
監 査 委 員

5 監査公表第2号

から請求のあった事項について、地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第5項の規定により、監査を執行したので、その結果を次のとおり公表する。

令和5年3月17日

京都府監査委員	兔 本	和 久
同	北 岡	千はる
同	森	敏 行
同	橋 本	幸 三

住民監査請求に係る監査結果

第1 監査の請求

1 請求書の提出

請求人 から令和5年1月5日に地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条第1項の規定による請求があり、同月23日に追加の書面の提出があった。

2 請求人

住所
氏名

3 請求の要旨

請求の要旨は、京都府職員措置請求書及び追加の書面によれば次のとおりである。

(1) 請求人の主張

財務会計行為は怠る事実である。

京都府舞鶴漁港は舞鶴港港湾区域内にあり、一部は二級河川伊佐津川の河川区域と重複している。この区域の中では、多数のプレジャーボート及び漁船が船の係留保管場所として港湾水面を占有している。

このような占有については、漁港区域外の港湾区域については適切な指導がなされ、港湾法（昭和25年法律第218号）第37条第1項による許可がなされ、京都府港湾区域等の占有等に関する条例（平成12年京都府条例第12号）第3条第1項による占有料の徴収がなされている。

漁港区域と重複する部分については、より適切な管理がなされるべきであるのに、治外法権状態で所有者不明の沈没船が発生し、行政の費用負担で引上げ処分をする等の常識的に考えられない事件が多発している。

港湾法及び河川法（昭和39年法律第167号）の規制が及んでいるので、港湾法及び河川法に基づく適切な管理をすべきである。

法的に漁港漁場整備法（昭和25年法律第137号）との重複部分については、港湾法及び河川法は適用除外とされており、所定の占有許可等が必要であるし、占有料については優先的に港湾法及び河川法に基づいて徴収されることとなっている。

これらの処理がなされていない。

また、過去に占有されている部分は不当利得が発生しているが、この請求が怠られている。

漁港であることについては漁港漁場整備法第39条第1項による占有の許可が必要であり、占有料については京都府漁港管理条例（昭和35年京都府条例第7号）第12条第1項に基づき徴収される必要があるが、これが怠られている。

漁港漁場整備法第34条に基づき、条例によりプレジャーボート係留の禁止区域を設けて、その禁止の解除の手法としての使用許可に係らせることはできるが、これは特許使用としての漁港漁場整備法第39条第1項の占有許可の要否とは全く無関係である。

船舶の係留が一時的なものではなく、継続的な係留保管としてなされていれば同法第39条第1項の占有許可が必要である。

さらに京都府は、公報で「禁止区域設定を検討しています。」としているが、これは全くの虚偽で検討などされていない。

これらは、

- ・港湾法第37条第1項
 - ・京都府港湾区域等の占有等に関する条例第3条第1項
 - ・河川法第24条
 - ・京都府河川の占有等に関する条例（平成12年京都府条例第11号）第3条第1項
 - ・漁港漁場整備法第39条第1項
 - ・京都府漁港管理条例第12条第1項
- に違反し違法・不当である。

その結果、

- ・徴収される必要のある占有料等が徴収されておらず損害が発生している。
- ・不当利得の請求もされておらず損害が発生している。

上記の主張を証する書面として、次に掲げる書面の提出があった。

- ① 航空写真
- ② 漁港区域内プレジャーボート等係留図面
- ③ 漁港区域内プレジャーボート等係留一覧表
- ④ 漁港区域内プレジャーボート等係留写真
- ⑤ 漁港外のプレジャーボート等の港湾法による許可台帳写し
- ⑥ 漁港法における漁港の維持管理に係る許認可等の行政処分について（平成13年3月30日付け12水港第4829号水産庁長官通知）
- ⑦ 横浜地方裁判所第1民事部判決写し
- ⑧ 令和5年1月5日付け行政手続法及び京都府行政手続条例に基づく処分等の求めの申出書写し

(2) 請求人の措置請求事項

京都府知事が、

ア 港湾法第37条第1項、京都府港湾区域等の占有等に関する条例第3条第1項、河川法第24条、京都府河川の占有等に関する条例第3条第1項、漁港漁場整備法第39条第1項により占有許可等をして占有料を徴収すること。

イ 過去5年分は不当利得として免れた占有料相当額を返還請求すること。

(3) 監査委員の監査に代えて個別外部監査契約に基づく監査によることを求める理由

長年にわたって見過ごされている違法・不当な行為であり、これを見過ごして何ら指導をしてこなかった監査委員は適切な監査を行うとは考えにくい。

監査委員は所詮、京都府の内部組織であり中立・公正ではない。

また、当該事例は港湾法、河川法及び関係条例の解釈適用や、判例に則しての船舶の占有許可の要否の法的判定等の法的判断も伴うので、法律に

見識のある弁護士等外部の人による監査をされる必要がある。

第2 請求の受理

本件請求については、法第242条に規定する要件を具備しているものと認め、受理した。

第3 監査の実施

1 個別外部監査契約に基づく監査を行わなかった理由

請求人は、個別外部監査契約に基づく監査によることを求めているが、監査委員は、知事等の執行機関から独立性が確保された独任制機関であり、法第198条の3の規定に基づいて監査等を行うものである。

また、本件監査を行うに当たっては、関係法令及び府の関係条例の解釈、適用に基づくものであり、特に専門的な知識や判断を必要とする事案ではなく、十分知見を有していることから、個別外部監査契約に基づく監査が相当であるとは認められない。

2 監査対象事項

請求の要旨から、本件の監査対象事項を「占有許可等をして、条例に基づき占有料を徴収していないことが、法第242条第1項に規定する違法又は不当に公金の賦課、徴収を怠る事実該当するかどうか」とした。

3 監査対象部局

農林水産部、建設交通部及び商工労働観光部・建設交通部港湾局

第4 請求人の証拠の提出及び陳述

1 請求人に対して、法第242条第7項の規定により、令和5年1月31日に新たな証拠の提出及び陳述の機会を与えた。また、同条第8項の規定により関係執行機関の職員の立会いを認めたところ、関係執行機関の職員6名が立ち会った。

2 当日は、請求人が出席し、請求の要旨を補完する以下の趣旨の陳述を行った。

なお、請求人から新たな資料として、「住民監査請求陳述書」の提出があった。

<請求人の陳述>

舞鶴港湾の中的一部分に、舞鶴漁港という、京都府が管理する漁港がある。それに、伊佐津川が流れ込んでおり、舞鶴港湾と舞鶴漁港が重複していて、河川についても一部が重複している地理的な状態が前提である。この地区については、漁港漁場整備法、港湾法、河川法という法律が適用され管理されている。

共通する内容として、土地や水面について、一般の人が利用することによどのような規制がかかるかというものがある。公共の水面及び土地を使用するために占有する場合は、許可が必要であり、それが、三つの法律の中での共通の規制の対象になっている。

まず第一として、今、プレジャーボートが舞鶴漁港の中にたくさんあり、これはプレジャーボートの使用が水面等の占有になると考えている。これは、

港湾法、河川法、漁港漁業整備法に共通する内容であり、各法律で水面等を占有する場合は占有許可が必要とされている。占有とは一定の場所を独占的に使用することであって、各法律で共通した概念である。

海の水面は底地も含めて国有であるが、何ら法的規制がかかっていない部分はさておいて、法的規制がかかっている部分は自由使用に任せられる部分（占有といえない場合）を除いて許可が必要である。

その理由は、他者を排除して特定の個人の便益利益に供されるのであるから、利用の調整と公平上の観点から、利用に当たっては個人的負担を求める必要があるからで、一時的な使用ではなく、継続的に水面を利用する場合は「占有」であり、法律に基づいて許可を受ける必要がある。

船舶を港湾区域等に停係留する場合、荷捌き、運搬等の本来的な目的で係留する場合は、利用目的は一時的なもので、終われば撤去することであるため、一時的な使用として許可を受ける必要はないが、船舶の置き場所として使用する場合は、そのこと自体が目的であり、継続的とする意図があるので、占有に該当するという考え方を私は持っている。

海での係留であるため、係留している船が波で揺れるとか、遊漁等をするため時々出港することは、占有であることを排除する理由にならない。これは、別添1の河川の例であるが、河川の護岸などに接続しているのは当然占有であるが、河川の真ん中の方で、海の近くに錨を下ろして留めているのがあり、それを指導した事件についての判例が横浜地裁にあるが、これも完全に占有だと、出航して帰ってきて、ずれたところにその船を留めてもそれは占有だという厳しい判定になった判例がある。

それと比べたら、護岸に接続しているとか、防波堤のところ留まっているというのは、緩い判断で占有になるのは明らかだと考えている。

次に、プレジャーボートを含め、舞鶴漁港を保管場所としている船舶が、保管のために同じ場所に係留されている。これは、別添2の情報公開請求で令和3年3月29日に公開決定を受けたものである。内容は、どのようにプレジャーボートを係留していたかという実態調査である。回答があったのは、平成22年度と平成26年度の調査である。この調査で係留している船の船名やその位置が図面にされている。全く同じ内容で2回実施されている。見比べてみると、22年度、26年度の調査は同じ船がほとんど同じ場所にずっとある。少なくとも、いろんな船が頻繁に入れ替わり使っているのではなく、ある程度固定的に特定の船が使っている。それも、同じ場所にずっと留まっていると考えられる。

その時の調査では、新しい調査というのは、あまり体系的にやってないということで、それ以上新しい資料はいただけなかった。

場所によっては、個人で係留のロープ等で海に張

り出しているものもある。別紙3で添付している航空写真であるが、これらは明らかに、海の中に縦付けする船で、海の中にアンカーにロープで錨を打ち、そのロープに浮標を付けて枠取りのようにして、個人がやっている状況がある。これらは船を留めること自体以前に、枠取りや浮標のようなものを付けてロープを張ること自体が明らかに占有で、許可が要るものであると私は考えている。

こうした保管のための停係留は占有でないとは間違っても言えない。舞鶴漁港以外の舞鶴港湾については、同様な船舶の停係留を占有として許可を受けている。これは、監査請求書に付けている資料の中ではあるが、舞鶴漁港以外の舞鶴港湾では、いろいろ指導が入ったりしていると思うので、100%整理しているものではないとは思えるが、船舶の係留についても、適切に指導して許可を受けて留めさせ台帳も作られている。占有料も条例に基づいて請求されているという資料がある。それと比較したら、同じ舞鶴港の舞鶴漁港についても、同じように占有許可を与えて、係留を指導すべきでないかと思える訳である。

また、漁港漁場整備法第39条第5項、港湾法第39条第11項に禁止区域というのがあり。行政の皆さんは間違えていると思うが、禁止区域というのは、占有許可を出せる、出せないとは全然関係ない次元の話である。船舶、漁船、プレジャーボート等を特定して、このエリアについては、指定したものについて、みだりな放置はできないことを公示して、別途規制する別のルールである。

そのルールの内容は、占有ではないようなものも放置であるため全部許可がいる。

禁止区域の設定とは、対象物件（例えばプレジャーボート）を特定して、その放置等を禁止する措置を執ることであるが、禁止される放置とは道路交通法等で禁止されている自動車の放置（いわゆる不法駐車）と同様のことを指して、車両から離れて直ちに運転することができない状態にする行為、事実上の管理権を有する者からの管理を離脱し、すぐに動かせる状態でない状態のこととされている。

これは、別添4の水産庁の解説で、禁止行為をされた場合の放置という内容はこうですよと書いている。禁止区域の設定ということと、占有の許可というのは別のものである。禁止区域の設定をしたら、それとは別に、禁止区域を解くための許可というのが別に必要になるが、これは条例を作りなさいということになっているので、全然違うものだという事である。

禁止区域を設定しなければ、自由に占有もできるし何でも出来ると解釈すると、これはほとんどない法律の間違いということになっている。

占有は、禁止区域の設定を待つまでもなく初めから禁止されている行為である。道路交通法は保管場

所として道路敷地を使用することを禁止しているのではなくて、一時的にせよ車両を離れてすぐに移動できない状態を禁止している。保管場所として道路敷地を利用すれば道路の不法占有で道路法により既に禁止されて、禁止区域設定があれば、一時的にせよ船舶を係留して不在にするなど、すぐに移動できない状態にすれば法律違反となり、厳しい指導が可能になるものである。

あわせて禁止する物件を指定する必要があるもので、禁止区域では禁止物件、例えば、プレジャーボートが利用できなくなり、他の物件との棲み分けができるという仕組みで作られている。

この法律上の扱いを全く無視しているのか、責任逃れの口実にしているのか、係留保管するために漁港を使用する行為が禁止されていないようなことを言っている。

京都府のホームページで漁港の利用についての説明に虚偽がある。これは、別添5であるが、この中で、プレジャーボートが増加したことに伴い、漁港内での船舶のトラブルが懸念されるために「漁船とプレジャーボートとの棲み分けをするための禁止区域の設定を検討しています。」としているが、全く検討などされていない。なぜそういえるかといえ、情報公開請求した時に、最近では調査していないという報告で、実際に公開を受けたのは、体系的にちゃんとしたものは、平成22年と平成26年しかない。ということは、平成26年以降は、調査を現場でもしていないし、ほったらかしということなので、そんな状態でこの禁止区域の設定を検討している訳がないという話であり、虚偽である。

禁止区域の制度が法改正されて20年以上経っている。

「漁港内に係留することはできますか？」に対する答えは、ホームページでは、「漁港は漁業施設であるため、主として漁船の利用を目的として建設がされたものです。プレジャーボートの一時的係留も現在は禁止されてはいません。しかし、空きスペースが有るように見えても、荷崩し等により船舶の係留がされることがありますので、実際に作業されている漁業者の組織である漁業協同組合によく確認し、漁業活動に支障がないようにしてください。」と書いてある。

これを見ると、一時係留は禁止していないといっている。しかし、実際、府民の皆さんから見ると、舞鶴漁港にはプレジャーボートがいっぱい留まっていると問合せがあったら、ホームページの書き方自体が、一時係留だから、別に違法ではないという回答をしているような感じになっている。

しかも、これが許されるかどうかは行政でなくて、漁協と相談して、漁協が別にしょうがないといえ、よい、と思えてしまう。これは、書き方、表現の仕方が間違っているし、資料とホームページの記述から読み取れる内容というのは、管理をするこ

とを完全に放棄していると言わざるを得ないような気がしている。これは、府民向けの責任逃れの虚偽である。

確かに、禁止区域が設定されていなければ一時係留は禁止されないが、プレジャーボートの港内での係留は一時的なものではない。

漁業者でもない者が漁港に一時的に係留する目的などあるはずはないのであって、保管場所として漁港を利用しているものである。

小型船舶登録でも本拠港が登録されているので、舞鶴漁港が保管港にされていることはすぐに判明する。

しかし、空きスペースが有るように見えても、荷捌き等により漁船の係留がされていることがありますので、実際に作業されている漁業者の組織である漁業協同組合によく確認してとか、もっともらしいことを言っているが、プレジャーボートの係留の可否が漁業者によって決められるという問題ではない。

これでは、空いている場所が、漁業者が何も言わなければ、行政がノータッチでその場所を自由に係留保管場所として利用することを認めることとなる。

実際に、そのような行政がなされていると思われる。府民からの質問には一時的な係留でしょうと、とぼけている。これは虚偽に満ちた悪質極まりない行政ではないか。

次に、漁港漁場整備法、港湾法、河川法により京都府が占用許可をしない裁量はないということである。理由としては、漁港漁場整備法を所管する水産事務所が現在のプレジャーボート等の係留について違法ではなく問題はないというような対応をしている。それならば、重複区域として港湾法、河川法により占用許可することは全く問題がないのであり、許可をして占用料を払うようにすべきである。占用許可は定期的な更新が想定されるので、船舶が放棄されて誰の物か不明となるような危険性も少ない。これは、料金を取ることはもちろんであるが、それ以外に、誰が係留しているか把握するためにも許可という制度がある訳で、許可の中で、指導の中で、秩序だった係船ができることで仕組みられているのであり、それをしないという裁量は、港湾法でも、漁港漁場整備法でも、河川法においてもないと考えている。

次に、占用料であるが、これは、別添6の法令の中で、順番に、港湾法と港湾区域等の占用等に関する条例、河川法と河川の占用等に関する条例、それから、漁港法と漁港管理条例とセットになっているが、この料金についても細かく決められている。

港湾法は、港湾区域等の占用等に関する条例があるが、これには、船舶、木材の定係については、1平方メートルに140円要ると定められており、京都府の河川の占用単価の条例でも、係留、船の係留、船、係留という書き方がしてあり、1平方メートルについて760円と示されているし、問題なのは漁港

であるが、京都府漁港管理条例で、明確に、船舶の係留として括弧で、トン数5トン未満のものを除くと、係留は1年間80円となっている。5トン未満だから、料金を取るための許可ではないので、料金が掛らないから許可は要らないとはならない。

許可があった場合、前提として、条例上の料金に適用したら、5トン未満のものは、免除とかになるのであって、料金が要らないからとはいえない。トン数5トンというのは結構大きい船で、当初はこれは入れていなかったが、漁港漁場整備法の関係で占用料を取る船舶はあまりないのかとは思ったりもしている。ただそれは、許可も要るし、対象になるのであれば、許可を取ったものについて、料金を取らなければならないということについては間違いのないではないか。

次に、占用料を払わずに水面を占用したことは違法であり、不法行為とか不当利得が生じることであるが、これは別添7に最高裁の判例を参考に付けているが、道路の事案である。道路に自動販売機がはみ出して設置されていることが違法で、損害賠償や不当利得を請求せよという訴訟が起こされており、当然、この訴訟が起こったということは、住民監査請求がなされたということである。最高裁は、道路の底地が誰のものになるかについてはあまり検討していない。国のものであるのか、東京都かは関係なく、占用した各自動販売機を、都道府県がはみ出した日から、撤去した日までの間、何らかの占用権限なく、これらの自動販売機を設置してはみ出し部分を占用していたのであるから、東京都は、被告人らに対し、上記各占用に係る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したものである、というふうに言っている。

それを受けて、関連した判例があるが、東京地裁は底地が誰のものか関係ないということを行っているのは明らかである。このように、道路管理者は道路の占用料を徴収して収入することができる。道路が権限なく占用されている場合は、道路管理者は当該道路の敷地の所有権を有するか否かにかかわらず、底地の所有権を有するか否かにかかわらず、相当額の損害賠償又は不当利得の請求権を取得する。これも判例によっては違うが、今回のケースで当てはめると、底地というのは浜辺も海もそうであるが、京都府に所有権はない。これは国の国有財産である。

ただ、そこに道路管理者ならぬ港湾管理者とか、河川管理者とか、漁港管理者という管理者の立場で、権限があつて占用料を徴収するということが規定されているのは道路の場合と同じで、底地の所有権が京都府にある場合と無関係に、その占用料というのは取らなければならないし、それを取らないことはおかしいので、今までずっと占用料を払わずにやってきた行為者に対しては不当利得というのが発生していて、不当利得を返還請求すべきである、と

ということが理論的に成り立つのではないか。個人的な見解も含まれる感じになるかもしれないが、検討をお願いしたい。

本件住民監査請求は、上記判例に照らして適法である。また、適用のみならず、適当、不当の判断もできるので、所管部局への聞き取りや職権調査によって適切に判断してほしい。

三つの法律の重複について補足する。監査請求で証明資料として出している平成13年3月30日付け水産庁からの通知、漁港の取扱いのことについての考え方であるが、この中で明確に、港湾区域と、漁港の区域、河川の区域が重複する分については、それぞれ港湾法、河川法の許可は要する。だから、漁港漁場整備法第39条第1項の漁港管理者の許可の場合、それぞれの管理者と調整した上でやってくださいということで、全部の許可は要するという通達を出している。

その占用料については、「従来の港湾法第37条の規定又は従来の河川法第32条の規定の施行の経過に鑑み、港湾管理者の長又は河川管理者のみが港湾法第37条の規定又は河川法第32条1項の規定により徴収することとして、二重に漁港漁場整備法の第39条の5第1項の規定によりこれを徴収することはしないとしている。今後も、国民の負担の軽減の観点から従来の取扱いを踏襲することが望ましいが、関係する港湾管理者又は河川管理者と協議して、扱いを変更することは差し支えない」ということになっている。

重複する分を許可した場合、三つの法律でそれぞれ二重三重の料金の負担になるから、漁港法としては徴収しないで、港湾法や河川法の占用料で徴収してくださいということになっている。この扱いを変更することは料金の扱いを変更することなので、一番高いところで取るとか、それぞれ目的が違うので、国民の負担軽減の観点から港湾法や河川法が優先的に占用料を取ってくださいとなっているので、その資料を出している。

第5 関係執行機関の陳述

1 関係執行機関の職員に対して令和5年1月31日に陳述の聴取を行うとともに、法第242条第8項の規定により、請求人の立会いを認めたところ、請求人が陳述に立ち会った。

2 関係機関の職員6名が出席し、農林水産部水産課長、建設交通部河川課参事及び商工労働観光部・建設交通部港湾局港湾企画課長が、請求の要旨に対する次の趣旨の陳述を行った。

(1) 水産課長の陳述

舞鶴漁港は、漁港漁場整備法及び京都府漁港管理条例に基づき京都府が管理を行っている。請求書に記載のとおり、舞鶴漁港区域は、舞鶴港港湾区域内にあり、一部は二級河川伊佐津川の河川区域と重複しており、漁港区域内には、漁船及びプレジャーボートが係留されている。

また、漁港漁場整備法第2条において、「漁港とは、天然又は人工の漁業根拠地となる水域及び陸域並びに施設の総合体」とされ、農林水産大臣、都道府県知事あるいは市町村長が指定するものと定義されている。

すなわち、施設が有する機能から見て、漁業の根拠地であることと同時に、法律上の指定という行政行為によってその範囲と性格が明らかにされたものに限り、法の定めによる漁港とされている。

また、漁港は、法第244条第1項における「公の施設」に該当するものとして、「正当な理由がない限り、住民が公の施設を利用することを拒んではならない」とされている。

したがって、漁港は漁業の根拠地ではあるが、その使用者は限定されておらず、プレジャーボート等の漁船以外の船舶が使用することを否定するものではない。

一方、漁港漁場整備法第39条第1項においては、「漁港の区域内の水域又は公共空地において、工作物の建設若しくは改良、土砂の採取、土地の掘削若しくは盛土、汚水の放流若しくは汚物の放棄又は水面若しくは土地の一部の占用をしようとする者は、漁港管理者の許可を受けなければならない」と水面の占用等の許可について規定されている。

水面の占用とは、「水面等を区画し又は工作物を建設して独占的、排他的に継続して使用する行為」のことであり、船舶の係留等については、漁港が本来想定している利用行為である以上、当然、基本的に自由な使用が認められるべきものであることから、占用許可の対象とされていない。

また、京都府漁港管理条例第12条第1項で、「漁港漁場整備法第39条第1項の規定による許可を受けた者は、占用料を納めなければならない」と規定されているが、船舶の係留等は、一般使用として、漁業活動に支障のない範囲内で許可、その他何らかの行為を要せず、自由に使用されているものであるため、占用許可の対象とはされないことから、当該規定は適用されるものではない。

なお、漁港漁場整備法第39条第5項の規定に基づく、放置艇禁止区域の設定は、河川・港湾・漁港区域の3区域が一体となって適正な利用を考慮した上で設定すべきものであり、国、府、市町の関係機関のほか、漁業協同組合、小型船安全協会等の関係団体により構成された「京都府プレジャーボート等係留対策協議会」（以下「協議会」という。）において意見交換を行い、禁止区域の設定も含め啓発活動を行うなど、適正な利用が図られるよう進めている。

このとおり、船舶の係留等は、漁港が本来想定している通常の利用行為であり、漁港漁場整備法第39条第1項の占用許可の対象とはされない。

また、漁港漁場整備法第39条第1項の占用許可

に該当しないことから、京都府漁港管理条例第12条第1項の規定に基づく占用料の徴収の対象とはならないものである。

したがって、占用料を徴収するものではなく、損害は発生しておらず、不当利益の返還請求を行うものではない。

以上のとおり、占用許可、占用料の徴収及び返還請求は、必要ではない。

(2) 河川課参事の陳述

本件の舞鶴漁港と重複している伊佐津川及び河川法について説明する。

本府が河川法に基づいて管理する伊佐津川は、綾部市於与岐町地内を起点として、舞鶴市街地を經由し、舞鶴市下安久地先にて舞鶴漁港、舞鶴港へ到達する河川であり、その延長は約17キロメートルである。

伊佐津川は、大正6年3月20日付け京都府告示第130号で、旧河川法（明治29年法律第71号）を準用する河川として認定され本府が管理することとなり、その後、昭和39年に改正された現行河川法の施行に伴う河川法施行法（昭和39年法律第168号）第2条で旧河川法を準用する河川は、現行河川法第5条に規定する二級河川となると規定されたことから、現行河川法施行後は二級河川と位置付けられ、同法第10条第1項の規定により、引き続き本府が管理することとなり、現在に至っている。

舞鶴漁港とされている区域は、まず最初に伊佐津川が存在し、その後、昭和20年代の港湾法及び漁港法の成立に伴い、港湾区域及び漁港として各法令に基づき指定されたことで、重複区間となった。具体的には、伊佐津川下流域の河口付近に架橋されている大和橋より下流側が漁港、港湾、河川の三つの区域が重複している区間となっている。

異なるこれら複数の法令により、それぞれ区域が指定されている重複区間については、法令上、重複区間の管理に関する明確な規定はなく、河川における、ある区間内の河川区域が、港湾法又は漁港漁場整備法に基づき指定しようとする区域と重複しているような場合、港湾区域又は漁港区域に指定する際、各法令の規定、河川法では旧河川法第2条第3項及び第4項又は現行河川法第6条第5項がこれに当たるが、これらの規定に基づき、管理者間で協議するとされている。

舞鶴漁港の場合は、港湾及び漁港について、それぞれの法令に基づき区域指定を行う際に、当該区域の管理について港湾法及び漁港法の規定にのっとり、舞鶴漁港区域の管理について管理者間の協議を行い、「舞鶴漁港は漁港管理者が管理する」ことになった。

この協議結果によって、漁港以外の法令である港湾法及び河川法が適用除外とされた訳ではなく、舞鶴漁港では港湾法及び河川法も適用され、

漁港管理者が漁港内で許可を行う場合は、港湾法及び河川法においても許可が必要となる。

なお、河川法に基づき占用許可であるが、河川から流水を取水する場合や河川敷である土地を占用する場合は、河川法第23条又は第24条の規定により、「河川管理者の許可を得なければならない」とされ、河川管理者は治水や利水などの観点から河川管理に支障がないものと判断される場合は、その占用を許可している。

占用許可に係る占用料については、河川法第32条の規定により、「都道府県知事は占用許可を受けた者から占用料を徴収することが可能」とされていることから、本府では、京都府河川の占用等に関する条例に基づき、許可を受けた者から占用料を徴収している。

河川区域における船舶の係留に関しては、船舶そのものではなく、船舶を係留するための杭などの係留施設の設置に必要な土地の占用について許可の判断を行うが、船舶の河川での係留は、大雨等による河川の増水時において、河川の流水の円滑な流下の支障となる場合もあることから、許可申請があっても直ちに許可されるものではない。

舞鶴漁港内における船舶の係留であるが、この係留は漁港が本来想定する利用であり、自由な使用が認められるべきであるとして、占用には当たらないと漁港管理者が判断しているところであり、河川管理者としては、「舞鶴漁港の管理については、漁港管理者の判断が優先されるもの」と考えており、「舞鶴漁港内での船舶に対し、河川法に基づき許可手続を行うことは妥当ではない」と判断している。

なお、舞鶴漁港内での船舶の係留が、重複区間外の河川単独区間において、治水及び利水など河川管理の面で影響を与える、若しくはおそれがあるような場合は、船舶の所有者又は管理者に対して河川法に基づき、是正に向けた指導など河川管理者としての対応を行うこととしている。

(3) 港湾局港湾企画課長の陳述

舞鶴港港湾区域は昭和28年に港湾法第33条第2項の規定に基づき設定され、伊佐津川河口部では、第1橋大和橋より海側の範囲の水面が区域となっている。

一方、舞鶴漁港区域については昭和26年に漁港漁場整備法に基づき設定されており、舞鶴漁港区域の水面部は先に述べた範囲で舞鶴港港湾区域と重複するほか、二級河川伊佐津川の河川区域とも一部重複している。

舞鶴漁港区域については、舞鶴港港湾区域と重複する水面部だけでなく陸域も含めて、設置以降一貫して漁港管理者において一元管理されてきた。

港湾法第3条の規定に基づき、原則として漁港には港湾法の適用はない。漁港は漁業機能が発揮されることが主目的であり、港湾は物流・人流を

円滑にすることを目的としていることから、各施設の管理者として漁港管理者と港湾管理者がそれぞれ設置されている。

一方で、舞鶴港港湾区域内において舞鶴漁港のみ例外的に政令により区域の重複が認められている。これは、当該区域が第2ふ頭、第3ふ頭など舞鶴港の重要施設に近く、人流・物流といった港湾活動が阻害される可能性があることを踏まえたものであり、その観点を除けば、原則漁港区域内の管理は、漁港管理者の判断が尊重されるべきものと考えている。

漁港管理者によれば舞鶴漁港区域内には、漁船及びプレジャーボートが係留されているが、この係留は本来想定する利用形態であって、自由な使用を認めていることから、漁港管理者は、「占用に当たらない」と判断されている。

舞鶴漁港区域と舞鶴港港湾区域とが重複する部分についても、港湾法の適用除外にならないが、重複区域内の水域について占用許可を行う場合、許可の性質は同一のものであるので、漁港管理者と異なった処分を行うことは妥当ではないと判断している。

占用料は、占用を許可した者から対価として徴収するものであることから、自由な使用を認めている対象からは徴収できないため、結論として不当利得は発生していない。

また、港湾法第37条第1項は、「港湾区域内の水域を占用する者は、港湾管理者の許可を受けなければならない」旨を定めたものである。既に述べたとおり、舞鶴漁港区域内の船舶の係留は占用に当たらないので、港湾法第37条第1項の規定が適用されることはない。また、京都府港湾区域等の占用等に関する条例は、港湾法の占用の手続について定めた条例であるので、当該条例も適用とならない。

放置艇対策に関しては、港湾管理者は舞鶴港港湾区域内のうち、防災上の観点や船舶航行等港湾機能に支障がある水域などを、港湾法に基づく放置等禁止区域に指定している。

ただ、放置等禁止区域内であっても、安全な保管が可能と認められる場所もあるので、こうした場所に限り船舶の水面占用を許可しており、許可した場合においては、条例に基づき占用料を徴収している。

舞鶴漁港区域に関しては、港湾管理者としては、舞鶴港港湾区域と重複していない水域や漁港陸域も含め、まずは漁港管理者が総合的に勘案して適正な管理方法を検討されるものであり、事実、適正に管理されているものと承知している。

5トン未満のプレジャーボートには自動車のような登録制度がないので、保管場所を確保せずに購入されるケースもあると聞いている。プレジャーボートの放置艇対策については、実効性の

ある対策をどう講じていくかが全国的に政策的な課題となっており、港湾管理者としても関係者と調整しつつ、今後の対策を検討しているところである。

第6 監査の結果

本件請求については、合議により、次のとおり決定した。

本件措置請求事項に係る請求人の主張には理由がないものと認め、これを棄却する。

以下、事実関係の確認及び判断について述べる。

1 事実関係の確認

本件監査は、監査対象事項に関し、関係書類等を調査するとともに、関係執行機関からの説明の聴取等によって行い、その結果、次の事項を確認した。

(1) 舞鶴漁港区域は、舞鶴港港湾区域と、二級河川伊佐津川の河川区域の一部と重複し、漁船及びプレジャーボートが係留されている。当該重複区間には、漁港漁場整備法のほか、港湾法及び河川法も適用され、それぞれの法律に基づく各管理者がそれぞれの法律に基づき管理する立場にあるが、管理者間での協議の下、当該重複区間内におけるこれら漁船等の係留については、漁港管理者が、漁港管理上の取扱いの観点から主体的に判断している。

漁港は漁業の根拠地として整備され、法第244条第1項に定める「公の施設」として自由使用の原則で管理・運営されているものであり、プレジャーボート等の漁船以外の船舶の使用が否定されるものではないが、漁業に支障がないかを確認し、必要な場合は利用調整を行っている。

(2) 港湾管理者は、防災上の観点や船舶航行等港湾機能に支障がある水域などを、港湾法に基づく放置等禁止区域に指定しているが、この放置等禁止区域に舞鶴漁港は含まれていない。

放置等禁止区域内であっても、安全な保管が可能と認められる場所に限り船舶の水面占用を許可しており、許可した場合においては京都府港湾区域等の占用等に関する条例に基づき占用料を徴収している。

(3) 舞鶴漁港において、所有者不明の沈没船が過去5年間（平成30年～令和4年）で1件発生し、漁港管理者が引き上げている。

(4) 舞鶴漁港には、(1)で述べたとおり、港湾法及び河川法も適用されるが、管理者間での協議の下に、河川管理者及び港湾管理者は、舞鶴漁港の管理については漁港管理者の判断を優先するものであり、漁港管理者が漁港漁場整備法に基づき漁港内で行う占用許可の対象外とされる場合、舞鶴漁港内での船舶に対し、河川法及び港湾法に基づく許可手続を行うことは妥当ではないと判断している。

(5) 平成22年に協議会が設置され、協議会において、国の「プレジャーボートの適正管理及び利用

環境改善のための総合的対策に関する推進計画」(以下「国推進計画」という。)に基づき、平成28年に「京都府プレジャーボート適正管理等地域推進計画」(以下「府推進計画」という。)を策定し、関係機関等が連携してプレジャーボート等の適正管理に取り組んでいる。

また、協議会は毎年開催されるとともに、府推進計画に基づき、放置禁止区域指定の検討や、合同パトロールを継続して実施している。

- (6) 漁港管理者は、舞鶴漁港内で、プレジャーボート等の漁船以外の船舶の係留等が、漁港漁場整備法第39条第1項の占用許可に該当しないため、京都府漁港管理条例第12条第1項の規定に基づく占用料の徴収の対象とはならないとしている。

なお、同条例に規定する船舶の占用料について、「岸壁、護岸敷及び道路の部分」の岸壁及び護岸は自由使用に当たり、「水域」の占用は規定されていない。

2 判断

上記事実関係を踏まえ、本件監査の判断は、次のとおりである。

- (1) 舞鶴漁港区域は、舞鶴港港湾区域及び河川区域と重複し、漁港漁場整備法、港湾法及び河川法並びに各関係府条例がいずれも適用されるが、当該重複区間における漁船等の係留については、漁港管理者は、漁港管理上の取扱いの観点から主体的に判断している。

河川管理者及び港湾管理者は、舞鶴漁港区域の管理に係る漁港管理者の当該判断を優先し、その判断の下、漁港漁場整備法に基づく占用許可の対象外となる場合には、河川法及び港湾法に基づく許可手続についても、これを行うことは妥当ではないと判断している。

- (2) 舞鶴漁港は、法第244条第1項に規定する「公の施設」として、自由使用が原則とされ、船舶の係留等は、漁港が本来想定している通常の利用行為であり、漁港漁場整備法第39条第1項の占用許可の対象とされておらず、漁船の係留はもちろん、プレジャーボートの係留も、当該占用許可の対象とされないことから当該占用許可を要しない。
- (3) 漁港漁場整備法第39条第1項の占用許可の対象とならない船舶の係留等には、港湾法及び河川法に基づくものも含め、その占用許可を要しない以上、京都府漁港管理条例第12条第1項の規定に基づく占用料その他の関係条例に基づく占用料の徴収の対象とはならないから、請求人の引用する、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道路管理者が取得するとした最高裁判例(最高裁第二小法廷平成16年4月23日判決・民集58巻4号892頁参照)に照らしても、これらの法律に基づく各管理者たる府が、損害賠償請求権又は不当利得返還請求権を取得することはない。

本件に関し、これらの債権を府が取得していな

い以上、府には、占用料相当額の損害賠償金又は不当利得金の返還請求を行うべき相手方及び理由はなく、府には、これらの不徴収に係る損害も発生していない。

- (4) 以上のことから、本件占用料の徴収をしていないことについて、違法又は不当に公金の賦課又は徴収を怠る事実があるとは認められない。

第7 意見

本件監査の結果は以上のとおりであるが、プレジャーボート等の放置艇による多岐にわたる問題は全国的に顕在化しており、その解消に向け、協議会が設置されるとともに、国推進計画と同様に令和4年度を目標年度とした府推進計画が策定され、この間、関係機関等が連携して各種施策を推進されてきたところである。

こうした取組により、放置艇は減少傾向にあるものの、いまだ解消には至っていないといえる。

令和4年度に計画期間満了を迎える府推進計画については、同年度以降も継続的に放置艇対策に取り組むため、協議会において、今後、国の施策等を参考にしながら改定等を検討されることである。

関係機関等においては、放置艇の現状把握に努めるとともに、国の方針や施策等も踏まえ、引き続き、相互連携の下、「係留・保管場所の確保」及び「規制強化・周知啓発」など、状況に応じた必要な対策を講じるよう留意されたい。