

市道路線の認定、
十七条字上街道町地内に関する
調査特別委員会

調査報告書

平成26年12月19日

瑞穂市議会

目次

1	調査の主旨	1
2	調査特別委員会設置について	2
	◆調査特別委員会設置議案	2
	◆調査特別委員会運営要領	3－6
	◆調査特別委員会委員名簿	7
	◆地方自治法第100条（抜粋）	8・9
3	市道編入基準による伺いの起案書（平成25年6月18日決裁）	10
	添付資料1（道路計画について）	11
	添付資料2（市道編入基準）	12
	添付資料3（県基準抜粋）	13
	添付資料4（住宅地図）	14
	添付資料5（図面）	15
4	調査の目的となった起案書（平成25年7月25日起案）	16
	添付資料1（変更図面）	17
	添付資料2（市道路認定要綱(案)）	18・19
5	調査特別委員会の当初問題点の確認	20・21
6	争点整理による調査項目	22
7	調査事項	23－36
8	調査結論	37・38
9	調査特別委員会開催状況	39・40
10	証人、参考人の出席状況	41・42
11	記録、資料の提出	43・44
12	証言拒否等	45
13	調査費用	46
14	その他	47

別冊資料編（証人・参考人質疑答弁）

- 資料1 職員への参考人質疑・答弁（平成26年6月26日）
- 資料2 職員への参考人質疑・答弁（平成26年7月9日）
- 資料3 市長への証人喚問、質疑・答弁（平成26年8月7日）
- 資料4 副市長への参考人質疑・答弁（平成26年10月9日）
- 資料5 前市長、副市長への参考人質疑・答弁（平成26年10月24日）

1 調査の主旨

本調査報告書 16 ページ 起案文書より

平成18年作成の瑞穂市道編入基準を検討することとなり、7月2日瑞穂市道編入及び帰属認定について、市長出席の元、都市開発課・都市管理課で協議を行い、開発基準を満たしている道路について寄附採納を受け付けるということになりました。

また、この度の申請においては、7/19付で道路計画変更案を提出され、その道路が、開発基準を満たしているものとみなし、要綱作成前ではありますが、寄附採納を受けるよう進めてよろしいか。

(起案文書一部抜粋)

このことは、無指定地域で開発される新設道路であるので、編入基準を守られなければならない。市長自ら基準を守らない行為や開発に伴い市道認定されることの、商いの中で優位であることは熟知していることから、親族会社のために基準の変更前に寄附採納を受け付けられるように行ったことは、不正行為であり便宜供与にあたるものと考え、100条委員会にて市道認定に係る疑惑や十七条字上街道町地内に関する実態を調査究明するためのものであります。

(第1回委員会にて説明)

2 調査特別委員会設置について

◆調査特別委員会設置議案

市道路線の認定、十七条字上街道町地内に関する調査決議

地方自治法第100条第1項の規定により、次のとおり路線番号9-1265号線の市道認定、十七条字上街道町地内にかかわる調査を行うものとする。

記

- 1 調査事項 (1) 路線番号9-1265号線の市道認定に関する事項
- 2 特別委員会の設置
本調査は、地方自治法第109条及び委員会条例第6条の規定により委員10人で設置する市道路線の認定、十七条字上街道町地内に関する調査特別委員会を設置し、これに付託して行う。
- 3 調査権限 本議会は、1に掲げる事項の調査を行うため、地方自治法第100条第1項（及び同法第98条第1項）の権限を市道路線の認定、十七条字上街道町地内に関する調査特別委員会に委任する。
- 4 調査期限 路線番号9-1265号線の市道認定、十七条字上街道町内に関する調査特別委員会は、1に掲げる調査が終了するまで閉会中もなお調査を行うことができる。
- 5 調査経費 本調査に要する経費は、400,000円以内とする。

(理由)

路線番号9-1265号線の市道認定、十七条字上街道町地内にかかわる実態を調査究明するため。

この議案は、平成26年3月5日、議員からの発議で上程され、同日可決された。

◆調査特別委員会運営要領

委員会を運営するにあたり、下記の運営要領を作成し、協議・調整され平成26年4月11日の委員会により承認された。

市道路線の認定、十七条字上街道町地内に関する 調査特別委員会（100条調査）運営要領

平成26年4月11日 委員会承認

1. 調査事項

市道路線の認定、十七条字上街道町地内に関する調査

2. 委員会に委任された権限

地方自治法（以下「法」という。）第100条第1項、5項及び第10項並びに同法第98条第1項の権限（関係人の出頭及び証言、記録の提出等）

3. 調査期限

調査が終了するまで閉会中もなお調査を行うことができる。

4. 調査経費

本調査に要する費用は、平成25年度において400,000円以内とする。

本調査に要する費用は、平成26年度においては3,000,000円以内とする。

5. 委員会の開催場所

- (1) 委員会の場所 穂積庁舎 議員会議室
- (2) 証人の控室 穂積庁舎 第二議員会議室または議会事務局事務室

6. 委員会の基本的な運営

- (1) 委員会の会議は、公開とするが、必要に応じて秘密会とする。
- (2) 委員会の運営にあたり準備会を開く。準備会は、非公開とする。

- (3) 委員会の調査は、基本的人権に最大限配慮して行う。
- (4) 音声は開催場所以外に放送しない。

7. 委員会等の開催日程等

委員会又は準備会の都度、次回開催日を協議する。

なお、緊急を要するときはこの限りでない。また、委員会の開催告知は、ホームページ等で知らせる。

8. 記録及び資料の提出(法第100条第1項及び第10項によるもの)

- (1) 記録及び資料の提出は、記録提出要求書により委員会で決定し、議長が通知する。
- (2) 記録提出請求書の送付の方法は書留とする。ただし、瑞穂市に記録提出請求を行う場合は、別に定める。
少なくとも提出期限の1週間前までには通知する。
- (3) 提出された記録及び資料(以下「記録等」という。)の取扱いは、提出者の意見を聴いた上で、審査に必要と思われるものについて、その写しを委員のみに配付する。
委員は、配付された記録等に個人情報等が含まれているため、その取扱いには細心の注意を払う。
なお、配付した記録等は、議会事務局で保管し、委員会以外への持ち出しを禁止する。

9. 証人の出頭

- (1) 証人の出頭は、証人出頭要求書により委員会で決定し、議長が通知する。
- (2) 証人出頭要求書の送付方法は、書留とする。ただし、瑞穂市職員等に証人出頭要求をする場合は別に定める。
少なくとも証人喚問の日の1週間前までには通知する。
- (3) 瑞穂市職員に対して証人の出頭を要求をするときは、法第100条第4項の承認願も併せて行う。
- (4) 証人の補佐人(弁護士等)同伴の申し出がある場合は、証人は、同伴願を提出し、委員会の許可を得ること。ただし、補佐人は、証人1人につき1人とするが、委員会が正当な理由があると認めた場合は、この限りではない。

10. 証人の尋問

- (1) 委員会における証人尋問は、真実を述べてもらい、そのことによって有益な結論を得るための手段であるため、各委員は証人の人権の尊重及び環境に配慮し、人権を阻害するような言動は厳に慎むものとする。
- (2) 尋問の内容については、事前に委員会で協議する。
- (3) 証人が宣誓の際、出席している全員が起立する。
- (4) 尋問は、委員長（主尋問者）がまず代表質問を行い、その後他の委員が補足の質問をすることができる。（補足の質問は、事前に委員会へ報告する。）
- (5) 尋問の時間は、1回につき概ね1時間とする。
- (6) 証人は、メモ等の資料に基づいて証言を行うことは原則できない。
- (7) 証人は、証人の補佐人に相談したいときは、委員長の許可を必要とする。その際の補佐人の助言は口頭による助言を原則とする。また、補佐人の席は、証人の後方の席とする。
- (8) 委員は、民事訴訟法の尋問に関する事項を了知する。

11. 弁護士について

- (1) 法律相談、証人尋問対策等の指導、告発状の作成及びその他資料作成指導について弁護士1名に依頼する。
- (2) 弁護士は、委員会への出席を認める。

12. 委員会における傍聴人の撮影及び録音について（証人尋問のとき）

- (1) 傍聴人（報道関係者等）の写真撮影等は、証人の入室前までは許可する。
- (2) 証人の入室から宣誓を求めるまでは、写真撮影等を許可するが、尋問中は認めない。ただし、写真撮影等に関し、証人から申し出がある場合は、この限りではない。
- (3) その他傍聴については、瑞穂市議会委員会条例第19条の規定による。

13. その他

- (1) この運営要領に定めのないことについては、委員会で協議する。
- (2) 運営に関して緊急を要する場合は、委員長、副委員長の合意で決定する。
- (3) この運営要領は、この調査特別委員会の審査が終結し、報告書を採決した際、廃止する。

別

瑞穂市及び瑞穂市職員等に記録提出請求及び証人出頭要求をする際の送致方法について（第 8 及び第 9 関係）

- 1 瑞穂市に記録提出請求書を送付する方法は、直接総務課に渡す。
その際、請求書を受け取ったことが証明できる処置を講じる。
- 2 瑞穂市職員等に証人出頭要求書を送付する方法は、直接職員本人に渡す。
その際、要求書を受け取ったことが証明できる処置を講じる。

◆ 市道路線の認定、十七条字上街道町地内に関する調査特別委員会 委員名簿

期数、年齢順

職	氏名	備考
委員長	小川 勝範	
副委員長	庄田 昭人	
委員	星川 睦枝	H26.6.11就任
委員	藤橋 礼治	
委員	松野 藤四郎	
委員	くまがい さちこ	
委員	広瀬 時男	
委員	若園 五朗	H26.6.11議長就任により辞任
委員	広瀬 武雄	
委員	清水 治	
委員	若井 千尋	

◆地方自治法第100条（抜粋）

第百条 普通地方公共団体の議会は、当該普通地方公共団体の事務(自治事務にあつては労働委員会及び収用委員会の権限に属する事務で政令で定めるものを除き、法定受託事務にあつては国の安全を害するおそれがあることその他の事由により議会の調査の対象とすることが適当でないものとして政令で定めるものを除く。次項において同じ。)に関する調査を行うことができる。この場合において、当該調査を行うため特に必要があると認めるときは、選挙人その他の関係人の出頭及び証言並びに記録の提出を請求することができる。

② 民事訴訟に関する法令の規定中証人の訊問に関する規定は、この法律に特別の定めがあるものを除くほか、前項後段の規定により議会が当該普通地方公共団体の事務に関する調査のため選挙人その他の関係人の証言を請求する場合に、これを準用する。ただし、過料、罰金、拘留又は勾引に関する規定は、この限りでない。

③ 第一項後段の規定により出頭又は記録の提出の請求を受けた選挙人その他の関係人が、正当の理由がないのに、議会に出頭せず若しくは記録を提出しないとき又は証言を拒んだときは、六箇月以下の禁錮又は十万円以下の罰金に処する。

④ 議会は、選挙人その他の関係人が公務員たる地位において知り得た事実については、その者から職務上の秘密に属するものである旨の申立を受けたときは、当該官公署の承認がなければ、当該事実に関する証言又は記録の提出を請求することができない。この場合において当該官公署が承認を拒むときは、その理由を説明しなければならない。

⑤ 議会が前項の規定による説明を理由がないと認めるときは、当該官公署に対し、当該証言又は記録の提出が公の利益を害する旨の声明を要求することができる。

⑥ 当該官公署が前項の規定による要求を受けた日から二十日以内に声明をしないときは、選挙人その他の関係人は、証言又は記録の提出をしなければならない。

⑦ 第二項において準用する民事訴訟に関する法令の規定により宣誓した選挙人その他の関係人が虚偽の陳述をしたときは、これを三箇月以上五年以下の禁錮に処する。

⑧ 前項の罪を犯した者が議会において調査が終了した旨の議決がある前に自白したときは、その刑を減輕し又は免除することができる。

⑨ 議会は、選挙人その他の関係人が、第三項又は第七項の罪を犯した

ものと認めるときは、告発しなければならない。但し、虚偽の陳述をした選挙人その他の関係人が、議会の調査が終了した旨の議決がある前に自白したときは、告発しないことができる。

⑩ 議会が第一項の規定による調査を行うため当該普通地方公共団体の区域内の団体等に対し照会をし又は記録の送付を求めたときは、当該団体等は、その求めに応じなければならない。

⑪ 議会は、第一項の規定による調査を行う場合においては、予め、予算の定額の範囲内において、当該調査のため要する経費の額を定めて置かなければならない。その額を超えて経費の支出を必要とするときは、更に議決を経なければならない。

3 市道編入基準による伺いの起案文書

		<input checked="" type="checkbox"/> 市長 <input type="checkbox"/> 副市長				
		決裁区分 <input type="checkbox"/> 部長 <input type="checkbox"/> 課長	保存期間 永()・10・ <input checked="" type="checkbox"/> 5 3・1 常	文書分類番号 . . .		
公開・ 非公開 の区分	<input checked="" type="checkbox"/> 1 全部公開 <input type="checkbox"/> 2 部分公開 <input type="checkbox"/> 3 非公開	非公開の部分 解除年月	非公開の理由：該当条項（条例第7条関係） <input type="checkbox"/> 第1号 法令秘情報 <input type="checkbox"/> 第5号 市政運営情報 <input type="checkbox"/> 第2号 個人情報 <input type="checkbox"/> 第6号 国等協力関係情報 <input type="checkbox"/> 第3号 法人等情報 <input type="checkbox"/> 第7号 公共の安全及び秩序維持情報 <input type="checkbox"/> 第4号 審議、検討又は協議に関する情報			
起 案	平成25年6月7日	決 裁	平成25年 <u>6</u> 月 <u>18</u> 日			
浄書印 文書管理主任	校合印 公印 要・ <input checked="" type="checkbox"/> 不要	起 案 者	職 氏 名	発送番号 号 発送月日 平成 年 月 日 都市整備部 都市管理課 <input checked="" type="checkbox"/> 野津		
市長	<input checked="" type="checkbox"/> 25.6.18 堀	都市整備部長	調整監	都市管理課長	課長補佐	担 当
副市長	<input checked="" type="checkbox"/> 25.6.17 奥田	<input checked="" type="checkbox"/> 25.6.10 弘岡	<input checked="" type="checkbox"/> 25.6.10 白河	<input checked="" type="checkbox"/> 25.6.10 棚橋(正)	<input checked="" type="checkbox"/> 平光	<input checked="" type="checkbox"/> 田村
(伺い) 宅地開発道路のについて 標記の件について、別紙のように寄附の基準に沿った意見を付けてよろしいか。 記 申請者 瑞穂市田之上240-3 有限会社サンホーム 申請地 瑞穂市十七条字上街道町341-1・2・3 瑞穂市十七条字仲ノ町570・577-1・2						
b/24 田村調査士へTELにて 瑞 穂 市						

添付資料 1 (道路計画について)

サンホームの宅地開発による道路計画について

十七条地内に宅地開発計画した計画道路の寄附を予定しているとのこと。計画地域は都市計画区域外のため都市計画法の開発には当たらない。

そのため、市が寄附により道路管理を引き継ぐには、先の経緯を踏まえ、以下のような基準を満たしたものでなければならない。

- ・幅員が6 m以上の道路である。
- ・通り抜け道路であること。袋路状道路については開発基準を満たす転回広場を設ける場合はこの限りでない。
- ・道路が平面交差又は接続する場合、隅切り（2 m×2 m以上）を設けること。 等

上記により、

道路A について、通り抜け道路ではないことを鑑みて市が管理を引き継ぐ基準にはない道路と思われる。

転回広場については開発基準では延長55メートル以上の道路に関して転回広場を設けることとなっているが、この道路は延長が約33mによりこれに該当はしない。

道路B について、東側（市道12-194号線）へ水路占用橋を接続させ通り抜けが可能とさせること。水路占用橋には基準を満たした両側隅切りを設置することを条件に寄附を受けられることができると思われる。

添付資料 2 (市道編入基準)

○ 瑞穂市市道編入基準

第1条 私有道路（以下「道路」という。）を寄附採納する場合の基準を定める。

第2条 道路は一般交通に供し得る構造で、下記に該当するものとする。

(1) 道路幅員は、6 m 以上で、交通量を考慮して合理的な幅員で設置されていること。

但し、背割り水路計画道路に接する道路については、5 m 以上とする。

(2) 道路が平面交差又は接続する場合、隅きり（2 m×2 m 以上）を設け、適当な見通しができること。但し、背割り水路計画道路に接続する場所については、この限りではない。

(3) 通り抜け道路であること。袋路状道路については、原則、市は管理しない。但し、開発基準を満たす転回広場を設ける場合については、この限りではない。

(4) 下記、市道工事基準以上で整備された道路であること。

① 道路中心から1. 5～2. 0 %の両勾配とし、両側側溝を敷設すること。但し、幅員5 mの道路については、片勾配及び、片側側溝敷設でも可とする。

② 有効断面300 mm×300 mm以上の車道用側溝及び、車道用蓋を完備すること。又、流水処理のため、500分の1以上の勾配を設けること。なお、25 t 荷重以上のグレーチングを10 mに一箇所設置すること。

③ 路床については、良質土（山土）を1 m 入替えること。路盤については碎石（C30～0）を100 mm 入れること。表層については、再生密粒度アスコン（13 mm TOP）で50 mmの路面舗装がされていること。

④ 背割り水路計画道路に接続する場所については、ガードレール又は、デリネーター等の転落防止喚起器具を設けること。

⑤ 集水柵を設置する場合は、有効断面450 mm×450 mm以上。土たまり150 mm以上。グレーチング25 t 荷重以上のものとする。

第3条 道路境界が明示されていること。

第4条 関係する土地所有者、地上権者全員が寄附を承諾すること。

第5条 寄附しようとする土地には、所有権以外の権利が設定されていないこと。

第6条 上記に規定された要件を満たしていない場合でも、道路交通上又は、市長が必要と認めるものについては編入することができる。

第7条 編入にかかる申請には、市指定の申請書により必要書類を添付すること。

添付資料 3 (県基準抜粋)

図3-9(a) 主として小型自動車を対象としている場合(住宅団地等)

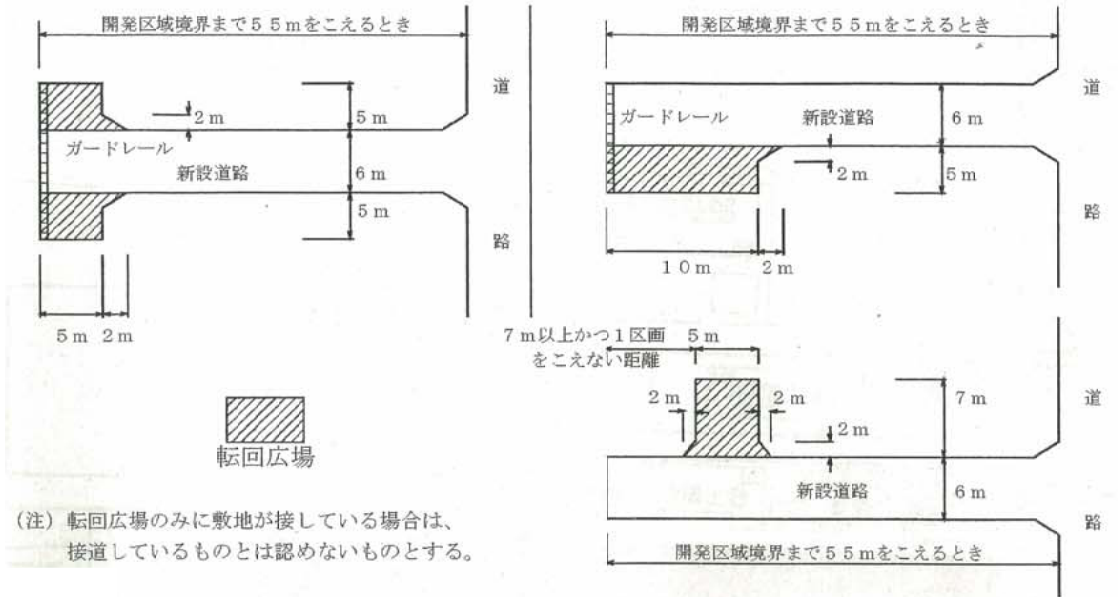
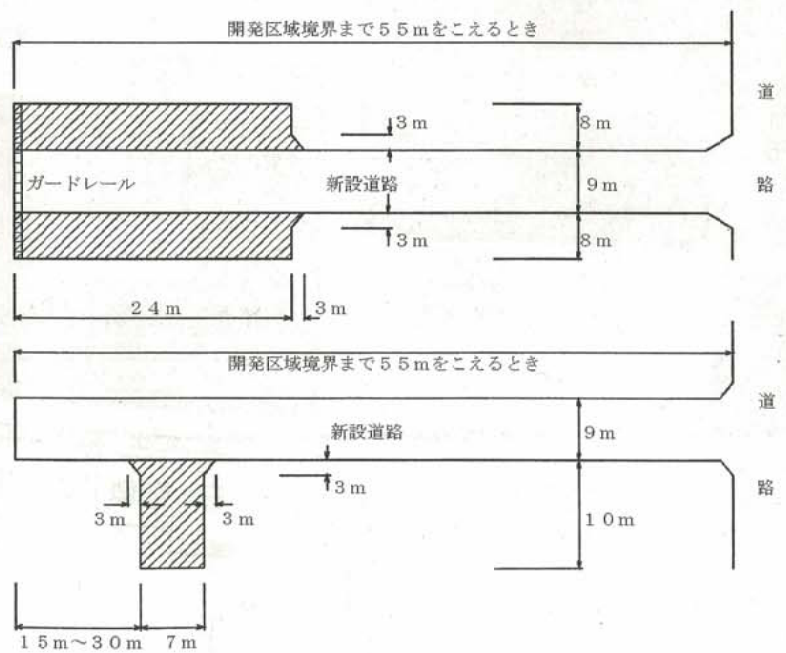


図3-9(b) 普通自動車等を対象としている場合(工場団地等)



歩道

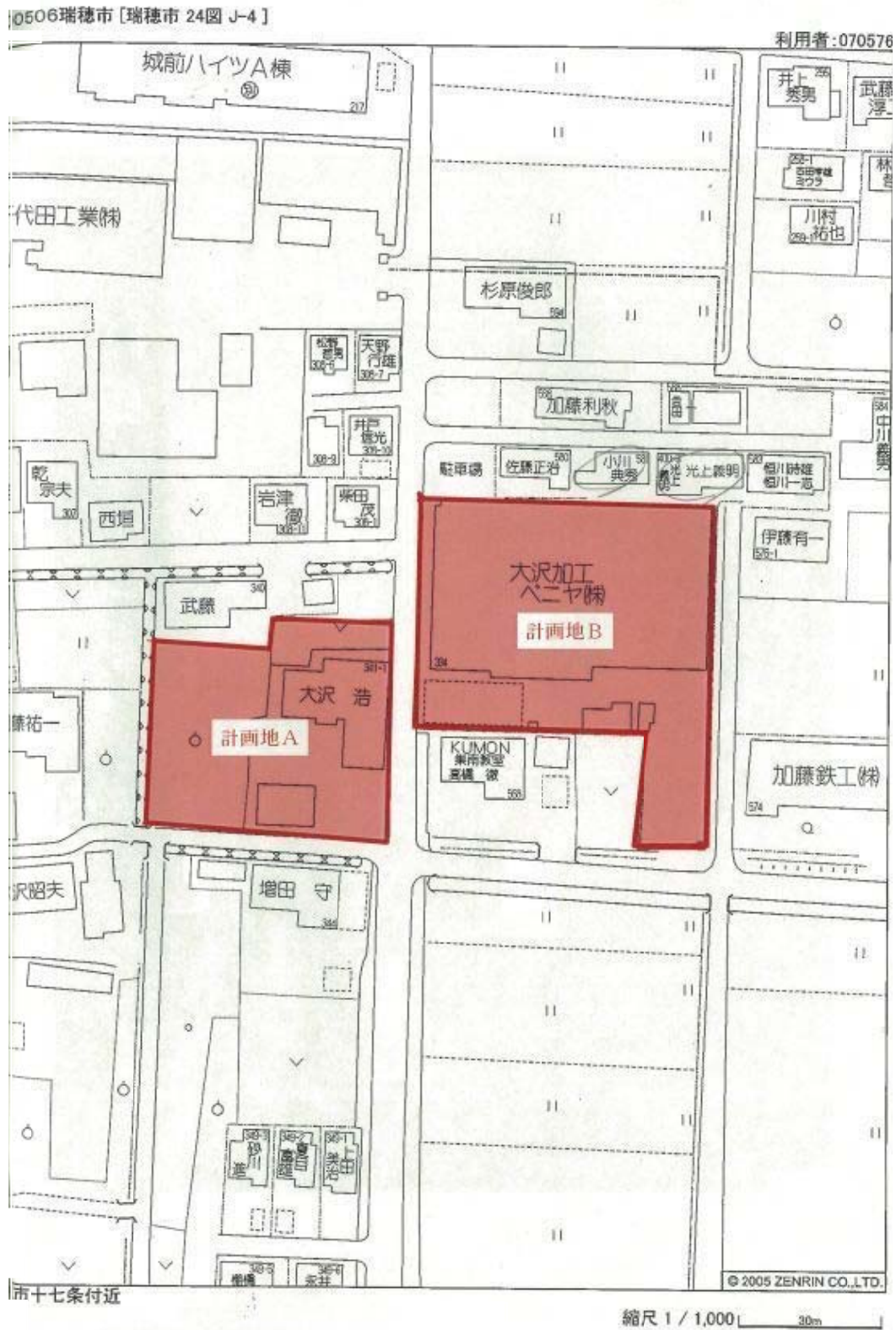
- (1) 幅員9メートル以上の道路に設置される歩道は、縁石線又は柵その他これらに類する工作物によって車道から分離すること。
- (2) 歩道の幅員は表3-14を標準とすること。

表3-14

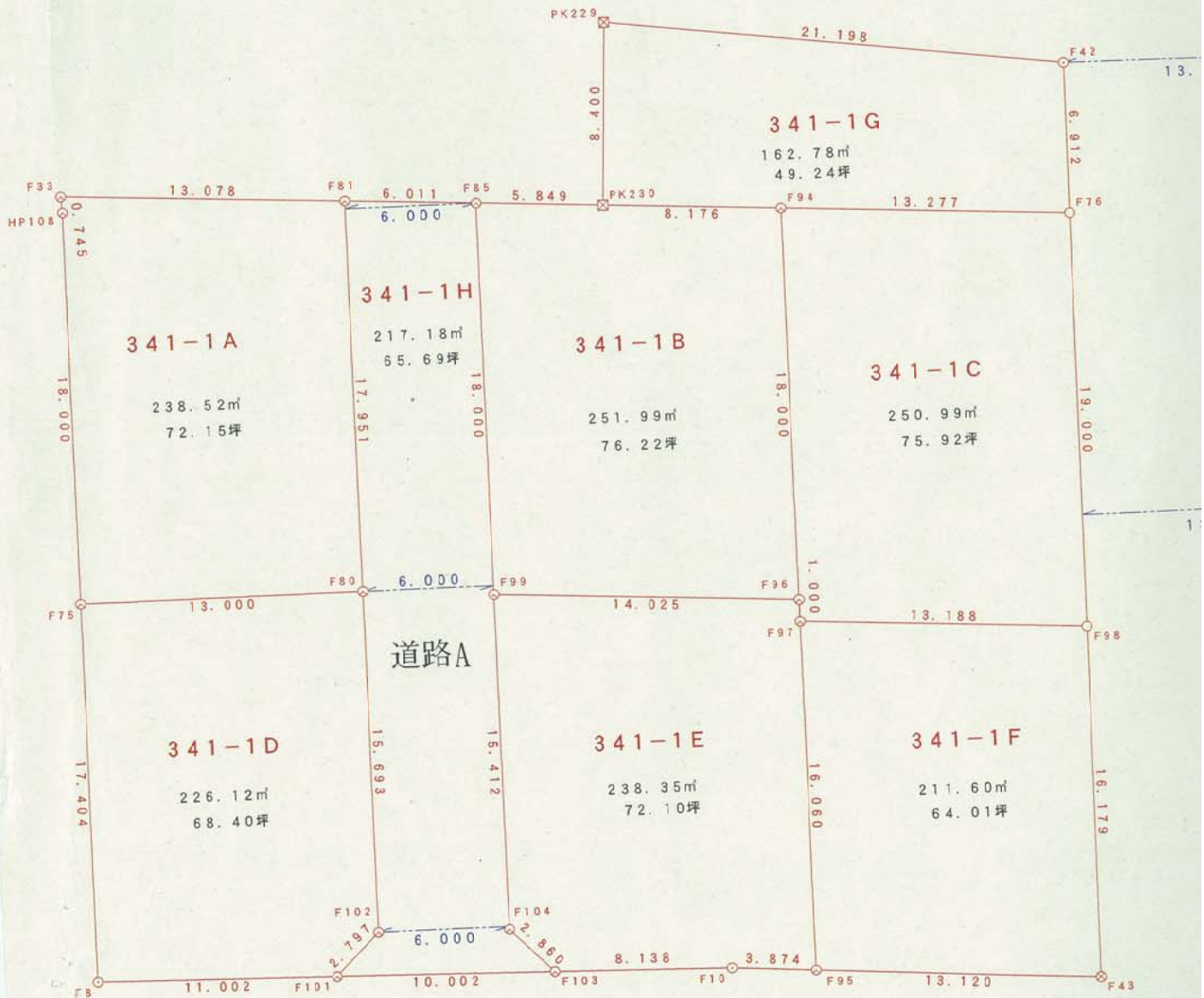
道 路 幅 員	歩道幅員
9 m以上12m未満	2m
12m以上	2.25m
12m以上で歩道に路上施設を設ける場合	3m
12m以上で歩道に並木を設ける場合	3.25m

(注) 9m道路では片側歩道(W=2m以上)しか設置できないこととなる。

添付資料 4 (住宅地図)



添付資料 5 (図面：十七条字上街道町地内)

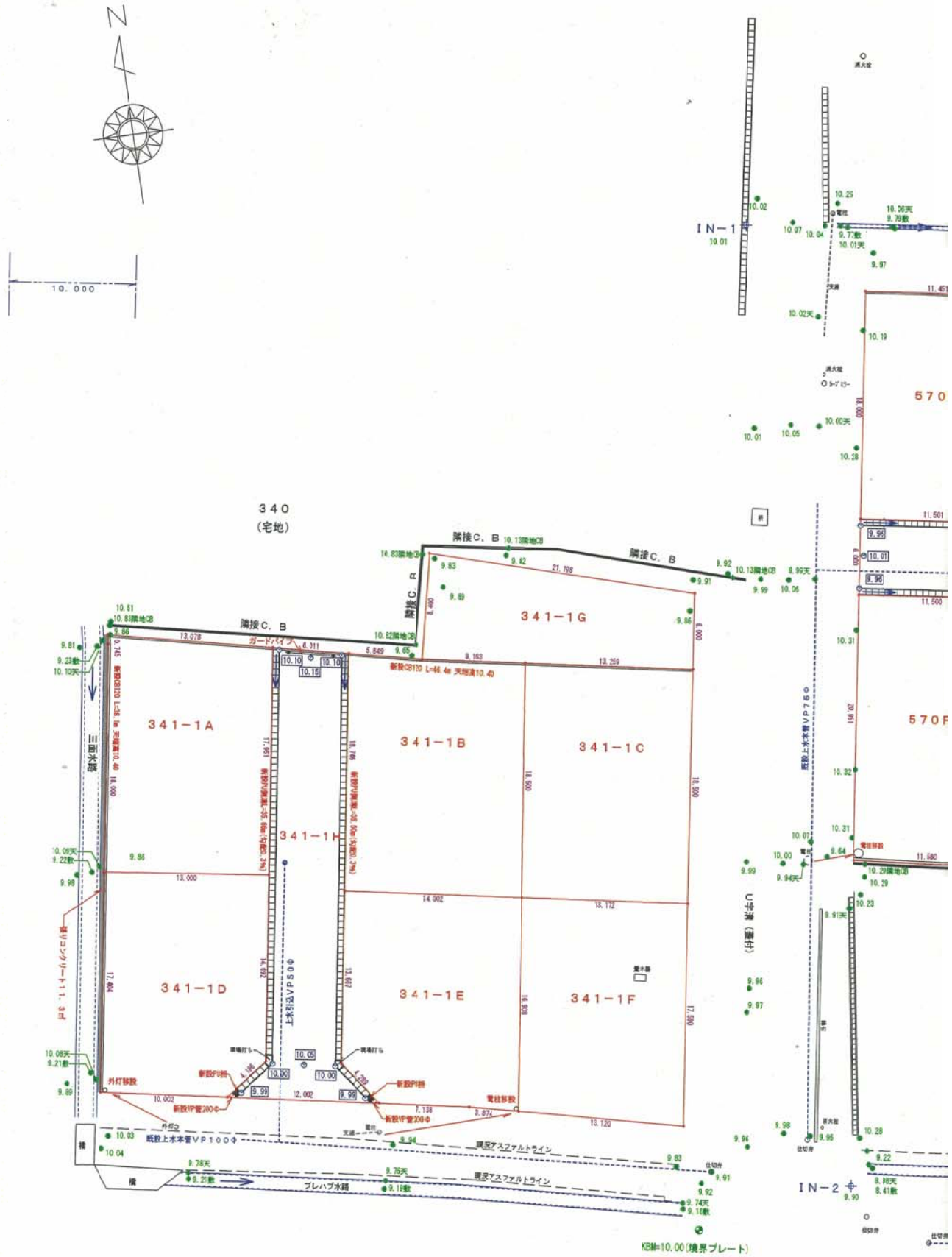


4 調査の目的となった起案文書

市長		副市長		保存期間		文書分類番号	
決裁区分		部長		課長		永 () ・ 10 ・ (5) 3 ・ 1 常	
公開・ 非公開 の区分	①全部公開 2部分公開 3非公開	非公開の部分 解除年月		非公開の理由：該当条項（条例第7条関係） <input type="checkbox"/> 第1号 法令秘情報 <input type="checkbox"/> 第5号 市政運営情報 <input type="checkbox"/> 第2号 個人情報 <input type="checkbox"/> 第6号 国等協力関係情報 <input type="checkbox"/> 第3号 法人等情報 <input type="checkbox"/> 第7号 公共の安全及び秩序維持情報 <input type="checkbox"/> 第4号 審議、検討又は協議に関する情報			
起案	平成25年7月25日			決裁	平成25年 月 日		
浄書印	校合印	起案者	職氏名	發送番号	号	發送月日	平成 年 月 日
文書管理主任	公印 要・不要	都市整備部長	調整監	都市整備部 都市管理課		野津	
市長	25.7.31 堀	都市整備部長	調整監	都市管理課長	課長補佐	担当	
副市長	25.7.31	弘 25.7.29 岡	白 25.7.29 河	柳橋 25.7.29 正	合議 都市開発課長 若 25.7.30		
用途地域の無指定地域で開発される新設道路の寄附採納について（同）							
<p>標記の件について、6/18付決裁の文書にて意見をつけて申請者に回答いたしましたところ、平成18年作成の瑞穂市道編入基準を検討することとなり、7/2瑞穂市道編入および帰属認定について、市長出席の元、都市開発課・都市管理課で協議を行い、開発基準を満たしている道路（幅員6m以上、道路終点が筆界まで達している等）については寄附採納を受け付けるということになりました。</p> <p>つきましては、このような案件に対応できるよう、協議した内容により「瑞穂市道路認定要綱」を作成し、統一した基準での道路帰属事務を行っていくこととなりました。</p> <p>この度の申請においては、7/19付で道路計画変更案を提出され、その道路が、開発基準を満たしているものとみなし、要綱作成前ではありますが、寄附採納を受けるよう進めてよろしいか。</p>							
記							
申請者	瑞穂市田之上240-3 有限会社サンホーム						
申請地	瑞穂市七条字上街道341-1、2、3 瑞穂市七条字仲ノ町570・577-1、2						
「瑞穂市道路認定要綱」については、都市開発課・都市管理課により協議調整中です。							

瑞 穂 市

添付資料 1 (変更図面)



添付資料 2 (市道路認定要綱(案))

瑞穂市道路認定要綱 [案]

(趣旨)

第1条 この要綱は、瑞穂市が道路法(昭和27年法律第180号)第8条第1項の規定に基づき、市道として路線認定する道路について、必要な基準及び手続を定めるものとする。

(認定の基準)

第2条 市道に路線認定する道路は、一般公共の用に供する道路で次のいずれかに該当するものでなければならない。ただし、特別に道路管理者が重要と認める路線については、この限りでない。

- (1) 道路の起終点がともに国道、県道または市道のいずれかに接続している
通り抜け道路
- (2) 起点が国道、県道または市道のいずれかに接続している循環状道路
- (3) 道路の起終点の一方が国道、県道または市道のいずれかに接続し、他方が公共施設等に接続している道路
- (4) 都市計画法(昭和43年法律第100号)、土地区画整理法(昭和29年法律第119号)及び土地改良法(昭和24年法律第195号)により築造され、起終点の一方が国道、県道または市道のいずれかに接続しており、認定に関して道路管理者と協議済みの道路
- (5) 市の道路計画事業で⁴⁵施工する道路
- (6) 国道又は県道の路線変更等に伴い廃止となった区間で、市道として存置する必要のある道路
- (7) 法廷外公共道路と国道、県道または市道のいずれかと接続する道路

(認定の条件)

第3条 市道として路線認定する道路は、次の各号すべてに該当しなければならない。ただし、道路管理者が重要と認める道路については、この限りでない。

- (1) 道路幅員は、6メートル以上あること。
- (2) 筆界まで通り抜け道路であること。
- (3) 道路側溝等の排水施設が完備され、流末処理が可能であること。
- (4) 「瑞穂市市道の構造の技術的基準を定める条例」の基準で整備された道路

であること。

- (5) 道路交差部及び接続部には、斜長4 m以上の隅切りがあること。
- (6) 道路敷地内に公共施設を除いた占用物件がないこと。
- (7) 接道する隣接地との境界が明確であること。
- (8) 道路敷地には、担保物件、用益物権その他の権利等維持管理の支障となる制限、負担等がないこと。
- (9) 道路敷地の全ての所有者の同意があり、敷地及び附属物を市に無償譲渡できること。敷地については所有者において分筆すること。

(寄附の手続き)

第4条 市道の認定を受けようとするときは、道路の構造、位置その他必要書類を添付した寄附採納願を市長に提出するものとする。

- 2 前項にて提出された届出を検査した結果、市道として基準その他の要件を満たすと認める時は、寄附採納契約書を作成し締結する。契約締結後、市長は所有権の移転登記を行うものとする。

(市道の帰属)

第5条 市道として認定する道路の敷地及び附属物の帰属の日は、所有権移転登記にかかわらず契約締結日とする。

(瑕疵担保)

第6条 市長は、前条の規定により市に帰属した道路に瑕疵があると認められるときは、申請者に対し当該瑕疵の補修を命ずることができる。

- 2 前項に規程する瑕疵の補修を命ずることができる期間は、寄附採納契約日から起算して3年とする。

(その他)

第7条 この要綱に定めるもののほか、必要な事項は要領で定める。

附 則

この要綱は、告示の日から施行する。

5 調査特別員会当初の問題点の確認

調査事項

1. 市道路線の認定について
2. 十七条字上街道町地内に関する調査

議案第31号 市道路線の認定及び廃止について

宅地開発（瑞穂市十七条上街道町341番地）に係わる認定路線（路線名9-1265号線）の調査

資料1について

（本報告書10、11ページ起案書について）

用途地域の無指定地域で開発される新設道路の寄附採納について（伺い）

1. 用途地域の無指定地域

このことは、都市計画区域外のエリアを示したところの、農用地・農業振興地域の農用地域で農振除外（農地白地）されている地域である。ここにおいて開発される新設道路の寄附採納について。

寄附採納を受けるためには、瑞穂市市道編入基準が重要である。

2. 瑞穂市市道編入基準により、6/18付決裁の文章にて意見をつけて申請者に回答いたしましたところ、平成17年作成（18年があやまり）瑞穂市道編入基準を検討することとなり、7/2瑞穂市道編入および帰属認定について、市長出席の元、都市開発課・都市管理課で協議を行い、開発基準を満たしている道路（幅員6m以上、道路終点が筆界まで達している等）について寄附採納を受け付けるということになりました。

（本報告書16ページ起案書について）

【問題点】

瑞穂市市道路編入基準の第2条第3項に、「通り抜け道路であること。袋路状道路については、原則、市は管理しない。」とあり、市が管理を引き継ぐ基準にはない道路であることを申請者に回答した。

その後7/2には、この瑞穂市道編入および帰属認定について、市長出席の元、都市管理課・都市開発課で協議を行い、開発基準を満たしている道路として、寄附採納を受け付けることになったのは、「通り抜け道路でなく、袋路状道路である道路は、原則、市は管理しない。」との基準であるが、市長の指示により寄附採納を受け付けることにした。

3. つきましては、このような案件に対応できるよう、協議した内容により「瑞穂市道路認定要綱(案)」(4の別添資料 18・19ページ)、(以下、本報告書では「案」という。) を作成し、統一した基準での道路帰属事務を行なっていくこととなりました。

4. この度の申請においては、7/19付で道路計画変更案を提出され、その道路が、開発基準を満たしているものとみなし、要綱作成前ではありますが、寄附採納を受けるよう進めてよろしいか。と伺っている。

道路計画変更案(4の添付資料1 17ページ)を提出されたことにより、その道路が開発基準を満たしているものとしてしまうことはいかがなのか。

6 争点整理による調査事項

争点 第1 市長の市道認定基準への介入の有無

1 市道認定できないと判断した、平成25年6月18日付決裁書類（3の起案書 10ページ）作成の経緯につき、従来の運用基準、基準の理由、申請当時の当該道路の状況等を確認する。

これにより、平成25年6月18日当時の当該道路と基準の関係を明らかにする。

2、平成25年7月2日開催の会議の経緯につき、その日に会議が招集された理由や、その会議の参加者、市長はいたか。いたとすればその理由、これまでに問題点を把握していたか、その問題点とはなにか、当日どのような議論がされたかを確認する。

特に、運用基準を変更した経緯として、今までの基準でどのような不都合があったのかや、変更された要綱案となった理由、そのような変更が必要であった理由、などの検討経過を明らかにする。

争点 第2 要綱採用前の単なる案を理由に、市道認定すると表明したか

要綱案は、公布され要綱となって初めて基準となる。

しかし、本件では、単なる案の状況で市道認定できると表明した疑いがある。

そこで、「案」の法的性格や、いったん6月18日にできない回答をしたものを覆したのはなぜかや、再申請があったのか、どうしてあったのか、回答を翌年2月まで待てなかった理由を確認する。

争点 第3 市長の行為が介入したとして、これが利益または便宜の供与となるか

市道として寄付されると、寄付した側にどのような利益はあるか。市道と私道の管理の費用や手間の比較、不動産業者ではどうか、土地購入者ではどうか。

また、関連事実として、市長と当該業者との関係、人的関係、金銭関係など。

7 調査事項

争点第1 市長の市道認定基準への介入の有無

- 1 市道認定できないと判断した平成25年6月18日付決裁書作成の経緯につき、従来の運用基準、基準の理由、申請当時の当該道路の状況等を確認する。
これにより、平成25年6月18日当時の当該道路と基準の関係を明らかにする。

事実の流れ

有限会社サーンホームの行った十七条字上街道町地内の土地の市道とするための寄附採納につき、寄附を受けられないとする平成25年6月18日付決裁書が作成され、その旨有限会社サーンホームに回答がなされたので調査した。

1 事実の確認

- (1)平成25年6月18日時点で瑞穂市市道編入基準は存在したか、また、いつ頃できたかについて。

- ① 多くの職員が、瑞穂市市道編入基準は平成25年6月18日時点で存在したこと、また、平成17年頃であると述べる。

職員がことさら虚偽の答弁を行う理由は全くなく、信用性は高い。

- ② 平成26年3月11日開催の産業建設委員会において、奥田副市長は「合併協議会で、町道の寄付採納の基準が道路幅等で異なることから、これを調整することとされていたが行政指導の範疇であるので、合併協議会では議論されず事務方に委任され、必然発生的に事務方において内規として基準を作成し、その作成された基準がパソコン上の共有フォルダーに存在したと思われる。」と述べている。

この点当委員会では、奥田副市長は「あくまで職員の手持ち資料であり、誰にも相談もしたこともなく、ましてや上司にも見せたものでもない、作成中のものであり、自分自身もそれは判断には使っていなかったという証言もある」といい「作成者は引継ぎをしておらず、事務を引き継いだ担当者が実際に困ってパソコンの共有フォルダーを探っていたところ、瑞穂市市道編入基準を見つけて、それをあたかも正しいものと錯覚して引っ張りだして自分の事務のホルダーにいれていた」と述べる。

しかし、同時に「行政判断の物差しとする限りは、基準であっても、内

部の中で意思疎通をするとか内部決裁をする等の手続が必要。職員が手書きのものを見ながらパソコンで勤務時間中にパソコンの中に作ったのは公文書としての意味合いを持つが、それを効力をなすためには、一定の手続きを取ることが文書規定に決めている」との述べており、各答弁からは、存在や運用自体を否定しているのではなく、効力ある公文書としての位置づけ、及びこれを用いた行政行為の有効性に対する疑義を述べていると解される。

なお、岐阜県の基準に従って判断していたと答弁する部分もあるが、そもそも、岐阜県の基準を瑞穂市の基準として運用していた具体的経緯も述べず、現実の運用例も提示しておらず自身の答弁とも矛盾しているため、この答弁は採用できない。

③ 豊田前副市長は「副市長になってから、事前協議という問題に関与したので担当課の方に基準があるのかどうかということを探ねたところ、4行か5行の箇条書きのものが私の手元に届いた」と述べ、職員が市道認定のための事前協議に際して、事務方の考え方の基準を有していたことが分かる。

④ 「瑞穂市市道編入基準」が、平成25年6月18日時点での決裁書案にも添付されている。

⑤ 当委員会委員の議論の中でも、賛成意見として。

- ・この6月18日の時点で市道編入基準が、いつ出来たかということの争点の話になれば、ここの担当課長また部長が答えているのが、この17年頃であったというふうに記憶しているのであるから、瑞穂市が合併した後の平成17年頃であると認められるということで進めていけばいい。(委員)

- ・職員の回答を直接聞き多くの職員が、この基準について理解しており自分たちの事務の基準として理解していることが理解できた。(委員)

- ・部長を始め多くの職員の方が、その様なことを言っているので存在したと理解する。(委員)

との意見があった。

また、

- ・多くの職員が「瑞穂市市道編入基準」の存在を認めているのに、なぜ市長やほかの部長が知らないのかのほう疑問である。(委員)

との意見があった。

⑥ 反対意見としては、

- ・公文書というのは、何年何月何日に起案し、何年何月何日に決裁がおりて、何年何月何日から附則というので施行するという形式で作成された

文書であることを前提に、何人職員が「基準であると思います」と答えようが、「瑞穂市市道編入基準」は起案もしてなければ、決裁もされていないものを「基準です」と言うこと自体、瑞穂市の行政事務がおかしいのであり、職員はそんないい加減な基準で行政事務をやっていたことになり、このようなずさんな行政事務をやったこと自体が瑕疵である。（委員）との意見があった。

これは、基準自体の存在や運用を否定するものではなく、公文書性への疑義及び適用行為への疑義を表明するものであると思料される。

さらに、産業建設委員会での議論を前提にして。

- ・もともと瑞穂市には、市道の寄附採納には基準がなかったため、基準を作ることが課題であったところ、この課題に対応して私案を作った職員は長期休暇中である。平成25年6月18日決裁文書を作成した職員が、この私案を用いて、寄附採納を受けなかったのであり「瑞穂市市道編入基準」は、まったくの私案であるので市長が知らなくて当然である。（委員）

との意見を述べる

しかし、平成26年3月11日開催の産業建設委員会において担当課長は、「要綱を制定するのが年度当初からの課題」とは述べているが、もともと瑞穂市には、市道の寄附採納には基準がなかったという発言ではない。

また、私案を作ったと発言したとされている長期休職中の職員も、まったく新規にパソコンにより基準を作成したのではなく、手書きで存在した基準を文字入力したとも述べた、とも述べられており、奥田副市長も全くの私案であって、その存在や運用自体がなかったと否定しているのではなく、効力ある公文書としての位置づけ及びこれを用いた行政行為の有効性に対する疑義を述べていると解される。

そこで、この反対意見は奥田副市長の発言内容を誤解した上でのものと思料される。

- ⑦ 堀市長の、「職員個人の私案、要するにコンピューターの中にあつたもの」という答弁に対しても、これが直接聞いた訳ではなく、奥田副市長らの発言等を前提としており、奥田副市長答弁に対する確認と同様となる。
- ⑧ 上記のとおり、職員、豊田前副市長の答弁、奥田副市長の産業建設委員会及び当委員会での発言でも、基準自体の存在と運用が確認されていること、平成17年以降、平成25年まで基準が全くないのに寄附採納事務を続けていたとは考えにくいことから、「瑞穂市市道編入基準」が、単なる

職員個人の私案とされるが、時間経過の中で内規として存在が確認され運用され始めているので6月18日時点のみでの判断とは認められない。

⑨ 確認された事実

上記のとおり、平成25年6月18日時点で市道編入基準は存在したこと、また、合併し瑞穂市となった後の平成17年頃作成されたことが認められる。

奥田副市長の答弁に、この基準については総合して勘案すると、その資料はあくまで資料という範疇であると私は思っている。と述べていることから、存在していたことは認めている。

(2) 「瑞穂市市道編入基準」の法的性格はなにか

- ① 多くの参考人が、瑞穂市は私道から市道への寄附採納を受ける際の市の担当者の事務の基準、取り決めであると明確に答弁している。
- ② 平成26年3月11日開催の産業建設委員会において、奥田副市長は、「瑞穂市市道編入基準」につき調査した結果、市道編入の判断は、行政指導の範疇であること、合併協議会から事務方に委任されたと思われること、必然発生的に事務方において内規として基準を作成し、その作成された基準がパソコン上の共有フォルダーに存在したと思われることを報告している。

上記各事情から合併当時に町道の寄附採納の基準が異なることが問題点であるとの認識があったこと、及び、合併後の行政指導としての市道寄附採納の基準として、内規としての「瑞穂市市道編入基準」が職員が共用できるパソコン上の共有フォルダーに存したこと、これを各職員が寄附採納を受ける基準としていたことが認められる。

しかし、同時に「行政判断の物差しとする限りは、基準であっても内部の中で意思疎通をすとか、内部決裁をす等の手続が必要。職員が手書きのものをしながらパソコンで勤務時間中にパソコンの中に作ったのは公文書としての意味合いを持つが、それを効力をなすためには一定の手続きを取ることが文書規定に決めてある」と述べる。

もちろん、市が行う行政行為の基礎となる文書については、予測可能性や公平性を担保するため、文書規定に定めた一連の手続きを行うことが望ましい。

しかし、文書規定に定めた一連の手続きを得ていない文書に従った行政行為が無効となるわけではない。

また、本来、寄附採納は、瑞穂市に受ける義務があるわけではなく、寄

附採納希望者の権利でもない。

そこで「瑞穂市市道編入基準」が、文書規定に定めた手続きを行っていなかったとしても、直ちに根拠がない行政行為を行ったとはいえない。

加えて、「瑞穂市市道編入基準」については、課内の多くの職員がその存在を知っていたことから、課内では市道寄附採納を受けるには、「瑞穂市市道編入基準」を用いると周知されていたものであり、これを担当者が用いることは適切な行政行為であると解される。

- ③ 委員の中でも、「明確に施行された基準でなければ、基準として用いてはならない」との意見についても、現在、要綱として明確に規定したことはよりよいことであり、望ましいことではあるが、市役所の行う行政行為の基準が全て書面として詳細に規定されているものではない。

そこで、「瑞穂市市道編入基準」に決裁日や施行日が明確となっていないとしても、行政行為の基準になり得ないとの解釈が直ちに行えるものではない。

- ④ 豊田前副市長も事前協議という市道認定にも関連する行政行為の際、担当課の方に基準があるのかどうかということを探ねたところ、4行か5行の箇条書きのものを持ってきたと述べており、都市計画法に規定する事前協議にも「瑞穂市市道編入基準」の考え方が用いられていたことが認められる。

- ⑤ 確認された事実

上記各事情から「瑞穂市市道編入基準」は、私道から市道への寄附採納を受ける際、市の担当者を対象とする事務の基準、または取り決めといういわゆる「内規」奥田副市長が述べる「資料」であったことが認められる。

- (3)平成25年6月18日時点で、瑞穂市市道編入基準を用いていたか。

- ① 職員の多くが「用いていた」と述べている。
② 上記のとおり、瑞穂市市道編入基準が存在し、これが内規として運用され、当時、この基準に変わるものは存在しなかった。

岐阜県の要綱・基準だけを用いていたとの答弁は、根拠も具体性もなく認められない。

また、全く基準がなく、個々の職員が勝手に対応していたとも考えられない。

- ③ 平成25年6月18日付決裁書、にもこの基準が添付されていた。

(P. 10)

- ④ 確認された事実

上記各事情から、平成25年6月18日時点で、瑞穂市市道編入基準を

用いていたことは、行政行為として成立していると認められる。奥田副市長の答弁もある。

(4) 平成25年6月18日決裁書では、市道認定を受けるにあたりどこに問題があったか。

- ① 所管部署で、実際に寄附採納の事務を行う部署では、瑞穂市市道編入基準の中の「通り抜けできない」等の具体的規定を指摘して寄附採納が受けられない理由を述べている。
- ② 平成25年6月18日決裁書でも、瑞穂市市道編入基準の中の「通り抜けできない」等の具体的規定を指摘して、寄附採納が受けられない理由を述べている。
- ③ 「市内のどこで宅地開発をしても、巢南町長時代、また平成6年、7年の道路整備計画に基づきまして、通れる道路は6m以上の計画を県の開発基準に準じて整備し、寄附採納を受け処理しているものと思い込んでいた」と堀市長は答弁する。

しかし、平成15年合併時に、旧穂積町と旧巢南町では、町道の寄附採納の基準が道路幅等で異なることから、これを調整する必要があると認識されていたことから、市長の巢南町長時代の体験が、平成15年当時の旧巢南町の町道の寄附採納の基準であったということとはできない。

むしろ、副市長の調査のとおり、平成15年合併時に旧穂積町と旧巢南町では、町道の寄附採納の基準が道路幅等で異なることから、合併協議会で検討する項目となっていたが、市道編入の判断は、行政指導の範疇であることから合併協議会から事務方に委任されたと思われること、必然発生的に事務方において内規として基準を作成し、その作成された基準が、パソコン上の共有フォルダーに存在したとの経過は合理性が存する。

そこで、瑞穂市市道編入基準が存在しないとか、内容的に誤っているとは認められない。

④ 委員の賛成意見

少なくとも職員が判断のために用いてきた基準が存在し、これに基づいて6月18日の決裁書が作成され、「瑞穂市市道編入基準」を根拠に「寄附採納は認められない」と起案した書類に対して、市長を始め全員が決裁印を押していることから、その時点では、市長もこの基準を認めていたことになる。後日問題としたことが本当の問題なのではないか。(委員)

⑤ 確認された事実

上記各事情から平成25年6月18日決裁書の事案は、瑞穂市市道編入基準第2条(3)に照らし、寄附採納を受けられない事案であったことが認め

られる。

(5) 平成25年6月18日付決裁書にかかる事実認定のまとめ

平成25年6月18日付決裁書作成当時

- ・「瑞穂市市道編入基準」という名称の、私人から市道の寄附採納を受け
る際の市の担当者を対象とする事務の基準、または取り決めといういわ
ゆる内規が存在し、平成17年頃作成されたこと。
- ・平成25年6月18日付決裁書は、「瑞穂市市道編入基準」を基準に判
断されたこと。
- ・この事案は、「瑞穂市市道編入基準」の通り抜けできない道路に該当し、
寄附採納を受けられない道路であった。
- ・「中身まで一々見ておつたら、他の事は何もできんぐらいある」と決裁
文書の内容も見ないまま、確認もしないで決裁印を押したとの答弁があ
る。

上記各事実が認められる。

争点第1 市長の市道認定基準への介入の有無

2 平成25年7月2日開催の会議の経緯につき、その日に会議が招集された理由や、その会議の参加者、市長はいたか。いたとすればその理由、何が議題とされたか、問題は何であったか、当日どのような議論がされたかを確認する。

特に、運用基準を変更した経緯として、今までの基準でどのような不都合があったのかや、変更された要綱案となった理由、そのような変更が必要であった理由、などの検討経過を明らかにする。

事実の流れ

平成25年7月2日瑞穂市巢南町庁舎で市道の寄附採納の基準に関する会議が、市長出席のもと行われたので調査した。

1 事実の確認

(1) 会議は誰が招集したか。なぜ、招集されることとなったか。

- ① 職員、堀市長とも、堀市長が招集をしたと述べている。
- ② 招集理由として堀市長は、次男から道路寄附採納が受けられなかったことに対し、瑞穂市の行政事務の運用が誤っているとの電話があり、これがあったのですぐに招集するよう部長に指示したと述べている。
- ③ 確認された事実

上記各事情から、招集者は堀市長であり、招集理由は、平成25年6月18日付決裁書で寄附採納を受けられなかったことを次男から聞いた堀市長が、会議を招集したことは明らかである。

(2) 会議では「瑞穂市市道編入基準」のどこが問題となったか。

① 職員の多くが、「通り抜け道路でない、袋路状のこと等」「改めて寄附採納について基準を見直した方がいいというような指示」「17年基準の、やはり袋路状道路のところの取り扱いに関してが、問題になっていた。」「市道の認定基準を見直すというもの」「基準の第2条の第1項と第3項だったと思います」「行き止まり道路ということで、何故採れないのかということ」「今回の道路、6月18日に該当する道路についての資料が置いてあり、最初は、その道路はどういう基準でダメなのかとか、そういう話しかから始まったと思います。最終的には、市の全体の寄附採納を受ける基準が、どうなのかという話に広がっていった」と述べている。

② 堀市長も、「市内のどこで宅地開発をしても、巢南町長時代、また平成6年・7年の道路整備計画に基づきまして、通れる道路は6m以上の計画を県の開発基準に準じて整備し、寄附採納を受け処理しているものと思っ込んでいた」と述べており、6mあるとしても通り抜けできない道路である場合には、寄附採納を受けられないと規定する「瑞穂市市道編入基準」の当該部分を問題としていた。

③ 確認された事実

上記各事情から「瑞穂市市道編入基準」は問題となったことは明らかである。しかし、問題のあり方が「瑞穂市市道編入基準」の存在で、6mあっても寄附採納を受けられない状況そのものであり、「瑞穂市市道編入基準」の内容の分析を行ったり、何が問題となり、どう修正するのが適切であるかが議論となったとの答弁は全くない。

堀市長も、基準を見てすぐに問題と思ったとは述べるが、その問題とは単に6m幅があれば寄附採納受けるべきであるのに、そうならないという意味であり「瑞穂市市道編入基準」について説明を求めたり、分析するよう指示したとの答弁は全くない。

(3) 会議に使用された資料はなにか。

① 職員の多くが、少なくとも本件道路の図面及び「瑞穂市市道編入基準」を記載した文書が資料として存在したと述べている。

② 堀市長は、資料の準備は何も指示せず「自分でも持って行かなかった。」という。しかし、まったく資料を提示せず問題点を説明することは困難で

ある。

- ③ 委員の意見も、本件道路の図面及び「瑞穂市市道編入基準」を記載したものが、資料としてあったと認められるというものである。

- ④ 確認された事実

上記各事情から、少なくとも本件道路の図面及び「瑞穂市市道編入基準」を記載したものが資料としてあったことが認められる。

- (4) 会議では、市長からどのような指示であったのか

- ① 職員らは、堀市長が「基本的に道路幅は6 mということを強調してみえた」「本来6 mであれば市道として、寄附を受けるような形でやっておったぞ、という旨の過去の話をいただいた」「開発基準では、これは採るような道路ではないか」「開発基準に基づいて作られた道路については、市のほうは寄附を受けているというご認識で、市長さんはおみえになりました」「もともと開発基準6 mの道路というものについては、寄附を受けているものだというふうにご認識をされていた」「6 mの開発などが殆ど寄附なり帰属を受けている、そこらへんの整合性とかの話」をされたと述べる。

- ② 堀市長も「市内のどこで宅地開発をしても、巢南町長時代、また平成6年・7年の道路整備計画に基づきまして、通れる道路は6 m以上の計画を県の開発基準に準じて整備し、寄附採納を受け処理しているものと思い込んでいた」ことを前提に指示を行ったと述べている。

また、6 m幅があれば寄附採納を受けて当たり前という答弁を何度も行っている。

- ③ この点、職員1名が「過去に寄附採納を受けた道路についての事例を1本ずつ挙げていただいて、資料を準備するように言われました」「3本くらいです」と答弁し、その3本につきまして、具体的な説明はありましたがの質疑には、「形状などの説明がありました」と述べた。

- ④ 確認された事実

上記各発言から、「通り抜けできない道路であっても6 mの道路幅があれば市道として寄附採納を受けて当たり前であるのだから、今後は、瑞穂市全域で寄附を受けられるようにすべき」との指示を堀市長が行ったことが認められる。

また、指示に用いられた事案につき、複数の場所を上げて説明を受けた、との答弁があるが、そのような答弁をしたのは一人だけであること、堀市長も親族から電話を受けたのは、会議招集の前日であり、会議前には、特に調査等を指示していないと各答弁しており、堀市長が事例としてあげた

のは、以前に事案となったサーンホームの事例であることが認められる。

(5) 堀市長は、平成25年7月2日まで「瑞穂市市道編入基準」を知らなかったか。

① 職員も、堀市長が「瑞穂市市道編入基準」を知らなそうであったと述べる。

② 堀市長は、平成25年7月2日まで「瑞穂市市道編入基準」をまったく知らなかったと述べる。

③ 確認された事実

堀市長は、平成25年7月2日まで「瑞穂市市道編入基準」を知らなかったと認められる。平成19年に市長就任後、道路認定について多くの決裁を行ってきたと考えるが、確認もされずにいたことが明らかである。

(6) 平成25年7月2日開催の会議の経緯の事実認定のまとめ

① 認定された事実は以下のとおりである。

- ・会議は、息子から瑞穂市が寄附採納を受けないことを聞いた堀市長が招集した。
- ・堀市長より、都市計画区域内であれば、通り抜けできない道路であっても、6mの道路幅があれば、市道として寄附採納を受けられるのだから、今後は、瑞穂市全域で、寄附を受けられるようにすべきとの指示がなされた。
- ・その指示の説明は、平成25年6月18日決裁書記載の事案の計画図面を用いて行われたことが認められる。

② なお、見直しの理由として、堀市長は、「瑞穂市市道編入基準」の運用が職員にとってまちまちであることから、市民間に不公平が生じるのが行政の瑕疵などという。

しかし、「7月2日の会議後は、平成26年2月7日に要綱が成立するまで、要綱の作成に時間がかかったことは、思いもよらなかった。まさに事務の怠慢でございます。私が監督できなかったと言えばそれまででございますが、本当に残念でならないところであります。その後は、最終的には事務は副市長に任せておりますので、私の方からははっきり申し上げ指示をいたしておりません」と述べるなど、まったくこの問題に関心を示していない。

また、「瑞穂市市道編入基準」の成り立ちや、その理由を質問したり、分析させたり、議論させた経過も伺えない。

同様に7月2日の会議前に、他の事案の検索などを指示してもいない。

そもそも、7月2日まで「瑞穂市市道編入基準」自体を知らなかったのがあるから、問題意識など持ちようがない。

③ 認定された事実の補足

堀市長は、「瑞穂市市道編入基準」があるかどうかは、息子からの電話があるまでまったく認識を持っておらず、また、電話後直ちに会議を招集していることから、7月2日の会議の目的は、6mの道路幅があれば寄附採納を受けて当たり前なのだから寄附採納を受けられるようにせよと職員に指示するためのものであったことが認められる。

争点第2 平成25年7月25日決裁書作成の経緯に関し、要綱採用前の単なる案を理由に、市道認定すると表明したか。

要綱案は、公示されてから基準となる。

しかし、本件では、単なる案の状況で市道認定できると表明した疑いがある。そこで、「案」の法的性格や、いったん6月18日にできない回答をしたものを、7月25日に覆したのはなぜかを確認する。

事実の流れ

平成25年7月25日、十七条字上街道町地内の土地の有限会社サーンホームからの寄附を受けるとの決裁書が、起案され決裁承認されたので調査した。

1 事実の確認

(1) 「案」と、平成26年2月7日に公示された「要綱」と異なる理由

- ① 職員からは、「担当課等々との調整を図られた中で、2月7日の要綱のものに関しましては、都市計画区域内と市街化区域ですと1,000㎡以下とか、都市計画区域外の部分のものの要綱の作成」「要綱案というのは、多分、決裁の中についておったものであると思うのですが、これも実は、過去の職員が作成途中であった要綱の様なものをその決裁に添付した様な形があって」「瑞穂市道路認定要綱案というのは、瑞穂市市道編入基準とは違うもので、別に市道認定要綱案というものが存在しているという認識でおるのですが、それに対応するべく2月7日の要綱を練り上げていつて作成がしてあるという認識です。もちろん、平成17年度作成の瑞穂市市道編入基準は、そこでバツサリ切り捨てたという訳ではなくて、それも踏まえながらより良いものが出来ればという認識であります」等と述べている。

② これに対し、堀市長は、特に答弁はないが、平成25年7月2日の会議から要綱が公示されるまで、特段の関心を有していなかったと述べている。

③ 確認された事実

上記各発言から「案」は、平成25年7月2日の会議を元に作成された「瑞穂市市道編入基準」に変わる事務手続きの基準となる要綱の「案」にすぎず、平成25年7月25日決裁書に付けられた要綱案は、過去の職員が作成途中であったものであること、要綱は都市計画区域内及び市街化区域であって、開発範囲が1,000㎡以下か都市計画区域外の部分を対象としていること、これが平成26年2月7日に公示された「要綱」となって初めて瑞穂市の事務手続きの新しい基準となったことが認められる。

そこで要綱公示以前は、なお「瑞穂市市道編入基準」が寄附採納の基準であったことが認められる。

(2) 平成25年7月25日の起案の決裁書で、要綱採択前に、平成25年6月18日の決裁で、いったん寄附採納を受けないとした事案で、再度、寄附採納を受ける、とした事情は何か。

① 職員からは、平成25年7月2日の会議で、6m幅があれば寄附採納を受けると指示されたことから、「その方向性を示したものであり、寄附採納の方向性を判断したものですから事前協議に入っていくというもの」「7月2日の会議の中で行ったもので、そう判断していく開発基準要領に準じてということ」「基本的に開発基準に合うような方向でと、そういう話が会議の中でありましたので、確か今回の道路につきましても基本的には開発道路基準に沿っているので、問題はないんじゃないかということ」「会議の内容です」

② 確認された事実

上記各発言から、7月2日の会議で、6mの道路幅員があれば、寄附採納を受けられるよう基準を変更すると決まったので、この会議の結論を前提に、この事案でも寄附採納を受けると方針変更した事実が認められる。

(3) 上記確認された事実のまとめ

① 上記各確認された事実より、

- ・「案」は、事務手続きを行う基準ではなく、平成26年2月7日の公示以前は「案」でしかなかったこと。
- ・平成25年6月18日の決裁で、いったん寄附採納を受けないと判断されたのに、再度寄附採納を受けるとの平成25年7月25日起案の決

裁書が作成された経緯は、平成25年7月2日の会議で、この事案は寄附採納を受けるべきと方針が定められたからであること、また「瑞穂市市道編入基準」を緊急に廃止するなどの手続きが行われたなどの事実は、なかったこと。

上記各事実が、認められる。

- ② また、堀市長も平成25年7月25日起案の決裁書を承認している。

争点第3 市長の行為が介在したとして、これが利益または、便宜の供与となるか。
市道として寄附されると、寄附した側にどのような利益があるか。
また、関連事実として、市長と、当該業者との関係、人的関係、金銭関係など。

事実の流れ

有限会社サーンホームの代表者は、堀孝正瑞穂市長の次男であり、その次男から市長に直接電話があった事で調査した。

1 事実の確認

- (1) 堀市長と、申請者代表者との人的関係を、7月2日の会議の時点で知っていたか。

- ① 職員の答弁から、少なくとも平成25年7月2日の会議の時点では、会議に出席していたほとんどの職員が有限会社サーンホームの代表者が堀市長の次男であることは、周知の事実であったことが分かる。
- ② また、堀市長も次男の会社の事案であることは、会議の際に話したという。
- ③ 確認された事実

上記各発言から、会議中に、全ての職員が、申請者代表者が堀市長の次男であったことを知っていたことが認められる。

- (2) 市道として、寄附採納できることは、寄附申請者の「利益」となるか。

- ① 委員からは、市道認定すればその道路は全て今後維持管理は、全て市がやる。認定されなければ、所有者が負担する。個人の共同財産と、市道と認定されることについては、土地の財産の管理についての経費が大きく違うので、市道認定は申請者の利益であるし、これに助力することは、便宜である。(委員)

・あくまで、都市計画区域外は、地目は道路であっても法律上の道路ではなく、位置指定道路といった制度は、都市計画区域外ではありません。

だから将来、もし土地を買われた方が、家を建てようと思っても市道認定を受けていない「道路」を使って家を建てることとなる。そして今、瑞穂市が計画している準都市計画。あれが打たれた場合は、今度、接道義務がでできますので、今度は法律上の道路でないと家が建たないこととなる。土地を買われた方にしたら、これが市道になるか、そのままサーンホームの土地で残るか、ものすごい違いになる。（委員）

との各意見があった。

② 確認された事実

市道寄附採納については、市道となればその管理が市の担当となり、隣接する私有地等の私人が管理を免れること、また、準都市計画区域となれば接道義務が生じる場所、市道認定を受けていない「道路」は、接道義務の対象となる「道路」ではないこと、などから、分譲予定地の隣接する道路が市道になることは、宅地分譲の大きな利点である。

そこで、宅地分譲業者にとって分譲予定地の隣接する道路が市道になることは利益であり、これに助力することは、便宜であると認められる。

8 調査結果

(1)今までの調査特別委員会の調査により、平成26年12月4日の各委員の最終意見を要約する。

- 7月25日の決裁書が、今回の問題となった原点であり、この起案書のとおり、市長の指示したそのままの結果が起案されていることが調査結果として分かる。これは、便宜があったのではないかと考えられる。
- 委員の述べられた上記意見に同感です。
- 業者であろうが、息子さんであろうが、市道に認定しないとしたその事を市長に直接抗議する電話をし、その電話の翌日に市長が市道認定基準の見直しの指示をしていることは、それは便宜を図ったことになる。
更に、今回、(有)サーンホームの代表である息子さんから、電話があったとなると、市長として便宜を図ったとしか取れないと思う。
- 6月18日の決裁書において、内容の確認もしないで決裁印の印鑑を付くということは、これは職務の怠慢である。また、このことにより市道編入への基準を変更することは、便宜を図ったということに繋がっていくと思う。
- 息子さんだから直接市長に電話したと思う。
一般的に、もし、市道認定を断られた時には、市長に電話するのではなく、窓口に来て、説明を求める話になる。それを、息子さんである(有)サーンホームの社長が、市長が父親なので直接電話を入れ、そのことで市長が動いたと理解する。息子さんから電話を貰ったことを、市長はいつも述べているので、間違いない事実である。
- 例えば、自分の息子から何らかの形でいろんな市の関連する問題にかかわった時に、はたしてそれが、通るか通らないのかという判断だと思う。
今回、息子さんからの電話により物事が動いてしまっていると考える。
- 市道認定について、息子さんの市道認定だけ行い、他にも認定をしていない所があるのに、なぜ直ぐにしないのか。
(有)サーンホームが抱えている所だけ行っている。他は何もしていない。
身内のところだけ行って、他の所は何もしないで、現時点まできていること自体がおかしい。

(2)結論

十七条字上街道町地内における市道認定の件に関し、堀孝正瑞穂市長の言動については、便宜の供与があったと認められる。

(3)この市道認定の件については、様々な問題点が存在したが、争点を整理し、その争点を中心に討論を重ねて調査を行ってきた。

更に、次の様な疑問点について指摘する意見があるので、その要約を報告する。

(有)サーンホームから農業委員会に提出された土地利用計画書には、問題の道路の辺りに側溝が記入されている。しかし、変更後の図面には、全く側溝は入っていない。

これは市が、幹線道路網計画に基づいたこの道路の拡幅を行う工事で一体にされたのかどうかとの疑問が生じる。

普通、この様な宅地開発を行う場合、道路側溝などは、その業者が自費工事で行うことが基本と考えるが、それを市が行ったという疑惑が残る。

道路の買い取りの状況を調べると、12-36号線、12-199号線の道路買い取りの申出書が平成25年4月18日付けである。当初、農業委員会へは1月15日に土地利用計画書が提出され、側溝が記入された土地利用計画図面が出されているものの、次の変更の図面では、側溝が全く入っていない。

話し合いの中で、市が工事を行うことになったのかが疑問である。

その工事も1月の時点で、ここは(有)サーンホームが農業委員会に利用計画書を提出しており、先に市が道路を作ること自体、便宜を図ったのではないかと思う。

この道路に関して調べると、縦路線と一体に予算を組んで工事を行ったというような動きがあるのではないのかと疑問に感じる。

道路の側溝には普通、コンクリートの蓋とグレーチングを所々へ掃除用に入れるが、現場を見ると、今回問題となった道路の接続部分だけが全部グレーチングが入っている。

もし、この側溝まで市が行ったことであれば、ここに道路が来るからそれに添って側溝工事を行ったように見える。

もし、その道路との接続部分を(有)サーンホームが、自費でグレーチングに換えられたのであればいいとは思いますが、もし、そこまで配慮してグレーチングの敷設を市の予算で行ったとしたら、今後、土地開発に関わる道路の接続部分の側溝については、市が行なわなければならないことになる。

9 委員会の開催状況

委員会の開催については、委員会と準備会が下記日程のとおり開催された。

開催日	委員会・準備会の別	協議内容
平成26年3月19日	第1回委員会	100条委員会について 運営要領(案)の協議 経緯の報告 記録・資料の請求・・・市、法務局
平成26年4月11日	第2回委員会	運営要領(案)の協議、決定 顧問弁護士の決定・・・端元博保法律事務所
平成26年4月11日	第1回準備会	提出された資料の確認、協議 記録、資料の提出・・・農地転用関係(農業委員会)
平成26年4月18日	第2回準備会	提出された資料の確認、協議 記録、資料の提出・・・農地転用の際の意見、協議内容について (有)サーンホームの登記簿謄本・定款
平成26年5月2日	第3回準備会	提出された資料の確認、協議(農地転用申請に係る意見について)
平成26年5月23日	第3回委員会	争点のまとめ、今後の方針、予定協議 参考人(職員2名)の出席要求について
平成26年6月19日	第4回準備会	参考人への質問事項の確認
平成26年6月26日	第5回準備会	参考人への質問(職員2名) 参考人(職員6名)の出席要求について
平成26年7月9日	第6回準備会	参考人への質問(職員6名)
平成26年7月18日	第7回準備会	参考人の答弁の確認、まとめ
平成26年7月18日	第4回委員会	参考人の答弁まとめ

平成26年7月29日	第8回 準備会	証人尋問の質問事項確認 証人(市長)の出席請求について
平成26年8月7日	第5回 委員会	市長への証人尋問
平成26年8月28日	第9回 準備会	証人尋問の答弁の確認 争点との整理について
平成26年9月5日	第10回 準備会	争点についての意見
平成26年9月30日	第11回 準備会	今後の進め方について 副市長への質問について
平成26年10月3日	第12回 準備会	副市長への質問事項検討
平成26年10月9日	第13回 準備会	副市長へ参考人質問 元市長、元副市長への質問事項検討
平成26年10月24日	第14回 準備会	元市長、元副市長の参考人質問 副市長の参考人質問への答弁確認
平成26年10月31日	第15回 準備会	元市長、元副市長の参考人質問の答弁確認
平成26年11月5日	第6回 委員会	副市長、元市長、元副市長の参考人質問への答弁確認
平成26年11月18日	第16回 準備会	今後の委員会の進め方を協議
平成26年11月18日	第7回 委員会	調査報告書(案)の提示
平成26年11月25日	第17回 準備会	調査報告書(案)の協議
平成26年12月4日	第18回 準備会	結論意見調整 調査報告書(案)の修正案提示・協議
平成26年12月9日	第8回 委員会	調査報告書の最終調製、決議

10 証人、参考人の出席等

(1)出頭を求めた証人

地方自治法第100条第1項による出頭請求した証人は、堀孝正市長のみであり、尋問に応じた。

日 時	証 人	証言を求める事項	備 考
平成26年8月7日 時	瑞穂市長 堀 孝正 様	市道路線の認定に関する事項について	

(2)説明を求めた参考人

瑞穂市議会委員会条例第29条による参考人として出席を求めたのは、下記のとおりである。

日 時	参考人	説明を求める事項	備 考
平成26年6月26日 9時30分	都市整備部長 弘岡 敏 様 都市管理課長 棚橋正則 様	市道路線の認定について	
平成26年7月9日 9時30分	都市開発課長 若園 悟 様 都市開発課 総括課長補佐 矢野隆博 様 都市開発課 総括課長補佐 江崎哲也 様 都市開発課 主事 森 貞雄 様 都市管理課	市道路線の認定に関する事項について	

	総括課長補佐 平光光幸 様 都市管理課 主査 野津今日子様		
平成 26 年 10 月 9 日 午後 1 時 30 分	瑞穂市副市長 奥田尚道 様	市道路線の認定に関する事 項等について	
平成 26 年 10 月 24 日 午後 1 時 30 分	前瑞穂市長 松野幸信 様 前瑞穂市副市 長 豊田正利 様	市道路線の認定について	

1 1 記録、資料の提出

(1)資料の提出

資料の委員会への提出については、次表のとおりである。

提出年月日	提出者	内 容	備 考
平成 26 年 4 月 9 日	市	1、平成 25 年 7 月 25 日付、用途地域の無指定地域で開発される新設道路の寄附採納について(伺い)起案書 原本 2、瑞穂市十七条字上海道町 341-1.2.3 の(有)サーンホームからの道路寄附採納申請書 一式 3、2 に対する平成 25 年 6 月 18 日付、回答書 4、平成 25 年 7 月 2 日における瑞穂市市道認定要綱、及び協議内容 5、平成 25 年 7 月 19 日付、道路計画変更案の書類一色 6、瑞穂市市道編入基準(平成 17 年度作成) 7、瑞穂市告示第 17 号 瑞穂市民有地道路の寄附に関する取り扱い要綱 8、瑞穂市十七条字上海道町と十七条字仲の町の歩道・市道の拡幅計画書一式 9、8 に係わる道路用地買収書類一式、及び平成 25 年度予算(歳出予算要求内訳書(補正を含む)) 10、8 に係わる入札書類及び入札見積書一式 11、8 に係わる平成 25 年度一般会計予算の歳出経理簿 12、瑞穂市田之上字倉町 240 番地 3 堀 孝正氏の戸籍謄本	都市管理課

平成 26 年 4 月 3 日	岐阜地方法務局	<ul style="list-style-type: none"> 1、本巢郡巢南町田之上 240 番地の 3 (有)堀ハウジング 閉鎖事項全部証明書 2、本巢郡巢南町田之上 240 番地の 3 (有)堀ハウジング 履歴事項全部証明書 3、瑞穂市田之上 240 番地の 3 (有)サーンホーム 登記事項全部証明書 4、瑞穂市田之上字倉町 240 番 3 土地登記記載事項全部証明書(甲区、乙区) 5、瑞穂市十七条字上海道町 341 番 9 の公図 	
平成 26 年 4 月 1 7 日	瑞穂市農業委員会 会長	1、瑞穂市十七条字上海道町 341 番地の土地利用における農地転用及び事前審査、事前協議に関する書類一式	
平成 26 年 4 月 2 8 日	市	1、瑞穂市十七条字上海道町 341 番地 2 及び同番地 3 における「農地法第 5 条許可申請書において、関係各課の確認に際し、この申請に係る関係各課からの指導・意見・協議した書類一式	都市開発課 都市管理課 上水道課 下水道課

岐阜地方法務局への資料提出請求は、窓口にて請求し交付を受けた。

なお、平成 26 年 4 月 3 日提出における 3 の資料については、同日提出された 2 と同じである。((有)堀ハウジングが(有)サーンホームと名称変更したため。)

1 2 証言の状況及び記録の提出の状況

(1)証人出頭拒否の状況 なし

(2)証人の証言拒否の状況

平成26年8月7日 堀市長への質疑中「申請者（サーンホーム）の負債のため、所有地に担保を設定しているが、連帯保証人となっているのか。私企業の物上保証人となっていることについて、どう思っているのか。」の質問に対して、「これは法的な範囲内といたしますか、法律に触れない範囲内のことでございまして、このことについては、お答えを差し控えさせていただきます。」と証言を拒否した。

(3)虚偽の証言、自白の状況 なし

(4)記録の提出の拒否の状況 なし

(5)宣誓拒否の状況 なし

1 3 調査経費

(1) 1 0 0 条委員会の議決経費

本委員会に要する経費は、平成 2 5 年度においては、4 0 万円、平成 2 6 年度においては 3 0 0 万円以内と本会議で議決している。

(2) 決算見込み

次表のとおり

平成 2 5 年度

区 分	内 容	支出額 (円)
需用費	消耗品費	5,680

平成 2 6 年度

区 分	内 容	支出額 (見込み) (円)
需用費	消耗品費(事務用品)	9,460
委託料	弁護士業務委託料 会議録作成委託料	2,703,660
使用料及 び賃借料	有料道路通行料 (百条委員会事例研修時使用)	4,450
合 計		2,717,570

