

## 第1 監査の結果

本件請求については、合議により次のように決定しました。

本件請求には理由がないと認めます。

## 第2 請求の内容

### 1 請求人

(略)

### 2 請求書の提出日

平成28年7月20日

### 3 証拠の提出及び陳述の機会

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第6項の規定に基づき、請求人の証拠の提出及び陳述の機会を設けたところ、請求人は証拠を提出せず、また、陳述を希望しなかったため、陳述を行いませんでした。

### 4 請求の要旨

#### (1) 公園の独占使用について

三保公園（以下「本件公園」といいます。）が、ゲートボール及びグラウンドゴルフをしている人たち（以下「本件公園ゲートボール等使用者」といいます。）によって日曜日を除く毎日数時間、独占されています。

公園の独占には、使用料の支払が義務付けられています。

#### (2) 祭りのための公園の使用許可について

本件公園において毎秋祭りと称して行われる無関係者の近隣住民にとっては単なる乱痴気騒ぎ大騒音無秩序なわめき散らしも続行中です。自治会に祭りの許可を与えない事も請求します。

#### (3) 物置小屋の私物の保管について

公園隅に設置された物置小屋（以下「本件倉庫」といいます。）に、ゲートボール及びグラウンドゴルフ遊戯用の道具（私物）が置かれています。

#### (4) 自治会員全世帯の見取り図の設置について

公園内に自治会員全世帯の見取り図（以下「本件住居案内板」といいます。）が設置されているので、工作物撤去を求めます。

### 第3 関係職員の陳述

#### 1 関係職員の陳述の聴取

平成28年8月23日に、緑土木事務所職員及び環境創造局職員から陳述を聴取しました。

#### 2 関係職員の陳述の要旨

##### (1) 公園の独占使用について

ゲートボールは、主に公園の広場を使って、月曜日、水曜日及び金曜日に行われています。グラウンドゴルフは、広場から滑り台のある場所にかけて遊具を避けるように公園を横断しており、火曜日及び木曜日に行われています。それぞれ、自治会及び三保公園愛護会のメンバーが、朝8時30分ごろから11時ごろまで使用しています。

環境創造局のホームページ「公園に関するFAQ」には、公園を使う曜日を決めて、その結果を回覧板や公園内に掲示するなどして他の利用者へ周知するよう掲載しています。自治会長に確認したところ、回覧板や掲示はしていないが、役員会などの場で、口頭でお話をしているとのことでした。

公園は、利用に際して許可等を必要としない「自由利用」を原則としています。

本件公園のように、地域の住民の利用を想定した街区公園では、職員による常駐管理も行っていない。

同じ公園を、複数の者が利用する場合は、利用者同士によるある程度の錯綜は避けられませんので、公園管理者としては、お互いに譲り合って利用してもらうことをお願いしています。

公園を独占して使用する場合には、公園管理者の許可が必要です（横浜市公園条例（以下「公園条例」といいます。）第6条第1項第6号）。

しかし、今回問題とされている公園での本件ゲートボール及びグラウンドゴルフは、公園の一部を排他的・独占的に占有するものではありません。競技の性質上、他の利用者への危険性が少なく、プレーの中断も容易なため、他の利用者と譲り合いながら利用できるものであり、自由利用の範疇に収まるものです。

つまり、公園管理者の許可を受け、使用料を支払うべき行為に当たりません。

(2) 祭りのための公園の使用許可について

祭りによる使用の実態が、許可を要する排他的なものであったとしても、当該祭りが「地域的な市民の組織がその組織に属する市民一般の利用に供するために使用する場合」に該当するのであれば、本市では使用料は全額免除しています（公園条例第16条第3項及び横浜市公園条例施行規則（以下「公園条例施行規則」といいます。）第12条第1項第7号）。

本件公園で開催されている秋祭りには、公園の使用許可が必要となりますが、これまで許可を出したことはありません。また、本件公園で秋祭りが開催されていることは、本件監査請求がなされて初めて把握しました。

(3) 本件倉庫の私物の保管について

公園愛護会等が利用する倉庫については公園施設として公園内に設置が可能となっています。

公園に設置する場合には、公園管理者の許可が必要ですが、私的に利用するためのゲートボール用具のための小屋は、許可申請があったとしても許可できる物件ではありません。公園管理者としては、このような事実が判明した場合には速やかに撤去するよう指導しています。

本件倉庫は、防災倉庫及び公園愛護会倉庫として3つあり、そのうち公園愛護会倉庫として1つ設置許可が出されているだけで、残りの2つの倉庫については設置許可が出されていません。設置許可が出されていない倉庫については、本件監査請求がなされて初めて把握しました。

(4) 本件住居案内板の設置について

住居案内板などの標識については、公園内へ設置可能な物件となっています。仮に自治会町内会が設置したものであっても当該物件が「地域的な市民の組織がその組織に属する市民一般の利用に供するために使用する場合」に該当するのであれば、使用料は免除されることとなっています（公園条例第16条第3項及び公園条例施行規則第12条第1項第7号）。

本件住居案内板は、昭和47年ごろから無許可で設置されており、現在は地元自治会

で管理しています。本件住居案内板については、本件監査請求がなされて初めて把握しました。

#### 第4 監査委員の判断

##### 1 監査対象事項の決定

請求書及び同請求書に添付された事実証明書を検討した結果、次のとおり監査対象事項を決定しました。

##### (1) 公園の独占使用について

請求人は、本件公園の独占使用にあたっては使用料の支払いが義務付けられているにもかかわらず、本件公園ゲートボール等使用者によって、使用料を支払うことなく独占されていると主張しています。この主張について、監査委員は、本件公園ゲートボール等使用者が使用許可手続を経ずに本件公園を独占使用していることに伴う使用料相当額（法的性質は損害賠償請求権又は不当利得返還請求権）の徴収を求める趣旨であると解し、本件公園ゲートボール等使用者から使用料相当額を徴収していないことが、財産の管理を怠る事実該当するか否かについて、監査対象事項とすることを決定しました。

##### (2) 祭りのための公園の使用許可について

住民監査請求の対象とされる事項（地方自治法第242条1項）は、いずれも財務会計上の行為又は事実としての性質を有するものであり、この財務会計上の財産管理行為とは、対象財産の財産的価値に着目し、その価値の維持、保全を図る財務的処理を直接の目的とする行為をいいます（最高裁平成2年4月12日判決）。

請求人は、自治会に祭りのための公園の使用許可を与えないことを請求していますが、祭りのための公園の使用許可は公園における管理行為に過ぎず、前述の財務会計上の財産管理行為に該当しないので、住民監査請求の対象事項に当たらないと判断しました。

##### (3) 本件倉庫の私物の保管について

請求人は、公園隅に設置された本件倉庫に本件ゲートボール及びグラウンドゴルフ遊戯用の道具（私物）が置かれていると主張しています。

このことについて監査委員は、本件倉庫に私物が置かれていることについての是正を求める趣旨であると解し、倉庫に私物が置かれていることについての是正は公園における管理行為に過ぎず、前述の財務会計上の財産管理行為に該当しないので、住民監査請求の対象事項に当たらないと判断しました。

#### (4) 本件住居案内板の設置について

公園に設置された本件住居案内板を撤去していないことが、本件公園の財産としての管理を怠る事実には該当するか否かについて、監査対象事項と決定しました。

## 2 事実関係の確認

請求書及び事実証明書並びに関係職員の陳述、監査事務局職員による現地調査により、監査対象事項について次の事実を認めました。

### (1) 公園の独占使用について

#### ア 公園の使用許可

公園条例第6条第1項第6号では、公園において市長の許可を得なければならない行為として「競技会、展示会、博覧会、祭礼、集会その他これらに類する催しのため公園の全部または一部を一時的に独占して使用すること。」を規定しています。

また、環境創造局のホームページ「公園に関するFAQ」には、「ゲートボールやグランドゴルフは、…（中略）…一部の場所を占有しますが、他の利用者と譲り合いながら利用できるという観点から「自由利用」と判断しています。したがって、公園全面を一日中独占して利用したり、子供たちが利用する遊具のある場所まで範囲を広げるような利用は避けてください。」と掲載されています。

#### イ 公園の使用料

公園の使用が、公園条例第6条第1項に規定する「競技会」に該当する場合には、公園条例第16条第1項により、使用料を支払う義務が発生します。

ただし、同条第3項により、「公益上必要がある場合その他規則で定める事由があると認めるとき」は減免を行うことができると規定されており、公園条例施行規則第12条第1項第7号により「地域的な市民の組織がその組織に属する市民一般の利用に供するために使用する場合（別表第4号に掲げる有料施設の使用料を除く。）使用料の全額」が免除になると規定しています。

これらの規定に基づき、自治会、町内会、愛護会がゲートボールやグラウンドゴルフの競技会を開催する場合には、本市では使用料を全額免除しています。

#### ウ 本件ゲートボール及びグラウンドゴルフによる公園の使用実態

本件ゲートボール及びグラウンドゴルフは、自治会及び本件公園の愛護会の会員により、平日の朝8時30分ごろから11時ごろまで行われており、小学校の夏休みや平日午後など、子供たちが使用する見込みのある時間帯を避けています。

公園の使用面積は、ゲートボール時は公園の広場部分を使用し、グラウンドゴルフ時は広場から滑り台のある場所にかけて公園を横断する形で使用しています。いずれも、ブランコ、砂場及び滑り台を避けるように使用しています。

なお、本件ゲートボール及びグラウンドゴルフが行われている間であっても、他の利用者が本件公園に入ることに支障はありません。

## (2) 本件住居案内板の設置について

### ア 公園の占用許可

都市公園法（昭和31年4月20日法律第79号）第6条では、「都市公園に公園施設以外の工作物その他の物件又は施設を設けて都市公園を占用しようとするときは、公園管理者の許可を受けなければならない。」と規定しています。同法第7条では、公園管理者が許可を与えることができるものを列記しており、同条第7号で「前各号に掲げるもののほか、政令で定める工作物その他の物件又は施設」と規定しています。

都市公園法施行令（昭和31年9月11日政令第290号）第12条第1号では、政令で定める工作物その他の物件又は施設として「標識」を規定しています。

法令を受け、環境創造局公園緑地管理課が定めた「公園占用許可の取扱い要領」では別表に掲げる「占用許可申請の実例とその取扱い要領」で、都市公園法施行令第12条第1号「標識」に該当するものとして、「カーブミラー」、「公共掲示板・住居案内板」を規定しています。

### イ 公園の使用料

「占用許可申請の実例とその取扱い要領」では、「公共掲示板・住居案内板」の使用料は1本につき年間3,500円と規定しています。

ただし、使用料について定める公園条例第16条第3項において、「市長は、公益

上必要がある場合その他規則で定める事由があると認めるときは、使用者の申請により使用料の全部または一部を免除することができる。」と規定されており、公園条例施行規則第12条第1項第7号において「地域的な市民の組織がその組織に属する市民一般の利用に供するために使用する場合（別表第4号に掲げる有料施設の使用料を除く。）使用料の全額」が免除になると規定しています。

これらの規定に基づき、自治会、町内会が地域のために利用するものとして住居案内板を設置する場合には、本市では使用料を全額免除しています。

#### ウ 本件住居案内板の設置状況

本件公園の南西側入り口付近に「横浜市緑区三保杉沢自治会略図」と記載された本件住居案内板（高さ173センチ、幅140センチ、厚さ15センチの2本足の形状）が設置されています。

また、本件住居案内板は、昭和47年ごろから無許可で立てられており、現在は地元自治会で管理しています。緑土木事務所は、本件住居案内板が本件公園に設置されていることについて、本件監査請求がなされて初めて把握しました。

### 3 結論

以上を踏まえ、次のように判断しました。

#### (1) 本件公園ゲートボール等使用者に対する使用料相当額の徴収について

請求人は、本件公園ゲートボール等使用者が使用許可手続を経ずに本件公園を独占使用していることに伴う使用料相当額（法的性質は損害賠償請求権又は不当利得返還請求権）を徴収すべき旨主張していますので、市が徴収すべき当該債権の存否について検討します。

前述のとおり、ゲートボール又はグラウンドゴルフの競技会により公園を独占使用する場合は、公園管理者の許可が必要で、使用料支払い義務が発生します（公園条例第6条1項、第16条1項）。そこで、本件公園ゲートボール等使用者の使用態様が公園の独占使用に当たるか否かが問題となりますが、本件公園ゲートボール等使用者の使用態様は、子供などの公園利用者が少ない平日の午前中に行われており、公園全面を独占する等の状態ではなく、遊具付近を避ける等他の利用者に配慮していることなどが認められることから、前記「公園に関するFAQ」に規定する利用方法と同様の自由利用に該当し、公園の独占使用には当たらないと考えられます。

したがって、使用料支払い義務は発生せず、市が徴収すべき使用料相当額の債権は発生しないため、市が財産の管理を怠る事実はありません。よって請求人の主張には理由がないと判断しました。

## (2) 公園内に設置された住居案内板の撤去について

請求人は、公園内に設置された住居案内板を撤去する旨主張していますが、本件における財産の管理を怠る事実とは、本件住居案内板が本件公園の財産的価値に影響を及ぼす場合に、違法又は不当に本件住居案内板の撤去等の義務を怠っていることをいいます。

本件住居案内板は、昭和47年当時に無許可で設置されてから、現在に至るまで設置許可が出されておらず、公園の一部を不法に占有している状態であるといえます。

しかし、本件住居案内板の設置位置は、本件公園の外周沿いの植栽されている箇所に設置されていること、本件住居案内板の形状（高さ173センチ、幅140センチ、厚さ15センチ）及び占有している面積は限定的であることから、通常想定される公園利用を妨げるものではなく、本件公園の財産的価値に影響を及ぼすものではないといえ、仮に影響があったとしても、極めて軽微な影響であると考えられます。

また、自治会により住居案内板が設置された場合には、公園条例第16条第3項及び公園条例施行規則第12条第1項第7号により、本市では使用料は免除となることから、実質的な損害があったとはいえ、この点からも本件公園の財産的価値に影響を及ぼすものではないと考えられます。

したがって、本件において市に財産の管理を怠る事実は発生していないことから、請求人の主張には理由がないと判断しました。

なお、監査を行う中で、今後の事務執行において留意すべきと思われる点が見受けられましたので、次のとおり意見を付します。

## 意見

本件公園においては、本件住居案内板について設置許可を得ないで設置されているなど、市に損害を与えるものではありませんが、公園管理上、不適切な状態にあることが明らかになりました。よって、緑土木事務所に対し、本件公園の現状を把握し、自治会等への指導を含め、適切な公園管理を行うことを求めます。



また、ゲートボール及びグラウンドゴルフによる公園の使用については、自由利用として認められるものの、一定の場所を占有します。よって、緑土木事務所に対し、近隣住民の理解を得られるよう利用する曜日の周知を行うことなど、利用者に対する必要な指導を求めます。

(参 考) 住民監査請求書 (原文記載のとおり)

## 横浜市長に関する措置請求の要旨

### 1 請求の要旨

- ・いつ、誰による、どのような財務会計上の行為又は怠る事実があるか

以前より存在したが2016年5月頃より横浜市緑区三保町1739番地近くに位置する三保公園における禁止行為 (独占) の常態化に関する指摘と禁止行為の中止を請求したが担当者が市有地であり全市民に公正な使用权のあるべき公共物である公園という公的財産の管理を法令に準じて公正な使用状態に管理せず職務を怠りつづけ違法行為が継続中である

又当該違法不正行為が同書送付後に中止されたとしても以下に掲げる責任を各人が取る事や同じく市全体における違法不正行為の根源的問題提起として提示する必要性があるとして単に当該公園の問題としてだけではなく他に発見した公園の独占状態が蔓延しているという現実と併せて問題提起し根源的革新的解決を請求する次第である

これは税金の公正な使用公務の公正な実行に違反する不正行為である

- ・その行為又は怠る事実が違法又不当である理由

添付資料に引用した横浜市公園関連法令及び日本国憲法の公務公務員の定義義務禁止事項等に明確に違反している行為として違法不正であることが自明

- ・それにより市がどのような損害をこうむるか

詳細具体的事例に関しては添付資料に示す通り概要としては市全体に不公正な意識言動の放置化の連鎖により不公正なる社会状態が定着化し全体の不健全化社会全体の病として蔓延習慣化拡大定着化する可能性が高い

又納税者の納税及び公務公務員全体に対する意識に極めて悪影響でもあり得る

例えば不公正が実行されたまま処理されない日常性の体験の蓄積により納税がむしろ罪悪であると考え得る事態ともなり得そのような社会に生活する健全で公正な希望意識を保持し得なくさせ続ける等により副次的無限大に悪影響が社会全体に連鎖し発生し続ける可能性が高い

- ・だれがどのような措置を講ずることを求めるか

別紙詳細記載の通り各窓口が不正行為の中止を実行し得なかった事実によりこれが市長による適切な指揮力不足に起因すると評価した

送付した全資料には基本的な日本国憲法と公園関連法令に準じた詳細を明記しこれを外しては適切公正合法に処理不可能である為それらの確認と共に以下が存在するという事から全資料の熟読を第一に大前提として請求する

これらは担当窓口各公務員が憲法に定義される公務を完遂しない違法不正行為に対する結果として市長の責任として改めて統括して全内容を全資料中に提示する

上記大前提の上で別紙記載の通り日本国憲法とこれが公正に認めると定義している法令等に準じ当該区域に限らず横浜市全体の問題として適切に全市民の公正な権利が維持管理されるよう適切明確具体的な指揮要綱手順マニュアル化等を徹底し共有し横浜市全体の一貫した手順公正なる社会作りの為の意識を統一し再認識させる事を含めて税金の全てが全納税者に公正で健全な社会作りに使用されているという信頼安心共有意識担互尊重の意識を基にした全ての言動が維持される様に取り計らう事

又指摘した担当者特に緑土木事務所公園管理係長青柳氏と同係松浦氏の言動は著しく公正を欠き反対に不公正への理解を示しその状況で日常生活を送り続けるように強く且つ執拗に誘導ほぼ強要する様な有様でありこれは公務員失格であると評価する

これを含め公務公務員の違法不正行為に関してと同様に市民の生活における違法不正行為に関して等しく即効的に又強力で有効な防衛策としても明確な処罰化の明確化等を再考実施する事

そうでなければ公正な社会状態を維持する明確で実行力のある誰が担当しても同じく公正に維持される様なマニュアル化又はその実現化に必要な方策を明示完遂する事

横浜市の公園に関する法令には公園の強占には独占使用許可申請と使用料の支払いが義務付けられており又そのような行為を為したが不正に支払いをしなかった場合に支払う義務のある金額が明記されている

公務公務員と同一に市民における違法不正行為と法令に明記された罰則罰金等を適切に課し責任を取らせる事

それは違法不正行為により行為実行者以外の全市民の権利が不公正に侵害されたことへの損害賠償の意味責任感賞として明確に物理的にも意識化させそのような行為をすれば自身にも实际的に損害が発生すると躰けなければこの程度なら現実的に何も自己に損害は起こらないであろうとたかをくくり続け義務を怠ったり不正を行う様な違法不正行為者に対する威嚇として効力を発するばかりではなく違法不正行為に関して迷惑であるが行動を起こし訴え中止させるまでに至らぬ全市民の無駄な労力と不正な生活状態への不当な忍耐等を防止する為にも有効である為に

公園の占領はするが例えば道路はしないのは何故か？と問えば道路ならば 警察に逮捕され罰金等が発生すると知っているからであり公園ならそこまでしないだろうとたかをくくり続けているのであろう

このような意識を増幅させる為に公園が悪用される事は 一時であってもあつてはならずまたあつ

ても強く長期的に相当の労力を消耗して主張しない限り不正が蔓延している状態である程度の管理というよりほとんど放置状態であるだけならば健全公正な社会を営む市民らが不当不正に利己的な者があっても不当な忍耐をし日常的に享受されるべき当然の権利放棄をしなければならないという甚だしく異常な日常性が蔓延するのであり現実の日本にはこれが甚だしく多く調査した限りでも公園に関する迷惑な問題と行政義務怠慢は常態化しており最初から行政は機能しないと諦め我慢するしかないとの選択を取らざるを得ない納税者が多い事からもこれらの指摘請求は明確にする必要があると考える

これが全体の真の平和公正健全幸福の為の憲法の定義する正当な公務公務員の在り方であり全国民の意識言動における義務であるという理由から

最後に同公園において毎秋祭と称して行われる無関係者の近隣住民にとっては単なる 乱痴気騒ぎ大騒音無秩序なわめき散らしも続行中である

いかに注意しようとも独占を中止せず全体の権利を侵害し続けた行為には同自治会に救うとてつもない利己的な傲慢さも観察されるし斯様な意識の所持者の集まり行う自称祭がいかに周囲に迷惑であるかは独占行為と同一のレベルであると指摘する

少なくとも斯様な不正独占行為をし続けてる自治会に祭の許可を与えぬ事も請求すると共に同様のケースに関して等全ての案件に市民より指摘があるなしに関わらず事前にマニュアル作成等徹底し一貫した対応を迅速に完遂し効率的に社会全体の公正な権利を全市民が享受する事にのみ全意識全力を向け続けるなら斯様な違法不正行為の放置憲法違反職務怠慢等は発生し得ぬ為全体に対して不正迷惑を行えば自己が損害を受けるという明確なマニュアルを作成した方が余計な仕事を増やさずより明確に適切に本来の公務を完遂する環境の基礎作りともなり得ると指摘する次第

又同請求にする明確な回答予定ではなく現実に実行した事実の詳細報告を請求する

## 2 請求者

■■■■■■■■■■

〒■■■■■■■■■■ 神奈川県横浜市緑区■■■■■■■■■■

■■■■■■■■■■

氏名 (自書)

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

2016 年 7月18 日

横浜市監査委員あて

(参 考) 事実証明書目録 (原文を基に監査委員作成)

- ・ 日本国憲法
- ・ 公園関係法令
- ・ 概要
- ・ 資料 1
- ・ 資料 2
- ・ 資料 3

## 【参考条文】

### 都市公園法（抜粋）

（都市公園の占用の許可）

第6条 都市公園に公園施設以外の工作物その他の物件又は施設を設けて都市公園を占有しようとするときは、公園管理者の許可を受けなければならない。

2 前項の許可を受けようとする者は、占有の目的、占有の期間、占有の場所、工作物その他の物件又は施設の構造その他条例（国の設置に係る都市公園にあつては、国土交通省令）で定める事項を記載した申請書を公園管理者に提出しなければならない。

第7条 公園管理者は、前条第一項又は第三項の許可の申請に係る工作物その他の物件又は施設が次の各号に掲げるものに該当し、都市公園の占有が公衆のその利用に著しい支障を及ぼさず、かつ、必要やむを得ないと認められるものであつて、政令で定める技術的基準に適合する場合に限り、前条第一項又は第三項の許可を与えることができる。

七 前各号に掲げるもののほか、政令で定める工作物その他の物件又は施設

### 都市公園法施行令（抜粋）

（占有物件）

第12条 法第7条第7号の政令で定める工作物その他の物件又は施設は、次に掲げるものとする。

一 標識

### 横浜市公園条例（抜粋）

（行為の制限）

第6条 公園において、次の各号に掲げる行為をしようとする者は、規則で定めるところにより、市長の許可を受けなければならない。ただし、法第5条第1項又は法第6条第1項若しくは第3項の規定に基づく許可に係るものについては、この限りでない。

六 競技会、展示会、博覧会、祭礼、集会その他これらに類する催しのため公園の全部または一部を一時的に独占して使用すること。

第16条 公園を使用する者は、別表第2第1号イに掲げるものについては同表に掲げる区分により同表に掲げる額の、その他のもの（同号エに掲げる有料施設のうち別表第2の2に掲げる公園又はその一部に係るものを除く。）については別表第2に掲げる区分により同表に掲げる金額の範囲内で規則で定める額の使用料を納付しなければならない。

3 市長は、公益上必要がある場合その他規則で定める事由があると認めるときは、使用者の申請により使用料の全部または一部を免除することができる。

### 横浜市公園条例施行規則（抜粋）

（使用料の減免）

第12条 条例第16条第3項に規定する規則で定める事由は次の各号に掲げるとおりとし、免除する使用料の額は当該各号に定めるとおりとする。

七 地域的な市民の組織がその組織に属する市民一般の利用に供するために使用する場合（別表第2第4号に掲げる有料施設の使用料を除く。） 使用料の全額