

地区計画決定手続きにおける不適正な事務処理に係る調査結果について

平成 31 年 4 月 5 日付けで都市計画決定した「小菅地区地区計画」（以下、「本地区計画」という。）について、成田市地区計画等の案の作成手続に関する条例に基づく申出を受理した際の同意率の算定が妥当でなかったことから、関係職員へのヒアリング等による事実確認を踏まえ、発生した要因の把握と再発防止策を取りまとめたものである。

1. 事案の概要

申出制度^{※1}により地区計画の都市計画決定を行うにあたり、成田市地区計画等の案の作成手続に関する条例において、申出要件の 1 つとして当該申出の対象区域に含まれる土地所有者等の 3 分の 2 以上の同意を得ることと規定しているところ、同意率を算定する取り扱いに誤りがあり、同意要件を満たさないまま民間事業者から提出された地区計画等に関する申出書を受理し手続きを進めたもの。

※1 住民や利害関係者が、条例で定める条件を満たした場合に、地区計画の決定や変更、または案の内容となるべき事項を申出することが出来る制度

◆同意率の算定方法

誤	正
土地の <u>区画ごとの所有者数</u> を基準に算定 対象者数：587 人 同意者数：430 人 同意率：約 2.2/3（約 73%）	土地所有者等の <u>人数</u> を基準に算定 対象者数：36 人 同意者数：16 人 同意率：約 1.3/3（約 44%）

◆地区計画決定までの経緯

平成 29 年 12 月 8 日 民間事業者が「地区計画等に関する申出書」を提出
平成 30 年 1 月 15 日 原案の公告・縦覧
平成 30 年 2 月 7 日 成田市都市計画審議会への報告
平成 31 年 1 月 9 日 千葉県との事前協議を申出
平成 31 年 2 月 15 日 案の公告・縦覧【法定手続き開始日】
平成 31 年 3 月 18 日 成田市都市計画審議会への付議
平成 31 年 4 月 5 日 地区計画の決定・告示

2. 調査方法

本地区計画に関する申出書を受理した際の状況と併せて地区計画の決定に至るまでの状況などについて、文書記録等の確認及び平成 29 年度から平成 31 年度（令和元年度）に都市計画課に在籍していた職員を中心にヒアリングを実施した。

ヒアリング実施期間	令和 7 年 10 月 28 日(火)～令和 7 年 12 月 24 日(水)
ヒアリング対象者数	18 名（既に退職している当時の都市部長 2 名及び都市計画課長 1 名を含む）

3. 調査結果

本市では、これまでに 16 地区で地区計画を定めており、平成 25 年の「成田市地区計画等の案の作成手続に関する条例」の改正により、新たに地区計画申出制度が追加されたが、本地区計画は、条例改正以降、同制度を活用した最初の事例である。

こうした中、本地区計画決定に至る審査過程において、特に「地区計画の申出における同意要件」と「外部からの働きかけ」の 2 点について調査を行った。

(1) 同意要件について

条例改正により地区計画申出制度を追加するにあたっては、都市計画法に規定する都市計画提案制度^{※2}に準じて規定を整備しており、この都市計画提案制度においては、土地所有者等の 3 分の 2 以上の同意が必要とされている。

同意率の算出方法については、都市計画法及び本市条例には規定されていないが、国土交通省が監修する「都市計画法の運用 Q & A」に、都市再開発法の考え方を参考としている旨の記載があることを確認した。

なお、本市で都市計画提案制度を活用して決定した地区計画においては、全て土地所有者等の人数を基準として同意率を算定している。

※2 土地所有者やまちづくり NPO 法人等が、一定規模以上の一団の土地について、土地所有者の 3 分の 2 以上の同意等、一定の条件を満たした場合に、都市計画の決定や変更の提案をすることができる制度

① 担当者へのヒアリング結果

- ・対象区域が広く、多くの筆（区画）を所有している人もいれば、そうでない人もいるなど、同意率の合理性について課内でも議論になっていた。
- ・複数の土地を所有する 1 名の地権者が、一方の土地は同意するが、もう一方は同意しないなどの意思表示を行う場合はどのようにすればよいかなど、各種ケースの検討は行っていた。
- ・他の自治体における運用を調査したところ、必要な同意率を 2 分の 1 としている場合もあるなど、申出制度は自治体によって申出の基準を決められるという認識であり、また、同意率の算定方法についても裁量があるものと認識し、事業の実現に向けて区域を定める上では、筆数で判断した方が妥当だとの判断だった。
- ・本地区計画が地区計画申出制度を初めて適用する事例であり、市として考え方を整理する必要があったことから、他市の条例を確認するとともに、千葉県にも確認等を行う中で、筆数で問題ないと判断したものである。
- ・同意に関する打合せ資料等は作成していないと記憶している。

② 平成 29 年度以降に都市計画課に在籍していた職員へのヒアリング結果

（平成 29 年度に在籍していた職員へのヒアリング）

- ・同意率の考え方については記憶がないという職員が多くいた一方で、筆数で 3 分の 2 以上の同意があればよいという認識を持った職員もいた。
- ・同様に、同意率について議論した記憶がない職員が多くいた一方で、同意率について議論した記憶がある職員が一部いた。しかしながら、当該職員についても、深い議論等を行った記憶はないとのことであった。

(平成 30 年度・令和元年度から新たに在籍していた職員へのヒアリング)

- ・地区計画の申出を受理した後であり、同意率について議論した記憶がある職員はいなかった。

③ 千葉県への確認状況

本市から地区計画等に関する申出書を提出した民間事業者のコンサルタント会社に宛てたメールの中で、「千葉県にも確認し、筆数で判断することは問題ない」旨を報告したものを確認できた。

また、平成 29 年 12 月 26 日に開催された、市内部の検討組織である「都市計画提案等検討会議」において、同意率の考え方について質疑がなされており、この中で、都市計画課が「筆ごとの所有者数で計算する」旨を回答しており、これらから、当該会議の開催前に千葉県へ照会したものと思料されるが、市から千葉県に照会したメール等の記録は残っていなかった。

千葉県都市計画課に改めて確認したところ、市から県へのメールでの照会等は存在しないとのことであった。加えて、県において当時の担当者へ確認したところ、同意率についての成田市からの問合せに対して千葉県が見解を述べたことはないとのことであった。

なお、本市の担当職員への聞き取りにおいては、県への確認手段ははっきりとは覚えていないものの、県へ照会したことは間違いのない旨を発言している。

④ その他

地区計画を速やかに決定するため、筆数で判断したのではないかという可能性についても確認したが、関係職員からの聞き取りでは、全員、そのようなことは一切ないとのことであった。

(2) 外部からの働きかけについて

本地区計画の申出に係る事前相談時から地区計画の決定に至るまでの間における外部からの働きかけについて確認を行った結果は次のとおりである。

なお、当該地区での民間事業者による開発行為の許可等における働きかけについても併せて確認を行っている。

① 民間事業者等

民間事業者からは、各種手続きに関してスピーディに対応してほしいと打合せの際に話はされたが、それを受けて地区計画の決定を早めたというような事実は認められなかった。

また、すべての職員からは、許可等を行うにあたっては適正な処理を行っており、地区計画の決定を早めるような行為は一切行っていないとの回答を得ている。

② 市議会議員等

平成 29 年度から平成 31 年度（令和元年度）に本市都市部長であった 2 名が、当該事業に関して特定の市議会議員と打合せを行ったことはあったが、あくまでも、地区計画決定や開発行為の許可は、法的な手続きに則り進めていくものであり、その手続きの流れや当時の進捗状況などについての説明を行っていたとのことであった。

③ 土地所有者等

当該地区におけるその他の土地所有者等からの働きかけについては、一切確認できなかった。

なお、当時、本市都市部長が、この地区計画を希望していない土地所有者の方と複数回面会しているが、これは、地区計画の概要や手続きの流れなどについて説明を行ったものである。

④ その他

上記の他、外部からの働きかけ及びそれに対する上司からの指示などについても、調査した書類等及び関係職員やコンプライアンスに関するヒアリングにおいて、確認されなかった。

4. 不適正な事務処理が発生した要因

今回のヒアリング等を通じ、外部からの働きかけ等により有利な取扱いを行った事実はなかったものと判断するが、不適正な事務処理が発生した要因としては、次の4点が挙げられる。

① 申出制度において、各自治体で基準を決められるという先入観があったこと

成田市の地区計画は、これまで16地区が決定されているが、このうち、本地区計画は、平成25年に条例が改正されたことに伴い、申出制度を初めて活用し、地区計画を決定したものである。

この新たな判断を行う中で、市として考え方を整理する必要があったことから、他市の条例の確認等を行ったものであるが、自治体ごとに同意率の基準が異なっている状況などがあったことから、基準を独自に定められるとの先入観があった可能性がある。

また、複数の土地を所有する1名の地権者が、一方の土地は同意するが、もう一方は同意しないなどの意思表示を行った際の対応など、各種ケースの検討を進める中で、区画ごとの所有者数（筆数）で判断した方が合理的であるという考えを持つに至ったと推察される。

② 根拠法令等の確認を十分に行わなかったこと

成田市地区計画等の案の作成手続に関する条例の改正は、都市計画提案制度に準じて規定の整備を行ったものであるが、同意率の算定については、都市計画法及び本市条例に規定されておらず、国土交通省が監修する「都市計画法の運用Q&A」に、都市再開発法の考え方を参考とする旨の記載があるのみであったが、これらの資料を十分に調査し、確認していれば、同意率は土地所有者等の人数で算定すべきであると判断できたものと考えられる。

また、本市で都市計画提案制度を活用して決定した地区計画においては、全て土地所有者等の人数を基準として同意率を算定しており、これらの点を踏まえると、根拠法令等の確認が不十分であったと言わざるを得ない。

③ 千葉県からの回答の解釈を誤った可能性

同意要件の考え方について、本市の担当者は千葉県へ確認を行ったとのことであるが、照会内容をはっきり覚えておらず、また、千葉県においても問合せがあったことを確認できないことから、照会したことを証明できない状況である。

こうしたことから、本市からの照会内容が誤っていた、あるいは千葉県からの回答を担当者が取り違えて解釈した可能性は十分考えられる。

④ 組織的なチェックができなかったこと

聞き取りにおいて、同意率について記憶している職員がほとんどおらず、相談記録等の文書も存在しない状況である。

同意率の考え方は、内部の検討組織でも質疑がなされていることなどからも、課内で十分検討を行い、結論を得ておく必要があったが、主担当が事業に精通していたことから、担当者に依存しすぎていた面も否定できない。

5. 再発防止策

(1) 法令や各種制度の正しい把握

都市計画に係る各種制度については、本市の条例やマニュアルだけでなく、法令や逐条解説、都市計画法の運用に係るQ & Aなどを広く確認するとともに、詳細等について疑義が生じた場合などは、先入観によって判断することなく、県など関係機関に対して文書やメール等により確認を行うこととする。

(2) 地区計画における同意要件の考え方の整理

地区計画の申出要件である同意率の算定にあたり、算定方法を改めて整理し、「地区計画等の申出制度の手引き」に記載するとともに、ホームページへの公開等により周知を図る。

(3) 組織的なチェック体制の確立

各種手続き等において確認した事項や検討した内容・結果などについては、記録に残すとともに、事前相談や申出時の提出書類に関する確認項目の追加など、チェックリストのアップデート等を行った上で、係内あるいは課内全体でチェックできる体制を整える。

また、担当者任せにすることなく、起案文書等については、ミス等がないことを管理監督者がそれぞれしっかりと確認する。

6. 今後の対応

今後は、本調査結果及び再発防止策等について、ホームページで公表するとともに、今回、地区計画決定手続きにおける不適正な事務処理を行った関係職員に対する人事管理上の措置等について、適正に対応してまいります。