

論点提示 3：

公有財産の視点から

仲林 篤史

(東大阪市)

1. 報告の範囲

地方自治体の所有する財産には、博物館や埋蔵文化財センターとして利用される土地・建物、その収蔵資料などが挙げられる。また自治体が刊行する発掘調査報告書、展示図録等の刊行物の著作権も財産に含まれる。

本稿では、これら文化財行政に関連する有体無体の財産に関する以下の事項について、根拠法である地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）¹⁾の諸規定から検討する。

地方自治体が行う文化財行政に関連する「財産」のうち、

- ①著作権の管理
- ②収蔵資料の特別利用手続き

2. 法制度・事実関係の整理

地方自治法は、日本国憲法第 92 条「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める。」という規定によって制定される法律で、地方自治の基本法である。地方自治体による文化財行政・博物館行政は、個別法である文化財保護法や博物館法に加えて、同法の規定が及ぶ。

まず、地方自治体の「財産」について定められた規定をみる。

地方自治法に定める財産は、**公有財産**、**物品**、**債権**及び**基金**に分類される（第 237 条第 1 項）。このうち公有財産として分類されるものは、以下である（第 238 条第 1 項）。

- 1. 不動産
- 2. 船舶、浮標、浮桟橋及び浮ドック並びに航空機
- 3. 上記に掲げる不動産及び動産の従物
- 4. 地上権、地役権、鉱業権その他これらに準ずる権利
- 5. 特許権、著作権、商標権、実用新案権その他これらに準ずる権利
- 6. 株式、社債、地方債及び国債その他これらに準ずる権利
- 7. 出資による権利、不動産の信託の受益権

さらに、公有財産は「**行政財産**」と「**普通財産**」に分類される（第 238 条第 3 項）。行政財産とは、「普通地方公共団体において公用又は公共用に供し、又は供することと決定した財産」で、普通財産とは、「行政財産以外の一切の公有財産」である（第 238 条第 4 項）。

表 財産の分類

財産	公 有 財 産	1. <u>不動産</u>	行政財産 （公用又は公 共用に供し、 又は供するこ とと決定した 財産） ・ 公用財産 ・ 公共用財産	普通財産 （行政財産以外 の一切の公有財 産）
		2.船舶、浮標、浮桟橋及び浮ドック並びに航 空機		
		3.上記に掲げる不動産及び動産の従物		
		4.地上権、地役権、鉱業権その他これらに準 ずる権利		
		5.特許権、 <u>著作権</u> 、商標権、実用新案権その 他これらに準ずる権利		
		6.株式、社債、地方債及び国債その他これら に準ずる権利		
		7.出資による権利、不動産の信託の受益権		
	<u>物品</u>	-		
	基金	-		
	債権	-		

地方自治体が所有する財産のうち、文化財行政に関連するものを自治法の分類にあてはめると、以下のとおりとなる。

- ・ 公有財産
 - 行政財産 ... 博物館や埋蔵文化財センターの土地・建物
有形文化財（建造物）、記念物のうち史跡・名勝
 - 普通財産 ... 著作権
- ・ 物品 ... 有形文化財（美術工芸品・書籍・考古資料等）、有形民俗文化財など

なお、著作権が行政財産・普通財産のいずれに分類されるかに通説はないが、判例（昭和 61（行ウ）2 能登原子力発電所海洋調査にかかる損害賠償等請求事件）により、普通財産とする²⁾。

3. 著作権の管理

公有財産である著作権の取得、管理及び処分に類する行為には、各地方公共団体の定める財産規則等に則り処理を行う必要がある。当然、文化財所管部署が刊行した著作物に関する著作権も、これらに則り取り扱う必要がある。著作権に関する取扱いは、以下の内部手続きが挙げられる。

① 財産台帳への記載

財産台帳とは、公有財産の適切な管理のため、各自治体において備え付けられている台帳である。例として、大阪府公有財産規則（昭和 43 年規則第 30 号）³⁾では以下のように定める。

第 15 条 財務部長は、一切の公有財産について、知事が別に定めるところにより公有財産

台帳を備えなければならない。

2 部局長等は、その所管する公有財産について、知事が別に定めるところにより公有財産台帳を備えなければならない。」

さらに大阪府公有財産台帳等処理要領第3条第7号では、財産台帳への登録単位について、著作権等の無体財産権を以下のとおり定める。

(7) 無体財産権

特許権、著作権、商標権、意匠権及び実用新案権その他これらに準ずる権利のそれぞれの権利を一の単位

ただし、自治体の有する全ての著作権が財産台帳に記載されるかは、著作権が他の行政機関等によって登録を受ける類の権利でないことから、現実には不可能と考えられる。

②著作物の利用許諾に関する内規の制定

自治体が有する著作権の利用許諾は、要綱等の内規を定めて行う。例えば、奈良県は県のマスコットキャラクターの利用許諾に関して、「奈良県マスコットキャラクターせんとかん使用要綱」を定め、同第2条で著作権及び他の知的財産権を示したうえで定義している⁴⁾。

この要綱においてせんとかんとは、奈良県が著作権を有している別紙1のデザイン、商標登録第5171244号及び商標登録第5283413号並びにこれらを展開したものである。

③小結

地方自治体での著作権の利用許諾に関する事務処理については、財産台帳への登録と利用許諾に関する内部規程が必要であることがわかる。著作権法に基づく許諾は、公権力の行使ではないため、条例や規則ではなく要綱形式となる。

発掘調査報告書などの著作物に掲載されている写真や図面を第三者が利用することに対する許諾は、上記マスコットキャラクターと同様に著作権の行使に該当するため、当該地方自治体の財産規則に則った取扱いが必要である。

ただし、上記マスコットキャラクターのように著名なものや、金銭的価値を有するもの以外の著作権で、仮に第三者が悪用したとしても重大な損害を及ぼすおそれのない場合などは、現状の運用（財産台帳への未登録、利用許諾要綱の未制定）が著作権を行使しない旨の運用であると改めて解釈することも可能である。この場合、当該著作権を公有財産として管理しないため、よりオープンな利用促進につながると考えることもできる。

4.収蔵資料の特別利用許可手続き

収蔵資料の特別利用許可（条例や規則に基づき資料の写真撮影・熟覧・模写等を行うことをいう。）に関して、その法的な位置付けについて検討する。

まず、博物館や埋蔵文化財センター等、住民が広く利用する施設に関する自治法の規定に

ついて述べる。

①博物館等の設置条例と財産としての位置図付け

地方自治体が設置する公立博物館等は、地方自治法に定める「公の施設」である。公の施設とは、第 244 条第 1 項で以下のとおり定義される。

普通地方公共団体は、住民の福祉を増進する目的をもつ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。

次の第 244 条の 2 第 1 項では、公の施設の条例制定について定める。

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。

公立博物館については、博物館法⁵⁾に設置条例を定める旨の規定もあり、これらに基づいて各自治体で博物館等の設置条例（例：〇〇市立●●博物館条例）が制定されている。

第 18 条 公立博物館の設置に関する事項は、当該博物館を設置する地方公共団体の条例で定めなければならない。

博物館等の施設は、土地建物つまり財産としての分類では「行政財産」となるが、管理の面からみた場合は「公の施設」となる。

そして、条例による許可を受けた行政財産の目的外使用や公の施設の利用に対し、使用料の徴収が可能となる。

第 225 条 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。

第 238 条の 4（略）

7 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。

②特別利用に関する手続き

全国にある博物館等の設置条例では、収蔵資料の特別利用の許可及び利用料徴収の規定がある（参考 1・2）。

このような取扱いの根拠は、以下の三つが考えられる。

- 1.施設管理者と利用者との間の合意による契約を条例に定めたもの
- 2.自治法上の施設利用許可の一類型として条例に定めたもの
- 3.自治体独自の施策による条例で、当該規定そのものが根拠

3.は、同様の規定が全国的に見られることから地方自治体独自の施策とはいえず、よって検討からは排除する。

1.については、まず当該利用許可が（自治体によって名称は異なるが）「特別」な「利用許可」と称されているが、実態は施設での物品の貸出しに類する行為である。

また、【参考 2】下線部の条件は「顔真卿自書建中告身帖事件」⁶⁾（昭和 58 年(オ)171 号書籍所有権侵害禁止事件）により、所有権を有する者であってもその原作品（博物館資料も著作物に該当する場合がある）の著作権を行使することは認められないとの判断があるため、1.を私法上の契約関係と解釈すると、【参考 2】の規定はこの判例に抵触することとなる。なお、このような許可条件は全国的にみられるものである。

加えて、特別利用許可を申請に対する処分とする自治体もあり、自治体によっては行政手続条例の定めるところにより、その審査基準等を公表している。

例：大津市歴史博物館条例に定める特別利用許可の標準処理期間等

<https://www.city.otsu.lg.jp/material/files/group/72/shinsakizyun5-hstk.pdf>

次に 2.であるが、公の施設設置条例にある使用料徴収規定から、特別利用許可は、前述の自治法第 225 条及び公の施設又は行政財産の目的外使用許可と考えられる。

つまり、この許可は収蔵資料（自治法上の「物品」であって公有財産ではない。）を対象とした使用・利用の許可ではなく、施設の利用許可の一つと考えられる。また先に挙げた大津市の事例等からも行政処分と考えられる。

さらに詳しく考えると、以下の二通りの許可と考えられる。

a.利用者が公の施設で特別利用を行うための許可

b.一般の者が使用しない場所（館内の事務室や会議室等≠公の施設内）で特別利用が行われる場合、行政財産の（目的外）利用許可

前述の「顔真卿自書建中告身帖事件」の判例にも関わらず同様の許可条件が存在することは、同条件が契約に伴う条件ではなく、行政処分の条件として存在している証左で、そういった条件は b.の目的外使用許可に多くみられる。

【参考 1】名古屋市博物館条例（昭和 52 年条例第 8 号）⁷⁾

（博物館資料の特別利用）

第 4 条 博物館資料の熟覧、模写、模造、拓本、撮影等（以下「特別利用」という。）をしようとする者は、委員会の許可を受けなければならない。

（特別利用料）

第 5 条 別表第 2 区分の欄に掲げる特別利用の許可を受けた者は、当該区分に対応して定める額の範囲内において委員会の定める額の特別利用料を納付しなければならない。

(略)

【参考 2】名古屋市博物館条例施行規則（昭和 52 年規則第 5 号）⁸⁾

(特別利用の許可)

第 15 条 条例第 4 条の規定による許可をしたときは、前条ただし書の場合を除くほか、申請者に特別利用許可書(第 4 号様式)を交付する。

2 前項の許可には、次の各号に掲げる条件を付けることができる。

(1) 博物館資料の模写、模造、拓本、撮影等によって得たもの（以下「模写資料等」という。）を展示し、又は模写資料等から抄録引用するときは、原資料が博物館、文庫又は記念館の所蔵に係るものであることを、適宜な方法で表示しなければならない。

(2) 無断で模写資料等の再複製、出版物等への掲載、上映若しくは放送又は模写資料等若しくはその複製物の譲渡若しくは交換物としての使用及びこれらに類する行為をしてはならない。

(3) その他委員会が必要と認める事項

③小結

以上より、博物館資料の特別利用許可とは、博物館資料そのものの利用を特別に許可するものではなく、施設の使用許可の一類型であると考えられる。【参考 2】に挙げた許可条件は、以下の 2 点が重要となる。

1. 許可対象となる行為（特別利用・施設利用）完了後も、利用者の行為を制限できるか（する必要があるか）という点
2. 他の行政分野の公の施設における許可条件に比べて公平性に欠くものではないかという点

また、徴収する使用料の額についても、各自治体が定める使用料基準に照らして適切な金額となっているかを改めて検討する必要もある。

5. まとめ

地方自治法上の諸規定から著作権や特別利用許可手続きに関する事項を概観した。地方自治法の規定は、地方自治の総則的な位置づけでもあるため、文化財行政や博物館行政との関係に不明確な部分も多い。今後新たな解釈が行われる可能性もあるが、同法の理解が必要であることに変わりはない。

注

- 1) <https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=322AC0000000067>（2020 年 12 月 10 日参照）
- 2) https://www.courts.go.jp/app/hanrei_jp/detail2?id=16639（2020 年 12 月 10 日参照）

判例の概要は以下のとおり。

「本件海洋調査の調査実施委託契約に基づいて得られた著作権自体が右行政目的以外に使用されてはならないということに直ちにつながるものではない。(略) 本件において、右行政目的に供せられるべきものは、調査海域における海象、海生生物の状況などを記述した報告書たる著作物であり、(略) 著作権法第二章第三節に規定された権利が右行政目的の達成に不可欠であるというものではない。

したがって、(略) 右著作権自体は独立して公用に供されているとはいえない。

結局、著作権たる本件海洋調査の結果は、公用財産たる性質を欠くものとして普通財産に該当すると判断するのが相当である。」

3) http://www.pref.osaka.lg.jp/houbun/reiki/reiki_honbun/k201RG00000358.html

(2020 年 12 月 10 日参照)

4) http://www.pref.nara.jp/secure/62295/youkou_180801.pdf (2020 年 12 月 10 日参照)

5) <https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=326AC1000000285>

(2020 年 12 月 10 日参照)

6) https://www.courts.go.jp/app/files/hanrei_jp/181/052181_hanrei.pdf

(2020 年 12 月 10 日参照))

7) https://www1.g-reiki.net/city.nagoya/reiki_honbun/i502RG00000884.html

(2020 年 12 月 10 日参照)

8) https://www1.g-reiki.net/city.nagoya/reiki_honbun/i502RG00000885.html

(2020 年 12 月 10 日参照)