

生駒市監査委員告示第13号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定による監査請求について、同条第4項の規定により監査を行い、その結果を請求人に対して通知したので、これを公表する。

平成21年8月12日

生駒市監査委員 藤 本 勝 美
生駒市監査委員 井 上 圭 吾
生駒市監査委員 井 上 充 生

第1 監査の請求

1 請求人

2 請求書の提出

平成21年6月19日

第2 請求の要旨

請求書及び請求書に添付された事実を証する書面並びに陳述時の補足説明によれば、本件請求の要旨は次のとおりである。

1 請求の対象行為

市が現在施工中の市道谷田大路線改良工事（以下「本件市道改良工事」という。）に伴い、私有地（以下「本件土地」という。）に存在した幅員約1mの未舗装の進入用通路（以下「既設通路」という。）がなくなるため、本件土地内に幅員4mの舗装通路（以下「新設通路」という。）を新たに設置する工事（以下「本件工事」という。）を行い、原状回復の範囲を超えた違法又は不当な公金の支出を行おうとしている行為。

2 対象行為が違法又は不当であることの理由

本件土地には当初農業用の進入用通路として幅員約1mの未舗装の通路（既設通路）が存在していたが、その通路が本件市道改良工事に伴う市道の拡幅によりなくなるため、市は、補償として新たに本件土地内に幅員4mの新設通路を設置する工事を行おうとしている。新設通路は、原状回復の範囲を超える過大なものである。原状回復以上の工事代金は、市に損害を与えるものであり、それを市が負担することは、明らかに違法又は不当な行為である。

3 求める措置内容

新設通路を設置する本件工事を直ちに中止すること又は原状回復に係る部分を超える工事費の支出を行わないことを求める。

第3 請求の受理

本件請求は、地方自治法第242条に規定する要件を具備しているものと認め、平成21年6月22日にこれを受理した。

第4 監査の実施

1 暫定的停止勧告について

請求人は本件工事を直ちに中止することを求めているが、地方自治法第242条第3項の規定によると、「当該行為が違法であると思料するに足りる相当な理由があり、当該行為により当該普通地方公共団体に生ずる回復の困難な損害を避けるため緊急の必要があり、かつ、当該行為を停止することによつて人の生命又は身体に対する重大な危害の発生の防止その他公共の福祉を著しく阻害するおそれがないと認めるとき」は監査の手續が終了するまでの間、当該行為を停止すべきことを勧告することができると規定している。本件請求についてみると、本件工事が違法であると思料するに足りる相当な理由があると直ちに判断することは困難であり、また、本件工事により市に回復の困難な損害が発生するとは認められないので、地方自治法第242条第3項の規定による当該行為の暫定的な停止勧告は行わなかった。

2 証拠の提出及び陳述

請求人に対して、地方自治法第242条第6項の規定により、平成21年7月8日に陳述の機会を設けた。これに対し、請求人から新たな証拠の提出及び請求内容の補足説明があった。また、平成21年7月13日にも新たな証拠の提出があった。

3 監査の対象事項

本件市道改良工事のために本件土地の一部を市が取得することに伴い、残地への進入用通路が消滅することについての損失補償として新設通路を設置し、当該部分の工事費をすべて市が負担することが、違法又は不当な公金の支出にあたるかどうかを監査の対象とした。

4 監査の対象部局等

生駒市建設部土木課を監査対象とし、必要な資料の提出を求めるとともに、建設部長、土木課長、土木課主幹、土木課整備係長の出席を求め、平成21年7月8日、同月24日及び同月30日に事情聴取を行った。また、平成21年7月9日に現地調査を行った。

第5 監査の結果

本件請求については、次のとおり決定した。

1 事実関係の確認

本件請求書及び提出された事実証明書並びに関係職員の事情聴取及び提出された資料等に基づき、次のように事実を確認した。

(1) 事業の概要について

本件市道改良工事は、都市計画道路谷田大路線の一部区間として平成6年に事業認可を受けたものである。しかし、事業区域付近が広範な地図混乱区域であったこと及び用地取得が難航したため、現在までに5回の事業認可期間の延長を行っている。現在認可を受けている事業期間は平成22年3月末までであり、事業期間内の竣工に向けて事業を施行しているところである。本件市道改良工事の概要は次のとおりである。

工事名	谷田大路線改良工事
契約締結日	平成20年11月18日
請負金額	60,322,500円（内、新設通路部分の概算410万円）
工期	平成20年11月19日から平成21年11月30日まで
工事延長	約160m 幅員15m
変更契約日	平成21年6月19日
	設計変更等により6,768,300円増額（内、新設通路部分の概

算 3 2 0 万円)

なお、本件請求の対象となっている新設通路の設置工事費用は、上記工事請負金額に含まれている。

(2) 新設通路の概要

今回設置する新設通路は、本件土地の北西部分で市道に接続し市道との接続部から南東方向へ向かって勾配約 1 6 . 6 % で下り、有効幅員 3 . 6 m、延長約 2 3 m のコンクリート舗装の通路である。

(3) 新たな進入用通路の必要性について

本件土地の面積は 6 6 9 . 8 4 m²、地目は田である。本件土地の西側は市道と接しているが、市道と本件土地の地盤面との間には約 3 . 5 m から 5 . 0 m 程度の高低差があり、市道から本件土地に向かって下り斜面ののり面となっている。また、市道から本件土地への進入用通路として、のり面沿いに幅員約 1 m 程度の未舗装の通路が存在しており、本件土地の所有者（以下「所有者」という。）はこの通路を利用して本件土地に入り本件土地を農地として利用していた。

本件土地が接している谷田大路線は生駒駅周辺の道路環境整備を図るため都市計画決定された道路で、平成 6 年に延長約 2 7 0 m、幅員 1 5 m の 2 車線を都市計画道路事業として認可を受け、道路改良事業に着手している。この事業により市道が拡幅され、本件土地の西側の一部が事業用地となるため、市は平成 2 0 年 3 月 1 8 日に当該部分（面積 1 7 7 . 3 9 m²）について事業用地として取得する旨の土地売買契約を所有者と締結した。この買収に伴い、既設通路部分が事業用地に含まれ消滅するため、本件土地の残地を利用するためには、新たに進入用通路を設置する必要性が生じた。

(4) 補償基準について

公共事業の施行に伴う用地取得に係る補償については、土地収用法（昭和 2 6 年法律第 2 1 9 号）第 6 章に「損失の補償」として規定があるが、各起業者間において補償内容につきばらつきもあったため、公共用地の取得に伴う損失補償の統一と適正化を図るため、昭和 3 7 年 6 月 2 9 日に「公共用地の取得に伴う損失補償基準要綱」（以下「補償要綱」という。）が閣議決定され、これと同時に「公共用地の取得に伴う損失補償基準要綱の施行について」が閣議了解された。上記閣議了解においては、地方公共団体においても、その行う事業に必要な公共用地の取得に伴う損失の補償につき、要綱の定めに基づき、すみやかにその基準を制定する等の措置を講ずることとされ、奈良県においても「奈良県の公共用地の取得に伴う損失補償基準」（以下「県補償基準」という。）及び「奈良県の公共用地の取得に伴う損失補償基準細則」（以下「県補償細則」という。）が施行された。

関係職員調査における説明によると、市においては公共事業の施行に伴う用地取得に係る補償については、県補償基準及び県補償細則を準用し補償を行っているとのことであった。

(5) 新設通路の設置に至る経緯

関係職員調査における説明によると、市は次のような経緯により新設通路を設置することにしたとのことである。

本件土地と市道との間には約 3 . 5 m から 5 . 0 m 程度の高低差があったところ、従

前、所有者は市道から本件土地への下り斜面ののり面（本件土地の一部）に存在した幅1 m程度の未舗装の通路（既設通路）を利用して本件土地に入り、本件土地を農地として利用していた。しかし、本件市道改良工事による市道拡幅に伴い、既設通路は市道の一部となって消滅し、市道と本件土地の残地との間は、垂直の路側擁壁となり、本件土地の残地を利用するためには新たな進入路の設置が必要な状況となった。

県補償基準によれば、土地の一部を取得することによって、通路を新設する必要が生じるときは、これに通常要する費用を補償することとなり（県補償基準第54条）、本件はこれに該当する。また、本件では、所有者は金銭補償ではなく、市において通路設置工事をするを望んでおり、市においても市道の拡幅工事、路側擁壁工事と一体として施工の方が円滑に工事を実施できることから、県補償基準第6条第2項に基づき、市において通路設置工事を行うこととしたものである。

新設通路の位置、幅員、形状等については、市は、所有者の意向も踏まえながら、市道を通行する歩行者の安全性、所有者が軽トラック等の車両に農機具を積載して運搬し、農機具を車両から積み降ろしする作業を行う際の安全性のほか、工事車両の通行に新設通路を利用することも考慮して決定した。すなわち、市道拡幅のための路側擁壁工事は、施工の安全性や工事期間中の周辺交通への影響を勘案した場合、市道側から施工するより本件土地に工事用の車両、機材等を搬入して本件土地側から施工の方が合理的であり、そのためには市道から本件土地に入るための通路が必要であり、さらに、作業終了後には工事に使用した機材等の搬出のための通路が必要となるが、そのためには工事用仮設通路を設置するより新設通路を利用の方が経済的であるとの判断のもと、工事用車両の車幅等も考慮に入れて通路の幅員を決定したとのことであった。

2 判断

本件は都市計画道路事業のために土地の一部を生駒市が取得し残地が生じることから、県補償基準第54条の規定により残地等に関する工事費の補償を行うものであるところ、金銭による補償ではなく市が工事を施行し、新設通路を提供することで補償を行うものである。

まず、本件市道改良工事によって、既設通路が消滅し、かつ、本件土地の残地と市道との間には垂直の路側擁壁により約3.5 mから5.0 m程度の高低差が生じることから、進入路を新設しなければ残地の土地利用が困難となるため、進入路の新設が必要となるところ、そのような場合の補償は原則的にはその通路を設置するのに通常要する費用を金銭で補償するのが原則であるが（県補償基準第54条）、本件では、土地所有者が市において工事することを要望しており、市においても道路改良工事と一体的に工事を行う方が円滑に工事を行うことができ、土地所有者も早期に土地利用を開始できるなど、市が工事を行うことを相当とする事情があることから、市において新設通路の工事を行ったものであるが、その判断は不合理ではないと考えられる。

本件で問題となるのは、従前の既設通路の幅員が約1 mであったのに、市が施工する新設通路の有効幅員が3.6 mとなった点である。請求人は、この点につき、新設通路は原状回復の範囲を超えた過大なものであると主張する。

県補償基準第54条は、残地補償として、通路の設置を必要とするときは、その工事に通常要する費用を補償すると定めている。本件における既設通路は未舗装の幅員1 mの通路であり、市が施工する新設通路は舗装された幅員3.6 mで、かつ、延長約23 mのコンクリート舗装の通路であって、従前の土地の利用状況を維持するためには過大なものではないかとの疑念が生じてもやむを得ない面がないとはいえない。

しかし、他方において、残地の従前の利用を維持するための通路を設置する場合に、どの程度の幅員の通路を設置するかについては、市道改良工事による地形や周辺状況の変化、通行の安全性あるいは地形の特殊性に起因する施工上の技術的要素等を勘案して、市には一定の裁量権があると考えられる。本件においては、道路整備により市道の交通量が増加することが見込まれるためより一層の安全性の確保が求められること、新設通路の市道への取り付け部における市道と残地との高低差が約3.5mにもなり、新設通路の勾配が約16.6%となるため、出入りする車両はもとより市道を通行する歩行者等の安全性を確保するためには新設通路の幅員を相当程度確保することが望ましいと考えられたこと、新設通路の通行の際の安全性を確保し、かつ所有者が農機具の搬入搬出を行う等の作業の際に歩道を占拠し市道を通行する歩行者や車両の妨げとならないよう新設通路内に作業スペースを確保することが必要であると考えられたこと、本件市道改良工事の安全性や周辺交通への影響を考えた場合には本件土地に工事用車両や機材を搬入して工事を行うことが相当と考えられるが、そのための仮設道路を設置するより新設通路を利用する方が合理的であることと考えられたこと等の諸事情を総合的に勘案して、市は新設通路の有効幅員を3.6mにしたとのことである。市が上記の意思決定を行った際の文書等が十分に保存されておらず、意思決定の過程に透明性が欠ける点がないとは言えないが、市の上記判断が著しく合理性を欠くとまではいえず、市の裁量の範囲を超えたものとは認められないと考えられる。

したがって、市が新設通路を市の負担で施工することは直ちに違法又は不当であるとまではいえないので本件請求を棄却する。

3 補足意見

上記のとおり、本件請求について棄却するが、本件監査において問題点が見受けられたので、監査委員として以下のとおり意見を付し、事務の改善の検討を要望する。

(1) 損失補償基準について

公共事業施行に伴う用地取得に係る補償の基準について、「公共用地の取得に伴う損失補償基準要綱の施行について」（昭和37年6月29日閣議了解）の「第1 要綱の適正な実施を確保する措置について」によると、地方公共団体においても、要綱に準じて基準の制定等要綱の適正な実施を確保する措置を講じることが求められている。市では県補償基準及び県補償細則を準用し補償を行っているとのことであるが、そのことを明文化した規定はない。市民に対する市政の透明性を確保し、説明責任を果たすため、市の公共事業における補償基準の根拠を明確にするよう適切な措置をとられることを要望する。

(2) 意思決定過程の明確化について

本件新設通路は道路改良事業に伴う損失補償として設置するものであるところ、その通路の幅員等については、県補償基準等に従い、所有者との交渉及び市内部での検討の中で決定がされたことは、市の弁明や関係職員調査で認められたが、その決定までの過程を記録した文書や資料が十分に作成、保存されておらず、意思決定手続の過程に透明性が欠けるところが認められた。本来、市が何らかの意思決定をする際には、文書を作成し保存することが原則であり、特に公金の支出を伴う場合には、その支出金額の妥当性の検証を含め意思決定過程について記録を残しておくことが必要不可欠である。これは、市の意思決定の合理性を担保するとともに、市政の透明性を確保し、市民に対し説

明責任を果たすという観点から、極めて基本的かつ重要なことである。今後は、市としての意思決定過程を明確にし、市民に疑念と不信感を与えることのないよう、適切な措置をとられることを要望する。

以上