

平成27年度  
八王子市包括外部監査の結果報告書

概要版

八王子市における土地管理（公物を含む）についての条例等の定め  
と、私人による取得時効が問題となる占拠状況及びその対応に關す  
る事務の執行について

八王子市における債権管理についての条例等の定めと、消滅時効を  
めぐる事務の執行について

平成27年11月

八王子市包括外部監査人

弁護士 伊藤俊克

## 目次

第1章	1
第1 外部監査の種類	1
第2 特定の事件（監査テーマ）	1
1 八王子市における土地管理（公物を含む）についての条例等の定めと、私人による取得時効が問題となる占拠状況及びその対応に関する事務の執行について（テーマ1）	1
2 八王子市における債権管理についての条例等の定めと、消滅時効をめぐる事務の執行について（テーマ2）	1
第3 監査の内容と進め方	2
1 テーマ1について	2
2 テーマ2について	3
第4 外部監査対象期間	4
第5 監査対象部課	4
第6 外部監査の実施期間	5
第7 外部監査の補助者	5
第8 利害関係	5
第2章	6
監査結果	6
第1 テーマ1のうち普通財産について（細目①）	6
第2 テーマ1のうち法定公共物について（細目②）	6
第3 テーマ1のうち法定外公共物について（細目③）	6
第4 テーマ2 消滅時効をめぐる債権管理について	9
1 公債権	9
2 私債権	9
第3章	11
監査報告（その1）	11

第1	テーマ1のうち普通財産について（細目①）	11
第2	テーマ1のうち法定公共物について（細目②）	12
第4章		13
監査報告（その2）	テーマ1のうち法定外公共物について（細目③）	13
第1	八王子市における法定外公共物一括譲与の実際	13
1	制度の建前	13
2	東京都の説明会と八王子市の政策会議	13
3	八王子市公共物管理条例に定める公共物管理台帳	13
4	台帳がわりの「譲与申請に用いる図書（図面）」について	15
5	譲与申請時期について	16
6	譲与を受けた物件数と機能の有無	16
7	建物が建っている土地	23
8	一括譲与を受けて八王子市が行ったこと	25
9	議会	26
10	畦畔（二線引畦畔）の譲与について	28
第3	国有財産たる道路敷、廃道敷の譲与	29
1	道路法90条2項及び94条2項による譲与	29
2	八王子市道の一括路線廃止と一括路線（再）認定	29
第4	一括譲与を受けた物件の管理上の問題	32
1	八王子市公共物管理条例について	32
2	取得時効について	35
3	その他の問題	41
第5章		46
監査報告（その3）	テーマ2について	46
第1	公債権	46
1	公債権についての調査	46
2	検討	53

第2  私債権.....	54
【私債権についての照会と回答】 .....	54
1  私債権についての照会 .....	54
2  回答内容 .....	54
【回答を受けての検討】 .....	62
1  時効期間について（債権の分類の問題を含む） .....	62
2  時効完成前の処理経過について .....	64
3  不納欠損処理について .....	65
4  私債権の管理のあり方について .....	66
第6章 .....	67
指摘と意見 .....	67
第1  土地管理 .....	67
1  一括譲与を受けた法定外公共物について（指摘） .....	67
2  公共物管理台帳（指摘） .....	67
3  一括譲与を受けた廃道敷について（意見） .....	67
4  機能なし物件の処理を検討する機関と時効取得審査機関の創設（意見） .....	68
第2  債権管理 .....	68
1  公債権（意見） .....	68
2  私債権 .....	69

## 第1章

### 第1 外部監査の種類

地方自治法第252条の37第1項に基づく包括外部監査

### 第2 特定の事件（監査テーマ）

1 八王子市における土地管理（公物を含む）についての条例等の定めと、私人による取得時効が問題となる占拠状況及びその対応に関する事務の執行について（テーマ1）

#### 細目

- ① 平成16年度に実施された包括外部監査において、普通財産たる市有土地上に構造物が設置されている事例等が指摘されていたが、そのような不法占拠事例に対し是正措置がなされているか（上記監査結果の報告を受けて、市が講じた措置が監査委員に通知されていると思われるので、当該通知で措置済みとされている事例は除く）。
- ② 道路法で管理されている八王子市道のうち敷地が八王子市有であるものなど法律により管理されている公物（行政財産）たる八王子市有の土地について、私人に占拠されている事例の有無と、事例があればその是正に向けた取組みについて。
- ③ 八王子市が平成14年4月に一括無償譲渡を受けたいわゆる法定外公共物（国有財産たる道路敷や水路敷など）のうちどの程度が機能を失っていたのか、すなわち私人に占拠されていたのか。

2 八王子市における債権管理についての条例等の定めと、消滅時効をめぐる事務の執行について（テーマ2）

### 第3 監査の内容と進め方

#### 1 テーマ1について

##### (1) 普通財産（細目①）

平成16年度実施の包括外部監査において指摘された、普通財産たる土地の上に構造物が設置されている（占拠されている）事例などにつき、是正措置がとられているか。措置がとられていない、あるいは措置をとったが是正に至っていないとすればどういう理由によるのかを各担当課から報告を受ける。

ただし、上記監査結果の報告を受けて、市が何らかの措置を講じたとしてその旨が監査委員に通知されているのであれば、当該措置済みの事例は除き、いまだ是正措置がとられていない箇所を報告、調査対象とする。

##### (2) 法律により管理されている八王子市所有の行政財産たる土地（細目②）

典型的には道路法により管理されている八王子市道の敷地を構成する八王子市所有土地や都市公園法等により管理されている八王子市所有土地における不法占拠事例とそれへの対策、対応につき各担当課からの報告を求める。

##### (3) 平成14年4月に国から一括無償譲渡を受けて八王子市所有となった旧法定外公共物たる八王子市所有の行政財産（細目③）

八王子市は、平成14年4月に、それまで法定外公共物とよばれていた国有財産たる道路敷や水路敷などの一括無償譲渡を受けた。法定外公共物という名の由来は、管理法がなかったからとされているが、八王子市は、一括譲渡を受ける時点で八王子市公共物管理条例を制定しているため、条例に基づく管理ができるようになった訳である。

ただ、法定外公共物を巡っては、所有は国、機能管理は市町村とされてきたことから、多くの市町村は積極的な管理をしないまま長年月が経過し、国から一括譲渡を受けた時点では、私人に占拠され、時効取得の主張をされてもおかしくない状況にあるものが少なからず存在していたものと思われる。そして、国からの一括譲渡の際の建前は、公物としての機能が生きているも

のを対象とする、というものであったのだが、機能の有無にかかわらず一括譲渡を受けたのが実態ではないかと思われる。

八王子市が一括譲渡を受けたもののうちどの程度が機能を失っていたのか、すなわち私人に占拠されていたのか調査する。

八王子市公共物管理条例には、市長は公共物の台帳を調整し、保管するとの規定があるので、当該台帳をもとに調査を進める。

## 2 テーマ2について

土地管理では取得時効による権利の喪失が問題となるが、時効には取得時効のほかに消滅時効があり、債権管理にはもっぱら消滅時効が関係する。

### (1) 公債権

地方自治体の債権の代表的なものは住民税であろうが、その不納欠損処理の大きな部分は消滅時効の完成というものであろう。地方税法18条は法定納期限後5年経過による消滅時効の完成を定めているが、この5年という、考えてみれば相当の長期間にわたって、自治体が権利を行使しない（時効中断がなされない）ということは、徴収側の自治体の事務処理体制に問題があるのか、それとももっぱら納税義務者側の問題なのか、具体的にはどういうことで時効中断がなされないままにそれだけの長期間が経過して不納欠損処理されるに至っているのかについて調査する。

### (2) 私債権

このところ地方自治体において、その債権管理、特に私債権の管理についての検討がされている例をよく耳にする。八王子市においても、滞納解消対策本部のもとで検討がなされ、平成25年2月に「私債権等管理マニュアル」がまとめられている（ここでいう「私債権等」は、いわゆる私債権のほか、公債権のうち強制徴収権が八王子市にないものも含んでいる）ので、その回収事務のあり様、特に時効の管理をめぐっての事務を調査する。

### (3) 作業

① 公債権は平成26年度決算の不納欠損額の中の、滞納繰越分たる市税のうち個人市民税を対象とする。

ただし1000件(人)単位の規模に及ぶと思われるので、できうる限りの件数の調査を行うものとする。

私債権は消滅時効完成を理由とする不納欠損処理事例の有無を担当課から報告してもらう(最新年度の例がなければ過年度のもの)。

② 私債権につき不納欠損処理事例のある担当課に時効期間経過までの時効中断処理の有無など徴収事務の内容の報告を求める。

## 第4 外部監査対象期間

自平成26年4月1日乃至平成27年3月31日

ただし、必要があると判断したときは平成25年度以前に遡る。

## 第5 監査対象部課

### 1 テーマ1 (細目①)

財務部管財課

### 2 テーマ1 (細目②)

まちなみ整備部公園課

### 3 テーマ1 (細目③)

道路交通部管理課

財産課

路政課

水循環部水環境整備課

### 4 テーマ2 公債権

税務部納税課

### 5 テーマ2 私債権



市民活動推進部協働推進課

税務部納税課（滞納解消対策本部）

財務部管財課

契約課

福祉部福祉政策課

医療保険部保険年金課

産業振興部産業政策課

農林課

まちなみ整備部住宅政策課

学校教育部教育支援課

## 第6 外部監査の実施期間

平成27年5月18日から平成27年11月11日まで

## 第7 外部監査の補助者

北村将郎	弁護士
西尾好記	弁護士
古屋尚樹	公認会計士
山崎明宏	弁護士
稲坂将成	弁護士

## 第8 利害関係

外部監査の対象とした事件につき、私は地方自治法第252条の29の規定による利害関係はない。

## 第2章

### 監査結果

#### 第1 テーマ1のうち普通財産について（細目①）

平成16年度包括外部監査で私人の占拠が指摘されていた財務部管財課所管の普通財産については、依然未処分のあるものの占拠はされていない（処分の見込みはたっていない）。

#### 第2 テーマ1のうち法定公共物について（細目②）

八王子市設置の都市公園において、宅地の一部として占拠されている事例及び畑の一部として耕作されている事例が報告された。前者については占拠解消に向けて交渉しているが、早晚原状回復措置を命ずることになる見込みである。後者については、耕作者の特定の段階である。

#### 第3 テーマ1のうち法定外公共物について（細目③）

- 1 機能がある法定外公共物（里道、水路）を市町村に譲与するという平成10年の閣議決定を受けて立法措置がされ、八王子市が平成14年4月1日付で一括無償譲与を受けた法定外公共物は1万1767本であり、譲与後の平成15年度と16年度に民間業者に現況調査委託をした成果品があったので（その一部が保管されているということで監査人に提供があった）、調査時間が許す範囲でその内容を調べたところ、一括譲与を受けた法定外公共物のうち30%以上は機能がなかった（一部機能なしを含めると40%以上は機能がなかった）というのが推測される数値であった。
- 2 八王子市は平成元年（と、一部地域は平成6年）に、旧道路法による認定路線と現行道路法による認定路線の全部を一括廃止し、平成元年当時の市の認定基準に沿う路線の一括再認定をした。これにより再認定されなかった路線のうち敷地

が国有地のものについては、法定外公共物と同じく平成14年4月1日付で道路法94条2項により一括無償譲与を受けたが、譲与を受けた廃道敷の数は1万1221本と、同日付で譲与を受けた法定外公共物の本数に匹敵する。

上記現況調査委託の範囲はこの廃道敷も含んでいたが、そもそも設定した監査テーマにはなかったため、今回の監査ではその成果内容の調査まではできなかったためであるが、機能なしの割合は法定外公共物のそれと同程度と思われたところ、上記現況調査時点の機能なし物件の数は、法定外公共物と廃道敷の両方を含めて8089本だったとの報告であり、譲与を受けた法定外公共物と廃道敷の合計2万2988本のうち35%が機能なしであったことになる。

平成14年度以降平成26年度までに売却した件数は1459件であるが（必ずしも1本の物件全部の処分ができた訳ではない）、平成15年以降も毎年追加の譲与を受け、あるいは譲与の取消しを行ってきており、また、平成14年の譲与時点と現時点とでは対象の把握の仕方が異なっているものもあるため、現時点での機能なし物件数が譲与時点からどう変化したのかは明らかにはできないものの、現時点でも優に6500本前後が機能なしという推測ができる。

- 3 法定外公共物のうちどの程度が私人に占拠されていたのかについては、まず、上記現況調査委託の成果品で（私人のものか否かは明確ではないが）建物が建っている物件数を調べて得られた数字が2141件中146件、6.8%であり、譲与を受けた本数1万1767本で同じ割合だとすると、800件という数字が得られる。

廃道敷についての数字も、法定外公共物の場合と同様と推測され、譲与を受けた廃道敷と法定外公共物の本数合計2万2988本の6.8%は1563本という数字を得られる。

占拠が東京都などの地方公共団体（八王子市も含む）によるものもあるとはいえ、やはり私人による占拠がほとんどであると推測できるであろう。

- 4 機能のない法定外公共物は、当時国が明示していた譲与対象ではないところ、何ら調査せずに譲与を受けた結果、上記のとおり今日においても6500本前後

は機能がないままになっているものと思われる。機能がないことと占拠されているということは必ずしも同義ではないのかもしれないが、少なくとも道路については、機能がないというのは道路形状が見られないということであり、それは、（主に私人に）占拠されていると同義であろう。

いずれにしても、八王子市公有財産規則に違反した財産の取得態様であり、今日においても取得目的（道路、水路）に適う利用ができない土地を大量に抱えているというのが現状である。

- 5 譲与を受けた時点で機能のない道路は、その後の機能回復がなされていない限り、八王子市公共物管理条例の対象たる公共物とは考えられず、普通財産に位置づけられるべきであるが、すべてが管理条例の対象であるとして運用されている。

また、機能がない水路の敷地は、道路形状があるものは水路管理部門から道路管理部門に財産所管を移し、管理すべきであるが、譲与を受けた際の財産区分（道路、水路）で財産所管を区分けしたままになっている。

- 6 八王子市公共物管理条例第3条第2項に定める台帳については、公共物たる道路や水路のそれぞれの機能や特性に対応して作成すべき台帳内容（図面と帳票）を明確に定め、それに沿って調製されるべきであるところ、条例制定時に、当面は譲与申請に用いる図書（図面）をもって台帳とするとの決定がなされて以降、いまだに条例ないし施行規則で調製すべき台帳の内容について定められていない。管理部門においては、個別の道路や水路についての帳票は作成されていないし、台帳づくりの一環としての境界確定作業も市の事業としては実施されていない。つまり、市が設置し維持していくこととなった公共物の管理態様、管理水準としては、一括譲与を受ける前の国有行政財産の機能管理を行っていた当時と変わっていない。

## 第4 テーマ2 消滅時効をめぐる債権管理について

### 1 公債権

公債権は平成26年度決算の不納欠損額の中の、滞納繰越分たる市税のうち個人市民税を対象とした。ただし1000件（人）単位の規模に及ぶすべてを調査することはできないので、100件（人）を無作為に抽出し調査を行った。

調査結果によると、時効完成前の処理経過として、まず、督促がなされ、その後、催告状の送付がなされていた。書面発送の頻度については、事例によって大きく異なる。催告を1度しか発送していない例もあるが、30回以上発送している例も多くみられた。

臨戸訪問については、調査対象の半数程度の事例で行われている。回数としては、1回から多い事例で5回を超える事例もあった。

預金調査・差押予告については、多数の事例において行われており、多数回の調査、差押予告がなされているケースもあった。これに対して、実際に差押えを実現しているケースは少数であった。

### 2 私債権

八王子市においていわゆる私債権と分類されている債権の消滅時効による債権の消滅を理由とする不納欠損処理について、私債権を所管する各課に対して照会をし、回答してきた内容について調査、検討を行った。

まず、各債権の消滅時効期間の把握について、正しく把握されている債権が多数であったが、私債権と（非強制徴収）公債権の分類の問題も含め、消滅時効期間の把握に疑問なしとしない例がいくつかみられた。

時効完成前の日常的な債権管理について、督促状送付や催告（文書、電話、臨戸訪問等）を各所管課は行っているようである。これに対して、裁判所を利用した処理を行った旨の回答はなく、課によっては合計2600万円以上が消滅時効にかかってしまっているなど、多くの債権が裁判所を利用した回収（ないし時効中断）がなされないまま、消滅時効期間を経過してしまっていた。

不納欠損処理については、平成21年に実施された包括外部監査の指摘を受けた課も含め、消滅時効期間が経過したものの時効の援用がなされない債権について不納欠損処理はされていない。そして、多くの課は、時効期間が経過した債権について、時効の援用を促すことは憚られるので行わないが、債権放棄のための議会の議決を得る動きもしていないなど、不納欠損処理ができずに未収債権が累積していることが明らかになった。

## 第3章

### 監査報告（その1）

#### 第1 テーマ1のうち普通財産について（細目①）

1 平成16年度に実施された包括外部監査において、普通財産たる市有土地上に構造物が設置されている事例等が指摘されていたが、そのような不法占拠事例に対し是正措置がなされているか（市が講じた措置が既に監査委員に通知されている事例は除く）報告を求めたところ、財務部管財課から回答があった（いずれも不法占拠されている土地ではなかった）。その中で、テーマ1のうちの法定外公共物等に隣接している土地が2か所あった。

##### （1）元本郷町3丁目440番4の土地

もともと管財課所管の土地の一部を分筆し（440番13）、売却した残りの土地である。

公図を見ると、この一連の土地はいわゆる二線引畦畔だと思われ、平成14年4月1日に市が一括無償譲与を受けており、現況は民間の駐車場の一部として一体舗装されている。売却ないし交換による解決に向けた動きはあるが、解決の見通しは全くついていないというのが現状である。

##### （2）絹ヶ丘2丁目（旧打越町猿丸）749番15の土地

旧土地台帳によれば、地目が畑で由井村打越の所有だったものが、原野に地目変更され、昭和34年に八王子市が所有権保存登記をして今日に至っている。

現況は隣接する赤道の法（のり）面のような形態で、坂になっており、かなりの高低差があって、そのような現況のままでは単独利用は困難で、売却の見込みはない。

子供などが入り込んで怪我をするなど何らかの事故が起これば管理責任を問われることは必至なので、その対策が必要である。

## 第2 テーマ1のうち法定公共物について（細目②）

1 道路法で管理されている八王子市道のうち敷地が八王子市有であるものなど法律で管理されている公物（行政財産）たる八王子市有の土地について、私人に占拠されている事例の有無と、事例があればその是正に向けた取組みについての報告を求めたところ、

- （1）道路法で管理している道路についての報告事例はなかった。
- （2）八王子市には河川法を準用している河川はないとのことであった。
- （3）下水道法で管理している土地についても報告事例はなかった。

2 まちなみ整備部公園課から、高尾台緑地について2件の報告があった。

### （1）高尾台緑地（その1）

宅地の一部として占有されている。

占拠者所有名義土地は平成3年7月10日売買取得と登記されており、占拠地を同時期に占有開始したとすると、既に24年が経過しており、長期取得時効期間（20年）も過ぎているため時効取得の主張をされるおそれがある。

早期に土地の返還に向けた処理にとりかかるべき事案である。

### （2）高尾台緑地（その2）

上記占拠されている土地のすぐ近くで不法耕作されている土地がある（近接の畑が公園境界を越境している）が、耕作者の特定ができていない、との報告であった。

当該近接畑の所有者は登記で判明しているので、所有者が耕作していれば所有者に、そうでなければ耕作させている者を所有者から聞いてその者に、行為の中止、土地の返還を求めることになるし、不法耕作を認めないのであれば、境界石もあることから、当該不法耕作部分と近接畑との境界をあらためて確認・認識させ、越境（耕作）できないようにする柵を設ける等、何らかの策を施すことが必要である。



## 第4章

### 監査報告（その2） テーマ1のうち法定外公共物について（細目③）

#### 第1 八王子市における法定外公共物一括譲与の実際

##### 1 制度の建前

地方分権にともなう法定外公共物の市町村への一括譲与は、機能が生きているものを譲与する制度として組み立てられており、機関委任事務制度の廃止のもと、機能が生きている法定外公共物を、今後は市町村が設置の主体として、公共性の有無、設置の必要の有無を判断し、申請をして譲与を受ける、という建前になっていた。

##### 2 東京都の説明会と八王子市の政策会議

法定外公共物については、その財産管理を、いわゆる機関委任事務制度のもとで、国土交通省（旧建設省）所管国有財産部局長たる都道府県知事が処理するものとされていた。

東京都は、譲与事務について平成12年早々に特別区、市町村の担当者への説明会を開いた。

この説明会を受けて八王子市では、平成12年5月2日に「第3回八王子市政策会議」を開いた。

建設部建設総務課から「現時点での機能の有無には原則かかわらず・・・財産譲与を受ける方向でよいかの方針決定をおおぐものです」と提議された政策会議は、即日、「提案どおりとする」との結論を出した。

そして、担当部課では譲与申請事務作業にとりかかった。

##### 3 八王子市公共物管理条例に定める公共物管理台帳

八王子市は平成14年4月1日付の契約で旧法定外公共物の一括譲与を受けたのだが、これに先立ち、その管理のために、平成13年末に八王子市公共物管

理条例を制定した。同条例3条2項は、「市長は、公共物の台帳を調整し、これを保管する。」と定めている。

平成13年11月（日付は記載がない）の「八王子市公共物管理条例議案骨子の意志決定について」と題する決裁文書には、当時東京都から示されたと思われる「八王子市公共物管理条例（案）」が綴られているが、その3条には上記台帳調整の規定はなかったところ、同月19日付起案の「八王子市公共物管理条例の設定について」と題する決裁文書に綴られている第149号議案、すなわち八王子市公共物管理条例案の3条には、

2項 市長は、公共物の台帳を調整し、これを保管する。

との条項が加わっている。

ただし、この条項について上記決裁文書には、

通常、公共物は、台帳を調整し、管理することとなるため、この旨規定した

との記載に加え、

当面は、譲与申請に用いる図書（図面）を台帳とし、将来的には、境界確定、測量等を行い、管理を行うものである。

とあり、条例規定とほうらはらに、制定の当初から、本来の意味での台帳作成は「当面は」しないことにしていた。条例にはもちろん、施行規則にも、台帳のひな型や書式等はつけられていない。

八王子市のホームページには、道路法上の道路台帳や公共下水道台帳の閲覧場所の案内は掲載されているが、公共物管理条例により管理している道路や水路の台帳閲覧についての案内はない。

当監査人は、（以下に述べる）台帳がわりとするという「譲与申請に用いる図書（図面）」をもとに作業を進めることにした。

#### 4 台帳がわりの「譲与申請に用いる図書（図面）」について

一括譲与事務はこれまでにない特別に簡便な手続きで行われることになっており、その内容は、平成12年1月24日付財務省通知「国有財産特別措置法第5条第1項第5号の規定により普通財産を譲与する場合の手続について」や、大蔵省・建設省の「ガイドライン」によって、譲与申請書には「国有財産一覧表」と「国有財産特定図面」を添付することとされ、国有財産特定図面は、いわゆる公図（などの図面）に、道路は赤、河川は青、市町村道路敷は黄、下水道敷は緑、その他の敷地は茶に着色するとの指示内容が書かれている。

上記平成12年5月2日第3回八王子市政策会議においてはその作業内容も説明されているが、八王子市の資産税課が調整している課税用地図（法務局、いわゆる登記所で閲覧の用に供している公図と同様のもの。登記所の証明文は「地図に準ずる図面」とされる。）を用い、法定・法定外公共物を特定し、上記財務省通知のとおり区分・着色して国有財産特定図面を作成することにしており、決裁文書に記された課税用地図の枚数は3400枚とされていて、作業量の大きさを想像させる。

作業は、従前課税部門が（事務資料として）保管しており、現在は道路交通部にて保管し、ときに事務資料として利用している古い「切地図」などと呼ばれる図面の着色区分を参考にしつつなされた。そうして着色等を施した公図をコンピューターに取り込み、データ化してプリントアウトしたものをもって譲与申請の添付図面である「国有財産特定図面」とした。

添付した国有財産特定図面の枚数は不明である。

これら国有財産一覧表（合計472枚）と国有財産特定図面を添付して、平成14年3月4日付で財務大臣あてに法定外公共物の譲与申請を行い、同年4月1日付で国との間の5分冊に及ぶ分厚い契約書が作成された。

なお、この契約については、譲与申請の漏れがあったとか（追加申請）、都道区域内にあるもので八王子市が譲与を受けべきものではなかった（申請撤回）

などの理由で、今日に至るまで毎年（年によっては複数回）契約変更がなされてきている。

## 5 譲与申請時期について

法定外公共物の譲与申請は、譲与期限5年（平成12年4月1日～平成17年3月31日）のうちになされる必要があり、八王子市は、「現時点での機能の有無には原則かかわらず」譲与を受ける方針を早々に決定した。そして、機能の有無の調査は行わずに大急ぎで申請書類の作成作業を進め、平成14年4月1日付で膨大な数の法定外公共物の譲与を受けた。

## 6 譲与を受けた物件数と機能の有無

5分冊の譲与契約書のそれぞれに添付されている国有財産一覧表は、上述のとおり472枚に及ぶ。そこに記載されている全物件数を町名別に、また道路・水路別に数えてまとめたのが別表1である。

道路は3179本、水路は8588本、合計で実に1万1767本に及んでいる。もちろんこれは、機能の有無にかかわらず譲与を受けるとの方針決定のもとに事務処理がされた結果である。

別表 1

町名	道	畦畔	水	畦畔	合計 (道+水)	合計 (畦畔)
横山町	1		0		1	0
追分町	9		0		9	0
千人町	9		8	4	17	4
日吉町	2		0		2	0
元本郷町	45	1	75	30	120	31
本郷町	1		0		1	0
大横町	2		3	2	5	2
本町	5		0		5	0
元横山町	22		32	2	54	2
田町	1		4		5	0
新町	3		4		7	0
明神町	18	1	115	48	133	49
子安町	90		88	39	178	39
旭町	16		4		20	0
三崎町	3		0		3	0
中町	3		0		3	0
寺町	3		0		3	0
万町	10		0		10	0
上野町	13		0		13	0
天神町	3		0		3	0
南新町	2		0		2	0
小門町	34		0		34	0

町名	道	畦畔	水	畦畔	合計 (道+水)	合計 (畦畔)
台町	62		41		103	0
中野町	3		16	2	19	2
暁町	4		75	4	79	4
中野山王	1		165		166	0
中野上町	18		153	5	171	5
大和田町	24	1	135	2	159	3
富士見町	2		0		2	0
緑町	35	3	12	4	47	7
東浅川町	56	4	21	6	77	10
初沢町	24	1	63	19	87	20
高尾町	130	92	173	69	303	161
南浅川町	465	434	374	221	839	655
西浅川町	16		31		47	0
裏高尾町	83	18	442	120	525	138
廿里町	11		8		19	0
下柚木	63	5	137	14	200	19
上柚木	95	5	155	5	250	10
中山	7		80	3	87	3
鑓水	28	5	108	2	136	7
越野	26		1		27	0
南陽台	1		0		1	0
堀之内	30	2	94	19	124	21

町名	道	畦畔	水	畦畔	合計 (道+水)	合計 (畦畔)
東中野	9		134	2	143	2
大塚	9		112	10	121	10
並木町	18		0		18	0
散田町	50	2	26	5	76	7
山田町	23		19	9	42	9
めじろ台	8		0		8	0
長房町	69	2	70		139	2
城山手	0		9		9	0
狭間町	16	3	8		24	3
櫛田町	23	1	36	2	59	3
館町	194	33	242	102	436	135
寺田町	69		161	62	230	62
大船町	83		126	27	209	27
大楽寺町	18	1	22	4	40	5
上壺分方町	34		62	5	96	5
諏訪町	4		2		6	0
四谷町	2		7		9	0
叶谷町	16		80	6	96	6
泉町	23	7	61	9	84	16
横川町	3		82	4	85	4
式分方町	44		29	8	73	8
川町	61	5	85	11	146	16

町名	道	畦畔	水	畦畔	合計 (道+水)	合計 (畦畔)
元八王子町 1 丁目, 2 丁目	69	7	109	43	178	50
元八王子町 3 丁目	23	2	88	16	111	18
下恩方町	31	2	125		156	2
上恩方町	49	1	287	2	336	3
西寺方町	23	2	92	7	115	9
小津町	20		120	6	140	6
川口町	19		241	1	260	1
上川町	41		349	7	390	7
犬目町	10		119		129	0
檜原町	13	1	49	7	62	8
美山町	8	1	201	1	209	2
尾崎町	6		13		19	0
左入町	21		72		93	0
滝山町	27		102	2	129	2
梅坪町	5		48	1	53	1
谷野町	10		164	3	174	3
丹木町	9		69		78	0
加住町	15	5	76		91	5
宮下町	4	1	90		94	1
戸吹町	41	1	153		194	1
高月町	49		207	5	256	5
小比企町	138	92	381	193	519	285



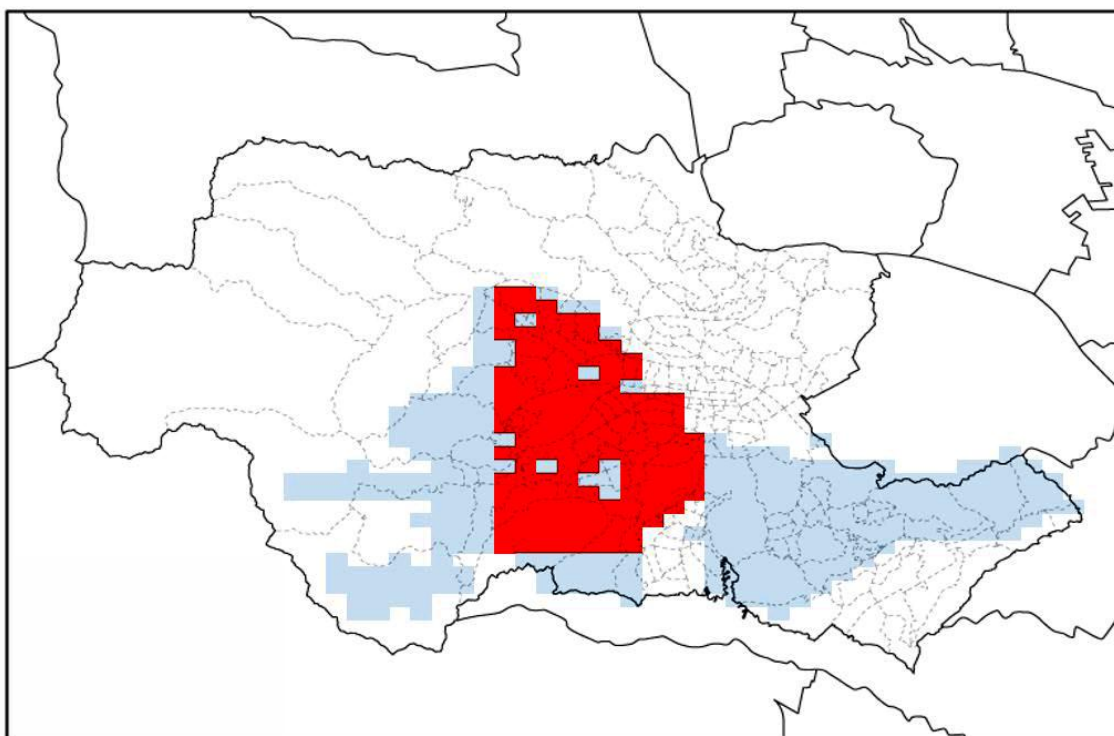
町名	道	畦畔	水	畦畔	合計 (道+水)	合計 (畦畔)
片倉町	67	1	459	60	526	61
宇津貫町	110	3	361	149	471	152
北野町	13		17	9	30	9
打越町	16	8	92	6	108	14
長沼町	25	1	190	30	215	31
絹ヶ丘	11		3		14	0
石川町	3		116	4	119	4
宇津木町	7		51	3	58	3
平町	0		28	6	28	6
小宮町	29	3	64	14	93	17
大谷町	12		62	9	74	9
合計	3179	757	8588	1470	11767	2227

譲与を受けた翌年の平成15年度と16年度にわたり、譲与対象物件の機能の有無について民間企業に調査委託をしており、その成果品が当時の道路管理部門と水路管理部門に1セットずつ納品されていた。

ただし、当監査人にとってこの貴重な資料（以下、「アリナシ図面」という。）は、今日では道路管理部門では保管されておらず、平成22年に新設された水循環部にかろうじて保存されてはいるが、それも納品された成果品の全部ではないということであった。

当監査人と補助者は、残っていたアリナシ図面についてそこに記されている道路、水路の数と「ナシ」とされている箇所の数とを数えた。別紙図面の赤色部分が我々の数えたアリナシ図面のエリアであり（八王子市の中心部分をかなりの程度カバーしている）、青色部分は外に残っていたアリナシ図面のエリアである。

別紙図面



数えた結果は、

	ア リ	一部ナシ	ナ シ	計
里 道	468	65	286	819
水 路	791	110	421	1,322
計	1,259	175	707	2,141

注：図面で「不能」と記されている13本を除く。

というもので、

里道の「ナシ」の割合は35%、一部ナシも含めると43%、

水路の「ナシ」の割合は32%、一部ナシも含めると40%

全体の「ナシ」の割合は33%、一部ナシも含めると41%

となる。

これからすると、アリナシ図面のすべてが保管されていた訳ではないが、一括譲与を受けた時点で、全物件のうち30%以上は全部機能がなく、一部機能なしも含めると40%程度だったであろうと推測することができ、その割合の数字は現時点でもそうは変わっていないものと考えられる。

## 7 建物が建っている土地

アリナシ図面は平成15、16年度の民間調査委託の成果品（紙ベースで残っていたものはその一部であることは前述のとおり）であって、そこに書かれている「ナシ」というのがどういう状況を意味しているのかについては、今となっては正確には分からない。

というのは、譲与を受けた対象が道路のみならず水路があり、これに「畦畔」も加わっているからである（畦畔が譲与対象になっていることについては後述する）。

道路の場合は、「ナシ」とは現況が道路形状をとどめていないということで、それは、家が建っていたり、宅地の一部として取り込まれていたり、駐車場と一体として舗装されていたりということであり、要するに誰かに占拠されているということと同義であろう、ということと言える。当監査のテーマを「一

括無償譲与を受けた法定外公共物のうちどの程度が機能を失っていたのか、すなわち私人に占拠されていたのか」としたのはそういう考えに基づいてのものである（し、私人以外が占拠（占有）している事態は考えていなかった）。

しかし、水路の場合もともと水面・水流をともなう土地であるが故に、市街化・宅地化が進むにつれて暗渠化されたりして、表面上は通路形状をしているものも、水路としての機能はないということで「ナシ」とされたのかもしれないし、「ナシ」をもって必ずしも占拠されていると同義とはいえないことになる（しかも、占拠者は私人だけではないことは、「アリナシ図面」を見てよく分かった）。

いずれにしても、念のため当監査人と補助者は、上記別紙図面で示した範囲のアリナシ図面で、譲与対象物件上に建物が建っていると見て取れる物件数、すなわち占拠されている物件数を数えた。その結果は、

	建物が建っている物件	
		うち、機能「ナシ」の物件
里道	87	52
水路	59	67
計	146	119

というもので、里道の場合に機能「ナシ」とされているものよりも建物が建っているところの方が多いのは、アリナシ図面で一部につき機能ナシと記載されているものは機能「ナシ」に数えていないためである。

少なくともこれら物件は、占拠されていることが図面上明らかであり、その占拠者からは、私人であれば時効取得を主張されることが当然に考えられ、しかも、現況調査時点から既に10年以上経過している今日においてはなおさらである。

公物のはずの市有財産が、国から譲与を受けた時点で高率で（30%以上）その機能がなく、中には私人等に占拠され続けてきていることが明らかなものが相当数あるという実情である。

## 8 一括譲与を受けて八王子市が行ったこと

八王子市が一括譲与を受けたのちに上記平成15、16年度の調査委託で譲与を受けた物件の現況調査をしたことは、本来ならば順序が逆であって、まずこの調査をして、その上で機能のあるものについて譲与申請をするというのが、国が（建前上）要請するところであった。

実際のところ、八王子市は、アリナシ図面の調査委託に先立ち、一括譲与を受けた平成14年から、譲与を受けた土地の売却にとりかかっている。町会にチラシを配布するなどして、有利な価格での売却をピーアールしたところ、多くの反響があり、平成14年度は269件（処分筆数はもっと多い）の処分となった。これは、八王子市公共物管理条例の審議にあたった平成13年12月7日の八王子市議会都市建設委員会において、

「払い下げの件数でございますが、12年度決算では件数で47件、面積的には5,080.27平方メートル、売却の金額にしまして1億3,871万2,440円ということになってございます。」

と答弁された数字と比較すると、件数にして5倍以上である。

続く平成15年度は276件の売却ができたが、平成16年度は173件と低価格ピーアールの効果はかなり低下し、問い合わせがあっても現地調査の結果機能があると判断されて用途廃止できない物件であったり、払下げを働きかけても購入資金がないと返答されるなどなかなか売却実現に至らないということで、売却推進事業とも言える期間は実質3年で終結した。

この際問い合わせや申し込み案件、役所からの訪問・買取打診案件のうち処分に至らなかったものについての記録は、道路交通部財産課に膨大な数の「市有財産処理 相談カード」、「市有財産処理 売却個別PR訪問調査表」が町名別に綴られて保管されている。

なお、売却自体は毎年行われていて、その数は、

平成17年度	88件
18	114件

19	89件
20	80件
21	58件
22	66件
23	79件
24	49件
25	71件
26	47件

という実績報告を受けた。平成14年度からの合計は1459件、最近10年の平均は年74件となるが、最近5年の平均は年62件という計算になる。

## 9 議会

上記平成13年12月7日の八王子市議会都市建設委員会での払い下げ件数についての答弁は、「これは赤道だけでございます」と続いているが、文脈からすると、国有地を敷地としていた八王子市道の廃止（路線廃止ないし区域変更による道路区域からの削除）により廃道敷となった土地を道路法94条2項で八王子市が国から無償譲与を受け、売却したという数字だと思われる。さらに答弁は、「水路は、今、財務省のものですから、市の方には入ってございません。」と続いている。譲与を受けて市のものになれば、払下げ収入は市のものになる訳である。

これに対して、委員から、

「国の財産で、都の管理で、事務的なものは市の方でやっているということで、はっきり言って三連ちゃんの不思議なあれなのかなと。それを譲与していただくということになれば、これは進んで払い下げをしていくということの一つの目的というか、それだけいただいているんですから、いただただけで、そのままいいということではなくて、進んで何かを行動していかななくてはならないと思うんですけど」

との発言がされている。

これに続けて、その払下げの方式につき、委員から、

「今までの形でいくと、地主さんが自分の直近のところを測量をして、それで払い下げ申請をしていくという形ですね。それが個々に来て、それが集まってきたという金額になっているんですけど、赤道だとか水路というのは、線なんですね。要するに、必ず線であるわけですね。線の中を、要するに個々じゃなくて、線としてとらえるという手法を考えられたらどうですかということ、この間、提案したんですが、そこらはどうなんですか」

という質問がされている。

市が払下げの促進をしていくというのであれば、法定外公共物の特徴として多くが幅が半間（約90センチ）程度の長狭物に、個々の宅地が接している事例が多いと考えられる以上は、個々の宅地所有者からの払下げ申請を待ってその部分だけ個々に処理するのではなく、線としてとらえた道路・水路に接する複数の（宅地所有）者全員に一挙に払下げをするのが実現するのならば、行政にとって効率的であることは言うまでもない。当然、行政からの働きかけが必要とされるし、処分にあたっては、例えば境界確定に伴う測量費用は行政側が負担するなどの促進策も考えることになるであろう。

この質問者は、

「善意の占有なんですね。占有がわかっている人はいいいですよ。道路なんかになったときに、相当あるんですね、善意の占有というのが。要するに、わからなくて使っている。この前、代表質疑で質問したときには、広報を出して、そのときに言ってもらおうと言いますが、これは自分から言ってくる人は絶対いないですよ。自分が借りているかどうかというのがわかっていないんです。その中にあるないというのが、非常に難しいところがあって、境のどこなんか、例えば畦畔の問題があるんですね。先ほど畦畔の話をしていましたけど、畦畔のところへ侵害しているというのはいっぱいあるんですよ。そこらを、占有しているんだよということを知らしめていく方法を、今までは本人からの申請だ

けなんです、行政側からの働きかけをするということにはできないんですかね。」

と続けている。

法定外公共物の（不法）占拠が多いということを十分に踏まえた上での発言であり、払下げによるにしろ、除却の実現によるにしろ、当面の貸付という形にするにしろ、事態の解消の方策を探るためには、行政の方から占拠者に積極的に働きかけてまず事実を覚知させることが必要であることは言うを待たないであろう。

## 10 畦畔（二線引畦畔）の譲与について

上記の質問に出てくる「畦畔」については、都市建設委員会冒頭で、「国から道路あるいは水路を無償で譲与されるということですね。これは、例えば田んぼの畦畔とか、農業用水とか、そういうものがすべて含まれているのかどうか。その辺はどうなのでしょう。」という質問がされ、これに対して市は、

「今回の譲与につきましては、財務省財産である畦畔等は今回の譲与の中には含まれておりません。今回の譲与を申請する財産は、国土交通省の道路、水路財産でございます。」

と答弁している。

この市の答弁にあるとおり、一般に国有畦畔は財務省所管の普通財産として認識されており、関東財務局のホームページでも、道路、水路（法定外公共物）と畦畔とを区別して記載している。

しかし、先に掲げた元本郷町三丁目の国有財産一覧表を見れば分かるとおり、「種類（現況）」は水路、里道とされながら、「公図」上は畦畔とされているものが非常に多い。一括譲与申請においては、畦畔であっても、里道の法（のり）敷、水路の土揚（どあげ）敷などと解釈し、里道あるいは水路として国有財産一覧表に記載し、譲与を受けたというのが実体である。



### 第3 国有財産たる道路敷、廃道敷の譲与

#### 1 道路法90条2項及び94条2項による譲与

これまでに述べた法定外公共物の一括譲与と同じ平成14年4月1日付で、八王子市は、道路法90条2項及び94条2項により、国から道路敷たる国有財産及び道路敷だった国有財産の大量譲与を受けた。

法定外公共物の一括譲与とあわせて、同時期に、簡便な手続きで（要するに、法定外公共物の場合と同じ手法で）八王子市道の敷地を構成している国有財産（多くはいわゆる赤道で、道路法施行法5条によって八王子市に貸し付けているとみなされていた国の普通財産）を譲与することとされた（平成11年7月16日付蔵理第2592号「法定外公共物に係る国有財産の取扱いについて」の「6（1）法定公共物に係る国有財産の譲与について」）。これによって、道路管理者とその敷地の所有者が同じ者ということになった。

これに加えて、（他の市町村は分からないが）八王子市は、道路法94条2項により廃道敷たる国有地の一括譲与も受けた。

これら一括譲与により八王子市が譲与を受けた土地は、平成13年11月19日起案の「八王子市公共物管理条例設定について」と題する決裁文書に、法定外公共物91万平方メートル、法定公共物185万6400平方メートル、不用物件（廃道敷）327万6000平方メートルとされている。

なお、その後も今日に至るまで追加譲与を受けてきている。

#### 2 八王子市道の一括路線廃止と一括路線（再）認定

平成元年3月27日に八王子市は、市道路線の一括廃止と一括（再）認定を行った。

道路法94条2項による一括譲与の契約書に添付された「国有財産一覧表」に記載されている本数を町名別にまとめたものが別表2である。総本数は1万1221本に及んでおり、同時期に一括譲与を受けた法定外公共物総本数1万1767本（別表1）より少し少ないが、上記決裁文書の数字によれば、その面積は廃道敷の方が大きく、法定外公共物の3倍以上とされている。

別表 2

町名	数	町名	数	町名	数
万町	7	東浅川町	41	長房町	111
台町 1 丁目	1	初沢町	15	城山手 1 丁目	1
緑町	2	高尾町	96	城山手 2 丁目	9
中野町	52	南浅川町	195	狭間町	32
暁町 1 丁目	20	西浅川町	17	櫛田町	41
暁町 2 丁目	38	裏高尾町	306	館町	210
暁町 3 丁目	29	廿里町	1	寺田町	149
中野山王 1 丁目	21	下柚木	235	大船町	132
中野山王 2 丁目	46	上柚木	228	大楽寺町	60
中野山王 3 丁目	31	中山	146	上老分方町	67
中野上町 1 丁目	2	鎌水町	182	諏訪町	40
中野上町 2 丁目	13	越野	50	四谷町	42
中野上町 3 丁目	18	別所 2 丁目	19	叶谷町	25
中野上町 4 丁目	34	南陽台 2 丁目	1	泉町	34
中野上町 5 丁目	29	堀之内	248	横川町	118
大和田町 1 丁目	15	東中野	197	式分方町	90
大和田町 2 丁目	0	大塚	165	川町	131
大和田町 3 丁目	13	並木町	12	元八王子町 1 丁目	76
大和田町 4 丁目	0	散田町 2 丁目	12	元八王子町 2 丁目	145
大和田町 5 丁目	7	散田町 3 丁目	7	元八王子町 3 丁目	177
大和田町 6 丁目	12	散田町 4 丁目	4	下恩方町	379
大和田町 7 丁目	22	散田町 5 丁目	5	上恩方町	623
緑町	148	山田町	25	西寺方町	177

町名	数	町名	数
小津町	272	北野町	31
川口町	578	打越町	137
上川町	632	長沼町	106
犬目町	202	絹ヶ丘1丁目	12
檜原町	167	絹ヶ丘2丁目	4
美山町	406	絹ヶ丘3丁目	11
尾崎町	35	石川町	234
左入町	23	宇津木町	167
滝山町1丁目	82	平町	32
滝山町2丁目	55	小宮町	66
梅坪町	54	大谷町	165
谷野町	167	丸山町	3
丹木町1丁目	35		
丹木町2丁目	47	合 計	11221
丹木町3丁目	28		
加住町1丁目	72		
加住町2丁目	51		
宮下町	173		
戸吹町	258		
高月町	144		
小比企町	316		
片倉町	431		
宇津貫町	389		

## 第4 一括譲与を受けた物件の管理上の問題

### 1 八王子市公共物管理条例について

#### (1) 制定の目的

八王子市公共物管理条例(平成13年12月17日条例第74号 以下、「管理条例」という。)が、八王子市が法定外公共物を平成14年4月1日付で一括譲与を受けるに先立ち、譲与後の道路、水路の管理のために制定されたことは明らかである。

平成13年11月(日付は記載がない)に起案された「八王子市公共物管理条例議案骨子の意志決定について」と題する決裁文書にも、

「今回の公共物管理条例制定は、公共物(普通河川、認定外公道)の適正な管理を遂行するため法的整備を行うものである。

内容 「地方分権一括法」の施行に伴い国有財産(水路、里道)が譲与され、この財産の適正な管理を行うための法的整備を行うもの。」

と書かれている。そして、第3で述べた旧国有廃道敷で八王子市が道路法94条2項により一括譲与を受けたものについては一切言及がない。

#### (2) 管理条例の対象たる道路

管理条例は、その第2条1項で、対象とする公共物を

- ① 市有土地における道路法を適用しない道路
- ② 市有土地における河川法を適用又は準用しない河川
- ③ 市有土地における湖沼、ため池、水路、溝きよその他の水流、水面又は土地(前2号に掲げるものを除く。)
- ④ 市の所有に属し、前3号に附属する工作物、物件又は施設と定義している。

上記道路法94条2項によって一括譲与を受けた旧国有道路敷が、仮に道路形状を残して、實際上通行もされているという場合に、この管理条例の対象たる道路と解されるか。

里道（旧法定外公共物）の場合は、そもそも道路の用に供されている国の行政財産だったものを、引き続き市町村が同じ用に供するという事で譲与を受けたものであり、管理条例制定のそもそもの理由となっているところ、路線廃止後の旧道路敷は、当然には管理条例の対象とはならず、対象とするには、八王子市が、市が公共の用に供する道路とするとの明確な意思決定とその表明（決定と公示）が必要であると考えられる。

### （3）一括譲与を受けた時点で機能を喪失していたもの

管理条例が、一括譲与を受けた旧法定外公共物のみならず、一括譲与を受けた旧廃道敷にも適用があると考えた場合、この考え方は、条例制定（施行）の時点で現に道路や水路としての外的形状があり、かつ、それぞれの機能を有している市有地が対象だということになるだろう。そして、一括譲与を受けた旧法定外公共物にしろ旧廃道敷にしろ、かなりの高率で外形、機能を喪失していたのであり、それらの土地には当然管理条例は適用されないということになる。だとすると、一括譲与を受けた膨大な土地のうち、管理条例の対象たる道路や通路はどれなのか、対象とならない土地（すなわち八王子市の普通財産）はどれなのか、当然明らかにされなければならない。

一括譲与を受ける時点では、機能の有無の判定に関しては市町村の判断を国は最大限尊重するとされた。八王子市の場合、一括譲与を受けた時点での土地の実際にかかわらず、国に対しては機能あり、ないしはその回復の可能性ありとして一括譲与を受けたのであり、である以上は、一括譲与を受けた土地はすべて公物、行政財産であり、管理条例の適用対象である、という見解をとることになるのであろうか。

仮に八王子市が、一括譲与を受けた土地はすべて管理条例の適用対象だとの見解をとるのであれば（実際そうだと思う。少なくとも道路交通部、

水循環部の見解はそうである)、譲与を受けた時点で機能を有していなかったものが譲与後14年を経てなお機能を持たない以上は、それらについて、管理条例18条の用途廃止の措置が必要となる。

#### (4) 水路敷について

八王子市が法定外公共物として一括譲与を受けた里道、水路の本数は、里道が3179本、水路が8588本と(別表1)、水路が2倍以上であるが、里道についてはかなりのものが市町村道として道路認定を受けており、その認定をわざわざ外して道路法94条2項により譲与を受けた本数が1万1221本あったことを考えると(別表2)、もともとの里道と水路とで考えた場合には里道の方が本数としては多かったと言えよう。

それにしても、8588本というのは大変な数であり、それらの多くが譲与の時点で水路機能を有していたはずはない。実際、「アリナシ図面」を数えた結果でも、機能ナシの水路の割合は32%(一部ナシも含めると40%)に及んでいた。

機能を失っていた水路は、本来は譲与申請の対象外のはずであったが、譲与時点で機能がなくとも、それが一時的で機能回復の可能性があり、または将来有効利用できるであろうことから機能ありと市町村が判断したのであれば、その判断は尊重されるべきものとされたことは前述した。

では、旧公図で青く着色されている水路敷を、現在も水路の機能ありと表示して国から譲与を受けたのち、市町村は、実際は機能のない水路敷を、依然水路敷として認識、管理していく必要があるのか。

既に水路としての機能を失い、道路として機能している「もと水路敷」ともいうべき土地は、道路として位置づけ、管理していくべきなのであって、水路としての位置づけを続けるのは当監査人には理解できない。

管理条例は、2条1項で

② 市有土地における河川法を適用又は準用しない河川

③ 市有土地における湖沼、ため池、水路、溝きよその他の水流、水面又は土地（前2号に掲げるものを除く。）

を公共物と定めているが、これは「水流、水面」があるもの、あるいは普段は水流、水面がなくとも溝渠形状を有し、一時的にもせよ排水等の機能を果たしているものを指すことは明らかである。

八王子市においては、平成22年に水循環部が設置され、同時に道路交通部が所管していた旧法定外公共物のうちの旧水路敷の管理を行うこととされたとのことである。管理を担当する土地の振り分けは、一括譲与を受けた際の里道、水路の別によったという。

しかし、この分担はいかにも不合理である。もはや水路としての機能を有せず、かつ、将来も機能の復活が望みえない、また、行政としてもそのつもりのない「もと水路敷」を、生きている水系を事務対象とする水循環部の管理のもとにおくということはおかしい。もし占拠がされておらず、かつ通路形状を有している「もと水路敷」があれば、それは市が道路として公共の用に供しているものとして、管理条例における公共物の位置づけも2条1項①号の道路とすべきであるし、財産の所管は道路管理を事務分掌する道路交通部にして管理を行うのがふさわしい。

## 2 取得時効について

### (1) 一括譲与を受けた法定外公共物の時効取得（東京高裁判決）

八王子市のみならず、市町村が一括譲与を受けた法定外公共物の少なからずが私人に占拠されている。当然、占拠者から市町村を相手取って時効取得に基づく所有権確認訴訟などが提起される例があり、東京高裁の裁判例（平成20年10月30日判決 判例タイムズNo. 1296 200頁）は、世田谷区が一括譲与を受けた法定外公共物に含まれていた二線引畦畔が対象である。

原審は、控訴人の主張する本件係争地の時効取得が認められるとしても、控訴人は、その所有名義の登記を具備していないから、被控訴人に対して所有権取得を主張できないとして控訴人の請求を棄却していたところ、この東京高裁

判決は原判決を破棄して、世田谷区の主張は信義誠実の原則に反するという  
ことで控訴人の所有権を確認した（自判）。

その後世田谷区の上告は棄却、上告不受理とされ、判決は確定している。

「甲が不動産を時効取得する前に当該不動産を譲り受け、時効完成後に登記を  
した乙は、「いわば当事者」の立場にあるから、甲は、登記なしに時効取得を  
乙に対抗できる。」

とする最高裁判例（昭和42年7月21日民集21巻6号1653頁）がある。  
東京高裁の事例は、控訴人が時効取得した後に世田谷区が国から譲与を受けた  
もので、上記最高裁判例の事例とは時系列が異なるが、控訴人をして時効取得  
後の第三者（譲受人）たる世田谷区に登記なくして所有権を主張できるとした  
ことで、世田谷区は国と同様「いわば当事者」の立場にあるとされたと同様の  
結果になっている。

では、世田谷区が登記を経ていたらどうなっていたらどうか。「甲が時効取  
得した不動産について、その取得時効完成後に乙が当該不動産の譲渡を受けて  
所有権移転登記を了した場合において、乙が、当該不動産の譲渡を受けた時点  
において、甲が多年にわたり当該不動産を占有している事実を認識しており、  
甲の登記の欠缺を主張することが信義に反するものと認められる事情が存在  
するときは、乙は背信的悪意者に当たるといふべきである。」という最高裁判  
例がある（平成18年1月17日民集60巻1号27頁）。これからすると、  
世田谷区は二線引畦畔を譲り受けた時点で、現地調査をしていないのであるか  
ら、控訴人が多年にわたり当該不動産を占有している事実を認識していたとは  
認められず、だとすれば控訴人の登記の欠缺を主張することが信義に反するも  
のとも認められないという結論になるのだろうか。それとも、上記東京高裁判  
例の考え方をさらに敷衍して、結局のところ世田谷区の主張は信義則違反とさ  
れるのだろうか。

この点については、世田谷区が別に提訴された事件についての以下の東京地  
裁判決が答えたかたちとなっている。



## (2) 東京地裁判決

世田谷区は、同じく一括譲与を受けた別の二線引畦畔についても時効取得を理由とする裁判を提起され、平成21年9月15日に東京地裁の判決が出されている（判例タイムズNo. 1329 146頁）。

この訴訟で世田谷区は、公図等から世田谷区内の国有財産を抽出して一括して譲与申請をしたのみで、現地調査は行ってないし、原告が対象土地を多年にわたり占有しているという認識は全くなかった、従って世田谷区は背信的悪意者には該当しない、と上記の平成18年1月17日最高裁判決を意識した主張を行っている。

しかし、東京地裁は、上記東京高裁判決と同様の論理展開をもって世田谷区の主張を退け、国有地を時効により取得したがその登記を備えていない者に対し、その後当該国有地の譲与を受けた地方公共団体が時効完成後の第三者として登記欠缺の抗弁を主張することは信義則に反するとした。

## (3) 機能喪失財産の譲与の有効性

上記東京高裁判決も東京地裁判決も揃って、世田谷区が譲与の申請にあたり、対象土地の個別の調査をしないまま一括して譲与申請をしており、その結果、機能喪失財産であって本来譲与の対象とすべきでなかった土地についても譲与を受けたものであり、仮に調査を行っていたら、当該土地が機能を喪失していることは明らかであるから、当該土地について譲与の申請をすべきでないことは容易に認識しえた筈である、といている。

そこで、譲与申請をすべきでない土地の譲与申請をし、譲与がされたという一連の所為、譲与契約は有効なのだろうか、という疑問が生ずる。

上掲の東京高裁判決は、控訴人が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にならないと主張したことに対して、

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であるからと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から、控訴人の主張は理由がない。

と判示している。

この東京高裁判決は（判例タイムズNo. 1296 200頁のほか）、別冊判例タイムズNo. 29にも掲載されているが、そこでの解説には、

「機能喪失財産の譲与の有効性については、機能喪失財産であることが明らかであるのに、市町村がもっぱら私人への払下げを目的として国に譲与を申請するのは、譲与制度の目的を逸脱しており、違法・無効と解するが、公図によって包括的に譲与対象財産を特定し、譲与を受けたというにとどまる場合は、譲与手続自体は違法とまではいえないとする学説（寶金敏明「里道・水路・海浜（4訂版）」388頁）のほか、譲与の私法上の効力に影響しないとした裁判例（福岡高宮崎支部平18. 11. 29）がある。」

との記載がある。寶金説によれば、八王子市への譲与は違法・無効とされる可能性があるかもしれないということになる。

なお、世田谷区が、さらに別の（二線引）畦畔の時効取得をめぐる提訴された事件において、東京地裁は、世田谷区が譲与を受けた契約は無効であると主張されたことに対し、無効となることはない旨判示している（平成19年7月27日判決。なお、この訴訟では、長期時効取得について登記欠缺の抗弁を理由があるとして世田谷区が勝訴しているが、先の平成21年9月15日東京地裁判決とともに、確定したのかは不明である）。

#### （4）黙示的公用廃止

ところで、上記東京高裁の事例でも、東京地裁の事例でも、いずれも対象が法定外公共物たる二線引畦畔、すなわち公物を対象としており（ただし、東京

地裁の事例は微妙であることは前述のとおり）、このような公物をめぐる訴訟の場合には、被告たる地方公共団体は必ず黙示的公用廃止の有無についての論点を提起するのであり、上記二つの事例でも同様であって、裁判所は、公物であった国有地について、黙示の公用廃止があったとして時効取得の対象となるとの判断をしたのち、上掲の登記欠缺の主張が信義則違反であるとの判断をしている。

八王子市が被告とされて中野山王2丁目所在の旧水路敷をめぐり東京地裁八王子支部に提起された訴訟において、平成20年1月31日に言い渡された判決では、原告の係争地に対する支配が客観的に明確な程度に排他的・独占的に確立されているとはいえない、裁判提起前に自身の登記名義のある土地と係争地との境界確定協議を建設省所管国有財産部局長との間で成立させているから、係争地を自己所有地の一部として使用しているわけではないとの理由で八王子市が勝訴している。

#### （5）新潟市の例

インターネットで得られる法定外公共物関連の種々の資料のなかに、新潟市の財務部財産管理運用課が平成17年3月18日に初版を発行した「新潟市法定外財産事務取扱要領」（以下、単に「要領」という。）というものがある。

この要領の注目すべきは、譲与を受けた旧法定外公共物について取得時効を主張された場合についての事務処理手順を定めている点である。

#### （6）取得時効に対する対応

監査作業事務終盤の時期に、監査対象部から、本年9月7日時点における機能ナシ物件の数は8089件であり、この数字は、法定外公共物のみならず、第3で述べた道路法94条2項で譲与を受けた廃道敷も含んだ数字である、との報告を受けた。

一括譲与を受けた本数は、上述のとおり、法定外公共物が1万1767本であり、道路法94条2項により譲与を受けた本数は1万1221本（計2万2988件）であって、今日までに売却された1459件を8089件に加え、

売却物件がすべて機能ナシ物件であったと仮定すると（実際、売却処分した箇所はすべて機能ナシであったとの報告である）、一括譲与を受けた時点での機能ナシ物件の割合は41.5%となる。

ところが、さらにその後になって、監査対象部から、上記8089件という数値は、実は一括譲与を受けたのちの平成15、16年度に機能の有無を調査した時点での結果の数字であったとの報告があった。

そうなると、8089件を2万2988件で割った35%というのが、一括譲与を受けた時期の機能ナシ物件の割合の数字ということになるのであるが、台帳がわりということで日常業務に使用している地図システムなどでは、個々の物件についての情報がきちんと追加入力、管理されることにはなっておらず、機能ナシ物件の現在数が出るようにはなっていないということである。なお、監査対象部によれば、平成15、16年度の機能有無調査時点における

道路敷のうち機能ナシは1506本

水路敷のうち機能ナシは3833本

廃道敷のうち機能ナシは2697本

というのであるが、その合計は8036本で、8089件ではない。これは、道路、水路、廃道敷以外にも物件の分類項目があり、その項目の物件のうちにも機能ナシが相当数あるため、との説明であった。

八王子市においては、上記の新潟市の例に相当する仕組みは作られておらず、取得時効を主張する者に対しては、行政の判断ではこれに応じず、訴訟を経て出された判決内容による、という態度である。

国のように、また新潟市のように（要件を満たせば）時効取得を認めるという制度をつくり、そこで時効取得が認定されれば、翌年は取得者に不動産取得税を課すことができ（もっとも都道府県税ではあるが）、また、取得者（所有者）に固定資産税を課し続けることができる。固定資産税は市町村の歳入となるのであるから、長い目でみてどちらが支持されるであろうか。

### 3 その他の問題

#### (1) 譲与を受けた土地の登記

不動産登記法36条は、新たに生じた土地又は表題登記がない土地の所有権を取得した者は、その所有権取得の日から一月以内に、表題登記を申請しなければならない、と定めている。そして、これには10万円以下の過料の罰則も規定されている。

上掲の世田谷区の裁判の対象地も無地番のままだったが、八王子市においても、一括譲与を受けた土地について、(これまで処分した土地は別だが)所有権保存はおろか表題登記もしていない。これが不動産登記法違反なのかというと、実は、国または地方公共団体が所有する土地又は建物についての表示に関する登記の申請義務については、当分の間これを免除するとの以前からの取扱いを継続するとされていて(同法附則第9条、不動産登記法の一部を改正する等の法律附則第5条1項。非常にわかりにくい規定の仕方である)、違反ではないということになる。

#### (2) 図面の正確性

先に掲げた平成20年10月30日東京高裁判決が控訴人の所有権を認めるのみの主文を掲げているのに対し、平成21年9月15日東京地裁判決は、対象となった二線引畦畔たる土地が無地番であることは同様であるところ、所有権確認のみならず、被告たる世田谷区に対して時効取得を原因とする所有権移転登記手続きをすることを命じている(時効による不動産所有権取得登記は、移転登記の方法によるべきであるという大判昭和2.10.10がある)。

所有権移転登記を命じた東京地裁判決の事件の勝訴者の登記手続きは、世田谷区に代位して土地の表示登記をし、世田谷区を所有者とする所有権保存登記を行い、かつ、自身への所有権移転登記を行う、ということになるのだろう。東京高裁判決の方は、無地番の土地について所有権確認判決を得れば、判決に基づき勝訴者が表示登記、(自身を所有者とする)所有権保存登記ができるということなのであろうか。

いずれにしても、両訴訟とも、それなりの図面を添付して対象土地を特定している。

地番が付されている土地の分筆登記や無地番の土地の表題登記の場合の登記所の厳しさを考えると、訴状に添付する図面も相当の正確性が担保されているものでなければならないのではないか、でないとならば対象土地の正確な形状や地籍も定まらないということで、いくら判決が出て登録所が受け付けないのではないか、と当監査人は心配してしまうのであるが（もっとも、両裁判に出された図面がいい加減なものというつもりは毛頭ないが）、仮に境界確定協議を経ている場合でも、原告が（当然土地家屋調査士に依頼して作成してもらおうが）訴状に添付した図面の正確性について、被告が争わない限り、あるいは争っても裁判の中で当初の図面が訂正されてそれについては争いが無い限り、裁判所もその争いのない図面をもとに審理をし、判決を出すということだろうし、裁判所の判決文に添付されたものであれば、その図面（で求積された地積など）を登録所は受け入れる、ということなのだろう。

### （3）公共物台帳の調整について

八王子市公共物管理条例の規定にかかわらず、どのような台帳を作成するのかについては条例や規則等に定めがなく、そのひな型や書式も定めがないこと、八王子市のホームページで当該台帳の閲覧に関する案内がないことは台帳の未調整をあらわしているのであろうことはすでに述べた。

道路交通部と水循環部とで、それぞれ帳票は作成していないが、一定の台帳がわりなもの（水循環部では「地図システム」の水路網図などがある、とのことである）がデータに入っていて、通常の業務遂行に供しているとのことである。

少なくとも、条例に「台帳を調整し、これを保管する」という規定をおきながら内部的には「当面は譲与申請に用いる図書（図面）を台帳とし、将来的には、境界確定、測量等を行い、管理を行う」として、それが今日まできている状態は是正されるべきである。検討の結果、仮に現在のシステムをもって台帳

のうちの「図面」とする、などという結論が出されたならば、条例に定める台帳はなにになにをもって調整、組成すると規則等に名文化してオーソライズし、堂々と一般の閲覧に供すればよいであろう。

#### (4) 占拠者に対する不当利得返還等の請求

東京高裁平成15年4月22日判決は、

道路の不法占有により、道路敷地の財産的価値が毀損されている場合には、道路行政上の管理の必要に関わりなく、道路を所有する地方公共団体の長は、その明け渡しを求めて財産的価値を回復する義務があり、明け渡し請求の懈怠は、住民訴訟の対象となる。

公有土地の不法占有による損害額は、適正な地代の額によって策定すべきもので、土地の占用料の額によって限定されない

と判示していたところ、最判平成16年4月23日は、

道路管理者は道路の占用につき占用料を徴収して収入とすることができるのであるから、道路が権原なく占有された場合には、道路管理者は、占有者に対し、占用料相当額の損害賠償請求権又は不当利得返還請求権を取得するものというべきである。

地方公共団体が有する債権の管理について定める地方自治法240条、地方自治法施行令171条から171条の7までの規定によれば、客観的に存在する債権を理由もなく放置したり、免除したりすることは許されず、原則として、地方公共団体の長にその行使又は不行使についての裁量はない。

とし、具体的には、

「しかしながら、地方公共団体の長は、債権で履行期限後相当の期間を経過してもなお完全に履行されていないものについて、「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（地方自治法施行令171条の5第3号）。

これを本件についてみると・・・」

ということで検討を進め、判決を出した（判例タイムズNo. 1150 112頁）。

これと全く同様の判示をしつつ、町有土地の不法占拠者に対し、賃料相当額の損害賠償請求権が発生しているのに、町の長が、各債務者について、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べき事情も特に窺われない状況の下、上記損害賠償請求権を行使しなかった長の行為は、財産の管理を違法に怠る事実にあたる、とした裁判例もある（大津地判平成23年3月24日。なお、この裁判例は第5章でも引用している）。

上記の裁判例は、いずれも住民訴訟であり、その考え方からすれば、譲与を受けた土地の占拠者に対し、八王子市長が、公物であれば占用料相当額の、普通財産であれば賃料相当額の損害賠償請求権又は不当利得返還請求権を行使しないのは財産の管理を違法に怠る事実にあたる、として住民監査請求ないし住民訴訟を起こされる可能性がある、ということになる（もっとも、上記最高裁判例は、請求が損害を占用料相当額としていたのに対応したに過ぎないのであり、占用料相当額に損害額を限定する趣旨ではないとも考えられる）。

#### （5）是正の方策

財産管理（土地管理、債権管理）における国と地方公共団体の最大の違いは、国には住民監査請求、住民訴訟の仕組みがない（地方自治法242条以下）ということだろう。債権管理に関わる事柄ではあるが、私債権においては消滅時効期間が経過しても、債務者が時効の援用をしない間は債権は消滅せず、故に不納欠損処理はできないというのが理屈であるところ（平成21年度の包括外



部監査人の指摘しているところを参照)、国は、「当該債権につき消滅時効が完成し、かつ、債務者がその援用をする見込みがある」ときは「当該債権の全部又は一部が消滅したものとみなして整理するものとする」としている(債権管理事務取扱規則30条)。

住民から時効取得を理由に裁判を提起された場合はともかく、八王子市の側から占拠者に対して明渡しを求めるなり、使用利益についての不当利得返還を求めるなりの格別のアクションもなく経過していると(既に譲与を受けて14年になろうとしている)、財産の適正な管理を怠っているとして住民訴訟を提起されないとも限らない。

## (6) 契約の一括取消

財務省は、平成22年5月21日付財理第2143号にて「法定外公共物の譲与契約の取扱いについて」と題する財務省理財局長通知を出している。

これには、市町村との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、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)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、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、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を確認し、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、とされている。

現時点での機能ナシ物件数は優に6500本前後はありと推測され、売却等で年60本是正していくとしても100年以上かかる。

不適法な状態の財産を大量に抱えている八王子市の現状を是正するのは、短時日では到底無理だということは自明である。事態の根本解決は、一括譲与物件のうちの機能がなかった財産を一括で国に戻す措置しかないだろう。

## 第5章

### 監査報告（その3） テーマ2について

#### 【本報告書における公債権と私債権の分類】

一般に、自治体が有する債権のうち、公法上の原因に基づいて発生する債権が公債権であり、私法上の原因に基づいて発生する債権が私債権であるとされる。当監査人としては、公債権、私債権の具体的な区別の仕方については、財団法人東京市町村自治調査会（現在は公益財団法人）発行の「自治体の債権管理に関する調査研究報告書」（平成22年3月）で検討、記述されているところに従う。

公債権とされる債権の中には、個別の法律又は地方自治法（附則）に滞納処分の規定があり強制徴収権を有する債権と、滞納処分の規定がなく強制徴収権を有しない債権がある。

消滅時効との関係では、強制徴収権の有無を問わず、公債権については、個別法又は地方自治法236条1項の規定により、消滅時効期間は原則5年である。これに対し、私債権は個別の私法の規定により時効期間が定められている。

本報告書においては、公債権の調査・検討については、強制徴収権を有する公債権を対象とし、非強制徴収公債権については、一部後述の私債権のところで触れる。

### 第1 公債権

#### 1 公債権についての調査

公債権は平成26年度決算の不納欠損額の中の、滞納繰越分たる市税のうち個人市民税を対象とした。ただし1000件（人）単位の規模に及ぶすべてを調査することはできないので、100件（人）を無作為に抽出し調査を行うこととした。調査の結果の集計は別表3のとおりである。

個人市民税は識別番号を付して個人ごとに管理されており、無作為に抽出した100件（人）の処理経過を上記のように表にした。

別表3のうち

「未納合計額」は監査時点での未納額の合計額である。

「不納欠損額」は平成26年度に欠損処理した金額である。

「納付金額」は平成21年4月以降の納付実績である。

いずれも単位は「円」である。

「督促状発付回数」は平成21年4月以降に督促状を発付した回数である。

「催告発送回数」は平成21年4月以降に催告を発送した回数である。

両方の項目には、( ) 書きの数字があるが、これは納期分の数字である。

「預金資産調査回数」は預金・貯金調査の照会を行った回数である（その他財産の調査についてはカウントしていない。）。

「差押予告回数」は差押予告及び執行通知の回数である。

「臨戸訪問回数」は不在であったかどうかを問わず臨戸訪問を行った回数である。

数字がなく空欄の部分は「0」の意である。

別表 3

識別 番号	未納 合計額	不納 欠損額	納付金額	督促状 発付回数	催告 発送回数	預金資産 調査回数	差押 予告回数	臨戸 訪問回数	市 内外
4	433,600	80,000	5,000	4(4)	8(4)	4	15	5	市内
5	6,500	30,100		4(4)	4(4)	1		4	市内
16	289,500	197,200	92,400	8(8)	8(8)	6	1	5	市内
29		1,000	56,500	1(1)	1(1)	2		3	市内
36	74,883	51,000	249,717	1(1)	2(1)	2		4	市外
37	5,100	6,000	33,400	2(2)	1(2)			6	市内
43		115,100	61,200	4(4)	15(4)	4	3		市外
52		13,400	65,000	1(1)	3(1)	4	2		市外
59	741,200	62,000	280,900	1(1)	3(1)	5		5	市内
70	204,200	171,800	542,600	5(5)	18(5)	4	3	12	市外
73		40,000	10,000	5(5)	13(5)	3	7	8	市外
78		36,400	225,500	3(3)	10(3)	1		9	市内
86		21,200		3(3)	3(3)	2	1		市外
96	30,000	26,400	19,100	2(2)	2(2)	1		3	市外
101	288,600	107,600	3,000	3(3)	9(3)	2	2	8	市外
105	7,616,900	11,400	7,394,200	4(4)	8(4)	1	1	9	市内
118	160,900	4,000	750,100	1(1)	1(1)	2	2	4	市内
121	364,700	168,500	249,700	1(1)	1(1)	3	1		市外
128	36,900	4,000	53,500	1(1)	2(1)	2	2	6	市内
140	16,700	89,200		4(4)	16(4)	6	13	3	市内
146	141,700	18,100		5(5)	5(5)	3		1	市内
153	105,997	24,000	54,103	2(2)	2(2)	5	1	4	市内

識別 番号	未納 合計額	不納 欠損額	納付金額	督促状 発付回数	催告 発送回数	預金資産 調査回数	差押 予告回数	臨戸 訪問回数	市 内外
157	163,200	52,000	152,400	2(2)	6(2)	6	1	3	市内
174		70,000		4(4)	4(4)	8	1	3	市内
176		392,000	196,500	2(2)	8(2)		1		市内
177	588,200	78,000	232,800	2(2)	4(2)	7	1	6	市内
186		6,700		1(1)	2(1)	10			市内
195	23,800	43,700		3(3)	6(3)	4		1	市内
201		109,800		12(12)	24(12)	3	1		市外
208	207,200	194,998	50,002	5(5)	5(5)	8			市外
213	525,300	20,000		1(1)	2(1)	3	1	1	市内
219	361,000	146,300		4(4)	12(4)	5	1	4	市内
226		29,500		4(4)	4(4)	5		3	市内
232	216,100	104,000	211,500	2(2)	6(2)	4	1	2	市内
238		101,476	50,424	3(3)	6(3)	9	2		市外
244	505,900	26,000	168,000	1(1)	3(1)	6			市内
252	214,702	40,500	153,998	1(1)	3(1)	5	1		市内
261	130,500		187,800	8(8)	50(8)	9			市内
272	19,400	21,000		1(1)	4(1)	9	2		市外
279	417,621	137,000	792,379	4(4)	24(4)	16	1		市内
287	131,600	158,500	321,200	3(3)	28(7)	7	1		市内
294	16,200	30,000	14,300		33(5)	2	1		市外
299	63,600	152,100		4(4)	39(4)	6	1		市内
308		38,383	30,617		72(8)	4	1		市内

識別 番号	未納 合計額	不納 欠損額	納付金額	督促状 発付回数	催告 発送回数	預金資産 調査回数	差押 予告回数	臨戸 訪問回数	市 内外
315		44,100		3(3)	3(3)	4			市内
323	115,000	82,500		2(2)	12(2)	3	2		市外
333		97,000		3(3)	32(4)	9	1		市外
343	657,300	14,000	195,600	10(10)	22(8)	5	1		市外
349	134,500	154,100	164,800	8(8)	60(10)	4	2		市外
352	16,100	153,500	22,400	8(8)	55(8)	2	2	7	市内
363		111,000			27(9)	1	1		市外
370		261,600	62,100		32(8)	4	1		市外
371	235,400	105,000		12(12)	110(12)	3	2	4	市内
373		27,800		4(4)	32(32)	2	1		市外
377	83,200	23,000	179,200	4(4)	19(4)	2	1	1	市外
393	38,400	28,000	85,800	8(8)	80(8)	2		2	市外
401	88,700	53,600		2(2)	4(2)	1			市外
403		76,000	76,000	4(4)	26(4)		1	3	市内
410		14,100	6,420	4(4)	24(4)	9	2		市外
424		95,800		3(3)	14(3)	3	1		市外
430	112,200	29,000	356,100	1(1)	4(1)	3	1	1	市外
431	85,600	108,000	100,000	2(2)	10(2)	5	2		市外
433	616,100	114,700	60,000	5(5)	34(5)	4	3	1	市内
443		357,800		4(4)	11(4)	2	3		市外
454	61,000	46,000	30,000	2(2)	4(2)	2	1	7	市外
463	110,900	92,000	287,300	2(2)	6(2)			2	市外

識別 番号	未納 合計額	不納 欠損額	納付金額	督促状 発付回数	催告 発送回数	預金資産 調査回数	差押 予告回数	臨戸 訪問回数	市 内外
468		101,600		1(1)	2(1)	1	3		市外
474		3,000		1(1)	1(1)	1	3		市外
481	40,571	34,700	14,129	2(2)	6(2)	2	1		市外
493	156,900	170,300		4(4)	8(4)	2	2	6	市内
496	9,300	17,000	59,000	1(1)	1(1)	2	3		市外
507		89,500		2(2)	2(2)	2	1	3	市外
510		105,500		4(4)	15(4)	3	4		市外
515	11,800	48,000	18,500	3(3)	15(3)	4	4	5	市外
524		21,000	7,200	3(3)	6(3)	1	2	5	市外
537	73,100	42,000	17,600	3(3)	3(3)	2	1		市外
545	53,900	131,500	77,100	4(4)	8(4)	4	2	6	市外
548		76,100		2(2)	10(2)	2	4	8	市外
555		23,500		1(1)	2(2)	3	1	5	市内
563	62,200	12,000	5,000	1(1)	2(2)	2	3		市外
569		114,200		1(4)	5(4)	1	3		市外
571	11,900	16,500		2(2)	4(2)	1	3	1	市外
581		57,800		3(3)	3(3)	2	1		市内
587		116,100		1	1	2	1		市内
592		121,500		1	1	3	3		市内
599		4,000		1	1	3	1		市内
609		149,000		4(4)	4(4)	1	4	1	市外
613		187,200		2(2)	8(4)	1	2	1	市内

識別 番号	未納 合計額	不納 欠損額	納付金額	督促状 発付回数	催告 発送回数	預金資産 調査回数	差押 予告回数	臨戸 訪問回数	市 内外
620	219,400	120,800	366,500	2(2)	4(2)	2	2	1	市内
627	454,200	80,600		2(2)	2(2)	3	1		市内
634	576,100	57,000	2,000	4(9)	12(9)	4	3		市内
644	11,000	127,600		4(9)	8(9)	6	1		国外
652	121,300	192,600	752,500	2(3)	6(3)	2	2		市外
657		148,800		2(4)	2(4)	3	4	1	市内
662		73,600		2(8)	2(8)	1		2	国外
671	359,600	119,800		4(4)	12(4)	3	2	8	市内
678		89,200	16,300	1(5)	2(5)	2	3	3	市外
685	130,573	20,200	3,727	1	3	1	1	4	市外
694		123,600		1(3)	1(3)	2			市内
697		25,500		4(4)	12(4)	3	2	1	市外



## 2 検討

以下、上記100件（人）の調査結果に基づく検討を行う。なお、上記別表3は、回数等の数字の集計が中心であるが、回数等に限らず調査によって明らかになった事実についても検討の対象とする。

地方税法18条は法定納期限後5年経過による消滅時効の完成を定めている。そして、地方自治法236条4項により、督促による時効中断が認められているため、消滅時効により不納欠損処理となった多くの事例は、納期限後に督促がなされ、督促の時点から5年の時効期間が経過した事例ということになる。

調査結果によると、時効完成前の処理経過として、まず、督促がなされ、その後、複数回催告状の送付がなされていた。書面発送の頻度については、事例によって大きく異なる。催告を1度しか発送していない例もあるが、30回以上発送している例も多くみられた。

臨戸訪問については、半数程度の事例で行われているようである。回数としては、1回から多い事例で5回を超える事例もあった。

預金調査・差押予告については、ほとんどの事例において行われており、回数は1回から5回程度である。ただ、実際に差押を実現しているケースは少数である。

以上のような事務処理について、書面の送付の回数、臨戸訪問の回数については、相当の回数行われているといえる。

次に、強制徴収手段について、預金調査や差押予告は多くの事例で行われているが、差押えに至った事例は少数である。全体的に、差押えについては、預金調査、差押予告はするものの、その後速やかな差押えはなされないケースが多かった。

訴訟の提起による時効中断がなされているケースは一例も存在しなかった。

平成25年度の市税収納率に関して、八王子市は、中核市の中で比較的上位の市税収納率を記録するなど、相当の実績をあげているといえる。

## 第2 私債権

### 【私債権についての照会と回答】

#### 1 私債権についての照会

八王子市においていわゆる私債権と分類されている債権の不納欠損処理について、私債権を所管する各課に対し、まずは次のような内容の照会を行った。

- ① 課において所管する私債権名と根拠法令ないし条例、規則
- ② 事務処理についてのマニュアルの有無
- ③ 消滅時効関係

消滅時効期間

消滅時効完成を原因として不納欠損処理した最新年度とその内容

消滅時効完成に至るまでの債権についての督促等の処理経過

債務者が自発的に時効を援用したか、行政側から促したか

時効援用されないために不納欠損処理がされないままの例があるか

権利放棄による不納欠損処理をしないのか

#### 2 回答内容

各照会に対し、各課から次のような回答がなされた。再照会を求めた上で回答されている内容も含めて記載する。なお、監査人が回答を整理して文章化しているが、内容は基本的に回答のまま記載する。

##### (1) 市民活動推進部協働推進課

- ①課において所管する私債権名と根拠法令ないし条例、規則

私債権名

平成21年度市民企画事業補助金精算分

根拠法令等

八王子市市民企画事業補助金交付要綱、地方自治法、地方自治法施行令、民法、八王子市補助金等の交付の手續等に関する規則、八王子市分担金等の督促方法に関する規則

② 事務処理についてのマニュアルの有無

無

③ 消滅時効関係（経過、不納欠損処理等）

消滅時効期間 10 年。

時効期間経過前のため不納欠損処理は行っていない。

団体に対して交付された補助金の精算を求めた事例につき、団体の代表者個人が破産申し立てを行い免責許可決定を受けたこと、同代表者は団体の代表者の地位を失ったとの説明をしているという事情がある。その後も同代表者に対して支払いを求め続けている。

※ 本監査のテーマである消滅時効完成の事案ではないため、詳細な検討はしないが、上記事例は、債権の性格把握・義務の主体の把握について要検討の事例である（本※部分は、回答内容でなく監査人のコメントである。）。

**（２）財務部管財課**

①課において所管する私債権名と根拠法令ないし条例、規則

私債権名

土地賃貸料

根拠法令等

民法 423 条、地方自治法 240 条の 1、同法 231 条、地方自治法  
施行令 171 条

②事務処理についてのマニュアルの有無

有 私債権等管理マニュアル

③消滅時効関係（経過、不納欠損処理等）

消滅時効期間 5 年。

その他の照会事項すべて該当なし。

### (3) 財務部契約課

①課において所管する私債権名と根拠法令ないし条例、規則

私債権名

委託契約解除に伴う違約金

根拠法令等

委託契約約款

② 事務処理についてのマニュアルの有無

無

③ 消滅時効関係（経過、不納欠損処理等）

消滅時効期間 5 年（商法第 5 2 2 条）又は 1 0 年

不納欠損処理をした事例なし。

### (4) 福祉部福祉政策課

①課において所管する私債権名と根拠法令ないし条例、規則

私債権名

生活資金貸付金

根拠法令等

八王子市生活資金貸付条例（平成 1 3 年 3 月 3 1 日廃止）

② 事務処理についてのマニュアルの有無

無

③ 消滅時効関係（経過、不納欠損処理等）

消滅時効期間 1 0 年。

消滅時効が完成し時効の援用がなされた場合に不納欠損処理を行っている。平成 2 6 年度に 3 名、1 0 0, 0 0 0 円の不納欠損処理を行った。

時効の援用は債務者が自発的に行ったものである。行政が債務者と折衝する中で、債務者から「時効ではないのか」と言われた場合のみ、行政側から時効の援用を教えている。

処理経過は、対象者を選択し、催告書の発送・臨戸訪問を毎年実施していた。

平成12年度に貸付が終了しており、全ての債権の消滅時効期間が経過している。時効の援用がなされていない債権は全て不納欠損処理がなされないままとなっており、債務者591名、未償還額26,449,200円となっている。平成20年度までは、消滅時効が経過した債権のうち、時効の援用の申し出がなく、かつ返済の見込みがないものについては、議会の議決を得ずに不納欠損処理を行っていたが、平成21年に実施された包括外部監査の指摘を受け平成21年度以降は時効の援用されたもののみ不納欠損処理をするようになった。そのため平成21年度から滞納額が数字上激増している。

時効完成前に訴訟提起は実施していない。債務者の大半は、多重債務者であり、償還見込みが少ない、償還開始前に転出し行方不明、生活保護受給者となった、などの事情がある者であるため、訴訟提起をしても回収見込みが低いと判断し、訴訟提起をしていない。市民負担の公平性等に重きを置いている以上、時効中断の必要性は認識しているが、上記のような回収見込みの低さを踏まえると一概に時効中断が必要とは断言できない。

時効の援用がなされない理由は、債務者の所在が不明のケースも存在するが、大多数は債務者が時効の援用を知らないためである。

権利放棄について、市の方針として安易に権利放棄は行っていない。その理由は、返済した債務者との平等性を保つため、納税者の理解を得るため及び議会の議決が必要であるため、である。

催告書の発送は、住所が判明しており、死亡や破産等の理由がなく、支払いが一定期間ない者については全員発送している。臨戸訪問については、債務残高や連絡の有無などの観点から、その都度、効果がありそ

うな債務者を選定して行っている。住所が判明しない債務者については、現状の職員体制ではひとりひとりの住所を追跡していくのは困難なため保留している。

今後も現状のまま債権管理を続けていく予定である。

## (5) 医療保険部保険年金課

### ①課において所管する私債権名と根拠法令ないし条例、規則

私債権名

一般被保険者第三者納付金・退職被保険者等第三者納付金

根拠法令等

民法709条、国民健康保険法64条

※ 上記のほか、国民健康保険医療費返納金についても回答があったが、再照会の結果、公債権に分類される債権であるとの回答がなされた。

### ② 事務処理についてのマニュアルの有無

無

### ③ 消滅時効関係（経過、不納欠損処理等）

消滅時効は、被害者又はその法定代理人が損害及び加害者を知った日の翌日から3年である。時効完成前に、訴訟ではなく、督促（地方自治法236条第4項）で時効を中断させている。電話催告や臨戸訪問等の方法で納付を促している。

不納欠損処理なし。ただし、20年の除斥期間経過後は不納欠損処理を行う。

債務者に対しては、損害賠償額の催告を通知し、随時催告書を送付し納付を促している。

債務者から時効を援用された例はなく、行政側からも時効の援用を促すことはしていない（市としての債権放棄につながるから。）。

時効の援用がされないために不納欠損処理がされていない例がある。  
時効の援用がなされないのは債務者の意思によると思われる。

時効援用されておらず不納欠損処理がされないままとなっている債権は、11件であり、金額は最も少額なのが15,806円、最も高額なのが1,389,002円である。

## (6) 医療保険部保険年金課

### ①課において所管する私債権名と根拠法令ないし条例、規則

#### 私債権名

一般嘱託員報酬返還請求

高額医療費貸付金返還金

出産資金貸付金返還金

#### 根拠法令等

一般嘱託員報酬返還請求

民法703条

高額医療費貸付金返還金

八王子市国民健康保険高額医療費貸付条例

八王子市国民健康保険高額医療費貸付条例施行規則

出産資金貸付金返還金

八王子市国民健康保険出産資金貸付条例

八王子市国民健康保険出産資金貸付条例施行規則

### ②事務処理についてのマニュアルの有無

無

### ③消滅時効関係（経過、不納欠損処理等）

消滅時効10年。

不納欠損処理なし。

督促状、催告書を送付している。

## (7) 産業振興部産業政策課

### ①課において所管する私債権名と根拠法令ないし条例、規則

私債権名

事業資金信用保証料返還金

根拠法令等

八王子市事業資金融資あっ旋条例5条3項

### ② 事務処理についてのマニュアルの有無

無

### ③ 消滅時効関係（経過、不納欠損処理等）

3つの債権は全て消滅時効10年。

不納欠損処理なし。

平成10年度より平成24年度までに発生した債権合計54件が時効援用されないために不納欠損処理がなされていない。54件の債権額合計は3,493,443円である。

時効が援用されない理由は所在不明及び毎年督促通知送付である。

権利放棄による不納欠損処理については検討中である。

## (8) 産業振興部農林課

### ①課において所管する私債権名と根拠法令ないし条例、規則

私債権名

ひよどり山農園利用者負担金

根拠法令等

ひよどり山農園設置要綱

### ②事務処理についてのマニュアルの有無

有

### ③消滅時効関係（経過、不納欠損処理等）

消滅時効5年。



時効期間が経過していないため、不納欠損処理なし。

通知、電話、臨戸訪問等を行っている。

#### (9) まちなみ整備部住宅政策課

##### ①課において所管する私債権名と根拠法令ないし条例、規則

私債権名

市営住宅家賃

市営住宅駐車場使用料

市施設等損害弁償金

根拠法令等

公営住宅法、公営住宅法施行規則、公営住宅法施行令、八王子市営住宅条例、八王子市営住宅条例施行規則

##### ②事務処理についてのマニュアルの有無

有（八王子市営住宅滞納整理要綱）

##### ③消滅時効関係（経過、不納欠損処理等）

上記3つの債権は消滅時効5年である。

市営住宅家賃につき平成26年度に2名、150,000円不納欠損処理を行っている。市営住宅駐車場使用料については滞納があっても翌年には滞納が解消したため不納欠損処理を検討する案件は存在しない。市施設等損害弁償金については不納欠損処理の事例なし。

時効の援用がなされない理由は、債務者所在不明のケースと、時効の要件を債務者が把握していないケースがある。

時効期間が経過している債務者は、計11名合計10,141,803円であり、そのうち6件は自己破産している。受益者に応分の負担を求めため、権利放棄による不納欠損処理は考えていない。

#### (10) 学校教育部教育支援課

##### ①課において所管する私債権名と根拠法令ないし条例、規則

私債権名

スクールバス利用者負担金

根拠法令等

民法（美山町・川口中学校間スクールバス利用要綱）

②事務処理についてのマニュアルの有無

無

③消滅時効関係（経過、不納欠損処理等）

消滅時効10年。

利用者負担金の徴収開始は平成17年度、最も古い滞納が平成22年度分のため時効期間が経過した債権はない。

## 【回答を受けての検討】

### 1 時効期間について（債権の分類の問題を含む）

私債権に分類され回答を得られた債権の時効期間のうち、回答された消滅時効期間に疑問があるものは次の債権である。

まず、まちなみ整備部住宅政策課が所管する市施設等損害弁償金について、同債権は、公営住宅の入居者が入所資格を取り消された後に当該住宅の占有を続けることによる損害金という性質である。同債権は、使用料相当損害金ということで、損害額の計算は賃料額によってなされるのが通常であることから、賃料と同様と考えて、民法169条により時効期間5年という理解がなされたものと思われる。しかし、同損害金は、明渡義務の債務不履行によって生じるものであり、明渡しが行われるまで毎日、日ごとに損害金（使用料相当の不当利得金）が発生するが、これには通常当事者間に支払時期の定めはないであろうから、民法167条1項により消滅時効期間は10年と解されるべきものとする。

次に、産業振興部産業政策課が所管する事業資金信用保証料返還金（八王子市事業資金融資あっ旋条例5条3項）について、八王子市は、八王子市事業資金融

資あっ旋条例を制定し、市内で小規模の事業を営み、又は営もうとする者に対し、その事業に要する資金について、市長が金融機関に融資をあっ旋する制度を設けている。そして、同条例は、融資のあっ旋を受けた事業者が、東京信用保証協会の債務の保証を得たときに、市は、信用保証料の全部又は一部を補助することできると定めており（同条例5条1項）、また、補助を受けた事業者が繰り上げ返済により保証料の返還を受けたときは、当該信用保証料のうち市長が別に定める基準により算出した額を返還しなければならないとされている（同条3項）。この仕組みに鑑みると、保証料の補助金の返還義務は、個別の契約によって生じるものではなく、条例が定める要件を充たしたときに、その効果として一方的に事業者に課される義務であり、公法上の原因に基づいて生じたものといえる。したがって、事業資金信用保証料返還金は公債権であると思われ、消滅時効期間は5年であると考えられる（地方自治法236条1項）。

また、学校教育部教育支援課が所管するスクールバス利用者負担金について、同債権は、スクールバス利用にあたって、利用者の保護者が一定の金銭を負担する旨の市と保護者との間の私法上の契約によって発生するものとのことである。すなわち、八王子市は、バス業者と契約を結び、利用者の運送を委託しているところ、受益者負担の考え方から、市が保護者との契約により保護者に一定の金額を負担させているとのことである。このような契約関係を検討すると、市がバス業者に委託するという形をとっているものの、保護者との関係では、市が利用者の運送の委託を受けているとの評価もなされ得るところである。そうであるとすれば、「運送賃に係る債権」として、民法174条3号の規定により消滅時効期間が1年となってしまう可能性がある。また、仮に、市自体が運送の委託を受けていると評価されなくても、「運送賃に係る債権」とは広く運送に関して生じた債権をいうため、運送の利益を受ける者に負担させる内容の契約により生じた債権について、同号適用の可能性は否定できないと考える。なお、他市の例ではあるが、スクールバス等の運行に要する経費に充てるため利用者の保護者に一定の

負担をさせるにあたり、条例を制定した上、地方自治法 224 条の規定に基づく分担金として徴収している例もある。

以上の債権については、今後、公債権私債権の分類及び時効期間を検討すべきであると考えられる。

## 2 時効完成前の処理経過について

八王子市においては、平成 25 年 2 月に滞納解消対策本部が私債権等管理マニュアル（以下、単に「私債権マニュアル」という。）を作成しており、各課においてこれが用いられている。

私債権マニュアルには、時効完成前の日常的な債権管理について、督促手続や催告（文書、電話、臨戸訪問等）が記載されており、あわせて、訴訟・支払督促等の法的措置による債権回収についても記載されている。しかし、今回の照会に対して、裁判所を利用した処理を行った旨の回答はなく、生活資金貸付金に至っては未償還額 26,449,200 円にのぼる未収債権が、消滅時効にかかってしまっているなど、多くの債権が裁判所を利用した回収（ないし時効中断）がなされないまま、消滅時効期間を経過してしまっていた。

もちろん、裁判所の利用については、回収可能性、費用的負担・職員の労力的負担という問題を加味して判断をしなければならないところではあるが、地方自治法施行令 171 条の 2 には、督促後相当の期間を経過しても履行されないときは、原則として訴訟提起などの法的措置を取らなければならないことを明確に規定しているのであり、また、訴訟提起は、私債権における債権回収・時効中断のもっとも基本的、強力な手段である。

裁判手続がおよそ利用されていないという実態は明らかに問題であり、今後、検討・改善をすべきところである。

### 3 不納欠損処理について

八王子市における私債権の不納欠損処理は、時効が完成し、かつ、債務者による援用がなされたとき、議決によって債権の放棄がなされたとき（地方自治法96条1項10号）、地方自治法240条第3項、地方自治法施行令171条の7によって免除されたとき、破産手続において免責許可決定がなされたとき、及びその他個別の規定により債権が消滅したとき、になされる。

生活資金貸付金については、所管課は、平成20年度までは、消滅時効が経過した債権のうち、時効の援用の申し出がなく、かつ返済の見込みがないものについては、議会の議決を得ずに不納欠損処理を行っていたとのことであるが、平成21年に実施された包括外部監査の指摘を受け平成21年度以降は時効の援用がなされたもの以外の不納欠損処理がなされなくなっている。そして、多くの課は、時効期間が経過した債権について、時効の援用を促さず、また、債権放棄のための議会の議決を得る動きもしていないと回答しており、その理由として、市民間の公平、納税者の理解、受益者の応分負担などが挙げられている。

たしかに、回収の努力の不足した安易な不納欠損処理はされるべきではない。しかし、真に市民間の公平、納税者の理解を考えるのならば、時効期間経過前に、法律上も明確に行うべきとされている訴訟提起等の債権回収・時効中断措置がなされるべきである。一方で、このような努力によっても回収が不能となった債権について、一定の段階で不納欠損処理をすることで管理の対象から除外することは、安易に権利を放棄するものでは決してなく、むしろ、適正かつ重点的な債権の管理に資すると考える。

そのため、時効期間が経過してしまうなど回収不能となった債権については、明確な基準を設けた上で、前述の免除の規定を利用する方法、あるいは、他の地方公共団体が制定しているいわゆる債権管理条例の制定によって権利放棄につき個別的な議会の議決を不要とするなどの方法によって、適時に不納欠損処理をすることも検討すべきである。

#### 4 私債権の管理のあり方について

現在、私債権とされる債権については、私債権マニュアルが存在しているなど行政内で一定の指針があり、また、一定の相談体制は設けられているようであるが、基本的に各所管課が所管する債権を、発生から履行・消滅まで管理しているようである。

私債権については、その発生原因に違いはあるものの、いったん発生した金銭債権という点では、多くの共通点があり、その履行確保の手段も共通である。そのため、各課が滞納後の履行確保まで所管する現状の体制を改め、債権回収部門を創設し、同部門が滞納後の債権について一元的に回収管理をする体制が望ましいと監査人は考える。このような一元管理体制によれば、人的負担の観点からも、訴訟提起などの法が要請する債権管理事務を行うことがより現実的になると期待できるであろう。

もう一方で、裁判所を利用する手段について、一定の費用がかかることも事実であるが、前記の地方自治法施行令171条の2において、訴訟提起を行うことが明確に規定されているのであるから、人的負担・費用的負担は訴訟提起等の裁判手続を断念することをそれだけで正当化する理由とはならない。上記のような人的負担・費用的負担を合理化することで、多くの私債権について、法が想定する管理手段が現実的なものとなると考えられる。

加えて、訴訟提起などの法的手段を採るにあたっては、弁護士を利用することが有用であり、前向きな検討を進めるべきである。

## 第6章

### 指摘と意見

第4章でも述べたが、財産管理面における国と地方公共団体との最大の違いは、国には住民監査請求、住民訴訟の仕組みがなく、地方公共団体にはそれがあるということである。地方公共団体は、常にこのことを念頭におきつつ、適切な財産管理に努めるべき立場におかれている。

#### 第1 土地管理

##### 1 一括譲与を受けた法定外公共物について（指摘）

一律に八王子市公共物管理条例の対象とするのは誤っていると考え。譲与を受けた時点で（現実には現時点で）機能があるものが対象であり、機能がないものについては道路、水路別に現状を精査し、機能復活が望みえない道路は普通財産に位置づけるべきであるし、水路については、道路管理部門に引き継ぐべきものと普通財産に位置づけるものとを峻別すべきである。

##### 2 公共物管理台帳（指摘）

八王子市公共物管理条例第3条第2項に定める公共物管理台帳について、調整すべき内容を定め、その調整をすすめるべきである。

調整の上は（調整済みのものは）、八王子市公共物管理条例に規定をにおいて、一般の閲覧の用に供すべきである。

##### 3 一括譲与を受けた廃道敷について（意見）

一律に八王子市公共物管理条例の対象とするのは誤っていると考え。譲与を受けた時点で（現実には現時点で）機能があるものが対象であり、機能がないものについては普通財産に位置づけるべきである。

#### 4 機能なし物件の処理を検討する機関と時効取得審査機関の創設（意見）

機能がなく、私人が占有しているものについては、その明渡し請求（境界確定を含む）なり売却なり貸付なり使用料相当損害金の請求なりの処理を進めるべきであり、国ないしは他の地方公共団体（主には東京都）の施設の敷地の一部となっているものについても、適切な財産処理手続きを進めるべきであるが、そもそも一括譲与を受けた時点（そして現在）における機能がなく、ものの数の多さを認識し、その処理のあり方を検討する機関を組織して、一定の方向、結論を出すべきである。その機関には弁護士を構成員として入れるべきである。

その機関での議論、結論にもよるが、国や新潟市の仕組みを参考に、時効取得を主張する者に対し、その申請を受け付けて、しかるべき部門（審査機関）にて審査し、時効取得を認定するか否かの結論を出すという組織を条例で創設することを検討すべきである。審査機関には弁護士を構成員として入れるべきである。

## 第2 債権管理

### 1 公債権（意見）

時効中断のために訴訟手続きを採らない理由について、強制徴収権があるからと回答してきているが、財産の調査がつかずに強制徴収ができない債権が消滅時効期間を迎えている。そして、納付できない事情を誠実に説明する者ばかりとは限らない。

である以上は、一律に時効中断措置をとるべきであるとは言わないが、不誠実な滞納者には滞納処分のための捜索を実施してその旨調書に記載するなり、訴訟提起をして（民事執行手続きによって回収を図る趣旨ではない）、時効中断を図るとともに、裁判所において納付を求めるなり、裁判所において納付できない事情について十分に情報を得ることができれば取り下げるなりして、事案によりできる手段を尽くすべきである。



## 2 私債権

### (1) 回収専門部門の設置（意見）

### (2) 訴訟手続き（指摘）

催告や交渉によって任意の支払いを得られない場合、地方自治法施行令171条の2は「訴訟手続きにより履行を請求する」措置をとらなければならないと定めている（3号）。

しかるに、住宅関係を除いて一切訴訟手続きは採られていない。その理由は不分明である。市民間の公平、納税者の理解、受益者の応分負担などを考えるのであれば、訴訟手続きを積極的にとるべきである（施行令は義務として定めている）。

### (3) 弁護士を活用（意見）

訴訟手続きのみならず、回収専門部門に弁護士を採用すべきである。

### (4) 債権管理条例の制定（意見）

時効期間が経過したが消滅時効の援用がない債権について、それを促すことも憚られるというのであれば、他の地方公共団体が制定しているいわゆる債権管理条例を制定して権利放棄につき個別的な議会の議決を不要とするなど、適時に不納欠損処理をすることができる制度を構築すべきである。

以上

