

新監査公表第4号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第4項の規定により，住民監査請求に係る監査を行ったので，監査結果を次のとおり公表します。

平成29年9月28日

新潟市監査委員	貝瀬	壽夫
同	宮本	裕将
同	渡辺	有子
同	加藤	大弥

第1 請求の内容

1 請求の提出日

平成29年7月31日

2 請求の受理

本件請求については，地方自治法（以下「自治法」という。）第242条所定の要件を具備しているものと認め，平成29年8月4日に受理を決定しました。

3 請求の主張の要旨

措置請求書に記載されている事項，これに添付された事実を証明する書面及び陳述から，請求の要旨を次のように理解しました。

（1）主張事実

ア 北区役所建設課長等は，運送業者から申請された新潟市北区横土居地内16,555.81㎡（以下「本件開発区域」という。）の開発行為（以下「本件開発行為」という。）の審査に係り，平成28年9月6日付けで開発行為許可を決定した。

本件開発区域は，南北に分断する間に法定外公共物（以下「本件法定外公共物」という。）が存在し，東側の幹線道路に接面する部分から約50mまでの区間（以下「本件対象区間」という。）を敷地と一体にアスファルト舗装（幅員4.5m×距離50m）及び側溝の設置を行い，大型トラック等事業用車両及び従業員通勤車の合計約50台の車両の乗り入れ口に使用し，大型トラックの洗車場，貨物の積み下ろし作業場などに使用している。

イ 本件対象区間の独占的な使用は、新潟市法定外公共物の取扱いに関する条例（以下「条例」という。）第 5 条第 1 項第 1 号「工作物を設置すること」、同項第 3 号「法定外公共物をその目的以外の目的で使用する。」の規定により、市長の許可を受けなければならない。よってその許可手続の不作為は条例違反に当る。

条例に反したその使用形態は、地縁のない企業の使用であり、公共性のない営利目的の使用である。

ウ その違法使用の発端は、道路工事施行承認（昭和 60 年 8 月 5 日付け）に基づいた幹線道路への乗り入れであり、「公共物」を「道路」と虚偽記載した申請書に起因する。

乗り入れ工事施行後に繰り返す開発行為許可（昭和 63 年、平成 5 年、平成 6 年）に於いても、新潟県公共物管理規則第 6 条（使用許可）を看過して現在に至る。

エ 新潟市は、条例第 8 条第 1 項の規定により年間 1 万 8 千円、10 年間で 18 万円が未収使用料として損害を受けている。

また、一営利企業が私利私欲の目的をもって公共財産を独占的に使用し、行政の公平性を犯して社会秩序を乱している。

（2）措置請求

法定外公共物は、公共的な使用が根本であり、その管理目的を遂行するために新潟市は下記事項を履行しなければならない。

ア 独占的使用を続ける業者に対して求める措置

- ① 本件対象区間を地域住民が安全で安心して使用することができるように乗り入れ等の使用を禁じる。
- ② 舗装・側溝等の工作物を撤去する原状回復の命令。
- ③ 条例に基づいた使用料として 10 年間分の総額 18 万円の損失補填。
- ④ 条例第 28 条第 1 項第 2 号に基づいた 5 万円の過料処分等の執行。

イ 各所管職員に対して求める措置

本件開発行為許可の審査には、開発審査委員を欺いた審査審議があることから、決定された本件開発行為許可の議決は無効であり、それに伴う損害は 3 所管及びその職員の責に帰する。従って、本件請求書に記載した各所管職員に対し、公務員倫理にも反する不誠実な職務行為に対する相応の処分を求める。

第2 監査の実施

1 監査対象部局等

北区役所建設課（以下「北区建設課」という。）、土木部土木総務課（以下「土木総務課」という。）及び都市政策部都市計画課（以下「都市計画課」という。）を監査対象としました。

2 監査の方法

現地監査及び関係書類等の監査を行い、北区建設課、土木総務課及び都市計画課の職員から事情を聴取しました。

3 請求人の陳述及び証拠の提出

自治法第242条第6項の規定に基づき、請求人に対し証拠の提出及び陳述の機会を設け、請求人は平成29年8月21日及び平成29年9月7日に新たな証拠を提出するとともに、平成29年8月29日に陳述を行いました。また、陳述の際、同条第7項の規定に基づき、北区建設課、土木総務課及び都市計画課の職員を立ち合わせました。

4 請求人の主張に対する北区建設課、土木総務課及び都市計画課の見解

(1) 本件対象区間の利用状況について

本件開発区域は本件法定外公共物に接しており、本件対象区間においては運送業者の大型トラックや従業員通勤車の通行はあると思われるが、本市職員が現地確認したところ、地域の人も自由に通行しており、運送業者が大型トラックの洗車場や貨物の積み下ろし作業場に使用するなど、非公共的に使用する状況を確認していない。

(2) 本件開発区域における開発行為に係る事務について

本件開発区域には本件法定外公共物は含まれていないが、本件開発行為の許可申請にあたり、申請者である運送業者は都市計画法第32条に基づく事前協議を行っており、本件法定外公共物に対し、本件開発行為を不許可とするような不適切な行為は行われていない。

また、昭和63年、平成5年、平成6年の3度に渡る開発許可申請においても、当時の許可権者はいずれも新潟県であり、法定外公共物の管理者も新潟県であった。当時の旧豊栄市も開発許可申請に対して副申をつけて進達していたが、あくまでも許可権者である新潟県において、支障がないと判断し許可されたものである。

(3) 本件対象区間に係る使用許可の必要性について

本市の法定外公共物の管理事務については、条例及び同条例施行規則に基づき行われているが、条例第5条第1項第1号から第3号に掲げる行為をしようとする者は市長の許可を受けなければならない。

本件対象区間については、広域市町村合併前の旧豊栄市が国から法定外公共物の譲与を受けた平成15年4月1日の時点で既に舗装・暗渠管・横断側溝が設置されており、一般の公共の用に供されている。また、地域の人も自由に使用しており、運送業者が独占使用しているものではないことから、本件対象区間については条例第5条に基づく使用許可は不要である。

また、新潟県が管理していた時期の当該舗装工事等に係る許認可等の文書については、平成15年の譲与前における新潟県の担当部署にも確認したが、書類が現存しておらず、許認可等の状況や工事時期等の詳細については不明とのことであった。なお、新潟県公共物管理規則における法定外公共物の使用許可等に係る文書の保存年限は5年である。

(4) 昭和60年8月5日付け道路工事施行承認書について

請求人が主張する昭和60年8月5日付け道路工事施行承認書は、当時、旧国道345号（現在の新潟東港臨港道路）の乗入口の設置として、道路法に基づき当時の管理者である新潟県が施行承認したものである。

当該施行承認は旧国道345号に対して行われたものであり、施工後の施設は道路管理者である新潟県に帰属するものである。

なお、道路工事施行承認事務は、当時から現在に至るまで新潟県の事務であり、旧豊栄市及び本市はその内容について審査してはいない。

(5) 本件開発行為に係る開発審査会について

開発行為の内容を審査するにあたり、公平性、正当性、透明性を確保できるよう、開発審査会に諮るものであるが、本件開発行為に係る開発審査会においては、議事録を確認しても本市職員が委員を欺く発言をするなど、本件開発行為の許可を無効とするべき事実はなく、当該許可の決定は都市計画法第29条第1項の規定に基づき適正に行われている。

5 事実関係の確認

監査対象事項に関する現地監査及び関係書類等の監査の結果、次のような事実を認めました。

(1) 本件開発行為に係る経緯について

本件開発行為は、運送業者が自己の業務に供する倉庫建設に伴う敷地拡張及び既開発区域との一体利用を目的として、市街化調整区域である新潟市北区横土居地内 16,555.81 m²の開発許可を申請し、平成 28 年 9 月 6 日付けで本市が許可したものである。なお、本件開発区域には本件法定外公共物は含まれてはいない。

また、本件開発区域は、過去 3 回に渡って開発しており、1 回目は昭和 63 年に運送業者の事務所等を建設するため 1,372 m²を、2 回目は平成 5 年に運送業者のトラックターミナルを建設するため 3,608.77 m²を、3 回目は平成 6 年に運送業者の倉庫等を建設するため 2,894.68 m²を開発し、順次敷地を拡張してきたが、4 回目の本件開発行為は、新たに開発する区域と既開発区域を一体として開発したものである。

(2) 本件法定外公共物に係る経緯及び現況について

法定外公共物とは、道路法及び河川法の適用又は準用を受けない道路、河川、湖沼、ため池、水路等の公共物である。平成 12 年に施行された地方分権一括法により、法定外公共物のうち現に機能を有するものについては、平成 17 年 3 月 31 日までに国から市町村に譲与された。

本件法定外公共物は、広域市町村合併前の旧豊栄市において、平成 15 年 4 月 1 日に国より譲与された。なお、譲与に伴い、法定外公共物の管理事務も新潟県より旧豊栄市に引き継がれ、現在に至っている。

また、本件法定外公共物は、公図上、水路と堤で構成され、本件開発区域に挟まれた区間の水路は暗渠化されており、既に農業用水路としての機能は有しておらず、現在は道路としての機能及び排水路としての機能を有している。

なお、本件開発区域の西側には農地が存在し、当該区間は農業用水路としての機能を有している。

(3) 本件対象区間の状況について

本件対象区間は、平成 29 年 9 月 7 日に現地を確認したところ、運送業者の敷地と一体的にアスファルト舗装されていること、側溝が本件対象区間を横断する形で設置されていること、また運送業者の敷地との境界と思われる箇所を白線で明示していることを確認した。なお、当該舗装及び横断側溝については、運送業者が設置したとのことであるが、暗渠管については不明である。また、当該舗装及び側溝が施工された時期については、昭和 63 年の開発行為許可申請時の写真では施工されていないことが確認できるが、平成 6 年の開発行為の着手前の写真では、既に施工されていることが確認できる。

また、現地確認時には通行する者を確認できなかったが、請求人が平成 29 年 9 月 7 日に追加提出した写真から、一時的にせよ運送業者が荷物の積み下ろし等のために本件対象区間を利用している状況が確認できるとともに、平成 28 年 1

月 17 日に運送業者が横土居地区自治会及び横土居地区農家組合に対し、本件開発行為の説明会を開催し、その中で本件開発区域と本件法定外公共物との境界を白線等で明示するよう要望があったことを受け、本件対象区間に白線を引いたことや、本件開発行為の完了検査の際に、北区建設課より運送業者に対し、当該白線内で荷物の積み下ろしや洗車等の作業を行わないよう指導していることが、本件開発行為に関する文書で確認することができる。

(4) 法定外公共物を使用する場合の手続きについて

本市における法定外公共物の取扱いについては、条例及び同条例施行規則で定められており、条例第 5 条では市長の使用許可を受けなければならない行為として、同条第 1 項第 1 号では「工作物を設置すること」、同項第 2 号では「農耕、草木の栽培、放牧その他これらに類する目的で使用する事」、同項第 3 号では「前 2 項に掲げるもののほか、法定外公共物をその目的以外の目的で使用する事」としている。

なお、条例の運用については、土木総務課が作成した「新潟市法定外公共物の取扱いに関する条例 逐条解説」にて全市的に統一した基準で運用しており、同逐条解説では法定外公共物の使用について「目的どおりの使用であれば、自由使用が原則である」こと、また「排他的、独占的に使用する場合は許可が必要である」としている。

また、同条例第 8 条では、同条例第 5 条第 1 項の規定による使用許可を受けた者は使用料を納めなければならないとしており、基準となる額は同条例別表にて、道路等は 1 m²につき 80 円、管類は 1m につき 100 円などと定められているが、同条例第 9 条では「特に理由があると認めるときは、使用料の全部又は一部を免除することができる。」とし、具体的な例として、同条例施行規則第 8 条において、「公衆の用に供する橋又は通路を設置するために使用する場」や「公衆の用に供する水道、ガス又は下水道の引込み又は引出しのための管等を設置するために使用する場」などは使用料の全額を免除することができることとしている。

(5) 本件対象区間の西側の区間における使用許可について

本件法定外公共物のうち、本件対象区間の西側 66.5m の区間は、従前は道路としての機能も有する排水路（開渠）であったが、平成 24 年に運送業者は本件法定外公共物の隣接地所有者及び横土居地区農家組合の同意並びに法定外公共物の使用許可手続きを経て、同区間に暗渠管を布設するとともに、盛土をして暗渠化することで道路機能を有する部分を拡幅した。

北区建設課は同区間の使用を許可するにあたり、使用面積を 171 m²《66.5m（延長）×2.56m（幅員）》、使用期間を約 10 年間（平成 24 年 6 月 20 日から平成 34 年 3 月 31 日まで）、年間使用料を 13,680 円《171 m²（使用面積）×@80 円（道

路の単価)》とし、平成 24 年度は 11,400 円 (10 カ月分) を、平成 25 年度以降は 13,680 円を運送業者より毎年度徴収している。

なお、当該使用許可に係る文書には、同区間の排水路は運送業者の敷地内排水だけでなく、運送業者の敷地に隣接する新潟東港臨港道路 (旧国道 345 号) の排水も流入している旨の記載がある。

(6) 昭和 60 年 8 月 5 日付け道路工事施行承認書について

請求人が本件対象区間の違法使用の発端と主張する当該道路工事施行承認書は、運送業者が本件開発区域に隣接する当時の旧国道 345 号 (現在の新潟東港臨港道路) に乗入口を設置するにあたり、道路法第 24 条の規定に基づき、道路管理者である新潟県に対し申請され、承認されたものである。

当該工事の内容は、当該道路に対して乗入口を設置するため 16 m²を舗装したもので、旧国道 345 号 (現在の新潟東港臨港道路) に対する工事を承認したものであり、また、当該申請書に添付の現況図では、本件法定外公共物を「現況道路」と表記しているが、ここでいう「道路」とは、道路法等の法令で定める道路ではなく、現況を指しているものと解される。

(7) 第 43 回新潟市開発審査会における質疑応答について

請求人が主張する本件開発行為に係る開発審査会における「開発審査委員をも欺いた審査審議」について、本件請求書に添付の第 43 回新潟市開発審査会 (平成 28 年 6 月 2 日開催) 議事録において、委員の「間の水路については使用許可を出しているのですか。」との質問に対し、事務局職員が「使用許可を出しています。」と回答していることから、質問した委員と回答した事務局職員の双方に対し、その発言の趣旨を確認したところ、質問した委員としては、本件法定外公共物のうち本件開発区域に挟まれている区間全体について、道路としても水路としても使用許可を出しているのか質問したとのことであったが、事務局職員は本件法定外公共物のうち本件対象区間の西側 66.5m の区間の水路に対しては使用許可を出しているという趣旨で回答したとのことであり、質問者の意図とは異なる回答をしていた。

当該質疑応答について、事務局は使用を許可しているのは本件法定外公共物のうち本件対象区間の西側 66.5m の区間の水路の部分であること、また本件法定外公共物のうち本件開発区域に挟まれた区間の道路の部分については使用許可が不要であることに対する説明が不足していたと言わざるを得ないものの、当該質疑応答の前段において、事務局は本件法定外公共物のうち本件開発区域に挟まれた区間の道路の部分については誰が通っても良いものである旨説明していることから、事務局職員が委員を意図的に欺いたとまでは言えず、また、当該審査

会の審議結果に影響を与えたとは言い切れない。

第3 監査委員の判断

以上を踏まえ、次のとおり判断しました。

1 監査対象事項の決定

請求人は、本件請求において、昭和60年8月5日付け道路工事施行承認書において虚偽記載があったこと、また本件開発行為に係る開発審査会において、「開発審査委員を欺く審査審議」があったことなども主張していることから、本件監査において事実関係は確認したが、住民監査請求は、自治法第242条第1項において、地方公共団体の住民は地方公共団体の機関又は職員について、「違法若しくは不当な公金の支出、財産の取得、管理若しくは処分」等があると認めるとき、「又は違法若しくは不当に公金の賦課若しくは徴収若しくは財産の管理を怠る事実があると認めるときは、これらを証する書面を添えて、監査委員に対し監査を求め、当該行為を防止し、若しくは是正」し、当該地方公共団体が被った損害を補填するために必要な措置を講ずべきことを請求することができる」と規定されており、請求人が主張する道路工事施行承認申請に係る手続きや開発審査会の審査審議は、自治法第242条第1項に規定する財務会計行為等には該当せず、住民監査請求の監査対象事項ではない。

よって、請求書及び請求人の陳述より、使用許可を受けずに運送業者が本件対象区間を使用していることに対し、使用料を徴収しないことが、自治法第242条第1項に規定する違法又は不当に財産の管理を怠る事実にあたるかを監査対象事項とした。

2 本件対象区間の利用状況及び使用許可の必要性について

本市において、法定外公共物を排他的、独占的にその目的以外の目的で使用する場合は、条例第5条の規定により、市長の許可を受けるとともに、条例第8条の規定により、定められた使用料を納めなければならない。

本件法定外公共物は、本件開発区域に挟まれた区間のみ暗渠化されており、本件対象区間においては運送業者の敷地と一体的にアスファルト舗装されていることから、本件開発区域の開発者である運送業者が主に利用していることは明らかである。

しかし、本件法定外公共物のうち、本件開発区域に挟まれた区間において、フェンス等の通行の妨げとなる工作物は設置されておらず、運送業者以外の者も通行することができる。また本件法定外公共物のうち、本件開発区域の西側の区間は現在も農業用水路としての機能を有しており、地元の農家等が実際に通行していること

は、運送業者が平成 28 年 1 月 17 日に開催した横土居地区自治会及び横土居地区農家組合に対する本件開発行為の説明会において、本件開発区域と本件法定外公共物との境界を白線等で明示するよう要望があったことを受け、実際に運送業者が白線を引き、本市としても運送業者に対し本件法定外公共物を独占的に使用することのないよう指導している経緯からも明らかであることから、本件対象区間において運送業者が法定外公共物を排他的、独占的にその目的以外の目的で使用しているとは言えない。よって運送業者が本件対象区間を利用するうえで、本市が使用許可に係る手続き及び使用料の徴収を怠っているとは認められない。

なお、運送業者以外の者が本件対象区間を通行するうえでの安全面については、平成 2 年 4 月 12 日最高裁判所判決において、住民監査請求の対象となる「財産管理」とは、地方自治体の財産の管理行為の全てが該当するのではなく、その行為のうちで当該財産の財産的価値に着目し、その価値の維持、保全を図る財務的処理を直接の目的とする財産管理行為が該当すべきものであり、財産が行政目的を実現するために支障のない状態を維持するための財産管理行為は「公物管理」として住民監査請求の対象とはならない旨判示していることから、本件請求においても、本件法定外公共物の財産的価値に影響を与えない管理行為は住民監査請求の対象とはならないものと解される。

3 本件対象区間に工作物を設置した際の必要な手続きについて

本件対象区間においては、アスファルト舗装されていること、また側溝が設置されていることは現地にて確認しているところであるが、当該工作物が設置された時期については、本件開発区域におけるこれまでの開発行為に係る文書に添付されている写真より、昭和 63 年から平成 6 年までの間に施工されたものと推測される。当時の管理者は新潟県であり、法定外公共物の取扱いは「新潟県公共物管理規則」で定められており、同規則第 6 条第 1 項では「公共物に工作物、物件若しくは施設を設け、又は農耕、草木の栽培、放牧、かんがいその他の目的で公共物の敷地及びその上下、水面若しくは水を使用しようとする者は、知事の許可を受けなければならない。」とされていたことから、当該工作物を設置するにあたり、使用許可の手続きが必要だったと思われるが、当時の法定外公共物に係る許認可等に関する文書は現存しておらず、当該工作物を設置した際の許認可等の有無は不明である。

なお、本件対象区間に限れば、設置した工作物はアスファルト舗装や側溝であって、設置後は一般の利用に供されるものであり、排他的、独占的に法定外公共物を使用する期間として、当該工作物の設置に要する工事期間など、一般の利用が制限される期間に対してその使用を許可することはあっても、本市が本件法定外公共物の譲与を受けた平成 15 年以降も継続するような永続的な使用許可は不要であるものと考えられる。

また、前述のとおり本件対象区間の現在の利用状況を見ても、運送業者が排他的、独占的に使用している状況は見受けられず、設置した当該工作物についても、一般の利用に供されていることから、現況において当該工作物に対する使用許可が必要な状況にあるとは言えない。よって運送業者が当該工作物を設置するうえで、本市が使用許可に係る手続き及び使用料の徴収を怠っているとは認められない。

第4 監査の結果

以上のことから、監査委員合議の結果、本件請求のうち監査対象事項については理由がないものと認め、これを棄却し、その余については法定要件を欠くことから、これを却下します。

第5 意見

法定外公共物は、一般の利用に供する公共の財産であり、管理者として本市は道路機能及び水路機能を維持するとともに、市民誰もがいつでも気持ちよく使えるようにしておく必要がある。北区建設課においては、一時的にせよ、その利用が妨げられることのないよう、適正な管理に努められたい。

なお、本件監査を実施する中で確認した、本件法定外公共物のうち本件対象区間の西側 66.5m の区間における使用許可であるが、平成 24 年に隣接地所有者及び地元の横土居地区農家組合の同意を得て、運送業者が既存水路（開渠）を暗渠化し、盛土を行うことで道路機能の部分を拡幅したものである。拡幅した幅員 2.56m 部分の道路について、平成 34 年 3 月末までの使用許可が出されている。「排他的、独占的に使用する場合は許可が必要」とされているが、現状を確認すると拡幅部分についても独占的使用は行われておらず、他の部分と同様に道路機能を有した状況にある。北区建設課においては、法定外公共物全体が本来の状況を回復するように、条例第 14 条に基づき道路拡幅部分の使用許可廃止の手続きを進めることについて検討されたい。