

公立図書館の無期限の利用禁止処分が適法とされた事例

【文 献 種 別】 判決／名古屋高等裁判所

【裁判年月日】 令和 4 年 1 月 27 日

【事 件 番 号】 令和 3 年（行コ）第 52 号

【事 件 名】 通知（処分）撤回及び損害賠償等請求控訴事件

【裁 判 結 果】 原判決一部取消

【参 照 法 令】 土岐市図書館運営規則 6 条、土岐市図書館設置条例 6 条、地方自治法 244 条

【掲 載 誌】 裁判所ウェブサイト

◆ LEX/DB 文献番号 25571985

島根県立大学教授 岩本浩史

事実の概要

Xは土岐市（Y）の住民であり、Yが設置した図書館（本件図書館）を日常的に利用していた。本件図書館は土岐市図書館設置条例（本件条例）に基づき設置されたものであるが、本件条例には図書館の利用者に対し、利用及び入館を禁止ないし制限することができる旨の規定はなく、本件条例 6 条は、本件条例の施行に必要な事項を教育委員会規則により定めるものとしている。これを受けて土岐市図書館運営規則（本件規則）6 条が、この規則若しくは館長の指示に従わない者に対して、館長は、図書館資料及び施設の利用を禁止することができる旨を定めている。

Yは、本件図書館の利用に当たって不適切な行動をしているとして、2 度にわたり改善を求める文書をXに送付したが、改善がなされなかったため、本件規則 6 条に基づきXに対して本件図書館の利用及び入館を禁止する処分を発付した。そこで、Xは同処分の取消しと損害賠償を求めて出訴した。

なお、上記の不適切な行動には、他の利用者への迷惑行為（カウンターでの割込みなど）、設備維持上の支障をもたらす行為（検索機での書庫出納票の大量発行など）、職員への迷惑行為（特定の司書に対する過度の要求、付きまといなど）が含まれている。

一審判決（岐阜地判令 3・7・21 裁判所ウェブサイト）は、一時的な利用制限ならともかく、本件規則 6 条は全面的かつ無期限の利用禁止処分をすること

を委任された規定と解することはできないなどとして、本件処分が違法であると判示し、Xの請求を一部認容した。そこでYが控訴した。

判決の要旨

「本件図書館は、図書館法に基づいて設置された公立図書館であるところ（本件条例 1 条、2 条）、図書館が、図書その他の資料を一般公衆の利用に供し、その教養、調査研究、レクリエーション等に資することを目的とする施設であり（図書館法 2 条 1 項、2 項）、公立図書館においては入館や図書館資料の利用に対する対価の徴収が禁じられていること（図書館法 17 条）などに照らせば、個々の住民の公立図書館利用権が重要な権利であることは明らかであって、これをみだりに制限することは許されないというべきである。ただ、一部の利用者が公立図書館の管理運営に重大な支障をもたらす態様で公立図書館を利用するような場合には、図書館の上記目的を実現するためにも、必要かつ合理的な範囲内で当該利用者の図書館利用を制限する必要性が生じ得ることは明らかであり、図書館法等がそのような制限を一切想定していないとは考え難い。

以上の諸点を踏まえれば、本件規則 6 条は、〈1〉対象者が『この規則若しくは館長の指示に従わない者』であって、〈2〉その者に引き続き本件図書館の施設等の利用を許したのでは本件図書館の管理運営に重大な支障を生ずるおそれが大きい場合に限り、〈3〉当該支障発生の防止のために必要

かつ合理的な範囲内で、その『利用を禁止』し得ることを定めたものと解するのが相当であり、そのように解する限りにおいて、図書館法、地方自治法その他の関係法令に反するものではなく、本件条例6条の委任の範囲を逸脱するものでもないというべきである。」

「なお、地方教育行政法〔地方教育行政の組織及び運営に関する法律〕33条1項は、教育委員会が、図書館を含む教育機関の『管理運営の基本的事項』について、必要な教育委員会規則を定めるものと規定しているが、これは、図書館等の教育機関を所管し、その管理等の事務を執行する権限を有する教育委員会（同法21条1号、32条）に、当該教育機関の管理運営上の『基本的事項』に関する規則制定権を、条例を介することなく直接付与したものであって、当該教育機関の管理運営上の『基本的事項』以外の事項に関する規則制定権を条例により教育委員会に付与することを禁ずる趣旨ではないと解される。本件条例6条は、『公立図書館の設置に関する事項』全般についての条例制定権（図書館法10条）を有する地方公共団体たるYが、本件図書館の設置等を定める本件条例の施行に関して必要な事項全般につき、教育委員会規則への包括的な委任をしたものであり、その委任の範囲が本件図書館の管理運営上の基本的な事項に限られると解すべき根拠は見当たらない。」

Xが「〈1〉『館長の指示に従わない者』に当たるとはもとより、〈2〉引き続き本件図書館の施設等の利用を許したのでは本件図書館の管理・運営に重大な支障を生ずるおそれが大きく、〈3〉当該支障発生の防止のため、本件処分のように本件図書館の資料及び施設の利用を全面的に禁止することが必要かつ合理的であったと認めるのが相当である。」

本件処分に確定的な利用禁止期間（終期）の定めがないことについて、本件規則6条に基づく利用禁止は、「対象者の過去の行為に対する制裁等ではなく、あくまでも現在及び将来における本件図書館の管理・運営に重大な支障が生ずるおそれが大きい状況の下で、その防止のために必要かつ合理的な範囲で行われるべきものである。処分行政庁としては、当該状況が解消された場合には、対象者が過去においてどれほどの問題行動に及んでいようとも、直ちに利用禁止を解除しなければならない反面、当該状況が存続する限り、それま

で経過した禁止期間の長短等にかかわらず、必要かつ合理的な利用禁止を継続し得るものと解される。」

結論として、本件処分は違法とはいえないとした。

判例の解説

一 先例との比較

公の施設の利用拒否に関しては、泉佐野市市民会館事件（最判平7・3・7民集49巻3号687頁）や上尾市福祉会館事件（最判平8・3・15民集50巻3号549頁）という著名な先例が存在するが、これらは①集会施設の、②特定の日時における一時的な使用に関する、③申請拒否処分の適法性が争われた事例である。これに対し、本件は、①図書館の、②継続的・日常的な利用に関する、③職権による利用禁止処分の適法性が争われている点で、上記先例と異なる。なお、上記先例においては、集会施設が対象であったため、施設利用権の背後にある集会の自由の保障が考慮されたが、本件においても、図書館利用権の背後には表現の自由や学問の自由といった憲法上の権利自由が存在すると考えられるので、保障の必要性において劣るものではない。むしろ、継続的な利用禁止である点で、不利益の程度はより大きいともいえよう。

二 利用禁止処分の根拠規定のあり方

ところで、図書館の利用禁止処分については、その根拠規定を条例に置く自治体と、教育委員会規則に置く自治体が存在しているようである¹⁾。本件においては、直接的な根拠規定は教育委員会規則に置かれている。そこで、そもそも教育委員会規則に根拠規定を置くことが許容されるのかについて検討する。

なお、公立図書館については、地方公共団体の判断により、教育委員会ではなく首長の所管とすることが可能であるが（地方教育行政法23条1号、32条。「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」（令和元年法律第26号）に基づく法改正による。）、議論を単純化するため、以下では教育委員会所管であることを前提とする。

さて、利用禁止処分の根拠規定のあり方については、どのような立場が考えられるだろうか。

第1は、条例に直接的な根拠規定を置く必要があるという立場である。

第2は、条例の委任の範囲内であれば、教育委員会規則に根拠規定を置くことも許されるとする立場である。

第3は、条例の委任がなくても法律に基づき教育委員会規則に根拠規定を置くことが許されるとする立場である。

一審判決は、「本件規則6条に基づき利用者に対し無期限の利用禁止処分をすることが法令又は条例の委任の範囲内である場合には、本件処分は、地方自治法14条2項の許容するところとなり得る。」と述べており、第1の立場をとらないことは明らかである。もっとも、一審判決は一方で本件規則は本件条例6条の委任に基づくものであるとしながら、他方で地方教育行政法33条1項の本件規則6条に対する委任について語っており、本件規則の位置づけがはっきりしない。いずれにせよ、教育委員会規則に利用禁止処分の根拠規定を置くこと自体は許容されている。

本判決は、本件規則6条は本件条例6条の委任を受けて定められたものであると位置づけた上で、結論として利用禁止処分の適法性を是認しているので、やはり教育委員会規則に利用禁止処分の根拠規定を置くことを許容している。

利用禁止処分は図書館利用権という権利を制限する行為であるから、地方自治法14条2項により、原則として条例の根拠を要すると思われる。もっとも、「法令に特別の定めがある場合を除く」とされているので、例えば法律に根拠規定が存在する場合はこの規定に違反するものではない。また、この規定は、条例による規則への委任を一切許さないわけではないであろう。

地方自治法244条の2第1項は公の施設の設置管理について条例主義を採用するものであるが、この規定も「法律又はこれに基づく政令に特別の定めがある」場合に例外を認めており、また、規則への委任を一切許さない趣旨とも思われない。なお、図書館法10条は「公立図書館の設置に関する事項は、当該図書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。」と定めており、図書館の「管理」については触れていないため、この規定を地方自治法244条の2第1項にいう「特別の定め」と捉えて、設置については条例で定めなければならないが、管理については

教育委員会規則による定めで足りるという解釈も成立しうる²⁾。実際、本件条例は「図書館設置条例」という名称である。もっとも、図書館法には教育委員会規則への委任規定は存在しないため、利用禁止処分の根拠規定を条例ではなく教育委員会規則に置くことについて図書館法に根拠を求めることはできない。

上記の第3の立場が成立するためには、地方教育行政法の中に、教育委員会規則に利用禁止処分の根拠規定を置くことを教育委員会に対して委任する規定が存在しなければならないと思われる。同法15条1項は、図書館の管理に関して教育委員会規則を制定するに当たっての一般的な根拠規定であり、同法33条1項は、図書館の「管理運営の基本的事項」について教育委員会規則の制定を授權する規定であるが、これらがそのような委任規定であるかが問題となる。

法律による行政の原理により、利用禁止処分のような権利制限行為に対しては、議会立法（法律または条例）によるコントロールが要請される。この要請は、第3の立場をとるとしても充たされているといえようが、図書館を設置する自治体の議会によるコントロールがなされないという問題がある。教育委員会の専門性を尊重するにせよ、それはあくまで自治体議会による尊重であるべきではないか。また、図書館の管理に関して地方教育行政法に基づき教育委員会規則を定めることが可能であるとしても、貸出冊数、貸出期間、開館時間などサービスの利用条件を定める規定と利用権を制限する行政処分の要件効果を定める規定を同列に扱ってよいのか、「管理」の名のもとに包括的な行為権限を行政機関に与えることにならないか、という危惧もある。したがって、第3の立場は支持しがたい。

なお、Yは、地方自治法244条2項に基づき利用禁止処分をすることができるとする主張も行っているが、この規定は規制規範にすぎず、行政処分の根拠規範と解することはできないであろう。

三 無期限の利用禁止処分の許容性

前述の通り、一審判決も本判決もともに利用禁止処分の根拠規定が教育委員会規則に置かれることを許容している。また、Xが館長の指示に従わなかったことは否定できず、当該指示が合理的な

ものであったことも両判決によって認められているので、本件規則6条の処分要件は充たされている。したがって、問題は本件規則6条が委任の範囲内であるか否かである。

この点につき、一審判決は、(i) 無期限の利用禁止処分をすることを教育委員会に対して委任する授權の趣旨が図書館法その他の関係法令や本件条例の規定等から明確に読み取れることを要求した上で、(ii) 本件規則6条に対する「本件条例6条及び地方教育行政法33条1項の」委任の範囲は「管理運営上の基本的な事項」に限られると限定し、一時的な利用制限についてはそれに含まれるが、それをこえて、全面的かつ無期限の利用禁止処分については管理運営の基本的事項に含まれないとする。そして、上記の規定以外に本件条例及び法令に全面的かつ無期限の利用禁止処分を許容する規定がないことを確認し、本件規則6条は、全面的かつ無期限の利用禁止処分をすることができることを委任された規定と解することはできないとする。

この論理に対しては、「本件条例6条」の委任の範囲がなぜ管理運営の基本的な事項に限られるのか、一時的制限が管理運営の基本的事項に含まれ、無期限の利用禁止がそれに含まれない理由は何か等の疑問が生じる。

そこで、本判決は、本件規則が本件条例6条の委任を受けた規定であり、その委任の範囲は管理運営上の基本的な事項に限られないとした上で、判決の要旨の通り限定解釈を行い、その限りで本件規則6条は本件条例の委任の範囲内であるとする。さらに、無期限の利用禁止処分についても必要かつ合理的な範囲内の制限であるとする。その理由としては、無期限とは永遠を意味するものではなく、処分の必要性が解消された場合は直ちに利用禁止処分が解除（撤回）されると解されることが挙げられている。

なお、一審判決が授權の趣旨の明確性を要求したのに対し、本判決は、公立図書館の管理運営に重大な支障をもたらす態様の利用を行う者に対して、必要かつ合理的な範囲内で利用を制限する必要があることは明らかであると説くにとどまる。これは、利用制限措置の必要性が明らかであることから、本件条例が教育委員会規則に利用制限措置の規定を置くことを授權する趣旨であることが明らかであることを導くものであると思われる。

る。

本件処分の原因となったXの行為には、個々にみれば注意措置で足りるものも含まれているが、それらが積み重なった結果、全体としては、管理運営に重大な支障をもたらすことは否定できない。特に、図書館職員の良好な職場環境の保持の観点からすると、行政側が利用禁止処分もやむを得ないという判断に到ったことは理解できる。近時、カスタマーハラスメントの問題が注目されているが、公務員も労働者である以上、市民による理不尽な要求や過度のクレームから保護されるべきであり、それは公の施設の利用を拒否できる「正当な理由」（地方自治法244条2項）に当たると思われる。

ただ、議会立法によって法規命令をコントロールするという命題に立ち返ると、果たしてこのような立法実務が適切なのかという疑問は拭えない。より具体的な委任規定を条例に置か、利用禁止処分の根拠規定を条例に置くことが望ましいと思われる。なお、令和3年に本件条例及び本件規則はともに改正されており、改正後は、利用拒否処分及び退館命令処分の根拠規定が条例に置かれている（土岐市図書館条例5条。条例の名称も変更された）。

●——注

- 1) 例えば、筆者の勤務校の所在地である島根県浜田市を例にとると、浜田市立図書館については、浜田市立図書館条例に入館拒否処分及び退館命令処分の根拠規定が置かれている（7条）。これに対し、島根県立図書館（松江市に置かれている）については、島根県立図書館の管理、運営及び利用に関する規則という島根県教育委員会規則に利用停止処分や利用禁止処分の根拠規定が置かれている（33条）。
- 2) なお、鎌水三千男『図書館と法〔改訂版増補〕』（日本図書館協会、2021年）27頁は、地方教育行政法33条を直接の根拠として、公立図書館について、「設置は条例で、管理は教育委員会規則で、というのが地方教育行政法の想定している役割分担である」と述べ、図書館法10条が公立図書館の管理について言及していないのは「こうした文脈を踏まえたものと理解してよい」とする。もっとも、同書63頁では、図書館の「管理に関しては、本来条例事項である」と述べられているので、管理について条例で定めることを否定する見解ではない。