

監 査 結 果

以下の多治見市職員措置請求について、次の通り決定する。

平成24年10月12日

多治見市監査委員 尾 関 恵 一
多治見市監査委員 井 上 あけみ

記

請求の受付

1 請 求 人

岐阜県多治見市大正町2-33 木 塚 隆 夫
岐阜県多治見市廿原町380 木 塚 勝 子

2 請求年月日

平成24年8月17日

3 請求の要旨

請求人は監査委員に対し、次の措置を講ずるべきことを請求する。

多治見都市計画事業多治見駅北土地地区画整理事業の施行者代表者多治見市長は、仮設道路関連の設置・撤去・維持管理費、関連補償費等多治見市の損害総額を多治見市へ補填すること

4 請求の理由

- (1) 仮設道路予定地にあった工作物等を強制除却したことは土地地区画整合法（昭和29年法律第119号。以下「法」という。）77条に定める除却の条件を欠き違法である。
 - (2) 仮に仮設道路設置が適法であったとしても、必要としない従来駐車場敷地まで工作物等の除却範囲を拡げていることは比例原則に反している。また、その土地を第三者の貸し駐車場に使わせている。
 - (3) 一時的副次的施設である仮設道路の設置にあたり、法79条の定めによる土地収用法の手続きを経ていないので違法である。
 - (4) 仮設道路を設置しなくても、旧街道と従来の音羽小名田線の交差部を主体とする局部的交通切り替えで、雨水管下水管の継ぎ替えが短期間で終わっており、仮設道路の必要性は全くなかったものである。
- よって、請求の要旨の措置請求をする。

5 請求の要件審査

本件請求は、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「地自法」という。）242条2項の「当該行為のあった日又は終わった日から1年を経過したときは、こ

れをすることができない」という要件において、期間が経過している財務会計行為が含まれているが、「監査の実施 5 事実の確認」において要件を具備する支出として記載した財務会計行為に関しては、地自法 2 4 2 条所定の要件を具備しているものと認めた。

監査の実施

1 監査対象事項

請求の内容及び陳述並びに請求の要件審査の結果を総合的に判断して、監査対象事項を次のとおりとした。

仮設道路の設置について、その必要性がなかったこと、法 7 7 条及び法 7 9 条に違反していること、また、工作物等の除却範囲を不要に広げたことから、仮設道路関連の費用を支出した行為は、地自法 2 4 2 条 1 項の「違法又は不当な公金の支出」に該当するのかが。

2 監査対象部局

都市計画部区画整理課

3 請求に対する多治見市長の回答

請求人の監査請求に対する多治見市長の見解・意見を求めたところ、回答は次のとおりであった。(平成 2 4 年 9 月 5 日付け多区整第 3 7 7 号意見書、平成 2 4 年 9 月 2 1 日多区整第 4 2 7 号意見書、平成 2 4 年 1 0 月 3 日付け多区整第 4 5 1 号意見補充及び平成 2 4 年 9 月 1 9 日の陳述の聴取)

(1) 法 7 7 条について

工作物等の除却については、法 7 7 条 1 項中、「仮換地若しくは仮換地について仮に権利の目的となるべき宅地若しくはその部分を指定した場合」で、「除却することが必要になったとき」の要件に該当するものであり適法である。

ア 「仮換地若しくは仮換地について仮に権利の目的となるべき宅地若しくはその部分を指定した場合」については、工作物等の除却を行った土地(多治見市音羽町一丁目 6 5 番 1、6 4 番 3、6 4 番 4、6 5 番 3、6 5 番 4、6 4 番 1。以下「本件土地」という。)は平成 1 4 年度に仮換地指定されていた。(仮換地 6 街区 4、5、6 画地)

イ 「除却することが必要になったとき」については、事業全体の進行上、除却を行う必要があった。

法 9 8 条 1 項に規定する仮換地指定は、「換地処分を行う前において、土地の区画形質の変更若しくは公共施設の新設若しくは変更に係る工事のため必要がある場合」に指定するものであり、この指定により、既に本件土地は、仮設道路用地も含め、本事業全体の施行上、区画形質の変更等に係る工事を要する土地となっていた。当該土地上に支障となる物件があれば、移転又は除却を行わない限り施工できないことから、除却の必要性も当然生じることとなる。本件土地の位置は、第三者の仮換地としても指定されており、施行

者は、同地上の支障物件を除却し、道路との段差を解消して道路と均比の高さにし、宅地の整備をして、仮換地指定を受けている者が、早期に仮換地の使用・収益をできるような状態にする必要があり、除却の必要性があったといえる。また、除却による仮設道路用地の確保ができない場合、本事業地区内の交通幹線である都市計画道路音羽小名田線の切り替えが不可能となる。これにより周辺の宅地整備が止まり、本事業全体の進行が妨げられるといった点においても除却を行う必要性があったものである。

本除却処分、仮設道路設置についての問題は、現在係争中であることから、参考として1審、2審の判決文を添付し、2審判決文より一部引用を行う。

平成24年8月14日付け、「平成23年（行コ）第50号 損失補償、損害賠償請求控訴事件」判決で、法77条1項の「除却の必要性の要件は、個別の事案ごとに具体的に検討する必要がある」としている。1項の「必要となったとき」とは「仮換地の指定を受けた第三者が、仮換地の使用収益を開始するために、仮換地上に存する建築物等を移転、除却することが直接的に必要とされる場合に限定されると解するのは柔軟性に欠けるものというべきであり、」、「本件事業全体の円滑な進行の観点からみて適切なものと認められるから、本件除却処分は法77条1項の必要性の要件を満たすものと認められる」としている。

（2）比例原則について

仮設道路部以外のその他の部分についても、新たな仮換地、街路として整備される部分にあたり、物件の除却は必要であった。当方の行った除却処分は、上記（1）に述べた法77条1項の要件のもと、同条2項に定める除却意思の照会を行い、同条7項に基づき適法に実施したものであるが、こうした処分を行ったのは、本件土地上の物件につき、協議による移転の見込みがないために実施せざるを得なかったものである。仮設道路部とその他を分けて、後者につき時点を遅らせていれば、協議移転に同意を得られたとは考えられない。

第三者の貸し駐車場として使用させた点について、まず本土地区画整理事業地区は市街地に存するため、仮換地指定がなされても、仮換地先に支障物件がある場合が通常であり、仮換地先の支障物件の移転、除却、その後の宅地整地をした上で、同地に指定を受けた権利者が物件を移転、当該権利者の物件が移転し空いた従前地部分をまた異なる権利者の仮換地先として整備する、いわば玉突き状態で宅地整備を進めざるを得ない地区である。このため工事の進捗状況によっては、従前地も仮換地も利用できなくなる場合が生じる。そうした土地では、駐車場経営といったような事業が営めず従前の土地で事業を営んでいたものは損失を被ることとなるから、従前の事業を継続し損失が生じないよう代替地を用意する必要があった。代替地としては、周辺の工事の進捗上、宅地整備の待機状態となっている土地を確保し、一時的な事業用地（駐車場）として、本件土地のように工事

に、支障のない期間これに充てたものである。

なお、本件土地は仮換地指定により使用収益が停止され、本件土地上に新たに指定された仮換地についても使用収益の開始ができない状況であった。このため、同地は使用収益者不在の土地となることから、施行者が仮換地の使用収益開始日まで管理を行ったものである。

前記判決では、「本件仮設道路予定地は本件駐車場のうち19台分の駐車スペースにとどまるから、その範囲を超えて本件駐車場の全部について本件工作物及び本件立竹木を除却した本件除却処分は、比例原則に違反し控訴人の裁量権を濫用するもので違法である旨主張する」件については、「本件工作物及び本件立竹木の除却を直接施行するのであれば、2回に分けるよりも1度で済ませたいとの控訴人の判断は、法101条の損失補償制度の存在をも考慮すると、いまだ控訴人の裁量権を濫用した違法な措置であるということとはできない。なお、本件除却処分後、控訴人が、本件仮設道路用地等を除いた本件各従前地の大部分を第三者に駐車場として使用させていた事実も、上記判断を覆すに足りない。」とし、本件措置は違法性がないとしている。

(3) 法79条について

法79条は、施行者が仮換地指定されていない土地を事業の施行のために欠くことのできない施設の用地として、先行して使用する必要が生じた場合などに適用されるものである。本件について、仮設道路は仮換地指定された土地を使用して設置されたものであり、同条の適用はない。

(4) 仮設道路の必要性について

仮設道路の必要性についてであるが、新たに築造する都市計画道路音羽小名田線（以下「新音羽小名田線」という。）及び同道直下の雨水幹線函渠の築造、旧の都市計画道路音羽小名田線（以下「旧音羽小名田線」という。）及び同道直下の雨水幹線函渠の撤去にあたり、仮設道路は必要であった。

新音羽小名田線、新設雨水幹線函渠を既設部に接続し切り替えを行うにあたり、旧音羽小名田線の交通を遮断あるいは迂回させる必要が生じる部分が3ヶ所存在し、特に旧音羽小名田線は、交通幹線であり切り替え工事のために交通を遮断することは困難であった。交通の遮断が困難とすると、仮設道路にて交通を迂回させることとなるが、既設との両端接続部のみでなく、その途中に新旧道路及び雨水幹線函渠が交差及び接近している箇所も存在し、工事の作業スペースなどを考慮するとこの工事区間は相当な延長となり、請求者の指摘する局部的な迂回では新音羽小名田線、新設雨水幹線函渠への切り替え工事は不可能であったと判断される。

前記判決では、本件仮設道路の設置について、被控訴人は「法79条1項に基づいて土地収用法の事業認定を受けた上で、本件各従前地を使用すべきであったから違法である旨主張し」、「控訴人は、法100条の2によって本件各従前地を

使用したものであるから適法である旨主張するところ、当裁判所は控訴人の主張が正当であると判断するものである」とし、さらに「仮に違法であったとしても、このことは上記の法 77 条 1 項の必要性の判断に消長をきたすものではない」としている。さらに「認定事実に基づいて検討するに、本件各従前地について仮換地指定を受けていた者が、仮換地を早期に使用収益するためには、本件都市計画道路の切り替え工事が終了すること、そして、そのためには本件仮設道路の設置が必要であったことが認められ」として、仮設道路の必要性は認定されている。

(5) 以上により施行者の行った措置は適切であるから、補填義務は一切ない。

4 請求人の証拠の提出及び陳述

請求人に対して、地自法 242 条 6 項の規定に基づき、平成 24 年 9 月 19 日証拠の提出及び陳述の機会を与えた。そこにおいて請求人は、書面を提出して、次のことを述べ、新たな証拠を提出した。また、平成 24 年 10 月 3 日及び平成 24 年 10 月 9 日付けにて意見書の提出があった。

(1) 仮設道路について

仮設道路に関しては、その施工計画を立てる時にどれだけ事前調査がなされたのか、必要性についてどのような結果が出たのかは非常に大きな問題である。しかし、仮設道路を必要とした具体的理由の解る資料（事前調査資料を含め）を開示請求したところ不存在であった。なお、平成 17 年 1 月 24 日の交渉記録によれば、「仮設道路について他のケースの検討の余地がない。工法としては検証してきたが費用まで比較にいたっていない」、また「最適工法であるかどうかの検証をしていないと言ったのは、工法としては検証してきたが、細かな工事費用までを算出して比較するまでには至っていない」との発言が見られるが、開示請求の結果は不存在であった。

仮設道路の必要性については、土地区画整理事業により音羽小名田線のルートが変更されるため、その直下にある下水管や雨水管を切り替えないといけないためであるとの説明であった。しかし、局部的交通切り替えで約 5 ヶ月の短期間で終了し、下水管・雨水管の切り替えにより音羽小名田線の新設道路部と従来道路部は接続した。また、事業計画によれば幅 3m の雨水管を幅 16～20m の道路内で埋設替えするものであり、新旧道路の交差部も若干の拡幅等で工事施工は可能である。

(2) 比例原則について

施行者による駐車場の直接除却は行政強制であり、比例原則が適用されることについては一般的に異論はないが、本件は貸し駐車場を除却しておいて、同じ貸し駐車場として第三者に使わせたというものであり、「いわば目にあまるものではない限りは、施行者裁量を広く容認する」立場にあっても容認できない。施行者裁

量を容認するとすれば、工作物等の直接除却には比例原則は適用しないと同一ことである。

本件は、仮設道路予定地部分が直接施行であったことから、仮設道路に必要としない駐車場用地までも除却範囲を上げたものであり、仮設道路予定地部分を任意に除却した場合には必要としない駐車場用地は引き続き使用できたのである。

(3) 従前地の管理について

使用収益開始日を別に定めて仮換地指定された従前地が、第三者に同じく使用収益開始日を別に定めて仮換地指定された場合、当該従前地の管理については、最高裁判決昭和35年11月1日の示すところによれば、仮換地の使用収益開始日までは従前の宅地の使用は許容される。一方で、従前地を仮換地指定された第三者は、使用収益開始日に拘わりなく、不法占拠者に対しては明け渡しを求めることができる。

法100条の2の施行者管理地との関係については、前記最高裁判示等を考慮すれば、本件従前地は仮換地に指定されない土地ではないので、施行者管理地に該当しない。

5 事実の確認

関係書類の調査により、次の事実を確認した。

(1) 仮設道路関連費について

区画整理課へ確認をしたところ、仮設道路関連の公金の支出は次のとおりであり、地自法242条2項の要件を具備する支出は、22番から28番の支出であった。

番号	支出負担行為日	内 容	金額 (円)	支 払 日
1	平成16年度	物件移転補償費(6件)	314,129,878	平成16年度
2	平成17年4月1日～平成18年3月23日	物件移転補償費(9件)	325,803,950	平成17年5月26日～平成18年4月6日
3	平成17年10月4日	仮設駐車場整備工事	1,482,600	平成17年度
4	平成17年7月29日	直接施行実施計画書作成	2,625,000	平成17年度
5	平成17年12月13日	仮設道路(1)整備工事	5,000,000	平成18年1月10日
6	平成18年1月25日	仮設道路(2)整備工事	6,600,000	平成18年2月16日
7	平成18年2月23日	舗装(仮設道路)工事	4,700,000	平成18年3月9日
8	平成18年2月2日	直接施行実施業務	1,785,000	平成18年4月6日
9	平成17年12月22日	物件移転補償調査	630,000	平成18年2月9日
10	平成18年4月1日	仮設道路(1)整備工事	12,056,200	平成18年8月7日
11	平成18年4月1日	仮設道路(2)整備工事	13,395,150	平成18年8月7日

12	平成 18 年 4 月 1 日	舗装(仮設道路)工事	13,840,900	平成 18 年 10 月 23 日
13	平成 19 年 11 月 13 日	仮設道路付替工事	10,000,000	平成 19 年 11 月 29 日
14	平成 19 年 11 月 13 日	仮設道路付替工事	16,103,000	平成 20 年 4 月 14 日
15	平成 20 年 7 月 3 日	訴訟費用(着手金)	1,384,341	平成 20 年 7 月 14 日
16	平成 20 年 7 月 14 日 ~ 平成 23 年 2 月 17 日	報償費・旅費(16 回分)	187,200	平成 20 年 8 月 4 日 ~ 平成 23 年 3 月 10 日
17	平成 21 年 4 月 1 日	訴訟費用(着手金)	692,170	平成 21 年 5 月 28 日
18	平成 23 年 5 月 31 日	予納郵券代、印紙代	177,140	平成 23 年 6 月 1 日
19	平成 23 年 6 月 1 日	報償費・旅費	11,700	平成 23 年 6 月 23 日
20	平成 23 年 5 月 31 日	控訴費用委託料	945,000	平成 23 年 6 月 27 日
21	平成 23 年 7 月 8 日	報償費・旅費	32,280	平成 23 年 8 月 8 日
22	平成 23 年 9 月 2 日	報償費	10,000	平成 23 年 9 月 15 日
23	平成 23 年 10 月 24 日	報償費	10,000	平成 23 年 11 月 14 日
24	平成 23 年 12 月 20 日	報償費	10,000	平成 24 年 1 月 10 日
25	平成 24 年 2 月 13 日	報償費	10,000	平成 24 年 3 月 5 日
26	平成 23 年 6 月 7 日	区画道路(9-1 号)築造・ 宅地(2・6 街区)整地工事	36,440,250 (撤去費含)	平成 24 年 3 月 29 日
27	平成 24 年 3 月 23 日	訴訟委託料(終了金)	2,100,000	平成 24 年 4 月 12 日
28	平成 24 年 4 月 19 日	報償費	10,000	平成 24 年 5 月 10 日

監査の結果

本件請求についての監査の結果は、合議により、次のように決定した。

1 結論

本件請求にかかる請求人の主張には理由がなく、請求人の求める措置の必要性も認められないので、棄却する。

2 結論に至った理由

本件請求の対象となる財務会計上の行為又は怠る事実は、「監査の実施 5 事実の確認」のとおりであると解する。

対象となる財務会計上の行為である支出そのものは各規程に則って行なわれたものである。地自法 242 条の規定に基づく住民監査請求の対象は、違法若しくは不当な財務会計上の行為又は怠る事実であり、1 年を経過した行為は監査請求の対象とはならない。しかしながら、対象となる財務会計上の行為又は怠る事実（以下「当該行為等」という。）そのものに違法性は認められない場合であっても、当該行為等に先行する行為が、これに後続する当該行為等と密接又は事実上直接的な関係にあり、重大かつ明白な違法性があるときには当該行為等も違法となる場合があると考える。

請求人が違法であると主張する行為には、期間を経過しているものも含まれるが、上記理由により、次の点について検討する。

(1) 仮設道路の必要性について

本件仮設道路は、多治見駅北土地区画整理事業において位置・延長等が変更される都市計画道路音羽小名田線の代替道路として設置されたものであるが、請求人は、仮設道路の必要性はなかったと主張するため、まずこの点について検討する。

旧音羽小名田線は、国道 19 号方面から南進し JR 多治見駅の北側を通り西方向（音羽町方面）へつながる幹線道路であり、交通量が多く、また直下には雨水管が埋設されていた道路であった。本土地区画整理事業においては、旧音羽小名田線のルート変更を行なう工事であるため、旧音羽小名田線を新音羽小名田線へ切り替えるためには、旧音羽小名田線を従来どおり使用しつつ、新音羽小名田線の築造工事を行い、完成後に新旧道路を切り替えることになると考える。

この点において、市は、新音羽小名田線の築造工事及びその直下に埋設する雨水管の築造工事を行なう場合に、新音羽小名田線と旧音羽小名田線が交差及び接近する部分があり、旧音羽小名田線を遮断あるいは迂回させる必要が生じる部分があったと主張する。また、市は、工事の作業スペースも考慮すれば工事区間も相当な延長になり、局部的な迂回では新音羽小名田線、新設雨水管への切り替えは不可能であったと主張する。

この点について、請求人及び市から提出のあった図面から、市が主張する新音羽小名田線と旧音羽小名田線が交差及び接近する部分が複数箇所確認でき、交差する延長も相当あることが確認できる。この交差及び接近する部分においても、交差等しない道路部分も含め、既設の雨水管の撤去工事、新設の雨水管の築造、新音羽小名田線の築造工事が予定されていたものである。

以上の状況から、上記の工事を効率的に施工するには、旧音羽小名田線を通行止め（遮断）にする必要があると判断され、旧音羽小名田線が交通量の多い幹線であったことを考慮すれば、通行止め（遮断）とせずに仮設道路を設置した市の対応は妥当なものであると判断する。

また、仮設道路の位置については、市から提出のあった判決文（名古屋高裁平成 24 年 8 月 14 日判決）から、設計速度、起終点の到達時間、施工延長、新たに築造する区画道路との併用等の観点を勘案しルートを選定を行なったことが確認でき、請求人及び市から提出のあった図面から仮設道路の位置を鑑みても、妥当性を欠いているとまでは言うを得ない。

(2) 仮設道路の設置手続きの違法性について

次に、請求人は、一時的副次的施設である仮設道路を設置する場合には、法 79 条に定めのある土地収用法の手続きを経していないので違法であると主張しているため、この点について検討する。

本件請求において、土地区画整理事業区域の宅地はすべて法 98 条に規定される仮換地指定がなされていた。それにより各従前地は、使用収益が停止されるとともに、その土地について仮換地を予定している者においても、使用収益を開始することができる日を仮換地の指定の効力発生の日と別に定めることとされていた。そのように使用収益をすることができる者のなくなった土地については、施行者である市が管理するものであるとする市の主張は妥当であると判断できる。

従って、本件には法 79 条の適用はないと解するのが妥当である。

(3) 仮設道路予定地にあった工作物等の除却について

次に、請求人が仮設道路予定地にあった工作物等を強制除却したことは法 77 条に定める除却の条件を欠き違法であると主張しているため、この点について検討する。

法 77 条 1 項は、施行者は、仮換地指定、仮権利地指定をした場合、従前地につき使用収益の停止をした場合、公共施設の変更若しくは廃止に関する工事を施行する場合において、従前の宅地又は公共施設用地に存する建築物等を移転除却することが必要となったときは、これらの建築物等を移転除却することができる規定である。

本件請求においては、仮換地指定が平成 14 年になされており、また仮設道路予定地周辺においては、新音羽小名田線の築造、第 6 街区の宅地整地工事、区画道路の築造等工事が予定されていた。仮設道路の設置は、上記 (1) のとおり必要性があるものであり、また当該仮設道路を設置しない場合は、本事業地区内の交通幹線である都市計画道路音羽小名田線の切り替えが不可能になり、その結果、周辺の宅地整備が止まり、本事業全体の進行が妨げられると判断できる。

以上のことを勘案すれば、法 77 条の要件を欠いていると言えず、違反なものではないと判断する。

(4) 工作物等の除却範囲の拡大について

請求人が、必要としない従来駐車場敷地まで工作物等の除却範囲を拡げていることは比例原則に反しており、また、その土地を第三者の貸駐車場に使わせていると主張している点について検討する。

上記で述べたとおり、仮設道路周辺では仮設道路以外の工事が予定されていたこと、また法 100 条の 2 における施行者が管理する土地であったことを勘案すれば、違法であるとまでは言うを得ないと判断する。

(5) 以上により、仮設道路を設置した行為については、違法又は不当なものではないと判断することから、この行為に後続する本件請求の対象となる仮設道路関連費用を支出した行為も違法又は不当なものではないと判断する。