平成２８年９月２８日判決言渡　同日原本領収　裁判所書記官

平成２５年（行ウ）第６号　処分取消等請求事件

口頭弁論終結日　平成２８年６月２２日

判　　決

当事者の表示　別紙１の当事者目録記載のとおり

主　　文

1　原告[redacted]の訴えのうち，金銭請求以外の請求に係る部分は，平成[redacted]年[redacted]月[redacted]日同原告が死亡したことにより終了した。

2　原告[redacted]及び原告[redacted]を除く原告らの各訴えのうち，金銭請求以外の請求に係る部分をいずれも却下する。

3　原告[redacted]を除く原告らの金銭請求をいずれも棄却する。

4　訴訟費用は原告[redacted]を除く原告らの負担とする。

事　実　及　び　理　由

第１　請求

1　原告[redacted]，原告[redacted]，原告[redacted]，原告[redacted]，原告[redacted]男，原告[redacted]及び原告[redacted]（以下「原告ら（本庄市）」という。ただし，原告[redacted]を除く。以下，「原告ら」というときは，原告[redacted]を除く原告らを指すことがある。）

(1)　被告本庄市が，平成２３年１１月２８日付けで，部落解放同盟埼玉県連合会宛てに発した通知（平成２３年本人発第８５号）の無効を確認する。

(2)　被告本庄市が，本庄市立隣保館設置及び管理に関する条例等を廃止する条例（平成２４年本庄市条例第４号）の制定をもってした，別紙２の集会所等目録１記載の各集会所・隣保館（以下「集会所等（本庄市）」という。）を平成２４年３月３１日限り廃止する旨の処分の無効を確認する。

(3)　被告本庄市は，原告ら（本庄市）各自に対し，１００万円を支払え。

2　原告[redacted]及び原告[redacted]（以下「原告ら（上里町）」という。）

(1) 被告上里町が，平成２３年１２月２０日付けで，部落解放同盟埼玉県連合会宛てに発した通知（平成２３年人共発第３３号）の無効を確認する。

(2) 被告上里町が，上里町同和対策審議会条例等を廃止する条例をもってした，別紙２の集会所等目録２記載の各集会所・隣保館（以下「集会所等（上里町）」という。）を平成２５年３月３１日限り廃止する旨の処分を取り消す。

(3) 被告上里町は，原告ら（上里町）各自に対し，１００万円を支払え。

3　原告[redacted]原告[redacted]原告[redacted]，原告[redacted]，原告[redacted]，原告[redacted]，原告[redacted]，原告[redacted]及び原告[redacted]（以下「原告ら（深谷市）」という。）

(1) 被告深谷市が，平成２４年２月１０日付けで，部落解放同盟埼玉県連合会宛てに発した通知（平成２４年深人権発第２５９号）の無効を確認する。

(2) 被告深谷市が，深谷市集会所条例を廃止する条例（平成２４年深谷市条例第２４号）の制定をもってした，別紙２の集会所等目録３記載の各集会所（以下「集会所（深谷市）」といい，集会所等（本庄市）及び集会所等（上里町）と併せて「本件各集会所等」という。）を平成２５年３月３１日限り廃止する旨の処分を取り消す。

(3) 被告深谷市は，原告ら（深谷市）各自に対し，１００万円を支払え。

第２　事案の概要

本件は，被告本庄市，被告上里町又は被告深谷市の住民であり部落解放同盟の同盟員である原告らが，被告らにおいて，それぞれ，①部落解放同盟埼玉県連合会に対して，別紙２の集会所等目録１，２又は３記載の各集会所・隣保館の運営等に係る同和対策事業を廃止する旨通知したこと，②条例を制定して，上記集会所や隣保館を廃止したことがいずれも違法な処分であるとして，行政事件訴訟法上の抗告訴訟として，それらの取消し又は無効確認を求めるとともに，被告ら（原告らがそれぞれ居住する地に対応する地方公共団体である被告）に対し，国家賠償法１条１項に基づき，集会所や隣保館を利用できなくな

ったことなどにより被った精神的苦痛に対する慰謝料として，原告ら一人につき１００万円の支払を求める事案である。

1　前提となる事実（当事者間に争いがないか，掲記した証拠及び弁論の全趣旨により容易に認められる事実）

(1)　当事者（原告ら）等

ア　原告らは，肩書住所地に居住しており，原告ら（本庄市）は被告本庄市の，原告ら（上里町）は被告上里町の，原告ら（深谷市）は被告深谷市の住民である。原告らは，いずれも部落解放同盟の同盟員であり，被差別部落（同和地区）に対する差別や偏見をなくすための活動に参加している。

なお，部落解放同盟は，埼玉県内において，部落解放同盟埼玉県連合会を組織しており，その地域ごとに支部を置いている。

イ(ア)　原告[redacted]は，本訴提起後である平成[redacted]年[redacted]月[redacted]日に死亡した。

原告[redacted]の相続人は，子である[redacted]，[redacted]及び[redacted]であるところ，同人らは，[redacted]が原告[redacted]の本件訴訟に係る権利義務一切を承継することを合意した。（弁論の全趣旨）

(イ)　[redacted]は，上記(ア)の合意後である平成[redacted]年[redacted]月[redacted]日に死亡した。

同人の相続人は，妻である原告[redacted]子である[redacted]，[redacted]，[redacted]及び[redacted]であるところ，同人らは，原告[redacted]が[redacted]の本件訴訟に係る権利義務一切を承継することを合意した。（弁論の全趣旨）

(2)　同和対策事業特別措置法の制定及びその後の立法の変遷

ア　「明確な同和対策の目標の下に関係制度の運用上の配慮と特別の措置を規定する内容を有する『特別措置法』を制定すること」を求める昭和４０年の同和対策審議会答申を受けて，昭和４４年，同和対策事業特別措置法が１０年間の時限立法として制定された。

同法は，「歴史的社会的理由により生活環境等の安定向上が阻害されて

いる地域（以下「対象地域」という。）について…特別の措置を講ずることにより，対象地域における経済力の培養，住民の生活の安定及び福祉の向上等に寄与すること」を目的として（１条），「対象地域における生活環境の改善，社会福祉の増進，産業の振興，職業の安定，教育の充実，人権擁護活動の強化等を図ることによって，対象地域の住民の社会的経済的地位の向上を不当にはばむ諸要因を解消すること」を目標に掲げており（５条），いわゆる特別対策（同和地区及びそこに居住する同和関係者を対象とした施策の整備）に関するものであった。

（乙ハ６）

イ　特別対策に関する立法等の経過は，以下のとおりである。

同和対策事業特別措置法　　昭和４４年７月～昭和５４年３月

同法一部改正（延長３年）　　昭和５４年４月～昭和５７年３月

地域改善対策事業特別措置法　　昭和５７年４月～昭和６２年３月

地域改善対策特定事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律

昭和６２年４月～平成４年３月

同法一部改正（延長５年）　　平成４年４月～平成９年３月

同法一部改正（延長５年）　　平成９年４月～平成１４年３月

（弁論の全趣旨）

ウ　平成１４年３月に地域改善対策特定事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律が失効したところ，これにより，特別対策の法令上の根拠がなくなった。

平成１４年度以降の同和対策については，同和地区のニーズに対しては，他の地域と同様に地域の状況や事業の必要性の的確な把握に努めた上で，所要の一般対策（同和地区・同和関係者に対象を限定しない通常の対策）を講じていくことによって対応することとされていた。

（乙ハ７，弁論の全趣旨）

(3) 集会所・隣保館の起源及び法的位置付け

ア 集会所（同和対策集会所や同和教育集会所という呼称もある。）は，市町村によって設置されるものであり，同和対策審議会答申（昭和４４年）において「同和地域における教育水準の向上をはかる」ための施設として位置付けられていた。また，社会教育設備の整備について規定していた同和対策事業特別措置法の制定に伴って策定された同和対策長期計画（同年）では，集会所の整備が文部省（当時）計画の一環とされた。そして，地域改善対策事業特別措置法施行令（昭和５７年）においても，「社会教育のための集会所又はその設備の整備に関する事業」に係る規定が設けられていた。

イ 隣保館は，１９世紀のイギリスで誕生したセツルメントであるトインビーホールの影響を受けて，我が国では明治時代後期に民間の社会事業家により設置された。隣保館の事業は，昭和３３年の社会福祉法の改正によって第二種社会福祉事業として法制化され，昭和４４年に厚生省（当時）が作成した「同和地域における隣保館運営要綱」では，その目的は「同和問題のすみやかな解決に資すること」とされていた。

（甲イ１，弁論の全趣旨）

(4) 各被告による集会所・隣保館（以下「集会所等」という。）の設置

ア 被告本庄市は，本庄市立集会所設置及び管理に関する条例又は本庄市立隣保館設置及び管理に関する条例（以下，併せて「設置条例（本庄市）」という。）に基づき，集会所等（本庄市）を設置，管理していた。その関連規定は，別紙３「設置条例の関連規定」の１に記載のとおりである。

なお，設置条例（本庄市）は，本庄市及び児玉町の合併により制定され，平成１８年１月１０日に施行された。設置条例（本庄市）の制定，施行以前は，集会所については，本庄市立同和対策集会所設置及び管理に関する条例（昭和４８年本庄市条例第９号）及び児玉町立集会所の設置及び管理

条例（昭和４０年児玉町条例第１７号）に基づき，隣保館については，本庄市東台会館設置及び管理に関する条例（昭和５７年本庄市条例第３号）及び児玉町立隣保館設置条例（昭和４６年児玉町条例第１２号）に基づき，設置運営されていた。

（甲ロ１１，１４）

イ　被告上里町は，上里町立同和対策集会所の設置及び管理に関する条例（昭和４８年７月２７日条例第１２号）又は上里町立隣保館設置条例（昭和４９年３月１９日条例第５号。以下，併せて「設置条例（上里町）」という。）に基づき，集会所等（上里町）を設置，管理していた。設置条例（上里町）の関連規定は，別紙３「設置条例の関連規定」の２に記載のとおりである。（甲ハ１３，１４）

ウ　被告深谷市は，深谷市集会所条例（平成１８年１月１日条例第１４９号。以下，「設置条例（深谷市）」といい，設置条例（本庄市）及び設置条例（上里町）と併せて「本件各設置条例」という。）に基づき，集会所（深谷市）を設置，管理していた。設置条例（深谷市）の関連規定は，別紙３「設置条例の関連規定」の３に記載のとおりである。

なお，設置条例（深谷市）は，深谷市，岡部町，川本町及び花園町の合併により制定，施行されたもので，それ以前においては，集会所（深谷市）は，その位置に応じて，深谷市同和対策集会所設置及び管理条例（昭和４５年３月２８日条例第１６号），岡部町集会所設置及び管理条例（昭和４９年９月１７日条例第２９３号），川本町同和対策集会所設置及び管理に関する条例（昭和５３年６月１５日条例第１２号）又は花園町立同和対策集会所設置及び管理条例（昭和５２年３月１０日条例第２号）に基づき，設置，管理されていた。

（乙ニ２～６）

(5)　各被告から部落解放同盟埼玉県連合会宛てに発した通知

ア　被告本庄市の市長は，平成２３年１１月２８日頃，部落解放同盟埼玉県連合会に対し，同日付け「貴会への対応について（通知）」と題する書面（本人発第８５号）を交付した（以下，当該書面による部落解放同盟埼玉県連合会に対する通知を「本件通知（本庄市）」という。）。

本件通知（本庄市）の内容には，同和問題に関する民間運動団体が主催，関係する話合い等の事業に今後は対応しないこと，運動団体に対する補助金の交付は平成２５年３月３１日をもって廃止すること，集会所等（本庄市）の事業は平成２３年度をもって廃止することが含まれていた。

（甲ロ９）

イ　被告上里町の町長らは，平成２３年１２月２０日頃，部落解放同盟埼玉県連合会に対し，同日付け「『今後の同和問題に関する民間運動団体への対応』について（通知）」と題する書面（人共第３３号）を交付した（以下，当該書面による部落解放同盟埼玉県連合会に対する通知を「本件通知（上里町）」という。）。

本件通知（上里町）の内容には，同和問題に関する民間運動団体が主催，関係する話合い等の事業に平成２３年１２日２８日より後は対応しないこと，運動団体に対する活動費補助金の交付は平成２４年度をもって廃止すること，集会所等（上里町）の事業は同年度をもって廃止することが含まれていた。

（甲ハ１０）

ウ　被告深谷市の市長は，平成２４年２月１０日頃，部落解放同盟埼玉県連合会に対し，同日付け「深谷市における今後の同和対策事業について（お知らせ）」と題する書面（深人権発第２５９号）を交付した（以下，当該書面による部落解放同盟埼玉県連合会に対する通知を「本件通知（深谷市）」といい，本件通知（本庄市）及び本件通知（上里町）と併せて「本件各通知」という。）。

本件通知（深谷市）の内容には，同和問題に関する民間運動団体が主催，関係する話合い等の事業に平成２４年４月１日以降は対応しないこと，深谷市運動団体活動事業費補助金交付要綱は同年３月３１日をもって廃止すること，集会所（深谷市）の運営事業は平成２５年３月３１日をもって廃止することが含まれていた。

（甲ニ８，乙ニ１）

(6) 本件各設置条例の廃止

ア 本庄市議会は，平成２４年３月２１日，設置条例（本庄市）等の廃止を内容とする「本庄市隣保館設置及び管理に関する条例等を廃止する条例」（以下「廃止条例（本庄市）」という。）を可決した。同条例は，同年４月１日に施行された。（甲ロ１０，乙ロ７）

イ 上里町議会は，平成２４年１２月１０日，設置条例（上里町）等の廃止を内容とする「上里町同和対策審議会条例等を廃止する条例」（以下「廃止条例（上里町）」という。）を可決した。同条例は，平成２５年４月１日に施行された。（甲ハ１１，弁論の全趣旨）

ウ 深谷市議会は，平成２４年１２月１４日，設置条例（深谷市）の廃止を内容とする「深谷市集会所条例を廃止する条例」（以下，「廃止条例（深谷市）」といい，廃止条例（本庄市）及び廃止条例（上里町）と併せて「本件各廃止条例」という。）を可決した。廃止条例（深谷市）は，平成２５年４月１日に施行された。（乙ニ１３，弁論の全趣旨）

２ 争点

(1) 本案前の争点

ア 本件各通知に処分性があるか。（争点１）

イ 本件各廃止条例の制定行為に処分性があるか。（争点２）

(2) 本案の争点

ア 無効確認及び取消請求について

本件各通知及び廃止条例（本庄市）の制定行為に無効事由があるか。また，廃止条例（上里町）及び廃止条例（深谷市）の各制定行為に取消事由があるか。（争点３）

イ　金銭請求について

本件各通知及び本件各廃止条例の制定行為等が国家賠償法（以下「国賠法」という。）１条１項の適用上違法といえるか。（争点４）

3　争点に対する当事者の主張

(1)　争点１（本件各通知に処分性があるか）について

（原告らの主張）

原告らは，本件各通知によって，各居住地に対応する被告らから人権教育の推進，相談事業，自立支援，地域交流の促進，部落解放団体への対応及び似非同和行為の排除などの差別解消，人権擁護施策を受ける権利を失った。そうすると，本件各通知は，原告らの権利義務を直接変動させるものといえることから，本件各通知には処分性がある。

（被告本庄市の主張）

本件通知（本庄市）は，被告本庄市が，今後，人権教育及び人権啓発の推進に関する法律（以下「人権教育法」という。）に基づき，同和問題もあらゆる人権問題の中の一つとして位置付けた上で，教育及び啓発を中心とした取組を進める旨の通知であって，原告ら（本庄市）の何らかの権利の消長や変動を生じさせるものではない。したがって，本件通知（本庄市）には処分性がない。

（被告上里町の主張）

本件通知（上里町）は，被告上里町が，部落解放同盟埼玉県連合会に対し，政治的な方針や同和問題に関する民間運動団体への対応方針を事実上通知したものにすぎず，法令に基づいてされたものでも，公権力の行使として直接相手方の権利義務の変動をもたらすような法的効果を持つものでもない。し

たがって，本件通知（上里町）には処分性がない。

（被告深谷市の主張）

本件通知（深谷市）は，平成２４年２月１０日，深谷市議会議員全員協議会において「深谷市における今後の同和対策事業についての基本方針」が報告され，これが定められたという事実を，被告深谷市が部落解放同盟埼玉県連合会に知らせたものにすぎず，直接，原告ら（深谷市）個人の具体的な権利義務を形成し，又はその範囲を確定することが法律上認められているものに当たらないことは明らかである。したがって，本件通知（深谷市）には処分性がない。

(2) 争点２（本件各廃止条例の制定行為に処分性があるか）について

（原告らの主張）

ア　主張の骨子

本件各集会所等の廃止は，本件各廃止条例の制定によるものであるところ，一般に，条例の制定行為は，他の行政処分を待つことなく，国民の権利義務や法的地位に直接の影響を及ぼし，実質的に行政庁の処分と同視し得る場合には，処分性が認められるものである。

しかるところ，本件各集会所等の廃止は，通常は行政庁の処分をもって行われる公物の廃止行為が，地方自治法によって特に条例によることが求められているために，やむを得ず，本件各廃止条例の制定という法形式によったものにすぎない。そして，原告らは，本件各廃止条例の制定行為によって，直ちに，原告らの個人的法益として法律上保護されていた「集会所等を同和問題の解決，人権擁護・人権教育のための拠点として利用する権利」を失った。このように，本件各廃止条例の制定行為は実質的に行政庁の処分と同視し得るというべきであるから，当該制定行為には処分性がある。

イ　「集会所等を同和問題の解決，人権擁護・人権教育のための拠点として

利用する権利」の保障の根拠について

(ア) 原告らは，人権教育法７条に基づいて策定された国の人権教育等基本計画及び同法５条に基づいて被告らにおいて策定された同和行政基本計画並びに本件各設置条例によって，集会所等について，これを単に利用することにとどまらないものとして，「集会所等を同和問題の解決，人権擁護・人権教育のための拠点として利用する権利」を保障されていた。

このことは，同和対策事業特別措置法等による特別対策や人権教育法及び本件各設置条例において，集会所等が，同和問題の解決を中心とした人権擁護・人権教育活動等の推進のための拠点として位置付けられていること，その目的を達成するためには，集会所等が，物理的な利用ができることのみならず，指導員，運営委員会及び同和対策審議会といった同和問題の解決・人権教育推進等の方策の支援のために整備された制度の有機的な拠点として機能する必要があること，現に集会所等がこれまでそのような機能を果たしてきたことに照らして明らかである。そして，地方自治体による同和行政の実施は国法上の要請ないし法的義務であることからすれば，上記のような集会所等の機能や位置付けが，これを設置，運営する各地方自治体の独自の裁量や判断によって左右される余地はないというべきである。

(イ) 原告らの「集会所等を同和問題の解決，人権擁護・人権教育のための拠点として利用する権利」は，憲法２１条１項及び２５条１項によっても保障されている。

すなわち，集会の自由の一側面として他者と交流する権利があることは一般に承認されているところ，当該権利は文化的な最低限度の生活のために不可欠なものであることから，当該権利には，交流のために必要な「場」である公共施設，パブリック・フォーラムの確保，利用といった給付を積極的に求めることができる権利も含まれていると解すべきで

ある（このような積極的な側面は，元来表現の自由に関わるパブリック・フォーラムの設置及び廃止に関する公権力の裁量を制限し，これを厳格に統制すべき根拠となるものである。）。

そして，集会所等がパブリック・フォーラムに当たることは，集会所等が，同和地区内外の交流の拠点となり，被差別者の人格的生存を支えてきた施設であることからして明らかであり，そのような「集会所等を同和問題の解決，人権擁護・人権教育のための拠点として利用する」ことを積極的に求める権利は，憲法上保障されているものといえる。

(ウ) そして，原告らの「集会所等を同和問題の解決，人権擁護・人権教育のための拠点として利用する権利」は，原告らを含む同和地区の住民それぞれの個人的利益であり，同和地区に集会所等が設置されていることによる反射的利益ではない。

このことは，集会所等の設置の目的である同和問題の解決及び人権教育の推進は，本質的に，同和地区の住民の基本的人権の根幹を保護し，その権利を回復していくことに直結するものであること（この意味において，集会所等には，公園や公民館等の通常の公的施設とは全く異なる意義がある。），同和問題の解決のためには，被差別の当事者である原告ら同和地区の個々の住民の手によって人権教育及び人権擁護の推進が図られることが必要であること，その活動のためには，公的支援により人的な連携が整備された拠点が必要不可欠であることなどに照らして明らかである。

ウ 原告らは，本件各廃止条例の制定によって，上記のとおり個人的利益として法律上保護されていた「集会所等を同和問題の解決，人権擁護・人権教育のための拠点として利用する権利」を喪失した。

同和問題の解決，人権擁護及び人権教育のための拠点として機能し得る集会所等は本件各廃止条例により一斉に廃止されたのであり，同様の機能

を持つ代替的な施設は存在しないのであるから，原告らが上記権利を喪失したことは，一部の集会所等が通常の公の施設として利用することが可能であることとは関係がない。

（被告本庄市の主張）

以下のとおり，設置条例（本庄市）の制定は，原告ら（本庄市）の権利義務の変動を生じさせるものではないから，これを廃止する内容の廃止条例（本庄市）の制定行為には処分性がない。

ア　すなわち，設置条例（本庄市）上，集会所等（本庄市）を利用することができる者は限定されていないし，集会所等が地方自治法２４４条１項にいう「公の施設」と位置付けられていることからすれば，集会所等（本庄市）は，同和対策のための特別な公共施設であるとは考えられない。したがって，原告ら（本庄市）に，同和対策の目的のために集会所等（本庄市）を利用する権利が特別に保障されていたとはいえない。

イ　また，廃止された集会所等（本庄市）の多くは集会施設又は公民館として存続しており，これらは原告ら（本庄市）も利用可能であるから，原告ら（本庄市）は，原告らが主張する公共施設又は公共的施設を利用する権利を失ってはいない。

（被告上里町の主張）

条例は，通常，一般的抽象的な権利義務を定めるものであるから，処分性が否定されるのが一般であるが，実質的にみて，条例によって行政主体と私人との間の個別具体的な権利義務の変動を生じさせるといえる場合には，例外的に，当該条例の制定行為について処分性を肯定することができる。

これを本件についてみると，集会所等（上里町）は，公の施設（地方自治法２４４条１項）であり，住民であれば誰でも利用することができ，正当な理由がない限り，その利用を拒むことはできないものであるから（同条２項），集会所等（上里町）は，原告ら（上里町）特定の者に対して，その利

用が保障されたものであるとはいえない。また，同和対策事業特別措置法等による特別対策が平成１４年に廃止されていることからしても，同和問題解決のための特別な拠点として集会所等を利用することができる原告ら（上里町）の個別具体的な権利など存在しない。したがって，廃止条例（上里町）の制定によって，被告上里町と原告ら（上里町）との間の個別具体的な権利義務の変動が生ずることはあり得ず，当該制定行為には処分性がない。

（被告深谷市の主張）

条例の制定行為は，通常，一般的・抽象的な法規範を定立する立法作用であり，原則として個人の具体的な権利義務又は法的利益に直接の法的効果を及ぼすものではないから処分性はないのであり，例外的に処分性が認められるのは，他に行政庁の具体的な処分を経ることなく，当該条例自体によって，その適用を受ける特定の個人の具体的な権利義務又は法的利益に直接影響を生じさせ，行政庁の処分と同視することができるような場合であると解される。

これを本件についてみると，集会所（深谷市）は，平成１４年３月に国による同和問題の特別対策の終了後に公布施行された設置条例（深谷市）に基づき，広く一般に深谷市民の利用に供されてきた施設であり，被告深谷市は，正当な理由がない限り，全ての住民が利用することを拒めず，全ての住民が集会所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のであって（地方自治法２４４条２項，３項），実際に，全ての深谷市民が利用していた。また，同和問題の特別対策から一般対策への移行の過程で，深谷市内に設置されている公民館においても，集会所（深谷市）で行われていたのと同様の人権教育・啓発の推進，生活・教育相談に係る事業が展開されていた。これらの事実に照らせば，「集会所・隣保館等を同和問題の解決，人権擁護・人権教育のための拠点として利用する権利」が原告らの個人的法益として法律上保護されていたなどといえないことは明らかであり，廃止条例

（深谷市）の制定によって，その適用を受ける原告ら（深谷市）特定の個人の具体的な権利義務又は法的利益に直接影響が生じることはなく，行政庁の処分と同視することはできないから，廃止条例（深谷市）の制定行為には処分性はない。

(3) 争点３（本件各通知及び廃止条例（本庄市）の制定行為に無効事由があるか。また，廃止条例（上里町）及び廃止条例（深谷市）の各制定行為に取消事由があるか）について

（原告らの主張）

ア 主張の骨子

被告らは，部落差別が解消していないにもかかわらず，本件各通知及び本件各廃止条例の制定によって，それまで実施していた同和行政を廃止したものである。当該廃止には，合理的な理由は全くなく，相応の代替的な措置が採られることもなかった上，同和対策事業の継続に対して信頼を寄せていた被差別者の手続的な関与のない一方的なものであったことからすれば，本件各通知及び本件各廃止条例の制定行為は，被告らの裁量権を逸脱，濫用したものであり，その違法は重大かつ明白なものである。

したがって，本件各通知及び本件各廃止条例の制定行為には，無効事由又は取消事由に当たる違法がある。

イ 同和行政は，被差別者の基本的人権の根幹にかかわるものであり，各地方自治体は，同和対策特別措置法等による特別対策の終了，人権教育法の施行による一般対策への移行の前後を通じて，部落差別が現存する限り，同和行政を積極的に推進すべき法的義務を負っている。このことに加え，パブリック・フォーラムという集会所等の法的性質及び機能にも鑑みると，同和行政に関する裁量の幅は相当限定されており，同和行政の廃止は，部落差別の解消という目的達成の後でなければ原則として許されず，廃止にやむを得ない事情があったとしても，部落差別の解消に同程度に資する代

替措置が採られなければならないというべきである。

これを本件についてみると，現在も深刻な部落差別が横行しており，本件各通知及び本件各廃止条例の制定時において部落差別が解消したといえるような状況になかったことは明らかであるし，集会所等の事業を含む同和行政の廃止についてやむを得ない事情などなかった。そして，集会所等は，同和問題の解決・人権教育推進等の方策の遂行を支援するために整備された制度の有機的な拠点として機能するものであったところ，被告らは，このような機能を持つ代替施設や部落差別の解消のために同程度に有効な代替事業を何ら提供しておらず，被告らが現在行っている一般対策としての人権事業は，同和行政の廃止を正当化できるようなものではない。

ウ　原告らは，同和行政の継続を信頼しており，被告らが同和行政を廃止したのは，原告らのかかる信頼を裏切るものであった。

一般に，被差別の当事者を抜きにして差別の解消を図るための方策を決定することが許されないのは当然であり，部落差別の解消のための同和行政は，その性質上，意見聴取の機会を設けることなどによって，原告らを含む被差別者を参加させ，包摂する手続を履践することが求められている。そして，現に，被告らは，これまで，同和行政において実施する事業の内容を決定する際には，原告らを含む被差別当事者の運動団体との行政交渉を行ってきており，原告らのみならず，被告ら行政側においても行政交渉に対する信頼が醸成されていた。その上，被告らは，行政交渉の場において同和対策の継続及び必要性を繰り返し表明していたのであるから，原告らが同和対策事業の継続を信頼するのがもっともであるといえる客観的な事情が存在していた。そうすると，原告らに権利や利益（上記(1)及び(2)の原告らの主張欄参照）をもたらしていた同和対策事業の継続に対する原告らの信頼は，法的保護に値するものといえる。

したがって，一方的かつ唐突に，代替措置を採ることもなくされた本件

各通知及び本件各廃止条例の制定による同和行政の廃止は，一般原則である信頼保護の原則に反し，この点においても，被告らの裁量権を逸脱，濫用したものとして違法である。

（被告本庄市の主張）

被告本庄市は，平成１４年に同和対策事業特別措置法等による特別対策が終了した後において，独自に，集会所等（本庄市）の事業を含む一般対策を行ってきた。これにより，生活環境を始めとする基盤整備等の状況は大きく改善され，教育，就労及び産業の面で著しい格差がなくなるという成果が上がった反面，その弊害として，マイナスイメージの固定化や運動団体への補助金の公平性や透明性の維持の困難等が認識されるに至った。

同和対策事業の廃止を含めた同和行政にも広範な裁量が認められるべきであるところ，本件通知（本庄市）及び廃止条例（本庄市）の制定は，上記のような同和行政の成果と弊害の認識を踏まえ，同和問題を人権問題の一つとして位置付け，その施策において広く全市民を対象とした事業を推進すべき時期にきているとの判断の下，市議会での議論等，相応の手続を経た上で決定したものである。そして，廃止された集会所等（本庄市）の多くは原告ら（本庄市）も利用可能な集会施設又は公民館として存続しており，代替的な措置も講じられている。

以上によれば，本件通知（本庄市）及び廃止条例（本庄市）の制定行為には，裁量権の逸脱・濫用などないことは明らかである。

（被告上里町の主張）

本件通知（上里町）及び廃止条例（上里町）の制定は，平成１４年に同和対策事業特別措置法等による特別対策が終了した後も，被告上里町が行ってきた様々な同和対策や事業（運動団体への補助金や集会所等の事業を含む。）の成果を踏まえ，今後は同和問題もあらゆる人権問題の中の一つとして位置付け，人権教育・啓発の推進のための様々な事業を行うよう方針を変

更したことによるものである。そして，このような方針変更の下にされた本件通知（上里町）及び廃止条例（上里町）の制定行為には，以下のとおり，原告らが主張する違法はない。

ア　原告らは，本件通知（上里町）及び廃止条例（上里町）の制定行為について，被告上里町における同和行政の廃止であることを前提に，代替措置が採られなかったことから違法であるなどと主張する。

しかし，被告上里町が行ったのは，同和問題を含む人権問題に関する施策の見直しであって，同和行政を廃止（全廃）したことなどなく，現に，被告上里町は，同和問題等を取り扱う人権講演会や人権問題に関する指導者養成講座を開催，開講するなどして，教育・啓発のための取組をしている。また，被告上里町の事業としての集会所等は廃止されたが，取り壊されるものを除いて施設自体は地元に移管されて存続し，原告ら（上里町）も従前と同じように利用することができるし，取り壊される集会所等についても，建物の老朽化等のやむを得ない事情が存在する上，付近には，同様に利用できる代替施設が存在する。

したがって，原告らの上記主張は理由がないというべきである。

イ　また，原告らは，これまでの同和行政に関する経緯等を指摘して，集会所等を含めた被告上里町による同和行政の継続への原告ら（上里町）の信頼が法的保護に値するものであり，一方的な本件通知（上里町）及び廃止条例（上里町）の制定行為が信頼保護の原則に違反し違法である旨主張する。

(ア)　しかし，そもそも，平成１４年に終了した同和対策事業特別措置法等による特別対策は，時限的，例外的なものであったことなどから，原告らは，その改廃がされることを予測し得たのであり，被告上里町による同和対策事業についても，その継続に対して期待を抱くのがもっともであるなどとはいえない。したがって，集会所等を含めた被告上里町によ

る同和行政の継続に対する原告ら（上里町）の信頼が法的保護に値するものであるとはいい難い。

また，原告ら（上里町）は，被告上里町の事業としての集会所等（上里町）が廃止されたとしても，存続する建物や代替施設を利用して活動することができるのであって，廃止によって原告ら（上里町）に生じ得る何らかの不利益は間接的，付随的なものにすぎない。そして，同和対策事業の継続は，同和地区に対するマイナスイメージの固定化にもつながりかねないものでもあるから，必ずしも被差別者に利益のみをもたらすものともいえず，地域における施策，事業の成果や現状によっては，同和問題の解消は一般の人権施策の中で図られるべきであると考えられることをも総合すると，同和対策事業の改廃は，原告ら（上里町）に社会通念上看過できない損害を生じさせるものとはいえない。

したがって，本件通知（上里町）及び廃止条例（上里町）の制定行為については，信頼保護の原則は適用されないというほかはない。

(イ) なお，同和行政の方針の変更に当たっては，被差別者に何らかの関与を求めることが適切かつ必要であるとしても，被告上里町における同和行政の方針の変更に当たっては，原告ら（上里町）２名が出席する運動団体との話合いや地元自治会との協議など，合意形成のプロセスを経たのであって，これが一方的なものであったなどとはいえない。

(ウ) 以上によれば，原告らの上記主張は理由がないというべきである。

（被告深谷市の主張）

本件通知（深谷市）及び廃止条例（深谷市）の制定は，被告深谷市が，同和行政・同和教育を人権行政・人権教育の一般施策の一環として実施すべくその在り方を見直したことによるものであるところ，本件通知（深谷市）及び廃止条例（深谷市）の制定行為には，原告らが主張するような違法はない。その理由は，以下のとおりである。

ア　同和行政・同和教育の在り方の見直しによる本件通知（深谷市）及び廃止条例（深谷市）の制定は，適法適切な目的に基づき，適切な代替措置を講じた上でされたものであるから，裁量権を逸脱，濫用したものであるなどといえないことは明らかである。

そもそも，同和地区ないし同和地区の住民に対する特別対策は，本来時限的なものであること，差別解消に必ずしも有効ではないこと，継続が実務上困難であることなどを理由として終了したものであり，現在では，広く一般市民を対象とする一般対策の一環として同和問題に対応することが予定されているといえる。被告深谷市の同和行政・同和教育の見直しはこれに沿ったものであり，民間運動団体との交渉で同和行政の位置付けの見直しが話題となったこと，市民の同和問題に関する理解も進み，集会所（深谷市）が民間運動団体の会員に限らず広く住民に利用されるようになるとともに，公民館や自治会館等の施設も同様に利用されるようになってきたこと，集会所（深谷市）の建物の老朽化が進んでいること，埼玉県内の他の自治体が同和行政の人権行政への一元化の方針を示したことといった事情をも踏まえている。

また，行政区域ごとに設置されている公民館において，本件通知（深谷市）及び廃止条例（深谷市）の制定以前から行われていた子ども人権推進事業，家庭教育学級，人権教育指導者研修会及び人権地域懇談会など，人権教育・啓発の推進，生活・教育相談についての事業が，本件通知（深谷市）及び廃止条例（深谷市）の制定以後も展開されていたし，現在では，関係各課によって相談や自立支援に係る事業が推進されており，殊に，人権政策課では，公民館を利用しての生活・教育相談の実施，毎月１０日，２５日の人権相談の実施，自治会ごとに設置されている自治会館の利用や公民館事業への積極的な参加の促し等を行っている。

イ　原告らは，本件通知（深谷市）及び廃止条例（深谷市）の制定行為には

信頼保護の原則違反があり違法である旨主張する。

しかし，被告深谷市が原告ら（深谷市）に対し同和行政が今後も継続されるという前提での施策への関与を個別具体的に勧告・勧誘した事実はないから，それを信頼した原告ら（深谷市）が新たに活動に入って社会通念上看過できない程度の積極的損害を被ったとはいえない。

また，同和行政・同和教育の在り方を見直すに至った背景事情（上記ア参照）に照らして，原告ら（深谷市）が今後も集会所事業を始めとする被告深谷市の同和行政が長期間継続されると信頼するような客観的事情はなかったし，被告深谷市がかかる信頼を生じさせるような言動をしたこともない。

そして，集会所の利用といった同和行政の継続によって原告ら（深谷市）にもたらされる利益が法的保護に値する個別具体的なものではないことは上記(2)の被告深谷市の主張欄のとおりであるし，同和問題に関する様々な代替施策が採られていることは上記アのとおりである。

したがって，原告らの上記主張は理由がないというべきである。

(4) 争点４（本件各通知及び本件各廃止条例の制定行為等が国賠法１条１項の適用上違法といえるか）について

（原告らの主張）

ア 本件各通知及び本件各廃止条例の制定により同和対策事業及び本件各集会所等を廃止したことは，上記(2)及び(3)の原告らの主張欄のとおり，被告らが，それぞれ，原告らの同意を得ることなく，その裁量権を逸脱，濫用して，原告らの「集会所等を同和問題の解決，人権擁護・人権教育のための拠点として利用する権利」及び同和対策事業の継続に対する信頼という原告らの法的利益を違法に侵害したものであり，被告らの故意又は過失も明らかである。したがって，被告らの上記各行為は，国賠法上違法である。

そして，原告らは，被告らの上記各行為によって，集会所等を利用でき

なくなり，そのために同和問題解決のために行ってきた様々な活動の継続が不可能になるなどの損害を被った。原告らに生じた精神的苦痛に対する慰謝料は，原告ら一人当たり１００万円を下ることはない。

イ　なお，被告本庄市は，本件各集会所等の廃止が本件各廃止条例の制定という立法行為によってされていることから，これが国賠法の適用上違法となるのは，原告らに保障されている権利ないし法的利益の侵害が明白である場合に限定される旨主張する。

しかし，本件各廃止条例の制定が，一般的抽象的法規範の定立にとどまらず，原告らの具体的な権利を侵害するものであることは，上記(2)の原告らの主張欄のとおりであるから，国賠法の適用を限定すべき根拠はない。また，仮に，国賠法の適用を限定すべきであるとしても，被告らの上記各行為による原告らの権利ないし法的利益の侵害の明白性は，本件各集会所等の廃止の経緯，目的及び必要性並びにそれによって原告らが被る不利益の内容，性質及び程度からして，これを肯定することができる。

したがって，被告本庄市の上記主張は理由がないというべきである。

（被告本庄市の主張）

一般に，条例の制定という立法行為が国賠法の適用上違法といえるのは，その条例の内容が市民に保障されている権利ないし法的利益を違法に侵害するものであることが明白な場合に限られると解される。

これを本件についてみると，集会所等（本庄市）の利用に関して，原告らが主張するような特別に保障された権利ないし法的利益などないことは上記(2)の被告本庄市の主張欄のとおりであるし，原告らは，集会施設又は公民館として存続している施設を従前どおり利用できるのであるから，集会所等（本庄市）の廃止は，原告ら（本庄市）に保障されている集会所等（本庄市）の利用に関する権利ないし法的利益を侵害するものではない。また，同和問題を含めた人権問題に関する行政にも広範な裁量が認められるべきであ

り，従前行われてきた同和対策事業の成果や時代のすう勢等を踏まえ，同和行政を人権行政に一元化するのが妥当であるとした被告本庄市の判断に裁量権の逸脱・濫用などないことは上記(3)の被告本庄市の主張欄のとおりである。

したがって，原告らが主張する被告本庄市の行為が国賠法上違法といえないことは明らかである。

（被告上里町の主張）

上記(3)の被告上里町の主張欄のとおり，廃止条例（上里町）による集会所等（上里町）の廃止によって，全ての集会所等が利用できなくなってしまうということはなく，老朽化等のために取壊しになるもののほかは，原告ら（上里町）が従前どおり利用できるように存続するし，取壊しになる集会所等についても，付近に集会所等と同様に利用できる代替施設が存在するのである。また，原告ら（上里町）の集会所等（上里町）の事業の継続に対する信頼は何らかの法的保護に値するものでもない。

したがって，原告らの主張する被告（上里町）の行為は，原告ら（上里町）の権利ないし法的利益を侵害するものではないから，国賠法上違法とはいえないし，損害の発生も認められない。

（被告深谷市の主張）

上記(3)の被告深谷市の主張欄のとおり，廃止条例（深谷市）の制定は，被告深谷市が同和行政・同和教育の在り方を見直したことによるものであって，適法適切な目的，説明・協議，代替措置及び手続等をもってされたものであるし，原告ら（深谷市）の集会所（深谷市）の存続への信頼は法的保護に値するものとはいえない。

したがって，原告らの主張する被告深谷市の行為が国賠法上違法であるとはいえない。

なお，原告らは，従前と同様の人権教育・人権擁護活動推進のために公民館や自治会館を利用することが十分可能であるから，損害の発生も認められ

ない。

第３　当裁判所の判断

１　争点１（本件各通知に処分性があるか）について

抗告訴訟の対象となる行政処分とは，公権力の主体たる国又は公共団体が行う行為のうち，その行為によって直接国民の権利義務を形成し，又はその範囲を確定することが法律上認められているものをいうと解される（最高裁昭和３０年２月２４日第一小法廷判決・民集９巻２号２１７頁，最高裁昭和３９年１０月２９日第一小法廷判決・民集１８巻８号１８０９頁参照）。

これを本件各通知についてみると，前記前提となる事実，証拠（甲ロ９，甲ハ１０，甲ニ８，乙ニ１）及び弁論の全趣旨によれば，本件各通知は，いずれも，被告らの市長又は町長らが，それぞれ，部落解放同盟埼玉県連合会に対して，同和対策事業の基本方針及び民間運動団体への対応の方針を変更することやその内容等を事実上通知したものにすぎないと認められ，これらによって，直接，原告らを含む住民の何らかの権利義務が形成され，又はその範囲が確定されるものとはいえない。

したがって，本件各通知には処分性がないというべきである。

２　争点２（本件各廃止条例の制定行為に処分性があるか）について

(1)　条例の制定行為は，普通地方公共団体の議会が行う立法作用に属するから，一般的には，抗告訴訟の対象となる行政処分に当たるものではないが，他に行政庁の処分を待つことなく，その施行により，直接，特定の個人の権利義務や法的地位を左右するような場合には，行政庁の処分と実質的に同視し得るものとして，抗告訴訟の対象となる行政処分に当たると解するのが相当である（最高裁平成２１年１１月２６日第一小法廷判決・民集６３巻９号２１２４頁参照）。

(2)　そこで，本件各廃止条例の制定行為が，行政庁の処分と実質的に同視し得る場合に当たるかについて検討する。

ア　本件各集会所等の設置の目的等からすると，本件各集会所等は，いずれも，普通地方公共団体が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，すなわち「公の施設」（地方自治法２４４条１項）に該当するものと認められるところ，普通地方公共団体は，住民の公の施設の利用について，正当な理由がない限り，これを拒むことはできず（同条２項），不当な差別的取扱いをすることは許されない（同条３項）。また，集会所等（本庄市）及び集会所等（上里町）のうち隣保館は，隣保事業（社会福祉法２条３項１１号）のために設けられた施設であるところ，同事業は「近隣地域における住民の生活の改善及び向上を図る」ことを目的とするものであって（同号），その対象は原告ら特定の個人や被差別者に限定されていない。そして，本件各集会所等の設置の直接の根拠である本件各設置条例は，いずれも，本件各集会所等の利用資格に関して何らの規定を設けていない（なお，上里町立同和対策集会所の設置及び管理に関する条例１条によれば，集会所の設置は同和問題の早期解決を図ることを目的とする旨明記されているものの，他の条例と同様に，利用資格を原告ら特定の個人や被差別者に限定していない。）。したがって，上記各法令上，本件集会所等を利用することができる者が，原告らや原告らが所属する運動団体に所属する者に特に限定されるものではない。

ところで，設置条例（本庄市）及び設置条例（上里町）においては，集会所や隣保館を利用するに当たって，管理者の許可又は承認を要するものとされているが，その許可又は承認の判断は，集会所等の秩序維持や管理上の支障があるかどうか，設置目的に反するかどうかといった観点からされるのであって，利用しようとする者の個人的な属性は判断の対象ではない（なお，上記各条例における集会所等の設置目的のための活動の主体が原告らや原告らが所属している運動団体に限定されるものでもないから，設置目的に反する利用が不許可・不承認とされることがあり得ることをも

って，集会所等を利用し得るものが原告らや原告らが所属している運動団体に所属する者に限定されることもない。）。

以上によれば，本件各設置条例は，本件各集会所等を設置するとともに，その管理や利用方法に関する事項を一般的に定めたものにすぎないとみるほかはなく，特に原告らを含む特定の個人や団体に対して，集会所等の利用に係る権利を保障したものと解することはできない。したがって，原告らが，これまで，同和問題の解決のために，本件各集会所等を利用してきたという実態があることを考慮に入れても，本件各廃止条例の制定によって，直接，原告らの権利義務や法的地位を左右するものではなく，本件各廃止条例の制定行為を行政庁の処分と実質的に同視することはできないというべきである。

イ　これに対し，原告らは，本件各設置条例，人権教育法及び憲法等を根拠として，被差別者である原告らには，同和問題の解決という目的達成のために必要不可欠な「集会所等を同和問題の解決，人権擁護・人権教育のための拠点として利用する権利」が保障されていたのであり，原告らは，本件各廃止条例の制定行為によって，当該権利を喪失したなどとして，本件各廃止条例の制定行為には処分性がある旨主張する。

(ア)　しかし，そもそも，「集会所等を同和問題の解決，人権擁護・人権教育のための拠点として利用する権利」の具体的な内容は不明確であるといわざるを得ない。のみならず，同和問題の解決のための施策の内容は，時代や地域の実情等に応じて様々なものが考えられることからすると（前記前提となる事実のとおり，同和対策事業特別措置法等による特別対策は平成１４年に終了し，一般対策へと移行している。），集会所等の設置の究極の目的が同和問題の解決にあるとされていたことをもって，直ちに，その設置の根拠法令上，被差別者である原告ら特定の個人に対して，集会所等の利用に関する権利が保障されているとの帰結が導かれ

るものではない。そして，地方自治法，社会福祉法及び本件各設置条例が，特定の個人や団体に対して，集会所等の利用に関する何らかの具体的な利益・権利を保障したものと解することができないことは，上記アにおいて説示したとおりである。

さらに，人権教育法は，同和問題に対する施策を含む人権教育及び人権啓発に関する施策の推進について，国，地方公共団体及び国民の責務を明らかにするとともに，必要な措置を定め，もって人権の擁護に資することを目的として（１条），人権教育及び人権啓発の基本理念，国，地方公共団体及び国民の責務等を規定したものであるところ（３条以下），その内容は一般的，抽象的なものにすぎず，特定の個人や団体に対して，集会所等の利用に関する何らかの具体的な権利を保障したものと解することはできない。なお，「国は，人権教育及び人権啓発に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため，人権教育及び人権啓発に関する基本的な計画を策定しなければならない。」とする同法７条に基づき国が策定した「人権教育・啓発に関する基本計画」（平成１４年３月１５日閣議決定。甲イ８，乙ニ９）及び「地方公共団体は，基本理念にのっとり，国との連携を図りつつ，その地域の実情を踏まえ，人権教育及び人権啓発に関する施策を策定し，及び実施する責務を有する。」とする同法５条に基づき被告らがそれぞれ策定した人権教育及び人権啓発に関する施策（甲ロ１，甲ハ１，甲ニ１）も同様の性質のものであることは，上記各条項の規定及び上記計画や施策の内容（いずれも，人権教育及び人権啓発に係る施策の経過や現状を確認し，以後の基本的な方針を一般的，抽象的に定めたものにすぎない。）に照らして明らかである。

(イ) また，原告らは，集会所等がパブリック・フォーラムとしての性質を有することから，原告ら特定の個人に対する本件各集会所等の利用に関

する憲法上の権利が導かれ，当該権利が本件各廃止条例の制定によって直接影響を受ける旨主張する。

しかし，パブリック・フォーラムに当たる公共施設を設置し，これを維持するかどうかは，当該公共施設の設置者の裁量の問題であるというべきであって，集会の自由（憲法２１条１項）及び生存権（同法２５条１項）を根拠とした当該施設の利用に関する権利は，当該施設の設置，利用等に関する法令の定めをもって初めて具体化されるものというほかはない。しかるところ，上記アにおいて指摘したとおり，本件各集会所等の設置，利用等に係る法令の定めは，原告ら特定の個人や団体に対して集会所等の利用に係る権利を保障したものと解することはできないものであり，集会所等が果たしてきた機能や重要性等に関して原告らが種々主張するところを踏まえても，憲法が，原告ら特定の個人に対して，同和問題に関する施策の一つである集会所等の利用に関する具体的な権利を保障したものと解することはできない。

(ｳ) 以上によれば，原告らの上記主張は採用することができない。

(3) 以上の次第で，本件各廃止条例の制定行為は，直接，原告ら特定の個人の権利義務や法的地位を左右するものとはいえず，行政庁の処分と実質的に同視することはできないから，当該制定行為には処分性がないというべきである。

3 争点４（本件各通知及び本件各廃止条例の制定行為等が国賠法１条１項の適用上違法といえるか）について

(1) 原告らは，被告らが，本件各通知及び本件各廃止条例の制定により同和対策事業及び本件各集会所等を廃止したことは，被告らの裁量権を逸脱，濫用して，原告らの「集会所等を同和問題の解決，人権擁護・人権教育のための拠点として利用する権利」を侵害するものであるとともに，原告らの同和対策事業の継続に対する法的保護に値する信頼を破壊するものであったとして，

国賠法上違法である旨主張する。

しかし，地方議会の議員は，条例の制定に関しては，原則として，住民全体に対する関係で政治的責任を負うにとどまり，個別の住民の権利に対応した関係での法的義務を負うものではないから，地方議会の条例の制定行為が国賠法１条１項の規定の適用上違法の評価を受けるのは，当該条例の内容が憲法又は法律の一義的な文言に違反しているにもかかわらず議会があえてこれを制定する場合や，当該条例の内容が住民に憲法上又は法律上保障されている権利を違法に侵害するものであることが明白な場合など，容易に想定し難いような例外的な場合に限られるものというべきである（最高裁昭和６０年１１月２１日第一小法廷判決・民集３９巻７号１５１２頁，最高裁平成１７年９月１４日大法廷判決・民集５９巻７号２０８７頁参照）。

そこで，本件各廃止条例の制定行為が上記例外的な場合に該当するかどうかという見地から，原告の上記主張の当否について検討することとする。

(2) まず，原告らの「集会所等を同和問題の解決，人権擁護・人権教育のための拠点として利用する権利」が違法に侵害されたことを理由に，本件各廃止条例の制定行為が国賠法の適用上違法であるとする点についてみる。

ア　上記(1)において説示したところによれば，本件各廃止条例の制定行為が国賠法の適用上違法というためには，原告らが主張する「集会所等を同和問題の解決，人権擁護・人権教育のための拠点として利用する権利」が，憲法上又は法律上保障されていることを要すると考えられるところ，原告らは，上記権利が保障されている根拠として，憲法（２１条１項，２５条１項）及び人権教育法を挙げる。

しかし，上記２において説示したとおり，「集会所等を同和問題の解決，人権擁護・人権教育のための拠点として利用する権利」の具体的な内容は不明確であるといわざるを得ない上，人権教育法によって，原告らに「集会所等を同和問題の解決，人権擁護・人権教育のための拠点として利用す

る権利」が保障されていると解することはできない。

また，上記２において説示したところによれば，集会の自由（憲法２１条１項）や生存権（憲法２５条１項）を根拠とした当該施設の利用に関する権利は，当該施設を設置し，利用等に関する法令の定めをもって初めて具体化されるものというほかはなく，これらの憲法の規定から直ちに，原告らの主張する権利が保障されているとみることもできない。

以上のとおり，原告らが主張する権利を肯定することができない以上，本件各廃止条例の制定行為が，その権利を侵害するものとして国賠法の適用上違法であるということはできない。

イ　のみならず，仮に，原告らの主張する権利が憲法又は法律によって保障されているとみる余地があるとしても，集会所等の廃止については，時代の状況や地域の実情，集会所等の利用の実態及び状況等，集会所等を取り巻く諸事情を総合的に考慮した上でされる設置者の政策的な裁量判断に委ねられているものと解するのが相当である。この点，原告らは，集会所等の廃止は部落差別の解消が達成した後でなければ原則として許されず，廃止にやむを得ない理由があったとしても，同程度に機能を果たし得る代替措置が採られなければならないと主張するが，部落差別の実情や改善の程度，代替措置の有無や有効性は，上記裁量判断において考慮される諸事情の一つにすぎないとみるべきである。

しかるところ，証拠（甲イ８，乙ロ４～６，８，乙ハ１～７，９，１０の１・２，乙ニ７～１２）及び弁論の全趣旨によると，①平成１４年に特別対策が終了した背景として，同和地区と周辺地域との格差が解消されてきていること，同和施策は，本来全国民に受益が及ぶように講じられるべきものであり，特別対策は飽くまでも例外的なものであって，特別対策の手法が差別の解消という目的と調和し難い側面があること，のみならず，特別対策の継続が同和地区のマイナスイメージの固定化につながりかねな

いなど，特別対策は，同和問題の解決に有効とはいえず，なお存在する格差の背景にある様々な要因に応じて対策を講じるべきと考えられること，大規模な人口移動により，地区・対象を限定した施策の継続が実務上困難になってきていることなどが挙げられていたこと，②本件各廃止条例の制定は，被告らが，それぞれ，上記の指摘を踏まえた上で，特別対策から一般対策への移行の中で，本件各集会所等の使用の実情からうかがわれる集会所等の事業の成果，建物の老朽化の状況，近隣の公民館等の集会施設の有無，集会所等で行っていた事業の移管の可能性，地元自治体の意向及び近隣自治体の動向などの諸般の事情を総合考慮してされたものであることなどが認められる。

そして，上記のような総合考慮の基礎となった重要な事実に誤認があると認めるに足りる証拠はなく，又はそれに対する評価が合理性を欠くことをうかがわせる事情もないことを併せ考慮すると，本件各廃止条例の制定行為が，被告らの裁量権を逸脱，濫用したものであることが明白であるなどとはいえない。なお，原告らは，本件各廃止条例の制定過程において，原告ら被差別者やその運動団体が何ら手続的な関与をすることができなかったことを指摘するが，そのような事情によって，本件各廃止条例の制定行為に明白な違法があるか否かの判断が直ちに左右されるものとはいい難い。

ウ　以上によれば，原告らの主張に係る上記権利が違法に侵害されたことを理由に，本件各廃止条例の制定行為等が国賠法の適用上違法であるということはできない。

(3)　次に，本件各通知及び本件各廃止条例の制定により同和対策事業及び本件各集会所等を廃止したことが，集会所等の事業を含む同和対策事業の継続に対する信頼という原告らの法的利益を侵害するものであったから国賠法上違法であるとする点についてみる。

ア　地方公共団体の施策を住民の意思に基づいて行うべきものとするいわゆる住民自治の原則は地方公共団体の組織及び運営に関する基本原則であり，地方公共団体のような行政主体が将来にわたって継続すべき一定の施策を決定した場合でも，上記施策が社会情勢の変動等に伴って変更されることがあることはもとより当然であって，地方公共団体は原則として上記決定に拘束されるものではない。地方公共団体による一定の施策の継続に対する特定の者の信頼が国賠法の適用上法的保護に値するものというためには，当該地方公共団体が，単に一定内容の継続的な施策を定めたために，当該特定の者がその継続を信頼していたというのでは足りず，当該地方公共団体が，当該特定の者に対して当該施策に適合する特定内容の活動をすることを促す個別的，具体的な勧告ないし勧誘を行い，かつ，その活動が相当長期にわたる当該施策の継続を前提として初めてこれに投入する資金又は労力に相応する効果を生じ得る性質のものであるような場合であることを要するというのが相当である。そして，上記施策が変更されることにより，上記勧告等に動機付けられて上記活動に入った者が，その信頼に反して所期の活動を妨げられ，社会通念上看過し得ない程度の積極的損害を被る場合に，当該損害を補償するなどの代償的措置を講ずることなく施策を変更することは，それがやむを得ない客観的事情によるのでない限り，当事者間に形成された信頼関係を不当に破壊するものとして違法となり，地方公共団体の不法行為責任を生ぜしめるものというべきである。（最高裁昭和５６年１月２７日第三小法廷判決・民集３５巻１号３５頁参照）

イ　そこで，原告らの集会所等の継続を含む同和対策事業の継続に対する信頼が法的保護に値するものであったといえるかどうかについて検討する。

(ア)　被告らが，原告ら特定の個人に対して，個別的，具体的に，集会所等の事業の継続を含む同和対策事業の継続を前提に，それに適合する特定内容の活動をすることを促す勧告ないし勧誘を行ったことを認めるに足

りる証拠はない（なお，被告らが特別対策の終了後，一般対策に移行する中で，集会所等の事業を維持し，推進する旨の方針を公表し，又は原告らが所属する運動団体からの要望に対して，その旨を回答していたとしても（甲ロ１～８，２４，甲ハ１～９，甲ニ１～７），これらが原告ら特定の個人に対する個別的，具体的な勧告ないし勧誘に当たらないことは明らかである。）。のみならず，原告らが，集会所等の事業や同和対策事業のために，個人的な資金又は労力を投入したことを認めるに足りる証拠もない。

したがって，原告らの集会所等の継続を含む同和対策事業の継続に対する信頼が法的保護に値するものということはできない。

(イ) これに対し，原告らは，原告らの集会所等の継続を含む同和対策事業の継続に対する信頼が法的保護に値することの根拠として，同和問題の性質上，集会所等の設置を含む同和行政に関する施策の決定，変更には意見聴取その他被差別者の参加の手続の履践が求められること，それまで原告らが所属する運動団体が被告らとそれぞれ行政交渉を行ってきたことなどを指摘する。

しかし，条例の制定過程において，どのような審議や手続を経るかは，議会が，必要な情報を取捨選択した上で，様々な事情を総合考慮して，その裁量の下で判断すべきことであり，本件各廃止条例の内容が同和問題の施策に関するものであるからといって，被告らの議会における審議の過程において，原告らを含む被差別者の参加の手続が必要不可欠なものであったことをうかがせる事情はない。

そして，上記の点に，特別対策についてその成果や弊害についての認識を踏まえた上で，平成１４年に国による特別対策が終了し，被告らにおいても一般対策への移行の過程にあったという同和対策を巡る時代状況や，被告らが運動団体との間で行ってきた行政交渉は法令上の根拠が

あるものではないことなどを併せ考慮すると，原告らが指摘する上記事情によって原告らの集会所等の継続を含む同和対策事業の継続に対する信頼が法的保護に値するものということはできない。

ウ　以上によれば，原告らが集会所等の継続を含む同和対策事業の継続を信頼していたとしても，当該信頼は法的保護に値するものということはできない。

したがって，原告らに社会通念上看過し得ない程度の積極的損害が発生したか否かなどについて判断するまでもなく，集会所等の事業を含む同和対策事業の継続に対する信頼という原告らの法的利益を侵害することを理由に，本件各廃止条例の制定行為等が国賠法の適用上違法であるということはできない。

4　結論

以上の次第で，原告ら（原告[redacted]及び原告[redacted]を除く。）の各訴えのうち，金銭請求以外の請求に係る部分，すなわち，本件各通知の無効確認及び本件各廃止条例の制定行為等の取消し又は無効確認請求に係る部分は，いずれも不適法であるからこれを却下すべきであり，原告[redacted]除く原告らの金銭請求はいずれも理由がないからこれを棄却すべきである。

また，前記前提となる事実のとおり，原告[redacted]は平成[redacted]年[redacted]月[redacted]日に死亡したところ，その金銭請求以外の請求，すなわち，本件通知（本庄市）及び廃止条例（本庄市）の制定行為の各無効確認請求に係る訴えの原告適格を基礎付ける実体法上の権利義務関係が相続による承継の対象となるものとは解されないから，当該請求に係る訴えは，原告[redacted]の死亡により当然終了したものというべきである。

よって，主文のとおり判決する。

さいたま地方裁判所第４民事部

裁判長裁判官　志田原　信三

裁判官　鈴木　拓児

裁判官　畑　政和

別紙１

当　事　者　目　録

埼玉県本庄市[redacted]

原　告　[redacted]

埼玉県本庄市[redacted]

原　告　[redacted]

同所

亡[redacted]訴訟承継人亡[redacted]訴訟承継人

原　告　[redacted]

埼玉県本庄市[redacted]

原　告　[redacted]

埼玉県本庄市[redacted]

原　告　[redacted]

埼玉県本庄市[redacted]

原　告　[redacted]

埼玉県本庄市[redacted]

原　告　[redacted]

埼玉県児玉郡上里町[redacted]

原　告　[redacted]

埼玉県児玉郡上里町[redacted]

原　告　[redacted]

埼玉県深谷市[redacted]

原　告　[redacted]

埼玉県深谷市[redacted]

原　告　[redacted]

埼玉県深谷市[redacted]

原　　告　[redacted]

埼玉県深谷市[redacted]

原　　告　[redacted]

埼玉県深谷市[redacted]

原　　告　[redacted]

埼玉県深谷市[redacted]

原　　告　[redacted]

埼玉県深谷市[redacted]

原　　告　[redacted]

埼玉県深谷市[redacted]

原　　告　[redacted]

埼玉県深谷市[redacted]

原　　告　[redacted]

原告ら訴訟代理人弁護士　河　村　健　夫

同　　指　宿　昭　一

同　　谷　田　和一郎

埼玉県本庄市本庄３丁目５番３号

被　　告　本　庄　市

同代表者市長　吉　田　信　解

同指定代理人　赤　尾　直　行

同　　市　川　一　正

同　　杉　山　茂　俊

同　　中　山　秀　明

同　　三　森　正　弘

同　　内　田　実紀夫

埼玉県児玉郡上里町大字七本木５５１８

被告	上里町
同代表者町長	関根孝道
同訴訟代理人弁護士	関口幸男
同指定代理人	山田隆
同	金井孝

埼玉県深谷市仲町１１番１号

被告	深谷市
同代表者市長	小島進
同訴訟代理人弁護士	内野経一郎
同	仁平志奈子
同	山口暢子
同	安部敏広
同	内野令四郎
同	田淵朋子
同	奥冨昌吾
同	若山由佳
同	樫村ありさ
同指定代理人	大屋孝成
同	加藤有紀子
同	新田武

別紙２

集　会　所　等　目　録

１　本庄市

(1)　集会所

本庄市立けや木集会所，本庄市立万年寺集会所，本庄市立宮本町集会所，本庄市立児玉塩谷集会所，本庄市立児玉大道集会所，本庄市立児玉秋山集会所，本庄市立児玉吉田林集会所，本庄市立児玉山王集会所，本庄市立児玉宮内集会所，本庄市立児玉下浅見集会所，本庄市立児玉元田集会所，本庄市立児玉中央集会所，本庄市立児玉大久保集会所

(2)　隣保館

本庄市東台会館，本庄市児玉隣保館

２　上里町

(1)　集会所

上里町立同和対策立野集会所，上里町立同和対策堀込集会所，上里町立同和対策本郷集会所，上里町立同和対策五丁目集会所，上里町立同和対策三町集会所，上里町立同和対策堤集会所

(2)　隣保館

上里町立隣保館

３　深谷市

人見集会所，横瀬集会所，折之口集会所，東方集会所，大谷集会所，南岡集会所，本郷集会所，榛沢集会所，本田第１集会所，長在家集会所，前藤集会所，春日丘集会所，花園集会所

別紙３

設置条例の関連規定

１　設置条例（本庄市）

(1)　本庄市立集会所設置及び管理に関する条例

<table>
<tr><td>１条（設置）</td><td>地方自治法（昭和２２年法律第６７号）第２４４条第１項の規定による公の施設として，本庄市立集会所（以下「集会所」という。）を別表のとおり設置する。
（別表）<table><tr><th>名称</th><th>位置</th></tr><tr><td>本庄市立けや木集会所</td><td rowspan="13">（いずれも略）</td></tr><tr><td>本庄市立万年寺集会所</td></tr><tr><td>本庄市立宮本町集会所</td></tr><tr><td>本庄市立児玉塩谷集会所</td></tr><tr><td>本庄市立児玉大道集会所</td></tr><tr><td>本庄市立児玉秋山集会所</td></tr><tr><td>本庄市立児玉吉田林集会所</td></tr><tr><td>本庄市立児玉山王集会所</td></tr><tr><td>本庄市立児玉宮内集会所</td></tr><tr><td>本庄市立児玉下浅見集会所</td></tr><tr><td>本庄市立児玉元田集会所</td></tr><tr><td>本庄市立児玉中央集会所</td></tr><tr><td>本庄市立児玉大久保集会所</td></tr></table></td></tr>
<tr><td>２条（目的）</td><td>集会所は，同和問題をはじめとしたあらゆる人権問題の解決を図り，もって人権教育推進の場とするとともに，住民の福祉を増進することを目的とする。</td></tr>
</table>

3条（運営委員会）		集会所の円滑な運営を図るため，集会所に本庄市立集会所運営委員会を置く。
5条（利用の許可及びその取消し）	1項	集会所を利用しようとする者は，市長の許可を受けなければならない。許可された事項を変更しようとするときも，同様とする。
	2項	市長は，第1項の許可をする場合において，集会所の管理上必要な条件を付することができる。
9条（利用の制限）		市長は，次の各号のいずれかに該当するときは，集会所の利用を許可しない。 (1) 公の秩序又は善良な風俗を乱すおそれがあると認められるとき。 (2) 集会所の施設等を損傷するおそれがあると認められるとき。 (3) 集会所の管理上支障があると認められるとき。 (4) その他集会所の設置の目的に反すると認められるとき。

(2) 本庄市立隣保館設置及び管理に関する条例

1条（設置）	この条例は，社会福祉法（昭和26年法律第45号）第2条の規定に基づき，地域住民の社会福祉の増進を図るため，本庄市立隣保館（以下「隣保館」という。）を設置する。
2条（名称及び位置）	隣保館の名称及び位置は，次のとおりとする。 名称：本庄市東台会館／本庄市児玉隣保館　位置：（いずれも略）
3条（管理）	隣保館は，市長が管理する。
4条（事業）	隣保館は，次に掲げる事業を行う。 (1) 地域福祉に関すること。 (2) 生活改善向上を図るために必要な事業に関すること。 (3) 生活相談に関すること。

		(4) 青少年の指導育成に関すること。 (5) その他隣保館の設置の目的を達成するために必要な事業に関すること。
6条（運営審議会）		隣保館の円滑な運営を図るため，本庄市立隣保館運営審議会を置く。
8条 （利用の許可）	1項	隣保館の施設を利用しようとする者は，市長の許可を受けなければならない。許可された事項を変更しようとするときも，同様とする。
	2項	市長は，次の各号のいずれかに該当するときは，これを許可しないものとする。 (1) 公の秩序又は善良な風俗を乱すおそれがあると認められるとき。 (2) 隣保館の施設等を損傷するおそれがあると認められるとき。 (3) 隣保館の管理上支障があると認められるとき。 (4) その他隣保館の設置の目的に反すると認められるとき。
	3項	市長は，第1項の許可をする場合において，隣保館の管理上必要な条件を付することができる。

2 設置条例（上里町）

(1) 上里町立同和対策集会所の設置及び管理に関する条例

1条（設置及び目的）	同和問題の早期解決を図るため，社会同和教育推進の場として，同和対策集会所（以下「集会所」という。）を設置する。
2条（名称及び位置）	集会所の名称及び位置は，別表のとおりとする。 （別表）

名称	位置
上里町立同和対策立野集会所	（いずれも略）
上里町立同和対策堀込集会所	
上里町立同和対策本郷集会所	

	上里町立同和対策五丁目集会所	
	上里町立同和対策三町集会所	
	上里町立同和対策堤集会所	
3条（管理）	集会所は，教育委員会が管理する。	
4条（運営委員会）	集会所の円滑な運営を図るため，運営委員会を設置する。	
5条（使用の許可）	集会所の使用許可を受けようとする者は，あらかじめ教育委員会の許可を受けなければならない。	

(2) 上里町立隣保館設置条例

1条（設置）		社会福祉法（昭和26年法律第45条）第2条の規定に基づき，地域住民に対し，生活上の各種相談事業をはじめ地域福祉，保健衛生，生涯学習等に関する事業を総合的に行い，もって地域住民の社会，経済，文化等の改善向上を図り，同和問題の早期解決に資するため，隣保館を設置する。
2条（名称及び位置）		隣保館の名称及び位置は，次のとおりとする。 上里町立隣保館　　（位置略）
3条（事業）		隣保館は，次に掲げる事業を行う。 1　社会調査及び研究に関する事業 2　相談に関する事業 3　地域福祉に関する事業 4　その他隣保館の設置の目的を達成するのに必要な事業
5条（運営審議会）	1項	隣保館を円滑適切に運営するため，必要に応じ町長の諮問機関として運営審議会を置く。
	2項	運営審議会委員の構成，その他必要な事項は，町長が別に定める。
6条 （使用及び制限）	1項	施設を使用する者は，町長の承認を受けなければならない。ただし，次の各号の一に該当するときは，承認しない。

<table>
<tr><td></td><td></td><td>1　公益を害するおそれがあると認められるとき。
2　管理上支障があると認められるとき。
3　その他，町長が使用を不適当と認めたとき。</td></tr>
<tr><td></td><td>2項</td><td>町長は，隣保館の事業に支障がない限り，設置目的以外の事業についても，隣保館を使用させることができる。</td></tr>
<tr><td>8条（使用料）</td><td>1項</td><td>隣保館の使用料は，無料とする。ただし，設置目的以外の用に供する場合については，別表に定める使用料を前納しなければならない。
（別表）
<table>
<tr><td rowspan="2">使用区分</td><td colspan="3">金額（円）</td><td rowspan="2">備考</td></tr>
<tr><td>午前</td><td>午後</td><td>夜間</td></tr>
<tr><td>1部屋</td><td>500</td><td>800</td><td>1,000</td><td>使用時間（記載省略）</td></tr>
</table></td></tr>
<tr><td></td><td>2項</td><td>前項ただし書の規定にかかわらず，町長が，公用若しくは公共の用又は公益を目的とする事業の用に供すると認める場合においては，使用料を免除することができる。</td></tr>
</table>

3　設置条例（深谷市）（深谷市集会所条例）

<table>
<tr><td>1条（設置）</td><td>基本的人権を尊重し，住民の教養の向上，健康の増進及び生活文化の振興を図るため，人権教育推進の場として集会所を設置する。</td></tr>
<tr><td>2条（名称及び位置）</td><td>集会所の名称及び位置は，別表のとおりとする。
（別表）
<table>
<tr><td>名称</td><td>位置</td></tr>
<tr><td>人見集会所</td><td rowspan="4">（いずれも略）</td></tr>
<tr><td>横瀬集会所</td></tr>
<tr><td>折之口集会所</td></tr>
<tr><td>東方集会所</td></tr>
</table></td></tr>
</table>

	大谷集会所	
	南岡集会所	
	本郷集会所	
	榛沢集会所	
	本田第１集会所	
	長在家集会所	
	前藤集会所	
	春日丘集会所	
	花園集会所	
３条（管理）	集会所は，市長が管理する。	
４条（運営委員会）	集会所の運営を円滑にするため，集会所ごとに運営委員会（以下「委員会」という。）を置く。	
７条（委員の委嘱）	委員会の委員は，次に掲げる者の中から市長が委嘱する。 (1)　市議会議員 (2)　社会教育委員 (3)　市立小，中学校長 (4)　社会教育関係団体 (5)　識見を有する者	

さいたま 11-004154

これは正本である。

平成28年9月28日

さいたま地方裁判所第4民事部

裁判所書記官　相澤孝一

さいたま 11-004154