

柏原市監査委員告示第3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、令和3年9月21日付けで提出された住民監査請求について、同条第5項の規定に基づき監査を行ったので、同項の規定によりその結果を次のとおり公表する。

令和3年11月16日

柏原市監査委員 裏野 榮士
柏原市監査委員 梅原 壽恵

第1 請求の概要

1 請求人

柏原市（以下略）
中山 雅貴

2 請求書の提出日

令和3年9月21日

3 請求の内容

請求人提出の請求書の請求の要旨及び措置要求は、別紙1のとおりである。（原文のとおり。ただし、請求書の事実証明書の添付及び記載等については省略した。）

4 請求書の受理

本件監査請求について、法第242条に規定する所定の要件を具備していると認め、令和3年9月21日付けで受理した。

第2 監査の実施

本件請求について、法第242条第5項の規定に基づき、次のとおり監査を実施した。

1 監査対象部局

本件監査の対象部局を、都市デザイン部都市管理課とした。

2 請求人の証拠の提出及び陳述

請求人に対し、法第242条第7項の規定に基づき、新たな証拠の提出及び陳述の機会を設ける旨を伝えた。請求人はこれを受けて、令和3年10月6日に新たな証拠の提出及び陳述書の提出（その要旨は別紙2のとおり）を行い、10月12日に陳述（その要旨は別紙3（省略）のとおり）を行った。

3 関係者の調査

監査に当たって、監査対象部局からの陳述と資料の提出を求めた。監査対象部局の陳述の内容は、別紙4のとおりである。

第3 監査の結果

1 関係法令

(1) 道路法

道路法は、道路の占用に関して、道路法第32条第1項各号所定の工作物、物件又は施設を設け、継続して道路を使用しようとする場合においては、道路管理者の許可を受けなければならないと規定し（道路法第32条第1項）、同項第7号は、「前各号に掲げるもののほか、道路の構造又は交通に支障を及ぼすおそれのある工作物、物件又は施設で政令で定めるもの」と規定するところ、これを受けた道路法施行令第7条第1号では、政令で定める工作物等として、「看板、標識、旗ざお、パーキング・メーター、幕及びアーチ」をあげている。

そして、占用許可の手続については、「許可を受けようとする者」は、所定の事項を記載した申請書を道路管理者に提出しなければならない（道路法第32条第2項）。

占用の許可基準は、道路法第33条が規定しているところ、①道路の占用が前条第1項各号のいずれかに該当するものであつて②道路の敷地外に余地がないためにやむを得ないものであり、③かつ、道路法第32条第2項第2号から第7号までに掲げる事項について政令で定める基準に適合する場合に限り、許可を与えることができるとされている（道路法第33条第1項）。

そして、道路管理者は、道路の占用につき占用料を徴収することができる（道路法第39条第1項）。その額及び徴収方法は、道路管理者である地方公共団体の条例で定めることとされている（同第2項）。

（2）道路占用に関する条例・規則

道路法第39条第2項を受け、柏原市は「柏原市道路占用料条例」（昭和33年条例第23号）を定めている。同条例は、占用料の額について、同条例別表のとおりとして、看板等の占用物件の内容ごとに算定方法を定めている（第2条，別表）。そして、徴収方法については、占用を許可したときに、当該年度分を徴収するとする（第3条第1項）。そして、減免については、「道路の占用が国又は地方公共団体が行う事業に係るものである場合その他第2条の額の占用料を徴収することが公益上その他の理由により不適當であると認める場合には、市長は、占用者の申請により、占用料を減額し、又は免除することができる。」とする（第5条）。

これを受けて、「道路占用料の減額又は免除に関する規則」（平成9年規則第16号。以下「規則」という。）では、減免に関する具体的基準を規定しているところ、令和3年3月時点の規則第1条は、「柏原市道路占用料条例(昭和33年柏原市条例第23号。以下「条例」という。)第5条に規定する条例第2条の額の占用料を徴収することが公益上その他の理由により不適當であると認め、占用料を免除する場合は、道路の占用が次に掲げる物件に係るものである場合とする。」として、同第18号において、「前各号に掲げるもののほか、慣行等から占用料を徴収することが不適當であると市長が認めたもの」と規定する。なお、平成30年4月1日に施行された平成30年規則第13号による改正までは、規則第1条は、「柏原市道路占用料条例(昭和33年柏原市条例第23号。以下「条例」という。)第5条に規定する条例第2条の額の占用料を徴収することが公益上その他の理由により不適當であると認める場合は、道路の占用が次に掲げる物件に係るものである場合とする。」として、減免対象について、同第20号において、「前各号に掲げるもののほか、市長が公益上その他特別の理由があると認める物件」と規定し、規則第2条第3項において、第20号に掲げる物件に係る占用については、「当該占用に係る占用料を免除し、又は減額する。」とされていた。

（3）道路交通法

道路交通法第77条第1項は、「次の各号のいずれかに該当する者は、それぞれ当該各号に掲げる行為について当該行為に係る場所を管轄する警察署長…の許可…を受けなければならない。」として、同第2号は、「道路に石碑、銅像、広告板、アーチその他これらに類する工作物を設けようとする者」と規定する。

（4）屋外広告物法・大阪府屋外広告物条例

大阪府屋外広告物条例第22条第1項は、「府の区域(大阪市、堺市、豊中市、吹田市、高槻市、枚方市、八尾市、寝屋川市及び東大阪市の区域を除く…)内において、屋外広告業を営もうとする者は、知事の登録を受けなければならない。」と規定する。同条例

請書を市に提出した。なお、工事の期間、工事实施の方法、道路の復旧方法の欄は記載がなく、空欄となっている。

(5) また、組合は、道路占用許可申請書を市に提出した令和3年3月5日、規則第1条第18号に該当すると思われる、として、占用の場所を柏原市上市1丁目188番8地先、占用物件を商店街看板（蛍光灯有）及び引込柱、占用の期間を令和2年4月1日～令和7年3月31日、申請理由を柏原駅橋上化工事により移転補償となったため、として占用料減額・免除申請書を市に提出した。

(6) 上記(4)(5)の各申請書の提出を受け、市は、令和3年3月9日、規則第1条第18号の規定（占用料を徴収することが不相当であると市長が認めたもの）により占用料を免除する旨記載した道路占用許可書を交付した。

(7) 市は、本件看板を現在の市道上の設置場所に移転・設置してから、令和3年3月9日付けの道路占用許可にあたって占用料を免除するまで、占用料ないし占用料相当額の賠償金等を徴収していない。

3 監査委員の判断

(1) 令和3年3月までの占用について

請求人は、柏原市が理由不明の移転補償という形で、道路交通法第77条に違反して道路上に建設・設置した本件看板について、組合が、柏原市から引渡しを受け、平成20年1月から令和3年3月8日までの間、無許可のまま違法に道路の一部を占用し続けていると主張している。

上記2の事実によれば、組合は、市から、令和3年3月9日に道路占用許可を受けるまで、道路法に基づく占用許可を受けていなかったと認められる。一方、本件看板は、元々JR柏原駅敷地内に設置されており、市の自由通路整備事業に係る柏原橋上化工事の支障となり、移設させる必要が生じたため、市がその補償として、JR柏原駅敷地内に適当な場所がないため、代替地の無償使用という方法で現在の場所に移設したものであると認められる。

さらに、道路交通法第77条に規定する警察署長による道路の使用の許可については、「広告板、アーチその他これらに類する工作物を設けようとする」者が受けなければならないものであり、平成20年1月以前の設置工事を行う時点での許可を要し、その後の設置継続については許可を要しないところ、柏原橋上化工事の一体的なものとして、管轄する警察署長の許可を受けていると考えられるとの監査対象部局の陳述に照らせば、工事から10年以上経過した現時点で許可に関する書面が残っていないことをもって、道路交通法上の許可なく違法に設置されたものと認める

ことはできない。

また、請求人は、組合は無登録の屋外広告業者であると主張しているが、大阪府屋外広告物条例第22条に規定する屋外広告業とは、元請け・下請けを問わず、屋外広告物の広告主から屋外広告物の表示またはその掲出物件の設置に関する工事を請け負い、屋外で公衆に表示することを業として行う営業を言うため、本件看板又は各店舗の看板を設置する施工業者がその登録を行っていればよく、組合が登録を要するものではない。

以上のとおり、令和3年3月までの占用については、道路法上の占用許可はないものの、市の承諾を受けたものといえ、また、本件看板の設置そのものが道路交通法や大阪府屋外広告物条例に反するものとは認められない。

(2) 令和3年3月以降の占用権原について

本件看板が、現在の場所に移設された当時、組合に本件看板の引渡しの書類が交わされておらず、また、道路占用許可も出されていなかったことから、市は、不適切な状態であったことを認め、当該状況の正常化を図るため、令和3年3月5日に工事関係書類の引渡しを行い、同日、組合は道路占用許可申請書を提出し、市は、令和3年3月9日に道路占用許可書を交付した。

このことにつき、請求人は、この道路占用許可申請書に記載の道路占用の始期が、申請書の日付より遡った令和2年4月1日となっていることが違法無効であると主張している。これに対し、市は、柏原市道路占用料条例第3条第1項に、占用料は、占用を許可したときに、当該年度分を徴収すると規定されていることから、運用上、年度始めの日である4月1日としていると陳述する。

この点が、道路法第32条には、継続して道路を使用しようとする場合において、道路管理者の許可を受けなければならないと規定しており、申請日以前の期間について遡って許可をすることは予定していないと解され、申請日以前の道路占用権原を基礎づけるものとはならないと解する余地がある。しかし、そうであるとしても、このことは、申請日である令和3年3月5日以降の道路占用に係る、道路占用許可申請及び許可を無効とする事由とは解されない。

また、歩行者の安全確保のためのグリーンベルト上に本件看板が設置されていることについては、反対側に十分な広さの歩道もあることから、特に歩行者の通行に危険性があり、占用許可自体が違法ないし無効となるとまでは言えない。また、上記(1)記載の経緯で本件看板が設置されたことに照らせば、従前に看板があったJR西日本の敷地の代替地としては、道路の敷地外に余地があると認めるべき事情はない。

以上のとおり、占用許可については、少なくとも令和3年3月5日以降のものについては、違法ないし無効と解すべき事情はない。

(3) 組合に対する損害賠償請求権の有無（令和3年3月までの占用について）

請求人は、組合が、平成20年1月から令和3年3月8日までの間、無許可のまま権限なく道路を占用し、占用料相当額の金額を市に納める義務があるにもかかわらず、正当な理由もなく、占用料を、一切、納めていないことは違法であるとして、組合には、過去10年間の占用料相当額の損害を賠償する責任があると主張する。

平成20年1月から、占用許可申請がされた令和3年3月5日までについては、道路法上の占有権原はない。

しかし、(1)のとおり、本件看板は、移設当時から道路占用許可は出されていなかったとはいえ、本件看板を道路の端に移転することについては、市がJR敷地内にあった看板について、市の事業のために支障となるため、代替地の無償使用という方法で現在の場所に移設したものであり、道路交通法等に反するものではなく、また、(2)のとおり、占用を許可すること自体は適法と認められるものである。

この点、最高裁判所平成16年4月23日判決（平成12年（行ヒ）第246号）は、道路が権原なく占有された場合には、道路管理者は、占有者に対し、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を取得するとしているが、同判例は、道路管理者が道路の占用につき占用料を徴収して収入とすることができることを理由に、権原なく道路を占有する者に対して損害賠償請求権を取得することを認めている。また、道路敷地を市が所有する場合、権原なく道路を占有する者に対しては、原則として、所有権の侵害を理由に損害賠償請求権を取得する。

しかるに、本件看板は、移設当時から道路占用許可は出されていなかったとはいえ、本件看板を道路の端に移転することについては、市と組合の意思によって行われたと認められ、また、道路法上占用を許可できない事案ではない。また、後記(4)のとおり、市が占用料を徴収しないことも裁量の範囲に属すると解されるどころ、本件看板については、当初より、占用料ないし占用料相当額の金員を徴収する意思なく、市が占用させたものと認められる。以上に照らすと、組合による占有が、所有権や道路管理者としての権利利益といった、市の権利利益を侵害する不法行為となるとは評価しがたい。

また、組合による占有が道路法上は違法であるとしても、上記(1)の経過に照らせば、本件においては、組合が申請を行っていれば市の占用許可を得て適法に占用できたと解されるどころ、組合による占有が違法となるのは、道路法上必要となる占用許可の申請を行わず、市における占用許可がされていなかったことに起因する。しかるに、後記(4)のとおり、市が占用料を徴収しないことも裁量の範囲に属すると解されるどころ、本件看板については、当初より、占用料ないし占用料相当額の金員を徴収する意思なく、市が占用させた以上、仮に占用許可の申請及び許可の手続がされていたとしても、適法に、占用料が免除されたと見込まれる以上、違法な占用による損害も発生していない。さらに、上記の経過、特に市が移転を行ったにもかかわらず

引継ぎや占有許可等の手続を行っていないことに照らせば、組合による占有が違法に行われたとしても、これについて、組合に、故意はなく、また過失もないと考えられる。

以上に照らせば、組合による占有については、不法行為に基づく損害賠償請求権が発生しているとは認められない。

したがって、市が、占有料債権ないし占有料相当額の損害賠償請求権の管理を怠っているとは言えない。

(4) 組合に対する損害賠償請求権の成否（令和3年3月5日以降の占有について）

上記（2）のとおり、令和3年3月5日以降の組合による占有は、道路法上の占有許可に基づくものであり、これを無効と認める事情はない。

そして、占有料については、令和3年3月5日付けの申請に基づき、同月9日に免除がされている。

この点、請求人は、規則第1条第18号の規定により、市が、令和3年3月9日付けで、営利を目的としている組合所有の本件看板に対して、占有料を免除したことについて、上記（2）記載の占有許可自体を違法とする主張のほかに、要旨以下のような理由で無効であり、市に収めるべき占有料を納付していないのは違法不当であり、占有料相当額の賠償責任を負うと主張する。

- ① そもそも柏原市が設置した工作物（本件看板）そのものが違法物件であり、組合自身が無登録の屋外広告業者であり、違法物件を所有する無登録業者が道路占有料の減免申請をしても違法である。
- ② 減免申請の理由は「柏原駅橋上化工事による移転補償のため」としているが、橋上化工事と移転補償の関係が意味不明で、この理由と減免申請には何の関係性もない。
- ③ 減免の根拠は、規則第1条第18号において、「慣行等から占有料を徴収することが不相当であると市長が認めたもの」とされているが、営利を目的とする組合所有の広告板による広告・宣伝が慣習的であるはずもなく違法である。

しかし、①については、（1）のとおり、請求人の主張する違法事由は認められない。

②については、上記（1）のとおり、本件看板は、元々JR敷地内に設置されており、市の自由通路整備事業に係る柏原橋上化工事の支障となり、移設させる必要が生じたため、市がその補償として、JR敷地内に適当な場所がないため、代替地の無償使用という方法で現在の場所に移設したというものであり、「柏原駅橋上化工事による移転補償のため」との理由がこのような経過を指すことは明らかである。

そして、③については、占有料を免除する理由として、規則第1条第18号では、

慣行等から占用料を徴収することが不適當であると市長が認めたものと規定しているため、市長に裁量権が認められていると解され、免除が裁量権の逸脱濫用と認められる場合に限り違法となるところ、本件看板の掲出により、仮に組合がある程度の収入を得ているとしても、補償として設置されたという経緯や、組合自体は営利を目的とする企業ではないこと等に照らせば、直ちに裁量権の逸脱乱用となるものではないと考えられるため、市の道路占用許可が違法であるとは言えない。

以上のとおり、令和3年3月9日付けの占用料の免除について、これを違法ないし無効とする事由は認められず、組合が市に対して占用料相当額の損害賠償責任を負うとは認められない。

(5) 市長に対する損害賠償請求権の成否

請求人は、令和3年3月9日以降の組合による占用に関して、市長による道路占用許可及び占用料の免除決定の違法無効等を理由に、市長が占用料相当額の損害賠償責任を負うと主張する。しかし、上記のとおり、道路占用許可や占用料の免除について違法ないし無効と認められない以上、これについて、市長が損害賠償責任を負うとは認められず、不法行為に基づく損害賠償請求権が成立したとは認められない。

(6) 結論

以上のことから、不法行為に基づく組合及び市長に対する損害賠償請求権が成立しておらず、その管理を怠る事実はないため、請求人の主張については理由がないものと判断し、本件請求は棄却する。

(教示)

請求人は、この結果に不服があるときは、この通知があったことを知った日から30日以内に、法第242条の2第1項各号に定める訴えを提起することができます。

阪府知事の登録を受けなければならないが、大阪府に右登録の事実はなく、無登録の屋外広告業者となっている。

(大阪府屋外広告物条例第22条に違反)

なお、上記意味不明の【移転補償】に関しては、柏原市独特のムラ体質から来る区長会や商店街の有力者等、いわゆるムラボスらとのしがらみを背景に、おそらく選挙を目的とした寄付行為の類いとして、それまでJR柏原駅敷地内に設置されていた商店街協同組合所有の広告板が、上記柏原駅西口地区第2種市街地再開発事業に伴う柏原駅橋上化工事により撤去しなければならなくなったことから、その移動先として、JR柏原駅東側の道路上(車道上)の端寄りに、柏原市が工事の費用を拠出して新たに広告板を建設・設置し、その完成後に、移転補償の形で、右広告板を商店街協同組合に無償で引き渡したものである。

これを柏原市及び右商店街協同組合は、移転補償と表現しているようである。もちろんこの移転補償については、法的にも根拠が無く、私法上においても違法無効である。

上記2点(①②)の違法事実については、市の行政事務遂行上、極めて重大な違法行為ではあるが、住民監査請求の対象となる財務会計上の行為に該当しないので、ここでは単に、本件請求に係る前提事実として、その経緯を説明するために記載して置くこととしたものである。

(附記)

柏原市には、およそ半世紀に亘って、時の市長や議会、自治会・町会の有力者らが一体となって構築した独特のムラ体質による癒着構造が存在し、数多の公金バラマキや補助金不正を疑われる事案が続いている。

本件請求の対象事件も、その独特のムラ体質が温床となった癒着構造が生んだ行政トップと商店街協同組合理事長らによる不法行為により発生した道路占用料相当額の不法行為債権等に係る財産の管理を怠る事実に係る措置請求事件である。

柏原市長は、本件事件を含め、本市独特のムラ体質が生んだ癒着体質・構造を改め、一連の不法行為や腐敗などの防止策を講じるなど、その対策を早急に図るべきである。

第2 請求の原因

1 当事者

(1) 請求人は、柏原市の住民である。

(2) 怠る事実の当事者は、柏原市長富宅正浩である。

かである。

(参照)

○柏原市道路占用料の減額又は免除に関する規則

平成9年6月30日 規則第16号

(占用料の免除)

第1条 柏原市道路占用料条例(昭和33年柏原市条例第23号。以下「条例」という。)第5条に規定する条例第2条の額の占用料を徴収することが公益上その他の理由により不相当であると認め、占用料を免除する場合は、道路の占用が次に掲げる物件に係るものである場合とする。

(1)～(17)省略

(18) 前各号に掲げるもののほか、慣行等から占用料を徴収することが不相当であると市長が認めたもの

(平成30.3.30規則13 平成30.4.1施行)

上記参照として記載した規則の第1条で、第1号から第3号の国や地方公共団体、公営企業、鉄道事業等に係るもの以外は、第4号から第17号で、占用料を免除する場合の対象を、すべて目に見える形の物件として特定している。

その点、上記第18号を見ると、まず「慣行等」を免除の理由の1つとしているが、慣行等とは、日常用語では、広義に、慣習的な行動のすべてをいい、狭義には、一定社会の人々に伝統的に守られている生活上の規則的な作業あるいは行事を意味するものと理解されており、これを、本件道路を占有している広告板に当て嵌めてみると、営利を目的とする商店街協同組合所有の右広告板による広告・宣伝が、広義の意味においても慣習的なものであるはずがなく、また狭義の意味においても、地域の人々に伝統的に守られている生活上の規則的な作業あるいは行事等、必要な物件であるはずもなく、これを商店街協同組合理事長●●●●が、占用料全額免除の対象物件としているのは、あきらかに違法不当である。

また第18号は、その対象を「市長が認めたもの」として、物件を特定せずに、抽象的な表現で表しているが、これは本規則が趣旨とする目に見える形の物件を特定して、特定した物件ごとの占用料の額や減免額の決定をすることの趣旨から外れ、上記の第18号の規定は、市長による恣意的な独断による寄付・利益供与等の癒着の温床になる可能性が高くなるだけ

富宅正浩（柏原市長）は、令和3年3月9日に、これも市長職の権限を乱用するなど、まさに公序良俗に反して、占用の期間を約1年間も遡って、令和2年4月1日から令和7年3月31日までとする新規の「道路占用許可書」を、右商店街協同組合理事長●●●●に交付した。

なお、道路管理者が、上記違法物件（広告板）による過去の占用期間を許可することなどは有り得ず、当然、その許可は違法無効であるから、右許可書に記載した令和3年3月8日から遡る令和2年4月1日から令和3年3月8日までの間の市長の許可は、何ら意味がなく、違法不当である。

上記のとおり、市長富宅正浩は、いわば2者（富宅正浩と商店街協同組合理事長●●●●）の共謀ないしは癒着という形で、営利目的で広告板を所有する右商店街協同組合が納付すべき道路占用料を、違法に全額免除したうえ、道路の一部を違法に占用させ続けているのである。

市長職の富宅正浩が、正当な理由も無く、上記不法行為による道路占用料の全額免除を決定したことは、明らかに違法不当である。

（道路法第32条、同第3条、柏原市道路占用料条例第3条、第5条、柏原市道路占用料の減額又は免除に関する規則第1条、同第3条に違反）

（ウ）「慣行等」を理由に占用料の徴収することが不適當であると認めた市長の判断は市長の権限乱用であり違法無効

上記一連の違法行為に加え、富宅正浩（柏原市長）は、本件占用料の免除の根拠を「柏原市道路占用料の減額又は免除に関する規則第1条第18号」とし、全額免除の決定をしているが、これもまた下記のとおり、違法無効であることはあきらかである。

（参照）

○柏原市道路占用料の減額又は免除に関する規則

平成9年6月30日 規則第16号

（占用料の免除）

第1条 柏原市道路占用料条例（昭和33年柏原市条例第23号。以下「条例」という。）第5条に規定する条例第2条の額の占用料を徴収することが公益上その他の理由により不適當であると認め、占用料を免除する場合は、道路の占用が次に掲げる物件に係るものである場合とする。

（18）前各号に掲げるもののほか、慣行等から占用料を徴収するこ

いう「柏原市道路占用料の減額又は免除に関する規則第1条第18号に該当するから」を指しているものと思われる。

○柏原市道路占用料の減額又は免除に関する規則第1条第18号
(占用料の免除)

第1条 柏原市道路占用料条例（昭和33年柏原市条例第23号。以下「条例」という。）第5条に規定する条例第2条の額の占用料を徴収することが公益上その他の理由により不適當であると認め、占用料を免除する場合は、道路の占用が次に掲げる物件に係るものである場合とする。

(18) 前各号に掲げるもののほか、慣行等から占用料を徴収することが不適當であると市長が認めたもの

(平成30. 3. 30規則13 平成30. 4. 1施行)

なお、上記一部改正による第18号に該当する改正前の旧規則の号は、下に掲載の第20号である。

○柏原市道路占用料の減額又は免除に関する規則第1条第20号
(占用料を徴収することが公益上その他の理由により不適當であると認める場合)

第1条 柏原市道路占用料条例（昭和33年柏原市条例第23号。以下「条例」という。）第5条に規定する条例第2条の額の占用料を徴収することが公益上その他の理由により不適當であると認める場合は、道路の占用が次に掲げる物件に係るものである場合とする。

(20) 前各号に掲げるもののほか、市長が公益上その他特別の理由があると認める物件

(平成16. 1. 22規則3 平成16. 1. 26施行)

上記で改正前の規則を見れば分かるが、市長が公益上その他特別の理由があると認める対象は、あくまでも目に見える形の【物件】である。

柏原市道路占用料の減額又は免除に関する規則は、平成30年3月30日に改正されているが、改正前の上記第18号の前身は、上記旧規則の第20号に定めた「前各号に掲げるもののほか、市長が公益上その他特別の理由があると認める物件」としていることと比較しても、改正後の第18号は免除対象の物件を特定しておらず、その特定を、市長の恣意的な思惑でどのよう

にでも判断できる形で盛り込んだ違法不当な号の内容と言わざるを得ない。

上記規則の一部改正の部分は、市長の独断かつ恣意的な思惑による寄付、

柏原市道路占用料条例第2条

表示面積1平方メートルにつき、1年間3,900円として計算

425,800円 ②

①+②=1,318,120円

上記の市の損害金の金額については、あくまでも請求人の計算式によりその金額を算出したものであり、市の計算式による金額の数値との間に相違があれば、右損害金の数値が変動することもある。

6 真正怠る事実に監査請求の1年期限は適用されない

本件請求事件は、怠る事実の相手方の不法行為により生じた、過去の占用料相当額の不法行為債権等について、柏原市長富宅正浩が、右債権の不行使により財産の管理を怠っているとして、監査請求の対象とするものであり、特定の財務会計上の行為の違法性等を検討、判断しなければならない関係にはなく、本件は真正怠る事実に該当するから、1年期限の適用はない。

7 債権の消滅時効は旧法を適用

民法の一部を改正する法律（平成29年法律第44号）が令和2年4月1日施行されたことにより、公債権、私債権の消滅時効の期間が変更されたが、本件債権については、新法施行日前の不法行為を原因として生じた債権であるから、旧法が適用されることになる。

すなわち令和3年9月現在を基準日として、過去に遡る10年間の柏原市が有する債権は消滅しない。

8 その他

市の顧問弁護士が住民監査請求に係る監査及び監査結果に関わることの問題（過去に実例有り）

柏原市監査委員に対する住民監査請求事件に関しては、柏原市の場合、市の顧問弁護士が、住民監査請求監査の当初から監査結果を決定（却下・棄却・勧告の決定等）するまでの間、終始、関わっていたことが、訴外「令和2年（行ウ）第104号怠る事実の違法確認請求事件（住民訴訟）」の前提事実となる住民監査請求の過程で判明している。

そのような住民監査請求の趣旨・制度を根本から崩壊させるようなことは、断じてあってはならないことである。

市長が、行政行為（ないし行政処分）の1つとして、全額免除の決定をしたものと思われませんが、右決定は、関係法規上、その全てが要件を満たしておらず、市長の恣意的な独断による、違法不当な行政行為（行政処分）の決定であると言わざるを得ません。

上記については、本件請求書本文の中でも、市長の公序良俗に反する独断、権限乱用を、違法不当と指摘しているとおりで。

なお、上記全額免除の決定が市長独断による判断と直命（下命）であることから、市長の部下にあたる所管部・所管課の職員たちは、本来、徴収すべき占用料の全額の計算や免除金額の数値すら出していない。

本決定は、行政行為（行政処分）であるから、本来徴収すべき金額はいくらで、そのうち、市長の判断により、減免した金額がどれだけになるかなど、当然のこととして、行政行為の相手方にも通知すべきものです。

おそらく、市長の直命・下命を受け、所管課職員が本件行政行為に係る事務を進めたことから、文書不存在の結果となっているものと思われます。しかし、いくら市長が頭から全額免除を決定・指示したとしても、市は、定められた手続きや計算式により、道路占用料の金額、免除した金額、請求の金額を文書として残しておくのが、行政事務の進め方の基本・原則であると思います。

そうでなければ、減免等の相手方は、自分たちが、どれだけの金額を減免してもらったのか、まったくわかりません。そんなことを続けていたら、市長に頼めば、何でもタダになると思ってしまうでしょう。いわゆる癒着の始まりです。柏原市にはそんな体質が数多散見されます。

上記のような事務事業の進め方は、市長や職員と利権業者との癒着や腐敗を生むだけであり、引いては市の損害金を生み、適正な財務管理が損なわれるだけです。右一連の財務会計行為が違法不当であることはあきらかであります。

7 固定資産税や都市計画税に対する考え方や市の税収にも影響

いわずもがな固定資産税や都市計画税には、地方財政法の目的を踏まえて、それぞれにちゃんとした目的があります。

固定資産税に関しては、例えば住民の皆さんが毎日使う道路や子供たちが通う学校、友達と遊ぶ公園など、日々の生活で利用する公共施設の整備のほか、生活弱者対策、介護・福祉などの行政サービスにも使われています。

都市計画税についても、都市計画事業や土地区画事業の費用に充てることを目的にした市町村税の1つで、市街化区域内に土地や家屋を持っている人に、毎年、課される地方税です。

これらと同様に、道路占用料の徴収制度も、道路占用料は道路という土地を借りるた

に対する対応方針を策定するなど、道路管理行政の改善策を講じるよう、本件住民監査請求書による措置請求と併せて、適正な指導をしていただくようお願いをいたします。

たことから、商店街組合と本市及び本市から本工事を委託したＪＲとの間で協議され、ＪＲ所有地内に掲出物件を設置する適当な場所がないということで、掲出物件の移設補償として現在の場所に掲出物件が設置されました。

このことは、自由通路整備工事の竣工図（工事名称は柏原橋上化工事、平成２０年１月と記載されている）に商店街組合の掲出物件の図面が含まれていることから認められます。

（３）道路際に設置された後の経過について

当該掲出物件については、補償移転による工事完了後、商店街組合に引継ぎ書面などを交付せずに引渡しがなされました。本市のＪＲ柏原駅自由通路整備事業に伴う柏原橋上化工事で設置したものであり、工事完了後から現在に至るまでの間、掲出物件の移設後に商店街組合が広告物の募集及び電気代の支払などの維持管理を行っていることから、遅くとも竣工図が完成した平成２０年１月ころに商店街組合に対し引き渡されたと思われませんが、その後も引き渡しに関する書面は作成されないままとなっていました。

なお、当該事業の竣工に伴い、当時この事業を所管されていた本市の駅前再開発事務所は、すでに解散されております。

（４）これに伴う都市管理課の対応について

本市としては、当該掲出物件について当時に引き渡しの書類が交わされていないのであれば、掲出物件の所有者が書面上不明確であり、改めて、補償移転に伴う掲出物件の書面による引き渡しが必要であると考え、令和３年３月５日に商店街組合と引き渡し書を交わしました。

その上で、本市から商店街組合へ、道路法に基づき、掲出物件に係わる道路占用許可申請書を提出して頂く必要があることを説明し、これを受け、商店街組合より令和３年３月５日に掲出物件に係わる道路占用許可申請書が提出されたことから、道路占用許可申請内容を確認した上で、市長まで決裁を回した後、令和３年３月９日に道路占用許可を出しました。

（５）当時の掲出物件の移設から今回の占用申請までについて

当時の掲出物件移設工事完了から、令和３年３月５日に、商店街組合と書面による引き渡し書を交わし対処する前までの期間については、道路占用許可がなく不適切な状態であったことが、請求人からの指摘により判明したものであり、これについては、適切な対処が出来ていなかったことについて、本市として真摯に受け止めなければならないと考えております。

このため、本市としてはこのような状態を是正するために、改めて適切な対応を行ったものであります。

(6) 本件掲出物件の占用料免除の根拠について

前記(2)記載のとおり、本市は、J R 柏原駅自由通路整備事業に伴い、その支障となった掲出物件を現在の市道上の設置場所に移転・設置させたものと考えられるところ、本市がその事業の都合のために市道上へ掲出物件を移転・設置させたものである以上、商店街組合から占用料を徴収することが不適当なことは明らかであり、そのことは今日にいたっても変わるところがないものであります。

したがって、今回の令和3年3月9日の道路占用許可にあたっては、柏原市道路占用料の減額又は免除に関する規則第1条第18号の規定(占用料を徴収することが不適当であると市長が認めたもの)により占用料を免除することとしたものであります。

(7) 道路占用許可の占用の期間について

道路占用許可申請に伴う道路占用許可は、令和3年3月9日になっているが、占用の期間は令和2年4月1日から令和7年3月31日となっております。

占用の期間が遡った日になっていることについては、当該掲出物件は平成20年1月に竣工したJ R 柏原駅自由通路整備事業に伴う柏原橋上化工事に伴い、当時J R 柏原駅の敷地内にあった商店街組合の掲出物件が道路の端へ移設されたもので、今回の道路占用許可の申請がされる前から当該場所に設置されていたものであり、柏原市道路占用料条例の第3条第1号において、占用料は占用を許可したときに当該年度分を徴収することとなっていることから、運用上、占用期間について年度当初に遡った日付けとしているもので、その旨申請者には説明しております。

(8) 道路使用許可について

請求人は、道路使用許可がないことについても問題としているが、道路使用許可は道路交通法第77条に基づき、道路において工事若しくは作業をしようとするときに、当該行為に係る場所を管轄する警察署長に申請するものであり、当該掲出物件の設置は、平成20年1月に竣工したJ R 柏原駅自由通路整備事業に伴う柏原橋上化工事の中で支障となり設置されたもので、当時の工事の一体的なものとして道路使用許可として申請されたと考えられます。

もともと、既に保存年限を過ぎているため、書類は確認できておりません。

(9) グリーンベルトについて

本市では、歩道が無い道路(主に通学路)について、歩行者の安全確保を図るため、路肩を緑色にカラー化する「グリーンベルト」を設置することで、自動車等の運転者に、歩行者の通行が多いことを明示する役割も果しているものと考えております。

当該場所は、歩行者と通行車両を分けるため、平成19年度に清州上市線道路改良工

事として、道路両側にカラー舗装化したもので、掲出物件が道路の端の仮にグリーンベルト内に設置されているとしても、掲出物件が設置されている道路の幅員は、白線の内側から対向の白線の内側まで、実測では、最小幅4.86メートルから最大幅8.73メートルとなっており、また、道路の幅も広がっている部分であることから、歩行者の通行に支障がないことは、明らかなところです。

3. 請求の原因と責任について（商店街組合）

(1) 請求者は、商店街組合の違法行為として、無許可による道路占用は違法と主張しています。

前記2で述べたとおり、掲出物件は、令和3年3月に至るまで、道路占用許可が出されていなかったものとは認められるが、本市のJR柏原駅自由通路整備事業に伴う柏原橋上化工事において商店街組合の掲出物件が支障となり撤去することとなったが、JR敷地内の適当な箇所に移転・設置することができなかつた中で、本市がその補償として、現在の道路上の設置場所に設置させたものと認められること、本件の掲出物件の設置場所及び構造上等も道路法第33条第1項・同法施行令第10条・第12条などの法令に適合していることなどからして、商店街組合が道路を違法に占有していたものではなく、不法行為を構成するものではありません。

(2) 請求者は、商店街組合の違法行為として、違法無効な許可申請書及び占用許可書による道路の占用は違法不当と主張しています。

前記2で述べたとおり、掲出物件は、本市のJR柏原駅自由通路整備事業に伴う柏原橋上化工事において商店街組合の掲出物件が支障となり撤去することとなった一方、JR敷地内の適当な箇所に移転・設置することができなかつた中で、本市がその補償として、現在の道路上の設置場所に設置させたものと認められること、掲出物件の設置場所及び構造上等も道路法第33条第1項・同法施行令第10条・第12条などの法令に適合していることなどからして、令和3年3月9日に占用許可をしたことは、何ら違法ではありません。

(3) 請求者は、商店街組合の違法行為として、不法行為に係る道路占用料の未納付について、

- 1) 無許可に係る道路占用料の未納付は違法。
- 2) 違法無効な申請書と許可書発行による権限なき道路の占用に係る占用料の未納付は違法。

3)「慣行等」を理由に占用料の減免を申請した申請書は違法無効。
と主張しています。

本市は商店街組合に対し、掲出物件について、令和3年3月までの間は、道路法に基づく占用許可を出していません。したがって、商店街組合が市に対し占用料を支払う義務を負うことはなく、占用料の未納という状態は存在しません。

この点について、請求者は、商店街組合が道路を不法に占有する違法行為をしていたものであるとして、市に対し不法行為に基づく損害賠償義務を負う旨を主張しています。

しかし、既に繰り返し述べているとおり、平成20年1月頃に、本市のJR柏原駅自由通路整備事業に伴う柏原橋上化工事の中で商店街組合の掲出物件が支障となり撤去する必要があった一方、その看板をJR敷地内の適当な箇所に移転・設置することができなかった中で、本市がその補償として、現在の道路上の設置場所に設置させたものと認められること、本件の掲出物件の設置場所及び構造上も道路法第33条第1項・同法施行令第10条・第12条などの法令に適合していることなどからいって、商店街組合に不法行為があったとは認められないものであって、商店街組合が市に対し不法行為に基づく損害賠償義務を負うものでもありません。

本市は、商店街組合に対し令和3年3月9日に掲出物件について占用許可を出したときに、占用料は免除しています。これも、繰り返し説明したとおり、平成20年1月頃に、JR柏原駅自由通路整備事業に伴う柏原橋上化工事において商店街組合の掲出物件が支障となり、JR敷地内の適当な箇所へ移転させることができなかった中で、本市が現在の道路上の設置場所に設置させるようにしたものと認められ、それ以後今日まで占用料を徴収することが不適当な場合として占用料を徴収してこなかったものであるから、柏原市道路占用料の減免または免除に関する規則第1条第18号に該当するものとして、占用料を免除したものであり、適法であります。したがって、商店街組合は、その占用許可後においても、市に対し占用料支払義務を負うものではなく、その未納という状態もありません。

また、請求人は、事件番号平成12年(行ヒ)第246号最高裁判決を引用して、道路が権限なく占有された場合、道路管理者は占有者に対して、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を取得すると主張していますが、本件掲出物件は、市が移転先として道路上に設置する権限を与えて商店街組合に引き渡されたものであるから、道路が権限なく占有された場合には当たりません。

4. 請求の原因と責任について(富宅正浩(市長個人))

富宅市長の個人的賠償義務は、市の商店街組合に対する占用料や損害賠償請求権の問題と表裏を成すものであり、以上述べてきたとおり、市は商店街組合に対する不法行為

損害賠償請求権や占用料支払請求権などは有しておらず、それらの権利行使を怠る事実はないのであるから、富宅市長が市に対し損害賠償義務を負う理由もありません。

以上のとおり、請求人の主張にはいずれも理由はなく、柏原市は道路占用料相当額の不法行為債権を有するものではなく、財産の管理を怠る事実もない。