

## 鹿 児 島 県 公 報

平成24年 5 月 25 日（金）第2806号の 2



鹿 児 島 県

発 行 鹿 児 島 県  
〒890-8577 鹿児島市鴨池新町10番1号  
編 集 総 務 部 学 事 法 制 課  
定例発行日（毎週火、金）  
定価 送料共1箇月2,650円

## 目 次

（※については例規集掲載事項）

ページ

## 監 査 委 員 公 表

○住民監査請求に係る監査結果の公表

（監査委員事務局取扱い） 1

## 監 査 委 員 公 表

## 監査委員公表第6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、平成24年3月26日付けをもって、下記請求人から提出された「鹿児島県職員措置請求書」について、同条第4項の規定により監査した結果を、次のとおり公表する。

平成24年 5 月 25 日

鹿児島県監査委員	橋口 和博
同	堀之内芳平
同	二牟礼正博

（請求人）

霧島市国分上之段1962番地 吉森 耕蔵

## 第1 監査の請求

## 1 請求の受理

本請求は、平成24年3月26日に收受し、同日をもって受理した。

## 2 請求の要旨（原文のまま。ただし、項目番号の一部付け替え等を行い、別紙事実証明書は省略した。）

- 平成23年3月、霧島市（旧横川町）において発生したミカントゲコナジラミの防除・防疫に関して、行政（鹿児島県）が実施した措置等については、その関与度が行政の責任分界を逸脱し、公務員としてのサービスの原点に照しても不適切であることから、本件に要した費用（相当分の職員給与、旅費、公用車使用料など）を、当該農家に費用弁済請求のうえ、この額を鹿児島県に収納するよう適切な措置を実施するよう要求する。
- 本件の経緯の詳細は、別添証拠書1、2、5のとおり、本件請求者吉森が、平成23年9月29日付で、始良・伊佐振興局あてに発出した情報開示と質疑照会及びその回答文書などで明らかである。
- また、同時に、霧島市も本件の措置に関与しており、鹿児島県あてと同様の内容で平成23年10月3日付で情報開示と質疑照会を発出し、この回答も得ているところである。詳細は、別添証拠書3、4のとおりである。
- 霧島市は、質疑照会についても、文書により回答、説明を実施しているが、鹿児島県は、その義務規定がない、事後に回答文書の言質を取られても困るとかの事由で文書による質疑回答を拒否し、口頭説明であった。この対応は、県民に対する説明責任を尽くしているとは理解しがたい状況であった。同じ行政機関である霧島市とは異なる対応であり、この点についても、今後は見直し改善されるよう検討することを要求する。
- (2)から(4)の経緯及び証拠書（情報開示請求と質疑照会の回答など）によると、本件は、平成23年3月に霧島市（旧横川町）で発生した事案である。具体的な地番については個人情報とのことで開示されていないが、霧島市議会の傍聴により知り得ているところで

ある。

そもそも本件は、一茶業農家が自己の農業経営戦略のもとに新しい茶の品種を導入したものであり、行政（鹿児島県ないし霧島市）が主導的に導入等に関与しているものではない。行政の事業、試験栽培などの事由で委託実施したものでもない。

こうした状況下での新品種導入は、当該農家の責任分界の範中であり、その導入責任、管理責任なども同時に負うべきものである。

この個人の財産（茶苗木）の保全管理に行政が加担することは、公平中立性を欠き、公務員としてのサービスの原点である全体の奉仕者という観点に照らしても不適切である。

また、鹿児島県下では未発生の病害虫であり、その防除・防疫には水際対策としての緊急性は理解できるところであるが、その作業内容は、専門性を要するものではなく、単純・容易なものである。

こうした作業は、農業指導員・技術者などの専門職員ではなく、一般の職員（公務員、J A職員）が実施している。この程度の作業であれば、行政職員でなくても、民間人（例えばシルバー人材センターの人材活用。溝辺地域では茶業農家での活用実績あり。）でも対応可能であったはずであるが、こうした方策の検討もされていない。

さらに、当該農家が行政に本件の対応を相談・委任した形跡もなく、むしろ行政が、半ば強制的に当該作業を実施している。

同時期に当該苗木を導入した、他の農家は自己責任で防除・防疫を実施しており、この観点からみても均衡を欠いている。

法律的に、当該農家の意向を無視して強制的にその防除・防疫が実施できる動物感染症（口蹄疫や鳥インフルエンザ）とは異なるものである。本件の事案で行政が行うべき措置としては、当該農家へ防除・防疫の技術的な指導及びその要員の確保手段の助言などが適切である。今回の行政が行った措置はこうした領域を越えている。農業・農家の基本原則は、自然との共生であり、かつ自己責任である。今回、行政が実施したこれらの措置（作業）は、農業全体また他の茶業農家との関与度においても妥当性、均衡を欠くものであり、今後の行政のあり方をも問うものであるから、前述のとおり、内容を精査のうえ、適切かつ必要な措置を実施するよう要求するものである。

## 第2 監査委員の除斥

弓指監査委員は、過去従事した業務上、本請求と直接の利害関係があることから、地方自治法第199条の2の規定により除斥された。

## 第3 監査の実施

### 1 請求人の証拠の提出及び陳述

#### (1) 証拠の追加提出

請求人から、平成24年 4 月 24 日付けで、次の文書が提出された。

ア 公益社団法人霧島市シルバー人材センターへの「人材派遣要請に対する可否について」の照会文書

イ アに対する回答文書

#### (2) 陳述

地方自治法第242条第6項の規定により、請求人に対して、平成24年 5 月 11 日に証拠の提出及び陳述の機会を設定したところ、陳述があり、請求の要旨について、次のような補足説明があった。

ア 本請求に係る農家及びほ場並びに請求すべき応分の負担額の特定がなされていないが、開示請求等によっても特定できなかったものである。

イ 緊急性から仮に行政が行うとしても、実費負担相当額を農家へ求償するのが筋である。額の多寡の問題ではない。

ウ 一方の農家には自分たちにやらせておきながら、本件農家のみについて行政が主体となって実施したことについて、県のスタンスや農家とのやりとり等について、十分な説明がない。

エ 追加の証拠については、仮に当時、シルバー人材センターに対して派遣要請をした場合、これに答えることが可能であったものであり、また、費用も半額程度で済んだ

旨を立証する趣旨である。

## 2 監査の対象

請求の要旨から、次の事項を監査の対象とした。

- (1) 本請求に係る防除作業の実施は、鹿児島県（以下「県」という。）が行うべきものであったか。また、その内容等は妥当であったか。
- (2) 県は、本請求に係る防除作業に関して、本件農家に対し、財産上の請求権を有しているか。有している場合、これを行使しないことは適法、妥当か。

## 3 監査の対象機関

監査は、始良・伊佐地域振興局農林水産部農政普及課（以下「農政普及課」という。）を対象として実施した。

## 4 関係人調査の対象機関

関係人調査は、農政部農産園芸課を対象として実施した。

## 第4 監査の結果

### 1 ミカントゲコナジラミについて

本種は、茶に寄生する害虫であり、成虫の体長は雌が約1.3ミリメートル、雄が約1.0ミリメートルである。繁殖力が非常に高く、1年に3～4世代を繰り返す。主に幼虫で越冬し、4月以降成虫となる。

成虫及び幼虫により葉が吸汁加害されるほか、幼虫の排泄物によりすす病が発生する。発生が激しくなると収量の減少、品質の低下などの被害が懸念されるとともに摘採作業の妨げとなるなどの影響がある。

また、苗木の移動に制限が掛けられる可能性があるほか、薬剤散布の回数が増加し、経営コストを上昇させる要因となるとともに、クリーンなかごしま茶のイメージを損なうものである。

なお、現在では、茶に加害するミカントゲコナジラミは、新種「チャトゲコナジラミ」であることが明らかになっているが、本監査においてはミカントゲコナジラミの名称で統一する。

### 2 ミカントゲコナジラミの侵入防止対策について

本種は、平成16年に京都府で初めて確認され、その後、静岡県を含む17都府県で確認され、主要茶産地で発生が確認されていないのは、本県のみという状況であった（いずれも、平成23年3月時点の状況）。

- (1) ミカントゲコナジラミの本県への侵入防止については、平成21年に九州の福岡県及び大分県での発生が確認されたことを受け、研修会等で注意喚起を行ってきたところであるが、平成23年3月2日の鹿児島県農業開発総合センター試験成績検討会において、ミカントゲコナジラミの本県全域の茶業に与える脅威について、国が県、農業団体、大学等の関係職員に紹介したのを受けて、本県への侵入をどうしても食い止めなければならないという危機意識を強く持つに至り、次のような全県的な侵入防止対策を実施していた。

ア 鹿児島県農業開発総合センター茶業部（以下「農業開発総合センター」という。）は、平成23年3月8日付け文書により、鹿児島県茶生産協会長に対して、ミカントゲコナジラミ侵入防止対策資料を送付した。

イ 鹿児島県茶生産協会長は、平成23年3月11日付け文書により、各地区茶業振興会長に対して、ミカントゲコナジラミの侵入防止の徹底について通知した。

- (2) (1)アの資料によると、主なミカントゲコナジラミ侵入防止対策は次のとおりである。

ア 県外からの苗木の導入は自粛する。

イ どうしても、県外から導入する場合は、購入前に苗木産地において、葉を全て除去してもらう。

ウ 過去、県外発生地域から導入した苗木の定植園においては、平成22年以前の定植園では定期的に粘着トラップによる調査等を実施し、平成23年の定植園では定植後にせん定した枝葉及び定植苗に残った葉を除去し焼却する。

### 3 本請求に係る侵入防止対策の実施の経緯及び状況

- (1) 平成23年 3 月 3 日から10日までの調査の結果、始良・伊佐地域振興局管内では、2農家が静岡県から苗木を導入していることが判明した。この2農家のうち、1農家には未到着であったが、他の1農家は、3月5日及び6日に定植済みであった。
  - (2) 始良・伊佐地区茶業振興会長は、平成23年 3 月14日付け文書により、各会員に対して、ミカントゲコナジラミの侵入防止の徹底について通知した。
  - (3) 平成23年 3 月14日及び15日にかけて、農政普及課及びあいら農業協同組合（以下「JA」という。）の職員は、定植済みの1農家（以下「本件農家」という。）に対し、茶葉の除去作業の実施について説明し、了解を得た。この際、経費の負担については、特に話題にならなかった。
  - (4) 平成23年 3 月16日、始良・伊佐地区茶業指導班会において、侵入防止対策について検討が行われ、本件農家のほ場における茶葉の除去作業、モニタリング調査の実施等について決定された。この際、除去作業の経費の負担については協議されなかった。  
なお、茶業指導班会とは、農政普及課、霧島市及びJAの茶業関係の技術員で構成される任意団体である。
  - (5) 平成23年 3 月23日から25日までの3日間、農政普及課、霧島市及びJAの職員並びに本件農家の関係者により、本件農家の約10,000本の茶苗木の葉の除去作業（以下「本件除去作業」という。）が実施された。  
なお、従事者数は次のとおりであった。  
ア 平成23年 3 月23日 農政普及課4名、霧島市2名、JA1名、農家3名  
イ 平成23年 3 月24日 農政普及課2名、霧島市7名  
ウ 平成23年 3 月25日 農政普及課6名、霧島市8名、JA1名、農家1名
  - (6) 苗木が未到着であった農家1戸については、定植前であり、緊急の侵入防止対策の必要がなく、周辺への拡大が懸念されないことから、農政普及課職員が、当該農家自身により、定植前に当該苗木の葉を全て除去し、焼却又は埋設処分するよう依頼し、了解を得た。  
なお、この作業の完了については、農政普及課職員が確認した。
- 4 本件除去作業に要した経費について
- (1) 経費の内訳及び額について  
本件除去作業に関して、県が支出した費用の額の合計は、おおむね98,200円であり、その内訳は、従事時間及び公用車の走行距離等から次のとおりであり、またその支出日は次のとおりであった。  
ア 給料 92,500円（平成23年 3 月18日支出）  
イ 旅費 2,000円（平成23年 4 月25日支出）  
ウ 燃料費 3,700円（支出日の特定は困難）
  - (2) 費用の負担について  
(1)の費用について、県は本件農家を含め、誰にも請求していない。
- 5 監査対象機関の説明
- (1) 各関係機関の役割について  
本件除去作業においては、農業開発総合センターは、ミカントゲコナジラミの防除の緊急性及び防除方法を取りまとめ、各機関・団体へ周知を行い、茶関係者で構成される鹿児島県茶生産協会は、地区茶業振興会に対し当該対策を周知し、地区茶業振興会は、会員である農家、関係機関及び団体へ対策を周知している。地区茶業指導班会では、当該対策の具体的な実施方法等について検討を行い、侵入防止対策の実施を決定し、行政を含めた地区茶業指導班員等が連携して同対策を実施したものである。
  - (2) 本件除去作業の根拠について  
鹿児島県行政組織規則（昭和35年鹿児島県規則第122号）第59条において、農政普及課の分掌事務として、「茶業の指導奨励」、「主産地形成の推進」及び「地域農業の振興に係る普及指導」に関することが規定されており、この規定に基づき、本件除去作業を実施したものである。  
なお、植物防疫法（昭和25年法律第151号）等の法令の規定に基づき実施されたもの

ではない。

(3) 本件除去作業の実施の緊急性、必要性及び妥当性について

ミカントゲコナジラミの発生県から導入した苗木については、本県の周辺ほ場へのミカントゲコナジラミの拡散を防ぐために、苗木の葉除去などの侵入防止対策が必要である。

今回の場合、既に苗木がほ場に定植されているとともに、4月以降、気温上昇に伴いミカントゲコナジラミの活動の活発化が懸念されたことから、侵入防止対策作業は緊急を要するものであった。

また、作業内容は、農業開発総合センターから示された対策内容に基づき実施したものであり、妥当なものであった。

(4) 県が主体となって実施した理由

通常発生する一般的な病害虫の防除については、農家個々が実施すべきものであるが、今回のように、周囲への拡大が急な、新たな病害虫の発生が危惧される場合、個々の農家の対応では周辺に拡大する恐れがあることから、農業開発総合センターの示した対策を踏まえ、行政を含めた地区茶業指導班員等が連携して侵入防止対策を実施したところである。

なお、県としては、個人の財産保全という観点からではなく、ミカントゲコナジラミの侵入阻止による地域及び県全域の茶業の保全のために実施したものであり、公務員としての服務に合致するものとする。

(5) 経費を農家に請求しなかったことについて

県としては、ミカントゲコナジラミの周辺農家への拡大を阻止し、当地域ばかりでなく県全域の茶業を守るという観点から、本来業務の中で実施したものであるため、請求を行っていない。

6 関係人（農産園芸課）の説明

通常発生する一般的な病害虫の防除については、農家個々が実施すべきものである。

しかし、新たな外来病害虫の場合は、周辺への拡大を防止する必要があることから、農業開発総合センターの示した侵入防止対策に基づき、地区茶業指導班会で侵入防止対策の実施を決定し、行政も含めた同会の会員が連携して実施することとしている。

平成23年にミカントゲコナジラミの発生県から苗木を導入したほ場が、県下に17ほ場あったが、そのうち既に定植済みのほ場については、いずれも本件と同様に、行政が主体となって、苗木の葉除去などの侵入防止対策が実施された。

第5 請求人の主張に対する検討

請求人は、本件除去作業に「要した費用を当該農家に費用弁済請求のうえ、この額を、鹿児島県に収納するよう」求めている。

この主張は、本件除去作業を実施したことにより、県が本件農家に対し何らかの請求権を有しており、これに基づき本件農家に費用を請求しないことは、財産の管理を怠るものであり、これを改め、県が支出した人件費、旅費等の補填をさせるよう求めているものである。

1 請求人のこの主張に対する監査対象機関の説明は、本来業務の中で実施したものであるから請求を行っていないというものである。

そこで、まず、この説明が是認できるものであるかを検討することとする。

(1) 本件除去作業が農政普及課の分掌事務に含まれるかについて

監査対象機関は、上記監査の結果5のとおり説明しているが、増殖力が非常に高く周辺への被害拡大が急なこと等のミカントゲコナジラミの特性及び本県茶業への影響の大きさからすると相当の緊急性及び必要性を有するとの監査対象機関の判断は妥当と判断され、また本件除去作業の内容も、農業開発総合センターの示した侵入防止対策に合致するものであり、妥当なものであったと判断する。

このように相当の緊急性及び必要性を有する病害虫の防除作業を、周辺への被害拡大並びに地域の茶の品質及び収量の低下を防止するため実施することは、「茶業の指導奨励」及び「主産地形成の推進」の一環であり、ひいては「地域農業の振興」につながる

ものといえ、上記の分掌事務の全てに該当するものと判断される。

これに関連して、請求人は、侵入防止対策の必要性及び緊急性は認めるものの、農家の責任分界の範中であり、個人の財産の保全管理に行政が加担することは、公務員として、全体の奉仕者という観点に照らしても不適切である旨を主張する。確かに一般的な農家の管理責任等については首肯できる部分もあるが、本件においては、4月以降のミカントゲコナジラミの成虫の発生時期を目前に控え、農家のみの防除作業にまかせていたのでは、初期の防除適期を逃し、本県への侵入を許してしまう可能性がある状況において、県として、緊急性を最優先と考え、また、地域及び県全域の茶業の保全のために、行政が主体となって本件除去作業を実施することとしたものであり、この判断は妥当なものと解されるから、一般的な農家の管理責任等の範ちゅうにあることを前提とした請求人の主張は理由がない。

(2) 本件除去作業を行政職員等が実施する必要性について

また、請求人は、作業内容は、専門性を要するものではなく、行政職員が実施する必要はなく、当該農家への防除・防疫の技術的な指導及びその要員の確保手段の助言などが適切であったと主張する。しかしながら、作業の過程においては、新病害虫の卵や幼虫の確認とともに、茶の新芽を傷付けないよう責任感や危機感を持って対応する等の専門性が必要であり、必ずしも単純作業とはいえず、さらには、緊急性及び確実性の観点から、本件農家に作業人員の手配を依頼せず、ほとんどの作業を行政職員等が実施したからといって、その判断が不当とはいえず、請求人の主張は認められない。

(3) 他の農家との均衡について

さらに、請求人は、同時期に当該苗木を導入した他の農家は自己責任で防除・防疫を実施しており、均衡を欠いている旨主張するが、当該他の農家と本件農家とでは、上記監査の結果3(6)のとおり事情が異なるのであり、これらを比較して均衡を欠くとの請求人の主張は当たらない。

以上のことからすると、本件除去作業は、農政普及課の分掌事務として実施されたものであり、また、その実施及び作業内容は妥当なものであったと判断でき、本来業務として本件除去作業を実施したとの主張は是認できるものである。

2 本件除去作業が、農政普及課の本来業務であったとの判断を前提に、県に何らかの請求権が成立するか否かについて検討することとするが、請求人は、費用弁済請求の法的根拠については具体的に述べていないことから、検討の余地があると判断した次の2点について検討した。

(1) 不当利得返還請求権について

民法（明治29年法律第89号）第703条は、「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」と規定しているが、これに該当するか否か、定められた要件についてそれぞれ検討する。

ア 「法律上の原因なく」とは、「法令上の原因ないし正当な理由を欠く場合（昭和49年9月26日最高裁判決）」とされているが、この要件については、行政機関の本来業務の一環として実施した本件除去作業の結果により生じたものであるから、正当な理由により生じたものであり、法律上の原因なくとはいえない。

イ 「他人の労務によって」の要件については、本件農家以外の県職員等が本件除去作業を実施したのであるから該当するといえる。

ウ 「利益を受け」の要件については、現にミカントゲコナジラミの発生が確認されていたわけではなく、仮に、本件除去作業が実施されなかった場合には、当然に本件農家が実施するはずであり、その費用の出費を免れたとか、ひいては、将来の農薬散布等の防除費用の出費を免れることができたというような利益を、本件農家が受けたと認定することは困難である。むしろ、本件除去作業により、苗木の生育が遅れるという不利益を被っているとさえいえる。

エ 「他人に損失を及ぼした」の要件については、県は本来業務を実施した職員の労働の対価として給料を支払い、及び必要経費を支出したものであり、当然に支出すべき

費用を支出したに過ぎないから、何ら損失を被ったとはいえない。

以上の検討結果からすると、不当利得返還請求権の成立に係る要件を満たしておらず、県に不当利得返還請求権が生じているとは認められない。

(2) 損害賠償請求権について

民法第709条は、「故意又は過失によって他人の権利又は法律上保護される利益を侵害した者は、これによって生じた損害を賠償する責任を負う」と規定しており、これについて検討する。

ア 「損害」が生じたか否かについては、県は本来業務として本件除去作業を実施したのであるから、上記の不当利得返還請求権における判断と同様に、県の支出した費用は損害とならないと解されるが、仮に、故意又は過失により、県の支出した経費が相当程度増大した場合等は、当該増大した差額が損害と認定される可能性はある。

イ 「故意又は過失」の有無については、農業開発総合センターが示したミカントゲコナジラミ侵入防止対策によれば、苗木導入時の義務として、「どうしても県外から導入する際は、購入前に苗木産地において葉を全て除去してもらおう」とされており、仮に、この義務を知らずながら茶葉の付いたままの苗木を導入したのであれば、故意又は過失によるものといえる可能性があるが、上記監査の結果3(1)及び(2)からすると、本件農家が苗木を定植した時点では、本件農家はこの義務について知らなかったことは明らかである。したがって、本件農家に故意又は過失があったとはいえない。

以上の検討結果からすると、損害賠償請求権の成立に係る要件を満たしておらず、県に損害賠償請求権が生じているとは認められない。

第6 判断

監査の結果は上記のとおりであり、県が本件農家に対する不当利得返還請求権その他の請求権を有しているとは認められず、県には地方自治法第242条第1項にいう違法若しくは不当に財産の管理を怠る事実はない。

よって、本件除去作業に要した費用を本件農家に対して請求することを求める請求人の措置請求には理由がない。

また、請求人は、県が本件除去作業に係る請求人からの質疑照会に対し、文書による回答を拒否し、口頭による説明のみをしたことについて、今後は見直し、改善するよう検討することも要求しているが、これは地方自治法第242条に定める地方公共団体の財務会計上の行為に当たらないことから、住民監査請求の対象とはならない。