

令和6年(ラ許)第414号

許可抗告申立て事件

(原審 令和6年(ラ)第1589号)

申立人 [REDACTED]

相手方 千代田区

許可抗告申立て理由書

令和6年10月17日

東京高等裁判所 御 中

申立人ら代理人弁護士

大 城

聰



同

福 田 隆 行



同

福 田 健 治



同

熊 澤 美 帆



同

久 道 瑛 未



申立人らは、上記当事者間の東京高等裁判所令和6年(ラ)第1589号立入行為禁止仮処分決定認可決定に対する保全抗告事件に係る令和6年9月18日決定(以下「本件原決定」という。)に対して、令和6年9月25日に抗告許可を申し立てた。抗告許可

申立ての理由は、以下のとおりである。

第1 はじめに

申立人らを含む住民たちは、現在に至るまで1年半以上、暑い日も、雨の日も、雪の日も、夜通し木の側に寄り添って、「木の見守り」を行ってきた。

これは、相手方が街路樹を伐採することに反対・抗議する意思の下、伐採される可能性のある街路樹を守るために、夜通し木の側に寄り添うという方法で抗議の意思を表明する表現行為である（憲法21条1項）。また、街路樹を守るために反対・抗議のため当該街路樹の至近に集まり抗議するという集会の一種（憲法21条1項）である。

住民たちがこのような行動に出なければならないのは、相手方が住民の意思を無視し、強行に本件工事を進めるからにはかならない。

本申立がされた事実自体もその証左である。本申立は、当初、近隣住民が生活の用に使用する道路である本件Ⅱ期工事区間全体について、「午後8時ないし翌日午前6時までの間、…立ち入」ってはならないことを求める極めて広い立入禁止処分を求めるものであった。

木に寄り添い、話し合いを望む住民たちに対し、道路を通るなど言わんばかりの申立がなされていることに鑑みても、相手方が強行に住民らの抗議活動を封じ込めようとしていることは明らかである。

第2 憲法21条1項（表現の自由）違反

申立人らを含む住民が「木の見守り」を通して相手方の決定に抗議する活動は、相手方が街路樹を伐採することに反対・抗議する意思の下、伐採される可能性のある街路樹を守るために、夜通し木の側に寄り添うという方法で抗議の意思を表明する表現行為である。したがって、憲法21条1項で保障される表現の自由の保護範囲に含まれる行為である。

かかる行為につき、地方自治体の長である相手方は「妨害活動」、「妨害行為」とみなし、本申立てを行った。原決定の内容は、申立人らが街路樹に近づき、守りたい樹木に寄り添う形で抗議の意思を表現することを不可能とするものであって、表現の自由に対する制約である。

相手方は、住民である申立人らの再三の話し合いの提案を拒否し続け、また、申立人らが伐採中止を求める要望書も効を得なかつた。加えて、申立人らが十分な話し合いの機会を求めるために何ら応答することなく、相手方は街路樹の伐採を強行しており、すでに合計18本の街路樹が伐採されるに至つた。

こうした状況のなか、申立人らが街路樹を伐採するという相手方の方針に反対・抗議する政治参画意見を伝達・表現する方法は、まさに伐採されようとする街路樹に寄り添うという方法しか残されていない。かかる唯一の方法について、現場に立ち入禁止にすることにより広範に制約を課すことは、政治的意見を直接伝える機会を奪い、木に寄り添い反対・抗議するという表現行為を不可能とする、政治的表現の事前規制である。

申立人らの当該行為には、木そのものを守ることは勿論、住民をないがしろにする千代田区政に対する抗議としての意味を有する。話し合いを求めて要望書を提出しても、相手にされない住民らには、伐採のために千代田区の職員らが訪れ、まさに伐採されようとする現場しか、意見を相手方に伝える場がないのである。

かかる権利の重要性に鑑みれば、相手方が住民らに向き合うことなく強行する手段としての本申立ては、申立人らの表現の自由を侵害するもとして憲法21条1項に違反する。

なお、原決定は、「街路樹保全を求める陳情につき、千代田区議会企画総務委員会による審査が行われたこと」や、「神田警察通り沿道整備推進協議会……における検討」がされたこと、住民有志に対する説明会や協議会の委員と神田警察通りの街路樹を守る会の会員との意見交換会が行われたとして、「住民の意見も検討した上で本件工事を行うこととしたものであ」と述べる（原決定3頁）。

しかし、これはいずれも形式的に行われたものであり、住民の意見を十分に検討したものではない。

千代田区が本件街路樹伐採の概要についてホームページ上で説明したのは、本件工事にかかる請負契約を締結した後であること、沿道協議会に関しては区議会企画総務委員会において一般には議事録を公開しない等、住民に対して情報公開を適切に行ってこなかったこと、沿道協議会は当時、本件Ⅱ期工事区間の沿道に住む人は一人もおらず、地域に実際に住み暮らしている人もほとんどいなかったこと、アンケートは年末の忙しいときに実施され、そもそもアンケートを受け取っていない家庭も多数存在しており、回収率はわずか14.5%であったこと、等、問題点を挙げればきりが無いのである。これらを理由に、住民の意見を検討したと言ってしまったら、住民自治は空論になってしまう。

3 小括

以上により、申立人らの表現の自由を制限すべき事情は存在せず、原決定は、申立人らのかかる自由を不当に制限するものとして、憲法21条1項に反し違憲である。

第3 憲法21条1項（集会の自由）違反

1 パブリックフォーラムである道路における集会の自由について

申立人らは、街路樹を守るための反対・抗議として、当該街路樹の至近に集まっている。これは、集会の自由として憲法21条1項で保障されるものである。

マスメディアという特別な表現手段を有さない一般市民において、集会は簡便かつ効果的な表現手段として非常に重要な意義がある。さらに本件の集会は、道路上におけるものである。道路、公園等、一般市民が自由に入り出しができ、集会やデモなどの表現の場として利用されることが当然予想される伝統的パブリック・フォーラムにおいては、これらの表現活動に対して特に配慮が求められる（最判昭和59

年12月18日刑集38巻12号3026頁への伊藤正己裁判官補足意見参照)。パブリック・フォーラムが集会など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に管理権に基づく制約を受けざるを得ないとしても、その機能にかんがみ、かかる自由の保障を可能な限り配慮する必要がある(同補足意見参照)。

平成7年3月7日最高裁判所第三小法廷判決(民集49巻3号687頁。以下、「平成7年判決」という。)は、地方公共団体の公の施設である市民会館の使用拒否と集会の自由との関係について、「本件会館における集会の自由を保障することの重要性よりも、本件会館で集会が開催されることによって、人の生命、身体又は財産が侵害され、公共の安全が損なわれる危険を回避し、防止することの必要性が優越する場合をいうものと限定して解すべきであり、その危険性の程度としては、(中略)単に危険な事態を生ずる蓋然性があるというだけでは足りず、明らかに差し迫った危険の発生が具体的に予見されることが必要であると解するのが相当である。」と判断し、危険の発生の具体的な予見に関しては客観的な事実に照らして具体的に明らかに予測されなければならないとしている。

また、平成8年3月15日最高裁判所第二小法廷判決(民集第50巻3号549頁)は、「主催者が集会を平穏に行おうとしているのに、その集会の目的や主催者の思想、信条等に反対する者らが、これを実力で阻止し、妨害しようとして紛争を起こすおそれがあることを理由に公の施設の利用を拒むことができるのは、前示のような公の施設の利用関係の性質に照らせば、警察の警備等によってもなお混乱を防止することができないなど特別な事情がある場合に限られる」とする。この判例は、集会主催者に反対する勢力に対する規制についてのものであるが、パブリック・フォーラムとして位置付けられる公民館、福祉会館等での集会を規制する点について判断するものとして、伝統的パブリックフォーラムである道路の通行規制についても同様に考えることができる。住民にとって極めて重要な表現の場である道路という伝統的パブリック・フォーラムについて規制することが許されるのは、警察力等あら

ゆる手段を尽くした上で、それでもなお人の生命、財産が害される明らかに差し迫った危険が具体的にあるという特別な事情がある場合に限られるというべきである。

2 本申立ての認容は、申立人らの集会の自由を侵害するものであること

本申立ては、申立人らに、伐採の対象となっている樹木の周辺につき広範に規制し、立入りを禁止するものである。自治体の長である相手方によるかかる申立てが認められるためには、上記規範に照らし、申立人らの「木の見守り」の活動のため集まり区の方針に抗議するという集会によって、人の生命、身体又は財産が侵害され、公共の安全が損なわれるという明らかに差し迫った危険が具体的に予見され、それを防止することの必要性が優越する場合でなければ認められない。

申立人らによる「木の見守り」は、まさに伐採されようとする樹木に抱きつき、もしくは寄り添い、伐採についての話し合いを求めるものである。現に、証拠（疎乙12）が示す通り、申立人らは連日行われる「木の見守り」の中で、樹木伐採のため現場に訪れる担当者に対して、常に話し合いを求め続けている。疎乙12では、申立人瀧本が、「話し合いを求めて私たちが木に張り付かなくてはいけないんですか。私たちは話し合いを求めているんですよ。道路工事には賛成なんですから、速やか早くやれるように話し合いをきちんとして区側も工事の説明とかきちんとしてやりましょうっていうことを言っているじゃないですか。もう1年以上も。私たちは、2月6日の抜き打ちの工事からもう300日も毎日毎日寒くても暑くとも、あなたたちと話し合う機会を求めてここに夜通し待っていたんですよ。それをなんでこんな抜き打ち工事のひどいことをやるんですよ。」と声を上げる音声が記録されている。申立人らには、伐採担当者や関係者に対して危害を加える意図は全くもって皆無であり、およそ規制が認められる事情は存在しない。

なお、令和5年4月11日における、千代田区職員や伐採担当者と申立人らのうち一部の住民との間での衝突についても、まさに伐採されようとする樹木に抱きつき、もしくは寄り添い、伐採についての話し合いを求める意図で行われたものであり、

千代田区職員らが話し合いに応じていれば衝突は避けられた。なお、同日、千代田区が委託した警備会社の警備員は帶同されていたものの、警察の警備がなされていなかった事実はない。

申立人らが話し合いを求め続ける中、相手方らは話し合いに応じず、不意打ちによる伐採（令和5年2月6日）等、不誠実な対応に終始している。原決定が「住民の意見も検討した上で本件工事を行うこととしたものであ」（原決定3頁）としたことが誤りであることは上述のとおりである。かかる「住民」に住民であるはずの申立人らは含まれておらず、一部の住民の意見を検討したうえで強行した決定であると言わざるを得ない。民主主義の下、多数決によらざるを得ない局面があることは論を俟たないが、そのことと話し合いを求め続ける住民を閑却することは全くの別問題である。申立人らがあらゆる手段を尽くして話し合いを求めても相手方らが対応しない状況の下では、樹木伐採にやってくる担当者に対して、訴え続けるしか方法は残されていない。そして、それは、「木の見守り」という集会活動においてなされているのである。

3 小括

以上により、申立人らの集会の自由を制限すべき事情は存在せず、原決定は、申立人らのかかる自由を不当に制限するものとして、憲法21条1項に反し違憲である。

第4 立入禁止処分の範囲について

仮に、申立人の行為に対して一定の制約を課すとの判断となった場合であっても、原決定及び原々決定が定める立入禁止範囲の定めは、広範にすぎるものであり、憲法21条1項に違反するものである。

原決定は、「所管警察署長との協議（道路交通法77条、80条1項）によって、作業帯は明確に定められており（甲101）、この範囲を超えて相手方が作業帯を設置して本

件工事を行うことを認めるに足りる証拠はない」（原決定4頁）とする。

確かに甲101号証においては作業帯が図示されているが、原々決定において特定された立入禁止範囲は、これと一致するものではない。原々決定では、要するに、本件Ⅱ期工事区間において、相手方が作業帯を設置しようとさえすれば、それが、申立人らが立ち入ってはならない範囲になる、というものであり、相手方が恣意的に申立人らの立ち入り禁止を定めることができる。原々審の裁判官も、期日において申立人ら代理人が「相手方がⅡ期工事区間全部に作業帯を置いたら、Ⅱ期工事区間全部が立ち入り禁止になってしまうのではないか」指摘したところ、「場所の広さについては、マックスとしては本件道路と一緒に幅までになってしまうというのは申立人の指摘のとおりだが、それ以上に法的な特定をする方法がやりにくいと思っている。」と述べていた。

結局、どこに作業帯が設置されるかもわからない「作業帯を設置しようと」さえすればそこが立ち入り禁止区域になるのであれば、申立人らや他の住民が表現行為や集会を行うことを萎縮させるのであって、少なくともその一部は表現の自由や集会の自由を侵害するものであって違憲である。違憲である部分を含み、合憲である部分と違憲である部分を区別できないのであれば、立入禁止範囲の指定が全体として違憲であると言わざるを得ない。

道路交通法80条2項に基づく、「工事又は作業を行なう場合の道路の管理者と警察署長との協議に関する命令」は、文書による協議を求めていいるだけであり、協議内容に法的拘束力はないことも相まって考えれば、甲101号証の範囲を超えて相手方が作業帯を設置する可能性も十分想定できる。

したがって、原決定及び原々決定の認める立入禁止範囲において、申立人らに立入禁止が義務付けられることは、憲法21条1項に違反するものである。

第5 地方自治の本旨（憲法92条）に違反すること

地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて定めるものであり（憲法92条）、「地方自治の本旨」が、住民自治と団体自治の二つの要

素を含むことは周知のところである。地方自治は住民の意思に基づいて行われなければならないという「住民自治」は、地方公共団体の運営の根幹をなすものである。

「木をまもる」という方法で表現される住民の意思を、事前にねじ伏せるかのような相手方の本申立ては、住民の意思を無視する、ひいては住民自治という憲法の規定する地方自治の根幹を蔑ろにする行為であり、憲法92条に違反する。

第6 原決定は、道路法4条の解釈に重要な誤りがあること

原決定は、「道路管理やが道路の効用を保全・回復するため、所有権に基づく妨害予防請求権として立入禁止の仮処分を申し立てることが認められるべきである」(原決定3頁)とする。

しかし、かかる解釈によれば、所有権者の私権行使と道路管理者の権利行使が競合する場面が生じうる。平成18年2月21日最高裁判所第三小法廷判決（以下、「平成18年最高裁判決」という。）では、道路法4条の私権の制限に所有者の所有権のうち排他的な使用権限が制約されることを前提として、「道路法4条は、道路管理者が、その管理する道路における通行妨害等を予防することを目的として、道路敷についての占有権を行使する妨げとはならないと考えられる」(基本事件令和5年(ヨ)第3446号 疎甲94 290頁)とされている。そして、「道路管理者が、このような道路管理権を行使して上記のような管理を現実に行っている場合には、当該道路を構成する敷地に対して事実的支配を及ぼしているものと評価する事が十分可能であると考える」(基本事件令和5年(ヨ)第3446号 疎甲94 288～289頁)としているのであるから、道路管理者である地方公共団体の道路敷についての占有権は、所有権者の私権行使に優先する。道路法4条は、所有権者と道路管理者が同一の場合であっても、道路管理者として必要な措置を行わずに何ら制約なく所有権の私権行使を認めるものではない。この点で原決定は道路法4条の解釈を誤るものであり、かかる誤りは重大である。

また、所有権者として本件仮処分申立てを行った相手方は、行政主体としての道

路管理者ではないことを理由に、申立人らとの協議を拒否し、行政主体として応訴している住民訴訟とは異なる主張を行うなどしており、結果として本件の紛争を難化させている。相手方は、道路管理者である地方公共団体として住民との対話を拒否し、近隣住民の理解を得ずに本件工事を実施しようとしている。そして、本件工事を実施するために反対する住民を「私権行使」によって排除しようとしている。原決定は、道路管理者である地方公共団体としての責務を放棄した相手方が「私権行使」によって、反対する住民を排除することを肯定しているのである。本件において道路管理者である地方公共団体の相手方が、公共の事業について私権行使によって、反対する主権者を排除することは民主政治の根本を揺るがすものであり、所有権の私権行使としての妨害排除請求権が存在するとしても権利の濫用にあたり認めるべきではない。

さらに、後述のとおり、相手方が申立人らを含む住民と協議を行わないことが、本件工事が進まないことの要因であるから、本件において所有権に基づく妨害予防請求権を行使することは権利の濫用であり、原決定には、法解釈に重大な誤りがある。

第7 結語

以上のとおりであるから、御府におかれでは、最高裁判所に対する本件の抗告を許可されたい。

以上