

令和3年7月19日

審理員意見書

審査庁

東大和市長 尾崎 保夫 様

東大和市審理員 伊野宮 崇

行政不服審査法第42条第2項の規定に基づき、下記の審査請求人が審査庁に対して行った審査請求(2市審第1号)の裁決に関する意見を提出する。

記

当事者

審査請求人

住所 東京都東大和市

氏名 榎本 清

処分庁

東大和市立中央公民館長 越中 洋

1 審理員意見の内容

本件審査請求は、却下すべきものとするのが審理員の意見である。

2 認定した事実

- (1) 東大和市立中央公民館は、東大和市立公民館条例(昭和49年条例第28号)に基づいて東大和市が設置した公の施設であり、その管理は東大和市教育委員会が行っている。同館は、社会教育法(昭和24年法律第207号)第22条に規定する公民館の事業として学習室等の施設利用や、掲示物の掲示等を行っている。なお、掲示物を掲示しようとする者は、東大和市立公民館条例施行規則(昭和49年教委規則第5号)第10条の規定に基づき館長の許可が必要とされている。

- (2) 令和3年2月24日、審査請求人は、「裁判ごっこ」と称する催し物を宣伝するチラシ（以下単に「チラシ」という。）を東大和市立中央公民館に掲示するよう館長（以下「処分庁」という。）に口頭で求めた。このチラシには、「裁判ごっこ」の開催日時に関しては「公判日時：3月7日（日）13時30分～16時」と、開催場所に関しては「法廷：東大和市中心公民館203法廷（学習室）」と記載されていた。
- (3) 処分庁は、当該チラシの記載内容であった開催日時及び開催場所に関する表記のうち、「公判日時」、「法廷」、「203法廷（学習室）」の部分について表記の修正を求めた。
- (4) 審査請求人は当該修正の求めに異を唱え、処分庁と約30分の交渉をしたが、その後当該チラシを持ち帰り、二重線で修正した上で、翌日の令和3年2月25日に修正後のチラシの掲示を求め、処分庁によってその掲示が認められた。
- (5) 令和3年2月26日、審査請求人は、同月24日の処分庁の対応について拒否処分があったものとして、その取消し及び謝罪を求めて審査請求書を提出した。当該審査請求書は、記載上の補正を要するものであったため、同年3月8日に審査庁の補正依頼を受け、表記を修正して同月10日に審査庁に提出された。
- (6) なお、当該チラシが宣伝する「裁判ごっこ」と称する催し物は、令和3年3月7日に東大和市立中央公民館203学習室において開催された。

3 当事者の主張の概要

(1) 審査請求人

審査請求人は、令和3年2月24日に処分庁に対し、東大和市立中央公民館にチラシの掲示を求めたところ、処分庁は、同日にチラシが宣伝する「裁判ごっこ」の開催日時及び場所の記載について改変を求めてきた。

当該開催日時及び場所に関する記載は、チラシ全体から誤解を与えることは考えられないのに、処分庁は改変を指示し、改変しなければ掲示をしないとの発言により、改変を余儀なくされた。

これは、強制的なものであり事実上拒否処分に当たるが、当該拒否処分は公民館運営事務処理取扱基準の定める項目のいずれにも該当せず、恣意的であり、憲法に定める表現の自由や集会結社の自由を侵害し、違法である。

(2) 処分庁

処分庁は、審査請求人に対しチラシの記載事項について修正を求めたが、

これは拒否処分をしたものではなく、補正をお願いしたものである。しかも、その目的は公民館利用者の誤解の回避と公民館の適正運営を確保するために行ったものであり、その対象は、開催日時・場所という客観的事実に関する事項に限定されているから、表現の自由の侵害などには当たらない。

また、補正後のチラシを確認してから判断するという意味の処分庁の発言を拒否処分の根拠とするなど、審査請求人の解釈には飛躍があり、しかも、審査請求人は、自らチラシの表記を修正したものであるから、審査請求の対象となる拒否処分は存在しない。

4 関係法令

社会教育法第20条、第22条、第24条

東大和市立公民館条例第6条

東大和市立公民館条例施行規則第10条

公民館運営事務処理取扱基準第7条、第9条

地方自治法第244条、第244条の4

行政不服審査法第1条、第2条、第45条から第49条まで

行政事件訴訟法第9条

5 理由

(1) 本件審査請求は、令和3年2月24日に審査請求人が処分庁に対し、東大和市立公民館条例施行規則第10条の規定に基づきチラシの掲示を求めたところ、同日に、処分庁が拒否処分をしたものとして、その取消し及び謝罪を求めて提起したものである。審査請求人は、処分庁の行った拒否処分は、公民館運営事務処理取扱基準の定める項目のいずれにも該当せず、憲法に定める表現の自由や集会結社の自由を侵害するものであり、違法であると主張し、処分庁は、表記の補正をお願いしたものであって令和3年2月24日には拒否処分をしておらず、また、その範囲は開催日時・場所に関する部分に限定されているから違法ではないと主張し、処分庁の関与は拒否処分といえるか、また、当該関与は違法であるかについて争っている。

(2) ところで、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第2条においては、審査請求をすることができる者を「行政庁の処分に不服がある者」としか定めておらず、また、原告適格に関する行政事件訴訟法（昭和37年法律第139号）第9条に相当する条文を置いていない。しかし、行政不服審査法第1条は、「行政庁の違法又は不当な処分その他公

権力の行使に当たる行為に関し、国民が簡易迅速かつ公正な手続の下で広く行政庁に対する不服申立てをすることができるための制度を定めることにより、国民の権利利益の救済を図るとともに、行政の適正な運営を確保することを目的とする」と定めており、国民の権利利益の救済をとおして行政運営の適正化を図ることが読み取れる。また、判例では、審査請求などの不服申立てができる者を「当該処分について不服申立てをする法律上の利益がある者、すなわち、当該処分により自己の権利若しくは法律上保護された利益を侵害され又は必然的に侵害されるおそれのある者をいう」（最高裁昭和53年3月14日判決）としており、行政事件訴訟法第9条第1項に規定する取消訴訟における原告適格を有する者と同義と解している。ということは、審査請求とは、審査請求人の個人的な権利・利益の保護を図るための制度であると捉えることができ、処分の取消しによってこのような個人の権利・利益を回復することができなければ、法の想定した争訟手続には当たらず、その審査請求は不適法と評価されることになる。

このため、(1)記載の争点に関する判断（本案に関する判断）の前に、本件審査請求の適法性を判断する必要があることから、以下においては、審査請求人の主張するように拒否処分があったとした場合に、その取消しにより、回復すべき法律上の利益が存在するかについて検討する。

- (3) 公民館における掲示物の掲示は、東大和市立公民館条例施行規則第10条の規定により館長に対して申請を行い、その許可を受けて認められるものである。また、公民館運営事務処理取扱基準第9条第3号では、掲示物の取扱期間として、催し物の案内等は開催日までと定めている。つまり、催し物の案内等に関する掲示物は、館長が許可した掲示開始日から催し物の開催日までの期間において、公民館への掲示が認められることになる。そうすると、公民館において催し物の案内等に係る掲示物の掲示を求める者は、当該催し物の開催日までの間に限り、その掲示を求める法的地位を有するものということができる。
- (4) 本件については、チラシが宣伝する「裁判ごっこ」と称する催し物が令和3年3月7日に開催されている。このことから、同日の経過により、チラシの掲示を求める法的地位は既に消滅しており、法律上の利益は失われたものというべきである。
- (5) なお、行政事件訴訟法第9条第1項括弧書きは、「処分又は裁決の効果が期間の経過その他の理由によりなくなった後においてもなお処分

又は裁決の取消しによつて回復すべき法律上の利益を有する者を含む」と定めている。このため、拒否処分を取り消すことで、チラシの掲示を求める利益以外の「回復すべき法律上の利益」があるかどうかについて検討する必要がある。この点につき、社会教育法、地方自治法（昭和22年法律第67号）並びに東大和市立公民館条例、東大和市立公民館条例施行規則や公民館運営事務処理取扱基準のいかなる規定においても、掲示物の掲示に関する拒否処分を受けたことにより制約される他の法的利益の存在を確認することはできない。また、口頭意見陳述における審理員の質問に対して、処分庁は、拒否処分を受けた者と受けない者との間で、その後の公民館の利用において差が出ることはないと答弁しており（口頭意見陳述聴取結果記録書の別紙口頭意見陳述記録19ページ）、運用面においても不利益が生ずることはないとしている。

- (6) 一方、審査請求人は、本件審査請求は、市民の自由な公民館活動が処分庁による違法な処分で萎縮しないようにするために行った旨を述べる（口頭意見陳述記録20ページ）。すなわち、市民の自由な公民館活動が維持されることをもって、処分の取消しにより回復すべき法律上の利益と考えているようである。しかし、これは審査請求人の個人的利益ではなく、公民館活動を行う全ての者に抽象的・一般的に帰属する利益であつて、公益と言い換えても差し支えないものである。したがって、市民の自由な公民館活動の維持は、処分の取消しによつて回復すべき審査請求人個人の法律上の利益には当たらない。
- (7) 次に、審査請求人は、本件審査請求によつて、東大和市の職員の質の向上が図られる旨を主張する（口頭意見陳述記録20ページ）。しかし、これも審査請求人個人の法律上の利益に当たらないことは明白である。
- (8) なお、審査請求人は処分庁に対して謝罪を求めている（審査請求書参照）。また、「自己の存立を否定されるがごとき屈辱」（反論書6ページ）、「制作者にとって耐えがたい苦痛」（再反論書7ページ）など、随所に精神的な苦痛を被ったことを想起させる記載がある。このことから、処分庁の行為によつて審査請求人の表現行為が制約を受けたものとして、これにより侵害された名誉感情を回復し、精神的苦痛を慰謝するために、処分の取消しに加え謝罪を求めたものと思われる。
- (9) しかし、行政不服審査法においては、同法第45条から第49条までに定められているとおり、裁決に関するいずれの条文にも謝罪に関する事項は含まれていない。ということは、上記の人格的利益の侵害があつたものとして謝罪を請求することは、法的根拠のないものとして不適法

と言わざるを得ない。

- (10) また、判例によれば、行政庁の処分が違法であることを理由として国家賠償法(昭和22年法律第125号)に基づく損害賠償請求を行う場合に、あらかじめ取消判決や無効確認判決を得る必要はないとしている(最高裁昭和36年4月21日判決、最高裁平成22年6月3日判決など)。すなわち、損害賠償請求権(及び謝罪請求権)は、行政庁の処分の取消しを経ることなく、直接国家賠償法及び民法(明治29年法律第89号)の規定により請求すれば足りるとされているのである。とすれば、これらの人格的利益は、処分の取消しによって回復すべき法律上の利益には当たらないことになる。
- (11) 以上は、令和3年2月24日に審査請求人の主張する拒否処分があったとした場合の判断となるが、処分庁の主張のとおり当該拒否処分がなかったとするならば、審査請求の対象を欠き不適法であることは論を待たない。
- (12) 以上、審査請求人が行った本件審査請求は、拒否処分がなかったとするならば不適法であることは自明であり、拒否処分があったとしても、不服申立ての利益がないから、いずれにせよ本件審査請求は不適法であって、(1)に記載した本案について判断するまでもなく、行政不服審査法第4.5条第1項の規定により頭書のとおり却下とするのが相当である。