

監 査 結 果

以下の多治見市職員措置請求について、次の通り決定する。

平成26年7月23日

多治見市監査委員 尾関恵一
同 加納洋一

記

第1 請求の受付

1 請求人

多治見市上野町3丁目94番地 佐藤研二 (代表者)
多治見市虎溪山町2丁目15番地 関口国紀

2 請求年月日

平成26年5月29日

3 請求の要旨

- (1) 措置請求の対象は、現在開発が行われている多治見住吉土地区画整理組合（以下「組合」という。）による「多治見住吉土地区画整理事業」（以下「本件」という。）に係る多治見市の許認可権者としての対応である。本件においては、平成26年1月10日付けで砂防法（明治30年法律第29号）に関わる許可がされ、現在、虎溪山川流域の伐採工事に着手しようとしている。
- (2) 本件は、平成25年1月31日付けで土地区画整理法（昭和29年法律第119号。以下「区画整理法」という。）に基づき第3回事業計画変更が認可された。さらに、平成25年7月22日付けで「全体的な事業計画変更による」宅地造成等規制法（昭和36年法律第191号。以下「宅造法」という。）の許可のとり直しが行われ、平成25年7月29日付けで、改めて宅造法の許可（以下「本件第2許可」という。）が出された。
平成25年1月11日付け「工事着手届出書」によると、本件は、平成25年2月1日から着工した。それから現在まで1年以上を経過しその間、工事は継続されている。
現在実施中の本件工事内容は、平成25年11月28日付け「土地利用計画図」に基づいて進められているが、本件第2許可時点の「造成計画図面」と比較すると複数箇所に大規模な設計変更が見られる。
- (3) 着工以後、長期にわたって、大規模な設計変更がされているにもかかわらず、平成26年5月29日現在、区画整理法第39条第1項及び第2項に基づく事業計画の変更認可及び2週間公衆の縦覧、宅造法第12条第1項に基づく変更許可が一度も実施されていない。
この現状は、違法な状態であるとともに、行政の著しい怠慢である。
- (4) 大規模な設計変更のうち特に大きな変更内容は、虎溪山川の河川付替え工事である。
 - ア 水路の断面形状と断面積の増大（断面積を約2倍に増大）
 - イ 水路の高さの変更（県の指示により規定通り現状流路と同じ高さまで下げた。）
 - ウ 水路上流部の開始点を、上流側へ高速道路付近まで延長

なお、虎溪山川の河川付替え工事は現在未着手であるが、平成26年1月10日付けで県の砂防法に基づく「砂防指定地内行為許可」が下りており、組合からは、平成26年6月2日より伐採工事を開始する旨の連絡が虎溪山町住民に対してあった。

しかし、前記(3)に示す状況であり明らかに法令に違反した状態で工事を開始しようとしている。

本件に対しては、着工以後1年以上、県による「砂防指定地内行為許可」が下りてからでも4箇月を経過しており、法令に基づく手続に十分な時間があつたと考える。

多治見市が、こうした違法と予測できる状態を長期間認識しながら、組合に対して「変更許可」及び「2週間公衆の縦覧」を実施するよう指導しなかつたこと及び虎溪山川の河川付替え工事開始を延期するよう指導しなかつたことは著しい怠慢である。

- (5) 多治見市は、第6次総合計画の基本計画を変更するとともに、多治見市多治見都市計画区域内土地区画整理事業助成要綱(平成12年告示第114号。以下「助成要綱」という。)を変更。本件に対する事務経費助成分3,697万円、文化財発掘調査費助成分3,697万円、その他7万円の合計7,401万円の助成を決定し、平成26年度当初予算(平成26年3月20日議決)には、そのうちの4,845万9千円を計上した。

したがって、次のように、多治見市職員措置請求をする。

本件に対する公金の支出は、多治見市職員の違法あるいは著しい怠る事実を経て行われている事業に対するものである。

多治見市長は、助成要綱第6条第1項第5号の規定に基づき、本措置請求の審査中交付がされていなければ助成金7,401万円のうちの4,845万9千円の交付の停止を、またすでに交付されていれば組合に対して返還を求めるよう措置請求する。

4 請求の要件審査

本請求については、地方自治法(昭和22年法律第67号。以下「自治法」という。)第242条第1項に規定する要件を具備しているものと認めた。

第2 監査の実施

1 監査の対象事項

自治法第242条の規定に基づく住民監査請求の対象は、違法若しくは不当な財務会計上の行為又は怠る事実である。しかしながら、対象となる財務会計上の行為又は怠る事実(以下「当該行為等」という。)そのものに固有の違法性が認められない場合であっても、当該行為等に先行する非財務会計上の行為が、これに後続する当該行為等と密接又は事実上直接的な関係にあり、かつ、重大・明白な違法性があるときには当該行為等の差止が認められる場合があると考えられる。

上記理由及び本請求の趣旨を勘案し、請求人が違法あるいは著しい怠る事実を経て行われている事業であると主張する非財務会計上の先行行為について、次の点を監査対象事項とした。

- (1) 長期にわたり区画整理法第39条第1項及び第2項に基づく事業計画の変更認可及び2週間公衆の縦覧、宅造法第12条第1項に基づく変更許可について行われることなく、設計変更がある虎溪山川の河川付替え工事等が実施されていることの違法性

2 監査対象部署

都市計画部 区画整理課
都市計画部 開発指導課

3 請求に対する多治見市長の回答及び陳述

本請求に対し多治見市長の見解・意見を求めたところ、書面及び平成26年6月27日に行った関係職員の陳述により、次のとおり回答があった。

(1) 請求理由に対する見解・意見書の提出等について（平成26年6月13日付け多区整第95号）

以下に述べるア、イにより、区画整理法及び宅造法の手続上多治見市職員の違法あるいは著しい怠る事実は認められないので、助成金の交付の停止または返還を求める理由は認められない。

ア 区画整理法について

本件については、平成25年1月31日の区画整理法第39条第1項に基づく変更認可以降に事業計画を変更しようとしている箇所は大きく4箇所あり、いずれも近いうちに同法第39条第1項に基づく変更認可申請がされる予定である。

本件のような大規模な工事においては、いったん工事に着手した後に、頻繁に事業計画の変更をすることは一般的である。このため事業計画の変更に係る工事を全て変更認可手続後に行うことを前提に、その都度工事の一時中断を求めることは、防災上や工事の工程管理上著しく合理性を欠くと考えられる。

したがって、認可権者である多治見市と協議の上、変更認可手続と並行して変更に係る工事を継続することがあったとしても、それをもって市民の利益を阻害するものではない。

なお、区画整理法第20条第1項の縦覧手続については、同法第39条第1項の事業計画の変更認可の申請があった場合に行うものであるため、変更認可申請がなされていない段階で縦覧手続のみをするという規定は区画整理法にはない。

イ 宅造法について

本件のような大規模な工事に変更が頻繁に行われる場合には、個々の変更については、事前協議の活用等により逐一許可に係らしめずに一括して処理することにより、事務の合理化を図っている。

本件第2許可後に生じた変更についても、4回にわたって変更に係る協議を行いながら工事が進められているが、虎溪山流域に係る変更に関しては、砂防法を所管する多治見土木事務所と調整を図りながら協議を行っているところである。

現在、当該現場で行われているのは、伐採及び防災工事であり、変更に係る工事を協議前に行っているものではない。

(2) 意見陳述（平成26年6月27日）における監査委員の質問に対する回答

ア 変更箇所4箇所について

「変更1」は、金岡町側の進入路が無くなったことに伴う変更、「変更2」は、虎溪山町側の進入路が無くなったことに伴う変更、「変更3」は、公安協議における9-2号道路の歩道設置の意見及び区画整理法に基づく事業計画（第3回変更）の付帯条件に掲げるシデコブシへの配慮に対応する調整池の位置の変更、水路の設計変更、「変更4」は、主に、水路の設計変更となっている。

イ 変更協議の過程について

宅造法に基づく計画変更については、平成25年7月29日の本件第2許可から4回にわたって変更に係る協議を受けてきた。その結果を踏まえて、区画整理法に基づく事業計画変更申請が提出される予定であると同時に宅造法に基づく変更許可申請が平成26年6月30日に出される予定である。

ウ 変更許認可申請及び補助金支出の予定について

区画整理法に基づく事業計画変更申請については、6月末に申請を受けた後、7月9日から23日までの2週間公衆の縦覧を行うこととしている。その後、意見提出期間等が更に2週間あるがそうした法律上の手続を踏んだ後、8月末頃には認可する予定である。

宅造法に基づく変更許可については、区画整理法に基づく事業計画変更認可と同時処理をする方針である。

補助金の支出については、7月上旬を予定している。

4 請求人の証拠の提出及び陳述

自治法第242条第6項の規定に基づき、請求人に対し、平成26年6月27日に証拠の提出及び陳述の機会を付与したところ、次のとおり陳述及び書面により請求内容の補足説明があった。

- (1) 「多治見住吉区画整理事業」に係る多治見市職員措置請求の補足資料（「措置請求に対する市の意見」に対する反論として平成26年6月23日付け多監第78号により收受）
- ア 請求理由に対する見解・意見書の提出等について（平成26年6月13日付け多区整第95号）に対する請求人の主張
- (ア) 多治見市は、区画整理法第39条第1項に基づく変更認可申請が行われる予定であると述べている。本件のような大規模な事業では、長期計画を立案するなかで法令に準拠した変更認可等の実施も日程の中に入れて立案すべきである。
- ところが、平成26年5月26日に請求人が市職員に確認しても「近いうちに」という回答しかない。
- (イ) 頻繁に起こる変更とその都度変更認可を行うことが、事務手続を煩雑にし、無駄が発生することは理解できる。だからといって、それに代えて無制限に協議を進めて良いということにはならない。大きくくりで変更認可申請を行うよう多治見市は、組合を指導すべきであった。
- 虎溪山川の河川付替え工事は、虎溪山町周辺住宅、県道及び開山堂施設に浸水被害を与える恐れがある工事であり、虎溪山町住民から質問も出されている状況下において、なお、多治見市は変更認可及び縦覧を実施することも、河川付替え工事の中止指示をすることもなかった。これは明らかに区画整理法違反である。
- 協議を行うことを許認可の代用として歯止めなく工事を進めてもよいと多治見市は主張するが、区画整理法及び宅造法にそのような規定はなく、法の恣意的拡大解釈であると考ええる。
- (ウ) 区画整理法に規定する縦覧は、その事業の公共性や周辺住民に与える影響の観点から、全市民に対する情報公開と異議申し立て、住民監査請求、住民訴訟等を可能とすることを目的とした制度であると考ええる。多治見市は、虎溪山川改修工事の開始期日が平成26年6月2日であることを、知っていたのであるから、組合に対して変更認可申請をするよう指導し、縦覧を実施するべきであった。これら当然の責務を放棄していたのであり、多治見市は、区画整理法第125条の規定に従い、変更認可申請をするよう是正指示・指導すべきであった。
- (エ) 伐採も防災工事も、その後続く本格的な水路工事と日程的にも技術的にも防災上の観点からも一体のものであり、河川付替え工事の開始とみなすべきである。

5 証拠の提出

本請求のあった平成26年5月29日から現在までに、請求人及び多治見市の双方から、次のとおり証拠が提出された。

(1) 請求人が提出した証拠

多治見市職員措置請求書の実事証明書及び証1から証11まで（平成26年5月29日付け多監第57号により收受）

多治見市職員措置請求の補足資料及び証12から証14まで（平成26年6月23日付け多監第78号により收受）。なお、当該補足資料の記述中「1. 追加措置請求」は、平成26年5月29日に提出された多治見市職員措置請求の補足の範囲を超えており、採用しないことを、平成26年6月27日意見陳述時に監査委員と請求人において確認した。

多治見市職員措置請求の証19（平成26年6月27日付け多監第84号により收受）

(2) 多治見市が提出した証拠

請求理由に対する見解・意見書の提出等について（平成26年6月13日付け多区整第95号）

変更箇所図（平成26年6月27日付け多監第85号により收受）

6 現地確認

平成26年6月27日意見陳述終了後に多治見住吉土地区画整理事業地の現地確認を行い、本件工事の現況を確認した。

第3 監査の結果

本請求については、監査の結果、合議により一部理由があると認め次のように決定した。

1 結論

多治見市長は、現在、許認可手続が進められている区画整理法に基づく事業計画変更（第4回）の認可及び宅造法に基づく変更計画（第3回）の許可がなされるまで、組合に対して助成要綱に基づく補助金の支出は行わないよう勧告する。

2 結論に至った理由

- (1) 長期にわたり区画整理法第39条第1項及び第2項に基づく事業計画の変更認可及び2週間公衆の縦覧、宅造法第12条第1項に基づく変更許可について行われることなく、設計変更がある虎溪山川の河川付替え工事等が実施されていることの違法性

ア 本件においては、区画整理法第39条第1項の規定に基づく事業計画の第3回変更申請に対して、平成25年1月31日に認可がされている。また、宅造法第12条第1項の規定に基づく第2回変更申請に対して、平成25年7月29日に許可がされている。

これらの許認可を得た後、地区外との接続道路の修正、虎溪山川の安全対策のための河川断面や水路線形等の修正、区画整理法に基づく事業計画（第3回変更）の付帯条件に掲げるシデコブシに対する配慮のための調整池位置の変更等、設計変更を行うことが必要となった。

このため、これら変更許認可に向けた協議を組合と許認可権者である多治見市との間において進めるなかで協議を行いながら工事を進めてきたが、それら工事を進めるに先立って区画整理法に基づく事業計画の変更申請及び宅造法に基づく計画の変更申請がされず、許認可権者の許認可を得ていなかったことは明らかな事実である。

イ ところで、区画整理法においては、組合は、区画整理法に基づく事業計画の変更をしようとする場合においては、その変更について認可を受けなければならない（区画整理法第39条第1項）、この場合においては、変更に係る事業計画を2週間公衆の縦覧に供するよう規定している（区画整理法第39条第2項）。

また、宅造法においては、造成主は、宅地造成工事規制区域内において行われる宅地造成に関する工事の許可に係る宅地造成に関する工事の計画を変更しようとするとき（省令で定める軽微な変更を除く。）は、許可を受けるよう規定している（宅造法第12条第1項）。

ウ 区画整理法に基づく事業計画の変更における多治見市長の認可、宅造法に基づく計画の変更における多治見市長の許可について、多治見市は、区画整理法、宅造法では必ずしも事前に許認可を得なければならないことを規定しているものではなく、事後的に変更手続を行うことも許容しているともとれる主張をしている。

加えて、多治見市は、開発許可制度運用指針（平成13年5月2日国土交通省国総民第9号）Ⅲ-9（4）の記述を引用して、事前協議を活用するなかで逐一許認可に係らしめることなく、一括して処理すること等により防災上や工事の工程管理上の合理性を確保し、事務処理の合理化を図っていると主張する。

エ しかし、区画整理法に基づき認可された事業計画の変更をしようとする場合、宅造法に基づき許可された計画の変更をしようとする場合には、それぞれ多治見市長の許認可を得なければならないとの、それぞれの法の規定を考慮すると、変更の実施に先立って変更に係る申請の手続及び許認可を得ることが求められていると解することが一般的である。

オ さらに、区画整理法に基づく事業計画の変更にあたっては、変更の際に、2週間公衆の縦覧を行う旨規定されている。これは、本件の施行地区内の宅地の所有者及び借地権者その他の利害関係者について、本件に対する意見を認可権者である多治見市長に対して述べる機会を与える必要があるから、そういった規定がされていると解される。

宅造法に基づく許可の変更にあたっては、その申請に関する工事の計画が同法第9条に規定する技術的基準等に適合しなければならない旨規定されている（宅造法第12条第3項）。これは、宅造法の目的である宅地造成に伴う崖崩れ又は土砂の流出による災害の防止のために必要があるから、そういった規定がされていると解される。

カ そうすると、区画整理法は、事業計画の変更をしようとする場合には、事前に多治見市長の認可を得るべきことを求めていること、宅造法は、計画の変更をしようとする場合には、事前に多治見市長の許可を得るべきであることを、それぞれ求めているものであると理解することが自然である。

したがって、多治見市が組合に対して、本件に係る区画整理法に基づく事業計画の変更手続及び宅造法に基づく計画の変更手続をとらせることなく、変更後の計画に基づく工事を変更申請を前提とした協議の最中に継続させたことは、区画整理法第39条第1項及び宅造法第12条第1項の規定にそれぞれ違反している疑いがあるものといわざるを得ない。

キ なお、その一方で、区画整理法に基づく事業計画の変更に関していえば、第4回変更申請に係る事前協議を終え、平成26年6月30日には申請書を受理し、平成26年8月下旬の変更認可を目途として、平成26年7月9日から23日までの2週間公衆の縦覧を現に実施している。

また、宅造法に基づく計画の変更に関していえば、本件第2許可から4回にわたって変更に係る協議を行い、平成26年6月30日に、変更許可申請が提出され、区画整理法に基づく事業計画変更認可と同時並行的に処理を行い許可する予定であると、平成26年6月27日に実施した意見陳述時に多治見市は証言している。

ク 区画整理法及び宅造法に規定される手続を行わなかったという手続的な瑕疵は、事後的に許認可がされた場合には、その許認可が有効なものである限りにおいて、事前に許認可

を得なかったという手続的な瑕疵は、許認可がされた時点において治癒されて適法になるものと解する余地がある。

加えて区画整理法に基づく事業計画変更、宅造法に基づく計画の変更の内容は、上記アの中段に記したものに留まり、例えば、施行区域の増減といったように事業内容自体に根本的な変更を加えるものではないこと、現在、許認可権者と組合とのあいだにおける事前協議を終え、許認可に向けた手続が具体的に行われ、平成26年8月末までには、許認可がなされる見込みである。

ケ 以上のことから、現在行われている区画整理法に基づく事業計画の変更の認可、宅造法に基づく計画の変更の許可がなされるまでは、本件工事は違法なものである疑いがある。事後的に許認可がなされれば、その手続上の瑕疵は治癒されて適法となると解される余地もある。

しかし本請求時において、平成25年1月31日事業計画変更認可（第3回）以降、許認可変更の協議を行うだけで、継続あるいは継続しようとしている工事（特に虎溪山川の河川付替え工事）については、その内容は極めて重大であり、かつ許認可を受けずに継続している期間が長期に及んでいることは、看過することのできない重大なものである。

当該行為等に先行し、密接又は事実上直接的な関係にある本件工事に重大・明白な違法性の疑いが認められるが、これをもって直ちに当該行為等の差止めが明白に認められるべき事案とは言えない。しかし公金の支出に際しては、明確な合法性が担保されるべきものであるから、違法性につき疑いのある本事案では、当該行為等の差止めが相当であると思料する。

よって、これらの許認可がされる（手続上の瑕疵が治癒される）までは、助成要綱に基づき平成26年度予算に計上された補助金（4,845万9千円）の支出を行うことは適当でないと判断する。

以上により、主文のとおり結論とする。

以上