

徳島市監査委員告示第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25年10月17日

徳島市監査委員	久米川 文男
同	工藤 誠介
同	岡南 均
同	吉本 八恵

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25年8月13日

2 請求人

省略

3 請求の内容

「徳島市職員措置請求書」(以下「本件請求書」という。)の記載内容から、本件請求の要旨を次のように解した。

徳島市の市道上に、徳島市 町、A氏が樹木の塀をはみ出させている。

また、徳島市 町、B氏が市道上に土間コンクリートを設置しており、さらに庇を市道上空にはみ出させている。

以上のように市道が不法に占用されているのは、徳島市長がA B両氏に対して行政指導を行うのみで、不法占用状態是正のために必要な措置を怠っているためである。

よって徳島市長に対し、

市道の不法占用状態を是正させるために必要な措置

不法占有者からの不法占有に係る市道使用料(市の条例による)(本件監査結果においては、以下「占用料」という。)の徴収を求める。

4 請求の要件審査

本件請求書については地方自治法第242条所定の要件を満たしているものと認め、平成25年8月23日にこれを受理した。

第2 監査の実施

1 請求人の証拠の提出及び陳述

地方自治法第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平成25年9月11日に設けたものの、請求人は出席しなかった。

なお、平成25年9月6日に請求人から陳述に代えて「徳島市職員措置請求書

(H25.8.13)の追記」(以下「追加資料」という。)の提出があった。

2 監査対象事項

本件請求書及び追加資料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) 市道を樹木の塀、庇及び土間コンクリートにより占用している者に対し市長が必要な措置を行っておらず、これが違法又は不当に財産管理を怠る事実にあたるか。
- (2) 不法占用期間に係る占用料の請求権を市長が行使しないことが、違法又は不当に財産管理を怠る事実にあたるか。

3 監査対象部局等

土木部道路維持課を監査対象とした。

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25年9月11日に土木部長、道路維持課長外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) 本件市道の認定等について

本件市道である 線は、昭和59年3月31日に市道に認定された。平成15年5月21日に沿線住民から用地の寄附を受けて拡幅工事を行い、平成17年3月31日に拡幅部分を市道に認定した。

(2) 本件市道における占用の現状と経過について

現在、本件市道上にA氏の植込みと松の木、B氏の庇と土間コンクリートがそれぞれはみ出しており、不法占用の状態にあることは事実であるが、占用部分は僅かであり交通に支障はない。

(3) 請求の要旨に対する監査対象部局の考え

道路上の不法物件については、道路法第71条の規定に基づく監督処分の後、行政代執行により強制的に撤去することも考えられるが、現時点においては著しく交通を阻害しているわけではなく、交通に支障がないことから、今後も撤去に向けた継続的な行政指導を進める。

請求人の主張のうち、「市長はその違反行為を行政処置をしない。職務怠慢、職務を放棄している」部分については、行政指導を継続的に行っており、理由もなく放置しているわけではないため否定する。

また、「私物化された部分の市道使用料(市の条例による)を徴収してください

い」という主張については、不法占用物は徳島市道路占用料条例に定める占用物件の要件に該当せず、占用料を徴収することができないことから、理由がないものとする。また、仮に不法占用物に係る占用料相当額を算出できたとしても、判例において「占用料相当額が少額で、取立てに要する費用に満たないと認めたことを違法であるということとはできない。」(最判平成16年4月23日)と示されていることから、占用料相当額を徴収しないことをもって直ちに違法であるとはいえない。

しかしながら、A B両氏が市道を不法に占用していることは事実であり、これを解消するため、今後も不法占用物の撤去を図るため行政指導を継続的に行うこととする。

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) 本件市道の現況

本件市道である 線は、昭和59年3月31日に市道に認定され、以後数度の区域変更を経た後、平成16年に沿線住民から用地の寄附を受けて拡幅工事を行い、平成17年3月31日に当該箇所を含む市道認定が行われた。

拡幅工事以前においては、市道敷地の一部について沿線住民が所有権を有する部分があったが、現在は本件市道敷地の所有権は全て徳島市にある。

本件市道のうち、本件請求に係る箇所の道幅は2.39mから4.06mである。なお、東端は道幅が狭く、かつ段差もあることから車両の通り抜けは困難である。このような状況から、本件市道は主に沿線住民が利用する道路であり、一般に不特定多数の人や車両が通行する機会は少ないものと見受けられる。

(2) 不法占用の状態

A氏が次の から の物件、B氏が 及び の物件を市道敷地上にはみ出させて置いていることが認められ、このことが不法占用にあたるかが問題となる。

「不法占用」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。本件においては、下記「(3)行政指導の経緯」で後述のとおり、A B両氏とも市道敷地上に正当な権原なく自らの占用物件を置いていることを認めており、不法占用の事実については争いが無い。

不法占用の開始時期についての正確な日付は不明であるが、下記占用物 については平成18年3月3日に建築課(現・建築指導課)が通報を受け、以後B氏に建築物を後退させて市道の幅を4m確保するよう指導を行っていることから、少な

くともこの日以降は不法占用の継続が認められる。また、その他の下記 の占有物については、下記「(3)行政指導の経緯」で後述のとおり平成18年10月30日に監査対象課が通報を受け、その翌日から行政指導を開始していることから、少なくともこの日以降の不法占有継続が認められる。

植込み (A氏宅東側)

幅0.15~0.40m、延長10.2m、占有面積2.80㎡である。請求人が「樹木の塀」と称している物件である。A氏宅前の道幅は3.10~3.69mであり、占有幅を除いた通行可能道幅は約2.70mとなっている。

植込み (A氏宅西側)

幅0.50~0.70m、延長13.1m、占有面積7.86㎡である。と同様、請求人が「樹木の塀」と称している物件である。A氏宅前の道幅は3.10~3.69mであり、占有幅を除いた通行可能道幅は約2.40mとなっている。

松の木 (A氏宅 と の中間地点)

市道上空に枝がはみ出しているものの地上部分を侵していない。

土間コンクリート (B氏宅前)

幅0.40~0.50m、延長5m、占有面積2.25㎡である。B氏宅前の道幅は3.10~3.20mであり、占有幅を除いた通行可能道幅は約2.60mとなっている。

庇 (B氏宅前)

上記 の上空に設置されており、と同様の占有面積である。

(3) 行政指導の経緯

監査対象課は平成18年10月30日に通報を受け、翌31日に現地において不法占有物を確認した後、撤去に向けた行政指導を開始した。以後現在まで口頭による再三の指導及び一部文書による指導を行うも、A B両氏とも不法占有物の撤去に応じていない。

A氏の主張としては、市道を不法に占有していることは認識しているが、近隣住民が困る程ではないこと、地元の問題であるため市の指導によらず地元で解決すべきであるとのことである。

また、B氏の主張としては、A氏同様不法占有であることは認識しているが、不況により費用の捻出ができないため、直ちに撤去する意思はないとのことである。

なお、監査対象課はB氏から平成23年2月14日に、今後2~10年以内に自宅カーポート(上記1-(2)-及びに記載の土間コンクリート及び庇)を撤去する旨の念書を徴している。

2 判断

本件請求の趣旨は、徳島市長が市道の不法占有状態を放置していることが違法又は不当に財産管理を怠っていると認められることから、これを是正するとともに、占有

料を徴収することである。

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) 市道の不法占用状態の是正について

上記不法占用の事実については争いがないため、監査対象課が行政指導を継続しているにもかかわらず不法占用状態が現在も続いていることをもって、違法又は不当に財産の管理を怠る事実にあたるかについて検討する。

本件請求の趣旨にある「財産の管理を怠る事実」とは、「公有財産を不法に占用され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」(行政実例昭和38年12月19日)をいう。

一般的に、市道上に不法占用物がある場合における不法占用状態是正までの措置については、口頭による行政指導、文書による行政指導(勧告)、文書による撤去命令(道路法第71条に基づく監督処分)の順に行い、から によってもなお是正されないときは、行政代執行を行う旨を文書で戒告したうえで 行政代執行を行うものとされている。

本件については、平成18年10月から7年にわたり口頭及び一部文書による行政指導を行っているものであり、請求人は長期間続く不法占用状態を解消するため、より強制力のある手段、すなわち文書による命令や行政代執行を行うよう主張している。

以下では、これらの手段を採らないことが違法又は不当に財産管理を怠る事実にあたるかについて検討する。

まず、行政代執行によらないことが違法又は不当に財産管理を怠る事実にあたるかについて検討する。

行政代執行は行政代執行法第2条に定める要件を満たした場合にのみ行うことができるものである。すなわち、「他の手段によつてその履行を確保することが困難」且つ「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」ことが求められる。これらの要件を本件にあてはめると、まず、「他の手段によつてその履行を確保することは困難」であるかどうかについては、再三の行政指導にもかかわらず不法占用状態を是正できていないことから認められる余地はある。しかしながら、「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」かどうかについては、東側が行き止まりであることから、沿線住民の通行において重要となっている本件市道の一部が、占有により道路幅が狭小となり、不利益を受けている住民がいることも確かではあるが、上記「1-(1)市道の現況について」において確認したとおり、直ちに一般の交通に支障が生じている状況にはないと認められるため、行政代執行の要件である著しく公益に反しているものとまではいえないと考える。

そうすると、本件において行政代執行による不法占用状態の是正を行うことはで

きないというべきであるから、これを行わないことについて違法又は不当に財産管理を怠る事実にあたるということとはできない。

次に、文書による不法占用物の撤去命令を行わないことについての違法性又は不当性について検討する。監査対象課は7年にわたり行政指導を継続し、強制的な手法を採ってこなかったが、これは次の2点が理由である。すなわち、1点目は本件市道は主に沿線住民が利用する道路であり、一般に不特定多数の人や車両が通行する機会は少ないものであるから、あくまで地元の問題として地元での自主的な解決を促すこと、2点目は強制的な手法をとると不法占用状態は是正できたとしても地元には大きな遺恨を残してしまうことである。

これらの理由によると、文書による命令を行わずに行政指導を継続することはやむを得ないというべきであるから、このことについて直ちに違法又は不当であるということとはできない。

以上の検討結果によると、監査対象課が行政指導を継続することについては、他の手段によることが不可能又は困難である現状においてはやむを得ないというべきであるから、本件において違法又は不当に財産管理を怠っているとまではいえない。

(2) 市道占用料の徴収について

請求人は不法占用に係る占用料の徴収を求めているが、徳島市長が占用料の徴収を行わないことが違法又は不当に財産管理を怠る事実にあたるかについて検討する。

まず監査対象課が主張する、徳島市道路占用料条例に本件占用物件に係る定めがないため徴収する根拠がないことについて検討する。確かに当該条例には本件占用物件に係る定めがなく、本件について占用を許可することはできないから、占用料債権が発生することは考えられないものの、規定がないことをもって損害ないし不当利得が全く発生していないと解するのは妥当ではなく、占用料相当額の損害又は不当利得が発生していると解される場合もある。なお、平成16年4月23日最高裁判決も同様の趣旨である。よって、徳島市長はA B両氏に対して占用料相当額の損害賠償請求権又は不当利得返還請求権（以下「損害賠償請求権等」という。）を有しているということもできる。

そこで、以下では仮に徳島市長が占用料相当額の損害賠償請求権等を有しているものとして本件請求の趣旨における「占用料」を「占用料相当額」と読み替えたうえで、A B両氏から占用料相当額を徴収しないことをもって違法又は不当に財産管理を怠る事実にあたるかについて検討する。

上記判例の趣旨によれば、確かに徳島市長が占用料相当額の損害賠償請求権等を有する場合もある。一方、地方自治法施行令第171条の5各号列記以外の部分及び第3号においては、「債権の保全及び取立てをしないことができる」場合として、「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」、「これを履行させることが著しく困難又は不相当と認めるとき」と規定されている。本件における「取立てに要する費用」についてであるが、A B両氏が不法占用物撤去に応じてい

ない現状では、両氏が占用料相当額を任意に納付する可能性は極めて低い。したがって、占用料相当額の損害賠償金又は不当利得返還金（以下「損害賠償金等」という。）の徴収は強制的な手段、すなわち地方税滞納処分の例又は訴訟手続きのいずれかによることが考えられる。両者のうち、地方税滞納処分の例については、これによって強制徴収ができる債権は、地方自治法第231条の3第3項所定のものに限定されており、損害賠償金等はこれにあたらないため、地方税滞納処分の例によることができない。そうすると、損害賠償金等を強制的に徴収するには訴訟手続きによることになるが、この場合、本件においては占用料相当額に比して徴収手続きに要する費用及び手間が過大であることが見込まれ、徴収を行うことにより市に損失が生じる可能性が高くなることから、「取立てに要する費用」に満たない占用料相当額の強制徴収は適当ではないということができ、こうしたことから、占用料相当額の徴収を行わないことについて違法又は不当とまではいえない。

3 結論

以上により、市長が不法占用状態を是正させるための必要な措置及び占用料の徴収を怠っているとするとする本件請求はいずれも理由がないものと認める。

4 意見

結論は以上のとおりであり、直ちに著しく公益に反するとまではいえないと判断せざるを得なかったが、不法占用により通行可能部分が実際の道幅よりも狭小となっていることは事実であり、また、本件市道が沿線住民にとっては大切な公共の道路であるという観点からも、一刻も早く不法占用状態を解消されることが望まれる。担当部局においては、これまでも口頭又は一部文書による行政指導を行ってきたが、今後においては不法占用物の撤去に向けたより一層の取組みを要望する。