

横浜市監査委員公表第2号

住民監査請求に係る監査結果の公表

(まちづくりコーディネーターへの委託に関するもの)

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第4項の規定により、住民監査請求に係る監査を行ったので、監査結果を公表する。

平成18年5月12日

横浜市監査委員	一	杉	哲	也
同		須須木	永	一
同		田野井	一	雄
同		高	橋	稔

第1 監査の結果

本件請求については、合議により次のように決定しました。

本件請求には理由がないと認めます。

第2 請求の内容

1 請求人

(略)

2 請求書の提出日

平成18年3月20日

3 証拠の提出及び陳述の機会

地方自治法第242条第6項の規定に基づき、平成18年4月18日に請求人の証拠の提出及び陳述の機会を設け、請求人は、事前に追加証拠を提出した上で、陳述を行いました。その際、地方自治法第242条第7項の規定に基づき、都市整備局職員が立ち会いました。

4 請求の要旨

- (1) 地域まちづくり活動団体（本郷台まちづくり21委員会、以下「委員会」という。）に助言を与えず横浜市地域まちづくり支援制度要綱の責務を怠った本郷台地区まちづくりコーディネーター（以下「本コーディネーター」という。）に対する派遣費用を横浜市（以下「市」という。）は公金より賦課し市民に損害を与えた。

委員会は、地区計画制定後最小敷地面積を満足しない家屋は「既存不適格建築物」になるという法的に誤った広報を地区世帯（最大約1800世帯）に再三再四配布した。本コーディネーターは、適切な法的助言を与えておらず、横浜市地域まちづくり支援制度要綱第6条で規定された「制度の趣旨の十分な理解」及び「誠実な活動」を行っていない。この結果、法律上誤った情報が地区全世帯に流布され、一部市民の名誉を著しく毀損し、損害を与えた本コーディネーターに市は公金より派遣費用を賦課しており、市民に損害を与えている。

建築基準法第68条の2第3項には、建築物の敷地面積に係る制限を定める場合においては現に建築物の敷地として使用されている建築物に対しての除外規定が記載されている。建築基準法では、地区計画制定後においても、敷地面積の最低

基準を満足しない建築物を「既存不適格」にはできない旨が記載されている。

一方、平成17年1月20日広報誌「第1種住居地域 まちづくり広報 第1号」（以下「広報第1号」という。）及び「第1種住居地域『まちづくり21』特別説明会質疑応答集」（以下「応答集」という。）に、委員会の副委員長と本コーディネーターの連名で「既存不適格建築物」に係る最初の法的誤りを流布している。また、平成17年6月2日「第1種住居地域まちづくり広報第2号」（以下「広報第2号」という。）にも法的に誤った記載がなされているのみでなく、誤った説明まで行っている。平成17年6月27日「地区計画移行時点で不適合な建築物となると予想される住宅の地権者の皆様にお願ひ」（以下「お願ひ」という。）、さらに、平成17年9月20日には委員会の委員長名で4回目の、地区計画で定めた最小敷地面積を満足しない建築物に対して「既存不適格建築物」と法的に誤った情報を流し、さらに、裏面では誤った囲みつきの解説まで全世帯に配付している。上述した建築基準法の記載内容と広報誌に記載された内容が全く逆である。

なお、本件に関し、住民説明会で本コーディネーターに確認したところ、「事前に本内容（既存不適格）が法的に誤っていることを知っていた」と述べるなど、「まちづくりコーディネーター」としての職責を果たしていないにもかかわらず、市は公金より派遣費用を賦課しており、市民に損害を与えている。また、これら法的に誤った情報を与えた上で委員会はアンケートを実施しており、市から助成を受けた「地区計画」の活動に対しても損害を与えている。さらに、委員会は、上記の住民説明会で住民に配布した全ての資料は市側に配付していると説明しており、委員会と市側は十分な回数の調整が行われていたと市職員は述べている。市側から指導及び監督が行われていれば本コーディネーターの職責違反を早い段階で確認することができたにもかかわらず、適切な指導、監督を怠ったため、公金による支払いを続けた。

(2) 法的誤り指摘後の処置に対する損害

平成17年11月24日に委員会に対し請求人は以下の2点の法的な誤りを指摘している。これは、都市整備局地域整備課職員の回答内容をそのまま送付したものである。

ア 敷地面積の最低基準を満足していないことによる既存建築物の除外規定

イ 都市計画の地区計画の緩和規定（都市計画法第12条の6）

これに対して委員会委員長からは、平成17年11月24日付けで「横浜市関係者に確認の上しかるべき処置を取る」との回答であった。

市に確認した結果、「地区計画（素案）の修正とご質問に対する説明」（以下「平成17年12月付け説明」という。）においてイ項については間違いを認めている。ただし、都市計画法で地区計画を説明している項目は、第12条のわずか4～6項の3項目のみである。本コーディネーターが連名で住民に配布した資料に都市計画法の記載内容と正反対の誤った内容が記載されており、地区計画という条例で不動産に制限を加えるという極めて専門的な法的知識が必要となる活動に対しては、この段階では都市整備局地域整備課と逆の指導を行ったと思量される。この段階でも、市が適切な監督を行っていたら、この後の本コーディネーターへの公金の支出は防ぐことができたはずである。

なお、上記の一部住民に対する名誉毀損状態が未だに続いており、市民に損害を与え続けている。また、都市整備局地域整備課の職員が「地域整備課宛に送られた質問に対する回答」で「平成17年12月付け説明」で「既存不適格」が訂正されていない状態を「是」としている。本件も、市地域まちづくり支援制度要綱第4条の職責を市が果たしているとは言い難く、市は是正措置が必要である。

(3) 求める措置

ア 「横浜市地域まちづくりコーディネーター等の登録等の要綱」の見直し等により、まちづくり活動にかかわる法律知識等の十分な確認を行い、まちづくりコーディネーターの資質を高める。さらに、採用後の教育を十分に行う。

イ 地区計画で敷地面積の最低限度を定めても、敷地面積の制定基準を満足しない建物が既存不適格建築物には当たらないという法律上正確な情報を市の責任で本郷台地区の世帯へ通知する。

第3 関係職員の陳述

1 関係職員の陳述の聴取

平成18年4月18日に都市整備局職員から陳述を聴取しました。その際、地方自治法第242条第7項の規定に基づき、請求人が立ち会いました。

2 関係職員の陳述の要旨

(1) 広報誌における説明内容について

法律には、一般的に遡って法律を適用できない「不遡及の原則」があります。この原則に沿って、建築基準法第3条第2項には新しい法令の施行又は適用の以前からある建築物、工事中の建築物及びその敷地については、新しい規定の適用は除外され、法令に適合していなくても違反建築物や違反の敷地とはならないとする規定があります。このことを一般的に「既存不適格」と呼び、違法建築物とは区別しています。

委員会では、「既存不適格」に関して広報誌で説明していますが、その中には、建築敷地と建築物の扱いを混同して説明しているものが見受けられます。この点について、少し適切な説明を付け加えますと、「広報第1号」では「現存する土地、建物が新しいルールに合わない場合」とありますが、この土地については「現存する土地の面積が地区計画の敷地面積の最低限度に満たない土地は、その制限が適用されません。」という表現になります。また、「応答集」及び「『建築制限規定の特例措置を設けること』について地権者の皆様へのご理解とご協力のお願い」（以下「ご協力のお願い」という。）では、「敷地面積の最低限度に満たない土地に建っている建築物は、必ずしも『既存不適格建築物』になるとは限りません。」という表現になります。

なお、広報第2号及び「お願い」は、正確な内容を説明しています。

(2) コーディネーターの職責について

まちづくりコーディネーターがアドバイスし、委員会が「既存不適格」に関して説明している広報第1号、応答集、「ご協力のお願い」の表現は十分ではなく、分かりにくい部分がありましたが、その後の広報第2号、「お願い」、「平成17年12月付け説明」では正しい説明を行っています。

これまでの委員会におけるまちづくり活動は、大方の住民の理解を得て進められています。そのことは、本コーディネーターが委員会に対して適切なアドバイス等を行い、委員会の活動を支援しているためと考えております。

したがいまして、市民自らが地域において行うまちづくりに対する本コーディネーターへの委託に問題はなく、まちづくり活動の支援に対する委託費用は、市の支援制度要綱により、適正に行われているものと考えています。

(3) 地区計画の緩和規定について

緩和型の地区計画については、本コーディネーターへの委託にかかわる本郷台

住宅地区（以下「当地区」という。）で検討している一般的な地区計画とは別に、市の都市計画や建築基準法を一部緩和できる地区計画があることを「平成17年12月付け説明」で補足説明しています。

したがいまして、本コーディネーターは、その内容を正しく理解しているものと考えています。

(4) 市の是正措置について

「平成17年12月付け説明」の「既存不適格」に関する内容は、正しく説明されているため、訂正の必要はなく、是正措置は必要ないものと考えています。

(5) その他

本市では、まちづくりコーディネーターを対象とした研修会を定期的を実施し、まちづくりコーディネーターとしての資質の向上を図っています。

また、請求人が主張している「地区計画で敷地面積の最低限度を定めても、敷地面積の制定基準を満足しない建物が既存不適格建築物には当たらない」という表現は十分ではありません。この点についてより正確に表現しますと、「現に存する敷地が地区計画で定めようとしている敷地面積の最低限度を満足しない場合、その敷地はいわゆる既存不適格の敷地となり、その制限の適用が除外されます。しかし、その敷地に既に建っている建築物は、必ずしも既存不適格の建築物になるとは限らない」という表現になります。

この点については、本市としてもより正確に理解していただくために、適切な説明を住民に対して行っていく必要があると考えています。今後、委員会と協議し、周知していきたいと考えています。

当地区では、新たなまちのルールに関する意向調査を実施し、おおむね8割の方の賛同が得られています。確かにこれまでの委員会の広報誌の一部に不十分な説明があったことは否めません。しかし、この点をもってコーディネーターの誠実性等を判断することは十分ではありません。コーディネーターに対する委託費支出の正当性については、当地区におけるコーディネーターのまちづくりへの支援状況を総合的に判断して行うべきものであり、このことについては、これまで特に支障なくまちづくり活動が行われてきたことを考慮すると、十分その責任は果たしているものと考えます。

第4 監査対象事項の決定

本コーディネーターに対する平成16年度及び17年度の委託費の支出（以下「支出」という。）が、違法又は不当な公金の支出に当たるかを監査対象としました。

第5 事実関係の確認

監査対象事項に関し、次のような事実関係を認めました。

1 当地区のまちづくりの概要

(1) 建築協定

ア 認可公告日

平成8年9月13日

イ 有効期間

10年間(平成18年9月12日まで)

ウ 区画数

1,271区画

(2) 地区計画の検討

ア 活動の経緯

平成15年10月 自治会の組織として「まちづくり21委員会」発足

平成16年1～3月 まちのルールづくりに関する勉強会、まち歩き開催

平成16年9月 他地区の見学会開催、まちづくり指針の策定

平成17年9月 地区計画地元案の説明会

平成17年11月 地区計画地元案を配布

平成18年1月 地区計画地元案の意向調査

イ まちづくり活動に対する市の支援

当地区は、横浜市民自らが地域において行うまちづくりに対し、市がまちづくり活動を行う団体に支援する制度「横浜市身近なまちのルールづくり支援制度要綱」により、コーディネーター等による支援を行っています。

平成15年度 平成15年12月～16年3月

平成16年度 平成16年10月～17年3月

平成17年度 平成17年4月～18年3月

ウ 現在の状況

平成18年1月に地区計画の地元案に対する意向調査を実施し、3月末現在、住民の意向や意見に対応すべく地元案を修正する作業を行っています。

2 まちづくりコーディネーターに対する研修会の実施状況について

平成17年11月15日に「ワークショップによる合意形成の方法についての検討」等について研修会を実施しています。

3 本コーディネーターへの委託について

(1) 平成16年度委託契約について

委託業務名は、「本郷台まちづくり21委員会に対するまちのルールづくり活動支援業務委託」、業務の目的は、「本郷台まちづくり21委員会における、まちのルールづくり活動に向けた技術支援」で、委託金額は420,000円です。支援の内容としては、本郷台まちづくり21委員会への技術的助言、議事録作成、まちのルールづくりに関するアンケート調査票作成・集計補助、住民説明会及び他地区見学会の企画、運営、広報誌の作成補助、報告書作成となっています。

(2) 平成17年度委託契約について

委託業務名は、「本郷台住宅地区に対するまちのルールづくり活動支援業務委託」、業務の目的は、「建築協定に代わる21世紀の住宅地区にふさわしいまちのルール（地区計画案）を検討し実現に向けた技術支援を行う。」で、委託金額は790,000円です。支援の内容としては、調査、研究等の活動、勉強会、見学会等の学習活動、パンフレット等の発行、まちづくり活動団体等の事務運営、連絡調整にかかわる活動となっています。

第6 監査委員の判断

以上を踏まえ、次のように判断しました。

1 まちづくりコーディネーターの役割

まちづくりコーディネーターとは、地域まちづくりの推進に関する専門家であって、ニュースや意向調査票の作成の仕方、組織運営の検討の進め方等について助言し、「まちづくり活動団体等」とともに業務を行う者です。

そもそも、地域におけるまちづくり活動は、地域のまちづくり活動団体の責任において行われるものです。すなわち、まちづくり活動団体は地域の課題解決のため、まちづくり活動の経験者等による支援を受けられるよう市に要請し、市はコーディネ

ネーターと委託契約を締結して、まちづくり活動団体のまちづくり活動を支援させ、また、コーディネーターはまちづくり活動団体が行う広報誌の発行、調整会議や活動団体の運営等について助言者としてかかわっていくという役割分担の関係にあると認められます。

したがって、地域まちづくり活動の運営の主体がコーディネーターであるわけではありません。

そこで、本コーディネーターへの委託についてみると、当地区的良好な住環境の維持の主要な役割を果たしてきた「本郷台住宅地区建築協定」が平成18年9月に失効することに伴い、当地区の住民が引き続き良好な住環境を維持することを目的として自主的に発足させた委員会のまちづくり活動を支援するため、委員会の要請に応じ、市が本コーディネーターにまちづくり活動を支援させるために行ったことが認められます。

請求人は、広報誌の記載の不備等を理由として、本コーディネーターが誠実に業務の履行をしていない旨を主張しています。

しかし、広報誌の発行は、委員会の活動の一環ですので、その記載内容について本コーディネーターが助言者ではありますが、第一義的には委員会の問題であるといえます。

2 広報誌等の記載について

請求人によると、委員会は当地区で配付した広報誌等には、「まちのルールは、建築基準法や都市計画より緩めることは出来ない」や、「最小敷地面積を満足しない建築物に対して『既存不適格建築物』と法的に誤った」広報を繰り返しており、本コーディネーターが、その責務を果たしていないとしています。

そこで、この点について検討しました。

まず、広報第1号において緩和型の地区計画の説明がないことについては、請求人も指摘するとおり、緩和型地区計画が存することを「平成17年12月付け説明」において補足しています。しかし、このことは、都市計画法等に規定されている公表された一般に知り得る情報です。

次に、応答集等をみたところ、「現存する土地は、最小敷地面積未満でも、将来もそのまま認められる。しかし、家屋は『既存不適格建築物』として現状のままなら存続できるが、将来、新築、増改築する時は、地区計画の規制に従わなければな

らない。」などの記載があります。この広報誌等の記載については、当局陳述によると、「必ずしも『既存不適格建築物』になるとは限らない」という表現が不足するとされています。

確かに、請求人が指摘するように、広報誌の一部を取り上げてみると、必ずしも十分な表現がなされているとは言えないものと考えます。本件のように、まちづくりに関係する住民から直接正確な表現をするよう求められた場合には、適切に対応すべきものと思われれます。

しかし、いわゆる「既存不適格」の説明は、地区計画素案が策定されていく過程の中で、各種説明会、意向調査等のまちづくり活動を通じて地元の権利者の理解を得ながら進められています。

本件のように、地区計画により新たな制限を設けるに当たり、いわゆる「既存不適格」と呼ばれるような建築物をどのように取り扱っていくかの説明に際して「必ずしも『既存不適格建築物』になるとは限らない」といった表現が委員会の発行する広報誌に不足していることを、本コーディネーターが助言しなかったとしても必ずしも不適切であったとはいえません。

したがって、広報誌の一部に、請求人の指摘するような表現の不足があることをもって、直ちに本委託に伴う支出が違法又は不当な支出に当たるとすることはできないものです。

さらに、本コーディネーターは、委員会と協力して当地区のまちづくりにかかわる学習活動、広報誌等の発行、委員会等の事務運営など、本コーディネーターが支援すべき業務に従事しており、その結果、平成17年度末には、委員会によって地区計画導入の要望書の基礎となる「地区計画素案」の作成がほぼ完了するに至ったことが認められるところです。

このようなところから、広報誌の一部を取り上げてみると、必ずしも十分な表現がなされているとは言えないものの、本委託の趣旨に従ったコーディネーターの業務の執行がなされたといえます。

また、市は、平成17年度中にまちづくりコーディネーターを対象とした研修会を実施しており、本コーディネーターも当該研修会に参加していることが認められます。

そこで、本コーディネーターは委託契約に従って、支援業務を履行していますの

で、市がコーディネーターに対し、適切な指導、監督を怠ったということもできません。

3 結論

以上のおり、本コーディネーターが職務を怠っているとはいえ、したがって、本コーディネーターに対する支出が、違法又は不当な支出ということはありませんので、請求人の主張には理由がないと判断しました。

参 考（監査請求書）

1. 請求の要旨

- (1) まちづくり活動団体に助言を与えず横浜市地域まちづくり支援制度要綱の責務を怠った本郷台地区まちづくりコーディネーターに派遣費用を公金より賦課し市民に損害を与えた。

地域まちづくり活動団体は、地区計画制定後最小敷地面積を満足しないの家屋は「既存不適格建築物」になるという法的に誤った広報を地区世帯（最大約1800世帯）に再三再四配布した。本郷台地区のまちづくりコーディネーターは適切な法的助言を与えておらず横浜市地域まちづくり支援制度要綱（都支第100号 平成17年9月20日副市長決済）第六条で規定された「制度の趣旨の十分な理解」「誠実な活動」を行っていない。この結果法律上誤った情報が地区全世帯に流布され、一部市民の名誉を著しく毀損、損害を与えたまちづくりコーディネーターに市は公金より派遣費用を賦課しており市民に損害を与えている

添付資料1に建築基準法 第7節 地区計画等の区域（市町村の条例に基づく制限）の第68条の2の第3項を示す。同項には建築物の敷地面積に係る制限を定める場合においては現に建築物の敷地として使用されている建築物に対しての除外規定が記載されている。建築基準法では地区計画制定後においても敷地面積の最低基準を満足しない建築物を「既存不適格」にはできない旨が記載されている。

一方本郷台地区地区計画活動 平成17年1月20日広報誌「第1種住居地域 まちづくり広報第1号」（添付資料2、3、地区第1種住居地域に配付）に地域まちづくり活動団体の副委員長とまちづくりコーディネーターの連名で「既存不適格建築物」に係る最初の法的誤りを流布している。また平成17年6月2日「第1種住居地域まちづくり広報第2号」（添付資料4裏面）にも法的に誤った記載がなされているのみでなく、誤った説明まで行っている。平成17年6月27日「地区計画移行時点で不適合な建築物となると予想される住宅の地権者の皆様にお願ひ」（添付資料5）、さらに平成17年9月20日には地域まちづくり活動委員長名で4回目の「地区計画で定めた最小敷地面積を満足しない建築物に対して「既存不適格建築物」と法的に誤った情報を流し、さらに裏面では誤った囲みつきの解説まで全世帯に配付している。添付資料1に示した建築基準法の記載内容と広報誌に記載された内容を全く逆であ

る。

なお本件に関し、2月11日の住民説明会（区の職員が参加）で本郷台地区まちづくりコーディネーターに確認したところ「事前に本内容（既存不適格）が法的に誤っていることを知っていた」と述べているが法的誤りを知っていて指摘をしなかったのであれば横浜市地域まちづくり支援制度第六条の「誠実な活動」を果たしておらず「まちづくりコーディネーター」としての職責を果たしていない。またコーディネーターの記憶の誤りで既存不適格に関する建築基準法の記載内容を知らなかったとすれば専門的知識を欠いており、いずれにしても「まちづくりコーディネーター」としての職責を果たしていないにも関わらず市は公金より派遣費用を賦課しており市民に損害を与えている。また法的に誤った情報を住民に対し一部住民に精神的な被害を与えている。さらにこれら法的に誤った情報を与えた上でまちづくり活動団体はアンケートを実施しており市から助成を受けた「地区計画」の活動に対しても損害を与えている。

なお地域まちづくり活動団体は上記2月11日の住民説明会で住民に配布した全ての資料は市側に配付していると説明している。平成17年1月から同12月に本郷台まちづくり委員会と市側は添付資料10に示すように十分な回数の調整がおこなわれていたと市職員は述べている。しかしながら地域まちづくり活動団体が法的に誤りのある広報誌を地区全体に複数回配付しているにも関わらず市側から指導及び監督が行っていればコーディネーターが職責を果たしていないことを早い段階で確認することが出来たにも関わらず適切な指導、監督を行ったため公金による支払いを続けた。

(2) 法的誤り指摘後の処置に対する損害

平成17年11月24日に地域まちづくり活動団体に対し下名は以下2点の法的な誤りを指摘している（添付資料7）。これは横浜市都市計画局地域整備課の職員の回答内容をそのまま送付したものである。

ア. 敷地面積の最低基準を満足していないことによる既存建築物の除外規定

イ. 都市計画の地区計画の緩和規定（都市計画法第12条の6）

上記指摘に対する地域まちづくり活動団体委員長からは平成17年11月24日付で

「横浜市関係者に確認の上しかるべき処置を取る」（添付資料8）との回答であった。

横浜市に確認した結果広報誌に記載された回答を添付資料9に示す。

イ項については添付資料9で間違いを認めている。但し都市計画法で地区計画を説明している項目は第12条のわずか4～6項の3項目のみである。まちづくりコーディネーターが連名で住民に配布した資料に都市計画法の記載内容と正反対の誤った内容が記載されており、地区計画という条例で不動産に制限を加えるという極めて専門的な法的知識が必要となる活動に対してはこの段階では都市計画局地域整備課と逆の指導を行ったと思量される。この段階でも市が適切な監督を行っていたらこの後のコーディネーターへの公金の支出は防ぐことができたはずである。

なお上記の一部住民に対する名誉毀損状態が未だに続いており、市民に損害を与えて続けている。また添付資料7の回答を行った同じ都市計画局地域整備課の職員が添付資料10で添付資料9の「既存不適格」が訂正されていない状態を「是」としている。本件も横浜市地域まちづくり支援制度要綱第4条の職責を横浜市が果たしているとは言い難く、横浜市は是正措置が必要である。

(3) 措置

下記3項の措置をお願いしたい。

- ① 「横浜市地域まちづくりコーディネーター等の登録等の要項」の見直し等により、まちづくり活動に関わる法律知識等の十分な確認を行いまちづくりコーディネーターの資質を高める。さらに採用後の教育を十分に行う。
- ② 地区計画で敷地面積の最低限度を定めても、敷地面積の制定基準を満足しない建物が既存不適格建築物には当たらないという法律上正確な情報を横浜市の責任で本郷台地区の世帯へ通知する。

(事実証明書一覧)

- 1 建築基準法第68条の2
- 2 第1種住居地域 まちづくり 広報 第1号 (平成17年1月20日)
- 3 第1種住居地域「まちづくり21」特別説明会質疑応答集
- 4 第1種住居地域 まちづくり21 広報 第2号 (平成17年6月2日)

- 5 「地区計画移行時点で不適合な建築物になると予想される住宅の地権者の皆様
にお願い」 （平成17年6月27日）
- 6 「建築制限規定の特例措置を設けること」について地権者の皆様へのご理解とご協
力のお願い （平成17年9月20日）
- 7 本郷台まちづくり委員会への法的誤りに対する是正要求 （平成17年11月24日）
- 8 2005年11月24日付け、貴書簡についての回答 （平成17年11月28日）
- 9 地区計画（素案）の修正とご質問に対する説明 （平成17年12月15日）
- 10 「地域整備課宛てに送られた質問に対する回答」 （平成18年1月）
（追加証拠）
- 11 横浜市地域まちづくり支援制度要綱（都支第100号 平成17年9月20日副市長決裁）