Ⅳ　発意調査の事例

～掲載事例一覧～

Ⅳ　発意調査の事例

内　　容	頁
1　公園管理について	82
2　法定外公共物の払下げについて	87

Ⅳ　発意調査の事例

1　公園管理について（要約）

発意調査の趣旨

公園は子どもだけでなく様々な人の憩いの場としてや、活動の賑わいの受け皿としての役割も担っています。また、緑・自然が確保されていることによる環境負荷の低減や、良好な景観形成、周辺の住居環境の向上といった役割も求められています。さらには、災害などが発生した際の避難場所となるなど、防災拠点としての役割も担っています。こういったことから、公園は今なお重要な役割を果たしているものといえます。

そこで、このような重要な役割を担う公園の管理について、市・自治会・公園愛護会・地域住民との情報共有、協働の在り方はどのようになっているのか、問題点、改善点はどこか等を調査することとしました。

市からの回答

公園は設置目的や広さ等により分類されており、熊本市内における主な公園として、まずは住区基幹公園が挙げられます。住区基幹公園は、歩いていける範囲の居住者を対象とした公園で、圧倒的に数が多く、市民にとって最も身近な公園といえます。次に、その都市全域に住む人たちの利用を目的として設置される公園都市基幹公園が挙げられます。その他、風致公園や歴史公園などの特殊公園や大規模公園、緑地公園などに分類されています。

公園管理については、都市公園の健全な発達を図り、公共の福祉の増進に資することを目的として、都市公園の設置及び管理に関する基準等が「都市公園法」で定められています。また、「都市公園法施行令」、「都市公園法施行規則」が「都市公園法」を補完しています。そして、熊本市内の公園管理については、「都市公園法」に沿った形で、熊本市の実情等に即して「熊本市都市公園条例」及び「熊本市都市公園条例施行規則」が定められています。また、高齢者や身体障害者も安心して活動できる環境の整備を目的としてバリアフリーの基準を定めた、「熊本市移動等円滑化のために必要な特定公園施設の設置に関する基準を定める条例」も定められています。

熊本市内の公園管理は条例で定められてはいるものの、全ての公園を一律的に同じ管理方法によらなければならないというわけではなく、それぞれの公園による実情等を踏まえ、独自のルールを設けることが許されています。その許容範囲ですが、都市公園は自由使用が原則であることから、条例に明記されている禁止事項は最低限の内容であるため、条例で定めたルールの緩和は、研究機関の調査研究やイベントなどで公園を使用するといった限定的な場合に限られます。一方、規制をする場合としては、地域との話し合いにより、例えば条例上では認められているボール遊びを地域の独自ルールとして禁止すること、などは可能です。

公園管理における公園愛護会及び自治会についてですが、公園愛護会はボランティアで公園管理（点検、清掃等）に協力しています。また、公園の健全利用のため、市や自治会等と連携して看板の設置やチラシの配布など利用マナー向上の呼びかけを行っています。公園愛護会には公園愛護会連合会が組織されており、合同連絡会等が開催されています。また、市から年１回、助成金を交付しています。自治会については、自治会が公園愛護会を立ち上げている場合はボランティアで公園管理（点検、清掃等）に協力しています。公園愛護会を立ち上げていない場合は、自治会長が日常管理の中で公園に対する要望等を自治会の代表として伝えられることが多いです。

公園愛護会、自治会と市との協働については、各公園（地域）によって仕方は様々です。しかし、自治会の中に公園愛護会がある場合が多いため、基本的には公園愛護会と市が協働し、公園愛護会がない場合には自治会と市が協働するといった形が採られております。具体的には、遊具の老朽化に伴う更新時や樹木の植替え時などに、市が公園愛護会や自治会に意見を伺っております。また、独自のルール等が必要な場合などは、公園愛護会若しくは自治会と協議し、その地域に応じた公園利用の地域ルールを模索し、決定していきます。

地域住民との関わりとして、市は前述のとおり、遊具の老朽化に伴う更新時や樹木の植替え時に住民代表としての自治会や公園愛護会にご意見を伺っておりますが、その際には住民に対しても積極的に伺っております。また、周辺住民よる苦情等がある場合は、状況に応じて公園愛護会若しくは自治会に現状や今後の対策についてのヒアリングを実施しております。

トラブル事例としては、ボール遊びを禁止してほしい住民と、ボール遊びを行いたい住民によるトラブルの発生があります。その際は、周辺の公園を含めて公園利用についてのアンケートを回覧で周辺世帯に配布し、それを基に自治会若しくは公園愛護会と協議し、地域に応じた公園の利用について地域ルールの策定をしていきます。地域ルールの策定後は、地域の方の声掛けや行政からの指導も併せて実施していきます。場合によっては、具体的にどのような遊び方が危険、迷惑かを子どもでも分かるように、地元公園愛護会と調整したうえでマナー看板を設置することもあります。また、最近はスケートボード利用者のマナーや行為自体が危険という公園利用者からの苦情が増えております。これに対しては、管理事務所の職員又は市職員にてパトロールを行い、注意をしております。と同時に、スケートボード利用の多い箇所には熊本市都市公園条例の禁止事項を記載したマナー看板を設置しており、場合によっては、スケートボード利用者の学校等が分かる場合には学校関係に連絡を入れたりもしております。トラブル等があった場合には、基本的には、公園の大小、車の通行量が多い少ない等、現場の状況にもよりますが、それぞれの実情に応じて対応しております。

地域住民からは、老朽化した公園施設の更新や除草などの要望が多いのですが、すべてに対応しきれていないのが現状です。より多くの要望に応えるためには、限

られた財源の中でいかに効率よく公園管理をしていくかが要点となることから、市と公園愛護会及び自治会との協働がより重要になってくると思われます。しかしながら、公園愛護会がない公園があり、公園愛護会があったとしても新規会員がおらず会員の高齢化が進んでいるのが現状です。このことからも、公園愛護会の活動自体や、それへの地域住民の参加について積極的に啓発していくことが今後の課題であると考えます。

オンブズマンの判断

重要な役割を果たす公園を適切に管理していくためには、管理者である市と地元の公園愛護会若しくは自治会との連携が極めて重要な意義を持っていることを再認識する必要があると思われます。

以前、公園で危険なボール遊びをしている子どもたちがいるとして、ボール遊びを禁止するポスターの設置等の要望に関する苦情申立てがありました。調査の結果、市の対応は適切であり、何ら不備はありませんでしたが、調査を行う中で、公園の管理に関しては、地元自治会や公園愛護会等地域住民で組織する団体が深く関与していることを知りました。そこで、公園の種類、管理の仕方、公園管理に関する法令、公園管理における市と公園愛護会や自治会との協働の在り方、その他地域住民との情報共有等について調査することにしました。

公園管理における公園愛護会及び自治会について、公園愛護会はボランティアで公園管理（点検、清掃等）に協力し、利用マナー向上についての呼びかけ等も行っている団体とのことですが、公園愛護会の結成状況については、令和４年（2022年）４月１日現在、愛護会団体数530団体、愛護会のある公園数697公園で、愛護会結成率は59.6％とのことです。また、公園愛護会は、「熊本市公園愛護会連合会」、その傘下の「各区ブロック会」が組織され、「合同連絡会」を開催し、他地域の公園愛護会との情報交換等による公園管理の取組方等の研修により、より適切な公園管理が模索されるとのことです。このように公園愛護会の存在は、公園管理において欠かすことのできない非常に重要な役割を果たしているということができますが、上記のとおり、愛護会結成率は59.6％であり、地元住民に愛護会への参加をいかにして呼びかけるかが今後の課題ともいえます。一方、自治会はというと、公園愛護会を立ち上げていない場合に、自治会が公園管理について関与、協力、提言等を行っているとのことです。当然その活動の重要な一環ということができます。それゆえ、自治会には公園愛護会の役割をも担ってもらうことが期待されるところですが、公園愛護会のような公園管理に特化していないため、その効果を十分発揮できるかが問題となります。したがって、市としては、可能な限り、自治会での公園愛護会の立ち上げを推進し、公園愛護会立ち上げが困難な場合には、自治会で公園愛護会の役割が果たせるよう助言・指導しながら御協力をお願いすべきではないかと考えています。

公園愛護会及び自治会と市との協働についてですが、公園独自のルール等が必要な場合には、その地域に応じた地域ルールを策定していくとのことです。なお、公園独自のルールを設ける際、地域で勝手に決められていることも少なくないとのことでした。オンブズマンとしては、条例が公園独自のルールで規制を許容している場合があるとしても、独自ルールが法令の範囲内であるか否かの判断は管理者である市の責任で行う必要がありますので、公園独自のルール策定は、原則として市が音頭をとって行うべきであり、少なくとも市が関与する手続を加えるべきであると考えます。

トラブル事例として、公園内のボール遊びの禁止を求める住民と、ボール遊びを行いたい住民によるトラブルが紹介されていました。この事例においては、住民間における公園利用の仕方について対立関係が生じており、このような場合のルール策定は非常に難しいものと思われます。両者の間を取る形でルールを策定したつもりでも、一方の意見に肩入れしているというような見方がされることが少なくないからです。そういった中、本事例では、当事者だけでなく、周辺世帯にアンケートを取って、周辺住民全体としての意見をルール策定に反映させようとしています。そうすることで、両当事者に対してもルール策定の説得力が増すものと思われますので、本事例における市と自治会及び公園愛護会の協働による対応は非常に評価できるものと考えます。

また、他のトラブル事例として、最近スケートボード利用者のマナーや危険な行為についての苦情が増えているとのことでした。スケートボードは、オリンピック等の影響から急激に競技人口が増えたものと推察されます。しかしながら、スケートボード専用パークはまだまだ充実しているとはいえず、しばらくはこういった苦情が続くものと思われます。また、スケートボードは元々ストリートに端を発する競技のため、公園での規制等を強化したとしても、公園外の一般道路等へその活動の場を移すことも考えられ、熊本市全体では危険性が減少するとは限らず、根本的な解決には至らないかもしれません。今後もスケートボードの利用については、市と公園愛護会及び自治会が協働して対応を模索・検討していかなければならないのではないかと考えます。

最後に公園管理について、市としてはより多くの要望に応えるには、限られた財源の中でいかに効率よく行うかが重要で、そのためには、市と公園愛護会及び自治会との協働がより重要であるとの認識とのことです。この点、オンブズマンも同意見です。あくまでも公園の管理者は市ですが、公園利用の現状を知り、地域住民の要望や意見をより的確に拾えるのは公園愛護会及び自治会です。どちらか一方のみではより良い公園の管理ができないのは明らかと思います。そして、今後の課題としては、公園愛護会の会員数及び会員の高齢化の問題から、市としても公園愛護会について積極的に啓発していくとのことです。ただ、やみくもに声掛け等により啓発していくだけでは効果はあまり期待できないので、その啓発の仕方についても可能な限り、市と公園愛護会及び自治会が協働して検討していくことが重要と考えて

います。

市と公園愛護会及び自治会との協働を充実させるには、市がどれだけ両者を活性化させ、また、両者の動きをどう引き出すかが肝要となってくるものと考えます。

2　法定外公共物の払下げについて（要約）

発意調査の趣旨

熊本市が所有する公共物について、事実上地元住民が維持管理を行っているようなものが多数存在し、熊本市による管理の不備から市民とのトラブルにもなっていたようです。具体的事例として、私人の土地を分断する形で市所有の土地（実体のない水路）が通っているため、私人が土地を一体的に利用しようとしても、それができず、私人は当該土地の払下げを市に求めていたところ、市が私人の隣家の同意が必要であるとして、手続が進まないという状況であったという事例が挙げられます。そこで、オンブズマンは、熊本市において、現在、「利用価値がなく管理が行き届いていない土地」（長年の間事実上公の目的に供用されることなく放置され、公共用財産としての形態、機能を全く喪失し、その物のうえに他人の平穏かつ公然の占有が継続したが、そのため実際上公の目的が害されるようなこともなく、もはやその物を公共用財産として維持するべき理由がなくなったものをいう。以下同じ。）の払下げの実情について発意調査を行います。

市からの回答

熊本市が所有する土地（企業局が所管するものを除く。以下同じ。）は、①道路台帳、河川台帳、農道台帳に登載されている土地、②法定外公共物（里道、水路）として国から譲与を受けた土地、③熊本市所有であることが把握されていない土地、を除いて公有財産台帳に登載されています（熊本市財産規則第31条）。

②の法定外公共物については、従来、国の公共用財産であったものを、地方分権一括法の施行により、平成17年（2005年）３月31日に熊本市が一括して譲与を受けており、法定外公共物の維持管理については、原則として市街化区域を各区土木センター、市街化調整区域を地元農家や各農業振興センターにおいて管理しています。法定外公共物として譲与を受けた財産は、そのまま公共物として維持することを原則としています。

法定外公共物の用途廃止の判断は、管理者である熊本市が行うものであり、隣接地権者の同意は用途廃止のみについては法的には必須条件とはされていません。しかし、その判断の是非に当たり、隣接地権者としての視点で現況や管理状況を踏まえ、自己所有財産に対する影響の有無や、払下げの申請人と隣接地権者間での係争の有無等は重要な要素となることから、全ての隣接地権者に同意を求めていました。

用途廃止をしようとする公共用財産の売買契約は、随意契約によるケースがほとんどであります。これは「無道路地、袋地または狭長等単独利用困難なもので、かつ、ほかに買受希望者のない土地を、隣接地権者」に対して払い下げる場合は、地方自治法施行令第167条の２第２号に基づき、「不動産の買入れ又は借入れ、普通地方公共団体が必要とする物品の製造、修理、加工又は納入に使用させるため必要な物品の売払いその他の契約でその性質又は目的が競争入札に適しないものをすると

き」に該当するとして随意契約であると位置付けておりました。

この際に、「ほかに買受希望者のない土地」と判断するためには、払下げの申請人以外に隣接する地権者が購入の意思がないことを確認する必要があるので、全ての隣接地権者に申請人が当該土地の払下げを受けることに対して同意を求めておりました。

近隣の同意がない場合は用途廃止・払下げは不可としていました。近隣の同意が得られなかった件数は、中央区１件、東区０件、西区１件、南区０件、北区４件でした（令和３年度（2021年度）（５区土木センター設置年度）より集計)。その理由は、隣接地権者の反対６件であり、内訳は、隣接地権者とのトラブルを理由とするものが４件でした。同意が得られずに払下げができなかった件については、除草等の基本的な維持管理を継続していくことになります。

今後の対応については、払下げが適当と判断された里道や水路は、袋地となることにかかわらず払下げを促していきます。また、長年の間事実上公の目的に供用されることなく放置され、公共用財産としての形態、機能を全く喪失した里道や水路について、隣接する所有者が単独で平穏かつ公然に占有していた場合の払下げについては、同意を不要とする方向です。

オンブズマンの判断

１　はじめに

法定外公共物とは、広い意味では、「道路法、河川法、下水道法、海岸法等の機能管理（公物管理）に関する特別法の適用や準用を受けない公共用物」を指し、裁判実務で用いられることが多いものです。狭い意味では、「広義の法定外公共物のうち、地方分権一括法による市町村への譲与以前に、地盤が国土交通省（旧建設省）所管の公共用財産であるもの」を指します。行政実務では、この意味において法定外公共物という言葉を用いることが多く、本件でも以後この意味のものとして扱います。

２　熊本市の土地の管理の現状と方針について

市に対するこれまでのヒアリング等による調査によれば、市は、未利用地を売却することによって市の財源を確保していることがうかがえます。そして、市は、未利用地を払い下げて、財源を確保するとともに、未利用地の社会的経済的有効活用を推進する方針であると考えられます。

一方で、市は、これまで、「利用価値がなく管理が行き届いていない里道や水路」の払下げ手続について、そのまま公共物として維持することを原則とし、特に払下げの申出があったものについてのみ個別に判断するという方針でしたが、今後は、払下げが適当と判断された里道や水路については関係地権者に払下げを促していくとのことです。

市は、これまで、法定外公共物の隣接地権者が払下げに同意しなかった場合、

同意が得られていないとして、払下げができない扱いをしていたようです。その結果、払下げを希望する当該法定外公共物を単独占有している者は、当該法定外公共物の周囲の土地を所有していながら、外形上一体となっている土地の一部（当該法定外公共物）を所有権者として一体的に処分、利用することができないことになります。

3　払下げと取得時効

法定外公共物の取得時効について、かつての裁判例は、公物は専ら公法の適用を受けるのみであるから、取得時効の対象とはなり得ず、黙示の公用廃止も認めることはできないとの見解で一貫していましたが、昭和51年12月24日の最高裁判決（民集30巻11号1104頁）により、「①公共用財産が、長年の間事実上公の目的に供されることなく放置され、②公共用財産としての形態、機能を全く喪失し、③その物のうえに他人の平穏かつ公然の占有が継続したが、そのため実際上公の目的が害されるようなこともなく、④もはやその物を公共用財産として維持すべき理由がなくなった場合には、右公共用財産については、黙示的に公用が廃止されたものとして、これについて取得時効の成立を妨げないものと解するのが相当である。」との判例変更がなされました。

上記の最高裁判例の４要件を満たした法定外公共物が市内には多数存在していると思われます。これらの法定外公共物の多くは既に取得時効が完成していると考えられますが、当該法定外公共物の単独占有者が、当該法定外公共物について市への払下げを申請し、これに対し市が、隣接地権者の同意が得られないとして払下げをしない場合、当該法定外公共物の単独占有者は、当該法定外公共物の周囲の土地を所有していながら、外形上一体となっている土地を一体的に処分、利用することができないことになります。市に払下げの申請をせずに、取得時効を主張していれば、当該法定外公共物を時効取得することができて、自ら所有していたその周囲の土地と合わせて一体的な処分、利用をすることができたのに、払下げの申請をしたがためにそれができなくなってしまうという不合理な結果を招来することになります。

もっとも、取得時効を主張して財産の帰属を確定するには、原則として訴えを提起して裁判所に判断してもらうことになりますが、「利用価値がなく管理が行き届いていない里道や水路」は、実質的に取得時効が完成している場合ですから、そのような案件にまで裁判をするというのは、当事者にとって不経済であり相当とはいえませんし、無用な裁判を強いるとして、市民の行政への信頼を損なう結果を招きかねません。

なお、国の法定外公共物については、取得時効の完成を主張するものがある場合には、用途廃止により財務省に引き継いで国有財産台帳に登録したうえ、財務省財務局に設置された国有財産時効確認連絡会に付議し、同連絡会で時効が完成していると認定されたものについては、国有財産台帳から除却することができるものとされています。この理は地方自治体にも当てはまり、国から法

定外公共物の譲与を受けた市町村においても、国と同様に、公有財産時効確認連絡会なる第三者的機関を設置すべきであると思われます。

4　「利用価値がなく管理が行き届いていない里道や水路」の利用と管理

「利用価値がなく管理が行き届いていない里道や水路」は実質的に時効が完成しているような法定外公共物ですが、市は、これまで、隣接地権者の払下げの同意が得られなかった場合、当該法定外公共物について、市が除草等の基本的な維持管理をするとしていたようです。その場合の管理態様ですが、当該法定外公共物の周囲は私人所有地ですから、所有者である私人の許可を得たうえ、無償若しくは通行料を支払い、その私人所有地を通行して「利用価値がなく管理が行き届いていない里道や水路」まで行き、その管理をするということになりますが、これはいかにも無駄であり不経済であるといえます。しかも、市は、払下げの申出がなされるまでその存在すら知らなかった「利用価値がなく管理が行き届いていない里道や水路」について、払下げの申出を契機として基本的な維持管理を始めるというのであり、その不合理性はなおさらです。

5　随意契約と隣接地権者の同意について

市は、用途廃止をしようとする公共用財産の売買契約は、「性質又は目的が競争入札に適しない」として、随意契約としていたということです。しかし、「性質又は目的が競争入札に適しない」のであれば、競争入札を前提とする「ほかに買受希望者がない」のかどうかを確認する必要はないはずです。

「利用価値がなく管理が行き届いていない里道や水路」は、その周囲の土地の所有者が単独占有していて取得時効が完成しているような土地です。それを事実上支配し利用している単独占有者以外には当該法定外公共物を利用している者は存在しないというのが前提ですから、その不動産の買入れは目的物の性質又は目的から契約の相手方がおのずから特定の者、すなわち当該法定外公共物を事実上支配し利用している払下げ申請者に限定され、競争入札の方法による契約の締結が不可能又は著しく困難というべき場合に該当すると判断されます（最判昭和62年３月20日民集41巻２号189頁参照）。

よって、「利用価値がなく管理が行き届いていない里道や水路」に該当する法定外公共物は、本来的に随意契約によるべきもので、競争入札にはなじまないと認められます。それ故、競争入札を前提とし、買受人にはなり得ない隣接地権者にその同意を求めるのは意味がなく、不必要であると思われます。むしろ、前記のとおり、隣接地権者から同意が得られなかったケースの多くは近隣トラブルのようであり、隣接地権者に同意を求めることによってその近隣トラブルに拍車をかける結果にもなりかねないと危惧されるところです。市が近隣トラブルに介入しないというのはもっともなことですが、隣接地権者に払下げの同意を求めた結果、近隣トラブルが発生したり、加熱したりすることは避けなければなりません。そうすると、隣接地権者に払下げの同意を求めることは利がないばかりか、むしろ有害であるとさえいえます。

6　結語

以上のとおり、市は、これまで、「利用価値がなく管理が行き届いていない里道や水路」に該当する法定外公共物の払下げ申請に対し、隣接地権者の同意を求め、同意が得られない場合は払下げに応じないという取扱いをしていたようですが、今後、「利用価値がなく管理が行き届いていない里道や水路」について、隣接地権者の同意を不要とするよう方針転換することのようです。

かかる市の方針転換は合理的な判断であると思われます。法定外公共物の社会的経済的有効活用を旨として、今後、「利用価値がなく管理が行き届いていない里道や水路」の適正な払下げ手続がなされるよう期待します。