

平成29年(ワ)第469号 損害賠償請求事件

原告 憲法を守る会ほか2名 被告 金沢市

【判決要旨】

第1 主文

- 5 1 原告らの請求をいずれも棄却する。
- 2 訴訟費用は原告らの負担とする。

第2 事案の要旨

本件は、権利能力なき社団である原告憲法を守る会が、平成29年5月3日に金沢市庁舎前広場を使用して憲法施行70周年集会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を行ったところ、金沢市長が、金沢市庁舎等管理規則5条12号、14号に定める禁止行為に該当するとして、本件申請を不許可処分としたことが、違憲、違法な行為であると主張して、被告に対し、国家賠償法1条1項に基づき、①原告憲法を守る会が、1876円（代替施設の使用料）及びこれに対する遅延損害金の支払を求めるとともに（請求1）、②原告らが、各23万1000円（慰謝料ないし無形の損害、弁護士費用）及びこれに対する遅延損害金の支払を求めた（請求2）事案である。

第3 当裁判所の判断の骨子

1 本件広場の性質等

本件広場の物理的、構造的な特徴、本件規則等における「庁舎等」の意義、被告の從前からの取扱いなどによれば、本件広場は、金沢市庁舎建物の敷地の一部であって、被告の事務又は事業を執行するため直接使用することを本来の目的とし、本来の用途及び目的を妨げない限りで使用を許可することができる「公用」財産（地方自治法238条4項）であると認められる。したがって、本件広場における行為の許否については、その基準の策定も含め、庁舎管理権を有する金沢市長の裁量に委ねられていると解される。

2 爭点(1)（本件規則5条12号が憲法21条1項に違反するか）について

本件規則5条12号は、庁舎等における「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気勢を他に示す等の示威行為」を禁止している。同号によって、公用財産である庁舎等の敷地内という限定された場所において、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、規模や使用する道具等も踏まえて威力又は気勢を他に示す程度に達する場合等の「示威行為」に該当する集会を禁止することは、来庁者や通行人において、被告が特定の立場に賛同して本件広場を提供しているような外観を形成し、地方公共団体としての中立性を欠くのではないかとの疑念を生じさせるおそれを防止し、被告の事務又は事業の円滑な遂行を確保するための必要かつ合理的な制限であって、その文言があいまい不明確又は過度に廣汎であるとはいえない、内容・主体による規制ともいえない。

したがって、本件規則5条12号が憲法21条1項に違反するとはいえない。

2 争点(2) (本件不許可処分自体が憲法21条1項に違反するか)について

本件集会は、単に憲法を守るというだけでなく、政治に対する批判や問題提起を含む意見表明を予定し、約300人が集散し得るという相応に大きな規模で、街宣車、拡声器、のぼり旗等の道具を使用する態様で行うものであるところ、被告の「公用財産」である本件広場においてこれを許可することは、被告が本件集会における意見表明に賛同して本件広場を提供しているような外観を形成し、見聞する来庁者や通行人において、被告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。

したがって、本件集会は、本件規則5条12号の「示威行為」及び同条14号の「庁舎等管理上支障がある」場合に該当し、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。

3 争点(3) (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)について

(1) 金沢市長の裁量判断は、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者側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、その判断が裁量権の行使としてされたことを前提とした上で、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って、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（最高裁平成18年2月7日第三小法廷判決・民集60巻2号401頁参照）

(2) 検討

ア 本件不許可処分による原告らの不都合又は影響の内容及び程度

原告らは、本件広場に近く多数の通行人が往来するいしかわ四高記念公園において代替集会を行っており、その使用料が合計1876円と比較的低額であることに照らしても、本件不許可処分による原告らの不都合又は影響の内容及び程度は大きいとはいえない。

イ 考慮すべき事情を考慮しなかったかについて

被告が、本件不許可処分において、集会の形態、使用する道具、集会の人数等について全く考慮しなかったとは認められない。金沢市長は、事前聴取内容について口頭報告を受けた上で本件不許可処分をしていること、本件集会自体の目的を阻害しないよう配慮しつつ被告の中立性に疑念が生じることをも回避できるような条件を付して許可することは現実的には困難であったと認められることなどからすれば、考慮すべき事情を考慮していないとも認められない。

ウ 他事考慮、不当目的、動機について

5 本件不許可処分前になされた本件規則 5 条 1 2 号の改正は、本件広場の供用開始に併せて従前からの被告の理解を文言化したものと認められ、原告らの集会を排除する目的でしたものとは認め難い。本件広場の供用開始に伴い事前聞き取りをする運用としたことも、使用者の増加を予想して管理をより適正に行うためであったと認められ、必要性の判断に不合理な点があるとは認められない。本件規則 5 条 1 2 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、庁舎等の敷地内における行為の同号該当性の判断に当たって原告らの属性等も踏まえて表現内容を推知すること自体は同号該当性の判断過程において不可避的に行われるものといえるから、被告が集会の内容によって本件不許可処分をしたとまで認めるることはできない。

10 庁舎等の敷地の一部である本件広場は、本来の目的又は用途に反しない限度で使用を許可することができる「公用財産」であって、正当な理由がなければ住民の利用を拒否できない「公の施設」（地方自治法 244 条 1 項）ではないから、原告らが指摘する最高裁平成 7 年 3 月 7 日第三小法廷判決の射程は及ばず、本件規則 5 条 1 4 号の管理上の支障が物理的な支障に限定されるともいえない。

15 本件規則 6 条 1 項が言及する被告の事務又は事業との関連性は、本件規則 5 条 1 2 号該当性の判断においても、当然考慮される要素であると考えるのが相当であり、他事考慮であるとは認められない。

20 本件不許可処分の前の聞き取りにおいては、参加予定人数や拡声器、プラカード、テント等の使用の有無等の聞き取りも行われており、本件集会に政治に対する批判や問題提起が含まれることや参加予定団体が、本件不許可処分の判断の決め手となっていると認めるることはできず、被告に原告らに本件広場を使わせないという不当な目的、動機があったと認めるることもできない。

エ 平等原則違反

本件不許可処分と異なり許可された国民平和大行進出発式の態様は、本件集会とは相当異なっており、手続や判断過程、判断結果に差異が生じたことに合理的な理由がないと認めることはできない。

オ 禁反言の法理違反

被告が、本件規則改正前、原告ら主催の護憲集会について、相当数の許可をしていたことは認められるが、本件規則改正に伴う聞き取りの結果として、申請書には表れていなかった本件集会の具体的態様等が明らかとなり、本件不許可処分に至ったという経緯が認められるから、従前の護憲集会と許否の判断が異なったとしても、禁反言の法理に違反とは認められない。

(3) 以上によれば、本件不許可処分が、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ず、金沢市長の裁量権の逸脱、濫用により違法であるとは認められない。

4 争点(4)（本件不許可処分が手続上違法か）について

本件規則5条12号、14号の文言等からすれば、本件不許可処分における理由の提示が金沢市手続条例8条1項に違反すると認めるに足りない。被告担当者が許否の基準を詳細に伝えなかったとしても、必要な情報提供の努力義務を定めた同条例9条1項に違反したとも認めるに足りない。

20 第4 結論

よって、その余の争点について判断するまでもなく、原告らの請求はいずれも理由がないから棄却する。

金沢地方裁判所民事部

裁判長裁判官	押	野	純
裁判官	佐	野	尚
裁判官	山	部	佑
			輝