

# 広島県不当な街宣行為等の規制に関する条例の検討

新 谷 一 幸

## 目 次

はじめに

第一章 「広島県街宣条例」の概略

第二章 「広島県街宣条例」における罰則の特徴

第三章 「広島県街宣条例」における罰則の問題点

むすび 「広島県街宣条例」の総合評価

## はじめに

二〇〇五年一〇月五日、広島県議会において、「広島県不当な街宣行為等の規制に関する条例」（以下「広島県街宣条例」と略称する）が成立した。翌二〇〇六年一月一日施行である。

本条例は、その外形を、「ストーカー行為等の規制に関する法律」（二〇〇〇年五月二四日、法八一号）（以下「ストーカー規制法」という）に範をとり、「調査」↓「警告」↓「調査」↓「禁止命令」↓「禁止命令違反の処罰」という規制テクニクもまたこれに倣っている。なるほど、特定の人物に対する街頭宣伝行為による「嫌がらせ」は一種の「つきま

とい行為」であつて、「ストーカー行為」に通ずるところから、規制手法として「ストーカー規制法」をモデルとすることは十分考えられることである。<sup>(1)</sup>しかしながら、「広島県街宣条例」には、モデルを超える、これまでにない強い規制テクニックを導入している部分もあるので、その持つ意味を検討しておく必要があるように思われる。

「ストーカー規制法」は、私的争いに警察が介入することを可能とした法律として、画期的なものであると評価されているが、なお、不十分な点があり、改正を望む声が上がられている。<sup>(2)</sup>改正が要望されているポイントの一つに、調査権限の強化がある。「広島県街宣条例」では、この点で、モデルとされた「ストーカー規制法」を超えて、刑罰担保を受けた調査権限(「調査妨害罪」)が創設されているところから、改正の要望を条例レベルで先取的に試行したものと見ることが出来る。

結論を先取りしておくとして、「広島県街宣条例」の最大の特徴は、「調査」について、現行犯逮捕を原則的に許容する刑罰の担保をつけたことにある。これまでも行政調査が刑罰担保を受けている場合は存在するが、調査主体は警察以外の行政庁であることから、たとえ現行犯逮捕が可能であるとしても、その実行は現実的ではなかつた。<sup>(3)</sup>本条例では調査主体は、警察本部長、県公安委員会であつて、実際の調査に当たつては、警察官をしてこれに当たらせることとなる。まさに現行犯逮捕を即時に実施しうる実力部隊が具体的調査にあたることになるのである。このことにより、警察の主体的判断において、将来における街頭宣伝行為を「予防的、直截的、即時的」<sup>(4)</sup>に、実効的に、押さえ込むことができることとなる。

本稿では、このような効果をもたらすために使用されている規制テクニックの問題性を検討したいと思う。「広島県街宣条例」第九条では、「この条例の適用に当たつては、県民の権利を不当に侵害しないように留意し、その本来の目的を逸脱して他の目的のためにこれを濫用することがあつてはならない。」との注意規定がおかれている。条例自身がこのよ

うな注意規定をおかねばならないほどの、県民の権利への「不当な侵害」および「濫用」の危険が、どのような具体的内容をもつのかを検証することが本稿の課題である。

(1) 「ストーカー規制法」の問題点に関しては、小田中聡樹「刑事法制の変動と憲法」、法律時報七三卷六号（二〇〇一年）四五～四六頁参照。

(2) 櫻井敬子「行政警察に関する考察——予防的で直截的、即時的な行政警察活動の必要性および有効性について——」、警察政策六卷（二〇〇四年）一九一～一九六頁参照。

(3) モデルの「ストーカー規制法」では、調査は警察職員が実施するが、調査は罰則（刑罰も過料も）の担保を受けていない（第九条）。「児童虐待防止法」では、都道府県知事または児童相談所長の支援要請に基づき、警察職員をして調査を支援することとされているので、警察が主体的判断をもって介入することは許されていない（第九条）。介入の際にも警職法の枠内での干渉に限定されている。租税調査については、刑罰担保を受けているが、税務職員はあえて現行犯逮捕などの実力行使を行わないのが通例である。

(4) 注(2)参照。

加藤 高先生のご退職に当たり拙稿を捧げる。先生は民法専攻であって、特に、明治初年期における裁判制度の究明に多大の業績を残された。幕藩体制の法から近代市民法への移行準備期にあたり、わが国の法律家が、社会の大変動と法制の変革に対してどのように対処したのかを跡付けられた業績である。

現在、我々もまた社会の変動と法制の変化に際会している。法律家もこの変動に対処すべく、努力を重ねている。後世の史家はこれをどのように評するであろうか。拙稿は、法の大原則や大思想に貢献するものではない。しかし、一法律学徒が、身近に生じている法現象を取り上げ、社会と法制の変動の一端を記録しようとしたものとして、拙稿を加藤先生に

捧げることともまた許されるのではないかと思う。

## 第一章 「広島県街宣条例」の概略

### 一 構造

「広島県街宣条例」は、本則九ヶ条、付則一ヶ条よりなる。

本則は、第一条において、条例の「目的」、第二条で主要な概念の「定義」、第三条では、「県の責務」、第四条で「禁止行為」を定めている。そして、第五条「警告」、第六条「禁止命令」、第七条「調査」、第八条「罰則」、第九条「適用上の注意」、付則として施行日(二〇〇六年一月一日)が定められている。

### 二 「広島県不当な街宣行為等の規制に関する条例」

条例正文とその概略、特徴を掲げておく。

#### (一) 条例の「目的」(第一条)

第一条 この条例は、不当な街宣行為等が県民生活に多大な影響を及ぼしていることから、これに対し必要な規制を行うことにより、人の身体、財産、名誉および信用に対する危害の発生を防止し、あわせて県民の生活の安全と平穩を確保することを目的とする。

目的として、「不当な街宣行為等」に対し必要な規制を行うことにより、「人の身体、財産、名誉および信用に対する危害の発生を防止」すること、および、「県民の生活の安全と平穩を確保」することの二目的が掲げられている。

条例の正式名称についても同じであるが、「街頭宣伝行為」と表記せずに、「二文字節約して、「街宣行為」とし、次条の「街頭宣伝車」についても、「街宣車」という特殊な省略語（業界用語であろうか）を条例正文に使用しているのが特徴である。

(二) 「街宣車」の定義（第二条第一項）

第二条 この条例において、「街宣車」とは、道路交通法（昭和三五五年法律第一〇五号）第二条第一項第九号に規定する自動車のうち、拡声器を設備したものをいう。

道交法によれば、「自動車」とは、トロリーバス、路面電車、原動機付き自転車、自転車、障害者用車椅子、歩行補助車以外の車両であつて、原動機を用いる車を指すので、条例のいう「街宣車」とは、拡声器を備えた自動車のすべてが、例外なくこれに該当する。「街宣車」なる表現と「拡声器を備えた自動車」との間に生じる、イメージギャップの大きさが特徴である。

(三) 「特定街宣行為等」の定義（第二条第二項）

第二条

- 一 この条例において、「特定街宣行為等」とは、特定の者に対し、次に掲げる行為をすることをいう。
  - 一 当該特定の者の事務所、店舗、住居その他その通常所在する場所（以下「事務所等」という。）の付近において、街宣車の拡声器を使用して、ひぼう又は中傷すること。
  - 二 事務所等の付近において、街宣車の拡声器を使用して、著しく粗野又は乱暴な言動をすること。
  - 三 街宣車を使用して事務所等の付近をはいかいすることその他の方法により、街宣車の存在を殊更に示

す行為を反復すること。

四 前三号に掲げる行為をすることをほのめかし、又は告げること。

「特定街宣行為等」として、特定の人物に対してなされる四種の行為類型が定義されている。街宣車に設備された拡声器を使用する二類型と、拡声器を使用しない二類型に分けることができる。

(1) 拡声器を使用する特定街宣行為等

第一に、「当該特定の者の事務所、店舗、住居その他その通常所在する場所（以下「事務所等」という。）の付近において、街宣車の拡声器を使用して、ひぼう又は中傷すること」である（第一号）。

第二に、「事務所等の付近において、街宣車の拡声器を使用して、著しく粗野又は乱暴な言動をすること」である（第二号）。

ここでは、拡声器を使用してなされる、特定人に対する、ひぼう、中傷、著しく粗野または乱暴な言動が規定されている。

(2) 拡声器を使用しない特定街宣行為等

第一に、「街宣車を使用して事務所等の付近をはいかいすることその他の方法により、街宣車の存在を殊更に示す行為を反復すること」である（第三号）。

ここでは、「はいかい」を例示として、「街宣車の存在を殊更に示す行為の反復」が規定されている。

第二に、「前三号に掲げる行為をすることをほのめかし、又は告げること」である（第四号）。

ここでは、特定街宣行為等を行うべき旨の、ほのめかし行為と告知行為が規定されているが、街宣車が実在しているか

否かは問題とならない。

「特定街宣行為」と称されているが、総じてその内実は不明瞭、不特定である点が特徴である。「特定街宣行為等」における「特定」とは特定の人物に対するという意味である。例えば、「はいかい」とは「うろつきまわる」という意味であるが、公道に面して事務所を構える人物が、自己の事務所の前を、「拡声器を備えた自動車」が往復した場合もまた、これに該当するとして、警告の申出が許されるのであろうか。「ほのめかし」にいたってはおよそ特定不能である。行為の外形によって区別できないことから、市民生活上日常的にふつうに行われる行為が、とりわけ言論・表現行為が多数該当するおそれがある。

#### (四) 県の責務（第三条）

第三条 県は、不当な街宣行為等の実態を県民に周知するための施策を推進するとともに、これを排除するため、県民および事業者の意識の啓発を図っていくものとする。

二 県は、不当な街宣行為等による危害の発生を防止するため、県民に対し助言その他の必要と認める支援を行うおとするとときは、市町との連携に務めるものとする。

県の責務として、県民および事業者の意識啓発、市町との連携が努力義務として規定されている。

#### (五) 禁止行為（第四条）

第四条 何人も、正当な理由がないのに、特定街宣行為等をして、その相手方に身体の安全、事務所等の平穩、名誉若しくは信用又は財産が害されることに対する不安又は困惑を覚えさせてはならない。

特定の人物に対する「特定街宣行為等」を手段として、これに「不安・困惑」を覚えさせることの禁止である。それ以

外の要件、例えば、当該特定人に対する何らかの「不当な要求」(財物交付要求や公共事業への参入要求など)は要件とされていない。<sup>(1)</sup>モデルの「ストーカー規制法」(第一三条第一項)とは異なり、本条での禁止行為は処罰の対象とされていない。

前記の「特定街宣行為等」の範囲が不明瞭・不特定であること、そして、「特定街宣行為等」と「不安・困惑」惹起との因果関係もまた客観的に特定可能でないことから、本条における禁止行為の範囲もまた不明瞭・不特定であつて、「被害者」とされる人物の主観に大きく依存せざるをえない。すなわち、一般市民が条例本文から禁止範囲を読み取ることが著しく困難である点特徴である。

(六) 警告 (第五條)

第五條 警察本部長又は警察署長(以下「警察本部長等」という。)は、特定街宣行為等をされたとして当該特定街宣行為等に係る警告を求める旨の申出を受けた場合において、前條の規定に違反する行為(以下「違反行為」という。)であつて当該申出に係るものがあり、かつ、当該行為をした者が更に違反行為をするおそれがあると認めるときは、当該行為をした者に対し、広島県公安委員会規則(以下「公安委員会規則」という。)で定めるところにより、違反行為をしてはならない旨を警告することができる。

二 警察本部長等は、前項の規定による警告(以下「警告」という。)をしたときは、速やかに、当該警告の内容及び日時その他当該警告に関する事項で公安委員会規則で定めるものを広島県公安委員会(以下「公安委員会」という。)に報告しなければならない。

三 前二項で定めるもののほか、第一項の申出の受理及び警告の実施に関し必要な事項は、公安委員会規則



で定める。

違反行為をしてはならない旨の「警告」を発する警察本部長等の権限を定める。「ストーカー規制法」第四条をモデルにしている。

警告発令の要件は、①被害者からの「申出」、②少なくとも一回の「特定街宣行為等」および③「反復のおそれ」である（第五条第一項）。

#### (七) 禁止命令（第六条）

第六条 公安委員会は、警告を受けた者が当該警告に従わずに違反行為をした場合において、当該行為をした者が更に違反行為をするおそれがあると認めるときは、当該行為をした者に対し、公安委員会規則で定めるところにより、違反行為をしてはならないことを命ずることができる。

二 公安委員会は、前項の規定による命令（以下「禁止命令」という。）をしようとするときは、広島県行政手続条例（平成七年広島県条例第一号）第一三条第一項の規定による意見陳述のための手続の区分にかかわらず、聴聞を行わなければならない。

三 前二項に定めるもののほか、禁止命令の実施に関し必要な事項は、公安委員会規則で定める。

違反行為をしてはならないことを命ずる「禁止命令」を発する県公安委員会の権限を定める。「ストーカー規制法」第五条をモデルにしている。

禁止命令発令の要件は、①「警告」の存在、②「警告違反の特定街宣行為等」および③「反復のおそれ」である（第六条第一項）。

その際、禁止命令を発すべき旨の被害者の改めての「申出」は必要とされていない。「警告」の場合とは異なり、手続上、「聴聞」<sup>2)</sup>が必要である(第六条第二項)。

(八) 調査(報告および立入り等)(第七条)

第七条 警察本部長等は、警告をするため必要があると認めるときは、その必要な限度において、違反行為であつて第五条第一項に規定による申出に係るものをしたと認められる者その他関係者に対し、報告若しくは資料の提出を求め、又は警察官に、街宣車に立ち入り、物件を調査させ、若しくは当該行為をしたと認められる者その他関係者に質問させることができる。

二 公安委員会は、禁止命令をするため必要があると認めるときは、その必要な限度において、警告を受けたる者その他関係者に対し、報告若しくは資料の提出を求め、又は警察官に、街宣車に立ち入り、物件を調査させ、若しくは警告を受けた者その他関係者に質問させることができる。

三 前二項の規定により立ち入り調査又は質問を行う警察官は、その身分を示す証票を携帯し、関係者から請求があつたときは、これを提示しなければならない。

四 第一項および第二項の規定による権限は、犯罪捜査のために認められたものと解釈してはならない。  
警告のための調査と禁止命令のための調査が規定されている。分けて検討する。

(一) 警告のための調査(第七条第一項)

警告を発するために必要な調査を行う権限が、警察本部長等に与えられている。調査は必要と認められるときに行われるとされているのであるから、調査を行わずに警告を発することも可能である(裁量的調査)。

前記警告要件①「申出」、②「特定街宣行為等」、③「反復のおそれ」のうち、どの要件を調査により明らかにするのにかについては、第七条第一項の規定ぶりをみれば、「違反行為であつて、…をしたと認められる者」が調査対象者とさされているところから、調査前の段階で、要件①および②は満たされたものとして扱われている。したがって、調査により明らかにされるべきであるのは、要件③の「反復のおそれ」の存否である。

してみると、警察本部長等は、調査開始の段階ですでに、少なくとも一度の「特定街宣行為等」が行われたことを認定することになるが、そのための事実認定手続は規定されていない。警察本部長等は、警告対象者の関与なしに事実認定を行うことになるが、その際には、申出人の収集・提供にかかる資料に基づき、これを行うことになるのであろう。申出人の負担は大きいものとなる。

「ストーカー規制法」第九条をモデルとしているが、調査妨害行為に対して、刑罰の制裁を予定している点が大きく異なる。

## (2) 禁止命令のための調査(第七条第二項)

禁止命令を発するために必要な調査を行う権限が県公安委員会に与えられている。

前記禁止命令発令要件①「警告」、②「警告違反の特定街宣行為等」、③「反復のおそれ」のうち、どの要件を調査により明らかにするのかについては、第七条第二項の規定ぶり(「警告を受けた者」から見て、要件①のみが充足されているものとして扱われているとも読むことができる。そうすると公安委員会の調査により明らかにされるべきであるのは、要件②および③ということになる。しかし、それでは同一条文中に規定されている第一項の調査における確認対象が相異なることとなる。そこで、第一項と同様に要件③すなわち、「反復のおそれ」を確認するものと解すると、ここでもやはり、

要件②「警告違反の特定街宣行為等」に関する事実認定手続は規定されていないことになる。この点に関する問題点は後述(第三章二(二)、(三))する。元来の申し出人の改めての申し出は不要とされているので、ここでの事実認定は、警察本部長等の収集・提供にかかる資料に基づくことになるが、これも結局は、元の申出人の収集・提供にかかる資料なしには、警告違反の特定街宣行為の認定もできないであろう。やはり申出人の負担は大きいものである。

禁止命令手続では、調査を行うことは必要ではないが、聴聞が必要とされているので(第六条第二項)、聴聞手続においては、聴聞対象者は、聴聞に先立って、「予定される不利益処分の内容及び根拠となる条例等の条項」、「不利益処分の原因となる事実」が書面で通知され、事実を証する資料の閲覧が可能となり、警察・公安委員会の認定と異なる主張をすることは許される(広島県行政手続条例第一五条第一項、第二項)。

(九) 罰則(第八条)

第八条 第六条第一項の規定による公安委員会の命令に違反した者は、六月以下の懲役又は二〇万円以下の罰金に処する。

二 正当な理由なしに、第七条第一項若しくは第二項の規定により求められた報告をせず、若しくは資料を提出せず、同条第一項若しくは第二項の報告若しくは資料の提出について虚偽の報告をし、若しくは虚偽の資料を提出し、同条第一項若しくは第二項の規定による立入調査を拒み、妨げ、若しくは忌避し、又は同条第一項若しくは第二項の規定による質問に対して答弁をせず、若しくは虚偽の答弁をした者は、一〇万円以下の罰金に処する。

二種の条例違反行為に関する処罰規定である。「広島県街宣条例」では、モデルの「ストーカー規制法」とは異なり、「不

当な街宣行為等」それ自体は処罰の対象としていない。なお罰則は、刑罰（懲役刑、罰金）のみであって、行政罰たる「過料」は予定されていない。<sup>(3)</sup>

(1) 「禁止命令違反罪」(第八条第一項)

禁止命令違反行為の処罰規定である。第六条第一項による禁止命令は、特定街宣行為の反復を禁止する内容の命令であるから、処罰のためには、当該禁止命令により禁止された特定街宣行為等の遂行が必要である。

(2) 「調査妨害罪」(第八条第二項)

「調査に対する虚偽答弁罪」など、調査の妨げとなる行為類型が処罰の対象とされている。

(10) 適用上の注意(第九条)

第九条 この条例の適用に当たっては、県民の権利を不当に侵害しないように留意し、その本来の目的を逸脱して他の目的のためにこれを濫用することがあってはならない。

条例適用に当たつての注意規定であり、「本来の目的を逸脱して他の目的のために濫用」して、県民の権利を不当に害することへの戒めである。

(1) 中国新聞二〇〇五年九月二五日「社説」は、不当な要求があった場合に限り、本条例は適用されるかのように報道するが、正確である。

(2) 広島県行政手続条例第一三条第一項は、不利益処分に際して、不利益処分名宛人の意見陳述のための手続を区分する。意見陳述には、「聴聞」と「弁明の機会付与」とがある。聴聞は、①許認可等を取り消す不利益処分、②資格・地位を直接に剥奪する不利益処分、③前記以外の場合であつて、行政庁が相当と認めるときである。これらのいずれにも該当しないときは「弁明の機

広島県不当な街宣行為等の規制に関する条例の検討(新谷)

会の付与」である。

(3) 地方自治法第一四条第三項は、刑罰として、二年以下の懲役、禁錮、拘留、科料、行政罰として五万円以下の過料を許容しているが、本条例は過料を用いていない。

## 第二章 「広島県街宣条例」における罰則の特徴

### 一 処罰に至る手続の概観

「広島県街宣条例」では、第八条において二種類の犯罪行為が規定され、おのおの刑罰が予定されている。禁止されている特定街宣行為等と処罰の関係を概観しておく。

(一) 特定街宣行為等により不安・困惑を覚えた者は、警察本部長等に、警告を求める旨の申出をなすことが許される(第五条第一項)。申出が受理されれば、警察本部長等は裁量により必要な調査を行い、警告を発する(第五条第一項)。次に、もし、警告を受けた者がこれに従わず、再度、特定街宣行為等を繰り返した場合には、県公安委員会が、やはり、裁量により必要な調査を行った上で、「禁止命令」を発する(第六条第一項)。禁止命令を受けた者が、これに従わず、さらに三度目の特定街宣行為等を行った場合に、この禁止命令に違反する特定街宣行為等が第八条第一項による処罰の対象となる。少なくとも、公的に認知された三度の特定街宣行為等が必要であつて、三度目の特定街宣行為等が処罰の対象である。

(二) 次に、上記手続の流れの中で予定されている調査には、警察本部長等による調査と公安委員会による調査とが含まれているが、これら調査に対する妨害行為が処罰される(第八条第二項)。警察本部長等による調査は、一回の特定

街宣行為等を契機として開始されることがあるのであるから、処罰は、少なくとも一回の特定街宣行為等の存在があれば、調査妨害罪による処罰は可能となる。

## 二 「禁止命令違反罪」(第八条第一項)

### (一) 対象行為

処罰の対象となる行為は、「第六条第一項の規定による公安委員会の命令」に違反する行為である。命令により禁止された「特定街宣行為等」の存在が必要である。

(二) 法定刑は、六月以下の懲役又は二〇万円以下の罰金である。

### (三) 特徴

モデルとされた「ストーカー規制法」では、単純な「ストーカー行為」自体を処罰の対象としており(第一三条第一項)、「禁止命令違反のストーカー行為」は刑罰加重類型(第一四条)とされている。すなわち、処罰の実体は「ストーカー行為」の法益侵害性におかれ、禁止命令違反は刑罰加重事由として位置づけられている。

これに対して、「広島県街宣条例」では、単純な、あるいは、警告違反の「特定街宣行為等」それ自体は条例違反行為ではあるが、処罰の対象、すなわち、犯罪とはされていない。公安委員会の発する禁止命令に違反した場合に初めて処罰の対象となる。「特定街宣行為等」の可罰的違法性が否定されているのであるから、禁止命令違反そのものが処罰根拠ということになる。

### 三 「調査妨害罪」(第八条第二項)

#### (一) 対象行為

処罰の対象となる行為は、第七条第一項もしくは第二項に基づく調査に対する、「不報告」、「資料不提出」、「虚偽報告」、「資料に関する虚偽報告」、「虚偽資料の提出」、街宣車への「立入拒絶」・「同妨害」・「同忌避」、警察官の質問に対する「不答弁」・「虚偽答弁」の各行為態様であつて、作為犯、不作為犯が混交して規定されている。

#### (二) 法定刑

法定刑は、一〇万円以下の罰金である。

#### (三) 特徴

本罪は、「警告のための調査」(第七条第一項) または「禁止命令のための調査」(第七条第二項)の調査に関するものであるから、前者の場合は、前述のように第一回目の特定街宣行為等を理由として、調査が開始されることもあるのである(第五条第一項)、第八条第二項による処罰は、早ければ、一回の特定街宣行為等があり、その後、調査に対する上記各妨害行為の一があつた場合に適用されることになる。

モデルとされた「ストーカー規制法」との比較では、二点において「広島県街宣条例」は突出している。

第一は、不作為犯を含む調査妨害罪の創設である。モデルとされた「ストーカー規制法」において「調査」は「報告徴収等」と呼ばれているが(第九条)、ここでは調査妨害行為については特別の罰則は設けられておらず、調査妨害行為については、一般刑法の「公務執行妨害罪」、「威力業務妨害罪」ないしは「偽計業務妨害罪」による対応に委ねられていると考えられる。したがつて、不報告、資料不提出、警察官の質問に対する不答弁等の不作為は不可罰である。



これに対して、「広島県街宣条例」では、作為による積極的調査妨害のほか、「不報告」、「資料不提出」、「不答弁」などの消極的調査妨害行為が真正不作為犯として処罰の対象とされている。不作為犯処罰が条例の突出した部分である。

第二の突出点は、「関係者」の不作為もまた処罰の対象とされている点である（第八条第二項）。前記のようにここでは、「警告のための調査」（第七条第一項）または「禁止命令のための調査」（第七条第二項）に対する一定の不作為が処罰されている。作為による積極的調査妨害行為については、主体の限定はない。しかし、不作為による消極的調査妨害行為の場合は、不作為が処罰対象行為であるから、作為義務ある主体の限定が問題になる。ここでは、調査対象者がそれにあたる。調査対象者は、前者の場合、「違反行為であつて第五条第一項に規定による申出に係るものをしたと認められる者」、または、「その他関係者」と規定されており、後者の場合は、「警告を受けた者」または、「その他関係者」とされている。それゆえ、調査対象とされた「その他関係者」が資料不提出、質問に対する不答弁等の不作為に出た場合も、第八条第二項に該当することとなる。「その他関係者」の範囲につき、「広島県街宣条例」は触れるところがない。

積極的作為をもつて調査を妨害する行為に対しては、その主体が誰であれ一定の規制を行うことは、なお合理性を保ちうるかもしれない<sup>①</sup>。「広島県街宣条例」における調査妨害罪では、不報告、不答弁、資料不提出等の真正不作為犯が予定されており、しかも、犯罪主体として、直接の当事者以外に、「その他関係者」も上げられている点が特徴である。不作為犯成立のためには、調査応答義務とでもいうべき一定の作為義務の存在が前提となるが、かかる作為義務の根拠はどこに存するのだろうか。その問題点については後述する（第三章一参照）。

（1） 抵抗を排除する実力を備えた警察官による調査であるから、公務執行妨害罪（刑法第五条）を構成しないような軽度の妨害行為に対して、刑罰制裁をもつて対応する必要があるのかについては疑問が残る。不作為を処罰することにはさらに大きな疑問

が残る。

### 第三章 「広島県街宣条例」における罰則の問題点

#### 一 調査妨害罪の問題点

(一) 調査対象者となる関係者の範囲の無限定性

上記二つの突出点が「その他関係者の不作為処罰」という解決しがたい問題点をもたらしている。

なるほど、「ストーカー規制法」における調査（報告徴収等）の場合も「その他の関係者」が調査対象者とされていない（同法第九条第一項、第二項）。しかし、同法は特別の罰則を設けなかったゆえに、「その他の関係者」が調査に応答しないという不作為に出たとしても、なんらの不利益処分も予定されていないのであるから、「その他の関係者」の範囲を特定しなくとも特に問題は生じない。ところが、「広島県街宣条例」の場合は、それが不作為犯として処罰されるのであるから、「その他関係者」の範囲がまずは問題となる。単純に「関係者」といえば、当該人物に何らかの「かかわり」をもつ者、例えば、「親族」、「血縁」、「友人」、「知人」、「隣人」、「雇用主」、「被雇用者」などの純粋な人的関係が考えられるが、これを根拠とすると「連座制」の導入となるし、また偶然現場に居合わせた「目撃者」のような事件関連性を持つ人物、あるいは、より強い事件関連性を持つ当該街宣車の「運転者」、「運行供用者」、また、当該街宣車に随行していた人物（一種の「共犯関係」に立つ人物）も考えられるが、これらを根拠として、「真実告白義務」を、刑罰担保を付けて負わせることが許されるのかという問題が残る。「広島県街宣条例」では、「その他関係者」とのみ規定され、その範囲を限定する努力は払われていないので、無限定というより他はない。

## (二) 関係者の調査応答義務の無根拠性

まずは、「その他関係者」の範囲を特定することなしには、調査応答義務の根拠を正当化は、試みることもすら不可能である。第七条の「調査権限」は公安委員会と警察本部長等に調査権限を付与するものであるが、これは刑罰担保を受けた調査に対する市民の応答義務を根拠づけることはできない。

櫻井氏は、前記論文一九五頁で、「ストーカー規制法」改正のポイントの一つとして、「強制調査」を上げているが、調査応答義務を根拠づけるために、「社会におけるあらゆる人間がストーカー行為の潜在的被害者たりうるという前提にたつとすれば、質問を受ける程度の不利益は、社会の構成員として受忍すべき範囲のものとして理解することが必要」であると主張する。いわば社会的連帯による調査応答義務の根拠付けの試みであるが、不作為犯処罰の根拠として説得力を持つものであるかはなほ疑問である。というのも、本来保護を必要とする「潜在的被害者」が潜在的犯罪者として刑罰の威嚇を受けるのは背理というほかはないからである。

(三) そもそも、不作為の調査妨害行為を処罰する根拠が疑問なのである。前述のように、調査は裁量的なものであるから、調査を経ることなく警告・禁止命令手続を進めることは可能である。したがって、「広島県街宣条例」の前提にたてば、不作為による調査妨害を処罰することは本来不必要であるといえるのであって、必要性を超えた刑罰は正当な刑罰ということとはできない。

## (四) 司法審査を受けない強大な行政調査権の出現

前述のように、不作為による調査妨害罪を処罰することは不必要であると考えられるのであって、警告・禁止命令以外の目的が秘匿されているのではないかと疑われる。本罪の法定刑からみて、基本的に現行犯逮捕が許される（刑訴法第二

一七条)。そして、逮捕現場における令状によらない「搜索」、「押収」も可能である(刑訴法第二二〇条第一項、第三項)。「広島県街宣条例」は、司法審査を受けることなく身柄を拘束し、場所に立ち入り、物を押収する強大な「行政調査権」を警察に与えている点に着目すべきであろう。これは、警職法上の「職務質問」(第二条、「緊急立入り」(第六条第一項)を越えて、市民の自由に介入し、これを制限する強大な権限であるが、その根拠は示されていないといわざるをえない。

櫻井氏の主張する、「予防的で、直截的、即時的な行政措置の必要性」<sup>(1)</sup>を満たすものではないが、憲法上の疑義は免れない。

## 二 禁止命令違反罪の問題点

処罰要件は、禁止命令の存在と、それに違反する特定街宣行為等であるが、前者については、禁止命令発令に至るまでの手続、特に、警告手続における事実認定手続に問題があり、後者については、禁止範囲があまりに不特定・不明瞭で限定性を欠いていると同時に可罰性があまりに早期化されているという問題がある。

### (一) 処罰範囲の著しい不明瞭・不特定性

#### (1) 街宣車の不特定性

前記のように、本条例における「街宣車」の定義は、拡声器を設備した自動車に尽きるのであって、その他の要件はない。それゆえ、公用車であれば、例えば、パトカー、消防車、救急車も「街宣車」であり、また私用車であれば、政党や労働組合の宣伝カー、新規開店やセールを告げる商業用宣伝カーは当然にこれに該当する。また、廃品回収車、自動車を使って物品販売を行う業者の車も拡声器を設備しているのが常であるから、やはり、「街宣車」に該当する。本来定義は、

他との区別を可能にすべきものであるから、本項での「街宣車」定義は、真に規制の対象となるべき客体を限定しておらず、定義としての機能を備えていない。したがって、本条例の「街宣車」定義は、条例が本来の狙いと称している、いわゆる「街宣屋」なるものの使用する「街宣車」を特定した定義を行っていない。

「街頭宣伝車」を短縮して、殊更に「街宣車」なる特殊用語を用いているが、条例正文中の煩瑣を避ける目的があるとしても、たった二文字の短縮では、なんら意味があるとは思われない。「拡声器を備えた自動車」との表記で十分であろう。おそらくは、「街宣行為」、「街宣車」なる特殊用語をもって、市民に一定のイメージを想起させようとしているものと思われる。すなわち、まがまがしい黒塗りの大型改造バスで大型スピーカーから大音量の軍歌を流しつつ、公道を傍若無人に横行する「街宣車」に限定して規制が行われるとのイメージ作りである。定義上そのような限定は見られない。羊頭狗肉の典型である。

(2) 「特定街宣行為等」の定義もはなはだ不明瞭・不特定、かつ、広きに失するのであって、日常ふつうに行われる行為が規制対象の中に含まれている。

第一に、「付近」という曖昧な用語が用いられている。

拡声器を使用する場合にかかる第二条第二項第一号は、行為の場所を特定するに際して、「当該特定の者の事務所、店舗、住居その他その通常所在する場所（以下「事務所等」という。）の付近」と規定する。まず、「通常所在する場所」そのものが曖昧であるが、「当該特定の者」の現在性を要するの可否かも不明である。拡声器の使用によるひぼう、中傷による不安・困惑の惹起が要件とされているので、本人が直接耳にすることが前提であるとも解しうるが、他人の録音・ビデオ記録による、事後的認知による不安、困惑の惹起も考えられるのであるから、本人の現在性は不必要とも考えられる。事

務所等の「付近」との規定は、拡声器の音声の到達する距離内のことであると限定可能であるが、音量によって到達距離は異なるのであるから、これ以上の限定は不可能である。同号における「付近」ははなはだ広い領域を指すので、禁止範囲の特定性に欠けている。また、「付近」という用語は、拡声器を使用しない場合にかかる同項第三号にも使用されているが、ここでは音声の到達距離ではなく、視認可能距離内という意味になるので、同一条文内で、単一の文言「付近」が異なつた意味を与えられている。いたずらに混乱を招くものである。禁止範囲が客観的予測可能性を備えていないのである。

第二に、「ひぼう」、「中傷」という文言もはなはだ曖昧である。これが、名誉毀損罪、侮辱罪に当たるのであれば、改めて条例で禁止する必要はないので、名誉毀損、侮辱の程度に達しない名誉侵害的表現を指すのであろうが、特定は困難である。

第三に、「著しく粗野・乱暴な言動」も曖昧である。これらは、軽犯罪法第一条第五号や第一三号でも用いられているが、その不明瞭性は早くから批判を受けている。

第四に、はいかい、殊更に街宣車の存在を示す行為の反復も特定不能である。

「はいかい」とは「うるつきまわること」を意味するのであろうが、これは拡声器を使用することなく「殊更に街宣車の存在を示す行為の反復」の一つの例示であるので、それ以外にも禁止行為が想定されている。「拡声器を備えた自動車」が特定の人物の「事務所等」の「付近」を複数回数「通行」した場合や、「駐・停車」した場合のような日常的に通常行われる行為もまた、規制の網にかかる可能性は排除されていない。

第五に「ほのめかし」にいたっては、およそ特定不能である。「告知」のみが明瞭な輪郭を持っている。

(3) 禁止行為の早期化と拡大

第四条により、特定人に対して、「特定街宣行為等」を手段として「不安・困惑」を与える行為が禁止されている。「不当な要求」その他の要件はない。

「不安・困惑」の禁止は、脅迫罪（刑法第二二二条）における「脅迫」の前段階へと禁止範囲を、早期化し、拡大するものである。刑法は「不安・困惑」を与える行為自体を処罰の対象とはしていない。「不安・困惑」を生じる原因は、まさに多様であり、これを直ちに処罰するとすれば、処罰範囲を限定できず、処罰の予見可能性の保障に欠けることとなるから、刑法では、恐怖心を生ずべき、一定の法益に対する加害の告知行為（脅迫）を処罰の限界としてきた。改正刑法草案第三四六条では、「準恐喝罪」として、「人を威迫し又は人の私生活もしくは業務の平穩を害するような言動により、人を困惑させて、財物を交付させ、または財産上不法の利益を得、もしくは第三者にこれを得させた者は、七年以下の懲役に処する。」として、困惑による財物交付を処罰の対象とすることが予定されていたが、「不安」への拡大は予定していない。本条例は、「準恐喝罪」草案と比較しても、「不当な要求」を要件としていない点において、そして、困惑をさらに早期化して「不安」にまで拡大している点において、禁止範囲の著しい早期化と拡大を行っている。

(二) 警告手続における不備

(1) 警告以前の段階での事実認定手続の不備

第五条第一項所定の警告手続の中で、第四条違反の特定街宣行為であって当該申出に係るものの存否に関する事実認定の手続保障が欠落している。前記のように、第七条所定の調査は裁量的であって、調査を経ず警告を発することも可能である。「警告」は、警告対象者に弁護と反論の機会を与えることなく、警察本部長等の判断で出せるものとされている。

「警告」については、次項の「禁止命令」に際して「聴聞」が義務付けられているのに対して、「聴聞」すら予定されていない。「警告」は行政指導であつて、不利益処分性がないと考えられているのであろう。

しかし、第一に、「警告」により行動の自由は、その限度で制約されるのであり、ひいては、次の段階である「禁止命令」のための調査に必ずべき義務すら生じる可能性があり、その自由制約度は決して小さいものではない。第二に、「不当な」特定街宣行為等が問題となつているのであるから、そこには当然に「不当」であるか否かに関する当事者の主張があるはずであり、これを考慮する必要がある。また、第三に、禁止されている「特定街宣行為等」の範囲は前述のように不明瞭・不特定であることから、その成立の認定は一義的ではないにもかかわらず、これが警察本部長等の専断的判断に委ねられるのは妥当ではない。

調査が行われる場合も、調査対象者には、特定街宣行為等の存否を争う道は予定されていない。逆に、この点を争えば、「虚偽答弁」、「不答弁」等を理由として調査妨害罪で検挙される可能性がある。

(三) 禁止命令手続における不備

禁止命令手続における調査もまた裁量的であるので、調査を経ずに禁止命令を発令することも可能である。警告手続と同じく、事実認定手続の保障が欠落している。

禁止命令発令には聴聞が義務的であるが、調査を経て、聴聞手続に移行する場合、聴聞手続では、問題とされている特定街宣行為等(少なくとも二回の)の存否を争うことは可能といえるが、その前の調査段階では、これを争うことは、「虚偽答弁」、「不答弁」を理由とする調査妨害罪で検挙される可能性がある。結局は、争う道はないということになる。不利益処分の前提であるはずの聴聞においても、禁止命令対象者には弁護と反論の機会には剥奪されていること



になる。

### 三 「特定街宣行為等」自体の不処罰の問題点

前記のように、単純「特定街宣行為等」および警告違反の「特定街宣行為等」は不処罰とされている。被害者たる申出人は、裁量的になされる「禁止命令」の反射的利益としてのみ保護されるにとどまり、固有に保護されることはない。条例冒頭の「目的」にふさわしいものということはできないであろう。しかも、かかる反射的利益を得るためには、自らの被害状況を示す資料を自ら収集し、記録し、提供しなければならない。その負担は過大といふべきであろう。

(1) 桜井前掲一九四頁。

## むすび ――「広島県街宣条例」の総合評価――

### 一 調査妨害にかかわる不作為犯の創設

調査に当たる警察官による現行犯逮捕、無令状搜索・押収を現実的なものとしている。将来における該当宣伝行為の防圧を「予防的、直截的、即時的」と可能とする。しかしながら、不作為犯処罰の正当性は根拠づけられておらず、むしろ不必要とさえいえるのである。とりわけ、「その他関係者の不作為」処罰は解決困難な問題を抱え込んでいる。

## 二 禁止行為の無限定性

広く把握された該當行為の中から、取り締まりに値する事案の選択を警察に委ねることにより、警察による柔軟な取締りを可能とする。しかし、その分、市民の自由は不安定化する。

## 三 「特定街宣行為等」自体の不処罰

「特定街宣行為等」それ自体を不処罰とした根拠は、これを犯罪化すると、第五条以下の警告・禁止命令発令のための行政上の手続と、犯罪捜査手続が重なり合うことから、そのどちらを優先すべきかという問題が生じるので、これを避けるためであると考えられる。両者が競合する場合、当然に犯罪捜査が優先されるべきであると思われるが、そうすると司法的抑制（令状主義、黙秘権等）を受けることとなり、「予防的、直截的、即時的」活動が阻害されるので、これを避けたのである。「ストーカー」規制法における犯罪化の反省に基づくものと思われるが、取り締まる側の利益をあまりに優先させているとの批判は免れない。

## 四 まとめ

「広島県街宣条例」は、「特定街宣行為等」の「予防的、直截的、即時的」防圧を目的として、市民の自由に干渉する強大な権限を柔軟に行使する可能性を警察に与えた。そのコストは罪刑法定原則と手続保障の軽視、司法審査の排除であり、市民的自由、特に言論・表現の自由の不安定化と被害者の軽視である。

このようなコストは過大なものであり、基本的人権を「公益と公共の秩序」の下位に位置づけられない限り正当化不能であ

る。

最後に、「広島県条例」の効力は県内に限定されるので、県外に所在する「街宣車」、県外に居住する対象者に対する刑罰担保を受けた調査権限（と調査妨害罪）は実効性をもつのであろうか。県外に所在する「街宣車」への「立入調査」は広島県警察官が行い、「不答弁」に対して現行犯逮捕を行うことが許されるのであろうか。推測するに、都道府県単位での取締りでは不十分であるから、全国的な効力をもつ「法律」へと格上げすることが予定されていると思われる。