

佐世保市監査委員公表第21号

佐世保市職員措置請求に関する監査結果について

地方自治法第242条第1項の規定による住民監査請求に対し、同条第5項の規定による監査を実施しましたので、その結果を次のとおり公表します。

令和5年8月28日

佐世保市監査委員
佐世保市監査委員
佐世保市監査委員

宮崎 祐輔
本村 泰人
赤瀬 隆彦



佐世保市職員措置請求に関する監査結果
(令和5年7月3日受付)

佐世保市監査委員

目 次

第1	請求の受付	1～4頁
1	請求人	
2	請求の受付	
3	請求の要旨	
第2	請求の受理	4頁
第3	監査の実施	4～6頁
1	監査の期間	
2	監査の対象事項	
3	監査の対象部署	
4	請求人の証拠の提出及び陳述	
5	監査の対象部署の弁明書及び証拠の提出並びに陳述	
6	本件法定外公共物の特定について	
第4	監査の結果	6～9頁
1	関係法令等	
2	認定事実	
3	監査委員の判断	

決 定 書

第1 請求の受付

1 請求人

住 所 佐世保市
氏 名

住 所 佐世保市
氏 名

住 所 佐世保市
氏 名

住 所 佐世保市
氏 名

住 所 佐世保市
氏 名

住 所 佐世保市
氏 名

住 所 佐世保市
氏 名

住 所 佐世保市
氏 名

住 所 佐世保市
氏 名

住 所 佐世保市
氏 名

住 所 佐世保市
氏 名

2 請求の受付

請求の受付は、令和5年7月3日である。

3 請求の要旨

請求人提出の佐世保市職員措置請求書は、次のとおりである。(原文のまま)

(1)佐世保市長宮島大典は、佐世保市宇久町島内の里道・水路など公有地の管理を怠っている。また、佐世保市長宮島大典は、事業者の無許可占用・改変を違法に黙認している。

(2)佐世保市の行為が違法・不当である理由

(怠る事実)

宇久島みらいエネルギー合同会社は島内で大規模メガソーラー発電事業(以下「本件事業」という)を計画しているが、その予定地は全体で687ヘクタール以上と広大であり(日本最大規模)、そこには多数の里道・水路(法定外公共物)が含まれている。請求人らは、これらの里道・水路が本件事業によって破壊されたり、農業、畜産業、漁業の作業が不都合になったり、自然災害を引きおこしかねないことを懸念して、それら事業予定地内、あるいは予定地に隣接する公有地の実態(延べ面積や道路・水路の全長、分布など)について問い合わせた。しかし佐世保市長は、予定地内の公有地の存在を頭から否定し、請求者が重ねて質問しても何一つ答えようとせず、今に至っている。公有地はいわば市民のものであり、市民はそれらの公有地の詳細や、改変や占用について、知る権利がある。

佐世保市長は、公有地の管理者として、法律(道路法や河川法など)や条例(佐世保市法定外公共物条例)に基づいて、公有財産である里道・水路を把握し、適正に管理する責任義務があり、市民に対する説明責任がある。また事業者も、同法令に基づいてその都度、届出を出し、許可を得ることが義務付けられている。しかし、本件では市長も事業者も、これらの法令に基づく手続を全く行っておらず、これまで何等の説明も行っていない。それにもかかわらず、現地ではすでに地形改変を伴う工事が進行している。

佐世保市長が、「公有財産」の資料を開示しようとせず、公有地の改変に関する説明責任を果たしていないことは、市有財産の管理を怠っていることの証左であるだけでなく、その行為には官民癒着による汚職・犯罪の存在が疑われる。

(違法・不当な事実)

上述通り、宇久島みらいエネルギー合同会社は公用地を無届で改造・占用して工事を行っていることも、佐世保市長がこれを黙認していることも、道路法や法定外公共物条例に違反し、不当である。請求人は情報公開請求によって、事業者が、法令に基づく手続を全く行わないまま現地の改変事業を行っていたことを、市役所職員らと共に確認しており、事業者も佐世保市長も認めるべき疑いようがない事実である。また、土地改変事業の前段で必要とされている境界確定についても、実際に行われたのか、適正に行われたかどうかも疑わしい。

なぜなら、佐世保市が里道・水路の存在を明らかにしていない以上、どこが境界なのか定めようがないからで、この点でも佐世保市長の怠る事実が指摘でき、また、事業者との癒着・汚職が疑われる。

(3) 佐世保市長の違法・不当な行為の結果、市に生じている損害

宇久島島内の住民、殊に農地や放牧場の経営者にとって、小さな土地の間をつなぐ里道や水路はなくてはならない大切なものである。しかし、これまで使ってきた里道が今後どうなるかさえ説明を受けていない農業者や和牛飼育農家は、将来に強い不安を感じ、営農をあきらめ、離島を口にする人もいる。佐世保市長による、怠る行為と違法行為は、住民の行政に対する信用を失墜させ、すでに島内人口の減少（＝税収減）と高齢化を招いており、市財政に大きな負担となることは否定できない。また、事業者による無届工事（後述）の現場は自然災害に脆弱な土地になっているため、今後、大雨などが降れば大きな災害に発展しかねない。

(4) 措置請求の内容

佐世保市は、事業者に早急に道路の原状回復を求めること。

占用期間分の占用料追徴金を請求すること。

この度の法令違反について市民に公に説明すること。

法令違反、怠る行為を犯した職員に対し、それぞれ減俸などの処分をすること。

なお、請求人は地方自治法 242 条第 7 項に基づく①陳述の機会、及び、同法 242 条第 8 項に基づく佐世保市長その他執行機関/職員の聴取に際し、②立会いを求める。

(5) 本請求に関する経過

令和 5 年 1 月 10 日 佐世保市長に対し宇久島みらいエネルギー合同会社の宇久島メガソーラー事業予定地に公有地・公道がどの程度含まれているかについて、公開質問状を送付。

令和 5 年 1 月 24 日 宇久行政センター 氏から「宇久島メガソーラー事業用地に公有地は存在しない」「文書回答はできない」と口頭での回答があった。

令和 5 年 1 月 26 日 再度公開質問状を出し、文書での回答を請求する。

令和 5 年 2 月 13 日 佐世保市長からの文書回答があったが、当事者意識も管理者責任意識も感じられない。

「宇久島メガソーラー事業の実施に係る事業予定地については、現在、事業者による確定測量が行われております。事業予定地として公有地を使用するのであれば、法令等(道路法、佐世保市法定外公共物管理条例等)に基づき、本市に対して使用申請を行うのは事業者も認識しているところであり、事業者からは、これらの申請の可否を判断するためにも、現在、確定測量を進めている状況であるとの説明を受けております。本市といたしましても、確定測量後の図面等を参考にしながら、事業者の申請に基づき、事業予定地としての公有地の使用可否について法令等に照らし適切に処理してまいります」

令和 5 年 3 月 10 日 佐世保市に「宇久島みらいエネルギー合同会社のメガソーラー事業

に関する、公有地・公道の使用に関する届出、申請に関する書類」を情報公開請求。

令和5年3月24日 情報公開請求に対し、当該水路に関する文書の不存在を確認（4土管第50893号）。しかし、その後、長崎県佐世保市宇久町小浜1825、同1842、同1885、同1886に隣接する法定外公共物で無届改造工事（道路法第24条違反）が行われていることを発見。佐世保市長はこれを知りつつ放置。

令和5年5月9日 佐世保市土木部土木管理課 氏、同 氏、宇久行政センター 氏、立ち合いで現場を検証。無届による水路の改造工事を現認した。それにもかかわらず、佐世保市長は、その後今日まで、「事業者にこれまでの経緯、状況の説明（顛末書の提出）を求めているが、いまだ回答がない」として、事業者の処分を避けている。なお、この日以来、当該水路の違法改造工事は中断しているように思われるが、水路や周辺の土地は違法に土地の形質変更が行われたため、これまでは起こらなかった、大雨などによる土砂災害や水路の氾濫が懸念される。このような法令違反を常習的に行う事業者による、大規模メガソーラー事業が今後も引き続き行われることに対して、地域住民として大いなる不安を感じて止まない。

第2 請求の受理

本請求について、請求要件を具備しているとして、令和5年7月25日に受理した。

第3 監査の実施

1 監査の期間

令和5年7月25日から令和5年8月22日

2 監査の対象事項

請求人において、事業者が無届で改造・占用して工事を行っていると主張する宇久町小浜の法定外公共物である水路について、佐世保市が違法若しくは不当に財産の管理を怠っている事実があるのか、また、占用料の賦課・徴収を怠っている事実があるのかを監査の対象事項とする。なお、次の(1)の事項については、具体的な内容等が欠如していることから監査の対象としないこととし、(2)の事項については、住民監査請求の要件を満たさないことから却下する。

(1) 具体的な内容等が欠如していることから監査の対象としないもの

「3 請求の要旨 (3) 佐世保市長の違法・不当な行為の結果、市に生じている損害」に記載がある『すでに島内人口の減少（＝税収減）と高齢化を招いており、市財政に大きな負担となることは否定できない。』について、財務会計上の損害として示唆されていると解することができるものの、損害の具体的な内容や程度が示されておらず、損害に係る事実証明書も添付されていないことから、監査の対象としない。

「3 請求の要旨 (3) 佐世保市長の違法・不当な行為の結果、市に生じている損害」に記載がある『事業者による無届工事（後述）の現場は自然災害に脆弱な土地になっているため、今後、大雨などが降れば大きな災害に発展しかねない。』について、災害と財務会計上の損害との関連性及び損害の具体的な内容や程度が示されておらず、損害に係る事実証明書も添付されていないことから、監査の対象としない。

(2) 住民監査請求の要件を満たさないことから却下するもの

「3 請求の要旨 (4) 措置請求の内容」に記載がある『この度の法令違反について市民に公に説明すること。』及び『法令違反、怠る行為を犯した職員に対し、それぞれ減俸などの処分をすること。』について、この2点は、それぞれ、市民への説明や職員の処分に関する措置を求めた内容となっている。住民監査請求は、違法又は不当な財務会計上の行為又は怠る事実に対して、当該地方公共団体の住民が監査を求め、それらの防止、是正等の措置を請求する制度であり、この2点の措置請求においては、違法又は不当な財務会計上の行為又は怠る事実と関連が見られず、住民監査請求の要件を満たさないことから却下する。

3 監査の対象部署

佐世保市土木部土木管理課

4 請求人の証拠の提出及び陳述

請求人に対し、地方自治法第242条第7項の規定による証拠の提出及び陳述の機会を付与し、令和5年8月17日に陳述を聴取した。

5 監査の対象部署の弁明書及び証拠の提出並びに陳述

佐世保市長から弁明書及び証拠が提出され、令和5年7月31日に受付した。令和5年8月17日に佐世保市土木部土木管理課の陳述を聴取した。

6 本件法定外公共物の特定について

監査の実施にあたっては、対象となる法定外公共物を特定する必要がある。

法定外公共物について、請求人は、事実証明書の現地写真において、佐世保市宇久町小浜1825外に隣接していると示しているが、土木部は、弁明書の中で、請求人が示す地番は誤っていると指摘し、証拠書類の位置図及び状況写真の写しにおいて、宇久町小浜2024外に隣接していると示している。一方、それぞれの写真に写っている法定外公共物は、構図の違いはあるものの、同じものを写していると視認することができる。さらに、請求人と土木部は、令和5年5月9日に当該法定外公共物の立会いを行っており、双方が示す法定外公共物は同一と考えられる。対象となる法定外公共物の特定を確実なものとするため、請求人陳述

の際、事実証明書の写真の水路が、今回の住民監査請求の対象となる水路であり、また、土木部と立ち会った水路であることに相違ないのか確認したところ、間違いないとの陳述がされた。

写真及び立会いの事実並びに請求人陳述の状況から、請求人と土木部がそれぞれ示している法定外公共物は同一のものであると判断し、本件監査の対象と特定した（以下、本監査結果において「本件法定外公共物」と表現する。）。なお、地番について、本件法定外公共物の特定を含めた監査全般において、正確な情報を必要としなかったことから、地番の相違は勘案しなかった。

第4 監査の結果

監査委員合議の結果、本件請求を棄却する。

以下、その理由について述べる。

1 関係法令等

(1) 法定外公共物について

道路、河川は、それぞれ道路法、河川法に基づき、区域を定めて台帳を整備すると同時に、その管理については、各法律の規定に従うこととなっている。一方、法定外公共物は、道路法等のような特別法の適用を受けないため、その管理については、佐世保市法定外公共物管理条例及び佐世保市法定外公共物管理条例施行規則の規定に基づき行っている。条例における法定外公共物の定義は、次のとおりである。

佐世保市法定外公共物管理条例〔抜粋〕

第2条 この条例において「法定外公共物」とは、次に掲げるものをいう。

- (1) 佐世保市が所有する土地（以下「市有地」という。）に存する道路法（昭和27年法律第180号）の適用を受けない道路で、現に一般公共の用に供するもの
- (2) 市有地に存する河川法（昭和39年法律第167号）及び下水道法（昭和33年法律第79号）の適用又は準用を受けない水路、ため池、溝渠、湖沼その他これらに類するもので、現に一般公共の用に供するもの
- (3) 佐世保市が管理を行っている水路、溝渠その他これらに類するもので、現に一般公共の用に供するもの
- (4) 前3号の法定外公共物に附属する工作物又は施設で、佐世保市が管理するもの

(2) 法定外公共物の管理について

① 占用の定義について

道路法上は、道路法第32条第2項「道路に前項各号※の一に掲げる工作物、物件又は施設を設け、継続して道路を使用すること」を占用として定義している。

人や自動車が道路を交通のために利用することは、道路本来の目的に従うものであることから、「道路の一般使用」と呼ばれている。一方、電気、ガス、上下水道等の公共事業のためには、電線、ガス管、上下水道管等を設ける場合があり、道路はこれらの施設を設置するための場としても活用されており、こうした工作物、物件又は施設の設置により、道路を一般交通以外の用に供することは「道路の特別使用」と呼ばれている。道路の特別使用は、あくまで道路の本来の機能を阻害しない範囲で認められ、行政財産である道路の特別使用を一般使用との調整を図って法に基づき許可することが「道路の占用」制度とされている。

佐世保市法定外公共物管理条例においては、占用の具体的な定義は存在せず、実務上、道路法の占用の定義を準用している。

道路法第32条第1項[抜粋]

- 一 電柱、電線、変圧塔、郵便差出箱、公衆電話所、広告塔その他これらに類する工作物
- 二 水管、下水道管、ガス管その他これらに類する物件
- 三 鉄道、軌道、自動運行補助施設その他これらに類する施設
- 四 歩廊、雪よけその他これらに類する施設
- 五 地下街、地下室、通路、浄化槽その他これらに類する施設
- 六 露店、商品置場その他これらに類する施設
- 七 前各号に掲げるもののほか、道路の構造又は交通に支障を及ぼすおそれのある工作物、物件又は施設で政令で定めるもの

②法定外公共物の工事等の承認について

法定外公共物の工事等の承認については、工事等の実施に先立ち、原因者（申請者）より法定外公共物の工事等の内容を明記した「法定外公共物（道路・河川等）占用等許可申請書」等が提出される。土木部において申請内容を審査し、許可（承認）できる内容と判断されれば、「法定外公共物占用等許可証」等を交付し、原因者（申請者）は許可（承認）内容のとおり工事を行うこととなる。

③不法占用等への対応について

不法占用又は未承認の工事等は、主に住民や第三者からの通報により覚知している。不法占用又は未承認の工事等をしている者に対しては、佐世保市法定外公共物管理条例の規定に従い、対応を行っている。調査の結果、当該行為が認められる内容であれば、「法定外公共物（道路・河川等）占用等許可申請書」等を提出させ、審査し、許可（承認）できる内容と判断されれば、「法定外公共物占用等許可証」等を交付する。なお、認められない内容であれば、原因者に対して、物件の除去や原状回復を指導する。

2 認定事実

本件請求に関し、次に掲げる事実を認定した。

- (1) 令和5年4月11日に、請求人より土木部土木管理課に対し、本件法定外公共物の現地確認に係る依頼の電話があった。
- (2) 令和5年4月12日に、土木部土木管理課より宇久行政センターに現地確認を依頼し、翌日4月13日に宇久行政センター職員による現地確認が行われた。
- (3) 令和5年4月18日に、事業者が佐世保市役所に来庁し、土木部土木管理課に対し、法定外公共物の無断改造に係る謝罪を行った。
- (4) 令和5年5月9日に、土木部土木管理課職員が請求人と共に現地確認をした。
- (5) 令和5年5月24日に、土木部土木管理課から事業者に対し、事業用地すべての調査を求め、調査結果を踏まえての顛末書の提出を指導した。
- (6) 令和5年7月18日に、佐世保市長に対し、事業者から顛末書が提出された。

3 監査委員の判断

- (1) 佐世保市が違法若しくは不当に財産の管理を怠っている事実があるのか。

地方自治法第242条第1項に規定する財産の管理を怠る事実については、『公有財産を不法に占有されているにもかかわらず何らの是正措置を講じない場合等を言う。』（昭和38年12月19日付自治省通知）とされ、具体的にいかなる事実が財産の管理を怠る事実にあたるかについては、『普通地方公共団体の執行機関は、公有財産たる土地（地方自治法238条1項1号）が第三者に占有され、時効取得等によってその財産的価値を減少する恐れが生じている場合には、これを阻止する義務を負い、これを行わないことが、不法占有開始の事情、交渉の経緯、放置期間の長さなどの諸要素を総合的に考慮し、当該執行機関の裁量権の逸脱又は濫用と認められる場合には、地方自治法242条1項所定の財産管理を違法に怠る事実にあたるものと解することができる。』（平成20年5月14日横浜地裁判決）と判示されている。

これを本件法定外公共物についてみると、土木部は、令和5年4月11日の本件請求人の通報によって事案を覚知し、令和5年4月13日に最初の現地確認を行い、令和5年5月9日には、請求人と共に現地を確認している。事業者に対しては、他の事業地での事案の有無を含めて調査を行うよう指導しており、その内容を踏まえて顛末書の作成を求め、令和5年7月18日に顛末書が提出されている。関係職員の陳述において、今後は、佐世保市法定外公共物管理条例第3条に係る届出がされていない未承認の改造工事は是正について、同条例第17条の許可の取消し等の規定に基づく措置を念頭に、必要な確認等を行うこととしているとの陳述がされた。これらの状況を総合的に考慮すると、本件法定外公共物が第三者に占有され、時効取得等によってその財産的価値を減少する恐れは生じておらず、市における裁量権の逸脱又は濫用も認められない。以上から、現在は、財産の管理を怠る事実となる不作為を継続している状態にはないと判断する。

なお、本請求の「3 請求の要旨 (4) 措置請求の内容」に記載がある『佐世保市は、事業者に早急に道路の原状回復を求めること。』について、請求書に、この内容に関する詳細が記載されておらず、意図が不明であったため、請求人の陳述において確認した。その結果、請求人から、道路とあるが、水路も含めたものであり、違法に占用された部分に関して、正式な許可が出るまで元の状態に戻すよう、原状回復を求めているといった陳述がなされ、この措置請求は道路等の機能の維持に係る内容と判明した。平成 15 年 4 月 22 日東京高等裁判所における住民訴訟の判決によると、「道路の管理といっても、道路としての機能の維持・発揮に支障が生じないようにするための道路行政上の管理の面と、その財産的価値の維持・保全を目的とする財産的管理の面とがあり、住民訴訟の対象となるのは、後者の財産的管理に限られ、前者の道路行政上の管理はその対象にはならないというべきである。」と判示されている。このことは、住民監査請求においても同様であると解されるものであり、道路行政上の管理に係るこの措置請求は、住民監査請求の対象に該当しない。

(2) 占用料の賦課・徴収を怠っている事実があるのか。

道路法による占用の定義は、「道路に前項各号（道路法第 32 条第 1 項の一）に掲げる工作物、物件又は施設を設け、継続して道路を使用すること」とされており、本市の法定外公共物においては、道路法における占用の定義を準用している。市においては、道路への物理的関与の目的が、「一般交通の用に供する」場合は「改造」、そうでない場合が「占用」という基準で判断を行っている。土木部においては、その基準に基づき、本件法定外公共物である水路について、工作物、物件又は施設は設けられておらず、水路として構築され、その機能が維持されていることから、占用ではなく改造と位置付けている。一方、請求人においては、「3 請求の要旨」において、「また、佐世保市長宮島大典は、事業者の無許可占用・改変を違法に黙認している」と主張していることから、陳述の際に、占用と特定している理由や根拠を確認した。請求人から、事業者が、自分たちの事業に供する目的で公有地を一定期間借りている状態であるため、占用と考えている。写真の水路においては、一時的な改変ではなく、永続的なものとなっているといった陳述がされた。

土木部、請求人双方の主張内容及び陳述内容、道路法における定義を準用した市の基準などから総合的に考慮すると、本件法定外公共物である水路においては、工作物、物件又は施設を設け、継続して使用されている状態にはなく、よって、占用の事実はないと判断することが妥当と考えられる。このことから、市においては、追徴を含めて占用料を賦課・徴収する理由は生じておらず、財務会計上の損害が発生していない。

以上のことから、本件請求には理由がないと認め、地方自治法第 242 条第 5 項の規定により棄却することを決定する。

令和 5 年 8 月 22 日

佐世保市監査委員	宮崎 祐輔
佐世保市監査委員	本村 泰人
佐世保市監査委員	赤瀬 隆彦