

地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条第1項の規定に基づき提出された高市郡明日香村大字岡地内の境界確定処分に係る住民監査請求についての監査結果は、次のとおりである。

奈良県監査委員	内 野 正 博
同	芝 池 多 津 子
同	田 中 惟 允
同	若 林 か ず み

第1 監査の請求

1 請求人 略

2 請求書の提出日 令和6年4月22日

3 請求の要旨

監査請求書及び追加提出があった資料等の内容から、請求の要旨をおおむね次のとおりと解した。

(1) 措置要求事項

ア 奈良県知事（以下「知事」という。）に対し、高市郡明日香村大字岡1072番地の土地（以下「本件土地」という。）の境界確定図の確定処分（以下「本件処分」という。）を取り消し、空中写真、丈量図、平面図等の事実に基づく境界確定図を作成することを求める。

イ 高市郡明日香村大字岡地内の境界確定図の確定処分を取り消し、空中写真、丈量図、平面図等の事実に基づく境界明示確定図を作成することを明日香村長に要求するように求める。

ウ 県有地等を占有する土地所有者（以下「所有者」という。）に対し、県有地等の引き渡し要求することを求める。

(2) 請求の理由

ア 県、明日香村が管理する土地の範囲について

本件処分をすることは、本件処分により確定図の内容がそのまま個人の権利義務に対し直接影響を与え、土地の所有権の及ぶ範囲を確定するものであり、本件処分は道路敷地の県有地の面積を確定させる。よって本件処分は財産価値を維持

するという財務的処理を直接の目的としており、法第242条第1項の財産の取得、管理もしくは処分に該当する。

さらに、本件土地の境界確定に際し誤った事実認定による本件処分を行った結果、県有地、本件土地と東側の県道の間にある農道（以下「本件農道」という。）及び本件土地北側の里道（以下「本件里道」という。）が隣接地の土地所有者により不法に占有されている。それに対し知事及び明日香村長は違法な境界確定処分を取り消し、違法または不法でない境界確定処分を行うこと及び明渡請求等行うことを怠っている。これは法第242条第1項の財産管理を怠る事実に該当する。

イ 財務会計上の行為が違法または不当な理由について

(ア) 本件農道の東の縁に沿って県道が存在している

本件農道の敷設によって本件土地が二分され、本件農道の東側が飛び地（以下「飛び地」という。）となった。その飛び地が昭和50年に県の用地買収の対象となり、県道の開通が本件農道の東の縁に沿って進められた。

(イ) 里道は本件農道と交換された

令和5年3月1日に行われた現場立会は、有名無実の形骸化したものである。また、本件農道の敷設による公図訂正は行われていないが、昭和50年頃に奈良県が用地買収のために作成した丈量図には本件土地の東に里道の記載はない。農道敷設のため本件土地と里道を交換するのが一般であり（道路法92条第4項）、奈良県が用地買収を行った昭和50年頃には飛び地の東に里道はなかったと推認できる。

(ウ) 50㎡であるべき県道の買収面積が34㎡となった

令和6年1月25日に奈良県が丈量図のNo.54（岡1075番）の地積測量図を基に仮の境界図を作成していたにもかかわらず、買収部分の境界点を移動させ、丈量図を無視した結果、50㎡であるべき買収面積は34㎡となった。丈量図等によれば、奈良県の買収面積は50㎡であり、固定資産税公課証明書（以下「公課証明」という。）でも50㎡が公衆用道路として固定資産税が免除されている。

ウ 裁量権の逸脱ないし濫用であり違法である理由について

知事及び奈良県中和土木事務所の担当者（以下「担当者」という。）は、農道が本件土地を二分し、出来た飛び地が買収部分となったことを知らなかった。

また、飛び地付近の県道は当時山林であり県道内を農道は通っていないことを平面図や横断面図で確認できたのに確認を怠り、農道が山林を避けて向きを変え買収地（飛び地）の西を北進したのにその判断を誤った。

丈量図、平面図に本件農道が記されており、丈量図に里道は見当たらないなど

確認を怠った。

事前に空中写真を準備しながらそこに映る本件農道を精査せず、半年前に地権者になったばかりの所有者の「人の往来により自然に道路状になったものである」とし、里道は「県道の中にある」という主張を鵜呑みにした。

さらに当初準備した仮の測量図の買収部分の境界点を移動させると実際の買収面積と内容が変わるのに何も手も打たず買収部分の境界を確定した。

エ 生じた損害および生じる恐れのある損害

本件土地が従前の登記上の面積から100㎡増えたのは、明日香村及び県が所有する県有地等を取り組んだ結果であり、さらに本件土地周辺の未登記県有地の減少が免れない。

4 請求人から提出された事実証明書

- (1) 本件土地の境界明示確定図里道
- (2) 同村道
- (3) 奈良県の作成した本件土地の境界確定図
- (4) ゼンリン住宅地図明日香村岡1072番地付近
- (5) 請求人からの明日香村長への質問票①
- (6) 同質問票②
- (7) 同質問票③
- (8) 同質問票④
- (9) 同質問票⑤
- (10) 同質問票⑥
- (11) 同質問票⑦
- (12) 請求人からの明日香村長への質問票への回答①
- (13) 同質問票への回答②
- (14) 同質問票への回答③
- (15) 同質問票への回答④
- (16) 同質問票への回答⑤
- (17) 同質問票への回答⑥
- (18) 同質問票への回答⑦
- (19) 丈量図 1/500
- (20) 空中写真 約1/50,240
- (21) 空中写真 (1/20,000)1/2,300に引伸
- (22) 空中写真 (1/20,000)
- (23) 空中写真 (1/10,000)1/1,350に引伸
- (24) 同空中写真に重ねた丈量図
- (25) 同空中写真に重ねた平面図
- (26) 空中写真 (1/10,000)1/1,250に引伸
- (27) 同空中写真に重ねた丈量図

- (28) 同空中写真に重ねた平面図
- (29) 不動産登記簿全部事項証明書
- (30) 地積測量図
- (31) 公図
- (32) 同公図（透明用紙）
- (33) 地引切図
- (34) 古図
- (35) 隣接測量図
- (36) 固定資産税公課証明書
- (37) ㊶空中写真撮影記録証明書
- (38) ㊷同記録証明書
- (39) ㊸同記録証明書
- (40) ㊹同記録証明書
- (41) ㊺同記録証明書
- (42) 平面図(1/500)
- (43) 横断面図(1/100)
- (44) 用地買収明細書
- (45) 仮の境界図
- (46) 同仮の境界図（透明用紙にコピーしたもの）
- (47) 同仮の境界図（境界点に符号をつけたもの）
- (48) 本件土地の推移表

第2 監査の実施

1 請求人の証拠の提出及び陳述

令和6年5月17日、法第242条第7項の規定により、証拠の提出及び陳述の機会を設けた。

これに対し、請求人から本件の監査請求に係る横断面図、空中写真の提出及び請求内容の補足説明があった。

2 監査の観点、着眼点、対象及び方法

奈良県監査基準に基づき、合規性等の観点から、本件高市郡明日香村大字岡地内の境界確定は、法に基づく適正な境界確定であると認められるかなどに着眼して、請求人が違法と主張する本件境界確定を対象として、請求人から提出を受けた請求書並びに監査対象部局から提出を受けた資料及び監査対象部局の説明等の内容を確認するなどの方法により監査した。

3 監査対象部局

県土マネジメント部

4 監査対象部局から提出を受けた監査資料及び監査対象部局の説明の内容等

監査対象部局に対して、監査資料の提出を求めるとともに、令和6年5月29日に説明を聴取するなどした。

監査対象部局から提出を受けた監査資料及び監査対象部局の説明の内容等は、おおむね次のとおりである。

(1) 境界確定

県が管理する道路や法定外公共物（国道、県道、一級、二級、準用河川等）とそれに接する土地についての境界を決定する手続きのことをいう。境界確定は、土地の売買や分筆登記、地積更正登記、その他民有地や公共用地との境界をはっきりとさせる必要が生じた場合、土地所有者からの申請により行う。なお、境界確定の法的な位置付けは、民法上の和解契約とされている。

(2) 境界確定の方法

境界は、法務局備付けの公図やその付近で過去に行った境界確定（既確定）等の資料をもとに、関係者が現地で立会し、協議の上決定する。この場合の関係者とは、協議地の土地所有者、隣接地（隣り）の各土地所有者、申請者の代行者（図面作成のための測量技術が必要なため土地家屋調査士や測量士）、自治会長等地元代表者及び県職員である。

近年、財産（土地）に関する意識の高まり、また長年の間に土地の形状も変化してきていることから、関係者の合意が必要となる境界の確定は、年々難しくなっているため、境界協議においては、隣接地の土地所有者の意見にも十分耳を傾けるよう関係者に協力をお願いしている。境界確定は関係者の合意形成により成立するものであり、関係者との協議が成立したときは、その境界の位置を示した図面（確定図）を作成し、関係者が署名・押印の上で、正式に境界が確定する。なお、話し合いがつかない場合は、県に一方的に境界を決定する権限がないため、協議不成立となり、境界を決めることができない。

(3) 境界確定申請から境界確定までの経緯

本件境界確定申請地である本件土地は、農道建設のため昭和46年度に県の農林部により土地の一部買収を行ったが、道路敷に係る分筆登記及び所有権移転登記はされなかった。その後、令和4年6月に当該土地を所有者が購入し、所有権移転登記が行われた。

その後、令和4年11月に所有者から県に対して未登記処理の依頼があり、県の未登記処理として、令和5年6月に分筆登記及び所有者から県への所有権移転登記を行った。

・令和4年11月 : 1072番地1（本件境界確定申請地）の所有者が県に

対して1072番地の一部（分筆後の1072番2）未登記処理を依頼

- ・令和5年2月 8日：未登記処理のため、中和土木事務所長が1072番地と里道の境界確定（境界確定申請書）を明日香村に申請
- ・令和5年3月 1日：現地立会
- ・令和5年3月23日：未登記処理のため、中和土木事務所長が1072番地と県道の境界確定を申請
- ・令和5年5月25日：中和土木事務所長が明日香村に申請した1072番地と里道に係る境界を確定
- ・令和5年6月 8日：1072番地に係る分筆登記（1072番地→1072番1と1072番2）
- ・令和5年6月14日：1072番2に係る所有権移転登記（所有者→奈良県）
- ・令和5年6月27日：中和土木事務所長が申請した1072番地と県道に係る境界を確定

(4) 本件処分は、法第242条第1項の財産管理を怠る事実に該当すると請求人が主張していることについて

公図には農道は記載されておらず、現場立会時において関係者から農道の位置についても意見もなかったことから、公図・現況を参考に立会者全員から同意する官民境界線とした。

また、境界確定図のとおり官民境界線を確定しており、所有者が占有している土地は民有地であるため、県有敷地を不法に占有しているわけではない。従って、法第242条第1項の財産管理を怠る事実に該当しないと考えている。

(5) 本件農道の東の縁に沿って県道が存在している旨の請求人の主張について

公図・立会当時の現況を確認したが、農道は確認出来ず、関係者から農道に関する話も出なかった。丈量図においては、農道の東側の土地を買収しているように見えるが、里道については、丈量図にも公図に記載されている位置に里道らしき線が記載されている。

(6) 里道は本件農道と交換された旨の請求人の主張について

法務局備え付けの公図には記載されていない。そのため、土地の変化については記録がない。里道については、丈量図にも公図に記載されている位置に里道らしき線が記載されている。

(7) 50m²であるべき県道の買収面積が34m²となった旨の請求人の主張について

昭和46年度に買収した土地の境界と思われる線と本件境界による線の相違については、現況の確認を行い、まず公図に記載されている里道の位置が確定し、その後1072番2の買収地の確定を行った。なお、請求人が主張する丈量図に記載の道が農道であるという確認が出来ないことと、丈量図にも公図に記載されている位置に里道らしき線が記載されていることから公図を基に確定を行った。なお、丈量図は昭和40年代に作成され、正確な求積が可能な座標を伴うものではない。

また、買収面積が50㎡から34㎡になった理由としては、明日香村が確定した里道から現況を考慮し必要な部分を関係者で協議を行った結果34㎡となった。なお、中山間部でもあることから当時の状況から変化していることも十分考えられるため買収面積の50㎡と差が出る結果になった。

また、未登記処理については、昭和46年度に県が前所有者から1072番地の土地の一部を18,150円（買収面積50㎡、㎡単価363円）で買収した時には登記がされず、未登記の状態でも令和4年6月に現所有者に所有権移転が行われた。令和4年11月に所有者から県に対して未登記処理の依頼があり、買収時と所有者が変わっていることもあり、登記承諾をもらう所有者との間には売買契約がないこと等から総合的に勘案し、登記原因を売買ではなく寄付とし処理を行った。

(8) 裁量権の逸脱ないし濫用であり違法である旨の請求人の主張について

申請書類の公図には土地が二分されておらず、農道は記載されていない。また、立会時に関係者から意見もなかったことから、公図・現況を参考に立会者全員が同意する官民境界線とした。なお、里道については、明日香村が所管である。所有者の主張だけでなく、公図にも記載されていないこと、地元代表者を含む立会者が本件農道について主張しなかったこと、現況そのような道がなかったことから県道の西に里道があったことは確認できなかった。（7）のとおり、関係者合意の上、道路として必要な部分を確認できたため、境界を確定した。

(9) 生じた損害及び生じるおそれのある損害旨の請求人の主張について

本件土地の従前の登記簿上の面積である314㎡については、当時どのようにされて求めたのかは不明。本件土地の分筆後の登記簿上の面積が従前の登記簿上の面積から約100㎡増えたのは境界確定に基づき面積を実測し、算出しているものと認識。

(10) 高市郡明日香村大字岡1072番2の土地の境界確定処分を取り消す旨の請求人の主張について

道路管理者、申請者及び関係者の合意の上で確定したため、取り消すことは考えていない。なお、（1）のとおり、境界確定は処分性のある行政行為ではない。

(11) 境界確定を明確にするため、空中写真、丈量図、平面図等の事実に基づく境界確定図を作成する旨の請求人の主張について

前記（10）のとおり。

(12) 県有地等を占有する所有者に対して県有地等の引き渡し要求する旨の請求人の主張について

土地所有者が、県有地を占有している認識はないため、引き渡し要求することは考えてない。

第3 監査結果

本件の住民監査請求の監査の結果を次のとおり決定した。

本件の住民監査請求の監査対象事項に係る措置要求は、理由のないものとして棄却する。

以下、理由について述べる。

1 境界確定協議について

- (1) 境界確定協議は、公有財産である土地について、県と隣接土地所有者とが対等の立場で、その境界について協議するものである。

国土交通省道路局路政課監修の「道路管理事務担当者会議質疑応答集」によれば、県道敷に供されている県有地の境界確定協議について、協議に従って、関係人が現地立会のうえ作成した境界確認書については、民法第696条（和解）の規定により創設的な効果が生じるとされている。

また、裁判例では、「市と隣接土地所有者とが対等の立場で所有権の範囲（土地境界）について協議するものであり、両者の合意により境界に関する協議が調った場合には、これにより公有地と隣接地との所有権の範囲が確定されるものと解するのが相当である。」（福岡地裁平成20年4月22日判決）とされており、

「国有財産に関する境界確定協議については、国有財産法により行政庁と隣接地所有者とが対等の立場で協議することが予定されているもので（同法第31条の3）、私法上の契約の性質を有するものであり、行政庁の優越的地位に基づいてなされるものではないと解されるところ、国有財産の場合と公有財産の場合とで法的性質が異なるものとは認められない。」（福岡高裁平成21年2月4日判決）とされている。

- (2) 和解の効力については、民法第696条で次の二つのことが規定されている。すなわち、

ア 当事者の一方Aが和解によって争いの目的である権利を有するものと認められた場合に、後からAがその権利を全く有しなかった確証が出たときは、その権利は、和解によって相手方BからAに移転したものとする。

イ これと反対に、相手方Bが、ある権利を有しないと認めた場合に、Bがこれを有したという確証が出たときは、その権利は、和解によって消滅したものとする。

本条が定めるこの効力のことを、それぞれ「移転的効力」、「消滅的効力」、さらに両者を合わせて「創設的効力」と呼ばれている。（「我妻・有泉コンメンタール民法—総則・物権・債権」）

- (3) これを境界確定協議についてあてはめると、次のようにいうことができる。

境界確定協議は、公有財産である土地の境界（所有権の範囲）を隣接土地所有者

との合意により確定するものである。

いったん確定した以上は、たとえそれが真実の境界（所有権の範囲）と異なることが後で判明し、仮に所有権の範囲が減少することになったとしても、減少した部分の所有権については相手方に移転したものとされ、関係者との合意形成なしには、行政庁が一方的に当該境界確定協議をなかつたことにしてやり直すことはできないものである。

- (4) なお、和解に関しては、争いの対象とされ、互譲によって決定した事項自体について、当事者に民法第95条の錯誤があっても、これによってその効力を左右されないが、争いの対象となった事項の前提ないしその基礎として当事者が予定していた事項について錯誤があつた場合には、和解の効力に影響することになる（前掲書）。

本件境界確定協議でいえば、相手方が土地所有者でなかつた場合や境界確定協議の基礎とした公図が現況と一致していないような場合には、これにあてはまり、境界確定協議に取消原因があるのではないかと考えることができる。

- (5) また、和解に関しては、その内容が違法であつたり、公序良俗に反したりすることはできないとされている（前掲書）。

- (6) そこで、本件土地に係る境界確定協議（以下「本件境界確定協議」という。）について、以上記載の事項及び請求人の主張を踏まえ、法第242条により違法若しくは不当な公金の支出、財産の取得、管理若しくは処分、又は、違法若しくは不当に財産の管理を怠る事実があると明らかに認められる事実があるか、以下、請求人の主張を踏まえて監査する。

2 公図と現在の権利関係について

本件境界確定協議に係る土地所有者や土地の位置関係の確認は、公図及び登記簿に基づいて行われている。

この点について、請求人は、公図は現在の権利関係と異なっており、その理由として、本件土地を二分する位置に農道があり、当該農道は公図上の里道と交換されたと主張し、当時の丈量図に里道が記載されていないことをその根拠としている。

農道の存在については、請求人が主張するとおり、請求人が提出した航空写真をみると相当の幅員で道路が存在したことが推測される。

しかし、農道は、公図に記載されておらず、登記もされていない。

また、農道と里道が交換された客観的な記録はなく、丈量図の原本には、本件土地の東側に公図上の里道らしきものが記載されていることから、現在の権利関係が公図とは異なるとする請求人の主張が客観的に明確な事実であるとは判断できない。

したがって、中和土木事務所が、公図及び登記簿に基づいて、土地所有者や土地の位置関係を確認して境界確定協議を行ったことについて誤りがあつたとは判断できない。

3 買収面積と分筆後の登記記録記載の地積との違いについて

売渡承諾書及び土地売渡証書によれば、昭和47年3月21日に本件土地の一部を約50㎡として買収している。

本件境界確定協議は、この買収後未登記となっていた土地について本件土地から分筆するために行われたものであるが、分筆後の登記記録記載の地積（以下「公簿面積」という。）は約34㎡となっている。この買収面積約50㎡との差が生じていることを請求人は違法・不当の理由の一つとしている。

買収面積が50㎡とされているが、地積測量図に関しては、東京法務局不動産登記部門地図整備・筆界特定室編著の『筆界特定事例集』によれば、昭和30年代後半から昭和53年頃に作成されたものについては、現地復元性が低いことや求積方法の正確性に問題のあることが指摘されている。

丈量図は、地積測量図作成の基礎とされる図面であるところ、本件では、昭和40年代に作成されたものであり、正確な求積が可能な座標を伴うものではないことから、現在の求積方法によった場合でも買収面積が約50㎡であったかについては、不明である。

今回の境界確定を行うに当たっては、道路付近の現況に照らし、道路構造物（ガードレール）の基礎及び道路占用物件（電柱）と道路法面に埋設されている消火栓の水道管が道路側に含まれていること、水道管の管理上必要な部分として管の中心と思われる位置から60cm幅が確保されていることを考慮して県有地の範囲とした。

他方、本件土地から1072番2を分筆するために行われた手続を見ると、本件境界確定協議とともに本件土地の東側里道との境界確定が行われている。このため、公簿面積が約34㎡になったのは、明らかに本件境界確定協議が原因であるとは判断できない。

したがって、買収面積が現在の求積方法で約50㎡であったかについては不明であること、また分筆するにあたり本件境界確定協議とともに本件土地の東側里道との境界確定協議が行われていることから、買収面積（約50㎡）と公簿面積（約34㎡）が異なることをもって、本件境界確定協議が明らかに違法・不当であるとは判断できない。

4 1072番1の公簿面積が増加していることについて

次に、1072番1の公簿面積は364㎡で、分筆前の本件土地の公簿面積314㎡から買収面積（約50㎡）を差し引いた面積約264㎡と比較すると、約100㎡増加している。これは、明日香村及び県が所有する土地を取り込んだ結果であると請求人は主張している。しかしながら、これについては、前記3のとおり買収面積と分筆後の公簿面積との違いが本件境界確定協議によるものと判断できないこと及び登記原因は錯誤となっており、具体的な原因が不明であるだけでなく、更正前の公簿面積の測量方法も不明であるため、境界確定協議が原因となったかどうかを判断すること

はできない。

5 本件土地周辺の未登記県有地に与える影響について

また、請求人は本件土地周辺の未登記県有地の減少が免れず損害が発生すると主張しているが、これについては、本件土地周辺の未登記県有地を登記するにあたり、確かに 1075番2の地積測量図や本件境界確定協議の結果を基準とすることになるが、これらの未登記県有地について実際に境界確定協議が行われておらず測量も行われていないので、ただちにその面積が減少し損害が発生すると判断することはできない。

6 結論

以上のとおり、本件土地に係る権利関係については、隣接土地所有者との合意があり、民法第696条の規定により確定している。そして、違法又は不当に財産の管理を怠る事実があると明らかには認められないため、本件境界確定には違法性・不当性があり、県有地が不法に占有されている旨の請求人の主張には理由がない。

なお、監査対象部局においては、地積測量図の現地再現性復元性が強化された平成17年3月以前に買収した土地について境界確定協議を行うにあたっては、引き続き証拠資料等を十分に検討、精査したうえで真実の境界発見に努め、合理的な境界を確定する必要のあることやその説明責任について十分に留意されたい。