

第1 監査の結果

本件請求については、合議により次のように決定しました。

本件請求には理由がないと認めます。

第2 請求の内容

1 請求人及び代理人

(1) 請求人

(略)

(2) 代理人

(略)

2 請求書の提出日

平成26年11月6日

3 証拠の提出及び陳述の機会

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第6項の規定に基づき、請求人の証拠の提出及び陳述の機会を設けたところ、請求人及び代理人は追加証拠を提出するとともに、平成26年12月5日に陳述を行いました。その際、地方自治法第242条第7項の規定に基づき、関係職員として道路局職員が立ち会いました。

4 請求・陳述の要旨

(1) 請求の要旨

横浜市道井土ヶ谷第617号線及び第618号線（以下「本件市道」という。）が不法占有されたうえ、同市道上に建物が建築されている事実が判明したので、本件市道の管理を是正するよう、必要な措置を請求します。

(2) 不法占有の経緯について

本件市道が不法占有されたうえ、同市道上に建物が建築されています。A氏は建物の敷地を昭和63年1月13日に取得し、平成13年11月1日に本件市道上に邸宅を新築しています。現在の所有者は、A氏の妻が代表者である民間企業です。本件市道は、大正9年4月1日に道路認定されており、A氏は建物の敷地の中に横浜市道がある事を知ったうえで買収し、同市道上に違法を承知で現在の建物を新築しています。A氏は市道の存在を認識していたため、あえて建物の検査済証を取得しておらず、計画的で悪質な不法占有です。

A氏は市道不法占有の土地の払下げを計画して、平成21年10月2日に「横浜市道払下げのための事前調査依頼書」（以下「事前調査依頼書」という）を提出し、横浜市長は払下げを条件付きで認めています。その後、A氏は払下げの申請をせず、3年経過で払下げ認可の効力は失効しています。なお、A氏は事前調査依頼書において、本件市道が建物の敷地に取り込まれていることを自ら認めています。

(3) 市道の原状回復について

横浜市長は、不法占有の事実が判明したのちも、条件を付与し払下げを認めますが、払下げの前に不法占有者に対し、原状回復を指示するのが先決です。原状回復をすることは、不法占有の実態からみて容易でもあります。これをせず漫然と払下げを認める市当局の態度は極めて疑問であり、払下げ申請者との間に特殊な関係でもあるのかと疑われてもやむを得ません。

(4) 不法占有期間に応じた使用料の請求について

不法占有期間に応じた使用料を請求すべきです。この点も曖昧にすれば払下げ申請者との間に特殊な関係があると疑われてもやむを得ません。

(5) 道路の廃道処分について

本件市道が不法に占有され、かつ長年にわたり道路としての公用目的を果たしていなかったとすれば、近隣住民にとって道路という認識が薄かったと思われれます。

住民が本件払下げ対象土地を道路であることを認識すれば、廃道ではなく、整備したうえで通行を求める可能性も生じます。廃道処分にあたっては利害関係者の同意を求めるべきです。

また、本件市道は行政財産であり、公共用物としての明示の公用廃止処分が必要です。市は廃道を前提としていますが拙速です。

(6) 災害防止について

払下げを申請している対象土地には崖地があり、その崖地の上には横浜市三殿台遺跡、岡村小学校があります。法面、崖地の維持・保守をしなければこれら高台にある土地の維持は困難となり、さらには土砂崩れ等の災害にも発展しかねません。かかる土地を一市民に払下げ、その維持・保守をゆだねることは災害防止上極めて問題です。

第3 関係職員の陳述

1 関係職員の陳述の聴取

平成26年12月5日に道路局職員から陳述を聴取しました。その際、地方自治法第242条第7項の規定に基づき、請求人及び代理人が立ち会いました。

2 関係職員の陳述の要旨

(1) 里道について

本件市道は、いわゆる公図上の里道といわれるものです。

公図とは、登記所が保管している旧土地台帳法所定の「土地台帳附属地図」を指し、明治6年から14年までの間になされた地租改正の際に作成された「地租改正図」を基礎に作成された「更正図」が基本となっています。

里道は、その公図上に、「赤色に着色された無番地の土地」として記載されたことから、通称「赤道」とも呼ばれています。また、地租を課さない官有地、国の営造物として整理されたことから、その存在や面積を正確に把握する必要がありませんでした。

現在でも地番が無く、登記簿にも記載されず、ただ登記所にある公図に図示され、赤に着色されることにより、その存在が確認できるものとなっています。

また、山間部の里道などは、元々、人がすれ違える程度の幅員しかなく、近代において、自動車の通行等、道路の利用状況が変化していく中で、車の通れないような里道の多くは通行の実態を失い、道路としての形態も失われてきました。

昭和30年代までは、法律の整備が間に合わず、道路管理者である本市の同意なく宅地造成や開発等が行われ、多くの里道が宅地内に取り込まれてしまいました。

現在、多くの里道が道路形態もなく、また、民有地に取り込まれてしまっているのは、このようなことからです。

(2) 里道の路線認定及び管理について

本市においては、旧道路法に基づき、大正9年4月1日から里道を横浜市道として路線認定し、国の機関委任事務として管理を行ってきました。

財産的観点からは、里道は国の営造物でありますので、国土交通省所管の国有財産となっていました。平成11年7月に国から「機能管理及び財産管理を一体として地方公共団体の自治事務として処理するのが適切であるため、国有財産の譲与について推進を図るべき」との地方分権の方針が示されましたので、本市に

においても一括譲与の手続を進め、平成17年3月31日をもって本市の財産となっています。

本市においては、必要に応じて測量などの調査をしたうえで、境界確定や表示登記を行っていますが、里道全てについて測量などの調査を実施したうえ、復元などをして管理することは、物理的にも財政的にも困難な状況です。

そのため、「払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」というのが、これまでの里道についての本市の管理方法です。

(3) 本件市道の状況について

旧道路法では、道路は国の営造物でしたが、市道の認定については地方公共団体が行うこととされていまして、本件市道も他の里道と同様に、大正9年4月1日に路線認定を行い、その後、平成元年10月13日に路線再編成を行っていません。

場所は、横浜市立岡村小学校との敷地境に位置し、市道井土ヶ谷第617号線が北東から南西方向に、市道井土ヶ谷第618号線が北西から南東方向に延びています。

現況はほとんどが斜面地であり、道路形態がないため、車両や歩行者共に通行ができない状況です。

(4) 本件市道上の建物について

平成21年10月2日に、本件市道の隣接地所有者から事前調査依頼書が本市宛に提出されたことをきっかけに、本件市道上に建物がかかっていることを確認しています。

本件市道は、交通の用に供されていない公道であること、また、道路形態も無く、ほとんどが斜面地であり、将来的に公道を復元整備することが極めて困難な状況で、その必要性も見込まれないことなど、「横浜市道の認定、廃止及び区域変更基準」の廃止基準に合致しているため、払下げによる解決を図ることとしました。

(5) 本件市道の払下げ手続の状況について

事前調査依頼書が本市宛に提出されたことから、払下げにあたっての条件を明示した、「横浜市道等払下げのための事前調査回答書」（以下「事前調査回答書」という。）を、平成22年1月29日付けで送付しています。

その後の手続としましては、「隣接地所有者等承諾書」や「道水路等境界調査

図騰本」など、本申請に必要な条件を申請人において整えていただくこととなりますが、状況によっては、時間を要する場合があります。

本件につきましては、事前調査回答書の有効期限である3年以内に、本申請は提出されていませんでしたが、この間、隣接地所有者の土地の中に青地（公図上、青色に着色された細長い無番地の土地のことで、実際には耕作地の畔などがある）が入っており、その払下げを受けるために時間を要したという事情がありました。隣接地所有者等からは、「時間を要しても払下げを受ける意思がある」ということを確認し、「払下げ手続を進めたい」との相談を受けていました。

なお、平成24年3月に青地の払下げが完了しており、そのことを平成25年6月に確認しています。

平成26年11月6日に、本件市道の隣接地所有者から、事前調査依頼書が再び本市宛に提出されたことから、平成26年11月27日に現地調査を行い、現在、払下げの条件について審査しているところです。

以上のとおり、現在、払下げによる解決に向けて取り組んでいるところで、本件監査請求につきましては理由がないものと考えます。

第4 監査対象事項の決定

請求書及び同請求書に添付された事実証明書、追加証拠並びに請求人及び代理人の陳述を検討した結果、本件市道の管理が、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を、監査対象事項と決定しました。

第5 事実関係の確認

監査対象事項に関し、次の事実関係を認めました。

1 里道について

本件市道は、公図上のいわゆる里道と呼ばれるものです。一般に里道は、明治6年から14年までの間になされた地租改正の際に作成された地租改正図及び更正図を基礎とした旧公図（土地台帳附属地図）に記載されています。また、山間部の里道などは元々、人がすれ違える程度の幅員しかなく、近代において自動車の通行等、道路の利用状況が変化していく中で車の通れないような里道の多くは通行の実態を失い、道路としての形態も失われてきたことが関係職員の陳述から認められます。

2 本件市道の所有権について

平成11年7月16日建設省会発第459号建設大臣官房長通知「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国から示されたことにより、本件市道については、平成17年3月31日に国から横浜市へ譲与されていることが平成17年3月31日用第10020号神奈川県知事通知「国土交通省所管国有財産の譲与について（通知）」から認められます。

3 里道管理について

里道は登記がされておらず土地の境界が未確定であり、数も多いことから全ての里道の現状を正確に把握し、管理することは困難であるため、横浜市では実務的な方針として、払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こととなっていることが関係職員の陳述から認められます。

4 本件市道の現状について

本件市道は、大正9年4月1日に路線認定を行い、平成元年10月13日に路線再編成を行っていることが、横浜市告示等から認められます。

また、本件市道は崖地で道路形態がなく、供用されていないことが請求書の疎明資料5号証の写真等から認められます。

5 本件市道に係る建物等の状況について

本件市道上に建物が存在していることが、請求書の疎明資料5号証の写真等から認められます。

また、建物敷地の所有権については、平成24年1月10日に売買により移転していることが不動産登記から認められます。

6 払下げ手続の状況について

本件市道の隣接地所有者より、平成21年10月2日付けで事前調査依頼書が提出され、横浜市は平成21年10月22日に現地調査を実施し、平成22年1月29日付けで条件を付して道路敷を払い下げる旨の事前調査回答書を送付していることが請求書の疎明資料5号証から認められます。

隣接地所有者は「隣接地所有者等承諾書」や「道水路等境界調査図謄本」など必要な条件を整え、「道路変更手続要綱」に定める3年以内に払下げの本申請を行う必要がありましたが、本申請は行われていないことが関係職員の陳述から認められます。

また、隣接地所有者の土地の中に青地が含まれており、その払下げを受けるのに時

間を要したという事情が存在していたことが関係職員の陳述から認められます。

なお、隣接地の現所有者から平成26年11月6日付けで改めて事前調査依頼書が提出され、横浜市は平成26年11月27日に現地調査を実施し、現在は払下げの条件について審査していることが関係職員の陳述から認められます。

第6 監査委員の判断

以上を踏まえ、次のように判断しました。

請求人は、横浜市道が不法に占有されており、違法若しくは不当に財産の管理を怠る事実があるとして、管理の是正を求めています。

請求の根拠となる地方自治法第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。

本件市道のような里道全てについて測量などの調査を実施したうえ、復元などをして管理することは、物理的・財政的に極めて困難であり、横浜市が払下げ申請や開発行為等の機会を捉えて是正措置を講ずることは、やむを得ない事情もあり、違法・不当であるとまではいえません。

本件市道については、平成21年10月2日に事前調査依頼書が提出されたことを契機に、横浜市は現地調査等を行ったうえで、里道管理の実務的な方針及び道路の廃止基準に照らして、払下げが妥当であると決定し、必要な条件を付してその旨を平成22年1月29日付けで通知していますが、隣接地所有者の敷地内にある青地の払下げに時間を要したこと等により、3年以内の本申請に至っていませんでした。

しかしながら、隣接地の現所有者から平成26年11月6日付けで改めて事前調査依頼書が提出され、横浜市は平成26年11月27日に現地調査を実施し、現在は払下げの条件について審査しており、是正措置に向けての取組がされているといえるため、「何らの是正措置を講じない場合」には該当しないものと考えられます。

したがって、本件市道の管理については、違法若しくは不当に財産の管理を怠る事実に該当せず、請求人の主張には理由がないものと判断しました。

なお、払下げ手続が平成21年10月2日の事前調査依頼書の提出以降、時間を要しているのは事実であるため、可能な限り速やかに今後の手続を進めることを求めます。

疎明資料

- 1 疎明資料 1 号証・登記簿謄本写
- 2 疎明資料 2 号証・登記簿謄本写
- 3 疎明資料 3 号証・登記簿謄本写
- 4 疎明資料 4 号証・建築確認（計画通知）申請台帳記載証明書写
- 5 疎明資料 5 号証・一部開示決定通知書写