

公表第12号

地方自治法第242条第1項の規定により、仲光信氏から提出された住民監査請求について監査した結果を、請求人に対し別紙のとおり通知したので、同法第4項の規定により公表します。

平成26年7月8日

久留米市監査委員	田中俊博
久留米市監査委員	埴秀二
久留米市監査委員	秋吉政敏
久留米市監査委員	塚本篤行

26 監査第 157 号
平成 26 年 7 月 7 日

請求人 仲 光 信 様

久留米市監査委員 田 中 俊 博
久留米市監査委員 埴 秀 二
久留米市監査委員 秋 吉 政 敏
久留米市監査委員 塚 本 篤 行

住民監査請求に基づく監査の結果について(通知)

このことについて、平成 26 年 5 月 12 日付にて提出された、地方自治法第 2 4 2 条第 1 項の規定による住民監査請求に基づく監査の結果について、同条第 4 項の規定により通知いたします。

記

監査の件名 未登記道路等整理事業（H25 年度分）における不当支出に関する住民
監査請求

監査の結果 別紙のとおり

第1 請求の受理等

1 監査請求書の收受

平成26年5月12日に「久留米市職員措置請求書」が、提出され、同日收受した。

2 監査請求書の受理の決定

前項の請求については、所定の法定要件を具備していると判断し、これを受理することを平成26年5月26日の監査委員協議会において決定した。

3 請求人

仲 光信

第2 請求書及び事実証明書の内容

1 表題 「久留米市職員措置請求書

未登記道路等整理事業（H25年度分）における不当支出に関する請求」

2 請求書の要旨

久留米市職員措置請求書（要旨・抜粋）

1 請求に係る事実

久留米市長は、「平成18年度から現在まで平成17年合併以前に処理すべき田主丸地区の未登記道路の処理を未登記道路等整理事業として一般財源で行っている。」

2 違法性又は不当性の主張

「未登記道路等整理事業とは、旧田主丸町地区の市道認定道路において、道路整備がなされたにもかかわらず旧町職員の不作為により、分筆登記並びに所有権移転がなされないまま用地買収代金は支出され未登記となっている道路用地を適正に管理するため、未登記物件の解消を図るものである。」

「公金の支出は行なわれたが、財産の取得がなされていないために是正する事業であり必要ではあるが財源としては、地域振興基金で行なうべきである。」

「地域振興基金は、旧各町の地域振興を図るため、編入前の旧各町単位での事業に活用する目的で設置された基金であり、旧久留米市域の水準に到達するために取り組む事業に使われるもので、まさに旧田主丸地区の未登記道路の処理に使用すべき性格の基金である。」

「本来、合併以前に行なわれた負の事業の支出は、一般財源ではなく、地域振興基金で支出すべきところを一般財源から支出しているのが不当である。」

3 損害に関する主張

「一般財源で行なうべき事業遂行が阻害されているため、旧久留米市民が受ける行政サービスが受けられない損害が生じている。」

4 求める措置

久留米市長は、当該事業に関して、「遡って一般財源からの支出をやめ地域振興基金からの支出に変更すること。」

3 事実証明書（題目等のみ）

番号	題目等	作成者	作成年月日
1	平成25年度 当初(一次)歳出予算要求書	久留米市	平成26年5月2日
2	平成25年度 歳出予算整理簿	久留米市	平成26年5月2日
3	公文書開示決定通知書	久留米市	平成26年5月8日

4 陳述に関して受領した文書（題目等のみ）

番号	題目等	作成者	受領年月日
1	陳述書(事前提出分)ほか添付文書	請求人 仲 光信	平成26年6月2日
2	陳述書(当日追加提出分)	請求人 仲 光信	平成26年6月10日

第3 監査の実施

1 監査の対象

(1) 請求に係る事実

久留米市長は、「平成18年度から現在まで平成17年合併以前に処理すべき田主丸地区の未登記道路の処理を未登記道路等整理事業として一般財源で行なっている。」という趣旨の請求に係る財務会計行為における事実関係について

(2) 違法性又は不当性についての主張

「未登記道路等整理事業とは、旧田主丸町地区の市道認定道路において、道路整備がなされたにもかかわらず旧町職員の不作為により、分筆登記並びに所有権移転がなされないまま用地買収代金は支出され未登記となっている道路用地を適正に管理するため、未登記物件の解消を図るものである。公金の支出は行なわれたが、財産の取得がなされていないために是正する事業であり必要ではあるが財源としては、地域振興基金で行なうべきである。」
「地域振興基金は、旧各町の地域振興を図るため、編入前の旧各町単位での事業に活用する目的で設置された基金であり、旧久留米市域の水準に到達するために取り組む事業に使われるもので、まさに旧田主丸地区の未登記道路の処理に使用すべき性格の基金である。」
「本来、合併以前に行なわれた負の事業の支出は、一般財源ではなく、地域振興基金で支出すべきところを一般財源から支出しているのが不当である。」という趣旨の主張について

(3) 求める措置

久留米市長は、当該事業に関して、「遡って一般財源からの支出をやめ地域振興基金からの支出に変更すること。」という求める措置について

2 請求人の証拠の提出及び陳述

地方自治法第242条第6項の規定により、本件請求人に対し、平成26年6月10日に、久留米市庁舎1601会議室において証拠の提出及び陳述の機会を設けたところ、請求人が請求の内容について陳述を行い、陳述書等の文書が追加提出された。

(1) 陳述までに追加提出された文書

(「第2 請求書及び事実証明書の内容 4 陳述に関して提出された文書」のとおり)

(2) 陳述人

仲 光信(請求人)

3 関係機関の職員に対する調査等

本件措置請求の対象である久留米市長檜原利則の補助機関のうち、請求に係る事実に関連ある部局である久留米市総合政策部、同都市建設部、同田主丸総合支所に対し、関係書類等に係る調査を行うとともに、それらの部等の下記職員から事情等を聴取した。

〔事情等聴取対象職員〕

総合政策部総合政策課長

都市建設部総務補佐、都市建設部総務主任主事

都市建設部路政課長、都市建設部路政課課長補佐

田主丸総合支所長、田主丸総合支所次長、田主丸総合支所地域振興課総務補佐、田主丸総合支所地域振興課主査

田主丸総合支所環境建設課長、田主丸総合支所環境建設課主査、田主丸総合支所環境建設課主任主事

第4 監査の結果

1 監査対象事項に係る事実等

請求人の主張による、「第3 監査の実施 1 監査の対象 (1) 請求に係る事実」に基づき、請求書記載事項について、事実関係の確認を行ったが、提出された資料や事情等の聴取によって把握しえた範囲に基づけば、以下のとおりであった。

(1) 請求に係る財務会計行為における事実関係

本件請求の対象となる平成25年度分の「未登記道路等」整理事業に係る13件の財務会計行為において、係る測量及び登記業務委託料として2,492,467円の支出があったことが認められた(次表のとおり)。また、財源は一般財源であった。

	支払日	支出済額 (円)	道路の所在地	地積 (㎡)	業務委託の 内容
	H25.09.17	13,650	田主丸町地徳字寺屋敷 2894 番 11	17.89	登記
	H25.11.07	28,203	田主丸町地徳字久新畑 2352 番 2	15	登記
田主丸町地徳字大原 2137 番 4			40		
田主丸町地徳字久新畑 2348 番 4			13		
	H26.02.27	439,740	-	462	測量
				521	
	H26.02.28	300,373	田主丸町中尾字芝原 803 番 9	10	測量
			田主丸町中尾字芝原 803 番 11	12	
	H26.02.28	27,300	田主丸町中尾字芝原 803 番 9	10	登記
			田主丸町中尾字芝原 803 番 11	12	
	H26.02.28	48,499	田主丸町以真恵字熊田 250 番 4	42	登記
	H26.02.28	32,760	田主丸町以真恵字熊田 250 番 4	42	登記
	H26.04.23	448,245	-	1344	測量
	H26.04.23	272,895	-	754	測量
				842	
	H26.05.02	293,674	-	189.29	測量
				59	
	H26.05.08	13,650	田主丸町上原字内畑 861 番 4	2.76	登記
	H26.05.08	300,583	田主丸町上原字内畑 861 番 4	2.76	測量
	H26.05.08	272,895	-	32.13	測量
	合計	2,492,467			

(道路の所在地については、久留米市への所有権移転登記が完了したもののみを表示している。)

(2) 本件請求に係る財務会計行為の違法性又は不当性についての主張に関する事実関係

ア 「未登記道路等」整理事業の概要について

「未登記道路等」整理事業は、道路法に基づく認定市道の中で、土地の登記名義が官地になっていない道路を「未登記道路等」と称し、それらの権原を取得するための事業である。未登記が生じた主な原因は、地権者が死亡しているために相続の手続が複雑で相続人全員からの所有権移転の承諾を得ることが困難な場合や、公図と現況の差に対する道路工事設計の際の誤認、あるいは寄附や売買により道路用地を取得したが、所有権移転登記等が未了のまま舗装や側溝等の工作物が整備された場合など様々である。

旧田主丸町地域においても、平成 17 年の久留米市との合併以前にこのような「未登記道路等」が発生しており、解消に向けて一定の取組は行われてきた。しかし、登記事務を行うための人員が十分に確保されていなかったということや、地権者死亡などによる相続人調査の難航などの理由により、事務処理が停滞し、未登記道路が増加していった、とのことであった。

合併前の事務事業調整の場においても、旧田主丸町地域の「未登記道路等」の問題が指摘されていたことや、未登記に係る課税問題や転売のおそれといった様々な弊害への懸念から、合併後の平成17年度から18年度にかけて田主丸総合支所建設課(当時)が独自に調査を行い、817筆の「未登記道路等」が存在していることが判明した。その後19年度から20年度にかけての新市域全体を対象とした調査によって、旧田主丸町地域には更に321筆の「未登記道路等」が存在することが判明したため、旧田主丸町地域の「未登記道路等」は合わせて1,138筆となった。このうち58筆については、平成18年度に、一般財源をもって処理されている。

この「未登記道路等」の問題を早急に解決するために、久留米市は、平成19年度に新市建設計画主要事業の見直しを行った際、当該事業を主要事業に位置付け、6か年計画で実施することとしたが、その後、進捗の遅れから事業期間を平成26年度まで延長して実施している。主要事業における当該整備事業の予算額、決算額、処理筆数は次のとおりである。

(千円/筆)

年度	H19 実績	H20 実績	H21 実績	H22 実績	H23 実績	H24 実績	H25 実績	H26	計
予算額	35,000	35,000	58,250	851	30,000	29,115	10,000	7,000	205,216
処理筆数	121	129	125	96	100	75	8	-	654
決算額	27,961	24,965	26,749	29,430	26,603	15,752	2,493	-	153,953

(H21年度は、当初予算額が33,250千円、補正予算額が25,000千円、翌年度への繰越額が31,101千円となっている。)

イ 新市建設計画主要事業と地域振興基金活用事業について

(ア) 新市建設計画主要事業

久留米広域新市建設計画(以下、新市建設計画)は、当時の「市町村の合併の特例に関する法律」(昭和40年法律第6号。旧合併特例法。以下「合併特例法」という。)第5条に定める合併市町村の建設に関する基本的な計画として策定されている。この計画は、合併市の建設を総合的かつ効果的に推進することを目的とするもので、その策定にあたっては、合併市の一体性の速やかな確立及び住民福祉の向上を図るとともに合併市の均衡ある発展に資するよう、適切に配慮する必要が求められている。

久留米市では、地方自治法及び合併特例法に基づいて設置された久留米広域合併協議会において、その新市建設計画が作成、承認されており、合併によって新しく誕生するまちのマスタープランの役割を果たすものとして、非常に重要なものと位置付けられている。

新市建設にあたっては、これまで異なつたまちづくりに取り組んできた市町が、地域性を大切にしながらも、一体的な都市として、新たな都市の軌跡を描くために、重点的かつ早期に実施する施策や事業があると、その中でも、緊要度が高いものを、新市建設の主要施策・事業として位置付けるとしている。

合併後の平成19年度には主要事業の一部について見直しがなされ、このとき、旧田主丸町地域の「未登記道路等」整理事業は、そうした主要事業の趣旨に合致するものとして、主要施策の1つである「域内幹線道路等の整備」のための主要事業に一体化して実施することとされている。

(イ) 地域振興基金活用事業

地域振興基金に関しては、まず、平成15年11月の久留米広域合併協議会において、議案「財産の取扱いについて」が提出され、可決された。その内容は、「財産については……(1)田主丸町、北野町、城島町及び三瀬町の財産（権利及び義務を含む）は、すべて久留米市に引き継ぐ。なお、基金については、基金設立の経緯等を勘案し、旧町地域に用途を限定した「地域振興基金（仮称）」を旧町ごとに設置する。」というものである。

その後、平成16年10月の市長及び町長による会議で、地域振興基金（仮称）の設置について合意がなされ、同年12月に「久留米市地域振興基金条例」が制定された。条例には、「編入前の田主丸町の区域の振興を目的として、当該区域に限定した事業に充てる。」ことを目的に、「久留米市田主丸地域振興基金」を設置するとあり、ほかの旧3町についても同様とされている。

この基金については、合併後に条例の設置目的と上記の会議における合意をもとに、新久留米市において、基金活用のための基本的なルールが整理された。

それによると、「市内における一部の地域にその用途を限定した基金であること、また公共性・公平性の観点から実施する事業の必要性と正当性の十分な説明が求められることを考慮するとともに、社会経済情勢及び市財政環境の変化に対応できるよう計画的且つ効率的な活用に努めなければならない。」とされ、

合併後の都市づくりを効果的に進める内容であること、
全市域で制度的・義務的に実施すべき内容ではないこと、
当該基金廃止後に継続的な多額の財政需要が生じないこと、
地域の活性化のために新たな視点で取り組む内容であること
という4つの基本的視点に加え、基金の充当対象事業の範囲として、
新市建設計画主要事業の補完的な事業、
旧久留米市域の水準に到達するために取り組む事業、
地域の活性化の観点から事業展開の再整理を図る事業、
地域の特性の効果的な維持・向上を図るために取り組む事業、
合併後の各種行政施策及び事業を円滑に進めるために取り組む事業

の5項目が示されている。

5項目のいずれも「各旧町域において」という意味を含むものとして解釈されるものであり、具体的にいえば、町のお祭りや伝統文化の継承・保存のような地域振興事業、地域で使用されるコミュニティ施設の建設といった事業がこれに当たるとしている。

また、基金活用の進行管理については、地域審議会に毎年度諮問し、基金活用事業の進捗状況について報告・審議の上、答申を受け、翌年度以降の事業実施に反映できるようになっている。

2 請求人の主張とそれに対する久留米市の説明等

請求人の主張した内容と、それに対する久留米市の説明等の概要は、以下のとおりである。

(1) 本件財務会計行為の不当性について

請求人は、「地域振興基金は、旧各町の地域振興を図るため、編入前の旧各町単位での事業に活用する目的で設置された基金であり、旧久留米市域の水準に到達するために取り組む事業

に使われるもので、まさに旧田主丸地区の未登記道路の処理に使用すべき性格の基金である。」「本来、合併以前に行なわれた負の事業の支出は、一般財源ではなく、地域振興基金で支出すべきところを一般財源から支出しているのが不当である。」と主張している。

これに対して久留米市は、「未登記道路等」整理事業は、早期かつ計画的に実施する必要があることはもとより、中でも、旧田主丸町地域においては他の旧町地域に比べて非常に未登記道路等の数が多く、速やかに事業を遂行しなければ全市的な道路行政に様々な支障が出るという判断のもと、新市建設計画主要事業に位置づけた。そもそも、1市4町による合併は、法的には編入合併で、合併前の課題についても、解決を行うのは新久留米市の役割である。その中には、負の部分も含まれており、基本的には合併前の旧町で発生したことであっても、すべて新久留米市が引き継いでいるものであり、すべてを一般財源で対応することはなんら問題がないと説明している。 (注：本請求では、違法性に関する主張はなされていない。)

(2) 本件財務会計行為による損害に関する主張について

請求人は、一般財源で行うべき事業で、阻害されているものについて、特定することはできない、また、損害を被る者を旧久留米市民と特定していることについても意味はないと陳述した。

これに対して久留米市は、市の事業推進上、旧田主丸町地域における「未登記道路等」整理事業の経費を一般財源から支出したことで、特定の、何らかの事業を行うことができなかった事実は確認できないと説明している。

3 判断

(1) 請求に係る「未登記道路等」整理事業の執行に関する判断について

地方自治法の定める住民監査請求制度に基づき、本件請求に係る財務会計行為として特定された「未登記道路等」の整理に係る13件の支出負担行為及び支出命令は、当該整理に係る文書等の事跡などから、旧田主丸町地域における、いわゆる「未登記道路等」整理事業のための測量又は登記業務に係る経費として支出されたものであることが認められる。

また、それら整理事業に係る当該経費は、同様の事跡等から、いずれも、一般財源をもって、「合併主要事業」として位置付けられた「未登記道路等」整理事業のための予算科目から支出されたことが認められるもので、田主丸地域振興基金を財源とする事業として採択され、同基金によって経費が負担されたことの事跡は、この経費のいずれについても見ることはできない。

そして、それらの経費支出に係る「未登記道路等」整理事業は、当時の久留米市と田主丸町をはじめとする4町が、平成17年に広域合併を行った後に、旧田主丸町の町道に係る旧田主丸町時代の登記未了物件として新久留米市に引き継がれた817筆と、その後、19年度から20年度に、所管部局において、新市域全体における「未登記道路等」の確認調査を行った際に、旧田主丸町時代における町道整備に係る登記未了物件として追加して把握された321筆とを合わせた合計1,138筆の「未登記道路等」の一部であること、及び、それらの「未登記道路等」に係る整理事業については、合併後、未登記状態の早期解消を図るため、順次、継続して測量及び登記等の事務が行われているものであることが、所管部局から説明されている。

もし、本件請求の対象とする経費支出等が、旧田主丸町時代の町道整備に起因するものでない場合には、本件請求においては不当性等に関する検討を行うべき前提を欠くこととなるが、所管部局からの提出資料及び説明などにより、「未登記道路等」整理に伴う当該経費支出については、請求人の主張するとおり、一応、旧田主丸町時代に行われた町道整備において生じた登記未了を解消するためのものであると判断することができる。少なくとも、このことを否定するに足る資料等は見当たらない。

(2) 違法性又は不当性に関する主張に対する判断について

この「未登記道路等」整理事業については、市道という地方公共団体の財産を適切に管理するために必要な事業であることは論をまたない。そのことについては、請求人においても必要性を認めているものであり、久留米市長との間において意見の相違はない。

また、当該事業に係る測量や登記などの業務に要する経費の支出等についても、事業の推進を図るために必要かつ妥当なものであり、請求人においても、支出すること自体を否定しているものではない。つまり、本件請求において請求人は、「未登記道路等」整理事業の中で、請求対象として特定された13件の経費支出自体の不当性を述べているものではない。

請求人が不当であると本件請求で主張しているのは、請求に係る「未登記道路」の整理のための経費が、田主丸地域振興基金において負担されていないことについてのみである。

つまり、旧田主丸町時代の町道整備において、登記未了のまま残されて、合併後に新久留米市に引き継がれた物件に係る「未登記道路等」整理事業の経費は、田主丸地域振興基金を財源として行うべきものであり、そうしないことが不当であるという主張である。

したがって、本件請求では、この不当性に関する主張に対しては、当該整理事業が、田主丸地域振興基金を財源として行わなければならないものであるか、又は、行われないことに著しく妥当性を欠くといえるほどの理由があるかについて判断すれば足りることとなる。

そこで、ここからは、本件請求において不当性に関する判断の焦点となる地域振興基金の活用事業と主要事業について検討することにする。

平成17年の旧久留米市と旧4町との合併に際しては、各旧町地域を対象とする事業として、いわゆる合併特例法に基づいて策定された新市建設計画を推進するための主要事業と、それに並行するものとしての地域振興基金活用事業との二本立てとすることが、合併協議会など広域合併に向けた諸会議や手続のなかで決定されるに至っている。

提出された資料や説明などによれば、この主要事業とは、それぞれ異なったまちづくりに取り組んできた市町が、地域性を大切にしながらも、新市としての一体性を速やかに確立して、新たな都市としての均衡ある発展の軌跡を描くために、重点的かつ早期に実現すべき施策や事業の中でも特に緊要度が高いものを、新市建設計画において主要施策として位置付け、財政状況を踏まえながらも、当計画期間中に集中的に実施することとした事業であるとされている。

同様に、一方の地域振興基金活用事業とは、旧町地域の振興に資するために、合併前の旧町単位での事業に活用することを目的として設置された「地域振興基金」を財源とする事業であるとされる。この基金が設けられた趣旨については、合併前の各町においてその実情に応じて設置されていた特定目的基金に係る経緯等を勘案して、合併後も各旧町地域内での活用を一定

程度担保することとした結果ということが背景にある。

なお、このことは、合併協議会に議案として提出された協定項目「財産の取扱いについて」に関し、旧田主丸町を含む旧4町の財産（権利及び義務を含む。）は、すべて新久留米市に引き継ぐとした上で、基金については、基金設立の経緯等を勘案し、旧町地域に用途を限定した「地域振興基金」を旧町ごとに設置するという調整内容で承認されていることから裏付けられる。

ではなぜ、「未登記道路等」整理事業が、主要事業に位置付けられ、地域振興基金活用事業とはされなかったのか。

所管部局の説明では、当該事業を主要事業に位置付けたことについて、旧田主丸町地域においては登記未了物件が、他の旧町地域に比べて非常に多く、相当の経費を要することも予想されたため、速やかに整理事業を進めないと道路行政などに様々な支障が生じることを危惧したことや、当該事業のこの性質は新市建設計画における主要事業の「重点的かつ早期に実施する施策や事業」の中でも特に「緊要度が高いものを、新市建設計画において主要施策として位置づけ、財政状況を踏まえながらも、本計画期間中に集中的に実施すること」という趣旨に合致すると判断できること、また、新市建設計画の実施計画中には、道路に関する施策に係る主要事業として「日常生活道路の整備等の生活環境整備を、地元の協力を得ながら、計画的に進めます。」とうたわれていることなどを論拠としているが、これらについては、当該事業に対するとらえ方として、特段否定すべき点はない。

他方、当該事業を地域振興基金による事業としなかったことについては、同基金はその設置趣旨をくんだそれぞれの地域特有の事業にまずは充てるものという理解があったことが説明等の要旨としてうかがわれ、また、もともと限られた金額しかない同基金によることでは、そうした趣旨に則した事業に充てられるべき原資が、特に旧田主丸町地域においてはかなり乏しくなるおそれがあると懸念されたことや、事業の対象地域が特定の旧町地域に限定されるから基金事業として行わなければならないというものではないと考えられることなどが理由として述べられているが、こちらについても、事情等からして特に否定すべき点はない。

つまりは、旧田主丸町地域における「未登記道路等」整理事業の状況及び当該事業の性質からすれば、基金事業として行わねばならない積極的な理由はなく、むしろ主要事業に位置付けることのほうに、より積極的な該当理由が見出されるからということである。いずれの範疇で行うかについては、法的な制約や絶対的客観的基準などがあるものではなく、要は、その事業がどのようなものとして行われるかという、事業に対する考え方とその意味付けに基づいて、政策的に選択する余地があったものと見るほうが妥当なところであろう。地域的な濃淡はあるにせよ、「未登記道路等」の整理が全市的な課題であることに鑑みても、この選択において不当性は指摘できない。

引き続き、いくつかの資料等の内容に即して検討を行ってみる。

提出された文書によれば、前述のとおり、地域振興基金の活用のために、4つの基本的視点が掲げられている。これらの視点のうち、「全市域で制度的・義務的に実施すべき内容ではないこと。」に対しては、旧田主丸町以外の地域においても「未登記道路等」の整理を進める必要があり、新久留米市としても制度や方法等を統一して、計画的、義務的に行うべきもので

あるといえることから当てはまらないきらいがあると思われる。また、同視点の「当該基金廃止後に継続的な多額の財政需要が生じないこと。」に対しても、再調査で対象件数がかかり増加するなど旧田主丸町地域における当該事業全体の規模と経費の拡大からすれば、その後の事業展開によっては該当しなくなるおそれがあるといえる。田主丸地域振興基金の総額は5億8千万円余であり、このうち3億円は平成17年度に田主丸財産区に対する拠出金として充てられているため、その時点で、残余は2億8千万円ほどになっている。これに対して、平成25年度までに処理された712筆の当該事業に対する決算額の合計は1億5千万円余であり、まだ400筆以上も残っていることを思えば、経費面の危惧も理由のなかったことではない。

また、請求人は、旧田主丸町時代の不適切な事務に起因する事業であるから地域振興基金を財源として行うべきだという趣旨のことを主張しているが、少なくとも、ある事業を行うことが必要となった理由が何に起因するものであれ、そのことによって同基金を用いるべきとするような決め事は定められていない。言い換えれば、請求人が言うような、旧町時代の事務の遺漏などに原因がある事態の解消を、同基金をもって処理しなければならないということは、どこにも定められていないし、同基金に関する種々の文書などからもそうした考え方を規範とすべきことや、そのような理由による用途の制約などを読み取ることはできない。

さらに付け加えれば、同基金の規模に関しては、合併時点における旧町時代の基金積立額に、同時点における旧町時代の地方債残高を勘案して決定する方式をとるとされた経過がある。つまり、合併時点で保有していた基金の額が多く、地方債残高が少ないほど、配分される地域振興基金の額は多くなるということである。このことは、合併時点における旧町時代の負債は、同基金からはあらかじめ除外されているということであり、負債の弁済に基金を充てることは、同基金の用途として想定されているものではないことを意味する。そして、そういった旧町時代の地方債などの負債は、新久留米市において同基金以外の財源をもって“清算”されるのである。したがって、「未登記道路等」整理事業を旧町時代の事務処理の“清算”ととらえるのならば、同基金を充てるものとしては除外して考えることが相当であるものといえる。

これらのことからして、請求人の言う旧田主丸町時代の事務の遺漏に原因を持つ事態を解消する事業のためには、地域振興基金を用いなければならない、あるいは用いることが適切であるとすべき積極的な理由を見出すことはできない。

(3) 本件事業の執行による損害の発生に関する判断について

前述のような考え方に基づいて「未登記道路等」整理事業が盛り込まれたとされる主要事業においても、無際限に費用が充てられているものではない。主要事業は、合併協定の締結に伴って市長及び町長による会議で合意された旧町ごとの主要事業総額を限度として計画を立てて取り組むものとされている。すなわち、ここに「未登記道路等」整理事業を加えるということは、旧田主丸地域においては、それ以外の主要事業に充てる分が減るということである。

これはつまり、合併に際して各旧町地域を対象とする二本立ての事業とされた主要事業と地域振興基金活用事業とを合わせて見れば、旧田主丸町地域に充てられた財源による事業全体の中に本件「未登記道路等」整理事業は包含されているということである。地域振興基金から当該事業経費を差し引かなかったとしても、こちらに含めることで一定の均衡は図られているも

のと考えることができる。したがって、旧久留米市域をはじめとする他の地域の事業を直接的にせよ間接的にせよ、圧迫しているとする考えには賛同できない。

見方によれば、この形は、旧田主丸町によって引き起こされたことは旧田主丸町地域を事業の対象とする原資において清算せよという請求人の持論にも、通じるところがありはしまいか。

それよりも、旧田主丸町、旧久留米市などといってみても、合併すれば1つの自治体となってしまうのである。市町村合併は、新設され、又は、存続する自治体が、構成自治体の財産も負債も全て継承することとなるものである。そのため、旧町が、新市に何らかの負債を持ち込んだとしても、そのことが新市全体や新市を構成する旧市町地域のいずれに対しても損害を与えたとみなすことはできない。合併とは、相手の負債も自らの負債として取り込むことになるからである。したがって、新市が、負債の解消のためにどこに財源を求めようとも、そのことは債務の履行に相当するものでこそあれ、損害を被ることはないものと考えられる。

本件請求において述べられている、「一般財源で行なうべき事業遂行が阻害されているため、旧久留米市民が受ける行政サービスが受けられない損害が生じている。」ことの具体的説明は、請求人からは何ら行われていない。それはあくまで観念的な個人的見解でしかない。

以上のことから、損害の発生については具体的検討を行うには至らず、肯定することはできなかった。

4 結論

結論として述べれば、本件請求に係る事業は、田主丸地域振興基金を財源として行わなければならないものではないとはいえないし、同基金事業として行われなことが著しく妥当性を欠くということもできない。また、請求人が陳述の中で自ら述べているように、それらの事業を合併に伴う主要事業として位置付けることが不当であるとはいえないし、したがって、同基金とは別の事業予算をもって行うことが不当であるということもできない。

さらには、同基金を財源として行わなかったことによる損害の発生を具体的に把握することはできないし、同基金による事業としなかったことに、なんらかの損害の原因及び結果として関連付けられるものを見出すこともできない。

以上のとおり、本件請求に係る「未登記道路等」整理事業に関しては、事業自体の必要性に関しては異論がなく、そこに違法性や不当性は見られない。そのことは、当該事業に係る公金の支出等の事務の執行においても同様である。

そうして、請求人が不当であると主張している、それらを「地域振興基金事業」ではなく「主要事業」として実施したことについては、事業の実施経緯をめぐる市長の判断や執行行為に裁量権の濫用や逸脱を見出すこともできない。市長の執行機関等における判断や財務会計行為に関しても、それらの行為に至る手続等や事務取扱などを含めてもなお、違法性や不当性を認めることはできない。

また、これらによって久留米市に損害が生じた事実、又は生じるおそれに関しては、それらを認め得るものはなく、「遡及して地域振興基金からの支出に変更」すべきことに何の理由も利点も見出せないで、措置等の必要もないものとする。

したがって、請求人の主張には理由がないため、本件請求は棄却する。

《意見》

「未登記道路等」整理事業が、地方自治体の財産を適正に管理する上で必要な事業であることについては、ほとんど異論はないものと思われる。実際に、数多くの地方自治体において、継続的に取り組まれているという事実がある。

しかしながら、この種の事業が必要となった背景や理由などについては、留意することが必要である。土地の私的所有権制度の確立以前から、また、新旧道路法による道路の管理権原等が定められる以前から、現に道路として利用されているものはあまた存在している。

それらが事後的に、認定市町村道として管理されることとなり、さらに、そうした時間的経過の間に、道路改修などによって道路の線形が変わってしまっている事例なども数多くあるため、それらについては、現地の実態と書類上の記載とが一致しないことは、まれなものではなく、往々にして生じている。

そうした、いわば歴史的な経緯を帯びて、一定やむを得ない事情の下に「未登記道路等」となり、その解消を図ることが必要となった事業がある一方で、本件の旧田主丸町の事例については、所管部局の説明などを聴取する限り、旧田主丸町が、合併を前にして、事務の不適切な遺漏を積み重ねた結果、その後始末を新久留米市が負う必要に迫られたという事情が含まれることを免れるのは難しい。

このことに関しては、旧田主丸町において業務上のいかなる理由や事情があったにせよ、旧町の事務の一切を引き継いだ新久留米市としては、旧田主丸町にそうした業務体質があったであろうことについての真摯な反省の上に立って、業務に取り組むことが求められると思う。

ただし、前にも述べたように、市町村合併は、合併後の自治体が、構成自治体の旧財産も旧負債もすべて継承することとなるものである。たとえ旧町が、新市に負債を持ち込んだとしても、それは新市自らの負債となるのであって、新市に損害を与えたとはみなされない。だから、新市が、負債の解消のためにどこに財源を求めようとも、そのことは自己の債務の履行に相当するものであって、被害者というわけにはいかないのである。

それよりも、そうした事務の不備を生じさせた理由がどこにあるにせよ、登記未了の状態を無為に放置することは、財産の管理として不作為のそしりを負うおそれがあるため、合併後に、新久留米市として、事業規模に見合う予算措置を講じることが可能な形をとって、できるだけ早急に「未登記道路等」整理事業を進めることはむしろ必要なことであり、当然に是認すべきものと考えられる。

土地の権利関係を整理するという事業の性質に由来する事務の困難さは多分にうかがい知ることができるが、今後とも着実に整理事業を進めることが望まれる。あわせて、旧田主丸町においてかつて起きていたような道路管理事務の不備が再び生じることのないよう、十分な態勢を講じて事務の管理が行われるよう求めるものである。