

大阪市監査委員 坂 井 良 和
同 福 田 賢 治
同 高 橋 敏 朗
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 20 年 3 月 14 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

本件請求の内容を要約すると次のとおりである。

平成 20 年 2 月 21 日付け各紙で報道されたように、平野区瓜破東にある環境局所管の土地に、地元連合町会長は、無断で菜園や倉庫をつくるなどの違法行為を行い、市有地を私物化して個人の便宜・利益を得てきた。20 日付けで公正職務審査委員会の勧告が出たことから、大阪市もようやく必要な対応をはじめたものの、長年にわたり連合町会長の独断横行を黙認してきた責任は重い。

さらに、当該連合町会長は自らが居住している市営住宅の駐車場を借りずに、平成 15 年 11 月から勧告を受ける 20 年 2 月までの 52 か月間にわたり、環境局の土地に個人所有の軽トラックを無料で駐車してきた。2 月 28 日、勧告に基づき撤去したものの未だにそれまでの使用料を支払っていない。市も徴収を怠っている。連合町会長だからといって、市有地を無償で使用する特別の根拠はない。

以上のことから、監査委員が市長に対し、当該連合町会長から市営住宅駐車場の使用料 1 か月 12,600 円の 52 か月分 655,200 円プラスその間の利息合計額を徴収するなど必要な措置を講ずるよう勧告することを求める。なお、住民監査請求の期間を徒過した分については、市がこの間駐車料の徴収を怠っているもので期間制限を受けない。

事実証明書 ・ 新聞記事

2008年（平成20年）2月21日付け毎日新聞

2008年（平成20年）2月21日付け読売新聞

・ 無断駐車していたときの写真

平成19年12月23日

平成20年2月7日、9日

〔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

本件請求は、地方自治法（以下「法」という。）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。なお、請求人から、平成20年4月2日消印の郵送文書で、請求人の一部について自署による補正があった。

第2 監査の実施

1 監査対象事項

当該市有地における無断駐車に関して、請求人の主張する事由から、本市職員等に違法不当に「財産（債権）の管理を怠る事実」があるか。

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20年4月11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。

- ・ 環境局所管の土地に地元連合町会長の車がいつも置いてあるにもかかわらず、相手が連合町会長であるがゆえに、局は状況を正そうとしなかったため、住民監査請求をした。
- ・ 地元連合町会長が市有地を自由に使えるのはおかしい。

3 監査対象局の陳述

平成20年4月18日に環境局を監査対象局とし、環境局長ほか関係職員より陳述を聴取した。

4 現地調査

平成20年4月17日に現況確認調査を行った。

第3 監査の結果

1 事実関係の確認

(1) 平野区当該市有地の概要

大阪市設瓜破霊園東地区駐車場

所在地 平野区瓜破東4丁目1160番1内(地番)

面積 225.45㎡

区分 行政財産

(2) 主な経緯

当該市有地は、道路計画予定区域内にある本市霊園の移転用地として昭和46年から50年にかけて取得したものの一部である。

しかし、道路計画の進捗が見られず、空地の状態が長く続き、管理の不徹底から町の美観を損ねていることや有効利用を図って欲しいという地元要望があがっていたことから、平成5年に、老人憩いの家、地域集会所の付帯駐車場として地域コミュニティ活動に寄与でき、かつ、事業化までの間の適正な空地管理を図ることができるという理由から、当時の地元連合町会長名で瓜破霊園長にあてた誓約書の提出をもって、地元連合町会に駐車場としての使用を承認し、19年度まで継続していた。19年度まで、使用承認関係書類としては、「瓜破霊園東地区駐車場の使用にかかる誓約書の提出について」の供覧文書(平成5年10月15日起案)以外は存在しなかった。

平成5年の地元連合町会長名で瓜破霊園長にあてた誓約書では、使用期間が平成5年10月15日から6年3月31日、使用目的が地元(集会所・老人憩いの家)の駐車場として使用することとなっており、使用条件として、①駐車場以外の目的には使用しない、②駐車場の使用は集会所及び老人憩いの家の使用時に限る、③駐車場の清掃等、衛生管理は地元で行う、④駐車場内にはいかなる構造物、工作物も一切設置しない、⑤大阪市の都合上必要がある場合、霊園事業として使用する場合は、原状に復したうえ、無条件で直ちに明け渡す、⑥これらの誓約事項に違反した場合は直ちに使用承認を取り消されても一切異議の申し立てはしない、等の条件が付いていた。

(3) 当該市有地の無断使用に関する監査対象局の対応及び大阪市公正職務審査委員会の勧告の経過等

ア 平成19年5月の調査

(ア) 事実確認内容

平野区役所から、当該市有地に地元連合町会長が軽トラックを止めるなどの私的な利用をしているとの市民からの通報があったと連絡を受け、監査対象局は現地調査を行い、軽トラックが止められている事実等を確認し、連合町会長

に駐車場使用について聞き取りを行っている。

聞き取り内容は、①地域自治活動に貢献するために自分の車を提供しているが、車のことは自治会の役員会でも承認されており、役員であれば緊急時等の対応に使用できるような体制になっている、②駐車場は老人憩いの家等の利用者なら誰でも利用できることから、個人の独占的な使用ではない、という内容であった。

(イ) 監査対象局の見解

局としては、当該市有地は、老人憩いの家等の利用者の駐車場と位置付けられているが、管理も行き届いており、本人からの聞き取りでも、車は地域自治活動のために提供しているものであり、地元連合町会の組織内では理解を得ているとのことであったので、役員の私的使用ではないと判断した。

イ 平成19年8月の公益通報処理報告書

平成19年7月、公正職務審査委員会に、当該市有地を地元連合町会長が私物化し、自家用車の駐車場として使用したり、フェンスを巡らし常時施設の上で個人菜園として利用しているとの公益通報があったことを受けて、監査対象局は、8月に、5月の調査での事実確認内容を公益通報処理報告書にて回答した。

ウ 平成19年8月の公正職務審査委員会の現地調査等

公正職務審査委員会は、事務局の現地調査で、ほぼ通報指摘の外見であることを確認し、監査対象局に対して、地元連合町会又は町会長個人が市有地を排他的に利用している法的根拠等について、整理のうえ報告するように求めるとともに、仮に不適正な状態であるならば自発的に改善するよう求めた。これに対して、監査対象局は、平成5年の誓約書等を提出した。

エ 平成19年9月の公益通報処理報告書（追加報告）

監査対象局は、8月の公益通報処理報告書の追加報告として、9月に、①当該市有地については、地元の地域活動（集会所・老人憩いの家）のため、地元連合町会に一時的な使用を認めているものであり、使用に当たっては、地元連合町会長名の誓約書が提出されている、②誓約書には、駐車場の使用は集会所及び老人憩いの家の使用時に限るなどの条項がある、③局としては、地元連合町会において、その誓約書の使用条件に則り、適正に使用されていると認識しており、本人の事情聴取からも、通報にあるような私的な利用は確認できない、という局の見解を公正職務審査委員会に報告した。

オ 平成20年2月20日の公正職務審査委員会の勧告

公正職務審査委員会は、平成20年2月に、当該市有地の現状についての情報があったため、現地調査を実施し、倉庫が新たに据え付けられていることを確認し、「当該土地の現状を是とするのであれば、必要な行政手続きを行うこと。是

としない場合には、速やかに適正な管理を行われたい。」、「各局が所管する土地の現況等について、日常的に知り得る立場にある区役所職員等から所管局に対して、その現況を報告するシステムを整備することと、不適正事実が確認できる場合には連携して対応されたい。」との勧告を行った。

カ 平成 20 年 2 月 28 日

監査対象局からの説明では、当該軽トラックが撤去され、同日以降の駐車はなくなった。

キ 平成 20 年 4 月 1 日

当該地域集会所・老人憩いの家運営委員会の委員長（地元連合町会長と同一人物）からの平成 20 年 3 月 27 日付け行政財産使用許可申請書等に対して、市長名で、同年 4 月 1 日に当該市有地に係る花壇、倉庫及び駐車場の行政財産使用許可（期間 平成 20 年 4 月 1 日から 21 年 3 月 31 日まで）を与えられた。

ク 平成 20 年 4 月 3 日

同日以降、監査対象局が本人及び関係者に聞き取り調査を行った。

ケ 平成 20 年 4 月 17 日

平成 20 年 2 月 20 日の公正職務審査委員会の勧告に対する再発防止措置が同委員会に報告された。再発防止策については、「提出された行政財産使用許可申請書等を審査し、平成 20 年 4 月 1 日付けで行政財産使用許可書を交付。」、「当該土地の現況等の把握については、区役所と連携して行う。」とされている。

2 監査対象局の陳述内容等

(1) 当該市有地の取得経過及び現在の状態に至るまでの経過について

当該市有地については、道路計画予定区域内に所在する本市霊園の墓石移転用地として昭和 46 年から 50 年の間に買収し取得した土地の一部である。

その後、道路計画の進捗がなかったため、長期に空地の状態が続き、管理面で課題が生じる中、地元から有効利用を図るようとの要望があった。こうした地元からの要望を受けて、当該市有地の北側については、平成 2 年 2 月に一部を所管替えし、担当局において地域集会所・老人憩いの家を建設した。

また、平成 5 年 2 月には、土地の適正管理を図るため、市設瓜破霊園東地区空地整備計画を策定し、この計画の第 1 期の整備工事として全体の除草やフェンス工事、駐車場整備等を実施し、その結果、当該市有地が現在の状態に至っている。

(2) 当該市有地の地元への使用承認について

当該市有地については、平成 5 年に当時の地元連合町会長から、瓜破霊園長あてに土地の使用に関する誓約書が提出され、その使用目的が地域のコミュニティ活動及び福祉活動に寄与できるものとして使用承認を行ってきた。

したがって、平成 5 年以降、継続して連合町会が「夏祭り」や「ふれあい喫茶」等地域のコミュニティ活動等に活用していると認識しており、連合町会が無断使用している事実はないものと考えている。

(3) 請求人が主張する当該連合町会長の個人使用についての調査結果と局の見解

当該連合町会長の個人使用について、当局で当該市有地の使用状況について調査を行った。調査方法としては、当該連合町会長に対する事情聴取のほか、その聴取内容に齟齬がないかを確認するため、各町会長等にも事情聴取（2 日間、延べ 17 名）を行った。

ア 花壇について

当該連合町会長への事情聴取では、「同場所は荒地となっていたため、美観上の関係から今の状態にした。」となっている。各町会長等への事情聴取でも、「会長の奥さんが地域の緑化リーダーをしていたこともあり、荒れていた同場所を手入れしてくれていた。」となっており、当該連合町会長から聴取した内容に齟齬がないと認識している。

イ 倉庫について

指摘されている倉庫は、平成 19 年 12 月に当該場所に設置されたものであり、その理由としては、当該連合町会長から「市営住宅の建替え計画により、倉庫を移転する必要があるため、当該場所に倉庫を設置したい。」との申し出を受け、その用途・目的を聴取した上で、当局が口頭ではあるが、緊急避難的措置としてその設置を認めてきた。倉庫の用途についての当該連合町会長への事情聴取では、「連合町会の倉庫として使用しており、私物は入れていない。」となっており、各町会長等への事情聴取でも、「敬老会等各種行事用の物を置いており、会長の私物は置いていない。」となっていること、更には当局も倉庫内を確認していることから、当該連合町会長から聴取した内容に齟齬がないと認識している。

したがって、当局としては、倉庫についても地域の活動として適正に使用されていると認識している。

ウ 無断駐車について

当該連合町会長が個人所有の軽トラックを無料で駐車してきたという指摘についての本人への事情聴取では、「平成 11 年に会長になり、当時から当該場所に車両を駐車するようになった。車両をよく駐車するようになったのは、平成 15 年くらいからである。」と駐車の実態を認めている。

しかし、車両の使用状況については、「個人保有であるが、連合町会等の会議や行事、更には隣接する集会所・老人憩いの家の日常的な行事に、車両を使用している。車両の駐車については、連合町会の定例会議で各会長、女性部等に周知し、承認を得られている。火事や災害等の緊急時にも会長の車両があれば安心と

いう各町会長等の要望もあり、夜間にも駐車する場合がある。会長業務はボランティアで行っており、ガソリン代等の経費は町会から一切もらっていない。」となっている。

また、車両の使用状況についての各町会長等への事情聴取では、「当該車両の駐車については、連合町会の定例会議で周知されている。その用途としては、緊急時・災害時をはじめ、連合町会の会議や行事、更には隣接する集会所・老人憩いの家の行事や日常的な雑務にも車両を提供してくれている。当該連合町会長は、連合町会の会議等で日々忙しく、私用の機会もほとんどなく、私的な用事で車両を駐車することはない。夜間に駐車していることは確認していないが、1日中置きっ放しはない。当該連合町会長は、ボランティア的に連合町会の行事等に車両を提供してくれており、報酬やガソリン代等の経費は一切受け取っていない。」となっており、当該連合町会長から聴取した内容に齟齬がないと認識している。

したがって、当局としては、当該連合町会長の保有車両であるものの、その用途・目的を勘案すると、地域活動のために駐車しているものと考えている。

さらに、当該連合町会長及び各町会長等ともに、「駐車場の使用に関しては、集会所、老人憩いの家で行われる会議や行事に参加する人も駐車しており、当該連合町会長が独占して使用している事実はない。」としており、当局としては、駐車場に関しても、地域の活動として使用されていると認識している。

以上が、当局が行った調査結果及びその結果に基づく当局の見解であり、請求人が主張する「市有地を私物化して個人の便宜、利益を得てきた」という事実は確認できないと認識している。

(4) 当該連合町会長からの駐車場使用料の徴収について

請求人が求めている、大阪市が当該連合町会長から駐車場使用料を徴収する件については、今回の監査請求の裏付けとなる具体的な内容がないことを考慮すると、請求の根拠はないものと考えている。

最後に、当局において、この間の行政手続を怠っていたため、請求人をはじめ市民の誤解を招く結果となっており、本年2月に公益通報に関する公正職務審査委員会からの勧告に基づき、平成20年度以降、適正な行政手続を行っている。今後も、日頃から使用状況を把握し、適正な管理を行っていきたいと考えている。

3 判 断

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

請求人は、本市職員等が長年にわたり連合町会長の独断横行を黙認してきたなどとして、市有地における無断駐車に係る不当利得返還請求権や損害賠償請求権（以

下「不法行為債権等」という。)の不行使、すなわち、違法不当に「財産(債権)の管理を怠る事実」がある旨主張しているものと解される。

この点、監査対象局は、無断駐車があるとされる本人及び町会関係者等への事情聴取の結果、地域のための作業等を行うに際して軽トラックを一時的に駐車していたことを、請求人が無断駐車し続けている旨誤解したものであって、債権自体が発生していないとの理解である旨説明する。

確かに、公有財産を権原なくして占有する(以下「不法占有」という。)者がある場合、不当利得や不法行為の要件を満たし、不法占有者に対する不法行為債権等が本市に発生すると解する余地がないとは言えない。

しかしながら、不法占有の是正措置としては多様な方法が考えられるのであって、合理的かつ妥当な是正方法があればそれにより是正措置を実行し、右是正されるまでに要する期間につき成立した不法行為債権等があるとしても、本市が必ずや右不法行為債権等をも行使する方法をとらなければならないとまでは言えず、裁量の範囲内で行使しないことが許容される場合もあり得ると言うべきである。すなわち、具体的な事情によっては、本市職員等が不法行為債権等を行使しないことが違法不当に「財産(債権)の管理を怠る事実」に当たらない場合があると言うべきであるとされている。

これらを本件請求についてみると、無断駐車(不法占有)の成否からして、請求人と監査対象局とでは見解に対立があるが、仮に不法占有があったとしても、本件占有は一時的であって(平成19年8月の公正職務審査委員会の事務局による現地調査や請求人が事実証明書として添付している写真等から、一時的な占有は認定できるが、占有は現状では解消されており、継続性の認定は困難である)、面積的には限局的であったと言えなくもないのであって(地域の集会所等の利用者向け駐車スペース内のごく一部)、不法占有への対応という意味では、本市は、市有地にはみ出している自動販売機、のぼり、商品、植木鉢等、実態として不法占有となっているような他の事例への対応との均衡(行政の平等原則、比例原則)等も考慮する必要があると言える。

そのような中で、監査対象局が意識していたかどうかは定かではないものの、平成20年2月28日までには、少なくとも無断駐車とされる状態は実態として排除されているのであって、不法行為債権等の行使よりはむしろ無断駐車の物理的排除を選択したこととなることは、結果的に合理的かつ妥当な是正措置とみるのが相当である。

また、そもそも損失又は損害が、財産的価値の減少という面からみれば、微弱なものでしかなく、法第242条第1項にいう管理を怠る財産に該当しないと解する余地や、不法占有の問題は、土地を一定の公の目的に供用するについて支障のない状

態に維持することを目的とする公物管理上の問題とみるべきであって、住民監査請求の対象とならないと解する余地も優にあると言わざるを得ない。

さらに、無断駐車があるとされる者は、少なくとも観念的、一般的には、市有地の占有によりいくばくかの利得を受けているとは言えるものの、本市の損失又は損害と、請求人の主張する市営住宅の駐車場料金を算定基礎とする損害額との因果関係も直接的な関係にあるとは言えず、損失又は損害が発生していないという見方もできる。

そうすると、以上のような事情の下では、仮に無断駐車（不法占有）があったとしても本市職員等が不法行為債権等を行使しないことは、違法不当に「財産（債権）の管理を怠る事実」に当たるとは言えない。

4 結 論

以上の判断により、本件請求には理由がない。

（意見）

本件請求についての判断、結論は前記のとおりであるが、これらは、個別具体的な本市職員等による「財産（債権）の管理を怠る事実」の違法不当性についてのものであって、不法占有一般を許容したものでないことは言うまでもない。

なお、市民が無断駐車であるとして疑念を抱いた本件請求の根底には、不十分な市有地管理体制等の問題があったと言わざるを得ない。当該市有地については、今般、目的外使用許可がなされるとともに管理体制等が改めて見直されるに至ったが、監査対象局においては、今後とも許可を与えた者に対する一層の指導を行うこと等により、市民に疑念を抱かせることのないよう努めるべきである。