

住民監査請求監査結果

1 請求の受理

平成25年12月13日（以下「請求日」という。）に請求人から地方自治法（以下「自治法」という。）第242条第1項の規定に基づき提出された住民監査請求（高監委第378号）は、形式上の要件を具備しているものと認め、同日付けで受理した。

2 請求の要旨及び理由

監査に当たり、請求書記載事項及び事実証明並びに請求人の陳述から請求の要旨及び理由を次のように解した。

(1) 請求の要旨

高槻市教育委員会（以下「教育委員会」という。）は、自治会やスポーツ団体等に対して、史跡嶋上郡衙跡附寺跡及び史跡安満遺跡の一部の土地（請求書別記一覧記載の土地。以下「本件史跡地」という。）を使用許可し、高槻市行政財産使用料条例（以下「行政財産使用料条例」という。）第8条各号に該当しないのにその使用料を免除してきた。

また、本件史跡地を無料で一般開放した平成25年10月15日以降の期間についても同様に、行政財産使用料条例に基づき使用料を徴収しなかった。

教育委員会は、違法不当に当該使用料の徴収を怠り、当該使用料相当額の損害を高槻市（以下「市」という。）に与えた。

よって、過去10年分の当該使用料相当額について、その詳細及びその責任者を明らかにし、関係団体、関係人、関係職員、決裁権者、専決権者その他の責任者に対し、不当利得返還請求又は損害賠償請求すること、及び条例に基づかない使用許可（「一般開放」という名の実質的な使用許可行為を含む。）の差止めを勧告することを求める。

(2) 請求の理由

教育委員会は、少なくとも平成21年度から平成25年9月30日まで、自治会やスポーツ団体等に対し、自治会行事やスポーツの名目で本件史跡地の使

用を許可し、その使用料を免除してきた。ただし、史跡嶋上郡衙跡附寺跡（郡家新町 267-1 番地）を平成 23 年 7 月 20 日から同年 12 月 31 日まで、工事関連車両の駐車場として使用許可した株式会社イチケン関西支社（以下「甲社」という。）に対しては 43 万 1,730 円の使用料を徴収している。

また、使用許可条件には転貸や使用権の譲渡の禁止が定められているのに、自治会に対しては、他の利用団体に転貸や使用権の譲渡を行うことを前提に曜日や時間を定めずに使用許可を行った。甲社に対する使用料の徴収を除くこれらの行為は、教育委員会の裁量権の逸脱・濫用であり違法であって、市には、当該使用料相当額の損害が発生している。

また、平成 25 年 10 月 15 日からは本件史跡地を仮設広場として無料で一般開放している（以下「本件一般開放」という。）が、行政財産使用料条例に基づき使用料を徴収しなければならないのに、法令上の根拠もなく無料で一般開放することは明らかに裁量権の逸脱・濫用であって、市には使用料相当額の損害が発生しているし、今後も発生し続けることは明らかである。

3 監査の実施

(1) 監査対象事項

請求人は、本件史跡地の使用許可に係る使用料について、行政財産使用料条例第 8 条各号に該当せずこれを免除したこと（以下「本件免除」という。）は違法であり、これにより発生した当該使用料相当額の損害について、市が関係職員等に対し不当利得返還請求権又は損害賠償請求権を行使しないことが自治法第 242 条第 1 項の「財産の管理を怠る事実」に当たるとして、市が当該請求権を行使することを求めている。

自治法第 242 条第 2 項では、違法若しくは不当な財務会計上の行為のあった日又は終わった日から 1 年を経過したときは監査請求することができないと規定して監査請求期間を制限しているのに対し、怠る事実についてはこのような期間制限の規定が存在しないことから、住民は怠る事実が現に存在する限りいつでも監査請求することができる（最高裁昭和 53 年 6 月 23 日判決）。しかし、特定の財務会計上の行為が違法、無効であることに基づいて発生する実体法上の請求権の不行使をもって財産の管理を怠る事実とする監査

請求については、同怠る事実に係る請求権の発生原因たる当該行為のあった日又は終わった日を基準として同条第2項の規定を適用すべきものとされている（最高裁昭和62年2月20日判決）。

また、免除が違法、無効であることによって存続することとなる実体法上の請求権の不行使をもって財産の管理を怠る事実とする場合の監査請求については、当該免除時を基準として自治法第242条第2項の期間制限の規定を適用すべきとされている（札幌地裁平成15年2月25日判決）。

そうすると、本件請求は、前述のように、本件免除が違法であることに基づき発生する損害賠償請求権等の不行使をもって、財産の管理を怠る事実として監査請求するものであるから、同条第2項の期間制限の規定が適用されることとなり、請求日から既に1年を経過した免除に係る請求部分を除いて、監査の対象とした。

(2) 監査対象部課

教育委員会教育管理部文化財課

(3) 請求人の証拠の提出及び意見陳述

平成26年1月7日に、自治法第242条第6項の規定に基づき請求人から新たな証拠が提出され、概要、次の陳述があった。

平成25年9月市議会で、教育委員会は自治会への使用許可について、「利用団体などの実情や当該地の現状をよく把握されており、地域の催しなどを踏まえて、日程等の調整を効果的に行っておられますので、自治会に対して使用許可をしている」、「自治会には地域の窓口として調整役を担っていただいておりますので、使用許可に当たって、曜日、時間は定めておりません」と答弁した（以下「平成25年9月市議会答弁」という。）。これは、自治会が他の利用団体に行政財産を又貸し、転貸することを前提に使用許可したということである。行政財産使用許可書別紙の使用許可条件第1項は、使用許可財産の転貸又は使用权の譲渡の禁止を明記しているが、これに反し教育委員会は使用許可してきた。

行政財産使用料条例第8条第1号は、公共的団体が公益上の目的で使用する場合には使用料を減免することができるかと定めているが、スポーツ団体は公共的団体とはいえ、自治会についても又貸し、転貸を前提に使用許可してきた

ことは公益上の目的のための使用とはいえない。

本件一般開放は法令上の根拠もなく、勝手に行政財産を一般開放することはできず、行政財産使用料条例に基づき使用料を徴収しなければならない。教育委員会は、一般開放としながらも広報などしておらず、実質的にはこれまで無料で本件史跡地を使用してきた団体が、これまでと同様に排他的、独占的に使用し続けていると考えられる。これは特定の団体に無料で本件史跡地を使用し続けさせるための方便で、違法な便宜供与、利益供与といえる。

(4) 関係職員の陳述

平成26年1月7日に、自治法第242条第7項の規定に基づき教育管理部長、教育管理部長代理、文化財課長及び埋蔵文化財調査センター所長が陳述を行った。その際、請求人の立会いを認めた。

ア 関係職員の陳述の概要は、次のとおりである。

(ア) 史跡公有化事業について

史跡嶋上郡衙跡附寺跡は昭和46年に、史跡安満遺跡は平成5年に京大農場北側の民有地について、それぞれ文化財保護法第109条第1項の規定により国の史跡に指定された。また、平成23年には京大農場の一部が史跡安満遺跡として追加指定された。

史跡では、同法第125条で土地の現状を変更することが厳しく制限され、いわば現状凍結を行って史跡の保存が図られている。私有財産権を制限していることから、国庫補助事業の採択を受け、将来の史跡公園的整備と公開を前提に史跡地の公有化事業に取り組んでいる。

しかし、全体の公有化ができていない段階であっても、史跡の保存と活用に向けて、公有地が一定まとまれば、仮整備や特定地区の整備を段階的に実施していく方針である。現状は公有地が虫食い状態で点在し、仮整備等にまで達しない史跡公有地も存在する。住宅地や農地に接する史跡公有地については、ネットフェンスで囲い、清掃や除草、樹木剪定等を定期的にも実施するなど適正な維持管理に努めている。

(イ) 本件請求に対する市の見解

本件史跡地の使用許可は、公有地化時点で既に土盛り等がされていてグラウンド状を呈する場所について、地元自治会等から住民の健康増進やコ

コミュニケーションの輪を広げる等の目的での上面利用を求める要望があったことから、これら使用目的に一定の公益性を認める一方で、上面利用する市民が啓発資料の配布等を通じて当該史跡の歴史的価値への理解を深め、史跡への愛着が育まれること、ごみ拾いや除草なども必要に応じて行われるなど、史跡の啓発や良好な維持管理を進める上で有効であり公益目的に適うと判断し、未整備の史跡公有地全般は車止めや扉の施錠によって一般には開放しない中で、行政財産使用許可の手続により、仮設広場としてその利用を認めてきた。

平成25年11月から仮設広場の使用については、史跡の管理のあり方を検討し直し、広く一般に開放することとした。この開放とは、使用目的を限定するものではなく使用許可も伴わない。他人に迷惑をかけない範囲で自由に立ち入ることができ、だれでも散策や憩いの場として利用できる広場としての使用を想定したものである。史跡が本来持つ地域の歴史の普及啓発という目的にも合致し、史跡の目的外使用には当たらない。

一般開放後もこれまで使用してきた団体等が無料で使用していると請求人は指摘するが、既得権的、独占的に使用しているものではなく、一般開放の中での使用であり、使用料を徴収すべきとの指摘は妥当でない。甲社の場合は、工事用駐車場としての土地使用であったため使用料を徴収したが、史跡の保存と啓発に寄与する自治会等による土地使用とは公益性の点で違いがある。

平成25年9月市議会答弁について、自治会が他の利用団体に転貸、又貸しすることを前提に使用許可したことを認めたと請求人は主張するが、答弁では、地域の皆さん、地域の団体の代表としての自治会に対して使用許可している事実関係を述べたものがある。

本件免除は、本件史跡地の使用許可に関しては史跡の普及啓発、維持管理などの面で公益性が認められることから、自治会は第8条第1号、その他の団体は同条第4号に該当するとして無料で使用許可した。ただし、適用条項を誤り、第4号とすべきところを第1号としていた。

裁量権の逸脱・濫用があり違法とする請求人の指摘については、条例等に則して判断し、公益性を認め免除したもので、損害は生じていない。

一般開放は、文化財保護法の普及啓発の趣旨に則しており、裁量権の逸脱・濫用はない。また、有料施設として設置したのではなく、使用料を徴収しなければならないとの指摘は根拠がない。

教育委員会は、少なくとも平成21年度から使用許可をしているから、当時からこれまでの間、使用許可が違法とならないよう新条例を制定し、あるいは都市公園条例や総合スポーツセンター条例を改正することによりスポーツ団体等に安価又は無料で使用させることができたとの請求人の主張については、史跡の公有地化は地下にある遺構を現状保存することが本来の目的であり、史跡は都市公園やスポーツ施設とは別のものである。また、公有地化途上にある史跡は都市公園やスポーツ施設などの公の施設に当たらない。

イ 関係職員の陳述に対する請求人の反論は、概要、次のとおりである。

スポーツ団体がスポーツ目的に使用することは公益上の目的とはいえず、史跡の上でスポーツをしたからといって、文化財保護法上の普及啓発になるとはいえない。

一般開放について広報していないことから、一般開放を知っている団体は今も独占的、排他的に使用している実態がある。この状況は行政財産使用料条例に違反しており、公益上の目的はあり得ないから、使用料を徴収しなければならなかった。

自治会に対して曜日も時間も指定せず、夜中も貸している。夜中も公益的な活動をしているとは思われず、公益上の目的とはいえない。

平成25年9月市議会答弁の「利用団体などの実情」というのは自治会以外の利用団体のことであり、「日程等の調整」というのは自治会以外の団体の日程等の調整ということである。これは使用許可条件に反した転貸、又貸しであり、違法不当な使用許可といわざるを得ない。

(5) 実地調査

平成26年1月10日に本件史跡地の実地調査を行った。

(6) 関係職員の事情聴取等

平成26年1月17日に教育管理部長、教育管理部長代理、文化財課長及び埋蔵文化財調査センター所長に対して事情聴取を行った。また、請求書及び証

抛書類について調査し、関係職員に対し質疑を行った。

4 監査の結果

(1) 事実の確認

ア 教育委員会は、次のとおり連合自治会及び自治会（以下「本件自治会等」という。）に対して本件史跡地を行政財産目的外使用許可し、本件自治会等からの使用料免除申請に基づき、行政財産使用料条例第8条第1号の規定により当該使用料を免除した（以下「本件1号免除」という。）。

- ・川西地区連合自治会（川西町一丁目自治会等12自治会で構成）

使用許可地：史跡鳴上郡衙跡附寺跡仮設広場（清福寺町912-1、郡家新町255-1、川西町一丁目997-1他）

使用目的：川西地区住民の健康増進及びコミュニケーションの輪を広げる。
サッカー、野球、グラウンドゴルフ、ペタンク等

使用許可日及び免除決定日

平成24年度：平成24年4月1日

平成25年度：平成25年4月から9月までの各月の初日

使用許可期間：

平成24年度：平成24年4月1日から同25年3月31日まで

平成25年度：平成25年4月から9月までの各月の初日から末日まで

- ・高垣地区三自治会（南高垣自治会、高垣町自治会、東高垣自治会）

使用許可地：史跡安満遺跡仮設広場（八丁畷町226-3、226-5他）

使用目的：自治会行事等（南高垣自治会、高垣町自治会、東高垣自治会の三自治会で共同使用）

使用許可日及び免除決定日

平成24年度：平成24年4月1日

平成25年度：平成25年4月から9月までの各月の初日

使用許可期間：

平成24年度：平成24年4月1日から同25年3月31日まで

平成25年度：平成25年4月から9月までの各月の初日から末日まで

イ 教育委員会は、次のとおりスポーツ団体等（以下「本件スポーツ団体等」という。）に対して本件史跡地を行政財産目的外使用許可し、本件スポーツ団体等からの使用料免除申請に基づき、行政財産使用料条例第8条第4号の規定により当該使用料を免除した（以下「本件4号免除」という。）。

なお、本件スポーツ団体等に対する行政財産使用許可書には、使用料免除の根拠を同条第1号と記載しているが、教育委員会は、関係職員の意見陳述において同条第4号の誤りであったと陳述した。

・スペランツァFC大阪高槻

使用許可地：史跡嶋上郡衙跡附寺跡仮設広場（郡家新町 255-1 他）

使用目的：青少年サッカー

使用許可日及び免除決定日

平成24年度：平成24年4月1日

平成25年度：平成25年4月から9月までの各月の初日

使用許可期間：

平成24年度：平成24年4月1日から同25年3月31日までの各指定された曜日及び時間

平成25年度：平成25年4月から9月までの各月の初日から末日までの各指定された曜日及び時間

・松愛会北摂グラウンドゴルフ同好会

使用許可地：史跡嶋上郡衙跡附寺跡仮設広場（郡家新町 255-1 他）

使用目的：健康増進のためのグラウンドゴルフ

使用許可日及び免除決定日

平成24年度：平成24年4月1日

平成25年度：平成25年4月から9月までの各月の初日

使用許可期間：

平成24年度：平成24年4月1日から同25年3月31日までの各指定された曜日及び時間

平成25年度：平成25年4月から9月までの各月の初日から末日までの各指定された曜日及び時間

・高槻野田ファイターズ

使用許可地：史跡安満遺跡仮設広場（八丁畷町 270-1 他）

使用目的：地域青少年健全育成を目的とする少年野球

使用許可日及び免除決定日

平成 24 年度：平成 24 年 4 月 1 日

平成 25 年度：平成 25 年 4 月から 9 月までの各月の初日

使用許可期間：

平成 24 年度：平成 24 年 4 月 1 日から同 25 年 3 月 31 日までの各指定された曜日及び時間

平成 25 年度：平成 25 年 4 月から 9 月までの各月の初日から末日までの各指定された曜日及び時間

・安満サッカークラブ

使用許可地：史跡安満遺跡仮設広場（八丁畷町 270-1 他）

使用目的：サッカーを通じて、子ども達の健康な身体と協調性の育成を図る

使用許可日及び免除決定日

平成 24 年度：平成 24 年 4 月 1 日

平成 25 年度：平成 25 年 4 月から 9 月までの各月の初日

使用許可期間：

平成 24 年度：平成 24 年 4 月 1 日から同 25 年 3 月 31 日までの各指定された曜日及び時間

平成 25 年度：平成 25 年 4 月から 9 月までの各月の初日から末日までの各指定された曜日及び時間

・八丁西町シルバー会

使用許可地：史跡安満遺跡仮設広場（八丁畷町 270-1 他）

使用目的：グラウンドゴルフ

使用許可日及び免除決定日

平成 24 年度：平成 24 年 4 月 1 日

平成 25 年度：平成 25 年 4 月から 9 月までの各月の初日

使用許可期間：

平成 24 年度：平成 24 年 4 月 1 日から同 25 年 3 月 31 日までの各指

定された曜日及び時間

平成25年度：平成25年4月から9月までの各月の初日から末日までの各指定された曜日及び時間

・安満グラウンド・ゴルフ倶楽部

使用許可地：史跡安満遺跡仮設広場（八丁畷町 270-1 他）

使用目的：グラウンドゴルフ及びペタンク

使用許可日及び免除決定日

平成24年度：平成24年4月1日

平成25年度：平成25年4月から9月までの各月の初日

使用許可期間：

平成24年度：平成24年4月1日から同25年3月31日までの各指定された曜日及び時間

平成25年度：平成25年4月から9月までの各月の初日から末日までの各指定された曜日及び時間

・G・S 昇会

使用許可地：史跡安満遺跡仮設広場（八丁畷町 270-1 他）

使用目的：グラウンドゴルフ

使用許可日及び免除決定日

平成24年度：平成24年4月1日

平成25年度：平成25年4月から9月までの各月の初日

使用許可期間：

平成24年度：平成24年4月1日から同25年3月31日までの各指定された曜日及び時間

平成25年度：平成25年4月から9月までの各月の初日から末日までの各指定された曜日及び時間

・いきいきとしのこう会

使用許可地：史跡安満遺跡仮設広場（八丁畷町 270-1 他）

使用目的：グラウンドゴルフを通じて会員の健康と親睦の増進を図る

使用許可日及び免除決定日

平成24年度：平成24年4月1日

平成25年度：平成25年4月から9月までの各月の初日

使用許可期間：

平成24年度：平成24年4月1日から同25年3月31日までの各指定された曜日及び時間

平成25年度：平成25年4月から9月までの各月の初日から末日までの各指定された曜日及び時間

・ 朋球会

使用許可地：史跡安満遺跡仮設広場（八丁畷町 270-1 他）

使用目的：グラウンドゴルフ

使用許可日及び免除決定日

平成24年度：平成24年4月1日

平成25年度：平成25年4月から9月までの各月の初日

使用許可期間：

平成24年度：平成24年4月1日から同25年3月31日までの各指定された曜日及び時間

平成25年度：平成25年4月から9月までの各月の初日から末日までの各指定された曜日及び時間

・ 高槻YMCA サッカークラブ

使用許可地：史跡安満遺跡仮設広場（八丁畷町 270-1 他）

使用目的：青少年の健全育成・スポーツ活動（サッカートレーニング）

使用許可日及び免除決定日

平成24年度：平成24年4月1日

平成25年度：平成25年4月から9月までの各月の初日

使用許可期間：

平成24年度：平成24年4月1日から同25年3月31日までの各指定された曜日及び時間

平成25年度：平成25年4月から9月までの各月の初日から末日までの各指定された曜日及び時間

ウ 教育委員会は、本件自治会等及び本件スポーツ団体等から提出された平成25年10月分の本件史跡地の行政財産使用許可申請について、本件史跡地を一

般開放することに管理方針を転換することとし、同年10月15日付けで当該本件自治会等及び本件スポーツ団体等に対し使用許可しない旨の通知をした。

(2) 判断

請求の要旨及び理由、関係書類の調査、請求人の陳述、関係職員の陳述、事情聴取並びに実地調査から判断した結果は、次のとおりである。

ア 本件自治会等に対する本件1号免除について

行政財産使用料条例第8条は、使用料は、公共的団体に公益上の目的のために使用させるときは免除できる旨を規定している。そこで、本件1号免除について、本件自治会等がここでいう「公共的団体」に当たるかどうか、また、その使用が「公益上の目的」に当たるかどうかについて判断する。

「自治会」とは、「まちづくりハンドブックⅠ～自治会活動編～」（平成20年11月改訂版。市及び高槻市コミュニティ市民会議作成）によると、「自治会は、ボランティア団体やスポーツサークルなどのように特定の目的を持って組織されているのではなく、地域や地域の様々な活動を包括した基礎的で総合的な住民組織」（同ハンドブック2頁）とされている。また、「自治会活動は、地域社会に住む人々が、よりよい環境のもとで充実した生活ができるよう、お互いが協力し合って行う「まちづくり」ということができます。地域でのふれあいや交流とともに、地域課題の解決に向けた活動など、自治会の機能や活動内容は多岐に及びます。特定の目的をもった団体とは異なり、住民の総意から、総合的な機能を発揮できる組織が自治会」とされ、自治会の主な機能は「安全安心機能・・・防災、防火、防犯、交通安全、青少年健全育成など。環境保全・美化機能・・・ごみ収集、リサイクル、道路・水路などの地域清掃、緑化など。親睦機能・・・広報、盆踊り、体育祭、文化祭、レクリエーション、慶弔、集会施設管理など。行政連携機能・・・行政サービスのための架け橋、住民と行政との意思疎通窓口など」（同ハンドブック3頁）とされている。

また、「連合自治会」とは、「自治会や各種の地域団体が連携してコミュニティ活動を行うことを目的に、コミュニティ協議会や連合自治会、自治協議会、住民会議などの名称で呼ばれている「地区コミュニティ」組織」（同ハンドブック2頁）であるとされている。

一方、「公共的団体」とは、「農業協同組合、生活協同組合、赤十字社、青年団のごとく公共的な活動を営むものをいい、法人であると否とを問わない」（行政実例昭和24年1月13日）とされている。

そうすると、上記自治会や連合自治会の機能及び活動内容に鑑みると、本件自治会等は住民自治組織として公共的な活動を営む団体として公共的団体に当たるといえる。

次に、「公益」とは「広く社会一般の利益をいうとされるが、何が公益かは、具体的には、事件の内容、性質等により、社会通念上、個々に、ケース・バイ・ケースで解決せざるを得ない」（「新自治用語辞典」新自治用語辞典編纂会編237頁）とされていることから、本件1号免除についての「公益上の目的」の判断については、教育委員会の裁量に任されており、その裁量権について逸脱又は濫用があった場合には違法となる。

教育委員会は「公益上の目的」について、本件史跡地を地域の自治会が自治会活動目的で使用することに一定の公益性を認める一方で、地域住民への史跡の啓発資料の配布等を通じて、当該史跡の歴史的価値への理解を深め、史跡への愛着が育まれること、併せて本件史跡地の使用により、ごみ拾いや除草などが必要に応じて行われることから、良好な維持管理を進める上で有効であり公益目的に適うと判断したとしている。

文化財保護法は、第1条の目的で「文化財を保存し、且つ、その活用を図り、もって国民の文化的向上に資するとともに、世界文化の進歩に貢献すること」を掲げ、第3条では「政府及び地方公共団体は、文化財がわが国の歴史、文化等の正しい理解のため欠くことのできないものであり、且つ、将来の文化の向上発展の基礎をなすものであることを認識し、その保存が適切に行われるように、周到の注意をもってこの法律の趣旨の徹底に努めなければならない」とし、第4条第1項では「一般国民は、政府及び地方公共団体がこの法律の目的を達成するために行う措置に誠実に協力しなければならない」とし、同条第2項では「文化財の所有者その他の関係者は、文化財が貴重な国民的財産であることを自覚し、これを公共のために大切に保存するとともに、できるだけこれを公開する等その文化的活用を努めなければならない」としている。

そうすると、将来の史跡公園的整備と公開を前提とした史跡公有化事業の途上で取得した史跡公有地のうち、取得段階で既にグラウンド状あるいは広場状にあった本件史跡地について、その有効利用を図るため、本件自治会等からの住民の健康増進やコミュニケーションの輪を広げる等の自治会行事を目的とする上面使用の要望に対して、教育委員会がこれを使用許可し、併せて当該史跡の啓発により、地域住民の史跡の歴史的価値への理解を深め、史跡への愛着が育まれること、及び清掃等が行われるなど本件史跡地の良好な維持管理が期待でき、公益上の目的に当たると判断したことについて、その使用が文化財保護法第1条の目的に適うものでもあり、合理性があると認められることから、本件1号免除は相当であり、裁量権の逸脱又は濫用があったとすることはできない。

なお、請求人は、本件自治会等が他の利用団体に転貸や使用権の譲渡を行うことを前提に使用許可したとし、平成25年9月市議会答弁で教育委員会がこれを認めたと主張する。一方、教育委員会は、当該答弁が地域住民の実情を把握し、地域の窓口として一括申請している川西地区連合自治会に対して使用許可している事実を述べたものであるとしている。しかしながら、請求人のかかる主張については、具体的に転貸や使用権の譲渡があったとする証拠もなく、請求人独自の見解を述べるものであって到底採用することはできない。

よって、本件1号免除について違法性又は不当性はない。

イ 本件スポーツ団体等に対する本件4号免除について

行政財産使用料条例第8条では、使用料は、公益上の必要に基づき使用させるときは免除することができる」と規定していることから、本件スポーツ団体等に対する本件4号免除が「公益上の必要」に基づくものであるかどうかについて判断する。そして、本件4号免除についても上記アと同様、「公益上の必要」の判断については、教育委員会の裁量に任されているところ、その裁量権の逸脱又は濫用があった場合には違法となる。

教育委員会は、本件スポーツ団体等の使用目的がスポーツを行うことであり、スポーツとは、スポーツ基本法前文で「人と人との交流及び地域と地域との交流を促進し、地域の一体感や活力を醸成するものであり、人間関係の

希薄化等の問題を抱える地域社会の再生に寄与するものである」と位置づけられており、スポーツの促進は、青少年の健全育成や健康づくり、生きがいづくりに寄与することなど、地域でスポーツ活動を行う地元の団体は、その活動に公益性を認めることができるとしている。

そうすると、教育委員会が上記スポーツ活動の利点、効用等に鑑み、地域のスポーツ団体等がスポーツ活動することについてその公益性を認め、本件史跡地を本件自治体等に使用許可したことと同様に、その使用に当たり史跡への啓発及びその効果、清掃等により本件史跡地の良好な維持管理が期待でき、公益上の必要があると判断したことについて、その使用が文化財保護法第1条の目的に適うものでもあり、合理性があると認められることから、本件4号免除は相当であり、裁量権の逸脱又は濫用があったとすることはできない。

よって、本件4号免除について違法性又は不当性はない。

ウ 本件一般開放について

自治法第225条は、「普通地方公共団体は、第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、同第228条第1項では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している。

そこで、本件一般開放の性格について判断すると、本件史跡地は、国の史跡指定を受け、国庫補助を受けて、将来の史跡公園的整備と公開を前提に公有地化されたものであることは前述のとおりである。また、文化財保護法第125条では、史跡の現状を変更することやその保存に影響を及ぼす行為をするには文化庁長官の許可を受けなければならないこととされ、史跡の現状を変更すること等が厳しく制限されている。このことから、市は現状凍結により史跡の保存を行っており、本件史跡地は、公の施設としての都市公園施設やスポーツ施設として位置づけていない。

本件一般開放は、行政財産として管理している本件史跡地を市民らに対し一般開放することにより、史跡の啓発を通じて史跡の歴史的価値への理解を深め、史跡への愛着を育むことを目的としている。かかる目的の下に、市民らに経済的負担を強いることなく、史跡の保存という目的を阻害しない限り

において、無料で誰でも使用できるようにしたことは、市の政策判断に属する問題である。そして、かかる判断について特段の合理性を欠いているわけでもなく、社会通念に照らしても妥当性を有しており、裁量権の逸脱又は濫用があるとは認められない。

また、原則として自由使用を認める本件一般開放は、上記の目的を実現するためのものであり、かつ、本件史跡地の保存上又は管理上禁止された行為を除き、グラウンド状あるいは広場状の本件史跡地内において、野球等の球技や遊戯等の野外活動を行うこと、あるいは散策や憩いの場として利用すること等を認めるものであって、このことは文化財保護法第3条や第4条第2項の趣旨にも適うものであり、自治法第238条の4第7項の行政財産の目的外使用に当たらない。

そうすると、本件一般開放について、行政財産使用料条例に基づき使用料を徴収しなければならないとする請求人の主張は理由がない。

また、本件史跡地が公の施設として設置されたものでもないことから、条例を定めることにより使用料を徴収することはできない。無料とは、前提として使用料を徴収することができるものについて、これを徴収しないとするものであり、自治法上元々使用料を徴収できないものについて、無料とするには条例で定めなければならないとする請求人の主張は理由がない。

よって、本件一般開放について違法性又は不当性はない。

(3) 結論

以上のことから、請求人が求める不当利得返還請求又は損害賠償請求は理由がなく、その措置の必要は認められない。また、本件一般開放に係る使用許可の差止め勧告の必要も認められない。