

佐世保市監査委員公表第 19 号

住民監査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 7 年 6 月 10 日

佐世保市監査委員 宮崎 祐輔  
佐世保市監査委員 赤瀬 隆彦  
佐世保市監査委員 井上 友子

住民監査請求に関する監査結果  
(令和7年4月17日受付)

佐世保市監査委員

## 目 次

第1	請求の受付	1
1	請求人	
2	請求人ら手続代理人	
3	請求の受付	
4	請求の内容	
第2	請求の受理	4
第3	監査委員の監査に代えて個別外部監査契約に基づく監査によることの判断	4
1	請求人が、監査委員の監査に代えて個別外部監査契約に基づく監査によることを求める理由	
2	監査委員の監査に代えて個別外部監査契約に基づく監査によることが相当であると認めない理由	
第4	監査の実施	5
1	監査の期間	
2	監査の対象事項	
3	監査の対象部署	
4	代理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	
第5	監査の結果	8
1	結論	
2	関係法令等	
3	認定事実	
4	監査委員の判断	

## 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

### 2 請求人ら手続代理人（以下「代理人」という。）

住 所  
氏 名 弁護士

### 3 請求の受付

請求の受付は、令和7年4月17日である。

### 4 請求の内容

#### (1) 住民監査請求書（請求書の表題のまま）

請求の要旨は、次のとおりである。（原文のまま）

##### 1 当事者

請求人らは、普通地方公共団体である佐世保市に住居を有する住民である。

##### 2 監査を求める事実

(1) 宇久島メガソーラー事業者は、遅くとも令和6年5月3日頃、長崎県佐世保市宇久町神浦1160-1地先の里道進入口（以下、「神浦封鎖里道」という。）において、公衆の通行のように供されている法定外公共物である幅員約3メートルの里道上に、約3メートルの幅員いっぱいには鉄柵を設け、法定外公共物である里道の占有許可を有していないにもかかわらず、道路として使用できないようにし、もって陸路を閉塞して往来の妨害を生じさせた（写真撮影報告書：写真①・②・③参照）。なお、その結果、幅3メートル、長さ100メートルを超える同里道全体につき、公衆による使用を不可能にしている

(2) 請求人らは、令和6年7月16日、このことについて、  
の社員1名、  
の社員2名立ち会いの下、神浦封鎖里道にて、開発工事に関連し不当に里道を占有している事実について改善を求めた。しかし、その後も依然として改善は見られず、また、佐世保市から占有許可も改めて取ることなく、違法な行為が現在まで続いている。

(3) また、宇久島メガソーラー事業者は、遅くとも令和6年11月15日頃、長崎県佐世保市宇久町飯良954地先の里道進入口（以下、「飯良封鎖里道」という）において、公衆の

通行のように供されている法定外公共物である幅員約 3 メートルの里道上に、約 3 メートルの幅員いっぱい鉄柵を設け、「この先関係者以外立ち入り禁止」の看板を掲げ、法定外公共物である里道の占有許可を有していないにもかかわらず、道路として使用できないようにし、もって陸路を閉塞して往来の妨害を生じさせた（写真撮影報告書：写真④・⑤・⑥参照）。なお、その結果、幅 3 メートル、長さ 100 メートルを超える同里道全体につき、公衆による使用を不可能にしている

- (4) 請求人は、令和 6 年 11 月 25 日、佐世保市土木部土木管理課管理占有係に対し、電話で、上記両里道において、鉄柵と立ち入り禁止の看板が設置されている。事実確認をして、撤去ないし占有許可を取るように、事業者を指導して欲しいとの要請を行った。
- (5) 令和 6 年 12 月 5 日、佐世保市土木部土木監理課管理占有係から請求人へ連絡があった。担当者から、請求人に対し、神浦封鎖里道については平成 24 年、飯良封鎖里道については平成 27 年、それぞれの地域の住民が補助事業で鉄柵を取り付けた。そのため、鉄柵の看板については撤去を指導するが、鉄柵自体については取り付けたのが住民であるということで、対応を考えているとの説明があった。しかし、請求者は、鉄柵の助成金は既に返還されており、現在、鉄柵の責任者は事業者であることを説明し、未だに事業者は撤去にも応じず、改めて占有許可を申請していないことを告げ、今後の対応についてのさらなる説明を求め、撤去ないし占有許可を取るように、事業者を指導して欲しいとの要請を行った。
- (6) 令和 6 年 12 月 6 日、請求人 〇〇〇 は、上五島警察署に対し、上記往来妨害状況を、犯人不詳として、告発状を提出した。
- (7) 令和 7 年 2 月 20 日、請求人は、佐世保市土木管理課管理占有係に対して、立ち入り禁止の看板は取れたが鉄柵は閉まったまま残っていることから、佐世保市に撤去を求めた。佐世保市は、部署内部で協議して来週に回答するので時間が欲しいとのことであった。
- (8) 令和 7 年 2 月 28 日、佐世保市土木部土木管理課調査係から請求人に対し、両鉄柵については占有許可を事業者にとってもらおうよう指導するとの電話連絡があった。請求者は、事業者がこれまでに違法行為を犯してもお咎めが無いことから、この様な事業者に対しては、厳格な対応を求めることを要請した。
- (9) 令和 7 年 3 月 4 日、請求人は、佐世保市土木部土木管理課調査係に対し、両鉄柵のみならず、事業者が違法に赤道の上に変電所を建設していることも指摘し、早急な善処を求めた。
- (10) 令和 7 年 3 月 18 日、請求人は、佐世保市土木部土木管理課管理占有係に対して電話において、変電所の赤道及び両鉄柵に関する事業者の違法行為について善処を要請した。
- (11) 小括  
そもそも、事業者が管理者たる佐世保市の道路占有の許可等もなく、両土地上に違法に設置・管理している鉄柵を敢えて閉じるにより当該道路の往来を妨害する行為は、

刑法124条1項に定められる往来妨害罪という重大な犯罪行為に該当する。したがって、佐世保市が当該道路の土地所有権に基づく妨害排除請求として同土地上に違法に設置された当該道路の往来を妨害する鉄柵施設の収去請求権を、請求人の度重なる要請を無視して行使しないことは、社会通念に照らして著しく妥当性を欠くことが明らかであるから、裁量権の逸脱ないし濫用が認められ違法である。

### 3 まとめ

よって、普通地方公共団体である佐世保市の住民である請求人らは、佐世保市の長若しくは担当職員について、違法若しくは不当に財産の管理を怠る事実があると認められるから、これらを証する書面を添え、監査委員に対し、地方自治法第242条第1項に基づき、監査を求め、当該怠る事実を改めるために必要な措置を講ずべきことを求める。

## (2) 住民監査請求書の補正書面

令和7年5月2日に受付した補正書面において、財務会計上の損害について、次のとおり補正がなされた。(原文のまま)

### 第2 「財産の管理を怠る事実があること」により、発生又は恐れがある「財務会計上の損害」について

#### 1 東京高裁判決平成15年4月22日(別紙添付資料参照)について

上記判決は、公有財産である道路敷地が不法占有によって所有権の完全な行使が妨害されるときと、財産的価値の毀損(損害)の判断基準を述べた判決である。まず、道路の不法占有と住民訴訟の対象に関し、要旨、「道路の不法占有により、道路敷地の財産的価値が毀損されている場合には、道路行政上の管理の必要の有無に関わりなく、道路を所有する地方公共団体の長は、その明け渡しを求めて財産的価値を回復する義務があり、明け渡し請求の懈怠は、住民訴訟の対象となる。」と判示した。次に、財産的価値の毀損(損害)の判断基準に関し、要旨、「公有土地の財産的価値が毀損されているかどうかは、土地所有権の完全な行使が妨げられているかどうかにより判断すべきものであり、所有者が不法占有者から、新規に私有地を賃貸する場合の適正な相当額の使用損害金の支払いを受けても、明け渡しを得られず、土地所有権の完全な行使が妨げられている時には、財産的価値は毀損されているものと判断すべきである。」と判示した。

#### 2 本件へのあてはめ

本件の神浦封鎖里道及び飯良封鎖里道は幅約3メートルであり、封鎖地点から奥方向に100メートル以上の里道が続いている。しかし、両里道は、他方向からのアクセスが出来ない状態で、封鎖者以外の公衆は、封鎖によりその里道内にアクセスすることが出来ない状況となっている。すなわち、封鎖により封鎖地点での公衆の往来が妨害されているだけに止まらず、封鎖者は、各封鎖地点から奥方向に100メートル(合計600平米)以上に渡り事実上の支配を及ぼして道路を不法に占有し、公衆による道路の利用を不可

能としているのである。その結果、道路という土地所有権の完全な行使が妨げられている状態が発生し、現在も継続している。よって、本件両里道の財産的価値は毀損されていると判断されるから、財務会計上の損害が発生していると評価できる。

### 3 考えられる反論

この点、本件の神浦封鎖里道及び飯良封鎖里道の封鎖を解除しても、本件の神浦封鎖里道及び飯良封鎖里道には、特段その用途が無く、所有者たる佐世保市の財政に寄与することが少ないという反論が考えられよう。しかし、佐世保市は、その土地を道路敷地として、公衆の利用に供しているのであり、公衆は、その利用を通じて経済的利益その他の利益を享受しているのである。佐世保市そのものが経済的恩恵を受けることが少ないからと言って、道路敷地の不法占有を放置しておいてよいわけではない。公共用財産すなわち本件両里道の財産的な価値が毀損されているかどうか、すなわち、財務会計上の損害が発生しているかどうかは、佐世保市自体が財政的に潤うかどうかで見るべきものではなく、里道という土地所有権の完全な行使が妨げられているかどうかで判断すべきものであり、反論は相当ではない。

## (3) 事実証明書

### ア 現場写真 6 枚添付の写真撮影報告書

## 第 2 請求の受理

本件請求は、地方自治法（以下「法」という。）第 242 条に規定する要件を具備しているものと認め、令和 7 年 5 月 7 日に受理した。

## 第 3 監査委員の監査に代えて個別外部監査契約に基づく監査によることの判断

### 1 請求人が、監査委員の監査に代えて個別外部監査契約に基づく監査によることを求める理由（原文のまま）

#### 2 理由

- (1) そもそも、佐世保市は、公有財産の典型ともいえるべき本件公路について、不特定多数人の住民の安全・円滑な往来の確保という財産的価値を維持、保全すべき作為義務を負っている。
- (2) そのことを前提に、請求人らは本件において、第三者による本件公路の往来の妨害が、単なる妨害にとどまらず、刑法上の往来妨害罪（刑法 124 条 1 項）に該当するかもしれないと思われる著しく重大な違法状態で妨害されているにも関わらず、佐世保市が漫然と本件公路という公有財産の管理を怠っていることが問題であると指摘し、本件監査請求を行っている。
- (3) したがって、請求人らとしては、第三者による本件妨害行為が往来妨害罪という刑法

犯に該当するかもしれない著しく重大な違法状態であるか否かということは重大な関心事である。そして、第三者による本件妨害行為が往来妨害罪という刑法犯に該当するか否かということの判断は、法律的な専門性を必要とする事例である。

(4) まとめ

よって、請求人らは、個別外部監査を求めるものである。

2 監査委員の監査に代えて個別外部監査契約に基づく監査によることが相当であると認めない理由

個別外部監査契約に基づく監査は、違法性等の判断に極めて高度な専門性が要求されるなどの特別の事情があり、外部の専門家に監査させることが相当であると監査委員が判断する場合に監査委員がその旨を決定するものである。

これを本件請求についてみると、代理人は、「第三者による本件妨害行為が往来妨害罪という刑法犯に該当するか否かということの判断は、法律的な専門性を必要とする事例である。」と主張し、「第三者による本件妨害行為」について、刑法における違法性の判断を求め、それが「法律的な専門性を必要」として個別外部監査契約に基づく監査を求めている。しかしながら、住民監査請求の制度は、法第242条第1項に規定するとおり、「当該普通地方公共団体の長若しくは委員会若しくは委員又は当該普通地方公共団体の職員」を対象者とし、「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、契約の締結若しくは履行若しくは債務その他の義務の負担」、「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」、いわゆる違法若しくは不当な財務会計上の行為を対象としているものであり、代理人が言う「第三者による本件妨害行為」は住民監査請求の制度主旨から逸脱している。よって、本件請求において、刑法における違法性の判断は不要であることから、監査委員の監査に代えて個別外部監査契約に基づく監査によることが相当であるとは認められない。

第4 監査の実施

1 監査の期間

令和7年5月7日から令和7年6月9日

2 監査の対象事項

代理人において、宇久島メガソーラー事業者（以下「事業者」という。）が占用許可を受けることなく占有していると主張する宇久町神浦及び宇久町飯良の法定外公共物である里道について、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した。

### 3 監査の対象部署

土木部土木管理課、農林水産部農政課有害鳥獣対策室

### 4 代理人の証拠の提出及び陳述

代理人に対し、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 7 年 5 月 29 日に陳述を聴取したが、請求の要旨は住民監査請求書及び補正書面で述べていることが全てであり補足説明はないとの発言があった。

また、新たな証拠の提出はなかった。

### 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 7 年 5 月 15 日及び令和 7 年 5 月 19 日に受付した。また、令和 7 年 5 月 29 日に土木部及び農林水産部の関係職員から陳述を聴取した。

土木部長

土木部副部長兼土木政策課長

土木政策課長補佐兼庶務係長

土木管理課長

土木管理課長補佐兼管理占用係長

土木管理課管理占用係主任主事

農林水産部次長兼農林整備課長

農政課主幹兼有害鳥獣対策室長

有害鳥獣対策室係長

陳述により、次のとおり弁明及び説明があった。

#### (1) 住民監査請求書に対する弁明及び説明（要約）

当該ワイヤーメッシュ柵は、通行の妨害を目的としたものではなく、イノシシ等対策として設置されており、容易に開閉が可能である。当該ワイヤーメッシュ柵については、設置時に占用申請はなされていないものの、仮に設置時に占用申請がなされていた場合、当該ワイヤーメッシュ柵は各々の地区の営農者によって農地の保全を目的として設置されたものであることから占用を許可し、占用料は免除となる事案であると思料する。

なお、令和 7 年 5 月 19 日に再度現地を確認し、本件両里道において現在も営農が継続されていることを確認している。

また、令和 6 年 11 月 25 日に請求人から通報があった際に、直ちに事業者へ里道を横断して設置している当該ワイヤーメッシュ柵及び「立入禁止」の看板について撤去を求める通報があっていることを伝え、「立入禁止」の看板を撤去するよう指導し、事業者は指導

に応じて当該看板を撤去している。

一方、里道を横断する占用物の取扱について、これまで取扱ったことのない事例であり、本来は里道を横断して占用する行為は認めていないものの、イノシシ等による農地の被害を防止する観点から、どのような条件を付すことで許可することができるのかなど、慎重に判断する必要があったため、当時は、その取扱について継続して検討を進めていた。

その後、令和7年2月28日に請求人に対し、事業者へ占用申請手続を行うよう指導する旨回答したものの、同時期に事業者から事業用地内に里道・水路がある場合のフェンスの囲み方について相談がっており、今回の事案の取扱と併せて一貫性をもって回答する必要があると考え、事業者にはまとめて指導・回答することとしていた。当該相談内容についても、今回の事案同様に、これまで取扱ったことのない事例であったことから、占用許可の可否や許可する場合の里道・水路の管理方法、災害があった場合の危険負担など多岐にわたる検討、整理が必要であり、回答に期間を要するものであった。

このようなことから、当該ワイヤーメッシュ柵の取扱については、現時点において事業者への最終的な指導には至っていないものの、今後、占用申請の手続を行うよう指導する予定としており、請求人の度重なる要請を無視したことに当たらないほか、社会通念に照らして著しく妥当性を欠くものではなく、適正に財産管理を行っているものであることから、請求の要旨に記載の事実については否認する。

## (2) 有害鳥獣被害防止対策防護柵（以下「防護柵」という。）に関する説明（要約）

全国的に有害鳥獣による農作物被害は依然として深刻な状況であり、営農意欲にも影響を与えているほか、市街地での人的被害も発生しているような状況である。特に、市内全体でのイノシシにおける令和5年度の被害額は約4,400万円に上っている。

毎年、ワイヤーメッシュ柵及び電気柵を100km前後導入しており、国庫事業等を活用し、現在に至るまで市内全体で延べ約4,300km、宇久町においては延べ約330km導入し、イノシシから農地を守っている。

防護柵は、地元営農組合等（以下「組合」という。）の要望により、佐世保市有害鳥獣被害防止対策協議会（以下「協議会」という。）が防護柵を導入し、組合に貸与し、受益者が設置している。

防護柵設置にあたり、国はなるべく広く設置するように推奨しており、宇久町に限らず、多くの設置場所において、なるべく広域的な設置をすることにより、里道を塞ぐような設置となっているが、その際は扉等の措置を講じ設置している。当然ながら、市道など不特定多数の者が通行する道路には設置できない。

本件防護柵に係る補助金返納については、事業者の協議申出書提出から始まり、防護柵撤去等及び補助金返納に伴う必要事項を定めた三者覚書、補助金返納に伴う協議会から事業者への譲渡内容を定めた譲渡契約を経て返納となっている。

## 第5 監査の結果

### 1 結論

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。

### 2 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、道路法や河川法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（以下「条例」という。）及び佐世保市法定外公共物管理条例施行規則（以下「規則」という。）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。

#### 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つている水路、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

監査の対象部署からの聞き取り及び関係資料の調査等により、次のとおり確認した。

#### ア 占用の定義について

道路法においては、道路法第32条第2項第1号で「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」を占用と定義している。

また、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、上下水道等の公益事業のためには、電線、ガス管、上下水管等を設ける必要があるが、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、一般使用に対して「道路の特別

使用」と呼ばれている。道路の特別使用は、一般交通の用に供するという道路本来の目的からすれば第二次的・副次的なものであり、あくまでも道路の本来的機能を阻害しない範囲内で認められるものである。そこで、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」制度である。

なお、法定外公共物については、条例において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ところである。

#### イ 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、条例の規定に従って対応している。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」を提出させ、審査し、許可できる内容と判断されれば、「法定外公共物占用等許可証」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、物件の除去や原形復旧を指示し実施させる。

#### ウ 法定外公共物上の鉄柵（防護柵）について

里道を横断するように設置され、単に里道の通行を妨げている鉄柵については撤去を求める。ただし、農地に隣接して位置する里道において、イノシシ被害が想定される場合、ワイヤーメッシュ柵等で簡易に設置・撤去ができ、容易に開閉が可能で且つ当該地の営農組合等が同意しているものであれば、占用申請を受理し許可する。

### 3 認定事実

本件請求に関し、次に掲げる事実を認定した。

- (1) 本件防護柵については、平成 24 年に神浦地区、平成 27 年に飯良地区において、組合の要望により、協議会が国庫補助事業を活用して導入し、協議会が組合に貸与し、受益者が設置した。
- (2) 令和 3 年 3 月 24 日に神浦地区、令和 3 年 3 月 31 日に飯良地区において、協議会、組合、事業者の三者間で覚書を交わした。
- (3) 令和 3 年 9 月 1 日に、協議会と事業者の二者間で両地区の防護柵の譲渡契約を締結した。
- (4) 令和 6 年 11 月 25 日に、請求人から土木管理課に対し、本件里道に防護柵と「立入禁止」の看板が設置されているので、撤去又は占用許可を受けるよう事業者を指導してほしいと要請があった。
- (5) 同日、土木管理課から事業者に対し、事実確認を行い、看板の撤去を指導した。
- (6) 令和 6 年 12 月 6 日に、事業者から土木管理課に対し、看板を撤去した旨の報告があり、現地写真にて確認を行った。

- (7) 令和7年2月20日に、請求人から土木管理課に対し、本件防護柵の撤去の要請があった。
- (8) 令和7年2月28日に、土木管理課から請求人に対し、本件防護柵について、事業者に占有許可申請指導を行うと連絡した。
- (9) 令和7年4月23日に、土木管理課から宇久行政センターに本件防護柵の現地確認を依頼し、宇久行政センター職員が現地確認を行った。
- (10) 令和7年5月19日に、土木管理課及び有害鳥獣対策室の職員が、本件防護柵の現地確認を行い、「立入禁止」の看板が撤去されていること、里道進入口に設置されている本件防護柵の扉が誰でも容易に開閉可能で、事業者の許可を得ることなく誰でも自由に往来できること、本件両里道において現在も営農が継続されていることを確認した。

#### 4 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

法第242条第1項に規定する「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の是正措置を講じない場合等をいう。」（昭和38年12月19日付自治庁行発第93号自治省行政課長通知）とされ、具体的には、「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おそ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と該当するものと解することができる。」（横浜地裁平成20年5月14日判決平成19年（行ウ）第15号）と判示されている。

これを法定外公共物である里道上に設置された本件防護柵についてみると、平成24年及び平成27年に、両地区の組合の要望により、協議会が国庫補助事業を活用して導入し、組合へ貸与し、受益者が設置したものであるが、事業用地化に伴い、協議会、組合、事業者の三者間で覚書を交わした上で、事業者が補助金を返納し、防護柵の所有者は事業者となっている。そして、事業用地となった後も当該地において営農が継続されており、引き続き有害鳥獣対策が必要なことから、覚書において、事業者により防護柵の撤去及び移設並びに新たな防護柵の設置を実施するとし、防護柵の撤去等を行う場合には当該地区の営農者と協議が必要とされ、事業者だけの判断では撤去等ができないようになっている。そもそも、全国的にイノシシによる農作物被害は甚大であり、宇久町においてもその被害防止対策は必要不可欠であるが、国は、広範囲な防護柵設置を推奨しており、防護柵を設置する場所に里道があることによりその里道に防護柵を設置できないとなると、防護柵設置の本来の目的の達成が困難となる。

また、土木管理課は、令和6年11月25日に請求人の通報によって本件事案を覚知し、

直ちに事業者へ事実確認を行い、「立入禁止」の看板の撤去を指導している。その後、令和7年4月23日に宇久行政センター職員が現地確認を行い、令和7年5月19日には土木管理課及び有害鳥獣対策室の職員が、本件防護柵の現地確認を行い、「立入禁止」の看板が撤去されていること、里道進入口に設置されている本件防護柵の扉が誰でも容易に開閉可能で、事業者の許可を得ることなく誰でも自由に往来できること、本件両里道において現在も営農が継続されていることを確認している。

なお、土木管理課から、令和7年2月28日に請求人に対し、本件防護柵について事業者へ占有許可申請指導を行う旨回答したものの、同時期に事業者から事業用地内に法定外公共物がある場合の防護柵の囲み方についての相談があっており、今回の事案の取扱と併せて一貫性をもって回答する必要があると考え、事業者にはまとめて指導・回答することとし、占有許可の可否や許可する場合の管理方法、災害があった場合の危険負担など多岐にわたる検討、整理が必要であることから時間を要しており、現時点において事業者への最終的な指導には至っていないものの、今後、占有申請の手続を行うよう指導する予定である旨の弁明がなされ、その後の質疑において、事業者に対し6月に占有許可申請を行うよう指導したい旨の発言もなされている。

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おそれは生じておらず、佐世保市における裁量権の逸脱又は濫用も認められない。また、占有申請の手続を行うよう指導する予定との弁明もなされていることから、現時点において、条例に規定する事務手続上の占有許可申請手続が行われぬまま占有されている事実は認められるものの、違法若しくは不当に財産の管理を怠っている事実はないと判断する。

ここで、代理人が、財務会計上の損害として「道路という土地所有権の完全な行使が妨げられている状態が発生し、現在も継続している。よって、本件両里道の財産的価値は毀損されていると判断されるから、財務会計上の損害が発生していると評価できる。」と主張することについても考察を行う。

代理人は、「両里道は、他方向からのアクセスが出来ない状態で、封鎖者以外の公衆は、封鎖によりその里道内にアクセスすることが出来ない状況となっている。すなわち、封鎖により封鎖地点での公衆の往来が妨害されているだけに止まらず、封鎖者は、各封鎖地点から奥方向に100メートル(合計600平米)以上に渡り事実上の支配を及ぼして道路を不法に占有し、公衆による道路の利用を不可能としている。」と主張しているが、前述のとおり、両里道の本件防護柵において、土木管理課及び有害鳥獣対策室の職員が、「立入禁止」の看板が撤去されていること、里道進入口に設置されている本件防護柵の扉が誰でも容易に開閉可能で、事業者の許可を得ることなく誰でも自由に往来できること、本件両里道において現在も営農が継続されていることを確認している。

このことから、土地所有権の完全な行使が妨げられているとは言い難い。

そもそも、本件両里道上の防護柵は、前述のとおり、当初は農地保全のため、組合からの要望により協議会が導入して、受益者が設置したものであり、事業用地となり所有権が事業者へ移転した現在においても、当該地において営農が継続されていることから、イノシシ等による当該地への侵入を防ぎ、保全するという当初の目的は何ら変わっていない。つまり、往来を妨害するためではなく、本市の農業政策上必要なものである。

よって、代理人の主張には理由がなく、本件両里道の財産的価値は毀損されておらず、財務会計上の損害は発生していないと判断する。

## (2) 占用料の賦課・徴収を怠っている事実があるのか

本件請求において申立てはないものの、事業者が占用許可申請手続を行っていないことにより、本来徴収できるはずの占用料が徴収されておらず、財務会計上の消極的損害が発生しているということも考えられるため、これについて考察を行う。

法定外公共物の工作物等による占用等については、条例第5条第1項本文で「法定外公共物において次に掲げる行為をしようとする者は、市長の許可（以下「占用等の許可」という。）を受けなければならない。」とされ、占用等の許可が必要な行為について列記してあるが、同項第4号では「敷地又はその上空若しくは地下に工作物又は施設（以下「工作物等」という。）を新築し、改築し、又は除去すること。」と規定されている。また、同条第2項で「市長は、前項各号に掲げる行為が法定外公共物の管理に支障を及ぼさず、かつ、やむを得ないと認められる場合は、占用等の許可を与えることができる。」と規定されており、同項に基づきその可否の判断が行われている。

土木管理課からも、通常、里道を横断するような工作物の占用は認められないものの、里道の周辺に農地が広がり、農地及び里道へのイノシシ等からの被害が想定される場合においては、簡易に設置・撤去ができ、容易に開閉が可能で且つ当該地の営農組合等が同意しているワイヤーメッシュ柵については、農地及び里道の保全の観点から、条例第5条第2項に該当するものとし、里道の横断占用であっても許可できる旨の弁明がなされている。

占用料については、条例第10条第1項で「市長は、使用者から占用料又は採取料（以下「占用料等」という。）を徴収する。」と規定され、同条第2項で里道の占用料の額については、佐世保市道路占用料徴収条例の例により算定することとされている。

一方、条例第11条で「市長は、公益上その他特別の理由があると認めるときは、占用料等を減免することができる。」と規定されているが、その詳細な事項については、規則で規定されている。

これを本件防護柵についてみると、設置の経緯、現在の状況は前述したとおりであり、農業用地の保全という目的は失われていないことから、規則第10条第2項により占用料について減免できる物件であると判断する。

土木管理課からも、本件両里道に設置されたワイヤーメッシュ柵については、設置時に占用申請はなされていなかったものの、仮に設置時に占用申請がなされていた場合、当該

ワイヤーメッシュ柵は各々の地区の営農者によって農地の保全を目的として設置されたものであることから占有を許可し、規則第10条第2項において準用される佐世保市道路占有規則第11条第2項第13号に規定されているとおり、「かんがい排水施設その他農用地の保全又は利用上必要な物件等」については、占有料等は免除となる事案であるものと思料される旨の弁明がなされている。

このことから、現時点においては、追徴を含めて占有料を賦課・徴収する理由は生じておらず、財務会計上の消極的損害は発生していないと判断する。

(3) まとめ

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

令和7年6月9日

佐世保市監査委員	宮崎 祐輔
佐世保市監査委員	赤瀬 隆彦
佐世保市監査委員	井上 友子