勝浦市職員措置請求の監査結果の公表

地方自治法第242条第1項の規定による勝浦市職員措置請求についての監査結果を、同条第4項の規定により次のとおり公表する。

勝 監 第 1 8 8 号

令和5年2月17日

勝浦市監査委員 浅野由美子

勝浦市監査委員 松崎栄二

1. 請求人

勝浦市〇〇〇△△△番地 氏名 〇〇〇△△△

2. 請求書の受理

令和4年12月21日に郵送にて提出された令和4年12月19日付けの本請求書は、所要の法定要件を具備しているものと認めこれを受理した。

3. 請求の内容

請求人提出の勝浦市職員措置請求書による主張事実の内容及び措置請求は次のとおりである。

勝浦市は、〇〇〇〇△△△△番地に隣接する赤道上に、私人であるA氏(〇〇〇△△△番地)が家を建てているのに放置している。

平成12年頃、A氏は宅地に隣接する赤道(幅1.5m)の全長の3分の2位を擁壁を築いて埋めその上に家を建てた。

赤道を歩いて畑に行っていたが、数年前にA氏が残った赤道を崩して倉庫を建てた為、畑に行けなくなった。

行く道のない土地を買いとるようA氏に打診したが返事が無かったので、話し合いを進めるため令和4年5月24日に赤道を管理する都市建設課管理係に現地を見てもらったところ、市職員は相手の居る前で「請求人が測量し

て相手と話し合ってください」と言ったので、話し合いもできなくなった。

そこで、令和4年7月20日、一宮裁判所に相手側に赤道の回復を求める調停をお願いしたが、「赤道は国及び自治体の所有であり管理する市役所に赤道の確認作業を先にしてもらってから、相手と話し合うのが順序です」と言われた。

その後、都市建設課管理係と3回話し合ったが「税金は使えない」ということで今日まで至っている。

公有財産（勝浦市所有の赤道）を不法に占拠（赤道の上に家を建てた）されているにもかかわらず、確認作業を行わないため、監査請求を申し出るものである。

市は、赤道の確認をし、不法占拠している家を撤去して赤道を回復するよう命令を出してほしい。

4. 監査対象事項

勝浦市職員措置請求書及び添付された事実を証明する書類を検討し、本件赤道の管理が地方自治法第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か否かを監査対象事項とした。

5. 請求人の陳述等

令和5年1月19日に請求人に対し、証拠の提出及び陳述の機会を設けた。

請求人は、「本件土地を私的に不法占拠している者に対して、市として赤道の確認作業を行い、確認後に家を撤去し赤道の回復命令を出していただきたい。」と陳述した。

6. 関係職員の陳述等

令和5年1月19日に都市建設課から陳述を聴取した。

出席者・・・都市建設課長

(1) 本市における法定外公共物の状況について

① 概要

都市建設課提出資料によると、本市が譲与を受け管理している法定外公共物は、平成17年4月1日の市内全域の譲与時の数値で、道路が491.46 km、水路が117.47 kmとなるが、路線数及び河川数としては把握できていない。

また、譲与を受けた法定外公共物の中には、上記のもの以外に譲与前に市道認定を行い、勝浦市で既に市道として管理しているもの等が201.86 kmあり、合計で810.79 kmに及ぶ。

法定外公共物の管理は、主として都市建設課で行っているが、一部の道路及び水路は農林水産課で管理し、延長等は把握できていない。また漁港区域内の法定外公共物については、底地の管理は千葉県(南部漁港事務所)、維持管理は市の農林水産課で行っている。

なお、平成17年4月1日譲与の法定外公共物については漁港区域内の法定外公共物は含まれていない。

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、勝浦市法定外公共物管理条例（平成13年4月1日条例第12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についての状況

法定外公共物は平成17年4月1日に国から移譲され、法定外公共物管理条例に基づき市で管理しているが、官民境界が確定し、現地を特定できる赤道は限られる。

なお、国からの移譲の際には、公図に法定外公共物が着色された図面が提供された程度である。

そこで、市が原因で法定外公共物の改良や周辺で事業を実施する場合などを除き、法定外公共物の境界確定については、境界を確定しようとする隣接土地所有者からの申請により、都度実施している。

その際の測量等境界立会いに要する費用については、申請者の負担としている。

④ 不法占有に係る市の対応方針

境界が確定し、不法占有が判明した場合は、不法占有者に対し、まずは口頭により、不法占有をしている旨を説明し認識してもらう。

占有物によっては占有申請により許可できるものであれば、その手続きをするよう指導し、撤去を求める場合は、通行に大きく影響する場合を除き不法占有物の費用もかかることから、今後不法占有物の建替などの際に撤去をするよう指導している。

⑤ 市が確認した本件土地の境界確認の経緯について

平成9年6月頃、A氏が測量会社に依頼し、公図を基に測量を実施し、本件赤道の測量図を作成。

平成11年7月13日に、申請者B氏によりA氏が作成した測量図を基に、市道より15mの赤道の境界立会いを、土木事務所立会いのもと実施するが、地権者のうち1名が欠席のため、仮杭の位置で合意し、合意後に境界の確定とするとしたが、境界確定までには至っていない。

平成13年7月31日に、申請者C氏により平成11年7月13日に境界立会いを実施した箇所より奥の31.5mの赤道の境界立会いを、土木事務所立会いのもと実施するが、赤道を挟んだ地権者A氏が欠席のため不調となる。

⑥ 譲与後の本件土地の境界確認の経緯について

本件赤道は、平成17年4月1日に国から譲与されたものであり、これ以前の管理は千葉県で行っていた。

請求人が、令和4年5月18日に来庁し、A氏所有の住家が赤道の上にある、自身が所有する畑に行けなくなったので指導して欲しいという申し出があった。

市は、法定外公共物の位置が明確でないことから、請求人に対し原因者が主体となり境界立会いを行っている市の対応について説明したが、法定外公共物の管理者である勝浦市に境界立会いを行うよう求めてきた。

市としては、あくまでも境界立会いは境界を決めたい者が主体となることや、市の方針を説明するが、納得しなかった。

その後に、請求人を申立人とした調停申立書が千葉一宮簡易裁判所に提出され、調停期日呼出状が送付されたことにより、8月31日に出頭し、従前からの市の対応について説明し、請求人は本人が主体となって境界立会いは行わないとの主張であり、双方の主張に歩み寄りがないことから、裁判官からは調停での解決は困難であると判断され、「不成立」となった。

調停不成立後も、請求人と境界立会いについて話し合い、まずは請求者が主体となって境界確認を行うこと等を説明したが、納得を得られなかった。

また、請求人だけでなく、法定外公共物の隣接者からも話を聞く必要があると判断し、A氏に過去の経緯などの話をうかがったところ、赤道の位置等については請求人の主張とは相違があった。その際に、市が主導して境界確認を行う場合には立ち会わないという意向も確認した。

そこで、市が主導して境界確認を行ったとしても不調となる可能性が大きいこと等も請求人に説明したが、請求人はあくまで市が主導して境界確認を行うという主張で平行線のままである。

また、書類等により当該赤道の経緯等についても確認をし、現地確認を行ったところ、畑に行く道が確保されていることと、A氏が作成した測量図を基に、埋設されたと思われる境界杭も確認した。

なお、市が主体で境界立会いをした場合も想定し、公共嘱託登記土地家屋調査士協会にも相談を行っており、今後の対応について検討していると

ころである。

7. 現地確認

令和5年1月19日に監査委員は現地を確認し、通行可能であることを確認した。

8. 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。

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。

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、従来から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、従前は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。

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。

境界確定がされずに国から譲与された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、やむを得ないものとも言える。

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、地方自治法第 242 条第 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してみると、土地の境界確定は、市・民・民の 3 者間の同意をもって決定するのが原則であるが、本件においては、赤道の所有者である市と赤道用地に隣接した民有地の所有者の同意がなされておらず、境界が確定していないため、赤道が不法占有されているかどうかは不明である。

そのため、まずは境界確認が必要であるとの認識は請求人も市も一致して

いる。

そこで、市では境界確認を行うため、請求人に対しても幾度となく説明等を行っている。

また、併せて問題解決に向けての様々な検討を行っているところであり、現状では市が違法または不法に「財産の管理を怠っている。」とは言えない。

9. 結論

監査の結果等から総合的に判断すると、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、本件土地の管理に関しては一部不十分な点があるものの、問題解決に向けた対応をとっているところであり、違法または不法に財産の管理を怠っているとは認めがたい。

したがって、本請求には理由がないものと判断し、本件請求はこれを棄却する。

10. 意見

監査委員の判断は以上のとおりであるが、問題が解決されないままに時間が経過していくことは、監査委員としても懸念するところである。

担当課においては、本件請求を真摯に受け止め、早期の問題解決に向け鋭意努力するとともに、解決に当たっては、判断の理由や根拠等について、丁寧に関係者に説明するなどし、理解が得られるように努められたい。

また、法定外公共物については、「勝浦市法定外公共物管理条例」に基づき、不法占有等が生じないよう適正に管理されたい。

最後に本件監査に当たっての所感を付記する。

赤道は、地域の住民が生活の利便性に寄与するものとしての共通認識に基づき保守管理してきたなどの経緯もあり、市として全容を正確に把握する必要性が希薄かつ困難であったとの事情については理解できる。

しかし、近年の人口減少や移動、高齢化や世代交代の進展、さらには土地の利用形態の変化等を踏まえると、赤道の形状や住民の共通認識も変化していくことが危惧される。

そこで、市には赤道の実態把握や維持管理等について、今後どのようにす

べきか、市民の合意形成を図りつつ検討されることを希望する。