

## 旧法定外公共物管理に関する条例の現状と課題

伊藤久雄（NPO法人まちぼっと理事）

道路法、河川法等の適用がない、里道（赤道）、水路、普通河川等に使用されている土地を「法定外公共物」（本稿では旧法定外公共物という）と言う。地方分権推進一括法の施行に伴い改正された国有財産特別措置法（この改正規定は平成12年4月1日から施行されている）により、現実に道路や水路としての機能を有しているものについては、平成17年3月31日までに、市町村に無償譲与されることとなった。

この無償譲与された旧法定外公共物については、現に河川等または道路の用に供されているので、「公の施設の要件を具備するもの」というのが、一般社団法人地方自治研究機構の見解である。公の施設はその設置及び管理に関しては、地方自治法244条の2第1項により条例で定めることが必要になる。

平成12年4月1日の施行から2023年になる今日、都内市区町村の条例策定はどうなっているのか、特別区と多摩地域の各市について、例規集などから調査を行った。もちろん、旧法定外公共物の維持管理や活用の実際は条例をみるだけでは不十分であり、アンケート調査などによって具体的な状況の把握が必要である。ただし今回は、条例調査だけにとどまっている。

### 1. 都内の条例策定の現状

#### (1) 特別区

23区の中では、千代田区、中央区および品川区の3区は例規集等で当該条例は確認できない。また港区の港区有通路条例は昭和51年11月27日以降、改正されていない。この4区は無償譲渡を受けていないのかどうかの確認が必要である。

その他の区は大別すれば2つに分けられる。

- ① 旧法定外公共物が無償譲渡される以前から条例のあったところで下記条例が該当
- ・ 文京区公共溝渠管理条例（昭和28年策定、平成14年12月6日最終改正）
  - ・ 江東区区有通路管理条例（平成4年策定、平成12年改正）
  - ・ 中野区区有通路条例（昭和51年策定、平成12年3月28日最終改正）
  - ・ 北区管理通路条例（平成9年策定、平成12年12月8日改正）
  - ・ 板橋区管理通路条例（平成7年策定、平成12年3月10日改正）
  - ・ 葛飾区区有通路条例（昭和52年策定、平成14年4月1日改正）

② 無償譲渡を踏まえて策定された条例

- ・ 新宿区特定公共物管理条例（平成 16 年 12 月 6 日策定）
- ・ 台東区管理通路条例（平成 11 年 3 月 19 日策定）
- ・ 墨田区特定法定外公共物等管理条例（平成 29 年 12 月 11 日策定）
- ・ 目黒区公共物管理条例（平成 14 年 3 月策定）
- ・ 大田区公共物管理条例（平成 14 年 3 月 20 日策定）
- ・ 世田谷区公共物管理条例（平成 14 年 3 月 13 日策定）
- ・ 渋谷区区有通路条例（平成 15 年 3 月 28 日策定）
- ・ 杉並区区有通路条例（平成 13 年 12 月 3 日策定）
- ・ 豊島区有通路条例（平成 14 年 3 月 29 日策定）
- ・ 荒川区管理通路条例（平成 15 年 3 月 17 日策定）
- ・ 練馬区有通路条例（平成 15 年 10 月 20 日策定）
- ・ 足立区管理通路条例（平成 13 年 3 月 30 日策定）
- ・ 江戸川区有通路条例（平成 12 年 3 月 28 日策定）

以上の 13 条例のうち新宿、墨田、目黒、大田、世田谷の 5 区の条例は、名称は少し異なるが無償譲与された公共物の管理等を定めたものである。条例の目的または趣旨も少しずつ異なっている。墨田区（公共の福祉の増進に寄与）、世田谷区（生活環境の整備、安全で住みやすい街づくりに資する）は参考になる。ただし墨田区はいまだに「法定外」という冠をつけているのは感心しない（この点は後述）。

- ・ 新宿区 特定公共物の管理又は利用に関し必要な事項を定める
- ・ 墨田区 特定法定外公共物等の適正な管理を図り、もって公共の福祉の増進に寄与する
- ・ 目黒区 公共物の管理について必要な事項を定める
- ・ 大田区 公共物の管理又は利用に関し必要な事項を定めるもの
- ・ 世田谷区 公共物の管理又は利用に関し必要な事項を定めることにより、適正な公共物の管理を図り、もって生活環境の整備及び安全で住みやすい街づくりに資する

その他は、道路網の整備を図ることを目的とし、管理通路また区有通路という道路法では管理しないが区長がその路線を指定し、幅員が 2.7m 以上であることなどの基準を設けている（例：杉並区）。なおこれらの区は、管理通路また区有通路以外に無償譲渡を受けなかったのかどうかの確認が必要である。

## (2) 多摩 26 市

### ① 条例策定の状況

多摩 26 市の中でも、清瀬市と羽村市については旧法定外公共物の無償譲与を受けた土地の管理等の条例は確認できない。その他の 24 市の条例策定の状況は特別区とは大きく異なる。それは以下の点である。

- ・ 特別区のように無償譲渡以前から条例を有していた自治体は日野市の日野市普通河川等管理条例と狛江市道路管理条例のみであること。
- ・ 多くの条例名は公共物（または特定公共物）管理条例であること（その実態は三鷹市の里道、水路等の公共物の管理に関する条例がふさわしい）。
- ・ 特別区は区有道路のようにかつての里道（赤道）の管理を目的とする条例が多いが、多摩では水路（立川市、小平市）、普通河川（青梅市、日野市）、準用河川（日野市）の管理等に関わる条例があり、道路関係はない。

具体的な条例は以下のとおりである。なお多摩でも唯一府中市が「法定外」という名称が冠せられている。

- ・ 八王子市公共物管理条例（平成 13 年 12 月 17 日策定）
- ・ 立川市水路条例（平成 14 年 3 月 22 日策定）
- ・ 武蔵野市特定公共物管理条例（平成 14 年 3 月 19 日策定）
- ・ 三鷹市里道、水路等の公共物の管理に関する条例（平成 13 年 3 月 30 日策定）
- ・ 青梅市普通河川管理条例（平成 12 年 12 月 28 日策定）
- ・ 府中市法定外公共物の管理に関する条例（平成 13 年 12 月 26 日策定）
- ・ 昭島市特定公共物管理条例（平成 14 年 12 月 19 日策定）
- ・ 調布市公共物の管理に関する条例（平成 13 年 3 月 21 日策定）
- ・ 町田市特定公共物管理条例（平成 13 年 3 月 21 日策定）
- ・ 小金井市公共物管理条例（平成 13 年 12 月 20 日策定）
- ・ 小平市用水路条例（平成 13 年 3 月 22 日策定）
- ・ 日野市普通河川等管理条例（平成 8 年策定、平成 14 年 4 月 1 日改正、施行）  
日野市準用河川管理条例（平成 12 年 3 月 30 日策定）
- ・ 東村山市公共物管理条例（平成 13 年 6 月 14 日策定）
- ・ 国分寺市特定公共物管理条例（平成 12 年 12 月 28 日策定）
- ・ 国立市特定公共物管理条例（平成 13 年 12 月 25 日策定）
- ・ 福生市公共物管理要綱（平成 14 年 4 月 1 日決定）
- ・ 狛江市道路管理条例（昭和 46 年策定、平成 14 年 12 月 20 日改正）
- ・ 東大和市特定公共物管理条例（平成 13 年 9 月 28 日策定）

- ・東久留米市公共物管理条例（平成13年9月27日策定）
- ・武蔵村山市特定公共物管理条例（平成13年12月26日策定）
- ・多摩市公共物管理条例（平成13年12月27日策定）
- ・稲城市公共物管理条例（平成13年3月30日策定）
- ・あきる野市特定公共物管理条例（平成14年3月27日策定）
- ・西東京市特定公共物管理条例（平成14年3月29日策定）

## ② 多摩地域の条例の特徴

特徴はその「目的（または趣旨）」にあると思われる。大別すると次のようになる。

- 「区域内に存する公共物の管理又は利用について必要な事項を定め、もって公共の福祉を増進することを目的とする」とした条例  
八王子市、東村山市、福生市（要綱）、東久留米市、武蔵村山市、稲城市、あきる野市
- 「市内の普通河川等の管理と利用について、必要な事項を定め、もって生活環境の保全と公共の福祉の増進を図ることを目的とする」とした条例  
日野市の2つの条例
- 「市に存する公共物の管理及びその利用について必要な事項を定め、公共物の適正な維持管理を図るとともに市民生活の安定に寄与することを目的とする」とした条例  
多摩市
- 「市内に存する水路の適正な管理及び利用について、法令に特別の定めがあるもののほか、必要な事項を定めることを目的とする」とした条例  
立川市、小金井市、小平市、国立市、西東京市、（三鷹市も同趣旨）
- 「市の管理する道路について適正な管理を図り、もって交通の安全に寄与し、公共の福祉に資することを目的とする」とした条例  
狛江市
- 「市内に存する公共物（または特定公共物）の管理及び利用に関し必要な事項を定めるものとする」として条例  
武蔵野市、府中市、昭島市、調布市、町田市、小金井市、国分寺市、東大和市
- 「公共の福祉の増進」ではなく「市民生活の安定に寄与する」とした条例  
多摩市

▽   ▽   ▽

以上をまとめると次のように再分類することができる。下記にみるように、「管理・利用に必要な事項を定める」としただけでなく、「公共の福祉の増進」や「市民生活の安定に寄与する」ことを謳った市が10市に上ることを特記したいと思う。

- ◆ 「管理・利用に必要な事項を定める」とした条例   14市（三鷹市をふくむ）
- ◆ 「管理・利用に必要な事項を定める」としたほか、公共の福祉を増進することを目的とする」とした条例   9市（日野市、狛江市および福生市要綱を含む）
- ◆ 「公共の福祉の増進」ではなく「市民生活の安定に寄与する」とした条例   1市

なお、立川市、青梅市、小平市、日野市については、水路、普通河川等以外に無償譲渡を受けなかったのかどうかの確認が必要である。

## 2. 今後の課題

### (1) もはや「法定外」ではない

既述のように以下の条例は「法定外」の用語が使われている。

- ・ 墨田区特定法定外公共物等管理条例
- ・ 府中市法定外公共物の管理に関する条例

確かに、国有財産特別措置法によって市区町村に無償譲与される以前は「法定外公共物」とされ、国が管理してきたものである。しかし無償譲与後の現在は、道路法や河川法の法定外であることには変わりはないが、区有地、市有地であり、「公の施設」である。「公の施設」は地方自治法に規定されているから、いまだ「法定外」というのはナンセンスである。

また「法定外」と称することによって、当該土地の維持管理などを担当する行政職員の当該土地の管理等が安易になったり、おろそかになったりすることが懸念される。「法定外」という用語を削除することを求めたい。

### (2) 譲渡の仕方に違いはあったか

公共物あるいは特定公共物管理という包括的な名称を冠した条例と、区有通路あるいは水路、普通河川という個別の用途を冠した条例は、明らかに条例上の位置づけが異なっている。

○ 公共物条例における公共物の定義の例

◇ 世田谷区 公共物に定義

- ア 区有土地における道路法の適用を受けない道路及びこれに附属する工作物、物件又は施設
- イ 区有土地における河川法の適用又は準用を受けない河川及び池沼、ため池、水路、溝渠又は土地並びにこれらに附属する工作物、物件又は施設
- ウ 区が管理する通路及び水路、溝渠その他の水路並びにこれらに附属する工作物、物件又は施設で規則を定めるもの

◇ 八王子市 公共物の定義

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

◇ 三鷹市 公共物の定義

- ア 三鷹市が所有する土地(以下「市有地」という)に存する道路法の適用を受けない里道で、公共の用に供するもの
- イ 市有地に存する河川法の適用又は準用を受けない水路で、公共の用に供するもの
- ウ 市有地に存するため池、溝 渠きよ、その他これらに類するもので、公共の用に供するもの
- エ 前3号の公共物に附属する工作物又は施設

○ 区有道路、水路等の定義

◇ 杉並区 区有道路の定義と路線の指定基準

定義

一般交通の用に供する道(法の適用を受ける道路を除く。)で、区長がその路線を指定したもの

路線の指定基準 区有通路は、次に掲げる基準に適合したものでなければならない。

- ア 幅員が2.7メートル以上であること。
- イ 起点及び終点が法の適用を受ける道路又は区有通路に直接接続すること。
- ウ 建築基準法の規定による道路であること。(以下略)

◇ 足立区 管理通路の定義と設置基準

定義

一般交通の用に供されている通路で、足立区が設置したものをいい、橋等通路と一体となっている施設又は工作物及び通路の附属物で、当該通路に附属して設けられているものを含み、当該用地に区が権原を有するものをいう。

設置基準 次に掲げる基準に適合したものでなければならない

ア 現況の幅員が1.8メートル以上あること。

イ 起点又は終点が道路法に規定する道路、区管理通路又は公共施設に直接接続するもの

ウ 区管理通路とすべき管理区域が確認されているもの（以下略）

◇ 立川市 水路の定義

定義 河川法の規定が適用又は準用されない公共の用に供する水路をいい、これと一体として管理する必要がある部分(堤防、護岸等)を含むものとする。

◇ 小平市 用水路の定義

定義 次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。

ア 市有用水路 河川法の適用又は準用を受けない水路でその敷地が市の所有に係るもの(市が国有財産特別措置法の規定により譲受を受け、引き続き用水路として管理する土地を含む)

イ 協定用水路（略）

ウ 指定用水路（略）

◇ 日野市 普通河川等の定義

定義 河川法の適用又は準用を受けない公共の用に供する河川及び水路をいい、これと一体として管理する必要がある施設(堤防、護岸等)を含むものとする。

以上を総括すると次のように解釈できるのではなかと思う。

① 公共物管理条例のように包括的に目的や定義を定めた自治体は、旧法定外公共物を包括的に、すなわち基本的にはすべて譲渡を受け、管理しているのではないか。したがって首長による認定行為などはない。

② 個別条例のうち道路関係は、首長の認定(杉並区)や区の設置などの行為(足立区)があり、無償譲渡を受けるにあたって「現に道路として利用している」ものと利用していなかったものとで線引きがあったのではと考える。里道は1.8m(6尺)や2.7m(9尺)より幅の狭いもの(通路としての利用)も数多くあったからである。その場合、1.8m未満、2.7m未満の里道は現在も国有財産として管理されているのかどうかの確認が必要である。

- ③ 個別条例のうち水路関係は、無償譲渡を受ける以前から、実態的に水路等として利用してきたものである。したがって、自治体財産になったことを受けた条例ということになるのではないかと。ただし、このような自治体の場合、里道(赤道)の譲渡は受けなかったのかの確認が必要である。

以上のように考えると、かつての法定外公共物について「現実に道路や水路としての機能を有しているもの」のみが無償譲渡されたのか、「道路としての機能」の確認以前に一括して譲与を受けたのかどうか、今一度確認する必要があるのではないかと思う(もちろん、このように考えるのは私だけかもしれないが)。

なお、当時の国(大蔵省)の通知には次の文書がある。

＜法定外公共物に係る国有財産の取扱いについて＞平成11年7月16日 大蔵省理財局長  
第1基本方針等 3. 譲与財産の特定方法等について

譲与の対象となる法定外公共物は、機能が維持されているものに限られるところであるが、この機能の有無の判定に関しては、市町村の判断を最大限尊重するものである。

譲与財産の特定を行うためにどのような調査を行うかは、市町村が適切と判断する方法により行えば足りるものである。

### (3) 利用目的を多様に

「現実に道路や水路としての機能を有しているもの」のみが譲渡されたのであっても、かつての里道(赤道)は幅員が2.7m以上もあるような箇所はごくわずかで、1.8m未満で90cm(3尺)程度の箇所が大半であったと考えられる。

すなわち、市区町村それぞれの地域全体の道路網の展開に寄与できるような里道(赤道)は少なかったと思われる。したがって、どう利活用するかは地域の人々の判断が重要だと思われる。世田谷区の条例にある「生活環境の整備及び安全で住みやすい街づくりに資する」ことの具体化、あるいは多摩地域の条例にあるような「公共の福祉に寄与する」ことや「市民生活の安定に資する」ことの具体的な展開などが可能ではなかったかと思う。

実際に総合的な条例を策定した自治体が、どのような施策を実践できたのか、あるいはできなかったのか、アンケート調査やヒアリングを行ってみたいと考える。

▽ ▽ ▽

最初はそれほど時間をかけなくても調査できると考えて始めたのであったが、条例だけでもかなり多様であり、なぜ条例に違いがでるのかは、最終段階になって初めてわかるという始末であった。もう少し整理できたと思うが、今回はこの程度で精一杯であった。次回を期したいと思う。

<参考資料>

- 法定外公共物に係る国有財産の取扱いについて  
平成 11 年 7 月 16 日 大蔵省理財局長

[https://www.mof.go.jp/about\\_mof/act/kokuji\\_tsuutatsu/tsuutatsu/TU-19990716-2592-14.html](https://www.mof.go.jp/about_mof/act/kokuji_tsuutatsu/tsuutatsu/TU-19990716-2592-14.html)