

住民監査請求監査結果

1 請求の受理

平成29年7月10日付けで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185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

地番沢良木町107と118-2との間の南北の里道（以下「里道1」という。）と地番沢良木町107と102-6との間の東西の里道（以下「里道2」という。）と水路（以下「本件水路」という。）が、学校法人大阪医科薬科大学（以下「本件学校法人」という。）によって不法占有されている。

本件学校法人による、里道1、里道2及び本件水路（以下「本件里道等」という。）の不法占有は、高槻市特定公共物管理条例（以下「管理条例」という。）に反する行為であり違法不当である。また、当該違法行為を放置してきたことにより、高槻市（以下「市」という。）は、本件里道等の占用料相当額あるいは地代相当額の損害を被っている。

よって、過去10年分の当該占用料相当額及び地代相当額について、その詳細及びその責任者を明らかにした上で、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及び本件里道等を原状回復し、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及び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

里道1は、高槻中学校・高槻高等学校（以下「本件学校」という。）の敷地

内にあり、里道1の北端は、市道南松原宮野町線に接続しているが、接続部には、かなり以前から、本件学校の通用門があり、同校の登下校時に開門される以外は施錠されており、一般住民は通行できず、里道1は本件学校法人に占有されている。

また、里道2及び本件水路は、里道1とだけ接しており、里道1を通行しなければ到達できない。里道1が本件学校の敷地として占有されているため、通行不可能な状態であり、里道2及び本件水路も実質的に本件学校法人が占有しているといえる。

里道1に関して、市は、本件学校法人と「植栽管理に関する協定書」（以下「本件協定書」という。）を締結したというが、管理条例に基づく占用許可ではなく、適法に占用許可を受けたとはいえない。また情報公開請求の結果、このような協定は他に存在しなかった。本件学校法人による本件里道等の不法占有の事実をごまかすために植栽管理と偽っている。

市は、平成14年度から同15年度にかけて、市内全ての特定公共物について、不法占有の状況も含めて調査を実施した。当該調査によって、本件里道等の状況も把握したはずである。本件学校法人に、植栽の撤去を求め、占用料相当額あるいは地代相当額の請求をすべきところ、市は、本件協定書を締結することで本件学校法人による不法占有が適法なものであると偽装工作し、不法占有に加担してきたと言わざるを得ない。

3 監査の実施

(1) 監査対象事項

請求人は、本件里道等に係る過去10年分の占用料相当額及び地代相当額について、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10年間における本件里道等について占用料相当額及び地代相当額の債権を請求しないこと並びに原状回復等を怠っていることが、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、本件里道等の不法占有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及び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29年7月24日に、自治法第242条第6項の規定に基づき、請求人から証拠の提出があった。また、同月25日に、同項の規定に基づき請求人に陳述の機会を与えた。陳述の概要は、次のとおりである。

里道1には、高槻中学校高等学校通用門と書かれた通用門があり、生徒の登下校時以外は閉じられている。また里道1の上には植栽がある。市は植栽に関して、平成28年12月に本件協定書を締結しているが、請求書中にあるGoogleのストリートビューの画像の撮影日は平成27年4月であり、この時点で既に花壇はあった。市が植栽を作り、その管理を本件学校法人に依頼する協定ではなく、植栽が先にありその後市がその管理に関して本件学校法人と協定を締結した。

管理条例で、特定公共物は認定外道路及び普通河川と定められており、認定外道路が里道、普通河川が水路と一般に言われている。

管理条例によると、認定外道路は「一般交通の用に供する」となっているので里道は自由に通れないといけない。しかし、里道1には通用門と植栽があり通れない状態であり、さらに里道1の南側には門があり塞がれてしまうと、里道2及び本件水路にも行けず、本件里道等が不法占有されている。

提出した証拠書類では、里道1の南側の門より南にも木があり植栽は本件水路の方まで来ている。里道1の北側に通用門があり、南側にも門があり、里道2及び本件水路の東端はフェンス扉で閉じられ通行できない。本件学校法人に不法占有された状態であり、市は現況写真で確認しながらも明渡しを求めず、本件協定書を締結している。明渡し請求と占用料相当額の請求をすべきである。

(4) 関係職員の意見陳述

平成29年7月25日に、都市創造部の部長代理、参事、管理課の課長、課長代理、主査及び課員が陳述を行った。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。

本件里道等に関しては、本件学校施設の建て替え等に基づく開発行為に伴い、境界確定資料が必要となるため、平成27年1月30日に本件学校法人から本市宛てに境界確定申請がなされ、同年3月3日に現地立会いにより境界の確認を行い、同年6月23日付けで境界確定書の締結を行った。本件学校法人は、同年7月1日に当該境界確定資料を用いて、開発事業の手續等に関する条例に基づき申請を行っている。

当該境界確定の手續以前は、市も本件学校法人も本件里道等の位置について認識できておらず、当該境界確定により初めて本件里道等の存在位置が明確となった。

請求人のいう平成14年度から同15年度にかけて実施した特定公共物についての調査は、公図で示されているおおよその場所に里道等が存在するの
か否かを確認するために行われたものであり、その具体的な位置や範囲、境界が不明である以上、不法占有の有無については、把握や確認が不可能な状況であった。

開発協議時における本件里道等の状況について、里道1は、西側に住宅地が存在しているがブロック塀で明確に区切られており当該住宅地からの里道1の利用はなく、里道2に繋がる以外は本件学校敷地以外には接していない。現況は植栽となっており、里道としての通行機能はなかった。里道2及び本件水路は、フェンスによって明確に本件学校敷地と区切られており、本件学校法人が占有しているという状況はない。また本件水路は水路形状となっており、里道2は本件水路の管理用通路であったと考えられるが、本件水路自体に水が流入しておらず、機能はなかった。市は、本件里道等を公用廃止が可能な財産と判断し、売却対象の財産と位置付けていた。機能がない里道等については開発行為に併せて学校法人に売却を行いたいと考え、土地の購入を打診したが、住宅地と隣接しており、住宅地所有者との権利関係の調整が必要であることから本件学校法人は購入を希望しなかった。

開発後の本件里道等の管理について、里道1は、現状で通行の機能が無く、また市民から通行の要望がなかったため、通行機能を確保する必要性はなか

ったが、土地の売却ができなかったため、事実上の普通財産として市が管理を行う必要が生じた。そこで里道1については、市がフェンスや門扉の設置などの費用を負担することなく、かつ、清掃や除草等の日常管理を本件学校法人に行ってもらうことにより、市が通常行う管理以上の高質な管理を市の費用負担なく行えることから、本件学校法人と協定を締結した。一方、里道2及び本件水路への通行ができなくなるが、本件協定書の中で、これらの敷地に立ち入る際、本件学校敷地への立入りに協力するものとしており、管理に問題は生じず、市のメリットが大きいと判断した。

管理条例に基づく占有許可を行う手法も考えられるが、里道1は植栽が存在するのみであり、本件学校敷地として利用しているわけではなく、市が行うべき日常管理を代わりに行ってもらうために本件協定書を締結しているのであり、土地の排他的な使用を認めているわけではないため、占有許可の必要はないと考えている。本件協定書締結の日付が平成28年12月であるのは、開発事業の一連の手続の中で協議し、実施したものである。

特定公共物の管理については、協定によるものは他にも事例があるほか、道路法が適用される道路では地域団体等と協定を締結し日常管理を担うアドプトロードという制度があり、本市でも多くの事例がある。

里道や水路の日常的管理は利用者や受益者に委ねてきたが、地域住民の高齢化などによる担い手の減少などにより管理が行き届きにくくなっている。また市街地の里道や水路は、宅地化の進展等に伴い機能が無くなっているものが多数存在しており、これらの財産は利用者や受益者が存在せず、利用者による管理に委ねることができず市にとって負担となっていることから、自治会、NPOや企業に日常管理を依頼することで、市民からの道路や水路等の管理の要望に対応した体制を構築したいと考えている。

イ 関係職員の陳述に対する請求人の反論の概要は、次のとおりである。

市も本件学校法人も本件里道等の位置を認識していなかったということだが、公図を見るとどこにあるかはっきりしている。公図には地番の記載があり、それぞれの地番が誰の土地であるか明らかであり本件里道等の位置は明確であるはずである。また平成14年度から同15年度にかけて特定公共物の調査を実施しており分からなかったというのはおかしい。

里道として通行機能がなかったので普通財産にするということだが、里道の場合は通行できるようにすることが管理の基本であり、管理条例にも一般交通の用に供すると記載されているので、通行できる状態に戻すべきである。

本件学校法人による不法占有ではないとのことだが、里道1の北側には高槻中学校高等学校通用門と書かれた通用門が置かれており本件学校法人が占有している。また植栽管理についても、植栽を撤去してもらえば管理の必要もないので、撤去が一番市の負担が少ない。

他にも管理協定を締結しているものがあるとのことだが、情報公開請求の結果ではこの事例しかなかったことは明らかなので、他にもあるならば出して欲しい。

(5) 実地調査

平成29年8月7日に実地調査を行った。

(6) 関係職員の事情聴取等

平成29年8月7日に、都市創造部の部長、部長代理、参事、管理課の課長、課長代理、主査及び課員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。

4 監査の結果

(1) 事実の確認

ア 法定外公共物について

(ア) 法定外公共物の譲与に係る経過について

里道、水路等のいわゆる法定外公共物は、従前、国有財産として国が所有していたが、「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。これに伴い、「法定外公共物に係る国有財産の取扱いについて」(平成11年7月16日付け蔵理第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。これに際し、市は平成13年度から同15年度までの間、法定外公共物の譲与に関する調査を業務委託した。当

該調査は、基礎資料となる法務局備付けの公図等の資料収集に始まり現地確認も実施されたものの、公図で示されたおおよその場所に里道、水路等が存在するの否かを確認するために行われたものであり、里道、水路等の具体的な位置や範囲、境界は確定されていないことから、他者による占有の有無までを把握することや確認することは不可能な状況であった。また、譲与の対象は機能が維持されているものとなっていたものの、その判断は市町村の判断が尊重されるとされており、市は、「機能の有無にかかわらず、譲与対象となる法定外公共物については機能有りとして、全部譲与を受けること」（平成15年9月12日付け高建管第3-85号）を基本方針とした。管理課によると、機能の有無にかかわらず一括譲与を受けることは当時の全国的な流れとなっていたとのことである。このことから、当該調査において、機能の有無の判断は実施されていないとのことである。そのため、本件里道等についても、公図上でその存在を確認したものの、機能の有無の判断はされていない。

なお、平成17年3月31日付けで約1万1千箇所（総延長約630km）の里道、水路等が国から一括譲与された。

(イ) 法定外公共物の管理について

管理課によると、市は里道及び水路の管理に関して、一般的に、機能を有しているものは、市所有の行政財産として管理を行い、日常的な管理は、地元自治会や実行組合等の利用者に依頼している。また、機能を有していないもので、機能を回復する必要があると判断したものについては、市が必要に応じて機能の回復を図っており、機能回復の必要性が無く廃止を前提とした財産管理を行うものについては、用途廃止予定財産と位置付け、積極的に売却を進めている。売却に当たっては、里道や水路の境界確定が必要であり、境界確定には隣接の土地所有者の同意や権利関係の調整、費用も掛かることから、隣接の土地所有者からの申出がある場合に売却を行っている。売却できない財産は、不法投棄や占有のおそれがあることからフェンス等で不特定多数の市民が入れないよう管理が必要となるが、費用面や境界が明確でないことからそこまでの管理ができていないのが実情である。

イ 本件里道等に関する境界確定について

本件里道等の境界確定については、本件学校施設の建て替え等に伴う開発協議前の事前手続として、平成27年1月30日に本件学校法人から市宛てに境界確定申請がなされ、同年3月3日に境界確定申請に伴う現地立会いが行われ、同年6月23日に市と本件学校法人との間で境界確定書が締結された。里道2及び本件水路は昭和34年に一部、境界が明示されていたが、本件里道等の全体は当該境界確定によって境界が明示された。また市、本件学校法人とも当該境界確定によって本件里道等の位置を認識するに至った。

ウ 境界確定時における本件里道等の状況について

(ア) 里道1の状況について

本件学校敷地に接して南北に伸びる里道1の境界確定時の状況については、里道1上に植栽がされていることが確認され、市道南松原宮野町線に接する北端には里道1を跨いで本件学校の通用門が設置されており、当該通用門は、本件学校により生徒の登下校時に開閉される以外は常時施錠されている。また、里道2及び本件水路に接する南端には里道1上に柵(上記3(3)では南側の「門」と呼んでいるが、以下「柵」という。)が設置されており、当該柵は本件学校敷地に存する門扉と一体となっている。里道1の西側は民家と接しており、当該民家のブロック塀により隣地民家の敷地と里道1とを明確に区分している。一方東側は本件学校敷地に接しており、本件学校敷地と里道1を区分しているのは里道1上に存する植栽である。したがって、当該通用門や里道1上の植栽の存在により、一般市民等が公道から容易に里道1に進入することができない状況にあり、また、たとえ進入したとしても里道2及び本件水路の東端に繋がるのみであり、里道2の西端は行き止まりとなっている。

(イ) 里道2及び本件水路の状況について

本件学校敷地に接して東西に伸びる里道2及び本件水路の境界確定時の状況については、本件水路の南側に同水路に沿って里道2があり、里道2は本件水路の管理用通路と考えられる。里道2及び本件水路の東端は本件学校敷地及び北から伸びる里道1の終端に接しており、その西端は隣接地の家屋により行き止まりとなっている。また、本件水路の北側は複数の

民家と接しており、里道2の南端は本件学校敷地と接している。本件学校敷地の境界線上にはネットフェンスが設置され、里道2及び本件水路の東端にはフェンス扉が設置されていた。これらのネットフェンス及びフェンス扉は、里道2及び本件水路側から一般市民等が本件学校敷地へ立ち入ることがないように本件学校が設置したものであるとのことである。

なお、里道2及び本件水路の東端に存するフェンス扉は、境界確定の際には隣地のブロック塀の延長上にあっただが、本件境界確定によって確定された境界線まで東方向に移動されている。

また、管理課によると本件水路には水の流入がないことから水路としての機能は喪失しており、里道2は本件水路の管理用通路と考えられ、かつ、西端は行き止まりとなっており一般交通の用に供する必要性がない里道である。

エ 本件協定書の締結について

本件境界確定後、市は、本件里道等が既にその機能を喪失しているものと判断し、公用廃止が可能な財産と位置付け、本件里道等を本件学校法人に売却しようとしていたものの、結果的に売却には至らなかった。その後、市は里道1を本格的に管理するに当たり、里道1上の植栽を撤去し更地として管理することも可能であるが、緑化の推進を図るため植栽はそのまま残すこととし、市が里道1に存する本件学校敷地と画するフェンスを設置することや、北端に存する本件学校の通用門及び南端に存する柵を本件学校法人に撤去させ新たに管理用扉を設置することなど、市に新たな管理費用の負担が生じることを考慮し、現状のまま本件学校法人に植栽の管理を委ねることが得策と考え、本件学校法人との間で平成28年12月8日に本件協定書を締結した。

なお、管理課によると当該植栽をした者は明らかではないが、現時点でその所有権を主張するものもおらず、市が所有する里道1上に存することから、里道1に定着する土地の一体物として市の所有物と考え、本件協定書の対象としたものであるとのことである。

(2) 判断

請求の要旨及び理由、請求人から提出された証拠書類、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。

公図とは、国土交通省のホームページ (<http://gaikuchosa.mlit.go.jp/gaiku/html/info4.html>) によると「地図に準ずる図面として地図に代わって備え付けられている図面で、土地の大まかな位置や形状を表すものであり、公図の多くは、明治時代の地租改正に伴い作成されたもので、その時代の技術では正確な測量が難しかったこともあり、現況と一致しないことがある」とされている。本件里道等は、その存在を公図でのみ知り得たもので、全体の正確な位置は判然としていなかったが、平成27年6月23日付けの境界確定書の締結によって、市及び本件学校法人は本件里道等全体の正確な位置を確認することとなった。里道1は、その南端で里道2及び本件水路の東端に接続するのみである。一方、本件水路には水の流入がなく、その管理用通路であると考えられている里道2とともにその西端で行き止まりとなっている。このことからすると、市が本件里道等は既にその機能が喪失していると判断したことに不合理な点はない。また、機能回復の必要性について、里道1の北端には東西方向に走る市道南松原宮野町線があり、里道2の西側には、里道2と接続していないものの南北方向に走る国道170号線がある。したがって、里道1及び里道2の通行機能は、市道や国道にその役割が移っており、市民からの通行の要望もなく、たとえ通行できたとしても里道2の西端は行き止まりとなっていることから、里道として本来の機能を回復する必要がないとした市の判断は相当である。また、本件水路についても、水の流入がないことから機能回復する必要がないのは理の当然である。市は、本件里道等の機能を回復する必要性はないと判断した上で、本件学校法人への売却の話を進めることとなったものの売却に至らず、既に里道、水路として機能を喪失していることから、公用廃止可能な財産として普通財産に準じて管理することとなった。管理に当たっては不法投棄の防止や不特定の一般市民等の進入を防ぐよう閉鎖管理すべきところ、里道1上の本件学校の通用門を撤去し市が新たに費用負担して管理用扉を設置することよりも、当該通用門を従前どおり活用するほうが費用対効果の面から適当と判断し、また、緑化の観点から植栽を撤去せず、その管理を隣地の本件学校法人に委ねること

とした。このことについては、財産管理の在り方として是認できるものである。

請求人は、本件学校法人が本件里道等を占有しているとして、本件学校法人、市長ら関係職員に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、この点について判断する。

里道1については、上述のとおり里道として既にその機能は喪失しており、市はその存在を公図でのみ確認し得た状況であり、平成27年6月23日付けの境界確定書の締結によって里道1と本件学校との境界が確定したことが認められる。平成17年3月31日付けで国から一括譲与された当時、里道、水路等で公図でのみその存在が確認でき、位置及び境界が定かでないもの全てについて境界確定をし、その占有者に対し占用料あるいは占用料相当額を徴収することについては、その徴収額と比べより多大な費用を要する境界確定やその手間を斟酌すると経済的合理性に適うとはいえない。このことからすると、本件学校法人に対して、占用料あるいは占用料相当額を徴収しなかったことをもって違法又は不当に公金の徴収あるいは財産の管理を怠っているということとはできない。そして、境界確定後は、本件協定書の締結に基づき適切に管理が行われていることが認められる。

本件学校法人は里道1に相当する部分について、境界確定書の締結前は、里道としての認識はなかったことから善意の占有者であると認められ、及び本件協定書に基づき本件学校法人が本件協定書締結前と同様の状況のまま、本件学校法人の費用で里道1上の植栽を管理させることとなったことを斟酌すると、本件学校法人が里道1に相当する部分を占有していたとして、本件学校法人に対して占用料相当額あるいは地代相当額の不当利得返還請求をし、あるいは市の損害として損害賠償請求することは、その占有期間が明らかでないこととも相俟って、適当であるとはいえない。一方、里道2及び本件水路については、上記4(1)ウ(イ)記載のとおり、境界確定以前からネットフェンスやフェンス扉で本件学校敷地とは明確に区分されており、本件学校法人が占有している事実は認められない。

次に、請求人は本件里道等について原状回復し、その費用を本件学校法人、あるいは市長ら関係職員に請求することを求めているが、本件学校法人が本

件里道等を不法に占有している事実はないことから原状回復の問題は生じないと判断できる。

(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) 意見

国から譲与されたいわゆる法定外公共物である里道や水路は、その数の多さや境界が明確でない等の問題があることに加えて、既に機能が喪失しているものもあり、管理の難しさについては理解できるところである。しかしながら、これらは市の所有する市民の財産であることから、市民の理解を得られるよう丁寧な説明を行い適切な管理に取り組まれるよう努められたい。