

市有地の不法占拠に係る財産の管理を怠る事実に関する住民監査請求について、地方自治法（以下「法」という。）第242条第4項の規定により監査したので、その結果を同項の規定により次のとおり公表します。

平成25年8月29日

高松市監査委員	吉田正己
同	山下稔
同	井上孝志
同	落合隆夫

市有地の不法占拠に係る財産の管理を怠る事実に関する住民監査請求の監査結果について

第1 請求の受理

1 請求人

住所・氏名 省略

2 請求書の受付

平成25年7月1日

3 請求の要旨（原文）

別紙事実証明書（高松市情報公開条例により「高松市の所有する土地のうち不法占拠されている土地の状況の分かる資料」の公開請求をして取得した①宅地346.41㎡の土地台帳写し及び②宅地19.83㎡、同39.06㎡、同29.81㎡の土地台帳写し、③平成19年度包括外部監査結果報告写し）記載の土地について、高松市長その他の氏名不詳の高松市職員は、既に平成19年度の包括外部監査において「不法占拠」と指摘されていることを知りながら、包括外部監査人の指摘から5年以上も経過したにもかかわらず、訴訟その他の強制手段を執ることなく高松市所有

財産の管理を違法に怠っている事実が認められる。本件高松市所有土地を「不法占拠」のままにして管理を怠る事実は、地方自治法第242条第1項に規定する典型的な違法な財産の管理を怠る事実に該当するものである。

よって、本件請求人は、高松市監査委員が、本件財産の管理を怠る事実について責任を有する者に損害の補填を求めるほか、本件土地の明渡請求訴訟の提起その他の必要な措置をとるよう高松市長に対して勧告することを求める。

4 請求の要件審査

本件請求は、法第242条所定の要件を備えているものと認めた。

第2 個別外部監査契約に基づく監査の請求とこれに対する措置

1 監査委員の監査に代えて個別外部監査契約に基づく監査によることを求める理由（原文）

住民監査請求の分野においては、従来の監査委員の制度は、全く機能しておらず、信用できないので、個別外部監査契約に基づく監査を求める必要がある。

2 高松市（以下「市」という。）長に法第252条の43第2項前段の規定による通知を行わなかった理由

本件請求の監査を行うに当たっては、監査委員に代わる外部の専門的知識を有する者を必要とするような特段の事情があるとは認められず、むしろ、監査委員の監査による方が適当であると判断したことによるものである。

第3 監査の実施

1 監査対象事項等

本件請求に係る監査対象事項は、市長その他の職員が、市所有に係る高松市Aの宅地346.41平方メートル（以下「物件①の宅地」という。）および同市Cの宅地39.06平方メートル外2筆の宅地（以下「物件②の宅地」という。）につき、他者による不法占有を放置する財産の管理を怠る事実があるか否かという事項である。

そして、その措置請求の内容は、市長に対し、前記財産の管理を怠る事実について責任を有する職員に損害の補てんを求めるほか、本件請求に係る物件①の宅地および物件②の宅地につき建物収去土地明渡請求の訴提起、その他必要な措置をとるよう市長に勧告することを求めるというものである。

なお、監査委員は、法第242条第6項の規定により、請求人に対して、平成25年7月19日に、証拠の提出および陳述の機会を与えたが、請求人からは新たな証拠の提出はなく、陳述も行われなかった。

2 監査対象部局

本件監査対象部局は、物件①の宅地については、財政局財産活用課財産管理室であり、物件②の宅地については、都市整備局道路課である。

第4 監査の結果

本件請求について、監査委員は、合議により次のとおり決定した。

- (1) 本件請求のうち、物件①の宅地について、市長に対し、平成25年度末までの速やかな時期に、本件宅地の占有につき何ら正当な権限もないのに、本件宅地の一部分に新居宅建物を建築して居住し、本件宅地の同建物敷地部分を不法に占有している a および b の相続人の両名に対し、建物収去土地明渡請求の訴を提起する措置を講じ、抜本的な解決を図ることを勧告する。
- (2) 本件請求のうち、物件②の宅地については、措置請求に理由がないものと判断する。

以下、その理由を述べる。

1 監査により認められた事実

監査は、監査対象部局に事実照会するとともに、関係証拠書類の提出を受けて精査し、現場を見分するなどの方法により実施し、その結果、次の各事実を確認した。

(1) 物件①の宅地について

ア 本件宅地の所在とその形状等

この物件は、市中心部の平坦な住宅街内の高松市Aの面積346.41

平方メートルの宅地であり、その近隣には、四国管区警察局や四国財務局などの官庁建物があるほか、多くの民家が立ち並び、交通の便も良好な場所にあり、南北に走る幅員約6メートルの市道の西側に面する間口14.58メートル、奥行き北側23.59メートル・南側23.33メートルのほぼ長方形の形状をしており、現在は、宅地のほぼ中央に東西に走る幅員約2メートルの通路が設けられ、その北側部分の西端部約57平方メートル部分と、その南側部分の東端部約53平方メートルの部分に、いずれも居宅建物各1棟が存在するほかは更地の状態にあり、相当の財産的価値を有するものである。

イ 本件宅地の市による所有権取得とその目的

この宅地は、市が、第二次世界大戦時の米軍による空爆で焼失した市街地について、都市計画事業として「復興土地区画整理事業」を施行した際の仮換地指定地であり、昭和45年5月20日の換地処分により市に所有権が移転し、同年7月15日受付により市に所有権移転の登記が経由されているものであるが、市は特に取得目的のないまま普通財産として所有・管理してきたものである。

ウ 市による本件宅地の使用・管理状況

市は、昭和24年8月頃、前記復興土地区画整理事業における仮換地指定により住居移転の必要が生じたものの、資力がないため独自に移転先を確保できない者や公共用地を不法占拠して居住している者などを救済する目的で、一時的な応急措置として、仮換地に指定されていた本件宅地に仮設の立退者用住宅を建築し、これを無償で住居用に提供する計画を立て、その直前頃まで市中央公園で開催されていた博覧会の建物を解体した廃材を使用して、この宅地上に木造平屋建の5軒続長屋住宅2棟（北棟1～5号、南棟1～5号）を建築し、これを無償で8世帯の家族に貸し付け、うち2世帯は、1世帯で2住宅の貸付を受けた。

そして、市は、昭和45年5月20日に、前記復興土地区画整理事業における換地処分が終了したのを機会に、既に20年間という長期にわたる無償提供による前記立退者用住宅の役割は目的達成により

終わったものと判断し、その入居者に退去を求めたが、いずれも退去せず、居住を継続した上、昭和48年2月13日には、入居者全員の連署で、市に対し、入居中の建物部分とその敷地部分を、それぞれの各入居者に払い下げられたい旨の陳情書を提出するに及んだ。

市としては、入居者全員が、意思統一して、真剣に入居建物の払下げを陳情しているのであれば、その対応を検討しなければならないと考え、払下げを視野に入れて、入居者との協議を始めたところ、建物の分割処分を巡って、入居者の一人が強い反対の意思を表明したことから協議は難航し、打ち切りとなった。

そして、その後、市は入居者全員に入居中の住宅から退去することを求めたが、容易に退去する者は現れず、平成3年頃には、同住宅北棟の西端にあった1号住宅に居住していたcの長男であるaが、居住中の住宅部分とその所有者である市に無断で取り壊し、その跡地に新しい居宅建物を建築して居住し始め、さらに、平成11年頃には、同住宅南棟の中央にあった3号住宅に居住していたbが、同住宅南棟の東端にあった5号住宅に居住していたdが退去した後、同人の承諾は得たものの市には無断で南棟5号住宅部分の建物を取り壊すとともに、自己居住の南棟3号住宅部分とd居住の南棟5号住宅部分の間に存在するe居住の南棟4号住宅と自己居住の住宅部分を市に無断で交換し、南棟4号住宅も取り壊した上、その2戸分の住宅跡地に新しい居宅建物を建築して、南棟3号住宅から移り住む事態が発生した。

しかし、その間も、市担当職員が、入居者を説得して退去を求め続けた結果、平成15年末頃までには、aとbの2世帯を除く他の入居者は全員が同住宅から退去したので、市は、その退去状況に応じ、同住宅北棟を平成14年9月頃までに、同住宅南棟を平成16年3月頃までに、それぞれ取り壊し、その跡地を整地して更地にした上、管理してきており、同住宅北棟跡の更地は、平成21年4月1日以降、その北側に隣接して所在するB保育所に幼児送迎用自動車の駐車場として貸し付け、現在に至っている。

また、この間も、前記立退者用住宅の入居者から市に対し、断続的に入居住宅建物やその敷地部分の払下げを要望する陳情がもたらされたが、市は、その要望には応じておらず、平成14年12月には、この宅地の北側に隣接して存在するB保育所の拡張用地に利用する計画を決定したため、明確に払下げはできないと回答し、a・bの両名に対しても、建築した居宅建物を収去して、その敷地部分の宅地を明け渡すよう求めていた。

しかし、平成21年に、同保育所が民営化されたことに伴い、その拡張計画が取り止めになり、当面、この宅地の利用計画がなくなったところから、市は、a・bの両名による長期の宅地不法占拠状態を解消させるため、従前の方針を変更し、適正価格で不法占有部分の宅地を払下げ譲渡することもやむを得ないと考え、平成23年以降、前記不法占有者やその相続人と各占有部分の宅地売買に関する交渉を行ってきたが、いまだ合意に至っていない状況にある。

エ 旧立退者用住宅の利用に関する入居者と市の法律関係

市は、前述のとおり、昭和24年8月に、市が実施していた復興土地地区画整理事業のため、住居移転を余儀なくされたものの、資力が乏しいため自ら住居を確保することができない者などを救済する目的で、市が実施していた同事業の仮換地指定先宅地を活用し、その地上に旧立退者用住宅を建築した上、これを入居者に無償で貸し付けたのであるが、現在までに既に長期間が経過しているため、同住宅使用に関する入居者と市との法律関係を示す契約書の有無や契約内容を確認する記録文書などの存否も分からず、正確な法律関係は明らかではない。

しかし、市が旧立退者用住宅を建築して貸し付けた前述の目的・経緯および無償貸付の状況などの事情に照らすと、入居者は、貸主である市が建築した貸付住宅を無償で使用および収益した後には、同住宅を貸主である市に返還することを約して、貸主である市から同住宅の提供を受け、これに入居しているものと認められるので、市と入居者

との間には、実質的には使用貸借契約が成立していたものと認められよう。

そうすると、借主である入居者は、市が旧立退者用住宅を建築して無償提供した趣旨に則って、借用住宅を使用・収益することはできるものの、貸主の承諾を得ないで、第三者に借用物の使用または収益をさせることはできず、契約で返還時期が定められている場合には、その時期に借用物を返還し、その時期が定められていない場合には、契約に定められた目的に従った使用・収益が終わったときに返還しなければならないが、返還の時期や使用・収益の目的が定められていないときは、貸主は、いつでも返還を請求することができることとなり、これに応じて、借主は、借用物を原状に復し、これに付属させた物を収去して返還しなければならないことになる。

市と入居者との間には、前記貸付に係る住宅の返還時期に関する明確な合意が成立していたとは考え難いが、同住宅貸付の目的、住宅建築用地が仮換地指定先の宅地であること、建築資材が博覧会建物解体により出た廃材を活用した一時暫定的な応急用の仮住宅であったことなどの事情からみて、この住宅の返還時期については、少なくとも、前記復興土地区画整理事業における換地処分が終了し、入居者が新しい居宅を確保するに必要かつ相当な期間を経過した時期には、契約の目的に沿う使用・収益は終わり、借用住宅を返還しなければならないとする合意が当事者間に成立していたと推認するのが相当であろう。

そうしてみると、同住宅入居者は、いずれも前述の復興土地区画整理事業における換地処分が終了した昭和45年5月20日から新居宅の確保に要する最大見込期間1年間を経過した昭和46年5月末日には、借用住宅使用の目的を達して終了し、借用に係る住宅部分を市に返還しなければならない時期に至ったものと判断せざるを得ない。

市が、入居者に対して、同住宅からの退去・返還を請求した時期は定かではないが、入居者全員連署による住宅および敷地の払下げ陳情書が昭和48年2月13日付けで提出されている事実から判断する

と、少なくとも同陳情書提出より相当以前から、市は、入居者に対して退去・返還を請求していたことは明らかであると推認することができ、入居者は、その後、速やかに借用住宅から退去して返還すべき義務こそあれ、同住宅建物を取り壊し、その跡地に新居宅を建築して居住する権利は何もなかったものと言わなければならない状況にあったと認められる。

しかるに、入居者は、借用住宅からの退去・返還の義務を遅滞し続けたばかりか、aとbの両名に至っては、借用住宅の所有者である市の承諾を得ないまま、無断で借用住宅を取り壊し、その跡地に新しい居宅建物を建築して、これに居住する挙に出て、物件①の宅地の一部を何らの権限もなく不法に占有する行動をとっているものである。

オ 本件宅地の他者による不法占有の状況

aが不法占有している宅地部分は、物件①の宅地の北西角の東西約9.3メートル、南北約6.1メートルの部分で、その面積は約57平方メートル（以下「甲部分」という。）であり、bが不法占有している宅地部分は、同宅地の南東角の東西約8.0メートル、南北約6.6メートルの部分で、その面積は約53平方メートル（以下「乙部分」という。）であるが、その不法占有の状況は、次のとおりである。

(ア) 甲部分について

aは、旧立退者用住宅北棟1号住宅に居住していたcの長男であり、父とともに同住宅に居住していたが、平成2年6月に妻・fと婚姻し、同年10月に妻の実父・gと養子縁組したことに伴い、その姓がaに変更したものであるところ、婚姻後間もない平成3年頃、同住宅所有者である市の承諾を得ないまま、居住していた前記住宅建物を取り壊し、その跡地である甲部分に、新たに木造瓦葺2階建居宅1棟（建床面積 28.15平方メートル、延床面積56.30平方メートル）を建築し、同居宅に家族とともに居住を開始し、現在に至っているものである。

aは、この宅地の払下げについては、終始、明確に反対の意思を表明し続けていたが、甲部分に前記居宅を新築する直前の平成

3年6月末頃に、市に対し、居住中の前記住宅の新築ないし改築を申し出ており、これに対し、市が、補修ないし修理をすることはやむを得ないものとして容認したものの、新築ないし改築は認めないと明確な回答をしたにもかかわらず、これを無視し、前述のとおり、居住住宅の撤去と新居宅の新築を強行したものであり、その建築に当たっては、所定の建築確認申請の手続を全くしておらず、完成建物も未登記のままである。

(イ) 乙部分について

bは、旧立退者用住宅南棟3号住宅に居住していたものであるが、平成11年頃、同5号住宅に居住していたdおよび同4号住宅に居住していたeの承諾を受けてはいたものの、同住宅所有者である市の承諾を得ないまま、無断で、両住宅2戸分の建物を取り壊し、その跡地である乙部分に、新たに木造カラーベスト葺3階建居宅1棟（建床面積40.02平方メートル、延床面積113.90平方メートル）を建築し、同居宅に家族とともに居住を開始し、現在に至っている。

bは、乙部分に存在していた前記住宅の取壊しとその跡地における新居宅の新築を強行する前後を通じ、複数回にわたり、市に対し、この宅地の居住部分敷地の払下げを陳情する行動をとっていたが、市は、平成23年頃までは、その払下げ要請に応じておらず、その後、この宅地の利用計画が取り止めになった以降に、前述のとおり売買に関する交渉が行われているものの、いまだ合意は成立していない。

なお、bの妻・hは、自分の長女・iが新居宅の建築費用を拠出してくれたと供述しているが、新居宅建築については、建築確認申請の手続はとられておらず、登記手続も経由していないため、その所有権者を確認することはできない状態にある。

カ 平成19年度包括外部監査結果における指摘内容

この宅地に関し、包括外部監査人は、その監査結果において、「市としては、この土地の不法占拠処理を迅速に推し進めることが望まれ

る。不法占拠処理が終われば、保育所の拡張用地として有償貸付をして活用するか、市の方針によっては売却を検討すべき土地である。」と指摘しているが、不法占有者に対する売却は念頭においていないものと推認される。

キ 前記包括外部監査結果の指摘に対する市の措置

市は、包括外部監査人の指摘を受けた後、早期に指摘を受けた不法占拠の状態を解消させるべく、その方策を検討しており、また、本件宅地の北側に隣接する保育所が平成21年に民営化され、その拡張計画が取りやめになったため、当面、本件宅地の利用計画がなくなったところから、本件宅地の前記不法占有部分を占有者に適正価格で売り渡す方法をとることにより、円満な解決を図ることも可能であると判断し、平成23年頃から、その占有者であるaと、b（平成17年1月死亡）の相続人らとの間で、不法占有に係る宅地部分の売買について交渉を始めているが、譲渡代金額やその代金支払方法を巡って意見が対立し、進展を見ないまま経過している。

そのような状態にあるため、市は、包括外部監査人が、本件宅地の不法占拠処理終了後の処分方法の一つとして提案している隣接保育所に対する有償譲渡または有償貸付については、まだ具体的な検討をしておらず、何らの措置もとっていない。

ク 今後の対応に関する市の方針

市としては、可能な限りaおよびbの相続人らとの話し合いによる円満な解決を指向しているが、売買交渉が難航し、容易に解決できないことも予測しており、その判断をした時点では、法的手続に移行させることも視野に入れ、弁護士に解決を委任することも考えている。

(2) 物件②の宅地について

ア 本件宅地の所在とその形状等

この物件は、市中心部に近い石清尾山の北東山麓にある高松市C、DおよびEの3筆の宅地（以下、順次「Cの宅地」「Dの宅地」「Eの宅地」という。）で、その近隣には多くの民家が立ち並ぶ住宅街内にあり、3筆の宅地ともに、その一辺はいずれも東側を南北に走る市

道に面しているものの、その形状は歪であり、Cの宅地は西側道路と南側隣接地に囲まれた鋭角三角形、Dの宅地は西側隣接地と南側隣接地に囲まれた直角三角形、Eの宅地は東西道路と西側隣接地および南側隣接地に囲まれた台形であり、しかも、その面積は、順次、39.06平方メートル、19.83平方メートル、29.81平方メートルと比較的狭小なものにとどまり、各宅地には、木造トタン葺平屋建倉庫などの構造物が存在しているが、一見して、個々単独での利用価値は極めて乏しく、物件単独での財産的価値は僅少なものと評価される。

イ 本件宅地の市による所有権取得とその目的

この宅地は、市が、昭和36年頃に都市計画街路建設事業により建設した市道の用地提供者の移転先として宅地造成した旧万日墓地跡地の残余地であり、昭和51年までに道路敷地から分筆して個別の宅地になっているが、それぞれ単独での利用価値は認め難く、市は、特に使用目的のないまま普通財産として所有・管理しているものである。

ウ 市による本件宅地の使用・管理状況

市は、この宅地が、前述のとおり、いずれも狭小で歪な形状をしているため、それぞれ個別に利用する用途が見当たらず、しかも、その管理を続けても費用こそかかれ、何らの利益を生み出すものではないものであるところから、この宅地は、いずれも当初から適当な時期には売却処分するほかはないものと認識していたものと推認される。

そして、この宅地を一般に売り出しても、その形状や面積からみて、到底、買受希望者が現れるとは考えられないものの、隣接地所有者であれば、隣接地と一体化して利用することにより、相応の利益が生じる可能性があるところから、買受けを希望する者もあると考え、平成16年から同17年にかけて、隣接地所有者とこの宅地の売買交渉を行ったが、売買代金額の決定を巡って難航し、合意に至らず、平成19年度の包括外部監査結果において、この宅地の不法占拠が指摘され、早期解決を要請されるに至ったものであり、その間、本件宅地に対する市の管理に不十分な点があったことは否めず、次項で詳述する

ように、他者による不法占有の発生を阻止できなかった事態を招来している。

なお、市は、本件宅地を不法占有している隣接地所有者と占有に係る宅地の売買について交渉し、宅地不法占有を解消すべく努力していたが、売買価格の調整が着かず難航し、いまだ解決をみることなく経過している。

この間、市は、定期的に本件宅地の所在地を巡回し、昭和41年以降は、占有状態に変動がないことを確認し、新たな不法占有の発生を防止しているが、それまでの不法占有者が、いずれも前記市道建設の際に道路用地を提供した協力者であったこと、市としては、できる限り早期に、それら占有者と本件宅地売買に関する交渉をまとめたい希望があったこと、その占有者らがいずれも市の必要に応じ本件宅地の占有部分を明け渡す意向があることを表明していたこと、市において本件宅地の明渡しを受けても、これを使用する必要性がなく、管理費用のみが必要となることなどの事情を総合的に考え、不法占有者に対し、倉庫など構造物を収去して占有宅地部分を明け渡すことを請求するまでの措置はとらず、本件宅地売買による事態の解決ができる時機をうかがっている現状である。

エ 本件宅地の他者による不法占有の状況

(ア) Cの宅地上について

この宅地上には、現在、北端部に木造トタン葺平屋建倉庫1棟（面積約6平方メートル、以下「倉庫①」という。）、その南側にも同種倉庫1棟（面積約6平方メートル、以下「倉庫②」という。）、さらに南端部の西側道路沿いにも同種倉庫1棟（面積約5平方メートル、以下「倉庫③」という。）、また、その東側に同種倉庫1棟（面積約11平方メートル、以下「倉庫④」という。）、合計4棟の構造物が密着して存在する。

これらの構造物がいつ頃に建築されたのか正確な時期は定かではないが、昭和36年から同41年頃までの間に、順次、建築さ

れたものと推認され、それ以降は、現在まで変動なく経過しているものと認められる。

そして、これら建造物のうち倉庫①は、この宅地西側道路を挟んだ向い側に居住する j が昭和 41 年頃に建築し、当初はその妻・k が生花販売用の店舗として利用していたが、現在は同人が倉庫として利用・占有している。

また、倉庫②は、近隣住民の 1 が昭和 36 年から同 41 年頃までの間に建築し、妻が死亡した平成 8 年まで家庭用倉庫として利用していたが、その後の利用はなく、平成 23 年に 1 自身が死亡した後は、相続関係が分からず、占有者不明の状態が続いている。

倉庫③は、近隣住民が昭和 36 年から同 41 年頃までの間に建築して利用していたが、平成 14 年 8 月に k が譲渡を受け、現在は、同人が倉庫として使用・占有している。

倉庫④は、この宅地の南側隣接地の所有者であった m が昭和 37 年頃に建築し、家庭用倉庫として利用していたが、平成 4 年に同人が死亡した後は、誰も利用しておらず、放置された状態にあり、権利関係は明らかではない。

これら建造物の建築主および利用者は、いずれも、この宅地の所有者が市であることを十分認識しているものの、その建築および利用について、市の同意ないし承諾は全然受けておらず、不法占有であることを認めており、占有者不明の倉庫②を除いて、市の要請があれば、建造物を収去した占有部分の宅地を明け渡す意向があることを表明している。

(イ) D の宅地上について

この宅地上には、現在、西側隣接地所有者・n の母親である m が、昭和 36 年 6 月に市から同隣接地を買受け、その地上に、昭和 37 年 7 月に木造瓦葺 2 階建（一部モルタル造平屋建）居宅 1 棟を建築する際、同居宅の一部である平屋建部分（面積約 17 平方メートル）をこの宅地西側部分にはみ出して建築し、これに居住し始めて、面積 19.83 平方メートルの本件宅地のほとんど

全てを占有していたが、平成4年2月に同人が死亡した後は、その子であるnが同宅地建物を相続したものの、誰も使用せず、空き家の状態である。

mは、この宅地を市から買い取る予定であったため、この宅地に進出する状態で前記居宅を建築したとのことであるが、その間の事実を証明する記録がなく、定かではないが、nは、市とこの宅地の売買に関する交渉をした平成16年6月頃およびその5ないし6年前にも、市に対し、この宅地の売渡しを申し入れていた事実があり、その経緯に照らすと、mは、前記居宅を新築する当初から、この宅地が市の所有であることの認識があり、買取希望を持っていたことおよびnがその意思を承継していたことが推認できる。

(ウ) Eの宅地上について

この宅地上には、現在、西側隣接地所有者のoが、昭和36年6月に市から同隣接地を買受け、その地上に木造瓦葺2階建居宅1棟を建築した際に、同居宅の一部（面積約6平方メートル）をこの宅地西側部分にはみ出して建築し、これに居住し始めるとともに、その後間もない時期（昭和36年から同41年頃までの間）に、同居宅東側壁に沿って、この宅地内に木造トタン葺平屋建倉庫1棟（面積約14平方メートル）を建築して利用し始め、この宅地のうち合計約20平方メートルの部分を占有していたが、平成25年4月に同人が死亡した後は、その子であるpが前記居宅および倉庫を相続したものの、誰も使用せず、空き家の状態となっている。

oが、どのような認識で、この宅地上に進出する状態で前記居宅を建築したり、前記倉庫を建築して、この宅地を占有したのかを確認する資料がないため、定かなことは分からないが、その相続人であるpは、市とこの宅地の売買に関する交渉をした平成16年6月頃およびその6ないし7年前にも、市に対し、この宅地の売渡しを申し入れた事実があり、その経緯に照らすと、oにおい

ても、自らが前記居宅を新築した際や前記倉庫を建築して利用し始めた際には、この宅地の所有権が市にあることを十分認識しながら、市の承諾を得ないまま、その占有を開始したものと推認でき、oを相続したpにおいても、その認識が承継されているものと推認できる。

オ 平成19年度包括外部監査結果における指摘内容

物件②の宅地に関し、包括外部監査人は、その監査結果において、「長い間、売払い交渉を積極的に進めてこなかった高松市に、大いに非があることから、公平性、透明性を考慮する適正価格である不動産鑑定評価額での売却処分は無理であると思われる。高松市に損害を与えない妥当な価格を模索し、随意契約による早急の処分が望まれる。」と指摘している。

カ 前記包括外部監査結果の指摘に対する市の措置

市は、包括外部監査結果の指摘を真摯に受け止め、その指摘の趣旨に沿って、鋭意、本件各宅地の売却に向けて、隣接地所有者など売却可能対象者との売買交渉を再開しているものの、売買価格の決定などで合意に至らず、難航しており、年数回の現地調査を実施して現状確認を行うとともに、本件各宅地の占有者等から買受希望の申出があれば、臨機に対応できるようにするため、路線価格の推移を調査したり、現状維持に努めるなどの対応をするにとどまっている。

キ 今後の対応に関する市の方針

市は、本件各宅地を活用する用途がないため、これを維持管理しても、それに要する費用負担が生じるだけで、何らの益もなく、売却処分する以外に対応策はないと認識しているものの、これを一般競争入札の方法により売渡す方法をとっても、本件各宅地の形状や面積などを考慮すると、買受希望者があるとは到底見込まれず、隣接地所有者であれば本件各宅地を所有宅地と一体化させることによって利用価値が生じ、買受けを希望する者も現れることが十分に予測され、現に本件各宅地を不法占有している隣接地所有者の大半が本件各宅地の買受意思があることを明らかにしていることに期待し、本件宅地をそ

の希望者との随意契約により売却する方針であるが、その適正価格についての判断が困難であり、場合によっては不動産鑑定評価を行い、早期合意成立に向けた努力をする予定である。

2 監査委員の判断

(1) 物件①の宅地について

ア 他者による本件宅地占有の違法性・不当性について

a は、市が無償で貸し付けた旧立退者用住宅北棟第1号住宅の入居者であったcの長男で、同入居者とともに同住宅に居住していた者であり、bは、同住宅南棟第3号住宅に居住していた者であり、いずれも「監査により認められた事実」(1)のウおよびエで明らかなおり、入居者が、市との間で成立していた使用貸借契約の借主またはその家族として、同住宅に居住して使用する権限はあるものの、貸借で定められた目的に従った使用・収益が終わったときには返還しなければならない債務があることは明らかであり、市が同住宅を貸し付けた目的が、市の実施していた復興土地区画整理事業のため、住居移転を余儀なくされたものの、資力が乏しいため自ら住居を確保することができない者などを救済することであったことを考えれば、昭和45年5月20日に、前述の復興土地区画整理事業における換地処分が終了し、入居者が新居宅を確保するに必要な期間を長くて1年間と見て、昭和46年5月末日には、貸借の目的に従った使用・収益は終わり、借用住宅を返還しなければならない債務が生じたと判断するのが相当であり、借主である入居者は、市に対して借用住宅を返還すべき債務こそあれ、所有者である市の承諾を得ないまま、無断で自らの借用住宅や他の入居者が退去した借用住宅を取り壊し、その跡地に新しい居宅建物を新築して居住し、その新築敷地部分を使用・収益する権限は何らないことは明白であると言わなければならない。

しかるに、aとbの両名は、遅れながらも市との使用貸借契約の約定に従って借用住宅を退去して返還した入居者6名がいる中で、「監査により認められた事実」(1)のオで明らかなおり、自らの借用住宅または他入居者の借用住宅を、その所有者である貸主の市の承諾を

受けず無断で取り壊した上、何らの権限もないまま、その跡地に新しい居宅建物を新築して居住し、本件宅地のうちその敷地部分の占有を続け、現在に至っているものであり、その占有には何ら正当性・適法性が認められるものではなく、本件宅地に対する市の権利を侵害するものであることは明白であり、不法占有と言うほかはない。

イ 市による本件宅地管理の適法性・妥当性について

市が本件宅地の所有権を取得したのは、「監査により認められた事実」(1)のイで明らかなおり、昭和45年5月20日、市が施行した都市計画事業の「復興土地区画整理事業」における換地処分によるものであるが、当時、同宅地上には、既に市が建築した前述の旧立退者用住宅2棟(住宅数合計10戸)が存在し、その全てを8世帯の市民に無償で貸し付け、入居者が居住生活に使用している状態であったので、市は、その後も同住宅の管理を続け、昭和46年5月末日には、同住宅貸付に係る使用貸借契約の目的に従った使用・収益は終わり、貸付住宅の返還時期を迎えたと判断し、その後、迅速に入居者に対し同住宅からの退去・返還を求める適正な措置をとっており、この段階における市の本件宅地に関する管理には何ら問題はなく、適正・妥当なものと認められる。

その後、入居者は、容易に退去・返還に応じず、市に対し、居住していた住宅の払下げを陳情する行動をするなどしたため難航したが、平成15年末頃までには、入居者8世帯のうち6世帯(住宅7戸分)の退去・返還を実現することができ、平成16年3月頃までには、退去・返還された住宅7戸を順次取り壊し、その跡地を整地して更地化した上、必要な部分に囲障を設置するなどして適正な管理に努めており、その間、「監査により認められた事実」(1)のオで明らかなおり、平成3年頃と平成11年頃の2回にわたり、前項で確認した不法占有の事実が発生したものの、市は、その都度、不法占有者に対し、新築した居宅建物を収去して占有部分の宅地を明け渡すよう要求しており、その返還交渉に相当長期間を要しているが、そもそも前記住宅が市施行の復興土地区画整理事業における住居確保困難者などの

救済措置として市民に貸し付けられた経緯や返還を求める相手方が善良な市民であることなどの事情を考えると、やむを得ないものがあると思料され、その間の市担当職員の対応には、特に非難されるべきものはないと判断する。

ただ、市としては、前記住宅の居住者8世帯のうち6世帯までが、遅ればせながらも、市の請求に応じて居住していた前記住宅から退去し、これを返還している中で、aおよびbの両名のように、所有者で貸主である市に何らの承諾も得ないまま、無断で市所有の住宅を取り壊し、その跡地に新しい居宅を建築して住み込むという暴挙に出た者を見逃し、これを阻止できなかったことは極めて遺憾なことであり、その管理上の問題を看過することはできないが、前記住宅の管理を担当する市職員は、多くの市所有財産の管理を担当しており、常時、前記住宅の巡視などを続けることは不可能なことであり、前記住宅が所在する市中心部の住宅街内において、公然と前述の暴挙に出るものが現れることまで予測して管理することは到底期待し難く、その暴挙を早期発見して防止することは極めて困難であると推認されるので、この点について市担当職員の責任を問うことは酷に過ぎて相当ではないと判断する。

ウ 市が本件宅地占有者に対してとるべき措置について

市は、「監査により認められた事実」(1)の力ないしキで明らかなどおり、平成19年度の包括外部監査人が、その監査結果において、本件宅地の不法占拠の処理を迅速に推し進めることが望ましいと指摘したのを受け、前述のとおり、不法占有者であるaとbの両名に本件宅地の不法占有部分を適正価格で売り渡すことによって解決することを指向し、既にその売買交渉を開始しているが、同不法占有者両名は、いずれも市所有の前記住宅建物を市に無断で取り壊し、その跡地の所有者である市の承諾を一切受けないまま、何ら正当な権限もなく、市所有の本件宅地の各占有部分に新しい居宅建物を建築して移り住むという暴挙に及んでいる者であり、いかに不法占有の状態を解消するためとは言え、その者らに不法占有に係る宅地部分を譲渡すること

は、例えその譲渡代金額が適正かつ相当なものであっても、社会正義に反し、是認されるものではないと言わなければならない。市は、安易にそのような方法を採用せず、正当な法的手段により解決すべきであると考えている。

そして、本件宅地の不法占有開始から現在まで、既に14年ないし22年という長期間が経過しており、その間、市は、この不法占拠状態を解消すべく、不法占有者と間断なく折衝してきても、いまだ解決の緒も見えない状況で推移していることを考慮すると、もはや任意な交渉による解決は期待し難く、速やかに不法占有者兩名に対して建物収去土地明渡請求の訴を提起する法的手段に移行して解決を図る必要があるものと断ぜざるを得ないものと判断する。

なお、前記不法占有について、前記訴を提起するためには、新築した居宅建物の所有関係や占有部分の具体的確定、さらには証拠方法の整備など準備すべき事項が多々あり、それらに相当の期間を要すると思料されるので、それらを考慮し、市長においては、平成25年度末までを目途に、速やかに前記訴提起の措置をとることを勧告するのが相当であると思料する。

エ 本件宅地の管理に関与した市職員に対する責任追及の可否について

本件宅地の前記不法占有については、市担当職員が、本件宅地の管理に当たり、現況調査や定期的巡回検証などを行い、不法占有されることのないよう細心の注意を払って管理すべき職務上の責務があり、これを誠実に実行しておれば、不法占有者が不法占有の準備行為として借用住宅を取り壊す行為に出ていた段階で、それを早期に発見することができ、その防止に対処することもできたと思料されるところもあるので、市担当職員に財産管理上の過失があることは否めないが、市中心部の住宅街で、公然と市所有の住宅建物を取り壊し、その跡地に自らの居宅建物を新築して移り住む暴挙に出る無法者が出現することは予想すらし難いことであることを考えると、その過失の程度は、普通一般的な過失にとどまり、法第243条の2に規定する故意または重大な過失に該当するものとは認め難いので、それによる市担当職

員に対する損害賠償を問擬することは相当でなく，市担当職員に対する損害賠償責任追及の要はないものと判断する。

オ 結論

以上検討のとおり，請求人の本件宅地に関する主張のうち，その一部分に何らの権限もないのに，同宅地上に自らの居宅建物を新築し，これに移り住んで同宅地部分を不法に占有している a と b の相続人に対して，建物収去土地明渡請求の訴を提起する措置をとる必要があるとする点は，相当の理由があるものと認め，第4の(1)のとおり市長に対して措置勧告するが，請求人のその余の措置請求には何ら理由がないものと判断する。

(2) 物件②の宅地について

ア 他者による本件宅地占有の違法性・不当性について

(ア) Cの宅地上については，「監査により認められた事実」(2)のエの(ア)で明らかなどおり，近隣住民の j が，昭和41年頃に同宅地北端部に倉庫①を建築し，これを妻である k に生花販売用店舗や倉庫として使用させ，その面積約6平方メートル部分を占有して現在に至っており，また，近隣住民の l も，昭和36年から同41年頃までの間に同宅地中央部の西側道路沿いに倉庫②を建築して，死亡した平成23年まで使用し，その面積約6平方メートル部分を占有していたものの，同人死亡後は相続関係が明らかでなく，占有者不在の状態にあり，同宅地南端部の西側道路沿いにある倉庫③は，k が，それを建築した近隣住民から平成14年8月に譲渡を受けて使用し始め，その面積約5平方メートル部分を占有して現在に至り，さらに同宅地の南側隣接地の所有者であった m が，昭和37年頃に倉庫③の東隣部分に倉庫④を建築して使用し始め，同人が死亡した平成4年まで，同人がその面積約11平方メートル部分を占有していたものの，その後は，誰も使用せずに放置され，同倉庫の所有権はその子である相続人の n に移転されているに過ぎない現状にあるが，これら倉庫4棟の建築主や利用者は，いずれもCの宅地が市の所有するものであることを十分に認識しながら，市から何らの承諾

を得ることなく、無断で前記各倉庫を建築し、これを使用していることを自認しており、その占有につき何ら正当な権限がなく、この宅地に対する市の権利を侵害する不法占有であることは明白であり、違法・不当なものであると判断する。

しかし、前記各不法占有者は、いずれもCの宅地が市の所有ではあっても、その地形や面積などに照らし、一見して市にとっては不要のものであると推認される状況があるとの認識のもとに、現に放置状態にあることを奇貨として、当面、取り立てて市の承諾を得ることなく、この宅地の一部分に前記各倉庫を建築して利用させてもらっていても、所有者である市から収去明渡の要求があれば、素直にそれに応じ、場合によっては、市との交渉によりその宅地を市から買い受けることも視野に入れて対応する心構えさえあれば、大事に至らないという単純・素朴な思考から、前記不法占有に至ったと推認できる事情が認められ、現実にその買受けを申し出ている者がいることを考えると、その不法占有は、それほど悪質なものとは言えないものがある。

(イ) Dの宅地上については、「監査により認められた事実」(2)のエの(イ)で明らかなおり、同宅地の西側隣接地の所有者であった亡mが、昭和37年7月に、市から買い受けた同隣接地上に木造瓦葺2階建（一部モルタル造平屋建）居宅1棟を建築する際、同居宅の一部である平屋建部分（面積約17平方メートル）をこの宅地西側部分にはみ出して建築し、これに居住することにより、面積19.83平方メートルの本件宅地のほとんど全てを占有するに至ったものであり、平成4年2月に同人が死亡した後は、その子である相続人のnが同宅地建物を相続したものの、誰も居住せず、空き家の状態であるが、m・nともに、前記居宅建築当初から、Dの宅地が市の所有するものであることを十分に認識しながら、いずれこの宅地を市から買い受ける予定のもとに、市の承諾を全然受けないまま前記居宅をこの宅地内に進出させて建築し、その進出部分の宅地を占有したものであり、その占有につき何ら正当な権限がなく、この宅地に

対する市の権利を侵害する不法占有であることは明白であり，違法・不当なものであると判断せざるを得ない。

しかし，mは，この宅地は市にとって不要のものであり，市はいずれこの宅地を売却することになるということを見越して占有しており，現に，その子であるnが，市と売買交渉を持った平成16年6月頃およびその5ないし6年前にも，市に対して売渡し方を申し出ている事実があることを考慮すると，その動機は単純・素朴なものとすることができ，その不法占有は，それほど悪質なものではないと言えよう。

(ウ) Eの宅地上については，「監査により認められた事実」(2)のエの(ウ)で明らかなどおり，この宅地の西側隣接地を所有するoが，昭和36年6月に市から買い受けた同隣接地上に木造瓦葺2階建居室1棟を建築した際に，同居宅の一部（面積約6平方メートル）をこの宅地西側部分にはみ出して建築し，これに居住し始めるとともに，その後間もない時期に，同居宅東側壁に沿った東側のこの宅地内に木造トタン葺平屋建倉庫1棟（面積約14平方メートル）を建築して利用し始め，この宅地のうち合計約20平方メートルの部分占有していたものの，平成25年4月に同人が死亡した後は，その子であるpが相続し，誰も使用しないまま空き家の状態となっているものであるが，o・pともに，前記居室および倉庫建築当初から，Eの宅地が市の所有するものであることを十分に認識しながら，市の承諾を全然受けないまま前記居室をこの宅地内に進出させて建築するなどして，その進出部分の宅地を占有したものであり，その占有につき何ら正当な権限がなく，この宅地に対する市の権利を侵害する不法占有であることは明白であり，違法・不当なものであると判断せざるを得ない。

しかし，oの子である相続人のpが，市とこの宅地の売買に関する交渉をした平成16年6月頃およびその6ないし7年前にも，市に対し，この宅地の売渡し方を申し出て，真摯に市と売買交渉をしている事実があることを考慮すると，その動機は単純・素朴なもの

と見ることができ、その不法占有は、それほど悪質なものとは考えられない。

イ 市による本件宅地管理の適法性・妥当性について

本件宅地は、「監査により認められた事実」(2)のイで明らかなおおりに、市が、昭和36年頃に都市計画街路建設事業により建設した市道の用地提供者の移転先として宅地造成した旧万日墓地跡地の残余地であり、市は、特に目的があって取得したものではなく、かつ、本件宅地が、「監査により認められた事実」(2)のアで明らかなおおりに、3筆ともに、形状が歪な上、面積が狭小であり、個々単独の宅地としては、利用価値が極めて乏しく、市が保有を続けても、何の用途も考えられず、管理費用の負担こそあれ、生み出される益は期待し難く、売却処分する以外の処分は見当たらない物件である。

しかも、これを一般に売り出しても、隣接地所有者を除いて、買受希望者が現れるとは到底期待できず、その交換価値も限定的なものと考えざるを得ないものであり、「監査により認められた事実」(2)のオで明らかにした平成19年度の包括外部監査人の指摘でも、随意契約による売却以外に売却方法はなく、その対象も隣接地所有者など特定なものに限られ、売買交渉にも困難が予想される状況にある。

そこで、その所有者である市としては、「監査により認められた事実」(2)のウで明らかのように、いずれ本件宅地を隣接地所有者に買い受けてもらう方針で、最低限の管理費用で、不定期の巡回による現場確認調査という方法で管理するにとどめ、隣接地所有者との売買交渉の時機をうかがい、機会をみては、買受希望者との売買交渉をしてきたが、いずれも売買価格等について合意が得られず、現在に至っているものであり、その間に前述の不法占有の事実が発生したものである。

市としては、この不法占有者に対し、建物収去土地明渡を請求すれば、相手方は、それに応じる意向を示しているので、任意に明渡を実現することができると思われ、任意の明渡が実現できない場合には、訴提起などの法的手段によって、それを実現させることは可能である

うが、そうすると、限られた売却対象者である隣接地所有者などと感情的対立を来すことは避けられず、売却対象者を失う結果を招くおそれも大きいと予想される。

物件の売買は、買受希望者が存在して初めて成立の可能性があるものであり、法定の買取請求権が認められている場合を除き、買受けを強制できる制度はなく、本件宅地について買取請求権が生じる事由は存在しないので、売却対象者に不法占有者がいるのは残念ではあるが、売却を成立させるためには、円満な交渉を続ける以外に方法は見当たらない状況にある。

本件宅地の前記不法占有者は、いずれも市道建設の際に、本件宅地の隣接地やその近隣地に集団移転して協力した者達であり、市にとって全く不要な遊休地を無断使用しても、それほど悪質なものとは言い難いものがあり、そのために市に特段の損害が発生しているとも考えられないので、あえて訴提起などの措置をとることは費用対効果の観点からも良策とは言えないと思料する。

そうしてみると、市が前記不法占有の事実を阻止ないし排除できなかったことに管理上の不行き届きがあったことは否めないものの、前述のとおり、やむを得ない事情もあるので、その管理に特に非難されるべき違法・不当なものがあるとは言えないものと判断する。

ウ 市が本件宅地占有者に対してとるべき措置について

本件宅地は、前述したとおり、売却する以外に対処すべき方法がない市有財産であり、市は、早急に随意契約による売却に向けた積極的な取組をすべきであり、その売却の相手方が隣接地所有者の不法占有者に限定される状況にあることを考慮すると、直ちに同不法占有者に対して建物収去土地明渡請求の訴を提起する法的手続を講じることによって感情的対立を生じさせることは決して良策とは考えられず、現状で有利な売買交渉を展開し、早期決着を図ることが肝要であると判断する。そして、万一、これを不法占有している隣接地所有者が買取を希望しない場合には、毅然として占有地内の建物を収去して占有部分の宅地の明渡を請求し、それを実現させることも考慮すべきであ

る。

エ 本件宅地の管理に関与した市職員に対する責任追及の可否について
本件宅地の前記不法占有については、市担当職員が、本件宅地の管理に当たり、定期的巡回検証などを行い、不法占有されることのないよう細心の注意を払って管理すべき職務上の責務があり、これを誠実に実行しておれば、不法占有者を早期に発見することができ、それを防止ないし排除することもできたと推認されるところもあるので、市担当職員に過失があることは否めないが、本件宅地が市にとっては特に用途目的があるものではなく、いずれ隣接地所有者等に買い取ってもらうことを期待して保有していたものに過ぎないものであることや、その不法占有によって市に特段の損害や支障が生じているわけでもないことなどを考慮すれば、その過失の程度は、ごく普通一般的な過失にとどまり、法第243条の2に規定する故意または重大な過失に該当するものとは認め難いので、それによる市担当職員に対する損害賠償を問擬することまでの要はなく、市担当職員に対する損害賠償責任追及の必要はないものと判断する。

オ 結論

以上検討のとおり、請求人の本件宅地に関する主張のうち、不法占有の事実があることは認められるものの、これに対し、訴提起などの法的措置を講じるべきだという主張には何ら理由がないものと判断する。

第5 市長に対する監査委員の意見

本件請求に係る物件②の宅地の不法占有については、住民監査請求に対する判断において、その事実を認定したものの、同宅地に内在する不利益事実や事案の特殊性などに鑑み、直ちに不法占有者に対して建物収去土地明渡請求の訴提起などの法的措置を講じるまでの要はないと判断したが、市担当職員が同不法占有の事実を覚知してから既に50年近い年月が経過し、包括外部監査人が早急に随意契約による売却処分を指摘してからでも5年以上の期間があったにも関わらず、遅々として同宅地の売買交渉を進

展させず，現在に至っており，怠慢の謗りを受けてもやむを得ないものがあることが認められるので，鋭意，積極的かつ精力的に同宅地の売却を実現する努力をされることを切望する。