

写

四條暇市監査委員 津 地 善 勝

四條暇市監査委員 大 川 泰 生

住民監査請求に基づく監査結果について（通知）

平成 2 9 年 3 月 1 6 日付けで提出のあった住民監査請求（四條暇市長に関する措置請求。以下「本件請求」という。）について、地方自治法（昭和 2 2 年法律第 6 7 号。以下「法」という。）第 2 4 2 条第 4 項の規定により、住民監査請求に係る監査を行ったので、監査結果を次のとおり通知します。

第 1 請求の受付

1 請求人

2 請求書の提出

平成 2 9 年 3 月 1 6 日

3 請求書の内容

（1）請求の要旨

措置請求書に記載されている事項及びこれに添付された事実を証明する書面並びに陳述から、請求の要旨は、次のようなものである。

① 木間地車保存会（以下「地車保存会」という。）は、平成28年4月に四條畷市南野五丁目1141番地1と同1145番地1の間にある四條畷市が所有する里道、水路及び堤塘敷（以下「本件里道等」という。）上に同市の許可等を得ず、不法に倉庫を設置した。また、この倉庫に隣接した西側にも以前より倉庫を設置している。なお、四條畷市は、本件里道等に地車保存会が倉庫を設置していることを黙認し、賃貸料等を一切徴収していない。

このようなことから、四條畷市は地車保存会に財産を侵害されており、また、同市の財政も脅かされている。

② 四條畷市の財産である児童公園のフェンスが壊され、本年2月上旬まで鍵を付設しており、児童公園及びフェンスの管理ができていない。また、本件里道等上に地車保存会の倉庫が設置されているため、人も通ることができず、地域住民の生命及び財産が脅かされている。

③ 四條畷市は、地車保存会が同市の財産を変更・侵害している行為を放置することなく、防止するとともに、損害を補填するなどの措置を講じなければならないが、これらを怠っている。

以上のようなことから、四條畷市は、その所有する財産の管理を怠る事実が存在するため、本件里道等に地車保存会が設置した倉庫を撤去し、原状回復等の措置を執ることを請求するものである。

（2）措置要求

措置請求書に記載されている監査請求事項は、次のとおりである。

- ① 四條畷市所有地、地番 四條畷市南野五丁目1141-1と同1145-1間に同会が設置した倉庫の確認をすること
- ② 四條畷市は同倉庫の速やかに撤去させること、または、撤去すること
- ③ 四條畷市は同倉庫の撤去後、原状回復をさせること、または、原状回復すること
- ④ 四條畷市は同地の賃貸料及び損害賠償を請求すること
- ⑤ 四條畷市は同会が将来においてこのような状況を作出しないことを確約させること

※ 上記①から⑤までについては、原文のまま記載している。

第2 請求の受理

平成29年3月16日付けで請求のあった本件請求については、同年3月28日の監査委員会議において要件審査を行ったところ、法第242条第1項に規定する請求要件を具備しているものと認め、同日に受理を決定した。

第3 監査の実施

1 監査委員による現地調査の概要

平成29年4月14日に本件里道等及び倉庫の状況などについて、現地調査を行い、次のことが確認できた。

- (1) 四條畷市南野五丁目1141番地1と同1145番地1の間に、請求人から提出された証拠書類（資料1）のとおり、本件里道等があった。
- (2) 本件里道等の上に倉庫が2棟建築されており、請求人から証拠書類として提出された（資料2から資料6まで）現況写真と現状は、ほぼ同じであった。
- (3) 水路には地車のこまの劣化を防ぐため、これを水に浸されていた。
- (4) 四條畷市がフェンスに取り付けた鎖と南京錠はあったが、地車保存会が取り付けたとされるワイヤー錠はなかった。

2 請求人の陳述の概要

法第242条第6項の規定に基づき、請求人に対して、平成29年4月14日に陳述の機会を設け、新たな追加資料の提出はなかったが、本件請求に関し次のような補足説明等があった。

- (1) 水路の幅が約40cmであったものが、約95cmに拡張されている。そのため、里道が狭くなっており、人が通れるかどうかの幅である。
- (2) 監査請求事項にある原状回復とは、単に倉庫を撤去することだけでなく、倉庫の基礎やその土台、倉庫と倉庫の間にあるセメントで固めた箇所及び拡張した水路も含めたものである。

3 監査対象部局における関係人調査の概要

措置請求書及び提出された証拠書類等から、都市整備部建設課を監査対象部局と

し、法第199条第8項の規定に基づき、平成29年4月18日に都市整備部建設課長及び同課職員から、本件請求に関する同課の見解を確認し、聞き取り調査を行った。

なお、本件請求に対する同課の見解等は、次のようなものであった。

- (1) 請求人は、「掘削により、地崩れの怖れがある。」と主張しているが、請求人の個人的な見解にすぎない。
- (2) 四條畷市が本件里道等上に倉庫を設置することについて、黙認や許可した事実はない。
- (3) 請求人は、「四條畷市長は地車保存会の会長あて、倉庫が四條畷市の法定外公共物の上であり、不法行為に該当するので、速やかに撤去する旨を文書で通達している。」と主張されているが、その内容は、建築物を速やかに除去し、原状回復する旨の内容である。
- (4) 請求人は、「平成28年7月29日、市長は地車保存会の関係者及び区長を市役所に呼び出し、速やかに倉庫を撤去する旨を口頭で要求している。」と主張されているが、地車保存会からの要請により、市長と話し合いの場を設けたものである。なお、区長にあつては、地区に関わる話であるため、四條畷市から同席することをお願いした。

その席上、市長は倉庫を撤去するよう口頭により言及したものであり、地車保存会が倉庫を撤去するという前提のもと、新たに借りる場所などを地車保存会が探していくという意思を確認した。

- (5) 請求人は、「四條畷市と地車保存会との話し合いがもたれている最中に、地車保存会は児童公園のフェンスに鍵を取り付け、同公園側のフェンスから出入りを可能にし、同倉庫を利用するようになった。そこで、平成28年6月9日、建設課は児童公園のフェンス側からの出入りを自由に出来なくするために、フェンスに管理用の南京錠を取り付けた。」と主張されているが、平成28年5月11日、同倉庫南側の公園フェンスにワイヤー錠が付けられていることを現地にて確認し、同年6月6日に、四條畷市は同フェンスに鎖と南京錠を取り付けたものである。地車保存会が取り付けしたワイヤー錠については、6月2日、9日及び平成29年2月3日に撤去するよう地車保存会に口頭指導を行った。
- (6) 請求人は、「地車保存会は倉庫を利用するに当たり、南京錠が取り付けられたフ

ェンスの反対側の蝶番をはずして、自由に出入りしている。」と主張しているが、当該蝶番は地車保存会が取り付けたものではなく、公園フェンスを取り外して出入りすることはない旨、6月2日に地車保存会から聞き取りを行った。さらに、11月9日及び12月26日にも、公園フェンスを取り外して出入りすることはないことを、地車保存会から再度、確認を行った。

(7) 請求人は、「どういうことか、フェンスには、地車保存会が取り付けた鍵と建設課が取り付けた鍵2つが付いている。地車保存会が倉庫を利用するとき、建設課から合い鍵を借りているという。これは、全く不可解なことである。四條畷市と地車保存会は相互になれ合い、イタチごっこをしたとしか思われぬし、四條畷市には問題解決の姿勢が見られない。」と主張されているが、8月に一度、地車保存会からの申し入れにより四條畷市から南京錠の鍵を貸した。

これは、倉庫撤去に係る指導を行っている状況で、地車保存会による早急な倉庫撤去の必要はあるものの、地車保存会の行事や活動等に伴う物品の出し入れのために鍵を貸し、返却するようしたものであり、四條畷市は平成28年5月6日から数回にわたり、倉庫撤去に係る行政指導を行っており、請求者の主張するなれ合いの事実はない。

(8) 請求人は、「地車保存会が本件里道等に四條畷市の許可等もなく倉庫を設置していることは同市の財産を侵害している。」と主張されているが、倉庫撤去等、原状回復の行政指導はしているものの、直接的な損害を受けていないため、一概に侵害しているとは考えていない。

(9) 請求人は、「地車保存会が倉庫の設置にあたり、里道を変更し、水路を拡張していることは、四條畷市の財産を変更、侵害している。」と主張されているが、当該里道は水路を管理するためのものであって、人が往来するような一般的な里道ではない。また、当該水路の拡張は倉庫の設置とは関係ないため、一概に侵害しているとは考えていない。

(10) 請求人は、「地車保存会が四條畷市の所有地に倉庫を設置しているのを黙認し、賃貸料等一切徴収していないことは、同市の財産が脅かされている。」と主張しているが、平成28年5月6日から数回にわたり、倉庫を撤去するよう行政指導を行っており、黙認している事実はない。また、当該倉庫は道路法(昭和27年法律第180号)第32条第1項各号に規定する工作物、物件又は施設に該当せず、

占用許可の対象ではないため、占用料を徴収することができない。

(12) 請求人は、「本件里道等上に、倉庫が設置されているので、人が通れないし、水路の管理も出来ない。これは、災害時に地域住民等の避難等に支障を来すおそれが大であり、地域住民の生命・財産が脅かされている。」と主張されているが、当該法定外公共物については、人の往来が多いところではなく、また、緊急避難に使用するところでもない。

(13) 請求人は、「四條畷市は、地車保存会が同市の財産を変更・侵害している行為を放置するとともに、その行為を防止し、損害を補填するなどの行為を怠っている。」と主張されているが、倉庫及びワイヤー錠については、撤去に係る行政指導を複数回し、ワイヤー錠は地車保存会において撤去されている。また、公園フェンスを取り外して出入りすることはないことを、地車保存会から聞き取りを行っており、放置するようなことはしていない。

4 請求人の陳述及び関係人調査などから判明した事実

(1) 本件里道等の管理主体等について

本件里道等は、従前まで国が管理する土地であったが、平成12年に施行された地方分権の推進を図るための関係法律の整備等を図る法律（平成11年法律第87号）により、四條畷市からの申請により、平成17年3月31日に四條畷市に帰属されたものである。

現在は四條畷市法定外公共物の管理に関する条例（平成16年条例第21号。以下「管理条例」という。）に基づき、管理する四條畷市の公有財産であり、道路法、河川法（昭和39年法律第167号）及び下水道法（昭和33年法律第79号）の適用又は準用のない、いわゆる法定外公共物である。

(2) 本件里道等の現状について

事実を証明する資料として請求人から提出された写真、関係人調査及び監査委員による実地調査により、本件里道等上に倉庫が2棟建築されていることが確認できた。

本件里道等と児童公園の間には、金網フェンスが張られており、人が往来できるような一般的な里道ではない。

(3) 法定外公共物の占用許可等について

法定外公共物に工作物等を設ける場合などについては、管理条例第6条第1項において、占有しようとする者は、あらかじめ市長の許可を得る必要があると規定されているが、関係人調査において、四條畷市長は占用許可を与えておらず、また、占用料も徴収されていないことが確認できた。

なお、当該倉庫は、管理条例第6条第1項に規定する道路法第32条第1項各号に規定する工作物、物件又は施設に該当しないものであり、占用許可の対象ではないため、占用料を徴収することができない。

(4) 本件占用を確認した後の対応等について

四條畷市は、平成28年4月に本件里道等上に倉庫が設置されていることを確認後、当該倉庫を設置したものを地車保存会であることを特定したうえで、同会に対し幾度となく口頭で撤去するよう指導しており、また、文書でも建築物の除去と原状回復するよう通知していることが確認できた。

5 監査委員による検証

住民監査請求の対象は、法第242条第1項の規定により、財務会計上の行為及び公金の賦課徴収又は財産の管理を怠る事実に限定されている。

本件請求が、請求の要旨及び請求人からの陳述のとおり、四條畷市長に違法又は不当に財産の管理を怠る事実があるか、また、四條畷市長に違法又は不当に公金の賦課又は徴収を怠る事実があるかどうかについて、請求人及び関係人から提出された関係資料、関係法令及び判例等に基づき、検証を行った。

第4 監査委員の判断

1 違法又は不当に財産の管理を怠った事実があるかどうかについて

法第242条第1項に規定する住民監査請求における違法又は不当に財産の管理を怠る事実とは、市が有する財産を管理する執行機関又は職員の懈怠をいうものであり、「公有財産を不法に占有しているにもかかわらず、何らの是正措置を講じない場合等をいう。」(昭和38年12月19日付け自治省通知)とされている。

また、地方公共団体の財産管理のあり方について、地方財政法(昭和23年法律第109号)第8条では、「地方公共団体の財産は、常に良好の状態においてこれを管理し、その所有の目的に応じて最も効率的にこれを運用しなければならない。」と

規定し、また、法第138条の2では、「普通地方公共団体の執行機関は、当該普通地方公共団体の条例、予算その他の議会の議決に基づく事務及び法令、規則その他の規程に基づく当該地方公共団体の事務を、自らの判断と責任において、誠実に管理し及び執行する義務を負う。」と規定されている。

具体的にどのようなものが法第242条第1項で規定されている「財産の管理を怠る事実」に該当するののかについては、「普通地方公共団体の執行機関は、公有財産たる土地（地方自治法238条1項1号）が第三者に占有され、時効取得等によってその財産的価値を減少するおそれが生じている場合には、これを阻止する義務を負い、これを行わないことが、不法占有の事情、交渉の経緯、放置期間の長さなどの諸要素を総合的に考慮し、当該執行機関の裁量権の逸脱又は濫用と認められる場合には、地方自治法242条1項所定の財産管理を違法に怠る事実」に該当するものと解することができる。」（平成20年5月14日横浜地裁判決）と判示されている。

これを本件請求についてみると、地車保存会が四條畷市の許可を得ず設置した倉庫であるため、これを撤去するよう求めることは当然であるが、直ちに倉庫を撤去しなければ本件里道等の財産的価値が減少するといった状況にはない。

加えて、四條畷市は本件里道等上の倉庫について、地車保存会に対し再三にわたり、撤去等に関する口頭及び文書による指導などを実施しており、問題の解決に向けた対策に努めていることが認められる。

このようなことから、当該占有に対し執行機関又は職員が漫然と放置し何ら措置を講じず、財産の管理を怠り、違法性があると認めることはできない。

2 違法又は不当に公金の賦課又は徴収を怠る事実があるかどうかについて

本件里道等上に、地車保存会が設置した倉庫があり、事実上、法定外公共物が占有されている状況にある。市が所有する本件里道等を権原なく占有する地車保存会に対しては、建築物の除去、原状回復を求めているものの、占用料相当額を請求しないことは、公共財産たる法定外公共物の管理として適切であるとは言い難いものである。

しかしながら、法定外公共物の占用料は、占有の許可があつてはじめて発生するものであり、管理条例に基づく占用料の徴収は、本件の場合、できないものと判断せざるを得ない。

また、請求人がいう損害賠償についても、そもそも四條畷市長が占用の許可を与えていないことから、管理条例第16条に基づく損害賠償の対象とならない。

仮に占用料の徴収を怠る事実があったとしても、「たとえ違法・不当な行為あるいは怠る事実があるとしても、市に損害をもたらさない行為は住民監査請求の対象とはならない。」（平成6年9月8日最高裁判決）と判示されている。

このようなことから、四條畷市が地車保存会から占用料を徴収しないことは、公金の徴収を怠る事実があると認めることはできず、具体的な損害も見受けられない。

第5 監査の結果

以上のことから、法第242条第1項の規定に基づき、平成29年3月16日に提出された本件請求は、請求人が監査請求の根拠としている財産の管理を違法に怠る事実は存在せず、また、公金の賦課又は徴収を怠る事実及び四條畷市に具体的に算定できるような損害が発生しているとは認められないため、請求に理由がないものと判断したので、これを棄却する。

第6 監査委員からの要望

法定外公共物である里道や水路等については、その数の多さや境界確定など、種々の問題があり、その管理が困難であることは理解できるところではある。

しかしながら、法定外公共物も本市の財産である以上、管理条例に基づいた適正な管理が必要であり、行政財産として常に良好な状態の維持に努めなければならない。

監査の結果、請求には理由がないものと判断したところではあるが、本件請求は、四條畷市として倉庫の撤去等に関する指導や協議などはしているものの、時間だけが経過し、当該占用に対して何ら進展が見られなかったことにより、請求人に不審を抱かせたことも原因の1つであるものと思料する。

引き続き早期に適正な状態に回復すべく、あらゆる観点から対応策を検討し、迅速に対策を講じるなど、地域の良好な住民関係構築のため、本件の円満な解決を図られるよう、特に要望する。