

市庁舎前広場の法的性質と集会目的での利用の許否判断

- 【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

金沢大学教授 長内祐樹

事実の概要

X(石川県憲法を守る会)らは、平成29年5月3日に「憲法施行70周年集会」(以下「本件集会」という。)を、金沢市長が管理する金沢市庁舎前広場(以下「本件広場」という。)において開催するため、金沢市庁舎等管理規則(以下「本件規則」という。)6条1項所定の許可を申請したが、同年4月14日、金沢市長は、本件申請について、本件規則5条12号(「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」)、及び14号(「前各号に掲げるもののほか、庁舎管理者が庁舎等の管理上支障があると認める行為」)に定める禁止行為に該当するとして、不許可処分(以下「本件不許可処分」という。)とした。そのためXがY(金沢市)を被告として、国家賠償法1条1項に基づき、代替施設使用料、慰謝料等に係る損害賠償を求め訴えを提起。

第一審(金沢地判令2・9・18判時2465=2466号25頁)¹⁾、控訴審(名古屋高金沢支判令3・9・8判時2510号6頁)いずれもXの請求を棄却したため、Xが上告提起、上告受理申立を行った。本判決に先立ち、最高裁(第三小法廷)は、上告受理申立事件について上告不受理決定を行った(最終令5・1・31。なお、本決定には宇賀克也裁判官の反対意見が付されている。)

判決の要旨

「憲法21条1項の保障する集会の自由は、…公共の福祉による必要かつ合理的な制限を受ける…。そして、このような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…。」

「本件規則は、金沢市長の庁舎管理権に基づき制定されているものであるところ、普通地方公共団体の庁舎(その建物の敷地を含む。以下同じ。)は、…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である道路や公園等の施設とは異なる。」このような庁舎の性格を前提とすると、その庁舎等において「政治的な対立がみられ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、金沢市長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な状況を通じて、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」ことから、「本件規定は、…その目的は合理的であり正当である。」

また、「上記支障は庁舎等において上記のような示威行為が行われるという状況それ自体により生じ得る以上、当該示威行為を前提とした何らかの条件の付加やYによる事後的な弁明等の手段により、上記支障が生じないようにすることは性質上困難である。他方で、本件規定により禁止され

るのは、飽くまでも公務の用に供される庁舎等において所定の示威行為を行うことに限定されているのであって、…集会等の用に供することが本来の目的に含まれている公の施設（地方自治法 244 条 1 項、2 項参照）等を利用することまで妨げられるものではないから、本件規定による集会の自由に対する制限の程度は限定的であ[り]」、「…上記場合における集会の自由の制限は、必要かつ合理的な限度にとどまる…。」

「したがって、本件広場における集会に係る行為に対し本件規定を適用することが憲法 21 条 1 項に違反するものということではできない。」

なお、本判決には宇賀克也裁判官の反対意見（以下「宇賀反対意見」という。）が付されている。

判例の解説

一 本判決の特徴

1 本判決の特徴

本判決では、集会に適した公共施設（本件広場）での政治集会を不許可とした施設管理者の裁量権行使の適否（合憲性）が争点となった。

本件規則は、「庁舎等」と「直接公共の用に供するもの」を区別し（2 条）、前者における特定の行為を一般的に禁じ（5 条）、一定の場合にその禁止を許可というかたちで解除する（6 条）、行為許可制を採用している。しかし本件規則 6 条は、本件規則 5 条 12 号（以下「本件規定」という。）に該当する示威行為については、これを許可の対象外（絶対的禁止行為）としている。

本判決は、本件広場を本件規則の適用対象となる「庁舎等」ととらえ、集会の自由に対する本件規定の違憲審査基準として「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」とする利益衡量論（成田新法事件最大判〔最大判平 4・7・1 民集 46 卷 5 号 437 頁〕）に依拠し、その違憲性を否定した。

このことから、本判決は、本件を公共施設の利用関係の問題としてではなく、集会に対する行為規制の問題としてとらえていると見ることができよう（このことは、最高裁〔第三小法廷〕が、本件広場に係る公の施設の解釈適用に関する誤り等についての X の上告受理申立を不受理とし、また本判決

において、本件は泉佐野市事件最判〔最判平 7・3・7 民集 49 卷 3 号 687 頁〕とは異なる事案であると判示したことからも推測される。〕。

2 本判決の位置づけと問題点

本件は、本件不許可処分が、庁舎前広場という公共施設の利用拒否なのか、あるいは集会に対する庁舎管理権に基づいた行為規制なのか必ずしも明確ではなく、本件規則の文言、本件広場の運用実態のいずれを重視するのかによって、異なった評価が成り立つ点にその特徴がある。

この点、本判決は、（上告不受理決定とも相まって）具体的な根拠を何ら提示することなく、本件広場が本件規則 2 条の「庁舎等」に該当することを所与の前提とし、本件を公用物たる本件広場の管理権に基づく行為規制の問題としてとらえることで、公の施設の利用関係（利用拒否の「正当な理由」〔地方自治法 244 条 2 項〕の有無）に係る泉佐野市事件最判の適用を避け、皇居前広場事件最大判（最大判昭 28・12・23 民集 7 卷 13 号 1561 頁）、成田新法事件最大判型の緩やかな比較考量論を採用し、その上で、公共施設での集会は、当該施設が明確に公の施設に該当する場合を除き、行政主体の中立性への疑念及びそれに伴う行政運営上の支障という、将来的・抽象的な理由のみによっても制約しようとする。

ただし、皇居前広場事件の場合、集会の自由に対抗する価値要素は一般国民の公園としての本来の利用の確保であり、成田新法事件の場合は、航空施設の安全性、利用者の生命身体の安全性の確保であったのに対し、本件のそれは、市の中立性への疑念及びそれに伴う市政運営上の支障という行政側の抽象的な便宜に過ぎない。

してみると本判決は、集会目的での公共施設の利用許否判断における泉佐野市事件最判型審査の適用範囲を、当該施設が明確に地方自治法 244 条 1 項の公の施設と評価される場合に限定するという効果を伴う一方、公の施設に該当しない公共施設での集会に関しては、当該施設の運用実態（公用物であっても公共用物的な運用がなされている等）にかかわらず、本判決型、すなわち二重の基準論によらず、しかも抽象的な行政上の便宜のみを根拠とした制限すら許容する（その点では過去の判例を超えた）極度に緩やかな利益衡量論への途を開きかねないものであるといえよう²⁾。

二 本件広場の法的性質と本件不許可処分 の適法性判断枠組み

1 本件広場の法的性質

本件規則は市庁舎等と同一敷地内にあっても「直接公共の用に供するもの」には適用されない。この点、本件広場は、市庁舎「前」の「広場」であり、またその運用状況を見ても、政治集会の開催を含め広く市民の利用に供されていた実態があることから³⁾、本件規則の適用されない「直接公共の用に供するもの」に該当するとの評価が成り立つ余地がある。

地方自治法 244 条 1 項は、公の施設につき「住民の福祉を増進する目的をもってその使用に供するための施設」と規定する。したがって、当該施設の物理的・構造的性質や使用実態が、上記の公の施設の実質的要件を充足している限り、当該施設は公の施設ないしそれに準じた施設と解するのが妥当であろう⁴⁾。

この点、宇賀反対意見は、公用物と公の施設の二分論に疑義を呈し、「公用物…であっても、空間的・時間的分割により、…公用物になることがある」（いわゆる空間的・時間的分割使用論）⁵⁾とし、本件広場が「金沢市庁舎管理要綱」とは別に定められた「金沢市庁舎前広場管理要綱」に基づいて管理されてきた点、本件規則の制定・改正の経緯、本件広場の運用実態に着目し、「本件広場は公用物であり、…公の施設ないしこれに準ずる施設に当たる」と結論付けているが妥当な判断であろう⁶⁾。

2 本件を公共施設としての本件広場の利用拒否 処分と見た場合の適法性判断の枠組み

本件広場が公の施設に該当する場合、その利用拒否処分は、二重の基準論を前提に、「明らかな差し迫った危険の発生が具体的に予見される」場合に限り「正当な理由」ありとして許容されるに過ぎない（泉佐野市事件最判）。したがって、泉佐野市事件最判の判断枠組みによった場合、本件不許可処分は正当な理由のない使用拒否として、地方自治法 244 条 2 項に反する違法な処分と評価される可能性が高いものと思われる。

他方、本件広場が公の施設に該当しないとしても、行政財産の目的外使用拒否処分に係る呉市教育研究集会事件最判（最判平 18・2・7 民集 60 巻 2 号 401 頁）によれば、施設使用拒否事由としての

施設管理上の支障は、物理的支障に限定されず、また、現在の支障のみならず将来の支障も含まれるが、将来の支障についてはその存在の明白性が要件とされている点に留意する必要がある。

この点、本件においては、本件集会開催を許可した場合に生じる、将来的な庁舎等管理上の支障の発生蓋然性が「明白に認められる」と認定するほどには主張・立証されているとはいいがたい。

もともと、本件広場は、各種の集会や催事の開催を想定したものであり、そのように運用されている以上、集会目的での本件広場の使用は、目的“内”使用であるといえる。したがって、本件広場を「公の施設に準ずる施設」ととらえ、本件不許可処分に関しては、泉佐野市事件最判の判断枠組みを適用するというアプローチが最適であると考え（宇賀反対意見はこのアプローチを提唱している。）⁷⁾。

3 公物管理権の限界——「市の中立性」を 理由とした集会禁止について

本判決は、本件規則を庁舎管理権（公物管理権）に基づくものとする。公物管理権は公物がその本来の目的を達成するための作用である。したがって、Xの集会の自由という憲法上の権利との比較考量を通じて本件規定の合憲性を判断するのであれば、本件規定が市庁舎等本来の効用を維持するために必要かつ合理的なものか否かという点につき、より詳細に検討されるべきであった。

ところが本判決は、この点を特に検討することなく、無造作に市の中立性への疑念及びそれに伴う市政運営上の支障という行政側の抽象的な便宜を理由として本件規定の違憲性を否定している。

しかし、このような市政運営上の支障が庁舎管理権の上記目的の範疇に該当するのか、また市に対する風評被害発生の漠然とした可能性の存在だけで、集会の自由という憲法上の権利を規制することが許容されるのかははなはだ疑問である⁸⁾。そもそも、政治的に任用された長や議員の意思に基づき政策を実施する地方公共団体に政治的中立性があるとは考えられない⁹⁾（宇賀反対意見も、市の中立性に疑義を呈し、市の中立性への疑念に伴う市政運営上の支障が「抽象的にあり得ることを理由として、本件広場の使用を許可せず、集会の自由を制限することは、角を矯めて牛を殺すもの」と指摘している。）。

またYは、中立性を根拠に「特定の政策、主義又は意見」を表明する集会を禁止するが、市の中立性を損なう集会とは何かを市自身が認定する以上、そこに恣意的判断が介在する可能性も否定できない。

そうすると本件では、本件規定につき、思想信条に基づく差別ゆえの平等原則違反、及び事前抑制禁止違反の有無が、また、本件不許可処分に関しても、考慮事項の選択やその重みづけ等、判断過程における過誤の有無の観点から裁量権の逸脱濫用の存否が、より詳細に審査されるべきであったと考える。

三 おわりに

本判決は、公用物と公共用物の単純な二分法を前提に、本件を前者における管理権に基づく行為規制の問題としてとらえ、そこでの集会は、行政主体の中立性への疑念及びそれに伴う行政運営上の支障という、将来的・抽象的な理由のみによっても制約しようとする極度に緩やかな比較考量論を採用した¹⁰⁾。

しかし、宇賀反対意見も指摘するように公用物と公共用物の単純な二分法はもはや今日の実情に沿うものではない¹¹⁾。本件広場は、その物的性質、運用実態を踏まえると「直接公共の用に供するもの」(本件規則2条)として本件規則が適用されないと解す余地があった。そして判例上、公共施設での集会等の拒否処分については、それが公用物における行為規制なのか、公共用物の施設利用拒否なのかで異なった判断枠組みが採られる以上、本件ではまずもってこの点が明らかにされるべきであった。

また、本件を行為規制の問題と解したとしても、「表現のための場」としての実態を有する本件広場に関しては、「表現の自由と…、管理権とをどのように調整するかを判断すべき〔であり〕、…較量の結果、表現行為を規制することが表現の自由の保障に照らして是認できないとされる場合がありうる」(最判昭59・12・18刑集38巻12号3026頁。伊藤正巳裁判官の補足意見)と考えるべきである¹²⁾。庁舎管理権(公物管理権)に基づき表現内容の観点から集会を絶対的に禁じることは、宇賀反対意見も指摘するように事前抑制禁止の法理に抵触する可能性もある以上、上述のように慎重な利益衡量がなされるべきであった¹³⁾。本判

決は公共施設での集会の法関係の把握の仕方(行為規制なのか施設利用なのか)、そこで適用されるべき法理の整理という前提を欠き、その結果、本来なされるべき本件規定、本件不許可処分についての詳細な審理をしないまま、集会の自由という憲法上の権利への制約を無造作に許容するものであり、首肯できない。

●—注

- 1) 本件第一審に関しては、差し当たり長内祐樹「市庁舎前広場における集会開催不許可処分に係る国賠請求事件」自治総研512号(2021年)50頁以下参照。
- 2) 本判決につき同様の指摘をするものとして毛利透『『広場』で政治的集会を開催する自由はなぜ大事なのか』世界2023年6月号120頁。
- 3) 第一審の事実認定。本件広場の利用実態、本件拒否処分の経緯等については、差し当たり神橋一彦「公共施設の使用許可と集会の自由」法時93巻7号(2021年)98～100頁参照。
- 4) 同旨、『基本法コンメンタール 地方自治法(第4版)』(日本評論社、2001年)313頁 [岡田雅夫執筆部分]、成田=園部=金子=塩野=磯部=小早川編『注釈 地方自治法〔全訂〕2』(第一法規、加除式)5526～5529頁など。なお、設置・管理条例の不存在は、当該施設の公の施設該当性を当然に否定するものではない。この場合、むしろ地方議会側の地方自治法244条の2違反が問われよう(長内・前掲注1)64頁)。
- 5) 宇賀克也『地方自治法概説(第10版)』(有斐閣、2023年)426～428頁、同「国公有財産有効活用の法律問題」成田頼明編『新版行政法の争点』(有斐閣、1990年)327頁。
- 6) 長内・前掲注1)62～64頁。同旨、山崎友也『『公用物』における集会の自由の意義と限界』判時2465=2466合併号(2021年)151～152頁等。
- 7) 公の施設たる都市公園の集会目的での独占的利用を目的内使用とし、市民の随時利用に支障が生じている場合に限りこれを不許可とできる旨を判示する裁判例として大阪高判平29・7・14判時2363号36頁。
- 8) 同旨、神橋・前掲注3)101～102頁。
- 9) 長内・前掲注1)70～71頁。同様の指摘をするものとして神橋・前掲注3)103頁、山崎・前掲注6)153～154頁、小谷順子「集会及び表現の自由としての『場』の確保」判時2465=2466合併号(2021年)157～158頁等。
- 10) 同旨、毛利・前掲注2)120頁。
- 11) 長内・前掲注1)62～64頁。
- 12) 本件につきパブリック・フォーラム論との関係で検証するものとして小谷・前掲注9)。
- 13) 同旨、山崎友也「集会の自由と公用物管理権」金沢64巻1号(2021年)120～123頁。