

静岡県監査委員告示第1号

平成28年11月7日付けで受け付けた静岡県職員措置請求について、地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第4項の規定に基づき監査した結果を次のとおり公表する。

平成29年1月17日

静岡県監査委員 青木 清高

静岡県監査委員 城塚 浩

静岡県監査委員 鈴木 利幸

静岡県監査委員 落合 慎悟

第1 請求人

賀茂郡西伊豆町中20番地 山田 昭男

第2 監査の請求

1 措置請求書の受付

平成28年11月7日 静岡県職員措置請求書（以下「措置請求書」という。）受付

2 請求の内容

住民監査請求書

平成28年11月4日

静岡県監査委員 殿

静岡県賀茂郡西伊豆町中20番地

西伊豆町議会議員

請求者 山田 昭男

第1 請求の要旨

静岡県知事は、静岡県安良里漁港に所在する資料1平面図記載の「約220㎡」の区域及び「608㎡」（以下、「本件区域」という。）につき、公有水面埋立法（以下「法」という。）第2条1項に規定される免許を得ずに本件区域を埋め立て利用している甲に対し、法第36条及び同法第32条1項に基づき原状回復を命ずる等の適切な措置を講ずるべきであるにもかかわらず、これを怠っている（以下「本件怠る事実」という。）。

そこで、請求者は、地方自治法第242条1項に基づき静岡県監査委員に対し、本件怠る事実を改めるために必要な措置を講ずべきことを請求する。

第2 請求の理由

1 本件区域の埋め立て

甲は、平成16年3月頃から11月頃までの間、乙に工事を発注依頼し、本件区域を埋め立てた（資料2、資料3、以下「本件埋立」という。）。

なお、この資料2の工事請負契約書を見ると、その「1 施工内容」として「② 別紙施工図点線枠内の土砂、砕石による埋め立て」と記載されており、実際に資料3の各写真のとおり、本件区域に土砂、砕石が搬入され、埋め立て工事がなされているのだから、甲が本件埋立を行ったことは明らかである。

2 免許を取得していないこと

甲は、本件埋立から現在に至るまで、本件区域を埋め立てるために必要な免許（法2条）を有していない。

3 平成16年3月頃当時、本件区域は公有水面であったこと

本件埋立がなされた平成16年3月頃当時、本件区域は、公有水面法上の公有水面であった。昭和50年頃に丙によって作成された実測図（資料4）によると、本件区域は公有水面であった。

そして、同年頃、丁（代表者戊）は、本件区域に己（漁協組合長）の許しを受け、丁により、造船用作業船台の突堤が工作物として設置された（以下、「本件工作物」という。）。このとき、本件工作物は、すぐに撤去できるような作りになっていた（資料5、資料6）。本件工作物が設置された後も、本件区域は、依然として公有水面のままであった。なお、本件工作物が設置されたことをもって本件区域が公有水面でなくなったと認めることはできない（最判昭和57年6月17日民集36巻5号824頁参照）。

その後、平成16年3月頃になって、先述のとおり甲によって本件埋立がなされたが、本件埋立当時も、本件区域は依然として公有水面であった。

この点について、丁ないし甲に交付された占用許可書を見ると、本件区域が実測図（資料4）上「公有水面」と記載された昭和50年の占用許可書に記載された「水域」の面積と、本件埋立直前の平成15年の占用許可書及びその直後の平成18年の占用許可書に記載された「水域」の面積が全く同じである（資料7～10）ところ、本件工作物の設置後及び本件埋立後も、本件区域は「公有水面」であったことは明らかである。

以上のとおり、甲は、無許可で、公有水面である本件区域を埋め立てたのであるから、本件埋立は法2条1項に違反する違法なものである。

4 静岡県知事に適切な措置を講ずるべき義務があり、これを怠っていること

静岡県知事は、公有水面埋立法上、そのような無許可埋立について、当該埋立を行った者に対して原状回復を命ずる等の適切な措置を講ずる権限を有している（法36条、32条1項）。なお、この是正措置を取るか否かについては、公有水面の埋立行為につき免許制を採用することにより不当にそれが埋め立てられることを防止し、もって当該水面を含む海域の生態系、航行の安全の保護等、公の利益の保護を図るという公有水面法の趣旨からすれば、静岡県知事に裁

量はない。

よって、静岡県知事には、公有水面埋立法第36条及び同法第32条1項に基づき、本件について、上記違法状態を是正するに、甲に対して原状回復命令等の処分をすべき義務・責任がある。

しかるに、静岡県知事は、現在に至るまで、本件違法埋立について、なんら適切な措置を講じておらず、本件区域は未だに違法に埋め立てられたままの状態となっている。

なお、申立人は、これまで、静岡県に対し、幾度も、本件について早急に原状回復命令等の必要な措置を執るべき旨の申入れをしてきた（資料11）。しかしながら、静岡県は、いずれについても、「個別的な案件には応えられない。」等と抽象的な回答に終始するのみであり、特に現地確認、関係者に対する事情聴取等も行った様子もなく、漫然と「公有水面埋立法違反の事実は確認できない。」等と述べ、なんらの対応もしないまま現在に至る。

公有水面が、公の財産として、日本国民全体の利益のために適切に管理利用されるべきであり、またその水域の航行の安全や生態系の安定のために、当該水域が私人により無秩序に埋め立てられることのないよう、公有水面の埋立てには都道府県知事の許可を要することとした法の趣旨から、静岡県知事においては、かかる事態を放置することなく即時に必要な調査、措置を執るべき法的義務、責任があることは明らかである。

そこで、請求者は、これを「怠る事実」として、本住民監査請求を申し立てるに至った次第である。

以上

(注) 1 措置請求書原文に即して記載したが、「甲」、「乙」、「丙」、「丁」、「戊」及び「己」は措置請求書原文では実名で記載されている。

2 措置請求書の請求年月日は平成28年11月4日（金曜日）付けであるが、措置請求書が郵送により提出されたため、県に到達した平成28年11月7日（月曜日）付けで受付した。

なお、措置請求書には、事実を証する書面として次の書面が添付されている（内容は省略）。

資料1 平面図（2枚）

資料2 工事請負契約書（9枚）

資料3 工事関連写真（5枚）

資料4 実測図（2枚）

資料5 質問書（3枚）

資料6 回答書（2枚）

資料7 占用許可書 昭和50年（11枚）

資料8 占用許可書 平成12年（3枚）

資料9 占用許可書 平成15年（2枚）

資料10 占用許可書 平成18年（3枚）

資料11 申入書、回答書など一式（232枚）

3 請求の要件審査

監査の実施に当たり、本件措置請求が地方自治法(昭和22年法律第67号。以下「自治法」という。)第242条に規定する要件に適合しているか否かについて審査を行ったところ、本件措置請求が違法又は不当に財産の管理を怠る事実該当するか疑義があった。この疑義については、陳述・監査の過程の中で判断することとし、請求人が措置請求書に記載された場所に住所を有している等、他の要件は適合していたので、平成28年11月17日に受理することを決定した。

第3 監査の実施

1 監査対象事項

請求人は、措置請求書において、知事は、公有水面埋立法（大正10年法律第57号、以下「埋立法」という。）第2条第1項に規定する免許を得ずに本件区域を埋め立て利用している者に対し、埋立法第36条及び同法第32条第1項に基づき、本件区域の原状回復を命ずる等の適切な措置を講ずるべきであるにもかかわらず、これを怠っていることから、この本件怠る事実を改めるために必要な措置を講ずべきことを請求する旨を述べており、本件措置請求は、違法又は不当に財産の管理を怠る事実を改めるために必要な措置を求めている。

従って、上記第2の3の疑義の確認と併せて、監査対象事項は次のとおりとした。

- (1) 本件区域は自治法第242条第1項に規定する「財産」に当たるか。
- (2) 本件区域に関し自治法第242条第1項に規定する「違法又は不当に財産の管理を怠る事実」があるか。

2 監査対象機関

交通基盤部 港湾局 港湾企画課

3 請求人の証拠の提出及び陳述(要旨)

請求人に対して自治法第242条第6項の規定により陳述の機会を設けたところ、請求人は、平成28年12月2日に陳述を行った。陳述には同条第7項の規定により監査対象機関の立会いを認め、監査対象機関が立ち会った。

陳述では、措置請求書等に沿って陳述がなされるとともに、次のような意見等が補足され、併せて事実証明書として、「平成28年12月2日 陳述説明資料1」（1枚）及び「陳述説明資料2」（1枚）が追加して提出された。

(意見等)

- ・ 平成10年頃、請求人は仕事でたびたび本件区域に行ったが、現地は海から山側に向かってなだらかな斜面になっていた。平成21年に同地に行ったところ、全面が真っ平らになっていた。地元の方に聞いたところ、土砂を積載したガット船が接岸して埋立が行われていたと言っていた。
- ・ 本件に平成23年6月から取り組み始め、関係書類や現地を調べた結果、公有水面として占用許可を受けている608㎡の区域と約220㎡の区域が無届けで埋め立てられていたことがわかった。静岡県（以下「県」という。）にたびたび足を運んだり、書類を送ったりして是正を求めてきたが、県から納得できる回答は得られなかった。
- ・ 措置請求書添付資料4は、昭和50年に県に安良里漁港水面公共空地占使用許可の申請をしたときに添付された県に提出してある図面で、本件申請については、県から許可を受けている。「陳述説明資料2」は、同資料4を拡大したもので、請求人が書き込んだところもある。違法埋立地は斜線になっている。本件区域が公有水面上を埋め立てたことはこれで立証できる。
- ・ 本件区域内に県の所有に属する財産が有るか無いかはわからない。

- ・ 本件措置請求は、埋立法上の公有水面が、免許を受けずに埋め立てられているので、知事は、埋立法に基づき原状回復を命ずる等の適切な措置を講ずるべきであるのに、それを怠っているということである。
- ・ 「県知事に裁量はない」と言っているのは、埋立法第32条第1項のとおりにやっていたらればよいということである。しかし、免許を受けずに埋立てが行われることはあってはならないのに、実際起きている。いろんな事情があるからどうだといった裁量はないという意味である。
- ・ 本件区域は、100%埋立法違反の埋立と捉えている。608 m²の区域については、県が原状回復命令、指示を平成23年4月に出したと聞いているが、それから全然変わっていない。この件について県に聞いても「それは公開できない」とか「公表できない」として答えてもらえない。どのようなやりとりがあるのかわからないが、結果が一番大切であるにもかかわらず、結果が見えない。県は原状回復を命じていない、事業者を指導していないと捉えている。

また、陳述後に次の書面等が提出された（内容は省略）。

追加資料について（1枚）

追加資料1 平成21年7月1日付の図面（1枚）

追加資料2 境界確定図（1枚）

追加写真1 昭和55年3月撮影（1枚）

追加写真2 平成12年9月4日撮影（1枚）

「静岡県職員措置請求に対する意見書」についての所感（6枚）

追加資料3 平成20年9月西伊豆町議案46号、議事録（4枚）

追加資料4 平成23年6月西伊豆町議案25号、議事録（14枚）

4 監査対象機関の意見書の提出及び陳述（要旨）

監査対象機関からは、平成28年11月25日付けで次のような意見書が提出された。

<交通基盤部長名>

静岡県職員措置請求に対する意見書（原文による）

第1 本件監査請求の適法性

住民監査請求の対象とされる事項は、地方自治法第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に限られており、財産の取得、管理及び処分については、静岡県の所有に属する財産に関するものでなければ住民監査請求の対象にならないと解される。

請求内容には静岡県の所有に属する財産が存在せず、住民監査請求の対象といえないことから、本請求は却下されるべきである。

第2 本件監査請求の要旨（または趣旨）に対する意見

1. 公有水面埋立法の概要

〈公益社団法人日本港湾協会 平成28年港湾行政の概要より抜粋〉

(1) 法の性格

公有水面埋立法は、水面を変じて陸地とし財産権を付与する制度を定めた手続法であり、埋立を行いたい者に免許を与え、埋立工事完成後、埋立竣功認可の告示をもって所有権を与える。

(2) 法の構成

① 出願人

埋立を行いたい者（埋立免許取得後は埋立権者という）

※私企業・私人の埋立てでは、「公共の利益に寄与するもの」の担保が必要。本県では40年以上私企業・私人による埋立の実績なし

② 免許権者

埋立免許を許可する者（都道府県知事）

※港湾区域内又は港湾区域内の埋立に係る埋立地については
港湾管理者（港湾法第58条第2項）

(3) 水面の3つの要件

① 水流又は水面であること

② 公共の用に供するものであること

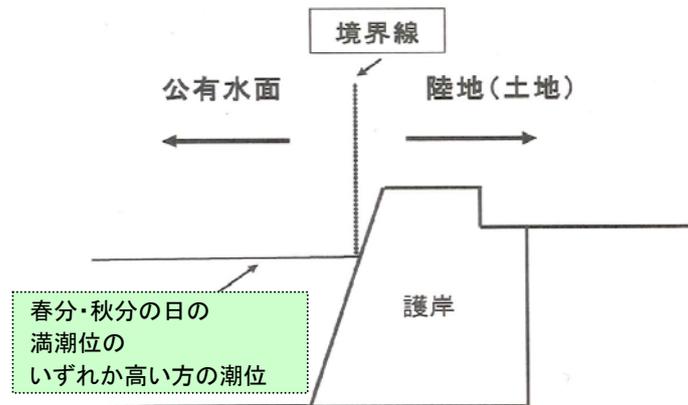
③ 国の所有に属するものであること

(4) 海（公有水面）と陸（土地）の境界

水面埋立免許の出願直前の春分・秋分の日の満潮位でいずれか高い方をもって定める。公有水面埋立法における規定はなく、法律全般的な考え方である。

（大正11年4月20日発土第11号各省次官宛て内務次官通知）

イメージ図



2. 安良里漁港に関する管理について

(1) 管理者

西伊豆町（平成17年3月22日 静岡県告示第527号）

※当初の管理者は賀茂村（昭和31年12月4日 県告示）

(2) 県と西伊豆町の役割

平成11年に「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（地方分権一括法）」が制定されたことに伴い、平成12年に漁港法が改正され、知事が行っていた漁港の区域内の水域又は公共空地における行為の許可事務等は漁港管理者に移った。さらに、漁港法と沿岸漁場開発法が統合された平成13年漁港漁場整備法成立を経て、平成15年4月1日から漁港管理者の自治事務として西伊豆町（旧賀茂村）に権限が移譲された。

法令	主な内容	権限移譲前 (～H15. 3. 31)	権限移譲後 (H15. 4. 1～)
漁港漁場整備法	漁港管理者 (営造物管理)	西伊豆町 (旧賀茂村)	西伊豆町 (旧賀茂村)
	施設の処分 行為の許可	静岡県	西伊豆町
公有水面埋立法	免許許可 監督処分	静岡県	静岡県

3. 意見書に記載する関係者

(1) 事業者A

現在、当該地で船舶修理業や船舶保管業等を営む事業者

(2) 事業者B

平成16年に事業者Aと工事請負契約を結び、請求書における「本件区域」を施工した事業者

4. 請求事案に係る県の見解

(1) 請求書資料1 平面図記載の約220㎡ (以下「区域①」という)

① 県の判断

公有水面埋立法 (以下「法」という。) 違反を特定できない。

② 県の判断の理由

ア 請求者は、事業者Aが事業者Bに施工させたとする区域①が、法第2条第1項に規定される免許を得ずに埋立て行為を行ったと指摘し、県が法第32条第1項に基づく原状回復を命ずる等の措置を怠っていると主張している。

イ 県は、平成21年から24年まで4回に渡り区域①に赴き、関係者等と協議するとともに、区域①は下部がコンクリート、上部が鉄板で囲まれ、表面はアスファルトで舗装されていることを確認した。

ウ また、県は事業者Aと工事請負契約を交わした事業者Bを平成21年及び平成24年に訪問した。

エ 区域①の工事について、法違反を特定するためには、工事直前の春分・秋分の日の満潮位のいずれか高い方をもって公有水面 (以下「水面」という。) の高さを定め、水面と土地の境界を確認する必要がある。

オ 事業者Bによる工事は、請求書添付資料2 工事請負契約書では、平成16年3月5日着手、5月15日完成となっている。請求書第2の1「本件区域の埋め立て」の中では、11月頃まで事業者Bによる工事が行われたとあり、また、県が事業者Bに訪問した際にも、同年11月中旬まで現地に事業者Bが滞在したことを確認した。

カ 従って、工事期間は工事請負契約書にある平成16年3月5日から5月15日までではなく、11月中旬まで行われていたと推測されるが、事業者Bに訪問した際、確認した写真や契約書等の資料では、着手時期が特定できなかった。さらに着手前の既存施設の高さや形状、施工後の区域①の高さも分からなかった。

キ 区域①の着手時期が特定できない中、想定される工事直前の春分・秋分の日は以下の3つのパターンが考えられる。

工事着手時期	工事着手直前の春分・秋分の日	
平成16年3月5日～ 3月20日	平成15年3月21日 (春分の日)	平成15年9月23日 (秋分の日)
平成16年3月21日～ 9月23日	平成15年9月23日 (秋分の日)	平成16年3月20日 (春分の日)
平成16年9月24日～ 11月中旬	平成16年3月20日 (春分の日)	平成16年9月23日 (秋分の日)

ク 安良里漁港には潮位を観測する施設がないため、県内に存在する潮位観測場のうち、安良里漁港に最も近接する国土地理院所管の田子験潮場の観測潮位を基に春分・秋分の満潮位をそれぞれ算出した。

ケ 観測潮位は国土地理院HPから該当する月の1時間毎の観測潮位をダウンロードし、当該日の観測潮位から満潮位を算出した。

コ 算出した満潮位を想定される工事着手期間毎に取りまとめた結果、工事着手時期によって、水面の高さが約10cm異なることが判明した。

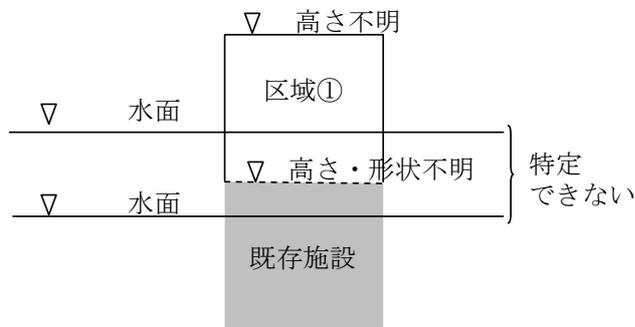
工事着手時期	該当する春分・秋分の日		水面
平成16年3月5日～ 3月20日	H15. 3. 21. 07	H15. 9. 23. 16	TP+725mm
	TP+615mm	TP+725mm	
平成16年3月21日～ 9月23日	H15. 9. 23. 16	H16. 3. 20. 17	TP+725mm
	TP+725mm	TP+579mm	
平成16年9月24日～ 11月中旬	H16. 3. 20. 17	H16. 9. 23. 15	TP+617mm
	TP+579mm	TP+617mm	

※ 725mm－617mm＝108mm

サ この水面は田子験潮場の観測潮位を基に算出した結果であり、安良里漁港の水面と同じであると断定することはできないが、近接した場所での観測潮位であることから安良里漁港においても同程度の傾向があることは推測される。

シ 法に基づく調査は、写真や図面等の客観的状況や関係者からの聞き取りに限られており、これらから知り得た範囲で権限を行使することになるが、水面が特定できず、また、区域①の施工前・施工後の高さが不明な状況では、水面との位置関係が分からないため、法に違反しているか否か特定することはできない。

区域①（断面）イメージ図



(2) 請求書資料1平面図記載の608㎡（以下「区域②」という）

① 県の判断

法に違反したため、事業者Aに対し原状回復の行政指導を行っている。

② 県の判断の理由

ア 請求者は、事業者Aが事業者Bに依頼し施工させたとする区域②が、法第2条第1項に規定される免許を得ずに埋立てしたと指摘し、県が法第32条第1項に基づく原状回復を命ずる等の措置を怠っていると主張している。

イ 県は、平成21年から24年まで4回に渡り区域②に赴き、関係者等と協議するとともに、区域②が鉄板で囲まれ表面が土砂で覆われていることを確認した。さらに区域②が、関係者からの聞き取りにより、水没した事象が発生していないことから、陸地化していることも確認した。

ウ また、県は事業者Aと工事請負契約を交わした事業者Bを平成21年及び平成24年に訪問し、写真から鉄板を打ち土砂を入れる埋立とみられる工事が行われていたことを確認した。

エ さらに区域②付近の平成15年5月当時の写真では、鉄板ではなくコンクリート壁が露出していることから、事業者Bによりコンクリート壁の外側に鉄板を打ち土砂を投入していたことは明らかである。

オ 以上のことから事業者Aに対し、区域②に法の違反行為があったとして、原状回復のための行政指導を行っている。

(行政処分に至らない理由)

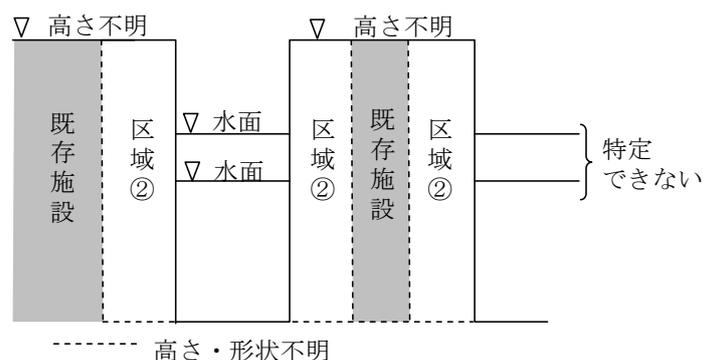
カ 県は事業者Aに対し、原状回復のための行政指導を実施したが、行政処分である原状回復命令を行うためには、いつ、どの範囲で、埋立行為を実施したか事業者Aに対し明確に示す必要がある。

キ しかしながら、事業者Bを訪問した際に確認した写真や契約書等の資料では、着手前の既存施設の高さや形状の他、着手時期も特定できなかった。

ク 着手時期が特定できないことから、4(1)②コに記載したとおり水面を特定することができない。

ケ 従って、県は着手前の地形を再現できず、さらに水面も特定することができないことから、原状回復命令を行うために必要な範囲を事業者Aに対して明確に示すことができない。

区域②(断面)イメージ図



5 県のこれまでの対応

- ① 平成21年度
県が現地等調査(2回)
- ② 平成22年度
県が現地等調査(4回)
- ③ 平成23年度
県が事業者Aに指示書発出(1回)
- ④ 平成24年度
県が事業者Aに警告書発出(2回)
県が現地等調査(2回)

6 結論

県はこれまで法に基づく現地調査や聞き取り等を5のとおり重ねている。

法に基づく調査は、写真や図面などの客観的状況や、聞き取りなどに限られ、これらのもので知り得た範囲で権限を行使せざるを得ず、県はこの限られた権限の中でできることを最大限行使している。

以上より、請求人の主張である「怠る事実」には該当しないことから、本請求は棄却されるべきである。

また、監査対象機関は、平成28年12月2日に自治法第242条第7項の規定に基づく陳述を行った。

陳述には同項の規定により請求人の立会いを認め、請求人が立ち会った。

陳述では、上記の意見書に沿って陳述がなされるとともに、次のような意見等が補足された。

(意見等)

- 埋立法の埋立免許は、出願者に公有水面を埋め立てる資格、権利を主張、行使しうる能力、いわゆる権能を与えるもので、当該公有水面に係るそれ以外の権能を免許権者や出願者に与えるものではない。したがって、埋立免許権者である知事が財産の管理権限を有するものではなく、原状回復を求める行為は、埋立法が求める一般的な行政上の目的を達成するための行為である。
- 本件区域内に県の所有に属する財産はない。
- 請求書添付資料1平面図記載の「約 220 m²」の区域と「608 m²」の区域の位置や面積などの確認は、県としては、埋立法上、調査権がないため、現地に入って必要な調査は行っていない。あくまで既存の資料や関係者からの聞き取りになる。
- 埋立法第 32 条はできる規定であり、現地調査などにより外形的事実を把握できた場合、それに基づいて、原状回復命令を出すのかを知事が判断するもので、知事に裁量の余地はあると解される。
- 現地等調査では、平成 21 年度は、県が事業者Bの事務所に行き、工事状況を聞き取り、契約書、図面、写真などを確認し、西伊豆町と今後の対応を協議した。平成 22 年度は、県と西伊豆町職員が、事業者Aの事業所に行き、事業の概要、工事の実際の状況、図面、現地を確認し、西伊豆町役場で、事業者Aの工事前の状況等を聴取し確認している。再度、事業者Aの事業所に行き、区域①、②の状況を事業者Aから聴取をしている。改めて西伊豆町役場に行き、区域②の処理方針を検討した。平成 24 年度は、警告書を発出したが、現状が改善されていないという状況を確認した。平成 25 年度以降は別の方法で解決できないか西伊豆町と協議していた。

第4 監査の結果

1 認定した事実

監査の結果、認定した事実は次のとおりである。

- (1) 措置請求書添付資料1平面図に記載されている「約220㎡」の区域及び同平面図記載の「608㎡」の区域（以下前者を「220区域」、後者を「608区域」といい、両者を併せて「本件区域」という。）について

ア 本件区域

本件区域は、公図（不動産登記法（平成16年法律第123号）第14条第4項の地図に準ずる図面をいう。以下同じ）上、賀茂郡西伊豆町安良里字杉浦904番地先、同905番2地先、同906番1地先、同908番1地先及び同908番2地先に所在すると推定される。公図上、本件区域に土地の位置、形状及び地番の表示はないが、平成28年11月24日に現地を確認したところ、外形上、陸地の形状となっている。

イ 県の所有に属する財産の存在

本件区域内における県の所有に属する財産の有無について、請求人及び監査対象機関は次のとおり主張している。

(ア) 請求人の主張

本件区域は、平成16年の埋立工事の着手以前は公有水面であった。また、本件区域内の県の所有する財産の有無についてはわからない。

(イ) 監査対象機関の主張

220区域については、平成16年の埋立工事の着手以前に公有水面であったか否かは確認できず、仮に公有水面であったとしても、その範囲を確定できない。608区域については公有水面である。また、本件区域内に県の所有に属する財産は存在しない。

上記の主張並びに公図及び平成16年8月27日付けで県知事から通知された国有地との境界を示した境界確定通知書から、本件区域内に県の所有に属する財産が存在するとは認められない。

- (2) 埋立法について

ア 変遷

埋立法は、大正10年に制定された法律で、国土が狭い日本にあって、埋立は海や湖から多様な土地（工業地、商業地、住宅地、道路、農地など）を生み出し、戦前戦後の発展に大きく貢献してきた。

しかし一方で、埋立により貴重な水面が失われ、自然環境に弊害をもたらしたとの批判もあり、こうした声を受けて昭和48年の法改正では、埋立免許に際しては環境保全に十分配慮されているか、埋立を行わないとその土地の需要が満たされないかなど厳正に審査することとされ、環境との共生を図った上で必要最小限の埋立を認めていくこととされた。

また、この改正で無免許埋立への追認制度は廃止され、無免許で埋立を行った者に対しては、埋立土砂を取り除いて水面に戻す原状回復を命ずることとなった。

イ 公有水面

埋立法では、公有水面は、河、海、湖、沼その他の公共の用に供する水流又は水面で、国の所有に属するものとされている（埋立法第1条第1項）。

なお、埋立法に規定はないが、公有水面と陸地の境界は水面埋立免許の出願直前の春分・秋分の日の満潮位でいずれか高い方をもって定めるとされている（大正11年4月20日発土第11号各省次官あて内務次官通知）。

ウ 埋立免許

埋立を行いたい者は都道府県知事の免許を受ける必要があり、埋立工事完了後に竣工認可を受け、都道府県知事の埋立竣工認可の告示をもって、土地の所有権を取得することとなる（埋立法第2条第1項、同法第24条第1項）。

エ 原状回復等

都道府県知事は、埋立の免許を受けずに埋立工事をした者に対し、「・・・埋立ニ関スル工事ノ施行区域内ニ於ケル公有水面ニ存スル工作物其ノ他ノ物件ヲ改築若ハ除却セシメ、損害ヲ防止スル為必要ナル施設ヲ為サシメ又ハ原状回復ヲ為サシムルコトヲ得」とされている（埋立法第36条、同法第32条第1項）。

(3) 本件区域に係る県の対応

県は、平成20年に住民から、公有水面が無断で埋め立てられたとの申入れを受け、その事実を確認するため、本件区域に関し、平成21年から平成24年にかけて、次のとおり現地調査、関係者からの聞き取り、関係機関との協議等を行った。

- ・ 平成21年度 西伊豆町と協議、関係者から聞き取り
- ・ 平成22年度 現地等調査、関係者から聞き取り、西伊豆町と協議
- ・ 平成24年度 現地等調査

この結果、608区域は、平成15年5月当時の写真により水面であると確認したが、その後埋立とみられる工事が行われ、鉄板で囲まれ表面が土砂で覆われて、陸地化していることを確認した。このため、県は、事業者Aに埋立法の違反行為があったとして、平成24年3月14日付け指示書、同年5月29日付け警告書、同年7月18日付け警告書を発出するなど、原状回復のための行政指導を行っている。しかし、埋立工事の着手時期が不明で、埋立工事直前の春分・秋分の日の満潮位が特定できないことから、公有水面の高さが特定できず、また、工事の着手前に既に陸域であった土地の正確な形状も再現できず、公有水面と陸域の境界を明確に示すことができないことから、埋立法に基づく原状回復命令に至っていない。

220区域は、平成15年5月当時の写真では水面であるか否かは確認できなかった。平成21年度か

ら 24 年度において実施した調査で、下部がコンクリート、上部が鉄板で囲まれ、表面はアスファルトで舗装されていることを確認した。しかし、埋立工事の着手時期が特定できないため、上記と同様に工事直前の公有水面の高さが特定できず、また、608 区域と異なり、既存施設を嵩上げしているため、着手前の既存施設の高さや形状などが特定できなかった。このため、既存施設が公有水面より高かったか否かが分からず、したがって、埋立法に違反しているか否かを判断できない。

2 判断

以上の認定した事実に基づき、本件措置請求に係る本件区域は、自治法第242条第1項に規定する「財産」に当たるかについて次のとおり判断する。

(1) 自治法第 242 条第 1 項の「財産」の解釈

住民監査請求に関して自治法第242条第1項は、「普通地方公共団体の住民は、当該普通地方公共団体の長・・・について、違法若しくは不当な・・・財産の取得、管理若しくは処分・・・があると認めるとき、又は違法若しくは不当に・・・財産の管理を怠る事実・・・があると認めるときは、これらを証する書面を添え、監査委員に対し、監査を求め、・・・必要な措置を講ずべきことを請求することができる。」と規定している。

自治法第 242 条第 1 項に規定する財産について、自治法は別段の規定をしていないので自治法上の「財産」に関する一般的規定である自治法第 237 条第 1 項の規定に従うこととなる。自治法第 237 条第 1 項は、「この法律において「財産」とは、公有財産、物品及び債権並びに基金をいう。」としている。このうち「公有財産」については、自治法第 238 条の規定により、「地方公共団体の所有に属する財産」であって同条各号に掲げるものをいうとされている。また、通説や判例においても、自治法第 242 条第 1 項にいう「財産」であるためには、地方公共団体の所有に属するものでなければならぬとされている。

(2) 本件への当てはめ

請求人が主張しているとおり本件区域が公有水面であるとする、本件区域は、埋立法第1条により国の所有に属するものとなる。また、監査対象機関は、本件区域内に県の所有に属する財産は存在していないと主張している。

請求人及び監査対象機関の主張並びに公図及び境界確定図から、本件区域内に県の所有に属する財産の存在は認められないので、本件区域は自治法第242条第1項に規定する「財産」に当たらない。

3 結論

上記のとおり本件区域は自治法第242条第1項に規定する「財産」に当たらないので、住民監査請求の対象とはならない。

よって、本件措置請求を却下する。

4 意見

本件措置請求を却下するが、本件区域に係る県の対応について監査を通じて確認したことを踏まえて、自治法第199条第10項に基づき、次のとおり意見を述べる。

公有水面の適切な管理

公有水面の管理に当たっては、埋立法違反等が疑われる行為を早期に発見、調査し、適切な対策を講ずることが重要であるので、県にあっては日頃から海岸、漁港、港湾等の管理者や地元市町と連絡、連携を緊密にし、違反行為の発生防止等に努めることが求められる。

本件区域のうち608区域について、県は平成24年3月に埋立法違反を確認し、原状回復の指示書を、同年5月及び7月には警告書をそれぞれ発出する等の行政指導を行い、埋立法に基づき必要な対応をしてきたことは認めることはできる。しかしながら、その後の対応については必ずしも十分とは言えず、現時点においても埋立法違反の状態が継続していることは看過できない状況であるので、同区域の利用者や漁港管理者等の関係機関と協議を重ねて、解決に向けて一層の努力をされたい。

また、220区域についても、同区域の利用者や漁港管理者等の関係機関と連携し、可能な限り事実関係を把握することに努め、解決策を検討されたい。