

石垣市監査委員告示第4号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項に基づく石垣市職員措置請求の結果を、同条第5項の規定により次のとおり公表する。

令和2年9月3日

石垣市監査委員 大濱 博文

石垣市監査委員 長山 家康

石垣市職員措置請求に基づく監査結果

第1 請求人

住所 石垣市

氏名 7名

第2 請求の要旨

1 請求の要旨（原文のとおり）

石垣市は広大な面積の市有地を有している。公有財産は市民共有の財産であり、その利益は市民が等しく享受する権利を有する。石垣市長は公有財産を適正に管理する義務を有し、市有地の土地や建物を不法占拠・無断使用されたままにしていることなど、違法又は不当に財産の管理を怠ることは決して許されない。

石垣市平得大俣1273番1及び同1273番416の市有地は行政財産として適切に管理すべきところ、有限会社ジュ・マール楽園がゴルフ場として不法に占拠し収益事業に供していた。

石垣市長はこの不法占拠を30年以上放置し、平成30年12月20日に確認するまで違法又は不当に使用料の賦課、徴収を怠った。

本来なら、石垣市長は市有地の無断使用を認識すれば、所有権に基づく所有物返還請求権を行使及び石垣市公有財産規則第39条第1項第1号に基づく明け渡し請求、同第2号に基づく損害賠償請求をすべきところこれを怠った。

また、令和元年11月7日に過年度収入として503,250円を歳入しているが、これは損害賠償額の確定に必要な訴訟の提起又は和解事項としての地方自治法の定める議会の議決を行っていないことから、違法又は無効な調定及び歳入である。

損害賠償額の算定にあたっては、行政財産は石垣市使用料条例に基づき算定すべきところ、石垣市長は根拠の無い安価な普通財産の貸付料を用いて石垣市に多大な損害を与えた。

無断使用については、石垣市使用料条例第7条により適正な使用許可及び使用料の徴収を免れた者に過料を科すこと、また不法行為継続期間の延滞金を徴収すべきであるが石垣市長はこれも怠った。

石垣市長の行為は地方自治法第242条第1項で規定する、違法又は不当に公金の賦課、徴収を怠る事実及び違法又は不当に財産の管理を怠る事実等に該当する。

よって、「違法又は不当な財務会計上の行為又は怠る行為」及び「違法又は不当に財産の管理を怠る事実」によって石垣市が被った損害を補填するために必要な措置を求める。

2 求める措置（原文のとおり）

石垣市長は公有財産の適正な管理を怠り、行政財産の無断使用による適正な使用料の歳入を不当に減額し石垣市及び石垣市民に対し不利益を与えた。

行政財産の使用について定めた石垣市使用料条例(昭和47年条例第45号。以下、「使用料条例」という。)に基づき、適正に使用料に相当する損害賠償額を算定し不法行為者に対し民法第709条に基づく損害賠償額を請求すると共に、令和元年11月7日に違法、無効な手続きにより歳入した金額を返還することを求める。

市長の公有財産の適正な管理を怠る事実を認め、使用料条例に基づく使用料に相当する損害賠償額、また使用料条例第7条の過料、延滞金の適用を行い、債権を公正・適切に行使すること求める。

また、不法行為の債権の確定にあたっては、訴訟若しくは和解等、議会の議決と、適切な予算科目での調定を行うよう勧告することを求める。

なお、過年度収入とした歳入はその、根拠及び歳入項目が不適切であり、直ちに還付し、適切な手続きに基づいた損害賠償額の調定、歳入を行うよう勧告することを求める。

第3 請求の受理

本件請求は、令和2年7月9日に提出され、同日受付け、同年7月14日に要件審査に係る補正を求め、同年7月17日に補正が提出され、同年7月20日に地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条に定める要件を具備しているものと認め、これを受理した。

第4 監査の実施

1 監査の期間

令和2年7月20日から同年8月28日まで

2 監査の対象部局

農林水産部農政経済課（以下「農政経済課」という。）を監査対象部局とした。

3 請求人の陳述及び証拠提出

法第 242 条第 7 項の規定に基づき、請求人に対して、令和 2 年 8 月 12 日に陳述の機会を設け、請求の趣旨を補足する陳述を受けた。また同日、新たな証拠として、以下の書類が提出された。

- 1 不法占拠時対処フロー図（追加資料 1）
- 2 時効の援用及び議会の議決（追加資料 2）
- 3 市長が無断使用発覚後も、公有財産規則及び使用料条例に基づく手続きを怠っていた証拠（追加資料 3）
- 4 指導書の写し及び顛末書の写し（追加資料 4）

4 関係職員調査

法第 199 条第 8 項の規定に基づき、監査対象部局の関係職員による意見の聴取を令和 2 年 8 月 12 日に行った。

5 監査対象部局からの弁明書の提出

監査対象部局である農政経済課から本件請求に対する弁明書が令和 2 年 8 月 19 日に提出された。

第 5 監査の結果

1 主 文

本件請求を棄却する。

2 理 由

(1) 関係法令等

本件請求の関係法令等は、次のとおりである。

ア 森林法

（伐採及び伐採後の造林の届出等）

第 10 条の 8 森林所有者等は、地域森林計画の対象となつている私有林（第 25 条又は第 25 条の 2 の規定により指定された保安林及び第 41 条の規定により指定された保安施設地区の区域内の森林を除く。）の立木を伐採するには、農林水産省令で定めるところにより、あらかじめ、市町村の長に森林の所在場所、伐採面積、伐採方法、伐採齢、伐採後の造林の方法、期間及び樹種その他農林水産省令で定める事項を記載した伐採及び伐採後の造林の届出書を提出しなければならない。

イ 民法

（債権等の消滅時効）

第 167 条 債権は、10 年間行使しないときは、消滅する。

（不当利得の返還義務）

第 703 条 法律上の原因なく他人の財産又は労務によって利益を受け、そのために他人に損失を及ぼした者（以下この章において「受益者」という。）は、その利益の存する限度において、これを返還する義務を負う。

ウ 石垣市公有財産規則

（行政財産の目的外使用）

第 18 条 行政財産は、次の各号のいずれかに該当する場合に限り、その用途又は目的を妨げない限度において、使用を許可することができる。

（貸付料）

第 28 条 普通財産の貸付料は、市長が別に定める。

エ 石垣市森林整備計画

（計画期間 平成 30 年 4 月 1 日から令和 10 年 3 月 31 日）

(2) 監査の実施により確認された事実関係

監査の対象となった市有地の無断使用による公金の賦課、徴収を怠る事実及び市有地の管理を怠る事実について、監査対象部局の農政経済課に対する監査を実施するとともに、職員から事情を聴取した結果、以下の事実関係が確認された。

ア 市有地の無断越境に係る経緯について

石垣市（以下「市」という。）は、平成 30 年 12 月 3 日、沖縄防衛局の受託業者より「土地境界線確認申請」を受け、同年 12 月 20 日、農政経済課の職員 2 名が現地に赴き、沖縄防衛局の受託業者とともに境界立会い現場確認を行ったところ、市有地の一部に越境してゴルフ場として使用していると思われる箇所を発見した。その後、越境部分を確定するには慎重に判定する必要があるとして、公図や過去の森林区域の確認、目的外使用許可の有無等の確認作業を行い、越境している可能性の市有地以外は問題ないと判断し、平成 31 年 1 月 25 日、沖縄防衛局の受託業者あてに立会い証明書を提出し、再度、現地立会いを申し出たところ、無断使用者（以下「A 社」という。）と防衛省は売買契約を締結しており、防衛省から敷地の立ち入り許可を得たのは平成 31 年 3 月 8 日としている。

同日、現地において、沖縄防衛局職員、沖縄防衛局の受託業者、農政経済課の課長と職員 2 名の立会いのもと、市有地の越境部分が 4 か所存在することを確認した。のちに業務用航空写真と地籍集成図を重ねた図面を用いて越境地 4 か所、合計面積 0.2ha を確定している。また令和元年 10 月上旬、職員により現地において越境した 4 か所を測量している。

市は、平成 31 年 4 月 4 日付けで、A 社に対し、地域森林計画の対象としている民有林の立木を「伐採及び伐採後の造林の届出」することなく伐採を行ったとして、森林法第 10 条の 8 の規定に基づき、文書で指導するとともに、開発行為に係る防災対策を速やかに行うよう求めている。

A 社は、平成 31 年 4 月 23 日付けで、石垣市長に対し、顛末書を提出して

いる。その中で、無届で伐採を行った期間は、「平成元年頃と考えられるが分からない」とし、伐採した樹種はイタジイ、ヤマモモ、その他広葉樹としている。無届伐採を行った経緯及び理由は、「約30年前にA社の前代表者が自己所有地と考え、間違いをしていたと思われる」としている。

市は令和元年6月24日、指導書によりA社が越境跡地の原状回復のため造林を行った植え付けを確認している。

イ 森林区域について

無届伐採により無断使用された市有地は、石垣市宇平得大俣1273番1、同1273番416で登記地目は山林で、於茂登岳の南方に位置する。

当該市有地は、石垣市の森林区域に属し、行政財産として管理されており、地域森林計画対象民有林の普通林に区別され樹木が自生している。

現在の石垣市森林整備計画は、平成30年4月から令和10年3月までを計画期間とし、森林の持つ水源の涵養、土砂の流出・崩壊防止及び生活環境の保全等の公益的機能の重要性の高まり、森林の保全整備を積極的に実施することを森林整備の課題としている。

同計画では、第2、造林に関する事項の中で、森林法第10条の9第4項の規定に基づく伐採の中止又は造林をすべき旨の命令の基準を設けている。

市がA社に求めた行為は、森林法の規定による指導及び原状回復（造林）である。

ウ 無断使用における請求について

市は、無断伐採による市有地のA社に対する請求として、令和元年11月1日付けで「市有財産（行政財産）の無断使用に係る賃料相当損害金支払債務確認書」という文書で求めている。

この確認書は、無断使用による市有地越境地について、不当利得として生じた賃料相当損害金を空欄の期日部分にA社が記入し、記入した期日までに支払う旨を確認するものとしている。また、越境した市有地の所在地表示、越境した面積、対象期間、賃料相当損害金額を記載し、A社が日付、住所及び氏名を記入する書式としている。

この請求方法は、市の顧問弁護士に相談し、法律的助言に基づいて行われている。

市は、A社が令和元年11月6日付けで石垣市長あてに「市有財産（行政財産）の無断使用に係る賃料相当損害金支払債務確認書」を提出したことを受けて、同日に歳入科目を過年度収入として調定し、同時に納付書を発行したが、令和2年3月6日に調定を改め、収入金の歳入科目を賃料相当損害金へ更正している。

「市有財産（行政財産）の無断使用に係る賃料相当損害金支払債務確認書」について、1、市有財産の表示の市有地越境地の面積は、職員によって現地

測量を実施し測定した結果、4か所の合計面積2,013㎡としている。2、対象期間は、民法第703条不当利得の返還義務を適用し請求期間を10年としている。3、賃料相当損害金は、対象市有地が行政財産で貸付できない前提で、山を貸した場合の貸付料として捉え、石垣市公有財産規則第28条第1項の市長が別に定める貸付料を適用し、借地目的を営利的工作物、1㎡当たり年間25円としたうえで、 $2,013 \text{ ㎡} \times 25 \text{ 円} \times 10 \text{ 年} = 503,250 \text{ 円}$ としている。

A社への請求は、損害金ではなく、損失補償金として請求したとしている。

エ 森林市有地の管理について

森林市有地の管理は、農政経済課において、主に台風襲来後の被害調査で森林区域のパトロールを行うほか、不定期に海岸線沿いの現況調査を実施しているが、日常的に森林区域の監視やパトロールは行っていない。

無届伐採は、主に市民からの通報により判明する事例が多く、森林市有地と隣接地の境界立会いにおいて、現地訪問時に判明することもある。

石垣市は、於茂登岳を中心に山岳が発達している島嶼で、島の北東方面、北西方面、中南部に山地が並列しており、森林の総面積は8,963haにおよび、広大な森林域を形成している。所管する農政経済課の担当係に限られた職員数、車両等において、島内全ての森林区域を調査し、全ての指導を行うような監視及び巡回を行うのは困難である。無届伐採は、前年度も確認されているが、令和2年度に入り、市民通報が相次いで寄せられて判明していることに鑑み、担当係の公用車に「森林パトロールばいーぐる号」のステッカーを掲示するとともに、森林保全や無断伐採防止の観点から啓発及び巡回周知を促している。

オ 議会の報告について

市は、A社との間で森林法による指導や測量した越境市有地の面積など全てにおいて争いはなく、市の申し出に全て同意しているとし、和解したものではないとしている。

A社に対する請求を、損失補償の賃料相当損害金として認識しており、議会への報告義務はないと考え、行っていない。

(3) 監査委員の判断

ア 財産の管理を怠る事実について

請求人は、公有財産の市有地が30年以上、民間会社のゴルフ場として不法に占拠されて放置していたことは、違法又は不当に財産の管理を怠る事実該当するとの主張をしている。

そこで、森林市有地が30年以上前に無届で伐採され、ゴルフ場として無断使用されていた事実を、本市が把握していなかったことは、「財産の管理を怠る事実」に当たるのかどうかを検討する。

法第 242 条第 1 項に規定する「財産の管理を怠る事実」は、市が有する財産の管理の執行機関又は職員の懈怠をいうのであり、例えば「公有財産を不法に占有されているにもかかわらず何らの是正措置を講じない場合をいう。」（昭和 38 年 12 月 19 日付け自治省通知）とされている。

市は、A 社の土地売買に伴い沖縄防衛局の受託業者から隣接地の森林市有地との境界立会いの依頼を受け、平成 30 年 12 月 20 日、越境している森林市有地を含む 12 筆の隣接地において境界立会い確認を行っており、他に総務部契約管財課が所管する公有財産も同時に境界立会い確認を行うなど、単独の一筆調査のような境界立会いではなく、広範囲に及ぶ境界立会い確認の最中で疑義のある森林市有地として発見している。

市は、発見された森林市有地の越境部分を確定するために過去に遡って森林区域を確認し、公図や行政財産の目的外使用許可の有無等を慎重に行っている。この確認事務を経たのち、沖縄防衛局の受託業者あてに立会い調査を実施した 12 筆の立会い証明書を提出している。

市は、業務用航空写真と地籍集成図を活用し越境部分の資料を作成し、現地確認が必要として、立会いを申し出たところ、A 社と防衛省の間で売買契約が締結されており、防衛省から現地の立ち入りを許可されたのは、平成 31 年 3 月 8 日である。同日、農政経済課の課長と職員 2 名は現地にて確認を行い、越境部分 4 か所、越境面積は合計約 0.2 h a と確定している。

市は、森林法に基づき A 社に対して造林指導を行い、聞き取り調査を実施するとともに、顛末書の提出を求め、A 社による原状回復の植え付けを確認している。

本件事案の森林市有地の無届伐採による無断使用についてみると、無届伐採を行った時期、経緯や理由は不確実であり、当初から石垣市、A 社双方は無断使用の事実を把握しておらず、事実を確認したのは、A 社の土地売買に伴う境界立会い調査を契機に判明したものである。

本市の森林市有地の管理の実情についてみると、通常業務として日常的に森林区域の調査、監視及び巡回を行っているものではなく、台風襲来後に森林域の被害を調査するほか、境界立会いなど個別の事案による業務として現地を訪問する、個別業務で外出した際に業務終了後、その周辺や海岸線沿いの森林域の現況調査を任意に実施しており、本件事案の無届伐採や無断使用は主に市民からの情報提供によって判明することが多い。山岳が発達している本市は広大な山地を有し、自然の営みが豊かな山林地帯が形成されていることは公知の事実であり、島内において、全ての森林市有地を調査し、その全域を把握するためには、現状の定員管理された職員数や使用可能な公用車等を考慮すると、財政的、人力的、物理的に困難と考えられる。市は、30 年以上前に行われた無届伐採による無断使用について、目的外使用として許可していたものではなく、無断使用の実態を放置していたとは考えられない。さらに、30 年以上前とされる平成元年頃は、一般的にも業務においてもパ

ソコン等の情報機器は普及しておらず、今日のように容易に航空写真を閲覧することはできないため、土地の境界を判断する方法の一つとして、土地の形状や目印となる樹木等、目視による環境に即した条件で判断していたと推測される。また、現在の森林市有地においても、境界を示す杭や目視で境界を判別できる表示物は存在せず、旧来から森林市有地は自然のままの状態である。無届伐採に至った理由や経緯について確証が得られないため、不法な占拠に当たるとは言い難い。

以上のことを踏まえて総合的に考慮すれば、30年以上前から無届伐採により無断で使用されていた実態が違法又は不当に財産の管理を怠っているとは言えないと解すべきである。

イ 公金の賦課、徴収を怠る事実について

請求人は、石垣市公有財産規則に基づく損害賠償請求を怠り、損害賠償額の算定は石垣市使用料条例に基づくことなく、根拠のない安価な普通財産の貸付料を用いたこと及び延滞金の徴収を怠ったこと、債権の確定にあたり訴訟の提起又は和解事項としての法の定める議会の議決を行っていないことは、違法又は不当に公金の賦課、徴収を怠る事実と該当するとの主張をしている。

石垣市がA社に不当利得として請求したことは、「公金の賦課、徴収を怠る事実」に当たるのかどうかを検討する。

本件事案について、無断使用がどのように行われたかを再び検証すると、A社の前代表者が自己の所有地と考えて伐採した行為とされており、これ以外の事実は確認できないこと、市がA社に行った森林法に基づく聞き取りで故意ではなかったことを確認していることから、結果として不法占拠に当たるとしても、故意、過失はなく全体として違法には当たらないと考えられる。

本来、ゴルフ場事業のため当該市有地を使用したいとするならば、石垣市公有財産規則（行政財産の目的外使用許可）第18条「行政財産は、次の各号のいずれかに該当する場合に限り、その用途又は目的を妨げない限度において、使用を許可することができる」に則り、目的外使用許可として申請したうえで、石垣市長の決定に従うものと思料する。

無断使用に係る請求についてみると、当該市有地は行政財産であるが、人為的に整地、整備された土地ではないことから、普通財産の原野と同等と考えられるため、請求の考え方として、仮に森林を貸した場合の貸付料として定義したことは妥当と考える。

請求人は、石垣市使用料条例に基づいていない旨を指摘するが、同条例では土地使用料を算定する場合、時価を設定しなければならず、時価の算定は不動産鑑定により行われるため、依頼費用の支弁、また費用対効果の観点から適当ではないと判断する。

また、市とA社において、長年、無断使用に関わる事情を知り得ていないことから、今回、発覚から解決までA社は市の申し入れを受け入れており、

争いはなく、いわゆる互譲による和解は存在しないため、議決事項には当たらず、議会へ報告するか否かは石垣市の裁量に委ねられており、議会報告について問うには到らない。さらにA社の占有には悪意性（故意）はなく、民法第704条ではなく、第703条の現存利益に限って請求したことには理由がある。

よって、不当利得として請求したことは、違法又は不当に公金の賦課、徴収を怠る事実には該当するとまでは言えないと解するものである。

3 結 論

以上のことから、監査委員合議の結果、本件請求には理由がないものと判断し、法第242条第5項の規定により主文のとおり決定する。

4 監査委員の意見

A社から石垣市長あてに提出された顛末書において、無届伐採を行った森林の所在地番に錯誤が見受けられた。また、A社から石垣市長あてに提出された市有財産（行政財産）の無断使用に係る賃料相当損害金支払債務確認書において、市有財産の表示（市有地越境地）で所在地番に錯誤が見受けられ、前述と併せて速やかに訂正を講じられたい。

令和2年9月3日

石垣市監査委員 大濱 博文

石垣市監査委員 長山 家康