

公の施設の利用制限について

1. 地方自治法の規定

(公の施設)

第二百四十四条 普通地方公共団体は、住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するための施設（これを公の施設という。）を設けるものとする。

2 普通地方公共団体（次条第三項に規定する指定管理者を含む。次項において同じ。）は、正当な理由がない限り、住民が公の施設を利用することを拒んではならない。

3 普通地方公共団体は、住民が公の施設を利用することについて、不当な差別的取扱いをしてはならない。

- ・「正当な理由」に該当するかどうかは、個々具体的の場合に判断するほかはないが、一般的には、公の施設の利用に当たり使用料を払わない場合、公の施設の利用者が予定人員をこえる場合、その者に公の施設を利用させると他の利用者に著しく迷惑を及ぼす危険があることが明白な場合、その他公の施設の利用に関する規程に違反して公の施設を利用しようとする場合等は、正当な理由に該当すると解される。
- ・「不当な差別的取扱い」に該当するかどうかは、個々具体的に判断するほかはないが、一般的には、公の施設の利用に当たり、信条、性別、社会的身分、年齢等により、合理的な理由なく利用を制限し或いは使用料を減額する等は、不当な差別的取扱いに該当する。

(松本英昭『新版 逐条地方自治法 (第9次改訂版)』(学陽書房、平成29年))

2. 判例

泉佐野市民会館事件（最高裁平成7年3月7日第三小法廷判決）

「地方自治法 244 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的に認められることになるので、管理者が正当な理由なくその利用を拒否するときは、憲法の保障する集会の自由の不当な制限につながるおそれが生ずることになる。したがって、本件条例 7 条 1 号及び 3 号を解釈適用するに当たっては、本件会館の使用を拒否することによって憲法の保障する集会の自由を実質的に否定することにならないかどうかを検討すべきである。」

「集会の用に供される公共施設の管理者は、当該公共施設の種類に応じ、また、その規模、構造、設備等を勘案し、公共施設としての使命を十分達成せしめるよう適正にその管理権を行使すべきであって、これらの点からみて利用を不相当とする事由が認められないにもかかわらずその利用を拒否し得るのは、利用の希望が競合する場合のほかは、施設をその集会のために利用させることによって、他の基本的人権が侵害され、公共の福祉が損なわれる危険がある場合に限られるものというべきであり、このような場合には、その危険を回避し、防止するために、その施設における集会の開催が必要かつ合理的な範囲で制限を

受けることがあるといわなければならない。そして、右の制限が必要かつ合理的なものとして肯認されるかどうかは、基本的には、基本的人権としての集会の自由の重要性と、当該集会が開かれることによって侵害されることのある他の基本的人権の内容や侵害の発生の危険性の程度等を較量して決せられるべきものである。」

「そして、このような較量をするに当たっては、集会の自由の制約は、基本的人権のうち精神的自由を制約するものであるから、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（……）。」

「本件条例7条1号は、「公の秩序をみだすおそれがある場合」を本件会館の使用を許可してはならない事由として規定しているが、同号は、広義の表現を採っているとはいえ、右のような趣旨からして、本件会館における集会の自由を保障することの重要性よりも、本件会館で集会が開かれることによって、人の生命、身体又は財産が侵害され、公共安全が損なわれる危険を回避し、防止することの必要性が優越する場合をいうものと限定して解すべきであり、その危険性の程度としては、（……）単に危険な事態を生ずる蓋然性があるというだけでは足りず、明らかな差し迫った危険の発生が具体的に予見されることが必要であると解するのが相当である（……）。そう解する限り、このような規制は、他の基本的人権に対する侵害を回避し、防止するために必要かつ合理的なものとして、憲法21条に違反するものではなく、また、地方自治法244条に違反するものでもないというべきである。」

「そして、右事由の存在を肯認することができるのは、そのような事態の発生が許可権者の主観により予測されるだけでなく、客観的な事実を照らして具体的に明らかに予測される場合でなければならないことはいうまでもない。」

上尾市福社会館事件（最高裁平成8年3月15日第二小法廷判決）

「普通地方公共団体の公の施設として、本件会館のような集会の用に供する施設が設けられている場合、住民等は、その施設の設置目的に反しない限りその利用を原則的に認められることになるので、管理者が正当な理由もないのにその利用を拒否するときは、憲法の保障する集会の自由の不当な制限につながるおそれがある。」

「本件条例6条1項1号は、「会館の管理上支障があると認められるとき」を本件会館の使用を許可しない事由として規定しているが、右規定は、会館の管理上支障が生ずるとの事態が、許可権者の主観により予測されるだけでなく、客観的な事実を照らして具体的に明らかに予測される場合に初めて、本件会館の使用を許可しないことができることを定めたものと解すべきである。」

3. 県が設置する公の施設の状況

- ・ 県が設置する公の施設では、各施設の管理条例の中で、公の施設の使用許可を与えない場合として、「公の秩序又は善良な風俗を乱すおそれがあるとき」などを規定しており、仮にヘイトスピーチ等の人権侵害のおそれを理由として利用制限を行う場合は、このような規定をもとに行われることとなると考えられる。

- ・なお、県が設置する公の施設をはじめ、県内におけるヘイトスピーチの状況については、令和2年6月26日特別委員会において、「県内のヘイトスピーチの案件については、私どもに御報告等はいただいておりますので、そういう案件等は確認はしておりません」と環境生活部人権課長から答弁されている。

4. 他都道府県及び政令指定都市の事例

- ・東京都及び川崎市においては、それぞれ次のとおり、人権尊重条例の中でヘイトスピーチに関する公の施設の利用制限についての基準を定める旨の規定がされており、当該規定に基づき、公の施設の利用制限に関するガイドライン（基準）が定められている。これらの規定の趣旨としては、各施設の設置条例に規定されている利用制限の検討・判断を行う際に拠るべき基準をヘイトスピーチに関して定めることの根拠となる規定を定めたものと考えられる。

○東京都オリンピック憲章にうたわれる人権尊重の理念の実現を目指す条例

（公の施設の利用制限）

第十一条 知事は、公の施設において不当な差別的言動が行われることを防止するため、公の施設の利用制限について基準を定めるものとする。

○川崎市差別のない人権尊重のまちづくり条例

（公の施設の利用許可等の基準）

第16条 市長は、公の施設（市が設置するものに限る。以下同じ。）において、本邦外出身者に対する不当な差別的言動が行われるおそれがある場合における公の施設の利用許可及びその取消しの基準その他必要な事項を定めるものとする。

- ・京都府及び京都市においては、東京都や川崎市のような条例上の根拠規定を置かず、ヘイトスピーチに関する公の施設の利用制限についてガイドラインを定めている。
- ・大阪市においては、ヘイトスピーチ対策の検討の中で、公の施設の利用制限についても検討されたが、次のとおり、事前に公の施設の利用を拒否することは極めて困難であるとの結論となった。

○大阪市人権施策推進審議会「ヘイトスピーチに対する大阪市としてとるべき方策について（答申）」（平成27年2月）

ヘイトスピーチを理由として公の施設の利用を拒否することについては、それが憲法が保障する表現の自由の行使という側面を持つものであることや、表現内容がヘイトスピーチに該当するかどうかはその内容を確認しなければ判断できないことから、事前の利用の拒否は極めて困難である。

また、最高裁判例では、「集会の目的や集会を主催する団体の性格そのものを理由として、使用を許可せず、あるいは不当に差別的に取り扱うことは許されない」とされており、ヘイトスピーチをこれまでに行っている又は行うと思われる団体であることのみを理由に本市施設等の利用を制限するような趣旨の規定を条例に設けることはできない。

さらに、最高裁判例では、施設の利用制限に合理的な理由があるとして認められる場合として、「会館の管理上支障が生ずるとの事態が、許可権者の主観により予測されるだけでなく、客観的な事実を照らして具体的に明らかに予測される場合」や「警察の警備等によってもなお混乱を防止することができないなど特別の事情がある場合」でなければならないとされており、当該利用者が施設を利用することに伴い「管理上支障が生ずる」「混乱を防止できない」といった状況が客観的かつ具体的に予測されることが必要である。このような最高裁判例の趣旨から見て、ヘイトスピーチが行われることが想定されることだけをもって、事前に公の施設の利用を拒否することは極めて困難であると考えられる。

その結果、「大阪市ヘイトスピーチの対処に関する条例」では、公の施設の利用制限に関する規定は設けられておらず、その点については次のように説明されている。

○大阪市ヘイトスピーチへの対処に関する条例Q & A

公の施設の使用関係については、それぞれの公の施設条例に基づいて対応することとなっていますが、公の施設の使用の制限については、憲法で保障されている集会の自由、表現の自由に密接に関わるものであり、地方自治法上、正当な理由がない限り利用を拒むことができず、「不当な差別的取扱いをしてはならない」とされていることや、これまでの最高裁判所の判例を踏まえ、原則として、団体の性格等を理由として使用を許可しないことは許されず、また使用許可しない場合も、人の生命、身体又は財産が侵害され公共の安全が損なわれることが明らかな場合などに限られます。

本条例では、表現活動がヘイトスピーチに該当するかどうかについては大阪市ヘイトスピーチ審査会において事後に審査を行った上で判断することとしており、表現活動を事前に規制したり、公の施設の使用を制限したりするといった措置は設けておりません。

※なお、上記の自治体は、いずれも深刻なヘイトスピーチが発生しているという地域事情を有している。

- ・山形県では、ヘイトスピーチに関するガイドライン等は定めていないが、平成25年6月、県生涯学習センターでの「在日特権を許さない市民の会」（在特会）会長の講演会を目的とする施設使用申請について、設置条例における不許可条件の1つである「センターの管理上適当でない」と認めるときに該当するとして、不許可とした事例がある。

5. 楠本孝参考人（三重短期大学法経科教授）の見解

- ・ヘイトスピーチ解消法は、各自治体の公共施設に関する条例の解釈指針となる。
- ・大阪市が参考とした判例は、暴力的な混乱が予想される集会の施設利用に関するもので、集会の自由に対抗しうる法益として想定されているのは、人の生命、身体又は財産に限られ、人格的利益は考慮されていない。ヘイトスピーチでは人格的利益の侵害が問題になるのであるから、これらの判例から、ヘイトスピーチに係る公共施設利用制限に対する最高裁の立場を推測することには疑問がある。
- ・ヘイトスピーチ解消法の成立によって、集会の自由を制限できる対抗利益として、従来の生命、身体、財産に人格的利益が加わったと解すべきであり、「本邦外出身者」の人格的利益は、騒動など起こらなくてもヘイトスピーチが行われただけで侵害される。
- ・「ヘイトスピーチ解消法」啓発の一環として、ヘイトスピーチ解消法を踏まえた公の施設等の使用手続に関するガイドラインの策定に向けた議論を開始すべきではない(…)か。

(令和2年10月5日特別委員会参考人提出資料)

6. 中村英樹北九州市立大学法学部教授の見解

- ・解消法の制定によって、そうした制約が緩和される余地はあるだろうか。ここで改めて確認すべきは、解消法はあくまでも理念法であるということである。同法は、前文において、「不当な差別的言動はあってはならず」、国際社会においてわが国の占める地位に「ふさわしいものではなく」、「許されない」と宣言するが、それを禁止するものでも、それに対抗するための具体的な権利を創出するものでもない。「不当な差別的言動」を定義する同法2条は、そのほとんどを例示が占める不明確な規定であるが、そうした不明確さが許されるのは、同法が理念法に過ぎないからである。集会の自由や施設利用権と関連する場合、法の趣旨は謙抑的に理解されるべきである。したがって、解消法の制定という一事を以て、しかもその概念定義をそのまま用いて、施設利用の制限を拡張することには大きな問題がある。

(中村英樹「ヘイトスピーチ集会に対する公の施設の利用制限—地方公共団体のガイドラインを中心に—」『北九州市大学法政論集』第46巻第1・2合併号(2018年))

- ・「集会開催を認めると、行政がヘイトスピーチ（表現される内容）を認めたことになる」といった理由で制限を正当化することの危険性は、同様の発想が集会一般に拡張される事態を想起すれば明らかである。不当な差別的言論による問題が極めて深刻な地方公共団体による挑戦的取組み自体は評価されるべきであるが、現行のGL・基準による利用制限には、規制目的や規制対象の明確化、十分な組織的・手続的予防措置の構築、条例化による民主的正統性の確保等、多くの課題が残されているように思われる。

(中村英樹「ヘイトスピーチの解消に向けた地方公共団体の取組と課題」『別冊法学セミナー新・総合特集シリーズ13 ヘイトスピーチに立ち向かう』(2019年))