

令和6年度

# 特別監査報告書

「公有地調査検討委員会報告に関するもの」

河合町監査委員

## 1 監査の種類

地方自治法第199条第2項の規定に基づく特別監査

## 2 監査のテーマ

「公有地調査検討委員会報告書に関する」監査意見

## 3 監査の選定理由

国有地(穴闇135-2)及び町有地(穴闇135-1)土地占有の事実解明につき独立性、中立性をもって調査を行い、調査の過程で判明した不正行為や不透明行為の内容も十分考慮勘案し、かかる原因・対策等について、ガバナンス及び内部統制の構築の観点から分析し、違法及び怠る事実の確認、損害賠償請求、再発防止を提言する必要性から特別監査を行った。

## 4 監査の対象及び方法

### 1) 監査の対象

公有地調査検討委員会報告書(以下「報告書」という。)  
「土地、建物(穴闇135番1・2)」事案を監査対象とした。

### 2) 監査の方法

提出された報告書に基づき、認められた事実について監査を実施した。

## 5 監査の実施期間

令和7年3月7日から令和7年3月25日

## 6 監査の実施場所

河合町役場において実施した。

## 7 監査の着眼点

1) 占有の概要及び実情(固定資産税課税業務の怠り)

2) 占有に対する損害賠償請求

3) 占有土地建物の処理又は処分手続き

4) 地方公務員法に抵触する行為を為している関係者と職員に対する措置

## 8 監査の結果

## 目 次

第1	監査の種類	1
第2	監査の対象事項	1
第3	報告書の概要	1
	1) 占有の概要と実情(固定資産税課税業務の怠り)	1
	2) 占有に対する損害賠償請求	4
	3) 占有土地建物の処理または処分手続き	5
	4) 地方公務員法に抵触する行為を為して いる関係者と職員に対する措置	6
第4	監査の結果	6

## 第1 監査の種類

地方自治法(以下、「法」という。)第199条第2項の規定による監査を実施した。

## 第2 監査の対象事項

公有地調査検討委員会報告書(以下「報告書」という。)にある「土地、建物(大字穴闇135番地1及び2)」事案を対象事項とした。

監査対象事項の内容は、検討委員会に提出された資料と報告書から総合的に判断して、下記の事項とした。

- 1) 占有の概要及び実情(固定資産税課税業務の怠り)
- 2) 占有に対する損害賠償請求
- 3) 占有土地建物の処理又は処分手続き
- 4) 地方公務員法に抵触する行為を為している関係者と職員に対する措置

## 第3 報告書の概要

- 1) 占有の概要と実情(固定資産税課税業務の怠り)

### (1) 調査事実

河合町長(以下「町長」という。)は法第149条第6項により、法第238条第1項の定める公有財産の取得、管理及び処分の権限を有する。したがって、町長は公有財産について法令、条例、規則に基づき、適法かつ最善の注意義務をもって行政措置をなす責務を有する。

しかし、町長と河合町(以下「町」という)職員は、町有地である河合町大字穴闇135番地1(以下「町有地」という。)及び国有地である同大字穴闇135番地2(以下「国有地」という。)にa氏の家屋等「建物A」、町有地にb社所有と思われる建設重機「建設重機B」が置かれている事と、c氏が家屋等「建物C」を建築されている事実を覚知しているにも関わらず、建物A、建物C、建設重機Bの占有手続を進展させず放置させていたと推認される。

また、平成7年10月30日にa氏長男及びc氏から、国有地及び町有地の払下げ申し出があつてから30年近く経過しているにもかかわらず、訴訟その他の行政手段を執ることなく、国及び町財産の管理を怠っている事実が認められる。

国有地及び町有地を「無断占有」状態で管理を怠る事実は、地方自治法第242条第1項に規定される違法若しくは不当な財産の管理に該当するものであり、調査事実は報告書が示すとおり、国有地及び町有地においては、使用許可や売買又は賃貸契約なしに占有されている。

### (2) 穴闇135番地

昭和43年10月、地方改善施設整備費補助金事業の実施により、国有地であった穴闇135番地から事業に必要な部分を町が国と売買契約締結して、町有地(穴闇135-1)と国有地(穴闇135-2)に分筆した。また国有地部分は、町が近畿財務局(以下「財務局」という。)と国有財産無償貸付契約を締結して、西穴闇児童公園の用途に供している。

## 登記情報

地番	穴闇135番地1(町有地)	穴闇135番地2(国有地)
地目	雑種地	雑種地
地籍	485㎡	601㎡
所有者	北葛城郡河合町	大蔵省
その他	昭和42年10月30日売買により取得。 昭和51年6月18日所有権移転登記。	

売買契約から9年後の昭和51年に土地全体の地積測量や分筆、所有権移転登記が実施され、この事務作業により大まかな町有地と国有地の範囲が確定している。本作業時に物件A、B、Cと、現在は建物の確認はできないがd氏所有の建物が建設されていたとの記録があり、それら占有には何ら正当性・適法性が認められるものではなく、本件宅地に対する町の権利を侵害していることは明白であり、不法占有と言うほかはない。

しかし、占有者に対し建物の撤去、土地返還もしくは売買契約、土地使用契約等の交渉することなく放置したことは、町関係者及び担当職員に財産管理上の過失があることは否めない。

### (3) 占有の開始

土地の占有が何時から開始されたかについては、必ずしも明確でないが、昭和46年の航空写真では建築物が確認できることから、昭和43年～46年間に占有されたものと推測される。

現在までに既に長期間が経過しているため、土地の使用に関する使用者と町との法律関係を示す契約書の有無や契約及び交渉内容を確認する記録文書などの存否も分からず、使用者との間に何らかの合意があったかについては、本人の証言意外に根拠なく、町としては現在判断することは困難と考えられる。仮になんらかの合意があったとしても、町有地を個人の便益のために無償で使用されるのであり、法や本町の関係条例の規定に違反することになる。

### (4) 建物A

建物Aはa氏が建築し、町有地485㎡の一部及び国有地601㎡の一部に建てられていて、建物面積は約120㎡である。令和3年までa氏配偶者と長男家族が居住していたが、現在は長男家族が退去して空き家の状態である。

#### ①土地

平成7年1月、a氏長男とc氏より町有地及び国有地払下げの申し出を受け、同年8月に庁舎内で打合せが行われ、町有地にある建物がa氏、c氏、d氏の3者の所有物であることが確認された。その建築に当たっては、建築確認申請の手続きがされておらず、建物も未登記のままであり、これら建物の固定資産税課税についての事実確認は行われていない。

平成8年3月1日、a氏長男とc氏より町有地部分に係る普通財産売払申請が提出され、同年3月26日にa氏占有の国有地を含めた払い下げについて財務局

と町が交渉を行った。同年7月1日に財務局から、国有地内公園用地の面積及び今後の土地利用の在り方、払下げ予定者の居住地と住民登録番地の相違等について問合せがあり、町は調査検討の上、財務局に指摘事項等についての回答を行ない、払下げの準備は整えたが手続きは行われていなかった。

平成18年4月11日、a氏長男からの払下げに関する問い合わせに対し、払下げを目的とした手続きを進めた記録はない。

平成30年3月16日、払下げを目的とした「土地境界確定申請書」を財務局に提出、境界測量を土地家屋調査士に依頼するが、測量士の事情により調査実施されなかった。なお「土地境界確定申請書」は、令和2年3月23日に財務局より返却理由が示されず本町に差し戻された。

以上から、町は当事者a氏長男から要請されて以降、問題解決に向けた対応を十分に行わず、関係職員との交渉記録においても適時適切に解決に向けた対応は認められない状況であり、このような意思疎通の不足が本件に至らしめた遠因と推測される。

令和6年10月8日に財務局が来庁し、不法占拠財産要領に基づく次の処理方針が内示された。

ア 損害金については売払いなどの経緯もあり財務省としても過去からの行為であることは把握しているため請求はしない。

イ 法律上の正当な理由なく利益を返還する「不当利得返還請求」処理とする。

## ②建物

昭和46年の航空写真で建築物が確認できることから、昭和43年から46年の間に建物A、その数年後に隣接倉庫が建築されたものと推測される。

倉庫を含む建物の固定資産税については、令和6年9月定例会での一般質問により課税漏れが指摘された。固定資産税未請求については令和6年12月2日、地方税法第17条の5第5項の規定による固定資産評価基準に基づき、昭和48年家屋評価基準を用いて課税額を算出し、令和2年から6年の5年分の課税を行ったところ、同年12月9日にa氏長男から全額納付された。

固定資産税評価については、公益に与える影響やその公平性等の観点から、議会の同意を得た、公務員としての身分を持つ「固定資産評価員」により行われた。

固定資産税の課税漏れについては、航空写真や建築計画概要書及び巡回調査等による情報を基に新たに建築された建物を把握し、課税事務を実施しているが、3年に一度実施している評価替えのタイミングにおいても前回調査との差分を照合していたため、長年にわたりこのような状況を発見することができなかった。払下げ申入れ時には、当該土地及び建物についての調査及び状況確認を怠り、a氏占有の土地は、国有地及び町有地のため建築確認申請の手続きはできないこと、完成建物未登記の事実も重なり固定資産税課税漏れが発生したと思料する。

建物に係る固定資産税については、地方公共団体が税額を計算し納税者に通知する賦課課税方式であることから、町が課税しない限り納税者に支払い義務は生じない。

なお、a氏長男は課税漏れ指摘されるまで、a氏とその配偶者が固定資産税を納付しているとの認識であったと述べており、国及び町の要請に関係なく、建物撤去後に土地明け渡し意向があると表明している。

#### (5) 建設重機B

b社が町有地に、建設重機Bを置いて占有使用している。既に占有が長期間となっているため、使用者と町との間に契約書の有無や、交渉内容を確認する記録文書などの存否も分からず、使用者と何らかの合意があったかについては、本人の証言意外に根拠なく、合意があったはわからない。町としては現在判断することは困難と考えられる。仮になんらかの合意があったとしても、町有地を個人の便益のために無償で使用されるのであり、法や本町の関係条例の規定に違反していることになる。

#### (6) 建物C

##### ①土地

c氏所有の大字穴闇135番25(43㎡)に木造2階建て住宅1棟を建築した際に、同建物の一部が町有地にはみ出して建築されている。

占有している町有地については、本町に平成7年1月払下げ申し出した事実があり、その経緯に照らすと、居宅を新築する当初から、この宅地が町の所有物との認識があったと判断する。

##### ②固定資産税

建物に対する固定資産税は、私有地と町有地の区分に関係なく、建築後適正に課税されている。

#### 2) 占有に対する損害賠償請求

国及び町の所有する土地が、法律上の根拠なく占有されたことに対し、国並びに町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になる。判例では、地方公共団体が有する債権管理について定める法第240条、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、建物A及びC、建設重機Bの占有に対し、損害賠償請求権または不当利得返還請求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。

#### (1) 適用法

本件占有がいつから開始されたかを検証すると、占有の開始年月日は必ずしも明確ではないが、報告書によると昭和43年から46年頃と推測される。

したがって、損害金の請求期間は少なくとも昭和46年から50年以上であり、占有者との売払い経緯もあり、財務局としても過去からの行為であることは把握しているとの判断により、損害賠償請求ではなく「不当利得返還請求」により処理するとの見解を示している。

また、本町の占有者に対する損害賠償請求は、財務局と同等の処置とするのが適正と判断する。

- ・民法703条「不当利得の返還義務」及び民法166条第1項「債権等の消滅時効」を適用する。

(2) 損害金の請求期間

財務省は、「不法占拠財産取扱要領」を適用した処置として、不法行為に基く損害金を請求すべき期間は、民法第724条の規定により20年間となるが、財務省所管となる以前の不法占拠期間に係る損害金については、財務局から請求しないものとする。また、町の占有者に対する損害金の請求期間は、財務局と同等にするのが適正と判断する。

3) 占有土地建物の処理又は処分手続き

(1) 処理〔取得時効〕

他人名義の土地を長期間占有していた場合、通常は民法162条に規定された取得時効の要件を満たせば、その土地の所有権を取得できる。使用していた土地が公有地の場合でも「公有財産が、長年の間事実上公の目的に共用されることなく放置され、公有財産としての機能を全く喪失し、そのものの上に他人の公然の占有が継続したが、その為事実上公の目的が害されるようなこと無く、もはやそのものを公有財産として維持すべき理由が亡くなった場合」には、黙示的に公用が廃止されたものとして、公有財産も取得時効の対象となり得る。

(最高裁判所昭和51年12月24日判決)

しかし裁判例によれば、この黙示的に公用が廃止された状況は、取得時効の要件である所有の意思を持った占有を開始するときまでに発生していなければならない。所有に意思を持って占有していたといえるかは、客観的な事情から判断されることから、公有地部分を購入したといった場合でなければ、公有地を勝手に占有した場合には、認められないと判断されている。

従って、公有地は私有地と異なり、多くの町民の利益になるよう用いられることが求められる性質のものであり、占有を開始するまでに公用を廃止した事実はないことから、占有者に所有権を認めることはできないと判断する。

(2) 処分手続き

建物A、Cの相続人が、町に対し平成7年から数回にわたり払下げを申し出て、真摯に町と交渉をしている事実を考慮すると、その占有はそれほど悪質とは考えられない。従って、損害賠償請求金が占有者から納付された後、次の土地処分方法を提案する。

①国有地

「不法占拠財産取扱要領」に基づく財務省指示による処理を行う。

②町有地

下記のいずれかを占有者が選択する。

ア 随意契約による売却(土地払下げ)を行う。

イ 土地使用契約を締結する。

ウ 土地を明渡し、原状回復を行う。

#### 4) 地方公務員法に抵触する行為を為している関係者と職員に対する措置

本件占有については、その事実を認定したものの、関係者並びに町担当者が占有の事実を覚知してから既に30年近くの年月が経過しているにも関わらず、遅々として手続きを進展させず現在に至っており、怠慢の謗りを受けてもやむをえないものと認められ、法237条1項に規定されている「財産の管理を怠る事実」に抵触する行為である。

調査委員会報告の対象となる財務会計上の行為又は怠る事実は、町に損害を与えるもので、ひいては住民全体に利益に反するため、違法及び不当な財務会計上の行為又は怠る行為は、町に財産的な損害が発生させ、又は発生したと認められる。

しかし、法第242条第2項の規定では、財務会計上の行為があった日又は終わった日から1年を経過したときは、正当な理由がある場合を除き、損害賠償請求権は怠る事実は5年又は3年経過したときに終わっていると認められ、責任追及はできないものと判断する。

なお、時効取得の可能性があるにもかかわらず、進展させず現在に至っており、怠慢の謗りを受けてもやむを得ないものが認められるので、鋭意、積極的かつ精力的に手続きを進め、本件の解決に向け適切な対応に努められたい。

#### 第4 監査の結果

本件国有地及び町有地占有は、いつから開始されたかを検証すると、占有の開始年月日は必ずしも明確ではないが、町に残る写真や国土地理院の航空写真などによると、昭和43年～46年頃に占有されたと推測される。

したがって、怠る事実(不法占有)の期間は少なくとも昭和46年から50年以上であり、且つこれらの不法行為は現在も継続していることについては、本町の法に定める「管理」をまったく怠り、現在に至っていることは明確であり、いかなる理由が存しようとも「法治国家」において許容されざる事実であり、町関係者並びに職員はこの現状を十分認識した上で、占有者に特権を与え、責務を全く放棄して、何等の措置を講じることなく現在に至っており、本町町民に対して損害を与えた職務的責任は免れ得ない。

公有地調査検討委員会報告書の対象となる財務会計上の行為又は怠る事実は、町に損害を与え、ひいては住民全体の利益に反するもので、町に財産的な損害を発生させた行為と認め、損害の補填など必要な措置を求めるものである。

よって監査委員は、その職責と権限により、「怠る事実の確認」「法の定める義務の履行」「町行政財産に対する法の支配の実現」「不法行為に対する不当利得返還請求」「正しい固定資産税の課税」「占有土地建物の処理又は処分手続き」「地方公務員法に抵触する行為をなしている関係者と職員に対する譴責又は注意」など当然されるべき必要な措置を講じるよう請求する。

これら土地の利用者は、いずれも、この土地の管理者及び所有者が本町であることを十分認識しており、不法占有であることを認めていることから、占有者には早期に指摘を受けた不法占有の状態を解消させるべく、本町と円満な解決を図る協力を求める。

本件事案を教訓として、町全域で不法占有及び占有物の踏査調査を実施し、不法占有の状態を確認後、占有物の撤去を求める指導を文書・口頭により行い、不法占有物の撤去指導、占有者に対し占有料を請求・徴収しなければならない場合（請求しなければ違法となる場合）には、占有者の特定、権原の在否に関する調査、占有する土地範囲、面積の確定を行い占有料を請求・徴収、法令に基く処置等により、適正な公有財産管理ができるよう取り組まれない。

本件は旧村時代、住民と町職員は「隣の人」という感じで壁がなく、馴れ合いとも取りかねないチェック機能欠落や地域社会のひずみをもたらした結果ではないかと考えている。前例を踏襲する文化を本件を機会に是非とも今の時代に合わせて改善していくことに期待する。