

旭川市職員措置請求に係る監査結果

— 永山取水施設等及び左岸導水管に係る財産管理（平成27年6月11日以前分） —

平成28年2月17日

旭 川 市 監 査 委 員

目 次

第1	監査の請求	1
1	請求人	1
2	請求書の提出	1
3	請求の内容	1
第2	監査の実施	8
1	請求の受理	8
2	監査対象事項	9
3	監査対象部局	9
4	請求人の証拠の提出及び陳述	9
5	関係職員の陳述等	10
6	実地調査	10
第3	監査の結果	10
1	事実関係の確認	10
2	判断	13
3	結論	15
参考資料		
○	地方自治法（抜粋）	16
○	地方財政法（抜粋）	16
○	地方公務員法（抜粋）	16
○	旭川市行政財産の目的外使用に関する使用料徴収条例（抜粋）	17
○	旭川市公有財産規則（抜粋）	18
○	施設配置図	19

第1 監査の請求

1 請求人

(省略)

2 請求書の提出

平成27年12月22日

3 請求の内容

請求人提出の旭川市職員措置請求書（以下「措置請求書」という。）の内容は、次のとおりである。

(1) 請求の要旨（原文のまま。ただし、会社名及び個人名を除く。）

1. 請求の要旨

- ① 旭川市は、永山取水施設の管理棟、沈砂池、取水口から沈砂池までの導水管、沈砂池からサイフォン分岐点までの導水管（以下、永山取水施設等）の目的外使用について、地方自治法第238条の4、旭川市の旭川市行政財産の目的外使用に関する使用料徴収条例、旭川市公有財産規則の規程を無視して、A社（以下、A社）及びB社（以下、B社）の無許可による使用を容認してきた。旭川市は、行政財産の目的外使用に関して、工作物の使用料の算定基準を規程する必要性から、旭川市行政財産の目的外使用に関する使用料徴収条例の改訂（2014年4月1日施行）を行った。それにも関わらず、A社とB社に対して地方自治法が定める使用許可申請を求めることをせず、また、条例に基づく使用料も求めることをしなかった。こうした事務が、公有財産の管理を著しく怠ったものであることは明らかであり、また、結果として旭川市に重大な損害をもたらしたものである。
- ② A社は、旭川市の公有財産である永山取水施設等を地方自治法と旭川市の規則が規程する公有財産の目的外使用許可を受けないまま違法に使用し、また、条例が定める必要な使用料を負担することなく使用して旭川市に損害をもたらした。
- ③ B社も旭川市の公有財産である永山取水施設等を、地方自治法と旭川市の規則が規程する公有財産の目的外使用許可を得ないまま違法に使用し、また、条例が定める必要な使用料を負担することなく使用して旭川市に損害をもたらした。
- ④ また、B社は上記の永山取水施設等には含まれていない石狩川左岸側に整備された永山地区防火用水用の導水管も使用してきた。この部分については旭川市がB社に使用許可を与え、使用料の全額免除を決定しているが後述するように使用許可も使用料免除も違法・不当なものである。旭川市が行ったこの違法

- ・ 不当な使用許可と使用料免除によって旭川市に損害をもたらした。

- ⑤ よって、旭川市がこうむった損害の補てんを、永山取水施設等と左岸側導水管に対して管理責任があった旭川市長と関係する幹部職員並びに使用許可を受けない状態で違法に取水施設等を使用し、本来負担すべき使用料の負担を免れてきたＡ社とＢ社に、条例で算定した使用料もしくは使用料と同額の損害賠償を求めるよう請求する。

２．Ａ社とＢ社が永山取水施設等を使用した事実

- ① 旭川市は2013年（平成25年）に、永山取水施設等の違法な使用状態について議会質疑で指摘を受け調査を実施した。その調査結果を同年9月27日付けの「永山取水施設等調査報告書（添付資料 以下、調査報告書）」として作成した。その報告書の８ページに永山取水施設等の使用状況が記載されておりＡ社とＢ社の使用状況が確認できる。この使用状況は2013年当時のものであるが、現在にいたるまで変化していない。
- ② Ａ社とＢ社が永山取水施設等は無許可、無償で使用してきていたことは、北海道新聞2015年6月18日付の記事（添付資料）において、「市はこれまで両社に使用許可を出していないため、使用料も徴収していなかった」とあるように明らかである。
- ③ また、「調査報告書」の13ページの永山地区防火用水の使用状況の項には、左岸側の導水管をＢ社が使用している状況が記載されている。この導水管の使用も現在に至るまで変化はない。

３．永山取水施設等に関する旭川市とＡ社、Ｂ社の違法性

- ① 地方自治法第238条の4では行政財産の管理及び処分に関して、原則として貸し付け等を禁止するとともに、私権を設定することも禁じている。また、地方自治法第238条の4の7項では、「行政財産は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」と規定している。また、地方自治法第238条の4の規定を受け旭川市では旭川市公有財産規則が策定されている。規則第22条では目的外使用の範囲を定め、第24条では使用許可の申請を定めている。
- ② 地方自治法は、許可を得ることによって公有財産の目的外使用が認められるとしているのであり、許可を得ないもとでの公有財産の目的外使用は明らかに地方自治法238条に照らして違法である。地方自治法が定める目的外使用許可は、「許可を受けようとするものが使用許可申請書を提出しなければならない（旭川市公有財産規則第24条）」。このことから、永山取水施設等の使用にあたってはＡ社とＢ社が許可申請を行う責任があったが両社は許可申請を行わず使用してきたものである。地方自治法が定める目的外使用許可を受けないで使用し

てきた行為は、旭川市の規則に反するというだけのものではなく地方自治法第238条の4に明らかに違反する行為であることは明白である。

- ③ 一方、旭川市長は地方自治法と旭川市の条例、規則に基づき、公有財産を適正に管理する責任がありながら目的外使用しているＡ社とＢ社に使用許可の申請を求めることなく無許可使用を容認してきた。これは、地方自治法第238条の4と、地方自治法を受けて策定された旭川市公有財産規則の規定を無視した違法な行為であり公有財産の管理を著しく怠ってきたことは明らかである。
- ④ 旭川市行政財産の目的外使用に関する使用料徴収条例第1条では、行政財産の目的外使用に際しての使用料の徴収について「・・・使用料の徴収に関しては、別に定めるもののほか、この条例の定めによるところによる」と規定し、第2条では「行政財産の使用の許可を受けた者は、使用料を納付しなければならない。」と規定している。さらに第4条では工作物等に関する使用料の算定基準を定めている。しかし、Ａ社もＢ社も使用許可を受けていないから、当然この条例の規定による使用料は支払っていない。
- ⑤ したがって、Ａ社とＢ社の両社は、無許可による使用という違法行為責任と共に、無償で使い続けてきたという行為に対しても使用料に相当する賠償責任は免れないものである。同様に、旭川市長と関係する幹部職員は、許可申請を求めず結果として使用料を徴収しなかった。これにより旭川市に損害を与えた責任も免れない。
- ⑥ そもそも、永山取水施設の目的外使用については、議会質疑が繰り返されており、また、市長みずから指示をして事実確認等の調査を行わせた経緯がある。その後、住民監査請求、住民訴訟も起きている。さらに、旭川市は取水施設等の工作物に関する目的外使用の使用料算定基準を持ち合わせていないことから2014年2月21日に使用料徴収条例の改定案を市議会に提出し議決を得て同年4月1日より施行された経緯がある。
- ⑦ 一連の経過を見ると、旭川市はＢ社に対しては左岸側導水管の目的外使用について使用許可の措置が講じられていることから見ても、旭川市長と関係する幹部職員は永山取水施設に関する行政財産の目的外使用許可の必要性を十分に認識し、さらに、2014年4月1日以降は条例改定をして使用料算定根拠も持ち合わせていた。このように、旭川市長と関係する幹部職員には一刻も早く違法状態を打開するための対応、すなわち無許可での使用を禁止する措置を講ずるとともに、無許可使用してきた期間に対する使用料もしくは使用料に相応する損害賠償を求めるべきであったが必要な措置を講じなかったものである。旭川市はＡ社とＢ社に永山取水施設等の行政財産の目的外使用許可を与えたのは2015年6月であり、これ以前においては長期間にわたり財産の適正な管理を怠ってきたことは明らかである。いかなる理由があつたにせよ地方自治法と旭川市

の条例、規則の規定に反した状況を放置してきたことを合理化することはできない。また、その責任も免れることはできない。

- ⑧ 地方財政法第4条の2では「地方公共団体は、予算を編成し、若しくは執行し、又は支出の増加若しくは収入の減少の原因となる行為をしようとする場合においては、当該年度のみならず、翌年度以降における財政の状況をも考慮して、その健全な運営をそこなうことがないようにしなければならない。」と規定し、また、第8条では、「地方公共団体の財産は、常に良好の状態においてこれを管理し、その所有の目的に応じて最も効率的にこれを運用しなければならない。」と定めている。永山取水施設等のこの間の管理を見るとこれらの規定に著しく反するものである。
- ⑨ また、地方公務員法第1条では法の目的を述べ、同法第30条では「サービスの根本基準」について「すべて職員は、全体の奉仕者として公共の利益のために勤務」することが規程され、また、同法第32条では「職員は職務の遂行するに当たって、法令、条例、地方公共団体の規則及び地方公共団体の機関の定める規程」に従って職務を行うことが規定されている。永山取水施設等の対応を見る限り、地方公務員法の規定にも反する行政執行と言わざるを得ない。

4. B社の左岸側導水管使用に関する旭川市の違法性

- ① 前述したように、旭川市はB社に対して左岸側の導水管（以下、導水管）の使用許可を与え、使用料を免除してきた。導水管の使用許可は2013年3月5日に決裁し2013年4月1日から2018年3月31日までを使用期間として付与されている。また、同期間の使用料については、年額96,480円として算定されているが全額免除措置が講じられている。
- ② 許可理由と使用料免除についての旭川市の決裁文書の写しを見ると、許可理由として「公益事業である鉄道事業を営む同社がその事務事業のため使用するものであることから、公有財産規則第22条第4号により許可するものである」としている。また、使用料免除については「協定に導水施設の維持管理及び使用水量による同社の負担が定められ、これに基づき同社で負担しているもので、実質的な施設使用料は協定により支払われているものと認められることから、行政財産の目的外使用に関する使用料徴収条例第3条第2号を適用して免除することとする」としている。
- ③ まず、使用許可の違法性について述べる。利用目的が公益事業におけるものであること、また、導水管施設については整備当初から防火用水とB社用水の共同利用が可能な施設として計画・建設されており、B社の使用によって防火用水の用途、目的は妨げられないとの行政側の判断があるものと考えられる。請求人は公益事業に供するための行政財産の目的外使用を否定するものではない。しかし、導水管は当初からB社の共同使用を見込んで整備されたものであ

り、B社の使用を前提とした整備のうえで許可がなされているとすれば、許可・更新の有効期限がどのように設定されていようとも事実上は行政財産に私権の設定をするのと同質と考えざるを得ない。地方自治法238条の4では私権の設定を禁じており違法と言わざるを得ない。B社の使用を将来的に保障したものではないとするならば、許可する期間についての必要性が合理的に説明され判断されるべきと考える。

- ④ 次に、使用料の額と免除についてである。旭川市は2014年3月に行政財産の目的外使用に関する使用料徴収条例を改定した。改定後の条例で計算すると2014年度の左岸側導水管の年間使用料は306万7,200円となり、免除した年間使用料の96,480円と大きな差が生じているが理解できないものである。

- ⑤ また、免除の理由としてB社が協定により導水施設の維持管理費を負担していることがあげられている。しかし、協定による導水施設の維持管理費の負担は、施設整備費を負担している者も負担していないものも水量に応じて等しく負担する内容となっているはずである。B社は導水管整備の負担をしていないものが維持管理費用の負担をもって使用料の負担をしているかのような判断は誤りであり、免除決定は取り消されるべきである。そもそも、維持管理費の負担は導水施設を使用する場合の最小限度の負担であることは旭川市も旭川市水道局も負担していることを見れば明らかであり、これをもって使用料の負担を全額免除する理由とはならない。請求人は、維持管理費の負担とは別に使用料徴収条例が定める算定根拠に基づく額が使用料となるべきものとする。

さらに付言すれば、鉄道高架事業の機能保証は事業主体の北海道が行うべきものであること、さらに鉄道という公益事業を理由にしたとしても免除の措置は不当・違法と言わざるを得ない。

- ⑥ また、左岸側導水管の許可については、この項の①で述べた通り2018年3月31日までを許可の有効期限となっているにもかかわらず、B社は2015年6月1日に「使用許可」を旭川市に返還している。B社は許可返還届書によると、返還年月日は「2015年6月1日付で申請した使用許可申請の許可日」としている。また、原状回復の欄に原状回復をしない理由として「引き続き使用許可を受けるため」とも記載している。

B社は新たな許可と使用料免除を6月12日に得ているがまったく不可解である。許可権者と許可を求める企業が秘密裏に協議しなければ起こりえないことである。この事務を見ても分かるように、永山取水施設等に関する行政事務はなんら整合性が図られていないばかりか、目的外使用について定めている地方自治法ならびに旭川市の公有財産規則をもてあそぶかのように推移しており、その違法性が問われなければならない。

5. 違法・不当な行為によって旭川市が被った損害額

- ① 旭川市の被った損害は、永山取水施設等に関しては使用許可のない状態で無償での使用により被った損害である。また、左岸側導水管については条例、規則の解釈を誤り、使用許可と使用料免除を行ったことによる損害である。
- ② 旭川市行政財産の目的外使用に関する使用料徴収条例に基づいて、A社とB社が使用している取水施設等の使用料を2015年10月7日、市長総括質疑の答弁等から計算すると次の額になると思われる。ただし、2015年度分は、同年6月12日以降については、使用許可を付与し使用料の免除を決定していることから6月11日までを損害額とするものである。

(2014年度分)

(ア)	A社の永山取水施設等の使用分に対する使用料	1億782万1,680円
(イ)	B社の永山取水施設等の使用分に対する使用料	70万 800円
(ウ)	B社の左岸側導水管の使用に対する使用料	306万7,200円
	小計	1億1千158万9,680円

(2015年度分)

(エ)	A社の永山取水施設等の使用分に対する使用料	2,046万8,373円
(オ)	B社の永山取水施設等の使用分に対する使用料	133,032円
(カ)	B社の左岸側導水管の使用に対する使用料	589,176円

(上記はいずれも、永山取水施設等の使用許可、使用料免除決定以前の2015年4月1日より6月11日までの365日分の72日分である)

小計 2千119万 581円

2014年度分と2015年度分の合計額 1億3千278万261円

なお、いずれの年度においても、また永山取水施設等と左岸側導水管施設のいずれの目的外使用においても、上記の使用料の他に施設の維持管理費を負担することは当然のことである。ただし、維持管理費についてはA社もB社も負担してきていることから損害額には入れていない。

6. 旭川市長として損害の補てんを求める相手

- ① 請求人として旭川市が被った損害の補てんを求める相手方は次のとおりである。
 - A社は（ア）と（エ）について連帯して補てんすべきである。
 - B社は（イ）と（オ）について連帯して補てんすべきである。
 - 旭川市長、両旭川市副市長は、（ア）～（カ）について連帯して補てんすべきである。（旭川市長、両旭川市副市長の各氏は、永山取水施設等の目的外使用に関する問題が指摘されてから時間が経過したにもかかわらずなんら適切で必要な指示をしなかったものと思われる。これは、行政財産の管理に関しての職務権限がどうあるかに係りなく責任あるものとする）

■旭川市土木部長は、（ウ）及び（カ）を除く部分について連帯して補てんすべきである。

■元旭川市土木部長は（ウ）と（カ）について連帯して補てんすべきである。

7. 措置の請求

以上、地方自治法第242条第1項の規定により、別紙事実証明書を添付のうえ必要な措置を請求する。

なお、請求に係る陳述の機会を要請する。

8. 請求人

別紙請求人名簿による。

上記の事実証明書及び請求人名簿については、請求人から提出されているが、本監査結果では添付を省略する。

また、本監査結果において、「永山取水施設等」とは参考資料「施設配置図」の①②③をいい、「左岸導水管」とは同資料の④をいう。

第2 監査の実施

1 請求の受理

平成27年12月25日に監査委員会議を開催し要件審査を行い、本件住民監査請求のうち、左岸導水管に係る請求については、地方自治法（以下「法」という。）第242条第2項の規定にある請求の1年の期間制限に抵触するおそれがあったことから慎重を期すため、請求の適格性の判断を留保し、一方、永山取水施設等をA社及びB社が使用していることに伴う損害の補填を求める請求については、法定要件を具備しているものと認められたため、全体として受理した。

請求の適格性の判断を留保した左岸導水管に係る請求について、請求人が損害として、平成26年4月1日改正の旭川市行政財産の目的外使用に関する使用料徴収条例（以下「使用料徴収条例」という。）に基づく使用料相当額を挙げていることから、改正後の使用料徴収条例に基づく手続がなされないまま施設を使用させ管理を怠っているとも解し、財産である施設の管理を怠る事実として請求の対象に捉え得るか審査したが、措置請求書の記載事項、事実を証する書面及び請求人の陳述内容を踏まえて協議を重ね、請求の対象を客観的かつ実質的に審査した結果、請求人は、B社に対する左岸導水管の違法又は不当な行政財産の目的外使用許可及びその使用料免除に伴う使用料相当額の損害について、市は市長等に対し損害賠償請求権を行使するよう求めていると判断した。この左岸導水管に係る請求は、法第242条第1項の「財産の管理を怠る事実」に該当すると判断できる。

「怠る事実」については、昭和53年6月23日最高裁判所判決で、法第242条第2項に規定する請求の1年の期間制限の適用はないとされている。しかし、「怠る事実」に係る請求の1年の期間制限については、昭和62年2月20日最高裁判所判決で「普通地方公共団体において違法に財産の管理を怠る事実があるとして法242条1項の規定による住民監査請求があった場合に、右監査請求が、当該普通地方公共団体の長その他の財務会計職員の特定の財務会計上の行為を違法であるとし、当該行為が違法、無効であることに基づいて発生する実体法上の請求権の不行使をもって財産の管理を怠る事実としているものであるときは、当該監査請求については、右怠る事実に係る請求権の発生原因たる当該行為のあった日又は終わった日を基準として同条第2項の規定を適用すべきものと解するのが相当である。」とされている。

この判例に照らして左岸導水管に係る請求をみると、請求人は行政財産の目的外使用許可から使用料免除の一連の財務会計上の行為が違法、無効であることに基づいて発生する「実体法上の請求権の不行使」すなわち、損害賠償請求権の不行使をもって財産の管理を怠る事実と主張するものであるため、損害賠償請求権が発生すると思われる当該行為である使用許可及び使用料免除が行われた日を基準として法第242条第2項の規定にある1年の期間制限を適用する必要がある。

また、平成14年10月15日最高裁判所判決で「法第242条第2項本文にいう当該行為のあった日とは一時的行為のあった日を、当該行為の終わった日とは継続的行為についてその行為が終わった日を、それぞれ意味するものと解するのが相当である。」とされている。

行政財産の目的外使用許可及び使用料免除の処分は一時的行為であるから、処分の

行った日を基準として法第242条第2項の規定にある請求の1年の期間制限を適用し、この基準となる日は平成25年3月6日であり、本件住民監査請求がなされた平成27年12月22日は当該行為のあった日から1年を経過している。

続いて、法第242条第2項ただし書では、「ただし、正当な理由があるときは、この限りでない。」と規定されているところ、このただし書については、平成14年9月12日最高裁判所判決で「正当な理由の有無は、特段の事情のない限り、普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査すれば客観的にみて当該行為の存在及び内容を知ることができた」と解される時から相当な期間内に監査請求をしたかどうかによって判断すべきものである。」とされている。

これを本件住民監査請求の事案についてみると、左岸導水管の財産管理に係る住民監査請求は、一部の同一請求人から平成25年10月15日にもなされており、その措置請求書等から当該行為の存在及び内容を知っていたと考えられ、さらに監査結果については同年12月12日に請求人に通知したと同時に一般にも公表していることから、これらいずれかの日には、当該行為の存在及び内容を知ることができたと判断できる。

また、「相当な期間内」の判断については、行為の存在や内容を知ることができたときからおおむね2か月を超えてなされた住民監査請求には正当な理由がないとする判例（平成14年10月15日最高裁判所判決）を参照し、左岸導水管に係る請求は当該期間を大きく超えているため「正当な理由」があるとは認められない。

以上のことから、本件住民監査請求のうち左岸導水管に係る請求は不適法であり、却下することとした。

このほか補足して申し述べるが、平成25年3月6日付けでB社に対し行った左岸導水管の行政財産の目的外使用許可及び使用料免除に係る違法又は不当性の判断については、平成25年12月12日公表の「旭川市職員措置請求に係る監査結果（永山取水施設に係る財産管理等－B）」のとおりである。

2 監査対象事項

監査の実施に当たり、措置請求書の記載事項及び事実を証する書面を勘案し、監査対象事項は次の財産管理とした。なお、上記1のとおり却下した請求については、監査の対象としなかった。

- (1) 永山取水施設等のA社及びB社の使用に係る財産管理（平成27年6月11日以前分）

3 監査対象部局

監査対象部局を土木部及び都市建築部とし、関係書類の提出を求めた。

4 請求人の証拠の提出及び陳述

請求人に対して、法第242条第6項の規定に基づき、平成28年1月18日に新たな証拠の提出及び陳述の機会を設けた。その際、新たな証拠の提出はなく、請求の補足説明を受けた。

5 関係職員の陳述等

平成28年1月18日に、土木部長及び都市建築部長並びに担当者から陳述を受けるとともに、平成28年1月13日及び26日に総務部に対し、財産管理に係る法令等や事務の考え方等について照会を行った。

6 実地調査

平成28年1月13日に、永山取水施設等及び左岸導水管の実地調査を行った。

第3 監査の結果

1 事実関係の確認

監査対象事項について、関係する法令又は基準等との照合、関係書類等の調査、請求人及び関係職員の陳述等並びに実地調査を実施した結果、次の事項を確認した。

(1) 永山取水施設等の概要

永山取水施設等とは、旭川開発建設部の石狩川改修計画に伴い、平成8年度から平成10年度までの3か年で、旭川開発建設部が治水事業の附帯工事としてA社が所有する取水施設の移転に合わせて、旭川市上水道、旭川市防火用水及び鷹栖町上水道の各管理施設を統合して建設したものであり、本市所有分は、行政財産として公有財産台帳に登録されている。

主な関連施設及び工作物は、取水施設、土砂吐ゲート、導水管、沈砂池、管理棟等であり、沈砂池は本市が、その他の施設及び工作物は本市、旭川市水道局及び鷹栖町が共同で所有している。

なお、A社の持分については、平成8年11月8日付け永山取水施設建設事業基本協定書に基づき、全て本市に帰属することとしており、B社は平成15年4月1日付け永山取水施設維持管理基本協定（以下「維持管理基本協定」という。）に基づき、施設使用者に加わっている。

また、永山取水施設等の維持管理については、旭川市水道局が一元化して行っており、それぞれの施設使用者は、全体取水量に対する各者の水利使用許可を受けている最大使用水量の割合で、旭川市水道局に対し維持管理に要する経費を負担している。

(2) 永山取水施設等の使用について

A社の工業用水については、右岸に位置する本市、旭川市水道局及び鷹栖町が共同で所有する取水施設から河川の水を取り入れ、本市が所有する沈砂池並びに本市、旭川市水道局及び鷹栖町が共同で所有する導水管を経て、A社が自ら所有するサイフォンを通じ石狩川を横断して左岸側に至るものであり、その最大取水量は、当該施設全体の $3.9319\text{m}^3/\text{s}$ に対し、 $2.0000\text{m}^3/\text{s}$ となっている。

また、B社の旭川運転所用水については、上記サイフォンから先の左岸導水管へ至るものであり、その最大取水量は $0.0130\text{m}^3/\text{s}$ となっている。

(3) 永山取水施設等の行政財産の目的外使用許可等手続について

永山取水施設等のＡ社及びＢ社の使用については、旭川市公有財産規則（以下「公有財産規則」という。）に基づく使用許可等の手続はなされていなかったが、次のとおり、平成27年６月12日付けで行政財産の目的外使用許可等の手続がなされたことを確認している。

ア Ａ社

使用許可期間：平成27年６月12日～平成28年３月31日

使用料（減免後の額）：83,587,080円（0円）

イ Ｂ社

使用許可期間：平成27年６月12日～平成28年３月31日

使用料（減免後の額）：543,260円（0円）

(4) 陳述等によって確認した事実

ア 請求人の陳述について

(ア) 永山取水施設等に係る請求の趣旨は、Ａ社及びＢ社に法令等で定められた手続や使用料の負担をさせることなく使用させ管理を怠っており、市に重大な損害をもたらしたとのことであった。

(イ) 損害については、平成26年４月１日に改正された使用料徴収条例に基づく使用料相当の損害額であって、その賠償を市は市長等に対して求めるべきであるとのことであった。

(ウ) 左岸導水管に係る請求の趣旨は、違法又は不当な行政財産の目的外使用許可及びその使用料免除により生じた使用料相当額の損害について、その賠償を市は市長等に対して求めるべきであるとのことであった。

イ 関係職員の陳述等について

(ア) 関係職員の陳述について

関係職員の陳述の概要は、次のとおりであった。

- a Ａ社の永山取水施設等の使用について、公共の治水事業に起因して、建設や維持管理の経済性や治水上のメリットもあったことから、これまで個々に所有していた取水施設を共同のものとして、建設段階から同社が使用することを前提に計画・建設され、現在まで計画された施設能力の範囲内で使用されている。
- b Ｂ社の永山取水施設等の使用について、建設段階から同社が使用することを前提としたものではないが、平成９年度に実施した防災アセスメントの調査結果に基づき、本市の防火用水事業の必要水量を見直した結果、見直しにより生じた水量を同社が使用することとなり、施設能力の範囲内で使用されている。
- c 永山取水施設等のような共有施設の使用許可等の手続について、法令等に明確に示されていなかったため、使用に当たっては、維持管理基本協定の中で使用や経費の負担を定め、また、所有者全員の合意の上その使用を認めている。
- d 維持管理基本協定に基づく経費の負担等に加え、使用者で構成される維持管理協議会を毎年開催し、これにより使用や費用負担を確認しながら運用してき

たことから、公有財産規則に沿った使用許可の手続が執られていなくとも、施設の用途又は目的を妨げない限度において使用を許可することができるという、法の規定に反するものではないと考えている。

- e 維持管理基本協定により、維持管理費として、施設の運転に係る通信運搬費、動力費、運転管理に係る委託のほか、本来施設所有者が負担すべき施設の改良補修整備等に要する費用も負担することとなっており、これらの費用負担は、現在までに適切に履行されている。改良補修整備等の主なものは、毎年行われる電気保安点検、消防設備点検、土砂吐ゲートの大規模点検、耐用年数を迎えた監視カメラの更新などを行っており約3千万円の費用を要し、来年度以降は、中央監視設備の更新、土砂吐ゲートの修繕を約7千万円予定している。今後年数の経過に伴い、改良補修整備等に要する費用は更に拡大していくものと考えられ、この費用は維持管理基本協定に基づき水利権水量に応じて各使用者が負担することとなる。
- f 前回の永山取水施設等に係る財産管理の住民監査請求の後、公有財産の登録、工作物の使用料算定基準を盛り込んだ使用料徴収条例の改正、また、建設の経緯や維持管理等の費用の負担状況などを踏まえ対応する必要があることから、各使用者や関係機関へ経緯等の聞き取りを行い、法令等に基づく手続を行った場合の具体的な対応について検討を重ねてきた。
- g 使用許可及び使用料免除に当たり、市長の裁量権の範囲について、法令等を確認しながら関係部局協議の上で一定の方針をとりまとめた後、公正性、適法性などの観点や住民訴訟に至っている案件であることから、慎重を期すため法令等の専門的な知見を有する弁護士に調査依頼し、その調査結果報告を受けて市の対応方針をとりまとめ、手続に至った。

(イ) 総務部への確認

共有の行政財産について、所有者全てが「持分」に当たる割合分について、それぞれ使用を許可する必要がある。民法によると、共有物とは一つの物件を「持分」の割合で複数の所有者が持ち合うことであり、共有物のどの部分を誰が所有しているとは特定することができないため、それぞれの所有者が適用となる法令等に基づき使用手続を行うとのことであった。

ウ 実地調査について

- (ア) 永山取水施設等の取水施設、土砂吐ゲート、管理棟及び沈砂池において、施設の概要及び管理運用状況を確認した。
- (イ) 永山取水施設等から左岸導水管に至るまでの経路の現地状況を確認した。

2 判断

- (1) 永山取水施設等をA社及びB社が使用していることが違法又は不当に財産の管理を怠る事実にあたるか

永山取水施設等をA社及びB社が使用していることが違法又は不当に財産の管理を怠る事実にあたるか否かの検討については、第一に当該施設が本市の公有財産台帳に登録されている行政財産であることから、その用途又は目的を妨げない限度において使用を認めているか、第二にその使用に当たり、当該施設の管理が適正かつ効率的になされているかの観点からこれを検討する。

第一の施設の用途又は目的を妨げない限度において使用を認めているかの点について、まず、行政財産の取扱いに関し、法第238条の4第1項の規定では、松本英昭著「新版逐条地方自治法（学陽書房）」によると、「行政財産は、普通地方公共団体の行政執行の物的手段として行政目的の効果の達成のために利用されるべきものであり、したがって、これを交換し、売り払い、譲与し、出資の目的とし、若しくは信託し、又はこれに私権を設定することを認めることは、行政執行の物的手段としての行政財産の効用を減少し、ひいては行政目的を達成しがたくなる虞がある。」とされているほか、平成15年10月28日甲府地方裁判所判決（平成17年1月31日東京高等裁判所判決で支持）で「法238条の4第1項は、行政財産は、一定の場合を除くほか、私権の設定をすることができない旨定めているが、その趣旨は、行政財産は、地方公共団体の行政執行の物的手段として行政目的の達成のために利用されるべきものであり、私権の設定等を認めることは行政財産の効用を減少し、行政目的を達成し難くなるおそれがあることから、行政財産の適正かつ効率的な管理を期するため、行政財産の私権の設定等の運用を原則として禁止することを定めたところにある。」とされている。

上記の解釈等は、同じく行政財産の取扱いを規定した同条第7項でも同様と考えるのが相当であることから、法第238条の4第7項の趣旨は、「行政財産の効用を減少し、行政目的を達成し難くなるおそれがある」ため、「施設の用途又は目的を妨げない限度」において使用を認めることができるものと解し検討する。

A社の使用は、関係職員の陳述a及び関係書類によると、当該施設は建設の経緯から、A社と共同で使用することを前提に計画され、その使用は現在までに施設能力の範囲内であるとのことである。

次にB社の使用は、当該施設は建設段階からB社が使用することを前提に計画されたものではないが、関係職員の陳述b及び関係書類によると、本市の防火用水事業の必要水量を見直したことにより生じた余剰分の水量を、結果としてB社が使用することとなったため、その使用は現在までに施設能力の範囲内であるとのことである。

さらに、河川管理者の承認を受け、永山取水施設等のA社及びB社の使用に係る取水の基準等について必要な事項を定めた永山取水施設取水規程の中でも、使用時当初から施設能力の範囲内での使用であることを確認できる。

これらのことから、本市の行政上の目的である防火用水事業に使用する当該施設本来の用途又は目的が妨げられることはない認められる。

また、A社及びB社の使用については、一般的な行政財産と異なり共有施設として所有している事情もあり、所有者全員の合意の上、維持管理基本協定の中で実質的にその使用を認めている。

よって、A社及びB社の使用は、当該施設の効用を減少し、行政目的を達成し難くなるおそれがなく、本来の用途又は目的を妨げないものであることに加え、維持管理基本協定で所有者全員の合意によりその使用を認めていることを踏まえると、法第238条の4第7項の趣旨に反しているとは言えない。

第二のその使用に当たり、当該施設の管理が適正かつ効率的になされているかの点について、A社及びB社の使用については、第一の点で述べたとおり維持管理基本協定で実質的に認めているが、その中で併せて水利権水量に応じ当該施設の維持管理費の負担も定めており、現在までにA社及びB社が負担の履行を怠ったことはない。

これまで公有財産規則に基づいた使用許可等の手続を行っていなかったため、使用料徴収条例に基づく使用料は支払われていないが、前述の「新版逐条地方自治法」によると、「使用料は、その行政財産又は公の施設の維持管理費又は減価償却費に当てらるべきもので、公営企業を除く一般の公共用財産は収益を目的とするものではないから、当該財産又は公の施設につき必要とする経費を賄うに足ることをもって限度とする应考虑すべきであろう。」とされており、維持管理基本協定に基づく維持管理費の負担でもって当該施設に必要な経費を賄えていると言える。

加えて、本来、施設所有者が負担する当該施設の改良補修整備等に要する費用も、維持管理基本協定の中で水利権水量に応じ各使用者が負担することを定めており、現在までに適切に履行されている。

これらのことから、使用料徴収条例に基づく使用料という名目ではないものの、維持管理基本協定に基づく各種費用の負担方法でもって、当該施設の必要とする経費を賄っているほか、改良補修整備等の費用負担の面からも施設効用の維持に寄与していることが言える。

また、当該施設の維持管理に当たっては、毎年度、使用者で構成される永山取水施設維持管理協議会を定期的に開催し、その中で、当該施設の維持管理の実施状況、施設運営や施設の整備に係る課題等が議論され、使用者間の合意の下で当該施設の管理がなされていることを確認した。

よって、当該施設の必要とする費用を賄えていることや、使用者間の合意の下で当該施設が管理されていることなどから、当該施設の管理が適正かつ効率的になされてきたことが認められる。

なお、行政財産である永山取水施設等をA社及びB社が使用する際には、公有財産規則に基づく使用許可等の手続が必要となるところ行われていなかったため、平成25年12月12日公表の「旭川市職員措置請求に係る監査結果（永山取水施設に係る財産管理等－A・B）」の中で、速やかに手続を行うよう意見を付したところであ

り、平成27年6月12日付けでこれらの手続が完了したことを確認している。

この監査結果の公表日から公有財産規則に基づいた手続が完了するまでおよそ1年半の期間を要したわけであるが、その間において何ら是正措置を講じていなかったわけではなく、関係職員の陳述f及びg並びに関係書類によると、適正な手続に向けて各使用者や関係部局との協議を継続的に行ってきたほか、公有財産台帳の整備、工作物の使用料の算定基準を設けた使用料徴収条例の改正、また、手続の公正性や適法性の観点などから慎重を期すため、法令等の専門的な知見を有する弁護士に調査依頼をし、その調査結果を基に方針を整理した上で手続に至っていることから、是正に向け着実に取組を進めてきたことはうかがえ、請求人の平成26年4月1日の使用料徴収条例改正以降も手続を怠っているとの主張についても、長期に渡り公有財産規則に反している状態を放置していたとは言い難い。

したがって、永山取水施設等をA社及びB社が使用していることが違法又は不当に財産の管理を怠る事実にあたらないと判断する。

(2) 永山取水施設等をA社及びB社が使用しているに伴う損害の補填について

請求人は、永山取水施設等のA社及びB社の使用に関わり、「法令等で定められた手続や使用料の負担をさせることなく使用させ管理を怠っており、損害が生じている。」と主張している。

しかし、上記(1)のとおり、当該施設の使用及び管理の面で妥当性、合理性は認められることから、請求人の主張する損害は発生し得ないものと判断する。

3 結論

以上のことから、本件住民監査請求のうち、永山取水施設等をA社及びB社が使用しているに伴う損害の補填を求める請求には理由がないので、棄却する。

(参考資料)

○地方自治法（抜粋）

（行政財産の管理及び処分）

第238条の4 行政財産は、次項から第四項までに定めるものを除くほか、これを貸し付け、交換し、売り払い、譲与し、出資の目的とし、若しくは信託し、又はこれに私権を設定することができない。

2～6 略

7 行政財産は、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。

8～9 略

（住民監査請求）

第242条 普通地方公共団体の住民は、当該普通地方公共団体の長若しくは委員会若しくは委員又は当該普通地方公共団体の職員について、違法若しくは不当な公金の支出、財産の取得、管理若しくは処分、契約の締結若しくは履行若しくは債務その他の義務の負担がある（当該行為がなされることが相当の確実さをもつて予測される場合を含む。）と認めるとき、又は違法若しくは不当に公金の賦課若しくは徴収若しくは財産の管理を怠る事実（以下「怠る事実」という。）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、当該行為を防止し、若しくは是正し、若しくは当該怠る事実を改め、又は当該行為若しくは怠る事実によつて当該普通地方公共団体のこうむつた損害を補填するために必要な措置を講ずべきことを請求することができる。

2 前項の規定による請求は、当該行為のあつた日又は終わつた日から一年を経過したときは、これをすることができない。ただし、正当な理由があるときは、この限りでない。

3～9 略

○地方財政法（抜粋）

（地方公共団体における年度間の財政運営の考慮）

第4条の2 地方公共団体は、予算を編成し、若しくは執行し、又は支出の増加若しくは収入の減少の原因となる行為をしようとする場合においては、当該年度のみならず、翌年度以降における財政の状況をも考慮して、その健全な運営をそこなうことがないようにしなければならない。

（財産の管理及び運用）

第8条 地方公共団体の財産は、常に良好の状態においてこれを管理し、その所有の目的に応じて最も効率的に、これを運用しなければならない。

○地方公務員法（抜粋）

（この法律の目的）

第1条 この法律は、地方公共団体の人事機関並びに地方公務員の任用、職階制、給与、

勤務時間その他の勤務条件，休業，分限及び懲戒，服務，研修及び勤務成績の評定，福祉及び利益の保護並びに団体等人事行政に関する根本基準を確立することにより，地方公共団体の行政の民主的かつ能率的な運営並びに特定地方独立行政法人の事務及び事業の確実な実施を保障し，もつて地方自治の本旨の実現に資することを目的とする。

（服務の根本基準）

第30条 すべて職員は，全体の奉仕者として公共の利益のために勤務し，且つ，職務の遂行に当つては，全力を挙げてこれに専念しなければならない。

（法令等及び上司の職務上の命令に従う義務）

第32条 職員は，その職務を遂行するに当つて，法令，条例，地方公共団体の規則及び地方公共団体の機関の定める規程に従い，且つ，上司の職務上の命令に忠実に従わなければならない。

○旭川市行政財産の目的外使用に関する使用料徴収条例（抜粋）

（使用料）

第2条 行政財産の使用の許可を受けた者は，使用料を納付しなければならない。

2 前項に規定する使用料の額は，次の各号に掲げる額の合計額（10円未満の端数が生じたときは，これを切り捨てる。）とする。

(1) 別表に定める基準に従い市長が定める額。ただし，別表に掲げる種別以外のものについては，市長が別に定める額

(2) 略

3 行政財産の使用の目的，使用の方法，立地条件その他の事情により，前項の規定により難しい場合の使用料の額は，市長が別に定めるものとする。

（使用料の減免）

第3条 前条の規定にかかわらず，市長は，次の各号の一に該当するときは使用料を減免することができる。

(1) 他の地方公共団体，その他公共団体又は公共的団体において，公用若しくは公共用又は公益事業の用に供するとき。

(2) その他特に市長が必要と認めたとき。

別表

種別	使用料の算定基準（月額）
土地	当該土地の適正な価格×5/100×1/12
建物	（当該建物の建築面積に相当する土地の使用料＋当該建物の適正な価格×12/100×1/12）×当該建物のうち使用許可する面積/当該建物の延べ面積
工作物	（当該工作物に係る土地の使用料＋当該工作物の適正な価格×12/100×1/12）×当該工作物のうち使用許可に係る占有の割合

備考

1 土地の適正な価格は，近傍類似地の当該年度の固定資産課税台帳登録価格に，市長が別に定める時価修正倍率を乗じて得た額とする。

- 2 建物の適正な価格は、当該建物に類似する建物の当該年度の固定資産課税台帳登録価格とする。
- 3 工作物の適正な価格は、当該工作物の工作物台帳に記録された価格から減価償却累計額を差し引いて得た額とする。
- 4 占有の割合は、当該工作物の面積その他の工作物の種類又は使用の形態に応じた数量に基づき定めるものとする。

○旭川市公有財産規則（抜粋）

（使用許可の範囲）

第22条 行政財産は、その用途又は目的を妨げない限度において、次の各号に掲げる場合に限り、使用を許可（第2号にあつては、承認）することができる。

- (1) 国又は他の地方公共団体その他公共団体若しくは公共的団体において、公用、公共用又は公益事業の用に供するため使用するとき。
- (2) 他の部局又は公営企業の事務事業の用に供するため、使用させることが適当であると認めるとき。
- (3) 当該行政財産を利用する者又は職員のため、食堂、売店、自動販売機その他の厚生施設の用に供するため、使用させることが適当であると認めるとき。
- (4) 電気、ガス、通信その他の公益事業の用に供するため、使用させることが適当であると認めるとき。
- (5) 公共目的の講演会、研究会等の用に短期間使用させることが適当であると認めるとき。
- (6) 前各号に掲げるもののほか、特に市長が使用させることが必要であると認めるとき。

（使用許可の申請）

第24条 行政財産の使用許可を受けようとする者は、行政財産使用許可申請書を提出しなければならない。

- 2 前条第2項の更新の許可を受けようとする者は、使用許可期間満了の日の30日前までに申請しなければならない。

（使用料の減免）

第25条 使用料の減免を受けようとする者は、減額又は免除の申請書を提出しなければならない。

（使用許可書の交付）

第26条 市長は、使用許可をするときは、次の各号に掲げる事項を記載した行政財産使用許可書を交付するものとする。

(1)～(12) 略

- 2 前項の行政財産使用許可書を交付するときは、使用者から使用許可についての請書を提出させるものとする。ただし、使用者が国若しくは他の地方公共団体その他公共団体である場合又は使用期間が短期間である場合は、この限りでない。

施設配置図

●永山取水施設等 (①②③)

- ・取水施設 (①)
- ・土砂吐ゲート (①)
- ・導水管 (②)
- ・沈砂池 (③)
- ・管理棟 (①) など

【所有者】

- ①② 旭川市, 旭川市水道局
鷹栖町
- ③ 旭川市

【使用者】

- ①②③ 旭川市, 旭川市水道局
鷹栖町, A社, B社

●左岸導水管 (④)

【所有者】

旭川市

【使用者】

旭川市, B社

●サイフォン (⑤)

【所有者】

A社

【使用者】

A社, 旭川市, B社

