

行政裁判例

行政法一般

行政、行政法一般

集会目的の公の施設の使用許可取消
処分の執行停止の申立てが認容され
た事例

〔岐阜地裁平八（行ク）第六号、行政処分執
行停止申立事件、平8・9・30民事第一部
決定、認容、確定〕

〔参照条文〕

行政事件訴訟法二五条、地方自治法
二四四条、憲法二一条、大垣市スイ
ピアセンター条例

《解説》

一 申立人らは、使用団体名を「徳
山ダム建設中止を求める会」として、
建設省との対話集会、全国集会（本件
集会）を開催するため、被申立人に対
し、大垣市学習館・文化会館（本件施
設）の使用許可の申請をし、被申立人
はこれを承認した。しかし、被申立

人は、本件集会が本件施設の設置目
的に違反するとして右使用許可を取
り消す処分（本件取消処分）をした。
これに対し、申立人らが右取消処分
の効力の停止を求めたのが本件であ
る。

二 被申立人は、本件施設の設置
及び管理について定めた大垣市スイ
ピアセンター条例（本件条例）八条
一項四号の「教育委員会が特に必要
と認めるとき」には、本件施設の設
置目的に違反するときに含まれると
ころ、本件施設の設置目的は、生涯
学習や教育文化的活動の推進である
のに対し、本件集会が申立人らの活
動である徳山ダム建設中止という申
立人らの主張ないし意見を推進する
ための社会運動の色彩を帯びた集会
であるから右設置目的に反し、同号
に基づいてした本件取消処分は適法
であるから、本件申立は、行政事件
訴訟法二五条三項の「本案について
理由がないとみえるとき」に当たる
と主張した。

これに対し、申立人らは、憲法の
保障する集会の自由の重要性から、

設置目的を理由とする施設の許可取
消は許されない旨主張した。

本決定は、本件施設は地方自治法
二四四条にいう公の施設に当たり、
本件条例は地方自治法二四四条二項
の「正当な理由」を具体化したもの
であるところ、公の施設について、
当該施設の種類、規模、構造、設備
等の点からみて、その利用が不相当
とする事由が認められる場合、すな
わち利用の目的が当該施設の設置目
的に照らして不相当な場合に利用を
拒否することは、右「正当な理由」
に該当すると解されるから、同号の
「教育委員会が特に必要と認めると
き」には、本件施設の設置目的に違
反するときに含まれるとした。しか
しながら、基本的人権としての集会
の自由の重要性に照らすと、集会の
自由の制約は経済的自由の制約にお
ける以上に厳格な基準の下にされな
ければならないこと、本件取消処分
が集会に対する事前抑制の性質を有
することから、集会の自由の不当な
制限につながらないために、設置目
的による制約であっても、それが明
確な基準によりなされることが必要
であるとし、本件施設の設置目的と
本件集会の性質を検討したうえで、
本件集会は本件施設の設置目的には
違反せず、本件取消処分は、違法で
あるとした。

三 次に、被申立人が、他の代替

会場を確保することが可能であるか
ら、行政事件訴訟法二五条二項の「回
復の困難な損害を避けるため緊急の
必要」がないと主張した点について、
本決定は、本件集会の開催を計画す
るまでの経緯、開催準備状況等から
代替会場を確保して開催場所を変更
することは事実上不可能であり、回
復の困難な損害を避けるための緊急
の必要があるとした。

なお、本件では、公共の福祉に重
大な影響を及ぼすおそれについては
当事者間で全く問題にされなかつ
た。

四 集会目的の公の施設の使用不
許可処分に関しては、既に、泉佐野
市民会館使用不許可事件（最三小判
平7・3・7民集四九卷三三六九八頁、
本誌八七六号八四頁）、上尾市福祉会
館使用不許可事件（最二小判平8・3・
15本誌九〇六号一九二頁、判時一五六
三号一〇二頁）で最高裁の考え方が示
されている。もつとも、泉佐野市民
会館使用不許可処分の事案や従来集
会目的の公の施設の使用許可の取消
処分の執行停止の事案のほとんど
が、集会を開催することにより公の
秩序を乱すおそれがあることから使
用不許可や使用許可の取消の適法性
が問題とされた事案であり、本件の
ように集会の性質が設置目的に違反
することを理由とした使用不許可処
分や使用許可取消処分の適法性が問

題となった事例は少ないようである（上尾市福祉会館使用不許可事件は、集会の利用目的が施設の設置目的に反するか否かについて詳細に検討してあり参考になる）。

しかしながら、右最高裁判決が「地方自治法二四四条にいう普通地方公共団体の公の施設として、本件会館のように集会の用に供する施設が設けられている場合、住民は、その施設の設置目的に反しない限りその利用を原則として認められることになる。」と判示していること、公の施設について、当該施設の種類、規模、構造、設備等の点からみて、その利用を不相当とする事由が認められる場合に利用を拒否することが地方自治法二四四条二項の「正当な理由」に当たるとすることには異論をみないであろう。この点に関し、集会の自由をそのための場所的条件の充足を公権力に請求する積極的権利としてとらえようとする学説もみられるが、このようなどらえ方にはなお問題があるとされている（佐藤（幸）・声部編・憲法II五七〇頁、浦部・註釈日本国憲法上四四三頁）。本決定も、利用目的が当該施設の設置目的に反するとき、右「正当な理由」に当たるとし、そのうえで、設置目的を理由とする許可取消についての判断基準を論じている。設置目的をどのように定めるかについては、それが合理性

を有するものである限り、施設の管理者側に相当程度の自由な裁量権が認められるが、当該設置目的に反するとの理由で使用不許可や使用許可の取消を行う場合に管理者側に自由な裁量権があるとはいえないであろう。

五 また、本件では、集会の予定人数が八〇名、四〇名（対話集会）、二〇〇名（全国集会）と比較的小規模であり、特に取消処分から本件全国集会の開催予定日まで約三か月の期間があることから、代替会場の確保が容易とも考えられることから「回復の困難な損害を避けるため緊急の必要があるとき」に当たるか否かが微妙な事案であるといえる。

この点に関し、集会の予定人数が約二〇〇名で、使用許可取消処分が開催予定日の二二日前に通知された事案について、この程度の集会であるならば代替会場を確保することも可能であるなどとして、執行停止を認めた原決定を取り消し、執行停止の申立を却下した決定例（広島高決昭46・4・14行集二二巻四号四九六頁、本誌二六一号一四五頁）がある。

行政処分の執行停止の三要件（①回復の困難な損害を避けるため緊急の必要があるとき②公共の福祉に重大な影響を及ぼすおそれ③本案について理由がないとみえるとき）は、相関しており、本案の理由の疎明が高ければ

必要性の疎明は低くても必要性は肯定されると考えられている（司法研究報告書三四輯一号「行政事件訴訟法に基づく執行停止をめぐる諸問題」四六頁他）。本決定は、その理由からも分かるように、本案の理由の疎明の高さから必要性の要件を肯定したものと考えられる。

六 集会目的の公の施設の使用許可取消処分の執行停止（ただし、公共の福祉に重大な影響を及ぼすおそれの有無が問題とされた事例）の事例としては、京都地決平2・2・20判時一三六九号九四頁、岡山地決平2・2・19本誌七三〇号七四頁、東京地決平3・7・15判時一四〇三号二三頁（いずれも認容）、熊本地決平3・6・13本誌七七七号一一二頁（却下）等がある。

児童公園の使用不許可処分について、公共施設（児童公園）の利用希望競合の場合の判断基準、児童公園が「専ら児童、幼児等の利用に供することを目的とする」ことを理由に、集会目的の申請を拒否できるか否かが争われた事例として那覇地判平8・3・28法教一九九六・九月号一〇二頁がある。

申立人 上田 武夫
申立人 近藤 ゆり子
右両名代理人弁護士 山田 秀樹
同 笹田 参三

同 安藤 友人
同 鷺見 和人
同 仲松 正人
同 河合 良房
同 富田 武生
同 横山 文夫
同 浅井 直美
同 山崎 則和
同 矢島 潤一郎
被申立人 大垣市教育委員 会

主 文

一 被申立人が平成八年八月三〇日付けで申立人らに対してした別紙使用許可目録記載の各使用許可の取消処分の効力を本案判決が確定するまで停止する。

二 申立費用は被申立人の負担とする。

理 由

第一 本件申立の趣旨及び理由は別紙行政処分執行停止の申立書記載のとおりであり、被申立人の意見は別紙意見書のとおりである。

第二 当裁判所の判断

一 本件取消処分に至る経緯等

本件記録によれば、以下の事実が一応認められる。

1 申立人上田武夫は、肩書住所地に居住し、「徳山ダム建設中止を求める会」と称する団体の代表をしており、

申立人近藤ゆり子は、肩書住所地に居住し、同会の事務局の仕事を担当し、後記の本件施設の各使用許可申請において会場責任者として届け出ている。

被申立人は、大垣市スイトピアセンター条例（以下「本件条例」という。）により、地方自治法二四四一条一項にいう「公の施設」たる大垣市学習館・文化会館（以下「本件施設」という。）についての使用許可及び許可取消の権限を有する者である。

2 申立人らは、「徳山ダム建設省との対話集会」（以下「本件対話集会」という。）に使用するため、平成八年七月二四日被申立人に対し、行事の目的と内容・対話集会、入場人員八〇名、使用期間・同年一〇月一〇日午後一時から午後五時まで、使用場所・会議室5、使用団体名を「徳山ダム建設中止を求める会」として本件施設の使用許可の申請をし、被申立人は、即日右使用の許可をした。

3 次に、申立人らは、本件対話集会に使用するため、平成八年八月一二日被申立人に対し、行事の目的と内容・対話集会、入場人員四〇名、使用期間・同年一〇月一〇日午後五時から午後九時まで、使用場所・会議室4、使用団体名を「徳山ダム建設中止を求める会」として本件施設の使用許可の申請をし、被申立人は、即日右使用の許可をした。

4 さらに、申立人らは、「徳山ダ

ム建設反対全国集会」（以下「本件全国集会」という。）本件対話集会と本件全国集会とをあわせて「本件集会」という。）に使用するため、平成八年八月二四日被申立人に対し、行事の目的と内容・全国からの報告会、入場人員二〇〇名、使用期間・同年一二月二四日午前九時から午後零時まで、使用場所・スイトピアホール、使用団体名を「徳山ダム建設中止を求める会」として本件施設の使用許可の申請をし、被申立人は、即日右使用の許可をした。

5 被申立人は、同年八月三〇日申立人らに対し、本件集会在本件施設の設置目的に違反することを理由として、前記各使用許可を取り消す旨の処分をした（以下「本件取消処分」という。）。

6 申立人らは、同年六月ころから、同年一月二三日に大垣市でダム建設問題等と取り組む活動をしている団体の総会を開催し、翌二四日に徳山ダム建設中止を求める全国集会を開催し、それと前後して建設省との対話集会を開催することを計画して、会場の確保や建設省担当者出席等の打診を行っていたところ、同年七月二四日建設省及び水資源開発公団担当者らから同年一〇月一〇日に本件施設で行う対話集会に参加する旨の回答が得られたため、同日被申立人に本件施設の使用許可申請をしたものであり、また、本件施設の申込みが使用予定日の三か月

前から受け付けることになっていたため、本件全国集会の三か月前である同年八月二四日に本件施設の使用許可申請をしたものである。

本件全国集会是、全国から約二〇〇名が参加する予定であり、申立人らは、本件施設の使用許可のあった後、本件集会についてのちらしを印刷し、全国に約三五〇〇枚ほど配布した。

また、本件対話集会には、建設省中部地方建設局河川部と水資源開発公団中部支社建設部の各担当者の出席が予定されており、すでに、同年一〇月一〇日に本件施設において対話集会が行われることを前提にして出席と進行についての打合せを始めている。

7 ところで、被申立人は、平成八年二月八日付で、使用団体名「徳山ダム建設中止を求める会」、行事の名称「徳山ダムを考える学習会」、行事の目的と内容「学習会」、入場人員七〇名、使用期間・同年三月一〇日午前九時から午後四時まで、使用場所・会議室4とする本件施設の使用許可申請を許可し、右日時と同団体による使用がされている。

また、本件施設では、「西美濃の環境浄化を進める会」の主催する環境シンポジウムや、「くらし、しぜん、いのち県民ネットワーク」の主催する西濃の水とくらしを考える会の開催も予定されている。

二 本案についての理由

被申立人は、本件条例八条一項四号の「教育委員会が特に必要と認めるとき」には、本件施設の設置目的に違反するときに含まれるところ、本件集会是右設置目的に反するものであり、同号に基づいてした本件取消処分は適法であるから、本件申立は、行政事件訴訟法（以下「法」という。）二五三条三項の「本案について理由がないとみえるとき」に当たると主張する。

1 本件施設は、地方自治法二四四一条にいう公の施設に当たると、被申立人は、正当な理由がない限り、住民がこれを利用することを拒んではならず（同条一項）、また、住民の利用について不当な差別的取扱をしてはならない（同条三項）。本件条例は、同法二四四一条の二第一項に基づき、公の施設である本件施設の設置及び管理について定めるものであり、本件条例六条、八条一項の各号は、右の正当な理由を具体化したものであると解される。

そして、公の施設について、当該施設の種類、規模、構造、設備等の点からみて、その利用が不当とする事由が認められる場合、すなわち、利用の目的が当該施設の設置目的に照らして不当な場合に利用を拒否することは、同法二四四一条二項の「正当な理由」に該当すると解される（最高裁判平成七年三月七日判決・民集四九卷三三六八七頁、最高裁判平成八年三月一五日判決・判例時報一五三三三〇二頁参

照)。よって、本件条例八条一項四号「教育委員会が特に必要と認めるとき」には、本件施設の設置目的に違反するときに含まれると解すべきである。

申立人らは、憲法が保障する集会の自由の重要性から、設置目的を理由とする施設の許可の取消は許されない旨主張するが、そもそも、集会の自由は、そのための場所的條件の充足を公権力に請求する積極的権利であるとは言えないから、申立人らの右主張は理由がない。

しかしながら、基本的人権としての集会の自由の重要性に照らすと、集会の自由の制約は経済的自由の制約における以上に厳格な基準の下にされなければならない(最高裁昭和五〇年四月三〇日大法廷判決・民集一九九四号五七二頁参照)こと、及び本件取消処分が集会に対する事前抑制の性質を有するから、集会の自由の不当な制限にならなければならない、設置目的による制約であっても、それが明確な基準によりなされる必要があるといえる。

2 以上を前提に、本件集会が本件施設の設置目的に反するものか否かを判断する。

まず、本件施設の設置目的についてみるに、本件条例によると、スイトピアセンターの設置目的は、「市民一人一人が生涯を通じて自己啓発・自己研修に努め、自己実現を図り、生き甲斐の

ある生活を送るため、生涯学習の総合的な推進を図ること」(条例一条)、学習館の設置目的は、「市民が生き甲斐と潤いをもって様々な学習と活動を行うことを支援促進すること」(条例三条)、文化会館の設置目的は、「市民の芸術文化及び社会教育の向上と福祉の増進を図ること」(条例一五条)と規定されている。

前記のとおり、設置目的による制約であっても、それが明確な基準によりなされる必要があるところ、本件条例に定める本件施設の設置目的は、生涯学習や教育文化的活動の推進という多義的・抽象的なものであるから、本件施設の使用許可申請に対する許可の判断は、集会の性質・内容について管理権者の価値判断を許容することがないよう行われるべきである。また、本件施設の現実の利用実態、さらに、一旦使用を許可した後これを取り消す場合は、使用できることを前提に行動した許可申請者の利益を無視することができないこと及び本件条例八条二項が同条による許可使用の取消によって使用者が受けた損害について市が責任を負わない旨規定していることなどを考慮すると、一見明白に設置目的に反するといえる場合にのみ、これを理由とする使用許可取消が許されるべきである。

そこで、本件集会の性質等をみるに、本件記録によると、本件対話集会は、

申立人らの主張である徳山ダムの建設中止を求めつつ、建設の是非を巡って建設省等の担当者との意見交換を目的とするものであり、本件全国集会是、申立人らの活動である徳山ダム建設中止に向けた活動の報告と全国のダム建設等の問題に取り組む人達の交流・意見交換を目的とするものと解され、いずれも被申立人が主張するように、徳山ダム建設中止という申立人らの主張ないし意見を推進するための社会運動の色彩を帯びた集会であるといえる。

しかしながら、社会運動は、社会に生起する様々な問題に対して主体的に取り組み、その解決を目指して世論に呼びかけ、自己の主張を政策等に反映させることであり、そこには自己啓発・自己研修・自己実現等学習の要素が多分に含まれているから、生涯学習ないし教育文化的活動とは別の次元に属する人間活動であるとは到底いえない。さらに、前記一七に認定した本件施設の利用状況等も総合すると、本件集会是、一見明白に本件施設の設置目的に反するとはいえない。

3 よって、本件取消処分は、本件条例八条一項四号の適用を誤り、地方自治法二四四条二項にいう正当な理由がないのに公の施設の利用を拒んだものであり、違法である。

したがって、本件申立は、本案について理由がないとみえるとは到底いえない。

三 回復困難な損害を避けるための緊急の必要性

被申立人は、他の代替会場を確保することが可能であるから、本件は、法二五条二項の「回復の困難な損害を避けるため緊急の必要」がない旨主張する。

1 本件対話集会について

前記一に認定した本件対話集会の日程、申立人らが本件施設での開催を計画するまでの経緯、開催準備状況、右集会が建設省等の担当者との対話集会であることから、開催場所が変更された場合、特にその後の準備に期間を必要とすることが予想されることなどからすれば、本件対話集会の参加予定者数が八〇名(会議室5)、四〇名(会議室4)とその規模が比較的小さいことを考慮しても、申立人らにおいて本件対話集会の予定日までに他の代替会場を確保して開催場所を変更することは、事実上不可能なものと考えられる。

2 本件全国集會について

確かに、本件取消処分がなされてから、本件全国集會の開催予定日である平成八年一月二四日までは約三か月間の期間があり、その集會の予定人数が二〇〇名であることから、他の代替会場を確保することは可能のようにもみえる。

しかしながら、申立人らが本件会場での開催を計画するまでの経緯、すでに本件全国集會を行う旨のちらし等を

全国に配布していること、本件取消処分後の申立人らの代替会場の検討の結果及び本案の理由の疎明の程度に照らせば、開催予定日までの期間や右集会の規模を考慮しても、申立人らにおいて本件全国集会の予定日までに他の代替会場を確保して開催場所を変更することは、事実上不可能なものともみることができ得る。

3 そして、本件集会の中止等による不利益は、その性質上金銭的補償によつて事後にこれを回復することが困難なものと解される。よつて、本件取消処分については、これにより生ずる回復の困難な損害を避けるため緊急の必要があるものといふべきである。

四 公共の福祉に重大な影響を及ぼすおそれ

本件取消処分の執行を停止した場合、公共の福祉に重大な影響を及ぼすおそれがあると一応認められるような具体的事情の疎明はない。従つて、右執行停止によつて公共の福祉に重大な影響を及ぼすおそれがあるといふことはできない。

五 結論

よつて、申立人らの本件申立は理由があるからこれを認容することとし、申立費用の負担につき、行政事件訴訟法七条、民事訴訟法八九条を適用して本文のとおり決定する。

(裁判長裁判官谷口伸夫 裁判官鬼頭清貴 裁判官明石万起子)