

監査公表第 4 号

平成 29 年 4 月 5 日付けで受理した彦根市職員措置請求について、地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 242 条第 4 項の規定に基づき監査を実施したので、その結果を次のとおり公表する。

平成 29 年(2017 年)5 月 29 日

彦根市監査委員 若 林 忠 彦  
彦根市監査委員 安 澤 勝

## 彦根市職員措置請求に係る監査結果

### 第1 監査の請求

#### 1 請求人

住所 彦根市

職業・氏名 (略) 他5人

(注)本請求は請求人が委任した代理人である弁護士(6人)によりなされた。

#### 2 請求の受理

本件請求は、平成29年4月5日に提出され、書面で確認できる範囲において、地方自治法(昭和22年法律第67号。以下「法」という。)第242条の所定の要件を具備しているものと認め、同日付けで受理した。

#### 3 請求の要旨

本件請求の要旨は次のとおりである。

平成27年11月頃に荒神山を通る林道日夏山線の入り口付近で大量の樹木伐採が行われた。伐採を行ったのは荒神山内に土地を所有し、太陽光発電設備を設置しているAであり、その伐採面積は約8,452㎡にわたっていた。

しかしながら、Aは自然公園法第20条第3項の規定に基づく、特別地域内木竹の伐採許可申請を滋賀県湖東環境事務所(以下「県湖東環境事務所」という。)へ行い許可を得ていたが、彦根市(以下「市」という。))に対しては、本市風致地区内における建築等の規制に関する条例第2条第1項第3号の規定に基づく、本市風致地区内行為許可申請を怠るとともに、森林法第10条の8第1項の規定に基づく、伐採及び伐採後の造林の届出書を提出していなかった。

自然公園法の許可においては、伐採面積は約8,500㎡であり、林道に接する部分は伐採範囲から除外されていたが、伐採は許可範囲を越えた箇所でも行われ、その範囲は自己所有地のみならず、自己所有地以外にまで及んでいた。

このような伐採行為により、荒神山は景観や環境保全、災害防止などの点から重大な影響を受けるとともに、林道のすぐそばまで伐採されたことにより、林道の強度が確保されなくなり、通行の安全性が確保されない状態となった。

このことへの対応として、市は平成27年度および平成28年度において、それぞれ、326mと70mの全長396mにわたって防護柵を設置し、工事費として5,876,560円を支払った。なお、その積算は次のとおりである。

平成27年度分は、全長396m分の額から按分で326m分を算出

$$5,583,600 \text{ 円} \times (326\text{m} \div 396\text{m}) = 4,596,600 \text{ 円} \dots \textcircled{1}$$

平成28年度分は70m分

1,281,960 円・・・②

平成 27 年度および平成 28 年度の合計金額は、①+②により 5,878,560 円となる。

今回の伐採行為を原因として、それまで不要であった防護柵が林道の安全性を確保するために必要となったという関係は明らかであり、A が樹木伐採した際に、伐採範囲が、許可を受けた範囲を越えていることは現場で容易に判別でき、範囲を誤認して伐採したと見る余地はない。

また、A は、自己所有地以外の土地にまで侵入して樹木伐採を行うとともに、伐採のための手続きを誠実に履践する態度に欠けており、全体として極めて悪質である。

よって市は、このような伐採が行われたことにより、これまで不要であった防護柵を設置することとなったのであるから、市長に対して市が支出した防護柵設置費用の全額を原因者である A（もし、樹木伐採した人物が A でない場合は、実際に伐採した者）に負担を命ずることを求める。

負担を求める根拠は以下のとおりである。

- ① 道路法第 58 条第 1 項では、市は防護柵設置費用の全部又は一部を A に対して負担させるものとする規定がある。この規定により、原因者である A に対して設置に要した費用全額を負担させることが相当であるにもかかわらず、市長が A に、防護柵設置費用の負担を命じないことは、違法若しくは不当に公金の賦課若しくは徴収を怠ることに該当する。
- ② 本件伐採行為により市が、林道日夏山線に防護柵を設置することを余儀なくされ、防護柵設置費用を支出する損害を被った。これは、A の市に対する不法行為に相当するにもかかわらず、市長が A に防護柵設置費用の負担を命じないことは、違法若しくは不当に財産の管理を怠ることに該当する。

なお、提出された事実証明書は次のとおりである。

- ① 特別地域(特別保護地区)内竹木の伐採許可申請書(伐採者が県に申請し許可された伐採範囲を示す。)
- ② 写真(荒神山が伐採されて無残な姿となった状況を撮影したもの)
- ③ 写真(防護柵が設置された状況を撮影したもの)

## 第 2 監査の実施

### 1 請求人の証拠の提出および陳述

法第 242 条第 6 項の規定に基づき、平成 29 年 4 月 21 日に請求人に対し、証拠の提出および陳述の機会を与えた。当日は、請求人 5 人および請求人の代理人である弁護士 2 人が出席し、本件請求書の内容に沿い補足説明がなされた。

請求人からの請求書の要旨を補足する陳述の内容は、次のとおりである。

- (1) 市は、防護柵設置費用を支出したが、A に対して設置費の負担に係る話を持ちかけたことがあったのか否か、それとも安全上非常に重要であるので市で負担することになったのかについて明らかにしてほしい。

- (2) 市が老朽化等により防護柵を設置し、その費用を負担するのは当然であるが、Aが故意に無許可伐採をして、その原因を作ったにもかかわらず、市が防護柵の設置費を負担することとなったのであるから、市には、もっと毅然とした態度でAに対処してほしい。
- (3) 地面が樹木の根によって強度を保っていたが、樹齢 150 年程度の樹木が大量に伐採されたことから、土砂崩れが起こる可能性があり、場合によっては道路が寸断されるという危険を感じた。
- (4) 大量の樹木伐採によって、空気の浄化作用が低下し、また本来、二酸化炭素削減のために設置されているはずの太陽光発電設備が、逆に自然を壊すことになっていると思われる。
- (5) 道路法第 58 条第 1 項には、特定の方の行為により道路が危険な状態になった場合に道路管理者が工事をして、その上で原因者に全部又は一部を負担させるものとして規定されている。今回の場合は、樹木伐採により道路の危険性が高まるために、防護柵の設置という道路の補強を要することとなり、道路管理者である市が防護柵を設置し、その費用を支払ったのであるから、同法第 58 条第 1 項を適用し、これを原因者であるAに負担させてほしいと考えている。
- (6) 平成 16 年 11 月 18 日付け国道利第 23 号の国土交通省道路局路政課長通知には、社会通念上費用の全額を求めることが不当と認められる時は、その一部を負担させることができるとする方針が示されている。今回の樹木伐採にあたっては、Aが許可を受けた範囲を無視して、また、自己所有地以外にまで入り込んで、強引に不当な伐採をしたことにより、これまで不要であった防護柵の設置に至ったのであるから、Aが設置費用の全額を負担することが当然であると考えている。
- (7) 市はAの強引で不当な伐採により防護柵設置費用を支出する損害を被ったのであるから、民法第 709 条に基づく不法行為に該当すると考えている。また、財産の管理を怠ることとは、同法の不法行為に伴う損害賠償請求権を行使していないことを指している。

なお、請求代理人からは、当日次の書類が提出された。

- ① 道路法(第 22 条、第 58 条)に係る書類
- ② 道路法第 58 条第 1 項に基づく原因者負担金に係る事務の取扱いについて(平成 16 年 11 月 18 日付け国道利第 23 号 国土交通省道路局路政課長通知)

## 2 関係職員の事情聴取等

法第 199 条第 8 項の規定に基づき関係書類を調査するとともに、平成 29 年 4 月 26 日には県側の関係職員である県湖東環境事務所の職員に対し、また同年 5 月 1 日には市側の関係職員である産業部および同部農林水産課の職員ならびに都市建設部都市計画課景観・まちなみ保全室の職員に対し事情聴取を行ったところ、次のような陳述がなされた。

(陳述の要旨)

- (1) 森林整備の専門的知見を持つ滋賀県中部森林整備事務所（以下「県中部森林整備事務所」という。）による現地調査では、林道の開設は古く地山として安定していること、現状かなりの落葉があり、植生が自然にできる環境であること、また、切り株の状況や周辺環境から天然更新の可能性は十分期待できるとの報告を受けており、Aにおいても植林を実施していること。さらに、「本市風致地区内における建築等の規制に関する条例」の規定では、一定の樹木の伐採行為は認められており、伐採された直後は、それまでの景観との違いが大きいことから、景観の影響は少なからず認められるが、森林としての自然な更新や植林により伐採後の成林が確実である環境が整っていることから、林道の強度、景観、環境保全、災害防止などへの重大な悪影響があるとまでは言えないと考えている。
- (2) 林道に隣接する樹木は、道路の誘導標や防護柵の代わりになるなど多様な役割を果たしてきた。今回のように林道沿いの伐採が行われたことで、これらの効果が無くなることは否定できないが、これはあくまで樹木が持つ副次的効果によるものである。
- (3) 樹木伐採に伴い、伐採地周辺の二酸化炭素吸収力が低下した可能性も考えられなくはないが、密に生えていた樹木がなくなったことによる下草の植生も確認しており、長期的には大きな影響はないと認識している。
- (4) 林道の設置に関しては森林・林業基本法第 12 条を根拠に整備を行っており、道路法の適用は受けないと考えている。
- (5) 防護柵の設置については、従来から危険性の高い箇所へは防護柵を設置してきたが、今回も道路形態や林道利用者の安全確保を考慮し、元々防護柵の設置が必要であった箇所へ林道管理者である市が設置をしたものである。
- (6) Aは平成 27 年 7 月上旬に、樹木伐採の相談に滋賀県琵琶湖環境部自然環境保全課（以下「県自然環境保全課」という。）へ出向き、自然公園法による伐採許可を受けるよう指導を受け、平成 27 年 8 月 11 日に自然公園法の規定に基づく、「特別地域内木竹の伐採許可申請書」を提出した。その後、平成 27 年 9 月 10 日に県自然環境保全課、県湖東環境事務所およびAで現地立会いを行い、平成 27 年 9 月 14 日に同許可を得ている。この間、県中部森林整備事務所への保安林の確認、市農林水産課への獣害対策の相談等を行っており、このような状況から、Aには伐採に関わる手続きを行う意思があったと理解している。
- (7) Aへの聞き取りから、伐採作業を請け負った業者との間での調整不足と自己所有地以外の土地の境界を誤認していたことによる錯誤伐採であったと認識している。
- (8) 自然公園法に関しては、同法に基づく許可申請を経て許可をしていたが、一部許可範囲外の土地の樹木を伐採していたことから、県湖東環境事務所が行政指導として行為の中止と改善を要請し、Aはそれに従い、伐採を中止した。また、その後の善後策として改善に従ったことから同法に基づく罰則は適用しなかった。
- (9) 森林法に関しては、林野庁が作成する「伐採及び伐採後の造林の届出制度 市町村事務処理マニュアル」には、無届伐採が再犯、または制度を了知しているにもかかわらず

らず故意に無届伐採を行うなど、悪質な場合には告発を行う旨が定められているが、今回の件はこれに該当しないと判断し罰則は適用しなかった。

- (10) 風致地区に関しては、条例による罰則の規定はあるが、今回の伐採行為が作業区域の誤認による錯誤伐採であり、行政の指導のもと植林など風致の回復に努めていることから、罰則は適用しなかった。

### 3 事実関係の確認

本件請求について、請求人と関係職員から提出された書類による監査および双方への事情聴取等により、次の事実関係を確認した。

- (1) 本件伐採に至った経緯については、Aが平成27年7月に県自然環境保全課に出向き、許可申請について問い合わせを行い、同年8月11日に自然公園法第20条第3項に基づく許可申請書を県湖東環境事務所へ提出し、同年9月14日に約8,500㎡の自己所有地における樹木伐採の許可を受けた。

また、平成27年8月にはAが農林水産課の窓口に来庁した時に、獣害対策のための緩衝帯整備について問い合わせを受けたが、この際には、時期や面積等、具体的な伐採内容については聞いておらず、県中部森林整備事務所に確認する旨のみを伝えた。

その後、平成27年11月16日に市民からの通報により本件伐採が発覚した。

- (2) 本件伐採は、A他3人の共有名義の所有地における太陽光発電設備に係る獣害対策として樹木を伐採し、その際、錯誤により許可された箇所以外の自己所有地のみならず、自己所有地以外の土地の樹木も伐採した。その面積は、双方ともに約3,000㎡であった。

- (3) 本市風致地区における建築等の規制に関する条例第2条第1項第3号に基づく、同地区内行為許可申請および森林法第10条の8第1項に基づく、地域森林計画の区域内における伐採及び伐採後の造林の届出については、共に提出されていなかったが、事後に、市担当課(農林水産課・都市計画課)が伐採作業の中止と手続き書類の提出を指導し、Aはこれに従い、双方とも平成27年11月24日に提出した。また、今回の伐採について、Aに対して顛末書の提出を求めたところ、平成28年2月29日に提出されたほか、平成28年6月1日には、市から法令を遵守する旨の指導書を送付した。

- (4) 本件伐採におけるAとの調整や指導の窓口は、基本的に伐採を許可した県湖東環境事務所を通して行い、関連する市農林水産課と都市計画課が統一的な指導が行えるよう、連携を図り対応してきた。その結果、自己所有地内における伐採許可範囲を越えて伐採を行った部分は、景観的な観点から、県・市の指導や地元自治会等の要請を受け、すでに植林を実施され現状の回復に努めている。また、自己所有地以外の伐採被害を受けた樹木の所有者への対応については、事後ではあるが、市の仲介のもとAと所有者との間で話し合いが行われ、双方が合意のもと解決に至った。

- (5) 地元自治会や伐採被害を受けた樹木の所有者との調整は、主に市農林水産課が行い、問題解決に向けて本市都市計画課および県湖東環境事務所との情報共有を図ってきた。

た。その経過としては、地元住民に対しては、伐採に係る経緯や状況、その後県や市の対応方針などに関する説明会を2回実施した。また、伐採被害を受けた樹木の所有者を判断するための現地確認を2回実施し、該当者に対して、Aとの協議に向けた事前協議を1回および協議を2回実施した。その他、個別説明を行うなど、該当者間の調整を行った。

- (6) 今回の樹木伐採において、申請等の手続きが行われていなかったことに関しては、問題があるものの、関係法令に基づき申請等がなされていた場合には、適法に行い得た行為である。
- (7) 伐採された樹木については、最終的には関係者の同意を得た上で搬出および処分されたものである。
- (8) 林道は、森林・林業基本法に基づき、造林、保育及び伐採等の森林の施業を効率的に行うために整備しており、本市では農林水産課が林道管理を担っている。
- (9) 平成28年1月28日には、平成27年度の林道日夏山線防護柵設置工事、平成28年11月2日には、平成28年度の林道日夏山線防護柵設置工事の請負契約等が締結された。

平成27年度分

- |          |                       |
|----------|-----------------------|
| ① 契約の相手方 | 株式会社丸與工業              |
| ② 履行期間   | 平成28年1月29日～平成28年3月24日 |
| ③ 契約金額   | 5,583,600円            |
| ④ 契約方法   | 指名競争入札                |
| ⑤ 工事内容   | ガードレール設置工 398m        |

平成28年度分

- |          |                        |
|----------|------------------------|
| ① 契約の相手方 | 株式会社丸與工業               |
| ② 履行期間   | 平成28年11月3日～平成28年12月14日 |
| ③ 契約金額   | 1,281,960円             |
| ④ 契約方法   | 随意契約(見積り合わせ)           |
| ⑤ 工事内容   | ガードレール設置工 70m          |

措置請求書に記載のある工事費について、平成27年度分は按分計算での4,596,600円と平成28年度分の1,281,960円の合計により5,878,560円であったとされているが、実際には平成27年度分は、延長修正により按分計算に係る分母が396mから398mに訂正となることから、工事費は4,573,500円となる。これにより2箇年の工事費は4,573,500円+1,281,960円=5,855,460円となる。なお、その積算は次のとおりである。

平成27年度分は、全長398m分の額から按分で326m分を算出

$$5,583,600 \text{円} \times (326\text{m} \div 398\text{m}) \doteq 4,573,500 \text{円} \dots \textcircled{1}$$

平成28年度分は70m

$$1,281,960 \text{円} \dots \textcircled{2}$$

平成27年度および平成28年度の合計金額は、①+②により5,855,460円となる。

- (10) 防護柵設置工事費の実質の市負担額は、工事費5,855,460円から県補助金1,675,000

円を差し引いた、4,180,460円である。

- (11) なお、請求人は、今回の樹木伐採により林道の強度が確保されなくなった、二酸化炭素の吸収力など自然の浄化作用の低下等、環境への悪影響を与えている旨主張しているが、今回の防護柵設置工事とは関係がなく、また、裏付け証拠も示されておらず、事実として認められない。むしろ本件については、荒神山の林道の開設は古く治山として安定していること、落葉もあり自然に植生できる環境にあること、切り株の状況などから天然更新の可能性が期待できることおよびAにおいて植林がなされていることが認められるところである。

### 第3 判断

法第 242 条に規定する住民監査請求は、普通地方公共団体の長等の執行機関または職員  
の違法・不当な財務会計上の行為または怠る事実(以下「財務会計行為」という。)につ  
いて、その是正・防止を図るため、住民が監査および必要な措置を講ずべきことを請求  
するもので、当該財務会計行為自体に違法・不当があるか否かが監査の対象となる。

請求人は住民監査請求書において摘示した事実が、法第 242 条第 1 項に規定する「違  
法若しくは不当に公金の賦課若しくは徴収を怠る事実」または「違法若しくは不当に財  
産の管理を怠る事実」に該当すると主張しており、当監査委員は、事実を調査のうえ、  
これらの要件に該当するか否かについて以下のとおり検討した。

- (1) 市に法第 242 条第 1 項の「違法若しくは不当に公金の賦課若しくは徴収を怠る事実」  
があるか否かについて

① 法第 242 条第 1 項でいう公金とは、本件では市が負担した防護柵の設置費用であ  
る。請求人は、この設置費用の負担をAに求める根拠として、道路法第 58 条第 1  
項を適用し、その設置費用の全額負担をAに求めるよう主張しているので、この根  
拠条文の適用の可否について検討する。

1. 道路法第 58 条第 1 項には、「道路管理者は、他の工事又は他の行為により必要  
を生じた道路に関する工事又は道路の維持の費用については、その必要を生じた  
限度において、他の工事又は他の行為につき費用を負担する者にその全部又は一  
部を負担させるものとする。」と規定されている。
2. 道路法で定める道路については、同法第 2 条により、この法律において、「道路」  
とは、一般交通の用に供する道路で次条各号に掲げるものをいうと規定されてお  
り、同法第 3 条において、道路の種類として高速自動車国道、一般国道、都道府  
県道および市町村道が限定列挙されている。この規定から林道は道路法が適用さ  
れる道路ではない。
3. 林道の整備については、森林・林業基本法第 12 条第 1 項において「国は森林  
の適正な整備を推進するため、地域の特性に応じた造林、保育及び伐採の計画的  
な推進、これらの森林の施業を効率的に行うための林道の整備、優良種苗その他  
必要な施策を講ずるものとする。」と規定されており、同法を根拠として整備し



ている。

また、林道関係法令には、道路法第 58 条第 1 項と同様の原因者に対する負担を定める規定は見受けられない。

- ② 以上のことから、林道は道路法で定める道路には該当しないことは明らかである。よって請求人が主張する根拠条文の規定を適用することはできず、市が A へ負担を求めることは、そもそもできないことから、請求人が主張する法第 242 条第 1 項に規定する「違法若しくは不当な公金の賦課若しくは徴収を怠る事実」に該当しないと判断する。

(2) 市に法第 242 条第 1 項の「違法若しくは不当に財産の管理を怠る事実」があるか否かについて

- ① 法第 242 条第 1 項でいう財産とは、同法第 237 条第 1 項の「財産」を指し、この中でいう「債権」とは同法第 240 条第 1 項の債権をいう。請求人は市が防護柵を設置することを余儀なくされ、その設置費用を支出する損害を被ったことは、A の市に対する不法行為に相当すると主張しているので、これに伴う損害賠償請求権の有無について検討する。

1. 一般的に不法行為の成立要件として、(ア) 故意または過失による行為であること、(イ) その行為により損害が発生していること、(ウ) その行為と損害の間に因果関係が存在することが必要となる。

2. 上記要件について順次検討する。

(ア) の過失の有無については、そもそも林道沿いの樹木伐採は、本件では申請等の手続が行われていなかった問題はあるものの、仮に申請等がなされていた場合には適法に行い得た行為であり、無断伐採された樹木の所有者との関係を別にすれば、市の防護柵設置との関係で過失があったとは評し得ない。

(イ) の損害の発生については、防護柵設置に関しては、これまで林道に隣接して樹木が存在したことで、これが自然の防護柵の役割を果たしていたことから、その副次的効果として市は防護柵設置を免れていたところ、今回の樹木伐採により、元々あった防護柵設置の必要性が顕在化したため、林道管理者たる市が林道利用者の安全を確保するため設置したというに過ぎず、その費用が損害とはならない。

(ウ) の因果関係については、今回の樹木伐採により防護柵が設置されているものの、不法行為の成立要件たる因果関係があるものではない。

よって、今回の伐採については、不法行為の成立要件のいずれにも該当しない。

3. そもそも今回の樹木伐採で林道そのものの強度や安全性に支障が生じたものではない。

4. なお、本件請求とは直接関係はないが、許可範囲を越え、自己所有地以外の土地の樹木伐採が行われたことで、他人の所有権を侵害した点については、事後、

市の仲介のもとにAと土地所有者との間で話し合いが行われ、双方が合意し既に解決に至っている。

- ② 以上のことから、本件については、市はAに対して不法行為に基づく損害賠償請求権を有しておらず、請求人が主張する「違法若しくは不当に財産の管理を怠る事実」には該当しないと判断する。

#### 第4 結論

以上のことから、請求人の主張にはいずれも理由がないものと判断し、本件措置請求はこれを棄却する。

#### 第5 意見

なお、本件請求についての判断は、前述のとおりであるが、本件伐採については、自然公園法の許可のみを得て、本来必要であった森林法および本市風致地区内における建築等の規制に関する条例における許可申請や届出がなされないまま樹木伐採が行われ、加えてこれらの行為が、自然公園法の許可範囲を越えるとともに、自己所有地以外の土地にまで行われていたというものであった。

こうしたことが発生した背景には、上記伐採の許可等を所管する関係行政機関相互において、不慣れな申請者への必要な手続の教示不足および伐採範囲の遵守徹底に係る指示不足が否めないと考える。

今後は、こうしたことが発生しないよう関係行政機関が、より一層連携・協力を密にしながら、申請者に対して的確な教示および許可範囲の遵守徹底を指示されることを要望する。