

自治体の「政治的中立性」と市民活動

弁護士 谷 真介

1 担当事件一枚方市事件一より

本論文を執筆する契機となったのは、弁護団の一員として担当した枚方市事件であった。同事件の概要は以下のとおりである。

(1) 枚方市事件の概要

枚方市では、枚方市職員労働組合（枚方市職労）が1971年より職員会館に無償で組合事務所を設けていた。2006年ころより一部市議が議会で組合の無償使用を問題視するようになり、2014年には使用料が徴収されるようになった⁽¹⁾。そして2015年、市議として上記攻撃をしてきた伏見隆（大阪維新の会）氏が市長に当選した。

2016年3月、枚方市職労が他の市民団体とともに参加していた「戦争法廃止・憲法守れ実行委員会」による「戦争法の廃止を求める統一署名」活動に関し、伏見市長は枚方市職労に「本市そのものの名誉を傷つける事態をもたらす恐れ」があるとし、「職員団体として常に節度ある活動を求める」との異例の要請を行った。形式的には、同実行委員会の連絡先が枚方市職労の組合事務所となっていたこと等を問題視したものであった。

直後の同年4月、枚方市は枚方市職労の組合事務所の使用許可の際に、これまでになかった「職員の勤務条件の維持改善及び職員の福利厚生への活動に限る」との条件を付した。そして翌5月には枚方市総務部が上記条件該当性に関する基準を定めた。同基準では、例えば、「戦争法廃止」、「安倍政権打倒」、「維新政治反対」等をNG例として挙げた。

その後、実際に上記条件を口実に組合機関紙への介入が始まった。当初は枚方市職労に対し機関

紙内容の「説明」を求めていたものが、徐々に「依頼」、「要請」、「警告」とエスカレートした。枚方市職労は、記事内容のトーンを抑えたり、あるいは記事の配置を工夫するなどしながら（萎縮効果が現れていた）、政治的表現についても掲載を続けたが、最終的に2018年12月、枚方市は枚方市職労が上記条件に違反したとし、組合事務所の使用許可の取り消しに言及して自主的退去を求める通告に至った。

同事件は労働委員会闘争に至り、最終的には組合事務所からの退去通告を不当労働行為とした判断を勝ち取り、組合事務所を守ることができたが、機関紙への介入行為を不当労働行為とする判断はなされず、課題も残された⁽²⁾。

(2) 枚方市事件の背景にあったもの

枚方市事件は、当時大阪府下で吹き荒れていた大阪維新の会の首長等による職員・労働組合攻撃と時期を一にし、同じく大阪維新の会に所属する伏見市長の下で労働組合に対して起きた。そのため、維新の会による職員・労働組合の一貫と捉えることも可能である。それは「既得権益」として攻撃の対象にしやすい労働組合をターゲットとし、これを屈服させ「市民」の支持を調達するという維新の会の労務政策であり、あるいは首長がトップダウンによる行政組織を構築して自身にとってやりたい政策を実現するため、住民目線で自治体の施策に意見を述べる職員労働組合の力を削ぎ、住民目線ではなく上目線の職員を大量に創出して、公共サービスを意のままに縮減していくという目的をもった攻撃として捉えられる⁽³⁾。

しかし、その本質は、むしろ、第二次安倍政権以降全国の自治体で起きている「政治的中立性」

を口実にして、政権に批判的な国民の言論や民主的な市民活動を抑圧する狙いをもったものと捉えるべきではないか。以下、その視点で検討を加えることとする。

2 「政治的中立性」を口実とする民主的言論・運動の抑圧

(1) 第二次安倍政権後の露骨な言論抑圧、自治体への拡張

かねて政権幹部と大手マスコミ幹部との会食を通じた癒着などが批判されてきた。それにとどまらず、2012年12月に発足した第二次安倍政権は、NHKの会長人事や中立報道要請、電波停止発言など、言論機関に対して露骨かつ直接に圧力をかけた。これに屈服した大手マスコミが政権の意向を付度し、ニュースキャスターを降板させるということまで起きた。一方、沖縄・辺野古の基地建設や高江の米軍ヘリパッド建設等に反対する市民らを機動隊が実力行使で排除するなど、政権を批判する市民運動に対する直接的な介入、排除行為も辞さない。安倍政権を受け継いだ菅政権も、日本学術会議が推薦した委員候補者のうち6名（これら悪法に反対の意を表明してこられた研究者であった）について理由を明らかにすることなく任命を拒否するという露骨な排除行為に出た。

そのような中、第二次安倍政権以降、特定秘密保護法や安保法制、共謀罪など、国民の反対を押さえ込んで次々と悪法が成立し、さらには憲法九条の改憲が政治的関心事として推し進められてきた。

このように政権による悪法の推進、そして「改憲」の狙いが推し進められるに連れ、国民世論をコントロールし、批判を押さえ込む手法・傾向が、中央政権のみならず、これを付度する全国の自治体にも広がっていった。これらの動向は、具体的には、自治体の公共施設や公共財産の使用拒否、公刊物への掲載の拒否、補助金交付の申請拒否、市民集会への後援等の拒否等に現れた⁽⁴⁾。

以下では、裁判にまで到った特徴的な事例を中心に挙げる。

(2) 「公の施設」の使用に関する事件

ア 「公の施設」について

公の施設（地方自治法244条1項）とは、住民の福祉を増進する目的をもってその利用を供する施設をいい、地方自治体は正当な理由がない限り住民の利用を拒むことはできず（同条2項）、不当な差別的取扱いは許されない（同条3項）。図書館や公民館、市民ホール、体育館、公園等がこれにあたる。泉佐野市民会館事件・最三小判平7.3.7民集49巻3号687頁は、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が生ずることとなる」として、公の施設の利用について憲法上の権利であることを認めており、その制限は極めて限定的な場合にしか許されないものと判示している。

イ 松原民商まつり会場使用事件

2014年、松原民主商工会が創立50周年にあたり「松原民商・松原市民健康まつり」を開催するために「公の施設」にあたる松原中央公園の使用許可申請をしたところ、管理条例において使用を不許可にできる「公園の管理上支障があると市長が認めるとき」に当たるとして使用を拒否された。同条例の審査基準として、「市の協賛・後援」を受けていることが要件とされており、本件まつりは市から後援を受けていないことを理由とされた。

大阪地裁堺支判平28.11.5判時2363号40頁は、市の後援等を受けていることを使用許可の条件とすること自体、「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となる危険性をはらむ余地があり、その運用次第では、問題がある仕組みである」と批判し、市の使用不許可を違法とし、松原民商の国賠請求を認容した。これは控訴審・大阪高裁平29.7.14判時2363号36頁でも維持され、確定した。

ウ 「表現の不自由展・その後」を巡る問題⁽⁵⁾

国際芸術祭「あいちトリエンナーレ2019」の企画展「表現の不自由展・その後」が、脅迫や暴力的な攻撃電話などによって開会後わずか三日で中止に追い込まれた。実行委員会が名古屋地裁に再開を求めて仮処分を申し立てたところ、名古屋地裁において、期限を決めての再開を前提とし協議することを約束する和解が成立し、その後再開

した⁽⁶⁾。

また2021年、大阪府の公共施設で開催が企画された「表現の不自由展かんさい」について、施設の指定管理者が当初、実行委員会に利用を許可したが、展示内容に不満をもつ人たちの抗議電話や街宣活動が相次いだとし、施設利用の許可を取り消した。実行委員会がこれを不服として取消訴訟を提起し、併せて執行停止を申し立てた。大阪地決令3.7.9ジュリ1570号20頁は、警察の適切な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な事情があるとはいえず、上記センターの管理上支障が生ずるとの事態が客観的な事実を照らして具体的に明らかに予測されるとはいえないとして、許可取消しは違法であるとし執行を停止した。抗告審（大阪高決令3.7.15判タ1490号85頁）、最高裁も維持し確定、その後、無事開催された。本事件は公の施設の利用に関するものとして、前掲・泉佐野市民会館事件最高裁判決に沿って判断されている。

（3）公有財産の使用—金沢市庁舎前での憲法集会の使用拒否⁽⁷⁾

ア 公の施設か公有財産か

住民の福祉を増進する目的で設置され、住民の自由な利用が前提とされている公の施設とは異なり、行政目的のために用いられる公有財産（市庁舎など）は、行政上の必要性に応じて使用・管理されるものとされ、住民の自由な利用は前提とされていない。行政目的以外で使用する場合は自治体の許可については裁量があるとされている⁽⁸⁾。

イ 金沢市庁舎前広場事件

金沢市役所前広場で市民団体が憲法記念日に毎年護憲集会を開き、市はこれを許可してきた⁽⁹⁾。市民団体が2017年に憲法施行70周年の集会を開くため使用許可申請をしたところ、市は庁舎前広場管理要綱を根拠とし、「集会は政治批判や問題提起を含み、市の中立性に疑念が生じるおそれがある」として不許可とした。市民団体が市に損害賠償を求めて提訴したところ、一審（金沢地判令2.9.18判時2465・2466合併号25頁）、控訴審（名古屋高判令3.9.8判時2510号6頁）は請求を棄却した。ここでは、市庁舎前広場が「公の施設」か、市庁舎（公有財産）の一部か等が争わ

れた。

最高裁（最三小判令5.2.21民集77巻2号273頁）は、地方公共団体の庁舎（敷地も含む）は、公務の用に供される過程において、住民等により利用される場面も想定され、そのことを踏まえた上で維持管理がされるべきであるが、飽くまで主に公務の用に供するための施設であり、主に一般公衆の共同使用に供するための施設である道路や公園等の施設とは異なるとし、本件の集会での使用を許可するとあたかも市が特定の立場の者を利しているかのような外観が生じ外見上の政治的中立性に疑義が生じて行政に対する住民の信頼が損なわれ、公務の円滑な遂行が確保されなくなるという支障が生じ得るとし、市長が庁舎管理権の行使として使用を認めなかったことは適法であるとした⁽¹⁰⁾。

他方、上記最高裁判決には、宇賀裁判官の反対意見が付されている。すなわち、①本件広場は公共用物であり、地方自治法二四四条二項にいう公の施設ないしこれに準ずる施設に当たるとし、同条項を直接ないし類推適用すべきである、②市が本件集会の内容を支持している、あるいは本件集会を行う者を利しているなど考える市民が、市の中立性に疑問を持ち、市に対して抗議をしたり、市に非協力的な態度をとったりして、市の事務又は事業に支障が生ずる抽象的なおそれがあるという理由は、使用を拒否する「正当な理由」には当たり得ない、③庁舎規定が適用されるという多数意見を前提にしても、本件広場の利用実態等からすれば、いわゆるパブリック・フォーラムとしての実質を有し、庁舎規定が念頭に置いている抽象的な支障による不許可を認めれば、その時々市長の政治信条次第で「見解による差別」を認めることになりかねず、憲法二一条の集会の自由の制約として正当化することは困難であるとの理由で、「原判決は破棄を免れない」というものであった。

なお、庁舎も公有財産の一つであるが、本最高裁判決は飽くまでも専ら庁舎ないし庁舎管理権の性格を前提とした判断であり、その射程は公有財産一般に及ぶものではない⁽¹¹⁾。

(4) いったん認められた表現活動の場からの排除—群馬の森追悼碑事件⁽¹²⁾

市民団体が群馬県議会に請願し、自民党を含む全会一致で趣旨採択され、2004年に戦時中に動員された朝鮮人労働者の追悼碑を県立公園に設置許可がされたが、2014年、県と議会は、市民団体の追悼式が宗教的・政治的行事・管理は行わないという条件に違反したとし、保守系団体などが追悼碑の許可取消しを求める請願を県議会に提出、賛成多数で採択された。その後、群馬県が設置許可の更新を不許可とした。公園に関する許可私用ではなく特許使用が問題となった事案である⁽¹³⁾。

一審・前橋地判平 30.2.14 判時 2377 号 28 頁は、宗教的・政治的行事及び管理を行わないとする許可条件は憲法等に違反するとは言えないとしたが、市民団体が開催した追悼式での発言は許可条件違反ではあるものの、本件追悼碑が公園の効用を喪失したとの評価は合理性を欠き、本件不許可処分は違法とし取り消した⁽¹⁴⁾。しかしながら、控訴審・東京高判令 3.8.26 判例秘書 L07620411 は、市民団体の式典での発言は政治的発言に当たり、碑が中立的な性格を失ったとし、碑の存在が抗議活動の原因になり公園にある施設としてふさわしくないと県が判断したのは正当であるとして本件不許可処分を適法とした（市民団体の上告が棄却され、確定）。

その後、県の行政代執行で撤去がなされ、その費用を県が市民団体に請求するという事態にまでなっている。

(5) 公刊物掲載拒否—九条俳句訴訟

2014年、さいたま市の公民館が、俳句に関する市民団体が秀句としたものについては公民館だよりもに掲載することになっていたにもかかわらず、秀句となった憲法九条について詠んだ俳句（「梅雨空に『九条守れ』の女性デモ」）について、公民館だよりもに掲載することを公平性、中立性を理由に拒否した事案である。表現の自由を侵害する等として損害賠償請求をして争われた。

東京高判平 30.5.8 判時 2395 号 47 頁は、公平性、中立性を害するとした市の掲載拒否理由は市民の学習・表現活動を制約する根拠にはならないこと、住民の福祉を増進する公民館の目的・役割から公

民館職員は不当な差別的取扱いをしてはならないことから、学習成果を发表行為について思想信条を理由に不掲載とした行為は发表者の人格的利益を侵害したものとして違法とし、損害賠償を命じた（市の上告が棄却され、確定）。

(6) 後援拒否・後援取消し

地方自治体の後援拒否や取消しについては、戦争展や母親大会など、平和や護憲、住民の権利を擁護する団体の活動や、政権に批判的な講演の企画等を中心に、全国的に見られる。

2024年9月、茅ヶ崎市では、地元の9条の会が主催する「平和をねがう講演と音楽のつどい」について市に後援名義の申請をしたところ、市は関連要綱の「市の施策の推進に寄与する行事」に該当しないとして不承認とした。これについて、9条の会が横浜地裁に提訴し現在係争中である。

3 市民活動の自由と「政治的中立性」について

以上見てきたように、自治体の「政治的中立性」を根拠に、住民団体等の言論や民主的運動を「政治的」とし、自治体の関与を拒絶した事例は枚挙に暇がない。「政治的中立性」という言葉は、一般には価値中立性や公平性を連想させるが、実際には特定の思想や活動を排除する根拠として機能している。近時は、その狙いが奏功したのか、市民団体や労働組合の運動自体が萎縮（自粛）させられ、問題が顕在化しなくなっているようにも危惧される。冒頭の枚方市事件も、市民団体とともに市職員労働組合が政権批判的な活動をするにつき、「政治的中立性」を理由に組合事務所を人質に取る形で日々の活動を抑制しようとしたものであり、まさに「政治的中立性」を装った市民活動への抑圧、また自治体と市民活動の切り離しを狙った動きと捉えられる。

この点、自治体が公の施設を設置し住民の使用に供したり、公刊物への市民活動を掲載したり、また自治体が協賛・後援等を行うことは、いずれも市民活動（表現活動）への援助にあたる⁽¹⁶⁾。こうした自治体からの援助が拒否されたとしても、市民活動そのものは可能であるため、これは市民活動に対する直接の制限にはあたらないよう

にも見える。

しかしながら、一般の市民からすれば、こうした自治体の援助がなければ自らの表現を他者に伝えたり、広く意思を表明する場は限られてしまう（例えば、市民会館を使用できないのであれば、自ら建物を建設したり、民間の建物を賃借して、催しをすれば良いが、非現実的であり、持続可能な活動は困難である）。自治体が特定の活動（例えば政権に批判的な活動）に対し援助を拒否すると、結局は自治体（権力）のお眼鏡に適う表現だけが優遇される効果を生む。市民の側でも、自治体から「政治的」として目をつけられる活動・表現をすれば、自治体の「援助」が受けられず活動に困難を来すことや、自治体から目をつけられている活動であるとして他の市民から敬遠されることを避けようとし、そのような活動・表現の萎縮を生む。

そして、ここでいう「政治的」とは、選挙活動や政党の支援活動から、例えば公立保育所や市民病院の廃止の反対等の特定の政策に対する意見表明まで、非常に多義的である。これらを全て「政

治的」であるとして、自治体による市民活動への援助を恣意的な抑制がなされれば、現状を肯定する表現や活動ばかりが優遇されることになる。市民側にも「政治的」とされる表現を避け、それがあたかも市民的マナーであるかのような風潮を生む危険がある。そのことは結局、主権者である市民を政治から遠ざけることにつながり、権力にとっては都合が良い。これは民主主義にとっての危機である。

本来的な「政治的中立」とは、いかなる政治的な立場の市民に対しても、自治体はこれを差別せず、等しく援助し、活動の場を供与するということではないか。「政治的中立性」を口実にして、政権や自治体が市民団体等による政権に批判的な言論や活動を封じ込めようとする動きについては、決して萎縮せず、「いうべきことをいう」活動を地道に継続するとともに、これまで当然のようにしていた活動の場を所与のものと考えず、粘り強くその場を守り、また積極的に広げることこそ重要である。

（たに しんすけ）

【註】

- （１）使用料徴収について枚方市職労は裁判で争ったが大阪地判平28.3.28判例秘書L07150534で組合が敗訴し確定した。
- （２）同事件の総括は「〔特集〕枚方市事件で問われたものとは何だったのか」労旬2062号（2024年）。
- （３）「橋下維新」の特徴を公務員政策として論じたものとして、城塚健之「橋下『大阪維新』の公務員政策」『橋下「大阪維新」と国・自治体のかたち－人権・地方自治・民主主義の危機－』（2012年、自治体研究社）。
- （４）行政法学の立場から類型別にリーディングケースの裁判例に触れ近年の事例を検討したものとして、榊原秀訓「自治体の政治的中立性と住民の権利」『官僚制改革の行政法理論』（日本評論社、2020年）237頁。
- （５）一連の事件を解説したものとして、三浦大輔「『表現の不自由展』をめぐる裁判例について」自治総研542号(2023年) 23頁。
- （６）本事件について総括・特集したものとして、「特集 あいちトリエンナーレ『表現の不自由展・その後』を考える」法と民主主義543号（2019年）参照。
- （７）同事件を素材に集会の自由保障について論じた論文として、市川正人「公共施設における集会の事由に関する一考察——金沢市役所前広場訴訟を素材に」（立命館法学373号779頁、2017年）、山崎友也「「公用物」における集会の自由の意義と限界——金沢市庁舎前広場事件を素材に」判時2465・2466合併号151頁等。
- （８）学校施設に関する教研集会での使用に関する事案として、呉市教研集会事件・最三小判平18.2.7民集60巻2号401頁。
- （９）これより以前の2014年の陸上自衛隊パレードに反対する集会について、市が「示威行

為に当たる」として使用を拒否し、裁判となっていた。一審（金沢地判平28.2.5判時2336号53頁）は、許可すると市の中立性が疑われるとして裁量権の逸脱はないとし請求を棄却、控訴審（名古屋高裁金沢支判平29.1.25判時2336号49頁）、最高裁（上告不受理決定）もこれを支持し、確定した。

- (10) 本判決の問題点を指摘する評釈・論考として、長内佑樹「市庁舎前広場の法的性質と集会目的での利用の許否判断」新判例解説Watch33号45頁、毛利透「「広場」で政治的集会を開催する自由はなぜ大事なのか」世界2023年6月号118頁等。
- (11) 同最高裁判決の佐藤正達・調査官解説（法曹時報七六卷三号一七九頁）参照。
- (12) 本事件の問題点を詳細に解説したものとして、藤井正希『検証・群馬の森朝鮮人追悼碑裁判 歴史修正主義とは？』（雄山

閣、2020年）。

- (13) 榊原・前記注（4）247頁。
- (14) 下山順「歴史修正主義を許さない全国的な運動を－群馬の森追悼碑事件」自治と分権75号（2019年）117頁。
- (15) 本事件を詳細に解説したものとして、佐藤一子ほか『九条俳句訴訟と公民館の自由』（エイデル研究所、2018年）。
- (16) 憲法学の立場から「政治的中立性」の確保を理由として表現の自由を制限することが民主主義にとっていかなる危険性を有するのかを論じたものとして、市川正人『表現の自由「政治的中立性を問う」』（岩波書店、二〇二四年）。豊富な事例が挙げられ、「政治的中立性」の現状維持機能や市民の政治参加の後退などの問題が指摘されている。