

選挙演説の際の市民に対する警察権行使について是正を求める意見書

2019（令和元）年9月9日

東京弁護士会 会長 篠塚 力

第1 意見の趣旨

- 1 北海道警察が、2019年7月の参議院議員選挙期間中の札幌市内の街頭演説において、「増税反対」などと叫んだ市民や年金制度批判のプラカードを平穩に掲げようとした市民の行動等を警察官らが排除したり阻止したりしたことは、憲法第21条第1項、警察官職務執行法第5条、警察法第2条第2項等に違反するので、これらの警察活動に抗議し、今後このような警察活動が二度と繰り返されることのないよう求める。
- 2 北海道警察が、同年8月、札幌市内で上記排除行為ないし阻止行為に抗議する市民デモが行われた際にデモ参加者をビデオカメラで撮影したことは、憲法第13条、第35条に反するので、これに抗議し、撮影した情報の削除を求めるとともに、今後このような警察活動が二度と繰り返されることのないよう求める。
- 3 警察庁が、今後選挙期間中に違法な警察活動が行われないよう、都道府県警に対して適切な指導をすることを求める。

第2 意見の理由

1 はじめに

2019年7月、札幌市で、参議院議員選挙応援のための安倍晋三首相・自民党総裁（以下「安倍氏」という。）による街頭演説中に「増税反対」などと叫んだ市民が、警察官らに囲まれ、身体をつかまれ、後方へと連行される態様で排除されたり、年金制度批判のプラカードを掲げようとした市民の行動を警察官が阻んだりするなどの事態が発生した。同年8月も、かかる排除行為に抗議するデモに参加した市民らを警察官が撮影する出来事があった。

また、同年7月、大津市でも、参院選の政党公認候補の応援演説者にヤジを飛ばす男性を、警察官らが会場後方で囲んで動けなくする事態が生じた。

今後の選挙の際にも、全国で同様の問題が発生するおそれがある。

当会としては、このような違憲・違法な警察活動が繰り返されることのないよう、以下のとおり意見を述べる。

2 警察官による市民排除行為、プラカード阻止行為及び移動制限行為

(1) 市民排除行為

2019年7月15日午後4時半頃、札幌市中央区のJR札幌駅前の演説会場で、安倍氏による選挙カーからの参議院議員選挙応援のための街頭演説中、「増税反対」などと叫んだ大学生の女性（24歳）が私服姿の警察官8人に囲まれてもみ合いとなり、警察官複数名に両脇を抱えられ、後方へと連行された。また、同所において支持者らを前に演説を始めた安倍氏に対して数十メートル離れた場所から「安倍やめろ」と連呼した同市北区の団体職員の男性（31歳）も、制服姿の警察官数人に取り囲まれ、身体をつかまれて取り押さえられ、無理矢理数十メートル後方に引き離された（本年7月18日毎日新聞朝刊、同日朝日新聞朝刊、同日北海道新聞朝刊、同年8月11日北海道新聞朝刊等参照）。

(2) プラカード阻止行為

同年7月15日夕刻、札幌三越前の演説会場で、「年金100年 安心プランどうなった？」と書かれたプラカードを掲げようとした同市豊平区の市民団体の女性（70歳）ら3人の行動を7～8人の警察官が取り囲み、制止するという事態が発生した（本年7月18日北海道新聞朝刊等）。

他方で、上記会場には「安倍総理を支持します」と書かれたプラカードを掲げる市民も沢山いたが、警察官はこれらの市民らに対しては同女性に対して執ったような行為を行ってはいない（同日北海道新聞朝刊、同日毎日新聞朝刊等参照）。

(3) 移動制限行為

さらに、上記大学生の女性がJR札幌駅前の演説会場から札幌三越前の演説会場に移動したところ、同女性は警察官から「（あなたは）危害を加えるかもしれない」と言われ、行く手を遮られている。同女性が警察官から逃れる目的で200メートル先のレンタルビデオ店に向かったが、同店に着くまで女性警察官に腕を組まれた状態のままであり、同店の中に入ってから警察官が外に立っており、警察官がそばから離れたのは約2時間後（演説終了後）であった（同日北海道新聞朝刊参照）。

(4) 現場の状況

演説現場から後方に排除された市民やプラカードを掲げる行動を阻止された市民と周囲の支持者との間に暴力行為が行われたなどのトラブルは特になく、

かつ、安倍氏の演説が中断されることもなかった（2019年7月20日北海道新聞朝刊等参照）。なお、安倍氏が市内の繁華街で選挙カーの上から演説した際には、中高年の男性が「安倍帰れ」などと叫び、周囲の支持者らが「おまえこそ帰れ」と叫び返すなど現場は一時騒然となったが、この時、警察官は静観していた（同月18日毎日新聞朝刊等参照）。

（5）北海道警察の説明

北海道警察（道警）は、上記警察官らの実力行使による市民らの排除行為の法的根拠に関し、同年7月16日には「トラブル防止と、公職選挙法の『選挙の自由妨害』違反になるおそれがある事案」であった旨説明したが、翌17日には、公選法違反については「事実確認中」とした上で、排除行為の法的な根拠については「個別の法律ではなくトラブル防止のため、現場の警官の判断で動いている」と説明し、対応に問題がなかったのかとの質問には「今の時点ではない」と答えている（2019年7月18日毎日新聞朝刊等参照）。

なお、道警はその後も、公選法違反については「事実確認中」としたままであり、今日まで明確に回答していない（同年8月7日北海道新聞朝刊等参照）。

また、プラカードの女性に対する制止行為についても「トラブルや犯罪を未然に防止するための措置」とコメントした（同年7月19日北海道新聞朝刊）が、今日まで明確な法的根拠に関する説明はない。

（6）他の地域での類似の事例

同月18日、大津市でも、参院選の自民党公認候補の応援演説をしている安倍氏にヤジを飛ばす男性を警察官らが会場後方で囲んで動けなくするという事態が発生しており、札幌市以外でも警察官による同様の排除ないし阻止行為が行われた（2019年7月19日朝日新聞朝刊等）。

（7）市民デモのビデオ撮影行為

同年8月10日夕刻、上記1(1)の排除行為につき、道警に抗議する市民集会とデモが行われたところ、午後5時すぎから120人超の市民らが参加し平穏に行われた市民デモの最中、道警警察官が付近に止めた警察車両の荷台から、市民デモ参加者らの容姿等を含む市民デモの様子を、少なくとも15分間ビデオカメラで撮影・録画する場面があった（2019年8月11日北海道新聞朝刊参照）。

3 公道で選挙演説を聴く者の言論・表現の自由と選挙演説の自由との調整

公道の聴衆が選挙演説を行う者に対して、ときに批判的な言葉（いわゆるヤジ）を投げかけたり、逆に、応援の言葉を発したり、拍手をしたりする自由、あるいは、プラカードを掲げたりする自由は、憲法第21条第1項により保障されるべきものである。

他方、選挙演説は、一定の選挙制度に係るルール（憲法第47条参照）による制約があるものの、候補者の政策を訴えるための重要な一手段であるから、政治的表現の自由として保障されなければならない。

そこで両者を調整する必要があるところ、次項で詳述するように選挙妨害罪の定めが置かれ（公職選挙法第225条）、裁判例による解釈が積み重ねられているのである。

4 本件での市民らの行為が演説妨害罪に当たらないこと

(1) 演説妨害行為の判断基準

公職選挙法は、選挙活動の自由や選挙が「公明且つ適正」（同法第1条）に行われることは民主主義に必要不可欠であることから、同法第225条第2号で、選挙「演説を妨害し…もつて選挙の自由を妨害」する行為を処罰する旨定めている。

この点について、裁判例は、「選挙演説に際しその演説の遂行に支障を来さない程度に多少の弥次を飛ばし質問をなす等は許容」されるとし、「他の弥次発言者と相呼応し一般聴衆がその演説内容を聴取り難くなるほど執拗に自らも弥次発言或は質問等をなし一時演説を中止するの止むなきに至らしめるが如き」行為に至らなければ公職選挙法上の演説妨害罪は成立しない（同号に該当しない）旨判示しており（大阪高判昭和29年11月29日高等裁判所刑事裁判特報1巻11号502頁）、同法の前身たる衆議院議員選挙法第115条第2号の演説妨害罪の成否についても、聴衆が演説を「聴き取ることを不可能又は困難ならしめるような所為」に当たる程度であることが必要とされている（最三小判昭和23年12月24日刑集2巻14号1910頁）。それ以降の裁判例も概ね同様の解釈を行っており、選挙活動の自由と上記聴衆として参加した市民の言論・表現の自由との合理的な調整を図った規定と解される。

(2) 本件事案における市民らの各行為

上記2(1)の男性は、数十メートル離れた場所から声を上げたにすぎず、一時演説が中断された事実は確認されていないし、男性はマイクや拡声器を用いて

いないことから、聴き取ることを不可能または困難ならしめた事実も確認されていない（2019年7月18日毎日新聞朝刊、同日北海道新聞朝刊等参照）。

上記2（1）の排除された女性についてもこれらの事実は確認されていない。

上記2（2）の女性は、年金制度批判のプラカードを掲げようとしているが、このような行為により一時演説が中断されたり、演説を聴き取ることを不可能または困難ならしめたりすることは通常は考えられず、このことは「安倍総理を支持します」と書かれたプラカードを掲げる市民らに対して警察官がそのプラカードを掲げる行為を阻止するような行為に及んでいないことに照らしてみても明白である。また、上記のとおり、選挙演説中に周囲の聴衆とのトラブルも特に発生していない。

なお、聴衆として演説会場に参加したこれらの市民らの各行為は、拡声器などを用いて一般聴衆がその演説内容を聴き取り難くなるほど執拗に繰り返すがごとき典型的な選挙妨害行為とは大きく異なるものである。

したがって、裁判例の基準によると、市民らの各行為が演説妨害罪に当たらないことは明白である。

5 警察官職務執行法第5条等に違反すること

警察官の活動には、①司法警察活動と②行政警察活動があるところ、上記のとおり、本件市民らの活動は犯罪には当たらないので、①司法警察活動としての逮捕はできない。

そこで、②行政警察活動として実力行使が認められるか、認められるとしても本件がそのような場合に該当するかが問題となる。

（1）職務執行に係る適法性要件

行政警察活動に際しては、原則として実力行使（有形力の行使）は認められない。ただし、例外的に一定の実力行使が認められる場合がある。

すなわち、警察官職務執行法第5条は「警察官は、犯罪がまさに行われようとするのを認めたときは、その予防のため関係者に必要な警告を發し、又、もしその行為により人の生命若しくは身体に危険が及び、又は財産に重大な損害を受ける虞があつて、急を要する場合においては、その行為を制止することができる」としている。

ただし、実力行使の程度としては、同法第1条第2項が「この法律に規定する手段は、……目的のため必要な最小の限度において用いるべきものであつて、

いやしくもその濫用にわたるようなことがあつてはならない」と規定している。

(2) 本件事案の各職務行為

上記3(2)の事実関係からすれば、聴衆として演説会場に参加したこれらの市民らの各行為は、前述のとおり選挙妨害罪に該当しないものであることはもとより、他の一般聴衆の演説を聴く自由を不当に妨げるものでもない。また、上記のとおり、選挙演説中に周囲の聴衆とのトラブルが特に発生していない。

したがって、警察官職務執行法第5条の「犯罪がまさに行われようとするのを認めるとき」には当たらず、かつ、「その行為により人の生命若しくは身体に危険が及び、又は財産に重大な損害を受ける虞」があると認められるものでもなく、「急を要する場合」でもないものと考えられる。

ゆえに、市民排除行為、プラカード阻止行為及び移動制限行為は、警察官職務執行法第5条の要件を満たさない「制止」であり、さらには「警告」の要件すら満たしていなかったというべきである。

しかも、特に暴れるようなこともなく、聴衆の後方から「増税反対」と政権に不満・不安を伝えるべく叫んだ市民や平穏にプラカードを掲げようとしただけの市民らに対して、8人もの警察官が囲むというのは過剰警備というほかなく、「目的のため必要な最小の限度」(同法第1条第2項)を超えた警察比例の原則に違反する警察活動であるというべきである。

なお、上記のとおり、安倍首相が市内の繁華街で選挙カーの上から演説した際には、中高年の男性が「安倍帰れ」などと叫び、周囲の支持者らが「おまえこそ帰れ」と叫び返すなど現場は一時騒然となったが、この時、警察官らは静観していたのであり、警察も「人の生命若しくは身体に危険が及び、又は財産に重大な損害を受ける虞」が認められないと判断したものと考えられることや、選挙演説中はこのようなトラブルも特に確認されていないことからすれば、このような市民同士のやりとりがあったことを考慮しても、警察官職務執行法第5条や同法第1条第2項に違反するというべきである。

6 警察法第2条第2項違反等の疑いがあること

(1) 職務の政治的中立性の要請

警察法第2条第2項は、警察の「責務の遂行に当つては、不偏不党且つ公平中正を旨とし、いやしくも日本国憲法の保障する個人の権利及び自由の干渉にわたる等その権限を濫用することがあつてはならない」と規定している。

(2) 本件事案の各職務行為

上記のとおり、警察官らは、年金制度批判のプラカードを平穩に掲げようとした女性を阻む一方で、警察は「安倍総理を支持します」と書かれたプラカードを掲げる市民に対しては同女性に対して執ったような行為に及んでいないことや、同女性と他の市民らとのトラブルも特に確認されていないことからすれば、このような警察による市民の表現を規制する行為は、同項の定める警察の不偏不党且つ公平中正の要請に反する疑いが極めて強いものと言わざるを得ない。

また、同女性に対する警察官らの対応も考慮すると、上記2(1)の上記市民排除行為も、不偏不党且つ公平中正の要請に反する。そして、これらの警察官らの行為は、憲法第14条第1項の要請する平等原則ないしその趣旨にも反する疑いがある。

7 ビデオカメラ撮影行為が憲法第13条、第35条に違反すること

(1) 警察機関による撮影行為の適法性の判断枠組み

京都府学連事件大法廷判決（最大判昭和44年12月24日刑集23巻12号1625頁）は、警察官による現に行われている違法なデモ行進の状態および違反者の写真を撮影した行為につき、「憲法13条は、……国民の私生活上の自由が、警察権等の国家権力の行使に対しても保護されるべきことを規定しているものといえることができる。そして、個人の私生活上の自由の一つとして、何人も、その承諾なしに、みだりにその容ぼう・姿態（以下「容ぼう等」という。）を撮影されない自由を有するものといえるべきである。……少なくとも、警察官が、正当な理由もないのに、個人の容ぼう等を撮影することは、憲法13条の趣旨に反し、許されないものといわなければならない。」と判示しつつ、「警察官が犯罪捜査の必要上写真を撮影する際、その対象の中に犯人のみならず第三者である個人の容ぼう等が含まれても、これが許容される場合がありうる」とし、その許容される程度につき、現に犯罪が行なわれもしくは行なわれたのち間がないと認められる場合であって、しかも証拠保全の必要性および緊急性があり、かつその撮影が一般的に許容される限度をこえない相当な方法をもって行なわれる……場合に行なわれる警察官による写真撮影は、その対象の中に、犯人の容ぼう等のほか、犯人の身辺または被写体とされた物件の近くにいたためこれを除外できない状況にある第三者である個人の容ぼう等を含むこ

とになっても、憲法13条、35条に違反しないものと解すべきである」とした。

また、同じく公道上でのテレビカメラによる撮影・監視行為につき、山谷監視カメラ事件東京高裁判決（東京高判昭和63年4月1日東京高等裁判所（刑事）判決時報39巻1～4号8頁）は、「当該現場において犯罪が発生する相当高度の蓋然性が認められる場合であり、あらかじめ証拠保全の手段、方法をとっておく必要性及び緊急性があり、かつ、その撮影、録画が社会通念に照らして相当と認められる方法でもって行われるときには、現に犯罪が行われる時点以前から犯罪の発生が予測される場所を継続的、自動的に撮影、録画することも許されると解すべきである」としている。

（2）本件撮影行為

この点につき、道警は「集団で大声を上げており、犯罪が起こる可能性がある」と判断した」と説明している（2019年8月11日北海道新聞朝刊参照）が、そもそも警察官がデモ参加者らの承諾なくビデオ撮影をする要件として、道警が述べるような抽象的な犯罪発生の可能性では不十分である。しかも、上記2（7）のとおり、市民デモには120人超の市民らが参加し、特にデモ参加者が蛇行進をしたり許可条件の違反行為等が行われたりしたという事実はなく、その意味で平穏に市民デモが行われているのであるから、かかる現行犯性・準現行犯性や犯罪発生の高度の蓋然性は認められない。

なお、仮に、現行犯性・準現行犯性や犯罪発生の高度の蓋然性を、適法性の要件としない立場に立つとしても、上記の通常の平穏なデモ行進につき、ビデオ撮影をする行政目的達成上の必要性はないか、極めて乏しく、他方で、ビデオ撮影は、上記自由やいわゆる自己情報コントロール権への制限を伴うのみならず、正当な市民の権利行使に対する威嚇・萎縮効果を持つことからデモに参加した市民ら被撮影者の権利利益制限の程度は大きく、保存された録画データの削除に道警が応じなかったという諸事情に照らせば、行政目的達成上の必要性よりも市民らの権利利益を保護する要請が高いことは明白である。

したがって、かかる道警による市民デモのビデオ撮影行為は、憲法第13条、第35条に違反するものであったといえる。このような違法なビデオ撮影は、市民デモを威圧し、萎縮させる結果を招くものでもあり、道警警察官らの違法行為に対する市民の適法・正当な抗議デモへの報復的措置ともとり得る悪質なものであったといわなければならない。

そもそも、警察は、警察法第2条第2項が求める不偏不党の原理に則って公平中立に行動すべきである。政府に批判的な人を敵視して、その監視下に置くようなことは、不偏不党・公正中立とは言えず、民主主義に照らして国民の信頼を損なうものであって、厳に慎まれなければならない。

8 結語

以上より、意見の趣旨記載のとおり、北海道警察に抗議するとともに、警察庁に対して、再発防止のための策を講じることを求めるものである。

以上