

栃木市監査委員告示第17号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定に基づき、平成28年9月21日付で請求人 ●●●●氏から提出された栃木市職員措置請求について、同法同条第4項の規定により監査を行ったので、その結果を別紙のとおり公表いたします。

平成28年11月14日

栃木市監査委員 藤 沼 康 雄

栃木市監査委員 天 谷 浩 明

栃木市職員措置請求について

第1 請求の受付

1 請求人

栃木市●●町●●番●●号 ●● ●●

2 請求受付年月日

平成28年9月21日

3 請求の要旨

- (1) 平成28年4月6日、(C 社) は、市の所有する警察署跡地を無断で使用し、(C 社) の看板を取付業者に設置させた。
- (2) 栃木市管財課は、請求人の指摘により、看板設置を依頼した(C 社) に注意をしたが、使用料は徴収しなかった。
- (3) また、設置された看板は、栃木市歴史的町並み景観形成要綱に反する看板であり、警察署跡地が適正に管理されていれば、このような看板が取り付けられることもなかった。
- (4) これまでも、警察署跡地についてはずさんな管理がなされており、このような指摘は、今回で4回目である。
- (5) 措置要求

市長は、本来徴収すべき使用料を徴収すること、また、不当な管理を是正することを求める。

4 請求の要件審査、受理

本請求は、所定の法定要件を具備しているものと認め、平成28年9月27日にこれを受理した。

第2 監査の実施

1 監査対象事項

請求書の内容、請求人の陳述及び証拠書類から判断して、市が所有する警察署跡地の管理について、違法若しくは不当に財産の管理を怠る事実があるかどうかを監査の対象とした。

2 請求人の証拠の提出及び陳述

地方自治法（以下「法」という。）第242条第6項の規定に基づき、請求人に対して平成28年10月5日に証拠の提出及び陳述の機会を与えた。

3 請求人による事実証明書

現場写真

4 監査対象部局等

財務部管財課

5 関係人の事情聴取

法第199条第8項の規定に基づき、平成28年10月6日に、次の者から事情を聴取した。

管財課長

管財課管財係長

管財課管財係主査

第3 監査の結果

1 請求人の陳述及び関係人の意見の概要

(1) 請求人の意見

1年以上前のことになるが、（ C 社 ）が設置した看板の場所に

は、（ D 社 ）という看板が設置されていた。それ自体も、取り付ける際には景観形成要綱に則って届出がなされているかということ都市計画課に問い合わせたところ、届出はなされていなかったが、管財課に問い合わせたところ、警察署跡地を使用して工事をするという申請はなされていた。管財課が使用目的を確認し、正確に把握していればこのようなことにはならなかった。

その後、隣地で建物火災があり、その片付けのために車が進入するということで、管財課は、通過だけであるから申請不要として許可している。しかし、実際は車が数台止められており、さらに、通過するために境界の杭を抜き、切断したロープは元の状態に戻されなかったが、管財課は何の対処もしなかった。

また、警察署跡地の南にある民家の外壁塗り替え工事の際、管財課は警察署跡地の使用許可を出していたが、請求人が景観形成要綱の届出がなされているのかを確認させたところ、届出がなされていなかったためその許可を取消し、景観形成要綱の届出をさせ、再度許可を出している。本来、このようにその使用目的を正確に把握し、必要書類を確認した上で許可を出すべきである。

このような経緯から、今回提示した4月6日の状況については、写真を撮影した時点で、管財課と都市計画課に電話し、現場に来させ、届出がなされているか確認をしたが、両者ともに届出はなされていなかった。これは、無断で土地を使い、しかも違法なものを取り付けたという事例である。

このように、管財課の警察署跡地の管理は適正に行われているとはいえず、このような対応であるからこそ、業者や近隣の者は、こういったことをしても何の問題もないと考えるようになり、これを是正しなければ今後増々不正利用が増える恐れがある。

(2) 関係人の意見

ア 本請求については、請求人から4月28日付で提出のあった栃木市行

政手続条例に係る申出と同じ内容であり、５月２０日付での回答のとおりである

現在、警察署跡地は空き地になっていることから、近辺の隣接する方が建物の工事等で使用したいという場合がある。その場合、警察署跡地は普通財産であり、民法の規定等により無償で貸付けている。

本件の場合も、事前に申込み等の話があれば無償で貸付けをすることとなるが、業者もよく理解しておらず、無断で使用したということであったため、注意させていただいた。このことは、請求人から４月２７日付で情報公開請求があり、５月の初めに情報公開の決定をし、書類を送付している。

イ 警察署跡地については、基本的に申請をいただいて許可するという形をとっており、その出入り口はバリケードで閉鎖し、無断進入禁止と掲示していることから、性善説に立つ形ではあるが、無断で使用されることは、ほぼ無いと考えている。我々も機会があるごとに見廻りを行っているが、無断で置かれているような形跡は見当たらない。

ウ 警察署跡地については、その暫定利用についての内規を定め、それに沿った運用をしている。貸付料は、栃木市行政財産使用料条例に準じて算定しており、また、短期間の使用等で貸付料が無料であっても普通財産借受申込書は提出させている。

２ 事実関係の確認

関係書類及び関係人に対する調査の結果、次の事実関係を確認した。

(１) 栃木警察署跡地の暫定利用

栃木警察署跡地は、平成２０年２月に栃木警察署が現在の場所に移転し、平成２１年３月に既存の建物の撤去が完了したことから、合併前の旧栃木市公有財産課が所管する普通財産として管理することとなった。公有財産課は、当時、その土地の利活用の方針が定まっていなかったことから、そ

の検討をするとともに、敷地の貸付については暫定利用に関する内規を定め、運用していた。合併後においても当該内規を定め、また改正され、現在は管財課が「旧栃木警察署敷地の暫定利用に関する内規」（以下「内規」という。）として運用している。

当該内規は、敷地の貸付に関し、市長の承認を受けること、承認することができる事由、貸付料の算定方法及び貸付条件を定めている。

(2) 普通財産の貸付に関する規定

普通財産の貸付について栃木市財務規則第154条第1項は、財務部長は、普通財産を貸し付けようとするときは、借り受けようとする者から普通財産借受申込書を提出させ、契約書案及び普通財産貸付調書を添えて、決裁者の決裁を受けなければならないと規定しており、また同条第2項は、前項の規定により決裁者の決裁を受けたときは、遅滞なく契約書を作成し、借り受けようとする者と契約を締結しなければならない。ただし、短期間の貸付に係るもので契約者が特に認めたものは、この限りでないと規定している。

(3) 栃木警察署跡地の無断使用に関する経緯

平成28年4月6日に（ C 社 ）は、栃木警察署跡地北側隣接建物について、栃木警察署跡地にかかる普通財産借受申込書の提出及び承認を受けずに（C社）の看板の取付工事を行った。

請求人から通報を受けた栃木市管財課は、その事実を確認し、課内で協議をした結果、（C社）に対し行政指導として注意するにとどめることを決定し、4月22日に同校に対し注意した。

3 監査委員の判断

住民監査請求について、法第242条第1項は、「普通地方公共団体の住民は、当該普通地方公共団体の長若しくは委員会若しくは委員又は当該普通地方公共団体の職員について、違法若しくは不当な公金の支出、財産の取得、

管理若しくは処分、契約の締結若しくは履行若しくは債務その他の義務の負担があると認めるとき、又は違法若しくは不当に公金の賦課若しくは徴収若しくは財産の管理を怠る事実（以下「怠る事実」という。）があると認めるときは、これらを証する書面を添え、監査委員に対し、監査を求め、当該行為を防止し、若しくは是正し、若しくは当該怠る事実を改め、又は当該行為若しくは怠る事実によって当該普通地方公共団体のこうむった損害を補填するために必要な措置を講ずべきことを請求することができる。」と規定している。

このうち「違法又は不当に財産の管理を怠る事実」とは、普通財産を権原なく占有する者があるにもかかわらず、是正のための措置を何ら講じない場合、行政財産を目的外に使用許可させている場合に許可条件に著しく反する使用がなされていることを黙過している場合等をいう。

このことから、本件請求にある本来徴収すべき使用料を徴収せず、不当な管理であるとする主張に関し、管財課の栃木警察署跡地の管理が、違法若しくは不当に当たるのかを総合的に判断した。

(1) 地方公共団体における普通財産の管理についての考察

ア 地方公共団体の所有する財産については、法において次のように規定されている。

①財産とは、公有財産、物品及び債権並びに基金をいう。

②公有財産は、これを行政財産と普通財産とに分類する。

③行政財産とは、普通地方公共団体において公用又は公共用に供し、又は供することを決定した財産をいい、普通財産とは、行政財産以外の一切の公有財産をいう。

④普通財産は、これを貸し付け、交換し、売り払い、譲与し、若しくは出資の目的とし、又はこれに私権を設定することができる。

そして、普通財産は、行政財産のように行政執行上直接に使用されるべきものではなく、その経済的価値を保全発揮することにより、間接的

に普通地方公共団体の行政に貢献することとなるものであり、原則として一般私法の適用を受けて管理・処分される性質のものとされている。

イ 実務上、財産の管理とは、財産の分類は正確に行われているか。管理責任者は明確か。財産台帳は調整され、移動について正確に記録されているか。維持補修や危険防止、防災上の配慮は適切か。効率的に運用されているか。無断使用や遊休化しているものはないか。財産の境界は明確か。現地調査は適切か。貸付の理由は適切か。貸付の期間及び貸付料その他貸付け条件は適切かなど多岐にわたるものである。

本件は、これら実務上の財産の管理において栃木警察署跡地が無断使用されたことについての請求であるから、これについて検討する。

(ア) 管財課は、栃木警察署跡地が無断使用されることを防ぐため、その入口に無断駐車等禁止と表示した看板及び立入禁止と表示したバリケードを設置している。当該バリケードは、工事等で使われる簡易なものであり、施錠はされていないが、これは、当該跡地を貸出すことも想定していることから、運用上、労力や時間を省くためのものと考えられる。

本件請求にある看板は、これらの対策を講じているにもかかわらず設置されたものである。当該看板の取付業者は、（ C 社 ）が当該地の使用許可を受けているかどうかの確認をするべきであったが、作業をするため当該地に侵入したという行為は、故意になされたということができる。

現在、栃木警察署跡地は、民間活力を導入し「街中に新たな賑わいの創出が期待できる集客力のある施設」や「定住の促進に寄与する施設」など複合的な機能を有し、街並みの形成に寄与する質の高いデザイン性を持った魅力ある施設の提案を受け、民間事業者に対し敷地全体の売却若しくは定期借地により開発されようとしている。

すると、栃木警察署跡地については、その財産的価値を下げること

なく、また、新たに費用をかけることなく管理されることが必要十分な管理であるので、善意の第三者に対する対策として管財課がとった措置は、その管理として最低限の措置がなされており、この点において管財課がその管理を怠っているということとはできない。

- (イ) 管財課は、本件についてその申請が事前になされていれば、民法の規定により承認できるとしている。確かに内規では、当該土地の貸付けについて承認できるものとして、市が主催及び共催する行事等、他の地方公共団体等、市民等から駐車場として申込書が提出され、適切に管理ができると認められるものと規定されており、市民等については、駐車場以外の理由では承認されない。一方、民法第209条は隣地の使用請求として、土地の所有者は、境界又はその付近において障壁又は建物を築造し又は修繕に必要な範囲内で、隣地の使用を請求することができる」と規定している。

すると本件は、その土地を損傷し原状回復を要するような使用ではなく、使用を承認する理由もあることから、土地の利用者から事前の申請がなかったことのみが問題であり、それに対する注意として行政指導も行われていることからすると、この点において管財課がその管理を怠っているということとはできない。

ウ また本件は、実務上の財産の管理において警察署跡地の使用料に関することについての請求であるから、これについて検討する。

- (ア) 内規において警察署跡地の貸付料は、市や市が共催する事業の実行委員会又は公共的団体等が利用する場合を除き、栃木市行政財産使用料条例に準じて算定するものとしている。本条例により栃木警察署跡地における駐車1台あたりの貸付料を算定すると、1日につき150円となる。本条例には時間貸しの規定はないが、運用上はなされており、8時間以上の場合1日換算とされていることから、警察署跡地は数時間使用してもその1台あたりの使用料は下限の100円と算定さ

れる。

また、使用料の減免について当該条例は、他の地方公共団体等において公用又は公共用に使用するとき、公共的又は公益団体がその事務又は事業のために使用するとき、災害その他緊急やむを得ない事態の発生により応急用の施設としてしようするとき、その他市長が必要と認めるときは、使用料を減額し、又は免除することができると規定している。

すると、市民等が駐車場として栃木警察署跡地を借り受ける場合、当該条例を適用すると、市長が必要と認める場合を除きその使用料が免除される規定はなく、短時間であっても使用料は発生することとなる。

- (イ) 民法第209条の規定は、前述のとおり隣地の使用請求に関する規定であるが、その使用料については言及がない。同条第2項において損害を受けたときは、その償金を請求することができる旨を規定しているのみである。同項の規定を狭義の解釈をすると、その土地への立ち入りによって損害を被った場合に、隣人が償金を請求できるということとなり、広義の解釈をすると、その土地へ立ち入ることそのものが何らかの損害を与えており、隣人が土地の使用料相当額を請求できるということとなる。

管財課は、同条第2項の規定を狭義に解釈し、特に被害が生じていない場合には請求を行う事案が発生していないとしているもので、当該判断は市長の裁量の範囲内であり、それを不当とする判例等は見受けられない。

- (ウ) 本件栃木警察署跡地の無断使用に関して、管財課は、無断使用の事実を確認し、(C 社) に対して行政指導を行うなど、無断使用について一定の制裁を与えている。このことにより、普通財産を適切に管理するという点では、当該内規の趣旨及び目的が

一定程度達成されているといえる。

また、仮に事前の申請がなされていた場合、前記のとおり、その使用については許可され、使用料は発生しない。すると、当該無断使用の態様は比較的軽微なものと認められることから、市が、(C社)に対して使用料相当額の損害賠償請求権または不当利得返還請求権を行使しないとするにしたりしたとしても、そのように判断することは、効率的な行政運営という観点から必ずしも不合理であるとはいえない。

(2) まとめ

したがって、管財課が、栃木警察署跡地の管理を怠り、市に損害を与えたということとはできない。

4 結 論

上記3のとおり、明らかに不当と認められる事実は見当たらないから、請求人の主張には理由がないと判断し、本件請求を棄却する。

本判断は、監査委員の合議による決定である。