

## 監査結果公表第 8 号

地方自治法第 242 条第 1 項の規定により、平成 26 年 10 月 3 日付けで提出された住民監査請求について、同条第 4 項の規定により監査を行ったので、その結果を次のとおり公表する。

平成 26 年 12 月 4 日

四日市市監査委員	伊藤	晃
同	廣田	正文
同	石川	勝彦
同	野呂	泰治

### 第 1 請求の受付

#### 1 請求人

四日市市西山町在住	矢田	定信
四日市市西山町在住	矢田	延人
四日市市西山町在住	佐竹	一男

#### 2 請求書の收受日

平成 26 年 10 月 6 日

#### 3 請求の内容

「平成 26 年 10 月 3 日付け四日市市職員措置請求書」の原文のとおり

##### 1 請求の要旨

(1) 四日市市長、田中俊行及び四日市市上下水道事業管理者、塚田博(以下 2 者を「四日市市」という)は、四日市市西山町字小割の土採取行為区域周辺に存在する、四日市市が管理すべき財産である法定外道路及び水路の存在を見過ごし、あるいは知りながら管理すべき責務を怠り、(四日市市法定外道路、水路その他の公共物の使用及び管理に関する条例違反)平成 21 年頃、希望産業(以下「のぞみ」という)の意のままに赤道を潰させ、また、水路を異状に加工させて私道(通路橋)をつくらせた。

その不法に占有した私道を使い、のぞみは大型重機・ダンプカーの出入りを自在にして、土採取事業を開始した。(土採取計画申請者、四日市市波木町 1077 番地 79 希望産業有限会社代表取締役重松百合子・平成 21 年 5 月 18 日付け三重県宛土採取計画認可申請、同年 6 月 8 日認可)その後、不当に認可外への土取りを拡大させるなど、水路の不法占有から始まった悪意の事業は、土取り区域周辺に存在した西山町の歴史的遺産として保全すべき景観及び神社跡地を消滅させた。(山田町加富神社蔵書「伊勢国三重郡吉田郷小山田村、正一位加富大明神之記」及び瑞雲山安性寺第十八世「香樹院宜秀」氏著の「矢田監物の

いた村、小山田の歴史」書物参照)

さらには、西山町住民が先代から引き継ぎ守ってきた「滝の不動尊」を祀る木造建屋が連日繰り返される大型ダンプカーの走行振動により、また、それらの粉塵による汚染等から破損・汚損し、その管理・清掃を担ってきた地域住民の苦悩が伝えられるなか、今なお当地にとって取り返しのつかない環境汚染問題が引き起こされている。

- (2) その中でも、四日市市が日本下水道事業団へ委託発注した四日市市日永浄化センター第4系統建設工事(以下「第4系統建設工事」という)で出る発生土の扱いについて、その受け入れ先となったのぞみは自社の土採取地を平成22年2月頃から平成23年9月頃まで仮置き場として契約。そして搬入、仮置きされた発生土の全量を搬出することなく、塩分を含む貝殻混じりの砂とヘドロ状態の汚泥(廃棄物の処理及び清掃に関する法律違反)を埋め込み放置した。

それら発生土の仮置き場としての契約であるなら、その仕様に於いて土砂全量の搬出費用を見込んだ工事費が計上されていることは容易に判断でき、不当にその場に埋め込んで搬出しなかった費用まで支払う契約はあり得ない。しかし、実際には四日市市は、搬出しなかったために減額されるべき搬出費用について、減額することなく当初の工事費全額について財務会計処理をして支払った。

これについては、一旦、仮置き場としての前提で委託契約を結んでいる以上、仮置きから埋め立てへの変更を把握するよりも前に当初の委託契約金を支払うことがあったとしてもやむを得ない。また、埋め込みによる土壤汚染の回避を求め、且つ、埋めることで不要となる搬出費用の扱いについて等、平成22年9月頃、当自治会が指摘して以降は、四日市市としてもこのことについて調査し、対応すべきであって、仮置き場からの搬出費用に相当する工事費について、四日市市が損害を被っている状態を解消すべき是正措置を講ずる義務があるはずである。

にもかかわらず、四日市市はこれを放置しているのであるが、このような事態はまさに財産の管理を怠っているというべき事態である。

については、本来であれば減額されるべきであった工事費については、四日市市が損害を被ったことになるのであるから、当該損害額について、四日市市は委託契約先(日本下水道事業団)へ賠償請求をなすべきである。

また、四日市市は、市の財産である水路を不法に占有されながらその撤去命令を怠り、あるいは占有期間相当の使用料収入を請求すべきところ、これをせず放置していることで、使用料に相当する損害も発生している。

- (3) この様に、種々の問題を引きずるなか、昨年(平成25年)7月末頃、市内の会社役員(以下「ガス会社」という)から、この地を購入して太陽光パネル発電事業を始めると知らされた。

このことから、当自治会はガス会社に対し、不法占有道路をこの夏(平成25年)撤去すると市担当課から聞いている。その道路がなければ工事ができないのは明らかであり、解決策が示されるまで着工を遅らせることが最善策であ

ると忠告。しかし、聞く耳持たず問題を無視、のぞみと共謀して予定していた道路の撤去作業を遅らせ、大型車・大型機材を投入して太陽光パネルを設置、さらに敷地内舗装工事の完成を待たせたのち、ようやく昨年12月、のぞみが撤去。その後、自社（ガス会社）の一方的都合に合わせるがごとく、当自治会にとり諸悪の根源でしかなかった問題の水路を再び占有するため、その手続きを探っている。

また、この事業地周辺にある土地改良事業で整備した農業用優先道路をガス会社が共用することとなり、改良区周辺の農業従事者からは道路管理の苦情が出るなか、それら状況を確認巡回中、昨年植樹の立ち枯れに続き、本年（平成26年）春に再植樹した桜の苗木も立ち枯れを起こしているのを発見した。

この原因をさぐるため、平成26年6月7日四日市大学教授らの支援を受け、周辺の湧き水を取水して検査した結果、塩分数値が異常値を示していることが判明。しかし、立ち枯れの直接的な原因と断定するには更に継続した調査が必要と思われるなか、その結果をもって四日市市へ検討を要請したところ、我々の期待すべき回答は得られずにいる。

- (4) そこで引き続き立ち枯れの原因をさぐるため、自治会が過去に知り得た情報をもとに検証していくと、まず、平成22年2月頃始められた仮置き土砂の不当処分について、当時、自治会に何の説明も無いまま進められ、突然に現地の異様な状況を確認した住民の追及で発覚している。

次いで四日市市には、多量の塩分を含むシルト系砂、貝殻混じりの砂、ヘドロ状の汚泥であることから、仮置きされた全量を搬出するよう要求するも、大量にその場へ埋め込んだ。その悪意の行為がなされた早い時期に、のぞみに汚泥土砂を掘り起こさせて搬出するよう指示さえすれば被害を回避できたのであって、四日市市はその指示を怠り別紙1（平成24年7月26日四水下建発第317号）の報告をもって収拾させている。

そして、そのなかで、水質検査を実施した結果「問題なし」と報告して責任の回避を図っている。その根拠とするのが、平成23年1月19日の塩分調査報告である。その別紙2（日永浄化センター第4系統建設工事における現場発生土の仮置き埋立（西山町地内）に係る塩分調査報告書）を見ると、電気伝導率（農業用水0.3mS/cm以下基準）を測定してそれぞれの判断が記されているが、測定値1.6~2.1について、「山水に比べ、対象土に接触した水質ではやや高めの値が検出されている。」測定値0.61~1.0では「対象土から離れた地点での水質ではやや値が低くなっている。」と、さらに、「本調査結果から判断する限り、西山町内対象土による周辺農作物への影響は極めて小さいものと考えられる。」と、今後、予想される塩害責任を回避するための考察としか捉えられないものとなっている。

- (5) いずれにしても、事の顛末すべては四日市市が財産として管理すべき責務を怠り、塞いではならない水路を潰されたことに始まり、桜の立ち枯れが起きている現状を直視しないで、取り返しのつかない環境汚染を引き起こした責任は免れない。

## 2 措置すべき請求事項

- (1) 四日市市は、環境の保全（環境基本法及び四日市市環境基本条例）に関しその責務を負うなか、委託契約関係にある日本下水道事業団及び宮本・穂積JV・水谷・アイトムJV・のぞみらに対し、不法行為をさせないための注意義務を怠り、悪意の埋立てによる環境汚染を引き起こさせた。そのことで、地域住民に与えた精神的苦痛は重大であり、汚染を取り除き保全すべき景観を復元する等、救済対策を講じること。
- (2) 四日市市は、第4系統建設工事で委託契約した日本下水道事業団に対し、執行した支払い済み予算額の内、違法支出となる損失額（具体的には、のぞみが土砂の搬出費用として計上していた費用のうち、土砂の搬出をせずに埋め立てたことによりかからなくなった搬出費用に相当する金額）につき、日本下水道事業団らに返還させるべく、損害賠償請求をすること。
- (3) 四日市市が水路の管理を怠り不法占有されていた道が昨年撤去された。しかし、当初の景観とはかけ離れ、復元状況は不十分極まりないものである。よって責任を担う四日市市のもと、不動尊を祀る自然環境に配慮するとともに水害を起こさない加工となるよう、のぞみに指示して完全な復元となるよう施工させること。
- (4) 四日市市が水路の不法占有を知りえたのは、遅くとも第4系統建設工事の仮置き場とした平成22年8月頃であろう。よって、それ以降今年の撤去完了まで、占有されていた期間の使用料相当額を、のぞみに対し損害賠償請求をすること。

「平成26年10月24日付け内容の補正」の原文のとおり

四日市市職員措置請求書の内容の補正について下記の通り追加します。

### 1 請求の要旨

- (3) 市担当課とあるのは、河川排水課。

四日市市（以下「市」という）は、四日市市上下水道局下水建設課。

## 2 措置すべき請求事項

- (1) 地元の土木要望により施行となった西山町小割の不動尊へ通ずる赤道の路肩整備工事が平成21年6月完了。その約半年～1年後に希望産業が重機を使い整備全箇所を破壊。その破壊行為とともに水路を不法占有したことで悪意の事業が拡大、結果環境破壊・汚染へと突き進んだ。この破壊による路肩整備費用の損失について、市は希望産業に損害賠償請求すべきところ怠っている。  
市の損害となる路肩整備工事費2,755,200円を損害額として希望産業へ賠償請求、また、路肩整備の復元を求めるとともに埋めこみ処分により生じた土壌汚染並びに周辺地域への汚染拡大の防止措置を講ずることを求めます。

- ( 2 ) 別紙、行政情報不存決定通知書のとおり、搬出搬入車両の伝票から費用の開示を求めたが、「日本下水事業団から引き継ぎを受けていないため」として費用の特定はできないでいる。しかし、市から業務委託を請けた日本下水事業団及び水谷・アイトムJV・宮本・穂積JVが希望産業との間で締結した契約における請負代金のうち仮置き場の搬出費用分相当額は、別紙（下水建設課職員土井氏の記録）から $16,000\text{m}^3 + 10,800\text{m}^3 = 26,800\text{m}^3$ をその場に処分したことは明らかであり、監査において委員各位が関連部に指示さえすればその処分量から搬出費用のうち市の損失額分は容易に算定できることで、その額をもって損失額相当分とすることができるものである。

「ら」とは、日本下水事業団が契約する、水谷・アイトムJV・宮本・穂積JV・さらに希望産業を指すが、市の委託契約先とするのは日本下水事業団1社と限定できるのであれば「ら」は削除する。

- ( 3 ) 不法占有により、水路の流れがかわり、大雨によって以前の環境からは予想も出来ない洪水が発生、その結果、滝壺の水位が異常に高くなり滝壺の土砂崩れ及び水路の損壊が発生した。このことから平成24年度末あたりから滝壺付近から不法占有箇所手前まで西山町排水路改良工事が施工され、市はその事業経費（排水路設計業務委託・公共嘱託登記等業務委託・排水路改良工事）総額6,500,000円を支出した。しかし、その後占有箇所を不完全に復元され、現況は土砂及びコンクリート塊の崩れにより、水路としての機能、不法占有前の景観を失うに至っている。（別添写真参照）。このことは、水路の接続ができて有効となる改良工事を無駄にした希望産業に対し、その工事費用について市は損害賠償を求めること。又は、監査請求人らは、水路及び景観を不法占有前の状態に回復して、市が水路を適切に管理することを求める。

- ( 4 ) 占有の場所は、別紙、写真・地図矢印で示す地点。

占有の範囲は、ヒューム管（ $2\text{m} \times 1\text{m}$ ） $\times 10$ 本が埋設されていたことから占有した長さは20m。

不法占有期間は、平成21年6月完了の不動尊近くの赤道路肩整備工事確認から、約1年後の7月28日の不動尊祭礼に向かった時点で赤道整備の破壊を発見、同時に水路の不法占有を確認した。以上から判断すれば平成22年7月28日から平成25年11月30日となる。

その事実証明は、事実証明資料目録5に添付した土砂搬入搬出経路図

「平成26年11月11日付け内容の補正の修正」

四日市市職員措置請求について、以下のとおり修正します。また、下記の目録のとおり別紙証拠書類を提出します。

1. 平成26年10月24日付四日市市職員措置請求書（内容の補正）のうち、2措置すべき請求事項（3）上から5行目の総額6,500,000円を総額7,343,662円と訂正する。

## 2. 追加資料目録

内容の補正措置すべき請求事項(2) についての資料等

### 4 請求の受理

本件請求については、平成26年10月31日に要件審査を行い、法第242条所定の要件を具備しているものと認め、これを受理した。

## 第2 監査の実施

### 1 監査対象事項

平成26年10月3日付け措置請求書、平成26年10月24日付け措置請求書内容の補正、平成26年11月11日付け内容の補正の修正及び請求人の陳述から、以下の事項について、違法若しくは不当に財産の管理を怠る事実があるかを監査対象事項とした。

#### 【監査対象事項1】

日永浄化センター第4系統建設工事において、建設発生土の一部が西山町字小割の土砂採取地に処分されたことによって、土壌汚染が発生していること。

#### 【監査対象事項2】

日永浄化センター第4系統建設工事において、西山町の土砂採取地に仮置きした建設発生土は、全量を日永浄化センターへ戻すことになっていたにもかかわらず、その一部を仮置き場から搬出せずに処分したことにより掛からなくなった搬出費用について、四日市市(以下「市」という。)が日本下水道事業団(以下「事業団」という。)に対して損害賠償請求を行っていないこと。

#### 【監査対象事項3】

希望産業有限会社(以下「希望産業」という。)が通路橋を撤去し、水路形態に復元したものの、水路の一部が崩壊し通水機能を損ね、通路橋上流部で市が整備した排水路が機能を発揮できなくなって、排水路の整備にかかった費用が無駄となったにもかかわらず、市が希望産業に対して損害賠償を求めていること。

また、通路橋撤去後の水路が設置前の景観とかけ離れているにもかかわらず、希望産業に水路及び景観を通路橋設置前の状態に回復することを求めず、水路を適切に管理していないこと。

#### 【監査対象事項4】

希望産業が無許可で通路橋を設置して水路を不法占有していた期間の水路使用料について、市が徴収すべきところこれを放置していること。

#### 【監査対象事項5】

希望産業が、西山町字小割の不動尊に通ずる赤道を、重機を使い路肩整備工事

全箇所を破壊したことについて、市が損害賠償及び路肩整備の復元を求めていること。

## 2 監査対象部局

上下水道局下水建設課、都市整備部道路整備課・河川排水課を監査対象とした。

## 3 請求人に対する証拠の提出及び陳述の機会の付与

法第242条第6項の規定に基づき、平成26年11月11日に請求人に対して、証拠の提出及び陳述の機会を付与した。

請求人からは新たな証拠が提出され、請求要旨の補足説明を受けた。

## 4 関係職員の陳述、現地調査

平成26年11月17日、同月18日に上下水道事業管理者、都市整備部長他9名から陳述の聴取を行った。また同月19日に関係職員が立ち会い、現地調査を行った

# 第3 監査の結果

## 1 事実関係の確認

### 【監査対象事項1について】

市は、民地に植樹された桜の苗木の立ち枯れ状況について、下水建設課職員が平成26年8月5日に現地確認を行っている。

市は、平成26年10月21日に日永浄化センター第4系統地内にて土を採取し、塩化物イオン濃度の測定を行った。

### 【監査対象事項2について】

市は、四日市市公共下水道日永浄化センター第4系統の建設工事委託に関する協定に基づき、事業団に対し12回にわたって総額5,979,600,000円を支払った。1回目の支払いは平成21年3月31日、最終12回目の支払いは平成23年12月26日である。

### 【監査対象事項3について】

市は、西山町自治会からの要望により、通路橋上流において排水路改良工事を実施し、平成25年6月12日に完成認定した。これにかかる経費として工事請負費5,135,550円、委託料1,391,827円（水路設計業務431,550円、水路測量業務430,500円、公共囑託登記等業務529,777円）の合計6,527,377円を支払った。

市が整備した排水路の下流側である通路橋を撤去した箇所において、水路の一部が崩壊し通水機能に影響を与えている部分が存在した。

市は、平成26年11月5日に希望産業に対して電話により、コンクリートブロックの撤去等水路の補修を指示した。

#### 【監査対象事項4について】

市は、平成22年9月15日に西山町自治会からの通報により、希望産業が作った通路橋の存在を覚知した。

市は、平成22年9月21日に希望産業と面談し、水路使用許可申請の手続きを行うよう、口頭で指導した。これに対し、希望産業から、水路使用許可申請については必要な検討を行ったうえで提出する、との回答が口頭であった。

市は、平成25年7月4日付けで通路橋を撤去するよう文書で指示した。

市は、平成25年12月9日に希望産業が通路橋を撤去したことを確認した。

#### 【監査対象事項5について】

市は、小山田地区土木要望により、路肩整備工事を実施し、平成21年7月7日に完成認定した。これにかかる経費として工事請負費1,920,450円を支払った。

市は、西山町自治会からの通報により、希望産業が土留めを撤去し、道路の路肩に沿ってU字溝と張りコンクリートを設置したことを覚知した。

## 2 監査対象部局の陳述内容

### 上下水道局

平成26年10月3日付け措置請求書に対する陳述

請求事項(1)及び(2)について

#### 四日市市日永浄化センター第4系統の建設工事委託の概要

日永浄化センターは、本市の単独公共下水道日永処理区の汚水処理する施設であり、第1系統を昭和40年に供用開始後、事業の進捗に合わせ、第2系統、第3系統の建設を順次行ってきた。第1系統から第3系統まで計76,300m<sup>3</sup>/日の処理能力を有する施設として現在稼働中である。

しかし、整備区域の拡大に伴い、流入する汚水量は、平成27年度には現存施設の処理能力を超えると予想されるため、平成20年度に第4系統の建設工事に着手し、平成27年度中に第一期分の完成を目指し、事業を進めている。

第4系統は、凝集剤併用型ステップ流入式多段階硝化脱窒法+急速ろ過法という高度処理方式を採用しているが、この処理方式は、日本下水道事業団(以下、「事業団」という。)が開発し、実用化した技術であり、第4系統の基本計画の段階から、設計は事業団が行っており、工事についても事業団に委託協定して行っている。

なお今回の対象工事は、平成20年度協定(期間:平成20年6月30日~平成

23年12月28日)により事業団が発注した、日永浄化センター第4系統建設工事(受注者:水谷・アイトムJV)及び日永浄化センター第4系統建設工事その2(受注者:宮本・穂積JV)である。

#### 本件についての弁明

請求事項(1)の後半部分は、事業団が発注した2つの工事の受注者が、建設発生土の一部を西山町字小割の土砂採取地に処分したことについて、土壌汚染が発生しているものとして、請求人はその土壌汚染並びに周辺地域への汚染拡大の防止措置を講ずることを求めていると考える。請求人は、以下の2点を理由として示している。

受注者が処分した建設発生土の塩分により、昨年・本年とその周辺で西山町自治会が植樹した桜の苗木の立ち枯れが生じた。

土壌汚染については、事業団において、対象土に含まれる塩分による周辺農作物への影響を検証するため、平成23年1月19日に8地点で実施した水質調査による塩分調査(電気伝導率及び塩化物イオン濃度)において、対象土周辺の浸み出し水等の5地点において、電気伝導率が農業用水基準である0.3mS/cmを超える値(0.6~2.1mS/cm)となっている。

以上の請求人の主張に対して、市としての考えを述べる。

水質調査については、請求人が主張しているとおり対象土周辺で基準値を超える電気伝導率の値が出たことを考慮し、周辺農作物への影響を検証するためモニタリング調査を行っている。調査に際しては、対象土からの放流水地点より下流側への調査が有効であるとして、事業団より、別途4地点(放流水の上流側で対象土の影響を受けない場所も設定し、比較の対象とした)を設定したモニタリング調査を2月から9月まで計5回実施した。その結果は以下のとおりであり、周辺への影響の可能性は低いものと考えられる。

まず、電気伝導率について、国の定める農業用水基準(0.3mS/cm以下)との比較を行った。

仮置き・埋め立て地からの放流水については、8月調査(0.31mS/cm)で同基準(0.30mS/cm)を超過する結果を確認したものの、その検出レベルは、対象土の影響を受けない鎌谷川上流部の河川水の結果とほぼ同レベルのものであった。ほとんどの結果が同基準を下回っていたことから、仮置き・埋め立て地からの放流水が周辺地の農作物に影響を及ぼす可能性は低いものと考えられる。

次に、塩化物イオンについては、「廃棄物最終処分場整備の計画・設計・管理要領 2010改訂版」(社団法人全国都市清掃会議,平成22年5月28日)に記載されている参考値との比較を行った。

塩化物イオンについても、全ての結果が、参考値(500mg/l)を大きく下回る結果であり、電気伝導率の結果と同様に、周辺への影響の可能性は低いものと考えられる。

また上記とは別に、西山町の土砂採取地に処分した対象土と同等の土を日永浄化センター第4系統地内にて平成26年10月21日に採取し、土壌中に含まれる塩

化物イオン濃度（塩分）の測定を行ったが、農林水産省農村振興局の「農村の除塩マニュアル,平成23年6月」に記載されている基準値（50mg/100g）を大きく下回る結果であった。

以上から土壤汚染並びに周辺地域への汚染拡大はないものであり、汚染拡大の防止措置を講ずる必要はないものと考えている。したがって、住民監査請求の対象となる「財産の管理を怠る事実」は存しない。

なお、請求人の主張する立ち枯れ状況についても本市としても現地確認をおこなっているが、60本中5本が枯れており、立ち枯れの状況も限定的であることを確認している。また、立ち枯れの原因が建設発生土から流出した塩分であるかは請求人においても究明されていない。

住民監査請求の対象としては、財産の管理など財務会計上の行為に限ることとされている（『地方自治法基本解説』川崎政司303～304頁）。本請求では、請求人は土壤汚染並びに周辺地域への汚染拡大の防止措置を講ずることを求めているが、これらの行為は財務会計上の行為には該当しないため、そもそも住民監査請求の対象とならないものと考えられる。

請求事項（2）は、事業団が発注した2つの工事について、西山町の土砂採取地に仮置きした建設発生土は、全量を日永浄化センターへ戻すことになっているにもかかわらず、その一部を仮置き場から搬出せずに処分したことにより掛からなくなった搬出費用について事業団に対して損害賠償請求を行うことを求めているものと思われる。

本案件については、前述のとおり、本市は事業団と日永浄化センター第4系統の建設を目的とした契約を締結したが、契約上、仮置きした建設発生土の取扱いについての定めはなく、施設の建設方法については建設発生土の処理方法も含め、建設工事内容全般を委託していた。したがって、事業団の判断で、建設発生土が適切に処理されている限り、債務不履行が生じるものではない。そのため、事業団としては、本市に対する債務不履行などの状況になく、市としては事業団に損害賠償を請求する理由はない。

なお、本案件は、かねてより西山町自治会から指摘を受けていることから、市としては、念のため事業団と受注者との契約関係についても確認をしている。その中で、本市から事業団に対し設計仕様書を確認し、事業団と受注者との契約関係についても適正に執行されていることを確認している。

## 都市整備部

平成26年10月3日付け措置請求書に対する陳述

請求事項（3）及び（4）について

### 事実の概要

希望産業有限会社（以下「希望産業」という。）は、四日市市西山町字小割地内を流れる水路に水路構造物を敷設及び盛土を行い、通路橋を設置した。その後、対

岸の土地においては土採取や四日市市上下水道局発注工事の残土置き場等により大型車両がこの通路橋を往来するようになった。

四日市市（以下「市」という。）は、西山町自治会からの通報により通路橋の存在を確認した。しかし、この通路橋は「四日市市法定外道路、水路その他の公共物の使用及び管理に関する条例」の規定に基づく公共物（水路）使用許可（以下「使用許可」という。）を得ておらず、また水路構造物は使用許可基準に適合していないことから、市は希望産業に対し使用許可基準に適合する水路構造物に改良し、使用許可の手続きを行うよう指導を行った。

希望産業は、水路構造物の改良を行う意思を示すものの、水路使用の手続きを行わず放置していたことから、平成25年7月4日付けで通路橋の撤去を指示する文書を希望産業に送付し、平成25年12月に希望産業が通路橋を撤去した。

この通路橋の件に伴い西山町自治会と協議を進める中、西山町自治会からの要望により通路橋上流において排水路改良工事を平成24年度から平成25年度にかけて実施した。

#### 本件についての弁明

請求事項（3）は、希望産業が通路橋を撤去し、水路形態に復元したものの、水路の一部が崩壊し通水機能を損ね、通路橋上流部で市が整備した排水路が機能を発揮できなくなったとして、排水路の整備にかかった費用が不当となったことから、希望産業に対し、損害賠償を求めるとの請求であると考えます。

また、通路橋撤去後の水路が、設置前の景観とかけ離れていることから、希望産業に水路及び景観を通路橋設置前の状態に回復することを求めるべきであるとともに、水路を適切に管理することを市に請求するものであると考えます。

本案件は、市の指導のもと希望産業が通路橋を撤去した箇所において、水路の一部が崩壊し通水機能に影響を与えている部分が存在するものの、当該箇所は市が整備した排水路の下流側にあたり、市が整備した排水路自体は機能を保持している。したがって、排水路改良工事の費用は無駄になっておらず、当該費用について希望産業に対する損害賠償請求の必要はないものと考えます。なお、水路の崩壊については、平成26年11月5日に希望産業に対して補修指示を行っており、今後は点検等の実施による適正な管理に努めていくこととしている。

景観の回復については、私有地の問題であり、市の財産管理権は及ばないため、市としては、希望産業に対して原状回復等の請求はできないものと考えます。

このように、本市としては、必要な財産管理を行っているものであり、住民監査請求の対象となる「財産の管理を怠る事実」は存しない。

請求事項（4）は、希望産業が無許可で設置した通路橋について、水路を使用していた期間の水路使用料を徴収すべきところを放置していたことは不当であり、希望産業に使用料相当額を求めるとの請求であると考えます。

本件については、市の指導により平成25年12月に希望産業が通路橋を撤去しているものの、水路を通路橋として使用していた期間の水路使用料相当額については、請求するための手続きを進めている。

以上のとおり、本市としては、「財産の管理を怠る事実」は存しない。

## 平成26年10月24日付け請求の補正に対する陳述

### 請求事項(1)について

#### 事実の概要

本件工事は、地区からの要望事業として赤道を含む道路の土留め工事を行い、平成21年7月7日に完成認定している。なお、この道路は、古くから、私有地を一部取り込む形で、赤道の幅よりも広い道路として地元で使用されていた。したがって、道路の端の部分は私有地にあたり、本件工事が行われた道路の路肩も、私有地になる。

その後、翌年の春頃に希望産業が道路西側の民地内において、土砂採取等を行った際、道路の路肩に沿ってU字溝と張りコンクリートを設置し、そのために不要となった土留めが撤去されていた。

なお、撤去された資材は、道路面より突出していた柵板とH鋼であり、使用可能な資材は希望産業に市の資材置き場(生桑町)へ搬入させ、市の道路修繕作業に使用している。

#### 本件についての弁明

本請求は、西山町字小割の不動尊に通ずる赤道を、重機を使い路肩整備工事全箇所を破壊させた「希望産業」に対して、損害賠償及び路肩整備の復元を求めるべきであるとの請求と考える。

本案件は、民地側の土地利用により土留め沿いの民地に「希望産業」が排水路を設けた際、市が設置した土留めの天端が道路面より5~20cmほど高くなっており、また、施工延長127mの内、段差が大きい71mの区間で道路側に巾1mほどの畔のような盛土がしてあったものを、この突出した部分を撤去して既存道路と路肩を水平にしたものである。

これにより、道路路肩の機能を有するとともに有効幅員が広くなり、道路排水が排水路に流れるようになった。

すなわち、本件事案は、道路に隣接する民地の土地利用がなされた際、道路機能に配慮した形で道路との隣接部分の工事がなされたため、道路として従前以上の機能を有するようになったという事案である。

市の設置した土留めは、隣接する民地の土地形状の変化により不要になったもので、かつ、新たに道路沿いの民地側に設置された排水路に道路排水を流すためにはかえって障害となったものであり、この部分を既存道路と水平の高さにしたことは、請求人のというような路肩の破壊ではなく、むしろ路肩を改良したもので、先ほど述べたように、従前以上の機能を有する施設となっている。

したがって、希望産業に対して損害賠償及び路肩の整備の復元を求める必要はない。

## 3 監査委員の判断

本件監査請求のうち、監査対象事項 1 については、住民監査請求の対象となる財産が公有財産ではなく、市に損害が発生している事実は認められないと判断されるので、これを却下する。

監査対象事項 3、監査対象事項 5 については、住民監査請求の対象である財務会計上の行為には当たらないと判断されるので、これを却下する。

監査対象事項 2 については、法第 2 4 2 条第 2 項の監査請求期間の制限が適用されると判断されるので、これを却下する。

監査対象事項 4 については、何らの是正措置も講じない場合等には当たらず、市は財産の管理を怠っていたとまでは言えないと判断し、これを棄却する。

## 理由

### 【監査対象事項 1 について】

法第 2 4 2 条に規定される住民監査請求は、地方公共団体の執行機関又は職員について、違法又は不当な公金の支出、契約締結等の財務会計上の行為の是正、防止を図ることを目的としており、単に違法行為等の事実があるだけでなく、その行為によって損害が発生していることが要件となっている。

また、住民監査請求の対象となる財産について、「当該財産が、地方公共団体の所有に属さない場合は、たとえ当該地方公共団体が管理している場合であっても、請求の対象とならない。」とされている（昭和 26 年 7 月 13 日行政実例）。

さらに、最高裁判所は、「たとえ違法・不当な行為又は怠る事実があるとしても、市に損害をもたらさない行為は住民監査請求の対象にはならない。」と判示している（最高裁判所第一小法廷平成 6 年 9 月 8 日判決）。

請求人が主張する桜の苗木の立ち枯れなどの環境汚染は、民地において発生しており、市の財産には当たらない。また、市に損害が発生している事実は認められず、財務会計上の行為にも当たらないと判断されることから、不適法であり、これを却下する。

### 【監査対象事項 2 について】

請求人が主張する法第 2 4 2 条第 1 項に規定される財産の管理を怠る事実について、最高裁判所は、「普通地方公共団体において違法に財産の管理を怠る事実があるとして法 2 4 2 条 1 項の規定による住民監査請求があった場合に、右監査請求が、当該普通地方公共団体の長その他の財務会計職員の特定の財務会計上の行為を違法であるとし、当該行為が違法、無効であることに基づいて発生する実体法上の請求権の不行使をもって財産の管理を怠る事実としているものであるときは、当該監査請求については、右怠る事実に係る請求権の発生原因たる当該行為のあった日又は終わった日を基準として同条 2 項の規定を適用すべきものと解するのが相当である。」と判示している（最高裁判所第二小法廷昭和 62 年 2 月 20 日判決）。

すなわち、本件において、上記最高裁判決にある「実体法上の請求権（怠る事

実に係る請求権)」は、支払金返還の請求権であると解される。また、「怠る事実に係る請求権の発生原因たる当該行為」は、委託料の支払であると解され、この当該行為のあった日又は終わった日を基準として法第242条第2項の監査請求期間の制限が適用されることとなる。

したがって、請求人は、第4系統建設工事委託料のうち、違法支出となる損失額があるので日本下水道事業団に損害賠償請求することを求めているが、当該委託料は平成23年12月26日に支払済みであり、1年以上を経過していることは明らかである。

以上のことから、法第242条第2項の規定により、住民監査請求においては、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、監査請求することができないとされていることから、請求人の主張は不適法であり、これを却下する。

#### 【監査対象事項3及び監査対象事項5について】

請求人が主張する「水路及び赤道の管理を怠る事実」が住民訴訟の対象となるかについて、「地方自治法第242条の2に定める住民訴訟の対象となるのは、同法242条第1項に定める財務会計上の行為又は怠る事実である。これを本件のような道路の管理の問題について言うと、その執行機関又は職員の行為が道路敷地について有する財産的価値に影響を及ぼす場合には、その作為又は不作為が住民訴訟の対象となるが、財産的価値に何ら影響を生じさせないような場合は、その作為又は不作為は、道路管理者の道路行政上の問題となることはあっても、住民訴訟の対象とはならない。すなわち、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とならないというべきである。」(東京高等裁判所平成15年4月22日判決)と解されており、これは住民監査請求においても同様に解される。

すなわち、監査対象事項3における請求人の主張は、水路としての機能を維持するための水路行政上の管理を求めるものであり、財務会計上の行為には当たらない。また、市が整備した排水路はその機能を保持しており、市に損害が発生している事実は認められず、住民監査請求の対象とはならないと判断される。

監査対象事項5において請求人の主張する道路についても、市が設置した土留めが撤去されたことは事実であるが、これは道路に隣接する民地の土地利用がなされた際、道路機能に配慮した形で道路との隣接部分の工事がなされたため、土留めが不要になったものである。これにより有効幅員が広くなり、道路としての機能の改善を行ったものであり、道路としての維持・管理に支障が生じないようにするための道路行政上の管理にあたるものである。また、道路としての機能が従前に比べて低下した事実も認められないことから、路肩整備工事の費用は無駄になっておらず、市に損害が発生している事実は認められず、住民監査請求の対象とはならないと判断される。

以上のことから、監査対象事項3及び監査対象事項5については、不適法であり、これを却下する。

#### 【監査対象事項4について】

希望産業が無許可で設置した通路橋下の水路は市の財産である。その水路の不法占有を長期にわたって継続させてきたこと、及び占有期間における使用料の請求を失念してきたことも事実である。

法第242条の財産の管理を怠る事実については、「具体的には、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日行政実例)とされている。

市は、希望産業に対してその撤去を求めて通告等を行ってきており、平成25年7月4日には文書により撤去を求めている。

したがって、市が希望産業に対して通告等を行ってきたことは、何らの是正措置も講じない場合等には当たらず、市は財産の管理を怠っていたとまでは言えないと判断される。

以上のことから、措置の必要を認めないと判断し、これを棄却する。

なお、市は、11月18日に水路使用料相当額を希望産業に対して請求し、同月25日付けで納入されたことを同月26日に確認している。

#### 4 意見

監査結果については以上のとおりであるが、監査を進めるなかで明らかになったのは、本件請求の事案を含めて、自治会等との連携や要望、通報等への市の対応において、すべてが適切であったとは言い難いことである。

市の業務執行や財産管理に当たっては、市民の理解を得ることが大前提であることを踏まえ、次のことを十分認識し、その実践に努めることを強く要望する。

(1) 自治会が求める基本の考え方は、「地域への説明の徹底や配慮」であり、「周辺環境の確実な保全」であると理解する。これは、西山町が四日市市都市計画マスタープランに自然共生ゾーンとして位置づけられていることや、四日市市環境基本条例、四日市市景観条例にそれぞれ定められた目的、市や事業者等の責務と合致するものでもある。

自治会による桜の苗木の立ち枯れ警告、土壌汚染の懸念表明や残土処分量の疑念、水路の不法占有の通報など一連の問題は、市側から自治会への説明不足と県市が連携した監視や指導の弱さを強く露呈したものと見える。

市は、管理職員、担当職員を問わず、これらのことについて認識を改めるべきであり、改めて基本に立ち返り、周辺住民への丁寧で迅速な説明と対応をさらに徹底し、希望産業に対しては、行政としてより厳正に適切な指導を継続することを強く要望する。

(2) 水路や道路の管理については、今回の請求は財務会計上の行為に当たらず、監査の対象とならなかったが、水路や道路としての機能の維持をするための公

物としての管理を怠っていたことは事実である。このことによって、土壌汚染の懸念や水路の不法占有などが生じたものであり、市に対して反省を求め、業務の改善を強く要望する。

- (3) 水路使用許可を得ない通路橋の存在を3年以上放置し、水路使用料を徴収していなかったことは事実であり、結果的に撤去させ使用料相当額を請求することで事後的に是正したとしても「水路管理行政上の問題」があったことは否めない。かかる事態が再び発生することのないよう、水路管理行政を再度見直すことを強く要望する。

あわせて、水路両側の土砂の流出防止対策や荒れた滝壺周辺の美化や不動尊からの降り道整備などを希望産業、自治会とともに取り組み、里山改良や相互の理解を深める場作り（例えば「西山町地域環境を守る協議会」の設置）の実践を提言する。

- (4) 市が施工して設置した土留めが希望産業により無断で撤去されていたことや、それを覚知せず時日を経過していたことで、「道路管理行政上の問題」があったことは否めない。市が管理する公共物は市民の財産であることを再認識し、より丁寧で厳正な道路管理行政への改革に努力することを強く要望する。

加えて、残土処理場（ソーラーパネル設置場所）の土地に内在した赤道の使用料の回収について検討すること。

- (5) 事業団への委託料は支払い後1年以上経過しているため、監査の対象とならなかったが、その積算書の業務別コスト計算表では、建設発生土の搬入・搬出の経路や残土処分量などを確認できなかった。事業団には日永浄化センター第4系統建設工事内容全般を委託していたものであるが、当初計画からの見直しに伴う業務内容の変更も含めて、契約内容や契約額の透明性を確保する上から、市としても原価内容を正確に把握し、市民に説明できなければならない。

特に、業務委託・工事の発注に当たっては、適切な原価計算に基づく検討を行った上で、明確な計算基礎や分かりやすい説明摘要の明記を徹底し、市民に対して、金額の妥当性・正確性を保証することを再徹底すること。

- (6) 市が、今回の監査請求に記された「水路使用料」の年次の請求を失念していたことは事実であるが、市職員は平成22年9月15日の自治会の通報以来、希望産業への指導面談や、水路工事に関する打ち合わせなどを自治会・希望産業等と行い、最終的に通路橋の撤去を実現させたことは事実である。

西山町自治会の方々には、市が水路の不法占有に対して、水路使用料とは違う観点から、十分ではなかったものの財産管理を続けてきたことを理解していただき、より良い前向きな市との取組みを進められることを要望する。