

第 11 回 集会・結社の自由

泉佐野市民会館事件最高裁判決（最判平成 7 年 3 月 7 日民集 49 卷 3 号 687 頁）

「一 原審の適法に確定した事実関係等の概要は、次のとおりである。

5 1 上告人らは、昭和 59 年 6 月 3 日に市立泉佐野市民会館（以下「本件会館」という。）ホールで「関西新空港反対全国総決起集会」（以下「本件集会」という。）を開催することを企画し、同年 4 月 2 日、上告人国賀祥司が、泉佐野市長に対し、市立泉佐野市民会館条例（昭和 38 年泉佐野市条例第 27 号。以下「本件条例」という。）6 条に基づき、使用団体名を「全関西実行委員会」として、右ホールの使用許可の申請をした（以下「本件申請」という。）。

10 2 本件会館は、被上告人が泉佐野市民の文化、教養の向上を図り、併せて集会等の用に供する目的で設置したものであり、南海電鉄泉佐野駅前ターミナルの一角にあって、付近は、道路を隔てて約 250 店舗の商店街があり、市内最大の繁華街を形成している。本件会館ホールの定員は、816 名（補助席を含めて 1028 名）である。

15 3 本件申請の許否の専決権者である泉佐野市総務部長は、左記の理由により、本件集会のための本件会館の使用が、本件会館の使用を許可してはならない事由を定める本件条例 7 条のうち 1 号の「公の秩序をみだすおそれがある場合」及び 3 号の「その他会館の管理上支障があると認められる場合」に該当すると判断し、昭和 59 年 4 月 23 日、泉佐野市長の名で、本件申請を不許可とする処分（以下「本件不許可処分」という。）をした。

20 （一）本件集会は、全関西実行委員会の名義で行うものとされているが、その実体はいわゆる中核派（全学連反戦青年委員会）が主催するものであり、中核派は、本件申請の直後である 4 月 4 日に後記の連続爆破事件を起こすなどした過激な活動組織であり、泉佐野商業連合会等の各種団体からいわゆる極左暴力集団に対しては本件会館を使用させないようにされたい旨の嘆願書や要望書も提出されていた。このような組織に本件会館を使用させることは、本件集会及びその前後のデモ行進などを通じて不測の事態を生ずることが憂慮され、
25 かつ、その結果、本件会館周辺の住民の平穏な生活が脅かされるおそれがあるため、公共の福祉に反する。

（二）本件申請は、集会参加予定人員を 300 名としているが、本件集会は全国規模の集会であって右予定人員の信用性は疑わしく、本件会館ホールの定員との関係で問題がある。

30 （三）本件申請をした上告人国賀は、後記のとおり昭和 56 年に関西新空港の説明会で混乱を引き起こしており、また、中核派は、従来から他の団体と対立抗争中で、昭和 58 年には他の団体の主催する集会に乱入する事件を起こしているという状況からみて、本件集会にも対立団体が介入するなどして、本件会館のみならずその付近一帯が大混乱に陥るおそれがある。

4 本件集会に関連して、上告人らなし中核派については、次のような事実があった。

35 （一）(1) 本件集会の名義人である「全関西実行委員会」を構成する 6 団体は、関西新空港の建設に反対し、昭和 57 年、58 年にも全国的規模の反対集会を大阪市内の扇町公園で平穩

に開催するなどしてきた。

(2) 右 6 団体の 1 つで上告人国賀が運営委員である「泉佐野・新空港に反対する会」は、本件会館小会議室で過去に何度も講演等を開催してきた。

5 (3) 上告人永井満が代表者である「全関西実行委員会」は、反対集会を昭和 52 年ころから大阪市内の中之島中央公会堂等で平穩に開催してきた。

(二) (1) ところが、昭和 59 年に至り、関西新空港につきいよいよ新会社が発足し、同年中にも工事に着手するような情勢になってくると、「全関西実行委員会」と密接な関係があり、本件集会について重要な地位を占める中核派は、関西新空港の建設を実力で阻止する闘争方針を打ち出し、デモ行進、集会等の合法的活動をするにとどまらず、例えば、1. 昭和
10 59 年 3 月 1 日、東京の新東京国際空港公団本部ビルに対し、付近の高速道路から火炎放射器様のもので火を噴き付け、2. 同年 4 月 4 日、大阪市内の大阪科学技術センター（関西新
空港対策室が所在）及び大阪府庁（企業局空港対策部が所在）に対し、時限発火装置による
連続爆破や放火をして 9 人の負傷者を出すといった違法な実力行使について、自ら犯行声
15 明を出すに至った。中核派は、特に右 2. の事件について、その機関紙「前進」において、「この戦闘は 15 年余のたたかいをひきつぐ関西新空港粉碎闘争の本格的第 1 弾である。同
時に 3・1 公団本社火炎攻撃、3・25 三里塚闘争の大高揚をひきつぎ、5・20 今秋 2 期決戦を
切り開く巨弾である。」とした上、「4・4 戦闘につづき 5・20 へ、そして、6・3 関西新空港
粉碎全国総決起へ進撃しよう。」と記載し、さらに、「肉迫攻撃を敵中枢に敢行したわが革命
20 軍は、必要ならば百回でも 200 回でもゲリラ攻撃を敢行し、新空港建設計画をズタズタにする
であろう。」との決意を表明して、本件集会がこれらの事件の延長線上にある旨を強調し
ている。

(2) 中核派は、本件不許可処分の日の前日である昭和 59 年 4 月 22 日、関西新空港反対闘争の一環として、泉佐野市臨海緑地から泉佐野駅前へのデモ行進を行ったが、「4・4 ゲリラ
25 闘争万才！ 関西新空港実力阻止闘争 中核派」などと記載し、更に本件集会について「6・3 大阪現地全国闘争へ！」と記載した横断幕を掲げるなどして、本件集会が右一連の闘争の
大きな山場であることを明示し、参加者のほぼ全員がヘルメットにマスクという姿であり、その前後を警察官が警備するという状況であったため、これに不安を感じてシャッターを
閉じる商店もあった。

(3) 上告人国賀は、中核派と活動を共にする活動家であり、昭和 56 年 8 月に岸和田市市民
30 会館で関西新空港の説明会が開催された際、壇上を占拠するなどして混乱を引き起こし、威力業務妨害罪により罰金刑に処せられたことがあった。また、右 (2) のデモ行進の許可申
請者兼責任者であり、自身もデモに参加してビラの配布活動等も行った。

(三) 中核派は、従来からいわゆる革マル派と内ゲバ殺人事件を起こすなど左翼運動の主導
権をめぐって他のグループと対立抗争を続けてきたが、本件不許可処分のされた当時、次の
35 ように、他のグループとの対立抗争の緊張を高めていた。

(1) 昭和 58 年 7 月 1 日、大阪市内の中之島中央公会堂でいわゆる第 4 インターの主催す

る三里塚闘争関西集会が開催された際、中核派が会場に乱入し、多数の負傷者や逮捕者を出した。

(2) 中核派は、同月 18 日付けの機関紙「前進」において、「すべての第 4 インター分子は断罪と報復の対象である。絶対に等価以上の報復をたたきつけてやらなくてはならない。」と記述し、さらに、昭和 59 年 4 月 2 日付けの同紙において、10 年前に法政大学で中核派の同志が虐殺された事件の犯人が革マル派の者であることを報じて「革命的武装闘争」の中で「反革命カクマルをせん滅・一掃せよ！」と記述し、同月 23 日付けの同紙において、「4・4 戦闘の勝利は同時に、4-6 月の三里塚 2 期、関西新空港闘争の大爆発の巨大な条件となっている。」とした上、「間断なき戦闘と戦略的エスカレーションの原則にのっとり革命的武装闘争をさらに発展させよ。この全過程を同時に脱落派、第 4 インター、日向派など、メンシェビキ、解党主義的腐敗分子、反革命との戦いで断固として主導権を堅持して戦い抜かなければならない。」と記述している。

5 上告人らは、本件会館の使用が許可されなかったため、会場を泉佐野市野出町の海浜に変更して本件集会を開催したところ、中核派の機関紙によれば 2600 名が結集したと報じられ、少なくとも約 1000 名の参加があった。

二 原審は、右一の事実関係に基づき、次のように説示して、本件不許可処分が適法であるとした。(1) 中核派は、単に本件集会の一参加団体ないし支援団体というにとどまらず、本件集会の主体を成すか、そうでないとしても、本件集会の動向を左右し得る有力な団体として重要な地位を占めるものであった。(2) 本件集会が開催された場合、中核派と対立する団体がこれに介入するなどして、本件会館の内外に混乱が生ずることも多分に考えられる状況であった。(3) このような状況の下において、泉佐野市総務部長が、本件集会が開催されたならば、少なからぬ混乱が生じ、その結果、一般市民の生命、身体、財産に対する安全を侵害するおそれがある、すなわち公共の安全に対する明白かつ現在の危険があると判断し、本件条例 7 条 1 号の「公の秩序をみだすおそれがある場合」に当たるとしたことに責めるべき点はない。(4) また、本件集会の参加人員は、本件会館の定員をはるかに超える可能性が高かったから、本件条例 7 条 3 号の「その他会館の管理上支障があると認められる場合」にも当たる。

三 所論は、本件条例 7 条 1 号及び 3 号は、憲法 21 条 1 項に違反し、無効であり、また、本件不許可処分は、同項の保障する集会の自由を侵害し、同条 2 項前段の禁止する検閲に当たり、地方自治法 244 条に違反すると主張するので、以下この点について判断する。

1 被上告人の設置した本件会館は、地方自治法 244 条にいう公の施設に当たるから、被上告人は、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 2 項)、また、住民の利用について不当な差別的取扱いをしてはならない(同条 3 項)。本件条例は、同法 244 条の 2 第 1 項に基づき、公の施設である本件会館の設置及び管理について定めるものであり、本件条例 7 条の各号は、その利用を拒否するために必要とされる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、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

5

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。

2 このような観点からすると、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危険性の程度等を較量して決せられるべきものである。本件条例 7 条による本件会館の使用の規制は、このような較量によって必要かつ合理的なものとして肯

10

15

20

以上のように解すべきことは、当裁判所大法廷判決（最高裁昭和……28 年 12 月 23 日判決・民集 7 卷 13 号 1561 頁、最高裁昭和……59 年 12 月 12 日判決・民集 38 卷 12 号 1308 頁、最高裁昭和……61 年 6 月 11 日判決・民集 40 卷 4 号 872 頁、最高裁……平成 4 年 7 月 1 日判決・民集 46 卷 5 号 437 頁）の趣旨に徴して明らかである。

25

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（最高裁昭和……50 年 4 月 30 日大法廷判決・民集 29 卷 4 号 572 頁参照）。

30

3 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、公共の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、前記各大法廷判決の趣旨によれば、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

35

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（最高裁昭和……29年11月24日大法廷判決・刑集8巻11号1866頁参照）。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。

なお、右の理由で本件条例7条1号に該当する事由があるとされる場合には、当然に同条3号の「その他会館の管理上支障があると認められる場合」にも該当するものと解するのが相当である。

四 以上を前提として、本件不許可処分の適否を検討する。

1 前記一の4の事実によれば、本件不許可処分のあった昭和59年4月23日の時点においては、本件集会の実質上の主催者と目される中核派は、関西新空港建設工事の着手を控えて、これを激しい実力行使によって阻止する闘争方針を採っており、現に同年3月、4月には、東京、大阪において、空港関係機関に対して爆破事件を起こして負傷者を出すなどし、6月3日に予定される本件集会をこれらの事件に引き続く関西新空港建設反対運動の山場としていたものであって、さらに、対立する他のグループとの対立緊張も一層増大していた。このような状況の下においては、それ以前において前記一の4（一）のように上告人らによる関西新空港建設反対のための集会が平穏に行われたこともあったことを考慮しても、右時点において本件集会が本件会館で開かれたならば、対立する他のグループがこれを阻止し、妨害するために本件会館に押しかけ、本件集会の主催者側も自らこれに積極的に対抗することにより、本件会館内又はその付近の路上等においてグループ間で暴力の行使を伴う衝突が起こるなどの事態が生じ、その結果、グループの構成員だけでなく、本件会館の職員、通行人、付近住民等の生命、身体又は財産が侵害されるという事態を生ずることが、客観的事実によって具体的に明らかに予見されたということが出来る。2 もとより、普通地方公共団体が公の施設の使用の許否を決するに当たり、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。しかしながら、本件において被上告人が上告人らに本件会館の使用を許可しなかったのが、上告人らの唱道する関西新空港建設反対という集会目的のためであると認める余地のないことは、前記一の4（一）（2）のとおり、被上告人が、過去に何度も、上告人国賀が運営委員である「泉佐野・新空港に反対する会」に対し、講演等のために本件会館小会議室を使用することを許可してきたことから明らかである。また、本件集会が開かれることによって前示のような暴力の行使を伴う衝突が起こるなどの事態が生ずる明らかな差し迫った危険が予見される以上、本件会館の管理責任を負う被上告人がそのような事態を回避し、防止するための措置を採ることはやむを得ないところであって、本件不許可処分が本件会

館の利用について上告人らを不当に差別的に取り扱ったものであるということとはできない。それは、上告人らの言論の内容や団体の性格そのものによる差別ではなく、本件集会の実質上の主催者と目される中核派が当時激しい実力行使を繰り返し、対立する他のグループと抗争していたことから、その山場であるとされる本件集会には右の危険が伴うと認められることによる必要かつ合理的な制限であるということができる。

5 3 また、主催者が集会を平穏に行おうとしているのに、その集会の目的や主催者の思想、信条に反対する他のグループ等がこれを実力で阻止し、妨害しようとして紛争を起こすおそれがあることを理由に公の施設の利用を拒むことは、憲法 21 条の趣旨に反するところである。しかしながら、本件集会の実質上の主催者と目される中核派は、関西新空港建設反対運動の主導権をめぐって他のグループと過激な対立抗争を続けており、他のグループの集会を攻撃して妨害し、更には人身に危害を加える事件も引き起こしていたのであって、これに対し他のグループから報復、襲撃を受ける危険があったことは前示のとおりであり、これを被上告人が警察に依頼するなどしてあらかじめ防止することは不可能に近かったといわなければならない。平穏な集会を行おうとしている者に対して一方的に実力による妨害がされる場合と同一に論ずることはできないのである。

10 4 このように、本件不許可処分は、本件集会の目的やその実質上の主催者と目される中核派という団体の性格そのものを理由とするものではなく、また、被上告人の主観的な判断による蓋然的な危険発生のおそれを理由とするものでもなく、中核派が、本件不許可処分があった当時、関西新空港の建設に反対して違法な実力行使を繰り返し、対立する他のグループと暴力による抗争を続けてきたという客観的事実からみて、本件集会が本件会館で開かれたならば、本件会館内又はその付近の路上等においてグループ間で暴力の行使を伴う衝突が起こるなどの事態が生じ、その結果、グループの構成員だけでなく、本件会館の職員、通行人、付近住民等の生命、身体又は財産が侵害されるという事態を生ずることが、具体的に明らかに予見されることを理由とするものと認められる。

15 したがって、本件不許可処分が憲法 21 条、地方自治法 244 条に違反するということができない。

五 以上のとおりであるから、原審の判断は正当として是認することができ、その余の点を含め論旨はいずれも採用することができない。」