

警察による街頭演説中のヤジ排除行為等の合憲性

【文 献 種 別】 判決／札幌地方裁判所

【裁判年月日】 令和 4 年 3 月 25 日

【事 件 番 号】 令和 1 年（ワ）第 2369 号、令和 2 年（ワ）第 402 号

【事 件 名】 国家賠償請求事件

【裁 判 結 果】 一部認容、一部棄却

【参 照 法 令】 憲法 21 条 1 項、警察官職務執行法 4 条 1 項・5 条、警察法 2 条、国家賠償法 1 条 1 項

【掲 載 誌】 裁判所ウェブサイト

◆ LEX/DB 文献番号 25591984

大分大学准教授 青野 篤

事実の概要

令和元年 7 月 15 日、安倍晋三首相・自民党総裁（当時。以下「A」という）が、参議院議員通常選挙の候補者の応援のため、JR 札幌駅前の演説車両上で、街頭演説を行っていたところ、X₁（原告）は、道路を隔てた歩道上から、「安倍辞めろ」、「帰れ」などと声を上げた。これに対し、周辺にいた警察官らは、X₁の肩や腕をつかんで移動させた（本件行為 1(1)）。その後、X₁が横断歩道を渡り、歩道の手前付近から演説車両方向に走り出したところ、警察官らはX₁を抱き止めて制止し、肩や腕をつかんで移動させた（本件行為 1(2)）。その後、Aは、次の場所に移動し、演説車両上で街頭演説を行っていたところ、X₁は、約 3m 離れた歩道上から「安倍辞めろ」、「ばか野郎」などと声を上げた。これに対し、警察官らは、X₁の肩や腕をつかんで移動させた（本件行為 1(3)）。

本件行為 1(1) や周囲の聴衆の状況を見たX₂（原告）も、Aの演説中に道路を隔てた札幌駅南口広場から、「増税反対」、「自民党反対です」などと声を上げたところ、周辺にいた警察官らがX₂を取り囲み、肩や腕、背中などをつかんで移動させた（本件行為 2(1)）。その後、X₂が移動を始めると、警察官らはX₂の両側から両腕に手を回すなどして、X₂を引き留めて同広場の「聴衆エリア」には行かせないように制止し、X₂が札幌駅高架下の建物内にある店に向けて移動したところ、警察官らは追従し、建物に入り店の入口付近まで追従を続けた（本件行為 2(2)）。X₂が店を出ると、警

察官らは追従を再開し、X₂がタクシーに乗車するまで追従を続け、この間、X₂が走り出した際にX₂の腕に触れた（本件行為 2(3)）。

そこで、X₁・X₂（以下「Xら」という）は、警察官らによる違法な公権力の行使により、憲法で保障された表現の自由を侵害されたと主張し、さらにX₂は、警察官らから長時間にわたり付きまとわれたことにより、移動・行動の自由、名誉権及びプライバシー権を侵害されたと主張して、Y（北海道）を被告として、国家賠償法 1 条 1 項に基づく損害賠償請求を行った。これに対し、Yは、本件各行為は、警察官職務執行法（以下「警職法」という）4 条 1 項（避難等の措置）、同 5 条（犯罪の予防及び制止）又は警察法 2 条（警察の責務）に基づく適法な職務執行であったと主張した。

判決の要旨**1 本件各行為の国家賠償法上の違法性**

警察官らによる本件各行為（本件行為 1(2) を除く）は、警職法 4 条 1 項、同 5 条又は警察法 2 条に基づく適法な職務執行とはいえず、「いずれも国家賠償法 1 条 1 項の適用上、違法というべきものである」（本件行為 2(3) のうち接触行為の違法性は、本件行為 2(3) の追従行為全体が違法であるため判断不要）。

2 表現の自由の侵害

「憲法 21 条 1 項により保障される表現の自由は、立憲民主政の政治過程にとって不可欠の基本

的人権であって、民主主義社会を基礎付ける重要な権利であり、とりわけ公共的・政治的事項に関する表現の自由は、特に重要な憲法上の権利として尊重されなければならない（最高裁昭和61年6月11日大法廷判決・民集40巻4号872頁、最高裁令和4年2月15日第三小法廷判決・裁判所時報1785号6頁参照）。Xらの表現行為は「その対象者を呼び捨てにするなど、いささか上品さに欠けるきらいはあるものの、いずれも公共的・政治的事項に関する表現行為である」。「しかるに、Xらは、このような表現行為を開始してわずか10秒程度で、警察官らによって肩や腕をつかまれて移動させられ（X₁及びX₂）、また相当程度の距離及び時間にわたって付きまといわれたものである（X₂）。……これらの警察官らの行為が警職法4条1項、5条等の要件を充足するものではない以上、警察官らの行為は、Xらの表現行為の内容ないし態様がAの街頭演説の場にそぐわないものと判断して、当該表現行為そのものを制限し、また制限しようとしたものと推認せざるを得ない。このことは、警察官ら自らが、Xらに対し、『演説してるから、それ邪魔しちゃうだめだよ。』『選挙の自由妨害する。』……、『だっていきなり声上げたじゃん。』『急に大声上げたじゃん。』『聞きたいこと聞けなくなっちゃうっしょ、ね。』……などと発言していたことから明らかである」。

「もっとも、表現の自由といえども無制限に保障されるものではなく、公共の福祉による合理的で必要やむを得ない程度の制限を受けるものである。しかし、……Yは、Xらの表現行為自体が、例えばA及びその関係者らの選挙活動をする自由を侵害しているとか、聴衆において街頭演説を聞く自由を侵害しているなどといった特段の主張はしておらず、ただ警察官らの行為が警職法4条1項、5条等の要件を充足するとの主張をしているにすぎないし、……かかる主張はいずれも採用することができない」。「念のために検討しても、Xらの表現行為の内容及び態様は、殊更に特定の人種又は民族に属する者に対する差別の意識、憎悪等を誘発し若しくは助長するようなものや、生命、身体等に危害を加えるといった犯罪行為を扇動するようなものではなく（前掲・最高裁令和4年2月15日第三小法廷判決参照）、選挙演説自体を事実上不可能にさせるものでもないものであ

て（最高裁昭和23年6月29日第三小法廷判決・刑集2巻7号752頁参照）、Xらの受けた制限が、公共の福祉による合理的で必要やむを得ないものであったなどと解することは困難である」。「Yが他に特段の主張をしていない以上、Xらの表現の自由は、警察官らによって侵害されたものというべきである」。

3 移動・行動の自由、名誉権及び プライバシー権の侵害

(1) 移動・行動の自由の侵害

「警察官らは、徒歩で移動していたX₂に対し、……追従して付きまとったものであって、その距離はYの主張によっても合計約2.2km、その時間はYの主張によっても合計40ないし60分にも及んでいた」。「その間、警察官らは、X₂の両腕に手を回したり、何度もX₂の前に立ちふさがったりしたほか、X₂に話しかけ続けていたのであって……、実際、X₂は警察官らに『動きようがない。』『自由にしたいのに。』『私の移動の自由を侵害している。』『私の行きたいところに行きたいよ。』などと発言していた」。「したがって、警察官らは、X₂の移動・行動の自由を制限していたものであり、……被告が他に特段の主張をしていない以上、X₂の移動・行動の自由は、警察官らによって侵害されたものというべきである」。

(2) 名誉権の侵害

「警察官らが話しかけていた内容に加え、①警察官らが付きまとっていたのは、……人通りの比較的多い場所であったこと……、②警察官らは比較的大きくてよく通る声でX₂に話しかけ続けていたこと……、③『嫌われ者だからね、警察官』『さっきも警察の法律の話したけれども、公共の安全とか』などと、自らが警察官である旨を明らかにしていたこと……、などを併せると、警察官らの付きまとい行為は、通行人らに対し、X₂が何らかの犯罪を犯そうとする不審者であり、警察官らに追従されて説得を受けているとの印象を与えるものであって、X₂の社会的評価を低下させるものといわざるを得ない」。「Yが他に特段の主張をしていない以上、X₂の名誉権は、警察官らによって侵害されたものというべきである」。

(3) プライバシー権の侵害

「警察官らは相当程度の距離、時間にわたってX₂に付きまとい、その際、JR札幌駅の西側高

架下の建物に入り、更に TSUTAYA 札幌駅西口店の入口付近まで入っていくなどしたものであり……、このような行為は、単なる公道にとどまらない領域を含めて、 X_2 の行動を長時間にわたり継続的に把握することとなるものであって、 X_2 の社会生活上の受忍限度を超える」。「Yが他に特段の主張をしていない以上、 X_2 のプライバシー権は、警察官らによって侵害されたものというべきである」。

判例の解説

一 本判決の意義・特徴

本判決は、街頭演説中に行われたXらのヤジが「公共的・政治的事項に関する表現行為」として憲法上特に尊重されるべきことを明確に認めた上で、警察によるXらに対する排除行為やその後の追従行為等について、表現の自由の侵害に加え、移動・行動の自由、名誉権及びプライバシー権の各侵害も併せて認めており、これらの論点に関する類似の判例がない中、第一審判決ではあるものの、重要な意味をもつ判決である。Yは控訴したが、上級審においても本判決が維持されることになれば、今後、ヤジ排除行為等に関して、警察は、警職法4条1項や同5条等の要件の充足を厳しく求められることになり、本件のような有形力の行使は容易に行えなくなるであろう。

本判決の特徴として、まず、Xらの請求を認容するにあたり、必ずしも憲法判断は必要ではなかったにもかかわらず、積極的に憲法判断を行った点が挙げられる。しかも、表現の自由に関する判断では、Yが主張していない選挙の自由妨害(公職選挙法225条)なども「念のために」として先んじて取り上げ、これらが本件では正当な規制根拠たりえないと判断している。これは、本件での表現の自由を始めとする人権侵害の重大性に鑑みてのものであろう。次に、国家賠償法上の違法性判断にあたり、(紙幅の関係により省略しているが)本件各行為が警職法4条1項や同5条等の要件を充足するかについて、Xらが提出した当時の動画などに基づいて、一つずつ丁寧に検証を行っている点である。例えば、本件行為1(1)について、本判決は、動画に基づき、警察官らが X_1 の肩や腕をつかむまでのわずかの間に「 X_1 と聴衆との間で騒然となったり、小競り合いが生じたりした

ようにはうかがえない」、「 X_1 」にわかに危険を感じるほどの興奮状態にあったようにはうかがわれない」などと指摘し、「聴衆と X_1 との間でトラブルが起きる危険性を感じた」、「 X_1 」聴衆に危害を加える可能性もあった」などとする警察官らの証言を否定している。唯一適法とされた本件行為1(2)については、 X_1 の行為が単に歩道上で立ち止まって声を上げたものではなく、「演説車両に接近するという物理的な動作を伴い、なおかつこれに向かって突進する」ものであったことを指摘し、 X_1 が犯罪を行う可能性が高いと判断した警察官らの判断を支持している。こうした検証を通じて、本判決は、本件行為1(2)を除く本件各行為が、警職法4条1項に基づいてXらに対して及ぶうる危害から避難させるために行われたものでも、同5条に基づいてXらによる犯罪の予防や制止のために行われたものでもなく、もっぱらXらにヤジという「表現」を行わせないために行われたものであることを如実に明らかにしている。

二 本判決の警職法4条1項・5条等の解釈

本判決による警職法4条1項・5条等の解釈は、決して特異なものではなく、標準的なものである。例えば、本判決は、本件行為2(1)について、「 X_2 」何か危険な行為に及ぶ可能性はある」と感じたとの警察官の証言に対して、「何か具体的な危険性があつたようにはうかがわれない」として、警職法5条の要件は充足されないと判断しているが、一般的にも同条は「犯罪による危険が切迫した場合」に対処する権限を認めたものであり、それは「違法行為が行われる可能性が高いことが客観的に明らかになった」場合に行使できるものと解釈されている¹⁾。また、本判決は、ヤジという表現行為が問題となっていることに着目して、特に厳しい解釈を行っているわけでもない。本判決の解釈は、警職法1条2項が同法に規定する手段を「必要な最小の限度において用いるべきもの」と定めていることに忠実な解釈と評価できる。

三 本件ヤジ排除行為と表現の自由

本判決は、Xらのヤジにつき、「いささか上品さに欠けるきらいはある」としつつ、「公共的・政治的事項に関する表現行為」と位置付け、正当

にも表現の「品格」ではなく、あくまで表現の「内容」に着目して、強い憲法上の保護を与えた。聴き手が演説にその場で反応しようとするれば、基本的に簡潔な表現を選ばざるを得ず、特に批判的に反応しようとするれば、「上品さに欠ける」表現となることもやむを得ない。また、そもそも街頭演説の性質上、演説者も支持者だけに語りかけることはできず、聴き手に敵対者も含まれることは当然であり²⁾、批判的、敵対的反応としてのヤジが発生することは、街頭演説に内在するコミュニケーション作用といえる³⁾。

もっとも、本判決も確認しているように、ヤジの自由も絶対ではなく、当然演説自体を不可能にするようなものまでが許容されるわけではない。本判決が参照する公職選挙法施行前の昭和23年の最高裁判決は、当時の衆議院議員選挙法第115条2号の演説妨害について、「その目的意図の如何を問わず、事実上演説することが不可能な状態にならしめることによつて成立する」としている。さらに、演説自体が継続されても「聴衆がこれを聴き取ることを不可能又は困難ならしめるような所為があつた以上、これはやはり演説の妨害である」とする最高裁判決も同年に下されている⁴⁾。これは「聴衆の演説を聴く自由」を保護する趣旨であるが、Xらは拡声器等を用いていたわけでもなく、本件では、この自由の保護も正当な規制根拠になるとは言い難い。さらに、本判決は、大阪市ヘイトスピーチ対処条例を合憲とした最高裁判決も参照して、Xらのヤジが同条例で規制対象とされているような表現でもなかったことを指摘している。しかし、同判決は、大阪市の従前の状況や同条例の規制形態を踏まえて判断しており、この種の表現規制を一般的に認めたものではないことからすれば⁵⁾、この言及にはやや疑問が残る。

本判決は、本件ヤジ排除行為の背景に、警察官らによる「Aの街頭演説の場にそぐわない」（傍点引用者）との判断があったと推認しているが、これは本件が表現の自由にとって最大の侵害形態といえる「見解規制」であったことを示唆するものであるとの見方も可能である。但し、この点をより明確にするためには、引用されている警察官らの発言だけでなく、同日のXら以外の者に対する排除行為の実態⁶⁾や警察の組織的対応の有無など、より詳細な検証が必要であろう。

四 本件追従行為の合憲性

本判決は、X₂に対する警察官らの追従行為に伴う移動・行動の自由、名誉権、プライバシー権の各侵害も認めているが、各自由・権利について、憲法上の根拠条文は明示されておらず、その点では、やや不十分な点も見受けられる。とはいえ、この種の警察活動に対して、対象者のこれらの自由・権利の侵害を認めた判決は、他に例がないと見られ、本判決が示した考慮要素は、先例として重要な意義をもちうる。

各判断について見ると、移動・行動の自由の侵害については、追従行為の距離・時間のほか、X₂の両腕に手を回したり、何度も立ちふさがったりしたこと、そしてこれらが明確にX₂の意思に反する行為であったことが重視されている。名誉権の侵害については、人目に付きやすいという場所的特性、警察官らの声の大きさ、警察官であることの顕示が考慮要素として明示されている。プライバシー権の侵害については、追従行為の距離・時間に加え、公道にとどまらない場所にまで及んだ追従行為の態様が重視されている。本件のように、犯罪予防目的で行われる追従行為については、犯罪捜査目的で行われる場合よりも、一層憲法上の自由・権利を尊重する必要があるといえ、上記の考慮要素に基づく、本判決の判断は妥当であったといえよう。

●——注

- 1) 田村正博『全訂 警察行政法解説〔第2版補訂版〕』（東京法令出版、2019年）548～549頁等参照。
- 2) 石川裕一郎「選挙の自由妨害と政治的表現の自由——演説に対する野次が惹起する法的諸問題を中心に」法学館憲法研究所報22号（2020年）7頁、17頁参照。
- 3) 公職選挙法上の演説会に関するものではないが、「適度の野次はこの種の立会演説会においては場内を活気づける意味において、むしろその効用すら認めて然るべき」とする判例（東京地判昭36・9・13判時280号22頁）もある。
- 4) 最判昭23・12・24刑集2巻14号1910頁。
- 5) 同判決の解説として、毛利透「大阪市ヘイトスピーチ対処条例の合憲性」新・判例解説 Watch 文献番号z18817009-00-012002166(Web版2022年4月28日掲載)等参照。
- 6) 報道によれば、同日、Aの街頭演説中に、Aを支持するパネルが多数掲げられる中で、年金問題に関して政権を批判するパネルを掲げようとした女性が警察官らに掲示を制止されたとされる。朝日新聞2022年3月22日朝刊26頁（北海道本社）等参照。