

住民監査請求および監査結果の概要

令和元年度

行政財産使用料に係る損害賠償等を求める住民監査請求について

請求日 令和元年 7月 12日

結果通知日 令和元年 9月 5日

請求人の主張

請求人は、職員措置請求書および陳述によると、次のとおり違法性があると主張している。

県は、青年会館に係る使用許可について、滋賀県青年会館の敷地として、使用を許可しているが、青少年の宿泊や活動拠点という滋賀県青年会館の設立趣旨はなくなっており、行政財産使用料減免基準（平成23年4月1日滋財第2090号総務部長通知。以下「減免基準」という。）に該当しない。仮に減免を認めるとしても、（一財）青年会館の公益事業相当分である10%である。

また、水産センターに係る使用許可について、水産センター敷地として土地の使用を、水産増殖事業実施のために建物の使用を許可しているが、県漁連は南郷水産センターで水産増殖事業を実施しておらず、減免基準に該当しない。南郷水産センターで行われている事業はほぼ全て営利事業であり、減免すべきでない。

担当職員および知事に対し、青年会館に係る使用料の減免および水産センターに係る使用料の減免相当額の損害賠償を請求することならびに、以後、青年会館に係る使用料は10%の減額とすることおよび水産センターに係る使用料は減額しないことを求める。

監査結果 棄却（平成30年度以前の分については却下）

行政財産の目的外使用許可を受けてする行政財産の使用に係る使用料については、法第22条が、法第238条の4第7項の規定による許可を受けてする使用につき使用料を徴収することができる旨を定め、使用料を徴収するかどうか、その金額をどのように定めるかについて地方公共団体に一定の裁量を付与している。これを受けて、使用料条例は、使用料の額を定めるとともに、使用料の減免について「知事は、特別の事情があると認めるときは、使用料を減免することができる。」と規定しており、減免の対象、要件および額等については、知事に裁量権が認められていると解するのが相当である。

一般に、裁量権が認められている行為については、その行為に係る判断の基礎とされた重要な事実と誤認があること等により全く事実の基礎を欠く、または事実に対する評価が明白に合理性を欠くこと等により社会通念に照らし著しく妥当性を欠くことが明らかであると認められる場合に限り、裁量権の逸脱または濫用があったものとして違法であるとするところと解されている（最高裁昭和53年10月4日判決）。

以上を踏まえて、本件各使用料減免について、その判断が全く事実の基礎を欠く、または社

会通念に照らし著しく妥当性を欠くことが明らかであると認められる場合であり、裁量権を逸脱または濫用するものであると認められるか否か、以下検討する。

使用料の減免については法に規定されておらず、具体的な規定は条例によることとなるが、使用料条例を含む滋賀県の条例や規則において、減免の対象、要件および額等に係る規定は設けられておらず、使用料を減免することができる「特別の事情」についても具体的には規定されていない。

請求人は、公益性の認められない営利事業に対する減免について違法だと主張しているが、条例上は、減免の要件として公益性を求めている規定は見当たらない。

使用料の減免に当たっては、使用料条例第6条に規定する「特別の事情があると認める」者に関する基準として減免基準が定められており、財産所管所属は減免基準に該当するかにより減免の判断を行っている。

本件各使用料減免に適用された減免基準の内容は、2(3)のとおりであるが、まず、この基準が合理性を欠いていないかについて、以下検討する。

本件で適用された減免対象者「公共的団体」については、法第157条にいう「公共的団体等」とされており、非営利の組織であり公共的活動を行うことを目的とする団体であることが要件とされている。なお、基準は減免の必要性に着目して定められたものであり、対象者の性質として非営利性を求めるが、事業の内容としては収益事業に該当する場合もあり得るものとして設定されている。

本件で適用された減免の条件については、いずれも県の施策の推進に寄与するものについて減免できるとしたものである。

また、本件で適用された減免率については、収益事業をしていない場合には100%だが、収益事業を実施している場合には、全額減免ではなく、一定範囲で負担を負ってもらうという観点から、95%以内とし、個々の団体の状況に応じた減免率を設定できるようにしたものである。

この減免率の決定方法については、許可財産上での事業の直近3年間の平均利益を判断基準とし、収益事業による収益を公益的事業の財源とすることが社会通念上認められていることから、公益的事業と収益事業の利益を通算したものとされている。団体の事業の継続が県の施策の推進につながることから、使用料を差し引いた後に利益が存することとなるよう5%刻みで設定されている。

以上の基準の考え方をみるに、様々な行政目的を考慮した政策的な見地から設定されたものであり、本件各使用料減免に適用された基準の内容について、合理性を欠いている点があるとは認められない。

なお、請求人は、(一財)青年会館の公益的事業は団体の事業のうち約1割であり、減免を認めるとしても公益事業相当分のみを対象とすべき、また、南郷水産センターは、ほぼ全ての事業が営利事業となっていることから減免すべきでないとは主張しているが、公益的事業を実施するために収益事業を実施することは社会通念上認められており、県として団体の事業の継続が望ましいという観点から減免の必要性を認める基準とすることには合理性があると認められる。請求人が主張するように、公益的事業と収益事業の割合によって減免する率を定めるということも一つの考えとしてあるとしても、そのことをもって本件各使用料減免に適用された減免基準の合理性が否定されるものではない。

県の内部規程である減免基準には法規範性はないものの、減免基準は、減免の判断が統一のかつ公正に行われ、恣意的に行われぬよう制定されたものと思料され、基準に合理性を欠いている点があるとは認められないことから、本件各使用料減免が基準に適合しているか否かを判断し、適合している場合には原則減免の判断の妥当性が認められることとする。

よって、次に、本件各使用料減免が、減免基準に則って決定されているかどうか、以下検討する。

(1) 青年会館に係る使用料減免について

ア 適用された減免対象者「公共的団体」

(一財) 青年会館は、一般財団法人であり、株式会社のように対外的活動によって生じた利益を出資者等に配分しないことが定款で明記されていること、青年団体やその指導者の育成のための公共的活動と考えられる事業を行っていることから、公共的団体に該当するための要件を満たしていると認められる。

イ 適用された減免の条件「県の施策を補完・代行する事務・事業の用に供する場合」

県は、2、(4)、ウ、(オ)で述べたとおり、子ども・若者育成支援施策を推進するため策定した「淡海子ども・若者プラン」において、子ども・若者の健やかな育ちを支えるため、青少年の自立性や社会性を獲得する機会の提供や、青少年活動指導者を育成し、若者の主体的な地域活動や社会貢献活動を促進することを掲げている。

監査対象機関は、(一財) 青年会館が、使用許可を受けた財産上において、青年団活動の拠点である滋賀県青年会館の維持運営、青年教育に関する集会および宿泊の用に供する事業、青年団および青少年団体の育成援助を行っており、県の青少年の健全な育成に関する施策を補完する事業に供されていると判断しているが、その判断に特に不合理な点は認められない。

請求人は、県内の青少年の利用や青年団員数等が少ないことをもって、県内青少年のための宿泊、拠点という滋賀県青年会館の設立趣旨はなくなっており、公益性を認めて使用料を減免することは許されないと主張しているが、県内の青少年の利用状況等については2、(4)、エ、(イ)のとおりである。青少年の自立性や社会性を獲得する機会の提供、青少年活動指導者の育成、若者の主体的な地域活動の促進などに有効に利用され、実施されている事業が県の青少年の健全育成に関する施策を補完する活動となっていることについて、監査対象機関が、滋賀県青年会館における青少年施策の補完状況を確認するため実施している実態調査等で確認している。

ウ 適用された減免する率「当該財産上で収益事業を実施している場合 95%以内」

2(4)イのとおり、減免しない場合の使用料相当額 11,234,495 円に対して当該財産に係る直近3年間の平均利益が赤字であることから、減免率は上限の95%となり、減免基準に基づき適正に算定されている。

(2) 水産センターに係る使用料減免について

ア 適用された減免対象者「公共的団体」

県漁連は、水産業協同組合法に基づく法人であり団体性が認められ、株式会社のように法人自身の利益を上げこれを構成員に分配することを目的とする対外的活動を行うことを予定

しておらず、水産資源の管理および増殖などの公共的活動と考えられる事業を行っていることから、公共的団体に該当するための要件を満たしていると認められる。

イ 適用された減免の条件

本件使用料減免に適用されている減免の条件は、「県の施策を補完・代行する事務・事業の用に供する場合」および「公共的活動の用に供するものであって、琵琶湖をはじめとする滋賀県の優れた環境・資源の保全に効果を有する事業に直接使用するとき」である。

県は、2、(5)、ウ、(オ)で述べたとおり、水産振興を図るうえで、水産資源の増殖や水産物の流通促進等が重要な課題であり、「滋賀県農業・水産業基本計画」で、漁獲量を回復させるため資源量増加を図ることや流通促進のための施策の展開方向を示し、「琵琶湖保全再生施策に関する計画」においても、増殖事業への支援強化、琵琶湖産魚介類の消費拡大や流通促進等を掲げている。

監査対象機関は、県漁連が、使用許可を受けた財産上において水産資源増殖事業および水産魚介類の保全や魚食文化の啓発普及事業を行っており、これらは県の水産振興施策を進める上で非常に重要なものであって減免の条件を満たしていると判断しているが、その判断に特に不合理な点は認められない。

請求人は、南郷水産センターは魚の増殖事業を実施しておらず減免基準に該当しないと主張しているが、南郷水産センターの事業内容については2、(5)、エのとおりであり、実施されている事業が県の水産振興に関する施策を補完する活動となっており、また、琵琶湖をはじめとする滋賀県の優れた環境・資源の保全に効果を有する事業であることについて、監査対象機関が、県漁連の業務報告等で確認している。

ウ 適用された減免する率「当該財産上で収益事業を実施している場合 95%以内」2、(5)、イのとおり、減免しない場合の使用料相当額の合計 49,294,026 円に対して、当該財産に係る直近3年間の平均利益が 2,805,000 円であることから、損益分岐使用料減免率は 94.3%となる。減免後使用料額を差し引いた後に利益が存するよう決定すると減免率は 95%となり、減免基準に基づき適正に算定されている。

以上より、本件各使用料減免はいずれも減免基準に則って決定されていると認められる。

本件各使用料減免において減免基準を適用すべきでない特段の事情は認められず、以上のことから判断すると、本件各使用料減免について、その判断が全く事実の基礎を欠く、または社会通念に照らし著しく妥当性を欠くことが明らかであるとは認められず、裁量権の逸脱、濫用または不合理な行使があったとは認められない。

なお、請求人は、青年会館に係る使用許可について、使用許可は短期的な一時使用であり、継続的安定的使用をしている現状は実質的には貸付けであるが、建物設置等を目的とした貸付けは認められないことから、いずれにしても違法状態であり、使用許可が取り消されるべきとも主張しているが、使用許可については法第 238 条の 4 第 7 項で「その用途又は目的を妨げない限度においてその使用を許可することができる」と規定されているのみで、短期的な一時使用に限るといった法令の規定等は見当たらないことから、使用許可を違法とする請求人の主張は当たらない。