

論 説

いわゆる「問題行動」を理由とした公立図書館の利用制限に
関する公法上の問題

—土岐市図書館事件を素材として—

岡 田 健 一 郎

はじめに

本稿はいわゆる「土岐市図書館事件」（以下「本件」という）を素材として、公法（憲法・行政法）の観点から主に次の2点を検討する。

- ・市民による図書館の利用を制限するためにはどのレベルでの法的根拠（法律、条例、規則など）が必要か
- ・利用者の問題行動を理由とする、図書館の無期限かつ全面的な利用禁止処分は許されるか

本件で争われたのは、岐阜県の土岐市図書館に関する条例・規則の下で、いわゆる「問題行動」を理由として利用者に対し無期限かつ全面的な利用禁止処分が下されたことの是非である。本稿では「問題行動」を「図書館の利用可能性を阻害する行動や職員・他の利用者に対して脅威を及ぼす行為」¹という意味で用いることとする。結論を先に述べると、本件において原告に対する図書館利用の全面的な禁止処分それ自体は法的に許容されうると思われる。だが、処分が解除される期限・条件を示さず無期限に処分した点は、図書館を通じた知

高知論叢（社会科学）第124号 2023年3月

¹ 千（2017）113頁における「問題利用者」の定義を参考にした。問題利用者の典型的な行動も同論文に列挙されている。

る権利（情報受領権）の点から見て問題がある。これらの検討を通じ、図書館を利用する権利保障はどうあるべきか、そして、図書館の専門性と議会の民主的正当性のバランスをどのように確保すべきか、という問題を考えてみたい。

第1章 本件の概要

1. 本件の事実関係

X（第一審の原告）は日常的に岐阜県の土岐市図書館を利用していた。2019年7月31日付で土岐市教育委員会事務局長はXに対して通知書を送付した（通知書1）。その内容は、Xから図書館あてに寄せられた苦情・要望等に回答するものであり、それに加えて、7項目の問題行動（カウンター内の備品を黙って借りる、職員の名札をいきなり引っ張る等）を止めるように注意し、改善されない場合には図書館の利用を制限する可能性がある旨を記載していた。

さらに同年10月1日付で、土岐市図書館館長は教育長と連名で、Xに対し再度通知書を送付した（通知書2）。その内容は、通知書1による注意にもかかわらずXが11項目の問題行動（蔵書の管理方法への介入・指示、大量の閉架書庫所蔵資料の要求、特定の司書に対する過度の要求・つきまとい、職員の注意を聞き入れないこと等）を改善せず、又は新たに行っていると指摘した上、通知書2の到達後2週間以内に上記各行動を改善せず、若しくは職員からの注意を受け容れない場合、又は通知書2の到達から2週間経過後に再び上記各行動に及んだ場合には、土岐市図書館設置条例（2021年改正前のもの。以下「本件条例」という）6条に基づき図書館の利用及び入館を禁止する旨を記載していた。

同年11月18日付で、土岐市教育長は館長と連名でXに対し3回目の通知書を送付した（通知書3）。その内容は、通知書1による注意や通知書2による館長の指示にもかかわらず、Xの行動が改善されず、更に、図書の過剰な借出しや、蔵書管理方法に関する新たな介入及び指示等、新たな問題行動もみられるようになったことから、土岐市図書館運営規則（2021年改正前のもの。以下

「本件規則」という) 6条に基づき図書館の利用及び入館を, 期限を付さず禁止する旨を記載していた(通知書3に記載された処分(図書館の利用及び入館の禁止)につき, 以下「本件処分」という)。

土岐市図書館設置条例(2021年改正前)

6条「この条例に定めるもののほか, この条例の施行に関して必要な事項は, 教育委員会規則で定める。」

土岐市図書館運営規則(2021年改正前)

5条「入館者は, 次の各号に掲げる事項を守らなければならない。

1号 所定の場所以外に図書館資料を持ち出さないこと。

2号 館内においては, 静粛にし, 他人に迷惑をかけること。

3号 所定の場所以外で喫煙, 飲食等をしないこと。」

6条「この規則若しくは館長の指示に従わない者に対して館長は, 図書館資料及び施設の利用を禁止することができる。」

同年12月18日, Xは土岐市長に対し本件処分の取消しを求める行政不服審査を請求し, さらに本件訴訟を提訴した。本件訴訟におけるXの請求は以下の2点である。

1, 土岐市が本件図書館の利用及び入館禁止処分を取消すこと

2, 土岐市が慰謝料40万円を支払うこと(上記処分及び職員の対応によりXが差別的に扱われたことおよびXが提出した公文書開示請求書を図書館が紛失したことによって精神的苦痛を受けたという理由)

2020年12月14日には行政不服審査の裁決が下され², その内容は請求の却下および棄却であった。請求棄却の理由は, 「審査請求人への対応により, 図書館職員が著しく疲弊し, 通常業務や図書館運営に支障をきたすこととなり, 審理

² (裁決書)「図書館の入館禁止に関する処分等に係る審査請求事件」(土総第2537号)(2020年12月14日付)。

にて認められた本件処分の理由は自治法244条2項に規定する公の施設の利用を制限する「正当な理由」に当たり、審査請求人は、本件規則6条に規定する「この規則若しくは館長の指示に従わない者」に当たると認められる」というものであった。

2021年7月21日には本件第一審判決（Xの一部勝訴）が下され、それに対して土岐市が控訴した。2022年1月27日には本件控訴審判決（Xの逆転敗訴）が下され、Xは上告受理申立を行ったものの、最終的に控訴審判決が確定した模様である³。

2、本件における裁判所の判断

Xは本件処分の取消の他に、本件処分前の図書館側の対応に問題があった、また、提出した情報開示請求書を図書館が紛失した、と主張し、これらに対して慰謝料を求めているが、本稿での検討は割愛する（なお第一審および控訴審は、本件処分前の図書館側の対応については問題なかった、情報開示請求書を図書館が紛失したという事実は認められなかった、という理由でいずれの訴えについてもXの請求を棄却している）。

（1）第一審判決（岐阜地裁）の結論⁴

本件図書館の利用及び入館禁止処分の取消し、ならびに慰謝料5,000円の支払いを土岐市側に命じる（本件処分による精神的苦痛に対するもの。職員の対応に関するものは認めず）。

（2）控訴審判決（名古屋高裁）の結論⁵

原判決を変更し、Xの請求を全て棄却する。

³ 土岐市図書館長から電子メール（2022年9月6日付）で直接ご教示頂いた。

⁴ 岐阜地判2021（令和3）年7月21日判例自治492号69頁。

⁵ 名古屋高判2022（令和4）年1月27日判例自治492号65頁。本件の判例評釈として岩本（2022）が³、概要の紹介として高木（2022）がある。

本稿筆者は、控訴審判決の結論には一部反対であり、理由にも疑問がある。また、慰謝料の請求は認められないが、処分の取消は認められるべきと考える。以下、その理由を説明する。

第2章 本件で問題となる権利——図書館利用行為の法的性質

基本的に本件で問題となったのは、入館・閲覧・貸出などといった、一般市民⁶が公立図書館⁷を利用する行為（以下「図書館利用行為」という）である。このような図書館利用行為に対してはいかなる法的保護が与えられるべきだろうか。この点につき、本件訴訟におけるXの主張は明確ではないが、本件に関する行政不服審査では、憲法11条、13条から15条、19条および21条などを主張していた模様である。他方、第一審で土岐市側は「知る権利（憲法21条参照）のうち対象者の情報を受領する権利」と位置づけている。

この問題につき、最高裁の立場はどのようなものだろうか。最高裁は船橋市立図書館事件⁸において、著作者が図書館に所蔵された自らの著作物を通じて「思想、意見等を公衆に伝達する利益」については、「法的保護に値する人格的利益」として一定の法的保護を認めている⁹。他方で図書館利用者の権利・利益につき、下級審の憲法判断は複数存在する（第2章4（2）参照）一方、最高裁による直接的な判断は管見の限り見当たらない。ただし、この点の参考になる事例は最高裁でも複数存在する。そこで、公の施設を利用する権利と知る権利（情報受領権）につき、最高裁などを中心に憲法解釈を整理してみよう。

⁶ 学術研究者などが図書館を利用する権利については別途の検討が必要であるが、本稿では省略する。

⁷ 本稿での検討対象は地方公共団体によって設置される公立図書館（図書館法2条）に限定し、私立図書館（同法2条）、国立国会図書館法に基づき設置される国立国会図書館、大学設置基準によって規律される大学図書館などの検討は行わない。

⁸ 最判2005（平成17）年7月14日民集59巻6号1569頁。

⁹ ただし憲法上の権利とは明確に述べていない。

1, 「公の施設」を利用する権利

土岐市図書館のような、地方公共団体が設置・運営する公立図書館は地方自治法244条1項にいう「公の施設」（「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」）であると解される¹⁰。住民が公の施設を利用する権利についてのリーディングケースとしては、泉佐野市民会館事件¹¹を挙げることができる¹²。この事件で最高裁は次のように判示している。

「公の施設として、本国会館のように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、管理者が正当な理由なくその利用を拒否するときは、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生ずることになる。したがって、本件条例・・・を解釈適用するに当たっては、本国会館の使用を拒否することによって憲法の保障する集会の自由を実質的に否定することにならないかどうかを検討すべき」

裁判所がこのような公の施設の利用制限を審査する際に、憲法上で保障された集会の自由は、行政裁量の審査密度を高める役割を果たすと考えられる¹³。ただし、泉佐野事件で問題となったのは表現の送り手（情報を発信する側）の権利であったという点には留意が必要である。というのも、本件で争われているのは表現の受け手（情報を受領する側）の権利だからである。そこで今度は知る権利（情報受領権）について検討してみよう。

2, 知る権利（情報受領権）

知る権利（情報受領権）については、その名称はともかく、諸判例で憲法上

¹⁰ 宇賀（2019a）574頁、鏈水（2021）14頁など。最高裁も船橋市立図書館事件でそのように解している。

¹¹ 最判1995（平成7）年3月7日民集49巻3号687頁。

¹² 公の施設の利用に関する権利については、玉蟲（2021）31頁などを参照。

¹³ 亘理（2014）120頁。なお、宍戸（2009）も参照。

一定の保障が認められているといってよい¹⁴。例えば、本件第一審判決でも引用されているよど号記事抹消事件¹⁵において、最高裁は憲法19条、21条の派生原理として「意見、知識、情報の伝達の媒体である新聞紙、図書等の閲読の自由」が導かれると判示している。また博多駅事件¹⁶では「知る権利」、法廷メモ（レベタ）事件¹⁷では「情報等に接し、これを摂取する自由」が、それぞれ憲法21条に基づき保障されると判示されている。

3. 公の施設を利用して情報を受領する権利

表現の受け手が公の施設を利用して情報を受領する行為が争われた事例としては、富山県立近代美術館（天皇コラージュ事件）事件を挙げることができる。第一審¹⁸は、憲法21条1項で保障された表現の自由の中に「知る権利」が含まれるが、「国民が公権力に対して情報の開示を求めるという積極的権利の側面においては」「法令による開示基準の設定と具体的開示請求権の根拠付けがあって初めて、裁判規範性を有するに至る」と述べる。そして「富山県立近代美術館条例は・・・特別観覧制度を定めているが、これは、県立美術館に収蔵されている作品についての知る権利を具体化する趣旨のもの」と判示している。さらに、地方自治法244条1項、2項を参照して、「公の施設がその物的施設を住民に対する情報提供の場ないし手段等に供することを目的として設置されている場合には、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として認められることになるので、管理者が正当な理由なくその利用を拒否するときは、憲法の保障する知る権利を不当に制限することになる」と述べている。

一方で控訴審¹⁹は、県立美術館の「条例等の規定は・・・憲法21条が保障する表現の自由あるいはそれを担保するための「知る権利」を具体化する趣旨の規定とまで解することは困難である。しかしながら、県立美術館は地方自治法

¹⁴ 渡辺・宍戸（2016）244頁以下、高橋（2020）219頁以下など。

¹⁵ 最大判1983（昭和58）年6月22日民集37巻5号793頁。

¹⁶ 最大決1969（昭和44）年11月26日刑集23巻11号1490頁。

¹⁷ 最大判1989（平成元）年3月8日民集43巻2号89頁。

¹⁸ 富山地判1998（平成10）年12月16日判時1699号120頁。

¹⁹ 名古屋高裁金沢支判2000（平成12）年2月16日判時1726号111頁。

244条1項にいう公の施設に当たり、県立美術館が所蔵する美術品を住民が特別観覧することは、公の施設を利用することにほかならないから、県教育委員会は、地方自治法244条2項に定める正当な理由がない限り、住民のした特別観覧許可申請を不許可とすることは許されない」と判示している（なお、最高裁²⁰はこの点につき判断を示すことなく上告を棄却している）。

その他に公の施設で情報を受領する行為が問われた事例としては、太地町立くじらの博物館事件²¹がある。この事件では、原告側（捕鯨に反対する市民運動団体のメンバーら）が博物館への入館を拒否されたことの是非が問題とされた。そこで和歌山地裁は、よど号記事抹消事件を引用した上で、以下のように述べ、原告一部勝訴の判決を下している。

「本件博物館は、本件博物館条例によって、被告が住民等の福祉を増進する目的をもって利用に供するために設けた公の施設に該当する。そして、本件博物館は、展示物等を教育的配慮のもとに一般公衆の利用に供することも目的としており、一般に開放されている。このような本件博物館の役割、機能に照らせば、本件博物館は、一般公衆に展示物等を見せることでその教育に資することなどを目的とする公的な役割を果たす場であるといえることができる。・・・よって、本件入館拒否の国家賠償法上の違法性の判断に当たっても、この情報を撮取る行為（以下「情報撮取行為」という。）の尊重等、これら憲法上の価値を十分に考慮すべきである」

以上のように日本の下級審は、ニュアンス・程度の差はあれ、住民が公の施設で情報を発信する場面（表現の自由）だけでなく、受領する場面においても、地方自治法の諸規定（244条など）の解釈を通じ、憲法上の権利（知る権利、情報受領権）を考慮して利用の可否を判断することが自治体に義務づけられると判示するようになっている。その結果、地方自治体が住民の利用制限を判断

²⁰ 最決2000（平成12）年10月27日判例集未登載。

²¹ 和歌山地判2016（平成28）年3月25日判時2322号95頁。

する際の行政裁量が限定されることになると考えられる。

4. 図書館利用行為に対する法的保護

それでは、公の施設で情報を受領する行為の中でも、図書館利用行為は法的にどのように位置づけられるべきだろうか。法令、判決、学説を見ていこう。

(1) 図書館に関する法令など

ア) 図書館法

図書館法において利用者の権利は明確に規定されていない。他方、同法1条では同法の目的として「社会教育法・・・の精神に基き、図書館の設置及び運営に関して必要な事項を定め、その健全な発達を図り、もつて国民の教育と文化の発展に寄与すること」と規定されている。さらに「図書館奉仕」（「図書館の行うサービスの総称」）²²として「土地の事情及び一般公衆の希望に沿い、更に学校教育を援助し、及び家庭教育の向上に資することとなるように留意し」、各種資料を収集し、一般公衆への提供などの実施に努めなければならない、と定められている（3条）。

イ) 土岐市図書館に関する条例・規則

土岐市図書館設置条例（2021年改正前）では、図書館を設置する目的は「市民の図書その他の資料に対する要求にこたえ、自由で公平な資料の提供を中心とする諸活動によって、市民の文化、教養、調査研究、レクリエーション等に資するため」（1条）とされている。また、土岐市図書館運営規則（2021年改正前）2条では、図書館の事業として「図書館の収集、整理及び保存」（1号）、「図書館資料の個人貸出し、団体貸出し及び管内提供」（2号）などが定められている。ただしいずれにおいても利用者の権利は明確に規定されていない。

²² 西崎（1991）62-63頁。

ウ) 図書館の自由に関する宣言

法令ではないが、日本図書館協会²³が制定した「図書館の自由に関する宣言(1979年改訂)」(以下「本宣言」という)も取り上げておきたい。この原型は1954年に制定されたが、その背景として当時のいわゆる「逆コース」や図書館に対する各種の圧力などが挙げられる²⁴。本宣言は「図書館がその利用者に対してする約束」と説明されている。すなわち、本宣言は日本図書館協会の1979年度定期総会で決議されたものであり、「日本図書館協会に結集する図書館および図書館員の、図書館運営の基本に関する決意の表明」と位置づけられている。そして「それぞれの職場で働く図書館員のすべてがこの宣言を理解し、自分たちのものとして「確認し実践」しなければならない」とされる²⁵。主な内容としては、図書館が資料収集・提供を行う自由を有すること(第1, 第2)、利用者の秘密を守ること(第3)、検閲に反対すること(第4)などが示されている。

本宣言における図書館利用者の権利に関わる部分としては、まず前文の主文で「図書館は、基本的人権のひとつとして知る自由をもつ国民に、資料と施設を提供することを、もっとも重要な任務とする」と述べられている。その副文では国民主権の維持・発展のためには表現の自由と「知る自由」の保障が必要であることを宣言している(副文1)。そして「すべての国民は、いつでもその必要とする資料を入手し利用する権利を有する。この権利を社会的に保障することは、すなわち知る自由を保障することである。図書館は、まさにこのことに責任を負う機関である」(副文2)、「すべての国民は、図書館利用に公平な権利をもっており、人種、信条、性別、年齢やそのおかれている条件等によっていかなる差別もあってはならない」(副文5)、「ここに掲げる「図書館の自由」

²³ 図書館職員の育成・研修、図書館運営に関する支援・政策提言などを通じ、「人々の読書や情報資料の利用を支援し、もって文化及び学術並びに科学の振興に寄与すること」(公益社団法人日本図書館協会定款3条)を目的とする公益社団法人。全国の図書館員、施設会員(図書館の施設を有する法人)などから構成されている。

²⁴ 日本図書館協会図書館の自由委員会(2022)11頁以下。日本図書館協会図書館の自由委員会(2016)なども参照。

²⁵ 日本図書館協会図書館の自由委員会(2022)22頁。

に関する原則は、国民の知る自由を保障するためであって、すべての図書館に基本的に妥当する」（副文6）などとされている²⁶。

なお、本宣言と「相補的役割を果たすもの」²⁷として「図書館員の倫理綱領」²⁸も制定されている。これは図書館員の「自律的規範」²⁹と位置づけられ、利用者に対する差別の禁止（第2）などが定められている³⁰。

（2）裁判例

ここでは、公立図書館における利用制限が争われた裁判例（いずれも下級審）を紹介する。

まず、東大和市立図書館事件の東京地裁判決³¹は、憲法21条が保障する「知る権利」は「消極的自由権として、国民が情報の受領に際して国家からこれを妨げられないことを保障しているにすぎず、同条の規定から直ちに、国及び地方公共団体が国民又は住民に情報を提供するための何らかの措置を採るべき義務を負ったり、国民又は住民が国や地方公共団体に対して、情報の提供等に係る何らかの措置を請求する権利を保障するものとまでは認められない」ため、「地方公共団体が設置する図書館において、特定の図書の利用に制限を加えたとしても、これに対し、原告において憲法21条に基づいて、利用の制限を解除する旨の積極的な請求をすることはできない」とする。また、資料の閲覧制限に関する図書館の「裁量権の範囲は、全くの自由裁量ということにはならないが・・・地方自治法及び図書館法の趣旨にかんがみ、正当な理由が認められる

²⁶ 日本図書館協会図書館の自由委員会（2022）23-28頁も参照。

²⁷ 日本図書館協会図書館の自由委員会（2022）22頁。

²⁸ 日本図書館協会1980年6月4日総会決議。日本図書館協会図書館の自由委員会（2022）67頁以下。

²⁹ 日本図書館協会図書館の自由委員会（2022）23頁。

³⁰ これらの他に「ユネスコ公共図書館宣言」（1994年）、「公立図書館の任務と目標」（日本図書館協会図書館政策特別委員会、2004年3月改訂）なども重要である。詳細は、日本図書館協会図書館の自由委員会（2022）142頁以下、日本図書館協会「図書館に関する資料・ガイドライン」<https://www.jla.or.jp/library/gudeline/tabid/228/Default.aspx>（2023年2月16日閲覧）などを参照。

³¹ 東京地判2001（平成13）年9月12日判例集未登載。少年事件の被疑者少年の写真・実名を雑誌『新潮45』が少年法61条に反して掲載したことを理由に、図書館が閲覧を制限したことの是非が争われた。

範囲において閲覧の禁止等の利用の制限ができる」と述べている。

一方、熊取町立図書館事件³²の大阪地裁判決は、船橋市立図書館事件最判などを参照して「住民も公立図書館から・・・図書館資料の提供を受けることにつき法的保護に値する人格的利益を有する」と判示している。

なお、公立図書館ではないが国会図書館事件の東京地裁判決³³も取り上げておく。東京地裁は憲法21条やよど号事件最判などを踏まえ、知る権利は「抽象的な権利にとどまり、法律による制度化を待って初めて具体的な権利になるものと解されるから、国立国会図書館のような国が設置する図書館が収集した資料の利用に関し、国民にどのような請求権を認め、その要件や手続をどのようなものとするかは、基本的には国の立法政策に委ねられている」としつつ、国会図書館法などを鑑みると「館長は、日本国民が国立国会図書館の図書館奉仕を最大限に享受することができるようにするとともに、国立国会図書館が上記のような役割を果たせるように、国民の文化財として蓄積し、その原状を保存して後生に永く伝えるとともに、これを広く国民に公開し、その利用に供すべきものであることに留意して・・・公正に図書館資料を取り扱うべき職務上の義務を負う」と判示している。

これらの諸判決は図書館を利用する権利に憲法上の保障を明確に与えることに消極的に見えるが、図書館法や条例などの解釈を通じ、図書館利用行為に対して一定の法的保護を与えていると考えてよいと思われる。少なくとも後述のような、特別権力関係論を採用して利用者の権利を否定するような見解は現在では見られないといってよいだろう。

³² 大阪地判2007（平成19）年6月8日判例集未登載。地元の図書館の運営のあり方に疑問を持つ住民が、その検証のために相互貸借制度を利用して多くの資料を取り寄せようとしたところ、当該図書館がそれを拒否したことの是非が争われた。

³³ 東京地判2011（平成23）年8月25日判例集未登載。国会図書館が法務省からの申出を受け、外交上の信頼関係の維持などを理由として、日米安保に関する資料の閲覧を制限したことの是非が争われた。

(3) 学説

次に学説を見ていこう。まず図書館利用行為につき、行政法学は公の施設の利用関係から生じた住民の図書館利用権の行使などと解している³⁴。以前は図書館利用行為を特別権力関係や³⁵ 建造物の利用関係³⁶の中に位置づけることで利用者の権利性を否定（いわゆる反射的利益という捉え方）ないし弱く位置づける見解もあったが、現在では上記のような解釈が妥当と思われる³⁷。

他方、憲法学説で注目されるのは松井茂記である。松井は「図書館で情報を受け取る自由」は「憲法21条の保障する表現の自由に含まれる」³⁸、「図書館はパブリック・フォーラムであり、それが設置され、公衆の表現の場として開かれている以上、国民には憲法21条に基づいてその施設を利用する権利がある」と述べている³⁹。なお、アメリカでは図書館を「指定的（限定的）パブリック・フォーラム」と位置づける解釈と「非パブリック・フォーラム」と位置づける解釈があるとされる⁴⁰。日本の最高裁が多数意見でパブリック・フォーラム論を正面から認めた事例は存在していない⁴¹。また本件の第一審・控訴審はいずれも図書館をパブリック・フォーラムと位置づけてはいない。だが、パブリック・フォーラム論は有用であり、日本で図書館を利用する権利を考える際にも様々な示唆を与えると思われる。

この他には、図書館の利用が学問の自由、学習権、生存権、参政権、余暇享受権、法の下の平等などに関わっているとも指摘されているが、詳しい検討は省略する⁴²。

³⁴ 鎌水（2021）291頁。

³⁵ 渡辺（1989）96頁以下。特別権力関係論については芦部（2019）107-108頁を参照。

³⁶ 建造物や公の施設の概念については、宇賀（2019a）570頁以下、磯村（2014）226頁以下などを参照。

³⁷ その他に、塩見・山口（2009）332頁以下〔山家篤夫〕など。

³⁸ 松井（2013）19頁。

³⁹ 松井（2013）33頁。同書91頁も参照。

⁴⁰ 松井（2013）23-26頁、アメリカ図書館協会知的自由部（1997）358頁以下、アメリカ図書館協会知的自由部（2022）85頁以下。

⁴¹ パブリック・フォーラム論については、高橋（2020）252頁、曾我部・赤坂（2020）135頁以下〔中林暁生〕、中林（2011）などを参照。

⁴² 塩見・山口（2009）6頁以下〔塩見昇〕、渡辺（1989）111頁以下、鎌水（2021）5頁以下など。

5、本件における裁判所の判断

それでは土岐市の事件で裁判所は図書館利用行為の法的性質（権利性など）をどのように判断したか。本件第一審はよど号記事抹消事件を引用した上で次のように判示している。

「図書館を利用する行為の法的意義について検討するに、およそ個々の利用者が、自由に、様々な意見、知識、情報に接し、これを摂取する機会をもつことは、その者が個人として自己の思想及び人格を形成・発展させ、社会生活の中にこれを反映させていく上において欠くことのできないものであり、また、民主主義社会における思想及び情報の自由な伝達、交流の確保という基本的原理を真に実効あるものたらしめるためにも必要なところである。それゆえ、これらの意見、知識、情報に接する自由が憲法上保障されるべきことは、思想及び良心の自由の不可侵を定めた憲法19条の規定や、表現の自由を保障した憲法21条の規定の趣旨、目的から、いわばその派生原理として当然に導かれる」
「公立図書館である本件図書館は、利用者に対して思想、意見その他の種々の情報を含む図書館資料を提供してその教育に資すること等を目的とする公的な場であるから（図書館法3条1項参照）、そのような図書館の利用者の自由は、憲法上の意義を有するものとして十分に尊重されるべき」

一方控訴審は、本件図書館が地方自治法244条2項の「公の施設」に該当するとした上で、「図書館が、図書その他の資料を一般公衆の利用に供し、その教養、調査研究、レクリエーション等に資することを目的とする施設であり（図書館法2条1項、2項）、公立図書館においては入館や図書館資料の利用に対する対価の徴収が禁じられていること（図書館法17条）などに照らせば、個々の住民の公立図書館利用権が重要な権利であることは明らかであって、これをみだりに制限することは許されない」と述べている。

両者を比べると、第一審が憲法を参照して「図書館の利用者の自由は、憲法上の意義を有する」と述べているのに対し、控訴審は憲法に言及せず、図書館利用行為に対する保護の程度がいささか弱いようにも受け取れる。他方、図書

館の利用が重要な権利であり、それを制限する場合には慎重な判断が自治体に求められるという認識は一応共通といえそうである。

6. 本稿の見解

これらを踏まえると、法令において明文で利用者の権利が保護されているわけではないものの、図書館の自由宣言や地方自治法の「公の施設」に関する規定、諸判例、および学説などを併せて考えると、現在では市民が図書館を利用する権利に対し、憲法21条を背景として、一定の強度を持った法的保護が認められているとあってよいと思われる。本件の第一審および控訴審でも、基本的にそのような趣旨の判示を見ることができる。

第3章 利用制限に必要な法的根拠——公立図書館の利用制限ルールは誰が決めるべきか

続いて、本件処分に関する法的根拠の妥当性の検討を行う。すなわち、本件のような図書館の全面的な利用制限にはどのような法的根拠が必要なのか。換言すると、このような処分についてのルールは地方議会（条例）が制定せねばならないのか、それとも教育委員会（規則）が制定してもよいのか（あるいは制定すべきか）、という問題である。まず、少し遠回りになるが図書館に関する法制度を概観しておこう。

1. 図書館に関する諸法令

(1) 戦前の図書館法制⁴³

戦前の日本において、図書館が初めて法令によって規律されたのは1879年の教育令⁴⁴とされるが、図書館の基盤を築いた重要なルールとしては1889年の図

⁴³ 西崎（1991）21-30頁など。

⁴⁴ 明治12年9月29日太政官布告第40号。

書館令⁴⁵を挙げることができる。図書館令はその後幾度も改正されたが、その特徴としては、図書館の設置は基本的に国の認可制であること、図書館に対して国の広い規制権限が及んでいたことなどを指摘できる。

(2) 戦後の図書館法制

戦後の図書館の種類としては、図書館法が規律する公立図書館（市町村立・都道府県立）および私立図書館の他に、国立国会図書館法が規律する国立国会図書館や、大学設置基準が規律する大学図書館がある。本稿で検討するのは原則として公立図書館である。

戦後において公立図書館に関わる主な法令としては、憲法（1946年）、教育基本法（1947年）、社会教育法（1949年）、図書館法（1950年）、地方自治法（1947年）、地方教育行政法（地教行法）（1956年）などが挙げられる。図書館法による、公立図書館に関する規律が戦前と異なる点としては、公立図書館の設置は地方自治体の義務ではなく各自治体が判断して条例で設置すること、国の関与は一定基準を示すことや財政補助などに限定されること、などが指摘できる。

(3) 法体系における図書館法の位置づけ

それでは次に、法体系における図書館法の位置づけを整理してみよう。その特徴として「公立図書館に関わる法制は、地方行政に関わる法制と社会教育に関わる法制との二つの系列の上に位置している」⁴⁶ことが挙げられる。ひとつは〈教育基本法→社会教育法→図書館法〉という「教育法の系列」（「社会教育の法制」⁴⁷、「行政作用法視点」⁴⁸）と呼べるものである。もうひとつは〈地方自治法→地方教育行政法→図書館法〉という「地方行政法の系列」（「地方行政に関する法制」⁴⁹、「組織法的視点」⁵⁰）と呼べるものである。

⁴⁵ 明治32年11月11日勅令第429号。

⁴⁶ 葉袋（1990）39頁。同頁の図表1も参照。

⁴⁷ 浅見（1981）2頁。

⁴⁸ 鏈水（2021）28頁。

⁴⁹ 浅見（1981）2頁。

⁵⁰ 鏈水（2021）21頁。

ア) 「教育法の系列」における図書館法

まず「教育法の系列」から見ていくと、教育基本法12条2項は「国及び地方公共団体は、図書館、博物館、公民館その他の社会教育施設の設置・・・によって社会教育の振興に努めなければならない」と定めている。そして社会教育法5条5号では市町村教育委員会が「図書館・・・の設置及び管理に関する」事務を行うこととし、9条2項は「図書館及び博物館に関し必要な事項は、別に法律をもつて定める」としている。それを受けて図書館法10条は「公立図書館の設置に関する事項は、当該図書館を設置する地方公共団体の条例で定めなければならない」と定められているが、この部分の定めのある方は公民館の場合と異なっている。というのも社会教育法24条は「市町村が公民館を設置しようとするときは、条例で、公民館の設置及び管理に関する事項を定めなければならない」として、「設置」だけでなく「管理」についても条例による定めを要求しているからである⁵¹。この点については教育学者の山口源治郎が以下のように指摘している。

「図書館法が地方自治法の規定にもかかわらず「設置」のみを条例事項とし、地教行法が「管理運営の基本的事項」を規則事項としたことには、戦後教育改革における、教育行政の自主性尊重原則および図書館が「教育機関」（地教行法三〇条）であることに由来する積極的な理由があったものと考えられる・・・。すなわち、国民の思想、人格など精神的内面形成に深くかかわる「教育機関」は、政治的中立性と専門性に裏づけられた運営が要請され、地方議会、首長、教育委員会からの相対的自律性が確保される必要があった。そのため地方議会や首長は、図書館の「管理」に関しては直接関与することができず、教育委員会の関与も「管理運営の基本的事項」に限定されることとなったのである。いいかえれば、図書館の「設置」と「管理」をめぐる法的問題は、地方議会、首長部局、教育委員会がそれぞれ「教育機関」としての図書館にどのように関わるのかという問題を含んでいる」

⁵¹ 前田 (1984) 163頁, 西崎 (1991) 57頁。

図書館の「管理」事項について（規則ではなく）条例による規律が許されるか（あるいは（規則ではなく）条例による規律が求められるか）については後述（第3章6（2））するとして、図書館法10条が「管理」事項に言及していない理由は、山口が述べるように図書館の専門性・自律性の確保にあると解してよいと思われる。

イ) 「地方行政法の系列」における図書館法

A) 図書館の「設置」

前述のように公立図書館は「公の施設」（地方自治法244条1項）に含まれる。そして同法244条の2第1項は「普通地方公共団体は、法律又はこれに基づく政令に特別の定めがあるものを除くほか、公の施設の設置及びその管理に関する事項は、条例でこれを定めなければならない」とされている。それを受けて各自治体は公立図書館の設置を条例で定めている（本件条例もその一つである）。

B) 図書館の「管理」

図書館の「管理」について、地方自治法180条の8は「教育委員会は、別に法律の定めるところにより、学校その他の教育機関を管理し・・・社会教育その他教育、学術及び文化に関する事務を管理し及びこれを執行する」としている。それを受けて地方教育行政法（地教行法）21条は「教育委員会は、当該地方公共団体が処理する教育に関する事務で、次に掲げるものを管理し、及び執行する」として、同条1号で「教育委員会の所管に属する第30条に規定する学校その他の教育機関・・・の設置、管理及び廃止に関すること」と定め、30条で「地方公共団体は、法律で定めるところにより、学校、図書館、博物館、公民館その他の教育機関を設置する・・・ことができる」とし、ここでいう「法律」は図書館法（10条）が該当すると解される。また、地教行法33条1項で「教育委員会は、法令又は条例に違反しない限りにおいて、その所管に属する学校その他の教育機関の施設、設備、組織編制・・・その他の管理運営の基本的事項について、必要な教育委員会規則を定めるものとする」としており、ここでい

う「その他の教育機関」には公立図書館も含まれる。なお、ここでいう（図書館の）「管理運営の基本的事項」の範囲が問題となる（この中に本件のような無期限・全面的な利用制限が含まれるか）が、この点については後述する（第3章6（2））。

2, 図書館の利用を制限するために必要な法的根拠

以上を踏まえ、図書館の利用を制限する場合、どのような法的根拠が必要なのかを考えてみよう。

(1) 「公の施設」の利用制限に関する基本原則

以前は図書館の利用関係は特別権力関係論の例として挙げられることもあった⁵²。その見解に立てば、図書館利用者の権利制限には法規は不要であり、また、広範な権利制限が許されることになるだろう。だが、そのように考えることはもはや妥当ではない。公立図書館は「公の施設」（地方自治法244条1項）であり、自治体は住民による公の施設の利用を「正当な理由」なく拒否すること（同条2項）、「不当な差別的取扱い」をすること（同条3項）が禁止されている。また、同法14条2項は「普通地方公共団体は、義務を課し、又は権利を制限するには、法令に特別の定めがある場合を除くほか、条例によらなければならない」としている。他方、図書館法10条は「公立図書館の設置に関する事項は、当該図書館を設置する地方公共団体の条例で定めなければならない」とされ、公民館法と異なり「管理」を条例で定めることは明文で求められていない。

(2) 利用制限の法的規律に関する2つの選択肢

以上を踏まえると、図書館の利用制限に関する法的規律には2つの選択肢が存在すると考えられる。すなわち、自治体の条例に利用制限の根拠規定を置く場合（ルート①）と、条例ではなく教育委員会の規則に利用制限の根拠規定を

⁵² 渡辺（1989）97頁以下。

置く場合（ルート②）である。それぞれ見ていこう。

ルート①

こちらの構造は、教育基本法→社会教育法→図書館法(10条)→条例(→規則)というものである。公の施設の設置・管理や住民の権利制限については条例で定めることを求める地方自治法とも整合的といえる⁵³。ただし図書館法では「設置」には条例制定を求めているが「管理」には言及していない。この点は公民館法とは異なる書きぶりである。

ルート②

こちらは、教育基本法→地方教育行政法（「管理運営の基本的事項」を規則に委任）→規則というものである。上記の地方自治法14条2項の趣旨からすると例外的といえるが、同条項自体が例外を認めており、それに沿ったやり方ということは可能である。また、上述のように図書館法では「設置」には条例制定を求めているが「管理」には言及していない。この点も規則による利用制限を正当化するように思われる。

なお、ルート②に関連して「自治立法のあり方の基本を規定する自治法が、義務を課し、権利を制限する自治立法の定立形式を「条例」であると規定している以上、立法論としては、個別法で「規則」と指定する場合等には特別に合理的理由が必要とされるものであろう⁵⁴という見解がある。図書館の利用制限の根拠を条例でなく規則で定めることに「特別な合理的根拠」は存在するといえるか。

そもそも、このような図書館法と公民館法の違いの背景は何か。立法趣旨を明確に示すものはないが、前述のように図書館の自律性を重視する意図があった可能性は比較的高いと思われる。ただし、もしそうだとした場合、そこで念頭に置かれていたのは資料の収集基準などが中心だったという可能性もある。住

⁵³ 岩本 (2022) 63頁。

⁵⁴ 松本 (2015) 298頁。

民の知る権利に関わる利用制限処分を規則に委ねることが図書館の専門性・自律性を尊重することに不可欠なのかについては、議論の余地があるだろう。

3, 学説

以上を踏まえ、図書館の利用制限にはどのような法的根拠が必要か、言い換えれば、図書館の利用制限を決める権限は誰が持っているのかについて考えたい。この点については専門家の間で見解が分かれている。大別すると、基本的には条例ではなく規則で定めるべきとする説と、その逆で、基本的には規則でなく条例で定めるべきという説が存在する。以下、順番に見ていこう。

(1) 山口源治郎

教育学者の山口源治郎は、図書館の現場の判断権を優先するという趣旨から、利用制限は基本的には条例ではなく規則で定めるべきとする。具体的には以下で述べる理由から、「図書館の行う事業および入館制限、開館日、休刊日は、「管理」に関する事項であり条例に規定すべき事項であるのか疑問のあるところ」⁵⁵としている。

「問題は休館日、開館時間、利用制限等が「侵害留保」にあたるのか否かであろう。一般公衆の自由使用を前提とする図書館においては、休館日、開館時間、利用制限等は公権力の行使による権利制限と解すべきではなく、施設管理権に含まれるべき性質のものである。・・・利用制限も図書館現場での実態に基づく細やかな対応が求められる性質のものであり、規則⁵⁶に規定されとしても、図書館長の専門的判断を優先する旨の規定を設けることが必要であろう」⁵⁷

「図書館法が地方自治法の規定にもかかわらず「設置」のみを条例事項とし、地教行法が「管理運営の基本的事項」を規則事項としたことには、戦後教育改革における、教育行政の自主性尊重原則および図書館が「教育機関」（地

⁵⁵ 塩見・山口(2009)300頁〔山口源治郎〕。

⁵⁶ 「条例」の間違いか。

⁵⁷ 塩見・山口(2009)307頁〔山口源治郎〕。

教行法三〇条)であることに由来する積極的な理由があったものと考えられる……。すなわち、国民の思想、人格など精神的内面形成に深くかかわる「教育機関」は、政治的中立性と専門性に裏づけられた運営が要請され、地方議会、首長、教育委員会からの相対的自律性が確保される必要があった。そのため地方議会や首長は、図書館の「管理」に関しては直接関与することができず、教育委員会の関与も「管理運営の基本的事項」に限定されることとなったのである。いいかえれば、図書館の「設置」と「管理」をめぐる法的問題は、地方議会、首長部局、教育委員会がそれぞれ「教育機関」としての図書館にどのように関わるのかという問題を含んでいる⁵⁸

(2) 松岡要

公立図書館職員や日本図書館協会という経歴を有する松岡要も、以下のように利用制限は基本的には条例ではなく規則で定めるべきとする。

「管理とは、施設、設備の保全、整備だけでなく、職員、資料、サービスなどのほか、利用者に規制を加えることなど幅広い。・・・相対的に自立して専門職員によるサービスを行う教育機関としては、その発揚にかかわる管理については条例で定めることはなじまない、といえる。各地の図書館条例をみると、図書館の名称、位置、図書館協議会の設置、そして教育委員会への委任事項の条項にとどめ、管理に関する事項は館則など教育委員会規則にゆだねている例が多いのは、このことによると考えられる」⁵⁹

(3) 松井茂記

憲法学者の松井は「図書館における図書等の収集、管理ないし廃棄（除籍）

⁵⁸ 塩見・山口(2009)306-307頁〔山口源治郎〕。

⁵⁹ ただし、利用制限以外については次のようにも述べている。「図書館の目的、役割、図書館組織網の構成、館長や司書など職員体制、利用者の秘密を守るなどの条項を組み込んだ条例を規定している図書館も少なからずある。・・・図書館の管理運営体制が多様になっている状況から、これらは条例の内実を住民代表の議会の同意を得て制定されることとなり、積極的な意義がある」(塩見・山口(2009)57-58頁〔松岡要〕)。

に関する事項は国民の権利に関する事項であり、本来法律ないし条例で定められるべきことなのではないか」とし、さらに「図書等の利用についても同様である」と述べている⁶⁰。ただし、ここでいう「図書等の利用」に本件のような問題行為を理由とする利用制限が含まれているかは判然としない。したがって利用制限の根拠を条例と規則のいずれで定めるべきかにつき松井の見解は不明である。なお、問題行動を理由とする利用制限について論じた別の箇所では、入館拒否などの基準は「明文できちんと明確に定義されていることが必要」であるとし、「他人に迷惑を及ぼすおそれ」だけで入館拒否できるかは疑問とも述べている。また、「入館拒否の決定を争う手続と異議申立ての手続が整備されていること」⁶¹も強調している。このように松井は、内容の明確性や公正な手続の保障などを強調している。

(4) 岩本浩史

行政法学者の岩本は、公立図書館の利用禁止処分の根拠規定のあり方につき、A「条例に直接的な根拠規定を置く必要がある」、B「条例の委任の範囲内であれば、教育委員会規則に根拠規定を置くことも許される」（AとBは上述の「ルート①」に相当）、C「条例の委任がなくても法律〔本稿注：この場合は地教行法33条1項〕に基づき教育委員会規則に根拠規定を置くことが許される」（上述の「ルート②」に相当）という3つの立場を想定している。そして岩本自身は「議会立法（法律または条例）によるコントロール」を重視する観点からCは「支持しがたい」とし、Bは許容するものの、基本的にはAが望ましいとする（とりわけ、本件のような強度の利用制限を行う場合）⁶²。

4. 土岐市図書館の場合

続いて本件の土岐市図書館に関わる法規定を見てみよう。まず土岐市図書館は、図書館法10条を受けた本件条例により設置されている。そして本件条例は

⁶⁰ 松井（2013）15頁。

⁶¹ 松井（2013）94-95頁。

⁶² 岩本（2022）63-64頁。

施行に必要な事項を本件規則に委任し、本件規則は利用禁止に関する包括的なルールを定めている。すなわち本件条例6条は「この条例に定めるもののほか、この条例の施行に関して必要な事項は、教育委員会規則で定める」とし、その委任を受けて本件規則5条が「所定の場所以外に図書館資料を持ち出さないこと」(1号)、「館内においては、静粛にし、他人に迷惑をかけること」(2号)、「所定の場所以外で喫煙、飲食等をしないこと」(3号)と定めた上で、6条が「この規則若しくは館長の指示に従わない者に対して館長は、図書館資料及び施設の利用を禁止することができる」としている。

以上を踏まえると、土岐市図書館における利用制限の法的規律は上述のルート①とルート②のいずれとも解釈する余地があるように思われる。ルート①と解する場合は、本件条例6条の「条例の施行に関して必要な事項」の中に利用制限が含まれることになる。他方、ルート②と解する場合は、本件条例ではなく地教法33条1項が図書館の「管理」に関する事項を本件規則へ直接委任していることになる。

5、本件における裁判所の判断

(1) 第一審

本件第一審で岐阜地裁は、本件規則6条が、本件条例6条および地教法33条1項から利用制限に関する委任を受けていると理解しているようである。本件規則6条への委任の理由としては、本件条例6条は「本件図書館の設置目的の実現については、Y市の社会教育等の実情や希望等に通じた被告教育委員会の裁量に委ねるのが適当であることに加え、そのような具体的な事項は状況の変化に対応した柔軟性を確保する必要がある、条例で全てを詳細に定めるのは適当でない」と述べている。ただし、「本件条例6条は、本件条例の施行に関して必要な事項を教育委員会規則で定めると規定しているのみであり、その文理からは委任の範囲を明確に読み取ることができない」とも述べる。そこで「図書館法等の定めや公立図書館を利用する行為の性質から、本件規則6条に対する委任の範囲」を明らかにしようとする。ここでいう「図書館法等の定め」の中で、地教法の検討も行われている。すなわち地教法33条1項の趣旨は

「教育機関の管理運営の基本的事項は、当該教育機関の規模、予想される利用者の数や利用者の当該施設に対する希望、そこで働く人の人数や労働条件などの各地方公共団体の実情に応じて定めるのが相当であり、教育委員会は、これらの事情に通じている」ためと解している。ただし、本件条例6条および地教行法33条1項から本件規則6条への利用制限の委任の範囲は「管理運営上の基本的な事項」（この文言は地教行法33条1項をもとにしていると思われる）に限られるとし、ここから処分の違法が導き出される結果となった。この点については後述する（第3章6（2））。

（2）控訴審

これに対し本件控訴審の名古屋高裁は、本件で争われている全面的な利用制限が、本件条例6条から本件規則6条へ委任されたものと解している。他方、地教行法33条1項は教育委員会に対して図書館の「管理運営上の「基本的事項」に関する規則制定権を、条例を介することなく直接付与したものであって、当該教育機関の管理運営上の「基本的事項」以外の事項に関する規則制定権を条例により教育委員会に付与することを禁ずる趣旨ではない」と述べている。そして「本件条例6条は、「公立図書館の設置に関する事項」全般についての条例制定権（図書館法10条）を有する地方公共団体たる控訴人〔土岐市〕が、本件図書館の設置等を定める本件条例の施行に関して必要な事項全般につき、教育委員会規則への包括的な委任をしたものであり、その委任の範囲が本件図書館の管理運営上の基本的な事項に限られ」ないと説明している。つまり名古屋高裁は、本件のような全面的な利用制限は地教行法33条1項が規則に委任した「管理運営の基本的事項」には含まれておらず、それとは別個に本件条例6条によって本件規則へ委任されたと考えているようである。ただし後述（第4章5（2））のように、条例は無期限の処分までは委任していないと解しているように思われる。

6. 本稿の見解

それでは、公立図書館の管理（とりわけ全面的な利用制限）の決定権は誰に委ねられているのか。すなわち、地方議会（条例）か、教育委員会（規則）か。また、図書館法が管理を教育委員会の規則に委ねているのならば、そこには憲法上の問題があるのか。

（1）図書館の専門性・自律性への配慮

まずこれらの検討の前提として、図書館の専門性・自律性をどのように考慮すべきかについて論じておく。ここでいう「専門性・自律性」とは「図書館の運営に必要な専門性が担保され、外部からの不当な圧力によらず自律して図書館が運営されること」という意味で用いることとする。政府から資金などの援助を受ける博物館や美術館などに対し、政府からの独立性をどのように保障すべきかという課題は、憲法学ではいわゆる「政府言論（government speech）」⁶³の問題として議論されてきた。図書館の利用制限が争われている本件も、広い意味で政府言論に関わる問題といえよう。この問題に深入りする余裕はないが、さしあたり蟻川恒正が示した「プログラムの設定」と「専門職への委任」という枠組みが参考になると思われる。すなわち、「文化支援のための助成プログラムの作成する場合においては、国家は、自らの任務を、プログラムの「基本方針」を策定する権能にとどめ、「基本方針」の「解釈」は、これを専門職に委ねて、専門職が行う助成に際しての個別判断に対しては、一々これに容喙しない」というものである⁶⁴。この見解に即していえば、図書館が収集する資料の選定は原則として専門職の判断に委ねられるべきと考えられる。その意味で、図書館資料の実質的な選定基準は条例や規則ではなく図書館の内規として定めることが望ましいだろう⁶⁵（条例や規則で選定基準に関する規定を置く場合は、包括的なものに留めるべきと考える）。

⁶³ 政府言論については、蟻川（2003）、蟻川（2011）、横大道（2017）57頁などを参照。

⁶⁴ 蟻川（2003）96頁。文化に関わる専門職の役割については、横大道（2011）、太下（2020）なども参照。

⁶⁵ 松岡（2017）48頁。

また、学校図書館に関する事例であるが、市議会に対する市民からの陳情をきっかけとして、松江市教育委員会が市内の全小中学校に対し、漫画「はだしのゲン」の閲覧制限を一時求めた出来事が2013年に起こっている（後に撤回）⁶⁶。このような出来事は、議会だけでなく教育委員会も図書館の専門性・自律性への脅威になりうることを示していると思われる。

（2）条例か規則か

本件第一審は後述（第4章5（1））のように、「管理運営上の基本的な事項」の中に一時的な利用制限は含まれるが、無期限かつ全面的な利用制限は含まれないと解釈している。他方、本件控訴審は全面的な利用制限は「管理運営上の基本的な事項」には含まれないが、それとは独立して条例により規則に委任されていると解している（無期限の処分は除く）。

本稿筆者は、本件のような問題行為などを理由とする全面的な利用制限が、地教行法33条1項によって教育委員会（規則）に直接委任されている「管理運営上の基本的な事項」に含まれると解する余地はあると考えている（それが望ましい法的規律のあり方なのかは別として）。利用制限のあり方については図書館に近い教育委員会の判断も重要だが、他方、利用者の権利に関わることであり、条例と規則のいずれによる規律も許容されうる（つまり各自治体の判断に委ねられる）と思われる。条例と規則にはそれぞれ長所がある。民主的正当性という点では住民代表の議会が制定する条例が優れているといえるだろう⁶⁷。他方、図書館の専門性・自律性を尊重するという点でいえば規則で定めることに意義があると思われる（図書館法10条、地教行法33条1項の規定はこの点を補強するように思われる）⁶⁸。一方で、短所はそれらの裏返しである。条例の場

⁶⁶ この問題の経緯については、杉浦（2014）を参照。

⁶⁷ 岩本（2022）63頁。

⁶⁸ 鎌水（2021）27-28頁。ただし鎌水は、図書館の利用制限は「権力的な規制をすることがその趣旨目的ではなく、公の施設の利用者間の調整のためのものであると考えられるので、条例ではなく規則で制定可能と述べている。もちろん「利用者間の調整」といえる利用制限もあるだろうが、本件のような強度の利用制限は「権力的な規制」という性格を持つと考えるべきだろう。実際別の箇所でも鎌水は、予約本のキャンセルを繰り返す図書館利用者に対して将来にわたる一定期間の図書館利用停止処分を行うことは「懲

合は図書館の専門性・自律性を損ねる可能性があり、規則の場合は民主的正当性に欠ける面がある。ただし前者についてはあくまで一般論であり、実際そくいえるかについては留意が必要である。というのも図書館の内規ならばともかく、規則であれば図書館の専門性・自律性が守られるといえるだろうか。言い換えれば、そもそも教育委員会は図書館の専門性・自律性を考慮して規則を制定しているかという問題がある。近時、教育委員会に対しては、とりわけ学校教育への関わり方につき様々な批判があり、繰り返し制度改正が行われてきた(首長の関与の強化など)⁶⁹。他方、教育委員会と図書館の関係について、筆者は判断を行う材料を持ち合わせておらず、この点に関して判断を示すことができない⁷⁰。したがって現時点では、利用制限を規定するにあたり条例と規則のそれぞれに意義と問題点があること、そしてその是非は各地域で教育委員会が図書館の専門性・自律性をどのように尊重しているかによって異なることを述べるにとどめておきたい。なお、本件規則に対する本件条例6条の委任内容は「この条例の施行に関して必要な事項」と極めて包括的であったため、いずれにしてももう少し具体的な内容にすることが必要であろう⁷¹。

とはいえ、条例でも規則でも利用制限に関する規定は包括的なものにならざるを得ず、結局のところ詳細なルールを図書館の内規で定めることが必要だろう。むしろ重要なのは、その内容の詳細さ、明確さ、透明性、利用制限に際しての適正手続の保障といった点であると思われる。ただし本件においては、条例6条が規則6条に対し利用制限に関する包括的な授権をしていると解することができるので(本稿筆者もそのように解する余地があると考える)、そのよ

罰的な意味を持つことになり、図書館利用規則の限界を超え、地方自治法第14条第2項に規定する「義務を課し、又は権利を制限する」場合にあたり、条例事項ではないか」として、地教法33条1項は規則に「罰則の制定まで委任しているとは解釈しがたい」と述べている(鎌水(2021)300-301頁)。こうした解釈に立てば、本件のような無期限かつ全面的な利用制限処分には、少なくとも法的根拠として条例が必要ということになるだろう。

⁶⁹ 青木(2019)第11章[村上祐介]、第12章[大畠菜穂子]、姉崎・荒巻(2015)62-79頁[小川正人]、新藤(2013)など。

⁷⁰ 塩見・山口(2009)37頁以下[横山道子]。

⁷¹ 「白紙委任」の禁止など、委任立法に関する注意点については、清田(2008)、高橋(2014)などを参照。

うな解釈に立つ場合、地教法上の「管理運営の基本的事項」(33条1項)の範囲について判断する必要はないだろう。

第4章 本件処分の違法性・違憲性

それでは、本件における図書館の無期限・全面的な利用禁止処分の違法性・違憲性について検討してみよう。

1. 図書館利用行為に対する制限

まず、入館・閲覧・貸出などといった、一般市民が公立図書館を利用する行為に対する制限は、以下の観点から分類することができる。

(1) 情報の流通量への影響

- ・ 特定人に対する利用制限か／利用者一般に対する利用制限か
- ・ 図書館の部分的な利用制限か／全面的な利用制限か

一般的には、「特定人に対する利用制限」よりも「利用者一般に対する利用制限」の方が情報の流通量への影響が大きい(流通量を大きく減少させる)といえる。また、「図書館の部分的な利用制限」よりも「全面的な利用制限」の方が情報の流通量への影響が大きいということができ、処分の実施や司法審査においてはその分慎重な判断が必要と思われる。本件で問題となったのは、基本的に「特定人に対する、図書館の全面的な利用制限」であり、情報の流通量の観点で見ると影響は中間的といえるだろう。

(2) 利用制限の理由

・ 資料の内容(わいせつ、名誉毀損、プライバシー侵害など)に基づく利用制限か／内容中立的な利用制限(図書館における問題行動の防止、利用者や職員の安全確保などを目的とする)か

表現の自由に対する規制に関しては、内容規制と内容中立規制に区分し、内

容規制の合憲性は内容中立規制よりも厳格に審査されるべきという見解が憲法学において一般的と思われる⁷²。このような議論を踏まえると「資料の内容に基づく利用制限」は「資料の内容に中立的な利用制限」よりも、原則として一層慎重に判断される必要があると考えられる。この点、本件の利用制限は情報の内容に基づかない利用制限（内容中立的な利用制限）であり、内容に基づく利用制限よりも許容範囲は広いと一応考えることができる。松井茂記はアメリカの事例として、衛生状態の悪さゆえに他の利用者に迷惑をかけたとされるホームレスや、図書館で騒ぐ子供に体罰を加えた利用者に対する利用制限処分を「利用者の表現内容中立的な規制」と述べ、「重要な利益を確保するために必要最小限度の制約である限りは、利用者の規律は認められてよい」と結論づけている⁷³。

ただし、表現の自由に関する内容中立規制の議論を踏まえると、内容中立的な利用制限の是非を検討する場合にも一定の注意が必要である。なぜなら、利用制限によって情報の流通量が減少する点に変わりはないし、また、公権力が形式的には内容中立的な理由を挙げて、実質的には内容に着目した規制を行うことがありうるからである。本件に即していえば、職員や他の利用者の安全、図書館の円滑な運営といった理由で、当該図書館や自治体に批判的な見解を持つ者などの利用を制限する可能性には常に注意しなくてはならない。

なお、本件では内容中立的な利用制限として、いわゆるカスタマーハラスメント対策の視点が重要と思われる。すなわち、使用者は労働者をカスタマーハラスメントから保護する配慮義務を負い、それゆえ、問題行動をする利用者の制限が必要かつ合理的な範囲で許されると考えられる。この点については後述する（第4章3（1））。

⁷² 芦部（2019）203-206頁、高橋（2020）236頁。なお、内容規制と内容中立規制の二分論に関する問題点などにつき、横大道（2017）49頁以下も参照。

⁷³ 松井（2013）93-94頁。

2, 図書館の利用制限などに関する裁判例

(1) 内容に基づく利用制限——特定の資料の閲覧制限

上記の通り、本件で問題となったのは内容中立的な利用制限であるが、内容に基づき利用制限の事例も見ておこう。図書館における特定の資料の閲覧制限に関する事例としては、いずれも下級審であるが、国会図書館事件⁷⁴や東大和
市立図書館事件⁷⁵などが挙げられる。前者は外交機密であること、後者は少年
法61条違反（顔写真入りの実名報道）を理由に、所蔵資料の閲覧を禁止したも
のである。いずれの判決でも、資料の閲覧に対する憲法上の保障には消極的で
あり、閲覧制限に関する図書館の広い裁量を認めて、利用者側の訴えを退けて
いる。

(2) 内容中立的な利用制限の事例

続いて、内容中立的な利用制限の事例を見てみよう。

ア) 図書館の特定のサービスの利用制限

図書館における特定のサービスの利用制限に関する事例としては、熊取町立
図書館事件⁷⁶が存在する。これは、除籍図書の妥当性を検証するため、住民が
他館からの資料取寄せを求めたところ、図書館側に拒否されたものである。大
阪地裁は、船橋市立図書館事件を引用して、「住民も公立図書館から・・・図
書館資料の提供を受けることにつき法的保護に値する人格的利益を有する」と
述べた上で、「正当な理由がなく利用者の上記申込みを拒否するときには、利
用者の上記人格的利益を侵害するものとして国家賠償法上違法となる」とした。
そして「B館長ないしa図書館の職員において、他のより制限的ではない手段
の有無につき、特に検討した様子はない」として、原告一部勝訴の判
断を下した⁷⁷。ただし、この事例で資料取寄せが拒否された実際の理由につき、

⁷⁴ 東京地判2011（平成23）年8月25日判例集未掲載。

⁷⁵ 東京地判2001（平成13）年9月12日判例集未掲載。

⁷⁶ 大阪地判2007（平成19）年6月8日判例集未掲載。

⁷⁷ なお、本件は控訴審で和解が成立している（松井（2013）243頁）。

資料取寄せの目的が当該図書館の運営が適正に行われているか調査することであったためではないか、という指摘がある⁷⁸。仮にそうであれば、この事例は実質的には、内容に基づく利用制限に関するものであったということもでき、それが判決の結論に影響した可能性もある。

イ) 図書館の全面的な利用制限

本件のような、図書館の全面的な利用制限の事例としては、千代田区立図書館事件⁷⁹がある。これは、度重なる問題行動を理由に利用者が図書館入館禁止処分（1週間）を受けた事例である。東京地裁は、「原告は、多数回にわたって違反行為を繰り返し、職員による度重なる注意によってもその態度を改める意思がないことを明らかにしているのであって、このような客観的な事実には照らすと、原告が上記各号に該当すること、すなわち、原告が今後も同様の違反行為を繰り返すことにより、他の利用者の迷惑となり、本件図書館内の秩序が乱され、本件図書館の管理上支障が生ずることが具体的に明らかに予測されると優に認められるから、本件条例8条1項各号該当性の判断について原告が引用する判例〔上尾福祉会館事件〕を前提に検討しても、上記結論が変わるものではない」として、比較的簡単に原告の請求を棄却している。

ウ) 博物館への入館拒否

また、太地町立くじら博物館事件もここで取り上げておきたい。この事例で和歌山地裁は次のように判示し、結論としては入館拒否を違法と判断している。

「本件博物館条例10条各号によれば、本件博物館は、管理上支障があると認められるときには、入館を拒否することができる旨定められている。・・・そして、その解釈に当たっては、上記のとおり、情報摂取行為の尊重を憲法が要請していることを考慮する必要がある。そうすると、本件博物館条例10条の「その他、他人の迷惑になるおそれがあるとき」（1号）及び、「その他管理上

⁷⁸ 松井（2013）242頁。

⁷⁹ 東京地判2020（令和2）年6月12日判例集未登載。

支障があると認められるとき」(3号)とは、単に管理の支障が生じる一般的・抽象的なおそれがあるというだけでは足りず、具体的事情の下において、管理の支障を生じる相当の蓋然性がある場合に限ると解するのが相当である〔上尾市福祉会館事件、泉佐野市民会館事件を参照〕⁸⁰

3. 本件における全面的な利用禁止処分の妥当性

それでは以上を踏まえ、本件における全面的な利用禁止処分の妥当性について検討を行っていこう。これまで見てきた判例・学説などを踏まえると、一般市民が公の施設である図書館を利用する権利は、憲法で保障された知る権利(情報受領権)として位置づけることができる。それでは、本件において図書館側が主張できる対抗利益は何だろうか。

(1) 本件における図書館側の対抗利益

ア) 図書館の円滑な運営や秩序維持、他の利用者が図書館を平穩に利用する権利

図書館が円滑に運営され、秩序が維持されることは、情報の流通などを通じて、地域社会における文化の発展や民主的政治過程の維持に資するものであり(図書館法1条、図書館の自由に関する宣言前文など)、重要な意義を有するといえるだろう。また、これらの利益は個々の図書館利用者にとって、自らの知る権利(情報受領権)を行使するためにも必要な意義を持つといえる。松井茂記は、「すべての図書館の利用者が快適に図書館を利用でき、図書館がすべての利用者に図書を利用してもらうことを確保することは重要な利益であり、その利益を確保するための必要最小限度の制約であれば、入館拒否ないし退館措置も許されうるであろう」⁸¹と述べている。

⁸⁰ この事案の評釈として、金井(2019)、木下(2016)、中村(2017)などがある。なお、この事案で入館拒否された人物は反捕鯨団体のメンバーらであった。仮にこの入館拒否が、当該人物らが問題行動を起こす蓋然性が高いという理由ではなく、主として所属団体を理由に決定されていた場合は、内容中立的な制限ではなく内容に基づく制限の一種と評価される可能性はあると思われる。

⁸¹ 松井(2013)93-94頁。

イ) 図書館職員の労働環境——カスタマーハラスメントへの対策

上記の図書館の円滑な運営や秩序維持とも関連するが、図書館職員の労働環境も重要な利益と考えられる。労働者に対して使用者が安全配慮義務を負うことを定めた労働契約法5条は公務員に適用されないものの(同法21条1項)、最高裁は信義則を理由として公務員にも安全配慮義務が及ぶと判示している⁸²。

本件第一審は、原告の種々の行為を「本件図書館職員の業務をいたずらに逼迫、混乱させる有害なもの」、「明らかに常軌を逸している」などと評価している⁸³。また、第一審は利用禁止処分の取消を命じる一方で、損害賠償については40万円の請求に対し認容したのは5千円であった。この認容額の低さは、原告の行為が「本件図書館の通常の利用方法と大きくかけ離れたもの」という評価が一因であるように思われる。また、本件控訴審は原告の行為が「本件図書館職員による返却手続等・・・の事務を著しく増大させ、その業務を逼迫させ、ひいては他の利用者による本件図書館の利用を妨げるおそれがある」と判断している。

これらの点から見て、原告の行為は図書館の円滑な運営のみならず、職員の労働環境を著しく悪化させるものといえる⁸⁴。原告の行為はいわゆる「カスタマーハラスメント」であった可能性があり、図書館にはこのような行為から職員を保護することが求められていたと考えられる⁸⁵。カスタマーハラスメントは比較的新しい概念であるが、「顧客等からのクレーム・言動のうち、当該クレーム・言動の要求の内容の妥当性に照らして、当該要求を実現するための手段・態様が社会通念上不相当なものであって、当該手段・態様により、労働者の就業環境が害されるもの」⁸⁶などと説明されている。そして、使用者は安全配慮義務に基づき、その防止のため必要な措置をとることが望ましいとされて

⁸² 宇賀(2019a) 393頁、斎藤・山本(2022) 46頁〔嵩さやか〕など。

⁸³ また、土岐市側は本件第一審において、原告の行為により図書館職員1名が精神的に疲弊して2019年10月に退職したと主張している。

⁸⁴ これまでも図書館における問題行動については、その対策の必要性が主張されてきた。参考文献も含め、樋山(2002)、武田(2020)などを参照。

⁸⁵ 岩本(2022) 64頁、鎌水(2021) 252-253頁。

⁸⁶ カスタマーハラスメント対策企業マニュアル作成事業検討委員会(2022) 7頁。

いる⁸⁷。したがって、カスタマーハラスメントの防止は本件処分の根拠として重要な意義を有すると考えられる。

(2) 利用制限処分に関する手続

それでは、本件処分を下した際の手続はどうであったか。土岐市側は処分を下す前に2回の通知書による警告を行っている。それでも原告の問題行動が継続したことから本件処分が下されており、さしあたり手続の面では問題ないと思われる。なお、このような処分における望ましい手続のあり方については本稿の「おわりに」で述べる。

(3) 利用制限処分の目的

そもそも本件処分の目的は何か。これについてはさしあたり、(ア) 過去の問題行動に対する制裁、および(イ) 将来の問題行為の発生防止、という2つが考えられる。この点につき本件条例や規則の文言に明確な決め手はないよう

⁸⁷ 具体的には、労働施策総合推進法（労働施策の総合的な推進並びに労働者の雇用の安定及び職業生活の充実等に関する法律）30条の2第1項、2項に基づいて「事業主が職場における優越的な関係を背景とした言動に起因する問題に関して雇用管理上講ずべき措置等についての指針」（令和2年厚生労働省告示第5号）が告示されている。この7で「事業主が・・・顧客等からの著しい迷惑行為に関し行うことが望ましい取組の内容」が規定され、「相談に応じ、適切に対応するために必要な体制の整備」、「被害者への配慮のための取組」、「他の事業主が雇用する労働者等からのパワーハラスメントや顧客等からの著しい迷惑行為による被害を防止するための取組」が挙げられている。これを受けて、カスタマーハラスメント対策企業マニュアル作成事業検討委員会（2022）が作成された。厚労省によるマニュアル（なお、労働施策総合推進法に基づくカスタマーハラスメント対策の義務は民間企業だけでなく地方公共団体（本件のような公立図書館も含まれる）にも及ぶ（「地方公共団体におけるハラスメント対策について」（令和元年総行女第1号）、「パワーハラスメントをはじめとする各種ハラスメントの防止に向けた対応について」（総行女第17号））。

また、国家公務員に関しても人事院規則10-16第4条1項、そしてそれを受けた「人事院規則10-16（パワー・ハラスメントの防止等）の運用について」（令和2年4月1日職職-141）の「第4条関係」1の五で「職員が担当する行政サービスの利用者等からの言動で、当該行政サービスをめぐるそれまでの経緯やその場の状況により、その対応を打ち切りづらい中で行われるものであって、当該言動を受ける職員の属する省庁の業務の範囲や程度を明らかに超える要求をするものに関する苦情相談があった場合に、組織として対応し、その内容に応じて、迅速かつ適切に職員の救済を図ること」が各省各庁の長に義務づけられた。

に思われる。それでは本件において裁判所はどうか判断しているか。第一審はこの点につき明確な判断を行っていない。他方、控訴審は本件規則6条を「①対象者が「この規則若しくは館長の指示に従わない者」であって、②その者に引き続き本件図書館の施設等の利用を許したのでは本件図書館の管理運営に重大な支障を生ずるおそれが大きい場合に限り、③当該支障発生の防止のために必要かつ合理的な範囲内で、その「利用を禁止」し得ることを定めたもの」と解している。つまり上記(イ)を利用制限処分目的と解していると思われる⁸⁸。また、最高裁は泉佐野市民会館事件⁸⁹において、集会の用に供される公共施設の利用を拒否できるのは、「施設をその集会のために利用させることによって、他の基本的人権が侵害され、公共の福祉が損なわれる危険がある場合に限られるもの」というべきであり、このような場合には、その危険を回避し、防止するために、その施設における集会の開催が必要かつ合理的な範囲で制限を受ける」と判示しており、上記(ア)ではなく(イ)を念頭に置いているものと思われる。さしあたり本稿筆者も基本的にそのような理解が妥当ではないかと考えている⁹⁰。ただし、上述した図書館利用行為の重要性を踏まえると、利用制限処分が安易に出されることは許されるべきではない。「具体的事情の下において、管理の支障を生じる相当の蓋然性がある」(くじらの博物館事件和歌山地裁判決)といった要件を設定することが必要と思われる。

⁸⁸ 宇賀克也は、地方自治法上の「公の施設」の利用を拒否しうる「正当な理由」として、使用料の未納付や定員超過に加え、「その者に公の施設を利用させることによって、他の利用者に重大な迷惑を及ぼす可能性が高い場合等」を挙げており(宇賀(2019b)410頁)、「将来の問題行動の防止」を念頭に置いているように思われる。

⁸⁹ 最判1995(平成7)年3月7日民集49巻3号687頁。

⁹⁰ 「過去の問題行動に対する制裁」とは異なるが、図書館や職員に重大な損害が発生した場合、利用者に対して損害賠償を請求するという選択肢はありうる。なお、図書館によっては貸出資料の延滞に対してペナルティ(延滞1日につき新規貸出を○日分停止する、など)を科す場合がある。このようなペナルティは上記の①と②の両方の目的を有しているように思われる。

なお、鎌水三千男は、図書館のルールを守らない者への貸出制限措置などを「行政上の罰則という性格のものではなく、公の施設の利用者間の調整を図るために、ルール違反者に反省を求めるもの」と解している(鎌水(2021)288頁)。

(4) 本件のあてはめ

以上の点を踏まえて本件処分について考えてみよう。Xは問題行為を繰り返し、図書館側から正式な警告が2回行われたにも関わらずそれを止めなかった。このことから、今度もXの行為によって図書館の円滑な運営や図書館員の労働環境に重大な支障が発生する相当な蓋然性があると判断されうる。したがって、本件においてXに対する全面的な利用禁止処分を下す要件は十分満たされていたと思われる。

5. 本件処分が無期限であることの妥当性

以上のように、本件において全面的な利用禁止処分を下すことは法令の適用の点でも、憲法上の観点からも許されると考えられる。しかし、本件処分において期限（処分期間の長さ）や、処分解除の具体的な条件・手続が示されていない点には問題があったと思われる。特に、本件で裁判所は利用制限処分の法的根拠と関連させてこの問題を検討し、結論が分かれている。以下、この点を検討していこう。

(1) 第一審

岐阜地裁は次のように述べ、土岐市側に本件処分の取消と慰謝料の支払いを命じた。

「本件条例6条及び地方教育行政法33条1項の本件規則6条に対する委任の範囲は、本件図書館の管理運営上の基本的な事項に限られると解され、図書館の管理事務を執行すべき被告教育委員会が、一般の利用者の図書館の利用を妨害する者や、図書館の管理運営に重大な支障を与える利用者に対し、個々の事情を踏まえて図書館資料又は施設の利用を一時的に制限することは、管理運営上の基本的事項に含まれる」。しかし「本件図書館は、公の施設であって、原則として、誰でも無償で利用でき（地方自治法244条2項、図書館法17条）、他方、地方公共団体は、権利を制限するには、法令に特別の定めがある場合を除くほか、条例によることが必要とされていること（地方自治法14条2項）に照らせ

ば、利用者に対し、一時的な利用の制限を超えて、全面的かつ無期限の利用禁止の処分をすることは、およそ本件図書館の管理運営の基本的事項に含まれるということとはできない」。「本件条例及び法令に、図書館の利用者に対し、全面的かつ無期限の利用禁止処分をすることを許容する規定はないから、本件規則6条は、全面的かつ無期限の図書館資料及び施設の利用禁止処分をすることができることを委任された規定と解することはできない」

(2) 控訴審

一方名古屋高裁は以下のように述べ、本件処分の取消および慰謝料の支払いを認めなかった。

「本件処分には確定的な利用禁止期間（終期）の定めがない」が、「本件規則6条に基づく利用禁止は・・・対象者の過去の行為に対する制裁等ではなく、あくまでも現在及び将来における本件図書館の管理・運営に重大な支障が生ずるおそれが大きい状況の下で、その防止のために必要かつ合理的な範囲で行われるべきものである。処分行政庁としては、当該状況が解消された場合には、対象者が過去においてどれほどの問題行動に及んでいようとも、直ちに利用禁止を解除しなければならない反面、当該状況が存続する限り、それまでに経過した禁止期間の長短等にかかわらず、必要かつ合理的な利用禁止を継続し得るものと解される。

処分行政庁が、本件処分に係る通知書において、被控訴人の問題行動を具体的に列挙した上で、それらの問題行動がA館長の指示にもかかわらず改善されず又は新たにみられるようになったとして、本件処分を行うものとしていることも踏まえれば、本件処分は、それらの問題行動が繰り返されるおそれが大きい状況（以下「本件状況」という。）が存続する限りにおいて利用禁止を継続し、本件状況が解消された段階で直ちに解除の手続に入る、との前提の下に行われたものと解することができる（実際、控訴人も、本件訴訟提起後原判決前の令和3年3月及び4月、被控訴人に対し、今後は同様の問題行動を繰り返さない旨誓約すれば利用禁止を解除するとして、その旨誓約するか否かの問合せをし

ている)。

そして、本件処分当時、被控訴人は・・・その問題行動について2度にわたる指摘及び警告を受けてもなお多種多様な問題行動を繰り返していたのであるから、処分行政庁としては、本件状況が解消される時期を見通すことは極めて困難であったといわざるを得ない。被控訴人としては、今後は同様の問題行動を繰り返さない旨誓約するなどして、本件状況を解消することも十分に可能であり、上記の経緯の下では、その程度の手続的負担を負うこともやむを得ない」

(3) 本稿の見解

上記のように、第一審と控訴審の判断の違いは「(一時的ではなく)無期限の利用禁止処分が、本件条例および規則の下で図書館に与えられた権限の範囲内か否か」という点にあるのではない。本件条例および規則の下で、無期限の利用禁止処分を下す権限が図書館にないことについては、実は第一審も控訴審も認識は共通している。両審の違いは「本件の利用禁止処分は、実際には無期限ではなく期限・条件付きのものである」という限定解釈を試みるか否か、という点にある。第一審はこのような限定解釈をそもそも行わず、無期限・全面的な利用禁止処分をその字義通りに解釈した上で、条例の委任の範囲を超えていると判断した。一方控訴審は、本件処分が実際には「[原告の]問題行動が繰り返されるおそれが大きい状況・・・が存続する限りにおいて利用禁止を継続し、本件状況が解消された段階で直ちに解除の手続に入る」ものであるという限定解釈を試み、それが可能であると判断している。この点をどのように考えるべきだろうか。

まず、図書館が特定の市民に対し恒久的な(つまり、今後一切解除されることのない)利用禁止処分を下すことが許される場合はありうるだろうか。上述のように、図書館の利用制限行為の目的は「将来の問題行為の発生防止」と考えるのが妥当と解される。このことを前提とするならば、恒久的な利用禁止処分が許される場合は、当該利用者の問題行動が恒久的に継続されるおそれが大きい状況下ということになる。だが、このような状況はにわかには想定しがたい。また上述のように、図書館の利用禁止処分が利用者の知る権利に対する

強度の制限にあたる。これらのことを踏まえるならば、解除の条件を一切示すことなく、無期限の利用禁止処分を下すことには憲法上問題があると考えられる。本件に即していえば、図書館が利用禁止処分を下す際の行政裁量がXの「知る権利」によって限定される形となる。そのことを踏まえれば、本件における無期限かつ全面的な利用禁止処分は、条例および規則で設定された裁量を逸脱して違法であると考えるのが妥当と思われる。

それでは、控訴審のような限定解釈を行うことは可能だろうか。控訴審判決によると、第一審判決前に土岐市側が原告に対し、今後問題行動を繰り返さない旨を誓約すれば利用禁止を解除するとしてその旨誓約するか否かの問合せをしている。控訴審はこの点などを限定解釈の根拠に挙げている。思うに控訴審は、図書館が被った被害の重大性を鑑みて、限定解釈を行うことによって違法(ないし違憲)の判断を回避し、妥当な結論を導こうとした可能性がある。しかしながら、本件処分の文面を見て、一般の市民がそのように解釈することは困難ではないだろうか。本件処分が知る権利に対する強度の制限であること、処分には期限や解除の条件などが特段示されていなかったことなどを踏まえると、このような限定解釈は許容される範囲を超えている疑いが否めない⁹¹。最高裁は札幌税関検査事件⁹²において、表現の自由規制への合憲限定解釈が許される条件を次のように判示している。

「表現の自由を規制する法律の規定について限定解釈をすることが許されるのは、その解釈により、規制の対象となるものとそうでないものとが明確に区別され、かつ、合憲的に規制し得るもののみが規制の対象となることが明らかにされる場合でなければならず、また、一般国民の理解において、具体的場合に当該表現物が規制の対象となるかどうかの判断を可能ならしめるような基準をその規定から読みとることができるものでなければならない」

この判示は規制の対象範囲の解釈に関するものであるが、その趣旨は規制の

⁹¹ 高橋 (2020) 463-465頁も参照。

⁹² 最大判1984 (昭和59) 年12月12日民集38巻12号1308頁。

効果（期限など）の解釈についても考慮すべきではないだろうか。本件控訴審のような限定解釈を許容した場合、憲法上の権利への強い制限である、期限や解除の条件が付されない利用制限処分が広く許容されてしまう可能性が否定できない。確かに本件控訴審のような限定解釈が行われれば不利益は相当程度解消されるが、そのためには最終的に被処分者が裁判を提起することが必要となるだろう。その「手続的負担」は軽微とはいえないと思われる。したがって、本件では一旦処分を取り消した上で、期限もしくは解除の条件・手続⁹³などを付した利用禁止処分を改めて出し直すことが適切であると考えられる（なお、本件問題行動の重大性を鑑みれば慰謝料は不要と思われる）。なお、本件処分取消の理由は実質的には知る権利（憲法21条）が過剰に制限されているというものであるが、判決で憲法違反とまで判示される必要はないだろう。裁判所は、憲法上の知る権利の重要性を踏まえて本件条例・規則を解釈し、条例6条から規則6条に委任された権限を逸脱する処分を図書館側が下したという意味で、違憲ではなく違法という判断を下せばよいと思われる。

なおここで、第一審と控訴審の「知る権利」への姿勢について一点指摘しておきたい。裁判の結論だけを見ると控訴審よりも第一審の方が利用者の知る権利について強い保護を与えているように思われる。だが、ここでは少し異なる見方をしてみたい。注目したいのは第一審判決の次の部分である。

「仮に、本件規則6条に基づき利用者に対し無期限の利用禁止処分をすることが法令又は条例の委任の範囲内である場合には、本件処分は、地方自治法14条2項の許容するところとなり得る。もっとも、地方自治法14条2項、244条2項の趣旨に照らすと、上記委任の範囲を逸脱したものではないというためには、被告教育委員会に対し、利用者に対し無期限の利用禁止処分をすることを委任する授權の趣旨が、図書館法その他の関係法令又は本件条例の規定等から明確に読み取れることを要する」

⁹³ 例えば、処分から一定期間後に利用再開の審査を図書館に申請できる、など。

つまり第一審は、条例で根拠を明確に規定すれば、無期限の利用制限処分が許容される余地があると読める判示を行っている。一方、本稿筆者は条例であってもそのような処分を行うことは憲法上の知る権利に対する過剰な制限にあたり、極めて例外的な場合を除き許容されないと考えている。この点、(合憲)限定解釈によって処分解除の条件などを付した控訴審は、条例の根拠があっても無期限の処分を許容すべきではないと考えている可能性がある。もしそうであれば、実は第一審よりも控訴審の方が知る権利に強い保護を与えようとしているといえるかもしれない。

おわりに

最後にカスタマーハラスメントへの対応について触れておきたい。利用制限に関する規定が具体的かつ適切に規定されていることは、利用制限処分の濫用防止だけでなく、職員をカスタマーハラスメントなどから守るためにも必要と思われる。これまで図書館の利用制限規則については、「精神病患者、伝染病患者」であることを理由とする不当な入館制限や、「風紀を害する恐れのある者」などという曖昧な要件が規定されている問題などが指摘されてきた⁹⁴。前者のような差別的規定は、恐らく近年は改善されているのではないかと予想される。しかし後者のような曖昧な規定は依然として少なからず存在していることが予想される。その理由としては、性善説に立って利用者に利用制限処分を下すことをあまり想定していない場合、もしくは逆に、利用制限措置を柔軟に発動する余地を残すために曖昧な要件にとどめている場合などが予想される。しかし規定が曖昧な場合、利用者からの反論などを恐れ、かえって処分を下す判断に迷う可能性がある。したがって利用者を処分の濫用から守り、それと同時に、職員をハラスメントから守るために、図書館はあらかじめ①処分に関する具体的な基準⁹⁵を規則・内規などの形で制定・公表しておくこと、②処分時には期

⁹⁴ 浪江(1996)121-122頁、戸室・山口(1998)43-45頁。

⁹⁵ 具体的には、利用が制限される事由、処分の標準期間、処分が解除される条件、適正

限や処分が解除される条件などを具体的に示すこと、③処分に対する異議申立て手続を整備すること⁹⁶、などが必要と思われる⁹⁷。上述のようにカスタマーハラスメント対策は使用者に対する法的義務となりつつある。対応を現場の職員任せにするのではなく、管理責任者が前面に立ち、組織として対応することが求められよう⁹⁸。

なお、2021年9月に本件条例は改正され（名称も「土岐市図書館設置条例」から「土岐市図書館条例」に変更された）⁹⁹、それに併せて本件規則も改正された¹⁰⁰。

な手続（告知や、場合によっては聴聞など）などが考えられる。望ましい利用規則の策定方針については千（2017）115-116頁も参照。

⁹⁶ 松井（2013）95頁。なお、松井は資料の利用制限措置（資料の内容などを理由とする閲覧制限など）に関する適正手続（デュープロセス）の保障を強調している（松井（2013）198-200頁）。

⁹⁷ 規定の策定にあたり専門職の意見が重視されるべきことは当然だが、図書館協議会（図書館法14条以下）の意見を聞くなど、市民に開かれた形での議論は適切な規定の策定に資すると思われる。

⁹⁸ 日本図書館協会の「図書館員の倫理綱領」（1980年6月4日総会決議）の第9は「図書館員は、図書館奉仕のため適正な労働条件の確保につとめる」とされている。カスタマーハラスメントなどを防ぎ、職員の安全を守ることは、図書館の円滑な運営と利用者の知る権利の実現のための基本条件であろう。それゆえハラスメントの防止は専門職たち自身の「職責」でもあるといえるかもしれない。もちろん、議会や教育委員会などの責任が重要であることはいうまでもない。

⁹⁹ 令和3年条例19号。具体的には次の5条が追加された。

5条「次の各号のいずれかに該当する者に対しては、図書館の利用を拒み、又は退館を命じることができる。（1号）公の秩序又は風俗を乱すと認められる者、（2号）建物又は図書館資料を故意に汚損するおそれのある者、（3号）この条例又はこの条例に基づく規則の規定に違反した者、（4号）その他管理上支障があると認められる者」

¹⁰⁰ 令和3年教委規則10号。本件規則にあった6条「この規則若しくは館長の指示に従わない者に対して館長は、図書館資料及び施設の利用を禁止することができる」は削除された。条例・規則の改正の経緯については、「土岐市議会（岐阜県）、「土岐市図書館設置条例」の改正を審議」カレントアウェアネス、2021年8月27日付、<https://current.ndl.go.jp/car/44688>（2023年1月26日閲覧）を参照。

参考文献

- 青木栄一（編著）（2019）『教育制度を支える教育行政』ミネルヴァ書房
- 浅見勝也（1981）「府県立図書館法制序説」大阪府立中之島図書館紀要17号2頁
- 芦部信喜（高橋和之補訂）（2019）『憲法（第7版）』岩波書店
- 姉崎洋一・荒巻重人ほか（編）（2015）『ガイドブック教育法（新訂版）』三省堂
- アメリカ図書館協会知的自由部（編）（1997）（川崎良孝・川崎佳代子訳）『図書館の原則（新版）』日本図書館協会
- アメリカ図書館協会知的自由部（編）（2022）（川崎良孝・川崎佳代子ほか訳）『図書館の原則（改訂5版）』日本図書館協会
- 蟻川恒正（2003）「政府と言論」ジュリ1244号91頁
- 蟻川恒正（2011）「政府の言論の法理」駒村圭吾・鈴木秀美（編）『表現の自由Ⅰ』尚学社、417頁
- 磯村篤範（2014）「公物・公共施設の利用関係」高木光・宇賀克也（編）『行政法の争点』有斐閣、226頁
- 岩本浩史（2022）「判批」新判例解説 Watch 31号61頁
- 宇賀克也（2019a）『行政法概説Ⅲ（第5版）』有斐閣
- 宇賀克也（2019b）『地方自治法概説（第8版）』有斐閣
- 太下義之（2020）「文化専門職と表現の自由」法セミ786号55頁
- カスタマーハラスメント対策企業マニュアル作成事業検討委員会（2022）『カスタマーハラスメント対策企業マニュアル』, <https://www.mhlw.go.jp/content/11900000/000915233.pdf>（2023年2月1日閲覧）
- 金井恵里可（2019）「判批」自治95巻10号141頁
- 木下昌彦（2016）「判批」地方自治825巻2頁
- 清田雄治（2008）「立法の委任の限界」大石眞・石川健治（編）『憲法の争点』有斐閣、198頁
- 斎藤誠・山本隆司（編）（2022）『行政判例百選Ⅰ（第8版）』有斐閣
- 塩見昇・山口源治郎（編著）（2009）『新図書館法と現代の図書館』日本図書館協会
- 穴戸常寿（2009）「裁量論と人権論」公法71号100頁
- 新藤宗幸（2013）『教育委員会』岩波書店
- 杉浦良二（2014）「松江市立小中学校図書館における『はだしのゲン』閲覧制限」中部図書館情報学会誌54巻96号55頁 -
- 千錫烈（2017）「図書館における問題利用者への抑止策」情報の科学と技術67巻3号113頁
- 曾我部真裕・赤坂幸一ほか（編）（2020）『憲法論点教室（第2版）』日本評論社
- 高木俊明（2022）「(E2493)公立図書館での迷惑行為を理由とした入館禁止処分の適法性」カレントアウェアネス No.435, <https://current.ndl.go.jp/e2493>（2023年1月26日閲覧）
- 高橋和之（2020）『立憲主義と日本国憲法（第5版）』有斐閣
- 高橋信隆（2014）「行政立法の法的統制」高木光・宇賀克也（編）『行政法の争点』有斐

閣, 32頁

- 武田和也 (2020) 「(E2340) 感情労働者たる図書館職員を保護するための指針 (韓国)」
カレントアウェアネス No.274, <https://current.ndl.go.jp/e2340> (2023年2月15日閲覧)
- 玉蟲由樹 (2021) 「公物の利用関係の規律と憲法21条」法教488号31頁
- 戸室幸治・山口源治郎 (1998) 「図書館条例・規則の研究(2)」図書館研究三多摩3号
39頁
- 中林暁生 (2011) 「パブリック・フォーラム」駒村圭吾・鈴木秀美 (編) 『表現の自由 I』
尚学社, 197頁
- 中村英樹 (2017) 「判批」判評705号2頁 (判時2343号148頁)
- 浪江虔 (1996) 『図書館そして民主主義』ドメス出版
- 西崎恵 (1991) 『図書館法 (新装版)』日本図書館協会 (初版1970年)
- 日本図書館協会図書館の自由委員会 (編) (2016) 『図書館の自由を求めて』日本図書館
協会
- 日本図書館協会図書館の自由委員会 (編) (2022) 『「図書館の自由に関する宣言1979年
改訂」解説 (第3版)』日本図書館協会
- 日本図書館情報学会研究委員会 (2002) 『図書館を支える法制度』勉誠出版
- 樋山千冬 (2002) 「(CA1479 動向レビュー) 「問題利用者」論の動向」カレントアウエ
アネス No.274, <https://current.ndl.go.jp/ca1479> (2023年1月26日閲覧)
- 前田章夫 (1984) 「大阪府下公共図書館条例・規則の現状と問題点」図書館界36巻3号
162頁
- 松井茂記 (2013) 『図書館と表現の自由』岩波書店
- 松岡要 (2017) 「図書館の自律性保障の制度」図書館界69巻1号48頁
- 松本英昭 (2015) 『要説 地方自治法 [第9次改訂版]』ぎょうせい
- 葉袋秀樹 (1990) 「地方自治と図書館」森耕一編『図書館法を読む』日本図書館協会
- 村上順・白藤博行ほか (編) (2011) 『(新基本法コンメンタール) 地方自治法』日本評
論社
- 鎌水三千男 (2021) 『図書館と法 (改訂版増補)』日本図書館協会
- 横大道聡 (2011) 「文化への助成と表現の自由」駒村圭吾・鈴木秀美 (編) 『表現の自由
I』尚学社, 352頁
- 横大道聡 (2017) 「表現の自由に対する「規制」方法」阪口正二郎・毛利透ほか (編) 『な
ぜ表現の自由か』法律文化社, 49頁
- 渡辺重夫 (1989) 『図書館の自由と知る権利』青弓社
- 渡辺康行・宍戸常寿ほか (2016) 『憲法 I』日本評論社
- 亙理格 (2014) 「行政裁量の法的統制」高木光・宇賀克也 (編) 『行政法の争点』有斐閣,
119頁