

18 監査公表第 21 号

平成 18 年 8 月 8 日付で提出を受けた住民監査請求について、地方自治法第 242 条第 4 項の規定により監査を行ったので、同項の規定により、その結果を次のとおり公表する。

平成 18 年 10 月 16 日

福岡市監査委員	川	口	浩
同	高	田	保
同	竹	本	忠
同	福	田	健

第 1 住民監査請求書（福岡市職員措置請求書）の提出について

1 住民監査請求の内容等

(1) 請求人

氏名 毛利 祥和 氏 外 2 名

(2) 請求日

平成 18 年 8 月 8 日

(3) 住民監査請求の要旨

1 請求の要旨

1) 請求者らは、いずれも福岡市に居住する住民である。

2) 「小田部 556 号線福岡市道」は、福岡市が所有し管理する市道である（道路法第 3 条第 4 号、第 16 条第 1 項、事実証明書 道路台帳）。

福岡市土木局管理部道路管理課長は、「道路の占用に関する事務」や「市道にかかる無断建築物の除去措置にともなう施設の管理及び処分に関する事務」を行う職責を負い、早良区役所地域整備部維持管理課長は、「道路の維持修繕に関する事務」や「道路の使用、占用及び境界確定に関する事務」を行う職責を負っている。

3) この「小田部 556 号線福岡市道」の北側に隣接する福岡市早良区小田部 6 丁目 64 番 1 雑種地 710 m²の所有者である A は、平成 17 年 12 月 20 日ころより市道との境界付近に土留め用ブロックを築く工事を行って、駐車場を整備した。

この土留め用ブロックが築かれたことによって、「小田部 556 号線福岡市道」は、A 所有雑種地と接する部分の西側で 33 センチ、東側で 25 センチ道幅が狭くなり、事実証明書「実測図」の点 1、点 16、点 17、点 P 1、点 1 を順次直線で結んだ土地部分を A 所有の駐車場用地内に取り込まれるに

至った（事実証明書 写真、 実測図）。

請求者らは「小田部 556 号線福岡市道」の南側に接する小田部 6 丁目 61 番 1 の田 3,357 m²を所有して農業を営んでおり、この市道を利用してトラクターや田植え機、コンバイン等を田に運び入れてきたが、この工事によりこれらの機械の田への乗り入れが不可能となることから、工事関係者に工事の中止を求めた。しかし、A は「早良区役所地域整備部維持管理課の了解を得ている」と称して工事を強行した。

- 4) 「小田部 556 号線福岡市道」は福岡市が所有する市道であるところ、上記のように A 所有雑種地と接する部分の西側で 33 センチ、東側で 25 センチ道幅が狭くなり、事実証明書 「実測図」の点 1、点 16、点 17、点 P 1、点 1 を順次直線で結んだ土地部分を A 所有の駐車場用地内に取り込まれて、市有財産である市道の部分が不法に占拠・侵奪されるという損害が発生している。

道路台帳によれば、「小田部 556 号線福岡市道」の上記付近の幅員は 2.20m と表示されているが（事実証明書 「実測図」）、上記工事により市道は著しく狭隘化し、市道としての体をなさなくなっている。これを放置したまま「実測図」の幅員の道路とするためには、上記部分に相当する隣接地を道路用地として新たに買収するほかなく、そのような買収は当然のことながら市にとっての重大な損害といえる。

- 5) 上記のように福岡市土木局管理部道路管理課長は「道路の占用に関する事務」や「市道にかかる無断建築物の除去措置にともなう施設の管理及び処分に関する事務」を行う職責を負い、早良区役所地域整備部維持管理課長は、「道路の維持修繕に関する事務」や「道路の使用、占用及び境界確定に関する事務」を行う職責を負っているから、A に対して上記土留めブロック除去の措置をとらせて「小田部 556 号線福岡市道」一部不法占拠および市民の交通の便益の妨害を排除する措置を講ずるべきであり、これを怠るのは、福岡市事務分掌条例第 1 条(12)および福岡市事務分掌規則第 57 条 2 項(1)、(6)および第 134 条 2 項(2)、(8)に違反し、ひいては道路法第 16 条 1 項の市による市道管理に違反するもので、不作為による違法といえる。
- 6) よって、福岡市土木局管理部道路管理課長と早良区役所地域整備部維持管理課長が A の土留めブロック設置による「小田部 556 号線福岡市道」の不法な占拠・市有地侵害を放置・放任して適正な管理を怠っている事実の違法を確認するように請求するとともに、A が設置した上記土留め用ブロックを除去するための措置を講じて市有地侵奪による損害を除去する措置を講じるように請求する。

(「福岡市職員措置請求書」の原文のまま記載、ただし人名については匿名としている)

(4) 事実証明書

事実証明書として次の書類の写しが添えられていた。

ア 道路台帳平面図（合体図面）

イ 福岡市道小田部 556 号線写真

ウ 実測図（福岡市早良区小田部六丁目 61 番 1 地内）

エ 「早良区維持管理課の違法かつ不当な道路境界確認事務について」（毛利紀美代氏，毛利紀子氏連名による福岡市広聴課宛て文書）

オ 図面 1（字図）

カ 図面 2（概略図（福岡市早良区小田部六丁目地内））

2 請求人に対する証拠の提出及び陳述の機会の付与

平成 18 年 8 月 28 日に請求人の毛利祥和氏，毛利紀美代氏及び請求人の代理人の荒木伸治氏から陳述を受けるとともに，以下の新たな証拠の提出を受けました。

(1) 境界付近の掘削時の写真 8 枚（平成 17 年 9 月 27 日撮影）

(2) 実測図（福岡市早良区小田部六丁目市道（小田部 556 号線））

(3) 拡大図（ " " ）

第 2 要件審査

1 要件等について

請求人は福岡市の住民であること，違法又は不当に財産の管理を怠る事実について監査を求めていること，必要な措置についての記載があること，市に損害発生の可能性があることなど，住民監査請求に関して必要とされる地方自治法第 242 条に規定された要件等については満たしていることを確認しました。

第 3 監査の実施

1 監査対象事項

平成 18 年 8 月 8 日提出の住民監査請求において監査を求められた土木局管理部道路管理課長及び早良区地域整備部維持管理課長による「福岡市道小田部 556 号線」を構成する敷地（以下「本件道路敷地」といいます。）の管理に関して，次の事項を監査対象とします。

(1) 本件道路敷地について，その一部が不法に占拠・侵奪されている事実はあるか。

(2) 上記(1)に関し，土木局管理部道路管理課長及び早良区地域整備部維持管理課長の違法又は不当に財産の管理を怠る事実によって，市に損害が発生しているか。又は，損害発生の可能性はあるか。

(3) 以上の結果を踏まえ，求められた措置を行う必要があるか。

2 事情聴取

(1) 関係職員 of 陳述

平成 18 年 8 月 28 日に，土木局管理部道路管理課長及び早良区地域整備部維持管理課長ほか土木局及び早良区の関係職員から陳述を聴取しました。

(2) 関係職員聴取

土木局及び早良区の関係職員から適宜事情を聴取しました。

第 4 監査の結果

1 事実関係

監査対象事項に関する事実関係については，次のとおりです。

(1) 「福岡市道小田部 556 号線」の概要について

ア 小田部 556 号線についての道路台帳記載事項（抜粋）

行政区	早良区
道路の種類	市道 その他
路線名	小田部 556 号線
道路管理者	福岡市
路線の指定（認定）年月日	昭和 62 年 1 月 22 日
起 点	早良区小田部六丁目 61 番 1 地先から
終 点	早良区小田部六丁目 64 番 1 地先まで
路線の延長	110.63m
道路の敷地の面積	220.13 m ²
その他特記すべき事項	昭和 62 年 1 月 22 日 区域決定及び供用開始

（注）「市道 その他」とは，市道の種類が「幹線 1 級」，「幹線 2 級」及び「その他」に区別されており，その内の「その他」に当たることを意味します。

イ 道路台帳平面図 別添資料 1 のとおり

ウ 本件道路敷地の国から本市への譲渡年月日 平成 17 年 3 月 15 日

(2) 土留め用ブロックの設置について

平成 18 年 9 月 8 日に現地調査を行ったところ，請求人が除去するための措置を求めている土留め用ブロックについては，本件道路敷地に隣接する早良区小田部六丁目 64 番 1 の土地（以下「本件隣接地」といいます。）と本件道路敷地との境界線を示すためその両端に 1 本ずつ設置された境界標（平成 17 年 8 月 6 日設置）を結んだ線よりも本件隣接地内に設置されていました。

(3) 本件道路敷地の内，不法に占拠・侵奪されていると請求人が主張している部分

平成 18 年 9 月 8 日に現地調査を行った際，別添資料 2 の見取り図の斜線部分であることを確認しました。

2 事情聴取の結果

本件道路敷地の管理に関して、関係職員の陳述及び関係職員聴取を行った結果は、以下のとおりです。

(1) 土木局及び早良区の関係職員の陳述における説明の概要

ア 境界確認協議について

道路との境界確認協議とは、道路とこれに隣接した申請地の所有者が協議して所有権の範囲を定める私的契約ないし私法上の行為である。

したがって、通常、境界確認協議を行おうとする申請地の道路を挟んで反対側の土地（以下「対側地」という。）の所有者との現地立会等の境界確認や承諾の有無しに関わらず、申請者及びその隣接地所有者との境界確認協議が成立すれば、申請地との境界は確定したことになる。

本市が平成 11 年 10 月に作成した「福岡市道路等境界確認協議事務の手引」第 4 章現地立会、2 項現地立会の実施(5)では、「現地立会は、原則として公有財産等である道路等の申請箇所側について行い、申請に係る土地に隣接する土地（申請地の隣地）の所有者の承諾を要するものとする。ただし、市道の敷地が里道のみである場合等において後日の紛争を防止するために必要と認められる場合は、申請者に対し、申請に係る土地について対側地の所有者の承諾についても得なければならぬことを求めることができるものとする」と規定している。

これは、道路の敷地が里道のみである場合は、里道には通常、実測図がないため、土地の寸法が不確実な公図（字図）を根拠として境界確認協議を行わざるを得ないことから、後日の紛争を防止する必要があると認められる場合には、対側地の所有者の承諾を求めることができると定めたものである。

イ A 氏との境界確認について

今回問題となっている福岡市道小田部 556 号線は、本件道路敷地が平成 16 年度末に国から譲与を受けた里道であるが、以下に述べるように上記「ただし書き」に該当するものではない。

本件隣接地は、福岡市道小田部 556 号線より低い田であったものを、現在は盛土して道路より一段高くなっている。このため、盛土以前の道路形態を確認する必要から本件隣接地と当該道路が接している延長約 25m において 5 ヲ所掘削した。

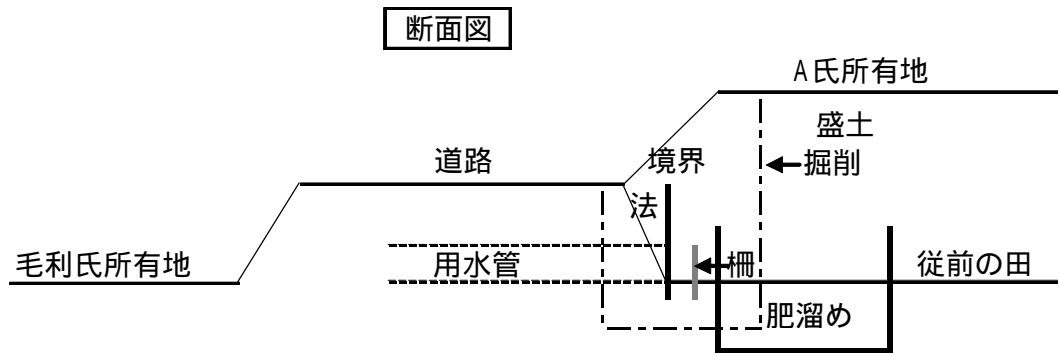
その結果、以下のことが判明した。

(ア) 道路と盛土の地質の相違から従来の道路の^{のりした}法下^{のりした}が確認できた。

(イ) 道路下に埋設された耕作時の用水の管が道路法下^{のりした}に 2 ヲ所出現し、同時に用水を調整する木製の柵が管口近くに出現した。

(ウ) 昭和 23 年 4 月に撮影した航空写真では、道路脇に肥溜め 2 ヲ所が確認できたため、この 2 ヲ所も同様に掘削して、道路脇にその存在を確認した。

航空写真では、当時の付近一帯は田園地帯で、至る所に肥溜めが存在しており、共通して道路から少し離れたところに設置されている。



本件道路敷地と本件隣接地の境界については平成 17 年 8 月 6 日に確認した。それまでに、毛利氏とは掘削時の現地立会を含め、6 回の協議を行っている。

A 氏との境界確定に当たっては、従前の道路形態について掘削による事実確認を行い、道路管理者として総合的に判断し、A 氏との合意が得られたことから、道路の法下^{のりした}に境界を決定したものであり、合理的に行ったものである。したがって、対側地所有者の承諾を必要とはしていない。

ウ 道路台帳について

本市の道路台帳（以下「台帳」という。）の平面図で表している道路の幅員は、昭和 61 年に福岡市全市の台帳整備を行った際、いわゆる官民境界の確定のあるなしに関わらず現況で表示しているものであり、その後、年次的に台帳修正を行っているが、敷地境界そのものを表示しているものではない。

福岡市道小田部 556 号線の本件隣接地付近における台帳上の 2.20m という幅員については、本件道路敷地が公図上無地番の里道であり、地積図や境界を明示するような構造物等もなく境界は不明であることから、台帳作成時の現況幅員で表示している。

なお、この台帳上の道路幅員は、何らかの形で道路敷地境界の両側が確定し、いわゆる官民の境界が明示され、道路幅員を変更する上での確証が得られれば、道路区域の変更を行い台帳平面図も修正していくようにしている。

エ 道路の不法占拠について

本件については、早良区役所と A 氏との間で適正な手続きのもと、公正・適切に道路境界確認協議が行われ、道路境界が決定している。その結果、構築された土留め用ブロックは民有地に設置されており、不法占用物件には該当しない。

従って、当該「福岡市職員措置請求書」に記載されているような市道が不法に占拠・市有地侵害をされている事実はなく、市道の占拠・市有地侵害を放置・放任して適正な管理を怠っている事実もない。

(2) 土木局及び早良区から関係職員の陳述の後補足して説明を受けた事項

ア 本件道路敷地と本件隣接地との境界確認協議について

本件隣接地と本件道路敷地との境界については、平成 17 年 8 月 6 日に現地で早良区地域整備部維持管理課の職員と本件隣接地所有者である A 氏とで立会いを行

った結果、境界線についての合意が整ったため、同日、その両端に1本ずつの境界標を設置した。

イ 「福岡市道路等境界確認協議事務取扱要領」及び「福岡市道路等境界確認協議事務の手引」について

福岡市が管理する道路等の敷地等の用に供されている公有財産等の境界確認協議の取扱いに関する事務については、別に定めがある場合を除き土木局が作成した「福岡市道路等境界確認協議事務取扱要領」（平成11年6月11日土木局長決裁、平成11年10月1日施行）の定めるところによることとしている。

あわせて、同要領に基づく境界確認協議事務を迅速かつ円滑に進めるための具体的な事務処理の手順、内容、様式等を定めた「福岡市道路等境界確認協議事務の手引」（平成11年7月8日土木局長決裁）が作成されており、各区における道路等の境界確認協議事務については、これに基づき行われている。

3 監査委員の判断

以上のように事実関係を確認し、及び関係職員等の事情聴取を行った結果に基づき、本件請求について次のように判断します。

なお、道路のように行政目的に沿って機能を与えられた「行政財産」の管理については、行政目的である機能を管理する場面（公物管理）と財産としての価値を管理する場面に分けて考えられています。本請求書においては、「市民の交通の便益の妨害を排除する措置を講ずるべき」など、市道の交通の確保という機能の管理についても述べられていますが、公物管理は財務会計上の行為に当たらないため、住民監査請求の対象とならないとするのが通説、判例（昭和62年（行ツ）第22号 平成2年4月12日最高裁判所判決など）とされていますので、この点については監査の対象としません。

(1) 本件道路敷地について、その一部が不法に占拠・侵奪されている事実はあるかという点について

本件道路敷地と本件隣接地との境界については、本件道路敷地の管理を担当する早良区地域整備部維持管理課の職員と本件隣接地の所有者であるA氏との間で所定の手続を経て境界確認協議が成立し、境界が確定されています。平成18年9月8日に現地調査を行いました。土留め用ブロックが設置されているのは、A氏が所有する本件隣接地内であり、本件道路敷地について、その一部が不法に占拠・侵奪されている事実はありませんでした。

したがって、本件道路敷地について違法又は不当に財産の管理を怠る事実はないものと判断します。

なお、請求書に添付された事実証明書「早良区維持管理課の違法かつ不当な道路境界確認事務について」において、本件道路敷地と本件隣接地の境界の確定を、対側地所有者（請求人）の同意なしに行っていること、航空写真を使用して境界の復元、確定を行っていることなど、早良区維持管理課が行った本件道路敷地についての道路境

界確認協議事務に対する疑義が述べられていますが、これについては以下のような事実が認められました。

ア 対側地所有者の同意について

本件道路敷地と本件隣接地に関する境界に関しては、福岡市に一方的に決定する権限が法令によって与えられていませんので、民法など一般のルールに従い、本件隣接地の所有者との話し合いによって確定すべきこととなります。

また、福岡市が所有する土地の境界を確定する際の一般的なルールは、福岡市公有財産規則第 20 条に定められており、その第 1 項で「局長は、その所管に属する公有財産の境界が明らかでないときは、隣接地の所有者に対し、立会場所、期日その他必要な事項を通知して境界を確定するための協議を求めなければならない」とされており、特に対側地の所有者との協議の必要性については規定されていません。

なお、「福岡市道路等境界確認協議事務取扱要領」の細則を定めた「福岡市道路等境界確認協議事務の手引」においては「市道の敷地が里道のみである場合等において後日の紛争を防止するために必要と認められる場合は、申請者又は公用申請者に対し、申請に係る土地について対側地の所有者の承諾についても得なければならないことを求めることができるものとする」と規定されています。

土木局及び早良区の関係職員からの事情聴取や、関係書類等によると、本件道路敷地と本件隣接地の境界については、本件隣接地所有者側の立会の下に、5 か所の掘削箇所でも本件隣接地が田として利用されていた当時の形態を復元し、復元された道路の法下の位置を当時の境界として確認するという方法を採用しており、確実に思われる物証を基に境界を確定したため、対側地所有者の承諾を得る必要がある場合に当たらないと関係職員が判断したことが認められました。

イ 航空写真について

航空写真については、本件道路敷地と本件隣接地の境界の目安となる肥溜めの位置などを知るための資料として昭和 23 年 4 月に撮影されたものが使用されており、境界の復元又は確定の根拠として使用されてはいませんでした。

したがって、道路境界確認協議事務の処理についても、特に違法又は不当な点があったとは認められませんでした。

- (2) 上記(1)に関し、土木局管理部道路管理課長及び早良区地域整備部維持管理課長の違法又は不当に財産の管理を怠る事実によって、市に損害が発生しているか。又は、損害発生の可能性はあるかという点について

(1)で述べたとおり、本件道路敷地について、その一部が不法に占拠・侵奪されている事実はありませんでしたので、土木局管理部道路管理課長及び早良区地域整備部維持管理課長の違法又は不当に財産の管理を怠る事実によって、請求人が主張するような市の損害が発生しているということも認められませんでした。

なお、請求人は土木局管理部道路管理課長及び早良区地域整備部維持管理課長に対

し市有地侵奪による損害を除去する措置を講じるように請求していますが、「福岡市事務分掌規則」において「道路，河川…自転車駐車場の維持修繕に関すること」，「道路，河川…治水地等の使用，占用及び境界確定に関すること」については早良区地域整備部維持管理課の事務分掌とされていることから，本件道路敷地の財産管理は早良区地域整備部維持管理課の事務であって，土木局管理部道路管理課長については措置を求める対象者には該当しません。

(3) 以上の結果を踏まえ，求められた措置を行う必要があるか

(1)，(2)で述べたとおり，本件道路敷地について，その一部が不法に占拠・侵奪されている事実はなく，損害の発生も認められませんでしたので，請求人が求めている措置は行う必要がないと判断します。

4 結論

以上のことから，請求人の主張には理由がないと判断します。