

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12日

3 請求の内容

(1) 主張事実

ア 都知事は、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の行政財産（都所有道路用地）について、学校法人東京朝鮮学園東京朝鮮第二初中級学校（以下「本件学校」という。）による不法占有を作為により、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 そもそもこの道路、区道深484号(以下「本件道路」という。)は、昭和19年9月28日付東京都告示第1034号により告示され、都道として供用が開始された道路である。

エ その後、昭和28年4月1日、地方自治法施行令(昭和22年政令第16号)付則第4条及び道路法(昭和27年法律第180号)の、規定に基づき江東区に管理権が移管され、管理権の移管を受けた江東区は、同日区道として認定し、昭和28年4月1日付江東区告示第14号により告示し、本件道路は、区道として供用が開始された。

オ しかるに、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。いつから管理を怠っていたかは必ずしも明確ではないが、少なくとも、昭和39年2月20日には、事実証明書が示すとおり、当該用地に本件学校の校舎が建設された旨の登記がなされており、現状の本件道路上の一部に建物が建設され、かつ今日まで大半の道路は校庭として何らの法的根拠を有せず不法に占有・使用されており、道路の一方は建物により、他の一方は塀及び門により完全に封鎖され、本件学校関係者以外は何人も立ち入れない状況となっている。このような現状は当時から現在まで継続されていると推認される。

カ 以上の事実は、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(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、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然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。

(2) 措置要求

建設局所管の公有地について、東京都監査委員におかれては、その職責と権限により、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

本件請求は、地方自治法(昭和22年法律第67号。以下「法」という。)第242条所定の要件を備えているものと認めた。

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建設局所管の所有地について、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

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、東京都公有財産管理運用委員会議案第 59 号（昭和 47 年 3 月 15 日付決定）「港湾局所管貸付地特別処理要綱の適用除外及び土地の無償貸付けについて」の写しほか 1 点を提出した。

また、同日、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) 土地の所在等について

ア 本件請求に係る土地は、江東区枝川一丁目 9 番 6 号の土地の一部（以下「本件土地」という。）であり、建設局所管の行政財産の所有地（幅 6 m、延長約 68 m、地積約 408 m²）である。

イ 本件土地は、昭和 18 年 7 月 1 日都制施行により、都が東京市から土地の所有権を承継した土地である。

ウ 本件土地は、昭和 19 年 9 月 28 日付東京都告示第 1034 号により都道として供用が開始された。

その後、昭和 28 年 3 月 31 日付東京都告示第 242 号により都道としての路線廃止がなされ、同年 4 月 1 日付江東区告示第 14 号により江東区道深 484 号

として供用が開始され、現在に至っている。

(2) 本件土地の利用状況について

ア 現地を確認したところ(平成15年9月4日現在)、学校法人東京朝鮮学園(以下「本件法人」という。)は、本件土地の北端に学校校舎を定着させ、南端には門扉を設けこれを閉鎖するなど、一般公衆が立ち入れないようにして本件土地全体を校庭として使用している。

イ 現地を確認したところ(平成15年9月4日現在)、本件土地は道路としての外観はなく、専ら本件法人の東京朝鮮第二初級学校の用に供されている。

ウ 本件土地について、道路管理者である江東区は、本件法人に対して道路占用許可を行ったことはない。

2 建設局の説明

(1) 監査対象財産

ア 監査対象である「江東区道深484号」については、昭和28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、都から江東区に対し道路法に基づく道路として供用する目的で無償貸付した土地である。

イ 当該敷地は行政財産であり、かつ、法第242条に定める住民監査請求対象の財産である。

ウ 本件土地の現況であるが、一部は本件法人の校舎敷地として、一部は同学校の校庭として使われており、当該部分については道路としての外観を呈していない。

また、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(深川区)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。

(2) 行政措置

措置請求書で、請求人は都の行政措置を怠ることを問題としているが、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、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。

(3) 怠る事実の存否

ア 都は、道路敷地として使用することを目的とした行政財産である本件土地の所有者であるとともに、これを江東区に道路法に基づく道路として供用する目的で無償貸付しているので、使用貸借の貸主である。都は行政財産の所有者ではあるが、道路敷地の貸主である私人と同様の立場にあり、道路法第4条の規定により、

道路として供用が開始された以降においては、これに対し、通常の財産と同じものとしての土地所有権者の使用収益権能は認められない。

イ 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（建物）を代執行などにより除去できる立場にある。

ウ 都は道路敷（土地）所有者であっても行政財産である本件土地が江東区道として供用されている以上、道路法第4条により本件所有地を使用し、収益する等の私権は制限されている。したがって、私有財産としての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。

エ また、私有財産としての使用・収益権能が認められない以上、これに対する侵害があり得ないから、都には本件建物により道路敷地について、金銭積算可能な損害を認めることはできない。

したがって、法律上原因のない利得及びこれと直接的な因果関係にある損失のいずれも認められない以上、不当利得の要件事実にも欠ける。

以上から、本件建物により、都において、通常の財産についてと同様の財産的な損害ないしは損失を想定することはできないから、このような損害ないしは損失を回復し、予防するために所有権から認められる権能である物権的請求権に基づく妨害排除請求などの法的措置を行使することはできないというべきであり、財産管理を怠る事実は存在しない。

(4) これまでの対応

こうした中でも都は、道路管理者たる江東区との間で、平成9年に当該道路の廃滅及び敷地の引渡しに関する内容を含む協定を結ぶ等、その是正に向けた事実的な努力はしており、財産管理を怠る事実はないものである。

(5) 今後の対応

現在の状況を早期に解決することが重要であり、当該道路の廃止を江東区に求める等、都において当該財産の法的措置を取りうる状況を整えるよう積極的に努める。その上で隣接の港湾局と一体の敷地であることを踏まえ、関係各局との連携を図りつつ、その適正化に努力する。

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建設局所管の公有地が不法占有され、何ら措置を講ずることなく放置されていることから、都は違法・不当に財産の管理を怠っていると主張し、その是正等を求めているものと解される。

このことについて、前記事実関係の確認及び建設局の説明に基づいて次のように判断する。

(1) 本件土地の権利関係について

ア 本件土地について、都と本件法人との間において貸付契約等が締結された事実の確認できなかった。

イ 本件土地について、都及び江東区は本件法人に道路占用許可を与えたことはない。

ウ 登記簿によれば、本件法人の学校校舎は、昭和39年2月20日に新築され、遅くともこの頃から本件土地の占有が開始されたと推定できる。

以上のことから、本件法人は、本件土地全体を長期間無権原に占有していることが認められる。

(2) 本件土地の財産の管理を違法・不当に怠る事実の存否について

本件土地は建設局が所管し、江東区道として供用されている。道路法によれば、第一義的には道路管理者が道路の管理を行うこととなっていることから、道路敷の所有権者の私権の行使は制限されることになる。このため、都が無権原占有者から、本件土地の返還を求めることなどは現行の道路法解釈上困難な状況である。

一方、公有財産の管理の視点から見ると、本件土地は、納税者である都民の負担により取得された行政財産であり、常に良好な状態においてこれを管理することが求められる（地方財政法（昭和23年法律第109号）第8条）。

また、東京都公有財産規則（昭和39年東京都規則第93号）第15条は、「公有財産の管理についてつねに最善の注意をはらい、経済的かつ効率的に利用されるようにしなければならない」と定めている。

したがって、本件土地について、この責務が果たされているか否かについて確認する。

ア 本件土地は、昭和28年4月1日から江東区道として供用が開始されており、

遅くとも昭和39年から本件法人の学校校舎による無権原占有が開始されたと推認される。

イ 平成3年になって、4月23日付けで本件法人から都知事あて土地境界確認申出書が提出され、本件法人の私有地と江東区道である本件土地との境界確認が行われている(平成3年7月12日付3建総用申第29号の4「土地境界確認協定書」)。

平成3年5月14日の現地立会いにおいて、本件土地上に本件法人の学校校舎が建てられていることが確認された。

こうしたことから、建設局は遅くともこの時点で本件土地が無権原占有の状態にあること及び取得時効のおそれがあることなどを知り得たものと認められる。

ウ 一方で、昭和39年から現在に至る39年間にわたる建設局の対応についてみると、道路管理者である江東区に対して無権原占有解消について依頼し、交渉した事実は認められない。

特に、平成3年の境界確認後、直ちに無権原占有の是正に取り組む必要があったにもかかわらず、建設局からは本件土地を無償で借り受けている江東区に対して、道路管理者としての権限行使などを依頼した事実は認められない。

エ 建設局は平成15年7月から江東区との連携を開始しているものの、監査日現在、無権原占有解消を目的とした実施計画を策定していない状況である。

オ 本件土地付近の江東区枝川一丁目の江東区道江48号及び江49号上において、平成11年以降、無権原占有解消を目的とする事業が実施され、道路敷を所管する建設局、交渉を担当する財務局及び道路管理者である江東区の三者が連携して事業を推進している状況がある。

以上のことから、道路法上、本件土地の所管局である建設局のとりうる措置には制約があることを認識せざるを得ないが、長期間本件土地が無権原に占有されているにもかかわらず、何ら建設局として適切な措置を講じてこなかったことは、公有財産(行政財産)の管理の面から違法・不当に怠るものと言わざるを得ない。

(3) 損害の発生について

住民監査請求において、請求人の主張に理由があると認められるためには、違法・不当な財務会計行為により地方公共団体に損害が発生していることが要件となる。

そこで、行政財産である本件土地が無権原占有されていることについて、損害が発生しているかどうかについて検討する。

第一に、本件土地の所有権から発生する使用・収益に関する権利については、道路法第4条により、その権利行使を行うことはできない。したがって、使用・収益権の侵害もありえず、このことによる金銭的損害が発生する余地はないと考えられる。

第二に、監査日現在、本件土地について、取得時効の主張がなされている事実が認められないことから、都には損害は発生していない。

以上のことから、本件土地について財務会計上の損害は発生していないことが認められる。

4 結論

(1) 結論

長期間、本件土地が無権原に占有されているにもかかわらず、適切な措置を講じなかったことは、公有財産の管理を違法・不当に怠る事実があるといわざるを得ない。

しかしながら、住民監査請求が認められるための要件である都の損害が認められないので、請求人の主張には理由がないものと認めざるを得ない。

(2) 意見

道路法上の制限があるにせよ、長期間にわたって土地の管理に適正を欠く状況が継続していることから、建設局は、港湾局及び道路管理者である江東区と連携を図り、無権原占有状態の早期解消を図られたい。

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、地方自治法第238条第1項〔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。〔自治法第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、「学校法人東京朝鮮学園東京初・中級学校〔以下同校〕による「不法占有」を作為により、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。

そもそもこの道路「区道深484号」〔以下「本件道路」〕は、昭和19年9月28日付「東京都告示第1034号」〔東京都広報第190号〕により告示され、都道として供用が開始された道路である。

その後、昭和28年4月1日「地方自治法施行令」〔昭和22年政令第16号〕付則第4条および「道路法」〔昭和27年6月10日法180〕の、規定にもとづき江東区に管理権が「移管」され、管理権の「移管」を受けた江東区は、同日「区道」として認定し、「江東区告示第14号」により告示し、本件道路は、「区道」として供用が開始された。

しかるに、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。

何時から「管理を怠って」いたかは必ずしも明確ではないが、少なくとも、昭和39年2月20日には、別紙〔事実証明書〕が示すとおり、当該用地に「同校」の校舎が建設された旨の「登記」がなされており、現状の「本件道路上の一部に建物が建設され、かつ今日まで大半の道路は「校庭」として何等の法的根拠を有せず不法に占有・使用されており、道路の一方は建物により、他の一方は塀及び門により完全に封鎖され、同校

関係者以外は何人も立ち入れない状況となっている。」この様な現状は当時から現在まで継続されていると推進される。

以上の事実は、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〕の適正な管理を為す責務を有するにもかかわらず、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あきらかであり、この不法行為により当然東京都と都民に対して莫大な損害をあたえており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当然為されるべき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 東京都公有財産管理運用委員会議案第59号(昭和47年3月15日付決定)「港湾局所管貸付地特別処理要綱の適用除外及び土地の無償貸付けについて」の写し
- ク 臨海開発部誘致促進課作成の「東京朝鮮第二初中級学校用地について」と題する文書の写し