

第1 監査の請求

1 請求人 略

2 請求書の提出 平成20年3月25日

3 請求の内容 本件住民監査請求の内容は、次のとおりである。

『1 請求の要旨

大阪府職員並びに住宅供給公社職員が2007年5月頃、植栽事業を行いました。その際、個人が不法に投棄したゴミの処理費用まで大阪府が負担するとする処理をし、大阪府に財政上の損害を与えました。

本来、個人の出したゴミは個人で処理すべきものであり、公金で処理すべきものではなく、この行為は背任罪にあたり違法である。

また、大阪府職員並びに住宅供給公社職員が行った財務会計上の処理で「整地」という費目があります。この中には「植栽前整地費用」と「不法投棄物の撤去費用」の2費目が混在しています。これらは「公費負担費用」と「個人負担費用」であり、性質の違う費目である。この性質の違う費目を「整地」として一つの費目に混合して請求する行為は欺罔行為であり詐欺罪にあたり違法である。

上記2点共に大阪府の財政上の損害を与えており、「個人負担費用」は個人から回収する等の是正を大阪府知事に整地にかかる¥716,369-の返還を求めます。

2 地方自治法第242条第1項の規定により別紙事実証明書を添え、必要な措置を請求します。

』

第2 監査の実施

1 請求書の受理

平成20年3月25日に本件請求書が提出され、請求事項については、地方自治法（以下「法」という。）第242条第1項に定める要件を満たしているものと認め受理することとした。

2 請求人の陳述

法第242条第6項の規定により、平成20年4月22日、請求人に対して証拠の提出及び陳述の機会を設けた。

請求人からは請求書記載事項の補足として以下の内容の陳述があった。

(1) 会計の書類を見ると、整地事業という名目になっている。

- (2) 現地に居住しているので現場を見ているが、請求書の中のコンクリート類処分という撤去費用の中には、個人の不法耕作に伴う残土やブロックガラ、コンクリートガラなどが含まれている。
- (3) 所有者が誰かということをお大阪府住宅供給公社（以下「公社」という。）に確認すると、概ね特定されているとのことであり、それなら個人に撤去してもらうのが筋であるにも関わらず、整地という同じ名目に含めて撤去費用を負担するのはいかがなものかというのが請求の趣旨である。
- (4) 撤去作業は自分の家の前で行われたので見ていた。2日間で計10人程度作業員が来て、請求書に添付している作業前の写真にもあるように、ダンプに土砂、コンクリートガラ、土留め用の波板が回収されていた。
- (5) 畑作業を行っている人は特定されており、名前を知っているので協力を申し入れたが、特定できているので結構ですとの説明であった。
- (6) その説明を信用してお願いした。最初に警告文を発して撤去を促す、次に催告を期間を決めて何回か行い、応じなければこちらで撤去すること、またその費用は当人に請求することもあるとの説明であったので、順序はお任せするがきちんと撤去をお願いしますと言うと、できることはしますとのことであった。
- (7) しかし、撤去がきちんと実施済になることを待っていたが、きちんと実行されなかった。

3 監査対象事項

公社が実施した本件植栽事業に際して、個人が不法に投棄したごみの処理費用も含めて支出していることから、本件植栽事業に関して大阪府が公社に支出した委託料は、違法な経費の支出か。

4 監査対象部局

大阪府住宅まちづくり部

第3 監査対象部局等の陳述

1 平成20年4月22日に、監査対象部局である大阪府住宅まちづくり部に対し陳述の聴取を行うとともに、あわせて関係人として公社からも聴取を行ったところ、以下の内容の陳述がなされた。

(1) 大阪府営住宅の管理運営について（府住宅まちづくり部陳述）

府と公社とは、公営住宅法第47条に規定する管理代行者として、公社が府営住宅の管理代行を行っており、このための具体的な事務内容については、平成18年4月1日から平成23年3月31日までを期間として、「大阪府営住宅のうち公営住宅等の管理運営に関する基本協定書」（以下「基本協定書」という。）を締結している。

基本協定書により、基本的な業務の範囲として、入居者の募集その他の府営住宅及び共同施設の利用に関する業務、府営住宅及び共同施設の維持及び補修に関する業務、その他府営住宅及び共同施設の管理運営に係る業務となっている。

これらの業務の細目は別途、管理運營業務の仕様書として定めている。
府営住宅の共同施設の保全、修繕及び改良に関する事務の一部として一般修繕があり、緊急を要する修繕や、その他住宅及び共同施設の一般修繕を行うこととなっている。

なお、仕様書において、用地管理事務の一部として不法占拠対策に関する事務とあるが、これは、公社が事務手続として行うもので、金銭の授受等は含まれていない。

基本協定書の規定に基づき、府と管理代行者である公社との間で、毎年度、管理運営体制及び経費の総額等を記した契約を締結しており、平成19年度については、大阪府営住宅の管理運營業務契約（以下「管理運營業務契約」という。）として、金額175億9,668万4,000円をもって契約を締結し、管理運営を行っている。

なお、委託料については、公社の請求により概算払いをすることとなっており、公社の請求日から30日以内に支払うこととし、公社からの請求日は、毎月10日に請求があり、府からの支払日は毎月25日払いとなっている。

毎月の請求額については、前年度の執行率により各月の請求額を決定している。

(2) 金岡東第4住宅の植栽工事の概要について（府住宅まちづくり部陳述）

公社が、管理運營業務契約に基づき、施設管理部府営住宅事業費に係る維持改善費のうち一般修繕費により、整地事業並びに植栽事業（延べ376平方メートル）の実施を目的に、本件植栽工事を平成19年4月18日付けで発注を行ったものであり、同工事は、同年6月2日に完了し、同年8月10日に工事代金として199万1,288円を支払っている。

事業の計画については、事業計画書を公社から府に提出することとなっているが、一般修繕費による事業の実施については、随時発生することから、必要に応じて施行箇所等を公社判断で行っている。

管理業務の終了後、30日以内に管理業務実績報告書及び収支精算書を提出することとなっている。

平成19年度の精算は、未だ終わっていないが、精算の結果、委託料に剰余金が生じたときは、返還することとなっている。

(3) 植栽工事を行った背景について（府住宅まちづくり部陳述）

金岡東第4住宅敷地内には、いつ頃からという特定はできないが、点在した居住者による不法耕作地等の原状回復による住宅環境の改善を目的に、平成18年9月以降、地元自治会と調整を行い、9月22日付けで入居者に対し啓発チラシの回覧による啓発を行うとともに、耕作者が判明しているものについては、個別の指導を実施した。

個別の指導により、改善が見られる箇所もあったものの、居住者への指導による原状回復では、再度不法耕作されるおそれがあることから、抜本的な対策が必要との判断から、府と公社と協議のうえ、今後の不法耕作の防止及び環境美化を図るため、緑化整備による環境改善の検討を行ったものである。

(4) 緑化工事について（公社（関係人）の陳述）

工事箇所について府と検討した結果、住宅の入り口付近の敷地内通路に面

した箇所や駐車場に隣接した箇所など、限られた予算の中で環境改善の効果が高いと思われる箇所を中心に工事を実施することとした。

工事の実施に伴い、平成 18 年 12 月 7 日付けで入居者に対し、チラシを全戸配付し、再度、不法耕作禁止の啓発を行うとともに、金岡東第 4 住宅の緑化モデル事業の一環として、低木等を植栽する計画もあり、不法耕作が事業の実施に支障をきたすことにもなるとして、個別の耕作者に対して、12 月 22 日までに原状回復するように要請を行った。

また併せて、個別の耕作者に対して、訪問等により指導を行った。

平成 18 年 12 月 7 日の文書で原状回復を要請したものの、緑化事業対象区域内において未だ改善されていない不法耕作者 9 名のうち 3 名に対しては、個別に平成 19 年 1 月 23 日付けで撤去期限を 2 月 5 日とした警告文書を配布した。

また不在であった 6 名については、平成 19 年 1 月 30 日と 2 月 6 日にそれぞれ撤去期限を 2 月 5 日、2 月 12 日とした警告文書を配付し、最終的には、3 月 8 日に撤去期限を 3 月 15 日とした警告文書を配布した。

一連の事前の指導により、今回の工事対象箇所にあった不法耕作は、工事着工前に自主撤去されるなど解消に至り、ようやく円滑に工事を実施できる状況を整えることができた。

この不法耕作は、工事の着工時には自主撤去されていたことを写真等により確認した。

公社が金岡東第 4 住宅の緑化事業として契約した工事については、3 棟と 15 棟前の 2 件の整地工事とヒラドツツジ植栽にかかる 3 件の工事計 5 件である。

整地工事は、元々が緑地として整備されていた箇所ではなかったことから、枯れ草、雑草、石ころ、がれき等の一般ゴミなどがあり、植栽のために必要な整地を行ったものである。撤去ゴミの状況としては、草類が多い状況であった。

(5) 請求事項について（府住宅まちづくり部陳述）

ア 個人の出したゴミは、個人で処理すべきものであり、公金で処理すべきものではなくこの行為は背任罪にあたり違法であるとの点について

工事に伴い取り除いたのは、雑草、土、がれき等がほとんどであり、一部は経緯が不確かな一般ゴミであることから、工事の実施に伴い撤去することについて違法な点はないと考えている。

なお、工事業者の写真からも、ほとんどの物が自主的に撤去を行った状態が認められるが、これら一般ゴミの中に不法耕作者が持ち込んだ物もないとは言い切れないものの、もともとあった物と区別は困難であり、個別に誰が持ち込んだかの特定も困難な状況であった。

また、仮にあったとしても工事対象面積の 376 平方メートルから比較して、その量もわずかであり、土地の所有者及び管理者としては、工事の実施に伴い撤去すべきものと考えて撤去したものである。

イ 整地費用のうち、不法投棄物の撤去費用は個人的負担費用であり、個人から回収する等の是正を求める点について

請求人の主張する内容は、整地工事の工事完了報告書の修繕種類の中に、「整地手間」と「コンクリート類処分」があり、整地手間が請求書にある「公費負担費用」、コンクリート類処分が「不法投棄物の撤去費用」として、性質の違う費目を一つの費目に混合して請求する行為は違法であると主張していると思われる。

整地工事のコンクリート類処分は、雑草、土、がれき等がほとんどであり、先に述べたとおり、不法に投棄された物がないとは言い切れないが、前述のとおり、それらも含めて撤去するのは、やむを得ないもので、本件植栽工事における整地工事の支出は、正当な支出であったと考えている。

2 府住宅まちづくり部及び公社の陳述に対して、請求人から以下の意見が出された。

- (1) 公社の人と話したが、府に確認した上での行為であり、公社の力ではどうしようもないとのことであった。
- (2) 確かに個人が自主的に取り除いている部分はある。
- (3) 請求書の写真は、住民が畑作業をしていた所で、公社の職員が注意しに来たときの写真である。
- (4) 細長い所の整地部分は、波板があり、残土が盛ってあるが、最初からそういう状況というのはいりえない。畑耕作をするには地盤が固いので、土を持ち込んで30センチメートルほど底上げして大根を植えていたものである。撤去したのは収穫物のみである。
- (5) 残土処理として10~20立方メートルの処理代金が出ている。草木もあるが、大半はコンクリートブロック、波板、プラスチックであり、それらが元々あるものというのはいりえない。個人が持ち込んだものである。
- (6) それを公社と府に再三指摘しているが、特定しておきながらその人に撤去命令も出しておらず、公費で負担するのはおかしい。徹底的に指導するなり、後で代金を請求するのが当たり前であり、それを植栽の一環と説明するのは理解できない。
- (7) この点について公社に足を運び延べ何時間も説明を求めているが、業務の一環で行ったものであるという説明を繰り返すばかりであり、なぜ正当かの説明がない。それについて府の責任だから府に言ってくれとのことだったので、府にも行った。
- (8) お金も口も府が出しているもので、公社としてはこれ以上どうしようもないという説明だったので、監査請求を出した次第である。
- (9) 先ほど府と公社の説明であったような、あらかた改善されたということは絶対ない。
- (10) 公費でなぜ負担したのかの説明を求めているのに、その説明もなく公費負担するのがおかしいのであって、相手が特定されているのなら請求してくれと言っても、公社は、府も事情は知っていて府は請求する意思がないという意思表示があったので公社としては逆らえない、府に文句を言ってくれということであった。公社は全て知っていて府に丸投げしているのに、片付いているという公社の先ほどの弁明は理解できない。

3 部局陳述等の補足について

平成 20 年 4 月 22 日の住宅まちづくり部陳述後、平成 20 年 5 月 9 日付け住管第 1305 号により、陳述の補足説明が提出された。

(1) 廃棄物について

廃棄物は、盛り土、コンクリートガラが大半とのことであるが、工事に伴い取り除いたのは、雑草、土、がれき等であり、工事時の記録で作業車に廃棄物が積み込まれている写真を見ても、廃棄物の中に大量の盛り土があったとは確認できない。

また、3 棟前及び 15 棟前整地工事の除草中及び除草直後の写真を見ても、請求人が主張するような盛り土の状況は見受けられない。

仮に不法耕作者が行った盛り土があったとしても、その量はわずかであり、植栽工事に先立つ整地の一環として取り扱う程度のものであったと考えている。

(2) 波板の所有者について

波板は最初からあったものではないので、誰のものか判らないという主張はおかしいとのことであるが、工事写真では確かに波板は認められるが、不法耕作者に自主撤去を求め、撤去された後も残っている物については、直近の不法耕作者が設置した物とまでは、確認に至らなかったものである。

仮に請求人が主張するように、自主的に撤去された物は収穫物が主であり、その他の物は耕作が続けられなくなったことで価値がなくなり残された物であるとしても、自主撤去の確認後に当該地にある物については、前述のとおり直近の不法耕作者が設置した物とまでは確認に至っておらず、その物について撤去を前提に、実施者、所有権者を確定し、さらに指導することは現実に困難である。

残された物が多額の費用負担を発生させるものであればともかく、写真で確認できるようにわずかな数量であり、全体に占める廃棄物処理費用に比べると大きくないことから、当人がゴミとして残した物に対して更に時間をかけ撤去を求めることよりも、植栽工事の迅速な執行による環境改善を図ることが効果的と考えられる。

第 4 監査の結果及び判断

1 事実について

(1) 大阪府営住宅の管理運営について

公営住宅の管理運営については、公営住宅法第 47 条において「地方公共団体又は地方住宅供給公社は、事業主体の同意を得て、事業主体に代わって当該公営住宅又は共同施設の管理（家賃の決定並びに家賃、敷金その他の金銭の請求、徴収及び減免に関することを除く。）を行う（以下「管理代行」という。）ことができる。」とされている。

府においては大阪府営住宅条例第 53 条により、「公社に行わせることができる。」と規定されている。

管理運営業務の内容については、府と公社との間で平成 18 年 3 月 28 日付けで基本協定書を締結し、その中で基本的な業務の範囲は、入居者の募集その他の府営住宅及び共同施設の利用に関する業務、府営住宅及び共同施設の維持及び補修に関する業務並びにその他府営住宅及び共同施設の管理運営に関する業務とされている。また、それぞれの業務の細目は、基本協定書の別紙として管理運営業務の仕様書（以下「仕様書」という。）に定めている。

基本協定書の規定に基づき、府と管理代行者である公社との間で、毎年度管理運営体制及び経費の総額等を記した管理運営業務契約を締結しており、平成 19 年度においては同年 4 月 2 日付けで、175 億 9,668 万 4,000 円をもって契約を締結し、管理運営を行っている。

(2) 本件植栽工事について

本件植栽工事は、公社が管理運営業務契約に基づき、府営住宅事業費のうち一般修繕費により整地事業及び植栽事業（延べ 376 平方メートル）の実施を目的に、平成 19 年 4 月 18 日付けで発注を行い、同年 6 月 2 日に完了し、同年 8 月 10 日に代金として施行業者に対して 199 万 1,288 円が支払われた。

金岡東第 4 住宅敷地内では、時期は特定されないが複数の居住者による不法耕作がなされていた。その原状回復による住宅環境の改善を目的に、平成 18 年 9 月以降地元自治会との調整、同月 22 日付け入居者に対するチラシの回覧による不法耕作禁止の啓発が行われた。また、耕作者が判明しているものについては、個別指導が実施された。

個別の指導により、改善が見られる箇所もあったものの、居住者への指導による原状回復では再度不法耕作されるおそれがあり、抜本的な対策が必要との判断から、府と公社とで協議の上、今後の不法耕作の防止及び環境美化を図るため、本件植栽工事が実施された。

(3) 不法耕作への対応について

本件植栽工事の実施に伴い、平成 18 年 12 月 7 日付けで入居者に対しチラシを全戸配布し、再度不法耕作の防止と自主撤去の啓発が行われた。

金岡東第 4 住宅の緑化モデル事業の一環として、低木等を植栽する計画もあり、不法耕作が事業の実施に支障をきたすことにもなるとして、個別の耕作者に対して、平成 18 年 12 月 22 日までに原状回復するように要請が行われた。

また併せて、個別の耕作者に対して、訪問等による指導が行われた。

平成 18 年 12 月 7 日の文書で原状回復を要請したものの、緑化事業対象区域内において未だ改善されていない不法耕作者 9 名のうち 3 名に対しては、個別に平成 19 年 1 月 23 日付けで撤去期限を 2 月 5 日とした警告文書が配布された。

また不在であった 6 名については、平成 19 年 1 月 30 日と 2 月 6 日にそれぞれ撤去期限を 2 月 5 日、2 月 12 日とした警告文書が配付され、最終

的には、3月8日に撤去期限を3月15日とした警告文書が配布された。

以上の不法耕作者への指導を行った上で、本件植栽工事が行われた。

一連の事前の指導により、今回の工事対象箇所にあった不法耕作物は、工事着工前に自主撤去されるなど解消に至り、ようやく円滑に工事が実施できる状況を整えることができた。このことは、写真等により認められた。

公社が金岡東第4住宅の緑化事業として契約した工事については、3棟と15棟前の2件の整地工事とヒラドツツジ植栽にかかる3件の工事計5件である。

整地工事は、対象となる376平方メートル全体が元々が緑地として整備されていた箇所ではなかったことから、枯れ草、雑草、石ころ、がれき等の一般ゴミなどがあり、植栽のために必要な整地が行われたが、それに伴い処分されたのは全体で23.6立方メートルであった。

(4) 府の委託料支出について

府が公社に支払う委託料については、管理運営業務契約に基づき公社の請求により府が概算払いすることとされており、府は公社からの適法な請求書を受理した日から30日以内に支払わなければならないとされている。

公社から府に対して毎月10日に請求を行い、府は毎月25日に支払うこととされている。

毎月の請求額については前年度の執行率により決定されるため、本件植栽工事に係る委託料が府からいつの段階で支出されたのかは特定できない。

また、公社は管理業務の終了後30日以内に管理業務実績報告書及び収支精算書を府に提出しなければならず、公社は精算の結果委託料に余剰金が生じたときは、府に返還しなければならないとされている。

平成19年度分については、平成20年4月30日に府に提出され、その中で本件植栽工事に係る経費が支出されていることが確認された。

2 判 断

(1) 個人が負担すべき不法投棄処理費用を府が負担したことが違法であるとの主張について

請求人は本件植栽工事において、個人が不法に投棄したゴミの処理費用は個人が負担すべきであり、それを府が負担したことが府の財政上の損害であると主張している。

本件植栽工事については、府営住宅における不法耕作の防止及び環境美化という住環境改善の観点から実施されたものであり、公社は基本協定書及び管理運営業務契約に基づきこれを実施する必要性があったと認められる。

そしてその結果、当該区域における不法耕作の防止及び環境美化という事業目的は達せられていると認められる。

また、いつから不法耕作が行われていたのか時期は個別に特定されて

いないものの、複数の個人による不法耕作が行われていた実態はあった。しかしながら、公社において複数回にわたり改善に向けた警告等が行われている。

その結果、ほとんどの不法耕作物は工事着工前に自主撤去されており、整地工事前の工事箇所やゴミ等の写真から判断すると、一部に波板が残っていた状況は確認できるが、残土やコンクリート片が大量に放置されていたとは認められない。

波板など本件植栽工事の着工時に残っていたと認められる物についても、その量は376平方メートルの範囲に及ぶ整地工事によって出た枯れ草、雑草、石ころ、がれき等の一般ゴミの全体量に比して少量であったと考えられる。

さらに、それらの不法投棄物の全てにわたり、直近のどの不法耕作者が設置したものであるのか、あるいは過去のどの不法耕作者が残していったものであるかを判別した上で、個々の損害額を特定し費用負担を求めていくのは極めて困難であると考えられる。

本件の参考となる判例として、道路占用許可を受けることなく都道にはみ出して設置されたたばこ等の自動販売機1台ごとに債務者を特定して債権額を算定するには多くの労力と多額の費用を要するが、1台当たりの占用料相当額は少額にとどまること、東京都は、対価を徴収することよりも、通行の妨害等となる自動販売機の撤去という抜本的解決を優先させる必要があると判断したことなどの事実関係の下においては、東京都が業者に対して自動販売機の設置による都道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行使しないことは違法ではないとする平成16年4月23日最高裁第二小法廷判決（平成12年（行ヒ）第246号）がある。

本件においては、結果的に着工時に残っていた不法投棄物と見られる物は少量であり、その撤去に要した費用も少額であるの見込まれ、また、法的に過去の不法投棄者を全て特定し費用負担を求めるのは極めて困難であることを勘案すると、工事着工前に自主撤去を求める警告等を行った上、府営住宅の住環境改善を優先させたという公社の判断は相当であり、本件植栽工事に係る府の財務会計行為が違法であるとは言えない。

- (2) 個人負担費用と公費負担費用という性質の違う費用を一つの費目として混合して公社が請求したことが違法であるとの主張について

請求人は、性質の異なる費用を一つの費目として混合して請求する行為が欺罔行為であり詐欺罪に当たると主張している。

しかし、本件植栽工事については、上記のとおり、公社が整地工事の支障となるゴミ等の撤去費を含めて事業を実施したことは違法であるとは言えないのであるから、詐欺罪には当たらず、請求人の主張には理由がない。

- (3) 結論

以上のとおり、金岡東第4住宅における植栽事業に関して、本来個人

が負担すべき不法に投棄したゴミの処理費用を府が負担したことが、違法であるとの請求人の主張には理由がないものと判断する。

第5 意見

監査結果は以上のとおりであるが、府営住宅を所管する府住宅まちづくり部及び管理代行者である公社に対して次のとおり意見を付す。

今回の監査においては、金岡東第4住宅のみを対象としたが、府営住宅は府内全域に多数設置されており、本件事案の元となったことと同様の不法耕作等が他にもあるのではないかとと思われる。

そもそも、「公営住宅の入居者は、当該公営住宅又は共同施設について必要な注意を払い、これらを正常な状態において維持しなければならない。」（公営住宅法第27条第1項）とされており、敷地内において勝手に耕作を行うことは認められず、仮にそのような状況があれば速やかに改善を図らなければならないことは論を待たない。

この際、府営住宅全般について実態を把握し、不適正な事象があればその改善を図られたい。