

栃木市監査委員告示第16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) 栃木市土木管理課は、請求人が道路上に取り付けた看板の上に、「看板撤去のお願い」と題する文書（ベニヤ板に紙を貼りつけたもの）を針金で結びつけたが、これは、明らかに問題がある行為である。
- (2) 栃木市は、道路法に則りこの看板を処理すれば問題ないが、このような方法は、何の法的根拠もない。
- (3) 栃木市は、この文書が取り外されなければ看板の撤去ができない状態を作り出しており、仮に、請求人が文書を取りはずすと器物損壊罪等に問われる恐れがある。
- (4) また、栃木市都市計画課や（ A社 ）は、この看板を取り付けたのが請求人であることを知っており、いかに市役所内部の横の繋がりがないかということを現わし、文書を取り付けることなく警告することは可能であった。
- (5) 措置要求
栃木市土木管理課が何の法的根拠もなく作成した文書に係る費用（材料費及び人件費）を市に返還させることを求める。

4 請求の要件審査、受理

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。

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、道路の不法占有物撤去の過程での市の行為が、違法若しくは不当な公金の支出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

栃木市土木管理課は、道路に設置された違法看板の撤去に際し、何の法的根拠もない警告文書はその看板の上に貼付し、結果的には看板を撤去している。

道路法の場合、こういった警告をすることなく違法なものを撤去し、所有者に連絡をしてお金に換えるか、その現物を所有者に返すというのが正しいものである。請求人が設置した看板は、確かに違法なものであるから、市が撤去することについては何の文句も言える立場ではない。

ところが、法律にない形で警告文書を取り付けるということは、請求人が看板を取り外した場合、看板に取り付けられている警告文書を取ることで、器物破損や窃盗罪に問われる可能性がある。このことについては、市に対しても申し上げ、実際には、市が取り付けた文書と請求人が設置した看板を、市は同時に取り外し、道路法の規定のとおり、看板については請求人に返却された。

また、その看板の設置者が請求人であることは、栃木市役所内では知られていることであって、このような警告文書を取り付けることなく、請求人に連絡を取れば要件は足りる。

市は、道路法に基づき、違法放置物件等に対する措置を取ればよいのであるから、法的根拠のない警告文書を、人件費や紙、ベニヤ、針金代を使い取り付けるということは、公金の違法支出に当たり、市に返還されるべきである。

(2) 関係人の意見

ア 道路法第44条の2に違法放置物件に対する措置として、「道路管理者は、違法放置物件を自ら除去し、又はその命じた者若しくは委任した者に除去させることができる。」と規定している。

当課は、あの立て看板を設置した者が誰か分からないという中で、単に除去することも可能である。ただ、相手方は誰であるか分からないが、まずは設置した者にはずしてもらおうということで、文書を針金で括り付け、撤去して下さいとお願いをしたということである。

文書の貼付等について内規は特に定めていないが、放置車両の対処についても都度同じような形でお願いをしている。

イ 立て看板が9月5日には設置されていたため、文書を9月7日に貼付し、その内容は9月15日を期限として撤去をお願いするというものであり、実際9月16日に当課で除去した。この間、9月12日に請求人が来庁し、設置者は請求人である旨を伺ったため、除去後、請求人に看板を返却した。

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) 警告文書貼付に至る経緯

平成28年9月1日に栃木市都市計画課に、「栃木市●●町（ A社 ）の南側道路に、長期間（ A社 ）を中傷する捨て看板があるが問題はないのか？（A社）利用者のみならず観光で栃木市を訪れたお客様にも不快な思いをさせている。個人の思想をそのような形で表現するのは間違っている。」という内容の匿名のメールが送付された。その相談を受けた土木管理課は、9月7日にメールに対する回答及び看板撤去のお願いと題する文書を当該看板に貼付した。

(2) 違法放置等物件に対する措置

道路法第71条第1項は、道路管理者は、この法律等に基づく命令又は処分等に違反している者に対して、この法律等に基づく命令の規定によって与えた許可若しくは承認を取り消し、その効力を停止し、若しくはその条件を変更し、又は行為若しくは工事の中止、道路に存する工作物その他

の物件の改築、移転、除却若しくは当該工作物その他の物件により生ずべき損害を予防するために必要な施設をすること若しくは道路を原状に回復する事を命ずることができる」と規定しており、同条第3項は、必要な措置をとることを命じようとする場合において、過失がなく、当該措置を命ずべき者を確知することができないときは、道路管理者は、その者の負担において、当該措置を自ら行い、又はその命じた者若しくは委任した者にこれを行わせることができると規定している。

また、同法第44条の2第1項は、道路管理者は、違法放置等物件（道路を通行している車両から落下して道路に放置された当該車両の積載物、道路に設置された看板その他道路に放置され、又は設置された物件）が、道路の構造に侵害を及ぼし、若しくは交通に危険を及ぼし、又はそれらのおそれがあると認められる場合であって、当該違法放置等物件の占有者、所有者その他当該違法放置物件について権原を有する者が、第71条第1項の規定により必要な措置をとることを命ぜられた者がその措置をとらない場合、又は当該違法放置等物件の占有者等が現場にいないために第71条第1項の規定により必要な措置をとることを命ずることができない場合は、当該違法放置等物件を自ら除去し、又はその命じた者若しくは委任した者に除去させることができると規定している。

(3) 他市の状況

各市町のホームページ等で公表されている例規を見ると、道路上の不法占有物件について除却処理の方法を定めた要綱等を整備している例も見受けられる。

3 監査委員の判断

本件請求は、道路上の不法占有物件の撤去に関し、その過程で行われた業務が道路法に規定されるものではないため、そのために要した費用は違法支出に当たると主張していることから、当該支出が、違法若しくは不当に当た

るのかを総合的に判断した。

(1) 不法占用物件の撤去についての考察

請求人は、道路上の不法占用物件の撤去に関し、市の手法は何ら法的根拠がないと主張していることから、道路法に規定される措置をとる要件を検討した。

ア 道路法第16条は、市町村道の管理は、その路線の存する市町村が行うことを規定している。道路の管理とは、道路管理者が一般交通の用に供する施設としての道路本来の機能を発揮させるためにする積極、消極の一切の作用のことを指し、具体的には、道路の新設、改築、災害復旧、維持及び修繕を行うことなど、様々な内容が含まれている。この中で道路の維持とは、撒水、除雪、除草、砂利の補充等反復して行われる道路の機能保持のための行為をいい、道路の清掃や並木の手入れも該当する。

したがって、例えば捨て看板等のような財産的価値のないようなものが道路上にある場合は、道路の清掃の一環として撤去することは可能であると考えられる。しかし、財産的価値のあるものについては、行政指導により所有者等の自主撤去若しくは道路占用許可申請を促すことが必要である。

イ 同法第71条は、道路管理者等の監督処分について規定している。監督権が発動されるのは、大別して二つの場合であるが、その一つは、違法、不正の状態を是正するための処分又は措置命令であり、もう一つは、適法状態にあるが公益上の必要がある場合に、許可、承認を受けている者に対してする処分又は措置命令である。このうち違法等の状態にある者に対しては、同法第102条に罰則を設けて予防措置を講じてはいるが、そのような違法の状態を速やかに解消することが必要であるため設けられた条項である。

具体的に同条第1項は、道路管理者は、違反行為若しくは工事の中止、又は工作物その他の物件の改築、移転、除却命令を発し、なお義務を履

行しない者に対しては、行政代執行法の規定により代執行の手続をとって、違法状態を除去することができるというものである。

なお本項は、被処分者に対する不利益処分であることから、行政手続法第三章が適用され、聴聞や弁明の機会の付与を行うことが必要であり、また、道路法第71条第3項の規定には、相当の期限を定めて、当該措置を行うべき旨及びその期限までに行われなるときは道路管理者が行う旨を予め公告しなければならないとされており、所要の効果が実現されるまでには時間を要する点についても注意が必要である。

ウ 同法第44条の2による違法放置物件としての措置を取るためには、①当該物件が「違法放置物件」であること、②道路の構造に損害を及ぼし、又は交通に危険を及ぼしていると認められる場合であること、③当該違法放置物件の占有者等の氏名及び住所を知ることができないこと、の要件を満たすことが必要である。

違法放置物件とは、道路に落下した車両積載物又は沿道や上空から道路上に転落若しくは落下した物件で除去されていないもの、又は正当な権限なく道路においてある物件である。

道路の構造に損害を及ぼしているとは、例えば、ガードレールに重量物がもたれかかっている場合等が考えられ、また、交通に危険を及ぼしているとは、車道上に運搬貨物や建設資材が放置されている場合等、当該道路の交通状況や放置物件の形態からして、当該違法放置物件を放置すれば、安全な交通が阻害される危険が大きいような場合である。

違法放置物件の占有者等の氏名及び住所を知ることができないときとは、現場に違法放置物件の占有者等がおらず、当該物件に荷札等の表示がないため違法放置物件の占有者等が不明である場合をいうものである。

(2) 道路上の違法看板の撤去についての考察

道路上の不法占用物件のうち、本件のような看板の撤去について、上記

考察を基に検討した。

ア 道路法第44条の2による規定を本件に当てはめてみると、まず、請求人が設置した看板は、道路の占用許可を受けておらず、違法放置物件であることに疑義はない。次に、当該看板は、一方通行の市道に設置された電柱に括り付けられ、長期にわたり設置されていることから、これを放置しても安全な交通が阻害される危険が大きいということはいえず、さらには、荷札等の表示がないことから占有者等が不明であるといえる。

すると当該看板は、同条による措置を取る要件を満たしていないことから、この規定により看板を撤去することはできないと考えられる。なお同条は、踏切道改良促進法等の一部を改正する法律による道路法等の改正（平成28年9月30日施行）により変更された部分であり、「道路に設置された看板」について改正前の道路法には記載がない。

イ 同法第71条による規定は、前述のとおり違法放置物件の占有者等の氏名及び住所を知ることができない場合、代執行により撤去することとなる。当然、そのような手続きを取ることは可能ではあるが、代執行は最終的な手段であると考えられ、本件のような簡単に設置できる看板が多数存在することからすれば、その手続きの煩雑さや費用対効果を考慮すると、より簡便な方法を検討すべきである。

また、請求人は、看板の設置者が請求人であることは、栃木市役所内では知られていることであると主張する。確かに、当該看板に記載されている事象について、都市計画課は請求人を窓口で対応していることから、当該看板の設置者が請求人であることを認識、若しくは推測できたと考えられる。

同法第71条第3項は、「必要な措置を取ることを命じようとする場合において、過失がなく当該措置を命ずべき者を確知することができないとき」を当該措置の前提条件として規定している。過失がなく確知す

ることができないときは、周辺での聞き取り調査などの手を尽くしてもなお不明なときをいうものであるから、仮に、土木管理課が同条の規定による措置を取る場合には、周辺での調査や各課への照会は最低限行う必要があるものと考えられ、本件においてもそのような対応を取っていれば、結果として道路管理者である土木管理課が当該看板の設置者を特定することは容易であった。

すると、同条第1項の規定により、道路管理者が違反している者に対し措置命令を発することは可能であると考えられる。当該措置を取ることが命ぜられた者が当該措置を取らないとき、道路管理者自らが違法放置等物件を除去できる定めは、同法第44条の2に規定されていることから、結局のところ前述のとおり当該看板を撤去することはできないと考えられる。

ウ (1) アで述べたとおり、捨て看板等のような財産的価値のないようなものが道路上にある場合、道路管理者が道路の清掃の一環として撤去することは、同法第16条の規定により可能であると考えられる。

そこで、請求人が設置した看板を見ると、およそ20mm×20mmの木材で作られた枠に紙を貼りつけ、ビニールで覆われたものが設置されている。これは、一般的な捨て看板であるから、その財産的価値は小さいものであり、すると道路管理者が道路の清掃の一環として撤去することは、可能であると考えられる。

したがって、請求人が主張するとおり、請求人が設置した看板は、道路法の規定に基づき撤去することが可能である。

(3) 行政指導についての考察

道路法に基づく当該看板の撤去に関しては前述のとおりであるが、財産的価値がないとして道路の清掃により撤去及び処分することは、実務上、その後に影響を及ぼすことも考えられる。例えば、清掃で撤去した物件の所有者が後日来庁し、返還を求めて争うなどという場合である。

このような突然の事態を避けるため、行政から市民に助言や勧告をしたり、希望・期待を表明したりするものとして、行政手続法は、行政指導について規定しており、行政機関がその任務又は所掌事務の範囲内において一定の行政目的を実現するため特定の者に一定の作為又は不作為を求める指導、勧告、助言その他の行為であって処分に該当しないものをいうと規定されている。

そこで、土木管理課が当該看板に貼付した文書を見ると、表題は「看板撤去のお願い」であり、「この看板は、道路敷地内に不法占用されておりますので平成28年9月15日（木）までに撤去していただくようお願い致します。」と記載された文書である。これは、道路の占用に関することを所掌事務とする土木管理課が、その占有者に対して撤去を求めるお願いであり、行政手続法に基づく行政指導に他ならない。

(4) 違法若しくは不当な支出についての考察

公金の違法な支出とは、普通地方公共団体の職員が、その管理する公金をその職務に関する法令又は条例の規定若しくは当該団体の議会の議決に違反し、または私利を図る目的でその任意にそむいて支出するか、あるいは支出するおそれがあると認める場合をさすものである。

(5) まとめ

したがって、土木管理課が、請求人が設置した違法看板を撤去する目的で貼付した文書は、その目的を達成するためになされた行政指導であるということができ、また、それに要した費用は、その職務に関する法令に違反し支出されたものということとはできない。

4 結 論

上記3のとおり、明らかに違法若しくは不当と認められる事実は見当たらないから、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。

5 付帯意見

資料の収集及び監査の過程において、次のとおり疑義が生じたので是正されたい。

(1) 不法占用の防止について

平成28年9月1日に栃木市都市計画課に送られた匿名のメールによれば、平成27年11月時点で記載内容の異なる看板が設置されていることが窺える。

道路上に不法占用物件が存在することは、道路の構造の保全又は交通の危険の防止、ひいては、まちの美観を損ねるなどの観点から望ましくないことは言うまでもない。道路管理者は、不法占用物件が設置されないよう十分努めなければならず、未然に防止するためには道路パトロールを密に行う等道路管理体制の強化を図るべきである。また、不法占用物件の設置が着手された段階で、速やかに対処されたい。

(2) 道路の不法占用について

請求人は、本件主張において、請求人が設置した看板は違法なものであるとしていることから、その行為は罪を犯す意思がある行為ということができる。

道路法第102条は、違反して占用した者に対して1年以下の懲役又は50万円以下の罰金に処する旨規定しており、処罰される可能性も否定できないことから、請求人は、このような行為が許される行為ではないことを認識いただきたい。