

平成17年8月25日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記官
平成16年(行ウ)第77号 不許可処分取消請求事件
口頭弁論終結日 平成17年6月29日

判決

主文

- 1 原告の請求を棄却する。
- 2 訴訟費用は原告の負担とする。

事実及び理由

第1 請求

被告が、原告に対し、平成16年11月4日付けでした行政財産目的外使用許可申請に対する不許可処分を取り消す。

第2 事案の概要

本件は、一般旅客運送事業等を営む原告が、幸田町の行政財産であるJR幸田駅(以下「幸田駅」という。)の駅前広場の一部につき目的外使用許可の申請をしたところ、被告から同申請の不許可処分を受けたため、その取消しを求めた抗告訴訟である。

1 前提事実(争いのない事実及び証拠により容易に認定できる事実)

(1) 当事者等

ア 原告は、一般乗用旅客自動車運送事業、要介護者・身体障害者の送迎サービス、介護施設の運営等を目的とする有限会社である。

イ 被告は、幸田町長として、幸田町が所有する別紙物件目録1記載の土地を管理している(地方自治法149条6号)。

ウ 幸田タクシー株式会社(以下「幸田タクシー」という。)は、一般乗用旅客自動車運送事業の免許を得てタクシー事業を営んでいる株式会社であり、幸田駅の駅前広場の一部をタクシーの駐車場所として利用している。

(2) 行政財産の目的外使用許可の制度

地方自治法238条の4第4項は、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旨規定している。

また、幸田町財産管理規則(昭和55年規則第8号、以下「本件規則」という。)20条は、行政財産は、職員及び当該施設を利用する者のために食堂、売店及びその他の厚生施設を設置するとき(1号)、公の学術調査研究、公の施策等の普及宣伝その他公共目的のために行われる講演会、研究会その他の集会の用に短期間利用するとき(2号)、水道事業、電気事業又はガス事業その他の公益事業の用に供するためやむを得ないと認めるとき(3号)、災害その他の緊急やむを得ない事態の発生により応急施設として、極めて短期間その用に供するとき(4号)、前各号に掲げるもののほか、町長が特に必要と認めたとき(5号)のいずれかに該当する場合に限り、その用途又は目的を妨げない限度において行政財産の使用を許可することができる旨規定している(甲5)。

(3) 原告による本件土地の目的外使用許可の申請

ア 第1次申請

原告は、平成14年6月5日、被告に対し、幸田駅の駅前広場のうち東海旅客鉄道株式会社の所有地を除く別紙物件目録2記載の土地(以下「本件土地」という。)について行政財産の目的外使用許可の申請をしたところ、被告はこれを不許可とした。

イ 第2次申請

原告は、平成15年2月18日、被告に対し、本件土地について行政財産の目的外使用許可の申請(以下「第2次申請」という。)をしたところ、被告は、同年3月17日、これを不許可とした。

原告は、上記不許可処分を不服として、同年4月1日付けで、被告に対し、異議を申し立てたところ、被告は、同月21日付けで、原告及び幸田タクシーに対し、①原告と幸田タクシーとの間で本件土地の利用について協議し、②幸田タクシーとの協議が整い次第、幸田町としては原告と本件土地の使用形態について打合せをすとの行政指導(甲3。以下「本件行政指導」という。)をした。

ウ 幸田タクシーとの協議の経緯

原告は、平成15年4月、幸田タクシーに対し、5回にわたり、本件土地の利用についての協議を申し入れたが、幸田タクシーはこれに応じなかった。

そのため、原告は、幸田タクシーを相手方として、本件土地の使用に関する調停を岡崎簡易裁判所に申し立てた(同庁平成16年(ノ)第51号)ところ、同調停は、平成16年7月27日、不調で終了した。

エ 原告の申請とこれに対する被告の応答

原告は、平成16年8月16日付け書面をもって、調停が不調になったことを受け、被告

に対し、幸田タクシーとの協議を行うことは不可能となったことを理由に、第2次申請に係る不許可処分に対する異議申立てについて判断するよう求めた(甲4の1・2)。

これに対し、被告は、同年10月5日になっても上記異議申立てに対する判断をしなかったことから、原告は、同日、上記異議申立てを取り下げた上で、本件土地について改めて行政財産の目的外使用許可の申請(甲1。以下「本件申請」という。)をした。

しかし、被告は、平成16年11月4日、原告に対し、①本件土地は駅利用客の利便を図るため、鉄道用地と町有地を合わせて駅前広場として整備したものであって、タクシー駐車場として整備したものではなく、行政財産の目的外使用の要件には該当しないこと、②幸田タクシーは、駅前広場整備により、駅構内駐車場が支障となった経緯から代替として現場所に車両停車位置を示したものであり、排他的独占的な使用を認めたものではないこと、③幸田タクシーとの合意のもとで共存することが、広場の秩序ある利用形態であり、駅利用者の要望に応えるものであって、かかる合意なくしては、かえって利用者に不安を与えることを理由として、本件申請を不許可とする旨の処分(甲2。以下「本件不許可処分」という。)をした(なお、本件申請及び本件不許可処分は、駅前広場のうち、東海旅客鉄道株式会社の土地を除く本件土地についてされたものである。))。

2 本件の争点

本件申請は本件規則20条5号所定の「町長が特に必要と認めたとき」に当たらないとした被告の判断(本件申請が同条1号ないし4号に当たらないことは明らかである。))が、その裁量権を逸脱・濫用してされた違法なものであるかどうかである。

3 争点に関する当事者の主張

(原告の主張)

(1) 本件不許可処分の不合理性

被告は、本件不許可処分の理由として、①本件土地が、駅前広場として整備されたものであり、タクシー駐車場として整備されたものではないから、行政財産の目的外使用の要件に該当しないこと、②幸田タクシーに対し、本件土地の排他的独占的な使用を認めているものではないこと、③原告と幸田タクシーとの間での合意なくしては、利用者に不安を与えることを挙げるが、これらの理由は、以下のとおり、いずれも一見して合理性を欠いている。

ア 本件土地がタクシー駐車場として整備されたものではないことについて

一般的に、駅前広場には客待ちのタクシーが常駐し、駅の利用者がタクシーの乗降をしていることから、駅前広場をタクシーの駐車場として利用することは、駅前広場の一般的な利用形態に含まれるものである。そして、高齢者や障害者も広く駅を利用することにかんがみれば、このような社会的弱者のためにも駅前広場においてタクシーの利用を可能とすることが社会的な要請ともなっている。現在、幸田タクシーが許可を得ないまま本件土地を利用していることから明らかとなっており、本件土地にはタクシープール設備が備えられており、タクシー駐車場として利用することに何ら支障はない。したがって、本件申請が許可されることによって、その後、駅前広場の交通が麻痺したり、歩行者の歩行が困難となったりするなどの事情があれば格別、このような事情が存在しないにもかかわらず、駅前広場におけるタクシーの客待ちのための駐停車を認めないことは、社会通念上合理性がない。

また、仮に、被告が、本件土地は既に幸田タクシーによって客待ちのために使用されており、原告にまで本件土地の使用を認める必要性がないことを理由として、本件不許可処分をしたのであれば、このような判断を導き出す前提事実には重大な事実誤認があることになる。すなわち、幸田タクシーによる本件土地の使用が、被告の許可なく行われている以上、幸田タクシーによる利用は違法であることとなり、原告に本件土地の使用を認めるかどうかを判断する前提として幸田タクシーが本件土地を使用していることを考慮することはできないからである。したがって、本件不許可処分の判断には重大な事実誤認がある。

イ 幸田タクシーに排他的独占的な使用を認めていないことについて

被告が幸田タクシーに本件土地の使用を許可していないとしても、現状においては、幸田タクシーが本件土地を独占的に利用している状態となっていることは事実である。また、本件申請が許可されたとしても、幸田タクシーによる本件土地の使用が制限されることはなく、本件土地の駅前広場としての用途が阻害されることもない。したがって、本件不許可処分は、幸田タクシーによる本件土地での独占的な営業を合理的な理由なく援助、推進、助長するものであり、平等原則に反するものである。

また、前述のとおり、幸田タクシーによる本件土地の使用は違法であり、被告は、本件土地の管理者として、幸田タクシーの本件土地の使用を排除する法律上の義務を負っている。それにもかかわらず、被告が、幸田タクシーによる本件土地の使用を排除する

ことなく、これを本件不許可処分をする際の一要素として考慮したとすれば、被告の行政財産管理の怠慢を原告に転嫁するものとして著しく不公平であるといわざるを得ない。

ウ 幸田タクシーとの合意がなければ利用者に不安を与えることについて

本件不許可処分においては、原告と幸田タクシーとの間で本件土地の利用についての合意がなければ、幸田駅の利用者に不安を与えることとなる理由につき全く説明されていない。これは、実質的には、原告が、本件行政指導によって求められていた幸田タクシーとの間での協議をしなかったことを理由とするものと考えざるを得ず、幸田町行政手続条例(平成8年条例第17号)30条2項に違反する疑いがある。

仮に、原告と幸田タクシーとが本件土地において競合したり、被告が懸念するような利用者に不安を与える事態が発生することがあるとしても、かかる事態は、被告が適切に行政財産を管理せず、幸田タクシーによる行政財産の無断使用を黙認し続けたことに起因するものであって、かかる事態が生じ得ることを理由に本件不許可処分を行い、結果として本来被告が行うべき本件土地の利用調整の負担を原告に負わせるのは不当である。

被告は、本件土地をタクシー駐車場として利用することは、駅利用者に迷惑をかけず、駅前広場の目的に反しないものであることを認めた上、幸田タクシーに独占的地位を付与していないと主張していることに照らすと、本件不許可処分の唯一の理由は、幸田タクシーとの合意がなければ、利用者に不安を与えるということに尽きる。しかし、そもそも、本件土地の利用につき、他のタクシー会社との間での合意がなければ、利用者に不安が生じるような事態が発生する蓋然性は皆無である。したがって、被告は、社会通念上発生する余地のない事実を理由として本件不許可処分をしたというほかなく、その裁量判断に重大かつ明白な瑕疵があることは明らかである。

(2) 処分理由の開示義務違反

幸田町行政手続条例によれば、被告が申請を拒否する処分をする場合には、申請者に対し、拒否処分と同時に処分理由を示す義務がある(8条1項)。これは、行政庁が、処分の理由を示すことで、許認可等をするかどうかについての判断の慎重さや合理性が担保され、その恣意を抑制することができ、併せて申請者に不服申立てや訴え提起の便宜を付与し、当該処分の違法を争うことを可能にすることを目的とするものであるから、処分について示される理由は、抽象的・一般的なものでは不十分であり、申請者が拒否の理由を明白に認識できるものであることが要求される。

しかし、被告は、本件不許可処分において、「本件土地はタクシー駐車場として整備したものではないので、行政財産の目的外使用の要件にはあたらない。」と自明の事実を示すのみであり、これが、理由の提示として抽象的・一般的に過ぎることは明らかである。よって、本件不許可処分は、幸田町行政手続条例に違反し、違法である。

(3) 結論

以上のとおり、本件不許可処分は、行政財産の目的外使用許可の裁量権を逸脱した違法及び幸田町行政手続条例に反する手続上の違法があり、取り消されるべきである。

(被告の主張)

本件不許可処分は、以下のとおり、被告の裁量権を逸脱又は濫用するものではない。

(1) 本件不許可処分の理由

本件土地は、駅前広場として整備したものであり、タクシー駐車場として整備したものではないから、本件規則の定める行政財産の目的外使用許可の要件を満たさない。また、被告は、本件不許可処分のそのほかの理由として、幸田タクシーに排他的独占的な使用を認めているわけではないこと、幸田タクシーとの合意なくしては利用者に不安を与えることも挙げている。

被告は、幸田タクシーに対して本件土地の目的外使用許可をしたものではなく、幸田タクシーが、幸田駅の駅前広場整備事業の結果、従前使用していた駅構内の駐車場を利用することができなくなったことから、本来自由に利用できる駅前広場の本件土地部分に駐車場を移動して利用するに至り、被告もこれを駅前広場の目的に反しないものとして扱ってきたものである。

(2) 原告の主張に対する反論

原告は、本件不許可処分に重大かつ明白な違法があるとして、理由の不提示、事実誤認及び公平を欠くとの主張をするが、これらの主張は、以下のとおり理由がない。

ア 理由の提示がないとの主張について

被告は、本件不許可処分において、その理由として、本件土地がタクシー駐車場として整備されたものではないこと、幸田タクシーが本件土地を使用するに至った経緯、及び原告と幸田タクシーとの協議の必要性を示しており、これらは、十分実質的な理由であ

る。

イ 事実誤認との主張について

被告は、幸田タクシーに目的外使用の許可を与えておらず、幸田タクシーも本件土地を占有するものではない(原告も本件土地を自由に使用することができる。)。したがって、被告が本件不許可処分をする前提として、幸田タクシーの本件土地の使用を考慮の要素とはしていないのであって、何ら重大な事実誤認はない。

ウ 公平を欠くとの主張について

被告は、本件土地を幸田タクシーに占有使用させているわけではなく、幸田タクシーによる本件土地の使用占有を前提として本件不許可処分の判断をしたものではない。

したがって、本件不許可処分は、何ら著しく不公平な行為ではない。

第3 当裁判所の判断

1 行政財産の使用を巡る処分の判断枠組み

本件土地は、前記前提事実のとおり、幸田駅の利用者の利便を図るために駅前広場として整備されたもので、幸田町の行政財産であるところ、地方自治法は、原則として、このような行政財産を貸し付け、交換し、売り払い、譲与し、これを出資の目的とし、信託し、私権を設定する行為を禁止し(238条の4第1項)、これに違反する行為を無効とする(同条3項)一方、当該行政財産の用途又は目的を妨げない限度において、これを他人に貸し付け、私権を設定し、使用することを許可することができるものとして(同条2項、4項)行政財産の目的外使用許可の制度を設けている。これは、行政財産が、本来、公益を増進するという行政目的の達成のために使用されるべきものであることから、その使用による行政目的の達成を確保するとともに、例外的に、行政目的外の使用によっても当該行政目的が阻害されない場合における当該行政財産の効率的な利用を可能にするものであると解される。

そして、行政財産が、本来行政目的の達成のために使用されるものであり、同条4項が、行政財産の目的外使用許可につき、「これを許可することができる」と規定していることにかんがみると、普通地方公共団体の長は、目的外使用許可の申請があったからといって、これを許可すべき義務を負うものではなく、これを許可するかどうかは、当該行政財産の管理権者である普通地方公共団体の長が、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、目的外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、諸般の事情を総合的に考慮して判断すべきものであり、かつその判断は、専門的、政策的見地からする長の広範な裁量に委ねられていると解するのが相当である。この理が幸田町の行政財産についても妥当することは、本件規則20条柱書に「行政財産は、……使用(略)を許可することができる。」と、同条5号に「……町長が特に必要と認めたとき。」と規定されていることから裏付けられる。

したがって、当裁判所が本件不許可処分が違法となるか否かを判断するに当たっては、その処分が被告の裁量権の範囲を逸脱・濫用してされたか、具体的には、本件不許可処分に至った事実関係が全くその基礎を欠くか、又はその評価が社会通念上著しく妥当性を欠くかを検討し、これが肯定される場合に限り、違法と判断すべきものと解される。

2 本件不許可処分の適否

(1) そこで、本件不許可処分が違法かどうかを検討するに、前記前提事実証拠(甲1, 2, 8, 乙3ないし6)及び弁論の全趣旨を総合すると、以下の事実が認められる。

ア 幸田町は、西三河地方の中心都市である岡崎市のほぼ南方に位置し、南東側において蒲郡市と接している。同町にはJR東海道本線が走り、幸田駅はその乗降駅である。同町の市街地は、主として幸田駅の東側ないし北側に形成されている。

イ 幸田タクシーは、昭和63年10月15日、東海旅客鉄道株式会社から、幸田駅構内における旅客運送営業の承認を受け、同年11月1日から幸田駅構内にタクシー2台分の駐車場所を確保して営業活動を行ってきたところ、幸田町が、平成2年度に幸田駅利用客の利便を図るべく、町有地と鉄道用地を合わせて幸田駅の駅前広場整備事業を実施した結果、上記営業承認に係るタクシー駐車が駅利用者のための通路とされたため、その代替地として上記整備事業により駅前広場の一部となった本件土地をタクシー駐車場として使用するようになった。幸田町も、以上のような経緯から、幸田タクシーによる本件土地の使用を駅前広場の目的に反しないものとして扱ってきており、現在においても、本件土地は、幸田タクシーのタクシー2台分の駐車場として独占的に利用されている。

ウ 原告は、本件土地において幸田タクシーと同様の態様でタクシーを駐車させて営業活動を行うべく、行政財産の目的外使用許可の申請を2度にわたって行ってきたもの

の、いずれも被告から不許可とされ、第2次申請にかかる不許可処分に対する異議を申し立てた。被告は、かかる異議申し立てに対し、原告及び幸田タクシー双方に、本件土地利用について協議するよう本件行政指導を行ったが、幸田タクシーがこれに応じず、原告が申し立てた民事調停も不調に終わり、原告と幸田タクシーとの間の協議は頓挫した。

エ 原告は、被告に対し、本件行政指導に基づく幸田タクシーとの協議は調う見込みがないとして、第2次申請に係る不許可処分に対する異議申し立てについて判断するよう求めたにも関わらず、被告がこれについて判断しなかったため、平成16年10月5日、上記異議申し立てを取り下げた上で、本件申請をした。

オ 被告は、平成16年11月4日、原告に対し、①本件土地は駅利用客の利便を図るため、鉄道用地と町有地を合わせて駅前広場として整備したものであって、タクシー駐車場として整備したのではなく、行政財産の目的外使用の要件には該当しないこと、②幸田タクシーは、駅前広場整備により、駅構内駐車場が支障となった経緯から代替として現場所に車両停車位置を示したものであり、排他的独占的な使用を認めたものではないこと、③幸田タクシーとの合意のもとで共存することが、広場の秩序ある利用形態であり、駅利用者の要望に応えるものであって、かかる合意なくしては、かえって利用者に不安を与えることを理由として、本件不許可処分をした。

(2) 以上の認定事実によれば、本件土地は、幸田駅利用者の利便を図ることを行政目的とする行政財産であるところ、駅前広場としての本来の用途に照らせば、幸田駅へのアクセスに自動車(自家用自動車を含む。)を用いる一般利用者の便宜を増し、さらに、歩行者の安全な通行等を確保するには、不特定多数の者が乗降等に利用し得る部分を広く確保することが有効と考えられるから、特定の者の排他的独占的使用部分をできる限り減少させることが要請されるというべきであり、この観点からすれば、原告による排他的独占的使用を求める本件申請(行政財産の目的外使用許可処分は、特定人に対してその対象物の排他的独占的使用権を設定する性質を有している。)は、本件土地の行政財産としての性格にそぐわないものと考えられる(この観点からすれば、幸田タクシーによる排他的独占の利用も必ずしも好ましいものとはいえない。)

かてて加えて、駅前広場整備事業の経緯から、既に幸田タクシーが本件規則に基づく許可を得ることなく長年にわたって本件土地を排他的独占的に使用するに至っていることを考慮すると、①原告と幸田タクシーとの間で、本件土地の利用について協議が成立すればともかくとして、そうでない限り、原告に本件土地の使用を許可することによって、幸田タクシーとの対立が本件土地において何らかの形で現実化し、幸田駅利用者に不安を生じさせ、その利便がかえって損なわれる可能性があること、さらに、②本件申請に対して行政財産の目的外使用許可を与えた場合には、原告に対して本件土地の排他的独占的な使用権限を付与することとなり、幸田タクシーを含む第三者に対して優位な地位を与える結果となって、かえって行政の公平性を損なうと考えられることなどを総合考慮すると、被告が、本件申請は、本件規則20条5号所定の「町長が特に必要と認めたとき」に当たらないとした判断には、本件土地の管理権者の判断として相応の合理性が認められ、少なくともその裁量権を逸脱・濫用したものとはいえない。

(3) この点について、原告は、まず、①本件土地をタクシー駐車場として利用することに支障はなく、現に、幸田タクシーによって使用されているから、事実誤認があること、②本件不許可処分は、現に本件土地を利用している幸田タクシーの営業を援助するものであって、平等原則に反すること、③本件土地の使用を許可する前提として、幸田タクシーとの合意を要求することは、幸田町行政手続条例30条2項に違反するおそれがあることなどを主張する。

ア まず、①については、行政財産としての本件土地の用途は、前記のとおりであって、不特定多数の幸田駅利用者による円滑な乗降及び安全な通行等を確保するという観点からは、特定人による排他的独占的な使用部分は、できる限り減少することが望ましいと考えられるから、このような認識が一概に事実誤認であるとはいえない。

イ 次に、②については、確かに、前記認定事実によれば、幸田タクシーは、10年以上にわたり、本件規則に基づく許可を受けることなく本件土地の利用を継続しており、この間、被告は、かかる状態を黙認してきたというのであるから、ここに至るまでにいかなる経緯があろうとも、行政財産の管理権者である被告の所為は、幸田町の行政財産の適切な管理を怠り、その無許可使用を放置してきたものとして違法なものというほかない。しかしながら、このような事態は、被告が幸田タクシーに対して適切な管理権を行使することによって是正すべきものであって、原告に対して本件土地の目的外使用許可を与えることによって解消すべきものとは考えられないから、本件不許可処分が平等原則に反するものとはいえない。

ウ さらに、③については、本件土地は幸田町の行政財産であるから、被告が主体的にその管理権を行使すべきものであり、仮に、原告の指摘どおり、幸田タクシーとの協議の成否によって本件申請に対する処分が異なるのであれば、そのような扱いは、幸田町行政手続条例30条2項のみならず、地方自治法238条の4や本件規則20条の趣旨に照らしても疑問があるといわざるを得ない。

しかしながら、本件行政指導(甲3)からうかがわれる被告の真意は、原告と利害が対立しかねない幸田タクシーとの間の紛争を未然に防止すべく、そのために最も効果的と考えられる両者間の協議を求めた上で、本件土地を含む駅前広場の利用形態について総合的に検討する用意があることを表明したものと考えられ、協議が成立しなかったことをもって本件不許可処分をしたものとは認め難いから、同主張も採用できない。

(4) また、原告は、本件不許可処分には、具体的な理由が付記されておらず、幸田町行政手続条例8条1項に違反する違法があると主張する。

幸田町行政手続条例8条1項(行政手続法8条1項も同旨)が、申請により求められた許認可等を拒否する処分をする場合には、申請者に対し、理由を示さなければならない旨規定しているのは、当該処分を行う行政庁の判断の慎重と公正妥当を担保することにより恣意を抑制するとともに、申請者に対して不服申立ての便宜を提供するためと考えられるところ、前記前提事実のとおり、行政財産目的外使用について(回答)と題する書面(甲2)において、①本件土地は、駅利用客の利便を図るため鉄道用地と町有地を合わせ、駅前広場として整備したものであり、タクシー駐車場として整備したものではなく、行政財産の目的外使用の要件に当たらないものであること、②幸田タクシーは、駅前広場整備により駅構内駐車場が支障となった経緯から代替として現場所に車両停車位置を示したものであり、排他的独占的な使用を認めたものではないこと、③幸田タクシーとの合意の下で共存することが、広場の秩序ある利用形態であり、駅利用者の要望に応えるものであり、合意なくしては、かえって利用者に不安を与えることとの理由が記載されており、これらは理由付記の上記趣旨・目的を満たすに十分な具体性を有していると認められるから、幸田町行政手続条例8条1項に違反するとはいえない。

3 結論

よって、原告の本件請求は理由がないからこれを棄却し、訴訟費用の負担につき、行政事件訴訟法7条、民事訴訟法61条を適用して、主文のとおり判決する。

名古屋地方裁判所民事第9部

裁判長裁判官 加藤幸雄

裁判官 舟橋恭子

裁判官 片山博仁

(別紙省略)