

青 市 監 第 1 6 1 号
令 和 3 年 3 月 1 日

請求人 様

青森市監査委員 杉 田 浩
同 西 谷 俊 広
同 奥 谷 進
同 奈良岡 隆

住民監査請求に係る監査の結果について（通知）

令和3年1月6日に地方自治法第242条第1項の規定に基づき提出された「青森市職員措置請求書」に係る監査の結果は次のとおりであるので、同条第5項の規定により通知いたします。

記

第1 請求の受理

本件請求について、所定の法定要件を具備しているか否かを審査したところ、請求書の調製に一部不備な点が認められたため、令和3年1月13日に書面による補正を求めた。

その後、補正がなされ同年1月29日にこれを受理した。

第2 請求の要旨

1 請求の要旨

ア 青森市長は管理する財産を適正に管理すること。

イ 法定外公共物である別紙1の水路用地（以下「当該水路用地」という）が違法又は不当に占有及び許可を得ることなく使用させている。

ウ 青森市長は平成17年より法定外公共物として当該水路用地を適正に管理しなければならないこととなっている。

エ 青森市長は当該水路用地について、「管理上支障を及ぼすおそれがある」としながら令和2年11月11日及び同年11月20日には違法又は不当に使用及び工作物の設置がされていることを確認しているも、何らの措置を講

ずることなく不作為な行為をしている。

オ・当該水路用地について測量をして水路用地を確定のうえ確保すること。

・当該水路用地を確保するとは、当該水路用地に設置されている工作物等を除去すること。

・当該水路用地に「雪・薬品（除草剤等）・ゴミ・石その他を捨てる等水路の管理に支障のある行為」の禁止の警告書を設置する措置を講ずること。

補足事項

(1) 青森市長が確認している「使用」について

・添付写真 No. 1 及び写真 No. 3 にあるように植栽及び工作物を確認している。

(2) 青森市長が確認している「工作物の設置」について添付写真 No. 1 にある擁壁（コンクリート・石積み）・ブロック塀・車庫及び写真 No. 3 にある生垣です。

(3) 「使用及び工作物の設置がされていることを確認している」ことについて

・令和 2 年 11 月 11 日午前 11 時 20 分頃公園河川課 A 主幹、同課 B 氏及び用地課 C 氏が現地目視している。（運転日報は情報公開を求めたが理由はなく開示されなかった。）

・令和 2 年 11 月 20 日午後 2 時頃上記の職員に加え用地課チームリーダーという方（名前は名乗らなかった）が現地で目視している。（11 月 20 日付け運転日報のとおり）

(4) オの「当該水路用地に設置されている工作物等を除去すること」としている「工作物等」とは上記（2）に記載しているものを指しています。

その他

(1) 雪捨ての確認について

公園河川課 A 主幹は、令和 2 年降雪があった後の 12 月 19 日以降に水路用地への雪捨てを確認し、写真を撮っていつている。

【請求の要旨に添付された事実を証する書面】

- ・（「青森県青森市岡造道●丁目●」の航空写真が掲載された Yahoo! 地図の資料）
- ・（「昭和 62 年度」「請求個所」と記載のある排水路整備箇所図の写し）
- ・（「写真 No. 1・2 境界」「写真 No. 3・4」と記載のある国有財産特定図面の写し）
- ・（「写真 No. 1・2 右境界」「写真 No. 3・4」と記載のある国有財産特定図面

の写し)

- ・(No. 1・No. 2の写真が掲載された資料)
- ・(No. 3・No. 4の写真が掲載された資料)
- ・(11月20日の運転日報の写し)

第3 監査の実施

本件請求について、地方自治法第242条第5項の規定により、次のとおり監査を実施した。

1 請求人の証拠の提出及び陳述

地方自治法第242条第7項の規定に基づく証拠の提出及び陳述について、請求人から行わないとの回答があったことから、請求人陳述は実施しなかった。

2 監査対象部局に対する事情聴取

都市整備部用地課（以下「用地課」という。）及び同部公園河川課（以下「公園河川課」という。）を監査対象部局とし、弁明書及び関連する資料、その他証拠書類等必要な資料の提出を求め、令和3年2月5日に用地課職員及び公園河川課職員から本件請求について事情聴取を行った。

(1) 事情聴取の主な内容

- ・法定外公共物について
(概要)
(国有財産の譲与)
(市における状況と管理)
(境界確定していない法定外公共物に係る市の対応)
- ・本件水路について
(概況)
(請求人の相談等に係る経緯)
- ・弁明書の説明

(2) 提出資料

① 令和3年2月4日提出資料

- ・弁明書
- ・住民監査請求書補足事項等への弁明内容

- ・証拠資料
- ② 令和3年2月5日提出資料
 - ・青森市職員措置請求書に係る事情聴取項目への説明内容
- ③ 令和3年2月9日提出資料
 - ・住民監査請求に係る関係人事情聴取 質問事項への回答
 - ・法定外公共物管理事務マニュアル（抜粋）
 - ・請求人への対応記録
 - ・事情聴取による事実確認
 - ・D様所有地と本市水路の間にあるコンクリート擁壁について（令和3年1月8日付け青市用第662号）
 - ・本件水路に係る公図及び地積測量図
- ④ 令和3年2月10日提出資料
 - ・撮影方向図・写真
 - ・用地課管理財産（法定外公共物）件数の推移
 - ・法定外公共物の譲与 譲与手続に関するガイドラインの解説の写し
 - ・法定外公共物に係る国有財産の譲与手続に関するガイドラインの送付について（通知）の写し
 - ・本件水路の特定表示・用語の説明
 - ・登記事項証明書
- ⑤ 令和3年2月12日提出資料
 - ・法定外公共物（岡造道●丁目）の不法占用への対応手順及び各対応状況

3 監査対象事項

本件請求は、青森市職員措置請求書、事実証明書及び補正書の内容から総合的に判断して、市所有の水路用地（青森市岡造道●丁目●●●番●●地先～同●●●番●地先及び同●●●番●地先）が工作物の設置により占用され許可を得ることなく使用させているという財産管理における不作為が、地方自治法第242条第1項に規定する違法若しくは不当に財産の管理を怠る事実にあたることを主張するものであると解し、これを監査対象とした。

第4 監査の結果

1 事実関係

(1) 法定外公共物について

① 概要

一般に利用されている道路、河川、公園、海浜地、用悪水路、溜池等を公共物といい、そのうち、道路法、河川法、下水道法、海岸法等の特別法で管理方法等が定められているものを法定公共物というのに対して、特別法が適用（準用含む。）されないものをいわゆる法定外公共物という。

法定外公共物の大部分は、近代的所有権制度が確立された明治期以前に、自然発生的に形成され又は時の為政者や地域住民によって作られて一般公衆の利便に供されていた公物である。

明治初期に地租改正事業の一環として実施された官民有区分により官有地（国有地）及び民有地に分類された。

② 公共物の管理

公共物の管理には「機能管理」と「財産管理」の二つの概念がある。「機能管理」とは、道路の補修、草刈りや川の浚渫等公共物としての機能を維持させるための管理をいい、利用実態上は市町村が管理を行っていた。

一方、「財産管理」については、隣接する土地との境界確定等財産保全に関する事務をいい、国の公共用財産として、国有財産法に基づき機関委任事務として各都道府県知事にその管理が委ねられていた。

この結果、法定外公共物の管理は、境界確定、用途廃止等の一部の権限を国に留保しつつ、その他の管理は地方公共団体という二元管理状態となっていた。

③ 法定外公共物に係る国有財産の譲与

平成12年4月1日に施行された「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」により「国有財産特別措置法」の一部が改正され、法定外公共物である、里道・水路（溜池、湖沼を含む。）のうち現に公共の用に供されている国有財産を市町村に譲与するための法律上の根拠が整備された。

譲与財産の特定方法については、公図等の写しを用いて譲与を受ける法定外公共物の箇所を特定すれば足りることとされ、里道・水路の起終点は明示することとするが、その幅員及び面積は示す必要がなく、譲与の申請に際して測量図、求積図等の添付は不要とされた。

また、市町村に譲与された法定外公共物にあつては、財産管理は、市町村の自治事務となるので、市町村が適切と判断する方法により管理を実施することとされた。

(2) 本市における法定外公共物の状況について

① 概況

用地課提出資料「用地課管理財産（法定外公共物）件数の推移」によると、本市が譲与を受け管理している法定外公共物は、令和3年2月4日現在約31,600件であり、その内訳は、道路が約7,400件、水路が約24,200件である。

これらの法定外公共物については、主として、道路の機能管理は都市整備部道路維持課と農林水産部農地林務課、水路の機能管理は公園河川課と農地林務課、財産管理は用地課が担当している。

② 法定外公共物の管理における関係法令

地方公共団体における財産の管理及び運用については地方財政法第8条、事務の執行管理については地方自治法第138条の2に規定されている。

地方財政法（昭和23年7月7日法律第109号）

第8条 地方公共団体の財産は、常に良好の状態においてこれを管理し、その所有の目的に応じて最も効率的に、これを運用しなければならない。

地方自治法（昭和22年4月17日法律第67号）

第138条の2 普通地方公共団体の執行機関は、当該普通地方公共団体の条例、予算その他の議会の議決に基づく事務及び法令、規則その他の規程に基づく当該普通地方公共団体の事務を、自らの判断と責任において、誠実に管理し及び執行する義務を負う。

本市における法定外公共物については、青森市法定外公共物管理条例（平成17年4月1日条例第199号）に基づき適正な管理を図っている。

③ 法定外公共物の境界確定

境界確定とは、土地の所有権の及ぶ範囲である境界を登記資料と整合性を図ったうえで確定するもので、所有権者相互の合意による私法上の契約である。

市では、境界確定がなされずに国から譲与された市内に点在する多くの法定外公共物について、市が全て測量及び立会による境界確定を行うことは、物理的・

財政的に極めて困難であり、土地所有者からの境界確定申請や地籍調査、法務局地図作成作業、開発行為等の機会を捉えて法定外公共物の境界確定を行っている。

(3) 本件水路について

① 本件水路の現状

本件水路は、青森市岡造道●丁目の住宅地に位置している。

平成 17 年 3 月 31 日に国から譲与を受けた延長約 127m の機能を有する水路であり、隣接する公衆用道路以外の私有地は 20 筆ある。

水路用地全体の境界確定はしていないが、1 筆を除いて地積測量図が法務局に登録されている。

② 不法占用に係る市の対応方針

許可を受けていない占用については、国有財産の譲与以前から既に占用されているなど経緯が不明なものが存在することもあり、市内全ての法定外公共物の不法占用の状況を調査・把握し、是正することは非常に困難であることから、近隣住民からの通報等を通じて、その都度現地確認をし、必要に応じて行政指導を行っている。

具体的な手順について、用地課から次の説明があった。

具体的な手順としては、

ア 根拠資料として公図、地積測量図を確認し、現地調査（現地にて巻き尺等で計測）をしたうえで、概ねの境界を把握する。

イ 関係者からの事実確認、現地立会を実施の上、アで把握した境界を示し、境界に係る両者の認識を確認する。

ウ イの結果、工作物等による不法占用が確認できた場合、行政指導を実施する。

としてきたところ。

なお、行政指導は、基本的に原状回復（不法占用物の除却）を求めることになるが、状況により売払や占用許可の申請を指導する場合もあり、個別に判断することとなる。

③ 請求人からの通報に係る経緯

用地課提出資料「請求人への対応記録」「事情聴取による事実確認」「D様所有地と本市水路の間にあるコンクリート擁壁について(令和3年1月8日付け青市用第662号)」「法定外公共物(岡造道●丁目)の不法占用への対応手順及び各対応状況」によると、本件水路に係る請求人の相談を契機とした市の対応

は次のとおりである。

【相談】

令和2年11月9日に請求人から用地課へ水路上への工作物（柵）の設置及びそのことに対する占用等許可を受けたい旨の相談があった。

用地課及び公園河川課は、同月11日現地で請求人と立会を行った際、相談内容については条例上許可し難い旨を伝えた。

【通報】

請求人との会話を通じ、請求人所有地、その対側地及びその両隣の石積み、コンクリート擁壁、生垣が水路用地の不法占用に当たる可能性を認識した。

【対応】

同日、青森地方法務局（以下「法務局」という。）に本件水路用地に関する公図、地積測量図の交付申請を行った。

同月16日に、公図2件、地積測量図6件の交付を受け、同月17日公図を貼り合わせたうえで、地積測量図を基に各土地における寸法を記入した図面を作成した。

同月20日請求人、用地課、公園河川課により現地立会を行い、地積測量図から判断すると対側地のコンクリート擁壁が水路用地に設置されている可能性があることを確認した。

【通報に関する調査等】

上記のほか、法務局に対して本件水路用地に関連する登記事項証明書等の交付請求を次のとおり行い、受領した。

- ・令和2年12月21日登記事項証明書19件
- ・令和3年1月15日登記事項証明書1件
- ・令和3年1月22日地積測量図3件、登記事項証明書4件

令和3年1月5日水路一帯の降雪状況を現地確認しに行ったが、まとまった降雪により一帯の状況把握が困難であった。

同月8日登記情報を基に、請求人所有地の対側地所有者に対し、コンクリート擁壁についての事実確認を行うことを郵送にて通知したところ、同月14日、代理人として不動産業者から電話連絡があったため、同日不動産業者を訪問しコンクリート擁壁施工経緯などの事情聴取を行った。所有者以外に当該土地の管理を依頼されていた者など複数の関係者が判明したため、同月26日及び27日当該関係者に電話により事情聴取を行うとともに、融雪後の立会等、今後の事実確認への協力を依頼した。

上記のとおり市は、請求人の指摘するコンクリート擁壁、石積み等を含めた水路に隣接する工作物に係る調査として土地調書の作成、地積測量図等の登記

情報の確認などを実施済みで、雪どけ後、速やかに現地調査を行い、関係者への事実確認をすることとしている。

2 監査委員の判断

以上のような事実関係の確認、関係職員からの事情聴取等に基づき、次のように判断する。

① 境界確定がされずに国から譲与された多くの法定外公共物について、市が全て測量及び立会による境界確定作業を行うことは、物理的・財政的に極めて困難であり、土地所有者からの境界確定申請や地籍調査、法務局地図作成作業、開発行為等の機会を捉えて法定外公共物の境界確定を行っている状況は、やむを得ない事情とも言えることから、国から譲与されて以来、これまで本件水路用地の境界確定がなされてこなかったことをもって違法若しくは不当であるとは言えない。

② 地方自治法第 242 条第 1 項に規定する住民監査請求における「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、何ら是正措置を講じない場合等をいう。」（昭和 38 年 12 月 19 日付け自治省行政課長通知）とされており、平成 20 年 5 月 14 日横浜地方裁判所の判決では、「普通地方公共団体の執行機関は、公有財産たる土地（地方自治法 238 条 1 項 1 号）が第三者に占有され、時効取得等によってその財産的価値を減少するおそれが生じている場合には、これを阻止する義務を負い、これを行わないことが、不法占有開始の事情、交渉の経緯、放置期間の長さなどの諸要素を総合的に考慮し、当該執行機関の裁量権の逸脱又は濫用と認められる場合には、地方自治法 242 条 1 項所定の財産管理を違法に怠る事実に該当する」とされている。

これを本件についてみると、令和 2 年 11 月 11 日に本件水路用地の不法占有の可能性を認識した後、不法占有に係る市の対応方針（第 4、1、(3)、②）の手順に従い、速やかに根拠資料（公図及び地積測量図等）の収集に着手するなど作業を進めており、本件請求があった令和 3 年 1 月 6 日時点においては、具体的な行政指導等までには至っていないものの、是正に向けた準備がなされており、さらに、これ以降においても、当該対応方針に基づき、上記事実関係のとおり（第 4、1、(3)、③）本件水路用地の調査等を行い、対側地の土地所有者等と境界の確認協議がなされるまで進んでいる。

また、対側地以外の本件水路用地に隣接する全ての土地所有者についても、境界の確認に向けて必要な根拠資料の調査を終え、雪どけ後速やかに現地調

査を行うこととしており、何らの是正措置を講じていないとは言えない。

したがって、違法若しくは不当に財産の管理を怠る事実には該当するとは認められない。

- ③ また、本件請求の水路用地に「雪・薬品（除草剤等）・ゴミ・石その他を捨てる等水路の管理に支障のある行為」の禁止の警告書設置を求める措置については、水路の機能管理に関する事項であり、平成15年4月22日東京高等裁判所の判決によると「道路の管理といっても、道路としての機能の維持・発揮に支障が生じないようにするための道路行政上の管理の面と、その財産的価値の維持・保全を目的とする財産的管理の面とがあり、住民訴訟の対象となるのは、後者の財産的管理に限られ、前者の道路行政上の管理はその対象にはならないというべきである。」とされていることから、住民監査請求の対象に該当しない。

- ④ なお、請求人の求める「測量をして水路用地を確定」は、「境界確定すること」と解するが、市は不法占用に係る市の対応方針（第4、1、(3)、②）に記載の対応を行う予定であり、測量等に費用を要する境界確定を行わずとも、不法占用等の是正が可能な場合においては合理的な方法であると言える。

3 結論

監査の結果、本件請求のうち、水路用地に警告書設置を求める点については不適法につき却下し、その余の請求については理由がないものと認めこれを棄却する。

第5 監査委員の意見

監査結果は以上のとおりであるが、次のとおり意見を付記する。

監査を進めていくなかで、請求人が提出した請求内容の補足事項にある「情報公開を求めたが理由はなく開示されなかった」、「名前は名乗らなかった」、「(市職員は)水路用地への雪捨てを確認し、写真を撮っていつている」という内容などについて、市職員の主張と食い違いが生じていることが確認され、コミュニケーションがうまく行われなかったことにより生じた誤解が、本件請求に至る要因のひとつになっているものと推測される。

法定外公共物には境界が不明確なものが多数存在するなかで、市はこれらを適正管理していくうえで、不法占用是正の手掛かりとなる地域住民からの通報は大変重要であることから、不法占用に係る市の対応方針（第4、1、(3)、②）の具体的な手順に基づき、より丁寧な対応に努められたい。