

監 査 委 員

2年監査公表第11号

請求人 から請求のあった事項について、地方自治法(昭和22年法律第67号)第242条第5項の規定により、監査を執行したので、その結果を次のとおり公表する。

令和2年12月15日

京都府監査委員 井 上 重 典
同 岡 本 和 徳
同 森 敏 行
同 小 林 裕 明

住民監査請求に係る監査結果

第1 監査の請求

1 請求書の提出

請求人 から令和2年10月8日及び同月30日に、地方自治法(昭和22年法律第67号。以下「法」という。)第242条第1項の規定による請求があった。

2 請求人

住所
氏名

3 請求の要旨

請求の要旨は、監査請求書によれば次のとおりである。

(1) 請求人の主張

次のアからエまでに係る里道、水路敷地又は傾斜地について、国又は市町村からの権原の取得又は京都府名義の不動産登記ができておらず、財産の管理を怠っている。

ア 次の(ア)から(ウ)までの交換又は譲与に関する契約に基づく用地に対する京都府名義の不動産登記がなされていない。

(ア) 平成29年1月13日付け「主要地方道浜丹後線 民安関連道路新設改良工事」の施工に伴う京丹後市との用地交換契約に基づく水路A及び里道水路A

(イ) 平成29年10月5日付け「府道宮津養父線(岩屋バイパス) 工事」の施工に伴う与謝野町との用地譲与(交換)契約に基づく里道

(ウ) 令和2年2月6日付け「宮津市里波見急傾斜地事業」の施工に伴う国との用地譲与契約に基づく傾斜地

イ 「府道二箇河辺線」等の京都府が管理する道路に係る京丹後市、宮津市、与謝野町及び伊根町から使用承諾を得ている24件及びこれと重複しない使用承諾依頼の7件に係る里道、水路敷地等に係る権原の取得がなされていない。

ウ 次の(ア)から(オ)までの工事協定書により京丹後市に譲与する土地に対する反対給付として、譲与されるべき里道及び水路に係る権原の取得がなされていない。

(ア) 平成26年10月24日付け「一般国道312号防災・安全交付金工事」協定書

(イ) 平成27年7月1日付け「一般国道312号防災・安全交付金工事」協定書

(ウ) 平成29年12月1日付け「一般府道掛津峰山線防災・安全交付金工事」協定書

(エ) 令和元年6月27日付け「二級河川日本海沿岸水系吉野川(日本海)河川等災害関連工事」協定書

(オ) 令和元年10月18日付け「二級河川日本海沿岸水系小西川広域河川改修(重要インフラ・防犯)工事」協定書

エ 丹後土木事務所の河川、砂防、急傾斜地事業等の道路でない事業について、工事範囲内の市町村所有の里道・水路敷地に係る権原の取得がなされていない。

上記アについては、京都府財産取扱規則(昭和39年京都府規則第16号。以下「規則」という。)第10条において、「財産を取得または処分した場合において、当該財産で登記または登録を要するものについては、ただちにその手続をとらなければならない」と定めているにもかかわらず、これを行っておらず、財産の管理を違法又は不当に怠っている。

上記イについては、市町村が所有する里道・水路の敷地は、元々国有であったものが、管理者と所有者を一致させるべきという考え方の下、「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」(平成11年法律第87号。以下「地方分権一括法」という。)により、市町村に譲与されたものである。事実上の管理者が京都府であり、関係市町村が京都府に所有権が移転されることを望んでいるにもかかわらず、所有権を移転させず、市町村から使用承諾を得る方法は、そうした

考え方に反している。本来ならば、譲与する用地との交換が可能であるにもかかわらず、市町村の条例等に規定されていない無期限の使用承諾による手法は、違法・不当である。

上記ウについては、京都府が一方的に京丹後市に用地を譲与する工事協定書は、上記イと同様に、違法・不当である。

上記エについては、道路では供用開始時に違法・不当ではあるが「使用承諾」を得ているものの、河川・砂防等の工事については、それすら得ておらず、工事範囲内に市町村が所有する里道・水路敷地がないことはあり得ないので、権原を取得することなく、潰すに任せていることは明らかであり、上記イと同様に、違法・不当である。

上記の主張を証する書面として、次に掲げる書面の提出があった。

- ① 上記アからウまでに係る協定書、契約、土地使用承諾書及び付属図面の写し
- ② 京都府財産取扱規則など関係法令等の写し
- ③ 市町村担当者からのメールの写し
- ④ 丹後土木事務所が発した提案・報告事項の写し
- ⑤ 京丹後市丹後町間人小荒木野の法務局公図の写し
- ⑥ 京丹後市丹後町竹野小字竹野沖田の法務局公図の写し
- ⑦ 京丹後市丹後町間人小荒木野6143番の登記簿謄本の写し
- ⑧ 京丹後市丹後町竹野小字竹野沖田2296番2の登記簿謄本の写し
- ⑨ 京丹後市丹後町竹野小字竹野沖田2298番2の登記簿謄本の写し
- ⑩ 宮津市字里波見の公図
- ⑪ 宮津市字里波見1408-1の地積測量図
- ⑫ 京丹後市への情報公開請求についての不存在の公開決定通知書の写し
- ⑬ 京都府への情報公開請求についての不存在の公開決定通知書の写し

(2) 請求人の措置請求

監査委員は、丹後土木事務所長に、上記(1)に係る用地の京都府名義の不動産登記又は権原の取得を行うために必要な措置を講じるよう勧告することを求める。

第2 請求の受理

本件請求については、法第242条に規定する要件を具備しているものと認め、受理した。

第3 監査の実施

1 監査対象事項

請求の要旨から、本件の監査対象事項を「本件財産の管理が、法第242条第1項に規定する怠る事実があるに該当するかどうか」とした。

2 監査対象部局

建設交通部及び丹後土木事務所

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2年10月30日に新たな証拠の提出及び陳述の機会を与えた。また、同条第8項の規定により関係執行機関の職員の立会いを認めたところ、関係執行機関の職員4名が立ち会った。

2 当日は、請求人 が出席し、請求の要旨を補完する以下の趣旨の陳述を行った。

なお、請求人から新たな資料として「京都府職員措置請求陳述要旨（令和2年10月30日）」（以下「陳述要旨」という。）等の提出があった。

< の陳述 >

河川や道路の工事をした場合、用地買収をすることとなるが、陳述要旨1ページ目の「道路工事等で市町村所有の里道・水路敷地が潰れる場合の想定図面」（以下「図面」という。）の赤く塗ってある部分が用地買収を必要とする範囲だと考えてほしい。河川や道路を造る場合は、用地買収が考えられるが、図面の黄色いところは、市町村が所有する里道であり、図面の水色のところは、市町村が所有する水路であるという想定図面になっている。

白い部分は民有地なので、単純に買収したらよいということであるが、私が問題としているのは、黄色い潰れる里道や水色の水路である。それが、この赤い用地買収の中に入ってきて、潰れてしまうわけである。

この潰れる部分を、どのようにしたのか、というのを問題にしているのが今回の監査請求の趣旨である。このような里道、水路というのは、法定外公共物といい、法律で規制されていない公共物である。道路や河川は道路法、河川法という法律で規制され、管理されているものであるが、ここで問題にしているのは、里道や水路で、特に管理するような法律がないものである。

この里道及び水路については、平成13、4年ぐらいに、地方分権一括法が作られ、その中で、従来、国の土地だったが、やはり、お金をつぎ込んで、実際の現場で管理している市町村の所有にしなないとおかしいのではないかと、国の財産に、市町村がお金をつぎ込んで、管理をしているのはおかしいということで、地方分権一括法が作られた頃を契機に平成17年ぐらいまでを目途として、これも全部、市町村の所有物にしようということになった。

今、漏れがあるかもしれないが、この問題にしている図面の黄色の里道や水色の水路敷地については、完全に市町村の所有物になっている。これまでの用地買収は、国のものなので、国のものを買収ということもあり得ず、国のものの上に国道とか国の河川を造ることに問題はなかったが、特に、潰れるままにして工事をやっていたというのが、地方分権一括法施行以前の状態であった。

しかし、地方分権一括法の関係で市町村の所有物になったので、この土地についてどのようにしたら

良いかを問題にする必要があったが、丹後土木事務所では、地方分権一括法による切り換えができておらず、地方分権一括法施行以前と同じように、単なる潰しを行っている。市町村は、それについて、潰されるのは、おかしいだろうという話や南部では、土地が高いもので、買ってほしいと言っておられる市町村もあるが、問題としている丹後土木事務所については、基本的には潰れるがままとまっている。

提出した陳述要旨2枚目に、ケース1、2、3、4及び5と書いているが、ケース1は、用地買収は行われているが市が所有する里道、水路は潰すに任せている場合で、図面の1、2、3、4、5（1から5までは、赤色の用地買収地と水色の水路が交差する部分）、7及び8（7及び8は、赤色の用地買収地と黄色の里道が交差する部分）という番号が振ってあるところが潰れるところで、何も知らん顔をして、潰すだけという処理をしているパターンである。道路以外の河川・砂防・急傾斜地事業というのがほしい、潰すだけというものである。

ケース2は、図面の1、2、3、4、5、7及び8を潰すが、使用承諾という簡易な承諾書を取って処理しているものである。これは、道路事業の場合だけである。なぜ、道路事業でこの使用承諾書が出てくるのかというと、道路は、自然の公共物ではないので、供用開始手続というのが道路法にあり、造ったら、それを道路法に基づいて供用開始という手続をとるためである。用地部門が買って、建設部門が造り、管理する部門に引き渡して供用開始する際に、管理部門が、これは潰しているだけで、権原が取得されていないと問題にするのである。権原が取得されていなければ、道路は供用開始できないというのである。しかし、もう造ってしまって、目前に道路を供用開始しなければならない状態の中で、今更、買収とかはできないので、それをクリアするため、簡易に使用承諾というものを市町村から徴収し、そのまま供用を開始し、永久に潰す。使用承諾という紙1枚で、やっているというのが2のケースである。これは、道路だけのケースである。なぜならば、供用開始になるからである。これを一括りにして、監査請求を何通か分けて出しているが、そのうちの1個が、この使用承諾に関する問題で、監査請求に資料も出しているところである。

ケース3は、契約書のサンプルがあり、最近、丹後土木事務所の方でも、潰すに任せるのはおかしいのではないか、用地を取得しなければならないのではないかということで、いろいろ、試行錯誤しているのが、契約書のサンプルである。ただ、これは、完全ではなく、潰すが、図面6（赤色の用地買収地に沿って付け替えられた水路代替地）及び9（赤色の用地買収地に沿って付け替えられた里道代替地）は市町村へ譲渡している。里道や水路が潰れるため、それに替わるものを造って、道路や水路を繋ぎ、機能を回復させている。この部分は、図面9になる

が、黄色の里道が分断されるもので、図面9を造って、それを市町村に譲渡するものである。図面6というのは、水路が分断されるので、水路が繋がるように用地買収し、造って市町村に譲渡することであるが、譲渡だけはするが、用地買収地の中の潰れるところはそのままにしておくというようなパターンが、今回問題にしている国道312号や掛津峰山線などであり、これについても一括りで、住民監査請求を出している。

ケース4は、図面7と8を図面9と交換という、潰れるところと新たな里道・水路の作り替えたとこだけを交換し、それから、図面3と4を図面6と交換し、水路の潰れるところとそこで繋がるところだけを交換するというケースであり、全体の中の一部だけの交換をしているというものである。最終的には、取得できてない土地があるので、図面1、2及び5は、そのまま潰すにまかせるため、全部の用地が取得せずに残ってしまうので、同じように、河川の場合であれば、潰すのみで、道路の場合だと、供用するときに取得できてない土地があるため、使用承諾をしなければできない案件になってくるというのがケース4であり、一括りとして住民監査請求を出している。

ケース5は、工事全体を見まわし、譲渡する土地の図面6や9は、府が造って、市町村に譲渡する土地であるが、その土地の方が潰れる土地よりも多い、あるいはその逆で、潰れる土地の方が多く、それについて用地を取得しないのはおかしいという考え方で、全体をみて、交換をするなり、譲与してしまって、用地買収地の中に、何も処理をしてない里道・水路の敷地が残らないようにしているのがケース5である。これは、監査請求する必要がない案件なので、契約書を住民監査請求の参考資料として付けている。

それから、陳述要旨3ページ目の、共通ケースとして、これは、ある程度あるようなケースだが、民間委託した場合、登記が完了したかを確認してからお金を払うので、登記漏れはめったにないが、里道や水路のケースは、仮に、この中で用地買収し、取得したとしても、官公庁に対しては、お金を払ったりせずに、譲与や交換をしているケースがあるので、登記が怠られているのではないかという観点から、そうしたケースとして、一つに括って、住民監査請求を出している。京都府でもこの問題について、全然問題にしていなかった訳ではなく、陳述要旨5ページ目に「平成22年2月2日付け2用第20号法定外公共物である里道・水路の取扱について（通知）」（以下「用地課長通知」という。）を資料として提出している。地方分権一括法の施行により里道・水路の底地が市町村のものになったことに対して、法定外公共物である里道・水路の取扱いをどうするのかという問題意識があって、平成22年に、今までと違ったやり方をしなければならないという用

地課長通知を出している。これは、地方分権一括法や河川法をひもといていけば分かるが、あまりにも簡単すぎて、この取扱いというのがけっこう無視されてきているのが現状で、これを地方分権一括法に則したものにすれば、用地買収した中に、完全に潰してしまうような里道・水路敷地で買収中が残って、使用承諾のようなものでやらなければならないケースがなくなるはずだが、それがなくなっていないということである。なぜ、なくならないかということ、用地課長通知で問題になっている従前の法定外公共物の機能が継続する場合、用地課長通知の記3の「従前の法定外公共物の機能が廃止される場合」が、どういう場合かが非常にあやふやになっていることが私は問題であると思う。「従前の法定外公共物の機能が継続する場合」、「従前の法定外公共物の機能が廃止される場合」とはどのようなことかということである。図面の中に里道や水路があるが、そこに、道路ができた場合、これは、従前の法定外公共物というのは、里道や水路という市町村が持っている行政財産ということだが、そんな機能はあるはずなく、また、ほとんどない。したがって、ほとんどの場合は、用地課長通知の記3の「従前の法定外公共物の機能が廃止される場合」になって、これは権原取得する必要がある。言い換えると、所有権を取得しなければならないということになってくる。そこが、全然分かっていない。「従前の公共物の機能が継続する場合」はどのような場合かということ、用地課長通知の記2であり、道路を造る際に水路があり、それを潰さずに、道路の底にトンネル通して、その水路を流すような場合である。同じく里道では、道路を作る中に里道があったため、トンネルや上の橋などをつけて、交差して抜けていくような場合は機能が残っていることになり、そうした場合には、用地課長通知の記2の「従前の法定外公共物の機能が継続する場合」に該当し、行政財産の使用許可で許可している。水路の上に道路が乗っている場合や道路の下に道路の暗渠が通過している場合は、行政財産の使用承諾、地方自治法や行政財産使用条例というような条例などを市町村も持っており、それに基づいて、要件を充足するために、永久に貸すのはだめだけれども、そういう手続をするというのが、用地課長通知の記2の「従前の法定外公共物の機能を継続する場合」であるが、これらがでたらめであるというのが現状である。

陳述要旨6ページ目の「市町村所有の里道水路敷地を道路・河川等で踏みつぶしている場合の損失図」は、私も事務方に住民監査請求するときに、どのような財産の損失があるのかという話をされて、例えば、損失があるのかと、ひもといてみると、市町村には損失がある。これは、財産を潰されているのだから、本当だったら、買ってくださいか言える。他に、登記もされずに、道路を造られると、自分のところの事業する敷地がどこか分からなくなっ

たりする場合や後々、場所が分からなくなってしまって、最後には、道路敷として、国のものになってしまうとか、市町村に損失が発生するということになるので、損失が発生しているのは市町村ではないかと思ったりしたが、市町村に住民監査請求すると、市町村は、供託地の場合は、住民監査請求書の資料も法律とか条例も付けているが、買ってもらう必要まではない、ちゃんと登記してもらうところまでで良いと。条例に基づいて、こんな潰れる土地については、せっかく色々、京都府がやってくれるので、譲与しますとか、交換しますので良いということである。だから、そういう市町村の譲与や交換でも良いということであれば、登記だけはしてください、というのが市町村のスタンスなので、市町村に住民監査請求すると、いやいや、京都府がこれをして、仕方なくやっているとか、損失が発生しているかと言えば、市町村も、どうせ言われたら、譲与するものなので、損失はないということになってしまう。したがって、私は、少し、苦しい感じではあるが、住民監査請求ということで、京都府が原因を作っているので、京都府に住民監査請求を行った。

どこに損失が発生しているということについては、模式的に書いている一番上のものが、与える土地が多い場合であり、与える土地が多い、もらう土地が少ないというものである。このパターンの中では、与える土地、補償工事をして、これを譲与するという土地であり、これが多ければ、余っている土地があれば、もらうことできるが、それをせずに、土地を譲与してばかりであれば、その譲与した土地の中には、京都府がつき込んだ予算があり、国の事業だったとしても、京都府の負担した補助金額が入っているのでも、もらうべき土地をもらわないことは、その分は、土地としての損失になるのか、それにかけた予算が損失となるのかは分からないが、損失が発生しているのではないかということである。真ん中の与えられた土地が多い場合で、与えたのみで、ほったらかし、これも同じである。少し、苦しいのは、下から3番目であるが、丸移しのほうが多い場合どうだろうかということであるが、交換分や譲与分については、相殺するが、もらう土地の方が多い場合は、ここのところをどうするのかということであり、私は、市町村が今のところ、譲与で渡すと言っており、条例でもそう書いてあるので、それはもらうべきだと、譲与でもらうべきだと、それをもたらわずに放置することは、その分は損失になるという考え方で、住民監査請求を提出したものである。

陳述要旨7ページ目の「京都府職員措置請求書追加主張」では、住民監査請求の措置請求書の中の最後に、どのような措置を請求するのかを書かなければならないので、それを書いていないと、書いた分しか監査請求の中では審査できないといった他の事例があったので、これを記載したものである。

陳述要旨10ページ目の「住民監査請求にかかる議

会への通知について」では、地方自治法第242条第1項に、どのようにあてはめるのかということが問題になってくるため、これを提出した。これを当てはめると、陳述要旨の7から9ページのこういうところは、第242条第1項に当てはまり、こういう内容で、それを改善してほしいということを、詳しく陳述要旨の7から9ページで書いているので、難しい審査になるかもしれないが、見ていただきたい。住民監査請求の第242条第1項が、一続きの並び方で、長い文章で書いてあるが、どこのところが、どこに繋がっているのかが非常に分かり難い条文である。私の住民監査請求で請求した部分は、赤いところ、青いところと黒いところに丸をしている。陳述要旨10ページ目の、赤いところが赤いところに繋がりが、黒いところが黒いところに繋がりが、青いところが青いところに繋がるというパターンで適用されると思っている。つまり、違法若しくは不当な契約、契約事例を出しており、その部分が違法・不当な契約に該当するのではないかとということである。

また、使用承諾を取っているが、一応、これは、市町村との合意になるので、契約みたいなものに当てはまると思うので、その使用承諾というものも、この違法・不当な赤いところ、違法・不当な契約に該当すると思って書いている。それについては、下のどういうことを要求するかであるが、行為を防止し、若しくは是正し、怠る事実を改めてほしい。契約中のものについては、これを是正してほしい。内容を是正しなければならないものは、もらえるものを、契約書に挿入しなければならないというようなことを要求できるという書き方をしている。また、当該行為がなされることが相当の確実さをもって予測されるということであるが、同じことの繰り返しである。使用承諾というようなことで、そういう契約的なものであるが、繰り返されるということが分かりきっているので、契約、交換契約でいろいろなことがしてあるが、完全な契約ではなく、譲与するだけの契約をしていて、潰すところはそのままに任せるような契約がなされるということは十分に今の状態でも、相当の確実性をもって予想されると私は思っているので、この青い所も一括りにし、当該行為がなされることが相当の確実さをもって予想される場合であり、この場合はどういう要求が良いかということで、青い所の当該行為を防止することで、これがおかしいから、こんなことは、今後、やめてくださいという、監査の請求ができるのではないかと考えている。

もう一つ、財産の管理を怠る事実、もらうべき土地をもらわなかったということの問題にしているが、ただでもらえるのに、それをせずに、ずっともらわないと、条例でただでもらえることになっているのに。市町村も、ただであげると言っている。そういう状態でも、ずっと、それについての事務を進めることもなく、放置することは、財産の管理を怠

る事実になると思って、その場合はどのようになるのかといえ、黒丸にあるように怠る事実を改めてほしいということ、もらうべきものはもらってくださいというような監査請求があるのかなど。まあ、これは難しく、私も何回も何回も読んで、地方自治法も全体的にも読み直して、ここの財産とは何かというようなことを、突き詰めたが、がちがちに言うと、財産と言えば、物品とか、色々なことが書いてあるが、当てはまりにくいような気もする。しかし、一通り書いているので、そのところについても、監査請求をお願いしたいということである。

また、府民簡易監査というものがあるので、住民監査請求というのがちょっとだめだということで、却下、できませんよとなったときに備えて、予備的に、府民簡易監査請求で請求させていただくので、ご了解願いたい。

第5 関係執行機関の陳述

- 1 関係執行機関の職員に対して陳述の聴取を行うとともに、法第242条第8項の規定により、請求人の立会いを認めたと、請求人が陳述に立ち会った。
- 2 関係機関の職員4名が出席し、建設交通部用地課長及び丹後土木事務所長が請求の要旨に対する次の趣旨の陳述を行った。

<用地課長の陳述>

請求者から3件の住民監査請求がなされ、いずれも法定外公共物である里道、水路等に関するものであるが、まず、はじめに、私の方から「第1 監査の請求 3 請求の要旨 (1) 請求人の主張 イ」に関して、建設交通部における基本的な取扱い等について陳述する。

法定外公共物である里道・水路については、以前は、機能管理は市町村、財産管理は国とされていたが、平成12年4月1日に施行された地方分権一括法に基づき国有財産特別措置法（昭和27年法律第219号）第5条第1項が改正され、機能と財産の管理を一元化するために、法定外公共物に係る国有財産を市町村に譲与する根拠規定が設けられたところである。

この法改正に伴う取扱いの変更を受け、市町村に譲与された法定外公共物に関して、平成22年2月2日付けで用地課長通知を各土木事務所長及び港湾事務所長宛てに発出している。

この通知の内容を簡単に説明すると、記1の「従前の法定外公共物の機能補償をする場合」は、例えば、高架の橋脚の建設で水路を付替（振り替え）するとき等、機能回復する必要がある場合は、公共補償により行うというものである。

なお、既存公共施設等に対する補償である公共補償は、付替する公共施設等を合理的な移転先に移転するために必要な土地等を補償するものであるため、等価・等積でなければ相手方への過剰給付となる可能性があるといった性質のものではない。

記2の「従前の法定外公共物の機能が継続する場

合」は、例えば、道路拡幅により併走する里道・水路を取り込むとき等、里道は府道として、水路は府道の側溝として従前の機能が損なわれずに継続する場合は、行政財産の使用許可（使用料免除）等に基づき用に供するというものである。

この所有権の移転を行わない取扱いは、法定外公共物が国の財産であった時代と同様の取扱いであり、また、将来的に当該箇所が府道等として廃道となった際には、市町に返還すべきものであることからも妥当な対応と考えている。

なお、請求人は資料15として24件の土地使用承諾書等及び資料16として17件の土地使用申請書等を提出されているが、関係する31件全件について、申請書及び承諾書が調製・保管されていることを確認している。

また、請求人は、本件の例規上の位置付けが行政財産の使用許可として処理されていることを前提に永久の使用許可は認められていないと主張されているが、例えば、京丹後市においては、「京丹後市法定外公共物の管理及び使用に関する条例」第9条の「国等が行う占用等の特例」により「市長と協議すれば足りる」とされており、他市町と同様に使用申請と使用承諾をもってこの「協議」とみなして処理しているところである。

再び用地課長通知に戻るが、記3の「従前の法定外公共物の機能が廃止される場合」は、市町村の公有財産と同様の取扱いをするというものである。

以上が法定外公共物である里道・水路に係る基本的な取扱いであるが、公共施設である道路法上の道路、河川法上の河川の権原の考え方について、引き続き説明する。

請求人は、権原として所有権が取得されていないので法令に抵触すると主張されているが、道路法の逐条解説、河川法の逐条解説からも明らかなように、使用权等も広く権原として認められているところである。

実務的には、民地の場合には第三者への転売等が発生しないよう、道路工事のために迂回路の暫定供用を行うケース等の特別な例外を除き、所有権を取得しているところであるが、所有者が国や地方自治体の場合にはこのおそれがないため、河川の堤防上の道路については河川占用許可を権原とする等が一般的に行われているところである。

<丹後土木事務所長の陳述>

私からは、「第1 監査の請求 3 請求の要旨

(1) 請求人の主張 ア及びウ」について陳述する。

「第1 監査の請求 3 請求の要旨 (1) 請求人の主張 ア」は、これから説明する3つの工事について、市町等から土地を取得していながら、取得地の所有権を登記がなされていないと主張されているものである。

平成29年1月13日付け主要地方道浜丹後線民安関連道路新設改良工事、これはバイパス築造工事であ

るが、これに関する京丹後市との協定については、府道工事により機能を失う水路を付け替えるための用地を京都府が買収し、水路の機能回復に必要な工事を行い、完成した水路を京丹後市に引き渡し、新たな水路敷と元の水路敷を交換するという協定となっている。

この協定において、京都府が交換により取得した土地に係る京丹後市から京都府への所有権の移転登記については、協定では明記されてはいないものの、請求書に記載されている水路A、里道水路Aも含め、平成29年11月15日付けで、所有権の登記を行っている。

次に、平成29年10月5日付け府道宮津養父線の岩屋バイパス築造工事に関する与謝野町との契約は、付替による里道の機能回復工事と付替に伴う土地の交換についての契約となっており、この契約に基づき京都府が取得した土地については、平成29年11月27日付けで、所有権の登記を行っている。

最後に、令和2年2月6日付け宮津市里波見急傾斜地事業については、正しくは、里波見災害関連緊急土砂対策工事に係る契約であるが、当該箇所については、今回の3件の住民監査請求に係る他の箇所とは異なり、地方分権一括法に基づき市町村に譲与された土地ではなく、法務局備え付けの図面(公図)に存在するが登記の存在しない、いわゆる白地であり、国が財産権を引き続き有していたものである。

この工事は、急傾斜地の防災工事であるが、防災上の観点から、府としてこの急傾斜地を一体的に管理することが必要であるため、令和2年2月6日付けで国有財産譲与契約を締結したものであり、工事期間中は、近畿財務局舞鶴出張所の指示により無償貸付契約により処理していた。

なお、契約の相手方である近畿財務局舞鶴出張所と調整を重ねた結果、協議が整ったので、11月中には登記が完了する予定である。

続いて、「第1 監査の請求 3 請求の要旨

(1) 請求人の主張 ウ」であるが、これから説明する5件の工事について、市に機能回復に必要な土地を譲与しているが、取得すべき土地を取得しておらず、過剰給付となっていると主張されているものである。

まず、平成26年10月24日付け一般国道312号防災・安全交付金工事に関する協定書及び平成27年7月1日付け「一般国道312号防災・安全交付金工事」協定書については、いずれもバイパス築造工事である一般国道312号防災・安全交付金工事に関する協定であり、平成27年7月1日付けの協定は、平成26年10月24日付け協定の変更協定となっている。

この協定は、基本的には、国道に接続する市道・里道の機能補償のための嵩上げ工事に要する法面用地の京丹後市への譲与に関する協定であるため、国が京丹後市から譲与を受けるべき土地はないものであるが、本件住民監査請求に伴い資料を再検証した

結果、1箇所について、工事により機能を失う里道・水路の付替に伴う土地の交換に関し、受けた財産の記載が漏れていることが判明した。

このため、現在、変更協定締結の事務を進めており、国が譲与を受けるべき土地については11月中には登記を行うこととしている。

次に、平成29年12月1日付け一般府道掛津峰山線防災・安全交付金工事に関する協定書、これもバイパス築造工事であるが、これに関する協定については、府道に接続する市道の機能補償のための嵩上げ工事とこれに要する法面用地の京丹後市への譲与に関する協定であり、京都府が京丹後市から譲与を受けるべき土地はない。

次の令和元年10月18日付け二級河川日本海沿岸水系小西川広域河川改修工事に関する協定書、これは堤防の嵩上げ工事であるが、これに関する協定についても、拡幅となる河川の道路橋に接続する市道の機能補償のための嵩上げ工事と、これに要する法面用地の京丹後市への譲与に関する協定であり、平成29年12月1日付け一般府道掛津峰山線防災・安全交付金工事と同様に京都府が京丹後市から譲与を受けるべき土地はない。

最後の令和元年6月27日付け二級河川日本海沿岸水系吉野川河川等災害関連工事に関する協定書、これも堤防の嵩上げ工事であるが、これに関する協定については、河川に接続する里道等の機能補償のための嵩上げ工事に要する法面用地の譲与及び里道・水路の機能回復のための付け替えに伴う土地の交換等に関する協定となっている。

機能補償のための工事については、平成29年12月1日付け一般府道掛津峰山線防災・安全交付金工事及び令和元年10月18日付け二級河川日本海沿岸水系小西川広域河川改修工事と同様に、京都府が京丹後市から譲与を受けるべき土地はない。これら付け替えに伴い京都府が取得した土地については、令和2年3月6日付けで、国土交通省名義で所有権の登記を行っている。

以上のことから、請求のあったことについては、全て適正に処理済み、あるいは手続中であり、府に損害が生じる事実は存在しないものと考えている。

第6 監査の結果

本件請求については、合議により次のとおり決定した。

本件措置請求事項に係る請求人の主張には理由がないものと認め、これを棄却する。

以下、事実関係の確認及び判断について述べる。

1 事実関係の確認

本件監査は、監査対象事項に関し、関係書類等を調査するとともに、関係執行機関からの説明の聴取等によって行い、その結果、次の事項を確認した。

(1) 京都府名義の不動産登記ができておらず、財産の管理を怠っているとされた3件については、次のとおりであった。

ア 平成29年1月13日付け「主要地方道浜丹後線民安関連道路新設改良工事」の施行に伴う京丹後市との用地交換契約に基づく水路A及び里道水路Aについては、平成29年11月15日付けで京都府名義の不動産登記が完了していた。

イ 平成29年10月5日付け「府道宮津養父線（岩屋バイパス）工事」の施行に伴う与謝野町との用地譲与(交換)契約に基づく里道については、平成29年11月27日付けで京都府名義の不動産登記が完了していた。

ウ 令和2年2月6日付け「宮津市里波見急傾斜地事業」の施行に伴う国との用地譲与契約に基づく傾斜地については、令和2年11月12日付けで京都府名義の不動産登記が完了していた。

(2) 「府道二箇河辺線」等の京都府が管理する道路に係る京丹後市、宮津市、与謝野町及び伊根町から使用承諾を得ている里道及び水路に係る権原の取得がなされていないとされているが、道路法等においては使用权等も権原として認められている。

また、使用承諾で権原を得る場合については、例えば、府道拡幅により併走する里道・水路を取り込む場合等、里道は府道として、水路は府道の側溝として従前の機能が損なわれずに継続する場合は、行政財産の使用許可等に基づき供用するというもので、京都府が譲与を受けるべき廃里道や廃水路が発生するものではない。

なお、請求人からは、土地使用承諾書の写し24件、これらと重複しない土地使用申請書7件が提出されていたが、京都府が交換条件として譲与を受けるべき廃里道や廃水路が発生している事実を証する書類の提出もなかった。

これら31件を調査したところ、交換する土地が発生したため、協定書を締結し、平成27年10月1日付けで京都府名義の不動産登記も完了している「府道味土野大宮線道路改良工事」に対し、本来、不要な土地使用承諾書を徴取した1件があったものの、他の30件については、譲与を受けるべき廃里道及び廃水路が発生していなかった。

(3) 工事協定書により京丹後市に譲与する土地に対する反対給付として、譲与されるべき里道及び水路に係る権原の取得がなされておらず、財産の管理を怠っているとされた5件については、次のとおりであった。

ア そもそも、国道の新設又は改築のために取得した道路を構成する敷地等は、道路法第90条の規定により国に帰属するものであるため、交換すべき土地が発生していたとしても、国に代わり権原を取得するものであり、府有財産の管理とは関係がない。

なお、調査を行った結果、平成26年10月24日付け「一般国道312号防災・安全交付金工事」協定書及びその変更協定である平成27年7月1日付け「一般国道312号防災・安全交付金工事」

協定書については、交換すべき土地が発生していたが、令和2年11月27日付けで国名義の不動産登記が完了しており、当然に権原も取得されていた。

イ 平成29年12月1日付け「一般府道掛津峰山線防災・安全交付金工事」協定書については、交換すべき土地が発生していなかったため、京都府の権原を取得する必要がなかった。

ウ そもそも、一級河川及び二級河川区域内の土地は、河川が国の公共用物であることから、「河川法の施行について」（昭和40年3月29日付け建発河第58号建設事務次官通達）により国に帰属するとされているため、交換すべき土地が発生していたとしても、国に代わり国の権原を取得するものであり、府有財産の管理とは関係がない。

なお、調査を行った結果、令和元年6月27日付け「二級河川日本海沿岸水系吉野川（日本海）河川等災害関連工事」協定書については、河川に接道する里道等の機能補償のための高上げ工事に要する法面工事に要する法面用地の譲与及び里道水路の機能回復のための付け替えに伴う土地の交換等によるもので、交換すべき土地については、国名義の不動産登記が完了しており、権原は取得されていた。

また、令和元年10月18日付け「二級河川日本海沿岸水系小西川広域河川改修（重要インフラ・防犯）工事」については、交換すべき土地が発生していなかったため、国の権原を取得する必要がなかった。

エ 丹後土木事務所が今まで用地買収をして施工した一級河川、二級河川、砂防及び急傾斜地の工事について、請求人からは、丹後土木事務所が今まで用地買収をして施工した河川工事に係る京丹後市が受理した京都府からの使用承諾申請書及び京都府が受理した京丹後市からの使用承諾書が存在しないという情報公開請求についての不存在の公開決定通知書の写しが提出されていたが、京都府が交換条件として譲与を受けべき廃里道や廃水路が発生している事実を証する書類の提出はなかった。

しかし、調査を行った結果、丹後土木事務所管内では、一級河川及び二級河川の河川工事しか行っておらず、ウに記載のとおり、河川工事に関しては、府有財産の管理とは関係がないものであった。

また、砂防事業で取得した土地についても行政実例『砂防事業で取得した土地の帰属について』（昭和45年6月4日付け建設省岩河砂発第7号）により国が権原を取得するとされており、府有財産の管理とは関係がない。

さらに、急傾斜地の工事については、請求人から具体的な工事指定がなかったため、平成27

年以降の5年間で実施した11件の急傾斜地工事を調査したところ、譲与を受けるべき工事が既出の「宮津市里波見急傾斜地事業」に別の1件を加えた合計2件存在していたが、いずれも京都府名義の不動産登記が完了しており、当然に権原も取得されていた。

2 判断

上記事実関係を踏まえ、本件監査の判断は、次のとおりである。

(1) そもそも、国道、一級河川、二級河川及び砂防工事については、国が権原を取得するものであり、府有財産の管理とは関係がなく、法第238条第1項で「この法律において「公有財産」とは、普通地方公共団体の所有に属する財産」と規定されているため、住民監査請求の対象とはならない。

なお、これらの工事に関して、関連書類が提出されているものについて、調査した結果、国が譲与を受けべき廃里道等の土地が発生しているものについては、全て国名義の不動産登記がなされ、当然に権原も取得されていた。

(2) また、請求人からは、譲与を受けべき廃里道や廃水路が発生していると推測する資料の提出はあったが、これを証する書類の提出には至っていない。

しかし、関連書類が提出されている国道以外の道路工事及び丹後土木事務所が過去5年間に実施した急傾斜地事業について調査した結果、譲与を受けべき廃里道等の土地が発生しているものについては、全て京都府名義の不動産登記がなされ、当然に権原も取得されていた。

(3) なお、既存公共施設等に対する補償である公共補償は、付替する公共施設等を合理的な移転先に移転するために必要な土地等を補償するものであるため、その工事形態や地形その他の要因により、大きく異なるものであり、厳密には、等価・等積はあり得ず、当然に等価・等積でなければ相手方への過剰給付となるものではない。

(4) 以上のことから、本件財産の管理について、これを是正する事由は認められない。

第7 要望

本件監査の結果は以上のとおりであるが、不動産登記が可能なもののうち2件については、本請求があった後に登記がなされたものであり、財産の適正な管理などの観点から、迅速な事務処理に努められるよう要望する。