

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。

令和4年6月1日

新潟市監査委員	古 俣 誉 浩
同	伊 藤 秀 夫
同	五十嵐 完 二
同	串 田 修 平

第1 請求の内容

1 請求の提出日

令和4年4月8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、令和4年4月13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 北区農業委員会会長は、株式会社Aから農地法第5条第1項の規定による農地転用許可申請を受け、令和2年11月30日付で許可した。その申請に添付された略図には、「出入口」「道路」の表記があるが、使用目的を駐車場とした新潟市北区横土居地内の1,548.30㎡の転用土地（以下「本件転用土地」という。）の出入口に接する約4m幅員の土地（以下「本件法定外公共物」という。）は、道路ではなく法定外公共物であるから、東端を新潟東港臨港道路5号線（以下「臨港道路」という。）に接する部分から約150mまでの区間（以下「請求対象区間」という。）については、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。）に沿った使用許可を受けなければならない。しかし、その条例に従った手続を怠る事実が認められる。なお、建物の一室の入口（玄関

ドア)には「株式会社B」の表記があり、株式会社Aの代表取締役(以下「代表者」という。)等と同じ条例違反を行う反社会的法人と考えられる。

イ 臨港道路から本件法定外公共物に入って西側に約130m進んだ地点に接している本件転用土地の駐車場使用は、その形態が営利企業の占用的な使用である。当地域は市街化調整区域であるから土地価格は安価であり、新潟県が令和3年12月21日に分譲した近傍価格と比較衡量すれば、約3億円安い。加えて、請求対象区間を許可なく舗装工事並びに側溝などを構築して、北側土地と南側土地を一体使用している。

ウ 安価で取得した土地を活用した運送業経営は、同業他社に比較して絶対有利である。まして、公共用地を許可なく出入口通行として使用し、許可なく構築工事を行った行為は、条例に違反する。その使用形態は、営利を目的とした運送業としての業務使用であり、社会的公平性を侵した違法行為である。新潟市は有する財産を公正で公平に運営しなければならないから、代表者等に許可した農地転用には誤りがあり、内在する違法行為と共に、それらの黙殺看過する行為は、代表者等に便宜供与した重大な犯罪と思慮する。

(2) 措置請求

一連の不正行為は、昭和60年に代表者の企んだ策謀であり、その不正行為を支持した旧豊栄市並びに新潟市等の行政上の責任が疑われる。その不正行為とは、条例に反した解釈並びに無作為である。

ア 株式会社A及び株式会社Cの両社(以下「本件運送業者等」という。)は、臨港道路から本件法定外公共物を境にして、北西側部分と南東側部分に分けた各々の土地を、臨港道路から各々の部分に出入口を設けた土地の使用が可能である。

イ 現在の使用形態は法(憲法・法律・条例・規則等)に背いたものであるから請求対象区間の使用を止めることを求め、損害賠償の補償を求めなければならない。その請求先は代表者及び本件運送業者等である。

なお、新憲法並びに法律が施行されて75年を経た現在、北区横土居から旧豊栄市及び新潟県全体に至るこの地域社会は、多数決(又は大衆)民主主義並びに法の支配の欠落であり、新潟市行政には猛省が求められる。

第2 監査の実施

1 監査対象部局等

北区役所建設課（以下「北区建設課」という。）、土木部土木総務課（以下「土木総務課」という。）及び農業委員会事務局を監査対象としました。

2 監査の方法

現地監査及び関係書類等の監査を行い、北区建設課、土木総務課及び農業委員会事務局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7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、請求人は令和4年4月26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8項の規定に基づき、北区建設課、土木総務課及び農業委員会事務局の職員を立ち合わせました。

4 請求人の主張に対する北区建設課、土木総務課及び農業委員会事務局の見解

(1) 請求対象区間における使用許可の必要性について

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項第1号から第3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、請求対象区間は本件転用土地に接する区間だけでなく、それ以外の区間も含め、通行の支障となるような構造物等の設置による形質変更も行われておらず、また近隣の農地の耕作者が通行するなど一般の公共の用に供されているため、本件運送業者等が排他的、独占的に使用しているとは認められず、条例に基づく使用許可は不要と考えている。

なお、請求対象区間のうち臨港道路から西側に64.45mの区間においては、舗装及び側溝を設置している状況も含め、本件運送業者等が排他的、独占的に使用しているとは認められず、条例に基づく使用許可が不要であることは、請求人自身が提起した住民訴訟における令和元年7月26日付け最高裁決定にて確定している。

(2) 本件転用土地における農地転用許可に係る事務について

農地転用にあたっては、農地法の規定に基づき許可要件の審査を適正に行っており、本件転用土地における農地転用許可は問題ないものと考えている。

また、農地転用にあたり当該土地に法定外公共物が隣接する場合、当該法定外公共物の形質変更が伴わなければ、農地法上の手続きは不要であり、本件転用土

地における農地転用については、隣接する本件法定外公共物の形質変更は伴っていない。

なお、請求人が本件法定外公共物を出入口として使用していると主張している本件転用土地は、駐車場として整備されているものの出入口として使用されておらず、出入口として使用されているのは、平成 19 年に農地転用が許可された本件転用土地の隣接地である。

5 事実関係の確認

現地監査及び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」と定義されている。

本件法定外公共物は、広域合併前の旧豊栄市において、平成 15 年 4 月 1 日に国より譲与された。なお、譲与に伴い、法定外公共物の管理事務も新潟県より旧豊栄市に引き継がれ、現在に至っている。

また、本件法定外公共物は、東端で臨港道路に接し、本件運送業者等の敷地を南北に分断する形で西走し市道に接しており、公図上、水路と堤で構成されているが、請求対象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利用されている。一方、請求対象区間より西側の区間は農地に接しており、その区間は農業用水路としての機能を有している。

(2) 請求対象区間について

請求対象区間は、本件法定外公共物のうち、臨港道路に接面する部分から西側に約 150m 進んだところまでの、本件運送業者等の敷地に南北より挟まれている区間である。

請求対象区間のうち東側の長さ約 85m の区間は、請求人が平成 29 年 7 月 31 日付け及び平成 30 年 4 月 25 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（以下「前回監査」という。）において、既に監査を実施しており、本件運送業者等の敷地と一体的にアスファルト舗装や側溝が設置されている状況であり、本件運送業者等とその関係者の車両だけでなく、近隣の農地の耕作者も通行していることを確認している。

一方、請求対象区間のうち西側の長さ約 65m の区間は、令和 4 年 4 月 26 日の現地監査において、その西端で本件転用土地と接しており、アスファルト舗装や

側溝が設置されていない状況であるが、両区間は一体的に利用されており、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、本件運送業者等以外の者も通行することができる状態であることを確認した。

(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を、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こと。」、同項第3号では「前2号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こと。」と定義している。また、同条例第8条第1項では、同条例第5条第1項の規定による使用許可を受けた者は、同条例別表第1の基準により、道路、橋りょう又は栈橋については1平方メートルにつき80円を使用料として納めなければならないと定めている。

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) 令和2年11月30日付け農地転用許可について

請求人が請求対象区間の違法使用の発端と主張する本件転用土地に対する農地転用許可は、株式会社Aが自社倉庫に隣接する農地を譲り受け、関連会社の従業員用駐車場として利用するため、農地法第5条第1項の規定に基づき行った許可申請に対し、当時の北区農業委員会が農地法などの関係法令の許可基準に則して許可したものである。

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。

1 監査対象事項の決定

(1) 住民監査請求の対象となる行為等について

住民監査請求は、自治法第242条第1項において、普通地方公共団体の住民は、当該普通地方公共団体の執行機関又は職員について、違法又は不当な財務会計上の行為又は怠る事実があると認めるときは、これらを証する書面を添え、監査委

員に対し、監査を求め、当該行為を防止し、若しくは是正し、若しくは当該怠る事実を改め、又は当該行為若しくは怠る事実によって当該普通地方公共団体の被った損害を補填するために必要な措置を講ずべきことを請求することができることと定められており、その対象は、普通地方公共団体の長又は職員等による違法若しくは不当な財務会計上の行為又は怠る事実に限定されている。

したがって、請求人が主張する違法又は不当のうち、本件運送業者等が使用許可を受けずに本件法定外公共物を使用していることに対し、使用料を徴収しないことが、違法又は不当に財産の管理を怠る事実にあたるか否かを本件監査の対象とし、それ以外の財務会計上の行為又は怠る事実とはいえない主張については、本件監査の対象たり得ないものと判断した。

(2) 本件監査の対象とする本件法定外公共物の区間について

前述のとおり、請求対象区間のうち東側の長さ約 85mの区間（以下「前回対象区間」という。）については、既に監査を実施して監査請求を棄却（一部却下）し、その決定に対し請求人が提起した住民訴訟においては、その訴えを棄却（一部却下）した判決が確定している。

既になされた住民監査請求を再度行うことの可否について、昭和 62 年 2 月 20 日最高裁判決では、「自治法第 242 条 1 項の規定による住民監査請求に対し、同条 3 項の規定による監査委員の監査の結果が請求人に通知された場合において、請求人たる住民は、右監査の結果に対して不服があるときは、自治法第 242 条の 2 第 1 項の規定に基づき同条の 2 第 2 項 1 号の定める期間内に訴えを提起すべきものであり、同一住民が先に監査請求の対象とした財務会計上の行為又は怠る事実と同一の行為又は怠る事実を対象とする監査請求を重ねて行うことは許されていないものと解するのが相当である。」と判示している。この判例は、直接的には、実質的に同一内容の住民監査請求を再度行うことを認めた場合に、住民監査請求における出訴期間制限の趣旨が没却される結果となる点を問題にするものであるが、争点に関する判断の蒸し返しを禁止する趣旨も含まれるものと理解できる。上記訴訟の事実審では、株式会社Cによる排他的、独占的使用の有無が主要な争点となり、地方裁判所、高等裁判所においていずれもこれが否定され、これに対する請求人の上告も棄却されていることから、上記事実関係に関する判断が確定している。これに対し、本件請求では、株式会社Cに加え株式会社Aの使用をも問題視するという形式的な違いはあるものの、本件法定外公共物の排他的、独占的使用の有無に関わる状況については前回監査時と異なる事情が生じている等の主張は一切しておらず、このため、本件請求は単純な蒸し返しとなっているものというほかない。

したがって、前回対象区間に関しては、上記最高裁判決の考え方を援用して再

度の監査請求は不適法としてこれを却下し、本件監査においては、請求対象区間から前回対象区間を除いた、西側の長さ約 65mの区間（以下「本件対象区間」という。）を対象とすることとした。

以上のことから、本件監査においては、請求人が主張する違法又は不当のうち、本件法定外公共物における本件対象区間について、本件運送業者等が使用許可を受けずに使用していることに対し、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た。

2 本件対象区間における使用許可及び使用料徴収の必要性について

前回監査において当時の監査委員は、本件運送業者等が本件法定外公共物のうち前回対象区間を主に利用していることは認められるものの、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、本件運送業者等以外の者も通行することができ、実際に地元の農家等も通行していることが認められることから、本件運送業者等が本件法定外公共物を排他的、独占的にその目的以外の目的で使用しているとはいえないとして請求人の監査請求を棄却し、その後請求人が提起した住民訴訟においても、本件運送業者等に対する本件法定外公共物の使用許可は不要とする判決が確定している。

そこで、本件監査では、本件法定外公共物における前回対象区間より西側の本件対象区間の状況についてあらためて現地監査を実施したところであるが、前回対象区間と本件対象区間は一体的に利用されていること、また前回対象区間と同様に、本件対象区間においても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、本件運送業者等以外の者も通行することができることを確認した。

以上のことから、本件監査においても前回監査の結果と同様、本件運送業者等が本件対象区間において排他的、独占的に本件法定外公共物をその目的以外の目的で使用しているものとはいえず、本件運送業者等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、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

よって、監査委員合議の結果、本件請求のうち監査対象事項については、理由がないものと認め、これを棄却し、その余についてはいずれも不適法であるから、これを却下します。