

福山市監査委員告示第 6 号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第4項の規定により実施した監査の結果について、同項の規定により公表します。

2014年（平成26年）5月12日

福山市監査委員	勝 岡 慎 治
福山市監査委員	中 西 正 則
福山市監査委員	徳 山 威 雄
福山市監査委員	早 川 佳 行

住民監査請求に係る監査結果

第1 監査の請求

1 請求書の提出

2014年（平成26年）4月7日に、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項の規定により住民監査請求書の提出があった。

2 請求人

（略）

3 請求の要旨

請求の要旨は、住民監査請求書によれば、次のとおりである。

- (1) 本件は、福山市松永支所松永建設産業課の要請により、請求人が2008年（平成20年）8月8日に土木常設員として現地で立会いしたものであり、境界確認申請書（決裁2010年（平成22年）12月2日付け。以下「本件申請書」という。）の書類一式は、現地での立会い以降、2013年（平成25年）12月16日の個人情報の開示を請求した時まで一読の機会も設けられていない。関係書類一式は、同年12月17日に入手したものである。

本件申請書における請求人の承諾書は、土木常設員として境界確認の当日の日当支弁に必要との説明があり求められたので署名したものであり、境界確認を承諾したのではない。また、後日捺印を求めに来宅するとのことであったが、実現していない。

開示請求により入手した本件申請書によると、里道が民地として無償で払い下げられたと同様の結果になっており、本件申請書の書類一式は、公文書偽造に該当する。

- (2) 里道の一部が第三者の工場の敷地・駐車場として占有されており、しかも、同工場東側の溜池の堰堤上の延長である里道は、高さ約3メートルの護岸としてコンクリートブロックで築かれ遮断されているため、通行できない状態になっている。

しかも、同工場西側から概観すると、里道が従来と異なり、かなりの角度で屈曲していることから、同工場建物の南側及び南西角部が工場敷地の一部として取り込まれているものと推察される。また、同工場建物西南の角柱が里道に構築されているものと推察される。境界確認の結果、福山市の里道を土地所有者に不法に譲渡したことになる。

市の財産である里道の管理がずさんなため、現状では当該里道の東西通行は不可能となっており、福山市長は里道の元のコースを回復すべきである。

第2 請求の受理

本件請求については、2014年（平成26年）4月11日に提出された補正書と併せ、自治法第242条に規定する要件を具備しているものと認め、受理した。

なお、本件の請求内容には、請求人自らの憶測に基づくものが種々含まれており、また、事実証明として提出されている図面等についても、具体性・特定性に欠けるものと考えられ、監査請求の特定を欠いた面があったことを付言する。

第3 監査の実施

1 監査対象事項

請求の要旨から、本件の監査対象事項を次のとおりとした。

I 請求の要旨(1)について

ア 本件境界確認が、自治法第242条第1項に規定する財務会計上の行為であると言えるかどうか。

イ 財務会計上の行為と言える場合、この境界確認に対する住民監査請求が、自治法第242条第2項に規定する期間内に請求された請求であるかどうか。また、期間内に請求できなかった場合、同項ただし書に規定する「正当な理由がある」と言えるかどうか。

II 請求の要旨(2)について

里道の管理がずさんなため、当該里道の東西通行は不可能となっており、福山市長は里道の元のコースを回復すべきという主張について、自治法第242条第1項に規定する「財産の管理を怠る事実がある」と言えるかどうか。

2 監査対象部局

市民局松永支所

第4 請求人の証拠の提出及び陳述

1 請求人に対して、自治法第242条第6項の規定により、2014年（平成26年）4月18日に新たな証拠の提出及び陳述の機会を与えた。

当日は、請求人1人が請求の要旨を補足する陳述を行うとともに、新たな証拠が提出された。

2 陳述の趣旨は、次のとおりである。

住民監査請求の案件は、私が土木常設員として立会いしていたときの問題である。

私は、2013年（平成25年）12月16日に個人情報の開示請求するまで、この事実を知らなかったし、承諾書により境界確認を承諾した覚えはない。承諾書は、日当支給のためにサインしたものである。

私は、土木常設員として2年間で4回くらい立会いしたが、最初の立会いでは、承諾書に記名押印をしていた。その後の立会いは、市担当者から後日押印してもらいに行くという説明があったので、印鑑は持って行かずにサインだけをする事とした。

2008年（平成20年）8月8日の立会いも、承諾書は、日当支給のためにサインしたもので承諾した覚えはない。また、市担当者から後日押印してもらいに行くということであったが、その後市担当者は来ていない。

次に、里道については、昔、池の土手からまっすぐ通っていたものが、現在は曲がって境界確認されているように思われる。それは、以前の大雨により、工場東側の池の土手が決壊し、補修工事を行っているが、その補修工事の時に里道を曲げたように今なっている。この工事については、はっきりと分からないが、10年ちょっと前ぐらいにやっているのを私は見ている。

また、高さ約3メートルのコンクリートブロックを設置したことにより、里道が遮断され通行できなくなっている。

さらに、昔、工場北側は、藪泥を取る山であった。山の南側が工場敷地になったのは、工場を建てた時だと思う。その後に工場を南に拡張したことにより、里道の位置が分からなくなり、昔の里道の上に工場の建物の角柱が入ったのではないかと思われる。

また、住民監査請求書に書いてあるように、里道が曲がって境界確認されていることは承諾できないし、コンクリートブロックにより遮断され、通行できなくなっている。そして、昔の里道の上に工場の建物の角柱が入っているように思われる。ただ、昔の里道の位置については、はっきり分からないし、里道が通れないという住民からの苦情は私のところにはない。また、里道の上に建物の角柱が入っているという証拠もない。しかし、境界確認申請に係る公文書偽造及び福山市の里道の管理がずさんなため、今回の住民監査請求書を提出した。

第5 関係執行機関の陳述

1 市民局松永支所に対して意見の陳述を求めたところ、当該関係機関から陳述書及び関係書類の提出があった。

2 陳述の趣旨は、次のとおりである。

(1) 請求の要旨(1)について

境界確認においては、官地（水路・道路（里道を含む。））に接している土地所有者又は土地所有者の代理人が申請者となり、官地の管理者へ境界確認の手続きを行うこととなる。

里道とは、道路法の適用又は準用を受けないものをいい、現在では法定外公共物とされている。一般的には赤線と呼ばれており、その多くは地域住民等によって作られ、農道として公共の用に供されていたものである。明治初期の地租改正により、国有地に分類されていたが、2005年（平成17年）3月23日に本市が国から法定外公共物として譲与されたものである。

本件里道の境界確認に係る承諾書には、請求人の土木常設員としての署名がなされており、承諾されていると認識している。また、土木常設員の日当支弁も立会日を確定し、支給済みである。

なお、土木常設員の権限については、本市は福山市土木常設員設置規則（昭和41年規則第53号）により、「道路及び公有地の境界に関する事務等について市に協力すること」を職務とすると規定している。道路及び公有地の境界に関する協力とは、市と土地所有者双方の合意が得られない場合に、第三者的な立場で昔の状況などの助言を行い双方合意を促すものである。本件のように、本市と土地所有者双方が合意しているにもかかわらず、土木常設員が合意しないことにより境界が確定しないということはない。

本件の場合、土地所有者の合意により適正に境界確認を行ったものであり、公文書偽造という請求人の主張を認めることはできない。

(2) 請求の要旨(2)について

本件里道における土地所有者との境界は、2008年（平成20年）5月8日及び同年8月8日に、請求人も含め関係者の立会いにより、境界の確認を行い1.2メートルの幅を確保し境界を確定したものであり、不法に譲渡したものではない。

関係資料によると、コンクリートブロックは、建物増築に伴う従業員の増により、工場従業員駐車場として利用する目的で、1987年（昭和62年）から1994年（平成6年）までの間に築造されたと推測される。

境界確認を行った里道は、現在、境界確認時の土地所有者から所有権の移転を受けた者の工場の敷地の一部として利用されている。

当該里道の通行状況としては、地域住民の通行はほとんどないと推測される。また、コンクリートブロックにより通行は遮断されており通行不能な状態であるが、当該里道には、施工者不明の一部付け替え道路（昇降路）があり、地域住民から通行不能に関する苦情を受けたことはない。

現況から判断すると、管理上好ましい状況ではないため、占有者である土地所有者と対応について協議しているところである。

地域住民の通行上支障を生じる可能性もないとは言えないため、今後占有者である土地所有者に対して占用許可等の手続きを行うよう指導していくこととしている。

なお、請求人は、工場建物西南の角柱が里道に構築されていると指摘しているが、1992年（平成4年）8月10日の境界確定により、同工場建物は里道内に建築されてはいないことが明らかであるため、請求人の主張を認めることはできない。

里道の境界は既に確定しており、里道を元のコースへ回復するよう求める請求人の主張を認めることはできない。

また、国から市へ譲与された時点と現状は変わっておらず、請求人の主張する里道の元のコースの位置関係は不明である。

第6 監査の結果

(本文)

本件住民監査請求については、監査委員合議の結果、次のとおり決定した。

I 請求の要旨(1)について

本件境界確認に係る請求については、自治法第242条第2項の要件を具備していないと判断し、「却下」する。

II 請求の要旨(2)について

里道の管理がずさんなため、当該里道の東西通行は不可能となっており、福山市長は里道の元のコースを回復すべきという主張については、理由がないものと判断し、「棄却」する。

(理由)

I 請求の要旨(1)について

ア 本件境界確認が、自治法第242条第1項に規定する財務会計上の行為であると言えるかどうか。

自治法第242条第1項は、「普通地方公共団体の住民は、当該普通地方公共団体の長又は職員について、違法若しくは不当な財産の取得、管理若しくは処分、契約の締結があると認めるとき、又は違法若しくは不当に財産の管理を怠る事実があると認めるときは、これらを証する書面を添え、監査委員に対し、監査を求め、当該行為を防止し、若しくは是正し、若しくは当該怠る事実を改め、又は当該行為若しくは怠る事実によって当該普通地方公共団体のこうむった損害を補填するために必要な措置を講ずべきことを請求することができる。」旨規定している。

本件請求に係る里道は、道路法（昭和27年法律第180号）が適用されない「法定外公共物」であり国有財産とされていたが、「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2000年（平成12年）4月1日に施行されたことに伴い、国有財産特別措置法（昭和27年法律第219号）の一部が改正され、「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、市町村の申請により譲与され、市町村が管理、処分を行うこととされた。

そのため、本市は、当該里道について、国有財産特別措置法第5条第1項第5号の規定に基づき、2005年（平成17年）2月9日付けで財務大臣及び広島県知事に対し、国有財産譲与申請を行い、2005年（平成17年）3月23日付けで、中国財務局長と国有財産譲与契約を締結し、同日付けをもって本市に所有権が帰属したものである。

本件里道を含む法定外公共物は、福山市法定外公共物管理条例（平成17年条例第21号）に基づき、公有財産として管理している。

請求人が主張する里道の境界確認に係る本市の事務処理については、福山市財産管理規則（昭和 41 年規則第 10 号）によるほか、国有財産法（昭和 23 年法律第 73 号）の規定に準じ、境界確定を行うこととされている。

国有財産法第 31 条の 3 は、「各省各庁の長は、その所管に属する国有財産の境界が明らかでないためその管理に支障がある場合には、隣接地の所有者に対し、立会場所、期日その他必要な事項を通知して、境界を確定するための協議を求めることができる。」（第 1 項）、「第 1 項の協議が調った場合には、各省各庁の長及び隣接地の所有者は、書面により、確定された境界を明らかにしなければならない。」（第 3 項）と規定している。

そのため、本市は、里道など、公図に地番のついていない土地との境界確定において、申請人から協議を求められた場合、境界が明らかでないものについては、協議を求められた申請人から公図など関係書類を添えて境界確認申請書を提出させることとしている。その後、その申請に基づき、申請人、本市の担当者、隣接土地所有者全員、その区域の土木常設員その他境界確認に必要な関係者の立会いを求め、その合意により関係者が承諾書に署名押印を行い、境界標柱等を設置し境界を確定することとしている。なお、境界確認申請に係る関係書類は本市が保管することとしている。

この境界確認については、「市と隣接土地所有者とが対等の立場で所有権の範囲（土地境界）について協議するものであり、両者の合意により境界に関する協議が調った場合には、これにより公有地と隣接地との所有権の範囲が確定されるものと解するのが相当である。」（福岡地裁平成 20 年 4 月 22 日判決）とされている。

また、「国有財産に関する境界確定協議については、国有財産法により行政庁と隣接地所有者とが対等の立場で協議することが予定されているもので（同法第 31 条の 3）、私法上の契約の性質を有するものであり、行政庁の優越的地位に基づいてなされるものではないと解されるところ、国有財産の場合と公有財産の場合とで法的性質が異なるものとは認められない。」（福岡高裁平成 21 年 2 月 4 日判決）とされている。

したがって、本件境界確認に係る境界確定は、私法上の契約の性質を有するものであり、財務会計上の行為に該当する。

イ 財務会計上の行為と言える場合、この境界確認に対する住民監査請求が、自治法第 242 条第 2 項に規定する期間内に請求された請求であるかどうか。また、期間内に請求できなかった場合、同項ただし書に規定する「正当な理由がある」と言えるかどうか。

自治法第 242 条第 2 項は、「前項の規定による請求は、当該行為のあった日又は終わった日から 1 年を経過したときは、これをすることができない。ただし、正

当な理由があるときは、この限りでない。」と規定している。

同項ただし書に規定する「正当な理由」とは、監査請求について客観的な障害がある場合、すなわち、当該行為が秘密裡に行われた場合や天災、地変等があった場合などを指し、個人的、主観的事情は含まないとされている。

この「正当な理由」の有無は、「当該行為が秘密裡にされた場合に限らず、普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査を尽くしても客観的にみて監査請求をするに足りる程度に当該行為の存在又は内容を知ることができなかつた場合には、特段の事情がない限り、当該行為を知ることができたときから相当な期間内に監査請求をしたかどうかによって判断すべきものである。」（最高裁平成14年9月12日判決）とされている。

そして、「通常の注意力でなく相当の注意力をもってする調査を判断基準として、この趣旨を考慮すると、住民が相当の注意力をもってする調査については、マスコミ報道や広報誌等によって受動的に知った情報だけに注意を払っていれば足りるものではなく、住民であれば誰でもいつでも閲覧できる情報等については、それが閲覧等を行うことができる状態に置かれれば、その頃には住民が相当の注意力をもって調査すれば客観的にみて知ることができるといふべきである。」（東京高裁平成19年2月14日判決）とされている。

本件では、境界確定は2008年（平成20年）8月8日になされており、既に同日から1年以上が経過している。さらに、当該関係機関によれば、その後作成された境界確定実測図等が整ったため、この境界確認について、2010年（平成22年）12月2日に決裁を行っているが、その日からも既に1年以上が経過している。また、本件では、請求人は境界確認を承諾していないと主張するが、境界確認申請における承諾書に土木常設員として立会者欄に署名していることはまぎれもない事実であることから、その後相当の注意力をもって調査するならば、いつでも客観的にみて監査請求をするに足りる程度に本件境界確認の存在及び境界確定内容を知ることができたといふべきである。

よって、本件境界確認の存在及び境界確定内容を相当な注意力をもって調査すれば知ることができた時点から相当な期間内（1年以内）に監査請求がなされたとはいえず、また、1年以上を経過していることに「正当な理由がある」とは認められない。

したがって、**本件境界確認に係る請求については、自治法第242条第2項の要件を具備していないと判断し、「却下」する。**

II 請求の要旨(2)について

里道の管理がずさんなため、当該里道の東西通行は不可能となっており、福山市長は里道の元のコースを回復すべきという主張について、自治法第 242 条第 1 項に規定する「財産の管理を怠る事実がある」と言えるかどうか。

前述のとおり、自治法第 242 条第 2 項本文の規定は、監査請求の対象事項のうち、財務会計上の行為については、「当該行為のあった日又は終わった日から 1 年を経過したときは、監査を請求することができない。」と規定しているが、そのうち財産の管理を怠る事実に係る請求は、「このような期間制限は規定されておらず、怠る事実が存在する限りは、これを制限しないものとする（1 年以上経過していても可能）」とされている。

財産の管理のあり方について、地方財政法（昭和 23 年法律第 109 号）第 8 条は、「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。」と規定している。

また、自治法第 138 条の 2 は、「普通地方公共団体の執行機関は、（中略）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。」と規定している。

そのため、住民監査請求における財産管理の状態における「違法若しくは不当に財産の管理を怠る」（自治法第 242 条第 1 項）とは、誠実な管理執行義務等に反するよう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をいう。」（昭和 38 年 12 月 19 日付け自治省通知）とされている。

また、どのような事実が違法に財産の管理を怠る事実にあたるかどうかについては、「普通地方公共団体の執行機関は、公有財産たる土地（自治法第 238 条第 1 項第 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、自治法第 242 条第 1 項所定の財産管理を違法に怠る事実にあたる」（横浜地裁平成 20 年 5 月 14 日判決）とされている。

ア 里道の東西通行が不可能という主張について

道路の通行については、「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管理の面があり、住民訴訟の対象となるのは、後者の財産管理に限られ、前者の道路行政上の管理はその対象とならないというべきである。」（東京高裁平成 15 年 4 月 22 日判決）とされており、住民監査請求においても、同様に解され、本

件請求に係る里道の通行については、道路行政上の管理の問題である。

したがって、請求人の里道が通行できないとする主張は、住民監査請求の対象にならない。

イ 里道が土地所有者に不法に譲渡されているという主張について

請求人が主張する本件里道が、不法に譲渡されている事実があるかを調査した。調査した結果、現地調査において、本件里道上に高さ約 3 メートルのコンクリートブロックが構築されていることを確認した。関係資料を閲覧した結果からすると、本件里道は 2005 年（平成 17 年）3 月に国から本市に譲与された時点では、すでにコンクリートブロックが設置されていたはずである。

なお、このコンクリートブロックの設置にあたっての占用許可手続きについては、確認することができなかったが、別に里道に代わる代替の通路が確保されている状況である。

また、2008 年（平成 20 年）5 月 8 日及び同年 8 月 8 日の境界確定（本市及び土地所有者全員が合意している）に基づき、境界標を里道と隣接地との間に設置しており、一定の幅員は確保されている状況であるため、不法に譲渡されているとは言えない。

なお、占用許可手続きがなされないまま、里道の一部を境界確認時の土地所有者から所有権移転した者の敷地内通路として使用されている実態があり、使用している者は、その事実を承知している。

ウ 第三者の工場建物の南側及び南西角部が工場敷地の一部として取り込まれており、また、同工場建物西南の角柱が里道に構築されているという主張について

現地調査において、当該箇所の里道の境界を確認したところ、第三者の工場建物南西角部及び西南の角柱のところの境界標は 1992 年（平成 4 年）8 月 10 日の境界確認において設置され、また、同工場建物南側の境界標は 2008 年（平成 20 年）5 月 8 日及び同年 8 月 8 日の境界確認において設置されたものであり、第三者の工場建物の敷地の外側にあり、請求人の主張には理由がない。

エ まとめ

本件里道については、手続きが一部なされないまま占有されており、一部改善が必要などころはあるが、本件里道の現状を確認する限り、少なくともここを通行する人はほとんどなく、緊急に通行を確保しなければ一般の通行に重大な支障があるといった状態にあるとは認められない。また、何らかの手続きによって解決を図らなければ、土地の財産的価値が毀損されるという状況にもない。

また、本件のような里道すべてについて、調査を実施し、復元等の管理をすることは物理的・財政的に困難であり、地域住民からの要望を受け、また、開発行

為等の機会を捉えて是正措置を講ずるしかないことはやむを得ないと考えられる。

本件については、現段階において、行政上の手続き（占用許可等）について、境界確認時の土地所有者から所有権移転した者と協議を開始しており、現実的な解決を図ろうとする判断に合理性を欠く点があるということとはできない。

これらの事情を総合的に判断すると、里道の管理について本市が有する裁量権の逸脱又は濫用があるとまでは言うことができず、したがって、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がある」とは認められない。

よって、「市の財産である里道の管理がずさんなため、現状では当該里道の東西通行は不可能となっており、福山市長は里道の元のコースを回復すべきである。」とする請求人の主張には理由がないものと判断し、「棄却」する。

なお、関係機関の陳述及び関係資料を閲覧した結果、本件里道の位置は国から譲与された当時と同様のものであり、請求人の主張する里道の元のコースを確認することはできなかった。

第 7 付記

監査結果は以上のとおりであるが、本件に関連して、境界確認における本市の土木常設員の職務について付言する。

本市は、道路及び公有地の境界確認について、福山市土木常設員設置規則（昭和 41 年規則第 53 号）の規定に基づき、「道路、堤塘、溝渠、溜池等の維持管理を円滑にして住民の福祉を図るため、土木常設員を設置し、市の事務に協力を得る」こととし、土木常設員は道路及び公有地の境界に関する事務について、市に協力することを職務としている。

土木常設員は、地方公務員法（昭和 25 年法律第 261 号）第 3 条第 3 項第 3 号に規定する特別職に属する地方公務員であり、福山市土木常設員設置規則に基づき定めた「福山市土木常設員の職務等について」によれば、境界線確認申請等については、申請人、関係する土地所有者、水利関係者等と異なり、担当区域における住民と市との関係にあって、公正・公平な第三者的な立場で同意・承諾等を行うこととしている。

土木常設員の同意・承諾を得られなかった場合でも、本市及び隣接土地所有者全員が合意すれば、境界は確定するものである。