

西監発第 21 号
平成 20 年 6 月 26 日
(2008 年)

請 求 人 様

西宮市監査委員 田 中 正 剛
同 野 口 あけみ
同 村 西 進
同 阿 部 泰 之

西宮市有水路に係る「西宮市職員措置請求」の監査結果について（通知）

地方自治法(以下「法」という。)第 242 条第 1 項の規定により、平成 20 年(2008 年)5 月 8 日付で提出されました上記住民監査請求について、同条第 4 項の規定に基づき監査した結果を、次のとおり通知します。

1. 請求の受理

本件職員措置請求は、平成 20 年 5 月 26 日に一部補正が行われ、所要の要件を具備しているため、平成 20 年 5 月 30 日これを受理しました。

2. 請求の要旨

請求人から提出された西宮市職員措置請求書、事実証明書及び請求人の意見陳述から本件措置請求の要旨を、次のとおりと解しました。

旧播半内水路（東第 457 号水路）については、平成 19（2007）年 11 月 12 日付で提出された A 社の事業計画書並びに都市計画法第 32 条申請によると、埋め立てて人工水路に付け替えるとされ、このことは公共の福祉に反するばかりか、将来地域住民としては災害等に不利益を蒙る恐れがある。

東第 457 号水路は風致地区内にある貴重な行政財産で、一私企業の利益追求による経済優先主義や行政による安易な判断で付け替えるのは、エコロジーの時代からも望ましくない。また、上流には土石流危険渓流や急傾斜地崩壊危険箇所を抱え、土砂災害警戒区域にも位置していることから、当該水路を付け替えることは防災的にも問題が多く、住民感情にそぐわない。

市は平成 12 年 3 月 30 日付の兵庫県回答書「国有水路（溝渠）の無代下付」以来、本水路について管理責任を果たさず職務権限を放棄してきた。適正な行政指導措置（水路管理条例第 14 条 権利譲渡等の制限）と管理責任を怠った。申請主義に委ね賦課を怠ってきた結果、転売の暴利を生み、無謀な計画になって跳ね返ってきたといえる。水路管理条例の別表に係る使用料の納付措置を執らなかつた。違法・不当な市の管理責任を問う。

現在の当該土地所有者に至るまで、本件（公有財産）を含む用地転売や担保物件、停止条件付取引等が可能となったのは、地方自治法第 238 条 総合調整権及び処分に係る責任の放棄である。

事業主に命じて条例で定める申請手続きを行わせ、条例第 20 条による過料に処すこと。

永年にわたり、市が管理責任と使用料の徴収措置や許認可権（条例第 14 条）を怠ったことは、市の使用料収入に損害を与えたことになり、市民にとって逸失利益を蒙ることになる。本開発計画について、責任の所在を明らかにし、今後の許認可権について慎重審議を行い、公共の福祉、景観行政に寄与することを求めるとともに、法と民意の尊重を実行されたい。

請求人は、西宮市職員措置請求書において、上記のとおり要旨を記述するとともに、本件職員措置請求書の事実証明書として、下記の書類を提出しました。

西宮市水路管理条例
県移管文書
使用料文書不在記録
法務局資料による担保経緯
現況河川図と写真
事業計画図
土砂災害区域図
流域図
災害記録
経過報告と上申書

3. 請求人

請求人 A 氏ほか 34 人（別紙一覧のとおり）（別紙 請求人一覧は省略）

B 氏については、職業の記入及び押印がなく、補正が行われなかったため適正な請求人と認められず、除外しました。

4. 監査の実施

西宮市職員措置請求書、同請求書に添付された事実を証する書面、請求人の陳述並びに市当局から提出された書類の調査を行うとともに、関係職員から事情聴取を行いました。

5. 監査の期間

平成 20 年 5 月 9 日から平成 20 年 6 月 26 日まで

6. 請求人の陳述

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もった結果、平成 20 年 6 月 12 日午前 10 時より、請求人のうち 11 人が出席し、陳述しました。

なお、新たな証拠として旧播半北側の滝等の写真 3 葉のコピー、A 氏作成の「意見陳述」、はり半跡地開発問題対策委員会事務局作成「2008-06-12 西宮市職員措置請求書に関する資料」、C 社ほか 2 社あての文書(2008 年 6 月 13 日付、甲陽園東山町自治会・藤和ライプタウン甲陽園山王町管理組合発)の写し、現況水路平面図・現況水路断面図、「準用河川制度の改正について(昭和 47 年 9 月 7 日)」、「公文書公開可否決定通知書」の写し(3 部)、開発敷地求積図が提出されました。

7. 関係職員の事情聴取

あらかじめ、必要関係書類の提出を求め調査するとともに、法第 199 条第 8 項の規定に基づき、関係人として、都市局から森田都市局長、小林開発指導グループ長、吹田開発審査グループ長、三雲建築調整グループ長、田谷建築指導グループ長、出口都市総務課長、土木局から池谷土木局長、清水土木総括室長、丸岡下水道部長、神吉経営管理課長、川崎下水河川保全グループ長、高瀬下水河川保全グループ課長補佐、渡辺土木調査課長、高橋土木調査課長補佐、太田土木総務課長、以上 15 人の出席を求め、平成 20 年 6 月 12 日午後 1 時から、事情聴取及び質疑応答を行いました。

8. 事 実

請求書の要旨、請求人の陳述及び提出された資料、並びに関係職員の事情聴取及び提出された資料等に基づき、次のように事実を確認しました。

(1) 旧播半内の水路について

本件措置請求にかかる東第 457 号水路は、旧播半数地である西宮市甲陽園東山町 7 番 1、同町 7 番 5、同町 9 番 1、同町 9 番 2、同町 9 番 3、同町 10 番 1、同町 10 番 65 の土地内に存することを、関係職員の事情聴取及び提出資料で確認しました。水路敷に地番は付されていません。

(2) 風致地区、宅地造成工事規制区域、急傾斜地崩壊危険区域等について

当該土地は、東六甲山風致地区（面積約 1,863 ヘクタール）として都市計画法第 8 条第 1 項に基づき、第 3 種風致地区に指定されています。風致地区は都市の風致を維持するため指定されるもので、「西宮市風致地区内における建築物の規制に関する条例（平成 16 年西宮市条例第 50 号）」第 5 条の規定により、第 3 種風致地区内の開発の許可基準としては、建ぺい率 40% 以下、建築物の高さ 15 メートル以下、建築物の外壁面の後退距離は道路境界から 2 メートル以上、隣地境界から 1 メートル以上、緑地率 30%、建築物の接する地盤面の高低差が 6 メートル以下など、となっています。

当該土地は、宅地造成等規制法第 3 条に基づく「宅地造成工事規制区域」に指定され、同法第 2 条第 2 項の政令で定める土地の形質の変更は、同法第 8 条第 1 項に基づく許可が必要とされていましたが、平成 18 年 4 月の法改正により、都市計画法第 29 条に基づく開発行為の許可を受けて行われる行為は、同法第 33 条の許可基準に基づき審査を行う、とされています。同法同条第 1 項第 7 号に定める許可基準では「地盤の沈下、崖崩れ、出水その他による災害を防止するため、開発区域内の土地について、地盤の改良、擁壁又は排水施設の設置その他安全上必要な措置が講ぜられるように設計が定められていること。」となっています。

本市の土砂災害危険予想箇所図による「がけ崩れ危険予想箇所」のうちの「急傾斜地崩壊危険箇所」に当該開発地の一部が指定されています。

「土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律（土砂災害防止法）」の規定に基づき、兵庫県が当該開発地の一部を「土砂災害警戒区域（急傾斜地の崩壊・土石流）」に指定していることを、西宮市が平成 20 年 3 月に作成した土砂災害警戒区域図で確認しました。

(3) 西宮市水路管理条例について

西宮市水路管理条例（以下「水路管理条例」という。）は「西宮市堤塘溝渠溜池土居敷使用条例」（昭和 2 年西宮市条例第 2 号）を、昭和 43 年西宮市条例第 47 号として全部改正したもので、その後、現在までに 16 回の一部改正が行われています。本件措置請求に関連する水路管理条例条文は以下のとおりです。

水路管理条例第 1 条は、その目的を、「水路の洪水等の災害を防止し、流水の適正な利用を確保するため、水路の管理について必要な事項を定め、もつて公共の福祉に寄与すること」としています。

水路管理条例第 2 条で、「水路」とは、敷地の市有に属する河川法の適用または準用されない河川、公共の用に供される用排水路で規則で定めるもの、と定義され、「水路指定規則（昭和 43 年西宮市規則第 68 号）」において、西宮市の指定水路が定められています。

水路管理条例第 4 条で行為の許可について規定され、同条第 1 項により、水路の流水を占用し、または水面を使用する行為、水路の敷地を占用する行為、土石、砂利その他水路生産物を採取する行為を、同条第 2 項により、水路の敷地またはその上下において工作物を設置し、または改築する行為、水路の敷地を掘さくし、盛土しその他土地の形状を変更する行為、自己の費用をもって、護岸もしくは堤防等の改築もしくは修繕の工事または水路の付替工事等を行うときには市長の許可を受けなければならない、とされています。

水路管理条例第 6 条では同条例第 4 条第 1 項の規定により、市長の許可を受けた使用者は、使用料を納付しなければならないとされ、水路管理条例の別表において使用物件ごとの使用料の単価等が定められています。

水路管理条例第 14 条では、特に市長の許可を受けた場合のほか、その権利を他人に譲渡し、転貸し、または担保に供することができない、とされています。また、同条第 2 項において、権利の譲渡を受けた者は、使用に関する一切の権利義務を承継したものとみなす、と規定されています。

水路管理条例第 20 条では、違反行為等があったときの過料について規定されています。

(4) 国有水路の無代下付について

西宮市甲陽園東山町 7 番 1 外の旧播半内の土地に存する水路は、西宮市が兵庫県に対して平成 12 年 3 月 7 日西土調発第 85 号で行った、溝渠敷の無代下付についての照会に対する兵庫県の回答「国有水路（溝渠）の無代下付について（回答）」（平成 12 年 3 月 30 日付用第 794 号）により、大正 11 年 3 月 31 日に国有水路（溝渠）が当時の武庫郡大社村へ無代下付されたものである、と認められます。さらに、平成 15 年 10 月 17 日付で西宮市は、国有財産の分任契約担当官である近畿財務局神戸財務事務所長と国有財産譲与契約書を締結したことにより、平成 15 年 10 月 17 日以降、他の無代下付された国有水路と同様に、東第 457 号水路は市の管理となっています。（水路指定規則付則 2、3）

(5) 占用許可物件について

公文書公開請求結果、関係職員の事情聴取から、平成 20 年 3 月 25 日現在、市が旧播半敷地内における西宮市水路東第 457 号にかかる占用許可を与えている物件は存在しないことを確認しました。また、関係職員の事情聴取および提出された資料から、旧播半の敷地内において、2 箇所建物の一部が水路を占有しているほか、通路橋 7 基が水路を占有していることが認められました。しかし、これらの占有物件については、兵庫県からの水路使用許可の引継ぎもなく、市が管理することとなった平成 15 年 10 月 17 日以後においても、占有者からの水路使用許可申請は提出されていません。したがって、市は水路管理条例第 4 条第 1 項による水路使用許可をしていないことから、使用料の賦課、徴収は行われていません。

9. 監査委員の判断

法第 242 条第 8 項の規定により、本件職員措置請求について監査委員会議において協議をした結果、次のとおり結論を得ました。

本件請求について、法第 242 条に規定する住民監査請求の対象とは認められないものと判断します。以下、その理由を述べます。

(1) 請求人は、西宮市甲陽園東山町 7 番 1 ほかの旧播半敷地内の水路（東第 457 号水路）について、平成 19 年 11 月 12 日付で A 社から、「開発事業等におけるまちづくりに関する条例（平成 12 年西宮市条例第 74 号）」第 14 条に基づき提出された開発事業計画書及び都市計画法第 32 条の開発許可申請によると、埋め立てて人工水路に付け替えるとされ、これを容認することは、公共の福祉に反するばかりか、将来地域住民としては災害時に不利益を蒙る恐れがあると主張しています。また、同水路は風致地区内にある貴重な行政財産で、一私企業の利益追求による経済優先主義や行政による安易な判断で付け替えるのは、エコロジーの時代からも望ましくない。付け替えることは防災的にも問題が多く、住民感情にそぐわないと主張しています。さらに、市は「国有水路（溝渠）の無代下付」以来、本水路について管理責任を果たさず職務権限を放棄し、適正な行政指導措置（水路管理条例第 14 条 権利譲渡等の制限）と管理責任を怠ったとし、本開発計画について、責任の所在を明らかにし、今後の許認可権について慎重審議を行い、公共の福祉、景観行政に寄与することを求めるとともに、法と民意の尊重の実行を請求しています。

しかし、住民監査請求の対象となる行為は、法第 242 条第 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である財務会計上の行為に限られていることから、これらの 6 項目のうち、本件措置請求については、公金の賦課・徴収を怠る事実、財産の管理を怠る事実である財務会計上の違法又は不当な行為について該当するものと判断します。

また、請求人は違法・不当な市の管理責任を問い、申請主義に委ねて使用料の賦課を怠ってきた結果、転売の暴利を生み、無謀な計画になって跳ね返ってきたと主張しています。また、永年にわたり、市が管理責任と使用料の徴収措置や許認可権（水路管理条例第 14 条）を怠ったことは、市の使用料収入に損害を与えたことになり、市民にとって損害を被ることになると主張しており、このことは公金の賦課・徴収を怠る事実が存することを指摘しているものと判断されます。

しかし、具体的な市の損害及び求める措置内容についての言及はなく、このことは、住民監査請求の対象が具体的な機関又は職員の具体的な財務会計上の行為又は怠る事実に限られていることから、住民監査請求の対象とすることはできないもの、と判断します。

(2) 請求人は、法第 238 条の規定から、総合調整権及び処分に係る責任の放棄を主張していますが、法第 238 条は公有財産の範囲及び分類の規定であり、請求人の主張は、法第 238 条の 2 を誤認したものであると思われま。仮に法第 238 条の 2 に規定する総合調整権を指すものであるとしても、同条は公有財産に関する長の総合調整権を規定するもので、普通地方公共団体の長が、公有財産の効率的運用を図るため、委員会、委員又はこれらの管理に属する機関から公有財産の取得又は管理について報告を求め、実地について調査し、又はその結果に基づいて必要な措置を講ずべきことを求めることができるとするものです。本件請求について、長は委員会、委員又はこれらの管理に属する機関で権限を有するものと調整を行うことの必要がないことから、法第 238 条の 2 に規定する総合調整権及び処分に係る責任の放棄であるとは認められません。

(3) 請求人は、事業主に命じて条例で定める申請手続きを行わせ、水路管理条例第 20 条による過料に処すことを請求していますが、事業主に対して手続きを行わせることの請求、及び行政罰である過料に処すことを求める請求は、財務会計上の行為でないことから、住民監査請求の対象となりません。

(4) 住民監査請求は、地方公共団体の職員による違法又は不当な行為等によって地方公共団体の住民としての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、是正を図ることを目的とする制度で、その対象となる行為は、法第 242 条第 1 項に定める財務会計上の行為に限られています。公有財産の管理については、行政目的を実現するための公物管理(行政的管理)と財産的価値を維持する財産管理(財務的管理)の二つの側面がありますが、住民監査請求における財産の管理は、財務会計上の行為である財産管理に限られ、公物管理は含まれないと解され、行政目的実現のための公物管理の不作为については住民監査請求の対象とならない、と解釈されています。

本件の住民監査請求において、請求人は財産の管理を怠る事実について主張を行っていますが、怠る事実については、一般行政上の作用まで広く及ぼすものでなく、当該地方公共団体の有する財産の財産的価値の維持、保全等の財務的処理を直接の目的とする財産管理に限るものと解します。

以上のことから、本件の水路(東第 457 号水路)について、仮に管理を怠る事実が存在したとしても、公物としての水路の機能管理という行政上の問題であり、当該怠る事実は、住民監査請求の対象となる財務会計上の財産の管理を怠る事実にあたらないものと判断します。

10 . 監査意見

本件住民監査請求に対し、行政目的実現のための公物管理については、住民監査請求の対象とならない、としたところですが、従前から市の管理している水路はもとより、国有水路の無代下付によって市に帰属することとなった市有水路等についても、水路としての機能の維持管理に努めるとともに、占用・使用等の状況についても調査し、現況の把握を行い、不法占用や許可条件違反など水路管理条例に違背する事実があれば早急に是正・指導を行うなど、適切な管理を行うとともに、洪水等の災害の防止、水路の良好な管理に努めてください。