

2015（平成27）年3月27日

東日本旅客鉄道株式会社

代表者代表取締役社長 富田哲郎 殿

埼玉弁護士会会長 大倉 浩

警 告 書

第1 主文

貴社は、2008年ころより、浦和駅長をして、別紙1記載の看板3本（以下「本件各看板」という。）を別紙2記載の図面の○印を付した辺りにそれぞれ設置させ、これにより浦和駅西口駅前広場のうち上記図面の網掛け部分（ただし、駅舎内及びその他の構造物内を除く。）（以下「本件広場」という。）において市民が演説やビラ配布等の表現活動をするを全面的に禁止する旨を掲示するとともに、実際に市民の上記表現活動を制約してきている。

しかし、この看板設置等は、鉄道営業法35条の解釈運用を誤り、本件広場における市民の演説やビラ配布等の表現活動を過度に制約するもので、表現の自由を保障する憲法21条1項に違反する違憲・違法な規制といわねばならない。

そこで、当会は、貴社に対し次のとおり警告する。

- 1 本件各看板をすべて撤去し、今後再び、本件広場に同様の看板を設置しないこと。
- 2 本件広場における演説・ビラ配布等一切の表現活動を原則として制限しないこと。

例外として真にやむにやまれぬ事態に対処する場合であっても、表現の自由に最大限配慮した必要最小限度にとどめること。

第2 理由

別紙調査報告書（抜粋）記載のとおり。

以上

(別紙 1)

看板の表示

下記の内容が書かれた看板

記

ここは鉄道用地です

浦和駅ご利用のお客様及び通行のお客様さまのご迷惑となる下記の行為は鉄道営業法 35 条により禁止します。

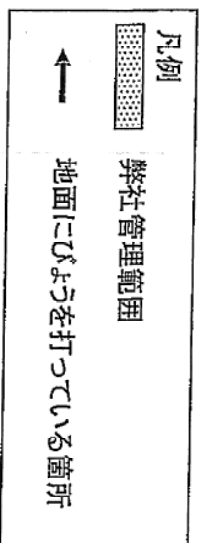
記

1. 演説・勧誘等を行うこと
2. 寄付を求めること
3. 物品・チラシ等を配布すること
4. 物品の購買を求めること

浦和駅長

別紙 2 浦和駅西口

コルン

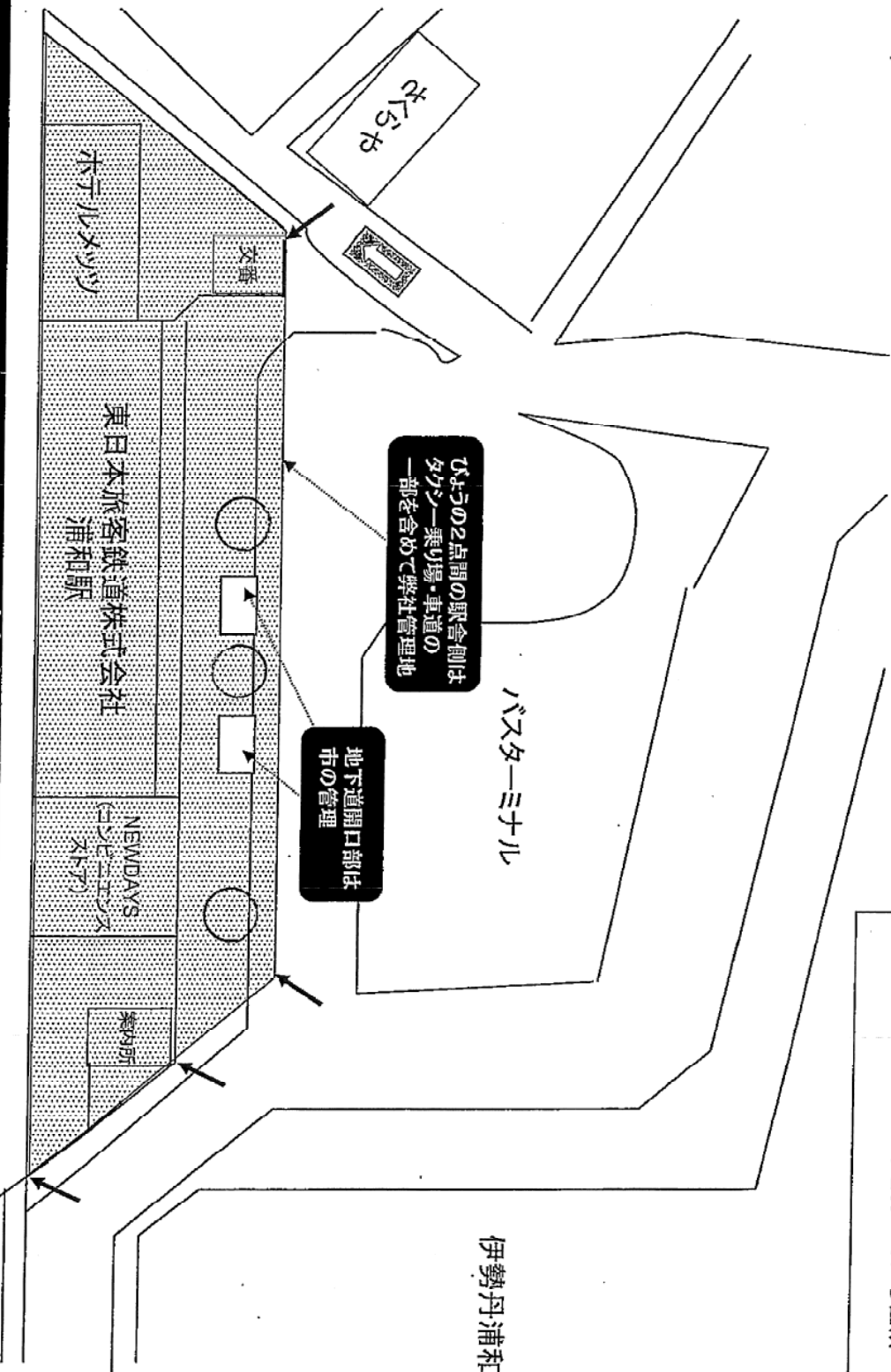


伊勢丹浦和店

バスターミナル

びょうの2点間の駅舎側は
タグラー乗り場・車道の
一部を含めて弊社管理地

地下道開口部は
市の管理



宇都宮線下り

宇都宮線上り

調査報告書

第1 調査の端緒

2008年ころより浦和駅西口駅前広場において別紙1記載の内容の看板が3本設置されたことが端緒となって、本調査が開始された。

第2 調査経過

1 東日本旅客鉄道株式会社（以下「JR東日本」という。）に対する照会
詳細省略

2 さいたま市に対する照会
詳細省略

3 単位会人権擁護委員会に対する照会
詳細省略

4 専門研究者からの意見聴取

2014年8月7日、埼玉大学において、同大学の中川律准教授より意見聴取をした。

5 その他
詳細省略

第3 関係法令

1 大日本帝国憲法

第29条 日本臣民ハ法律ノ範囲内ニ於テ言論著作印行集会及結社ノ自由ヲ有ス

2 憲法

第21条1項 集会，結社及び言論，出版その他一切の表現の自由は，これを保障する。

3 鉄道営業法

第35条 鉄道係員ノ許諾ヲ受ケスシテ車内，停車場其ノ他鉄道地内ニ於テ旅客又ハ公衆ニ対シ寄附ヲ請ヒ，物品ノ購買ヲ求メ，物品ヲ配付シ其ノ他演説勧誘等ノ所為ヲ為シタル者ハ科料ニ処ス

4 鉄道事業法

第3条1項 鉄道事業を営もうとする者は、国土交通大臣の許可を受けなければならない。

5 道路交通法

第77条1項 次の各号のいずれかに該当する者は、それぞれ当該各号に掲げる行為について当該行為に係る場所を管轄する警察署長（以下この節において「所轄警察署長」という。）の許可（当該行為に係る場所が同一の公安委員会の管理に属する二以上の警察署長の管轄にわたるときは、そのいずれかの所轄警察署長の許可。以下この節において同じ。）を受けなければならない。

- 一 道路において工事若しくは作業をしようとする者又は当該工事若しくは作業の請負人
- 二 道路に石碑，銅像，広告板，アーチその他これらに類する工作物を設けようとする者
- 三 場所を移動しないで，道路に露店，屋台店その他これらに類する店を出そうとする者
- 四 前各号に掲げるもののほか，道路において祭礼行事をし，又はロケーションをする等一般交通に著しい影響を及ぼすような通行の形態若しくは方法により道路を使用する行為又は道路に人が集まり一般交通に著しい影響を及ぼすような行為で，公安委員会が，その土地の道路又は交通の状況により，道路における危険を防止し，その他交通の安全と円滑を図るため必要と認めて定めたものをしようとする者

2項 前項の許可の申請があつた場合において，当該申請に係る行為が次の各号のいずれかに該当するときは，所轄警察署長は，許可をしなければならない。

- 一 当該申請に係る行為が現に交通の妨害となるおそれがないと認められるとき。
- 二 当該申請に係る行為が許可に付された条件に従つて行なわれることにより交通の妨害となるおそれなくなると認められるとき。

- 三 当該申請に係る行為が現に交通の妨害となるおそれはあるが公益上又は社会の慣習上やむを得ないものであると認められるとき。

第4 認定事実

1 浦和駅及び浦和駅西口周辺の場所的状况

- (1) 浦和駅は、埼玉県さいたま市浦和区高砂1丁目に所在する、東日本旅客鉄道株式会社（以下「JR東日本」という。）大宮支社所属の駅であり、駅舎の西側に浦和駅西口、駅舎の東側に浦和駅東口がある。
- (2) 浦和駅西口には、浦和駅の駅舎、伊勢丹浦和店、浦和コルソなどに囲まれた区域があり、同区域は、一般に、「浦和駅西口駅前広場」と呼称されている（なお、JR東日本（旧日本国有鉄道）及びさいたま市（旧浦和市）も、従前より、同区域を「浦和駅西口駅前広場」と呼称している。本調査報告書においても、同区域について、「浦和駅西口駅前広場」と呼称することとする。）。

浦和駅西口駅前広場は、現在に至るまで、JR東日本（旧日本国有鉄道）及びさいたま市（旧浦和市）が管理している。同駅前広場には、①歩行者通行区域、②車両通行区域があり、このうち、JR東日本は、浦和駅西口駅舎前の歩行者通行区域（ただし、地下道開口部を除く。）及びこれに隣接する車両通行区域の一部を管理している。

- (3) なお、近時、浦和駅では高架化工事が行われ、それに伴って、駅舎の改築がなされた。現在、浦和駅駅舎内には、浦和駅西口と同駅東口を連絡する、ほぼ直線の東西自由通路（以下「コンコース」ともいう。）が設けられるとともに、以前、浦和駅西口及び同駅東口にあった改札口は廃され、改札口は、駅舎内の中央改札口1ヶ所に集約された。

2 浦和駅西口駅前広場の地域性

浦和駅西側地域は、埼玉県やさいたま市の主要な行政機関、裁判所や検察庁といった司法機関、主要政党の埼玉県支部などが集中しており、埼玉県におけ

る官公庁の中核となっている地域である。そのため、浦和駅西口は、いわば、官公庁の玄関口となっており、上記地域に所在する埼玉県庁の最寄り駅が浦和駅であることに鑑みても、浦和駅西口駅前広場は、埼玉県の顔ともいえるべき地域性を有している。

3 看板設置前の浦和駅西口駅前広場における表現活動の規制の状況

2008年5月21日以前、浦和駅西口駅前広場において、JR東日本により、演説、チラシ配布等の表現活動が規制されるという事態は、少なくとも顕在化していなかった。

4 浦和駅西口駅前広場における看板の設置

(1) JR東日本は、2008年ころ、浦和駅西口駅前広場に、別紙1記載の看板（以下「本件看板」という）を設置した（なお、JR東日本は同看板を同年5月21日に設置したと回答してきている）。

(2) 現在、JR東日本は、浦和駅西口駅前広場のうち別紙2の図面の○印を付した箇所に、本件看板を3本設置している。

(3) JR東日本は、本件看板記載の各行為を禁止している範囲について、浦和駅西口駅前広場のうちJR東日本が管理している区域全体であると回答しており、その範囲は別紙2の図面記載のとおりである（以下、別紙2の図面記載の網掛け部分のうち、駅舎内及びその他の構造物内を除いた部分の区域を、「本件広場」ということとする。）。

5 鉄道営業法35条に基づく規制に関する許可基準の有無

当委員会は、JR東日本に対し、鉄道営業法35条に基づく規制に関する許可基準の有無及び内容につき二度にわたり照会した。これに対しJR東日本は、いずれの照会についても、「秩序維持・安全確保という観点から、鉄道営業法35条に規定する禁止行為等、弊社の事業に関わらない利用については、原則としてお断りさせていただいております。なお、事前にお申し出頂き、利用を許諾しているケースもありますが、その場合においても、以下の事項に留意す

ることを条件としております。・お客さまの通行の阻害や騒音など、お客さまや周辺住民の迷惑となる行為をおこなわないこと・過度な音量等により当社業務に支障をきたさないこと」（2010年7月31日付け回答書）、「駅敷地内における演説や勧誘，ビラ配布等については，お客様の流動の妨げとならないよう皆様にご遠慮いただいております。」と回答したに留まる（2013年8月6日付け回答書，2014年12月3日付け回答書）。

前記のとおり本件看板には鉄道営業法35条に基づく規制に関する許可基準の記載はなく，また，当委員会からの二度にわたる照会にもかかわらず，JR東日本は上記のような回答をするのみで，許可基準の有無及び内容についての回答はしない。

この点，駅前広場での無許可のビラ配布行為を巡る国家賠償請求訴訟において鉄道営業法35条の解釈も争点となった大阪地方裁判所昭和55年11月26日判決（判例時報992号21頁以下）においては，同条は「明示的な許可基準を定めてはいないが，黙示的には，鉄道地内での利用客等の通行秩序の維持の障害とならないことを許可基準として予定しており」，旧国鉄当時の大阪駅は，鉄道地内におけるビラ配布について許可基準を設け，「基本的には申請があれば許可する方針をとっており，ただ事前に承諾手続をとることを要求しているにすぎない」ものと判断されている。

6 西口駅前広場における設置後の諸活動の状況

(1) 本件看板設置後，浦和駅駅員により，当会の会務活動の際におけるビラ配布について制約される事例やその他市民団体の街頭宣伝活動について制約される事例などが相次いでいる。

近時の例でいえば，2012年9月25日午後5時00分から午後6時00分ころ，当会会員が，あるシンポジウムに関する演説やビラ配布などを行っている際，浦和駅駅員により他所への移動を求められるなどされた事例がある。その際，当会会員は10名程度の人数で，本件広場内に散って，

歩行者などの通行を妨害することのないよう配慮しながらビラを配布していた。また、本件広場上にビラが散乱するという事柄もなかった。このため、本件広場における通行の妨げになるような事態は何ら認められなかった。

また、直近の例では、2014年10月24日、消費税廃止を求めるある市民団体主催の街頭宣伝活動中に浦和駅駅員により他所への移動を求められるという事例が当会に寄せられている。しかも、演説をしている市民の傍に警察官まで臨場させてもいる。しかし、この市民の街頭宣伝活動においても本件広場における通行を妨害したり、ビラを散乱させたりするものではなかった。

- (2) 一方で、浦和駅のコンコース内においては、JR東日本の子会社などによる地方特産物の販売などが頻繁に行われてきている。特に、2014年12月には、上記コンコース内において、連日のように日本郵政による年賀状販売が実施されていた。また、JR東日本の子会社などによる週単位でのキャラクター等を使用した物産展等も開催されていた。そして、この年賀状販売が行われたのは、浦和駅改札の正面に位置した場所であった。また、物産展等においては、浦和駅改札の正面でパンフレット等を配布するなどしていた。特に、後者の場合、キャラクターが改札正面のコンコース中ほどで通行人の写真撮影に応じるなどしていた。そういったときには、同駅西口階段を通行しようとする同駅利用者の円滑な歩行の妨げになる虞れが認められた。

7 浦和駅東口の状況について

なお、本件調査の過程で、浦和駅東口においても、浦和駅西口駅前広場における看板の記載内容と同様の記載がされた張り紙の存在が判明したが、この点に関する詳細な調査はしていないため、本調査の正式な対象とはしていない。

第5 判断

1 本件で問題となる人権について

J R 東日本は、鉄道営業法 35 条を根拠として、本件広場における演説やビラ配布等本件看板に記載された各行為を禁止する旨、本件看板を設置することにより掲示し周知しようとしてきている。

このため、本件では、本件看板設置により本件広場における市民の演説等本件看板記載の各行為をなす自由を制約することの是非がまずは問題となる。

この点、特に演説は、公衆に向かって自らの思想や感情を主張・提示するもので、表現の自由行使の典型的形態として憲法 21 条 1 項により保障されることから、その制約の可否は慎重な検討を要する。また、多くの人が自由に出入りする駅前広場においてビラ等を配布することは、自己の思想や感情を多くの人に伝達するための方法として最も簡便かつ効率的な方法の一つであり表現の自由行使のための重要な手段の一つといえる。そこで、ビラ等の配布が憲法 21 条 1 項により保障されることから、その制約の可否についても同様に慎重な検討を要する。

のみならず、本件看板上には、上記の演説やビラ（チラシ）配りのほかに「勧誘等を行うこと」、「寄付を求めること」、「物品（中略）を配布すること」や「物品の購買を求めること」の各記載があるも、これらはいずれも表現活動の範疇に入る場合があるものといえる。

したがって、以下では主に、J R 東日本が本件看板を設置することにより本件広場における演説やビラ配布等を禁止する旨掲示していること等が憲法 21 条 1 項の保障する表現の自由に対する過度な制約にあたるか否かについて検討していくこととする。

2 人権侵犯の判断基準

(1) 表現の自由について

表現の自由は、精神的自由の中核たる自由で、それは個人がその人格を形成するうえで不可欠なものであり、また、他の権利・自由確保の前提ともいえる重要な基本的人権である。

また、表現の自由は、民主的な政治過程を維持するうえで不可欠な討論の過程を確保するために必須のものであり、他の権利・自由にも増して厚く保障されなければならない。

(2) 「鉄道地」の意義について

本件では、JR東日本が鉄道営業法35条を根拠に本件広場における演説やビラ配布等の表現活動を禁止し、そのことを本件看板設置により広く市民に向けて周知するという形で制約している（以下、これを「本件規制」という。）。そこでまず、そもそも本件広場が同条の「鉄道地」に該当するかどうかについて検討する必要がある。

鉄道地の意義について、裁判上では「鉄道営業主体が所有又は管理する用地・地域のうち、直接鉄道営業運送業務に使用されるもの及びこれと密接不可分の利用関係にあるものをいう」と解されている（最高裁昭和59年12月18日第3小法廷判決）。

また、上記最高裁判決の補足意見において伊藤正巳裁判官は「鉄道営業主体が所有又は管理する用地・地域のうち、駅のフォームやホール、線路のような直接鉄道運送業務に使用されるもの及び駅前広場のようなこれと密接不可分の利用関係にあるものを指すと解される」という。

この点、JR東日本は、本件看板に「鉄道用地」と記載し、本件広場が鉄道運送業務と密接不可分の利用関係にある用地・地域としての鉄道地に該当するものと考えているようである。

しかし、これまでの調査・検討によっても本件広場が「鉄道地」に該当すると結論づけることは未だ困難である。ただ、現実に本件規制がなされている以上、本件広場がこの「鉄道地」に該当するとしても本件規制が鉄

道営業法 35 条に基づく制約として許容されるかについて、以下の各点につき検討する。

(3) JR 東日本の準国家的性格

本件規制の制約主体である JR 東日本は法形式的には株式会社であり、本件広場において演説やビラ配布などを行う主体は多くの場合一般市民である。このため、このような私企業と私人間における権利・自由の相克が問題となる場合には憲法の規定が直接適用されないとも考えられる。

しかしながら、従前より、私人間において対立する諸利益の調整が必要な局面においても、私人間の諸利益を調整するための立法や民法の一般条項及び不法行為の諸規定の適切な運用によって、私的自治の原則を尊重しつつも、他方において、社会的許容性の限度を超える侵害に対しては、基本的な自由や平等の利益を保護し、その間の適切な調整が図られるべきといわれている（判例・通説）。

また、JR 東日本は、鉄道という極めて公共性の高い事業を営む企業である。のみならず、鉄道営業法上、鉄道係員には、鉄道敷地外への退去要求権限など一定の犯罪行為などに対処する諸権限が与えられているところ、それらはある種の警察作用も含むものである。そうすると、JR 東日本は、鉄道地内という場所に限定されるものの、警察作用を営むという点において単なる私企業とは異なる面がある。さらに、JR 東日本は、鉄道事業法 3 条の事業許可を受けて鉄道事業を営む企業であるが、この鉄道事業法 3 条の事業許可は行政法学上の公企業の特許に該当する。さらにまた、JR 東日本の前身は日本国有鉄道であり、同社には、かような国営企業とでもいべき企業体から事業承継を受けて設立された特殊会社（民営化）という他の一般私企業にはない沿革もある。

このように、JR 東日本には、事業内容自体の極めて高い公共性や一定の権力作用を営む権限を有するという特殊性とその設立に至る歴史的背景

があることがわかる。そうすると、私人との間の権利・自由や利益の調整という場面におけるJR東日本は、いわば国家に準じる団体として扱うのが相当というべきである。

したがって、本件広場における市民の表現の自由行使との利益調整という本件において、JR東日本は、単なる私企業と異なり憲法による統制に服すべき立場に立つというべきこととなる。

(4) 事前抑制について

すべての表現は思想の自由市場に流通し公にするべきであるから、表現が思想の自由市場に流通する前に公権力によって抑制されることは許されるべきではない。また、事前抑制においては、抑制が事前であることから規制すべき範囲も予測に頼らざるをえず、このため事後抑制よりも規制範囲が広汎になるという点からも事前抑制は許されるべきではない。

この点について最高裁昭和61年6月11日大法廷判決（いわゆる「北方ジャーナル事件」判決）は、「表現行為に対する事前抑制は、新聞、雑誌その他の出版や放送等の表現物はその自由市場に出る前に抑止してその内容を読者ないし視聴者の側に到達させる途を閉ざし又はその到達を遅らせてその意義を失わせ、公の批判の機会を減少させるものであり、また、事前抑制たることの性質上、予測に基づくものとならざるをえないこと等から事後制裁の場合よりも広汎にわたり易く、濫用の虞がある上、実際上の抑止的効果が事後制裁の場合より大きいと考えられるのであって、表現行為に対する事前抑制は、表現の自由を保障し検閲を禁止する憲法21条の趣旨に照らし、厳格かつ明確な要件のもとにおいてのみ許容されうる」と判示した。つまり、出版物等の事前差し止めは原則として許されず、厳格かつ明確な要件を具備する場合に限り許容されるものとしたのである。

この理は、本件のように駅前広場における演説やビラ配布をする場合にも妥当し事前抑制は原則として許されないというべきである。

そして、仮に、本件規制が事前抑制禁止の法理に該当しないとしても、当該規制が憲法上許される限度を超えた規制にあたるか否かについて駅前広場の公共性等につき検討が必要である。

(5) いわゆる駅前広場における表現活動について（パブリック・フォーラム論）

ア 駅前広場の公共性

駅前広場は、一般公衆が自由に入出入りすることができる場所であり、その公共性が極めて高い場所である。そして、表現活動との関係においては、いわゆるパブリック・フォーラムとしての性質を強く有する場所というべきである。

いわゆるパブリック・フォーラム論については、前記最高裁昭和59年12月18日第3小法廷判決における伊藤正巳裁判官の補足意見がある。すなわち、そこでは、「ある主張や意見を社会に伝達する自由を保障する場合に、その表現の場を確保することが重要な意味をもっている。特に表現の自由の行使が行動を伴う時には、表現のための物理的な場所が必要となってくる。この場所が提供されないときには、多くの意見は受け手に伝達することができないといってもよい。一般公衆が自由に入出入りできる場所は、それぞれの本来の利用目的を備えているが、それは同時に、表現の場として役立つことが少なくない。道路、公園、広場などは、その例である」とした上で、これらを「『パブリック・フォーラム』と呼び、「パブリック・フォーラムが表現の場所として用いられるときには、所有権や、本来の利用目的のための管理権に基づく制約を受けざるをえないとしても、その機能に鑑み、表現の自由の保障を可能な限り配慮する必要がある」とした。

また、鉄道地については、前記（2）に記載のとおり解するとしながらも、「例えば駅前広場のごときは、その具体的状況によってはパブリ

ック・フォーラムたる性質を強くもつことがありうるものであり、このような場合に、そこでのビラ配布を同条違反として処罰することは、憲法に違反する疑いが強い。このような場合には、公共用物に類似した考え方に立って処罰できるかどうかを判断しなければならない」とした。

このように、駅前広場のような公共性が高い場所における表現活動の自由は可能な限り保障されるべきであり、対立する利益である当該場所の交通秩序の維持との関係については慎重な衡量が要求されることになる。

イ 駅前広場における表現活動の重要性

駅前広場は、不特定多数の人が自由に出入りする場所であり、表現活動にとって極めて重要な場所である。

そして、駅前広場付近には、大型商業施設が設置されていることが多いことから、駅前広場は老若男女を問わず多くの人が行き交う場所であるといえる。また、駅舎内を貫く通路が設置されている場合には、駅舎を挟んで一方の出入り口から他方へと自由に行き来することができるため、駅前広場は、駅を利用する人に限らず、駅舎を跨いで行き来する多くの人が行き交う場所ともなる。このように駅前広場は、多様かつ多くの人が行き交う場所であるから、表現活動にとり極めて有用性が高い場所といえる。

このような場所において演説等の表現行為をなすことで、簡便且つ効率よく自らの思想や感情を伝達することができることになる。裏を返せば、他に有効な表現媒体を持たない一般市民にとって、効率よく自らの思想や感情を他者に伝えられるような表現活動の場は極めて少ないことから、駅前広場のように多数者が行き交う場所における表現活動がひとたび制約された場合、事実上その表現の場を閉ざされる結果となりかねないのである。

ただ一方で、駅前広場は駅舎内へ通じ多くの人が通行する場所であることから秩序維持の観点からの検討も必要な面がある。この点、駅舎内や駅ホーム内は鉄道営業にとって交通の秩序の維持や安全の確保が強く要請される場所といえる。しかし、このような駅舎内や駅ホーム内とは異なり、駅前広場は鉄道営業の安全円滑の確保に直接影響する蓋然性が高い場所とは到底いえない。

以上から、駅前広場は、演説やビラ配布等の表現の自由行使を実質的に保障するためには極めて重要な場所である一方、鉄道営業を直接阻害する蓋然性が高いとは到底いえない場所である。

したがって、駅前広場における演説やビラ配布等の表現活動は最大限の配慮が要請されるべきこととなる。

(6) 結論（判断基準）

以上のとおり、演説やビラ配布等の表現の自由行使は憲法21条1項により保障されるものであるが、本件広場におけるそれらはパブリック・フォーラムにおける表現活動であることから、市民にとって、他の場所におけるそれらに比して、より重要なものというべきである。

もっとも、演説やビラ配布等は多くの人が行き交う場所や時間帯を狙って行われることが一般的で、それらが行われる態様や通行人が密集する時間帯によっては、駅利用者など駅前広場を通行する人々の円滑な通行の妨げになる可能性もある。そこで、このような通行秩序維持とでもいうべき公共的な要請に対しては一定の配慮が必要な場合もある。

このため、JR東日本による本件規制が憲法上許容されるかどうかについての検討においては、本件規制の目的達成のために必要とされる限度や具体的規制態様と、規制される表現活動の具体的な態様等を衡量することも必要な場合が生じる。そして、本件においては特に表現活動の場である駅前広場の特性、鉄道運行への障害の可能性の有無、鉄道車両

利用に与える影響の有無及び程度等の観点にも留意しつつ比較衡量し、本件規制が表現の自由を過度に制約するものというべきか否かを認定・判断することとなる。

なお、鉄道営業法は、明治33年に制定施行されたものであり、大日本帝国憲法下で制定された法律である。しかし、大日本帝国憲法下において制定された法律であっても、それだけを理由としてその効力は全面的に否定されるべきではない。もっとも、その解釈運用においては、人権尊重主義を基本原理とする日本国憲法に適合するようになされるべきで、適合しない解釈運用ということになれば、その限度で本件規制は違法というべきこととなる。

3 人権侵犯該当性

(1) 鉄道営業法35条の憲法適合性について

JR東日本が本件看板設置により本件広場における表現活動の禁止を掲示し周知しようとしてきた行為は、同看板に記載されているとおり、まさに鉄道営業法35条を根拠とした措置である。

このため、鉄道営業法35条の規定内容そのものが日本国憲法に適合しない場合には、そもそも同条を根拠になされた本件看板設置行為自体も憲法違反となり得る。そこで見ると、鉄道営業法35条は「鉄道係員ノ許諾ヲ受ケスシテ・・・鉄道地内ニ於テ旅客又ハ公衆ニ対シ・・・物品ヲ配布シ其ノ他演説勧誘等ノ所為ヲ為シタル者ハ科料ニ処ス」と規定され、演説・ビラ配布等の表現活動を含め事前の許可にかからしめている。しかるに、同条には許可の基準やその申請方法等について何ら規定されていない。したがって、同条による表現活動の規制は漠然不明確ないし過度に広汎にわたるもので、日本国憲法に適合させるためには、抜本的な法改正が必要ともいえる。

ただし、本件では J R 東日本の本件看板設置による本件広場における表現活動規制という具体的な人権侵害該当性がより直截的な問題となっている。そこで本件については、鉄道営業法 35 条の憲法適合性についてこれ以上深入りすることなく、以下、本件看板設置による表現活動規制の人権侵害性の有無を検討する。

(2) 本件看板設置による表現活動規制の憲法適合性について

ア 本件広場のパブリック・フォーラムとしての性格

J R 東日本は、本件広場を「鉄道地」（鉄道営業法 35 条）に該当するとして、本件看板設置により表現活動規制の周知を図ってきている。

他方で、本件看板が設置された 2008 年当時の本件広場は、他の駅前広場と特に変わるところなく一般公衆が自由に出入りすることができる場所である。のみならず本件広場は、前記認定事実記載のとおり、その場所的状况ないし地域的特性等からパブリック・フォーラムとしての性格を強く有する場所と認められる。

この点、近時、浦和駅の駅舎の改築及び東西自由通路（コンコース）の設置等が行われたことによって浦和駅駅舎には構造上の変化が認められるが、本件広場そのものの場所的状况、地域性に基本的な変更はない。加えて、浦和駅構内に設けられた同駅の東西を結ぶコンコースにより一般公衆が自由に同駅の東西を行き来することが出来るようになった。したがって、現在の本件広場のパブリック・フォーラムとしての性格は、2008 年当時に比して一層強まったものというべきである。

イ 事前抑制禁止の法理

以上を踏まえ、仮に J R 東日本の主張のとおり本件広場が鉄道地にあたるとしても、本件看板設置措置は事前抑制禁止の法理に反しないか検討する。

この点、前述したとおり、JR東日本は、同社が管理している本件広場全体を鉄道営業法35条に規定されている行為を禁止する範囲であると回答する。また、本件看板は本件広場に3箇所設置されているが、本件広場の広さからすると、一般公衆において本件広場全域がその規制対象となっていると認識するに十分な設置数といえる。

このため、JR東日本は本件看板設置により本件広場全域における表現活動について全面的な事前規制を掲示し周知してきていることとなる。

前述のとおり、表現活動に対する事前規制は表現の自由行使に対し過度の萎縮効果を及ぼすものとして憲法21条1項に違反する。そして、本件規制は本件広場における演説やビラ配布という表現活動に対する全面的な事前規制である。特に、本件看板上の「鉄道営業法35条により」との文言記載は、一般通常人の表現活動に対する強い萎縮効果を生ぜしめるともいえる。

他方で、前述のとおり本件広場はまさにパブリック・フォーラムとしての性格が強いもので、そのような場における市民の演説やビラ配布等という表現活動は、インターネットが普及した今日においてもなお、マス・メディアのような表現媒体を持たない一般市民にとり極めて重要といえ、そのような表現の自由行使への配慮はとりわけ強く要請される。

そうすると、全面的な表現活動禁止を掲示する本件看板の設置は、本件広場における演説・ビラ配布等の表現活動に対し、微塵の配慮もない措置といわざるを得ない(むしろ逆に、強い萎縮効果を生じさせるものである。)

したがって、本件規制はまさに憲法21条1項に違反するものといわねばならない。

ウ 許可制について

念の為、仮に本件規制が事前抑制とまではいえないと解される場合に備え以下検討する。

特に、前記認定事実記載の大阪地裁の裁判例にあるように、鉄道営業法35条が黙示の許可制をとっていると解される余地があるので、特にこの点を中心に述べる。

(ア) 道路交通法について

表現活動に対する許可制については、道路交通法の道路使用に係る許可制が参考となる。すなわち、道路交通法77条1項は、道路における工事、その他一般の交通に著しい影響を及ぼすような通行の形態もしくは方法（デモ行進など）により道路を使用する行為等で公安委員会が定めたものをしようとする場合には、管轄する警察署長の許可が必要と定めている。これは、同条項に規定される許可の対象となる行為が道路の本来の用途に即さない道路の特別の使用行為であり、交通の妨害となり、または交通に危険を生じさせるおそれがあることから、要許可行為とされたものである。

しかしながら、その許可基準については同条2項において明確に規定されている。加えて、許可の申請があった場合、申請にかかる行為が同項各号のいずれかに該当する場合、所轄警察署長は許可しなければならないと規定されている（具体的には、①当該申請に係る行為が現に交通の妨害となるおそれがないと認められるとき（同項1号）。②当該申請に係る行為が許可に付された条件に従って行われることにより交通の妨害となるおそれがなくなると認められるとき（同項2号）。③当該申請に係る行為が現に交通の妨害となるおそれはあるが、公益上又は社会の慣習上やむを得ないものであると認められるとき（同項3号）である。）。

そして、ここでいう「許可しなければならない」というのは、同条の規定による許可は、いわゆる羈束裁量処分に属するものであることを表した意味であると解されている。そこで警察署長は、許可の申請

があったときは、公益上支障がない限り許可を与えなければならないものと解されている。このため、警察署長が不許可処分をすることができるのは、その行為が条件を付してもなおかつ交通の妨害となるおそれがあり、しかも公益上又は社会の慣習上からやむを得ないものであると認められない場合のみとなる。

また、要件を満たすにもかかわらず警察署長が不許可処分をした場合、その処分は違法な処分となり、処分を受けた者はその処分の取り消しを求めて行政不服審査法による不服申立等の不服申立手段を取ることができる。

(イ) 本件規制（本件看板の記載）について

これに対し、本件看板設置の根拠とされている鉄道営業法35条では、「鉄道係員ノ許諾ヲ受ケスシテ」なされた「旅客又ハ公衆ニ対シ寄附ヲ請ヒ、物品ノ購買ヲ求メ、物品ヲ配付シ其ノ他演説勧誘等ノ所為」が禁止され、許可基準や不服申し立て手段等は明示されていない。しかし、そうであるからといって、同条規定の所為であれば無制限にその許可対象となると解釈することは、演説等表現活動への制約としては過度に広汎な規制となり問題となる。特に、同条が鉄道地内の秩序を維持するための規定であると解され、そうすると、鉄道地内の秩序を何ら害さない表現活動までもすべて禁止することは過度に広汎な規制にあたる疑いが強くなる。

そこで同条を日本国憲法に適合的に解釈するとなると、同条規定の所為の中で典型的に鉄道地内の秩序を乱すおそれの高い表現活動のみが許可の対象というべきであり、そのうち具体的に鉄道地内の秩序を害する蓋然性の高い表現活動のみを例外的に不許可とすることができることを意味するものと限定する必要がある。

具体的にいうと、本件で問題として顕在化しているビラ配布行為は、同条に「物品を配布し」と列挙されているものの、ビラの大きさや材質、配布枚数や配布に当たる人数から配布の態様など様々なケースが考えられるから、一切のビラ配布行為を類型的に鉄道地内の秩序を乱すおそれの高い行為であるとまでは認められない。逆にいうと、通行人等他の駅利用者の円滑な通行の妨げとなるような状況、例えば配布にあたる者が通行人の進路に立ちふさがって配布する態様や、配布の枚数が多く配布場所にビラが散乱し通行に危険や混乱が生じる場合が例外的な不許可のケースに該当するといえる。

しかるに、本件看板には演説やビラ配布等一切の表現活動を対象として記載され、しかもそれは、許可基準が明確に規定されている道路交通法における道路使用許可の場合と異なり全面的禁止である。鉄道営業法35条は鉄道係員の許諾を受ければ規制対象行為をすることができる」と規定されているのに、本件看板には許可する場合のあることを示す記載すら全くない。当然ながら、不許可の場合の不服申立手続に関する説明などの記載もない。本件看板記載の規制は、鉄道営業法35条の条文よりもはるかに強い一律全面禁止と解されるものである。

そうすると、仮に本件広場における演説やビラ配布等表現活動に対する規制につき許可制を採り全面的な事前規制にあたらないと解したとしても、本件看板記載の規制態様は、鉄道地内の秩序を乱すおそれのない行為も含め全面的に規制対象としたもので、法の定める規制を超えた過度に広汎な規制といわざるを得ない。

したがって、本件広場における表現活動の制約は、鉄道営業法35条の解釈運用を誤り、憲法21条1項に違反するものといわざるを得ない。

エ 本件看板の記載内容自体の問題について

前述のとおり、本件看板には、演説やビラ（チラシ）配布のほかに「勧誘等を行うこと」、「寄付を求めること」、「物品（中略）を配布すること」や「物品の購買を求めること」の各記載がある。この点、たとえば、市民が諸活動を展開するうえで、公衆に向け参加を勧誘し、寄付を求め、物品を配布し、又は物品の購買を求めるということは日常的に見受けられる表現活動の一環といえる。

したがって、本件看板に記載された禁止対象行為のすべてが表現活動の範疇に入るものというべきことになる。

ここで、表現活動に対する事前規制につき、それが萎縮効果を及ぼし表現の自由を侵害する虞れが強いため厳格かつ明確な要件を具備する場合にのみ許容されることは前述のとおりである。そして、本件広場がパブリック・フォーラムとしての性格を強く有することからすれば、表現の自由により一層厚く配慮する必要があることも既述したとおりである。

しかるに、上述のとおり、本件看板には禁止対象行為について許可する場合のあることを示す記載すらなく、不許可の場合の不服申立手続に関する説明などの記載もない。また、当委員会からの許可基準の有無及び内容に関する二度にわたる文書照会に対し、JR東日本は最後まで基準らしきものすら回答しなかった。このため、同社において本件広場での表現活動に対する許可基準は策定されていない疑いが強い。

日本国憲法が表現の自由を厚く保障し、表現活動に対する萎縮的效果に鑑みて事前抑制を原則禁止している趣旨からすれば、鉄道営業法35条の解釈として当然に「鉄道地」において表現活動を規制するためには許可制である旨や許可の申請先及び不許可の場合の不服申立手続等を明示することが必須と解釈するべきである。

仮に、本件広場が「鉄道地」にあたるとしても、本件看板記載の禁止対象行為のすべてが表現活動といい得るのに対し、逆に同看板には表現活動規制が許容され得る必須の記載が全くない。

したがって、本件看板の記載自体についても鉄道営業法35条の解釈運用を誤り憲法21条1項に違反する内容となっている。

オ 恣意的な運用

さらに、JR東日本は、実際に本件広場におけるビラ配布行為等を規制してきている。

最近について見ても、2012年9月25日午後5時00分から午後6時00分ころ、当会会員がシンポジウムのビラ配布などを行っている際に、他所への移動を求められた。このビラ配布においては、通行人の進路に立ちふさがり行為や配布場所にビラが散乱していたなどの事実は認められない。また、当会会員は最大でも10人程度で本件広場の歩行者通行帯付近で各自バラバラの場所で行われたものである。

また、2014年10月24日、消費税廃止を求める市民団体主催の街頭宣伝活動中においても、他所への移動や警察官の臨場を求めるなどの制約があった。このビラ配布にあたった市民らが通行人の進路に立ちふさがり行為をした事実や配布場所にビラが散乱していたなどの事実は認められない。

他方で、JR東日本は、2014年12月などに浦和駅コンコース内において、連日の年賀状販売を許可してきている。また、同所では、JR東日本の子会社などによる週単位でのキャラクター等を使用した物産展等も開催されている。この年賀状販売が行われたのは、浦和駅改札の正面に位置した場所であった。また、物産展等においては、浦和駅改札の正面でパンフレット等を配布するなどしていた。特に、後者の場合、キャラクターが改札正面のコンコース中ほどで通行人の写真撮影に応じるなどしていた

が、そういったときには駅利用者の円滑な通行の妨げにさえなり得るものといえた。

以上のごとくであり、J R 東日本の本件広場における演説やビラ配布等表現活動に対する制約は恣意的な面があるといわざるを得ない。

(3) 結論（人権侵犯該当性）

以上から、J R 東日本の本件看板の設置行為等による本件広場での表現活動に対する規制は、鉄道営業法 35 条の解釈運用を誤り、表現の自由を過度に制約するもので憲法 21 条 1 項に違反する違憲違法な規制といわねばならない。

ここで、既述のとおり本件看板の記載は、演説やビラ（チラシ）配布という典型的な表現活動の制限のほかに、「寄付を求めること」、「物品（中略）～を配布すること」及び「物品の購買を求めること」等、行為によっては経済的な活動と考えられる活動を禁止することも含んでいる。しかし、経済的な活動の側面を有しつつも、表現活動に含めるべき場合の少なくないことは既に述べた。また、ビラ配布にも経済的な活動の面が強い場合もある。このような観点からすると、本件看板は、表現活動とそれ以外の活動を厳密に区別することなく一体として禁止・制限しているものということになる。

したがって、現在する違憲違法状態を解消するためには、本件看板それ自体の撤去を求めなければならない。

第 6 結論

よって、別紙警告書記載のとおり警告することを相当と思料する。

以上

※ なお、調査に際しては、JR 大阪駅前ビラ配布事件（大阪高判 2015 [平 27]・9・28 LEX/DB 文献番号 25542788）の一審審理のために書かれた中川律「平成 24 年（わ）第 6786 号威力業務妨害罪被告事件に関する意見書」（未公表）を参照した。