

## 裁 決 書

審査請求人

住所 〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇

氏名 〇〇 〇〇

処 分 庁

うるま市長 中村 正人

(所管部課：都市建設部 維持管理課)

審査請求人が令和〇年〇〇月〇〇日に提起した処分庁による旅客待合所利用許可申請書の処分に係る審査請求（「旅客待合所利用許可申請に関する処分についての審査請求事件R3-3」）について、次のとおり裁決する。

### 主 文

本件審査請求を却下する。

### 事 案 の 概 要

- 1 処分庁であるうるま市長（所管部課：都市建設部維持管理課）は、金武湾港屋慶名地区旅客待合所（うるま市与那城屋慶名1519番地の2）（以下「屋慶名地区旅客待合所」という。）を老朽化等により閉鎖しており、令和〇年〇〇月〇〇日、屋慶名地区旅客待合所は屋慶名地区旅客待合所の設置及び管理に関する条例（平成17年うるま市条例第135号。以下「本件条例」という。）第3条に基づく賃貸はしていないと回答（以下「本件回答」という。）した。

2 審査請求人は、本件処分を違法であるとして、令和〇年〇〇月〇〇日付、うるま市長に対し、本件処分の取消しを求める審査請求を提起した。

#### 審理関係人の主張の要旨

##### 1 審査請求人の主張

本件条例に基づく申請書の様式がないことから、平敷屋地区旅客待合所の設置及び管理に関する条例（平成17年うるま市条例第134号。以下「平敷屋地区旅客待合所条例」という。）に基づく申請書の様式を代用し、屋慶名地区旅客待合所の利用許可申請書を提出したところ、処分庁は屋慶名地区旅客待合所の機能が失われ閉鎖されており、本件条例第3条の賃貸はしていないことを理由に不許可としたことは、本件条例に基づかず根拠のないもので法の適用を誤ったものであり、違法である。また、処分理由はうるま市行政手続条例（平成17年うるま市条例第10号。以下「行政手続条例」という。）第7条が要求するいかなる事実関係に基づき、いかなる法規を適用して拒否されたのかを、その記載自体から了知し得る程度に達していないことから、違法であるとして、その処分の取消しと屋慶名地区旅客待合所の賃貸借手続を求めるというものである。

##### 2 処分庁の主張

本件条例第3条は「賃貸することができる」と規定され、賃貸借契約は当事者の合意に基づくものである。また、屋慶名地区旅客待合所の機能喪失による閉鎖及び建物の安全管理に問題もあることから、本件条例に基づく賃貸はしていないことを理由に賃貸借契約の申込みを承諾しなかったことは、本件条例に基づくものであり、違法又は不当な点は存在しないというものである。

#### 理 由

##### 1 屋慶名地区旅客待合所の行政財産としての特性について

###### (1) 行政財産と公の施設の定義等

行政財産は、公用財産及び公共用財産に区分され（地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第238条第4項）、このうち公共用財産は住民の一般共同利用に供することを本来の所有の目的とする財産をいう。

そして公の施設は、住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するための施設であるところ（法第244条第1項）、公共用財産の管理を行う主体の公共性に着目しているものとされている。公の施設は、正当な理由がない限り住民の利用を拒むことは許されず、管理等について条例で定めなければならないと規定さ

れている（法第244条第2項、法第244条の2第1項）。

もっとも、公の施設であれば、施設のいかなる場所においても住民の利用を拒むことは許されないというわけではない。公の施設における財産の観点からみれば、例えば図書館における本棚・読書スペースと、図書館司書等の執務室に区分され管理されているから、公の施設においても公の施設の区画とそうではない区画が存在することは認められる。

## （２） 屋慶名地区旅客待合所の特性

ア 上記を踏まえ、屋慶名地区旅客待合所についてみると、その利用は船舶関係者及びその関係者で船舶の発着までの間一時的に利用する者に原則限定されており、また本件条例及び屋慶名地区旅客待合所の管理規則（平成17年うるま市規則第140号。以下「本件規則」という。）の規定上、「利用者」と「賃借人」を区別するとともに船舶関係事務室と購買施設を規定している（本件条例第3条、本件規則第2条）。

これらの規定から、屋慶名地区旅客待合所内において、利用者が船舶の発着時間までの間、一時的に待機する目的及び機能を有する場所（以下「待機場所」という。）と、賃借人が主に活用する船舶関係事務室及び購買施設が存在するものと認められる。

### イ 待機場所は「公の施設」に該当するか否か

（ア） 「公の施設」は、住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するための施設であり（法第244条第1項）、正当な理由がない限り、住民の利用を拒むことはできないと規定されている（同条第2項）。

（イ） 待機場所は、本件条例第1条の規定の態様、船舶を利用する住民及び船舶関係者が船舶の発着までの一時的に利用するものであることから、住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するものであると認められる。

そして「正当な理由」とは、一般的には、公の施設の利用に当たり使用料を払わない場合、公の施設の利用者が予定人数を超える場合、その者に公の施設を利用させると他の利用者に著しく迷惑を及ぼす危険があることが明白な場合、その他公の施設の利用に関する規定に違反して公の施設を利用しようとする場合と解されるところ（逐条地方自治法第5次改訂版・最高裁平成7年3月7日民集49巻3号687頁）、本件規則第3条各号の規定は禁止されている行為を列挙しており、公の施設を利用させると他の利用者に著しく迷惑を及ぼす危険があることが明白な場合といえる。

（ウ） よって、待機場所は住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供する施設で、「正当な理由」が規定されているところ、「公の施設」に該当するといえる。

### ウ 船舶関係事務室及び購買施設は「公の施設」に該当するか否か

次に船舶関係事務室及び購買施設は「公の施設」に該当するか検討するも、該当しないと認められる。

なぜならば、船舶関係事務室は特定の事業者等が船舶等の運営・管理に係る事務機能を行うための施設区画であること、購買施設は屋慶名地区旅客待合所の利便性を図る施設区画であること、そして本件条例第4条で賃料を屋慶名地区旅客待合所の維持管理に充てることが規定されていることから、住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するための施設区画とはいえないからである。

よって、船舶関係事務室及び購買施設は、「公の施設」に該当しない。

#### エ 屋慶名地区旅客待合所の特性

以上のことから、屋慶名地区旅客待合所は主に待機場所を利用するものであるから、全体としては公の施設として認められるが、本件審査請求の対象となっている船舶関係事務室及び購買施設は、公の施設の区画ではないと認められる。そうすると屋慶名地区旅客待合所は待機場所という「公の施設」としての区画と、船舶関係事務室及び購買施設という公の施設以外の「行政財産」としての区画を併せ持つ施設であるといえる。

### 2 本件条例の合理性

(1) それでは、上記のとおり屋慶名地区旅客待合所は、待機場所という「公の施設」としての区画と、船舶関係事務室及び購買施設という公の施設以外の「行政財産」としての区画を併せ持つ施設として、本件条例に規定しているが、これが許容されるのか、本件条例の合理性が問題となる。

(2) 条例の合理性は、条例が法令に違反していないこと及び条例に規定されている事務が法第2条第2項に規定する事務である場合に認められる（法第14条第1項）。

(3) 条例が法令に違反していないこと

ア 待機場所は、船舶発着までの間一時的に利用するもので（本件規則第2条）、禁止事項（本件規則第3条各号）は「正当な理由」（法第244条第2項）といえ、屋慶名地区旅客待合所の設置及び管理に関する事項を本件条例で定めるところ（法第244条の2第1項）、条例が法令に違反しているところは見当たらない。

イ 次に、船舶関係事務室及び購買施設は、私権設定が許容されている法第238条の4第2項第4号の要件たる①行政財産のうち庁舎その他の建物及び附帯施設であること、②政令（地方自治法施行令（昭和22年政令第16号。以下「法施行令」という。）第169条の3）で定める場合に該当すること、③当該普通地方公共団体以外の者に貸し付ける場合に該当するか検討する。

船舶関係事務室及び購買施設は、行政財産のうち庁舎その他の建物といえ（①

充足)、また法施行令第169条の3は、「庁舎等の床面積…のうち、当該普通地方公共団体の事務又は事業の遂行に関し現に使用され、又は使用されることが確実であると見込まれる部分以外の部分がある場合とする」と規定しているところ、船舶関係事務室及び購買施設は、船舶関係者の事務機能、利用者等の利便性、屋慶名地区旅客待合所の維持管理を長期かつ効率的に管理運営するための方策として、供用開始当初から私権設定できるものとして規定されたものといえ、当市の事務又は事務遂行で使用されることが確実であると見込まれる部分以外の部分に当たると認められる(②充足)。

さらに本件条例第3条の規定から、うるま市長以外の者に貸し付ける場合であるといえる(③充足)。

ウ よって、船舶関係事務室及び購買施設について、条例は法令に違反していない。

(4) 法第2条第2項に規定する事務であること

ア 法第2条第2項に規定する事務とは、「地域における事務及びその他の事務で法律又はこれに基づく政令により処理することとされるもの」である。

イ 本件条例に規定する屋慶名地区旅客待合所の設置、利用、使用及び管理する事務は本市における事務と認められる。

そして法は、公の施設に関する管理、手続等の事務を規定しており(法第244条以下)、行政財産の管理、処分についても規定している(法第238条の4)。

ウ よって、本件条例に規定する事務は、法第2条第2項に規定する事務と認められる。

(5) したがって、本件条例が法令に違反していないこと及び条例に規定されている事務が法第2条第2項に規定する事務である場合と認められるから、待機場所という「公の施設」としての区画と、船舶関係事務室及び購買施設という公の施設以外の「行政財産」としての区画を併せ持つ施設として、その管理、手続等を規定する本件条例の合理性は認められる。そして、「公の施設」としての区画と「行政財産」としての区画について、本件条例で規定することは許容される。

3 本件回答の処分性について

(1) 処分は「条例等に基づく行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為」と定義され(行政手続条例第2条第3号)、判例は「行政庁の法令に基づく行為のすべてを意味するものではなく、公権力の主体たる国または公共団体が行う行為のうち、その行為によって、直接国民の権利義務を形成し、またはその範囲を確定することが法律上認められているものをいう」(最高裁昭和39年10月29日民集18巻8号1809頁、判時395号20頁)と判示している。

(2) そして契約は契約内容を示し、その締結の意思表示(申込み)があり、これに対する相手方の承諾で成立するものであり(民法(明治29年法律第89号)第

522条第1項)、そして契約締結及び内容の自由があると認められる(民法第521条第1項)。

また普通地方公共団体が締結する契約は、賃貸借契約が想定されており(法第234条第1項)、行政契約の法的効果は、私法における契約と同様に当事者の意思表示の合致に基づいて生じるものであり、契約の締結及び内容の自由の規定も当然に適用されるものである。

(3) これらを踏まえて本件回答の処分性について検討するに、先述のとおり合理性が認められる本件条例第3条の規定は、船舶関係事務室及び購買施設の賃貸について規定しており、本件回答は審査請求人の船舶関係事務室及び購買施設を賃借したい旨の契約申込みに対して、これを承諾しない旨の意思表示ということができ、「公権力の主体たる国又は公共団体が行う行為」とは認められない。

また、審査請求人は、本件条例において「旅客待合所利用許可申請書」の様式が規定されていないことから、平敷屋地区旅客待合所条例第5条第2項に規定する「旅客待合所利用(継続)許可申請書(様式第1号)」を参考にして、旅客待合所利用許可申請書を処分庁に提出しているが、同申請書は行政手続条例第2条第1項第4号に規定する「申請」とは言えず、契約における「申込み」に当たるものと認められる。

(4) したがって、本件回答は、公権力の主体たる国又は公共団体が行う行為とは認められず、処分性は認められない。

なお、審査請求人は、処分理由が不明確であること、本件回答により本件条例第1条の目的の利益及び法的権利が侵害されたと主張するが、審査請求人の当該主張は処分性が認められることが前提となるため失当である。また審査請求人は屋敷名地区旅客待合所の賃貸借手続の義務付けを求めているが、本件審査請求は「不作為についての審査請求」(行政不服審査法(平成26年法律第68条)第3条)には当たらないから、行政不服審査法第49条に規定する不作為についての審査請求の裁決の対象とならない。

#### 4 結論

以上のとおり、本件審査請求は行政不服審査法に規定する不服申立ての要件を満たしておらず不適法であるから、行政不服審査法第45条第1項の規定を適用して、主文のとおり裁決する。

#### 5 付言

本件審査請求に関する裁決書提出に合わせて、下記のとおり付言する。

(1) 本件条例及び本件規則と屋敷名地区旅客待合所の管理運営等

条例は、法律の範囲内で地方公共団体が制定することができる、いわば「法」で

あり、国民に義務を課し、又は権利を制限するには、法令に特別の場合を除くほか、条例によらなければならないとする法第14条第2項の趣旨を踏まえると、条例等の例規に基づき行政行為を行うことは基本であり、本件条例及び規則が改廃されていない以上、現行の本件条例及び規則は効力を有して、それに基づいて管理運営等が行われるべきである。

屋慶名地区旅客待合所は、平成24年3月の閉鎖によって既に施設の設置目的と機能を喪失しているが、これまでに本件条例及び規則の改廃が行われておらず、施設の管理運営の実体が条例及び規則と整合性が取れていない状態が続いており、公有財産を有効活用するための例規整備とそれに基づく管理運営等を図ることが必要であると考ええる。

(2) 契約自由の原則と行政財産の保全について

民法において契約は、契約の締結及び内容の自由（民法第521条）が規定されており、建物の所有者が建物の「安全性」が担保されないことを理由に、賃貸借契約を締結しないことは十分考えられる。他方、地方財政法（昭和23年法律第109号）第8条において、「地方公共団体の財産は、常に良好な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。」と規定されており、屋慶名地区旅客待合所を公有財産として有効活用できるよう財産の保全に努める必要があると考ええる。

(3) 屋慶名地区旅客待合所の有効活用と法令等を踏まえた運用

屋慶名地区旅客待合所を今後有効活用していく上では、その活用目的によって財産区分（行政財産、普通財産、公の施設等）が位置づけられ、貸し付け等の私権設定や使用許可等による目的外使用、「公の施設」における指定管理者導入などの活用形態等も変わってくる。そのようなことから、公有財産制度を踏まえた制度設計を行うとともに、私権設定により当該施設を活用する場合には、地方自治法における行政契約の規定やうるま市契約規則等を順守し、適切な運用が必要であると考ええる。

令和4年7月27日

審査庁 うるま市長 中村 正人

## 教 示

- 1 この裁決については、この裁決があったことを知った日の翌日から起算して6か月以内に、〔審査庁の所属する国又は地方公共団体〕を被告として（訴訟において〔審査庁の所属する国又は地方公共団体〕を代表する者はうるま市長となります。）、裁決の取消しの訴えを提起することができます。

ただし、この裁決の取消しの訴えにおいては、不服申立ての対象とした処分が違法であることを理由として、裁決の取消しを求めることはできません。

- 2 ただし、上記の期間が経過する前に、この裁決があった日の翌日から起算して1年を経過した場合は、裁決の取消しの訴えを提起することはできなくなります。なお、正当な理由があるときは、上記の期間やこの裁決があった日の翌日から起算して1年を経過した後であっても裁決の取消しの訴えや処分の取消しの訴えを提起することが認められる場合があります。