

請求人
(略)

広島市監査委員	南 部 盛 一
同	井 上 周 子
同	谷 口 修
同	平 木 典 道

広島市職員に関する措置請求に係る監査結果について（通知）

平成24年8月13日付けで受け付けた広島市職員に関する措置請求（以下「本件措置請求」という。）について、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条第4項の規定により監査を行ったので、その結果を同項の規定により次のとおり通知する。

第1 措置請求書記載の請求の要旨

本件措置請求における請求の要旨は、おおむね以下のとおりである。（なお、事実を証する書面として提出のあった、文中の別紙資料1～6の添付は省略する。）

- (1) 広島市長は、別紙の資料1 国有財産譲与申請書（写し）、資料2 国有財産一覧表（国有財産特別措置法第5条第1項第5号）（写し）、資料3 国有財産譲与契約書（写し）、資料4 国有財産特定図面 D-454（写し）、資料5 変更契約（写し）によれば、平成16年4月1日付け国有財産譲与契約（以下「原契約」という。）により国から譲与のあった、資料4 国有財産特定図面D-454記載の広島市西区草津南三丁目1848-2西側の法定外公共物（以下「本件土地」という。）について、広島電鉄株式会社（以下「広島電鉄」という。）の鉄道敷として利用され里道としての機能を喪失していたにも係らず、誤って国に譲与申請していたことが判明したとして、平成24年3月29日付けで原契約の一部を変更（取消）する国有財産譲与契約の変更契約（以下「本件変更契約」という。）を締結した。
- (2) 本件土地は、原契約の締結に際し、既に里道としての機能を喪失していたとしても、国から広島市への譲与が無効になるわけではない（資料6 東京高裁平20(ネ)第2380号土地所有権確認請求控訴事件、判例タイムズ NO.1296(2009.7.15)P204(6)）から、広島市が本件変更契約により本件土地を返還したことは、一方的に財産を放棄したことになり、広島市は財産の管理を怠っている。
- (3) 広島市長は、違法で不当な契約の締結もしくは履行により、本件土地の財産的価値について、価値の維持・保全を図る財産的処置を目的とする財務会計上の財務管理（後述のとおり、請求人は、平成24年9月4日実施の陳述において、「財務管理」を「財産管理」に修正している。）を怠っている。
- (4) 広島市長は、本件変更契約を破棄することを要求する。

第2 請求の受理

- (1) 請求人が主張する違法又は不当な行為は、本件措置請求の書面上、(ア)広島市は財産の管理を怠っていること、(イ)本件土地の財産的価値について、価値の維持、保全を図る財産的処置を目的とする財務会計上の財産管理を怠っていること、の2点であると読み取れる。
- (2) しかしながら、この2点について内容を検討すると、以下の理由により、請求人の主張はいずれも住民監査請求の対象とならない事案と考えられる。
 - ア 請求の対象となる法第242条第1項にいう「財産の管理を怠る事実」とは、地方公共団体の有する財産の管理についての執行機関又は職員の懈怠をいい、地方公共団体の有する財産的価値の維持・保全等の財務的処理を直接の目的とする財産管理に限られることから、本件変更契約を締結するという行為は、この懈怠又は不作為には当たらないこと。
 - イ 本件変更契約の締結は、法定外公共物（里道）の適正な管理という法定外公共物管理行政の見地から行った法定外公共物管理行政担当者としての行為であり、財産的価値に着目し、その価値の維持、保全を図る財務処置を直接の目的とする財務会計上の財産管理行為には当たらないこと。
- (3) そこで、請求人が本件措置請求において「変更契約を破棄することを要求する」としている（後述のとおり、請求人は、平成24年9月4日実施の陳述においても、「本件土地に係る変更契約を破棄し、元に戻すことを要求する」ことに言及している。）ことにかんがみ、「本件変更契約を締結し、本件土地の譲与を取り消したことは違法又は不当な財産の処分に当たる」と主張しているものと解することにより、本件措置請求は法第242条第1項所定の要件を具備するものと認め、平成24年8月17日に、同月13日付けでこれを受理することを決定した。

第3 監査の実施

1 請求人による陳述

法第242条第6項の規定により、平成24年9月4日、請求人による陳述の聴取を行った。その内容は以下のとおりである。

なお、陳述に当たって、法第242条第7項の規定により関係職員を立ち会わせた。

- (1) 平成16年4月、広島市は、原契約により、国から本件土地を譲与されたが、平成24年3月、広島電鉄の鉄道敷として利用され里道として機能を喪失しているとの理由で、本件変更契約を行った。
- (2) しかし、東京高裁平20(ネ)第2380号土地所有権確認請求控訴事件（その後、上告されたが、平成22年3月、最高裁によって却下され判決は確定している。）の判旨にあるとおり「本件係争地が畦畔として国の所有に属するとしても、昭和12年に機能喪失しているから、機能喪失物として譲与の対象とならないというべきであると主張する」が、「本件係争地は、被控訴人が国有財産特別措置法に基づき国から譲与を受けたもので、もともとの同法の目的が前記判示のとおりであるとしても、譲与対象の範囲が非常に広く調査が困難であること等にかんがみると、同法が、その対象が機能喪失物だからといって当然に譲与を無効とする趣旨であると解することはできない」。
- (3) よって、この判旨の内容をかんがみ、本件土地に係る変更契約を破棄し、元に戻すことを要求する。

- (4) なお、請求の要旨で「財務会計上の『財務管理』を怠っている」としている箇所について、「財務管理」を「財産管理」に修正する。

2 広島市長の意見書等の提出及び関係職員の陳述

広島市長に対し、意見書及び関係書類等の提出を求めたところ、平成 24 年 9 月 3 日付け広島管第 10008 号の意見書が提出され、同年 9 月 4 日、関係職員による陳述の聴取を行った。その概要は以下のとおりである。

なお、陳述に当たって、法第 242 条第 7 項の規定により請求人を立ち会わせた。

(1) 広島市の意見の趣旨

本件措置請求は、理由がない。

(2) 広島市の意見の理由

本件措置請求者は、平成 16 年 4 月 1 日付けで広島市が国から譲与を受けた広島市西区草津南三丁目 1848-2 西側の本件土地について、広島市が、広島電鉄の鉄道敷として利用されており里道としての機能を喪失していたにもかかわらず、誤って国に譲与申請していたことが判明したとして、本件変更契約を行い、本件土地を国に返還したことは、一方的に財産を放棄したことになり、広島市は財産の管理を怠っているとともに、広島市長は、違法で不当な契約の締結もしくは履行により、本件里道の財産的価値について、価値の維持、保全を図る財産的処置を目的とする財務会計上の財産管理を怠っている、と主張しているので、以下、この点について述べる。

ア 本件変更契約について

本件土地は、原契約前から、広島電鉄の鉄道敷として利用され、かつ、踏切が設置されておらず、危険なため注意喚起を行う警告看板及び通行しないようにするための柵が設置されていることから、「公物としての機能を失ってしまっている … 機能喪失財産であって、譲与の対象からは除外される」（資料 6 東京高裁平 20(ネ)第 2380 号土地所有権確認請求控訴事件）物件に当たる。

本件変更契約は、本件土地について広島市が誤って譲与を受けたことから、これを取り消すために、国の同意を得て、国有財産譲与契約の変更契約を行ったものであり、一方的に財産を放棄したことにも、違法で不当な契約の締結もしくは履行にも当たらない。

また、本件土地はそもそも国から譲与を受けるべき財産ではなく、国の財産として管理すべきものであることから、これを国に返還したことは、広島市が、価値の維持、保全を図る財産的処置を目的とする財務会計上の財産管理を怠っていることには当たらない。

イ まとめ

以上のことから、本件変更契約は、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。）に基づく国有財産特別措置法改正による包括的な法定外公共物の譲与申請の瑕疵を正すことにより、適切な財産管理を行おうとするものであることから、本件措置請求には理由がない。

3 監査の対象とすべき事項

本件措置請求の記載事項並びに請求人及び関係職員の陳述内容から、以下のとおりとする。

- (1) 原契約の締結前に、本件土地は、広島電鉄の広電宮島線の鉄道敷として利用され、既に里道としての機能を喪失していたとする本件変更契約に係る変更理由の事実認定に誤りはないか。
- (2) 本件変更契約を締結し、本件土地の譲与を取り消したことは、違法又は不当な財産の処分に当たるか。

第4 監査の結果

請求人の主張、広島市長の主張、関係人調査の内容等について審査した結果、本件措置請求について次のとおり判断する。

1 法定外公共物の譲与手続等

(1) 法定外公共物の譲与

法定外公共物の管理については、「地方分権推進計画」（平成10年5月29日閣議決定）において、「財産を市町村に譲与し、財産管理、機能管理とも自治事務とする」とされたことを受けて、法定外公共物（里道・水路等）のうち現に公共の用に供しているものについては、機能管理者である市町村に譲与されることとなった。

その譲与に当たり、地方分権一括法第113条の規定により国有財産特別措置法第5条第1項第5号が改正され、譲与のための規定が設けられた。この改正規定は、平成12年4月1日から施行され、原則として、平成17年3月31日までに法定外公共物の譲与手続を完了することとされた。

(2) 譲与財産の特定

譲与の対象となる国有財産は、現に公共の用に供されている法定外公共物（里道・水路等）であるが、その特定方法等については、「法定外公共物に係る国有財産の譲与手続に関するガイドライン〔基本事項編〕」（平成12年1月 大蔵省・建設省）において、以下のとおりとされている。

ア 市町村が行う譲与財産の特定方法は、市町村の事務負担の軽減と時間の短縮を図る観点から次のとおり極力簡便化することとしていること。

（ア）原則として、不動産登記法第17条の地図が整備されている区域にあっては当該地図の写しにより、その他の区域にあっては旧土地台帳法施行細則第2条に規定する地図（いわゆる公図）の写しを用いて譲与を受ける法定外公共物の箇所を特定すれば足りることとする。

（イ）里道・水路の起終点は明示することとするが、その幅員及び面積は示す必要がなく、譲与の申請に際して測量図、求積図等の添付は不要とする。

イ 譲与の対象となる法定外公共物は、機能が維持されているものに限られるところであるが、この機能の有無の判定に関しては、市町村の判断を最大限尊重するものであること。

ウ 譲与財産の特定を行うためにどのような調査を行うかは、市町村が適切と判断する方法により行えば足りるものであること。

(3) 譲与契約の一部変更

譲与済財産に係る国有財産譲与契約の一部変更（取消）の取扱いについては、「法定外公共物の譲与契約の取扱いについて」（平成 22 年 5 月 21 日付け財理第 2143 号の財務省理財局長から各財務（支）局長、沖縄総合事務局長宛通知）において、以下のとおりとされている。

ア 基本的な考え方

国有財産特別措置法第 5 条第 1 項第 5 号に基づく法定外公共物の対象財産の特定については、市町村の判断を最大限尊重し譲与事務を行ってきたところである。

このため、市町村から一部変更契約を求められ、これに応ずる場合は、市町村が譲与要件を満たしていない事実を明らかにする必要がある。

なお、一部変更契約を行う場合には、その変更理由を十分審査し適切に行うものとする。

イ 一部変更契約に係る取扱い

財務局長（福岡財務支局長及び沖縄総合事務局長を含む。以下同じ。）、財務事務所長又は出張所長（以下「財務局長等」という。）は、民有地又は他省庁所管財産等を誤って譲与していた事実が確認された場合は、一部変更契約を行うものとする。

なお、市町村が譲与申請時に機能喪失していた財産（機能回復の可能性がなかった財産を含む。以下「機能喪失財産等」という。）を誤って申請し、財務局長等が譲与していた場合は、特定番号毎の財産を一物件として、以下の事項に留意の上、その妥当性について審査し譲与契約の一部変更を行うものとする。

(ア) 審査基準

機能喪失財産等を誤って市町村が譲与申請し、財務局長等が譲与していた場合は、市町村から提出された国有財産譲与契約の一部変更申請書及び添付資料により、以下の要件を確認するものとする。

- a 市町村が譲与申請時に譲与の要件を満たさなかった事実を明らかにしたこと。
- b 一部変更申請財産（特定番号毎）について、譲与契約以降、訴訟係属、境界確定の協議又は財産の一部売却処分等を行っていないこと。

（注）上記 b の要件に該当しない財産については、譲与後の事情により、①所有者として訴訟係属中であること、②所有者として境界確定の協議を行っていること、また、当該財産の一部を用途廃止し売却処分等を行っていることなどから、市町村が譲与申請時において、機能を有すると判断し財産の譲与を受けたものとみなし、一部変更契約の対象財産とはならないことに留意。

(イ) 国有財産譲与契約の一部変更契約書の締結

財務局長等は、市町村長から国有財産譲与契約の一部変更申請書、同申請書に添付された国有財産一覧表及び変更理由書の提出を受け、その審査をした上で国有財産譲与契約書の一部変更契約書を締結し、国有財産譲与契約書の一部変更契約書に押印（2 部）の後、1 部を市区町村長に送付するものとする。

2 広島市における譲与事務等

(1) 譲与財産の特定

広島市では、平成 12 年度から平成 15 年度にかけて、道路交通局道路管理課（認定係法定外担当）において、譲与を受ける法定外公共物の特定作業及び法定外公共物の

機能判定を行った。その内容は、「法定外公共物管理事務の手引」によると、以下のとおりである。

ア 広島市において既に作成されているデジタルマップ（都市計画基本図、課税地番図、管理路線網図等）を利用し、基幹情報システムである「地理情報システム」を用いて里道・水路を抽出し、地図上で機能確認を行い、譲与対象となる財産を特定する。

イ 地図上で機能の確認ができないものについては、必要に応じて現地調査を行い、譲与財産を特定する。

ウ 地図上及び現地調査での機能の確認に当たっては、「法定外公共物管理事務の手引」に定める法定外公共物の機能判定のための項目によることとし、①里道・水路上に容易には除却できない建物又は工作物が建っていて明らかに機能がなく、②かつ、将来にわたって機能回復の必要性や有効利用の可能性もなく、③仮に廃止したとしても隣接地権者等に日常生活上著しい支障が生じることがないと認められる場合のみ、「機能なし」と判定し、それ以外は「機能あり」と判定する。

エ 「機能なし」と判定しようとする（譲与受けをしない）ものについては、事前に各区役所（農林）建設部管理課に照会し、その意見を聴いた上で、最終的な特定を行う。

(2) 法定外公共物の譲与契約

広島市は、譲与財産を特定した後、平成 15 年 12 月 2 日付けで財務大臣及び広島県知事に対して、国有財産特別措置法第 5 条第 1 項第 5 号の規定に基づき、本件土地を含む「広島市西区草津南三丁目 1847-3 地先」（財産の種類：道路）の土地について譲与申請を行い、平成 16 年 4 月 1 日付けで本件土地を含む一連の国有財産の譲与契約（原契約）を締結した。

(3) 本件土地に係る譲与契約の一部変更契約

広島市は、原契約で譲与のあった土地のうち、その締結前において既に法定外公共物としての機能を喪失し、譲与を受けるべきでなかった本件土地の譲与を取り消すため、平成 24 年 3 月 5 日付けで国有財産譲与契約の一部変更申請を行い、同月 29 日付けで本件変更契約を締結した。

(4) 法定外公共物の管理状況

ア 広島市は、管理する法定外公共物の管理台帳及び図面を調製し、保管しているが、図面については、基幹システムである「地理情報システム」を基に構築した「公共物管理システム」に記録している。

イ 平成 16 年 4 月 1 日、広島市長は、原契約により譲与のあった法定外公共物について、西 4 区 281 号里道（区分：里道、所在（起点及び終点）：草津南三丁目 1847-3 地先から草津南三丁目 1842-2 地先）として路線名等を定め、法定外公共物の指定に係る告示を行った。

なお、この告示において、関係図書として添付されていた路線図（公共物管理システムの図面）に本件土地は含まれておらず、所在と路線図にずれが生じていた。

ウ 平成 24 年 3 月 6 日、広島市長は、原契約締結前において既に法定外公共物としての機能を喪失し、譲与を受けるべきでなかった本件土地を除き、所在（起点及び終点）を「草津南三丁目 1847-3 地先から草津南三丁目 1848-4 地先」とする法定外

公共物の指定の変更に係る告示を行った。

なお、この告示により、所在と路線図とのずれは解消した。

3 広島電鉄に対する調査の結果

平成24年2月13日付け広監第17号で受理した広島市職員に関する措置請求において、広島電鉄に対して、法第199条第8項の規定に基づき関係人への調査を実施した。

平成24年3月5日付けで広島電鉄から回答のあった主な内容は、以下のとおりである。

- (1) 広島電鉄が広電宮島線の本件土地を含む部分について、鉄道事業の営業を開業したのは大正13年4月である。
- (2) 本件土地に広島電鉄が設置している柵及び看板については、①横断者の線路敷内への飛び出し防止、注意喚起のため、②柵については昭和55年頃に、看板については昭和59年頃に、それぞれ設置したものであるが、柵及び看板を設置して以降、その設置に関し苦情等は特になかった。

4 監査の対象とすべき事項についての判断

- (1) 本件土地の法定外公共物としての機能について

ア 広島電鉄が、①本件土地を含む部分において、鉄道事業（広電宮島線）の営業を開業したのは大正13年4月であったこと、②本件土地上には、横断者の線路敷内への飛び出し防止、注意喚起のため、昭和55年頃に柵を、昭和59年頃に看板を、それぞれ設置したことについては、上記3のとおりであり、原契約締結前において法定外公共物（里道）としての機能が維持されていなかったものと判断できる。

イ 本件土地については、本件土地上に、容易には除却できない鉄道（広電宮島線）の線路が敷設されており、明らかに法定外公共物（里道）としての機能がなく、当該鉄道が廃止されない限り、有効利用の可能性はないと認められる。また、本件土地の東約100メートルの地点に、南北の通過交通機能を補完する地下道が既に整備（昭和60年3月20日供用開始）されており、近隣住民の日常生活上著しい支障が生じているとはいえない。

こうした現地の状況を上記2(1)で述べた機能判定項目に照らして判断すると、「機能なし」と判定される。

ウ 以上のことから、本件変更契約に係る変更理由である、本件土地は原契約締結前から既に法定外公共物（里道）としての機能を喪失していたとの事実認定には、誤りはないと判断する。

- (2) 本件変更契約の締結及び財産処分 of 適否について

ア 本件変更契約は、原契約において譲与のあった土地のうち、法定外公共物としての機能を喪失し、譲与を受けるべきでなかった本件土地について、その譲与を取り消すことにより地方分権一括法に基づく国有財産特別措置法の改正による包括的な法定公共物の譲与申請の瑕疵を正すことを目的とする行為であり、その目的に違法又は不当な点は認められない。

イ 法定外公共物の機能の有無の判定に関しては、上記1(2)の国の定めるガイドラインによれば、「市町村の判断を最大限尊重する」こととされている。

そして、広島市が、上記(1)の事情から、本件土地が法定外公共物としての機能を喪失しているものと判断し、本件土地は譲与を受けるべきでなかったとして本件土

地に係る譲与契約を取り消すべく本件変更契約を締結したことについては、その内容において違法又は不当な点は認められない。

ウ 広島市は、本件変更契約の締結に当たって、上記 1 (3) の国の通知の定めに沿って事務手続を進めており、その手続において違法又は不当な点は認められない。

エ 以上のことから、本件変更契約は、その目的、内容及び手続の面から見て、違法性又は不当性はないものと判断される。

なお、請求人は、東京高裁平 20(ネ)第 2380 号土地所有権確認請求控訴事件を引用し、「既に機能喪失した財産と言って国より広島市への譲与が無効になるわけではない」旨を主張しているが、本件変更契約は本件土地の原契約による譲与が無効であることを前提とするものではなく、上記判断に影響はない。

5 結 論

監査の結果、本件土地は、原契約の締結前から広島電鉄の広電宮島線の鉄道敷として利用され、既に里道としての機能を喪失していたとする、本件変更契約の変更理由に誤りはない。また、本件変更契約には、その目的、内容及び手続の面から見て、違法又は不当な点は認められない。

以上のことから、請求人の主張には理由がなく、請求を棄却する。