

教育研究会のための公立学校施設の目的外使用と管理者の裁量権の範囲

最高裁平成一八年二月七日第三小法廷判決

（民集六〇巻二号四〇一頁、判例時報一九三六号六三頁、
判例タイムズ一二二三号一〇六頁）

渡 辺 暁 彦

一 事実の概要

本件は、広島県の公立幼稚園・小中学校に勤務する教職員によって組織された教職員組合（X）が、その主催する第四九次広島県教育研究会（以下、「本件教研集会」とする。）の会場として、呉市立中学校の学校施設の使用を申請したところ、呉市教育委員会から不当にその使用を拒否されたとして、呉市（Y）に対して損害賠償を求めた事案である。

Xは、本件教研集会を平成一一年一月一三日（土）と一四日（日）の二日間開催することとし、校長に対して学校施設の使用許可を口頭で申し込んだ。広島県では、前年の第四八次教研集会まで、一回を除いてすべて学校施設が会場として使

用されていた。当初、いったんは「使用は差し支えない」との回答を得ていたが、後日、校長と施設管理者である呉市教育委員会が協議を行ったところ、かつて学校施設の使用を認めた際に、同様の教研集会に右翼団体の街宣車が押しかけ、周辺住民から苦情が寄せられていたことがあったことなどから、本件教研集会に学校施設の使用を認めるべきではないという考えに至った。その後、Xに対して下されたYの使用不許可処分理由には、本件教研集会の開催が、会場となる中学校及びその周辺の学校や地域に混乱を招き、児童生徒に教育上悪影響を与え、学校教育に支障をきたすことが予想されると記載されていた。その後、Yは不許可事由の一つに、Xが予定する集会には、学習指導要領に対する批判や、文部省の是正指導に反する内容が含まれており、それが教職員、児童生徒及び保護者に心理的混乱を招き、教育上の悪影響を来すおそれがあることを追加主張している。なお以前から、XとYの間には、国旗掲揚・国歌斉唱問題や研修制度などをめぐって緊張関係があり、その対立は新たな教育長の着任によってさらに激化していた。

一番の広島地判(平成一四年三月二八日)は、管理権限者の裁量権の幅を広く認めつつも、教育研究会の意義を考慮し、「教研集会を使用目的とする申請を拒否するには、正当な理由が存しなければならないというべきであって、その正当の理由の存在については、使用を拒否する側、本件にあつては、被告がこれを立証しなければならない」として、Xの請求を一部認容する判断を下した。

原審の広島高判(平成一五年九月一八日)も、基本的にその判断を維持したため、Yが上告した。

二 判決要旨

上告棄却

(一) 「学校施設は、一般公衆の共同使用に供することを主たる目的とする道路や公民館等の施設とは異なり、本来学校教育の目的に使用すべきものとして設置され、それ以外の目的に使用することを基本的に制限されている(学校施設令一条、三条)ことからすれば、学校施設の目的外使用を許可するか否かは、原則として、管理者の裁量にゆだねられているものと解するのが相当である。すなわち、学校教育上支障があれば使用を許可することができないことは明らかであるが、そのような支障がないからといって当然に許可しなくてはならないものではなく、行政財産である学校施設の目的及び用途と目的外使用の目的、態様等との関係に配慮した合理的な裁量判断により使用許可をしないこともできるものである。学校教育上の支障とは、物理的支障に限らず、教育的配慮の観点から、児童、生徒に対する精神的悪影響を与え、学校の教育方針にもとることとなる場合も含まれ、現在の具体的な支障だけでなく、将来における教育上の支障が生ずるおそれが明白に認められる場合も含まれる。また、管理者の裁量判断は、許可申請に係る使用の日時、場所、目的及び態様、使用者の範囲、使用の必要性の程度、許可をするに当たつての支障又は許可をした場合の弊害若しくは影響の内容及び程度、代替施設確保の困難性など許可をしないことによる申請者側の不都合又は影響の内容及び程度等の諸般の事情を総合考慮してされるものであり、その裁量権の行使が逸脱濫用に当たるか否かの司法審査においては、その判断が裁量権の行使としてされたことを前提とした上で、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とすべきものと解するのが

相当である。」

(二)「教育研究会は、被原告人の労働運動としての側面も強く有するものの、その教育研究活動の一環として、教育現場において日々生起する教育実践上の問題点について、各教師ないし学校単位の研究や取組みの成果が発表、討議の上、集約される一方で、その結果が、教育現場に還元される場ともなっているというのであって、教員らによる自主的研修としての側面をも有しているところ、その側面に関する限りは、自主的で自律的な研修を奨励する教育公務員特例法一九条、二〇条（現行法ではそれぞれ二一、二二条…筆者）の趣旨にかなうものというべきである。」

「過去、教育研究会の会場とされた学校に右翼団体の街宣車が来て街宣活動を行ったことがあったというのであるから、抽象的には街宣活動のおそれはあったといわざるを得ず、学校施設の使用を許可した場合、その学校施設周辺で騒じょう状態が生じたり、学校教育施設としてふさわしくない混乱が生じたりする具体的なおそれが認められるときには、それを考慮して不許可とすることも学校施設管理者の裁量判断としてあり得るところである。しかしながら、本件不許可処分の時点で、本件集会について具体的な妨害の動きがあったことは認められず、「本件集会の予定された日は、休校日である土曜日と日曜日であり、生徒の登校は予定されていなかったことからすると、仮に妨害行動がされても、生徒に対する影響は間接的なものにとどまる可能性が高かったといえることができる。」

「被原告人の教育研究会の要綱などの刊行物に学習指導要領や文部省の是正指導に対して批判的な内容の記載が存在することは認められるが、いずれも抽象的な表現にとどまり、本件集会において具体的にどのような討議がされるかは不明であるし、また、それらが本件集会において自主的研修の側面を排除し、又はこれを大きくしのぐほどに中心的な討議対象となるものとまでは認められないのであって、本件集会をもって人事院規則一四一七所定の政治的

行為に当たるといふことはできず、また、これまでの教育研究集会の経緯からしても、上記の点から、本件集会を学校施設で開催することにより教育上の悪影響が生ずるとする評価を合理的なものといふことはできない。」

(三) 「本件中学校及びその周辺の学校や地域に混乱を招き、児童生徒に教育上悪影響を与え、学校教育に支障を来すことが予想されるとの理由で行われた本件不許可処分は、重視すべきでない考慮要素を重視するなど、考慮した事項に対する評価が明らかに合理性を欠いており、他方、当然考慮すべき事項を十分考慮しておらず、その結果、社会通念に照らし著しく妥当性を欠いたものといふことができる。そうすると、原審の採る立証責任論等は是認することができないものの、本件不許可処分が裁量権を逸脱したものであるとした原審の判断は、結論において是認することができる。」

三 検 討

一 問題の所在

1. 本件判決の意義

教職員組合主催の教研集会に関しては、かねてよりその開催をめぐって、しばしば混乱が見られたところである。なかでも、集会を行うための公共施設の使用をめぐる争いは、今なお後を絶たない。本件は、それら公共施設のうちでも、特に公立学校施設の使用許可をめぐって争われたものである。本件判決は、学校施設の目的外使用の許可に関して、最高裁が行政の管理権や許可処分の裁量の範囲等について初めて明らかにしたものであり、注目に値する事案である。

また、本件不許可処分の違法性を審査するにあたり、最高裁は教研集会の性質や教員の「自主的研修」性如何について立ち入った判断を加えている。つまり、本件教研集会への参加が組合活動とみなされるのか、あるいは教員の自主的な研修の一環としてとらえられるのかという点につき、一定の判断を下している。この問題については、教育公務員特例法（以下、「教特法」とする。）上の「研修」の解釈をめぐって、学説・実務上も大きく意見の対立が見られるが、これに対して、最高裁として初めての判断を示した点でも、本件判決は重要な意味をもつものである。

これらの判断は、現在係争中の種々の事案に及ぼす影響も少なくないと考えられ、また、今後の学校施設の利用方法についても、再検討を促すものといえる。そこで、以下では同種事案の下級審判例なども照らし合わせながら、本件判決の特徴を確認しておきたい。本件判決は、学校施設に対する管理者の裁量権を是認しつつ、裁量権の逸脱・濫用について厳格に事実関係を精査し、教研集会の目的・意義等を考慮して不許可処分の違法性を指摘したものであり、結論としては妥当であると考ええる。しかし、個々の判断をめぐっては、必ずしも明確でないところがあり、若干の検討が必要である。

2. 先行判例

(1) 学校施設の使用許否に対する下級審裁判例として、「集会の自由の高度な重要性」を考慮に入れつつも不許可処分を適法なものとした広島地判昭和五〇年一月二五日（判時八七七号六〇頁）が注目されるほか、教職員組合による主任制反対闘争に関連したミュージカル公演のために学校体育館を使用することの許否が争われた鹿児島地判昭和五八年一〇月二一日（訟務月報三〇巻四号六八五頁）と、その控訴審である福岡高裁宮崎支判昭和六〇年三月二十九日（判タ五七四号七八頁）等がある。福岡高裁宮崎支判は、セミ・パブリック・フォーラムに近い考え方を示して、「住民が学校

施設の目的外使用につき憲法二二条に基づく権利がないとはいえない」と指摘したが、当該不許可処分自体は妥当であったとした。

最近では、本件のほかに、広島地判平成一四年三月二八日（判例集未登載）、福岡高判平成一六年一月二〇日（判タ一一五九号一四九頁）、広島高判平成一八年一月二五日（判時一九三七号九五頁）など、この種の問題をめぐり立て続けに判決が下されている。このうち、平成一八年判決は本件と同じ広島県の事案であり、ほぼ時を同じくして判決が下されていること、また原告（広島県高等学校教職員組合）が、本件一審判決が示した法解釈を援用するなど、密接な関連性を有している点で特筆に値する（上告審理中）。

以上、下級審判決では、これまで学校施設の目的外使用について、申請者の集会の自由を部分的に認めながらも、学校教育上の支障について広く管理者の裁量権を認め、施設使用に対して消極的な判断を示す傾向にあった。本判決も、結論は異なるものの、理論構成及び解釈の枠組みに関しては、基本的にこれまでの判例の趣旨に沿うものであった。

(2) 一方、先に述べたように、教研集会への参加をどのように捉えるのかに関しても、従来から争いのあったところである。すなわち、教研集会への参加を、組合活動とみなすのか、もしくは教師の研修行為ととらえるのか。教教法第二条、二二条は、教師の自主的な「研修」について定めているが、その「研修」性如何が問われていたのである。

この点、下級審の判断は分かれている。山口地判昭和四八年三月二九日は、教研集会が一面では組合活動の側面をもつとしても、教育専門職員の集まりとして、教育上の諸問題を検討するものであるなら、それは研修に該当すると判断した。しかしながら、「下級審判例のマジヨリテイ」^①は、教員の自主的研修という側面よりも、むしろ組合活動の一環としてとらえる傾向にあった。近年では、横浜地判平成一五年一〇月二〇日（判例集未搭載）がその代表的事案である。そうしたなかで、本件判決はこの問題に対して最高裁としてはじめての判断を示した。

二. 判旨に対する評価

1. 学校施設の目的外使用の許否

(1) 地方自治法第二四四条二項は、公の施設について「正当な理由がないかぎり住民の利用を拒んではならない」と規定し、その利用にあたっては「不当な差別的取扱いをしてはならない」として、ひろく住民の平等な施設利用を謳っている。しかしながら、行政財産たる公の施設はその目的外に使用することは許されず、ただ例外的に「その用途又は目的を妨げない限度においてその使用を許可することができる」(地方自治法第三八条の四第四項：現行法では、同条第七項)とされている。

ところで、学校施設は学校教育の目的に供される行政財産(教育財産)であるから、「その用途又は目的を妨げない限度において」(同右)、つまり「学校教育上支障のない限り」(学校教育法第八条)において、施設の使用が認められている^②。一般のスポーツのための利用などは、その典型例である。現在、公立学校については、上記、行政財産の目的外使用の基準によって運用されており、学校教育法の規定は「訓示的な意味をもつにすぎなくなっている」^③。なお、利用に際しては当該施設管理者の許可が必要とされるが、その場合の許可は教育委員会が行うこととされている(地方教育行政の組織及び運営に関する法律第二三条二号)^④。もつとも実際の判断は、一般に学校長に委ねられている。本件においても、事実上、施設使用の許否は学校長の判断に委ねられており、教育委員会は事後的にその判断を追認していたようであり、そのことは原判決でも確認されている。

学校施設の目的外使用に関しては、別に「学校施設の確保に関する政令(以下、学校施設令とする。)」が定められている。これは、いわゆるポツダム政令であり、平和条約の発効(昭和二七年四月二八日)後も法律として効力を有している。学校施設令第三条によれば、「法律又は法律に基く命令の規定に基いて使用する場合」、「管理者又は学校の長の

同意を得て使用する場合」を除いて、学校施設の目的外使用を禁じている。

なお、各教育委員会は、それぞれ学校施設の管理等に関して管理・使用規則を定めるが、本件では、呉市立学校施設使用規則（昭和四〇年呉市教育委員会規則第四号）がそれである。同規則第四条によれば、所定の場合に限り、施設の使用用途または目的を妨げない限度において使用を許可することができるとし、例えば「公の施設の普及宣伝その他の公共目的のため、講演会又は研究会等の用に供するとき」（同条二号）がそれにあたりとする。ただし、同規則第五条によれば、「施設管理上支障があるとき」「営利を目的とするとき」もしくは「その他教育委員会が、学校教育に支障があると認めるとき」には、使用は許されない。

以上、学校施設の使用をめぐる法関係を整理・概観したが、加えて使用形態を類型化すると、次の表ようになる。

【学校施設の使用の形態】⁽⁵⁾

- | | |
|-----|--|
| (A) | 学校教育本来の目的に使用する場合 |
| (B) | 行政財産の目的外使用の許可を受けて使用する場合 |
| a) | 積極の場合 |
| … | 社会教育・スポーツのための使用（社会教育法第四四条、スポーツ振興法第一三条） |
| b) | 普通の場合 |
| … | 公共のための使用 |
| … | 食堂・売店等のための使用 |

(C) 特別立法の規定に基づいて使用する場合

- a) 公職選挙法による個人演説会場として使用する場合（公職選挙法第一六一条一項）
- b) 非常災害その他緊急の場合に使用する場合（災害対策基本法第六二条）

(2) 本件判決は、判旨(一)のとおり、地方自治法第二三八条の第四項（現行法では、同条第七項）等に基づき、学校施設の目的外使用が基本的に制約されていることを確認したうえで、目的外使用の可否の判断は、原則として管理者の裁量にゆだねられているとした。学校施設は学校教育の利用に供することを目的として設置された公の施設であるから、その性質上、市民会館など他のいわゆる開放型の施設に比べて、管理者に、より広範な裁量の余地が認められると考えられる。その点からすると、判旨の立場は正当であったと思われる。^⑤先に挙げた下級審判例においても、いずれもこのように裁量権が認められることを前提としており、これは今日の通説的見解である。ただし、裁量権が認められるからといって、恣意的な判断が許されないことはいうまでもない。学校施設の使用の可否は、「自由使用との利用調整その他施設の維持管理に支障のないかぎり許可すべく羈束されている」^⑦ものと解され、その意味で管理権者のたんなる自由裁量^⑧に属するものではなく、羈束裁量行為にあたると考えられる。

その上で、学校教育法第八五条の「学校教育上〔の〕支障」について、「物理的支障に限らず、教育的配慮の観点から、児童、生徒に対し精神的悪影響を与え、学校の教育方針にもとることとなる場合も含まれ、現在の具体的な支障だけでなく、将来における教育上の支障が生ずるおそれが明白に認められる場合も含まれる」と述べ、最高裁として初めての判断を示している。

以上の点をあわせて検討すれば、判旨において、①「支障がないからといって当然に許可しなくてはならないものはな」¹⁾とし、②「学校教育上(の)支障」には単なる物理的支障のみならず、「将来における教育上の支障が生ずるおそれ」まで含むとした部分に関しては、若干の疑義もあり得よう。つまり、開かれた学校という昨今の新しい学校観、および地域センターとしての使用形態等の実例に照らせば、「施設管理者の合理的な裁量を羈束するに足る相当な目的として承認されることになるのか、個別の事案に応じて使用許可すべき場合の重要な判断要素になるのか」、²⁾いづれにしても管理者の裁量を限定的に捉えるべきとの見解もあり得よう。この点で、原判決が「使用目的が学校施設の設置目的に沿っているのに、特に理由もなく使用を拒否したとか、使用目的が設置目的に沿うものでなくとも、不当な理由により拒否する」場合には、裁量権の逸脱・濫用にあたり「違法といふべき」であるとしていたことに鑑みれば、本件判決はそれと対照的な姿勢を示している。原審判断の可否は別として、原審で管理者の裁量を限定的に捉えようとした姿勢に比すれば、本件判決はやや消極的にすぎるきらいがある。

(3) 学校施設の目的外使用に対する本件不許可処分に関して、管理者の裁量をより広範に認める見解の抛り所の一つが、占領下に制定された学校施設令である。本件審理において直接的な争点とはならなかったが、学校施設令の解釈に關しては、議論の余地が残されているように思われる。学校施設の目的外使用の法律關係について、本件判決は踏み込んだ検討を加えておらず、その点でやや説得力を欠くといわざるをえない。判旨からは定かでないが、概して学校施設令第三条と地方自治法第二三八条の第四項(現行法では、同条第七項) および学校教育法第八五条とは趣旨を同じくするものと解しているようである。

しかしながら、学校施設令の立法目的としては以下のような特殊事情があつたことを考慮する必要がある。つまり

当時は、終戦直後の学校施設の不足に対して、学校教育法の下で新たな教育制度を実施するには先ずもって校舎を確保することが不可欠であったが、そのためには戦災者らによる学校施設の占拠など不当使用を禁止する必要があった。¹⁰⁾そこで、すでに学校教育法が存在していたにもかかわらず、別個に新たに学校施設令を制定することになったのである。このような立法目的にかんがみれば、学校施設の使用を原則として禁ずる政令第三条は、上記のような特殊な事情においてのみ妥当するものと考えられ、本件のような事実関係において管理者の裁量の範囲を論じる際には、何ら積極的な意義を有しないと解することができよう。それゆえに、これは「現在では、学校開放のため、ほとんど意味を失っている」¹¹⁾規定だといえよう。

この点に関しては、かつて別の事案のなかで、すでに一定の判断が示されていたところでもある。教職員組合が主任制反対闘争のためにミュージカル公演を実施しようとして、県立高校体育館の利用申請を行ったところ、校長は教育上支障があるとして使用不許可処分をした事案がそれである。福岡高裁宮崎支部は、原告が主張する占領下の特殊事情については簡単に退けたが、ただ「成程」そうした特殊事情を考慮した手続等も存すると述べ、「だからといって、法律としての効力を有する右政令一条、三条を控訴人ら主張のように異常事態とその返還請求に関するこのみに限定して解釈すべきものではない」としている。¹²⁾この論旨からすると、裁判所もそうした「異常事態」のもとの立法であったことを、部分的に認めているようにも思われる。いずれにせよ、立法当時の社会的事実、その後の社会の変化と運用状況などを踏まえながら、あらためて立法を支える事実の合理性があるか否かを明らかにすべきであった。

(4) なお、そもそも本件のような教研集会を目的とする施設使用は、「学校施設の目的外使用」にあたるのか、という根本的な疑問も残されている。

というのも、原判決は「本件教研集会は、学校教育そのものではないけれども、これに準ずる活動といえることができ、学校施設の設置目的に沿うものとして取り扱われなければならない」としているからである。こうした考えに依拠して、原判決では「本件教研集会を使用目的とする申請を拒否するには、正当な理由が存しなければならない」というべきであつて、その正当の理由の存在については、使用を拒否する側、本件にあつては被告（呉市―筆者）がこれを立証しなければならぬ」と断じたのである。ここでいう「正当な理由」という表現は、地方自治法第二四四条二項を念頭においたものと考えられる。

これに対して、最高裁は本件教研集会を学校教育に準じたものと解さず、判旨(三)のとおり、被告（呉市）の立証責任に関する原審の判断に対しては、「法令の解釈を誤つたものであ」と否定した。

そもそも本来の設置目的どおりに施設を使用するのであれば、それは学校施設の「目的内使用」であつて、地方自治法第二三八条の四第四項の適用如何を検討する必要もなくなるのではなからうか。これに関しては、教研集会における教師の「研修」の意義をどのように解するか――つまり教研集会のための施設使用が目的外使用に該当するのか、それとも学校教育に準じたものであり目的内使用として扱われるべきであるのか――によって、判断が分かれるものと思われる。教研集会の「研修」性については後述することとし、ここでは右若干の疑問を提するにとどめたい。

この点で、かつて次のように説かれていたことが想起されてよい。これは、施設使用の許否に関して管理者の裁量をひろく肯定する立場をとりながら、その一方で「職員等の研究会、懇談会等の会合に使用する場合」については、「本条〔学校教育法第八五条〕とは関係なく処理さるべきものと考え」とし、その際は「広い意味において『学校教育の用』ということの中に含まれる」と説くものである¹⁵。

さらに、これと関連して、現行の教特法第二二条二項が、研修のための条件整備として、任命権者に研修に要する「施

「設備」整備の努力義務を課していることにもあらためて注意が払われてよいように思われる。たしかに、ここでいう「施設」は、第一義的には研修所等を指すものと解されるが、学校施設を利用した研修が否定されるいわれはなからう。

2. 集会の自由と公の施設の利用管理

(1) 公の施設の利用に関する許可制の是非に関しては、近年、学説において有力に唱えられるパブリック・フォーラムの考え方が参考になる。最近では、それをふまえた判決も散見される¹⁴⁾。本件においても、裁量権を限定的に解する試みとして、原告によって、学校施設がセミ・パブリック・フォーラムである旨主張されている。

パブリック・フォーラムについて代表的な見解を一瞥しておきたい。憲法が保障する集会の自由には、それを行う場が必要となる。こうした場所が提供されないと、多くの意見は受け手に伝達されないことになる。一般公衆が自由に出入りできる場所は、それぞれ本来の利用目的があるが、同時にそれは表現の場として有用である。それらの場所として、伝統的に利用されてきたのが、道路、公園、そして広場などであり、それらをパブリック・フォーラムと呼ぶことが許されよう。そこでは、管理権者による利用目的のための一定の制約を受けざるを得ないとしても、恣意的な規制に対しては、その機能に鑑み、可能な限り表現の自由の保障に配慮すべきであるとされる。しかし、パブリック・フォーラムといっても、所有権や管理権との関係で、その性質には差異があり、同一に論じることが許されない。もつとも、そのような場合においても、表現の自由の保障を無視することはできないのであり、個々の具体的状況に照らして、表現の自由と管理権との調整を慎重に判断していくべきである¹⁵⁾。

それゆえ、憲法が保障する集会の自由には、「公共施設の利用を要求できる権利」(伊藤正巳)を含んでいるとされる。とはいえ、そうした保障内容を含んでいるとしても、例えば施設の収容可能人数からなされる制約など、「何らかの調

整的規制¹⁶」は不可欠である。したがって、許可制それ自体が憲法違反だとするのは適切でない。ただし、ともすれば、「管理上支障があるとき」「公安を害するおそれのあるとき」といった曖昧な基準によって、施設利用者の権利が制約されかねないことから、学説上もそのような制約は「集会の自由を不当に侵害しないよう、明確な基準の下に必要最小限のものにとどまらなければならない¹⁷」とされている。この問題については、古くは皇居外苑使用不許可事件を嚆矢として、学説上も「公物管理権と集会の自由」の問題として長年議論が行われてきたが、立て続けに下された近年の二つの最高裁判決によって、公の施設の使用許否に関しては、厳格な基準を当てはめ、不許可事由を限定的に解釈する傾向にある¹⁸。

なお、アメリカの学説・判例においては、その性質に応じて、いくつかの類型化が試みられている¹⁹。例えばL・トライプによれば、①パブリック・フォーラム（道路、歩道、公園など）、②セミ・パブリック・フォーラム（公立学校、図書館など）、③ノン・パブリック・フォーラム（公立病院、監獄、軍事施設その他）、といった三つに区分されている。そして、それぞれの場面で、管理権と利用者の表現の自由を調整する法理が異なるものとされる。

(2) 原告Xも、こうした考え方に依拠して、本件学校施設がセミ・パブリック・フォーラムであると主張した。つまり、学校施設は「部分的に表現活動を保障する公共的な場所であり、私的な場所とは異なる性格を有するものと解されているし、近年においては、学校施設が住民による表現活動及び学習の場という、いわば地域センターとして機能しだしている」（原告の主張）として、管理者の裁量権を限定的にとらえようとしたのである。このような主張に対しては、原判決も本件判決も一貫して否定的である。

しかしながら、かつて下級審ではあるが、同種の事案で本件原告の主張するようなセミ・パブリック・フォーラムを採用したと考えられる判決がみられる。それは先に引用した福岡高裁宮崎支部昭和六〇年判決である。ここでは、「学

学校施設は学校教育の目的という本来的使用目的の外に副次的に……社会教育法四四一条一項やスポーツ振興法一三条一項の趣旨及び伝統的な慣行に照らし部分的に集会表現活動の場とされてきたことなどに照らし、全く住民が学校施設の目的外使用につき憲法二一条に基づく権利がないとはいえない」としていた。ただし結論的には、学校教育上に支障がある場合にまで、そうした権利を主張することは許されず、「管理権者は右施設の本来の使用目的である学校教育上の目的に支障が全く存在しないことが明らかなる場合など特段の事情のない限り、集会、表現活動の故をもって右施設を使用させることを義務づけられるものではない」と判示したのである。

この判旨のひそみにならえば、①関連法律の規定の趣旨から使用を認めてもよいと考えられるもので、②伝統的な使用慣行があり、さらに③教育上の支障がないことが明らかなる場合には、セミ・パブリック・フォーラムとして、学校施設の使用が認められるとする余地はあろう。だとすれば、本件事案に見られるように、施設使用の主体が教職員であり、教特法の趣旨からしても学校施設を使用した研修が否定されているわけではないこと、そして原告は過去一回を除きすべて学校施設を使用して教研集会を行ってきたことなどを理由に、一定の憲法上の保障がおよぶと解することも許されよう。加えて、とりわけ学校施設は、民主制の健全な発展に不可欠の場所であり、そうした場所であればなおさらのこと、平穩に行われる集会は、民主制の根幹をなす表現の自由の一形態として最大限尊重されるべきである。

もつとも、パブリック・フォーラムの類型化に関しては、アメリカでも、「この理論を表現の保障を拒否するために消極的に援用することが多くなってきた」といわれ、最近ではそれに対する批判も少なくない。また、本件事案と密接な関連性を有する広島高裁平成一八年判決では、原告（被控訴人）の主張するセミ・パブリック・フォーラム論にあえて言及し、これを明確に「採用できない」とした²¹。フォーラムの類型化という思考それ自体を否定するものではないが、それぞれ表現活動の場所がいずれのフォーラムに分類されるのか、そして個々のフォーラムにおいて表現の自由

はどこまで保障され、あるいは制約が許容されるのか、こうした点について、さらなる検討が求められているといえよう。

(3) 本件事案では、教研集会の開催に対して、敵対する右翼団体の妨害行為による混乱が予想されることを一つの理由として、施設使用不許可処分が下されていた。

これについては、「反対勢力や集会に対する敵意をもつ観衆の存在によって治安妨害が発生するおそれがある」という場合については、『正当な権利の行使者を法律上弾圧すべきでない』というイギリスの判例上確立された法理が原則として妥当する²²⁾と考えられる。これは、いわゆる「敵意ある聴衆 (hostile audience) の法理」と呼ばれるものであり、学説上も支持されている。最高裁も泉佐野市民会館事件判決 (最判平成七年三月七日、判時一五二五号三四頁) において、この種の考え方を採用しており、爾来、「この法理は最高裁においても定着した²³⁾」といわれる。

原判決も、これにならって「右翼団体は、一方的に、その開催を實力をもって妨害せんとしていたものであるから、それに伴って生じる紛争の責任は、専ら当該右翼団体にあるものというべき、特段の事情がない限り、右翼団体による騒擾状態発生のおそれがあることを理由として、学校施設の利用を拒むことは、憲法二一条の趣旨に反し許され²⁴⁾ない」とした。それに対して、本件判決では、「学校施設周辺で騒じよう状態が生じたり、学校教育施設としてふさわしくない混乱が生じたりする具体的なおそれが認められるときには、それを考慮して不許可とすることも学校施設管理者の裁量判断としてあり得る」として不許可処分の可能性を示唆する。察するに、こうした判断の違いは、市民会館など本来的に集会利用に供される施設と、学校教育を目的とする公立学校という施設の性質の違いに着目してのことであると考えられる。しかし、本件教研集会の開催は休業日であり、教育上の影響はさほど大きくないと考えられることからする

と、市民会館のケースと結論を異にする判断を下す必然性があつたどうかが問われてよい。

右のような判断に続けて、さらに判旨(二)では、「被上告人の教育研究集会の要綱などの刊行物に学習指導要領や文部省の是正指導に対して批判的な内容の記載が存在することは認められるが、いずれも抽象的な表現にとどまり、本件集会において具体的にどのような討議がされるかは不明であるし、また、それらが本件集会において自主的研修の側面を排除し、又はこれを大きくしのぐほどに中心的な討議対象となるものとまでは認められない」と述べ、本件教研集会の具体的な内容によつては、施設使用の禁止も許されることを仄めかしている。集会における表現の内容如何により、管理者が施設利用を拒否しうるかのような姿勢に対しては、恣意的な判断の余地を残すものであり、いささか不用意であつたとの誇りを免れないであらう。

3. 教研集会の性格と裁量権の逸脱

(1) 本判決は、先に確認されたように、管理者による裁量権の行使を前提とした上で、判旨(一)のとおり、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すべきものとしてしている。そして、その判断が、重要な事実の基礎を欠くか、また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り、裁量権の逸脱または濫用にあたるとして違法と判断とした。そこで本件判決においては、教研集会の意義や性格、さらには実施形態等に対して、立ち入った判断が加えられることとなつた。

ところで、本件教研集会は教職員組合の組合事業の一環として行われている。この点に関しては、判旨(二)においても、本件教研集会が、学習指導要領や文部省の是正指導に対する批判的活動であつた旨確認されている。しかしながら、教研集会は一方では教師集団の専門性を高める研修目的で行われている側面を有する。けだし、「教職は専門職的性格と

労働者の性格を兼ね備えた職業²⁴」である。

この点で、判旨(二)では、そのような組合活動の側面を認めつつも、本件教研集会が「教育研究活動の一環として、教育現場において日々生起する教育実践上の問題点について、各教師ないし学校単位の研究や取組みの成果が発表、討議の上、集約される一方で、その結果が、教育現場に還元される場ともなつて」²⁵ いることを確認した。そして、そうした側面を重視して、本件教研集会を「自主的で自律的な研修を奨励する教育公務員特例法第一九、二〇条(現行法では二一、二二条―筆者)の趣旨にかなうもの」とする判断を示したが、その判断は教特法の立法趣旨²⁶に照らしてみても妥当な判断であつたと考えられる。

(2) 教研集会への参加を組合活動とみるのか、あるいは教職の特殊性・専門性から導かれる研修活動の一環とみなされるべきであるのか。何れの側面を重視するかについては、すでに述べたように下級審においても対立が見られる。例えば、山口地判昭和四八年三月二九日²⁷、札幌高判昭和五二年二月一〇日(判時六九五号四六頁)などは、教研集会の自主的研修性を認める。それに対して、組合活動の側面を重視するものとして、本件とも類似性を有する、先述の広島高裁平成一八年判決を挙げることができる。それによれば、教研集会は「学習指導要領や学校教育法施行規則、県教委の施策等に対峙する討議を行うといった労働運動的側面を強く有しているといわざるを得ず、その目的は教育研究活動にとどまらないものとは到底いえない²⁷」とした。

右のような下級審の対立があるなかで、本件判決は前者の立場を採つたものと評することができる。その上で、判旨(三)のとおり、本件不許可処分は他事考慮に基づくものとして、裁量権の逸脱があつたとされたのである。先の広島高裁平成一八年判決は、本件判決と事実関係においても近似するものであつたが、それにもかかわらず異なる帰結に至つた

のは、まさしく教育研究会の性格に対する裁判所の判断の違いによるものであったといつてよい。

(3) 本件判決は、「裁量権の濫用と目される基準を詳細かつ具体的に指摘した点において重要な先例的意義を有する」ものといえようが、判断要素の選択や判断過程の合理性等といった基準は、「そこから直ちに濫用の有無を引き出すことは困難であり、結局、総合判断によることになる」といわざるをえない。²⁸⁾だとすると、本件判決は「なお一つの事例判断にとどまる」²⁹⁾ものであり、今後の関連事案にいかなる影響を及ぼすのか、またここで示された基準がいかに具体化されていくのか、その行方が注目される。

三三 残された問題

1. 教育公務員特例法における「研修」の意味

本件判決は管理者の裁量権を認めて、「本件の不許可事由も一般論としては是認しうると考えているようにみえる」³⁰⁾にもかかわらず、結論としては、本件不許可処分を違法であるとした。一見矛盾するがごとき判断であるが、そのような帰結に至る背景には、すでに述べたように、教育研究会への参加をいかなる性質のものとして位置づけるかが大きく左右していたと考えられる。もとより、本件訴訟の真の争点は、判決当日の原告・教職員組合の「声明」などを見るかぎりにおいても、実はこの点にあったといつても過言ではなからう。

現行教特法第二一条は、「教育公務員は、その職責を遂行するために、絶えず研究と修養に努めなければならない」（第一項）と規定し、あわせて任命権者の条件整備義務を定める（同二項）。また、同法二二条は、「研修を受ける機会」の保障が規定され（第一項）、授業等に支障のないかぎり「勤務場所を離れて研修を行うことができる」（同二項）とする。

こうした研修規定は教師の権利なのか、あるいは職務に内在する義務なのか、いわゆる教師の「自主研修権」をめぐる対立が長年続いてきた。⁽³¹⁾

教育法学上は、教師の「自主研修権」を肯定する見解が支配的である。「教師は、その職責の遂行に不可欠な教育研究と人間的修養を十分に実現するために、自主的に教育研究と人間的修養の機会を求める権利があり」、「官許としての国定基準を修めるための「研修」（教師の研究と修養ではない）を職務研修として本人の希望もなく、強制して命ずることは、…研修保障に反するもの」とされるのである。⁽³²⁾したがってこの立場からすると、それぞれの教師もしくは教師集団が自ら主体的に計画・実施する研修形態こそが、「本来教師の研修としてもっとも望ましく、正統なもの」⁽³³⁾であることは多言を要しない。教研集会は「教組の組織力を生かしてはじめて可能な規模の共同教育研究活動として日本の教育界に比類のないもの」⁽³⁴⁾と高く評価されるのである。

一方、右のような研修の権利性に対して、行政実務上は真つ向から対立している。例えば最近でも、文部科学省が平成一四（二〇〇二）年七月四日に発した「夏季休業期間における公立学校の教育職員の勤務管理について（通知）」のなかで、教特法の規定する研修は「当然のことながら教員に『権利』を付与するものではな」⁽³⁵⁾いとして、教師の「自主研修権」を否定している。

こうした対立が続くなか、本件最高裁判決が、教研集会を「教員らによる自主的研修としての側面をも有している」と確認した意義は決して小さくなく、今後の研修のあり方に一石を投じるものである。

なお、瑣末なことながら、原判決には、以下のような興味深い指摘がみられた。すなわち、「〔教研集会は〕教育委員会等の教育行政機関が行う研修とは異なった、現場からの視点で、学校教育の在り方を研究するという独自の意義を有する」。例えば、現在行われている一〇年経験者研修が、いわゆる「官製研修」として批判されるなかで、こうした指

摘を真摯に受けとめ、あらためて教員の自主的研修の意味を問い直す試みがなされてもよからう。

2. 教研集会への参加と職務専念義務の免除

教員の自主研修権については、今日別の観点からの争いも見られる。すなわち、職務専念義務の免除による教研集会への参加は認められるのか否かという問題である。実務上は、一九六〇年頃までは、教研集会への参加も出張として認められていたが、その後、職務専念義務の免除(職専免)扱い、そして最近では年休扱いにと徐々に後退してきているといわれる。⁽³⁶⁾

上述したように、教育学・教育法学においては教師の「自主研修権」に基づき、「教育活動が子どもとの直接的接触を前提とする極めて人間的営みにあるという教育の本質論から、……研修の在り方は、すべて教員の自立に委ねられるべき」⁽³⁷⁾ だとして、今日でも「少なくとも職専免扱いとすることは、……十分可能」⁽³⁸⁾ であると肯定説が有力である。しかし、その一方では、教研集会が組合活動の一環として行われていることから、「教研集会への参加を職専免で承認すること自体が違法となる」という否定説⁽³⁹⁾も説かれ、両者は真つ向から対立している。この対立は、まさしく教研集会の「研修」性の度合いによるものである。

これに関しては、ごく最近、教員が自主的研修の一環として、職務専念義務の免除を受けて教研集会へ参加したこと(そしてそれを学校長が承認したこと)が、不当な税金の支出にあたるとして、住民により監査請求が行われ、それが却下された後に、住民訴訟が提起されたという事案がみられる。横浜地判平成一五年一〇月二〇日は、返還請求それ自体は退けたものの、教育公務員特例法上の「研修」性に関して次のような判断を示した。「教育公務員特例法は、同法二〇条二項(現行法では、二二条二項：筆者)の規定による『研修』としての承認が、教員において、職務専念義務の

免除を受けて、勤務時間中に、勤務場所を離れて、職員団体のための活動としての法的性質をも有する研修活動を行うために付与されることを予定しているものではないと解されるところであるから、各学校長においては、その裁量権の行使としても、被告らの本件教研集会への参加につき、教育公務員特例法二〇条二項の規定による『研修』として承認する余地はない⁽⁴⁰⁾。

以上のような横浜地裁判決での「研修」に対する捉え方と、本件最高裁判決における捉え方とは、両者の間に大きな隔たりがあるものといわざるをえない。だとすれば、本件判決がこうした派生する問題も含めて今後いかなる影響を及ぼすことになるのか、注目されるところである。

3. 学校施設の有効活用

地方自治体が所有する施設設備のおよそ半分は公立学校である⁽⁴¹⁾。最近では、公立学校の耐震性問題など施設整備の安全対策が急務の課題となっている。一方で、自治体の財政状況は逼迫している。したがって、学校施設の適切かつ効果的な管理・運営が問われてくる。そのなかで、「空きスペースの活用」など、学校施設の有効活用のあり方について様々な議論がすすめられている。最近では、「学校は地域社会のセンターとしての機能をもつものであり、学校の教育計画に上支障がないかぎり、地域住民に対するサービスとして学校開放を行うことが望ましい」として、教育委員会が主体となつて、特に学校体育施設をひろく開放する方向にある⁽⁴²⁾。

そうした点からすると、学校施設の目的外使用の許否について、これまでどおりの判断基準でよいのかどうか、あらためて見直してみる段階にきているといえよう。その際には、「地域の中核教育施設としての学校、地域の人びとが集い交流する教育文化施設としての学校という新しい積極的な位置づけを認め⁽⁴³⁾」ていくことも考えられてよい。

本件判決では、こうした近時の学校施設の新たな位置づけ等については何ら考慮されることなく、従来どおり管理者の裁量権を追認した。しかしながら、本件判決においても、従前の使用形態が裁量権逸脱の有無における要考慮事項としてとらえられており、施設利用の実態も判断基準に取り入れられていることは看過されてはならない。裁判所が示した判断基準に即しても、現在の施設使用のあり方などは、管理者の裁量権の範囲を画定するにあたって十分に考慮されるべき事項となるからである。

おわりに

昨年(二〇〇六年)一〇月末、二日間にわたる第五五次広島県教育研究会が、広島県では五年ぶりに公立学校施設を使用して開催された。「教室の設備、作品展示、掲示物までも勉強になった」「学校会場だと子どもの息づかいが聞こえてくる⁽⁴⁾」といった参加者の声からもうかがえるように、学校施設を使用することの意義は決して少なくない。

その一方で、研究会の開催をめぐることは、引き続き各地で混乱が見られた。埼玉県所沢市では、右翼団体の活動による騒音や周辺地域の混乱などを理由に、管理者が市民文化センターの使用許可を取り消すといった事態がみられた⁽⁵⁾。全国各地で、研究会を目的とする施設使用を拒絶する傾向にあるなかで、本件判決の趣旨が今後どのように反映されていくのか、その帰趨が注目される。

(1) 結城忠「教員の研修法制(五)」『教職研修』二〇〇六年二月号、一四八頁。

(2) 行政財産によっては、その「効率的使用の見地からみて、その用途又は目的以外についても使用を認めることが適当であることがあるので、

行政上の許可処分として使用させることが認められている」のである。松本英昭『新版 逐条地方自治法（第三次改訂版）』（二〇〇五、学陽書房）八七二頁。

- (3) 鈴木勲編『逐条 学校教育法（第六次改訂版）』（二〇〇六、学陽書房）九九一頁。
- (4) あわせて、文部省通達（昭和三年九月一〇日文初地四二一号初等中等局長）も参照。
- (5) 学校管理運営法令研究会編『第四次全訂 新学校管理読本』（二〇〇五、第一法規）二七二頁の分類を参考に作成した。
- (6) 皆川治廣「判例解説」法令解説資料総覧二九五号（二〇〇六）九二頁も同旨。また、これに関しては、集会利用を予定した隣保館と小学校について、両施設の利用許可処分の違法性を同時に争った事案がある。前者に対する不許可処分は違法であるとされ、後者については適法であるとの判断が下されたが、これはまさしく両施設の性質の違いを考慮したものといえる。広島地裁昭和五〇年一月二五日判決（判時八一七号六〇頁）。
- (7) 原田尚彦「地方自治の法としくみ 新版（改訂版）」（二〇〇五、学陽書房）一九〇頁。
- (8) 松原登「学校施設の目的外使用」教育委員会月報一七二号（一九六四）五一頁は、「使用を許可するかどうかはすべて管理者が自由に判断をして決定すべきことである」と、管理者の自由裁量性を強調する。
- (9) 岩崎政孝「呉市学校施設使用訴訟最高裁判決の意義」『教育と文化』四四号（二〇〇六）一一二頁。
- (10) この当時の様子については、文部科学省『学制百年史』八一七頁以下、小山内優「学校施設の目的外使用」教育委員会月報四八〇号（一九九〇）三四頁。
- (11) 窪田眞二／小川友次『平成一九年版 教育法規便覧』（二〇〇六、学陽書房）八二頁。
- (12) 福岡高裁宮崎支部昭和六〇年三月二九日判決。判夕五七四号八五頁。
- (13) 有倉達吉／天城勲「教育関係法Ⅰ」（一九五八、日本評論新社）二六七頁（天城勲執筆）。
- (14) 例えば、京都地決平成二年二月二〇日（判時一三六九号九四頁）。
- (15) 以上、パブリック・フォーラムの考え方については、伊藤正巳「裁判官と学者の間」（一九九三、有斐閣）一九五、一九六頁を適宜要約した。
- (16) 佐藤幸治編『要説コンメンタール日本国憲法』（一九九一、三省堂）一三九頁（右崎正博執筆）。
- (17) 佐藤幸治「憲法（第三版）」（一九九五、青林書院）五四五頁。樋口陽一ほか「憲法Ⅱ」（一九九七、青林書院）二八、二九頁も、「厳格な条件のもとにのみ許容されるにすぎない」とする（浦部法穂執筆）。

- (18) 声部信喜『憲法学Ⅲ 人権各論(1)』(増補版)二二〇〇〇、有斐閣) 四八四頁。また、橋本基弘「公共施設管理権と集会規制」法学新報 一〇三巻二・三号(一九九七) 二五七頁。
- (19) アメリカのパブリック・フォーラム論については、紙谷雅子「パブリック・フォーラム」公法研究五〇号(一九八八) 一〇三頁以下、阪本昌成「修正一条とパブリック・フォーラム」判タ五三五号(一九八四) 二六頁以下、木下毅「駅前ピラとパブリック・フォーラム」ジュリハ三二号(一九八五) 七〇頁以下など。
- (20) 川岸令和「公物管理権と集会の自由」高橋和之／大石眞編『憲法の争点(第三版)』一九九九、二二二頁。
- (21) 広島高裁平成一八年一月二五日判決。判例時報一九三七号一〇一頁。
- (22) 佐藤・前掲書、五四六頁。
- (23) 市川正人『表現の自由の法理』二〇〇三、日本評論社) 三六九頁。
- (24) 結城・前掲論文、一四七頁。
- (25) 当時の政府委員・辻田力(文部省調査局)は、「研修」規定の立法趣旨を「単に教育に従事しておる者の義務としてのみでなく、権利としても研修をなし得るような機会を持たなければなりません」と発言している(辻田力監修『教員公務員特例法』(一九四九、時事通信社) 二二六頁以下)。また、結城忠氏は、教特法が制定された当時の審議状況から、「職能団体としての教員『組合』がもつ研修機能をかなり重視」していたことを指摘する。結城忠「教員の研修法制(一)」『教職研修』二〇〇六年六月号。近時のまとまった研究としては、久保富三夫「戦後日本教員研修制度成立過程の研究」(二〇〇五、風間書房)が挙げられる。
- (26) 山口県公立中学校教員懲戒免職処分事件。兼子仁ほか『判例からみた教育法』(一九七七、新日本法規) 二五一頁以下。
- (27) 広島高裁平成一八年一月二五日判決。判例時報一九三七号一〇一頁。
- (28) 「コメント」労働判例九一六号(二〇〇六) 七頁。
- (29) 同七頁。
- (30) 野呂充「最新重要判例解説」受験新報六六七号(二〇〇六) 一七頁。
- (31) 学説の対立を鳥瞰するものとして、結城忠「教員の研修法制(二)」『教職研修』二〇〇六年九月号一四七、一四八頁。
- (32) 永井憲一編『基本法コメンタール／教育関係法』(一九九二、日本評論社) 二七八、二七九頁(青木宏治執筆)
- (33) 神田修『教師の研修権』(一九八八、三省堂) 一八頁

- (34) 兼子仁「教師による時間内校外自主研修」別冊ジュリ『教育判例百選(第三版)』(一九九二、有斐閣)二〇一頁。
- (35) 文部科学省初等中等教育局初等中等教育企画課長通知(平成一四年七月四日 一四初初企第一四号)。これらの状況については、波本勝年「教師と教育裁判」日本教師教育学会編『講座 教師教育学Ⅰ 教師とは』(二〇〇二、学文社) 一三九、一四〇頁。
- (36) 久保富三男ほか編『よくわかる教員研修Q&A』(二〇〇六、学文社) 二八頁。今日の実態について詳しくは、久保富三男・前掲注(25) 四頁以下を参照。
- (37) 坂田仰「学校教育の基本判例二七 横浜地方裁判所平成一五年一〇月二〇日判決」『月刊高校教育』二〇〇四年六月号、六四頁。
- (38) 久保ほか編・前掲書、二八頁。
- (39) 菱村幸彦「教員の研修」『教職研修』二〇〇六年一月号、一三三頁。同様に、学校管理運営法令研究会編・前掲書、一九三頁。ここでは、「教研集会への参加は年次有給休暇で処理すべきもの」とされている(同一九四頁)。
- (40) 横浜地裁平成一五年一〇月二〇日判決。教育委員会月報六五一号一三一―一四頁。
- (41) 望月伸一「公立学校の施設マネジメント戦略」(二〇〇五、ぎょうせい) 六頁以下。
- (42) 学校管理運営法令研究会編・前掲書、二七九頁。
- (43) 岩崎・前掲論文、一一二頁。
- (44) 広島県教職員組合ホームページ (<http://www.hirokyousou.org/news/kenkyoukens5>) による(二〇〇六年二月二四日閲覧)。
- (45) 朝日新聞二〇〇六年八月二日朝刊。同紙の伝えるところによると、使用許可の取り消しは、「『使用許可を取り消し、裁判もした』と、抗議に来る右翼に弁明するためという面もあった」という。この点に関しては、さらに橋本基弘・前掲注(18) 二七三―二七四頁の指摘が興味深い。つまり、こうした訴訟の多くは「異端視されてきた集団」から提起されており、「施設管理者においては、当該集団に施設利用を許し、住民の批判を受けるよりも、たとえ裁判に持ち込まれても施設の使用を拒否する方を選択するというインセンティブが機能しやすい」というのである。だとすると、問題はいつそう深刻であるといわざるをえない。

追記

本稿脱稿後、本件判決に対する評釈として、藤原ゆき「判例研究」『季刊教育法』一五二号(二〇〇七) 七四頁、仲野武志「判批」判例評論五七八号(二〇〇七) 一七七頁、本多滝夫「判批」ジュリスト一三三三号・平成一八年度重要判例解説(二〇〇七) 三九頁に接した。これらをふまえた更なる検討については、いずれ他日を期したい。