

横浜市監査委員公表第8号

住民監査請求に係る監査結果
(緑区三保町における土地利用に関するもの)

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16年4月26日

横浜市監査委員	一	杉	哲	也	
同		山	下	光	
同		嶋	村	勝	夫
同		中	島	憲	五

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。なお、別記のとおり要望を付します。

第2 請求の内容

1 請求人

(略)

2 請求書の提出日

平成16年2月24日

3 請求人の陳述

地方自治法(昭和22年法律第67号。以下「法」という。)第242条第6項の規定に基づき、平成16年3月26日に請求人の証拠の提出及び陳述の機会を設けたところ、請求人が陳述を行いました。その際、同条第7項の規定に基づき、建築局及び水道局の職員が立ち会いました。

4 請求人の主張の要旨

アバロンヒルサイドファーム(緑区三保町349番地)は、調整区域・風致地区であるにも拘わらず乗馬クラブを営業しており、都市計画法違反である。ファームが所

在する土地の所有者は都市計画法に違反した土地賃貸によって不当な利益を得ているが、周辺土地の所有者達は同様の利益を得ようとして無許可不正に土地造成を行い、資材置き場、廃材処理場、作業場として不法に賃貸を始めた。市は、これら違法土地利用について摘発を怠っているばかりか、宅地並み課税を行って容認している。

関係部局の怠慢のために市民の財産である環境が破壊され、営利事業に不正に使用されている。

緑区三保町349番地一帯は調整区域・風致地区であり、農水牧畜業のための建築物以外は開発許可を取得しなければ建築造成できない。

地主は賃貸のために無許可の造成を行った。この造成は大量の土砂を搬入したのに横浜市はこれを傍観し、環境破壊防止を怠った。

農事組合法人「アバロン牧場」は、「転貸しないこと、レジャー目的の牧場運営をしないこと」などを横浜市長に誓約しているが、アバロンヒルサイドファームの名称で、乗馬クラブとしてパンフレットを備え会員募集を行っており、また建築物には賃借権を設定している。いずれも誓約書に反している。

同施設入口左側の地域に特別養護老人施設が完成した場合には自動的にファームの開発が許可になる（従来、取り付け道路の関係から許可にならなかった）。この種の抱き合わせ的な開発行為は都市計画法の本義を歪め、環境破壊を促進するにも拘わらず、市は何らのチェックもしていない。

市水道局三保給水池に至る水道用地に沿って資材置き場がある。これらは単に置き場のみならず、宿舎として使用され、また廃材の焼却までもが行われている。

同水道用地には水道管が埋設されている。従って一定重量以上の物体は通行できない。にも拘わらず、資材を満載したトラック等が通行する。

市は前各項目の事実を黙過していることによって市民の財産を危険に瀕させ、環境の破壊を助長している。そしてそのことによって付近の土地所有者に不正な利益をもたらし、さらなる環境破壊をかもし出している。

第3 監査対象局の見解

1 監査対象局

建築局及び水道局

2 監査対象局の陳述

平成16年4月9日に建築局及び水道局の職員の陳述を聴取しました。その際、法第242条第7項の規定に基づき、請求人が立ち会いました。

3 監査対象局の見解の要旨

(1) 水道用地周辺の土地利用について

市街化調整区域にあるアバロンヒルサイドファーム（以下「アバロン牧場」という。）の施設は、農業の用に供する施設として建築を認めたものです。

水道用地に沿った資材置場内にある建築物は、都市計画法（昭和43年法律第100号）第29条の開発行為の許可及び第34条の市街化調整区域の許可基準に違反しています。

現在、隣接地に建設されている特別養護老人施設の土地利用は、同牧場の都市計画法に関する適法性には、関係ありません。

アバロン牧場の施設が、当初の営農計画に沿って、農業用施設として利用する等、都市計画法等に適合するように適切な指導を行います。

また、水道用地に沿った違反建築物については、都市計画法に基づく監督処分等の是正指導を行います。

(2) 水道用地の管理について

布設配水管は、25トントラックの通行時の荷重にも十分耐えられるものであり、このため通行車両により配水管が影響を受けることはありません。

同用地は、用地買収時に、耕作地用車両の通行を条件としており、現在も同車両が通行していること、公共利用が前提となる道路敷、水路敷が現存していることから、通行規制は行っていません。

第4 監査対象事項の決定

1 水道用地周辺に関する法令違反等について

(1) 都市計画法等の違反について

法第242条第1項により、住民監査請求の対象となる事項は、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・徴収若しくは財産の管理を怠る事実に限定されています。

これに照らすと、請求人の主張のうち、水道用地周辺における、乗馬クラブ又

は資材置き場等の土地の、所有者又は利用者による都市計画法等の違反の有無や、市がこれらの監視・摘発を怠っているか否かは、住民監査請求の対象となる事項に該当しないため、監査の対象から除外しました。

(2) 土地に対する課税について

請求人の主張のうち、土地に対する宅地並み課税を行って容認しているとする部分があります。しかし、仮に、課税すべき物件に関して課税を怠っているような場合であれば、法第242条第1項にいう「公金の賦課・徴収を怠る事実」が問われるといえるものの、課税をしているということに関しては、住民監査請求の対象となる事項に該当しないため、監査の対象から除外しました。

(3) 環境破壊について

請求人は、環境は財産であるとし、環境破壊が監査請求の対象たりうるとの考え方を示しています。しかし、法第242条第1項にいう「財産」とは、法第237条第1項に規定する財産であり、公有財産、物品及び債権並びに基金をいうとされています。これに照らすと、環境そのものは法第242条第1項にいう「財産」には当たらず、環境破壊は住民監査請求の対象となる事項に該当しないため、監査の対象から除外しました。

以上のとおり、水道用地周辺に関する法令違反等については、監査の対象から除外しました。

2 水道管を布設する水道用地について

水道管の布設を目的とした行政財産である本件水道用地に関し、地上の通行を規制していないことが、違法又は不当に財産の管理を怠る事実にあたるかを監査対象としました。

第5 事実関係の確認

監査対象事項に関し、次のような事実関係を認めました。

(1) 本件水道用地の所在地等

横浜市緑区三保町249番地ほか（三保市民の森バス停付近から、三保配水池付近までを結ぶ通路）

通路部分の総延長：約 1,150m

同 幅員：平均 4.3m

(2) 用地取得経緯等

水道管布設工事（三保線1,000mm及び三保高区線700mm）に伴い、配水幹線用地として、昭和50年から52年にかけて当該用地を買収しています。

その際、用地買収の条件として、周辺耕作地の作業のため耕作車両が出入りすることを認めています。

なお、当該土地には、水道局買収用地のほか、従来からの道路用地、水路用地も混在していますが、本件監査においては一括して「本件水道用地」と呼びます。

水道用地： 9,116㎡

道路用地： 1,160㎡

水路用地： 870㎡

(3) 布設配水管

三保配水池から市内への配水のため、次の2本の配水管が布設されています。

直径1,000mmダクタイル鋳鉄管：深さ 1.5m

直径 700mm鋼管 : 深さ 1.8m

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 財産の管理を怠る事実の意義

法第242条第1項でいう「財産の管理を怠る」とは、一般行政上の作用にまで広く及ぶものではなく、当該地方公共団体の有する財産の財産的価値の維持・保全等を目的とする財産管理に限られるものとされています。

2 通行と財産管理について

本件水道用地は、地中に水道管を布設することを目的として保有する行政財産であり、地上の使用収益を目的とする財産ではありません。そのため、用地を不法に長期間占有されているような場合は別として、単に地上を通行させているという事実そのものは、本件水道用地の行政財産としての目的を阻害するものではなく、本件水道用地の財産的価値を損なうものではありません。したがって、本件水道用地上を通行させること自体は、原則として、法第242条第1項でいう「財産の管理を怠る事実」には当たらないといえます。

3 通行による補修費用について

用地上を通行させている以上、通常の通行が原因となって地表が毀損し、補修が必要となることが考えられます。そのような補修は、原則として財産の通常の維持管理の範囲であり、市費により補修することに問題はないといえます。

しかし、市民の便宜のため通行させているとはいえ、あまりに高額な補修費を要している実態があるとすれば、そのような通行実態を許容している判断が適切であるかとの疑義が生じます。仮に、財産管理者の明らかに不適切な判断により補修費が生じたならば、それは通常の維持管理を超えた、市の損害というべきです。なお、故意又は過失により地表が毀損され、原因者が判明しているような場合は、原因者に補修費用を負担させるべきであることはいうまでもありません。

この点につき、本件水道用地の補修費としては、近隣住民の要望により平成15年に行った砂埃防止舗装工事（232千円）のほか、管轄の配水事務所により日常の維持管理作業が行われていることが見受けられます。このような現状をみる限り、通行により不相当に高額な補修費を要しているということはできず、通常の維持管理の範囲といえますので、市に損害が生じているということはできません。そのため、この点においても「財産の管理を怠る事実」には当たりません。

4 水道管の維持について

請求人が述べるとおり、本件水道用地上を、資材を積載したトラック等が通行している状況が見受けられます。仮に、このようなトラック等の通行が原因となって地中の水道管が毀損するおそれがあるならば、本件水道用地の本来の行政目的が阻害されることになるため、トラック等の通行を規制しないことは「財産の管理を怠る事実」に当たると考えられますので、この点について検討します。

社団法人日本水道協会による「水道施設設計指針」では、25トントラックが2台平行で同時に通過した場合の荷重にも十分耐えられることを前提に、配水管の直径、地表から管頂までの土被り、使用水圧といった条件ごとに、選定すべき管種・管厚が示されています。配水管の布設にあたっては、通常、この指針が用いられていません。

本件水道用地の布設配水管についてみると、この指針を満たした布設がなされていることが認められます。本件水道用地は幅員が平均4.3mであり、トラック等の通行によって、指針の想定を超えるような荷重がかかることはあり得ません。その

ため、トラック等の通行が原因となって本件水道用地の布設水道管が毀損するおそれはないと認められます。

したがって、トラック等の通行を規制しないことをもって「財産の管理を怠る事実」に当たるといふことはできません。

以上のとおり、請求人の主張にはいずれも理由がないと判断しました。

なお、本件監査を実施した中で、財務会計行為ではないものの、留意すべきと思われる点がありましたので、次のとおり要望を付します。

要 望

本件水道用地の周辺においては、以前から都市計画法違反を始めとした法令違反が行われていることが認められた。

関係各局区は、相互の連携を図り、早急に適切な対処をされたい。

参考

（監査請求書原文）

請求の趣旨

一、アバロンヒルサイドファーム（横浜市緑区三保町三四九番地）は所在地が「横浜市民の森」に隣接する調整区域であり、かつ風致地区であるにも拘わらず、農事組合法人を隠れ蓑として、公然と営利乗馬クラブを営業している。この事実は明らかに都市計画法違反である。

二、第一項記載のファームが所在する土地の所有者 ならびに（区 町 番地）は都市計画法に違反した違法土地賃貸によって不当な利益を得ているが、周辺土地の所有者達は自分達も同様の利益を得ようとして、無許可不正に土地造成を行い、資材置き場・廃材処理場・作業場として不法に賃貸を始めた。そのため緑区三保町周辺では違法造成・違法賃貸が多数横行している。

三 前各項記載の違法土地利用について、緑区役所は摘発を怠っているばかりか、これら土地に対して宅地並み課税を行って容認している。

これらの事実について、いかなる経緯で認可をし、いかなる事情で現状を放置しているのか、両事実とも関係部局の重大な怠慢のために、市民の財産である環境が公然と破壊され、営利事業に不正に使用されている。

厳正なる監査を請求する。

監査請求を求める事実

一、

ア、緑区三保町三四九番地（以下、本件土地という）一帯は調整区域・風致地区であり農水牧畜業のための建築物以外は開発許可を取得しなければ建築造成できない。（一号証）

イ、同地に平成一二年まで存在した「森林乗馬牧場」は都市計画法を認識しないまま開業し、横浜市より除却命令を発せられた

ウ、「森林乗馬牧場」は不正な手段によって破壊されたが、地主・（区 町 番地 在住）は破壊と同時に賃貸のために無許可の造成を行った。この造成は同地の敷地面積を狭くするほど高くしたために大量の土砂を搬入した。であるのに横浜市はこれを傍観し、環境破壊防止を怠った。

オ、平成一二年四月、東京都世田谷区において乗馬クラブを営業していた「アバロン乗馬牧場」は立ち退き裁判に敗訴し、同地に移転したが、その際、牧畜及び有機肥料の生産のためと称して、農事組合法人「アバロン牧場」を設立した。（二号証）

そして「転貸しないこと、レジャー目的の牧場運営をしないこと」などを横浜市長に誓約している。しかるにアバロンヒルサイドファームの名称で、乗馬クラブとしてパンフレットを備えて、会員募集を行っており、また建築物には賃借権を設定している（三、四、五、六、七号証）。いずれも誓約書に反している。

カ、同施設の全天候用馬場は中央競馬会（JRA）よりのリースである旨のシールが貼られているが、農事組合法人が中央競馬会から施設等についてリースを受けていることは、同施設がスポーツ施設であることの証左である（八、九号証）

キ さらに霧ヶ丘方面より同施設入口左側の地域は特別養護老人施設が建設されていると聞いているが、老人施設が完成した場合には自動的に農事組合法人の傀儡であるファームの開発が許可になる（従来、取り付け道路の関係から許可にならなかった）この種の抱き合わせ的な開発行為は都市計画法の本義を著しく歪め、環境破壊を促進する。にも拘わらず、市当局はこれらに何らのチェックもしていない。

ク、以上について、市当局の許可体制・監視体制、かかる不正がまかり通っている状況について、厳正な監査を求め、併せて本件土地所有者・ 氏の所得申告状況、農事組合アバロン牧場の財

務諸表の公表を求める

二、

ア、横浜水道局三保給水池（緑区三保町）に至る水道用地は、一見道路の態をなしているが、これは道路ではない。道路番号もなく、地目も水道用地である。ただ、給水池までの資材運搬・人の出入り等に使用するため、砂利道の外見をなしているが、地中には横浜市民の水脈とも言うべき水道管が埋設されている。

イ、この水道用地（道路ではない）に沿って三ヶ所の資材置き場がある。さらに給水池に近い個所には別に二ヶ所の資材置き場がある。これはいったいなんとした事が、公道ではないものに面して建設資材の置き場がある。これらの置き場は単に置き場のみならず、宿舎として使用されている。また廃材の焼却までもが行われている。

ウ、同水道用地には既述したように、地中に水道管が埋設されている。従って、一定重量以上の物体（水道局管財課によれば水道局関係の車両以外は通行できない。付近の農業従事者の車両は近所のことなので黙認しているそうである）は通行できない。にも拘わらず、資材を満載したトラック、ダンプ、ユンボ、クレーン車等が通行する。

エ、横浜市当局及び水道局は前各項目の事実を黙過している。黙過していることによって市民の財産を危険に瀕させ、さらに重要な子々孫々にまで伝えるべき良好な環境の破壊を助長している。そしてそのことによって付近の土地所有者に不正な利益をもたらし、さらなる環境破壊をかもし出している（一〇号証）

オ、水道用地一帯の違法資材置き場の即時撤去、及び黙認している理由その責任部局、責任者の氏名の公表。さらに過去一〇年間の同水道用地維持管理のための費用、補修費。不正賃貸している土地所有者の所得申告状況等の公表を求める。

（請求書本文を、個人情報情報を略したほか、原文のまま掲載しました）

（事実証明書一覧）

- 1 土地謄本（写し）
- 2 法人謄本（写し）
- 3 建物謄本（写し）
- 4 誓約書（写し）
- 5 建築物申告書について（写し）
- 6 住宅地図（写し）
- 7 助成金に関する中央競馬会からの回答文書（写し）
- 8 アバロンヒルサイドファーム（農事組合法人アバロン牧場）のパンフレット（写し）
- 9 同所現場写真
- 10 周辺に散在する違法建築物写真

（追加証拠一覧）

- 1 市民グラフヨコハマ
- 2 航空写真
- 3 同
- 4 同
- 5 現場写真
- 6 道路位置図
- 7 陳述書