

栃木市監査委員告示第15号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定に基づき、平成28年9月20日付で請求人 ●●●●氏から提出された栃木市職員措置請求について、同法同条第4項の規定により監査を行ったので、その結果を別紙のとおり公表いたします。

平成28年11月14日

栃木市監査委員 藤 沼 康 雄

栃木市監査委員 天 谷 浩 明

栃木市職員措置請求について

第1 請求の受付

1 請求人

栃木市●●町●●番●●号 ●● ●●

2 請求受付年月日

平成28年9月20日

3 請求の要旨

(1) (A社) ビルの解体工事に伴い、仮囲いの設置に要するとの理由から、平成28年9月8日付で、市道11201号の道路の占用申請が (B社) から提出された。

(2) 栃木市土木管理課の職員は、平成28年9月12日にこれを許可し、占用料として1710円を徴収した。占用の期間は、9月12日から11月30日までで、占用の面積は、鋼板製仮囲い33.05m×0.08mである。

(3) しかし、この許可は、道路法第33条に規定される「道路の敷地外に余地がないため」という許可基準や、同法32条に記載される「交通に支障を及ぼす虞のないと認められる」という規定に反し、違法である。

また、この仮囲いが実際に設置されたのは8月20日であり、9月8日付の申請内容と異なる仮囲いが現在では設置されており、これは虚偽の申請である。

(4) 措置要求

市長は、違法な占用許可によって徴収した占用料を返金し、違反して使用された分の占用料を徴収することを求める。

4 請求の要件審査、受理

- (1) 本請求は、所定の法定要件を具備しているものと認め、平成28年9月27日にこれを受理した。
- (2) なお、3(4)措置要求前段について、許可処分が違法であることを理由に処分の取消を求める請求、及び、すでに徴収されている占用料が違法な許可に基づくものであることを理由に返金を求める請求は、地方自治法（以下「法」という。）第242条に規定する住民監査請求の要件を満たさないため却下とし、監査の対象としない。

第2 監査の実施

1 監査対象事項

請求書の内容、請求人の陳述及び証拠書類から判断して、市が道路の占用許可条件に反する使用を黙過していることが、違法若しくは不当に財産の管理を怠る事実であるかどうかを監査の対象とした。

2 請求人の証拠の提出及び陳述

法第242条第6項の規定に基づき、請求人に対して平成28年10月5日に証拠の提出及び陳述の機会を与えた。

3 請求人による事実証明書

現場写真

4 監査対象部局等

建設水道部土木管理課

5 関係人の事情聴取

法第199条第8項の規定に基づき、平成28年10月6日に、次の者か

ら事情を聴取した。

土木管理課長

土木管理課公共物管理係長

土木管理課公共物管理係主査

第3 監査の結果

1 請求人の陳述及び関係人の意見の概要

(1) 請求人の意見

道路法における占用許可基準は、道路外に土地がある場合には道路を貸してはいけないという規定である。ところが、市はそれに違反して道路の占用許可をした。本来求めたいことは、占用物の撤去である。

現に、県道に係る仮囲いについては、栃木県が指導し後退させているが、市は、違法にもかかわらず、一切そういう処置をしていない。

この件については、(B社)、(A社)及び栃木市に対してそれぞれ数回申し入れを行っている。特に、栃木市に対しては、所管課である土木管理課のみならず、都市計画課にも申し入れを行っており、さらに、土木管理課に対しては、不服申立てをしている。

また、(B社)が行った道路の占用申請において、工所用仮囲の材質は鋼板製であり、そのように許可が出ているにもかかわらず、現在ではその一部がポリカーボネート製に変わっており、再度占用許可が必要である。

よって、本占用物は、交通に支障を及ぼす虞があり、尚且つ、(A社)の敷地には余地があることから、道路の占用許可が違法であり、その占用料は返金すべきである。また、許可された内容と異なる占用物の除去を命じ、違反して使用した分の占用料を徴収すべきである。

(2) 関係人の意見

ア 請求人は、本件の道路の占用許可そのものが道路法の規定に反し違法

だと主張している。道路法第33条には、確かに「道路の敷地外に余地がないため」というような事が原則として記載されている。

今回の申請については、(B社) から、(A社) の旧社屋の解体のため、安全性の観点から仮囲いをするということで、道路側溝の天板を塞がない状態とする8cmの占用申請であった。

市としては、現地でも交通に支障をきたすおそれがないことは確認し、その部分が必要だという認識の中で許可をしたものである。

仮囲いについては、その高さについては規定されているが、建物からの距離については規定がない。道路管理者としては、出来るだけ道路に出てもらいたくないということが基本であるが、作業ができなければ意味をなさず、安全性の確保もしなければならないことから許可したものであり、違法な点はない。

イ 請求人は、現在設置されている仮囲いが、申請され許可されたものと異なる材質のものであると主張している。これは、西側約1.4mの透明な仮囲いを指しているものである。

このような仮囲いになった経緯は、請求人が(B社) に対し、交差点の視界不良を指摘し、同社の方で是正をしたということである。3.3mの内1.4mの変更であり、軽微な変更に当てはまるということで、変更の申請まで提出させるものではないと考えており、請求人に対してもその旨を説明している。

占有面積や全体的に材質を変更するような場合は、当然、再度申請を出していただくようになるが、今回の変更はそこまでの変更ではないと考えている。

2 事実関係の確認

関係書類及び関係人に対する調査の結果、次の事実関係を確認した。

(1) 仮囲い設置の経緯

(A社) 新店舗オープンに伴い、旧店舗を閉鎖し解体するため、施工業者である (B社) は、8月20日及び21日に仮囲いを設置した。その計画上、仮囲いは、解体用足場スペース確保のため境界際に設置される予定だったが、車止めポールが障害となる等して越境し、県道及び市道数cmを使用し設置された。

仮囲いが設置された段階では、道路の占用申請が未提出であったため、それぞれの道路管理者に対し占用申請の提出がなされたが、県道側については、その許可がなされる前であったことを理由に敷地側への後退を命じられ、そのように処理されている。また、市道側については、その申請が9月8日付、許可が同月12日になされている。

市における道路の占用許可は、その期間が平成28年9月12日から同年11月30日まで、その面積が鋼板製仮囲い、33.05m×0.08m、2.64㎡、料金が1710円とされている。

また、仮囲いの構造に関しては、(B社) が、請求人より9月2日に交差点の見通しが悪いと指摘されたため、透明板を使用し対処したとされており、その長さは、1.4mであった。

(2) 道路の占用の許可基準

当該基準は、道路法第33条において、道路の敷地外に余地がないためになやむを得ないものであり、かつ、道路の占用の期間、場所、工作物等の構造等について道路法施行令で定める基準に適合する場合に限り、許可を与えることができるとされている。

道路法施行令は、第9条が期間、第10条が場所、第12条が構造、第13条が工事实施の方法、第14条が工事の時期、第15条が道路の復旧に関しそれぞれ基準を定めている。

(3) 道路の占用の許可取り消し

市は、9月12日付で許可した道路占用許可について、(B社) への経緯確認及び経過書の報告等により、許可前着手であったことを理由

として、10月11日付でその許可を取り消し、同月15日までの撤去を指示した。

なお、(B社)は、その指示に従い、10月13日までには占用物件の撤去を完了している。

3 監査委員の判断

住民監査請求について、法第242条第1項は、「普通地方公共団体の住民は、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について、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があると認めるとき、又は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（以下「怠る事実」という。）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こうむ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。」と規定している。

このうち「違法又は不当に財産の管理を怠る事実」とは、普通財産を権原なく占有する者があるにもかかわらず、是正のための措置を何ら講じない場合、行政財産を目的外に使用許可させている場合に許可条件に著しく反する使用がなされていることを黙過している場合等をいう。

このことから、本件請求にある許可された内容と異なる占用物件に関し是正措置を講じないことが、違法若しくは不当に当たるのかを総合的に判断した。

(1) 道路の占用の許可についての考察

本件許可が、法令に反し違法若しくは不当であるかを判断するに当たり、道路法について検討を行った。

ア 道路法第33条第1項の規定は、道路の占用が、次の要件を満たしている場合に限り、その占用を許可することができるとしている。①道路の占用に係る物件が、道路法又は同法施行令に掲げる占用物件に該当していること。②道路の占用が、道路の敷地外に余地がないためやむを得ないものであること。③占用の場所、構造等が政令で定める基準に適合していることの3点を掲げているが、これらの基準は、許可できる最低の基準であって、3点の基準に適合する場合であっても許可しないこともできる。

これは、占用の許可をするかどうかは、原則として道路管理者の自由裁量に属することに起因している。道路管理者は、個別具体的に占用目的、占用形態、占用者等に関する諸要素を総合的に判断して決定すべきであり、当該占用場所の交通量、交通規制、道路状況の変更等からして当該占用を許可させることができない理由が存在し、当該占用許可が必ずしも社会生活上必要なものとは認められない場合、不許可処分にして何ら違法または不当なものではない。

しかし、許可または不許可処分が、道路管理者の自由裁量であるとしても、一般に裁量権を濫用してはならない条理上の制約があることは当然であり、少なくともその取扱いについて合理的な説明が可能でなければならぬ。

イ これを本件に当てはめてみると、まずその占用物件が、道路法第32条第1項第7号及び同法施行令第7条第4号に規定される工事用板囲であることから、1点目の道路法及び同法施行令に掲げる占用物件に該当することについては要件を満たしていると判断できる。なお、工事用板囲は、交通に支障を及ぼすおそれのある工作物等として同法施行令に掲げられているものであるから、(B社) は、警備員を配置することにより、交通に支障を及ぼさないための配慮をしているものと考えられる。

次に、その占用許可に関する決裁文書において、現地調査及び内容検討の結果、適当と判断されるとして、栃木警察署長と協議の上、許可されている。また、栃木警察署長の回答は、工事着手やむを得ないものと認められるとされている。これらの決裁文書や栃木警察署長の回答において、道路の敷地外に余地がないとすることについての記述は一切ないが、それを明確に規定する法令はないことから、その判断は道路管理者の自由裁量に属するものと考えられる。すると、占用物件の設置場所に、道路の敷地外に余地があるかないかは、それぞれの立場において三者三様ではあろうが、道路管理者の判断が明らかに違法若しくは不当であるとする点は見受けられない。

3点目の政令で定める基準に適合していることについては、その申請が、道路法施行令に規定される期間、場所、構造及び工事の時期に関する基準を逸脱するものではないから、要件を満たしていると判断できる。

ウ 以上のとおり、本件は道路の占用における3点の基準を満たしていると考えられることから、それに対する許可が違法若しくは不当に行われたとすることはできない。

(2) 変更された占用物件についての考察

占用物件の変更についての申請が不要であるとした市の見解が、法令に反し違法若しくは不当であるかを判断するに当たり、道路法について検討を行った。

ア 道路法第32条第3項の規定は、道路の占用の許可を受けた者が、占用の目的、期間、場所等申請事項を変更しようとするときは、道路管理者の許可を受けなければならないことを規定している。ただし、その変更が道路の構造または交通に支障を及ぼすおそれがないと認められる軽易なもので次の政令で定めるものを除くとされている。①占用物件の構造の変更であって重量の著しい増加を伴わないもの。②道路の構造又は交通に支障を及ぼすおそれのない物件の占用物件に対する添加であ

って、当該占有者が当該占有の目的に付随して行うものの2点である。

イ 本件占有物件の構造は、許可申請書によれば、鋼板製仮囲い、高さ3.0mと記載されており、そのように許可もなされている。そして、実際にもそのように設置されたが、交差点の見通しが悪いという請求人からの指摘により（ B社 ）は、交差点から1.4mの仮囲いを鋼板製からポリカーボネート製の透明板に変更し設置した。一般的に鋼板製仮囲いは、その重量が高さ3mのもので15kg前後であるが、ポリカーボネート製仮囲いは5kg前後であり、その変更が重量の著しい増加を伴うとはいえない。また、仮囲いを透明板に変更したということは、交通に支障を及ぼさないためになされたことであり、その長さも3.3mの内の1.4mでしかないことから、同条に規定される交通に支障を及ぼすおそれがないと認められる軽易なものと認められる。

ウ 以上のとおり、本件占有物件の構造の変更は、道路法第32条第3項に規定されるあらかじめ道路管理者の許可を受けなければならない変更であるということとはできない。

(3) 道路の占有の許可取消についての考察

市は、当該道路の占有許可を10月11日付で取り消しており、その結果として残されたものは、許可されることなく道路が占有されていたという事実である。

占有料は、その許可された日を起算日として、当該期間により算定されるものである。本件は、当初9月12日から11月30日までの3か月の期間により算定され、納付されているが、その許可が取り消された場合であっても道路法施行令第19条の2第2項の規定により返還はされない。当初の占有料は、仮囲いが実際には8月20日ないし21日には設置されたものであるから、起算日を遡及し4か月の占有料とすべきであったが、10月11日付で取り消されたため、3か月の占有期間であったことから、結局のところ市に損害は生じていない。

4 結 論

上記3のとおり、許可条件に著しく反する使用がなされていることを黙過しているような明らかに不当と認められる事実は見当たらず、請求人の主張には理由がないと判断し、本件請求を棄却する。

本判断は、監査委員の合議による決定である。