



豊監公表第 1 6 号

地方自治法（昭和 2 2 年法律第 6 7 号）第 2 4 2 条第 1 項の規定による
住民監査請求（豊中市職員措置請求）について、同条第 4 項の規定により監
査を行ったので、その結果を次のとおり公表します。

令和 6 年（2 0 2 4 年） 1 0 月 2 4 日

豊中市監査委員	岸	本	康	孝
同	清	水	聖	子
同	中	川	隆	弘
同	横	尾	し	ずか

豊中市職員措置請求書に係る監査結果

第1. 請求の内容等

1. 請求人

■■■■■

2. 請求の提出日

令和6年（2024年）8月28日

3. 本件請求の内容（原文のとおり。ただし、請求者及び事実証明書は省略）

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、下記のとおり、必要な措置を請求します。

記

（1）事実

2024年8月22日 大阪府池田市にある駅前アーケード商店街に点字ブロックを敷設するため、視覚障害者当事者、池田市職員をまじえて、実地調査を行った。

2024年8月26日 大阪府豊中市の岡町桜塚アーケード商店街（以下、当該商店街と言う）において、白杖をもった単独歩行をしていた視覚障碍(マ)者が、商店街に設置されている数代(マ)の自転車にぶつかり、自転車をたおした。その後、その視覚障害者は自転車をもとにもどそうとし、まわりにいた通行人と一緒に自転車をもとにもどした。

（2）違法不当な事実

①当該商店街のアーケードの支柱、屋根は、豊中市の市道上に設置されているが、この設置にかかる適正な手続きがとられておらず、この屋根と支柱は、違法不当な設置物である。

②当該商店街の■■■■■、■■■■■、■■■■■の前には、商品陳列棚が置かれているが、この置かれている場所は、豊中市の市道の上におかれており、不法占拠である。

③当該商店街の■■■■■の店舗前には、その店の客のために客の自転車を置くスペースを確保しているが（■■■■■の客以外は、自転車をおかないようにという張り紙あり、またカードがかかっている自転車は撤去しますという張り紙もあり）、客をして自転車を置かせる行為は、豊中市道の不法占拠である。

（3）損害

豊中市長は、上記の財産管理につき、適切な財産管理をおこなっている。そのため、財産の本来あるべき効用がさまたげられている。また、適切な許可等をあたえれば、道路占用料等の収入がえられる(マ)が、その手続きを豊中市長はおこなっている。

（4）措置要求

豊中市長が当該商店街の市道に関して、適正な財産管理をすることを求める。

4. 請求の要件審査

令和6年8月28日に提出された住民監査請求（以下「本件請求」という。）の対象は「市道の管理」である。

住民監査請求の対象となるのは、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条第1項に定める財務会計上の行為又は怠る事実である。

道路の管理の問題については、その執行機関又は職員の行為が道路敷地について有する財産的価値に影響を及ぼすような場合には、その作為又は不作為が住民監査請求の対象となるが、財産的価値に何ら影響を生じさせないような場合は、その作為又は不作為は、道路管理者の道路行政上の問題となることはあっても、住民監査請求の対象とはならない（東京高裁平成15年4月22日判決）。

本件請求書の記載のみでは、請求対象である「市道の管理」が、財産的管理に該当するか、道路行政上の管理にとどまるのか判然としないため、そのことも含め、令和6年9月3日付けで監査を実施することと決定した。

第2. 監査の実施

1. 監査対象部課

本件請求は、市道の管理についての住民監査請求であることから、都市基盤部基盤管理課（以下「基盤管理課」という。）を監査対象課とした。

2. 請求人からの陳述の聴取等

法第242条第7項の規定に基づき、請求人に証拠の提出及び陳述の機会を設けたところ、令和6年10月1日に証拠等の提出及び陳述があった。その際、関係職員の立会いを認めた。

請求人から職員措置請求書の記載を補充する陳述がなされた。

陳述の主な内容は、次のとおりである。

（1）請求人の陳述（要旨）

- ・岡町桜塚商店街、アーケード商店街は、豊中市の道。アーケード商店街の人が勝手気ままに自由に使えるものではない。
- ・本来その財産が持っている効用を十分発揮できない場合は、財産管理を適切にできていないということになり、住民監査の対象となる。道路の効用は、人の行き来を保障すること。人間の移動の自由を保障すること。しかし残念ながら、この本来持つておくべき市道の効用が妨げられ続けている。つまり、財産管理が適切になされていない。
- ・岡町桜塚商店街の岡町駅側220メートルにアーケード屋根がついている。ここを問題にしたい。80メートルが岡町商店街、140メートルが桜塚商店街。岡町商店街の道幅は5メートル、桜塚商店街の道幅は8メートル。人の行き来が5メートルの方が、何か物が置かれていたりすると、すぐさま移動の妨げになる。人の移動の自由が妨げられる。
- ・庄内にある商店街は24時間歩行者天国、つまり車両の通行禁止だが、岡町桜塚商店街は、なぜか8時から22時までと限定されている。
- ・6時から8時までの商店街の利用者について、豊中市役所で働いている人、あるいは岡町駅を使ってこれから出勤、出社、通学しようという人が、もう8時過ぎには人波が結構多い。
- ・6時から8時、岡町桜塚商店街にはトラックがずっと止まっている。視覚障害者は危

ない。いきなりトラックがバックしたら、視覚障害者がけがをしてしまう。果たしてこの状態が、道路の効用を120%発揮していることになるのか。

・8時から22時までの利用者について、商店街のお客さんは、ほとんどが高齢者。商店街の利用客の放置自転車がたくさんある。岡町商店街は5メートルしかなく、両サイドに自転車を置いてしまったら、歩く通路はもう2メートル強ぐらいしかない。そこを視覚障害者、自転車の人、高齢者が行き来をしなければならない。とても危ない。残念ながら、視覚障害者、高齢者が自由に歩けるような商店街にはなっていない。

・[]前の看板には、「[]の前に自転車を置かないでください。」「カードがついていない自転車は撤去します。」と書かれている。果たしてこの自転車が置かれている場所は誰のものなのか。[]の駐車場なのか。とても疑問がある。

・岡町商店街の八百屋の反対側の銀行前には、自転車が溢れている。5メートルしかない岡町商店街の道幅がどんどん狭くなっている。

・誰もが1人で自由に安心して安全に歩くことができる豊中市の道を、しっかりと豊中市長は財産管理をして、不適当なものがあったら撤去し、そして誰もが安全に歩きやすく、ガイドラインをつけるとか、全盲視覚障害者点字ブロックを敷設するとか、そうしない限り、残念ながら市道の財産の効用は常に停止されている状態だと思う。

・点字ブロックが繋がっている商店街、アーケード商店街は、日本に幾らでもある。果たして豊中市長はどうすれば、市道の財産の効用を十二分に発揮することができるのか。つまり、適法正当適切に財産管理ができるのか。それを今一度豊中市長には考えてもらいたいと思う。

(2) 監査委員による聴取（要旨）

請求人の主張の主な内容は、次のとおりである。

① 「(2) 違法不当な事実」の記載事項について、『商店街の[]、[]、[]の前には、商品陳列棚が置かれている』ということですが、請求に係る店舗の特定等の確認です。

[]：『[]』で、商品が陳列されているということ、

[]：『[]』、『[]』、『[]』、『[]』、『[]』、以上の4店舗において、商品陳列棚が出ていたり、商品が陳列されているということ、

[]：『[]』、『[]』、『[]』、『[]』、『[]』、以上の4店舗において、商品陳列棚が出ていたり、商品が陳列されているということによろしいでしょうか。」についての主張は以下のとおりである。

「[]」：「[]」、「[]」：「[]」
「[]」、「[]」：「[]」である。

② 「『商店街の[]の店舗前には、客の自転車を置くスペースを確保している』ということですが、請求に係る店舗の特定等の確認です。『[]』でよろしいでしょうか。」についての主張は以下のとおりである。

そうである。

(3) 関係職員からの意見

商店街における点字ブロックの整備について、平成19年から21年にかけて、点字ブロックの整備を検討協議していたが、結果設置には至っていない状況である。

その後約15年経過していることから、今後、市としては、改めて他市の事例を調査して、交通管理者と協議を行って参りたいと考えている。

3. 関係職員からの陳述の聴取等

法第242条第8項の規定に基づき、令和6年10月1日、都市基盤部次長兼基盤管理課長、同課主幹、同課課長補佐及び係長（以下「関係職員」という。）から陳述の聴取を行った。その際、請求人の立会いを認めた。

関係職員からの陳述の聴取等の主な内容は、次のとおりである。

(1) 関係職員からの陳述の聴取（要旨）

事前質問票1回目及び2回目の回答の要旨を含む。

事前質問票1回目については、以下のとおり。

- ① 「本件請求書の記載事項について、誤りがないかどうか、誤りがあるとするなら、その箇所を指摘し、その理由を述べてください。」についての主張は以下のとおりである。

請求人が「事実」として記載している部分については不知であるが、当該商店街及びアーケードについては以下の通りである。

- ・桜塚商店街及び岡町商店街は昭和55年に認定された市道の一部である。
- ・アーケード部分は、道路交通法第8条により8時から22時の間、普通自転車等及び歩行者等専用となっている。
- ・アーケードは申請に基づき道路法第32条第1項の占用許可（5年）を与えている。
- ・占用料については豊中市道路占用料条例第3条第2項に基づき免除している。
- ・自転車や商品陳列棚については確かに商店の前に置かれていることもあるが、恒常的に置かれていない。

- ② 「請求人が措置請求する理由について、反論等があれば見解を述べてください。」についての主張は以下のとおりである。

本件において監査請求人が求めている措置は明らかでないが、措置請求書記載の「商店街で視覚障碍(マ)者が数台の自転車にぶつかった」こと及び事実証明書の内容を踏まえると、

- (1) アーケードの支柱・屋根について適正な手続きをとること。
- (2) 商品陳列棚や自転車を撤去させ、道路の安全性を確保すること。

の2点と考えられる。

(1) については、回答①のとおり、申請に基づき、アーケードの占用を許可しており、占用料は免除している。

(2) については、住民監査請求は財務上の違法若しくは不当な行為につき当該行為を防止する等の請求をすることができる制度である。当該請求は、道路の通行支障の排除を目的とした道路行政上の措置に関する内容であり、住民監査請求の対

なお、自転車や商品陳列棚は恒常的に置かれている訳ではなく、道路の財産的価値に影響を与える状況ではない。

- 令和2年度道路占用許可申請書（一般占用）5年。

「地図情報とよなか印刷物」並びに「昭和５５年３月３１日告示認定調書及び路線網図」が提出された。

- 許可番号：豊中市指令基管3103019001352第ア0201号」が提出された。

- [REDACTED] : [REDACTED]
 [REDACTED] : [REDACTED] , [REDACTED] , [REDACTED]
 [REDACTED] : [REDACTED] , [REDACTED] , [REDACTED]
 [REDACTED] : [REDACTED]

- 5

([REDACTED])

- これらの商品陳列棚や置き式看板は即座に移動可能な状態であること、自転車についても、様々な店舗利用客が入れ替わり置いており、同じ自転車が同じ場所に置かれていないこと、また、夜間から早朝の間や各店舗の休業日に当課が確認した際、これらの物が撤去され、置かれていないことを踏まえての主張である。

直近では、商店街の全店舗に対して、①令和6年2月13日の午後、②令和6年8月7日の午後に、通行上支障となる道路上に置かれた物を撤去するよう行政指導した。

また、請求に係る店舗以外においても、個別に苦情があった際には行政指導を実施しており、通行上支障とならないよう店舗が処置を実施している事例もある。

- ⑥ 「請求に係る[]について、現況は、店舗による工作物の設置など、一般通行を妨げる排他的な占有状態か否かお答えください。」についての主張は以下のとおりである。

[]については、工作物の設置はなく、排他的な占有状態は確認できない。
また、置かれているカラーコーンについても、一般通行を妨げる排他的な占有状態ではない。

なお、請求人が主張していた店舗前の張り紙については、現在撤去されている。

(2) 請求人からの意見(要旨)

関係職員の主張に対する反論等についての意見は以下のとおりである。

私どもが求めていることは、移動の自由。誰もがいつでも安心して1人で移動できるかどうかを議論している。

岡町桜塚商店街の5メートル、8メートルの幅が、恒常的に3メートル、4メートルの道幅しかなくなっている。しかも8時から22時の間、ほとんどの時間において、常にワゴン台なり自転車が置いてある。

他の人が立て看板なんか置くとすぐに撤去される。なぜこの商店街の人だけ置くことが許されているのか。これは明らかに差別であり、不平等な取り扱いである。商店街の人を優遇。我々通行人も平等に取り扱う。本来あるべき指導というのは、もう一度確認してもらいたい。

商店街の人にどうこう言うのではない。せめて視覚障害者が1人で自由に安全に通行できるように、点字ブロックを敷設してくれたらいい。聞くところによると、平成19年、平成21年ごろ、4本の点字ブロックではなく、2本線ならいいのではないかと一度決まりかけた。そうすると、商店街の人の反対があつて、それが実現できなかった。自らはワゴン台を自由気ままに置いているのに、なぜ、わずか15センチ幅の点字ブロックをつけることができないのか。

これからもぜひ、誰もが安心して安全に、使えるような市道にさせていただいて、商店街はいつまでも活気のある商店街にしてもらうことを、請求の最後の意見とする。

4. 監査対象事項

次の事項を監査対象とした。

- ① 本件各請求事項が、住民監査請求の対象となるか否か、すなわち、財産的管理に該当するか、道路行政上の管理にとどまるか。
- ② ①で住民監査請求の対象と認められた場合、請求事項記載の事実の有無。
- なお、本件請求に係る店舗([]、[]、[]、[])については、請求人の陳述において特定された4店舗とした。これら4店舗については、関係職員の認識する店舗中にも含まれている。

第3. 監査の結果

1. 関係法令の定め

(1) 道路法(昭和27年法律第180号)

- ① 道路の占有の許可

第32条 道路に次の各号のいずれかに掲げる工作物、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。（以下略）

② 占用料の徴収

第39条 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。（略）

2 前項の規定による占用料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（略）で定める。（以下略）

（2）豊中市道路占用料条例（昭和29年条例第11号）

① 占用料の徴収

第2条 市は、道路の占用につき、（道路）法第32条の規定による許可を受けた者から占用料を徴収する。

② 占用料の額

第3条 占用料の額は、別表のとおりとする。（略）

2 占用料は、市長において特別の事由があると認めるときは、これを減免することができる。

2. 事実の確認

（1）本件市道について

桜塚商店街及び岡町商店街は、昭和55年に認定された市道、岡町熊野田線の一部（以下「本件市道」という。）である。

本件市道のアーケード部分は、道路交通法第8条により、8時から22時までの間、普通自転車等及び歩行者等専用となっている。

本件市道のアーケード部分の現況幅員として、道路台帳平面図に係るデータには、岡町商店街では、7.1メートル、4.3メートル、4.5メートル、4.9メートル及び6.2メートル、桜塚商店街では7.9メートルとの表記が見られる。

（2）本件アーケード（支柱、屋根）の許可状況について

桜塚商店街については、占用の期間を令和2年4月1日から令和7年3月31日までとした令和2年3月31日付けでの道路法第32条第1項の道路占用許可（豊中市指令基管3103019001352第ア0236号）がなされ、同日付けで豊中市道路占用料条例第3条第2項に基づき道路占用料減免許可がなされている。

岡町商店街については、占用の期間を令和3年4月1日から令和8年3月31日までとした令和3年3月10日付けでの道路法第32条第1項の道路占用許可（豊中市指令基管3103019001352第ア0201号）がなされ、同日付けで豊中市道路占用料条例第3条第2項に基づき道路占用料減免許可がなされている。

（3）本件請求に係る店舗の商品陳列棚等の本件市道占有状況について

- ① [] : []
[]を陳列したキャスター付きの棚（約2～3㎡程度）
- ② [] : []
[]を陳列したキャスター付きのハンガーラック（約5～6㎡程度）
- ③ [] : []
段ボール上に[]を陳列した籠やキャスター付きの棚（約5～6㎡程度）

④ [REDACTED] :

近隣店舗への来客者の自転車

店舗名について、請求人からの陳述の聴取等の際には、岡町・桜塚商業団体連合会の店舗情報ホームページ掲載の「[REDACTED]」としていたが、請求人提出の書面（写真）には、「[REDACTED]」との看板表示が見られることから、基盤管理課に再確認のうえ、店舗名を「[REDACTED]」と確認した。

商品陳列棚等は即座に移動可能な状態であり、自転車についても、様々な店舗利用客が適時置いており、同じ自転車が同じ場所に置かれ続けている状況にはない。また、夜間から早朝の間や各店舗の休業日は、これらの物が撤去され、置かれていない状態である。

(4) 本件[REDACTED]前の駐輪スペースの状況について

請求人が主張する「[REDACTED]の客以外は自転車を置かないよ」という張り紙や「カードがかかっていない自転車は撤去します」という張り紙は、現在は撤去されている。

工作物の設置はなく、排他的な占有状態は確認できない。また、請求人提出の書面（写真）で確認される市が設置したものではないカラーコーンについても、駐輪防止用と推認され、一般通行を妨げる排他的な占有状態ではない。

3. 判断

(1) 住民監査請求の対象に該当するか

① 住民監査請求の対象となるか否かの判断基準

住民監査請求の対象となるのは、法第242条第1項に定める財務会計上の行為又は怠る事実である。

道路の管理の問題については、その執行機関又は職員の行為が道路敷地について有する財産的価値に影響を及ぼすような場合には、その作為又は不作為が住民監査請求の対象となるが、財産的価値に何ら影響を生じさせないような場合は、その作為又は不作為は、道路管理者の道路行政上の問題となることはあっても、住民監査請求の対象とはならない。

第三者が道路の敷地を占有する場合には、場所的に狭く、時間的に恒常性がないなどの限局的、一時的な場合は別にして、それ以外は、一般的に道路が本来の目的に供されないことになり、道路管理権の行使に支障をもたらすことになるとともに、道路敷地の所有権の行使が阻害されることになるので、財産権の管理の問題ともなるとされている（東京高裁平成15年4月22日判決）。

② 本件各請求事項について

ア 本件アーケード（支柱、屋根）について（第1. 3. (2) 違法不当な事実①）

本件アーケードの支柱、屋根は、構築物であり、占有状態としては恒常性があるため、道路敷地について有する財産的価値に影響を及ぼすことになるから、財産的管理の問題として、住民監査請求の対象となる。

イ 本件商品陳列棚等について（第1. 3. (2) 違法不当な事実②）

本件請求に係る店舗が、本件市道を広範囲にわたり、恒常的に占有し、あるいは占有

してきた場合(東京高裁平成15年4月22日判決)、大規模かつ長期に通行を障害した場合(大阪地裁平成28年4月14日判決)に該当すれば、一般的に道路が本来の目的に供されないことになり、道路管理権の行使に支障をもたらすことになるとともに、道路敷地の所有権の行使が阻害されることにもなり、道路敷地の財産権の管理の問題ともなる。

監査において把握し得た事実関係において、本件請求に係る店舗の市道上の商品陳列棚等については、営業時間内という一定時間の範囲内での設置と推認し得るものの、固定された設置物ではなく営業時間外には設置されていない(撤去されている)こと、本件市道の幅員及び各店舗前の市道への一部はみ出し使用という形態に鑑みると、広範囲にわたる恒常的な占有や、大規模かつ長期に通行を障害しているとまでは言えず、限局的、一時的な場合に該当する状況にあるものと解され、道路通行上一部支障を来している部分はあるものの、通行機能が制約されているからといって、これが必ずしも物の事実上の支配を意味するものではなく(大阪地裁平成28年4月14日判決)、本件市道を事実上支配して排他的に占有しているとまでは認められない。

よって、本件請求に係る店舗の本件市道上の商品陳列棚等の設置については、道路管理者による道路行政上の管理の問題であり、財産権の管理の問題ではないので、住民監査請求の対象とならない。

ウ 本件[]前の駐輪スペースについて(第1. 3. (2) 違法不当な事実③)

監査において把握し得た事実関係において、本件[]による工作物の設置等、排他的な占有はなされていない。また、請求人が主張する張り紙は、現在は撤去されている。

本件[]前のみならず本件市道上に駐輪されている事実は認められるが、主に不特定の商店街店舗利用者による、本件市道の限局的、一時的な利用形態であると推認され、本件市道を事実上支配して排他的に占有しているとまでは認められない。

上記イと同様、当該状態の解消は、道路管理者による道路行政上の管理の問題であり、財産権の管理の問題ではないので、住民監査請求の対象とならない。

(2) 住民監査請求の対象と認められた場合、請求事項記載の事実の有無

上記(1)のとおり、住民監査請求の対象となるのは、「ア 本件アーケード(支柱、屋根)」のみである。

請求人は、「この設置にかかる適正な手続きがとられておらず、この屋根と支柱は、違法不当な設置物である。」とする。

アーケードを設置するには道路法第32条第1項の占用許可が必要とされ、占用料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とされており、豊中市道路占用料条例第3条第2項で「占用料は、市長において特別の事由があると認めるときは、これを減免することができる」とされている。

本件アーケードについては、桜塚商店街振興組合及び岡町商店街振興組合に対し、道路法第32条第1項の占用許可処分がなされている。また、占用料の減免申請に基づき免除がなされているが、申請理由は「通行者の安全確保及び商店振興のため」(桜塚商店街振興組合)、「雨天時、夜間通行時の安全性を確保及び商店街のPRのため」(岡町商店街振興組合)であり、免除許可事由として妥当であると解される。

よって、請求人の主張する事実は認められない。

(3) 請求人からの陳述の聴取等における補充事項等について

- ① 請求人は陳述において、「財産管理が適切にできていない」としつつも、「市道が適切に管理されていないため、本来持つべき道路の効用が妨げられ続けている」、「誰もが安心して一人で歩けるよう不適当なものの撤去を」、「求めているのは移動の自由、ほとんどの利用時間にワゴン台や自転車があり、商店街優遇で通行人に不平等な状況。視覚障害者のために点字ブロックを設置してくれたらいい」旨述べており、主たる主張の趣旨は、通行に支障をきたさない適切な道路管理にあると窺われるところである。

請求人の陳述に対する関係職員からの意見として、「商店街における点字ブロックの整備について、平成19年から21年にかけて、点字ブロックの整備を検討協議していたが、結果設置に至っていない状況である。その後約15年経過していることから、今後、市としては、改めて他市の事例を調査して、交通管理者と協議を行って参りたいと考えている。」とあるとおり、道路管理者による道路行政上の管理の問題として適切に対応されるべき事項であると解される。

- ② また、請求人は、「適切な許可等をあたえれば、道路占用料等の収入がえられる(マ)が、その手続きを豊中市長はおこなっている。」旨主張している。

しかし、道路の占有許可とは、道路管理者が、一定の申請に基づき、一般交通の用に供する為の公の施設としての道路本来の機能を阻害しないように、右申請が占有許可要件を具備しているか否かを判断し、道路管理権の作用として占有権を特許する行為であって、一定の申請を要件とする特殊行政行為(原則として道路管理者の自由裁量に属する)であり、住民監査請求の対象とならないとされている(千葉地裁昭和53年6月16日判決)。

4. 結論

以上のとおり、本件各請求事項のうち、本件アーケードの支柱、屋根(第1.3.(2)違法不当な事実①)については、請求人の主張に理由はなく、請求人が求める措置の必要性は認められない。その他については、請求内容を法律上の要件に照らして審査した結果、住民監査請求の対象に該当しないため却下することとした。

以上