

徳島市監査委員告示第20号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第4項の規定に基づき、住民監査請求に係る監査の結果を公表します。

平成26年6月13日

徳島市監査委員	久米川 文男
同	工藤 誠介
同	岡南 均
同	吉本 八恵

住民監査請求に係る監査結果

第1 請求の受付

1 請求書の受付日及び請求人

請求(1) 平成26年4月15日 (請求人 省略)

請求(2) 平成26年4月25日 (請求人 省略)

請求(3) 平成26年4月28日 (請求人 省略)

請求人の代理人 省略

なお、上記3件の請求書(以下「本件請求書」という。)について、請求人は異なるが請求内容が全く同じであるため併せて以下の判断を行った。

2 請求の内容

以下のとおり、ほぼ原文のまま記載する。

(1) 請求の趣旨

ア 新町西地区市街地再開発事業に関し、名目のいかんを問わず、一切の公金の支出負担行為をし、支出命令をし、契約を締結し、若しくは履行し、または債務その他の義務を負担することをしてはならない。

イ 徳島市が、平成25年11月29日、新町西地区市街地再開発準備組合に対し、新町西地区市街地再開発事業にかかる補助金(概算払)として41,000,000円を支出したことは違法であるから、監査委員は、市長に対し、上記違法な公金支出行為による損害を填補するため必要な措置を講ずる。

と勧告することを求める。

(2) 請求の理由

ア 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)にかかる都市計画(以下「本件計画」という)においては、街区番号1の建築物の主要用途は「商業施設、住宅」とされており、街区番号2の建築物の主要用途は「公共公益施設、商業施設」とされている。

イ しかし、実際には、本件計画とは異なる内容で本件事業が推進されようとしており、本件事業と本件計画との間に齟齬が生じている。

即ち、徳島市都市整備部再開発推進室は、平成25年11月25日に開催された徳島市議会開発特別委員会において、小ホールの建設地を街区番号2から街区番号1に変更し、住戸の建設地を街区番号1から街区番号2に変更する案を示した(平成25年11月25日付け「開発特別委員会資料」)。

ウ 徳島市が本件事業に関し補助金を支出するためには、本件事業が都市再開発法上の「市街地再開発事業」に該当する必要がある(都市再開発法122条1項)。また、ここに言う「市街地再開発事業」とは、同法2条1号において規定されているとおり、

「都市計画法および都市再開発法で定めるところに従って行われる事業」である。

従って、前記記載のとおり変更された内容で本件事業を進めるのであれば、本件事業と本件計画との間に齟齬が生じてしまうので、本件計画を変更しない限り、徳島市は本件事業に補助金を支出することはできないはずである（都市再開発法122条1項、同法2条1号）。

エ しかるに徳島市は、第2項記載の変更は「軽易な変更」（都市計画法21条2項括弧書）に過ぎないから、都市計画法21条に基づく都市計画の変更は必要ない（都市計画を変更しなくとも補助金を支出することはできる）と強弁する。

オ しかし、第2項記載の変更は「軽易な変更」（都市計画法21条2項括弧書）には該当しない（即ち、重大な変更ないし通常の変更である）から、都市計画法21条に基づく都市計画の変更をしなければならない。そのような変更の手続を経ないのであれば、本件事業は本件計画に基づくものとは認められず、結果として、徳島市の本件事業に対する補助金の支出は違法な公金支出とならざるを得ない。

カ ところで、都市計画の変更に関し「軽易な変更」であるか否かの基準については、都市計画法21条2項括弧書により、政令で定めるよう委任されている。そして、上記基準については、都市計画法施行令14条において規定されている。

都市計画法施行令14条1号によると、「名称の変更」以外の変更については、都市計画法17条、18条2項、19条2項の手続が必要とされており、これらの規定（手続）との関係においては、第2項記載の変更は「軽易な変更」でないことは明らかである。

キ また、第2項記載の変更は、「建築物の整備」の1要素たる「主要用途」に関する変更であり、結局は「建築物の整備」に関する変更である。そして、都市再開発法4条1項によると、「建築物の整備に関する計画」は本件計画の必要的記載事項である。従って、このような観点からも、上記変更が「軽易な変更」に該当するとは言い難い（上記変更は本件計画の必要的記載事項に関するものである）。

ク 以上より、本件計画を変更しないまま本件事業に補助金を支出することは明らかに違法であるので、本請求に及んだ次第である。

3 請求の要件審査

平成26年4月28日に要件審査を実施したところ、本件請求書については地方自治法第242条第1項に規定されている要件を満たしているものと認め、同日付でこれを受理した。

第2 監査の実施

1 請求人の証拠の提出及び陳述

地方自治法第242条第6項の規定に基づく証拠の提出及び陳述の機会を設け、平成26年5月12日に請求人及び代理人から陳述を受けた。なお、請求人及び代理人から新た

な証拠の提出はなかった。

2 監査対象事項

本件請求書に記載されている事項及び陳述から内容を勘案し、次の事項を監査対象とした。

- (1) 本件事業に関して、徳島市議会開発特別委員会で市が示した都市計画決定時の施設配置の一部変更について、この変更が都市計画の変更を要する場合にあたるか。
- (2) 新町西地区市街地再開発準備組合（以下「準備組合」という。）に対して、本市が平成25年11月29日に本件事業にかかる補助金として支出した41,000,000円は違法な公金の支出にあたるか。
- (3) 本件事業に関して公金の支出負担行為をし、支出命令をし、契約を締結し、若しくは履行し、または債務その他の義務を負担することは違法な財務会計行為にあたるか。

3 監査対象課等

都市整備部まちづくり推進総室都市政策課及び再開発推進室を監査対象課とした。

監査対象課から関係書類の提出を求めるとともに、平成26年5月12日に、都市整備部長、まちづくり推進総室長、都市政策課長、再開発推進室長及びその他担当職員から提出書類に基づいて事情聴取を行った。

4 監査対象課の説明

今回の事例については、都市計画決定時点の配置と比べ、同一計画区域内において街区をまたいで一部の施設について配置を入れ替えていることから、都市計画の変更が必要であると請求人から主張されている。

しかし、この街区については、市道で囲まれた区切りで形式的に分かれているだけであり、また、街区をまたいで施設が入れ替わっても全体として用途に変わりなく、都市計画の区域や事業目的に変更はないことから、本市の定めた都市計画の決定内容の方向性に合致しており、都市計画の決定権者である市としては、都市計画の変更は必要ないと考えている。

都市計画法第21条によれば、都市計画を変更する必要性が生じた時は、遅滞なく変更しなければならないとあるが、建築物及び建築敷地の整備に関する計画等については、決定事項や変更基準に関する具体的な定めはない。このことから詳細な決定事項は決定権者である市長の判断によるものであり、都市計画を変更するかどうかの判断も同じく決定権者の判断であると考えている。

なお、他都市においてもこの考え方で判断しているところもある。

また、本件事業の国庫補助金に係るヒアリングにおいて、国へ配置計画の変更について説明し、市としては計画区域内の配置替えは都市計画の変更にあたらないと判断している旨を伝えた。その後、県を通じ国に補助金の請求を行い、交付があった。

準備組合の作成した事業計画（案）と都市計画及びその参考図書との間で、街区ごとの建築物の配置や主要用途の一部等が都市計画決定と変わっている部分はあるが、都市計画におけるまちづくりに変更はなく、本件事業と都市計画に齟齬が生じているとはいえない。事業計画（案）による施設の配置の入れ替えについては、そもそも軽易な変更（都市計画法第21条第2項に規定する軽易な変更をいう。以下同じ。）にも当たらない。なお、軽易な変更であるか否かは、都市計画法第21条の規定に基づき、都市計画を変更する場合において公告縦覧等の手続を省くことができるかどうかの基準となるものである。

以上のことから、本件事業に関して、一切の公金の支出負担行為など各行為を差し止める必要はない。また、当該補助金は、市街地再開発事業の実施の前提となる事業計画作成業務等に対するもので、適正に執行されている。

第3 監査の結果

1 事実関係の確認

(1) 関係法令等の規定について

ア 都市計画を定める者

市街地再開発事業に関する都市計画を都道府県又は市町村のいずれが定めるかについては、都市計画法第15条第1項第6号及び都市計画法施行令第10条第1項第2号によると、市街地再開発事業で施行区域の面積が3ヘクタールを超えるものであって、国の機関又は都道府県が施行すると見込まれるもの以外のものについては市町村とされている。

イ 都市計画に定める事項

(ア) 都市計画法

都市計画法第12条第2項には、「市街地開発事業については、都市計画に、市街地開発事業の種類、名称及び施行区域を定めるものとするとともに、施行区域の面積その他の政令で定める事項を定めるよう努めるものとする。」とされ、同条第4項に「市街地開発事業について都市計画に定めるべき事項は、この法律に定めるもののほか、別に法律で定める。」と規定されている。

(イ) 都市計画法施行令

都市計画法施行令第7条には、「都市計画法第12条第2項の政令で定める事項は、施行区域の面積とする。」と規定されている。

(ウ) 都市再開発法

都市計画法12条第4項の規定を受けて、都市再開発法第4条には「第一種市街地再開発事業又は第二種市街地再開発事業に関する都市計画においては、都市計画法第12条第2項に定める事項のほか、公共施設の配置及び規模並びに建築物及び建築敷地の整備に関する計画を定めるものとする。」と規定されている。

ウ 都市計画の決定手続き

都市計画の決定手続きについては、都市計画法第16条に公聴会の開催等、第17条に都市計画の案の公告、縦覧、意見書の提出等、第19条に県知事協議及び都市計

画審議会の議を経ること等について規定されている。また、第20条に都市計画決定後の告示及び縦覧等についての手続きが規定されている。

エ 都市計画の変更

都市計画の変更が必要な場合として、都市計画法第21条第1項には、「都市計画区域又は準都市計画区域が変更されたとき」、「第6条第1項若しくは第2項の規定による都市計画に関する基礎調査又は第13条第1項第19号に規定する政府が行う調査の結果都市計画を変更する必要が明らかとなったとき」、「遊休土地転換利用促進地区に関する都市計画についてその目的が達成されたと認めるとき」、「その他都市計画を変更する必要が生じたとき」と規定されている。

そして、同条同項の規定により、これらの事由が生じたときは遅滞なく当該都市計画を変更しなければならないとされている。都市計画を変更する場合の手続については、同条第2項により、都市計画決定における手続を定めた同法第17条から第18条、第19条及び第20条の規定が準用されており、都市計画を決定するときと同様の手続を行うものとされている。

なお、都市計画法施行令第14条で定める軽易な変更の場合には、都市計画法第21条第2項括弧書により、都市計画の案の縦覧、関係人からの意見書の審議会への提出、県知事への協議など、一部の手続きが除かれることとされている。

オ 補助金の交付

(ア) 国からの交付金について

都市再開発法第12条第1項には、「地方公共団体は、施行者に対して、市街地再開発事業に要する費用の一部を補助することができる。」とされ、第2項に「国は、地方公共団体が、前項の規定により補助金を交付し、又はみずから市街地再開発事業を施行する場合には、予算の範囲内において、その費用の一部を補助することができる。」と規定されており、本件事業については、市街地再開発事業（組合施行、再開発会社施行、個人施行、独立行政法人都市再生機構施行及び地方住宅供給公社施行）等に係る国庫補助採択基準及び実施要領（昭和61年5月30日建設省住街発第34号。建設省住宅局長通知）並びに社会資本整備総合交付金交付要綱（平成22年3月26日付国官会第2317号）に基づき、交付対象事業とされている。

また、交付金の採択基準の一つとして上記採択基準及び実施要領第2-1-(3)には、都市計画に関する基準が定められており、「市街地再開発事業もしくは市街地再開発促進区域に関する都市計画が定められ、又は年度内に当該都市計画が定められることが確実と見込まれること」が必要とされている。

(イ) 市の補助金について

本市が都市再開発法の規定により補助金等を交付することができる事業として、徳島市市街地再開発事業補助金等交付要綱第2条第1項第1号には、「市街地再開発事業（組合施行、再開発会社施行、個人施行、独立行政法人都市再生機構施行及び地方住宅供給公社施行）等に係る国庫補助採択基準及び実施要領」及び「社会資本整備総合交付金交付要綱」に基づき国の補助対象となり、本市が国から補助を受ける事業と規定されている。

(2) 本件事業に係る都市計画について

本件事業は、徳島市が都市計画法第19条第1項の規定により、徳島東部都市計画第一種市街地再開発事業新町西地区第一種市街地再開発事業として都市計画の決定をし、同法第20条第1項の規定により平成24年11月15日に告示をしている。計画書には名称、位置、施行区域、施行区域の面積、公共施設の配置及び規模、建築物及び建築敷地の整備に関する計画を定めている。

建築物の主要用途については、計画書の建築物の整備に記載されており、街区番号1と街区番号2に区分され、街区番号1は商業施設及び住宅、街区番号2は公共公益施設及び商業施設となっている。

なお、総括図、区域界説明図及び計画図により施行区域、公共施設の配置及び街区の配置等を表示し、参考図書として建物基本計画図等を添付している。

(3) 施設配置の変更案について

徳島市は、平成25年11月25日開催の徳島市議会開発特別委員会で、準備組合から提示された都市計画決定案の施設配置の一部を変更した新配置計画（案）を示している。この新配置計画（案）は、都市計画決定案の川側ブロック（計画図の1街区の位置に相当）の住戸と山側ブロック（計画図の2街区の一部の位置に相当）の小ホールを入れ替える内容である。

(4) 本件事業にかかる補助金（概算払）支出の根拠について

本件請求の対象となっている補助金は、徳島市が徳島市市街地再開発事業補助金等交付要綱に基づき、準備組合に対し新町西地区第一種市街地再開発事業に係る補助金として交付決定したものである。

同要綱は、徳島市において都市再開発法第2条の2各項の規定に基づき都市再開発法第3章の規定による第一種市街地再開発事業を施行する者等に対し、都市再開発法第120条又は第122条の規定に基づき、補助事業の施行者に対し、補助金を交付することができる旨定めたものである。なお、都市再開発法第122条第1項では、地方公共団体は施行者に対して、市街地再開発事業に要する費用の一部を補助することができる」と規定されている。

当該支出に至る経過については、平成25年2月7日付で準備組合から徳島市長に平成24年度新町西地区市街地再開発事業（補助事業名新町西地区第一種市街地再開発事業）に係る補助金について交付申請があり、平成25年6月26日付徳島市指令まち第69号で交付決定している。

当該補助金について、平成25年11月18日付で準備組合から徳島市長に概算払請求があり、41,000,000円を概算払（平成25年11月29日支払）として支出している。

2 判断

請求人は、小ホールの建設地を街区番号2から街区番号1に変更し、住戸の建設地を街区番号1から街区番号2に変更することは軽易な変更には該当しない重大な変更ないし通常

の変更であるから、都市計画法第21条に基づく都市計画の変更をしなければ、本件事業は都市計画に基づくものとは認められないため、都市再開発法上の市街地再開発事業に該当しないことから、徳島市の本件事業に対する補助金の支出は違法な公金支出である旨主張し、監査を求めている。

住民監査請求の対象とされている行為は、違法若しくは不当な財務会計上の行為とされている。本件請求の都市計画の変更は財務会計上の行為ではないが、本件事業が都市計画決定された市街地再開発事業であることが補助金交付要件とされるため、先行行為である都市計画の決定と補助金の支出は直接的、一体的な関係にあるといえることから、財務会計上の行為である公金の支出の前提となる行為として、本件事業にかかる施設配置の変更が都市計画法第21条に基づく都市計画の変更を要する場合にあたるか否かについて検討し、本件事業にかかる財務会計上の行為が違法にあたるかについて判断を行うものとする。

なお、軽易な変更については、都市計画法第21条第2項括弧書の規定により変更手続の一部が省略できるものとされているが、都市計画の変更そのものを省略できるわけではない。よって、軽易な変更に該当するかどうかではなく、変更そのものを要するかについて判断を行うものとする。

(1) 都市計画の変更を要する場合に関する根拠規定について

都市計画法第21条第1項所定の事由(前述の第3-1-(1)-エの から)に該当する場合は、都市計画の変更が必要とされている。これを本件についてみると、 から には該当しない。また の「その他都市計画を変更する必要があるとき」がどのような場合を指すのかについて、法令に具体的な定めはない。

(2) 都市計画の変更を要する場合の判断主体について

本件における都市計画の決定者は、都市計画法第15条の規定により市とされていることから、都市計画の変更の要否についても、その判断主体は市とならざるを得ず、当該市長がその裁量により判断するほかはないものと解される。

(3) 都市計画の変更を要する場合の判断基準について

前記(2)により都市計画の変更を要する場合に該当するか否かの判断は都市計画決定権者である市長の判断によるものであるが、本件について市長が都市計画の変更が必要ないとした判断の妥当性について検討を行う。

監査対象課によると、都市計画で設定された施行区域内の街区番号1及び2の街区については、市道で囲まれた区切りで形式的に分かれているだけであり、また、街区をまたいで施設が入れ替わっても全体として用途に変わりなく、都市計画の区域や事業目的に変更はないことから、本市の定めた都市計画の決定内容の方向性に合致しており、都市計画の決定権者である市としては、都市計画の変更は必要ないと判断している。

この判断の妥当性を検討するにあたって、(社)日本都市計画学会編の都市計画マニュアル [市街地整備編]を参考としてみると、「公共施設の配置及び規模」「建築物及び建築敷地の整備に関する計画」は、事業実施後に実現する市街地の姿を定めるものである。都市計画決定後、事業の実施までに生じる変更により、まったく異なった市街地が

整備される場合には都市計画を変更すべきであるが、ある程度の違いであれば都市計画の変更をするには及ばないものと考えられる。」と考え方の例を示している。

この考え方を参考に本件をみると、本件の施設配置の変更は都市計画で設定された街区間で小ホールの建設地と住戸の建設地を変更するものであるため、個々の街区においては主要用途の変更があるが、施行区域内を一塊で捉え全体としてみた場合、主要用途に変更はないことから、まったく異なった市街地が整備されるものではないと考えられる。このことから、市長が行った今回の判断は合理性を欠くものではないといえる。

(4) 補助金支出（第1 - 2 - (1) - イ）の判断について

以上のことから、今回の都市計画の変更を行わないという市長の判断は違法とはいえず、したがって、当該都市計画に基づく補助金の支出についても違法な公金の支出にあたるとはいえない。

(5) その他本件事業に関する財務会計行為（第1 - 2 - (1) - ア）の判断について

本件事業に関する一切の公金の支出負担行為、支出命令、契約の締結若しくは履行、債務その他の義務の負担については、本件請求の理由にその対象とする行為が個別具体的に示されていないため特定して判断することはできないが、少なくとも前提となる都市計画が違法とはいえないことから、都市計画に基づいてなされる財務会計上の行為については違法な公金の支出等にはあたらないから、その差止めの必要も認められない。

3 結論

以上のことから、本件請求については、理由がないので棄却する。