

大 監 第 150 号
平成 18 年 1 月 6 日

大阪市監査委員	船 場 太 郎
同	勝 田 弘 子
同	川 村 恒 雄
同	高 瀬 桂 子

住民監査請求に係る監査の結果について（通知）

平成 17 年 11 月 9 日付けであなたから提出された地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 242 条第 1 項の規定に基づく住民監査請求に係る監査の結果を同条第 4 項の規定により次のとおり通知します。

記

第 1 請求の受付

1 請求の要旨

大阪市建設局は、市の都市計画道路海老江九条線の一部用地を、周辺に建設するマンション建設業者（以下「事業主」という。）に無償で使用させていたことがわかった。本件都市計画道路は、国の補助事業であり、目的以外に使用する場合には省庁の承認を受ける必要があるところ、市はその手続きを行っていない。つまり、補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律（昭和 30 年法律第 179 号。以下「補助金適正化法」という。）に違反している。また、既に市は平成 14 年 11 月に「財政非常事態宣言」を発し、厚遇問題などの発覚を機に 166 億円の予算削減が行われている状況にありながら、広大な土地を駐車場及び資材置場として貸与を認め、料金の徴収や市有地の適正な監理を怠ったことにより、違法・不当に市に損害を生じさせている。よって、貸与相当額を徴収し、市の損害回復を求めるものである。

使用料を徴収せずに貸与した市有地は、福島区野田 6 丁目の都市計画道路海老江九条線用地の約 2,576 m²（以下「本件道路予定地」という。）で、期間は平成 16 年 3 月から平成 17 年 9 月末日までの 18 か月間に及んでいる。本件道路予定地の西側のマンション建設工事に際し、市建設局が事業主に対して無償貸与を認めたものである。当該用地は、工事用 10 トントラックに置き換えれば、約 80 台駐車できる広さであるという。

周辺地域における屋外・未整備用地での一般駐車料金は、安く見積もっても 1 m²あたり約 1,000 円を下らないといわれている。この単価で換算すれば、使用料は 1 か月につき約 257.6 万円となり、18 か月分の合計は約 4,636.8 万円になる。

市は、適正に使用料を徴収のうえ貸与していれば、少なくとも 4,600 万円以上の損

害を被ることはなかったのである。したがって、市は、ただちに市有地の使用料として約4,600万円以上を事業主らから徴収し、市の損害を回復する必要がある。

以上のことから、監査委員は、市長に対し、本件道路予定地を駐車場及び資材置場として平成16年3月から平成17年9月末日までの間、事業主は無償貸与したことにより生じた約4,600万円以上を徴収し、市の損害を回復させることについて勧告するよう求めるものである。

以上につき、地方自治法（以下「法」という。）第242条第1項に基づき、事実証明書を添付して請求する。

なお、本件請求は、使用許可から1年を経ているが、新聞報道によりはじめて無償貸与であることを知ったものであり、市は違法と知りながら手続きを怠り、業者への便宜供与を行って財産管理を怠り、市の損害回復を怠ってきたもので、期間徒過に正当な理由がある。

- 事実証明書
- ・「市有地の一時使用願いについて」平成16年3月文書一式
 - ・海老江九条線道路図面
 - ・駐車場写真 平成17年9月当時
 - ・平成17年11月8日付け朝日新聞記事

[監査委員注記：請求の要旨は要点を記載し、事実証明書の内容は省略した。]

2 請求の受理

請求人は、使用料の徴収を怠っていることに加え、補助金適正化法による手続きを怠っており違法と主張しているが、住民監査請求の対象となる怠る事実は、公金の賦課若しくは徴収又は財産の管理など財務会計上の怠る事実とされ、補助金適正化法の手続きを怠っていることは法第242条第1項にいう怠る事実にあたらぬ。

以上のことから、本件使用許可に係る使用料の徴収を怠っていることについて、法第242条に規定する要件を具備しているものと認め、受理することとした。

第2 監査の実施

1 監査対象事項

本件使用許可に係る使用料の徴収を怠っていることが、請求人の主張する事項から、違法・不当に公金の徴収を怠る事実に当たるか。

2 請求人の証拠の提出及び陳述

法第242条第6項の規定に基づき、請求人に対して、平成17年12月2日に新たな証拠の提出及び陳述の機会を与えた。

請求人からは、新たな証拠の提出はなかった。

請求人からの請求の要旨を補足する陳述の内容は、次のとおりである。

- ・広い面積を無償で使用させており、公有財産の管理がずさん。
- ・使用許可手続きがずさん。使用料を徴収しなかったのは、市有財産をきちんと管理

しなかったということ。市は損害を受けているのではないか。

3 監査対象局の陳述

建設局を監査対象とし、平成 17 年 12 月 12 日に建設局長ほか関係職員より陳述を聴取した。

第 3 監査の結果

1 事実関係の確認

(1) 行政財産目的外使用許可の根拠等

法第 238 条の 4 第 4 項において、行政財産は、その用途又は目的を妨げない限度においてその使用を許可（以下「目的外使用許可」という。）することができることとされ、第 225 条において、目的外使用許可を受けてする行政財産の使用につき使用料を徴収することができることとされている。

財産条例（昭和 39 年大阪市条例第 8 号）第 6 条において、目的外使用許可の期間は、原則として 1 年以内とされており、第 7 条第 1 項第 1 号において、土地の目的外使用許可を受けた者は、1 月につき時価の 1,000 分の 5 以上の使用料を納付しなければならないとされている。また、同条第 3 項において、①公共的団体などにおいて、公用、公共用又は公益事業の用に供するとき、②災害その他特別の事由により、財産管理者が特に必要と認めるときは、使用料の全部又は一部を免除することができることとされている。

「行政財産の目的外使用許可にかかる審査基準等について」（平成 6 年財第 4563 号）において、目的外使用許可することができる範囲の基準として、①市の施設を使用しなければ、隣接する家屋等の建替のための工事用足場、資材置場、搬入用通路の確保が困難であり、当該施設を使用させることがやむを得ないと認められる場合、②その他本市の事務事業上やむを得ないと認められる場合などがあげられている。

「道路予定地の管理に関する取扱要領」（昭和 55 年土木局長決裁）によると、道路予定地の目的外使用許可は原則として認めないが、①道路工事の着手が近い時期に予定されていない場所であること、②使用目的が子供の遊び場、児童遊園地、その他官公庁等の行う公共・公益事業の用に供するものであること、③騒音、臭気等発生しないもので地元の了解が得られるものであること、④使用区域内には、原則として仮設物以外の工作物を設置しないこと、⑤使用者は原則として道路管理者と同程度の管理能力を有する者であることの各号全てに該当する場合で事情やむを得ないときは許可することができることとされており、使用期間は 1 年を限度とするとされている。

なお、法第 210 条において総計予算主義の原則が規定されており、一会計年度における一切の収入及び支出は、すべてこれを歳入歳出予算に編入しなければならないとされている。

(2) 一時使用の事実経過

ア 主な経緯

平成 14 年 4 月 17 日 市と大阪市土地開発公社（以下「公社」という。）による用地取得協定

（概要）

- ・公社は、市が必要とする用地を取得する。
- ・事業用地の管理は、市が行う。

6 月 17 日 土地売買契約（地主 ⇒ 公社） …イ（ア）（イ）参照

平成 16 年 3 月 8 日 移転完了届提出（解体工事完了）（地主 ⇒ 公社）

3 月 26 日 一時使用願い提出（事業主 ⇒ 工営所長）

…イ（エ）参照

3 月 29 日 一時使用承認決裁

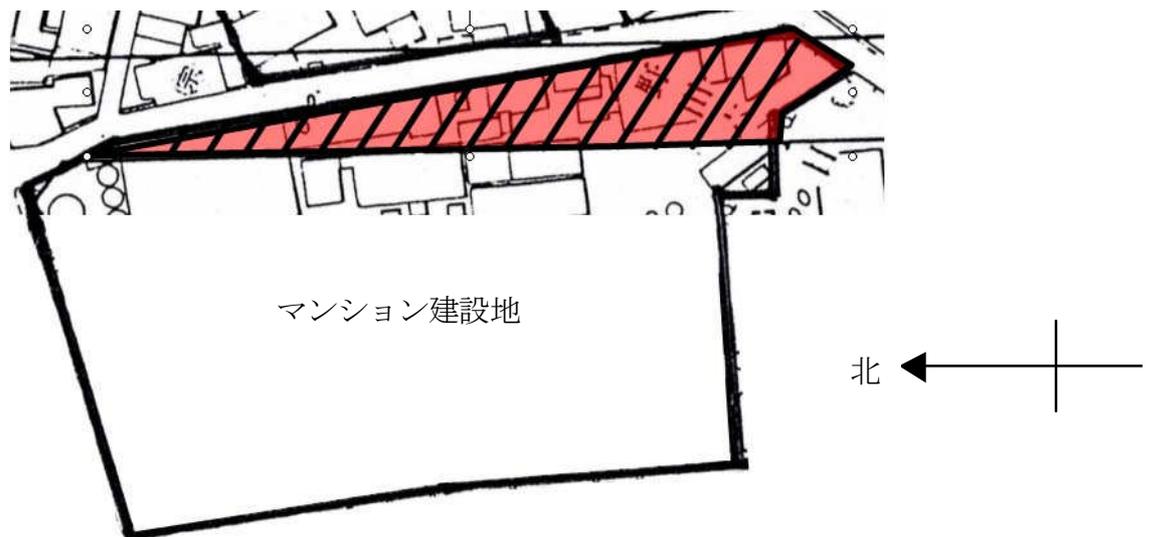
…イ（オ）参照

3 月 31 日 所有権移転登記（公社 ⇒ 市）

4 月 1 日 一時使用開始

平成 17 年 9 月 30 日 一時使用終了（事業主による暫定整備完成）

（参考）本件道路予定地（斜線部）付近図



イ 決裁等

（ア）土地売買契約

地主と公社との間で土地売買契約書が交わされ、第 5 条において、地主は、その所有する建物その他物件等が売買土地に存するときは別に公社と締結する物件移転補償契約に定めるところにより、同物件等を移転のうえ、同土地を更地として公社に引き渡さなければならないとされている。

（イ）物件移転補償契約

（ア）と同日にて、地主と公社との間で物件移転補償契約書が交わされ、第 1 条において、地主は、平成 15 年 3 月 31 日までに公社の事業施行に支障を来さないように物件を公社の事業用地内から移転し、移転完了後は公社の確認を受けなければならないとされている。物件は、「木造、瓦葺、平屋建、

事務所 外 47 10, 199. 16 m²及び工作物一式」とされている。

なお、平成 15 年 3 月 5 日に、地主より移転立退期限延期願が提出され、物件移転期限が平成 16 年 3 月 31 日まで延期されている。延期理由は、代替地における生産施設・事務所の建設を平成 15 年 3 月 31 日までに完了することが困難なためとされている。

(ウ) 建設局街路課長から西北工営所長あて依頼

建設局街路課長から西北工営所長あて「都市計画道路予定地の一時使用について(依頼)」(平成 16 年 3 月付け)が提出され、地主は、残地処分について事業主に売却予定であり、市の買収用地を残地売却先の開発工事の際に一時使用させて頂きたいと強く求められており、街路部としては、西北工営所が管理する本件道路予定地を事業主に一時使用させて頂くのが望ましい。道路工事の際には、地主並びに事業主共々全面的に協力するとの事である。なお、まだ 2～3 か所の用地買収が残っており、当面本整備に着手する予定がないとされている。

(エ) 事業主から西北工営所長あて一時使用願い

事業主から西北工営所長あて「市有地の一時使用願いについて」(平成 16 年 3 月 26 日付け)が提出され、本件道路予定地について平成 17 年 9 月末日までの一時使用の依頼がなされている。使用目的は、工事車両の搬入路及び待機、資材スペースのためとされ、申請理由は ①住棟配置により、敷地北東角と西側の 2 か所のメインゲートによる工事車両循環経路の確保が必要である、②大型の工事資材の仮置場が敷地近接で必要である、③地元町会より、工事車両の周辺道路への通行・駐車が生じないよう要望がある、④工事車両出入口を西側ゲート 1 か所とすることや、車両待機スペース、資材スペース等を計画地内に設けると大幅な工事期間の延長となり、近隣住民に多大な迷惑をかけることとされている。

なお、確認事項として ①防塵対策としてアスファルト舗装等を行う、②仮歩道の北側部分(事業主用地)に幅 2m の仮歩道を確保し、東西線の歩道に接続させる、③返却の際に未設置個所のネットフェンス(H=1.8m)を整備する、④適切に維持管理し、使用目的以外には利用しない、⑤期間内であっても建設局から用地の一時使用の返却を求められた場合は速やかに返還する、⑥建設局の仮歩道及びフェンス工事に優先的に協力すると共に、必要な場合は舗装等も行うなどが挙げられている。

(オ) 西北工営所長決裁

「市有地の一時使用について」(平成 16 年 3 月 29 日付け西北工営所長決裁)により、①街路部より依頼が(ウ)の通り提出されている、②地元町会長の要望がある、③マンション計画により約 1,500 人の人口増加が見込まれ、市としては人口の増加や活性化などまちづくりの観点からも開発に一定の協力が必要と考えられる。また、事業主より一時使用願いが(エ)の通り提出されている、といった理由から管理地の一時使用はやむを得ないと考えられ、平成 16 年 3 月付けで事業主から提出された土地使用誓約書の内容のとおり取り扱

うこととされている。

当該誓約書は、使用目的は工事車両の搬入路及び待機スペース並びに資材置き場、使用面積は約 2,576 m²、使用期間は平成 17 年 9 月末日までとされ、使用条件として、①工事に起因して必要なゲートや万能塀、照明灯については、当方の負担で対応する、②使用期間終了後は建設局の指示に従い速やかに復旧する、などが挙げられている。

(3) 管理保全に係る経過及び費用

ア 管理保全に係る経過

平成 16 年 2 月 22 日 地主による本件道路予定地の基礎撤去完了

2 月 24 日 建設局でフェンス・仮歩道工事の発注手続き

3 月 2 日 建設局と事業主で、本件道路予定地の管理に関する協議

3 月 3 日

～15 日 事業主による万能塀設置・埋戻し工事

(万能塀は、付近図の斜線部上部(旧道沿い)に設置)

3 月 8 日 土地明渡し(地主 ⇒ 公社(管理は市))

3 月 9 日

～31 日 事業主による本件道路予定地管理(※)

6 月 1 日

～7 月 5 日 建設局がフェンス・仮歩道工事を実施

(仮歩道は、万能塀に沿って設置)

平成 17 年 9 月 16 日

～30 日 事業主によるフェンス設置・仮舗装工事

※ 3 月 9 日～31 日は管理行為のみを実施し、マンション建設に伴う一時使用は 4 月 1 日より開始((2)ア参照)しているとのことである。

イ 管理費用

当初建設局では本件道路予定地を 1 年半管理した場合の費用を約 1,400 万円としていたが、これは更地での引渡しを想定して試算した費用額とのことである。更地で引渡しを受けた場合においても現地の状況により約 15～30cm 程度の埋戻しは行っているとのことであるが、この試算は購入土を想定しており、実際の施工条件に合わせ改良土により埋戻しを行った場合の管理費用は約 1,250 万円となる。

実際の事業主の管理費用(埋戻し・舗装工事、立入防止柵・照明工事、排水工事)を建設局において試算したところ、2,370 万円となるとのことであるが、これは、マンション予定地と本件道路予定地の地中基礎が繋がっているため合わせて撤去したことにより、最大 2m 程度の埋戻しを要し、埋戻しなどの費用がさらに 1,120 万円(2,100 m³相当分)必要となったためである。

なお、新聞記事によると事業主は防塵対策などの道路管理に約 2,400 万円がかかったとされている。

ウ 地中基礎撤去費用

更地にて引継ぎを受け、道路工事時に基礎を撤去するとした場合の地中基礎数量は、本件道路予定地に現存していた木造建物 6 棟、非木造建物 10 棟及び工作物 30 棟に、建物の種類に応じて補償標準単価表（木造建物・工作物編）にある地中基礎率を乗じることにより 310 m³が算出される。

この地中基礎数量を、大阪市土木工事標準積算基準書（共通・河川・道路編）から算定した 1 m³当たりの単価・経費率を乗じることにより、現存建物に係る撤去費用はコンクリート破碎費 640 万円、処分費 270 万円、埋戻し 240 万円、合計 1,150 万円となる。

なお、この外に以前の建物（レンガ造り）の基礎も埋まっていたことが現場写真により推定される。

(4) 使用料の試算

本件道路予定地の使用料を試算すると、493 円（16 年度 1 m²・1 月当り時価の 1,000 分の 5）に 2,495.42 m²（通路 80.50 m²除く）及び 18 か月を乗じることにより、22,144,357 円となる。この場合、変形地補正は行っていない。

なお、本件道路予定地を含む都市計画道路整備は、国庫補助事業であり、国費相当率は 55%となっている。

また、平成 17 年 11 月に事業主からは、使用料を徴収するのであれば本件道路予定地の半分程度の使用で可能であったとの見解が建設局に出されている。

2 監査対象局の陳述内容

(1) 道路予定地の経緯

本件道路予定地は、平成 14 年 6 月に地主から公社名義で取得し、用地管理は建設局で行うこととしていた。平成 15 年 12 月より地主の解体工事が始まり、平成 16 年 3 月末には本市に土地の明渡しを予定していたものであり、今回の措置は財産運用行為を目的とするものではなく、道路整備までの間の財産の管理保全行為である。

その管理のため、当該地のフェンス設置や歩道の仮整備工事を 3 月末に契約すべく、2 月中旬より関係先と調整していたが、地主の解体工事が予想以上に早く完了し、3 月 8 日に本市が明渡しを受けることとなり、緊急に広大な取得用地の管理保全措置を実施し、市民の安全を図る必要が生じていた。

このような状況の中、地域住民からは、住宅開発を計画していた事業主に対して当該地を使用させることにより、工事関係車両の待機等による振動や騒音、狭隘な現道への交通の影響など工事による迷惑を軽減させるよう強く要請されていた。

そこで、事業課である街路課が現場管理を行っている工管所と協議し、財産管理保全を目的に緊急避難的な措置として、住民要望の用途に限定して使用を認めるとともに、適正な一元管理保全措置をさせ、返還時にはネットフェンスなどの用地管理施設を設置させることを条件として使用させたものである。

(2) 目的外使用の考え方

本市としては、取得用地の管理保全行為が中断なく実施でき、それに要する多額

の費用が免れるなど大きなメリットがあったことや、開発工事中の環境悪化措置に対する住民の要望と相まって一定の制約条件のもとで管理をさせたものであり、結果的には市民の安全が図れ、狭隘な現道への工事の影響や地域住民とのトラブルもなく用地の日常管理が適切に行えたと考えており、総合的に判断しても本市にとって損害がなかったものと考えている。

補助金適正化法に違反しているという指摘については、法で定める目的外の使用ではなく、あくまでも取得用地の管理保全を目的とした措置であって違反にあたらなないと考えている。

(3) 管理保全について

地主から、予定していたより3週間も早い平成16年3月8日に土地の引渡しを受け、緊急に市民の安全のため取得用地の管理保全の必要にせまられた中で、公社との用地取得協定に基づき事業主との間で実施したものである。

実際に事業主に管理保全させた盛土、舗装、フェンス、照明、排水工事などを本市の基準で積算すると、約2,370万円となり、それだけの管理費用が本市としては免れたこととなる。

一方、今回管理させた約2,576㎡について、財産条例に基づいて通路部の約80㎡を除き、仮に使用料を算出すると約2,200万円となり、本市としては損害はなかったと考えている。

11月8日の新聞記事では、事業主が管理保全に要した費用が約2,400万円となっているのに対し、本市が管理した場合は約1,400万円であるとの報道となっていたが、これは、通常実施しているフェンス設置や舗装工事などを実施した場合どの程度の費用となるかとの質問に、取り急ぎ試算して答えたものである。

(追加説明)

使用料の徴収は想定していなかったもので、国との関係では使用料を徴収した場合、補助金適正化法に基づき補助率を勘案して返還することとなるが、通常、目的外の使用とは、公民館などに使用する場合が想定され、今回は短期間の使用を経て道路予定地から道路になるものであり、目的外の使用とは考えていない。

工場の解体工事時は細い道路を使用したため地元の反発があったが、マンション建設時にはなかった。

建物の基礎は、通常残したまま道路工事時に撤去するもので、今回も道路部の基礎は残すということであったが、基礎が繋がっていることもあり合わせて撤去された。

3 判 断

以上のような事実関係の確認、監査対象局の説明に基づき、本件請求について次のように判断する。

請求人は、本件道路予定地を事業主に駐車場及び資材置場として貸与を認め、徴収すべき料金の徴収を違法・不当に怠ったことにより、本市に損害を生じさせていると主張している。

(1) 使用料の徴収

財産条例において、使用許可を受けた者は、使用料を納付しなければならないと規定されており、一方では、特別の事由により財産管理者が特に必要と認めるときは、使用料の全部又は一部を免除することができるかと規定されている。

また、本市の目的外使用許可に係る審査基準では、隣接する家屋等の建替えのための資材置場や搬入通路の確保が困難であり、やむを得ないと認められる場合に使用許可をすることができるかとされている。

建設局では、財産運用を目的とするものではなく、局の取扱要領における要件に該当しないことから、本件は目的外使用許可ではなく、道路予定地としての財産管理保全を目的とした行為であると説明している。

しかしながら、本件使用許可は、民間の事業主がマンション建設工事のための資材や車両置場として使用しているものであり、申請理由からしても、管理保全のための整備工事等は付随的な条件に過ぎず、行政目的上の管理保全が主たる目的で使用させたものと解するのは困難である。

確かに、許可時点では公社保有の土地であったが、直後に本市の行政財産となった時点では、行政目的外の使用を他人に許可する財産条例上の目的外使用許可にはかならない。

そうすると、財産条例の定めるところにより、使用者には使用料の納入義務が生じるわけであるが、法上の解釈によれば、目的外使用料は、その使用に対する反対給付として、その行政財産の維持管理費等に充てられるべきものとされている。

建設局では、当該土地の管理保全のためにフェンス等の整備工事を準備していたところ、住民要望等に応えるべくマンション建設に一時使用を認めることによって、管理保全のための整備工事も事業主に行わせることができると判断したものであり、その点では、目的外使用許可による使用料の徴収目的は一応果されていると見ることはできるが、財産条例における使用料の徴収額は、維持管理のための実費相当額ではなく当該土地の時価の1,000分の5以上と定められている。

地域住民のメリットは評価すべきものではあるが、徴収すべき使用料の額を算定することなく、管理保全に要する費用が免れることをもって使用料の徴収を検討しなかったことは、総計予算主義の原則からしても適切な措置であったということはいえない。

(2) 本市の損害の有無

当該土地の使用料は、時価から算定された単価を全体の面積及び使用期間に適用すると、約2,210万円になることが認められるが、当該土地は広大であるとともに変形地であり、使用料を徴収するとした場合に事業主が全体を使用するとして申請していたかどうかという要因があり、現に今回の問題が発覚してからではあるが、事業主からは、使用面積は概ね半分でも可能であったとの見解も出されている。

一方、今回の管理保全に要した費用を本市の基準で算定すると2,370万円となることが認められるが、この中には、建物の基礎等を撤去したために生じた埋戻費用1,120万円が含まれている。

本市と地主との買収契約では、基礎等については残したままでよいことになっていたところ、事業主のマンション建設地の基礎等を撤去する際に合わせて撤去した

ため、埋め戻す必要が生じたのであれば、事業主としても一時使用のためには埋め戻す必要があったことでもあり、その費用を本市がすべて負担することには疑問が生じるところである。

しかしながら、基礎等が撤去されているということは、本市が道路工事を行う際に撤去及びその分の埋戻しを行う必要がなく、その範囲において本市は利益を得ていると見ることは可能であり、その額は、現存していた建物の地中基礎数量のみからの推測でも1,150万円と算定でき、他の基礎等も推定できることから、それを下回ることはないと考えられる。

以上のことから、使用料相当額約2,210万円がそのまま本市の収益になったとはいいきれず、本市が免れた管理保全に要する費用の額が積算上約1,250万円は存在する上、基礎等の撤去により得ている利益が少なくとも1,150万円は存在すると推定することも可能であることからすると、入札等による価格落ちを勘案したとしても、本市に損害が発生していると断定することはできないものと判断する。

4 結 論

以上の判断により、本件使用料の徴収を求める請求人の主張には理由がない。

(意見)

行政財産の使用許可を行う場合は、財産条例に基づく減免処分が行われない限り、条例の定めるところによる使用料を徴収する義務がある。

道路予定地の目的外使用許可にあたっては、その性格上、慎重を期するものであるが、諸般の事情によりやむを得ず使用許可を与える場合には、その諸条件を明確にする責任があり、今回のような疑惑を招く取扱いは厳に慎み、条例を踏まえた適正な手続きを行うよう強く要請する。