

南島原市監査委員公表第3号

令和4年2月7日に提出された住民監査請求について、地方自治法第242条第5項の規定に基づき監査を行った結果を同条同項の規定により公表します。

令和4年4月8日

南島原市監査委員 宮崎 太

南島原市監査委員 吉田 幸一郎

監査結果の報告

住民監査請求

(令和4年2月7日請求)

南島原市監査委員

目 次

第1	監査の請求	1
1	請求人	1
2	請求日	1
3	請求の要旨	1
4	事実証明書	3
第2	請求の受理	4
第3	監査の実施	4
1	監査対象事項	4
2	監査対象部局	4
3	証拠書類の提出及び陳述機会の付与	5
4	関係職員の陳述、事情聴取及び関係資料の調査	7
第4	監査の結果	9
1	事実関係の確認	9
	(1) 法定外公共物の管理について	
	(2) 行政相談について	
	(3) 占用状況について	
	(4) 当該橋梁の申請手続について	
	(5) 行政不服審査請求について	
2	判断	11
	(1) 無許可占用状態でありながら是正措置をしないことについて	
	(2) 許可の取消し及び効力の停止を求める請求について	
	(3) 公図の訂正を求める請求について	
3	結論	13
4	勧告	13
5	意見	13

第1 監査の請求

1 請求人

2 請求日

令和4年2月7日

3 請求の要旨（原文）

管理課職員が平成23年2月14日に法定外公共物土木工事許可申請書提出時、南島原市法定外公共物管理条例及び同規則を遵守し行政処分を行うべきである。しかし、本件法定外公共物土木工事許可申請については、南島原市法定外公共物管理条例が遵守されていない。特に、本来は普通河川上空を橋梁は占有しているため、法定外公共物占有許可申請書を提出させ、同許可決定通知書を交付し占有料の賦課徴収を行うべきであるが、平成23年2月から現在に至るまで占有料の賦課徴収事務を行っていない。このため、占有料収納ができず市へ損害を与えている。また、本来賦課徴収できるはずである占有料も収納できず、適正な法定外公共物の管理を行っていない。そもそも南島原市法定外公共物管理条例では権利の譲渡については禁止されているが、本件において設置された橋梁は、県営畑地帯総合整備事業の際、工事施工業者により架橋された構造物のため権利の譲渡を受けている。従って、本件土木工事許可申請書を受審されることは南島原市法定外公共物管理条例及び同施行規則に違反している。

以上のことから、南島原市法定外公共物管理条例及び同施行規則に基づき、公正性、公平性、中立性、透明性を確保した、より適正な行政事務を行うことを求め、本件土木工事許可申請書が正しく受理されたかどうか特に別添検証事項について各々検証し、公表することを求める。

本件土木工事許可申請書に記載された橋梁は、違法な占有をしている構造物であるため南島原市法定外公共物管理条例による許可の取消しまたはその効力の停止を求める。

青線が一部寸断されており、現況とは異なっているため公図の訂正を求める。

別添【検証事項】

1 本件橋梁は、平成12年度から実施された県営畑地帯総合整備事業（原尾地区）施工時に、施工業者により架橋された。その後、本件橋梁を圃場間移動に利用するため地権者がそのまま存置を要望し、本件橋梁に関する権利を取得した。よって本件橋梁に対する許可は、南島原市法定外公共物管理条例第4条「法定外公共物において次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」とあるが、本件橋梁は市長許可申請前に完成しており、同条例違反で

あり、本件処分は違法である。また、申請書添付図面には橋梁の断面図のみの添付であり、橋台や側溝設置に関する図面も存在せず、完成写真にも写っていないため橋台及び側溝の設置については申請もされていないと判断されるため同条例違反ではないか。また、側溝については誰が設置されたのか。

2 本件橋梁完成時の完成写真撮影時期（夏頃）と土木工事許可書の許可日とは整合性が全くない。このような場合は、管理課は南島原市法定外公共物管理条例や同規則により適正な指導を行うべきではないか。

3 南島原市法定外公共物管理条例第4条第1項(1)「法定外公共物の敷地またはその上空もしくは地下を占用し、法定外公共物以外の工作物、構造物その他これらに類するものを設置すること」に該当し、南島原市法定外公共物管理条例施行規則第2条「条例第4条第1項の規定による許可申請は、当該申請内容に応じ、それぞれ次に定める様式により市長に申請しなければならない」とある、よって本件橋梁に関する申請は、(1) 占用法定外公共物占用許可申請書にて申請すべき案件であり、同条例違反ではないか。

4 南島原市法定外公共物管理条例第7条「占用者等は、占用の許可に基づく権利を他人に譲渡し、又は貸し付け、若しくは担保に供してはならない」とあり、本件橋梁は全部または一部の権利譲渡を受けているため、同条例違反ではないか。

5 法定外公共物占用許可申請を提出すべき案件であるため、南島原市法定外公共物管理条例第5条「前条1項に基づく占用等の許可期間は、5年以内とし、市長が定める。ただし、長期にわたり工作物を設置することが必要と認められる場合は、10年以内とすることができる」とあるが、本件橋梁については、占用期間の定めがない。よって、本件は橋梁に関する許可は同条例違反ではないか。

6 南島原市法定外公共物管理条例第13条「市長は、占用等の許可を受けた者から普通河川等の占用料及び土石租採取並びに認定外道路の占用料を徴収する」とあるが本件橋梁に対し占用料の設定もしていないため、同条例違反ではないか。

7 本件橋梁に関し占用期間の定めがない。しかしながら、占用については許可期間の定めが必要である。最長は10年以内と南島原市法定外公共物管理条例第5条には明記してあり、本件橋梁に関する許可は平成23年2月16日であるため、翌日を起算日とし、10年以内が最長許可期間と思われる。このため本件橋梁許可期間が、10年以上経過しており、南島原市法定外公共物管理条例第5条第3項「占用等の許可を受けた者は、前2項の占用等の許可期間満了後引き続いて占用等を

しようとするときは、当該期間の満了する日の30日前までに、市長に対し継続の申請をしなければならない」とあり、継続申請が提出されていないため許可期間が満了したものと思われるため、同条例第12条による手続きがなされていないため、同条例違反ではないか。

8 法定外公共物土木工事許可申請と法定外公共物占有許可申請は南島原市法定外公共物管理条例第4条による申請であり、構造物が占有する場合も占有ではなく土木工事許可を申請し許可が出れば行政手続として問題ではないか。

9 南島原市法定外公共物管理条例第3条第3項「法定外公共物の保全又は利用に支障を及ぼすおそれのある行為をすること」は禁止されている。用水路として通水断面は確保されているが、当該水路の維持管理を実施するうえでは現況幅400ミリであり、そのうち落橋防止のため差筋まで施行してあるため、人がこの中にはいり通常の維持管理ができるとのことであるが、この側溝内で通常の維持管理をしている際に問題が発生した場合は誰に責任の所在があるのか。また、同条例違反ではないのか。

10 法務局発行地図（第14条第1項）と現況が異なっている。登記を行う際は、境界立会を行われたと思うが事実として異なっている。法定外公共物の管理が適正に行われていないのではないか。

4 事実証明書

本件請求の事実証明書として、次の資料が措置請求書に添えて提出された。

資料 1 工事許可申請

資料 2 工事許可書及び条件書

資料 3 平成23年3月1日付け法定外公共物土木工事完了届出書（以下「完了届」という。）及び添付写真

資料 4 請求人が資料6の反論書に添付し審査請求にかかる審理員（以下「審理員」という。）に提出した現況写真

資料 5 請求人が令和3年6月18日付けで提起した審査請求に対する令和3年8月3日付け処分庁（南島原市長をいう。以下同じ。）弁明書

資料 6 請求人が審理員に提出した資料5に対する令和3年9月13日付け反論書及び令和3年9月14日付け追加反論書

資料 7 請求人が長崎県市町村行政不服審査会（以下「県審査会」という。）へ提出した令和3年11月17日付け主張書面及び現況写真

資料 8 請求人が県審査会へ再提出した令和4年1月19日付け主張書面

資料 9 令和 3 年 8 月 31 日付け法務局発行地図及び土地改良平面図

資料 10 令和 4 年 1 月 28 日付け県審査会答申書

※本報告書では、事実証明書の写しの添付は省略する。

第 2 請求の受理

本件は、地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号。以下「法」という。）第 242 条に規定する要件を備えているものと認め、令和 4 年 2 月 15 日付けで受理した。

第 3 監査の実施

1 監査対象事項

措置請求書に記載されている事項、これに添付された事実証明書及び請求人の陳述により、本件請求の要旨を次のように解し、違法、不当な財務会計上の行為または怠る事実があるか否かについて監査を実施した。

(1) 指定された職員

南島原市長、管理課長及び管理課担当職員

(2) 請求人が違法、不当と主張する内容及び求める措置

ア 平成 23 年 2 月 14 日付けで南島原市に申請された法定外公共物土木工事許可申請書（以下「工事許可申請」という。）に記載された橋梁、すなわち平成 23 年 2 月 16 日付け南島原市指令 22 南管第 318 号法定外公共物土木工事許可決定通知書（以下「工事許可書」という。）にて工事許可を受けた橋梁（以下「当該橋梁」という。）は、違法な占有をしている構造物であるため南島原市法定外公共物管理条例（平成 18 年 3 月 31 日条例第 162 号。以下「条例」という。）及び南島原市法定外公共物管理条例施行規則（平成 18 年 3 月 31 日規則第 138 号。以下「同施行規則」という。）に基づき当該橋梁の許可の取消し、またはその効力の停止を求める。

イ 法務局発行地図と現況が異なっているため公図の訂正を求める。

2 監査対象部局

本件請求の監査対象部局を次のとおり特定した。

(1) 建設部管理課（以下「管理課」という。）

(2) 農林水産部農村整備課（以下「農村整備課」という。）

(3) 総務部総務秘書課（以下「総務秘書課」という。）

3 証拠書類の提出及び陳述機会の付与

法第 242 条第 7 項の規定に基づき、令和 4 年 2 月 25 日に請求人に対して新たな証拠の提出及び陳述の機会を設けた。請求人は、請求の要旨の補足として陳述書を提出し陳述を行った。

なお、請求人から「聴力に不安があるので、正確に陳述を行うため補佐人として配偶者の同席を求める」旨の申し出があり、これを了承した。

陳述は措置請求書及び陳述書に基づき行われ、その概要は次のとおりである。

(1) 管理課の対応について

管理課に対し、当該橋梁の許可について問い合わせを行ったとき、当初、職員から「5 年か 10 年で書き換える必要があるので、橋の永久許可は出さない」など聞いていました。その後、明確な回答がなく何度も電話催促を繰り返していたところ、管理課から「工事許可書がありました」と連絡がありました。それで管理課へ行き、「許可書を見せてください」「時期は、いつのものですか」と尋ねたところ、個人情報なので許可書があること以外は何も答えることができない、という対応でした。それで行政相談員に相談し、行政相談員から管理課へ問い合わせたときも、個人情報なので許可書があること以外、日付についても一切答えられない、という対応でした。そこから、法律相談を利用し、情報公開請求を行い、その後、行政不服審査を提起し、今回、監査請求をお願いしています。

(2) 許可申請について

当該橋梁については、工事許可申請ではなく、法定外公共物占用許可申請書（以下「占用許可申請」という。）を出させるべきです。管理課は、条例第 4 条に基づく許可であり、工事許可申請も占用許可申請も同じ扱いで問題ないと回答しています。法定外公共物を管理する者が、工事許可と占用許可は同類であり問題がないという認識であることにがっかりします。

(3) 添付書類について

平成 23 年当時、管理課が工事許可申請を受理し、工事許可書を出し、完了届を受けるまで 2 週間（事実証明書資料 1～資料 3 による。）となっています。管理課が完成確認を行った完了届の添付写真は、水田の耕作状況から 8 月頃と思われます。工事許可申請は 2 月に提出されているのに、管理課は 8 月の写真で完成を確認するという適当な管理事務を行っています。

工事許可申請は、条例や同施行規則によるものであり、定められた様式の添付書類であるか、審査すべきです。この申請に添付された同意書は、定められた様式とは違います。どこに橋を設置するかさえ記入されていません。私は、同意書に記入した覚えはありません。絶対に同意はしません。

(4) 橋梁の権利譲渡について

条例には、権利の譲渡等の制限が規定されていますが、当該橋梁は、土地改良事業時代に工事請負業者が架けたものであり、その橋の権利の譲渡を受けており条例違反です。

(5) 水路の管理、現場の状況について

工事許可申請のときは、すでに水路の側溝は工事中であったと思われます。管理課は用水路として通水断面は確保されており問題ないと回答していますが、現況の幅は400ミリであり、そのうえ落橋防止のための鉄筋が差しており、正面を向いて側溝の中に入ることができません。側溝の蓋はコンクリート製で厚く持ち上げることもできません。土砂上げや日々の用水の維持管理には問題があります。そこで監査委員にお願いがあります。写真は分かりにくいので、現地の側溝に入って水路で作業ができるか検証を行ってください。

この側溝の設置に関する許可申請は、誰が行い、誰が許可したものでしょうか。水路で事故が起きた場合の責任は誰にあるのでしょうか。管理課の許可を基にこの側溝も設置されていると思われるので、その責任の所在を明確にしていきたい。県の当時の担当者より「側溝を上下ひっくり返したようなものを、とりあえず設置させてください」といった説明を受けました。当然、県が施工したもので、協議を行ったうえで管理課が施工を許可したことでしょう。

以前は、通路との段差は全くなかったし、土砂上げも簡単にできました。以前と同じように水路の管理ができるよう、スムーズに耕作地まで行けるようにしてほしい。それが私の願いです。

(6) 行政不服審査について

当該橋梁に関しての行政不服審査についても、市側の意見に有利な回答になっていると思います。審理員の意見は、論点がずれており私の反論に対し個々の判断を行っていません。そもそも、行政不服審査において個々の疑問に対し誠実な回答が得られていれば、監査請求もしておりません。不服審査請求をきっかけに行政自ら処分を見直すなどの連絡があればよかったですと思います。管理課は、法定外公共物の一連の手続きについて、内容がほぼ同じであれば問題ないと回答しており、法令に沿った事務手続はしなくていいと考えているのではないかと思います。このことこそが、財産である法定外公共物の管理を怠っている事実であります。

また、当初の問い合わせから時間が経過し、その期間は1年を超えており、請求できる客観的期間を超えることになりました。市は、私が何もしないで10年以上放置していたかのように非難しています。管理課の手続き誤りについて、住民監査請求においては、厳しい姿勢で審査くださいますようお願いいたします。

4 関係職員の陳述、事情聴取及び関係資料の調査

法第 199 条第 8 項の規定に基づき、令和 4 年 2 月 25 日に建設部長、管理課長及び管理課管理班職員、同 3 月 24 日に管理課長及び管理課管理班職員から、本件請求及び請求に添付された検証事項について陳述の聴取を行った。また、同 2 月 25 日に、本件請求の権利譲渡の主張部分について農林水産部長、農村整備課長及び農村整備班職員から事情聴取を行った。これに先立ち、請求人が提出した事実証明書資料 5 処分庁弁明書の確認を行うため、総務秘書課に対し当該橋梁にかかる審査請求書及び関係書類の提出を求め、同 2 月 22 日に同書類の写しが提出された。

主な調査内容は次のとおりである。

(1) 管理課の意見陳述

ア 当初の対応について

許可書の問い合わせに対し、当初、担当としては、現存する橋梁についての占用許可関係の書類を探していた。書類の確認ができなかったため、橋梁の申請者に連絡を取り、当時、占用ではなく施工承認を出していたことがわかり、工事許可申請を特定し許可書が見つかった。申請者への確認等に時間がかかり回答に期間を要したが、工事許可書が確認できた時点でその旨、請求人に連絡を行った。

イ 許可申請及び占用料について

工事許可申請には、位置図、図面関係、利害関係者の同意書等が添付されており、占用許可申請の場合と同様に申請に必要な書類が揃っている。工事許可と占用許可は、許可の性質は違えども条例第 4 条第 1 項及び同施行規則第 2 条に基づく申請であり、手続きが全く間違っただけのものではない。当該橋梁は、工事許可申請での許可であることから期間の定めはない。また、「占用料の設定をしていないことは条例違反ではないか」という請求人の主張については、条例第 15 条の占用料等の減免規定のうち、第 1 項第 3 号「市長が認めたとき」の適用により非営利的占用物件は占用料の免除を行っているため、否認する。

しかしながら、占用物件を管理するうえでは、占用物件の意味合いが強いため、工事許可申請ではなく占用許可申請の手続きを経ての許可が望ましかった。「占用許可申請をすべき案件である」という主張は一部認める。

ウ 完了届の添付写真について

平成 23 年当時、完成写真をもとに完成確認を行ったと思われるが、検査内容の書類等が現存しないので詳細は不明である。また、工事許可書の許可日と完成写真の撮影時期の整合性については、撮影の経緯がわからないので特定できない。

また、「工事許可申請前に架橋されていた」という主張については、橋梁が完成していたか否か、当時の事実関係について確認ができない。

エ 橋梁の権利譲渡について

当該橋梁は、工事許可申請の許可である。請求人が検証を求める「県営事業時に架橋された橋梁を圃場間移動に利用するため地権者が存置を要望し、権利を取得した」という点については、本件申請前の県営事業でのことと思われ、権利譲渡があったか否か当課では判断できない。

オ 水路に設置された側溝について

県営基盤整備事業の中で生じた水路の変更を伴う側溝の設置等は、事業の中で一体的に行われるものと認識している。本件の側溝については、誰が設置したのか当課では確認できない。

カ 公図について

法務局発行地図と現況が異なっており「法定外公共物の管理が適正に行われていない」という点については、当該橋梁の許可申請と登記は関連がない。

(2) 農村整備課の事情聴取

ア 橋梁の権利譲渡について

県営畑地帯総合整備事業原尾地区内の工事による仮設橋設置等の可能性を考慮し、島原振興局農村整備課畑地整備第一班（以下「島原振興局」という。）及び原尾土地改良区に状況確認を行った結果、平成 13～14 年度の同地区県工事において仮設橋を設置使用したが、撤去した旨の回答が記された平成 22 年 6 月の行政相談対応記録（以下「行政相談事案第 578 号」という。）が残っている。したがって、現存する当該橋梁は、県営事業で設置したものではないと考える。請求人が検証を求めている「県営事業時に架橋された橋梁を圃場間移動に利用するため地権者が存置を要望し、権利を取得した」という点については、権利譲渡があったか否か判断できない。

※陳述後、農村整備課から行政相談事案第 578 号の書面が提出された。

イ 水路に設置された側溝について

県営基盤整備事業の中で生じた水路の変更を伴う側溝の設置等は、通常、事業の中で一体的に行われる。必要に応じ、個人が農業用水路にかかる施工、設置等を行う場合は、事業主体の県に施工届等を出す必要がある。近年は本市でも確認できるが、本件の側溝については、10 年以上前の案件であり詳細は確認できない。

(3) 総務秘書課の提出書類

請求人が令和 3 年 6 月 18 日付けで提起した審査請求書と処分庁が審理員に求めた弁明書及び弁明にかかる証拠書類の写しが総務秘書課から提出された。

第4 監査の結果

1 事実関係の確認

本件請求及び関係職員調査に基づき、次に掲げる事実を確認した。

(1) 法定外公共物の管理について

水路等のいわゆる法定外公共物は、従前、国有財産として国が所有していたが、「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)第113条により、国有財産特別措置法(昭和27年法律第219号)第5条第1項が改正され、法定外公共物にかかる国有財産を市町村に譲与するための根拠規定が設けられることになった。これに伴い、国有財産の譲与事務を推進する方針が国から示され、南島原市合併前の各町において平成12年4月1日から5年以内に譲与事務を整備し権原を取得した後、平成18年3月31日に市に引継がれた。

市は、同日付けで条例及び同施行規則を制定し、河川法(昭和39年法律第167号)の適用または準用を受けない河川、溝、用排水路、ため池、これらにかかる河川管理施設等の管理、利用にかかる必要な事項を定めている。

管理課によると、現在、法定外公共物の管理に関して、一般的に機能を有しているものは市の行政財産として管理課で財産上の管理を行っているが、地域住民の生活に密接に関連した農業用水路等の維持管理については、従来の慣習から土地改良区などの地域利用者が担っている。また、地区の県営事業期間中は、条例第8条の占有の特例により、法定外公共物の占有等の許可については、事業主体者と市長の協議をもって許可とみなすことになる。

(2) 行政相談について

請求人は、当該橋梁の完了届が提出された平成23年3月1日より以前の平成22年6月の時点で、当該橋梁が現存する河川にて区分されている二つの水田間に橋が設置されていることを問題視し、それより下流の農業用水路に水が引けない状況であることを農村整備課に相談を行っている。相談内容は次のとおりである。

- ア 個人が河川に橋を設置していること。
- イ 橋の土台によって水路が遮断されていること。
- ウ 工事の原材料の残りが水路に残っていること。

農村整備課は、島原振興局及び原尾地区土地改良区に相談内容の確認を行い、平成22年6月1日及び同4日に相談者に結果を伝えた。内容は次のとおりである。

- エ 県工事で仮設橋を設置使用したが撤去しており、相談の橋梁については県工事と関連は無い。
- オ 橋及び土台については県工事との関連はないが、従前の用水経路を確保する必要があるとされ、島原振興局から工事を実施する旨の回答を得た。

カ 県工事の原材料であれば、島原振興局へ撤去するよう協議を行う。

上記については、農村整備課から提出があった行政相談事案第 578 号により確認した。しかしながら、島原振興局が用水路を施工した事実については、10 年以上前の施工記録であり、調査した範囲で書面等の確認はできなかった。

(3) 占用状況について

令和 4 年 3 月 22 日に当職 2 名により当該橋梁の現地調査を行った。

橋梁は、工事許可書に記載の場所に設置されており、普通河川高野川にて区分されている 2 つの水田間に架かる幅員 3 メートル、長さ 7.5 メートルの構造物である。共架部分に隣接した水路には、橋梁の幅員に合致した内空幅 400 ミリの自由勾配側溝が設置され、それにより暗渠となった用水路部分の上部はフラットに橋部と繋がっており、工事許可申請の目的に記載されてあるとおり、水田間の移動を容易に行うことができると思われる。自由勾配側溝部分の用水路については、通水断面が確保されているとはいえ、利用者にとって日々の維持管理を行ううえで支障をきたしていることがうかがえる。

現状として、橋梁は普通河川の上空を占用している状態であることを確認した。

(4) 当該橋梁の申請手続について

請求人が提出した事実証明書、管理課の陳述及び関係書類で確認した当該橋梁にかかる申請手続は次のとおりである。

- ア 平成 23 年 2 月 14 日付け工事許可申請（申請人から管理課へ提出）
- イ 平成 23 年 2 月 16 日付け工事許可書（管理課から申請人へ通知）
- ウ 平成 23 年 3 月 1 日付け完了届（申請人から管理課へ提出）

これにより当該橋梁は、工事許可の申請手続が行われていることを確認した。

請求人が絶対に記入していないと主張している工事許可申請にかかる添付書類の同意書については、確認のため原本とされる管理課保管の書面を閲覧した結果、請求人の住所、氏名が記載され押印のある任意様式の書面が綴じられていた。同意書の日付は訂正されていたが、いつの時点での訂正かは不明である。一方、当該橋梁の占用許可にかかる手続については、普通河川を構造物が占用している現状にありながら、市の条例に規定してある占用等の許可、許可の期間及び更新、占用料の徴収または減免に関する書面は確認できなかった。

(5) 行政不服審査請求について

請求人が提出した事実証明書及び総務秘書課の提出書類によると、当該橋梁にかかる工事許可書の処分について、請求人は処分庁に対し令和 3 年 6 月 18 日付で

審査請求を提起したが、行政不服審査法第 18 条第 1 項に規定する審査請求期間の三月を経過していることにより当該審査請求は不適法な請求であると却下された。請求人は、これを不服とし、行政不服審査法に基づく第三者機関である県審査会に審査請求を提起したが、県審査会は処分庁と同様の理由により令和 4 年 1 月 28 日付けで請求を却下した。しかしながら、橋梁は普通河川高野川を占用している状態であり当該行為の選択の疑義を処分庁が認めていることから、処分庁に対し、行政手続法にのっとり審査基準等の精査を要請し、問題点の改善を図るよう苦言を呈している。

2 判断

本件請求は、当該橋梁が違法な占用をしている構造物であるという主張により、当該橋梁について、条例及び同施行規則による許可の取消し、またはその効力の停止措置を求めたものである。また、当該橋梁の地番が記録された法務局発行地図と現況が異なっているという主張により、公図の訂正を求めている。

併せて、請求人は、陳述により当該橋梁の共架部分に隣接した水路に設置された側溝の検証を求めている。法第 242 条に規定する住民監査請求における財産の管理には、「当該財産の財産的価値に着目し、その価値の維持、保全を図ることは、財務的处理を直接の目的とする財務会計上の財産管理には当たらない」（平成 2 年 4 月 12 日最高裁判決）とされることから、財務会計上の行為等に公物管理は含まれないと解される。したがって、水路の機能及び維持のための機能管理の問題は、住民監査請求の対象とはならないと判断し、その検証を求める部分については、これを却下する。

財務会計上の怠る事実を対象とする監査請求の請求期限については、「実体法上の請求権の発生原因である財務会計上の行為のあった日または終わった日の翌日を起算とすべきである」（昭和 62 年 2 月 20 日最高裁判決）とされている。しかしながら「財務会計上の行為のあった日または終わった日に実体法上の請求権が未発生であり、あるいは発生しても行使することができない場合には、実体法上の請求権が発生し、行使することができることとなった日を起算とすべきである」（平成 9 年 1 月 28 日最高裁判決）とされることから、本件請求の当該橋梁にかかる占用料の賦課、徴収を行っていないと主張する部分は、法第 242 条第 2 項に規定する請求期限に服さないと解する。したがって、本件請求は、無許可占用状態でありながら是正措置をしないことが違法または不当な公金の賦課、徴収を怠る事実当該するか否か、当該橋梁の処分が財産管理の怠る事実当該するか否かについて着眼し、監査を行った。

これらについて、本件監査において認められた事実関係に基づき、次のとおり判断する。

(1) 無許可占有状態でありながら是正措置をしないことについて

当該橋梁は、水田の地権者が市長の工事許可を受け設置した橋梁とされ、平成23年3月1日付で市長に完了届が提出されている。この時点で、普通河川高野川の上空を無許可占有の状態に当たり、橋梁の設置者は条例第4条第1項第4号及び同施行規則第2条第1項第1号に基づき、占有の許可を市長に申請する必要がある。占有許可を受けた者は、5年間、10年以内の許可期間満了後、引き続き占有をしようとするときは、条例第5条第3項に基づき市長に継続の申請をしなければならず、これらを受け市長は、条例第13条第1項に基づき占有料の徴収をし、その額は同条第2項に基づき南島原市準用河川流水占有料等徴収条例（平成18年3月31日条例第164号）第2条の規定を準用して算定しなければならない。

占有料の賦課、徴収事務を行っていないとする請求人の主張に対して、管理課は、条例第15条の占有料等の減免規定のうち、第1項第3号「市長が認めたとき」の適用により条例違反ではないと弁明している。一方で、占有物件の意味合いが強いため、工事許可申請ではなく占有許可申請の手続きを経ての許可が望ましかったと、一部、請求人の主張を認めている。そもそも本件請求は、占有許可申請が出されていないことを問題としており、条例の減免規定を根拠に占有手続を必要としないとするのは、法令を遵守した適正な事務の執行を行使しているとはいえず、当該手続を必要としない理由にはならないと考える。「地方公共団体が有する債権の管理は、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ない」（平成16年4月23日最高裁判決）とされることから、当該橋梁が普通河川の上空を無許可占有している状態でありながら是正措置の手続きを行っていないことは、違法または不当な「公金の賦課または徴収を怠る事実」に相当すると解する。

よって、当該橋梁は普通河川高野川に対し違法な占有をしており、占有許可申請を提出させ、同許可決定通知書を交付し占有料の賦課、徴収を行うべきであるという請求人の主張は理由があると判断する。

(2) 許可の取消し及び効力の停止を求める請求について

本件請求における許可の取消し及び効力の停止を求めるとする請求は、水田の地権者が、河川に隣接する水田間を耕作による移動を容易とするため、市に対し土木工事の許可申請を求め、その工事許可に基づき申請者が設置した橋梁について市が通知した工事許可の取消し及び効力の停止を求めているものと解する。

法第242条第1項に基づく住民監査請求は、財務会計上の行為等に限られており、「地方公共団体に積極消極の損害を与え、ひいては住民全体の利益に反するものでなければならない」（平成6年9月8日最高裁判決）とされることから、当該橋梁の工事許可については、財産上の損失を市にもたらしてはいないため、財産管理の怠る事実には該当しないと解し、本件請求において許可の取消しなどを求める理由はないと判断する。

また、請求人は、当該橋梁は、県営畑地帯総合整備事業の際、工事施行業者により架橋された構造物のため権利の譲渡を受けていると主張している。当監査において当時の経緯を確認する証拠書類は得られず、請求人からも占用許可を受けた占有者から譲渡を立証する事実証明書の提出はなかった。行政相談事案第 578 号には、県営事業において仮設橋を設置したが撤去されたという記録が残っている。したがって、当該橋梁が条例第 7 条の権利譲渡等の制限に抵触するという主張は、占用の許可に基づく権利を他人に譲渡したことを立証できた場合に、同条違反に相当するものと判断する。

(3) 公図の訂正を求める請求について

法務局発行地図と現況が異なっているため公図の訂正を求める請求は、本件において公図の訂正を求めることと、市の財務会計上の関連性について何ら証拠を摘示していない。よって、公図の訂正を求める請求については、不適法な住民監査請求であると判断する。

3 結論

- (1) 本件請求のうち、当該橋梁が、無許可占有状態でありながら是正措置をしないことについては、条例に基づいた事務の執行が行われていないことから、違法または不当な「公金の賦課または徴収を怠る事実」に当たると認め、後述のとおり必要な措置を講じるよう勧告する。
- (2) 本件請求のうち、当該橋梁の許可の取消し及び効力の停止を求める部分については、請求人の主張には理由がなく、求める措置については棄却する。
- (3) 本件請求のうち、公図の訂正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るとは認められず、これを却下する。

4 勧告

市長は、令和 4 年 6 月 7 日までに、当該橋梁の設置者に対し条例に基づき占有許可申請を行わせたいうで、占有料を賦課、徴収するなどの是正措置を行うよう勧告する。

5 意見

監査結果は以上のとおりであるが、今後の財産管理にかかる行政運営の充実に資するためにも、法第 199 条第 10 項に基づき、監査委員として市長に対して次のとおり意見を付記する。

本件請求は、法定外公共物の申請手続に関し、担当課への相談、情報公開請求を行ったうえで、条例を遵守した適正な事務の執行が行われていないという疑義が生じ、行政不服審査を提起し却下されたものの、県審査会の答申書に記載された市への苦言により、さらに疑義を深めたことに起因するものである。

請求人は、当該橋梁について市に問い合わせを行った際、管理課職員の初動対応に不信を持ったと陳述しているが、10年以上前の行政手続を、現在の担当職員が出来る限りの調査を行い、時間がかかったとはいえ、工事許可申請が行われていることを確認し、その時点で開示できる部分について請求人に連絡したことは適切な対応であったと考える。しかしながら、本件監査において、不適切な事務が行われていたことを担当課自ら認めているにもかかわらず、その事実関係について部内ではわからない、調査ができないというのは、行政への不信感を助長するものであり、当該内容の事務手続について、市民へ十分な説明を行えないことは甚だ遺憾である。

市長においては、本件請求を一つの契機として、勧告内容の措置に留まらず、法定外公共物にかかる事務マニュアル及び占用物件に対する取扱規定の整備を早急に図られたい。条例に基づき、各種申請にかかる市長の裁量権の行使を行う場合は、これらの制約、目的等に合致したうえで裁量権を行使することが市民に理解されるものとする。

行政不服審査における県審査会の苦言を真摯に受け止め、今後、不透明な行政手続が行われることがないように、法令を遵守した事務の徹底に努められたい。