

公表第9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27年4月10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

平成 27 年 4 月 10 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 埜 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 27 年 2 月 10 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)等における不法支出に関する住民
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27年2月10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27年2月18日の監査委員協議会において決定した。

3 請求人

仲 光信 久留米市在住

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) 等における不法支出に関する請求)

2 請求書の要旨

久留米市職員措置請求書

(表記の一部を整理)

1 請求の要旨

久留米市長檜原利則が、平成25年度に未登記道路等整理事業として行った事業のうち、公益社団法人福岡県公共嘱託土地家屋調査士協会に測量業務委託(委託番号 N0.10-41号)し、平成26年2月27日に439,740円を支出しているが、本来は道路用地等取得事業から支出すべきであり久留米市予算規則第9条及び12条2項により違法である。

なお、当該物件に接している市道T1088号線の未登記道路(1462)は、平成25年度において公益社団法人福岡県公共嘱託土地家屋調査士協会に測量業務委託(委託番号 N0.10-25号)で測量業務が行われているため、本件の測量業務委託は未登記道路の測量業の処理のための測量業務には該当しない。

また、平成26年度において公益社団法人福岡県公共嘱託土地家屋調査士協会に測量業務委託(委託番号 N0.43-9号)で、平成26年9月25日に田主丸町益生田(1461-2、1516-8)分筆登記後140,086円を支出し、その後、公益社団法人福岡県公共嘱託司法書士協会に業務委託(委託番号 No.43-52号)で、平成26年10月30日に田主丸町益生田(1461-2、1516-8)の所有権移転登記後28,512円を支出しているが、市道1088号との間には1462が存在し直接道路に接していないため、久留米市道路認定要綱・施行規則及び久留米市寄附採納指針に抵触しているので違法である。

合併以前に発生している未登記道路等の事業遂行に使用されるべき公金を目的外に使用し損害が生じているので、条例違反の事業に支出された608,338円の損害賠償を求める。

寄附受納された田主丸町益生田1461-2、1516-8は違法取得のため、地権者に返納を求める。

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 歳出予算整理簿	久留米市	平成 26 年 5 月 2 日
2	官民境界確定図(25 田建第 10-41 号)	不明	平成 25 年 11 月測量
3	登記完了証(書面申請)	福岡法務局久留米支局	平成 26 年 11 月 4 日
4	公図写	公益社団法人福岡県公共嘱託登記 土地家屋調査士協会南部事務所	平成 26 年 10 月 1 日調査
5	官民境界確定図(26 田建第 43-9 号)	公益社団法人福岡県公共嘱託登記 土地家屋調査士協会南部事務所	平成 26 年 10 月測量
6	官民境界確定図(25 田建第 10-25 号)	公益社団法人福岡県公共嘱託登記 土地家屋調査士協会南部事務所	平成 25 年 9 月測量
7	公文書不存在決定通知書	久留米市	平成 27 年 1 月 29 日
8	久留米市道路認定要綱/久留米市道路 認定施行細則/久留米市寄附採納指針	久留米市	—
9	公文書開示決定通知書	久留米市	平成 27 年 2 月 6 日
10	平成26年度 歳出予算整理簿	久留米市	平成 27 年 2 月 3 日

4 追加で受領した文書（題目等のみ）（受領年月日：平成 27 年 2 月 12 日）

番号	題目等	作成者	作成年月日
1	公文書部分開示決定通知書 ほか	久留米市	平成 26 年 9 月 22 日ほか

5 陳述に関して受領した文書（題目等のみ）（受領年月日：平成 27 年 2 月 23 日）

番号	題目等	作成者	作成年月日
1	陳述書	請求人 仲 光信	平成 27 年 2 月 24 日付
2	寄附調査依頼書 ほか	久留米市	平成 26 年 5 月 2 日ほか

第3 監査の実施

1 監査の対象

(1) 請求に係る事実

ア 「久留米市長檜原利則が、平成 2 5 年度に未登記道路等整理事業として行った事業のうち、公益社団法人福岡県公共嘱託土地家屋調査士協会（以下、「土地家屋調査士協会」という。）に測量業務委託(委託番号 N0.10-41 号)し、平成 2 6 年 2 月 2 7 日に 439,740 円を支出している」及び「当該物件に接している市道 T1088 号線の未登記道路(1462)は、平成 2 5 年度において土地家屋調査士協会に測量業務委託(委託番号 N0.10-25 号)で測量業務が行われている」という請求の要旨に係る財務会計行為における事実関係について

イ 「平成 2 6 年度において土地家屋調査士協会に測量業務委託(委託番号 N0.43-9 号)で、平成 2 6 年 9 月 2 5 日に田主丸町益生田(1461-2、1516-8)分筆登記後 140,086 円を支出し、その後、公益社団法人福岡県公共嘱託司法書士協会（以下、「司法書士協会」という。）に業務委託(委託番号 N0.43-52 号)で、平成 2 6 年 1 0 月 3 0 日に田主丸町益生田(1461-2、1516-8)の所有権移転登記後 28,512 円を支出している」という請求の要旨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

ア 請求に係る事実(1)アの支出は、「本来は道路用地等取得事業から支出すべきであり久留米市予算規則第9条及び12条2項により違法である。」という主張について

イ 請求に係る事実(1)イの支出は、「市道1088号との間には1462が存在し直接道路に接していないため、久留米市道路認定要綱・施行規則及び久留米市寄附採納指針に抵触しているため違法である。」という主張について

(3) 求める措置

久留米市長に対し、「未登記道路等の事業遂行に使用されるべき公金を目的外に使用し損害が生じているので、条例違反の事業に支出された608,338円の損害賠償を求める。寄附受納された田主丸町益生田1461-2、1516-8は違法取得のために地権者に返納を求める。」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、証拠の提出及び陳述の機会を、平成27年3月13日に久留米市庁舎において設ける旨を、本件請求人に対し連絡したところ、請求人から、陳述は行わず、陳述書及び証拠文書の提出をもって陳述に代えたいとの申し出があったので、当該申し出に基づき、陳述書及び証拠とする文書を平成27年2月23日に受領して、証拠の提出及び陳述の機会の付与に代えた。

(1) 陳述に関して提出された文書

(「第2 請求書及び事実証明書の内容 5 陳述に関して受領した文書」のとおり)

(2) 陳述書作成人

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]

田主丸総合支所長、田主丸総合支所次長

田主丸総合支所環境建設課長、同課主査、同課主任主事

都市建設部路政課長

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 (2) 違法性又は不当性についての主張」に基づき、請求書に記載された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よると、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

ア 田主丸町益生田 1461 等に係る測量業務委託（委託番号 N0.10-41 号）については、平成26年2月27日に委託料 439,740 円を支出していること、その支出科目は「8 款土木費 2 項道路橋りょう費 1 目道路橋りょう総務費 1 3 節委託料」であることが認められた。なお、この支出は、「道路橋りょう総務費」のうち、「未登記道路等整理事業」として整理されている。

委託業務の内容は、現に道路として使用されている私有地にある道路部分の寄附申し出に伴う測量である。この測量の対象は、寄附を受ける私道部分に係る田主丸町益生田 1461、1516-2、また同地が接している里道の官民境界を確定するために必要な田主丸町益生田 1463-1、1516-1 の計4筆となっている。

市道 T1088 号線の未登記道路(田主丸町益生田 1462)に係る測量業務委託(委託番号 N0.10-25 号)については、平成26年4月23日に委託料 272,895 円を上記と同じ科目から支出していることが認められた。いずれも土地家屋調査士協会に対する支出である。

イ 田主丸町益生田 1461-2、1516-8 の分筆登記に係る測量業務委託（委託番号 N0.43-9 号）については、土地家屋調査士協会に対し、平成26年1月28日に委託料 140,086 円を、また所有権移転登記に係る業務委託（委託番号 N0.43-52 号）については、司法書士協会に対し、平成26年1月25日に委託料 28,512 円を、それぞれ支出していることが認められた。

(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 請求に係る事実(1)アの支出は、「本来は道路用地等取得事業から支出すべきであり久留米市予算規則第9条及び12条2項により違法である。」という主張について

「未登記道路等整理事業」は、道路法に基づく認定市道の中に存在する、土地の登記名義が官地になっていない道路(未登記道路等)の権原を取得するための事業であり、また、「道路等用地取得事業」は、土地所有者からの道・水路用地の寄附申請に対し、測量、分筆、登記、抵当権抹消等の事務費を負担することで、寄附行為の円滑・促進を図ることを目的とした事業であって、予算において「8 款土木費 2 項道路橋りょう費 1 目道路橋りょう総務費」のうち、細目、細々目で区分して整理されているものである。

久留米市予算規則第9条は、予算執行の原則について「款項及び目節の区分に従い適正かつ効率的に執行しなければならない」と規定し、同規則第12条は予算の流用について、第1項「部長等は、予算の流用を必要とするときは、予算流用申請書を総合政策部長に提出しなければならない」、第2項「総合政策部長は、前項の規定により部長等から予算の流用の要求があったときは、財政課長にその内容を審査させ、必要な調整を行い、市長の

決裁を受けて、予算流用通知書によりこれを会計管理者及び当該部長等に通知しなければならない」と、その手続について規定している。

イ 請求に係る事実(1)イの支出は、「市道 1088 号との間には 1462 が存在し直接道路に接していないため、久留米市道路認定要綱・施行規則及び久留米市寄附採納指針に抵触しているため違法である。」という主張について

「久留米市道路認定要綱・施行規則」は、市道に認定する場合の基本的な要件や道路幅員などの必要な事項を定めたものであり、「久留米市寄附採納指針」は、道路・水路等の公共用財産の寄附を受けるための基本的な要件や道路幅員などの必要な事項を定めたものである。なお、当該土地については、市道には認定されていない。

また、寄附を受けた田主丸町益生田(1461-2、1516-8)は、一端(東側)は里道に接続しており、他端(西側)は田主丸町益生田 1462 の一部を挟んで、市道 T1088 号に接続している。この 1462 の土地所有者の相続人 2 名への寄附依頼のため、田主丸総合支所環境建設課は、平成 25 年 6 月 20 日、同年 12 月 27 日、平成 26 年 1 月 31 日、同年 2 月 21 日、同年 3 月 6 日付で依頼文書を送付し、平成 25 年 8 月 13 日には相続人立会の現地確認を実施している。そして相続人の 1 名からは平成 26 年 1 月(ただし、受領年月日については公の記録なし。)に、もう 1 名からは平成 27 年 3 月 3 日にそれぞれ登記承諾書兼登記原因証明情報及び印鑑登録証明書を受領している。

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違法性について

ア 請求に係る事実(1)アの支出及び測量業務委託について

請求人は、未登記道路等整理事業として行った測量業務委託(委託番号 N0.10-41 号)は未登記道路処理のための測量業務には該当せず、道路等用地取得事業から支出すべきで、久留米市予算規則第 9 条及び 12 条 2 項により違法である、当該物件に接している市道 T1088 号線の未登記道路(1462)は、測量業務委託(委託番号 N0.10-25 号)として測量業務が行われているため、本件は未登記道路の処理のための測量に当たらない、また、平成 25 年度の予算が不足していたので未登記道路等整理事業で委託を行っていた測量業務委託(委託番号 N0.10-25 号)に関連付けて行っているが、別問題であり、予算が不足していれば、執行委任を受けるなり、翌年度に行う等の処理方法を取るべきである、と主張する。

これに対し、久留米市は、測量業務委託(委託番号 N0.10-41 号)の費用は道路等用地取得事業から支出すべきであったが、平成 25 年度は例年以上に寄附の申し込みがあり、寄附に伴う測量費用の予算が不足したため、事業間流用の手続をしないまま、同じく官民境界等を実施している未登記道路等整理事業から支出した。しかし、道路等用地取得事業も未登記道路等整理事業も「道路橋りょう総務費」という目の中で道路関係の用地を整理するためのものであり、本件も同じ道路関係事業ということで未登記道路等整理事業から支出している。久留米市予算規則では、「款項及び目節の区分に従い適正かつ効率的に執行しなければならない」と規定されるが、運用上の区分である細目、細々目については何ら規定していない。また、事業間流用とは各細目間又は各細々目間の予算を融通することを

指しているものであって、地方自治法及び久留米市予算規則上における予算の流用に該当する行為ではない。本件のように細々目レベルの支払いの違いは予算規則にいう流用には該当しないため、未登記道路等整理事業からの支出をもって直ちに違法ではない、と主張する。

また、請求人は、陳述書において、「今回の寄付に際して、H22年度に付替えの申請があり、可能であると回答されているが、路政課においては、17路第329号H18年2月6日付で起案した「久留米市財産規則に伴う用地処理における建設省所管国有財産事務手続きを準用する」が採決されており、この手引きでは、今回の付替えが可能であるという根拠は見いだせない。たとえ、付替えが可能の場合でも寄附に係る費用は、原因者負担及び受益者負担の原則に基づき申請人において支出すべきで公金を支出したことは違法である。」と主張する。

これに対し、久留米市は、平成16年度に、本件里道を含む法定外公共物が国から譲与された時点で、すでに当該里道の上にはビニールハウスが設置され、私有地部分に、里道に代わる道路が設けられて、実際上も道路として地域住民の用に供されているという事実が認められるため、当該里道と私有地の道路部分との交換による付替え手続を行うことを、私有地の所有者に対して求めた。しかし、その場合には、土地所有者の自己負担額が少なからず生じる等の事情により、事態の解決が進展してこなかった。そこで、実際上の道路部分の所有権を取得し、市が道路として管理するための権原を得ることの公益性を重視して、いわば次善の策として、かつ、現実的な解決策として、まずは、当該道路部分の寄附を受ける方策を選択したと説明する。

また、寄附を受ける場合に発生する、当該土地に係る測量や登記等の費用は、必要な寄附がスムーズに進むよう、寄附を受ける市側が負担するという取扱いをしており、今回の測量業務委託（委託番号N0.10-41号）は、この寄附に伴う測量であるため、その費用としての支出は違法なものではないとしている。

イ 請求に係る事実(1)イの支出及び久留米市道路認定要綱・施行細則及び久留米市寄附採納指針について

請求人は、寄附を受けた田主丸町益生田(1461-2、1516-8)と市道T1088号との間には田主丸町益生田1462が存在し直接道路に接していない、市道認定要綱・施行細則及び寄附採納指針に抵触するような用地をなぜ採納するのか理解できない。寄附採納を受けた道路用地の管理は市が行わなければならない、その費用は税金である。そもそも、道路管理者は、道路機能として必要な区域以外は採納出来ないのに今回の採納は理解できない。上記、指針等に適合する場合も、採納しなければならないではなく、採納することが出来るというスタンスで採納している、と主張している。

これに対し久留米市は、寄附を受けた田主丸町益生田(1461-2、1516-8)は、平成6年当時に地元関係者の同意を基に、道路機能を付替えされていたが、用地処理が未了となっていたものである。当時は里道と私道の交換といった形で手続が進められるはずであったが、その場合に発生する費用負担の問題から、長年にわたって事務が停滞していた。その間も、私道は地元の道路として長年使用されている実態があったため、まずは私道の部分の寄附を受けて官有地にし、その一方で里道の払下げについても進めていくことにした。

また、私道の西側が接している田主丸町益生田 1462 については、道路用地として市へ寄附することを承諾してもらうよう、土地所有者の相続人 2 名へ平成 25 年 6 月 20 日付けで依頼文書を送付して交渉を重ね、同年 8 月 13 日には相続人を伴って現場確認を実施し、その際、寄附についてはそれぞれの相続人から口頭にて承諾を得た。登記承諾書兼登記原因証明情報及び印鑑登録証明書については、相続人の 1 名からは平成 26 年 1 月頃(日付不明)に、もう 1 名からは本件監査実施中の平成 27 年 3 月 3 日にそれぞれ田主丸総合支所へ送付され、それを受けて土地家屋調査士協会及び司法書士協会へ業務委託を行い、登記手続を進めている。

今回事務処理の進め方を転換していったのは、従前の規格よりも幅の広い道路を市が寄附受納することにより、当事者だけの利益だけでなく、地域の利便性が向上し、生活環境改善にも効果があると総合的に判断した結果である。本来であれば 1462 の寄附を先に受け、その後私道の寄附を受ける順序となるのが正当ではあろうが、相続の関係で登記承諾書の取得が遅れたため、私道の寄附受納が先になった。しかし、この 1462 の権原取得についても既に相続人から登記承諾書の提出を受けており、これらのことから久留米市寄附採納指針第 2 条(2)、第 3 条及び第 8 条の要件を満たすと判断し、寄附を受けたものであると主張している。

なお、道路用地として寄附を受けたもの全てを市道として認定するものではないため、久留米市道路認定要綱、久留米市道路認定施行細則については、寄附受納の際の判断材料としては取り扱っていないとのことであった。

(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、合併以前に発生している未登記道路等の事業遂行に使用されるべき公金を目的外に使用したために損害が生じている、と主張している。

これに対し久留米市は、当該箇所は、平成 6 年当時に地元関係者の同意を基に、道路機能を付替えされたもので、接続部分の取得を含めた用地処理は、遅延してはいたものの平成 25 年度から 26 年度にかけて進捗していった。結果として、市は従前の規格よりも広い道路を寄附受納したことにより、同地区の利便性も向上し、生活環境改善にも効果があった。平成 25 年度に未登記道路等整理事業から 439,740 円を、26 年度に道路等用地取得事業から 140,086 円及び 28,512 円を支出したのはこのためであり、未登記道路等整理事業そのものの遂行に使用してはいないものの、不当な支出ではないと主張している。

3 判断

(1) 本件財務会計行為の違法性について

ア 請求に係る事実(1)アの支出及び測量業務委託について

請求人は、本来は道路等用地取得事業のための予算費目から支出すべき測量業務委託費用を未登記道路等整理事業のための予算費目から支出していることは、久留米市予算規則第 9 条及び 12 条 2 項により違法である旨を主張している。

まず、地方自治法第 220 条第 2 項では、「歳出予算の経費の金額は、各款の間又は各項の間において相互にこれを流用することができない。ただし、歳出予算の各項の経費の金額は、予算の執行上必要がある場合に限り、予算の定めるところにより、これを流用することができる」と定められている。これはいわゆる予算上の議決科目について定めたもの

であるが、これに対して、いわゆる執行科目とされる目間及び節間の流用に関しては、法令上特段の規制はなく、各普通地方公共団体の財務規則に委ねられているものということができる。(参照：地方自治法施行令第173条の2)

そこで、本市における当該規則となる久留米市予算規則を見ると、その第9条(予算執行の原則)第1項には「歳入歳出予算は、款項及び目節の区分に従い適正かつ効果的に執行しなければならない」と規定され、同規則における予算の範囲を、款項に加えて目節までととらえていることが分かる。同規則の本則中には目及び節よりも下位の科目に関する規定は見当たらない。同規則第12条(予算の流用)第1項では「部長等は、予算の流用を必要とするときは、予算流用申請書を総合政策部長に提出しなければならない」とし、第2項では「前項の申請により部長等から予算の流用の要求があったときは、財政課長にその内容を審査させ、必要な調整を行い、市長の決裁を受けて、予算流用通知書によりこれを会計管理者及び当該部長等に通知しなければならない」としている。(ただし、流用承認の決裁は久留米市事務専決規程により、金額等に応じて副市長、部長又は課長のいずれかが行うものとされている。)第9条をはじめ、同規則全体の記述内容に照らせば、この第12条の流用規定は、目及び節までの流用について規定しているものと理解することに不合理な点はない。

本市における予算流用の実務を見れば、通常の会計事務処理は、久留米市予算規則についての上記のような理解に則した形で行われている。つまり、同一所属(課等)において、同一目内の同一節・細節の予算を事業間で“流用”する場合や、同一部内の異なる所属間で、同一目内の同一節・細節の予算を付け替えるような場合においては、規則にいう流用に当たる場合のような財政課を通した決裁は不要であるとされ、それぞれの部局内の総務との協議を経た上で、各課等の所属又は各部内での決裁によって現に処理されている。また、これらの会計処理を行う際に用いる財務会計システムにおいても、これらの場合の“流用”の操作は各課等の所属で行い、予算の付替えの操作は各部局の総務で行うという仕組みが構築されている。

これらのことから、本件請求に係る会計処理を検討する。まず、8款土木費2項道路橋りょう費1目道路橋りょう総務費中の細目03細々目01が「道路等用地取得事業」の予算科目であり、8款土木費2項道路橋りょう費1目道路橋りょう総務費中の細目02細々目05が「未登記道路等整理事業」の予算科目であり、両事業は款項目の科目を同じくし、細目以下において科目を区別されているものである。また、両事業科目の予算とも、田主丸総合支所環境建設課が、都市建設部路政課から執行委任を受けて所管する事業の予算科目となっている。つまり、この両事業間で同一節の予算(13節委託費)を“流用”したとしても、それはすなわち本市予算規則にいう流用には該当せず、財政課を通じた決裁を必要としているものでもない。各所属限りで処理することが認められている会計処理に属するものということができる。

したがって、当該“流用”については、少なくとも、法令又は条例規則に違反しているとはまでいえるものではない。ただし、本件請求に係る当該“流用”処理に特定していえば、部内総務及び次長(総合支所にあつては地域振興課及び次長)との協議や同意を経たことの事跡は見受けられなかった。このことは、本市行政組織規則の別表第1において、各部の次長の分掌事務の一つとして掲げられている「部に属する予算及び事業に関する事務の総括に関すること」に基づく内規的な手続として運用されている具体的な事務処理手順の

ルールに従っているとはいいがたいことを意味し、業務の執行手順並びにその記録及び内部管理としては不適切な状況であるといわざるを得ない。

また、請求人は、なお書きで、当該物件（本件請求に係る事実(1)アの支出の対象となった土地）に接している市道T1088号線の未登記道路1462は、平成25年度において土地家屋調査士協会に測量業務委託が行われているため、本件の測量業務委託は未登記道路の測量業務の処理のための業務には該当しない旨を述べているが、その主張を考慮に入れたとしても、本件測量業務に係る事業間“流用”処理の会計事務としての位置付けが変わることにはならないので、違法性に関する上記の判断を左右するものとはならない。

さらに、請求人は、道路として寄附を受けるための測量業務委託の費用であるところの、請求に係る事実(1)アの支出について、「付替え（里道と相手方所有地の一部との寄附と譲与による交換）」が可能であるという根拠は、路政課が用地処理において平成17年度中途から準用することとしている「建設省所管国有財産事務の手引き（平成7年3月改訂）」中には見出せないということ、及び、たとえ付替えが可能の場合でも寄附に係る費用は原因者負担及び受益者負担の原則に基づいて申請人が負担すべき支出であるにもかかわらず、市が支出していることは違法である旨を、陳述書及びそれに関して提出した文書によって主張している。

路政課に照会調査したところによると、一般的な手続としては、上記「事務の手引き」中に、本件請求に係る里道と実際に道路として使用されている土地と同様な形態や位置関係にある場合の付替えについても事例の一説明図として掲載されていることなどからすれば、直ちに不可能と判断することはできない。なお、私有地が介在するという点をとらえているのだとしても、後述するとおり、そのことについては違法として否定してしまうことが相当であるとまではいえないものと思われる。

次に、費用の分担について検討する。申請人の要望に基づく単なる用途廃止及び払下げの場合には、その費用は社会通念上、原因者あるいは受益者負担が原則とされ、対象とする土地に係る測量等の費用、分筆及び移転登記等の費用、土地の払下げ代金は申請人が支払うこととなる。反対に市が個人からその所有地の単なる寄附を受ける場合には、同様に受益者負担の考え方から、寄附を受ける土地に係る測量等の費用、分筆及び移転登記等の費用については市が負担することが、久留米市寄附採納指針においても規定されている。ただし、市有地と申請者の土地とが同時に交換されるような付替えの場合にあっては、両方の土地に係る測量等の費用は原因者(申請者)が負担するものの、分筆登記の費用はそれぞれの土地の元の所有者が負担し、所有権移転登記の費用は新たに所有者となるほうが負担するものとされている。このところは原因者及び受益者負担の併用と見られる。土地の代金については、本市「財産の交換、譲与、無償貸付等に関する条例」の交換の規定に該当すれば生じないこととなる。

所管部局の説明によれば、本件請求に係る事実(1)アの支出については、寄附及び払下げの手續によったということである。本件監査請求の時点で市が支出しているのは、払下げをすることとなる市有地(里道)及び寄附を受ける私有地に係る測量等の費用、並びに、寄附を受ける土地に係る分筆及び所有権移転登記の費用であり、前述の費用分担に照らせば、里道に係る測量等の費用の部分が、原則とは異なるものとなる。

これについては、分筆の登記のために行う測量に関しては、分筆する部分だけを測量して分筆登記を申請することは原則としてできず、分筆する土地全体（元地を含めて）につ

いて筆界調査、測量等を行わなければならないことが、平成16年の不動産登記法の改正に伴う法務省民事局第二課民事局長通達(平成17年2月25日)による不動産登記事務取扱手続準則において示された。したがって、本市が本件道路部分の寄附を受けることを前提とした場合には、当該土地を個人所有の土地から分筆するための測量を行おうとする際には、寄附を受ける道路部分を分筆したあとの残地部分となる地番1461の筆全体について測量することが手続上求められるため、その筆の反対側にある里道との境界を定めるための測量が必要となった。さらには、当該里道の幅が4メートルに満たないため、里道部分の対測地までの測量が業務上必要となったという説明である。

その説明からすれば、最終的には道路の付替えと同じ状態の実現を目的としながらも、こういった費用負担となったのは、まずは道路としての土地の寄附を受けることを優先するという選択をしたがゆえの事務処理上の帰結ということになる。単に寄附だけの場合や申請者を原因者とする交換の場合の原則とは異なる費用負担となったが、私有地を分筆して寄附を受けるという選択に伴う事務としては法令に則して行ったという説明であり、その限りにおいては、原因者又は受益者負担という原則にはそぐわない点があるとしても、少なくとも法令等に違反して測量を行ったわけではないものといえる。

この方法は、手続として適法な測量の結果であるとしても、場合によっては、単純な交換の場合の原則よりは、市の負担は多少多くなることも見込まれる。直ちに違法や不当や損害があるとはいえないとしても、妥当な範囲の支出であったこと、言い換えれば、付替えに際してその方法を選択したことについての必要十分な理由付けと、その説明があるべきかと考える。

本件も、結果的に、金銭的には原因者の負担を反射的に軽減することになったことは否めない。違法とはいえないとしても、払下げよりも先に寄附をもらうことの必要性をどう理由付けられるかが、当不当を分かつ要素となる。地元関係者の同意を基に、すでに生活道路としての機能を有していた私有地の用地処理が未了となっていたもので、実際に従前の規格よりも幅の広い道路となり、地域の利便性が向上して、生活環境改善にも有益であったと行政効果を説明し、その選択は、総合的に公益性を判断した裁量の結果であると説明するが、それだけでは、手続の手順・方法として正当である、又は全く不当であると判断できるには至らない感が残る。

イ 請求に係る事実(1)イの支出について

請求人は、市道T1088号との間には1462が存在し、直接道路に接していないため、久留米市道路認定要綱(以下、「要綱」という。)及び久留米市道路認定施行規則(正しくは「久留米市道路認定施行細則」。以下、「細則」という。)並びに久留米市寄附採納指針(以下、「指針」という。)に抵触しているので違法である旨を主張している。

これらのうち、要綱は道路法第8条の規定に基づく市道認定について必要な事項を定めるものであり、指針は道路・水路等の公共用財産の寄附を受けるための必要な事項を定めるものである。請求者は、本件請求に係る道路が、久留米市道としての基本要件を規定する要綱第2条及び道路等の寄附を受けるための基本要件を規定する指針第2条中の各号のいずれにも該当していないとすること、特に要綱第2条第2号及び指針第2条第2号の「路線の一端が道路法の道路に、他端が農道、里道又は市有道路等に接続している道路」(要綱、指針とも同一の規定)には該当していないことを“抵触”といい、そのことをもって、

そうした道路の寄附を受け、道路として管理することが違法であるとする理由としているものと理解される。

しかしながら、所管及び関係部局の説明及び事務処理事跡等によれば、本件請求に係る道路は、久留米市道として認定を受けたところの道路法第3条に規定する道路ではない。久留米市が管理する道路法の道路以外の道路、つまり法定外公共物としての道路である。

(便宜上、「認定外市道」と称している。)要するに、市道として認定できるための要綱に定める要件を満たすには不足しているが、現に一般交通の用に供されているという事実などから、一定の公共性を認め、道路としての寄附を受け入れた公共物ということである。したがって、当該道路については要綱を適用させて市道認定をしたわけではないため、要綱に抵触しているという主張には理由がないことになる。

さらに、指針について検討する。一般的に、要綱等は法令の範疇には入らないとされ、指針も法令等に関して具体的な運用の仕方や解釈の範囲などを解説した取扱説明書の一種というべき類のものであり、こちらも法令の範疇外とされている。したがって、基本的には、指針中の要件の一つに関する事項をとらえただけで、指針に抵触しているため「違法」であるという主張がそのまま当てはまることにはならないものとする。

その指針の内容を見れば、要綱の基本要件と同一の基本要件に加えて、「その他の道路」として「市の事業遂行に当たり特別の理由により市長が止むを得ないと認める場合」に該当するときも寄附採納ができる旨が定められている。幅員等に関しても例外規定が設けられている。このことは、すなわち、現に数年間以上にわたって一般交通の用に供されるなど、道路としての相応の公共性を獲得しているものについては、市道としての認定要件に完全に合致しない道路であったとしても、公有地として受け入れた上で管理することを可能とする余地を設けたものと、制度上は解釈することができる。

しかし、そのような例外を認めるためには、本来なら何らかの手続が必要と考えられるところ、本件に関しては、「特別の理由により市長が止むを得ないと認め」たことについての決裁文書などは、見出すことはできなかった。

また、請求人が、指針に抵触していると主張する箇所であるところの市道T1088号と本件請求に係る道路の地番1461-2との間に挟まる地番1462の土地の部分について見れば、そこも一本の道路を構成する一部として用いられていることは、現地の状況からも一応は認められる。ただし、それだけで、この部分も含めて道路として“接続”しているとみなすことには、無理が感じられる。たとえみなしうる余地があるとしても、市道T1088号と本件請求に係る道路の地番1461-2との間に挟まる地番1462の土地の部分、道路を構成する一部として用いる状態は、一種の私権の制限にも該当しうるものであり、そのままにしておくことは適切ではない。しかるべき補償等を検討するか、又は、寄附等を受けて市が道路管理者としての権原を確保することが妥当である。これらの私有地を道路として寄附を受けるためには、いかに指針であるとはいえ、内部的なルールとして定められたものである以上、遵守することが基本であろう。

そのため、所管部局としては、地番1462の土地の部分について、それも含めた私有地部分の寄附を受けるための測量等の手続などとほぼ並行して、地権者への寄附依頼等の連絡・交渉が行われていたことが、事跡からも認められる。事務処理の進捗上、地番1462の土地の部分の寄附手続が、それ以外の私有地の道路部分の事務処理よりも遅れはしたものの、市が地権者の同意を得て、寄附を受ける手続が行われるに至ったことは、指針に定

める基本要件にも該当することとなるものであり、いわば不適切な状態は補正され、この点では、不当な支出であるとはいえなくなったものと考えられる。

しかし、今回道路用地として寄附を受けた土地の一角には草木が植わり、祠又は御堂の一部が、当該土地に重なって位置している。関係部局の説明では、こうした形態のまま、土地の寄附を受ける場合もあるが、合理的な理由があつてのことであり、そのようなケースにおいては採納後にしかるべき手続を行うことが前提となるということである。

本件の場合について見れば、なぜこういう形になったのか、理解に苦しむところである。経緯を聴取しても、その時々には的確な判断と処置がなされたのか、その選択に至った積極的な理由や避けがたい事情がなんであつたのかは、いまだ不確かさが感じられる。事務手続における要所要所の確認手続が、組織運営として不十分な実態であつたと指摘されてもやむを得ないことがこの事態の誘因の一つとしてうかがわれる。事務処理の状況を知れば、行政として適切な判断がなされたとは是認しがたい点が見られるので、違法とまで認めるものではないが、このままでは適正という判断は保留せざるを得ない。

(2) 本件財務会計行為による損害に関する主張について

ア 請求に係る事実(1)アの支出について

当該支出に関する主張は、支出科目の不当性と流用手続の違法性を述べ、その分の金額を本来の未登記道路等整理事業に使用できないことを損害であるとするものである。

法令及び本市例規に規定される流用には当たらないにせよ、内部的に定められたルールをなおざりにした不適切さは指摘されるべきものである。とはいえ、本件請求に係る事務処理を行う上では、支出科目と流用手続のいかんによらず必要な支出であることまでは否定しがたい。そうすると、本市の支出としては同じことであり、本市に損害が及んだということとはできない。また、未登記道路等の整理のために使用できる予算が事業間流用によって減少したとしても、事業間流用を行うことで必然的に生じる会計上の結果であり、そのことをもって市の損害と解釈することはできない。

イ 請求に係る事実(1)イの支出について

当該支出に関する主張は、その前提となる寄附の受納ができない物件であることを理由として、その支出を損害だとするものである。しかしながら、前述のとおり、道路として受け入れて管理するための要件は法令に規定する事項ではないこと、及び本件道路用地の全部の権原を取得するための一部の土地の所有権者からの寄附採納の手続が現に進められているということも考え合わせれば、指針にも明確に抵触するとはいえず、寄附が全く不可能な物件の採納であるという主張には理由がなくなるため、その採納に係る手続のための支出が市の損害であると認めることにはならない。

4 結論

請求に係る事実(1)アの支出は、道路等用地取得事業から支出すべきであり、その流用手続を行っていないことは、久留米市予算規則第9条及び12条2項により違法であるという主張については、前述のとおり、法令又は条例規則に違反しているとまでいえるものではないから、認め

ることはできない。さらに、その支出が、道路の付替えを行う際の、市と申請人との間における費用の分担の原則に基づいていないので違法であるとする主張についても、前述のとおり、法令に違反して行ったものと評価することはできない。

請求に係る事実(1)イの支出は、久留米市の関係する要綱、細則及び指針に該当していないため違法であるという主張についても、前述のとおり、許されない違法性がある状態と認めることは相当ではなく、同意することはできない。

また、これらの支出によって久留米市に損害が及んだということも認めるには至らない。求める措置についても、行政上の必要性、効率性、経済性等を考慮すれば、妥当性があると認めることは相当ではない。

したがって、違法性をいう本件請求人の主張には理由がないため、本件請求についてはこれを棄却する。

しかし、当不当の観点からすると、不当であると断定するまでには至らないが、所管部局の事務処理方法等に関する判断及びその処理の状況については、問題なしとは是認しがたいものや、処理手続が未遂のもの、あるいは、現状のままにしておくことは、適切であるとはいいがたいものが残されている。そのため、これらの点について、意見として以下に述べることとするので、これに対する見解や処理方針等についての回答を求めるものである。また、処理が行われたときには、その結果についての報告を求めるものとする。

《意見》

- 1 本市が寄附を受けた私有地と里道については、道路の付替えという目的を掲げた以上、監査時点では、いまだ中途の段階にあると見るほかない。速やかに、里道部分の払下げの手続を進め、その際には、しかるべき費用の負担を確実に求め、適正な価格による売却を済ませるよう求める。

また、関係部局の説明によると、里道や水路などの付替えに際しては、交換という手続によらず、本件のように、まず寄附を受け、その後に払下げという手法をとることがあるというのが、行政上の目的を実現させるためには、その手法のほうが、より合理的な理由と必要性があるということが説明できた上でのことである。本件についても、あるいは同様の手順で行うような案件が生じた場合に関しても、その点を十分に考慮検討の上対処されることを強く求める。

- 2 基本的に、指針は法律ではないとはいえ、市道への接続という基本要件に合致していない私有地の部分を道路用地として寄附を受けることが、法令等の違反にまで及ぶ性質のものかどうか、あるいは、要綱や指針に合致していないことを踏まえた上で、寄附を受け入れることが妥当であるかどうかといった点の検討は、実務上必要なことであるものとする。

市道T1088号と本件請求に係る道路の地番1461-2との間に挟まる地番1462の私有地の部分を、道路を構成する一部として用いる状態の解消については、所管部局である田主丸総合支所環境建設課においても当該土地の所有者への依頼・交渉等が続けた結果、寄附につき、ようやく同意が得られたとの報告が、本件監査実施中になされている。市への所有権移転がなされれば、内部ルールとしての久留米市寄附採納指針における道路法の道路への接続要件は満たされることになるので、手続を的確に完遂されるよう求めるものである。

ただし、それは結果的なことであり、ここに至る経過を聴取した限りでは、事務処理手順や内部の意思決定手続において、内部ルールを理解し、遵守するという観念が甚だ不十分であるように感じられる。その行政手法の選択が適切妥当であることについての十分な理由付けがなければ、事務手続の執行が適正であったことの判断が難しいものとなる。こうした点についても、改善を強く求める。

- 3 今回道路用地として寄附を受けた土地の一角には草木が植わり、祠又は御堂の一部が、当該土地に重なって位置していることについて、寄附を受け入れるための個々の事務処理は、法令違反には当たらないと判断したが、このままでは、まだ指針に合致していると認めることは難しい面がある。道路としては機能上の支障はないとのことだが、財産管理上の見地からすれば、そのままにしておくことは適切な状態にあるとはいえない。速やかに、市の例規等に則した適切な処理を講じられるよう、このことも、あわせて求めるものである。
- 4 本件請求に係る所管部局の定期監査の結果公表において述べたこととも重なるが、業務委託等の事務において、案件についての当面の処理を優先するあまり、法令や例規等に基づいて定められた事務処理手続についての内部基準の遵守がなおざりにされがちな状態がうかがわれる。このことは、直ちに違法とはいえないとしても、まさに不適正な事務処理に結びつくものであり、内部統制上の危機を招くおそれが強く懸念されるものである。担当事業部局及び関連部局においては、事案の経緯を明らかにし、事務処理手続等の適正さについて厳正に検証するとともに、適切な措置と必要な施策が講じられるよう対処されたい。加えて、各役職者及び職員は、組織における自らの役割、責任と権限を自覚し、合規性を大前提として、経済性・効率性・有効性の確保を図った事務の執行を徹底されたい。