

長野市監査委員告示第16号

平成23年6月27日に提出のあった地方自治法第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を行ったので、その結果を次のとおり公表します。

平成23年8月18日

長野市監査委員	増山幸一
同	高波謙二
同	小林義直
同	小林紀美子

## 住民監査請求の監査結果

### 第1 監査の請求

#### 1 請求人及び請求人代理人

##### (1) 請求人

(略)

##### (2) 請求人代理人

長野市大字西長野 小林 正

#### 2 請求書の提出

請求書の提出は、平成23年6月27日である。

#### 3 請求の要旨

住民監査請求書に記載された請求の要旨は、下記のとおりである（個人の氏名等を記号化して記載した）。

- 1、請求者は、別紙物件目録1及び2記載の土地（甲1、2・以下、「本件土地1、2」という）の2分の1の共有持分を有している
- 2、利害関係人A及び同B（以下、「C」という）は、別紙物件目録3記載の土地（以下、「本件土地3」という）の4分の3ないし4分の1の共有持分を有している。
- 3、本件土地1、2と本件土地3の間には、別紙図面赤斜線部分記載のとおり、長野市の所有する公道（以下、「本件公道」という）が存在する。
- 4、Cは、本件公道の内、本件土地3に面している別紙図面赤斜線部分に植木等を植栽し、不法に占有している（公図に記した写真説明図及び写真・甲4）。
- 5、本件公道は、長年にわたり、X小学校からY方面の学童の通学道路であり、現在はZの堤防道路に抜ける形となっている。なお、本件土地3の手前（X小学校より）の公道については、境界立会いがなされ、通路としての機能を保持しており、別紙図面赤斜線部分の不法占有が解消されると、堤防道路への通行が可能となる。
- 6、請求者は、別紙図面赤斜線部分が不法に占有されている状況を憂い、本年1月14日と5月10日の二回にわたり、長野市監理課に対し、境界の立会申請をなし、その機会に不法占有が解消されることを期待したが、Cは境界の確認に応じようとせず、不法占有解消も進展していない。
- 7、請求者は長野市監理課に善処方を求めるも、請求者に対し、筆界特定ないし境界確定訴訟の提起をアドバイスするだけで、自ら不法占有の解消に動こうとしない。なお、筆界ないし境界が確定したとしても、不法占有自体が解消されるとは限らず、的確なアドバイスとも言えない。
- 8、よって、請求者は地方自治法242条1項の規定により、財産の管理を怠る事実があるとして、事実証明書（甲4）を添えて、監査委員に必要な措置を請求する。

#### 事実を証する書面

- 1、甲第1号証 全部事項証明書（本件土地1） 1通
- 2、甲第2号証 全部事項証明書（本件土地2） 1通
- 3、甲第3号証 全部事項証明書（本件土地3） 1通
- 4、甲第4号証 公図に記した写真説明図及び写真 各1通
- 5、甲第5号証 住宅地図 1通

#### 添付書類

- 1、委任状 1通

※別紙、事実証明書の添付は省略

#### 4 請求の受理

本件請求は、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条所定の要件を具備しているものと認め、平成23年6月27日付けでこれを受理した。

### 第2 監査の実施

#### 1 現地の確認

平成23年7月6日に現地を調査した。なお、この際、関係職員を立ち会わせた。

#### 2 請求人の証拠の提出及び陳述

請求人に対して、法第242条第6項の規定に基づき、平成23年7月15日に証拠の提出及び陳述の機会を設けた。請求人と請求人代理人の各1名が出席し、請求の要旨の補足説明があった。

また、新たな証拠として「甲六号証」が郵送により提出され、平成23年7月8日に受理した（添付は省略）。

#### 3 監査対象部局及び事情聴取

建設部監理課を監査の対象部局とし、関係書類を徴し監査を実施するとともに、平成23年7月15日に関係職員から事情を聴取した。

#### 4 関係人等の調査

法第199条第8項の規定に基づき、関係人調査として、平成23年7月14日にCの長女から事情聴取を行った。

#### 5 監査対象事項

請求の内容及び陳述を総合的に判断して、監査対象事項を次のとおりとした。

- (1) 「別紙図面赤斜線部分」記載のとおり、長野市の所有する公道（以下「本件公道」という。）があるか。

- (2) 本件公道が、不法に占有されているか。
- (3) 違法若しくは不当に財産の管理を怠る事実があるか。

### 第3 監査の結果

#### 1 請求人の主張

陳述の際、請求人が本件請求の要旨を補足した内容は、おおむね次のとおりである。

「別紙図面」は、土地家屋調査士に相手方の了解を得て作成してもらったもので、赤斜線部分が公道である。追加資料として送った「甲六号証」の境界確定図により、境界は昭和49年に確定していると認識している。本件公道は、私有地の一部として事実上使用されており、このままでは、時効取得の主張を市がされる恐れがある。本件公道の周辺は境界立会いが成立しており、市からしかるべき話をしてもらえば、通路としての回復は可能である。官民界が決まっている部分について私有地として使用されているのだから、市としてしかるべき指導をしていただきたい。

#### 2 監査対象部局の主張

事情聴取の際、関係職員が主張した内容は、おおむね次のとおりである。

- (1) 赤線がこの付近に存在することは公図上確かだが、「別紙図面赤斜線部分記載のとおり」の図面は、5月10日に市が一案として示したものであり、この境界のポイントやラインについては最終的に確定しているものではない。
- (2) 「別紙図面赤斜線部分に」というのは、どこからどこまでが赤線なのかは、本件官民境界確定協議が終了していない段階なので、位置関係が明らかではない。
- (3) 「Cは境界の確認に応じようとせず」とあるが、Cは立会いを拒否しているわけではなく、境界に同意するか否かの判断を保留しているのが事実
- (4) 「筆界特定ないし境界確定訴訟の提起をアドバイス」したのは、請求人所有地と赤線との境界を決める方法を案内したもの。そもそも、請求人所有地と赤線との境界を決めることが今回の境界確定協議申請の直接目的であり、それに応えたもの
- (5) 「自ら不法占有の解消に動こうとしない」は、境界確定協議が継続中で、どこからどこまでが赤線なのか、市が管理に責任をもつ正確な範囲が明らかではないので、不法占有解消の状態に着手できる段階にはない。
- (6) 「財産の管理を怠る事実がある」とあるが、必ずしもそうとは言えない。赤線の数市内全域で49,561箇所及び、その現況、態様は赤線ごとに地形、占有状態等極めて多岐にわたり、すべての確認ができていないわけではない。境界確定協議において、赤線の範囲が決まり、現況で隣接地権者による建物や擁壁が上に乗っている、植栽がある等の何らかの赤線の占有状態が明らかになるケースはたびたびある。その際、通常、市としては、動かしがたい構築物などは、すぐに排除を求めない、将来建替えるなどのときに今回決まった境界まで下がってもらえばよいと説明しているが、植栽等の動

かせるものは動かしてもらっている。以上から、境界確定協議が不成立の場合、市が積極的に赤線の範囲を決める措置を講じ、行政指導などによって不法占有状態を解消するかどうかは、当該赤線の歴史的経緯、現在の供用状態、その必要性、とりわけ地域の要望等を総合的に考慮して個別に判断したうえでのことであり、当然になされなければならないものではない。

### 3 事実関係の確認

監査対象事項について、関係する条例又は規則等との照合、関係書類等の調査、監査対象部局からの事情聴取、関係人調査及び現地確認を実施した結果、次の事項を確認した。

#### (1) 本件公道が本市に帰属した経緯

本件公道は、いわゆる「里道」、「赤線」と言われる、道路法の適用を受けない「法定外公共物」である。

本件公道を含む法定外公共物は、平成 16 年度に国から譲与を受けて長野市の管理下となった。国有財産は、明治 9 年に道路が「国道」「県道」「里道」に分類され、大正 9 年に旧道路法が施行された。里道のうち、重要なもののみが市町村道として認定され、その他の里道は、道路法や河川法の適用を受けない「法定外公共物」として、旧建設省所管の公共用財産となった。その境界確定や用途廃止などの財産管理は、都道府県知事が機関委任事務として行ってきた。

市町村への譲与は、「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律（平成 11 年法律第 87 号）」が平成 12 年 4 月 1 日に施行され、国有財産特別措置法の一部が改正されたことにより、法定外公共物の市町村への無償譲与の手続きが開始された。

譲与財産の特定方法は、「法定外公共物に係る国有財産の取扱いについて（平成 11 年 7 月 16 日付け大蔵省通知、蔵理第 2592 号）」に基づき、固定資産課税資料等の目的で市町村が保有する地図で、法務局備え付けの地図、いわゆる公図と譲与を受ける法定外公共物の箇所を確認が取れているもので、起点・終点は明示しているが、その幅員・面積は示す必要がなく、譲与の申請に際して測量図、求積図の添付は不要とされた。

本件公道は、平成 15 年 12 月に国有財産譲与申請書を提出し、平成 16 年 4 月 1 日付けで本市と関東財務局との間で国有財産譲与契約の締結が行われ、同日付けをもって本市に所有権が帰属した。

#### (2) 本件公道の位置づけ

本件公道を含む法定外公共物は、「長野市法定外公共物の管理に関する条例（以下「条例」という。）」及び「長野市法定外公共物の管理に関する条例施行規則」により管理されている。赤線は、道路法の適用を受けない認定外道路として位置づけられ、赤線上に工作物、物件又は施設を設け、継続して使用するときは、この条例の規定に基づき市長の許可が必要であり、条例に違反した者に対して監督処分を行うこととされている。

### (3) 本件公道に係る境界立会いの経緯

本件公道に係る境界立会いは、昭和49年1月17日に行われており、当時管理していた長野建設事務所が立会いを実施し、関係地権者の同意が得られ、境界が確定している。また、本件公道の東側の赤線においては、昭和49年、昭和50年に立会いが実施され、本件公道の東側は通路としての機能を有している。

平成22年11月29日に、本件請求の請求人が申請人として、申請人の代理人である土地家屋調査士から境界確定協議申請書が監理課に提出され、平成23年1月14日に関係地権者と監理課が立会いを実施したが、Cは、公図、過去の立会いの確定図を基に再現した赤線（本件公道）の位置に対して、庭に大きく入り込むことに驚き、判断を保留した。宅地取得時に作成してもらった図面に沿った境界であれば納得できるとのことで、結局、Cの同意が得られなかったことから、境界が確定しなかった。

5月10日に再度立会いが実施され、Cの長女が立ち会った。この際、市は、公図とCが所有する図面を再現したポイントラインを加味した調整案を提示したが、この際もCの長女はその場では判断できないとのことで監理課へ連絡をもらうこととした。その後、5月26日と6月2日に監理課からCに電話連絡したが、長女が不在とのことで返事がもらえなかった。6月3日に長女から電話があり、Cの一方の当事者が病気のためしばらく返事を待つて欲しいとのことで、その後本件請求がなされるまでの間、返事は保留状態となっている。

## 第4 結 論

### 1 判 断

前記事実関係の確認、関係人調査及び監査対象部局の説明に基づいて、次のとおり判断する。

#### (1) 「別紙図面赤斜線部分」記載のとおり、長野市の所有する公道があるか

本件請求人は、「別紙図面赤斜線部分記載のとおり、長野市の所有する公道が存在する」と主張している。この「別紙図面」は、本件請求人の市道等境界確定協議申請に基づき実施された5月10日の第2回の立会い時に、請求人の代理人である土地家屋調査士が作成したものであり、赤斜線部分は監理課が境界線の調整案として示したものである。

「公共用地境界確定は、その公物管理者と隣接地所有者とが対等の立場で境界の協議をして、両者が合意に達した場合に成立する」（東京地裁昭和56年3月30日判決）ものであり、5月10日の立会いに基づく境界確定については、本件公道に隣接するCは返事を保留しており、合意が得られていないので、本件請求日時点では本件公道の境界は成立していない。

請求人は、「甲六号証」の境界確定図（昭和49年1月17日立会い）をもって、幅員が入っているため、本件公道の境界は昭和49年に確定していると主張している。一方、請

求人は平成 22 年 11 月 29 日に、本件土地 1、2 に係る市道等境界確定協議申請書を市に提出している。請求人は、陳述時に、C に昭和 49 年の再確認をしたいと言ったと述べている。

監理課では、過去に立会いした境界について、再度立会いをすることはあり、昭和 49 年当時と現在の測量技術の違いをあげ、後々、売買や相続をして引き継いでいく上で心配で改めて申請する場合があると述べている。昭和 49 年当時の座標値も入っていない境界確定図をもって、当時のものと特定できる境界標が残存していない現地に、境界のポイントラインの位置を正確に復元することは不可能である。

また、請求人は、「本年 1 月 14 日と 5 月 10 日の二回にわたり、長野市監理課に対し、境界の立会申請をなし、その機会に不法占有が解消されることを期待したが、C は境界の確認に応じようとせず、不法占有解消も進展していない」としているが、C は今回の立会いについて合意をしないと断言しておらず、返事を待つと欲しいと言っており、関係人調査においても、C の一方の当事者の病状の回復を待つと返事をしたいと述べている。監理課も、第 2 回の立会い実施後、C に本件請求がなされるまでの間 2 回にわたり連絡をとっており、C の返事を待っている状況である。

したがって、本件公道に係る境界確定協議が市に新たに成り、その協議が進行中であり、関係地権者の合意についてその返事が保留されている状況では、本件公道の境界は確定されていないと判断される。「別紙図面赤斜線部分」は、監理課が示した本件公道部分であるが、境界が確定されていないことから、請求人が主張する「別紙図面赤斜線部分」記載のとおり長野市の所有する公道が存在する、とは認められない。

## (2) 本件公道が、不法に占有されているか

請求人は、「C は、本件公道の内、本件土地 3 に面している別紙図面赤斜線部分に植木等を植栽し、不法に占有している」と主張している。上記 (1) で述べたとおり、本件公道が「別紙図面赤斜線部分」に存在しているかどうか境界確定の協議中であり、どこからどこまでが本件公道であるか、位置関係が明らかではない。

請求人は、陳述時において、本件公道の東隣まで道があり、現況として道の位置ははっきりしているわけで、突然なくなるということはない、と述べている。しかしながら、本件公道の位置関係が明らかでない状況で、別紙図面赤斜線部分に植木等が植栽されているかどうかは、はっきりしていない。

したがって、別紙図面赤斜線部分に植木等が植栽され、不法に占有されているかどうかは、現在なされている境界確定協議により境界が確定した後に判断されることであり、本請求日時時点で不法に占有されているかどうかの判断はできない。

## (3) 違法若しくは不当に財産の管理を怠る事実があるか

請求人は、「財産の管理を怠る事実があるとして、(中略) 監査委員に必要な措置を請求」している。請求人は、陳述において、「必要な措置」とは、昭和 49 年に官民界は決まって

いるのだから、植木を撤去するようというしかるべき指導をいただきたいということであると述べている。

「違法若しくは不当に財産の管理を怠る」とは、誠実な管理執行義務（法第138条の2）等に反するような、ずさんな管理を指すものと考えられ、さらに、「財産の管理を怠る事実」とは、「公有財産を不法に占有されているにもかかわらず何らの是正措置を講じない場合等」（行政実例昭和38年12月19日）とされている。

上記(1)、(2)で述べたように、昭和49年当時に境界確定しているものの、本件請求人から本件公道に係る境界確定協議申請が新たになされ、その協議中であり、どこからどこまでが本件公道であるのか明らかにはなっていない。また、不法に占有されているかどうかは、本請求日時点では明らかではない。

監理課では、請求人からの市道等境界確定協議申請に基づき、平成23年1月14日に境界立会いを実施し、このときはCの合意が得られなかったことから5月10日に再立会いを実施している。再立会い時には、本件公道の境界を確定すべく、Cに市としての調整案を示すなどして立会いを実施している。再立会いも、その場でCの合意が得られなかったことから、5月26日、6月2日とCに電話連絡して合意の有無を確認しようとしており、6月3日には、Cの長女から電話を受け、Cの一方の当事者の病状から、もうしばらく待つて欲しい旨の意思を確認している。関係人調査においても、この当事者は5月下旬に手術をし、現在リハビリ中である旨述べられており、返事を保留している合理的な理由が認められ、監理課としても協議の進行を漫然と放置しているものではなく、監理課におけるこれら一連の行為自体が重要な管理行為と認められる。

また、本件土地1、2と本件土地3との間の本件公道について、監理課では境界が確定した段階で、Cの植栽した植木が本件公道に食い込んでいることが明らかになったら、条例に基づき指導すると述べている。現在は境界確定の協議中であり、成立しなければ、どこからどこまでがその範囲なのか明確にならないのであって、それを明確にしなければその指導には動けない状況にある。

したがって、違法若しくは不当に財産の管理を怠っている事実があるとは認められない。

## 2 結 論

本件請求は、法242条に規定する違法若しくは不当に財産の管理を怠る事実は認められず、請求人の主張には理由がないものと判断するので、これを棄却する。

## 3 意 見

本件公道に係る境界確定協議申請がなされ、半年以上が経過している。関係地権者の都合によるところが大きいとは言えるものの、境界を早期に確定させるため、監理課としても引き続き努力されたい。また、その結果、不法占有が明らかになった際には、条例に基づき迅速・適切な対応をされたい。

本件請求は、歴史的経緯の中で国有財産であった膨大な数の法定外公共物に関わる様々



な問題から生じてきたものと考えられる。しかしながら、現在は、市の財産であることに変わりはなく、市においては市有財産の管理者としての責務を改めて自覚し、適切に財産管理されるよう要望する。