

枚方市職員措置請求
監査結果報告書

(市有地不法占拠不当利得に係る住民監査請求)

枚方市監査委員

枚 監 査 第 104 号

平成 22 年 9 月 10 日

請 求 人 様

枚 方 市

監 査 委 員 勝 山 武 彦

監 査 委 員 久 野 邦 広

監 査 委 員 野 口 光 男

監 査 委 員 高 橋 伸 介

枚方市職員措置請求に係る監査結果について
(市有地不法占拠不当利得返還に係る住民監査請求)

平成 22 年 7 月 15 日付け枚監査第 63 号で受理した地方自治法第 242 条第 1 項にもとづく住民監査請求の監査結果を、同条第 4 項の規定により次のとおり通知します。

第1 監査の請求

1. 請求人 4名
2. 監査請求書の提出 平成22年7月15日
3. 請求の内容（原文のまま）

枚方市は、枚方市尊延寺3丁目1524番地の内務省所有土地36㎡について平成15年3月31日に管理権の移譲を受けた。この土地は、従来から周辺住民が「モミすり場」などとして共有し活用してきた歴史的経過のある土地であると高齢者住民らも証言している。この土地を隣接の1532番地所有者が次第に占有地を拡大して自己所有の建物一部を境界を越えて建てるなど、不法に占有してきた。周辺住民が何度も占有者や市道路管理課に対して、市民の財産として公益のために有効利用できるよう求めてきたが、市（道路管理課）は積極的に是正せず違法に行政財産の管理を怠っている。

1524地は、現在、通学の子どもたちの一時退避場所や消防車の待機場所など、住民の安全確保に必要な空地である。ところが、1532番地所有者は、自己所有の建物一部を境界を越えてこの土地に建設したり、会所を設置したり所有者でもないのに電柱の設置を許可したりと不法占有を継続している。最近では、道路との境界に自己所有地に見せかけるため、コンクリートブロックを積み並べている。

1524番地は、現在も内務省所有地で登記されているが、平成15年3月31日に近畿財務局から枚方市道路管理課へ管理権が移譲されている。市長は、管理権を取得した時点で直ちに境界明示を確定し、公共の財産として有効利用すべきところその責務を怠たり、周辺住民の度重なる要望にも応じず、不法独占をずるずると容認している。

市長は、ただちに管理権を得た時点に遡り、占有料を徴収あるいは占有者の不当利得を返還させ、市の損害を回復すべきである。市の損害額は、占有料として当該土地の固定資産税額に相当を基準と考えられ以下のようなになる。

1524番地の固定資産税額は、路線価43,700円×0.892（地値下落率）＝38,980円/㎡。38,980円×0.7＝27,286円（固定資産税額相当）

27,286円×36㎡＝982,296円（年）982,296円×7年＝6,876,072円

よって枚方市監査委員におかれては、厳正な調査のうえ、市長に対しこれまで

の市有地占有料の徴収あるいは不当利得の返還請求および道路管理課など責任あるポストの関係職員に対する必要な措置を講ずるよう勧告されることを求め、地方自治法 242 条 1 項に基づき事実証明書を添付して請求する。

- 事実証明書 1) 現地の状況を示す航空写真 (昭和 27 年、平成 20 年)
- 2) 内務省所有の土地登記簿
- 3) 法務局の図面
- 4) 国有財産特定図面
- 5) 現場写真 3 枚×4 組 A3 版

※ 事実証明書の添付は省略

第 2 . 監査の実施

1 . 要件審査及び請求の受理

本件請求書は平成22年7月15日に提出され、受付けを行った。

請求対象である枚方市尊延寺3丁目1524番地の土地（以下「本件土地」という。）は、事実証明書として添付された登記簿謄本によれば、所有者が内務省（昭和17年3月20日に売買による登記）となっていたが、譲与年月日を平成15年3月31日とする通知文書が送付されていることから本市の公有財産であることが確認できた。

その後、請求要件に不備のある部分については下記の補正も行われたため、本件措置請求は所定の要件を具備しているものと認め、平成22年8月10日に提出日に遡り受理することを決定した。

2 . 請求書の補正

平成22年8月4日付けで次の補正を受理した。

- (1) 職員措置請求書に署名のある請求人ひとりの名前の表記を、住民上の表記と一致するように訂正。

- (2) 職員措置請求書の請求人欄に、全請求人の「職業」を追加。
- (3) 事実証明書の表記の一部を訂正。

3. 追加提出された事実証明書

- (1) 平成22年8月20日付けで次の事実証明書を受理した。
 - ・ 現場写真
 - ・ 境界確定申請・既境界確定謄本（抄本）再交付申請について
- (2) 平成22年9月1日付けで次の事実証明書を受理した。
 - ・ 申立書
 - ・ 建築基準法第6条の規定による確認通知書交付証明書
 - ・ 建物の登記簿謄本2通
 - ・ 建築計画概要書

4. 請求人の陳述

地方自治法第242条第6項の規定に基づき、平成22年8月20日に陳述の機会を設けた。

5. 監査対象事項

本件請求の内容は、次のとおりと認められる。

「従来から周辺住民がモミすり場などに共有活用してきた小屋が残り、また現在でも通学児童の一時退避場所や消防車の待機場所など住民の安全確保に必要であり、歴史的経過や公図に基づいて本件土地（平成15年3月31日に国から譲与）であると請求人が主張する土地が、隣接地の住民に不法占有されている。市が確定していると主張する尊延寺3丁目1532番地（以下「隣接地」という。）との境界は、地域の住民が同意しておらず無効であり、市は不法占有の是正を行ってお

らず行政財産の管理を怠っているものである。したがって市長に対し、土地の譲与を受けた以降7年分の、固定資産税相当額を占有料として徴収するか、占有者の不当利得にあたる額の返還請求を行い、そして責任あるポストの関係職員に対する必要な措置を講ずることを勧告するように求めている。」

以上のことから、次の点について監査を行うこととした。

- ・ 違法又は不当に財産の管理を怠る事実はあるか。

6. 監査の対象部課

土 木 部 道路管理課

財 務 部 資 産 税 課

第3 監査対象部課の説明

1. 関係職員からの事情聴取

平成22年9月2日に、関係職員から事情聴取を行った。

2. 事情を聴取した者

理事兼土木部長、土木部次長2名、
道路管理課長、道路管理課課長代理、道路管理課係長、
資産税課長、資産税課主任

3. 説明の概要

(1) 国からの譲与と本市の責務について

① 本件土地が譲与された根拠と経過について

内務省名義の本件土地は、市道尊延寺笠松線の用地である。

本件土地の登記簿上の地目は、国が買収した当時の「原野」のままになっているが、この土地は道路であり、課税されたり転売したりすることがないので「公衆用道路」に地目変更をする必要がなかった。

尊延寺笠松線は、旧津田町が昭和26年8月31日に町道として認定し、枚方市・津田町合併後も市道として管理している。

本件土地は、採掘していた硅砂を運搬するための道路築造の目的で、昭和17年に用地買収されたと聞いている。

当時は旧道路法が適用され、道路は全て国の営造物であることから、所有権は国に帰属することとなっていた。

機能を有している法定外公共物である里道や水路については、平成12年4月に施行された「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」及びこの法律を基に改正された「国有財産特別措置法」の規定により、所有権が枚方市に譲与された。

道路法が適用される内務省名義の法定公共物である本件土地も、道路法第90条第2項の規定により、平成15年3月31日に所有権が枚方市に譲与された。

この譲与については、平成17年8月8日付けで大阪府知事から枚方市長に通知がされている。

道路法の適用されていない里道や水路の法定外公共物については、国の機関委任事務行為として府が管理を行っていたが、国有財産特別措置法による譲与により、市で所有権移転も含めて管理を行うようになった。

本件土地は、市道尊延寺笠松線として道路認定されていることから、認定時より本市が道路管理権を有しているが、所有権を有することで管理にあたり望ましい姿になったと考える。

② 一般的な境界明示の方法並びに本件土地に関して境界確定に至った経過及び公図との関係について

公共用地境界確定は、その公物管理者と申請地である隣地所有者とが対等の立場で境界の協議をして、両者が合意に達した場合に成立するものであり、その性質は、財産所有者としての公物管理者と申請地である隣地所有者との契約と解すべきであるとされている。

市が管理する道路の隣接所有者から市に申請があれば、隣接者と協議を行い、境界確定を行っている。

境界確定の際、幅員等の確定の参考とするため意見を聴く必要があるときに、「公共用地境界確定立会業務実施要綱」に基づき、過去の道路状況などをよく知っておられる地元代表者へ、本市から立会依頼を行っている。

境界確定に至る経過としては、平成17年に地元自治会から本件土地について問題解決の要望が提出され、この要望書の回答として境界確定申請に基づき、境界を明確にする必要があることを文書回答したことが端緒である。

平成19年5月18日に隣接土地の所有者から境界確定申請があった。

平成19年6月28日に申請者の代理人、隣接土地所有者の代理人、申請地の隣接所有者及び地元代表者3名、そして枚方市役所道路管理課職員2名で境界決定の現場立会、現地測量を行った。

その後確定図を作成し、確定図に申請地である隣接土地所有者、その隣接地の土地所有者、地元役員が同意の押印を行い、協議が整ったため平成21年1月23日に境界確定の通知を行った。

この境界確定の手続きは、「公共用地境界確定立会業務実施要綱」等に基づき行っている。

本件に関する境界確定申請書類についても、これに基づき資料が添付されて申請されている。

一部の隣接所有者の同意は、申請者と申請地の隣接所有者の境界確認書において合意の確認ができています。

境界確定は、昭和55年確定の「明示図」を判断材料に、大阪府が一部境界確定した以外の本件土地の残りの部分は、市道敷きに存在するとの判断のもとに行った。

公図との関係について、公図の精度に関する判例の評価で、一般的に当該土地

の位置及び区画を、現地において特定する現地復元能力は有していないとされており、筆界が直線であるか否か、あるいは土地がどこに位置しているかといった定形的な面においては比較的正確であるが、距離及び角度といった定量的な面では不正確であるとされている。

これらのことから、公図は土地がどこに位置しているか、という資料であり、大きさ形状については特定できるものではないと考えている。

本件土地は、道路として公共用に供しているからこそ国から譲与されたものであり、小屋がある空き地状の土地を国が道路として市に譲与することは考えられない。

③ 本件土地の現状認識について

本件土地は、昭和55年10月に大阪府が幅48cmから88cm、長さ約54mの用地として、国有財産法に基づき一部境界確定を行っている。

この既明示図及び明示済の市道笠松線の既明示線を資料として、平成21年1月23日に境界確定協議が整っている。境界確定協議の手續きに関して市に瑕疵はないと考えている。また平成19年5月18日の境界確定申請から、境界確定まで1年以上経過しており、申請者と隣接所有者との協議に時間を要した模様である。

この境界確定協議により、本件土地と隣接土地の境界線が明確になり、境界確定後は道路（里道も含む）として適正に管理を行っている。

(2) 地域や地元での位置付け、考え方について

① 本件土地に関する地域や地元の位置付け、考え方について

本件土地にモミすり小屋があったという話や地域の住民が共有し、利用してきたとの話を地元住民から聞いている。

モミすり小屋は、モミすり機を収納するための小屋で、親戚関係や隣組で使用されていたことを地元住民から聞いている。

ただし、モミすり場が本件土地にあったという資料は、枚方市に存在していない。

② 本件土地に関する地元のこれまでの経過及び今後の動きについて

平成17年に、地元自治会から本件土地について問題解決の要望が出され、文書で境界確定申請に基づき官民境界を明確にする必要があることを回答している。

隣接土地所有者から境界確定協議の申請があり、平成21年1月23日に協議が整い境界確定通知を行った。

③ 本件土地についての本市としての管理責任履行について

道路として通行の用に供している区域については、適正に管理を行っている。

境界確定協議が整うまでは境界線が明確でなかったが、協議が整った日以降は、境界線において適正に管理している。

(3) 不法占有されているという主張について

① 本件土地が不法占有され、不法独占を容認しているという請求人の主張について

道路として通行の用に供している区域については、適正に管理を行っている。

境界確定協議が整うまでは境界線が明確でなく、不法占有の状態が存在するかどうか判断できなかった。協議が整った日以降は、境界線を越えて不法に占有されていた事実はない。

② 不法占有しているとされている住民側の主張について、また、本件土地の固定資産税の課税状況について

平成21年1月23日に境界確定協議が整って、道路である本件土地と隣接土地の境界線が明確になり、道路として適正に管理している。

境界確定協議が整うまでは境界線が明確でなく、不法占有の事実があるか判断ができなかったが、協議が整った日以降は、請求人が不法占有されていると主張

する箇所に市の土地は存在せず、不法に占用されていた事実はない。

不法占有をされていると主張する土地は、図測で概算すると120㎡から140㎡となる。

昭和55年10月に一部境界確定されている本件土地の幅は48cmから88cm、長さが約54mとなることから概算で約36㎡となり、本件土地の土地登記簿の地積が36㎡であることから、今回境界確定された本件土地に、請求人が主張する土地が含まれているとは考えられない。

固定資産税について、本件土地は少なくとも平成14年以降公衆用道路であり、非課税である。

隣接土地は登記簿上の地積で課税されている。

(4) 請求人が求める措置について

- ① 不法占有による占有料の徴収、あるいは占有者の不当利得を返還させることにより、市の損害を回復すべきである、という請求人の主張について

道路として通行の用に供している区域については、適正に管理を行っている。境界確定協議が整うまでは境界線が明確でなく、隣接土地所有者による不法占有の状態が存在するかどうか判断できなかった。

協議が整った日以降は、隣接土地所有者により境界線を越えて不法に占用されていた事実はない。

- ② 関係職員に対する必要な措置が、請求人から求められていることについて

道路として通行の用に供している区域については、適正に管理を行っている。

境界確定協議が整うまでは境界線が明確ではなかったが、協議が整った日以降は、境界線において適正に管理を行っている。

請求人が求めている関係職員に対する必要な措置の根拠となる事実はない。

③ 再度の境界確定について

境界確定協議は、民法上の契約行為であることから、その性格上関係者全員の合意があれば再協議は可能であるとされている。そのことから、地元の今後の動きについては、地元代表者と隣接所有者等の関係者全員が、合意のもとに再協議を市に求められた場合で、かつ関係者のひとりである市としても再協議の明確な理由（新たな証拠が発見された場合など）を認めることができれば、市としても再協議を行っていきたいと考えている。

第4 監査の結果

1 事実関係

(1) 登記簿上の本件土地の概要

地 目：原野

地 積：36㎡

所 有 者：内務省（昭和17年3月20日売買）

(2) すでに確定していた本件土地の一部（既明示図）

内 容：本件土地と隣接する各地番に沿った本件土地の一部を、国有財産法に基づき大阪府において確定。

※ 幅48cmから88cm、長さ約54mの用地

確 定 日：昭和55年10月7日

合 意 者：上記内容に示す土地所有者及び隣接者等4名

地 元 役 員：尊延寺区長（尊延寺区長の印あり）

(3) 国有財産（本件土地）の譲与

通 知：平成17年8月8日付け交環第1209号
大阪府知事名で枚方市代表者枚方市長あてに通知
所 在 地：本件土地ほか
譲与年月日：平成15年3月31日

(参考) 地方分権推進計画に基づく「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」が平成12年4月施行されたことに伴い「国有財産特別措置法」の一部が改正され、それまで国有財産であった里道、水路等の法定外公共物のうち現に機能を有するものについては、所在する市町村に譲与された。
また、併せて法定公共物となっている里道も、道路法の規定により所在する市町村に譲与された。

(4) 「公共用地境界確定申請書」の提出

- ① 申 請 日：平成19年5月18日
申 請 者：当時の隣接土地所有者
申 請 地：隣接土地 ほか

- ② 再 申 請：平成20年1月30日に隣接土地所有者が死去された後、相続により本件土地の所有者が変更となったため、相続人が公共用地境界確定申請書を再提出し、平成19年5月18日に遡及して受理された。
申 請 者：現在の隣接土地所有者ほか
申 請 地：隣接土地 ほか

(5) 「境界（市道敷）明示の立会について」の依頼

通 知：平成 19 年 6 月 22 日付け

区長が病気入院中であつたため、枚方市長名で立会人尊延寺区副
区長あてに通知

立 会 日 時：平成 19 年 6 月 28 日 午後 2 時

(6) 立 会

立 会 日：平成 19 年 6 月 28 日 午後 2 時

立 会 者：（隣接土地所有者等） 5 名

（地元代表）尊延寺区副区長 ほか 2 名

（市担当者）道路管理課職員 2 名

(7) 境界確定合意

内 容：公共用地（市道敷）と隣接土地との境界について合意

関 係 者：隣接土地所有者 ほか 1 名

地 元 役 員：尊延寺区長（尊延寺区長の印あり）

(8) 「公共用地境界確定について」の通知

通 知：平成 21 年 1 月 23 日付け土管明 20 第 266 号

枚方市長名で隣接土地所有者ほか 1 名あてに通知

内 容：本件土地、隣接土地等との境界確定

確 定 日：平成 21 年 1 月 23 日

(9) 本件土地に係る主な経過

尊延寺3丁目1524番地に係る主な経過

年 月 日	経 過
昭和17年3月20日	内務省が砒砂運搬道路用地として購入
昭和26年8月31日	旧津田町が道路認定し管理権が発生
昭和30年10月15日	旧津田町が枚方市の区域に編入合併
昭和55年10月7日	本件土地の一部が里道に沿った形で大阪府が国有財産法に基づき確定
平成15年3月31日	市が国有財産の譲与を受ける
平成17年8月8日	大阪府知事からの譲与通知（平成15年3月31日に遡って譲与）
平成19年5月18日	隣接土地所有者から境界確定申請提出あり
平成19年6月28日	隣接土地との境界確定のために関係者の立会を実施
平成21年1月23日	隣接土地との境界確定（市長通知）

2. 監査委員の判断

- ・ 違法又は不当に財産の管理を怠る事実はあるか。

公共用地境界確定については、市と隣接する土地の所有者とが対等の立場で協議を行い、両者が合意に達した場合に成立するものである。

本件土地と隣接土地との境界確定にあたっては、上記「1. 事実関係」に記したとおり、平成19年5月18日付けで、隣接土地の当時の所有者から「公共用地境界確定申請書」が提出されたが、境界を確定する客観的な証拠がなかったことから、市は地元代表の意見も聴きながら、隣接土地所有者等との合意を図っていく必要があるものと判断した。そのため、平成19年6月22日付けで市から地元代表の尊延寺区副区長に立会依頼を行い、平成19年6月28日に当副区長ほか地元代表者2名の立ち会いのもと、市と隣接土地所有者等との間で協議が行われ、当時の立会者とは異なるが本件土地の現所有者と隣接者の各地番の権利を有する者、及び後任の地元区長のそれぞれの署名押印により、境界確定が合意に達したものである。

そして、最終的に平成21年1月23日付けで「公共用地境界確定について」の市長通知がなされているものであり、手続き上瑕疵なく本件土地と隣接土地の境界が確定したものと認められる。

したがって、本件土地が不法に占有されていると判断する事実は認められず、市が違法又は不当に財産の管理を怠る事実はない。

また、それゆえ徴収すべき占有料あるいは返還請求すべき不当利得にあたる額の返還請求及び責任あるポストの関係職員に対する必要な措置を講ずる勧告を求めている点についても、理由がないものと判断した。

以上のことから、本件請求については棄却する。

なお、境界確定に関して相反する考え方がある場合、その確定は最終的には「境界確定訴訟」を通じて行うことであり、境界を客観的に確定することは監査委員の権限ではないことを付け加える。

<参考>

- ・「財産の管理を怠る事実」とは、「公有財産を不法に占用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等」とされている。（行政実例昭和38年12月19日）
- ・公共用地境界確定は、その公物管理者と隣地所有者（申請地）とが対等の立場で境界の協議をして、両者が合意に達した場合に成立するものでその性質は、財産所有者としての公物管理者と隣地所有者（申請地）との契約と解すべきである。（東京地判昭56.3.30 判時1007.4参照）
- ・地元代表については、過去の道路状況などをよく知っておられることから、幅員等の確定の参考とするため意見を聴く必要がある時に本市より「公共用地境界確定立会業務実施要綱」（平成14年枚方市要綱第24号）に基づき立会依頼する。