

平成17年 3月30日

請求人 様

川西市監査委員 井上 忠 弘

川西市監査委員 中西 倭 夫

川西市監査委員 西山 博 大

市有地の違法処分に係る住民監査請求の却下について（通知）

平成17年 3月 1日付で提出された住民監査請求（川西市職員措置請求）については、請求の内容を慎重に審査した結果、下記のとおり地方自治法第242条に規定する住民監査請求の対象となる要件に該当しないため、却下することに決定しましたので通知します。

記

1 請求内容について

(1) 請求の趣旨

被請求人（川西市長及び川西市元総務部長）らが、川西市緑台4丁目8番1の公共用地（公園用地）合計519.46㎡を同地隣接のマンション建設用地に提供（譲渡）した処分は、違法かつ無効であるから、速やかに現状を回復するか、若しくは、同土地の対価について処分を行った日から損害賠償金の支払に至るまで年5分の利息を加えて賠償することの措置を求める。

(2) 請求理由（要旨）

被請求人らは、平成12年 1月15日及び同年 2月25日の二度に渡り、同 8番 1（公園用地）のうち合計519.46㎡の土地を、隣接同 8番64のマンション建設の「建築確認申請協議中」であった民有地に、「境界の変更(実質譲渡)」であるにもかかわらず、これを「錯誤」と称して、地方自治法第96条第 6項に基づく議会の議決を経ることなく違法に処分した。

即ち、マンション用地の面積1,484.56㎡を、平成12年1月25日に1,933.44㎡に拡大して公園用地の面積を実質448.88㎡減少させていながら、公園用地の公簿面積が「35㎡であるから引き算できない」と放置している。さらに、同年2月25日に、マンション用地の面積を70.58㎡拡大し、合計2,004.02㎡としてマンション用地の整形を図ったことにより、この時点において公園用地のうち合計519.46㎡が民有地に実質譲渡されたことになる。よって、本件を「錯誤として処理した行為」は、明らかに違法である。

ただし、公園用地の公簿面積が「35㎡であるから引き算できない」ことにより、この譲渡が「公園用地の登記簿上に記載されていない現実」があり、当該公園用地の管理・処分の違法行為が、登記制度運用の盲点になっていたために、被請求人らの違法を看過し、「住民の目に触れる機会を奪う（議会の議決要件不履行）原因」となっていたようである。

本請求は、当該行為があった日から1年以上経過しているが、請求人がこの事実を知り得たのは、平成16年7月頃のことである。従って、時間の遅延は、被請求人らが「地方自治法第96条第6項の規定に基づく議会に付すべき案件（財産を適正な対価なくして譲渡）として議会に提出せず、公開を怠ったこと」によって、被請求人らの違法行為が暗闇の状況に置かれていたためであり、「地方自治法242条第2項のただし書き規定」の適用を求める。

## 2 監査対象事項及び主な事実経過等について

### (1) 監査対象事項について

請求書の要旨及び事実証明書（証拠説明書）等から、本件請求の監査対象事項を、「市有地である川西市緑台4丁目8番1（緑地）と民有地である同8番64（マンション用地）との二度の境界確定行為及びその結果民有地の公簿面積が合計519.46㎡増加したことが、市有地の違法な財産管理・処分に該当するかどうか」とした。

### (2) 事実経過等について

本請求当該地周辺の概要について

当該地周辺は、宅地造成事業に関する法律に基づき、A社（その後吸収合併等により昭和61年にB社に商号変更している。）が4期に分割して宅地造成した大規模開発団地（多田グリーンハイツ）内にあり、緑台4丁目の当該地番周辺は、第2期工事のB工区として昭和41年8月12日に兵庫県の認可を受け、昭和42年12月27日に完了したものである。

川西市緑台4丁目8番1（所有者川西市・緑地）について

8番1は、新田大池（緑台4丁目10番・所有者川西市）と呼ばれる池の周囲を取り囲む緑地であり、平成10年5月13日に当該地域の開発事業者であるB社から「昭和43年2月21日旧住宅地造成事業に関する法律第15条第2項による帰属」を原因として、市へ所有権移転を行っている。

所有権移転の原因日である「昭和43年2月21日」から、実際に所有権移転登記がされている「平成10年5月13日」まで長期間を要している理由について、所管課である市まちづくり部まちづくり指導室開発指導課から事情聴取したところ、開発事業地内の公共施設の引き継ぎについては、法律上は旧住宅地造成事業に関する法律に基づく完了公告日（昭和43年2月20日）の翌日をもって公共施設の管理者である市に帰属することにな

っているが、本市における大規模開発に係る公共施設用地の引き継ぎ手法は、道路、公園及び下水道等は計画に対する住宅戸数が65%に至った段階で引き継ぎ検査を行って移管し、緑地については、維持管理上の問題から住宅地が完売になった段階で引き継ぎ検査を行って移管する手法を取っているためであるとの説明を受けた。

同地番の公簿面積は35㎡（地目：山林）であり、平成5年3月31日に同地番から8番81を分筆したことにより現在の公簿面積となった以降、土地登記簿上において公簿面積は増減していない。しかし、現況平面図及び地番図等からみると、現況の面積は広大であり、市土木部土木政策室水と緑の推進課が所管する公園（緑地）台帳の測量図では同地番は17,755.63㎡になっている。（この測量図は、引き継ぎの準備段階として平成3年に開発事業者であるB社が、隣接土地所有者と立ち会いのうえ、測量したものである。）

現況と公簿面積が大きく乖離している理由は、同地番の元番である8番が、もともと山林4筆を合筆してできたものであり、その後、順次、宅地部分を測量して分筆し、公簿面積から差し引いていったため、残地扱いとなった同地番の公簿面積にしわ寄せされたためである。（もともとの元番である8番の公簿面積が現況面積より遥かに少なかったと考えられる。）

同地番の市への所有権移転後の管理は、緑地としての表面管理（草刈り、樹木伐採等）を「水と緑の推進課」が担当し、境界確認等底地の財産管理を「総務部行政室契約管財課」が担当している。

#### 川西市緑台4丁目8番64（所有者C社・マンション建設地）について

8番64は、神戸地方法務局伊丹支局備付の土地登記簿及び地積測量図によると、昭和51年11月30日に8番1から分筆されたもので、当初の公簿面積は1,484㎡（地目：山林）である。分筆前の元番である8番1並びに分筆後の8番1及び8番64の所有者はいずれも当該地域の開発事業者であるA社である。昭和52年2月24日に地目を「山林」から「宅地」に変更し、面積は1,484.56㎡となっている。昭和54年以降に同地にレストランが建築された後、昭和63年7月19日付で売買によりB社（分筆当初の所有者であるA社は、吸収合併等により昭和61年にB社に商号変更している。）からD社に所有権移転されている。その後、平成12年1月12日付で売買によりC社に所有権移転されている。移転当時の現地は、レストランの店舗が建ったままの状態であったが、すぐに当地にマンション建設が計画され、平成12年8月頃～平成13年6月頃の建設期間を経て完成し、現在に至っている。

同地番の公簿面積については、当初面積1,484.56㎡（宅地）から、平成11年12月27日付の境界協定図（1回目）に基づき、「錯誤」を原因として1,933.44㎡とする地積更正登記が平成12年1月25日付で完了している。また、平成12年2月15日の境界協定図（2回目）に基づき、これも同様に「錯誤」を原因として2,004.02㎡とする地積更正登記が平成12年2月25日付で完了している。（2回の地積更正登記により、当初面積から合計519.46㎡が増加している。）

#### 8番1と8番64の境界について

請求人が「違法な処分」と主張する二度の境界確定行為以前の8番1と8番64の境界について参考となる資料、図面等は、(イ)昭和51年11月30日分筆の8番64の地積測量図及び(ロ)平成3年作成の公園（緑地）台帳である。この(イ)及び(ロ)の図面作成当時の両地番の所有関係は、(イ)の時点では両地番ともA社が所有し、(ロ)の時点では8番1がB社で、8番64がD社であり、双方とも現在のように市有地と私有地という関係にはない。また、平成10年5月30日に市が8番1を引き継いだ時点では、基本的に平成3年に測量した公園（緑地）台帳の測量図に基づいて引き継いでいるもので、8番64の地積

測量図(昭和51年11月30日分筆時作成)の境界に基づいて引き継いでいるものではない。

二度の境界確定行為(境界協定図作成)については、まず1回目の境界協定申請が平成11年9月24日付で8番64の所有者であるD社から提出され、平成11年10月22日に現地で申請者と8番1の担当所管課であった市総務部契約管財課及び土木部公園緑地課(現在の「水と緑の推進課」)の職員が立ち会いを行い境界を確認している。その後申請者から協定図の提出を受けて所管課で決裁の上、平成11年12月27日付で境界協定図が作成されている。次に、2回目は、平成12年2月8日付で新たな所有者であるC社から再度の境界協定申請が提出され、前回の境界線に誤認があったとの理由により、再度の現地立ち会いは行わず、前回の境界線を一部変更することで合意している。その後申請者からの協定図の提出を受けて所管課で決裁の上、平成12年2月15日付で、前回の境界協定図を破棄し、新たな境界協定図を作成している。

### 3 判断

#### (1) 住民監査請求制度について

地方自治法(以下、「法」という。)第242条に定める住民監査請求は、地方公共団体の執行機関または職員による違法又は不当な財務会計上の行為について、住民が監査委員の監査を通じてこれを是正し、もって地方公共団体の適正な財政運営を確保し、住民全体の財務的な利益を擁護することを目的としているが、同条第2項で、「前項の規定による請求は、当該行為のあった日又は終わった日から1年を経過したときは、これをすることができない。ただし、正当な理由があるときは、この限りでない。」と規定している。

このように住民監査請求に期間制限を設けているのは、地方公共団体の執行機関・職員等の財務会計上の行為が、たとえ違法・不当なものであっても、いつまでも監査請求ないしは住民訴訟の対象となり得るとしておくことは、法律関係を不安定にし、ひいては地方自治体運営の安定性を損なうことになり好ましくないとの理由によるものである。

つまり、住民監査請求が地方公共団体の住民に一般的に与えられている権利であり、しかも監査請求の対象となる行為が行われたことについて個々の住民に個別的に告知されているわけではないことから、その起算日を個々の住民の個別的な知、不知を基準に判断することになると、個々の住民の個別的な事情によって起算日が異なり、いつまでも法律関係が不安定な状態に止まる恐れがあるため、法が住民の個別的な事情の考慮よりも法律関係の画一的な安定を優先させることとし、監査請求をする住民が当該行為をいつ知ったかに関わりなく、客観的に「当該行為のあった日又は終わった日」を起算日にしたものである。

しかし、当該行為が秘密裡に行われた場合で当該行為が1年経過後に初めて明らかになった場合などにおいても、上記の期間制限を設けた趣旨を貫くことが相当ではないことから、「ただし、正当な理由があるときは、この限りでない。」とし、当該行為があった日又は終わった日から1年を経過した後であっても、監査請求が可能であるとしているものである。

#### (2) 本件請求事案の「期間制限」について

本請求は、二度に渡る市有地と民有地の境界確定行為に伴って、民有地である8番64の地積更正登記が行われた結果、同地番の公簿面積が1,484.56㎡から平成12年2月25日の地積更正後には合計519.46㎡増加しており、結果として隣接地である8番1の市有地の面積が減少していることになるとして、二度の境界確定行為が違法な「財産の管理・処分行為」であると主張しているものである。従って、本請求の監査対象事項は、「財産の管理・処分行為」である境界確定行為であると判断できるので、法242条第2項に規定する期間制

限の適用を受けることになる。

そこで、本件請求の期間制限の起算日について検討すると、請求人が主張する「市有地の違法な処分」については、平成11年12月27日及び平成12年2月15日作成の境界確定行為に起因するものであるから、1年間の期間制限の起算日となる「当該行為のあった日又は終わった日」は、2回目の境界協定図の作成日である平成12年2月15日、あるいは遅くとも境界確定に伴う地積更正登記が完了した平成12年2月25日とすることが妥当であると考えられる。そうすると、平成12年2月25日から起算した場合、本件請求まで5年が経過していることになる。

従って、本件事案が適法な住民監査請求となるためには、期間経過したことについての「正当な理由」が必要となるが、これについて、請求人は「当該事案の事実を知り得たのは、平成16年7月頃になってであり、それは議会の議決に付すべき案件を、議会に提出せず、公開を怠ったために、住民の目に触れる機会を失ったのであり、正当性がある」と主張している。

なお、「正当な理由」の有無について、判例では、「特段の事情がない限り、普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査したときに客観的に見て当該行為を知ることができたか、また、当該行為を知ることができたときから相当期間内に監査請求をしたかどうかによって判断すべきものといわなければならない。(最高裁昭和63年4月22日)」としている。

### (3) 本件請求事案の「正当な理由」の判断について

そこで、上記判例の判断基準に基づき、請求人の主張が「正当な理由」にあたるかどうかについて検討する。

本件事案の場合、請求人が主張する「市有地の違法な処分」、すなわち、「8番1と8番64との境界確定行為に伴って8番64の公簿面積が519.46㎡増加したことにより、結果的に同面積が8番1の面積から減少している」という主張内容について、客観的に見て、住民は何を以て知り得ることができるかについて考えてみると、まず、(イ)8番64の土地登記簿及び地積更正に係る地積測量図、次に(ロ)民有地と市有地の境界協定図(平成11年12月27日及び平成12年2月15日作成)の2点が考えられる。

(イ)の土地登記簿については、表題部(土地の表示)欄に地積欄・原因及び日付欄・登記の日付欄等が記載されているが、その登記の日付欄に錯誤による地積更正登記が完了した日である平成12年1月25日及び同年2月25日が記載されており、同日以降、神戸地方方法務局伊丹支局で閲覧が可能であったと思われる。また、地積測量図においても、同様である。(ロ)の境界協定図については、所管課である契約管財課から事情聴取したところ、境界協定図作成日以降において、情報公開請求により入手が可能であったと推察できた。

さらに、二度の境界確定行為及び境界確定に伴う地積更正登記に関する事務などの一連の行為が、住民に対して秘密裡に行われていたかどうかの点についても、関係課である契約管財課等から事情聴取するとともに境界確定行為に関する文書類を調査したところ、秘密裡に行われたとは判断することはできなかった。

請求人は、知り得ることができなかった理由として「(ハ)公園用地の公簿面積が35㎡で、分筆等の引き算ができず、今回の譲渡が8番1の土地登記簿に反映されていないこと」や「(ニ)法96条第6項(議決案件)の規定に基づいて議会の議決に付すべき案件(財産を適正な対価なくしてこれを譲渡し、若しくは貸し付ける場合)を、議会に提出せず、公開を怠ったこと」を主張しているが、(ハ)については、公園用地の公簿面積に異動がないことは事実であるが、当該地番の隣接土地の位置関係から判断して、8番64の土地登記簿の公簿面積及び境界確定行為の有無によって確認が可能であり、また、(ニ)の議決案件であるとの主張についても、当該事案は原因行為である「境界線の確定行為」の有無を以て判

断すべきことであり、結局、土地登記簿、地積測量図及び境界協定図等の調査を行っていたら当該行為を知り得たであろうと認められるため、本件事案の場合は、「住民が相当の注意力をもって調査したときに、客観的に見て当該行為を知ることができなかった」とは判断できない。

また、請求人は、「当該行為は、住民の目に触れる機会を失い、結果的に隠蔽された状況にあった。」と主張しているが、そもそも住民監査請求の対象となる財務会計上の行為については、一般住民からみて常に監視できるように積極的に公表されているものではない。例えば契約、金銭の支払いなど地方公共団体の財務行為は、ひとつひとつが個別に告知されているものではなく、情報公開請求等による調査を待つて公になるものがほとんどである。従って、法の主旨から考えて請求人の主張を採用することができない。

#### (4) 結論

以上、本件請求は当該行為のあった日から既に1年以上を経過しており、かつ、期間経過していることについて請求人が主張する「正当性」を是認することができないため、法第242条に定める住民監査請求の要件に該当しないのでこれを却下する。