

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12日以降分） —

平成 2 8 年 2 月 1 7 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	9
1	請求の受理	9
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	9
6	実地調査	9
第3	監査の結果	9
1	事実関係の確認	9
2	判断	18
3	結論	23
参考資料		
○	地方自治法（抜粋）	24
○	地方財政法（抜粋）	24
○	地方公務員法（抜粋）	24
○	労働関係調整法（抜粋）	25
○	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）	25
○	旭川市公有財産規則（抜粋）	26
○	施設配置図	27

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）について、2015年6月12日付で2015年6月12日より2016年3月31日までを期間とする許可をA社（以下、A社）とB社（以下、B社）に与えた。また、同じく、B社が使用してきた左岸側導水管施設の目的外使用についても使用許可を与えた。しかし、後述するようにこの決定は違法・不当であることから取り消しを求める。
- ② さらに、旭川市は永山取水施設等の目的外使用許可と同年月日でA社とB社の使用料を全額免除する決定をし、B社が使用する左岸側導水管の使用料免除も決定した。これらの決定も地方自治法と旭川市公有財産規則、及び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解釈を誤った違法・不当なものであることから使用料免除の決定を取り消すことを求める。
- ③ A社とB社に対する使用許可と使用料免除により、旭川市は永山取水施設等を使用している両社から、さらに、左岸側導水管を使用しているB社から使用料を求めることができなくなった。これは、旭川市長と関係する幹部職員が公有財産の適正な管理を著しく怠ったことになり、旭川市に損害を与えるものである。
- ④ よって、旭川市がこうむった損害の補てんを旭川市長と関係する幹部職員に求めるよう請求する。

2. A社とB社に対する行政財産の目的外使用許可の違法性

- ① 旭川市は永山取水施設等の目的外使用をA社とB社に許可した。永山取水施設等は旭川市水道局、鷹栖町、旭川市がそれぞれの取水量に応じて所有を共有するものであり、A社が使用する分は本来であればA社が所有すべきところを

旭川市に帰属することになったものである。また、B社が使用する分はもともと旭川市が防火用水として使用するために保持していた分である。したがって、共有施設ではあるが使用許可にあたっては旭川市の考え方が決定的となる。

- ② 使用許可にあたり、旭川市は2015年6月8日起案（以下、起案）、同年、同月、12日の決裁でその意思決定を行っている。A社に対する使用許可について同起案では「永山取水施設は、国が進める治水の目的のため、A社を含む共同の取水施設として計画・建設された経緯から、当初よりA社の利用が想定され、現在の利用がその想定を超えるものではなく、維持管理協定により使用が容認され施設の運営に係る費用を応分に負担していることなどから、A社が永山取水施設を使用することにより、旭川市の施設建設の目的及び現在の利用用途、目的が阻害されることはない」として許可することを決定している。

- ③ 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の規程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ている。

永山取水施設はその建設段階からA社が施設利用の取水量のうち約56.29%を保持し、この取水量に応じて建設事業費を負担する内容で協定書が交わされ完成したものである。したがって、施設は当初からA社が使用することが前提となって建設されている。この意味では、地方自治法第238条の4第7項が規定する「用途又は目的を妨げない」という規定を外形上はクリアしているといえる。上述した起案においても、「施設建設の目的及び現在の利用用途、目的が阻害されることはない」として使用許可が妥当としている。

しかし、取水施設は完成と同時に本来であれば取水量に応じてその所有する権利が共有されるべきものが、完成と同時にA社の所有する権利が「永山取水施設建設事業基本協定書」によって旭川市の帰属とされたものである。この経緯については、旭川市の「永山取水施設等調査報告書（2013年9月27日）」において、「A社から固定資産税の負担について話があったことなどを記憶している者がおり、断定はできないが、永山取水施設の一部をA社が所有するとなれば、固定資産税の負担は相当の額になることが想定されていた」等の記述があるものの、その真相についてはいまだ解明されていない。

仮に、取水施設建設当時からA社に無償使用させることを目的として、またはA社の固定資産税の負担を除くために、あるいは両方の意図をもってA社の本来の持ち分を旭川市に帰属させたとすれば、それは地方自治法第96条1項9号の規定により「負担付き寄附」に該当し議会の議決を要することになる。さらに、旭川市に帰属することにした取水施設をA社が使用することを前提としたものであれば「私権の設定」にあたり地方自治法第238条の4に違反することに

なる。そもそも、取水施設は水利権を持つ者だけが利用することができる工作物である。A社の持ち分となるべき施設を旭川市に帰属させたところで旭川市には何の利益もないことである。旭川市に帰属させたことが問題であり、A社が使用出来る施設の容量があったことから許可が可能かどうかを判断すべきものでない。

逐条地方自治法（7次改訂版）によると、「行政財産は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、・・・これに私権を設定することは行政執行の目的を阻害するものとしてこれを認めず、これに違反する行為は無効」と述べている。よって、地方自治法第238条の4第7項が規定する「用途又は目的を妨げない」という規定に該当することだけをもって使用許可が可能とすることは乱暴であり、使用許可するにあたって合法性を主張するのであれば、旭川市はこうした疑問点に根拠をもって答えることが必要である。しかし、決定する際の起案には、これらに対する考え方が一切述べられないで、現在の形態だけをもとに形式的に判断しているだけのものであり「許可」という行政処分を行うに当たっては、極めて不真面目、不見識な事務である。

- ④ また、B社への使用許可の理由として起案では、「鉄道高架事業に伴う車両基地の機能を保障したもの」であり「運転所移転の協力にあたり、旧施設の代替えとして永山取水施設の使用が不可欠であったこと」、「維持管理協定により費用を応分に負担している事などは特別の事情として配慮すべきである」、「B社は・・・公益事業である」等々を上げている。

しかし、鉄道高架事業は北海道が主体の事業であり、運転所移転も機能保障も鉄道高架事業としてのものである。鉄道高架事業としてB社や北海道などと取水施設等の使用を協議し合意書を交わしているならまだしも、そうした前提ともなるべき要件を満たさないもとの、行政財産の目的外使用許可の理由とするのは恣意的であり不当なものである。B社が使用する左岸側導水管についても同様である。また、左岸側導水管についてはB社が2015年6月1日付けで許可を返還しながら、再申請して6月12付けで新たに使用許可を得るなど不可解な事務もあり、とても法に則った公正に事務とは思えない。

使用を許可するにあたり上述したことを特別な事情として用いるのなら、議会質疑で問題になる前に対応すべきことであった。また、左岸側導水施設については早い段階から使用許可をしている点から見ても整合性の取れないものであることは明らかである。いずれにしても、B社に対する使用許可の理由は不当と言わざるを得ない。

- ⑤ 逐条地方自治法によると、「行政財産の目的外使用にあたっては、通常1年以内を原則」とする一方で、「行政財産の用途又は目的を妨げない限度におけるしよとして認められる一般的な場合として、(1)「・・・当該行政財産に食堂、売店、理髪等の厚生施設等を設置させる場合」、(2)公の学術調査研究、公の

施策等の普及宣伝その他公の目的のために行われる講演会、研究会等の用に短期間利用させる場合、(3)災害その他の緊急事態の発生により当該行政財産を応急施設として極めて短期間使用させる場合、(4)国、他の地方公共団体において公共用に供するため特に必要と認められる場合等が予想される、と述べているがこの見解は重要である。本来、営利を目的としている特定の民間企業に対して行政財産の目的外使用などは想定されていないことは明らかである。行政財産の目的外使用は極めて限定的に解釈されるべきものであり、A社並びにB社への使用許可は違法以外の何物でもない。

- ⑥ また、使用許可における期限がどのように設定されていようとも、これまでの旭川市の議会答弁をみるとA社、B社との関係においては長期間に使用を認めようとするものである。こうした法の精神に反した許可を合理化することはできない。
- ⑦ 旭川市には地方自治法第238条の4第7項の規定を受け、旭川市公有財産規則第22条では行政財産の目的外使用許可の範囲を6項目あげて規程している。1項から5項の内容については、前述した逐条地方自治法の考え方とほぼ同様のものである。6項において「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」との規定がある。しかし、この規定も無条件に市長の裁量権を認めていないことは旭川市の「公有財産の手引き（平成26年7月）」で明らかである。この手引きによると、「市長が特に必要とみとめる使用許可」として次のように記載している。「市長が特に認めるときは次に掲げる場合を指す」として(1)本市の指導監督下で、本市の事務事業を補佐・代行する団体がその事業のために使用するとき、(2)災害その他の緊急事態の発生により、応急施設として短期間使用させるとき、(3)隣接家屋の修繕などのため、足場や資材置き場として一時的に使用させるとき、(4)その他これらに準ずると判断されるとき、である。市長が特に認める場合は極めて限定される考え方で特定されているのである。しかも、この手引きは公表されており行政自らの規律として市民に示しているものである。このように地方自治法から見ても旭川市の規則に照らしても、A社とB社に対して永山取水施設等を目的外使用で許可できるものでないことは明確である。
- ⑧ 以上、述べてきことは旭川市としても十分に認識していたはずである。なぜならば、無許可・無償での行政財産の目的外使用を議会質疑で指摘された以降も、ただちに使用許可を与えることなく放置してきたからである。要は、違法状態を何らかの理屈をつけて強引に切り抜けるための手法を探っていたものと思われる。こうした不正義の行政執行を許すならば、行政に求められている法令等の遵守義務や公正性、透明性を根底から覆すことになる。不適切な事務を正当化するために何らかの特殊な事情を持ち出して合理化することは許されないものである。監査委員におかれては厳正な審査をお願いしたい。

3. A社とB社に対する使用料免除の違法性

- ① 旭川市はA社とB社に対し永山取水施設等の使用料全額免除を決定した。この理由について起案ではA社については、「国の治水事業に協力して本施設建設費用を応分負担するとともに、維持管理費用を応分負担して実質的な使用料を負担しているものとして、特別な事情があると認められる」ことから、「使用料徴収条例第3条第2号の規定により免除する」として、算出した2015年6月12日から2016年3月31日までの間の使用料83,587,080円を全額免除している。旭川市の免除理由は、使用料免除申請におけるA社の理由と同一のものである。
- ② また、B社の永山取水施設等の使用については、「維持管理協定に基づき施設の運営に必要な費用を負担しており、実質的な施設使用料を支払っているものと認められる」として、算出した2015年6月12日から2016年3月31日までの間の使用料543,260円を全額免除している。さらに、B社の左岸側についても同様に算出した2015年6月12日から2016年3月31日までの間の使用料2,406,030円を免除している。旭川市の免除理由は、使用料免除申請におけるB社の理由と同一のものである。
- ③ まず、A社に対する減免理由の不当性について述べる。「国の治水事業に協力して」とは、何を根拠にしてのものか理解できない。永山取水施設建設時にはA社は取水堰を保有しており、新たな取水施設建設に参加することでA社分の事業費は国が負担した。取水量に応じて新取水施設の所有権を持つことができたにもかかわらずこれを放棄し、A社に賦課されるはずの固定資産税を免れたとも言われている。8千万円を超す使用料の免除の理由は客観的、合理的なものでなければならないし、その内容は十分な根拠を持つものでなければならないと考える。また、維持管理費の負担を免除理由としているが全く理由にならないものである。なぜならば、維持管理費は取水施設の所有権を持っている者も取水量に応じて負担しているものである。使用するものが負担すべきものを負担して、使用料そのものが免除される理由にはならない。A社が負担している維持管理費の額を請求人は承知していないが、議会質疑によると年間で2千万円程度と理解している。この程度の負担でなぜ8千万円を超す使用料が免除されるのか説明がなされていない。市長の裁量権と云えども、合理的説明と根拠が求められるものである。ところが、こうした事情から判断すると減免理由は存在せず免除決定は条例に反し違法である。
- ④ また、A社の水量に応じた施設建設費は国が負担し旭川市の負担とはなっていない。それをもって使用するものに対して償却費相当額の使用料を求めることにならないとするのは滑稽な論理である。行政財産の取得は論理的には、行政が投資したものや寄付により取得したものなど取得方法は限られていない。その取得方法で使用料の考え方が異なることは基本的にはあり得ないものである。

- ⑤ また、旭川市が保持している水利権からみてA社の持ち分だったものを旭川市に帰属させたことで、今後、A社が使用しなくなる事態が生じた場合は維持管理費用の面でも、あるいは大規模な修繕の場合でも、さらに閉鎖、撤去の際にも旭川市としてはA社の持ち分だった分を含めた必要以上の負担を迫られる可能性がある。永山取水施設に関する旭川市とA社の関係を歴史的に見た場合、使用料免除を単純に導き出すことは妥当性を欠くものである。一連の経緯の「特殊性」をいうのであれば、請求人が指摘した点こそ重視して目的外使用に関する使用料徴収条例の規程どおりに徴収すべきである。
- ⑥ B社の使用料免除の理由として、道高架事業との関係と維持管理費用をB社が負担していることがあげられている。しかし、維持管理費用の負担はA社の場合と同じく、使用するものが等しく負担すべきものであって使用料という事にはならない。また、維持管理費用は本来の求めるべき使用料よりも低額であり、この負担をもって免除を正当化することはできない。鉄道高架事業は使用許可の項で述べたとおり、北海道が事業主体であり旭川市がB社との間において特別に個別の課題では特別に配慮しなければならない理由はない。よって、使用料免除は極めて不当・違法なものである。

4. 使用許可と使用料免除に関する追加的主張

- ① 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。永山取水施設等の使用料免除の措置はこれらの規定に著しく反するものである。
- ② 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」とされており、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とされている。永山取水施設等の使用料免除を見る限り、地方公務員法の規程にも反する不当・違法な行政執行と言わざるを得ない。

5. 違法・不当な行為によって旭川市が被った損害額

- ① 請求人はA社とB社に対する目的外使用許可も使用料免除決定も地方自治法及び旭川市の条例、規則の解釈を誤ったものとする。
- ② 旭川市がA社とB社に対して行った永山取水施設等の使用許可と使用料免除及び旭川市がB社に対して行った左岸側導水管の使用許可と使用料免除は一体のものとしてなされている。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社が使用している永山取水施設等の使用料及び左岸側導水管の使用料を免除しなかった場合の使用料はそれぞれ次の額となり、この額が旭川市の被った損害となる。また、許可を取り消した場合は使用料と両社に同額の損害賠償を求めることが可能となり、いずれの場合も損害額に変化はないものとする。

A社分 83,587,080円

(2015年6月12日から2016年3月31日までの間の使用料)

B社の永山取水施設分 543,260円

(2015年6月12日から2016年3月31日までの間の使用料)

B社の左岸側導水管分 2,406,030円

(2015年6月12日から2016年3月31日までの間の使用料)

合計金額 8千653万6,370円

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。

旭川市長、両旭川市副市長、旭川市土木部長、関係する市の幹部職員（旭川市長、両旭川市副市長、旭川市土木部長の各氏は、許可及び使用料に関して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を免れることはできないものである。請求人は他の市の幹部職員の職務権限についての知識がないことから特定することは困難である。）

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，法定要件を具備しているものと認められたため，これを受理した。

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。

- (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12日以降分）
- (2) 左岸導水管のB社の使用に係る財産管理（平成27年6月12日以降分）

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，地方自治法（以下「法」という。）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) 左岸導水管の概要

左岸導水管とは、本市の進める「北彩都あさひかわ」整備事業に関連して、北海道が事業主体となり進められた鉄道高架事業によって宮前地区にあったB社の旭川運転所を永山地区に移転するための機能保障として計画され、永山地区における防火用水事業との共同利用が可能となるよう管径を増大させ、増大部分についての建設費は本市防火用水事業で負担し、平成13年度から平成14年度までの2か年で石狩川左岸の永山地区に建設したものであり、本市の行政財産として公有財産台帳に登録されている。

なお、左岸導水管については、平成13年8月31日付け永山防火用水整備工事に伴う基本協定に基づき本市に帰属することとしている。

また、左岸導水管の維持管理については、平成15年4月1日付け石狩川左岸導水施設維持管理基本協定書（以下「左岸導水管維持管理基本協定」という。）に基づき本市が行っており、B社は全体取水量に対する水利使用許可を受けている最大使用水量の割合で、本市に対し維持管理に要する経費を負担している。

(3) 永山取水施設等及び左岸導水管の使用について

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永山取水施設等の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。

(4) 永山取水施設等及び左岸導水管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、平成27年6月12日付けで、次表とおり公有財産規則に基づく使用許可と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。）に基づく使用料免除の手続がなされていることを確認している。

ア 永山取水施設等の使用許可

使用者	使用許可 期 間	使用許可の適用法令
A 社	平成27年 6月12日～ 平成28年 3月31日	公有財産規則第22条第6号「特に市長が使用させることが必要であると認めるとき。」 （使用許可及び使用料免除意思決定起案の内容（抜粋）。以下「決定起案」という。） 永山取水施設は、国が進める治水の目的のため、A社を含む共同の取水施設として計画・建設された経緯から、当初よりA社の利用が想定され、現在の利用がその想定を超えているものではなく、維持管理協定により使用が容認され、施設の運営に係る費用を応分に負担していることなどから、A社が永山取水施設を使用することにより、旭川市の施設建設の目的及び現在の利用用途、目的が阻害されることはない。これらを申請理由に照らし、妥当性が認められることから、公有財産規則に基づき使用許可する。
B 社		公有財産規則第22条第4号「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。」 （決定起案） 永山取水施設の使用は、鉄道高架事業に伴う車両基地の機能を保障したものであり、B社旭川運転所移転の協力にあたり、旧施設の代替えとして永山取水施設の使用が不可欠であったこと、維持管理協定により使用が容認され施設の運営に係る費用を応分に負担していることなどは特別な事情として配慮すべきである。 また、B社旭川運転所はB社が行う運輸事業であり公益事業である。これらを申請理由に照らし妥当性が認められることから、公有財産規則に基づき使用許可する。

イ 永山取水施設等の使用料免除

使用者	使用料 (減免後の額)	使用料免除の 適用法令
A 社	83,587,080円 (0円)	使用料徴収条例第3条第2号「その他特に市長が必要と認めたとき。」 (決定起案) A社が所有していた既存取水施設は、自ら施設の維持管理を行えば事業用水の取水が可能であったことや、現在の施設は国の施行する治水事業の附帯工事として施設建設に係る費用を応分に負担し、維持管理協定により施設の運営に必要な費用を応分に負担していることなどは、実質的に使用料を徴収していることと同様であり、特別な事情として配慮すべきである。 これらを申請理由に照らし妥当性が認められることから、使用料徴収条例に基づき、使用料を免除する。
B 社	543,260円 (0円)	使用料徴収条例第3条第2号「その他特に市長が必要と認めたとき。」 (決定起案) B社の永山取水施設の使用は、鉄道高架事業に伴う車両基地の機能を保障したものであり、維持管理協定により使用が容認され、施設の運営に必要な費用を応分に負担していることは、実質的に使用料を徴収していることと同様であり、これらの経緯及び施設の運営に必要な費用の負担状況などは、特別な事情として配慮すべきである。 これらを申請理由に照らし、妥当性が認められることから、使用料徴収条例に基づき、使用料を免除する。

左岸導水管のＢ社の使用については、平成25年３月６日付けで行政財産の目的外使用許可と使用料免除の手続がなされていたが、当該施設の公有財産返還届出書の提出を平成27年６月４日に受理し、一旦返還を受けた後、改めて平成27年６月12日付けで、次表のとおり行政財産の目的外使用許可と使用料免除の手続がなされていることを確認している。

ウ 左岸導水管の使用許可及び使用料免除

使用許可期間	使用許可の適用法令
平成27年6月12日～ 平成28年3月31日	公有財産規則第22条第４号「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。」 （決定起案） 導水施設の使用は鉄道高架事業に伴う車両基地の機能を保障したものであり，導水管は，建設当初からＢ社の利用が想定され，現在の利用がその想定を超えているものではなく，維持管理協定により使用が容認され施設の運営に必要な費用を応分に負担していることから，Ｂ社が左岸導水管を使用することにより，旭川市の施設建設の目的及び現在の利用用途，目的が阻害されることはない。 また，Ｂ社旭川運転所はＢ社が行う運輸事業であり公益事業である。これらを申請理由に照らし妥当性が認められることから，公有財産規則に基づき使用許可する。
使用料 (減免後の額)	使用料免除の 適用法令
2,406,030円 (0円)	使用料徴収条例第３条第２号「その他特に市長が必要と認めたとき。」 （決定起案） Ｂ社の導水施設の使用は鉄道高架事業に伴う車両基地の機能を保障したものであり，維持管理協定により使用が容認され，施設の運営に必要な費用を応分に負担していることは，実質的に使用料を徴収していることと同様であり，これら建設の経緯及び施設の運営に必要な費用の負担状況などは，特別な事情として配慮すべきである。 これらを申請理由に照らし，妥当性が認められることから，使用料徴収条例に基づき，使用料を免除する。

(5) 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) 使用許可に係る請求の趣旨は、旭川市が永山取水施設等について平成27年6月12日付けで同年6月12日から平成28年3月31日を期間とする使用許可をA社とB社に与え、左岸導水管についてもB社に使用許可を与えた。この決定は違法・不当であることから取消しを求めるとのことであった。
- (イ) 使用料免除に係る請求の趣旨は、旭川市が平成27年6月12日に行った永山取水施設等及び左岸導水管の使用料免除決定は違法・不当であることから取消しを求めるとのことであった。
- (ウ) 使用許可と使用料免除によって両社から使用料を求めることができなくなったことにより、旭川市が被った損害補填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社の使用に関する陳述

- (a) 永山取水施設等は、治水目的として、国が施行する「牛朱別川分水路整備事業」の関連事業として建設され、この分水路の整備に伴い、A社の取水堰を移設する必要が生じた。同社としては、新たな取水施設を必要としていなかったが、治水事業に協力して施設の移設に合意し、国が補償する形で建設した。また、旭川市水道事業や鷹栖町水道事業も新たな取水施設の計画を持っており、これらの施設を共同で建設することにより建設費や維持管理費の軽減が図られ、複数の取水施設を一つにまとめて治水事業の効果を上げるという国の方針に協力するため、同社の取水施設の移設に併せて、本市の防火用水事業や水道事業の取水機能を含む共同取水施設として建設されたものである。
- (b) 永山取水施設等を民間と共有した場合、共有物の管理等については民法の規定が適用され、施設管理は、各共有者の持分に従い、その過半数で決することとなり、A社の持分は過半数を超えるため、仮に同社が財産を所有した場合、管理に関わる行為は同社に委ねることとなる。そのため、行政財産の管理者としての主体性を堅持する責任があることなどから、本市、旭川市水道局、鷹栖町水道事業の三者で共有することとし、同社の持分は本市に帰属したものと考えられ、主体的に適正な管理運営をしようとしたものである。

また、請求人の主張する法第96条第1項第9号に規定される負担付き寄附とは、寄附を受ける際に一定条件が付され、その条件に基づく義務が不履行の場合は、当該寄附が解除され返還義務が生じるものを言い、永山取水施設等の所有権帰属に当たっては、条件が付されたことはなく法的義務を課せられたものでないため、負担付き寄附には当たらないと考えている。

- (c) 永山取水施設等は、A社の使用を前提として建設され、毎年開催している維持管理協議会や維持管理基本協定の締結により、施設の運営管理状況を把握し適切に管理されていることから行政財産としての効用が減少することはなく、法で禁じられているような私権の設定には当たらないと考えている。
- (d) 仮に使用許可をしない場合、A社においては、紙製品の製造に欠かすことのできない工業用水が確保出来なくなり、事業そのものに支障を来すことになり、永山取水施設等の建設目的や維持管理基本協定により現在まで使用してきた経緯に反し、著しい不都合が生じると考えている。
- (e) 公有財産規則第22条第6号の「特に市長が使用させることが必要であると認めるとき。」の適用に当たり、公有財産事務の手引きに記載されている事例では、A社の使用はいずれにも該当していないが、この手引きは行政財産に関する取扱いを定型的に処理するために作成されたものであり、永山取水施設等のような特殊な性格を持つ行政財産を念頭において作成されたものではなく、市長の裁量権の範囲内で公有財産規則第22条第6号「特に市長が使用させることが必要であると認めるとき。」を適用し許可できると考えている。
- (f) A社に対する永山取水施設等の使用料免除について、同社が使用に至るまでの経緯も考慮すべき事項だと考えているほか、同社の水利権に相当する建設費は国が負担し、同社から帰属を受けた持分については、本市が建設費を負担してないため、維持管理に係る経費をもって使用料とすべきであると考えられ、また、同社は永山取水施設等の供用開始時から維持管理費のみならず、本来施設所有者が負担すべき施設改修費も維持管理基本協定により負担することとなっており、本市の経済的負担が軽減され、本市にとってのメリットがあると考えている。

b B社の使用に関する陳述

- (a) 永山取水施設等のB社の使用については、本市の進める「北彩都あさひかわ」整備事業に関連する鉄道高架事業に協力する形で同社の旭川運転所を移転することとなり、宮前地区にあった旭川運転所が使用できなくなることから、永山地区への移転を進めたものであり、旭川運転所では、列車の洗浄などに大量の水を使用することから、その水の確保は重要で、当初は地下水や水道水の利用も検討したが、周辺への影響やコストが大きいことなどから、石狩川から河川水を取水することとして、「北彩都あさひかわ」整備事業を円滑に進めるという行政目的のために使用することとなった。

左岸導水管については、本市としても防火用水の導水路建設が必要であったこと、また、旭川運転所の移転に伴い、同社も旭川運転所までの導水路の建設が必要であったことから、それぞれが個別に導水路を建設するより共同で行うこととして、建設段階から同社が使用することを前提に計画し建設された。

- (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) 本市とB社が共同利用する左岸導水管の建設は、平成13年度から平成14年度にかけて、鉄道高架事業に伴う旭川運転所の移転により、その車両基地の機能保障として実施した。本市の防火用水用の導水管と兼用できるよう鉄道高架事業で行い、防火用水分は本市からの負担金とし、完成後の導水管は本市に帰属している。なお、鉄道高架事業は北海道が事業主体であるが、本市も事業費を負担しており、鉄道高架分の事業費は北海道と本市がおおむね2分の1ずつ負担している。
- (d) 使用許可に当たり、公有財産規則第22条第4号「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。」の規定を適用した理由は、B社の行う鉄道運輸事業は、市民生活や経済活動にとって鉄道が重要な交通手段であり、公衆の日常生活に欠くことのできないもので、労働関係調整法第8条第1項では、運輸事業のうち、公衆の日常生活に欠くことのできないものは、公益事業に該当するとされており、同社の旭川運転所での水利用は、鉄道運輸事業に使用する車両の洗浄用水等に使用されていることから、公益事業の用に供するものであると考えている。
- (e) 仮に使用許可をしない場合、B社においては、車両洗浄用水等を確保出来なくなり、車両のメンテナンスができず、鉄道運輸事業に支障を来すなど、左岸導水管の建設目的や維持管理基本協定及び左岸導水管維持管理基本協定により現在まで使用してきた経緯に反し、著しい不都合が生じると考えられる。
- (f) 永山取水施設等及び左岸導水管の使用に至るまでの経緯から、これら施設の使用料免除は、「北彩都あさひかわ」整備事業を円滑に進めるという行政目的を実現するため必要な措置であり、使用料という名目で維持管理費を徴収するか、使用料を免除した上で維持管理費を徴収するかは、政策的な観点から市長が判断すべき事項であり、この判断は裁量権の逸脱又は濫用には当たらないと考えている。

c 永山取水施設等及び左岸導水管に係る費用負担に関する陳述

- (a) 永山取水施設等は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。
- (b) 左岸導水管は左岸導水管維持管理基本協定により、維持管理費として施設の運営に係る通信運搬費、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になっており、これらの費用負担は、現在まで適切に履行されている。施設の改良補修整備等に関するものとして、現時点では毎年の定期点検にとどまっているが、近年は流量計に不具合が生じており、修繕の必要性が見込まれているほか、年数の経過に伴いさらに劣化が進み、今後は多額の改良補修整備等の費用を要するものと考えられ、この費用は左岸導水管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。

- (c) 仮に維持管理費に加え使用料を徴収した場合、これまで関係者合意の下に、維持管理基本協定及び左岸導水管維持管理基本協定に基づく維持管理費を支払うことにより使用できる状況が長年に渡り定着した現在、公共事業に協力してきた事業者に予期せぬ不利益を与えることになり、地方自治体としての社会的責任や信頼を著しく損なう結果を招き、今後の公共事業の推進の弊害ともなりかねないと考えられる。

(イ) 総務部への確認

- a 一般論として、特定の企業が営利活動の利用に供することが主たる目的で、本市の行政財産を使用したい場合に「特に市長が使用させることが必要であると認めるとき。」を適用し、使用許可をすることは難しいと考えるが、永山取水施設等の使用許可を判断するに当たっては、施設建設時の特殊な事情など、これまでの経緯も踏まえた中で、総合的に判断されたものと考えるところであった。
- b 「公有財産事務の手引き」は内部事務の取扱いを定めたものであり、市長の裁量権の範囲が内部的事務取扱手引き等によって限定されるべきものではないことは、弁護士による「永山取水施設等の使用許可等に関する調査報告書」でも報告されているところであるが、市長の権限であるから何でも認められるというのではなく、公平かつ客観的な判断に基づき、許可の妥当性を個別に検討した上で使用を許可する必要があると考えるところであった。
- c 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ころであった。

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) 判断基準

行政財産の目的外使用許可については、法第238条の4第7項において、「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、これを受けた公有財産規則第22条において、許可の範囲を第1号から第6号までに定め、第6号において「特に市長が使用させることが必要であると認めるとき。」としており、市長の裁量を前提としている。このことは、平成18年2月7日の最高裁判所判決（呉市公立学校施設使用不許可事件）において、「学校施設の目的外使用を許可するか否かは、原則として、管理者の裁量にゆだねられているものと解するのが相当である。」とし、行政財産である学校施設の目的外使用許可を管理者である教育委員会の裁量としていることから推量できる。

また、行政財産の目的外使用に係る使用料徴収については、法第225条で「普通地方公共団体は、第238条の4第7項の規定による許可を受けてする行政財産の使用又は公の施設の利用につき使用料を徴収することができる。」と規定し、これを受けた使用料徴収条例第3条において減免できる場合を第1号及び第2号に定め、第2号において「その他特に市長が必要と認めたとき。」としており、市長の裁量を前提にしている。このことは、平成24年5月25日の札幌高等裁判所判決（今金町あったからんど事件）において、「今金町行政財産の使用料徴収条例は、同法（地方自治法）225条及び228条1項の規定を受けて、使用料の徴収の要否、その金額、減額、免除等の要件を定めていることに照らすと、同条例8条4号の「町長が特別の事情があると認めるとき」については、同法232条の2の普通地方公共団体による寄附又は補助に係る公益上の必要性に関する判断と同様に、今金町長に様々な行政目的を考慮した政策的な観点からの裁量権が認められていると解するのが相当である。」とし、行政財産の目的外使用に係る使用料免除について裁量行為であるとしていることから推量できる。

本件住民監査請求においては、請求人は平成27年6月12日付けで旭川市長が行った行政財産の目的外使用許可及び使用料免除の決定が違法・不当であると主張しており、使用許可及び使用料免除が裁量行為として適法であるか否かについて判断する必要がある。

裁量判断の基準については、前段の平成18年2月7日の最高裁判所判決で、「管理者の裁量判断は、許可申請に係る使用の日時、場所、目的及び態様、使用者の範囲、使用の必要性の程度、許可をするに当たっての支障又は許可をした場合の弊害若しくは影響の内容及び程度、代替施設確保の困難性など許可をしないことによる申請者側の不都合又は影響の内容及び程度等の諸般の事情を総合考慮してされるものであり、その裁量権の行使が逸脱濫用に当たるか否かの司法審査においては、その判断が裁量権の行使としてされたことを前提とした上で、その判断要素の選択や判断過程に合理性を欠くところがないかを検討し、その判断が、重要な事実の基礎を欠くか、又は社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものと認められる場合に限って、裁量権の逸脱又は濫用として違法となるとすべきものと解するのが相当である。」とされている。

本件住民監査請求に当たっては、当該判例に基づき、以下の観点について検討することで、使用許可及び使用料免除の決定が市長の裁量権の逸脱又は濫用に当たるか否かを判断するものである。

(2) 永山取水施設等のＡ社に対する使用許可について

請求人は、措置請求書において、旭川市が行った永山取水施設等のＡ社に対する使用許可の決定は違法・不当であるとして、使用許可の取消しを求めている。

このことについて、第一にＡ社に使用させることとなった経緯はどのようなものか、第二にＡ社の使用は、施設本来の用途又は目的を妨げないか、第三に使用許可をしない場合の同社の不都合、影響、程度がどのようなものか、第四に公有財産規則第22条第6号の適用は、「公有財産事務の手引き」の記載内容に限定されるか否かの観点からこれを検討する。

第一のＡ社に使用させることとなった経緯について、永山取水施設等は国の治水事業の関連事業として建設され、この治水事業に伴いＡ社の取水堰を移設する必要が生じたものであり、Ａ社は治水事業に協力し施設の移設に合意し、その負担分は、国が補償して建設されたものである。併せて、旭川市水道事業なども新たな取水施設の計画があり、共同建設とすることにより建設費や維持管理費の軽減も見込まれることから、共同利用施設となったものであり、これらのことから、永山取水施設等は、当初からＡ社が取水する目的で建設されたものと認められる。

第二のＡ社の使用は、施設本来の用途又は目的を妨げないかの点について、第一で述べたとおり、永山取水施設等は、公共の治水事業に起因し、建設や維持管理コスト削減や河川管理上のメリットもあったことから、これまでに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Ａ社の使用を前提に計画・建設されたものである。また、使用開始以来、維持管理基本協定により使用者全員の合意の下、毎年度維持管理協議会を開催し、維持管理基本協定に基づく実施協定を年度毎に締結しながら、施設の管理運営状況を把握し、適切に管理されていると認められる。したがって、Ａ社の使用については行政財産としての本来の用途又は目的を妨げないことはもとより、効用が減少することはないと認められる。

第三の使用許可をしない場合の同社の不都合、影響、程度がどのようなものかの点について、仮に使用許可申請に対して不許可とすれば、治水事業に伴うＡ社の使用を前提とした永山取水施設等の設置目的に反するとともに、Ａ社の事業に甚大な支障が生じ、ひいては本市経済に深刻な影響も懸念される。

第四の公有財産規則第22条第6号の適用は、「公有財産事務の手引き」の記載内容に限定されるか否かの点について、請求人は、公有財産規則第22条における使用許可の範囲のうち、同条第6号の「特に市長が使用させることが必要であると認めるとき。」の規定も無条件に市長の裁量権を認めておらず、「公有財産事務の手引き」では極めて限定されており、法及び規則に照らしても許可できないと主張している。しかし、行政財産の管理は市長の裁量権に委ねられており、それに基づき公有財産規則を定め、財産管理の定型的な事務処理のために「公有財産事務の手引き」を作成していると認められるもので、市長が裁量権を行使するに当たっては、個別的か

つ総合的に行政上の観点を考慮し行使されるべきものであり、必ずしも裁量権の範囲が手引きの例示に限定されるものではないと解することができる。

以上のことから、A社に対し、市長が永山取水施設等の使用許可をするに当たり、施設建設の経緯を考慮するとともに、施設の使用が施設本来の用途又は目的を妨げないか、また、使用許可をしないことによる支障や、使用許可が法律及び規則に反していないかなどを総合的に考慮したものと認められ、その判断要素の選択や判断過程に合理性があり、その判断が社会通念に照らして妥当なものであると認められることから、裁量権の行使に逸脱又は濫用は認められない。

なお、請求人は、A社本来の持分の本市への帰属が法第96条第1項第9号の「負担付き寄附」に該当し、議決を要すると主張しているが、同規定は、寄附を受ける際負担を伴う一定条件が付され、その条件に基づく義務を履行しない場合、当該寄附が解除されるような場合は議決が必要とされており、本件はそのようなものではないことから、本市への所有権帰属は負担付き寄附には当たらないと解することができる。

また、請求人は、永山取水施設等をA社の使用を前提とすれば「私権の設定」に当たると主張しているが、本件の使用は施設建設の目的に沿ったものであり、行政財産としての用途、目的が妨げられず、使用が認められていることから、法第238条の4第1項で禁ずる私権の設定には当たらないと解することができる。

(3) 永山取水施設等及び左岸導水管のB社に対する使用許可について

請求人は、措置請求書において、旭川市が行った永山取水施設等及び左岸導水管のB社に対する使用許可の決定は違法・不当であるとして、使用許可の取消しを求めている。

このことについて、第一にB社に使用させることとなった経緯はどのようなものか、第二にB社の使用は、施設本来の用途又は目的を妨げないか、第三に公有財産規則第22条第4号の規定「公益事業の用に供する」を適用することは適当か、第四に使用許可をしない場合の同社の不都合、影響、程度がどのようなものかの観点からこれを検討する。

第一のB社に使用させることとなった経緯について、B社の永山取水施設等の使用は、本市の進める「北彩都あさひかわ」整備事業を円滑に進めるため、宮前地区にあったB社旭川運転所を永山地区に移転させる必要性から、永山取水施設等から取水させることとなったものである。また、左岸導水管については、この経緯に加え、同運転所の洗浄水導水のためにB社の使用を前提として、本市の防火用水用の導水管と兼用できるよう建設されたものである。導水管工事は、北海道が事業主体の鉄道高架事業として実施し、事業費は北海道と本市がおおむね2分の1ずつ負担している。これらのことから、永山取水施設等は、「北彩都あさひかわ」整備事業の推進の中で、B社の旭川運転所用水として所有者全員の合意の下、維持管理基本協定に基づきB社が使用するものであり、左岸導水管は、当初からB社が使用する共同利用施設として整備されたものと認められる。

第二のB社の使用は、施設本来の用途又は目的を妨げないかの点について、永山

取水施設等については、建設段階からB社の使用を前提としたものでないが、(3)第一のとおり、維持管理基本協定で使用が認められているものであり、また、市の防火用水事業の必要水量の見直しにより生じた余剰分水量をB社が施設能力の範囲内で使用していると認められる。また、左岸導水管については、B社の使用を前提として建設されたものであり、使用開始以来、左岸導水管維持管理基本協定により使用者合意の下、左岸導水管維持管理基本協定に基づく実施協定を年度毎に締結しながら、施設の管理運営状況を把握し、適切に管理されていると認められる。したがって、B社の使用については行政財産としての本来の用途又は目的を妨げないことはもとより、効用が減少することはないと認められる。

第三の公有財産規則第22条第4号「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。」の規定を適用することについては、B社の行う鉄道運輸事業は、公衆の日常生活に欠くことのできないものとして、労働関係調整法第8条第1項の公益事業に該当するとして許可しており、市民生活及び経済活動において重要な交通手段であると認められることから、公有財産規則第22条第4号の「公益事業」に該当するという許可理由は適当である。

第四の使用許可をしない場合の同社の不都合、影響、程度がどのようなものかの点について、仮に使用許可申請に対して不許可とすれば、B社は車両洗浄用水の確保が困難となり、鉄道運行に重大な影響を及ぼし、公益にも甚大な支障が懸念される。

以上のことから、B社に対し、市長が永山取水施設等及び左岸導水管の使用許可をするに当たり、施設建設の経緯を考慮するとともに、施設の使用が施設本来の用途又は目的を妨げないか、また、使用許可が法律及び規則に反していないかや使用許可をしないことによる支障などを総合的に考慮したものと認められ、その判断要素の選択や判断過程に合理性があり、その判断が社会通念に照らして妥当なものであると認められることから、裁量権の行使に逸脱又は濫用は認められない。

(4) 永山取水施設等のA社に対する使用料免除について

請求人は、措置請求書において、旭川市が行った永山取水施設等のA社に対する使用料免除の決定は違法・不当であるとして、使用料免除の取消しを求めている。

このことについて、第一にA社に使用させることとなった経緯はどのようなものか、第二に維持管理費の負担状況はどうか、第三に使用料を徴収した場合どのような問題があるかの観点からこれを検討する。

第一のA社に使用させることとなった経緯については、前述(2)第一のとおりである。

第二の維持管理費の負担状況はどうかの点について、請求人は維持管理費の負担は免除理由にならないと主張している。しかし、松本英昭著「新版逐条地方自治法（学陽書房）」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と考えるべきであろう。」とされており、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で、当該財産の維持管理に要する経費のほか施設の修繕等に必要な経費の分も賄っており、また、A社

の水利権分は、治水事業の補償工事として国の負担で建設されたことも使用料免除の考慮要素として認められる。

第三の使用料を徴収した場合にどのような問題点があるかについては、維持管理費に加え、使用料を徴収した場合、施設使用者合意の下に、維持管理基本協定に基づく負担金を支払うことにより適正に共同使用が行われている状況が長年に渡り定着している状況において、A社に予期せぬ不利益を与えることとなり、信頼関係を損なうとともに、行政における法的安定性を欠く結果を招くものと考えられる。

以上のことから、A社に対し市長が永山取水施設等の使用許可において使用料を免除するに当たり、施設建設の経緯や維持管理費の負担状況、さらには使用料を徴収した場合の問題点などを総合的に考慮したものと認められ、その判断要素の選択や判断過程に合理性があり、その判断が社会通念に照らして妥当なものであると認められることから、使用料徴収条例第3条第2号に基づき行った使用料免除は、裁量権の行使に逸脱又は濫用は認められない。

なお、請求人はA社の持分を本市に帰属させたことで、今後A社が使用しない場合等、必要以上の負担を迫られる可能性があり、使用料徴収条例どおり使用料を徴収すべきとの主張については、将来に至る不確実な事態の想定を使用料徴収の判断要素とすることは、適切でないと考えられる。

(5) 永山取水施設等及び左岸導水管のB社に対する使用料免除について

請求人は、措置請求書において、旭川市が行った永山取水施設等及び左岸導水管のB社に対する使用料免除の決定は違法・不当であるとして、使用料免除の取消しを求めている。

このことについて、第一にB社に使用させることとなった経緯はどのようなものか、第二に維持管理費の負担状況はどうか、第三に使用料を徴収した場合どのような問題点があるかの観点からこれを検討する。

第一のB社に使用させることとなった経緯については、前述(3)第一のとおりである。

第二の維持管理費の負担状況はどうかの点について、請求人は維持管理費の負担はA社の場合と同じく免除理由にならないと主張しているが、前述(4)第二と同様、永山取水施設等及び左岸導水管については、維持管理基本協定及び左岸導水管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で、当該財産の維持管理に要する経費のほか施設の修繕等に必要な経費の分も賄っており、使用料免除の考慮要素として認められる。

第三の使用料を徴収した場合にどのような問題点があるかについては、前述(4)第三と同様、B社に予期せぬ不利益を与えることにより、信頼関係を損なうとともに行政における法的安定性を欠く結果を招くものと考えられる。

以上のことから、B社に対し市長が永山取水施設等及び左岸導水管の使用許可において使用料を免除するに当たり、施設建設の経緯や、維持管理費の負担状況、さらには使用料を徴収した場合の問題点などを総合的に考慮したものと認められ、その判断要素の選択や判断過程に合理性があり、その判断が社会通念に照らして妥当なものであると認められることから、使用料徴収条例第3条第2号に基づき

行った使用料免除は、裁量権の行使に逸脱又は濫用は認められない。

(6) A社とB社に対する使用許可及び使用料免除に伴う損害の補填について

請求人は、措置請求書において、A社とB社に対する使用許可及び使用料免除により、両社から使用料を求めることができなくなり、旭川市に損害を与えたためその損害の補填を旭川市長らに求めているが、前述(2)から(5)のとおり両社に対する使用許可及び使用料免除は合理性・妥当性があり、裁量権の逸脱又は濫用は認められないことから、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永山取水施設等のA社に対する使用許可及び使用料免除の取消しを求める請求、永山取水施設等及び左岸導水管のB社に対する使用許可及び使用料免除の取消しを求める請求並びに両社に対する使用許可及び使用料免除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）

(議決事件)

第96条 普通地方公共団体の議会は、次に掲げる事件を議決しなければならない。

一～八 略

九 負担付きの寄附又は贈与を受けること。

十～十五 略

2 略

(使用料)

第225条 普通地方公共団体は、第238条の4第7項の規定による許可を受けてする行政財産の使用又は公の施設の利用につき使用料を徴収することができる。

(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

○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。

○労働関係調整法（抜粋）

(公益事業・公益事業の指定)

第8条 この法律において公益事業とは、次に掲げる事業であつて、公衆の日常生活に欠くことのできないものをいう。

- 一 運輸事業
- 二 郵便、信書便又は電気通信の事業
- 三 水道、電気又はガスの供給の事業
- 四 医療又は公衆衛生の事業

2～3 略

○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

