

和泉監第 5 1 7 号

地方自治法（昭和 2 2 年法律第 6 7 号）第 2 4 2 条第 1 項の規定に基づいて令和 7 年 1 1 月 2 7 日に監査委員に提出された和泉市職員措置請求について、同条第 5 項の規定に基づき、その結果を次のとおり公表します。

令和 8 年 1 月 2 9 日

和泉市監査委員 船富 康次

同 埴田 英伸

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た。

本件請求は、市長が違法又は不当に財産の管理を怠る事実にあたるとは認められず、請求人の請求には理由がないものと判断し、これを棄却する。

第 2 和泉市職員措置請求の受付

1 請求人

1 名（氏名省略）

2 和泉市職員措置請求書（以下「措置請求書」という。）及び同補正書の提出

措置請求書の提出は令和 7 年 1 1 月 2 7 日である。

補正書の提出は令和 7 年 1 2 月 2 3 日である。

3 請求の内容

（1）監査請求の趣旨

和泉市長が、本件里道（〇〇町〇丁目〇〇番地、〇〇番地及び〇〇番地に隣接）における無許可占用・越境建築・違法構築物につき、和泉市法定

外公共物管理条例 13 条に基づく撤去命令、原状回復措置、行政指導、占用料徴収の適正化など、必要な措置を長期間講じていない。

これは、地方自治法 242 条が対象とする「違法又は不当な事務の執行（不作為）」に該当するため、監査委員において条例違反の是正・原状回復措置を命ずる勧告を行うよう求める。

（２）監査請求の対象となる行為

本件の監査請求の対象は、和泉市長が、条例 13 条が命ずる撤去・原状回復等の措置を行わない不作為（条例違反）であり、これは地方自治法 242 条にいう「財務会計上の行為に密接不可分なその他の事務の執行」に該当する。

また、無許可占用を放置することは、市有財産（法定外公共物＝里道）の管理を定めた「地方自治法 238 条の 4（財産管理義務）」にも明らかに反するため、監査請求の対象行為として適法に位置付けられる。

（３）事実の概要

1. 本件里道の法的位置付け

- （１）本件里道は、旧里道であり、法定外公共物として市民が共同利用する公物である。
- （２）道路としての安全確保・通行確保は、和泉市長の管理責任の対象である。
- （３）尚、昭和 39 年大阪府告示第 578 号により本件里道は 2 項道路として包括指定されているが、和泉市長はこれを正当な根拠なく否認しており、当該否認が本件不作為の主要原因となっている。

2. 現状の違法占用・越境建築

- （１）昭和 45 年建築の建築物（母屋）が、本件里道敷地内へ越境し違法建築。

- (2) 更に、追加の増築物・構築物・里道を跨ぐ木製隔壁などが無許可占有状態。
- (3) 道路幅員は原幅員の約 1.8m から最小約 0.9m へ狭小化。
- (4) 自由通行を妨げ、車両・緊急車両の通行障害。
- (5) 違反建築物・構築物が死角を作り防犯・防災上の重大な支障の発生。

3. 和泉市長の対応（不作為）

- (1) 占有を認めながら、条例 13 条に基づく撤去命令を発出せず。
- (2) 「建替時に撤去指導」との内部運用により、違法状態を固定化。
(↑ 証拠書類：R7.3.11、R7.8.20 市長回答、R7.10.9、R7.11.7 付メール回答)
- (3) 50 年以上違法状態を是正せず、現在も継続している。

(4) 地方自治法上の違法・不当性

1. 条例 13 条の明文義務違反

条例は無許可占有を禁止し、判明した場合は、和泉市長に対し「速やかに撤去・原状回復措置を命ずべき義務」を課す。これを行わないことは、明白な違法。

2. 地方自治法 238 条の 4 「公物管理義務」違反

和泉市長は、市有財産を適正に管理する法的義務を負う。無許可占有を半世紀にわたり放置することは、同条の趣旨に反する。

3. 裁量権の逸脱・濫用

「占有者の負担」「危険性なし」「建替時に撤去」などの理由は、条例の趣旨（即時排除）を没却するもので、裁量権の逸脱・濫用に当たり違法。

4. 平等原則違反

和泉市長の方針は、当該占有者のみを事実上優遇し、他の市民と比

較して不合理な差別取扱いを生じさせるため、憲法 14 条および行政法上の平等取扱原則に反する。

5. 占用者の負担論は理由にならない

本件占有者が平成 10 年度に、本件違反建築物の取得時においては、不動産取引の慣行から、原状回復義務やセットバック・減築に要する費用は、当然の事乍ら、本件不動産購入価格に織り込み済みである。従い、その費用は本件占有者自身が当然に負担すべきものであり、和泉市長が考慮すべき余地はない。

(5) 結論

以上のとおり、和泉市長の不作为は、和泉市法定外公共物管理条例第 13 条、地方自治法 238 条の 4、地方自治法 242 条に明確に違反する違法・不当な事務の執行である。

特に、「文書指導にとどめ、建替時まで猶予・放置」する和泉市長の方針や対応は、行政庁自らが、地方自治法、和泉市法定外公共物管理条例と関連する法令の実効性を失わせ、法令を事実上無力化するもので、極めて不当な対応である。

よって、監査委員におかれては、本件につき公正・公平且つ厳正なる監査を行い、条例違反の是正と原状回復措置を命ずる勧告を行うよう求める。

(6) 措置請求書に添付された事実を証する書面

1. 公図（令和 6 年 12 月 9 日法務局岸和田支局発行、種類：旧土地台帳付属地図）
2. 本件敷地「地積測量図・平成 10 年 5 月 20 日付」
3. 本件里道「筆界確認図(写し)・測量日：平成 10 年 3 月 25 日」
5. 和泉市指定道路図（平成 22 年頃に作成・公開）

6. 違反建築物・現場写真集

7. 本件事案に関する陳情者と和泉市の往復書簡

(1) 和泉市回答書面（証拠書類として抜粋）

令和7年3月11日付市長回答書

令和7年8月20日付市長回答書(和泉広協第1022号)

令和7年10月9日付土木維持管理室職員回答メール

令和7年11月7日付市長回答書(和泉広協第1463号)

令和7年11月7日付土木維持管理室職員回答メール

(2) 請求人側提出書面(主要出状のみ抜粋)

令和7年4月3日付陳情書

令和7年10月30日付最終陳情書

4 補正書の提出

本件措置請求書について、令和7年12月18日付けで補正を求める通知を行い、令和7年12月23日に補正書及び新たな事実を証する書面が提出された。補正の内容については以下のとおりである。

補正事項

1. 措置請求書1頁「2. 監査請求の趣旨」について

本監査請求において記載した「占用料徴収の適正化」とは、本件里道（法定外公共物）における無許可占用状態を是正した上で、和泉市法定外公共物管理条例に基づき、当該占用行為について占用許可の可否を判断し、これまでの占用を認める場合には、条例所定の占用料を適正に徴収すること、併せて、無許可占用期間については、市有財産の使用対価に相当する金銭的回復措置を必要に応じて検討・実施することを求める趣旨である。

2. 措置請求書1頁「3. 監査請求の対象となる行為」について

「地方自治法第239条」は誤りであるため、「同法第238条の4」に訂正する。

本件監査請求の対象とする行為は、本件里道が法定外公共物として和泉市に帰属する行政財産であるにもかかわらず、無許可占用状態を長期間放置し、占用許可の要否判断や占用料徴収等の必要な財産管理措置を講じていないという、和泉市長による財産管理上の不作為である。

地方自治法第238条の4に照らし、市長には行政財産を適正に管理すべき義務があるところ、当該義務に反して上記不作為が継続していることは、違法な財務会計上の不作為に該当する。

よって、本件は地方自治法第242条に基づく住民監査請求の対象となる。

3. 措置請求書3頁「添付資料」について

1～7までのうち「4」が記載されていないが、誤記載であり削除する。

4. 措置請求書3頁「添付資料7の(2)」について

「令和7年10月30日付最終陳情書」は添付漏れのため、あらためて付する。

5 要件審査及び請求の受理

本件措置請求書は、法第242条第1項及び第2項に規定する要件を具備しているものと認め、受理することとした。

第3 監査の実施

1 請求人の主張

(1) 本件措置請求書において、請求人の主張は「第2の3の(4)地方自治法上の違法・不当性」及び「補正事項1」のとおり下記事項である。

1. 半世紀にわたり建築物等により占有していることを放置しているとする主張
2. 条例所定の占用料を適正に徴収しないこと、無許可占用期間について市有財産の使用対価に相当する金銭的回復を請求しないとする主張

3. 条例第 13 条に基づく、撤去命令、原状回復措置を命じないとする主張
4. 市の関係部局の状況に応じた対応方針について、裁量権の逸脱・濫用があるとする主張
5. 他の市民と比較し不合理な差別取扱いにより憲法第 14 条及び行政上の平等原則違反があるとする主張
6. 原状回復等に要する費用は、無許可占有者が負担すべきものであり、占有者の負担論は理由にならないとする主張

(2) 上記主張のうち、1 及び 2 について、違法若しくは不当に財産の管理を怠る事実該当するかどうかを監査の対象とした。

(3) 上記3「条例第 13 条に基づく、撤去命令、原状回復措置を命じないとする主張」について

最高裁平成 2 年 4 月 12 日判決では「法第 242 条に定める住民監査請求制度は、地方財務行政の適正な運営を確保することを目的とし、その対象とされる事項は法第 242 条 1 項に定める事項（公金の支出、財産の取得・管理・処分、契約の締結・履行、債務その他の義務の負担、公金の賦課・徴収を怠る事実、財産の管理を怠る事実）であり、これらの事項はいずれも財務会計上の行為または事実としての性質を有するものである。そして、上記の住民監査請求制度の目的からすれば、これらの事項のうち「財産の管理を怠る事実」とは、当該財産の経済的価値に着目し、その価値の維持、保全を図る財務的処理を直接の目的とする財務会計上の財産管理行為を怠る事実をいうものと解するのが相当である。」と判示されている。そうすると、本件の法定外公共物の一部を占有している建築物の撤去等の措置は、道路交通の円滑化等を図ることを目的とする道路行政上の行為あるいは法定外公共物の管理としての行為であり、当該法定外公共物の経済的価値に着目し、その価値の維持・

保全を図る財務的処理を直接の目的とするものであるとはいえない。また、平成10年に大阪府所管課職員が当該建築物及び建築敷地の当時所有者と境界明示を行っており、本件請求人もその境界線は了解しているものと考えられ、その観点からも本件の法定外公共物の土地としての財産的価値が減少しているともいえない。

したがって、上記3は、本件法定外公共物の財産の経済的価値に着目し、その価値の維持・保全を図る財務的処理を直接の目的とする財務会計上の財産管理に当たるということはできないため、法第242条1項所定の「財産の管理を怠る事実」として監査請求の対象になるものではない。

(4) 上記主張のうち、4から6についても法第242条第1項に規定する住民監査請求の要件を具備していないため、監査請求の対象になるものではない。

2 監査対象部局

都市デザイン部土木維持管理室

3 請求人の証拠の提出及び陳述

請求人に対し、法第242条第7項の規定に基づき、令和8年1月9日に新たな証拠の提出及び陳述の機会を与え、その際、法第242条第8項の規定に基づき関係部局職員2名が立ち会った。

4 監査対象部局の陳述

本件について、市長に対して請求に係る意見書の提出を求めるとともに、令和8年1月9日に都市デザイン部長及び関係職員3名から、本件に関する事実及び請求人の主張に対する陳述を聴取した。その際、法第242条第8

項の規定に基づき請求人が立ち会った。

5 監査対象部局の陳述の要旨

本件法定外公共物の占用事实は認める。

本事案は不法占用であり、不法占用状態が発覚してから和泉市法定外公共物管理条例（平成15年条例第16号。以下「条例」という。）に基づき、里道の原状回復等の指導を行っている。

なお、原状回復を行うためにすぐに移設を行えるもの等については早期の撤去を指導し、移設が困難な建築物などについては、建替時に里道上から撤去するように指導を行っていることから、必要な措置を長期間講じていないとは言えず、本主張の不作为には該当しないと判断している。

また、占用料は法定外公共物の占用許可を行った場合に条例に基づいて生じるものであるが、本件法定外公共物には占用許可は行われておらず、占用料が生じることはなく、その徴収を怠っているとの評価がなされる理由はない。

使用対価に相当する金銭的回復措置である不当利得の返還請求については、占用面積の測量・確定を行うことに多大な人的・経済的負担が必要となることが予想され、経済的合理性がないことから地方自治法施行令（昭和22年政令第16号。以下「施行令」という。）第171条の5の規定に基づき、これを行わないと判断している。

第4 確認した事実

監査対象事項について、次の事実を確認した。

1 法定外公共物について

（1）概要

一般に利用されている道路、河川、公園、堤、水路、ため池等を公共物と

いい、そのうち、道路法、河川法、下水道法等の特別法で管理方法等が定められているものを法定公共物というのに対して、特別法が適用又は準用されないものを法定外公共物という。

和泉市における法定外公共物は、条例第 2 条において定義している。

また、公共物の管理には「機能管理」及び「財産管理」の 2 つの概念があり、「機能管理」は道路の補修、草刈りや川の浚渫等公共物としての機能を維持させるための管理をいい、「財産管理」は隣接する土地との境界確定等財産保全に関する事務をいう。

（２）法定外公共物の取得経緯

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）が平成 12 年 4 月 1 日に施行され、法定外公共物である里道、水路等のうち現に公共の用に供しているものは国から市町村に譲与されることとされた。これを受けて、国有財産特別措置法（昭和 27 年法律第 219 号）の規定に基づき、平成 16 年 4 月 1 日に国から市に譲与された。譲与後は市が法定外公共物の所有者となり、財産管理、機能管理ともに市の自治事務となった。

（３）法定外公共物の管理における関係法令

地方公共団体における財産の管理及び運用については地方財政法（昭和 23 年法律第 109 号）第 8 条、事務の執行管理については法第 138 条の 2 の 2 に規定されている。

和泉市における法定外公共物については、条例及び和泉市法定外公共物管理条例施行規則（平成 16 年規則第 6 号）に基づき管理を行っている。

【参考】各種法令、条例等抜粋

和泉市法定外公共物管理条例（平成 15 年条例第 16 号）

（定義）

第 2 条 この条例において「法定外公共物」とは、道路、河川、堤、水路、ため池等で一般公共の用に供されているもの（これらと一体をなしている施設、工作物等で本市が管理するものを含む。）のうち、道路法（昭和 27 年法律第 180 号）及び下水道法（昭和 33 年法律第 79 号）の適用並びに河川法（昭和 39 年法律第 167 号）の適用又は準用を受けないもので本市が所有するものをいう。

地方財政法（昭和 23 年法律第 109 号）

（財産の管理及び運用）

第 8 条 地方公共団体の財産は、常に良好の状態においてこれを管理し、その所有の目的に応じて最も効率的に、これを運用しなければならない。

地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）

第 138 条の 2 の 2 普通地方公共団体の執行機関は、当該普通地方公共団体の条例、予算その他の議会の議決に基づく事務及び法令、規則その他の規定に基づく当該普通地方公共団体の事務を、自らの判断と責任において、誠実に管理し及び執行する義務を負う。

2 本件法定外公共物の状況について

（1）本件法定外公共物の所有者、管理者及び管理状況

平成 16 年 4 月 1 日に本件法定外公共物が市に譲与された以降は、財産管理、機能管理共に市の自治事務であり、所有者及び管理者として責任があることから、条例に基づき管理している。

本件法定外公共物が市に譲与される前の管理については、財産管理は大阪府で、機能管理は市においてそれぞれ実施していた。

本件法定外公共物を占有している建築物は、昭和４５年に建築されたものであり、建築時は当該建築物の敷地と本件法定外公共物との境界は確定されておらず、その後平成１０年に前所有者（当該建築物の当時所有者）、本件法定外公共物に隣接する住民及び大阪府の立会いのもと境界が確定されたものである。

なお、市の所管部署が本件法定外公共物における不法占有面積の算定を行っており、境界明示図面による机上での算定であるが、その数値は約７平方メートルである。

（２）本件法定外公共物の占有について

本件法定外公共物は市が管理している里道であり、条例第４条第１項において、法定外公共物の敷地を占有しようとする者は、市長の許可を受けなければならないと規定されているが、本件里道の占有者から同条同項に基づく許可申請はなされておらず、市長は占有を許可していない。

（３）本件事案の主な経過及び市の対応について

令和６年１１月２５日、当該建築物の所有者から市の土木維持管理室に、「措置請求者が、里道を跨ぐ木製隔壁の扉の鍵を施錠しているため通行できない。」との通報があり、同月２９日に、公図・地積測量図により現場を確認したところ、里道を跨ぐ木製隔壁（木製扉付き）及び当該建築物により不法占有されていることが判明。

法定外公共物管理条例第１３条に基づき、措置請求者に対し木製隔壁の扉の鍵を外すよう指導を行い、当該建築物の所有者に対し、当該建築物の一部が里道に出て不法占有状態になっている事を説明し、建替時に里道上から撤去するように指導を行った。

令和６年１２月１２日、当該建築物の所有者から「業者により鍵を取り外してもらった。」と連絡があった。その後令和７年８月に再度市の土木維持管理室が現場確認したところ木製扉は取り払われていた。

3 現地の確認

令和7年12月19日、現地調査し現況確認を行った。

請求人が主張する法定外公共物を占有している当該建築物及び法定外公共物を跨いで設置された木製隔壁（木製扉は撤去済）を確認した。

第5 監査委員の判断

法定外公共物が不法占有されている事実は明らかであり、請求人は下記の事項について、違法若しくは不当に財産の管理を怠る事実であるとの趣旨を主張しているため、これらが法第242条第1項に規定してい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どうかについて判断する。

1. 半世紀にわたり建築物等により占有していることを放置すること
2. 条例所定の占用料を適正に徴収しないこと、無許可占有期間について市有財産の使用対価に相当する金銭的回復を請求しないこと

1 「半世紀にわたり建築物等により占有していることを放置すること」について

横浜地裁平成20年5月14日判決では、具体的にいかなる事実が法第242条第1項の「財産の管理を怠る事実」に当たるかについて、「普通地方公共団体の執行機関は、公有財産たる土地（地方自治法238条1項1号）が第三者に占有され、時効取得等によってその財産的価値を減少する恐れが生じている場合には、これを阻止する義務を負い、これを行わないことが、不法占有開始の事情、交渉の経緯、放置期間の長さなどの諸要素を総合的に考慮し、当該執行機関の裁量権の逸脱又は濫用と認められる場合には、法第242条1項所定の財産管理を違法に怠る事実に該当するものと解することができる。」と判示されている。

この内容を踏まえて、本件において「時効取得等によってその財産的価値

を減少する恐れが生じている」かについて検討する。この点につき、最高裁昭和51年12月24日判決では、「公共用財産が、長年の間事実上公の目的に供用されることなく放置され、公共用財産としての形態、機能を全く喪失し、その物の上に他人の平穩かつ公然の占有が継続したが、そのため實際上公の目的が害されるようなこともなく、もはやその物を公共用財産として維持すべき理由がなくなった場合には、右公共用財産については、黙示的に公用が廃止されたものとして、これについて取得時効の成立を妨げないものと解するのが相当である。」と判示されている。

本件についてみると、時期は不明であるが、法定外公共物を跨いで木戸が設置され、法定外公共物上の建築物の実態が外部から確認できない状態になっていたことから、法定外公共物が「公然と占有」されていた訳ではなく、時効取得は成立しないと考えられる。

また、本件法定外公共物は行き止まりになっていることや幅員狭小のため車両の通行はもともと不可能である一方で、歩行により通行する幅員は確保されていること、状況からみて利用者は限定されると想定されることから、直ちに当該建築物を撤去しなければ財産的価値が減少する恐れが生じることはなく、第4の2（3）に記載した市の所管課職員による指導に合理性の欠けるところはないと認められる。

2 「条例所定の占用料を適正に徴収しないこと、無許可占用期間について市有財産の使用対価に相当する金銭的回復を請求しないこと」について

まず、本件請求の法定外公共物に係る占用料については、条例において、法定外公共物を占用しようとする場合は、条例に基づき占用の許可を申請した上で、市長が許可を受けた者に対し、占用料を徴収すると規定されている。

本件については、条例に規定している占用許可申請がなされておらず、市が占用を許可したものではないため、占用料を徴収する根拠が認められない。

このため、市有財産の使用対価に相当する金銭的回復措置として、不当利

得返還請求を行うことが考えられる。しかしながら、施行令第171条の5第3号において、地方公共団体の長は、「債権金額が少額で、取立てに要する費用に満たないと認められるとき」に該当し、これを履行させることが著しく困難又は不適當であると認めるときは、以後その保全及び取立てをしないことができるものとされている。

本件において、市が請求できる占用料相当額は、第4の2(1)のとおり、不法占用面積が約7平方メートルであり、少額となることが見込まれる(1平方メートルあたり月額420円)。

一方、市が不法占用者に対して不当利得返還請求する場合、占用している土地の範囲、占用面積などを確定するための客観的で厳密な測量などの作業に加え、当該占用者との折衝に多大な人的、経済的負担が生じることは不可避である。(測量等の費用だけで、公益社団法人大阪公共嘱託登記土地家屋調査士協会による見積では97万3千円を要することが見込まれる)

よって、算定される請求額に比べて、経済的負担が生じることが見込まれ、経済的合理性の観点から、施行令第171条の5に規定する債権の徴収停止が認められる場合に該当すると判断せざるを得ない。

したがって、市から不法占用者に対する損害賠償請求権又は不当利得返還請求権の不行使をもって直ちに債権の管理を違法に怠るものと評価することはできず、市に財産的損害を与えたとはいいえない。

3 結論

以上のことから、本件請求には理由がないものと判断し、これを棄却する。

第6 監査委員の意見

監査結果は、以上のとおりであるが、法定外公共物の管理について、次のとおり意見を述べる。

国から譲与を受けた法定外公共物は、その数の多さから実態を把握し、適正

に管理することが非常に困難であることは理解できるものの、本件のように市の財産である法定外公共物において、市の許可なく工作物等が設置されていることが通報等により明らかになった場合について、事務を所管している土木維持管理室においては、市としての取扱要領等を定めるなどして、市の財産の公平かつ適正な管理に努められたい。

また、本件法定外公共物について、今後も定期的に確認・指導を行い引き続き適正な管理に努められたい。