

宮城県監査委員告示第13号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定による本措置請求について、同条第4項の規定に基づき監査した結果を次のとおり公表する。

平成18年8月22日

宮城県監査委員	菊地	浩
宮城県監査委員	藤原	範典
宮城県監査委員	阿部	徹
宮城県監査委員	谷地森	涼子

第1 請求のあった日

平成18年6月23日

第2 請求人

（省略）

第3 措置請求の内容

できるかぎり措置請求書の原文に即して記載する。

1 監査請求の行為対象

(1) 一部の飲食店による松島公園敷地の利用

宮城県宮城郡松島町松島字仙随10番地の「うな真石田家」（以下「石田家」という。）及び「食事処櫻井」（以下「櫻井」という。）は、遅くとも昭和50年ころから、これらの店舗前の、県立都市公園である松島公園地内（松島町松島字仙随18番1の一部で、これらの店舗と県営有料駐車場前の通路との間に存する約122平方メートル。以下「本件土地」という。）に立ち入り、強引かつ執拗に観光客を相手に客引きを行うようになり現在に至っている（櫻井は、平成17年6月ころまでは、石田家の東側で営業していたものであるが、その当時も本件土地に出てきて客引きを行っていた。）。石田家及び櫻井による客引き及びこれに伴う一連の行為は、次のとおり恒常的かつ排他的なものであり、事実上、本件土地を自店のため支配しているに等しいものである。

ア 石田家及び櫻井の店主自ら又は従業員が、各店舗前から本件土地、さら

にその西側の歩行者通行帯及び車道にかけての広い範囲にわたって、ほぼ終日、展開し、同歩行者通行帯を国道45号線から福浦島方面の海岸へ抜けようとする観光客に大声を発しながら接近して呼び止め、執拗に自店で食事をするように勧誘している。また、石田家及び櫻井は、本件土地内や近辺において、どちらが取った客かをめぐって口論に及ぶこともある位であり、観光客や地元住民が本件土地に足を踏み入れることすら困難な状態である。

イ 石田家及び櫻井の従業員は、アと同様に観光客を待ち構え、県有料駐車場に入場しようとする車両（自家用車だけでなく団体客用の観光バスを含む。）を発見するや、車両に接近して車を停車させ、自店での食事を執拗に勧誘している。その際、本件土地があたかも石田家又は櫻井の専用駐車場であり、自店で食事をすれば食事及び観光の時間中、無料で駐車ができ、有料の県営駐車場を使わずに済む旨を申し向け、客となった者の車両を本件土地に駐車させている。なお、本件土地が満車に近い状態となった場合や、公園事務所職員の巡回がある場合等には、石田家及び櫻井の従業員が客から車の鍵を預かり、店舗の裏手にある石田家及び櫻井の駐車場に客の車両を回送しているもようであるが、そのような場合であっても、来店者の乗降や車両の方向転換のため本件土地を利用していることには変わりはない。

ウ 櫻井にあっては、平成17年6月ころから同年12月ころにかけて、本件土地の南に隣接する、松島公園内緑地帯に「無料駐車場有」との立札を掲示しており、見る者をして、あたかも本件土地が櫻井専用の無料駐車場であるかのような印象を抱かせる外観を呈していた。今後も石田家及び櫻井が、本件土地の管理主体を誤認させるような掲示をする可能性が高い。

(2) 知事が本件土地の回復等の措置をとらないこと

石田家及び櫻井の行動については、観光客に対し不快感を与えるにとどまらず、走行中の車両に接近するような強引な呼び込みは交通事故の原因となる危険性があるとして問題視されてきたところである。最近の例をとっても、次のように石田家及び櫻井の強引な客引き行為等が問題であることが新聞報道等で指摘されていた。

ア 平成16年5月17日付け河北新報朝刊は、「松島の県営駐車場周辺しつこい客引き横行 車と接触トラブルも 付近の飲食店に自粛を呼び掛け」との見出しで、松島公園管理事務所が石田家及び櫻井を含む問題の飲食店に対し文書で、過度な勧誘行為を自粛し、店舗前に観光客の車を止めないよう文書で通知した旨報じている。

イ 平成16年10月21日付け宮城県県政オンブズマンの意見表明は、「県は、管理すべき公園内において、30年近くも、松島の評判を落とす客引きを放置してきた。このような状態に至ったのは、県が観光立県の具体的

な方向性を示していないからである。松島の県営駐車場にかかる土地利用についても、確固たる方針を示さず、場当たりの対応に終始している。県は昭和54年に客引き対策として有料駐車場を整備したものの、その目的を忘れ去るのか、この問いかけに対して県は明確な答えを持っていない。」と指摘している。

ウ 平成17年8月2日付け河北新報朝刊は、「しつこい客引き一掃へ松島海岸 県、町、観光協会などが対策協」との見出しで、石田家及び櫻井を含む一部の飲食店による過度の客引き行為を一掃する目的で、県や松島町、松島観光協会などが対策協議会を設立したことを報じている。

しかしながら、上記のような官民による問題点の指摘があったにもかかわらず、県は抜本的な客引き対策を現在まで講じておらず、石田家及び櫻井による本件土地の地代相当額の損害が発生しているにもかかわらず、その損害の賠償請求がなされていない。

2 違法不当の理由

(1) 石田家及び櫻井には本件土地につき何らの利用権限もないこと

ア 県立都市公園条例違反

本件土地は、県立都市公園である松島公園に属する土地であり、上記の石田家及び櫻井の行為は、県立都市公園条例第3条第8号（車両の乗り入れ、留め置き禁止）及び第10号（公園の用途外使用の禁止）に違反しており、さらに櫻井にあつては第6号（はり紙等の禁止）にも違反している。また、石田家及び櫻井は、知事の許可を受けることなく本件土地内において、同条例第4条第1項第1号（物品の販売等）に該当する営業行為を行っており、同条の規定にも違反している。これらの違反行為により、県の公共用財産に属する松島公園の財産的価値の実現が妨げられている。これらの違反行為に対しては、同条例第14条第1項第1号により、知事が行為の中止、原状回復若しくは公園からの退去を命ずることができることとされているほか、同条例第19条第1号及び第2号に罰則が定められている。

なお、石田家及び櫻井は、本件土地につき荷物の積み下ろしのための利用許可を得ている旨述べているようであるが、仮にそのような許可を得ているとしても、上記のような客引きや客の車両の駐車場所としての利用は許可条件の範囲外であり、許容されるものではない。

イ 石田家及び櫻井による不法行為

石田家及び櫻井は、何ら正当な権限なく本件土地を占有しており、その結果、所有者である県に対し、本件土地の地代相当額の損害を与えている。これが民法第709条の不法行為に該当することは明らかである。

(2) 知事が本件土地の回復等の措置を怠ったこと等の違法不当

ア 石田家及び櫻井に対し行為の中止等を命じなかったことの違法不当

知事は、上記1(2)記載のとおり新聞報道や県政オンブズマンの意見表明等によって石田家及び櫻井による違法行為が公知の事実となっていたのであるから、直ちに県立都市公園条例第14条に定める監督処分を発令し、石田家及び櫻井に対し、本件土地の利用中止、原状回復及び公園からの退去を命じるとともに、民事上も妨害排除請求等の有効な対応策を講じるべきであったのに、これらを怠り現在に至っている。かかる知事の不作为は明らかに違法不当である。

イ 石田家及び櫻井に対し損害賠償請求をしなかったことの違法不当

知事は、県が上記1(2)記載のとおり石田家及び櫻井の行為によりその占有期間に対応する地代相当額の損害を蒙っているのであるから、石田家及び櫻井に対しその損害につき賠償請求をなすべきであったのに、これを怠り現在に至っている。かかる知事の不作為は明らかに違法不当である。

3 求める措置

以上の理由により、監査委員は知事に対し次の措置を講じるよう勧告すべきである。

- (1) 県立都市公園条例第14条に基づき、石田家及び櫻井に対し、本件土地の利用中止、原状回復及び退去を命じる監督処分をなすこと。併せて、監督処分の実効性を担保するため、民事上の妨害排除及び妨害予防の請求をすること。
- (2) 石田家及び櫻井に対し、少なくとも本件土地の占有期間に対応した地代相当額の損害賠償の請求を行うこと。
- (3) その他、石田家及び櫻井に対し、本件土地を含む松島公園の財産的価値の実現を妨げるような行為を行わせないように適切な措置を講じること。

第4 請求の受理

- 1 請求人は、本件土地が不法に占有されており、県に地代相当額の損害が発生していると主張し、民事上の妨害排除の請求及び損害賠償の請求を行う措置を求めている。したがって、本件監査請求は、「違法又は不当に財産の管理を怠る事実」について監査を請求しているものと認め、2及び3に記載するものを除き、受理することとした。
- 2 請求人は、県立都市公園条例第14条の監督処分をなす措置を求めている。これは、行政庁に処分の発動を求めることにほかならない。仮にこのような請求が可能だとすると、当該普通地方公共団体の住民であれば誰でも住民監査請求によって行政処分の発動を求めることが可能となってしまう、行政庁

が一定の処分をすべき旨を命ずることを求めるにつき法律上の利益を有する者に限って義務付け訴訟を提起できるとした行政事件訴訟法の規定に反することとなる。したがって、この措置の請求は不適法なものであり、措置の請求のために監督処分を行う要件となる違反行為の存否について監査を求めることも、住民監査請求の対象を財務会計上の行為又は怠る事実に限った地方自治法の趣旨を逸脱する不適法なものである。以上のことから、県立都市公園条例第14条の監督処分の要件となる違反行為等の存否に係る監査の請求及び同条の監督処分を求める措置の請求は、地方自治法第242条の住民監査請求として不適法なものであるから、これを却下する。

- 3 財産の管理を怠る事実について請求することができる措置は、「当該怠る事実を改め、又は当該怠る事実によって当該普通地方公共団体がこうむった損害を補填するために必要な措置」に限られるところ、請求人が求めている「民事上の妨害予防の請求」及び第3-3-(3)の措置は、これに該当しない。したがって、「民事上の妨害予防の請求」及び第3-3-(3)の措置の請求は、不適法なものであるから、これを却下する。

第5 監査の実施

1 監査の対象事項

本件土地の管理状況及び使用の実態から、本件土地について不法占有があり、「違法又は不当に財産の管理を怠る事実」が存するかどうかについて監査を行うこととした。

2 監査対象箇所

産業経済部観光課及び松島公園管理事務所を監査対象箇所とした。

3 請求人による証拠の提出及び陳述

地方自治法第242条第6項の規定に基づき平成18年7月13日に実施した請求人による証拠の提出及び陳述において、証拠を追加提出する旨の申し出があり、住民監査請求書を補足する陳述が行われた。当該証拠（番号9から番号12まで）は、同月14日に提出された。

4 監査の方法

請求人から提出のあった証拠の調査、監査対象箇所が保有する関係書類の調査、監査対象箇所からの聴き取り並びに監査委員及び事務局職員による現地調査を行った。

第6 監査の結果

本件監査請求は、第4に記載したとおり受理したものであるから、請求人が主張する石田家及び櫻井の行為が都市公園法又は県立都市公園条例に違反するかどうかについては、判断を行わない。本件監査を実施するに当たっては、上記の判

断を行う必要はなく、本件土地が不法に占有されているかどうか、すなわち、正当な占有者の承諾なくして、排他的、独占的、かつ、継続的に使用されているかどうかを調査し、判断を行えば十分なものである。

監査委員は、以上の考え方に基づいて監査を実施し、判断を行った。

1 事実関係の確認

(1) 本件土地の所有者について

本件土地は県の所有であることが確認された。

(2) 本件土地の用途について

本件土地は県立都市公園松島公園の区域となっていることが確認された。

(3) 本件土地の使用実態について

本件土地は、公園の用に供されているが、以前から、人の立入や車の通行、駐車等が排除されていたものではなかった。観光や休憩等を行うための利用のほか、緊急時の避難場所や緊急自動車の進入路として想定されること、隣接の民有地で道路に接していないものもあることなどから、支障のない範囲内で、人や車の通行、駐車等にも利用されていた。また、これまでに本件土地に工作物等が長期にわたり設置されていたという事実もない。

請求人が述べているように、これまで客引き行為や客の車の乗り入れが行われていたとしても、それだけで本件土地の県有地としての目的を阻害したり、価値を減じたとは言えず、したがって、本件土地が排他的、独占的、かつ、継続的に使用されている実態が存し、又は以前に存したとは認められなかった。

2 判断

事実関係は上記のとおりであり、本件土地が不法に占有されているとは認められず、及び以前に不法に占有されていたとも認められない。したがって、「違法又は不当に財産の管理を怠る事実」が存するとは認められず、第3-3-(1)の措置の請求（受理した部分に限る。）及び第3-3-(2)の措置の請求は、理由がない。

付 言

監査の結果は上記のとおりであるが、県は、松島公園の適切な管理を行うとともに、関係者と十分な協議を行い、日本三景の名にふさわしい観光地としてのまちづくりが円滑に進むよう努力することを求めるものである。