

主 文

- 1 本件訴えのうち，箕面市立箕面駅前自動車駐車場条例（平成16年箕面市条例第48号）附則3項の無効確認を求める訴え及び箕面市長が同附則に基づき箕面市立 駅前自動車駐車場の指定管理者としてA株式会社を指定した処分の取消しを求める訴えをいずれも却下する。
- 2 原告らのその余の請求をいずれも棄却する。
- 3 訴訟費用は原告らの負担とする。

事 実 及 び 理 由

第1 請求の趣旨

- 1 原告らと被告箕面市との間において，箕面市立箕面駅前自動車駐車場条例（平成16年箕面市条例第48号）附則3項が無効であることを確認する。
- 2 箕面市長が，上記附則3項に基づき，箕面市立 駅前自動車駐車場の指定管理者として，A株式会社を指定した処分を取り消す。
- 3 被告箕面市長は，B及びA株式会社に対し，連帯して，4349万3000円及びこれに対する平成18年4月1日から支払済みに至るまで年5分の割合による金員を箕面市に支払うよう請求せよ。
- 4 訴訟費用は被告らの負担とする。

第2 事案の概要

本件は，箕面市の住民である原告らが，箕面市が設置する箕面市立 駅前自動車駐車場（以下「本件駐車場」）の指定管理者としてA株式会社（以下「A」という。）が指定されたことに関し，公募制度という適切な指定管理者の選定方法を取っておらず，地方自治法244条の2第3項に違反するなど主張し，被告箕面市に対し，(1) 箕面市立箕面駅前自動車駐車場条例（平成16年箕面市条例第48号。以下「本件条例」という。）附則3項（以下「本件附則」という。）の無効確認及び(2) 箕面市長（処分行政庁）がAを本件駐車場の指定管理者として指定した処分（以下「本件指定」という。）の取消しを求め，併せて，

被告箕面市長に対し，(3) A（指定管理者の指定が違法であるから，平成17年4月1日以降，本件駐車場の利用料金4349万3000円を収受していることが不法行為に該当する。）及びB（箕面市長の職にある者として，本件駐車場を誠実に管理しなかったという債務不履行により，箕面市は，平成17年4月1日以降，本件駐車場の利用料金4349万3000円を収受できないという損害を被った。）に損害賠償請求をすることを求める事案である。

1 法令の定め

(1) 地方自治法

普通地方公共団体は，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（公の施設）を設けるものとされ（244条1項），公の施設の設置の目的を効果的に達成するため必要があると認めるときは，条例の定めるところにより，法人その他の団体であって当該普通地方公共団体が指定するもの（指定管理者）に，当該公の施設の管理を行わせることができる（244条の2第3項）。

普通地方公共団体が，指定管理者の指定をしようとするときは，当該普通地方公共団体の議会の議決を経なければならず（同6項），指定管理者の指定の手續，指定管理者が行う管理の基準及び業務の範囲その他必要な事項についても条例で規定する必要がある（同4項）。

普通地方公共団体は，適当と認めるときは，指定管理者にその管理する公の施設の利用に係る料金（利用料金）を当該指定管理者の収入として収受させることができる（同8項）。

(2) 本件条例

箕面市長は，地方自治法244条の2第3項の規定により，本件駐車場の管理を箕面市長が指定する法人その他の団体（指定管理者）に行わせるものとされ（5条1項），箕面市長は，指定管理者を指定しようとするときは，公募し，法人その他の団体の事業計画書等から駐車場の設置の目的を最も効果

的に達成することができる」と認めた法人その他の団体を指定管理者の候補者として選定し、議会の議決を経て指定管理者を指定するものとされている（6条）。

また、指定管理者は、本件駐車場の利用に係る料金（利用料金）をその収入として收受するものとされている（15条4項）。

本件附則は、経過措置として、この条例に基づく指定管理者の候補者の選定については、最初に指定管理者を指定する場合に限り、6条の規定にかかわらず、現に箕面市立自動車駐車場条例(昭和63年箕面市条例第25号)に基づき駐車場の管理に関する事務を受託している者を選定することができる」と規定し、6条に規定する指定管理者の候補者の選定手続を緩和している。

2 前提事実（争いがないか、後掲証拠及び弁論の全趣旨により容易に認められる事実。なお、書証番号は特記しない限り枝番を含む。）

(1) 当事者等

ア 原告らは、箕面市の住民である（争いがない）。

イ Bは、平成16年8月27日以降、箕面市長の職にある者である（争いがない）。

ウ Aは、不動産の売買、賃貸、駐車場の経営等を目的として昭和 年 月 日に設立された株式会社であって、箕面市が資本金の68.38パーセントを出資している（弁論の全趣旨）。

(2) 本件条例の制定と指定管理者の指定

ア 本件駐車場は、 駅周辺における駐車環境の改善を図り、もって市民の利便及び公共の福祉に資するとともに、商業の振興及び市街地の健全な発展を促進し、当該地域の活性化に資するために設置されたもので、箕面市立 駅前第一駐車場と第二駐車場の2つの駐車場で構成される地方自治法244条の「公の施設」である（甲9）。

イ 箕面市議会は、平成16年12月21日、本件条例案を議決した（争い

がない)。

箕面市議会は、同日、Aを平成17年4月1日から平成22年3月31日まで本件駐車場の指定管理者に指定する旨議決し、箕面市長(処分行政庁)は、Aを本件駐車場の指定管理者として指定した(甲2, 9, 弁論の全趣旨)。

ウ 箕面市長は、平成17年3月28日、Aとの間で、本件駐車場の管理に関し、Aが、平成17年度から平成21年度までの5年間、納付金として毎年度1700万円を各年度3月末日までに箕面市に納付するなどを定めた協定(以下「本件協定」という。)を締結した(乙1)。

(3) 住民監査請求及び本訴提起

ア 原告らは、平成17年12月22日、箕面市監査委員に対し、本件附則が地方自治法244条の2第3項に違反して無効であるとして、本件指定を取り消し、公募手続を経た上で指定管理者を指定し直すこと、Aが不当に利得している本件駐車場の利用料金4350万円を返還させることを求める住民監査請求をした(甲1, 8, 弁論の全趣旨)。

イ 箕面市監査委員は、平成18年2月17日、原告らの上記監査請求には理由がないとして同請求を棄却し、原告らは、同月18日以降に、同監査結果を記載した通知書を受領した(争いがない)。

ウ 原告らは、その監査結果を不服として、平成18年3月20日、本件訴えを提起した(顕著な事実)。

3 争点及び当事者の主張の要旨

(1) 争点1 請求の趣旨1項に係る訴えの適法性(本件附則の処分性)

(被告箕面市の主張)

原告らは、地方自治法242条の2第1項2号に基づき、条例の附則(本件附則)自体の無効確認の請求を求めているところ、条例の附則自体は、同号にいう「行政処分」に該当せず、請求の趣旨1項に係る訴えは不適法であ

る。

(原告らの主張)

住民訴訟の処分の無効確認請求については、行政事件訴訟法43条2項により同法36条が適用され、この場合の処分には、特定の者に直接に権利義務を発生させる可能性のある条例の制定が含まれるべきである。そして、本件附則は、Aという特定の者を指定管理者に選定することができるとしたものであるから、処分に該当するというべきである。

(2) 争点2 請求の趣旨2項に係る訴えの適法性(本件指定の財務会計行為該当性)

(被告箕面市の主張)

住民訴訟の対象となる財務会計上の財産管理行為とは、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執行機関又は職員の行為をいうところ、指定管理者の指定は、公有財産の管理権限を委任する行為に留まるものであり、財務的処理を直接の目的とはしていない。

したがって、指定管理者の指定は、住民訴訟の対象となる財務会計上の財産管理行為に該当せず、請求の趣旨2項に係る訴えは不適法である。

(原告らの主張)

本件駐車場は、箕面市が設置した行政財産であり、市民から利用料金を徴求するものであるから、これをどのように管理するかは、地方自治法242条1項にいう財産の管理に該当し、その指定管理者としてAを指定する行為も、財産の管理に該当する。

このことは、地方自治法199条7項が公の施設を指定管理者に管理させている場合にその管理を監査の対象としていることから明らかである。

(3) 争点3 請求の趣旨3項に係る訴えの適法性(本件協定の財務会計行為該当性)

(被告箕面市長の主張)

原告らは、請求の趣旨3項の財務会計行為として、被告箕面市長が、Aとの間で本件協定を締結し、同社に対し、本件駐車場の利用料金をすべて同社において収受することを承諾した行為を主張するところ、Aが利用料金を収受することになったのは、地方自治法244条の2第8項、本件条例15条4項の規定に基づくものであり、本件協定や箕面市長の承諾を根拠とするものではないから、請求の趣旨3項に係る訴えは財務会計上の行為の適法性を争う訴訟とはいえず、不適法である。

(原告らの主張)

箕面市長は、指定管理者に指定されたAに対し、本件協定により、具体的に利用料金をAに収受することを承諾したのであるから、請求の趣旨3項に係る訴えは、これらの財務会計行為の適法性を争うものとして適法である。

(4) 争点4 本件附則の無効理由の有無

(原告らの主張)

ア 本件駐車場は、箕面市の有する公の施設の中で唯一黒字を計上し、箕面市の財政に貢献してきた。このような公の施設について指定管理者制度を採用するのであれば、箕面市の財政により大きな貢献をする者を指定管理者に選定する方法を採用すべきである。

そして、駐車場は性質上民間の競合施設が存在し、それにもかかわらず本件駐車場は黒字を計上しているのであるから、最も適切な管理者を選定できるのは、競争原理の働く公募制度であり、これ以外にはあり得ない。

本件条例6条1項は、指定管理者の選定のため原則として公募制度を採用する旨規定しているところ、本件附則はあえて公募制度を排してAを指定管理者に指定することを認めている。これでは、指定管理者を指定しても公の施設の設置の目的を効果的に達成すること(地方自治法244条の2第3項参照)ができないから、本件附則は、そのような指定管理者指定

の実体的要件を排除するものといわざるを得ず、違法である。

イ 本件駐車場の平成15年の利用料金収入は1億3648万1000円であるところ(甲5の2)、Aへの委託料は9298万8000円であったから、その差額4349万3000円が箕面市の収入となっていた。

本来であれば、これらの収入を箕面市が歳入として予算に計上し、仮にAに駅前周辺の活性化業務を委託する必要があったのであれば、これを歳出として予算化して議会の議決を経るべきである。しかるに、本件附則は、Aにこれらの収入を議会の統制なくして收受させるものであるから、地方自治法210条、211条に違反している。

また、Aは箕面市からの借入金を返済する債務を負っているところ、同社は、ほとんど利益をあげていない状態であるから、上記4349万3000円をAに收受させるのは、上記返済の原資を得させるものであり、隠れた援助と見るほかない。本件附則は、このような隠れた援助を得させるものであるから、地方自治法232条の2に違反する。

ウ 以上の違法事由により、本件附則は無効である。

(被告箕面市の主張)

争う。

(5) 争点5 本件指定の違法性

(原告らの主張)

上記のとおり、本件附則は無効であるから、本件附則に基づいてされた本件指定は違法であり、取消しを免れない。

(被告箕面市の主張)

争う。

(6) 争点6 請求の趣旨3項に係る請求の当否

(原告らの主張)

被告箕面市長は、本件附則に基づいてAを本件駐車場の指定管理者に指定

し、平成17年3月28日付けで、本件駐車場の同年4月1日以降の駐車場料金をAが収受することを承諾した。

Aは、本件指定により、平成17年4月1日から本件駐車場の利用料金(4349万3000円)を収受しているが、そもそも本件指定が違法であるから、民法709条により、上記利用料金及びこれに対する上記収受の後の日である平成18年4月1日から支払済みまで年5分の割合による遅延損害金を箕面市に支払う義務を負っている。

Bは、箕面市長として、本件駐車場を自らの判断と責任において誠実に管理する義務があったのに、違法な本件指定に基づいて違法な承諾をしてしまったので、民法644条、415条により、上記同額の損害を箕面市に賠償する義務を負っている。

(被告箕面市長の主張)

争う。

第3 争点に対する判断

1 争点1 請求の趣旨1項に係る訴えの適法性について

(1) 地方自治法242条の2第1項2号の無効確認の訴えの対象は、行政処分限定されているから、本件訴えの対象が、行政処分であること、すなわち、公権力の主体たる国又は公共団体が行う行為のうち、行政庁が相手方に対して優越的な地位に立ち一方的に行う行為であって、その行為によって、直接国民の権利義務を形成し又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であることが必要である。そして、地方公共団体における条例の制定行為は、通常は、一般的・抽象的な規範を定立する立法作用の性質を有しており、原則として、個人の具体的な権利義務や法的利益に直接影響を及ぼすものではなく、行政処分ということはできない。もっとも、条例の形式をとっていても、他に行政庁の具体的な処分をまつまでもなく、当該条例そのものによって、その適用を受ける特定個人の具体的な権利義務や法的利益

に直接具体的な影響を及ぼすという事情が認められる場合には、条例の制定行為自体をもって、行政処分と解する余地もある。

- (2) 本件条例によれば、本件駐車場の指定管理者の指定がされるためには、箕面市長は、指定管理者を公募し、審査の上、法人その他の団体を指定管理者の候補者として選定し、議会の議決を経て指定管理者に指定すると規定しているところ（6条）、本件附則は、経過措置として、上記の指定管理者の候補者の選定について、最初に指定管理者を指定する場合に限り、上記規定にかかわらず、現に箕面市立自動車駐車場条例(昭和63年箕面市条例第25号)に基づき駐車場の管理に関する事務を受託している者を選定することができる」と規定している。

この規定内容は、箕面市長は、最初に指定管理者を指定する場合に限って、現に管理に関する事務を受託している者を指定管理者の候補者として選定することができる旨を定めたものでしかなく、本件附則によって、特定個人の具体的な権利義務や法的利益に直接具体的な影響を及ぼすという事情は認められない。したがって、本件附則自体が行政処分に該当するとはいえない。

原告らは、民衆訴訟に関する行政事件訴訟法43条2項などを根拠に、住民訴訟の無効確認請求の対象となる処分には、特定の者に直接に権利義務を発生させる可能性がある条例の制定が含まれると解すべきであると主張するが、原告らの指摘する行政事件訴訟法43条2項が、同法36条の規定を除き、無効等確認の訴えの規定を準用すると定めていることからすると、住民訴訟における行政処分と行政事件訴訟法上の処分を別異に解する理由はなく、上記主張を採用することはできない。

- (3) 以上のとおり、原告らの請求の趣旨1項に係る訴えは、不適法であるから、却下を免れない。

2 争点2 請求の趣旨2項に係る訴えの適法性について

- (1) 地方自治法242条の2に定める住民訴訟は、地方公共団体のあらゆる

違法不当な行為の是正を目的とするものではなく、地方公共団体の財務会計の適正な運営を確保することを目的として特に法律によって創設された制度である。そのため、住民訴訟の対象となる事項は、同法242条1項に定める違法な財務会計上の行為又は怠る事実に限定されており、財務会計上の行為のうち「財産の管理」とは、当該財産として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産管理行為がこれに該当すると解される（最一小判平成2年4月12日・民集44巻3号431頁参照）。

(2) 指定管理者制度は、公の施設の管理を指定管理者に行わせることにより、民間事業者が有するノウハウを活用して多様化する住民ニーズに効率的に対応し、これにより地方公共団体が自ら管理するよりも一層向上したサービスを住民が享受できるようにすることを目的とする制度である（地方自治法244条の2参照）。そして、指定管理者には、公の施設が本来の目的を達成できるようにするため、当該公の施設の使用許可処分等も含めた管理権限が委任されており（地方自治法244条2項括弧書及び244条の4第3項は、指定管理者が指定された場合には、当該指定管理者が当該公の施設の使用許可等の処分権限を有することを前提としている。）、指定管理者の有する管理権限は、当該施設ないし附属設備の維持、修繕、使用関係の規制等、公の施設が本来の目的を達成させるために行われる管理一般に幅広く及ぶものである。したがって、指定管理者の指定自体は、公共用物設置の目的を達成するために行う行政管理的行為であって、当該公共用物の財産的価値の維持、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には当たらない。

原告らは、本件駐車場は、箕面市が設置した行政財産をどのように管理するかは、地方自治法242条1項にいう財産の管理に該当し、その管理者を指定する行為も、財産の管理に該当すると主張するが、前記のとおり、指定管理者の指定が財務的処理を直接の目的としていない以上、原告らの上記主

張は採用できない。

また，原告らは，地方自治法 199 条 7 項が公の施設を指定管理者に管理させている場合にその管理を監査の対象としていることも主張するが，同条は，監査委員の職務権限についての一般的な規定であるところ，住民監査請求に係る監査（同法 242 条）は監査委員の職務権限の一部にすぎないから，同法 199 条 7 項で監査の対象とされていることが，同法 242 条にいう住民監査請求に係る監査の対象に該当する根拠になるものではなく，原告らの上記主張は採用できない。

(3) 以上のとおり，本件指定は，同駐車場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産管理行為ということとはできないと解するのが相当であり，原告らの請求の趣旨 2 項に係る訴えは，不適法である。

3 争点 3 請求の趣旨 3 項に係る訴えの適法性について

被告箕面市長は，請求の趣旨 3 項に係る訴えは財務会計行為の適法性を争う訴訟ではないから不適法な訴えであると主張している。

しかしながら，請求の趣旨 3 項に係る訴えが財務会計行為の適法性を争う訴訟であるといえるか否かは，まずは原告らの主張を前提として判断すべきであるところ，原告らは，B が箕面市長として本件協定で利用料金を A が収受することを承諾したことを B 及び A の責任原因として主張しており，本件協定の締結，すなわち契約の締結（地方自治法 242 条 1 項参照）を違法な財務会計行為と主張していることが明らかである。

したがって，請求の趣旨 3 項に係る訴えは，財務会計行為の適法性を争う訴訟であって，住民訴訟（地方自治法 242 条の 2 第 1 項 4 号）として適法である。

4 争点 6 請求の趣旨 3 項に係る請求の当否について

(1) 上記のとおり，原告らは，B が，本件協定により，A の利用料金を収受

させた結果，Aは違法な利益を得，箕面市は損害を被ったと主張する。

(2) そこで検討するに，証拠（甲9，乙1）によれば，本件協定の協定書（乙1）には，Aに利用料金の収受を認める旨の記載はないこと，上記協定書には，本件条例及び同施行規則（平成17年箕面市規則13号）に定めるほか，本件駐車場の管理の実施に関し，協定を締結する旨の記載があること，本件条例15条4項には，「利用料金は，指定管理者の収入として収受させるものとする。」と規定していることが認められ，これらによれば，Aによる本件駐車場の利用料金の収受は本件条例15条4項によるもので，本件協定によるものではないと解される。

そうすると，仮に，原告らが主張するようにAが本件駐車場の利用料金を収受したことにより，箕面市に損害が発生したとしても，その損害と本件協定の締結との間には因果関係がないから，原告らの請求は，その余の事実を判断するまでもなく，いずれも理由がない。

第4 結論

以上のとおり，本件訴えのうち，本件附則の無効確認を求める訴え（請求の趣旨1項）及び本件指定処分の取消しを求める訴え（請求の趣旨2項）はいずれも不適法であるから却下することとし，原告らのその余の請求はいずれも理由がないので棄却することとし，主文のとおり判決する。

大阪地方裁判所第7民事部

裁判長裁判官 廣 谷 章 雄

裁判官 森 鍵 一

裁判官 森 永 亜 湖