

住民監査請求監査結果

第1 請求の受付

1 請求人

1名

2 請求書の提出

平成29年11月14日 富監第61号で受付

- (1) 補正日 平成29年11月22日
- (2) 受理日 平成29年11月14日

3 請求の趣旨

- (1) 住民監査請求書は、原文のまま記載した。

富谷市職員措置請求書

富谷市長に関する措置請求の要旨

1 請求の要旨

- 次の事項について、記載してください。

・ だれが（請求の対象とする職員）

若生英俊前町長（明石台東地区開発負担金免除の件について）

・ いつ、どのような財務会計上の行為を行っているか（監査対象事項）

富谷町開発指導要綱昭和56年10月（別紙資料1）には、第8費用負担の（1）汚水処理施設の管理負担（2）ごみ処理施設整備負担金（3）水資源負担金のうち、水資源負担金で富谷町上水道事業給水条例第30条による（別紙資料2）減免行為（監査対象事項）並びに富谷町水道事業開発負担金取扱規程（別紙資料3）減免行為

・ その行為は、どのような理由で、違法又は不当であるか

富谷町水道給水条例について独断で決裁し減免措置を行った行為は違法である。

第1に、平成17年4月20日総財財第30号総務事務次官発出文書中資料4の中略「（6）国と地方団体間、地方団体相互間等における財政秩序は、これを厳に保持する必要がある、各地方団体においては、次の事項に留意しつつ、引き続き財政秩序の維持・確立に努めること。

ア 略

イ 宅地開発又は住宅建設に伴い、宅地開発指導要綱等に基づき関連公共公益施設の整備等に関して開発事業者から受けている寄附金等の内容及び取扱いについて団体においては、なお一層その適正化に努めること。

宅地開発等指導要綱の適正な見直しについては、客観性の確保、公正性、透明性の向

上の観点から、条例の形式をとることが望ましいことを踏まえ、指導要綱の条例化について検討し、特に、開発事業者に対する実質的な強制とみなされる場合については、条例によるべきこと。

また、社会経済情勢や地域の実情の変化を踏まえ、その目的・意義を一定期間ごとに見直し、必要最小限の期間に限り、できる限り縮小することを基本とされたいこと。

第2に、地方分権改革本部セミナーでも、4指導要綱の条例化の項目の中で、平成11年地方自治法改正に伴い、第1次分権改革として条例の普及（基礎的自治体の責務としてまちづくりへの自主立法による取組）として条例の拡大が進み条例制定団体669（内市区町村（615）制定条例数1080（平成12年自治省調査））と進んできていた。

自治体によっては、慎重な態度の自治体もありましたが、このように条例化へと進んできていたことは間違いない事実でありながら、それを否定するように「開発指導要綱」に定める負担金は、内部ルールにとどまり、外部に対する法的拘束力がなく、義務を課すことができない。開発負担金に義務を課すには、条例によらねばならないが、条例を制定しても、「実質法的拘束力を持たない」というのが行政法上の通説であり、制定事例もない。」などと、あたかも「実質法的拘束力がない」「制定事例がない」など事例があるにも係わらず、無いなどとの回答をよせている。

第3に、開発案件に対する質問については「現に開発指導要綱があり、今後の開発案件に対する影響がないと考えます」などとあい矛盾する回答を寄せるなど、矛盾した間違った回答であってもあたかも正しいという態度をとり続けてきた。

その後も、開発指導要綱の条例化についての通知が出されてきていたにも係わらず、それを放置しつづけて、尚且つ、水資源負担金富谷町上水道事業給水条例第34条第2項の条例があるにも係わらず、範囲を逸脱し、独断で減額を決定したことは極めて不当で有り違法行為です。

第4に、議会にたいし説明する時間が十分にあったにも係わらず、それを怠り独断で決定したことは極めて不当で有り違法行為です。

第5に、重要な文書2通が原本不在など富谷町行政手続条例にも違反してまで不当に開発負担金を減免した。この事は、富谷市議会「宅地開発負担金に関する調査特別委員会」調査報告書並びに参考人（前町長）への質問でも指摘している。

第6に、消費税についても5%から8%が政治課題となっている時期でもあり、消費税を考慮しない締結は、二重に市民に負担増をしいたことになるし、何よりも消費税増税分3%分がいまだ未納となっている。

第7に、平成29年第3回定例会一般質問において、今後予定されている開発地域における開発負担金は、全て協力頂いているという発言がなされており、今事案の減免行為は独断による違法行為である。

・その行為により、どのような損害が生じているか

市民（町民）に対して水道開発負担金4,744,800円の損害を与えた。

・どのような措置を請求するのか

富谷町給水条例第 30 条の開発負担金差額の徴収並びに消費税分追加請求と徴収、若生英俊前町長へ差額徴収

事実証明書

- ① 富谷町開発指導要綱
- ② 富谷町給水条例
- ③ 富谷町水道事業開発負担金取扱規程
- ④ 平成 17 年 4 月 20 日 総財第 30 号 開発指導要綱の条例化など 総務省
- ⑤ 開発指導要綱の有効性に関する研究 宮迫 慎二
- ⑥ 要綱行政の現状と課題 岸和田市総務管財課 藤島 光雄
- ⑦ 指導要綱の条例化 4
- ⑧ 富谷町上水道開発負担金算定比較と検討 並びに第 30 条第 2 項追加
- ⑨ 政策条例化のための体制整備 5
- ⑩ 明石台東地区宅地開発 水道開発負担金納入額
- ⑪ 富谷町行政手続条例
- ⑫ 2015 年 6 月 5 日 河北新報 記事
- ⑬ 富谷町大規模開発負担金一覧
- ⑭ 富谷町 一般会計 寄附金納入状況

(2) 補正による回答書

平成 29 年 11 月 14 日付富監発第 61 号「住民監査請求書の補正について（通知）」に対し、平成 29 年 11 月 22 日提出され、住民監査請求書を差替えた。

4 請求の要件審査

本件監査請求は、地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 242 条所定の要件を具備しているものの、請求のできる期間（法第 242 条第 2 項）については、「当該行為のあった日又は終わった日から 1 年以内」とされているが、「怠る事実に係る請求については、法律上その期間の制限はない」に当たるとしてなされたものと解され、必要な措置を講ずることを請求することが出来る要件を満たしているものと認め、監査対象とした。

第 2 監査の実施

本件について、地方自治法第 242 条第 4 項の規定に基づき、次のとおり監査を実施した。

1 監査対象事項

本件監査請求に係る監査対象事項は、監査請求書に記載されている事項を勘案し、次のとおりとした。

富谷町給水条例（平成 10 年 3 月 16 日条例第 8 号、以下「給水条例」という）第 30 条の開発負担金差額の徴収並びに消費税分追加請求と徴収、前町長へ差額徴収について

2 請求人の証拠の提出及び陳述

請求人に対して、法第 242 条第 6 項の規定に基づく、新たな証拠の提出及び陳述については、請求人から辞退の申し出があったため、実施しなかった。

3 監査対象人の調査

監査に先立ち、富谷市全課から関係書類の提出を求め、法第 199 条第 8 項の規定に基づき、事情聴取を実施した。

(1) 関係部局及び関係人の調査

平成 29 年 12 月 4 日 都市整備課前担当者

平成 29 年 12 月 12 日 企画政策課前担当者

平成 29 年 12 月 18 日 富谷町前町長

(2) 書類等の調査

監査請求に記載された内容と添付された関連する証拠書類及び、担当課より提出された書類等の調査を実施した。

4 富谷町水道事業開発負担金の納入状況を次のとおり確認した。

富谷町水道事業開発負担金 明石台東地区納入一覧

予算計上議会名	議決日	金額	納入年月日
平成 24 年第 1 回富谷町議会定例会	平成 24 年 2 月 27 日	11,324,850	平成 24 年 1 月 23 日
平成 24 年第 1 回富谷町議会定例会	平成 24 年 3 月 16 日	12,516,525	平成 24 年 5 月 23 日
平成 24 年第 1 回富谷町議会定例会	平成 24 年 3 月 16 日	16,092,675	平成 24 年 12 月 26 日
平成 25 年第 1 回富谷町議会定例会	平成 25 年 3 月 14 日	17,086,050	平成 25 年 6 月 24 日
平成 26 年第 1 回富谷町議会定例会	平成 26 年 2 月 24 日	23,443,650	平成 26 年 2 月 7 日
平成 26 年第 1 回富谷町議会定例会	平成 26 年 2 月 24 日	21,655,575	平成 26 年 2 月 7 日
平成 26 年第 1 回富谷町議会定例会	平成 26 年 3 月 14 日	47,880,675	平成 26 年 10 月 3 日
	合 計	150,000,000	

第 3 監査の結果

1 判断

本件監査請求については、合議により、次のとおり決定した。

「監査対象事項」給水条例第 30 条の開発負担金差額の徴収並びに消費税分追加請求について、請求人の主張には理由がないものと判断し、本件請求を棄却する。

2 判断理由

明石台東地区の開発については、平成 19 年に大型企業が近隣町村に本社移転を計画したことにより、他県からの転入が予測され、宮城県からも優良宅地の供給が求められていた。

また、平成 27 年度の国勢調査で単独市制移行に向け、人口要件 5 万人を超えることを目指していた。このような背景のもとに、土地区画整理事業により民間の開発が行われようとしていたところであるが、民間事業者の経済的な負担を軽減することで土地区画整理事業を円滑に進めようとするのは、同事業の成功が市勢の発展と成長につながるものであり、一定の合理性があったと考えられる。

請求者は、給水条例について独断で決裁し減免措置を行った行為は違法であるとしているが、長には広範な裁量が認められている。

長の裁量に関する一般論としての裁判例では、「行政庁がその裁量に任された事項について裁量権行使の準則を定めることがあっても、このような準則は、本来、行政庁の処分の妥当性を確保するためのものなのであるから、処分が準則に違背して行われたとしても、原則として当不当の問題を生ずるにとどまり、当然に違法となるものではない。」（最高裁昭和 53 年 10 月 4 日大法廷判決）としている。

また、他の裁判例では「当該地方公共団体の置かれた社会的、経済的、歴史的諸条件の下における具体的な行政課題との関連で、総合的かつ政策的見地から判断されるべき事項であり、首長制と間接民主制とを基本とする現行地方自治制度の下においては、このような判断は、当該地方公共団体の議会による民主的なコントロールの下、当該地方公共団体の長の広範な裁量に委ねられているものというべきであるから、長の判断が著しく合理性を欠き、長に与えられた広範な裁量権を逸脱又は濫用するものと認められる場合に限り、各規定違反の違法性が肯定されると解すべきである。」（大阪高等裁判所平成 17 年 7 月 27 日判決）としている。

富谷町水道事業開発負担金については、

給水条例

第 30 条 町の給水を受けることとなる建築物（計画 1 日最大給水量が 5 立方メートル以上の建築物をいう。以下本条において同じ。）又は宅地（造成面積が 1,000 平方メートル以上の宅地をいう。以下本条において同じ。）を建築又は造成する者から開発負担金を徴収する。

2 開発負担金の額は、次の表に定める金額に 100 分の 105 を乗じて得た額とする。この場合において、1 円未満の端数が生じたときは、切り捨てるものとする。

区分	金額
建築物に係る開発負担金	計画 1 日最大給水量 1 立方メートルにつき 122,000 円を乗じて得た額
宅地に係る開発負担金	造成面積 1 平方メートルにつき 848 円を乗じて得た額

3 前項の開発負担金は、町の給水に関する協議又は給水の申込みの際、これを徴収する。ただし、町長が特別の理由があると認めたときは、協議又は申込後、徴収するこ

とができる。

第 32 条 町長は、公益上の理由その他特別の理由があると認めるときは、この条例により納入しなければならない料金、加入金、開発負担金、手数料その他の費用を軽減又は免除することができる。

富谷町水道事業開発負担金取扱規程

第 16 条 町長は、開発等行為で特に必要があると認められた場合は、別に定めるところにより開発負担金の一部を免除し、又は軽減することができる。

とされているが、減免に対する「別の定め」は特に定められていない。しかし、「別の定め」がないにしても、給水条例第 32 条及び水道事業開発負担金取扱規程第 16 条に基づき、町長は、裁量により負担金を減免することが可能であると考え。

富谷町水道事業開発負担金の減免については、富谷町明石台東地区共同開発事業体から平成 22 年 1 月 22 日付開発支援についての（要望）が提出されており、その中に「富谷町の指導に準じる」と記されており、書類上は、減免の要請は確認できなかった。また、関係職員からの陳述においても確認できなかったが、前町長からの陳述において、口頭で要請があったという回答を得た。

本来、条例で定められている富谷町水道事業開発負担金の減免を決定するには、口頭ではなく事業者から書類等が提出され、それに基づき判断されるべきものと考え。

減免を決定した回議書が存在しないにもかかわらず、有効な決定と認めていいのか。またそれは合理的な決定と認められるのか。その措置が組織としての意思決定であることを書類上検証できない状況であった。

この点に関して、地方自治法第 148 条では、「普通地方公共団体の長は、当該普通地方公共団体の事務を管理し及びこれを執行する。」とあり、また、地方自治法の逐条解説では、「管理し及びこれを執行する」とは、事務を処理すると同様の意味であるが、その処理の態様を示すものというべく、強いて言えば「管理」とは担当者とその権限に属する事務に対する関係における事務処理の態様を意味するものである。と解説されており、長には事務執行上の責任と権限がある。

しかし、本事案については、減免額の根拠が不明確であるとともに、後述(意見)のとおり、関係書類が保管されておらず、意思決定の過程を検証することが出来なかった。このような、ずさんともいえるべき本事案の事務処理に関しては、当時の最高責任者であった前町長に大きな責任があるといわざるを得ないし、非難を免れない。

しかしながら、減免そのものに関しては、町長に広範な裁量を与えられている点及び、前述のとおりその目的に一定の合理性があると考えられるものであるから、違法、不当とまでは言えないのではないかと判断したものである。

次に、消費税分追加請求と徴収については、平成 23 年 10 月 1 日に富谷町明石台東地区共同開発事業体と富谷町水道事業が「水道事業開発負担金に関する覚書」を取り交わし、水道事業開発負担金の額を 150,000,000 円とした。この額は、給水条例第 30 条第 2 項で規定されている消費税率 100 分の 105 を乗じた額である。

水道事業開発負担金に関する覚書第 2 条では、「納入期限及び納入額を工区毎の完了に基づき、その工区内の戸数分の負担金を都市計画法（昭和 43 年 6 月 15 日法律第 100 号）第 36 条第 3 項の規定による工事完了公告までに納入するものとする。」と定めている。

平成 26 年 4 月 1 日施行の給水条例（平成 26 年条例第 1 号）附則第 4 条第 4 項には「施行日前に協議又は給水の申込みがなされた富谷町給水条例の規定による町の給水を受けることとなる建築物又は宅地の建築又は造成に係る開発負担金については、なお従前の例による。」と規定されている。

このことにより、納付期間中に消費税の改正が行われたとしても、消費税の差額についての支払いは求められないものと解し、請求人の主張は、理由がないものと判断したものである。

3 意見

以上の監査結果を踏まえ、市長に対する監査委員の合意に基づく意見を以下に述べる。

減免の手続きについて、問題点が見受けられたので、次のとおり意見を述べる。

監査（事実関係の確認）の中で、富谷町明石台東地区共同開発事業体から提出された、平成 22 年 1 月 22 日付と平成 23 年 1 月 20 日付「富谷町明石台東地区の開発支援について（要望）」の文書がなく、写しのみが保管されていたことにより支援要請の真偽確認に支障をきたした。

また、富谷町水資源開発負担金の 4,744,800 円の減免決定に係る回議書並びに平成 23 年 6 月 6 日付富経第 31 号「富谷町明石台東地区の開発支援について（回答）」にかかる回議書もなかった。

担当職員への事情聴取等により企業立地・住環境整備対策推進本部で協議した形跡はうかがえるものの、その後の意思決定を書類上検証できない状況であり、回議書が保管されていなかったことは、遺憾である。

公文書の作成、管理、保存については、行政の政策決定過程が透明化されることはもとより、将来の市民に説明する責務もあることから、公文書管理の徹底を図らねばならない。