

徳島市監査委員告示第 18 号

地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 242 条第 4 項の規定に基づき、住民監査請求に係る監査の結果を公表します。

平成 29 年 6 月 22 日

徳島市監査委員	稲井博
同	工藤誠介
同	加村祐志
同	齋藤智彦

住民監査請求に係る監査結果

第 1 請求の受付

1 請求書の受付日

平成 29 年 4 月 27 日

2 請求人

省 略

3 請求の要旨

以下のとおり、徳島市職員措置請求書（以下「本件請求書」という。）からほぼ原文のまま記載する。

- (1) 徳島市は、徳島市〇〇〇〇丁目の〇〇公園内の一部の土地（以下「本件対象地」という。）を占拠して違法に建てられていた建物（以下「本件建物」という。）の所有者である徳島市内の住民から、平成 27 年 12 月 24 日と平成 28 年 1 月 27 日と同年 2 月 2 日に分けて、建物や付属する物品について、その所有権を放棄し撤去処分にも意見を申し立てないという内容の「確約書」を取った。その後、所有権放棄された建物等の撤去について、平成 28 年 12 月 15 日、3 業者による見積もり合わせをおこない、同日徳島市〇〇町〇丁目〇〇の有限会社〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇（代表取締役〇〇〇〇）に 129 万 6396 円（税込）で「〇〇公園建物解体工事」を請け負わせることを決めた。同解体工事は、平成 28 年 12 月 16 日に着工し、平成 29 年 1 月 31 日にしゅん工した。工事請負代金は、平成 29 年 2 月 3 日支出命令が出され 2 月 2 日に業者に支払われた。

しかし、この建物は、公園内を不法に占拠して建築されたものであり、所有者の負担で撤去するべきものである。所有者にたいし建物の所有権放棄をさせた場合でも、解体費用は、解体後に建物の所有者へ請求するべきである。ところが、市は建物の解体工費費用 129 万 6396 円を、いまだ建物の所有者に請求・徴収していない。従って市は、違法又は不当に公金の賦課、徴収を怠りその結果市に損害が発生している。

監査委員は、徳島市長が、すでに市によって支払われた建物の解体撤去費用を、建築物の所有者にたいして請求するよう勧告していただきたい。

- (2) また、この 40 年にわたる公園の不法占拠に関し、一切使用料金が請求されていない。そもそも、公園用地内に民間の住宅や倉庫を建築するような許可は予定されていないが、市民の財産が許可無く占用されていたのであるから、徳島市に使用料金相当額の損害が発生している。この損害金を遡って請求・徴収するべきであるのに、そうしていないことも、不当に公金の賦課、徴収を怠る行為である。

徳島市都市公園条例によると、売店や軽飲食店を公園内に常設する場合、使用料月額1平方メートルにつき80円となっている。不法占用されていた土地の面積は明らかでないが、市が作成した見積もり依頼書によると、5棟の建築物の合計面積は140.86平方メートルである。この面積に80円を掛けると、月額1万1268円である。一方所有者は、市に求められて所有権放棄をした平成27年12月までは不法占用を継続していたので、時効を5年とすると、請求すべき月数は、44カ月分である。従って、市は少なくとも1万1268円×44ヶ月分＝49万5792円の損害金を、不法占用していた建物の所有者に請求するべきである。

監査委員は、徳島市長が〇〇公園内に建物を放置していた住民にたいし、公園用地の使用料金相当額の当該損害金を遡って請求・徴収するよう勧告していただいた。

4 請求の要件審査

本件請求書については地方自治法（以下「法」という。）第242条所定の要件を満たしているものと認め、平成29年5月12日にこれを受理した。

第2 監査の実施

1 監査対象事項

本件請求書に記載されている事項から内容を勘案し、次の事項を監査対象とした。

- (1) 本件建物の所有者が本件対象地を不法占用していたか。
- (2) 市長が、本件建物の所有者に対し、市が支出した本件建物の解体撤去費用を請求しないことが、違法又は不当に財産（債権）の管理を怠る事実にあたるか。
- (3) 市長が、本件建物の所有者に対し、本件建物の不法占用により市に発生した使用料金相当額の損害金を遡って請求・徴収しないことが、不当に財産（債権）の管理を怠る事実にあたるか。

なお、請求人が求めている、本件建物の解体撤去費用の請求及び不法占用による使用料金相当額の損害金の請求・徴収は、いわゆる不法行為に基づく損害賠償請求権ないし不当利得返還請求権の行使を求めるものと解されるので、これらの債権すなわち財産の管理を怠る事実にあたるかどうかを監査対象事項とした。

2 請求人の証拠の提出及び陳述

法第242条第6項の規定に基づく証拠の提出及び陳述の機会を設け、平成29年5月26日に請求人の代理人から陳述を受けた。

なお、新たな証拠の提出はなかった。

3 監査対象部局等

都市整備部公園緑地課を対象とした。

監査対象課から関係書類の提出を求め、調査を行うとともに、平成29年5月26

日に都市整備部長、同副部長、公園緑地課長他関係職員から事情聴取を行った。

4 監査対象部局の説明

(1) ○○公園について

〇〇公園は、本件対象地である徳島市〇〇〇〇丁目〇〇番地他の7筆の土地からなり、面積は14,298㎡である。大正15年4月1日に町村合併により旧〇〇村から徳島市に引き継がれ、徳島市の都市公園となった。

本件対象地については、昭和３３年８月２８日に徳島市が所有権保存登記しており、同日以降、登記簿上の所有者は徳島市となっている。法務局の法１４条地図等によれば、本件対象地に隣接する細長い土地は国有地の堤であり、昔は海に面していた。

(2) 本件建物の建築の経緯及び使用状況について

市が解体撤去工事を実施した建物は、合計面積 140.86㎡である。本件建物（便宜上、本件請求書の事実証明書一覧の3「見積書提出依頼」中「内訳書」の表「規格」欄の建物について、上から順に「木造平屋建て トタン葺き屋根」（39.34㎡）を「建物a」、「木造平屋建て 大波スレート葺き屋根」（15.60㎡）を「建物b」、「木造平屋建て スレート瓦葺き屋根」（57.20㎡）を「建物c」、「木造平屋建て 大波スレート葺き屋根」（27.72㎡）を「建物d」と称する。また、当該「内訳書」に記載はないが、建物aの西隣にあった建物を「建物e」と称する。）に該当する各建物の建築の経緯及び使用状況は、建築した所有者本人又はその相続人等関係者から監査対象課が聞き取った情報（以下「証言」という。）によると概ね次のとおりであるが、これら証言の事実関係を証明するものはない。

① 建物 a は、A が建築したものである。A 本人の証言によると、昭和 30 年頃に港灣管理者から許可をもらい、港灣の土地に家屋を建てて住み始めた。昭和 46 年まで居住し、転居後は親戚に建物を貸していた。建物 e も A が仕事場として建築したものである。

なお、Aからの聞き取り調査（平成27年12月）の時点で建物aは無人であり、建物eは既に倒壊していた。

② 建物cは、C（故人）が建てたものである。同人の妻Fの証言によると、元々〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇に居住していたが、現在の〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇にあったバラックに移り、昭和25年頃に替え地で〇〇公園内に家屋を建築し住み始めた。昭和45年にCが転居した後、B（故人）が建物cを借りて住み始めた。Cは平成17年に死亡する頃まで固定資産税を納付していたらしい。

③ 建物 b 及び d は、B が建築し使用していたものである（建築年は不明）。B の子 E らの証言によると、平成 18 年に B が死亡した後、E は転居し、建物 c と倉庫である b 及び d を D に貸し、D が建物とその周囲を漁具置き場として使用していた。

(3) 本件不法占用に対する市の対応の経緯について

- ① 昭和35年4月25日付けで、市長は、A及びCを含む合計16名の者に対し、同年6月30日までの立退き完了を求める立退要求書を送付している。この立退要求書及び決裁書の文面から、昭和33年12月15日付でも文書によりA及びCらに退去通告をしたと推察される。
- ② 平成11年11月2日に、監査対象課職員が、建物cに住むBに対し、早期の立退きを求める交渉を行っている。また、平成12年4月17日にも、監査対象課職員が、Bに対し、同人が起こした出火騒ぎを注意する内容の交渉を行っている。
- ③ 本件不法占用について、①、②及び次の(4)の他に、市の対応状況が記録された資料等は確認できなかった。

(4) 本件建物の解体撤去工事に至る経緯について

平成27年8月に地域住民から、公園にごみ等が多数放置されているので撤去してほしいとの要望があった。現地確認を行ったところ、公園の周囲に大量のごみや漁具、車等の放置物が確認された。公園管理上支障があり、迅速に処理する必要があったことから、漁具の使用者や地元漁協と協議し、順次、公園内のごみ等を撤去していくこととなった。本件建物についても、所有者に当たるAら関係者と協議を実施した。

また、本件建物の所有者に本件対象地の取得時効が成立する可能性が考えられたので、時効取得の主張を阻止するために、本件建物及びその付随物品の所有権を放棄し、市の撤去処分に異議を申し立てないことを内容とする「確約書」を所有者から徴収することとした。平成27年12月24日にA、平成28年1月29日にE、同年2月2日にF他Cの相続人4名から、それぞれ確約書を受け取った。

その後、本件建物の一部を公園内の粗大ごみの一時保管場所に利用したが、傷みの激しい建物もあり、倒壊の危険性や防犯上の問題が発生した。公園は保育所や学童保育会館と隣接し、多くの子供達が公園内で遊んでおり、近隣住民からは「子供が入らないか心配である」「浮浪者がいた」「ぼや騒ぎがあった」「早急に処置するように」等の意見が再三にわたり寄せられていた。

このような状況に、公園管理者として非常に迅速な対応が必要であるとの認識から、解体撤去工事を市の負担で実施できるかどうかについて、監査対象部局内で対応を協議し、諸事情を総合的に判断した結果、平成28年12月から平成29年1月にかけて、市所有建物として他の不法占用物件、廃棄物等も含めて解体撤去工事を実施することになった。

これにより、〇〇公園及びその周辺の不法占用物件等の撤去が概ね完了した。

本件建物の撤去について上記の方法を採用した判断理由は、上述のような本件建物の危険回避のために迅速な対応が必要であったことと費用対効果を考慮した結果である。建物収去訴訟になった場合は、現状のままで長い年月と裁判費用がかかり、公園整備が非常に遅延するほか、敗訴の可能性や勝訴しても相手が撤去しない、などのリスクがあった。また、訴訟の長期化に伴い、本件建物がさらに老朽化し倒壊

するおそれがあることから安全確保が重要となるが、仮に子供が入れないよう本件建物の周囲にフェンスを設置するにしても1m当たり2万円として200万円程度の費用がかかり、子供が入れない高さにすると300万円から400万円程度の費用がかかるので、費用対効果の面からいっても、上記の方法が一番良い方法であると監査対象部局で判断した。

なお、本件対象地は公園内道路の付替え対象箇所となっていることから、今後も整備を進めていく方針である。

(5) 請求の要旨に対する監査対象部局の考え

① 請求の要旨(1)について

本件建物が建築された経緯について、所有者らの証言を裏付けるものはない。市も、過去に不法占用の可能性があるととして本件建物の撤去や立退きを所有者に求めたことはあるが、本件建物建築時において所有者が不法占用であったと断定し得る資料や根拠はない。

本件対象地について取得時効が成立する可能性があるが、これに対する市の反証が相当困難であると予想された。そこで、取得時効の成立を阻止するために、本件建物の所有者から、その所有権を市に移転させるとともに、これにより本件対象地及び本件建物の占有権を含む一切の権利を放棄するという趣旨の確約書を取った。

近隣住民からの要望等に基づき、建物倒壊による事故や放火等の危険性、防犯・景観上の問題を迅速に解決するため、市の所有建物について解体撤去工事を実施したものであり、当該費用を前所有者に請求する必要はない。

② 請求の要旨(2)について

本件建物は都市公園法第7条に規定する占用許可物件に該当しない。市は、本件建物の所有者に占用許可を与えていないので、当該所有者に使用料は発生していない。

また、所有者に本件対象地の時効取得が認められる場合、市は遡及的に市有地の所有権を失うので、市に土地使用に伴う損害は発生しないことになる。本件建物の場合、所有者が確約書で取得時効の援用権を放棄した結果、市は市有地の喪失を回避できたのであり、当該所有者に対し不法占拠を根拠とする損害金を請求することは妥当性を欠く。

第3 監査の結果

1 事実関係の確認

監査委員が確認した事実は次のとおりである。

(1) ○○公園について

○○公園は、都市公園法第2条の2及び第2条の3の規定に基づき徳島市が設置し、管理する都市公園である。同公園は、大正15年4月1日に町村合併により旧○○村から財産の引継ぎを受け、公園として開設された。都市公園の種類として

は住区基幹公園の近隣公園に該当する。

現在、徳島市〇〇〇〇・〇・〇丁目の7筆の土地からなり、公簿地籍（面積）は14,298㎡となっている。北東から南西にかけて緩いS字型カーブを描く細長い形状であり、公園内には松の木が生い茂っている。公園内に徳島市立〇〇保育所があり、公園西側には〇〇学童保育会館及び徳島市立〇〇幼稚園が隣接している。

(2) 本件対象地について

本件対象地は〇〇公園の敷地である徳島市〇〇〇〇丁目〇〇番の一部であり、公園の南東部分に当たる。同地番は昭和33年8月28日に徳島市を所有者として所有権保存登記がなされており、登記簿上の地目は公園、地籍は8,680㎡である。明治時代の一步一間図では「雑木林」、昭和10年の明細図では「保安林」と表示されている。本件対象地を含む土地の東側には細長く国有地（堤）が隣接しており、これは財務省四国財務局徳島財務事務所が管理している。

また、本件対象地を含む周辺地域は、法14条地図（不動産登記法第14条第1項に規定する地図をいう。）が作成されている。

(3) 本件建物について

本件建物に該当する建物a、b、c、d及びeは、いずれも無登記であり、当初の建築年月日を確認できないが、監査対象課による調査及び関係者の証言によると、本件解体撤去工事における構造及び面積、当初建築年及び建築者は次のとおりである。建物aの西隣にあった建物eは既に倒壊していた（倒壊年不明）。

建物 番号	構 造	建物面積	当初建築年	当初建築者
a	木造平屋建て トタン葺き屋根	39.34 ㎡	昭和 30 年頃	A
b	木造平屋建て 大波スレート葺き屋根	15.60 ㎡	不明	B（故人）
c	木造平屋建て スレート瓦葺き屋根	57.20 ㎡	昭和 25 年頃	C（故人）
d	木造平屋建て 大波スレート葺き屋根	27.72 ㎡	不明	B（故人）
e	木造平屋建て（倒壊済み）	不明	不明	A

なお、上記本件建物以外にも、建築者不明の木造平屋建てトタン葺き屋根の建物（面積1㎡）、コンクリートブロック塀、トタン目隠し、井戸等の占用物件があったが、監査対象課が実施した本件解体撤去工事により除去されている。

(4) 本件建物による占用の状況について

監査対象課から提出された資料、関係者の証言等を総合すると、本件建物による本件対象地の占用の状況は次のとおりである。

- ① Aは、昭和30年頃に港湾管理者から許可をもらい、港湾の土地に家屋を建て住み始めた。昭和46年まで居住し、この間に仕事場を建てた。Aは昭和46年に現在の住居に転居し、その後、親戚にこれらの建物を貸していた。以上はAの証言であるが、これらの事実関係を証明する資料は確認されなかった。

Aが当初建築した家屋を改築したものが建物a（面積39.34㎡）であり、建物aの西隣にある倒壊済みの建物が、仕事場であったという建物eと考えられる。

- ② Cは、昭和25年頃に現在の〇〇〇〇〇のバラックから替え地で〇〇公園内に家屋を建てて移り住み、昭和45年に現在の住所に転居した。Cの転居した昭和45年にBがCの家屋に住み始めた。以上は、Cの妻Fら関係者の証言であるが、これら事実関係を証明する資料は確認されなかった。Cが当初建築した家屋を改築したものが建物c（面積57.20㎡）であると考えられる。

- ③ Bは、昭和45年にCの家屋（建物c）に住み始め、倉庫2棟（建物b及びd）を建てた。平成18年にBが死亡した後、Bの子Eは転居したが、DがEの承諾を得て、家屋と倉庫2棟及びその周辺を漁具置き場に使用していた。以上は、D、Eら関係者の証言であるが、これら事実関係を証明する資料は確認されなかった。また、建物b及びdに該当する倉庫の建築年は不明である。

- ④ 監査対象課が特定した本件建物の所有者（所有権を有する者）は、建物aについては建築者A、建物b及びdについては建築者Bが平成18年に死亡したため、相続人である子E、建物cについては建築者Cが平成17年に死亡したため、相続人である妻F他4名の合計7名である。

(5) 市の対応について

本件建物の不法占用に対する市の対応は、次のとおりである。

- ① 市は、昭和35年4月25日付商第84号により、〇〇〇〇公園及び〇〇町公共墓地内（当時）に無許可建物を建築し居住していたA及びCを含む合計16名の者に対し、同年6月30日までに立退きを完了するよう要求する内容の立退要求書を内容証明郵便で送付している。

当該決裁書及び立退要求書の文面から、昭和33年12月15日付産観第29号をもって、A及びCに対し撤去立退通告をしたことが認められる。

また、詳細な調査時期は不明であるが、当該決裁書に、〇〇〇〇公園内無断建築物の居住者、所有者、建物の構造、建築年月日等の調査を実施した調査書が添付されており、A及びCについての記載がある。

- ② 昭和35年4月25日以降、次の平成11年までの間の市の対応状況は、監査対象課に関係書類が現存していないため、確認できなかった。

平成11年11月2日付「〇〇公園（B）の交渉について」と題する記録に、監査対象課の職員2名がB宅（建物c）を訪問し、「(市側)以前から立ち退きを

してほしいと言っていると思うが、立ち退いてくれるめどはたったか。」「(B)転居する費用も場所もない。私たちも70歳後半であり自分たちの代だけどうにかおいてほしい。」「(市側)事情はわかるが、現在建っているところは市の土地なので早いこと立ち退いてほしいと言っておいた。」とのやり取りがあり、市がBに対し、立退きを要求している。

- ③ 平成12年4月17日付の同じ表題の記録にも、監査対象課の職員2名がB宅を訪問し、Bが起こした出火騒ぎを注意するほか、「(市側)道路側の納屋を壊して整理するように。」との記載があり、市がBに「道路側の納屋」(おそらく建物b)の撤去を求めている。

この後、平成27年8月に近隣住民から公園内のごみ等の撤去について要望があるまでの間の市の対応については、監査対象課に關係書類が現存していないため、確認できなかった。

(6) 本件建物の解体撤去工事に至るまでの市の対応について

前記(5)以降、本件建物の解体撤去工事の実施が完了するまでの市の対応は次のとおりである。

平成27年8月以降、地域住民から、〇〇公園の各所にごみ等が放置されているので撤去してほしい、との要望があった。

監査対象課が現地を調査した結果、公園の周囲に大量のごみや漁具、車等の放置物が確認されたので、漁業関係者の使用と思われる物については、関係者に撤去を要請し、地元漁協と漁具等の撤去について協議を行った。

また、本件建物の現在の所有者及び使用者を特定し、同年12月2日以降、A、D、E及びFと協議を行い、本件建物の建築経緯等について聞き取りを実施した。

本件建物の撤去について、行政代執行による場合は時間がかかること、所有者から本件対象地の時効取得を主張されるおそれがあったことから、これを阻止するために、本件建物及びその付随物品の所有権を放棄し、市の撤去処分に異議を申し立てないことを内容とする「確約書」を所有者から徴収することとした。

平成27年12月24日にA、平成28年1月29日にBの相続人であるE、同年2月2日にCの相続人であるF他4名から、それぞれ確約書を受け取った。

そして、本件建物による危険性の問題等を迅速に解決する必要があるとして、監査対象部局内で対応を協議した結果、市所有建物として、公園一帯の他の不法占用物件等も含めて解体撤去工事を実施することとした。

市は、「〇〇公園建物解体工事」として、3業者による見積もり合わせを実施し、同年12月15日に、地方自治法施行令第167条の2第1項第1号及び徳島市契約規則第22条の規定に基づく随意契約により、有限会社〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇と契約金額129万6,396円(消費税及び地方消費税を含む。)で請負契約を締結した。

同社は、同年12月16日に工事を施工し、平成29年1月31日に市長に対ししゅん工届を提出した。市は、同年2月7日に同社に対し、工事請負費129万6,396円を支払った。

2 判断

以上の事実関係及び監査対象課の説明等に基づき、本件請求について次のとおり判断する。

(1) 本件建物の所有者が本件対象地を不法占有していたか。

不法占有とは、第三者が法律上の正当な権原なくして他人の財産を違法に占拠し、又は使用している状態をいう。

そこで、本件建物の所有者による本件対象地の占有が、正当な権原に基づくものであったかどうかが問題となるが、当該占有に至った理由や経緯について、建物 a 及び e を建築した A の証言では、A は昭和 30 年頃に港湾管理者の許可を得て港湾の土地に家屋を建て住み始めたといい、また、建物 c の建築者 C の妻 F の証言では、C は昭和 25 年頃に現在の〇〇〇〇〇のバラックから替え地によって公園内に住み始めたという。

しかし、いずれも 60 年以上前のことであり、これらの事実を確認できる資料や関係書類等が市に現存しないため、本件建物の所有者による占有が建築当初に正当な権原に基づくものであったかどうかの判断は困難である。

本件占有について、監査対象課は、本件建物の所有者に本件対象地の取得時効が成立する可能性を主張しているため、この点について検討する。

本件対象地を含む〇〇公園は、都市公園法に基づき市が設置・管理する都市公園であり、いわゆる公共用財産（公共用物）である。道路、水路等に代表されるこれら公共用財産は、私法上の取引の客体とならず、原則として取得時効の対象とならないが、例外として、「公共用財産が、①長年の間事実上公の目的に供用されることなく放置され、②公共用財産としての形態、機能を全く喪失し、③その物のうえに他人の平穏かつ公然の占有が継続したが、④そのため実際上公の目的が害されるようなこともなく、もはやその物を公共用財産として維持すべき理由がなくなった場合には、右公共用財産については、黙示的に公用が廃止されたものとして、これについて取得時効の成立を妨げないものと解される」（最高裁昭和 51 年 12 月 24 日第二小法廷判決）。

本件建物の所有者による本件対象地の占有（占有）開始時期は不明確な点があるものの、A ら関係者の証言によれば、本件建物は、先に倒壊済みの建物 e を除き、本件解体撤去工事までは存続していたので、A にあつては昭和 30 年頃から、C にあつては昭和 25 年頃から占有（占有）が継続していたものと推定できる。B については、昭和 45 年から建物 c に住み始めたという経緯が不明であり、借家人としての B により C の占有（占有）が継続したのか、あるいは B 単独の占有（占有）が継続したのかは判断できないが、B 自身の占有（占有）は昭和 45 年から継続していると推定できる。

一方で、市においても、昭和 33 年及び 35 年に、A 及び C を含む〇〇〇〇公園（当時）内に無断で建物を建築し居住している者に対し、立退通告を文書で発したことが認められる。

また、平成11年11月2日付及び平成12年4月17日付の監査対象課職員とBの交渉記録からも、監査対象課が以前からBと立退きの交渉を行っていた事実が窺える。

さらに、監査対象課は、平成27年8月に地域住民から公園内のごみ等の撤去要請があったことなどを受け、本件建物を含む〇〇公園一帯の不法占用物件の除去作業を実施し、今後も公園内道路の整備を行う方針であると主張している。

したがって、本件対象地が市によって、「①長年の間事実上公の目的に供用されることなく放置され」ていたとまでは言えず、また「④そのため實際上公の目的が害されるようなこともなく、もはやその物を公共用財産として維持すべき理由がなくなった」とも言えないことから、前述の要件を満たさず、本件対象地の取得時効が成立する可能性は低いものと解される。

よって、本件建物について、その所有者に本件対象地の所有権その他の私法上の使用権原があるとは認め難い。

また、都市公園に工作物その他の物件を設置して占用しようとする者は、都市公園法第6条以下の規定に基づく占用許可が必要であるが、本件建物のような私人の居住用家屋又は倉庫は、同法第7条及び都市公園法施行令第12条に規定する占用物件に該当しないため、本件建物について、所有者が公園管理者である市から占用許可を得ることはできず、実際に市が占用許可を与えた記録は見当たらない。

以上のことから、本件建物の所有者は、法律上の正当な権原に基づくことなく市の所有地である本件対象地を占拠し、本件建物が撤去されるまで、本件対象地を不法に占用していたものと認めざるを得ない。

(2) 市長が、本件建物の所有者に対し、市が支出した本件建物の解体撤去費用を請求しないことが、違法又は不当に財産（債権）の管理を怠る事実該当するか。

本件建物の所有者により、市有地である本件対象地の不法占用が認められる場合、市長は、当該不法占用者に対し、所有権に基づく返還請求権（建物収去・土地明渡請求）を行使できるとともに、当該不法占用者は占用物件を除去し、土地を明け渡す義務がある。

また、本件対象地が都市公園であることから、公園管理者である市長は、都市公園法第27条第1項の規定に基づき、当該不法占用者に対し、本件建物の除却その他の原状回復措置を命ずるとともに、当該命令が履行されない場合には、他の手段によってその履行を確保することが困難であり、かつ、その不履行を放置することが著しく公益に反すると認められるときは、行政代執行法に定める手続により、自ら又は第三者をして本件建物の除却その他の原状回復行為を実施し、当該不法占用者に対し、当該代執行費用の納付を命じなければならない（行政代執行法第2条及び第5条）。

しかし、本件においては、不法占用者である本件建物の所有者は、市長に対し、本件建物及びその付随する物品について、その所有権を放棄し、市において撤去処分されても何ら異議申し立てしないことを確約する文書（確約書）を提出している。

その後、市が当該所有者に代わって本件建物等の解体撤去工事を実施し、当該工事費用を支出する方法を採用しているが、当該確約書には、本件建物の所有権を市に移転（帰属）させること及び市がこれを受諾する内容の文言はなく、本件建物の撤去処分費用負担についても一切触れていない。

つまり、当該確約書は、監査対象課が主張する取得時効の援用阻止という目的は認められるものの、一般的には、市が市有地の不法占用物件を不法占用者に代わって自ら除去せざるを得ない特別の事情がある場合に、当該物件の所有者に対する財産権侵害（不法行為）とならないよう、当該所有者の当該物件に対する占有を排除し（所有権放棄）、かつ、市がこれを除去することについて同意を得たものであると解される。

そして、監査対象課が主張するように、本件建物の老朽化による倒壊の危険性や防犯上の問題が懸念されたこと、〇〇公園が隣接する保育所や学童保育会館等の子供達の遊び場となっていること、近隣住民からも本件建物の危険性を指摘する意見等があったことなどの状況から、公園管理者として、公園内の危険な老朽建物や廃棄物等を早期に撤去し、安全を確保する必要があったと認められる。そのうえで、建物収去訴訟や都市公園法及び行政代執行法に基づく諸手続を実施することは多大な労力と時間を要する方法であるため、費用対効果の面も考慮に入れると、できる限り迅速かつ簡便な方法により事態の解決を図らざるを得なかったという事情が認められる。

したがって、市がその負担において本件建物の解体撤去工事を実施したこと自体は行政として公益上必要やむを得ない措置であったと解されるが、本件建物の解体撤去費用については、不法占用者として市有地の原状回復義務がある本件建物の所有者の負担に帰すべきものである。

なぜなら、仮に監査対象課が主張するように不法占用物件である本件建物の所有権を市に移転させ、市所有財産として公費で撤去する方法が認められるならば、本来は自身で不法占用物件を撤去しなければならないはずの不法占用者たる特定私人（本件建物の所有者）を利する結果となり、費用負担の公平性に欠けることになると言えるからである。また、本件が先例となり、今後も同様の事案で安易に公費支出が生じるおそれがある。

以上のことから、本件対象地を不法占用していた本件建物の所有者は、市有地の所有権侵害（不法行為）により市に生じた損害として、市が当該所有者に代わって支出した本件建物の撤去費用相当額を負担すべきであり、市長は、当該所有者に対し、当該撤去費用相当額について、不法行為に基づく損害賠償請求権又は不当利得返還請求権を有するものというべきである。

この点について、「地方公共団体が有する債権の管理について定める地方自治法240条、地方自治法施行令171条から171条の7までの規定によれば、客観的に存在する債権を理由もなく放置したり免除したりすることは許されず、原則として、地方公共団体の長にその行使又は不行使についての裁量はない。しかしながら、地方公共団体の長は、債権で履行期限後相当の期間を経過してもなお完全に履行されていないものについて、『債権金額が少額で、取立てに要する費用に満たな

いと認められるとき』に該当し、これを履行させることが著しく困難又は不適當であると認めるときは、以後その保全及び取立てをしないことができるものとされている（地方自治法施行令１７１条の５第３号）」（最高裁平成１６年４月２３日第二小法廷判決）。

これを本件についてみると、監査対象課において、市が支出した本件解体撤去工事費のうち本件建物に係る分の解体撤去費用を算定したうえで、７名の各所有者の債権額と訴訟費用等の取立てに要する費用との比較等について十分な調査・検討がなされたとは言い難く、本件が債権の徴収停止が認められる地方自治法施行令第１７１条の５に規定する場合に該当するかどうかを判断することはできない。

したがって、市長が、現時点で本件建物の解体撤去費用相当額の損害賠償請求権又は不当利得返還請求権を行使しないことは、不当に財産（債権）の管理を怠っているものと言わざるを得ない。

(3) 市長が、本件建物の所有者に対し、本件建物の不法占用により市に発生した使用料金相当額の損害金を遡って請求・徴収しないことが、不当に財産（債権）の管理を怠る事実に関連するか。

このことについて、監査対象課は、本件建物が都市公園法上の占用物件に該当しないので、占用許可ができない以上、占用料（使用料）が発生しないのは当然であると主張している。

しかしながら、上記第３の２の(1)で認定したように、本件建物の所有者による本件対象地の不法占用が認められる場合に当たることから、占用料そのものではないとしても、市有地の所有権侵害（不法行為）による使用料金相当額の損害又は不当利得が発生しているということができる。

したがって、市長は、本件建物の所有者に対し、使用料金相当額の損害賠償請求権又は不当利得返還請求権を取得するものというべきであり、前述の最高裁平成１６年４月２３日判決にあるとおり、市長は、これら客観的に存在する債権を理由もなく放置したり免除したりすることは許されない。

この点について、岐阜地裁平成２４年２月９日判決は、前掲の最高裁判決を引用しつつ、「法施行令１７１条の５などに鑑みれば、地方公共団体は、その有する債権を行使することに経済合理性がないと認められる場合には、これを行わないことができるものとするのが法の趣旨であると解される」とし、「以上に照らして、地方公共団体が所有土地の占有者に対し占有料を請求・徴収しなければならない場合（請求しなければ違法となる場合）について検討するに、占有料を請求するためには、占有者の特定、取得時効の成否等権原の存否に関する調査、当該占有する土地範囲の確定ないしその土地範囲を測量することによる占有面積の確定を行うことが事実上必要となることも明らかであるところ、これらを実行するためには、筆界確定紛争などの紛争の発生を回避できる場合であっても、相当な人的・経済的負担が必要となることが予想され、このような負担が生じる可能性を勘案してもなお占有料を請求・徴収することに経済合理性があるか否かは、事案ごとに容易に判断し

得ることではないと考えられるから、占有者ないし占有面積が確定していない土地については、これらを確定することが容易であり、経済合理性に適うというべき特段の事情のない限り、占有料を請求しないことをもって直ちに債権の管理を違法に怠るものと評価することはできないというべきである」と判示している。

これを本件についてみると、不法占有者である本件建物の所有者は特定されており、市長に提出した確約書により、その所有者であることを事実上認めていること、本件不法占有による使用料金相当額の損害（又は不当利得）の算定に当たっては、本件建物の占有面積の確定が必要であるところ、本件建物は本件解体撤去工事により撤去されているものの、既に倒壊していた建物 e を除き、建物 a、b、c 及び d は解体撤去工事前の面積が算出されており、法 14 条地図等の各種図面により占有当時の位置を復元できれば、占有面積を確定できる可能性があることから、本件建物のうち占有面積の確定可能なものについては、市長は、不法占有による使用料金相当額の損害賠償請求権又は不当利得返還請求権を行使することができると解される。

また、監査対象課において、本件建物の不法占有による使用料金相当額の損害（又は不当利得）について、各所有者の債権額と当該占有面積の確定に係る調査費用及び訴訟費用等の取立てに要する費用との比較等を十分に調査・検討がなされたとは言い難く、本件が債権の徴収停止が認められる地方自治法施行令第 171 条の 5 に規定する場合に該当するかどうかを判断することはできない。

以上のような事情を総合すると、市長は、本件建物のうち占有面積の確定可能なものについて、現時点で不法占有による使用料金相当額の損害賠償請求権又は不当利得返還請求権を行使していないことは、不当に財産（債権）の管理を怠っているものと言わざるを得ない。

3 結論

以上の判断により、本件請求において、請求人の主張には理由があると認められるので、市長に勧告することとした。

4 勧告

監査の結果、請求人の主張に理由があると判断するので、法第 242 条第 4 項の規定により、市長は、次のとおり必要な措置を講じられるよう勧告する。

- (1) 市長は、市が支出した本件解体撤去工事費 129 万 6,396 円のうち、本件建物 a、b、c、d 及び e に係る分の解体撤去費用相当額を、本件建物の各所有者に請求すること。ただし、債権行使に当たっては、経済合理性の観点から、各所有者の債権額と訴訟費用等の取立てに要する費用との比較等について十分に調査・検討すること。
- (2) 市長は、本件建物 a、b、c 及び d のうち、市有地部分の占有面積の確定可能なものについては、当該建物の不法占有による使用料金相当額の損害金（又は不当利

得金)を、当該建物の各所有者に請求すること。ただし、債権行使に当たっては、経済合理性の観点から、各所有者の債権額と当該占用面積の確定に伴う調査費用及び訴訟費用等の取立てに要する費用との比較等について十分に調査・検討すること。

(3) 上記(1)及び(2)の措置は、平成29年9月22日までに講じること。

5 意見

本件監査における監査委員の判断は以上であるが、今回の監査を通じ、市長に対し、以下のとおり意見を付すこととする。

本件は、都市公園内に私人が居住用又は業務用の建物を建築し、数十年にわたり不法占用を継続してきた事案である。

行政財産は市民共有の財産として、市民福祉の向上に資するよう、法令に基づく適正な維持管理と有効活用が求められるものである。都市公園における不法な占用行為の防止又は早期是正を図るため、常日頃から現地の状況確認に努めるとともに、都市公園法その他の関係法令に基づく適切な処置を実施するよう要望する。