

ため池跡地に係る公有財産の管理を怠る事実に関する住民監査請求の監査結果について、地方自治法（昭和22年4月17日法律第67号）第242条第4項の規定により監査したので、その結果を同項の規定により次のとおり公表します。

平成31年2月19日

高松市監査委員	吉田正己
同	鍋嶋明人
同	吉峰幸夫
同	竹内俊彦

ため池跡地に係る公有財産の管理を怠る事実に関する住民監査請求の
監査結果について

第1 請求の受理

1 請求人

住所・氏名 省略

2 請求書の受付

本件請求は、平成30年12月25日に受け付けた。

3 請求の要旨

別紙事実証明書（①「一市民が市有地に勝手にコンクリートを打設」という注釈付きの写真1葉、②「市有地入り口フェンスに、一市民が勝手に鍵掛け」という注釈付きの写真1葉、③その市有地の所在位置を示す地図の写し1枚）により明らかなどおり、高松市（以下「市」という。）の土地改良課の職員は、予て市が所有する高松市屋島中町字山畑39番のため池（現況は雑種地）1663平方メートル（以下「本件ため池用地」という。）について、

何ら正当な権限を有しない一市民が、平成28年4月頃以降、その外周沿に設置されている鋼鉄製網目フェンスの西側道路に面した出入口門扉に鍵を取り付けて施錠するとともに、同出入口外側の敷地内に「立入禁止」と表示した木製の立て看板を設置するなどして、付近住民などが埋立てにより広場化している本件ため池跡地内に入出入りすることを拒む措置を講じて、占拠していることを認識しながら、それを容認して放置し続け、市の財産である本件ため池用地の管理を違法又は不当に怠っている事実がある。

そのため、従前、本件ため池跡地の広場化した底部を遊び場として利用していた子どもたちが自由に出入りできなくなったり、本件ため池跡地内の草刈りや清掃活動を行ってきた付近住民の立入りが阻まれ、伸び続けた雑草のため、見通しが悪化し、交通の安全に支障が生じる状態を惹起したり、観光地「屋島」の美観を損ねる結果を招来させるという害悪が生じている。

よって、本件請求人は、市監査委員が、市長に対し、本件ため池跡地を占拠している市民から前記鍵の引渡しを受け、その占拠を排除して、市が直接これを管理し、本件ため池跡地を子どもたちの遊び場として開放するとともに、本件ため池跡地の草刈りや清掃活動に当たる付近住民の本件ため池跡地内への立入りを認めるなど必要な措置を講じるよう勧告することを求める。

4 請求の要件審査

本件監査請求は、地方自治法（昭和22年4月17日法律第67号、以下「法」という。）第242条所定の要件を具備しているものと認め、受理した。

第2 監査の実施

1 監査対象事項等

本件請求に係る監査対象事項は、市土地改良課職員が、本件ため池跡地について、一部の市民が、その外周沿に設置されている鋼鉄製網目フェンスの西側道路に面した出入口門扉を施錠し、同フェンス出入口外側の敷地内に

「立入禁止」と表示した木製の立て看板を設置するなどの措置（以下これらの措置全体を「立入防止措置」という。）を講じて、付近住民などが埋立てにより広場化している本件ため池跡地内に入出入りすることを拒み、これを占拠していることを認識しながら、それを容認し、放置していることが、違法又は不当に市の財産の管理を怠る事実該当するか否かという事項である。

そして、その措置請求の内容は、市自体が、本件ため池跡地を占拠している者から前記鍵の引渡しを受けて、これを直接管理し、本件ため池跡地を子どもたちの遊び場として開放するとともに、草刈りや清掃活動などを行ってきた付近住民の本件ため池跡地内への立入りを認めるなど適切な措置を講じるよう市長に勧告することを求めるというものである。

なお、監査委員は、法第242条第6項の規定に基づき、請求人に対して、平成31年1月17日に、証拠の提出及び陳述の機会を与えたところ、請求人から、新たな証拠として「山畑池埋立工事について問題点」と題する書面、「山畑池広場利用に関する隣接者の意見交換会顛末」と題する書面及び「山畑池公園の利用についてのアンケート結果」と題する書面各1通の提出があり、陳述もなされたが、その要旨は、概ね前記の「請求の要旨」と同趣旨のものである。

2 監査対象局

本件監査対象局は、創造都市推進局（土地改良課）である。

第3 監査の結果

本件請求について、監査委員は、合議により次のとおり決定した。

本件請求は、措置請求に理由がないものと判断する。

以下、その理由を述べる。

1 監査により認められた事実

本件監査は、監査対象部局に事実照会するとともに、関係証拠書類の提出

を受けて精査し、現場を見分した上、担当職員から事情聴取するなどの方法により実施し、その結果、次の各事実を認定した。

(1) 本件ため池の概要とその変遷状況

ア 本件ため池は、通称「山畑池」と称され、観光地である「屋島」南嶺の南山麓傾斜地を南北に走る屋島神社参道の東側水路に隣接した位置に存在し、築造時期や築造事業主体等は不詳であるが、明治時代の末期頃に、近隣田畑で農業を営む付近住民によって、高松市屋島中町字山畑39番の本件ため池用地1663平方メートルに、受益水田等へ灌漑用水を供給する目的で築造された農業用排水施設であり、ため池の北面と東面は自然の傾斜を法面として活用し、南面と西面に堤防を造成して築造されたものであり、造成当時は、その周辺でも盛んに新田開発が進んでいたため、本件ため池の受益田畑も増加し、その灌漑用水の供給源として重宝されていた。

イ しかし、第2次世界大戦後の目覚ましい経済発展により全国各地で都市化の傾向が進み、本件ため池付近も、その立地が市中心部に近い郊外にあり、交通の便も良いことから、昭和40年代以降、急激に田畑の宅地化が進展し、本件ため池から灌漑用水を受ける受益田畑も激減し、本件ため池の機能も大幅に縮小していった。

そして、平成4年頃に、本件ため池のユルが故障し、それを改修する必要が生じたのを機に、昭和37年12月15日に土地改良法（昭和24年6月6日号外法律第195号）の規定に則り、農業用排水施設等の保全又は利用上必要な施設の新設、管理、廃止又は変更等の土地改良事業を行う目的で設立された高松市屋島東町土地改良区（以下「改良区」という。）は、本件ため池を平常時は貯水せず、用水不足が予測される時期だけに、万一に備えて貯水する「用心池」の役割を果たす施設に改修することとし、ため池底部を全体的に平坦に埋め立てて平面化した上、ユルを改修する工事を施工した。

ウ その結果、本件ため池は、底上げされ、堤防頂上部より相当低い位置ではあったものの、相当広い広場が出現する状態になったため、付近住民などがため池底部をゲートボール競技場や、その子どもたちが遊び場として利用したりするようになり、その利用者や付近住民などが自主的に本件ため池用地内の草刈りや清掃活動等を行うようになった。

エ 本件ため池は、このような推移を辿った結果、平成26年頃までには受益田畑が皆無の状態になり、同年6月24日には、本件ため池の管理者であった改良区の理事長と本件ため池用地周辺の住民で組織する新馬場自治会（以下「自治会」という。）の会長の両名が、連名で市長に対し、本件ため池の早期廃止を求める「陳情書」を提出したが、進展なく経過した。

オ そこで、改良区は、本件ため池について、水利権が放棄され、貯水は行っていないものの、維持管理に多大の労力を要するとともに、転落事故等が危惧される現状であることから、維持管理費用の節減と災害防止を図る目的で、ため池改修工事を施工する事業（以下「本件土地改良事業」という。）の実施を決め、これを単独市費補助金の交付を受けて実施すべく、平成27年9月30日付けで、市長に対し、自らを事業主体とする土地改良事業補助金交付申請書を提出した。

その補助申請対象の事業内容は、ため池本体の貯水部分全体に残土を搬入して埋め立て（最終埋立容量2,066立方メートル）、その表面を花崗土で整地するとともに、その周囲に長さ合計61.6メートルの排水路を設置し、その外周用地に長さ合計110.7メートルの防護柵を張り巡らせて埋立部分を囲い込む各工事を施工するというものであり、その概算事業費の総額は測量試験費と工事雑費及び消費税相当額を加えて1,000万円であった。

この申請書には、地元代表者として、自治会会長作成名義の改良区理事長宛ての同意書が添付されており、市は、同年10月16日付けで、

改良区に対し、その事業費1,000万円全額を補助する旨の補助金交付決定通知書を交付した。

カ 改良区は、この決定を受けて、同年10月19日に、補助対象事業の各工事に着手したが、その工事施工中に、埋立てに投入する建設残土の土質が不良であることが判明し、これを購入土に変更する必要性が生じたため、その事業費が30万円増額となることが明らかとなったので、平成28年3月8日付けで、市長に対し、その事業費を30万円増額して1,030万円に変更することの承認を求める土地改良事業計画変更承認申請書を提出し、市長が、同月10日付けで、それを承認したので、その変更計画のとおり工事を続行し、同補助対象事業は、同月20日に竣工し、同月31日に市の検査員による検査に合格して検収を終え、同年4月22日に、市から補助金1,030万円の交付を受けて事業費の精算を済ませている。

キ 改良区による本件土地改良事業の実施により、本件ため池は、西側堤防の頂上に近い高さにまで埋め立てられ、その上層部を全体的に平面化する整地工事も施工されたため、外周の堤防や法面を除いた部分に広く平坦な更地が出現し、その外周沿には、法面の一部を除いて鋼鉄製網目フェンスが張り巡らされ、西側道路に面した1か所に出入口門扉が設置された現状が醸成された。

(2) 本件ため池用地に関する権利関係とその管理の実情

ア 本件ため池用地について、不動産登記簿には、その所有者として「屋島村」と記載され、市の公有財産管理システムの個別情報には、「木田郡屋島町」と記載されており、村と町の相違があるが、それは、その原簿が調製された時期が村制から町制に移行した時期の前後に跨っていたことによるものに過ぎず、その両者は同一の自治体を示しているものであり、その自治体は、昭和15年2月11日に市と隣接する5か町村の第4次合併によって市に編入され、市の一部になったことに伴い、本件

ため池用地の所有権は、その合併により市に移転しており、未だ不動産登記簿上の所有名義等を市に移転する登記ないし記載事項変更の手続はなされていないものの、実体的にその所有権は市にあるものであり、市は公共用財産としてこれを所有している。

イ 農業用ため池は、一般的に、「堤体」「洪水吐」「取水施設」「底樋」などの施設によって構造されており、堤体は、水を堰き止めるための盛土等の堤防で、ため池の本体をなすものであり、洪水吐は、豪雨などで水が堤体を超えて溢れ、決壊する恐れが生じることを防止するため、一定以上に水位が上がらないように、予め水が溢れ出る場所を作って調整する設備、取水施設は、農業用水を取り入れる施設、底樋は、ため池管理の必要上、貯水を抜いて池を空にするための施設であり、それら本体施設に付随して、ユル、給水路、管理用道路などの関連施設も備えられているものが多く、本件ため池にもそれら各施設が備えられている。

本件ため池は、築造後長い年月が経過し、認定資料が乏しいため、詳細な事情は認定できないが、少なくとも、その築造者は、本件ため池を築造するに当たり、本件ため池用地の所有者から、同用地にため池を築造して将来にわたり長く使用する権限を得て、本件ため池を築造し、それを管理・使用し始め、爾後、その承継者がこれを引き継いできたという基本的な事実は、本件ため池の存在とこれが永きにわたり何の問題もなく付近で農業を営む住民が必要とした灌漑用水の供給源となってきた事実やその管理状況などに照らして明らかであろう。

このように、本件ため池用地の所有権は市にあるものの、その所有権は、その地上にため池やそれに付随する農業用関連施設を設置し、これを管理・運用して利用する権利が他に与えられている制約付のものであり、実質上、その底地に対する権利に留まるものに過ぎないことは明らかであり、市が、その所有権を有すると言っても、それをもって、本件ため池やこれに設置されている各施設の占有・管理に関与するものでは

ない。

ウ 本件ため池の状況は、前（１）のキに記述のとおり、本件土地改良事業実施前とは大きく異なり、ため池本体部分は、多量の残土を埋め立て嵩上げされ、その表面は整地された広く平坦な更地になり、その外圍には鋼鉄製網目フェンスが張り巡らされた状態になっているが、これは、改良区が、事業主体となって実施した本件土地改良事業の「山畑池ため池改修工事」を施工したことにより生じたものであり、土地改良法第５７条が「土地改良区は、土地改良事業の工事が完了した場合においてその事業によつて生じた土地改良施設があるときは、その施設を管理しなければならない。」と規定しているところに従い、事業主体としてその土地改良事業を実施した改良区が、そのための工事によって生じた前記更地や囲障用フェンス等を管理すべき責務を負うとともにそれを管理する権限も取得したものとと言える。

エ この施設管理は、権利者である改良区が自ら成すことが推奨されるものの、権利譲渡や業務委託等により他の者に行わせることも禁止されておらず、平成４年頃の土地改良事業により本件ため池底部に形成された更地を子どもたちの遊び場や付近住民のゲートボール競技場として利用してきた実情と、自治会加入の付近住民たちが自主的に本件ため池用地内の草刈りや清掃活動の奉仕をしてきた事実もあった関係からか、平成２６年１０月２８日付けで、所管の香川県東讃土地改良事務所長に対し、本件ため池の管理者を従前の改良区から自治会に変更した旨の自治会会長作成名義の「ため池状況変更届」が提出され、自治会が、本件ため池の管理者となり、その管理を担当することになった。

本件土地改良事業は、その後に、改良区が事業主体となって実施したものであり、自治会は、その事業のため池改修工事の施工について、地元代表として同意し、改良区理事長宛の同意書に「なお、本工事に関する利害関係及び境界変動等に伴う登記手続については、いっさい地元

において処理します。」という記載があり、これを改良区が本件土地改良事業を対象とする補助金交付申請書に添付しているところから見ると、前記の「ため池状況変更届」のとおり、改良区は、自治会の本件ため池の管理を認めているものと推認され、本件土地改良事業の工事によって生じた前記更地や囲障用フェンス等の管理も含めて自治会に委ねられているとするのが相当であろうが、自治会による本件ため池の管理を巡っては、自治会内外の付近住民の間で紛争が生じ、現在に至っている。

因みに、その紛争は、自治会会員の一部の者が、本件土地改良事業により生じた前記更地の用途や使用方法が決定するまでは、無秩序な私用を認めず、現状を維持する必要があるので、その決定を見るまでは現状を維持すべきであり、そのために同更地周囲に設置されている前記囲障用フェンス西側出入口門扉の施錠解除や立入禁止の立て看板の撤去はできないという主張をするのに対し、それに反対する住民は、同施設は市の所有するもので、付近住民の遊び場や憩いの広場として開放すべきであり、施錠の鍵を市の職員に引き渡し、市に管理を移すべきであると主張し、双方がそれぞれの主張を堅持して譲らず、対立したままの状態に推移し、その解決交渉は難航している状況にある。

2 監査委員の判断

(1) 本件ため池の管理を巡る問題について

ア 請求人は、本件ため池用地について、所有権を有する市の職員が、何らの権限も有しない一市民が前記の立入防止措置を講じて占拠している事実を認識しながら、その占有を排除せず、放置して容認していることは、違法又は不当に市の財産の管理を怠る事実の該当するものであると主張しているため、その主張の当否について検討する。

イ 市が、昭和15年2月11日に、市と旧木田郡屋島町を含む隣接5か町村との合併により、旧屋島町が市に編入されたのに伴い、旧屋島町が

所有していた本件ため池用地の所有権を取得し、爾後、それを所有していることは、「監査により認められた事実」の（１）のア及び（２）のアで明らかなおり事実である。

ウ この本件ため池用地は、「監査により認められた事実」の（１）のイないしキ及び（２）のイから明らかなおり、市がその所有権を取得した当時から、すでに本件ため池用地の全体に農業用ため池やそれに付随する農業用関連施設が築造・設置されており、その後、適宜、それら施設の管理者の手によって必要な土地改良事業が実施されて、それら施設の改良がなされ、付近の田畑で農業を営む住民がそれを利用してきた事実があり、判断資料がないため、詳細な事実は認定できないが、少なくとも、その築造者は、本件ため池を築造するに当たり、本件ため池用地の所有者から、同用地にため池を築造して将来にわたり長く使用する権限を得て、本件ため池を築造し、それを管理・使用し始め、爾後、その承継者がこれを引き継いできたという基本的な事実は、ため池の築造とその後の利用状況などから容易に推認できるところであり、市が取得した本件ため池用地の所有権には、その底地の上に他の者がため池やそれに関連する農用施設を築造して使用する権利を認めるという使用・収益上の制約があり、実質上、その底地を所有しているということに過ぎないものであり、本件ため池用地に設置されているため池本体はもとよりそれに付随して設置されている農業用関連施設などの管理は、その権限と責任を有する改良区又はその移譲を受けたと推認される自治会にあり、市は改良区に土地改良事業を行うための補助金を交付したことはあるもののそれ以外の関与はなく、本件ため池の管理を巡る問題は、本来、本件ため池の管理者である改良区又は自治会との間で処理すべきものであることは明らかである。

従って、市に本件ため池の管理をする責務があるという事実を前提とする請求人の主張は、その前提を欠き、何ら理由がないことは明白と言

わなければならない、請求人のその管理に関するその余の主張に対する判断をするまでもなく、その請求が失当であることは明白であると判断する。

- (2) 本件ため池用地に生じた更地は、その形成の経緯に照らし、当然、子どもたちの遊び場や付近住民のゲートボール競技場を含む広場として開放されるべきものであり、その所有者である市は、一市民の占拠を排除すべき責務があるという主張について

ア 請求人は、本件土地改良事業実施前に本件ため池の底部を埋め立てて造成されていた広場状の更地を、子どもたちの遊び場や付近住民のゲートボール競技場として利用していた実情に照らし、その上部に本件土地改良事業で生じた広く平坦な更地も、同じ用途に使用する広場として利用すべきであると主張するかのごとき陳述をしているが、それは、市有財産の利活用という市政策上の問題で、本件住民監査請求の対象となるものでないことは明白であり、監査の対象とはしないものの、参考までに付言する。

イ 本件ため池については、「監査により認められた事実」の(1)のイないしオで明らかなおり、平成4年頃の土地改良事業により、ため池の機能を「用心池」に縮小し、その底部を小規模に埋め立てる工事を施工したことにより、広場状の更地が生じ、これを子どもたちの遊び場や、付近住民のゲートボール競技場として利用していた実情があったことから、改良区や自治会の執行部が連名で、市長に対し、ため池の早期廃止を求める陳情書を提出したことがあり、その後本件土地改良事業が実施され、その上部に広く平坦な更地が形成されたため、付近の一部住民の間では、そもそも本件土地改良事業は、その広場状の更地を子どもたちの遊び場や付近住民のゲートボール競技場の用地として提供するために整備したものとの誤解が生じたようであるが、本件土地改良事業は、平成4年頃に実施された土地改良事業において、ため池底部を埋め立て

ているとはいえ、ため池本体部分は、すり鉢の底部を少し嵩上げた程度に過ぎず、その内側の法面には大きい傾斜があつて草刈りや清掃作業には危険が伴い、困難な状況にあつたため、維持管理に多くの費用がかかるだけでなく、転落事故などの発生も危惧される状態であつたことから、維持管理費用の節減と災害防止を図ることを目的として、改良区が事業主体として実施したものであり、当初から広場や公園を造成することを目的として実施したものではないことは明らかであり、請求人の前記主張が失当であることは明白で、到底是認できるものではなく、前項の判断に何ら消長を来すものではないと思料する。

よつて本件措置請求には理由がないものと判断する。

以上