

長浜市職員措置請求書に係る監査結果

住民監査請求（地方自治法第242条）

平成30年5月24日

長浜市監査委員

第 1. 請求の受理

1. 請求人

(略)

2. 請求の要旨

(以下原文のまま掲載)

住民監査請求書

1. 請求の要旨

市道路線図で、長浜市下山田町に存在する市道について、市道の一部が道認定した場所と違っており、現地に道路としての形状が存在していない状況ですが、なぜこのような状況となっているのか。

また、市道路線は、勝手に占用したり形状変更されている。

現状に復元する事を含めて市はどのように認識しているのか何をもって市道認定したか。

市道路線図と航空写真を確認すれば不整合は直ぐ理解できる、なぜ市は、道路が不法に占拠されたり、路線変更されていることに対し未だ改善指導していないのか疑問。

2. 理由

道路法に基づいて、一般の交通の用に供する道であることを、市議会の議決を経て認定した道路が「市道」となるのが通常ですが、市が所有する道路でも市道に認定されていない箇所や、過去に市道に認定された道路の敷地が民地になっている箇所もあり、現地と市道認定図の不整合が生じています。

通常の市道は、一般的に下記に示す市道認定の条件が整ったものが認定されると考えられます。

1. 市道以外の道路(私道等)を市道に認定するには、所定の手続きを経て市道として認定する。
2. 道路の幅員(法敷等は除く。)は、4メートル以上であること。
3. 路線の両端が公道に接している道路であること。
4. 路線の一端が公道に、他端が公共施設等または幅員が4メートル以上の市有道路等に接続している道路であること。
5. 路線の一端が公道に接続している循環できる道路であること。
6. 道路の構造や付属物の設置状況が一定の基準に達していること。
7. 道路敷地は、市への所有権移転が完了していること。
8. 市道以外の道路(私道など)を市道に認定するには、議会の議決が必要。

そこで、下山田町に存在する市道について、市道の一部が民地であったりする箇所が見受けられ、無法に占用されていますがこれら市有地以外をこうした認定条件を無視して市道として利用した経緯や現状復帰を求めるものです。

3. 結論

- ① 道路台帳箇所：長浜市下山田 1・2・3・4・5 号線の道路認定等の事務処理の明確化。
- ② 路管理者が管理する道路の図面・調書を作成、さらには、図面作成にあたっては、まず現地測量を行い、道路形状、側溝、安全施設等の幅員・種類を調査するわけですが、道路台帳記載の図面、市道位置と市道認定位置の位置が違う経緯。
- ③ 認定されている道路に占用物件があるにもかかわらず調書に事実が記載されていない経緯。
- ④ 占用物件がある場合占用料を支払う規定となっているにもかかわらずその処理がなされていないのは、違法行為ではないか。

参考

『道路法第32条』

道路に次の各号のいずれかに掲げる工作物、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。

- ⑤ 「長浜市財産管理規則」、「長浜市行政財産目的外使用料条例等に基づく事務」等の事務処置がどのようにされたのか。
- ⑥ 現地と道路認定図面の不整合について今後、登記等の処理等を含めどのような解決方法をとられるのか。

以上の内容について、適切に改善され、本件について、情報公開されることを求める。

4. 求める措置

市民の税金で整備された管理道路の復旧（整備費用の公開）と今後どのように市道路線内外にある上下水道等の施設を維持されるのか。

占用料の適切な徴収処理を求める。

5. 事実証明の添付

別添、市道路線図、航空写真

6. 請求の対象は、道路河川課次長及び長浜市長

3. 請求の受理

本件請求は、平成30年3月27日付けで提出され、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条所定の要件を具備しているものと認め、4月2日付けで受理しました。

第2. 監査の実施

1. 監査対象事項

監査請求の内容及び陳述を総合的に判断した結果、

（1）本件市道が、法第242条第1項に規定する財産に該当するか否か。

（2）本件市道の管理が、法第242条第1項に規定する違法若しくは不当に財産の管理を怠る事実にあたるか否か。

の2点を監査対象事項としました。

なお、以下市道として認定されている道路を『認定道路』、現状の道路を『現状道路』と表記します。

2. 監査対象部署

(1) 都市建設部道路河川課及び関係各課

3. 実施した監査の概要

(1) 請求人陳述

請求人に対して、平成30年4月18日、法第242条第6項の規定による証拠の提出及び陳述の機会を与えました。

(2) 監査対象部署陳述

都市建設部道路河川課に対して、平成30年5月2日、法第199条第8項の規定により陳述の聴取を行いました。

第3. 監査の結果

1. 事実関係の確認

(1) 『認定道路』及び『現状道路』の経過及び現状

① 「認定道路」の整備経過について

市担当課から提出された道路台帳及び関係資料等（以下「担当課の書類」という。）によりますと、当初の「認定道路」下山田1～4号線は、昭和58年以前に整備され、昭和58年3月には議会の議決を経て市道認定されていることが確認できます（平成3年度に区域変更あり）。さらに、下山田5号線は、平成2年3月には同じく議決を経て市道認定されていますが、これらの詳細な整備年月を証明する図面等は、長浜市合併前の湖北町（以下「旧湖北町」という。）の文書取扱規程により市町合併時には廃棄されたと推測され、現存していないため、経過詳細については、聞き取り等による担当課の弁明も踏まえ確認しました。

また、この「認定道路」には里道、水路が一部含まれていることが担当課の書類により確認できますが、当時は国が所有し、県が管理していたことから旧湖北町の権限が及ぶところではなかったとされています。当時特に里道等については適用条例がなく、従来から善良なる管理者として地元自治会が法定外公共物を維持管理していたとのことです。

なお、当該里道・水路の法定外公共物は、道路法第90条第2項により、平成16年10月8日に旧湖北町へ譲与され、現在は市の財産となっています。

ここでいくつかの道路整備の詳細を見てみると、昭和50年代前半から自治会が集落の北側、西側に迫っていた山を削る事業を始め、平成3年頃までには、下山田1～4号線が整備されていることが、旧道路台帳や航空写真から推測されると担当課は弁明しています。

昭和60年代前半には、自治会内の中央を流れる河川の付け替え工事が県により行なわれましたが、工事完了後、廃川となったこの旧河川を埋め立てることで道路が整備され、下山田5号線として市道認定されています。この際、蛇行する河川跡地を道路として直線化するに当たり、住民は私有地を提供していますが、所有権の移転等を行っていないことは、担当課の書類からも確認できます。合わせて、先に整備された下山田1～4号線も平成3年度に区域変更の告示がなされています。

このように、自治会が道路用地の提供を行い、旧湖北町が道路の側溝、舗装工事等を行なった道路は、議会の議決を経て認定され、道路台帳が作成されたことは、担当課の書類からも確認できます。

しかし、この時市道と認定した土地は一部里道を除き全て民有地であり、その理由は明らかではないものの、所有権移転の登記変更等が行なわれていないことも、担当課の書類から確認できます。

②「現状道路」の整備経過について

同じく担当課の書類によりますと、平成7年頃までに、付け替え等により現在の道路形態ができているということです。

前述のとおり、旧湖北町の文書取扱規程により市町合併時には図面等が廃棄されていたため、経過詳細については不明な部分もありますが、まず、先に造成された自治会西側の下山田4号線について、西側の山を削ることで自治会が道路用地を提供し、旧湖北町が道路の整備工事を行なっています。

また、下山田3号線のさらに東側及び南側の圃場整備区域を取り込むように、道路の整備が行なわれていることも担当課の書類で確認できます。

当初の「認定道路」整備時に、旧湖北町と自治会との間に土地所有権移転の登記変更等必要な手続きができていないことは、①の「認定道路」でも確認しましたが、「現状道路」が整備された際も同様でした。

その理由は明らかではありませんが、結果として一部里道・水路を除き、民有地のまま道路整備が行なわれることになったことは、担当課の書類からも確認できます。

よって自治会においては、道路の付け替えの前後でほとんどが民有地という状況の中、現状の道路地を提供した代わりに、道路として使用されなくなった土地が、従来の土地所有者に返されたものと認識され、一方旧湖北町においても、道路機能を持たない当該地を占用されているとの認識は無かったものとされていたことが、担当課の書類から確認できます。

また、道路の付け替え整備等に伴い、新たな下山田1～5号線として、市道認定及び道路台帳を変更すべきところですが、旧湖北町においてその手続きを怠り、平成4年以降付け替えられた道路の認定や、区域変更等の見直しは行なわれていないとされています。変更されていないことは、担当課及び請求人よ

り提出された現在の市道認定図と航空写真を比べることで確認できます。

その理由としては、旧湖北町では新規路線の追加の場合のみ道路台帳の補正が行なわれており、平成４年以降見直しを必要とする路線がなかったとの認識であったことは、担当課が聞き取り調査をしています。

そのため、道路形態をなさない認定道路が残ることになりました。

なお、平成２２年１月１日の市町合併により、上記旧湖北町の「認定道路」は、合併後の長浜市道下山田１～５号線として、道路台帳とともに引き継がれているようです。さらに、平成２４年度から２５年度にかけて旧市町ごとに作成していた道路台帳を合冊し、平成２６年度にはシステム化していますが、この際は単に旧市町の道路台帳を統合したにすぎず、現地と図面の不整合や等級のバラつき等は、平成２９年度から平成３１年度までに実施する市道再編の取り組みの中で見直していくものとして、現在対応中であることは担当課の書類でも確認できます。

③現状について

「認定道路」の現在の状況については、監査委員による現地確認の結果、一部宅地等にも利用されていることを確認しました。

よって、手続き上の問題はあるものの、現在当該地は、道路法第２条に規定される道路としては機能していないことが認められます。

占用物件が調書等に記載されていないと請求人が指摘する点については、前述②の「現状道路」でも確認したとおり、現在の道路台帳上の区域を市道と認識していなかったため、当該地にある物件を占用物件として認識していなかったことが担当課の書類から確認できます。

このように当該「認定道路」は、現在道路法に規定する道路機能を持たず、また敷地が市に所有権のない民有地であることから「長浜市道路占用料徴収条例」による占用料は徴収できないと市は認識していることを、担当課の書類から確認しました。

ここで、当該地に法定外公共物（里道・水路）が含まれる点は注意しなければなりませんが、工事当時は国の所有で、県が管理していたことから、旧湖北町の権限が及ぶところではありませんでした。その後平成１６年１０月８日には国から譲与を受けていますが、現在、市はこの里道・水路等の管理について、その全てを測量調査や境界確定のうえ、復元及び管理することは物理的にも財政的にも困難なため、「払い下げ申請や開発行為などの機会を捉え解決を図っていく」という方針をとっているとのこと。今回の例にあてはめると、新たな道路整備により代替となる里道・水路が整備されていることから、地籍調査により筆界が確認され権利関係等を整理した後、法に基づく手続きと並行して、里道・水路の廃止や払い下げの手続きをされるよう既に自治会に指導していること等を担当課の書類で確認しました。

しかしながら、先にも触れたように道路管理者は、道路法第9条及び第18条の規定に基づき「路線の認定」「道路区域の決定」「供用開始」の告示をしなければならず、また第10条により路線変更の場合は議会の議決を経て告示しなければならないとされていますが、「現状道路」において、旧湖北町がその手続きを怠ったことにより、道路台帳記載の図面と現地に不整合が生じていることは事実です。

この道路台帳の整備や市道認定が適切でない点については、市担当課も把握しており、現在是正に向け既に整理を進めていることは、担当課の書類で確認しました。

具体的には、市町合併前の平成21年度から旧湖北町で実施されてきた地籍調査が平成29年度に終了し、現在成果物は法務局に提出されています。これにより筆界が確定されるため、市は自治会と権利関係等について調整のうえ、現状道路地を市に寄付いただく等自治会に責任を持って処理していただく方針であり、この件については自治会の了承も得ていることが確認できます。

さらに、この権利関係が整理でき次第、市道とする区域について、法に基づき認定、供用開始の手続きをすすめる、また道路台帳においても調製を行うとされており、これにより不整合が解消されます。

また、市の対象とする地籍調査対象部分以外の地籍調査費、所有権等の整理及び移転に伴う費用は、全て自治会で負担することとなっていることも確認できます。

④上下水道管の整備について

担当課の書類によると、下水道管は整備された「現状道路」に平成8年度から10年度にかけて埋設され、その際に道路の舗装工事も行なわれています。また、下水道施設は住民生活に必要な施設であるため、現状のまま維持することが最善であることから、道路法等に基づく適正な道路認定処理の後、法に基づく下水道施設の占用手続きを行なうよう施設管理者と協議していることが確認できます。

なお、上水道施設については、平成25年4月1日に長浜水道企業団に事業が引き継がれていることを確認しました。

以上のとおり「認定道路」及び「現状道路」の整備、認定の経過、現状等について確認しました。

また、合わせて市道認定、所有権の移転、道路台帳の整備等の不適切な事務処理についても、確認しました。この件については意見として後述することとします。

(2) 担当課の弁明事実

①「認定道路」の復旧について

自治会が用地等を提供し、旧湖北町が道路整備を行ってきたと推測されることから違法性はないが、市道の区域変更等の手続き上の問題があったことは事実であり、現在自治会と調整のうえ解消に向け取り組む一方、さらに現状に即した新たな市道認定に向け手続きを進めていると述べています。

②市道路線内外にある上下水道等の施設維持について

旧湖北町が整備した道路区域について、道路法等に基づき適正な認定等の処理を進め、その後法に基づき、下水道等の施設の占用手続きを行うよう施設管理者と協議していると述べています。

③占用料の適切な徴収処理について

この点については、道路法に係ることと、財産に係ることを別に考えなければならないとしていますが、まず道路法に関していえば、現在道路機能を有さず、市に所有権のない民有地である部分の「認定道路」については、道路法上の道路とはいえないと述べています。また、財産に関しては、市道認定されていても、道路として使用されていない民有地であれば撤去を命じる権限がなく、条例による占用料を徴収することはできないと述べています。

なお、法定外公共物の取り扱いについては、前述(1)の③「現状について」で確認したとおりです。

2. 監査委員の判断

(1)「本件『認定道路』が、法第242条第1項に規定する財産に該当するか否か」について

法第242条第1項に規定する住民監査請求の対象となる財産とは、法第237条第1項に規定する財産であり、公有財産、物品及び債権並びに基金としています。さらに、法第238条第1項において、公有財産とは、普通地方公共団体の所有に属する財産のうち次に掲げるもの（基金に属するものを除く。）をいうとし不動産等を列挙しています。

また、法第238条第3項において、公有財産は、行政財産と普通財産に分類しています。行政財産のうち、道路のように住民の一般的共同利用に供する財産を「公共用財産」と称します。

この見解を本件にあてはめると、「認定道路」のうち里道や水路については、平成11年7月16日建設省会発第459号「法定外公共物に係る国有財産の取扱いについて」において、国有財産の譲与事務を推進する方針が示されたことにより、平成16年9月9日付けで滋賀県知事へ国有財産譲与申請を行い、平成16年10月8日付けで、法定外公共財産として譲与を受け、長浜市の財産とな

っていることから、法第237条第1項の規定する「財産」であり、法第242条第1項に規定する財産であると判断しました。

一方、「認定道路」のうち、民有地については、普通地方公共団体の所有に属さない財産であるため、法第242条第1項に規定する住民監査請求の対象となる財産ではないと判断しました。

(2) 「本件『認定道路』の管理について、法第242条第1項に規定する「違法若しくは不当に財産の管理を怠る事実」に該当するか否か」について

上記(1)で判断したように、本件『認定道路』には、市有地と民有地が混在し、一体的に『認定道路』を形成しています。そこで、『認定道路』全体としてその管理の状況を判断することとしました。

請求人は、本件『認定道路』が不法に占拠されたり、路線が変更されていることに対し、市が未だ改善指導していないことは、違法若しくは不当に財産の管理を怠る事実であるとして、管理の是正を求めています。

請求の根拠となる法第242条第1項では、違法若しくは不当に財産の管理を怠る事実があると認めるときは、必要な措置を講ずべきことを請求することができる旨を規定しています。

財産の管理を怠る事実について、行政実例では「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をいう」（自治省行政課長通知 昭和38年12月19日）とされています。

本件『認定道路』の管理については、前述「事実関係の確認」でも触れたように、昭和50年代から自治会とともに市（旧湖北町）が取り組んできた『認定道路』の付け替え工事等に対し、工事に伴う事務手続きが適切に行われてこなかったことを確認しました。

しかし、市はこれらの不整合を法令等に基づく適正な状態にするため、自治会と調整するなど手続きを開始しており、是正に向けた取組が行われていることから、「何らの是正措置を講じない場合」には該当しないものと判断しました。

(3) 結論

本件『認定道路』の管理については、違法若しくは不当に財産の管理を怠る事実には該当せず、請求人の主張には理由がなく棄却とします。

(4) 監査委員の意見

本件については、合併以前のことはありますが、行政上の手続きが不適切であったことは否めません。市道の管理者として、市が『認定道路』を主体的に管理していれば、このような曖昧な状態を長期的に看過することはなかったはずです。

行政の責任として、自治会への指導を行うとともに、現在進めている是正に向

けた取組を促進し、正確な道路台帳を整備することにより、市民の財産を適切に管理されるよう求めます。

また、二度とこのような不適切な事案が発生しないよう組織としての対応を求めるとともに、市民の信頼に応えるため、市道全般の管理についても見直し、必要に応じて是正することを要望します。