

本部港（塩川地区）の管理に係る住民監査請求の結果報告について

第1 監査の請求

1 請求書の受付

平成30年1月12日

2 請求人

11人

3 請求の要旨

本部港（塩川地区）（沖縄県港湾管理条例（昭和47年沖縄県条例第55号。以下「条例」という。）においては「本部港（本部地区）」の一部であるが、請求の趣旨を明確にするため、請求人の主張する「本部港（塩川地区）」とする。以下「本件港湾」という。）の管理において、次のとおり怠る事実があるので、是正するために必要な措置を講じるべきであるとの勧告を沖縄県知事に対し行うよう求める。

- (1) 現在、本件港湾内に無許可で設置されている数棟のコンテナハウス、トイレ施設、洗浄施設等の撤去を求めてこなかったこと。あるいは、本部町長に撤去させるよう指導してこなかったこと。
さらにこれらの施設が設置されて以降、条例に基づく使用料（もしくは占用料）の徴収を求めてこなかったこと。あるいは、本部町長に徴収するよう指導してこなかったこと。
- (2) また現在、本件港湾内に設けられている安和港さん橋工事のコンクリート製品製造のための作業所の撤去を求めてこなかったこと。あるいは、撤去させるよう本部町長を指導してこなかったこと。
- (3) 本部町長が出した荷さばき地・岸壁使用許可には、許可を出した場所、形状、面積算出根拠等が記載されていないなどの不備が多く、使用料の徴収額に不足が生じたり、使用料の根拠があいまいであるにもかかわらず、その是正を指導してこなかったこと。
- (4) 本部町長は条例の定め反して港湾施設の使用料を前納させていないにもかかわらず、本部町長を指導してこなかったこと。
- (5) 港湾台帳（帳簿・図面）には多くの不備があったにもかかわらず、その訂正を怠ってきたこと。

第2 請求の受理

本件請求は、地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項及び第2項の所定の要件を具備しているものと認め、平成30年1月25日付けでこれを受理した。

第3 監査の実施

1 監査対象事項

沖縄県知事が、本件港湾の適正な管理を怠っているかについて監査を実施した。

2 監査対象機関

沖縄県土木建築部港湾課（以下「港湾課」という。）を監査対象機関とした。

3 請求人の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30年2月8日に請求人から新たな証拠の提出を受けるとともに、同月9日に請求人の陳述を聴取した。

陳述の際、同条第7項の規定に基づき、関係職員が立ち会った。

4 関係職員の陳述

地方自治法第242条第7項の規定に基づき、平成30年2月9日に関係職員の陳述を聴取した。その際、同項の規定に基づき、請求人が立ち会った。

なお、関係職員の陳述に対する請求人の意見が同月13日に提出された。

第4 監査の結果

1 主文

- (1) 本件請求のうち、次のいずれも却下する。

ア 沖縄県知事が、本件港湾内に無許可で設置されているコンテナハウス等の撤去を荷さばき地として使用許可を受けた者（以下「使用者」という。）に求めてこなかったこと、あるいは、本部町長に対し使用者に撤去させるよう指導してこなかったことについて、是正のために必要な措置を講

じることを求める部分。

イ 沖縄県知事が、本件港湾内に設けられている安和港さん橋工事のコンクリート製品製造のための作業所の撤去を使用者に求めてこなかったこと、あるいは、本部町長に対し使用者に撤去させるよう指導してこなかったことについて、是正のために必要な措置を講じることを求める部分。

ウ 本部町長が出した荷さばき地・岸壁使用許可には、許可を出した場所、形状、面積算出根拠等が記載されていないなどの不備が多く、使用料の徴収額に不足が生じたり、使用料の根拠があいまいであるにもかかわらず、沖縄県知事がその是正を指導してこなかったことについて、是正のために必要な措置を講じることを求める部分。

エ 沖縄県知事が、本部町長が条例の定め に反して、港湾施設使用料を前納させていないことについて、指導してこなかったことに対し、是正のために必要な措置を講じることを求める部分。

オ 沖縄県知事が、港湾台帳（帳簿・図面）の不備について、訂正を怠ってきたことについて、是正のために必要な措置を講じることを求める部分。

(2) 本件請求のうち、次の部分について棄却する。

沖縄県知事が、本件港湾内に無許可で設置されているコンテナハウス等の施設が設置されて以降、使用者に対し、条例に基づく使用料（もしくは占用料）の徴収を求めてこなかったこと、あるいは、本部町長に対し、使用者から使用料（もしくは占用料）を徴収するよう指導してこなかったことについて、是正のために必要な措置を講じることを求める部分。

2 理由

(1) 関係法令

本件請求の関係法令は、次のとおりである。

ア 地方自治法

（条例による事務処理の特例）

第252条の17の2 都道府県は、都道府県知事の権限に属する事務の一部を、条例の定めるところにより、市町村が処理することとすることができる。この場合においては、当該市町村が処理することとされた事務は、当該市町村の長が管理し及び執行するものとする。

2～4 略

イ 港湾法（昭和25年法律第218号）

（港湾台帳）

第49条の2 港湾管理者は、その管理する港湾について、港湾台帳を調製しなければならない。

2 略

ウ 港湾法施行規則（昭和26年運輸省令第98号）

（港湾台帳）

第14条 港湾台帳は、帳簿及び図面をもって組成するものとする。

2及び3 略

4 帳簿及び図面の記載事項に変更があったときは、港湾管理者は、速やかにこれを訂正しなければならない。

第14条の2 港湾管理者は、港湾台帳をその事務所に備えておき、その閲覧を求められたときは、正当な理由がなければこれを拒むことができない。

エ 沖縄県港湾管理条例

（施設の使用許可）

第7条 港湾施設（宜野湾港マリーナ、与那原マリーナ及び西原・与那原マリンパークに係るものを除く。以下この節において同じ。）を使用しようとする者は、知事の許可を受けなければならない。許可を受けた者が、その許可に係る事項を変更しようとするときも、また同様とする。

2 略

（使用料）

第8条 前条第1項の規定により許可を受けた者（以下「使用者」という。）は、別表第2に掲げる使用料を納入しなければならない。

2 前項の使用料は、前納しなければならない。ただし、知事が特に認めた場合は、この限りでない。

第31条 この条例及びこの条例の施行のための規則に基づく事務のうち、別表第7の左欄に掲げる

港湾又は港湾施設（それぞれ同表の右欄に掲げる市町村の区域内に存する港湾施設に限る。以下この条において同じ。）に係る次に掲げるもの（本部港（渡久地地区及び本部地区に係る部分に限る。）及び運天港以外の港湾又は港湾施設については、第1号から第4号まで及び第13号に掲げる事務に限る。）は、地方自治法第252条の17の2第1項の規定により、それぞれ同表の右欄に掲げる市町村が処理することとする。

(1)～(7) 略

(8) 第7条に規定する港湾施設（港湾施設用地、旅客施設及び事務所を除く。）の使用許可に関する事務

(9) 第8条に規定する使用料（港湾施設用地、旅客施設及び事務所に係る使用料を除く。）の徴収に関する事務

(10)～(13) 略

オ 沖縄県港湾管理条例施行規則（昭和47年沖縄県規則第142号）
（許可の申請等）

第6条 条例第7条第1項の規定により港湾施設の使用許可を受けようとする者（次項に規定する者を除く。）は、次の表の左欄に掲げる区分に従い、それぞれ同表の右欄に掲げる申請書を知事に提出しなければならない。

2 略

(2) 認定事実

監査委員が認定した事実は、次のとおりである。

ア 本部港の港湾管理者は沖縄県である。

イ 地方自治法第252条の17の2第1項の規定により、条例第7条に規定する港湾施設（港湾施設用地、旅客施設及び事務所を除く。）の使用許可に関する事務及び条例第8条に規定する使用料（港湾施設用地、旅客施設及び事務所に係る使用料を除く。）の徴収に関する事務は、本部町が処理することとされている。

ウ 本部町長が、本件港湾の施設の使用許可に対して徴収した港湾施設使用料は、県に納入されている。

エ 本件港湾には、使用者が事務所を含め数棟のコンテナハウス、トイレ施設、タイヤの洗浄装置等を設置していた。

オ 本件港湾には、荷さばき地としての使用許可を受け、安和港さん橋工事のためのプレキャストコンクリート製品（スラブ）の製造場所として使用されている箇所があった。これについては、沖縄県において、平成30年1月29日付けで、A株式会社に対し、同年2月1日から4月14日までの間、「安和港さん橋工事のため（鉄筋コンクリート構造物製作及び海上出荷）」として港湾施設用地5,785平方メートルの使用許可を行っている。

カ 本部町長は、平成29年10月17日付けでB株式会社に対し、同年10月20日から同月31日までの間、安和港さん橋工事のためとして荷さばき地5,800平方メートルの使用許可を行っており、さらに同日付けで同年11月1日から同月30日までの間、同様の使用許可を行っている。

キ 本部町長は、平成29年11月30日付けでB株式会社に対し、同年12月1日から同月31日までの間、安和港さん橋工事のためとして荷さばき地5,800平方メートルの使用許可を行っている。

ク 本部町長は、平成29年11月30日付けでB株式会社に対し、同年12月1日から同月31日までの間、那覇空港滑走路増設工事のためとして荷さばき地3,440平方メートル及び275平方メートル並びにシュワブ傾斜堤護岸工事のためとして荷さばき地3,440平方メートルの使用許可を行っている。

ケ 本部町長は、従来、沖縄県港湾管理条例施行規則第6条第1項の規定に反し、事業者が岸壁使用許可申請書を提出させていなかった。

コ 本部町長は、平成29年11月20日付けで、株式会社Cから岸壁使用許可申請書を受取り、平成29年12月11日付けで同社に対し、同年12月11日から同月31日までの間、岸壁の使用許可を行っている。

サ 港湾施設使用料については、沖縄県知事と本部町長が締結した覚書第5条の規定により、本部町長は、当該使用料について調定したとき及び払込みをしたときは、翌月10日までに関係書類を添付して、土木建築部長に報告することとなっており、沖縄県においては、当該報告内容と実際の使用料の払込み額を本部町長が提出した関係書類で確認を行っている。

シ 本件港湾の港湾台帳について、面積の記載漏れ等の不備があった。

港湾課においては、平成29年12月に本件港湾の港湾台帳の一部に記載漏れがあるとの住民からの指摘があるまで、当該事実を認識していなかったが、指摘後は、過去の資料等の確認を行った上で、港湾法施行規則第14条第4項の規定に基づき、平成29年12月25日付けでこれを訂正し、関係機関に通知している。

(3) 監査委員の判断

ア 港湾施設の使用許可について

条例第31条第1項において、本件港湾の港湾施設（港湾施設用地、旅客施設及び事務所を除く。）の使用許可に関する事務は、地方自治法第252条の17の2第1項の規定により、本部町が処理することとされている。

地方自治法第252条の17の2の立法趣旨は、地域の主体的な判断に基づき、市町村の規模能力等に応じて事務配分を定めることを可能とする制度を創設することにより、住民に身近な行政は、できる限りより住民に身近な地方公共団体である市町村が担当することができるようにすることであるとされている。

また、本条によると、市町村が処理することとされた事務は、当該市町村の長が管理し、執行するものとされており、これは、市町村が処理することとされた事務については、都道府県知事は、包括的な指揮監督権や取消・停止権を有しないことを意味すると考えられる。

これらのことを踏まえ、本件請求についてみると、荷さばき地の使用許可については、本部町の事務であることから、当該事務を管理し、執行する全ての権限は本部町長が有しており、仮に使用許可の内容に何らかの誤りがあった場合には、本部町長がこれを是正するために必要な措置を講じることとなる。

請求人は、平成29年11月30日付けで本部町長がB株式会社に対して行った使用許可のうち、那覇空港滑走路増設工事及びシュワブ傾斜堤護岸工事に係る荷さばき地の使用許可については、港湾台帳で示されている荷さばき地の面積を下回る面積で使用許可が行われていると主張している。しかし、本部町長は、申請者が測量及び特定した面積に対して使用許可を行ったものである。

次に、請求人は、使用者が設置している事務所を含め数棟のコンテナハウス、トイレ施設、タイヤの洗浄装置等は、当該荷さばき地の使用許可の対象とはならないと主張している。一般的に荷さばき地とは、船舶から荷揚げした貨物の荷さばきを行ったり、一時的な仮置きのために使う港湾施設とされている。本件港湾の施設の使用許可に関する事務は、本部町の事務となっていることから、荷さばき地としての申請に対して、どのような設備の設置を認めるかは、一義的に、設備の形態、設置の理由、必要性等を個別具体的に検討して、本部町長が荷さばき地としての許可が適当かを判断するものだと解される。また、使用許可後に使用の方法が適正でないことが明らかになった場合にあっては、本部町長が使用者に対し是正を求め、必要な措置を講じるべきである。いずれの場合も、沖縄県知事は、本部町長が行った港湾施設の使用許可に対し包括的な指揮監督権や取消・停止権を有しないことから、使用者に当該設備等の撤去を求めたり、本部町長に対し当該設備を撤去するよう指導を行うことはできないと解される。

また、請求人は、本部町長が安和港さん橋工事のためとして使用許可を行った荷さばき地がプレキャストコンクリート製品の製造場所として使用されているとして、適さない使い方であると主張している。このことについても、一義的に、本部町長が荷さばき地としての許可が適当かを判断するものであり、適当でないと判断した場合には、本部町長が使用者に対して是正を求め、また、是正を講じようとする措置が沖縄県知事の権限に係る場合には、本部町は県と連絡調整の上、是正を図るべきものとする。沖縄県知事は、本部町長が行った使用許可に対し包括的な指揮監督権や取消・停止権を有しないことから、使用者に撤去を求めたり、本部町長に対し当該設備を撤去させるよう指導を行うことはできないと解される。

同様に、岸壁の使用許可についても、沖縄県知事は、本部町長が行った使用許可に対し包括的な指揮監督権や取消・停止権を有しないことから、本部町長に対し指導を行うことはできないと解される。

イ 港湾施設使用料の徴収について

条例第31条第1項において、本件港湾の港湾施設（港湾施設用地、旅客施設及び事務所に係る使用料を除く。）の使用料の徴収に関する事務は、地方自治法第252条の17の2第1項の規定により、本部町が処理することとされている。

港湾施設使用料については、沖縄県知事と本部町長が締結した覚書第5条の規定により、本部町長は、当該使用料について調定したとき及び払込みをしたときは、翌月10日までに関係書類を添付して、土木建築部長に報告することとなっており、沖縄県においては、当該報告内容と実際の使用料の払込み額を本部町長が提出した関係書類で確認を行い、県の歳入として受け入れている。

請求人は、本件港湾に係る港湾台帳に不備があり、このことによって、使用料の徴収額に不足が生じていると主張するが、港湾施設使用料は、使用許可面積に応じて算定されるものであり、港湾台帳の不備が使用料の算定に影響を与えるものではない。使用者が使用許可面積を超えて荷さばき地を使用していたような場合には、許可権限を有する本部町長が使用者に対し使用許可の申請内容の変更を求め、変更後の面積で使用許可を行うべきであり、その上で、当該面積に応じた使用料を徴収し、県へ払い込むべきであると解される。

次に、請求人は、本部町長が港湾施設使用料を使用者に前納させていないことについて、本部町長に対し、沖縄県知事が指導してこなかったと主張しているが、港湾施設の使用料の徴収については、本部町が処理する事務となっており、沖縄県知事は、当該事務について包括的な指揮監督権や取消・停止権を有していない。

また、当該使用料の徴収においては、年度中に徴収すべき額を全額県の歳入として受け入れていることから、これまで収入未済は発生しておらず、当該使用料の徴収について、財務会計上の怠る事実は存在しない。

ウ 港湾台帳について

港湾法第49条の2の規定によると、港湾管理者は、その管理する港湾について、港湾台帳を調製しなければならないとされていることから、本部港の港湾管理者である沖縄県においても当該事務を所管する港湾課において、港湾台帳を調製している。港湾台帳の調製は行政上の行為であり、住民監査請求の対象となる財務会計上の行為には当たらないことから、住民監査請求の対象とはならない。

3 結論

よって、本件請求は、地方自治法第242条第4項の規定により主文のとおり決定する。

4 監査委員の意見

「2理由、(3)監査委員の判断」で述べたとおり、本件港湾の港湾施設（港湾施設用地、旅客施設及び事務所を除く。）の使用許可に関する事務は、本部町が処理することとなっており、沖縄県知事は、当該事務について包括的な指揮監督権や取消・停止権を有しないとされていることから、法的には県が関与することはできない。

しかしながら、港湾管理者は、港湾の機能の確保を図るとともに、港湾活動が円滑に行われるよう港湾施設を良好な状態で維持管理することとされている。また、港湾管理者は港湾施設の管理運営について総括的な説明責任があるものとする。これらを踏まえ、沖縄県知事は、港湾施設の適正な利用確保について、以下のとおり留意されたい。

条例第31条第1項において、港湾施設に関する事務の一部を、地方自治法第252条の17の2第1項の規定により、市町村が処理することとされている。沖縄県が管理権限を委譲した港湾施設においては、沖縄県と市町村の権限が混在していることから、使用形態によって、沖縄県と市町村の許可権限や責任の所在が不明瞭になる恐れがあり、このことが今回の監査請求を惹起した一因となっているとも考えられる。

したがって、沖縄県知事は、管理権限を委譲した港湾においても、使用形態、使用面積、使用料等の詳細な情報を市町村と共有し、必要な場合には協議するなど港湾施設の適正な利用を確保するとともに、港湾管理者としての説明責任を果たすよう努めていただきたい。