

2015年（人）第6号 人権救済申立事件

申立人 S

相手方 S市

決定書（勧告）

2018（平成30）年6月●●日

S市 市長 ●● 殿

埼玉弁護士会会長 島田 浩孝

頭書事件につき、下記のとおり勧告する。

記

第1 主文

貴市立M公民館が、申立人の所属するK俳句会が秀句として選定した申立人の詠んだ俳句（「梅雨空に『九条守れ』の女性デモ」）を公民館だよりへ掲載しないとされたことは、申立人の思想・信条を理由とした合理的理由のない不公正ないし不公平な取扱いであるから、憲法14条1項に違反し、申立人や地域住民の表現の自由（憲法21条）に対する萎縮的効果を生じさせるおそれがあるものである。

したがって、貴市に対し、申立人の上記俳句をM公民館だよりに掲載することとともに、住民からの公民館だよりへの掲載について許否の判断を行う際には、表現の自由に対する萎縮的効果に十分配慮し、公正かつ公平な取扱いをすべきことを勧告する。

第2 理由

別紙「調査報告書」（抜粋）のとおり

以 上

平成27年（人）第6号 人権救済申立事件

申立人 S

相手方 S市

2018（平成30）年5月24日

埼玉弁護士会会長 島田浩孝 殿

埼玉弁護士会人権擁護委員会

人権侵犯救済申立事件調査報告書

頭書事件につき、下記のとおり、調査結果を報告します。

記

第1 申立の概要

申立人は、俳句サークル「K俳句会」（以下、「本件俳句会」という。）に平成16年より参加しているS市民である。

本件俳句会は、S市所在の「M公民館」において、毎月月例の句会を開催しており、従前からサークル内で選ばれてM公民館に提出された一句が、M公民館が発行する翌月の「公民館だより」（以下、「本件たより」という。）に掲載されていた。

本件たよりへの掲載は、平成22年10月頃に、M公民館からの提案により開始され、平成26年7月まで一度の例外もなく継続しており、提出された一句がそのまま翌月の本件たよりに掲載されていた。

申立人が詠んだ「梅雨空に『九条守れ』の女性デモ」の一句（以下、「本件俳句」という。）が、平成26年6月24日の句会で選ばれ、「公

民館だより（月報）7月号（7月1日発行）」に掲載するためM公民館に提出されたが、S市の公務員であるM公民館館長、S公民館館長らの判断により、突如不掲載とされた（以下、「本件不掲載」という。）。

本件不掲載は、S市の公務員であるM公民館館長及びS公民館館長らの判断で決定されたものであり、申立人の憲法上の権利である表現の自由（憲法21条）、学問の自由（憲法23条）、教育を受ける権利（憲法26条）を侵害し、その他、教育基本法16条違反、社会教育法12条違反、憲法23条違反、地方自治法244条2項・3項違反、公民館条例21条違反を主張する。

第2 調査概要

省略

第3 認定した事実

1 本件俳句会の活動

本件俳句会は、平成10年ころ、M公民館が主催する俳句の講座が数回開催され、S市民約40名がその講座に参加したところ、その参加した市民が有志でM地区周辺住民20名前後のサークルを立ち上げたものである。

本件俳句会は、平成10年結成以来、20名前後の市民が参加し、概ね毎月1回句会が開催され、参加者がそれぞれ2句俳句を持ち寄り、他人の作品を鑑賞し、批評し、その句の背景にある事象等に関する知識・見識を学び合い、意見交換を行い、その上で、各自が良いと判断した句を数区選出し、俳句の先生であるM氏（以下、「M先生」という。）に各俳句に対する論評をもらうというものであった。

2 本件たよりへの掲載の開始

(1) 本件たよりは、M公民館が毎月1回発行しており、M公民館の主

幹が、平成25年3月まで、S公民館長の決裁を受けることなく、M公民館の職員にゲラを回覧した上、本件たよりを作成した。

平成25年4月から、M公民館の主幹が代わり、その後、M公民館の職員にゲラを回覧した上で、S公民館館長の決裁を受けて発行することとなった。

本件たよりは、M公民館が主催するものであるか否かを問わず、サークルの案内等の記事を掲載するものであり、自治会に回覧され、地域の小学校等に配布されるものである。

- (2) 本件俳句会は、平成22年10月末頃、M公民館から、本件俳句会の俳句を本件たよりに掲載してはどうかと提案を受けた（以下、「本件提案」という。）。本件俳句会の当時の代表は、本件俳句会の会員に本件提案についての意見を求めた後、サークル活動の活性化等の観点から、本件提案を了承した。
- (3) その後、本件俳句会では、毎月前月の句会に提出された句の中から、M先生が特選、秀逸、佳作の3段階で評価をし、特選の評価を得た俳句のうち、会員から最も多く賛同を得たものを秀句と呼び、これを本件たよりに掲載する俳句として選出していた。
- (4) 秀句の提出方法は、本件俳句会がM公民館職員に対し秀句を記載した紙を提出する方法により行われ、本件俳句会がM公民館に提出した秀句は、平成22年11月から平成26年6月までの3年8か月間、毎月発行の本件たよりにそれぞれ掲載された。

なお、前記了承をした際に、秀句の本件たよりへの掲載方法、期間、要件ないし体裁等について本件俳句会からの要望はなく、M公民館との間での取り決めをしたことはなかった。掲載が開始された後も、取り決めはなかった。

秀句が掲載される位置は、本件たよりの裏面の下欄であり、本件俳句会の名称及び作者名が明示されることになっている。

このような本件俳句会が選出した秀句の掲載は、本件俳句が不掲載とされる平成26年7月まで、M公民館からは何らかの指摘を受けることも、掲載のための要件等を求められることも、ましてや掲載を断られたことは一度もなく、本件俳句会の選定に基づく秀句が継続して掲載されていた。

3 本件俳句会による本件俳句の秀句選出と公民館たより不掲載

- (1) 平成26年6月24日、本件俳句会において、申立人が、「梅雨空に『九条守れ』の女性デモ」との本件俳句を詠んだところ、本件俳句は、M先生から特選の評価を受け、各会員から最も多くの票を獲得し、秀句として選出され、M公民館に提出された。

この当時、「我が国及び国際社会の平和及び安全の確保に資するための自衛隊法等の一部改正する法律案」及び「国際平和共同対処事態に際して我が国が実施する諸外国の軍隊等に対する協力支援活動等に関する法律案」（通称「安保法案」）の成立に向けた動きがあり、その過程で、憲法9条は集団的自衛権の行使を許容するものと解釈できるかどうか为中心的な争点となり、この点に関する報道が連日行われ、同年7月1日、憲法9条が集団的自衛権の行使を許容するものであると解釈するとの閣議決定がされた。

- (2) 本件俳句は、申立人が、平成26年6月初旬ころ、東京都中央区銀座で行われていた憲法9条の集団的自衛権の行使を許容するものであるとの解釈に反対する女性らのデモを見かけて、これに加わったことをきっかけに詠んだものであった。

M先生からは、「梅雨空」は「梅雨晴」と違い、少し重みも暗さもあるので、9条が問題視されている今、生きる季語であるとの論評を受けた。本件俳句会の会員からも、行動したいと思っても参加するのはなかなかできないことだ等と意見交換がされた。

- (3) 本件俳句が選出された本件俳句会が開かれた翌日の平成26年6

月25日、M公民館職員より、本件俳句会の代表代行に電話連絡があり、「昨日お預かりした俳句は公民館だよりに掲載できません。」と伝え、その理由として、「世論が二分するようなテーマの俳句は『公民館だより』に載せられない」「公民館の意見と誤解される恐れがあり、掲載できない」との説明があった。

その際、M公民館職員から、代わりに別の俳句を提出することはできないかと提案したところ、本件俳句会の代表代行はこれを断った。そして、「公民館の考えと思われると困るといふのなら、俳句には前書きというものがあり、読む人が知らないような情景を詠ったときにはつけることが許されているので、これは公民館の部屋を利用している俳句サークル会員の作品で公民館とは全く関係ないことを付記しますとして書き添えたらどうですか。」「作者の名前も書いてあるから疑う余地はないじゃないですか。」などと意見を述べたが、M公民館職員はそれでも掲載できないと回答した。

- (4) 同日、本件俳句会の代表代行から申立人に説明やその後のやり取りについて説明された。

翌26日、申立人が、M公民館に架電したところ、同職員から「公民館は常に中立の立場でなければならない。世論が大きく分かれている場合に片方の意見だけを載せることはできない」「『九条守れ』のフレーズが公民館の考え方だと誤解を招く可能性がある」などと回答した。申立人は、同職員に対し、本件俳句を本件たよりに掲載することができない理由について書面で回答するよう求めた。

その後、俳句コーナーを削除して、「公民館だより」7月号が発行された。

同年7月3日、申立人に対し、M公民館館長名義の文書による回答書がM公民館より手渡された。

その書面の不掲載の理由は、①社会教育法23条では『特定の政

党の利害に関する事業』を行うことは禁止されていること、② S 市広告掲載基準では、『国内世論が大きく分かれているもの』については掲載しないとされること、この 2 点に基づいて、「このようなことから、俳句の中の『九条守れ』というフレーズは、憲法を見直そうという動きが活発化している中、公民館の考えであると誤解を招く可能性がある」と記載される。

なお、その後、M 公民館は同年 12 月 10 日付「『公民館だよりへの俳句府警際について』の訂正について」と題する書面で、前者（社会教育法 23 条）につき、俳句自体が特定の政党に関するものとは判断できないので、これに当たらないとして、根拠として撤回した。また、後者（S 市広告掲載基準 4 条）につき、S 市広告掲載基準は参考にしたにすぎないものとした。

その上で、同書面では、不掲載の理由について「公民館だよりは、公民館の事業や地域の活動を広報することを目的とし、公共施設である公民館が責任を持って編集・発行している刊行物であるので、公平中立の立場であるべきとの観点から、掲載することは好ましくないと判断した」と説明されている。

この不掲載については、M 公民館内部、M 公民館と S 公民館との間で協議が行われた。協議の結果については S 市立生涯学習総合センターへ報告しその意見が聞かれ、また、前記各書面については同生涯学習センター館長の決裁を受けている。

(5) 公民館だよりに掲載されるはずであった俳句の記載自体は、

『K 俳句会』梅雨空に 「九条守れ」の 女性デモ【申立人名】
という内容であり、本件俳句会が選定した句である。

本件俳句会は、本件俳句が本件たよりに掲載されないのであれば、他の秀句を掲載することを希望しないとして、M 公民館に対し、秀句を提出することを止めたため、結果として、本件俳句会の俳句は

平成26年7月以降本件たよりに掲載されていない。

4 訴訟の経緯

申立人は、S市に対し、本件俳句を本件たよりに掲載を求めるとともに、本件不掲載により精神的苦痛を受けたとして、国家賠償法1条1項に基づき慰謝料200万円及びこれに対する本件俳句が掲載されなかった本件たよりの発行日である平成26年7月1日から支払済みまで年5分の割合による遅延損害金の支払いを求めて、訴訟を提起した（さいたま地方裁判所平成27年（ワ）第1378号以下、「本件訴訟」という。）。

本件訴訟は、平成29年10月13日、判決が言い渡され、本件不掲載は、法律上保護される利益である本件俳句が掲載されるとの原告の期待を侵害するものであり、国家賠償法上違法であるとし、申立人が受けた精神的苦痛に対する慰謝料として5万円及び本件たよりの発行日である平成26年7月1日から支払済みまで年5分の遅延損害金の範囲で申立人の請求を認容し、その余の請求は棄却された。

なお、申立人及びS市は、控訴し、平成30年3月1日、東京高等裁判所において控訴審第1回口頭弁論期日が開かれ、同日結審し、平成30年5月18日控訴審判決が言い渡され、本件不掲載につき、申立人の「思想や信条を理由にした不公正な扱いで」、申立人の「人格的利益を違法に侵害した」と判断し、申立人が受けた精神的苦痛に対する慰謝料を5000円とした。申立人は平成30年5月31日付で上告及び上告受理申立てを行い、S市も同様と思われる。

第4 検討

1 公民館及び公民館だよりの性質

公民館は、地方自治法に基づく公の施設であり、地域住民のため、

地域の多様な学習活動に対応した学習機会、学習情報の提供等を通じて、地域住民の学習活動を支援する地域に密着した施設である（社会教育法第20条参照）。

そして、公民館だよりの作成・配布は、同法22条6号「その施設を住民の集会その他の公共的利用に供すること」にあたり、公民館の事業の一つである。事業の実施に当たっては、政治的中立性や営利業の禁止のほか宗教的中立性が求められる（同法23条）。

S市公民館運営審議会は、平成25年10月に「社会変化に対処する公民館の在り方についての答申」を発表した。その中で、公民館の役割として、「住民の公共の館」としてすべての住民に開放され、利用されるべきものであるとする。そして、啓発・広報活動の推進の一つとして、公民館だよりについて、「公民館だより等は、いろいろ工夫して、継続的に回数多く出すのが望ましいと言える。単なるお知らせだけに終わらないで各種の学習活動の現状や成果の紹介、地域の歴史・文化・自然・産業など、また地域の課題や住民の生の声を取り上げたり、地域のニュース性のあるものを盛り込み、公民館に親しみを持たせ、活動への参加を促し、コミュニティづくりの拠点としての機能を高めていく必要がある。」とする。

以上からすると、まず、公民館は地域の多様な学習活動に対応した学習機会や学習情報の提供等を通じて地域住民の学習活動を支援することを目的とした施設であるといえる。そのような目的のもと公民館はまた、地域の文化的活動の発展に向けた地域コミュニティの形成に資するものとして地域住民すべてに開かれた公の社会教育施設たるべきものなのである。このような観点からすると、「公民館だより」は、地域住民に対する社会教育の助長・奨

励のための媒体で、文化的活動の成果を地域へ還元し、地域住民に対して文化的活動に関する情報を発信し、かつ、地域住民が同情報を収集する媒体というべきものである。

このような公民館及び公民館だよりの法的性格や公的役割からすれば、公民館の利用はもとより、公民館だよりへの掲載については公正・平等に取り扱うことが厳に求められるといわねばならない。

したがって、地域住民による文化的活動の成果の発表等を公民館だよりに掲載することについて公民館が合理的理由なく拒んだ場合、その取扱いによる人権侵害性が問題となってくるのである。

2 本件についての検討

(1) 本件俳句を不掲載とした点について

前記認定事実記載のとおり、M公民館は、平成22年11月から平成26年6月までの3年8か月の間、本件俳句会が選定した秀句に対して、何らかの指摘をしたこともなく、掲載のための要件等を求めたこともなく、ましては掲載を拒否したこともなく、本件俳句会による選定結果としての秀句をそのまま毎月発行の本件たよりに掲載してきていた。しかるに本件公民館は、本件俳句についてだけ従前と異なり本件たよりに掲載しない取扱いとした。

確かに、本件たよりへの秀句の掲載については、本件公民館側から本件俳句会に対し持ち掛けて実現したという経緯や上述のような長期にわたる掲載実績から、本件俳句会の秀句選定に対する本件公民館側の信頼が相当程度あったとはいえる。しかし、それはあくまで本件俳句会と本件公民館との間の秀句掲載に関する合意を前提とするものであって、申立人との間にはかような合意関係までは認められない。加えて、前述の公民館だよりの性質上、例えば差別的表現を含むなど一定の内容の句を掲載すべきでない場合もあり

得ないではないから、本件たよりへの掲載について公民館長の最終決済により決定されること自体を全否定することはできない。また、本件公民館と本件俳句会との間に、同会選定の秀句については本件公民館長が必ず掲載することを決定するというような契約ないし契約類似の関係まで認めることも困難である。そうすると、本件俳句作者には、本件たよりへの掲載請求権というものを直ちに観念することはできないといわざるを得ない。このため、公民館施設自体を利用する表現活動の場合（この場合には、利用しようとする地域住民には当該施設利用権が観念できる）と異なり、本件俳句作者の表現の自由の侵害性を直接問題とするのは困難なのである。

そうすると、問題となるのは、3年8か月もの間、本件公民館が無条件に秀句の掲載を続けていたという従前までの経緯のもと、本件俳句に限ってこれを不掲載として取り扱ったことに合理的な理由があったか否か、すなわち、従前との取扱いの差異が本件俳句を作成した申立人に対する合理的理由のない不公正ないし不公平な取扱いというべきか否かという点なのである（憲法14条1項）。

この点、まず、本件俳句の内容から本件不掲載を思想という一種の「信条」（なお、これに政治や人生に関する信念も含むとするのが通説的見解である）により「社会的関係」において区別したといえるならば、それだけで憲法14条1項後段違反となるが、本件の場合、「社会的関係」において区別したとまで評することには躊躇せざるをえない。

そこで、次に、上記のようには認められないとした場合、本件公民館側が本件俳句不掲載の主な理由とした「世論が大きく分かれている場合に片方の意見だけを載せることはできない」「『九条守れ』のフレーズが公民館の考え方だと誤解を招く可能性がある」という点についてはどうであろうか。

なるほど公民館は、「特定の政党の利害に関する事業を行い、又は公私の選挙に関して、特定の候補者を支持すること」が禁じられており（社会教育法23条1項2号）、政治的に中立・公正であるべきものではある。しかし、それはあくまで不偏不党ということであって、現行憲法体系のもとにおいて求められる政治部門に対する公民館・公務員として当然有すべき姿勢を示すものなのである。これに対し、本件で問題となっているのは地域住民が作成した本件俳句の取扱いである。そこでは、秀句の内容面における政治的中立・公正性ないし不偏不党性というものの審査は必要最小限にとどめるべきであろう。むしろ公民館側には、秀句の本件たよりへの掲載を通じて地域住民の学習活動向上等に寄与するという姿勢が求められるというべきなのである。

そうした観点に立って見ると、本件掲載の検討段階において、本件俳句が少なくとも特定の政党の支持を表明するものでないことは本件公民館においても十分に認識し得たといえ、本来は掲載されてしかるべきなのであった。しかし他方で、上記憲法9条（の解釈）についての「世論が大きく分かれている」という不掲載理由からすると、本件俳句の「9条守れ」等の文言から本件公民館職員らが本件俳句作者の憲法9条擁護（または、後述の集団的自衛権行使を認めない従来の9条解釈擁護）という思想・信条を認識していたといえる。そうすると、本件不掲載は作者の上記思想・信条を理由としたものであった疑いが強くなる。

ここで、憲法尊重擁護義務を公務員に課している憲法99条からすると、憲法の恒久平和主義という基本原理の中核をなす憲法9条を守ることをうたう本件俳句を本件たよりに掲載することは、公民館の公的役割に適うのみならず、憲法99条の趣旨に沿うとさえいえる。そうすると、憲法尊重擁護義務を負う公民館職員が憲法9条

(の解釈)について「世論が大きく分かれている」という認識を示すことこそ問題というべきなのである。

また、本件俳句の内容をみると、前述のとおり、その作者が集団的自衛権行使を(一部)許容するとの憲法9条に関する政府解釈変更に対抗するための意思を示したものと解することもできるが、そのように解したとしても、本件俳句を本件たよりに掲載するにあたっては、本件俳句会の名称及び作者名が明記されるのであるから、本件公民館自体の考えとの誤解を生じさせるおそれは全くない(なお、憲法99条からすれば、このような「誤解」が問題とならないはずであることは、ここではひとまず措く)。逆に、本件俳句を本件たよりに掲載しないとすることが、本件公民館が憲法9条は集団的自衛権の行使を許容するものと解釈すべきとの立場に与しているという誤解を与えかねない。

したがって、「世論が大きく分かれている」とか「『九条守れ』のフレーズが公民館の考え方だと誤解を招く可能性がある」というのは本件俳句不掲載の理由として合理性を認めることなどできない。

加えて、本件俳句不掲載の理由について本件公民館は上記の理由を後に撤回し、最終的に「公平中立の立場であるべきとの観点から、掲載することは好ましくないと判断した」としたが、これが極めて抽象的且つ不十分であることは論を俟たないであろう。」

以上から、結局のところ、本件公民館は、作者の前記思想・信条を理由として、従前の場合と異なる不掲載という取扱いをしたというほかない。

よって、本件不掲載は本件俳句の作者である申立人の思想・信条を理由とした合理的理由のない不公正ないし不公平な取扱いというべきなのである(憲法14条1項)。

(2) 表現の自由（憲法21条）に対する萎縮的効果等

前述のとおり、申立人に本件俳句の本件たより掲載請求権までは認め難い以上、本件不掲載によって申立人の表現の自由が直接制限されたとまではいえず、それはあくまで間接的なものにとどまる。

ただ、本件俳句には、その内容からして、私的利益の追求という点は窺われず、他方で政治的表現という面が認められる。そして、政治的表現の自由は、営利的言論などの私的利益追求を目的とする場合と異なり、萎縮的効果が働きやすいと考えられるⁱ。

この点については、「個人の表現によって社会がただちに変わるということがおよそ想定できない（中略）以上、公共に対して何かを訴えるという行為のインセンティブは極めて小さいはずなのである。自己利益を図るために『表現』などという迂遠な手法をとる必然性は本来存在しない。だから、それは間接的『脅し』によってもくじかれやすい」「特に、生きていく上で何ら必要ではない市民の政治活動は、表現機会を限定する規制によって萎縮しやすい」といわれることもある（毛利透著『表現の自由』岩波書店2008年・225～226頁）。

以上より、本件俳句のもつ政治的表現という面やそれが地域住民からなる本件句会を通じて本件たよりに掲載を求めたという経緯からして、本件不掲載は、申立人を含むその地域住民の表現の自由行使に対し萎縮的効果を生じさせることが懸念されるのである。

したがって、本件公民館が本件俳句の表現内容に基づいて合理的理由のない不公平な取扱いにより不掲載としたことは、申立人やその地域住民に対し句作を通じた政治的表現をすることを躊躇又は断念させるという萎縮的効果を及ぼすおそれがあるというべ

きことになる。

(3) まとめ

以上より、本件公民館が、本件俳句を本件たよりに掲載しないと
したことは申立人に対する合理的理由のない不公平な取扱いであ
り（憲法14条1項違反）、その結果、申立人や地域住民の表現の
自由に対する萎縮的効果を生じさせるおそれがあったもので、前述
の公民館の法的性質及び公的役割からして問題といえる。

第5 結論

よって、決定文主文のとおり、勧告を行うのが相当である。

以 上

ⁱ 駒村圭吾・鈴木秀美編著『表現の自由 I』（尚学社 2011 年）の坂口正二郎「表現の自由の『優越的地位』論と厳格審査の行方」には「営利的言論など私的な利益を追求することを目的とする表現行為の場合には、経済的な利益の追求を動機として表現行為がなされるため、政府によって規制されても政治的な表現行為と異なって簡単には委縮しない」とある（同書 575 頁）。