

埼玉県営水上公園における水着撮影会の在り方について
(提言)

令和6年2月28日

埼玉県営水上公園における水着撮影会の在り方検討会

埼玉県営水上公園における水着撮影会の在り方検討会は、公益財団法人埼玉県公園緑地協会理事長からの依頼を受けて検討を重ねた結果、新たな許可基準等について以下のとおり提言する。

埼玉県営水上公園における水着撮影会の在り方検討会

座長	学識経験者（大学教授）
座長代理	行政経験者（埼玉県職員 OB）
委員	経営者（経済団体役員）
委員	法律家（弁護士）
委員	事業関係者（広告代理店社員）

1 背景と経緯

(1) 背景

公益財団法人埼玉県公園緑地協会（以下「協会」という。）から受けている説明では、概ね以下のとおりである。

協会では、水着撮影会について、これまでプールと水着の親和性がよく、夏季プール期間以外の公園の利活用という使命を果たせること等の観点から、埼玉県から指定管理を受けている3つの県営水上公園において、平成30年度以降、120回程度利用を許可してきた。

令和5年4月以降、しらこぼと水上公園において一部事業者の許可条件違反が発覚した。これを受け協会は、3つの水上公園で令和5年6月10日から同月25日までに水着撮影会を予定していた6団体に対して、同年6月8日に水着撮影会の開催中止の要請を行い、併せて、今後、水着撮影会は一切許可しないことを判断した。

水着撮影会中止要請に至った経緯と根拠について、協会は以下のとおりとしている。

令和5年4月下旬に、しらこぼと公園において、子供連れの一般利用者から協会に対して「水着撮影会の様子が見えている。県営公園で行うのはふさわしくない」との意見をいただいた。

また、5月下旬にも、協会に対してしらこぼと公園で開催されたイベントにおいて「18歳未満のモデルを使用している」「成人女性が被写体であっても公園で行うにはふさわしくないイベントだ」との意見をいただいていた。

これらの意見等を受け、令和5年4月及び5月に開催された水着撮影会の状況を確認したところ、しらこぼと公園では令和5年度から主催者に禁止事項を例示した詳細な許可条件を示していたにもかかわらず、禁止事項に該当する過激なポーズでの撮影行為が行われていたことが複数確認されたことから、一部の団体については、許可条件に反した水着撮影会を開催していた事実が確認できた。

また、令和5年4月及び5月に開催された水着撮影会において、18歳未満の児童がモデルとして参加したことが伺えた。

その他、違反行為が具体的に確認できなかった他の団体も含め、主催者側では撮影者やモデルの禁止事項に反する行為をコントロールできないおそれが高いと判断したこと、18歳未満の児童がモデルとして水着撮影会に参加した場合、水着撮影が法令（児童ポルノ禁止法、埼玉県青少年健全育成条例）に抵触するおそれのあることが懸念されたこと、さらに、協会として県営施設を預かっている点や、過去にも何度か苦情やご意見をいただいていた点、近年のジェンダーに係る社会的意識の変化、また近隣他県の県営公園では同様のイベントを近年は実施しておらず、また民営においても使用させていない施設が出ていること等を総合的に勘案して検討した結果、埼玉県都市公園条例第9条第2項第2号の「公共の福祉を阻害するおそれがある」と判断し、令和5年6月8日、しら

こばと公園と川越公園で令和5年6月中（10日以降）に開催が予約されていたすべての水着撮影会の中止を決定し、同日、各主催者にその旨を申し入れたもの。

この件について、同年6月11日に、埼玉県（以下「県」という。）は、明確な許可条件が定められていない施設において、他の施設の許可条件を当てはめ、予定されているイベントを中止させること、更には今後全ての水着撮影会を行わないこととする判断は適切ではないため、6団体のうち4団体（許可条件違反のあった2団体を除く。）への中止要請を撤回するよう協会を指導した。

協会では、県からの指導を重く受け止め、中止要請をした6団体のうち4団体（許可条件違反のあった2団体を除く。）に対し、同年6月12日及び13日に中止要請の撤回を行った。

県は、この指導に併せ、県営3水上公園の許可条件や、今後の水着撮影会の開催のあり方等について、専門家を交えて検討するよう協会に依頼した。

これを受け協会は、各分野の専門家からなる「埼玉県営水上公園における水着撮影会の在り方検討会」（以下「検討会」という。）を設けた。（別添資料1）

（2）経緯

当検討会では、発足以来、以下の関係者からヒアリングを行うとともに、意見交換、検討を重ねた結果、今後も一定条件の下で水着撮影会を受け入れていくことが適切であると考え、令和6年度以降の許可条件等を定めるにあたり、協会に対し以下のとおり提言するものである。

本提言の作成に当たり、以下の有識者にヒアリングで御協力をいただいた。改めてここに感謝を申し上げる。

イベント主催団体関係者
イベント出演関係者
女性支援団体関係者
青少年健全育成団体関係者
憲法学者
行政法学者
刑法学者
芸術（写真）関係者

なお、検討会については以下のとおり進めてきた。

○実地視察 令和5年9月から10月にかけて計3回

- ・ 水上公園での水着撮影会を確認
- 第1回 令和5年10月2日
- ・ 水着撮影会に係る現状と課題について
 - ・ 検討会の進め方について
- 第2回 令和5年11月8日
- ・ ヒアリング
(青少年健全育成団体関係者、女性支援団体関係者、憲法学者、イベント主催団体関係者)
- 第3回 令和5年11月20日
- ・ ヒアリング
(行政法学者、イベント出演関係者、芸術(写真)関係者、刑法学者)
- 第4回 令和5年12月21日
- ・ 論点整理・自由討議
 - ・ その他
- 第5回 令和6年1月19日
- ・ 提言(素案)について
- 第6回 令和6年2月16日
- ・ 提言について
- 第7回 令和6年2月22日
- ・ 提言について

※ 第2回検討会から第4回検討会までの間に、水着撮影会を主催した7事業者(第2回検討会で対面でヒアリングを行ったイベント主催団体関係者を除く)に対し、有識者ヒアリングと同じ項目で意見照会を行った結果、7事業者全てから回答をいただき、これらも参考に検討を進めた。

※ 第5回検討会と第6回検討会との間に、提言(素案)に対する県民からの意見募集を行った。(期間:令和6年1月24日~同年2月6日)

2 現状及び検討課題

協会は、令和5年6月11日にあった県の指導を受け、当面予定されていた同年9月、10月の水着撮影会について、事業者の準備の都合等も考慮し、しらこぼと公園の許可条件（※）を基に、3つの水上公園で統一した許可条件を暫定的に定め（以下「暫定基準」という。）、これを満たした撮影会の開催を認めた。（別添資料2）

（※ しらこぼと公園では、令和5年度から主催者に禁止事項を例示した、より詳細な許可条件を示していた。）

暫定条件の下で実施した水着撮影会においては、協会職員の巡視をより丁寧に実施したこともあってか、特に混乱や違反も確認されておらず、暫定条件に対する事業者の受け止めも概ね肯定的なものであった旨、協会から報告を受けている。

中止要請を行ってから10月4日までに、協会に寄せられた意見は全体で186件、うち水着撮影会を推進する意見が約9割の166件、中止等にすべきとの意見は約1割の20件という状況であった。

他方、今回の騒動のきっかけとなった公園利用者からの意見やヒアリング対象者の意見の中には、そもそも県営公園で水着撮影会を開催すべきではないとの意見があることにも配慮する必要がある。

県営公園における水着撮影会の開催については、地方自治法や都市公園法の趣旨に照らし、正当な理由がない限り、利用を拒むことはできず、更に、不当な差別的扱いも禁じられており、申請があった場合にこれを拒否することは難しい。

そこで、当検討会では、暫定条件を基にしつつ、広く県民に受け入れられるよう、撮影会開催に慎重な意見にも十分配慮した条件設定を行う方向で検討を進めた。

暫定基準を基にした主な検討課題を、以下のとおり抽出した。

（1）禁止項目（水着、ポーズ）の在り方について

ア 暫定条件では、公序良俗に反するものの目安として、禁止する水着やポーズについて定めているが、この条件について表現の自由の観点からどのように考えるか。

イ 新条件を策定するにあたり、どの程度事業者の意見を聞くことが必要か。

（2）モデル・撮影者の年齢制限の在り方について

ア 現在の水着撮影会では、18歳未満の青少年がモデルとして出演することを規制しておらず、出演した場合、その出演実態によっては、いわゆる児童ポルノ禁止法、労

働基準法、埼玉県青少年健全育成条例に抵触するおそれがある。この点につき、どのように考えるか。

イ 現在の水着撮影会では、18歳未満の青少年が撮影者として参加することを規制していない。この点につき、法令・条例等の観点等を含め、どのように考えるか。

(3) 許可条件順守状況の確認方法について

暫定条件では、まず、主催者が出演者に対し「過度な露出」や「過激なポーズ」にならないよう指導監督し、その上で協会職員が過度や過激と判断した場合、是正を指示、従わない場合には許可取り消し・イベント中止ができることとなっている。

ア 主催者の自主的な監視について、どの程度まで求めるべきだと考えるか。

イ 許可証を発行した協会として、事業者による自主監視の確認をどのように行うべきだと考えるか。

ウ 協会職員が是正指導を行い、従わない場合にはイベント中止までできる権限を持つことにつき、どのように考えるか。

(4) 予約制限（ペナルティ）について

許可条件違反等の場合、暫定条件では「次回以降の施設予約調整の際に制限を付ける場合がある」となっていることについて、どのように考えるか。

(5) その他

モデルにとって不本意な形で、撮影者がSNSに掲載することについての協会側の指導・規制をどう考えるか。

3 提言

県営水上公園における水着撮影会の利用中止や許可取消しをめぐっては、これまでに協会に対し賛成、反対の両方の立場から、多くの声が寄せられ、注目を集めてきた。また、検討会として関係者からのヒアリングを行った中でも、肯定、否定の双方から、その理由や在り方等に関し多様な意見をいただいた。

その一端を示せば、公の施設である県営公園では、正当な理由がない限り利用を拒むことはできないとの地方自治法や都市公園法の趣旨から開催すべきとの法律論や、水着撮影会への差別や偏見だとのモデルや撮影者、主催者からの強い反発があった。

他方で、女性や児童を性的商品化しているとの意見や、水着撮影会を否定するものではないが県営公園で行うことには疑義があるとの意見もあった。

このような点等々を総合的に勘案し、バランスの取れた許可条件となるよう、暫定条件を基にしつつ、3つの県営水上公園に共通する新たな許可条件の骨子を、以下のとおり示すこととする。

(1) 禁止項目（水着、ポーズ）の在り方について

ア 水着撮影会が遮蔽された空間で開催されていることを前提とすれば、水着、ポーズに関しても表現の自由は尊重されなければならないが、その一方で、公序良俗に反するような過激な水着やポーズを認めることには慎重であるべきである。

特に、その水着やポーズにより仮に公然わいせつ罪の成立が懸念されるような場合には、協会側もほう助罪に問われるおそれも出てくることもあり、少なくとも乳首や性器が露出する可能性のある水着やポーズは不許可とすべきである。

イ 水上公園での水着撮影会における水着やポーズが過激か否かといった判断基準については、わかりやすさが求められ、また恣意的な運用が行われているのではないかと主催者側に疑念を抱かれると信頼関係が損なわれてしまい制度自体の信頼が揺らぐおそれがある。

このため、図解や数値基準を設けるなど可能な限り客観的に判断できるよう、丁寧な制度設計を行うとともに、これを事業者にわかりやすく説明することが必要である。

ウ 主催者側は、撮影者が出演者に対して禁止ポーズを求めないなど、撮影者のマナーを定め周知徹底するようにすべきである。

(2) モデル・撮影者の年齢制限の在り方について

ア 埼玉県青少年健全育成条例においては、客の性的好奇心をそそるおそれのあるもののうち専ら客に異性の姿態を見せる（撮影させる場合を含む）役務を提供する営業

などを「有害役務営業」と規定し、青少年を客に接する業務に従事させることを禁じている。

水着撮影会におけるモデル撮影は同条例の青少年保護の趣旨を踏まえて、18歳未満の青少年の出演は禁止すべきである。

イ 撮影者についても、同条例の規定により「有害役務営業」に該当する場合には、青少年を客とすることが禁じられているため、モデルと同様に18歳未満の参加は禁止すべきである。

ウ モデル及び撮影者の年齢は、主催者が責任をもって確認すべきであり、協会は主催者が年齢制限に抵触する者は参加させない旨の誓約を受けることが必要である。

(3) 許可条件順守状況の確認方法について

ア 主催者が許可条件の順守について自主的に監視することは、開催が認められる上での大前提である。

イ 仮に水着やポーズが許可基準に違反し公然わいせつ罪の成立が懸念されるような場合には、協会側もほう助罪に問われるおそれも出てくる。

この点を勘案し、主催者側と並行して施設管理者である協会側としても事業者ごとのばらつきが出ないように、より厳格な監視を行う必要がある。

ウ 協会側の監視体制は、警備事業者等への委託を妨げるものではないが、条件違反かどうかは協会職員が最終的に判断することが必要である。

監視に係る費用については、委託の場合を含め事業に内在するものとして事業者負担が基本と考えるが、過度な負担とならないよう、監視体制を可能な限り効率的効果的にするよう協会としても配慮が求められる。

エ 許可条件違反の疑いがある場合は、証拠保全、口頭指導、終了後の文書指導などの行政手続きを段階的に履践し、それでも順守されない場合の最終手段として、聴聞手続きを経たうえで許可取消しやイベント中止が行われる場合もあることを改めて注意喚起するとともに、手続きの明文化などその意に沿った丁寧な制度設計を求めたい。

オ 撮影会終了後に許可条件違反の疑いがある映像等がSNSに掲載されていると指摘されることが考えられる。近年のデジタル技術の発達により当該映像等が加工されている可能性も考えられることから、このような指摘があった場合には、主催者等に十分確認の上、会場での措置に準じた段階的な対応をとることが求められる。

(4) 予約制限（ペナルティ）について

暫定条件では、過激な水着やポーズがあった場合に公園管理事務所長が是正を指導し、それに従わない場合、許可を取り消してイベントを中止できる権限を明記しているところである。しかしながら実際の運用を考えると、一見明白に公然わいせつ罪に該当する水着やポーズを協会職員の制止を無視して着用し続け、主催者側もこれを黙認、放

置し協会職員からの指導を無視して、收拾がつかないなどといった極めて例外的な重大かつ悪質な場合を除き、即刻中止は困難と考える。

協会側に指導権限があり、条件違反のあった事業者に対して何らかのペナルティを制度上設けておくことは当然であるが、許可条件違反の疑いがある場合は、前項(3)エに示した段階的な対応をとることともに、その手続きの明文化など丁寧な制度設計を求めたい。

また、制度設計に当たっては、比例原則を考慮の上、違反の程度や生じる影響に応じて明確な要件を示し、これに応じた段階的なペナルティを用意しておく必要がある。

(5) 遮蔽について

水着撮影会の実施に際し、一般の公園利用者などの外部からは撮影会場が見えないように遮蔽することは、水着撮影会の許可に懐疑的な意見もある中でこれを徹底しなければ県民の理解が損なわれてしまう、必須条件である。

遮蔽が撮影会許可の根幹を成すことに鑑みれば、遮蔽方法は予め協会側で決めるとともに資機材を準備しておき、主催者の責任と負担でしっかり実施することを許可の条件とするべきである。なお、遮蔽に係る費用は事業に内在するものとして事業者が負担すべきであるが、事務所が事業者に代わり遮蔽を行い、その費用を請求することも想定される。

(6) 出演者の肖像権

モデルなどの出演者にとって不本意な形で、撮影者が SNS 等に掲載してしまう事例があるとの指摘については、出演者と主催者、撮影者と主催者との法的関係として整理されるべきで、施設利用を許可する協会が関わるべき問題ではない。

また、実情を見ると、SNS 等で広く拡散を希望する撮影会や出演者がいる一方で、クローズでの開催を尊重する撮影会や出演者もあり、これを一律に論じることはできない。

ただ、施設の利用を許可する側としては、施設利用に係る出演者、主催者、撮影者間の混乱を予防するために、撮影した写真の SNS への掲載など出演者の肖像権保護に関するルールを主催者が予め定め、これをイベント参加者に対し周知することを確認するなどの対応は可能であると考えられる。

4 結語

以上、新たな許可条件の骨子を示してきたが、これは水着撮影会の在り方について現時点での賛成、反対の両方からのバランスを考慮した条件である。

許可条件、特に水着やポーズについては今後も様々な流行が想定されるものであり、時代や社会情勢の変化によりその見方についてもその時々で変わってくるものと考えられる。

可能であれば、水着撮影会に係る事業者が相互に意思疎通を図り業界での自主ルールや申し合わせを取り決め、これを順守することが事務所の許可条件になるという形が理想的・最終的な姿とも考えられ、今回の検討、提言がその端緒になればと考えている。

この提言を受けて協会が策定する新基準については、これらの点を看過することなく、適宜見直しを行う仕組みを予め加えておき、適切かつ柔軟な対応を行うよう留意されたい。