

公務員関係判例研究会 令和7年度 第8回会合 議事要旨

1. 日時 令和8年2月19日(木) 15:00~17:00

2. 場所 中央合同庁舎第8号館6階623会議室及びweb会議

3. 出席者

(会 員) 秋山弁護士、阿部弁護士、石井弁護士(座長)、石川弁護士、植木弁護士、川本弁護士、木村弁護士、鈴木弁護士、高田弁護士、高橋法務省訟務局付、竹田弁護士、中井弁護士、長屋弁護士、西脇弁護士、野下弁護士、峰弁護士、山田弁護士(五十音順)

(事務局) 内閣官房内閣人事局 前内閣審議官、石田調査官、小林争訟専門官、福島争訟専門職

4. 議題: 最近の裁判例の評釈

問題行動がある図書館利用者に対する図書館の利用及び入館を禁止する処分の適法性が争われた裁判例

5. 議論の概要

(1) 最初に、会員の一人から、次のとおり、議題に関する報告が行われた。

ア 「通知(処分)撤回及び損害賠償等請求事件(名古屋高裁令和4年1月27日判決・以下「本判決」という。一審は岐阜地裁令和3年7月21日判決・以下「一審判決」という。)」は、土岐市(Y市)図書館で迷惑行為を繰り返す利用者X(原告、被控訴人)が、Y市教育委員会から2度の警告を受けた後、2019年11月、図書館の利用と入館を禁止する処分(以下「本件処分」という。)を受けたため、Y(被告、控訴人)に対し、本件処分は違法であるとしてその取消し等を求めた事案である。

Xは、本件処分の取消しを求めて行政不服審査請求をしたが<sup>1</sup>、これと併せて行政訴訟が提起された。

イ 事実経過

年月日	出来事
令和元(2019年)7月31日以前	XがY市図書館を日常的に利用し始める。 2016(平成28)年度に設定された予約上限冊数の撤廃要求が認められないことがきっかけとなり、Xが数々の迷惑行為を繰り返し始めた。 <sup>2</sup> (例) 過剰な図書の借出し、蔵書管理方法への介入など
7月31日	「通知書1」の送付: 教育委員会が、事務局長名で、Xに対し、

<sup>1</sup> 2020年12月に土岐市により却下。

<sup>2</sup> 2016(平成28)年度に設定した予約上限冊数の撤廃要求が認められないことがきっかけとなり、Xが繰り返すようになった度々の要望や苦情に対し、図書館職員が多くの時間や手間をかけ対応してきており、日常の図書館業務に支障をきたす状況となったという。

	不適切な利用方法（職員の名札を引っ張る、レファレンスの過度な依頼等）を注意し、改善されない場合は利用制限の可能性のある旨を通知
9月26日	Xが「回答未着の件」と題する書面を図書館の返却ポストへ投函（Xは9月12日に公文書開示請求書をY市図書館宛に提出したと主張するが、Y市図書館は受領を否認し、訴訟でも提出の事実は認定されなかった。）
9月28日	図書館職員がXから開示請求書の控えの提示を受け、公文書開示請求として受理（後日、不存在通知を送付）
10月1日	「通知書2」の送付：図書館長と教育長の連名で、改善が見られない場合は図書館の利用及び入館を禁止する旨を警告
10月～11月	Xによる問題行動（1日に156冊の貸出・返却、書庫出納票の大量発行、大型本のポスト投入等）が継続
11月18日	本件処分決定：教育委員会がXに対し、無期限の図書館利用及び入館禁止処分を通知
令和3年(2021年) 7月21日	第一審判決（岐阜地裁）：本件処分には法律・条例上の根拠がないとして、処分の取消しと慰謝料5,000円の支払いをYに命じる。
令和4年(2022年) 1月27日	控訴審判決（名古屋高裁）：管理運営上の重大な支障を防ぐため必要かつ合理的であるとして一審判決を破棄。Xの請求をいずれも棄却（Yの逆転勝訴）

※ Y市図書館設置条例の定め（概要）

- ・市民の図書その他の資料に対する要求にこたえ、……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、図書館法10条に基づき、Y市図書館を設置する（1条、2条）
- ・本条例の施行に必要な事項を教育委員会規則により定めるものとする（6条）

※ Y市図書館運営規則の定め（概要）

- ・「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」（6条）

- ・ 「個人の図書館資料の貸出冊数は、同時に 10 冊以内とし、貸出期間は、15 日以内とする」(12 条 1 項)

ウ 本件の争点 (1 審判決、本判決共通)

(ア) 本件処分に取消されるべき理由があるか (本件処分の適法性)

(イ) 損害賠償請求権の有無

- ① 本件処分に国賠法上の違法性があるか
- ② Y 職員による X 提出文書 (9 月 12 日文書) 紛失事実の有無
- ③ 損害額

エ 争点に関する当事者の主張

(ア) 争点(1)関連

① Y 側の主張

その 1 被告処分庁は、図書館運営規則に基づき、特定の利用者に対し図書館の利用を禁止する処分を発令する権限を有する。

【本件処分の発令権限】

- (i) 被告処分庁 (教育委員会) は、Y 市図書館運営規則 (以下「運営規則」という) 6 条に基づき本件処分を行う権限を有している。X の問題行動とそれによる図書館運営等への影響に鑑みれば、本件処分を行う必要性は極めて高く、本件処分は適法である。
- (ii) 運営規則は、Y 市図書館設置条例 (以下「設置条例」という) 6 条に基づき Y 市教育委員会が定めた規則である。この設置条例には図書館資料及び施設の利用禁止に関する規定は存在しないが、利用禁止や制限などの処分は、図書館を運営する上で当然に想定されるものであり、このような処分に関する規定を欠くことは考えがたい。このような処分に関する規定が運営規則 6 条しかないことも考慮すると、運営規則 6 条が設置条例 6 条による委任の範囲内であることは明らかであり、運営規則 6 条は、地方自治法 14 条 2 項<sup>3</sup> の趣旨を没却するものではない。
- (iii) 公立図書館において、全面的かつ無期限の利用禁止処分をすることは、国民 (住民) の知る権利を制約するものであるが、利用禁止に至る経緯や事情によっては、無期限の利用禁止処分をすることがやむを得ない場合もある。なお、無期限の利用禁止処分であっても、永久に解除されないわけではない。

【本件処分の適法性】

- (i) X は、通知書 2 通を受領し、館長の指示を認識したにも関わらず、各種の問題行動を行っており、「館長の指示に従わない者」(運営規則 6 条) に該当する。当局から B 医師の予定している診断書記載内容で分限免職処分が可能か人事院に問い合わせたところ、「勤務可能と但し書きが相反している」

---

<sup>3</sup> 地方自治法第 14 条 普通地方公共団体は、法令に違反しない限りにおいて第二条第二項の事務に関し、条例を制定することができる。

② 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。(以下略)

との指摘を受けたため、診断書にはあくまで事実のみを記載し、勤務の可否については記載しないをほしいと要望し、B医師はこれを了承した。

(ii) Xの行動は適切な行動ではなく、明らかに嫌がらせの目的がある図書の借り出し・返却手続も繰り返しており、知る権利に資するような利用態様ではない。

(iii) Y市図書館職員らがXへの対応により精神的に疲弊し、退職者も出ている。また、一般の利用者にも弊害が生じている。

(iv) これらの事情に照らせば、Y市教育委員会は、Y市図書館職員の精神衛生を保ち、一般の利用者にとって円滑な図書館運営を図るために、Xに対し、Y市図書館の利用を禁止しなければならず、本件処分によって得られる利益が失われる利益よりも圧倒的に多いことは明らかであるから、本件処分をすることに付き、やむにやまれぬ必要性もあった。

その2 被告処分庁は、地方自治法244条2項に基づき、図書館の利用禁止処分を発することができる。

(i) 地方自治法244条2項は、普通地方公共団体は、正当な理由がある場合には、地方自治体が住民による公の施設利用を拒むことを許容している。

(ii) Xの各行動に照らせば、本件図書館の利用を拒む正当な理由があるといえる。

(iii) よって、被告教育委員会は、地方自治法244条2項により本件処分を発することができる、本件処分は適法である。

## ② X側の主張

Yが問題とするXの行動の一部は否認する。

Xの行動（多数の書籍借り出しや書庫出納票の利用等）には全て必要性があり、これらを制限することは許されない。

本件図書館における蔵書管理は杜撰であり、各種手続にも無駄がある等、不適切な図書館運営がなされており、その改善を怠ったまま、Xの要望等を拒否し続けた。

本件図書館長の指示は、こうした事情を無視した不合理なものであり、これに従わないことを理由に本件処分を行うことは違法である。

(イ) 争点(2) (本件処分等のXへの対応が国賠法上違法となるか) 関連

### ① Xの主張

(i) そもそもXに対する本件図書館の利用制限にかかわる本件図書館長の指示及び本件図書館職員の対応は不当である。

(ii) 他の利用者もXと同様の行動をしていることがあるのに、Xを狙い撃ちして利用制限やXの要望を無視したりした。

(iii) したがって、本件処分に至るまでの本件図書館長の指示、本件図書館職員のXへの対応は、Xを差別的に取り扱うものであり、違法な公権力の行使又は不法行為に該当する。

(ウ) 争点(3)関連 略

(エ) 争点(4)関連

### ① Xの主張

- (i) Xは違法な本件処分等による差別的取扱い及び公文書開示書の紛失により精神的苦痛を被った。
- (ii) その慰謝料としてはそれぞれ 20 万円ずつが相当である。

② Yの主張

否認し、争う。

オ 一審裁判所の判断

(ア) 本件処分の適法性

① Y市教育委員会に図書館の全面利用禁止・無期限の処分を発する権限はあるか

- (i) 本件処分がXの権利<sup>4</sup>を制限するものであることは明らかである。

地方公共団体が住民の権利を制限するには、法令に別段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ころ（地方自治法 14 条 2 項）、設置条例には図書館の利用禁止・制限に関する規定は存在しない。また、図書館法、地方教育行政法にも、同様の禁止・制限が可能な場合を定めた規定は存在しない。

- (ii) 法令又は条例により、教育委員会に対し、利用禁止・制限に関する定めを行うことが委任されているのであれば、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うる。

ただし、地方自治法 14 条 2 項、244 条 2 項の趣旨に照らすと、委任の範囲内であるというためには、教育委員会に対し、利用者に無期限の利用禁止処分をすることを委任する授権の趣旨が、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ものというべきである。

- (iii) 設置条例 6 条には、委任の範囲を明確に読み取ることができない（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）ので、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、設置条例による委任の範囲を検討する。

・公立図書館を利用する行為の性質

利用者が、様々な意見、知識、情報に接し、これを摂取する機会をもつ自由を意味し、その自由が「憲法上保証されるべきことは、……憲法 19 条、憲法 21 条の趣旨、目的から、いわば派生原理として当然に導かれるというべき」として、よど号ハイジャック事件新聞記事抹消事件の最高裁大法廷判決<sup>5</sup>を引用し、「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である」とする。

・図書館法の定めと設置条例の関係

---

<sup>4</sup> 判決文を読む限り、地方自治法 244 条 2 項の解釈から導かれる利用権のことを指すものと思われる。

<sup>5</sup> 昭和 58 年 6 月 22 日最高裁大法廷判決。東京拘置所に未決勾留中の活動家が私費で新聞を定期購読していたところ、配付された新聞記事中のよど号事件に関連する記事の一切が墨で塗りつぶされていたことにつき、憲法 21 条に違反するものとして、国賠請求訴訟が提起されたもの。結論として、憲法 21 条に違反するとの主張は斥けられた。

設置条例は、Y市が本件図書館を設置する際に、社会教育<sup>6</sup>の充実を図るため図書館法10条に基づき制定されたものであり、図書館設置目的の実現を図るため、その運営はY市の社会教育等の実情や希望等に通じたY市教育委員会の裁量に委ねることが適当である（条例で詳細に定めることは適当でない）との判断により、同条例の施行における所要事項をY市教育委員会に委ねることとしたものと解される。

・地方教育行政法の定め

同法は、地方公共団体において、学校、図書館、博物館、公民館その他の教育機関を設置するものとし（同法30条）、その設置、管理及び廃止に関する事務については、当該地方公共団体の教育委員会が執行すべきものとしている（同法21条1号）。また、教育委員会は、法令又は条例に反しない限りにおいて、教育機関の施設、設備その他の管理運営の基本的事項について必要な規則（教育委員会規則）を制定するものとしている（同法33条1項）。

この趣旨は、教育委員会が、当該教育機関の規模、予想される利用者数等や当該機関で就労する職員数や労働条件などの実情に通じているとの判断によるものと解される。

【結論】

- 上記によれば、設置条例6条及び地方教育行政法33条1項による教育委員会に対する委任の範囲は、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る。
- この点、一時的な利用制限は管理運営上の基本的事項に含まれるが、一時的な利用制限を超えて、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ではできない。
- 前記の通り、設置条例及び法令を見ても、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。
- ゆえに、Y市教育委員会は、運営規則6条に基づいて本件処分（筆者注・全面利用禁止かつ無期限とする処分）をすることはできないというべきである。

② 本件処分は地方自治法244条2項により正当化され得るか

- (i) 「現に他の利用者による本件図書館の利用を現に妨げる行為をしている者が、その妨げる行為を阻止するために本件図書館からの退出及びその当日の再入館を禁じられる程度の制約を受けることは別論として」……「少なくとも本件でY市が主張する事由をもっては、上記正当な理由とは認め難い。」
- (ii) (その理由) 公立図書館を利用する自由は憲法上の意義を有するものであって、その内在的制約として、無期限の利用禁止処分を基礎付ける正当な理由は見出し難いから（法律解釈といえるか？）

---

<sup>6</sup> 学校の教育課程として行われる教育活動を除く、主として青少年及び成人に対して行われる組織的な教育活動のこと（社会教育法第2条）。

③ 結論

本件処分は違法であって取消しを免れない。

(イ) 本件処分等は国家賠償法上違法な公権力の行使といえるか

① 本件処分について

運営規則に基づく本件処分は、地方自治法 14 条 2 条、244 条 2 項に違反する行為であり、Y 市教育委員会は、その職務上の注意義務を果たせば、このことを認識することができたものと認められる。よって、本件処分をしたことは国賠法上も違法であり、Y 市教育委員会はこのことにつき過失があると認められる。

② 本件処分以外の図書館員らの対応（X の行動を制限したこと）について

(i) X による迷惑行為を列挙して認定

- ・蔵書管理方法への介入<sup>7</sup>等
- ・検索機での書庫出納票<sup>8</sup>の大量発行
- ・図書や書庫出納票等の放置等
- ・過剰な図書の借出し
- ・返却用ポストを利用した大型本等の返却

(ii) これらについては、「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」、「他の利用者への配慮や設備維持の観点から、これを制限する必要があった」などとして、図書館職員の対応について合理性があり、違法とはいえないとした。

(ウ) 損害額の認定

(i) 問題とされる X の行為について、「その態様が、本件図書館の通常の利用方法と大きくかけ離れたものであることは否定できないから、X の本件図書館利用の主たる目的が、多くの場合、図書館の利用目的として想定される知識、意見、情報を摂取するためであったとは認められない。」と認定

(ii) 「したがって、X の図書館を利用する利益は尊重すべきであるものの、本件処分がその制約となる程度は小さく、これにより原告が被る精神的損害も小さい」と評価

→ 慰謝料は金 5000 円が相当である。

カ 控訴審裁判所の判断

本件処分の適法性

① 条例による委任の範囲について

(i) 運営規則 6 条は、地方自治法 244 条 2 項の法理（「正当な理由」がない限り、公の施設の利用を拒むことはできない）を具体化したもの

(ii) 一部の利用者が公立図書館の管理運営に重大な支障をもたらす態様で公立図書館を利用するような場合には、必要かつ合理的な範囲内で当該利用者の図書館利用を制限する必要が生じ得ることは明らか

---

<sup>7</sup> 図書の汚損、破損等の指摘や職員が行う修繕方法への介入があったとされる。

<sup>8</sup> 図書館の閉架書庫にある本や資料を利用する際に、閲覧・貸出カウンターへ提出する書類。

(iii) 運営規則 6 条は、i. 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、ii. 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って、iii. 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するのが相当であり、そのように解する限りにおいて、図書館法、地方自治法その他の関係法令に反するものではなく、設置条例 6 条の委任の範囲を逸脱するものでもないというべきである。

## ② 補足

教育委員会の直接的な規則制定権：地方教育行政法に基づき、教育委員会は条例を介さずとも、図書館の「管理運営の基本的事項」について規則を定める権限を法律から直接与えられている。

条例による包括的委任の有効性：設置条例 6 条による規則への委任は、「条例の施行に必要な事項全般」を対象とした包括的なものである。

委任範囲の解釈：この委任の範囲は、法律で定められた「基本的事項」に限定されるものではない。したがって、管理運営上の詳細な事項（利用制限など）について規則で定めることも、条例の委任の範囲内として認められる。

### 【地裁・高裁で判断が分かれたポイント】

第一審の考え方：住民の権利を制限する「利用禁止」などは重大な事項であるため、法律や条例に明文の根拠が必要であり、規則（基本的事項）への委任だけでは不十分であるとした。

控訴審の考え方：地方教育行政法は「基本的事項」以外の委任を禁じているわけではない。条例が「全般」を規則に委任している以上、その範囲を狭く解釈する根拠はなく、規則による制限も有効であるとした。

→ 当局側としては、「条例の包括的委任があれば、現場の状況に即した柔軟な規則運用が可能である」という法的後ろ盾を示すもの

## ③ 定立した規範へのあてはめ

X は、(i) 「館長の指示に従わない者」に当たることはもとより、(ii) 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く、(iii) 当該支障発生の防止のため、本件処分のように本件図書館の資料及び施設の利用を全面的に禁止することが必要かつ合理的であったと認めるのが相当である。

## ④ 無期限の利用禁止処分である点をどのように評価するか

(i) 本件処分の本質は「制裁」ではなく「予防」であること

→ 本件の利用禁止処分は、過去の行為に対する罰（制裁）ではなく、将来的な管理運営への支障を未然に防ぐための「予防的措置」である。

(ii) 「無期限」＝「無限」ではないこと

→ 状況に連動して終期を到来させることが可能（「問題行動が繰り返されるおそれが大きい状況（本件状況）」が続く限りは期間の長短に関わらず継続できるが、逆にその状況が解消されれば、過去の行為がいかにも悪質でも直ちに解除しなければならない。）

→無限に不利益が続くことではなく、その不利益の本質は、期間の終期が不明確であることに尽きる（それも本人の行動次第である）。

(iii)無期限であることに正当性もあった。

→本件処分当時、度重なる警告を無視して問題行動が繰り返されていたため、行政側が解消時期を予見するのは困難であった。したがって、終期を定めないこと自体は不当ではない。

(iv)利用者の自助努力による不利益解消の余地あり

#### ⑤ 結論

よって、本件処分は違法とはいえない。

### キ 本件からの考察

#### (7) 公共施設の利用制限が問題となる局面と保護対象（客体）

公の施設の利用制限は、その「守るべき法益」によって以下の3つに整理できる。

① 施設運営に安全上の懸念が生じている場合（保護対象：利用者・関係者全般）

物理的な危険（暴行、設備の損壊、感染症等）から施設内の人間全員の生命・身体を守る局面

② 施設の円滑な利用・運営に支障を生じている場合（保護対象：主に利用者）

騒音、無断撮影、長時間占有等により、他の利用者の「利用権」を阻害する局面

③ 施設関係者へのハラスメントが行われている場合（保護対象：職員等）

職員への執拗な抗議、面談強要、人格を否定する言動等により、職員の心身や業務遂行権を侵害する局面

#### ○参考裁判例(i) 大阪地裁平成28年6月15日判決

原告（大阪市）が、特定の利用者に対し、施設の利用差止めと損害賠償（190万円。主位的に被告との対応を余儀なくされた原告の職員らの給与及び超過勤務手当相当額、予備的に原告の職員の超過勤務手当相当額及び弁護士費用相当額の内金）を求めた事案

#### 【裁判所の判断】

地方公共団体の業務を妨害する行為が、権利行使として相当と認められる限度を超えて、業務に及ぼす支障の程度が著しく、事後的な損害賠償を認めるのみでは回復の困難な重大な損害が発生するような場合には、妨害行為の差止めを請求できる。

原告の職員に対し、電話での対応や面談を要求して被告の質問に対する回答を強要するなどしてはならないとした上で、損害賠償について、本件における損害額の立証は極めて困難であり、民訴法248条に基づき80万円を損害額として認容

#### ○参考裁判例(ii) 東京地裁平成19年7月20日判決

日本弁護士連合会事務局への度重なる電話及び訪問による面談強要があったとして、平穩に業務を遂行する権利に基づく直接交渉の強要禁止請求が認められた事例

#### ○参考裁判例(iii) 千葉地裁令和2年6月25日判決

市庁舎内で無断撮影を行う人物を被告として、市当局が庁舎内での無許可撮影の禁止（差止め）を請求し、認容された例

○参考裁判例(iv) 東京高裁平成20年7月1日判決

損害保険会社コールセンターへの架電行為が業務遂行権の違法な妨害に当たるとして、架電行為差止めの仮処分が認められた事例

1審は、被保全権利が営業権とされていたことから、営業利益の侵害は不法行為を構成し損害賠償の対象となることがあるとしても、差止め請求の根拠となるものではなく、営業をなす権利は、財産的利益であって所有権又は人格権とは性格を異にし、また、不正競争防止法3条1項、独占禁止法24条1項のような差止めを許容する規定にも該当しないから、営業権を被保全権利としてその妨害の差止めを求めることはできない（被保全権利の疎明を欠く）として、本件申請を却下していた。

○参考裁判例(v) 東京地方裁判所令和2年6月12日判決

被告地方公共団体が設置し、被告補助参加人が管理・運営する図書館を度々利用していた原告が、同図書館の職員から違法な入館禁止処分や退館命令等を受けて精神的苦痛を被ったとして、被告に対し、国賠請求した事案

裁判所は、原告の行動から、図書館内の秩序が乱され、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、区条例8条1項1号、2号及び4号に該当し、入館禁止処分、退館命令が違法とは認められないとし、請求を棄却した。

#### 【本件の事案評価】

本件（土岐市事件）は、図書の貸出返却といった利用態様の異常さ（図書管理業務等への支障）を入り口としつつ、その主たる実態は職員に対する執拗な介入や威圧であり、「カスタマーハラスメント③」の категорияに属する業務妨害事案と評価される。

#### 【本件から教訓としていえること】

「重大な支障」の客観化:単なる不快感ではなく、「退職者が発生した」「通常想定し得ない頻度の指摘・貸出（156冊等）」という客観的事実によって、権利行使の相当性を逸脱したと認定させた点

段階的プロセスの履行:事前の警告（通知書の発出）を複数回・段階的に積み重ねたことが、最終的な全面禁止処分の正当性を支えた。

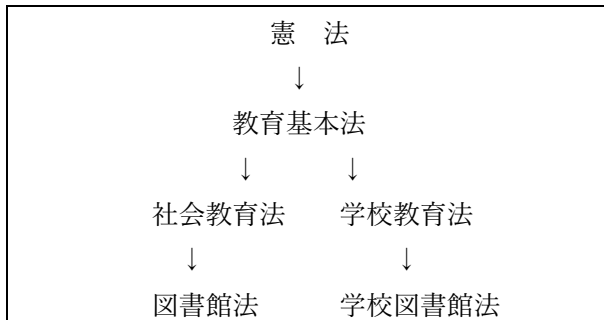
被保全権利の法的構成:参考裁判例(iv)の第1審では「営業権」のみでは差止め不可とされたが、土岐市事件では「図書館運営業務の円滑な遂行（人的・物的財産要素の利用）」や、職員の健康・安全配慮に資する職場環境保持義務（職員の人格権を前提とする）を包含した構成をとることで、強い制約を正当化している。

#### 【留意点】

「無期限」の取り扱い:従来の判例では期間を定めない処分には慎重であったが、本件は「支障が解消されれば解除する」という解除条件を付すことで、必要最小限度の原則との整合性を図

っている。処分を解除する条件を明示することが有用かつ必要であると解される。

「図書館の自由」を尊重すべきという意見の存在  
図書館に関する法体系



(イ) いわゆるカスタマーハラスメント防止条例に基づく今後の運用

- ① 一審判決後、一部の自治体で、公共施設における迷惑行為の制約権限とその要件を明確化する条例制定に向けた動きが始まった。
- ② 一部の自治体において制定された「カスタマーハラスメント防止条例」の基本理念は、顧客等の権利を尊重しつつも、「著しい迷惑行為」については、組織として断固とした対応を取るというもの
- ③ カスタマーハラスメントは、顧客等による著しい迷惑行為が就業者の人格又は尊厳を侵害する等就業環境を害し、事業者の事業の継続に影響を及ぼすものであるとの基本認識をベースとする。

→こうした機運を契機に、任用権者や民間企業等に課される「職場環境配慮義務」がどこまで求められるか、その達成手段として条例により付与された利用制約権限を適切に行使すべきタイミング等に、今後の焦点が移っていく可能性もある。

(2) 続いて、会員間の討議が行われた。

○本判決について、条例に包括的委任があれば、状況に即した柔軟な規則の運用が可能であるとした救済的なケースといえるが、条例と規則の関係について、条例で「必要事項は規則に委ねる」としている場合でも、利用制限のような権利制限に直結する事項は、本来条例レベルで権限の枠組みを明確に定めておくべきであり、本判決を根拠に解釈で乗り切ることが可能でも、予防司法の観点からは最初から条例に明記しておくほうが安全な対応であると考えられる。

本判決を踏まえて改めて強調しておきたい点は、不利益処分を行う際には「法令上の根拠は何か」、「委任は明示か」を常に明確に意識しておくことである。先例や通達に依拠したいわゆる慣行的な対応では足りず、法令上の根拠を整理しておく必要がある。理想としては条例で明確に根拠を整備すべきと考えるが、議会との関係など自治体内部の諸事情もあり、現実には難しい一面もあることを踏まえる必要もあるのではないかと考える。

○仮に、図書館の利用及び入館禁止処分に違反して入館した場合、行政としてどのような対応が可能かという実務上の留意点として、公の施設は原則として住民に開かれ

ていることから、当該処分を行政処分として行うことにどの程度の法的効果があるのか、単なる事実上の出入禁止と差異があるのかが問題となる。この点、利用及び入館禁止処分それ自体は直ちに強い制裁を伴うものではないが、行政処分として位置づけることにより、迷惑行為者が適法な利用権限を有しないことを明確にすることができると考える。さらに、こうした行政処分をしたことによって、これに違反した場合には裁判所への仮処分の申立てや警察と連携した刑事対応がしやすくなるといったことも考えられる。

○公務組織におけるカスタマーハラスメントの1つの特徴として、迷惑系ユーザー等による意図的なカスタマーハラスメントの危険性を指摘する。行政側は足下をすくわれぬようにより厳正かつ丁寧な対応が必要となる。カスタマーハラスメントに対する対応としては、条例を整備することを基本として、条例の整備がなければ事前に通知を发出しておくなどの手続を備えておくことが重要ではないか。さらに、問題行動の立証についてその都度証拠を残しておくことも重要である。

また、区が主催した法律相談で実際にあった事例では、要件を満たさない行政サービスの要求や行政不服審査の濫用などを通じた執拗な嫌がらせにまで発展するケースも見受けられる。そのような行為に対して法的に反論は可能であっても、行政組織としては関係する部署を標的とした迷惑行為や二次的トラブルを考慮せざるを得ず、毅然とした対応が難しい側面もある。さらに、権利意識の強い利用者による過度な要求が職員を疲弊させ、組織運営自体に支障を来すおそれもあることから、決して個人任せの対応とせず組織的な対応の必要性を改めて認識しておく必要がある。

○図書館と比較すると、市役所庁舎のように住民の権利行使の場となる施設におけるカスタマーハラスメント対応は格段に難易度が高い。例えば、住民票の写しの取得や各種申請など、形式上は正当な権利行使を伴う場面で迷惑行為がなされた場合、退去命令や利用制限の適法性を立証することは容易ではない。実務上の最大の課題は、悪質性は高いものの直ちに刑事事件には至らないグレーゾーン事案への対応である。条例整備が十分でない段階においては、現実的な対応として、警察との連携体制をあらかじめ構築しておくことが現実的な選択肢となる。実際に、民間福祉事業所に対する悪質なクレーム事案において、仮処分による対応ではなく業務妨害罪等を視野に警察と情報共有を行い、刑事対応の可能性を背景として抑止を図った事例もあることから、段階的な対応を基本としつつも、一線を越えた場合には、警察対応へ切り替えるという判断基準をあらかじめ共有しておくことが重要であると考えられる。

○近時、国・地方においてカスタマーハラスメント対策の制度整備が進展しつつある。例えば、三重県では、悪質事案に対する知事の禁止命令に違反した場合に50万円以下の罰金を科すカスタマーハラスメント防止条例の検討が進められており、国においても「労働施策の総合的な推進等に関する法律」の改正により事業主に対するカスハラ対策の義務化が予定されている。一方で、特定のカスハラ行為の定義や適用要件を明確化することは、実務上依然として大きな課題である。

また、迷惑行為者に対する段階的対応について、本事例では2回の通知から直ちに無期限の利用及び入館禁止処分に至った点はやや飛躍的であり、解除条件付き処分や

期限付き停止措置などといった段階的なクッションを設けるといった運用の方がより安全であると考え。さらに、図書館のようにトラブル対応の経験が十分に蓄積されていない施設においては、段階的措置の基準や処分類型をあらかじめ整理したマニュアルを作成したり、職員間の共通認識を持つことが実務上の対応の安定や訴訟リスクの低減に繋がると考える。

○公務部門においてもカスタマーハラスメントへの対応が重要な課題となっているが、これは病院における医師の応招義務の問題とも共通する側面を有する。医療機関では応招義務を前提としつつも、診療契約が終了し義務が及ばない段階に至った場合には、組織的判断のもと段階的措置を講じる運用がなされている。また、医療機関においては、診断書の記載の強要や過度な説明要求など、応招義務の範囲を超えるカスタマーハラスメント事案が増加している。とりわけ近年はAIの普及等により、患者が高度かつ包括的な医療知識を前提に多数の治療選択肢の提示や詳細な説明を強く求める事例も増えており、現場の負担が増大している。しかし、応招義務は緊急性や診療時間等を基準として判断されるものであって(令和元年12月25日付医政発1225第4号厚生労働省医政局長通知)、無限定に要求に応じる義務を意味するものではない。医療機関特有の公共性への配慮は必要であるものの、義務の範囲を超える不当要求については、一定の基準を設けて組織的に対応する指針を整備すること自体は許容されると考える。

この点は行政窓口業務にも共通し、住民サービスの提供義務があるとしても、職員の安全や業務の適正を害する行為まで受忍する必要はない。もっとも、退去措置や利用制限について、施設管理権に基づき当然に可能であるとの理解が先行し、住民の利用権を制約する行為であるという法的視点や条文上の根拠の要否が十分に意識されていないのではないかと思われるケースも見受けられる。庁舎からの退去は、権利の制約に当たり得る以上、条例や規則上の根拠を明確にし、段階的な基準を整備することが求められるのではないか。また、現行規則が実情に適合していない場合には、条例で基本的な枠組みを定め、規則に具体的な基準を委任する構造が有効である。もっとも、提供する行政サービスの性質によって行政が守るべき利用者の安全、業務の円滑な遂行、施設の秩序維持などの利益や価値の内容は異なるため、退去措置や利用制限を講じるにあたっては、その必要性や妥当性を各行政サービスの特性に応じて個別に検討する必要がある。

以上