の変更を遅らせようとしていると主張している。

一般的に地区計画の変更内容については、本件における変更のように地区内に建築してはならない建築物の用途を追加するものから法律の改正に伴う文言整理のような軽微なものまで多様な場合が想定される。よって、変更に係る期間についても行政庁の裁量に委ねられているものと考えることが相当である。

また、住民に対して虚偽の説明をしているという点については、第3の4(1)アにおいて、虚偽の説明はないと判断したところである。

故意に地区計画の変更を遅らせようとしているという点については、市は、令和元年12月11日から同月26日までに計5回開催した関係行政区長等を対象とした事前説明会及び令和2年1月18日及び同月25日に白岡ニュータウン地区を含む計4箇所において住民説明会を開催しており、白岡ニュータウン地区に係る資料には、「今回の変更は、現在、地区内で計画されている葬祭場の建設を規制するものではありません。」と明記している。このこと及び事務監査請求書にある令和2年3月4日の報告会並びに同月25日及び同年4月3日の面談をはじめとする市職員の発言は、市が事業者に対し、繰り返し地域住民への配慮を求める働きかけをしていること鑑みれば、前述の、事業者の建築物の建設手続と地域住民の利益との調和を図りながら地区計画の変更を進めていくとの判断に基づくものであると推察される。この判断は、行政に委ねられた裁量権の逸脱には当たらず、また、著しく合理性を欠くとも言えず、裁量権の濫用にも該当しないものであることは、既に述べたところであり、違法又は不当とは認められない。

最後に、事務監査請求代表者は、市長がこれまで行ってきた一連の手続や説明の齟齬、そしてその行為は特定の業者の利益のみを重視し、白岡市地域住民の利益を蔑ろにする行為であることを公平な立場から監査願いたいと主張して

いる。

事務監査請求代表者の主張にある市長がこれまで行ってきた一連の手續及び説明の齟齬という点について検討するに、本件において、市は、事業者の建築物の建設手續と地域住民の利益との調和を図りながら地区計画の変更を進めていくこととの判断の下、事務を執行してきたものである。この判断は、行政に委ねられた裁量権の逸脱には当たらず、また、著しく合理性を欠くとも言えず、裁量権の濫用にも該当しないものであることは、既に述べたところである。また、説明の齟齬については、第3の4(1)イにおいて判断したとおり認められない。

次に、特定の業者の利益のみを重視し、白岡市地域住民の利益を蔑ろにしているとの主張については、事業者が、市の回答を受け、葬祭場建設の準備作業に相当程度着手している状況の下では、むしろ事業者の営業の自由ないし財産権に配慮することが要請され得ることも既に述べてきたところである。事業者は、地区計画の変更前の制限内容の範囲内において、自由に企業活動を営むことができるところ、市は、事業者の権利利益に配慮することが要請される中においても、地域住民及び関係議員と相当程度打合せを重ね、事業者に対し、地域住民と協議及び調整するよう働きかけを行っていることが確認できる。このことは、令和2年6月23日付けで白岡市議会議長が発出した「令和元年請願第1号白岡ニュータウン葬儀場建設に関する請願の対応について」において、「地域住民と事業者側との協議、調整等を重ねてこられた努力がうかがえました。」とあるとおり、市議会も認めているところである。こうした市の一連の手續や説明、そしてその行為は、地域住民の心情を慮ったものであり、地域住民の利益に相当の配慮をしているものと認められ、特定の業者の利益のみを重視し、白岡市地域住民の利益を蔑ろにする行為との主張は採用することはできない。

以上のことから、本事務監査請求に係る事務監査請求代表者の主張には理由がなく、市の事務の執行について、違法又は不当な点は認められないと判断する。

#### 第4 監査委員の意見

本事務監査請求に対する監査結果は以上のとおりであり、市の事務の執行について、中立かつ公正に行われたものであって、違法又は不当な点は認められないと判断するものである。

しかしながら、本事務監査請求の有効署名は1,699人で、法定必要署名数882人の約2倍に達した事実に関しては、真摯に受け止めなければならない。

地方公共団体は、その事務処理を行うに当たって、住民の福祉の増進に努めなければならない。住民の福祉の増進は、地方公共団体の最も重要な使命であり、

当然の原則といえる。住民の福祉の増進のために必要な事柄は時代により変化するため、社会の変化に対応して適宜地区計画の変更を図るなど、今後の事務執行において、努力を重ねることを望むものである。