

<h1>静 岡 市 報</h1>	号 外
	静岡市葵区追手町5番1号
	発行所 静岡市役所
	編集兼発行人 静岡市長
	発行日 毎月1日・随時

監 査 公 表

静岡市監査公表第3号

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項の規定により平成27年9月30日に提出のあった静岡市職員措置請求について、監査した結果を同条第4項の規定により次のとおり公表する。

平成27年11月27日

静岡市監査委員	村 松 眞
同	杉 原 賢 一
同	佐 藤 成 子
同	山 本 彰 彦

記

第1 監査の結果

本件請求については、合議により次のように決定した。

市長に対し、以下のとおり措置を講ずることを求める本件請求を棄却する。

- (1) 速やかに法的措置を講じて、市道池田有度山1号線において、平成11年に市が作成した図面（以下「証拠1」という。）の実線のとおり、X1、X2、X3（以下「Xら」という。）との所有権界の確認判決を得ること。（以下「① 境界確定措置」という。）
- (2) 境界からはみ出したアンテナ塔、その外側の柵は官地を不法占有していることが明白なので、直ちにこれを排除し、二度と越境できないような措置を講ずること。（以下「② 不法占有排除措置」という。）
- (3) Yとの官民境界から敢えて逃げて設置された歩道を直ちにYとの官民境界ぎりぎりま

で広げ（以下「③ 歩道拡幅措置」という。）、70cm以上官地に突き出て通行に危険なYの土留めブロックを撤去させ、（以下「④ 土留めブロック撤去措置」という。）縁石ブロックを設置して舗装し、グリーンラインや斜線マークを施し、二度と不法占有できないような措置（以下「⑤ 縁石ブロック設置等による越境防止措置」という。）を講ずること。

第2 請求の内容

1 請求人の住所及び氏名

(1) 住所 静岡市駿河区

(2) 氏名 (省略)

2 請求書が提出された日

平成27年9月30日

3 本件請求の要旨

静岡市職員措置請求書の内容を整理すると、請求人は、大要、次のように主張しているものと解される。

市道池田有度山1号線は、日本平動物園方面から市内に向かって下り、市道日本平動物園線へ合流している。この合流点は、間違っただけで本来あるべき位置より手前で直角に右折して民間人の敷地（後に境界未確定のまま市が購入）に築造され、この狭小道路の沿道住民は、長期間にわたって多大な不便を強いられてきた。

沿道住民は平成4年から市の過ちを訴えてきたが、「沿道のXらとの官民境界が確定するまでは道路を戻せない。境界確定に向け努力する」との平成10年の都市整備建設委員会での建設部長の答弁であった。

平成11年に市は証拠1を作成し、土木管理課はこれを用いて所有権界交渉に臨んでいる。これは、土木管理課がこの証拠1に示される筆界復元に間違いないと判断した証しであり、もしこの証拠1を土木管理課が疑問視するならば、この証拠1で境界交渉に臨んだ詐害行為等の問題が生ずる。

境界確定に向け、筆界が復元され、市の所有権界の主張が明白な証拠1が作成されたにもかかわらず、相手が合意を拒否したため、法的手段など具体的手続を全くとっていない。昭和38年12月19日付け行政実例では、「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、何らの是正措置も講じない場合」とされ、これに従えば、明らかに違法又は不当に公有財産の管理を怠る状況にあるといえ、公有地の所有権の

完全なる行使が妨げられている。

また、筆界の復元により市の主張する所有権界は重なるため、証拠1の実線で示されるとして、市の主張する実線ラインをはみ出してアンテナ塔などが占有する一点鎖線ラインは市の側からいえば明らかな不当占有である。

さらに、Yとの官民境界確定が判明しており、駐車場ラインまで入れてYが駐車場に使ってきた官地から不法占有を排除するため、Yの前面道路に目立つグリーンの歩道ラインを設置して駐車し難くするよう市に依頼したが、その一部は、X2の専有部分を避けるために、あえてYとの官民境界からも逃げて設置されており、これでは官地への越境を排除する目的が達成されておらず、土留めブロックは残され、植栽もある状況である。

上記の事実から、公有財産の所有権の完全なる行使が妨げられており、その財産的価値が毀損している。さらに、Xらとの占有部分を逃げて道路が移設されたため、Xらが占有する部分が黙示的公用廃止と認定されると、時効取得されるリスクもある。

以上のことから、市長に対し、① 境界確定措置、② 不法占有排除措置、③ 歩道拡幅措置、④ 土留めブロック撤去措置及び⑤ 縁石ブロック設置等による越境防止措置を講ずることを求めているものである。

第3 監査の結果を決定した理由

1 監査対象事項の決定

住民監査請求は、住民からの請求に基づいて、地方公共団体の執行機関又は職員の行う違法、不当な行為又は怠る事実の発生を防止し、又はこれらによって生ずる損害の賠償等を求めることを通じて、地方公共団体の財務の適正を確保し、住民全体の利益を保護することを目的とする制度であることから、地方公共団体の執行機関又は職員のあらゆる行為を対象とするものではなく、その対象は、法第242条第1項に規定する違法若しくは不当な「公金の支出、財産の取得、管理、処分、契約の締結若しくは履行若しくは債務その他義務の負担」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」に限定されている。

また、本件請求の趣旨である「財産の管理を怠る事実」につき、いかなる事実が法第242条第1項に規定する違法に財産の管理を怠る事実にあたるかについては、「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 条第 1 項所定の財産管理を違法に怠る事実に該当する」(平成 20 年 5 月 14 日横浜地方裁判所判決(平成 19 年(行ウ)第 15 号)(以下「横浜地裁判決」という。))と解されている。

これらのことを踏まえて、請求の内容を見ると、① 境界確定措置については、請求人が添付した証拠 1 における市有財産である静岡市駿河区池田 1798 番 10 の土地(以下「本件土地」という。)に接する X らの土地との所有権界の確認判決を得るよう措置を求めているが、市が適正な財産管理を行う中で、仮に、本件土地が第三者に占有されているとすれば、その状況によっては、① 境界確定措置を講じないことは、財産の管理を怠る事実に該当することもあり得ること、② 不法占有排除措置、③ 歩道拡幅措置、④ 土留めブロック撤去措置及び⑤ 縁石ブロック設置等による越境防止措置については、第三者による本件土地の不法占有を排除するためにいかなる措置を講ずるかは、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、仮に、本件土地が第三者に占有されているとすれば市有財産である本件土地の管理を怠っていることにもなり、財産の管理を怠る事実に該当することもあり得るから、いずれの請求も住民監査請求の対象となる。

2 監査の経過

- (1) 平成 27 年 10 月 28 日、監査委員は、本件土地を含む市道の現地を調査し、周辺の現況確認を行った。
- (2) 監査委員は、法第 242 条第 6 項の規定により請求人の陳述の機会を設けたが、請求人からは陳述を行わない申し出があった。
- (3) 平成 27 年 11 月 9 日、監査委員は、法第 199 条第 8 項の規定及び静岡市住民監査請求に係る証拠の提出及び陳述等の取扱基準第 6 の規定により関係職員である建設局次長兼土木部長、同部土木管理課長及び同局道路部参与兼駿河道路整備課長(これらを「関係職員」という。)から陳述の聴取を行った。

3 監査委員の判断

本件請求について、次のとおり判断する。

(1) 財産の管理を怠る事実の判断基準

財産の管理のあり方について、地方財政法第 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、具体的に、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」に当たるかについては、前述の横浜地裁判決の示すとおり、当該財産に係る諸要素を総合的に考慮して、執行機関の裁量権の逸脱又は濫用があると認められるか否かを判断基準とするべきである。

(2) ① 境界確定措置について

まず、本件請求に係るいくつかの問題点について、関係職員からは次のような趣旨の陳述がされている。

(境界の確定について)

道路用地の境界が確定していないものや道路区域が明確でないものについての対応は、道路としての機能が著しく阻害されている場合や財産が毀損されていることが明らかな場合は、法的措置を含めた対応を行う必要があるが、そうでない場合は、現況の道路区域と実際の交通の用に供している部分を確保することに重点を置いて維持管理を行い、市民の利用に支障のないように努めており、その上で、適正な財産管理を行うための境界確定を目指した協議を続け、円満な解決を図っていくこととしている。このような考え方のもとで、本件についても、Xらとの間の境界確定協議を続けてきてはいるもののXらにも言い分があり協議が成立していないが、今後においても、当事者双方の主張を踏まえて丁寧に協議を続け、同意に至るよう地道な努力を重ねていく必要があるものと考えている。

(平成11年図面について)

この図面は、所有権界の根拠となる筆界を求めるための基礎資料として作成したものであり、筆界が特定されたものではない。これは、平成11年図面の作成に当たり参考資料とした本件土地の周辺土地の地積測量図は、昭和37年から昭和54年にかけて周辺地権者が作成し登記したものであるが、昭和30年代から昭和53年に作成された地積測量図では、実測の有無やどこを基準として計測したか明確でないとの理由から、正確な再現は困難なものである。そのような地積測量図は、境界確定協議の資料として活用できるものではあるが、その精度によっては必ずしも再現性のある正確な資料とはいえない。

(市道池田有度山1号線について)

市道池田有度山1号線は、昭和3年に旧安倍郡豊田村が静岡市に編入される前から国有財産である赤道を利用していたもので、当時、既に、旧道路法の適用を受ける道路で

あったと思われる。未舗装な上、側溝もない狭小な幅員の道路で、確認できる記録では、昭和45年10月22日に道路法を適用する本市の市道として認定、供用開始され、現在は、延長543.8メートル、幅員が2.44メートルから12.21メートルの道路として管理している。また、本件土地に係る公図上の幅員や登記簿面積は現状確保されていて、建築基準法上は、第42条第2項の「みなし指定道路」と位置付けられている。

(道路整備の状況について)

本件土地を含む道路整備は、周辺を含めた地域全体の状況を鑑み、できる部分から整備を実施している。現に、日本平動物園進入路整備工事や、タウンミーティングにおいて住民から要望のあった市道日本平動物園線道路改良工事を実施しており、また、本件道路についても、平成26年12月に市道日本平動物園線との接続部について、舗装、排水施設、ガードレール、区画線の工事を実施し、これにより接続部の擦れ違いや、安全性の向上、排水の確保が図られ、さらに平成27年3月にはY宅前の部分に、舗装、グリーンベルトの工事を実施し、歩行者の通行の安全の向上も図っている。

本件土地を含む道路についても、Xらとの境界確定問題の解決を含め、道路全体の整備を目指して地元関係者の意向を踏まえて対応していく考えである。

本件請求について、請求の内容、関係職員の陳述、現地の状況等を総合的に勘案すると、本件土地や周辺土地の経緯、測量の実情などから、本件土地とXらの土地との官民境界の確定（所有権界の確定）が行われるためには、当事者の合意が不可欠であるとする関係職員の説明には首肯すべき点があり、現状において直ちに所有権確認訴訟を提起すべき状況にはないと判断することについても、裁量の範囲内にあるものと認められる。

また、市の方針として地域全体の道路整備の進め方について地元住民の意向を重視した上で、できる場所から整備を進めていくこと、また現に本件土地周辺においても市道日本平動物園線との接続部の改良や歩道部分の整備も実施されていること、本件土地を含む市道池田有度山1号線自体が元は幅員の狭小な赤道である建築基準法上の「みなし指定道路」であることから周辺土地の建物にセットバックの義務が課されていることなどの諸要素を考慮すれば、市として、この市道池田有度山1号線の将来のあるべき姿を見据えた地域道路としての整備を行うためには、官民境界の確定に法的措置を直ちに取り入れるよりは、地元住民との合意形成に重点を置く必要があるとする考え方もあり得るものである。

以上のことから本件土地の境界確定についてとっている方針や行為は、市の裁量の範

囲内にあるものと認められ、現段階において境界確定措置をとっていないことをもって直ちに財産の管理を違法又は不当に怠っていると認めることはできない。

(3) ② 不法占有排除措置について

平成11年図面が、筆界を求めるための基礎資料として作成されたものではあっても、必ずしも再現性のある正確な資料とはいえないという以上、本件土地とXらの土地との境界は未だ確定していない。

また、その境界(所有権界)の確定のための協議は継続中であるというのであるから、請求人の求めるアンテナ塔や外柵の不法占有排除措置は、市の財産を不法占有しているとは必ずしもいえないからその前提を欠くものといわざるを得ない。

(4) ④ 土留めブロック撤去措置について

この土留めブロックが存在する土地では、既にX2、Y、市との間で官民境界が確定されているが、関係職員陳述の中で、当該ブロックは請求人が主張するYではなくX2が設置したものであることが判明した。結果として、当該ブロックはその一部が本件土地上に存在することとなったが、当該ブロックの直近周辺は、次の(5)で述べるように市がグリーンラインを設けて歩行者を誘導しており、これら両者の位置関係からも、当該ブロックの存在が交通を妨害し、その存する本件土地の効用を著しく害しているとはいえず、これを撤去させるべき緊急性もうかがわれぬ。加えて、X2とは現在境界確定の協議を継続中であり、これが整った段階で当該ブロックの撤去を求めるとというのが市の姿勢である。

以上のことから、市の現在の対応が、財産の管理を怠っているとまではいえない。

(5) ③ 歩道拡幅措置及び⑤ 縁石ブロック設置等による越境防止措置について

請求人が両措置を求めている土地は、既にX2、Yとの間で官民境界が確定して本件土地に含まれるとされ、市が占有・管理しているものである。

確かに、この部分において現に市が設置している歩道(グリーンライン)は当該境界に一致するものではないが、これは、その前後の動線との円滑な接続を考慮した結果であると推察される。

そもそも、本件土地に含まれる部分を道路としてどのように管理していくのかは市の裁量の範囲内にあり、Yとの間の官民境界については、Yが設置している板塀及びその基礎によって既に明確にされており、これに加えてさらに越境防止措置までをとる必要があるか否かについても同様に市の財産管理上の判断によるべきものである。

第4 結論

以上のとおり、本件請求は、いずれも理由がないからこれを棄却するものとする。