



白岡市監査委員公表第2号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第5項の規定に基づき、白岡市住民監査請求に係る監査を実施したので、その結果を別添のとおり公表する。

令和2年6月5日

白岡市監査委員 鬼久保 勝臣

白岡市監査委員 藤井 栄一郎

白岡市住民監査請求に基づく監査結果報告書

第1 請求の受付

1 請求人 (略)

2 請求書の提出

請求書の提出日は、令和2年4月13日である。

3 請求の内容

請求人提出の住民監査請求書に記載された事項に基づく請求の趣旨は、次のとおりである（請求書原文のとおり。ただし、プライバシー保護の観点から、職員個人名を記号化し、請求人の氏名等は記載を略した。）。

住民監査請求書

第1 請求の趣旨

貴市のA都市整備部長（以下、「A氏」という。）は、貴市の都市整備事業に関する管理監督者としての職務の責を適切に果たしていない。よって、A氏に対して支払われた管理職手当は、職務執行を果たしていない者に対してその対価として支払われたものと評価でき、貴市に違法又は不当な形で損害を与えるものである。

よって、監査委員は、A氏に対し、上記損害を補填するために必要な措置として、都市整備部長として後記「必要な取るべき措置」に記載した形で自らの職務執行を誠実に履行するよう勧告されたい。

（理由）

本来、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いて、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。貴市における、白岡ニュータウン地区内の建築物に関する用途制限を追加する地区計画変更については、既に県知事協議（都市計画法19条）の手続まで終了しているところ、A氏は、現在白岡ニュータウン地区内において計画中である葬祭場の建設に上記地区計画変更が先行しないよう、意図的に手続の進行を止めて地区計画変更の手続を遅らせるという、違法・不当な行為を行っており、去る令和2年3月4日に行われた白岡ニュータウン自治会長らに対する報告会の席でも、自らその旨を断言してい

る（別紙、議事録参照）。

地区計画変更に基づく建築物の用途制限を遡及的に適用することの不利
益は、当該用途制限について事前に認識し得なかった工事事業者に対する
不意打ちとなる点にあるところ、本件のように、未だ工事に着工していな
い計画段階において、既に地区計画の変更による用途制限の追加変更が確
実になっていることが明らかな場合には、当該地区計画の変更に基づく用
途制限を適用しても、当該事業者に対して不意打ちになるとはいえず、前
述した遡及適用禁止の趣旨があてはまらない。むしろ、A氏の行為のよう
に、当該事業計画の実行を強行する事業者の利益を擁護するために、意図
的に地区計画変更の手続を遅らせることは、特定の業者の利益のみを重視
して、地域住民の利益を蔑ろにする行為であって、「住民の福祉の増進を図
ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役
割を広く担う」（地方自治法1条の2第1項）地方公共団体の職員として極
めて不適切で、違法・不当な行為であると評価できる。

そして、かかる違法・不当な行為を行う職員に対して管理職としての手
当てを支給する行為は、住民が納めた税金を不当に扱うものであって、「違
法若しくは不当な公金の支出」、又は「違法若しくは不当に財産の管理を怠
る」行為に該当する（地方自治法第242条の2第1項）。

（必要な取るべき措置）

現在県知事協議まで終了している、白岡ニュータウン地区における建築
物の用途制限に関する地区計画の変更について、速やかに関係法令に定め
られた法定の手順に従って、通常通りのスケジュールで進めること。

地方自治法第242条第1項の規定により、別紙事実証明書を添え、必
要な措置を請求する。

令和2年4月13日

白岡市監査委員 御中

第2 事実証明書目録

- 1 令和2年3月4日 報告会議事録
- 2 令和2年3月25日 市議会議員より提供の打合せ記録

- 3 令和2年4月3日 面談時議事録
- 4 平成28年蓮田都市計画地区計画の変更資料一式
平成28年広報しらおか5月号・7月号

第3 参考資料（略）

令和2年4月13日提出

請求者（略）

4 請求の要件審査

本件請求は、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条の所定の要件を具備しているものと認め、令和2年4月24日にこれを受理した。

第2 監査の実施

1 監査対象事項

本件においては、請求人が提出した請求書及びその事実を証する書面から判断して、市の財務会計上の行為として、A都市整備部長に対する管理職手当の支給について、違法又は不当な公金の支出に当たるかどうかを監査対象事項とした。

また、住民監査請求は、法第242条第2項の規定により、当該行為のあった日又は終わった日（本件においては支出負担行為兼支出命令のあった日）から1年を経過したときは、これをするできないとされている。

よって、平成31年4月12日までに支給されたA都市整備部長に対する管理職手当の支出についての請求は、監査の対象外とし、平成31年4月13日以降に支給された管理職手当の支出が、違法又は不当な公金の支出にあたるか、さらには、市が損害を被っているか等を監査対象事項とした。

2 監査対象部局

総合政策部総務課並びに都市整備部建築課及び街づくり課

3 関係職員の調査

令和2年5月22日に、関係職員に対して事情聴取及び関係書類の調査を行った。

4 請求人の証拠の提出及び陳述

法第242条第7項の規定に基づき、請求人に対して令和2年5月22日に陳述の機会を与え、請求人の趣旨を補足する陳述が述べられるとともに、事実証明書を補完するための新たな証拠の提出があった。

(陳述に出席した請求人) (略)

第3 監査の結果

本件請求についての監査の結果は、合議により次のように決定した。

本件請求は、これを棄却する。

以下、その理由について述べる。

1 事実関係の確認

監査対象事項に関し、次の事実を認めた。

(1) 管理職手当について

市は、職員の給与に関する条例第7条の2及び職員の管理職手当に関する規則の規定により、平成31年4月分から令和2年3月分まで、A都市整備部長に次のとおり管理職手当を支給している。

対象月分	支給日	支給額
平成31年4月分	平成31年4月19日	70,000円
令和元年5月分	令和元年5月21日	70,000円
令和元年6月分	令和元年6月21日	70,000円
令和元年7月分	令和元年7月19日	70,000円
令和元年8月分	令和元年8月21日	70,000円
令和元年9月分	令和元年9月20日	70,000円
令和元年10月分	令和元年10月21日	70,000円
令和元年11月分	令和元年11月21日	70,000円
令和元年12月分	令和元年12月20日	70,000円
令和2年1月分	令和2年1月21日	70,000円
令和2年2月分	令和2年2月21日	70,000円
令和2年3月分	令和2年3月19日	70,000円
合計		840,000円

監査対象となるA都市整備部長に対する管理職手当の支出について、帳票等の提出を求め事務処理上の手続を監査した。

なお、A都市整備部長の平成31年4月から令和2年3月までの勤務状態については、次のとおりである。

対象月分	勤務日	出勤	出張	年休	夏休	職免	振替
平成31年4月	20	17	2	1.5			
令和元年5月	19	18	1	0.5 (3h)			
令和元年6月	20	18	1	1.5 (1h)			
令和元年7月	22	18	3		2		(4h)
令和元年8月	21	17	1		3		
令和元年9月	19	17	1	1			
令和元年10月	21	20	1	2 (4h)			
令和元年11月	20	17	2	1.5 (3h)			
令和元年12月	20	19	1	1			
令和2年1月	19	17	1	1 (2h)		1	
令和2年2月	18	17	1	(4h)			
令和2年3月	21	20	1	(6h)			
合計	240	215	16	13	5	1	4h

(単位：日 ※hは時間)

(2) 葬祭場建設と地区計画変更の経緯等について

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）を確認した。

令和元年9月13日及び同月20日、「新白岡を考える会」は、市に対し、白岡ニュータウン地区地区計画の変更についての要望書及び署名を提出した。なお、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、葬祭場等の建築物を追加するよう求めたものである。

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。

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。

市は、地区計画の変更に係る住民説明会を開催するに当たり、令和元年12月11日から同月26日までに計5回、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、当該住民説明会で配布され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。」との記載が明記されていることを確認した。

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18日、令和元年第5回白岡市議会定例会において、地方自治法第124条の規定に基づき白岡市議会へ提出された「白岡ニュータウン葬儀場建設に関する請願書」が採択された。

令和2年1月29日、市は、変更計画の原案について公告し、同日から同年2月12日まで変更計画の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、事業者に対し、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送付した。

令和2年3月6日、市は、都市計画法第19条に基づき、変更計画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）に回答書を受領した。

2 請求人の主張と関係職員の説明について

(1) A都市整備部長に対する管理職手当の支給について

請求人は、「A都市整備部長に対して支払われた管理職手当は、職務執行を果たしていない者に対してその対価として支払われたもの」と述べている。

これについて関係職員は、「管理職手当とは、管理又は監督の地位にある職員にその職員にその職の特殊性に基づき支給される手当である。管理又は監督の地位にある職員は、管理監督者としての職務の困難性と高度の責任を有し、勤務の態様においても自らの判断で勤務すべきところが多く、一般にその勤務を時間で計ることが不適當なものである等、勤務の特殊性に着目して支給されるものである。給料表上、地位を考慮した格付けをしているが、職務の責任の重さ、困難性を考慮したとき、それだけでは給与上十分な措置とはいえず、補てん措置として管理職手当が定められている。A都市整備部長に対する管理職手当の支給の根拠は、職員の給与に関する条例及び職員の管理職手当に関する規則にあり、関係規定に基づき適正に支払ったものである。」と説明している。

(2) 地区計画変更における法定手続について

請求人は、請求書において「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いて、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續である。」。また、陳述において、「平成28年度に実施した蓮田都市計画地区計画の変更の際は、白岡ニュータウン地区のほか6地区において原案の縦覧から、決定、告示まで4か月強で終了しているのに対し、今回の地区計画変更については、地区計画変更案の公告、縦覧を法的義務のない広報紙での周知を理由に遅らせている。」と述べている。

これについて関係職員は、「地区計画は、都市計画法、都市計画法施行令、都市計画法施行規則及び白岡市地区計画等の案の作成手續に関する条例に基づき、住民の生活に身近な地区を単位として、道路や公園といった施設の配置や建築物の建て方などについて、地区の特性に応じて、きめ細やかなルールを定めるものである。地区計画の地区整備計画に具体的なルールを定めることで、当該地区内の土地の所有者等に対して新たな制限、負担が課されることとなる場合もある。そのため、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ようという趣旨が法律にはある。今回の変更は、平成28年9月30日に変更告示を行った蓮田都市計画地区計画とは異なり、地区内に建築してはならない建築物を追加するものであり、地区計画の確実な実現を図るため、法律の趣旨にのっとり、広報紙等により手續の周知を行うなど利害関係人等の意見を反映させる措置が十分に講じられるよう、丁寧な対応を積極的に行っていくべきものであると認識している。」と説明している。

(3) 地区計画変更の進行について

請求人は、「A都市整備部長は、現在白岡ニュータウン地区内において計画途中である葬祭場の建設に上記地区計画変更が先行しないよう、意図的に手續の進行を止めて地区計画変更の手續を遅らせるという、違法・不当な行為を行っており、去る令和2年3月4日に行われた白岡ニュータウン自治会長らに対する報告会の席でも、自らその旨を断言している。」と述べている。

これについて関係職員は、「市では、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ことを踏まえ、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續を進めており、その手續は、令和2年4月13日現在で埼玉県知事協議まで完了している。同年3月27日（同月25日付け埼玉県発出）に回答

のあった同県知事協議までの手続は、一般的な日程で進めてきた。地区計画の変更手続は、概ね6か月から1年程度を要するが、建築物の工事着手までに必要な手続については、4か月程度と見込まれている。同時に両方の手続を進めていけば、当該建築手続が先に完了することとなるが、この手続が逆転することがあれば、事業者は建築が不可能となることから、事業者が手続を急いで進める可能性は高くなる。立地が可能である建築計画を阻止することはできないことから、市は、地域住民の要望を踏まえた建物を計画してもらうことが最善と考え、地域住民と事業者との協議・調整の時間を確保することが大切と考えているところである。そのために、今後の手続となる都市計画法第17条に基づく縦覧、同法第19条に基づく市都市計画審議会への諮問及び同法第20条に基づく都市計画変更告示については、葬祭場の工事着手までに必要な手続の進捗を見ながら進めるべきであると考えたものである。

また、A都市整備部長の発言内容に対する主張については、市議会議員から「建築の進捗状況に向けてあえて遅らせることがあるという理解でよろしいですか」との問いに対し、A都市整備部長は「はい。結構です。」との発言をしている。しかし、その発言の真意は、報告会においても説明しているが大きく分けて2点の理由からである。1点目は、地域住民と事業者が協議する時間を確保することである。事業者が計画する建築行為が、法令の基準に適合する場合は、建築物の工事着手までに必要な手続は4か月程度で終了する見込みであるため、手続に6か月以上を要する地区計画の変更を進めても間に合わない。また、地区計画の変更手続を進めることは事業者を刺激し、建築計画のスケジュールを早め、事業者が住民と何の協議もなく建築手続に動き出すことが懸念されるということである。2点目は、行政として損害賠償を受けるような行為をしてはならないということである。地区計画を変更し、建設を阻止した場合、市が現在の制限内容に基づき事業資本を投下している事業者から損害賠償を請求されることが考えられることから慎重に対応しているところである。以上の理由から地区計画の変更が先行しないように建築計画の進捗を見ながら地区計画の変更を行う旨の発言をしたものである。」と説明している。

(4) 地区計画変更による建築物の用途制限について

請求人は、「未だ工事に着工していない計画段階において、既に地区計画の変更による用途制限の追加変更が確実になっていることが明らかな場合には、当該地区計画の変更に基づく用途制限を適用しても、事業者に対し

て不意打ちになるとはいえず、遡及適用禁止の趣旨があてはまらない。」と述べている。

これについて関係職員は、「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、地区計画の告示をもって、その効果を発揮することになる。したがって、葬祭場の建設着工前に地区計画を変更した場合、葬祭場の建設は地区計画に不適合となる。仮に、事業者が葬祭場を建設できないこととなった場合、事業者は、これまでに土地購入や事業調査等を行ってきたことから、市側の責により損害を被ったとして、市に賠償を求める訴訟を提起する可能性がある。なお、現在は、地区計画の変更手続を進めている段階であり、用途制限の追加変更は確定しているものではない。」と説明している。

(5) 事業者の利益擁護について

請求人は、請求書において「A都市整備部長の行為のように、当該事業計画の実行を強行する事業者の利益を擁護するために、意図的に地区計画変更の手続を遅らせることは、特定の業者の利益のみを重視して、地域住民の利益を蔑ろにする行為である。」また、陳述において「令和元年7月19日に事業者から提出された開発相談票は、あくまで開発に関わる相談で、決定事項を明確にするものではない。事前相談票連絡通知書には、「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には、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。」と記載され、同期間内に事業者からの申請がなかったため、この開発相談票は無効となるにもかかわらず、行政が相談段階で建築が決定したかのような発言をするのは、事業者寄り、地域住民の利益のことは全く考えていない。」と述べている。

これについて関係職員は、「事業者については、令和元年7月19日に建設に係る事前相談票が市へ提出され、同年8月5日に必要な手続等について文書回答している。事業者が事前相談時に提出した書類の内容や状況が変わらない場合は、建築が可能なことには変わらない。市は、市民からの要望を受け、事業者に対し、地域住民への説明会の実施や地域への配慮を繰り返し求めてきた。これを受け事業者は、地域住民と協議する時間を確保したために、建築計画スケジュールが遅れている。このことを考えても、事業者が事業計画の実行を強行しているとは言えない。また、市は事業者が地域への配慮等を求めているのであって、事業者の利益のみを重視している事実もない。」と説明している。

3 監査委員の判断

以上のような事実関係の確認、請求人の陳述、関係職員の説明及び関係資料の監査を行った結果、次のように判断する。

地方自治法第242条の規定に基づく住民監査請求は、普通地方公共団体の長、職員等の違法又は不当な行為等によって、当該地方公共団体が被った財産上の損害の補填やその損害を被ることを未然に防止することを目的として設けられており、この制度の請求の対象については、具体的な機関又は職員の財務会計上の行為又は怠る事実に限られる。

また、地方公共団体に法令違反のおそれがある行為があったとしても、請求対象団体に何ら損害が生じるおそれがないものであれば、住民監査請求はすることができないものとされている。

管理職手当とは、地方自治法第204条第2項に限定列記される諸手当のひとつで、条例の定めにより、管理又は監督の地位にある職員の職務の特殊性に基づき、当該職員に対し支給することができるものである。諸手当は、一般に給料に加給される従たる給与であり、給料で措置するには適さない事項などについて、給料の補充的給与として支給される。

管理職手当を含む給与について、労働基準法第11条では、「賃金とは、賃金、給料、手当、賞与その他名称の如何を問わず、労働の対償として使用者が労働者に支払うすべてのものをいう」としており、地方公務員法における給与も、この賃金の定義と同様とされている。

したがって、市が職員の労働の対価として管理職手当を含む給与の支払義務を負うことは当然である。

さらに、市では、地方公務員法第24条に基づく条例として、職員の給与に関する条例（以下「条例」という。）を制定し、条例第7条の2及び職員の管理職手当に関する規則（以下「規則」という。）の規定に基づき管理職手当を支給することとしている。

また、規則第3条では、管理職手当の支給を受ける職員が、月の初日から末日までの間勤務しないときは、その月分の管理職手当は支給しないとしている。

この点、A都市整備部長は、監査対象期間において、月の初日から末日までの間勤務していなかったという事実も認められない。

したがって、A都市整備部長に対する管理職手当については、条例及び規則の規定に従い支給され、規則に規定される支給の停止の要件にも合致しな

いことから、その支給手続にも瑕疵はなかったものと判断できる。

このようなことから、A都市整備部長に対して執行された財務会計行為(管理職手当の支給)は、違法性又は不当性はないものと結論づける。

以上のことから、本件住民監査請求には理由がないので、これを棄却する。

なお、請求人は、A都市整備部長が事業者の利益を擁護するために、意図的に地区計画変更の手続を遅らせることは違法又は不当な行為であると主張している。

本件においては、事業者が葬祭場建設の準備行為として、土地購入や市との事前相談を終えていたところ、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、市は、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ものである。一方で、現在の制限内容の範囲内において、事業者は自由に企業活動を営むことができるところ、市は、事業者に対し、地域住民と協議・調整するよう働きかけるなど、地域住民の心情と利益に相当の配慮をしている。事業者はこれを受け説明会を開催するなどの対応をとっている。

一般に、都市計画法に基づく地区計画の変更は、政策的決断に基づく創造的な行為としての色彩が強いことから、行政庁には広範な裁量が認められていると解される。ただし、行政庁の行為が社会通念上、著しく合理性を欠き、裁量権を逸脱又は濫用したと認められる場合に限り、違法になり得るものである。

また、地区計画の変更内容についても、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られる。

加えて、当該地区計画の変更及び白岡市地区計画区域内における建築物の制限に関する条例の改正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ものであり、その行為は、事業者の営業の自由ないし財産権を侵害するものであって、地方公共団体の機関としての中立性、公平性を鑑みると、市が、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ることと判断をしたことは、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と考えられる。