

1 川 監 公 第 2 号  
令和元年7月25日

川崎市職員措置請求について（公表）

令和元年5月29日付けをもって受理した標記の請求について、地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第4項の規定に基づき監査を実施しましたので、請求人に対する通知文を別紙のとおり公表します。

|         |         |
|---------|---------|
| 川崎市監査委員 | 寺 岡 章 二 |
| 同       | 植 村 京 子 |
| 同       | 嶋 崎 嘉 夫 |
| 同       | 沼 沢 和 明 |

(別紙)

31川監第271号  
令和元年7月25日

請求人(※氏名省略)様

|         |      |
|---------|------|
| 川崎市監査委員 | 寺岡章二 |
| 同       | 植村京子 |
| 同       | 嶋崎嘉夫 |
| 同       | 沼沢和明 |

川崎市職員措置請求について(通知)

令和元年5月29日付けをもって受理した標記の請求について、地方自治法(昭和22年法律第67号)第242条第4項の規定に基づき監査を実施しましたので、その結果を次のとおり通知します。

## 監査の結果

### [請求内容]

#### 川崎市職員措置請求書

2019年5月29日

川崎市監査委員 御中

(省略)

#### 第1 請求の趣旨

監査委員は、長その他の職員や相手方に対し、川崎市の被った損害を補填するために必要な措置を講じるよう勧告するよう求める。

#### 第2 請求の理由

##### 1 本件で問題となる財務会計行為

##### (1) 本件各集会

川崎市は、以下の各集会（以下、「本件各集会」という）について、川崎市が管理する川崎市川崎区富士見2丁目1-3所在の川崎市教育文化会館（以下、「本件会館」という）の使用を許可した（甲1、2）。

##### 集会①

日時 2018年6月3日13時～17時

申込団体 「ヘイトスピーチを考える会」

催し物名 「時局講演会」

利用施設 2階第1、2、3会議室

##### 集会②

日時 2018年12月2日

申込団体 「ヘイトスピーチを考える会」

催し物名 「(仮称) 弁護士先生をお招きしての講演会」

利用施設 4階第2、3学習室

##### (2) 本件各財務会計行為

川崎市は、上記集会①のために4人、上記集会②のために11名の警備員を配

置した（甲3、4）。

その他、川崎市は、雑踏2級検定員や警戒柵、その他の諸経費を負担した（甲5以下「本件各財務会計行為」という）。

## 2 本件財務会計行為の違法・不当性

川崎市は、2017年11月9日に「本邦外出身者に対する不当な差別的言動の解消に向けた取組の推進に関する法律に基づく『公の施設』利用許可に関するガイドライン」を策定・公表し、2018年3月31日に施行した。これによれば、「不当な差別的言動の行われる可能性が客観的な事実を照らして具体的に認められる場合（言動要件）で、「その者等に施設を利用させると他の利用者に著しく迷惑を及ぼす危険のあることが客観的な事実を照らして明白な場合」（迷惑要件）には第三者機関へ意見聴取をした後施設の利用を不許可にできる。

この点、本件各集会の主宰団体である「ヘイトスピーチを考える会」は、ヘイトスピーチを行うことで有名な在特会の後身団体である「日本第一党」の最高顧問・Xの率いる組織である。Xの過去の言動に照らせば不当な差別的言動がなされる可能性は極めて高かった。また、日本第一党の講演会等には「カウンター」と呼ばれる反対派が集合して衝突する可能性が高く、施設を利用させると他の利用者に著しく迷惑を及ぼす危険のあることが客観的な事実を照らして明白であったといえる。

よって、本件集会に本件会館の使用を許可したことは違法であり（財産管理を怠る行為）、これを前提に警備等の諸経費を負担した本件各財務会計行為も違法・不当であった。

※ 請求人の陳述時に、違法・不当とする財務会計上の行為について確認したところ、請求人により、上記「財産管理を怠る行為」であるとの主張は撤回され、「公金の支出及び債務の負担」であるとの主張に変更された。

## 3 結論

よって、監査委員に対し、長その他の職員や相手方に川崎市の被った損害を補填するために必要な措置を講じる勧告をするよう求めるため、請求に及んだ。

以上

証 拠 方 法

甲1 新聞記事

- 甲 2 新聞記事
- 甲 3 「6月3日の警備体制について」
- 甲 4 「警備体制について」
- 甲 5 「積算内訳（増額分）」

## 川崎市職員措置請求書補正書

2019年6月4日

川崎市監査委員あて

(省略)

2019年5月29日付けで提出した住民監査請求について、次のとおり補正します。

1 監査の対象とする執行機関及び職員について

川崎市長及び教育文化会館館長

2 違法とする根拠法令について

(1) 教育文化会館の使用許可

「本邦外出身者に対する不当な差別的言動の解消に向けた取組の推進に関する法律に基づく『公の施設』利用許可に関するガイドライン」

(2) 警備等諸経費の負担

(1) と同じ

3 川崎市が被った損害について

教育文化会館総合管理運営業務委託費のうち、2018年6月3日及び12月2日に使用した増額分（甲5の墨塗部分）

4 監査委員に求める措置について（補足）

川崎市長及び教育文化会館館長に対して3の金額の川崎市への支払を求める。

以上

## [結果]

### 第1 請求の受理

本件措置請求は、令和元年5月29日付けで「川崎市職員措置請求書」として提出され、これを補充するものとして、同年6月4日付けで「川崎市職員措置請求書補正書」が提出された。さらに、本件措置請求の追加の証拠として、同年6月24日付けで甲第6号証から甲第8号証が、同年6月26日付けで甲第9号証から甲第12号証及び証拠説明書が、同年6月27日付けで甲第10号証の2が提出された。

本件措置請求において、請求人は、市が「ヘイトスピーチを考える会（以下「主催団体」という。）」に対し、平成30年6月3日及び同年12月2日の川崎市教育文化会館（以下「教育文化会館」という。）の使用を許可したことが、市が平成30年3月31日に施行した「本邦外出身者に対する不当な差別的言動の解消に向けた取組の推進に関する法律に基づく「公の施設」利用許可に関するガイドライン（以下「ガイドライン」という。）」に反して違法であり、これを前提に、各日の警備に要した諸経費の負担も違法・不当であるとし、当該諸経費を市長及び教育文化会館館長に支払わせるよう勧告することを求めている。

本件措置請求については、所定の要件を具備しているものと認められたことから、令和元年6月10日付けで受理することとした。教育文化会館の所管は教育委員会であるが、教育委員会事務の委任等に関する規則（昭和47年教委規則第20号）第2条第2項の規定により、維持管理及び使用許可に関することは川崎区長に委任されているため、監査対象局を川崎区役所として監査を実施することとした。

### 第2 監査の実施

#### 1 請求人の陳述

監査実施に当たり、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条第6項の規定に基づき、令和元年6月27日、請求人から陳述の聴取を行った。

請求人の陳述の際、法第242条第7項の規定に基づく川崎区役所及び市民文化局の関係職員（以下「関係職員」という。）の立会いがあった。

#### 2 関係職員の陳述

法第242条第7項の規定に基づき、令和元年6月27日、関係職員から陳述の聴取を行った。関係職員からは、「川崎市職員措置請求に対する市の考え方」の提出があった。

関係職員の陳述の際、同項の規定に基づく請求人の立会いがあった。

### 3 監査対象事項

川崎市職員措置請求書並びに請求人及び関係職員の陳述内容を勘案し、主催団体による平成30年6月3日の集会（以下「集会①」という。）及び同年12月2日の集会（以下「集会②」という。）について、市が教育文化会館の使用を許可したことに違法性・不当性があり、そのために、警備に要した諸経費を市の損害として賠償させなければならない違法性・不当性が生じていると認められるかを監査対象事項とした。

## 第3 監査の結果

### 1 請求人の陳述

陳述の際、請求人が本件措置請求の要旨を補足した内容は、おおむね次のとおりである。

- (1) X氏は、日本のネオナチ活動家として代表的な存在であり、外国人差別の問題に関しても草分け的な人物と言ってよく、代々木公園で暴力的にイラン人を排斥するような活動もしていた。在日特権を許さない市民の会に代表される差別的な扇動活動にも当初から積極的に関わり続けるなど、排外主義的な活動を主催しており、そこに集ってくるメンバーの指導的な立場にいる人物である。川崎市においても、在日コリアン排斥デモに頻繁に参加しているほか、川崎駅前で傷害容疑による逮捕者が出た街頭宣伝にも弁士として登壇するなど、ヘイトスピーチによる人権侵害だけでなく、暴力行為も誘発するような社会的不安の一因になっている。

要するに、X氏は右翼活動家として長年のキャリアを有し、偏向的なネオナチズムや排外主義等を提唱しながら、社会問題になったヘイトスピーチを先導し、デモや集会の参加者を集めることでは影響力が絶大な人物である。彼らの勢力が大きかった平成25年、26年当時、多いときには500人くらいの間が集まった。

- (2) X氏が指導的な立場で参加した、平成25年6月の東京都新宿区におけるデモ活動では、参加者からの頻繁な「死ね」、「殺せ」等の発言のほか、「外国人犯罪の中でもダントツで上位を占めるのは、韓国人、朝鮮人、中国人」、「敗戦直後の混乱に紛れて日本に密入国し、日本人を差別する在日韓国人は日本から出て行けー！」等のシュプレヒコール、「日本人死ねはOKニダ」、「朝鮮人死ねは差別ニダ」などと書かれたプラカードの掲示等、直接的な差別用語が氾濫していた。当時のX氏は日の丸の旗竿を持って抗議者に殴りかかるというようなこともよくやって



いた。

また、平成26年1月の東京都板橋区における街頭宣伝では、参加者が朝鮮人を名指しして、「野蛮人」、「人もどき」、「ゴキブリ」などと連呼し、「朝鮮人を日本からたたき出せ」というシュプレヒコールを繰り返し、X氏も主催者として腕を挙げながら唱和していた。平成26年くらいまでは、X氏は、ひどいヘイトスピーチが出てそれを止めることなく、場合によってはシュプレヒコールに合わせてというような行動を頻繁にとっていた。

(3) 主催団体の形式的な代表はX氏ではないようであるが、当時、X氏は自身のブログで集会①の告知を複数回行っていたほか、新聞記事にも主催団体の実質的な代表としてX氏の名前が出ており、主催団体を主導している人物がX氏であることは明白で、これは誰でも知っていることである。そもそも、こうした団体は、法人格を取得しているわけでもないため、活動によって頻繁に団体名を変えるが、メンバーは同じというのが実態である。主催団体は集会①以前から活動をしているが、当時もメンバーは一緒であったものの、団体名は「ヘイトスピーチ問題を考える会」であったり、「ヘイトスピーチ条例を考える会」であったりと、彼らの中でもぶれている。こうした事情にもかかわらず、市が「主催団体の代表者はX氏ではない」とするのは、本来やるべき言動要件の審査を怠っているものであり、市の職員として怠慢を通り越し、職務放棄である。前述のX氏の過去の行動について検討すれば、ガイドラインに照らして、教育文化会館の貸出はできなかったはずである。

(4) 集会①及び集会②について、当日混乱が起こるということは、市も把握していたはずである。なぜならば、当日、一般の人に声をかけ、会場に近づけないようにしていた。また、集会①では、後日、抗議を受けて撤回したものの、本来貸すべきである本件会場の隣室を貸し出さないようにするという事態まで生じていた。これらを度外視しても、教育文化会館周辺には人だかりができており、普通の人にはなかなか近づけない状態であったほか、さらには、こうした混乱により集会自体が中止になっている。市が「他の利用者への迷惑自体が想定し難い場合に当てはまる」と主張するのは、事実と反した真っ赤なうそである。これで迷惑要件が認められないのであれば、それこそ人が死ぬぐらいの状況でなければ認められないのか、そうではないだろうと思っている。

(5) 集会①及び集会②のための警備に要した諸経費を調べるため、公文書開示請求を行ったが、開示された文書はほとんど黒塗りになっており、いくらかかったのかわからない状態である。市民の税金を使っているのだから、明らかにすべきである。

## 2 関係職員の陳述

陳述の際、関係職員が説明した内容は、おおむね次のとおりである。

- (1) 川崎市職員措置請求書及び同補正書の記載によれば、請求の趣旨は、「監査委員は、川崎市長及び教育文化会館館長に対し、川崎市の被った損害を補填するために必要な措置を講じるよう勧告するよう求める」ものと考えられる。

この請求に対する本市の考え方を説明するに当たり、論点を整理する必要があることから、川崎市職員措置請求書の「請求の理由」に記載された事項について、記載された順に、本市として認めるか、否定するかを説明し、その上で否定する事項について本市の考えを説明する。

- (2) 川崎市職員措置請求書の記載事項に対する市の認識について

「第1 請求の趣旨」については、「川崎市の被った損害」の存在を否定する。この点については、結論として最後に説明する。

「第2 請求の理由」について、「1 本件で問題となる財務会計行為」の「(1) 本件各集会」については、集会②の催し物名、集会①及び集会②の利用施設については否定する。その他については認める。「(2) 本件各財務会計行為」について、「川崎市は、上記集会①のために4人、上記集会②のために11名の警備員を配置した。その他、川崎市は、雑踏2級検定員や警戒柵、その他の諸経費を負担した。」という記載事項については、「集会①の警備員の人数、雑踏2級検定員や警戒柵、その他の諸経費を負担したこと及び集会②の警備員の人数」以外は認める。集会①については、通年の業務委託により契約している館内警備員のローテーションを調整して対応したため、追加で経費を支出したものではない。また、集会②については、警備員を追加で配置していることは認めるが、常勤を除いた追加警備員は11名ではない。

「2 本件財務会計行為の違法・不当性」について、第1段落目については、一部否定する。4行目以下の記載については、正しくは「当該施設利用において、不当な差別的言動の行われるおそれが客観的な事実を照らして具体的に認められる場合（言動要件）」であり、かつ「その者等に施設を利用させると他の利用者に著しく迷惑を及ぼす危険のあることが客観的な事実を照らして明白な場合（迷惑要件）」と判断されるときに限って行うことができることとする、「不許可」「許可の取消し」とする場合、判断及び手続の公正性・公平性・透明性を担保するため、第三者機関から事前に意見聴取を行うこととする、「委員が全員一致で、言動要件かつ迷惑要件に該当すると判断した場合には、各施設の所管組織は、その判断及び表現の自由等の重要性を総合的に斟酌して最終判断を行う」である。第2段落目の「ヘイトスピーチを行うことで有名な在特会の後身団体である「日本第一党」については知らない。「Xの過去の言動に照らせば不当な差別的言動が

なされる可能性は極めて高かった」、「カウンター」と呼ばれる反対派が集合して衝突する可能性が高く、施設を利用させると他の利用者に著しく迷惑を及ぼす危険のあることが客観的な事実を照らして明白であった」については否定する。第3段落目については否定する。この点については、結論として最後に説明する。

「3 結論」について、「川崎市の被った損害」の存在を否定する。この点については、結論として最後に説明する。

### (3) 本件請求内容に対する市の考え方について

#### ア 公の施設の利用に関する原則

公の施設の利用に関する原則について、関係法令等の規定を踏まえ整理すると、おおむね次のとおりである。

公の施設の利用許可申請については、日本国憲法、法、判例（泉佐野市民会館事件（最高裁平成7年3月7日判決（平成元年（オ）762号））及び上尾市福祉会館事件（最高裁平成8年3月15日判決（平成5年（オ）1285号））等を踏まえ、原則として、許可をすることが前提である。そのため、本市が公の施設の利用を制限することができる場合があるとしても、表現の自由に対する過度の制約にならないよう配慮しなければならないものである。

#### イ ガイドラインの概要

平成28年6月3日、本邦外出身者に対する不当な差別的言動の解消に向けた取組の推進に関する法律（平成28年法律第68号、以下「ヘイトスピーチ解消法」という。）が公布、施行された。ヘイトスピーチ解消法第4条第2項では、「地方公共団体は、本邦外出身者に対する不当な差別的言動の解消に向けた取組に関し、国との適切な役割分担を踏まえて、当該地域の実情に応じた施策を講ずるよう努めるものとする」とされており、地域の実情に応じた施策を講ずるよう努めることを地方公共団体の義務として定めている。

同年7月13日、市長は「ヘイトスピーチ対策に関すること」について優先的に審議するよう、市長の附属機関である川崎市人権施策推進協議会に依頼した。

この依頼を受けた同協議会は、審議の結果、同年12月27日、優先審議事項報告書「ヘイトスピーチ対策に関する提言」を市長に提出した。同協議会は、この報告書の中で、取り組むべき事項の「項目1 公的施設の利用に関するガイドラインの策定」として、「ヘイトスピーチによる市民の被害を防止するため、市が所管する公的施設（公園、市民館等）において、ヘイトスピーチが行われないよう対処する必要がある。そのためには、条例の制定又は改正をすべきであるが、当面は、各施設の既存の条例の解釈を明確化すべく、早急に、公的施設の利用に関するガイドラインを策定する必要がある」との提言を行った。

これを受け、平成29年11月9日に、各施設の所管組織が、各施設の設置・管理条例における利用制限の検討・判断を行う際の拠るべき基準となるガイドラインを策定・公表し、平成30年3月31日に施行した。なお、ガイドラインは、行政手続条例上の審査基準であり、各施設の設置・管理条例に定める不許可にできる場合を整理したものにはすぎず、これをもって何らかの新たな事前規制を設けるものではない。

ガイドラインでは、「不当な差別的言動の行われるおそれが、客観的な事実を照らして具体的に認められる場合（言動要件）」及び「その者等に施設を利用させると他の利用者に著しく迷惑を及ぼす危険のあることが客観的な事実を照らして明白な場合（迷惑要件）」に該当した場合で、「不許可」「許可の取消し」とする場合、判断及び手続きの公正性・公平性・透明性を担保するため、第三者機関への意見聴取を行い、市が最終判断をする仕組みとなっている。

#### ウ 言動要件の適用について

主催団体の代表は、X氏ではない。X氏は自身のブログにおいて、集会①及び集会②の開催告知を行っているが、主催団体は日本第一党とは異なる団体である。

集会①及び集会②の使用許可を行うに当たり、主催団体にヒアリングを行い、ヘイトスピーチを行わない旨の確認を行っている。また、ウェブページ等の閲覧により情報収集を行った結果、主催団体の団体カードに登録されている構成員については、ヘイトスピーチ解消法の施行後、同法第2条に規定する本邦外出身者に対する不当な差別的言動を、公の場において行った事実を確認できず、不当な差別的言動を行う可能性が高いとまでは言える状況ではなかった。したがって、言動要件に該当していなかった。

#### エ 迷惑要件の適用について

請求人は、「カウンターと呼ばれる反対派が集合して衝突する可能性が高く、施設を利用させると他の利用者に著しく迷惑を及ぼす危険のあることが客観的な事実を照らして明白であった」との主張をしているが、これは、ガイドラインの迷惑要件に該当するものではない。

迷惑要件に該当するという判断は、その利用によって、他の利用者の生命、身体、自由、名誉若しくは財産が侵害され、公共安全が損なわれる危険があり、これを回避する必要性が優越する場合に限られなければならない。そして、その危険性の程度としては、単に危険な事態を生じ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。なお、他者の実力での妨害により紛争が生じるおそれを理由に平穏な集会を拒否できるのは、警察の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場合に限られる。

本件集会においては、明らかな差し迫った危険の発生が具体的に予見されているとまでは言えず、反対派の妨害行動や抗議行動の可能性があったが、警察の警備等により混乱を防止することができないとまでは言えない状況であった。

さらに、ガイドラインでは「判断に当たっては、当該施設の性質・形態を考慮しなければならない。例えば、公園等の屋外施設の場合には、他の利用者の迷惑については想定しやすいが、市民館の会議室のように閉鎖型で個々に独立した形態の場合には、参加者が特定又は少数の場合は他の利用者の迷惑自体が想定し難い」としている。

教育文化会館の会議室は閉鎖型で個々に独立した形態であることや、利用者側は不特定多数の参加者は募らないことを確約しており、前述の他の利用者への迷惑自体が想定し難い場合に当てはまる。したがって、迷惑要件には該当していなかった。

以上により、教育文化会館の利用許可申請については、関係法令及びガイドラインに基づき、適正に判断したものである。

なお、反対派の抗議活動が見込まれることをもって、公の施設の利用許可申請に係る判断に影響することはない。

## オ 結論

公の施設の利用許可申請については、原則として、許可をすることが前提であり、ガイドラインの運用に当たっては、表現の自由その他の日本国憲法の保障する自由と権利を不当に侵害することのないようにしなければならないと認識している。

こうした認識の下、本市において、日本国憲法及び関係法令等を遵守しながら、公の施設に係る施設管理権を適切に行使し、不当な差別的言動が行われることを防止しなければならないと考えているが、言動要件及び迷惑要件については、行政の責任として、法令等に抵触しないよう慎重に検討した結果、設定されたものであり、この枠組みについては、適当であると考えている。

今回の利用許可申請についても、関係法令及びガイドラインに基づき、適正に判断したものである。

したがって、これに伴う警備等の諸経費を負担したことについては、反対派が集合することが見込まれ、施設の内外において、一定の混乱が生じる可能性があったことから、公共の安全と秩序の維持の観点から、施設管理者として敷地内の警備体制を構築することは、利用者の安全確保を図る上でも当然の責務であり、それに伴う支出は適切であったと考える。

### 3 事実関係の確認等

請求人の陳述、関係職員の陳述及び関係書類の調査等の結果、次のような事実関係を確認した。

#### (1) ガイドラインについて

ア 平成28年6月3日に施行されたヘイトスピーチ解消法を踏まえ、市は、施設管理権を適切に行使し、公の施設における不当な差別的言動が行われることを制度的に防止する必要があると考えたことから、各施設の所管組織が当該施設の設置・管理条例における利用制限の検討・判断を行う際に拠るべき基準として、ガイドラインを策定・公表し、平成30年3月31日に施行した。

イ 以下、ガイドラインにおいて、不当な差別的言動とは、原則として、ヘイトスピーチ解消法第2条に定める不当な差別的言動を言うことと定義され、次の4つの要件を満たすことを要するとされている。

- ①対象が「本邦の域外にある国若しくは地域の出身である者又はその子孫であって適法に居住するもの」であること
- ②「差別的意識を助長し又は誘発する目的」を有すること
- ③「本邦の域外にある国又は地域の出身であることを理由として」いること
- ④「本邦外出身者を地域社会から排除することを煽動する」ものであること

ウ 施設の利用制限としては、「警告」、「条件付き許可」、「不許可」、「許可の取消し」の4類型があり、このうち不許可については、「当該施設利用において、不当な差別的言動の行われるおそれが客観的な事実を照らして具体的に認められる場合（言動要件）」であり、かつ、「その者等に施設を利用させると他の利用者に著しく迷惑を及ぼす危険のあることが客観的な事実を照らして明白な場合（迷惑要件）」と判断されるときに限って行うことができるとされ、さらに、不許可とする場合には、判断及び手続の公正性・公平性・透明性を担保するため、第三者機関から事前に意見聴取を行うこととされている。

エ 言動要件に該当するか否かの判断に当たっては、その該当性が利用申請書等の記載から明らかでない場合は、申請者・団体側の情報発信（告知内容）等を確認するほか、申請者・団体の性質及び活動歴等も勘案の上、総合的に判断しなければならないとされている。

オ 迷惑要件に該当するという判断をするに当たっては、その利用によって、他の利用者の生命、身体、自由、名誉若しくは財産が侵害され、公共の安全が損なわれる危険があり、これを回避する必要性が優越される場合に限られなければならないとされ、その危険性の程度としては、単に危険が生じ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とされている。

また、他者の実力での妨害により紛争が生じるおそれを理由に平穏な集会を拒否できるのは、警察の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場合に限られるとされている。

さらに、迷惑要件の判断に当たっては、施設の性質・形態を考慮しなければならないとされ、例として、市民館の会議室のように閉鎖型で個々に独立した形態の場合には、参加者が特定又は少数の場合は他の利用者の迷惑自体が想定し難いとされている。

カ 施設の利用制限のうち、警告については、申請者が不当な差別的言動を行う意思がないと表明していても、各施設の所管組織において、それが行われる可能性が高くはないがあると判断された場合に、行政指導の一環として発することができるとされ、文書で行うこととされている。

キ 以上のほか、教育文化会館の使用許可に係る法令等について、本件措置請求に関連する箇所を確認したところ、別紙のとおりであった。

## (2) 集会①の使用許可に至る経過

ア 平成30年4月17日、主催団体が川崎市公共施設利用予約システム（以下「ふれあいネット」という。）により教育文化会館の予約（利用申請）を行った。市は、利用施設が4階の第1・2・3学習室であること及び催し物名が「時局講演会」であることを確認し、申請内容は不当な差別的言動に該当していないと判断したが、主催団体の実質的な代表者と考えられるX氏の過去の言動等を踏まえ、集会①当日までの間、言動要件に関する情報収集を行うこととした。

なお、市によれば、第1・2・3学習室をつなげて使用する場合、その収容人数は100人を超えるものとされている。

イ 市は、情報収集の対象を、不当な差別的言動の定義が明確となったヘイトスピーチ解消法施行後のものとし、インターネットにより、X氏のブログを中心に、関連するTwitter（ツイッター）等を随時閲覧したほか、主催団体が平成29年12月10日に教育文化会館で実施した、集会①と同じ催し物名の講演の様子が記録された動画を閲覧したが、いずれにおいても、不当な差別的言動の要件を満たす言動は確認できなかった。

また、市は、X氏らが平成29年3月25日に川崎市総合自治会館で開催した講演会及び同年7月16日に中原区内で実施したデモ活動について、当時市が現地を視察した記録（内部報告書）を閲覧した。市は、集会①の前日となる平成30年6月2日、X氏も参加する日本第一党による川崎区内での街頭宣伝活動を視察したところ、反対派による相当数の抗議活動があったことを確認したが、警察の警備力によって整理されており、この際にもX氏の不当な差別的言動は確認できなかった。

さらに、市は、ふれあいネットに主催団体の代表者として登録されているY氏に電話でヒアリングを行い、集会①の参加者は不特定多数でなく関係者のみであること等を確認したほか、Y氏からヘイトスピーチは行わない旨の回答を得た。

ウ 一方、市は、集会①当日、主催団体の反対派が集合し、教育文化会館の内外で一定の混乱が生じる可能性があると考え、神奈川県川崎警察署への警備依頼を行ったほか、施設管理者として安全上の配慮から、職員を動員するとともに、警備員を増員することとした。

さらに、市は、集会①当日の教育文化会館の管理運営に関し、施設全体の入館者数を増やさないことが円滑な運営につながると考え、利用予約の入っていない会議室等の予約を一時制限していたが、これを批判する新聞報道を受け、顧問弁護士に相談した結果、考えを改め、新聞報道の翌日には、利用予約の入っていない会議室等の予約の受付を開始した。

また、市は、前述の集会①前日の街頭宣伝活動において、相当数の反対派による抗議活動があり、警察官が動員されていたことを確認したが、警察の警備力により混乱を防止できないという状況ではなかったと判断した。

エ 市は、予約時点から、言動要件と迷惑要件に該当するか否かの検討を続けたが、当該施設利用においては、不当な差別的言動が行われるおそれが客観的事実に照らして具体的に認められるとは言えず、また、他の利用者に著しく迷惑を及ぼす危険のあることが客観的な事実に照らして明白とは言えないと判断し、集会①当日、主催団体に対して使用を許可した。

オ しかし、集会①当日、午後0時30分頃から主催団体の集会に対する反対派の抗議活動が始まり、主催団体側の一部参加者が教育文化会館に入館できない等の事象が生じ、同日午後2時30分頃、主催団体により開催の延期が決定された。

当該事象については、平成30年11月に市民文化局及び川崎区役所が作成した「教育文化会館での「時局講演会」の開催に当たり発生した事象等に関する検証報告書」によれば、おおむね次のとおりである。

○教育文化会館の敷地の内外で発生した事象

- ・集会①の参加者（講義を予定していた講師を含む）が、教育文化会館の敷地内をはじめ、道路上を含めた敷地外において、集会①の開催に反対する団体から、拡声器やプラカードなどを使用されながら、「レイシスト、帰れ」などと連呼され、教育文化会館への入館を阻止された。
- ・教育文化会館の敷地の内外では、大声が響き渡り、道路においては、混乱



を防止するため、一般の方に迂回の協力をお願いする時間帯が発生した。  
・集会①の会場（4階）から、階下の道路上に向かってなされた参加者の「ウジ虫、ゴキブリ、日本から出て行け」といった発言が記録された動画が、インターネット上に配信された。

(3) 集会②の使用許可に至る経過について

ア 集会①の後、市は、インターネット上に配信された集会①に関する動画を閲覧し、主催団体側の参加者が「ウジ虫、ゴキブリ、日本から出て行け」と発言していることを確認したが、これは、不適切な発言ではあるものの、不当な差別的言動に該当するとは断定しなかった。

平成30年6月19日、主催団体から市長あての申入書が提出され、当該申入書には、集会①において不適切な発言があり、発言者にはその場で注意したこと、以後このような発言があった際には、退場処分等の措置をすること等が記されていた。

イ 平成30年10月22日、主催団体は、ふれあいネットにより教育文化会館の予約（利用申請）を行った。市は、利用施設が4階の第2・3学習室であること及び催し物名が「(仮称) 弁護士先生をお招きしての講演会」であることを確認し、申請書の内容は不当な差別的言動に該当していないものの、集会①と同様の理由により、集会②当日までの間、X氏の言動要件に関する情報収集を行うこととした。情報収集は、集会①のときとおおむね同様に行われたが、この調査によっても、不当な差別的言動の要件を満たす言動は確認できなかった。

また、この間、Y氏が教育文化会館を訪れ、利用施設及び催し物名の変更を申請した。市は、変更後の利用施設が1階のイベントホールであること及び催し物名が「時局講演会（弁護士先生を招いての勉強会）」であることを確認し、その際、Y氏にヒアリングを行い、集会①のときと同様に、集会②の参加者は不特定多数でなく関係者のみであること等を確認したほか、Y氏からヘイトスピーチは行わない旨の回答を得た。

ただし、X氏は、自身のブログにおいて、集会①のときとは異なり、閲覧者に集会②への参加の呼びかけを度々行っており、メールによる事前申込が必要等の条件は設けているものの、参加者を主催団体の会員に限定していなかった。

また、市によれば、当該イベントホールの収容人数は、100人を超えるものとされている。

ウ 神奈川県川崎警察署への警備依頼は、集会①のときと同様であったが、市は、集会①で生じた事象を踏まえ、より確実な警備体制が必要と判断したことから、動員の職員及び警備員について、更なる増員を図ることとした。

エ 市は、集会②の予約時点から、言動要件と迷惑要件に該当するか否かの検討

を続けた結果、申請者が不当な差別的言動を行う意思がないと表明していても、集会①における参加者の不適切な発言を踏まえ、不当な差別的言動の行われるおそれが高くはないがあると判断し、集会②当日、主催団体に対して不当な差別的言動はしないよう警告した上で、当該施設の使用を許可した。

なお、集会②の当日、主催団体側の参加者の入退館の際に多少の混乱があったものの、集会①で生じたような事象は起こらず、集会②は予定どおり開催され、閉会した。

#### (4) 警備に要した諸経費について

ア 教育文化会館には、総合管理運営業務委託により、開館時は常に警備員が配置されている。

イ 集会①について、市は、常駐警備に加え警備員を増員したが、総合管理運営業務委託の範囲内で、警備員のローテーションにより対応したものであり、追加の諸経費は発生していない。

ウ 集会②について、市は、総合管理運営業務受託業者と変更契約を締結し、集会①を上回る人数の警備員を配置したほか、雑踏2級検定員の配置、警戒柵の設置を行い、変更契約により増額された委託料を支出している。

## 4 監査委員の判断

### (1) 公の施設の使用許可について

公の施設について、法第244条は、住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するための施設であり、市は、正当な理由がない限り、住民が利用することを拒んではならず、また、住民が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ことを定めている。

そして、上記公の施設として、教育文化会館のような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、市が正当な理由なくその利用を拒否することは、日本国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ある。

したがって、市は、当該公の施設の種類に応じ、また、その規模、構造、設備等を勘案し、公の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とされている（最高裁平成8年3月15日判決（平成5年（オ）1285号）及び最高裁平成7年3月7日判決（平成元年（オ）762号）参照）。

また、市は、平成30年3月31日にガイドラインを施行し、各施設の所管組織においては、表現の自由その他の日本国憲法の保障する自由と権利を不当に侵害することのないよう十分に留意する一方、不当な差別的言動が行われることのないよう、ガイドラインを適切に運用していくこととした。

(2) 本件措置請求の趣旨について

本件措置請求は、集会①及び集会②について、市が主催団体に教育文化会館の使用を許可したことが違法であり、これを前提に、各日の警備に要した諸経費の負担も違法・不当であるため、当該諸経費を市長及び教育文化会館館長に支払わせるよう勧告することを求めている。

そこで、まず、教育文化会館の使用を許可したことが、違法又は不当であるか否かにつき、以下検討する。

(3) 集会①の使用許可について

ア 言動要件について、請求人は、X氏を主催団体の実質的な代表者とし、X氏の過去の言動に照らせば、不当な差別的言動がなされる可能性は極めて高かった旨主張している。

イ この点について、市は、主催団体の代表者はX氏ではない旨を主張するが、X氏が自身のブログで集会①の告知を複数回行っていること等からみて、X氏が主催団体の実質的な代表者か、主催団体を差配し得る立場にあったものと推認され、実際にも、市は、言動要件の判断に当たり、主催団体構成員の言動等に関して、X氏を中心に度重なる情報収集を行っており、市の上記主張はにわかに採用できない。

市は、X氏の言動要件に関する調査を続け、可能な限り収集した情報からは不当な差別的言動の要件を満たす言動は確認できず、さらに、主催団体からヘイトスピーチを行わない旨の回答を得た後も、集会①当日まで調査確認等を行っていた。これらの結果や関係各証拠に照らしても、集会①の使用許可に当たって、言動要件に該当する事情が存していたとは認められない。

ウ 次に、迷惑要件について、請求人は、主催団体と日本第一党は実質的に同一の団体であるとし、日本第一党の講演会等には、カウンターと呼ばれる反対派が集合して衝突する可能性が高く、施設を利用させると他の利用者に著しく迷惑を及ぼす危険のあることが客観的な事実を照らして明白であった旨主張している。

エ そこで検討するに、前記3の事実関係によれば、主催団体と日本第一党とは形式的に異なる団体であるものの、市は、集会①においても、当日は主催団体の反対派との間で一定の混乱が生じる可能性があると考え、警察への警備依頼や通常の警備のローテーションを変更して警備員を増員し、敷地内の警備体制を構築し、混乱回避のための対策を整えており、集会①の使用を許可するに当たって、これらの警備等によっても混乱が回避できないような事情があったとは認められない。

オ また、請求人は、市が一時、利用予約の入っていない会議室等の予約を制限していたこと等をもって、ガイドラインに記載のある「市民館の会議室のように閉鎖型で個々に独立した形態の場合には、参加者が特定又は少数の場合は他の利用者の迷惑自体が想定し難い」とする例示に当たると市が主張するのは、事実を反する旨主張する。

確かに市は、本件集会①の使用許可に当たって、他の利用者への迷惑が発生する可能性を危惧していたことが伺われるが、本件利用施設が閉鎖型で個々に独立した形態であることも考慮したというにとどまり、このことが迷惑要件を充足する事情とは足り得ない。

カ 以上によれば、本件集会①の使用許可に当たって、反対派の妨害行動や抗議行動による混乱や衝突の可能性があったものの、市は警察の警備等により混乱を防止できると判断したのであって、それまでの経過をみても、迷惑要件に該当するような事情が客観的な事実を照らして明白であったとは認められない（最高裁平成8年3月15日判決（平成5年（オ）1285号）及び最高裁平成7年3月7日判決（平成元年（オ）762号）参照）。

したがって、集会①の使用を許可した市の上記判断に違法若しくは不当な点は認められない。

#### （4）集会②の使用許可について

ア 請求人の主張、市の主張、事実関係ともに集会①とおおむね同様であることから、集会①と異なる点に関してのみ、以下検討する。

イ 前記3の事実関係によれば、市は、集会①の後、インターネット上に配信された集会①での主催団体側参加者の不適切な発言を確認したが、主催団体から提出された申入書により不適切な発言が参加者の不規則な発言であったことや、主催団体としてそれを防止する意思のあることを確認した。その後も、市は、集会②当日までX氏の言動要件に関する調査を続け、これらの結果や関係各証拠に照らしても、集会②の使用許可に当たって、言動要件に該当する事情が存していたとは認められない。

なお、市は、集会①で主催団体側参加者による不適切な発言があったことを踏まえ、申請者が不当な差別的言動を行う意思がないと表明していても、不当な差別的言動の行われるおそれが高くはないがあると判断し、警告を發した上で集会②の使用を許可したものであって、これらの手続や判断に違法又は不当と認められる点は存しない。

ウ 次に、迷惑要件の判断について、市は、集会①での反対派の抗議による混乱等を踏まえ、より確実な警備体制が必要と考えたことから、警察への警備依頼、職員の動員に加え、総合管理運營業務受託業者との変更契約により、集会①を

上回る人数の警備員の配置等を行い、混乱回避のための対策を整えており、関係各証拠によっても、これらの警備等によって混乱が防止できない事情があったとは認められない。なお、集会②についても、反対派による妨害が予想されたが、イベントホールは閉鎖型で独立した形態であることも使用許可に当たって考慮された事情と言える。

エ なお、イベントホールの収容人数が100人を超えることに加え、集会①のときとは異なり、X氏がブログで主催団体の会員に限らず参加の呼びかけを度々行っていたことを踏まえると、集会②が「参加者が特定又は少数の場合」と言えるかについては疑義が残るが、閉鎖型で独立した空間である当該施設の形態を考慮すれば、迷惑要件に該当する事情があったとは言えない。

以上のおりであって、集会②の使用を許可した市の上記判断に違法若しくは不当な点は認められない。

#### (5) 結論

以上により、市が主催団体に教育文化会館の使用を許可したことが違法又は不当であったとは認められず、その余について判断するまでもなく、請求人の主張には理由がない。

よって、本件措置請求は、これを棄却する。

※ 請求書及び補正書本文については、請求人の住所及び氏名を省略し、特定の個人名をアルファベットに置き換え、請求人による一部主張の変更を補足したほか、おおむね提出された原文に従って記載した。

※ 本文中、特定の個人名はアルファベットで表記したほか、提出された資料は添付を省略した。

## 教育文化会館の使用許可に係る法令等（本件措置請求に関連する部分のみ）

### 1 日本国憲法（昭和21年11月3日公布 昭和22年5月3日施行）（抜粋）

〔集会、結社及び表現の自由と通信秘密の保護〕

第21条 集会、結社及び言論、出版その他一切の表現の自由は、これを保障する。

2 （略）

### 2 地方自治法（昭和22年法律第67号）（抜粋）

（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っ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（次条第三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。

### 3 本邦外出身者に対する不当な差別的言動の解消に向けた取組の推進に関する法律（平成28年法律第68号）（抜粋）

（定義）

第2条 この法律において「本邦外出身者に対する不当な差別的言動」とは、専ら本邦の域外にある国若しくは地域の出身である者又はその子孫であつて適法に居住するもの（以下この条において「本邦外出身者」という。）に対する差別的意識を助長し又は誘発する目的で公然とその生命、身体、自由、名誉若しくは財産に危害を加える旨を告知し又は本邦外出身者を著しく侮蔑するなど、本邦の域外にある国又は地域の出身であることを理由として、本邦外出身者を地域社会から排除することを煽動する不当な差別的言動をいう。

（国及び地方公共団体の責務）

第4条 （略）

2 地方公共団体は、本邦外出身者に対する不当な差別的言動の解消に向けた取組に関し、国との適切な役割分担を踏まえて、当該地域の実情に応じた施策を講ずるよう努めるものとする。

### 4 川崎市教育文化会館条例（昭和42年条例第18号）（抜粋）

（目的）

第1条 この条例は、地方自治法（昭和22年法律第67号）及び社会教育法（昭和24年法律第207号）の精神に基づき、川崎市教育文化会館の設置並びに管理及び運営について必要な事項を定め、その健全な発達を図り、もって市民の教育及び文化の振興並びに福祉の増進に寄与することを目的とする。

（事業）

第3条 川崎市教育文化会館（以下「会館」という。）は、第1条の目的を達するためおおむね次の事業を行う。

(1) 略

(2) 市民の芸術文化活動その他市民の集会等のため、会館の施設及び設備を利用に供すること。

(3)～(6) 略

(使用許可)

第5条 会館の施設、設備を使用しようとする者は、教育委員会（以下「委員会」という。）の許可を受けなければならない。

## 5 教育委員会事務の委任等に関する規則（昭和47年教委規則第20号）（抜粋）

（区長等に委任する事務）

第2条 （略）

2 委員会の事務のうち、次に掲げる事務は、川崎区長に委任する。

(1) 川崎市教育文化会館、川崎市教育文化会館大師分館及び川崎市教育文化会館田島分館（以下「教育文化会館等」という。）の施設及び設備の維持管理及び使用許可に関すること。

(2) 略

3～10 （略）