

監査結果公表第 2 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 項の規定による請求については、同条第 4 項の規定により監査を行なったので、その結果を次のとおり公表する。

平成 19 年 2 月 5 日

四日市市監査委員	伊藤	晃
同	松岡	光代
同	佐藤	晃久
同	樋口	俊夫

記

第 1 請求の受付

- 1 請求のあった日 平成 18 年 12 月 12 日
- 2 請求人 四日市市西大鐘町在住 新高 庸介
- 3 請求の要旨

監査請求の要旨を次のように解した。

市道西大鐘 7 号線の中に無番地の土地（国有地）と個人所有地の箇所があり、市は昭和 58 年 3 月 30 日市道認定し、道路管理をしているが、道路法第 32 条によれば道路に工作物、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旨規定しているので、占用許可を受けた後でなければ施工してはならない。しかし、市道西大鐘 7 号線の一部土地所有者が市道にコンクリート構造物を設置し始めたため、市に対応を求めたが市都市整備部管理課の対応は極めて遅く、道路法所定の監督処分等の行政措置及び具体的な措置対応もない。交通安全上の措置としての夜間危険表示を求めるが、市の部内での議論はあるものの市道管理者としての責務を怠っている。これらのことは市道の地上権・地役権等という公有財産の管理が放棄され、市民に不利益を与える。市道上の事故の発生時には管理に瑕疵があれば賠償責任が発生する。市道西大鐘 7 号線は、平成 15 年に砂利道を舗装し、水路、擁壁を整備している。今回この不法占用を放置すれば、当時の市費投入の是非も今後の問題に発展する。この事情については都市整備部長及び都市整備部管理課は知っている。必要な措置として市道西大鐘 7 号線の機能回復確保のための不法占用物の撤去及び再発しない措置に加え、措置完了までの交通安全対策措置を求める。

4 請求の受理

本件措置請求について、平成 18 年 12 月 12 日付けで受理した。

第 2 監査の実施

本件措置請求について、法第 242 条第 4 項の規定により、次のとおり監査を実施した。

1 証拠の提出及び陳述の機会の付与

平成 19 年 1 月 12 日陳述の機会を付与した。当日補足証拠資料の提出があり、受理した。

2 監査対象部局及び事情聴取

本件道路の管理については、監査対象部局を都市整備部管理課とした。

平成 19 年 1 月 12 日、四日市市都市整備部長、管理課長他 5 名から事情聴取を行った。

3 監査対象事項

請求の内容及び陳述並びに請求の要件審査の結果を総合的に判断して監査対象事項を次のとおりとした。

本件市道西大鐘 7 号線の道路の一部が個人所有地の所有者にコンクリート構造物を設置される等して不法占用され、道路の幅員が減少しているにも関わらず市が道路法所定の監督処分等手続きを行わないことが財産の管理を怠っていることとなるか否かを監査の対象事項とした。

第 3 監査の結果

本件住民監査請求は「財産の管理を怠る事実がある」という主張で提起されたものと判断し、その事実を確認するため次の点から検討し、監査の結果は合議により、下記のように決定した。

1 事実関係の確認

一部占用土地に関して平成 18 年 12 月 15 日に現地確認を行うとともに次の点を確認した。

市道西大鐘 7 号線は昭和 58 年 3 月 30 日に認定・区域決定の告示がなされ、供用開始された。請求人が指摘する個人所有の土地は平成 15 年 3 月 19 日に四日市市西大鐘町字西辻 770 番から同所 770 番 1 及び同所 770 番 2 に分筆され、同所 770 番 2 畑 23 ㎡は同年 4 月 17 日に市に寄付されている。同所 770 番 2 に隣接する同所 770 番 1 のうち、幅員 0.30m の部分について市道認定がなされているが、この 0.30m については未だ個人所有地となっている。このように市道として認定されている部分約 8 ㎡(0.30 m × 27.381 m = 8.21 ㎡) については個人所有地としてまだ残されたままであったが、平成 15 年 10 月 17 日に排水路及び擁壁整備とともにその部分の道路敷地は市によって舗装整備された。それ以降平成 18 年 11 月上旬まで常時良好な状態で道路敷は維持管理がなされていた。今回の対象物件は市道の一部が個人所有地(四日市市西大鐘町字西辻 770 番 1) の所有者によりコンクリート構造物が平成 18 年 11 月上旬に設置されたことによる。構造物はコンクリート製で幅 0.30m、長さ約 10.70m、三角形の形で南側高さ約 0.30m、北側高さは舗装面と同じ高さになっている。

2 請求人の主張

監査請求については陳述の時に補足証拠資料が提出され、主張は以下のとおりであ

る。

(1) 市都市整備部管理課は不法占用の構築物を撤去する対応が極めて遅く、道路法上の行政措置を取るものでもなく、具体的な措置を講じていないため長期にわたり市道機能が損なわれている。

(2) 市道西大鐘 7 号線に関して法 238 条第 1 項第 4 号に該当する地上権・地役権等の市の公有財産管理が放棄され、市民に不利益を与えている。

(3) 道路法上の市道として認定している事実は、行政財産として市が管理していることを意味し、敷地の所有権以外に地役権及び地上権が存在する。

東京地方裁判所（昭和 53 行ウ 109）の判例では本件のような事項は住民監査請求及び住民訴訟の該当案件であると判示されている。また、東京高等裁判所（昭和 61 年行コ 58）の判例は民有地上の権利を財産とするかどうかの判断は行っていない。さらに民有地上の道路財産は、国の管理とはできず、道路財産としては敷地所有権以外に地上権・地役権等があり、それは市の管理財産となると考える。

(4) 平成 15 年に当該箇所へ市費を投じ、舗装等の工事を行っている。市の財産たる道路の構造（舗装、路盤、路体が主）が損傷を受けており、財産管理を怠っているという監査請求要件を満たしていると考ええる。

3 市都市整備部管理課の主張

市は請求人の主張する地上権、地役権等の財産権を保有しておらず、公有財産の管理に怠りはないので、請求棄却を求める。

(1) 市道西大鐘 7 号線は昭和 58 年 3 月 30 日に認定・区域決定の告示がなされ、供用開始された。

(2) 平成 15 年 4 月 17 日に市は個人所有者の所有地のうち、幅 0.5 1 m の寄付を受けた。平成 15 年 10 月に側溝等を入れ、道路舗装を完成し、現状と同じ道路形態になった。内訳として幅は 1.90m、その内の 1.09m が国有財産、0.5 1 m は個人所有者から四日市市に寄付され、残りの 0.30m は個人所有者の財産である。一部個人所有地が残っている理由は建物基礎を守るためと屋根の部分が一部道路にかかっていることによる。平成 15 年 10 月以降は道路管理者としては何もなく経過している。

(3) 平成 18 年 11 月上旬に個人所有者が所有地である 0.30m の道路上に前述の構造物を設置した。

平成 18 年 11 月 4 日に請求人が市に通行の妨害排除を依頼するメールを送付してきた。市は 11 月 10 日今後の対応について請求人に電話連絡をしている。この件が複雑な内容なので現状を確認し、対応方針を 11 月 22 日までに連絡する旨を請求人に回答した。財産権については平成 15 年の道路舗装をしたとき、暗黙の了解として無償の使用貸借契約が成立しているので市に権原があり、道路管理権については市にある。このことから市として占有物件は道路法による違法物件であり、取り壊しが必要であるという認識もっている。ただこの構造物については道路法のみではなく道路交通法、刑法など法的

手段を行使することも可能であるので、適用状況等については総合的に捉えて検討した。

(4) 監督処分確定は監督処分命令、行政代執行、刑事対応としては道路法違反、刑事告発、民事訴訟、議会の議決手続き、地方裁判所の判決、裁判所執行官による執行など非常に時間がかかる。このため目的達成に効果的な手段は何かと検討したが、いろいろな事情を総合し判断すると地元自治会を含め、個人所有者を説得することが最短の道ではないかということで一生懸命、道路管理者として努力しているところである。

(5) 11月22日に自治会長、土木委員、市の三者でコンクリート構造物の撤去を個人所有者に要請している。11月24日、27日にも市は面談の申し入れの電話をしている。12月1日には訪宅して地元自治会も同席してもらい、道路法から見て違法状態であり、撤去を求める旨の行政指導を口頭で行っている。12月6日にも再度面談の申し入れの電話をしている。回を重ねて12月15日も自治会長同席の上訪宅し、再度撤去を求める旨行政指導を口頭で行った。その際、自治会は占有物件を自治会の手で除却するので認めてほしい旨の文書を作って個人所有者に提示するも、個人所有者は受領さえも拒否した。今後は行政指導の強化、文書による個人所有者への指導強化、刑事告発等も事態の打開方策として上げて、問題解決に向けて努力していく。

4 監査委員の判断

(1) 財産管理について

法第242条第1項に規定されている住民監査請求の要件である「財産の管理を怠る事実」については「公有財産が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)を言うものであり、公有財産は法第238条第1項に示されているものである。

本件で請求人が主張している財産権についてはまず1点目として、法第238条第1項第4号の公有財産「地上権、地役権、鉱業権その他これらに準ずる権利」の一つとして地役権を上げているが、地役権については民法上隣接する土地所有者の間の利用関係の調整という観点から、ある特定の土地(用益地)の利用価値の増大のため、他の土地(承益地)の上に一定の支配(通行、引水等)を及ぼす物権である。特定の土地の便益のために地役権を認めている。しかし、本件コンクリート構造物が設置されている土地について地役権が設定された事実はない。

次に請求人は国有地について市が有する権利(道路法第90条第2項)、民有地について市が有する使用借権ないし賃借権も地上権等と区別して扱うのは相当ではなく、法第238条第1項第4号にいう「その他これらに準ずる権利」に該当すると解すべきである旨主張する。しかし、法第238条第1項第4号に規定する「地上権、地役権、鉱業権その他これらに準ずる権利」とは、例示されている権利のほか、法律上確立している用益物件又は用益物件的性格を有する権利を示すものであり、賃借権、借地権等は本号に該当しないと解されている。つまり、法第238条に規定する公有財産は、一般的に地方公

共団体の所有に属する財産として範囲が限定されているため所有に属しない賃貸借中の財産又は使用貸借による権利は含まれないとされている。

さらに請求人は民有地上の使用貸借権を財産とするかどうかについての裁判所の判断は確定していないと補助証拠資料として東京地方裁判所、東京高等裁判所の判例を提出しているが、これについては最高裁判所判決があり、民法上の使用貸借権は「その他これらに準ずる権利」に含まれないとした東京高等裁判所の認定判断を是認している（平成2年10月25日判決、平成2年（行ツ）第130号）。前記の経過からすれば本件コンクリート構造物が設置されている土地は市が個人所有者から使用貸借しているものと一般的には解される。よって本件でコンクリート構造物が設置されている土地は個人所有地であり、市が使用貸借しているに過ぎないので法第238条第1項第4号で規定する財産は存しないものといえる。

(2) 道路管理について

道路管理を怠ることは財産管理とは異なり、住民監査請求の対象とはなり得ないものであると思料されるが、不法占用について争いがないので念のため検討する。

本件構造物の不法占用されている市道西大鐘7号線について道路管理を怠る事実があるかについて考えると

市道西大鐘7号線の土地は平成15年当初では請求人の要旨で述べているとおり国有地と一部個人の敷地で市道認定がなされていた。その後、平成15年10月17日に排水路、擁壁の整備とともに当該市道西大鐘7号線は市によって舗装整備され、平成18年11月上旬まで常時良好な状態で道路敷は維持管理されていた。しかし、11月に入り、個人所有者が道路敷地の一部に構造物を設置したため市は不法占用としてそれ以降地元自治会、土木委員と連携して指導を含めて設置者と交渉を行っている。本件不法占用部分について都市整備部管理課は何らの措置も講ぜず放置している訳ではなく不法占用者である設置者に対して請求人からの申入れ以降、市においては繰り返し指導を行い、必要な措置を講じてきたことが認められ、また占用物件を撤去するように努めていることから構造物の撤去の行政指導を行っており、安全対策についても協議を行い、管轄の警察署へ情報提供している事実もある。度重なる説得を行い、不法占用が回避できるように努めている。請求人は道路管理者に対し、道路法所定の監督処分等を行い、必要に応じて行政代執行を行うことを求めていると解されるが、監督処分、行政代執行、刑事告訴等を行うと多大の日時、費用を要する上、関係者の間で鋭い対立が残ったままとなり、場合によっては紛争が再燃するおそれもあるので道路管理者としては、当面繰り返し指導を行うとともに、地元自治会等の協力も得て、抜本的な解決を図ろうと努力していることが見受けられる。確かに平成18年11月上旬より道路の不法占用が開始されて道路としての機能的な価値は低下していると判断せざるを得ないが、前記のとおり、都市整備部管理課の道路管理上の行政指導も繰り返し行われており、現段階では道路管理を怠っているとまでは言えない。

(3) 結論

本件請求は理由がないものと判断するので、これを棄却する。

(4) 附言

市道管理者は道路法に基づく市道認定に際して市民への説明責任を十分に果たすとともに、行政指導を交えながら適切に道路法所定の管理権限を行使し、市道の正常な維持管理に努め、不法占用に対しては市民の不審を招かぬように不法占用者への状況に応じた実効性のある指導、措置対策を講じられるよう強く要望する。