広監第６６号
平成２７年９月１６日

請求人
（略）

広島市監査委員　佐伯克彦
同　井上周子
同　竹田康律
同　星谷鉄正

広島市職員に関する措置請求に係る監査結果について（通知）

平成２７年７月２８日付けで受け付けた広島市職員に関する措置請求（以下「本件措置請求」という。）について、地方自治法第２４２条第４項の規定により監査を行ったので、その結果を同項の規定により次のとおり通知する。

**第１　請求の要旨**

平成２７年７月２８日付けで提出のあった広島市職員措置請求書及び同年８月１０日付けで提出のあった補正書に記載された内容は、以下のとおりである。

**１　広島市職員措置請求書**

広島市長・広島市中区長に関する措置請求の要旨

１　広島市長（及び同市中区長）は、㈱かなわ（代表取締役Ａ）に対し、２０１５年４月１７日付で広島市の管理する公共用行政財産である「東部河岸緑地」に施設を設置・管理することを許可した（広島市指令　中維第２０４号「東部河岸緑地施設設置・管理許可書。以下では「本許可」ということがある）。

これにより㈱かなわは、すでに許可区域を占用し諸施設を設置するための工事を行い、同区域の樹木を伐採し、植込みなどに変形を加えている。

広島市が管理している東部河岸緑地の許可区域を、以上のように㈱かなわという一私企業に独占的に使用させ、施設設置を認め、激しく変形させることは、同区域の管理のあり方として著しく妥当性を欠き、極めて不当である。よって、以下にその理由をいくつか述べる。

２　河岸緑地は、もともとは一般私有地であったものであり、被爆前は恵まれた立地を利用し

多くの一般私人がその所有地に旅館や割烹料亭、邸宅などの建物を建て所有し使用していた。

そのような場所を戦後の復興計画において、あえて公的な場所とすべく、換地により一般私人の土地所有権の移転を促し整備したのが現在の河岸緑地である。

もちろん、これには移転に反対する居住者や営業者も多く、これらの抵抗は大きく最終的には強制的に換地が行なわれたという経緯があった。

しかしながら、このような経緯がありながらも、当該河岸緑地を公的な場所として整備したのは『恒久の平和を誠実に実現しようとする理想の象徴として、広島市を平和祈念都市として建設する』ためであった。

この趣旨は日本国憲法９５条による我が国初の住民投票を経て１９４９年に制定された『広島平和都市建設法』によって具体化されたのである。

したがって、広島平和記念公園及び元安川に隣接する東部河岸緑地は、近隣住民及び広島市民のみならず、全国・全世界から訪れる人々が散策し、原爆犠牲者追悼碑などを訪ね、鎮魂と平和への思いをめぐらせる場であることは万人の認めるところである。

よって、㈱かなわによる料亭船（かき船）営業の便宜のみを目的として行われた本許可は、上記の河岸緑地の趣旨・目的を著しく阻害するものである。

3　本許可により、㈱かなわは許可区域を独占的に使用するだけでなく、諸施設を設置管理し、樹木を伐採するなどして、「広島市景観計画」で「平和記念公園地区（Ａ地区）」とされている地域の景観・環境を著しく阻害している。このような本許可は、東部河岸緑地の趣旨・目的のみならず、原爆ドーム・バッファゾーンであるどう地域の趣旨・目的を阻害するものであり、そのような行政財産の管理（本許可）は地方自治法２３８条の４第７項に違反し違法である。

4　㈱かなわが、許可区域で工事を行うために、広島市長は樹木を引き抜き、伐採することを許可し、すでに同区域の桜の木などは伐採されている。これらには財産的価値があるが広島市長はその滅失を許諾し同市に損害を与えている。

5　上記の「東部河岸緑地施設設置・管理許可書」によれば、以上のような著しく妥当性を欠く「東部河岸緑地」の使用・施設設置管理を㈱かなわに認めているにもかかわらず、使用料は「不徴収」とされている。このような使用料徴収の懈怠は広島市財産条例違反であり、広島市に損害を与えている。

6　そこで、以上のような広島市の東部河岸緑地という公共用行政財産（広島市は「公の施設」として設置管理していないようであるが、地方自治法違反である）の違法・不当な管理と財産的損害の発生の防止・是正し、及び、すでに発生している損害を補てんするために必要な措置を講じること請求する。

以上、地方自治法２４２条１項の規定により、別紙事実証明書を添え、必要な措置を請求する。

以　上

（事実を証する事実証明書として次の書類が提出されているが、添付を省略する。）

1　東部河岸緑地施設設置・管理許可書
（平成２７年４月１７日付け広島市指令中維第２０４号）

2　かき船移転に関する毎日新聞の記事（２０１５年（平成２７年）５月２２日）

3　樹木の伐採に関する写真（２枚）

**2　補正書**

平成２７年７月２８日付け第６３９号で受け付けられた「広島市職員措置請求書」について、次のとおり補正します。

[補正内容]

1　自署について
氏名（自署）　甲
氏名（自署）　乙
氏名（自署）　丙

2　請求者の住所について
氏名　　乙
住所　（略）
氏名　　丙
住所　（略）

**第２　請求の受理**

本件措置請求は、地方自治法第２４２条第１項の所定の要件を具備するものと認め、平成２７年８月１９日に、同年７月２８日付けでこれを受理することを決定した。

**第３　監査の実施**

**1　請求人による証拠の提出及び陳述**

地方自治法第２４２条第６項の規定に基づき、平成２７年８月２６日に請求人に対し証拠の提出及び陳述の機会を設けたところ、請求人は新たな証拠として複数の書類を提出した。また、甲及び丙両請求人が陳述を行った。

（新たな証拠として次の書類が提出されているが、添付を省略する。）

1　請求人等による反対署名の呼びかけ及び反対署名等（５名）

2　世界遺産原爆ドームバッファゾーン内における牡蠣船移動設置への日本イコモス国内委員会委員長懸念表明（２０１５年１月２９日付け）

3　世界遺産である原爆ドームや広島平和記念公園の周辺地域（バッファゾーンを含む）の利用に関する広島弁護士会会長談話（２０１５年（平成２７年）３月１３日付け）

4　「かき船かなわ」の移転についての説明会（平成２５年１０月２８日開催）の協議録

(1)　甲請求人は、以下の点等について、陳述した。

ア　世界遺産原爆ドームのバッファゾーン（緩衝地帯）内におけるかき船の設置（移転）に関する本件措置請求の特殊性及び重要性

イ　民間企業によるかき船の設置（移転）への広島市の姿勢に対する疑念

⑵　丙請求人は、以下の点等について、陳述した。

ア　本件措置請求で取り上げた事項に関する問題点

(ｱ)　世界遺産リストの基準におけるバッファゾーンの規定

(ｲ)　かき船の設置（移転）場所における広島市景観計画上の位置付け及び景観形成の方針

(ｳ)　かき船の設置（移転）と広島市景観条例の規定による景観審議会

(ｴ)　水の都ひろしま推進協議会におけるかき船の設置（移転）の審議

(ｵ)　河川の区域指定に必要な地域の合意（周辺住民や被爆者団体等からの反対表明）

イ　使用料の不徴収、国に対する要望書の提出など広島市の対応に関する問題点

## 2　広島市長の意見書の提出及び陳述

広島市長に対し、意見書及び関係書類等の提出を求めたところ、平成２７年８月２４日付け広中維第７７号により意見書が提出された。なお、陳述は行わなかった。

意見書の内容は、以下のとおりである。

⑴　広島市の意見

請求人の主張には理由がないため、本件措置請求は棄却されるべきである。

⑵　理由

本件措置請求人（以下「請求人」という。）は、平成２７年４月１７日付けで本市が株式会社かなわ（以下「かなわ」という。）に対し行った東部河岸緑地内への公園施設の設置及び管理の許可（以下「本件許可」という。）について、①地方自治法（昭和２２年法律第６７号）第２３８条の４第７項の規定に反する違法なものであり、②かなわが公園施設の設置に伴う工事を行うに当たり、財産的価値がある樹木を伐採することを許可し、広島市に損害を与え、③かなわに本件許可を与えたにもかかわらず使用料を徴収していないことは、広島市財産条例（昭和３９年広島市条例第８号）の違反であり広島市に損害を与えた、として、行政財産の違法・不当な管理と財産的損害の発生の防止・是正及び既に発生している損害の補填のために必要な措置を講ずるよう主張している。

以下、これらの点に関して述べる。

ア　東部河岸緑地の管理等について

東部河岸緑地（元安橋左岸から平和大橋左岸までの区間をいう。以下同じ。）は、太田川水系元安川の東側の河岸にあり、北側は原爆ドームの敷地と接し、元安川を隔てた対岸には平和記念公園がある。

東部河岸緑地は、国（国土交通省。以下同じ。）が所有・管理する河川区域であるため、本市が河川法（昭和３９年法律第１６７号）第２４条の規定に基づく占用の許可を受けて設置しているもので、都市公園法（昭和３１年法律第７９号）第２条第１項第１号に該当する都市公園であり、同法第２条の３の規定に基づき本市（中区役所建設部維持管理課）が管理を行っている。

なお、都市公園については、都市公園法にその設置及び管理に関する基準等が定められており、本市では、同法第１８条の規定に基づき制定した広島市公園条例（昭和３９年広島市条例第１８号。以下「公園条例」という。）において東部河岸緑地等の本市の都市公園の設置、管理等について必要な事項を定めている。

イ　本件許可について

(ｱ)　かなわは、かき船、桟橋及びスロープ等について、平成２６年１２月１２日に国により河川法第２４条及び第２６条第１項の規定に基づき、船上食事施設としての占用許可を受けているが、当該占用許可物件は、都市公園法第２条第２項に規定する公園施設のうち同項第７号に定める便益施設に該当するものである。

(ｲ)　上記(ｱ)に係る占用許可を受けたかなわは、平成２７年４月１７日に、かき船の桟橋及びスロープ等の東部河岸緑地への設置にあたって、本市に対し都市公園法第５条第１項の規定に基づく許可の申請（以下「本件許可申請」という。）を行った。これは、公園管理者以外の者が都市公園に公園施設を設置及び管理しようとする場合は、都市公園法第５条第１項の規定による許可を受けなければならないこととされているためである。この許可については、同条第２項各号に定める要件のいずれかに該当する場合に限り許可することができるとされているところである。

(ｳ)　かき船は、その運営に専門的な経営・ノウハウを必要とすることなどから、本市が設置及び管理を行うことは不適当なものであり、同条第２項第１号に定める要件（公園管理者が自ら設け、又は管理することが不適当又は困難であること）に該当し、本件許可は適法に行われたものである。また、その他の関係法令等にも適合するものである。

なお、都市公園法は、地方自治法の特別法にあたり、同法に基づく許可を受けることとされているものは、地方自治法第２３８条の４第７項の許可を受ける必要はない。

ウ　樹木の伐採について

本件許可申請には、本件許可区域における桜の木などの樹木の伐採を含んでいるが、桜の木の伐採は、桟橋から東部河岸緑地までのスロープがその機能を発揮するために許可したものである。

なお、移植も検討したが、桜の木の根が横に長く張っており、移植するためには河川堤防を掘削した上で根巻き等による養生が必要であり、河川堤防の防災上の観点から、広範囲かつ長期間にわたって掘削し、締固めをしない状態にすることは困難であった。また、その他の樹木についても、キュービクル等の設置のために支障となり、移植場所として適地もなかったものである。

このように、樹木の伐採は、本件許可の対象である公園施設の機能・効用を発揮するための必要最小限の措置として行ったものであり、地方自治法第２４２条第１項に規定する違法又は不当な財産の処分には当たらない。

エ　使用料について

本件許可区域は、国が所有し管理権を有する底地（河川堤防）上の河岸緑地内にあり、本市はその河岸緑地について国から占用許可を受けて管理していることから、国と本市による管理権が競合する状況にある。

こうした権利関係にある中で、河川の占用許可及び公園施設の設置・管理許可についてその対象区域が重複する場合は、これらの許可に係る占用料及び使用料の両方を徴収することは適切ではなく、本件においては、河川法第３２条及び広島県河川区域内占用料等徴収条例

（平成１１年広島県条例第３６号）の規定に基づき広島県が占用料を徴収するため、公園条例に基づく使用料を徴収しないものである。

また、河川占用許可及び道路占用許可について、その対象区域が重複する場合においても同様の事例がある。

したがって、本件許可に係る使用料を徴収していないことは本市の損害ではない。

なお、上記イのとおり本件許可は都市公園法に基づくものであり、地方自治法第２３８条の４第７項や広島市財産条例の適用は受けない。

オ　結論

以上のとおり、広島市長は、都市公園法等に基づき本件許可を行ったものであり、東部河岸緑地を適切に管理しており、本市に何らの損害も生じていない。

よって、請求人の主張には理由がないため、本件措置請求は棄却されるべきである。

### 3　監査対象事項

(1)　平成２７年４月１７日付け広島市指令中維第２０４号による東部河岸緑地施設設置・管理許可（以下「本件許可」という。）は、違法又は不当なものであるか。

(2)　樹木の伐採を許可したことは、違法又は不当な財産の処分に該当するか。

(3)　使用料を徴収しなかったことは、違法又は不当に公金の賦課徴収を怠る事実に該当するか。

## 第４　監査の結果

### 1　事実関係の確認

請求人から提出された広島市職員措置請求書及び事実を証する書類、広島市長から提出された意見書及び関係書類並びに広島市の関係職員への調査により、以下の点について確認した。

(1)　本件許可について

ア　東部河岸緑地の管理等

本件許可の対象区域（以下「本件緑地」という。）の敷地は、国土交通省が所有する土地であり、国土交通省中国地方整備局が管理する河川区域である。

広島市は、当該敷地について、国土交通省中国地方整備局から、河川法第２４条の規定に基づく占用許可を受け、本件緑地を含む東部河岸緑地を都市公園法第２条第１項第１号に該当する都市公園として設置している。その管理は、広島市が、都市公園法及び広島市公園条例の規定に基づいて行っている。

イ　申請及び許可

平成２７年４月１７日、株式会社かなわ（以下「かなわ」という。）は、広島市に対し、本件緑地にかき船の桟橋及びスロープ等（以下「本件許可対象施設」という。）を設置することについて、都市公園法第５条第１項の規定に基づき、公園施設の設置及び管理に関する許可の申請（以下「本件許可申請」という。）を行った。

本件許可申請を受け、広島市は、同法第５条第２項の規定に基づき、本件許可を行った。

なお、本件許可に先立ち、かなわは、平成２６年１２月１２日付けで、本件緑地外の河川区域に設置するかき船と、本件緑地と重複する河川区域に設置するかき船の桟橋及びスロープ等について、国土交通省中国地方整備局から、河川法第２４条の規定に基づき、船上食事施設として占用許可を受けている。

⑵　樹木の伐採について

本件許可申請には、本件緑地における桜の木などの樹木を伐採することを含んでおり、上記⑴イのとおり、広島市は、本件許可を行うことにより樹木の伐採を認めている。

⑶　使用料について

上記⑴イのとおり、かなわは、平成２６年１２月１２日付けで、国土交通省中国地方整備局から、河川法第２４条の規定に基づく占用許可を受け、河川法第３２条及び広島県河川区域内占用料等徴収条例に基づき、本件緑地と重複する区域を含む占用料を既に納付しているため、広島市は、本件許可に当たって広島市公園条例に基づく公園使用料を徴収しないこととした。

**２　判断**

⑴　本件許可について

本件許可が違法又は不当であるかを検討する前提として、そもそも本件許可が住民監査請求の対象となる財務会計行為に当たるか否かが問題となる。この点、住民訴訟においては、その対象となる財務会計行為について、対象財産の「財産的価値に着目し、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務会計上の財産管理行為」であるとされており（最高裁第一小法廷平成２年４月１２日判決）、住民監査請求においても同様と解されている。

本件許可は、都市公園法第５条第１項及び第２項の規定に基づく公園管理者以外の者による公園施設の設置等の許可であり、公園管理者が、公園管理上の見地から、本件許可対象施設が、同法第２条第２項に該当する都市公園の効用を全うするために設けられる公園施設に該当するか否か、また、同法第５条第２項の第１号又は第２号に該当するか否かについて検討した上で決定したものであって、一定の行政目的実現のための行為であり、本件緑地の敷地の財産的価値に着目し、その価値の維持、保全を図る財務的処理を直接の目的とした財務会計上の財産管理行為に当たらない。

よって、本件許可は住民監査請求の対象にならない。

⑵　樹木の伐採について

本件緑地の樹木の伐採については、本件許可に含まれているところ、上記⑴と同様に、都市公園法の規定に基づき、公園管理上の見地から、便益施設である本件許可対象施設の設置のために必要であると判断したものであり、財務会計上の財産管理行為ではなく、住民監査請求の対象にならない。

⑶　使用料を不徴収としたことについて

請求人は、広島市が、本件緑地への公園施設の設置・管理をかなわに認めたにもかかわらず、その使用料を不徴収としたことは広島市財産条例違反であり、広島市に損害を与えていると主張している。しかしながら、公園使用料の徴収に関しては、広島市財産条例の適用は受けず、広島市公園条例で規定されている。このため、広島市公園条例に違反するか否かについて検討する。

公園使用料については、広島市公園条例第１１条において、市長が必要と認める場合は減免することができると定められている。

ところで、河川占用許可及び道路占用許可の対象区域が重複する場合は、建設省河川局長・道路局長通達（昭和４７年６月１９日付け「堤防と道路との兼用工作物管理協定（準則）について」）により、占用料を重複して徴収することを避ける趣旨で、一方の占用料を徴収しないものとする取扱いを講ずるよう求められており、河川と公園の場合においてもこれを参考とすることとされている（国土交通省都市局公園緑地・景観課監修「都市公園法解説」）。

これを受け、広島県が河川の占用許可に係る占用料を徴収することに加えて、広島市が公園施設の設置・管理許可に係る公園使用料を徴収することは事実上占用料の二重徴収となり適切ではないとの判断により、広島市が広島市公園条例第１１条の規定に基づき公園使用料を免除したことは、違法又は不当なものとは認められない。

よって、使用料の賦課徴収を怠る事実には当たらず、損害の発生は認められない。

**３　結論**

以上のとおり、本件許可は住民監査請求の対象とならないことから、これに係る措置請求を却下し、使用料の不徴収に係る措置請求については、請求人の主張に理由がないことから、これを棄却する。

**第５　意見**

広島市公園条例に基づく使用料免除の規定を適用するに当たっては、同条例施行規則第１２条により使用料の免除を受けようとする者から申請書を提出させなければならないが、本件においては提出されていない。今後は、適正に事務処理を行われたい。