

雲仙市監査委員告示第3号

令和5年3月28日付けで提出された地方自治法第242条第1項の規定に基づく雲仙市職員措置請求(住民監査請求)について、同条第5項の規定により、監査を行った結果を公表する。

令和5年5月15日

雲仙市監査委員 佐藤 順也

雲仙市監査委員 藤田 一二

# 住民監査請求に係る監査結果

(地方自治法第242条)

令和5年5月15日

雲仙市監査委員

## 第1 監査の請求

### 1 請求人

(略)

### 2 請求書の提出

令和5年3月28日

### 3 請求の要旨

請求人より提出された請求の要旨は、次のとおりである。

#### (1) 違法、不当な行為

令和3年度雲仙市地籍調査事業の一筆地調査に当たって、雲仙市建設部監理課長が、市道境界承諾の前提となる境界確認を当該調査請負業者が行うことを口頭で諾成契約したことは、違法な財産の管理である。

令和5年3月8日、雲仙市建設部監理課長は、前記の諾成の際の指示「現況で調査」による結果を妥当とし、市道刈水（かりみず）羽毛合（はけあい）線と私有宅地（小浜町北本町字刈水991番地1）部分の幅員を2.5メートルから2.0メートルに不当に処分した。

#### (2) 違法又は不当な理由

補助機関として地方自治法に規定のない請負業者に職務を委ねることは、同法第138条の2及び雲仙市財産規則第10条に反する。

雲仙市建設部監理課長の指示は、地籍調査作業規程準則第30条及び同運用基準第15条の2の規定を踏まえない、妥当性を欠く指示である。

#### (3) 発生する損害

救急車等軽自動車以外の大型車両が、合法的に通行できない。

#### (4) 求める措置

- ・いつから、どのような経緯で違法、不当な行為が行われていたのかを究明されたい。
- ・請負業者による一筆地調査の成果の検証、特に公共構造物の維持管理上の問題箇所を把握するよう、勧告されたい。
- ・上記の問題箇所の修正等には積極的に対応するよう、意見されたい。

(5) 行為から1年以上経過していても、本請求が正当である理由

当該一筆地調査の成果については、国土調査法第17条に基づく「地図及び簿冊の閲覧」が行われた令和4年12月まで確認ができなかったため。

(6) 事実証明書

本件措置請求に係る事実証明書として、次の書面が提出された。

- ①筆界確認に関する疑義照会に対する監理課回答文書の写し
- ②令和3年度雲仙市地籍調査事業説明会資料（抜粋）の写し
- ③当該地区の道路台帳図の写し
- ④当該地区の地籍図番号図の写し
- ⑤当該箇所の実況写真

## 第2 請求の受理

本件は、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条に規定する要件を備えているものと認め、令和5年3月28日付けで受理した。

## 第3 監査の実施

### 1 監査対象事項

法第242条第1項において規定される住民監査請求については、住民が、市職員等が行った（若しくは行うことが相当の確実さをもって予測される場合を含む。）財務会計上の行為（公金の支出、財産の取得・管理・処分、契約の締結・履行又は債務その他の義務の負担）若しくは怠る事実（公金の賦課・徴収又は財産の管理を怠る事実）が違法又は不当であると認めるとき、監査を求め、当該行為を防止・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地方公共団体が被った損害を補填するために必要な措置を講ずるべきことを請求することができる制度である。

よって、本件は、地籍調査事業における市道境界の確認行為において、違法又は不当な財務会計上の行為又は怠る事実があるか否かについて、監査を実施した。

## 2 監査対象部局

本件請求の監査対象部局を次のとおり特定した。

- (1) 建設部監理課（以下「監理課」という。）
- (2) 建設部用地課（以下「用地課」という。）

## 3 実施した監査の概要

### (1) 請求人陳述

請求人に対して、令和5年4月14日、法第242条第7項の規定による証拠書の提出及び陳述の機会を与え、同日、請求人から陳述聴取を行った。

### (2) 監査対象部課等の調査・陳述

雲仙市長に対し弁明書の提出を求め、令和5年4月14日、法第199条第8項の規定により、監理課及び用地課職員へ書類その他の記録の提出を求め、陳述聴取を行った。

## 第4 請求人の証拠の提出及び陳述

### 1 請求人に対して、法第242条第7項の規定により、令和5年4月14日に新たな証拠の提出及び陳述の機会を与えた。

当日は、請求人が請求の要旨を補足する陳述を行うとともに、新たな資料が提出された。

### 2 陳述の趣旨は、次のとおりである。

(1) 今回当該地区の地籍調査において、市道小浜中学校線の一部の断面図の2ヶ所を用い、道路上に水路がある場合の境界の取扱いにおいて、違法な財産管理による「筆界」の事例を示した資料が新たに提出された。

この資料では、市道の断面図に側溝が示され、側溝の立ち上がりの点に筆界点が打たれているが、このような構造物は、災害等により劣化・損壊する恐れが有り、同じ断面を確保するためにはその周辺まで境界として押さえておく必要がある。

また、一方で、側溝の立ち上がりの外側に民地のブロック塀があり、その根元が筆界点となっている。このケースでも、損壊した時の復元工

事を念頭に入れ、余裕をもって境界を打つべきであり、そのような事例等を地権者に説明・理解を求めながら境界を協議する必要がある。

しかしながら、今回委託された業者は何も疑問を持たずに境界立ち合いにより筆界点を打っており、市側へ何も報告していない。

- (2) 今回の件について、昨年12月20日に問題提起をし、今年1月11日、2月10日に監理課職員と協議を行い、最終的に3月8日に監理課側の結論を受けた。

監理課側がどのような経緯・内容をもって結論を出したのか知りたかったため、この件に関する決裁文書等を情報公開請求により取得したが、指摘した違法な財産管理等についての内容が欠落していた。

監理課は、自分達が主張してきたことを補完するような内容の決裁文書を作成しているが、これは、行政に関わる人間として基本的なスタンスが間違っている。

- (3) 本来、今回指摘箇所の市道幅員の2.5メートルであったという証明は、道路台帳の図面でしかなく、指摘箇所の周辺に2.7メートルとの表示があり参考とした。

- (4) 犬走りのコンクリート部分を物証とし、今回の筆界点としているが、最高裁の判例として、道路として使っていないという実態が無い限りは公共物の時効取得は認めていない。

- (5) 地籍調査を進めるにあたり、地籍調査を実施する側は、境界について何の権限も持っていない。境界確認は、境界に関わる両者の意見を聞いて、両者が合意したところに境界を打つものである。

しかしながら、監理課は、請負業者に基本パターンを示し、代理で境界確認を依頼しているようなもので、これは口頭での諾成契約であり、法的根拠はない。

監理課職員が手薄ということであれば、法の中に補助職員としての位置づけがあり、建設部内の職員又は非常勤職員に依頼して、境界の立会いをすべきでないのか。

- (6) 不当な財務会計行為によって、市に損害を与えたあるいは与える可能性が有るという点については、犬走りのコンクリート部分について、タイヤ痕が明確に残っている。軽自動車以上の車が通行するときは、コンクリートの上を通っている状況がある。

したがって、このコンクリートが宅地と認定されると、宅地の中を車が通っていることになり、正当な理由がなければ、住居侵入となる。またコンクリート上を通行することで、コンクリートが割れると器物損壊となり、責任の所在が問題となる。そうなる宅地側は物を置くなどして、結果的に車両通行不能の状態となる。

## 第5 関係機関の陳述

1 監理課及び用地課に対して、法第199条第8項の規定により、意見の陳述を求めたところ、当該関係機関から弁明書等の提出があった。

2 陳述の趣旨は次のとおりである。

(1) 違法、不当な行為について

・境界確認を当該調査請負業者が行うことを口頭で諾成契約しているという主張について

受託業者が境界を決定しているわけではなく、市の指示(事前確認事項)に基づき、相手方と境界を確認している。

また、市の指示(事前確認事項)と違う場合には、市へ報告し、市と所有者による立会いにより境界の確認を行っている。

・犬走りのコンクリート部分を私有宅地と認めて、市道幅員を2.5メートルから2.0メートルに不当に処分したという主張について

現地の物証(犬走り)が明確であったことで、これを境界としたものであり、その結果道路幅員が2.0メートルとなったもの。また、この物証は、土地所有者(相続人)及び隣接に居住される第三者の意見等を踏まえ、現在の境界で双方了解している結果である。

(2) 違法又は不当な理由について

・補助機関として、法に規定のない請負業者に職務を委ねることは、法第138条の2及び雲仙市財産規則第10条に反するという主張について

公有財産の管理方法は、管理主体である監理課と地籍調査を行う用地課で、「地籍調査時の境界の取り方・決め方」を事前に決定し、受託業者へ指示を行っているので、業者へ職務を委ねる事ではなく、自らの判断と責任において、誠実に管理しているものである。

・監理課長の指示は、地籍調査作業規程準則第30条及び同運用基準第1

5条の2の規定を踏まえない妥当性を欠く指示という主張について

筆界の調査は、「地形及び地物の状況、慣習その他の筆界に関する情報を総合的に考慮し、かつ土地の所有者等の確認を得て調査するものとする。」となっており、今回、現地の地物（犬走り）及び土地所有者等の確認を得て調査した結果を総合的に判断し、適正に対応した結果である。

(3) 発生する損害について

・救急車等軽自動車以外の大型車両が、合法的に通行できないという主張について

今回の地籍調査の結果、これまで道路と、その隣接する民地の一部を車両が通行していた事が判明したが、地籍調査による境界の確認と、現在、道路として使われていることは、別問題と考える。

そのため、民地の一部において車両が通行していた部分は、地元関係者からの要望を受け、用地交渉を行い、道路敷として利用できるよう用地取得に努力していく予定である。

(4) 本地域における一連の作業工程について

- ・ R3.6.17 ～ R4.3.22 R3年度 委託契約（E工程～F工程）
- ・ R3.8.16 ～ R3.11.11 小浜地区一筆地立会（E工程）
- ・ R3.10.27 ～ R4.2.3 図根点選点及び設置測量（F I工程）
- ・ R4.2.7 ～ R4.3.3 筆界点測量（F II工程）
- ・ R4.7.28 ～ R5.2.28 R4年度 委託契約（G工程～H工程）
- ・ R4.7.28 ～ R4.11.10 図面作成（G工程）
- ・ R4.12.6 ～ R4.12.26 閲覧

(5) 当該地区の一筆調査の成果の検証について

・字図（調査図）、地籍図により図面の照合作業を行い、一定の数の一筆地を抽出後、確認を行った。

・市道等、構築物及び現地状況等踏まえ、公共地と民地との境界を確認し、里道幅員1m以上、水路幅員0.5m以上の確保をしている。

・上記内容を含め、市の指示（事前確認事項）と違う場合については、担当部局に随時報告し、現地にて確認を行うよう指示している。

(6) 当該地区の地籍調査の成果の確定について

・令和5年5月に、国から承認される予定であり、承認後2ヶ月間登記簿との照合作業を行い、令和5年8月以降に法務局へ登記申請を行う予定。



## 第6 監査の結果

### 1 事実の確認

関係書類の調査及び関係職員からの聴取等監査の結果、次の事実を確認した。

#### (1) 財産の管理を怠る事実について

本件請求によると、令和3年に本市が行った地籍調査事業の一筆地調査に当たって、道路区域の境界を承諾する専決権者である監理課長が市道境界承諾の前提となる境界確認を当該調査請負業者に指示したことは違法、不当な財産管理と主張している。

ア 先ず、この財産管理を怠る事実として監査をするに当たり、前提として法242条第1項に財務会計行為が存在し、その行為が財務会計法規に違反し違法であるかを判断しなければならない関係にあるかどうかを検討する必要がある。

境界確認行為については、福岡地裁の裁判例によると「市と隣接土地所有者とが対等の立場で所有権の範囲（土地境界）について協議するものであり、両者の合意により境界に関する協議が整った場合には、これにより公有地と隣接地との所有権の範囲が確定されるものと解するのが相当である。」（福岡地裁平成20年4月22日判決）と示されており、こうした境界確認行為は、公有財産管理の基本となるものと判断されていることから、本件請求に係る境界確認行為は、財務会計上の行為に該当するといえる。

イ 次に、市の財産の管理を怠る事実として、道路区域の境界を承諾する専決権者である監理課長が違法又は不当な境界確認事務を行ったか否かについて、判断する必要がある。

地籍調査の請負業者は、入札参加資格を有する業者の中から適正に審査を経て選定された業者であり、境界確認業務については、口頭での諾成契約ではなく、市と当該業者間で締結された地籍に係る測量・調査業務の委託契約において、「本調査業務で定めた監督職員が、その権限を行使するときは、書面により行うものとし、緊急を要する場合、監督職員が受注者に対し、口頭による指示等を行った場合には、受注者はその指示に従うものとする。」と規定されており、地籍事業の所管課である用地課は、地籍調査事業を委託するにあたり、事前確認事項を指示し、市の指示と違う

場合は担当部局に随時報告し、現地確認を行うこととしている。

ウ 今回、請求人から主張されている境界確認箇所については、令和3年9月30日に地形及び地物の状況を踏まえ、地権者の相続人から委任を受けた代理人の立会いにより、請負業者が事前確認事項に基づき境界の確認を行っている。

立会い協議の中において、双方特段の疑義はなく、監理課の立会い確認を求めるケースではないとの判断であった。

また、地籍調査の成果に係る登記申請までに、調査に瑕疵が判明した場合、所有者等の合意があれば、境界の変更は可能な状況にあるという中で、昨年12月に請求人から問題提起された後、監理課が隣接に居住されている第三者からの聞き取り等調査確認を踏まえた上で、境界の再確認を行っている。

したがって、監理課及び用地課の行ったこれら一連の境界確認行為に、違法又は不当な財産の監理を怠る事実があるとは認められない。

## (2) 道路幅員の現状について

請求人が主張している当該箇所の道路幅員については、昭和14年作成の分筆測量図等を基に落とし込まれた現在の字図及び道路台帳図においても、元々2.5メートルであったという確たる証拠はない。

また、地権者及び第三者からの証言にもあるように、44年前から今の状況と変わりがないとすれば、地籍調査時に打たれた犬走りを民地とする境界確認に客観的な整合性が認められる。

## 2 監査委員の判断

以上の事実を踏まえると、この境界確認行為に、請求人が主張している法第138条の2及び財産規則第10条に反する違法性・不当性は認められない。また、境界確認行為が違法又は不当でない限り、市に損害が発生しているとは言えない。

以上のことから、本件措置請求にかかる境界確認行為については、法第242条第1項に規定する違法又は不当な財務会計上の行為に該当するとは言えず、監査委員合議の結果、本件請求については、理由がないと判断した。よって、本件措置請求を棄却する。