

3. 勧告・意見表明

勧告第1号（対象機関：市長）

2011年2月2日

「藤沢市の公の施設の利用における市及び関連団体の優先使用の確保」についての勧告

一. 勧告の趣旨

オンブズマンは、自己の発意に基づき調査した結果、現行の「藤沢市民会館条例」及び、藤沢市民会館について市及びその関連団体等による優先使用の確保が行われている運用については是正すべきであると判断しましたので、藤沢市オンブズマン条例第16条第1項の規定に基づき、以下のとおり、是正を求める旨の勧告をいたします。

- A. 藤沢市民会館の使用について、藤沢市民会館条例が許容していないにもかかわらず、市及び関連団体による優先的な使用の確保を認める藤沢市民会館運営規程第7条に基づく優先使用の確保を中止すること。
- B. 市及び関連団体に対して、藤沢市民会館の優先使用の確保を行う必要性があるということであるならば、議会に対して、それに適合する内容に藤沢市民会館条例を改めるように求めること。
- C. 地方自治法上の公の施設に該当する他の諸施設について、藤沢市民会館の場合と同様に、公の施設を設置・管理する条例が許容していないにもかかわらず市や関連団体等による優先使用の確保を行っている場合が無いかについて調査し、そのような場合があれば、これについて、優先使用の確保を止めるか、あるいは当該条例の改正を議会に求めるかのしかるべき措置をとること。

二. 勧告の理由

1. 勧告にいたる経緯

- (1)、オンブズマンは、ある市民から次のような内容の苦情申立てを受けた【※その詳細については、平成21年度藤沢市オンブズマン制度運営状況報告書18頁以下を参照】。

その市民が子どもを預けている保育園では、毎年、3月の卒園式前後に、市民会館の第二展示集会ホールを借りて謝恩会を開催してきたが、その市民は、平成21年度の卒園式の準備を担当することとなった。謝恩会は、卒園式の日である2010年3月16日（火）の予定であったので、使用申込期間が開始する6か月前の日

に市民会館に並んでその日を予約するつもりでいたところ、その日は市民会館が利用出来ないかも知れないとの話を伝え聞いた。そこで、その市民は、事の真否を確かめるために、2009年8月末日頃、市民会館の受付を訪れた。

受付担当者からは、その日は市民会館の施設全てが予約で埋まっていると言われた。市民がその理由を尋ねたところ、市の関係であれば1年前から予約が出来るためであるとのことであった。しかし、市民会館の「ご利用のしおり」に記載されている予約規定には、そのような記載はなく、納得がいかなかったので、予約をしている市の関係とはどこのことか尋ねたところ、担当者はためらっていた様子だったが、藤沢市芸術文化振興財団（現在は、藤沢市みらい創造財団。以下旧称のまま使用する。）が藤沢オペラコンクールのために使用することになっていると教えてくれた。仕方ないので、卒園式の16日の前後で空いている日を尋ねたところ、その前後も全てそのオペラコンクールのために使用するということがあったが、いつからいつまで利用するのかなどについては教えてはもらえなかった。そこで、質問を変えて、何日なら利用出来るのか尋ねたところ、2010年の3月は、9日（火）と21日（日）しか利用出来ないとのことであった。

「ご利用のしおり」や市のホームページの予約規定には、このような例外があることについては一切載っていない。予約は、先着順で、6か月前の日の朝9時までに市民会館に並んだ者については抽選で決まることになっているが、このような例外があることについては知らされていない。事情を知らない市民は、無駄足になるにもかかわらず、朝から抽選を求めて並んでしまうことも考えられる。

(2)、オンブズマンがこの苦情申立てについて調査したところ、担当課の説明は以下の様であった。

①、優先使用の確保について

苦情申立人の利用希望日である3月16日は、藤沢市芸術文化振興財団が、主催する藤沢オペラコンクールのため、多くの部屋を事前に押さえていた。同財団が押さえていたのは、大ホール、小ホール、第二展示集会ホール、第一会議室、集会室ふじの5会場である。同財団は、3月12日（金）から20日（土）までの、休館日を除く計8日間利用する予定であった。

②、市及び関連団体の優先使用の根拠について

市民が会館を使用する場合には、使用日の6か月前から、会館の使用許可の申請が出来ることになっている。すなわち、市民会館（以下、単に「会館」ということがある。）の使用についての

基本的な事項を定めた藤沢市民会館条例（昭和43年条例第10号）（以下「会館条例」ということがある。）の第3条によれば、会館の施設を使用しようとする者は、別表第1に定める期間内に市長に対して使用許可の申請をしなければならないことになっており、別表第1は、会館の各施設の使用許可申請期間を「使用日の6月前から・・・」と規定している。

これに対して、市及びその関連団体については、1年前から予約の申込みが出来ることになっており、これにより、市民に対して優先的に会館を使用することが可能になる。すなわち、藤沢市民会館運営規程（以下、単に「運営規程」という。）の第7条第1項は、同項各号に定める催物で市民会館を使用する場合には、「条例別表第1の使用許可申請期間の以前に施設を優先的に確保（以下「優先確保」ということがある。）することができる。」と規定し、その期間について、同条第2項は、「使用日の12月前から8月前まで」としている。第7条第1項第4号は、「藤沢市又は財団法人藤沢市芸術文化振興財団が自主文化事業のために使用する場」に優先確保を認めている。なお、第7条第1項各号に基づき優先確保が出来る主体は、市と行政委員会の他は、同財団だけである。

この様に、藤沢市芸術文化事業財団等に会館使用の優先確保を認めることが出来るのは、会館条例の例外を定めた運営規程第7条に基づいている。

オンブズマンは、この苦情申立事件に含まれる問題は、藤沢市民会館の利用にとどまらず、他の公の施設の利用にも拡がりをもちうるものであると考えて、発意調査を行ったものです。【※添付資料1参照】

2. 検討

この苦情申立事件における担当課の説明は、要するに、市及び関連団体による優先使用の確保は、会館条例の例外を定めている運営規程に基づくものであるとするものですが、以下、このような解釈・運用が地方自治法上許されるのかについて検討します。

(1)、「公の施設」に関する地方自治法の定め

地方自治法は、「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（これを公の施設という。）を設けるものとする。」（第244条第1項）と定め、そのうえで、「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。」（同法第244条の2第1項）と規定しています。

公の施設を設置し、管理し、及び廃止することは普通地方公共団体の長の所掌事務となっていますが（同法第149条第7号）、公の施設は住民の福祉の増進のために住民の利用に供するための施設であり、その設置及び管理は普通地方公共団体の重要な施策にかかわるものであることに鑑みて、普通地方公共団体の長の判断の適正を確保せしめるために、その設置・管理に関する事項は条例事項とされたものです。

こうした地方自治法の規定に基づいて、本市の会館条例が制定されており、その第1条で、「市民の福祉の増進及び芸術文化の向上に資するため、この市に市民会館（・・・中略・・・）を設置する。」として、地方自治法と同様の設置目的が示されています。

（2）、会館の使用条件に関する事項と運営規程による定め

①、地方自治法にいう公の施設の管理に関する事項とは、設置目的に従って住民の利用に供するために公の施設を維持するための事項を言いますが、住民が会館施設を利用するに際しての基本的な条件である、施設使用の許可、その取消、利用の制限、使用料、さらには、ここで問題となっている使用申請期間というような、使用条件に関する事項を含むものと解されます。従って、こうした事項に関しては、条例で定めなければならないが、普通地方公共団体の長の定めるところの規則（以下、単に、「規則」ということがある。）で定めることは許されません。

しかしながら、公の施設の管理に関する事項であっても、条例が、その制定を規則に委任することは必ずしも妨げられているわけではありません。但し、その場合であっても、地方自治法が、公の施設の管理に関する事項について条例で定めることを要求している趣旨からすれば、規則に委ねる事が許されるのは、会館の管理に関する条例の規定内容を施行するための事項や会館の管理に関しての細目的な事項に限られると解すべきであり、そのような（委ねられた）事項についてのみ規則で定めることが可能であることとなります。

②、そこで、以上のような観点から本市の会館条例を検討します。

まず、使用許可申請の手続き、方法等の会館施設の使用条件に関する事項についての制定を規則に委任する旨の規定は、会館条例中どこにも見当たりません。

次に、会館条例は、会館施設の使用条件に関する事項について自ら詳細な規定を置いています。ここで問題となっている使

用許可申請期間については、会館条例第3条に基づく別表第1は、使用許可申請の主体が誰であるかによって申請期間を区別せず、等しく、使用日の6か月前から使用許可申請を受け付けるものとしています。従って、会館条例は、申請者が誰であるかを問わず、平等に、使用日の6か月前から使用許可申請を受け付けることを要求しているものと解するほかありません。

すなわち、会館条例には、市やその関連団体に対して優先使用の確保を許容する根拠となりうるような委任規定は存在しないばかりか、逆に、条例の規定内容は、規則によるそのような定めを許す余地のないような確定的なものになっているということになります。

以上のとおり、現行の会館条例では、市や藤沢市芸術文化振興財団等について優先使用の確保を許していると解釈する余地はありません。運営規程第7条は、それが、市長の定めるところの規則という法形式がとられていないという手続面からだけでなく、その内容が会館条例第3条に反している点から、市及び関連団体の優先確保の根拠とすることは出来ないこととなります。

結論として、現行の会館条例の下では、およそ優先使用の確保は許されません。優先確保について定める運営規程第7条は無効なものとして廃止されるべきであるし、同条に基づく優先確保の運用も中止されなければなりません。

3. 市や関係機関による優先使用確保の必要性

(1)、地方自治法上の公の施設である市民会館は、住民の福祉を増進する目的のために住民の利用に供された施設です。しかしながら、会館の使用には、その設置目的のために住民が使用する場合の他に、市やその関係する機関が公益的な観点から、住民の福祉増進のために使用する必要のある場合が考えられます。このような場合は、一般住民の使用に優先させる必要性が生ずる場合があることもあながち否定することは出来ません。この場合、個々の住民や住民団体が利用する場合よりも、住民福祉のより大きな増大に資することあるいはより多くの住民の福祉に貢献することが期待出来るからです。とすれば、市やその関連団体が市民の福祉増進のために使用する場合に優先確保を認めることは、適正な運用がなされる限り、会館条例第1条が掲げる市民会館の設置目的により合致しうるものと思われれます。

(2) , 多くの地方公共団体においては、このような観点から、市等による公益的な使用の優先を許容する必要があるという配慮の下に、条例の委任に基づいて、地方公共団体の長の定める規則中に市等による優先確保を認める規定が置かれています。

これに対して、藤沢市においては、会館条例の解釈上、市などに対して優先的な使用を許容する余地がないことは前述のとおりです。市等による公益的な使用の優先が許容されないことは不都合な事態であり、市及び関連団体の優先使用の確保を認める運用を今後も続ける必要があるという前提に立つのであれば、現行の会館条例はそれに適合するように改正されなければなりません。

以上述べてきた事をまとめると、オンブズマンの勧告の内容として、冒頭の、勧告の趣旨に掲げた、第1点(A)及び第2点(B)が導かれます。

4. 優先確保がありうることについての周知

(1) , 従来、市などによる優先確保がありうることについて、市民に対する周知は全くなされていませんでした。市民会館の「ご利用のしおり」や市のホームページに記載されている予約規定には、予約の受付は、利用日の6か月前からとなっていますが、それには例外があることについては触れられていませんでした。冒頭に紹介した事件においても、苦情を申し立てた市民によると、受付担当者は、藤沢市芸術文化振興財団による優先確保をなるべく表に出さないようにしていた節が窺われ、追及されて漸くその旨を教えてくれたとのことでした。優先確保があることを知らないまま使用申込期間の初日に並ぶつもりだったというその市民の怒りももつものことといえます。

市などによる優先確保が、市民会館のような公の施設を利用する市民の権利を制限してきたことに対して、市が、これまで、無関心・無頓着であったことは否定できず、そのことは、会館受け付け担当者の対応からも窺い知る事が出来ます。また、担当部局における単なる事務処理基準に過ぎない運営規程に優先確保を規定して事足りりとしてきた姿勢にもその事は表れています。その背景には、市やその関係機関は、市民の福祉の増進という会館条例の設置目的に沿った運用をしているのであり、そうである限り、それが一般市民による使用に優先するのは当然だという考え方があるものと思われます。しかし、地方自治法第244条の2第1項が、公の施設の管理に関する事項を条例事項としたのは、地方公共団体の長がそのよ

うな判断を自由に行うことを嫌ったからであり，議会の制定する条例によることにしてこれをチェックさせようとしたものであることは既述の通りです。

- (2) ， 地方自治法は，「住民は，法律の定めるところにより，その属する普通地方公共団体の役務の提供をひとしく受ける権利を有し，・・・。」と規定しており（同法第10条第2項），そのうえで，住民が公の施設を利用する権利については，その趣旨を具体化する規定を第244条以下に置いています。また，地方自治法第14条第2項は，「普通地方公共団体は，義務を課し，又は権利を制限するには，法令に特別の定めがある場合を除くほか，条例によらなければならない。」と規定しています。

このように，住民の公の施設を利用する権利は，地方自治法に根拠を持つ具体的な権利であるという観点から問題を把握しなおしていただく必要があります。この問題に対する市のこれまでの態度・姿勢には，市民が公の施設を使用する権利を有しているということ，さらに，市等による優先確保はそれを制限しているものであるということに対する認識が欠如していたものと言わざるをえません。担当課から提出された資料によれば，市などによって優先確保されてきた事業の数は，平成20（2008）年度までの5年間の実績を平均すると年185事業にもなり，これにより市民による利用が制約されている実態は，決して軽視しえないものと考えます。

- (3) ， 冒頭に紹介した事件の申立てを受けて，担当課のホームページ上に，「6か月前の申込み時に，市の事業等によりお申し込みできない場合があります。あらかじめご了承ください。施設の空き状況については，各施設にお問い合わせください。」という文章が掲載されることになり，また，予約状況をホームページ上で一覧できるようにするための予算措置を要求しているとの報告がありました。こうした点は，従来より改善されたといえますが，根本的な問題は，優先使用の確保について，条例上の根拠づけを与えることであることは言うまでもありません。

三．他の公の施設に対する調査と対処

本市には，市民会館の他にも，湘南台文化センターや地域市民の家等の，地方自治法上の公の施設と思われる施設が設置されています。市長は，これらの施設についての設置管理条例がどのような内容になっているのか，市民会館の利用の場合と同様の問題が生じていないかについて早急に調査し，同様の問題が発見された場合は，以上に指摘したのと同

様の対処ないし是正措置を採る必要があります（勧告の趣旨第3点（C））。

四．勧告に至った理由

- 1．一昨年秋に、苦情申立てを受けて以来、オンブズマンは、担当部局に対して、市などによる会館施設の優先使用確保の問題性と会館条例改正の必要性を訴え、本書面とほぼ同一内容の苦情調査結果通知書も昨年3月29日付けで発付しました。しかし、これに引き続く発意調査に対して、昨年7月30日付けの関係三部長名による正式な回答書【※添付資料2参照】の内容は、市などによる優先的な使用の必要性を強調し、オンブズマンの指摘の趣旨は尊重して、地方自治法の専門家等の意見を聴いて研究したいとして、問題の処理を先送りする姿勢を示すものでした。
- 2．また、苦情調査の過程において、担当部局からは、会館条例の改正案の提出については、市民会館建て替えの際など、条例改正が必要になった機会に併せて対処したいとの意向も表明されていきました。しかし、指定管理者への管理業務移行に伴う、昨年9月の藤沢市湘南台文化センター条例の改正案提出に際しては、同条例が会館条例と同じ問題を抱えていると思われるにもかかわらず、この問題に対する配慮は全くなされていません。
- 3．一昨年秋に、苦情申立てに対する調査を開始して以来、市には、こうした状況を放置してきたことについての問題性に対する認識が芽生えてきているように感じられます。しかし、問題の処理を先延ばししようとする態度からは、議会への配慮という観点があるのではないかが懸念されます。

また、これまで殆ど問題も起きてこなかったにもかかわらず、市などが市民会館などの公の施設を優先確保しうることを条例に規定すると、市などによる優先確保に対する批判が生じ、市民との間に軋轢が生ずる心配があるとの反論も提出されています。しかし、これまで表立ったもめ事が起こらなかったのは、市民が、公の施設を利用する自らの権利が理由無く制約されている事実を知らされていなかったからに過ぎません。また、このような考え方自体が、この問題を議会のコントロールの枠外に置こうとすることにほかならず、そもそも本末が転倒した姿勢であると言わざるをえません。

- 4．こうした状況を踏まえて、オンブズマンは、議会の制定する条例上の根拠なく市民の権利が制約されているという実情と、しかもそれが広範囲な拡がりを持つ問題であることに鑑みて、これを放置出来ない

と判断して勧告に及んだ次第です。

については、藤沢市オンブズマン条例第18条第2項の規定により、
所定の期間内に回答を求めます。

以 上

2011年2月2日付け勸告第1号に係る藤沢市オンブズマン条例第18条第2項の規定による報告

貴職からの2011年2月2日付け勸告第1号（以下「本件勸告」）に係る藤沢市民会館の事案については、2010年3月29日付けの苦情調査結果通知書が送付された時点から、市民会館には市民に観客、聴衆等として芸術等に触れる機会を提供するという重要な役割があることを否定することにもなる貴職の法律、条例の解釈が唯一のものであるのかについて、本件勸告の契機となった優先使用の確保についてはその日程を早めに公表する等の対応をすでにしていたこと及び貴職のいう条例改正の前後で市民の市民会館の利用自体に直接的な影響がないことから、貴職は本件勸告において「問題を先送りする姿勢」と表現していますが、時間をいただいて研究を続けていたところではあります。

そもそも市民会館には、市民等が自ら利用する貸しホールの利用と市民に芸術等に触れる機会を提供する場としての利用、いわば美術館や博物館と類似の利用の2通りの利用が期待されています。市民会館が単なる貸しホールではないことは、全国に同様の役割を果たす施設が多数存することからも明らかです。

そうであるならば、当然に条例はその2つの利用を前提として制定されているのであり、後者の利用を否定するかのような貴職の解釈には疑問を持たざるを得ませんでした。

貴職は、市民会館の管理者が後者の利用をする場合においても、条例の規定する手続により管理者の許可を得なければならないとしていますが、美術館や博物館の管理者が行う美術品等の展示についてその設置条例が管理者の許可を要する等の手続を規定することがないのと同様に、市民会館条例の手続規定は前者の貸しホールの利用の公平性を確保するためのものであって、後者の利用については特に規定がないのであると解釈することもそれほど不自然ではないし、後者の利用が前者の利用を違法に制限しているとは、施設の果たすべき役割からすれば、一概には言えないのではないのでしょうか。条例は、市民会館の役割を最大限に発揮するためのルールを定めているはずなのです。

このような視点からの研究をするために時間をいただいた結果、識者からは、オンブズマンのような解釈はあって当然であるとの前置きの上で、法律、条例の解釈についてはオンブズマンの解釈や市の言うような解釈も含めて複数の解釈があり得るし、本件のような場合であっても、条例の改正ではなく、規則に優先使用の根拠となる規定を置くことが必ずしも許さ

れないとは限らないといった意見も得ています。

しかしながら、貴職の見解を尊重すべきである立場から、優先使用に係る根拠を条例で明確にすることも必要であるとの判断のもと、本件勧告前の2011年（平成23年）1月31日付けの生涯学習部長、市民自治部長及び総務部長の連名による「2010年5月11日付け調査実施通知書に対する回答」【※添付資料3参照】においてすでに回答しているとおり、標記につきましては、藤沢市民会館条例及び同様の課題のある条例を改正することとし、本年6月市議会定例会に議案として提案いたします。

以 上

【添付資料 1】

藤 沢 市 オ ン ブ ズ マ ン 発 総 務 部 長 ， 市 民 自 治 部 長 及 び 生 涯 学 習 部 長 宛
調 査 実 施 通 知 書 （ 2 0 1 0 年 5 月 1 1 日 ）

◆ 調 査 の 趣 旨

○ オ ン ブ ズ マ ン か ら 生 涯 学 習 部 長 に 対 し て 行 っ た 申 し 入 れ 事 項 に つ い て
（ 趣 旨 の 概 要 ）

当 職 は ， 市 民 会 館 の 使 用 予 約 申 込 み の 受 付 に 関 す る 苦 情 に 関 し ， 教
育 委 員 会 生 涯 学 習 部 に 対 し て 調 査 を 行 い ， 生 涯 学 習 部 長 に そ の 結 果 を
通 知 し ま し た （ 当 職 発 ・ 生 涯 学 習 部 長 宛 「 苦 情 調 査 の 結 果 に つ い て
（ 通 知 ） 」 （ 2 0 1 0 年 3 月 2 9 日 付 ， 2 0 0 9 年 度 オ ン ブ ズ マ ン 第
5 3 号 ） ） 。

こ の 通 知 で は ， 市 民 ら に よ る 使 用 予 約 申 込 み に 先 立 ち ， 市 や そ の 関
係 機 関 が 優 先 し て 市 民 会 館 の 使 用 を 確 保 し て い る こ と に つ き ， 地 方 自
治 法 お よ び 藤 沢 市 民 会 館 条 例 の 規 定 を ふ ま え ， 優 先 使 用 の 根 拠 と さ れ
て い る 藤 沢 市 民 会 館 運 営 規 程 に は 問 題 が あ る こ と を 指 摘 い た し ま し た 。
そ し て ， 以 降 ， 同 規 程 に 基 づ く 優 先 使 用 を 行 わ な い よ う 要 請 す る と と
も に ， 今 後 も 優 先 使 用 を 確 保 す る 必 要 が あ る の で あ れ ば ， 藤 沢 市 民 会
館 条 例 を 改 正 す る 必 要 が あ る 旨 ， 指 摘 し て お り ま す （ 上 記 通 知 1 0 頁
以 下 ） 。

つ き ま し て は ， 当 職 か ら の 以 上 の 要 請 ・ 指 摘 に 対 し て ， 今 後 ， ど の
よ う な 対 応 を と ら れ る の か に つ い て ， オ ン ブ ズ マ ン の 自 己 の 発 意 に 基
づ き 調 査 を 行 い ま す 。

◆ 調 査 の 内 容

上 記 に 関 し ， ど の よ う な 対 応 を と ら れ る の か に つ い て ， 文 書 に よ る 回
答 を 求 め ま す 。 な お ， 回 答 に つ き ま し て は ， 各 部 調 整 の 上 ， ま と め た も
の を ， 2 0 1 0 年 6 月 3 0 日 ま で に お 願 い 申 し 上 げ ま す 。

以 上

【添付資料 2】

総 務 部 長 ， 市 民 自 治 部 長 及 び 生 涯 学 習 部 長 宛 藤 沢 市 オ ン ブ ズ マ ン 宛 回 答
文 書 （ 2 0 1 0 年 （ 平 成 2 2 年 ） 7 月 3 0 日 ）

2 0 1 0 年 5 月 1 1 日 付 け 調 査 実 施 通 知 書 に 対 す る 回 答

市 及 び 関 係 機 関 が 市 民 会 館 の 設 置 目 的 の た め に 一 般 の 使 用 に 優 先 し て
市 民 会 館 を 使 用 す る 必 要 が あ る 場 合 が あ る こ と に つ き ま し て は ， オ ン ブ
ズ マ ン に も 一 定 の ご 理 解 を い た だ い て い る こ と で あ り ， 市 と し て も ， 今

後も市等の優先的な使用は必要であると考えております。オンブズマン
ご指摘の藤沢市民会館条例の課題につきましては、指摘の趣旨を尊重し、
地方自治法の専門家等の意見も聴きながら、研究させていただきます。

以上

【添付資料 3】

総務部長，市民自治部長及び生涯学習部長発藤沢市オンブズマン宛回答
文書（2011年（平成23年）1月31日）

2010年5月11日付け調査実施通知書に対する回答

貴職から標記通知書によりご指摘いただいた件につきましては、当職
らの2010年（平成22年）7月30日付け回答のとおり市として研
究して参りました結果、藤沢市民会館条例及び同様の課題のある条例を
改正することといたしました。

なお、本条例改正は、本年6月市議会定例会に議案として提案いたし
ます。

以上