

富 監 発 第 6 8 号  
平成 2 9 年 3 月 3 1 日

富士市  
請求人

富士市監査委員	山	田	充	彦		
同		大	村	信	義	
同		野	口	不	二	雄
同		稲	葉	寿	利	

富士市住民監査請求に基づく監査結果について(通知)

請求人から平成 29 年 1 月 16 日付け(同日受付)にて提出された地方自治法(昭和 22 年法律第 67 号。以下「法」という。)第 242 条第 1 項の規定に基づく監査請求について、次のとおり監査したので、同条第 4 項の規定により通知します。

## 第1 請求の受付

### 1 請求人

住所 富士市

氏名

### 2 請求書の提出

請求書の提出日は平成29年1月16日である。

### 3 請求の内容

請求人提出の住民監査請求書による主張事実の要旨及び措置要求は次のとおりである。

#### (1) 主張事実の要旨

富士市は平成16年3月31日、東海財務局沼津出張所より富士市天間の土地（普通河川の水路及び管理通路。以下普通河川の水路及び管理通路を「本件水路敷」、普通河川の水路を「本件水路」、管理通路を「本件通路」という。）の譲受を受け、市の行政管理地とした。

水路の管理義務者は建設部建設総務課であり、国土調査法の定める規定により、市が管理義務を負うものであり、管理台帳を作成し、市民に対して財産保全の管理義務責任を負うものである。

しかし、譲与された平成16年3月31日から現在に至るまで、未だに本件水路敷に対する管理台帳が作成されていないことは、市長の著しい怠慢である。

地籍調査についても同様であり、調査の進捗が遅れている。

また、本件水路敷には、有料駐車場8台分（以下「駐車場」という。）、鉄筋コンクリート製の門（以下「門」という。）、フェンス及びL型擁壁の土台（以下「フェンス等」という。）が設置されており、不法に占有されている。

フェンス等が設置された経緯は、本件水路の下流における雨水排水路の勾配、暗渠化の不良工事によるものであり、この工事は、仕様書の作成すらなく、少しの雨で溢水、逆流、滞留で、本件水路に降雨によっていつも水が溜まる不良工事であった。

水が滞留するので、市に改善を求めたが、川底や石積み下部の土砂が流出して崩落の危険があるといっても、聞き入れず、3年後に崩れた。

石積みが崩れたことを奇貨とし、本件水路敷の隣接土地所有者（以下「A」という。）は、水路幅を著しく縮小して、勝手にL型擁壁を作ったり、本件通路にAの住宅地であるかのようにアルミフェンスを作った。

それより少し前に、Aは本件通路を跨いで門を作ると共に、駐車場を整備し、

有料で賃貸している。駐車場の設置により、今まで普通に通っていた本件通路は、車が駐車された状態となり、人や車両が迂回しなければならない。本件通路を占有した不法占有者が料金を取り、通行人が他を迂回せよとは、とんでもない言い分である。

これらの設置について、市に何度改善撤去を要請しても、そのままになっているのは、財産の管理を怠る事実である。

## (2) 措置要求

Aが本件水路敷に無許可で、駐車場、門、フェンス等の工作物を不法設置しているにもかかわらず、市がこの状態を放置していることに対し、市長に、工作物を撤去させる等の不作為の是正を求める。

## 4 請求の受理

本件請求については、所定の要件を具備しているものか審査し、一部補正を求めた上、平成29年2月14日これを受理した。

## 第2 監査の実施

### 1 監査対象事項

請求の内容から、市が本件水路敷について、違法又は不当に財産の管理を怠っているかを監査対象事項とした。

### 2 監査対象課

建設部建設総務課及び建設部河川課を監査対象とした。

### 3 証拠の提出及び陳述の機会

法第242条第6項の規定に基づき、平成29年3月16日に請求人から「住民監査請求書の追加書」として、新たな証拠の提出を受け、平成29年3月17日に陳述の機会を設け、請求人は本件請求の趣旨を補足した。

### 4 関係人の陳述及び調査

監査にあたっては、建設総務課及び河川課から平成29年3月2日に関係書類の提出を受け、平成29年3月17日に細部の事情の陳述を聴取した。

### 第3 監査の結果

#### 1 事実関係の確認

##### (1) 財産の管理について

本件水路敷は、法第237条に定義される「公有財産」であり、「公有財産」は、法第238条第3項に基づき「行政財産」と「普通財産」に分類されるが、本件水路敷については、富士市普通河川条例（昭和46年条例第12号）に定義された普通河川として、公共の用に供する財産であるため、「行政財産」に分類される。

本件水路敷の管理は、公有財産の現状を的確に把握し、その維持保全に努めるとともに、効率的かつ適正に管理する「財産管理」と普通河川としての目的を実現するために支障のない状態に維持する「機能管理」の面がある。

住民監査請求の対象となる財産の管理とは、「当該財産の財産的価値に着目し、その価値の維持、保全を図る財務的処理を直接の目的とする財務会計上の財産管理行為に限定されている。」（平成2年4月12日最高裁判所判決・民事判例集44巻3号431頁）とされている。

##### (2) 財産の管理を怠る事実について

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、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。

そして、いかなる事実が法第242条第1項の財産の管理を怠る事実にあたるかについては、「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」（昭和38年12月19日行政実例）とされている。

##### (3) 境界確定について

境界確定とは、土地と土地における所有権の及ぶ範囲である境界を確定するもので、所有権者が異なる場合は、相互の合意により境界を確定する私法上の契約である。

市が所管する認定市道、準用河川及び法定外公共物等とこれに隣接する土地との境界確定事務については、富士市境界確定事務処理要領に定められており、公共事業等を行う場合等を除き、原則として、隣接土地所有者からの申請により行うものとしている。

## 2 監査対象課の説明

建設総務課及び河川課から提出された書類及び陳述の内容は、以下のとおりであった。

### (1) 本件水路敷の取得経緯について

「地方分権の推進を図るため関係法律の整備等に関する法律（平成 11 年法律第 87 号。以下「地方分権一括法」という。）」が平成 12 年 4 月 1 日に施行され、国有財産特別措置法（昭和 27 年法律第 219 号）の一部が改正されたことにより、法定外公共物のうち、現に機能を有している建設省所管の里道、水路について、国から市町村に譲与される根拠規定が設けられた。このことにより、従来、機能管理は市、財産管理は国であったものが、機能管理、財産管理ともに市の自治事務となった。

本市における譲与については、平成 13 年度から平成 16 年度にかけて数回に分けて行われており、本件水路敷の譲与については、平成 16 年 3 月 31 日付けをもって本市に所有権が帰属している。

### (2) Aによる占有開始について

本件水路は、昭和 26 年当時の岳南排水路工事図面から約 50 c m 幅の水路の存在が確認できている。

本件通路は A の所有地と合わせて、A の敷地への進入路として、大正 7 年頃には利用され、石積みについては少なくとも昭和 30 年頃には設置されていたと思われる。

その後、A の所有する土地の利用状況に合わせて、昭和 50 年頃に門の設置、平成 12 年には進入路にアスファルト舗装が施工されている。

駐車場は、A が本件水路敷北側の自己所有地に共同住宅を建築した平成 19 年頃に設置したと思われる。

L 型擁壁は、平成 26 年に請求者が「水路の補強工事」と称して既存石積みの下部を掘削したことにより石積みが崩落したため、A が進入路保護のため設置したものである。

なお、これらの工作物の設置は、河川の通水断面を侵害するものではなく、河川の機能としては問題がないものである。

### (3) Aによる不法占有について

本件水路敷に対し、財産管理上の侵害が行われているかを判断するためには、本件水路敷と A の敷地の境界が確定していることが前提となるが、本件水路敷は境界が確定しておらず、現状においては、検証するに足る根拠資料が不足してい

ることから、侵害の有無を判断しかねる状況にある。

しかしながら、過去に本件水路敷の一部で行われた官民境界申請の資料を参考に「現況平面図と公図推定線の重ね図」を作成したところ、駐車場は概ね民地内に設置されており、門は一部が本件水路敷内に設置されており、フェンス等はほぼ全てが本件水路敷内に設置されていると推定している。

#### (4) 不法占有に対する対応について

境界が確定していない土地の占有に関する不法性の判断としては、境界を確定することが不可欠であることは明白である。

しかし、地方分権一括法により、本市が国から譲与を受けた法定外公共物は約16,000か所あり、その内、水路として譲与を受けたものは約7,500か所にのぼり、そのほとんどは、境界が確定されていない状況である。

これら全ての法定外公共物において、本市が境界測量を実施することは、必要ではあるものの、多額の費用を要することによる財政的な検討及び測量箇所の設定等の手法の検討が必要となり、更には、事業目的は異なるものの、官民境界が明確となる地籍調査を順次実施している状況にあることから、現実的には難しいものと判断される。

また、たとえ、本市が本件水路敷の境界測量を実施しても、財産の侵害が明確となることを望まないAからは境界確定への合意が得られないものと推測でき、結果として境界確定が不調に終わる可能性が、過去の経験からも非常に高いと考えている。

このことから、境界が確定していない状況においては、工作物の設置者と協議を行い、不法である可能性、境界測量への協力及び測量結果に基づく境界確定により不法な状況が確認された場合における撤去等への理解を求めていくことが財産管理上、適切な対応であると判断している。

平成29年1月20日にAと協議を行ったところ、門及びフェンス等が本件水路敷を侵害している可能性が高いことへの認識は得られたものの、撤去についての理解は得られていない状況にあるので、今後も粘り強く協議を行い、理解を得ていきたいと考えている。

### 3 監査委員の判断

本件請求において請求人の主張は、本件水路敷が不法に占有されており、違法又は不当に財産の管理を怠る事実があるとして、不作為の是正を求めているものと解される。

このことについて、前記事実関係の確認及び監査対象課の説明並びに関係書類の

調査等に基づき、次のように判断する。

(1) 違法又は不当に財産の管理を怠っているか。

本件水路敷が不法に占有されているかについては、市は、市が作成した「現況平面図と公図推定線の重ね図」から、駐車場は概ね民地内に、門は一部が本件水路敷内に、フェンス等はほぼ全てが本件水路敷内に設置されていると推定しているが、境界の確定がされていない以上、財産管理行為として、工作物を撤去する等の不法占有を排除することはできないものである。

次に、市が積極的に官民境界の確定を行わないことについては、市が国から譲与を受けた約 16,000 か所の法定外公共物のうち、そのほとんどの境界が確定されていない状況において、全ての法定外公共物に対し、境界確定をするための予算や職員を配分することは、財政的、物理的にも困難であり、市の道路、河川の整備等の際に境界確定を行うほかは、隣接土地所有者からの申請や開発行為等の機会を捉えて行うことは、やむを得ない対応であり、このことが、違法又は不当に財産の管理を怠っているとはいえない。

本件においては、境界確定及び工作物の撤去に向けてAと協議を行っており、今後も粘り強く協議を行い、解決を図ろうとしていることは、「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」には該当しない。

したがって、本件水路敷の管理については、違法又は不当に財産の管理を怠る事実に該当せず、請求人の主張には理由がないものと判断する。

#### 4 結論

(1) 結論

本件請求は合議により、次のとおり決定した。

本件請求には理由がないものと認め、これを棄却する。

(2) 意見

監査の結果、請求には理由がないと判断したところであるが、市には公有財産を適正に管理する義務がある。本件水路敷に住民同士のトラブルがあることを重く受け止め、官民境界の確定について更に協議を進め、官民境界が確定された際には、財産管理上支障のあるものは速やかに適正な対応をとられるよう、要望する。