

# 令和6年度 国家総合職 行政法

## 問題文

次の事例について、以下の設問(1)、(2)、(3)に答えなさい。

### 〔事例〕

Y市の市庁舎には、その1階部分に広さ200m<sup>2</sup>ほどのロビー（以下「本件ロビー」という。）があり、Y市庁舎等管理規則（以下「本件規則」という。）に基づきイベント等の開催のために貸し出されている。本件ロビーでは、過去には、NPOの活動内容の展示やY市の特産物の販売、貧困問題や教育格差問題に関するシンポジウム等も開催されたことがある。

Y市で活動する団体Xは、国際紛争に関する写真展（以下「本件写真展」という。）を本件ロビーで開催することを企画した。このとき、Xは、本件写真展は本件規則第5条第3号ないし第5号に当たる可能性があると考え、2024年5月1日から7日まで、本件ロビーにおいて写真展を開催するため、同年4月1日、庁舎管理者であるY市長に対して本件規則第6条第1項所定の許可を申請した（以下「本件申請」という。）。本件規則第5条は、庁舎等における禁止行為を定めているが、本件規則第6条に基づく許可を受けた場合には、許可された行為を庁舎等を使用して行うことが認められるとされている。

Xが以前Y市庁舎とは異なる会場で開催した写真展では、Xの構成員が拡声器を使って紛争の当事国政府を非難する主張を宣伝したことから、同会場周辺が騒然とした雰囲気になったことがあった。このことを知ったY市長は、本件写真展の目的が本件規則第5条第6号にいう「特定の政策、主義又は意見に賛成し、又は反対する目的」に当たり、その開催が同号に該当するとともに、Y市の事務等に密接に関連するとは言えないものの、かつ、Xの構成員が拡声器等でその主張等を宣伝するおそれがあり、市庁舎内の事務遂行に支障を来すものであるとして、本件申請による求めを拒否することを考えた。

その後、Y市長は、2024年4月12日、本件規則第6条第1項の定める場合に該当しないとして、本件申請を許可しなかった（以下「本件不許可処分」という。）。

そこでXは、本件ロビーの使用を求めて同月15日に裁判を提起することにした。

なお、Xは、本件写真展はあくまで現地の被害状況等を客観的に示すものであり、特定の政策に関する賛否を表明するものではないこと、本件写真展を平穏に開催することを計画しており、拡声器等を用いるつもりはないこと、5月3日の憲法記念日にあわせて開催することに意義があること、さらには、他の団体が主催した貧困問題等のシンポジウム等について本件ロビーの使用が認められていることから、Xに対してその使用を認めないことは問題であると反論している。

- (1) Y市長は、本件不許可処分をする際に、その理由欄に「本件申請は本件規則第6条第1項の定める場合に該当しない」としか記載しなかった。このような理由の提

示は適法といえるか、検討しなさい。なお、本件不許可処分には行政手続法が適用されるものとする。

- (2) Xは、本件ロビーの使用を求めて抗告訴訟を提起するとともに、本件写真展の開催日が迫っていたことから、仮の救済を裁判所に申し立てることにした。Xはどのような抗告訴訟を提起し、あわせてどのような仮の救済を申し立てるべきか、簡潔に説明しなさい。
- (3) 行政主体の設置管理する施設の使用許可については、①市民会館や公民館といった住民の利用に供するための施設と、②市庁舎のように直接行政主体の公務のために用いられている施設とでは、その判断の基準が異なっていると言われることがある。①と②の違いを踏まえ、本件ロビーがそのいずれに当たるかを明記した上で、本件不許可処分の違法性（手続上の違法性を除く。）について検討しなさい。

（参考）

○ 地方自治法

（公の施設）

第244条 普通地方公共団体は、住民の福祉を増進する目的をもつ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3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。

○ Y市庁舎等管理規則

（用語の意義）

第2条 この規則において「庁舎等」とは、本市の事務又は事業の用に供する建物及びその附属施設並びにこれらの敷地（直接公共の用に供するものを除く。）で、市長の管理に属するものをいう。

（禁止行為）

第5条 何人も、庁舎等において、次に掲げる行為をしてはならない。

- (1) 物品の販売、寄附の募集、署名を求める行為その他これらに類する行為
- (2) 拡声器を使用する等けん騒な状態を作り出す行為
- (3) 旗、のぼり、プラカード、立看板等を持ち込む行為
- (4) ちらし、ポスターその他の文書又は図面の掲示又は配布
- (5) テントその他の仮設工作物等の設置
- (6) 特定の政策、主義又は意見に賛成し、又は反対する目的で行う示威行為
- (7) 立入りを禁止している区域に立ち入る行為
- (8) 前各号に掲げるもののほか、庁舎管理者が庁舎等の管理上支障があると認める行為

(許可行為)

第6条 前条の規定にかかわらず、庁舎管理者は、同条第1号から第7号までに掲げる行為について、本市の事務又は事業に密接に関連する等特別な理由があり、かつ、庁舎等の管理上特に支障がないと認めるときは、当該行為を許可することができる。

- 2 庁舎管理者は、前項の規定による許可の際、必要な条件を付けることができる。
- 3 第1項の規定による許可を受けようとする者は、あらかじめ庁舎等行為許可申請書を庁舎管理者に提出しなければならない。

### 第1 設問(1)について

- 1 いわゆる「理由の提示の程度」について問う問題である。[事例]によれば、本件不許可処分は、本件規則に基づくものであり、行政手続法の適用が除外される（行手法3条3項）ものの、設問部分に「本件不許可処分には行政手続法が適用されるものとする」との記載があるため、以下では行政手続法を前提とした解説を行う。なお、本件規則はいわゆる行政規則であると解する見解が存在するが、上記のように、本件不許可処分が本件規則に基づくものであることが前提となっていることからすれば、本件規則は法規命令と考えてよいであろう。本問と類似の事案である判例（最判令5.2.21、以下「類似判例」という。）においても、本件規則のような市庁舎管理規則を法規命令と解することを前提としていると思われる。
- 2 [事例]及び本件規則6条を見る限り、本件は、申請に対する処分が問題となる事案である。そして、申請に対する処分における理由の提示の程度（行手法8条1項）が問題となった事案において、判例（最判昭60.1.22【百選I 118】）は、「一般に、法律が行政処分に理由を付記すべきものとしている場合に、どの程度の記載をなすべきかは、処分の性質と理由付記を命じた各法律の規定の趣旨・目的に照らしてこれを決定すべきである……。旅券法が右のように一般旅券発給拒否通知書に拒否の理由を付記すべきものとしているのは……拒否事由の有無についての外務大臣の判断の慎重と公正妥当を担保してその恣意を抑制するとともに、拒否の理由を申請者に知らせることによって、その不服申立てに便宜を与える趣旨に出たものというべきであり、このような理由付記制度の趣旨にかんがみれば、一般旅券発給拒否通知書に付記すべき理由としては、いかなる事実関係に基づきいかなる法規を適用して一般旅券の発給が拒否されたかを、申請者においてその記載自体から了知し得るものでなければならず、単に発給拒否の根拠規定を示すだけでは、それによって当該規定の適用の基礎となった事実関係をも当然知りうるような場合を別として、旅券法の要求する理由付記として十分でないといわなければならない」と述べているので、これを参考にすればよいであろう。

なお、不利益処分についての裁量基準が設定公表されている事案における理由提示の程度が問題となった判例（最判平23.6.7【百選I 117】）が存在し、この判例の射程は申請に対する処分にも及ぶと考えられているが、上記のように本件規則は裁量基準（行政規則）ではないため、これを考慮する必要はないと思われる。

### 第2 設問(2)について

- 1 本設問では、提起すべき抗告訴訟及び申し立てるべき仮の救済が問われている。このような法的手段が問題となる場合は、民法と同じように、「当事者（原告）の生の要望」を分析する必要があり、かつそれで足りる。
- 2 まず、提起すべき抗告訴訟について検討する。Xの立場からすると、現在、本件不許可処分が存在しているため、当該不許可処分の効力により、本件ロビーが使用できない法的地位に立たされている。そのため、まずは当該不許可処分の効力を除去しなければならない。したがって、Xは取消訴訟の提起をすればよい。もっと

も、不許可処分の効力を除去するだけでは、X の申請があった状態に戻るだけであるから、本件ロビーを使用するためには、Y 市長の許可を得る必要がある。そのため、義務付けの訴え（行訴法3条6項2号）とともに、取消訴訟を併合提起（行訴法37条の3第3項2号）することになる。

3 次に、申し立てるべき仮の救済について検討する。X は、本件写真展の開催日が迫っているのであるから、ひとまず Y 市長の許可を得たいところである。そこで、仮の義務付け（行訴法37条の5第1項）の申立てをすることになる。

### 第3 設問(3)について

- 1 本問は、本件ロビーの施設としての性質を明記した上で、これを踏まえて本件不許可処分の違法性を問うものである。
- 2 まず、本件ロビーの施設としての性質について検討する。設問に記載されている①市民会館や公民館といった住民の利用に供するための施設は、一般に「公用物」と呼ばれる。他方で、②市庁舎のように直接行政主体の公務のために用いられている施設は、一般に「公用物」などと呼ばれる。

仮に本件ロビーが①に該当するのであれば、本件規則2条括弧書の「直接公共の用に供するもの」に当たるため、「庁舎等」に当たらない結果、そもそも本件不許可処分は本件規則6条1項に基づくものではないことになる。すなわち、地方自治法244条2項の「公の施設」に該当し、「正当な理由」なき限り、その利用を拒んではならないことになる。ここでは、泉佐野市民会館事件（最判平7.3.7【憲法百選I 81】）が参考になるだろう。同判例を参考にすると、「正当な理由」が認められるためには、「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に予見されることが必要である」とことになるであろう。これは、明白かつ現在の危険の法理に近いものと評価されており、厳格な判断基準を用いているということができる。

他方で、本件ロビーが②に該当するのであれば、本件規則の適用があり、本件規則6条1項に基づく処分については、庁舎管理権が重視される結果、（広い）裁量を認めることができ、その裁量権の逸脱濫用という枠組みを用いることになるだろう。

このように、本件ロビーが①に該当するか、②に該当するかによって、設問が示すように、施設の使用許可につき、「その判断の基準が異なっていると言われる」のである。

ここでは、「パブリックフォーラム論」を確認しておく必要がある。パブリックフォーラム論とは、表現活動のために公共の場所を利用する権利は、場合によっては、その場所における他の利用を妨げることになっても保障される（故に、その制約は厳格な審査基準が妥当する）とする理論である。そして、学説上は、①伝統的パブリックフォーラム（道路や公園、広場等のように、伝統的に集会や討論がなされてきた場所）、②指定的パブリックフォーラム（公立学校の講堂や、公営劇場のように、集会をするために用意されている場所）、③非パブリックフォーラム（公

立病院、福祉事務所、刑務所等のように、たとえ公衆の出入りが自由であったとしても、コミュニケーションのための開かれたフォーラムとはされてこなかった場所）に分類し、それぞれ厳格度の異なる基準を用いるものとしている。そうすると、問題となる建物が、公用物か、公用物かという二分論的な考え方ではなく、上記のようなパブリックフォーラムに依拠する考え方も成り立ち得る。なお、類似判例における宇賀裁判官の反対意見では、上記のような①か②かという二分論ではなく、当該施設の実態等を十分に吟味して判断すべき旨が述べられているが、これは、パブリックフォーラム論を前提とするものと考えられる。

3 次に、本件不許可処分の違法性について検討する。設問に記載されている通り、まず、本件ロビーが上記①②のいずれに当たるのかを示し、それぞれの基準を用いて、問題文の事案を使い切ったうえで、結論を示せばよいであろう。上記のように、①に当たるのであれば、「正当な理由」の解釈・あてはめを、②に当たるのであれば、「示威行為」（本件規則5条6号）該当性及び「本市の事務又は事業に密接に関連する等特別な理由があり、かつ、庁舎等の管理上特に支障がないと認めるとき」の解釈・あてはめを中心に行うことになるであろう。類似判例においては、市庁舎前広場における集会が問題となったが、当該場所を②とすることを前提としている。この類似判例の判断には、上記パブリックフォーラム論の視点から批判があるところである。

なお、類似判例においては、本件規則5条6号に相当する規定の違憲性が問題となっている（結論は合憲）が、設問の記載の仕方からすると、この点についての言及はしなくとも良いものと思われる。

## 模範答案

### 第1 設問(1)について

- 1 本件不許可処分は、「行政庁」Y市長が、本件規則6条1項という「法令に基づき」、Xという「特定の者を名あて人として」、「直接に」、本件ロビーを使用するという「権利を制限」する処分（行政事件手続法（以下「行手法」という。）2条4号柱書）であるが、「申請により求められた許認可等を拒否する処分」（同条同号口）に該当する。したがって、本件不許可処分は、「申請に対する処分」（行手法第2章）であり、本問における「行政庁」Y市長の理由の記載は、行手法8条1項に基づくものである。そこで、本問における「行政庁」Y市長の理由の記載の程度は、行手法8条1項に基づくものとして適法といえるか。
- 2 同条項の趣旨は、被処分者の不服申立ての便宜を図るとともに、行政庁の判断の慎重と公正妥当を確保し、恣意を抑制することにある。このような趣旨からすれば、理由提示の程度としては、いかなる事実関係に基づき、いかなる法規を適用して処分がなされたかを、記載自体から了知し得るものである必要があると解する。
- 3 これを本件についてみると、Y市長は、本件不許可処分の理由欄に「本件申請は本件規則第6条第1項の定める場合に該当しない」とのみ記載している。本件規則6条1項は、申請者であるXの行為が本件規則5条「第1号から第7号までに掲げる行為」に該当するものであることを要件とするところ、上記記載のみではXのどのような行為が本件規則5条のいずれの規定に該当するのかがその記載自体から了知できない。
- 4 したがって、上記の理由の提示は行手法8条1項に反し違法である。

### 第2 設問(2)について

- 1 まず、本件不許可処分の効力により、Xは本件ロビーの使用が制限されている。そのため、Xは本件不許可処分の効力を除去すべく「処分の取消しの訴え」（行政事件訴訟法（以下「行訴法」という。）3条2項）の提起をすべきである。もっとも、本件不許可処分の効力を除去するだけでは、Xの申請があった状態に戻るだけであるから、別の理由で不許可処分がなされる可能性がある。そのため、Xは、上記取消訴訟に加えて、Y市長による本件ロビー使用許可処分の「義務付けの訴え」（行訴法3条6項2号）との併合提起（行訴法37条の3第3項2号）をすべきである。
- 2 そして、設問の時点において本件写真展の開催日がおよそ2週間後に迫っている以上、ひとまずY市長の許可を得たいところである。そこで、Xは仮の義務付け（行訴法37条の5第1項）の申立てをすべきである。

### 第3 設問(3)について

- 1 本件ロビーが①のような公共用物に該当するのであれば、本件ロビーは本件規則2条括弧書の「直接公共の用に供するもの」に当たるため、「庁舎等」には当たらず、地方自治法244条2項の「公の施設」に当たることになる。そうすると、Y市長は、「正当な理由」なき限り、Xの本件ロビーの利用を拒んではならないことになるため、本件不許可処分の適法性は「正当な理由」の有無が判断枠組みとなる。
- 他方、本件ロビーが②のような公用物に該当するのであれば、本件ロビーは「本市の事務又は事業の用に供する建物及びその附属施設並びにこれらの敷地」といえ、「庁舎等」に当たる。そのため、本件不許可処

分の適法性は本件規則6条1項の要件充足性が判断枠組みとなる。

- 2 そこで、本件ロビーが①と②のいずれに当たるかについて検討する。確かに、本件ロビーは広さが200m<sup>2</sup>ほどあり、実際に過去にはNPOの活動内容の展示やY市の特産物の販売、貧困問題や教育格差問題に関するシンポジウム等のイベントが開催されたことがある。しかし、本件ロビーは、Y市の市庁舎の1階に位置するものであり、住民の利用を本来の目的として設置されたわけではない。そうだとすれば、本件ロビーは、②直接行政主体の公務のために用いられている施設に該当する。
- 3 以上を踏まえて、本件不許可処分の違法性を検討する。前述のように、本件ロビーは公用物に当たるため、本件規則6条1項の要件該当性及び許可の判断については、庁舎管理権者であるY市長の裁量に委ねられていることは明らかである。そこで、当該要件充足性については、諸般の事情を総合考慮しつつ、その判断要素の選択や判断過程に合理性を欠くところがないかを検討し、その判断が重要な事実の基礎を欠くか、又は社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものと認められる場合に限って、裁量権の逸脱又は濫用として違法となる。

まず、Xが従前にY市庁舎とは別の場所で開催した写真展において、Xの構成員が紛争の当事国政府を非難する主張を宣伝したことがあった。そうだとすれば、たとえ本件写真展の写真が現地の被害状況等を客観的に示すものであり、特定の政策に関する賛否を表明するものではないとしても、本件写真展が「特定の政策、主義又は意見に賛成し、又は反対する目的」があるとしたY市長の判断に妥当性を欠くところはない。そして、Xは過去の写真展において、Xの構成員が拡声器を用いた

ため、同会場周辺が騒然とした雰囲気になったという事実が存在する。そうだとすれば、たとえXが本件写真展を平穏に開催することを計画しており、拡声器等を用いるつもりはないとしても、本件写真展の態様が威力又は気勢を他に示す程度に達するものであるから、「示威行為」(本件規則5条6号)に当たるとしたY市長の判断に妥当性を欠くところはない。また、本件写真展は国際紛争に関するものであるから、「本市の事務又は事業に密接に関連する等特別な理由」はないことは明らかである。さらに、庁舎の1階に位置する本件ロビーにおいて、本件写真展を行えば、前述のようにXの構成員が拡声器を用いる恐れがあることや、来庁者において、Y市の地方公共団体としての中立性に対する疑念が生じ、それに対する抗議行動等によりY市の事務又は事業の円滑な遂行が妨げられる恐れがあり、かつこれが将来にわたって継続する可能性がある。したがって、「庁舎等の管理上特に支障」があると判断したY市長の判断に妥当性を欠くところはない。これに加え、5月3日の憲法記念日にあわせて開催することに意義があるとしても、上記のような管理に支障が生じる恐れや、写真展を他の場所でも行えること等に照らせば、本件ロビーを使用して本件写真展を行う強い必要性は見いだせない。また、他の団体が主催した貧困問題等のシンポジウム等については本件写真展とテーマが異なる上、上記のような判断を経ている以上、Y市長の本件写真展の不許可処分という判断は平等原則に違反しない。

- 4 よって、本件不許可処分は裁量権の逸脱濫用がなく適法である。

以上