

## 住民監査請求監査結果

### 1 請求の受理

平成28年4月25日に請求人から地方自治法（以下「自治法」という。）第242条第1項の規定に基づき提出された住民監査請求（高監委第61号）は、形式上の要件を具備しているものと認め、同日付けで受理した。

### 2 請求の要旨及び理由

監査に当たり、請求書記載事項及び事実証明並びに請求人の陳述から請求の要旨及び理由を次のように解した。

#### (1) 請求の要旨

平成8年頃から、宗教法人上宮天満宮（以下「上宮天満宮」という。）により、高槻市（以下「市」という。）が認定した道路である市道天神町105号線（以下「天神町105号線」という。）及び市道天神町106号線（以下「天神町106号線」という。）並びに請求書5頁の図の黄色部分の里道が不法占用され、地番を高槻市天神町二丁目937番1及び同937番2とする市の所有地が不法占有されている。全く許可や契約等がされず、権原なく占有・占用する行為は当然違法であり、不法占有者に対し、地代相当額又は占用料相当額を請求しないことも違法であるから、上宮天満宮が本件の市有地・市道・里道を占有・占用したことにより発生した地代相当額又は占用料相当額並びにこれらに係る時効消滅債権の額が市の損害となる。

よって、過去20年分の当該地代相当額及び占用料相当額について、上宮天満宮、関係団体、関係人、関係職員、決裁権者、専決権者、高槻市長（以下「市長」という。）その他の責任者に対し、不当利得返還請求又は損害賠償請求すること並びに本件の市有地・市道・里道を原状回復・明け渡しさせ、その費用を前記各人らに対し請求することを勧告することを求める。

また、これらの不当利得返還請求権又は損害賠償請求権の行使を怠る事実並びに故意過失により時効消滅した債権につき当該責任者に対する損害賠償請求権の行使を怠る事実が違法不当であることの確認を求める。

#### (2) 請求の理由

天神町105号線は、東端にフェンスが設置されていることにより通行不能にされるとともに、道路の形状も分からなくされており、天神町106号線は、両端に塀やフェンスが設置されていることにより通行不能にされるとともに、道路の敷地が大きく削り取られ、土地の形状そのものが変えられている。フェンスや塀には、「立入りお断り！」等と記載された上宮天満宮名義の複数の看板が掲げられている。よって、天神町105号線及び天神町106号線が、上宮天満宮に不法占用されていることは明らかである。

天神町106号線が所在すると考えられる天神町二丁目937番1並びにその隣接地である天神町二丁目937番2及び請求書5頁の図の黄色部分の里道は、上宮天満宮の塀やフェンスに囲われ、立入りを禁じるものなど、多くの上宮天満宮の看板が掲示されている。また、天神町二丁目937番2には祠が存在しており、祠の横の石柱には「上宮天満宮境内」と彫られている。

以上の状態であるから、上宮天満宮によって、天神町二丁目937番1及び同937番2の土地が不法占有され、請求書5頁の図の黄色部分の里道が不法占用されていることは明らかである。なお、現地に土地の境界を示す杭が多く打たれていることから、天神町二丁目937番1や請求書5頁の図の黄色部分の里道の範囲の特定は可能であると考えられる。

### 3 監査の実施

#### (1) 監査対象事項

請求人は、本件の市有地・市道・里道に係る過去20年分の地代相当額及び占用料相当額について、不当利得返還請求又は損害賠償請求することを求めていることから、過去20年間における本件の市有地・市道・里道について地代相当額又は占用料相当額の債権の請求をしないことが、自治法第242条第1項に規定する違法又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。

なお、請求人は、本件の市有地・市道・里道の不法占有等による不当利得返還請求権又は損害賠償請求権の行使を怠る事実並びに故意過失により時効消滅した債権につき当該責任者に対する損害賠償請求権の行使を怠る事実の違法確認を求めているが、当該確認については、自治法第242条第1項所定の監査

対象事項ではないことから監査の対象外とした。

(2) 監査対象部課

都市創造部管理課

(3) 請求人の証拠の提出及び意見陳述

平成28年5月16日に、自治法第242条第6項の規定に基づき請求人から、概要、次の陳述があった。

天神町106号線の両端は塀やフェンスで塞がれ、上宮天満宮の看板が掲げられているとともに、その道路としての形状は分からなくなっており、結構な崖地になっている。天神町105号線の東端はフェンスで塞がれ、上宮天満宮の看板が掲げられており、西端付近には上宮天満宮の建物があった。市道の占用に関して許可を得ていないのは、不法占拠ということで当然違法である。道路法（昭和27年法律第180号）第42条第1項で、「道路管理者は、道路を常時良好な状態に保つように維持し、修繕し、もって一般交通に支障を及ぼさないように努めなければならない」とされており、市長にも管理する責任があったのではないかと考えられる。また、道路法は、道路の占用について、第32条第1項で「道路に次の各号のいずれかに掲げる工作物、物件又は施設を設け、継続して道路を使用しようとする場合においては、道路管理者の許可を受けなければならない。」と規定し、同項第6号において「露店、商品置場その他これらに類する施設」と規定している。神社も少し特殊な場所ではあるが、さい銭をしたり、おみくじを引いたり、お守りを買うのにお金がかかるなど、経済活動をしているので、同号に該当すると考えられる。その占用料は、高槻市道路占用料徴収条例（昭和43年高槻市条例第16号）の別表により、道路法第32条第1項第6号に掲げる施設については、占用面積1平方メートルにつき1か月1,100円であり、天神町105号線の場合は、面積161.7平方メートルに1,100円を掛けると月額177,870円となり、天神町106号線の場合は、面積247.4平方メートルに1,100円を掛けると月額272,140円となる。その合計月額は450,010円になり、公益的な施設に当たるとはいえないことから、満額を請求しなければならない。

天神町106号線は、平成28年3月の市議会本会議における天神町106号線の敷地を本市所有地とする都市創造部長の答弁や、天神町二丁目

937番1及び同937番2の公図から考えると、この937番1に所在する  
としか考えられない。天神町二丁目937番1及び同937番2の登記事項証  
明書によると、所有者は市、地目は公衆用道路となっていた。天神町二丁目  
937番1及び同937番2の土地は、南北の垂直な直線で区切られているよ  
うな形だが、道は斜めであり、上宮天満宮が、斜めの形で、道に沿うような形  
で塀を作って囲い込んでいることからすると、請求書5頁の黄色の部分も囲い  
込まれていることになる。この黄色の部分は、公図で道と記載されている部分  
とつながっていることから、里道であると考えられる。よって、上宮天満宮に  
よって囲い込まれているのは天神町二丁目937番1及び同937番2並びに  
請求書5頁の図の黄色部分の里道と考えられる。

#### (4) 関係職員の意見陳述

平成28年5月16日に、都市創造部の部長、部長代理、管理課長、同課課  
長代理、同課副主幹及び同課主査が陳述を行った。その際、自治法第242条  
第7項の規定に基づき請求人の立会いを認めた。

ア 関係職員の陳述の概要は、次のとおりである。

天神町105号線及び天神町106号線は、大正9年に道路法（大正8年  
法律第58号。以下「旧道路法」という。）の規定により認定された路線を、  
昭和58年度末の市道路線再編の際に、改めて路線認定、供用開始したもの  
で、従前は上宮天満宮の脇参道として使用されていたものが、時代の流れと  
ともに正面参道のみが使用されるようになり、当該道路は使用されなくなっ  
たのではないかと考えられる。天神町105号線は入口部分で柵がされてお  
り、外から進入することはできないが、道路の形状は確認できる。天神町  
106号線は、急傾斜地の土地であり、道路の形状はなく、一部は竹林とな  
っており、入口部分を含め道路の位置も不明な状況で、一帯に柵が設置され  
ているため、進入することはできない。

平成28年5月2日に、上宮天満宮の前代表役員（以下「前代表役員」と  
いう。）と面談したところ、「境内に市の道路があるなんて思いもよらず、単  
純に様々な犯罪を防ぐために、敷地全体に柵を設置した。天神町106号線  
といわれている箇所については、平成8年当時は竹林で、高低差も激しく、  
道路の形状はなく、むしろ崖だった。経緯はともかく、法にのっとって是正

すべきことがあれば、是正するので指示していただきたい」とのことであった。

天神町105号線については、前代表役員の証言のとおり、上宮天満宮は防犯目的で柵の設置をしたものであり、柵の設置をした平成8年当時は通行実態もなく、事実上道路機能が喪失していたことから、市の道路が存在するとは認識できず、道路を占有する意図はなかったと考えられる。また、行き止まり道路であることから、市民への影響はないものと考えられる。さらに、現行、通路形状は残存しており、通行は可能であり、上宮天満宮が不法に土地を占有して、道路以外の目的に利用しているという状況にはない。これらを総合すると、上宮天満宮が道路を不法に占有していることはないと考える。

天神町106号線については、前代表役員の証言によると、少なくとも20年以上前には既に道路としての機能はなく、竹林となっていたとのことであり、道路としての機能を有していないものの、法的な廃止がいまだなされていない道路ということになる。行き止まり道路であることは天神町105号線と同様である。

請求人が天神町106号線の敷地であり、市の所有であると主張している天神町二丁目937番1及び同937番2の土地については、本市の所有する土地ではない。天神町二丁目937番1及び同937番2の土地は、公図によれば、同じ天神町二丁目内に、上宮天満宮内の土地と、住居表示で天神町二丁目25番15号付近の市道日吉台芥川線（以下「日吉台芥川線」という。）と市道天神町201号線（以下「天神町201号線」という。）の道路内の土地の2箇所存在している。法務局に確認したところ、登記事項証明書で本市の所有となっている土地は、上宮天満宮内の土地ではなく、このもう1箇所の道路内の土地であろうとの見解であった。また、請求書5頁で請求人が里道と表現している土地は、里道ではなく、市が所有している土地ではない。これらを総合すると、天神町106号線については、道路は事実上用途廃止がなされている状況にあり、当該土地については、本市所有ではないので、不法に土地が占有されているという状況ではない。

これら2本の道路については、これまでに現状認識の機会がなく、平成28年3月の市議会本会議での質問で、その存在と現況を認識したが、違法

性はなく、市に損害もない。また、両道路ともに市道として供用する必要がない道路であるので、今後は路線廃止の手続を検討していく。

イ 関係職員の陳述に対する請求人の反論は、概要、次のとおりである。

上宮天満宮による囲い込み、不法占拠の話であるのだから、上宮天満宮からだけではなく、地元の人意見を聴くべきだ。フェンスや塀の設置に当たって、どこの土地が自分の土地であるのかということは確認していると思うので、上宮天満宮が土地を囲い込んだのは、わざとやったのか、あるいはかなり故意に近いうっかりだったと考えられる。

同じ地番の土地が存在するという点については、確かに公図を見たらそういうことが分かるが、そうするとなぜ、都市創造部長は天神町106号線を本市の土地であると答弁したのか。上宮天満宮に囲まれている天神町二丁目937番1などの土地に関して、もし市の土地であるならば、市としてしっかりと登記をするべきである。

道路の管理については、道路法に規定があり、市に管理責任がないとはいえず、この20年間の状態からすると、市は管理を怠ってきたといえる。道路を廃止すればよいということについては、道路の認定に議会の議決が必要であるにもかかわらず、市が勝手に廃止してもよいというのはおかしい。この道路は行き止まり道路であり、通行実態もなかったというが、地元の人通っていたと言っており、災害のときに、上宮天満宮へ避難する道の確保という意味でも決して無駄な道路ではない。

天神町二丁目937番1などの土地の実際の所有者が誰なのか、市としても明確にすることを求める。

(5) 関係職員の事情聴取等

平成28年5月30日に、都市創造部の部長、部長代理、管理課長、同課課長代理、同課副主幹及び同課主査に対して事情聴取を行った。

また、請求書及び証拠書類について調査し、関係職員に対し質疑を行った。

(6) 実地調査

平成28年5月30日に実地調査を行った。

#### 4 監査の結果

(1) 事実の確認

ア 天神町105号線について

当該道路は、大正9年に旧道路法に基づき、高槻町道（天神山昼神4号線）として路線認定された道路であり、昭和27年に道路法が施行された際に、道路法施行法（昭和27年法律第181号）第3条のみなし規定により、道路法第8条の規定により路線を認定された高槻市道とみなされた道路である。その後、昭和59年に実施された路線再編成により、天神山昼神4号線の廃止と同時に、新たに天神町105号線として認定されている。そして、当該道路は、大正9年に旧道路法に基づき里道を路線認定したものであることから、当該道路の敷地は、昭和27年の道路法施行の際、現に旧道路法の規定による市道の用に供されていた国有に属する土地で、道路法の規定により市道の用に供されるものとして、道路法施行法第5条第1項に基づき、国から無償で貸し付けられたものとみなされた土地であることが分かる。その後、「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）」第113条により、国有財産特別措置法（昭和27年法律第219号）第5条第1項が改正され、法定外公共物に係る国有財産を市町村に譲与するための根拠規定が設けられることになったことに伴い、平成11年7月16日付け「法定外公共物に係る国有財産の取扱いについて（蔵理第2592号）」において国有財産の譲与事務を推進する方針が国から示されたことにより、平成17年3月31日付けで国から譲与を受け、以後市の所有地となっている。

関係職員の意見陳述や事情聴取によれば、東端にフェンスが設置された平成8年当時、天神町105号線及びその周辺は竹が覆い茂り、事実上通行できなくなっていたことから、上宮天満宮としては、当該場所に市の道路が存在することに気付かず、フェンスを設置してしまったとのことである。その後、上宮天満宮は、樹木や竹の剪定などを行い、境内及び当該道路を含む周辺環境の整備及び美化に取り組んできたとのことである。また、上宮天満宮を参拝するには正面参道を利用することができ、これまでに市に対して通行や整備に関する要望等もなかったことから、天神町105号線を市道として供用する必要性はないとして、市は、正式に道路としての供用を廃止すると

ともに、議会の議決を得て路線の廃止をすることを検討している。なお、前代表役員によると、上宮天満宮としても、東端にフェンスを設置した平成8年以降、外部からの通行ができないことについて、周辺住民からの苦情、要望等は受けていないとのことである。

#### イ 天神町106号線について

当該道路は、大正9年に旧道路法に基づき、高槻町道（天神山昼神1号線）として路線認定された道路であり、昭和27年に道路法が施行された際に、道路法施行法第3条のみなし規定により、道路法第8条の規定により路線を認定された高槻市道とみなされた道路である。その後、昭和59年に実施された路線再編成により、天神山昼神1号線の廃止と同時に、新たに天神町106号線として認定されている。

関係職員の意見陳述や事情聴取によれば、その敷地は、少なくとも市の所有でないことは明らかであるが、誰の所有地であるのかということについては、公図や登記などの既存の公的資料の中では判断できず、所有者を確定することはできていない。公図では正確な位置関係の判断はできないものの、天神町106号線は、請求人がいう天神町二丁目937番1の土地の周辺に位置する可能性があり、当該土地は、公図の誤りから当該地番が付されたものの、実際には無番地の土地ではないかと考えられるとのことであった。そして、前代表役員の証言によれば、天神町106号線の両端付近に存在する塀やフェンスは、天神町105号線と同様に、上宮天満宮が平成8年頃に設置したものであり、その当時、天神町106号線の周辺は既に崖地になっており、道路の形状もなかった。

天神町106号線は、平成8年以降、道路機能を回復することもなく、事実上の廃止状態にあることや、天神町105号線と同様に、上宮天満宮を参拝するには正面参道を利用することができ、これまでに市に対して通行や整備に関する要望等もなかったことから、当該道路を市道として供用する必要性はないとして、市は、正式に道路としての供用を廃止するとともに、議会の議決を得て路線の廃止をすることを検討している。なお、前代表役員によると、上宮天満宮としても、両端に塀やフェンスを設置した平成8年以降、当該道路の通行ができないことについて、周辺住民からの苦情、要望等は受

けていないとのことである。

ウ 天神町二丁目937番1及び同937番2の土地並びに請求書5頁の図の黄色部分の土地について

請求人は、天神町二丁目937番1及び同937番2の土地並びに請求書5頁の図の黄色部分の土地について、平成28年3月の市議会本会議での都市創造部長の答弁及び当該土地に係る登記事項証明書を根拠に、市の所有であるとしている。

しかしながら、関係職員の意見陳述及び事情聴取によると、公図上で、天神町二丁目937番1及び同937番2の土地は、請求人が指摘する上宮天満宮内の土地と、住居表示で天神町二丁目25番15号付近の日吉台芥川線と天神町201号線の道路内の土地の2箇所が存在しているとのことである。

都市創造部管理課から提出された資料（同課が法務局から取得した公図）を確認したところ、当該土地に係る公図は2種類あることが判明した。一つは、旗状の形状をした天神町二丁目937番1の土地が上宮天満宮の正面参道の東側に接して位置し、長方形の形状をした天神町二丁目937番2の土地がその東側に位置する公図（以下これを「公図1」という。）で、他の一つは、天神町二丁目937番1及び同937番2の土地が町名を「天神町二丁目」とする区域に存する道路状の土地となっている公図（以下これを「公図2」という。）である。

天神町二丁目937番1及び同937番2の土地が公図上2箇所存在することに関する法務局の見解は、公図2で示された土地が登記事項証明書で市の所有となっている土地であろうとのことであり、関係職員の事情聴取から、公図2で示された天神町二丁目937番1の土地は昭和51年2月10日にサンスター歯磨株式会社からの寄附によって取得した土地であり、天神町二丁目937番2の土地は昭和37年3月15日に個人からの寄附によって取得した土地であることが認められる。

また、平成28年3月の市議会本会議において、都市創造部長は、「天神町105号線は本市所有地でございますが、天神町106号線は本市の所有地ではございません。」と答弁しており、天神町106号線の敷地が市の所有地であると答弁していなかったことが、市議会の議事録によって確認できた。

そして、請求書5頁の図の黄色部分の土地については、無番地の土地ではあるが、法務局備付けの旧公図に基づく、赤色に着色されていないため、里道ではなく、里道や無番地の土地の多くを譲与された平成17年3月31日の国からの一括譲与の対象ではなく、国から譲与を受けていないため、市の所有地ではないというのが関係職員の見解であった。

## (2) 判断

請求の要旨及び理由、関係書類の調査、請求人の陳述、関係職員の陳述及び事情聴取、実地調査並びに関係書類から判断した結果は、次のとおりである。

### ア 天神町105号線について

道路の占用について、道路法第32条第1項は、道路に工作物、物件又は施設を設け、継続して道路を使用しようとする場合においては、道路管理者の許可を受けなければならないと定めている。そして、同法第39条第1項は、道路管理者は、道路の占用につき占用料の徴収ができる旨を定めており、この規定に基づく占用料は、市町村道に係るものにあつては道路管理者である市町村の収入になるとされている（道路法施行令（昭和27年政令第479号）第19条の3第1項）。

これを本件についてみると、請求人は、意見陳述において、上宮天満宮が東端にフェンスを設置し、道路を占用していることは、道路法第32条第1項の道路占用の許可を得ていないため、違法であるとしている。しかしながら、道路占用の許可は、道路管理者が、道路の構造又は交通に支障を及ぼさない場合に、法令に定める工作物、物件又は施設に限って許可を行うものである。本件フェンスは、道路法第32条第1項各号に掲げる工作物、物件又は施設に該当しないため、占用許可の対象とはならないものであり、フェンスを設置することにより道路の一定区間の全てを敷地の一部として利用するような態様の占用許可も認められないものである。

ただし、請求人が引用する平成16年4月23日最高裁第二小法廷判決によると、道路管理者は道路の占用につき占用料を徴収することができるのであるから、道路が権原なく占有された場合には、道路管理者は、占有者に対し、占用料相当額の損害賠償請求権又は不当利得返還請求権を取得するものとされている。これらの請求権は地方公共団体の債権であるから、自治法第

237条第1項の財産に該当し、その請求権を行使することは、財産の管理に当たり、請求権を行使しないことは財産の管理を怠ることである。

そこで、天神町105号線の東端にフェンスを設置したことが、上宮天満宮に対し、占用料相当額を請求しなければならない場合に当たるか検討する。

確かに、本件フェンスの設置により、天神町105号線の東端からの通行利用はできなくなっているが、本件フェンスの設置は、道路上に物件等を設置するなどして道路を独占的、排他的に使用収益するためになされたものではなく、不法投棄などへの防犯対策としてなされたものである。平成8年当時の天神町105号線は、竹が覆い茂り、通行できない状態であったが、その後、上宮天満宮が樹木や竹の剪定などを行い、境内及び当該道路を含む周辺環境の整備及び美化に取り組んだ結果、道路機能の回復に至っている。その結果、現在では、上宮天満宮境内（当該道路の西端）からは通行することができる状態になっており、天神町105号線の道路機能はいまだ確保されているといえる。そうすると、当該部分を上宮天満宮が事実上支配したものと認めることはできず、当該部分を違法又は不当に占有しているとまではいえない。

ところで、通常、道路は自由に通行すること（いわゆる一般使用）ができるが、これは道路管理者により一般交通の用に供される関係から反射的に生ずる効果として認められるものであり、各人に対し法律上の権利として通行権なるものが設定されているものではない。このため、道路法第46条第1項第1号の「道路管理者は、道路の破損、欠壊その他の事由により交通が危険であると認められる場合においては、道路の構造を保全し、又は交通の危険を防止するため、区間を定めて、道路の通行を禁止し、又は制限することができる。」との規定に基づき、道路管理者は、道路管理上の必要から一般使用の範囲を限定することができる（道路法令研究会編著「改訂4版道路法解説」319頁）。天神町105号線は、上宮天満宮がフェンスを設置した平成8年当時、竹が覆い茂り、一般交通の用に供することができない状態にあったことによる事故防止及び安全確保並びに不法投棄などへの防犯対策のために、市が道路管理者として、道路法第46条第1項第1号に基づき、通行を制限すべき道路であったと理解することができる。国家賠償法第2条は、「道

路、河川その他の公の営造物の設置又は管理に瑕疵があったために他人に損害を生じたときは、国又は公共団体は、これを賠償する責に任ずる。」と定めているところ、平成8年当時の当該道路の状況からすれば、本件フェンスの設置がなければ、市民等が通行する際に、転倒などし、負傷することは十分に考えられ、そうした事態を惹起した可能性は否定できないところである。そうすると、道路管理者である市に管理義務があるところ、上宮天満宮による本件フェンスの設置は、道路管理者である市に代わって、安全確保を図るべく対策を講じたものとみなすこともでき、上宮天満宮が当該部分を違法又は不当に占有しているとはまではいえない。

関係職員の意見陳述によれば、上宮天満宮は、当該場所に市の道路があることを認識できなかったとのことだが、平成8年当時、通行実態がなく、事実上道路機能が喪失していたとすれば、理解できないことではない。さらに、上宮天満宮は、市の指示に従い、必要な是正を行う旨も表明している。こうした事情に鑑みると、上宮天満宮に対して、占用料相当額の請求をしないことは直ちに違法と評価されるものではない。

以上のことから、市は、天神町105号線について、違法又は不当に占用料相当額の債権の請求を怠っているとはいえない。

#### イ 天神町106号線について

4(1)イのとおり、天神町106号線の敷地の所有者は確定できていないとのことであるが、平成17年3月31日に国から一括譲与された国有財産には含まれていなかったことから、少なくとも、天神町106号線の敷地は市の所有地ではない。

前述の平成16年最高裁判決は、道路占用料の徴収の可否について、道路法及び道路法施行令は、道路管理者が当該道路の敷地の所有権を有するか否かによって何ら異なる取扱いをしておらず、道路の占用につき占用料を徴収することができるのであるから、道路が権原なく占有された場合には、道路管理者は、当該道路の敷地の所有権を有するか否かにかかわらず、占有者に対し、占用料相当額の損害賠償請求権又は不当利得返還請求権を取得するものというべきであるとしている。これらの請求権は地方公共団体の債権であるから、自治法第237条第1項の財産に該当し、その請求権を行使するこ

とは、財産の管理に当たり、請求権を行使しないことは財産の管理を怠ることである。なお、塀やフェンスの設置が占用許可の対象でないことは、天神町105号線と同様である。

そこで、天神町106号線の両端とされる場所に塀やフェンスを設置したことが、上宮天満宮に対し、占用料相当額を請求しなければならない場合に当たるか検討する。

天神町106号線の周辺は、上宮天満宮が塀やフェンスを設置したとされる平成8年当時、既に崖地になっており、道路の形状がなく、道路機能が喪失していたことからすると、塀やフェンスの設置と道路が使用できなくなったことには直接の因果関係はないといえる。塀やフェンスは、当該場所が崖地であることから危険防止のために設置されたことは明らかであり、天神町105号線と同様に、道路管理者である市に代わって、安全確保を図るべく対策を講じたものとみなすこともできる。そうすると、塀やフェンスの設置は、当該道路の両端を塞ぎ、当該部分を上宮天満宮が排他的に占有するためになされたものではないといえる。なお、天神町106号線が道路機能を喪失したのは、路線再編成により改めて認定された昭和59年から、上宮天満宮により塀やフェンスが設置された平成8年までの間であることが推定されるが、正確な時期は不明である。しかしながら、少なくとも平成8年の時点では、天神町106号線は道路の形状がなく、道路機能を喪失しており、事実上の廃止状態にあったのであるから、上宮天満宮が当該場所に市の道路が存在することを認識できなかったとしても理解できないことではない。さらに、上宮天満宮は、市の指示に従い、必要な是正を行う旨も表明している。こうした事情に鑑みると、上宮天満宮に対して、占用料相当額の請求をしないことは直ちに違法と評価されるものではない。

以上のことから、市は、天神町106号線について、違法又は不当に占用料相当額の債権の請求を怠っているとはいえない。

ウ 天神町二丁目937番1及び同937番2の土地並びに請求書5頁の図の黄色部分の土地について

4(1)ウで事実確認したとおり、天神町二丁目937番1及び同937番2の土地に係る公図は2種類あるところ、次の理由から、公図1で示された

天神町二丁目 9 3 7 番 1 及び同 9 3 7 番 2 の土地は、市の所有地ではなく、公図 2 が登記事項証明書において証明する天神町二丁目 9 3 7 番 1 及び同 9 3 7 番 2 を示している蓋然性は極めて高い。理由の一点目として、公図 1 によれば、天神町一丁目の区域に天神町二丁目が存在することになり、不自然であること、二点目として、登記事項証明書では、地目が公衆用道路であるところ、公図 1 においては、土地の形が道路の形状ではないこと、三点目として、公図 2 においては、土地の形が道路形状になっており、現に天神町二丁目 9 3 7 番 1 の土地は日吉台芥川線の、天神町二丁目 9 3 7 番 2 の土地は天神町 2 0 1 号線の一部となっていること、四点目として、公図 2 においては、天神町二丁目 9 3 7 番 1 の土地はサンスター歯磨株式会社からの寄附により、また、天神町二丁目 9 3 7 番 2 の土地は個人からの寄附により市が取得した土地であることが分かっており、過去からの経緯が明らかであること、五点目として、法務局が、公図 2 が正しい公図であろうと述べていることが挙げられる。

よって、登記事項証明書で市の所有となっている天神町二丁目 9 3 7 番 1 及び同 9 3 7 番 2 の土地は、公図 2 で示された、住居表示で天神町二丁目 2 5 番 1 5 号付近の日吉台芥川線と天神町 2 0 1 号線の道路内の土地であると認めることが相当である。そうすると、登記事項証明書では、請求人がいうところの天神町二丁目 9 3 7 番 1 及び同 9 3 7 番 2 の土地が市の所有地であるとする証拠にはならないのであるから、当該土地は市の所有地であるとはいえない。

次に、請求書 5 頁の図の黄色部分の土地は、無番地の土地ではあるが、里道であるとは認められず、当該土地は平成 1 7 年 3 月 3 1 日に国から一括譲与された国有財産には含まれていなかったことから、少なくとも市の所有地ではない。

以上のことから、上宮天満宮による市有地の不法占有及び里道の不法占用の事実はなく、市が違法又は不当に地代相当額又は占用料相当額の債権の請求を怠っているとはいえない。

### (3) 結論

以上のことから、請求人の主張に理由はなく、請求人が求める措置の必要性

は認められない。

(4) 要望

道路管理者である市は、道路法第42条第1項により、道路を常時良好な状態に保つように、維持し、修繕し、もって一般交通に支障を及ぼさないように努める義務を負うところ、本件道路については、長年にわたり、管理が行き届かず、安全な通行の確保がされていない状況であった。今後、市長においては、道路管理行政を行うに当たり、安全管理の徹底はもとより、一般交通の用に供する必要性の判断や住民の利便性の確保など、適正な道路の管理に努められたい。