

横浜市監査委員公表第2号

住民監査請求に係る監査結果の公表

(平成23年12月26日受付第181号)

地方自治法(昭和22年法律第67号)第242条第4項の規定により、住民監査請求に係る監査を行ったので、監査結果を公表する。

平成24年2月17日

横浜市監査委員

川内克忠

同

山口俊明

同

尾立孝司

同

川口正寿

同

加藤広人

## 第1 監査の結果

本件請求については、合議により次のように決定しました。

本件請求には理由がないと認めます。

## 第2 請求の内容

### 1 請求人

(略)

### 2 請求書の提出日

平成23年12月26日

### 3 証拠の提出及び陳述の機会

地方自治法第242条第6項の規定に基づき、請求人の証拠の提出及び陳述の機会を設けたところ、請求人は平成24年1月24日に陳述を行いました。その際、地方自治法第242条第7項の規定に基づき、道路局職員が立ち会いました。

### 4 請求・陳述の要旨

#### (1) 請求する勧告の内容

舞岡上郷線のK1橋に関して、道路占用料又は市有財産使用料を東急建設株式会社（以下「東急建設」という。）から徴収することを求める。また、K1橋の補修・補強工事費総額のうち、横浜市が所有していない部分の補修費については、東急建設に請求することを求める。

#### (2) 請求理由

##### ア K1橋の道路占用料又は市有財産使用料について

横浜市道「舞岡上郷線」は、横浜市が発注した工事であるにもかかわらず、設計図にないK1橋が存在している。このK1橋は、建造目的や所有権者が明らかでない工作物であったが、平成2年5月11日締結の工事費分担に関する「覚書」が発見され、東急建設が上郷開発に必要な幅員8mの通路を確保するために自費で建造した「私道」であることが明らかになった。この管理については、もう一つの覚書により横浜市が行うことになった。

二つの覚書の骨子は、横浜市の「舞岡上郷線」暫定2車線建設協力の見返りに、東急建設が上郷開発用の通路を自費で建造することを承認又は黙認するという約束であり、K1橋は東急建設が自己に帰属するという認識のもと、施工されたも

のである。そして「舞岡上郷線」の設計図に記載されなかった理由は、横浜市が必要とした通路ではないからである。

横浜市は、K 1 橋は東急建設の所有物件であるとの認識を有していたものの、帰属関係を明確にせずあいまいに放置していたが、補修工事の緊急性に迫られ、K 1 橋は不動産の付合により横浜市に帰属すると宣言した。

それに対し東急建設は、一方的な不利益変更は許されず、協議を必要とするとしており、さらに横浜市の不動産の付合宣言に対しては請求権を留保するとしている。これは所有権が東急建設にあることを意味している。

これらのことから、K 1 橋の所有権については最終的な決着がついていないことがわかるが、所有権がいずれに帰属した場合であっても、次の理由により、横浜市道路占用規則による占用料又は横浜市公有財産規則による道路占用料又は市有財産の使用料を東急建設から徴収すべきである。

(ア) K 1 橋が横浜市に帰属している場合

K 1 は東急建設の開発のための工事用通路として市道を占用し、維持管理してきたのだから、使用・不使用を問わず道路占用料又は市有財産使用料を徴収すべきである。

(イ) K 1 橋が東急建設が建造した工作物である場合

横浜市道路占用規則は、市道用地に第三者が工作物を設置する場合は、市長に申請し許可を得なければならないこと、道路占用物件に道路占用料が課されることを定めており、道路占用料を徴収すべきである。

イ K 1 橋の補修費について

K 1 橋の大部分が不動産の付合により横浜市に帰属したとしても、両端取付け部分は横浜市所有地の外にあり、その部分については不動産の付合の対象とならず、東急建設の財産である。横浜市が実施した補修工事費総額5,425万円余のうち、両端取付け部分の補修に要した費用は東急建設に請求すべきである。

### 第3 関係職員の陳述

#### 1 関係職員の陳述の聴取

平成24年1月24日に道路局職員から陳述を聴取しました。その際、地方自治法第242条第7項の規定に基づき、請求人及び代理人が立ち会いました。

## 2 関係職員の陳述の要旨

### (1) K 1 橋建設の経緯について

都市計画道路舞岡上郷線（上郷地区）は、昭和44年に都市計画決定を行い、昭和55年に事業認可を取得しました。事業認可取得時には、舞岡上郷線を盛土構造で整備した場合、旧道が分断されるために幅6mのボックスカルバートを設置し、旧道の機能を維持する計画となっていました。

昭和60年ころ、この地区の開発計画の事前相談があり、開発計画では周辺の地盤を盛り、旧道の付替えが行われることから、開発が実施されればボックスカルバートは不要になることが分かりました。また、開発事業予定者に対し、舞岡上郷線の4車線整備を開発に当たっての開発条件としました。

しかし、地域住民から舞岡上郷線の早期開通の強い要望があったため、開発の中で4車線整備に先立ち、横浜市が2車線で暫定整備を行うこととしました。暫定整備のための工事発注に当たり、開発がなされれば不要になるボックスカルバートは工事内容から除外したものの、横断歩道が400m離れていることや、バス停が新設されることなどから、舞岡上郷線を横断するための施設が必要であると認識していました。しかし、設置の位置や構造等の詳細な調整がついていなかったことから、当初の横浜市発注図面にその横断施設であるK 1 橋が記載されていなかったと考えています。

なお、開発事業予定者も、開発を行う際の工事車両が通行する機能を確保したいとの認識があり、横浜市の横断機能を確保する必要があるという認識と一致したため、協議により開発事業予定者の負担による横断施設を整備することになり、平成2年5月に「覚え書」を締結しました。

事業者との協議により施設を整備してもらい、施設完成後に市が移管を受けるという手法は一般的に行われており、そのための手続きに関して整理は不十分であります。K 1 橋は現在まで道路施設として横浜市が管理しており、当然横浜市に帰属しているものと考えています。

### (2) K 1 橋の所有権等について

請求人は、K 1 橋は東急建設の所有物件であり、市道用地を占有していると主張していますが、K 1 橋は建設当時から、舞岡上郷線を横断する機能を確保するための道路施設であり、横浜市に帰属しており、K 1 橋下の道路も舞岡上郷線を横断す

る機能を確保するための幅員6.5mの道路であり、東急建設の私道ではありません。

(3) K 1 橋の補修費について

請求人は、K 1 橋の両端取付け部分は横浜市所有地の外にあり不動産の付合の対象とならないため、その部分については東急建設に請求すべきであると主張していますが、舞岡上郷線の道路区域外の道路下法及び両端部分等道路下法を支える構造物は、舞岡上郷線と一体となり道路を構成しており、舞岡上郷線を横断する機能を確保するための道路施設であり、道路施設の維持に係る費用は道路管理者である横浜市が負担すべきものと考えています。なお、補修工事については、当該部分の地権者の方には、了解を得ています。

#### 第4 監査対象事項の決定

請求書及び同請求書に添付された事実証明書並びに請求人の陳述を検討し、監査対象事項を次のとおり決定しました。

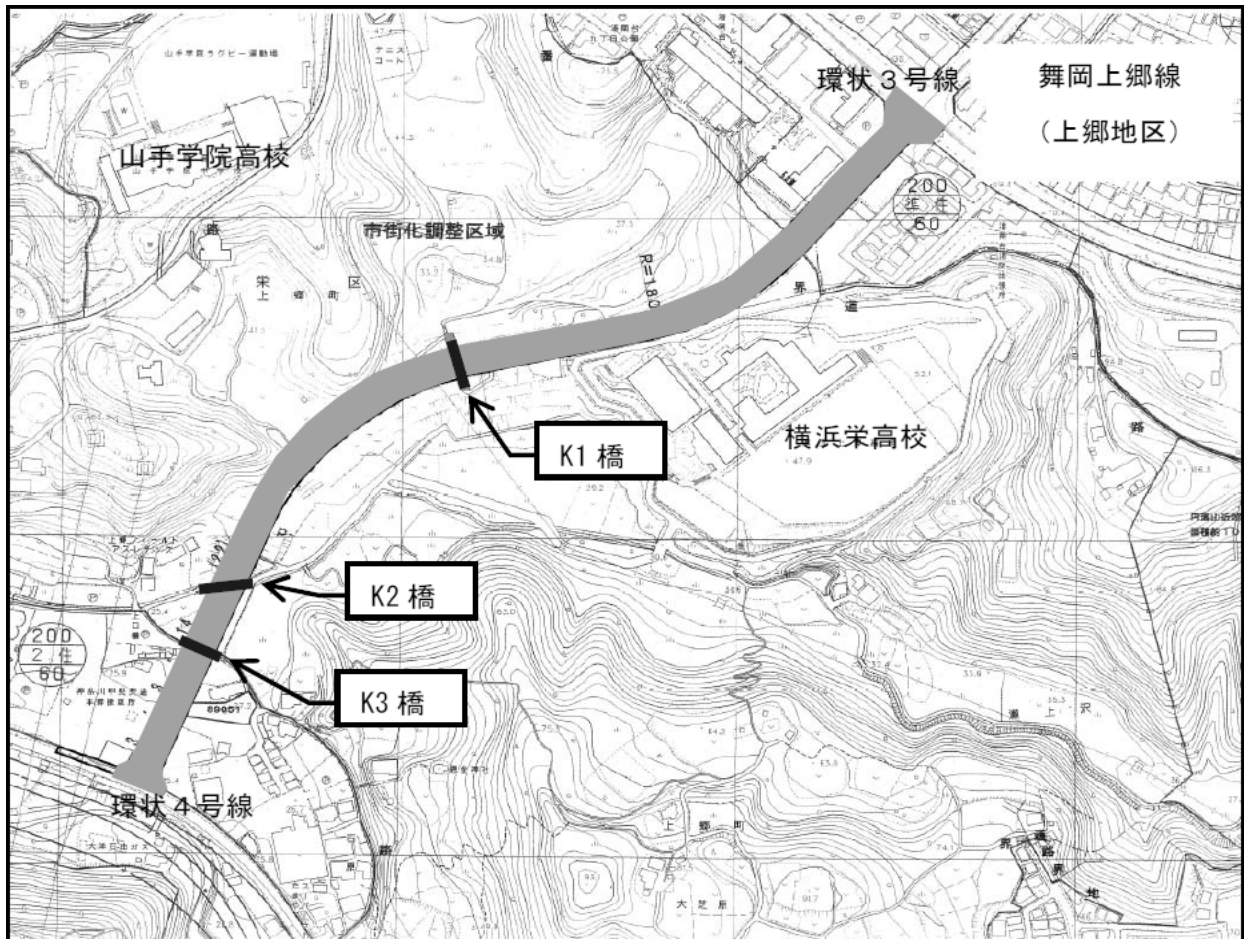
- 1 K 1 橋について、道路占用料又は市有財産使用料を徴収しないことが、違法又は不当に財産の管理を怠る事実にあつたか否か。
- 2 K 1 橋の横浜市の所有していない部分にかかる補修費の支出が違法又は不当な公金の支出にあつたか、その所有者に対して補修費を請求していないことが、違法又は不当に財産の管理を怠る事実にあつたか否か。

## 第5 事実関係の確認

監査対象事項に関し、次の事実関係を認めました。

### 1 舞岡上郷線建設等の経緯

|         |                                 |
|---------|---------------------------------|
| S55. 12 | 舞岡上郷線の事業認可取得                    |
| S62. 9  | 舞岡上郷線街路整備工事（港南区側より4車線で工事開始）     |
| S63. 11 | 舞岡上郷線街路整備工事（暫定2車線で整備）           |
| H2. 5   | 覚書（工事費分担）の締結                    |
| H2. 8   | 覚書（維持管理）の締結                     |
| H2. 8   | 暫定供用開始                          |
| H5. 3   | 路線認定（市道光明寺第434号線）               |
| H21. 2  | 仮設構造物等について健全度調査の実施              |
| H22. 6  | 舞岡上郷線検討委員会を設置                   |
| H22. 9  | 舞岡上郷線検討委員会の中間報告書提出              |
| H22. 12 | 舞岡上郷線検討委員会の報告書提出                |
| H22. 12 | 都市計画道路舞岡上郷線（上郷地区）既設橋梁等補修・補強工事契約 |



「平成22年9月9日付記者発表資料（道路局建設課）」より

### 2 工事費分担に関する覚書（平成2年5月11日付）について

舞岡上郷線の建設に関連する道路整備に伴う工事費の分担では、「都市計画道路舞岡上郷線暫定供用に伴う開発事業者負担工事内訳書」において、「土留鋼材購入費」、

「横断架道橋工」、「街路照明灯の電気料金」等について、東急建設等が負担するとして覚書が締結されていることが認められました。

### 3 維持管理に関する覚書（平成2年8月23日付）について

上郷開発事業の都市計画法第29条の許認可を取得するまでの間、舞岡上郷線の維持管理については、照明施設の維持管理及び電気料は東急建設等が負担し、照明施設以外の道路施設の維持管理は市が負担するとして覚書が締結されていることが認められました。

### 4 K1橋等の管理状況について

市では、平成20年度に、K1橋等の安全性を確認するため、損傷状況や損傷程度を把握する内容の現橋調査を実施していたことが認められます。

### 5 舞岡上郷線検討委員会の中間報告について

平成22年9月9日に、検討委員会から、最終報告に先立ち短期的な対策（仮設構造物の補修・補強対策）をとりまとめた中間報告が提出されました。主な内容は次のとおりです。

#### (1) K1橋等の補修について

K1橋等の構造物について、現状では構造強度を満足しているが、現橋調査の結果、速やかに補修等を行う必要があると判定された。市民の安全を最優先に考え、横浜市は速やかに補修・補強工事を実施すべきであり、また、道路管理者に所有権が無くとも管理責任を問われた鹿島田跨線橋転落事故の事例もあり、本件において横浜市が安全対策として補修工事を行うことは当然と言える。

#### (2) K1橋等の所有権の帰属について

所有権の帰属については、平成2年5月の工事費分担に関する覚書により、K1橋の工事等を開発事業予定者が負担することを、横浜市と開発事業予定者間で合意し、施工したことは確認できるが、帰属に関する書面等については確認することができなかった。「本件市道における土地は不動産であり、その所有者は横浜市である。また、道路の橋梁は、道路の機能を保持するために『従として土地に付合した物』である。従って、横浜市は不動産の付合により橋梁の所有権を取得している。」（民法第242条）との法的な見解は、常識的であり妥当なものと言える。

### 6 舞岡上郷線検討委員会の報告について

平成22年12月7日に、検討委員会から舞岡上郷線の安全性の向上についてとりまと

めた報告が提出されました。主な内容は次のとおりです。

(1) 短期的な対策の必要性と実施内容について

K 1 橋等の構造物について、市民の安全を最優先に考え、横浜市は速やかに補修・補強工事を実施すべきである。短期的な対策としては、雨水浸入防止、腐食進行抑制、落橋防止、構造補強が妥当である。

(2) 長期的な対策の方向性について

短期的な対策の補修効果が薄れ、再度の対策が必要となる時期、もしくは新たな損傷・劣化が顕著となり対応が必要となる時期までには、補修・補強対応ではなく本格的な構造物に架け替える必要があると考える。

本格的な整備までの間も、安全性の確認を行うため定期的に点検を実施するとともに、地震時にも緊急点検を実施すべきである。

(3) 帰属の整理について

K 1 橋等については、帰属の整理が不十分であったが、「横浜市は不動産の付合により橋梁の所有権を取得している。」（民法第242条）との法的な見解が示されており、本委員会としても妥当なものとする。

今後、これを踏まえて速やかに開発事業予定者と協議を進めていくべきである。

(4) 道路法の手続きの着実な実施について

これまで、道路法の手続きについては、路線の認定のみで道路区域の決定や供用の開始の告示がなされてこなかったが、K 1 橋等の所有権が横浜市にあるという法的な見解と安全性の確認ができたことから、速やかに手続きを進めていくべきである。

7 東急建設のK 1 橋に対する考え方について

K 1 橋の所有権について、「市に帰属する場合であっても、付帯する権利（請求権）行使はなお留保する」としていることが認められます。

また、K 1 橋の補修工事について、「市が補修工事を行うことについては、今後の開発実施に不利益にならない限度で保存行為（補修）に異存がない」としていることが認められます。

8 補修・補強工事について

平成22年12月24日に工事名「都市計画道路舞岡上郷線（上郷地区）既設橋梁等補修・補強工事」の工事請負契約が締結され、K 1 橋の補修・補強工事が実施されたこ



とが認められます。

## 9 監査委員による現地調査について

平成24年1月18日に、監査委員がK1橋等の現地調査を行ったところ、K1橋の両端部分等道路下法を支える構造物は、舞岡上郷線と一体となり道路を構成していることが認められました。また、安全性を高めるためには、道路下法を支える構造物を含むK1橋全体として補修工事を実施する必要があることが認められました。

また、K1橋下の道路については、バス利用者等の歩行者が舞岡上郷線を横断する機能を有していることは認められましたが、工事車両が通行できる状況にはなく、東急建設が実際に占有していることをうかがわせるような状況は認められませんでした。



## 第6 監査委員の判断

以上を踏まえ、次のように判断しました。

- 1 K1橋について、道路占用料又は市有財産使用料を徴収しないことが、違法又は不当に財産の管理を怠る事実該当するか否か。

請求人は、東急建設が所有するK1橋が市道用地を占有しており、道路占用料を徴収すべきであると主張していますが、提出された証拠によれば東急建設は「K1橋が市に帰属する場合であっても、付帯する権利（請求権）行使はなお留保する」としているのみであり、所有権が東急建設にあることを前提とする請求人の主張は、その前提を欠いています。

また、請求人は、K1橋の所有権が横浜市にある場合には、K1は東急建設の開発のための工事用通路として市道を占有しているため、市有財産使用料等を徴収すべきであると主張していますが、提出された証拠、陳述及び監査委員による現地調査の結

果によれば、K 1 橋下の道路は、バス利用者等の歩行者が舞岡上郷線を横断する機能を有していることが認められましたが、工事車両が通行できる状況にはなく、東急建設が実際に占有していることをうかがわせるような状況は認められませんでした。

したがって、東急建設から道路占用料等を徴収しないことは、違法又は不当に財産の管理を怠る事実には該当しないことが認められます。

- 2 K 1 橋の横浜市の所有していない部分にかかる補修費の支出が違法又は不当な公金の支出に該当し、その所有者に対して補修費を請求していないことが、違法又は不当に財産の管理を怠る事実には該当するか否か。

請求人は、K 1 橋の横浜市の所有していない部分にかかる補修費を支出することは、違法又は不当な公金の支出に該当すると主張していますが、提出された証拠、陳述及び監査委員による現地調査の結果によれば、K 1 橋は両端部分を含めて、市が維持管理している道路と一体の構造となっていることが認められます。

また、維持管理に関する覚書に基づき、舞岡上郷線の照明施設以外の道路施設の維持管理は市が行うこととなっており、さらに、安全性を向上させるために両端部分を含めて一体の補修工事を行うことについても地権者から了解も得ていることから、横浜市には、管理者としてK 1 橋の維持管理を行う責任があるといえます。

したがって、舞岡上郷線検討委員会の報告を踏まえ、横浜市が安全対策としてK 1 橋の両端部分を含めた道路施設の補修工事を行い、補修費を支出したことは、違法又は不当な公金の支出に該当せず、その所有者に対して補修費を請求しないことは、違法又は不当に財産の管理を怠る事実には該当しないことが認められます。

### 3 結論

以上のとおり、請求人の主張には理由がないものと判断しました。

## 参 考（住民監査請求書）

### 横浜市長に関する措置請求の要旨（1～2）

#### 1、市長は仮設橋K1について20年間の占用料または使用料を東急建設に請求されたい

- ①横浜市道「舞岡上郷線（港南台297）」は、横浜市が発注した公共工事であるにも拘わらず、設計図にないK1橋が存在している。建造目的・所有権者も明らかでない謎の工作物だったが、横浜市と東急建設株式会社が平成2年5月11日締結した工事費分担に関する「覚書」が平成22年6月発見され（資料1）、東急建設が上郷開発用の機材や土砂搬出入等に必要な幅員8mの通路を確保するために自費で建造した「私道」（資料2）であることが明らかになった。因みに公的な付替道路であるならば幅員は3mで十分である。この管理はもう一つの覚書により横浜市が行うことになった（資料3）。
- ②二つの覚書の骨子は、横浜市の舞岡上郷線暫定2車線建設協力の見返りとして、上郷開発用工事用通路K1を自費で建造することを承認または黙認するという約束である。覚書は、横浜市が云うように、たんに工事費用分担を定めた内容だけではなく、東急建設は、K1は横浜市の承認または黙認によって自己が作った工作物であるから、自己に帰属するという認識のもとに施工されたものである。ただし正式の帰属はあいまいにされた（後述④）。
- ③K1の工事費は東急建設が負担したが、東急の工事用通路として自己に帰属するからであり、設計図に記載されなかった理由は横浜市に帰属する通路、すなわち横浜市が必要とし設計した通路ではなかったからである（資料4）。
- ④横浜市は東急建設と同様に、K1は東急建設の所有物件である、との認識を有していたが、開発計画は2、3年以内に許可されることを想定した上で（資料5-1）横浜市は書類等で帰属等を確認すること、帰属関係を明確にすることをせずあいまいに放置していた（資料5-2）。K1は工事用道路として東急に帰属する工作物であることは明らかなので帰属をあえて文書化するなどの作業をしなかったものと思われる。しかしこのため問題がなかったわけではない。「怖くて補修に手をつけることができない」という現場の声もあった（資料6）。
- ⑤しかし地元住民の声に押された補修工事の緊急性に迫られて（資料7）、平成22年6月設置された「舞岡上郷線検討委員会」で、不動産の付合により横浜市に帰属すると宣言した（資料8）。なお帰属が横浜市にありとした宣言はいわゆる「後付け理屈」（後から合理化した理屈）にすぎない。不動産の付合宣言を行う寸前まで帰属不明と

しているが、それまではやはり東急建設に帰属していると認識されていたと考えるのが条理である。

⑥不動産の付合宣言に対して東急建設は「(K1を含む) 暫定2車線工事は横浜市からの要請に基づく上郷開発事業に対する開発基本条件の前倒し履行であり、覚書に基づいて、暫定供用状態を形成した維持もしている約束(法律行為)であるので一方的な不利益変更は許されず、協議を必要とする、としている(資料9)。その立場から、横浜市のK1の一方的な不動産の付合宣言に対して請求権を留保するとしている(資料10)。覚書において業者負担でK1工事を行うとしているにもかかわらず、請求権を留保するという主張は、所有権は東急建設にあることを意味している。

⑦また東急建設は「開発実施に不利益とならない限度で(覚書に基いた)保存行為(補修)を行うことに異存はない」としていることは、K1の所有権は東急建設にある、と見解を裏付けるものであり、⑥とはうらはらの関係にある。

⑧K1は平成19年の都市計画提案において、たんに工事用通路という性格を超えて、開発計画に必要不可欠な一部道路として位置づけられた。しかしその後さらに変更があった。現在、東急建設は新たに第3次の開発計画の横浜市の開発手続きである事前相談を行なっているが、K1の位置づけは第3次案では地下通路K1計画は消えてなくなり、代わりに歩道橋の設置が提案されている(資料11)。K1は私企業に恣意的に設置され変更され消滅する施設であること、公(おおよけ)の必要性に基づいた施設ではないこと、K1が東急建設の開発計画のツール(道具)でしかないことが証明されている。

⑨舞岡上郷線検討委員会を立ち上げて大騒ぎして不動産の付合によりK1を市の所有と宣言したものの、東急建設が埋め戻して(処分)しまつたら横浜市の所有権はどうなるのか。振り上げた拳(こぶし)の下ろしようがなくなる。K1の帰属は結局のところ東急建設に帰属していたことになる。

⑩以上のことから分かるようにK1という構造物の所有権帰属の最終決着はまだついてはいないのである。しかしK1の帰属が横浜市あるいは東急建設のいずれに帰属した場合であっても横浜市道路占用規則により占用料または横浜市公有財産規則により道路占用料または市有財産の使用料を徴収すべきであるという結論が導かれる。

イ. K1が不動産の付合によってその所有権が横浜市に帰属している場合

横浜市は、付合により所有権は横浜市にあったのだから占用問題が発生する余地が無いとしている。しかし、開発が頓挫したため使用されることはなかったが、K1は東急建設の開発のための幅員8米の工事用通路として市道を占用してきた事実

には変わらない。20年にわたり私企業の開発のために違法不当に便宜供与してきたことになり、東急建設の開発事業のために維持管理してきたのであるから、使用・不使用の如何を問わず道路占用料または市有財産使用料の徴収を行うべきである。

ロ．K1が横浜市承認または黙認によって東急建設が建造した工作物である場合

横浜市道路占用規則は、市道用地に第三者が工作物を設置する場合は、市長に申請し許可を得なければならないこと、道路占用物件に道路占用料が課されることを定めている。使用貸借契約が存在したとも聞かない。にもかかわらず20年にわたり占用料の請求がなかったことは違法不当であるとみなさざるを得ない。

ハ．K1の帰属が横浜市にあり東急建設にあり、イ、ロのいずれの場合においても道路占用料または市有財産の使用料の横浜市の徴収義務は免れない。

2．市長は不動産の付合の対象外であるK1の両端部分の補修費は東急建設に請求されたい

①平成22年12月、民法第242条の不動産の付合で所有権を取得したとして横浜市は舞上線仮設橋梁などの補修・補強工事を発注した。ところで不動産の付合によりK1の大部分は横浜市に帰属したとしても、K1の両端取付けの一部は横浜市所有地の外にあり（資料12）、不動産の付合の対象とすることはできない。市の所有権が及ばないから保存行為にも該当しない。従って市の費用を以て東急建設財産である両端取付けの一部を補修することは、理由なき違法不当支出（東急建設の不当利得）に相当するので、追加工事を含め工事費総額5,425万円余（資料13）のうち、両端取付け部分の補修に要した費用は東急建設に請求すべきである。

②仮に、両端部分の補修部分につき横浜市と東急建設との間で覚書に基づき保存行為（横浜市の補修工事）を了解しているとしても、この部分は東急に帰属しているから、やはり補修費を請求すべきことになる。また付加して一体となって横浜市に帰属するとみなすことも難しい。

③以上の理由によって仮に横浜市の不動産の付合を認めたとしても、横浜市が所有しない当該部分にかかわる補修費については東急建設に対して負担を求めるべきであり、市長は補修に関わる支払いを東急建設に対して請求を行うべきである。

以上

(添付資料)

資料1～資料13