

新監査公表第3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30年6月8日

新潟市監査委員	高井	昭一郎
同	伊藤	秀夫
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30年4月25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30年5月10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 旧豊栄市所管部署は、新潟市北区横土居住民が所有する土地の合計面積2,039㎡に関する「農地法第4条の規定による許可申請書」の申請を受けて審査し、許可処分庁（新潟県）から平成6年12月26日付け許可を受けた。農地転用の許可を受けた当該土地は、目的のとおりトラック置き場として運送業者に賃貸され、現在に至りトラック駐車場として使用されている。

イ 当該土地の南側に接する法定外公共物（以下「本件法定外公共物」という。）の一部（以下「本件対象区間」という。）は、駐車場に出入りするトラックの占用的な使用形態であり、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（使用許可）の手続きが必要である。しかし、北区役所建設課（以下「北区建設課」という。）はその手続きを怠っており、そもそも

特定の運送業者が業務用トラックの駐車場出入りに通行使用することは許されるものではない。

ウ 運送業者が自主申告する開発行為許可申請書（平成 28 年 8 月 25 日收受）によれば、当該駐車場には通勤用車両が 49 台、大型トラック等が 50 台と、1 日当たり全車両 99 台が本件対象区間を出入りしており、周辺農地の農業活動に直接関わりを持つ圃場内農道としての通行や生活を主とした住民の歩行（自転車等）の使用形態とは全く異なる。

エ 北区建設課は、請求人から本件対象区間における法定外公共物の使用許可手続の必要性を受けながら黙殺看過した。これは、条例第 5 条（使用許可）に違反した違法な不作為である。

また、法定外公共物の使用許可等を統括する土木部土木総務課（以下「土木総務課」という。）は、条例第 2 条（定義）を解釈した逐条解説の 2 項にある「不特定多数の自由使用」、「固有の条例が必要」という運用が法規裁量行為を侵した解釈を行って運用しており、その行為は行政事件訴訟法第 30 条に該当する。

オ 新潟市は、条例第 8 条（使用料）の規定に基づき、年間で 13,664 円、10 年間で 136,640 円の損害を被っている。

（2）措置請求

本件対象区間は、誰でもが自由に通行できるものであるが、運送業務を目的とした大型トラックの通行等の使用は許されない。新潟市は、本件対象区間を許可なく使用する運送業者に対し、使用料として民法第 167 条（債権等の消滅時効）に基づき、136,640 円を損害賠償として請求しなければならない。

第 2 監査の実施

1 監査対象部局等

北区建設課及び土木総務課を監査対象としました。

2 監査の方法

関係書類等の監査を行い、北区建設課及び土木総務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 30 年 5 月 16 日に新たな証拠を提出するとともに、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、北区建設課及び土木総務課の職員を立ち合わせました。

4 監査対象事項の決定

請求書及び請求人の陳述より、運送業者が使用許可を受けずに本件対象区間を使用していることに対して、運送業者より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どうかを監査対象事項としました。

5 請求人の主張に対する北区建設課及び土木総務課の見解

本市において、法定外公共物をその目的以外の目的で使用する場合など、条例第 5 条第 1 項各号に掲げる行為をしようとする者は、条例及び条例施行規則に基づき市長の許可を受けなければならない。

しかし、本件対象区間は、一般の公共の用に供されている。また、周辺の住民や農地の耕作者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、条例第 5 条に基づく使用許可は不要であり、法定外公共物は不特定多数の自由使用（一般使用）が主たる使用形態であると考えている。

なお、本件対象区間は、一般の公共の用に供されていることから、運送業者に対して乗入等の使用を禁ずることもできないものと考えている。

6 事実関係の確認

監査対象事項に関する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) 本件法定外公共物について

本市における法定外公共物とは、条例第 2 条にて「一般の公共の用に供されている道路法（昭和 27 年法律第 180 号）の適用を受けない道路及び河川法（昭和 39 年法律第 167 号）の適用又は準用を受けない河川、湖沼、ため池、水路等（当該道路又は河川等と一体をなしている施設を含む。）で本市が所有するもの」と定義されており、本件法定外公共物は、平成 28 年 8 月 25 日付けで運送業者から申請され、平成 28 年 9 月 6 日付けで本市によって許可された開発行為（以下「本件開発行為」という。）による、新潟市北区横土居地内の 16,555.81 m²の開発区域（以下「本件開発区域」という。）を南北に分断する形で東西に延びる法定外公共物である。

本件法定外公共物は、公図上、水路と堤で構成されており、本件開発区域に挟

まれた区間の西側の農地が存在する区間においては農業用水路としての機能を有しているが、本件対象区間を含む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、現在は道路及び排水路としての機能を有している。

なお、平成13年5月17日付けで当時の新潟県新発田農地事務所から地元の土地改良区に発出された土地改良計画（維持管理事業）に関する文書では、本件法定外公共物のうち本件開発区域に挟まれた区間は、当該土地改良区が管理する農道に含まれていない。

(2) 本件対象区間について

本件対象区間は、請求人が平成29年7月31日付けで本市監査委員宛に提出した住民監査請求に基づく監査（監査結果は平成29年9月28日付け新監査第339号にて通知。同日付け新監査公表第4号にて公表。以下「前回監査」という。）において監査対象とした、本件法定外公共物のうち東側の新潟東港臨港道路（旧国道345号）に接面する部分から約50mまでの区間の西側に隣接する長さ34.16mの区間であり、平成8年に当時の新潟県土木事務所が立ち会った境界確認時の測量では、その幅員は5mである。

(3) 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、条例及び条例施行規則で定められており、市長の使用許可を受けなければならない行為として、条例第5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。」、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。」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」こととしている。

(4) 本件対象区間の利用状況について

前回監査において、本件法定外公共物のうち本件対象区間を含む本件開発区域に挟まれた区間の利用状況を確認したところ、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て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、同区間においては、白線等により境界が分かるよう

になっている。

(5) 本件開発行為に係る開発審査会について

本件請求に係る請求人の陳述の場において、請求人より本件開発行為に係る開発審査会での委員の質問に対する事務局職員の発言が虚偽であり、同審査会の結果に影響を与えたとの主張があった。この件については前回監査においても請求人から指摘があり、その際には、当該事務局職員にその発言の趣旨を確認し、当該事務局職員が意図的に欺いたとまではいえないものであること、また、当該委員にその質問の趣旨を確認し、当該事務局職員の発言が同審査会の審議結果に影響を与えたとまではいえないものであることを確認している。

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。

請求人は、前回監査の際と同様に、本件対象区間においても本件法定外公共物が運送業者によって独占的に使用されていると主張しており、前回監査において、本件法定外公共物のうち、本件対象区間を含む本件開発区域に挟まれた区間全体の利用状況を確認したところであるが、本件対象区間を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等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、本件対象区間を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等により境界が分かるようにした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、運送業者が排他的、独占的にその目的以外の目的で使用しているものとはいえず、よって運送業者が本件対象区間を利用するうえで、本市が使用料の徴収を違法又は不当に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、本件請求は理由がないものと認め、これを棄却します。