

姫 監 公 表 第 1 1 号
平成 2 7 年（2015 年） 1 1 月 1 3 日

姫路市監査委員 中澤 賢悟
同 田村 一美

住民監査請求（河川等占用使用料の未徴収）に係る監査の結果について

平成 2 7 年 9 月 1 7 日に受付した地方自治法第 2 4 2 条第 1 項の規定に基づく住民監査請求に係る監査の結果を、同条第 4 項の規定に基づき、次のとおり公表します。

なお、監査委員 萩原唯典は、地方自治法第 1 9 9 条の 2 の規定により除斥としました。また、監査委員 今栄進一は、監査結果の決定に係る最終の審議には、事故により参加できませんでした。

第1 監査の請求

1 請求人

姫路市民 廣野 武男

2 請求年月日

本件住民監査請求書（以下「本件請求書」という。）は、平成27年9月17日に提出されました。

3 請求人の主張

本件請求書に記載された請求の要旨は、次のとおりです。

平成21年8月頃、社会福祉法人Aは、施設B敷地の地先において、水路を不法占有していたところ、姫路市から指導されて、平成23年8～9月に計3か所の占用許可申請を行い、占用許可を受け、占用料を納付した。

これにより、同法人は、水路を占有する場合に、占用許可を受け、占用料を納付しなければならないことを認識していたにもかかわらず、現在、当該施設敷地の別の場所（駐車場通路橋）で、不法占有を行い、占用料を納付していない。

市長は、同法人に対し、水路の占用料を納付させるか又は原状回復工事を行わせること。同法人が原状回復工事を行わない場合は、強制執行し、当該経費の損害賠償請求を行うこと。

4 事実を証する書面

河川等占用使用許可書（一時占用） 1部、 河川等占用使用許可書 1部、全部事項証明書 4通、建物平面図 1通、公図 1通、明細地図 1部、水路・里道・畦畔 特定図面 1部、不正使用当該箇所画像 2部、建物賃貸借契約書 1通、資金収支計算書 1部

5 監査執行上の除斥

本件請求の監査に際しては、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「自治法」という。）第199条の2により、利害関係を有するものとして、萩原唯典委員を除斥しました。

6 請求の受理

本件請求について、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、平成27年9月28日に受理しました。

第2 監査の実施

1 監査の対象事項

社会福祉法人Aの施設B敷地を横断する水路（以下「本件水路」という。）上の計5か所の占用（以下「本件事案」という。）を対象として、

- (1) 姫路市河川等管理条例（昭和33年12月27日条例第41号。以下「条例」という。）に基づく占用料の賦課・徴収を怠る事実の有無
- (2) 過去の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（以下「不法行為債権等」という。）に係る財産の管理を怠る事実の有無
- (3) 原状回復工事の命令又は強制執行及び当該経費の損害賠償請求の可否

について、監査を行うこととしました。

なお、本件事案の5か所の内訳は、運動場の暗渠、施設の渡り廊下、駐車場通路橋、体育館通路橋、芝生広場のグレーチングです。

2 監査対象部局

下水道局河川部河川管理課（以下「原課」という。）を監査対象部局としました。

3 請求人の証拠の提出及び陳述

請求人に対し、自治法第242条第6項の規定に基づき、平成27年10月7日に証拠の提出及び陳述を行う機会を与えました。

請求人は、当該陳述において、本件事案に係る過去の占用料相当額の損害賠償を求める旨の補足説明を行うとともに、証拠書類として、次の書面を提出しました。

現況写真 1部、公文書公開請求書（平成27年7月22日付）の写し 1通、公文書公開請求書（平成27年7月24日付）の写し 1通、新聞記事（平成27年9月30日付神戸新聞）1部

4 監査対象部局の陳述

平成27年10月7日に、下水道局長ほか関係職員による陳述の聴取を行いました。なお、陳述の要旨は、次のとおりです。

(1) 事実関係について

本件事案のうち3か所（運動場の暗渠、施設の渡り廊下、芝生広場のグレーチング）については平成23年8月26日及び同年9月14日に占用許可している。残る2か所（駐車場通路橋、体育館通路橋）については、未申請による無許可占用であったが、平成27年9月24日

に占有許可申請が行われ、同日付で占有許可している。よって、現在、本件水路上の不法占有状態は解消されている。

(2) 占有料の賦課・徴収について

本件事案のすべてについて、占有許可及び占有料の賦課・徴収を行った。ただし、本来、事前に占有許可申請を行う必要があったにもかかわらず、いずれも事後の申請となっている。占有許可決定に伴って、占有料の徴収権が生じるので、それより前に遡及して、占有料を賦課・徴収することはできない。

(3) 原状回復工事を行わせることについて

本件水路上の社会福祉法人Aのすべての占有物件は、いずれも流水を阻害しておらず、水路が本来の役割を果たしているため、条例に基づく占有許可を決定しており、原状回復工事を行わせる必要はない。

5 監査の実施

監査対象部局に対して、関係書類及びその他の記録等の提出を求めるとともに、関係職員からの事情聴取も実施しました。

第3 監査の結果

1 事実関係の確認

(1) 適用される条例及び規則の規定

条例第2条では、河川等の定義について、「河川法（昭和39年法律第167号）を適用又は準用しない河川及び公共の用に供される溝きよ、水路・遊水池等で市長が指定するもの」と規定されています。

そして、条例第4条では、河川等に係る行為の制限として、「次の各号に掲げる行為をしようとする者は、市長の許可を受けなければならない。」と規定され、許可の必要な行為が次のとおり列举されています。

- 一 河川等の敷地又は水面を占有又は使用すること。
- 二 河川等の敷地又は水面において工作物を新築し、改築し、又は除却すること。
- 三 河川等の流水を停滞し、又は引用すること
- 四 河川等において土石、砂利その他の河川等の生産物を採取すること。

また、姫路市河川等管理条例施行規則（昭和34年1月10日規則第3号）第2条第1項では、「条例第4条の規定による許可を受けようとする者は、別に定める様式による許可申請書を市長に提出しなければならない。」と規定されています。

さらに、条例第21条第1項では、使用料等として、「使用者は、占有使用料については1

平方メートル当たり又は1メートル若しくは1本につき年額3,000円以内において、生産物採取料については、1立方メートル当たり200円以内においてそれぞれ規則で定める額を納付しなければならない。」と規定されています。

(2) 本件事案に係る占用物件の設置時期（＝占用開始時期）等

	占用物件	設置時期	占用許可年月日	1年間の占用料
①	運動場の暗渠	S61年頃 運動場造成時	H23年8月26日	90,000円
②	施設の渡り廊下	H11年8月頃 渡り廊下設置時	H23年9月14日	950円
③	駐車場通路橋	H16年6月頃 駐車場設置時	H27年9月24日	380円
④	体育館通路橋	H22年7月頃 芝生広場設置時	H27年9月24日	760円
⑤	芝生広場のグレーチング	H22年7月頃 芝生広場設置時	H23年9月14日	11,700円

※【注1】 設置年月日は、平成27年9月15日に原課が社会福祉法人Aから事情聴取したものである。

【注2】 ③及び④の平成27年度の使用料（9月以降の月割り計算）は、それぞれ220円、440円である。

(3) 本件事案に係る本市の対応状況の事実関係

年 月 日	出 来 事
平成21年8月頃	社会福祉法人Aから水路の付替の相談があり、原課が実地調査等を行い、①、②の無許可占用を把握。Aに対して当該箇所の占用許可申請を指導。⑤の設置予定があることも、聴き取りにより把握。同様に占用許可申請を指導した。
平成23年8月26日	①の占用許可決定。
平成23年9月14日	②、⑤の占用許可決定。
平成27年7月28日	原課が水路と占用物件を実地調査。
平成27年9月15日	原課がAの実地調査と事情聴取を実施。無許可占用であった③、④について、占用許可申請を指導した。
平成27年9月24日	Aから③、④の占用許可申請あり。同日付で占用許可決定。同日以降に係る今年度の使用料を賦課・徴収した。

(4) 不法占用に係る条例の規定と原課における通常的な対応状況

ア 条例の規定

条例第10条第1項では、「第4条の規定による許可を受けないで、それらの行為をする者があるときは、市長は、直ちにその行為を停止させ、工作物があるときはこれを撤去させる。ただし、行為の追認を願い出た場合において、河川等の管理上支障がなく、かつ、市長において、その事情がやむを得ないものと認めるときは、これを許可することがある。」と規定されています。

また、条例第10条第2項では、「前項本文に規定する場合において、その行為を停止させ、又は工作物を撤去するため費用を要したときは、市長の定める金額を一時に徴収することができる。」と規定されています。

さらに、条例第22条では、第4条の規定による行為を市長の許可を受けなかった者は、5万円以下の罰金又は科料に処すると規定されています。

イ 不法占用に対する対応状況

水路の不法占用を把握した場合の対応について、原課の「不法占用対応マニュアル」において、条例第10条第1項に照らし、占用許可の追認がやむをえないと認められる場合、占有者に対して申請手続を行うよう指導する旨が規定されています。

原課によれば、公共性の見地から重要と考えられる準用河川等の状況は把握しているが、それ以外の水路等については、件数が非常に多数にのぼり、不法占用の把握は困難であり、また、過去に、条例第22条の罰則が適用された事例はないとのことでした。

2 判断

(1) 条例に基づく占用料の賦課・徴収を怠る事実の有無について

平成27年9月17日に本件請求書の提出があった時点で、本件事案のうち2か所（駐車場通路橋、体育館通路橋）は無許可占用の状態であり、社会福祉法人Aに占用許可申請を行わせただうえで、占用料を賦課・徴収するなどの是正措置が必要であったと考えられます。

ところが、その後、9月24日に同法人から占用許可申請があり、原課は、同日付で占用許可決定を行い、同日以降に係る今年度の使用料を賦課・徴収しています。許可決定より前の占用料については、条例に根拠がなく、賦課・徴収は不可能であると考えられます。

このことから、条例に基づく占用料の賦課・徴収について、是正措置は完了したものと考えられます。

(2) 過去の占用料相当額の不法行為債権等の管理を怠る事実の有無について

平成16年4月23日付最高裁判決（事件番号・平成12年(行ヒ)第246号）は、道路が権原なく占有された場合、道路管理者は、占有者に対して、占用料相当額の不法行為債権等を取得すると判示しています。

同判決に準拠すれば、本件事案については、いずれも事後的に占有許可申請が行われており、占有許可決定まで、水路が権原なく占有されていたのであるから、本市は、社会福祉法人Aに対し、本件事案の過去の占有料相当額の不法行為債権等を取得すると考えられます。そこで、以下のとおり、本件不法行為債権等を行使することの妥当性について検討します。

ア 社会福祉法人Aの本件事案に対する認識について

平成21年8月頃、社会福祉法人Aは3か所の占有許可申請について指導を受け、占有許可の必要性を認識していたからこそ、平成23年8～9月に当該申請を行ったと考えられます。その時点で、残り2か所の工作物も既に存在していたのですから、少なくとも、同時に5か所の占有許可申請を行うべきであったと考えられます。

イ 社会福祉法人の法令遵守義務について

社会福祉法人は、社会福祉事業を行うことを目的として、社会福祉法（昭和26年法律第45号）の定めるところにより設立された特別法人であり、地域における社会福祉事業の主たる担い手とされ、高い公益性を有しています。（同法第22条、第24条）

社会福祉法人は、その公益性に相応な特段の法令遵守義務が求められ、本件事案についても、当然に、条例に基づく事前の許可申請が必要であったと考えられます。

ウ 負担の公平性について

適正に占有料を負担している市民との公平性の観点からは、本件不法行為債権等を行使すべきであると考えられます。

エ 小括

前出の平成16年4月23日付最高裁判決は、自治法第240条及び地方自治法施行令（昭和22年政令第16号）第171条～第171条の7により、客観的に存在する債権を正当な理由なく放置・免除することは許されないと判示しています。また、本件不法行為債権等を行使すべきでないとする理由は見当たりません。

(3) 原状回復工事の命令又は強制執行等の妥当性について

自治法第242条第1項により、住民監査請求の対象は、財務会計上の行為及び公金の賦課徴収又は財産の管理を怠る事実に限定されています。

平成2年4月12日付最高裁判決（事件番号・昭和62年（行ツ）第22号）は、市道建設工事に関する住民訴訟で、市の担当者による工事施工決定は、道路整備計画の円滑な実現を図る見地からする道路建設行政上の行為であり、財務会計上の行為に該当しないと判示しています。

同判決に準拠すれば、本件事案について、原状回復工事の命令又は強制執行等を行うことは、河川（水路）の機能保全と適正利用の見地からする河川管理行政上の行為であり、住民監査請

求の対象に該当しないと考えられます。

(4) その他——原課の対応等について

水路上で、市民がグレーチング、床板等は無許可で設置し、なおかつ、水路の機能にまったく支障が生じていない事例は、従前から、非常に多数にのぼると考えられます。本市内には、非常に多数の水路が存在しており、無許可占有物件の把握等に困難を伴うことは、理解できなくもないところです。

そのような事例のすべてについて、占有者・占有物件・占有開始時期等を特定したうえで、占有許可申請を提出させ、占有料と過去の不法行為債権等の金額を算定しようとするれば、登記簿・地図・航空写真等の調査や、現地調査、関係者の事情聴取等が必要だけでなく、測量（場合によっては境界確定）も必要であり、多大な労力・時間・費用を要するものと考えられます。

仮に占有者が当該債務を任意に履行しない場合は、最終的には、民事訴訟の確定判決に基づく強制執行が必要となり、さらに多大な労力・時間・費用を要すると考えられます。

一般の事例は、いずれも、占有料は少額であり、取立に要する費用に満たないものが大半であり、河川管理行政全般の合理性・効果性・効率性等を勘案し、河川管理者の裁量の範囲内で、当該債権の保全・取立をしないことも許容されると考えられます。

しかし、本件事案については、①社会福祉法人Aが占有許可の必要性を認識していなかったとは考えられないこと、②社会福祉法人には特段の法令遵守義務が求められる——等の事情の下では、一般の事例とは異なると考えざるをえません。

本件事案について遺憾とすべきは、平成21年8月頃に水路の付替に関連した現地調査を行った際や、平成23年8～9月の占有許可決定に際して、原課が残り2か所（駐車場通路橋、体育館通路橋）の把握と早期是正を図る機会を有していたと考えられることです。

すなわち、平成23年8～9月の占有許可決定の際や、あるいは、それ以降においても、河川占有システムの地図情報等を活用し、現地調査を行っていたのであれば、その時点で、残り2か所を確実に把握できたのではないかと考えられます。また、原課の「不法占有対応マニュアル」は、水路の機能を阻害する不法占有物件の把握・調査・指導や、さらにそれ以上の行政手続を進めていくうえで、具体的な方法や考え方等を十分に示しているとは言い難いと考えられます。

第4 結論

- 1 本件請求のうち条例に基づく占用料の賦課・徴収を求める部分については、是正措置を完了しており、請求人の主張には理由がないものと判断します。
- 2 本件請求のうち過去の占用料相当額の不法行為債権等の行使を求める部分については、当該債権を行使すべきでないとする理由は見当たらず、後述のとおり、勧告します。
- 3 本件請求のうち原状回復工事の命令又は強制執行等を求める部分については、財務会計上の行為等に関する請求に当たらず、適法な住民監査請求ではないと判断します。

第5 勧告

平成28年1月12日までに、社会福祉法人Aに対して、本件事案の過去の占用料相当額の不法行為債権等を行行使し、遅延損害金を含め、本市が受けた損害を補填させること。

第6 意見

原課においては、本件請求を一つの契機として、まず、不法占用への対応方針の策定と、対応マニュアルの拡充など、従前の体制が必ずしも十分でなかった点を見直すとともに、日常的な業務についても、河川占用システムの地図情報等のさらなる活用や、必要に応じて、現地調査を着実に実行するなど、不断に河川管理行政の改善に努められることを切に要望します。