

1 [公法系科目]

2

3 [第1問] (配点：100)

4 1. 20××年、各地の大規模なデモにおいて、いくつかの団体の構成員が、覆面や仮面で顔を隠  
5 して参加するようになった。これらの団体は、それぞれ異なる政治的主張を掲げ、組織的な活動  
6 を行っていた。これらの団体の構成員は、集団行進（集団示威運動を含む。）に際して、顔を隠す  
7 だけでなく、団体の主張が書かれた大きな旗を振り回す、抗議の対象となるものが書かれた紙を  
8 燃やすなどの行動も行っていた。また、これらの団体は、このような行動の動画や、集団行進へ  
9 の参加の呼び掛けを、ウェブサイトやソーシャル・ネットワーキング・サービス（以下「SNS」  
10 という。）を通じて配信していた。

11 上記各団体は、顔を隠すこと自体に特定のメッセージを込めていなかったが、このような集団  
12 行進のスタイルが大きな注目を集めた。SNS等では、「デモの報道で顔が映る心配がない。」「就  
13 職活動や職場のことを気にせずデモに参加できる。」といった意見が多く見られ、上記各団体の構  
14 成員ではないデモ参加者の中にも、顔を隠す者が多数現れるようになった。

15 2. 前記の大規模なデモでは、参加者の大部分は平穏に集団行進を行っていた。しかし、その最中  
16 に、顔を隠した参加者の一部が、商店のショーウィンドウを破壊する、ゴミ箱に放火するなどの  
17 暴力的な行為を行うようになった。さらに、いくつかのデモでは、顔を隠した参加者の一部が警  
18 備に当たる警察官を負傷させ、それぞれ数十名が逮捕される事態となった。

19 逮捕者には、前記各団体の構成員が相当数含まれていた。しかし、逮捕者の半数ほどはそれら  
20 の団体の構成員ではなく、専ら暴力的な行為を目的として、その都度SNSで仲間を募り、デモ  
21 に参加していた者であった。さらにそれ以外にも、その場の雰囲気刺激された一般の参加者が、  
22 暴力的な行為に加わり逮捕された例もあった。

23 集団行進の許可を求められた公安委員会は、主催者側に適切な対応を求め、また所轄の警察署  
24 も警備を強化していた。しかし、大規模なデモの最中に暴力的な行為が散発的に行われることか  
25 ら、集団行進の主催者も警察も、そのような行為を行う者を事前に把握し対応することが困難で  
26 あった。また、顔を隠している被疑者の特定が難しいため、逮捕者は暴力的な行為を行った者の  
27 一部にとどまっていた。

28 3. このような状況に強い懸念を抱いた国会議員Xらは、次のような規制を内容とする法律案を検  
29 討している。

30 規制① 顔を隠して集団行進に参加することを禁止する。

31 規制② 集団行進において公共の安全を害する行為を行った者が一定比率以上含まれる団体を観  
32 察対象として指定し、当該団体がその活動のために利用している機関紙、ウェブサイト、  
33 SNSのアカウント等について、報告を義務付ける。

34

35 4. 【別添資料】は、規制①及び②の内容として検討されている法律案の骨子である。Xらは、法律  
36 案の骨子について、法律家甲に相談した。その際の甲とXとのやり取りは、以下のとおりであっ  
37 た。

38

39 甲：まず規制①ですが、暴力的な行為をしている者だけでなく、平穏にデモを行っている多くの参  
40 加者にまで、一律に規制を及ぼすのは行き過ぎではないですか。

41 X：規制①の目的は、集団行進において公共の安全を害する行為が行われるのを抑止することであ  
42 り、デモそれ自体を規制するつもりはありません。覆面や仮面で顔を隠している人はそのことで  
43 何かを伝えようとしているわけではないのですから、顔を隠さなくても集団行進を通じてメッセ  
44 ージを届けることは、十分に可能なはずです。他方、覆面や仮面で顔を隠すことによって、誰が  
45 やっているか分からないという感覚が生じて、普段はしないような行動に走る面があることは否  
46 定できません。同じようなことは、ウェブサイトやSNSでの表現一般をめぐっても、問題にな

47 っています。

48 甲：顔を隠すことが許される「正当な理由」としては、どのようなものを想定していますか。例え  
49 ば、マスクの着用についてはどうですか。

50 X：感染症対策や健康上の理由でマスクをする、信仰上の理由から顔を隠すといったことは、もち  
51 ろん「正当な理由」があるものとして扱われます。

52 なお、この種の規制では、文言の明確性も問題になりますが、この点は別途相談する予定で  
53 すので、本日は検討いただく必要はありません。

54 甲：分かりました。次に規制②ですが、団体の規制に関する既存の立法と比べると、対象となる団  
55 体の危険性はさほど大きくないように思います。どのようにお考えでしょう。

56 X：公共の安全を害する行為を実効的に抑止するためには、そのような行為を助長している団体の  
57 活動を把握する必要があります。これが規制②の目的です。規制②を担当するのは、公共の安全  
58 の確保のために最近新たに設置されたA1委員会とA2庁です。

59 また、観察処分を受けた団体が、そのことを意識して自覚ある行動をとることも期待していま  
60 す。

61 甲：団体の指定の要件に関してですが、そもそも構成員の範囲の画定が可能なのでしょうか。

62 X：団体の指定の要件は、我々の間でも議論になり、これまで逮捕者が出た事案を調査しました。  
63 構成員としては、組織としての活動に継続的に参加している者を想定しており、A2庁である程  
64 度の把握ができていたとのことです。SNS等をフォローして集団行進に参加しているだけの者  
65 は、構成員に含みません。

66 公共の安全を害する行為を助長している団体は、現状では、構成員がおおむね50人から10  
67 0人程度の、比較的規模の小さなものです。これらの団体のいずれでも、過去5年以内に、デモ  
68 において「法律案の骨子」の第2の2に掲げる行為のいずれかを行い、処罰された構成員が全体  
69 の10パーセント以上に上ります。構成員の10パーセント以上という基準であれば、当面は、  
70 指定の対象を、実際に問題を起こした団体だけに絞り込むことができるとみています。基準につ  
71 いては、今後の状況の変化も踏まえ、A1委員会で見直してもらいます。

72 また、規制②で報告が義務付けられるのは、団体はその活動のために利用している媒体の名称  
73 等のみです。報告によって得られた情報は、A2庁による団体の活動の把握に用いますが、必要  
74 な場合には、A2庁が各都道府県の公安委員会に提供し、公安条例や道路交通法等の運用を通じ、  
75 公共の安全を害する行為の抑止に役立ててもらうこともあります。

76 甲：確認ですが、報告義務の対象となるのは、機関紙のほか、団体が利用しているウェブサイト等、  
77 誰でも見ることができるようなものですね。SNSでも、そのサービスの利用者であれば自由に  
78 閲覧できる投稿をしているアカウント等も、ここには含まれてきますね。一方で、サービスの利  
79 用に当たって用いている氏名、住所、パスワード等の情報は含まれないという理解でよろしいで  
80 しょうか。

81 X：そのとおりです。現在問題となっている団体は、団体名を使っているウェブサイトやSNS等  
82 に限らず、様々なルートで公共の安全を害する行為を助長する可能性があります。その全てを  
83 把握するのは困難です。代表者や幹部に限らず、構成員が、個人名義のアカウントを使って団体  
84 の主張を流布する場合も含めて、それらを網羅的に把握し、団体の活動を継続的に観察する必要  
85 があります。

86 なお、規制②の指定の要件に該当するかどうかの判断は難しい場合があり、団体や構成員にも  
87 いろいろ言い分はあるでしょうから、告知・聴聞の機会の保障など、適正な手続の整備が必要に  
88 なります。しかし、手続保障については、別途相談する予定ですので、本日は検討いただく必要  
89 はありません。

90 【設問】

91 あなたが検討を依頼された法律家甲であるとして、規制①及び②の憲法適合性について論じな  
92 さい。なお、その際には、必要に応じて、参考とすべき判例や自己の見解と異なる立場に言及す  
93 ること。規定の文言の明確性、手続の適正については、論じる必要はない。

94 【別添資料】

95 ○ 公共の安全を害する行為の抑止及び公共の安全を害する行為を助長する団体の規制に関する法  
96 律案の骨子

97 第1 目的

98 この法律は、集団行進（集団示威運動を含む。）における公共の安全を害する行為を抑止すると  
99 もに、そのような行為を助長する団体の活動状況を明らかにするために必要な措置を定め、もって  
100 公共の安全の確保に寄与することを目的とする。

101 第2 定義

102 1 この法律において「顔面を覆う行為」とは、手段のいかんを問わず顔面の全体又は一部を覆  
103 い、容貌の確認を困難にする行為をいう。

104 2 この法律において「公共の安全を害する行為」とは、次に掲げる行為をいう。

105 刑法第95条第1項〔公務執行妨害〕、第106条〔騒乱〕、第108条〔現住建造物等放  
106 火〕、第109条〔非現住建造物等放火〕、第110条〔建造物等以外放火〕、第199条〔殺  
107 人〕、第204条〔傷害〕、第205条〔傷害致死〕、第206条〔現場助勢〕、第208条〔暴  
108 行〕、第208条の2〔凶器準備集合及び結集〕、第260条〔建造物等損壊及び同致死傷〕、  
109 第261条〔器物損壊等〕に規定する行為をなすこと。

110 3 この法律において「集団行進において公共の安全を害する行為を行っている」と認められる団  
111 体」とは、その構成員と認められる者のうち、第4の1の処分に係る手続が開始された日から  
112 遡って5年間に、集団行進において公共の安全を害する行為を行い刑に処せられた者の比率が、  
113 A1委員会規則で定める基準（当分の間、100分の10を下回らない比率とする。）を超える  
114 団体をいう。

115 第3 顔面を覆う行為の禁止

116 1 何人も、集団行進において、正当な理由なく、顔面を覆う行為をしてはならない。

117 2 第3の1の規定に違反した者は、10万円以下の過料に処する。

118 第4 観察処分

119 1 A1委員会は、集団行進において公共の安全を害する行為を行っている」と認められる団体に  
120 対して、1年を超えない期間を定めて、A2庁長官の観察に付する処分（以下「観察処分」と  
121 いう。）を行うことができる。A1委員会は、さらに必要と認めるときは、その期間を更新する  
122 ことができる。

123 2 観察処分を受けた団体の代表者は、名義のいかんを問わず、団体の活動として団体の主義、  
124 主張等を不特定又は多数の者に対して伝えるために利用している機関紙、ウェブサイト、SN  
125 Sのアカウント等について、1か月ごとにA2庁長官に対して報告しなければならない。

126 3 A2庁長官は、必要と認めるときは、観察処分を受けた団体の名称、当該団体の活動等の情  
127 報を各都道府県公安委員会に提供することができる。

128 4 観察処分を受けた団体の代表者が、正当な理由なく、第4の2の報告義務に違反した場合（虚  
129 偽の報告を行った場合を含む。）は、50万円以下の過料に処する。

[参考答案]

1 規制①

2 1. 規制①には、骨子第3がデモ行進の自由を侵害するものとして憲法

3 21条1項に反し得るという問題がある。

4 2. 「表現の自由」は、思想・意見等を発表することを内容とする。デモ

5 行進は、通常、それを見ている一般大衆に訴えんとする何らかの思想・

6 意見等の発表を内包するものであるから、「表現の自由」として憲法21

7 条1項により保障される。東京都公安条例事件判決も同じ見解である。

8 3. 制約については、規制①はデモ行進自体を禁止するのではなく、デ

9 モ行進に参加する際に顔を隠すことを禁止するにとどまるから、デモ

10 行進の自由に対する制約に当たらないとの考えも想定される。

11 しかし、「表現の自由」には萎縮効果除去の要請があり、表現規制の

12 文言について明確性が要求されるのもそのためである。そこで、表現

13 行為自体を制約するものではなくても、表現行為に対して萎縮効果が

14 生じるのであれば、「表現の自由」に対する制約に当たると解すべきで

15 ある。

16 SNS等では、「デモの報道で顔が映る心配がない。」「就職活動や職

17 場のことを気にせずデモに参加できる。」といった意見が多く見られ、

18 各団体の構成員ではないデモ参加者の中にも、顔を隠す者が多数現れ

19 るようになったという事実もある。集団で特定の思想・意見を表明す

20 るというデモ行進の性質上、集団で思想・意見を表明すること自体を

21 嫌う他者や組織、当該デモ行進で表明されている思想・意見と対立す

22 る思想・意見を持つ他者や組織から過剰な批判、差別又は不利益な取

23 扱いを受けるおそれがある。そのため、デモ行進に参加したことを理

1 由として過剰な批判、差別又は不利益な取扱いを受けたくないと考え  
2 ることは自然なことである。そうすると、デモ行進の際に顔を隠すこ  
3 とを禁止することは、デモ行進に対する萎縮効果を有するといえるか  
4 ら、「表現の自由」に対する制約に当たる。

5 4. 違憲審査基準の厳格度は、人権の重要性や制約の態様などを考慮し  
6 て決せられる。

7 (1) デモ行進は思想・意見の表明を内包するものであり、思想・意見  
8 等の表明を通じて自己の思想・人格を形成・発展させるとともに、  
9 国民自らが政治的意思決定に関与するための有効な手段でもあるか  
10 ら、民主主義社会における重要な基本的人権の1つとして特に尊重  
11 されなければならない。また、現代におけるデモ行進の自由は、そ  
12 の様子を撮影した動画を SNS で公開することにより、デモ行進の  
13 場に居合わせた一般大衆に対してのみならず、SNS 上で公開された  
14 動画の視聴者に対してまで自らの思想・意見を伝えることができる  
15 ため、昔に比べて思想・意見を伝達できる一般大衆の範囲が広がっ  
16 ているという意味で、特に重要な基本的人権であるといえる。

17 (2) 他方で、規制①はデモ行進それ自体を禁止するものではないこと  
18 と、デモ行進の際に顔を隠すことには特定のメッセージが込められ  
19 ておらずそれ自体が「表現の自由」を構成するものではないことか  
20 らすると、規制①は、「表現の自由」に対する直接的制約にも表現内  
21 容規制にも当たらないから、間接的付随的制約にとどまる。

22 そこで、規制①の合憲性は、立法目的が重要であり、かつ、手段  
23 が立法目的との関係で実質的関連性を有するかどうかで審査される

1 べきである。

2 5. 規制①の目的は、「集団行進…における公共の安全を害する行為を抑  
3 止する」ことにある（骨子第1）。デモ行進には、大規模なものになると  
4 その分だけ群集心理によって過激な行為に及びやすくなるという性  
5 質があり、参加者が顔を隠している場合にはより一層、心理的抑制が  
6 働きにくくなることにより過激な行為に及びやすくなる。実際に、大  
7 規模なデモにおいて、顔を隠した参加者の一部が、商店のショーウィ  
8 ンドウを破壊する、ごみ箱に放火する、警備に当たる警察官を負傷さ  
9 せるという暴力的な行為に及んだという事実もある。そうすると、骨  
10 子第1における「集団行進…における公共の安全を害する行為」とは、  
11 人の生命、身体又は財産を侵害するおそれのある行為であるといえ、  
12 そのような行為を抑止することは目的として重要である。

13 上記の通り、参加者が顔を隠しているデモ行進には、参加者が「公  
14 共の安全を害する行為」に及ぶおそれが認められるから、デモ行進の  
15 際に顔を隠すことを禁止することには、上記目的を促進するとして適  
16 合性が認められる。

17 他方で、「平穏にデモを行っている参加者」にまで一律に規制①の対  
18 象にしている点で、手段必要性を欠くとの考えも想定される。しかし、  
19 暴力的な行為を目的として参加したのではなく当初は平穏にデモを  
20 行っていた参加者であっても、覆面や仮面で顔を隠すことによって誰  
21 がやっているか分からないという感覚が生じて、心理的抑制が働きに  
22 にくくなり、公共の安全を害する行為に及ぶおそれがある。実際、事例  
23 2におけるデモ行進において暴力的な行為に及んで逮捕された参加者

1        中にはその場の雰囲気流された一般の参加者もいたことから、前  
2        述のおそれは、観念上の想定にとどまらず立法事実を根拠として認め  
3        られるといえる。そうすると、暴力的な行為を目的とする参加者だけ  
4        を規制対象にするというより制限的でない他の選び得る手段によっ  
5        ては目的を十分に達成することができないから、手段必要性もある。

6        骨子第3の1ではデモ行進に参加する際に顔を隠すことが許される  
7        「正当な理由」が定められており、これにより、感染症対策や健康上  
8        の理由でマスクをする、信仰上の理由から顔を隠すといったことが許  
9        容される。そうすると、規制①には、デモ行進に参加するためにマス  
10        クを着用しなかったために感染症に罹患したり、健康被害が生じたり、  
11        信仰に反して顔を他者にさらすことになるといった重大な副作用が  
12        伴うこともないから、手段相当性もある。

13        以上より、規制①は、手段の実質的関連性もあるから、憲法21条1  
14        項に反せず合憲である。

## 15        規制②

16        1. 規制②には、骨子第4が観察処分を受けた団体のプライバシー権を  
17        侵害するとして憲法13条後段に反し得るという問題がある。

18        2. 後記3の通り、骨子第4により、観察処分を受けた団体は自己に関  
19        する情報をA2庁により強制的に収集されることになる。

20        まず、人権の固有性から、個人の人格的生存に不可欠な利益が憲法  
21        13条後段の「幸福追求…権」として保障されると解する。次に、国家  
22        により個人情報大量に収集・保有・利用されている現代社会におい  
23        ては、それ以前の収集・保有・利用の各段階で自己に関する情報をコ

1       ントロールする自己情報コントロール権も、個人の人格的生存に不可  
2       欠な利益として同条により保障されると解すべきである。そして、京  
3       都府学連事件大法廷判決が、その承諾なしにみだりにその容ぼう・姿  
4       態を撮影されない自由が憲法 13 条により保障されることを認めてい  
5       ることから、最高裁判例は、公権力により個人情報を開示されない権  
6       利のみならず、強制的に収集されない権利をも憲法 13 条により保障  
7       する趣旨であるといえる。そこで、公権力によって個人情報を強制的  
8       に収集されない権利が、プライバシー権として憲法 13 条後段により  
9       保障されると解する。

10       したがって、公権力によって骨子第 4 の 2 所定の情報を強制的に収  
11       集されないという意味でのプライバシー権も憲法 13 条後段により保  
12       障される。

13       3. 観察処分を受けた団体は、骨子第 4 の 2 所定の情報について、1 カ  
14       月ごとに A2 庁長官に対して報告をすることを罰則により義務付けら  
15       れ、A2 庁長官は当該団体から収集した情報を各都道府県公安委員会  
16       に提供することができる。これにより、当該団体は A2 庁によってプ  
17       ライバシー情報を強制的に収集されることになる。

18       これについては、報告義務の対象となるのは、機関紙のほか、団体  
19       が利用しているウェブサイト、SNS のアカウント等、誰もが見ること  
20       ができるようなものにとどまり、SNS サービスの利用に当たって用い  
21       ている氏名、住所、パスワード等の情報は含まれないのだから、プラ  
22       イバシー権に対する制約がないとの考えも想定される。

23       しかし、骨子第 4 の 1 及び 2 では、観察処分を受けた団体が 1 年を

1 超えない期間、又は更新があった場合には1年を超える期間において、  
2 1カ月ごとにA2庁長官に自己に関する情報を報告することを継続し  
3 なければならないこと自体が、当該団体の活動を萎縮させることに繋  
4 がるのだから、プライバシー権に対する制約が認められるべきである。

5 4. 確かに、報告義務の対象となっている情報は、誰もが見ることがで  
6 きるようなものにとどまるから、プライバシーとしての要保護性は高  
7 くない。しかし、公権力による個人情報の強制的な収集は、既に保有  
8 されている情報の利用・開示に比べてプライバシー権に対する制約と  
9 しての強度が強いとみえる。しかも、前記の通り、規制②には、当  
10 該団体の活動を萎縮させる作用もあるから、その意味でも制約が強度  
11 だといえる。

12 そこで、規制②の合憲性は、立法目的が重要であり、かつ、手段が  
13 立法目的との関係で実質的関連性を有するかどうかで審査されるべ  
14 きである。

15 5. 規制②の目的は、規制①と同様、「集団行進…における公共の安全を  
16 害する行為…を抑止する」ことにある。前記の通り、この目的は重要  
17 である。

18 「集団行進において公共の安全を害する行為を行っている」と認め  
19 られる団体」は、過去「5年間、集団行進において公共の安全を害す  
20 る行為を行い刑に処せられた者の比率が」10%以上であるものである  
21 から（骨子第4の1、第2の3）、観察処分の対象となる団体には集団  
22 行進の際に公共の安全を害する行為に及ぶおそれが認められる。そし  
23 て、そのような団体を対象として、当該団体に関する情報を定期的に

1 報告することを義務づけることで継続的に観察することにより、当該  
2 団体が将来においてデモ行進の際に公共の安全を害する行為に及ぶ  
3 おそれがあると判断された場合に当該団体に対して注意・指導をした  
4 り、当該団体のデモ行進の際の警備を強化することにより、当該団体  
5 による公共の安全を害する行為を抑止することができるから、規制②  
6 には手段適合性がある。

7 確かに、団体に報告義務を課すことなく、公権力が団体のウェブサ  
8 イトや SNS 等を能動的に監視することを通じて、公共の安全を害す  
9 る行為を行う危険性があると判断した場合に団体に対して注意・指導  
10 をしたりデモ行進の際の警備を強化するといった方法によっても、目  
11 的を十分に達成できそうである。しかし、団体は様々なルートで公共  
12 の安全を害する行為を助長する可能性があるから、その全てを公権力  
13 側が能動的に把握することは困難である。そうすると、団体の活動に  
14 関する観察の穴を無くすために、代表者や幹部に限らず、構成員が個  
15 人名義のアカウントを使って団体の主張を流布する場合も含めて、そ  
16 れらを網羅的に把握し、団体の活動を継続的に観察する必要があると  
17 いえる。したがって、報告義務を課した上で観察するというより制限  
18 的でない他の選び得る手段によって目的を十分に達成することはで  
19 きない。

20 また、観察処分の対象となる団体は、前記の通り、デモ行進の際に  
21 公共の安全を害する行為を行うおそれが認められるものに限定され  
22 ているから、観察処分の対象という点でも、目的を十分に達成するこ  
23 とができるより制限的でない他の選び得る手段は見当たらない。

