

駐車場無償使用をめぐる住民訴訟に「湯あたり」注意

本件使用許可処分は、住民訴訟の対象となる財務会計行為に該当する——裁判所

1 はじめに

今回は、本誌370号10頁の「行政財産の目的外使用に係る住民訴訟控訴事件」(札幌高裁平成24年5月25日判決。以下「本判決」といいます。)を取り上げました。

本判決は、公共温泉施設の駐車場に係る使用許可処分と使用料減免処分の2つの処分を巡り、使用許可処分が住民訴訟の対象となる財務会計上の行為に当たるか、使用料減免処分について町長の裁量権の行使に逸脱又は濫用がないか等が争点となった事案です。

2 事案の概要

(1) Y町は、Y町の行政財産である本件土地上に、公共温泉施設であるY町交流促進センター(以下「温泉施設」といいます。)を建設し、運営しています。A社は、ホテルAを経営しており、同ホテルは、温泉施設に隣接していて渡り廊下でつながっており、ホテルAの宿泊客が温泉施設を利用しやすい構造になっています。B社は、Y町の7戸の農業者が設立した地元農産物の加工販売等を主な目的とする会社であり、直売所を兼ねた同社の社屋は、ホテルAに隣接しています。本件土地は、約8000㎡の広さの土地であり、そのうち約半分が、温泉施設、ホテルA及びB社屋の建物敷地として使用され、残りの約半分が駐車場用地となっています。

Y町長は、平成22年8月13日付けで、A社及びB社に対し、本件土地の駐車場用地のうち約半分の駐車場として使用させるものとして、同日から同23年3月31日までを使用期間として、その使用を許可する旨の処分(以下「本件使用許可処分」と

いいます。)をしました。また、Y町長は、本件使用許可処分と同日付で、A社及びB社に対し、本件土地の使用料を減免する旨の処分をしました。かようにY町長が、駐車場用地のうち約半分の土地をA社とB社の駐車場として無償で使用させたことを疑問としたXが住民監査請求を行い、住民訴訟を提起したのが本件訴訟です。

(2) Y町では、行政財産の使用については、Y町財務規則が定められており、使用の許可については、その要件が195条に定められていました。その内容は、以下のとおりです。

(Y町財務規則195条)

行政財産は、次の各号の一に該当する場合に限り、町長の承認を得て、その使用を許可することができる。

- 1) 直接又は間接に町の便宜となる事業又は施設の用に供するとき
- 2) 国又は他の地方公共団体が町の事務に直接関連のある事務を行うための用に供するとき
- 3) 公益に反しない範囲の講演会、講習会、研修会等の用に供するとき
- 4) 災害その他緊急やむを得ない事態の発生により、応急施設として短期間その用に供するとき
- 5) その他特に町長が必要と認めたとき

また、使用料の徴収については、Y町行政財産の使用料徴収条例が定められていました。その内容は、以下のとおりです。

(Y町行政財産の使用料徴収条例)

第1条 この条例は、地方自治法第238条の4第4号の規定に基づき、行政財産の使用を許可した場合において、使用者から徴収する使用料及びその徴収の方法等に関し必要な事項を定めるものとする。

第4条 使用料は土地使用料及び建物使用料とし、年額で定める(以下略)。

第8条 土地又は建物の使用目的が次の各号の一に該当するときは、使用料及び第7条に規定する加算金の全部又は一部を減免することができる。

1号 他の公共団体その他公共団体において、公用又は公共用に使用するとき。

2号 公共的団体又は公共団体が、その事務又は事業のために使用するとき。

3号 災害その他緊急やむを得ない事態の発生により応急用の施設として使用するとき。

4号 全各号に定めるもののほか、町長が特別の事情があると認めるとき。

3 本件の争点

本件の争点は、以下のとおりです。

なお、本案前の争点として、本件使用許可処分は期間経過により訴えの利益が消滅したか否かという争点もありますが、割愛させていただきます。

① 本案前の争点

本件使用許可処分が住民訴訟の対象となる財務会計行為に該当するか

② 本案の争点

本件使用許可処分が違法か

4 当事者の主張

上記争点に関する当事者の主張は、以下のとおりです。

(1) 争点①について

ア Xの主張

本件使用許可処分は、その駐車場用地の約半分の範囲について、温泉施設利用者の駐車場利用を排他的に排除し、A社及びB社の利用者のみに、無償で使用させるという内容である。使用許可をするに当たり、Y町長には広範な自由裁量は全くなく、各規定により羁束されていることは各規定

の内容自体から明白である。

したがって、使用許可をする場合の判断は、行政財産自体の性質、達成される目的、支障、相手方の利益等の諸般の事情を考慮することは許されず、政策的、専門技術的な見地から許否を判断することも許されていない。本件使用許可処分は、単に財産的価値を考慮し、その維持、保全を図るという財産的処理としか考えられない行為である。

よって、本件使用許可処分は、住民訴訟の対象となる財務会計行為に該当する。

なお、本件使用許可処分と同日付でA社及びB社に対し、本件土地の使用料を減免する旨の処分がされているが、本来使用許可処分は有料なのであって、減免処分とは矛盾した処分となるから、独立した行政処分ではなく、使用料の減免は使用許可の内容を定める一つの条件にすぎない。

イ Yの主張

本件における行政財産の目的外使用許可は、Y町の地元経済活性化という一定の行政目的の実現のための公物管理であって、財産の運用としての財産管理には当たらない。

したがって、本件使用許可処分は、住民訴訟の対象となる財務会計行為に該当しない。

なお、Y町長は、本件使用許可処分と同日付で、A社及びB社に対し

て、本件土地の使用について、使用料を減免する旨の処分をしているが、これは、Y町行政財産の使用料徴収条例に基づくものであり、本件使用許可処分とは別個の処分である。

(2) 争点②について

ア Xの主張

Y町長は、Y町財務規則195条に列举された事由に該当する場合でなければ、Y町の行政財産の



使用許可をしてはならない。

Y町財務規則195条1項1号は、直接又は間接に町の便宜となる事業又は施設の用に供するときと定めているが、この町の便宜という意味を、Y町全体の便宜と解釈するのであれば、民間の行うY町にとっての便宜となるあらゆる事業に行政財産がほぼ自由に使用されてしまうことになり妥当でないから、この意味は、地方自治体であるY町の行政事務運営にとっての便宜と解釈すべきである。とすれば、本件使用許可は、全くこの要件に該当しない。また、その他の各号の要件にも全く該当しない。

本件土地は、全体として温泉施設の利用者のための駐車場として使用されてきた。本件使用許可処分によって、駐車場は一挙に半分に狭められてしまい、温泉施設の利用者の駐車場利用に影響が出ていないとはいえない。

よって、本件使用許可処分は、Y町長の裁量権の濫用であり、違法である。

イ Yの主張

本件使用許可処分は、行政財産を、本来の用途又は目的が阻害されない限り、それ以外の用途又は目的に使用させることで、その効率的利用ないし活用を図るという趣旨に基づいて設けられた自治法238条の4第7項に基づく行政財産の目的外使用許可処分として、Y町長が行ったものである。自治法238条の4第7項には、行政財産の目的外使用許可の方法、基準等についての具体的な定めはなく、Y町長の合理的な裁量に委ねられている。

Y町財務規則195条1項は、使用許可が許される場合において、1号では「直接又は間接に町の便宜となる事業又は施設の用に供するとき」と定め、5号では、「その他特に町長が必要と認めたとき」と定めている。

ホテルAは民間施設ではあるが、複合文化施設に係わる宿泊部門として、公共性、公益性に配慮した民設民営型ホテルであり、Y町の雇用創出に貢献し、観光全般、そして温泉施設の利用者増大に貢献し、Y町の地元経済活性化に貢献している。

よって、ホテルAを経営するA社に対する本件使用許可処分が、Y町財務規則195条1項1号に該当することは明らかである。

B社は、Y町の7戸の農業者で設立した会社であり、地元の農産物を生かして紫蘇ジュース、味噌製品、米穀類を販売しており、Y町のブランド力を高め、地域産業や農業の発展、雇用創出に貢献し、A社同様にY町の地元経済活性化に貢献している。同社社屋は、A社の隣にあり、社屋が直売所も兼ねているため、温泉施設の利用者増大に貢献している。

よって、B社に対する本件使用許可処分が、Y町財務規則195条1項1号に該当することは明らかである。

そして、本件土地におけるホテルA宿泊者及びB社の来客者の駐車スペースは、温泉施設東側部分の利用をするようになっており、温泉施設の一般利用者のための駐車スペースを十分確保しているのであって、本件使用許可処分により、本件土地の用途又は目的は妨げられていない。

したがって、本件使用許可処分は違法ではない。

5 一審の判断

(1) 争点①(本件使用許可処分が住民訴訟の対象となる財務会計行為に該当するか)について

一審判決は以下のとおり判示して、財務会計行為が該当性を認めませんでした。

ア 自治法242条の2第1項に定める住民訴訟は、地方財務行政の適正な運営を確保することを目的とし、その対象とされる事項は同法242条1項に定める事項、すなわち公金の支出、財産の取得・管理・処分、契約の締結・履行、債務その他の義務の負担、公金の賦課・徴収を怠る事実、財産の管理を怠る事実に限られるのであり、これらの事項はいずれも財務会計上の行為又は事実としての性質を有するものである。したがって、Xの本件訴えが適法といえるためには、Y町長の行為が、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

財務会計上の行為としての財産管理行為又はその怠る事実当たるものでなければならないと解するのが相当である（最高裁昭和62年（行ツ）第22号平成2年4月12日第一小法廷判決・民集44巻3号431頁参照）。

イ Y町長がした行政財産である駐車場の本件使用許可処分は、Y町の行政財産について、Y町財務規則195条1項に基づいてされた処分であるところ、同規定は、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する自治法238条の4第7項及び同項にいう「その用途又は目的を妨げない限度」の具体的内容を明らかにした規定であると解される。そして、同法225条は、目的外使用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、同法228条1項前段は、使用料に関する事項は条例でこれを定めなければならないと規定し、Yにおいては、同法228条1項前段を受けてY町行政財産の使用料徴収条例が定められ、使用者から徴収する使用料及びその徴収の方法等に関しては、同条例が必要事項を定めるものとされ（同条例1条）、使用料の減免については同条例8条にその要件が定められている。このように、使用料の減免については、同条例8条に基づく処分が、Y町行政財務規則195条1項に基づく使用許可処分とは別個に予定されていることに照らせば、本件使用許可処分は、使用料の額の決定やその減免等の駐車場の財産の運用としての財産管理的側面とは別個の観点からされたものということができる。

ウ また、自治法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については借地借家法の規定は適用されず、当該使用を許可した場合において、公用若しくは公共用に供するため必要を生じたとき等は普通地方公共団体の長又は委員会はその許可を取り消すことができるとされており（同条8項及び9項）、Y町財務規則では、行政財産の使用を許可することができる場合が同規則195条各号に列記された特定の目的の場合等に限定され、同条5号は「その他特に町長が必要と認めたとき」と規定していること等にかんがみ

れば、Y町長による行政財産の使用の許可の処分は、当該行政財産の性質、これにより達成しようとする行政目的の内容、その使用を許可した場合に予想される支障の程度、許可を受ける者が享受する利益の性質など諸般の事情を考慮し、行政財産の行政目的達成のために、行政の政策的、専門技術的な見地からその許可を決する処分であると解される。そして、証拠及び弁論の全趣旨によれば、温泉施設とホテルA及びホテルAとB社の店舗はそれぞれ隣接していること、ホテルAは、Y町には本格的な温泉付きのホテルがなかったことから、これを建設することにより来町者を増加させ、観光客の誘致を促進することを目的として、その建設が要望されたものであり、当初、Y町が主体となってこれを建設することも検討されていたことが認められる上、温泉施設とホテルA及びB社の位置関係や業務内容からみれば、ホテルA及びB社の経営が安定し、その利用者が増加すれば、隣接する温泉施設の利用者の増加にもつながるという関係が存在すると認められるから、本件使用許可処分は、Y町の経済活性化という行政目的の実現のためにされたものと認めるのが相当である。そうすると、行政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行為としての財産管理行為又はその怠る事実当たると解することは困難である。

エ 以上に述べたほか、証拠によれば、A社及びB社に対する処分としても、平成22年8月13日付けの行政財産使用許可書においては使用料については何ら触れられておらず、同日付けの通知書において使用の許可がされた旨と使用料について減免する旨とを併記して記載されていることが認められることにも照らすと、使用料の減免行為は、使用許可処分とは別の処分であると解さざるを得ず、このうち使用許可処分については、財務会計行為としての性質が認められないから、本件訴えのうち、本件使用許可処分の取消しを求める部分については、不適法であるといわざるを得ない。

(2) 争点②（本件使用許可処分が違法か）について

一審判決は、Xが予備的に使用料減免処分の取消しを求めているとして、Yの主張する事実に加えて、もともと観光客誘致のためにはY町に温泉付き宿泊施設の建設が必要であること、当該宿泊施設は公設民営とすることがY町商工会からの団体から要望されていた事実等に基づいて、以下のとおり判示して、使用料減免に違法性は認められないとしました。

ア 自治法225条が、普通地方公共団体は、同法238条の4第7項の規定による目的外使用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係る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、Y町行政財産の使用料徴収条例が、同法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、町長にさまざま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。

したがって、裁判所が、本件使用料減免処分が違法か否かを判断するに当たっては、裁量権の行使の際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り、裁量権の逸脱又は濫用として違法になるとすべきものと解される。

イ そこでY町長の判断に裁量権の逸脱又は濫用があると認められるか否かについて検討するに、上記アで認定した事実によれば、ホテルAは、Y町には本格的な温泉付のホテルがなかったことから、これを建設することにより来町者を増加させ、観光客の誘致を促進することを目的としてその建設が要望され、Y町議会によって、その趣旨が採択され、これを受けて建設されたホテルであって、このような設立経緯に照らすと、同ホテ

ルには当初から地域経済の活性化を図るという一定の公益目的があると認められる。また、同事実によれば、本件使用料減免処分は、A社設立準備会が町長に対し、ホテルAについて産業育成の見地から積極的な行政支援をお願いする旨の要望書を提出し、これを受けてされたものであり、ホテルAが温泉施設に隣接して建設されていることから、ホテルAの経営の安定や利用者の増加は、これに隣接するY町の運営する温泉施設の利用者の増加にもつながる余地があるといえる。さらに、同事実によれば、ホテルAの利用者が温泉施設の駐車場を利用することによって温泉施設の利用者の駐車を防いではいないというのであり、これらの事実の照らせば、Y町長の判断要素の選択や判断過程に合理性を欠くところはなく、その判断が重要な事実の基礎を欠くものでもなく、社会通念に照らして著しく妥当性を欠くものでもないから、その裁量権の行使に逸脱又は濫用があるとはいえない。

また、B社に対する関係でも、同社は、Y町の7戸の農業者が設立した会社であり、地元の農産品を生かして、紫蘇ジュース、味噌製品、米穀類を販売しているのであり、Y町のブランド力を高め、地域産業や農業の発展、雇用創出に貢献し、A社と同様にY町の地元経済の活性化に貢献していると認められるほか、社屋がA社に隣接しており、社屋が直売所も兼ねているというのであり、温泉施設の利用者増大にも貢献していることが認められるばかりでなく、B社の利用者が温泉施設の駐車場を利用することによって温泉施設の利用者の駐車を防いではいないというのであるから、Y町長の判断要素の選択や判断過程に合理性を欠くところはなく、その判断が重要な事実の基礎を欠くものでもなく、社会通念に照らして著しく妥当性を欠くものでもないから、その裁量権の行使に逸脱又は濫用があるとはいえない。

6 二審の判断

(1) Xは、一審判決を不服として控訴しました。二審の札幌高裁は、以下のとおり、争点①に

ついて、認定した前提事実は同一ですが、一審の函館地裁判決とは異なり、本件使用許可処分と本件使用料減免処分は一体の関係にあり、本件使用料減免処分を含めた本件使用許可処分は住民訴訟の対象となる財務会計行為に該当すると判示しました。

(2) 争点①についての二審の判断

ア 本件使用許可処分と本件使用料減免処分の関係を検討するに、そもそも、Y町長が行政財産につき使用を許可するか否かを判断するに当たっては、「直接又は間接に町の便宜となる」又は「特に必要」と認められるかという観点から、財産の所在地、対象財産、使用期間、行政財産の復旧方法、使用方法等が検討され、その判断要素として、行政財産の使用に対しての反対給付としての使用料を徴収するか否か、その金額、減額、免除等が関連するものと解されるから、本件使用許可処分と本件使用料減免処分は一体の関係にあると解するのが相当である。

イ 実際に、A社及びB社に対する処分に係るY町総務財政課主幹作成の起案用紙の根拠法令欄には、「財務規則（行政財産の使用許可）、Y町行政財産の使用料徴収条例（使用料等の減免）」と記載され、また、同伺い事項欄には、「敷地内の駐車場スペースに余裕があることから、駐車場の一部を使用することにより、地元産業の振興並びに空きスペースの有効活用を図るため、別紙のとおり許可してよろしいか伺います。なお、使用料は、減免してよろしいかわせてお伺いいたします。」「3 使用料 無料」と使用料減免の伺いが併記されている。さらに、Y町長作成のA社及びB社に対する平成22年8月13日付けの「行政財産使用許可について」と題する通知書によれば、「下記により使用の許可をするので、通知いたします。」とされ、「1 許可条件（略）、2 使用料減免とする（Y町行政財産の使用料徴収条例）」と記載されている。上記認定の使用許可にかかる起案、裁決、許可通知書の記載内容は、いずれも本件使用許可処分と本件使用料減免処分とを一体のものとして扱っているものであり、これらの事実を照らすと、本件使用許可処分と本件使用料減免

処分は一体の関係にあると解するのが相当である。ウ そこで、本件使用料減免処分を含めた本件使用許可処分が住民訴訟の対象となる財務会計行為に該当するか否かを検討するに、Y町においては、Y町行政財産の使用料徴収条例が制定されており、その4条により、原則として使用料を徴収するものとされているから、Y町は、使用許可により使用料の徴収義務が生じることになる。そして、使用料は、行政財産である本件土地の使用に対してその反対給付として徴収されるものであり、他方、使用料を減免する行為は、上記徴収義務を免除するものであるから、本件土地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行為としての財産管理行為に該当するものと解される。

エ 以上によれば、本件使用料減免処分を含めた本件使用許可処分は、住民訴訟の対象となる財務会計行為に該当すると解するのが相当である。

(3) 二審は、本件使用許可処分の取消しを求める訴えを却下した一審判決を取り消しましたが、争点②の本件使用料減免処分を含めた本件使用許可処分に係るY町長の裁量権の行使に逸脱又は濫用があり、違法と認められるか否かについては、ほぼ一審と同じ事実認定及び理由により、Y町長の裁量権の行使に逸脱又は濫用があると認めることはできないとして、結論的には、一審と同じくXの主張を斥けました。

7 本判決の意義

(1) 本件では、行政財産の目的外使用許可と目的外使用の使用料決定の2つの処分がなされており、「行政財産の目的外使用を許可した場合においては、使用料を徴収することができる（自治法225条及び228条）」ことと、Y町財務規則及びY町行政財産の使用料徴収条例の規定から、2つの処分は別個の決定処分と考えられることから、目的外使用許可が住民訴訟の対象となる財務会計上の行為に該当するか否かが重要な争点となり、一審と二審で見解が分かれた注目すべき事案です。

(2) ある行為が財務会計上の行為に該当するか

否かは、以下のとおり事案によっては必ずしも明確ではありませんが、上記最高裁判決の判示に従えば、その行為が、その性質上もっぱら財産の財産的価値に着目して当該財産の当該財産の維持・保全・管理等を行うものであるか否かによって決すべきと考えますが、行政財産の目的外使用許可処分は、公物管理の側面と財産管理の側面とが複合して存在するため、判断は容易ではありません。

目的外使用許可処分の住民訴訟の対象となる財務会計行為該当性については、市民会館の目的外使用許可につき、これに該当するとしたもの（浦和地裁昭和61年3月31日判決・本誌19号7頁）、市立病院施設の一部についての目的外使用許可につき、結論としてこれに該当しないとしたもの（大阪地裁平成10年2月12日判決・判タ980号141頁）、市立学校施設の教育施設目的外使用許可につき、これに該当しないとしたもの（神戸地裁平成12年2月29日判決・本誌207号72頁）、区教育委員会による教育財産の使用許可につき、これに該当しないとしたもの（東京地裁平成22年3月30日判決・判タ1370号126頁）、条例に基づく港湾設備用地の使用許可は、これに該当しないとしたもの（東京地裁平成5年3月22日判決・判タ823号143頁）がありますが、本件のような駐車場である行政財産の使用許可について判断したものはありません。

(3) 一審及び二審の認定事実からすれば、Y町長による行政財産の使用の許可の処分は、当該行政財産の性質、これにより達成しようとする行政目的の内容、その使用を許可した場合に予想される支障の程度、許可を受ける者が享受する利益の性質など諸般の事情を考慮し、行政財産の行政目的達成のために、行政の政策的、専門技術的な見地からその許可を決する処分であり、行政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行為としての財産管理行為又はその怠る事実には当たらないと解される余地も十分にあるように思えます。

(4) 上記東京地裁平成22年3月30日判決は、「区教育委員会による教育財産の目的外使用の諸

否の処分は、教育行政を所掌する施設管理者として、教育財産である学校施設の使用につき、教育上及び公共上の政策的な見地から、学校施設の管理に係る教育行政上の処理を直接の目的として、その諾否を決する処分であるというべきであって、学校施設財産の価値に着目し、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行為としての財産的管理行為又はその怠る事実には当たらないと解するのが相当である。」と判示しており、一審の函館地裁も東京地裁と同じく、財務会計上の行為に該当しないと判断しました。

これに対して二審の札幌高裁は、使用許可処分と使用料減免処分とは一体の関係にある一つの処分であるとして、財務会計上の行為に当たると判断し、使用料の減免のみではなく、減免に関わる行政行為全体を住民訴訟の対象としており、今後同種事案についての判断にどのような影響を及ぼすかが注目されます。

8 使用料の減免に際しての留意事項

使用料の減免処分については、一審も二審もY町長の広範な裁量権を認めた上で違法性なしと判断しております。土地の価額や人口、車の台数が都市部と異なる地方の場合には当然の帰結のようにも思えますが、A社やB社に対して無償で駐車場用地として使用させることが地元経済の活性化に貢献すること、A社やB社に使用させても温泉施設利用者の駐車場使用に影響がないことが判断の前提ですので、行政財産使用の場合の使用料減免に際しては、減免について合理的理由が存在するかどうか事前に十分検討する必要があります。

佐々木 泉 顕
(弁護士)

小 山 裕
(北海道町村会)