

橿原市監査公表第5号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定に基づき請求のあった橿原市職員措置請求について、同条第5項の規定により監査を実施したので、その結果を別紙のとおり公表します。

令和6年12月2日

橿原市監査委員 久保田 幸治

橿原市監査委員 中 西 達也

橿原市監査委員 高 橋 圭一

橿原市職員措置請求に関する監査結果

第1 請求の受付

1 請求人 (略)

2 請求書の受付日

令和6年10月8日

3 請求の内容

請求人から提出された橿原市職員措置請求書（以下「本件請求書」という。）に記述された請求（以下「本件監査請求」という。）の内容は、次のとおりである。以下、請求の要旨については原文のまま掲載している。

請求の要旨

橿原市曲川町4丁目1297-1の市有地について、不法占有が為されていることを市議会議員や監査請求者らから指摘され、事実を確認したものの、市は、当該土地からの立ち退きや原状回復の要請を行い、適正な管理に務めるべきところ、それらを怠り、また、占有されている状況を追認するのであれば、普通財産の貸し付け契約を結び使用料の徴収をすべきところ、これも怠り、二年半以上にわたって放置、二年分で166万980円の損害を発生せしめている。

なお、民法による賃料債権の時効が成立していない時期として五年分、あるいは不法行為に対する損害賠償請求権の時効が成立していない期間二十年分など、それ以上の請求が可能と判断できるかどうかは、監査委員に委ねるが、仮に五年分とすれば415万2450円、二十年分とすれば1660万9800円となる。これらについて、市が不法占有の当事者に対して損害額を請求しない時は、市職員等自らが補償する必要がある。

時期は、2022年（令和4年）1月27日（まとめ公文書作成日）から2024年（令和6年）10月現在。普通財産の使用料徴収を怠る期間として、2022年（令和4年）4月から2024年（令和6年）3月の二年分。民法による賃料債権の時効が成立していない期間として五年分。民法の不法行為による損害賠償請求権に照らし合わせて二十年分。監査請求者が、市職員らが何の対応もしていなかったことを情報公開請求と聞き取りにより確認したのが2024（令和6年）年8月29日であり、この日に、「指摘したからには、しばらく市のアクションを待たなければ」という心理的拘束が解けて、監査請求を行うことが可能となった。よって、これまで監査請求に踏み切らなかったことには正当な理由があ

る。(地方自治法・以下「法」 242条第2項)

対象となる職員等は、橿原市長・亀田忠彦であるが、市長にまで報告が上がっていなかった場合には、総務部長、資産経営課長にも責が及ぶ。

財務会計上の行為等

1 行為の内容

(1) 2021年(令和3年)度中に、橿原市曲川町4丁目の住人である監査請求者 A から相談を受けて、監査請求者 B は、住吉川の河川敷に隣接する曲川町4丁目1297-1の現地にて、市有地の一部が何者かにより不法占有されていることを確認し、橿原市議会議員 C に相談、C と自分自身から橿原市総務部資産経営課に対処を要請した。

(2) 資産経営課の職員は、状況を確認後、経過説明のためのまとめ D を作成した。(事実証明書①) これをパソコン上で最終更新したのが2022年(令和4年)1月27日であったことが、情報公開時の職員からの聞き取りで明らかになっている。また、職員は、不法占有者にあたると思われる、隣接する土地の地権者名を入れた地図 E を作成した上で、個人名を黒塗りにして、議員 C に現況を説明した。(事実証明書②)

以後、現在まで二年半以上が経過しているが、立ち退きや原状回復の要請、普通財産の貸付け契約による使用料の徴収もせず、土地の財産管理を怠っているため、不法占有にかかる損害が発生している。(橿原市普通財産の貸付け等に関する要綱)に基づき、職員が当該土地の一筆の総面積について、貸付額の見込み F を概算したところ、782㎡の土地の路線価が17700円、その6%で年間約83万490円となった。(事実証明書③) 二年分で166万980円、五年分で415万2450円、二十年分で1660万9800円となる。

2 違法又は不当の理由(前提となる事実)

(1) 橿原市曲川町4丁目1297-1の当該土地は、1966年(昭和41年)8月9日より市有地であり、782平方メートルと登記簿 G に示されている。(事実証明書④)

(2) まとめ D によれば、1965年(昭和40年)12月に「河川改修用地と同等面積(757坪)の内、進入路を確保するための道路面積(2m幅60坪)を引いた697坪を払下げした」とあり、当初は、当該土地を用いて2m幅の道路を作ろうとしていたことが分かる。また、続いて、1967年～

1968年（昭和42年～43年）頃に「払下げした土地（1297-2）の分筆。その際土地内で道路用地を確保」とも書かれている。払下げしていない当該土地の中で、道路を確保する意義が薄れたことを示唆する表現かと思われるが、道路には用いないことが部課内の会議で決まったとは明言されていない。

（3）監査請求者 B が土地家屋調査士に作成してもらった航空写真 H などを見ると、当該土地の南部の東西数mの2m幅の部分についてはアスファルト舗装されており、道路として使用されているが、南北の数十mについては、県河川敷の法面から2m幅の道路は見当たらず、近隣住民の車庫などが建ち並ぶ状態であることが分かる。（事実証明書⑤）また、北部の三角形の面積の中には、ゲートボール場と、ゲートボールの道具を収納している小屋が含まれているように見える。そのすぐ南の部分は一時駐車場のようになっているようである。

（4）当該土地は普通財産であって、道路のように扱われている部分も含めて市道認定には至っていない。北部の三角形の部分の中に、2項道路（4m幅を持たない、みなし道路）とされている場所があるが、ここも行政財産ではない。

（5）監査請求者 B は、当該土地に関する「正式な使用に関する書類」を情報公開請求し、2024年（令和6年）8月29日付けで「不存在通知書（櫃資経第12530号の3）」Iを受取った。（事実証明書⑥）ゲートボール場などには、正式な使用許可が存在するかもしれないとの疑念もあったが、無いことが分かった。

（6）情報公開請求によって開示された、不法占有者の可能性がある、地権者名の入った周辺状況図 J は、議員 C に示された資料と同じもので、黒塗りがなものである。（事実証明書⑦）これらの個人情報、ゼンリンの地図や登記情報など、公開されることが前提として作成された資料に由来するもので、個人情報保護法に抵触しないが、文書作成から二年半以上経っており、地権者が代替わりすることも有り得るので、現時点では不法占有者名が示されているとは限らない。

（7）2004年（平成16年）に、奈良県高田土木事務所が、当該土地の西側

に隣接する河川敷について境界確定を行い、市が共有した。この両者同意のある当該地との境界に黄色の蛍光ペンの線を引き、また、当該土地の東側に位置する地権者が、自身の宅地を登記するにあたって市が立ち会いをしていないまま、地権者側から境界確定を行った部分について、橙色の蛍光ペンの線を入れた地番図 K。(事実証明書⑧) 情報公開手続きで出されたこの図により、同じく情報公開手続きにて示された県高田土木事務所と地権者の地積測量図等の代替物とする。

- (8) 当該地の地積測量図 L。(事実証明書⑨) 同じく地積測量図 M。(事実証明書⑩) 地図に準ずる図面 N。(事実証明書⑪) ゼンリン住宅地図 O。(事実証明書⑫) 現在と五年前の航空写真に地籍測量図を乗せた二枚の地図 P。(事実証明書⑬)

3 違法又は不当の理由 (法的根拠)

- (1) 当該土地は、道路とすることを予定されていたものであり、地域住民の間でも「道路」と呼ばれているものの、通行できる部分はわずかで、多くは工作物が設置されており、かつ、工作物のない場所も駐車場などに一時使用されていて、道路としての用はほとんど果たしていない。住民の中には、かつては、道路として通ることが出来たのに、今は出来なくなっていると嘆く声もある。まとめ D には、隣地において道路用地を確保したと述べられているが「当該土地を道路とする」という目的が消滅したわけではないことは、少ないながらも一部が道路として活用されていることから分かる。

もし、他の道路の設置や、不法占有者による工作物の設置が為されたことによって、将来においても道路にしないと判断するなら、まず地元自治会等の幅広い同意を得た上で、普通財産としての貸付けや売払いといった正常な管理体制に移行すべきであった。しかしながら、地域住民の認識は相変わらず「道路」のままなので、そういうことにはならなかったことが分かる。指摘の後も、「将来的にも」普通財産として扱うのか、それとも、「将来的には」道路にするのかという方針を、市の誰もが決断していないし、そのための前段階として、地元自治会や有識者らに意見を求めることもせず、不法占有者への接触すらしていない。これらの「将来の方向性を決めない」という不作為について、この事実が、その他の事務的な不作為を招く根本的な原因となってるため、(櫃原市公有財産規則第3条2)「資産経営課長は、普通財産の取得、管理及び処分に関する事務を行わなければならない」、(同第4条の2)「普通財産の総括」の「管理及び処分について必要な調整をする」義務

を怠る違法または不当である（法第242条）と主張する。なお、普通財産の「管理」あるいは「総括」の中の「調整」という文言の中には、上司や地元自治会、不法占有者、弁護士や道路を所轄する課長など、関係者らとの協議の上で将来的な方向性を決定するという事務が含まれているものと理解している。

普通財産（法第238条の5）は、「経済的価値の発揮」を期待されているものであるが、この不作為により、この土地は、奈良県がホームページ上に公表している「市町村有未利用資産一覧表（令和5年9月1日時点）」にも掲載することが出来ずにいるので、「将来的に未利用資産として活用ないし処分するという方向性が決まっている」ところの他の普通財産とは扱いが異なる、中途半端な状態であることが分かる。単に普通財産の台帳に掲載されているだけでは、適正に管理されているとは言えないのである。

普通財産の管理は資産経営課長の仕事とされているところではあるが、当該土地は数十年にわたる事故物件であり、貸付けの契約だけではなく売払いや譲与など市長決裁に発展するあらゆる手続きを検討すべきことからすると、着任して間もない課長が扱いを決断することは難しく、市職員組織のトップが責任を負うべき問題であると考える。

- (2)「将来の方向性を決めない」という(1)の不作為に起因して、(橿原市普通財産の貸付け等に関する要綱)による正式な契約が適用されないままに、不法占有が継続されているものと見られる。『普通財産の貸付けを行うべきか、それとも売払いや、時効取得を受け付ける可能性があるなら、そちらで手続きを進めていくべきなのか』といった迷いが事務方に生じているものと見られる。この不法占有は、契約を結んでいれば使用料の徴収可能であるところ、それをなし得ていないだけなので、財務会計上の行為である。

契約を結ぶつもりが無いのなら、立ち退きや原状回復を要請すべきだが、それさえしていないことは「使用を暗に認めた」と解釈されても仕方がなく、「契約の締結のない不作為」の状態を放置した「財産の管理を怠る事実」（法第242条）である。(橿原市普通財産の貸付け等に関する要綱)が定める契約の手続きに則っていなくとも使用料は徴収すべきなので、「公金の賦課徴収を怠る事実」（法第242条）にも該当する。

- (3)「将来の方向性を決めない」という(1)の不作為に起因して、(橿原市公有財産規則第11条)の「課の長は、当該分掌に係る市の所有する土地について隣接地との境界を明らかにしておかなければならない。」という「境界の

明認」を実施しないという不作為が生じている。

『市が自ら負担して境界確定を実施すべきか、不法占有者等が売払いや時効取得を申し立てた時に、境界確定の費用を申し立て人の支払いとしてもらった方が良いのではないのか』といった迷いが現場の事務判断に生じているものと見られる。

まとめ D の「境界確定の費用として数百万円かかる見込みだが、成果はそれに見合うものか」との、あたかも財政を所轄する総務部長から言われたかのような文言がこれに当たる。市の業務であるところの、「境界の明認」を過去数十年にわたって放置していること、境界が曖昧になっていることを改めて指摘されてなお、二年半以上にわたってこれを怠ることは、明らかな（檜原市公有財産規則）の違法であり、財産の管理を怠る事実である。（法第 2 4 2 条）

この境界未確定の不作為は、どれだけの面積が不法占有されているか、とっさに計算するのが難しいということを理由にして、不法占有それ自体の範囲が不明であるため損害額も不明であるとの、後ろ向きな姿勢を資産経営課の現場にもたらした。

実際には、損害額が不明であれば明らかにすればいいだけであり、そのために境界確定が必要ならそれを行う権限も義務もあるので、怠ることの正当な理由がない。

「数百万円かかる見込みだが、成果はそれに見合うものか」ということの意味は、「せっかく市の費用で境界確定しても、土地の時効取得を申し立てられると市の丸損になる」「仮に不法占有者が、時効取得を申し立てる場合は、境界確定や分筆・登記等の多額な費用を自己負担することになるので、申し立てはできない」ので、「放置しておいても状況は動かないので先送りにしたい」という結論に至ったとしか思えないのだが、それならそれで、不法占有者が自ら時効取得を申し立てざるを得なくなるように、立ち退きや原状回復を要請し、あるいは提訴すべきである。行政財産ではないため、行政指導が出来ないとしても、現状変更の禁止は、（公有財産規則第 1 7 条 3）に行政財産の正式な貸付けについて述べられており、普通財産においても準用される。どうみても、その手続きを怠っている。（法第 2 4 2 条）

- （4）市は近年、財政危機の状態にあり、総務部長がこの問題に対処するための予算に同意する見込みがたなかったため、資産経営課が行動を起こさなかった可能性がある。

しかしながら、本件は市が数十年抱える案件であって、県高田土木事務所

が境界確定を行った2004年（平成16年）など、問題解決に取り組む機会はいくらでもあり、現にその頃、不法占有者ら地元に対して売払いの交渉を持ちかけた市職員もいたと聞いている。

今に始まった話ではないので、この案件が「予算の順番待ち」の列に並んでさえいないことが分かる。すなわち、予算ではなく、総務部長らのやる気の問題だと言える。

また、財政難を克服するためには、むしろ、普通財産を貸し付けるなどの適正な財産管理への回復が必要なのであるから、低予算も事務を怠っていない理由にはならない。

このような事案の優先順位を高くおかないことが間違っていることは、隣接する河川敷の不法占有があることや、近隣に接道要件を満たしていないであろう建物が出来ていることなど、周辺に及ぼしている影響から見ても明らかである。

- (5) 立ち退きや、原状回復の要請、そして不法占有者との話し合いすら行わないことは、その不作為自体が財務会計の怠る違法（法第242条）であって、「境界確定のための予算がつかないため、境界が未確定なので困難である」という言い訳はできない。

住民の立場になってみればよく分かることだが、自分自身の土地に他者が工作物を作っていると指摘を受けたなら、境界確定があろうがなかろうが、自己認識に基づき、直ちに立ち退きを要請することが普通である。

そして、そのような自己認識を持つにあたっては、そもそも、宅地側の測量ポイントは既に存在するので、市がそれを確認に行けばよいということ、河川敷側の測量ポイントも存在するので、そこから2m幅を見るに、人ひとり立ち入る幅もなく工作物が配置されていることを現場で確認すれば済むことである。

立ち退きの要請等のために当該土地の境界確定が必ずしも必要ではないことの先例としては、高槻市の里道不法占拠違法性確認請求事件の住民訴訟などで、裁判所の事務手続きとして、測量によらずとも、図面で工作物などによる不法占有状態を確認していたと聞いている。

4 請求する措置の内容

- (1) 土地の不法占有者に対して、立ち退きや原状回復を要請するべきである。
対応してもらえなければ訴えを提起すべきである。

(2) 普通財産の貸し付け契約を結び、または結ばなくとも、不法占有者に使用料の債権を設定し、徴収するべきである。相手方が測量を済ませていないことを理由に債権の正確性を問うて支払いを拒否する可能性はあるが、高槻市の住民訴訟の事例のように必ずしも測量は絶対条件ではなく、債権徴収の訴えを提起することが可能である。

また、不法占有者ごとの「個別の損害額」を算定することが難しいということを請求しない理由にする場合は、算定しないこと自身の責任が予算承認に絡んで管理職にあるため、算定可能な「全体の損害額」を市長や総務部長が補償する必要がある。

(3) 多年にわたる不法占有状態の解消のため、地元自治会などと交渉を始めるべきである。ゲートボール場や用具小屋、その南側の一時使用されている駐車場にも市有地がかかっている可能性があるが、その所有者や管理者については、地元自治会に尋ねてみるところから始めなくてはならない。

(4) なお、この監査請求のうち、損害を請求する金額は上記の通りだが、監査委員において、監査請求者の調査・計算能力を超える違法、たとえば、多年にわたり不法占有している建物に関する固定資産税の徴収が行われているかどうか不明であること、北部の三角形の面積についてはゲートボール場だけでなく駐車場としての不法使用もあり、それらの近傍家賃などについて、検討した上で、より相応しい金額を不法占有者に請求することが出来るのであれば、そちらの方が望ましいことは言うまでもなく、期限内に住民監査請求に答えることが出来ない部分についても、監査委員としての自主的な現場監査等を行うべき事案であることをご認識頂きたい。

以上、地方自治法第242条第1項の規定により、別紙事実証明書を添え、必要な措置を請求します。

なお、請求の受理、陳述等の通知は（略）宛願います。

監査請求者 （略）

4 請求の要件審査及び受理

監査委員は、本件監査請求が地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「地自法」という。）第242条の所定の要件を具備しているものと認め、令和6年10月16日にこれを受理した。

第2 監査の実施

1 請求人の証拠の提出及び陳述

監査委員は、地自法第242条第7項の規定により、請求人に対し、証拠の提出及び陳述の機会を与えたところ、請求人2人が令和6年10月29日に追加の証拠書類を提出し、陳述を行った。請求人から提出された証拠書類の内容は、次のとおりである。以下、証拠書類の内容は、図表を省略し、その他は原文のまま掲載している。

事実証明書⑭ 橿原市曲川町4丁目1297-1（以下、「当該土地」）の西部の写真Q。南北の2m幅の部分に車が停まっており、突き出した屋根がただのひさしではなく、カーポートであることが分かる。

事実証明書⑮ 当該土地の北西部の写真R。河川敷に小型の焼却炉があり、その左上に車が停まっている。2m幅の部分だけでなく、工作物のない三角形の土地も占有されていることが分かる。

事実証明書⑯ 当該土地の南部の写真S。東西2m幅の部分に工作物はないが、車が停まっており、占有されていることが分かる。車両ナンバーから所有者を特定可能。

事実証明書⑰ 当該土地の北西部の写真T。河川敷に小型の焼却炉があり、そこに至る階段が作られている。周辺には蜂の巣箱と思われるものが散見される。市の土地の管理がずさんなために、県の土地にまで不法占有が拡大していったことが分かる。

事実証明書⑱ 当該土地の北西部の写真U。当該土地には課税対象となるべき外気分断性・定着性・用途性のある工作物が設置されている。課税されているのかどうかの確認が必要である。排他的占有が確認可能。

事実証明書⑲ 当該土地の北西部の写真V。同上。靴脱ぎがあり、家が増築されていることが分かる。建築確認申請は出ていないものと思われる。排他的占有が確認可能。

事実証明書⑳ 当該土地の南西部の写真W。2m幅の南北の部分に進入できないよう、コンクリート塀が作られていることが分かる。排他的占有が確認可能。

事実証明書㉑ 当該土地の南部の写真X。東西の2m幅の部分に工作物はないが、車が停まっており、占有されていることが分かる。車両ナンバーから所有者を特定可能。

事実証明書㉒ 当該土地の南部の写真Y。東西の2m幅の部分に工作物はないが、車が停まっており、占有されていることが分かる。車両ナンバーから所有者を特定可能。

事実証明書㉓ 平成24年・27年の高槻市住民訴訟判決Z。27ページにおいて、占有料の徴収と損害賠償請求及び不当利得返還請求が同一の当事者かつ、同額であり、訴訟物の変更に問題がないと判断している。45ページにおいて、里道を占有され

た高槻市が、不法行為（民法７０９条）による損害賠償請求権及び不当利得返還請求権（同法７０３条、７０４条）を有していると判断している。４８ページ、４９ページにおいて、境界が確定していない土地であっても、侵害範囲の特定が可能であれば請求を行わないことは許容されないと判断している。

事実証明書④ 平成２４年の高槻市住民訴訟の報告書 AA。境界が確定していない土地の侵害範囲の特定について、原告住民が主張した内容。

監査請求者 （略）

２ 監査対象事項

本件監査請求書に記載されている事項から、次に掲げる事項を監査対象とした。

- （１）榎原市長（以下「市長」という。）が、榎原市曲川町４丁目１２９７番１の市有地（以下「本件土地」という。）の隣接民有地（以下「隣接地」という。）所有者との間で境界確定を行わないことが、違法若しくは不当に財産管理を怠る事実（以下「財産管理を怠る事実」という。）に該当するか。
- （２）市長が、本件土地の占有者に対し使用料相当損害金を請求しないことが、財産管理を怠る事実に関連するか。
- （３）市長が、本件土地の占有者に対し明渡しや原状回復（以下「明渡し等」という。）を請求しないことが、財産管理を怠る事実に関連するか。
- （４）市長が、本件土地の占有状態を放置していることが、財産管理を怠る事実に関連するか。

３ 監査対象部局

財務部

４ 関係人調査

監査委員は、令和６年１０月２９日、同年１１月７日及び同月１４日に財務部関係職員から陳述を聴取した。

５ 現地調査

監査委員は、令和６年１０月２９日に本件土地の現地の状況を確認した。

第3 監査結果

本件監査請求についての監査の結果は、合議により次のように決定した。

市長は、本件土地をどのように整理し、管理するかを検討し、その具体的内容を含めた方針を明らかにすることを勧告する。

なお、地自法第242条第9項の規定に基づき、令和7年2月28日までに講じた措置について通知することを求める。

以下、その理由を述べる。

1 事実の確認

監査請求事項について、関係する法令等との照合、関係書類等の調査並びに本件請求書等陳述並びに監査対象部局からの提出書類及び関係職員の陳述により、次の事実を確認した。

(1) 関係する法令等の規定について

ア 地自法について

地自法第242条第1項は、「地方公共団体の住民は、当該普通地方公共団体の長（中略）当該普通地方公共団体の職員について、違法若しくは不当な公金の支出、財産の取得、管理若しくは処分、契約の締結若しくは履行若しくは債務その他の義務の負担がある（中略）と認めるとき、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（以下「怠る事実」という。）があると認めるときは、これらを証する書面を添え、監査委員に対し、監査を求め、当該行為を防止し、若しくは是正し、若しくは当該怠る事実を改め、又は当該行為若しくは怠る事実によって当該普通地方公共団体の被った損害を補填するために必要な措置を講ずべきことを請求することができる。」と規定する。

同条第2項は、「前項の規定による請求は、当該行為のあった日又は終わった日から1年を経過したときは、これを行うことができない。ただし、正当な理由があるときは、この限りではない。」と規定するが、怠る事実に係る請求については期間制限は適用されない（最高裁昭和53年6月23日第三小法廷判決・判時897号54頁参照）。

イ 橿原市公有財産規則（昭和39年橿原市規則第8号。以下「規則」という。）

規則第3条第2項は、「資産経営課長は、普通財産の取得、管理及び処分に関する事務を行わなければならない。ただし、市長が普通財産の取得、管理又は

処分について資産経営課長が行うことを不適當と認めるときは、市長が指定する課の長がこれを行うものとする。」と規定する。

同第4条の2第1項は、「資産経営課長は、普通財産の取得、管理及び処分について必要な調整をするものとする。」と規定する。

同第11条は、「課の長は、当該分掌に係る市の所有する土地について隣接地との境界を明らかにしておかなければならない。」と規定する。

(2) 本件土地が発生した経緯について

ア 昭和30年11月1日、高市郡金橋村大字曲川の住民9名が、葛城川筋高市郡金橋村地内災害助成工事によって、高市郡金橋村大字曲川51番外9筆の土地が潰地になることから、奈良県に当該土地を寄附することを承諾した。

イ 奈良県防災計画による葛城川改修工事が昭和31年度をもって完了したことに伴い、地元住民が奈良県に土地を寄附したことに対する代償として、市は奈良県に対し同河川の廃河川敷を無償で払い下げを要請した。

ウ 昭和36年5月1日付けで奈良県は葛城川河川敷地933坪の公用を廃止し、昭和38年5月16日付けで、同地を市に無償で払い下げた。同地は、曲川町4丁目1297番として所有権保存登記がなされた。

エ 昭和40年4月22日、土地提供者及びその相続人の合計9名が、市に葛城川河川敷地933坪を無償で払い下げを申請した。

そして、同年12月、払下げの申請をした者の代表者及び曲川町区長から、「同土地を払下げ後宅地化に際し、建築基準法に基づき4米道路の確保の必要があるので、葛城川堤防敷の2米道路を利用して、今回払下げ面積の内2米道路でもって4米道路とするため2米に対する60坪は橿原市の道路敷とせられ、残地697坪をもって払下げを受けることに何等異議なく同意します。今後若しこの同意について不測の事態が起っても当方にて責任をもって解決致します。」と記載された同意書が提出された。

オ 昭和41年7月8日、市は、葛城川河川敷地933坪（1297番）のうち寄附された面積である757坪から道路予定地60坪を減歩した697坪を1297番2として分筆し、無償で払い下げた。

カ 本件土地（1297番1）は無償で払い下げられた土地を除く残地である。

ただし、葛城川との間の道路については、平成16年2月25日付けで作成された土地所在図（訂正前）においては本件土地に含まれていなかったが、同日付け土地所在図（訂正後）において、本件土地に含まれるように訂正された。

キ 本件土地と国有地である葛城川との間の境界は確定されているが、隣接地との間の境界は一部を除き確定されていない。

（3）平成16年に隣接地所有者らとの間で境界確定を行おうとした経緯及び結果について

平成16年3月、本件土地を隣接地所有者が利用していたことから、払下げの交渉を行うため、本件土地と隣接地との境界を確定させるために筆界確認書の原案を作成した。曲川町自治会長の立会及び押印を得ることはできたが、その余の住民の立会及び押印を得ることはできなかった。その後も、市職員が住民宅を訪問したり、名刺を残すなどして住民と連絡を取ろうとしたが、結論的には住民の立会及び押印を得ることはできなかった。

（4）平成16年以降の隣接地所有者らに対する市の働きかけについて

平成16年以降も担当課において引継ぎが行われていたが、いつの頃からか引継ぎすら行われない状態となった。

令和3年、請求人から、本件土地が隣接地所有者によって不法に占有されている部分があるのではないかと指摘を受け、市職員が現場を確認したところ、不法に占有されている部分があることを確認できたので、境界確定及び分筆登記を実施すべく、令和4年度当初予算案として登記測量業務委託料180万4000円を要求したが、予算化には至らなかった。ただし、近隣住民に対する働きかけをした事実は認められなかった。

（5）資産経営課が所管する概ね100㎡未満の端切地又は位置、形状等から利活用に対し困難が予想される土地（以下「ヘタ地」という。）の利活用状況について

資産経営課が所管するヘタ地は10箇所あり、うち本件土地を含む7箇所は活用されず、3箇所のみ活用されている。活用方法は、自治会用倉庫用地が1箇所、通路が2箇所であり、全て無償である。

2 監査委員の判断

以上の認定した事実に基づき、下記のとおり判断する。

（1）市長が、本件土地の隣接地所有者との間で境界確定を行わないことが、財産管

理を怠る事実には該当するか。

上述したように監査請求の対象となり得るのは、財務関係上の行為としての財産管理行為のみである。

ところで、境界確定訴訟及び筆界特定制度において確定される境界とは、国家が行政作用によって定める公法上の境界であり、土地の所有権の範囲を画する財産境界とは概念を異にするものである（不動産登記法第123条第1号、同第2号、最高裁昭和43年2月22日第一小法廷判決・民集22巻2号270頁参照）。そうすると、境界確定訴訟の提起又は筆界特定申請により公法上の境界を確定することは、当該土地の財産的価値に着目し、その価値の維持、保全を図る財産的処理を直接の目的とする行為ということはできず、財務会計上の行為としての財産管理行為には当たらない。

したがって、市長が、本件土地の隣接地所有者との間で境界確定を行わないことは、財務会計上の行為としての財産管理行為を怠る事実には当たらないから、地自法第242条第1項所定の監査請求の対象事項には該当しない。

(2) 市長が、本件土地の占有者に対し使用料相当損害金を請求しないことが、財産管理を怠る事実には該当するか。

本件土地の占有については、自動車による占有と建造物による占有に分けることができるので、以下では自動車による占有と建造物による占有とに分けて検討する。

ア 自動車による占有について

本件土地の一部が自動車の駐車によって占有されていることは認められる。しかし、特定の自動車が本件土地を排他的に占有していると評価できる程度に駐車していることは確認できない。

したがって、自動車の駐車があったという事実をもって直ちに本件土地が不法に占有されていると評価することはできない。

よって、市長が、本件土地上に自動車を駐車している者に対して使用料相当損害金を請求しないことは財産管理を怠る事実と認めることはできない。

イ 建造物による占有について

(ア) 不法占有部分の特定

- a 請求人が、大阪地方裁判所平成28年4月14日判決（平成24年（行ウ）第27号外）を提出し、「境界が確定していない土地であっても、侵害範囲の特定が可能であれば請求を行わないことは許容されない」と主張していることから、境界が確定していない本件において、侵害範囲、つま

り不法占有部分を特定することができるか否かを検討する。

- b 払下げの申請をした者の代表者等から提出された昭和40年12月作成の同意書に「葛城川堤防敷の2米道路」との記載があること、1297番2から1297番3、4、6～12を分筆する際に作成された土地所在図・地積測量図に「道路」と記載されていることから、国有地（葛城川）の境界から2m部分（以下「本件通路」という。）には道路が存在したと認められる。

さらに、上述したように、「道路」が本件土地に含まれるように訂正された平成16年2月25日付け土地所在図（訂正後）が存在することから、遅くとも平成16年時点で本件通路は市所有地となっていたことが認められる。

そして、本件通路部分には建造物が存在しており、市が本件通路部分に建造物を設けることを認めた事実はないから、本件通路部分は不法占有されていると認められる。

その余の部分については、境界が確定されていないことから、不法占有の有無については確定できない。

なお、請求人は、ゲートボールの用具小屋が本件土地を不法占有している可能性があるとは主張する。しかし、市は、平成16年に市が隣接地所有者と境界確定しようとした際、ゲートボールの用具小屋が設置されている底地部分は市有地と認識していなかったため、本件監査結果においては、ゲートボールの用具小屋が本件土地を不法占有しているか否かについては判断できない。

- (イ) 市長が、不法占有されている部分の使用料相当損害金を請求しないことについて

上述したように、不法占有されている部分は本件通路部分であり、1297番が払い下げられた時点で、道路として存在していたものである。

そして、市は本件土地をヘタ地として管理しており、本件通路部分は幅員2m、長さ約100mと認識している。

この事実に鑑みると、本件通路部分は、通路として活用するしか方法がないと考えられる。

ヘタ地を通路として活用する場合に、市が有償で貸し付けている例はない。換言すれば、市が、本件通路部分を活用したとしても、市に経済的な利益をもたらすことはない。

このように、建造物による不法占有によって市に損害が発生しないのであ

るから、市長が、不法占有されている部分の使用料相当損害金を請求しないことは、財産管理を怠る事実とは認められない。

(ウ) 不法占有されているか否か不明な部分について

不法占有されているか否か不明な部分について、仮に不法占有があり、その部分について通路以外の用途に活用することができるとしても、市長が、使用料相当損害金を請求しないことは財産管理を怠る事実とは認められない。理由は、以下のとおりである。

使用料相当損害金は権原なく占有されている部分についてのみ発生するものである。しかるに、本件土地と隣接地との間の境界は確定されていないので、不法占有されていることが確実である部分を除き、その余の部分については不法占有されている部分を客観的に特定できない結果、使用料相当損害金の額を確定できないからである。

(エ) 以上のとおりであり、本件土地上に建造物を設置している者に対して、使用料相当損害金を請求しないことは、財産管理を怠る事実と認めることはできない。

(3) 市長が、本件土地の占有者に対し明渡し等を請求しないことが、財産管理を怠る事実該当するか。

ア 自動車による占有について

上述したように、自動車の駐車があったという事実をもって本件土地が不法に占有されていると評価することはできないので、市長が、本件土地上に自動車を駐車している者に対して明渡し等を請求しないことは、財産管理を怠る事実と認めることはできない。

イ 建造物による占有について

(ア) 不法占有部分について

- a 本件通路部分の占有が不法占有と認められることは上述したとおりである。
- b ところで、上述したように、平成16年2月25日付けで作成された土地所在図（訂正後）によって、本件通路部分が本件土地に含まれることが客観的に明らかになった。平成16年に、市が、隣接地との境界を確定しようとしていたことから、市は、遅くとも、その数年前には本件通路が本件土地に含まれていると認識したと考えられる。

また、本件通路が不法占有された始期は判然としないが、平成16年の相当以前から不法占有されていたことがうかがえる。当然、使用料等を支払っていた事実は認められない。

- c 以上を前提に、市長が、不法占有部分について明渡し等を請求しないことが、財産管理を怠る事実と該当するかを検討する。

動産の撤去とは異なり、建造物の撤去は容易ではなく、不法占有していない部分の建造物に致命的な影響を与えることも考えられる。また、本件土地が払い下げられて以降、所有権が移転している土地も存在する。のみならず、不法占有されるに至った経緯についてはまったく不明である。

他方で、平成16年以降、市は、不法占有者に対し働きかけをしていない。

これらの事情に鑑みた場合、市が、直ちに明渡し等を請求することは権利の濫用と評価される危険がある。

さらに、上述したように、使用料相当損害金を請求しないことが、財産管理を怠る事実とは認められないことに照らし合わせても、市が、直ちに明渡し等を請求することは相当ではない。

- d 以上の次第であり、市長が、不法占有部分について明渡し等を請求しないことは、財産管理を怠る事実とは認められない。

(イ) 不法占有されているか否か不明な部分について

不法占有されている部分について怠る事実が認められない以上、不法占有されているか否か不明な部分について財産管理を怠る事実を認めることはできない。

- (4) 市長が、本件土地の占有状態を放置していることが、財産管理を怠る事実と該当するか。

ア 自動車による占有について

自動車の駐車があったという事実をもって本件土地が不法に占有されていると評価することはできないので、自動車の駐車による占有状態を放置していることは財産管理を怠る事実と認めることはできない。

イ 建造物による占有について

- (ア) 境界確定訴訟の提起又は筆界特定申請により公法上の境界を確定させる行為が財務会計上の行為としての財産管理行為と認めることができないことは上述したとおりである。

しかし、他方で、規則第11条は、「課の長は、当該分掌に係る市の所有する土地について隣接地との境界を明らかにしておかなければならない。」と規定している。

したがって、規則で定める「隣接地との境界」とは、公法上の境界ではなく、市有地と隣接地との所有権界を意味していると解されるので、市有地と隣接地との所有権界を定めることは財務会計上の行為に当たると考えられる。

(イ) 上述したように、市は、平成16年に、本件土地と隣接地との間の境界を確定させるために筆界確認書の原案を作成し、隣接地所有者に立会等を求めたが、その後、同様の働きかけをした事実は認められない。

確かに、令和3年に、令和4年度当初予算案として、境界確定及び分筆登記を実施すべく登記測量業務委託料180万4000円を要求した事実は認められる。

しかし、予算要求はあくまでも市内部の行為であり、また本件土地の一部が不法占有されていることを解消するために予算措置以外の具体的な行動をとった事実は認められない。

さらに、現時点では、市に具体的な経済的損害が認められないとしても、将来的に経済的損害が発生する可能性まで否定できるものではない。

以上、認定した事実に鑑みると、市に裁量があることを前提にしても、本件土地の占有状態を放置していることは、財産管理を怠っていると言わざるを得ない。

この状況を解消するためには、本件土地をどのように整理し、管理するかを検討することが肝要であり、そのための方針を明らかにすべきである。

以上のことから、上記監査結果のとおり判断する。

令和6年11月27日

檀原市監査委員	久保田幸治
檀原市監査委員	中面達也
檀原市監査委員	高橋圭一