

元宗監第161号
令和元年11月25日

様

宗像市監査委員 佐藤 光俊
宗像市監査委員 吉田 剛

住民監査請求に基づく監査の結果について（通知）

令和元年10月1日に提出された、地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定に基づく住民監査請求について、同条第4項の規定に基づき監査した結果について別紙のとおり通知します。

(別紙)

住民監査請求に基づく監査の結果について

令和元年10月1日に提出された、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「自治法」という。）第242条第1項の規定に基づく住民監査請求について、監査した結果は下記のとおりである。

記

第1 請求の内容

1 請求人

氏名

住所

2 請求の要旨

メガソーラ開発に伴う調整池を、慣行水利権のある地元の同意で調整池として、元大井ダムを使用許可していることが、財産の管理を怠る事実であるとして、請求人が提出した宗像市職員に対し措置を求めた請求書（以下「措置請求書」という。）及びその内容について事実を証する書面（以下「事実証明書」という。）に基づき、本件請求において対象となる財務会計上の行為又は怠る事実及び請求人が求める措置の内容については次のとおりである。

(1) 請求の要旨及び理由

(措置請求書原文より抜粋。)

メガソーラ開発に伴う調整池を、慣行水利権のある地元の同意で調整池として、元大井ダムを使用許可している件について

財産の管理を怠る行為として行為の是正を請求するものです。

問題点として、1番目は、調整池設置は原則開発区域内に違反。

2番目は、農業用ため池との兼用は原則禁止とするに違反

3番目は、行政の対応が公平の原則に違反。

これらの間違いの原因は、① 宗像市行政が、ため池管理条例で処理したこと。ため池の所有者は宗像市であり、地元の権利は、慣行水利権による水の利用権であり、水量、水質にかかわることで、これに関する同意は必要であるが、底地の利用権は所有権者の宗像市であり、土地の使用の許可権者は宗像市の権限です。

② 調整池は、常時洪水調整要量、洪水に際し、下流への流出を開発前まで抑制しなければならない施設です。

一方農業用ため池は、原則、必要量を常に貯めておく施設で、調整池とため池の利用方法は、相反しており、両者を兼用することは原則として禁止されています。

原則外の取り扱いであっても、管理費用負担や管理責任者、管理方法等管理上必要な事項についての協定者が示されていません。

③ 市内の二つのメガソーラ開発を見てもわかるように、不公平な行政処分と思われる。

これらの行政処分は、不作為の不法行為とみなされる状態であり、速やかな是正処置を請求します。

(補正書原文より抜粋。)

1 市にどのような損害が生じているか、また生じることが予測されるのかについて

該当開発区域は、宗像市田熊字鳴淵918-3番地外(約32ha)、事業開始が2018年11月、市から県への森林法第10条の2に関する意見書提出は、2015年12月です。この開発区域は、大井ダムの上流に位置しています。

この開発区域の流出抑制施設の調整池を旧大井ダムの敷地(宗像市名義)土地を、借用契約書を交わさず(管理費用、管理責任者、管理方法など管理上必要な協定書)許可出したことで、市の財産を無償で借地し、土砂流入による管理費用にも損害が発生しているし、調整池は、半永久的な施設であることから将来にわたり損害が生じています。

(2) 事実証明書

(補正書原文より抜粋。)

2 事実証明書

行政が処理すべき行為がない事例であり、証明書の存在しないことが事実証明です。この行政処分は不作為の不法行為で損害が生じていることから早急に是正措置を要求しています。

これらの件につきましては、福岡県の担当窓口、農山漁村振興課森林保全係の■■■■さん、宗像土木の担当課の方々に詳細を聞きましたが、数年前のことで要領を得ませんでした。宗像市の担当課では、ため池条例で地元の同意者で、市長名で許可が出されていることまでは、確認できましたが、許可書の内容は、確認できませんでした。

添付資料

① 林地開発許可制度の体系図

② 調整池等流出抑制施設の設置

③ - 1太陽光発電設備を設置する場合は、どのような許可基準がありま

すか。

- 2

④市の許可書 未開示

⑤県の許可書 未開示

⑥第1章 総則

※添付資料④及び⑤は、未提出。

第2 監査の実施

1 請求書の提出

住民監査請求書が令和元年10月1日に提出された。提出された請求書の要件を審査した結果、市にどのような損害が生じているか、又は生じることが予測されるのかについての記載がないこと及び事実証明書の添付がないことが認められたため、補正を求めた。

2 請求の受理

審査した結果、本件請求は自治法第242条に規定された要件を具備しているものと認め、令和元年10月23日に受理を決定した。

3 請求人による口頭意見陳述

(1) 証拠の提出と口頭意見陳述の機会の設定及び実施

自治法第242条第6項の規定に基づき、令和元年10月25日に請求人による証拠の提出と口頭意見陳述の機会を設け、同日、請求人の意見を聴取した。

また、その際、請求人から追加の書類が提出されたが、これについては、請求人の主張を補足する書面として認め、受理した。

(2) 口頭意見陳述において聴取した請求人の主張

口頭意見陳述において、補足された請求人の主張の内容は次のとおりである。

ア 宗像市長は、宗像市ため池の保全に関する条例（以下「ため池保全条例」という。）に基づき、水利権者の同意を得た上で、民間企業がメガソーラー開発に伴う林地開発行為（以下「当該開発行為」という。）に係る調整池として市の財産である大井貯水池を使用することを許可している。この許可は、土地の権利者である市との賃貸契約等がなく、借地料等を徴収していないので、財産の管理を怠る事実である。

イ 調整池は原則として開発区域内に設置するものであり、農業用ため池の兼用を原則として禁止しているが、調整池として使用を許可している大井貯水池は開発区域外にある農業用ため池である。このように

原則外の対応を許し、さらに市の財産である大井貯水池を調整池として無償で使用させていることは、開発区域内に調整池を設置するように指導している他の林地開発行為と比較して、費用面で著しく有利であり、不公平な行政処分である。

ウ 開発区域から土砂が大井貯水池に流入しており、市に多大な損害を与えている。

エ 補正書の添付資料は、インターネットで検索した国等の資料から引用したものであり、詳細な出典は不明である。

4 監査の対象事項

請求人が提出した措置請求書及び事実証明書で確認した内容を基に、監査の対象事項を次のとおりとした。

- (1) 当該開発行為に係る調整池として大井貯水池を使用する許可の有無及びその妥当性。
- (2) 当該開発行為に係る調整池として大井貯水池を使用する許可について、賃借契約等を結ばず、借地料等を徴収しなかったことの適否。

5 監査の対象課

大井貯水池を所管する宗像市産業振興部農業振興課（以下「農業振興課」という。）を監査の対象課とした。

6 提出を求めた書類

対象課に対して、監査の対象事項に関する書類の提出を求めた。それに対する提出状況等については次のとおりである。

提出された書類

- (1) メガソーラー開発に係る大井貯水池の使用許可に関する資料
 - ア ため池に関わる行為の許可申請書（福岡県宗像市田熊字鳴淵9 1 8 - 3 番地外）
 - イ 宗像市ため池台帳（大井貯水池台帳）
- (2) 大井貯水池に係る河川占有許可に関する書類
 - ア 二級河川釣川水系 大井川 水利使用許可申請書
- (3) 土砂流入に係る大井貯水池の管理に関する書類
 - ア 平成30年度大井貯水池の状況及び測定に関する報告書
 - イ 大井貯水池堆砂量・堤体変形測量業務委託（宗像市大井・用山地内）報告書 平成31年1月
 - ウ 平成30年度大井貯水池水位観測業務委託
 - エ 平成30年度大井貯水池草刈業務委託

7 対象課への事情聴取

令和元年11月1日に農業振興課の職員から事情を聴取した。

第3 監査の結果

1 提出書類及び事情聴取により確認した内容

(1) 大井貯水池について

大井貯水池は、二級河川大井川を堤体（大井ダム）により堰き止めてできた貯水池である。その水利利用の目的は、建設当初は水道のためであったが、平成23年4月1日にかんがいのためと変更されている。この用途変更に伴い、宗像市長は、宗像地区事務組合より水道事業の用に供しなくなった水道施設等の固定資産の返還を受け、宗像市ため池台帳に大井貯水池の名称で登録している。なお、福岡県知事は、大井貯水池について、平成23年9月9日付け23河第212号流水占用許可書により、かんがいのための水利使用及び工作物（堤体、余水吐等）の占用を宗像市長に許可している。

(2) 大井貯水池と当該開発行為を実施する区域の位置について

大井貯水池と当該開発行為を実施する区域（以下「当該開発区域」という。）は道路を挟んで隣接しており、当該開発行為以前より、高地である当該開発区域から低地である大井貯水池へ、道路下に埋設された管を経由して雨水が流入している。

(3) ため池に関わる行為の許可について

当該開発行為者は、平成27年12月9日付けで、宗像市長にため池に関わる行為の許可申請書を提出している。その申請の内容は、許可日から災害防除治安維持治水工事の完了日までの期間における、当該開発区域から大井貯水池への雨水の放流であり、資料として、水害防止に基づく検討資料及び排水施設の検討、検討地点断面能力計算書、沈砂池の検討が添付されている。宗像市長は、平成27年12月16日付けで、条件を付してこれを許可している。付した条件は、沈砂池を4カ所設置し、3ヶ月毎に堆積量を調査すること、及び必要に応じて堆積物の撤去等適切な管理を行うことである。

(4) 土砂等の流出について

災害防除治安維持治水工事の開始後に、当該開発区域から道路へ土砂流出が複数回確認されている。道路への土砂流出が確認された場合は、林地開発行為の許可権者である福岡県知事に連絡し対応及び指導を求めるとともに、農業振興課及び宗像市市民協働環境部環境課が連携して対応を行っている。また、農業振興課は、開発行為者に対して

複数回改善を求め、沈砂池の拡大及び増設等の指導を行い、令和元年8月以降、土砂の流出は確認されていない。

(5) 大井貯水池の堆砂量について

宗像市長が福岡県知事へ提出した平成30年度大井貯水池の状況及び測定に関する報告書において、大井貯水池の堆砂量は各年増減があるものの、平成20年3月から平成30年11月までの10年間の測量における増減の差は深浅測量の誤差範囲であり、10年間での堆砂量の増減は無いと考えられると報告している。

2 調査により確認した内容

(1) 林地開発許可について

森林法第10条の2において、地域森林計画の対象となっている民有林において開発行為をしようとする者は、農林水産省令で定める手続に従い、都道府県知事の許可を受けなければならないと定めており、福岡県知事は、福岡県森林法施行細則及び福岡県林地開発行為許可事務取扱要領により、林地開発の許可等について必要な事項を定めている。また、林地開発許可の基準等については、福岡県農林水産部農山漁村振興課が公表している林地開発許可申請の手引（以下「林地開発手引」という。）に記載されており、災害の防止及び水害の防止、水の確保、環境保全の4項目を許可基準としている。なお、林地開発許可申請書が提出された場合は、福岡県知事は福岡県森林審議会への諮問及び市町村長への意見照会を経て審査を行い、許可の可否を判断している。

(2) 洪水調節池（調整池）について

林地開発手引は、水害の防止に関して、当該開発行為に伴い増加するピーク流量を安全に流下させることができないことにより水害が発生するおそれがある場合には、洪水調節池（調整池）の設置その他の措置が適切に講じられることが明らかであることを技術的基準としている。

(3) 沈砂池について

林地開発手引は、災害の防止に関して、開発行為に伴い相当量の土砂が流出し下流域に災害が発生するおそれがある場合には、開発行為に先行して十分な容量及び構造を有している沈砂池等の設置などが適切に講じられることが明らかであることを技術的基準としている。

(4) ため池保全条例について

ため池保全条例は、ため池の破損、決壊等による災害を未然に防止するとともに、市民の水源を恒久的に確保することを目的に、水量及

び水質に著しく影響を及ぼす行為等を制限し、直接汚水を流入させる行為等を禁止している。

(5) 自然的流水（雨水）の流入について

自然的流水の流入について、民法第214条は「土地の所有者は、隣地から水が自然に流れて来るのを妨げてはならない。」と規定し、土地の所有者は土地の自然の高低差から生ずる自然的流水については受忍する義務があるとしている。

3 判断

宗像市長がため池保全条例に基づき許可した行為は、許可日から災害防除治安維持治水工事の完了日までの期間における、当該開発区域から大井貯水池への雨水の放流であり、ため池の水量を確保する等の目的から条件を付し、許可したものである。これは、当該開発区域と大井貯水池の位置関係や高低差等を考えると、民法第214条の規定により雨水の流入は妨げることができないものであり、土砂流入を抑制する対策を講じることを条件として、当該開発行為以前と同様に雨水を大井貯水池に流入させることは妥当である。この許可の内容は、調整池として大井貯水池を使用する許可とは言い難く、請求人が主張する林地開発に係る調整池として大井貯水池を使用することを許可した事実はないものと判断した。また、前提となる許可した事実がないことから、賃借契約等を結び、借地料を徴収する根拠はなく、市の財産を無償で使用させていることが不公平な行政処分であるという請求人の主張は成立しないものと判断した。

なお、宗像市長が福岡県知事に提出した平成30年度大井貯水池の状況及び測定に関する報告書において、大井貯水池の堆砂量の増減は無いと考えられると報告しているが、当該開発行為を原因とする道路への土砂流出が複数回確認されており、地域住民は当該開発行為の安全性について不安を感じているものと思われる。このような場合に、当該開発行為者に対して復旧及び再発防止等を指導するべきは当該開発行為を許可した福岡県知事であるが、宗像市長も、地域住民の不安を払拭し、安心安全な暮らしを守るため、福岡県知事と積極的に協力し、土砂の流出等が起こらないよう引き続き当該開発行為者に強く指導するべきであると考ええる。

4 結論

監査の結果、請求人が主張する財産の管理を怠る事実があるとは認められない。

このことから、本件請求は、理由がないものと認め棄却する。