

監査公表第 527 号

京都市職員措置請求及び監査結果公表

地方自治法第 242 条第 4 項の規定により，標記の請求に係る監査を行ったので，請求文及び請求人に対する監査結果の通知文を次のとおり公表します。

平成 17 年 12 月 7 日

京都市監査委員	田 中 セツ子
同	小 林 昭 朗
同	江 草 哲 史
同	藤 井 昭

京都市職員措置請求に係る請求文  
京都市職員措置請求書

2005 年 10 月 3 日

京都市監査委員 様

請求人

(住所) 京都市上京区

(氏名) A

ほか 6 名

[請求の要旨]

- 1 南区山ノ本町のコミュニティーセンター北側に山ノ本共同作業所（市の施設）があるが，そこを上鳥羽建設協同組合（以下，「上鳥羽建設」と略）という一民間建設業者が事務所として占有している（\*1）。
- 2 京都市の説明によると，この共同作業所は 1980 年に完成したもので，当初は，住環境整備事業によって「地元で生花業などを営んでいた方々が生業を継続することができるよう設けられた地区施設」である（\*2）。ところが「その後高齢化や後継者不足などにより生花業などが縮小，廃業される中で地元の土木建設業者などの協同組合がその一部を使用するに至った」（同前）。共同作業所を上鳥羽建設が占有するようになったのは「昭和 60 年代には現在のような状況になっていた」（\*3）といい，「上鳥羽建設には水光熱費は負担してもらっているが，作業所使用料はいっさい徴収していない。賃貸契約も結んでいない」（同前）という状態である。要するに 20 年以上にわたって市は公共施設を民間建設業者に賃貸契約もなく無料で使用させていたわけである。
- 3 公共施設を民間業者の事務所として無償で貸与していること自体違法だが，共同作業所のそもそもの設置目的からも逸脱している。共同作業所は，「改良地区内に建設される住宅の居住者の共同の福祉又は利便のための必要な施設」（住宅地区改良法第 2 条 7）で，住環境整備事業により従前の仕事ができ

なくなった住民のための仕事場として供されるものである。

- 4 上鳥羽建設の共同作業所占有問題は、2002年7月より、市会においてたびたび問題となっており、市も当初より「今後町内の皆さん方に共同作業所の使用の方法について色々協議いたしまして、しかるべき措置を取りたい」(\*4)と明言していたが、今日に至るまで、何らしかるべき措置は取られておらず、逆に、「今後こうした状況の建て替え計画であるとか、そういう大きな流れの中で対応していきたい」と占有行為を容認する方針に変わっている(\*5)
- 5 上記1～4で明らかなおり、上鳥羽建設の占有は違法なものであり、今後も現状を追認する市の方針によって市民の損害は増えるばかりである。よって、地方自治法第242条第1項の規定にもとづき、監査委員において、以上の事実に関する厳正な監査を実施され、市が上鳥羽建設に対して、占有開始から今日までの家賃を徴収するとともに、公共施設の違法な使用状況を即時是正させるよう、必要な措置を取ることを求める。

**【資料】**

- (1) 山ノ本共同作業所の現況
- (2) 市会議事録（平成14年9月定例会）
- (3) 聴取書
- (4) 市会議事録（平成14年7月建設消防委員会）
- (5) 市会議事録（平成17年2月普通予算特別委員会第2分科会）

注 事実証明書の記事を省略した。

請求人に対する監査結果通知文

監 第 7 6 号  
平成17年12月2日

請求人 様

京都市監査委員 田 中 セツ子  
同 小 林 昭 朗  
同 江 草 哲 史  
同 藤 井 昭

京都市職員措置請求に係る監査の結果について（通知）

平成17年10月3日付けで提出された地方自治法（以下「法」という。）第242条第1項の規定に基づく京都市職員措置請求について、監査した結果を同条第4項の規定により通知します。

第1 請求の要旨

## 1 請求の趣旨

- (1) 南区上鳥羽山ノ本町のコミュニティーセンター北側に山ノ本共同作業場（以下「本件作業場」という。）があるが、そこを上鳥羽建設協同組合（以下「上鳥羽建設」という。）という一民間建設業者が事務所として占有している。
- (2) 京都市（以下「市」という。）の説明によると、本件作業場は昭和 55 年に完成したもので、当初は、住環境整備事業によって「地元で生花業などを営んでいた方々が生業を継続することができるよう設けられた地区施設」である。ところが「その後高齢化や後継者不足などにより生花業などが縮小、廃業される中で地元の土木建設業者などの協同組合がその一部を使用するに至った」。本件作業場を上鳥羽建設が占有するようになったのは「昭和 60 年代には現在のような状況になっていた」といい、「上鳥羽建設には水光熱費は負担してもらっているが、作業所使用料は一切徴収していない。賃貸契約も結んでいない」という状態である。要するに 20 年以上にわたって市は公共施設を民間建設業者に賃貸契約もなく無料で使用させていたわけである。
- (3) 公共施設を民間業者の事務所として無償で貸与していること自体違法だが、共同作業場のそもそもの設置目的からも逸脱している。共同作業場は、「改良地区内に建設される住宅の居住者の共同の福祉又は利便のため必要な施設」（住宅地区改良法第 2 条第 7 項）で、住環境整備事業により従前の仕事ができなくなった住民のための仕事場として供されるものである。
- (4) 上鳥羽建設の本件作業場の占有問題は、平成 14 年 7 月以来、市会においてたびたび問題となっており、市も当初より「今後町内の皆さん方に共同作業所の使用の方法について色々協議いたしまして、しかるべき措置を取りたい」と明言していたが、今日に至るまで、何らしかるべき措置は採られておらず、逆に、「今後こうした状況の建て替え計画であるとか、そういう大きな流れの中で対応していきたい」と占有行為を容認する方針に変わっている。
- (5) 上記(1)から(4)までで明らかなおおり、上鳥羽建設の占有は違法なものであり、今後も現状を追認する市の方針によって市民の損害は増えるばかりである。よって、法第 242 条第 1 項の規定に基づき、監査委員において、以上の事実に関する厳正な監査を実施され、市が上鳥羽建設に対して、占有開始から今日までの家賃を徴収するとともに、公共施設の違法な使用状況を即時是正させるよう、必要な措置を採ることを求める。

## 2 要件審査

- (1) 京都市職員措置請求書及び後記第 2 1 の請求人の陳述の内容を総合すると、本件請求は、本件作業場及びその付属物置（以下「本件付属物

置」という。)の土地及び建物に係る財産の管理を対象としているものと解される。

- (2) 本件作業場及び本件付属物置の建物の敷地(以下「本件土地」という。)は、市が施行する京都都市計画(京都国際文化観光都市建設計画)都市計画事業上烏羽南部地区土地区画整理事業(以下「上烏羽南部地区土地区画整理事業」という。)の施行地区内にあり、同事業の施行により保留地とされている区画(保留地番号第22-3号地)である。市は、同事業に係る換地処分公告前に、昭和55年3月4日付け有償管理換え協定(保留地処分契約に相当するもの)に基づき、本件土地の引渡しを受け、これを使用している。

ところで、土地区画整理事業に係る保留地は、土地区画整理法第103条第4項の規定による換地処分公告の日の翌日に施行者が所有権を取得することとされており(同法第104条第11項)、施行者が所有権を取得する前、すなわち換地処分公告の日までは、同法第100条の2の規定により施行者が管理権を有することとされている。したがって、換地処分公告の前日に保留地の処分を受けた者(換地処分公告の日の翌日に施行者が取得する当該保留地の所有権を同日以後に取得する立場にある。)は、当該保留地の所有権を取得する前に当該処分に係る施行者との契約に基づき当該保留地の引渡しを受ける場合には、所有権を取得するまでの間、上記の施行者の管理権に基づき設定された保留地の使用収益権に基づき、保留地を使用することになる。すなわち、現時点において市が有している本件土地を使用する権利は、所有権ではなく、上烏羽南部地区土地区画整理事業の施行者の土地区画整理法第100条の2の規定による管理権に基づき、上記有償管理換え協定により設定された使用収益権である。

法第242条第1項の規定による監査の対象となる財産のうち、公有財産の範囲は、法第238条第1項に規定されているところであるが、本件土地は、市が所有する不動産(同項第1号)に該当せず、本件土地に係る市の上記使用収益権は、地上権、地役権、鉱業権その他これらに準ずる権利(同項第4号)に該当するとは認められない。したがって、本件土地又は本件土地に係る市の上記使用収益権は、法第242条第1項の規定による監査の対象となる財産に該当するとは認められない。

- (3) よって、本件請求のうち、本件作業場及び本件付属物置の建物を対象とする部分について監査を実施し、本件土地を対象とする部分については、これを却下する。

## 第2 監査の実施

### 1 請求人の陳述

法第242条第6項の規定に基づき、平成17年10月31日に請求人Bの代

理人Dから陳述を受けた。同人は、本件請求の趣旨を補足する陳述を行った。その要旨はおおむね次のとおりである。

また、同日、請求人Cも同席したが、陳述は行わなかった。

この請求人の陳述の聴取の際、法第 242 条第 7 項の規定に基づき、都市計画局の職員（以下「関係職員」という。）が立ち会った。

- (1) 本件作業場の南側は、資材置き場として、長期にわたり使用されている状況である。建設業者の事務所として私物化され、占有されていることの証左である。
- (2) 共同作業場の設置目的は、法律で、地区住民の共同の福祉のために使われるものとされている。今年の 9 月 28 日に、国土交通省住環境整備室に問い合わせたところ、共同作業場は、改良事業によって今まで使用していた仕事を失った人のために、市が作業場として提供するものであるとの説明があった。新たに建設会社が使うとか、改良事業によって仕事を失っていないのに事務所として使うのは、完全に当初の趣旨から逸脱している。
- (3) 上鳥羽建設が京都府に提出している工事許可申請書などに記載されている役員の構成を見ると、現在の役員 5 人のうち、4 人は地区外の住民であり、そのうち一人は滋賀県に住んでおり、一人は名前から判断して外国籍の人である。地区住民のための施設をそういう人たちが使ってよいか、地区住民の利益になっているかということは非常に疑問である。現状は、上鳥羽建設の当初の設立の目的、組織自体の趣旨とは違う役員構成になっている。
- (4) また、上鳥羽建設自体、ごく少数の建設関係者が作っている組合であって、到底、地区住民の多数、地区内の建設関係者の組合ではなく、ごく私的な組合のようである。
- (5) 一民間建設業者によって、市の公共施設が長期にわたって、ただで使われていることを許していることは非常に問題である。

## 2 新たな証拠の提出

平成 17 年 10 月 31 日に、請求人から新たな証拠の提出を受けた。

## 3 関係職員の陳述及び関係書類の提出

関係職員に対し、関係書類の提出を求めるとともに、平成 17 年 10 月 31 日に陳述の聴取を行った。これらにより、関係職員が行った説明の要旨は、次のとおりである。

なお、関係職員の陳述の聴取の際、法第 242 条第 7 項の規定に基づき、2 名の請求人（代理人を含む。）が立ち会った。

### (1) 住環境整備事業について

市では、同和地域の劣悪な住環境及び生活実態の解消を市政の最重点課題の一つと位置付け、昭和 27 年から同 35 年までの間は不良住宅地区

改良法に基づき、昭和35年以後は住宅地区改良法に基づき、住環境整備事業を実施してきた。住宅地区改良事業は、改良住宅並びに地区施設及び公共施設の建設により、不良住宅地区の住環境の整備改善を図り、健康で文化的な生活を営むことのできる住宅の集団的な建設を促進することを目的とするものである。

小集落地区改良事業は、昭和45年に発足した制度で、住宅地区改良事業の対象要件に該当しない小集落地区について、一定の条件の下で、住宅地区改良事業に準じた内容の事業を行うことができるようにしたものである。

(2) 山ノ本地区における住環境整備について

現在の山ノ本市営住宅は、南東に約300メートル離れた清井町地区（南区上鳥羽清井町）の住環境整備事業の施行により建設したものである。清井町地区は、市南部に位置し、過去に何度も水害に見舞われていた小集落であった。当該地区は、集落の規模が小さく住宅地区改良事業の要件を満たさなかったため、小集落地区改良事業と土地区画整理事業の併用により、山ノ本地区に改良住宅を建設して、集団移転をしたものである。

本地区における小集落地区改良事業は、昭和52年6月に国の事業承認を受けて44戸の改良住宅の建設及び児童遊園、隣保館、共同浴場、共同作業場等の地区施設の整備を行い、昭和54年7月から改良住宅への入居を開始し、昭和60年1月に完了している。

(3) 共同作業場及びその付属物置の位置付け等について

共同作業場及びその付属物置（以下「共同作業場等」という。）は、住宅地区改良法第2条第7項に規定する地区施設（改良地区内に建設される住宅の居住者の共同の福祉又は利便のため必要な施設）の一つである。小集落地区改良事業により設置する地区施設は、同項に規定する地区施設と同義とされている。

京都市市営住宅条例（以下「住宅条例」という。）第2条第5号及び京都市市営住宅条例施行規則（以下「住宅規則」という。）第2条の規定により、共同作業場等は、市営住宅の付属施設として位置付けられている。

なお、現在、市において設置されている共同作業場は、本件作業場のみである。

(4) 本件作業場について

ア 本件作業場の整備について

小集落地区改良事業の施行当時の清井町地区は農村的小集落であり、花などを空き地で栽培し売り歩く生花業やしめ縄製造業を営む人が多く、庭などの空き地を利用して作業をしていたほか、個人で土木請負業を営む、いわゆる一人親方もいた。本件作業場は、移転前の清井町

地区におけるこのような生業を山ノ本地区でも継続できるように、小集落地区改良事業による地区施設として、昭和 55 年 6 月に設置したものである。

なお、明確な供用開始日については、資料が残存していないため、不明である。

#### イ 使用状況について

- (ア) 現在、本件作業場は、上鳥羽建設が建物の西側の 2 室を使用しているが、これは、本件作業場の整備後、高齢化、後継者不足等により、生花業及びしめ縄製造業が縮小、廃業される中で、結果として、地元の土木建設業者の組合が使用するようになったものである。
- (イ) 上鳥羽建設が本件作業場の使用を開始した時期は、厳密には把握していないが、上鳥羽建設の前身である建設協同組合清井会が設立された昭和 60 年 3 月以後のことであると認識している。また、昭和 63 年 5 月 10 日に撮影された写真に建設協同組合清井会のものと思われる看板が写っており、この時期には占有が開始されていた可能性がある。
- (ウ) 上鳥羽建設が本件作業場の使用を開始した当時の本件作業場の使用状況は、確認できない。
- (エ) 建物の東側の 2 室については、市において使用状況を把握していない。

#### ウ 鍵の保管状況について

建物の西側の 2 室の鍵は、上鳥羽建設が保管していると思われる。建物の東側の 2 室の鍵の保管状況は、不明である。

#### エ 本件作業場の使用状況についての見解と今後の取組方針

##### (ア) 本件作業場の使用状況についての見解

本件作業場は、小集落地区改良事業による地区施設として、また、住宅条例第 2 条第 5 号に規定する市営住宅の付属施設として、清井町地区において生花業、しめ縄製造業、土木請負業等を営んでいた者が引き続き山ノ本地区においても生業を継続することができるよう設置したものであるから、行政財産であり、公の施設である。

また、市が、その設置目的に沿って、公の施設を住民の利用に供している場合は、法第 238 条の 4 第 4 項の規定による行政財産の使用許可（以下「行政財産の目的外使用許可」という。）は不要である。

長い年月の間に、本件作業場の使用者が結果的に特定の者に固定されていることは事実である。しかし、地元と無関係の者や団体が使用するのであれば、市としても認められないが、上鳥羽建設は、地元の土木請負業等に従事する者が結成した団体であり、地元産業の育成という観点から、使用を認めてきたものである。

以上のことから、地元の土木請負業等に従事する者の団体が本件作業場を使用することは、当初の設置目的から完全に逸脱しているとはいえず、地区施設の設置目的と相反するものではない。

また、市営住宅の附属施設については、駐車場及び店舗についてのみ使用料を徴収することとされており（住宅条例第32条第1項及び第3項並びに住宅規則第19条第1項）、共同作業場の使用は無償とされているので、上鳥羽建設による本件作業場の使用については、使用料を徴収していない。

(4) 今後の取組方針

以上のように、市としては、本件作業場を上鳥羽建設に使用させていることについて、設置当初の目的や意義と相容れないものではないと考えているが、その目的が薄らいできていることは事実であるので、適正な管理を行うとともに、今後の本件作業場の在り方について、より適切なものとなるよう、対応していく。

(5) 本件附属物置について

ア 本件附属物置の整備について

本件附属物置は、本件作業場に収容できない道具、資材等を収容するため、本件作業場に付属する施設として、平成10年3月に設置したものである。

イ 使用状況について

本件附属物置は、現在、山ノ本市営住宅の入居者が経営する建設業者であるXが所有する建築用資材を収容している。これは、Xが山ノ本市営住宅の敷地等に建築用資材を置いており、危険な状態にあったことから、住民の安全を考慮して、緊急避難的措置として、平成10年7月24日付けで、市とXとの間で本件附属物置の使用に関する覚書（以下「本件覚書」という。）を締結し、当該資材を収容しているものである。

ウ 鍵の保管状況について

本件附属物置の鍵は、Xが保管していると考えられる。

エ 本件附属物置の使用状況についての見解

本件附属物置は、本件作業場に付属する施設であるから、本件作業場と同様に行政財産であり、公の施設である。

平成10年7月以後、本件附属物置にX所有の建築用資材を収容しているが、山ノ本市営住宅の入居者で建設業を営む者が本件附属物置を使用すること、及び市が住民の安全を最優先に考えその使用を認めることは、本件附属物置の設置目的に反するものではない。

また、市営住宅の附属施設については、駐車場及び店舗についてのみ使用料を徴収することとされており、本件附属物置の使用は無償と

されているので、Xによる本件付属物置の使用については使用料を徴収していない。

### 第3 監査の結果

#### 1 事実関係

##### (1) 本件作業場について

###### ア 設置の目的及び位置付けについて

本件作業場は、清井町地区を対象とする小集落地区改進黨業の施行に伴い同地区から山ノ本地区に移転し、山ノ本市営住宅に入居した者が、清井町地区において営んでいた生花業、しめ縄製造業、土木請負業等の生業を山ノ本地区でも継続することができるようにする目的で設置された同事業による地区施設であり、山ノ本市営住宅の付属施設である。

###### イ 建物の概要について

本件作業場の建物の概要は、次のとおりである。

- (ア) 所在地 京都市南区上鳥羽山ノ本町 60 番地 (注)
- (イ) 構造 補強コンクリートブロック造平家建て
- (ウ) 床面積 57.78 平方メートル (4 室)
- (エ) 着工日 昭和 55 年 3 月 5 日
- (オ) しゅん工日 昭和 55 年 6 月 28 日

注 本件土地は、上鳥羽南部地区土地区画整理事業に係る保留地とされているが、同事業に係る換地処分のお知らせが行われるまでは、新しい区画による土地の不動産登記が行われなため、その地番の表示については、便宜的に、同事業の施行前の当該地の地番である「上鳥羽山ノ本町 60 番地」が用いられている。

###### ウ 管理について

- (ア) 行政財産 (建物) 管理台帳によると、本件作業場の建物は、昭和 55 年 6 月 28 日以後、共同作業場の用途に供する行政財産として管理されている。
- (イ) 市営住宅の付属施設である共同作業場の管理に関し、住宅条例には、次の規定が置かれているが、使用資格及び使用手続に関する規定は置かれていない。また、その使用について、使用料を徴収することとはされていない。
  - a 修繕費等の費用の負担関係 (第 20 条)
  - b 保管義務 (第 21 条第 1 項)
  - c 禁止行為 (第 22 条第 1 項、第 2 項及び第 4 項)
  - d 明渡しの手続等 (第 25 条)

e 不正使用に係る明渡しの請求（第 26 条第 4 項）

エ 現況について

(ア) 現在の建物の概要

関係職員から提出された関係書類によると、現在の本件作業場の建物については、昭和 63 年 5 月から平成 9 年 5 月までの間のいずれかの時期に、建物の北面に設置されている出入口 4 箇所のうち西側の 2 箇所が壁及び窓に変更されているほか、建物の建設時から平成 9 年 5 月までの間のいずれかの時期に、建物の西面に出入口が新設され、建物の西側に一部増築が行われていることが認められる。これらの改変は、市の施工によるものではなく、その施工者は、いずれも不明である。

また、そのほか、平成 10 年 3 月に、市の施工により、屋上防水改修及び外壁改修が行われている。

(イ) 現在の使用状況

a 本件作業場の建物のうち西側の 2 室については、上鳥羽建設が占有し、事務所として使用していると認められる。

b 上鳥羽建設による本件作業場の建物の一部の占有（以下「本件作業場の占有」という。）は、京都市職員措置請求書並びに関係職員の陳述及び関係職員から提出された関係書類（以下「関係職員の説明」という。）の内容を総合すると、遅くとも昭和 63 年 5 月 10 日までに開始されたものと認められる。

c 本件作業場の占有に係る部分の鍵は、市において保管されておらず、現在の使用状況にかんがみれば、上鳥羽建設が保管していると見るのが相当である。

d 本件作業場の建物のうち東側の 2 室については、市において使用状況を把握しておらず、鍵も保管していないと認められるところ、京都市職員措置請求書及び請求人の陳述並びに関係職員の説明の内容からは、特定の者が当該部分を使用している事実を認めることはできない。

(ウ) 上鳥羽建設の概要

a 上鳥羽建設は、中小企業等協同組合法第 3 条第 1 号に規定する事業協同組合であり、法人格を有する団体である。

b 上鳥羽建設は、昭和 60 年 3 月 29 日に建設協同組合清井会の名称で設立され、昭和 63 年 8 月 3 日に、現在の名称に変更された。

c 上鳥羽建設の主たる事務所の所在地は、京都市南区上鳥羽山ノ本町 60 番地とされている。

d 上鳥羽建設が行う事業は、次のとおりである。

① 組合員の行う建設工事等の共同受注

- ② 組合員の使用する建設資材の共同購買
- ③ 組合員の経済的地位の改善のためにする団体協約の締結
- ④ 組合員の事業に関する経営及び技術の改善向上又は組合事業に関する知識の普及を図るための教育及び情報の提供
- ⑤ 組合員の福利厚生に関する事業
- ⑥ ①から⑤までの事業に付帯する事業

e 上鳥羽建設の理事は5名であり、そのうち1名は山ノ本市営住宅の入居者であると見られるが、残りの4名は同市営住宅の入居者ではないと見られる。

オ 本件作業場の占有に対する市の対応の経過等について

(7) 本件作業場の占有について、上鳥羽建設から使用料を徴収することに関し、平成16年12月17日に、当時の都市計画局住宅室の室長、部長及び関係課の課長級職員等により、次の案による検討が行われたが、使用料を徴収するという結論には至らなかった。

- ① 住宅条例第32条に規定する有料付属施設として位置付け、使用料を徴収する。
- ② 共同作業場の用途を廃止し、店舗に転用する。
- ③ 行政財産の目的外使用許可により使用料を徴収する。

(イ) 本件作業場の占有については、市会において質疑が行われたことがある。その際、本件作業場の占有に関し、問題視する旨の質問に対し、当時の都市計画局長等から、上記第2 3(4)エで述べた見解と同様の趣旨による答弁が行われている。

(ウ) 上鳥羽建設に対しては、これまで、本件作業場の占有に関し、交渉等が行われた事実はない。

(2) 本件付属物置について

ア 設置の目的及び位置付けについて

本件付属物置は、本件作業場に収容できない道具、資材等を収容する目的で、本件作業場と同一の敷地内に設置された施設であるから、本件作業場の施設の一部であり、その位置付けは、本件作業場と同様である。

イ 建物の概要について

本件付属物置の建物の概要は、次のとおりである。

- (7) 所在地 京都市南区上鳥羽山ノ本町60番地
- (イ) 構造 鉄骨造平家建て
- (ウ) 床面積 43.20平方メートル
- (エ) 着工日 平成10年3月5日
- (オ) しゅん工日 平成10年3月30日

ウ 管理について

(ア) 行政財産（建物）管理台帳によると、本件付属物置の建物は、平成 10 年 3 月 30 日以後、共同作業場付属物置の用途に供する行政財産として管理されている。

(イ) 本件付属物置は、本件作業場の付属施設であるから、本件付属物置の管理については、住宅条例の共同作業場の管理に関する規定が適用される。

#### エ 現況について

(ア) 現在の使用状況

a 現在、本件付属物置には、X 所有の建築用資材が収容されており、X が本件付属物置の建物の鍵を保有してその全部を占有し、倉庫として使用していると認められる。

b 関係職員の説明によると、X による本件付属物置の建物の占有（以下「本件付属物置の占有」という。）は、山ノ本市営住宅の敷地等に置かれていた X 所有の建築用資材を、住民の安全を図るための緊急避難的な措置として本件付属物置に収容させることとし、これを実現するため、本件覚書を締結したうえで開始されたことが認められる。

本件覚書の内容は、次のとおりである。

① 山ノ本市営住宅の敷地等を不法に占拠している X の建築用資材をすべて本件付属物置に移動させること。

② 山ノ本市営住宅の敷地等に存する X の工作物については、X の責任において撤去すること。

③ X による本件付属物置の使用は一時的なものであるから、近い将来（おおむね 10 年以内）に自力で移転すること。

④ その他協議事項が生じた場合は、市及び X で協議し解決を図ること。

c 本件覚書には、X が本件付属物置の使用を開始すべき日が定められていないが、X が本件覚書の上記①の内容を履行するためには、本件付属物置を使用することが必要であることから、本件付属物置の占有は、本件覚書の締結日である平成 10 年 7 月 24 日に開始されたものと見るのが相当である。

(イ) X の概要

X は、山ノ本市営住宅の入居者が経営する建設業者であり、法人格を有しないことから、個人事業者であると見られる。

#### オ 本件付属物置の占有に対する市の対応の経過等について

(ア) 本件付属物置の占有については、市会において質疑が行われたことがある。その際、本件付属物置の占有に関し、問題視する旨の質問に対し、当時の都市住宅局住宅室部長から、本件付属物置を住民

の安全のため緊急避難的に使用させた経過について答弁が行われている。

(イ) Xに対しては、これまで、本件付属物置の占有に関し、交渉等が行われた事実はない。

## 2 監査委員の判断及び結論

### (1) 問題の所在

ア 普通地方公共団体の公有財産を当該普通地方公共団体以外の者に使用させる場合の法律上の原因

普通地方公共団体の公有財産は、行政執行の物的手段として直接使用し、又はその経済的価値を發揮させることにより行政運営に貢献すべきものとして、保有されるものである。したがって、特定の行政目的のために住民の使用に供する場合のほかは、適正な対価を徴収することなく当該普通地方公共団体以外の者にこれを使用収益させることは許されない。

したがって、普通地方公共団体の公有財産を当該普通地方公共団体以外の者に使用させることができるのは、

- ① 一般公共の用に供することを目的とする公有財産をその目的のために使用させる場合（公の施設の供用など）
- ② 行政財産の目的外使用許可をして使用させる場合
- ③ 普通財産の貸付契約を締結して使用させる場合

など、当該普通地方公共団体以外の者が当該公有財産を使用することができる法律上の原因を備えている場合に限られる。

イ 本件における問題の所在

本件作業場及び本件付属物置は、住宅条例の規定により設置された公の施設であり、行政財産である。

本件作業場の占有及び本件付属物置の占有については、いずれも、関係職員により、住宅条例の規定に基づく使用であるとの説明がされているから、本件では、これらがそれぞれ住宅条例の規定に基づく使用に該当するかどうか問題となる。

### (2) 住宅条例が予定する共同作業場等の使用方法とその限界

ア 住宅条例が予定する共同作業場等の使用方法

共同作業場等の管理について、住宅条例は、修繕費等の負担関係、保管義務、禁止行為、明渡しの手続等及び不正使用に係る明渡しの請求に係る規定を置いているが、使用資格及び使用手続については、何ら定めを置いていない。このことからすると、共同作業場等の使用については、最低限の規律を定めるほかは、住宅条例の趣旨及び共同作業場等の設置の目的及び用途に従い、市営住宅の入居者の自由な使用に供するというのが住宅条例の趣旨であると解される。

## イ 使用方法の限界

以上のように、共同作業場等は、市営住宅の入居者の自由な使用に供される施設であるが、その使用については、だれが、どのように使用してもよいというものでないのは当然である。すなわち、共同作業場等の使用については、使用者、用途、使用形態等について、住宅条例の規定の合理的解釈（共同作業場等の設置の目的を考慮しなければならないことはいうまでもない。）に照らし、予定されている範囲を超えてはならず、その範囲を超えた使用は、住宅条例の規定に基づく使用であると認めることはできない。

### (3) 本件作業場の占有について

請求人が、市長が本件作業場の建物の管理を違法に怠っていると、これにより市に損害が生じているとすることについては、次のように判断する。

#### ア 住宅条例の規定に基づく使用関係の成否

(ア) 本件作業場の占有は、山ノ本市営住宅の入居者とは人格の異なる上鳥羽建設という法人が、遅くとも昭和 63 年 5 月 10 日以後、本件作業場を事務所として使用しているというものであり、請求人も、役員を務める 5 人のうち 4 人が地区住民ではない民間建設業者が使用者であること、及び改良事業により仕事場を失っていない者が独占的に本件作業場を使用することが本件作業場の設置の目的を逸脱していることを指摘している。そこで、本件作業場の占有が住宅条例の規定に基づく使用であるかどうか、すなわち住宅条例が本件作業場の使用として予定する範囲内のものであるかどうかについて判断する。

(イ) 関係職員によれば、本件作業場の占有については、

- ① 地元の土木請負業等に従事する者が結成した団体が使用しているものであること。
- ② 独占的な占有が長期にわたり継続している事実は、生花業やしめ縄製造業を営んでいた住民が高齢化等の理由により、事業の縮小、廃業等をする中で、結果的に生じたものであること。
- ③ 地元産業の育成という観点から、地元の土木請負業等に従事する者が結成した団体である上鳥羽建設に使用を認めてきたものであること。

が説明されている。

(ウ) まず、本件作業場の使用者について検討する。

- a 市営住宅の付属施設は、市営住宅の入居者の共同の福祉のためにその利用に供されるべきものであることは、疑いの余地がない（市営住宅の付属施設である公営住宅法第 2 条第 9 号に規定する

共同施設及び住宅地区改良法第2条第7項に規定する地区施設の定義においても、そのことが明記されている。)。したがって、山ノ本市営住宅の付属施設である本件作業場を使用することができる者は、同市営住宅の入居者に限定されると解される。また、共同作業場については、生業の継続という目的上、法人を設立して事業を営む者による使用が必ずしも排除されていないと解することは可能であるが、その場合であっても、実質的に当該使用者と入居者とを同一視することができる場合に限られると解するのが相当である。

b 請求人は、上鳥羽建設が民間建設業者であり、役員のほとんど（5人中4人）が山ノ本市営住宅の入居者ではないということをもって、上鳥羽建設が本件作業場の使用者となることは本件作業場の設置の目的に反すると主張するが、役員の構成のみにより使用者となり得るかどうかを判断するのは相当でなく、事業活動の内容等を含めた団体の性格により、上鳥羽建設が本件作業場の使用者として住宅条例が予定している範囲内の者に当たるかどうかを判断しなければならない。

c 上鳥羽建設は、その設立の経緯が必ずしも明らかではないものの、一応、地元で建設業を営む者が設立した団体であると考えられ、役員に山ノ本市営住宅の入居者が含まれることから、入居者との関連や業種という点では、関係職員が説明するように、本件作業場の設置の目的との関連が全くない団体であるとはまではいえない。しかし、上鳥羽建設の団体としての性格は、中小企業等協同組合法第3条第1号に規定する事業協同組合であって、加入する組合員に一定のサービス（共同受注、情報提供、福利厚生等）を提供することを目的として組合員とは別の活動を行う法人である。このような団体の性格からすれば、仮に、上鳥羽建設の全役員及び全組合員が山ノ本市営住宅の入居者であるとしても、上鳥羽建設を入居者と同一視することは困難であり、住宅条例において共同作業場の使用者として予定されている者に該当するということはできない。

(エ) 次に、本件作業場の用途について検討する。

a 本件作業場は、山ノ本市営住宅の入居者が、移転前の清井町地区において庭などの空き地を利用して行っていた生花業、しめ縄製造業、土木請負業等の生業を継続することができるようにする目的で設置されたものであるから、本件作業場において予定されている用途は、生花業、しめ縄製造業、土木請負業等に係る作業で、住宅の周辺（庭先、空き地等）で行うような製造、加工等の

作業であると考えられる。

- b 本件作業場の建設時の工事設計図によれば、本件作業場の建物は、4区画（1区画当たりの床面積は約14.4平方メートル）に区分され、各区画には、入り口及び窓のほか、木製の可動床、棚及び水槽が設けられているが、便所等は設けられていない。このことから、本件作業場の本来の用途として、上記の作業が想定されていることが分かるほか、入居者それぞれの生業に係る作業の必要に応じ、4区画のいずれかを随時使用することが予定されていることが分かる。
- c また、住宅条例上、共同作業場については、上述のようにその使用手続等について何ら定めがない一方で、店舗及び駐車場については、市営住宅の付属施設であっても、有料付属施設として位置付けられ（住宅条例第32条第1項及び住宅規則第19条第1項）、その使用について市長の承認を要するものとされている（住宅条例第32条第2項）。店舗及び駐車場がこのような方法で管理されるのは、これらが特定の入居者の占有下に置かれ、独占的に使用される性格のものであることによると解される。したがって、住宅条例は、共同作業場について、特定の入居者の占有下に置いて独占的に使用させることを予定しておらず、そのような性格を有する用途のために使用させることを予定していないと解するのが相当である。
- d 上鳥羽建設が本件作業場を事務所として使用していることは、現況写真、法人登記における主たる事務所の所在地の表示等から明らかである。しかし、上記bで述べたような本件作業場の仕様や、上記cで述べたような住宅条例の解釈からすると、本件作業場を事務所の用に供することは、全く想定されていないと考えられる。
- e また、上鳥羽建設は、上述のように、建設業を営む者が設立した団体であると考えられ、その業種に着目する限りにおいては、本件作業場が予定する入居者の生業の範囲に属するといえなくもない。

しかし、上鳥羽建設は、建設業関連の業務を行っていると認められるとはいえ、中小企業等協同組合法に基づく事業協同組合であり、組合員の共同の利益のための事業（共同受注、情報提供、福利厚生等）を行うことを目的とするものである。そのことからすると、その具体的な事業内容は、事務作業が主となるものと考えるのが自然であって、本件作業場を上記aで述べたような作業のために使用していると認めることはできない。

f 以上のことから、上鳥羽建設が本件作業場を事務所の用に供していることは、本件作業場の設置の目的、建物の仕様及び住宅条例の規定に照らし、本来予定されている用途に供されているものと認めることはできない。

(オ) 次に、本件作業場の使用形態について検討する。

a 本件作業場は、山ノ本市営住宅の入居者が、生花業、しめ縄製造業、土木請負業等の生業に係る製造、加工等の作業の必要に応じ、随時、本件作業場の区画のいずれかを使用し、作業が終われば使用を終了するという使用形態を予定していると考えられる。このことは、これまでに述べた本件作業場の設置目的、予定されている用途、建物の仕様及び住宅条例の規定の解釈に照らして明らかである。

b 本件作業場の占有が長期にわたり継続している背景に、本件作業場の使用者として予定されていた生花業やしめ縄製造業を営んでいた入居者が事業を縮小、廃業していった事情があることについては、関係職員の説明から推認することが可能である。したがって、現在、特定の業種に携わる者のみが本件作業場を使用していることが、結果的に生じた事実であると理解することは、あながち不自然なことであるということとはできない。

c しかし、上述のように、住宅条例は、共同作業場について、特定の入居者の占有下に置いて独占的に使用させることを予定していないことが明らかであって、そのような解釈に照らせば、たとえ使用者が事実上特定の者に限られる場合であっても、その者が本件作業場を自らの占有下に置いて独占的に使用することが許されるとは解されない。したがって、現状のように、上鳥羽建設が本件作業場の建物の一部を占有している状態が少なくとも17年以上にわたって継続しているという事実関係の下では、もはやこれを住宅条例が予定している範囲内の使用形態であると認めることはできない。

(カ) 以上のように、本件作業場の占有は、使用者、用途及び使用形態の各側面において、住宅条例が予定する範囲を超えており、住宅条例の規定に基づく市営住宅の付属施設の使用に該当すると認めることはできない。

イ 本件作業場の建物に関する財産の管理に対する評価

(ア) 以上のように、本件作業場の占有は、住宅条例の規定に基づく使用に該当しないから、上鳥羽建設は、本件作業場を使用することについて、法律上の原因を備えているということとはできない。法律上の原因がないまま公有財産が占有されている状態がある場合には、

普通地方公共団体として、占有者に対して明渡しを請求し、及び当該占有による損失を補てんするための措置を講じなければならない。

- (イ) ところで、市においては、同和問題の解決を市政の最重要課題の一つに位置付け、環境改善、教育、職業安定対策、隣保館事業及び啓発事業を基本として、地域改善対策特定事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律の期限である平成 13 年度末まで、特別施策としての同和対策事業を推進し、同和問題の解決を目指してきたところであり、平成 14 年度以後も、なお残された課題の解決に向け、引き続き取組を行っているところである。

山ノ本市営住宅及びその付属施設は、清井町地区の住環境整備事業として、昭和 52 年 6 月に国の承認を受けた小集落地区改良事業の事業計画に基づき整備されたものである。建設省（現国土交通省）が監修した「住環境整備'79」（昭和 54 年 6 月 1 日発行）によれば、小集落地区改良事業に係る事業計画の設定については、基本的な考え方の一つとして、地区の産業を育成していく必要のある地区については共同作業場など産業の振興の観点とも関連させた集落計画として計画することとされ、住宅整備の方針については、地区の実情に合わせて十分検討する必要があるとされている。

これらのことから、本件作業場の整備については、農村的小集落であった清井町地区の実情や、同和対策事業の取組を反映させたものと考えられる。

- (ウ) これらのことを考え合わせると、これまで上鳥羽建設による本件作業場の使用を市が認めてきた背景には、上鳥羽建設の業種に着目して、地区の産業の振興ひいては職業安定対策という観点からは地区施設の設置目的に相反するものではなく、地区に関係のある者であれば本件作業場の使用を認めるという運用を行っても差し支えないという考え方の下で、これを認めてきた経過があるものと考えられる。
- (エ) しかし、以上のような事情を考慮したとしても、本件作業場の占有について法律上の原因がないことは事実であり、本件作業場の占有の期間が 17 年を超えているにもかかわらず、何らの措置を講じていないことは、市が行政財産である本件作業場の建物について、違法に財産の管理を怠るものであると評価せざるを得ない。

#### ウ 市の損失

- (ア) 本件作業場の占有は、遅くとも昭和 63 年 5 月 10 日以後、市の行政財産が法律上の原因なく無償で使用されているものであるから、市には、少なくとも同日以後の行政財産の使用料に相当する額の損失が生じているものと認められる。

(イ) ところで、上記の損失は、例えば、上鳥羽建設に対する不当利得の返還請求、関係する職員に対する不法行為による損害賠償請求といった方法により補てんすることが考えられるので、以下、これらの可能性について検討する。

a 本件作業場の占有については、上記イ(イ)及び(ウ)で述べたような経過があるとはいえ法律上の原因がなく、これにより上鳥羽建設が利益を受けていることが明らかである。したがって、本件では、少なくとも上記損失に相当する額の上鳥羽建設の不当利得が成立する余地があり、市の不当利得返還請求権が認められる可能性があると考ええる。

b 本件作業場の建物について、財産の管理上必要な行為が行われていなかったことに関し、関係する職員の不法行為が成立するかどうかについては、このような財産管理上の不備が、地区の産業の振興ひいては職業安定対策という観点から、上鳥羽建設による本件作業場の使用が地区施設の設置目的に相反するものではないと考え、これを認めるという運用を行ってきた結果生じたものであることを考えれば、政策上の配慮からそのような運用を行ってきた職員に、損害を賠償する責任を負わせなければならないほどの故意又は過失があったと認めることは、相当ではない。したがって、関係する職員の不法行為は成立せず、関係する職員に対する市の損害賠償請求権は、認められないと考える。

## エ 判断

以上のとおり、本件作業場の占有に対し財産の管理上必要な措置を講じていないことは、違法に財産の管理を怠る事実該当し、これにより市に損失が生じていると認められるから、請求人の主張には、理由がある。

### (4) 本件付属物置の占有について

#### ア 本件請求の趣旨

請求人は、本件付属物置について、本件作業場と一体のものとして、上鳥羽建設により占有されているとの認識で主張を行っていると思われるが、本件付属物置の占有に係る事実と合致していない。

しかし、本件請求の趣旨は、本件作業場と併せ、本件付属物置の建物が市以外の者に法律上の原因がないまま占有されているにもかかわらず、市長がこれを容認し、又はこれに対して何らの措置を講じていないことについて、違法な財産の管理又は違法に財産の管理を怠る事実該当することをいうものと解されるから、本件付属物置の占有については、そのような請求の趣旨に即して、請求人の主張に理由があるかどうかを判断する。

イ 住宅条例の規定に基づく使用関係の成否

(7) 本件付属物置の占有は、個人事業者と見られる建設業者Xが、平成10年7月24日以後、本件付属物置を建築用資材の倉庫として使用しているというものである。

(イ) 関係職員の説明の全趣旨によれば、本件付属物置の占有については、

① Xの経営者が山ノ本市営住宅の入居者であること。

② Xが山ノ本市営住宅の敷地等に保管していた建築用資材を、当該敷地内の生活環境の保持及び住民の安全のために緊急避難的に本件付属物置に収容するため、本件覚書を締結し、本件付属物置を使用させているものであること。

③ 本件覚書によれば、本件付属物置の使用は、一時的なものであるから、Xは、おおむね10年以内に、自ら本件付属物置を明け渡すべきものであること。

が分かり、都市計画局としては、建設業を営む山ノ本市営住宅の入居者が本件付属物置を使用していることは、本件付属物置の設置目的に反するものではないとしている。

(ウ) 本件付属物置は、本件作業場に収容することができない道具、資材等を収容する目的で設置されたものであることからすれば、山ノ本市営住宅の入居者が経営する個人事業者と見られるXが建築用資材を収容するために本件付属物置を使用することについては、確かに、使用者及び用途の各側面において、住宅条例が予定する範囲を超えるものではないようにも思われる。

(エ) しかし、本件付属物置もまた、山ノ本市営住宅の入居者の共同利用に供されるべき性格の施設であることは、本件作業場と同様であって、特定の者による長期にわたる独占的な使用は、元々予定されていないことが明らかである。本件付属物置の鍵を市が保有せずにXが保有し、Xが本件付属物置を7年以上にわたって占有し続けていることを考えれば、このような使用形態を住宅条例が予定していると解することはできない。

(オ) また、本件付属物置の使用目的については、山ノ本市営住宅の敷地等がXによって不法に占拠されている状態を解消するために開始されたこと、及び本件覚書においておおむね10年以内の明渡しをXに対して求めていることからすれば、それが住民の安全を考慮して行われているものであるとしても、住宅条例が予定する範囲内のものであると解することは困難である。

(カ) 以上のように、本件付属物置の占有は、その使用形態及び使用目的が住宅条例の予定する範囲を超えているものと認められ、本件付

属物置の占有を、住宅条例の規定に基づく市営住宅の附属施設の使用に該当すると認めることはできない。

- (キ) なお、本件覚書は、Xに本件附属物置を使用させるに至った経過にかんがみ、住宅条例の規定に基づき使用させるための条件を別途設定したものであると考えられる。すなわち、本件覚書は、住宅条例の規定に基づかずに本件附属物置を使用する権利をXに与えたものであるとは認められない（仮にそのような趣旨の契約書として作成されたものであったとしても、法第238条の4第3項の規定により無効である。）。したがって、本件覚書の存在をもって、本件附属物置の占有に法律上の原因があると認めることはできない。

ウ 本件附属物置の建物に関する財産の管理に対する評価

- (ア) 以上のように、本件附属物置の占有は、住宅条例の規定に基づく使用に該当しないから、Xは、本件附属物置を使用することについて法律上の原因を備えているということとはできない。
- (イ) ところで、本件附属物置の占有は、Xが山ノ本市営住宅の敷地等を不法に占拠していた事態を早期に解決し、同市営住宅の住環境の保持及び住民の安全のための緊急避難的な措置として開始されたというものである。市は、Xが山ノ本市営住宅の入居者が経営する建設業者であることから、Xに本件附属物置を一時的に使用させることが本件附属物置の設置目的に反するものではないと考え、Xとの間で本件覚書を交わし、本件附属物置をXに使用させるに至ったものである。このように、住民の安全を最優先し、これを保持する目的から本件附属物置を一時的に使用させること自体は、正当性を欠くものであるとはいえない。
- (ウ) しかし、上記のような目的により本件附属物置を使用させる場合、使用しようとする者の申請に基づき、行政財産の目的外使用許可を行って使用させるのが相当であり、使用料の免除の処分を行わない限りは、使用者から使用料を徴収すべきものであるところ、本件では、住宅条例の規定に基づく使用であるとして、本件覚書を交わすにとどめたことから、事実上、Xが法律上の原因に基づかずに本件附属物置を占有することを認める結果となっている。
- (エ) そうすると、本件附属物置の占有は、住宅条例の規定及び法第238条の4の規定のいずれにも基づかずに、本件附属物置の建物をXが事実上占有して使用することを認めているものであると評価せざるを得ず、市の財産を法令の規定に基づかずに事実上市以外の者に占有させる行為であって、違法な財産の管理に該当するものといわざるを得ない。

エ 市の損失

(ア) 本件付属物置の占有は、平成 10 年 7 月 24 日以後、市の行政財産が法律上の原因なく無償で使用されているものであるから、市には、同日以後の行政財産の使用料に相当する額の損失が生じているものと認められる。

(イ) ところで、上記の損失は、例えば、X に対する不当利得の返還請求、関係する職員に対する不法行為による損害賠償請求といった方法により補てんすることが考えられるので、以下、これらの可能性について検討する。

a 本件付属物置の占有については、上記ウ(イ)で述べたような経過があるとはいえ法律上の原因がなく、これにより X が利益を受けていることが明らかである。したがって、本件では、少なくとも上記損失に相当する額の X の不当利得が成立する余地があり、市の不当利得返還請求権が認められる可能性があると考ええる。

b 本件付属物置の建物について、住宅条例及び法のいずれにも基づかずに X が事実上使用することを認めてきたことについて、関係する職員の不法行為が成立するかどうかについては、住民の安全を最優先に考え、緊急避難的に本件付属物置を使用させる方針を採ったこと自体は、非難するに値しないと考えられる。また、住宅条例が本件付属物置の使用資格及び使用手続について何らの規定を置かず、予定される使用形態や使用目的について、専ら解釈にゆだねていることを考えれば、住宅条例の規定に基づき X に本件付属物置を使用させることができるとの判断を行った職員に、損害を賠償する責任を負わせなければならないほどの故意又は過失があったと認めることは、相当ではない。したがって、関係する職員の不法行為は成立せず、関係する職員に対する市の損害賠償請求権は、認められないと考える。

#### オ 判断

以上のとおり、X に本件付属物置の建物を占有させたことは、違法な財産の管理に該当し、これにより市に損失が生じていると認められるから、請求人の主張には、理由がある。

#### (5) 結論

以上の判断により、本件請求については、理由があると認められるので、法第 242 条第 4 項の規定により、市長に対し、次のとおり勧告することとした。

#### 勸告

山ノ本共同作業場の建物及びその付属物置の建物が、京都市以外の者により、法律上の原因がないにもかかわらず占有されている事実について、3箇月以内

に、次のとおり必要な措置を講じること。

- 1 山ノ本共同作業場の建物について、法律上の原因なくこれを占有している者に対し、建物の明渡しを請求すること。
- 2 山ノ本共同作業場の付属物置の建物について、法律上の原因なくこれを占有している者に対し、建物の明渡しを請求すること。
- 3 上記1及び2の占有により京都市に生じた損失を補てんするために必要な措置を講じること。

#### 付記

本件請求についての監査委員の判断は以上のとおりであるが、監査委員の合議により、市長に対し、次の内容の意見を提出することとしたので申し添える。

普通地方公共団体の財産は、行政目的の実現のために用い、又はその経済的価値を發揮させることにより行政運営に資するためのものであるから、その管理については、適正を欠くことがないように、万全を期する必要がある。

山ノ本共同作業場の建物については、京都市以外の者にその一部が占有されているほか、何者かにより一部が増築され、出入口の変更及び新設等の改変が加えられ、更に、上記占有に係る部分以外の部分についても、京都市において鍵を保管しておらず、使用状況を把握していない等、財産の管理が事実上行われていない状況が見られるところである。

したがって、山ノ本共同作業場の建物の管理については、上記改変を行った者の特定及びその者に対する原状回復等の請求その他財産の管理上必要な措置を講じるとともに、同作業場の存置の意義を改めて検証し、必要に応じて用途の変更又は廃止をするなどして財産の有効活用を図り、その管理の適正化を図られたい。

(監査事務局第一課)