

法定外公共物（里道・水路等）の
維持管理に関する提言書

平成30年5月8日

松本市議会

目 次

- 1 はじめに P 1
- 2 調査研究の経過 P 1
- 3 調査研究の内容 P 2
- 4 松本市の現状と課題 P 3
- 5 提言 P 5
- 6 おわりに P 6

1 はじめに

一般に利用されている道路、河川、公園、水路、ため池や附属する堤塘等を「公共物」といいますが、そのうち、道路法、河川法、下水道法等の特別法で管理方法等が定められているものを「法定公共物」というのに対して、管理に関する法律の適用又は準用を受けないものを「法定外公共物」といいます。

代表的なものとして、里道や水路がありますが、これらは法務局に備え付けの地図（いわゆる公図）において、「道」や「水」と表示された地番のない長狭物であり、また以前は、公図上で里道は赤色、水路は青色に着色されていたことから、「赤線」、「青線」とも呼ばれてきました。

里道や水路をはじめとする法定外公共物は、その多くが地域住民の日常生活に密着した道路、水路として共同で利用されてきた、一種の共有財産としての性格を有するものであったことから、その敷地は明治初期の地租改正の際に国有財産とされました。その後、平成12年4月に「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」（いわゆる地方分権一括法）が施行され、「国有財産特別措置法」の一部が改正されたことにより、国有財産であった里道・水路等のうち機能を有するもの等については、平成17年3月末までに各市町村に無償で譲与されました。

一方で、長い時間の経過の中で周辺の農地等が開発されたり、利用されなくなるにつれ、不要となる里道や水路もあり、中には完全に機能を喪失し、山林や田畑、宅地の一部になってしまったものもあります。平成17年1月時点で公共物として機能を喪失していた里道・水路等については、平成17年4月に一括で用途廃止されたうえで、引き続き国有財産として管理されています。

「法定外公共物の維持管理は誰が行うのか」については、法律上の定めがないため、扱いははっきりせず、実質的な維持管理は地域住民に任されてきた経緯があります。本市への譲与後も、従来からの慣習として地元町会や地域住民による維持補修、清掃等が行われていますが、里道一つとってみても、人が一人程度しか通行できない道から、災害時の避難道路として重要な役割を担っている道、市道を超える交通量の道など、その形態は多岐に渡っています。しかし、超少子高齢型の人口減少社会が急速に進むなかで、これまでの地域主体の維持管理体制では、災害の防止、復旧等をはじめ、これら里道・水路等を適正に維持管理していくことは、ますます困難になることが予想されます。

そこで本委員会では、里道や水路をはじめとする法定外公共物の維持管理を特定の地域だけの課題ではなく、市全体の課題として捉え、安心・安全で住み良い地域社会の実現に向けた今後の維持管理のあり方について、調査・研究を行うこととしました。

2 調査研究の経過

平成29年	7月27日	建設部維持課から本市の現状について説明を受け、意見交換
	8月9日	奈良県生駒市視察（道路情報通報システムの運用について）
	8月10日	兵庫県丹波市視察（法定外公共物の維持管理について）

	9月15日	調査研究
	10月19日	調査研究
	11月14日	市内の法定外公共物（里道・水路）の現地調査
	12月15日	調査研究
平成30年	1月18日	調査研究
	2月8日	調査研究
	3月9日	調査研究

3 調査研究の内容

(1) 兵庫県丹波市における法定外公共物の維持管理の概要

ア 維持管理の状況

- (ア) 「丹波市法定外公共物の管理に関する条例」（平成16年11月施行）により、維持管理については、地元自治会等の利害関係人及び住民が行うことを規定
- (イ) 法定外公共物の修繕・改修工事（水路の水漏れ修繕・里道の舗装化工事等）を地元自治会等が実施する場合は、丹波市法定外公共物整備事業補助金交付要綱に基づき、補助対象工事費（税込10万円以上）の4割（上限80万円）を補助。補助対象は、工事雑費、測量費、用地費、物件補償費等を除き、事業に直接必要な経費のみ
- (ウ) 自治会員が日役で行う、溝掃除・草刈り等の日常管理や簡易補修、工事費が10万円以下の工事は補助対象外
- (エ) 兵庫県が管理していた当時も、現在と同様に地元自治会等が維持管理を行っていたが、修繕・改良工事への補助事業はなく、工事費は全て自治会等が負担

イ 現地調査や実態把握の状況

- (ア) 法定外公共物の現地調査等は積極的に行っていない。
- (イ) 管理上の問題が生じている法定外公共物は、自治会長から修繕等の要望が出されるが、条例により維持管理は住民等が行うこととしていることから、修繕等を行う際は、自治会等からの補助金交付申請を案内。一方で、自治会規模が小さい場合は地元負担（6割分）の捻出が困難なため修繕を断念するケースもある。（自治会の規模別では世帯数100戸以下の自治会が9割を占める。）

ウ 今後の課題

- (ア) 高齢化の進行や自治会員数の減少により、自治会として従来から続けてきた日役作業（除草、溝掃除、簡易補修）が困難になりつつある。
- (イ) 今後に向けて、補助率の嵩上げや補助金の増額は検討に値するものの、抜本的な解決策とは言えず、市民への情報公開を進めながら、市道や橋梁と併せて維持管理のあり方について見直しが必要（当面、里道のうち生活道路の舗装工事は市で行う方針）

(2) 奈良県生駒市における道路情報通報システムの概要

ア 導入までの経緯

平成26年12月定例会の一般質問において導入が提案されたが、当時は対応できる体制でなかった。その後、現市長が平成27年4月の市長選挙時にマニフェストで「市民に役立つIT技術やオープンデータの活用促進」を掲げたことから検討を開始。平成28年1月から3月にかけて実証実験を行い、平成28年6月から運用を開始

イ 運用の状況

(ア) 先進事例の調査結果から、アプリケーションソフト「Fix My Street Japan (フィックスマイストリートジャパン)」を採用

(イ) 投稿のカテゴリーを「道路(水路を含む)」、「防犯灯・街路灯」、「ガードレール・カーブミラー」に限定。平成28年9月からは、ナラ菌の感染によりミズナラ等が集団的に枯損する「ナラ枯れ」を追加

(ウ) 運用開始以降115件の投稿があり、各カテゴリーの担当部署から投稿者に対応状況を回答。県が管理している国道等に関するものは県側に連絡

ウ 市民等からの反響

対応の速さで市民からは喜ばれている。

エ 今後の課題

(ア) 国道・県道に対する投稿について、連絡後のフォローをどこまで行うのか。

(イ) 公安委員会所管の物件(横断歩道、停止線等)への対応

(ウ) ナラ枯れや道路にはみ出している生垣等私有地に絡むケースへの対応

4 松本市の現状と課題

(1) 法定外公共物の状況

ア 管理の根拠条例

松本市公共物の管理等に関する条例(平成15年改正)

イ 箇所数

約20,600箇所

ウ 維持管理に係る市の支援制度

(ア) 松本市私道等整備補助金交付要綱に基づく補助金

一定の条件を満たしている里道を含む私道等の舗装工事にあたり、予算の範囲内で町会に対して補助金を交付

平成29年4月から補助対象の一部見直しを実施

・通り抜け道路 幅員4.0m以上から1.8m以上に変更

・延長35m以上の袋路 幅員2.5m以上から1.8m以上に変更

・浸透枳等を補助対象として追加

(イ) 原材料の支給等

里道の穴埋め等に使う砕石、コンクリート及びコンクリート製品等の原材料を町会に対して支給

(2) 維持管理の現状

法定外公共物の維持管理については、「財産管理」と「機能管理」の2つの側面があります。

ア 財産管理

隣接する土地との境界確定等財産保全に関する事務については、市町村への譲与以前は、国から機関委任を受けた都道府県知事が行っていました。平成17年4月以降は、市が境界確定や占有・工事の許可、用途廃止、売払い、付替え等の財産保全に関する事務を行っています。また、一括譲与後も、境界立会いの際に譲与申請が漏れていた法定外公共物が判明し、追加で譲与申請を行うケースが年間数件発生しています。

イ 機能管理

道路の補修、草刈や川の浚渫等公共物としての機能を維持するための管理については、国が財産管理を行っていた当時から、法律上の明確な位置づけがなされていなかったため、管理権の根拠をめぐる争いが生じていました。

市町村への譲与後は、財産管理とともに市町村の自治事務となり、具体的な管理方法は市町村の自主的判断に委ねられましたが、本市においては、里道・水路等の利用者の多くが地域住民に限定されていることから、従来からの慣習として地元町会や地域住民を主体とした維持補修、清掃等が行われています。

なお、水路等の改修は市及び水利組合等が行っているほか、地域からの要望により、交通量の多い里道等については、市が穴埋め等の簡単な補修を行っているケースもあります。

(3) 維持管理の課題

ア 機能の有無等の実態把握ができていないこと

現在、本市における法定外公共物の箇所数は、市道の敷設箇所の約1.2倍に及びますが、非常に数が多く、また国への譲与申請時に現地調査を行っていないことから、個々の里道・水路等について、機能の有無等の実態が把握できていません。

実態把握ができていないことは、適正な財産管理を行っていくうえで支障となっていますが、特に利用されていなかったり、外観も残っていないなど本来の機能を喪失している里道・水路等に関しては、こうした土地等を個人が占有している場合に、時効取得の主張により係争に発展するケースも考えられます。

イ 管理主体が明確になっていないこと

「松本市公共物の管理等に関する条例」では、法定外公共物の定義等については位置づけがされていますが、市の法定外公共物に対する管理責任や維持管理方法等についての明確な定めはありません。

過去の判例では、事実上の管理者である市町村は、管理についての条例がない場合でも、管理瑕疵による損害賠償責任の主体となり得るとされたものもありますが、「事実としての慣習」により、地元町会や地域住民による実質的な維持管理が行われている現状において、管理主体が明確になっていないことは、維持補修の不備等により事

故が発生した際に、責任の所在が問題となることも考えられます。

ウ 十分な維持補修が行われていないこと

里道・水路等は年を経るごとに補修が必要な箇所が多くなってきていますが、人口の減少や高齢化の影響により、地域活動の担い手が不足しているなかで、地元町会や地域住民の負担は増加しており、十分な維持補修を行うことが難しくなっています。

加えて、規模の大きな整備を行う際には、重機等の使用が必要となりますが、私道等整備補助金には、重機等の借上料や材料費等を対象とした補助の規定がなく、地元負担となっています。また、原材料の支給を受けても、地元で維持補修に関する専門的知識を持った住民がいないため、維持補修に支障が出ているケースもあり、今後、市に対する維持補修や整備の要望が増えることが予想されます。

5 提言

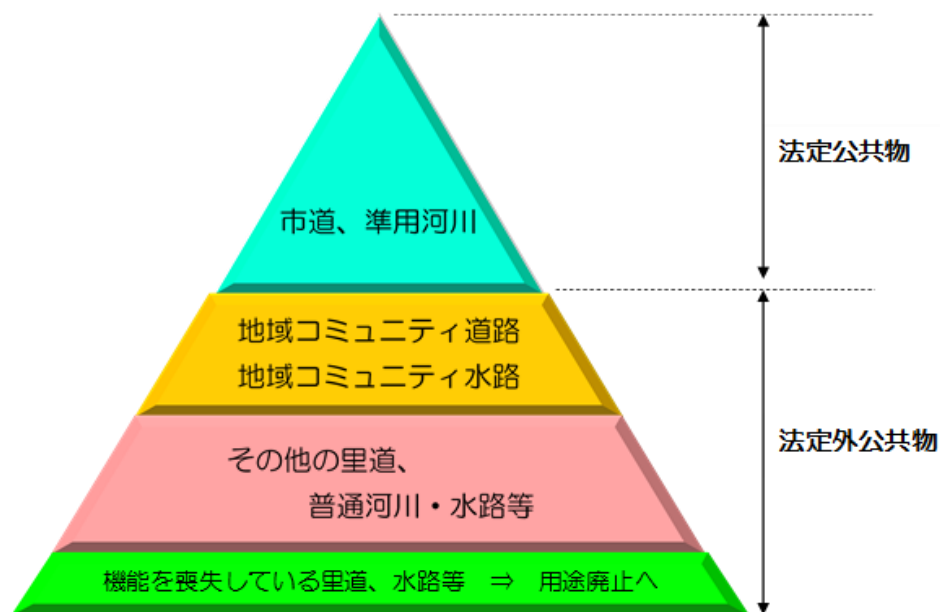
(1) 地域と連携した実態調査の推進

本市では平成29年度から岡田地区と本郷地区をモデル地区として、地元町会の協力を得て、里道・水路の実態調査に取り組んでいます。この調査によって公共物としての機能の有無等の把握に加え、地域の利用実態を反映した整備の優先度の高い里道・水路がリストアップされてくることから、今後の維持管理にもつながる有効な調査手法であると考えます。モデル地区での調査完了後に結果の検証を行うとのことですが、課題等を整理したうえで、市内全地区へ拡大することにより、里道・水路のみならず法定外公共物全体の实態把握を積極的に進めていただくようお願いします。

(2) 行政の役割、責任の明確化と行政主体の維持管理体制の確立

法定外公共物は公共用財産であることから、機能管理においても一義的な責任は市が負うべきであると考えます。そこで、「法定外公共物を良好な状態に維持し、適正な利用を図るように努めることは市の責務である」旨の規定を設けることにより、行政の果たすべき役割と責任を明確にしてください。一方で、法定外公共物の多くは、その成り立ちから、利用者が地域住民に限定されていることも踏まえ、「市が行う維持管理に協力する」といった利用者としての責務に言及することについても検討の余地があります。

また、十分な維持補修が行われていない現状に鑑み、地域の負担軽減を図りつつ、限られた予算の中で適正な維持管理を行っていくため、公共性の高い法定外公共物については、地域主体から行政主体の維持管理に移行させていく必要があると考えます。そこで、(1)の実態調査の結果に基づき、地域にとって整備の優先度が高く、例えば災害時には避難用道路となるなど一定の条件を満たす里道や水路を「地域コミュニティ道路」、「地域コミュニティ水路」（6ページの図参照）と位置づけ、これらに指定された里道や水路については、費用負担を含め、市の責任により市が管理する市道や準用河川と同レベルの維持管理を行っていただくようお願いします。



(3) ICTを活用した維持管理手法の導入

市では平成30年度から、市道や水路の破損箇所に対して、写真や位置情報を付加したスマートフォンアプリによる通報が可能となる「道路情報通報システム」を導入する予定ですが、このシステムは、法定外公共物の維持管理に関しても有効な手段であると考えます。例えば、上記の「地域コミュニティ道路」、「地域コミュニティ水路」に対する日常のパトロール等を市職員だけで行うには限界があり、地元町会や地域住民の協力が必要不可欠ですが、その際に活用が期待できるほか、(1)の実態調査の際に活用してもらうことで、調査に係る事務作業の負担軽減にもつながるものと考えます。

(4) 積極的な売却と訴訟案件対応に向けた体制整備

(1)の実態調査により、公共物としての機能を喪失していると判断された里道・水路等については、用途廃止のうえ、市の財政に寄与するよう積極的な売却を行って下さい。また、実態調査を進めることで、公共物としての機能を喪失している里道・水路等が多く判明し、それに伴い時効取得に係る訴訟案件も増える可能性があります。訴訟案件の対応には専門的知識が必要なことから、専門職員の配置等を含めた体制の整備を図り、市民に不公平感を抱かせない対応をお願いします。

6 おわりに

本来、誰でも利用可能な「共有地」は、公的な規制によって適正な管理を実現すべきものであると考えますが、法定外公共物に関しては、利害関係がごく一部の地域に限られるため、行政による適正な維持管理に支障が生じやすいものと考えられます。

一方で、身近にある里道・水路等は、地域の絆を深めるとともに、良好な生活環境の形成とうるおいのある自然環境の保全に大きな役割を果たしてきたことから、次世代に引き

継いでいくべき大切な財産であると言えます。

そこで、維持管理における「法定外」故の諸課題を整理し、社会環境の変化に合わせ、地域と行政の役割を明確にし、未来に向けた維持管理体制を構築していく必要があると考え、今回の提言に至りました。

この提言を通じて、地域における大切な財産としての法定外公共物の価値とこれを守っていくことは市全体の課題であるという認識が市民全体に共有されていくことを期待します。