

# 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

2015年（平成27年）5月18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。

福山市が2010年度（平成22年度）から2013年度（平成25年度）にかけ実施した農業法人の営農区域内の市道改修事業において、現状と公図との事前の調査が不十分なまま着手し、途中の異議も無視して強引に施工し、2013年（平成25年）10月まで工期延長し、一部を修正し工事を完成した。

しかし、メインの幹線道路を曲げるなど、公共道路としてはあまりに不自然な箇所が複数ある。完成後、担当の農林整備課長と協議してきたが、納得できる説明はない。

2013年（平成25年）3月頃から、完成後の工事内容に疑念を持ち、耕地整理の資料を探し、法務局で公図を求め、市への情報公開請求や専門家の意見を聞くなど手がかりを求めていたところ、土木管理課に工事に反映されていない境界線承認願（a町b番地）が1970年（昭和45年）に提出されていたことが判明し、2015年（平成27年）3月19日に個人情報の開示請求を行い入手した。

それによると、完成している工事の現況と矛盾があり、公図上の水路幅で約100m余りが農地（田）に取り込まれ、その部分は市の管理を怠る財産と想定でき、そうでなくても狭い道路がさらに道路幅が実質狭くなり、地域の不利益を生じている。

以上の事実の経過を基に判断すると、

1970年（昭和45年）、1984年（昭和59年）の境界線承認願は、相手方不在のまま境界確認がなされている。

工事前になされた2012年（平成24年）11月14日の境界確認は、1970年（昭和45年）の境界線承認願を開示せず、1984年（昭和59年）の境界線承認願で実施されている。公図に基づかずなされたものであり違法である。

土木管理課の情報未開示行為は、自治法第242条第1項の誠実な管理執行義務等に違反し違法である。

このような状況から、複数の不自然な状況も含め再度境界を明確にした上、怠る事実を改め、福山市長は1970年（昭和45年）に提出し受理されている境界線承認願で、公図どおりの道路幅員とする是正措置を講じるよう請求する。

## 第2 請求の受理

本件住民監査請求（以下「本件請求」という。）については、2015年（平成27年）5月26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。

## 第3 監査の対象

本件は、工事前の違法な境界確認により工事が施工され、市道の一部が農地に取り込まれ、財産の管理を怠っているという住民監査請求である。

### (1) 住民監査請求の対象となる財務会計上の行為

自治法第242条第1項では、「普通地方公共団体の住民は、当該普通地方公共団体の長若しくは委員会若しくは委員又は当該普通地方公共団体の職員について、違法若しくは不当な公金の支出、財産の取得、管理若しくは処分、契約の締結若しくは履行若しくは債務その他の義務の負担がある（当該行為がなされることが相当の確実さをもって予測される場合を含む。）と認めるとき、又は違法若しくは不当に公金の賦課若しくは徴収若しくは財産の管理を怠る事実（以下「怠る事実」という。）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。

### (2) 住民監査請求の期間

自治法第242条第2項では、住民監査請求は「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、これを行うことができない。ただし、正当な理由があるときは、この限りでない。」旨規定している。

### 〈 監査対象事項 〉

上記自治法の規定及び請求の要旨から、本件の監査対象事項を次のとおりとした。

#### I 監査対象となる財務会計上の行為について

- (1) 本件境界確認行為は、自治法第242条第1項に規定する財務会計上の行為に該当し、また、本件請求は、同条第2項に規定する1年以内という期間の制限を受けるものと言えるかどうか。
- (2) 期間内に請求できなかった場合、自治法第242条第2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 工事前になされた境界確認行為は違法と言えるかどうか。

#### III 市の財産の管理を怠る事実によって損害が発生していると言えるかどうか。

## 〈 監査対象部局 〉

建設局土木部

### 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、2015年（平成27年）6月11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。

第1点目、1970年（昭和45年）と1984年（昭和59年）の境界確認の確認方法に違いがある。1970年（昭和45年）の境界確認については、水路の内側までの距離を4mとしており、水路自体の寸法はその中に入っていない。一方、何度も担当課へ確認したが、1984年（昭和59年）の境界確認は、水路も含めて境界の確認を行っているものであった。なぜ、境界確認の方法が違うのか、その理由を明確にしてほしい。

第2点目、工事前、田の敷地内に電柱が建っており、電柱使用料も当該土地所有者に対して支払われていた。現在は、この度の工事に伴って、敷地の一部を市へ無償譲渡した関係で、電柱も市道上に建っている。先日、当該土地所有者と話をしたところ、現在も電柱使用料が支払われているとのことであった。電柱使用料の支払いが変更されていない理由を教えてほしい。また、提出した資料に記載しているが、電柱は3本あり、道路の際から見て、それぞれ12cm、14cm、24cmの位置に建っている。

第3点目、A社北側の既存の公共水路をずらして便宜供与しているが、その目的・理由を教えてほしい。提出した資料の中に、標準断面図と写真がある。A社の北側はブロックを造成し、そのブロックの地盤面が境界となっている。しかし、隣には古い構築物（水路外壁）が残っており、水路が曲がっている。また、古い構築物には鉋が打っており、そこから見るとA社のブロックの途中が境界線となるように見える。つまり、そこよりも下の部分は、公共用地へ基礎を造成しており、完全に便宜供与という形になっていると思う。先ほど2点目で話した電柱と関係するが、電柱設置会社は謄本を基に正確な位置へ電柱を建てていると思う。そうすると、道路自体の幅を確保するため、電柱の設置位置が違うのではないかと考えている。結論を言えば、A社の造成そのものに誤差があるのではないかと考えている。

## 第5 関係機関の陳述

1 建設局土木部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の提出があった。

2 陳述の趣旨は、次のとおりである。

(1) 「幹線道路を曲げるなど、公共道路としてはあまりにも不自然な箇所が複数ある」との主張について

境界確認とは、隣接土地所有者の間で所有権の及ぶ範囲を協議により境界を定める方法であり、境界確認協議の成立により境界確定となり、民法上の契約行為に該当する。

境界の位置については、関係土地所有者と現地にて立会を行い、法務局に備え付けの公図や地積測量図を参考に、近隣の過去の境界確認履歴、現地の状況、関係土地所有者の証言等を総合的に判断し、確認作業を行うこととなる。

境界確認の結果、境界の折れ点や道路幅員等が公図と一致しない場合もある。従って、公図に記載された筆界線の位置と、所有権界が一致しない場合もある。

水路の位置のずれは、民有地側の擁壁形状の違いにより、道路及び水路の整備方法に違いが生じたことによるものである。

民有地のブロック積擁壁の根入れの位置を境界とせず、地盤面までの擁壁の端を境界とする場合もある。

(2) 「工事前の境界確認は1970年(昭和45年)の境界承認願を開示せず、1984年(昭和59年)の境界承認願で実施されている。公図に基づかずなされたものであり違法」との主張について

2012年(平成24年)11月の境界確認において1970年(昭和45年)の境界確認関係書(a町b番地)が開示されなかった件については、境界確認の事前調査の際に、直近の1984年(昭和59年)に実施された隣接地a町c番地の境界確認関係書(隣接土地所有者として該当地と市道・水路との境界の承諾書にa町b番地の土地所有者の署名押印あり)により境界の位置が判明することから、それ以前の境界確認関係書は調査していないことによるものである。

a町b番地との官民境界の位置は、1984年(昭和59年)の記録と現地の状況が符合することから、水路構造物を含めて4.1mの位置が官民境界であると判断している。

対向地の官民境界の位置は、1970年(昭和45年)の記録があるものの、水路工事により水路の位置が道路側に付け替えられた事実が確認できないことや、対向地の土地所有者の証言、現地の状況等から、今回の工事前にあった水路構造物の民地側の端が官民境界の位置であると判断しており、2012年(平成24年)の境界確認において隣接地土地所有者の承諾を得て境界が確定している。

(3) 「土木管理課の情報未開示行為は、自治法第242条第1項の誠実な管理執行義務等に違反し違法である」という主張について

情報未公開行為は、財務会計上の行為ではないため、自治法第242条第1項に規

定された行為には該当しない。

- (4) 「公図上の水路幅で約 100m余りが農地（田）に取り込まれ、市の財産の管理を怠っている」という主張について

水路側の官民境界については、2012年（平成24年）の境界確認において市と隣接土地所有者の合意により確定しており、財産管理を怠ってはいない。

- (5) 「道路幅は実質狭くなり、地域の不利益を生じている」という主張について

当該市道の改良工事により、通行可能な道路幅員は従前より広がっている。

- (6) 「公図と現況がちがうので、将来土地処分等にかかわり問題が起こることが懸念される」という主張について

a町b番地付近の公図は、1963年（昭和38年）に完了した土地改良事業により法務局に備え付けられたものであり、図面の分類としては、地図に準ずる図面となっている。

地図に準ずる図面とは、土地の区画を明確にした不動産登記法（平成16年法律第123号）第14条の地図（14条地図）が備え付けられるまでの間、これに代わるものとして備え付けられている図面であり、土地の位置及び形状の概略を記載した図面である。

当該区域については、地籍調査等により作成された精度を有する14条地図ではなく、現地復元性のない地図に準ずる図面であることから、公図の分類上、土地処分等に係り問題が起こることはないと考えている。

- (7) 「再度境界を明確にし、公図どおりの道路幅員にするよう是正措置を求める」との主張について

本路線の官民境界については、2012年（平成24年）の境界確認において確定し、その境界に基づいて工事が施工されている。再度の境界確認は必要ないものと判断している。

## 第6 監査の結果

### (本文)

本件請求については、監査委員合議の結果、次のとおり決定した。

**本件請求については、理由がないものと判断し、「棄却」する。**

### (理由)

#### I 監査対象となる財務会計上の行為について

- (1) **本件境界確認行為は、自治法第242条第1項に規定する財務会計上の行為に該当し、また、本件請求は、同条第2項に規定する1年以内という期間の制限を受けるものと言えるかどうか。**

本件請求によると、2012年（平成24年）11月14日に本市が行った工事前の境界確認は、1970年（昭和45年）の境界線承認願（境界確認）及び公図に基づかず、1984年（昭和59年）の境界線承認願に基づき実施された違法なものであり、境界確認後、本市発注により施工された工事によって、市道の一部が農地（田）に取り込まれ、取り込まれた部分をそのままにしていることが財産の管理を怠っていると主張している。

本件請求においては、「財産の管理を怠る」との主張があり、怠る事実の場合は、原則、自治法第242条第2項の「前項の規定による請求（住民監査請求）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、これを行うことができない。」という期間制限は適用されない。

しかし、財産の管理を怠る事実の前提に違法若しくは不当な財務会計行為が存在する場合は、この期間制限を受けることとなる。

また、監査委員が財産の管理を怠る事実があるとして「当該行為が財務会計法規に違反して違法であるか否かの判断をしなければならない関係には、怠る事実を対象としてされた監査請求に、上記の期間制限が及ばないとすべきである。」（最高裁平成14年7月2日判決）とされている。

よって、怠る事実として監査をするに当たり、前提に自治法第242条第1項に規定する財務会計行為が存在し、その行為が、財務会計法規に違反し違法であるかを判断しなければならない関係にあるかどうかを検討する。

まず、請求人は、工事前に行われた2012年（平成24年）11月14日の境界確認行為が違法であると主張している。

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き

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。

こうした境界確認行為は、公有財産管理の基本となるものであり、**本件請求に係る境界確認行為は、財務会計上の行為に該当する**といえる。

また、請求人の「100m余りが農地(田)に取り込まれている」と主張する土地が、市道の一部であるかどうかは、まさに本件境界確認行為が適法であるかどうかに係るものである。

従って、請求人の主張する怠る事実の監査に当たっては、本件境界確認行為が財務会計法規に違反して違法であるかどうかの判断をしなければならない関係にある。

本件請求については、当該境界確認行為が違法であることに基づいて発生する財産の管理を怠る事実としており、**境界確認のあった日又は終わった日を基準として、自治法第 242 条第 2 項に規定する 1 年間の期間制限を適用すべきである。**

なお、請求人は、情報未開示行為が自治法第 242 条第 1 項の誠実な管理執行義務等に反し違法であるとの主張をしているが、この行為は、自治法第 242 条第 1 項に規定された財務会計上の行為に該当しない。

また、「狭い道路がさらに道路幅が実質狭くなり、地域の不利益を生じている。」との主張をしているが、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、後者の財産的価値に限られ、前者の道路行政上の管理はその対象にならない」(東京高裁平成 15 年 4 月 22 日判決)とされており、住民訴訟の前段行為である住民監査請求においても同様と考えられることから、請求人の主張は住民監査請求の対象にならない。

## (2) 期間内に請求できなかった場合、自治法第 242 条第 2 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った場合には、特段の事情がない限り、当該行為を知ることができたと解される時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いくこと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ものというべきである。」（東京高裁平成19年2月14日判決）とされている。

請求人は、本年5月26日付の補正書で、「境界確認について情報公開請求閲覧した2015年（平成27年）2月2日に、1970年（昭和45年）の境界線承認願が、市に提出されていたことが新たにわかったため、1年以内の請求と理解している」と主張している。

しかし、請求人の当初の請求においては、a町b番地の境界線承認願が1970年（昭和45年）に提出されていたことが本年3月19日に判明したと主張しており、ここに日付のそごがあり、本年2月2日の日付は関係資料にもなく、明確な論拠になりえない。

証拠書類として提出された請求人の開示文書等を確認した結果、1970年（昭和45年）の境界線承認願を知り得た日は本年3月19日と判断する。

また、1970年（昭和45年）の境界線承認願は、本市においても、請求人の開示請求に基づく関係機関の調査で初めて判明したものであり、請求人にとっては、相当な注意力をもってしても調査しがたい部分があったと認めざるを得ない。

従って、本市が個人情報を開示した本年3月19日を基準に判断すると、本件請求は、相当な期間内になされたものと言え、**自治法第242条第2項ただし書の「正当な理由」がある**と認められる。

## II 工事前になされた境界確認行為は違法と言えるかどうか。

請求人は、「工事前の境界確認は、公図に基づかずなされたものであり違法」と主張している。

不動産登記法第14条第1項は、登記所には、地図を備え付けるものとしており、「同法同条第1項に規定する地図」は、測量が国家三角点等に基づいて行われ、次に、各筆の筆界点の位置を求めるための基準点が現地にあつて、それが地図上にも表示され、筆界点が基準点からの距離と方向によって、一定の精度で現地に示し得ることが必要とされるものであり、各筆の土地の位置や形状を明確にした地図である。

請求人が主張する場所の図面（公図）は、土地改良事業が実施されているものの50年以上前のものであり、不動産登記法第14条第1項に規定する地図や、例えば、国土調査法（昭和26年法律第180号）による地籍調査の成果図として、国の測量体系に結び付けた所定の精度を有する測量によって作成された地籍図のようなものではない。

また、法務局に備え付けられた地図によると、請求人が主張する当該場所の地図は、公図の分類が「地図に準ずる図面」とされ、「土地の区画を明確にした不動産登記法所定の地図が備え付けられるまでの間、これに代わるものとして備え付けられている図面で、土地の位置及び形状の概略を記載した図面」とされており、あくまでも、土地の大まかな位置や形状を示したものにすぎない。

今回の工事前の2012年（平成24年）11月14日になされた境界の位置の確認については、公図などを参考に、近隣の過去の境界確認、現地の状況、関係土地所有者の証言等を総合的に判断し、確認作業を行っている。この境界確認においては、



直近の 1984 年（昭和 59 年）の境界線承認願での境界確認を基に市が提案した内容を、対向地も含め関係土地所有者が合意し、承諾したものである。

請求人は、1970 年（昭和 45 年）3 月 9 日に請求人の父から提出された境界線承認願の内容により境界確認すべきであったと主張するが、その後になされた 1984 年（昭和 59 年）10 月 30 日の隣接地の境界線承認願には、承諾書に a 町 b 番地の土地所有者である父が署名押印しており、それを基本として工事前の境界確認行為を行ったことが違法又は不当であるとは認められない。

よって、**工事前になされた境界確認行為が違法であるとの請求人の主張には理由がない。**

### Ⅲ 市の財産の管理を怠る事実によって損害が発生していると言えるかどうか。

**境界確認行為が違法又は不当でない限り、それに基づいて行われた工事についても、違法又は不当とは言えない。よって、損害が発生しているとは言えない。**

## 第 7 付記

監査結果は以上であるが、次のとおり付言する。

なお、本件請求については、請求人が主張する内容に不明確なものが多々あり、補正を求めたにもかかわらず、また、陳述時の質問においても明らかにならないものがあった。

(1) 請求人は、「幹線道路を曲げるなど、公共道路としてはあまりにも不自然な箇所が複数ある。」と主張しているが、関係機関の陳述によると、2012 年（平成 24 年）の境界確認時に、工事担当課の職員が水路の一部が曲がっていることについて関係土地所有者に説明し、2 箇所の折れ点を設けて道路を整備する提案を行い、関係土地所有者が合意した結果、施工したものである。その時、請求人は土地所有者である父に代わり同席し、承諾書にも土地所有者の署名押印がなされている。

また、請求人の作成した「農道改修経過概要」にも水路が曲がっていたことが記載されており、請求人は、現地の状況も十分に把握した上で了解していたものと判断できる。

(2) 請求人は、1970 年（昭和 45 年）と 1984 年（昭和 59 年）の境界線承認願での境界立会の確認方法の相違を主張しているが、これについては、監査委員の判断するところではない。

(3) 請求人は、陳述において私有地にあった電柱が工事により市道の中に移動し、電柱敷地使用料が市へ入っていないという新たな主張をしているが、陳述は、単に「請求の要旨」の補充的意味を持たずため行っているものであり、「請求の要旨」の範囲を超えてなされた陳述については、採用することはできない。