

住民監査請求に係る監査結果

令和3年（2021年）10月25日

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、令和3年9月6日である。

3 請求の要旨

住民監査請求書に記載された請求の要旨は次のとおりである。

（請求書原文引用・要点抜粋）

（1）対象となる財務会計上の事実

ア 崩沢水道用地

（ア）市は次の土地（17632-2、17634-2、17635-2、17636-2、17637-2、17743-2、17768-2、17768-3、17771-2、17772-2）を崩沢地区水道事業の用に供している。

（イ）17632-2、17634-2、17635-2、17636-2、17637-2、17768-3の6筆は、市が平成10年に売買により取得し、市職員によって実測による地積測量図が作製され地積が求積されている。

（ウ）市は、17768-2、17768-3について、取得してから現在まで、地積及び地図の変更をしていない。

（エ）崩沢地区において太陽光発電事業を計画しているJPS第32号（株）（以下「J社」という。）が配布した計画図は、平成10年市水道課作成の地積測量図と比較すると、周辺土地との位置関係が大きく異なる。

（オ）水道用地の17632-2、17768-2、17768-3のほぼ全ては、J社の事業用地と民有地17766に占有される。

（カ）J社事業用地（17632-1、17632-ロ、17768-1）の形状は、旧土地台帳附属地図と水道課及び建設課が作製した地積測量図の成果と全く違い、市が登記している水道事業用地と既存の水道施設の位置が整合しない。

（キ）J社が作成した土地利用計画図で示す事業用地は確定したものでないので、太陽光発電事業計画の根拠資料として扱われるべきものではない。

（ク）市とJ社の協議は、埋設位置を中心に水道管の保全区域を設け、その部分は太陽光発電パネルの設置をしないことで合意したが、市は崩沢配水池の土地の権利関係について協議せず、所有するまたは使用する土地の境界を確認し、保全しようとしなかった。

（ケ）民有地17771-2に接続井、民有地17743-2と17772-2に水源が設けられて

いる。その他導水管が埋設されていると思われる民有地について、市は地役権の設定をしていない。

イ J社の雨水等処理計画

- (ア) J社の雨水等処理計画は、水道施設に隣接する斜面法尻に浸透トレンチを設置し、雨水を地下に浸み込ませる方法である。
- (イ) 市太陽光発電設備の設計等に関するガイドライン（以下「ガイドライン」という。）第7では、事業地内で適切な排水処理を行うため、雨水排水処理施設基準として、長野県林務部「林地開発許可制度の手引き」等の最新版に基づき計画することを定めている。
- (ウ) 長野県林務部の「林地開発許可制度の手引き」では、災害発生を未然に防止するため、水を土中に浸透させることなく排水することを技術的基準としている。
- (エ) 令和3年3月2日付けで市がJ社に通知した事前相談回答書では、市要綱及びガイドラインを遵守することを指示している。しかし、J社の雨水処理等計画は浸透トレンチによるものであり、市の要綱及びガイドラインを遵守していない。

ウ 崩沢配水池周辺の活断層

- (ア) 崩沢配水池付近には、国土地理院の活断層図により、南南東から北北西方向に活断層があることがわかっており、平成26年11月発生の長野県神城断層地震を起こした活断層である。
- (イ) 長野県林務部の「林地開発許可制度の手引き」に規定される排水施設の基準に反して雨水を土中に浸透させ地下水を排出しない場合は、地震発生時や春先の融雪水の浸透を原因にして、山地崩壊などの大きな災害発生が想定される。

エ 崩沢配水池築造計画

- (ア) 平成26年3月に市が作成した「配水池築造事業基本計画」によると、崩沢配水池は令和4年度に既存施設を取壊し、敷地内に配水池を新設する計画であり、構造はステンレス鋼板製の地上据置式2槽で、容量合計70m³である。
- (イ) 崩沢配水池の構造に際し次の点が懸念される。
 - a ステンレス鋼板製水槽は耐寒・耐熱性に劣り、地盤沈下等により変形座屈破壊の恐れがある。
 - b 新たな配水池は1000m³程度の敷地が必要と想定されるが、現状の敷地は300m²しかなく敷地の拡張が予想されるが、J社が地上権設定しているため、

新たな敷地の確保は困難であると予想される。

オ 大町市上下水道課のＪ社への対応

- (ア) 令和３年２月４日にＪ社から提出された太陽光発電事前相談書について、上下水道課は「否」とし、協議を要請するとともに、パネル増設部分の 17768-1 に重要な導水管が埋設されており、施工中の破損の危険性が高く、施工後に埋設管の維持管理ができなくなることから、「同意できない」とした。
- (イ) Ｊ社が崩沢配水池周辺を試掘し、両者が水道管の位置を確認した。埋設位置を中心に水道管の保全区域を設け、その部分は太陽光発電パネルの設置をしないことで両者が合意した。
- (ウ) 上下水道課の対策は、既設水道管の保護を目的としたものであり、所有するまたは使用する土地の境界を確認し、保全しようとするものではなかった。
- (エ) 市はＪ社との協議で、崩沢配水池の土地の権利関係について議題としなかった。また、配水池築造に関し拡張する用地の確保、周辺の活断層及びＪ社の雨水等処理計画に関して協議することはなかった。
- (オ) その結果、次の事実が解決されない課題として残っている。
 - a 導水管が埋設されている民有地 17768-1 などに、水道施設を保全するための地役権の設定を行っていない。
 - b Ｊ社は 17768-1 に地上権を設定した。
 - c 民有地 17771-2 に接続井、民有地 17743-2 と 17772-2 に水源池が設けられている。この３筆以外に設置されている水道施設は、民有地に埋設されていると思われるが、これらの土地について、市は地役権の設定をしていない。

カ 水道事業認可と事業の継続的遂行義務

- (ア) 水道事業を営もうとする者は、水道法第６条の規定により厚生労働大臣の認可を受けなければならない。
- (イ) 公益事業である水道事業の認可の法的性格は、国家からの事業経営の特権を付与されて行うもので、公企業の特許に相当するものとされ、その事業を継続して遂行し、任意にこれを休止し又は廃止することができない性格である。
- (ウ) 水道法８条には、「当該水道事業の計画が確実かつ合理的であること」や「水道施設の設計が第５条の規定による施設基準に適合すること」などが認可基準として定められているので、水道事業者はこの認可基準を遵守した事業経営の義務を負う。また、この認可基準は事業の変更をする場合も適用される。(水道法第１０条２項)
- (エ) 市は、令和元年８月に大町市水道事業の変更が認可され、当該水道事業計画を確実かつ合理的に実施し、また継続して遂行する義務を負っている。

(2) その行為が違法又は不当である理由

ア 地方自治法に関すること

- (ア) 普通地方公共団体は、地方自治法第237条第2項の規定により、「同法第238条の4第1項の規定の適用がある場合を除き、普通公共団体の財産は、条例又は議会の議決による場合でなければ、これを交換し、出資の目的とし、若しくは支払手段として使用し、又は適正な対価なくしてこれを譲渡し、若しくは貸付けてはならない」こととされている。
- (イ) J社の太陽光発電事業は、地方自治法第238条の4第1項の規定が適用されないにも関わらず、水道事業用地内に計画されている。行政財産である水道用地が、議会の議決を得ることなく交換又は適正な対価なくして譲渡することにより、所在地、地形および地積を変更した場合は自治法違反となる。
- (ウ) 崩沢水道用地3筆は、市有地であることを証明する境界標が失われ、どこが水道用地なのかわからない状態である。これらは水道事業管理者である大町市長が、過去にわたって崩沢水道用地の適正な保全と維持管理を怠ってきたためであり、市が所有する水道事業用地について財産の管理を怠っていて違法である。

イ 水道法に関すること

- (ア) 市長は崩沢水道用地3筆の保全を怠り、配水池及び周辺の水道施設について所在地の所有権取得または地役権の設定を行わず、水道事業の安定した継続についての施策を講じていない。
- (イ) 将来計画される崩沢配水池築造事業について、活断層や施設の構造、J社の雨水処理計画を総合的に検討し、J社を含む周辺土地所有者との用地交渉、あるいは事前協議を行って必要な事業用地の確保に努めなければならないが、こうした手続きは一切執られていない。
- (ウ) 市長は、国家から事業経営の特権を付与された水道事業を確実かつ合理的に経営し、公益に合致するよう継続して遂行しなければならないところ、水道法第2条の責務に関する施策を講ずることなく、水道事業そのものの管理を怠り、市民の生活権または生存権を脅かし違法である。また、これは公営企業の特許という市の財産の管理を怠る事実で違法である。

(3) 大町市に生ずる損害

ア J社発電事業等の実施に伴い喪失する水道用地3筆

- (ア) 喪失する水道用地3筆の合計面積は704㎡である。
- (イ) 大町市が被る損害は、J社発電事業等の実施に伴い喪失する土地704㎡で、市の公共事業における一般的な用地補償額を1㎡当たり1,000円と見積

もり、損害額を704,000円と算定する。

イ 既存の水道施設を保全するために要する費用

崩沢配水池の詳細な構造計画は未だ定まっていない。既存の水道施設の保全は、水道施設築造の全体計画との兼ね合いで決まるため、現段階では既存水道市施設を保全するための費用は算定できない。

(4) 大町市水道事業に対する損害

新しい崩沢配水池周辺の環境保全や災害対策に関し、不作為による大町市水道事業に対する損害の発生は、相当の確実さをもって予測されるが、発生する損害額の見積もりは不可能である。

なお、崩沢配水池の築造ができない場合、新たな水道事業計画の策定や事業認可等に1千万円以上の経費が掛かることが予測される。

(5) 請求する措置の内容

ア 大町市長に対し下記の措置を講ずべきことを請求する。

(ア) 崩沢水道用地3筆について買収時の測量に基づき境界確認を行い、境界標を設置して保全すること。

(イ) 崩沢配水池周辺の民有地に設置されている水道管を含む水道施設について、当該民有地の買収または地役権設定をすること。

(ウ) 崩沢配水池築造に伴い必要となる環境保全のための緩衝帯を含む土地を予め取得すること。

(6) 地方自治法第242条4項による監査委員の勧告について

J社は、法令上の手続きは完了しているので、本年8月に地元説明を終了させ、すぐに工事着工の予定だと住民に説明している。このままJ社が工事を進めると、J社の誤った土地利用計画により市有地および無関係の者の土地を開発し地形変更してしまうことになる。このため、市有地並びに周辺民有地との筆界など権利関係の確認ができなくなり、市及び市民に回復困難な損害が発生することが相当の確実さをもって予測される。

このような状況にあるので、監査委員は、損害発生を避ける緊急の措置として市長に対し、J社の発電事業について関係する市の審査を、本件措置請求が終結するまで停止するよう勧告していただきたい。

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条第1項及び第2項に規定する要件を具備しているものと認め、令和3年

9月6日付けで受理した。

5 請求人の証拠の提出及び陳述

法第242条第7項に基づく、請求人の陳述については、請求人が陳述を希望しなかったため、陳述は行われなかった。また、請求人からの追加の証拠提出はなかった。

第2 監査の実施

1 監査対象事項

請求書の内容、事実証明書を総合的に判断して、監査対象を次のとおりとした。

- (1) 崩沢地区水道用地に関する市の行為等が、財産の管理を怠る行為であるかの有無
- (2) 財産の管理を怠たる事実によって市に損害を与えているか、相当の確実さをもって損害が発生することが予測されるか否か。

2 監査対象機関

民生部生活環境課、産業観光部農林水産課及び建設水道部上下水道課を監査対象機関とした。

3 関係職員の陳述聴取

令和3年10月8日、監査対象機関の課長及び係長による陳述を聴取した。

4 関係職員陳述における請求人の立会い

関係職員の陳述について、請求人が立会いを希望したためこれを許可した。

5 現地調査

令和3年10月8日、関係職員の立会いのもと現地調査を行った。

第3 監査の結果

1 関係職員の陳述聴取の内容は次のとおりである。

(1) 崩沢水道事業用地に関する上下水道課の見解

- ア 17632-2、17634-2、17635-2、17636-2、17637-2、17743-2、17768-2、17768-3、17771-2、17772-2 は、市が水道事業用地として現に使用している土地である。
- イ 17768-2 は昭和32年に、17632-2、17634-2、17635-2、17636-2、17637-2、17768-3 は平成10年に、市がそれぞれ売買により所有権を取得している。

- ウ 上記以外に導水管が埋設されている民有地があり、地役権を設定していないことは請求人の主張のとおりである。
- エ 民有地については、昭和30年代から使用しており水道法2条の2項の規定により、所有者にも協力してもらい信頼関係のもと維持管理を行っており、これまで特段の支障はなかった。
- オ 権利関係を設定しなくていいというわけではないので、今後、所有者と協議し権利関係の整理をしたい。
- カ 特に今回のように地域外の開発者等が入った場合は、権利関係において支障が出る場合があるので、分かる範囲で所有者と協議し、同意書や権利設定などを交わしていきたいと考えている。

(2) JPS第32号(株) (以下「J社」という。)の計画図に対する所管課の見解

- ア 上下水道課では、J社の計画図を確認したところ、計画図は現況を測量したものを示しているものと思われ、現地とは整合するものの、公図とは整合していないことから、J社の計画図を公図上に表すと、水道用地と重複する状態となるものと考えている。
- イ 上下水道課では、水道事業用地をJ社に貸し出すという認識はなく、今回、水道用地と隣接する民有地も含め、公図とのずれがある可能性があることが判明したため、関係する土地について地図の訂正及び地籍更生を行ったうえで事業用地を確定するよう、J社に要請をしている。
- ウ 生活環境課では、現時点においてJ社の事業用地が確定したと考えておらず、図面等が誤っているのであれば、修正してから改めて事前相談をしてもらうべきと考えている。

(3) J社の雨水等処理計画に関する生活環境課の見解

- ア 事前相談の段階で、正式な雨水排水計画の提出は必須ではなく、J社からは正式な雨水排水計画は提出されていないため内容は不明である。雨水排水計画の審査は建設課で行い指導を行う。現時点ではどのような排水処理になるか不明なためどのような指導になるかも不明である。
- イ 現在までの事前相談においては、事業用地が確定したと考えていない。雨水排水計画の前に事業用地を確定する必要がある。

(4) 崩沢配水池築造計画に関する上下水道課の見解

- ア 新設を予定している崩沢配水池の構造等に関しては請求人の主張のとおりである。

イ 基本計画では構造をステンレス鋼板製としているが、計画策定当時と耐震基準等の改定が進められているため、実施設計の段階においては、土質調査等を行い適切な構造を計画し選定していく。

ウ J社が地上権設定をしているため新たな敷地確保が難しい部分はあるが、事業者には、将来の配水池計画への協力を依頼している。

(5) 太陽光発電事前相談についての生活環境課の見解

ア 市太陽光発電設備の設置管理等に関する要綱(以下「要綱」という。)に基づき、J社から事前相談書が提出されているが、現時点での状況は事業計画が確定していない状況である。

イ 事前相談の終了は、法令に基づく手続き及び地元説明会が全て終わり、着工できる段階となった時点である。

ウ 地域住民等との協定の締結については、事前相談の際に地元の説明し協定書を締結するよう指示している。また、最終的に設置届を出す際に協定書の写しが必要となる。

エ 市の要綱は法令ではないので、協定書の提出がないからといって着工できないというものではない。

オ J社が行う地元説明において、誤解のないよう周知する必要がある、不適切な事象があれば正すよう指導していく。

カ 事業者説明会の段取りや対応、意見の取りまとめなど自治会の負担は少なくないと認識している。協定書のひな型は県で作成したものを基に市で作成しており、自治会長から相談があれば市でも協力している。

2 現地調査の結果は次のとおりである。

(1) 崩沢配水池や管理道路の管理状況等について現状を見る限り、特段の問題は見当たらなかった。

(2) 現状の配水池の位置や土地の形状等を確認したところ、法務局に備えられている公図(旧土地台帳附属地図)と整合していないことを確認した。

(3) 上下水道課では、平成10年に市が作製した地積測量図と既存の水道施設の位置との整合性が取れておらず、また既存配水池の位置が公図と異なっている可能性があることを認識している。

(4) 請求人が主張する水道事業用地とJ社の太陽光発電事業用地の重複については、現地において確認することはできなかった。

第4 結論

1 監査委員の判断

(1) 崩沢水道用地に関する市の行為が、財産の管理を怠る行為であるかについて

法務局には土地の位置や境界を示す図面が備え付けられているが、現地を正確に測量して作成された不動産登記法に規定される「14条地図」と、14条地図が作成されるまでの間、地図に準ずる図面として備えられている「公図」の二種類がある。

14条地図の約9割は地籍調査によって作成されているが、地籍調査が終了している地域は全国の51%に留まっており、多くの地域では14条地図に準ずる図面として公図が用いられているのが現状である。

この公図の多くは、明治時代の地租改正に伴い作成されたもので正確性に問題があり精度が十分ではなく、現況と大きく異なる場合が多い。こうした公図と現況が異なる地域は「地図混乱地域」と呼ばれ、登記上の土地を現地で特定することができず、不動産の物理的状況を正確に公示できていないとされている。

今回の住民監査請求の監査にあたっては、当該地域は14条地図が整備されておらず、精度が低い土地台帳附属地図を公図として用いられているため、公図と現況が整合していない地域であることを踏まえなければならない。

請求人の主張の根拠は、平成10年に市が作成した「地積測量図」に、J社の「事業計画図」を重ねると、市の水道用地にJ社の事業計画地が含まれるという指摘である。J社の「事業計画図」は、直近の現地測量に基づき作成されているため、現況と整合していると考えられる。一方、平成10年に市が作成した「地積測量図」は、上下水道課の精査ならびに現地調査の結果、既設配水池の位置や形状がずれていることが判明している。このように前提条件が異なる二つの図面を重ねると、ずれや不整合が生ずるものと推測する。

J社が土地利用計画に伴い作成した計画図は、直近の実測測量によって作成されておりその精度は高いものと判断できる。平成10年に市が作成した地積測量図は、実測したにもかかわらず現況と整合しない理由について検証が必要と考えるが、おそらく測量技術の違いや、平成17年施行の新不動産登記法の前後では、分筆登記の際に提出する地積測量図の取扱いが異なっていたことなどが要因ではないかと推測する。

地積測量図は、土地を特定する重要な機能を有し、正確な測量の成果に基づき作成されるべきであり、正確な測量に基づかなければ、後々になって境界紛争や地図混乱に発展し、解決するには多大な負担を要することが想定される。そのため、新不動産登記法では、分筆後の土地の全てについて求積方法等を明らかにし、すべての筆界点の座標値及び筆界点間の距離を地積測量図に記録することが定められた

ところである。

土地の筆界を表す法的な資料としては、14条地図若しくは地図に準ずる図面である公図が用いられ、14条地図が備え付けられていない地域では、公図が原則正しいものとして登記手続き等が進められているのが一般的である。分筆登記した水道用地が現況と整合していないと同様に、J社が事業用地として取得した土地や地上権を設定した土地についても公図と現況が整合していない可能性がある。

こうした地域において土地利用計画を策定する際には、無用な混乱を防止するため、関係人総意のもと地図訂正ならびに地積更正等の措置によって土地の権利関係を確定した後に計画を策定することが適切であると考ええる。

市有地である17768-2（配水池）及び17768-3（管理道路）について、公図と現況と整合しないにもかかわらず、取得してから現在まで地積及び地図の変更をしていないのは、水道用地の適正な保全と維持管理を怠っているとの主張であるが、水道用地の管理には、水道施設としての機能の維持・発揮に支障が生じないようにする機能管理の面と、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、前者の機能管理は住民監査請求の対象とはならず、対象となるのは、後者の財産的管理に限られる。

市が作成した地積測量図が現況と整合していない点については、財産的管理の面において適切とは言えず、今後所要の手続きが必要であるが、今日まで地積及び地図の変更をしていないことをもって、水道用地の適正な保全と管理を怠っていると請求人の主張は当たらない。また、請求人が主張するJ社の事業計画地は確定したものではなく、現に不法な占有の事実も認められない。今後の事前相談における行政指導において現況と整合した適正な事業用地が確定するものと考えられる。

民有地内にある水道施設について、所有権の取得及び地役権の設定をしていないのは、水道施設の適正な保全と維持管理を怠っているとの主張については、当該地区の水道は、市に管理が移管された昭和30年代から土地所有者との信頼関係のもと維持管理を行ってきており、これまで特段の支障は生じていない。

しかしながら、今後も継続して当該水道事業の機能を維持し発揮していくためには、使用する土地の権利関係について精査し、必要な措置を講ずることが適切であると考ええる。

市に発生する財産的損害についての主張については、J社の太陽光発電事業計画は事前相談の段階にあり、地元を示した計画図は予定であり確定したものではなく、現地においてJ社事業により喪失した土地の事実もない。また、不作為による水道事業に対する損害の発生が相当の確実さをもって予測されるとの主張については、新たな崩沢配水池の築造等は、基本計画で示されたもので実施段階ではない。周辺環境保全や災害対策等に配慮した実施設計に基づき事業が実施されることから、請求人の主張は認められない。

違法若しくは不当に財産の管理を怠る場合とは、誠実な管理執行義務（地方自治

法第138条の2)等に反するような、ずさんな管理を指すものであり、また、住民監査請求の対象となる「財産の管理を怠る事実」とは、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（行政実例昭和38年12月19日）である。

よって、請求人の主張に理由はないものと判断するので、これを棄却する。

(2) 地方自治法第242条4項による監査委員の勧告について

監査委員に対し、措置請求のあった損害発生を避ける緊急の措置については、請求人には暫定停止勧告についての請求権はなく、また暫定的停止勧告を行うべき理由がないことからこれを却下する。

(3) その他の主張について

J社の雨水等処理計画、崩沢配水池周辺の活断層、水道事業認可と事業の継続的遂行義務についての主張については、住民監査請求の対象ではないことから、これを却下する。