

平成29年度諮問第2号

平成29年度答申第2号

答 申 書

第1 審査会の結論

本件審査請求を棄却するのが相当である。

第2 事実経過

- 1 平成28年5月20日、処分庁は、市川市公の施設の使用料の減免に関する基準（以下「減免基準」という。）5条1項の規定により、減免基準4条に規定する要件を満たす公共的団体（以下「使用料減額対象団体」という。）が行う平成29年度の使用料に係る市川市公の施設使用料減額申請書（以下「申請書」という。）の提出期間を平成28年5月30日付け通知で、同年7月20日までと定め、申請書の受付を行う部署に対し、その旨を周知した（弁明書添付文書(2)）。
- 2 平成28年6月上旬頃、審査請求人は、市民部ボランティア・NPO課（以下「NPO課」という。）の職員に対し、審査請求人が使用料減額対象団体に当たるかどうか相談した。なお、処分庁では、申請書を提出する団体が行う公共的な活動（減免基準別表2号の区分に規定する公共的な活動をいう。以下同じ。）を所掌する部署が申請書の提出を受け付けることとしていたが、本市が行う平和事業は他の団体と協力して行うものではなく、審査請求人が公共的な活動として行う平和活動を所掌する部署が処分庁にはなかったことから、使用料減額対象団体の決定に係る事務を所掌するNPO課で相談を受けることとしたものである。そして、NPO課の職員は、審査請求人に対し、本市が行う平和事業は独自に行っており、審査請求人は減免基準4条2号に該当しないため使用料減額対象団体とされない見込みであると伝えた。
- 3 平成28年7月7日付けで、審査請求人は、NPO課に対し、申請書を提出した（弁明書添付文書(3)）。

4 平成28年8月26日、市の公の施設を利用する団体が使用料減額対象団体であるかどうかに関する意見交換を行うために設置された市川市公の施設使用料減額団体検討懇話会（以下「懇話会」という。）が開催された。（弁明書添付文書(4)及び(5)）。

懇話会では、NPO課の職員から、懇話会の出席委員に対して、懇話会検討対象団体一覧表（弁明書添付文書(6)）を基に、審査請求人は本市と相互に協力関係にならないことから、使用料減額対象団体とすることは難しい旨の説明があり、これに対して出席委員からは意見は述べられなかった（弁明書添付文書(5)）。

5 平成28年11月28日、処分庁は、懇話会における意見交換の内容も踏まえ、減免基準5条3項に基づき、審査請求人に対し、使用料を減免しない旨の決定をし、同条4項の規定により市川市公の施設使用料減額可否決定通知書を送付することにより、公の施設使用料減額拒否処分を行った（以下「本件処分」という。弁明書添付文書(7)）。

第3 審理関係人の主張の要旨

1 審査請求人の主張

(1) 減免の基準である公共的団体の要件が、市が望むような協力関係を築けるような団体に限定してのものであって、それに該当しないとの理由で、今回、減免が認められなかったのであれば、それはあってはならない差別であると考えている。

市が行っている平和事業について知ってはいるが、その平和事業と「協力」していない場合には減免を認めないというのでは、かなり狭い範囲でしか減免対象にならず、このようなやり方だと市民活動自体の規模がより狭くなってしまおうと思う。

そして、市民活動に対して価値判断が入ると、市民活動が制限、萎縮してしまい、減免のために形式的にのみ市と「協力」するような団体が出てくると思う。

(2) 市民による自由な文化活動に、「市の立場」から「協働の観点」（減免基準4

条2号) という判断基準を設定することの意味が、不明で不可解である。

こうした判断基準の設定は、市民による自由な文化活動に対し「市の事業の枠内か、協力的か」をもって、選別を行うことを意味する。また、市民団体側からすれば、団体財政負担軽減のため「減免優先」として事業内容の変更を選択するなら、それはあってはならない文化活動に対する「行政規制」も危惧される。

- (3) いわゆる「公共施設」に対する〈受益者負担〉請求は、法的には原則的ではない措置である。

公の施設が「公共」のものである以上、使用料を0円に近づけていくのが本来の市の姿勢である。特定団体の「減免措置」ではなく、使用料全体を安くしていく行政方針が望ましい。

使用料の減免措置を継続するのであれば、以前「1%支援制度」内で行われていた「市民貢献度」数値を目安にする方が、客観的かつ公平なやり方である。

- (4) なお、審査請求人の主張には、審査請求人が減免基準4条2号「協働の観点から本市と相互に協力関係にあること」に該当するとの主張は含まれない。

2 処分庁の主張

- (1) 減免基準に該当しないことをもって減免を認めなかったのであり、審査請求人の文化活動を禁止しているものでもなく、差別しているものでもない。
- (2) 減免基準4条1号で、本市の施策の内容に即した公共的な活動を行うことを主たる目的としている場合には、その活動が行われることで本市の施策が推進されることを理由として定めているが、本市と相互に協力関係にない団体が行う活動が本市の施策を推進するものであるとは必ずしもいえないため、同条2号で、協働の観点から本市と協力関係にあることを公共的団体の要件として定めている。そして、このような判断には合理性があり、妥当性を欠くものではない。

本市の施策について具体的に示した条文等はないが、施政方針や総合計画に記載されたもので、子育て支援やスポーツなど関係課と協力関係にあるものが該当するものであり、関係課が行うイベント等に参加、協力、共催するなど協働して

いれば、減免が認められる。

(3) 維持管理には経費がかかるため、受益者負担を原則としている。

第4 審理員意見の要旨

1 結論

本件処分に違法及び不当な点はないため、本件審査請求には理由がないから、行政不服審査法45条2項の規定により、棄却されるべきである。

2 理由

1 本件に係る法令等について

(1) 地方自治法について

地方自治法225条により、普通地方公共団体は、公の施設の利用につき使用料を徴収できるとされている。また、同法244条の2第1項で、普通地方公共団体は、法律又はこれに基づく政令に特別の定めがあるものを除くほか、公の施設の設置及びその管理に関する事項は、条例でこれを定めなければならないと定められている。

(2) 市川市使用料条例及び減免基準について

市川市使用料条例1条で、地方自治法225条の規定に基づき徴収する使用料に関し、別に定めるものを除くほか、必要な事項を定めるものとされている。

そして、同条例2条で、男女共同参画センターやアイ・リンクセンター等の使用料について定められており、同条例4条で、市長は、必要があると認めるときは、使用料を減額し、又は免除することができるものと定められている。

また、同条例を受けて定められている減免基準4条で、同条例1条の2第2号に規定する市民等で同号イ又はウに該当するもののうち、減免基準4条1号、2号のいずれにも該当するものを減免を受けることができる公共的団体としている。なお、同条例1条の2第2号に規定する市民等で同号イに該当するものとは、その構成する者の半数以上が本市に住所を有し、勤務し、又は通学する者である団体（法人及び営利を目的とする事業を行うものを除く。）であり、また、同号ウ

に該当するものとは、市内に事務所又は事業所を有する法人（営利を目的とする事業を行うものを除く。）である。具体的には、減免基準4条1号で、高齢者又は障害者に対する支援、子育て支援、文化、スポーツ又は教育の振興その他の本市の施策の内容に即した公共的な活動を行うことを主たる目的とし、その旨を規約、会則、定款等で定めていることとされ、また、同条2号で、協働の観点から本市と相互に協力関係にあることとされている。

(3) 〔旧〕市川市納税者等が選択する市民活動団体への支援に関する条例（通称：1パーセント支援制度に関する条例）について

〔旧〕市川市納税者等が選択する市民活動団体への支援に関する条例1条で、納税者等が選択する市民活動団体に対し、支援金を交付する制度を設けることにより、市民の納税に対する意欲及びボランティア活動等に対する関心を高めるとともに、市民活動団体の活動の支援及び促進を図り、もって市民の福祉の増進に資することを目的とすると定められており、同条例4条で、支援金の交付を受けることができる事業要件の一つとして、同条1項2号で福祉、環境、文化、スポーツ、青少年育成その他の社会貢献に係る分野のものであるとされている。

2 減免を認める公共的団体を市と協力関係にある団体に限定していることについて

(1) 処分庁は、審査請求人が減免基準4条2号「協働の観点から本市と相互に協力関係にある」との要件に該当しないことをもって減免拒否を行っているが、これが施設利用者に対する不当な取扱いになるかが問題となる。

この点、審査請求人の主張する、本市と相互に協力関係にあるという要件が、市の考える非常に狭い範囲を基準とした押しつけ的なものではないかとの意見や、公の施設は住民全体に対しての公益的なものである以上、そもそも使用料自体をゼロに近づけるべきではないかとの意見も一理ある。

しかし、公の施設の維持管理には経費がかかり、その経費は市民の税金で賄われているため、その経費分を負担してもらうものとして、受益者負担を原則とす

ることは特定の団体に対しての不利益な取扱いにはならない。

また、受益者負担を原則とする以上、一定の要件を満たした団体に限定して減免を認める点に何ら問題はなく、その要件を協働の観点から本市と相互に協力関係にあることとするのは、市の施策を積極的に推進していくことが公益的観点から必要である以上、正当なことである。

そして、本市と相互に協力関係にあることについては、公益的観点から判断される以上、市が想定しているものを基準として判断されるのは止むを得ないことである。

(2) 本件においては、審査請求人が行っている活動について、弁明書添付文書(3)の活動報告書（平成27年4月1日から平成28年3月31日まで）には、平和パネル展など本市が行っている平和事業に関連した活動が一つも含まれておらず、かつ、口頭意見陳述の場で、審査請求人が行っている平和活動が市の行っている平和事業と別の方法で行っていると思っているとの審査請求人からの発言もあったことから、本市と相互に協力関係にあるとは言えず、減免基準4条でいう公共的団体には該当しないと判断できる。

(3) なお、上記第3(3)の1パーセント支援制度下では、市民活動団体支援基金として審査請求人に対して金銭的な援助がなされてきたが、同制度は、市民活動団体の活動の支援及び促進を図り、もって市民の福祉の増進に資することを目的とするものである。一方、受益者負担原則の例外として定められている減免基準は、市政に協力する一定の団体を対象とするものであって、その制度趣旨が異なるものである。さらに、支援金の交付を受けることができる事業として〔旧〕市川市納税者等が選択する市民活動団体への支援に関する条例4条1項2号の中で社会貢献に係る分野とあるが、これは、本市と相互に協力関係にあることと同一ではないため、同制度で援助を受けていたことをもって減免を受けられることにはならない。

第5 調査審議の経過

平成29年11月7日	審査庁から諮問受理
平成29年12月14日	第1回審議
平成30年2月15日	第2回審議
平成30年3月20日	第3回審議

第6 審査会の判断の理由

1 本件審査の対象

行政不服審査法に基づく行政庁の処分についての不服申立制度の審査対象は「行政庁の違法又は不当な処分その他公権力の行為に当たる行為」（行政不服審査法1条1項）である。

これを本件について見ると、審査請求人は、処分庁が減免基準に基づいて行った本件処分を不服として、本件行政不服審査を請求している。

この処分庁による本件処分の具体的な中身は、①市川市使用料条例（以下「本件条例」という。）4条に基づいて、減免基準4条2号において「協働の観点から本市と相互に協力関係にあること」を定めたこと（以下「本件制定行為」という。）と、②当該基準に従って、審査請求人が「協働の観点から本市と相互に協力関係にあること」に該当しないと判断して減免を認めないと決定したこと（以下「本件適用行為」という。）の2点である。

これについて、審査請求人は、自らの主張には、審査請求人が「協働の観点から本市と相互に協力関係にある」に該当するか否かについての主張は含まれない旨述べているため、上記本件処分の具体的中身のうち本件適用行為は、本件審査請求における審査の対象とはならない。

よって、本件審査の対象は、本件制定行為、すなわち処分庁が本件条例4条に基づいて減免基準4条2号を制定した行為の違法性・不当性である。

2 本件処分の根拠となる法令による授權について

減免基準は、地方自治法 225 条及びこれに基づいて制定された本件条例 4 条に基づき、公の施設の使用料の減免の基準として、処分庁が定めたものである。

- (1) 地方自治法は、238 条の 4 第 7 項において「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。」と定め、225 条で「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。」、244 条の 2 第 1 項で「普通地方公共団体は、法律又はこれに基づく政令に特別の定めがあるものを除くほか、公の施設の設置及びその管理に関する事項は、条例でこれを定めなければならない。」と定めており、公共施設使用料の徴収について地方自治体に広い裁量権を付与している。
- (2) 市川市は、これらの地方自治法によって付与された裁量権に基づき、公共施設使用料に関し、本件条例を制定している。同条例では、2 条において「次の各号に掲げる公の施設を使用するものは、当該公の施設の使用の時間等に応じ、当該各号に定める別表の規定により算出した額に消費税等加算率を乗じて得た額を使用料として納付しなければならない。」、4 条で「市長は、必要があると認めるときは、使用料を減額し、又は免除することができる。」と定めており、公の施設の使用料を原則受益者負担とすることを明示するとともに、例外的に減免を認める場合の基準の決定について、処分庁に広く裁量権を付与している。
- (3) 従って、処分庁は、地方自治法及び本件条例によって、公の施設の使用料について、受益者負担を原則とすることを前提に、その減免の基準の決定について広く裁量権を付与されているといえ、この与えられた裁量を逸脱又は濫用した場合にのみ、その処分が違法又は不当となる。

3 本件制定行為が違法又は不当な処分であるか否かについて

- (1) 上記大幅改正後の本条例を受けて定められた減免基準は、所管部署においてそ

それぞれ独自の減免基準によることで統一性を欠いていた従来の運用を是正し、統一的な減免基準を定めることで公正、公平な運用とすることを目的に策定されたものである（市川市議会2016年3月17日付け会議録）。

減免基準においては、まず3条及び別表により、減免割合を10割と7割5分の2種類と定め、それぞれどのような場合に減免されるかを別表により定めている。10割の区分では、市川市や教育委員会による使用、国・地方公共団体による行政目的の使用、市川市指定管理者による指定公共施設事業のための使用など、極めて公共性が高い場合が定められる一方、7割5分の区分では、市や教育委員会共催の使用、公共的団体による公共的活動のための使用、教育機関による教育目的行事のための使用、障害者等の使用など、一定の公共性・公益性が認められる場合が該当する旨が定められている。

そのうちの、公共的団体による公共的活動のための使用については、さらに減免基準4条において、公共的団体の要件が定められている。すなわち、市の施策の内容に即した公共的活動を行うことが主たる目的で、かつそのことを規約、会則、定款等で定めている団体であることと併せて、「協働の観点から本市と相互に協力関係にあること」との要件が定められている。

- (2) 公の施設は、広く市民等が利用するものであるから、その使用料について、条例によって、受益者負担とすることを前提に減免基準について処分庁に裁量を認める以上は、処分庁において何らかの基準を定めて減免が認められる市民や団体等を絞り込むことは当然予定されていることである。そして、具体的にどのような要件で減免を認める市民や団体等を定めるかは、まさに地方自治法225条及びそれに基づく本条例が処分庁に認めた広い裁量権の範囲内である。

そうすると、市の施策を推進するという公益的な観点から、使用料減免を認める公共的団体の要件について、ただ単に団体等の目的が市の施策に即した公共的活動であるというだけでなく、実際の活動としても市の施策に即した公共的活動を行っていることを求めることとし、そのために要件のひとつとして「協働の観点から本市と相互に協力関係にあること」と定めたことは、処分庁に与えられた

裁量権の範囲内の、正当な行政処分であると認められる。

また、実際の運用においては、申請のあった団体等が関係課の行うイベント等に参加、協力、共催するなど協働していれば減免が認められるものとされており、客観的に判断することが可能であることから、必ずしも完全に市の言いなりとなる団体だけに減免対象を絞り込むという形で恣意的に運用されているわけではなく、運用面でも上記裁量権の逸脱はなく、濫用と言えるような事情も見当たらない。

- (3) 従って、処分庁による本件制定行為は、地方自治法及び本件条例によって認められた裁量権から逸脱しておらず、濫用もないことから、違法性・不当性は認められない。

4 審査請求人の主張について

- (1) この点、審査請求人は、減免基準にある公共的団体の要件が、市が望むような協力関係を築けるような団体に限定してのものであって、あってはならない差別であると主張する。

しかしながら、処分庁が特定の団体を不当に差別する意図をもって本件制定行為をなしたと判断しうる事情は認められないため、不当な差別であるとの指摘は当たらない。

- (2) また、審査請求人は、減免基準ではかなり狭い範囲でしか減免対象にならず、市民活動自体の規模がより狭くなってしまふ、市民活動に対して価値判断が入ると市民活動が制限、萎縮しかねず、市民の文化的活動に対する行政規制が危惧されると主張する。

しかしながら、減免基準は、あくまで公の施設の使用料を減免する基準であり、公の施設の使用希望者に対して、その活動や公の施設の使用そのものを制限するものではなく、公の施設の使用料につき減免を受けられないことに留まるものであり、使用者が負担する使用料の金額に鑑みれば、使用料の減免を受けられないことが原因となって市民活動に対する制限、萎縮という効果が生じ、市民による

自由な文化活動に対する行政規制となるとは考えがたい。

- (3) また、審査請求人は、減免基準4条2号の「協働の観点」という判断基準設定の意味が、不明で不可解であるとも主張する。確かに、減免基準4条2号の文言だけを見れば、一見してどのような場合が「協働の観点から本市と相互に協力関係にあること」に該当するかは一義的に明確であるとまでは言えない。

しかしながら、「協働の観点から本市と相互に協力関係にあること」という基準の該当性判断の運用としては、関係課が行うイベント等に参加、協力、共催するなど協働していれば、減免が認められるとされていることからすると、その判断基準が不明・不可解であるとまでは言えない。

また、広く市民等が利用することが想定される公共施設の使用料について減免対象となる団体等の統一的基準を設けようとする場合、ある程度抽象的な要件によって判断基準を示すことが不可欠である。減免可能な公共的団体をできるだけ広い範囲で認めようとするれば、おのずとその基準は抽象的とならざるをえず、文言上は一義的に明確とまでは言えない定めとなることはある程度やむを得ない。その意味でも、「協働の観点から本市と相互に協力関係にあること」という一定程度抽象的な定め方となっていることには、合理性が認められる。

- (4) また、審査請求人は、公共施設についての受益者負担は法的には原則的ではない措置である旨も主張する。

しかしながら、前述のとおり地方自治法は、地方自治体に公共施設等の使用料について徴収し、その内容を決定する権限を付与しており、また、市川市は、本件条例2条により公の施設の使用につき受益者負担を原則とする趣旨で定められているのであって、受益者負担とすることは、処分庁の判断に基づくものではない。

そして、自治体による条例制定行為は、行政不服審査法の審査対象たる「行政庁の違法又は不当な処分その他公権力の行為に当たる行為」には該当せず、本件審査の対象外である。

また、減免基準について、審査請求人が求める「1%支援制度」内で行われて

いた「市民貢献度」数値を目安にする方法の採否は、処分庁が与えられた裁量の範囲内の事項である。

- (5) 以上のとおりであるから、審査請求人の主張はいずれも、本件制定行為、すなわち処分庁が本件条例4条に基づいて減免基準4条2号を制定した行為の違法性又は不当性を認める理由とはならない。

5 まとめ

前述のとおり、市川市使用料条例によって使用料減免可否の判断について処分庁に広く裁量が認められている以上、公益的観点から市との協働関係を要件とすることは、裁量権の範囲内の処分であると認められる。よって、減免基準4条2号の制定行為については、処分庁の裁量を逸脱したとは認められず、本件審査請求を棄却するのが相当である。

以上

市川市行政不服審査会

委員 徳永 幸生

委員 岩井 浩志

委員 南川 麻由子