

常陸大宮市監査委員告示第1号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定に基づく住民監査請求について、同条第5項に基づき監査を行ったので、その結果を次のとおり公表する。

令和3年1月22日

常陸大宮市監査委員 飛田 啓一

同 鈴木 邦夫

同 武石 寿長

決 定 書

第1 請求の概要

1 事件名

令和2年度住民監査請求第1号（略）地域公有財産管理事件

2 請求人

住所 常陸大宮市（略）

氏名 （略）

住所 常陸大宮市（略）

氏名 （略）

3 請求日

令和2年11月25日

4 請求の要旨

常陸大宮市（略）地域は、河川区域であるにもかかわらず、昭和50年代から業者Aにより占用され、建築物や機械設備の設置、土砂の堆積が行われてきた。しかし、公函（集成函）によれば、市の公有財産である道路及び水路（以下、「本件法定外公共物」という。）が存在している。この公有財産の管理を怠る事実及び公金の賦課を怠る事実について、以下の4事項の措置を求める。

請求事項① 本件法定外公共物に関する原状回復措置

本件法定外公共物が業者Aに無断で占用されており、これを放置してきたのは、地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項に規定する財産の管理を怠る事実当たる。よって、常陸大宮市長鈴木定幸は、原状回復への措置をすべきである。

請求事項② 本件法定外公共物の使用料の遡及適用

本件法定外公共物の無断占有により、公有財産の占有許可の手続を行っていただければ得られたであろう使用料収入を失っており、これは同項に規定する公金の賦課又は徴収を怠る事実にあたる。よって、常陸大宮市長鈴木定幸は、使用料等の遡及適用をすべきである。

請求事項③ 建築許可の有無及び撤去指導

当該地域は河川区域であり、建築物の設置は許可されないはずである。市が違反を黙認し建築許可を出したか、あるいは無許可で建築されたものか確認を求める。また、これを放置してきたのは行政の怠慢である。よって、常陸大宮市長鈴木定幸は、これを撤去するよう指導をすべきである。

請求事項④ 建築物及び償却資産への適正な課税

当該地域に所在する建築物は違法に設置されたもので、固定資産税が適正に課税されていないと思われる。しかし、現に建築物が所在する以上、適正に課税すべきである。適正に課税していれば得られたであろう固定資産税収入を失っており、これは同項に規定する公金の賦課又は徴収を怠る事実にあたる。よって、常陸大宮市長鈴木定幸は、これらの建築物に対し、固定資産税の適正な課税をすべきである。併せて、当該地域内にある償却資産への適正な課税をすべきである。

要旨の記載に当たり、請求人提出の常陸大宮市職員措置請求書（以下「措置請求書」という。）の要点を整理し、かつ請求人から提出された証拠書類及び陳述内容をふまえて要約した。

第2 請求の受理

請求人提出の措置請求書による請求（以下「本件請求」という。）は、地方自治法第242条第1項の要件を充足しているとして、令和2年11月25日に受理した。

第3 監査の執行

1 監査期間

令和2年11月26日から令和3年1月19日まで

2 監査事項

(1) 監査対象としたもの

請求事項のうち、次の3事項を監査の対象とした。

請求事項① 本件法定外公共物に関する原状回復措置

請求事項② 本件法定外公共物の使用料の遡及適用

請求事項④ 建築物及び償却資産への適正な課税

(2) 監査対象外としたもの

請求事項のうち、後述する理由により、次の事項を監査の対象外とした。

請求事項③ 建築許可の有無及び撤去指導

請求人は、当該地域内における建築物について、河川区域内に建築されたものは違法であり、「建築許可の有無を確認」及び「適切な指導により撤去などの措置をとるべき」としている。

まず、河川法（昭和39年法律第167号）においては、昭和49年3月30日に同法第6条第1項第3号に基づく河川区域として当該地域が指定され、工作物設置には、同法26条に基づく許可が必要と規定されている。しかしながら、許可権限を河川管理者である茨城県知事が有し、同法第75条に基づく監督処分も同様である。

次に、建築基準法（昭和25年法律第201号）においては、同法第6条に基づく建築確認を、同法第4条に規定する建築主事が行うこととされ、茨城県及び指定確認検査機関が実施している。また、同法第9条に基づく違反建築物に対する措置については、同法第2条第35号に規定する特定行政庁（建築主事を配置する茨城県）が行うことと規定されている。

したがって、河川法又は建築基準法のいずれの観点からも、常陸大宮市長の職務権限外の行政行為である。地方自治法第242条第1項では、請求対象の行為者を「当該普通地方公共団体の長若しくは委員会若しくは委員又は当該普通地方公共団体の職員」と規定しており、常陸大宮市長に対する住民監査請求の要件を具備していないため、対象外とした。

3 請求人の陳述及び証拠の提出

令和2年12月23日、請求人より陳述を聴取した。

また、請求人から、事実証明書として当該地域の集成図、航空写真、写真及び市の回答書等の提出があった。

4 監査対象機関の陳述及び証拠の提出

令和2年12月25日、土木建設課員及び税務徴収課員より陳述を聴取した。

また、常陸大宮市長から弁明書、証拠書類及び関係帳簿の提出があった。

5 弁明の概要

(1) 土木建設課

請求事項① 本件法定外公共物に関する原状回復措置について

本件法定外公共物の占有事実は認める。

国等からの譲与前より長年にわたり採石事業地として使用されてきたこと、本件請求以前には市民等から本件法定外公共物が占有されている旨の申立て等が何らされていないこと、また、河川区域内財産は、国からの譲与対象外であることから、令和2年7月に請求人から照会があるまで、本件法定外公共物が市の所有であるという認識がなかった。

市が常陸大宮市法定外公共物の管理に関する条例（平成16年条例第1号）に基づく原状回復措置を行うことについては、面積が広大であり、民地との境界確定に当たって相当の時間、労力や費用が生じることが想定されるため現実的でない。本件が河川法違反の状態であることから、隣接地も含めて一体的に問題解決を図るほうが合理的であるため、河川管理者である茨城県と協議を進めている。

くわえて、本件では、国から財産の譲与を受けたことが誤りであったことから、国へ返還の手続を進めている。

よって、問題解決に向けた措置が図られていることから、是正措置を講じていないとする請求人の主張には理由がない。

請求事項② 本件法定外公共物の使用料の遡及適用について

使用料は、許可をして徴収できるものであり、許可をしていない以上は徴収権も発生していない。また、本件では無断で占有をされていることから、遡って許可することは、その行為を是認することになるため、遡及適用することもできない。

よって、使用料を失った事実はなく、市が得られた使用料収入を失っているとする請求人の主張には理由がない。

(2) 税務徴収課

請求事項④ 建築物及び償却資産への適正な課税について

当該地域の建築物及び償却資産については、適正に課税している。

よって、固定資産税が課税されていないとする請求人の主張には理由がない。

6 現地調査

本件法定外公共物について、業者Aの立会、協力の下、令和2年12月23日に監査委員3名が現地調査を実施した。

第4 認定事実

監査の結果、認定した事実は以下のとおりである。

請求事項① 本件法定外公共物に関する原状回復措置について

(1) 財産譲与に係る経緯

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）の施行により、法定外公共物である道路又は水路等のうち現に公共の用に供しているものは、国から市町村に譲与することとされた。

これを受けて、国有財産特別措置法（昭和27年法律第219号）第5条第1項第5号及び道路法（昭和27年法律第180号）第90条第2項に基づき、平成15年及び16年にそれぞれ譲与を受け、市の財産となった。

本件法定外公共物のうち道路部分は、昭和62年に旧山方町で町道として認定されている。また、平成29年度に市道対象路線の見直しにより道路及び河川が法定外公共物に管理替えされて現在に至る。

なお、国有財産特別措置法第5条第1項第5号においては、河川法が適用される区域内に所在する財産を譲与対象から除くことと規定されている。

(2) 本件法定外公共物の状況

現地調査では、業者Aによる土砂の堆積並びに建築物及び償却資産と思われる大型機械等複数台の設置を視認した。

また、本件法定外公共物については、河川の一部を除き、その位置を確認することはできなかった。

なお、昭和49年3月30日付けで河川法による河川区域指定の際に公示された茨城県報号外(5)図面において、採取場の文字や建物の記号が認められることから、当時から既に占用されていることが確認できる。

請求事項② 本件法定外公共物の使用料の遡及適用について

法定外公共物を占用しようとする者は、市法定外公共物の管理に関する条例第4条に基づく許可を受けなければならない。許可を要する事項として、同条第1項第1号「工作物を新築し、改築し、又は除却すること」、同項第2号「流水水面又は敷地を占用し、又は使用すること」等が規定されている。また、使用料については、同条例第16条において「許可をしたときは、許可の日から30日以内に使用

料等を徴収する」と規定されている。

本件法定外公共物については無断で占用されていて、市が占用を許可しておらず、使用料は発生していない。

請求事項④ 建築物及び償却資産への適正な課税について

固定資産税は、地方税法（昭和25年法律第226号）第5条第2項第2号、第342条及び第343条並びに常陸大宮市税条例（平成元年条例第32号）第54条の規定に基づき、「土地、家屋及び償却資産」の1月1日現在の所有者に賦課する市税である。

家屋とは、地方税法第341条第3項に住家、店舗、工場、倉庫その他の建物をいうと規定され、外気分断性、土地への定着性、用途性が要件とされる。同法第353条に基づき家屋調査を行って固定資産税を課税する。

償却資産とは、同法第341条第4項に規定する土地及び家屋以外の事業用に供することができる資産で、その減価償却額又は減価償却費が法人税法又は所得税法による所得の計算上損金又は必要経費に算入されるものをいう。地方税法383条の規定により課税台帳の登録に必要な事項を毎年1月31日までに申告し、これに基づき固定資産税を課税する。

当該地域における建築物は、家屋として旧山方町による実地調査に基づき、また、償却資産は申告により、それぞれ固定資産税が課税されていた。

第5 判断

監査の結果、判断は以下のとおりである。

請求事項① 本件法定外公共物に関する原状回復措置について

請求人の求める原状回復措置について、道路の不法占用の観点から、東京高裁昭和62年4月9日判決（以下「東京高裁判決」という。）をもとに検証する。

東京高裁判決では、道路の管理行為には観念上「道路管理の側面と財産管理の側面が存する」としている。

まず、道路管理の側面については、「道路の不法占有に対する管理上の措置はもつぱら道路法に基づく行政処分としてなされることを法は予定しているものと解するのが相当であつて、その懈怠の違法確認」は「財務会計上の怠る事実を対象とするものには該当しない」と判示している。

他方、最高裁平成2年4月12日判決においては、地方自治法第242条第1項に規定する住民監査請求の対象となる事項は、「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」としている。

これを本件請求についてみると、請求人の求める原状回復措置は、本件法定外公共物の占有に対する管理上の措置であり、市法定外公共物の管理に関する条例に基づく行政処分であると解される。この行政処分は、財務会計上の行為又は事実としての性質を有するものとは認められないことから、請求人の原状回復措置の請求は、住民監査請求の要件を満たさないというべきである。

次に、財産管理の側面については、東京高裁判決において、損害賠償請求権又は不当利得返還請求権に言及していることから、検証を加える。

最高裁平成16年4月23日判決では、「道路が権原なく占有された場合には、道路管理者は、占有者に対し、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を取得するもの」とし、さらに「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ず、原則として、地方公共団体の長にはその行使又は不行使についての裁量はない」と判示している。

一方で、岐阜地裁平成24年2月9日判決では、前掲の最高裁判決を引用しつつ、「地方自治法施行令（昭和22年政令第16号）第171条の5などに鑑みれば、地方公共団体は、その有する債権を行使することに経済合理性がないと認められる場合には、これを行使しないことができるものとするのが法の趣旨であると解される」とし、「以上に照らして、地方公共団体が所有土地の占有者に対し占

有料を請求・徴収しなければならない場合（請求しなければ違法となる場合）について検討するに、占有料を請求するためには、占有者の特定、取得時効の成否等権原の存否に関する調査、当該占有する土地範囲の確定ないしその土地範囲を測量することによる占有面積の確定を行うことが事実上必要となることも明らかであるところ、これらを実行するためには、筆界確定紛争などの紛争の発生を回避できる場合であっても、相当な人的・経済的負担が必要となることが予想され、このような負担が生じる可能性を勘案してもなお占有料を請求・徴収することに経済合理性があるか否かは、事案ごとに容易に判断し得ることではないと考えられるから、占有者ないし占有面積が確定していない土地については、これらを確定することが容易であり、経済合理性に適うというべき特段の事情のない限り、占有料を請求しないことをもって直ちに債権の管理を違法に怠るものと評価することはできないというべきである」と判示している。

これを本件請求についてみると、市は、占用面積が確定できれば、占用による使用料金相当額の損害賠償請求権又は不当利得返還請求権を行使することができるかと解される。

しかしながら、占用面積の確定には、南北約1 km、隣接する民地を含め約10 haと目される当該地域について、取得時効の成否等権原の存否に関する調査や測量などが必要であり、多くの労力、時間と多額の費用を要するものと思料される。

結果として、算定される事業者への請求額に比べて、相当な経済的負担が生じることが見込まれ、経済合理性の観点からすると、地方自治法施行令第171条の5に規定する債権の徴収停止が認められる場合に該当する可能性が非常に高いといわざるを得ない。したがって、市から業者Aに対する損害賠償請求権又は不当利得返還請求権の不行使をもって直ちに債権の管理を違法に怠るものと評価することはできないというべきであり、市に財産的損害を与えたとまではいえない。

検証の結果、道路管理の側面においては、請求人の求める原状回復措置は住民監査請求に該当しない。また、財産管理の側面においても、違法又は不当に財産の管理を怠るとまではいえないことから、請求人の主張には理由がないものと判断した。

請求事項② 本件法定外公共物の使用料の遡及適用について

不法占有に係る占有料については、道路法における道路不法占有に係る占有料に関する行政実例（昭和35年7月15日道丘第39号）において、「占有料を徴収することができるのは」、「許可をし、又は協議を行った占有に限るのであつて、いわゆる不法占有については占有料を徴収することができない」とし、遡及については、「不法占有について、さかのぼつて占有を許可し、又はその実際の占有状態の発生した時にさかのぼり、あるいはそれを発見した時から占有料を徴収することはできないものと解する」とされている。

したがって、本件法定外公共物については、使用料の遡及適用ができないことから、違法又は不当に公金の賦課、徴収を怠る事実に該当せず、請求人の主張には理由がないものと判断した。

請求事項④ 建築物及び償却資産への適正な課税について

事実関係を確認した結果、当該地域の建築物及び償却資産には固定資産税が課税されているため、違法又は不当に公金の賦課、徴収を怠る事実は認められず、請求人の主張には理由がないものと判断した。

第6 結論

監査の結果、結論は以下のとおりである。

1 主文

本件請求につき、請求事項③建築許可の有無及び撤去指導に係る事項は却下し、その余は棄却する。

2 意見

本件法定外公共物については、国等からの譲与以前より長きにわたって占用されていることから、民法（明治29年法律第89号）第162条に規定する所有権の取得時効も考えられるところである。

監査を進める中において、請求人からの照会を受けて現状を認知したのち、市が何ら措置を講ずる姿勢がないとの認識を請求人に抱かせてしまったことが本件請求に至った要因の一つであると感じられた。

市法定外公共物の管理に関する条例のほか、河川法の適用を受けることから、関係する行政機関が連携し、問題解決を図ることを期待する。

令和3年1月20日

常陸大宮市監査委員 飛田 啓一

同 鈴木 邦夫

同 武石 寿長