

平成15年10月6日
監 査 事 務 局

問い合わせ先
監査事務局総務課
電話 03-5320-7011

江東区に所在する財務局及び建設局所管の公有地が不法占有されている
ことは財産の管理を怠るとして必要な措置を求める住民監査請求監査結果

| | |
|---------|---------|
| 東京都監査委員 | 野 田 和 男 |
| 同 | 桜 井 良之助 |
| 同 | 横 山 樹 |
| 同 | 藤 原 房 子 |

第 1 請求の受付

1 請求人

| | |
|-----|---------|
| 江東区 | 市 川 隆 |
| 江東区 | 中 西 正 巳 |
| 江東区 | 松 井 正 助 |

2 請求書の提出

平成15年8月28日

3 請求の内容

(1) 主張事実

ア 東京都知事石原慎太郎は、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第238条第1項に定める公有財産の取得、管理及び処分の権限を有する（法第149条第6項）。

したがって、都知事には、当該公有財産について法令、条例、規則等に基づき、適法かつ最善の注意義務をもって行政措置をなす責務を有する。

イ しかるに、都知事は、江東区枝川一丁目に存する都所管の行政財産（都所有道路用地）について、一部住民が道路を不法に占拠して家屋等を建設している事実を知りながら作為により、この不法行為に加担、容認し、なんらの行政措置を講ずることなく放置して、長年にわたり道路用地所有者としての責務を怠り、都に

莫大な損害を与えている。

ウ 具体的には、江東区枝川一丁目に区道江48号及び区道江49号（以下「本件道路」という。）が存する。

そもそも、この道路は、都道として供用が開始された道路であるが、昭和36年4月15日付けで都から江東区に移管され、その旨江東区公報第160号により告示され、道路法(昭和27年法律第180号)に定められた法的手続を経て、区道として供用開始された道路である。

エ しかるに、現状は別紙事実証明書が示すとおり、区道江48号においては、総面積2,110㎡のうち1,540㎡が不法占拠されている（不法占拠率約73%）。また区道江49号においては、総面積3,400㎡のうち1,740㎡が不法占拠されている（不法占拠率約52%）。

なお、この事実は区道の管理者である江東区長も自認しており、争う余地は存しない。

オ 次に、本件道路の不法占拠は、いつから開始されたかを検証すると、不法占拠の開始年月日は必ずしも明確ではないが、別紙事実証明書の江東区の公文書によると、「昭和36年、不法占拠されたまま東京都から一括移管され、現在に至っている」と明確に記載されている。

したがって、怠る事実（不法占拠）の期間は少なくとも昭和39年から43年以上であり、かつこれらの不法行為は現在も継続していることについても、これもまた争う余地はない。

カ 以上の事実を総合的に検証すると、江東区長は本件道路の法の定めに基づく管理を全く怠り、現在に至っていることは明確であり、いかなる理由が存しようとも法治国家において許容されざる事実であり、江東区長はこの現状を十分認識した上で、自らの責務を全く放棄して、何らの措置を講ずることなく現在に至っており、その法的責任は免れ得ない。

キ また、都知事においても、かかる現状を十分に認識し、現状を把握していたにもかかわらず、本件道路（東京都の行政財産）用地の所有者として、江東区長に対して移管目的の達成や場合によっては、その返還を求めるなど必要な措置を講じ、都の行政財産に適正な管理をなす責務を有するにもかかわらず、作為によりそれを全く怠り、現在に至っており、都知事の本件に関する違法性は明らかであり、この不法行為により当該道路敷地についてその財産的価値が滅失するなど、都と都民に対して莫大な損害を与えており、その責任もまた免れ得ない。

ク さらに、本件事実は当然、他人の不動産（公有財産）を奪取する行為を意味し、

刑法(明治40年法律第45号)第235条の2「他人の不動産を侵奪した者は、10年以下の懲役に処する(不動産侵奪罪)」に該当することは明らかである。

また、江東区長及び都知事は、これらの犯罪の実行行為を十分に認識し、かつ、半世紀余りの長期にわたり、意図的に当該不動産の管理を怠り、何らの法の定める行為をなさない行為(幫助の事実)によって、犯罪の実行行為を容易にさせることを十分認識した上で、今日に至っている。

かかる事実は、前記不動産侵奪罪及び同幫助罪等に該当する違法行為の実行であり、刑法上のその責任もまた免れ得ない。

(2) 措置要求

都監査委員におかれては、その職責と権限により、怠る事実の確認、法の定める告発義務の履行、都行政財産に対する法の支配の実現、不法行為責任に基づく損害賠償及び地方公務員法(昭和25年法律第261号)に抵触する行為をなしている関係と職員に対する措置など、当然なされるべき必要な措置を講ずるよう請求する。

4 請求の要件審査

本件請求において請求人は、江東区枝川一丁目に所在する江東区の区道江48号及び区道江49号の底地となっている都の行政財産(以下「本件用地」という。)について、長年不法占用されており、都は違法・不当に適正な管理を怠っていると主張しているものと解される。

ところで、法第237条第1項において、財産とは、公有財産、物品及び債権並びに基金をいうとされ、法第238条第1項において、公有財産とは、普通地方公共団体の所有に属する財産であるとされている。

したがって、土地の管理を怠るとする住民監査請求の場合、当該土地が都の所有に属することが請求の要件となるものである。

そこで、本件用地について予備的調査を行ったところ、区道江48号及び区道江49号については、建設局が所管する行政財産と、都に返還されて財務局が所管する普通財産となっている箇所があり、さらに財務局が所管する普通財産の一部には、平成14年3月31日までに払い下げられ、既に都有地ではなくなっている箇所があることが認められた。

したがって、本件請求のうち、払下げにより既に都有地でなくなっている箇所について、不法占用により財産の管理を怠っているとする請求人の主張は、法第242条

に定める財務会計上の行為に該当しない。

よって、本件請求のうち、かつて江東区の区道であった財務局所管の所有地及び現在江東区の区道となっている建設局所管の所有地（以下「本件土地」という。）について、不法占有により財産の管理を怠っているとする請求人の主張は、法第242条所定の要件を備えているものと認め、監査を実施した。

第2 監査の実施

1 監査対象事項

江東区枝川一丁目に所在する、かつて江東区の区道であった財務局所管の所有地及び現在江東区の区道となっている建設局所管の所有地（以下「本件土地」という。）について、不法占有により財産の管理を怠る事実があるか否かを監査対象とした。

2 監査対象局等

財務局及び建設局を監査対象とした。

また、江東区に対し、関係人調査を行った。

3 証拠の提出及び陳述等

法第242条第6項の規定に基づく陳述については、請求人から陳述を行わない旨の申し出があったため、実施しなかったが、平成15年9月9日に、請求人は新たに事実証明書として、平成9年5月6日付9財管指第42号文書の写しほか2点を提出した。また、同日、財務局及び建設局の陳述の聴取を行った。その際、法第242条第7項の規定に基づき、請求人を立ち会わせた。

第3 監査の結果

1 事実関係の確認

(1) 土地の所在について

ア 本件土地は、江東区枝川一丁目に存する旧枝川町簡易住宅用地の外周に位置する江東区道江48号として供用されていた財務局所管の所有地(2区画。以下「本件2区画」という。)及び現在同区道に供用されている建設局所管の所有地(1区画。以下「本件1区画」という。)である。

イ 本件土地は、昭和18年7月1日都制施行により、都が東京市から所有権を承

継した土地である。

2 財務局及び建設局の説明

(1) 財務局の説明

ア 本件土地の経緯

- (ア) 本件土地は、昭和5年5月29日に東京市告示第271号により路線認定され、同年12月27日に東京市告示第496号により区域決定、市道として供用が開始された。その後、昭和18年の都制施行により都道となったが、事務事業及び権限の区への委譲の一環として、一定の規模以下の都道を区に移管することとなったため、昭和36年4月1日付けで江東区に移管された。
- (イ) 本件土地の所在する江東区枝川一丁目9番の一带は、東京市が昭和3年に枝川町地内を埋立して造成されたものである。昭和16年、東京市厚生局が同地に簡易住宅を建設し、当時、塩浜埋立地等に住んでいた朝鮮半島出身者等に移住させた。戦後、同住宅が戦災を免れたことから、焼け出された他地域の多数の朝鮮半島出身者等が流入し、終戦後の混乱期に管理できない状態になった。
- (ウ) この状態は道路敷にも及び、「区道江48号」の一部については、少なくとも昭和30年代から権原なく使用されていた。
- (エ) 同地域の管理の適正化に向けて、東京都は住民代表等と何度となく交渉を行ったものの、歴史的な経緯を踏まえた居住権を主張する住民との交渉は難航した。
- (オ) 平成4年9月29日の都議会第3回定例会において、管理不適正財産について、財産として有効活用を図ることのできないものについては積極的に処分を進め、専門的部局において集中的、計画的に対応すべきである、との代表質問があり、知事が「これらの土地の適正化を推進し、有効活用が図れないものについては売却するなど」の処理を行う旨の答弁を行った。
- (カ) これを受けて関係局間で検討を進め、平成7年に、財務局、住宅局、港湾局の3局で適正化に向けた枠組みをつくり、江東区との協議を経た上で、方針を策定した。適正化に向けた枠組みとは、本件土地の用途を廃止し財務局に引き継いだ上で、同局が主体となって適正化を進める、というものである。
- (キ) 平成8年4月1日、財務局に適正化のための専管組織を設置し、住民代表との間で数十回もの折衝を重ねたが、時効取得や居住権を主張する住民側との間で合意形成は困難を極めた。事態打開のため、平成11年6月29日、住民に対する建物収去土地明渡請求を行ったところ、これに対して平成11年7月

- 14日、住民側から所有権確認の訴訟が提起された。
- (ク) 住民からの訴訟提起を契機に、知事に適正化の経緯と基本的な取組みの考え方、訴訟の取組みを説明、和解の勧告があればそれに従いながら売払いによる適正化をすすめていくことが意思決定された。
- (ケ) 適正化事業を進めるにあたり、「区道江48号」の取扱いについては、江東区との協議が必要だったことから、住宅地219区画の払下げをまず優先させ、区との協議が整って以後、区の廃道手続と同時並行で、平成13年5月から相手方に対する売払い交渉を進めてきた。

イ 現在の状況と今後の対応

- (ア) 本件2区画については、平成14年3月8日付けで区道区域が廃止され、平成14年7月24日付けで行政財産の用途廃止を行い、普通財産として財務局が引き継いでいる。この2区画については、これまでに直接交渉を9回、電話等による連絡を20回以上行ってきた。その中で相手方に買受け希望があることを確認できたが、払下げには土地の分筆が必要であることから、境界確定など分筆登記の準備を行った。平成15年6月に分筆登記が完了したが、相手方との間で未だ調整の必要な部分が残っているため、成約までには至っていない。
- (イ) 本件1区画の適正化についても、枝川一丁目適正化事業の一環として取り組んでおり、区との協議を行うとともに、相手方との直接交渉も8回行ってきているところである。これらの土地についても引き続き交渉を行い、処理に努める所存である。

ウ 怠る事実の存否

このように現在まで適正化に向けて全力を上げて取り組んでおり、請求人が主張するような「適正な管理を怠っている」というような事実はない。

(2) 建設局の説明

ア 監査対象財産

- (ア) 「江東区道江48号」については、昭和36年4月1日区道として供用された道路法に基づく道路であり、その敷地は、東京都から江東区に対し区道として供用する目的で無償貸付した行政財産である。
- (イ) 本件区道については、移管前においても区長委任条項により江東区が占用許可業務を行っており、都が占用許可を行った事実はない。

イ 怠る事実の存否

行政財産である本件土地の所有者であり、使用貸借の貸主である東京都は、道路法第4条の規定により、道路敷地の貸主である私人と同様に私権の制限がされており、道路として供用が開始された以降においては、土地所有権者としての使用収益権能は認められない。使用収益権能が認められていない以上この権能に対する侵害もあり得ないことから、使用収益権能に対する妨害の排除を目的として所有権から認められる物権的請求権の行使も想定できない。また、東京都には本件建物による道路敷地について、金銭積算可能な損害を認めることはできず、不当利得の要件事実にも欠ける。このため、東京都は法的措置を行使することはできず、財産管理を怠る事実は存在しない。

なお、江東区道の管理は道路管理者である江東区が行うこととされている(道路法第16条)ので、東京都が直接的行政権限に基づく措置をとることはできない。本件敷地は、その区道の道路管理者である江東区が道路法の規定による権限に基づき、その道路としての機能に対する障害物(建物)を代執行などにより除去できる立場にある。

ウ これまでの対応

なお、本件道路については、道路管理者たる江東区との協議の下、不法占拠の適正化にあたっている。現に、平成14年3月8日江東区告示第46号により本件区道の一部が廃止され、平成14年7月8日返還されており、財産管理を怠る事実もないものである。

エ 今後の対応

本件区道敷にあっては、既に適正化へ向けて取り組んでおり、江東区との連携、関係局との連携を図りつつ、その適正化へ向けて積極的に努力していく。

3 判 断

本件請求において請求人は、江東区枝川一丁目に所在する財務局及び建設局所管の本件土地が長年不法占有されており、都は財産の適正な管理を違法・不当に怠っていると主張し、その是正等を求めている。

このことについて、前記事実関係の確認、関係人調査並びに財務局及び建設局の説明に基づいて次のように判断する。

(1) 無権原占有状態の存否について

関係人調査、財務局・建設局の説明及び関係資料の調査から、以下の事実を確認

した。

ア 本件2区画（財務局用地）について

（ア）本件2区画は、平成14年3月8日に江東区道48号の一部が廃止され、廃道敷として平成14年7月7日に建設局に返還された後、平成14年7月24日に財務局に所管換された所有地であること。

（イ）本件2区画については、都と占有者との間に何ら貸付契約等は締結されることなく占有され、車庫等として使用されていること。

イ 本件1区画（建設局用地）について

（ア）本件1区画は、江東区道江48号の道路敷となっている所有地であること。

（イ）本件1区画については、都と占有者との間に何ら貸付契約等は締結されることなく占有され、店舗敷地等として使用されていること。

（ウ）本件1区画について、都及び江東区は占有者に道路占用許可を与えたことはないこと。

以上のことから、本件2区画（財務局用地）及び本件1区画（建設局用地）が無権原占有の状態にあると認めざるを得ない。

(2) 本件土地の財産管理を違法・不当に怠る事実の存否について

関係人調査、財務局・建設局の説明及び関係資料の調査から、以下の事実を確認した。

ア 本件土地及び旧枝川町簡易住宅用地等に存する所有地の不適正状態を解消するため、平成8年度に財務局内に専管組織が配置され、平成12年度から売払いにより適正化（以下「本件適正化事業」という。）が実施されたこと。

イ 本件土地にかかる経緯については、都が当事者となった別事案の判決（東京地裁平成10年2月23日判決）に照らせば、財務局の説明は妥当であり、本件適正化事業は旧枝川町簡易住宅用地の歴史的経緯を踏まえて実施されたものであること。

ウ 本件適正化事業は、対象区画数219区画のうち、平成12年度及び13年度に213区画が売却されるなど、概ね終息を迎えつつあること。

エ 本件土地の適正化には、江東区と区道江48号の廃道について協議を行う必要があったため、本件適正化事業の中では旧枝川町簡易住宅用地よりも後順位とされたが、その後、江東区との協議が調い、区道の廃道手続と同時並行で、平成13年5月から本件土地の適正化が進められることとなったこと。

オ 本件 2 区画については、相手方当事者は特定されており、財務局担当者らは、これまでに少なくとも 29 回の面会等を行い、解決に向けた話し合いを行うなど、不適正な状態を解消する努力が続けられていること。

カ 本件 1 区画についても、相手方当事者は特定されており、財務局担当者らは、これまでに 8 回の面会を行い、解決に向けた話し合いを行うなど、不適正な状態を解消する努力が続けられていること。

以上のことから、本件土地は、本件適正化事業の歴史的経緯などの諸状況がある中で、引き続き、適正化に向けた努力が続けられていることから、財産の管理を違法・不当に怠る事実はないものと認められる。

4 結 論

(1) 結論

本件土地が不法占有され、財産の管理を違法・不当に怠っているとの請求人の主張には理由がないものと認める。

(2) 意見

本件土地については、無権原占有の状態にあるが、相手方が特定されていることから早期適正化に向けてなお一層の努力が望まれる。

資料（東京都職員措置請求書等）

東京都知事石原慎太郎に対する措置請求の要旨

1 請求の要旨

東京都知事石原慎太郎は、地方自治法〔以下自治法〕に定める公有財産の取得、管理、処分の権限を有する。〔法第149条〕

したがって、東京都知事石原慎太郎には当該公有財産について法令・条例・規則等に基づき、適法かつ最善の注意義務を持って行政措置を為す責務を有する。

しかるに、東京都知事石原慎太郎は、東京都江東区枝川1丁目に存する東京都の行政財産〔都所有道路用地〕について、一部住民が道路を不法に占拠して「家屋」等を建設している事実を知りながら作為により、この不法行為に「加担」・容認し、なんらの行政措置を講ずることなく放置して、長年にわたり「道路用地所有者」としての責務を怠り、東京都に莫大な損害を与えている。

具体的には、東京都江東区枝川1丁目に「区道江48号」および「区道江49号」が存する。〔以下本件道路〕

そもそも、この道路は、都道として供用が開始された道路であるが、昭和36年4月15日付で東京都から江東区に移管され、その旨「江東区広報」第160号により告示され、道路法に定められた法的手続きを経て区道として供用開始された道路である。

しかるに、現状は別紙「事実証明書」が示すとおり、「区道江48号」においては、総面積2,110㎡のうち1,540㎡が不法占拠されている。〔不法占拠率約73%〕また、「区道江49号」においては、総面積3,400㎡のうち1,740㎡が不法占拠されている。〔不法占拠率約52%〕

なお、この事実は区道の管理者である江東区長も自認しており、争う余地は存しない。

次に、本件道路の不法占拠は、いつから開始されたかを検証すると、不法占拠の開始年月日は必ずしも明確ではないが、別紙「事実証明書」の江東区の公文書によると、「昭和36年、不法占拠されたまま東京都から一括移管され、現在に至っている。」と明確に記載されている。

したがって、「怠る事実」〔不法占拠〕の期間は「少なくとも昭和39年から43年以上であり、かつこれらの不法行為は現在も継続している。」事についてもこれもまた争う余地はない。

以上の事実を総合的に検証すると、江東区長は本件道路の法の定めに基づく「管理」をまったく怠り、現在に至っていることは明確であり、いかなる理由が存しようとも「法治国家」において許容されざる事実であり、江東区長はこの現状を十分認識した上で、自らの責務を全く放棄して、何等の措置を講ずることなく現在に至っており、その法的責任は免れ得ない。

また、東京都知事石原慎太郎においても、かかる現状を十分に認識し、現状を把握していたにもかかわらず、本件道路〔東京都の行政財産〕用地の所有者として、江東区長に対して「移管目的の達成」や場合によっては、その「返還」を求めるなど必要な措置を講じ、〔東京都の行政財産〕の適正な管理をなす責務を有するにもかかわらず、作為によりそれをまったく怠り、現在にいたっており、東京都知事石原慎太郎の本件に関する違法性は明らかであり、この不法行為により当該道路敷地についてその財産的価値が滅失するなど、東京都と都民に対して莫大な損害を与えており、その責任もまた免れ得ない。

さらに、本件事実は当然、「他人の不動産〔公有財産〕を奪取する行為」を意味し、刑法第235条の2「他人の不動産を侵奪した者は、10年以下の懲役に処する。」〔不動産侵奪罪〕に該当することは明らかである。

また、江東区長及び東京都知事石原慎太郎は、これらの「犯罪の実行行為」を十分に認識し、かつ、半世紀余りの長期にわたり、意図的に当該不動産の管理を怠り、なんらの「法の定める行為をなさない行為」〔幫助の事実〕によって、「犯罪の実行行為を容易にさせることを十分認識した上で」今日に至っている。

かかる事実は、前記「不動産侵奪罪及び同幫助罪」等に該当する「違法行為」の実行であり、刑法上のその責任もまた免れ得ない。

よって、東京都監査委員におかれては、その職責と権限により、「怠る事実の確認」「法の定める告発義務の履行」「都行政財産に対する法の支配の実現」「不法行為責任に基づく損害賠償」「地方公務員法に抵触する行為をなしている関係と職員に対する措置」など当然なされるべき必要な措置を講ずるよう請求する。

(以上、原文のまま掲載)

事実証明書

- ア 昭和19年9月28日付東京都公報の抜粋の写し
- イ 昭和28年4月15日付東京都江東区公報の抜粋の写し
- ウ 江東区枝川一丁目付近の公図の写し
- エ 江東区枝川一丁目9番6の登記簿の全部事項証明書(土地)の写し
- オ 江東区土木部管理課所管の道路台帳平面図の抜粋の写し
- カ 本件学校の校庭ほかと思われる写真の写し

平成15年9月9日に追加提出された事実証明書

- キ 平成9年5月6日付9財管指第42号文書の写し
- ク 平成11年11月2日付11財管財処第356号文書ほかの写し
- ケ 平成12年6月30日付12財財処第157号文書ほかの写し