



うるま市監査委員告示第5号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項に基づくうるま市職員措置請求の監査結果を、同条第5項の規定により次のとおり公表する。

令和7年11月18日

うるま市監査委員 沢紙 孝盛



うるま市監査委員 豊濱 光則



うるま市監査委員 佐久田 悟



住民監査請求に基づく監査結果

第1 請求の内容

1 請求人 うるま市在住 11人

なお、代表者の選任については、職員措置請求書の提出にあたり来庁した際に口頭にて確認後、受付けた。

2 請求の受付 令和7年9月24日

なお、請求書中に簡易な誤字及び表記の誤りを認めたので、請求人に確認の上、これを補正して取り扱うものとする。

3 請求の要旨（以下原文（補正後）のとおり）

第1 請求の趣旨

うるま市宮城島の■■■■■ 鉾山の開発に伴い、敷地内の市所有の里道が、うるま市法定外公共物管理条例に基づく占用等の手続をとらずに削りとられてしまっている。

この問題につき、うるま市長に対し、以下の勧告を行うよう求める。

1. 速やかに鉾山敷地内の里道の現状調査を行い、法定外公共物管理条例第20条に基づく境界確定を行うこと。
2. ■■■■■ に対し、■■■■■ 鉾山敷地内の違法に形状変更した里道の面積に応じた占用料を過去に遡って請求すること。
3. ■■■■■ に対し、■■■■■ 鉾山敷地内の今まで形状変更した里道を原状回復させ、誰でも通行できる状態に戻させること。

第2 請求の理由

1. うるま市宮城島の■■■■■ 鉾山敷地内には里道が存在する(事実証明書①)。この里道は、うるま市が所有・管理する法定外公共物であり、うるま市法定外公共物管理条例で、その管理又は利用に関し必要な事項が定められている。同条例第4条では、「法定外公共物の敷地内で掘削、盛土、切土その他土地の形状を変更」する場合等、占用等の行為をする者は、「市長の許可を受けなければならない」とされている。そして同条例施行規則により、占用等の許可手続き・様式等が定められている。

しかし現在、■■■■■ 鉾山敷地内の里道のほとんどは、同条例の占用等の許可手続きがないまま、鉾山開発に伴い既に完全に削りとられ、里道は跡形もなくなっている(事実証明書②)。

市長の占用等の許可のない里道の形状変更行為は、同条例に違反している。

2. ■■■■■ は、H30年4月23日、うるま市長に、この里道で「土地の開墾、土石の採取、鉾物の掘採その他の土地の形質の変更」を行うとして、法定外公共物加工承認申請書を提出し、うるま市長は、同日、この申請を承認した(事実証明書③)。

うるま市のホームページには、「うるま市の管理する法定外公共物(里道・水路)を加工(舗装整備や形状の変更等)する場合—法定外公共物加工承認申請」として、加工承認申請書の書式等が掲載されているが、うるま市の条例・規則には「法定外公共物加工承認」についての定めはない。

H17年4月には法定外公共物管理条例が制定されているにもかかわらず、H30年、本件里道の形状変更について同条例を適用せず、法的根拠のない「加工承認」の手続で承認したことは同条例の定め違反する。

3.うるま市維持管理課の担当者は、本年7月22日、この問題について、「うるま市の条例ではなく、『法定外公共用財産(里道・水路)管理事務の手引き』(事実証明書④、H14年、沖縄県土木建築部用地課。以下、「手引き」)に基づいて手続を行った」と説明した。

しかし沖縄県に確認したところ、この「手引き」は、H17年3月、地方分権法で法定外公共物が国から自治体に移管される前に、沖縄県が参考資料として作成したものであり、法定外公共物が自治体の管理となった以降は役割を終えた文書である。

4.なお、法定外公共物について、「占用」とは別に、「加工」の手続を定めた自治体はある。しかし、「占用」と「加工」とは全く異なった行為である。

法定外公共物の「占用」とは、「法定外公共物の一部を、専ら申請者の目的のために使用するもの」である。一方「加工」は、「既存の公共物の形状や構造を、本来の目的(例えば、道路や水路としての機能)に沿って変更する行為。例えば、水路を暗渠化したり、道路を舗装・拡幅する行為等)であって、前述の沖縄県の「手引き」でも、「加工」について、「従前の機能より低下することのないよう」と記載されている。

今回のように、敷地内の里道を跡形もなく削り取る行為は、「土石の採取」、「鉱物の掘採」という、専ら申請者の目的のためのものである。里道としての従前の機能の完全な消失であり、そもそも「加工」の対象外である。

5.法定外公共物管理条例が定める占用等の手続では、許可の期間は「3年以内」であり、占用料も課せられる。ところが今回の「法定外公共物加工承認」は、工事期間は9年とされているが、費用は課されない。これでは実質的には、市の財産を無償譲渡したことと同じである。結果として、うるま市は、鉾山敷地内の違法に形状変更した里道の面積分の占用料相当分の損害を受けたことになる。

6.現在のように、条例の手続も経ずに市所有の鉾山敷地内の里道が削りとられてしまっている状態は、公有財産の管理上も問題である。市長は速やかに、この里道の現状調査を行い、法定外公共物管理条例第20条に基づき、■■■■鉾山敷地内の里道と隣接地との境界を確定しなければならない。

また、■■■■への「法定外公共物加工承認」(H30年4月23日)を取り消し、法定外公共物管理条例第14条に基づき、形状変更した里道の面積に応じた占用料を■■■■に請求しなければならない。

さらに、■■■■に対し、今まで形状変更した里道を原状回復させ、誰でも通行できる状態に戻させるべきである。

第3 結論

以上、述べてきたとおり、今回、うるま市は市の財産である■■■■鉾山敷地内の里道の管理を怠り、占用料相当分の損害を受けた。

従って、地方自治法第242条第1項の規定により、別紙事実証明書を添え、必要な措置を請求する。

<別紙>事実証明書

- 1.うるま市宮城島・■■■■鉾山敷地内の里道図
- 2.■■■■鉾山全景写真(2025.5.1撮影)
- 3.■■■■による、■■■■鉾山敷地内の里道についての法定外公共物加工承認申請書とうるま市長の承認書(H30年4月23日)
- 4.『法定外公共用財産(里道・水路)管理事務の手引き』(H14年、沖縄県土木建築部用地課)

第2 要件審査

1 法第 242 条第 1 項について

法第 242 条第 1 項は、普通地方公共団体の住民は、当該普通地方公共団体の長若しくは委員会若しくは委員又は当該地方公共団体の職員について、財務会計上の違法若しくは不当な行為又は怠る事実があると認めるときは、これらを証する書面を添え、監査委員に対し監査を求め、当該普通地方公共団体の被った損害を補填するために必要な措置を講ずべきことを請求することができる住民監査請求について規定している。

2 請求内容の確認

- (1) 本件請求に係る請求人全員が市の住民であることを確認した。
 - (2) 本件請求は、請求の趣旨として、「うるま市長に対し」との記載がある。また監査対象機関は、当該里道管理の主管課である維持管理課とした。
 - (3) 本件請求に係る財務会計上の行為又は怠る事実については、当該里道に関し財産の管理を怠り、占用料相当分の損害を受けたとしている。また「怠る事実」については、法第 242 条第 2 項に規定する期間の制限の適用は無い。
 - (4) 上記 (3) に関し、その事実を証する書面として、事実証明書が添えられている。
- 以上、本件請求は、法第 242 条第 1 項に規定する要件を具備していると認め、これを受理した。

第3 陳述等

1 請求人への証拠の提出及び陳述の機会の付与

証拠の提出及び陳述の場を令和 7 年 10 月 9 日に設けた。

請求人から陳述に先立ち同年 10 月 7 日付けで新たな事実証明書の提出があったので、これを受理した。新たな事実証明書の内容は以下の 4 点。

事実証明書 5 うるま市長宛の質問要請書 (2025 年 7 月 24 日)

〃 6 法定外公共物の加工承認申請についてのホームページでの説明

〃 7 『法制執務の基礎知識』

〃 8 琉球新報 (2021 年 3 月 16 日) 糸満市が鉾山内の里道の不法占拠問題について、鉾山を指導した事案について

陳述に当たっては、請求人から陳述への関係職員の立会い及び関係職員陳述の際の立会いについて要望が出たため、後述する関係職員の陳述聴取については、令和 7 年 10 月 22 日に改めて機会を設け、請求人立会いのもと陳述聴取を行った。

陳述については、代理人選任承認届の提出があったため、これを承認し、代理人からの陳述聴取を行った。

令和 7 年 10 月 9 日に実施した請求人の陳述では、はじめに代理人から宮城島の鉾山内にある里道の管理に関する問題について、担当部署である維持管理課に質問、要請書を提出しているが、担当部署が応じないため、今回の請求に至っている旨の説明があった。その後、本件請求書の記載内容について、事実証明書をを用いて補足説明が行われた。

陳述では、当該鉾山内にある里道が市の法定外公共物管理条例 (以下「管理条例」という。) に基づく許可がなされないまま削り取られている。また管理条例に基づいた許可であれば、占用期間は、占用料も徴収されるが、それらの手続が一切なされていない旨の説明があり、この問題に対し担当部署である維持管理課に質問・要請書を提出した

が、話し合いに応じてもらえないとの主張がなされた。その中で維持管理課からは、「法定外公共用財産管理事務の手引き」中の加工承認の手続方法を根拠に当該里道に対する加工を承認した旨の説明があったが、当該手引きについては、里道などの法定外公共物が国から地方自治体に移譲される以前に沖縄県が作成したものであり、現在は役割を終えた文書である旨を請求人らは沖縄県に確認している。

このことから市は、占用等の許可が必要な里道の形質変更に対し、管理条例に根拠のない加工承認の手続で業者に里道の使用を認めた形になり、許可の期限も無く、占用料も課されず、公共用財産を無償譲渡したことと同様の状況になっているとし、当該里道の管理を怠り、占用料相当分の損害が市に発生しているとの主張がなされた。

その他、現在も市のホームページに管理条例・規則に説明の無い法定外公共物の加工承認手続の案内が掲載されていること、地方自治体の業務は条例・規則に基づき執行しなければならないこと、「占用」と「加工」は異なる行為であること、他自治体での里道に関する事例等の説明がなされ、本件請求書に記載した3点について勧告するよう求めるとした。

2 関係職員の陳述

令和7年10月9日に引き続き、令和7年10月22日に改めて実施した関係職員の陳述では、先に実施した請求人の陳述内容の記録等を関係職員に確認させたうえで、請求人立会いのもと本件請求内容に対する見解の聴取を行った。

関係職員の陳述については、予め提出を求めていた書面にに基づき、聴取を行った。請求の理由及び請求の趣旨に対する見解を要約すると以下のとおりである。

本件請求の理由の1点目及び2点目のうま市法定外公共物管理条例・規則に基づく市長の占用等許可のない里道の形状変更行為及び当該条例・規則に根拠のない加工承認は、当該条例に違反しているとの主張については、「沖縄県が過去に作成した法定外公共用財産（里道・水路）管理事務の手引きの様式を参考に行っているが、管理条例第4条第1項の規定により許可しているものである。」としている。

3点目、沖縄県が過去に作成した法定外公共用財産（里道・水路）管理事務の手引きは、既に役割を終えた文書であることについては、「国から自治体へ移管されるまでの間、沖縄県が参考資料として作成したもので、自治体管理となった以降は廃止されたとの回答を得ている。」としている。

4点目、「占用」と「加工」は全く異なった行為であり、「土石の採取」、「鉤物の掘削」は「加工」の対象外であるとの主張に対しては、「土地の形状を変更することについては、管理条例第4条第1項の規定に該当していることから、占用等に含まれる行為であると考えている。」としている。

5点目、管理条例で定める占用等の手続では、許可の期間は3年以内で占用料を課されるが、今回の「加工承認」は、工事期間は9年で占用料も課されておらず、実質的に無償譲渡したことと同様であり、結果として占用料相当分の損害を受けたことになるとの主張については、「管理条例第14条第2項（占用料）の規定は、額及び算定方法について、うま市道路占用料徴収条例を準用することとされており、同条例には「土地の形状変更」に該当する項目がないことから占用料は徴収していない。」としている。

6点目の、市長は里道の現状調査の実施及び管理条例第20条に基づく境界確定を行うこと、事業者に対する「加工承認」を取消し、管理条例第14条に基づき、形質変更した里道の面積に応じた占用料を事業者に請求すること、事業者に対し里道を原状回

復させ、誰でも通行できる状態に戻させるべきであるとの主張に対し、「当該里道については、隣接地権者から同意を得ており、管理に支障を来していないことから境界確定は予定していないこと、5点目にも記述しているとおおり、「土地の形状変更」に該当する項目がないため占用料は徴収していないこと、管理条例第18条に基づく原状回復については、工事完了時に判断したいと考えていること」との見解がなされた。

なお、請求の趣旨として、請求人がうるま市長に対し勧告を行うよう求めている3点については、上記6点目の内容と同様のため、これに対してもそれぞれ同様の見解としている。

これに対し、立ち会った請求人からは、占用等の許可等について管理条例に基づいているとの見解は、これまでの請求人に対して行われた説明と異なっていること、10月9日に実施した関係職員陳述での原状回復に対する見解が異なっている等の意見があった。

第4 監査の実施

上記までの請求人及び関係職員からの陳述内容等と合わせ、法第199条第8項の規定に基づき、関係部署へ以下の資料の提出と関係職員からの事情聴取を求め、これらと過去の判例等を参考に審査を行った。

1 提出資料

(1) 平成30年4月23日付け法定外公共物加工承認申請に係る一件書類

平成30年4月23日付け法定外公共物加工承認申請書、添付書類として以下の書類及び同日付け加工承認書を確認した。

事業者の誓約書、位置図、公図、現況写真、計画平面図、計画断面図、利害関係人の加工承認同意書、地積測量図、登記簿謄本、自治会長の同意書。

(2) 法定外公共物として、本市に譲与された当時の状況が把握できる資料

平成16年11月26日付け沖縄総合事務局長から「国有財産の譲与について」と題した当時の与那城町長あての譲与契約に係る文書を確認した。また譲与された国有財産一覧表では、所在地が「与那城町□□番」又は「与那城町○○番地先～与那城町××番地先」との表記のみで面積等は表示されていなかった。

2 関係職員からの事情聴取

令和7年11月4日には、同年10月22日に行った陳述内容について、監査委員と関係職員との質疑応答での形式で詳細を確認した。

3 請求内容の審査

本件請求では、宮城島の鉾山内にある里道（法定外公共物）の管理に関し、市が行った事業者に対する「加工承認」は、管理条例に根拠がない手続であり、公有財産である当該里道が原状から大きく形質変更されていることについて、市は里道の管理を怠り、管理条例に基づく「占用許可」で徴収することができた占用料相当額の損害を市が受けていると主張し、うるま市長に対し本件請求の趣旨に記載した3点を勧告するよう求めていると解される。

そこで、当該里道の管理に関し「財産の管理を怠る事実」があり、「占用料相当分の損害」を受けているとの主張に着目し、過去の判例と合わせ審査を行った。

最初に、平成2年4月12日最高裁判決では、「法242条の2に定める住民訴訟は、地方財務行政の適正な運営を確保することを目的とし、その対象とされる事項は法242条1項に定める事項、すなわち公金の支出、財産の取得・管理・処分、契約の締結・履行、債務その他の義務の負担、公金の賦課・徴収を怠る事実、財産の管理を怠る事実に限られるのであり、右事項はいずれも財務会計上の行為又は事実としての性質を有するものである。」としており、住民監査請求の対象も住民訴訟と同様に財務会計上の行為等に限られると解される。

次に、「財務会計上の行為等」について、平成元年10月26日東京地裁判決では、「住民による監査請求及び訴訟の制度が、地方公共団体の行政一般が公正に行われることを担保するためのものではなく、地方公共団体の財務会計の公正を担保するための制度であることに鑑みると、ある行為又は事実が財務会計上の行為又は事実と該当するか否かは、その行為等の結果として地方公共団体に財産的損害を与えるかどうかによってではなく、当該行為又は事実自体を観察し、その性質いかんによって判断すべきものというべきであり、当該行為又は事実がその性質上専ら財務的処理を目的とするものであってはじめて財務会計上のものということができると解するのが相当である。なお、この場合において、当該行為又は事実が専ら財務的処理を目的とするというのは、当該行為又は事実が専ら一定の財産の財産的価値に着目し、その維持、保全、実現等を図ることを目的とするということであると解すべき」としており、本件請求にある里道の取扱いに関する手続等の事項は、財務的処理を目的としているものとは言えず、財務会計上の行為等に該当しないものである。

また「財産の管理を怠る事実」について、平成元年6月23日東京地裁判決では、「住民訴訟の制度は、専ら地方公共団体の公金、財産等に関する財務会計上の違法行為又は怠る事実の是正を目的とするものであって、行政に対する一般的な監督の制度として、行政上の違法行為一般の是正を目的とするものではないから、住民訴訟の対象とされる「違法な行為又は怠る事実」（地方自治法242条の2第1項）とは、公有財産の財産的価値に着目してその価値を維持保全する財務管理についての違法な行為又は怠る事実をいうものと解すべきであり、公有財産のうち行政財産をその公用又は公共目的に沿って管理する行政管理に係る行為又はその管理の懈怠は、住民訴訟の対象となり得ないものというべきである。」と判示しており、本件請求に係る行政財産である里道（法定外公共物）の一般行政上の管理は、法が規定している財務会計上の「財産の管理」の対象とならないと解される。

さらに昭和55年4月28日浦和地裁判決において「住民監査請求ないし住民訴訟の対象となる行為は、法第242条第1項に定める事項以外の非財産的な一般行政処分についてまでこれを対象とするものではないことは明らかである。従って財務的処理を直接の目的としない非財産的目的のためにする行為が、たとえ財務処理と表裏一体をなし、結果的に地方公共団体の財産の経済的価値に何らかの影響を及ぼすことがあるとしても、この点を把え本質的に性質を異にする財務処理を目的とする財産の管理等にも当る」としていることから、本件請求で主張している「占用料相当分の損害」についても、法が規定している損害に当たらないと解する。

第5 監査の結果

第4で述べているとおり、本件請求にある当該里道の管理及び占用料相当分の損害については、法第242条第1項で規定する住民監査請求の対象となる財務会計上の「財産の管理」及び「損害」に該当しないものであり、本件請求は、住民監査請求の対象とならないものと判断した。

第6 意見

本件請求に対する監査委員判断は以上となるが、以下の意見を付する。

今回は、里道管理に関する疑義に対し、担当部署の対応の遅延等から本件請求に至っている旨が請求人陳述においてなされている。

また里道に対する「占用許可」に関する手続が市の例規等に定めのない方法で行われていることから端を発しており、このことについては、請求人を含む第三者が疑念を抱くことは当然のことと考えられる。

本事案で取り扱っている法定外公共物の「加工承認」の手続については、本市以外にも同様の手続が県内の自治体でも見受けられる現状や、制定されている法定外公共物管理条例も本市と同様の規定となっていることも確認している。

しかしながら、法定外公共物については、他の公共施設と同様にその管理について条例が定められており、その管理に関連する事務は当該条例に基づき執行されることが原則であり、これに反している場合は、適切な執行とは言えないものである。

他自治体の法定外公共物管理条例では、「行為の許可」について、土石等の採取等が規定されている例もあることから、担当部署にあっては、他自治体の条例の規定内容等を確認し、市の条例も改めて見直す等、その管理に必要な事務が適切に執行されるよう努めていただきたい。

(教示)

監査委員の監査結果に対し不服があるときは、法第242条の2の規定に基づき、本通知のあった日から30日以内に訴訟を提起することができる。