



Title	北大立法過程研究会資料 議員立法における治安関係立法について ー静穏保持法を中心としてー
Author(s)	上田, 章; UEDA, Akira
Citation	北大法学論集, 41(1), 247-258
Issue Date	1990-11-30
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/16753
Type	departmental bulletin paper
File Information	41(1)_p247-258.pdf



〈北大立法過程研究会資料〉

議員立法における治安関係立法について

—— 静穏保持法を中心として ——

上
田
章

目 次

- 一 はじめに
 - 二 立法の過程
 - 三 法律の内容
 - 四 おわりに
- 質疑応答
- 〈資料〉

一 はじめに

昭和二三年からこの六月に退職するまで、約四〇年ばかり、ずっと衆議院法制局におりまして、議員立法について政党のお手伝いをしておりました。幾多の思い出があるのですが、六法全書に載っております法律で言いますと、昭和二四年の認知の訴の特例に関する法律のお手伝いをしまして以来、幾多の法律を手がけたわけでございます。そして、六法全書に載っております、最後の法律になったのが、今日報告いたします国会議事堂等周辺地域及び外国公館等周辺地域の静穏の保持に関する法律（以下「静穏保持法」という。）であります。

議員立法における治安関係立法について、と大きな題名を掲げましたのは、議員立法の類型として、静穏保持法をどのよう位置付けたら良いのだろうか、と考えてみました場合に、治安関係立法と手取り早くひとまとめにできないだろうかと考えたからであります。治安関係立法と言うことになりましたと、議員立法で言いますと、火災びんの使用等の処罰に関する法律、新東京国際空港の安全確保に関する緊急措置法、それからこの静穏保持法が考えられるかもしれません。その他にも、やはり大問題になりまして流れた法律案があります。例えば、国会の

審議権確保のための秩序維持に関する法律案——三三国会（昭和三四年）——は、当時激しかったデモに対しまして、国会周辺のデモを規制する法律案でありました。これはすったもんだしまして、衆議院を通過して参議院まで行ったのですが、参議院で継続審査になり、また衆議院に戻ったりしましたが、結局廃案になってしまいました。それから、三八国会（昭和三六年）に政治的暴力行為防止法案も提案されましたが、これも目の目を見ておりません。何が治安関係立法かは難しく考えたわけではありませんが、火災びんの使用等の処罰に関する法律は処罰法、そのものでありまして、その他の法律は言ってみれば行政規制、特に警察規制を伴うものであります。この両者とも基本的人権を制約するものであります。したがって、国会においても与野党の対立が激しく、その意味で、議員立法を補佐する立場の者としましても、非常に苦労するわけでございます。内容的にも気配りが必要で、ストレスのため法律案の一つであります。そこで、その代表としまして、まだ記憶の新しいこの静穏保持法を取り上げまして、その苦労話をお話したいと思います。基本的人権に関わります問題ですので、私が申しますことを素材としまして、学者先生の間で大いに討論をしていただいて、また、ご意見をお聞かせ願いたいと思います。

二 立法の過程

そこで、初めに、我々が立案にタッチした時からの簡単な経緯をお話いたします。昨年（昭和六三年）の通常国会が閉会になりましたので、六月八日事務総長から、「議運の委員長が次のようなことを考えているので検討して欲しい」と言つて、手渡された一つの案がございます。これは「国会周辺及び外国公館等周辺の静穏の保持に関する法律案要綱」となっておりますが、これがどこで書かれたのか、その出所は明らかではありません。その内容の第一は、国会周辺等では拡声器放送を一切認めないというもので、非常に問題をはらんだものであります。一切認めないといひましても、選挙運動のような特別な場合は例外として許されておりました。そして、これに違反した者は一年以下の懲役となっております。第二点は、警察官は、制限に違反して拡声器放送を行ない、又は行なう恐れがあると認めるときには、警告を発し、そして制止し、国会周辺や外国公館等から退去させることができるというものであります。言つてみれば警職法の特例法のようなものであります。このような内容でありましたから、私の感覚ではものになるかは非常に疑問で、慎重に検討してみましようというところから出発したわけ

です。そこで、外国の立法例を調べて見ようではないかということになりました。国立国会図書館に調査をお願いすることにいたしました。七月一九日に税制改革のための臨時国会が始まりまして、最初は減税問題や入り口の問題で与野党が対立しており、議運委員長がお忙しかつたために、動きがありませんでした。八月の末頃から、私の担当部課のところに、警察や外務省の担当者が連絡に来たり、また、私のところに条約局長が九月一日に、「一つよろしくお願いします」と言うようなことで参りました。段々に動きがあるのかなと思ひまして、九月九日に、私は、直接、三塚議運委員長に会いました。「これは長年の懸案の問題であります。非常に問題が多い。特に、憲法二一条との関係があるので、そう軽々にやれるものではない。しかも政府部内では、聞くところによると、意志が統一されていない。警察と法務省あたりで意見の相違があるやに聞いている。直接恩恵を受ける外務省、直接タッチする警察、法律の内容としては法務省や環境庁も関係があるのではないか。そこで一つ、政府部内で意見をまとめて、そして、これで政府部内としても大丈夫だという大綱を作つて頂きたい。政府部内で意見がまとまらない限り、法律が制定されても実施が困難となるであろうし、先の要綱のような大きな問題を抱えたものは私達にはとつても

できない」と言う意味のことを三塚委員長に申し上げました。早速、官房副長官に電話をされまして、政府部内でまとめていただくことになりました。そこで窓口になったのが、内閣の外政審議室でありました。外務省と関係があるということで、外政審議室になったらしいのですが、結局、自分のところでもめるということではなく、警察と法務省と相談しながらまとめるということになりました。

政府の対応としては、最初から熱心だったのは外務省でした。外務省は中身のむつかしい議論もさりながら、早く法律を制定して対外的に日本側の努力を示すということに力点があつたようでございます。もっぱら警察と私の担当課のほうで内容の詰めに入つたわけでございます。さいわい、法務省のほうとは絶えず話し合いの機会があります。法務省の考え方は私どもの立場に割合接近していることも知っておりました。新東京国際空港の安全確保に関する緊急措置法の場合は警察と運輸省との消極的権限争いが激しかったのでございますが、静穏保持法に関する限り、警察は非常に積極的でありました。外務省はそれをバック・アップするという形で、尻を叩いていたというようなわけでございます。

このような流れで、九月二〇日に大綱的なものがまとまって

きました。これは制定された法律と基本的な点についてはほとんど変わりません。それから担当部課のほうで、細かく精査致しまして、一〇月一四日に、衆議運理事懇談会に第一次案を渡しに行つて、議運の理事の方にお話ししたわけであります。色々質問もでしたが、そのときにさらに、三塚委員長から三pointsばかり追加がありました。結局、現在の制定法にあるように党本部もこの法律の対象としたわけであります。

その後、国会において税制改革法案が審議され、さらには議員証言法の改正の問題もありまして、静穏保持法案のほうは動きがしばらく頓挫しておりました。十一月二二日に、だいたい第二次案がまとまったということで、また議運でご説明致しました。そこでは、各党持ち帰りということになりました。議運というのは、その時その時の本会議の議事手続等を全部まとめていくわけですから、毎日のように理事の方は議運の委員長室に集まって雑談を交わしたり、よもやま話をしたりして、議員同士の接触が他の委員会よりも多いのです。この法案については、空気としましては、与野党だいたい同じ方向に向いているのだということを三塚委員長から私は伺つておりました。しかしながら、私は内心、総論賛成、各論反対というようなこと、いざとなれば社会党・共産党が反対するのではないかと思つて

いたのです。案の定、一月二四日に、私が社会党にご説明に参ったときには、衆議院議員だけでなく、参議院の弁護士出身の議員が集まつており、「そもそもこのような法律が必要なのか。そこから議論していいではないか。そこから始めないといけないか」ということで、こちらが説明するまでもなく入口の問題で党内の議論となり、我々は早々に引き下がったわけです。後から聞きますと、党内で色々議論をした結果、この法案には反対するということになったようでございます。

一二月一日に、衆議運委でこの法案が委員長提案という形で提案されました。通常、与野党が合意しない限り、委員長提案しないのですが、このところ社会党や共産党が反対であつても、採決で委員長提案するという法案があります。この静穏保持法もその一つの例であります。社会党と共産党が反対なものですから、その場で、村岡自民党議連理事のほうから提案の趣旨説明がありまして、そのあと、少し特異ではあります。社会党と共産党から質問がありました。質問に対しまして、私も答弁しております（一二月一日議院運営委員会議録二二号参照。また、遠藤比呂通・権力濫用と法の一般性・「ジュリスト」九三二号四一頁以下参照）。このようにして、衆議院では可決されました。

参議院のほうは、一二月五日に、参議運委で衆議運委の委員長が提案理由を説明いたしました。静穏保持法のような治安立法は衆議院を通過しても、参議院で質問されることが多いのです。例えば、新東京国際空港の安全確保に関する法律は、私が部長の時にタッチしたのですが、衆議院ではまだ良かったのですが、参議院では二日間に渡つてじっくり質問を受けました。また、この法律はそれだけ議論する価値のある法律の一つですが、今回の場合も、私たちはそれを覚悟しておりました。直接はわかりませんが、根回しが上手だったのか、参議院では社会党と共産党が反対の討論を述べるといっただけで、すぐに可決されました。一二月八日に公布されて、一〇日間の周知期間を置いて施行されました。罰則を伴いますので、公布即施行というのは認められないが、立法例からいいますと一〇日間というのがあります。これに従ったわけです。このように急いで施行した裏には、一二月のシワルナゼ外相の来日間に急いで合戦したいという事情がありました。以上が立法の経過であります。

三 法律の内容

内容に立ち入ることに致します。私も国会周辺で勤務していますので、右翼の街頭宣伝車のうるささをよくわかつており、これを何とかできないものかと思う気持ちよくわかります。ただ、直罰を課し、また直接強制を伴うような方法で取締まる必要があるのかということには、率直なところ疑問でありました。必要性やそのような立法事実はないのではないか、と私は最初は考えておりました。

もつとも、ここに至るまでに長い沿革がございます(資料参照)。ここ一〇数年にわたって右翼の街頭宣伝車を何とかできないものか、という議論があつたことは確かです。事務局のほうもほつとくわけにはいきませんが、それに対応して、予算委員会の開かれる第一委員室の横——国会議事堂の裏側のところ——に音量の測定器を設置したこともございます。ところが、車は動きまますので、なかなか音量を測ることができません。また、街頭宣伝車は連なつて来ますので、どの車がどれだけの音量を発しているのが測定できません。このところが悩みの種でありまして、なかなか対策を講ずることができませんでした。聞くところによりますと、昭和五六年ぐらいに、参議院で

も案を作つて欲しいということがあつたようでございます。私のほうもその案をいただいて参考にしたようなことがございます。ただし、この案は一緒に問題点というのを付けておりました。

五三年一〇月三日の議運に、当時の警察庁鈴木刑事局長を呼びまして、「現行法で何とかならないのか」ということを尋ねたわけです。軽犯罪法では立証が非常に難しいし、また現行犯逮捕ができないなど問題があり、拘留や科料の刑では威嚇にはならない。東京都公害防止条例でもやろうと思えばできるので、東京都知事が都議会でこの条例を政治活動には適用しないと答弁しているので、これも難しい。また、道路交通法や騒音規制法などもそれぞれの目的に従つた法律でございますので、右翼対策の決め手にはならない。というようなことを鈴木刑事局長は答弁いたしました。徹底的な対策を講ずるためには、新立法が必要であると述べたのでございます。しかし、どこも火中の栗を拾おうとせずに、昭和六三年にまで至つたというわけであります。ただ、音の暴力のために国会の審議が止まつたというような実例があるのかと、私はよく尋ねるのですが、そのようなことはないようでございます。この意味で、本当に立法の必要性があるのかどうかということにつきましては、ご批

判を仰ぎたいと思います。外国公館については、聞くところに
 よりまずと、中国やソ連大使館周辺では相当ひどいようでご
 います。外務省のほうも苦情が絶えませんが、大変苦慮して
 るということでした。

必要性とともに、規制目的に合理性があるかどうか、また、
 規制目的に合理性があるとしても、規制手段が必要最小限度で
 あるといえるか、という問題についても、私たちは大変苦慮し
 ました。ただ、私がこのような治安立法を作るにあたって、絶
 対譲れない点として次のことを申しました。すなわち、第一に、
 直接強制は絶対認めないということです。第二に、静穏の保持
 という観点から立法するのはいいが、言論の内容に立ち入って
 議論することは認めないということです。この二点だけは絶対
 守るということで、貫き通したわけでございます。さらに、人
 権との関係から、拡声器放送を行なったら直ちに処罰するこ
 とは問題であるから、そこにワン・クッション置いて、いったん
 命令を発して、それに従わないときに処罰するという方向で、
 原案をまとめていったわけでありました。ワン・クッション置く
 のは緩衝剤として良いのではないかと考えたのですが、命令を
 発するのは誰かというのが問題でありました。それは現場の警
 察官以外に考えられません。それでは、どのような場合に現場

の警察官が命令を発することができるのか、ということの基準
 ができるのかということが悩みの種でありました。この基準の
 問題と密接に関連いたしますが、先ほど申しましたように、街
 頭宣伝車の複合騒音の問題であります。つまり、街頭宣伝車は
 何台も列をなしてやっておりますので、どの車が何ホーン出して
 いるのか測定できないのであります。この複合騒音の問題に対
 処するための規定が第五条でございます。すなわち、「何人も国
 会議事堂等周辺地域及び外国公館等周辺地域において、当該地
 域の静穏を害するような方法で拡声機を使用してはならない」
 と規定したのであります。この「静穏を害するような方法で」
 というのがミソでございます。しかし、この「静穏を害するよ
 うな方法で」という文言は非常に問題になるところでございま
 す。「:のような方法で」という文言を使用した立法例はござい
 ます。例えば、売春防止法五条「公衆の目に触れるような方法
 で」、自然公園法二四二条「利用者若しくは著しく不快の念をおこさせる
 ような方法で」、道路交通法七六条四項「交通の妨害となるよう
 な方法で」というような立法例がございまして、これは結果を伴
 う必要はないということになっております。それでは、「静穏を
 害するような方法で」という文言が一体どのようなことを意味
 するのかということが問題となるのですが、私どもは抽象的に

次のように説明しております。すなわち、「音量、音質、継続時間、場所、時間帯等諸々の要素を総合的に判断して、社会通念上受忍できないようなものを言います。具体的には、私どもが複合騒音とっております、街頭宣伝車を連ねるような場合が典型的な例と考えております。したがって、一般的に普通に拡声器を使っておられて構いません」と。取締当局としてはより具体的な基準を作るといふようなことを言っておられます。このところが立法技術的において最も難しい点でございました。

このような治安立法のような場合に、基本的人権の制約のほうに傾きをかけないと、実効性の上がらない法律になって、意味がなくなってしまう。この法律の実効性と基本的人権の擁護との調和点をどこに求めるかということでは非常に苦心したわけでありませぬ。

四 おわりに

長年問題とされながら立法されなかったのは、それだけの問題をこの法律がはらんでいるからであり、内容をまとめるのに大変苦労したわけでありませぬが、その苦心の一端をお話いたし

ました。特に基本的人権と関係するものでございますから、先生方は興味と関心をお持ちのほうでございますので、忌憚のないご意見をお聞かせ願いたいと思ひます。

〈質疑応答〉

Q 外国の立法例を調べるといふことは一般的にやっているのか。

A 立案の時に参考にするために、一般的に行なうようにはしておりませぬ。ただ、すべての法律がそうとは言ひ切れませぬが、重要法案は特にそのようにしております。

Q 静穏保持法の場合には外国の立法例がどの程度参考になつたか。

A 正直に言つてあまり参考にはなりません。というのも、外国には右翼というものがございませぬので。

Q 外国公館の規制というのは諸外国に立法例があるのですか。

A 拡声器の使用規制に関しては一般法はありますが、大使館だけというような特別法的なものはありません。ただ、プラカードや集会の規制といったものはあるようです。デモの話が出ましたついでに、補足させて頂きたいのですが、八条二

- 項は次のように規定しております。「この法律の規定は、法令に従って行なわれる請願のための集団行進について何らの影響を及ぼすものではない。これは最終段階で入れた規定でございます。我々はこの規定はなくてもいい、単なる確認規定、訓示規定と解釈しております。問題は適用除外のところになぜ書かなかつたのかということでございます。まず、この法律は一般法であるということが、この問題を考える際の大前提です。ただ、「法令に従って行なわれる請願のための集団行進」は現在東京都公安条例に基づき許可制度に服しております。その許可の条件に静穏の保持ということが規定されておりますので、公安条例を守って行なわれる「請願のための集団行進」はこの法律とはまったく関係がございません。法令に従って行なわれない「請願のための集団行進」があるとすれば、この法律の対象となるという考えであります。「請願のための集団行進」であつても、それが拡声器を使用して「静穏を害する」場合にはこの法律が適用されます。したがいまして、適用除外とはならないのであります。この点については、社会党あたりが問題にしております。
- Q この法律に反対した社会党や共産党は、政党事務所の指定を申し出ているのですか。
- A 申し出ております。
- Q 政党本部を指定の範囲に入れるというのは、野党の協力を取りつけるためのものだったのか。
- A おっしゃる通りでございます。自民党本部が法律で国会周辺区域に入っており、規制の対象となつていたので、それとのバランスをとつてというようなことをおっしゃつておりました。
- Q 法務省が慎重で、警察が積極的であるということは、治安関係立法の場合、一般的に言えることなのか。
- A 一般的に言えるかどうかということについて自信はありません。しかし、法務省のほうは、実際に訴訟になつた場合に裁判が維持できるかどうかという観点から、非常に慎重であり、警察のほうは、第一線でございますので、取り締まりやすいようにという立場をとりがちです。そういう違いが一般的にあるということはあると思います。
- Q 時限立法にするというような議論はありましたか。
- A ありません。
- Q 日教組の教研集会のような場合には取り締まれないのか。
- A 岡山県では取締りの根拠法規となりうる条例を持つております。しかし、静穏保持法に關しましては、目的が国会の審

議権の確保と、外国公館等の秩序維持ということに限定されております。それというのも、日教組の集会に伴う右翼の騒音公害は、一般の周辺住民を騒音から守るという意味で、騒音規制法本来の問題ではないかと考えたのであります。静穏保持法のような規定は特別の場合に限定したいという気持がありました。

Q 「国会の審議権の確保」ということを立法目的にしているが、それと規制手段との間に本当に合理的な関連性があるのだろうか。

A この右翼の騒音の問題は昭和五五年から五六年にかけて参議院でも議論しました。抽象的に「国会の審議権」を考えるところの法律もわかるのですが、それでは国会聖域論といったものを持ち出してこなければならぬのです。しかし、そのような国会聖域論を持ち出すのが嫌だったものですから、「国会の審議権」に対して具体的にどういう障害があるかというアプローチをとりました。そこで、具体的に道路に一番近い委員会室で騒音を測定してみたわけですが、実際には右翼の騒音も審議権の障害になるような騒音ではなかったわけです。また、「国会の審議権」に対する具体的な侵害ということで、騒音の発生源はなにも右翼だけではありません。したがっ

て、物理的な障害ということから考えますと、発生源を区別するわけにいきませんから、問題がだんだん広がっていくわけです。さらに、なぜ国会の審議権だけが確保されなければならないのかという問題が出てくるわけです。国会の周辺には学校もあれば、我々の法制局の建物もあるわけです。この問題を突き詰めて議論すれば、結局は国会聖域論になってしまふわけです。このような問題がありまして、具体的に国会の審議権にどういふ障害があるのか、また、外国にはどのような立法があるのかを調べるようにと、参議院の法制局のほうは打ち切ったわけでございます。そして、今回このような法律が出てきたわけですが、これはもう時の流れというより仕方がないでしょうね。これを理論的に説明することは非常に難しいように思います。(浅野元参議院法制局長)

A もう一つは抱き合わせの外国公館周辺の規制が本法をブツシュする力になったように思います。むしろ、国会のほうが便乗したような感じすら受けるようでございます。

Q 外国公館も非常に多いが、どのように運用しているのか。
A 外務大臣がそのときそのとき指定しております。期間まで指定しますので、特定の大使館を除き現在指定されている区域はないのではないかと思います。この区域の指定は官報

〈資料〉

国会周辺騒音論議例

にそのつど載ります。この点、外国からの賓客の行動を事前に公表するのは警備上困る、という意見もあったのですが、人権に関わり、また罰則を伴うものであるから、告示はしななければならぬとして、官報に載せることにしたのであります。

45・12・9

右翼、大日本愛国党赤尾敏の演説が国会審議に影響（国会裏通り）

付記 本稿は、一九八九年八月二日～二三日に開催された北大立法過程研究会において行なわれた報告および質疑のテープを起こし、それに加筆し、修正を加えたものである。

50・3・18

公害対策特別委員会（加藤清二委員長）から、委員部荻生副部長を通じて騒音規制方の申出があり、麹町警察をして警告を発し、演説を止めさせた。

53・5・12

右翼街宣車六台が第二議員会館構内に侵入（50・3・13）した件で、地方行政委員会で論議

53・9・26

議運（理）で吉田之久理事（民社）から、国会周辺の右翼アジ演説等の騒音対策の検討提案があり、委員長から警察小委員会で検討するように……（実現しなかった。）

警察庁政府委員室、五味室長から「右翼街宣の騒音測定を国会構内で行いたい。」と口頭申入れがあり、星野警務部長は、口答で許可したが、53・9・29に麹町警察署長名の要請書を出させて、事務総

53・9・29	長までの決裁を得て、許可することとした。(しかし、未実施)	57・3・30	委第三分科会から規制の申出があり、これに警告。騒音対策打合せ会(警察庁、警視庁、法務省、東京地検、衆・参警務部)。
53・10・3	議運(理)で吉田之久理事(民社)から、国会周辺のマイクによる騒音について議論され、山本警察庁長官を呼んで事情を調べることにした。		福田一議長から「右翼の騒音取締りは、なんともならないか。」と検討を命じられたことによる。
53・10・13	議運(理)で鈴木警察庁警備局長を呼び、右翼街宣活動の取締りを要請。	57・5・10	議運(理)で国会裏における個人演説(荆木春雄)の騒音規制を論議
54・2・15	音測定は、公明党から異議が出て、許可取消とした。	57・5・24	騒音測定機を購入し、測定開始。
57・2・26	地方行政委員会において、右翼騒音取締りについて、与謝野議員が、警察庁鈴木警備局長に質疑。右翼、日本国民権利擁護連盟の街宣(南門前)が国会審議に影響。	63・4・22	議運(理)で右翼騒音問題を論議。(三塚委員長)
57・3・8	大蔵委員会(森喜朗委員長)の各党理事から「何んとかならないのか」と話が出て、担当委員部職員から警務部に申出があり、警察官詰所を通じて措置を依頼した。	63・4・25	警察庁と警視庁、対策を協議。
	個人の街宣活動が、国会審議に影響。国会裏の荆木春雄のハイドマイクによる騒音がひどく、予算	63・4・26	議運(理)右翼騒音を規制する方向で、今後検討する。