

三十一、為拒絕借用市民會館請求損害賠償事件

集會自由與市民會館之使用不許可—泉佐野市民會館事件

最高法院平成七年三月七日第三小法庭判決

平成一年（才）七六二號

翻譯人：林素鳳

判 決 要 旨

- 一、市立泉佐野市民會館自治條例（昭和三十八年泉佐野市自治條例第二十七號）第七條第一款規定，於認有擾亂公共秩序之虞時，不得許可使用市民會館之公共設施。就該款規定以觀，應解釋為僅限於，為避免或防止危害人民的生命、身體、財產或妨害公共安全之必要性，較之保障使用該市民會館之集會自由，更形重要時，不許可使用該會館公共設施。其危險性之程度，不僅以危險事態發生之蓋然性為足，應以具體預見明顯急迫危險之發生為必要，就此一解釋而言，該規範並未違反憲法第二十一條及地方自治法第二百四十四條。
- 二、對於「全關西實行委員會」為舉辦「關西新機場反對全國總動員集會」而申請使用市民會館所作之不許可處分，係根據市立泉佐野市民會館自治條例（昭和三十八年泉佐野市自治條例第二十七號）第七條第一款所規定之不許可事由，合於「認有擾亂公共秩序之虞時」之規定。該不許可處分作成當時，認定該集會實質上的主辦團體，為反對關西新機場，正處於反復、持續地違法行使暴力，以與其他對立團體抗爭當中，如准許前述集會於上開會館召開，將導致各團體於會館內或附近道路上發生暴力衝突行為，其結果將導致發生損害該會館職員、路人、附近居民等之生命、身體或財產之情形。上述情形係基於客觀事實得以具體明確預見者，因此本件不許可處分，並未違反憲法第二十一條及地方自治法第二

百四十四條。

事 實

上訴人 A 等，計劃於昭和五十九年六月三日假市立泉佐野市民會館禮堂舉辦「反對關西新機場全國總動員集會」，同年四月二日，上訴人 A 依據市立泉佐野市民會館自治條例第六條規定，以「全關西實行委員會」之團體為名，向泉佐野市長為使用前述禮堂許可之申請。泉佐野市總務部長(請許可之決行權人)，認該申請合於市立泉佐野市民會館自治條例第七條第一款「有擾亂公共秩序之虞者」及第三款「其他足認有妨害會館之管理者」之規定情形，依該等規定不得許可使用該會館，而於昭和五十九年四月二十三日作出不許可本件申請之處分。

關 鍵 詞

條例(自治條例) 集會の自由(集會自由) 公の秩序をみだすおそれがある(有擾亂公共秩序之虞) 明らかなき差し迫った危険(明顯急迫之危險) 具体的に明らかに予見された(具體明確之預見) 公物管理權 公物警察權

主 文

上訴駁回。

上訴費用由上訴人負擔。

理 由

一、經原審確認之事實關係概要如下：

1. 上訴人等，計劃於昭和五十九年六月三日假市立泉佐野市民會館(以下稱「本件會館」)

禮堂舉辦「反對關西新機場全國總動員集會」(以下稱「本件集會」)，同年四月二日，上訴人 A 依據市立泉佐野市民會館自治條例(昭和三十八年泉佐野市自治條例第二十七號。以下稱「本件自治條例」)第六條規定，以「全關西實行委員會」之團體為名，向泉佐野市長為使用前述禮堂許可之申請(以下稱「本件申請」)。

2. 本件會館，乃是被上訴人為求提昇泉佐野市民之文化、教育，並用供集會等目的而設置者，位於南海電鐵泉佐野車站前終點站的一角。附近情況為，馬路對面約有二百五十家店舖的商店街，形成市內最大的繁華商圈。而本件會館禮堂一般正常容納人數為八百十六名（含補助座位共一千零二十八名）。

3. 本件申請許可之決行權人（專決權者）為泉佐野市總務部長，以下述理由否准申請。為舉辦本件集會而申請本件會館之使用，該當於本件自治條例第七條第一款「有擾亂公共秩序之虞者」及第三款「其他足認有妨害會館之管理者」之規定，依該等規定不得許可使用本件會館，而於昭和五十九年四月二十三日以泉佐野市長之名義，作出不許可本件申請之處分（以下稱「本件不許可處分。」）

（一）本件集會，雖以全關西實行委員會之名義舉辦，但實際上係由所謂的中核派（全學連反戰青年委員會）所主辦，中核派在本件申請提出不久之後的四月四日，主導後述連續爆炸事件，係激進派的活動組織。而泉佐野商業聯合會也提出請願書及

陳情書，其主旨為希望勿發給所謂的極左暴力集團使用本件會館之許可。蓋如允許此種組織使用本件會館，恐將因開放本件集會及其前後之示威遊行而產生無法預測之狀況，且其結果亦有影響本件會館附近居民平穩生活之虞，違反公共利益。

（二）本件申請，參加人員雖預定三百名，但本件集會係全國性之大規模集會，前述預定參加人數之可信度，令人質疑，故就本件會館禮堂可容納之人數問題上，可能發生問題。

（三）提出本件申請之上訴人 A，如後所述，曾在昭和五十六年關西新機場的說明會中引發暴亂，而且中核派向來均與其他團體的對立抗爭，亦曾於昭和五十八年發生闖入其他團體所舉辦集會之事件，由此等情形觀之，本件集會中也將有立場不同之對立團體介入，不僅本件會館，甚至附近一帶亦有陷入大混亂之虞。

4. 與本件集會有關，關於上訴人等或中核派，經認定有後述事實：

（一）（1）本件集會之名義人～組成全關西實行委員會的六個團體，反對關西新機場的建

設，於昭和五十七年、五十八年間，亦曾於大阪市內扇町公園和平安靜地舉辦全國性規模的反對集會。

(2) 前述六團體之一，上訴人 A 擔任營運委員的反對「泉佐野新機場之會」，過去曾數次於本件會館小會議室舉辦演講。

(3) 「全關西實行委員會」(上訴人 B 為其代表人) 約自昭和五十二年，於大阪市內中之島中央公會堂等地平穩地舉辦反對集會。

(二)(1) 然而，直至昭和五十九年，關西新機場有關的新公司終於開始運作，同年工程也開始著手進行之後，此時與「全關西實行委員會」有密切關係，且關於本件集會佔有重要地位之中核派，即揭示改以實力阻止關西新機場建設之鬥爭方針，而且不限於示威遊行、集會等合法活動，例如「1」昭和五十九年三月一日，以火焰發射器從附近的高速公路對東京的新東京國際機場公營事業總部大樓噴火、「2」同年四月四日，對大阪市內的大阪科學技術中心(關西新機場對策室所在地)及大阪府廳(企業局機場對策部所在地)以定時起

火裝置引起連續爆炸及放火，造成九人受傷，關於此一違法使用暴力之行為，且已經發表承認自己實施該罪行之聲明。於其內部雜誌～「前進」，有如下記載。即「此次戰鬥，乃是接續十五年餘以來的戰爭～粉碎關西新機場，其中一連串鬥爭的正式第一砲。同時也是接續三月一日公團總公司火焰攻擊、三月二十五日三里塚鬥爭精神的發揚，掀起五月二日～今秋二期決戰的巨彈」。接著又記載著「繼續四月四日的戰鬥到五月二十日，六月三日粉碎關西新機場全國總動員開始進攻」，而且表明了「雖已斷然向敵軍中樞進行肉搏攻擊，但身為革命軍，必要時，無論進行一百次、二百次游擊戰，也要將新機場建設計劃打得七零八落」的決意，強調本件集會乃是此等事件的延伸。

(2) 中核派於本件不許可處分作出之前日，即昭和五十九年四月二十二日，舉辦了反對關西新機場鬥爭活動之一的示威遊行，從泉佐野市臨海綠地往泉佐野車站前，掛著寫有「四月四日游擊戰萬歲！以實力鬥爭阻止關西新機場 中核派」的布條，且在本件集會中也掛著寫有「六月

三日到大阪全國鬥爭現場」的布條等，顯然本件集會乃是前述一連串鬥爭的關鍵性活動，因為參加者幾乎全部都戴著口罩及安全帽，且遊行隊伍前後都有警察戒備，有些商店因而感到不安而拉上鐵門停止營業。

(3) 上訴人 A 乃是與中核派一起活動的積極份子，於昭和五十六年八月在岸和田市市民會館舉辦關西新機場說明會時，曾因佔據講臺而引起秩序混亂，經以暴力妨害業務罪被處以罰金刑。而且 A 也是前述(2)示威遊行之申請許可人兼負責人，其本身也參與示威遊行並散發傳單等活動。

(三) 中核派為爭取左翼運動的主導權，一直處於與其他團體對立抗爭之情況，於本件不許可處分作出時，其與其他團體的對立抗爭正形成高度的緊張關係。

5. 上訴人等因本件會館之使用未獲許可，乃將會場改至泉佐野市野出車站前的海邊舉辦本件集會，根據中核派的內部雜誌報導，當時集結人員有二千六百名，參加人員至少約有一千名。

二、原審根據前述一之事實關

係，認為本件不許可處分，係屬合法，說明如后：(1) 中核派並非單純為本件集會的一個參加團體或支援團體，而是構成本件集會的主體；縱非如此，亦居於可以左右本件集會動向的有力團體之重要地位。(2) 在舉辦本件集會時，中核派及其對立團體介入，大致可預見本件會館內外可能將發生混亂。(3) 於此情形下，泉佐野總務部長判斷若允許其舉辦本件集會，可能發生不小的混亂，結果恐有侵害一般市民之生命、身體或財產安全之虞，亦即對公共安全有明白且急迫之立即危險，而認為該當於本件自治條例第七條第一款規定之「有擾亂公共秩序之虞者」，此一判斷並無應予責難之處。(4) 而且，參加本件集會之人員，遠遠超過本件會館容納人數之可能性極高，故亦該當於本件自治條例第七條第三款規定之「其他認為有妨害會館管理之情形」。

三、關於主張本件自治條例第七條第一款及第三款規定，違反憲法第二十一條第一項，應為而無效；本件不許可處分侵害同項所保障的集會自由，該當同條第二項前段禁止檢閱規定及違反地方

自治法第二百四十四條之部分，判斷如下：

1. 被上訴人設置之本件會館，合於地方自治法第二百四十四條所稱之公共設施，所以除被上訴人有正當理由外，否則不得拒絕居民利用本件會館（同條第二項），亦不得對於居民之利用有不當的差別待遇（同條第三項）。本件自治條例，乃是就公共設施之本件會館的設置及管理，依據同法第二百四十四條之二第一項所訂定，本件自治條例第七條各款規定，係將拒絕使用所必要之前述正當理由加以具體化。

而地方自治法第二百四十四條所稱普通地方公共團體之公共設施，於設有如同本件會館供集會用之設施的情形，除居民違反其設置目的外，原則上應准許其使用，故管理者無正當理由拒絕其使用時，即有不當限制憲法所保障的集會自由之虞。而且在解釋適用本件自治條例第七條第一款及第三款規定時，應探究是否因本件會館之拒絕使用而實質上否定憲法所保障之集會自由。

2. 就此一觀點而言，供集會用之公共設施的管理者，應依照該公共設施之種類，並審酌其規

模、構造、設備等，為充分達成公共設施之使命而適正地行使管理權。依據此等觀點，雖認利用有不相當之事由，但得以拒絕其利用之情形，除利用之申請有競合之情形外，應僅限於允許其集會而利用設施，有導致侵害其他基本人權或公共利益之危險者，此時為避免、防止此一危險之發生，於此設施內舉辦集會，應於必要且合理之範圍內受到限制。而前述限制是否係必要且合理，基本上應比較基本人權集會自由的重要性、召開該集會所可能侵害之基本人權之內容及侵害發生之危險性程度等，然後決定之。依本件自治條例第七條所訂之本件會館使用限制，經比較後認係必要且合理之情形，並不構成不當侵害集會自由，亦不該當於檢閱，因此並不違反憲法第二十一條。

如上之解釋，徵諸本裁判所大法廷判決（最高裁判所昭和二十七年（才）第一一五〇號及二十八年十二月二十三日判決，民集第七卷第十三號第一五六一頁、最高裁判所昭和五十七年（行）第一五六號及五十九年十二月十二日判決，民集第三十八卷十二號第一三〇八頁、最高裁判所昭

和五十六年（才）第六〇九號及六十一年六月十一日判決，民集第四十卷第四號第八七二頁、最高裁判所昭和六十一年（行）第十一號平成四年七月一日判決，民集第四十六卷第五號第四三七頁）之旨趣自明。

3.本件自治條例第七條第一款規定「有擾亂公共秩序之虞者」，係為不得許可使用本件會館之事由，該款雖採取廣義解釋，但從前述旨趣以觀，應限定解釋為，就保障於本件會館舉辦集會之自由之重要性，與為避免或防止於本件會館舉辦集會致人民生命、身體、財產受侵害，公共安全受損之危險的必要性，二者相較之下，後者較優越之情形。其危險性之程度，依前述各大法廷判決之旨趣以觀，應解釋為非僅以單純具有發生危險事態之蓋然性為已足，必須具體預見明顯且急迫之危險的發生為相當（最高裁昭和六十二年（あ）第三一八八號、二十九年十一月二十四日大法庭判決，刑集第八卷十一號一八六六頁參照）。依此一解釋，如此之限制，係為避免或防止其他基本人權之受侵害之必要且合理者，並未違反憲法第二十一條，且亦未違反地方自治

法第二百四十四條。

而且得肯認前述事由存在，並非僅依據許可權人主觀預測此種情形之發生，

應依照客觀事實得以具體明確預測其發生，自屬當然。

再者，基於上述理由，於認有該當本件自治條例之事由時，當然亦應解為該當於同條第三款之「其他認有妨害會館管理之情形」。

四、茲以上述為前提，檢視本件不許可處分：

1.依據前述一之 4 之事實，本件不許可處分作成時點之昭和五十九年四月二十三日，當時被認為係本件集會實質上主辦者之中核派，為阻止關西新機場建設工程之著手，採取了以行使實力來阻止的鬥爭方針，且實際上於同年三、四月間，在位於東京、大阪的機場相關的行政機關亦有引發爆炸事件，造成人員受傷，預定於六月三日舉辦之本件集會，也認為是繼續此等事件之關西新機場建設反對運動之關鍵性活動，而且與其他對立團體間之對立緊張關係，益形昇高。於此情形下，雖考慮到在此之前，如前述一之 4（一）上訴人等所舉

辦為反對關西新機場建設之集會，亦曾和平理性的舉辦，但本件集會若在前述時點於本件會館召開，則其他對立團體為阻止、妨害本件集會，將闖進本件會館，本件集會主辦者本身亦將積極對抗，因而本件會館或其附近道路，將引起諸團體間之暴力衝突，其結果不僅是團體成員，包括本件會館職員、路人、附近居民等之生命、身體或財產亦將遭受侵害，此情形得依客觀事實而具體明確預見。

2. 本來，普通地方公共團體於決定是否許可使用公共設施時，不得以集會目的及舉辦團體之性質為由而否准使用，或有不當差別待遇。不過，本件中被上訴人雖不許可上訴人等使用本件會館，但不得認為其係因為上訴人等所倡導之反對關西新機場建設之集會目的，此觀之前述一之4(一)(2)，被上訴人過去曾數次許可上訴人A身為營運委員之「泉佐野新機場反對會」，為演講等目的使用本件會館的小會議室，即可自明。同時，既然得以預見因本件集會之召開可能引起前述暴力衝突產生之明顯且急迫之危險，則負有本件會館管理責任之被上訴人，因不得已採取

避免或防止此種情形發生之措施，即不得謂本件不許可處分係對上訴人就本件會館之使用，有不當之差別待遇。此一限制，並非因上訴人等之言論內容及團體性質之差別，而係因為被認係本件集會實質主辦者之中核派，當時多次反覆使用暴力與其他對立團體抗爭，故居於關鍵性地位之本件集會即具有前述危險，係屬必要且合理之限制。

3. 再者，如主辦人欲和平理性地舉辦集會，但卻以其他反對團體可能反對此集會目的及主辦人之思想、信仰，而有以實力阻止或妨害集會引起紛爭之虞為理由，拒絕其利用公共設施，則違反憲法第二十一條規定之旨趣。但是，被認係本件集會實質主辦者之中核派，就反對關西新機場建設運動之主導權問題而與其他團體持續激烈的對立抗爭活動，不但攻擊並妨害其他團體的集會，甚且發生危害人身的事件；反之，亦有受到其他團體報復或襲擊之危險，已如前述，被上訴人擬依賴警察來防止上述情形之發生，已幾近不可能，故與對於和平理性舉辦集會者為單方性以實力妨礙之情形，不可同一而論。

4. 本件不許可處分之作成，並非以本件集會之目的及被認係實質主辦者之中核派之團體性質為理由，亦非以被上訴人主觀判斷有蓋然的危險發生之虞為理由，而係就本件不許可處分作成當時，中核派為反對關西新機場而反覆違法實施暴力行為，持續以暴力與其他對立團體抗爭之客觀事實加以判斷，得以具體明確地預見，如本件集會於本件會館召開，則本件會館內或附近道路，將發生暴力衝突情形，結果不僅團體成員，包括本件會館的職員、路人、附近居民等之生命、身體或財產亦將遭受到侵害，此一理由得予以肯認。

因而，不得謂本件不許可處分，違反憲法第二十一條及地方自治法第二百四十四條。

五、綜上所論，得肯認原審判斷為正當，包括其他主張均不予採納。

爰依民事訴訟法第四百零一條、第九十五條、第八十九條、第九十三條，除裁判官園部逸夫有補充意見外，裁判官全體一致意見判決如主文。

裁判官園部逸夫之補充意見如後。

裁判官園部逸夫補充意見

一、一般而言，公共設施本來是以增進居民之福祉為目的而供使用之設施（地方自治法第二百四十四條第一項），故原則上居民得自由使用之，除有「正當理由」外，不得拒絕其使用（同條第二項）。前述規定，乃是有關居民使用之規定；但實際上大多數公共設施之使用，並不僅限於該地方公共團體居民，均廣泛地開放給一般民眾使用，故應解釋為前述規定意旨，也適用於一般使用。另一方面，公共設施乃是地方公共團體居民之公共用財產，故前述財產之管理權人之地方公共團體行政機關，就公共設施之使用，於判斷為維持居民及居住者利益（公益）之必要，或有妨害設施保全之情形時，基於公物管理立場，除應對設施使用之條件採取充分的調整措施外，最後則應致力於適當且正確地行使包括不許可使用、撤銷使用許可及停止使用之設施管理權。

以前述觀點來檢視本件情形，會館管理者之市長（本件情形，決行機關為總務部長）於作出本件不許可處分時，於適用本件自治條例第七條第三款所規定要件「其他於認有妨害會館管理

之情形」，以經原審確認之事實關係為基礎，即不得謂總務部長判斷不妥，且既然也認為調整本件會館使用已無期待可能之情況，則前述判斷應可謂並無錯誤行使裁量權之違法。

二、然而，得拒絕使用公共設施之「正當理由」，從前述公共設施之一般性質觀之，自應僅就設施管理之觀點考量，自不待言。但是，如本件會館一般，以供集會用為主要目的之設施的管理規程，應與其他設施有所不同，而發生無法僅就設施管理權範圍處理問題之困難。

本件自治條例，除會館自己經營各種事業外，對於規定集會之提供會館（同法第五條各款）、會館之使用應經市長之許可（同法第六條）、不得許可使用之要件（同法第七條各款）均有所規定。前述要件之一的第七條第一款（以下稱「本件規定」）規定「有擾亂公共秩序之虞者」之要件，此即所謂行政法上之不確定法律概念，故解釋上可謂應有平等原則、比例原則等法理之適用，自應認為總務部長就前述要件之解釋適用，具有相當廣泛之行政裁量權限。而且，

適用前述要件而作出不許使用會館之處分，事實上成為禁止於會館集會時，縱使其係行使設施管理權所為之者，實質上可能造成與以維持公共秩序為理由而禁止集會（所謂警察命令）之相同效果。此種會館之使用，於可能與集會自由或表現自由有密切關係之情形下，依前述要件，得認有廣泛的要件裁量餘地，而且正如本件自治條例一般，於判斷為該當於前述要件而負有作出不許處分之義務時，則不得謂自治條例之運用，無以公權力恣意限制前述各種自由之虞。因此，就前述要件之規定或解釋，鑑於憲法保障集會自由或表現自由之規定，則有必要作週詳之考量。

本件自治條例，係公物管理自治條例，關於會館行使公物管理權之規定，依其本來之目的為之，故即使與公共設施管理有關，但若涉及為維持地方公共秩序及保持居民及住居者之安全而有所限制時（地方自治法第二條第三項第一款），則應以行使公物警察權之組織、權限及程序有關之法令（包括自治條例）適當地加以規定。由前述觀點而言，難謂本件自治條例第七條第一款之規定，無逾越地方自治法第二

290 為拒絕借用市民會館請求損害賠償事件

百四十四條第二項「正當理由」
拒絕使用公共設施之委任範圍的
疑慮。

三、個人以為，綜上所論，法庭

意見三，就本件規定作出極為嚴
格的限制解釋。根據前述之限制
解釋，今後適用本件規定時，應
為嚴格限制。