

駅自由通路におけるマネキンフラッシュモブを規制する命令の違法性

- 【文献種別】 判決／横浜地方裁判所
【裁判年月日】 平成29年3月8日
【事件番号】 平成28年（行ウ）第32号
【事件名】 行政処分取消等請求事件（海老名駅自由通路マネキンフラッシュモブ訴訟）
【裁判結果】 一部請求認容、一部訴え却下（確定）
【参照法令】 日本国憲法21条、地方自治法244条
【掲載誌】 判例集未掲載

LEX/DB 文献番号 25545343

事実の概要

海老名駅自由通路は、小田急・相模鉄道の海老名駅とJR東日本の海老名駅との間及びそれらと商業施設等を接続するものであり、海老名市海老名駅自由通路設置条例に基づき、Y（海老名市）によって地方自治法244条所定の「公の施設」として設置され、指定管理者によって管理されている。海老名市議会議員であるX₁を含む約10名の者は、平成28年2月28日午後2時頃から午後3時29分頃までの間、服装を揃えてサングラスを着用し、自由通路において、指定管理者の承認を受けずに、通路上を移動しながら、10か所の地点で、「アベ政治を許さない」などと記載されたプラカード（B4ないしA3判のもの）を持って数分程度静止する行為をした。本件行動の参加者は、動く歩道上では左側に一列に並んで立ち、それ以外の歩道部分では縦一列又は列を崩した状態で通路内を移動し、その際にプラカードを掲げる者もいた。

これに対して、海老名市長は、(a) X₁の本件行動に際してプラカードを掲げた行為が、本件条例19条1項により、通路の利用に際し指定管理者の承認を必要とする「広報活動」に当たり、また、(b) X₁の他の参加者とともに立ち並びや座込み、プラカードを掲げた行進を行った行為が、条例30条1項3号によって禁止された「集会、デモ、座込み」に当たるとして、X₁に対して、今後、条例に定める要承認行為を行う場合にあらかじめ指定管理者の承認を受けることと禁止行為を行わないことを命令した。

そこで、① X₁は、本件命令が違法であると主張して、Yに対してその取消しを求めた。また、

②本件行動を呼びかけたと主張する団体X₂¹⁾及び本件行動に参加したと主張したX₃ら8名は、本件行動につきYがX₂及びX₃ら8名に本件命令と同様の命令をすることの差止めを、Yに対して求めた。

判決の要旨

①については請求認容、②については訴え却下。

1 X₁の行為は「広報活動」（条例19条1号）に該当するか

「本件条例は、19条1項において、事前に指定管理者の承認を要する自由通路の利用として、『募金、署名活動、広報活動その他これらに類する行為』（同項1号）、『催事、興行その他これらに類する行為』（2号）、『音楽活動その他これらに類する行為』（3号）、『業として行う写真又は映画等の撮影』（4号）を掲げ、利用期間、利用時間、利用料金等の規定を置いている。これらの規定に照らせば、「本件条例は、19条1項各号所定の自由通路の利用行為が、一定の場所を相当時間占有する性質を有するものであるため、自由通路における多数の歩行者の安全で快適な往来（本件条例1条）に相当の影響を与える可能性があり、かつ、利用者に利用の対価を負担させることが相当であることから、当該利用行為については、当該利用をしようとする者に対して、事前に指定管理者の承認を受けることを求めたものと解するのが相当である」。「同項1号所定の『広報活動』も、自由通路における多数の歩行者の安全で快適な往来に相当の影響を与える可能性があり、利用者に利用の対価を負担させることが相当とみられる程度に、一定の場所を相当時間占有する行為である

ことが前提となっているものというべきであるから、そのような行為と認められないものは、上記の『広報活動』に当たらないと解すべきである。

本件行動は「特定の場所を相当時間占拠したという事実もなく」、X₁は、「本件行動に際して、プラカードを掲げて自由通路を移動したというにすぎない」。「自由通路における多数の歩行者の安全で快適な往来に相当の影響を与える可能性があり、かつ、利用者に利用の対価を負担させることが相当とみられる程度に、一定の場所を一定期間占有する行為であったとは到底認めることはできない」ため、X₁の行為は、要承認行為である「広報活動」に当たらず、「『広報活動』をしたことを理由として、本件条例 19 条 5 項に基づき命令された部分は、本件条例の解釈適用を誤った違法なものというべきである」。

2 X₁の行為は「集会、デモ、座込み」（条例 30 条 1 項 3 号）に該当するか

本件「自由通路は、歩行者の安全で快適な往来の利便に資することを目的として、設置及び管理される公の施設（地方自治法 244 条、本件条例 1 条）であり、「本件条例は、上記の目的を達するため、30 条 1 項各号に、自由通路における禁止行為を掲げたものであるところ、同項は、例外的な禁止行為としては、『自由通路の施設その他の設備を汚損し、損傷し、若しくは滅失し、又はこれらのおそれのある行為』（1 号）、『球戯、ローラースケート、スケートボードその他これらに類する行為』（2 号）、『集会、デモ、座込み、寝泊り、仮眠、横臥その他これらに類する行為』（3 号）、『勧誘行為』（4 号）、『火気類又は危険物の使用』（5 号）を具体的に掲げて」おり、これらは「いずれも、その性質上、自由通路における多数の歩行者の安全で快適な往来に著しい支障を及ぼすおそれが強い行為であることが明らかである」。「同項 3 号所定の『集会、デモ、座込み』も、自由通路における多数の歩行者の安全で快適な往来に著しい支障を及ぼすおそれが強い行為であることが、禁止行為とされた前提となっているというべきであるから、そのような行為と認められないものは、上記の『集会、デモ、座込み』に当たらないと解すべきである」。

本件行動は「相当時間にわたって自由通路の通路幅の相当部分を占拠するような態様のものではなく、移動も「他の歩行者の歩行に著しい支障

を来すような特異なものであったとはいえない」。また、参加者が移動中にプラカードを掲げた行為も、「他の歩行者に危険が及ぶようなものでない」。「自由通路における多数の歩行者の安全で快適な往来に著しい支障を及ぼすおそれが強い行為であったとまで認めることはできない」ため、X₁の行為は、禁止行為である「集会、デモ、座込み」に当たらず、「『集会、デモ、座込み』をしたことを理由として、本件条例 30 条 2 項に基づき命令された部分は、本件条例の解釈適用を誤った違法なものというべきである」。

3 X₁以外の原告による命令の差止めの訴えについて

行政事件訴訟法 3 条 7 項所定の差止めの訴えは、「その訴訟要件として、一定の処分等がされる蓋然性があることが必要である」。

市長は、X₁以外の本件行動の参加者が本件行動中サングラスを着用した状態であったことなどから、X₁以外の参加者については個人の特定に至らなかったため、X₁に対してのみ本件命令を行った。加えて、Y が、X₂ 及び X₃ ら 8 名について、本件条例 19 条 5 項及び 30 条 2 項に基づく命令の要件該当性を判断するに足りる証拠等がないことを根拠として、本件行動を理由として市長が上記命令をする予定がないことを本件訴訟において明らかにした。したがって、市長により、X₂ 及び X₃ ら 8 名に対し、本件行動を理由として命令が行われる蓋然性は認められないため、X₂ 及び X₃ ら 8 名の差止めの訴えは、「いずれも不合法であるから却下すべきである」。

判例の解説

一 フラッシュモブという新しい形態による表現行為の憲法上の意義

フラッシュモブとは、特定のあるいは不特定多数の者が、呼びかけに応じて、公共の場等に参集し、公衆に対する訴求効果を期待し、あるいは行動それ自体を楽しむために、にわかに集団で行動し、終了後は直ちに解散することを指す。具体的には、チャリティーイベントとして公共の場で楽器の演奏や合唱を行ったり、結婚披露宴の余興や学校行事等の演目として集団で舞踏したりすることなどであり、突発的な集団行動によって、そのことを告知されていなかった人々を驚愕させ、注

目させることに意義がある。

本件では、その一類型として、マネキンフラッシュモブと称するパフォーマンスが、政治的メッセージを伝達する目的で行われた。これは、原告の意見陳述書によれば、「服装を統一した人々がプラカード以外何も持たずに街角に現れ無言でポーズして人形のようにピタッと動かない」ことを指し、実際に、本件では、黒色の上着とデニム生地のズボンで着衣を揃え、目の動きを隠すためにサングラスをした男女が、公共空間において公衆の面前で、プラカードを持ち沈黙したまま静止するという行為（ポージング）が取られた。そして、ポージングに付随して、プラカードを掲げつつ集団での移動が行われたという。

日本国憲法 21 条 1 項は表現の形態を限定していないため、このようなフラッシュモブという形態の表現行為を行うことについても、人権として保障されるべきと解される。もっとも、本件では、個人による表現行為が同時多発したものであるよりも、情感上の相互作用や連帯感などの効果²⁾が期待されており、集団行動と解する余地がある³⁾。そして、これが集団行動であるとするれば、一定の行動を伴うものであるため、他の国民の権利・自由との調整を必要とし、純粹の言論の自由とは異なる特別な規制に服することを認めざるを得ない。

二 本件条例の違憲性・違法性

本件条例は、自由通路という公の施設（地方自治法 244 条）における「歩行者の安全で快適な往來の利便に資することを目的」として制定された施設管理条例である。

本件条例について特に注目すべき点は、自由通路上での集会やデモを禁止行為と定めていることである。道路交通法では、一般交通に著しい影響を及ぼすような通行の形態・方法により道路を使用する行為等であっても、現に交通の妨害となるおそれがないと認められるとき等は、警察署長は許可しなければならないとされている（77 条 1 項 4 号、2 項）。X₁らは、一般交通に著しい影響を及ぼすという規制要件を超えて街頭宣伝を規制することを目的とする本件条例が、表現の自由を過剰に規制するものとして憲法 21 条及び道路交通法に違反すると主張した。一方、Y は、本件条例の目的は、単なる交通の安全・円滑にとどまらず、

歩行者の安全で快適な往來の利便に資することで、道路交通法とはその規制目的を異にし、また、本件条例における要承認行為（19 条）及び禁止行為（30 条）の規定並びに本件命令は、条例の目的を達成するために合理的関連性があり、規制により得られる利益と失われる利益を衡量しても、管理権の適正な行使として許容されると主張した。

このように、本件では条例の違憲性・違法性が争われたが、本件命令が条例の解釈適用を誤った違法なものと判示することで事案の解決が可能であることから、本判決では、条例そのものの違憲性・違法性についての判断が回避されている。

公の施設たる道路は、いわゆる最も純粹な（quintessential）パブリック・フォーラムであり、表現行為や集会・デモのための利用も、他者の利用を著しく妨げない限り、認められるべきである。もっとも、通常の道路ではなく、もっぱら人の通行のための限られた広さしかない自由通路という道路の特性に鑑みれば、「自由通路における多数の歩行者の安全で快適な往來に著しい支障を及ぼすおそれが強い行為」に当たらないものが許されると解する限り⁴⁾、条例がそこでの集会やデモを禁止行為と定めることは、必要最小限度の制約であるといえよう。

なお、募金、署名活動、広報活動、催事、興行、音楽活動等が指定管理者による要承認行為とされており、かつ、公序良俗違反のおそれ等を理由に指定管理者が承認を拒み得る旨の規定がある点についても、「自由通路における多数の歩行者の安全で快適な往來に相当の影響を与える可能性があり、利用者に利用の対価を負担させることが相当とみられる程度に、一定の場所を相当時間占有する行為」に当たらないそれらの行為が指定管理者の承認なく認められると解する限り、また、要承認行為であっても利用料金が社会通念上合理的な金額（650 円）であることに鑑みれば（料金を支払えばそれらの行為が認められるため）、直ちに憲法 21 条に違反するとはいえなからう。

三 本件命令の違憲性・違法性

Y は、他の参加者とともにプラカードを掲げて自由通路を移動した X₁の行為が、信条等を外部に発信する活動であり、あらかじめ指定管理者の承認を受けるべき自由通路の利用行為である「広報活動」に当たり、また、他の参加者とともに立

ち並びや座込み、プラカードを掲げた行進をしたX₁の行為が、禁止行為である「集会、デモ、座込み」に当たると主張した。これに対して、X₁らは、表現の自由に対する過剰な規制であるとして、命令が憲法21条1項に違反すると主張した。

たしかに、Yの主張するとおり、X₁の行為はこれら要承認行為ないし禁止行為に該当するかのように見える。しかし、本判決は、本件条例に定める要承認行為とは「自由通路における多数の歩行者の安全で快適な往来に著しい支障を及ぼすおそれが強い行為」を指すと限定的に解したうえで、X₁の行為がそれに該当しないと判示した。また、条例に定める禁止行為についても、「自由通路における多数の歩行者の安全で快適な往来に相当の影響を与える可能性があり、利用者に利用の対価を負担させることが相当とみられる程度に、一定の場所を相当時間占有する行為であること」を指すと限定的に解したうえで、X₁の行為がそれに該当しないと判示した。そして、本件命令を条例の解釈適用を誤った違法なものとして結論した⁵⁾。

このように、同様に規制される他の行為類型を分析し、規制の目的に適合的に当該行為類型を限定的に解釈したうえで、問題となる行為をそれに該当しないとする手法は、管轄警察署長の許可を受けることを要する「物の交付」（東京都道路交通規則14条）とは、「一般交通に著しい影響を及ぼすような方法により」物を交付する場合に限ると解したうえで、道路でのビラ配布行為はそれに該当しないと判示した東京高判昭41・2・28（高判集19巻1号64頁）に類似する⁶⁾。

本判決では、本件行動が10名程度の参加者による短時間のパフォーマンスであったために、自由通路における多数の歩行者の安全で快適な往来に相当の影響を与えず、著しい支障を生じないとされ、本件命令の違法性が認められたが、行動がより多数の参加者によって長時間行われた場合や、行動が注目を集め観衆が多数に及んだ場合について、「広報活動」ないし「集会、デモ、座込み」に該当すると判示される余地が排除されていない点には、注意が必要であろう。

●—注

1) 本件ではX₂が民事訴訟法29条にいう「法人でない社団」に該当するか否かが争われたが、本判決は、X₂の当事者能力について判断を示さず、X₁以外の原告とし

て、X₃と合わせて「原告ら9名」として扱っている。

- 2) 佐藤幸治『日本国憲法論』（成文堂、2011年）285頁参照。
- 3) フラッシュモブについて、これまで憲法学が検討してきた典型的な表現形態に引き寄せて考えてみることにしよう。第1に、フラッシュモブは複数の人々が任意の地点に参集する現象であり、集会の一種であるとも評価し得る。ただし、本件では、参加者が1か所で会合している時間はきわめて短く、典型的な集会概念とは異なる。第2に、道路において信条等を通行人等に対して発信する行為である点が、街頭演説と共通する。ただし、本件では、フラッシュモブの参加者がプラカードを掲げるのみで沈黙しており、演説していない。第3に、複数の人々がプラカードを掲げて地点間を移動する行為は、集団示威運動（デモ行進）の一種であるとも評価し得る。ただし、本件では、移動はあくまでフラッシュモブの主たる要素であるポーズに付随するものであり、プラカードの掲出も運搬の過程で行われたものにすぎず、典型的な集団示威運動とは異なるものである。そして、第4に、道路において信条等を通行人等に伝達する行為は、その作用に注目すれば道路におけるビラ配布に似ているが、本件では、ビラの配布行為は存在しない。むしろ、参加者がマネキンに扮して道路上に静止することは、ビラ貼り、あるいは道路上の看板等の工作物の設置に近い。もっとも、本件では、信条等の伝達媒体が（自然人であるから当然に）自らの意思で移動することができ、実際にも、ある地点で静止し数分経過すると別の地点へ移動していたため、ビラ貼りや工作物の設置とは異なるといえよう。
- 4) このような限定解釈を採らなければ、表現の自由に対する不当な侵害となり、憲法21条1項に違反するといえよう。
- 5) なお、本判決は、要承認行為の該当性に関して、プラカードを掲げて移動したX₁の行為が「特定のメッセージが他の通行人に認識できるように記載された服装で自由通路内を移動する行為と実質において変わるところがなく、「広報活動」に当たらないこと、「歩行中に他の通行人の動きや周囲の状況に応じて進路の変更等を強いられること自体は日常的に起こり得る」から、本件行動が歩行者の往来に著しい支障を及ぼすおそれが強い行為に当たらないことを、それぞれ指摘している。
- 6) 芦部信喜『憲法学Ⅲ人権各論(1) [増補版]』（有斐閣、2000年）447頁、452頁参照。この点について、長岡徹「駅構内でのビラ配布と表現の自由」『憲法判例百選Ⅰ [第4版]』（有斐閣、2000年）133頁は、「このような道交法の合憲限定解釈は、確かに評価すべきであるが、表現の自由に対する事前抑制にかかわる問題であるだけに、法規自体の合憲性が再検討されるべきである」と主張する。