

## 住民監査請求および監査結果の概要

### 平成 27 年度

県道残地の不法占用者に対し借地料相当額の支払いと整地を求める請求

請 求 日 平成 27 年 1 月 7 日

結果通知日 平成 28 年 2 月 3 日（平成 28 年 2 月 2 日滋賀県公報号外（1））

### 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用（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。

### 監 査 結 果 棄却

#### (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。

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ので、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する。

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。

## 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。