

白子町監査委員告示第3号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第5項の規定により、白子町職員措置請求について、監査した結果を次のとおり公表します。

令和6年5月21日

白子町監査委員 地 引 久 貴

白子町監査委員 大 多 和 秀 一

第1 請求人 (白子町在住者)

第2 請求の内容

請求人から令和6年3月22日に提出された白子町職員措置請求書及びその事実を証する書面並びに令和6年4月18日に提出された中里プール無償貸付問題に関する補足意見及び証拠、令和6年4月23日に提出された陳述時質問に関する補足資料の内容をまとめると以下のとおりである（人名等を伏せて転記）。

(令和6年3月22日白子町職員措置請求書)

第1 請求の趣旨

- 1 白子町長（略）（以下、「現町長」という。）は、（A）（以下、「(A)」という。）及び（B）（以下、「B」という。）に対し、その占用期間に応じ、合わせて2113万7410円及び内金1163万7120円に対する令和6年3月23日から支払済みまで年5%の割合による金員、内金183万7440円に対する令和6年3月23日から支払済みまで年3%の割合による金員を白子町（以下、「町」という。）支払うよう請求せよ。
- 2 現町長は、前白子町長である（略）（以下、「前町長」という。）に対し、1985万8234円及び内金1163万7120円に対する令和6年3月16日から支払済みまで年5%の割合による金員、内金61万2480円に対する令和6年3月22日から支払済みまで年3%の割合による金員を町に支払うよう請求せよ。
- 3 現町長は、町に対し、127万8471円及び内金122万4960円に対する令和6年3月23日から支払済みまで年3%の割合による金員を支払え。

第2 請求の原因

1 本件措置請求の概要

本件措置請求は、町が有する土地を、無許可で占有していた（A）及び（B）

(以下、2社合わせて「占有者ら」という。)に対し、土地の占有によって得られていた不当利得の返還を求めること、また、この無許可占有を違法又は不当に容認し続けていた前町長ないし、違法又は不当に使用料を減免していた現町長に対し不法行為に基づく損害賠償を求めることを町に請求するものである。

2 町有地の無許可占有

町は白子町中里字北塩場4563番17所在の地積1740平方メートルの土地(以下、「本件土地」という。)を所有している(甲1号証)。

占有者の一人である(A)は、同所において過去プール事業を行っていたが、その後廃業し、その施設等を存知したまま、町から許可を得ることなく、違法に本件土地を(B)へ無断転貸し、占有者らは現在もなお占有を続けている(白子町財務規則242条2号及び民法612条違反)(甲2号証)。

この点、占有開始時期、転貸開始時期ともに不詳であるものの、占有者らは遅くとも平成14年4月1日から令和3年10月1日までは権原なく本件土地を占有していた。(甲3号証)

4 占有者らによる不法行為

占有者らは、本件土地を適法に占有する場合、本来であれば町と賃貸借契約を締結し、適正な賃借料を支払う必要があるところ、法律上の下人なく無権限で占有を続けてきた(甲4号証)。

町は、占有者らが違法に本件土地を占有していなければ、本件土地を有償で貸し付けることや、又は自己の事業等により利用することができたにもかかわらず、違法な占有によって少なくともその貸付料相当分の損害が生じた。

占有者らは、本件土地を町が所有する土地と知りつつ無権限で占有し、本件土地の利用という利益を得てきたことから、故意による不法行為が成立する(民法709条)。

5 占有者らの不当利得

占有者らは、本件土地を適法に占有する場合、本来であれば町と賃貸借契約を締結し、適法な賃借料を支払う必要があるところ、法律上の原因なく無権限で占有を続けてきた。

町は、占有者らが違法に本件土地を占有していなければ、本件土地を有償で貸し付けることや、又は自己の事業等により利用することができたにもかかわらず、違法な占有によって少なくともその貸付料相当分の損害が生じた。

占有者らは、本件土地を町が所有する土地と知りつつ無権限で占有し、本件土地の利用という利益を得てきた。また、占有者らの占有は、その無権原につき悪意であるから、悪意による不当利得が成立する(民法740条)。

3 本件土地の管理懈怠

(1) 前町長の任務懈怠

占有者らは、先述のとおり本件土地を、遅くとも平成14年4月1日から権原なく占有していたところ、前町長は昭和50年から白子町議会議員であり、平成5年から白子町長の職にあったことから、本件土地でプール事業が

行われており、それが廃業してもなお無断占用され続けていた事実を知り、または善良な管理者が通常行う注意をすれば知ることができた。

地方公共団体とその長の関係は委任関係にあり、長は善管注意義務をおうところ（民法644条）、前町長の任務懈怠により、町は占有者に請求すれば本来であれば得られたであろう貸付料を得られず、前町長は町に損害を与えた。

したがって、前町長は町に対し、不法行為が成立する（民法709条）。

なお、この点につき念のため補足しておく、令和4年6月17日付、白子町監査委員告示第2号で発出された職員措置請求結果において、（略）前監査委員が、前町長の責任について、「故意または“重大な”過失があったとは認められないので違法性はない。」としているが、委任契約における善管注意義務の責任は「重過失」に限定されていない。

したがって（略）前監査委員の法令解釈は誤ったものであるから同様に誤った判断をされぬよう、予め付言しておく。

（2）現町長の任務懈怠

現町長は、令和3年6月18日に町長に就任した。

就任後、町は何らかの理由により、本件土地が無許可占有状態であることを問題視してか、令和3年9月30日付で、突如として無償貸付を行った（甲5号証）。

しかし、町は令和元年5月時点で既に（A）が休眠状態にあり、本件土地が（A）は占有していないことを知っていた（甲6号証）。

よって、（A）への本件土地の無償貸し付けは、その契約相手方が真の賃借人（占有者）でないことから、無償貸し付けの理由とされている財産の交換、譲与、無償貸付等に関する条例4条1項3号の規定による「前2号に掲げるもののほか、町長が特に必要であると認めるとき。」に該当することはなく、その決定は違法かつ無効である。

仮に町が無断転貸の事実を知らないと主張したとしても、白子町財務規則243条に基づく申請も行われず、町がいわば一方的に「交流人口の増加等の場として使用」などと決定し、経営実態のない（A）へ無償で貸し付けることは違法である。

したがって、現町長による占有者らに対する無許可占有を黙認することにより、町は本来であれば占有者らに請求出来た貸付料を得ることができなくなり、現町長は町に損害を与えた。

したがって、現町長は町に対し、不法行為に基づく損害を賠償する義務を負う（民法709条）。

4 損害額の算定

町は、普通財産の貸し付けに当たっては、白子町財務規則241条1項に基づいて定められた「白子町普通財産貸付料算定基準」によって貸付料を算定することとし、土地の貸し付けにあつては、土地の固定資産評価額に1／100を乗じた額を年間貸付料としている（甲7号証）。

この点、地方財政法 8 条は、財産を最も効率的に運用しなければならないと定め、地方自治法 237 条 2 項は適正な対価なくしてこれを貸し付けてはならないと定めていることから、町は適宜適正な貸付料の見直しを行う義務がある。

町の基準は、平成 11 年 3 月に定められたまま 25 年もの間見直しがなされていないことから、その基準が適正な対価となっているとは言えない。

そこで、適正な貸付料について検討する。

公有財産管理規則を有し、それが適切な周期で改正手続きが執られている自治体である千葉県及び千葉市を参考にすると、県では、公有財産管理規則 30 条に、千葉市では公有財産管理規則 24 条に、それぞれ土地の時価に 100 分の 4 を乗じて得た額を貸付料と定めている。したがって、町が適宜適正に基準を見直していれば、同程度の算出基準によって貸付料が定められていたから、本件土地の適正な貸付料も評価額に $4/100$ を乗じて得た価格とすべきであり、当該算出基準により損害額を算出すると、不当利得ないし不法行為にかかる損害額は別紙計算書（甲 8 号証）のとおりとなる。

5 遅延損害金

上記不当利得返還請求債権ないし不法行為に基づく損害賠償請求債権に加え、別紙計算書のとおり各年度における占用期間の起算日となる 4 月 1 日から支払日まで、法定利率（令和 2 年 3 月 31 日までは年率 5 %、翌日以降は年率 3 %）による金額を遅延損害金として元金に加えて請求すべきである（民法 404 条 2 項、704 条）。

6 小括

よって、現町長は別紙計算書のとおり、占有者ら及び前町長に対し、不法行為に基づく損害賠償ないし不当利得に基づく返還及び遅延損害金を請求し、現町長は不法行為に基づく損害賠償及び遅延損害金を町に支払うことを求める。

7 結論

前記のとおり、占有者ら、前町長及び現町長らは、不法行為に基づく損害賠償ないし不当利得を返還すべきことは明らかであり、これらの請求を現町長ないし町が請求しないことは、財産の管理を怠る事実（以下「怠る事実」という。）である。

よって、請求者は、白子町監査委員に対し、地方自治法 242 条 1 項の規定に基づき、現町長による本件の怠る事実に係る上記請求につき厳正な措置を求める。

（令和 6 年 4 月 18 日に提出された中里プール無償貸付問題に関する補足意見）

令和 4 年 4 月 20 日付けで行った白子町職員措置請求においては、本件同様に、白子町庁舎等への自動販売機設置場所の貸付につき、無償で設置したことを違法として監査を求め、当該請求については、令和 4 年 6 月 17 日付け、白子町監査委員告示第 2 号の監査結果により合議不調とする監査結果が公表された。

監査結果について、前議員選出監査委員であった（略）監査委員においては、

事実認定や法令解釈の誤りなど、監査結果において様々な誤りが散見された。

一方で、地引代表監査委員においては、残念ながら金額の算定までには至らなかったものの、様々な政治的圧力等に負けることなく、前町長の違法性を認めたことは、監査委員としての職責を果たされたものと評価する。

その後、請求人は合議不調を不服として、令和4年7月8日に住民訴訟を提起し、これまで、裁判所において町側の主張についても十分な審理が行われてきた。裁判所は、これまで町が主張した①違法行為の転換や②瑕疵の治癒といった争点や、(略)前監査委員が採用した③財産管理行為非該当説をすべて否定し、無償貸し付けを適法とする判断を全くしていない。そして、訴訟継続中につき非公表であるが、現在、裁判所が違法性を認定し、被告ないし補助参加人と裁判上の和解となる見込みである。

本件においても、前町長らが、本来適切な措置を講じていれば、町が、賃借料を徴収できたところ、前町長らがその義務を怠ったという不法行為や、土地の占有者である(A)、(B)は権原なく土地を占有したことによる不当利得が生じているといった問題であり、その法的な論点は前回と何ら変わらない。

自販機問題における住民訴訟においても、監査委員が、法に従い、結論ありきではなく、適切に監査を執行していれば、請求人の主張が認められ、訴訟に至ることはなかった。

訴訟移行に伴い、町が町代理人に支払うこととなった多額の弁護士報酬も支払う必要がなかったといえることから、本件監査委においては、前回のような結果とならぬよう、住民訴訟における両者の主張を参照するなどし、その判断においては適切にされたい。

なお、今回の監査結果において、損害額の算定は、仮に概算であったとしても監査委員の職責において行うべきであるから、前回同様に「金額の算定方法が見つからず、金額も算出できないので判断できない。」といったことのないよう予め付言し、適切な監査を求めるものである。

(令和6年4月23日に提出された陳述時質問に関する補足資料)

1 占有期間についての補足

占有者らは遅くとも平成14年4月1日から令和3年10月1日までは権原なく本件土地を占有していた。との主張について以下の通り補足する。

(1) 始期について

措置請求の始期とするためには、①起算点当時には既に占有者らが構築したプール施設の存在が確認できかつ②起算点当時の所有権が白子町にあり、③占有者らまたは町長らへの請求権が存在することが必要である。

この点、国土地理院などの航空写真によれば、1980年頃には既に施設は存在し、②土地登記簿謄本の写しから、その当時の所有権は白子町にあった(甲3)。

また、③不法行為に基づく損害賠償請求権は、不法行為時から20年の除斥期間が問題となるところ、平成15年度までは適法に請求できることに疑いはない。

一方で、平成14年度の請求については、その年度末である平成15年3月31日以前に請求できうることから、除斥期間により請求できないとも解しうる。

除斥期間の起算点は、通常白子町が適法に貸付した場合における支払期日に、町長が請求できるにもかかわらず、それを怠ったと解せばその支払期日が起算点と解せるが、町が賃料請求を行う際における実務上の支払期日がいつに設定されているか不明であるため、念のため平成14年度をも請求対象として、その始期である4月1日を始期とした。

(2) 終期について

終期については、令和3年10月1日に無償貸し付けに係る普通財産貸付決議が行われているため、その日を終期とした。しかし、本件決議は措置請求書第2-3(2)によって主張した通り無効であるから、結果としてその終期に特段の意味はない。

2 損害額の算定についての補足及び訂正

損害額の算定については、1平方メートル当たりの評価額を8600円とするところ、8800円としていたため、損害額の算定、および請求金額を下記のとおり訂正する。

なお、1平方メートル当たりの評価額を8600円と設定した根拠は、企画財政課による説明資料による。

(訂正後)

第1 請求の趣旨

- 1 白子町長（略）（以下、「現町長」という。）は、(A)（以下、「(A)」という。）及び(B)（以下、「(B)」という。）に対し、その占有期間に応じ、合わせて2065万7025円及び内金1137万2640円に対する令和6年3月22日から支払済みまで年5%の割合による金員、内金179万5680円に対する令和6年3月16日から支払済みまで年3%の割合による金員を白子町（以下、「町」という。）支払うよう請求せよ。
- 2 現町長は、前白子町長である（略）（以下、「前町長」という。）に対し、1940万6921円及び内金1137万2640円に対する令和6年3月16日から支払済みまで年5%の割合による金員、内金59万8560円に対する令和6年3月22日から支払済みまで年3%の割合による金員を町に支払うよう請求せよ。
- 3 現町長は、町に対し、125万104円及び内金119万7120円に対する令和6年3月22日から支払済みまで年3%の割合による金員を支払え。

第3 請求の受理

令和6年3月22日に受付した「白子町職員措置請求書」による住民監査請求（以下「本件監査請求」という。）については、地方自治法（以下「法」という。）第242条第1項に基づく要件を具備しているものと認め、3月29

日付けで受理した。

第4 監査の実施

1 監査対象事項

本件監査請求の要旨及び請求する措置並びに事実を証する書面から、行政財産の使用に係る「財産の管理を怠る事実」について、法及び白子町財務規則（昭和60年規則第4号）等の規定に基づき監査を行う。

普通財産である長生郡白子町中里字北塩場4563番17（1740平方メートル）の土地に係る「財産の管理を怠る事実」について、また、財産の管理を怠ることにより町に対する損害が発生している場合は、その補填等を含む、平成14年4月1日から令和5年3月22日までの期間を対象とした監査を行うこととした。

2 監査対象部署

総務課及び企画財政課

3 監査の期間

令和6年3月23日から令和6年5月20日まで

4 請求人による証拠の提出及び陳述

法第242条第7項に規定する請求人からの証拠の提出については、令和6年4月18日及び令和6年4月23日に提出された。

なお、請求人の陳述については、令和6年4月18日に実施した。

5 関係職員の調査

（1）関係職員の調査

監査対象部署に関係書類の提出を求め、総務課と企画財政課それぞれから関係書類の提出があった。

また、関係人として令和6年5月8日に（B）代表取締役の（略）、前白子町長の（略）の意見聴取を行った。両名から特に関係書類の提出はなかった。

（2）調査の要旨

関係書類の確認、精査及び関係人の意見聴取を行い、本件監査請求に係る「財産の管理を怠る事実」の有無について調査する。

第5 監査の結果

1 主文

本件土地に関する財産の管理を怠る事実が認められるため、現町長は速やかに本件土地に関し、適法・適正な管理となるよう占有者並びに関係機関と協議し対応すること。

また、現町長に対し、（B）に不当利得返還金59万6,920円及びその支払日までの遅延損害金相当額の支払いを請求するよう勧告する。

また、その他の部分は理由がないため請求人の請求を棄却する。

2 理由

(1) 関係法令

本件に係る関係法令等を確認する。

- ア 地方財政法（昭和23年法律第109号）
- イ 地方自治法（昭和22年法律第67号）
- ウ 会社法（平成17年法律第86号）
- エ 民法（明治29年法律第89号）
- オ 財産の交換、譲与、無償貸付等に関する条例（昭和44年条例第18号）
- カ 白子町財務規則（昭和60年規則第4号）
- キ 白子町普通財産貸付料算定基準

(2) 認定事実

監査対象事項に関し、請求人から提出された本件監査請求及び関係人の意見聴取、関係書類の調査並びにこれらに係る法令等から、次の事実を確認した。

ア 監査の対象となる普通財産

長生郡白子町中里字北塩場4563番17の土地

イ 監査の対象となる期間

平成14年4月1日から令和5年3月22日まで

ウ 本件土地について

①位置関係 本件土地は千葉県立九十九里自然公園内にあり、九十九里浜、白子町中里海岸に近接し、九十九里有料道路の東側、海岸から200mほどに位置する。

②所在 長生郡白子町中里字北塩場

③地番 4563番17

④地目 雑種地

⑤地積 1740平方メートル

（国土調査により令和1年7月23日付けで1728平方メートルから変更）

⑥所有権

所有権保存 昭和14年6月21日 所有者 千葉県

所有権移転 昭和44年6月20日 売買 所有者 長生郡白子町

所有権移転 昭和45年3月26日 売買 共有者 持分2899分の某
持分移転 平成1年6月8日 売買 持分2899分の2847 (A)

真正な登記名義の回復 平成5年10月29日 持分2899分の2847
(A) 持分全部移転 所有者 長生郡白子町

持分移転 平成1年6月8日 売買 持分2899分の17 (A)

真正な登記名義の回復 平成6年2月16日 持分2899分の17

(A) 持分全部移転 所有者 長生郡白子町

持分移転 平成15年5月23日 売買 持分2899分の1 (A)

持分移転 平成19年12月10日 売買 持分2899分の34 (A)

真正な登記名義の回復 平成20年1月7日 持分2899分の35

(A) 持分全部移転 所有者 長生郡白子町

エ (A) について

- ①商号 (A)
- ②本店 (略)
- ③会社成立の年月日 平成1年6月8日
- ④目的 1. 健康管理のためのスイミングクラブの経営
2. 温泉利用による保養所の経営
3. その他前各号に付帯する一切の事業
- ⑤解散 令和1年12月11日会社法第472条第1項の規定により
解散(令和1年12月11日登記)

オ (B) について

- ①商号 (B)
- ②本店 (略)
- ③会社成立の年月日 昭和49年8月5日
- ④目的 1. エクステリアの設計、施工並びに関連商品の販売
2. 不動産の賃貸
3. 各前号に付帯関連する一切の業務
- ⑤役員に関する事項 取締役 (略)
代表取締役 (略)
監査役 (略)

カ 前白子町長(略)について

- ①氏名 (略)
- ②平成5年6月19日から令和3年6月18日まで長生郡白子町町長

キ 現白子町長(略)について

- ①氏名 (略)
- ②令和3年6月19日から現在まで長生郡白子町町長

3 監査委員の判断

(1) 財産の管理を怠る事実に関する判断

財産の管理については、地方財政法(昭和23年法律第109号)第8条に「地方公共団体の財産は、常に良好の状態においてこれを管理し、その所有の目的に応じて最も効率的に、これを運用しなければならない。」とある。

本件土地については、過去の経緯が確認できる書類が残されておらず、登記簿から推測するに、昭和44年6月に白子町が千葉県から払い下げを受けたのち、個人へ売却して中里プールが開業されたものと思われる。その後、個人から(A)へ土地を売却され、(A)が土地を所有し運営を継続していたが、平成の早い段階で廃業となり、跡地だけが残っている状況である。

その一方で、登記上は「真正な登記名義の回復」が徐々に行われ、平成20年1月に完全に白子町への所有権が回復したことから、町としては特に取得目的のないまま、普通財産として所有していたことになる。

確かに、所有権は回復していることを踏まえると、町として適切な管理が求

められ、その状況を把握していなかったとすれば、財産の管理を怠っていたと認めざるを得ない。

(2) 勧告措置に関する判断

ア (A) の不当利得返還責任

①中里プールの廃業により収入があつとは考えられない。

②対象期間について

真正な登記名義の回復により所有権のすべてが白子町へ移転した平成20年1月7日を始期と判断した。令和元年5月21日に(B)が白子町と業務委託契約を締結したため終期と判断した。

よって、この間の平成20年1月8日から令和元年5月20日までを対象期間とする。

③不当利得相当額について

対象期間においては廃業により収入があつとは考えられず、本件土地の使用により利得を得ていたとは考えにくい。

イ (B) の不当利得返還責任

①意見聴取により収入があつた旨の確認が取れている。

②対象期間について

令和元年5月21日付け業務委託契約書により、令和元年5月21日から令和2年3月25日までの期間は、町と契約し本件土地を活用した事実が確認できる。

しかしながら、令和2年3月26日以降、町との契約がなく適法・適正な手続きがないまま、本件土地を(B)が占有していたと推認される。

よって、令和2年3月26日から令和6年3月22日までを対象期間とする。

③使用料相当額について

対象期間における使用料相当額の算定にあたっては、次のとおりと認定する。

白子町財務規則第241条第1項の規定では、「普通財産の貸付料の額は、別に定めるところによる。」としている。また、白子町普通財産貸付料算定基準に「1 白子町財務規則第241条第1項による普通財産の貸付料は次の2により算定した額を年額とし、これに12分の1を乗じて得た額を月額とし、365分の1を乗じて得た額を日額とする。」とし、「2 基準貸付料 (1) 土地」 固定資産評価額×1/100」としている。

請求人は千葉県公有財産管理規則や千葉市公有財産規則を例とし、土地の時価に4/100を乗じて得た額を貸付料とすべきと主張するが、貸付料は現時点で適法に成立している基準に基づき算定されるべきものであるので、他の例に従って4/100を乗じて得た額とすべきであるとの主張は採用できない。

よって、現在の白子町普通財産貸付料算定基準に定められた基準に従い、普通財産の土地の貸付料は固定資産評価額に1/100を乗じて得た額を

採用する。

以上の規定に則り計算すると、近傍類似価額である1平方メートルあたり8,600円を本件土地の面積1740平方メートルに乘じ、さらに1/100を乗じると年額14万9,640円と算定されるため、この金額を年額の使用料相当額とする。

④不当利得相当額について

以上のとおり、(B)には令和2年3月26日から令和6年3月22日までの期間、3年と365日分の361日に対して年額14万9,640円を乗じた59万6,920円が、本来町に対して納めるべき使用料に相当する額として不当利得と考える。

⑤遅延損害金について

令和2年3月26日以降、町との契約がなく適法・適正な手続きがないままということを認識していたので、遅延損害金を含めた不当利得返還責任があると言える。

ウ 前白子町長（略）の任務懈怠

通常、普通財産を含む公有財産の設置、管理及び評価に関する事務は、何らかの機会がなければその詳細な状況までを町長が直接的に把握することは現実的に難しい状況にある。

よって、平成20年1月7日の真正な登記名義の回復により、本件土地が白子町の所有となったが、これを詳細に正確に町長が把握することは困難だったと思われるので、善管注意義務違反には当たらないと判断する。

しかし、令和元年5月21日付けで業務委託契約を締結しているため、本件土地が町有地であることを把握できたものと思われるが、適切な管理をしていたとは認められず、令和3年6月18日までは善管注意義務違反に当たるのではないかと判断する。

エ 前白子町長（略）の損害賠償責任

令和2年3月26日から令和3年6月18日までは損害賠償責任を負うものと考えられるが、(B)へ不当利得を返還するよう勧告しているため、前白子町長（略）への損害賠償責任を問わないものと判断する。

オ 現白子町長（略）の任務懈怠

本件土地が町有地であることは把握できていたものと思われるが、適切な管理をしていたとは認められず、善管注意義務違反に当たるのではないかと判断する。

カ 現白子町長（略）の損害賠償責任

令和3年6月19日以降は損害賠償責任を負うものと考えられるが、(B)へ不当利得を返還するよう勧告しているため、現白子町長（略）への損害賠償責任を問わないものと判断する。

3 結論

以上のとおり、本件請求の一部は理由があるからこれを認容することとし、

一部は理由がないからこれを認容しないこととし、法第242条第4項の規定により、監査委員の合議により主文のとおり決定する。

以上