

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1項の規定に基づく住民監査請求の監査結果を、同条第5項の規定により次のように公表する。

令和5年5月19日

新城市監査委員 原 義 弘

新城市監査委員 山 口 洋 一

1 監査の請求

令和5年3月23日付けで、監査の請求があった。

2 監査の結果

監査の請求について、監査した結果を別紙のとおり請求人に通知した。

令和 5 年 5 月 1 9 日

請求人 あて

新城市監査委員 原 義 弘

新城市監査委員 山 口 洋 一

新城市職員措置請求に基づく監査の結果について（通知）

令和 5 年 3 月 2 3 日付けで提出のあった住民監査請求書について、地方自治法（昭和 2 2 年法律第 6 7 号。）第 2 4 2 条第 5 項の規定に基づき、書面により下記のとおり監査の結果を通知します。

記

第 1 請求の受付

1 請求人

氏名 （略）

住所 新城市（略）

2 請求書の提出

(1) 住民監査請求書 令和 5 年 3 月 2 3 日

(2) 住民監査請求書（補正） 令和 5 年 4 月 1 9 日

3 請求の内容

請求書による主張事実の要旨及び求める措置は次のとおりである。

(1) 主張事実の要旨及び求める措置（請求人提出の原文のとおり）

1 請求の要旨

1) だれが、いつ、どのような怠る事実を行ったか。

- ①新城市長は■■■（A社）■■■が、■■■■■■■開店にあたり、公共用物使用収益許可（令和3年1月21日付け指令新土第230号）により別添公函上（資料1）に書かれている「道」新城市■■■字■■■■■■■■番■■■地先道路（以下「赤道」という。）上に建物の一部及び駐車場を建設することに許可した。（資料2）
 - ②新城市長は令和4年5月11日裁決書にて、本件処分庁が行った公共用物使用収益許可処分は違法な行政処分であることから取り消した。（資料3）
 - ③現在、②にて取り消されたにも関わらず、■■■（A社）■■■の違法な不法占拠が継続されている。新城市長は不法占拠状態を放置しているので違法に財産の管理を怠っている。（資料4、5）
- 2) その行為又は怠る事実は、どのような理由で違法又は不当なのか。
- ①令和4年3月28日 新城市行政不服審査会は店舗建物及び駐車場としての用途の赤道利用について公共用物使用収益許可処分は地方自治法第238条の4第7項「用途又は目的を妨げない限度において」との要件及び公共用物管理条例第4条第2項「公共用物の管理に支障を及ぼさず、かつ、必要やむを得ないと認められる場合に限り」との要件を満たしていないにも関わらず許可したものであり、違法な行政処分であることを答申した。（資料6）
 - ②令和4年5月11日 新城市長は処分庁が行った公共用物使用収益許可処分は地方自治法第238条の4第7項及び公共用物管理条例第4条第2項に反する違法な行政処分であることから取り消した。（資料3）
 - ③公共用物管理条例第14条第1項1号に記載のとおり、「許可の取り消しがあったとき使用者は速やかに公共用物を原状に回復し、その旨を市長に報告しなければならない。」となっている。（資料7）使用者である（A社）は赤道上の建物の一部及び駐車場を収去し、公共用物を原状に回復し、赤道を明け渡さなければならない。しかし、現在何もやっていないので、本件赤道には建物の一部及び駐車

場が不法占拠状態となっている。

新城市長は不法占拠状態を放置しているので違法に財産管理を怠っていることになる。つまり、違法に財産の管理を怠る事実（以下「怠る事実」という。）がある。

3) それにより市にどのような損害を生じているか。

取り消し決定をしたことにより、新城市に対して■■■（A社）■■■が損害賠償請求を提訴することが予想される。不法占拠となっている建物の一部及び駐車場を収去し、公共用物を原状に回復するための費用、4875万円（資料8）、収去、回復工事期間中の売上金額の減少額346万円（資料9、10）が損害賠償請求の対象になる。よって、新城市がこれらの損害を生じる恐れがある。

4) どのような措置を請求するか。

「怠る事実」があるので監査請求人は地方自治法242条第1項の規定により、別紙事実証明書（資料全頁）を添え、監査請求をすることによって、行政財産である赤道の管理について違法な状態の是正を求める。

請求しなければ違法な状態のままであるので、次の決定措置を求める。

「新城市長（財産の管理者）は■■■（A社）■■■に対して新城市■■■字■■■■■■番■■地先道路 赤道上に存在する建物の一部及び駐車場を収去し、赤道を原状回復するよう請求せよ」

(2) 事実証明書（添付は省略した。）

資料1 別添公図

- 2 令和3年1月20日 申請書・許可証
- 3 令和4年5月11日 裁決書
- 4 全部事項証明書（建物）・建物図面
- 5 写真（建物の一部及び駐車場、公共用物使用収益許可標札）
- 6 令和4年3月28日 答申書
- 7 公共用物管理条例第14条第1項

れば更地にしてからの問題であり、是正するためには建物を収去しなければならないことを立証している、とのことであった。

2 監査の対象部局等

請求書及び提出された証拠書類等から、建設部土木課を監査対象部局とし、必要な資料の提出を求めるとともに、令和5年4月11日に土木課長及び同副課長兼管理係長（以下「土木課長ら」という。）の出席を求め、本件請求に関する同日までの状況及び見解を確認する聞き取り調査を行い、その後、現地調査により、本件赤道、店舗及び駐車場全体の外観等を確認した。

また、土木課長らから進捗状況について追加で報告を行いたいとの申し出があったことから、令和5年4月19日に土木課長らに対して2回目の聞き取り調査を行った。

更に、令和5年5月11日に土木課長らに対して3回目の聞き取り調査を行った。

(1) 本件請求に対する土木課の説明の要旨は次のとおりである。

ア 令和5年4月11日の聞き取り結果

(ア) 令和3年1月20日、■■（A社）■■は、新城市■■地内の店舗建設に当たり、事業予定用地である新城市■■字■■■■■■番■■と同字■■■■■■番の間に赤道（公図上で地番が記載されていない無籍地で道路であったものをいう。以下「本件赤道」という。）があったことから、本件赤道を事業予定用地としたいと考え、新城市公共用物の管理に関する条例（平成17年条例第64号。以下「公共用物管理条例」という。）第4条第1項の規定に基づき、新城市（以下「市」という。）に公共用物使用収益の許可申請を行った。

(イ) ■■（A社）■■は店舗建設の際、通常、事業用地の取得は行わず、地権者から賃借することによって事業用地を確保する方法によって出店を行っている。本件赤道を事業予定用地とする方法としては赤道の用途廃止により払下げを受ける方法があったが、■■（A

社) ■■は本件赤道に隣接する土地の賃借人であり所有者ではないことから赤道の払下げを受けることはできず、また(ア)の申請時点では、本件赤道の払下げを受けるために申請を行う土地所有者について調整中であったことから、(ア)の申請の後に、別に本件赤道の用途廃止及び払下げの申請を行うことを前提として、(ア)の申請がなされた。

(ウ) 令和3年1月21日、市は、公共用物使用収益の許可処分を行った。

(エ) 令和3年3月17日、公共用物使用収益許可の取消処分を求める行政不服審査請求がなされ、令和4年3月8日に新城市行政不服審査会が市に答申書を交付した。この答申書には、公共用物使用収益許可処分が地方自治法第238条の4第7項及び公共用物管理条例第4条第2項の要件を満たさない違法なものであるとして本件処分を取り消し、公共用物としての公用を廃止する等の手続きにより、違法状態を是正すべきであるとの意見が付記された。

(オ) 新城市行政不服審査会の答申を受けて、市は令和4年5月11日に■■(A社)■■に対して、公共用物使用収益許可の取消処分と明け渡しを求め、同時に(イ)の経緯を踏まえて、本件赤道について用途廃止及び払下げの申請に係る手続きを早急に行うよう要請した。

(カ) 市は■■(A社)■■に対して赤道の付け替えによる用途廃止案も提案しながら早急な対応を要請してきたが、1年近くが経過した。

イ 令和5年4月19日の聞取り結果

令和5年4月13日に建設部長以下3名及び行政課長以下2名で■■(A社)■■本社を訪問し、本件赤道の用途廃止及び付け替え等について執行役員等と協議した。

ウ 令和5年5月11日の聞取り結果

(ア) 令和5年5月1日、■■■(B社)■■■から用途廃止及び払下げの申請がなされた。

- (イ) 令和5年5月2日、市は(ア)の申請に対して用途廃止及び払下げを決定し、払下げを進めるため、表題登記に係る申請を行った。
- (ウ) 令和5年5月12日には、本件赤道について表題登記が完了する予定。その後、所有権保存登記を行い、近日中に■■■■(B社)■■■■との土地売買契約を締結、売買契約を理由とする登記移転を行うことにより、本件赤道の払下げに係る手続きが全て完了する見込みである。

3 監査の対象事項

本件請求書に記載されている事項及び請求人陳述の内容等を勘案し、本件赤道の管理が、地方自治法第242条第1項に規定する「違法若しくは不当に財産の管理を怠る事実」に該当するか否かについて監査の対象事項とした。

第4 監査の結果

監査の結果、違法若しくは不当に財産の管理を怠る事実にあたらなため、請求人の主張には理由がないものと認められた。

したがって、地方自治法第242条第5項に基づき、本件措置請求についてはこれを棄却する。

以下、事実関係の確認、監査委員の判断について述べる。

1 事実関係の確認

請求人の請求書及び事実証明書、監査対象部局からの提出書面及び監査対象部局の説明並びに監査委員の調査により、監査対象事項について、次の事実を認めた。

(1) 地方自治法について

地方自治法では、行政財産の管理及び処分について、次のとおり規定している。

(公有財産の範囲及び分類)

第238条 この法律において「公有財産」とは、普通地方公共団体の所有に属する財産のうち次に掲げるもの(基金に属するものを除く。)をいう。

(1) 不動産

(2)～(8) (略)

2 (略)

3 公有財産は、これを行政財産と普通財産とに分類する。

4 行政財産とは、普通地方公共団体において公用又は公共用に供し、又は供することと決定した財産をいい、普通財産とは、行政財産以外の一切の公有財産をいう。

(行政財産の管理及び処分)

第238条の4

1～6 (略)

7 行政財産は、その用途又は目的を妨げない限度においてその使用を許可することができる。

8～9 (略)

(2) 公共用物管理条例について

公共用物管理条例では、公共用物の定義、及び使用又は収益の許可等について、次のとおり規定している。

(定義)

第2条 この条例において「公共用物」とは、次に定めるものをいう。

(1)～(4) (略)

(5) 道路 道路法(昭和27年法律第180号)により市道に認定された道路以外のもので国及び市の所有に係るもの

(使用又は収益の許可)

第4条 次に掲げる行為をしようとする者は、市長の許可を受けな

ればならない。

(1) 工作物の設置その他規則で定める行為により公共用物を使用すること。

(2)～(5) (略)

2 前項に規定する申請があった場合において、市長は、当該申請に係る使用又は収益が公共用物の管理に支障を及ぼさず、かつ、必要やむを得ないと認められる場合に限り許可を与えることができる。

3 (略)

(原状回復の義務等)

第14条 使用者は、次の各号のいずれかに該当するときは、速やかに公共用物を原状に回復し、かつ、その旨を市長に報告しなければならない。

(1) 許可の取消しがあったとき。

(2)、(3) (略)

(許可の取消し及び変更)

第15条 (略)

2 市長は、公益上必要があると認めたときは、第4条の規定による許可を取り消し、若しくはその効力を停止し、又はその条件を変更することができる。

(3) 本件赤道の管理主体等について

赤道は、道路法(昭和27年法律第180号)の適用又は準用のない、いわゆる法定外公共物である。

本件赤道を含む法定外公共物については、地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律(平成11年法律第87号)の施行により、国有財産特別措置法(昭和27年法律第219号)の一部改正を経て、国から市町村に譲与される根拠規定が設けられ、平成15年4月1日付けで東海財務局長との間で国有財産譲与契約書が締結され、同日付けで市に所有権が帰属したものである。

現在は公共用物管理条例に基づき管理する市の公有財産であり、地方

自治法上の行政財産に該当する。

(4) 本件赤道等の状況について

令和5年4月11日に、本件赤道及び赤道上に存在する建物及び駐車場の状況などについて現地調査を行い、次のことが確認できた。

ア 新城市■■■字■■■■■■■■番■■地先に、請求人から提出された証拠書類のとおり、本件赤道等があった。

イ 本件赤道のほか関係する土地について、平成8年の土地査定図に基づく境界の復元がされ、本件赤道と周辺の建物等との位置関係が鉾により確認できた。

ウ 本件赤道の上に■■■■■■■■の店舗及び駐車場があり、請求人から提出された証拠書類と現状は一致した。

(5) 本件赤道における公共用物使用収益に係る許可及び許可の取消処分について

ア ■■■（A社）■■■は、新城市■■■地内への新規出店にあたり、新城市■■■字■■■■■■■■番■■、同字■■■■■■■■番の土地を所有者から賃借した。当該2筆の間には、市が管理する本件赤道が存在する。

イ 令和3年1月20日、■■■（A社）■■■は、当該2筆を一体的に利用することを目的に、本件赤道について、公共用物管理条例第4条第1項の規定に基づき、市に公共用物使用収益の許可申請を行った。この申請は、本件赤道の用途廃止及び払下げを行うことを前提としたものであったことから、その旨の誓約が理由書として添付された。

ウ 令和3年1月21日、市は、公共用物管理条例第4条第2項の規定に基づき、条件を付して許可処分を行った。

エ 令和3年2月1日、■■■（A社）■■■は、店舗建設工事に着手した。

オ 令和3年3月17日、市に対し、本件処分の取消しを求める行政不服審査請求がなされた。

カ 令和3年6月10日、■■■（A社）■■■は、店舗建設工事を完了した。

キ 令和4年3月8日、新城市行政不服審査会は、本件審査請求を却下すべきであるとした審査庁の判断は妥当であるとの答申を出したが、本件処分が地方自治法第238条の4第7項及び公共用物管理条例第4条第2項の要件を満たさない違法なものであるとして、市は本件処分を取り消し、公共用物としての公用を廃止する等の手続きにより、速やかに行政財産である本件赤道の管理についての違法な状態を是正すべきであるとの意見を付記した。

ク 令和4年5月11日、市は、新城市行政不服審査会の答申を受けて、■■■（A社）■■■に対して公共用物使用収益許可を取り消し、使用収益している公共用物の明け渡しを求めた。

(6) 本件赤道に係る用途廃止手続きの状況について

ア 令和5年3月23日時点において、市は■■■（A社）■■■に公共用物の明け渡しを求めながら、一方で他の解決手段として本件赤道に係る行政財産の用途廃止を行った上で払下げを行う等の方法を進めていたが、隣接土地所有者の同意を得られない等の課題により解決に至っていなかった。

イ 令和5年5月1日、■■■■（B社）■■■■は用途廃止及び払下げの申請を市に提出した。

ウ 令和5年5月2日、市はイの申請に対して用途廃止及び払下げを決定した。これにより、本件赤道は行政用途を喪失し、行政財産から普通財産となった。

エ 令和5年5月11日、本件赤道に係る表題登記が完了し、本件赤道は新城市■■■字■■■■■■■■番、宅地となった。

オ 令和5年5月17日、本件赤道（新城市■■■字■■■■■■■■番）の所有権保存登記が完了した（所有者新城市）。

カ 令和5年5月17日現在、本件赤道に係る手続きとしては、用途廃止、表題登記及び所有権保存登記までが完了している。今後、土地売買契約の締結を行った後、所有権移転登記を行うことにより本件赤道の払下げに係る手続きが完了する見込みである。

2 監査委員の判断

1の事実関係の確認に基づき、財産の管理を怠る事実があるか否かについて監査を行った。

- (1) 地方自治法第242条第1項が規定する違法又は不当に財産の管理を怠る事実とは、市が有する財産を管理する執行機関又は職員の懈怠をいうものであり、昭和38年12月19日付け自治省行政課長通知では「公有財産を不法に占用されているにもかかわらず、何ら是正措置を講じない場合等をいう。」と示されている。
- (2) 請求人は、市が令和4年5月11日に本件赤道に関する公共用物使用収益許可の取消決定を■■■(A社)■■■に通知したが、■■■(A社)■■■は建物の収去も土地の明け渡しもしないことから、現在も建物の一部及び駐車場の不法占拠状態が継続しているにもかかわらず、市がこの状態を放置しているものであり、行政財産である赤道の管理を怠っていると主張している。
- (3) この点、市は、令和4年5月11日に■■■(A社)■■■に通知した本件赤道に関する公共用物使用収益許可の取消決定に合わせて建物の収去と土地の明け渡しの請求をしてはいるが、これ以降、同様の請求等は行っておらず、一方で、■■■(A社)■■■、隣接土地所有者、行政区区長等との間で本件赤道の払下げ又は付け替えに関する協議を行っている。また、令和5年5月1日に■■■(A社)■■■を申請代理人として、■■■(B社)■■■から本件赤道に係る市有財産(道路)の用途廃止および払い下げ申請書の提出(以下「本件払下げ申請」という。)があつて以降は、本件赤道の払下げに必要な用途廃止、表題登記、所有権保存登記等を行っている。
- (4) 「行政財産の財産の管理」については、公物管理(一定の行政目的実現のうえで支障のない状態に維持する作用)と財産管理(財産的価値の維持・保全または実現する作用)の2面が考えられる。
- (5) 本件赤道については、前者の面からは道路としての機能を維持させる

ための作用が、後者の面からは建物敷地及び駐車場敷地として■■■（A社）■■■が占有する状態から更地として占有状態を解消するための作用が考えられるものであり、両面から■■■（A社）■■■に対して建物の収去と土地の明け渡しを請求することがこれに該当すると考えられる。

- (6) このことから、市が令和4年5月11日に■■■（A社）■■■に対して建物の収去と土地の明け渡しを請求したことは「行政財産の財産の管理」といえるが、■■■（A社）■■■、隣接土地所有者、行政区区長等との間で本件赤道の払下げ又は付け替えに関して協議を行ったことは直接的に「行政財産の財産の管理」といえるかは疑問であり、令和4年5月11日に請求して以降、約1年の間、同様の請求等を行っていないことはこの期間について何ら是正措置を講じないものとして怠る事実があったと考えられる。
- (7) しかし、本件払下げ申請を受けて、市は令和5年5月2日に本件赤道の用途廃止及び払下げを決定している。つまり、当該日をもって本件赤道は行政財産ではなく単に市所有の土地としての普通財産に変更された。
- (8) この普通財産となった本件赤道について、土地を相当価格で売り払うことは、不動産である財産を現金である財産に変換することであることから「普通財産の財産の管理」といえると考えられる。
- (9) このことから、市は令和5年5月2日以降、本件払下げ申請によって普通財産となった土地の払下げを完了するため、表題登記及び所有権保存登記等の手続を行ったことは「普通財産の財産の管理」といえる。
- 現時点で不法占拠状態の解消までには至っていないものの、売買契約、所有権移転登記等の手続を残すのみの状況であり、近日中に払下げが完了し、不法占拠状態が解消されることが予見される状態であることも踏まえると、何ら是正措置を講じない場合には到底当たらず、現在において怠る事実があるとは言えない。
- (10) なお、請求人は、行政財産である本件赤道の管理について違法な状態の是正を求め、具体的には、建物の一部及び駐車場を収去して本件赤道を原状回復するよう請求しているが、原状回復をせずとも、当初の公共用物使用収益許可処分的前提とされていた、本件赤道の用途廃止及び払

下げを行うことで、請求人の求める違法な状態の是正は達成できると考えられる。

また、本件赤道の原状回復を求めることは、請求人が主張する■■（A社）■■による市への損害賠償請求が予想されることから現実的ではなく、市が選択した用途廃止及び払下げによる是正が、新城市行政不服審査会の答申の求めるところの公共用物としての公用の廃止による違法な状態の是正とも合致するため、妥当であると考えられる。

- (11) 以上のことから、当該市有地の管理については、違法又は不当に財産の管理を怠る事実にはあらず、請求人の主張は理由がないものと判断する。

3 意見

監査の結果は第4のとおりであるが、監査を進める中で明らかになったのは、事務処理方法や関係者との協議及び調整等に関する市の対応について、すべてが適切であったとは言い難いとの事実である。

法定外公共物である道路は、その数の多さや境界確定等種々の問題があり、その管理の難しさについては理解できるところであるが、市の財産である以上、適正な管理が求められる。

本件請求の原因となった公共用物使用収益許可処分については、行政不服審査により違法な行政処分との判断をされ、その原因が前例踏襲による事務処理の常態化、法令の確認不足や不適切な審査とのことであり、前提となった公用廃止が可能かどうかについて十分な検討を行わないまま判断を下してしまうなど、その後の後手に回った対応の遅れも含めて手続きの杜撰さが窺われる。市の道路管理に当たっては、市民の財産であることを再認識し、法令遵守はもちろんのこと、より丁寧で厳正な対応を行うことを強く要望する。