



県 章

滋賀県公報

平成 28 年（2016 年）
2 月 22 日
号 外 （ 1 ）
月 曜 日

毎週月・水・金曜 3 回発行

目 次

○ 監 査 委 員 公 告

監査結果の公表公告..... 1

監 査 委 員 公 告

監査結果の公表公告

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第4項の規定に基づき、平成27年12月7日に提出のあった住民監査請求に係る監査を行い、その結果を平成28年2月3日付けで請求人に対し通知したので、これを公表する。

平成28年2月22日

滋賀県監査委員	奥	村	芳	正
〃	平	居	新	司
〃	山	田		実
〃	北	川	正	雄

住民監査請求に係る監査結果

第1 監査の請求

1 請求の要旨

(1) 請求書

ア 請求の要旨

(1) 地元住民（自治会住民）の多くの人達は、滋賀県知事の人事管理と県有地管理について、あまりにも杜撰で無責任な実態に、憤りを感じ強い不信感を持っているものである。

そのことは、昔の県道南郷・桐生・草津線の拡巾工事に伴う用地買収時の「残地」の管理放棄の大問題である。

その「残地」を県の現職管理職員Aが親の代から知らぬ顔をして、永年に亘り無断で不法占用（違法行為）をしてきたことに対し、口頭で「嚴重注意」をされたこと、県議会議員のB先生から説明を受け、あれだけ重大な違法行為をされた県の現職管理職員Aに対し、なぜ、厳罰な処罰をされていないのか、借地料相当額の支払いを求めないのか、県の現職管理職員Aであれば許されるのか、県民として強く抗議するものである。

(2) 一般県民が、その土地を常識的に賃貸借して借地していたとすると、土地の適正な時価を基に計算すれば、県の現職管理職員Aはいかほど滋賀県に損害を与えているのか、正確に計算して、当該職員に対し損害賠償請求をされたい。

(3) 建物は撤去されたものの、跡地整理がされておらず荒れたまま放置されていて、県職員としての資質を疑うものである、当該職員に対し、整地するよう請求されたい。

(4) 県の現職管理職員なら一般県民の模範となる人格者でなければならない。その職員が通常考えられない違法行為をしてきたことが当方の抗議で明らかになったら、県当局は口頭で「嚴重注意」で誤魔化されたと解釈している。

そもそも、県議会議員のB先生から直接そのことについて説明を聞き憤慨して、ますます知事に対する不信感が最高に達しているところである。

イ 事実証明書

- ・ 当該土地の登記全部事項証明書の写し
- ・ 住宅地図の写し
- ・ 大津市市域図の写し

- ・ 公図の写し
- ・ 大津市資産税課の地番図の写し
- ・ 現況写真（建物撤去前と撤去後）

2 請求者

大津市 大谷 松壽
大津市 北川 喜代和
大津市 磯田 周治
外 1 名

3 請求のあった日

平成27年12月 7 日

第 2 請求書の受理

本件請求は、法定要件を具備しているものと認め、平成27年12月18日に請求の受理を決定した。
また、地方自治法第242条第 3 項の規定に基づく暫定的停止勧告は不要と判断した。

第 3 監査

1 請求人の証拠の提出および陳述

地方自治法第242条第 6 項の規定に基づき、請求人に対して平成27年12月22日に証拠の提出および陳述の機会を与えたところ、新たな証拠の提出はなく、本件請求に係る補足説明が次のとおりなされたが、請求の内容を変更するものではないと判断した。

(1) 請求人の陳述の要旨

ア 請求人大谷松壽の陳述

- (ア) この提出した趣旨は、まず 1 番に載っている様に、大津土木事務所の所長に対する責任ということもあって、これは登記、県の土地でありながら、こちらで磯田行政書士に調べてもらった結果、これは大津土木事務所の県の土地だということ saying 言っていたにも関わらず、大津土木事務所では「これは県の土地ではない。」ということを知っている。磯田さんから「これはおかしいのと違うか。」という意見もあり、と同時にこの土地に対しては、県の土地ということを確認ができたので、その時でも建物が建っていた。そこに、それがここに書いておいたが、Aさんの土地だということに本人が、その親であるが小屋を建てたと、知ってか知らずか別にして、これは一般の者はみんな知っている。県の土地だということ。それを県の土地に物を建てたと、逆に言ったら違法建築でもありながら県は見て見ぬふりをした。
- (イ) 長年、管理を何もせずに放置してきたという観点もあり、これに関連して一つは県の職員ということもあったもので、なぜこんな大きい話になったかというと、実は、私は10年ほど前に県の土木事務所の計画課に行って、「里道とか県の土地を明確にしてほしい。」と言ったら、「個人では受け取れない、これは自治会かそういうところで請求してもらわないといけない。」という話があった。
- (ロ) また、人事のことで、県会議員のBさんに、質問をしてもらった。そうしたら県の返答が嚴重注意したと。普通、県の倫理規程の第 2 項が第 2 条には、こういう損害を県に与えた、県民に与えたことに対しては、文書とかそういうことで、正確さを表すのが本当と違うのかなということも感じていた。
- (ハ) まして本人から私が町の会議のときにぼろくそに言われた原因である。「何を言っているのだ。」というようなことを言われたもので、ますますこれも話が大きくなって、これではやっぱり物事に対しては県としても放置しているわ、人事のことにしても、口頭嚴重注意、その件、注意した人も誰か知らないけれども、その人は言っただけで何もないのか、知事からその人の管理者に対して、またある程度訓告とか戒告とかいرونな処分はなかるうかということも含んでこの話を持ってきた。
- (ニ) それで、人事は知事の方へいうことで、知事の方に出している。最近、書類としてね。これは土地のことだから監査委員の範囲内だからそれで今日こうして説明か何かしてくれということで寄せていただいた。それに対して監査委員の先生から見たら、こんな小さいことかどうかわからないけれど、もういいわと、後で、結果としてなるかならないか別にして、ことは、小さい穴から大きくなる事故もあるということも含んで判断してほしいと。
- (ホ) 今回の件の他にまだあるということ把握してあるかないか、これ、あると思う。たまたまこれは登記

簿を見たので、しっかりした事でやっだけれども、まだまだある。書類がないだけで分からないけれども。これから県としてもそういう、私たちの所の土地でなく滋賀県中そういうことがあると思うので、その辺で県としては、要望になるけれども、その土地のしっかり管理してもらったり、貸すなり売るなり、法律上、売っていいか悪いか知らないけれども、その管理、きっちりしたことをしてほしいということも含んで、今日こうして寄せてもらったことにして欲しいと思う。監査は土地のことだけであるので、一応この辺で。私は、しっかりとお願いしたいということ、県の責任、将来に対することも含んで、放置したこと責任も含んで検討してもらいたいということである。以上である。

イ 請求人 X の陳述

- (ア) 大谷さんの話と重複するが、論点としては、私たちは、当初これは県の土地ではないかということを探ねた時に、それはないという、当初答えを聞いたと聞いている。
- (イ) それで、再度こちらで磯田さんに調べてもらって、やはり登記はされており県の土地になっているということで、おかしいのではないかとということ言っているのだが、それで要旨の中に書いているように、その段階では、初めて県の土地だったことを県も認めたと、土木の方も、それで、その時点で、そういうものを不法占拠して、建てているのはおかしいのではないかとということについては、それは嚴重注意をしたと、総務部長の方から、嚴重注意をしたということ言われていると聞いているが、それについて「嚴重注意で、それでも不満なら出るとこ出てもらったら結構です。」と、何か私たちが不法なことを言っているがごとく返答が来たということで、監査請求ということに繋がってきたのはそういう、売り言葉に買い言葉と言う格好になる訳だけれども、それに基づいてこういう内容になってきた。
- (ウ) ただその間に不法占拠している事実があるならあるでいいから、ただ単に県職員だからといってそれを撤去せよというような格好での指示ではなくて、そのまま置いておいて、後、何らかの手を考えるならいいんだけど、とりあえず、自分たちだけは、身内の者だけは、先に処分すると、簡単には証拠隠滅という言い方は悪いけれども、そういうことをして撤去してしまえば、それで済むんだとかたちのやり方についてはなはだ憤りを感じているというのが論旨のポイントである。私たちは、ただやり方が気に食わないということなのだ。一つは。
- (エ) でその間、長くにわたって不法占拠して物を建てて使っていた、それに対してどういうとらえ方、対応したのかという返答もないままに、ただ単にその担当者につぶさせたというだけで、いかにも糊塗する格好での終わり方というのはいかがなものかなという思いで持ってきたということである。以上である。

ウ 請求人磯田周治の陳述

- (ア) ちょっと補足説明すると、県の財産の管理ができていなかった責任、これは県の組織の大津土木の所長が全責任だと思う。その管理責任がどこにあるのかとその責任をきちんと明確にされたい。最初、「知らなかった。」、「なかった。」、私が直接担当の人と話したら、そしたら「時間を掛けて一度調べてみなさい。」と、こちらは今データ皆、持っている。古い古い当時のものから上田上のこれから皆持っている、データを。きちんと調べた上で言っているのだから、調べなさい。
- (イ) それで何日か経ってから「実は先生、県の土地でした。」と聞いたときには既に A さんに撤去せよと言っていた、大津土木から。「私は、撤去せよと言っているのと違う。なぜそんなに先走るのか。」と文句を言った。撤去せよとか撤去するというのは知事の仕事であって、われわれ県民が撤去せよという問題ではないのだと。しかし最終は知事だけれどもまず現場の一番の大津土木の所長の管理責任はどうするのだと。これが一点である。
- (ウ) 人事問題は、監査委員には少し筋違いということで知事宛てに文書を出した。このメンバーでね。これは人事管理に、一般のまじめな公務員としてではないという判断で、その人事面での責任は三日月大造さんに出した。それで出した配達証明をとっているし、受け取られたという葉書ももらっている。それはそれで行為自身、公務員としてあるまじき行為については知事がそれなりの対応をされるということである。それは、県の人事課は直接知事に出してくださいと、監査委員事務局のようなシステムはないということで文書を出した。これを申し添える。
- (エ) それと長年、小さい小さい土地だ、猫の額という田舎で言う小さい土地だけれども、最初は古い建物をおじいさんが建てたのを、わざわざ、最近、当方が申出してから撤去された建物を建て直しておられる。それを知らないで建てたと聞いている。
- (オ) 監査委員に願うのは、あの土地がいくらか不動産鑑定士に鑑定して、そして実はあの面積に、昭和30年だからな、謄本が有る。県が買収した時から。
- (カ) それからすぐに建てられたか、それは定かでないけれども、それに近い時から建てたと仮定して、今日

まで何日不法占拠していたんだろう、その金額が、100万なのか20万なのか知らないけれども、私たちが納得いくように不動産鑑定士の鑑定書を付けて、そして実はずうっとこれだけの地代を払ってなかったと、一般常識的な地代を払うとしたら、いくらだったかと。不法占拠だからね、これは使用料に当てはまらないと思う。無許可だからね、不法占拠だから。今日願うのは、一般常識的な地代としていくらだったかと、100万になるのか200万になるのか知らないけれども、こちらが納得いくように、不動産鑑定士の鑑定書と、ずうっと経過の金額を何年か積み上げたらトータルいくらだと。

- (キ) こちらが計算しろと言うならやる。不動産鑑定士に依頼したら、お金が要る、鑑定料ね、それはもう県当局で不動産鑑定士に依頼して、そして実は何年かの積み上げが何十万か100万か何らかの数字が出る。その出た数字を、損害与えた分について、その対応をAさんはどうされるのか。
- (ク) その不法占拠した人の人格の問題、公務員としての問題は知事が対応される、ここは不法占拠していた財産の損失を与えているからね。黙ってするだけで儲けになっているのだから、それを監査委員の力で不動産鑑定士に鑑定させたら妥当な鑑定をされる。不動産鑑定士は、3人なら3人も数字が違う。医者と一緒に、みんな見立てが違うこともあるけれども、資格のある不動産鑑定士、一者で結構なので、それを参考にしていくら位、ただ使いしたのかということが知りたい。それで「その金額をどうするか。」を公開してほしい。それが気持ちである。
- (ケ) この人の不法占拠していた身分は、知事が監査委員と違うもう一つの組織で、システムでまた考えるだろう。素人だったら、そんな悪いことした奴は首という一つの例もあるだろうし、いやいやかわいそうだから給料ちょっと負けてやれとかね、それはこんなもの重大なことだから管理職アウトにしるとかね。これはわれわれ県民が言うのでなしに、三日月大造さんがきちんと公開されたい。これは別途言う。
- (コ) ここではこれだけの損害をどうされるのかと。何十万ただ使いしたという、何十万という計算をしたらお金もいるし、なぜいるか言ったら、不動産鑑定士に鑑定させるからね。だけれどもやっぱり県が鑑定士に鑑定させて猫の額程の面積にしても掛け算したら何十万か何百万かわからないけど数字が出てくる。その金額の県に対する損失を県はどうするのか。黙って泣き寝入りしてもういいわと、かわいそうだからいいわ、放っというてやれということを明らかにしてほしい。以上である。
- (カ) それで人事管理はここ関係ないな。大津土木の所長の管理責任をどうするのか言っても、ここではどうしようもない。これ担当職員か大津土木の所長か、土木部長か何か知らないけれども、一端の責任があるからね。それは知事がなんとか処分されたい。それを明らかにしてもらわないと納得しない。それは公開してほしい。あのBさんが質問しているからね、もう知っているね。中日新聞のC記者が書いているから。マスコミの人にはきちんと公開してほしい。

エ 請求人北川喜代和の陳述

- (ア) 同じようなことになるけれども、南郷桐生草津線ができたのは、私がお家を移動して立ち退きして、初めてできた道路である。工事にかかったのが昭和28年くらいからかな、できたのが30年くらいだと思う。
- (イ) その頃からあの小屋のおじいさんDさんから私たちが聞いているのは、これは官地に建ってるんだと、ここは私の土地でなしにそれは官地に建っているということはおじいさん自体、また、Aさんのお父さん自体も私たちは仲良くしていたから、これは官地に建っているんだということはおも聞いていた。
- (ウ) 私は土建業者をしているし、下水工事をEさんとFさんのところで下水を引き込むのに、「この土地は市役所に断りに行くのかどうするのか、ここの家はどうするのか。」と言ったら、市役所の担当者が「今の小屋の建っているあそこは官地だから行かなくていい。」と、「それならもう何も断りに行かずと使わせてもらう。」と言って工事したこともある。
- (エ) それを今までこうしてね、私はこの間、いつだったかな、何でこんなに壊しているのかなと思って、ちょっと人に聞いたりしたら、「上の方から厳重注意があつて壊さなければならなくなった。」と言って怒っておられたから、今まで黙って長いこと使っていて変なことをされるなと思っていて。
- (オ) でそういう結果があつて、大谷さんといろいろ話もし、相談もし、ちょっとこれはおかしいのではないかと、それなら一度ちょっとみんなで申し込もうかという結果になった。皆さんのどういう知恵で解決できるかわからないけれども、いい知恵を貸してもらい、そしてやっぱり使っているものは使っていた、貰ったものは貰った、そこのところを一つははっきりとさせてほしいと思って寄せていただいた。

オ 請求人大谷松壽の補足陳述

- (ア) 監査委員さんかな、ここに来てもらっているということは、まあ100パーセント解決しなければならない。今の磯田さんからの話でも土地の評価を出して、3年、5年か知らないけれども、きちんとした数字を出してもらえると。

- (イ) 雑談になるけれども、税務のことでもなんでも5年遡って税金納めなかったら重加算税付けたり、いろんなことが組織上、ここと違うけどいろいろあるのでその辺もきちんと対応してほしい。
- (ウ) 一番この問題でネックになったのが、口頭で注意したと、小屋も勝手に撤去せよと言った。それに対する返答が、B県会議員に聞いたら「出るところに出て裁判でもされたらどうか。」と、こんな話であった。県がそう言っているとのことで、それでこういうことになった。
- (エ) 「こんなに私、大きくしていない。」と最初は言ったのである。大津土木事務所「うちは関係ない。」と、行政書士さんがお払い箱にされてまた頭にくる。「なんということだ。」ということで、この係争になったことは、十分把握してものを考えて欲しいのである。一方的なことがあるかなしを把握して判断してもらおうと、金の高い安いそんなものと違う。責任を十分認識して、監査委員にはそういうことも権限があると思うので、きちんとして欲しいと思う。以上である。

2 関係職員等の陳述

地方自治法第242条第7項の規定に基づき、関係職員等である土木交通部監理課、道路課および大津土木事務所の職員に対して平成27年12月22日に陳述を求めたところ、次のとおり陳述がなされた。

(1) 大津土木事務所(土木交通部所管)職員の陳述の要旨

ア まず最初に、これまでの経過を説明する。

平成27年3月中旬に、今回の請求者の1名の方から、一般県道南郷桐生草津線において県有地に小屋を建てて占有しているとの申出があった。現地を確認すると、同県道の大津市内の某所において県道端にある側溝の民地側に小屋が建っていた。一見すると県道の区域を占有しているとは確認できない状況であった。

イ そこでまず、法務局で調査したところ、当該地は昭和30年3月22日に道路改良工事のため用地買収を行ったもので、昭和33年4月に甲番地から分筆して乙番地として滋賀県の所有地に登記されたものということが分かった。当時の資料について保存文書等を調査したが、約60年前の事業であることから、用地買収当時の丈量図や工事図面は保存されていなかった。

ウ このため、昭和56年度に作成された道路台帳およびその付図を確認したところ、道路の区域は道路端の水路までで小屋の建っている箇所は道路の区域外ということになっていた。

エ さらに、法務局備付けの公図を確認したところ、分筆した乙番地の民地側には、水路と里道が表示されておりこれが道路端にある側溝であると考えた。また、小屋の建っている土地は隣接地に向かって三角形であるが、公図は水路と平行で四角形であり形状が異なっていた。

オ これらのことから、当該小屋が建っている土地は県有地でない判断し、平成27年4月24日に、申出者に対して小屋が建っている箇所は県有地とは確認できない旨説明したが、さらなる調査を求められた。

カ 利害関係者でない第三者からの申出であったので、書類上の調査にとどめていたが、念のため、聞き取り調査を行うこととした。平成27年5月1日に、元の地権者であるA氏に聞き取りをしたところ、小屋はA氏の所有物、敷地は昭和30年に用地買収した県有地であるとのことであった。A氏によれば、県の買収した土地は道路端の側溝より民地側にもあり、公図上の里道水路は隣接土地所有者との間に今も存在するとのことであった。また、「用地買収時に、県からの申出があれば直ちに返還することを条件に、その土地を利用してもよい、と先代から伝え聞いていた。」とのことであった。

キ この時点で、小屋が県有地に建てられていることを初めて認識し、直ちに小屋の撤去を口頭で申し入れた。その際、小屋の解体や、収納物の撤去に時間を要することから、期限を6月末としたが、平成27年6月16日に撤去を確認した。

以上が、県有地に建てられた小屋にかかる経過である。

(2) 土木交通部監理課職員の陳述の要旨

ア 請求要旨(1)の「なぜ、厳罰な処罰をされていないのか。」との請求に関して、陳述する。

イ 当該土地の使用については、「用地買収時に、県からの申出があれば直ちに返還することを条件に、その土地を利用してもよい、と先代から伝え聞いていた。」との証言が得られている。このことから、口頭とはいえ使用貸借契約が成立しているものと考えられる。

ウ 口頭とはいえ、使用貸借契約が成立していると判断できる場合にあって、県が占有者に対して、損害賠償請求を行うためには、「違法な占有」であることを滋賀県が立証する必要がある。しかしながら、県においては、用地を買収した昭和30年以来、県が管理すべき土地であることをはじめて認識した平成27年5月の段階まで、占有者に対して一度も撤去の申入れを行ってきおらず、また、先の証言をくつがえす証拠もないことから「違法な占有」が行われてきたとは主張できないものと考えている。

エ このことから、処罰に値しないものと判断している。

オ ただし、当該職員は、県からの申入れに応じて、速やかに小屋の撤去を行ったが、地域住民等から誤解を招く事態となったことを踏まえ、県職員であることをより強く自覚し、今後においては、このようなことがないように、所属長である私が 6 月 15 日に口頭で注意したところである。

(3) 土木交通部道路課職員の陳述の要旨

ア 次に、請求要旨(2)について、土地を常識的に賃貸借して借地した場合、いかほど滋賀県に損害を与えているのか、正確に計算し、当該職員に対し、損害賠償請求をされたいとのことに関して、陳述する。

イ なお、請求の要旨(1)の借地料相当額については、損害賠償請求と同等のものと考えている。

ウ 先ほどの経過説明にあったように、平成 27 年 5 月になって、はじめてこの土地が県が管理すべき土地であることを認識し、その上に小屋が建っているということが判明した。

エ 調査する過程において、占有者にヒアリングを行ったところ、「用地買収時に、県からの申出があれば直ちに返還することを条件に、その土地を利用してよい、と先代から伝え聞いていた。」との証言が得られている。用地買収当時の祖父と県との間のやり取りは確認できないものの、その証言によれば、祖父と県との間には口頭とはいえ、使用貸借契約が成立しているものと考えられる。

オ 口頭とはいえ、使用貸借契約が成立していると判断できる場合にあって、県が占有者に対して、損害賠償請求を行うためには、「違法な占用」であることを滋賀県が立証する必要がある。しかしながら、県においては、用地を買収した昭和 30 年以来、県が管理すべき土地であることをはじめて認識した平成 27 年 5 月の段階まで、占有者に対して一度も撤去の申入れを行って来ておらず、また、先の証言をくつがえす証拠もないことから「違法な占用」が行われてきたとは主張できないものと考えている。

カ 加えて、県が管理すべき土地であると認識した本年 5 月時点で、県が占有者に対して行った撤去の申入れを受け、占有者が約 1 か月半という短期間で小屋を撤去したことも踏まえると、滋賀県としては、本件については、損害賠償を請求することはできないものと判断しているところである。

(4) 大津土木事務所（土木交通部所管）職員の陳述の要旨

ア 最後に、請求要旨(3)について、「建物は撤去されたものの、跡地整理がされておらず荒れたまま放置されており、当該職員に対し整地するよう請求されたい。」とのことに関して陳述する。

イ 小屋の撤去については、所有者の A 氏より平成 27 年 6 月 15 日(月)に「平成 27 年 6 月 13 日(土)に撤去した。」との報告があったので、翌 6 月 16 日(火)に大津土木事務所管理調整課担当職員 2 名で現地確認を行った。

ウ 撤去の状況は、建物および建築基礎ならびに建物周辺に置いてあった石材が撤去され、土地もある程度ならされていることから、この状態で支障ないものと判断した。

エ 参考であるが、当該土地については、地元自治会と協議を進めているところであり、県が水路整備に併せて道路の待避所として舗装をする予定である。

(5) 関係職員等の陳述に対する請求人の意見

ア 請求人大谷松壽の意見

今の話を聞いていると、言い訳みたいなことでね、滋賀県の倫理規程第 2 条第 2 項に「公務員が自分のため利益を被ったらいけない。」と書いてあるにもかかわらず、言い訳みたいなことを言っていたら話にならない。監査委員がどう認識されたか知らないが、昔からそこに住んでいる者自身が問題だと言っているにもかかわらず、口頭でその時個人が使ってよいと、そんなこと聞いたこともない、それならみんな使える。言ったという証拠はあるのか。

それと、県同士で「うん。」「そうです。」でおおるなら、監査も要らない、問題だと思う。他の人がそれを聞いたとか、根拠を出して話してもらわないと。また、公図が違っている。県道を挟んで反対になっている。詳しく調べて返事してくれないと、都合のよいことだけ話してもらっても納得できない。

イ 請求人磯田周治の意見

今の話は後で取って付けて苦し紛れに無責任な発言をしている。なぜか。一般で、物のやり取りなら口頭で契約は成立というけれども、官公庁の仕事で、先代の死んだ人の口頭で約束したことを、昭和 30 年代から古文書でもあって、こういうところの用地買収のときに使ってもよいと、要るときは返せというようなバックデータの書類が県に残っているならば、それは仕方ないなど、用地買収に協力しないし、おじさん使ってもよいと、そんなデータない。今の所長が思いつきで書いたとしか言えない。それでないという証明なりね、納得する説明はできないと思う。

なぜかと言うと、私、大津土木所長、自治会の役をやっているときによく知っているのだけでも、大津土木所長、今来たこの人は可哀そう。そんな昭和 30 年 40 年の前のことをこの人が知るはずがない。ただ、この

監査委員 4 人の前でよくのうのと、口頭の契約は成立だなんて。よって今の道路課長、公務員がよくもそんなこと言うのなら新聞で公表してください。この事実を明らかにして、ちょうど（本日の陳述の傍聴に）中日新聞に来てもらっているから。こんなことがとおるのなら誰でも不法占拠する。

もっと言ったらね、私も仕事柄もっと言いたいんだけど、県の職員と違うよ、いっぱい残地があるのです。みんなやったらいい、おじいさんが約束しておいた、その時の大津土木事務所長と約束しておいたのだ、ばあつと土を入れて。それが 1 点。こんなもの詭弁だ。こんな卑怯な説明はない。

それともう一点。あれが立会いで引継ぎしているのかと言っている。どこの家でも長年土地借りていたら、山砂入れてきれいに整地して返すものだ。ありがとう、すまなかったなあ、長い間使わせてもらって。感謝をこめて喜びでお礼を言って返すものだ。あの現場であれでよいと言った大津土木所長の見解は、私ここに写真を持っているが、現場、石など放ったり、ぶわあーとしているんだ。山砂入れてきれいに整地でもしてあったら、感謝して返されたのだなあとわかるのだけど、建物だけ撤去して、ぼーいと撤去しただけだ。整地してない。いわゆる整正行為ができていない。

それで私は大津土木の管理調整課に、あなたたち立会いしたのかと、返してもらって、現場行ってると思うんだ、職員が。あれでどうしてもう少し山砂を入れてきれいにしろと言えないのかと、やっぱり管理職の偉い人だから言えないのかと。これは私は本音で言いたい。けしからんと。あんなものがとおるのなら、あんなもの整正していない。それをしているというのと、契約が成立しているというのと、これは問題発言だ。まあ、監査委員の判断を。今のこれは、問題発言だ。

3 監査の実施

職員措置請求書の内容および陳述の内容より、監査対象機関を、土木交通部監理課、道路課および大津土木事務所の 3 機関とし、関係職員から事情を聴取するとともに、関係書類の提出を求め、監査を実施した。

第 4 監査の結果

1 監査の対象に係る請求人の主張

(1) 違法性または不当性についての請求人の主張

請求人は、職員措置請求書および陳述によると、次のとおり違法性または不当性があると主張している。

県の現職管理職員 A 氏が、県道南郷・桐生・草津線の拡巾工事に伴う用地買収時の「残地」を祖父の代から永年に亘り無断で不法占有（違法行為）してきたが、当該職員に対し、県は、口頭で「嚴重注意」をされたのみである。

これだけ重大な違法行為を行った県の現職管理職員に対し、なぜ、厳罰な処罰をされないのか、借地料相当額の支払いを求めないのか、強く抗議するものである。

一般県民がその土地を賃貸借していたとすると、土地の適正な時価を基に計算すれば、いかほど滋賀県に損害を与えているのか、正確に計算して、当該職員に対し損害賠償請求をされたい。

建物は撤去されたものの、跡地整理がされておらず荒れたまま放置されていて、県職員としての資質を疑うものである、当該職員に対し、整地するよう請求されたい。

以上のことから、請求人は、違法または不当に財産（県道南郷・桐生・草津線の拡巾工事に伴い用地買収された土地の一部）の管理を怠っているとして、A 氏に対し借地料相当額の損害賠償を請求することおよび土地の整地を行わせることを求めているので、以下、これらについて判断する。

2 事実関係の確認

(1) 事実の概要

本事案の概要は、次のとおりである。

昭和30年 3 月22日

県道南郷・桐生・草津線の道路用地とするため、滋賀県が D 氏（A 氏の祖父）の土地を買収する。

昭和33年 4 月24日

大津市内の某所甲番地から乙番地（田、128 平方メートル）を分筆し、乙番地について県への所有権移転の登記を行う。

昭和40年頃

小屋が建てられた時期は明らかではないが、A 氏の記憶では、物心ついた頃には小屋があったことから、

この頃には、小屋が建っていたと考えられる。

昭和50年 5 月

D氏が亡くなり、G氏（A氏の父）が相続する。

昭和56年

県が道路台帳および付図を作成する。不法占用であると請求人が主張する部分（乙番地の一部、概ね57平方メートル。以下「当該土地」という。）は、台帳上、道路区域外となった。

平成10年 5 月

G氏が亡くなり、A氏が相続する。

平成10年 9 月

請求人の大谷氏が、大津土木事務所へ、当該土地の調査を依頼するが、県は、県有地と認識できなかった。

平成27年 3 月中旬

請求人の磯田氏が、資料を持参して大津土木事務所に当該土地の調査を依頼される。

平成27年 4 月24日

大津土木事務所が、当該土地を県有地と主張できる資料がないので県有地でないとは回答するが、磯田氏に再調査を依頼される。

平成27年 5 月 1 日

大津土木事務所が、甲番地の土地の所有者であるA氏に、当該土地について、問い合わせたところ、当該土地が県有地であること、小屋（床面積約19平方メートル）の所有者がA氏であることが判明する。

大津土木事務所が、A氏に6月末までに小屋を撤去するように指示する。

平成27年 5 月15日

大津土木事務所が、磯田氏に、当該土地が県有地であること、小屋の所有者のA氏に撤去を指示し、同氏は撤去に異存はない旨を報告する。

平成27年 6 月13日

A氏が、小屋を撤去する。

平成27年 6 月15日

A氏が、小屋を撤去した旨、大津土木事務所に報告する。

監理課長が、A氏に対し口頭注意を行う。（請求人X氏の陳述で、総務部長から注意とあるのは、監理課長の誤りである。）

平成27年 6 月16日

大津土木事務所が、現地を確認する。

平成27年 7 月 2 日

B滋賀県議会議員が、議会の一般質問で、土木交通部長に対し、本件に言及した上で本件のような事例が外にないか、知事に対し、本件を踏まえ、県有地が第三者の所有地に取り込まれないように今後どのように対応するのか質問された。

この質問に対し、土木交通部長から、同じ路線で数件把握しており調査を進めているところであり、こういった事案については、迅速かつ適切に処理する旨、知事から、本件については遺憾であり、県の所有する財産について適切な財産管理を徹底する旨、それぞれ、答弁があった。

平成27年 7 月 3 日

中日新聞に記事「県有地に県職員の小屋」が掲載される。

平成27年12月 7 日

住民監査請求が提出される。

なお、小屋の建て替えについて、監査対象機関が、親族等を含めA氏に確認してもらったが、建て替えられたという事実は確認できなかったとのことである。

(2) 借地料相当額の損害賠償を請求することに対する監査対象機関の見解

借地料相当額の損害賠償を請求することに対する監査対象機関の見解については、「使用貸借契約が成立しているため請求しない。」から「使用貸借契約は当時の条例や地方自治法に適合していないので請求する。」へ変更がなされた。その経過をたどると次のとおりとなる。

ア 平成27年12月22日（関係職員等の陳述）の時点

平成27年12月22日に関係職員等の陳述があった。その時の見解は次のとおりである。なお、監査委員事務局は、事実の詳細や請求人の主張に対する見解などを示すよう、12月18日に監査対象機関宛て通知しており、

12月28日にその回答があったが、借地料相当額の損害賠償を請求することに対する監査対象機関の見解については、関係職員等の陳述と同趣旨であった。

(関係職員等の陳述)

平成27年5月になって、はじめてこの土地が県が管理すべき土地であることを認識し、その上に小屋が建っているということが判明した。占有者にヒアリングを行ったところ「用地買収時に、県からの申出があれば直ちに返還することを条件に、その土地を利用してもよい、と先代から伝え聞いていた。」との証言が得られている。用地買収当時の祖父と県との間のやり取りは確認できないものの、その証言によれば、祖父と県の間には口頭とはいえ、使用貸借契約が成立しているものと考えられる。

口頭とはいえ、使用貸借契約が成立していると判断できる場合にあつて、県が占有者に対して、損害賠償請求を行うためには、「違法な占有」であることを滋賀県が立証する必要がある。しかしながら、県においては、用地を買収した昭和30年以来、県が管理すべき土地であることをはじめて認識した平成27年5月の段階まで、占有者に対して一度も撤去の申入れを行って来ておらず、また、先の証言をくつつがえず証拠もないことから「違法な占有」が行われてきたとは主張できないものと考えている。

加えて、県が管理すべき土地であると認識した本年5月時点で、県が占有者に対して行った撤去の申入れを受け、占有者が約1か月半という短期間で小屋を撤去したことも踏まえ、県としては、本件については、損害賠償を請求することはできないものと判断しているところである。

イ 平成28年1月7日(監査委員事務局による予備的調査)の時点

監査委員事務局は、12月22日の関係職員の陳述において示された監査対象機関の見解を踏まえ、1月6日に実施することとしていた監査委員事務局職員による予備的調査において、次の事項に対する見解を示すよう、12月25日に監査対象機関宛て通知した。

(ア) 使用貸借契約について何らかの合意があったことについての証拠が占有者であるA氏の証言しかない中、証言を信用してよいか。

(イ) 仮に使用貸借契約が成立していたとしても、当該使用貸借契約は、

- ・ 県有地を個人の便益のために無償で使用させることは現在の地方自治法や滋賀県有財産の交換、譲与、無償貸付等に関する条例の規定に違反しており、契約の解除等必要な手続を怠っていた責任は免れないのではないか。
- ・ 借主の死亡によりその効力を失う(民法第599条)ことから、祖父の死亡時に効力を失ったと考えられるのではないか。
- ・ 現行、普通財産の貸付期間の最長は、建物の所有を目的とするための土地についての30年となっている(滋賀県公有財産事務規則第32条)。当時の貸付期間が明らかではないが、更新の手続きはされていないのだから、貸付期間満了により失効したと考えられるのではないか。

(ウ) 仮に使用貸借契約の成立を認め、借地料相当額の損害賠償の請求を行わないこととした場合、県に損害が発生すると考えられるが、これに対して県民への説明責任や、今後の土木行政に対する県民の信頼の確保について、どのように認識しているのか。

その上で、1月6日の予備的調査当日を迎えたところ、監査対象機関から、回答準備が整わないことから、予備的調査の日程を延期してほしい旨の申出があり、事情やむを得ないものとして、1日間の延期を認め、1月7日に予備的調査を実施した。

1月7日の予備的調査では、監査対象機関(道路課)から、次のとおり、これまでの回答を撤回する内容の回答があった。なお、請求は、不当利得返還請求によることとされ、その試算額が示された。

(質問に対する回答(予備的調査当日のもの))

「用地買収時に、県からの申入れがあれば直ちに返還することを条件に、その土地を利用してもよい、と先代から聞いていた。」と相手方から証言を得たこと、道路台帳整備当時(昭和56年)も県有地という認識を持たずに台帳が整備されていることから、使用貸借について、何らかの合意があったと考えている。しかしながら、昭和30年当時の条例や地方自治法に照らして考えると、不法な占有が継続されていたと判断すべきであり、占有者に対して借地料相当額の請求に向けて作業を進める。

ウ 平成28年1月13日(監査委員による監査)の時点

平成28年1月13日に実施した監査では、1月7日の予備的調査での見解について、監査対象機関から説明があった後、監査委員の質疑が行われ、まず、見解を改めた理由について回答を求めたところ、次のとおりであった。

(見解を改めた理由)

平成27年12月22日の陳述時の見解は、弁護士相談の結果に基づいているが、弁護士への情報伝達がいまいちできていなかった。情報不足で判断された見解を県の見解としてしまった。12月25日に通知された監査委員事務局からの追加の質問に対して回答する段階で、現在の見解に改めることになった。

次に、「借地料相当額の請求に向けて作業を進める。」とあるが、作業を進めた結果、請求しない結論になることはあるのかとの点について確認したところ、次のとおりであった。

(請求に関する方針)

請求しないということは考えておらず、3月末までに請求できるよう、事務を進める。

その他、監査委員から、次の趣旨の意見が述べられた。

- (ア) 使用貸借について何らかの合意があったと考えておられるが、本件は、合意があったと考える根拠が、本人の証言以外にはない。このような場合、本人の言葉を鵜呑みにするのではなく、合意があったかどうかはよくわからないと判断するのが常識的な考え方ではないか。
- (イ) 不当利得返還請求を選択されているが、不法行為の要件である「故意または過失」がなかったのかどうか十分な検討が必要ではないか。
- (ウ) 現状では、不当利得か損害賠償かをはじめとして不確定なところがあるが、これらを早急に明確にしていく必要がある。
- (エ) 回答に「借地料相当額の請求など行った事例はない。」と記載があるが、平成16年4月23日の最高裁判決(3(1)に後掲)を踏まえると、正しい事務処理なのか。
- (オ) 官民境界確定や不動産鑑定が必要であるとの説明であるが、当事者間の土地の貸し借りであり、面積については図上の求積を行うこととする、また、土地の価格については、滋賀県公有財産事務規則に基づき普通財産を貸付ける場合の算定方法を参考にして、固定資産評価額によることとするなどの方法も検討する必要があるのではないか。

エ 平成28年1月19日(監査委員による監査実施後)の時点

平成28年1月19日に、監査対象機関(道路課)から監査対象機関の最終的な見解として、書面が提出された。その概要は次のとおりである。

(最終的な見解)

「用地買収時に、県からの申入れがあれば直ちに返還することを条件に、その土地を利用してもよい、と先代から聞いていた。」と相手方から証言はあったが、昭和30年当時の条例や地方自治法に照らして考えると適合しておらず、占有者に対して借地料相当額の請求をすることとした。

借地料相当額の請求の考え方については、次のとおりである。

- ・滋賀県公有財産事務規則に基づき算出する。
- ・単価については、大津市の固定資産評価額により算出する。
- ・大津市役所資産税課に当該土地の固定資産評価額の算出を依頼した。この作業に約1か月を要していると聞いている。固定資産評価額は、過去5年分入手できるので、残る5年については、近傍の地価変動率を参考に算出する。
- ・変動率は、滋賀県地価調査基準価格一覧表より、近傍地の数値を基礎とする。
- ・貸付料の算定について、貸付率を6%とし、市町村交付金相当分については加算することとするが、負担調整措置については、今回の案件が不法占有であることを考慮して措置しないこととした。
- ・利率については、民法第404条の年5分とする。
- ・滋賀県公有財産事務規則第34条第2項により、1年ごとの利息を請求する。
- ・土地の面積は、現地測量の結果により56.74平方メートルとする。
- ・平成28年2月末を目処に請求する予定。
- ・次の理由により、不当利得返還請求(10年間分)とする。

本件では、県に発生した損害の賠償というよりは、むしろ本来とるべき普通財産貸付契約の手続をとらずに建物を建てたことが、他の普通財産貸付の場合と比べて不公平であるから、占有者が得ていた利益を県に返してもらおうという構成の方が実態に沿うと判断し、不当利得返還請求とする。

不法行為として損害賠償請求をする場合、県が主張立証責任を負うが、当時の状況がわからず、過失の立証は困難であると判断した。

- ・県からの申入れにより平成27年6月13日に小屋が撤去されたことから、この日を基準に10年間分の借地料相当額を請求する。
- ・土地の単価を近傍地の固定資産税評価額1,770円/㎡によるとして借地料相当額を試算したところ、

67,350円（内訳は貸付料64,190円、利息相当額3,160円）となった。

(3) 土地の整地を行わせることに対する監査対象機関の見解

撤去完了確認に係る明確な基準は無く、個別対応することとなる。本件については、建屋およびその基礎、ならびに建物周辺に置いてあった石材が撤去され、土地もある程度ならされている状態であった。

また、撤去すべき建物等は道路区域外に有り、当該敷地には舗装等の工作物は、過去から設置されていなかったものと推測されることから、適正に撤去されたものと判断したため、整地を行うよう請求することはしない。

3 判断

(1) 借地料相当額の損害賠償を請求することについて

使用貸借契約の締結に関し、県とA氏の間には何らかの合意があったかどうかについては、本人の証言以外に根拠がなく、合意があったかどうかはわからない。合意があったかどうかわからないのだから、県として契約が締結されていたと判断することは困難と考えられる。仮に合意があったとしても、当該契約は、県有地を個人の便益のために無償で使用させるものであり、昭和30年当時の地方自治法や本県の関係条例の規定に違反することとなる。

参考

昭和30年当時の地方自治法

第237条（略）普通地方公共団体の財産は、条例又は議会の議決による場合でなければ、（略）適正な対価なくしてこれを譲渡し、若しくは貸付けてはならない。

昭和30年当時の条例 「滋賀県県有財産の取得管理および処分に関する条例」

第12条 財産の貸付けに対しては、相当の使用料を徴収する。但し公用、公共用又は公益事業に供するため、貸し付ける場合及び知事が特に必要と認めた場合には減免することができる。

ところで、違法な契約であっても、そのことによって、当該契約が私法上、当然に無効になるわけでないで、この点について、まず検討する。

判例は、県が、いわゆる第3セクター方式により設立された株式会社との間で、県職員を同社に派遣して、その給与を負担することを内容とする協定について、地方公務員法第35条（職務専念義務）などに違反していても、地方公務員の派遣に関する法制度が整備されないまま、全国各地の地方公共団体において第3セクターへの職員派遣が行われており、職務専念義務免除による職員派遣の場合には派遣職員の給与を支出する例が多かったこと、その適否については定説がなく、裁判例も分かれていたような事情の下においては、協定が私法上、無効であるということとはできないとした（平成16年1月15日最高裁判決）。

一方、本件においては、仮に使用貸借契約があったとした場合にあっては、当該契約は、法令等により、権限のある者の意思決定手続きを経た上で、書面による契約行為が定められている中で、違法な契約であることは誰の目にも明らかであり、加えて、判例のような私法上は有効とせねばならないような特段の事情は認められないことから、私法上も無効と考えるべきである。

以上のように、本件はもともと県とA氏の間には合意が成立していたかどうか明らかでない事案であり、仮に使用貸借契約が締結されていたとしても、その契約は違法であり、私法上も無効であるから、A氏がこれまで行ってきた占有は、法律上の根拠なく行っていたものと判断できる。

地方公共団体の所有する土地が、法律上の根拠なく占有されたのだから、地方公共団体は、当該占有者に対し、借地料相当額の損害賠償請求権または不当利得返還請求権を取得することとなる。判例は、地方公共団体が有する債権の管理について定める地方自治法第240条、地方自治法施行令第171条から第171条の7までの規定によれば、客観的に存在する債権を理由もなく放置したり免除したりすることは許されず、原則として、地方公共団体の長にその行使または不行使についての裁量はないと判示している（平成16年4月23日最高裁判決）ことから、A氏に対し、損害賠償請求権または不当利得返還請求権のいずれかにより借地料相当額の請求を行うことを前提に対応すべきである。

(2) 借地料相当額の算定について

借地料相当額の算定について、監査対象機関の見解を検討すると、本件土地は道路区域ではないのだから、額の算定に当たっては、借地料相当額すなわち適正な地代額によることが妥当であり、滋賀県公有財産事務規則に基づき普通財産を貸付ける場合の基準を準用することは妥当なものと考えられる。また、借地料相当額の

請求は、私法上の債権にあたることから、利息を民法第404条に規定する年5分とすることについても、妥当と考えられる。

借地料相当額の算定については、上記のとおり妥当と認められるところがある反面、次のとおり、未だ検討が十分でないと思われるところが見受けられる。

- ・民法第709条の不法行為による損害賠償請求または同法第703条の不当利得返還請求のいずれによるかについて、故意・過失が認められる場合には、不法行為に基づく損害賠償請求が可能であり、その場合、不法行為の時から20年間の請求が可能である（民法第724条）が、故意・過失が認められない場合は、不当利得の返還請求によることになり、時効が援用された場合、請求期間は10年間となる（民法第167条）。したがって、借地料相当額の請求に当たっては、まずは損害賠償請求権の行使が可能かどうか、十分な検討が行われるべきと考えるが、監査対象機関の「当時の状況がわからない。」との説明では、検討が尽くされたとは認め難い。
- ・普通財産の貸付料を準用するにあたり、市町村交付金相当分を適用し、負担調整措置は適用しないことに合理的な理由があるのか不明である。
- ・小屋が撤去された平成27年6月13日を基準に10年間分の借地料相当額を請求するとされているが、不当利得の返還請求に対し、消滅時効の援用がなされると仮定した場合、請求できる期間は、請求日から遡及して10年間となる。
- ・利息の算定が1年分の利息となっており、滞納年数相当の利息となっていない。

(3) 損害賠償請求等を怠っているかどうかについて

判例は、地方公共団体が損害賠償請求権を有していると認められるにもかかわらず、長が、正当な理由なく相当な期間、当該請求権を行使しない時は、違法に財産の管理を怠る事実が成立すると解されるとしている（平成13年9月7日名古屋地裁判決）ので、正当な理由なく相当な期間、請求権の行使をしない事実があるかどうかについて検討する。

監査対象機関は、平成27年5月に、当該土地が県有地であることを認識した後、住民監査請求を受け、その陳述時に至ってなお、借地料相当額の請求に考えが及ばなかったが、借地料相当額を請求する方針に改めてからは、土地の実地測量や固定資産評価額の天津市への算定依頼といった手続がすでに行われ、速やかに債権の行使に向けた具体的な準備を進めていると認められる。スケジュールについても、天津市に依頼中の固定資産評価額算定に約1か月を要することから、借地料相当額の請求が2月末になることはやむを得ないものと認められる。(2)に記載したとおり、借地料相当額の算定についてはさらなる検討が必要と思われるが、2月末までの期間があれば、検討は十分に可能であると考えられる。

以上の事情に鑑みれば、正当な理由なく相当な期間、請求権の行使をしていないとまではいえず、違法・不当に損害賠償等の請求を怠っているとは認められない。

(4) 土地の整地を行うよう請求することについて

平成28年1月13日に現地調査を実施した。現地は、建屋およびその基礎、ならびに建物周辺に置いてあった石材が撤去され、土地もある程度ならされている状態であった。

土地の引渡しを受けるに当たっては、原状回復を了していれば可とすべきと考えるところ、当該地はもとは田であり、昭和30年当時の現況は不明であるが、原状回復を了していると考えることが妥当であると考えられる。

また、住民監査請求は、違法または不当な財産の管理等により、県が被った損害を補てんするために必要な措置を行うことを求めるものであるが、当該土地については、現況でも、財産的な価値は損なわれておらず、この点からもこれ以上の整地は必要があるとは言えない。

第5 請求の措置に対する判断

借地料相当額の損害賠償を請求することについては、第4、3、(3)で述べたとおり、2月末までに借地料相当額を請求することとされており、正当な理由なく相当な期間、請求権の行使をしていないとまではいえず、損害賠償請求等を怠っているとは認められないので、請求に理由がないものとして棄却する。

次に、土地の整地を行うよう請求することについては、第4、3、(4)で述べたとおり、原状回復を了していると考えられることおよび土地の財産的な価値は損なわれていないことから、請求に理由がないものとして棄却する。

第6 意見

監査対象機関は、平成10年9月に請求人から相談を受けた時点で県有地と認識できず、再度の請求人の指摘と

占有者本人の証言がなければ、今でも法律上の根拠のない占用が継続されていたことが推察される。

民法第162条の所有権の取得時効の制度もある中、60年にわたり、無償で県有地が不法に占用され、道路管理者がその事実を認識していなかったことは、県有地の管理が適切でなかったと言わざるを得ず、県民の土木行政に対する信頼を損なったことは遺憾である。

加えて、監査対象機関は、住民監査請求を受け、その陳述時に至っても、借地料相当額の請求はできないと認識されていたほか、請求する方針に変更された後も、請求が遅れば遅れるほど、時効の援用がなされれば債権が一部消滅し、県に損害が生じる可能性があることを正確には認識されていないように見受けられ、債権の管理および行使についての検討が十分でないと認められた。

借地料相当額の算定については、検討期間が短かったこともあり、現段階で不確定なところがあっても一定やむを得ないものとするが、適切な額となるよう、請求期間を含め再度、検討され、請求額について十分精査されたい。

また、今回の事案を踏まえ、「第4 3 (1)借地料相当額の損害賠償を請求することについて」に示した最高裁の平成16年4月23日判決の内容等に関して、組織として十分に認識・共有し、今後の道路用地の管理に万全を期されたい。

