

姫 監 公 表 第 7 号
平成 2 2 年 5 月 3 1 日

姫路市監査委員	岡 本 喜 雅
同	福 本 正 明
同	谷 内 敏
同	川 西 忠 信

住民監査請求(河川占用使用料の未徴収)に係る監査の結果
について

平成 2 2 年 4 月 9 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 項の規定により次のとおり公表しま
す。

第 1 監査の請求

1 請求人

姫路市民 B

2 請求年月日

姫路市職員措置請求（住民監査請求「河川占用使用料の未徴収について」。以下「本件請求」という。）に係る請求書（以下「本件請求書」という。）は、平成 22 年 4 月 9 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内容は、次のとおりです。（原文のまま掲載）

第 1 請求の趣旨

・財務会計の行為については、姫路市河川等管理条例施行規則第 11 条及び第 13 条に該当します。

・違法行為については、姫路市河川等管理条例第 4 条では、通路橋を設置する際には市長の許可を受けなければならないと規定されていますが、姫路市〇〇〇番地、同所〇〇〇番地、同所〇〇〇番地、同所〇〇〇番地、同所〇〇〇番地、の地先には 5ヶ所の通路橋が市内法人 A により架橋占用されています。

ところが、その 5ヶ所の内 2ヶ所については設置許可のない違法占用であります。

・損害については、占用使用料の未徴収という損害が生じています。

損害額の特定は、専用面積については、私では確定できかねますので貴局により算定をして損害額の決定をしてください。

・措置については、損害額は措置適応期間分とする。

また、不法占用行為については、姫路市河川等管理条例第 22 条の適用を求める。

尚、姫路市の河川等管理事務については、管理者としてその他の違法占用を把握し、占用使用料の未徴収を是正し公平性の確保をなすべきであります。

なぜかという、上記の通り 5ヶ所の内 2ヶ所については違法占用であり、比率で表すと 40% という高い数値であるのと、それ以外では、国より法定外公共物の譲与があり、姫路市全体では、かなりな違法占有があると指摘します。

それ故に、占用使用料の未徴収及び占用許可（使用料減免措置橋を含む）の無申請という不公平の是正については、早急な対策を求めます。

・また、規則第 6 条では許可標等の表示をすると規定されている通り許可設置物であるか否か公共に対して、表示することにより公平性を保つためには、姫路市内の占用物の表示を徹底するのを求めます。

第2 結論

地方自治法第242条第1項の規定により、別紙事実証明書を添え、必要な措置を請求します。

4 事実を証する書面

- ・平成21年11月24日付公文書非公開決定通知書（不存在）の写し
- ・平成21年4月1日付河川等占用使用許可書の写し
- ・平成元年7月19日付公有土地水面占使用許可書の写し
- ・平成21年6月30日付河川等占用許可書の写し

5 請求の受理

本件請求について、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「自治法」という。）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22年4月14日に受理しました。

第2 監査の実施

1 監査の対象事項

本件請求に係る占用許可を受けていない2箇所の通路橋を対象として、公金の賦課、徴収を怠る事実または財産の管理を怠る事実であるかどうかについて、監査することとしました。

2 監査対象部局

下水道局河川整備室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、証拠の提出及び陳述の機会を与えましたが、請求人より平成22年4月16日付で陳述の機会は必要ない旨の書面が提出されたため、実施しませんでした。

なお、請求人から平成22年4月21日に、次の新たな資料の提出がありました。

- ・昭和48年1月14日撮影航空写真
- ・昭和61年10月15日撮影航空写真
- ・平成8年5月16日撮影航空写真
- ・平成10年5月9日撮影航空写真
- ・平成16年5月25日撮影航空写真
- ・平成19年7月24日撮影航空写真

4 監査対象部局の陳述

平成22年4月27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。

陳述の要旨は、次のとおりです。

(1) 河川占用の事実関係について

事実関係については、請求人の申し立てている事実に相違はない。

請求人が申し立てている箇所において、普通河川上に、通路橋は5箇所設置されており、そのうち3箇所は、市内法人Aから申請がなされ、平成元年7月19日に2箇所を許可、平成21年6月30日に1箇所を許可している。許可されていない2箇所については、通路橋進入先の土地所有者である市内法人Aに確認したところ、通路橋の所有者であることが判明している。

(2) 河川等占用使用料の損害について

許可されていない通路橋については、当然、使用料は発生していない。違法占用使用されている通路橋については、占用許可申請すれば、許可が可能な物件であり、昨年末より、市内法人Aに対して、占用許可申請を行うよう指導しているところである。現在、地元の同意を待っている段階であると聞いており、占用許可申請書が提出され、許可をした段階で、許可書及び使用料の納付書を交付したいと考えている。

(3) 措置適応期間分の措置について

措置適応期間分の措置については、その趣旨は、使用料等を遡及して徴収することと理解するが、河川等占用使用料については、許可があってはじめて使用料が発生するものであり、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。）及び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。以下「規則」という。）上、追認した場合、許可以前の使用料徴収の遡及については、規定されていない。

従って、使用料等の遡及徴収はできないものと考えている。

(4) 条例第22条の適用について

条例第22条の適用については、河川等の敷地や水面を占用又は使用することや工作物を新築しようとするときは、市長の許可を受けなければならないこととなっており、許可を受けないで当該行為を行ったものは、5万円以下の罰金又は科料に処すると規定されているが、これまでに、これらの罰則規定が適用された記録はない。

(5) 当該請求以外の違法占用使用について

当該請求以外のその他の違法占用使用については、条例に基づく、通路橋等を設置する場合の許可を完全に守らせようとするには、市が管理している

河川・水路の数が多く、そこに架けられた違法占用物件については、予算、人員等の制約がある中、実態の把握が困難な状況にあるが、占用許可手続きの広報PR等により、市民に認識していただくことが重要と考えている。

(6) 許可標の表示について

許可標の表示については、規則第6条では、「使用者は、使用等の許可期間中、許可年月日、許可指令番号、許可期間及び住所氏名を表示した標札又は許可指令書の写しを、指示された場所に掲示しなければならない。」と規定されているが、制定の趣旨は、当該物件が占用許可物件なのか否か、判別ができるよう許可標の表示を義務付けさせたものと考えている。

条例・規則を遵守することを許可条件としており、許可標の表示も規則に定められている。

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

河川等の定義について、条例第2条では「河川等とは、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・遊水地等で市長が指定するもの」と規定されています。そして、河川等に係る行為の制限として、条例第4条では「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。」と規定されています。

- 1 河川等の敷地又は水面を占用又は使用すること。
- 2 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。
- 3 河川等の流水を停滞し、又は引用すること。
- 4 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、規則第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。

(2) 本件請求に係る通路橋の概要

本件請求に係る河川等占用許可の状況は、次表のとおりであります。

番号	区分	許可年月日	更新状況等	占用使用料
1	許可無	—	—	—
2	許可有	平成元年7月19日	平成21年4月1日	4,940円
3	許可無	—	—	—
4	許可有	平成元年7月19日	平成21年4月1日	1,140円
5	許可有	平成21年6月30日	—	5,220円

(本件請求に係る通路橋について南側から番号を付しています。また、占用使用料は、平成21年度の年額で表示しています。)

関係職員の陳述会において、河川整備室は、本件請求書のとおり通路橋5箇所の内2箇所については、違法占用使用されている通路橋であることを認識していると確認しました。

なお、3番の通路橋については、市内法人Aより撤去済の報告書が平成22年5月6日に提出されました。

(3) 河川等占用許可事務の流れ

ア 許可を受けようとする者は、次の書類を添付し許可申請書を市長へ提出します。

- ・ 占用、使用の位置及び付近を表示した図面
- ・ 工作物を設置しようとするときは、その設計書、仕様書、図面（平面図、水路断面図）及び現況写真
- ・ 使用等が他の権利者等に利害関係があると認められるものについては、当該権利者等の同意書（水利組合等同意書）

イ 河川整備室は、許可申請書を受付し、書類審査後、許可又は不許可を決定します。そして、許可した場合は、許可書と納付書を発行します。

ウ 許可を受けた者は、納付書により河川等占用使用料を納付します。

通常の事務処理は以上のとおりですが、工作物の設置工事等で水路壁等構造物の損傷が懸念される場合は、工事完了後の写真の提出を許可を受けた者に求めることはあるものの、原則として、現地確認は行っていないとのことでした。

(4) 本件請求に係る違法占用使用に対する市の対応状況

時 期	河 川 整 備 室	市 内 法 人 A
平成21年11月	公文書公開請求を機に調査した結果、2箇所の通路橋が無許可占有使用されていることが判明	—
平成21年12月	無許可の通路橋2箇所について河川等占有許可申請の手続きを行うよう行政指導	行政指導を了解し、申請手続きについて相談
平成22年 2月	申請事務の進捗状況を確認	地元農区の総会での承認が必要で、承認を待っている旨、回答
平成22年 3月	再度申請事務の進捗状況を確認	前月と同様の回答
平成22年 4月	再々度申請事務の進捗状況を確認	利害関係人に同意書を依頼しているが、4月開催予定の地元農区理事会で、同意の基準が定められると回答

(5) 違法占有使用に係る条例の規定と河川整備室における日頃の対応状況

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 違法占有使用に対する対応状況

河川等占有許可を受けていない違法占有使用が判明した場合の対応については、河川整備室には、具体的なマニュアルはなく、違法占有使用が判明した場合には、通常まず口頭指導を行い、それでも是正されなければ、文書による指導をしているとのことでした。現在、市内には市が指定した普通河川（564本、総延長約500km）と、公図に示されたいわゆる青線水路等が多数あり、違法占有使用の件数の把握はしていないとのことでした。

また、過去、違法占有物件について、行政指導により工作物を撤去させた事例はあるが、条例第22条による罰則が適用された記録はないとのことでした。

2 判断

(1) 住民監査請求の対象となる行為

住民監査請求制度は、「地方公共団体の職員による違法又は不当な行為等により地方公共団体の住民として損失を被ることを防止するために、住民全体の利益を確保する見地から、職員の違法、不当な行為等の予防、是正を図ることを本来の目的とするものである。」と解されています。（「逐条地方自治法第5次改訂版」松本英昭著）そして、その対象は自治法第242条第1項に定める6つの財務会計上の行為に限定されています。最高裁判所平成2年4月12日判決においても、「法242条の2に定める住民訴訟は、地方財務行政の適正な運営を確保することを目的とし、その対象とされる事項は法242条1項に定める事項、すなわち公金の支出、財産の取得・管理・処分、契約の締結・履行、債務その他の義務の負担、公金の賦課・徴収を怠る事実、財産の管理を怠る事実に限られるものであり、右事項はいずれも財務会計上の行為又は事実としての性質を有するものである。」と判示されています。住民訴訟が住民監査前置主義を取っていることから、住民監査請求の対象も住民訴訟の対象と同じで財務会計上のものに限られると解すべきです。

(2) 公金の賦課徴収を怠る事実について

本件5箇所の通路橋のうち、2箇所について、条例で規定された許可手続きがなされておらず、従って、河川等占用使用料も徴収されていません。このことが公金の賦課徴収を怠る事実にあたるのかが問題となります。

『公金の賦課・徴収』とは、地方公共団体が、法令の規定に基づき、公権力の行使として一方的に特定人に対し具体的な金銭納付義務を発生させ、これを権力的な手段で徴収することをいいます。」と解されています。（「実務住民訴訟」伴義聖・大塚康男著）

ところで、条例における使用料等は、占用者の申請に基づいて占用許可を与えることにより納付義務が発生しますが、条例には、使用料等について、市税などの場合と異なり、滞納処分の例により処分ができる規定はありません。

公金の賦課徴収の定義に照らすと、条例における使用料等を徴収しないことは公金の賦課徴収を怠る事実には該当しないものと判断しました。

そこで次に、河川等の公有財産について条例の規定どおりに管理が行われていなかったことが、財産の管理を怠る事実であるかどうかについて判断します。

(3) 財産の管理を怠る事実について

公有財産の管理には、「公物管理」と「財産管理」の側面があり、前者が行政目的を実現するために支障のない状態を維持するための管理であるのに対して、後者は財産的価値を維持・保全するための管理とされています。そして、住民監査請求の対象となるのは、「財産管理」のみであることは、最高裁判所平成2年4月12日判決が、地方自治体の財産の管理行為のすべてが財務会計行為に該当するものではなく、その行為のうちで、当該財産としての財産価値に着目し、その価値の維持、保全を図る財務的処理を直接の目的とする財産管理行為がこれに該当すべきものである旨判示しているとおりです。

条例は、河川等を公の目的に供するために支障のない状態を維持することを目的としており、河川等の財産的価値の維持・増大を目的としたものではありません。従って、河川等の流水機能の維持が目的である「公物管理」については、その財産的価値に影響を及ぼさない限り住民監査請求の対象にはならないものと解されます。

(4) 条例第22条の適用について

条例第22条に規定する罰則の適用を求める請求は、罰金又は料金が裁判所の判決により科せられるものであって、市長には直接それを科す権限がないことから、住民監査請求の対象とはなりません。

(5) 規則第6条に規定する許可標等の掲示について

規則第6条が、占用等の許可を受けた場合に許可指令番号等を掲示することにより条例の実効性を担保しようとする規定と考えられますが、その徹底を求める請求は、その対象が財務会計上の行為ではありませんから、住民監査請求の対象とはなりません。

第4 結論

以上のことから、請求人の主張には理由がないものと判断します。

(意見)

市長は、河川管理者として、河川等の占用使用者に対して条例、規則を遵守させ、その占用使用について適切に指導、監督する義務が必然的にあります。今回の職員措置請求を契機に、河川占用手続きの必要性について広報紙等により市民に対して周知徹底するとともに、違法占用使用の実態把握に向けた実効性のある改善策を講ずるための検討を行うよう要望します。

また、違法占用使用が判明した場合、違法占用使用者に対して具体的にどのように対応するのか、マニュアルが整備されていませんので、早急な整備に努めてください。

さらに、規則第6条では「使用者は、使用等の許可期間中、許可年月日、許可指令番号、許可期間及び住所氏名を表示した標札又は許可指令書の写しを、指示された場所に掲示しなければならい。」と規定されています。これを遵守させるのであれば、指示された場所に標札又は許可指令書の写しを掲示するよう指導を行ってください。表示させなくてもよいのであれば、規則の改正を行う必要があります。

今回の請求に関しては、平成21年6月30日付の河川等占用許可をした時点で、現在稼働中の「河川占用システム」の図面を確認すれば、許可を受けていない2箇所の通路橋の存在は確認できていたと思われれます。また、それをもとに現地確認を実施していれば、本件請求に及ぶまでに問題の解決が図られていたと考えられます。

事情聴取を行った結果、許可書の交付に際しては、現地確認を行っていないことが明らかになりましたが、このような事務のあり方は、違法な占用使用を助長することにもつながり、公平性を欠くことになると言わざるを得ません。占用使用許可を受けた者が不公平感をいだくことのないよう、公平性が確保できる事務の見直しを強く求めます。