



กฎหมายการชุมนุมในที่สาธารณะกับสังคมญี่ปุ่น (Law on Freedom of Assembly and Japanese Society)

กฤษฎิ์พัชร โสมณวัตร

บทคัดย่อ

งานศึกษาชิ้นนี้ได้ศึกษากฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมของประเทศญี่ปุ่น โดยมีคำถามหลักว่า เสรีภาพในการชุมนุมของประเทศญี่ปุ่นได้รับการรับรองในลักษณะใด ในการศึกษาชิ้นนี้ได้ใช้แนวทางการศึกษาแบบกฎหมายกับสังคม (Law and Society studies) ซึ่งเป็นการศึกษาด้านกฎหมายและคำวินิจฉัยของศาลสูงบนโครงสร้างการเมืองและสังคม เพื่อให้เกิดความเข้าใจระบอบของสิทธิที่สมจริงยิ่งขึ้น จากที่วงการศึกษากฎหมายเปรียบเทียบของไทยมักเทียบเคียงตัวบทกฎหมายจากถ้อยอักษรในกฎหมายเป็นหลัก

ผลการศึกษาพบว่า “หัวใจ” ของเสรีภาพในการชุมนุมของญี่ปุ่น คือการประสานงานของศาลสูงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่ออกข้อบัญญัติในการจัดการชุมนุมในแต่ละท้องที่ ตลอดจนการจัดตั้งคณะกรรมการฯ เพื่อพิจารณาอนุญาตให้จัดการชุมนุม จนกล่าวได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการบริหารจัดการการชุมนุม ในขณะที่บทบาทของศาลสูงคือการรับรองความชอบด้วยกฎหมายต่อปฏิบัติการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการอธิบายเหตุผลทางกฎหมาย เห็นได้ว่าตุลาการญี่ปุ่นไว้วางใจกับองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นมาก ซึ่งเป็นประโยชน์ทั้งต่อสาธารณชนและตุลาการ เพราะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่สุดในการชุมนุมคือประชาชนที่อยู่ในพื้นที่การชุมนุม การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมจึงพิจารณาจากปัจจัยของประชาชนในพื้นที่เป็นหลัก ในขณะที่เดียวกันการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นวินิจฉัยเรื่องการชุมนุมย่อมทำให้ศาลสามารถตั้งมั่นอยู่ในความเป็นกลางทางการเมืองได้

อย่างไรก็ตาม ปัจจัยสำคัญ คือโครงสร้างทางสังคมและการเมืองของญี่ปุ่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเวทีในการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะของประชาชนได้อย่างมีพลัง ทำให้เกิดผลสองประการ อย่างแรกคือมีการแข่งขันสูงในการเมืองทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกกำกับจากประชาชนโดยปริยายผ่านการเลือกตั้ง และประชาชนสำนึกว่าการเมืองบนท้องถนนหาวิธีทางเดียวในการขับเคลื่อนประเด็นสาธารณะไม่พบบาทของการชุมนุมในสังคมญี่ปุ่นจึงเป็นเพียงการแสดงออกเชิงสัญลักษณ์มากกว่าเป็นการชุมนุมเพื่อกดดันรัฐหรือเอกชนโดยตรง การควบคุมการชุมนุมอย่างเข้มงวดในประเทศญี่ปุ่นจึงไม่เป็นการปิดกั้นช่องทางในการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างสำคัญ

Abstract

This paper is a study of freedom of assembly in Japan by using the methodology of law and society studies. Aim of this study is to find out how the freedom of assembly is treated by the laws and the Supreme Court in political and social contexts. To truly understand the real implementation of the law in society, this study is intent to avoid the method in which only compares the contents of the law,

According to the study, the most important factor in enforcing freedom of assembly in Japan is the cooperation between the Supreme Court and local administrative organization. The local administration play roles in creating the regulations of assembly in its jurisdiction. In addition, the local administration organization law established the Public Safety Commission who has authority to give permission and to manage any public assembly. Hence, the local administrative organization is the key entity in managing the public assembly, while the role of the Supreme Court is to legitimize actions of the local administrator by providing legal reasoning for the decisions of local administrator. This practice can be seen as legal support from the Court for the actions of Public Safety Commission and local administrator. This practice is not only benefit to the public, but also to the Court itself. Because, in case of marching or other demonstration, the most affected group is people who live in the area where the public assembly occurs. Therefore, the local administrator as their political representatives should have priority to decide the case which might damage the public interest. For the benefit of the Court, the case on the freedom of assembly often relates to politics, so it would be better for the Court to stay away from the political conflict and to keep itself politically neutral.

Furthermore, the social and political structure of Japanese society where the local administration is crucial factor to mobilize public policies, so that the practice bases on public assembly between the public administrator committee and the Supreme Court is social

mechanism. It becomes empowerment for the people and has two results. First, this situation creates high competition on local politics and also people power through the election. Second, this situation makes the people realizes that the politics on the street, as public assembly, is not the only way to achieve their needs. As a result, the public assembly in Japanese society is not the lethal weapon of the people against the government and the business sectors by itself. Instead, the public assembly is mainly used as symbolic expression. Finally, although the regulations and decisions of the Court hardly allow the public assembly; it hardly concludes that the freedom of expression and public participation in Japan is prohibited.

บทนำ

ในวงวิชาการไทย ความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพต่างๆ ที่บัญญัติอยู่ในกฎหมายต่างประเทศนั้นมีขอบเขตจำกัดอยู่ที่การทำความเข้าใจตัวบทกฎหมายอย่างตรงไปตรงมา แต่ปราศจากการพิจารณาสิทธิเสรีภาพอย่างสัมพันธ์เชื่อมโยงกับบริบททางสังคมของประเทศเหล่านั้น ซึ่งอาจส่งผลให้เกิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนและคลุมเครือต่อสภาพที่เป็นจริงเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพในสังคมต่างๆ จึงจำเป็นต้องหาแนวทางใหม่ในการศึกษา ซึ่งบทความนี้พยายามเสนอการศึกษาในเชิงกฎหมายกับสังคม (Law and Society) โดยหวังว่าจะสร้างความเข้าใจต่อความสัมพันธ์อันแน่นระหว่างบริบททางสังคมกับสิทธิเสรีภาพตามกฎหมายได้ดีขึ้น ทั้งนี้โดยใช้สังคมญี่ปุ่นเป็นกรณีศึกษา

การศึกษานี้มีขอบเขตเน้นที่คำวินิจฉัยศาลสูงญี่ปุ่นในคดีที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุม โดยอ้างอิงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 21¹ ตั้งแต่การ

มีรัฐธรรมนูญของญี่ปุ่นช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองซึ่งผู้เขียนพบว่าสังคมญี่ปุ่นเกิดความเปลี่ยนแปลงมาก ความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญและมีความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กัน ซึ่งจะเป็นแนวการวิเคราะห์ในงานชิ้นนี้ ได้แก่ การกลายเป็นสังคมอิงกลุ่มที่อิงความสัมพันธ์แบบเป็นทางการ เช่น องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บริษัท ฯลฯ ขณะเดียวกัน ก็เกิดคนกลุ่มใหม่ ได้แก่ การเกิดขึ้นของแรงงานคอปกขาวพร้อมกับการพัฒนาอุตสาหกรรมอย่างรวดเร็วและเข้มข้นซึ่งมีผลสำคัญให้เกิดการเมืองภาคประชาชนสี่เขียวที่เน้นการอนุรักษ์ธรรมชาติและเครือข่ายผู้บริโภค และสุดท้าย คือการขยายตัวและการเปลี่ยนรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากและสามารถใช้เป็นเวทีทางการเมืองของตนได้

บทความนี้เป็นความพยายามในการศึกษาในแนวทาง “กฎหมายกับสังคม” (Law and Society Studies) กรณีเสรีภาพในการชุมนุม (Freedom of Assembly) กับสังคมญี่ปุ่น โดยคาดหวังจะพิกัดตำแหน่งแห่งที่ของสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมในสังคมญี่ปุ่นให้ชัดเจนขึ้น และเพื่อบรรลุดูความคาดหวังดังกล่าว เนื้อหาในบทนี้ได้ถูกแบ่งเป็น 3 ส่วน เพื่อทำความเข้าใจและอธิบายเสรีภาพในการชุมนุมของประเทศญี่ปุ่น ได้แก่ 1) ลักษณะของการชุมนุมในประเทศญี่ปุ่น 2) คำวินิจฉัยของศาลต่อคดีเสรีภาพในการชุมนุม และ 3) บทสรุป

¹ Article 21 of Japan' Constitution,

Freedom of assembly and association as well as speech, press and all other forms of expression are guaranteed..

No censorship shall be maintained, nor shall the secrecy of any means of communication be violated.

ลักษณะของการชุมนุมทางการเมืองในประเทศไทยปัจจุบัน

การทำความเข้าใจตัวบทกฎหมายเพียงด้านเดียวนั้น ย่อมไม่เห็นและเข้าใจกลไกที่โอบอุ้มระบบการเมืองของญี่ปุ่นได้ ซึ่งเสรีภาพในการชุมนุมเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญของกลไกของระบบการเมือง เนื้อหาในบทนี้จึงให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพการชุมนุมและการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนกลุ่มต่างๆ ในสังคมญี่ปุ่น

การชุมนุมเป็นวิธีการแสดงความคิดเห็นต่อประเด็นสาธารณะ และเรียกร้องทางการเมืองที่สำคัญประการหนึ่งของประชาชน โดยไม่ผ่านการจัดตั้งองค์กรแบบรัฐ เช่น การเลือกตั้ง การลงประชามติ หรือ การทวงคืนอำนาจ (Recall) ฯลฯ ซึ่งเป็นกลไกที่เป็นทางการตามรัฐธรรมนูญญี่ปุ่น ซึ่งมีข้อจำกัดคือ ไม่เปิดช่องให้ประชาชนคนธรรมดาเข้าถึงกลไกในการต่อรองทางการเมืองได้ ด้วยเหตุนี้ การชุมนุมจึงเป็นวิธีการที่เอื้อต่อ “คนสามัญ” ที่เข้าไม่ถึงกลไกทางการเมืองกระแสหลัก ดังนั้น หากจะพิจารณาบทบาททางการเมืองของคนสามัญ จึงทำได้ผ่านการศึกษาการเมืองภาคประชาชน ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม และประชาสังคม ที่เป็นการทำงานของ “ส่วนรวมที่ไม่ใช่รัฐ”

การทำความเข้าใจส่วนรวมที่ไม่ใช่รัฐหรือภาคประชาสังคมของญี่ปุ่นนั้นสมควรต้องพิจารณาลักษณะทางสังคม เศรษฐกิจและวัฒนธรรมของญี่ปุ่นพอสังเขปทางด้านสังคม ลักษณะการอยู่ร่วมกันของคนญี่ปุ่นในปัจจุบันสามารถสืบสาวย้อนไปได้ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ญี่ปุ่นได้มีการอพยพเคลื่อนย้ายของประชาชนในพื้นที่ชนบทสู่พื้นที่เมืองอย่างกว้างขวาง อันเนื่องมาจากการว่างงานและความด้อยโอกาสในชนบทด้านหนึ่งทำให้ประชาสังคมในชนบทอ่อนกำลังลงและทำให้ตัวเมืองญี่ปุ่น (urban) เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างพื้นฐานและสังคม เช่น การเกิดขึ้นของกลุ่มผู้ทำงาน

รับเงินเดือน (salary man) กลุ่มภริยาผู้ทำงานบ้านเต็มเวลา (full-time house wife) และการเป็นครอบครัวเดี่ยว (nuclear family) ² อย่างไรก็ตามที่สำคัญอย่างยิ่ง คือ การเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วทางเศรษฐกิจในทศวรรษ 1960 ไม่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจอย่างกว้างขวางดังเช่นที่เกิดในสังคมตะวันตก โดยผ่านกลไกการกระจายรายได้และธรรมเนียมในการจ้างงานตลอดชีพ จนก่อให้เกิดความคิดของคนญี่ปุ่นว่าพวกเขาล้วนอยู่ใน “ชะตากรรมเดียวกัน” (shared destiny) ซึ่งเป็นทุนทางสังคมที่สำคัญของญี่ปุ่นหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ³ และความคิดเรื่อง “ชะตากรรมเดียวกัน” นี้เองได้ทำให้เกิดแนววัฒนธรรมในปัจจุบันของสังคมญี่ปุ่นคือ ความสำคัญของความเป็นสังคม (sociality) และการตัดสินใจอิงกลุ่ม (group-orientation) ⁴

หลังสงครามโลกครั้งที่สองกล่าวได้ว่าเศรษฐกิจของญี่ปุ่นนั้นแทบจะล่มสลายจนเกิดภาวะขาดแคลนอาหารอย่างหนักและภาวะต้องพึ่งพาสหรัฐอเมริกาในระยะแรก จนทำให้เศรษฐกิจญี่ปุ่นมีการเติบโตอย่างรวดเร็ว จนกลายเป็นเศรษฐกิจมหัศจรรย์ (Miracle economy) และเกิดการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างของการจ้างงานคือ อัตราส่วนการเพิ่มขึ้นของลูกจ้างพนักงาน (Employee) ภายในโครงสร้างประชากรแรงงานจากร้อยละ 40 เป็น 70 นั่นคือสังคมญี่ปุ่นได้เปลี่ยนจากสังคมที่ประกอบด้วยผู้ประกอบ

² ดูตัวอย่างได้จากการพักผ่อนหย่อนใจในด้านมืดของผู้ชายญี่ปุ่นที่พิจารณาได้ว่าเป็นการปลดปล่อยตัวเองออกจากกรอบสังคมที่เคร่งครัดและพื้นที่สาธารณะจำนวนมากในญี่ปุ่น เช่น ในพื้นที่ความสัมพันธ์ระหว่างหญิง-ชาย โปรดดู อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์, *Japanization* (กรุงเทพฯ: โอเพ่นบุ๊ก, 2549), หน้า 139-140.

³ Jeff Kingston, *Contemporary Japan: history, politic and social change since the 1980s* (West Sussex: John Wiley & Sons Ltd., 2011), p.3-4.

⁴ Lawrence W. Beer, “Japan, 1969: “My Homeism” and Political Struggle” in Lawrence W. Beer, *Human Rights Constitutionalism in Japan and Asia* (Kent: Global Oriental LTD, 2009), p.113-124.

อาชีพระดับครอบครัวไปเป็นสังคมที่ประกอบด้วยลูกจ้างพนักงานเป็นส่วนใหญ่ โดยสามารถแบ่งแรงงานเหล่านี้ได้เป็นสองประเภท คือลูกจ้างพนักงานส่วนใหญ่เป็นผู้ที่ทำงานสำนักงาน (White collar) และผู้ที่ทำงานในโรงงาน (Blue Collar) ในจำนวนอัตราส่วนของพนักงานลูกจ้างที่ขยายตัวตามเศรษฐกิจได้รวมถึงจำนวนที่เพิ่มขึ้นของพนักงานหญิงด้วย สังคมญี่ปุ่นเดิมคาดหวังให้ผู้หญิงทำงานอยู่ที่บ้านโดยเป็นแรงงานให้ครอบครัว แต่หลังสงครามโลกครั้งที่สอง อาชีพที่ต้องการผู้หญิงในการทำงานได้ขยายอย่างกว้างขวาง เช่น พนักงานรับโทรศัพท์ พนักงานเก็บเงินในรถเมล์ รวมถึงแรงงานระดับฝีมือ เรียกว่า “profession woman” จึงเห็นได้ว่าอคติต่ออาชีพผู้หญิงได้ลดน้อยลงไปเนื่องจากความต้องการแรงงาน จนนำไปสู่การเรียกร้องความเสมอภาคระหว่างชายหญิงทั้งในด้านกฎหมายและบทบาททางสังคมและแน่นอนที่สุดว่าในการเคลื่อนไหวการเมืองภาคประชาชนบางกระแส เกิดจากการขับเคลื่อนของกลุ่มสตรีและแม่บ้านเป็นหลักอย่าง กลุ่มสนับสนุนสิทธิของผู้บริโภค เป็นต้น⁵

การเติบโตและความมั่นคงด้านการจ้างงานทำให้เกิดผลปัจจัยอีกประการ คือการเคลื่อนไหวของสหภาพแรงงาน (Labor union) แม้ว่าสหภาพแรงงานได้มีอยู่ก่อนสงครามโลกก็ตาม แต่ก็ยังไม่ได้มีบทบาทที่สำคัญเห็นได้จาก ค.ศ. 1953 มีผู้ใช้แรงงานที่รวมตัวกันก่อตั้งสหภาพแรงงานเพียง 410,000 คน คือมีผู้เป็นสมาชิกสหภาพแรงงานเพียงประมาณร้อยละ 7 ของกำลังแรงงานเท่านั้น แต่ทว่าภายหลังจากสงครามด้วยกฎหมายสหภาพแรงงานที่ออกบังคับใช้ใน ค.ศ. 1946 จนปรากฏว่ามีผู้ใช้แรงงานจำนวนกว่า 3,750,000 คน ได้จัดตั้งสหภาพแรงงานขึ้น ซึ่งคำนวณได้เท่ากับร้อยละ 40 ของผู้ใช้แรงงานทั้งหมด หลังจากนั้นการรวมตัวเป็นสหภาพแรงงาน

⁵ Fukutake Tadashi, บุญยง ชื่นสุวิมล แปล, Nihon Shakai No Kozo โครงสร้างสังคมญี่ปุ่น, พิมพ์ครั้งแรก, กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์ มนุษยศาสตร์, 2521, หน้า 78-83

ได้แพร่หลายขึ้นไปอีกจากกระแสการเคลื่อนไหวประชาธิปไตย จนทำให้สหภาพแรงงานทั่วประเทศมีจำนวนสมาชิกมากกว่า 4,600,000 คน ซึ่งเป็นอัตราถึงร้อยละ 56 ของกำลังแรงงานทั่วประเทศในระหว่าง ค.ศ.1948 ถึง ค.ศ.1949⁶ ซึ่งนอกจากความเข้มแข็งในด้านจำนวนแล้ว รูปแบบของสหภาพส่วนใหญ่จัดตั้งจำแนกไปตามบริษัทซึ่งเข้ากับวัฒนธรรมการบริหารองค์กรแบบครอบครัวนิยม ดังนั้นผู้ทำงานจะต้องมีความจงรักภักดีต่อทั้งบริษัทและสหภาพแรงงานโดยไม่เกิดความขัดแย้ง ในทั้งสองส่วนนี้ เมื่อพิจารณาจากจุดนี้จะเห็นได้ว่าโครงสร้างสังคมแบบครอบครัวนิยมในยุคก่อนสงครามยังคงหลงเหลืออยู่ แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างแรงงานก็ตาม สิ่งที่ไม่อาจมองข้ามไปได้คือ แม้สหภาพแรงงานจะจัดตั้งไปตามบริษัท แต่สหภาพแรงงานก็ได้กลายเป็นปัจจัยหนึ่งในการผลักดันนโยบายเศรษฐกิจเจริญเร็วของญี่ปุ่นให้ก้าวหน้าได้⁷ แต่พร้อมกันนั้นเองความสำเร็จของเศรษฐกิจญี่ปุ่นก็ทำให้ข้อเรียกร้องด้านสิทธิแรงงานไม่จำเป็นต้องขับเคลื่อนผ่านกลไกของการชุมนุมทางการเมืองเหมือนในประเทศอื่นๆ เพราะญี่ปุ่นสามารถเติมเต็มความต้องการของชนชั้นแรงงานได้พอสมควร ดังนั้นข้อเรียกร้องแบบฝ่ายซ้ายจึงไม่มีพลังมากนักในญี่ปุ่น เช่น กรณีที่รัฐบาลพรรคเสรีนิยมประชาธิปไตยตอบโต้ผู้ชุมนุมและฝ่ายซ้ายว่าจะสร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจเพื่อให้เกิดรายได้มากขึ้นเป็นสองเท่าและรัฐบาลสามารถทำได้ตามที่อ้างจริง จนพรรคเสรีนิยมประชาธิปไตยได้รับการสนับสนุนจากประชาชน แม้ว่าจะมีปัญหาเรื่องการคอร์รัปชันไม่น้อยก็ตาม⁸

ทางด้านการเมือง ความพ่ายแพ้ในสงครามโลกครั้งที่สองส่งผลให้

⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 105-106

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 100-107.

⁸ Jeff Kingston, Contemporary Japan: history, politic and social change since the 1980s, p.10; อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์, Japanization, หน้า 79.

สหรัฐฯ เข้ามามีอำนาจเหนือญี่ปุ่น โดยมีภารกิจหลัก คือการทำให้ญี่ปุ่นกลายเป็นประชาธิปไตย (Democratization) ⁹ ตั้งแต่การร่างรัฐธรรมนูญปกครองประเทศญี่ปุ่นใหม่ โดยยึดหลักการจัดการปกครองแบบตะวันตก กล่าวคือการแบ่งแยกอำนาจออกเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ และในส่วนของ การปกครองท้องถิ่น รัฐธรรมนูญฉบับที่สหรัฐฯ ดำเนินการร่างให้ญี่ปุ่น ตามมาตรา 92 ถึง มาตรา 95 นั้น ทำให้เกิดการกระจายอำนาจในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นขึ้น โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นต้องรับผิดชอบกิจการในท้องถิ่นด้วยตนเอง และมีสิทธิในการเลือกฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ซึ่งฝ่ายบริหารของท้องถิ่นมีอำนาจมากเทียบเคียงได้กับฝ่ายบริหารในระบบประธานาธิบดี (Presidential System) และให้อำนาจแก่ประชาชนในการใช้ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) เพื่อการเสนอร่างกฎหมาย (Initiative) การทำประชามติ (Referendum) และเพิกถอนการใช้อำนาจรัฐ (Recall) ¹⁰

ทั้งนี้ อำนาจและความอิสระในการปกครองท้องถิ่นได้รับการรับรองโดยบทที่ 8 มาตรา 92 ถึง 95 ของรัฐธรรมนูญแห่งญี่ปุ่น และกฎหมายว่าด้วยการปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local Autonomy Law) ¹¹ โดยรัฐบาลท้องถิ่นมีบทบาทหน้าที่สำคัญในการสร้างความมั่นคง และพัฒนาคุณภาพชีวิตประจำวันของประชาชน ด้วยการจัดให้มีบริการสาธารณะในชีวิตประจำวันเป็นหลัก เช่น งานศพ งานแต่งงาน ทำความสะอาด ฯลฯ ในขณะที่องค์การปกครองในระดับจังหวัดและเทศบาลนคร ซึ่งมาจากการเลือกตั้งเช่นกันจะเน้นการให้บริการสาธารณะที่กว้างขวางกว่า ได้แก่ การศึกษา กิจกรรมสาธารณะ การบริการสุขภาพ การรักษาสิ่งแวดล้อมสวัสดิการสังคม ส่งเสริม

⁹ Kurt Steiner, *Local Government in Japan*, p. 64.

¹⁰ ชูศักดิ์ เทียงตรง, *การบริหารการปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ*, หน้า 269.

¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 272, 275.

การเกษตร การป่าไม้ การค้าและอุตสาหกรรม อย่างไรก็ตามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของญี่ปุ่นไม่ได้ทำหน้าที่เฉพาะการบริการเท่านั้น แต่รวมไปถึงการออกกฎหมายในระดับท้องถิ่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในท้องถิ่น สวัสดิภาพของท้องถิ่น การควบคุมมลพิษ รวมถึงการดูแลและควบคุมเยาวชนในท้องถิ่นด้วย¹² นอกจากการมีส่วนร่วมผ่านระบบการเลือกตั้ง หรือผ่านการประชุมสภาท้องถิ่นโดยตรงแล้ว¹³ ประชาชนในท้องถิ่นสามารถใช้วิธีการเรียกร้องโดยตรง (Direct Demand) ซึ่งกฎหมายกำหนดผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนหนึ่งในห้าสามารถยื่นข้อเสนอโดยตรง เพื่อเสนอร่างกฎหมาย (ยกเว้น กฎหมายเกี่ยวกับภาษีท้องถิ่น หรือค่าบริการและค่าธรรมเนียมต่างๆ) ตรวจสอบงบประมาณท้องถิ่น ตลอดจนการยุบสภาะดับท้องถิ่นได้ หลังจากมีการยื่นคำร้องแล้ว ฝ่ายบริหารของท้องถิ่นจะต้องจัดให้มีการประชุมวิสามัญขึ้นภายใน 20 วัน อย่างไรก็ตาม มติสุดท้ายขึ้นอยู่กับที่ประชุมสภาซึ่งไม่มีหน้าที่ต้องทำตามข้อเสนอของประชาชนเหล่านั้น¹⁴

กล่าวโดยสรุป ปัจจัยพื้นฐานทางสังคมญี่ปุ่นที่มีผลต่ออุปลักษณะของสิทธิเสรีภาพในการชุมนุม คือความเปลี่ยนแปลงในญี่ปุ่นอันสืบเนื่องมาจากสงครามโลกครั้งที่สอง ทำให้สังคมเมืองมีขนาดใหญ่และเข้มข้นขึ้นเกิดครอบครัวเดี่ยวแต่ขณะเดียวกันผู้หญิงญี่ปุ่นก็มีสิทธิมีเสียงมากขึ้น การเคลื่อนไหวการเมืองภาคประชาชนช่วงแรกๆ นี้ก็เกิดขึ้นในหมู่ผู้หญิงที่ทำงานบ้านเกี่ยวกับคุณภาพและราคาสินค้าอุปโภคบริโภค และด้วยความที่

¹² Country Paper: Japan” [Online], United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, available at www.unescap.org/huset/lgstudy/japan/japan/html (6 January 2013).

¹³ ชูศักดิ์ เทียงตรง, **การบริหารการปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ**, หน้า 277.

¹⁴ “Country Paper: Japan” [Online], United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, available at www.unescap.org/huset/lgstudy/japan/japan/html (6 January 2013).

ญี่ปุ่นได้รับการสนับสนุนแบบจำต้องพึ่งพาสหรัฐฯ นี่ก็เป็นทุกขลาภที่ทำให้เศรษฐกิจของญี่ปุ่นก้าวหน้าอย่างก้าวกระโดดเป็นเหตุให้ความเคลื่อนไหวของฝ่ายซ้ายในญี่ปุ่นไม่หนักหน่วงเท่าประเทศอื่นๆ ตรงกันข้าม คนญี่ปุ่นกลับเลือกที่จะต่อรองข้อเรียกร้องเกี่ยวกับการจ้างงานและสภาพการจ้างด้วยกลไกของสหภาพแรงงานที่มีความเป็นครอบครัวเสียมากกว่า และสงครามโลกครั้งที่สองอีกเช่นกันที่ทำให้สหรัฐฯ มีอำนาจแทบจะเบ็ดเสร็จอยู่ช่วงหนึ่ง และพยายามสถาปนาระบบประชาธิปไตยในญี่ปุ่น (Democratization) ซึ่งย่อมพ่วงมาด้วยกลไกการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน และรวมถึงสิทธิในการกำหนดทิศทางของตนเองในชุมชนท้องถิ่นผ่าน Local Autonomy Act ระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นตามกฎหมายฉบับนี้เองที่กลายเป็นกลไกสำคัญมากในการขับเคลื่อนประเด็นสาธารณะของญี่ปุ่น จนทำให้รูปลักษณะของการชุมนุมทางการเมืองในญี่ปุ่นมีความหมายต่างออกไปจากประเทศอื่นๆ

เมื่อพิจารณาในรายละเอียดย่อมพบได้ว่าขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมในญี่ปุ่นได้ขยายตัวและฝังรากลงในระบบการเมืองญี่ปุ่นตั้งแต่ทศวรรษที่ 1960 โดยจากการสำรวจพบว่า จำนวนพลเมืองที่มีประสบการณ์ในขบวนการภาคประชาชนจากร้อยละ 8.4 ใน ค.ศ. 1976 ไปถึงร้อยละ 14.1 ใน ค.ศ. 1991 และจากการวิเคราะห์เนื้อหาของวารสารข่าวขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม จำนวน 2,850 ฉบับ ของ จูมิน โตโชกัน (Jumin To-shokan) พบว่าประเด็นที่อยู่ในความสนใจของพลเมืองในขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมจากเดิมที่เคยมุ่งเน้นที่ชุมชน เช่น การคัดค้านโรงไฟฟ้า คัดค้านที่ทิ้งขยะ และไม่เหมือนการเคลื่อนไหวภาคประชาชนในทศวรรษ 1960 ที่เน้นเรื่องสันติภาพ แต่ขบวนการเคลื่อนไหวภาคประชาชนในปัจจุบันให้ความสำคัญกับประเด็นระบบนิเวศ¹⁵ จากการทบทวนประเด็นสาธารณะ

¹⁵ Lam Peng-Er, *Green Politics in Japan* (London and New York: Routledge, 1999), p.75-76.

ที่ภาคประชาสังคมทำการเคลื่อนไหว พบว่าขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมในประเทศญี่ปุ่นทำงานอยู่หลายภาคส่วน โดยประเด็นที่ได้รับความนิยมเป็นพิเศษ พิจารณาจากจำนวนชื่อและเนื้อหาวารสารข่าวขบวนการภาคประชาชน โดยในที่นี้จะยกความเคลื่อนไหวของการเมืองภาคประชาชนสองกลุ่ม คือ ขบวนการสีเขียว และขบวนการผู้บริโภค¹⁶ ตามตารางที่ 1

สำหรับด้านทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม โดยรวมการพัฒนาอุตสาหกรรมมักนำไปสู่การเกิดขึ้นของกลุ่มการเมืองสองกลุ่ม ได้แก่ การเมืองของชนชั้นแรงงาน และการเมืองสีเขียว/สิ่งแวดล้อม (Green politic) อย่างไรก็ดีตาม บทเรียนจากประเทศญี่ปุ่นหลังสงครามที่เศรษฐกิจเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว ในช่วงทศวรรษ 1970 สิ่งที่เกิดขึ้น คือ ชนชั้นแรงงานในญี่ปุ่นลดลง แต่กลายเป็นแรงงานคอปกขาวเข้ามาแทนที่ (White-collarworker) มรดกทางการเมืองของการพัฒนาอุตสาหกรรมในญี่ปุ่นจึงเน้นมาที่การเมืองสีเขียว ซึ่งครอบคลุมหลายประเด็นตั้งแต่ระบบนิเวศ, เพศภาวะ, ความเท่าเทียม, สันตินิยม, การต่อต้านนิวเคลียร์ เป็นต้น¹⁷

ตารางที่ 1 วารสารข่าวขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมตามเนื้อหา¹⁸

ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมและประเด็น	จำนวนรายชื่อ
สิ่งแวดล้อม – การขจัดมลพิษ	80
การพัฒนา	48
ต่อต้านพลังงานนิวเคลียร์	85

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Ibid, p. 75.

¹⁸ Jumin toshokan, Minikomi so mokuroku, p 24. in Lam Peng-Er, Green Politics in Japan (London and New York: Routledge, 1999), p.76.

ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมและประเด็น	จำนวนรายชื่อ
การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม	274
ขบวนการผู้บริโภค	152
การแพทย์ ความปลอดภัยของอาหาร	108
สวัสดิการ	323
การศึกษา	123
ด้านสงคราม ด้านนิวเคลียร์ ขบวนการสันติภาพ	75
สิทธิมนุษยชน การต่อต้านการเลือกปฏิบัติ	93
ประเด็นผู้หญิง	97
สังคม และเศรษฐกิจ	73
วัฒนธรรมและศาสนา	374
เสรีภาพในการพูดและการแสดงออก	257
ขบวนการที่อยู่อาศัย	425
แรงงาน	22
ข้อมูลและการแลกเปลี่ยนระหว่างประเทศ	146
รวม	2,850

พรรคสีเขียว (Green party) มีรูปแบบการทำงานสองด้านพร้อมกัน คือ เป็นทั้งขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมและพรรคการเมือง ในความหมายว่า พลพรรคของการเมืองสีเขียวได้ริเริ่มปฏิบัติการของตนในฐานะที่เป็น ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมเพื่อท้าทายระเบียบสังคมบางอย่าง จากนั้น

ก็เริ่มขยับกลับกลายเป็นสู่สนามการเลือกตั้งเชิงชนพรคการเมือง เพื่อสนับสนุนกิจกรรมของขบวนการเคลื่อนไหว ดังนั้น การเมืองสีเขียวในประเทศญี่ปุ่นจึงมีเส้นแบ่งที่พัวพันระหว่างความเป็นขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมและความเป็นพรรคการเมือง¹⁹ นอกจากนี้ หากพิจารณาจากผลสะท้อนที่เกิดจากการเมืองสีเขียวต่อระบบสังคมนั้นนับว่ามีไม่น้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการเมืองระดับท้องถิ่นที่กระจายตัวอยู่ทั่วประเทศญี่ปุ่น²⁰ เช่น ชมรมเซย์คาชิ (Seikatsu Club) คือ ตั้งแต่ ค.ศ. 1965 เป็นต้นมา ชมรมเซย์คาชิได้ทอดสะพานและเสริมพลังกลุ่มแม่บ้านเพื่อสนับสนุนคุณค่าทางเลือก (alternative values) และเปลี่ยนแปลงสังคมการเมืองญี่ปุ่น โดยที่ปฏิบัติการของกลุ่มเซย์คาชิไม่ได้จำกัดเฉพาะประเด็นปัญหาของหมู่บ้าน เมือง หรือภาคใดภาคหนึ่ง แต่กิจกรรมของพวกเขาก็ได้ขยายไปอย่างรวดเร็วจาก เซตากายะ (Setagaya) ไปถึงมหานครโตเกียว และจังหวัดอื่นๆ ถึง 13 จังหวัด (prefectures) จาก 47 จังหวัดทั่วญี่ปุ่น อย่างไรก็ตาม ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมอื่นๆ ของญี่ปุ่นนอกจากชมรมเซย์คาชินั้น มีลักษณะเป็นขบวนการระดับท้องถิ่นและแตกกระจาย (Fragmented)²¹

ชมรมเซย์คาชิ ที่ถือเป็นภาคประชาสังคมด้านสิ่งแวดล้อมที่ใหญ่ที่สุดของญี่ปุ่นนั้น ในทางกลับกันก็มีลักษณะที่เป็นผู้ประกอบการทางเศรษฐกิจด้วย (Economic enterprise) ซึ่งประชาสังคมของญี่ปุ่นมีโรงงานของตนเอง มีคลังไฟฟ้า มีอาคาร ที่ดิน และรวมถึงระบบสมาชิกที่เป็นทางการ ฯลฯ ตลอดจนรวมไปถึงการมีบทบาทในทางการเมืองแบบเลือกตั้งในระดับจังหวัดและระดับชาติ และยังสามารรถแสวงหาการสนับสนุนจากต่างประเทศได้อีกด้วย จากตัวอย่างของชมรมเซย์คาชิ จึงเห็นได้ว่าขบวนการภาคประชาสังคมของ

¹⁹ Ibid, p. 77-78.

²⁰ Ibid.

²¹ Ibid, 78.

ญี่ปุ่นมีการจัดตั้งเพื่อเคลื่อนไหวในประเทศในสิ่งแวดล้อมอย่างเข้มแข็งและมีพลังในการต่อรองกับภาครัฐและเอกชนมาก²²

ประสบการณ์จากการเมืองสิ่งแวดล้อมของญี่ปุ่นจึงไม่ได้มีการชุมนุมของพลเมืองเป็นแกนกลางของการต่อรอง แม้จะชัดเจนว่าการประท้วงเป็นส่วนหนึ่งของขบวนการเคลื่อนไหวของประชาชนในระยะแรก แต่บรรยากาศเหล่านั้นก็เบาบางลงไปตามระดับในการสถาปนาองค์กรประชาสังคมขึ้น กล่าวคือ หากพิจารณาในแง่นี้ การชุมนุมในสังคมญี่ปุ่นนั้นจึงไม่ได้มีไว้เพื่อกดดันให้เกิดการแก้ไขปัญหาย่างทันตาเห็น โดยที่พลเมืองในขบวนการกับทราบประเด็นนี้ เพราะกลุ่มต่างๆ ก็พยายามพัฒนาตัวเองไปสู่การเป็นองค์กรที่สร้างต่อรองอำนาจทางการเมืองได้อย่างแท้จริงมากกว่า ด้วยผู้แทนในสภาและอำนาจทางเศรษฐกิจ เป็นต้น

อีกตัวอย่างหนึ่ง คือการเมืองของผู้บริโภคในประเทศญี่ปุ่น ซึ่งเริ่มมีขบวนการปรากฏให้เห็นอย่างเป็นรูปเป็นร่างในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง อันเป็นยุคสมัยแห่งความเสื่อมถอยทางเศรษฐกิจ สถาบันทางการเมืองปราศจากความมั่นคง และการกีดกันโอกาสการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาอย่างจริงจังแล้ว ร่องรอยของขบวนการเคลื่อนไหวของผู้บริโภคนั้นปรากฏให้เห็นอยู่ก่อนการพ่ายแพ้สงครามและการยึดครองของสหรัฐฯ เช่น การเคลื่อนไหวของ อิชิคาวะ ฟุซาเอะ (Ichikawa Fusae) ผู้เป็นหนึ่งในนักเคลื่อนไหวด้านสตรีนิยมที่มีชื่อเสียงมากในประเทศญี่ปุ่น²³

ขบวนการเคลื่อนไหวด้านสตรีนิยมกับการเคลื่อนไหวของผู้บริโภคนั้น มักดำเนินไปด้วยกัน อันเนื่องมาจากสถานการณ์ทางเศรษฐกิจการเมืองที่

²² Ibid.

²³ Patricia L. Maclachlan, *Consumer Politics in Postwar Japan* (New York: Columbia University Press, 2002), p. 59-60.

ผลักดันให้ผู้หญิงกลายเป็นผู้บริโภคที่สำคัญและกลายเป็นตัวแทนของผู้บริโภค เช่น ในเดือนธันวาคม ค.ศ.1945 ไปจนถึงต้นค.ศ. 1946 ผู้หญิงทั่วประเทศได้เข้าไปเกี่ยวข้องกับสหภาพ และพรรคการเมืองเป็นจำนวนมาก เพื่อเรียกร้องให้เกิดสวัสดิการของแม่และเด็ก ร่วมด้วยการยกสถานภาพทางสังคมของผู้หญิง ตลอดจนการเคลื่อนไหวให้มีการลดราคาสินค้า การปิดตลาดมืด เป็นต้น²⁴

เห็นได้จากกรณีการเมืองของผู้บริโภคที่เกิดขึ้นช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ประชาชนพลเมืองของประเทศญี่ปุ่นที่เคยเป็น “ราษฎรผู้เชื่อฟัง” ที่ยอมรับการตัดสินใจเริ่มแก้ปัญหาโดยผู้ปกครอง แต่บริบทหลังสงครามทำให้เกิดความคิดความเชื่อของคนญี่ปุ่นเปลี่ยนไปอย่างรวดเร็วด้วยกระบวนการทางสังคมแบบใหม่ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับการเมืองในนามของเสรีนิยมประชาธิปไตย ซึ่งความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นที่ยืนยันถึงโครงสร้างและพฤติกรรมขององค์กรผู้บริโภคหลังสงครามโลก ดังเช่นในช่วงต้นของยุคหลังสงคราม การเคลื่อนไหวของผู้บริโภคปรับจากการเสนอประเด็น “ความยากจน” (Impoverished) และ “ความด้อยอำนาจ” (Politically weak) ไปสู่กลยุทธ์การประท้วงอย่างหนักเพื่อประณามธุรกิจที่ไม่มีความรับผิดชอบ ไปจนถึงการเรียกร้องให้องค์กรเหล่านั้นต้องรับผิดชอบต่อผู้บริโภค²⁵

อย่างไรก็ตาม ต่อมาผู้บริโภคชาวญี่ปุ่นได้เลือกกลยุทธ์ใหม่ในการเคลื่อนไหวทางการเมือง โดยคาดหวังตำแหน่งแห่งที่ขององค์กรในระบบการเมือง องค์กรผู้บริโภคต่างๆ จึงเริ่มปรับตัวและวิธีการในการเข้าถึงทั้งสาธารณชนและอำนาจรัฐ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด คือ การจัดตั้งร้านค้าแม่บ้าน (housewives shop) เพื่อแย่งชิงพื้นที่ทางการตลาดจากกลุ่มธุรกิจมาสู่องค์กร

²⁴ Ibid.

²⁵ Ibid, 71.

ผู้บริโภคร หรือกรณีที่ชิฟูเรนได้ตั้ง สถาบันวิจัยสินค้าจำเป็น (Nichiyohin shinsabu : Basic Commodities Research Department) ซึ่งนำโดย ทาคาดะ ยูริ (Takada Yuri) เกษตรกรและแกนนำกลุ่มเคลื่อนไหว สถาบันนี้จึงกลายเป็นเครื่องมือสำคัญในการยืนยันข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ในการต่อสู้ทางการเมือง ทั้งนี้ การทดสอบผลิตภัณฑ์โดยองค์กรผู้บริโภคจึงกลายเป็นพื้นที่ทางการเมืองอย่างหนึ่งในการสร้างอำนาจต่อรองของผู้บริโภค²⁶

ประสบการณ์ของการเมืองผู้บริโภคเป็นบทเรียนหนึ่งที่อธิบายวิถีการเมืองภาคประชาชนของญี่ปุ่นว่า พื้นที่ทางการเมืองนั้นอยู่บนท้องถนนเพียงช่วงสั้นๆ และการเมืองบนท้องถนนนั้นก็มิได้ลุกลามรุนแรง เช่น การเคลื่อนไหวของประชาชนในประเด็นผู้บริโภคครั้งแรก โดยคันไซ ชิฟูเรน มีผู้เดินขบวนเรียกร้องเพียง 15 คน หรือมีฉะนั้นก็นำไปเพื่อการจัดกิจกรรมเป็นครั้งคราว เช่น การนำสินค้าที่ไม่ได้มาตรฐานมาจัดแสดง เป็นต้น ทั้งที่องค์กรเหล่านี้มีสมาชิกหลายล้านคนและเข้มแข็งมาก แต่ในเวลาไม่นานการเมืองลักษณะดังกล่าวก็ไม่ปรากฏขึ้นอีก พลังการเมืองบนท้องถนนเป็นเหมือนช่วงจังหวะหนึ่งที่ประชาชนตื่นตะลึงกับสิทธิเสรีภาพทางการเมืองที่ถูกจำกัดมาเป็นเวลานานเท่านั้น หลังจากนั้นพลังการเมืองบนท้องถนนได้แปรรูปไปเป็นองค์กรต่างๆ ไปเป็นร้านค้าแม่บ้าน ไปเป็นสถาบันวิจัย หรือไปเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง ที่กลายเป็นพื้นที่ทางการเมืองในการสร้างอำนาจต่อรองอยู่อย่างจำนวนมาก

คำวินิจฉัยของศาลต่อคดีเสรีภาพในการชุมนุม

พิจารณาจากกฎหมายที่มีบทบาทในการกำกับการชุมนุม ซึ่งมีตั้งแต่รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ ไปจนถึงกฎหมายระดับท้องถิ่น ซึ่งศาลสูงของ

²⁶ Ibid, 62-65.

ญี่ปุ่นเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการตีความรัฐธรรมนูญ เนื้อหาในส่วนนี้จึงเน้นที่คำพิพากษาของศาลสูงญี่ปุ่น โดยใช้วิธีการพิจารณาข้อเท็จจริงเชิงคดี เพื่อประเมินตำแหน่งแห่งที่ การวางตัว ตลอดจนทรรศนะและการจัดการที่ตุลาการญี่ปุ่นมีต่อปัญหาการชุมนุมและเพื่ออธิบายประเด็นดังกล่าว เนื้อหาในส่วนนี้แบ่งออกเป็น 4 ประเด็น ได้แก่ 1) บทบาทศาลในการวางหลักการทั่วไปตามรัฐธรรมนูญ 2) บทบาทของศาลต่อข้อพิพาทระหว่างสิทธิในการชุมนุมกับกฎหมายท้องถิ่น 3) บทบาทศาลต่อเสรีภาพการชุมนุมในกฎหมายลำดับพระราชบัญญัติและ 4) การวิเคราะห์ประเมินบทบาทโดยรวมของสถาบันตุลาการต่อสิทธิในการชุมนุม

1) บทบาทศาลในการวางหลักการทั่วไปตามรัฐธรรมนูญ

แน่นอนว่าในรายละเอียดมีข้อพิจารณาเกี่ยวกับการชุมนุมอยู่ไม่น้อย แต่ส่วนสำคัญอาจเริ่มได้จากการพิจารณาคำวินิจฉัยเกี่ยวกับหลักการโดยกว้างของการชุมนุมก่อน ซึ่งพบได้ในคำพิพากษาศาลสูงหมายเลข 1960(A) No.112 คำพิพากษาต่อการกระทำความผิดข้อบัญญัติมหานครโตเกียว เกี่ยวกับการชุมนุม การเดินขบวน และการแสดงออก ศาลพิพากษาว่าข้อบัญญัติมหานครโตเกียว(Tokyo Metropolitan Ordinance No.44 on Assembly, Marching and Demonstration)นั้นไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 21²⁷ ความเป็นว่า (1) เสรีภาพในการชุมนุม การสมาคม การพูด การพิมพ์ ตลอดจนรูปแบบการแสดงออกทั้งหมดได้รับการคุ้มครอง (2) การเซ็นเซอร์จะมีไม่ได้ รวมถึงการปิดกั้นวิธีการสื่อสารใด ๆ ก็ตามไม่ถูกละเมิด โดยศาลได้อธิบายหลักการทั่วไปของการใช้เสรีภาพในการชุมนุมอย่างสำคัญว่า เสรีภาพในการชุมนุม

²⁷ Article 21 of Japan's Constitution, Freedom of assembly and association as well as speech, press and all other forms of expression are guaranteed. No censorship shall be maintained, nor shall the secrecy of any means of communication be violated.

และการสมาคม เสรีภาพในการพูดและการแสดงออก ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 21 ย่อมเป็นเสรีภาพที่มีความสำคัญและไม่อาจล่วงละเมิดได้ อีกทั้งเสรีภาพในการชุมนุมฯ ยังเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน และเป็นหลักประกันสูงสุดของการปกครองแบบประชาธิปไตย ที่บ่งชี้ว่าการปกครองแบบใดเป็นประชาธิปไตยหรือเผด็จการ อย่างไรก็ตาม เสรีภาพนี้ก็ไม่แตกต่างจากสิทธิมนุษยชนรูปแบบอื่นที่บุคคลไม่สามารถอ้างสิทธิโดยปราศจากขอบเขตขอบเขตดังกล่าวคือ บุคคลย่อมมีหน้าที่ในการใช้สิทธิของตนโดยพิจารณาถึงประโยชน์ของสาธารณะ ศาลต้องการปกป้องเสรีภาพในการแสดงออก พร้อมไปกับการป้องกันการใช้เสรีภาพในทางที่มิชอบ รวมถึงการสร้าง ความกลมกลืนและเส้นแบ่งระหว่างเสรีภาพกับประโยชน์ของสาธารณชน ในกรณีของข้อบัญญัติมหานครโตเกียวว่าด้วยการชุมนุมที่มีข้อพิพาทนี้ มีวัตถุประสงค์ให้การชุมนุมมีข้อจำกัดทางกฎหมายบางประการ เพื่อคุ้มครอง ประโยชน์สาธารณะ ซึ่งเป็นการตีความโดยอาศัยรัฐธรรมนูญของญี่ปุ่น มาตรา 12 ความว่า เสรีภาพและสิทธิของบุคคลที่ได้รับการรับรองตาม รัฐธรรมนูญจะคุ้มครองผู้ที่ใช้สิทธิโดยบริสุทธิ์ใจ และหลีกเลี่ยงที่ใช้สิทธิตาม รัฐธรรมนูญไปในทางที่มิชอบ และใช้สิทธิไปในทางที่รับผิดชอบต่อผล ประโยชน์ของสาธารณะ²⁸

ศาลสูงญี่ปุ่นอธิบายในคำพิพากษาต่อไปอีกว่า การเคลื่อนไหวของ มวลชนหรือกิจกรรมกลุ่ม ที่นอกเหนือจากการปิกนิกหรือการทัศนศึกษา มัก ต้องการแสดงออกในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการเมือง เศรษฐกิจ แรงงาน และ โลกทัศน์ อย่างไรก็ตาม ในกรณีการชุมนุมนี้มีความแตกต่างจากการแสดง

²⁸ Article 12 of Japan's Constitution, The freedoms and rights guaranteed to the people by this Constitution shall be maintained by the constant endeavor of the people, who shall refrain from any abuse of these freedoms and rights and shall always be responsible for utilizing them for the public welfare.

ความคิดเห็นด้วยการพูดหรือการเขียนอยู่บ้าง คือ การแสดงออกด้วยการ ชุมนุมนั้นนอกจากจะนำพาประเด็นความคิดแล้ว ยังนำพาอำนาจความ อีกล้อมรวมหมู่ของผู้คนจำนวนมาก อีกนัยหนึ่ง คือ การชุมนุมเป็นการนำพา กำลังกายภาพแฝงมาพร้อมกับความคิดที่นำเสนอด้วย ซึ่งความรุนแรงนี้ก็มี ความแประบางหากถูกกระทบกระเทือนไม่ว่าจากภายนอกหรือภายในที่ ชุมนุม และความแประบางนี้สามารถเปลี่ยนผู้ชุมนุมจากผู้ชุมนุมโดยสงบ เพื่อแสดงออกทางความคิด กลายเป็นการชุมนุมที่จลาจลและใช้ความรุนแรง ได้ไม่ยาก

ยิ่งไปกว่านั้น ศาลยังย้ำว่า ทั้งผู้ควบคุมการชุมนุม ทั้งเจ้าหน้าที่ตำรวจ และระบบกฎหมายต้องควบคุมการชุมนุมให้ได้ เพราะจากความรู้เกี่ยวกับ จิตวิทยามวลชนและประสบการณ์ในอดีตทำให้เราต้องยอมรับความจริงที่ เจ็บปวดว่าเป็นกรณีที่เกิดเสียไม่ได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจ ในการกำหนดมาตรการขั้นต้นที่จำเป็น คือ “คณะกรรมการความปลอดภัย สาธารณะ” ผู้มีหน้าที่กำหนดมาตรการเพื่อรักษากฎหมายและความสงบ เรียบร้อยไว้ล่วงหน้า ในขณะที่คณะกรรมการฯ ดังกล่าวก็หาได้มีอำนาจเด็ด ขาดไม่ แต่มีหน้าที่ต้องอนุญาตให้จัดการชุมนุมจนกว่าจะเห็นพฤติการณ์ที่ เกรงกลัวจะเกิดอันตรายเท่านั้น ดังนั้นศาลจึงพิจารณาว่าข้อบัญญัติมหานคร โตเกียว เรื่องการชุมนุมไม่เป็นกฎหมายที่ขัดต่อเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 21

คำอธิบายของศาลสูงญี่ปุ่นเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมตามนัยของ คำพิพากษานี้ได้อธิบายเหตุผลในเชิงหลักการประกอบการจำกัดเสรีภาพใน การชุมนุมอย่างละเอียด โดยเน้นลักษณะเฉพาะของการสื่อสารด้วยการ ชุมนุมว่าไม่เพียงแต่เป็นการนำเสนอข้อมูลและความคิดเห็นเท่านั้น แต่โดย สภาพการชุมนุมเป็นการนำพาความอีกล้อมรวมของคนจำนวนมากมาด้วย ซึ่ง อาจนำไปสู่ความรุนแรงที่ไม่คาดคิด แม้ว่าผู้ชุมนุมจะชุมนุมอย่างสงบและ

บริสุทธิ์ใจก็ตาม ยิ่งไปกว่านั้น คำพิพากษาของคดีนี้ได้แถลงเจตนาของศาลต่อประเด็นเสรีภาพในการชุมนุมอย่างตรงไปตรงมาด้วยว่าศาลต้องผสมผสานเสรีภาพกับประโยชน์สาธารณะ ต้องขีดเส้นแบ่งระหว่างการชุมนุมกับความโกลาหล เพื่อรักษาทั้งเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญในสังคมประชาธิปไตย และความสงบเรียบร้อยของสังคม

ถึงแม้ศาลจะไม่รับรองเสรีภาพในการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญ เพราะขัดต่อกฎหมายระดับท้องถิ่น แต่เราไม่สามารถมองศาลในแง่ร้ายได้หากพิจารณาทุกมิติต่างๆ ของรัฐอย่างเป็นระบบ ในกรณีนี้ ญี่ปุ่นใช้ท้องถิ่นที่บริหารจัดการชุมนุม ตั้งแต่การอนุญาตให้จัดการชุมนุม กำหนดเงื่อนไขรวมถึงตัดสินใจยุติการชุมนุม ฯลฯ เพราะท้องถิ่นเป็นฝ่ายที่ได้รับผลกระทบหรือสูญเสีย “ประโยชน์สาธารณะ” สูงสุด ทั้งนี้ต้องพิจารณาประกอบด้วยว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของญี่ปุ่นมีความใกล้ชิดกับประชาชนอย่างมาก นอกจากนี้ ข้อบัญญัติมหานครโตเกียวใน ค.ศ. 1960 เป็นบรรทัดฐานคำพิพากษาของศาลสูงว่ากฎหมายท้องถิ่นที่กำหนดเงื่อนไขขั้นตอน หรือจำกัดบางกรณีในการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญนั้นสามารถทำได้ ซึ่งสะท้อนลักษณะสำคัญของระบบการเมืองญี่ปุ่นที่ให้ความไว้วางใจต่อการตัดสินใจของท้องถิ่นมาก จนกลายเป็นกลไกสำคัญในการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชน เช่นในข้อบัญญัติเมืองเกียวโต หมายเลข 10 ปี 1954 ว่าด้วยการชุมนุม การเดินขบวน และการแสดงออกทางการเมือง (Kyoto City Ordinance on Assembly, Marching and Demonstration- Kyoto City Ordinance No. 10 of 1954)ตามคำพิพากษาศาลสูง1965(A) No.1187

อย่างไรก็ตาม ประเด็นว่ารัฐส่วนท้องถิ่นหรือศาลสูงเป็นผู้มีบทบาทนำในการกำหนดทิศทางทั้งสิทธิและหน้าที่ของบุคคลในการชุมนุมนั้นสมควรต้องพิจารณาคำพิพากษาศาลสูงอีกจำนวนหนึ่งที่เป็นข้อพิพาทโต้แย้งกันระหว่างฝ่ายที่อ้างรัฐธรรมนูญและฝ่ายที่อ้างกฎหมายท้องถิ่น

2) บทบาทศาลในการพิจารณาระหว่างสิทธิในการชุมนุมกับกฎหมายท้องถิ่น

ก่อนจะเริ่มเนื้อหาส่วนนี้ ควรจะเริ่มด้วยการอธิบายความสำคัญขององค์กรส่วนท้องถิ่นกับการชุมนุม กล่าวคือ เมื่อมีการจัดการชุมนุมขึ้น การรวมตัวของบุคคลจำนวนมากย่อมต้องใช้พื้นที่ ซึ่งประเด็นนี้เป็นจุดเริ่มต้นของทั้งผลดีและผลเสียที่เกิดจากการชุมนุมในที่สาธารณะ เพราะการชุมนุมจะเกิดประโยชน์ก็ต่อเมื่อมีรัฐและบุคคลอื่นรับรู้การชุมนุม นั้นทำให้ประเด็นสาธารณะย่อมเคลื่อนไปได้ ในขณะเดียวกันความวุ่นวายที่เป็นผลกระทบจากการชุมนุมนั้นย่อมเกิดกับพื้นที่โดยรอบการชุมนุม นั้นยิ่งกว่าพื้นที่อื่น ด้วยเหตุนี้ การที่รัฐธรรมนูญญี่ปุ่นเน้นถึง “ประโยชน์สาธารณะ” (Public welfare) ในกรณีการชุมนุม จึงเป็นประโยชน์สาธารณะของผู้คนที่อยู่แวดล้อมพื้นที่การชุมนุมนั้นมากที่สุด ขณะที่บุคคลที่อยู่ในพื้นที่ไกลออกไปย่อมได้รับผลกระทบน้อยลงไปเป็นลำดับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในพื้นที่การชุมนุมจึงกลายเป็นผู้มีส่วนได้เสียมากที่สุดต่อปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการชุมนุม

คดีที่น่าสนใจอันสะท้อนให้เห็นบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทัศนะศาลสูงญี่ปุ่น เช่นในคำพิพากษาศาลสูง หมายเลข 1989(O) No. 762 ที่พิจารณาวินิจฉัยความหมายของกฎหมายความว่า “ที่ซึ่งการใช้หอประชุมเป็นไปในทางที่รบกวนความสงบเรียบร้อยของสาธารณะ” ตามมาตรา 7 อนุมาตรา (i) ของข้อบัญญัติแห่งหอประชุมเมืองอิซุมิซาวาโนะ (the Ordinance of the Izumisano City Community Hall: Izumisano City Ordinance No.27 of 1963) ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดวิธีการวางระเบียบในการใช้หอประชุมซึ่งเป็นสาธารณูปโภคที่ไม่ขัดรัฐธรรมนูญ มาตรา 21 และกฎหมายว่าด้วยการปกครองตนเอง (Local Autonomy Act) มาตรา 244

หรือไม่²⁹ โดยที่กฎหมายว่าด้วยการปกครองตนเองนั้นที่มีหลักใหญ่ใจความว่า หน่วยปกครองท้องถิ่นสามารถจัดตั้งสาธารณูปโภคให้ประชาชนใช้งานได้ (เรียกว่า การบริการสาธารณะ) เพื่อสนับสนุนด้านสวัสดิการแก่ประชาชน ซึ่งเห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการจัดตั้งสาธารณูปโภคต่างๆ ได้ และเมื่อมีการจัดตั้งสาธารณูปโภคดังกล่าวแล้ว หน่วยการปกครองท้องถิ่นไม่สามารถปฏิเสธการขอใช้สาธารณูปโภคเพื่อการบริการสาธารณะได้ หากปราศจากเหตุผลอันชอบธรรม และหน่วยการปกครองท้องถิ่นไม่สามารถเลือกปฏิบัติอย่างไร้เหตุผลแก่ประชาชนที่ใช้สาธารณูปโภคเพื่อการบริการสาธารณะได้

ในคดีมีข้อโต้แย้งกันระหว่างผู้ขออนุญาต หรือผู้ร้อง ในนามของ “คณะกรรมการบริหารออลคันไซ” (All Kansai Executive Committee) กับผู้ถูกร้องนายกเทศมนตรีเมืองอิซุมิซาโน โดยผู้ร้องได้ขอใช้หอประชุมเมืองอิซุมิซาโน (Izumizano City Communitu Hall) เพื่อจัดงาน “สมัชชาแห่งชาติต่อต้านสนามบินนิวคันไซ” (National General Rally Against the New Kansai Airport) โดยหอประชุมดังกล่าวก่อตั้งโดยเทศบาลเมืองอิซุมิซาโน เพื่อพัฒนาด้านวัฒนธรรมและการศึกษาแก่ประชาชนในเมือง ซึ่งตั้งอยู่บริเวณห้วงมถนนด้านหน้าสถานีรถไฟอิซุมิซาโน และบริเวณโดยรอบหอประชุมได้รวมไปถึงย่านการค้าและบันเทิงที่ใหญ่ที่สุดในเมือง ศาลได้

²⁹ Article 244 of the Local Autonomy Act

(1) An ordinary local public entity shall establish facilities to be provided for the use by its inhabitants (referred to as “public facilities”) for the purpose of promoting their welfare.

(2) An ordinary local public entity shall not refuse its inhabitants from using its public facilities, unless there are justifiable grounds for refusal.

(3) An ordinary local public entity shall not apply unreasonable discriminatory treatment to its inhabitants when they use its public facilities.

พิจารณาข้อเท็จจริงได้ความว่า ถึงแม้การประชุมจะจัดขึ้นในนามคณะกรรมการบริหารจัดการออลคันไซ แต่แท้จริงแล้วมีกลุ่มชาคาคุฮา (Chakakuha : Japan Revolutionary Communist League) ซึ่งเป็นกลุ่มหัวรุนแรงที่ก่อให้เกิดเหตุระเบิดหลายครั้ง นอกจากนี้ยังมีการยื่นขอเรียกร้องจากหลายกลุ่ม เช่น สหพันธ์การค้าเมืองอิซุมิซาโนะ (Izumizano Federation of Commerce) ว่าไม่ควรอนุญาตให้ฝ่ายซ้ายหัวรุนแรงใช้สถานที่ดังกล่าว ด้วยเหตุนี้การใช้หอประชุมเพื่อจัดการชุมนุมอาจตรงข้ามกับประโยชน์สาธารณะ เพราะเป็นสถานการณ์ที่ไม่อาจประเมินได้ว่าการชุมนุมและการเดินขบวนตามที่ขออนุญาตนั้นมีความเสี่ยงต่อความสงบสุขในชีวิตของผู้คนที่อาศัยอยู่บริเวณรอบหอประชุมว่าจะก่อให้เกิดผลลัพธ์อย่างไร

หากพิจารณาในเชิงตำรา จากงานของลอเรนซ์ เบียร์ (Lawrence W. Beer) ได้ศึกษารัฐธรรมนูญและเสรีภาพการชุมนุมในประเทศญี่ปุ่น ได้อธิบายว่าด้วยค่านิยมการแข่งขัน (competitiveness) และค่านิยมกลุ่ม (Groupism, Non-individualism) ประกอบกับการปกครองภายใต้รัฐบาลทหารเป็นเวลานานตั้งแต่ ค.ศ.1930-1945 ทำให้เสรีภาพในการชุมนุมและสมาคมกลายเป็นสิทธิเสรีภาพที่สำคัญมากในสังคมญี่ปุ่น การแข่งขันกันนั้นไม่เกิดเฉพาะระหว่างผู้ชุมนุมกับรัฐเท่านั้น แต่รวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้ชุมนุมแต่ละฝ่ายด้วย ซึ่งนั่นหมายถึงการแข่งขันกันเองระหว่างผู้ชุมนุมหลายฝ่าย การที่วัฒนธรรมญี่ปุ่นเน้นความสำคัญดังกล่าวทำให้เกิดการชุมนุมกันหลากหลายรูปแบบเพื่อต่อรองทางการเมืองและเคลื่อนไหวกิจกรรมทางสังคมระหว่างซึ่งกันและกันจนบางครั้งลุ่่มเสี่ยงที่จะเกิดความรุนแรง จนกระทั่งตั้งแต่ ค.ศ.1948 เริ่มมีการจัดตั้ง “คณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะ” (Public Safety Commission) ให้การชุมนุมทั้งหลายต้องมีการวางแผนและการขออนุญาตจากคณะกรรมการชุดดังกล่าว และเบียร์พบว่า มีท้องถิ่นกว่าหกสิบแห่งที่ดำเนินการตั้งคณะกรรมการชุดนี้ในองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นของตน ในจำนวนมีประมาณ 53 ท้องที่ที่ต้องการให้การชุมนุมต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการก่อน อย่างไรก็ตาม เบียร์พบว่าการปฏิเสธไม่อนุญาตให้มีการชุมนุมแทบไม่เคยเกิดขึ้นเลย³⁰

กลับมาที่การพิจารณาในเชิงคดีความ จากข้อเท็จจริงของคดี ศาลวินิจฉัยว่า กลุ่มชาคาคุ-ฮา นั้นเป็นผู้จัดการชุมนุมและขออนุญาตใช้หอประชุมในครั้งนี้ หรือแม้กลุ่มชาคาคุ-ฮา จะไม่ใช่ผู้จัดการก็ตามก็พิจารณาได้ว่าเป็นกลุ่มที่มีอิทธิพลเหนือผู้จัดงานมากพอที่จะมีการชี้นำกิจการของผู้จัดการชุมนุมได้ ซึ่งหากให้มีการจัดการชุมนุมแล้วก็มีโอกาสมากที่กลุ่มคู่แข่งของชาคาคุ-ฮา จะเข้ามาสร้างความสับสนวุ่นวายภายในและภายนอกหอประชุม ในกรณีเช่นนี้ การตัดสินใจไม่อนุญาตให้ใช้หอประชุมของผู้กำกับฝ่ายกิจการภายในของเมืองอิซุมิซาโนะที่เข้าไปโดยอ้างข้อบัญญัติเมืองอิซุมิซาโนะ มาตรา 7³¹ (1) ว่าการใช้หอประชุมอาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยแก่สาธารณะชนเป็นดุลพินิจโดยชอบแล้ว และรวมถึงการอ้างอำนาจตามมาตรา 7(3) ว่าที่นั่งในหอประชุมอาจไม่เพียงพอต่อการจัดการชุมนุมก็สมเหตุสมผลเช่นกัน

คำพิพากษาคดีการขอใช้หอประชุมข้างต้น แสดงให้เห็นบทบาทที่สำคัญอย่างยิ่งของศาลสูงในการรับรองการตัดสินใจของท้องถิ่น โดยศาลได้

³⁰ Lawrence W. Beer, *Human Rights Constitutionalism in Japan and Asia: The Writing of Lawrence W. Beer* (Kent: Global Oriental, 2009), P.198.

³¹ Izumiso City Ordinance No. 27 of 1963, Article 7,

The city mayor may not permit the use of the hall when he/she finds any of the following cases:

(1) where the use of the hall is likely to disturb public order;
(2) where the use of the hall is likely to damage or soil the building, equipment, etc.; or
(3) where it is found that the use of the hall is likely to otherwise cause interference with the management of the hall.

พิจารณาข้อเท็จจริงจำนวนมาก ทำให้เห็นว่าแนวคำวินิจฉัยและวิธีคิดในการวินิจฉัยของศาลค่อนข้างเปิดกว้างและรับข้อเท็จจริงหลายประการเพื่อพิจารณาว่าโจทก์มีสิทธิขอใช้หอประชุมของเมืองหรือไม่ เพราะการชุมนุมเป็นกิจกรรมทางการเมืองที่มีความละเอียดอ่อน การวินิจฉัยปัญหาการเมืองจึงต้องเปิดรับข้อเท็จจริงอย่างกว้างขวาง และสามารถประเมินสถานการณ์ภายใต้บริบทที่สังคมมีกลุ่มการเมืองหลายกลุ่มแข่งขันกันอยู่

อีกคดีหนึ่งที่เป็นตัวอย่างสำคัญเพื่อแสดงให้เห็นบทบาทของท้องถิ่นในการบริหารจัดการการชุมนุมร่วมกับศาล คือ คำพิพากษาศาลสูง หมายเลข 2005(A) No. 1819 ซึ่งเป็นการพิจารณาเรื่องขอเขตของ “การชุมนุม” ตามมาตรา 16 วรรคหนึ่ง อนุมาตรา 1 ของข้อบัญญัติเมืองฮิโรชิมา กรณีการก่อกำจัดแก๊สมอเตอร์ไซด์ (Hiroshima City Ordinance No.39 of 2002) นิยามความหมายของแก๊สมอเตอร์ไซด์ คือกลุ่มบุคคลที่จัดตั้งและชุมนุมกันเพื่อขับขี่มอเตอร์ไซด์โดยไม่ระมัดระวัง (Reckless riding) เช่น ขับขี่อย่างผาดโผน และการทำผิดกฎจราจรเป็นนิจสิน เป็นต้น ซึ่งการชุมนุมของกลุ่มนี้สามารถพิจารณาได้จากอัตลักษณ์ร่วมของคนกลุ่มนี้ ทั้งจากเครื่องแต่งกาย เครื่องประดับ ธงสัญลักษณ์ หรือพฤติกรรมที่กำหนดไว้ตามข้อบัญญัติแห่งฮิโรชิมา มาตรา 16 ³² วรรคหนึ่ง อนุมาตรา 1, มาตรา 17 ³³ และมาตรา 19 ³⁴

³² Hiroshima Prefecture City No. 39 of 2002, Article 16,

(1) Any person shall not conduct any of the following acts:

(i) Congregating or holding an assembly at a public place without obtaining approval or permission of the owner or manager of the place, in a manner that would make the public feel insecurity or fear

³³ Hiroshima Prefecture City No. 39 of 2002, Article 17,

If the act set forth in para.1, item 1 of the preceding Article is conducted, at a public place managed by the city government, by a person while showing his/her strength, inter alia, by wearing peculiar clothes, entirely or partly covering his/her face, forming a circle or

โดยสรุปคือ ข้อบัญญัติเมืองฮิโรชิมาได้กำหนดห้ามรวมกลุ่มกันในที่สาธารณะ โดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าของสถานที่ไม่ว่าจะเป็นของรัฐหรือเอกชนก็ตาม ในลักษณะที่จะทำให้บุคคลเกิดความหวาดกลัว โดยกฎหมายกำหนดต่อไปว่าการที่บุคคลแสดงความเข้มแข็งอย่างก้าวร้าวก็ดี การสวมเครื่องแบบอย่างใดอย่างหนึ่งก็ดี การปิดบังใบหน้าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ดี หรือการล้อมวง เคารพธงประจำกลุ่มอย่างใดอย่างหนึ่งก็ดีให้นายกเทศมนตรีมีอำนาจในการสั่งให้ยุติการรวมตัวและออกจากพื้นที่ดังกล่าวได้ทันที ซึ่งผู้ถูกร้องอ้างว่าการกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 21

ข้อเท็จจริงของคดีปรากฏว่า จำเลย ผู้อยู่ในฐานะ “ผู้ดูแล” (caretaker) ของแก๊งมอเตอร์ไซด์ พร้อมด้วยสมาชิกจำนวน 40 คน รวมด้วยกลุ่มที่เรียกว่า คานโนน-เรนโก (Kan'non-Rengo) ได้รวมตัวกันที่จัตุรัสเมืองฮิโรชิมา นีชิ-ชินเทชิ (Hiroshima City Nishi-Shinteshi Public Square) โดยมีได้ขอ อนุญาตจากนายกเทศมนตรี ด้วยพฤติการณ์ของการรวมตัวที่น่าจะเป็นที่หวาดกลัวแก่ประชาชน เพราะมีการแสดงความเข้มแข็งก้าวร้าว โดยสวมเครื่องแต่งกายของหน่วยจู่โจมพิเศษ เรียกว่า “โทคโค-ฟุคุ” (tokko-fuku) นอกจากนี้ยังมีการปิดบังใบหน้าทั้งหมดหรือบางส่วน และมีการรวมตัวกันเป็นวงกลมเพื่อสร้างกำลังใจ รวมถึงการประดับธงสัญลักษณ์กลุ่มอีกด้วย จนจำเลยได้รับคำสั่งจากเจ้าหน้าที่เมืองฮิโรชิมาในนามของนายกเทศมนตรีให้ยุติการชุมนุมและออกจากพื้นที่ แต่จำเลยไม่ได้ปฏิบัติตามคำสั่งโดยประวิงเวลาไปอีกห้านาที จึงเป็นการละเมิดคำสั่งของนายกเทศมนตรีตามข้อ

hoisting a flag, the city mayor may order the person who conducts the said act to discontinue that act or leave the said place.

³⁴ Hiroshima Prefecture City No. 39 of 2002, Article 19,

A person who has violated an order issued by the city mayor under Article 17 shall be punished by imprisonment with work for not more than six months or a fine of not more than 100,000 yen.

บัญญัติเมืองอิโรซิมา

ศาลพิจารณาว่า จำเลยได้ “ทำให้สาธารณชนรู้สึกหวาดกลัว” โดยพิจารณาจากพฤติการณ์ประกอบการกระทำ (การรวมกลุ่ม, การชุมนุม) ที่แสดงความเป็นกลุ่มก้อน แสดงให้เห็นถึงความเข้มแข็งก้าวร้าว เช่น การมีเครื่องแต่งกายประจำกลุ่มที่พยายามแสดงตัวตนของกลุ่ม แต่ทำให้บุคคลอื่นรู้สึกอึดอัดต่อสถานการณ์นั้น ในทำนองเดียวกันกับ การปิดบังใบหน้า การประดับธงสัญลักษณ์ การเรียกขวัญกำลังใจของกลุ่มด้วย “การนวม” เป็นต้น ซึ่งเป็นไปตามข้อบัญญัติเมืองอิโรซิมา มาตรา 17

แม้ว่าตามข้อเท็จจริงของคดีนี้จำเลยและพวกรวมตัวกันบนที่สาธารณะประมาณ 10 นาทีเท่านั้น อีกทั้งยังไม่ปรากฏมีร่องรอยความเสียหายใดใดแก่สาธารณชนตามที่รายงานในคำพิพากษา ซึ่งพิจารณาตามมาตรฐานทั่วไปแล้วย่อมไม่เพียงพอที่จะก่อความวุ่นวายหรือสร้างความโกลาหลอย่างเป็นรูปธรรมได้ ซึ่งเรื่องนี้สะท้อนหลักการสำคัญ คือ การพิจารณาวินิจฉัยขอบเขตของการใช้เสรีภาพในการชุมนุมต้องละเอียดอ่อนต่อเรื่องความน่าเกรงกลัว ความวิตกกังวลที่บุคคลทั่วไปต้องประสบจากการชุมนุม ไม่ว่าจะเป็นการชุมนุมนั้น จะกระทำโดยแก๊งมอเตอร์ไซด์หรือไม่ก็ตาม

บทบาทของศาลในการพิจารณาคดีเสรีภาพในการชุมนุมของญี่ปุ่น สัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมาก เพราะศาลตระหนักดีว่าคดีเสรีภาพการชุมนุมเป็นคดีการเมืองที่มีความละเอียดอ่อนหลายประเด็น หากศาลจะอ้างถึงประโยชน์สาธารณะเพื่อจำกัดสิทธิตามรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 12 ของรัฐธรรมนูญญี่ปุ่นแล้ว ย่อมไม่มีวิธีการใดเหมาะสมไปกว่าการยืนยันความเห็นตามท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้ที่มีส่วนได้เสียมากที่สุดเอง บนเงื่อนไขว่าโครงสร้างการปกครองและโครงสร้างสังคมญี่ปุ่นมีความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสูง และมีกระบวนการทางการเมืองที่ชัดเจนในการกำกับความเห็นต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามเจตนารมณ์

ของประชาชนในท้องถิ่น เช่น การมีคำสั่งยุติการชุมนุมต้องมีการรายงาน เหตุผลอย่างละเอียดต่อสภาท้องถิ่นทันที เป็นต้น

นอกจากบทบาทในการตีความกฎหมายระดับท้องถิ่นแล้ว ศาลยังใช้กฎหมายอาญาในการกำหนดทิศทางของการใช้เสรีภาพในการชุมนุมอีกด้วย ซึ่งสามารถศึกษาได้ในหัวข้อถัดไป

3) บทบาทศาลต่อเสรีภาพการชุมนุมในกฎหมายลำดับพระราชบัญญัติ

กฎหมายระดับพระราชบัญญัติก็มีบทบาทในการกำหนดทิศทางการใช้เสรีภาพในการชุมนุมอยู่บ้าง ดังจะเห็นได้จาก คำพิพากษาศาลสูง เลขที่ 2008(A) No. 1132 เป็นคำพิพากษาที่ศาลพิจารณาว่า ความรับผิดชอบทางอาญาอันเนื่องมาจากประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 234³⁵ ในความผิดขัดขวางกิจการของผู้อื่นโดยใช้กำลังประทุษร้าย (Crime of forcible obstruction of business)

ในคดีนี้ โรงเรียนมหานครโตเกียว (Tokyo Metropolitan high school) ได้รับอนุญาตจากประธานกรรมการการศึกษาแห่งมหานครโตเกียว ในวันที่ 23 ตุลาคม 2003 ให้จัดพิธีสำเร็จการศึกษา โดยเชิญนักเรียน บุคคลตามการเชิญของนักเรียน และผู้ปกครองเข้าร่วมงานได้ ในวันที่ 11 มีนาคม 2004 เวลา 10:00 น. ในที่นี้ จึงพิจารณาเพิ่มเติมได้ว่ากิจกรรมพิธีการสำเร็จการศึกษาก็เป็นรูปแบบหนึ่งของการสมาคมแม้จะไม่มีหรือไม่เน้นความหมายทางการเมืองก็ตามก็มีความจำเป็นที่ผู้จัดกิจกรรมต้องขออนุญาตจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกรณีนี้ประธานกรรมการการศึกษาแห่งมหานครโตเกียว อย่างไรก็ตาม พึงเข้าใจว่าการขออนุญาตในกรณีนี้ไม่ใช่การขออนุญาต

³⁵ Japan' Penal Code, Article 234 A person who obstructs the business of another by force shall be dealt with in the same manner as prescribed under the preceding Article.

จัดการชุมนุมทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญปีพ.ศ. 2511 แต่เป็นเงื่อนไขที่ทำให้ผู้จัดงานได้รับความคุ้มครองตามประมวลกฎหมายอาญาของปีพ.ศ. 2511 ที่กำหนดความรับผิดชอบทางอาญาแก่ผู้ที่ก่อวินาศกรรมของผู้อื่นนั่นเอง ดังนั้น การชุมนุมในประเทศปีพ.ศ. 2511 เกือบทั้งหมดต้องขออนุญาตก็จริง แต่การขออนุญาตนั้นทำให้เกิดสิทธิและหน้าที่ของผู้ชุมนุมและบุคคลทั่วไปเพิ่มขึ้นมาด้วย กล่าวคือ ผู้ชุมนุมมีสิทธิจัดการชุมนุมและเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐในการให้การคุ้มครองการจัดกิจกรรมที่ชอบด้วยกฎหมาย และบุคคลทั่วไปไม่ว่าจะเห็นด้วยกับประเด็นที่มีการชุมนุมหรือไม่ หากการชุมนุมนั้นขออนุญาตไปโดยชอบด้วยกฎหมายแล้วบุคคลเหล่านั้นย่อมมีหน้าที่ที่จะไม่ละเมิดสิทธิตามกฎหมายของผู้ที่ขออนุญาตจัดกิจกรรมโดยชอบ เป็นต้น

ทั้งนี้ การขออนุญาตจัดการชุมนุมนั้นนับเป็นเงื่อนไขขององค์ประกอบส่วนท้องถิ่นเกือบทั้งหมด โดยมีต้นแบบสำคัญ คือ ข้อบัญญัติแห่งมหานครโตเกียว หมายเลข 44 ค.ศ. 1950 เรื่องการประชุมในที่สาธารณะ การเดินขบวน และการแสดงออกโดยมวลชน (The Metropolitan Ordinance No. 44 of 1950 on Public Meeting, Mass Parade and Mass Demonstration) ที่กำหนดให้ การจัดการชุมนุมที่มีความจำเป็นต่อการจัดการชุมนุมหรือการเดินขบวนบนถนนหรือสถานที่สาธารณะอื่นๆ หรือการแสดงออกโดยมวลชนในที่สาธารณะต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะแห่งมหานครโตเกียว ยกเว้น กิจกรรมนั้นไม่เกี่ยวข้องกับประเด็นทางสังคมการเมือง เช่น การปิกนิกหรือการทัศนศึกษาของโรงเรียน ของเยาวชน หรือการประชุมของกิจกรรมพลศึกษา และการแข่งขันกีฬา หรือเป็นกิจกรรมตามปกติทั่วไป เช่น การแต่งงาน งานศพ หรือการสักการะบรรพบุรุษ ซึ่งประเด็นเหล่านี้สามารถศึกษาเพิ่มเติมได้จากมาตรา 1 ของข้อบัญญัติมหานครโตเกียวดังกล่าว³⁶ โดยการขออนุญาตนั้นต้องมีปฏิบัติตามมาตรา

³⁶ The Metropolitan Ordinance No. 44 of 1950 on Public Meeting, Mass Parade and Mass

2 คือ ผู้จัดกิจกรรมต้องยื่นคำขอล่วงหน้าต่อสถานที่ตำรวจที่มีเขตอำนาจเหนือสถานที่จัดการประชุม หรือการเดินขบวนนั้น เป็นเวลาไม่น้อยกว่า 72 ชั่วโมง โดยที่ผู้ขออนุญาตต้องทำคำขอเป็นหนังสือที่ประกอบด้วยรายละเอียดเกี่ยวกับวัตถุประสงค์และชื่อกิจกรรมที่ต้องการจัด ผู้จัดกิจกรรมไม่ว่าจะเป็นในนามบุคคลธรรมดาหรือองค์กรก็ตาม บุคคลอ้างอิง ระยะเวลาและสถานที่หรือเส้นทางในการจัดกิจกรรม และรวมถึงจำนวนของผู้เข้าร่วมกิจกรรมโดยประมาณด้วย³⁷

Demonstration,

Article 1. A permission of the Metropolitan Public Safety Commission (hereinafter referred to as the Public Safety Commission) is required in order to hold a meeting or mass parade on the road or other public places, or engage in mass demonstration irrespective of places. However, cases that come under any item of the following are excepted from the provision of the present article.

1. Picnics or educational trips of students and pupils, physical education meetings and sports meetings.
2. Established functions such as the ceremonies of coming of age, marriage, funeral, and ancestral worship.

³⁷ **The Metropolitan Ordinance No.44 of 1950 on Public Meeting, Mass Parade and Mass Demonstration,**

Article 2. An application for permission under the preceding article shall be filed through the police station which has jurisdiction over the place where a meeting, mass parade or mass demonstration is to be engaged in not less than 72 hours in advance by an individual or a representative of an organization who is a sponsor (hereinafter referred to as a sponsor) making such a document in triplicate in which the following particulars are stated

1. The name and address of a sponsor.
2. In case the above sponsor lives outside the city, town or village, etc. where the above is to be engaged in, the name and address of a responsible liaison person who lives in the city, town, or village, etc. where the above is to be engaged in.

เมื่อผู้จัดกิจกรรมยื่นคำขอเป็นเอกสารโดยชอบแล้ว คณะกรรมการความปลอดภัยก็มีหน้าที่ต้องอนุญาตให้ผู้จัดสามารถจัดกิจกรรมได้ตามมาตรา 3 ของกฎหมายฉบับเดียวกัน³⁸ ยกเว้นกรณีที่พฤติการณ์ของการจัดการชุมนุม การเดินขบวน หรือกิจกรรมนั้น ปรากฏอย่างชัดเจนว่าอาจเกิดอันตรายต่อการรักษาความสงบสุขของสาธารณะโดยตรง ซึ่งหากพฤติการณ์

-
3. The time when a meeting, mass parade or mass demonstration is to be engaged in.
 4. The place, course of parade and sketch map where a meeting, mass parade, or mass demonstration is to be engaged in.
 5. Names of organizations to engage in and names and addresses of their representatives.
 6. Number of people expected to engage in.
 7. The purpose and the name of the meeting, mass parade or mass demonstration.

³⁸ The Metropolitan Ordinance No.44 of 1950 on Public Meeting, Mass Parade and Mass Demonstration,

Article 3. When an application is applied to under the preceding article the Public Safety Commission is required to give permission unless the conduct of the meeting, mass parade or mass demonstration is recognized as clearly and directly dangerous to the maintenance of public peace. However, it may provide necessary conditions in relation to the following matters.

1. Matters related to prevention of interference with a government official or other public officer in the execution of his duty.
2. Matters related to preventive measures of danger that is imposition of restrictions upon the carrying of dangerous things such as firearms, murderous weapons, etc.
3. Matters related to traffics and maintenance of order.
4. Matters related to maintenance of order of meetings, mass parade or mass demonstration.
5. Matters related to maintenance of tranquility at night.
6. Matters related to changes of a place, course of parade, or time, if necessary, because of maintenance of public order or public health.

เป็นเช่นนั้นแต่ยังไม่ถึงขั้นที่จำเป็นต้องห้ามแล้ว คณะกรรมการฯ ยังคงมีอำนาจในการอนุญาตโดยอาจกำหนดเงื่อนไขตามความจำเป็นก็ได้ เช่น การป้องกันเหตุที่เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจถูกกีดกันออกจากพื้นที่ มาตราการป้องกันอันตรายด้วยการตรวจตราและจำกัดอาวุธการรักษาระเบียบในการจราจร การรักษาระเบียบของกิจกรรมการรักษาความสงบในยามค่ำคืน หรือมาตรการสำรองเพื่อปรับเปลี่ยนสถานที่ เส้นทาง หรือเวลา ในกรณีที่จำเป็นเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยของสาธารณชน โดยที่หากคณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะได้อนุญาตให้จัดการชุมนุมแล้ว คณะกรรมการฯ ก็มีหน้าที่ต้องแจ้งผลการพิจารณาแก่ผู้จัดหรือบุคคลที่รับผิดชอบเป็นหนังสือภายใน 24 ชั่วโมงก่อนการจัดกิจกรรม ทั้งนี้คณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะยังคงไว้ซึ่งอำนาจเต็มเสมอในการยกเลิกการอนุญาตหรือเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขในการจัดกิจกรรม หากพฤติการณ์ปรากฏอย่างชัดแจ้งว่ามีความจำเป็นเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสาธารณะ แต่การสั่งยกเลิกหรือห้ามดังกล่าวต้องรายงานต่อสภามหานครโตเกียวทันที พร้อมด้วยเหตุผลอย่างละเอียด

กลับมาพิจารณาข้อเท็จจริงในเชิงคดี ทางฝ่ายจำเลย ได้รับเชิญให้เข้าร่วมพิธีในฐานะที่เป็นอาคันตุกะของโรงเรียน แต่จำเลยเข้าไปในสถานที่จัด

The Public Safety Commission, when it gives the above like permission, is required to serve a sponsor or a responsible liaison person with a notice stating to that effect on one of the applications when there is no special reason not less than 24 hours prior to the time of commencement of the meeting, mass parade or mass demonstration.

The Public Safety Commission may withdraw permission or change conditions notwithstanding the two preceding articles when clearly recognized to be necessary for the maintenance of public peace.

The Public Safety Commission shall report to the Metropolitan Assembly with detailed reasons when it rendered the disposition of rejection under the provision of the first item or withdrew permission under the provision of the preceding paragraph.

พิธีจบการศึกษาของโรงเรียน และจัดพิธีการโดยพลการ ทั้งยังไม่ยอมยุติการกระทำดังกล่าวเมื่อผู้จัดงานห้ามปราม โดยก่อกวนการจัดพิธีการต่อไปจนพิธีการจบการศึกษาเริ่มขึ้นในเวลา 10:02 น. ซึ่งช้ากว่ากำหนดการไปสองนาทีกว่า ศาสตราจารย์จำเลยแสดงออกเป็นไปด้วยวิธีการที่กระหืดกระหันทนของผู้อื่นอย่างไม่เป็นธรรม และไม่อาจอ้างเสรีภาพในการแสดงออกได้ เพราะจำเลยได้กระทำไปในลักษณะอาการที่ไม่เหมาะสม (inappropriate manner) และไม่สอดคล้องกับกาลเทศะ (unsuitable to the occasion) กลายเป็นการขัดขวางการดำเนินการของพิธีจบการศึกษาที่สมควรจะเกิดขึ้นในบรรยากาศที่สงบ

คำพิพากษาดังกล่าวเป็นตัวอย่างหนึ่งที่แสดงให้เห็นว่า ศาลญี่ปุ่นสามารถใช้กฎหมายอาญาเพื่อคุ้มครองกิจกรรมของผู้ชุมนุมได้ โดยพิจารณาว่าจำเลยได้รบกวนกิจกรรมสมาคมที่ผู้จัดงานจัดขึ้นโดยชอบด้วยกฎหมาย โดยการก่อกวนผู้จัดด้วยกิริยาที่ไม่เหมาะสม แม้ว่าจะสามารถประเมินว่าจำเลยทำไปด้วยเจตนาดี และไม่เกิดผลกระทบมากนักต่อพิธีสำเร็จการศึกษาก็ตาม กล่าวคือ ทำให้เวลาการจัดงานเคลื่อนไปเพียงสองนาทีกว่าเท่านั้น แต่ก็ไม่ได้ทำให้จำเลยพ้นความรับผิดชอบได้ ซึ่งในกรณีของการชุมนุม หากผู้จัดได้ขออนุญาตจัดการชุมนุมตามขั้นตอนกฎหมายแล้วนั้น นอกเสียจากจะทำให้การชุมนุมนั้นได้รับการวางแผนอย่างรัดกุมขึ้นและการสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่ตำรวจ³⁹ ยังทำให้การชุมนุมได้รับการคุ้มครองจากการก่อกวนของบุคคลอื่น

³⁹ การขออนุญาตจัดการชุมนุมในประเทศญี่ปุ่น คณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะ (Public Safety Commission) ผู้ขออนุญาตจะต้องอธิบายแผนการจัดการชุมนุมแก่คณะกรรมการอย่างละเอียด และคณะกรรมการมีหน้าที่ต้องรับฟังและพิจารณาพิจารณาแผนการจัดกิจกรรมดังกล่าว โดยคณะกรรมการอาจสั่งให้ผู้ขออนุญาตไปแก้ไขแผนการจัดกิจกรรมบางส่วนที่ยังบกพร่อง และมาขออนุญาตอีกครั้งก็ได้ หมายความว่า การขออนุญาตจัดการชุมนุมต่อคณะกรรมการความปลอดภัยเป็นการบังคับให้ผู้จัดกิจกรรมต้องร่วมวางแผนกิจกรรมกับคณะกรรมการ ซึ่งเป็นตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ด้วย เพราะผู้ที่มาก่อวณนั้นยอมเข้าข่ายการกระทำความผิดฐานขัดขวาง
กิจการของบุคคลอื่น อันเป็นมาตรการคุ้มครองทางอาญาด้วย

บทสรุป

การทำความเข้าใจ “ระบอบเสรีภาพในการชุมนุม” ต้องพิจารณาปัจจัย
ต่างๆ ที่ผูกโยงสัมพันธ์กันทำให้เสรีภาพในการชุมนุมในประเทศญี่ปุ่น
แสดงออกมาในรูปแบบลักษณะหนึ่ง ในงานศึกษาชิ้นนี้ พิจารณาว่าปัจจัยดังกล่าว
ได้แก่ บริบททางสังคมการเมือง (เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม) รูปแบบกิจกรรม
ทางการเมืองของภาคประชาชนที่เกิดขึ้นในประเทศญี่ปุ่น กฎหมายระดับ
ต่างๆ เกี่ยวกับการชุมนุม และคำพิพากษาและบทบาทของศาลสูงในการ
กำหนดทิศทางการชุมนุม

เริ่มจากการพิจารณาโครงสร้างทางการเมืองของญี่ปุ่น กล่าวคือ
ประเทศญี่ปุ่นมีกลไกการปกครองตนเองในท้องถิ่นเข้มแข็งมาก คือ มีฝ่าย
บริหาร (รัฐบาล) ทำหน้าที่ดำเนินนโยบายและตัดสินใจเกี่ยวกับความชอบ
ด้วยกฎหมายของการชุมนุม และฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) ทำหน้าที่ควบคุม
ความชอบธรรมของฝ่ายบริหารอีกทอดหนึ่ง ด้วยกลไกทางการเมืองท้องถิ่น
และการออกกฎหมาย โดยที่ทั้งสองฝ่ายที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน
ในท้องถิ่น นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินนโยบาย
และออกกฎหมายเพื่อบังคับใช้ในท้องถิ่นตนเองได้ ทำให้องค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นกลายเป็นเวทีที่สามารถผลักดันนโยบายสาธารณะของประชาชนกลุ่ม
ต่างๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงกลายเป็นปลายทางของกลุ่มเคลื่อนไหว
ภาคประชาชนจำนวนไม่น้อย โดยที่ภาคประชาชนแต่ละกลุ่มจะให้สมาชิก
ของตนเข้าสู่อำนาจทางการเมืองในระดับท้องถิ่นเพื่อผลักดันประเด็น
สาธารณะของตน เช่น กลุ่มเกษตรกร กลุ่มแม่บ้านผู้บริโภค ล้วนแต่มี
ประวัติการส่งสมาชิกไปนั่งในตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โครงสร้างทางการเมืองเน้นหมู่คณะของท้องถิ่นนั้นสอดคล้องกับโครงสร้างสังคมที่อิงกลุ่ม พร้อมๆ กับการมีวัฒนธรรมแบบกลุ่มในการแสดงความคิดเห็นระหว่างกัน ในขณะที่ความเติบโตทางเศรษฐกิจก็นำพาผู้คนออกจากความขัดแย้งทางการเมืองได้บางส่วน โดยเฉพาะปัญหาเรื่องปากท้องเกษตรกร และแรงงาน ทั้งนี้เงื่อนไขทางวัฒนธรรมที่เน้นการแสดงความคิดเห็นภายในกลุ่ม และการมีลำดับชั้นในการสื่อสารเป็นปัจจัยสำคัญให้การเมืองภาคประชาชนในญี่ปุ่นขับเคลื่อนไปในทิศทางที่ไม่เน้นการเผชิญหน้าโดยตรงทางสาธารณะอย่างการชุมนุม เพราะเท่ากับเป็นการนำปัญหาออกไปสู่ที่สาธารณะ แทนที่จะแก้ไขภายในกลุ่มกันไปตามระบบสังคมวัฒนธรรม ช่องทางการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนญี่ปุ่นหลักๆ จึงอยู่ที่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และเครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนที่เน้นการทำงานโดยตรงมากกว่าการรณรงค์ คือมีการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนและรัฐบาลท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง ซึ่งในประเด็นนี้หากดูตัวอย่างจากคำพิพากษาศาลสูงย่อมเห็นได้ว่า การชุมนุมที่ศาลพิจารณาว่า “เป็นที่น่าสนใจกลัวแก่สาธารณชน” นั้นมีผู้เข้าร่วมชุมนุมเพียง 40 คนบ้าง 300 คนบ้าง เป็นต้น ดังนั้น ความหมายของการชุมนุมในญี่ปุ่นจึงไม่ใช่อาวรุอันทรวงอาณูภาพของภาคประชาชน แต่เป็นเพียงวิธีการหนึ่งในวิธีการหลากหลายและวัตถุประสงค์ของการชุมนุมนั้นไม่ได้มีเพื่อขับเคลื่อนหรือเรียกร้องให้รัฐหรือเอกชนเกิดการจัดการเชิงนโยบายสาธารณะ แต่มีเพื่อเป็นการแสดงออกเชิงสัญลักษณ์เท่านั้น

เนื่องจากการชุมนุมไม่ได้เป็นเครื่องมือเพียงหนึ่งเดียวในการเรียกร้องประเด็นสาธารณะของคนญี่ปุ่น กฎหมายญี่ปุ่นจึงไม่ได้เน้นความสำคัญของการแสดงออกประเด็นสาธารณะและการเมืองด้วยการชุมนุมมากนัก รัฐธรรมนูญญี่ปุ่นเพียงแต่รับรองสิทธินี้ด้วยหลักการกว้างๆ และให้แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดเงื่อนไขรายละเอียดการใช้สิทธิไปตาม

ความนิยมของแต่ละท้องถิ่น ซึ่งกฎหมายระดับท้องถิ่นและคำพิพากษาของศาลสูงก็มีแนวโน้มที่จะเน้นให้ความสำคัญกับความสงบเรียบร้อยของสาธารณะมากกว่าเสรีภาพในการชุมนุม เห็นได้จากกฎหมายญี่ปุ่นให้ความสำคัญกับการรักษาความเป็นระเบียบในการจราจร ความสงบในยามค่ำคืน ฯลฯ ถึงขั้นที่ใช้เป็นเหตุในการมีคำสั่งยุติการชุมนุมได้ โดยสังคมญี่ปุ่นไม่เรียกร้องให้สาธารณชนต้องมีขันติธรรม (tolerance) กล่าวได้ว่า คนญี่ปุ่นมีมโนคติเยี่ยงต่อความสงบเรียบร้อยของสาธารณะมากกว่าจะซาบซึ้งความจำเป็นของการชุมนุม ทั้งนี้ เพราะคนญี่ปุ่นสำนึกว่ามีช่องทางในการเรียกร้องทางการเมืองที่ได้ผลและเกิดความวุ่นวายน้อยกว่าการชุมนุมอีกหลายทาง คือ การขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือการสนับสนุนให้องค์กรไม่แสวงหากำไร (NPO) ดำเนินกิจกรรมนั้นด้วยตนเองก็ได้

ในด้านการบริหารจัดการการชุมนุม ประเทศญี่ปุ่นมีการบริหารจัดการอย่างชาญฉลาด ด้วยการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับภาระในการตัดสินใจทางการเมืองอย่างเต็มที่เกี่ยวกับการชุมนุม ตั้งแต่การอนุญาต วางแผน ป้องกันความรุนแรง ไปจนถึงสั่งยุติการชุมนุม ในขณะที่หน้าที่ของศาลมีเพียงแต่การวินิจฉัยตามกฎหมายเท่านั้น และมักวินิจฉัยไปตามความเห็นของคณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะ ที่เป็นส่วนหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยการออกแบบกลไกดังกล่าวเป็นการลดความแหลมคมที่จะเกิดขึ้นกับศาลเมื่อต้องวินิจฉัยประเด็นทางการเมือง เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งอยู่ในอำนาจได้ด้วยการเลือกตั้งจากประชาชน จึงหมายความว่าสุดท้ายแล้วประชาชนในท้องถิ่นสามารถกำกับการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ และศาลก็สามารถวางตัวอย่างจำกัดในการตัดสินใจทางการเมืองได้ ผลของวิธีการนี้คือ การชุมนุมได้รับการดูแลอย่างใกล้ชิดขึ้น โอกาสในการเกิดเหตุร้ายแรงมีน้อยลงอีกประเด็นหนึ่ง ดังที่พิจารณาไปแล้ว

ว่า การที่ศาลยืนยันตามการตัดสินใจของท้องถิ่นเป็นเรื่องที่สมเหตุสมผล เพราะศาลมีข้ออ้างเดียวในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม คือ การชุมนุมนั้น ขัดต่อประโยชน์สาธารณะ และผู้ที่ตอบปัญหาว่าการชุมนุมขัดต่อประโยชน์สาธารณะหรือไม่ได้ดีที่สุด คือประชาชนในท้องถิ่นผู้ได้รับผลกระทบจากการชุมนุม

คำพิพากษาของศาลสูงส่วนใหญ่ หรือเกือบทั้งหมดที่ยกมาในงานศึกษาชิ้นนี้ จึงเป็นไปในทางที่ตีความกฎหมายไปในทางสอดคล้องกับประโยชน์สาธารณะ และทำให้เสรีภาพในการชุมนุมใช้ได้ยากขึ้น ซึ่งไม่ได้หมายความว่าประเทศญี่ปุ่นไม่ให้ความสำคัญกับเสรีภาพในการชุมนุม แต่ต้องเข้าใจว่านอกจากเงื่อนไขทางโครงสร้างการเมืองและวัฒนธรรมที่ทำให้คนญี่ปุ่นไม่นิยมการเคลื่อนไหวทางการเมืองด้วยการชุมนุมแล้ว

ดังที่พิจารณาไปข้างต้น สามารถสรุปข้อสรุปได้สามประเด็นสำคัญได้แก่

1) “หัวใจ” ของกลไกการบริหารเสรีภาพในการชุมนุมของญี่ปุ่น

แน่นอนว่า การบริหารจัดการเสรีภาพในการชุมนุมของญี่ปุ่นเกิดจากการประสานงานของหลายองค์กร แต่ที่เด่นที่สุด คือการทำงานร่วมกันระหว่างศาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ศาลทำหน้าที่แสวงหาคำอธิบายทางกฎหมาย เพื่อรับรองความชอบธรรมในการวินิจฉัยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการชุมนุมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่ออกข้อบัญญัติที่กำหนดเงื่อนไขหลักเกณฑ์และวิธีการจัดการชุมนุม ตลอดจนการอนุญาตหรือยกคำร้องการขอจัดการชุมนุม และยังรวมไปถึงอำนาจในการกำกับกับการชุมนุมในชั้นปฏิบัติการ คือคณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะในนามขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถสั่งยุติการชุมนุมได้ตามดุลพินิจของคณะกรรมการฯ

ดังนั้น หากประชาชนกลุ่มใดต้องการจัดกิจกรรมทางการเมืองในรูปแบบการชุมนุมในที่สาธารณะแล้ว ตัวแปรสำคัญที่สุดจึงอยู่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะทั้งหลักเกณฑ์วิธีการ และอำนาจสั่งการล้วนอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในขณะที่ความสำคัญของศาลอยู่ที่การให้ความชอบธรรมด้านการอธิบายตัวบทกฎหมายเป็นหลัก กล่าวได้ว่า ในแง่การใช้และจำกัดสิทธิขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น “หัวใจ” ของเสรีภาพในการชุมนุม อีกด้านหนึ่งศาลสูงก็เป็นหัวใจของเสรีภาพในการชุมนุมหากพิจารณาจากแง่มุมการรับรองความชอบธรรม อย่างไรก็ตาม จำเป็นต้องเน้นไว้ด้วยว่า โครงสร้างการจัดการลักษณะนี้เกิดขึ้นได้ เพราะโครงสร้างทางการเมือง และเงื่อนไขทางสังคมทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นญี่ปุ่นอยู่ในฐานะที่ประชาชนในท้องถิ่นให้ความสำคัญ และรัฐบาลกลางก็ให้ความไว้วางใจ

2) วิธีการบริหารจัดการการใช้เสรีภาพในการชุมนุมของญี่ปุ่น

การจัดการชุมนุมในญี่ปุ่นเป็นกิจกรรมทางการเมืองที่ต้องได้รับการอนุญาตจากคณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยถือหลักการว่าคณะกรรมการฯ ต้องอนุญาตแก่ผู้มาขออนุญาต เว้นแต่จะมีเหตุอันควรที่เกี่ยวข้องกับ “ประโยชน์สาธารณะ” และความปลอดภัยของประชาชน จากตัวอย่างคดีย่อมเห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตีความ “ประโยชน์สาธารณะ” อย่างกว้าง โดยออกกฎหมายระดับท้องถิ่นมาประกอบด้วย เช่น การตีความว่าการแต่งกายเป็นยูนิฟอร์ม การปิดบังใบหน้า การใช้เสียงดังเกินควร การชุมนุมในเวลากลางคืน สามารถอยู่ในขอบเขตของ “ประโยชน์สาธารณะ” ได้ทั้งสิ้น

นอกจากนี้ ในขั้นตอนการขออนุญาตชุมนุม คณะกรรมการความ

ปลอดภัยสาธารณะมีอำนาจให้ผู้จัดอธิบายแผนการจัดการชุมนุมโดยละเอียด โดยคณะกรรมการฯ สามารถกำหนดเงื่อนไขเพื่อความปลอดภัย ประกอบคำสั่งอนุญาตได้ เช่น ต้องจัดแถวเป็นกึ่งแถว เดินขบวนตามถนนเส้นไหน ฯลฯ จึงหมายความว่าคณะกรรมการฯ สามารถมีส่วนสำคัญในการวางแผนและจัดรูปแบบการชุมนุมได้

ยิ่งไปกว่านั้น คณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะมีสิทธิขาดในการสั่งให้ยุติการชุมนุม แม้ว่าจะได้ให้การอนุญาตการชุมนุมนั้นไปแล้วก็ตาม ไม่ว่าจะเกิดเหตุการณ์ที่ผิดไปจากแผนการชุมนุมหรือไม่ก็ตาม แต่มีเงื่อนไขว่าเมื่อคณะกรรมการฯ ใช้อำนาจสั่งให้ยุติการชุมนุมจะต้องเสนอเหตุผลอย่างละเอียดต่อสภานิติบัญญัติในระดับท้องถิ่น ในทางหลักการอำนาจในการสั่งยุติการชุมนุมต้องใช้บนฐานว่าการชุมนุมนั้นจัดไปโดยผิดแปลกจากแผนการที่ขออนุญาต หรือมีพฤติกรรมที่เชื่อได้ว่าอาจเกิดความรุนแรงขึ้น

ดังนั้น การใช้เสรีภาพในการชุมนุมของประเทศญี่ปุ่นจึงมีแนวโน้มเป็นการใช้เสรีภาพในกำกับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ถูกกำกับจากประชาชนในท้องถิ่นโดยตรงผ่านการเลือกตั้งเป็นเหตุให้บุคคลที่ต้องการจัดการชุมนุมต้องมีการขออนุญาตจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และคำอนุญาตนั้นสามารถถอนได้เสมอตามดุลพินิจของคณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะ ถึงแม้ตัวบทบัญญัติจะกำหนดว่าคณะกรรมการความปลอดภัยต้องให้การอนุญาตเสมอจนราวกับเป็นการจัดการชุมนุมโดย “แจ้งให้ทราบ” ก็ตาม อย่างไรก็ตาม กฎหมายญี่ปุ่นมีกลไกในการคุ้มครองกิจกรรมของผู้ขออนุญาตจัดการชุมนุม โดยถูกต้องตามกฎหมาย คือผู้ชุมนุมอาจอ้างความผิดฐานขัดขวางกิจการของผู้อื่นโดยใช้กำลังประทุษร้าย ต่อบุคคลที่ก่อวนการชุมนุมก็ได้ โดยการก่อวนนั้นไม่จำเป็นต้องรอให้เกิดความเสียหายแก่กิจกรรมก่อนอีกด้วย

3) ตำแหน่งแห่งที่ของศาลในกลไกการจัดการเสรีภาพในการชุมนุมของญี่ปุ่น

ศาลญี่ปุ่นโดยหลักการย่อมมีหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดว่า การใช้เสรีภาพในการชุมนุมกรณีใดได้หรือไม่ โดยที่ศาลสามารถพิจารณาได้ทั้งประเด็นข้อกฎหมายและประเด็นข้อเท็จจริง แต่ในทางปฏิบัติ ศาลญี่ปุ่นจำกัดบทบาทของตนให้อยู่ในการวินิจฉัยปัญหากฎหมายเป็นหลัก และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาไปตามดุลพินิจของตนว่า การใช้เสรีภาพในการชุมนุมลักษณะใดที่ขัดต่อ “ประโยชน์สาธารณะ” เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่น ย่อมเป็นผู้มีส่วนได้เสียมากที่สุดจากการชุมนุมในที่สาธารณะ

ยิ่งไปกว่านั้น แนวโน้มการวินิจฉัยของศาลสูงญี่ปุ่น คือการวินิจฉัยตามความเห็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยศาลให้ความสำคัญอย่างมากต่อการอธิบายประเด็นทางกฎหมายเพื่อให้คำวินิจฉัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความชอบธรรมในทางกฎหมาย จึงเห็นได้ว่าระบบกฎหมายและการปกครองของญี่ปุ่นเป็นการแบ่งงานกันทำและได้กระจายภาระในการตัดสินใจทางการเมืองให้กับองค์กรต่างๆ โดยที่ศาลไม่ได้วางตนเป็นผู้ตัดสินใจทางกฎหมายแต่เพียงฝ่ายเดียว ซึ่งมีประโยชน์อย่างยิ่งในการสร้างความเป็นระเบียบและความชอบธรรม ตลอดจนลดความแหลมคมในการตัดสินใจทางการเมืองของสถาบันศาลลงไปด้วย

โดยสรุป ระบบการชุมนุมของญี่ปุ่นนั้น เสรีภาพการชุมนุมจึงเป็นหนึ่งในเรื่องมืออันหลากหลายเพื่อแสดงออกทางการเมืองของคนญี่ปุ่น เช่น การเลือกตั้ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชน ฯลฯ การชุมนุมในญี่ปุ่นจึงเน้นการแสดงออกเชิงสัญลักษณ์จึงไม่มีจุดมุ่งหมายหลักเพื่อกดดันภาครัฐหรือเอกชนโดยตรง ทั้งนี้ องค์กรที่มีบทบาทสำคัญที่สุดในการวินิจฉัยความชอบด้วยสิทธิตามรัฐธรรมนูญของกิจกรรมการชุมนุม คือองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น ในนามของคณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำหน้าที่ตั้งแต่ออกกฎหมายควบคุม การชุมนุม ตั้งคณะกรรมการความปลอดภัยเพื่อพิจารณาตามกฎหมายควบคุม การชุมนุม ร่วมกับแกนนำผู้ชุมนุมในการวางแผนการชุมนุม เพื่อให้เกิดความ เรียบร้อยและความปลอดภัย อำนาจความสะดวกในการชุมนุม รวมถึงการ ส่งยุติการชุมนุมด้วย ในขณะที่ศาลเน้นจำกัดบทบาทของตนเองให้อยู่ในการ พิจารณากฎหมายควบคุมการชุมนุมในระดับท้องถิ่นนั้นชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่ ซึ่งโดยทั่วไปมักยืนตามคำวินิจฉัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยเหตุนี้ เสรีภาพในการชุมนุมจะมีมากหรือน้อยก็ขึ้นอยู่กับ และเกี่ยวข้องกับกฎหมายระดับท้องถิ่นมากกว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญหรือกฎ หมายอื่นๆ ซึ่งกรณีของญี่ปุ่นกฎหมายระดับท้องถิ่นใช้การได้มากนั้นเป็นผล โดยตรงกับโครงสร้างทางการเมืองและวัฒนธรรมสังคมของญี่ปุ่นด้วย

เอกสารอ้างอิง

โกสุมภ์ ธรรมนิธย์. **การเมืองการปกครองญี่ปุ่น**. เชียงใหม่: คณะ สังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2526.

ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. **ความเป็นสมัยใหม่กับแนวคิดชุมชน**. กรุงเทพฯ: สร้างสรรค์, 2553.

ชูศักดิ์ เทียงตรง. 2520. **การบริหารการปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ**. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

เบน แอนเดอร์สัน. **ชุมชนจิตกรรม**. กรุงเทพฯ: โครงการตำราสังคมศาสตร์ และมนุษยศาสตร์.

หยุด แสงอุทัย. **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมาย**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์, 2552.

อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์. **Japanization**. กรุงเทพฯ: openbook, 2553.

“Country Paper: Japan” [Online], **United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific**, available at www.unescap.org/huset/lgstudy/japan/japan/html (6 January 2013).

Jeff Kingston. **Contemporary Japan: history, politic and social change since the 1980s**. West Sussex: John Wiley & Sons Ltd., 2011.

Koichi Hasegawa. **Constructing Civil Society in Japan: Voices of Environmental Movement**. Melbourne: Trans Pacific Press, 2004.

Kurt Steiner. **Local Government in Japan**. California: Stanford University Press, 1965.

Lam Peng-Er. **Green Politics in Japan**. London and New York: Routledge, 1999.

Lawrence W. Beer, “Japan, 1969: “My Homeism” and Political Struggle” in Lawrence W. Beer, **Human Rights Constitutionalism in Japan and Asia** (Kent: Global Oriental LTD, 2009), p.113-124.

Patricia L. Maclachlan, **Consumer Politics in Postwar Japan**. New York: Columbia University Press, 2002.

Toshihisa Asano, “Citizen’ movement to protect the water environment” in Andre Sorensen and Carolin Funck (eds.), **Living Cites in Japan: Citizens’ movement, machizukuri and local environment** (London and New York: Routledge, 2007), p. 189-205.

กฎหมายญี่ปุ่น

THE CONSTITUTION OF JAPAN

THE PENAL CODE

THE LOCAL AUTONOMY ACT

THE METROPOLITAN ORDINANCE NUMBER 44 OF 1950, ENTITLED
PUBLIC MEETINGS, MASS PARADE AND MASS DEMONSTRATION

THE ORDINANCE ON THE IZUMISANO CITY COMMUNITY HALL
(IZUMISANO CITY ORDINANCE NO.27 OF 1963)

THE HIROSHIMA CITY ORDINANCE ON ELIMINATION OF MOTOR-
CYCLE GANGS (HIROSHIMA PREFECTURE CITY NO.39 OF
2002)

THE ORDINANCE ON ASSEMBLY, MARCHING AND DEMONSTRATION
(KYOTO CITY ORDINANCE NO.10 OF 1954)

คำพิพากษาศาลสูงประเทศญี่ปุ่น

1960(A) No.112

2005 (A) No. 1819

1998 (Bun-Ku) No. 1

1989 (O) No. 762

1965 (A) No. 1187

1956(A)No.3636

2007 (Ju) No. 808 to 813