市庁舎前広場の利用不許可と集会の自由

【文 献 種 別】 判決／最高裁判所第三小法廷
【裁判年月日】 令和 5 年 2 月 21 日
【事 件 番 号】 令和 3 年（オ）第 1617 号
【事　件　名】 損害賠償請求事件（金沢市庁舎前広場利用不許可事件）
【裁 判 結 果】 棄却
【参 照 法 令】 日本国憲法 21 条 1 項
【掲　載　誌】 裁判所ウェブサイト
◆ LEX/DB 文献番号 25572633

金沢大学准教授 **稲葉実香**

事実の概要

Ｘ（石川県憲法を守る会）は、Ｙ（金沢市長）の管理する金沢市庁舎前広場（以下「広場」という。）において「憲法施行 70 周年集会」（以下「本件集会」という。）を開催するため、平成 29 年 4 月、金沢市庁舎等管理規則（以下「規則」という。）6 条 1 項所定の許可を申請したところ、Ｙから規則 5 条 12 号（特定の政策・主義・意見に賛成又は反対する目的での示威行為）に当たり庁舎等の管理上支障がある（14 号）として不許可処分を受けたことで集会の自由を害されたとして、Ｙに対し、国家賠償法 1 条 1 項に基づく損害賠償を求めた。第一審[1]、控訴審[2] 共にＸの請求を棄却したため、Ｘが上告。

判決の要旨

「地方公共団体の庁舎は、公務の用に供される過程において、住民等により利用される場面も想定され」るが、「飽くまでも主に公務の用に供するための施設であって、……主に一般公衆の共同使用に供するための施設……とは異なる。」

このような庁舎の性格を踏まえ較量するに、「公務の中核を担う庁舎等において、政治的な対立のある論点について集会等が開催され、……特定の政策等を訴える示威行為が行われると、〔Ｙ〕が庁舎等をそうした示威行為のための利用に供したという外形的状況を通じて、あたかも〔Ｙ〕が特定の立場の者を利しているかのような外観が生じ、……外見上の政治的中立性に疑義が生じて行政に対する住民の信頼が損なわれ、ひいては公務の円滑な遂行が確保されなくなるという支障が生じ得る。」この支障を生じさせないことを目的とする規定は「合理的であり正当である。」

禁止されるのは庁舎等における示威行為であって、他の集会の用に供される「公の施設等を利用することまで妨げられるものではないから、集会の自由に対する制限の程度は限定的であるといえる。」広場は市庁舎と一体的に管理・利用されており、支障のない範囲で住民の利用を禁止していないが、「これにより庁舎等の一部としての広場の性格それ自体が変容するものではない。」したがって、本件集会に規則 5 条 12 号を適用することは、憲法 21 条 1 項に違反しない。

なお、本件判決には、宇賀克也裁判官の反対意見が付されている。

判例の解説

一　集会の自由と施設利用権

集会の自由はいうまでもなく憲法 21 条 1 項の保障する重要な基本的人権の一つである。集会の自由をめぐる重要判例としては泉佐野市民会館事件[3] があり、集会の用に供される公共施設の利用を拒否しうるのは、集会の自由の重要性よりも、人の生命・身体等が侵害され、公共の安全が損なわれる危険を回避・防止する必要性が優越する場合に限られ、その危険は単なる蓋然性では足りず、明らかな差し迫った危険の発生が具体的に予見されることが必要であるという基準が示された（以下「泉佐野基準」という。）。

法廷意見では、広場が庁舎の一部である公用物であるという理由で、泉佐野基準の適用を否定し、

制限が必要かつ合理的であると判示した。宇賀反対意見は、広場は公用物でなく、公の施設ないしこれに準ずる公共用物に当たると考え、泉佐野基準の適用を是認した。すなわち、広場が公用物か、それとも公の施設に準ずる公共用物かということが、本件不許可処分が集会の自由を不当に侵害しているか否かの判断の要となる。

なお、地自法 244 条にいう「公の施設」を設ける場合には条例の制定が必要であるが（同 244 条の 2 第 1 項）、広場について条例は制定されていない。

二　庁舎および広場をめぐる規制について

1　沿革

広場は市庁舎前に広がる 60m × 50m ほどのフラットな空間である。完成した昭和 58 年に金沢市庁舎前広場管理要綱（以下「広場要綱」という。）が制定され、広場については庁舎管理要綱（昭和 45 年制定）の適用外とする規定が庁舎管理要綱に追加された。その後、平成 23 年に庁舎管理要綱に代わって規則が制定されたが、規則には広場を適用除外とする旨が明記されなかった。しかし広場要綱はそのまま存続していたので、広場については規則制定後も引き続き広場要綱が適用されていたと解すべきであると宇賀反対意見は指摘する。

この広場については、自衛隊市中パレード反対集会のための利用不許可をめぐり、平成 26 年にも訴訟が提起されているが（以下「平成 26 年訴訟」という。）[4]、このとき当初は広場要綱 6 条 4 号の政治的行為に該当すると説明され、最終的に規則 5 条 12 号・14 号に該当することが理由とされるなど、適用をめぐる混乱もみられた。

広場は「市民が描き上げる白いキャンバスの広場として再生する」というスタンスに基づき、平成 27 年度から改修工事が行われた。規則は広場の完成にあわせて平成 29 年に改正され、同時に広場要綱が廃止されたと推測される。

2　規制の内容

(1)　金沢市庁舎前広場管理要綱

3 条は「庁舎前広場は、本市の事務または事業の執行に支障のない範囲で、原則として、午前 8 時から午後 9 時までの間、市民の利用に供させるものとする」と定めていた。

6 条は禁止行為を定め、その内容は、営利目的の物品販売（1 号）、建物・工作物等の破壊・汚損（2 号）、爆発物・引火物・劇毒物等の危険物の持込み（3 号）、宗教的・政治的行為（4 号）、木竹の伐採・土石や植物の採取（5 号）、その他広場の管理に支障を及ぼしまたはそのおそれのある行為（6 号）であった。

7 条は公共的な目的であるときは許可することができる行為として、非営利目的の物品販売（1 号）、物品販売以外の営業活動（2 号）、拡声器の使用（3 号）、宣伝・勧誘・寄附の募集等（4 号）を定めていた。

(2)　金沢市庁舎等管理規則

2 条は「庁舎等」を「本市の事務又は事業の用に供する建物及びその附属施設並びにこれらの敷地（直接公共の用に供するものを除く。）で、市長の管理に属するもの」と定義する。

当初、規則 5 条は禁止行為として、物品販売・寄附募集・署名活動等（1 号）、拡声器使用等けん騒な状態を作り出す行為（2 号）、旗・のぼり・プラカード・立看板の持込み（3 号）、ちらし・ポスター等の文書・図画の掲示・配布（4 号）、テント等の仮設工作物の設置（5 号）、立入禁止区域への立入り（6 号）、火薬類、発火性・引火性の物、毒劇物、銃刀類等の危険物の持込み、たき火等火災発生の原因となる行為（7 号）、〔8～10 号略〕座込み・立ちふさがり・練り歩きその他通行を妨げる行為（11 号）、示威行為（12 号）、泥酔・粗野・乱暴な言動により他人に迷惑を及ぼし、著しい嫌悪感を抱かせ、職員の職務を妨害する行為（13 号）、その他庁舎管理上支障があると認める行為（14 号）を定めるが、このうち 1 号から 7 号までの行為については、6 条 1 項において、特別な理由がありかつ庁舎の管理上特に支障がないと認めるときは許可することができるとしている。

平成 29 年改正では、5 条 12 号の「示威行為」が「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または規制を示す等の示威行為」と改められ、6 条 1 項の「特別な理由」が「本市の事務又は事業に密接に関連する等特別な理由」と改められた。この改正は平成 26 年訴訟で認定された「示威行為」の解釈と一致しており、宇賀反対意見も従前の運用を明確にする趣旨のものであって実質的な改正ではないと指摘する。

三　広場の性質について

第一審は規則2条を根拠に、広場は「直接公共の用に供するもの」に該当しないと判断し、これが上告審でも維持されている。

他方、宇賀反対意見は、広場要綱3条から、広場が市庁舎建物と区別された直接公共の用に供するものであると指摘し、集会のための許可使用が行われていることとのぼり等を禁止する規則5条3号が適合しないことなどから、広場は規則2条の「庁舎等」に含まれず、地自法244条の適用または類推適用を受ける公の施設またはそれに準ずる公共用物であるとする。

規則6条で許可することができるのは5条1～7号該当行為のみであるが、広場での集会やイベントではテント等が設置され通行を妨げ11号に抵触すること、後述するようにアルコールの提供と13号が抵触しうることなど、利用実態をみるとやはり広場は規則の適用外であると考えるのが相当であろう。

また、宇賀反対意見は、公用物と公共用物の区分が常に截然とできるわけではなく、その性格にはグラデーションがあるとする。公用物の場所や時間を限定して公共用物として利用することが広く行われるようになっていること（庁舎の最上階を展望室にして一般に開放している例など）から、公用物は公用物としてしか利用し得ないという論理は行政の実態と適合せず、利用実態を十分に吟味せずに規則を適用した法廷意見を批判する。

そこで、以下に利用実態について概観する。

四　広場の利用実態

1　政治的集会

第一審の認定事実によれば、Xは広場において毎年5月・11月に護憲集会を行っており、相当数の申請に対して使用許可がされたことがある（平成29年改正前）。また、本件の後、Xの護憲集会の申請に対し、①平成30年5月、②令和元年5月のものは本件と同様の理由で不許可となったが、③令和元年11月と④同2年5月のものは許可された。これらの申請の際、街宣車、のぼり旗・プラカード、横断幕・拡声器の使用についての問い合わせに対し、Xからは①～③の際はすべて使用しない、④では一定の範囲で使用すると回答しており、許可／不許可の基準も定かではない。

平成26年訴訟において、裁判所は、「広場と〔市庁舎建物への〕出入用通路が一体となって……来庁舎等の通行に利用されることが予定された」ものであり、公用財産であって公の施設ではないとしてパブリック・フォーラムの法理の適用を否定し、本件集会は市の中立性に対する疑念から生ずる支障をもたらす「示威行為」であるとして不許可を容認した。

他方、核兵器廃絶を目指す国民平和大行進については、平成29年、30年、令和元年のいずれも許可された。なお、平成22年には広場でYの市長選出陣式・出馬会見が開かれている。

2　その他の集会

広場は閉庁後や休日に多くのイベントに利用されている。金沢市民としての筆者が知り得た改修後のイベントを紹介する。

改修時に広場に設置されたデジタルサイネージを利用して、地元のクラブであるツエーゲン金沢（サッカー）や金沢武士団（サムライズ）（バスケットボール）のパブリックビューイングが行われ、飲食ブースやテント、観覧席が設置されたことがある。音楽イベントの会場としても頻繁に利用されており、いしかわ・金沢風と緑の楽都音楽祭、UNESCO International Jazzday、金沢Jazz Streetなどのコンサート会場として、大きなステージが設営され、観客席が作られ、ビッグバンドが演奏する（Yがサックスで飛び入り演奏したこともある）。これらは無料で観覧できる非営利イベントであるが、広場を長時間占拠し、大音量が発せられ、規則5条2号、5号に抵触するものであり、市の事務・事業に密接に関連するとの理由で「市庁舎の一部」や「市庁舎への通路」において認められてよいものだろうか。

飲食ブースや物販ブースのテントが並ぶイベントは、国際交流まつり、広坂ファーマーズマーケット、サトヤママルシェ、金沢下町カレー博、協働フェスタ、緑化フェスティバルなど、枚挙にいとまがない。音楽ステージやアルコールの提供を伴うものもあり、これらは規則5条1～5号、7号等に抵触するが、地元の産業や商店街の振興、国際協力など、市の事務・事業に密接に関連する特別な理由を認めることは可能であろう。注目すべきは、KANAZAVIN（カナザヴァン）という、ナチュラルワインインポーターのためのイベントが行われたことである。これは営利目的物販と解さざるを得ない上、その性質上、来客のほとんどがワインを何杯も飲

み（チケットがグラス１つ＋８杯分の綴りである）、泥酔して座り込んだり大声で騒いだりする人も少なくなかった。このイベントは明らかに規則５条13号に抵触し、「市庁舎の一部」での開催が許されるはずのないものである。

以上より、広場は利用実態としても、少なくとも休日には一般の集会の用に供する場として運用されてきたことが明らかである。広場要綱には営利目的の物品販売は禁じられていたが、現在はそれも許可されており、通行を妨げるテントやステージの設置、大音量などが不許可の理由ともならず、広く市民の利用を認めている。規則は適用されていないか、適用があるとしても公用物たる市庁舎建物とは別枠できわめて緩やかに判断されていると解さざるを得ず、実質的に「公共用物」として扱われてきたものといえる。

五　正当な理由

法廷意見のいう「外見上の政治的中立性への疑義」「行政に対する住民の信頼が損なわれることによる公務の円滑な遂行への支障」について、公の施設であるならば、このような理由での不許可が許されないことはいうまでもない。上述のように、広場は実質的には公の施設に準ずる公共用物として運用されているので、泉佐野基準が適用されるべきである。

宇賀反対意見は、本件では物理的な危険や支障は主張されておらず、また特定の政策を主張する集会を開催させたことでＹに苦情・抗議が寄せられるというのも抽象的危険にすぎないので「正当な理由」には当たり得ないとして、本件不許可処分を違法とし、市の政策が中立であることはあり得ないこと、市政に批判的な市民の存在やその批判自体は民主主義国家として健全な現象であり否定的に捉えるべきではないことから、極端な行動に出る批判的市民がいるかもしれないという抽象的な理由で集会の自由を制限することを「角を矯めて牛を殺すもの」と批判する。さらに、仮に規則が適用されるとしても広場はパブリック・フォーラムであるとして[5]、不許可は言論の事前抑制に当たり原則としてすべきでないとし、Ｙの主張する支障を理由に不許可を認めればその時々の市長の政治的信条次第で「見解による差別」を認めることになることを危惧する。

その上で、「そもそも、集会の自由は、情報を受ける市民の自律的判断への信頼を基礎として、様々な意見が自由に流通することにより、思想の自由市場が形成されることを期待するものである」と述べ、広場の利用を許可しただけで市が賛同していると短絡し、市政に支障をもたらすような市民を「一般的市民として措定し、高度にパターナリスティックな規制を行うことにつき、憲法21条が保障する集会の自由に対する制約として正当化することは困難と思われる」と厳しく批判する。まことに正鵠を射ているというほかない。

六　おわりに

広場は、市庁舎に隣接しており、平日昼間に公の施設としての利用を十全に認めると公務に支障が生ずることは明らかであるので、純然たる公の施設とは区別して、公の施設に準ずる公共用物として捉える宇賀反対意見は妥当であると思われる。しかし、庁舎等管理規則がそのままには当てはまらないのであれば、恣意的に規則を適用したりしなかったりすることは望ましくなく、新たに広場管理規則を制定すべきであろう。

前述のように、広場については、政治的集会の利用も最近では許可されるようになっている。どのような理由で許可されているのかは判然としないが、広場を公共用物として扱うことが定着するかどうか、今後も注視する必要がある。

●――注

1）金沢地判令２・９・18判時2465＝2466号25頁。評釈に桧垣伸次「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」新・判例解説 Watch（法セ増刊）28号（2021年）35頁など。

2）名古屋高金沢支判令３・９・８判時2510号６頁。

3）最三小判平７・３・７民集49巻３号687頁。

4）金沢地判平28・２・５判時2336号53頁、名古屋高金沢支判平29・1・25判時2336号49頁、最一小決平29・8・3。この訴訟をめぐる評釈・論説として、神橋一彦「公共施設の使用許可と集会の自由――金沢市庁舎前広場事件を中心に」法時93巻７号98頁、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１頁など。

5）曽我部真裕「憲法　教科書のその先へ（第20回）表現の自由(6)　表現等への政府援助とパブリック・フォーラム論」法教494号74頁は、広場は公の施設でなく、これまでの許可例も市の事務・事業に準ずるものに限られるのでパブリック・フォーラムと位置づけることも困難だとするが、前述の通りそのような利用に限られてきたわけではないことを看過している。