

 市 章	大津市公報	令 和 8 年 9 月 24 日 号 外 （第 61 号）
		発行所 大 津 市 役 所 発行人 大 津 市 毎月1日、15日（休日の場合は翌日）発行

目 次	
○ 監 査 委 員 告 示	
7 大津市職員措置請求に係る監査結果について.....	1

監 査 委 員 告 示

大津市監査委員告示第7号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定により令和8年7月29日に提出された大津市職員措置請求について、監査を実施したので、その結果を同条第5項の規定により、次のとおり公表する。

令和8年9月24日

大津市監査委員	島	戸	克	浩
同	山	本	久	子
同	松	山	延	寿
同	村	上	貴	美

大津市職員措置請求に係る監査の結果について

第1 請求の受付

1 請求書の提出

令和8年7月29日

2 請求人

A

3 請求の要旨（内容は、原則、請求書の原文どおりとする。）

大津市建設部路政課（以下「担当課」という。）の職員が、公衆用道路用地（行政財産）を40年以上にわたり不正使用している住民4世帯に対し、不法占拠の解消、損害賠償請求及び刑事告発等の法的措置を怠っている違法・不当な怠る事実の是正を求める。

(1) 対象地

大津市B 2526番7、2527番2、2527番4、2527番5、2527番7

（公衆用道路）（以下「本件対象地」と総称する。）

(2) 不正使用の経緯と現状

ア 住民4世帯が40年以上にわたり、本件対象地を、植木、農作物、駐車場として不正使用してきた。

イ 担当課の職員が、市に返還させるため、4世帯に公文書を出し、令和8年5月末日で3世帯が原状回復したものの、1世帯が現在も本件対象地を駐車場、植木、農作物、小屋及び私物置き場として不正使用を継続している。

ウ 担当課が駐車禁止のロードコーンを設置したところ、当該住民が3回これを投げ飛ばす事案が発生した。

(3) 違法な怠る事実

ア 担当課は、現在も不正使用を続けている1世帯に対する不法占拠の一刻も早い原状回復、過去の不正使用にかかる不当利得・損害賠償請求、及び本件対象地損壊に対する刑事告発を行っていない。

イ 既に原状回復した3世帯についても、過去40年以上の長期にわたる不正使用及び本件対象地損壊の事実があるにもかかわらず、過去の損害賠償請求（不当利得返還請求等）による刑事告発等の法的措置を一切行っていない。

(4) 措置を求める理由

ア 財産管理上の義務違反

地方自治法及び民法上の義務違反。地方自治法及び民法の規定に基づき、市は行政財産の適正な管理義務を負い、違法な占拠者に対しては、原状回復命令（行政代執行）、損害賠償（不当利得返還請求）を行う義務がある。これを怠ることは財政上の怠る事実該当する。

イ 公共の安全と秩序の維持

設置された保安物（コーン）と7月に設置された新たな円柱のクッションを倒す事案が発生した。業

務執行妨害であり刑事告発を含めた毅然とした対応をとらないことは、行政の信を失墜させ、違法状態を容認するものである。

(5) 求める措置の内容

監査委員において、市長及び関係職員に対し、以下の措置を講ずるように勧告することを求める。

ア 現在も不正使用を続けている 1 世帯に対し、直ちに全ての工作物・農作物の撤去及び原状回復（行政代執行）を完了させる事を求める。

イ 不正使用を続けた 4 世帯（過去の原状回復した 3 世帯を含む）に対し、過去の不法占拠に係る損害賠償金（不当利得金）及び本件対象地損壊に係る賠償金を請求することを求める。

ウ 今後、同様の行政財産不正使用を発生させないための適正管理体制を確立することを求める。

4 請求の受理

本件措置請求は、令和 8 年 7 月 29 日に受け付け、要件審査において地方自治法第 242 条第 1 項に規定する要件を具備しているものと認め、同年 8 月 5 日付けでこれを受理した。

第 2 監査の実施

1 監査対象事項

住民監査請求の対象は、地方自治法第 242 条第 1 項に「当該普通地方公共団体の長若しくは委員会若しくは委員又は当該普通地方公共団体の職員について、違法若しくは不当な公金の支出、財産の取得、管理若しくは処分、契約の締結若しくは履行若しくは債務その他の義務の負担がある（当該行為がなされることが相当の確実さをもつて予測される場合を含む。）と認めるとき、又は違法若しくは不当に公金の賦課若しくは徴収若しくは財産の管理を怠る事実があると認めるとき」と規定されている。裁判例においては「法 242 条 1 項にいう「財産の管理」とは、財産の財産的価値に着目して、その維持・保全・管理等を図る財務的处理を直接の目的とする行為をいうと解すべきである。そして、一定の行政目的実現のためにする行為が、一面において財産の管理という性質を有し、それらの行為等がなされることによって、結果として地方公共団体に財産的影響が及ぶような場合は、行政目的実現の趣旨にかんがみ、その側面において考慮すべきであり、財務会計の適正な実現を目的とするものでない以上、「財産の管理」に当たらないと解すべきである。」

（甲府地方裁判所平成 14 年（行ウ）第 12 号平成 16 年 2 月 3 日判決）と判示されている。これを、請求人の求める措置のうち「今後、同様の行政財産不正使用を発生させないための適正管理体制を確立すること」についてみると、公衆の利用に供されるべき行政財産を対象とした不正使用を発生させないための管理とは、当該土地等の本来の機能の維持・発揮を目的としてなされる行為であり、財務会計の適正な実現を目的としたものではないといえることから、本件監査の対象としない。

以上のことから、請求人が求める措置の内容のうち、下記の 2 点を監査の対象とした。

(1) 現在も不正使用を続けている 1 世帯に対し、直ちに全ての工作物・農作物の撤去及び原状回復（行政代執行）を完了させること。

(2) 不正使用を続けた 4 世帯（過去の原状回復した 3 世帯を含む）に対し、過去の不法占拠に係る損害賠償金（不当利得金）及び本件対象地損壊に係る賠償金を請求すること。

2 現地調査

令和 8 年 8 月 6 日に、監査委員及び監査委員事務局職員が本件対象地の現地調査を行った。

(1) 請求人が主張する本件対象地において、植栽、工作物等の存在を確認した。

(2) 本市が設置したロードコーンやクッションドラムを確認した。

3 措置請求書の訂正及び請求人の陳述等

(1) 措置請求書の訂正

本件措置請求に関して、令和 8 年 8 月 7 日及び同月 12 日に、請求書面の訂正があった。

(2) 請求人の陳述等

地方自治法第 242 条第 7 項の規定に基づき、令和 8 年 8 月 12 日に監査室において、請求人に対し、証拠の提出及び陳述の機会を付与した。

陳述には請求人が出席し、請求書に従って陳述が行われた。請求書に記載のない事項についての請求人の陳述の概要は、次のとおりである。なお、新たな証拠の提出はなかった。

ア 不正使用している 4 世帯のうち 1 世帯の住民は、過去の自治会長から本件対象地が市の財産であることを聞いて知っていたが、使用に係る許可申請を出さないまま使用を続けていた。

イ 不法占拠を続けている 1 世帯は、市が設置したロードコーンを蹴ったり、円柱のクッションを放り投げている。このことについて、近隣にある水田の所有者から、苦情を聞いたことがある。

ウ 担当課は、3 世帯については既に原状回復したと主張するが、私から見ればこれは原状回復に至っていない。また、駐車場として使用することで、地面がへこんでいる。原状回復したとするならば、そういった部分の地面をならさなければならない。

エ 一番隅の所で、農作物を作っていた。それには、土地を耕したり掘り起こしたりする。これは本件対象地の用地損壊に当たる。

オ 損害賠償請求は、不正使用を続けている1世帯に対し、不法行為によって本件対象地を占有し続けていることが市にとって損害を与えているということが該当する。また、不当利得返還請求は、不正使用に関わった4世帯が駐車場や農作物を作るために本件対象地を不法に占有することによって得た利益が不当であるという点が該当する。損害賠償請求や不当利得返還請求については、地方自治法及び民法に基づいて請求しなければならない。時効があり、不正使用を知った時から遡って5年ないし10年分になる。

カ 不正使用を続けている1世帯に対し、行政として損害賠償請求や行政代執行をいつするのかと担当課の職員に聞いたところ「令和8年中にできたらいい方だ」という旨の発言があった。私は「上司である建設部長に話を上げてはどうか。」とも言った。このことは、住民監査請求を行うという、一つの私の判断の材料である。いつまでに行政代執行をするという具体的な行程表を出すことを求めたが、ほかにも同様の事案が多くあると言って示さない。

キ 今後同様の行政財産の不正使用を発生させないための適正管理体制の確立と、不正使用を続けている1世帯に対する行政代執行を強く求める。

ク 当自治会の住民の数が増加しているため、本件対象地に集積所、防災倉庫及び格納庫を置かせてもらうという要望書を建設部に提出している。原状回復した後、草が生えないようにし、市有地である旨の警告板を設置するよう要望している。

4 市長からの意見書の提出及び関係職員の陳述の聴取

令和8年8月10日に本件措置請求に対して市長から意見書の提出があり、同月12日に監査室において、関係職員（担当課の課長補佐、係長及び主任）から陳述の聴取を行った。

意見書及び関係職員の陳述の概要は、次のとおりである。

- (1) 本件監査請求の対象となる土地については、大津市B2526番7、2527番1及び2527番7の一部並びにこれらに隣接する法定外道路（里道）（以下「里道」という。）（以下「本件土地」と総称する。）であることが確認されている。本件土地は、昭和46年に宅地造成された住宅地に隣接しており、市道区域外の土地ではあるが、担当課が公用財産として管理しているものであり、公衆の利用に供されるべき行政財産と認識している。
- (2) 担当課が本件土地における占有状況について具体的に把握したのは、令和7年9月頃に本件対象地が畑等として利用している住民がいるため指導を求める旨の要請があった時点からである。それ以前の、請求人が主張される「40年以上」にわたる使用の実態や、それがどの程度「不正使用」であったかについては、詳細な把握には至っていない。しかしながら、要請を受け現地調査を行った結果、一部の住民が植木、農作物の栽培及び車両の駐車等により、本件土地を占有している事実を確認した。
- (3) 請求人の指摘のとおり、担当課は要請を受けて以降、本件土地の占有者に対し、文書及び口頭により、物件の撤去と原状回復を繰り返し指導してきた。その結果、令和8年5月末日までに4世帯中3世帯が自主的に物件を撤去し、原状回復を完了した。しかしながら、1世帯については、現在も物件（小屋及び私物等）が残置されており、原状回復が完了していない状況である。担当課としては、当該1世帯に対して引き続き、文書及び口頭による指導を継続しており、早期の原状回復を目指している。
- (4) 担当課が本件土地に設置したロードコーンが、2回にわたり移動させられている事実については確認している。ただし、その行為が、請求人が主張される「当該住民」によるものであるか、また「3回投げ飛ばす」という行為であったかについては、行為者が特定できていないため、現時点では断定していない。今後にも必要に応じて注意喚起や再設置を行うとともに、このような行為が公共の秩序を乱すものであることを認識し、適切な対応を検討していく。その行為が「業務執行妨害（公務執行妨害と思われる）」に該当し、刑事告発を要するほどのものであるか否かについては、行為者の特定、行為の悪質性、損害の程度等を総合的に判断する必要があるが、現時点ではそのような判断には至っていない。担当課は、本件土地の適正な管理に向けた指導を継続しており、これが「行政の信を失墜させ違法状態を容認するもの」とは考えていない。むしろ、粘り強い行政指導を通じて、住民の自主的な協力により問題解決を図ることが、地域社会における行政への信頼を確立する上で重要であると考えている。
- (5) 担当課は、現在も原状回復が完了していない1世帯に対し、行政指導として文書及び口頭での指導を粘り強く継続している。これは、市有地の無許可による使用に対し、まずは指導により自主的な原状回復を促し、住民との対話を通じて円満な解決を図ることが、行政運営上、最も実効性が高く、かつ望ましいと判断しているためである。不当利得返還請求、損害賠償請求及び刑事告発の措置は最終的な法的手続きであり、現時点においては、指導による自主的な原状回復を促す段階にあり、直ちにこれらの法的手続きを要する事案であるとは考えていない。ただし、指導に応じない状況が続き、管理に影響を及ぼす場合は、

行政代執行を含めた法的手続きの検討を進めていく。

- (6) 不当利得返還請求を行うには、返還を求めるべき不当利得の額を確定する必要がある、そのためには不法占用の具体的な範囲及び期間を特定することが不可欠である。これらの事実関係の把握は、単なる現状確認では足りず、過去の航空写真、当時の関係者からの聴き取り、利用状況を示す物的証拠の有無といった多角的な調査が必要となる。このような詳細な調査は、膨大な時間と労力を要し、直ちに完了することは困難であるため、現時点での不当利得返還請求の具体的な実施には時間を要すると見込んでいる。まずは不法占用状態の速やかな是正に注力しつつ、不当利得返還請求に必要な事実関係の特定に向けた調査についても可能な範囲で進めていくが、過去の長期にわたる不法占拠の実態を具体的に立証し、損害額を算定することは極めて困難であることから、これまでの対応等を踏まえ、現時点において、損害賠償金や不当利得返還金を請求することは、適切ではないと判断している。
- (7) 本市は、地方自治法第238条の4に基づき、行政財産の適正な管理義務を負っていることを深く認識している。行政財産の不法占拠に対する対応は、個別の事案の状況（占有の態様、期間、損害の程度等）を総合的に判断し、必要に応じて損害賠償請求等について検討する必要があると考えている。現時点では、事実関係の整理を進めている段階であり将来的な請求権行使を排除しているものではなく、行政財産の適正な管理が行えていない、あるいは「財政上の怠事実」に該当するとは認識していない。
- (8) 行政財産の適正管理体制による業務が重要であるとの認識をしており、本件措置請求は今後の行政運営を改善する貴重な機会と捉えている。今後は、本件のような無許可による使用を未然に防止し、早期に発見・対処できるよう努めていく。
- (9) 本件土地については、更地の土地であったと考えられることから、現状において舗装等がされていたり、ブロック等の工作物で仕切っていたりすることもなく、損壊されているという認識はない。
- (10) 原状回復の範囲としては、小屋、フェンスなどの工作物の撤去、自動車の移動等と認識している。
- (11) 本市としては、令和7年9月頃に本件対象地が畑等として利用している住民がいるため指導を求める旨の要請があるまで、その他の特段の要請等もなく、占有されている状況は把握していなかった。

5 事実関係の確認

(1) 本件土地について

本件土地について、登記事項証明書により確認した地番及び地目は下記のとおりである。

	地番	地目
1	大津市B2526番7の一部 (合筆前の2527番2及び2527番4含む。)	公衆用道路
2	同2527番1の一部(合筆前の2527番5)	公衆用道路
3	同2527番7の一部	用悪水路
4	法定外道路(里道)	—

表中1、2及び3は、市道C号線の市道認定区域外の余剰地であり、4との境界について、確定された境界の復元のための測量は未実施である。

請求人が本件対象地として主張する地番の経過については、下記アからオまでのとおりである。

ア 2527番5について

昭和58年12月 開発業者からの寄贈

平成25年3月 2527番1(表中2、平成16年12月に建設省からの譲与)と合筆

イ 2527番4について

平成17年3月 建設省からの譲与

平成25年3月 2526番7(表中1)と合筆

ウ 2527番2について

昭和58年12月 開発業者からの寄贈

平成25年3月 2526番7(表中1)と合筆

エ 2526番7(表中1)について

昭和58年12月 開発業者からの寄贈

オ 2527番7(表中3)について

平成17年3月 建設省からの譲与

カ 里道について

法定外公共物である里道及び水路のうち現に公共の用に供しているものにあつては、当該法定外公共

物に係る国有財産を市町村に譲与し、機能管理及び財産管理とも自治事務とすることが地方分権推進計画（平成10年5月29日閣議決定）において決定されている。法定外公共物は、この地方分権推進計画の内容を実施するために公布された地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律（平成11年法律第87号）により改正された国有財産特別措置法（昭和27年法律第219号）の規定に基づき、平成17年3月31日までに国から本市に譲与されたものである。譲与後は、本市が法定外公共物の所有者となり、機能管理及び財産管理を行うこととなった。

(2) 本件土地の不法占用者（以下「占用者」という。）について

本件土地の占用者は下記の4名である。

- ア D
- イ E
- ウ F
- エ G

(3) 本件土地の占用許可手続について

公衆用道路及び用悪水路については、大津市公有財産等管理規則（以下「管理規則」という。）に基づき、また、里道については、大津市法定外道路及び普通河川等の管理に関する条例（以下「管理条例」という。）に基づき管理を行っている。4名の占用者からは、管理規則第30条に基づく使用許可の手続及び管理条例第7条に基づく占用等の許可に係る手続はなされていない。

(4) 不法占用に対する対応経過について

不法占用に対する担当課の主な対応については、下記のとおりである。

日付	内容
令和7年9月12日	不法占用に係る指導の依頼があった。
同月25日	本件対象地が本市の所有する土地であることを確認した。
同年10月10日	D氏及びG氏を訪問し、指導を行った。F氏は不在であった。
同月17日	E氏、F氏及びG氏を訪問したが、不在であった。
同年11月10日	E氏及びG氏を訪問したが、不在であった。
同月17日	E氏、F氏及びG氏を訪問したが、不在であった。
同月28日	D氏を訪問したが、指導に至らなかった。
同年12月9日	F氏の親族であるH氏に電話連絡をした。説明の上、令和8年3月末を目途に不法占用物を撤去する旨の了承を得た。
令和8年1月9日	F氏宅を訪問し、在宅していたH氏に再度、不法占用物の撤去を依頼の上、了承を得た。E氏及びG氏は不在であった。
同年3月6日	E氏を訪問し、指導を行った。D氏を訪問したが、指導に至らなかった。
同月25日	D氏、E氏、F氏及びG氏に対し、指導文書を送付した。
同年4月27日	現地確認を行い、D氏が不法占用物を撤去していないことを確認の上、訪問したが不在であった。E氏を訪問して、不法占用物を撤去する意向を確認の上、改めて指導を行った。F氏が不法占用物を撤去したことを確認した。G氏については不法占用物を撤去したこと、いまだ自動車を止めていることを確認し、改めて再発防止のための指導を行った。
同年5月15日	現地確認を行い、E氏が不法占用物の一部を撤去したことを確認した。
同月18日	現地確認を行い、E氏が不法占用物の一部を撤去したことを確認した。また、撤去の意向についても確認した。D氏に対し、2回目の指導文書を手交した。
同月19日	現地確認を行い、G氏が不法占用物を撤去したことを確認した。
同月26日	現地確認を行い、D氏を訪問し、今後の意向について確認した。

同年 6 月 15 日	現地確認を行い、駐車スペースとして使用されている 2 か所に、自動車の駐車を防止するためのロードコーン及びバーを設置した。
同年 7 月 13 日	D 氏が自動車を止めている場所に、クッションドラムを設置するとともに、同氏を訪問し、指導を行った。
同年 8 月 4 日	D 氏を訪問したが、不在であった。
同月 28 日	D 氏を訪問し、不法占用物を撤去する意向を確認の上、改めて指導を行った。

(5) 指導文書の概要について

上記の対応経過において、4 名の占用者に対して発出した不法占用物撤去等に係る指導文書の記載事項は次のとおりである。

ア 令和 8 年 3 月 25 日付け大建路第 102 号にて 4 名の占用者に対して発出した指導文書

- (ア) 管理条例第 6 条第 2 号及び第 4 号の禁止行為に該当すると認められること。
- (イ) 令和 8 年 3 月 19 日時点で改善されていないこと。
- (ウ) 本書の発送日から 1 か月以内を期限として不法占用物の撤去を求めること。
- (エ) 期限までに撤去が完了しない場合は、本市が不法占用物を撤去することがあり、緊急性がある場合は、予告なく除去する可能性があること。
- (オ) 撤去等に係る費用の一切については、請求する可能性があること。
- (カ) 参考法令「管理条例（行為の禁止）第 6 条」「民法第 198 条（占有保持の訴え）」

イ 同年 5 月 18 日付け大建路第 143 号にて D 氏に対して発出した指導文書

- (ア) 管理条例第 6 条第 2 号及び第 4 号の禁止行為に該当すると認められること。
- (イ) 令和 8 年 4 月 27 日時点で改善されていないこと。
- (ウ) 令和 8 年 6 月 12 日を期限として撤去を求めること。
- (エ) 期限までに撤去が完了しない場合は、本市が不法占用物を撤去することがあり、緊急性がある場合は、予告なく除去する可能性があること。
- (オ) 撤去等に係る費用の一切については、請求する可能性があること。
- (カ) 参考法令「管理条例（行為の禁止）第 6 条」「民法第 198 条（占有保持の訴え）」

6 監査対象所属に対する確認

令和 8 年 8 月 18 日及び同月 21 日に、監査委員事務局職員が、担当課の職員に確認した内容及び職員から説明を受けた内容は、次のとおりである。

(1) 不法占用面積の確定について

不法占用を把握した時点において、4 名の占用者の特定と各自のおおむねの使用範囲を確認したものの、現地の詳細な測量や公図との照合は行っておらず、現時点においても、4 名の占用者から具体的な使用範囲や使用期間の聴き取り等も行っていないため、各占用者の占用面積等については確定できていない。また、各占用者の正確な占用面積を確定するためには、公衆用道路及び用悪水路並びに里道における、確定された境界の復元のための測量を実施する必要があるほか、4 名の占用者への聴き取り調査等を実施する必要があり、多大な時間と労力が必要である。

(2) 損害賠償請求権又は不当利得返還請求権の行使について

債権が発生していることは認識している。前号のとおり、4 名の占用者の占用面積は確定しておらず、個別の占用状況について正確な証拠を確保し、それに基づき具体的な請求金額を算出することは極めて困難であると考えている。また、地方自治法第 240 条、地方自治法施行令第 171 条の 5 から第 171 条の 7 まで及び大津市債権の管理に関する条例第 5 条に基づいて、債権に対する徴収停止、履行延期の特約、免除を行うことや、議決を得て債権を放棄することは可能であり、これらの条項の趣旨から、個別の事案について、損害賠償請求権又は不当利得返還請求権の行使又は不行使を決める裁量権はあると認識している。

(3) 用地損壊の認識について

用地損壊とは、土地の物理的な形状が原状から著しく変更され、その機能が損なわれた状態を指すと考えている。本市が公衆用道路及び用悪水路を取得した当時の航空写真で確認したところ、雑種地で植栽などがあった可能性も考えられることから、物理的な形状に著しい変更があることを認め難いことや、本件土地が市道に面していることから、日常の一般的な通行に大きな支障は生じておらず、占用により通路としての役割や機能、効用が損なわれているものではないため、用地損壊とは認識していない。よって、工作物等の撤去をもって原状回復と考える。

(4) E 氏の占用状態について

E氏については、指導により自主的な撤去に同意されており、順次不法占用物の撤去作業中であることから、意見書においては、令和8年5月末日までに原状回復を確認した旨を記載したものである。

7 判断

(1) 原状回復のための行政代執行を怠る事実の有無について

本市は、請求人からの令和7年9月の通報以後、4名の占用者への複数回にわたる訪問による指導、現地確認及び原状回復を促すための指導文書の発出を実施しており、これにより、F氏及びG氏は令和8年5月末日までに自主的に原状回復を行い、E氏は原状回復に向けて順次不法占用物を撤去中である。また、D氏に対しては、現在も継続して自主的な原状回復に向けた指導を行っているところである。裁判例においては「行政代執行法第二条による代執行は、「他の手段によつてその履行を確保することが困難であり、かつその不履行を放置することが著しく公益に反すると認められるとき」にかぎりこれを行ないうるもので、（中略）のみならず、元来行政上の強制執行は国民の私権に深くかかわりを持つものであるから、たとえ（これをなすべき）法律上の要件を具備したからといって、行政庁が常に必ずこれをなすべき義務と責任を負うものということとはできない。ただし、この場合は法規によつて保護さるべき公、私法上の法益と執行によつて不利益を受くべき特定人の法益とが対立しているものであり、その大小、軽重および強制力行使の時期あるいは他に対立解消の方法がないかどうか等は個々の条件につき具体的に考慮、検討することを要し、しかもその考慮にあたっては、関係法規の正確、適切な解釈、運用が不可欠であることは当然ながら、更にその時点における行政全般の時間的および場所的要請を無視することができず、その限りにおいて当該行政庁の合理的判断に基づく自由裁量に委ねることが妥当と考えられるからである。」（東京高等裁判所昭和41年（ネ）第59号昭和42年10月26日判決）と判示されている。

これを本件についてみると、D氏の不法占用に対する行政代執行には、市長に裁量権がある。現時点における本件土地の占用状況は日常の一般的な通行に大きな支障を来すものではなく、著しく公益に反するとまではいえず、本市がD氏による自主的な原状回復に向けた指導を継続していることは、一定の合理性が認められる。

(2) 損害賠償請求権又は不当利得返還請求権の行使を怠る事実について

公衆用道路及び用悪水路の占用に係る使用料に関する必要な事項については、地方自治法及び大津市行政財産使用料条例に規定されている。また、里道の占用料に関する必要な事項については、管理条例において規定されており、これらの規定に基づく使用料及び占用料は本市の収入とすることができる。

判例においては「道路管理者は道路の占用につき占用料を徴収して収入とすることができるのであるから、道路が権原なく占有された場合には、道路管理者は、占有者に対し、占用料相当額の損害賠償請求権又は不当利得返還請求権を取得するものというべきである。（中略）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240条、地方自治法施行令171条から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又は不行使についての裁量はない。しかしながら、地方公共団体の長は、債権で履行期限後相当の期間を経過してもなお完全に履行されていないものについて、「債権金額が少額で、取立てに要する費用に満たないと認められるとき」に該当し、これを履行させることが著しく困難又は不適當であると認めるときは、以後その保全及び取立てをしないことができるものとされている（地方自治法施行令171条の5第3号）。（中略）また、はみ出し自動販売機に係る最大の課題は、それを放置することにより通行の妨害となるなど望ましくない状況を解消するためこれを撤去させるべきであるということにあったのであるから、対価を徴収することよりも、はみ出し自動販売機の撤去という抜本的解決を図ることを優先した東京都の判断は、十分に首肯することができる。」（最高裁判所平成12年（行ヒ）第246号平成16年4月23日第二小法廷判決）と判示されている。また、裁判例においては「地方公共団体が所有土地の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）について検討するに、占有料を請求するためには、占有者の特定、取得時効の成否等権原の存否に関する調査、当該占有する土地範囲の確定ないしその土地範囲を測量することによる占有面積の確定を行うことが事実上必要となることも明らかであるところ、これらを実行するためには、筆界確定紛争などの紛争の発生を回避できる場合であっても、相当な人的・経済的負担が必要となることが予想され、このような負担が生じる可能性を勘案してもなお占有料を請求・徴収することに経済合理性があるか否かは、事案ごとに容易に判断し得ることではないと考えられるから、占有者ないし占有面積が確定していない土地については、これらを確定することが容易であり、経済合理性に適うというべき特段の事情のない限り、占有料を請求しないことをもって直ちに債権の管理を違法に怠るものと評価することはできないというべきである。」（岐阜地方裁判所平成21年（行ウ）第5号平成24年2月9日判決）と判示されている。

これを本件についてみると、4名の占用者は、行政財産である本件土地を権原なく占用していたのであるから、本市は、4名の占用者に対し、占用にかかる占用料相当額の損害賠償請求権又は不当利得返還請

求権を取得しており、その行使又は不行使についての裁量はないと解される。一方で、本市が4名の占有者に対する占用料相当額を確定するためには、占用料相当額の算出に係る根拠が異なる公衆用道路及び用悪水路並びに里道についての確定された境界の復元のための測量や、4名の占有者との折衝によるそれぞれの占用面積及び占用期間の特定作業が必要となり、また、占有者との合意に至らない場合には、訴訟への移行も考えられる。これらの作業には多大な人的・経済的負担が生じることが想定され、損害賠償請求権又は不当利得返還請求権を行使することには、経済合理性にかなうというべき特段の事情が認められない。このことから、占用料相当額を請求することよりも、不法占用物の撤去という抜本的解決を図ることを優先している本市の対応について、直ちに債権の管理を違法に怠っているとまではいえない。

(3) 損壊に係る損害賠償請求権の行使を怠る事実について

損壊とは、物を損し、又は壊し、その用法に従って使用することを事実上不可能にする行為であり、物理的に物を破壊し、又はその形態を変更することは必ずしも必要ではなく、およそ物をその本来の目的に使用することができない状態に至らしめる行為を含んでおり、判例においては「校庭に「アパート建築現場」と墨書した立札を掲げ巾六間長さ二〇間の範囲で二箇所にわたり地中に杭を打込み板付けをして、もって保健体育の授業その他生徒の課外活動に支障を生ぜしめたときは、該物件の効用を害するから器物損壊罪を構成するものと解するを相当とする。」（最高裁判所昭和34年（あ）第2368号昭和35年12月27日第一小法廷判決）、「境界毀損罪が成立するためには、境界を認識することができなくなるという結果の発生することを要するのであつて、境界標を損壊したが、未だ境界が不明にならない場合には、器物毀棄罪が成立することは格別、境界毀損罪は成立しないものと解すべきである。」（最高裁判所昭和42年（あ）第2891号昭和43年6月28日第二小法廷判決）と判示されている。これを本件土地についてみると、原状が舗装された道路ではなく雑種地と考えられることから、形状や用法が著しく損なわれているとはいえない。また、本件土地は日常の一般的な通行に必要な土地ではなく、なおかつ公衆用道路及び用悪水路については、市道認定をしていない土地であることから、占有により本来の効用が損なわれているとまではいえず、損壊には当たらないと考える。

第3 結論

以上のことから、本件措置請求については、次のとおり判断する。

- 1 本件措置請求のうち「現在も不正使用を続けている1世帯に対し、直ちに全ての工作物及び農作物の撤去及び原状回復（行政代執行）を完了させること」及び「4世帯に対し、過去の不法占用に係る損害賠償金（不当利得金）及び本件対象地損壊に係る賠償金を請求すること」については、違法・不当なものとは認められない。したがって、請求人の主張には理由がないことから、棄却する。
- 2 本件措置請求のうち「今後、同様の行政財産不正使用を発生させないための適正管理体制を確立すること」については、財務会計上の行為又は怠る事実には該当せず、地方自治法第242条第1項に定める住民監査請求の対象とはならないものと判断し、却下する。

第4 意見

監査の結果については、以上のとおりであるが、この結果を踏まえ、次のとおり意見を述べる。

現在も不法占用を継続している占有者については、原状回復の早期実現に向けて速やかに対応されたい。

なお、本件措置請求に係る市長からの意見書においては「今後は、本件のような無許可による使用を未然に防止し、早期に発見・対処できるよう努めていく。」としている。不法占用については、当該行政財産の財産的価値を低下させるおそれがあることや、法令等に基づく占用料等の徴収対象となる行政財産の場合には、損害賠償請求権又は不当利得返還請求権が発生する可能性があることに鑑み、今後の不法占用に対する取組として、より効果的な対策及び対応方法を検討の上、業務手順書等としてまとめられたい。