



県章

滋賀県公報

令和元年（2019年）
9月13日
号外（1）
金曜日

毎週火・金曜 2回発行

目次

○ 監査委員公告

監査結果の公表公告..... 1

監査委員公告

監査結果の公表公告

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、令和元年7月12日に提出のあった住民監査請求に係る監査を行い、その結果を令和元年9月5日付けで請求人に対し通知したので、これを公表する。

令和元年9月13日

滋賀県監査委員 大野 和 三 郎
" 平 岡 彰 信
" 奥 博

住民監査請求に係る監査結果

第1 監査の請求

1 請求の要旨

(1) 請求の要旨（原文のまま）

2019年4月1日付けで滋賀県が一般財団法人滋賀県青年会館（以後「青年会館」という）にその敷地について1年間の行政財産使用を許可し、年使用料187,241円で更新した。それまで50年間当該土地使用料全額免除していたことからすれば行政監査が行われ100%免除見直しされたことは評価する。（事実証明書1）

しかし当該土地面積は4,857㎡減免前使用料11,234,495円からすればわずか約1.7%に過ぎない。同程度の民間貸し駐車場では車「2台分の年間借り賃」という途轍もない安さであり形だけの使用料徴収となっていることは明らかである。（事実証明書2）

また行政監査以後の青年会館関連公文書を本年5月20日入手し調査していたところ同じく県公有財産の南郷水産センター土地、建物についても長年にわたって使用料100%免除していたことが判明した。同センターは本年4月1日付けで公有財産使用許可更新され減免率95%を適用し更に3年間契約に激変緩和措置を適用していることが分かった。南郷水産センターの事業者は滋賀県漁業協同組合連合会となっており、当該土地は大津市黒津4丁目地先 土地面積65,646㎡という大規模である。減免措置は本年一年目780,776円 二年目1,561,552円 3年目2,342,329円 同地先建物327,96㎡ 1年目40,790円 2年目81,580円 3年目122,371円となっていた。減免前使用料 土地46,846,593円、建物2,447,433円 計49,294,026円となっておりこちらも破格の使用料となっている。以上2か所の公有財産使用許可更新後の使用料は社会通念上如何に安く違法、不当な金額であること、更に正当な使用料から差し引いた損害額を賠償すべきであることを以下に述べる。

1、滋賀県青年会館

① 滋賀県青年会館の敷地は行政財産「瀬田川中之島地区重要景観地」でありもともとは公園用地とならずで県民の共有財産として瀬田の唐橋、近江八景「瀬田の夕照」の景観を保全、管理し県民誰もがいつでも楽しめる場所を提供される筈であったものを阻害し宿泊施設が占有している。しかも歴史ある景観を自然公園法施行規則第11条違反の大幅な建ぺい率超過の建物があることで破壊している。この建ぺい率違反建物はそのまま放置され続けている。早急に本来の公園への原状回復の措置をとるべきである。（事実証明書3）

② 平成18年地方自治法改正で行政財産の目的外使用許可、貸付ができるようになった。（法238条の4第2項第1号から6号）しかし現状からすれば当該土地は実質的には貸付であり原則的には賃貸借契約、借地借家法の適用となる筈であるところ目的外使用許可と県は解釈しているようである。目的外使用許可の場

合の前提となる考え方は短期的な「一時使用」であり青年会館宿泊施設は勿論50年間継続的安定的使用をしており現実的には「一時使用」ではないことは明らかである。ところが貸付と解釈すると「行政財産の貸付けに係る留意事項について」（滋財第2023号）の貸付けによる私権の設定、建築物設置を目的とするものは認められないとしていることに違反するからである。そのように考えるとどちらにしても法令違反状態は免れない。したがって、この目的外使用自体が違法であるから本来取り消されるべきである。本請求では、使用料の適正について問うこととしているが、このような脱法的な減免措置を行っていること自体についても厳しく問われるべきである。（事実証明書4）

- ③ 本来滋賀県青年会館の1968年の設立趣旨は「県内16万青少年の宿泊研修の場を提供する目的」であった。また1981年県教育委員会副申には「県下青少年の活動拠点として年間5万人の青少年が利用」と述べ15年間使用料無料を提言している。ところがその目的である県下の青少年の利用は現在どうなっているか。県内青年団数10団体、総団員数92名、県青年団体連合会役員5-6名というのが現状であり、ここ数年変わっていない。また、29年度の県内市町青年団の利用は年1泊は1団体のみで（守山）7名であった。これらの事実からすると、県内青少年のための宿泊、拠点という設立趣旨はなくなっている、といっても過言ではない。県青連数名のための常設事務所提供など本来必要ない。設立趣旨からは遠く離れ利用青少年団体の大半は県外者と推認されるならば（非公開なので詳細は不明）、県が公益性を認めて使用料を減免することは許されない。

そもそも、青年団の活動自体に公益性があるのか、という疑問があるところであるが、これを措いたとしても、この程度の規模の活動であれば、当該団体に宿泊補助等を支出するなど活動費自体の補助をすれば足りるのであり、当該団体専用の施設を提供し、これに98%以上の減免をしてまで使用させることは公の財産管理として誤っていることは明白である。

又、青年会館自身の試算で公益目的10.6法人目的89.4と区分し、セグメント別の損益計算ではやはり9割が収益事業となっている。約1割の公益事業を全面に出して公有財産の使用料を極端に低くすることは許されない。仮に、減免を認めるとするならば、この公益事業相当分のみを対象とすべきであるから、本来の適正使用料から減額できるのは最大1割までということになる。その他9割部分は公益性が認められないのであるから、一般の事業者と同様本来の使用料を徴収すべきである。（事実証明書5）

- ④ 県は、県の行政財産使用条例の①ーイ「県の施策を補完、代行する事務・事業の収益事業を実施している場合、95%以内」に該当するとしているが、上記のような青年会館の状況からすれば、この要件に該当していないことは明白であり、こじつけと言わざるを得ない。また、仮に該当するとしても「95%以内」の減免の内10%が適用されるべきである。

公益性が1割しかなく9割が収益事業であることから、全額-減免1割=9割負担（11,234,495円-1,123,449円=10,111,046円）となる。

県が青年会館に提示した1.7%の使用料については論外である。例えば他県では同じような規模、設立経過の熊本県青年会館の平成29年度正味財産増減計算書を見ると、経常費用に地代272万を計上している。（敷地面積3,545㎡）詳細は不明であるが土地を借りていればそれなりの使用料を払うのは当然という目安になる。（事実証明書6）

- ⑤ 以上のとおり、本年度において減免することができるのは10%までであり、11,234,495円×0.10で10,111,046円は最低限徴収すべきであった。この金額から本年支払い分187,241円を差し引き9,923,805円が県の損害となる。
- ⑥ 同法人の経営状況が赤字の場合に減免率を高くすべき、というような配慮を県は盛んに論じているが本来必要ない配慮である。公共財産を使用し収益事業としてホテル、旅館業をしている以上それなりの経営努力をするのは当然である。一般のホテルや貸会議室の事業者の経営が苦しく、青年団等に場所を提供する事業を始めたとして、赤字を考慮して減免率を高くするという議論にはならないはずである。即ち、このような議論は著しく不公平である。なお、参考までに同法人の財務状況は流動資産3400万円の現金、預貯金があり、負債も少額で全く問題ない。（事実証明書7）

2、南郷水産センター

- ① 南郷水産センター（以後「水産センター」という）の行政財産使用条例の減免基準適応は①ーイ（県の施策を補完、代行する事務・事業の用に供する場合の収益事業を実施している場合）で95%以内である。

ここでいう県の施策とは、魚の増殖事業であるが、水産センターは増殖事業をしていない。そして、県はそのことを把握している。（事実証明書8）

即ち、県は減免基準①ーイに該当しないことが分かっているのに無理やり同基準を適用したことが判明

した。即ち減免理由はないし、このような脱法行為を行った県職員の違法性も厳しく問われなければならない。

実際に水産センターが行っている事業はホームページから確認すると、淡水魚を中心とした有料レジャー施設で、ほぼすべての事業が営利事業となっていることから100%の使用料を払うべきであり、減免すべきではない。

② 水産センター駐車場敷地部分は県有地であるにも拘らず、普通車1台500円等駐車料金を徴収している。滋賀県漁業協同組合連合会は今まで使用料無料で県から借りておきながら多額の営業利益を上げていた。この事実は県民感情として許されるものではない。（事実証明書9）

③ 県は巨大で高額な公有財産を長期間に亘って無料で貸し続けこれまで一度も不動産価値評価、使用料減免根拠の実態調査を行ってこなかった。ようやく本年から使用料減免基準の見直しが実施されるために動き出した始末である。公有財産の管理を明白に怠っていたのは明らかでまさに「怠る事実」に該当する。その損害額は次のようになる。

過去5年分として毎年49,294,026円の損失を計上していたことになるとして、246,470,130円 本年支払い済み分821,566円を差し引くと計2億4564万8564円である。

④ 平成28年度行政財産使用許可申請書の当該使用財産に係る管理責任者「A」は元県職員であり退職前は「農政水産部次長」の職にあったものである。また、水産センター建物327,96㎡、価格31,744,000円の内、多目的施設、野外調理施設、便所の3件は2001年に新築追加されたのであるが、この新築3物件の価格は異常に高額で特に便所に至っては坪単価116万円という豪華なものとなっている。即ち県は広大な土地と豪華な建物を無料で滋賀県漁業協同組合連合会に使用させているのは常軌を逸する配慮であり、財産、税金の無駄遣いと言わねばならない。

3、まとめ

1、の青年会館についての損害額は9,923,805円となる。この公有財産管理の怠る事実の損害賠償責任者は滋賀県知事、総務部長、琵琶湖環境部長、健康医療福祉部長等である。

また、次年度以降は年額10,111,045円で賃貸借契約を締結すべきである。

2、の水産センターについての怠る事実は本年5月20日に初めて同センターの事実を青年会館の情報公開による約400枚の公文書の調査中に記述があり知ったので、監査期間1年が経過していることについて正当な理由がある。この損害の額245,648,564円の損害賠償責任者は滋賀県知事、総務部長、農政水産部長等である。

水産センターについても、今後は年額49,294,026円で賃貸借契約を締結すべきである。

よって監査委員は知事に対しこれら損害を与えた上記職員等に対し1、2、それぞれについての損害を連帯して賠償し以後1、については10%の使用料減額とし2、については減額しないという勧告を求める。

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えて必要な措置を求める。

(2) 事実証明書

ア 事実証明書1

青年会館の使用許可証（平成31年3月28日許可）の写し 1枚

水産センターの使用許可証（平成31年4月1日、平成28年4月1日、平成25年4月1日許可）の写し 6枚

行政財産使用料減免基準および減免チェックシート 3枚

公文書等複写料領収書の写し 1枚

イ 事実証明書2

青年会館地代徴収に関する新聞記事 1枚

ウ 事実証明書3

青年会館への行政財産使用許可更新に係る協議資料 2枚

エ 事実証明書4

行政監査および随時監査資料 1枚

行政財産の使用を許可する場合の取扱の基準 2枚

オ 事実証明書5

青年会館の一般財団法人移行時提出資料 1枚

減免基準の見直しに係る協議資料等 3枚

- ウォッチドッグ記事 1枚
- カ 事実証明書6
熊本県青年会館に係る資料 3枚
- キ 事実証明書7
青年会館財産目録 1枚
- ク 事実証明書8
減免基準の見直しに係る協議資料、水産センター見取図等 4枚
- ケ 事実証明書9
水産センターホームページ画面 3枚
水産センターの使用許可申請書（平成28年3月3日）の写し 1枚
水産センター施設に係る書類 2枚

2 請求者

蒲生郡日野町 浅井 秀明
大津市 織田 範夫
大津市 池田 進
外1名

3 請求のあった日

令和元年7月12日

第2 請求書の受理

本件請求は、法定要件を具備しているものと認め、令和元年7月23日に請求の受理を決定した。

また、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条第3項の規定に基づく暫定的停止勧告は不要と判断した。

第3 監査

1 監査執行上の除斥

本件請求の監査において、藤本武司監査委員は、法第199条の2の規定により、本件監査から除斥された。

2 請求人の証拠の提出および陳述

法第242条第6項の規定に基づき、請求人に対して令和元年7月30日に証拠の提出および陳述の機会を与えたところ、新たな証拠として、補足書および追加事実証明書が提出され、次のとおり本件請求に係る補足説明がなされたが、請求の内容を変更するものではないと判断した。

(1) 請求人の陳述の要旨（監査の実施に直接関係のない内容は記載していない。）

ア 請求人浅井秀明の陳述

請求人の一人の浅井です。よろしくお願ひします。職員措置請求書に証拠書類を付けてかなり詳しく網羅的に書いたもので、あえて繰り返すことはやめて、今日提出した書類について補足説明として陳述したいと思います。

青年会館については、青年会館の設立趣旨、なぜあそこに造ったのかは、県内の青少年の団体の宿泊施設、それが設立目的となっています。それは職員措置請求書にも証拠書類として付けているので確認できると思います。県内の青少年の本当に拠点になっているのか、宿泊する施設になっているのか、確認できる書類は実は非公開になっている。非公開になっている書類は今日お付けした証拠書類の真っ黒のもの。これが宿泊者の書類で、1年分全部真っ黒。実際にどの団体が宿泊したのか分からないようになっているが、宿泊したのは本当に県内の人なのかは非常に重要なこと。県内青少年のために滋賀県青年会館は本当に役に立っているのかということの証拠になるはずなのに、非公開にされたのでは全く事実関係が分からない。監査委員の方々はインカメラということで原文を見ることができると思うので、ぜひ見ていただいて、この黒塗りの中の50%が青少年のために利用されているというのが減免理由の中のあちこちに書かれている。青年会館の利用団体は50%が青少年の利用団体となっているので減免するという理由になっている。ところが、設立趣旨

は、滋賀県のために建てていて、滋賀県が補助金を出しているわけで、滋賀県が土地を貸しているわけだから、県内でどれだけ利用されているかが大事なポイントになるわけです。実際にはほとんど県外の団体であったということになれば、減免する意味はない。根拠の一つは崩れるということで、大事なところを真っ黒に塗りつぶされたのは非常に残念だと思っている。しかし、請求人の中に青年会館で5年間従業員をやっていた織田さんがいるので、織田さんに聞くと、ほとんどが県外だと。例えば大学や研修など、宿泊はほとんど県外で県内はわずかしかない。

イ 請求人織田範夫の陳述

私は青年会館、アープしがというところで5年間働いていました。パート社員で。当時、先輩が2人いて、10年以上働いた人で、計3人でフロント業務をやっていました。フロント業務は、肝心の高給を取っている人は18時で帰ってしまうわけです。我々パートが一人で、18時以降、朝の8時半までフロント業務をやっている。顧客について、実情は私が一番よく知っていると思っています。

一番目に、パート仲間3人いましたが、青年会館と思っている人は誰もいません。アープしがと思っている。なぜかと言うと、我々以外に、その人もクビになりましたけど、宿泊営業員というのが1名雇われていて、その人がA、我々の間ではBと呼ばれていましたが、Bの命令で労働組合や学生生協を専任に回っていた。朝の9時から18時頃まで、毎日営業販促に行っていて、我々はアープしがというのはビジネスホテルと全く変わらないという認識で5年間働いていた。私の記憶から、どんな人が宿泊していたか、でたらめを言ったらあかんでメモしたんですけど、労働組合の研修という名目で飲み会をやっている訳の分からん組合とか、労働組合でボーナス前の賃金交渉やっている会社もある。あと生協に販促に行っているの、近畿地区の大学、関東のCも来ていました。大学のクラブ。Dの仲間の人。Eの出張社員。石山駅の観光案内所からも紹介がありました。青少年に関わるか分からんけど、Fの社長にも言っておいたけど、Fのボート部の合宿に使われています。あと全国レベルのボート部の合宿。同じくカヌー。アイスアリーナの宿泊客。県内でどこが使っているか考えてみたが、G。学校の先生を含んだ協会、マナーは悪い、散らかして。なんでアープしがに来るのか聞いたら、よそは墨で汚すから会場を借りられないと。年に1回くらい書道部の合宿も来てました。他には、H。どこから予算が出てきているのか分からないが、3、4か月に1回くらい、有望な中高生を連れてきて、先生はほったらかして飲みに行く。生徒は一生懸命やりました。それくらいで、青少年に役に立っているのか、ただ単に川のほとりにあるだけで、利便性があるからボートも使うだけで、料金は割引しているわけではないということではなくて、アープしがは、ボートパックとか研修パックとかいって、特別料金を設定したようなパンフレットを作って、高校や会社にばらまいているわけだから、割引も当たっていないわけです。研修でパックでいくらしみますよ、あるいは、ボートも泊まっていたらパック料金で提供しますよ、ときっちり取っている。一番疑問に思っているのは、カード決済をなんでしないのか。不思議にIだけは使えるんです。Iカードからは一日3人くらい紹介がくる。一般の関東関係の宿泊が。Iカードから毎日ファックスがくる。なんかIさんとそういう契約をして、シングルの部屋が6部屋あるんですけど、3部屋くらい確保されてました。Iカードから、一般客の半分くらい。どう言うのか、営利企業そのもの。

それからもう一つは、青年団の問題。青年団は、別に我々は潰そうと思って言っているわけではなくて、活動どんどんしてもらったらいい。しかし、ほったらかし。いつ来るか分からない。ただ部屋だけが存在する。来るのは夜で鍵を渡すから分かるけど、帰りは勝手に帰るから分からない。活動方針もなく、ただ集まって、ゴミ拾いしているとかそんな程度の活動。ただし、1回、県から500万円の補助が出て、婚活パーティーをやるんだと、2、3回あったか、一生懸命やっていた。言いたいのは、時代も変わっているいろいろやっているんだから、こんな不透明な青年団の応援の仕方ではなくて、地代はもらうものはもらう、青年団について補助するものは補助するで、なんでそう考えられないのか、よくこんなことをやっていると思う。どうも分からない。土地代はもらうのは当たり前。青年団の育成をしたかったら、育成資金を出したらいい。なんでアープしがを介さないといけないのか。県民すべてが疑いをもっているわけなんだから。心ある人はおかしいと思っているでしょう。直していただきたい。

ウ 請求人浅井秀明の補足陳述

そういうわけで、こちら側の主張としては、県内の団体がどれだけ使っているのかということ把握するのに、元従業員の織田さんの話も聞いたりして、多くても1割程度だろうということで、そのような団体に1.7%しか負担させないという減免措置はないだろうということ。青年会館については、他にも言いたいこと

はいっぱいあるが、措置請求書に書いてあるので、あえてここでは言いません。青年会館については、要するに、肝心なところを非公開にされているので、こちらとしては織田さんが実際5年間働いたときに、県内のどれくらいの人が使っているのかということを知っていますので、おそらく1割程度だと推測している。こんな程度では98.3%も減免する必要はないだろうということです。

南郷水産センターについて説明したいと思います。

南郷水産センターは、実は、これは青年会館の調査をしていたり、情報公開の請求をして突然出てきたので、まだ調査が終わってなくて、現時点では、証拠書類が足りないなと思っていますが、手元に持っている書類を見てみますと、これは、どうもここに減免する必要はないだろうということで、職員措置請求書の方に書いておきましたけども、ここでは改めて、南郷水産センターは1966年に水産増殖の目的を達成するために設置された、それは追加事実証明書の2をみていただければ、そこにちゃんと書いてあるので間違いありません。

この水産センターの設立趣旨は、水産物の増殖事業、これをやるために開設されているということは間違いないわけです。ここに書いてあります。

ところがですね、なぜかその水産増殖事業にくっつけて観光事業を併設しているわけですよ。

この観光事業の収益がここで儲けたそのお金が、利益がその増殖の方に使っているというこの図はまさにそういう図です。ところが1999年になると、その観光事業だけが残って増殖の事業は高島に移してしまっているわけです。つまり地理的にいうと水産センターは観光しか残ってない。県が貸しているというか、県の財産を使用しているのは水産センターですから、水産センターは観光事業だけをやっている、つまりこれレジャーランドのわけですよ。そういう営利だけをやっているところに、今までずっとただで貸していた、ただで使用させていたということは、犯罪的になるんじゃないかというほどひどい話だと思っています。

もう一つひどいのは観光事業で儲けた金を水産資源の増殖に使いますという、図をみるとそうなっているんですよ。ところがですね、水産増殖事業には、水産増殖補助金というのが出てて、別に625万円、別の事業でちゃんと補助金出しているんですよ。高島の方にね。そうするとその収益は、ほんとにそっちに行っているのか、しかもそれレジャーランドですから年によっては利益が多く出る時もある、少ない時もある、下手したら赤字のときもあるわけです。そうすると、それが本当に、そんな増減の幅がかなりあるような利益を水産増殖の方に回しているのかということになると、その不安定性というか、そんなことで水産増殖の資金になるわけがないわけで、あてにできない資金になる訳ですから、これは検証が必要だろうと、要するに徹底検証してもらわないと、実際に、本当に増殖に回っているのか、今のところその証拠をこちらは持っていないので、是非監査委員さんに調べていただきたいと思います。

そもそも南郷の水産センターは、レジャーランド、観光施設、そういうような営利目的の事業をやっているわけですから、その事業は全額土地代も払ってもら、建物代も払ってもら、当たり前のことです。そんなところに減免する理由は何もない。なぜそんなところを、ただで、ずっと貸していたのかということ、どう考えても理由が成り立たないです。ということで県の減免理由は成立しない。

措置請求書の方に証拠もつけているが、入場料にしても、駐車場代にしても、それから中で遊ぶにしても全部お金を取っているわけで、そこで食べれば食べたで代金はちゃんといただくというわけで、まったくレジャーランドの訳です。そんなところに県がなぜただで貸さなければならないのかということを見ると、これはもう減免する必要はなしというふうに判断しています。

そういうことで水産増殖の為に南郷水産センターが使われているというか、経営しているのですよと言う話であれば、水産増殖には補助金をちゃんと出して、それはそれで補助金を出して、それは追加事実証明書3というところの資料に、補助金の上の段の方の、2番目の段に、その補助金のすぐ横に書いてある水産資源増殖事業補助金625万、これはそういうことなんですけど、高島に移った、その増殖事業にはちゃんと補助金は出ているんです。なのに、なんで儲けた金をこちらのほうに回すんですか。そんな話は成り立たないでしょ。そういう風に考えられます。この文書は最近手に入れたので、そのの上の補助金、委託料と書いてあって他に訳が分からないことが書いてあって、その他と書いてあって南郷水産センターの固定資産税相当分と書いてあって、国有資産等所在市町村交付金という括弧がしてあって、約1,200万円を県から大津市に払っている、これちょっと意味が分からない、これ多分固定資産税みたいなお金を県が払っているんじゃないか。そういうことで南郷の水産センターは、青年会館もひどいですが、青年会館は青年団が少しは使っているので、それはそれで公益事業として一部だけは認められることもできると思われるのですが、ここは公益なんてものはないです。県の水産課が言っているのは魚食文化と言っているのですが、魚を食べる文化を、宣伝風潮するためにわざわざ5千万もただで、今までやってきて、おまけに今度取りますと言ったってほん

のわずかしか取らない、こんなことやっていいんですか、そういうことを言いたかったわけです。

なんせ新しいのでちょっと調査がこちらの方もできていないんですけども、この会計処理がかなり問題あるのではないかと考えています。つまり水産センターは年間どれぐらいの入場者があって、利益がどれだけあって、従業員が何人いて、そういった詳しい文書が手元にまだ届いていないとか、取ってないのでわかりませんが、実際の利益が本当にどれくらいなのか、実際、県は把握しているのかということについても疑問がありますので、監査委員の方には是非そこらへんのことにも調べていただければありがたいと思います。

いずれにしても会計上も不透明だし、余ったというか、儲けたお金は水産増殖事業に回しますみたいな、別の所の事業に回すって言ったらまるでこっちで儲けて向こうで利益を移しますわって、そんなことのためになぜ県が5千万も減免をしてきたのか。5千万もするような土地建物を提供してきたのか、非常に怪しいとか、不信感がつる場所だと思います。

私の方からは以上になります。

エ 請求人Aの陳述

現状がどうなっているのかということと、当初の目的とずれてきているとか、そのことが財政的なこととかも含めて、きちんと現状とか、変更されている、だんだん変わってきている状況があるにもかかわらず、当初のままでのやり方とか、ずるずるやってきているのではないかなという具合にしか思えないんですけども、とにかくその実態が分かったにもかかわらず県が、今されている対応というのは、あまりにも生ぬるいとかきちんとした対応がされているようには全く思えないということです。

0から95%の減免措置というんですけど、実態とあっているのかどうか、全然説明がきちんとされていない風に思えます。

そこが一番疑問に思うところなので、現状把握とそれに対してどうしていくかということ、きちんと県民に説明責任とか、それがまったく開示されていないとか、説明もされていないので、このまま、まだまだずるずるやっていくのか、きちんと見直して、県民にちゃんと説明できるようにするのか、そのところの分かれ道に来ているようにも思いますので、きちんと県民に情報公開してますということをやっていただきたいと思います。

オ 請求人池田進の陳述

要するに南郷水産センターも県青年会館の場合も、1.数%ですね、実質、まあ片方は3年間の激変緩和措置の初年度だということで、いずれにしても青少年センターは1年契約ですから、今後どうなるかわからないから、いずれにしても極端に低いですよ。

県の財産使用の規則によったら、こういう場合はですね、貸している場合に収益事業をやっているかどうかということをお案して減免率を0～95%、95%じゃないですよ、0～95という広い範囲がある訳ですよ、その中でなんで95、実際には98.7、初年度はただ同然、なんで0～95の広い範囲の中でそこを選んだんかというのはどっちも同じですよ、理由が、全く根拠が示されていない。全く説得力がないです。つまり1.数%しか取らないというのは、実質取らないに等しいですよ。おそらく形式上取っているだけで、おそらくこれは前の私どもの監査請求をして、それは却下されましたけれども監査委員自ら監査するというので、現状はよくないと、是正の勧告が出た結果だと思うんですよ。その時に取らない訳にはいかないと、0はできないと、100%。しかし全然とらない訳にはいかないから、とりあえず取りましたよという数字にしかすぎないです。理由が必要です。こんな極端に低い数字にする、減免するというそれなりのちゃんとした根拠がないとねだめですよ。それを全然示されてないです。これ1番の県の対応のおかしなところで、理由は全く示してない。

例の森友事件がありましたよね。あの時に財務省が大幅に土地を値引きしたんですけども、その時でも理由を言ってますよ、ちゃんと。地下にね、変なもの、廃棄物がいっぱい埋めてあるからね、その処分の為に費用がいるから値引きするんだと。ちゃんとした理由、それが正しいかどうか真実はわかんないですよ。ただし、あれは値引き8割くらいですかね、値引きしたのは。すごい値引きしたけど、その理由を言っているわけですよ。こういうのだと国の側は、財務省は、近畿財務局は。こういうことで値引きするんだと、したんだということを説明、あの場合でも説明したんですけども。ましてや、これ99%近く値引きするわけですからね。それはね具体的な理由がないとだめですよ。説得力が有る理由が。それが全くないと。

それから例えばですね、県の財政課ですかね、公開された資料を見ますと中間的な案ですかね、例えばこ

んなんでしょうかという、最終案じゃなくて、その時には、確か、5割普通に営業やっている場合には、5割の減免、それで営業がうまくいっていないという場合にはもうちょっと、あれして75%減免、例えば県内でもそういう意見も出てるんですよ、それが正しいとは言わないけども、例えばそういう考え方はわかりますよね、例えばこの辺を取りましょと、ところがこのケースのわずか1.何%しか取らない、理由を示せない、これは問題ですよ。示せない限り、とつても僕は認めるわけにはいかないというのが、それに尽きると思うのです。

だから、どうしてもこの率で行くならこうこうで、こういう理由が有って、これだけ低いんだということを示せない限り無理だということですね。

それから青年団云々、青少年の方は今までいろいろ織田氏も言われましたし、実態がないと、青年団活動の、できた当時は青年団活動もいくらかあったんでしょうけど、今やもうほとんど形骸化してるんで意味がない。ただし、その場合に県の青年会館が一般財団法人に移行するときに県に資料を提出して、その時費用がどのくらい、青少年育成と営業関係でどういう費用の割合になっているかというのを、だいたい9対1だと、営業関係ホテル関係が9、青少年関係が1だと。自らそういう資料を出しているんですよ。それが正しいかどうかですよ。例えばそういう客観的資料があるんですから、全体の1割は県の青少年対策、育成に寄与しているんで、その分は減免しましょうと、その代わり9割は関係ないんだから払ってください、というのが皆さんに1番説得力のあるやり方ですし、水産センターはまだわからない部分があるんですけども、少なくとも今は養殖事業をやっていると、観光地ですよ、完全な。としているんですから全く減免する理由がないと。これ非常にわかりやすいので、なんでこだけ低いんやと言う理由は全く説明できてない、だから、やはりこの分についてはちゃんと支払うように勧告して欲しいというのが私どもの、非常にわかりやすい話だと思う。説明できないのなら。

青年団についてもなんか支援しているんだと、前の請求の時に、この事務長に対して50何万円かの給料の形で補助金が出てるんですよ。それで県の担当者の説明があって、事務長にあたる人物が、指導なり支援やってるんだと。しかし、それはさきほど織田さんの説明がありましたけど、彼は夕方になったら帰っちゃうんですよ、それで青年団の諸氏は9時頃か8時半にしか現れないんですよ。出会う暇ないんですよ。全然、接点がないんです。それで実際には何もできていないんですけども、いや、それはパートの元青年団経験者のパートを雇って、それを通じて支援活動をやっているんだというけどこれはね、客観的にみてどうも怪しいと。そういうふうに説明されましたけど、1回当事者に聞いただけの話だけでも。常識的にみて自分がやらないけど、パートに任せてやってたんだという言い分はおかしいんでね、そういう意味でも納得できないと。そういう説明ね。私どもは根拠なしに言っているわけではないです。しかし誰がどこで聞いたという話をすると、そういう方に圧力が掛かったり、誰が言ったとかそういうややこしい話が出ますんで、客観的に考えたらおかしな話で、そこにもやってないのに、実際、やってないんですよ、事務長なる人物は、それに50何万年間出している。そういう理由がつかないものも有りますし、とにかくこんな低い、減免率が大きい理由が一つもないと。例えば経営状態が悪いと、悪いなら、悪いなりにこのくらいという理屈がいるはずですよ。結局、払いたくないということですよ、おそらく。県青年会館も水産センターも、嫌だ、できるだけ払いたくないと言ってるわけですよ。それを勧告してそういう低い値にしてるんで、結局のところ、これ付度やら、癒着ですよ。今までの関係、県青年会館と県の関係、漁業連合会と県の関係。非常に歪んでるから、こういうままでいっているんで、こういう1.何%だという数字がね出てくるわけですよ。根本はそこにあると思うんで。まずしっかり減免率が不合理だということを是非ご理解願いたいと思います。

(2) 新たな証拠

ア 補足書

- イ 追加事実証明書1 青少年団体利用状況に係る資料
- ウ 追加事実証明書2 南郷水産センター設立経緯および事業内容に係る資料
- エ 追加事実証明書3 県漁連に対する県からの支出に係る資料

3 関係職員等の陳述

法第242条第7項の規定に基づき、関係職員等である総務部財政課、琵琶湖環境部自然環境保全課、健康医療福祉部子ども・青少年局および農政水産部水産課の職員に対して令和元年7月30日に陳述を求めたところ、次のとおり陳述がなされた。

(1) 総務部財政課職員の陳述の要旨

はじめに財政課から行政財産使用許可および使用料減免について申し上げて、続きまして各所管課から説明申し上げますのでよろしくお願ひします。

今回請求のうち、滋賀県青年会館につきましては、平成31年度使用料に係る損害賠償請求について、本件は、知事の裁量的な財務会計行為に基づくものであり、適法かつ妥当に行われているため、棄却されるべきと考えております。

また、令和2年度以降の使用料については、本日時点で、令和2年4月1日以降の当該土地の使用について、一般財団法人滋賀県青年会館から使用許可申請書の提出その他の意思表示は行われておらず、令和2年度以降の土地の使用の有無および面積は未確定であり、却下されるべきと考えております。

そして、南郷水産センターについてですが、平成30年度以前の使用料について、南郷水産センターの存在は公知の事実であり、土地が県有地であることも登記等を取得すれば容易に明らかとなります。そのため、相当な注意力を持って調査を尽くせば、客観的にみて住民監査請求をするに足る程度に財務会計上の行為の存在および内容を知ることができたというべきであることから、請求は行為があった日から1年を超過しており、却下されるべきと考えております。また、却下されず監査対象とされた場合であっても、裁量的な財務会計行為に基づくもので、その時点の基準に従って適法かつ妥当に行われているため、棄却されるべきと考えております。

平成31年度から令和3年度の使用料について、本件は、裁量的な財務会計行為に基づくもので、適法かつ妥当に行われているため、棄却されるべきです。それから、令和4年度以降の使用料については、令和4年度以降の当該土地の使用について、滋賀県漁業協同組合連合会から使用許可申請書の提出その他の意思表示は行われておらず、令和4年度以降の土地の使用の有無および面積は未確定であり、却下されるべきと考えております。

次に、行政財産使用許可および使用料の減免について申し上げます。

監査請求の対象となっているのは、県が行政財産として所有している土地や建物に対する目的外使用許可を行った際の使用料の減免です。そこで、各事案に先立ちまして、行政財産の使用許可に係る減免についてその概要を説明させていただきます。

行政財産については、地方自治法第238条の4第7項の規定に基づき目的外使用許可を行うことができます。それぞれの許可を行うに当たっては、行政財産の使用を許可する場合の基準、平成2年3月5日滋財第5056号総務部長通知に照らし、公用または公共用に供するために使用させる場合や県の事務、事業の遂行に密接な関係を有する公共的活動の用に供するため使用させる場合等に限ったうえで、将来的に行政財産の本来の用途または目的を妨げることがないかどうかを財産所管所属が慎重に判断したうえで、目的外使用許可を行うこととしております。

また、行政財産について同じく地方自治法第238条の4第7項の規定に基づき目的外使用許可を行ったときには、滋賀県行政財産使用料条例、昭和39年3月30日滋賀県条例第5号に基づき使用料を徴収します。当該条例第6条では、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ものと定めており、減免の対象、要件および額については、条例により、知事の裁量に係る事項となっております。

目的外使用許可に係る使用料の減免の対象、要件および減免率は、行政財産使用料減免基準を定めており、実際の減免に当たっては、使用許可をしようとする財産の所管課が基準に該当するかどうかの判断を行っているところでございます。

今回、監査の対象とされた減免に当たり適用された基準について説明します。

平成31年4月1日以降の使用に係る行政財産使用料について適用される基準にあつては、①他の地方公共団体その他公共団体または公共的団体を減免対象とし、減免の条件として、イ 県の施策を補完、代行する事務、事業の用に供する場合、カ 公用、公共用または公共的活動の用に供するものであつて、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は、いずれも減免することができるとしております。なお、当該財産上で行う事業が公益事業のみの場合には、使用料を全額減免することができるとしております。一方、当該財産上で収益事業を行う場合には、95%以内で減免することができるものとしております。この場合の減免率の決定については、上限の率までは、当該財産にかかる利益、直近3年間の平均利益から減免後使用料を差し引いた後、利益が存することとなるように5%刻みで決定するとしております。

なお、これらの基準については、平成29年9月26日に執行されました随時監査の結果に基づき、運用を含めて見直しを行いその旨を監査委員あて平成31年3月22日付で監査結果に基づく改善措置として通知したところでございます。今回対象となっている使用許可にかかる使用料算定の減免については、この見直し後の基準に

従って運用、算定しております。

その適用した減免基準では、その対象者を、他の地方公共団体その他公共団体または公共的団体としております。

次に、この対象者について説明します。

具体的な適合状況については、この後、財産を所管する各所属より説明しますが、今回の減免の対象となったものは、いずれもこのうち公共的団体に該当するものです。

行政財産使用料減免基準に規定される公共的団体の要件は、地方自治法第157条にいう公共的団体等としており、平成23年2月1日付滋財第2023号総務部長通知において整理し、明確化しております。この定義の中で、公共的団体については、原則として社団または財団であること、非営利の組織であること、公共的活動を行うことを目的とすることの3つの要件の全てに該当する団体をいうものとしております。

このうち、社団または財団であることとは、法人格の有無は問いませんが、独立した団体としての実態を備えていることを求めるものです。非営利の組織であることとは、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分配しないことをいいます。また、公共的活動を行うことを目的とすることは、経済発展、産業育成、福祉の増進、教育、文化の振興、環境保全、市民生活の向上、その他社会一般に貢献することを団体の目的とすることをいいます。団体が公益認定を受けているか否か、税法上の公益法人等であるか否かを問わず、収益事業を営むかどうかとも問わないこととしております。なお、当該通知内で、地方自治法第157条に関する運用解釈を基に例示をしており、今回の監査対象との関係で申しますと、その他の公共団体、公共的団体として、漁業協同組合を挙げております。

次に、公益事業と収益事業の収益の通算について申し上げます。

公共的団体が県の施策を補完、代行する事務、事業の用に供する場合や、公用、公共用または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は、その財産上で行っている事業が公益事業のみの場合は全額を、収益事業を併せて行っている場合は95%以内で減免することができるものとしております。収益事業を行っているという点に着目し、全額ではなく一定範囲で負担をしていただくべきであるということで、減免率を95%以内とし、最低でも5%は使用料を徴収することとしております。

減免基準①イに該当するかどうかの判断にあつては、目的外使用許可の対象となった法人が公共的団体に該当する場合で、かつ、その財産上で実施する事業が県の施策を補完、代行する事務、事業であることが必要となります。県の事務、事業は広範囲にわたりますことから、補完、代行する事業であるかどうかは当該財産を所管する課のみで判断するのではなく、その法人が行う事業分野を所管する所属による副申を行うなどしております。今回の減免基準の適用に当たっては、滋賀県青年会館については財産所管課とは異なる子ども・青少年局が、所管する施策を補完、代行するということができるのかを個別に判断しております。なお、南郷水産センターについては、所管の水産課により、減免基準に該当するという判断をしているところです。判断の内容については、後ほど所管所属より説明させていただきます。

使用料の算定に当たっては、上限の率までは、当該財産にかかる直近3か年の平均利益から減免後の使用料を差し引いた後、利益が存することとなるように5%刻みで決定することとしています。

この際、当該財産の平均利益の算定にあつては、当該財産上で行われた公益的な事業と収益的な事業の双方の利益を通算したものとしております。これは、公益的な事業の財源を得る目的で収益的な事業が行われることから、先に収益的な事業を行うこととなった目的である公益的な事業の財源に充当し、その上で、使用料の算定を行うものとしたところです。これは、前提として、減免基準①イまたは①カを適用する場合というのは、その事業が継続されることは県の施策の推進に寄与する場合であることから、公益的な事業の継続のため、法人内での財源を確保するという趣旨によるものです。

公益的な事業を行うため、その財源として収益的な事業を行う、という考え方は、この行政財産使用料減免基準の独自のものではありません。例をあげますと、公益法人の場合、公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律第18条第4号において、収益事業等から生じた収益に内閣府令で定める割合を乗じて得た額に相当する財産については、公益目的事業を行うために使用することとされており、収益事業会計から公益事業会計への利益の振替が強制されております。収益事業等は公益目的事業の財源確保のために行われるものという趣旨に立った規定であります。また、税法上も、法人税法第37条第5項において、公益法人等が収益事業より公益目的事業のために行った支出については、収益事業から公益目的事業に対する寄付金として控除することができるみなし寄付金制度というものがありますが、これも、収益事業を行うのは公益事業を行うための財源を得るためであるという趣旨によることから定められております。これらはいずれも公益法人の事例では

ありますが、公益法人であっても、その目的とする公益的事業の実施のためには収益的な事業を実施して、その収益を公益的な事業の財源とすることが認められているところです。公益的な事業を目的としている法人自らが、その事業の実施のために収益事業を行う場合にあっては、それを公益事業の財源として認める、ということは、社会通念上も認められていることであると判断し、それを減免基準の考え方に反映させております。したがって、請求人の、公益的な事業のみ減免すべき、または、営利事業であるから減免すべきでない、という主張は、この減免基準の前提としている、県として当該事業の継続が望ましい場合に適用する基準の考え方としては、適切ではないと考えております。

また、現行の減免基準①イまたはカの適用に当たっては、減免率を95%以内としております。したがって、法人の当該財産上で行われる事業を通算して赤字であった場合でも、その単年度の収益および累積損失の規模に関わらず、必ず使用料の5%を徴収することとしております。収益事業と公益事業を通算してなお収益が存する場合は、減免後使用料を差し引いた後、利益が存することとなるように5%刻みで決定することとなります。例えば直近3か年の平均収益が使用料の38%相当であれば35%、72%であれば70%といった形で減免後使用料を決定することとなります。この5%という設定ですが、平成29年度の随時監査で減免率が一律に100%とされていることについてご指摘をいただいたことから、個々の法人の状況に応じた減免率となるよう設定できるように基準を定めたところです。

以上が、使用料減免基準の概要となります。

冒頭に申し述べましたとおり、行政財産使用料条例によりまして、減免の対象、要件や減免する額は知事の裁量事項です。実際に減免を行うに当たっては減免基準を策定し、それにしたがって各財産所管課で決定をしております。今回の監査対象とされている基準については、随時監査の指摘を受けて、平成30年度において、より適正で明確な基準に改正し、運用についても見直しを行ったところでありまして、財産所管課も改正後の基準で運用を行っているところです。具体的な基準の適用状況については、この後、各財産所管課より説明させていただきますが、適正に基準を適用しているところです。

また、今回の請求の中で、県が不動産価値評価および使用料減免根拠の実態調査を行っていないことを主張されており、それをもって公有財産の管理を怠っており、これが怠る事実該当するとされております。

請求者の主張する怠る事実が、地方自治法第242条第1項に定める財産の管理を怠る事実であると主張するのであれば、これは解釈の誤りと考えております。

地方自治法第242条第1項に定める財産の管理を怠る事実とは、財産の価値を維持保全する作為義務があるにも関わらず、不作為を継続している状態、例えば、公有財産を不法に占有されているながら、何らかの是正措置を講じない場合などを指すと解されております。

請求者の言う不動産価値評価というものが何を指すのかは明確ではありませんが、不動産の価値を評価するかどうかは財産の価値そのものを維持するために必要であるとは考えられません。まして、減免根拠の実態調査にあっては、県機関内部での事務でありまして、そのことが土地そのものの価値に影響を与えるとは考えられません。したがって、請求者が挙げた事例はいずれも地方自治法上の財産の管理を怠る事実には該当しないと解されるべきです。

なお、不動産価値評価が不動産鑑定士による鑑定を意味する場合、鑑定額は売買や賃貸借といった契約の内容や、場合によってはその相手方等によっても金額が異なることから、売買等を行う前段階で条件を明確にしなければ行うことができず、特に用途を変更することを予定しない段階で、専門家である不動産鑑定士に依頼して鑑定を行うことは現実的ではないと考えられます。したがって、不動産鑑定を行っていないことが、一般的な用語としても、不動産の管理を怠っているとは言えないと考えております。

また、減免を行うに当たっては、その決定の際に総務部も合議を受けており、個別の適用状況についてはその都度確認を行っております。また、減免基準のうち、どの基準を適用しているのかについては、公有財産事務規則第67条により許可台帳に記載することとなっております。台帳の情報は公有財産管理システム上で管理しており、制度所管課である財政課ではいつでも閲覧や集計が可能です。減免の実態について把握していないという事実はありません。

以上で、行政財産の目的外使用許可および行政財産使用料の減免について、今回の対象となった事案に関する説明を終わらせていただきます。

引き続き、自然環境保全課、子ども・青少年局および水産課より、各財産の状況や基準の適用状況について説明させていただきます。

続きまして、自然環境保全課から陳述をさせていただきます。

自然環境保全課からは一般財団法人滋賀県青年会館に対する使用料の減免について述べさせていただきます。

まず、最初に滋賀県青年会館という建物が果たす役割とその建物を維持管理し、各種関連事業を運営する一般財団法人滋賀県青年会館について概要を述べたうえで、行政財産使用許可の経緯を説明します。

当該法人は、滋賀県内の青年団の健全な発展、青少年活動の促進および教育、文化の振興に寄与することを目的とし、県内青年団の中核を担っている滋賀県青年団体連合会の活動拠点として、また、青年団体やその指導者の育成指導のための青年を対象とした研修会、青年の交流の場づくり等、青少年の健全な育成を目的として事業を実施しています。

こうした事業を実施するに当たり、宿泊および研修機能を兼ね備えた施設が必要不可欠なことから、昭和41年に活動の拠点となる滋賀県青年会館を大津市唐橋町291番地に建設し、これまで当該法人において会館の運営がされてきたところでございます。

当該法人は、大津市唐橋町における県有地、瀬田川中之島地区重要景観地5,983.74平方メートルのうち、その一部である4,857.11平方メートルについて、滋賀県青年会館の敷地として県から行政財産使用許可を受け、当該土地にて事業を行っております。

この県有地は、昭和40年に河川の公用廃止に伴い、県土木部が所有権を取得し、当初は公園の形態に整備した後、翌年の昭和41年に当時の県総務部管財課へ所管替えがなされました。その後、昭和48年に東海自然歩道案内所の敷地に供するため、当時の企画部自然保護課に所管替えがされまして、それ以後現在は琵琶湖環境部自然環境保全課で所管しているという、そういう経過がございます。

この県有地については、昭和41年から昭和56年までの約15年間、その管理を大津市に委託していました。その管理委託契約に基づき、受託者である大津市が県の承諾を得て、滋賀県青年団体連合会に滋賀県青年会館の敷地として、昭和41年12月に占用許可をしました。

県有地の大津市への管理委託は昭和56年に満了しており、その後は県が青年会館の敷地としての使用について許可を行い、一般財団法人滋賀県青年会館が、滋賀県青年会館の敷地として現在まで使用しているという状況です。

続きまして、行政財産使用許可、減免基準関係の規定について説明させていただきます。

この県有地に係る行政財産使用許可について、冒頭の財政課の説明にもありましたが、地方自治法第238条の4第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こととされています。

県はこの県有地を重要景観地として管理しています。一般財団法人滋賀県青年会館の建物は、本件土地を大津市が管理していた昭和41年9月から昭和42年4月にかけて建設されました。また、旧東海自然歩道滋賀県案内所は昭和48年に県が建設しております。これらの建物は、50年以上周辺の景観に溶け込み、唐橋や中之島の景観を形成する要素の一つとして、行政財産の目的を妨げるものではないと判断して、使用を許可しています。

さらに、行政財産の使用を許可する場合の取扱の基準、平成2年3月5日滋財第5056号総務部長通知により、県の事務、事業の遂行に密接な関係を有する公共的団体において、公共的活動の用に供するために使用させる場合は、県以外の者が用途、目的外に使用することを許可できるとしています。

また、その使用料については、滋賀県行政財産使用料条例第6条において、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しており、特別の事情があると認めるときに関する基準として、滋賀県行政財産使用料減免基準が定められております。その基準1において他の地方公共団体その他公共団体または公共的団体が県の施策を補完、代行する事務、事業の用に供する場合で当該財産上で収益事業を実施している場合については、95%以内の減免をするとされております。また、当該減免率については、上限の率までは、当該財産に係る利益から減免後の使用料を差し引いた後、利益が存することとなるように5%刻みで決定することとされております。

県は、公共的団体である一般財団法人滋賀県青年会館により、当該土地が、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おり、収益事業を実施しておりかつ当該財産上の収益状況から95%減免を適用しているところと判断しております。

また、今年度の使用料については、同じ基準の4に規定する激変緩和措置を適用しており、減免後使用料の額に3分の1を乗じた額である187,241円を今年度徴収しているところと判断しております。

なお、公共的団体であることについては後に子ども・青少年局から説明いたします。

続きまして、請求人は、請求書1、①において、自然公園法施行規則第11条違反の大幅な建ぺい率超過の建物が景観を破壊しているため、早急に本来の公園への原状回復の措置をとるべきと主張しています。

ここで、地方自治法第242条第1項の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の解釈について、財産の管理を怠る事実とは、平成元年6月23日の東京地裁の判決によれば、監査請求制度が財務行政の適正確保を目的として行われるものであることから、当該財産の財産的価値に着目して、その価値を維持保全する作為義務があるにもかかわらず、不作為を継続している状態をいうものと解されています。

建ぺい率の超過の問題はもっぱら自然環境保全行政上の管理の問題であり、これらの建物の存在により本件行政財産の財産的価値に変動を生じさせるものではないことから、財産の管理を怠る事実には該当しないと考えます。

また、請求人は、請求書1、⑥において、法人の財務状況は流動資産3,400万円の現金、預貯金があり、負債も少額で全く問題ないとしていますが、行政財産使用料減免基準における減免率については、当該財産にかかる利益の過去3年間の平均で判断することとしており、同法人の場合は、平成27年度は1,835万3,671円の赤字、平成28年度は2,157万9,377円の赤字、平成29年度は2,269万2,839円の赤字であり、この3年間の平均は2,087万円余りの赤字であるため、減免基準に基づく減免としております。自然環境保全課からは以上です。

(3) 健康医療福祉部子ども・青少年局職員の陳述の要旨

青年会館の事業分野を所管している子ども・青少年局です。

まず、請求書の1の③の県内青少年のための宿泊、拠点という設立趣旨はなくなっているとの指摘についてですが、県が青年会館における青少年施策の補完状況について確認するため毎年実施している実態調査によると、実施されている事業は滋賀県下の青年団の健全なる発展を助長し、青少年活動の促進をはかり、教育文化の振興に寄与することを目的とすると定めている青年会館定款の事業項目に即したものでした。

具体的には、青年教育研修として開催されるスプリングフォーラム、1月の県青年問題研究集会、3月の県青年団定期大会の他、県青年団体連合会役員会や滋賀県青年大会実行委員会、他府県青年との交流など、県青年団体連合会が主催する事業については、会館利用を提供しており、過去3年間で延べ750名以上の青年が宿泊しています。

また、同じく過去3年間の青年会館の総宿泊者数は、19,959名、うち青少年の宿泊者数は10,986名、55.0%であり、宿泊者の5割以上は青少年の宿泊に利用されているところです。

請求者の指摘のとおり、平成29年度の市町青年団単位での利用は1団体1泊7名の利用でしたが、青年会館では、前述のとおり、県内市町青年団に限らず、県内青年団活動の推進のために行う諸会合に伴う宿泊など様々な形で県内の青少年が利用しており、青年団活動の拠点施設としての機能を現在も発揮しているところです。

加えて、青年会館では、県内の青年教育の推進が図れるよう、県内の青年団運動の中核組織である県青年団体連合会を支援するため、青年団活動の集会場所として青年会館の一室を無償提供しています。直近3年間で延べ565日、1,812名が利用しており、青年団活動の拠点施設としての機能を発揮しております。

さらに、青年会館の会議室におきましては、全使用数の3割がスポーツ少年団や、中学、高校の部活動、大学のゼミやサークル活動、県青年団体連合会の研修事業等、青少年の様々な活動のために使用されています。

このように、青年会館は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ているところであり、実施されている事業は、定款の事業項目に即したものであり、公益性が高く、まさに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ます。

続いて、当該団体が行政財産使用料減免基準に規定される公共的団体に該当するための3つの要件である、社団または財団であること、非営利の組織であること、公共的活動を行うことを目的とする団体であることについて説明します。

まず1点目の社団または財団であることですが、青年会館が一般財団法人であることから要件を満たしていることは明らかです。

次に2点目の非営利の組織であることについてですが、株式会社のように対外的活動によって生じた利益剰金を出資者等に配分しないことを要件としており、一般財団法人であることはもとより、定款でその旨明記されております。

最後に3点目の公共的活動を行うことを目的とする団体であることについてですが、一般財団法人滋賀県青年会館においては、前述したとおり青年団体やその指導者の育成指導のための事業を行っており、この要件を満たしているものと考えております。

以上により、一般財団法人滋賀県青年会館は県の青少年施策を補完する事業を行っており、公共的団体であることから、県の行政財産使用料減免基準に合致するものです。

(4) 農政水産部水産課職員の陳述の要旨

南郷水産センターを所管する水産課から、南郷水産センターに係る使用料の減免について陳述いたします。まず、最初に南郷水産センターが設置された経緯とその果たす役割ならびに施設を運営する滋賀県漁業協同組合連合会について概要を説明したうえで、行政財産使用許可の経緯を説明します。

南郷水産センターは、県と県漁連が連携してさかなと自然と人間との関わりをテーマに昭和41年に開設した施設であり、水産資源の増殖や保全および魚食文化の啓発普及の役割を担っています。

県が瀬田川畔に土地を造成、取得し、増殖施設として一連の建物や池、取水施設等を整備するとともに、県漁連はその県有地において、琵琶湖の漁業や淡水魚の啓発普及を図るための施設や池を整備し、この施設の運営は開設以来県漁連が担ってきました。

水産資源の増殖については、水産センター内では現在、一部の池でニゴロブナの稚魚生産が行われていますが、県漁連はアユやビワマス、ウナギの種苗放流事業に、水産センターの収益を充てることで、水産資源の増殖の役割を果たしています。

また、水産センターは、子供から大人まで楽しめる釣り堀や、つかみどりコーナー、採った魚を炭火で焼いて食べるなど、魚の魅力を五感で体感できる場として、家族連れに根強い人気がある施設です。

さらに、水産センター内に高度な冷凍機を配置して、傘下の漁協から買い取りましたビワマス等を保管、販売するとともに、学校給食へ提供することにより、魚食文化の普及に努めています。

このようなことから、開設当初から現在に至るまで、南郷水産センターは、水産資源の増殖や保全および魚食文化の啓発普及の役割を果たしています。

そして、県漁連の概要についてですが、県漁連は、水産業協同組合法の規定に基づき、昭和25年に琵琶湖周辺の漁業協同組合を所属員として設立された水産団体です。

県漁連の目的は、会員が協同して経済活動を行い、所属員の漁業の生産効率の向上等その事業の振興を図り、もって所属員の経済的地位を高めることであり、水産資源の管理および増殖、所属員の漁獲物の運搬、加工、保管または販売、各事業に付帯する事業を実施しています。

県漁連は県からの補助金の交付を受け、増殖事業を行うとともに、自主的に南郷水産センターにおいてニゴロブナ稚魚を全長120ミリメートルまで育て琵琶湖に放流する事業も併せて実施しています。

また、県漁連は前述の増殖や給食事業のほか、県からの受託により、しがの漁業技術研修センターを設置して担い手確保にも積極的に取り組んでいます。

このように県漁連は毎年度、県から補助金や委託を受けて県の水産振興施策を担う等、極めて公共性の高い団体です。

そして、県の水産振興施策について説明いたします。県は水産振興を図る上で、水産資源の増殖や水産物の流通促進、漁業就業者の確保が重要な課題であり、平成28年3月に策定された滋賀県農業水産業基本計画では、琵琶湖漁業の漁獲量を回復させるため、効果的な種苗放流や水産有害生物の駆除、産卵繁殖環境の改善などに取り組み、在来魚介類の資源量の増加を図る、また琵琶湖産魚介類の流通を拡大させるための生産者が行う消費促進活動に対する支援、また新たな漁業就業者の確保に向けた、必要な技術や知識の習得機会を提供するための実地研修などを実施するとしています。

また、平成29年3月に策定された琵琶湖保全再生施策に関する計画においても、琵琶湖を水産資源の宝庫として再生するため、ニゴロブナやホンモロコ、アユ、セタシジミなど水産重要種や琵琶湖固有種の放流を推進する、増殖事業に取り組む漁業団体への支援を強化するとともに、アユ産卵用人工河川や琵琶湖栽培漁業センターなど種苗生産拠点の機能の拡充や強化を推進する、また琵琶湖漁業の再生および持続的発展のため、琵琶湖産魚介類の消費拡大や流通促進、輸出促進に向けた施設整備、新規漁業就業者の確保、育成を推進するとともに、漁業者が行う環境保全活動などの水産多面的機能発揮対策の取組を支援するとしており、県漁連の各種事業や南郷水産センターの運営は、県の水産振興施策を進める上で非常に重要なものとなっています。

次に行政財産使用許可、減免基準関係の規定についてでございます。県有地に係る行政財産使用許可については、地方自治法第238条の4第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こととされています。

さらに、行政財産の使用を許可する場合の取扱いの基準、平成2年3月5日滋財第5056号総務部長通知により、県の事務、事業の遂行に密接な関係を有する公共的団体において、公共的活動の用に供するために使用させる場合は、県以外の者が用途、目的外に使用することを許可できるとしています。

県は、前述のとおり、南郷水産センターの事業である、水産資源の増殖および水産魚貝類の保全や魚食文化

の啓発普及が、水産振興施策の推進に必要不可欠であると判断して、県漁連に対して、土地71,490.11平方メートルを水産センター敷地として、一方、ふ化場、調餌室、作業員詰所、多目的施設、野外調理施設、便所等の建物327.96平方メートルを水産増殖事業実施として、ともに行政財産の使用を許可してきました。

また、その使用料については、滋賀県行政財産使用料条例第6条において、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しており、特別の事情があると認めるときに関する基準として、滋賀県行政財産使用料減免基準が定められています。

南郷水産センターについては、運営する県漁連が同基準1における他の地方公共団体その他公共団体または公共的団体に該当するものであり、かつ、水産センターの役割である、水産資源の増殖および水産魚貝類の保全や魚食文化の啓発普及が県の施策を補完、代行する事務、事業の用に供する場合および公用、公共用または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該当するため、100%減免を適用してきました。

次に減免基準の変更についてですが、平成29年9月に行政監査および随時監査が実施され、減免基準をより明確にすること、収益事業を行っている場合の減免率を見直すことの2点の意見をいただいたため、県は減免基準の見直しを行いました。

これにより、使用許可した財産の上で収益事業を行っている場合は、使用料をいただくこととし、最低でも減免前の使用料の5%は負担いただくこととなりました。

南郷水産センターの使用料は県の基準に基づいて減免されたものです。

次に減免の適法性についてですが、前述のとおり、県漁連から行政財産許可申請に対して、県の行政財産使用料減免基準に基づき、他の地方公共団体その他公共団体または公共的団体が県の施策を補完、代行する事務、事業の用に供する場合および公用、公共用または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ものとして、その許可に際し使用料を95%減免しています。

行政財産使用料減免基準に規定される公共的団体の定義については、行政財産の貸付けにかかる留意事項について、平成23年2月1日付け滋財第2023号総務部長通知において行政財産の貸付けにおける公共的団体等の定義が整理され明確化されています。

その定義の中における公共的団体の要件は、地方自治法第157条にいう公共的団体等とされ、原則として、団体性、非営利性、公共性という3つの要件を満たす団体とされています。

次に述べるように3要件全てを満たしているものと判断しています。

1点目の団体性は、県漁連は水産業協同組合法に基づく法人であることから要件を満たしていることは明らかです。

2点目の非営利性についてですが、株式会社のように対外的活動によって生じた利益剰余金を出資者等に分配しないことを要件としています。県漁連の目的は、会員が協同して経済活動を行い、所属員の漁業の生産効率の向上等その事業の振興を図り、もって所属員の経済的地位を高めることであり、このように県漁連は、県漁連自身の利益を上げることを目的としていません。県漁連は、株式会社のように法人自身の利益をあ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いないことから、非営利の組織です。

3点目の公共性については、県漁連は水産資源の管理および増殖などの事業を実施することとしており、県の水産振興施策を担い水産業の発展に資する極めて公共性の高い活動を行う団体です。

なお、当該通知で、地方自治法第157条に関する運用解釈を基に、公共的団体の例として、漁業協同組合が示されていることから、その連合体である県漁連も公共的団体であることは明らかです。

以上により、県漁連は、県の水産振興施策を補完する事業を行っている公共的団体であり、当該法人が南郷水産センター敷地として利用に供している県有地の65,646.69平方メートルの土地ならびに、327.96平方メートルの建物を県が行政財産使用料減免基準に基づき、その使用料を減免するとして行政財産の使用許可を行ったことについて、著しく不合理で、裁量権の逸脱、濫用があるとは言えず、地方自治法第242条第1項の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には当たりません。よって、これらの根拠により損害賠償請求すべき事案ではございません。

そして、請求者の①から④までの主張に対する県の考え方でございますが、次に請求者の①から④までの主張に対する県の考え方を説明します。

まずは、請求者の主張①について、請求者は、本件の減免理由を減免基準①イのみとして論旨を展開していますが、県は①カ公用、公共用または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についても、あわせて減免理由としています。これは、請求者が事実証明書8に添付された減免チェックシートの3減免基準の該当条項欄では1項目しか選択できないため①イとしています。最下段の減免理由欄には、減免理由イ、カとなっていることから明らかです。

南郷水産センターにおいて、県の施策を補完、代行する事務、事業は、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であり、魚の増殖事業ではありません。

以下に7点示す水産センターでの取り組みはいずれも、減免基準①イ、カに該当するものです。

1点目、水産資源の増殖については、開園当初はアユなどを飼育、放流していましたが、アユの冷水病の発生や温水性魚類をより効率的に栽培できる琵琶湖栽培漁業センターの設置により、水産センター内での種苗生産実績は少なくなっていますが、現在、ニゴロブナ稚魚を飼育中で秋まで育てた後、琵琶湖に放流することとしています。

2点目、県が実施するアユ等水産資源維持保全事業において県漁連は全経費の4分の1を負担するとともに、県漁連はビワマス、ウナギの種苗放流事業を行っていますが、これらの県漁連の負担には水産センターの収益を充てることで、水産資源の増殖の役割を果たしています。

3点目、魚食文化の啓発普及については、水産センターは、啓発や消費という水産振興の面から県の施策を補完する役割を果たしています。子どもから大人まで楽しめる釣り堀やつかみどりコーナーなど魚の魅力を五感で体感できる場を提供することにより、レジャー観光としてのみならず、魚とのふれあいを通じて琵琶湖や河川環境についての知識の普及啓発を図り、淡水魚の一層の活用と琵琶湖漁業の振興に資するものです。

4点目、観光漁業事業としては資料館において琵琶湖の生きた魚を展示するとともに、琵琶湖の漁業や漁具、外来魚等の課題について来場者にわかりやすく紹介しています。

5点目、夏には滋賀県の伝統食であるふなずし飯漬講習会を開催して食文化の継承も図っています。

6点目、各池での釣り、つかみどり体験、取った魚を炭火で焼いて食べることは、魚の魅力を五感で体感できる場として、家族連れに根強い人気があります。これらの活動は単なる観光ではなく、魚とのふれあいを通じて琵琶湖や河川環境についての知識の普及啓発を図り、淡水魚の一層の活用と琵琶湖漁業の振興につながるものです。

7点目、流通改善事業としては、琵琶湖の魚介類の流通促進に貢献するとともに、県からの受託により県内全小学校を対象に旬の琵琶湖産魚介類を提供する等、流通拡大ならびに湖魚の食文化の継承に尽力しています。

以上のとおり、水産センターは、県の施策を補完、代行する事業や、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されており減免基準①イ、①カの適用は妥当であり、違法性はありません。

なお、これら減免基準は当該財産上で収益事業を実施している場合の減免率を定めているのであり、収益事業の割合によって減免率が定まる仕組みにはなっていません。よって、請求者がいう有料レジャー施設でほぼすべてが営利事業であるから使用料を100%払うべきは根拠がありません。

次に請求者の主張②については、請求者は水産センター駐車場敷地分は使用料が無料にもかかわらず、駐車料金を徴収し県漁連は多額の利益を上げていて、県民感情として許されないと主張しています。

県漁連は、南郷水産センターでの、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いながら、その収益を水産資源の増殖に充てることで役割を果たしてきました。

県道北側の駐車場についても、水産センター敷地として使用許可し、県漁連は水産センターへの誘客と利便性の向上を図る駐車場として使用し、水産センター利用者から駐車場サービス提供の対価として駐車料金を徴収し収益を上げています。

減免基準に従い使用料減免を受けていることにより、県漁連が駐車料金を徴収することを制限するものではありません。

なお、今回改定された減免基準の見直しにおいては、当該財産上において収益事業を行う場合には、使用料をいただくこととし、最低でも減免前の使用料の5%は負担いただくこととしました。

次に、請求者の主張③については、請求者は、これまで一度も不動産価値評価、使用料減免根拠の実態調査を行ってこなかった。公有財産の管理を明白に怠っていたのは明らかでまさに怠る事実と主張していますが、財政課が述べたとおり、地方自治法第242条第1項に定める財産の管理を怠る事実とは、財産の価値を維持保全する作為義務があるにも関わらず、不作為を継続している場合、例えば公有財産を不法に占有されいながら、何らかの是正措置を講じない場合などを指すと解されています。不動産の価値を評価することが、財産の価値を維持するために必要であるとは考えられないことから、公有財産の管理を怠る事実には該当せず、

損害賠償請求の対象にはなりません。

次に請求者の主張④については、請求者は、水産センター建物の内、多目的施設、野外調理施設、便所は2001年に新築追加されたのであるが、この新築3物件の価格は異常に高額で特に便所に至っては坪単価116万円という豪華なものとなっていると主張しています。

水産センター建物のうち平成13年度に新築追加されたものは、ふれあい河川施設として琵琶湖の生き物とのふれあいの場を創出し、子どもたちが豊かな人間性を育むための機会、場として提供し、環境や生態系の保全に関する知識の普及啓発に資することを目的に県が整備したものです。

この整備により水産センターの機能の充実強化を図り、利用者の増加に努め収益の拡大を図り、水産振興の原資となるよう還元していくとされたものです。

これらの施設は自然の中で魚に親しんでもらえるような雰囲気醸成するため、自然景観に溶け込むようログハウス調とし、屋外便所については、床面積35.79㎡、男性用小用3、大用2、女性用4、多目的トイレ1、手洗い場を備える機能をもたせるものです。これらの施設の建築工事は、指名競争入札により執行されたものであり適正額です。これらの機能仕様の建設工事費として坪単価約116万円が高額であるかどうかは何を基準にするかによるところであり、請求者の主張には理由がありません。

請求者がまとめて主張する監査期間1年が経過していることについて正当な理由があるに対しては、先ほど述べたとおり、平成30年度以前の使用料にかかる請求は却下されるべきです。また、却下されず監査対象とされた場合であっても、裁量的な財務会計行為に基づくもので、その時点の基準に従って適法かつ妥当に行われているため、棄却されるべきです。

平成31年度から令和3年度の使用料について、本件は、裁量的な財務会計行為に基づくもので、適法かつ妥当に行われているため、棄却されるべきです。

令和4年度以降の使用料については、令和4年度以降の当該土地の使用について、県漁連から使用許可申請書の提出その他の意思表示は行われておらず、令和4年度以降の土地の使用の有無および面積は未確定であり、却下されるべきです。

県漁連は、県の水産振興施策を補完する事業を行っている公共的団体であり、当該法人が南郷水産センター敷地として利用に供している県有地の65,646.69平方メートルの土地ならびに327.96平方メートルの建物を県が行政財産使用料減免基準に基づき、その使用料を減免するとして行政財産の使用許可を行ったことについて、著しく不合理で、裁量権の逸脱、濫用があるとは言えず、地方自治法第242条第1項の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には当たりません。

従って損害賠償請求すべき事案ではなく、今後年額49,294,026円で賃貸借契約を締結すべきとの請求者の主張には理由がありません。

以上でございます。

(5) 関係職員等の陳述に対する請求人の意見

請求人池田進の意見

県青年会館について、大幅な減免理由が分からないので聞いているんだけど、結局のところ説明を聞くと、県青年会館は最近大幅な赤字が出ているから大幅な減免を認めたということのようだけれど、そうでありますと、営業で利益が出なかった場合は企業であるかにかかわらず自己責任ですよ。本質的には、それを県が面倒を見る云々というのは論外というのが私の意見です。それは本質的に自己責任です。ほとんどは、赤字になるような原因を県が作ったのであれば、減免するのも分からんでもないですよ。ただ赤字だから大幅に1.7%まで減免するというのは理由になりません。自己責任です。それが一つの意見です。

それから、南郷水産センターについても同様です。いくら公共性があっても、営利企業でやっている限りは、いろいろ法律上は理屈があっても、減免する理由はありません。それで大体ね、なぜ減免のルールが新しく作り直されたのか考えてください。県が注意を受けたわけでしょ。今までゼロで取らなかつたのはまずいと。それで最低限の処理をただけじゃないですか。そこを監査委員の方はしっかりと考えてほしい。理屈になっていないですよ。大幅な減免の理由は依然として分からない。1.7%というのは非常識ですよ。世間でいったら通らないですよ。金をとっているうちに入らないです。社会通念に反しますよ。これだけの土地を貸していてね、金を取っているからいいじゃないかといくら説明されたって我々は納得できないですよ。もうちょっと社会常識、社会通念を考えて、減免の問題はしっかりと県として考えるべきです。以上。

4 監査の実施

(1) 監査の実施

職員措置請求書の内容および陳述の内容より、監査対象機関を、総務部財政課、琵琶湖環境部自然環境保全課、健康医療福祉部子ども・青少年局および農政水産部水産課とし、関係職員から事情を聴取するとともに、関係書類の提出を求め、監査を実施した。

(2) 監査の対象について

本件請求では、行政財産の目的外使用許可（以下「使用許可」という。）を受けてする行政財産の使用に係る使用料（以下「使用料」という。）の減免について、滋賀県（以下「県」という。）の、一般財団法人滋賀県青年会館（以下「（一財）青年会館」という。）に対する、行政財産である瀬田川中之島地区重要景観地の使用許可（以下「青年会館に係る使用許可」という。）に係る使用料（以下「青年会館に係る使用料」という。）の減免のうち使用許可期間が平成31年度のものおよび滋賀県漁業協同組合連合会（以下「県漁連」という。）に対する、行政財産である水産センター土地および建物の使用許可（以下「水産センターに係る使用許可」という。）に係る使用料（以下「水産センターに係る使用料」という。）の減免のうち使用許可期間が平成25年度から平成33年度までのものについての事実証明書が提出され、水産センターに係る使用料については過去5年分の減免額の損害賠償請求が求められている。

法第242条第2項において、住民監査請求は、「当該行為のあった日又は終わった日から一年を経過したときは、これを行うことができない。ただし、正当な理由があるときは、この限りでない。」と規定されているが、平成25年度から平成27年度分の水産センターに係る使用料の減免については平成25年4月1日に、平成28年度から平成30年度分の水産センターに係る使用料の減免については平成28年4月1日に決定されており、いずれも行為のあった日から1年を経過している。

請求人は、本年5月20日に初めて、情報公開による公文書の調査中に記述があることを知ったため1年を経過したことについて正当な理由があると主張しているが、「正当な理由」とは、「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したときに客観的にみて当該行為を知ることができたかどうか、また、当該行為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つて判断すべき」（最高裁昭和63年4月22日判決）ものである。

「住民が相当の注意力をもって調査したとき」について、東京高裁平成19年2月14日判決では、「公文書公開条例に基づき、実施機関に対し、財務会計上の行為の完了の日と近接した日から、当該行為に関する公文書の開示請求をすることができ、実施機関は、非開示事由に該当しない限り、当該公文書を開示すべきものであるから、当該公文書に財務会計上の行為の内容が記載されており、これに関係法令や条件を適用することにより当該行為の適否を知ることが可能となる場合は、当該公文書が開示されると、住民は、監査請求をするに足りる程度に財務会計上の行為の存在及び内容を知ることができるものと考えられる。そうすると、当該住民は、財務会計上の行為について監査請求をする前提として、同条例に基づく開示請求をすることで相当の注意力をもって調査したことになり、逆に開示請求をしないままでは相当の注意力をもって調査したとはいえないと解するのが相当である」と判示している。

本件請求に係る減免の決定は秘密裡に行われていたものではなく、請求人は公文書公開請求により当該行為の存在および内容を知ることが可能であったと考えられることから、本件請求が当該行為のあった日または終わった日から1年を経過したことについて正当な理由があったということとはできない。

よって、水産センターに係る使用料の減免について平成30年度分以前のものについては不適法な請求と言わざるを得ず、監査の対象から除外した。

また、請求人は、本件請求に係る各使用料の減免の決定を違法とする根拠として、青年会館に係る使用許可について青年会館建物（以下「滋賀県青年会館」という。）の建ぺい率が違反していることならびに水産センターに係る使用許可について、県漁連が無償で借りた土地で駐車料金を徴収していること、不動産価値評価や実態調査を行わず財産の管理を怠っていたことおよび行政財産である水産センター建物の新築価格が異常に高額であることを挙げているが、それぞれ、次に記載する理由により不適法な請求とし監査の対象から除外した。

ア 滋賀県青年会館の建ぺい率が違反していること

住民監査請求の対象となるのは、違法または不当な「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」または「財産の管理を怠る事実」のいずれかとされ、財務会計上の行為または事実としての性質を有するもの（以下「財務会計行為」という。）に限定されているところ、建ぺい率超過の問題はもっぱら自然環境保全行政上の問題であり、

建物の存在により行政財産の財産的価値に変動を生じさせるものではないことから、たとえこれについて放置されていたとしても違法な財務会計行為とはいえないこと。

イ 県漁連が、無償で借りた土地で駐車料金を徴収していること。

住民監査請求は、法第75条が直接請求の一つとして事務の監査請求の制度を別途設けていることおよび住民監査請求が、具体的な違法行為についてその防止、是正を図る司法制度である住民訴訟の前置手続として位置づけられていることから、請求の対象とされる行為または事実は、具体的な違法または不当な財務会計行為に限定されており、住民監査請求においては、請求の対象とする財務会計行為が、なぜ違法または不当であるのか、その根拠を具体的かつ客観的に示すことが必要である。

請求人は、県から無償で借りた土地で駐車料金を徴収し多額の営業利益をあげていたことを、県民感情として許せないと主張するのみで、違法または不当である根拠を具体的かつ客観的に示しているとは認められないこと。

また、住民監査請求の対象となるのは県の財務会計行為であるところ、駐車場料金を徴収しているのは県漁連の行為であり、このことについて県の違法性または不当性が示されていないこと。

ウ 不動産価値評価や実態調査を行わず財産の管理を怠っていたこと。

住民監査請求の対象となる財産管理行為とは、当該財産の財産的価値に着目し、その価値の維持、保全を図る財務的処理を直接の目的とする財務会計上の財産管理行為をいうものとされている（最高裁平成2年4月12日判決）ところ、不動産価値評価や使用料の減免に係る実態調査は、不動産の価値の維持、保全を図ることを目的として行われる行為とは考えられないこと。

エ 行政財産である水産センター建物の新築価格が異常に高額であること。

県が当該建物を建築したのは平成13年であり、当該行為のあった日から1年を経過していること。

第4 監査の結果

1 監査の対象に係る請求人の主張

(1) 違法性についての請求人の主張

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と解した。

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。

以上のことから、請求人は、県が、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ているので、以下、これらについて判断する。

2 事実関係の確認

監査対象機関に対する監査を実施したところ、以下のとおりであった。

(1) 使用許可の制度の概要

ア 関係法令および手続

行政財産については、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使用を許可することができる。」と規定され、滋賀県公有財産事務規則（昭和40年滋賀県規則第1号）で、許可手続等について規定されている。

また、法第238条の4第7項でいう「その用途又は目的を妨げない限度」における使用の許可の範囲を判断する基準として行政財産の使用を許可する場合の取扱の基準（平成2年3月5日滋財第5056号総務部長通知。以下「許可基準」という。）が定められている。

使用許可を受けようとする者から行政財産使用許可申請書が提出された場合、許可基準により、公用または公共用に供するために使用させる場合や県の事務・事業の遂行に密接な関係を有する公共的活動の用に供するために使用させる場合等に限ったうえで、将来的に行政財産の本来の用途または目的を妨げることがない

かどうかを財産所管所属が判断し、使用許可を行うこととされている。

具体的な手続については使用許可事務処理要領が定められているほか、毎年度1月には、翌年度の4月1日の更新手続のため、財政課長が留意事項について通知を発出している。なお、この通知の中では、更新手続だけでなく、滋賀県公有財産事務規則で年1回行うこととされている使用許可の状況調査等についても言及されている。

(2) 使用料減免の制度の概要

ア 関係法令および手続

行政財産について法第238条の4第7項の規定に基づき使用許可を行ったときには、法第225条により使用料を徴収することができる旨規定されており、法第228条により、使用料に関する事項については、条例でこれを定めなければならないと規定されている。

県では、滋賀県行政財産使用料条例（昭和39年滋賀県条例第5号。以下「使用料条例」という。）に基づき使用料を徴収することとされ、使用料額の算定方法等が定められている。また、使用料条例第6条では、「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」と定められている。

「特別の事情」の行政内部の判断基準として減免基準を定めており、使用許可を行う財産の所管所属が、基準に該当するかどうかの判断を行っている。減免基準では、減免対象者、減免の条件、減免する率等について規定されている。

実際の減免の決定手続は、使用許可を行うなかで使用料も決定するため、使用許可を行うことができるかどうかの判断と併せて、財産所管所属で減免をすべきかどうかの判断を行い、財産に係る事務の総括を行う総務部長に合議が行われている。

イ 使用料の減免と公益性について

減免基準には、減免を行うことができる場合が限定列举されており、この中には、対象者が利益を得る目的で事業を行っていることを前提としているものや、公益性の有無とはまったく異なる観点から減免を認めているものもあり、減免基準で減免することができるとする場合は、必ずしも公益性を必要条件とされていない。

減免対象者についても、株式会社など営利企業を対象としているものもある。

ウ 減免基準の改正

平成30年度以前の減免基準では、公共的団体に対する減免を行うことができる場合について、「独立して経費負担の計算をすることが適当な場合を除く」としており、その具体的な判断基準が示されておらず、また減免率は一律に100%とされていたが、平成29年度に行った随時監査の意見を受けて、平成31年3月に、公共的団体の減免については、収益事業の実施の有無および許可財産上での事業の利益を判断基準として減免率を判断することとする改正が行われた。

この改正により、公共的団体が許可財産上で収益事業を実施する場合、減免率の上限を定め、使用料の負担を一定求めるとともに、減免率の上限までは、許可財産上での事業の利益に応じて5%刻みで減免率を設定することとされた。

また、施行日前からの使用許可を更新する案件について、この改正により、新たに使用料を徴収することとなった場合においては、次のとおりの使用料年額とする激変緩和措置が設けられている。

平成31年度 減免後使用料の額に1/3を乗じて得た額

令和2年度 減免後使用料の額に2/3を乗じて得た額

令和3年度 減免後使用料の額

(3) 本件各使用料の減免で適用された減免の条件等について

ア 許可基準

青年会館および水産センターのいずれの場合も、「県の事務・事業の遂行に密接な関係を有する公共的団体において、公共的活動の用に供するため使用させる場合」とされている。

イ 減免対象者

青年会館に係る使用料減免および水産センターに係る使用料減免のいずれの場合も、減免対象者は「他の地方公共団体その他公共団体または公共的団体」とされ、「公共的団体」に該当するとされている。

減免基準に規定される「公共的団体」の要件は、法第157条にいう「公共的団体等」であるとしており、平成23年2月1日付滋財第2023号総務部長通知において明確化されている。この定義の中で、「公共的団体」

については、社団または財団であること（団体性）、非営利の組織であること（非営利性）、公共的活動を行うことを目的とすること（公共性）の3つの要件の全てに該当する団体をいうものとされている。

ウ 減免の条件

青年会館に係る使用料減免の条件は「県の施策を補完・代行する事務・事業の用に供する場合」に該当する場合、水産センターに係る使用料減免の条件は「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「公用、公共用または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」に該当する場合とされている。

減免の条件に該当するかどうかの判断にあつては、「県の施策を補完・代行する事務・事業の用に供する場合」に該当する場合については、その財産上で実施する事業が県の施策を補完・代行する事務・事業であることが必要となる。県の事務・事業は広範囲にわたることから、補完・代行する事業であるかどうかは財産所管所属のみで判断するのではなく、その団体が行う事業分野を所管する所属による副申を行うなどとされている。

エ 減免する率

当該財産上で収益事業を行わない場合は減免率を100%とする一方、収益事業を実施している場合については、収益事業を行っているということに着目し一定額を徴収するという観点から、減免率を95%以内とされている。

当該財産上で収益事業を行っている場合の使用料の算定に当たっては、上限の率までは、当該財産にかかる直近3年間の平均利益から減免後使用料を差し引いた後、利益が存することとなるように5%刻みで決定することとされている。この5%という設定は、個々の法人の状況に応じた減免率が設定できるように基準を策定したものとされている。

この際、当該財産に係る利益の算定にあつては、当該財産上で行われた収益的な事業の収益を公益的な事業に充当した後の利益とされている。これは、公益的な事業の財源を得る目的で収益的な事業が行われることから、先に収益的な事業を行うこととなった目的である公益的な事業の財源に充当し、その上で、使用料の算定を行うものとされたところである。前提として、その事業が継続されることが県の施策の推進に直接的につながることから、公益的な事業の継続のため、法人内での財源を確保するという趣旨によるものとされている。

(4) 青年会館に係る使用許可および青年会館に係る使用料減免の概要

ア 県の財産管理者（所管所属）

琵琶湖環境部長（琵琶湖環境部自然環境保全課）

イ 使用許可および使用料減免の概要

- (ア) 財産の名称 瀬田川中之島地区重要景観地
- (イ) 区分 土地
- (ウ) 所在地 大津市唐橋町291番地
- (エ) 使用部分・使用数量 4,857.11㎡
- (オ) 使用目的および用途 滋賀県青年会館の敷地
- (カ) 使用許可日 平成31年3月28日
- (キ) 使用期間 平成31年4月1日から令和2年3月31日
- (ク) 減免しない場合の使用料相当額 11,234,495円/年
- (ケ) 当該財産に係る直近3年間の平均利益 △20,875,295円
- (コ) 減免率 95%（減免後使用料相当額561,724円）
- (サ) 使用料額の算定 187,241円/年（激変緩和措置により減免後使用料額の1/3）
- (シ) 納入状況 平成31年4月19日収納

ウ 使用許可を受ける者（減免対象者）の概要

- (ア) 名称 一般財団法人滋賀県青年会館
- (イ) 所在地 大津市唐橋町23番3号
- (ウ) 設立目的 滋賀県下の青年団の健全なる発展を助長し、青少年活動の促進をはかり、教育文化の振興に寄与すること。
- (エ) 事業内容
 - a 滋賀県青年会館を維持運営すること。

- b 青年団および青少年団体の育成援助すること。
 - c 青年教育に関する集会および宿泊の用に供すること。
 - d 青年の修養および啓蒙等に関する出版物を刊行すること。
 - e 県が指定管理者として委託する長浜ドーム宿泊研修館の運営
 - f その他この法人の目的を達成するために必要な事業
- (6) (一財) 青年会館の事業と県の青少年施策との関わり

県は、県政の総合的な推進のための指針となる「滋賀県基本構想」で「子どもの生きる力を育み、若者や女性が輝く社会の実現」を重点政策に位置づけ、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、青年の地域活動や社会貢献活動の普及、若者が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といった若者の主体的な社会参画の促進を青少年施策として掲げている。

(一財) 青年会館が、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、県の青少年施策推進を補完する役割を担っていることについて、青少年施策を所管する健康医療福祉部子ども・青少年局が確認し、使用許可および使用料の減免について、健康医療福祉部長が琵琶湖環境部長あて副申している。

エ 当該行政財産を使用して行われている事業

(7) 事業内容

(一財) 青年会館の事業として、ウ(2)で記載した事業（eを除く。）が行われている。

うち、公益的な事業として、青年講座の開催、青年団活動の支援等事業および地域住民との交流事業や、滋賀県青年団体連合会への助成が行われている。

収益事業として、青年教育に関する集会および宿泊の用に供することを目的に実施している簡易宿所の宿泊事業や貸室事業等が行われている。

(4) 青少年の利用状況、県内の青年団活動の状況

滋賀県青年会館の平成28年度から平成30年度までの3年間の総宿泊者数は20,554名、うち各種青少年団体の宿泊者数は11,482名であり、宿泊者の5割強は各種青少年団体の宿泊に利用されている。県内青少年団体の宿泊者数は3,548名であり、総宿泊者数に占める割合は約17%、各種青少年団体の宿泊者数に占める割合は約31%である。

貸会場については、平成28年度から平成30年度までの3年間で全使用数の3割が、スポーツ少年団や中学、高等学校の部活動、大学のゼミやサークル活動、滋賀県青年団体連合会の研修事業等、青少年団体の様々な活動のために使用されている。

県内の青年団は平成31年4月現在で、9団体、約100名である。滋賀県青年団体連合会が県内の青年団をまとめ、スプリングフォーラムや青年問題研究集会などの研修事業や青年リーダーを育成するための事業等を実施している。

(5) 水産センターに係る使用許可および水産センターに係る使用料減免の概要

ア 県の財産管理者（所管所属）

農政水産部長（農政水産部水産課）

イ 使用許可および使用料減免の概要

(7) 財産の名称 水産センター

(4) 区分 土地および建物

(9) 所在地 大津市黒津四丁目地先

(5) 使用部分・使用数量 土地 65,646.69㎡

建物 327.96㎡

(6) 使用目的および用途 土地 水産センター敷地

建物 水産増殖事業実施

(8) 使用許可日 平成31年4月1日

(10) 使用期間 平成31年4月1日から令和4年3月31日

(7) 減免しない場合の使用料相当額 土地 46,846,593円/年

建物 2,447,433円/年

合計 49,294,026円/年

- (ケ) 当該財産に係る直近3年間の平均利益 2,805,000円
- (ク) 損益分岐使用料減免率 94.3%
- (コ) 減免率 95%（減免後使用料相当額 土地2,342,329円、建物122,371円）
- (カ) 使用料額の算定
- | | | |
|----|--------|----------------------------------|
| 土地 | 平成31年度 | 780,776円（激変緩和措置により減免後使用料額の1/3） |
| | 令和2年度 | 1,561,552円（激変緩和措置により減免後使用料額の2/3） |
| | 令和3年度 | 2,342,329円 |
| 建物 | 平成31年度 | 40,790円（激変緩和措置により減免後使用料額の1/3） |
| | 令和2年度 | 81,580円（激変緩和措置により減免後使用料額の2/3） |
| | 令和3年度 | 122,371円 |
- (キ) 納入状況 令和元年5月31日収納
- ウ 使用許可を受ける者（減免対象者）の概要
- (ア) 名称 滋賀県漁業協同組合連合会
- (イ) 所在地 大津市におの浜四丁目4番23号
- (ウ) 設立目的 会員が協同して経済活動を行い、所属員の漁業の生産能率の向上等その事業の振興を図り、もって所属員の経済的社会的地位を高めること。
- (エ) 事業内容
- 水産資源の管理および水産動植物の増殖
 - 水産に関する経営および技術の向上に関する指導
 - 所属員の事業に必要な物資の供給
 - 所属員の事業に必要な共同利用施設の設置
 - 所属員の漁獲物その他の生産物の運搬、加工、保管または販売
 - 漁場の利用に関する事業
 - 船だまり、船揚場、漁礁その他所属員の漁業に必要な設備の設置
 - 会員の指導
 - 所属員の遭難防止または遭難救済に関する事業
 - 所属員の福利厚生に関する事業
 - 連合会の事業に関する所属員の知識の向上を図るための教育および所属員に対する一般的情報の提供
 - 所属員の経済的地位の改善のためにする団体協約の締結
 - 漁船保険組合が行う保険または漁業共済組合が行う共済のあっせん
 - a から m までの事業に付帯する事業
- (オ) 県漁連の事業と県の水産振興施策との関わり
- 県は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。
- 県漁連は県からの補助金の交付を受け、ビワマスやウナギの増殖事業を行うとともに、県が行うアユの増殖事業に対して負担金を納めている。さらに、県が行うニゴロブナ増殖事業とは別に、自主的に南郷水産センターにおいてニゴロブナ稚魚を全長120ミリメートルまで育て琵琶湖に放流する事業も実施している。
- その他、水産資源を守るため、県から補助金の交付を受け、外来魚駆除事業やカワウ被害防除対策事業を実施し、また、県からの受託により、琵琶湖の旬の魚を県内の全小学校に提供する事業に取り組むとともに、「しがの漁業技術研修センター」を設置して担い手確保にも取り組んでいる。
- エ 当該行政財産を使用して行われている事業
- 県漁連は、当該行政財産を使用して、水産資源の増殖および水産魚介類の保全や啓発普及を行うために、南郷水産センターを開設し運営している。
- 南郷水産センターにおいては、水産資源の増殖や保全として、ニゴロブナの稚魚の生産が行われている。
- また、魚食文化の啓発普及として、釣り堀、つかみどりコーナー、採った魚の野外調理施設を設置するとともに傘下の漁協から買い取ったビワマス等の保管、販売、学校給食への提供が行われ、利用者から入場料および施設の利用料等が徴収されている。

3 判断

監査の対象に係る請求人の主張について、次のとおり判断する。

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225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を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事ができるものと解されている（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」としてされており、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して主張しているが、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規範性はないものの、減免基準は、減免の判断が統一的かつ公正に行われ、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、(イ)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くことをもって、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、(イ)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。

第5 請求の措置に対する判断

請求人は、本件各使用料減免により発生した損害に係る損害賠償請求および今後の減免額見直しを求めているが、第4 監査の結果で述べたとおり、本件各使用料減免の違法性または不当性は認められないため、請求に理由がないものとして、棄却する。

また、第3、4、(2)で述べたとおり監査の対象から除外した事項については、不適法な請求であるため却下する。