

佐賀市監査委員告示第4号

令和4年6月2日付けで受け付けた住民監査請求（佐賀市職員措置請求）について、監査した結果を地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条第5項の規定に基づき、次のとおり公表する。

令和4年8月3日

佐賀市監査委員 力久 剛

佐賀市監査委員 千綿 正明

第1 請求の要旨

1 違法又は不当な事実（請求書から抜粋し要約）

(1) 市民A、Bについて、Aは市有地に小屋を建てて不法占有し、Bは市有地をコンクリートで舗装し不法占有していた。このことについて請求人がA、Bに対して撤去指導の通知を行うよう道路管理課へ要請したが、道路管理課は通知を行わなかった。また、市職員C夫婦は、不法占有についてA、Bに対して指導をしていなかった。これらのことは財産の管理を怠っている。

(2) 道路管理課は、Aの小屋の撤去の工事費用を令和3年度予算に計上し支出している。このことは違法又は不当な契約の締結、履行である。

(3) 道路管理課は、B宅の測量及び隣接する市職員C夫婦宅の測量を行い、その費用を令和3年度予算に計上し支出している。このことは違法又は不当な契約の締結、履行である。

2 措置請求

(1) 建設部長、前道路管理課長、道路管理課長、道路管理課副課長、前道路管理課担当職員及び市職員C夫婦に対し地方公務員法に応じた処分を行うこと。

(2) 小屋の撤去費用をAへ請求すること及び測量費用をB及び市職員C夫婦へ請求すること。

第2 請求の受理

本件請求については、令和4年6月2日に受け付け、要件審査において一部住民監査請求の対象とならない行為及び対象者が認められたものの、法第242条に規定する要件を具備していると判断し、令和4年6月6日付けで受理した。

第3 請求人

■■■■■■■■■■ 氏

第4 監査の実施

1 監査対象事項等

本件請求書、事実証明書、証拠書類及び陳述の内容から、以下の3点とした。

- (1) A、Bの市有地の占有に対する道路管理課の撤去指導等の対応について、財産の管理を怠る事実該当するか。
- (2) Aの小屋の撤去に関する契約について、違法又は不当な契約の締結、履行に該当するか。
- (3) B宅の測量及び隣接する市職員C夫婦宅の測量に関する契約について、違法又は不当な契約の締結、履行に該当するか。

なお、違法又は不当な契約の締結、履行として、令和3年度の予算計上が監査対象の行為として請求されているが、「予算の調整については、財務会計上の行為に当たらない」とした判例(平成28年7月15日最高裁判決)により監査対象に該当しないと判断し、却下とした。

次に、市職員C夫婦については、道路管理課の職員ではないため、不法占有に対する指導を行う権限を有さないこと、また、「住民監査請求の対象となる職員は、財務会計上の行為を行う権限を有する者及びその者から権限の委任を受けた者等に限る」と解された判例(昭和62年4月10日最高裁判決)により監査対象職員とはならないと判断した。ただし、請求人が主張する市職員C夫婦宅の測量費用については違法又は不当な契約の締結、履行が行われていないかを確認する。

2 監査対象部局

建設部 道路管理課

3 証拠の提出及び陳述機会の付与

法第242条第7項の規定に基づき、証拠の提出及び陳述の機会を与えた。

請求人は、令和4年6月30日に追加証拠書類を提出し、同年7月1日に陳述を行った。

4 関係人の調査

監査に当たり、道路管理課を対象として関係書類を調査したほか、関係人調査として道路管理課の課長外1名及び前道路管理課長から当該事項について聴取を行った。

第5 監査の結果

1 事実の確認

本件請求に関する提出書類及び請求人の陳述並びに関係人の調査に基づき、次のように事実を確認した。

(1) 対象地の概要

本件の市有地とは、市道[]線終点先の都市計画街路[]線整備により道路線形外となった道路残地である。対象地は北側を流れる河川の治水（排水）対策として、河川改修及び堰の設置が行われ、土地の形状が変化してきた場所である。

以下、対象地について関係書類等が保存年限経過により廃棄されているため、航空写真等を元に確認できることを記す。

昭和23年頃 航空写真で対象地が[]を挟んだ東の地区と繋がっていることが確認できる。

昭和42年 市が対象地を水路及び堰設置のため用地買収している。

昭和45年頃 航空写真で対象地に水路と堰が設置されていることが確認できる。以降、昭和56年、平成9年の航空写真で水路と堰が確認できる。

昭和59年の道路台帳で水路と堰及び堰の操作小屋が確認できる。

平成13年頃 航空写真で対象地の水路が埋立てられ、堰が[]の東に移転していることが確認できる。

平成17年 対象地東の[]が市道[]線として供用開始。平成21年の道路台帳には、市道[]線と市道[]線をつなぐ階段及びスロープが記載されている。

(2) 許可を受けていない占用の対応

許可を受けていない占用の一般的な対応手順については、以下のとおりである。

- ① 道路台帳、地籍測量図等で土地の権利状況等を確認する。
- ② 現場確認により占用状況の実態を把握する。
- ③ 占有者へ事実確認をし、境界確認を行う。
- ④ ③の結果、占有が確認できた場合には、占有者による占有物の撤去及び原状

回復等を指導する。また、状況により、使用を継続するために占用許可の指導を行う場合もある。

(3) 占用の状況

ア Aの占用状況

令和2年9月頃、請求人からAがA宅東の市有地に小屋を建て、占用していると通報があった。道路管理課は内部調査後、令和2年12月にA宅東の市有地に小屋が建っており、Aが占用していることを現地で確認した。昭和59年から平成21年にかけての道路台帳にA宅東に南北2棟の建物が記されており、道路管理課は北がAの小屋、南が旧堰の操作小屋と判断した。

小屋は市道[]線から北に奥まっており、請求人からの通報以前に市民から通行の支障になるなどの苦情を受けたことはなく、道路管理課は今回の通報により占用を把握した。

なお、小屋は令和3年5月中に撤去されており、請求書受付時点で小屋の撤去跡は更地になっている。

イ Bの占用状況

令和2年9月頃、請求人からBがB宅東の市有地をコンクリートで舗装し、占用していると通報があった。道路管理課は内部調査後、令和2年12月に現地では請求人が通報したコンクリート舗装を確認したが、市有地とBの宅地の境界を確認できなかった。その後、占用の調査の中でBの宅地の北側の一部が市道敷地になっていることが判明し、当該土地についてBから寄附の申出があり、早急に所有権移転を行うこととした。当該土地の分筆登記のために測量を実施し、令和4年1月の官民有地境界確定を以て東側の占用を確定した。なお、占用部分には家屋の一部と汚水樹が含まれていた。

Bのコンクリート舗装について、請求人からの通報以前に市民から通行の支障になるなどの苦情を受けたことはなく、道路管理課は今回の通報により占用を把握した。

道路管理課はコンクリート舗装の撤去など占用の解消を求めているが、一部の土地については、家屋の一部と汚水樹部分を撤去すると生活が困難になることから、市有財産使用許可により使用を認めた。それ以外の舗装については、Bが令和4年6月3日に撤去した。

(4) 撤去指導

道路管理課の記録によると、請求人からA及びBの占用についての通報及び撤去指導の要請は令和2年9月頃から始まった。これに対し、道路管理課では「第5 1 (2) 許可を受けていない占用の対応」で記した手順のとおり、まず内部調査を行い、令和2年12月に初めてA及びBを訪問した。

Aへの撤去指導については、令和2年12月以降、撤去に向けての訪問指導及び、

撤去期限を設けた文書指導を行った。その結果、令和3年5月22日にAによる小屋の撤去が完了した。

Bへの撤去指導については、占用の内部調査の中でBの宅地の北側の一部が市道敷地になっていることを確認し、占用の解消とBの宅地の市道敷地部分の寄附に向けての協議を重ねていくこととなった。Bの寄附申出により道路管理課が分筆登記のために測量を開始し、その中で官民有地境界線が確定されたため、道路管理課はBに対し、占用部分の原状回復を求めた。なお、Bの家屋の一部及び汚水桝が市有地に越境している部分については、居住に必要なものであるため原状回復を求めず、市有財産使用許可の手続によりその使用を認めた。その結果、許可をした一部を除いて令和4年6月3日にBによるコンクリート舗装の撤去が完了した。

(5) Aの小屋の撤去費用

道路管理課の現地調査によるとAの小屋は土間コンクリートの上に建てられていた。土間コンクリートは水路埋立て前の護岸跡に沿った形状であり、小屋の基礎とは形状が異なっていた。また、南面に裁断されたような跡があり、小屋の南にあった旧堰の操作小屋の撤去時に裁断したものと推測できた。よって、河川改修時に市がこの一帯に土間コンクリートを打設したものと判断した。小屋の基礎については、小屋本体及びその基礎ブロックに沿った形状であり、小屋の水平を保つためにAが設置したものと判断した。以上により、Aに対してAの負担で小屋本体と小屋の基礎の撤去を求めることとし、道路管理課は土間コンクリート及び護岸跡の撤去を行うこととした。

Aは令和3年5月22日に小屋と小屋の基礎を撤去し、その費用はAが負担した。道路管理課はAの小屋等の撤去を確認後、委託業者へ土間コンクリート及び護岸跡の撤去を指示し、同月27日に撤去が完了した。

(6) B宅及び隣接する市職員C夫婦宅の測量費用

道路管理課が測量を実施した経緯を記すと、Bの占用について請求人からの通報後、現地調査と書面調査の中で、Bの宅地の北側の一部が市道敷地になっていることを確認した。道路管理課では、市道敷地にある個人の土地については、所有者からの寄附を求め、所有者が了承し申込書の提出があれば、寄附の際に発生する当該土地の分筆及び所有権移転登記の手続は市費で行っている。令和3年2月、Bへ市道敷地の寄附について説明し、了承されたため、令和3年度に寄附手続、分筆及び所有権移転登記を進めることとなった。以上により、道路管理課は[]に土地家屋調査士と分筆登記業務の契約を行い、[]に履行を確認した。

本市における個人からの市道敷地の寄附受納の事務の流れは、以下のとおりである。

- ① 寄附者から寄附申込書の提出
- ② 市が土地家屋調査士と測量及び分筆登記の委託契約締結

③ 土地家屋調査士による測量及び分筆登記実施

④ 市による所有権移転登記

測量の際は不動産登記法の定めにより寄附にかかる土地の全測量を行い、寄附部分の分筆を行っている。測量及び分筆登記後に寄附部分の土地の所有権移転登記を市で行う。これらの事務については市費で行うこととしている。

なお、B宅の測量に伴いB宅とC宅の境界は確定されているが、C宅の測量は行っていない。

(7) 財務事務の執行

ア 土間コンクリート及び護岸跡の撤去

「 [REDACTED] 」

(本契約で行った維持補修業務 1 1 件)

・ 契約日 [REDACTED]

・ 契約金額 [REDACTED] 円

(うち、土間コンクリート及び護岸跡の撤去に係る直接工事費用 [REDACTED] 円)

・ 検査日 [REDACTED]

・ 支払日 [REDACTED]

イ 寄附受納に伴う測量

「 [REDACTED] 」

・ 契約日 [REDACTED]

・ 契約金額 [REDACTED] 円

・ 検査日 [REDACTED]

・ 支払日 [REDACTED]

上記、ア及びイの財務事務の執行については、適正に処理されていた。

2 監査の結果

(1) 結論

本件請求については、監査委員の合議により次のとおり決定した。

A、Bの市有地の占用に対する道路管理課の撤去指導等の対応については、占用の事実の確認以降A、Bと交渉を行い、許可のない占用の事実は解消しているため、財産の管理を怠る事実は認められない。

Aの小屋の撤去に関して、小屋と小屋の基礎の撤去はAが行い、その費用はAが負担している。市が設置したとする土間コンクリート及び護岸跡は道路管理課が撤去しており、その契約は適正に処理されているため、違法又は不当な契約の締結、履行であるとは認められない。

B宅の測量は、市道敷地の寄附受納に係るものであり、違法又は不当な契約の締結、履行であるとは認められない。また、市職員C夫婦宅の測量は行っていない。

よって、請求人の主張には理由がないものと判断し、本件請求はこれを棄却する。

(2) 監査委員の判断

A、Bの市有地の占有に対する道路管理課の撤去指導等の対応は、財産の管理を怠る事実に該当するかについて、以下のとおり判断を行った。

本件の占有について、道路管理課は、請求人の通報を受けて占有の実態を知り、内部調査を行った上で、令和2年12月に、小屋及びコンクリート舗装の撤去に向けてA及びBとの交渉を開始している。対象地は道路法の適用を受けない道路残地であり、その占有許可については「佐賀市法定外公共物管理条例」により規定されているが、その中で、無許可の占有に対する撤去指導の方法については定められていない。よって、文書による撤去指導は個別対応となるが、今回、Aに対しては撤去期限を設けた通知を発送している。また、Bについては、撤去の意思確認ができていたことから、文書による撤去指導は行っていない。Aの小屋については、令和3年5月22日にAが行うべき撤去工事が完了しており、その費用はAが負担している。また、Bのコンクリート舗装については、令和4年6月3日に一部使用許可を出している部分を除く占有箇所のコンクリートの撤去工事が完了し、その費用はBが負担している。「財産の管理を怠る事実」とは、公有財産を不法に占有されているにもかかわらず何らかの是正措置を講じない場合等を指すとされており、道路管理課は占有の事実の確認以降、調査及び交渉を行い、許可のない占有の事実は解消している。以上により、A、Bの市有地の占有に対する道路管理課の撤去指導等の対応について、財産の管理を怠る事実は認められないと判断した。

次にAの小屋の撤去に関して、以下のとおり判断を行った。

「第5 1 (5) Aの小屋の撤去費用」に記載しているとおり、Aが設置した小屋と小屋の基礎はAが撤去し、市が設置したとする土間コンクリート及び護岸跡は道路管理課が撤去している。道路管理課は小屋及び周囲の状況から撤去の分担について判断しており、そのことについて、今回の調査で提出された写真、道路台帳及び市負担部分の撤去工事写真と照合したが、道路管理課の判断に相違する点は認められなかった。また、小屋及びコンクリート土間等の大きさや形状を判断の根拠としたことは、河川改修時や旧堰操作小屋の撤去時の資料が残っていない状況の中で、できる限りの対応であり、問題があったとは言えない。また、土間コンクリート及び護岸跡の撤去については「」により行われている。この契約の目的は道路等の維持補修や安全性の確保であり、土間コンクリート及び護岸跡の撤去をこの契約の中で行ったことは適正であったと認められる。以上により、違法又は不当な契約の締結、履行は認められないと判断した。

次にB宅の測量に関する契約は、違法又は不当な契約の締結、履行に該当するかについて、以下のとおり判断を行った。

道路管理課が測量を行った経緯は「第5 1 (6) B宅及び隣接する市職員C夫

婦宅の測量費用」に記載しているが、Bの宅地の北側の一部が市道敷地になっており、市への所有権移転が必要となった。道路管理課では、個人からの市道敷地の寄附受納の際には、所有権移転に係る分筆登記を道路管理課で行う取扱いとしている。本件でもその取扱いに従い、起案により道路管理課が分筆登記を行うことを決定している。このことについて、類似する案件を確認したが、同様に道路管理課が分筆登記を行っていた。現在、分筆登記に際しては、寄附部分だけではなく分筆する土地の全ての境界を明らかにする必要があり、そこには隣接する土地との境界確認も含まれている。よって、B宅の測量及び隣接する市職員C夫婦宅との境界確認に係る測量は市が寄附受納の事務を行う中で発生するものである。また、個人の土地が市道敷地になっている場合は、早急に解消する必要があるため、まず寄附受納に係る測量を行ったことは、道路行政の管理面で合理的な判断であったと言える。以上により、違法又は不当な契約の締結、履行は認められないと判断した。

第6 監査委員の意見

本件に関する判断は以上のとおりであるが、道路管理課に対し、付言して意見を申し述べる。

本件道路残地の管理に関しては、特定の個人が市の許可がないままに一部占用していたことは事実であり、是正すべきものであった。許可のない占用は市民からの通報により発覚することも多く、今後も市民からの情報を有効に生かし、適切に法定外公共物等の管理を行われたい。

監査を進めていく中で、相談記録や交渉経緯、また、市としての意思決定過程などの記録が適切に残されているとは言い難い点が見られた。道路管理課においては、市民生活や安全に直結した道路を所管しているため、市民からの要望も多く寄せられていると思われる。対応の優先度の判断や意思決定過程を明確にするために、記録の残し方を課内でルール化し、特殊な事例については文書による決裁を行うなど、市民に対して、より丁寧に説明ができるよう努めていくことを要望する。