

長野市監査委員告示第19号

平成23年10月13日に提出のあった地方自治法第242条第1項の規定に基づく住民監査請求について、同条第4項の規定に基づき監査を行ったので、その結果を次のとおり公表します。

平成23年12月7日

長野市監査委員	増	山	幸	一
同	高	波	謙	二
同	寺	澤	和	男
同	小	林	秀	子

住民監査請求の監査結果

第1 監査の請求

1 請求人

(略)

2 請求書の提出

請求書の提出は、平成23年10月13日である。

3 請求の要旨

(1) 提出された「長野市単独事業・X地区農道用地測量業務委託」の支出の返還措置請求書に記載された請求の要旨は、下記のとおりである（地名等を記号化して記載した）。

長野市は、平成22年10月に、「X地区農道用地測量業務」をA社に委託し、X地区農道用地測量業務委託料499,800円を平成23年3月に支払っています。（資料1）

しかしながら、この業務は地権者である私の同意が無いまま、長野市が測量委託を実施したものであるから、当時の産業振興部農業土木課の課長様及び担当者様がX地区農道用地測量業務委託料499,800円を長野市に返還することを請求します。

長野市の他の事業ですが、平成23年6月に、Y中央線道路事業について、事業要望の同意書が、予め地権者に同意を得て事業が進められています。（資料2）

しかし、平成21年度土木事業要望書にX農道新設事業については、*長野市回答欄に「関係地権者の同意書の提出が必要です」とあるので、地権者の同意がない場合には、事業を実施しないと整理されています。（資料3）

過日、農業土木課に伺った際、課長様、担当係長様、担当者様から、私の同意が取れていないことが話されましたので、この事業の関係地権者である、私の同意が得ていないことを、承知されていました。

そして、X農道新設事業の一環である測量業務委託の実施については、全ての関係地権者の同意がなくても、問題がないという話をされていました。

他の事業では、予め関係地権者の同意を得て、事業を進めていることから（資料2）、なぜこの事業にあっては、関係地権者の同意がない場合であっても、事業を行うことができるのか、私には理解できませんので、お忙しいところ恐縮ですが、調査して頂きたいと思えます。

調査の結果、手続き等に問題がある場合には、直接関わった農業土木課の課長様、担当者様に委託料を返還させる措置をお願いします。

(2) 請求書に添付された事実を証する書面は、次のとおりである（添付は省略）。

資料1 市単 X地区農道用地測量業務委託の支出命令書（契約）送付票及び
業務概要 各1通

資料2 平成23年6月28日付け、Y区長から長野市長あてのY中央線道路改良事業
要望に係る同意書 1通

資料3 平成21年度 土木事業要望書 1通

4 請求の受理

本件請求は、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条所定の要件を具備しているものと認め、平成23年10月13日付けでこれを受理した。

第2 監査の実施

1 現地の確認

平成23年10月26日に現地を調査した。なお、この際、関係職員を立ち会わせた。

2 請求人の証拠の提出及び陳述

請求人に対して、法第242条第6項の規定に基づき、平成23年11月7日に証拠の提出及び陳述の機会を設けた。請求人代理人の1名が出席し、請求の要旨の補足説明があった。

また、新たな証拠として『長野市単独事業・X地区農道用地測量業務委託』支出の返還措置請求書に係る資料の追加について」が提出され、平成23年11月4日に受理した（添付は省略）。

3 監査対象部局及び事情聴取

産業振興部農業土木課を監査の対象部局とし、関係書類を徴し監査を実施するとともに、平成23年11月7日に関係職員から事情を聴取した。

4 監査対象事項

請求の内容及び陳述を総合的に判断して、監査対象事項を次のとおりとした。

- (1) 請求人の同意がないにも関わらず、市がX地区農道新設事業（以下「本件事業」という。）を実施することが違法若しくは不当であるか。
- (2) 市単X地区農道用地測量業務（以下「本件業務」という。）委託料の支出に関わる一連の事務処理に、違法若しくは不当な点があるか。
- (3) 違法若しくは不当な公金の支出であるか。

第3 監査の結果

1 請求人の主張

陳述の際、請求人が本件請求の要旨を補足した内容は、おおむね次のとおりである。

道路の拡幅、新設をする場合には地権者の同意が必要だと思っていたが、同意がないまま進められていた。平成21年度土木事業要望書には、本件事業について「関係地権者の同意書の提出が必要です」と市では回答しており、同意書がなければこの事業の採択はできないと整理されている。この委託業務は、道路を拡幅するための事業の一環という位置づけであれば、してはならないものである。支出命令書に添付の業務概要に、道路計画においての条件として、〇〇番地（請求人の所有する土地）への用地買収は行わないことを前提として境界の確認をしたとある。農業土木課からいただいた追加で提出した書類には、潰れ地地権者に請求人の氏名、土地地番等が記載されており、用地買収を行わないと言いながら潰れ地があるというのは、どういう計画なのかわからない。また、境界範囲は確定したとなっているが、確定はしていないにも関わらずお金が支払われている。事業を進めるときに境界に関わる場合があれば、当然地権者に予め了解を得て測量に入るべき。税金を投入するものであるから、市職員と測量業者が適当、独自の判断で測量を進めることはできないはずであり、今回の委託料については返還をすべきである。

2 監査対象部局の主張

事情聴取の際、関係職員が主張した内容は、おおむね次のとおりである。

- (1) 本件業務は、Y地区から地区要望として出された、約110メートルの農道の新設事業を当課で実施するために必要な準備段階の測量を業者に委託したもの。業者選定から契約、支出に至る本件業務委託は、長野市契約規則等に従い適正に行われている。
- (2) 地区から要望された新規事業の実施決定の考え方は、「土木関係事業の要望に関するガイドブック」（以下「ガイドブック」という。）に、「土地提供や物件移転等の同意を得てある」及び「道路拡幅等に伴う、地権者の土地提供等についての同意書が提出されている」と記されており、地権者の同意とは土地を提供いただける地権者の同意のことである。
- (3) 請求人は、事業化の条件であった関係地権者であると誤認されているが、請求人が土地の提供をいただけないことを地区関係者から聞き当課でも把握していたので、同意書の提出は必要ない。請求人の土地にかけないで農道を新設しようとしたもの
- (4) 「潰れ地地権者」とある名簿は、事業要望をいただいた当初に当課で作成したもので、請求人の土地は農道予定地の赤線に接していたので、赤線を中心に農道を新設する場合、本来は、地権者となる方であると考え作成したもの。測量業務や境界立会い等のお知らせを配布するための名簿である。

- (5) 受託業者が事前に設置した仮杭は、測量業者が第三者の立場で、公図を基に復元したもので、境界を決めたわけではなく、あくまで参考であり、境界は境界立会い時に地権者の同意がなければ確定しない。
- (6) 本件事業の地区要望から事業実施に至る処理は、ガイドブックに従って決められた手順で行い、土地を無償提供していただくすべての地権者から同意をいただき、市契約規則に従って測量業務委託契約を結び、関係者へ測量の協力を依頼する通知文を区長を通じて配布するなど、適正に進めている。

3 事実関係の確認

監査対象事項について、関係法令等との照合、関係書類等の調査、監査対象部局からの事情聴取及び現地確認を実施した結果、次の事項を確認した。

(1) 本件事業の地区要望から事業決定に至る経緯

本件事業は、Y区長から要望を受け、農業土木課で事業決定したものである。

最初に要望を受けたのは、平成19年12月21日、Y地区の平成20年度土木事業要望書に基づく現地調査を実施した際であり、提出されていた要望書には記載がなかったものの、追加で要望を受けたものである。翌20年度に、平成21年度土木事業要望書により本件事業について再度要望を受け、当該要望書の「長野市回答」欄に「関係地権者の同意書の提出が必要です」と農業土木課では記載し、平成21年7月21日に区長あて回答している。

これを受け、平成21年9月27日付けで、Y区長から市長あて「農道新設同意書」が提出された。この同意書には、「敷地権者及び隣接地権者の同意」とあり、その下に「上記の農道新設に同意し、必要な土地については無償で提供します」とあり、区長と7名の氏名・住所の記載と押印がされている。ここには、本件請求人の氏名等はない。また、同意書には、新設農道の計画を示した破線が記載された公図（地図に準ずる図面）の写しが添付されており、この図面には、請求人の土地は農道にはかからないよう記載されていることが確認できる。破線で記載された農道用地にかかる地権者は、すべてこの同意書に記載されている。

本件事業については、平成21年度に、平成22年度土木事業要望書により再度要望がなされ、平成21年9月30日に現地調査が行われ、当該要望書の「長野市回答」欄に「測量・設計を実施します」と農業土木課では記載し、回答している。同意書が提出され、事業化の条件が整ったと農業土木課で判断したものである。平成22年7月8日には区長に対し、境界確認や測量・調査等を行い、その結果に基づき設計を進めると回答している。

その後、同年9月22日付けで、次の(3)に記載する本件業務委託契約が交わされている。

(2) 地区からの農道新設に係る事業要望に対する市の考え方

農業土木課他土木関係事業に関わる庁内5課において、ガイドブックを作成している。これは、「地域の土木関係工事の要望事項を事業化するための基準や、実施箇所を決定するときの市の考え方等」を記載しており、地区においては「地域の要望を取りまとめる際

の参考資料」とされている。

これには、要望から実施までのフローが示されており、農業土木課については、農道の新設や拡幅改良を計画する場合の条件が記載され、新規事業の実施決定については、「道路拡幅等に伴う、地権者の土地提供等についての同意書が提出されている」ことが一つの条件とされている。

(3) 本件業務委託の概要、目的及び本件事業での位置づけ

委託業務名は「市単 X 地区農道用地測量業務委託」、委託業務期間は「平成 22 年 9 月 22 日から平成 22 年 11 月 30 日まで」、委託料は「499,800 円」、委託業者は「A 社」である。

本件業務委託は、上記(1)の経緯を経て、Y 地区から地区要望として出された、約 110 メートルの農道の新設事業を実施するために必要な準備段階の測量を業者に委託したものである。本件業務は、土地や境界等について調査し、用地取得等に必要な資料及び図面を作成する業務であり、境界確認に先立ち、公図等を基に現地に境界杭の位置を確認し、亡失等がある場合は復元すべき位置に仮杭を設置する復元測量や、現地において一筆ごとに土地の境界を確認する境界確認、境界が確定した境界の位置を測量し、その座標値を求める境界測量などの作業からなっている。

計画された農道は、赤線（法定外公共物）を利用し、基本的に赤線の両側に道路幅を確保し、3.5 メートル幅とする計画であるが、請求人の所有する土地にはかからないよう、農業土木課から本件業務委託の受託業者に対し指示が出ている。成果物の一部である「業務概要」には、道路計画においての条件として、請求人の土地への用地買収は行わないことを前提とする旨（「買収」とあるが、正しくは「寄付」である）記載があり、また、平成 22 年 9 月 24 日付けの「打合せ記録」には、道路計画において、請求人の土地へは用地をかけないようにする旨の指示が、農業土木課から受託業者に出されていることが確認できる。

事業者選定から契約締結、支出に至る一連の事務処理は、法や長野市契約規則、長野市財務規則等関係法令に則って行われており、平成 23 年 3 月 31 日に委託料 499,800 円が支出されている。

(4) 本件業務委託契約締結後から本件請求に至るまでの請求人や地区関係者との交渉経緯

農業土木課では、本件業務委託契約締結後に、平成 22 年 9 月 27 日付けの「X 地区農道新設に伴う測量業務について」というお知らせを、同年 11 月 5 日付けの「X 地区農道新設に伴う境界立会について」というお知らせを、それぞれ作成し、区長に配布し、土地を提供する地権者及び提供する土地が含まれる筆の隣接土地を所有する地権者への配布を依頼している。前者のお知らせは、測量に着手し、赤線沿線の土地に立ち入り、測量杭等を設置するので協力をいただきたい旨、後者のお知らせは、仮杭に基づいて境界立会を実施する旨の内容である。この際、配布先とされた地権者の名簿の一つに「潰れ地地権者」とあり、そこに請求人の氏名、土地地番等が記載されている。

同年 11 月 18 日に現地にて、本件業務委託において公図等を基に作成された図面に基づき境界立会いが実施された。請求人も立ち会ったが、請求人は赤線の位置が現況と異なり、自分の土地と思っている所に赤線が入り込んでいるとし、所有する土地と赤線との境界に納得せず、この図面に基づく境界には同意しなかった。その後、農道の新設を市へ要望することや測量を実施すること等の話を聞いていない、赤線との境界を一方的に決められた等、農業土木課に訴えている。

第 4 結 論

1 判 断

前記事実関係の確認及び監査対象部局の説明に基づいて、次のとおり判断する。

- (1) 請求人の同意がないにも関わらず、市が本件事業を実施することが違法若しくは不当であるか

請求人は、「平成 21 年度土木事業要望書に X 農道新設事業については、*長野市回答欄に『関係地権者の同意書の提出が必要です』とあるので、地権者の同意がない場合には、事業を実施しないと整理」されていると主張し、請求人の同意がないことを農業土木課が承知しているにも関わらず、本件事業を実施していることは理解できないと主張している。

農業土木課では、土木事業要望書の長野市回答欄にある「関係地権者」とは、ガイドブックに基づき、農道を新設するに当たって土地を提供いただける地権者であると説明している。ガイドブックには、「道路拡幅等に伴う、地権者の土地提供等についての同意書が提出されている」ことが新規事業の決定条件の一つとしてあり、農業土木課では、これに従い、土地を提供いただける地権者の同意をもらっている。平成 21 年 9 月 27 日付けで区長から、農道用地として土地を提供いただける地権者全員の同意書が提出されたので、農業土木課では本件事業を実施することとし、平成 22 年度に本件業務委託を実施したものである。農道用地として土地を提供いただける地権者が、平成 21 年度土木事業要望書の「関係地権者」であると認められる。

本件事業において、この農道用地として土地を提供する地権者に、請求人が含まれないことは、上記「3 事実関係の確認(1)、(3)」で確認した、平成 21 年 9 月 27 日付けで区長から提出された同意書に添付されている農道計画の図面や、本件業務委託の成果物の一部である「業務概要」、受託業者と農業土木課職員との「打合せ記録」の記載から伺える。区長は、請求人の土地にかからないよう農道を計画し要望したと認められ、農業土木課でも本件業務委託において、請求人の土地にかからないよう農道を計画し、本件業務委託の実施に際して受託業者に請求人の土地にかからない農道とするよう指示している。請求人は、関係地権者である請求人の同意がないまま市が本件事業を進めていると主張しているが、上記のことから、請求人は、平成 21 年度土木事業要望書において農業土木課が回答したところの「関係地権者」ではないことが認められる。したがって、本件事業を実施す

るに当たり、請求人の同意は必要ない。

本件事業は、地区からの要望事業であり、地区住民が農道新設の必要性を訴え、農業土木課が地区の農業振興等、その必要性を判断し、ガイドブックに基づいて事業決定したものである。上記に述べたように、土地を提供するすべての地権者からの同意は得ており、土地を提供しない請求人の同意は不要であるから、請求人の同意がなく事業が推進されていることに何ら問題はない。

したがって、請求人の同意がないことをもって、市が本件事業を実施することが違法若しくは不当であるとは認められない。

(2) 本件業務委託料の支出に関わる一連の事務処理に、違法若しくは不当な点があるか

請求人は、本件業務は、地権者である請求人の同意がないまま、市が測量業務を実施したものであり、本件事業の一環という位置づけであれば、してはならないものであると主張している。また、陳述において、違法か不当かはわからないが、同意書がなければ事業はできないはずなのに、本件業務委託を行っているのは、予算執行上おかし、無駄な執行であると主張している。

本件事業は、上記(1)で述べたように、必要な地権者の同意を得て市が実施しているので、請求人の同意は必要ない。本件業務委託は、本件事業の実施に当たって、関係する土地の境界が確定しなければ、新設する農道の正確な位置関係が明らかにならないため、土地の境界や新設農道の現地での位置関係を明らかにし、境界立会いや用地取得等に必要な資料や図面を作成するもので、農道新設のために必要かつ有用な準備行為であると認められる。

境界立会いに先立ち、現地において、公図等に基づき境界杭の位置を確認し、亡失等がある場合は復元すべき位置に仮杭を設置する復元測量が行われている。請求人は、市職員と測量業者が適当、独自の判断で測量を進めることはおかしと述べているが、この作業は、公図等を基に受託業者が第三者の立場で行っている。また、請求人は、境界範囲は確定していないにも関わらず委託料が支払われているのはおかしと主張しているが、この境界範囲とは、境界が確定した範囲ではなく、境界を確認する範囲を確定したものである。

請求人は、事業を進めるときに境界に関わる場合があれば、当然地権者に了解を得て測量に入るべきと主張している。本件業務は、上記に述べたとおり、農道新設のための準備行為であり、現地における境界確認範囲を確定させたものであって、測量に当たり事前に同意を得る性質のものではない。復元測量の結果、公図等を基に作成された図面に基づき、現地において境界立会いが行われるもので、この立会い時に関係権利者の同意が得られなければ境界は確定しないものである。なお、境界立会いの結果、請求人を除き同意は得られている。

測量を実施する際には、土地の立入りについて所有者の承諾を得る必要があるが、農業土木課では、上記「3 事実関係の確認(4)」で確認したとおり、土地提供者を始め、隣接

地権者も含め測量業務の実施と境界立会いについての通知（お知らせ）を作成し、区長に配布を依頼している。請求人は、境界立会いはしたが、測量業務の実施と境界立会いについての通知（お知らせ）は受け取っていない旨主張している。しかしながら、本件事業は地区からの要望事業であるがゆえに、地区に協力を得る中で、区長に配布を委ねたものであり、こうした本件事業の性質上、仮に請求人が通知（お知らせ）を受け取っていなかったとしても、農業土木課の事務処理に重大かつ明白な瑕疵があるとは言えない。

また、区長に配布を依頼した際の名簿に、潰れ地地権者として請求人が記載されていることについて、農業土木課では、事業要望をいただいた当初に当課で作成したもので、請求人の土地は農道予定地の赤線に接していたので、赤線を中心に農道を新設する場合、本来は地権者となる方であると考えたためと述べている。請求人は、この名簿をもって請求人の土地に潰れ地があると承知していると主張しているが、上記「3 事実関係の確認(1)、(3)」で確認したとおり、区長から提出された同意書の添付書類である、新設農道の計画を示した図面には、請求人の土地は農道にかからないよう記載されており、それを受け、農業土木課では、本件業務委託の受託者には、請求人の土地にはかけないよう指示を出しており、これらのことから請求人の土地には潰れ地がないことを農業土木課では認識していたと認められる。

以上述べたように、本件業務委託は、上記(1)のとおり土地提供者全員の同意を受け事業決定した本件事業の実施に当たり、その準備行為として必要不可欠な業務であり、決して無駄な予算執行ではない。その事務処理について、重大かつ明白な瑕疵があるとは認められず、本件業務委託料の支出に至る財務会計上の一連の事務処理は、上記「3 事実関係の確認(3)」で確認したとおり、関係法令に則って行われており、本件業務委託料は適正な事務処理を経て支払いがされている。

したがって、本件業務委託料の支出に関わる一連の事務処理に、違法若しくは不当な点は認められない。

(3) 違法若しくは不当な公金の支出であるか

請求人は、「調査の結果、手続き等に問題がある場合には、直接携わった農業土木課の課長様、担当者様に委託料を返還させる措置」を求めている。

上記(1)で述べたように、本件事業を実施するに当たって、請求人の同意は必要ないものであり、請求人の同意がないことをもって、市が本件事業を実施することが違法若しくは不当であるとは認められないこと、上記(2)で述べたように、本件業務委託は、本件事業を実施するための必要な準備行為として実施され、委託料の支出に関わる一連の事務処理に、違法若しくは不当な点は認められないことから、本件業務委託料の支出は、違法若しくは不当な公金の支出であるとは認められない。

2 結 論

本件請求は、法 242 条に規定する違法若しくは不当な公金の支出があるとは認められず、請求人の主張には理由がないものと判断するので、これを棄却する。