

高松市有線放送電話協会による市道上電柱設置に係る財産の管理を怠る事実に関する住民監査請求について、地方自治法（以下「法」という。）第242条第4項の規定により監査したので、その結果を同項の規定により次のとおり公表します。

平成27年8月12日

高松市監査委員	吉田正己
同	鍋嶋明人
同	神内茂樹
同	佐藤好邦

高松市有線放送電話協会による市道上電柱設置に係る財産の管理を怠る事実に関する住民監査請求の監査結果について

## 第1 請求の受理

### 1 請求人

住所・氏名 省略

### 2 請求の受付

本件請求は、平成27年6月18日に受け付けた。

### 3 請求の要旨（原文）

別紙事実証明書（①平成27年5月27日付朝日新聞記事写し、②平成27年5月27日付毎日新聞記事写し、③香川県高松土木事務所長作成の平成27年6月15日付行政文書一部公開決定通知書写し）及び本書記載の高松市長作成の平成27年6月11日付高広第6号文書並びに高松市道路管理課職員の供述によると、氏名不詳の高松市職員は、高松市所有の市道について高松市有線放送電話協会に対する電柱その他の物の設置のための使用許可、占用許可に係る許可申請書類も提出させずに、かつ、公有財産の使用料等の徴収を違法に怠っていた事実が認められる。更に、高松市職員は、高松市有線放送電話協会の事業廃止に伴う各公有財産に係る原状回復義務及び当該義務の履行に係る連帯保証人を付する許可条件又は契約

その他の履行確保の措置をとることを違法に怠っていたのである。

事実証明書①の記載によると、高松市長等の説明では、「電柱は市道や小中学校、コミュニティーセンターに約9,000本」が設置されているにもかかわらず、高松市職員は、高松市の公有財産の管理を怠り、どの場所に何本設置されているのかも掌握していないのである。

事実証明書②の記載によると、高松市の説明では、「電柱は小中学校やコミュニティーセンターなど市有地に約120本、市道に約9000本が設置されている」としている。本件電柱等の撤去について、事実証明書②の記載によると、高松市有線放送電話協会の吉田宏基理事長は「破産手続きをしており（中略）、協会としては費用を出せない」としている。

高松市が制定している現在の「高松市公有財産事務取扱規則」によると、公有財産の目的外使用許可に関しては、許可申請の段階から「連帯保証人」を付けさせて使用許可に伴う使用料の徴収、原状回復義務その他の義務の確実な履行を確保することとしているのである。連帯保証人について使用許可申請の段階から立てさせるのは行き過ぎではないかとの本件請求人の「市長への提言」制度に基づく質問に対して、その回答文書（高松市長作成名義の平成27年3月20日付高広第A82号文書）には、「本市では、確実な履行保証を得るため、許可申請の段階で連帯保証人を立てさせることとしているものです。」と回答をしているのである。本件電柱等の撤去義務の履行（原状回復義務の履行）、公有財産の使用料の支払義務の履行等について「連帯保証人」を立てさせる必要があり、高松市職員には、これを違法に怠っていた過失があるのである。

本件住民監査請求の対象とする違法な財産の管理を怠る事実は、「高松市市道」の違法な財産の管理を怠る事実に限定するものであり、その他の公有財産に係る違法な財産の管理を怠る事実については、別途、調査の上、必要な住民監査請求を行う予定である。本件住民監査請求の対象は、上記の事実証明書②記載の「高松市市道に約9000本」とされている本件電柱等の撤去義務の履行（原状回復義務の履行）、公有財産の使用料の支払義務の履行等に関する違法な財産の管理を怠る事実について対象とするものである。

高松市の市道を管理し占有許可申請に対して許可・不許可の行政処分の事務を行う高松市道路管理課の勝見職員の供述によると、同人は、本件請求人に対して、平成27年6月3日と同月17日に「高松市有線放送電話協会から高松市に対して市道の占有許可申請書その他の使用に係る使用許可申請書は1件も提出されていない」（このカッコ部分は事実証明書とする）としているのである。

しかし、事実証明書③の記載によると、香川県の公用財産である県道については高松市有線放送電話協会から香川県に対して占有許可申請書が提出されていることから、高松市道について占有許可申請書が提出されていないとは考えられない。若し仮に、高松市職員が当該占有許可申請書の提出を拒絶したと仮定すると重大な違法行為である。

本件請求人から高松市情報公開条例に基づいて実施機関たる高松市長に対して平成27年5月28日に公開請求書に「高松市所有の公有財産について高松市有線放送電話協会に対して電柱設置その他の目的の使用許可、占有許可、専用許可若しくは契約をした際の許可申請書類若しくは契約書類又は同協会が電柱設置の権限を有していたこと分かる一切の文書。ただし、典型的な事例10例の文書に限る。」と記載して公開請求をしたが、高松市長からの決定通知書では、道路管理課は本件市道に関する占有許可申請書を1件も保有していないとして文書保有課として道路管理課の名称は記載されていないのである（高松市長作成の平成27年6月11日付高広第6号文書控え参照）。

よって、本件請求人は、高松市監査委員が、上記の高松市の市道の使用料又は占有料の徴収、本件電柱等の撤去義務の不履行（原状回復義務の不履行）に関する違法な財産の管理を怠る事実について責任を有する者に対して、損害の補填を求めるほか、懲戒処分その他の必要な措置をとるよう高松市長に対して勧告することを求める。

#### 4 請求の要件審査

本件請求は、法第242条所定の要件を具備しているものと認めた。

## 第2 個別外部監査契約に基づく監査の請求とこれに対する措置

1 監査委員の監査に代えて個別外部監査契約に基づく監査によることを求める理由（原文）

住民監査請求の分野においては、従来の監査委員の制度は、全く機能しておらず、信用できないので、個別外部監査契約に基づく監査を求める必要がある。

2 高松市長に法第252条の43第2項前段の規定による通知を行わなかった理由

本件請求の監査を行うに当たっては、監査委員に代わる外部の専門的知識を有する者を必要とするような特段の事情があるとは認められず、むしろ、監査委員の監査による方が適当であると判断したことによるものである。

### 第3 監査の実施

1 監査対象事項

本件請求に係る監査対象事項は、一般社団法人高松市有線放送電話協会（以下、「本件協会」という。）が、高松市（以下「市」という。）から市道の占用許可を受けないまま、市道に電柱約9,000本を設置して占用しながら、その占用料を支払わず、その事業廃止に伴う市道の原状回復債務等の市に対する各種債務を保証する連帯保証人を付さないまま、それら電柱を撤去しないで放置していることに関し、市の職員が違法に財産の管理を怠っている事実があるか否かという事項である。

そして、その措置請求の内容は、市が、本件協会から上記市道占用料を徴収せず、本件協会に対して、電柱を撤去して市道の占用部分を原状に回復させた上、占用市道部分を市に返還させる措置を採らなかった点において、財産の管理を違法に怠った事実につき責任を有する市担当職員に対して、損害の補填を求めるほか、懲戒処分を付するなど必要な措置を講じるよう市長に勧告することを求めるというものである。

なお、監査委員は、法第242条第6項の規定により、請求人に対して、平成27年7月23日に、証拠の提出及び陳述の機会を設けたが、請求人からは、その陳述に代える陳述書の提出がなされたものの、新たな証拠の

提出はなく、陳述も行われなかった。

## 2 監査対象局

本件監査対象局は、都市整備局道路管理課である。

## 第4 監査の結果

本件請求について、監査委員は、合議により次のとおり決定した。

本件請求は、措置請求に理由がないものと判断する。

以下、その理由を述べる。

### 1 監査により認められた事実

本件監査は、市の執行機関に事実照会するとともに、関係証拠書類の提出を受けて精査した上、市の担当職員からの事情聴取を行い、現場を見分するなどの方法により実施し、その結果、次の各事実を認定した。

#### (1) 市における有線放送電話事業の誕生とその発展

有線放送電話事業は、地域住民にとって必要な情報が迅速かつ正確に伝達されることに加えて、比較的低廉な経済的負担で住民相互の情報伝達も可能であるという通話機能も備えているところから、昭和30年代の初頭より、当時の日本電信電話公社の一般電話（以下「公社電話」という。）の普及が進展していなかった市街地周辺の農村地域などを中心に誕生したものであり、市においても、昭和31年6月に、市の第5次合併前の旧川岡村（現在は市の川部町と岡本町の地域）に川岡有線放送協会が設立され、四国初の事業が開始されたのに続き、順次、市内各地区に、同合併前から準備されていた有線放送電話協会が立ち上がり、その事業は加速度的に普及し始めた。

その事業者の中核的な存在が、昭和33年11月4日に設立された社団法人高松市西部有線放送電話協会（以下「西部協会」という。）であるが、この西部協会は、市と合併前の旧上笠居村、檀紙村、弦打村、香西町の4町村に跨がる広範な地区の住民が、市町村合併前から協議を重ね、地元の農業協働組合などの支援を受けて事業展開したものであり、当時としては最良なものと評価され、有線放送電話事業のモデルケースとして、その後の普及に大きく貢献し、昭和36年頃ま

で、市内における有線放送電話事業は市街地を除く全域（20地区）で広まり、その事業加入者総数は、当時の市内公社電話加入者数が1万戸を割り、約9,300戸に過ぎなかったのに対して、1万5,000戸を超えるという活況を呈するようになり、その広域的な普及に伴って、その統合が強く要望されるようになった。

その間、昭和32年6月1日施行の「有線放送電話に関する法律」（昭和32年法律第152号）が制定され、有線放送電話事業に対する法整備が整ったことを契機として、同年8月に、市内における有線放送電話事業体の連絡調整機関として、「高松市有線放送協会連合会」が結成され、同連合会が中心になって検討・協議した結果、当時、既に発足していた市内各地区の有線放送電話事業体を一つに統合し、更なる充実拡大を図ることが決まり、その実現方法として、西部協会が、その名称を「社団法人高松市有線放送電話協会」と改め、その業域を市内全域に拡張した上、市の第5次合併前後に市内で個別に事業展開していた川岡、一宮、三谷、川添、林、下笠居、円座、多肥の8地区の有線放送電話事業を西部協会に統合して集約するとともに、新たに仏生山と前田の2地区にも有線放送電話事業を拡大し、その基盤を整備した。

こうして拡充した本件協会は、その後、昭和43年2月までに、太田、木太、古高松、屋島、鶴尾、西植田、川島、十河、東植田の各地区にも業務を拡大させ、市における有線放送電話事業は、本件協会によって市の中心市街地を除く全域に広がり、その加入者数は、最盛期の昭和48年頃には、2万2,855戸を数えるほどに進展した。

## （2）有線放送電話事業の衰退と本件協会の推移

有線放送電話事業は、その利便性・経済性などの利点から、発足後急激に発展したが、その間、公社電話の技術革新とサービス向上による著しい普及やラジオ・テレビなどの急激な発展など社会情勢の激しい変化があり、その費用一切を原則として加入者が負担する有線放送電話事業を取り巻く情勢は次第に厳しくなり、本件協会の加入者は、昭和48年頃の最盛期を境として徐々に減少の一途を辿り、平成27

年3月末現在では、その加入者数が約3,400戸まで減少する状況になった。

そのため、本件協会も、収支が極端に悪化して、債務超過に陥り、同年3月31日に、その事業を全面的に廃止するに至り、同年6月1日には、高松地方裁判所で破産手続開始の決定を受け、負債合計約2億7,200万円を残して倒産した。

### (3) 本件協会の概要

本件協会は、前述のとおり、昭和33年11月4日に社団法人として設立され、当初は、その名称を「社団法人高松市西部有線放送電話協会」としていたが、昭和34年10月26日に「社団法人高松市有線放送電話協会」と名称変更し、さらに平成25年4月1日に、法人制度に関する法改正に伴い、一般社団法人に組織変更したものであり、その概要は次のとおりである。

#### ア 主たる事務所の所在地

本件協会の主たる事務所は、設立当初、高松市鬼無町藤井35番地の2に置いていたが、名称変更して業域を拡大した後の昭和34年11月16日から平成16年6月10日までは高松市番町一丁目8番15号、それ以後は高松市三条町83番地1に置いた。

#### イ 法人の目的

本件協会は、有線放送業務及び有線電話業務を効率的かつ公正に運営し、もって文化や地域の振興、地域の安全・安心に寄与することを目的とするとともに、その目的を達成するため次の事業を行う。

- (ア) NHK及び民間放送を受信し、これを再放送すること
- (イ) 各官公署、団体から会員に伝達すべき事項を放送して広報活動を援助すること
- (ウ) 非常緊急事項の通報及び会員相互間の連絡
- (エ) その他、この法人の目的を達成するために必要な事業

#### ウ 法人の組織

本件協会は、市の中心市街地を除く広大な周辺地域に居住する市民で、有線放送電話の利用を希望して加入する多数の会員で構成され、

理事 18 人で構成する理事会と監事 3 人が設置され、加入者の入会金、設備負担金、利用料金、市からの補助金などで運営されており、現在、代表理事は、吉田宏基が務めている。

#### エ 法人の事業内容

本件協会は、設立直後から、定款に定められた上記目的に従い、専ら、有線放送電話事業の利用者である会員の入会金などの自己資金、市からの補助金などの資金により、その事業を営んでおり、昭和 39 年以後は、市役所屋上等に設置した中継センターを使用して広範囲にわたって事業を展開してきたが、平成 16 年 3 月 31 日に、主たる事務所所在地に有線放送センターを新設して、その機能を主たる事務所に移転させ、市街地を除く市内全域を 7 支局に分け、各支局を中継局として、全地域の加入者に有線放送を送信したり、会員相互間の電話連絡に供する事業を実施したほか、平成 13 年 9 月からは、インターネットサービス事業も実施してきていた。

#### オ 法人の現況

本件協会は、最盛期の昭和 48 年までは、順調な運営を続け、加入者数も最高 2 万 2,855 戸を数えるまで増加したが、その後は、前述のとおり、公社電話の技術革新とサービス向上による著しい普及やラジオ・テレビなどの急激な発展など社会情勢の激しい変化の影響を大きく受け、加入者が激減の一途を辿り、業績回復を期して展開したインターネットサービス事業も、その後、西日本電信電話株式会社による光ケーブルの市内敷設が進展した影響をもろに受けて衰退し、平成 25 年 3 月 31 日をもって廃止せざるを得なくなり、残ったその余の事業も、加入者数が最盛期の約 15% に留まる 3,400 戸位まで激減したため、事業維持が困難になり、平成 27 年 3 月 31 日に事業全部を廃止し、残務整理に入った。

そして、本件協会は、同年 6 月 1 日には、高松地方裁判所により破産手続開始の決定を受け、現在、同裁判所から選任された弁護士が破産管財人として、その債権債務を処理すべく事務作業を執行中であるが、本件協会の負債総額は約 2 億 7,200 万円に上るものと報道さ

れており、大きい債務超過があるものと推認される状況にある。

#### (4) 本件協会と市の関係

市における有線放送電話事業は、前述のとおり、昭和31年9月30日に行われた市の第5次合併前に、同合併により市に編入された旧川岡村など隣接町村において、地域住民から事業導入の声が持ち上がり、各住民が所属する地元農業協同組合など民間団体の協力と各町村の支援を受けて、自主的かつ主導的に起業し、発展させたものであり、市や合併前の町村は、その起業と発展を強力に支援したものの、それに直接の関与はしていない。しかし、市は、この有線放送事業が普及し始めると、その設備が広報媒体としての機能に優れ、市政情報の伝達など市の広報活動に有効に活用できることに注目し、これを市のために高度に利用することには大きい意義があるものと考え、その事業を支援する施策を遂行することは、住民のみならず市にとっても有益であるとして、昭和34年以後、本件協会が全面的に事業廃止するまでの間、この有線放送を市政情報提供などの広報活動に利用し、本件協会に市の広報活動費を支出したほか、本件協会が行った必要施設の整備や改良事業に相応の補助金を給付する支援を行うとともに、行政財産の使用許可を与えた上で、本件協会の主たる事務所に市庁舎の一部（約3.3平方メートルの床部分）を無償提供したり、その放送施設の設置場所に市庁舎屋上等を無償で提供するなどの支援も行ってきたが、本件協会の組織や運営には何ら関与していない。

#### (5) 本件協会の市道上電柱設置による市道の占用状況等

ア 有線放送電話事業を実施する事業体は、その拠点に放送用等の設備を設置した上、その施設と事業利用加入者方を電話ケーブルで繋ぐ必要があり、その事業対象地域内の各所に電話ケーブルを張り巡らせるための電柱を設置しなければならないので、本件協会及び本件協会に統合された事業体も、有線放送電話事業を開始するに当たり、それら各工事を施工し、その後、事業実施区域を拡張する都度、新規拡大地域にサービスを供給するための電柱建設や電話ケーブルの配線など必要な延長工事を施工して対応しており、その傾向は、事業最盛期の昭

和48年頃まで続いたが、その後は、退会者が続出する一方で、新たな加入者は極端に減少し、利用者数は衰退の一途を辿ったので、新たな電柱の増設は殆ど無くなり、利用者が無くなった地域の電柱も、使用されないまま放置されている状況が認められ、本件協会が設置した電柱の数は、殆ど変動がなく、現在の状態に至ったものと推認される。

イ その電柱は、必要に応じ、県道・市道・私道などの道路上のみならず、市所有の小・中学校敷地内やコミュニティセンター敷地内などの公有地、さらには私有地内にも設置されているが、請求人指摘の市道上に設置されているものは、市の中心市街地周辺の広範な地域に分散して存在しており、そのうち5か所を見分したところ、相当多数の存在が現認されたものの、短期間でその全容や総量等を把握することは極めて困難な状況にある。

この市道上に設置されている電柱は、その半数以上のものが木製で、高いものは、目測で地面上約7メートル、地上高1メートル位の位置における円周約70センチメートル、低いものは、目測で地面上約6メートル、地上高1メートル位の位置における円周約40センチメートルの円柱であり、残る半数弱の大部分は木製電柱と同規模位のコンクリート製円柱形電柱が占め、残り僅かの箇所に細身の鋼製ポールが使用されているが、材質毎の数量やその個別の設置場所・設置時期などの具体的状況は、市も本件協会も正確に把握しておらず、現在、市において、鋭意、調査中である。

ウ これら電柱が設置された時期は、旧川岡有線放送電話協会が事業を開始した昭和31年6月から本件協会による事業最盛期の昭和48年頃までの間にかけて集中しており、その設置から現在まで既に相当長期間の年月が経過し、その間に、前述のとおり、事業体の統合が行われたり、市の第5次合併により有線放送電話事業が推進されていた隣接町村が市に編入されたりした変動があったため、関係記録が散逸していたり、古い関係記録の大半が保存期間経過により廃棄されたりしている関係で、現存の関係記録により、本件協会が前記事業統合によって他の事業体から引き継いだ電柱や自ら設置した電柱の全容を明

らかにすることは極めて困難な状況にあり、延長合計約2,400キロメートルにも及ぶ市道の広範囲な部分に千単位の本数で存在すると予測される本件協会の残存電柱を、限られた人材により現地調査して、その具体的状況を確定的に把握するためには相当長い期間を要することは必定な状況が認められ、残念ながら、この監査において、その全容を明らかにすることはできない。

(6) 本件協会による市道上電柱設置に関する市の諸規定

道路法（昭和27年法律第180号）第32条第1項は、道路に電柱や電線などの工作物、物件又は施設を設け、継続して道路を使用しようとする場合においては、道路管理者の許可を受けなければならないと規定しており、現行の高松市道路占用規則（昭和41年高松市規則第18号。以下「占用規則」という。）も、第2条で、「市道又は附属物を占用しようとする者は、道路占用許可申請・協議書を市長に提出して、その許可を受けなければならない。」と規定しているので、市道に電柱を設置して、その道路部分を占用しようとする者は、占用規則所定の許可申請手続をとる必要がある。

そして、その許可申請手続がとられると、占用規則第4条が「市長は、別表第1に規定する基準により占用の許可を行うものとする。」と規定し、同別表第1に電柱など占用区分毎の許可基準が明記されているので、市長は、その基準により占用の許可をすることになっている。

この占用規則は、昭和32年高松市規則第9号の高松市道路占用規則（以下「旧占用規則」という。）が全部改正されたものであり、市において有線放送電話事業が誕生し、発展し始めた当初は、旧占用規則の適用を受ける時期であったが、旧占用規則の規定も、基本的部分において、占用規則の規定と大きく変わるところはなく、本件協会やその前身の事業体が、有線放送電話事業を行うために市道上に電柱を設置するについては、占用規則所定の許可申請手続をとりさえすれば、容易に占用規則別表規定の許可基準による市長の許可が得られる状況にあったものである。

この市道占用については、道路法第39条第1項が、道路管理者は、道路の占用につき占用料を徴収することができる旨規定し、同第2項が、その占用料の額及び徴収方法は、道路管理者である地方公共団体の条例で定めると規定しているところから、市では、高松市道路占用料徴収条例（昭和28年高松市条例第11号。以下「占用料条例」という。）を制定し、その第2条で占用料の額について規定しているが、第3条では、「市長は、占用が次の各号のいずれかに該当するときは、占用料の額の一部又は全部を免除することができる。」と規定し、その減免事由として、

第1号 道路法第39条第2項ただし書に規定する事業又は地方  
          財政法（昭和23年法律第109号）第6条に規定する公営  
          企業のために占用するとき。

第2号 公共の用に供する通路及び駐車場法（昭和32年法律第  
          106号）第17条第1項に規定する都市計画として決定さ  
          れた路外駐車場の設置のために占用するとき。

第3号 道路に出入りする通路を設けるために必要な路端法敷又  
          は側溝上を占用するとき（車両等の歩道横断に必要な舗道、  
          防護施設を含む。）。

第4号 地先から雨水又は汚水を溝等に排せつするのに必要な排  
          水管の埋設のために占用するとき。

第5号 ガス、水道又は下水道の各戸引込地下埋設管の設置のため  
          に占用するとき。

第6号 前各号に掲げるもののほか、市長が特に必要があると認め  
          たとき。

の各事由を挙げている。

また、占用規則第8条第1項は、「市長は、占用が次の各号のい  
          ずれかに該当する場合は、申請者に本市内に居住する身元確  
          実な連帯保証人（以下「保証人」という。）の連署を求めな  
          ければならない。」と規定し、その連署が必要な場合として、

第1号 地元住民の利害に重大な関係があると認められるとき。

第2号 工作物、物件又は施設の設備を伴い、これを撤去する必要が予測される時。

第3号 その他市長が必要と認めるとき。

を挙げ、道路占用許可申請書に保証人の連署を求める場合があることを定めるとともに、占用規則第23条は、「埋めもどしを完了した路面の復旧工事及び市道の附属構造物の復旧工事は、市長が施工する。ただし、市長は必要に応じて占用者に復旧させることができる。この場合、復旧に要する費用は占用者の負担とし、市の検査を受けなければならない。」と、占用規則第24条は、「市長は、復旧工事の費用として、別表第2に規定する額を占用者から許可と同時に徴収する。ただし、市長が特別の理由があると認めるときは、期限を指定して徴収することができる。」と規定し、復旧工事に要する費用の取扱いについても規定している。

(7) 本件協会の電柱設置による市道占用と上記諸規定の適用状況

ア 現存する市道占用許可書や同許可期間満了に伴う許可期間更新手続に関する通知書などの関係書類を総合して判断すると、本件協会は、市道上に設置した電柱の全部について、占用規則の上記規定に基づき、市長に対し、所定の市道占用許可申請の手続を行って、市長の許可を得ており、その許可期間が満了する毎に、事前に、その許可期間を更新させるため、同じ許可申請手続を行い、その許可を得る方法で、許可期間の更新を繰り返しており、現存する電柱は、いずれも更新された許可期間内にあるものと推認できる。

イ そして、それらの許可について、市長は、いずれも占用料条例の上記免除規定を適用して、占用料の全額を免除している。

ウ また、それらの許可について、市長は、いずれも本件協会の市道占用許可申請書に連帯保証人の連署を求めている。

エ さらに、市長は、それら許可をするに当たり、申請人である本件協会から占用規則所定の復旧費の徴収もしていない。

(8) 市の認識とその対応

ア 市は、有線放送電話事業が、地域住民にとって必要な情報が迅速

かつ正確に伝達されることに加えて、比較的低廉な経済的負担で住民相互の情報伝達も可能であるという通話機能を有し、その利便性・経済性などの利点から、公社電話の普及が進展していない市周辺部の農村地域などの住民にとっては、その生活上極めて有益なものである上、それを運営する本件協会は、それを利用する住民が主体となって組織し、自主的に運営されている有益な事業であり、本件協会の設立目的及び事業内容に公共性が認められ、市にとっても、その機能を市政情報の伝達などの広報媒体として活用できる利点があることなどの観点から、その事業を行っている本件協会を積極的に支援する施策を実施することとし、本件協会が、事業実施のために市道に電柱を設置することに伴って、市道の占用許可申請をしたのに対し、市長は、いずれの場合も、市内の各自治会がその地域の市道上に防犯灯を設置するために市道占用許可を申請したときなどと同様に、占用料条例第3条第6号の占用料免除規定を適用し、占用料の全額を免除して、占用許可したものであり、その占用料の全額免除の決定には何ら違法・不当なものはなく、市が本件協会から占用料を徴収しなかったことは、占用料の全額免除決定の当然な結果にすぎず、適法かつ相当なものであると認識している。

イ また、市は、その市道占用許可の際に、市長が、その申請者である本件協会に対し、連帯保証人を付することを求めなかったことについては、その許可申請に係る市道占用が、連帯保証人を付すべき場合と定めている占用規則第8条第1項各号のいずれにも該当しないと判断したためにすぎず、その判断に誤りはなく、その許可に連帯保証人を付することを求めなかったことに何ら違法・不当なものはないと認識している。

因みに、市長は、四国電力株式会社、西日本電信電話株式会社、株式会社ケーブルメディア四国等が市道に電柱を設置するための市道占用許可をした場合も、同様な理由から、占用許可申請者に対し、本件協会に対する場合と同様に、連帯保証人を付することは求めている。

ウ そして、市は、市長がそれらを許可するに当たり、申請人である本件協会から占有規則所定の復旧費を徴収していないことについては、本件協会が行っていた有線放送電話事業は、将来にわたって長く永続的に行われるものであり、市道の占有許可も許可期間が到来する毎に改めて同種許可申請手続を行って、その期間を更新し、その後もそれを繰り返して、永続的に占有を続けることが予定されるので、復旧工事を行う事態が生じることはないものと見込み、復旧工事がなければその費用が必要となることもないので、許可と同時に復旧費を徴収する必然性はないものと判断し、同種許可を受けて市道上に電柱を設置している前記四国電力株式会社、西日本電信電話株式会社、株式会社ケーブルメディア四国等に対しても、復旧費の徴収は一切しておらず、本件協会についても、同様な理由で復旧費の許可時徴収をしないことにしたにすぎず、市が、本件協会から復旧費を事前徴収していないことには何ら違法・不当な点はないものと認識している。

エ ところが、本件協会は、市の予期に反して、平成27年3月末をもって、事業の全部を廃止することを表明し、事業経営を打ち切って、残務整理に入ったことが判明するとともに、本件協会の代表者が、市道などに設置している電柱を撤去する費用はないと公言して、それら電柱を撤去しないまま放置し、市道の占有を廃止したと認められる事態が発生した。

市は、同年4月10日付けで、市長名により本件協会理事長に対し、「有線放送電話柱等の撤去について(通知)」と題する書面を発送し、本件協会が市有地や市道に設置している電柱の全てを同月30日までに撤去することを求めたが、現時点までその撤去は一切行われていない。

## 2 監査委員の判断

- (1) 本件協会の市道上電柱設置による市道占有の違法性の有無について  
請求人は、本件協会が、市長の許可を受けないまま、市道上に有線放送電話事業のための電柱約9,000本を設置し、その設置に要す

る市道部分を不法に占用していると主張し、その事実を前提として、本件住民監査請求をしているので、先ず、この前提事実について検討するに、「監査により認められた事実」の(7)のアで明らかなおり、部分的かつ不完全なものではあるものの、残存する市道占用許可書や同許可期間満了に伴う許可期間更新手続に関する通知書などの関係書類を総合して判断すると、本件協会が市道上に上記電柱を設置するについては、いずれの場合も、占用規則の規定に従い、所定の市道占用許可申請手続を行って、市長の占用許可を受けており、その後、その許可期間の終期が到来する度毎に、事前に、同許可期間を更新させるため、同じ占用許可申請を行って許可を得る手続を繰り返し、市道に現存する本件協会の電柱は、その数量を確定することは困難ではあるものの、全て市長の市道占用許可期間内にあるものと推認でき、その推認を否定する証拠は全然見当たらないので、本件協会が市長の許可を受けないまま市道を占有しているとする請求人の主張は事実と反し、失当であると言わなければならない。

そして、市長の本件協会に対する市道占用許可は、いずれも、占用規則の諸規定に則り、適正になされた許可申請に対し、占用規則が定める許可基準に基づいて適正に判断してなされたものと認められ、何ら違法・不当な点はなく、本件協会による上記市道上電柱設置には何ら違法・不当な点はないものと判断されるので、請求人の主張は、その前提を欠くことになるが、請求人が、そのような事実と反する前提事実を主張するに至った原因について考察するに、その原因は、請求人の質問に対する市担当職員の応答の中に、請求人が主張する前提事実を証左するかなのような説明がなされたことなどを基因として、請求人が真実とは異なる事実を認識するに至ったことによるものと推認され、請求人には何ら非難されるべき問題はないものと思料されるので、その前提に固執せず、請求人が主張している前提事実とは論理的に矛盾するその余の各主張について、順次、検討することにする。

- (2) 市が本件協会から電柱設置による市道占用につき占用料を徴収していないことの違法性・不当性の有無について

市は、請求人指摘のとおり、本件協会の上記各市道占用について、占用料を一切徴収していないが、それは、その市道占用許可申請をした際に、市長が法令に基づき、適正に占用料の全額を免除する決定をしたことによるものであって、占用料免除決定の当然の結果にすぎず、何ら違法・不当なものは認められない。

「監査により認められた事実」の(6)で明らかなおおり、道路占用の占用料については、道路法第39条第1項が、道路管理者は、道路の占用につき占用料を徴収することができる旨規定し、同条第2項で、その占用料の額及び徴収方法は、道路管理者である地方公共団体の条例で定めると規定しているところから、市道の道路管理者である市でも、占用料条例を制定し、その第2条で占用料の額について規定するとともに、第3条で、「市長は、占用が次の各号のいずれかに該当するときは、占用料の額の一部又は全部を免除することができる。」と規定し、その減免事由の一つとして、第6号に「前各号に掲げるもののほか、市長が特に必要があると認めたとき。」を挙げている。そこで、市長は、本件協会に対して市道上電柱設置に関する上記市道占用許可を与える際に、いずれも「監査により認められた事実」の(8)のアで明らかにしているとおおり、本件協会が非営利で営む有線放送電話事業が、地域住民に必要な情報を迅速かつ正確に伝達する機能を有するとともに、比較的低廉な経済的負担で住民相互間の通話機能も有するもので、利便性・経済性に優れ、公社電話の普及が進展していなかった市周辺部の農村地域などの住民にとって、その生活上極めて有益な役割を果たし、公共性をもったものである上、市も、その広報媒体としての機能を市政情報の伝達などの広報活動に活用できる利点があることなどに注目し、その事業を行っている本件協会を積極的に支援する施策を実施して行くことを決めていたところから、その一環として、市長が、特に本件協会の上記市道占用に対する占用料を全額免除する必要があると認め、占用料条例の上記減免規定第6号を適用して、その占用料の全額免除を決定したものであり、市内各自治会がその地域内の市道上に防犯灯を設置するため市道占用許可を申請した

場合に占用料の全額を免除していることなどと同様、その措置は適法かつ相当なものと認められ、何ら違法・不当な点はなく、市が本件協会から市道上電柱設置による市道占用につき占用料を徴収しなかったことは、その占用料免除決定の当然の結果であり、何ら違法・不当なことではないものと判断する。

(3) 市長が本件協会に市道占用許可をした際に、本件協会の市道占用に伴って市に対して負担すべき債務につき連帯保証人を付することを求めなかったことの違法性・不当性の有無について

市長は、請求人指摘のとおり、本件協会に上記各市道占用許可をした際に、本件協会が市道を占有することに伴って市に負担すべき債務につき連帯保証人を付すことを求めているが、それは、「監査により認められた事実」の(8)のイで明らかなおり、上記各市道占有が、占有規則で定められている連帯保証人を付すべき事由に該当しないと判断した結果にすぎず、その判断には何ら違法・不当なものはないと認められるので、上記連帯保証人を付させることを求めなかった市長の措置に違法・不当な点は何ら認められない。

「監査により認められた事実」の(6)で明らかなおり、占有規則は、占有許可に係る全ての事案について占有許可申請書に連帯保証人の連署を求めているものではなく、占有規則第8条第1項は、「市長は、占有が次の各号のいずれかに該当する場合は、申請者に本市内に居住する身元確実な連帯保証人（以下「保証人」という。）の連署を求めなければならない。」と規定し、その連署が必要な場合として、

第1号 地元住民の利害に重大な関係があると認められるとき。

第2号 工作物、物件又は施設の設備を伴い、これを撤去する必要が予測されるとき。

第3号 その他市長が必要と認めるとき。

の三つの事由を挙げ、道路占有許可申請書に保証人の連署を求める場合があることを定めているにすぎないところ、

第1号の事由については、本件協会の市道上電柱設置による市道の占有は、それによる有線放送電話事業の利用者にとって有益なもので

はあるものの、地元住民の利害に重大な関係があると認められるものではなく、

第2号の事由については、その占用による有線放送電話事業は、電力事業や電話事業と同様に、長く永続的に運営されることが期待されこそすれ、一定時期での廃止は全く予測外のことであり、設置した電柱を撤去する必要が予測されるものではなく、道路管理者である市においても、当面、設置に係る電柱を撤去する必要を予測していなかった上、

第3号の事由については、市長において、特に本件協会に保証人を付させる必要を認めなかったものであり、

市長は、本件協会に保証人を付することを求める上記事由のいずれにも該当しないとして、保証人を付することを求めなかったものにすぎず、その措置に何ら違法・不当なものはないものと判断する。

(4) 市長が本件協会から復旧費を徴収していないことの違法性・不当性の有無について

市長は、請求人指摘のとおり、本件協会に上記各市道占用許可をした際に、本件協会から復旧工事の費用を徴収していないが、それは、「監査により認められた事実」の(8)のウで明らかなおおり、市長が、上記各市道占用については、その占用を必要とする有線放送電話事業の永続性から見て、将来的に許可期間の更新が続くことはあっても、復旧工事を行う必要が生じることはないものと予測しており、占用許可時に復旧工事費を徴収しておく必要性は全然ないと判断したためであり、その判断は合理的かつ相当なものであると認められ、何ら違法・不当なものはないと思料する。

「監査により認められた事実」の(6)で明らかなおおり、占用規則第23条は、「埋めもどしを完了した路面の復旧工事及び市道の附属構造物の復旧工事は、市長が施工する。ただし、市長は必要に応じて占有者に復旧させることができる。この場合、復旧に要する費用は占有者の負担とし、市の検査を受けなければならない。」と規定するとともに、占用規則第24条は、「市長は、復旧工事の費用として、別

表第2に規定する額を占有者から許可と同時に徴収する。ただし、市長が特別の理由があると認めるときは、期限を指定して徴収することができる。」と規定し、復旧工事に要する費用の取扱いについても定めているが、占有規則が規定する復旧工事は、埋めもどしを完了した「路面」と「市道の附属構造物」に関するものに限定されており、一定時期に占有を終え、原状に復することが予定されている占有などに備えて復旧費の事前徴収の規定を設けたものと思料され、電気事業や電話通信事業のように将来長く永続的に占有が継続することが見込まれる事案のための占有に備えたものではなく、それら事案に適用することを予定しているとは考え難く、市長による上記判断は、これら規定に反するものとは言えないと考えるので、市長が本件協会から復旧費を許可と同時に徴収していないことに何ら違法・不当な点はないものと判断する。

(5) 本件における市担当職員の責任問題について

以上の検討から明らかなどおり、本件協会が、市道上に有線放送電話事業用の電柱を設置するため、市長から市道占有許可を受け、市道を占有していることに関して、市が本件協会から占有料を徴収せず、本件協会に市に対する債務につき連帯保証人を付することを求めている上、事前に復旧費の徴収もしなかったことには、何ら違法・不当なものは認められないと思料されるので、その事務を担当した市職員に法律上責められるべき問題は何らないものと判断する。

なお、本件協会は、「監査により認められた事実」の(2)、(3)のオ及び(8)のエで明らかなどおり、市の予期に反して、平成27年3月31日に、突然、事業の全部を廃止し、同年6月1日には、高松地方裁判所により破産手続開始の決定を受けて、現在、同裁判所から選任された弁護士が破産管財人として、その債権債務の処理中であり、報道によれば負債総額2億7,200万円の巨額に及び、市道上に設置している電柱多数を撤去しないまま放置している状態にあり、市が、市長名で本件協会代表者に対し、同年4月10日付けの「有線放送電話柱等の撤去について(通知)」と題する書面を送付し、本件協会が

市有地や市道に設置している電柱の全てを同月30日までに撤去することを求める措置をとっているものの、いまだ履行されておらず、今後、市が本件協会破産の影響を受け、残存する本件協会の市道上設置電柱の撤去などで多大の損害を被るおそれが生じている懸念が指摘されているので、付言するに、仮に、本件協会の破産により市に損害が生じたとしても、それは市及び市職員の関与しない予期でき難い事由によって惹起されたものと言わなければならない、市担当職員に法的責任が生じる問題ではないと思料する。

(6) 結論

以上検討のとおり、本件住民監査請求における請求人の主張は、いずれも何ら理由がなく、失当であると言わなければならない。

よって、本件措置請求には理由がないものと判断する。

(付記) 市長に対する監査委員の意見

本件請求についての判断は上記のとおりであるが、この際、あえて所感を付記する。

本件請求に係る本件協会による市道上電柱設置に係る財産の管理を怠る事実については、監査において、到底、是認できるものではないと判断し、その措置請求を認めなかったが、その背景事情には、市道の道路管理者である市の担当職員が、常に市道の状況を的確に把握し、人車が安全・安心に通行できる市道の効用を維持管理すべき責務があるのに、本件協会が市道上に設置した電柱の市道占用許可状況やその数量などの具体的な状況などを的確に把握していない上、それを確認する資料である関係書類等の整備や保管も不十分で、関係者からの照会に迅速かつ的確な応答ができず、幾多の疑義を生じさせる結果を招来させる事態が惹起されており、広範な地域に走る、延べ約2,400キロメートルにも及ぶ市道の管理を限られた員数の市職員で担当しなければならない制約はあるものの、その管理の不行き届きは強く非難されても止むを得ないものと考えられる事情が認めら

れるので、今後、二度とその不行き届きの非難を受けることのないよう、職員の適正配置や職員に対する研修と指導を徹底するなど、適切な対応を図る必要があるものと思料する。