

市役所前広場を利用した集会に対する不許可処分が合憲とされた事例

【文 献 種 別】 判決／金沢地方裁判所
【裁判年月日】 令和 2 年 9 月 18 日
【事 件 番 号】 平成 29 年（ワ）第 469 号
【事 件 名】 損害賠償請求事件
【裁 判 結 果】 棄却
【参 照 法 令】 日本国憲法 21 条、地方自治法
【掲 載 誌】 判例集未登載
◆ LEX/DB 文献番号 25566732

福岡大学准教授 松垣伸次

事実の概要

Xは、平成 29 年 5 月 3 日に金沢市庁舎前広場（以下「本件広場」とする）を使用して憲法施行 70 周年集会（以下「本件集会」とする）を開催することを目的として、金沢市長に対して庁舎等行為許可申請（以下「本件申請」とする）を行ったところ、金沢市長は同年 4 月 14 日に、本件集会が、金沢市庁舎管理規則が庁舎等においてしてはならないと定める「特定の政策、主義又は意見に賛成し、又は反対する目的で個人又は団体で威力又は氣勢を他に示す等の示威行為」（5 号 12 号）及び「庁舎管理者が庁舎等の管理上支障があると認められる行為」（同 14 号）に該当するとして、不許可処分とした。

これに対して X は審査請求を行ったが、本件集会の予定日が経過し法律上の利益が消滅したとして却下されたため、本件不許可処分が憲法 21 条に反するなど主張して、金沢市（Y）に国家賠償法 1 条 1 項に基づき国家賠償を請求した。

判決の要旨**1 本件規則 5 条 12 号が憲法 21 条 1 項に違反するか**

「公の施設」ではない公用財産を使用する「集会の自由に対する制限が必要かつ合理的なもの」として是認されるかどうかは、制限が必要とされる程度と、制限される自由の内容及び性質、これに加えられる具体的制限の態様及び程度等を較量し

て決めるのが相当である（最大判昭 58・6・22 民集 37 巻 5 号 793 頁（よど号ハイジャック事件）、最大判平 4・7・1 民集 46 巻 5 号 437 頁（成田新法事件））。

本件規則 5 条 12 号の「目的の 1 つは、『庁舎等』の敷地内で同号に定めるような示威行為が行われた場合には、Y が特定の政策、主義又は意見に賛成し、又は反対しているような外観が形成され、当該外観を直接又は間接に見聞する来庁者や隣接する歩道の通行人等において、Y が地方公共団体としての中立性を欠いているのではないかという疑念を生ずるおそれがあり、ひいては Y の事務又は事業の円滑な遂行が妨げられるおそれがあるため、これをあらかじめ防止することにあると解される」。「かかる目的は、本件広場を含む本件規則所定の『庁舎等』が Y の公用財産に該当すること、本件規則の目的が、庁舎等の保全及び秩序の維持を図り、もって公務の円滑な遂行に資することにあることに照らせば、合理的であり正当なものといえることができる」。そして、そのような疑念が生じた場合、「Y の事務又は事業の円滑な遂行が妨げられるおそれは、当該行為の当日やその前後にとどまらず、将来にわたって持続する可能性もあり得るというべきであって、これによる弊害は決して小さいものではない」。

他方で、本件規則 5 条 12 号「における表現及び集会の自由に対する制限が公共の福祉による必要かつ合理的な制限として許容されるか否かは、規制手段と規制目的との間に合理的な関連性があるか否かにより判断するのが相当である」。同号

による規制により、「Yの中立性の確保及びYの事務又は事業の円滑な遂行という目的が達せられる一方、そのようなおそれのない表現行為までは制限されない」。また、「Yの中立性に疑念を抱き得る者は不特定多数の者であって一度生じた疑念を」完全に払拭することは相当困難であるため、事後的な措置ではその目的を十分に達することはできない。他方、同号は「表現行為や集会等での意見表明そのものの制約を目的とするものではない」と、く、「あくまでも本件規則所定の『庁舎等』の敷地内という限定された場所における『示威行為』にあたる表現行為又は集会を規制するにとどまり、「代替施設において表現行為又は集会を行うことまで禁止するものではない」。

以上によれば、本件規則5条12号による規制は、「正当な目的との関係で、制限が必要とされる程度、制限される自由の内容及び性質、これに加えられる具体的制限の態様及び程度等を較量しても合理的な関連性がある規制であると認められ、表現及び集会の自由に対する公共の福祉による必要かつ合理的な制限として是認される」。

2 本件規則5条12号は漠然性又は過度の広汎性ゆえに違憲無効か

本件規則を全体としてみれば、通常の判断能力を有する一般人が具体的場合において、自己が行おうとする行為が同号の禁止する行為に該当するかどうかについての「判断基準を読み取ることは可能である」。したがって、同号が、あいまい不明確な制約とはいえない。

同号「によって制限される集会は、賛否の分かれ得る特定の政策、主義又は意見について特定の個人又は団体の立場から賛否を示すことを目的として威力又は氣勢を他に示す程度に達する場合等の『示威行為』に該当する集会なのであり、全ての集会を絶対的に禁止するものではない」。したがって、同号は過度に広汎な制約とはいえない。

3 本件規則5条12号による不許可処分が憲法21条1項に違反するか

本件集会の態様は、「相応に大きな規模で、……本件広場やこれに接する歩道の通行人等にもメッセージ等が十分に届き得るものであったといえる」。また、「その中身は必ずしもYの事務又は事業と密接に関連するものではない、賛否の分かれ得る特定の政策、主義又は意見について特定の個人又は団体の立場から賛否を表明する表現行為

等である可能性が高いものであったといえる」。そうすると、Yの公用財産である本件広場において、そのような集会が行われた場合には、「Yが本件集会で発信されるメッセージの立場に賛同して本件広場を提供しているような外観が形成され、これを直接又は間接に見聞する来庁者や通行人において、Yが地方公共団体としての中立性を欠くのではないかという疑念が生ずるおそれがあると認められる」。そして、その「弊害は決して小さいものではないから、庁舎等の管理上の支障もあったといえる」。これらの点を考慮すると、本件集会は、本件規則5条12号の「示威行為」に該当するものであったと認められる。

4 本件規則5条14号による不許可処分が憲法21条1項に反するか

本件規則5条14号の「庁舎等の管理上支障がある」とは、「有形無形を問わず、当該行為の当日、前後及び将来におけるYの事務又は事業の円滑な遂行の妨げとなるおそれある場合を指すと解するのが相当である」。「Xらは、のぼり旗等によって本件集会に表れる主張がYの主張でないことは容易に判断可能であるから、直ちにYの中立性を害するものではないとも主張する」が、「Yの中立性への疑念は、Yが賛否の分かれ得る特定の政策、主義又は意見について特定の個人又は団体の立場から賛否を表明することを目的とする示威行為に該当し得るような集会等が行われる場所を提供しているという外観が形成されるがゆえに生じるおそれがあるものであるから、主張の主体がY以外の者であると判別可能であることは、上記疑念が生ずるおそれを排除し得る事情とはいえない」。よって、同「号に基づく本件不許可処分が憲法21条1項に反するとは認められない」。

5 本件不許可処分が金沢市長の裁量権の逸脱、濫用により違法か

「本件広場はYの公用財産に該当するから、本件広場における行為の許可については、管理者である金沢市長の裁量に委ねられて」おり、その「判断は、許可申請に係る使用の日時、場所、目的及び態様、使用者の範囲、使用の必要性の程度、許可をするに当たっての支障又は許可をした場合の弊害若しくは影響の内容及び程度、代替施設確保の困難性など許可をしないことによる申請の不都合又は影響の内容及び程度等の諸般の事情を総合考慮してされるべきものであり、その裁量権の行

使が逸脱濫用に当たるか否かの司法審査においては、……その判断要素の選択や判断過程に合理性を欠くところがないかを検討し、その判断が、重要な事実の基礎を欠くか、又は社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものと認められる場合に限り、裁量権の逸脱又は濫用として違法となると解するのが相当である」。

「許可申請に係る使用の日時、場所、目的及び態様、使用者の範囲、許可をするに当たっての支障又は許可をした場合の弊害若しくは影響の内容及び程度等を踏まえ」と、本件集会が、「本件規則5条12号及び14号に該当し得るものであった」とする「金沢市長の判断等に誤りがあるとはいえない」。また、Xらが「代替施設において本件集会を行うことは何ら妨げられるものではな」い。さらには、「金沢市長の判断に当たって、考慮すべき事情の不考慮、他事考慮、平等原則違反及び禁反言の法理違反があるとは認められない。そうすると、金沢市長の本件不許可処分は、重要な事実の基礎を欠くものとも、社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものとも認められない」。

判例の解説

一 本判決の意義

本件と同じく金沢市庁舎前広場を利用した集会の不許可処分が問題となった事件では、①本件広場が「公の施設」に該当するか、及び②本件広場にはパブリックフォーラムの法理が適用されるかが主な争点となっていた。同事件金沢地裁判決(以下「平成28年判決」とする)は、①、②とも否定した。そして不許可処分が憲法21条1項等に違反するかにつき、原告らが①または②が認められることを前提としており、この双方が認められないために、原告らの主張は「前提を欠き、理由がない」とのみ述べていた¹⁾。第一審をほとんど引用して控訴を棄却した控訴審判決も、この点について踏み込んだ判断はしていない²⁾。

これに対して、本判決は、本件広場が公用財産であるため、本件広場の行為の拒否については「庁舎管理権を有する金沢市長の裁量に委ねられている」ことを前提として、本件規則5条12号自体の合憲性及びこれらの規定による本件不許可処分が憲法21条1項に違反するかについて判断したものである。

二 本件広場の性質と判断枠組み

本判決は、公用財産における集会の自由に対する制約について、よど号ハイジャック事件及び成田新法事件を引用して、「制限が必要とされる程度と、制限される自由の内容及び性質、これに加えられる具体的制限の態様及び程度等を較量して決めるのが相当である」とする。「公の施設」の利用拒否が問題となった泉佐野市民会館事件³⁾では、利益衡量論をとりつつも利益衡量の基準として明白かつ現在の危険の基準と類似の基準を用いるという、比較的厳格な判断枠組みを採用していた。これに対して、本判決は、本件広場が公用財産であるとして行政に広い裁量を認め、規制目的及び手段などについて立ち入った審査をしないという、極めて緩やかな判断枠組みを採用している。

本判決は本件広場がパブリックフォーラムであるか否かについて検討もしていない。また、平成28年判決と同じく本件広場の位置関係や、公の施設であれば必要とされる条例がないことなどを理由に、本件広場が公の施設であることを否定している。しかし、平成28年判決の理由付けに対しては、「市側の不作為を利用するご都合主義」⁴⁾であり、市が認めたもののみが「公の施設」とされてしまうなどの批判がある。また、泉佐野市民会館事件の法理は、「地方自治法上の『公の施設』に限らず、表現活動を主たる目的とする公共施設すべてに妥当」⁵⁾と考えるべきであり、「公の施設」に当たるか否かではなく、「当該施設が表現活動・集会にとってどれほど開かれたものであるのかが重要な意味を持つ」⁵⁾。この点について、金沢市自身が「広場」⁶⁾という名称を用いていることは、「市がそこを単なる市庁舎への通路と位置づけていないことを示している」⁷⁾と指摘される。また、本件広場の構造やこれまでの運用もあわせて考えると、「実際に様々な表現活動の場として用いられ、かつ、人通りの多い道路に面した、表現活動に適した場であったという機能面をより重視」⁸⁾して、本件広場を「少なくとも集会のための利用を従たる目的とする施設」⁹⁾であるともみることができた。この点の検討が不十分なまま、公用財産であることを理由に行政の広い裁量を認めたことは、表現及び集会の自由の観点から大きな問題がある。

三 本件規則 5 条 12 号の合憲性の判断

平成 28 年判決の時点では本件規則 5 条 12 号が禁止する行為は、「示威行為」だった。同規則は曖昧であるあるいは過度に広汎であるなどと批判されていたが、平成 29 年 3 月に現在の内容に改正された。この改正は批判にこたえようとしたものかもしれないが、改正後の規定に該当するか否かを判断する際には、集会の内容に着目した判断にならざるを得ない規定となっている。

この点につき本判決は、同号は「表現行為や集会等での意見表明そのものの制約を目的とするものではなく」、本件広場を含む「限定された場所における『示威行為』にあたる表現行為又は集会を規制するにとどまる」と述べて、同号は内容規制ではないとする。しかし、本判決は同号が示威行為を禁止する目的として、「Y の中立性の確保及び Y の事務又は事業の円滑な遂行」を挙げている。このような表現のメッセージに対する人々の反応から生ずる害悪の防止を目的とする規制は、通常は表現内容に基づく直接規制であると解される¹⁰⁾。また、「Y の事務又は事業の円滑な運営が妨げられるおそれ」を防止するという目的からみると、Y の方針とは異なる立場の集会を禁止しようとする、観点規制であるともいえる。

かりに、本件広場は非パブリックフォーラムであるためその限定された場所においては表現内容規制も許されるという立場を前提にして、緩やかな審査基準が適用されるとしても、本件規則 5 条 12 号が、フォーラムが果たす目的に鑑みて、合理的な規制となっているかどうかが問題となる。本判決は、同号に該当する集会が行われた場合の弊害の重大さを強調し、その害悪は将来にわたって持続する可能性もあり得るとまで述べる。しかし、X らがこれまでに開催してきた護憲集会に対する苦情はなく、また今後このような事態が生じる可能性について何らの証明もされていないことや、市の説明やのぼり旗等を用いて主体が被告ではないことを示すことなどにより対処可能であること、そもそも市の方針に否定的な市民がいることは当然であることなど¹¹⁾ からすると、本判決は、「不特定多数の第三者の反応という、それ自体、実体や正当性に問題」¹²⁾ のある極めて抽象的な理由によって安易に不許可処分を正当化する点で問題がある。

四 集会における「場」の重要性

本判決は、本件集会が本件広場で開催されなければその「目的を達成することができないなどの特段の事情がない限りは」、他の場所で開催されても「X らの目的の大半を達成することが可能」とであると述べる。実際に X は、本件広場に近い場所にある公園で集会を開催しており、「それによる具体的な不都合、弊害等を認めるに足りる立証はな」かったとされる。しかしながら、集会の「場」の制限は、その「場所がもつ『発声能力』を減少させる」¹³⁾ といわれる。特に、庁舎の付近で行われる集会の意義は大きい¹⁴⁾。本判決の上記判示は、集会を開催するにあたっての「場」の重要性を軽視するものであるといえる。

●——注

- 1) 金沢地判平 28・2・5 判時 2336 号 53 頁。
- 2) 名古屋高金沢支判平 29・1・25 判時 2336 号 49 頁。なお、最高裁は上告を棄却し上告受理の申立てを受理しないとした（最判平 29・8・3LEX/DB25546779）。
- 3) 最判平 7・3・7 民集 49 卷 3 号 687 頁。
- 4) 木下智史「集会の場所の保障をめぐる事例」毛利透ほか『憲法訴訟の実践と理論』（判例時報社、2019 年）23 頁、33 頁。平地秀哉「市役所前広場における集会の自由」新・判例解説 Watch（法ゼ増刊）20 号（2017 年）31 頁も同旨。
- 5) 市川正人「公共施設における集会の自由に関する一考察——金沢市役所前広場訴訟を素材に」立命 373 号（2017 年）799 頁、807 頁、821 頁。
- 6) 広辞苑によると、広場には「町の中で、集会・遊歩などができるように広くあけてある場所」という意味がある。新村出編『広辞苑〔第 7 版〕』（岩波書店、2018 年）。
- 7) 市川・前掲注 5）815 頁。
- 8) 木下・前掲注 4）33 頁。
- 9) 市川・前掲注 5）821 頁。
- 10) 長谷部恭男「表現活動の間接的・付随的規制」戸松秀典＝野坂泰司編『憲法訴訟の現状分析』（有斐閣、2012 年）232 頁、239 頁。
- 11) 市川・前掲注 5）829 頁。
- 12) 神橋一彦「公共施設を巡る『管理』と『警察』——集会の自由との関係を中心に」行政法研究 36 号（2020 年）1 頁、36 頁、43 頁。なお、同 43 頁は、本判決は平成 28 年判決及びその控訴審判決を踏まえたものであり、後者への批判は前者についても基本的にはあてはまると指摘する。
- 13) ティモシー・ジック（田島泰彦監訳）『異論排除に向かう社会——トランプ時代の負の遺産』（日本評論社、2020 年）155～156 頁〔望月穂貴〕。
- 14) See ASHUTOSH BHAGWAT, OUR DEMOCRATIC FIRST AMENDMENT 142 (Cambridge University Press 2020)。