

# 現代イギリスにおける公共秩序法制の研究

——一九八六年公共秩序法を中心に——

元 山 健

## 第一章 序説

## 第二章 コモン・ローの公共秩序罪の廃止と制定法の公共秩序

### 罪の新設

- 一 暴動罪
- 二 暴力的秩序紊乱罪
- 三 闘争罪
- 四 威嚇的態度等の罪
- 五 秩序を乱す行為
- 六 小括

## 第三章 示威行動と公共の秩序

- 一 公共の行進
- 二 公共のアセンブリ
- 三 公共の集会
- 四 小括

## 第四章 人種の増悪と公共の秩序

現代イギリスにおける公共秩序法制の研究

### 一 人種の憎悪の扇動を巡る論議

### 二 八六年における人種の憎悪扇動罪

### 三 小括

## 第五章 その他の公共秩序関係法制

- 一 一九八六年公共秩序のその他の諸規定
- 二 その他の公共秩序犯罪
- 三 公道の使用と公共の秩序
- 四 小括

## 第六章 結語

## 第一章 序説

### 1 本稿の課題

一九八六年、それまでの一九三六年公共秩序法 (Public Order Act, 1936, 以下「三六年法」と略す) に代わって五〇年及び一九八六年公共秩序法 (Public Order Act, 1986, 以

下「八六年法」と略す）が制定された。本稿は直接的には、この一九八六年公共秩序法の分析を行おうとするものである。この分析を通して解明すべき課題としては、さしあたり以下のようなことが考えられる。

第一に八六年法がいかなる内実を有するのかが明らかにされねばならない。そのためには何よりもまず八六年法そのものの文理を正確に把握する作業が要求されるであろう。本稿では個別諸条項の分析を通して、この作業が展開される。

第二に八六年法を現代イギリスの公共秩序法制全体の中で位置付けることが要求される。というのは本論で具体的に叙述されるように、八六年法は公共秩序にかかわる「一般的基本法」への方向を示しつつも、なお個別法的色彩を同時に有しているからである。このような法律の分析にあたっては、幾分かではあれ全体的鳥瞰図を欠くことができない。それはまた、八六年法がなぜ完全な公共秩序に関する「一般的基本法」にはならなかったのかという疑問への解答をもおのずと用意することにもなるであろう。

第三に三六年法との異同が明らかにされねばならない。この課題が両法律の文理を正確に把握、比較することによってなされるべきことはいうまでもない。同時に一般的意味での「歴史的文脈」の相違にも留意しなければならない。三六年法はヨ一

ロッパにファシズムが登場し、それがイギリスにおいても影響力を拡大しようとしていた時代の産物だからである。半世紀後の今次の立法とはその趣旨を異にするところがあるであろう。さらに法的意味での「歴史的文脈」の相違にも留意しなければならない。例えばコモン・ローの成文法典化の進行とその推進機関（典型。法改革委員会——the Law Commission——）は五〇年前には存在していなかったし、したがってこれらが必要とする環境も今日よりも微弱であったと考えられるからである。

第四に八六年法の分析を通して、現代イギリスにおける「公共の秩序」と「市民的自由 (civil liberties)」との間に存する緊張関係が明らかにされねばならない。この課題の解明にあたっては、さらに以下の諸点に留意する必要がある。(a)一九七九年に成立した保守党政府は、サッチャー首相の指導の下で、とりわけ「法と秩序 (Law and Order)」をその主要政策の一つとしてしていることである。八六年法の個別条項の具体的分析および公共秩序法制全体の分析を通して、サッチャー政権が構想している「法と秩序」とはいかなるものか、それはイギリスの（「人権」ならぬ）「市民的自由」の伝統にいかなるインパクトを与えようとしているのかが問われなければならない。既にある評者が八六年法を、一九八四年警察および刑事証拠法 (Police

and Criminal Evidence Act, 1984) 一九八五年スポーツ・イベント (ブルノール等の規制) 法 (Sporting Events (Control of Alcohol etc) Act, 1985) に次ぐ、サッチャー政権の「法と秩序」第三弾と位置付けていることから推測できるように、本法の研究にあたってはサッチャー政権の性格という視点から問題を捕らえることを欠くことはできない。(b)そして(a)の検討を前提とすれば、イギリスにおける近代的「市民的自由」の觀念が現代イギリスの社会的、政治的、法的文脈の下でいかなる矛盾、機能不全を生じているのか、イギリス人の自由をより発展させるためにはそれは必然的にいかなる法的解決へと向かわざるを得ないかを明らかにする課題が提起されざるを得ないのである。

総じて本稿は、八六年法(およびその他の公共秩序諸法)の諸条項の個別的解釈にとどまらず、それを通して同法を現代イギリス社会、現代イギリス法——とりわけ「市民的自由」の憲法論——の中に客観的に位置付け、その問題点を探ることを課題とするものである。

## 2 八六年法の編成

本法は五編四三条および三つの付表から構成されている。第一編(第一条〜第十条)は暴動罪その他の犯罪を規定する。第

現代イギリスにおける公共秩序法制の研究

二編(第十一条〜第十六条)は行進およびアセンブリについて規定する。第三編(第十七条〜第二十九条)は人種的憎悪について規定する。第四編(第三十条〜第三七条)は裁判所によるサッカー場からの法違反者排除命令について規定する。第五編(第三八条〜第四三条)は雑則および一般——物品への異物混入、土地不法侵害者の排除を含む——について規定する。

付表第一は本法制定に伴う一九八五年スポーツ・イベント法の改正を規定する。付表第二はその他の立法に関して必要な改正を規定する。付表第三は公共秩序関係諸法の廃止を規定する。その中には、請願を口実にして女王又は国会へ十名以上でおしかけることを禁止した一六六一年騒動的請願禁止法(the Tumultuous Petitioning Act, 1661)、国家又は教会に関する請願を目的にウエストミンスターから一マイル以内での五十名以上の集会を禁止した一八一七年扇動的集会禁止法(the Seditious Meeting Act, 1817)第三三條一九三六年公共秩序法第四條のうちの攻撃的武器の所持を禁止した部分(一九五三年犯罪防止法—the Prevention of Crime Act, 1953——第一条と重複するため)一八二四年浮浪法(the Vagrancy Act)第四条(ただし有名な“sus”に関する箇所ではない<sup>(3)</sup>)。これは一九八一年刑事未遂法—the Criminal Attempts Act——によって、第六条とともに廃止されている)三名以上の船員が不法に、

実力で、暴動的に船荷の積み降ろしを妨害することを禁止した一七九三年船舶犯罪法 (the Shipping Offences Act, 1793) などが含まれている。

## 第二章 コモン・ローの公共秩序罪の廃止と制定法の

### 公共秩序罪の新設

#### 一 暴動罪 (Riot. 八六年法第一条)

##### 1 コモン・ローの暴動罪

コモン・ローの暴動罪が成立するためには以下の五つの要件が必要とされていた。(イ)少なくとも三名以上の者が存在又は参加していること、(ロ)合・違法にかかわらず、共同の目的のあること、(ハ)その共同の目的を開始又は実行すること、(ニ)その共同の目的の遂行に際して、敵対する可能性のあるあらゆる者に対して、必要な場合実力を用いて相互に助け合う意思を有すること、および(ホ)その共同の目的のために、また、それに関して、少なくとも一名の相当な (reasonable) 落ち着きのある者を警戒、又は畏怖させるような態様で、実力又は暴力が行使され、又は威嚇されること。

コモン・ローの暴動罪は正式起訴により審理され、最高刑は終身刑であった。陪審は暴動罪で無罪の評決をしても、不穩集

会 (Rout) 又は不法集会罪 (unlawful assembly) で有罪の認定をすることを妨げられなかった。

#### 2 制定法の暴動罪

八六年法は既に述べたように、このコモン・ローの暴動罪を廃止して(第九条二項)、新たに制定法上の暴動罪を創設したのであるが、その要件は以下の通りである。

① 公共の場所又は私人の場所に集合している一二名以上の者の一人であること(同条一項)。場所の公私を問わないことはコモン・ローと同様であるが、人数は変更された。変更の直接的契機は法改革委員会による勧告にあるが、それにも別段の科学的根拠があるわけではない。<sup>(4)</sup>その歴史的起源は、一二名の者が治安を乱すべく違法に集会(assembly)し、治安判事、州長、副州長、又は市長による布告後一時間以内に解散しない場合、重罪で有罪であると定めていた一七一四年暴動法 (the Riot Act, 1714. 一九六七年廃止) に在る。② 彼らが違法な暴力を行使、又はその威嚇を行うこと(同条一項)。第八条において、「暴力」とは「人身と同様財産に対する (towards) 暴力的行為」を含み、また、「傷害又は損害を引き起こす又は引き起こすことを意図する行為に限られず、その他一切の暴力的行為を含む(例えば、当たらなかつた又は手前に落ちたとはいえ、

傷害を引き起こす能力のあるような石 ( missile ) を人に向かって投げる(と)」と例示を含めて定義されている。「対する ( towards ) 」という文言の意味は、実際の傷害や損害の発生を必要とせず、その脅威があれば十分であるということである。

括弧書きの例示はその典型例の一つであり、炭鉱ストの経験などがその背後にあると言われている。

③ 彼らが上記行為を共同の目的のために行うこと(同条一項)。「共同の目的」は定義されていない。しかしこの概念はコモン・ローの暴動罪の不可欠の要件でもあった。第一条三項は「共同の目的は行為から推定される」と定めているが、その趣旨は事前に計画や合意のあったことを立証する必要はないことを意味すると言われる。したがって法改革委員会は、明示的又は黙示的に協調して行為することを合意していた参加者だけでなく、彼らの中に加わってその共同の目的を達成した偶然的参加者も(區別することなく、一様に)本項により捕捉できると考えている。<sup>(5)</sup>

④ (全体としての)彼らの行為がその場にいる相当な落ち着きのある者にその者の身体の安全にとつての恐れを引き起こさせるようなものであること(同条一項)。この要件はコモン・ローと同様のものだが、第一条四項において、この種の者が現実存在している必要はないと定められている。「相当な落

ち着きのある者」の定義はない。一般には目撃証人や、時には被害者に実状を質問することによって、陪審によって決定される。

⑤ 暴力を行使する又はそれを威嚇する意思のある場合、若しくは自己の行為が暴力的になるかも知れない又はそれを威嚇するかも知れないことを知っている場合であること(第六条一項)。「意思」はその他の刑事犯罪と同様、被告人の行為(事前の計画や合意、現場での態度、有罪の自認を含めてのその後の行為)からの推定の問題として立証されるが、「知っている ( awareness ) 」という概念は特定の種類の害悪が発生することになるかどうかについての「無思慮 ( recklessness ) 」を意味すると言われる。例えば警察に向かってビンを投げた者を暴動罪で有罪にするためには、まず「ビンを投げた」= 暴力を用いた、ことが証明されねばならない。次に(イ)その意思があったか、又は(ロ)彼は彼の行為が暴力的になるかも知れないことを知っていた(ビンが手前に落ちるかどうかに)は関知しないが、怪我をさせる危険があることを知りつつ、一般的に警察に向けてビンを無造作に投げる)ことのどちらかが立証されねばならないと言われる。この(ロ)の場合が「知っている」に該当するのである。<sup>(6)</sup>

⑥ 彼が共同の目的のために違法な暴力を実際に行使用すること

(第一条一項)。暴動罪で有罪になるのは違法な暴力を實際に行使した者だけである。しかし實際に暴力を行使しなくても、暴力を奨励又は援助した者も罪になると考えられる。というのはコモン・ローでは、言葉、標識、行動などによって暴動や不法集会を積極的に奨励又は援助する者は有罪であるとされており、また「実力又は暴力」には暴力の威嚇も含まれるとされているからである。

⑦ 暴動罪は最高刑が一〇年の拘禁刑(第一条六項)である。

コモン・ローでは終身刑であり、政府案も同様であったが、法案審議の段階で修正された。

⑧ 暴動罪は一九八四年警察および刑事証拠法第二四条に基づき、令状なくして逮捕しうる犯罪である。

⑨ 訴追には公訴局長官の同意が必要である(第七条一項)。

⑩ 同一の訴因又は犯罪申告で一つ以上の犯罪で告発することを禁止する準則(これを「犯罪複合(duplicity)」と言う)に処するために、第一条(暴動罪)から第五条までの犯罪の各々は一つの犯罪を創設すると定められた(第七条二項)。

⑪ 代替評決。一九六七年刑事法律法(Criminal Law Act, 1967)第六条三項に基づき、暴動罪で無罪の評決をしても、陪審はこれより軽い罪である暴力的秩序紊乱罪(後述)又は闘争罪(後述)で有罪の評決を下すことができる(第七条三項)。

⑫ 暴動による損害の倍償。最後に暴動により生じた損害の倍償についてここで触れておくことにする。一八八六年暴動(損害倍償)法(Riot (Damage) Act, 1886)により、住宅、店舗に対する損害に対して、一四日以内に文書で請求がなされるときは、地方警察基金から倍償が支払われねばならないことが定められている。

## 二 暴力的秩序紊乱罪 (Violent disorder, 八六年法 第二条)

本罪はコモン・ローにはない新たに創設された犯罪である。しかし實際は、廃止されたコモン・ローの不法集会罪(第九条一項)に代わって、重大な公共の秩序紊乱に対する通常の場合の対応として用いられるべく創設されたものである。

### 1 コモン・ローの不法集会罪

コモン・ローの不法集会罪の定義には諸説があつて、そのいずれもが不十分であると言われている。アーチボルトの最新の研究成果によれば、「不法集会」の構成要件は以下の通りである。(イ)三名以上の者の集合(アセンブリ)であつて、(ロ)あからさまな暴力によって犯罪を犯す意思を持って、又は合・違法にかかわらず、なんらかの共同の目的を遂行する意思を持

つて、(ハ)公共の平和を危険ならしめるような態様で、又は、そのアセンブリの近隣にいる落ち着きと勇氣ある人々に、そのアセンブリの結果としての治安妨害を恐れさせるような態様で、行われる集合。

## 2 暴力的秩序紊乱罪

八六年法によって新設された暴力的秩序紊乱罪の要件は以下の通りである。

- ①公共の場所又は私人の場所に集合する三名又はそれ以上の人々の一人であること、および、
- ②彼らが不法な暴力を行使、又はそれを威嚇すること、および、
- ③(全体としての)彼らの行為が、その場にいる相当な落ち着きある者の安全にとっての危惧を生ぜしめるようなものであること、および、

④彼が実際に不法な暴力を行使、又はそれを威嚇すること。

第一条(新暴動罪)との異同は以下の通りである。(イ)人数が異なること、(ロ)「共同の目的」概念の有無、(ハ)「相当な落ち着きある者」は両条とも同意味、(ニ)暴動罪と異なり、不法な暴力の「威嚇」も含まれること、(ホ)犯意(*mens rea*)に關しても新暴動罪と同様、「意思」と「知っている」ことが要件であること(第六条二項)、(ヘ)「犯罪複合」(第七条二項)

「代替票決」(第七条三項)に關しても新暴動罪と同様、(ト)公訴局長官の同意は不要、(チ)最高刑は正式起訴による場合は五年の拘禁刑、略式起訴による場合は六か月の拘禁刑である。したがって本罪も八四年警察および刑事事証法による令状不要逮捕可能犯罪の一つである。

## 三 鬭争罪 (affray. 八六年法第三条)

### 1 コモン・ローの鬭争罪

コモン・ローの鬭争罪は国王対シャープおよびジョンソン事件判決<sup>(1)</sup>で復活させられるまで、実はおよそ百年間忘れられていた犯罪であったが、その後は同じコモン・ロー上の暴動罪や不法集会罪に比して多用され、年間一千名程が本罪によって訴追されてきていた。

廃止されたコモン・ローの鬭争罪の構成要件は以下の通りである。

- ① 不法な争い (*fighting*) 又は暴力が最小限一人の者によって、別の最小限一人の者に対して行使されること、又は、
- ② 実際に暴力は行使されなくても、最小限一人の者が不法に実力を誇示すること、又は、
- ③ ①②の行為が、相当な落ち着きと勇氣のある傍観者(現場にいる、又はその可能性があるにせよ、ないにせよ)が畏怖させられると考えられるのが相当であるようなものであること、

④ 公共の場所だけでなく、私人の場所でも犯され得ること<sup>(12)</sup>  
コモン・ローの闘争罪の典型例は①を見れば容易に理解できるように、俗に言う「喧嘩」「殴り合い」の類いである。違反者に対する刑罰は拘禁又は罰金若しくはその両者であって、制限はない。事実、集団による違反や重大な違反には厳しい刑罰が科されている。

## 2 制定法の闘争罪

八六年法によって新設された闘争罪（同名称）の要件は以下の通りである。

- ① 人が別の者に対して不法な暴力を行使するか、又は、行使すると威嚇すること、および、
- ② その人の行為が現場にいる相当な落ち着きある者に、その者の身体の安全に対して脅威を与えるようなものであること、  
コモン・ローの闘争罪ではあい昧に「実力を誇示」とされていた部分が、「暴力の行使を威嚇」と改められ、また、「畏怖」も「身体の安全に対する脅威」と改められている。既に暴動罪の説明で述べたように、「暴力」とは「暴力的行為」のことである。しかし暴動罪の場合と異なり、闘争罪の場合は財産に対する暴力は含まれない。「威嚇」とは物理的威嚇でなければならぬとされる。例えば握り拳を突き上げるといった物理的シ

エスチャーは本罪に言う「威嚇」に該当するが、言葉だけであればどんなに乱暴なものであっても本罪の「威嚇」には該当しないとされる（ただし別条の罪に該当することはある——後述参照）。

③ 「相当な落ち着きある者」の存在が仮定的であることは、暴動罪、暴力的秩序紊乱罪と同様である。「犯意（mens rea）」〔意思〕又は「知っている」に關しては、暴力的秩序紊乱罪と同様である（第六条二項）。「公私の場所」を問わず成立することも暴動罪、暴力的秩序紊乱罪と同様である。

④ 罰則は正式起訴による場合は最高三年の拘禁又は罰金若しくは兩者、略式起訴による場合は最高六か月の拘禁又は罰金若しくはその兩者とされ（第三条六項）、コモン・ローの闘争罪より軽減された。これに伴い、以下の二つの点に留意する必要がある。

⑤ 第三条六項は本条違反に対して特別の令状なしの逮捕権を承認した。一九八四年警察および刑事証拠法第二四条による無令状逮捕可能犯罪は「五年」の拘禁で処罰しうる犯罪だからである。

⑥ 「代替評決」に關して、正式起訴による場合は、陪審は闘争罪で無罪にした上で、第四条（後述）に基づく罪（第四条に基つく罪は「略式」でしか審理できないにもかかわらず）で有



罪とすることができると定められている(第七条三項)。

⑦ 訴追に際して公訴局長官の同意は不要である。

⑧ 「犯罪複合」の問題を回避する措置が採られていることも前二条と同様である(第七条二項)。

#### 四 威嚇的態度等の罪 (threatening behavior etc.)

##### 八六年法第四条)

八六年法第九条二項d号によって三六年公共秩序法第五条(治安妨害罪を招来する行為)は廃止され、これを拡大した「威嚇的態度等の罪」が本条により創設された。

#### 1 三六年法第五条の罪

三六年法第五条(以下、旧法五条と言う)は、人が公共の場所又は公共の集会(meeting)において、以下のことを行うことを禁止していた。

- ① 威嚇的(threatening)、罵倒的(abusive)又は侮辱的(sulking)である言葉又は態度を用いること、又は、
- ② 威嚇的、罵倒的、又は侮辱的である文書、標識、又は目に見える物を配布又は展示すること、
- ③ 治安妨害を引き起こす意思があること、又はそれによって治安妨害を引き起こされる恐れを来すこと、

現代イギリスにおける公共秩序法制の研究

旧法五条違反に対する罰則は、略式の有罪判決により、最高六か月の拘禁又は罰金若しくはその両方であった。

この旧法五条は「国会の考えていなかった諸目的のために第五条の諸規定を用いる傾向が、近年続いている」ことを裁判所として嘆かせるほどに<sup>(13)</sup>、あらゆる公共秩序犯罪に多用されてきた。例えば八四年―五年の炭鉱ストでは、時に「スト破り」と叫んだだけでおよそ四千名の炭鉱夫がこの旧法五条違反で告発されているのである。<sup>(14)</sup>したがってこれを完全に廃止すべしとの声も聞かれたのであるが、逆に乱用されているとの印象をなくして、より明確な規定として再構成し、活用すべしとの考えかたも強く主張されていた。

#### 2 八六年法第四条の罪

① 八六年法第四条一項は以下の通り規定している

処罰される行為は、(イ)威嚇的、罵倒的、又は侮辱的である言葉又は態度を他の者に対して用いる行為、又は、(ロ)威嚇的、罵倒的、又は侮辱的である文書、標識、又は目に見える物を他の者に配布又は展示する行為である。

その際、以下の二つの条件のいずれかを満たさなければならぬ。第一の条件は、(一)差し迫った不法な暴力がその者又は他の者によって、当該の者又は他の者に用いられると当該の者

に信じさせる意思、又は、(ニ)当該の者又は他の者による差し迫った暴力の行使を挑発する意思、を有するという条件である。第二の条件は、(ホ)イ又はロの行為によって、当該の者が当該暴力が行使されると信じる恐れがあるか、又は、(ヘ)イ又はロの行為によって、当該暴力が挑発される恐れがあること、という条件である。

「威嚇的、罵倒的、又は侮辱的」という文言はそれらの語の通常の意味で理解されることになる。したがって被告人の言葉や態度がこれらに該当するかどうかは、(本罪は略式によるので)治安判事が事実問題(a question of fact)として決定することになる。同条二項は本条に基づく犯罪が公私の両方の場所で行われるものであることを規定する。旧法五条が公共の場所のみを適用対象にしていたのと異なる、拡大された点である。ただし同条二項も住居内については原則として適用を除外している。

② 同条三項は警察官に本条違反を理由とする逮捕権を特に与えている。その理由は「闘争罪」の場合と同様であって、本条違反に対する罰則が、略式の有罪判決により最高六か月の拘禁又は罰金若しくはその両方と定められていることによる(第四条四項)。

③ 本条違反の罪に関しても「犯罪複合」を回避する措置が取

られていることは前述の各犯罪と同様であるが(第七条二項)、「代替評決」は許されていない。

### 3 新設第四条と三六六年法第五条との相違

最後に本条と旧法五条との主たる相違点および本条理解にあって重要な若干の点に触れておくことにする。

第一に既に述べたように、私人の場所(原則として住居内を除く)が適用対象となった点で異なっている。

第二に旧法第四条に見られた「治安妨害」の概念がなくなり、これに代えて暴力の「挑発」「恐れ」の語が用いられている点で異なっている(上記ニ、ホ、ヘを参照のこと)。

第三に旧法においては「治安妨害」の生じる恐れがなければ犯罪が犯されたことにならなかったため、例えば被害者が、警察官や老婦人など被告人の行為によって暴力を挑発される恐れがない者である場合は、結果としていかなる治安妨害も生じる恐れがないことになり、被告人の言葉や態度が威嚇的等であっても無罪とされていたが、本条の規定の仕方はいったいどうした場合、即ち何の暴力も現実には生じない場合をも包括できるものとされている。<sup>15)</sup>

第四に本条の上記(イ)〜(ヘ)は、既に述べたように大きく二つに区分して考えられるが、それを区分するのは「意思」とい

う文言の有無であり、(イ)又は(ロ)であつて、(ホ)又は(ヘ)である場合の方がより容易に適用できると言われている。

## 五 秩序を乱す行為 (disorderly conduct, 八六年法第五條)

第五條は八六年法によつて新たに創設された犯罪、「秩序を乱す行為」、を規定している。本罪は迷惑 (harassment)、不安 (alarm)、又は苦痛 (distress) を引き起こされる恐れのある人の見聞きできる範囲内、で、威嚇的、罵倒的、又は侮辱的言葉や態度、若しくは秩序を乱す行為を行うことを処罰する、公共秩序に関する最も軽い犯罪である。

本罪は八六年法可決の前後を通じて最も議論の多かつた犯罪類例の一つである。というのは従来、最も軽い公共秩序違反犯罪は旧三六年公共秩序法第四條 (現在は八六年法第四條) 所定の犯罪であり、本条によつて処罰しようとする行為は、これまで犯罪として処罰されることのなかつた行為を広く含んでいるからである。

本条の目的は社会的弱者 (老人や少数人種の人々を含む) をいわゆる「ちんぴらのちよつとした行為」から保護することにある。例えば、集合住宅 (フラット) の共用部分での迷惑行為、階下への物の投げ捨て、窓からの覗き、ごみ箱のひっくり

かえし、バス停や駅での若者の大声でのわい雑な言葉、夜中の街路での近隣の人々を脅かすような粗暴な態度等々が挙げられている。<sup>16)</sup>

本条は以下のことを行う者を秩序を乱す行為で有罪としてゐる。(イ)威嚇的、罵倒的、又は侮辱的言葉又は態度を用いること、又は、(ロ)秩序を乱す態度を取ること、若しくは、(ハ)威嚇的、罵倒的、又は侮辱的である文書、標識、若しくは目に見える物を展示すること、および、(ニ)上記の行為によつて迷惑、不安、又は苦痛を引き起こされる恐れのある人の見聞きできる範囲内で、上記の行為を行うこと

本条の罪は(イ)又は(ロ)若しくは(ハ)の場合であつて、(ニ)の場合に成立することになる。本条の罪の成立には第四條までの罪と異なり、被告人の「意思」は不要であり、また「暴力又はその恐れを招来させる態度」という要件も存在しない。換言すれば、(ニ)の「迷惑、不安、又は苦痛の恐れ」の存在が証明されるだけで成立することになるのである。「秩序を乱す行為」、「迷惑、不安、苦痛」の語義についての定義は存在しない。したがつて語の通常の意味で治安判事によつて解釈されることになるであらう。

本罪についてはなお以下の諸点に留意する必要がある。第一に公共の場所だけでなく私人の場所も対象になること、ただし

住居内については原則的に除外されることである（第五条二項）。

第二に本罪においては被害者が現に存在していなくてはならないことである。ただし被害者が迷惑等を現に受けた旨証言する必要がある。

第三に被告人に以下の三つの抗弁が認められていることである（第五条三項）。（イ）被害者が見聞きできる範囲内にいたと信ずべき理由がなかったこと、又は、（ロ）被告人が住居内にいたこと、又は被告人の行為を住居外等にいる者が見聞きすると信ずべき理由が被告人にはなかったこと、若しくは、（ハ）被告人の行為は相当なもの（reasonable）であったこと

第四に本条違反の攻撃的行為（offensive conducts）に従事している者に対しても警察官に令状なしの逮捕権が与えられていることである（第五条四項）。本罪は既に述べたように、場合によってはささいな刑事罰に値しない行為を捕らえるものともなることから、「令状なしの逮捕権」が与えられていることには問題がないわけではない。そこで本項は最初に攻撃的行為を中止を「警告」した後、なおもその行為を行う者を「逮捕」できるとし、「二段階」の手続きを規定している。「攻撃的行為」とは本条違反の犯罪を構成すると警察官が疑うのが相当である行為を意味する（第五条五項）。

第五に本罪についても公訴局長官の訴追同意は不要である。

「犯罪複合」を回避する措置が採られていることも前各条と同様である（第七条二項）。

第六に本罪は略式でのみ審理される。罰則は前各条と異なり、罰金のみであり、拘禁刑はない。

## 六 小括

### 1 新設諸犯罪に対する批判的評価

#### (1) 総体的評価——暴動罪を中心に——

まず最初に八六年法によって、コモン・ローを一定程度継受しつつ新設された、以上の諸犯罪に対する総体的評価を見ることから始めることにしよう。

コモン・ローに在ったあい味さは、裁判官に「特定の必要に合わせて犯罪の定義を伸縮させる」ことを可能ならしめる原因の一つである。暴動罪等の成文化化によって、このあい味が少なくともなり、全体として明文化、合理化がなされていると言われている<sup>(17)</sup>。そしてそれは、イギリス刑事法の成文法典化への否応なしのプロセスの一部であると受け取られているのである<sup>(18)</sup>。

コモン・ローの暴動罪、不法集会罪、闘争罪を廃止して、制定法により暴動罪、暴力的秩序紊乱罪、闘争罪という三つの犯罪を新設することがそもそも必要かどうかについての疑問は、

国会の審議では提起されなかった。これらの犯罪に該当する行為が行われたからといって、人身や財産に対する侵害に対処する別の犯罪でこれらの行為を処罰するということも可能である。その他に、これらの犯罪自体に処罰されるべき重大性があるであろうか。「在る」というのが法改正の必要を提言した法改革委員会の立場であった。<sup>(19)</sup>この立場が依拠しているのが国王対ケアド事件判決の以下の論旨である。<sup>(20)</sup>

「暴動罪が」重大である根拠は、関係者が多数で行為しており、その人数を彼らの目的を達成するために用いているという単純な事実(そのもの)に存する……。

そのような(共同の、かつ、不法な)目的を達成すべく、数の力が持っている脅威を用いる人々に対して、我が国法は常に厳しく対処してきたのである。」(括弧書きは筆者)

法改革委員会の第二の論拠は、秩序紊乱状態の下では暴力行為が行われたこと自体は明確であるにもかかわらず、誰がいかなる行為を誰に対して行ったのが正確に確認できないことが往々にして生ずる場合があるという経験に立脚している。その場合暴動罪・暴力的秩序紊乱罪・闘争罪という三つの犯罪を(コモン・ローの同名、類似犯罪を廃止する以上)新設しておかなければ、現に生じた秩序紊乱に正しく対処できないと言っているのである。というのはその他の罪で処罰しようとしても往々に

して証拠不十分で有罪を立証することができないことがあり、また立証できる罪では現に行われた行為を処罰するには軽すぎることがあるからである。<sup>(21)</sup>

これに対して最もラジカルな対応を示したのがNCCIL(National Council for Civil Liberties)である。NCCILはコモン・ローの暴動罪・不法集会罪・闘争罪の廃止に賛成するとともに、これに替わる制定法上の類似犯罪の創設にも反対する。その理由を一言で言えば、これらの新犯罪が処罰しようとしている行為は既に存する別の法規により処罰することが十分可能であり、犯罪のインフレーションは市民的自由の擁護にとって好ましいものではないということである。例えば闘争罪については、特定の暴行の罪、特定の刑事損害賠償の罪、あるいは攻撃的武器携帯の罪でいずれも処罰可能であるとする。<sup>(22)</sup>

また暴動罪についても、第一に「共同の目的」概念がコモン・ローから引き継がれ、残されたことが問題とされている。確かにこの概念は「動機」とも異なり、事前の計画等もその成立にとって必ずしも必要ではなく、例えば「アジア人の店を襲撃する」という場合、その動機は人種的なものでも、商売敵という意味でも、罪の成立には関係せず、その場で当該行為に加わり、前以て参加していようと関係ないと言われている。ある評者は暴動といった情況が生じたら「とにかく現場を離れ

よ、さもなくば暴動参加者として訴追される危険がいつでも在る」と述べている程である。<sup>23)</sup>

暴動罪の新設を支持する人々の論拠となっている、先に挙げた「ケンブリッジ・ガーデン・ホテル事件（国王対ケアド事件）」に関しても、NCC Lは同じ引用箇所を示した上で、そこには「犯罪と犯罪との間の区別の無視がある」と批判する。重い刑罰で罰しなければならぬということ、重い刑罰で罰することができる既存の犯罪が別に整っているのに、新たに犯罪を創設して、犯罪類型を増大させることは異なるという認識<sup>24)</sup>である。

暴動罪に関して控訴局長官の訴追同意権の規定が設けられたことは、「みせしめのシヨウ」として警察が暴動罪で乱訴することに対する歯止めになると言われている。<sup>25)</sup> ちなみに一九八五年には、炭鉱ストで四四〇名が暴動罪で訴追されたが、結局そのすべてが無罪の評決を得ているという実状も存するのである。<sup>26)</sup> この「歯止め」論に対しては、「歯止め」があるうと暴動罪の構成要件自体におお残るあい味さ（更には言えば、暴動罪そのもの）が在る限り、本質的問題は解決しないという批判が、NCC Lのような立場から提起されると考えられる。

コモン・ローの闘争罪↓不法集会罪↓（不穩集会罪）↓暴動罪は、暴動の端緒から暴動の着手、完成へと至る一連の過程に

即したものであった。新設の闘争罪、暴力的秩序紊乱罪、暴動罪もまたこのプロセスへの対応が暗黙のうちに考慮されていると思われる。それは「犯罪複合」「代替許決」の規定などからも推測される場所である。そしてこの連鎖は事態の自然の展開という点から見れば、ある意味で理解できるものである。とすればコモン・ローに関しても提起されていた疑問が、新設三犯罪に関しても提起されて不思議ではない。即ち、新設の暴動罪と暴力的秩序紊乱罪とは境界線がいまいである、どちらの犯罪で処罰されるのがあらかじめはつきりしないという疑問がこれである。

(2) その他の新設犯罪に対する許価

暴力的秩序紊乱罪に関しては、「三名で行われる暴動罪」というのがNCC Lの基本認識であるように思われる。勿論刑期が短くなったこと（これは暴動罪についても言える）、共同目的概念のなくなったこと等、評価すべき点も在るとは言え、「依然として弱点が在る」と言う。それは仮定的な「相当な落ち着きある者」という概念があることと、新設の第四条にもない「威嚇を与える」場合も罪にすることである。例えば三名以上のグループの若者がバブの閉まったあと、何かくだらないことを叫んだとすると、それが普段なら人通りのなくなっている道であるのに、たまたま人がいたとすると（それもその人

はすべて「相當な落ち着きがある人」と見なされる)、「威嚇」したことになり、暴力的秩序紊乱罪で処罰される恐れがある、と言うのである。本罪に関しても人身又は財産に対する暴力又はその威嚇に関する既存の別個の罪で対処できるもので、新設する必要はないという主張がある。<sup>(27)</sup>

新設の第四条が「私人の場所」にも適用されるとして、拡大されたのは炭鉱ストからの教訓である。炭鉱ストの最中、経営当局である全国石炭委員会の建造物(航ち、私人の場所)にして、個人の住居とは異なる場所)の中から外に向かって「威嚇的言葉等」を用いたスト労働者を三六年法第五条(既に述べたように、「公共の場所」での行為のみを対象としていたので)で処罰出来なかつたことによるのである。<sup>(28)</sup>

新設の第四条は、「他人に向けられた行為でなければならぬ」とした点、および「意思」又は「知っている」という要件が加味された点において、三六年法第五条が「潜在的に侮辱的な態度」で充分に犯罪が成立したことに比して、改良されている。

他方既に述べたように、新設の第五条「秩序を乱す行為」は最も議論の多かつた犯罪である。それはいわゆる *public order* の復活であるとの批判も在る。というのは決定的要素が警察官の感覚と裁量とに依存しているからである。このことを意識して設

けられたのが「警告↓逮捕」の二段階逮捕権である。<sup>(29)</sup> これに対しても逮捕権を口に苦しくないためのものに過ぎないとも言われている。「あい昧な言葉で立法しておいて、常識を持って適用されるであろうと信頼するやり方は刑事法の領域では勧められない」という評言は理論の本質を衝いている。<sup>(30)</sup> 即ち犯罪構成要件の明確さにかかわる、我が国でも周知の、かつ、基本的な憲法的要請の問題と言えるであろう。また同じことを社会的レベルから、警察とコミュニティとの関係改善に役立つか疑問であると評する者もいる。<sup>(31)</sup>

告発された犯罪よりも軽い犯罪で有罪にすることができるとは、裁判所にとって大いに助けになるという評価がある一方で、それは被告人にとっては自分が告発された犯罪と異なる犯罪で、その異なる犯罪に関しては自分が直接に抗弁する機会も与えられていないのに、有罪に処せられるということの意味し、不合理であるとして批判する者もいる。<sup>(32)</sup> これも暴動罪以下の犯罪が、既に述べたように「一連の事態の経緯」の中で位置付けられることに関連している問題である。

## 2 小結

(1) コモン・ローから制定法へ

今回の八六年公共秩序法が、内務大臣による一九七九年の三

六年公共秩序法見直し発言に端を発し、法改革委員会による研究作業を通じて、コモン・ローの暴動罪以下の諸犯罪を廃止し、制定法化したことは、イギリス法の現代化という点でやはり評価に値すると言えよう。しかも単に法典化・現代化というだけでなく、公共秩序罪の中心となる暴動罪↓暴力的秩序系乱罪↓闘争罪↓威嚇等の行為という系列の制定法化だけに、その有する意味は大きいと言える。

それは既に述べられているように、犯罪構成要件の一定の明確化ももたらしている。なるほど「共同の目的」等、なおあいまいな概念をコモン・ローから継受（というより、コモン・ローの成文法典化）しているとはいえ、裁判等を通じて明らかにされるであろう欠陥が今後は八六年法の改正という形で明確に制定法規範化されていくことが可能になるであろうと思われるのである。

とはいえ今回の制定法化もまた、イギリスにおける法典化の道筋をそれるものではなかったと言える。それは人権（あえてここではこの言葉を用いておく）を制約する立法が制定されるには、それは先立って「人権」そのものが立法において確認されねばならないというNCCIL等の主張が退けられたことに端的に見ることが出来る。「市民的自由」とは禁止されていない残余のものをを行う自由を意味するという考えかた、換言すれば、

ば、その残余の自由自体は積極的に定義されないという考えかたは、今回の法改正にあたっても一切の議論の最初に置かれていた前提であった。<sup>(32)</sup>それは裁判官の叡智である判例の集積を通じて法を形成していくという考えかたと結び付いて説かれていくものでもあるのである。

(2) 暴動罪等の犯罪は必要か

暴動罪等の犯罪はそもそも必要なのか。ただイギリスの論議を見るときは、次章以下の本論（とりわけ第五章）でも触れるように同一行為を処罰しうる犯罪がいまだに複製している感があることに留意する必要がある。

NCCILの主張は魅力的ではあるが、必ずしも大方の支持は得られていないと思われる。暴動罪等が不要か否かという正面の議論よりも、今回制定法化されたこれらの犯罪が、その構成要件のままで適用される場合の實質的不正義を指摘していくことの方が、イギリスでは力を得そうに思われるのである。

(3) 新設第五条の罪（迷惑等の行為）

直ちに想起されるのは我が国の軽犯罪法の諸規定であろう。我が国の軽犯罪法も表現の自由等とのかかわりで大きな問題を提起していることは言うまでもない。その恐れがあればこそ、その第四条は「この法律の適用にあたっては、国民の権利を不当に侵害しないよう留意」することを要求している。加えて第



二条は「情状に因り、その刑を免除」することができる規定  
している。尤も「情状に因り、拘留及び科料を併科」すること  
もできるのであつて、その裁量が大きい点、イギリスでの議論  
と重なるものと言へる。

イギリスでは既に述べたように、これまでこの種の「ちよつ  
とした迷惑行為」は刑罰の対象となつてこなかつたことに（我  
が国との対比においても）まず留意しておきたい。それではな  
ぜ、今の時点で導入されたのか。第一の理由として考えられる  
のは、政府の言う通り、この種の反社会的行為が近年増大しつ  
つあり、なんらかの対処が必要とされる事態の存在であろう。<sup>(35)</sup>  
とはいへこの「なんらかの対処」が、必ずしも「刑罰」である

とは限らない。保守党の世論の人気取りの一方策という評言も  
あるが、<sup>(36)</sup>ここには後にも述べるように（とりわけ第三章）、サッ  
チャー政権の「法と秩序（Law and Order）」政策が顕著に現  
れているように思われるのである。そこで第二の理由として考  
えられるのが、この「法と秩序」政策である。サッチャー政権  
の政策は新市場経済を「土台」に、法と秩序や家庭を「上部構  
造」に成り立っていることは周知のことである。その国家にお  
ける帰結は、福祉を含めた経済力能において「小さな」、秩序  
維持において「権威」を回復した（換言すれば、「大きな」政  
府に他ならない。<sup>(36)</sup>）。社会秩序を隅々まで国家の権威（＝法の力）

によつて規律することが、果たしてイギリスの伝統としての社  
会的自律性に合致するか、問われるところである。その第一線  
に立つ警察官と国民との圧礫を憂慮する声が挙がるのも故なし  
としない。ただし「口に苦くしない」ためのものとの批判はあ  
るとはいへ、現行犯でなければ逮捕できず、かつ、それに先立  
つて「警告」を行うという配慮を義務付けた点は、せめてもの  
評価点ではないだろうか。とはいへ我が国での実務を想起する  
とき、また逮捕権があるということ自体の与える威圧はやはり  
消しがたいという他はない。

### 第三章 示威 (demonstration) 行動と公共の秩序

#### 一 公共の行進 (processions)

##### 1 一九三六年公共秩序法第三条による規制

一九三六年公共秩序法は直接的には、ロンドンのイースト・  
エンドでの当時のファシスト達の行進に対処すべく制定された  
ものであつた。したがつて国会の討論でも、論議は第一条（政  
治的制服の公共の場所や集会での着用禁止）、第二条（準軍事  
的組織の禁止）に集中した。（なお三六年法のこの二か条は八  
六年法によつて廃止されていない。その理由は今日もおこの  
二か条が必要になるような事態にあらかじめ備えておくべきだ

ということにある。〕第三条は余り関心をひかなかったのである。その理由は、本条による行進ルート規制は既に当時行われていた実態の単なる法文化とみなされたことにもあった。しかし重要な視点がなかった訳ではない。第一に、ルートに関する条件を賦課する者を主席警察官とした理由は、行進の規制が宗教的、政治的論議のもととなることは好ましくないことから、政治的に中立な主席警察官に、その専門的職責である「重大な公共の秩序紊乱」の観点からのみ、規制権限を委ねたことである。第二に、ルート規制権限の主席警察官による行使は「相当な」(reasonable)ものでなければならぬとされたことである。これによって権限行使に対する司法審査が可能にされたのである。第三に、禁止に関しては、禁止命令請求権者を主席警察官としつつ（禁止の理由が「重大な公共の秩序紊乱」であり、これの適切な第一次的判断権者が警察官であると考えられたことも前述の第一の点と同様である）、「禁止」という措置の重大性からして、彼の請求を受けて地方参事会が内務大臣の同意を得て、禁止命令を發布することである。<sup>(38)</sup>

三六年法第三条は大要以下の通り定めている。公共の行進が重大な公共の秩序紊乱を招来する恐れがあるとの理由を主席警察官が有するのが相当である場合は、主席警察官はその行進に対して条件（通常はルート変更）を賦課するか（一項）、内

務大臣の承認を得て地方当局が禁止命令を發布するよう請求するか（二項）のいずれかを行うことができる。ロンドンには地方警察当局は存在しないので、首都警視総監は禁止命令を直接内務大臣に請求することになる。禁止される行進は、一定地域で行われるすべての行進、又は一定の類型の行進であり、禁期間は最大三か月とされていた。

## 2 事前通告制 (advance notice. 八六年法第十一条)

(1) 事前通告の実態とそれを巡る論議

八六年法以前にはイングランド・ウェールズの九二の地方当局によって、概ね二四～三六時間前までの事前通告制が個別の地方法律により採用されていた。しかし通告義務違反による訴追は一件も提起されたことはないと言う。本法の制定によりはじめて、全国一律に事前通告を必要とすることになったのであるが、従来の実態につき首都警視庁によれば、事前通告が不要な行進であっても、その八五％の組織者が警察への事前通告および事前協議を行っており、通告のない残りの一五％についても警察は情報収集活動により必要な情報を入手していると言われている。また近年、秩序紊乱を招来した示威行動はすべて事前に通告されていたものである。<sup>(39)</sup>

このようにある意味では既に実態として存在していた「事前

通告」の「慣行」を一般法化しようとする意図はどこにあるのか。庶民院内務委員会はその報告書において、事前通告制は第一に警察と組織者との公式の議論の回路を提供し、第二に組織者の責任感を養うのに役立つことを挙げる。そして第三に、通告がなくても警察は情報を入手しうるが、それは警察の経費と仕事を増やすことになり、しかもおよそ民主国家において交通の混乱を最小限にし、治安を維持する義務を果たすために警察が情報収集活動に訴えねばならないといったことはおかしなことだという理由が挙げられる。第四にこの事前通告と受理の制度の確立は、示威行進の権利の実定化とは別の意味であるが、行進に対する法的地位の確認ともいえると言う。かくて内務委員会は七十二時間前までの通告制を提言している<sup>(42)</sup>。

事前通告制の採用を最も強く望んだのは警察関係者・団体であったが、ここでは首都警視總監の庶民院内務委員会への証言を一瞥することにしよう。警視總監は(イ)行進だけでなく屋外での集会も通告の対象とすべきこと、(ロ)通告期日は七日前までとすること、(ハ)警察との協議以前に日時、ルート、場所を公表しない義務を組織者に課すこと、(ニ)組織者が行おうとしている手配が警察に適切に通知されていない場合、警察との協議が済むまで組織者はこれを実際の手配と考えてはならないこと、を要求している。もっとも(ホ)善意の組織者で通告期限内

間に合わなかった場合には適切な救済措置が必要であることも(たとえ一時間前でも事前の通知が欲しいとしつつ)承認している。

政府は基本的には、上記庶民院内務委員会の提言に従って法案化を進めることになった。その他の諸団体も上記内務委員会への証言において、事前通告制には反対していない。内務委員会での労働党の意見も七日の事前通告であった<sup>(43)</sup>。

事前通告制に反対する意見はNCC LとTUCから内務委員会への証言として提出された。その理由は、公式にこのような制度を定め、しかも違反者に罰則を科することは、従来円滑に行われてきた警察と地方諸組織との間の協同関係にかえって有害であり、また、すべて予定通りにしないと罰金を科されるという恐れは、小さなグループに示威をさせにくくする要因となる、というものであった<sup>(44)</sup>。

そこで次に、八六年法の規定自体を見ていくことにしよう。

## (2) その概要

八六年法第一条は正確には、「公共の行進の事前通告(advance notice of public processions)」と題されている。「公共の行進」とは公共の場所での行進を意味する(第一六条)。「公共の場所」とは「(a)一切の公道」および「(b)実質的な時間、公衆又はそのいずれかの部分が、有料又はそれ以外で、権利と

して若しくは明示又は黙示の許可によって、アクセスする一切の場所」と定義されている(第一六条)。この定義にはすべてのリゾート地および公衆がアクセスできるすべての私人の土地が含まれ、極めて広範・包括的なものと言われている。「行進」とは「順序良く並んだ人々の集団の進行」、「ルートに沿って動く人々の進行」と定義されおり、冠婚葬祭から国会への行進まで含む広い意味が与えられている。

① 文書による通告が必要な公共の行進の三つの類型(第一一条一項)

(イ)なんらかの人又は団体の有する見解又は行動への支持又は反対を示威することを意図する行進

(ロ)主張又は運動を公にすることを意図する行進

(ハ)なんらかの出来事を記念又は祈念することを意図する行進

② 事前通告を免除される行進(第一一条一項、二項)

(イ)事前の通告を行うことができないことが相当である場合

(二項但し書き)

(ロ)日常的又は慣習的に行われている行進、葬列(二項)

③ 通告の手続き

(イ)事前通告文書には行進を行う日時、予定ルート、行進組織者(代表者一名でも良い)の氏名・住所を記載すべきこと(三項)

(ロ)通告は行進出発予定先警察署に提出されるべきこと、なおスコットランドから出発し、イングランドに入る行進については出発地とイングランドに入って初めての警察署とに提出されるべきこと(四項)

(ハ)通告の方法は直接手交でも、簡易書留による郵送でも良いこと(五項、六項)

(ニ)通告期限は行進予定日の七日前が原則であること(五項、六項)

(ホ)(ニ)の例外として、(ニ)の期限に間に合わないことが「相当である」場合は、「実行できる限り早く」通告すること(六項)

④ 本条違反の場合

(イ)行進組織者(参加者ではない)が本条所定の適正な通告を怠った場合、あるいは通告記載の日、出発時間、又はルートと異なった日、時間、又はルートで行進を行った場合、略式の有罪判決により罰金刑に処せられること(七項、十項)

(ロ)ただし抗弁として、本条の諸要件を満たしていないこと、あるいは、(時宜により)日、時間、又はルートが異なっていることについて知らなかったこと、又は、これを疑うことも、疑うべき理由もなかったことを証明することができる(八項)。また告発(Charge)が日、時間、又はルートにかかわるもので

ある場合には、通告との相違が被告人の統制を起える諸情況から、又は警察官の同意によりなされたことから、若しくは警察官の指示によって、生じたことを証明することができる（九項）。

### 3 警察による条件の賦課（八六年法第十二条）

#### (1) 条件の賦課の実態とこれを巡る論議

既に見たように三六年公共秩序法第三条第一項は、主席警察官が以下のように条件を賦課する命令を発することができる旨定めている。

(イ)公共の行進が行われる（予定も含む）日時・場所・情況およびルートを考慮して、条件を賦課すべきこと（条件賦課の対象）。  
(ロ)その行進が重大な公共の秩序紊乱を生じることが恐れるべき相当な理由がある場合に、条件を賦課すべきこと（条件を賦課すべき場合）。

(ハ)行進組織者又は参加者に対して公共の秩序の維持のために必要と思料される条件を賦課すること（条件賦課の客体）。

(ニ)条件にはルートを決めるもの、および特定の公共の場所への立ち入りを禁止するものがふくまれること（条件の内容）

(ホ)ただし、治安妨害の危険を防止するのに必要であることが相当である場合を除き、旗、のぼり、紋章を展示することを制限するいかなる条件も課せられないこと（除外事項）。

#### ① 条件賦課基準に関する論議

この三六年法第三条に基づいて公式に条件が賦課されたことは少ないのが実態である。政府白書によっても、「警察は組織者と行進に関する計画を討議し、ルートその他の事項に関して非公式に合意すべく交渉する方を望んでいる。一般にこのやりかたはうまく機能している。首都警察は重大な秩序紊乱を防止するために公式に条件を課した例が過去五年間にたった二件だけであると述べている。<sup>(48)</sup>」政府は当初録書において、「重大な公共の秩序紊乱」という要件から「重大な」を外し、「公共の秩序紊乱」と改正する意向を示したが、警察関係者からもその要望がなかったので白書はこれを撤回し、これに代えて以下の二つの基準を追加することを提案した<sup>(50)</sup>（そして後述するように、法制化した）。

第一の追加基準は「コミュニティの日常生活への重大な混乱」という基準である。これは庶民院内務委員会の提言を採用したものである。<sup>(51)</sup>「コミュニティの日常生活」として具体的に考えられているものは、地域住民の交通、商業を中心とする日常生活であり、条件の典型はルート変更であると思われる。首都警視総監の庶民院内務委員会への証言によれば、既にロンドン警視庁はオクスフォード・ストリートウェイークデイの商活動時間中に行進しないようにルート変更を（非公式の折衝を通

じて）実施しているのであって、その実績の法文化とも言えるのである。<sup>(52)</sup>

第二の追加基準は悪意から行進を組織する者達に対処するためのものである。その理由を政府白書は以下のように述べている。人々を脅迫・強制するための行進に対しては警察に条件賦課権限が与えられてしかるべきであろう。時にはこうした行進の標的が単一の個人や暴力で報復する恐れのない平和的な人々であるために、秩序の乱れるおそれが生じない場合もある。しかしそうした場合でも、その人々が脅迫・強制の恐れなく日常の暮らしをできるようにすることは不可欠であろう、と。白書から幾つかの例も挙げておこう。ナショナル・フロントがアジア人の居住地域を行進するとき、地域住民の対応は店を閉めて、家に閉じこもるといふものだが（従って秩序の乱れる恐れは少ないが）、放置しておいてよいのであろうか。また動物の権利保護運動の人々が、従業員を働けなくする意思を持って、毛皮店や食品工場に行進することが時にあるけれども、これを放置しておいてよいのであろうか。さらに行進は平和的であってもその人数の多さが脅迫的になる場合もある（例えば一人の地方参事会員の自宅に一千人がデモをかける場合<sup>(53)</sup>）。

なお政府は「財産への重大な損害」も基準の一つに加えることを提案しているが、これは既に従来から「重大な公共の秩序

紊乱」の内容とみなされていたものである。<sup>(54)</sup>しかし「財産」が社会秩序の基本の一つであることを鮮明にするものではある。

## ② 条件の内容

三六年度での条件は専らルート変更であったという。これに対して庶民院内務委員会は法文上もっと多様な条件賦課ができるはずであると言ひ、政府もこれに同意している。<sup>(55)</sup>また警視総監はその証言において旗ざお等が警察官攻撃用の武器になることを強く非難し、その取り締まりが可能になるよう法を改正するよう求めている。<sup>(56)</sup>

## ③ 条件賦課の主体

三六年度では主席警察官であったが、当時は一八三あった警察が今日では四三に減少しており、今日も主席警察官のみとすることは現状に合致しない。したがって現場にいる上級警察官が条件賦課命令を出せるようにすべきであるというのが庶民院内務委員会の提言であり、政府もこれを承認した。<sup>(57)</sup>さらにさかのぼって、そもそも何ゆえに条件賦課の主体として警察が挙げられるのであろうか。第一に現場で第一次の責任を負うのは警察であることである。第二に治安判事（警察当局の一構成要素である）が前司法的手続きに多く関与することは必ずしも望ましくないからである。そして第三に、警察の「責任」と警察の

「作用」との区別（前者は警察管理機関としての警察当局<sup>(68)</sup>、後者は警察）を無視してはならないことが挙げられている<sup>(59)</sup>。

④ 逮捕権

三六年法では第三条違反を理由とする特別の逮捕権は認められていなかった。そこで警察官は治安妨害の恐れということから理由にして、コモン・ローの逮捕権により逮捕するほかなかった。しかしこれは警察の権限濫用という非難を常に引き起こしており、警察諸団体は本条違反専用の逮捕権を強く求めており、政府もこれを承認した。以上の論議を前提として、八六年法は以下のように規定している。

(2) 八六年法による条件賦課規定の概要

① 条件賦課基準（一項）

公共の行進（予定のものも含む）が行われる時と場所およびルートに関して、上級警察官が以下の各号のことを信じるのが相当である場合、当該上級警察官は必要と思料する条件を行進組織者又は参加者に賦課する命令を発することができる。この命令にはルートに関する条件が含まれる。また特定の公共の場所に立ち入ることを禁止することができる。

(イ) 重大な公共の秩序紊乱、重大な財産への損害、又はコミュニティ生活への重大な混乱をもたらすかもしれないこと、又は、

(ロ) 公共の行進を組織する者の目的が、他人がなすべき権利を有している行為をさせないよう強制するため、又は他人がなすべき権利を有していないことをさせるために、他人を脅迫することにあること

以上が第一項の概要であるが、第一に注意すべきは条件賦課基準が拡大していることであろう。三六年法では「重大な公共の秩序紊乱」のみであったが、八六年法では「重大な財産への損害」「コミュニティ生活への重大な混乱」が追加されている。また(ロ)の基準も新たなものである。第二に注意すべきは「上級警察官」という文書であるが、これについては下記②で述べることとする。

② 条件賦課手続き

(イ) 条件賦課は、行進開始直前から行進中であっては現場にいる最上級警察官が行い、それ以外にあっては主席警察官が行う（二項）。この点が三六年法では「主席警察官」に限定されていたこと、また当時と現在との警察数の違いがこの法の変更の背後にあることについては既に触れた。

(ロ) 主席警察官による条件賦課命令は文書による（三項）。特に規定はないが、このように定められていることからして、また実際的に見ても、現場での命令は口頭によると考えられる。

③ 違反

(イ) 賦課された条件を知つていながらこれを遵守しない者は、組織者も参加者も有責である（四項、五項）。

(ロ) 条件不遵守が自己の統制を起える事態によるものであることを証明することは組織者・参加者にとって抗弁となる（四項、五項）。

(ハ) 参加者に条件不遵守を扇動する者も有責である（六項）。

(ニ) 制服警察官には以上の者に対する現行犯逮捕権が与えられている（七項）。

(ホ) 罰則は組織者と扇動者に対しては最高三か月の拘禁又は罰金若しくはその両方であり、参加者に対しては罰金である（八項、九項、十項）。

#### 4 行進の禁止（八六年法第十三条）<sup>(60)</sup>

(1) 三六年法の下での実態と改正に関する論議  
三六年公共秩序法第三条二項は禁止命令につき、以下のよう  
に定めていた。

(イ) 主席警察官の役割 バラ又はディストリクト参事会に禁止命令を請求すること。

(ロ) 禁止の基準 重大な公共の秩序紊乱を防止するのに、第一項に基づく権限（条件の賦課）では不十分であること。

(ハ) 禁止される行進 一切の公共の行進又はいずれかの類型の

行進

(ニ) 禁止命令の期間 三か月を起えない期間で命令に特定された期間

(ホ) 禁止命令の適用地域 当該バラ又はディストリクト若しくはその一部。

(ハ) 禁止される行進 一切の公共の行進又はいずれかの類型的行進。

(ト) 禁止命令作成者 バラ又はディストリクト参事会。  
(チ) 国務大臣の役割 禁止命令への修正、同意権。

行進の禁止措置は三六年法施行当時と較べれば、戦後はずっと少なかった。しかし近年、特に一九八〇年以降、増大の傾向が見られる。イングランド・ウェールズにおける禁止命令は、一九七〇—八〇年は一件であったのが、一九八一年には四二件、八二年一三件、八三年九件、八四年一件である。<sup>(61)</sup> 政府は原則として禁止権限が依然として必要であることをその緑書以来明らかにしてきており、NCCCLといったラジカルな団体も含めて「不要」「全面反対」といった意見は多くは聞かれない。<sup>(62)</sup> そこで八六年法における改正に至る論議を検討しておくことにしよう。

#### ① 禁止の基準

政府は政治的行進そのものを禁止することはないこと、また



組織（テロリストの組織を除く）に対して行進禁止をすることはないことを前提として、検討を進めている。

様々な禁止基準が現行の基準に加えて、又はこれに代えて提言された。警察官連盟は現行基準に代えて、「重大な治安妨害」という基準が望ましいと言う。「重大な治安妨害」とは結局、「なんらかの暴力が生じる恐れ」を意味する（後述第五章参照のこと）。庶民院内務委員会は広範に過ぎるとしてこれを退け、政府もこれを退けた。もっとも政府も緑書の段階では、「重大な」の文言をはずすことを示唆しており、白書の段階でこれを放棄したという経緯がある。現行基準に加えて、「個人又は組織の過去の行動」を基準にすべしとの提言もある（警察官連盟、GLC）。内務委員会はこの提言は「重大な公共の秩序紊乱」の考慮に含まれるとしてこれを退けている。<sup>(64)</sup>

政府緑書は「表明される見解が極めて攻撃的である場合」禁止される可能性があるとして示唆していた。<sup>(65)</sup>

政府緑書はまた、条件賦課の基準と同様の「混乱」の基準も示唆していた。これについては内務委員会の「狭きに失する」という批判を政府は受け入れている。<sup>(66)</sup>

人種関係団体を中心に出された要望は、「人種の憎悪を煽る行進」を禁止すべしという意見である（人種平等委員会、TUC、イギリスユダヤ人委員会）。<sup>(67)</sup> 内務委員会は「行進が人種的

憎悪を煽る恐れがあるかどうかの判断（主席警察官の専門的判断）は、適用がより困難な基準」であるとして、この基準を提案する人々の「心情」は理解できるが、採用はできないと言う。政府も「重大な公共の秩序紊乱がないのに、人種の憎悪を理由に行進を禁止すべし」という提案は「気持ちでは理解できるが、採用できない」と述べている。<sup>(68)</sup>

結局政府は、禁止の基準としては今後も「重大な公共の秩序紊乱」が唯一のものであるとの立場に立って法案を提出することになった。<sup>(69)</sup>

## ② 禁止される行進の限定は可能か

実は「人種の憎悪を煽る行進」のみを禁止せよという要求の背後には、三六法の下での禁止措置が殆ど常に「全面禁止（blanket ban）」であって、例えばナショナル・フロントの行進が禁止されることによって、その一定地域での一切の行進が一定期間全くできなくなってしまうという不合理への不満が存在していた。事実一九七八年には、禁止期間中にメイデイの行進を組織した（儀式的行進だから、禁止対象ではないと考え）リーズ市の労働組合会議の書記長は、メイデイの行進は儀式的行進にあらずとの理由で、四〇ポンドの罰金刑に処せられた。<sup>(70)</sup>

三六年法によれば、「一切の行進」又は「なんらかの類型の

行進」が禁止されることになっているが、「類型」による禁止は実際には、IRAメンバーであるマクデイドの死に関連するあらゆる行進が、バーミンガム、コベントリー、ソリフルにおいて一か月間禁止されたことが、一例あるだけなのである。

政府はその白書において、この問題に以下のように答えている。「三六年度法の制定にあたって、特定の組織や特定の行進を禁止対象として選び出す権限を与えなかった訳は、そのようにして行われる禁止が政治的偏向の非難を受ける余地があることを懸念したことであった。しかしその結果は、無実の者が有責の者のために災いをうけるということである。政府は、十分注意して用いられねばならないと思うが、単一の行進を禁止する権限が禁止手続きの柔軟性を増すであろうと考える」。

③ 禁止手続き

三六年度法は既に見たように、主席警察官の禁止手続き開始権(「禁止命令請求権」、バラ又はデストリクト参事会の禁止命令作成権、内務大臣の修正、同意権、というように三者に権限を分割する制度を採用している。これに対して、以下のような提言があった。

第一に、地方当局に禁止請求権を与えよとの提言がある(人種平等委員会、イギリスユダヤ人委員会、TUC、デストリクト参事会協会)。第二に地方当局を手続きから一切排除せよと

の提言がある(警察官連盟、主席警察官協会)。第三に内務大臣に決定権を専属させよとの提言がある(イギリスユダヤ人委員会)。第四に警察当局に拒否権を与えよという提言がある(カウンティ参事会協会)。

これらの提言にはそれぞれの思惑がからんでいるのであるが、庶民院内務委員会は三六年度法の手続きを変更する必要はないとの結論に至っており、政府も同様であった。「重大な公共の秩序の紊乱」という判断を行い得る専門性を有した主席警察官、地方に責任を負う当局、そして国会に政治的責任を負う大臣の三者による決定という手続きが維持されるわけである。

なおロンドンに関して、この手続きに地方当局が関与しないことが若干問題になったが、GLC自身が「禁止」といった政治的決定にかかわる意思のないことを明らかにしていることもあって、現状通りということになった。

以上の実態と論議を踏まえて、八六年度公共秩序法は行進禁止に関して以下のように規定している。

(2) 八六年度法による行進禁止規定の概要

(イ) 主席警察官の役割 地域参事会に禁止命令を請求すること。

(ロ) 禁止の基準 何時であれ、重大な公共の秩序の紊乱を防止するのに、第一二条に基づく権限(条件の賦課)では不十分で

あると、主席警察官が信じるのが相当であること。

(ハ)禁止される行進 一切の行進、又は請求状に特定された類型の行進。

(ニ)禁止命令の期間 三か月を超えない期間で命令に特定された期間

(ホ)禁止命令の適用地域 関係地域又はその一部(以上、第一項)

(ヘ)禁止命令作成者 当該地域参事会

(ト)国務大臣の役割 禁止命令への修正、同意権(以上、第二項)

(チ)シティ又は首都警視總監は禁止命令の請求を直接国務大臣に行うこと(第三項、第四項)

(リ)命令の形式 文書による。文書で発布されない場合はできる限り早く文書に記録されるべきこと(第六項)

(ヌ)違反者 禁止されていることを知っていながら行進を組織する者、同じくこれに参加する者、参加するよう扇動する者(第七、八、九項)

(ル)警察官の権限 制服警察官は現行犯であると疑うのが相当である者を令状なくして逮捕することができる(第十項)

(ヲ)違反者への罰則 略式の有罪判決に基づき、組織者・扇動者は三か月以下の拘禁又は罰金若しくはその両方、参加者は罰

金のみ(第十一條、十二、十三項)

以上が概要であるが、幾つかの点が明らかになる。第一に禁止基準に関しては、三六年度と同じく「重大な公共の秩序案乱」が唯一の基準とされたのである。

第二に禁止される行進の種類について、政府は白書の段階では「単一の行進の禁止」も有り得るとの態度であったが、法案(および上記八六年度法)ではこれは出てこなかった。「政治的バイアス」の非難を受ける恐れがあるという警察官関係の反対があったと言われている。したがって最終的には、三六年度と同じく「一切の行進」又は「特定された類型の行進」が禁止されることになったのである。

第三に禁止手続きに関しても、結局三六年度と同様である。

第四に制服警察官に本条違反者に対する逮捕権が規定され、コモン・ロー上の「治安妨害」による逮捕権よりも明確な土台を与えられたと言えよう。

第五に総じて、八六年度法の足りない部分や不明確な部分を補い、鮮明にすることになっていると言えよう。

#### 5 司法審査 (Judicial review)

三六年度法第三條一項(条件の賦課)も八六年度法第一二條一項(条件の賦課)、同第一三條一項(禁止命令の請求)も、主席警察官が公共の行進を制限又は禁止(請求)しようとするに当

たつて、その判断が「相当 (reasonable)」なものでなければならぬことを要求している。ここでは既に1において結論だけは述べてある「司法審査」について、簡単にでも見ておくことにしよう。

警察や地域参事会による行進に対する「条件」や「禁止」を裁判所で争うことは可能である。その方法は一般には二通りある。一つは上訴 (appeal) であり、もう一つは司法審査である。

既に1で述べたように、二つの公共秩序法に「相当である」という文言が入れたのは上訴ではなく、司法審査を認める趣旨からである。したがって地方治安判事裁判所や刑事法院に、禁止や条件の本案 (merit) に関して上訴することはできない。上訴の手続きがあれば、警察作用としての公共の秩序にかかる決定に裁判所が関与することになっていたのである。しかしこれは従来から認められたことはなく、裁判所が警察作用にかかる決定に関与すべきではないという反対を生むであろう。

一九八一年最高法院法 (Supreme Court Act, 1981) 第三十一条および最高法院規則第五一 (Ord. 53 of the Rules of the Supreme Court) に基づき、高等法院に司法審査を請求する事ができるのみである (ただし許可を得なければならぬ)。この場合裁判所が決定を無効にしうるのは、それが適切でない方法でなされたということが立証される場合のみである。「適切

でない方法」とは、権限踰越、自然的正義違反、裁量権の誤用又は濫用を含んでいる。

この司法審査の最大の問題は「時間」であるという。行進や集會が済んでしまった後や予定日の後では、たとえ勝訴しても仕方がない。そうなると警察がかなり前に条件や禁止を示してくれない限り、事前にこれらについて争うことは難しくなる。

さらに行進中に課せられる条件を争うことは不可能である。条件等が不満であっても、司法審査で前もって決着をつける時間のない市民は厳しい選択を迫られることになる。命令に服従するか、それを無視して逮捕され、その逮捕の不当性を争うかのどちらかになると言われるからである。

## 二 公共のアセンブリー (assemblies)

### 1 公共のアセンブリーの現状とその規制を巡る論議

#### (1) 現状

既に見たように三六年公共秩序法の条件賦課や禁止権限は、行進・行列を対象とするものであって、動かない「静止の示威行為 (static demonstrations)」には適用されない。もちろん後に述べるように、コモン・ローや公道法等の制定法によって、これらの静止の示威行為を規制することは可能であるし、現に行われてきているのはあるが、行進・行列を規制する三

六年法のように直接これらを対象にして規制する法はこれまで不備であった。

ところで集会や非行進的示威は、行進と同じように公共の秩序紊乱の場となることがある。内務省は庶民院内務委員会への証言において、次のように指摘している。「一九七七年八月、リュイシヤムでの秩序紊乱のあった二日後、パーミンガムのレディウッド選挙区でのナショナル・フロントによる補欠選挙集会の開催に反対する示威行為は混乱を招来し、九七名の警察官が負傷し、公有・私有の財産にかなりの損害を与えた。一九七八年二月には再びパーミンガムで、市民会館でのナショナル・フロント青年部の非公式の集会に反対する示威行為に対処するために、およそ二千五百名の警察官を配置しなければならなかった。五八名の警察官が負傷し（一名は頭蓋骨骨折）、三〇名が逮捕された。そして一九七九年四月サウスオールでは、ナショナル・フロントの選挙集会に反対する示威におよそ三千名が参加した。二、七五六名の警察官が配置され、三四五名が逮捕された。九七名の警察官が負傷した。六四名の公衆が負傷し、その後そのうちの一名が死亡した。」さらに内務省はその補充証言において、一九七四年からの五年間に首都警察管区で起こった一七件の激しい公共の秩序紊乱（既に注記に述べたように、三〇名以上の逮捕が行われるものを指す）のうち、八件は

行進、三件は集会、そして六件はアセンブリーであり、この八件の行進もその前後に集会があったことを明らかにした。<sup>(75)</sup>

政府白書は一九八〇年以降も最も重大な公共の秩序紊乱は静止の示威行為とかかわっているとして、「グリーンナム・コモン、ウォリントンでのピケットイング、そしてもちろんのこと、炭鉱争議の間のマス・ピケット」を列挙している。白書はまた、ロンドンでの示威行為のおよそ四分の三は「静止の示威」のカテゴリに属するとも述べている。その例として、集会、集会場外での集会反対示威、大使館外での示威、国会への陳情、ピケット、そしてピケット支援の示威が挙げられている。<sup>(76)</sup>

(2) 公共のアセンブリーとは何か

「アセンブリー」の語義に関しては、八六年法に一定の定義があるだけで（後述参照）、それ以前には制定法上もコモン・ロー上も定義がなかった。警視總監の証言によれば、「アセンブリー」とは公衆の集合（Gathering）を指し、第一に大使館等の建物の外でのピケット、第二にデモ行進に反対する人々が、そのデモ行進のルートに沿った特定の地点で展開するデモ行進反対示威行動、第三に労働争議におけるピケットおよびこれを支援する（二次的ピケットとも言われる）示威行動が含まれる<sup>(77)</sup>。政府も「アセンブリー」とは、政治的集会から宗教儀式まで、またポップフェスティバルからサッカーの試合まで、

公衆の集まりすべてを包括すると理解している。<sup>(78)</sup> ブラウンリイによれば、アセンブリーとは人々が集まってくるものすべてを意味し、行進、示威、お祈りの集会から、衛兵交代見物にやってきた家族連れ、一列になって歩いているサンドイッチマン、並んで走っているサイクリングクラブまでが含まれるという。

アセンブリーとはこのように包括的概念であり、行進のように動いているものや集会 (meeting) まで含めて、広い意味ではアセンブリーの一種様なのである。ただし実際には、行進を除いた静止の示威と集会をアセンブリーと理解して良いであろう。

### (3) 規制を巡る論議

警視總監は庶民院内務委員会に対して、公共の場所での集会の事前通告制および条件賦課権、自然発生的・自発的アセンブリーの解散権、争議支援の示威行動にも同様の規制権限が必要であると述べている。<sup>(80)</sup>

庶民院内務委員会は勧告として、次のようにのべている。公道上の静止の示威行動の組織者はその意思を七十二時間前、又はその後合理的に出来る限り速やかに、通告すべきこと。主席警察官はこの通告に基づき、重大な公共の秩序紊乱又はコミュニティの正常な生活への重大な混乱を防止するのに必要と判断する条件を作成することができる。七十二時間の通告がなされた行

進（内務委員会は行進の通告は七十二時間を提案していた、前述参照のこと）に対抗して組織される静止のカウンター示威行動の場合には、この時間制限の要件は適用されない。また労働争議のピケットとこれを支援する大衆の示威とは区別し、今後は後者の二次的ピケットは事前に通告を要するものとし、合理的制限条件に服すべきである。既に述べたように、公道以上以外の場所での集会は規制の対象とすべきではない。なお「論理的」には、条件賦課だけでなく「禁止」権限もあってしかるべきであるとも述べている。<sup>(81)</sup>

政府はその白書において、以下のように以上の提言に対処している。第一に事前通告制は、かえって警察に不必要な業務を増やすだけであるということである。そもそも「静止の示威」は現実には多種多様であって、警察の満足のいくような形で規制対象の示威のみを定義することはできないと言う。言い換えれば通告制などを採用すれば、何が通告するべき示威か自体が大問題になるということである。

第二に禁止権限は不要との立場を取っている。その理由は、集会は行進より重要な言論の自由行使の手段であるから、輕輕に「禁止」を定めるべきでないということにある。加えて実際に執行するのも困難であり、警察からも強い要望はないことも理由に挙げられている。

第三にしたがって、「条件賦課」については、これを承認して、以下のように述べている。(a)条件を賦課される示威は屋外での示威に限られる。(b)条件賦課基準は行進の場合と同様、「重大な公共の秩序紊乱」、「コミュニティの生活の重大な混乱」、又は「個人に対する強制を懸念するものが相当であること」である。白書はこれら三つの基準が適用される典型の場合を挙げている。「公共の秩序」に関しては、ナショナル・フロントなどが行進を禁止されると、その代わりに同一地域であえて政治集会を開くことができたが、より神経過敏でない場所で行うよう条件をつけることができる。またマス・ピケット、サッカーの試合にも適用できる。「コミュニティの混乱」に関しては、一九八三―八四年の「ストップ・ザ・シティ」の示威などによる都市の機能停止のための妨害活動に対処することができるとなる(ただしロンドンのシティだけは、この時も一八三九年シティ警察法によりこれに対処できた)。「個人の強制」に関しては、典型例はピケットである。(c)条件賦課が実質上の「禁止」になることを回避するため、賦課し得る条件は、場所、人数、又は時間の長さに限定される。警察は期日と開始時間には条件を賦課することはできない。(d)警察がこの「条件賦課権限」を頻繁に行使することは考えられないが、これが存することによって組織者との交渉の枠組みが与えられる

ことになり、組織者は交渉に積極的になるであろう。また条件の賦課に対しては「司法審査」で争う方法を規定するので、警察の方も権限行使に慎重になるであろう。

## 2 八六年法におけるアセンブリー規制(第十四条)

- ① 規制されるのは「公共のアセンブリー」である(第一項)。公共のアセンブリーとは「全部又は一部が屋外に開かれて公共の場所での二〇名以上の者のアセンブリー」を意味する(第一六条)。既に「公共の場所」の定義は述べた。
- ② 規制はアセンブリー開催場所、その最大継続時間、又はそれに参加する人数にかんする条件の賦課に限られる(第一項)。
- ③ 条件賦課基準は次の二つである。第(a)号：公共のアセンブリーが「重大な公共の秩序紊乱、重大な財産への損害、又はコミュニティ生活への重大な混乱を生じるかもしれないこと」。第(b)号：公共のアセンブリーを「組織する者の目的が、他人がなすべき権利を有している行為をさせないように強制し、又は他人がなすべき権利を有していない行為をさせるように強制するために、他人を威嚇すること」(第一項)。
- ④ 条件賦課命令を出すことができるのは「上級警察官」である(第一項)。開催中の公共のアセンブリーに関しては、「上級警察官」とは現場にいる最上級の警察官であり、予定のアセン

ブリーに関して、主席警察官である（第二項）。主席警察官の発する事前の条件賦課命令は文書による（第三項）。主席警察官は副主席警察官又は主席警察官補にその権限を委任できる（第一五条）。

⑤ 上級警察官は③の二つの基準のいずれかが存すると信じるのが「相当」である場合に、命令を出すことができる（第一項、司法審査の可能性）。

⑥ 組織者が知っていながら条件の遵守を怠ることは犯罪である。ただし抗弁として、この懈怠がその者の統制を超える事態から生じたことを立証できる（第四項）。

⑦ 参加者についても⑥と同様である（第五項）。

⑧ 参加者を扇動して条件遵守義務に違反させることも犯罪である（第六項）。

⑨ 制服警察官は第四項、第五項、又は第六項に基づく犯罪を現に犯していると疑うのが相当である者を令状なくして逮捕することができる。

⑩ 違反者に対する罰則は、組織者と扇動者に関しては略式の有罪判決に基づき、三か月以下の拘禁又は罰金若しくはその両方であり、参加者に関しては罰金のみである（第八、九、十項）。

### 三 公共の集会 (meetings)

前述した「公共のアセンブリー」の規制（条件賦課）は二〇名以上の公衆の屋外での集合の諸形態を対象としていた。八六年公共秩序法がこの「公共のアセンブリー」を直接規制する初めての制定法であることも既に述べた。「公共のアセンブリー」とは上に述べたような一定の要件を備えた集会（より一般的には、集合）のことであって、それ以外の集会に関する規制は八六年法の関知するところではない。

そこでここでは、屋外での二〇名未満の集会、屋内での公共集会、あるいは選挙集会など、「公共のアセンブリー」も含めた（というのには、「公共のアセンブリー」も「公共の集会」の一形態であるから）「公共の集会 (public meetings)」に関する法制を概観しておくことにしたい。

#### 1 公共の集会の意義

八六年法には「公共の集会」の語の定義はない。三六年法第九条にその定義がある。八六年法に定義がなされなかった理由は、同法所定の犯罪が「公共の場所又は私人の場所」の両方で原則として犯され得るものとされたことによる。つまり定義して、限定する必要がなくなったからである。しかし後に第五章



でも述べることになるが、三六年法の第一条（政治的制服の着用禁止）と第二条（準軍事的組織の禁止）は廃止されておらず、これらの罪は「公共の場所又は公共の集会」において行うことを禁止されていることから、今もなお三六年法第九条の定義は有効であり、したがってその他の場合にも同条の定義が必要に応じて適用されることもあると言えよう。

三六年法第九条には、「公共の集会」とは「公共の場所での集会であつて、有料か否かを問わず、公衆又はその一部が出席することを許可される集会を意味する」と定義されている。

したがって第一に、それは「集会 (meeting)」でなければならぬ。三六年法第九条には、「集会」とは「公共の利益にかかわる諸事項の議論のため、又は、当該事項に関する見解の表明のため開催される集会を意味する」との定義があるが、集会を目的の面から限定したこの定義は、廃止されずに残った第一条、第二条に關してのみ適用されることにならう。したがって「公共の集会」は、目的の面からは公共の目的であつて、私目的であつてはならないこととなる。また人数の面からは、二人では集会にならないことにはない以上、その規模の大小は問われないことにならう。

第二にそれは「公共の場所」で開催されねばならない。「公共の場所」の定義は、既に「公共の行進」(第三章一の2を参

照のこと)を論じた際に述べた。これによれば、除外されるのは私人の敷地で行われる私的集会だけということになる。

## 2 公共の集会に対する規制

### ① 集会主催者に対する法的規制

第一に集会主催者には、開催場所が集会の趣旨や参加者等に合致していることを確認する義務があり、また開催場所の所有者・管理者と火災その他の安全の手配、集会を秩序正しく行うこと等について、契約条件を守る義務がある。

第二に集会主催者は必要な場合、公衆の入場、着席、会場の整理を手伝う会場整理係り (stewards) を配置しなければならない(三六年公共秩序法第二条六項)。整理係りは必要な場合、秩序紊乱を統制し、犯罪を防止し、あるいは統制に従わない集會者を排除するために、相当な実力を行使することができる(一九六七年刑事法律法第三条)。

### ② 一九〇八年公共集會法 (The Public Meeting Act, 1908) による規制

一九〇八年公共集會法第一条は以下のように規定している。  
(イ)集會の招集目的である議事の進行を妨害する目的で、公共の集會において秩序を乱す態様で振る舞うことは犯罪である(第一項)。

(ロ)上の行為を行うよう扇動することも犯罪である(第二項)。

(ハ)上の犯罪の一つを犯しているとの疑いを持つのが相当であるので、警察官が集会の議長の要請に基づき、氏名および住所を述べるよう求めたとき、これを述べないことは犯罪である。

虚偽の氏名および住所を述べることも犯罪である(第三項)。

(ニ)イロは略式の有罪判決に基づき、六か月以下の拘禁、又は罰金、若しくはその両方、ハは罰金が科せられる。

(ホ)警察官は、氏名・住所が述べられない場合、又は述べられた氏名・住所が虚偽であると疑うのが相当である場合、令状なしの逮捕権が与えられていた(第三項)。警察官の逮捕権は、前提としての「集会議長の要請」がなければそもそも行使し得ないということに留意しておく必要がある。

この一九〇八年法による逮捕権は、一九八四年警察および刑事証拠法によって廃止されたので、したがって一九〇八年法第一条の犯罪は八四年法第二五条三項の要件に合致したとき、令状なしで逮捕しうる犯罪とされることになる。<sup>(83)</sup>

### 3 選挙集会

既に見たように(二)の1の(1)を参照のこと)、大規模な秩序紊乱の幾つか(主としてナンショナル・フロント関連)選挙集

会とのかかわりで生じていることからすれば、八六年公共秩序法が選挙集会について何も触れていないことは、一見すると奇異である。実は同法制定過程で、この問題は当然各方面から取り上げられていたのである。

#### ① 八六年公共秩序法制定過程での論議

庶民院内務委員会への証言において首都警視総監は、以下のように述べている。住民感情に配慮しなければならない地域で行われる選挙集会が秩序紊乱を招来する恐れがある場合は、地方当局には警察と事前に協議する義務がある。その結果、総監が重大な秩序紊乱の恐れありとの見解に達した場合は、地方当局は別の施設を提供するべきである。また供託金の引き上げも必要であろう。<sup>(84)</sup>

これに対してディストリクト参事会協会は、現状の変更に対応している。そのような選挙集会の制限の持つ政治的影響力の大きさに鑑みると、ある程度の混乱は民主主義の代価として甘受すべきというのが、その理由である。<sup>(85)</sup>

内務委員会自体は、以下のように一九四九年人民代表法(The Representation of the People Act, 1949) 八二、八三条(現在は一九八三年人民代表法九五、九六条)を改正するよう勧告している。

地方当局は主席警察官と協議の上、重大な公共の秩序紊乱又は

コミュニティの正常な生活への重大な混乱の合理的な (reasonable) 恐れがある場合は、国政選挙又は地方選挙の候補者に対し選挙区内の別の場所で選挙集会を開催するよう要求するため、内務大臣に申し立てることができる。いかなる場合も、同一集会に関して一つ以上の申し立てはなされてはならない。<sup>(86)</sup>

政府は白書において、警視總監や内務委員会の提言は「候補者の選挙の自由」に鑑みると採用できず、この領域での法改正は困難であると述べている。<sup>(87)</sup>

かくて八六年公共秩序法制定に当たっては、選挙集会の問題は意識されつつも、法改正には至らず、今日に至っているのである。

## ② 選挙集会（一九八三年人民代表法第九五条、九六条）

国政選挙又は地方選挙の候補者は、公共の選挙集会のために一定の学校およびホールを無料で利用することができる。地方当局は一般の集会に関しては便宜を供与する義務はないが（したがって、断ることもできるが）、選挙集会に関しては原則として拒否することはできない（すぐ後に述べるように二つの例外がある）。候補者は自己の選挙区内および隣接選挙区内の集会用ホールおよび学校の一覧表を調べる権利を有している。候補者が会場使用を断られるのは、それが既に予約済みのばあいだけである。

全政党の候補者にこのような便宜を供与する目的は、その見解を明らかにするための公共の演壇を用意することにある。ここから二つの条件が出される。第一にその集会の目的が、集会開催者の候補者としての資格を促進するためでなくてはならないという条件、第二にその集会が公共の集会でなければならぬという条件である。

地方当局の中にはナショナル・フロントによる選挙集会としての会場使用申し込みを「公共」の集会ではない（第二の条件、即ち、真の意味で公衆に開かれていない）という理由で拒否するものがある。事実ナショナル・フロントの選挙集会は、実質上支持者だけの決起集会である場合が多いのである。ナショナル・フロントがこれを不服として裁判所に訴えた事件も幾つかあるが、裁判所において選挙に関する「公共の集会」の定義が、こうした裁判を通して下されたことはまだない。例えば一九七八年にグレイター・マンチェスター参事会がナショナル・フロントによる会場使用を拒否したとき、裁判所はナショナル・フロントの訴えを許可しつつ、その審理を選挙終了日まで停止したのであった。<sup>(88)</sup>

他方プリマス市では、会場の席が真に一般公衆に提供されるように警察によって厳しく指導された結果、ナショナル・フロントはついにそこの集会開催を断念したという例も報告され

ている。<sup>(89)</sup>  
 問題は選挙集会に関して、「公共の集会」が制定法においてもモン・ローにおいても、ならん定義されていないことであると指摘されている。<sup>(90)</sup>

以上で「公共の集会 (meetings)」に関する法制の検討を終えることにする。トラファルガー広場やハイドパークでの公共の集会の問題もあるが、ここでは省略することにする。<sup>(91)</sup>

#### 四 小括

##### 1 行進規制の諸問題

###### ① 事前通告制

事前通告制それ自体は、北アイルランド・スコットランド・ウェールズでも既に全国的に実施されている（ただしスコットランドでは、地方当局に通告を行うのであって、警察に対してではない）。また既に述べたように、イングランドでも実務上実施されていることの法文化ということもあって、庶民院内務委員会への証言においても多くの反対はなかった。しかしながらスカーマン卿がレッド・ライオン広場での秩序紊乱に関する審問報告書において、現在の実務で十分であり、法制化は警察とコミュニティとの良好な関係にとってかえって害であるとの結論を、同審問への証言において警視總監がこれを要求し

たにもかかわらず、下していたことは注意に値する。尤も一八一年の有名な人種暴動であるブリクストン暴動の審問に至り、スカーマン卿も事前通告止む無しとの立場に変わっていた。<sup>(92)</sup>

通告制への反対論は、それが持つ人権抑制効果に注意を払って、次のように述べている。まず原則として、警察活動は市民の同意によるべきであり、法による規制は最小限であるべきである。この見地からすれば、従来通り自発的な共同による事前の手配こそ望ましい。次に実態として、条例等による通告制を有する自治体においても、当該条例を用いるまでもなく、実際には示威行進組織者との自発的な共同が行われているのである。そうである以上刑罰を伴う事前通告の義務は不要であるということになる。<sup>(93)</sup>

加えて、現に制定された八六年法の事前通告規定には以下のような問題の存在が指摘されている。第一に自発的示威行進の権利に配慮して置かれた、通告期限遅滞の場合の救済措置（合理的になしうる限り速やかに）もその「相当性」の判断は警察と治安判事に委ねられており、訴追の可能性から免れるものではない。そうなれば通告期限を過ぎて示威行進を組織しようとする者は、訴追を恐れて示威行進を差し控えることになりかねない。その「萎縮」効果は少なくない（NCCILはこの届け

出期限切れの示威行進に関しては、法の規定は許可制に近いとまで言う<sup>(95)</sup>。第二に事前通告を免除されている行進が具体的に不明であることである。「日常的、慣習的」とは何か。筆者の調べた限りでも、例えばある論者はCNDの毎年恒例のデモ行進は「免除」行進であると言ひ、他の論者はこれも通告義務を有すると述べている<sup>(96)</sup>。新しい制定法であるので、実務の蓄積を見る必要があるとはいへ、その実務は第一次的には警察の裁量が大いなることにも留意する必要があるであらう。

### ② 行進に対する条件の賦課

条件の賦課に関しては、まずその内容について以下のような批判が加えられている。第一にルート変更に関して、その内容いかによってはそれが行進の目的そのものを損なう恐れがあることである。第二に第十二条一項b号の「脅迫 (intimidation)」の定義がないことが挙げられている。そうなれば警察の裁量、そして政治的判断の入り込む余地があると言われるのである。第三にいかなる条件を具体的に賦課するかが、秩序紊乱等を防止するために主席警察官が「必要と思料する」ところに委ねられており、その裁量行使に具体的歯止めがないことが挙げられている。この規定の仕方は賦課された条件内容を、後に法廷で争う可能性を奪いかねないとの批判もされている<sup>(97)</sup>。

次に手続きに関して、以下のような問題が提起されている

現代イギリスにおける公共秩序法制の研究

る。第一に条件を賦課したとしても、これを警察が行進開始前のいつまでに組織者に通知すべきかについて、法が何等語るところがないことである。第二に条件賦課権限が主席警察官から上級警察官に委任されることである（これは次に述べる「アセンブリ」についても同様であるので、便宜上ここで述べておく）。とりわけ行進の現場での条件賦課は、その場にいる最上級警察官にあることになっており、それは場合によっては経験不足の者であることも有り得、それによる不適切な条件賦課の危険性が指摘されるのである<sup>(98)</sup>。

### ③ 行進禁止

既に述べたように「禁止」権限自体の必要性については大方の異論は存しない。そこでここでは以下の問題点を指摘するにとどめる。第一に単一の行進禁止は警察を政治的偏向の非難にさらすもので適切ではないという理由についてである。これを批判する者は全面禁止の場合であっても、その命令の対象になつた示威行進は既に誰の目にも明らかなのであって、この理由自体は根拠がなく、実は権利保障よりも秩序維持を優先する警察の姿勢を表面上正当化するための理屈に過ぎないと言ふ。第二に禁止命令の責任を分有する三者の関係における地方当局の実権のなさの問題である。第三に禁止命令が出された場合、これを通知する者、これを通知すべき期限について法は何

の定めも置いていないことである。確かに「全面禁止」又は「類型禁止」である以上、理由のない批判ではないかも知れない。ただこの第三の批判、通知すべき期限等の規定の不備については、筆者には必ずしも意図的な不備と思われない節もある。というのは政府の立場からすれば、既に実務として「通告」も「条件賦課」も基本的にはうまく作動してきているのであって、協議の中で予定された示威行進の以前に「通知」も実質上は行われてきた実績があり、問題を感じなかったのではないだろうか。しかしそうだとすれば、「通告」の義務付けは不要のほずであり、これを義務付ける以上は、これに見合う権利として「誰が」「いつまでに」「いかなる命令を」「誰に」出すのが明確にされなければならないように思われるのである（この論点は「条件賦課」にも同じように該当するので、ここで一括して触れた）。さらに言葉を重ねれば、この問題の背後には、従来自主的な当事者間の交渉に委ねられていた領域を「法」の介入によって規制しようとする傾向が、なお当事者間の交渉と合意の論理を基底に置きつつ（ないし、置くことを余儀なくされつつ）進められるという場合に生じる矛盾（ないし、意図的、政治的、不注意）が存するよう思われるのである（この論点は重要である。さらに総括的に後述3および第六章で検討される）。

## 2 アセンブリー規制の諸問題

第十四条に初めてアセンブリー規制が明文で登場した。これはコモン・ローの拡大であろうか。従来もコモン・ローの治安妨害罪でアセンブリーに端を発した秩序紊乱は処理されていたのであって、警察官は治安妨害の防止に必要と信じるのが相当である場合アセンブリーの禁止も命ずることができるよう、一概にコモン・ローの拡大とはみなし得ない。治安妨害罪で対処してきたことは警察も認める場所である。しかし制定法化されることによって、アセンブリー規制の根拠がより明確になったと言えるであろう。コモン・ローの制定法化による合理化の側面である。

第二に政府はその白書において、アセンブリーに関しても行進同様の規制——事前通告、禁止——を求める意見（主として警察関係者・団体）に対して、アセンブリー（典型的には、集会（meeting）の権利は行進の権利より基本的な言論の自由の行使であることを理由に行進と同等の規制に難色を示している。この認識がアセンブリー規制と行進規制の内容の相違に通じているのである）。

第三に既に白書も認めているように、ピケットおよびピケット支援ピケットを規制することを明らかに「標的」にしている

規定の問題が在る。それは「組織者の目的」が他人の権利行使を「脅迫」により妨害することを禁じた規定である（第十四条一項b号）。この規定に対しては、これによって保護される「権利」とは何か、「ストに加わらずに働きに行く権利」だとすれば、それが労働者のスト権（その一環としてのピケット）に優先する「権利」であろうか、そもそもそのような「権利」は存在するものなのか、という疑問が提起されている。もしそのような「権利」は存在しないということになれば、それは実質的には「公道の通行を妨げられない」という通行権の一つに過ぎない<sup>(9)</sup>とこの論者は結論付けている。筆者もこの論者と同意見である。なぜならばその方がコモン・ロー的思考に合致するからである。とはいえこの規定によって、実質的に一種の「ピケ破り」の「権利」が、明文化が不可能であるが故に、一般的文言の形を借りて導入されたことの意味は少なくないと考えるのである。これもまた、「法と秩序」とのかかわりでの労働組合に対するサッチャー政府の政策の一表現である。さらに公共のアセンブリイの例示として列挙されたところからは、アセンブリイの定義の一般性とも相俟って、サッカーの試合から政治的示威集会までを同一の基準で規律することを意味していることが理解できる。市民的、政治的権利行使としてのアセンブリイ規制と単なる暴力であるサッカー試合の混乱の規制とは、規制

現代イギリスにおける公共秩序法制の研究

の基準は同一ではなく、異なるべきではないであろうか。

### 3 小結

#### ① 経済性への強い関心と示威の権利

ここではこれまで触れなかった、示威と経費に関する議論を検討することから始めることにする。示威の警備に要する費用が年々増大の一途をたどっていることは事実である<sup>(10)</sup>。ここから示威、とりわけ混乱を招来した示威に対しては、これに要した経費を示威組織者に負担させてしかるべきとの主張が、庶民院内務委員会においても政府白書においても、提起又は紹介・検討されている。この主張が経費節減とともに無責任な示威行為の抑制を意図していることはいうまでもない。内務委員会も政府もこの主張を採らなかつたけれども、「示威と経済性」の観点は八六年公共秩序法の諸規定の背後に一貫して流れている特質である。例えば「事前通告」制の採用は、警察の情報収集作業の節減がその一つの理由である。また警察がアセンブリイについても「事前通告」制を要求したのに対して、政府がこれを拒否した理由は、既に述べた二つの理由（アセンブリイの権利の行進の権利に対する相対的優越性、手続的に見て実質上実行不可能）であったが、とりわけその手続的拒否理由の背後には「煩雑さ」にかかわる経済性の観点が潜んでいると見るこ

とができよう。

② 市民的自由か表現の自由か

「本件での論議を通じて、裁判所はいわゆる公共集会の権利を含む重大な事件を処理せねばならないのだと示唆されたように思われる機会が幾度か存した。私は『いわゆる』と言うことにする。なぜならイングランド法は、政治的又はその他の目的のために、いかなる特別の公共集会の権利も認めていないからである。ダイシー教授が述べているように、アセンブリの権利は臣民の個別的自由に関して裁判所が取る見解以外の何物でもないのである。」

これはダンカン対ジョーンズ事件<sup>(10)</sup>におけるヒュワート首席裁判官の意見である。政府もまた、示威行進の権利、アセンブリの権利の実定法における明文化の要求に対して、「市民的自由」の原則に立脚し、裁判所による柔軟な法の発展に依拠する立場を採用して、以下のように述べている。

「我が国法は特定の示威の権利を承認していない。その訳は、法によって禁止されていないことは何でも自由にすることができるといふ基本的前提に法が立っていることである。」<sup>(11)</sup> さらに示威の権利の実定法化に対して、以下のような疑義を提起している。第一に制定法上の権利といえど無制約ではないことは、諸国の憲法、ヨーロッパ人権規約第一〇、一一一条に照ら

しても明らかである。第二に制定法による示威の権利の導入は新しい、未知の手段であり、特定の正確に定義された権利ではなく、一般的権利を法に導入することは近代において通例ではなかった。第三に既に述べたように、コモン・ローと裁判所そして国会による法の発展の方が望ましいということである。第四に実践的に、権利の境界を正確に定義することが困難であり、そうならば警察も国民も何が正確な権利義務かについて誤解を生じる恐れがあると言う。そして第五に、示威の権利は既に十分保護されているという主張を紹介している。<sup>(12)</sup>

これに対してNCCILは、コモン・ローの下での権利保護は「消極的」<sup>(13)</sup> 「他の法に反しない限り」の自由にすぎないと言う。制定法に権利を定めることによって初めて、権利は「法に基づく優先権を確保」することができるのである。ここでNCCILは表現の自由の「優越的地位」に明確に言及している。そして反対論に対して以下のように反論を加えている。第一に、裁判所は権利保障に役割を果たしていないという現実が対置される。第二に、一般的権利の制定は希ではあるがこれまでにも例がない訳ではなく、国会の意思を妨げ得る何物もないというのがイギリス法の原則である以上、できないことはない。第三に制定法で保障しても、裁判所がこれを無にするような解釈をすれば、何の役にも立たないという主張に対して、そうすれ



は裁判所が誤った解釈をする余地のないように、国会が再度法を改正すれば良いと反論している。<sup>(10)</sup>

このような立場に立つNCCLの公共の秩序紊乱の基準は、「人身又は財産に対する現実の暴力、又は暴力の直接的威嚇」に限定されるべきであるということになる<sup>(11)</sup>（これは公共秩序全体にかかわる規制基準として提示されているものであるが、便宜上ここで紹介しておく）。

以上の「実定法」上の権利か「市民的自由」かの論議をここでは以下のように総括しておきたい。「市民的自由」の観念の基底には、法によっては規制されない領域（もちろん一般的には、「治安妨害」といった広い規制概念があるにしても）の存在が、その前提にあるように思われる。その領域では市民的自由・自治の原則が第一次的には該当し、公権力（したがって、公法）の介入する余地はないはずである。<sup>(12)</sup>ところが第三章を通じて明らかにしたこと、行進の通告制の全国的な一般法化、アセンブリの規制に見られるように、従来非法的な当事者間の交渉に委ねられてきた領域（公共秩序に関する限り、交渉の一方は警察の公権力ではあるけれども、この規制は働いていないとみなければならぬ）が制定法による規制を受けるようになってきていることである。そうなれば他方当事者である国民の自由も単に消極的に「残余の自由」というだけでは済まなくな

り、積極的に定義付けが要求されてくるのではないだろうか。コモン・ローの制定法典化がこの八六年法に見られるように、「不明領域」の明確化をコモン・ロー的に（即ち、制限事項、禁止事項のみの規定するという方法で）行うならば、それは一定の時点で国民の権利主張と矛盾を呈するのではないであろうか。別様の言い方をすれば、コモン・ローに基づいて市民的自由の内容の維持、発展をはかろうとする場合にも、その方法の再検討が必要になるかも知れないということである。このように言う訳は、コモン・ローの哲学的基礎としての市民的自由（憲法的表現としての、「法の支配」）の内実は否定されるべくもない重要なものだからである（近代法としてのコモン・ローの内容と形式の分裂）<sup>(13)</sup>。

### ③ サッチャー的「公共の秩序」と「当事者」主義

経済的に小さな、自由な市場秩序の維持のための公権力において大きな政府、これがサッチャー政権の基本的姿勢であることは、既に第二章の小括においても指摘した。上の②で述べたように、当事者の自由な領域が狭められていく現象も、言うまでもなくこれと無縁ではない。ただ筆者は、この「権威」主義的現象が専ら「権力」的になされているとは考えない。極めてイギリス的なアプローチで行われているように思われるのである。例えば「事前通告」制は、従来の当事者間の自主的な交渉

の「法」制化、義務化なのであって、当事者間交渉を否定するものではない。「当事者間交渉」の「法」の権威による強制なのである。筆者はこれを「後見的」当事者主義ないしは当事者主義の形式化と考えている。「後見」のあることと「当事者主義」とはあるいは語義矛盾かも知れないが、そこに八〇年代イギリス政治の現実があるように思われるのである。「通告」制にせよ、「アセンブリ」の新たな規制」にせよ、それらは我が国にとつては必ずしも新奇な議論ではない（尤も我が国では、公安「条例」ではあるが）。イギリスにおける現代「人権」情況を知るうえで興味深いのは、「市民的自由」観念の動揺（右に述べた筆者の観点からは、これに立脚すると公言している政府側も結局、実質的にはこれを「動揺」させていることになるのである）に他ならない。八六年法はコモン・ローに基づく市民的自由の内実とその実現方法との分裂の政府の側からの意思表明でもあるのである。

#### 第四章 人種的憎悪と公共の秩序

##### 一 人種的憎悪の扇動を巡る論議

##### 1 一九六五年人種関係法 (the Race Relation Act, 1965) 第六条

人種的憎悪扇動罪は六五年人種関係法第六条によって創設された。それ以前は人種的憎悪の扇動は、扇動的文書誹毀や刑事的文書誹毀などのコモン・ロー上の犯罪に基づいて処罰することができただけであり、実際にも訴追が行われることは極めて少なかった。

しかし六五年法に基づく訴追も少なく、しかも失敗することが多かった。その主たる原因は同罪の成立のためには人種的憎悪を扇動する意思の立証が必要であったことにある。頻繁に引用されることの多い一つの事件を紹介しておこう。サウスオールでのナショナル・フロントの「選挙集会」（実質上はアジア系住民地域での彼らだけの扇動的「決起」集会）とこれに反対するアジア系住民との対立に端を発し、抗争警備の警察と地域住民との間での暴動に発展し、一人のアジア系の青年がその中で殺害された（警察の暴動警備用金属警棒によるとの説もあるが、真偽は不明）事件のあった後で、ブリティッシュ・ムーブメント (the British Movement) の指導者、ジョン・キングズリー・リードはその支持者への演説において、「一人殺った、次ぎは百万人だ」と述べ、また「黒ん坊、アラブ野郎、まぬけ者」とも述べたと言われた。裁判でのリードの抗弁は「冗談のつもり」で言ったことだということであった。中央刑事法院の陪審はリードは六五年法に違反しておらず、無罪との評決を下

した。訴追側が人種の憎悪を扇動する具体的意思を立証し得なかつたことがその理由と考えられている。スカーマン卿も「人種関係法第六条は警察にとつては困惑なだけである。いろいろな制約（意思の立証、法務長官の訴追同意権）に取り囲まれていたので、現場の警察官には役に立たない」と述べている。<sup>(10)</sup>

## 2 一九三六年公共秩序法第五A条

六五年法に代わつたのが三六年公共秩序法第五A条であつた。同条は一九七六年人種関係法第七〇条によつて三六年公共秩序法に挿入された規定である。同条は以下のように規定している。

(イ)威嚇的、罵倒的、又は侮辱的である書かれた物を発行又は配布すること、又は

(ロ)威嚇的、罵倒的、又は侮辱的である言葉を公共の場所又は公共の集会において用いること、

上の(イ)又は(ロ)の場合であつて、一切の状況に照らして、上記の物又は言葉によつて大ブリテン内のいずれかの人種の集団に対して憎悪が扇動される恐れがある場合には、これを行う者は有罪とされる。(第一項)

第二項は第一項の適用除外として、裁判所での手続きの報告と国会の手続きの報告を挙げている。

第三項は被告人の抗弁を規定している。被告人が「問題の書かれた物の内容について知らなかつたし、かつ、それが威嚇的、罵倒的、又は侮辱的であると疑わなかつたし、疑うべき理由もなかつた」ことを立証することは抗弁である。

第五項は罰則について定めている。略式の有罪判決に基づくと場合は、六か月以下の拘禁又は罰金若しくはその両方、正式起訴に基づく場合は、二年以下の拘禁又は罰金若しくはその両方、である。なお追訴には法務長官の同意が必要である。

第六項は「語義」を定義している。「『発行』および『配布』とは、「公衆一般、又は、発行又は配布者が一員となつている結社の構成員からのみ構成されているのではない公衆のある部分に、発行又は配布することを意味する。」「『人種の集団』とは、肌の色、人種、国籍、又は、民族的又は国家的出自とのかかりで規定される人々の集団を意味するのであつて、この定義において『国籍』は市民権を含むものとする。」「『書かれた物』とは、あらゆる文書、標識、又は目に見える表示物を含む。」

以上が五A条の規定の概要であるが、3の論述とのかかわりにも留意しつつ、以下の点を指摘しておくことにする。第一に六五年人種関係法においては、人種の憎悪を扇動する「意思(intends to)」を立証する必要があつたが、五A条においては「一切の状況に照らして」人種の憎悪を扇動する「恐れがある

(be likeiv to)」ことを立証すれば良いことになったことである。「意思」の要素を排除することは是非については論議がなされることである。というのは、主観的意思の要件の排除によって犯罪の強制力が大きくなったことは明らかではあるが、他方で「表現の自由」の基本原則に抵触する恐れがないとは言えないからである。しかしその後も訴追は依然として多くはなく、成功しているとも言えない。ソントン<sup>(11)</sup>は上のリード事件を引き合いに出して、リードの支持者達がリードの言葉によって人種の憎悪を扇動される「恐れ」はない、という論理に立脚すれば、五A条のように改正されてもリードは依然として無罪とされるであろう、と述べている。法務長官も訴追の失敗のみならずマイナス効果はかえって人種の平等にとつて害であるとの立場から、訴追同意に消極的である。

第二にこの犯罪の対象となるのは、「言葉」又は「書かれた物」であつて、「態度」までを含むものではないということである。

第三に物の発行・配布が専ら組織内で組織内の構成員に対してなされる場合は、本条における「発行」「配布」には該当しないことである。ここには容易に気付けられるように、表現の自由にかかわる興味深い論点が存在していると言えよう。

### 3 八六年公共秩序法制定への過程での諸論議

#### ① 表現の自由と人種憎悪の扇動

上に述べたように組織内での発行・配布には三六年法五A条は適用されない。その理由は、例えばジャスティス (JUSTICE) によれば、いかに不人気な組織であっても組織として存在を認められている以上は、その集団内部でその見解を表明する自由を享有すべきことは表現の自由の要請するところ、ということにある。<sup>(12)</sup>

これに対して、例えばNCCILは、純粹に私的な結社と言えども、その組織の人種の憎悪の見解の表明が組織の外に影響を及ぼす場合は規制を受けて当然と主張する。<sup>(13)</sup> これより進んで、一定の客観的見解を表明(例えば、公に差別的政策を提唱)すること自体を、人種の憎悪を扇動する「意思」や「恐れ」が立証されるかどうかといったことに一切かわりなく、犯罪として禁止すべきとの主張もある。政府は既に録書において、一定の見解そのもの、又はその表明自体を犯罪とすることは、その見解の表明によって引き起こされる結果の考慮が犯罪の不可欠の構成要件でなくなることの意味し、それは現在の法からの根本的乖離にほかならないと述べている。「見解そのものの表現を処罰する」ことには同意できないというのが政府の早くからの立場である。<sup>(14)</sup>

## ② 政府の基本的立場

「見解そのものの表明」を処罰しないとすれば、処罰の基本的基準を政府はどこに取ろうとするのか。政府は白書において、人種の憎悪の扇動の可罰性を考慮する土台は今後も「公共の秩序」であることを明らかにしている。しかし三六年法第五A条を現状より効果的にする必要を承認して、以下のような改革案を提示している。<sup>(11)</sup>

第一に現行五A条の難点の一つは、人種の憎悪を扇動される恐れのない牧師や国会議員といった人々に人種差別的物が送付される場合、現状ではどれほど人種の憎悪を扇動するものであっても、このような知的水準の高い人々に送られれば、「人種の憎悪を扇動される恐れ」はなくなってしまう、訴追は不可能になるということである。政府は五A条を改正して、人種の憎悪を扇動する恐れ、又は「恐れ」はなくてもそれを意図する行為のどちらでも処罰できるようにすることを提案する。

第二に現行五A条第六項に関して既に述べた問題点を認めて、「より広く一般に流布される場合には」、内部発行・配布といえども訴追できるように法改正を行うことを明らかにしている。

第三に人種の憎悪を扇動する物を印刷、あるいは製作する者に対する法規制を強化して、客観的に見て人種の憎悪を扇動す

る恐れのある物を発行・配布のために所持することを処罰する犯罪を新たに創設する。この所持罪に関して、家宅捜索権がないため、相手方の任意に頼るほかに証拠を入手する手段がないのが現状である。そこで所持罪に関する捜索、差し押え、没収権を創設することを提案している。

第四に庶民院内務委員会の勧告を受け入れて、放送および有線放送に対する法規制を強化するとしている。一九八四年有線放送法 (The Cable and Broadcasting Act, 1984) によつて、有線のオペレーターには人種の憎悪に関する罪が既に定められているが、本来有線は中央からのコントロールが極めて少ないので、法によるコントロールを一層強化することとするが、他方放送当局は既に国会に対して責任を負っている (BBCやIT Aを想起すべし) ので、有線と同列には論じられないというのが政府の立場であった。既に紹介した緑書での諮問を兼ねた提言も基本的には上記の四点に集約されると言えよう。

## 二 八六年法における人種の憎悪扇動罪 (第十七条) 九条)

### 1 序——人種

八六年公共秩序法第三編は「人種の憎悪」について規定している。冒頭の第十七条は「人種の憎悪の意味」を以下のように

定めている。「本編において『人種的憎悪』とは、肌の色、人種、国籍（市民権を含む）、若しくは民族的（ethnic）又は国家的出自（origins）に照らして定義される大ブリテン内の人々の集団に敵対する憎悪を意味する。」この語義は既に見た三六年法第五A条の定義を継いだものである。「宗教」はそれ自体としては本条の定義には含まれていない。

そこでここでは、人種とのかかわりで「民族」が法的にはいかに理解されているのかについて、一例を簡単に見ておくことにしたい。「民族的（ethnic）」という語は、「人種的」あるいは「生物的（biological）」という語より広い意味で用いられる。貴族院はその判決の中で以下のように「民族的（ethnic）」なる語の特徴を列挙している。(イ)長い共有の歴史を有しており、それについて集団が他の集団と違うという意識を有しており、その記憶が今日も生きていること、(ロ)家族、社会習慣およびマナーを含めて、それ自身の文化的伝統を有していること。これは宗教的行事も含まれることが多いが、これは必ずしも必要ではない、(ハ)共通の地理的起源又は少数の共通の祖先のどちらかを有していること、(ニ)必ずしもその集団だけのものではないが、共通の言語を有していること、(ホ)その集団に独自の共通の文学を有していること、(ヘ)近隣集団又はその集団を取り囲む一般コミュニティとは異なる共通の宗教を有して

いること、(ト)より大きなコミュニティの内部において、少数集団又は被抑圧集団、若しくは抑圧集団であること。以上の要件を有していなくても、婚姻による同化その他によって、その集団の一員であると自ら認め、その集団の他の成員からもそう認められる者も含まれる。

## 2 人種的憎悪扇動罪

① 人種的憎悪を扇動する言葉又は態度（第十八条）  
以下の(イ)又は(ロ)を行う者は以下の(ハ)又は(ニ)の場合、有罪である――

(イ)威嚇的、罵倒的、又は侮辱的な言葉又は態度を用いること、または、

(ロ)威嚇的、罵倒的、又は侮辱的である書かれた物（written material）を展示すること、  
および、

(ハ)それによって人種的憎悪を扇動する意思を有する（intention to）こと、  
または、

(ニ)一切の情況に照らしてみて、それによって人種的憎悪が扇動される恐れがある（be likely to）こと。

ただし訴追側が(ハ)を立証できず、(ニ)による場合は同時

に、その者がその者の言葉又は態度若しくは書かれた物が威辱的、罵倒的、又は侮辱的であるとの意思を有していたか、あるいはそれらが威辱的、罵倒的、又は侮辱的であるかも知れないことを知っていた (be aware) ことが立証されねばならないとされている (第五項)。

かくて決定的要素は、やはり (ハ) (ニ) に在る「人種の憎悪の扇動」および (ハ) と第五項とに在る「意思」なのであって、それは政府が表現の自由との抵触に配慮しつつ、あくまでもこの問題を「公共の秩序」とのかかわりで処理しようとする基本姿勢の現れである。このような慎重な態度をとる一方で政府は、三六年度法五A条が「言葉」のみを対象にしていたのに対して、八六年度法には「態度」も対象として含めさせている。また (ハ) の場合 (即ち、六五年度人種関係法にあった規定) を復活させている。なお、「人種」、「書かれた物」、「威辱的、罵倒的、侮辱的」等の語の意味、あるいは第五項の「意思」と「知っていた」との概念相違に関しては既に述べた箇所をそれぞれ参照して欲しい。

本条の罪は公共の場所だけでなく私人の場所にも適用される。ただし私人の住居内であって、他人が見聞きしていない場合は除外されている (第二項)。

警察官 (制服・私服) には現に本罪を犯しつつあると疑うの

が相当である者を令状なしで逮捕する権限が与えられている (第三項)。これは本条違反に対する罰則が、正式起訴に基づいて有罪判決の場合で二年以下の拘禁又は罰金若しくはその両方、略式による場合で六か月以下の拘禁又は罰金若しくはその両方と定められており (第二七条三項)、他方既に述べたように、一九八四年警察および刑事証拠法が令状不要犯罪を原則として五年以上の拘禁刑で処罰しうる罪に限定していることから、本条第三項で特に無令状逮捕権を用意しなければならなかったことによるのである。

被告人が住居内において、その言葉、態度、又は書かれた物を住居外の者が見聞きすると信ずべき理由がないことを立証することは、被告人の抗弁である (第四項)。

② 人種の憎悪を扇動する「書かれた物」の発行や配布 (第十九条)

威辱的、罵倒的、又は侮辱的である書かれた物を発行又は配布する者は、以下の場合犯罪で有罪である——

(イ) その者がそれを行うことによって、人種の憎悪を扇動する意思を有すること、

または、

(ロ) 一切の情況に照らして、それを行うことによって人種の憎悪が扇動される恐れがあること (第一項)。

ただし（イ）が立証されない場合（換言すれば、（ロ）によって訴追される場合）には、被告人がその物の内容について知らなかったし、また、その物が威嚇的、罵倒的、又は侮辱的であることを疑わなかったし、疑うべき理由もなかったということ立証することは、被告人の抗弁となる（第二項）。この点は前述の第一八条の場合と同様である。

第三項では「発行」「配布」の意味について、「公衆又はその一部への発行又は配布を意味する」と定められている。三六年公共秩序法第五A条六項では組織内の構成員への配布行為に対しては、法の適用が明文で除外されていたが、八六年法の本条の規定ではこの除外は削除されている。法によって禁止されない組織であれば、その内部で自身の見解を表現する自由を享有して然るべきであるという議論があったことは既に紹介したが、この議論は結局、扇動ということそれ自体が組織外の人々に影響を及ぼす、あるいは言い換えれば、既に幾分にせよ人種差別的考えを持っている人々を扇動して、その人種の憎悪を増幅させるという主張に席を譲ったことを意味している。

③ 演劇公演と人種の増悪の扇動（第二十条）

威嚇的、罵倒的、又は侮辱的言葉又は態度の使用を伴う演劇（play）の公演（public performance）を提供（presents）又は監督（directs）する者は、以下の場合犯罪で有罪である——

（イ）その者がそれによって、人種の憎悪を扇動する意思を有すること（第一項a号）、または、

（ロ）一切の情況に照らして（かつ、とりわけその演技（performance）を全体的に見て）、それによって人種の憎悪が扇動される可能性があること。（同b号）

本条は一九六八年劇場法（the Theatres Act, 1968）第五条の改正である。六八年劇場法第五条では「態度」は含まれておらず、また訴追側は（イ）の「意思」と（ロ）の「恐れ」の両方を立証することが要求されていた。

訴追側がa号を立証できず、b号を用いる場合、被告人が以下のことを知らなかったし、疑うべき理由もなかったことを立証することは、被告人の抗弁である——

（イ）その演技が攻撃的言葉又は態度の使用を伴うであろうこと、又は、

（ロ）その攻撃的言葉又は態度が威嚇的、罵倒的、又は侮辱的であったこと、

若しくは、

（ハ）その演技が行われる情況が人種の憎悪が扇動される可能性があるようなものであったらうこと。（第二項）

「演劇」とは、（イ）即興のものも含めて、せりふ、歌唱、振



りを用いて、一人又は複数の者によって行われるドラマ的作品および(ロ)パレイを意味する。「公演」とは(イ)三六年公共秩序法の意味の範囲内での公共の場所での演技、および(ロ)公衆又はその一部が有料と否にかかわらず、出席することを許されているなんらかの演技を意味する(第五項、六八年劇場法第十八条一項)。

専ら又は主としてリハーサルのためになされる演技、あるいは、録音・録画、放送、又は有線番組のためになされる演技は、関係者以外の者がいない場合は、本条の適用を除外される(第三項)。また演技者は監督の指示に従っている限り、本条の適用を除外される(第四項)。

④ 録音・録画と人種的憎悪の扇動(第二条)

威嚇的、罵倒的、又は侮辱的である映像又は音響の記録物を配布、上映、又は演奏する者は、以下の場合犯罪で有罪である(イ)その者がそれによって、人種的憎悪を扇動する意思を有すること(第一項a号)、又は、

(ロ)一切の情況に照らして、それによって人種的憎悪が扇動される恐れがあること(同b号)。

ただしa号ではなく、b号によって訴追が行われる場合の被告人の抗弁は前条の場合と同様である。(第三項)

⑤ 放送・有線放送と人種的憎悪の扇動(第二条)

既に述べたように政府は、放送に関してこれを除外するつもりであった。本条の規定は本法審議の最終段階で加えられたものである。本条は以下のように規定している――

威嚇的、罵倒的、又は侮辱的映像又は音響を伴う番組が放送され、又は有線番組サービスに含まれる場合であって、以下の各号の場合には、第二項に述べられる者は各々、犯罪で有罪である――

(イ)その者がそれによって、人種的憎悪を扇動する意思を有すること(第一項a号)、

または、

(ロ)一切の情況に照らして、それによって人種的憎悪が扇動される恐れがあること(同b号)。

この第一項を受けて、第二項は本条の対象となる人々を(イ)放送又は有線番組サービスの提供者、(ロ)番組の制作者又は監督、(ハ)攻撃的言葉又は態度を用いる者すべて、と列挙している。

第七項は英国放送協会(BBC)と独立放送局(IBA)とは本条の適用を免除される旨を定めている。その理由は、両者には既に国会による統制が行われているということにある。もっともこの統制が効果的か否かについては異論もあるように思

られる。<sup>(18)</sup>

訴追側が第一項 a 号を立証せず、したがって同 b 号を用いる場合は、被告人はその立場に応じて以下の抗弁をすることができると。

(イ) 提供者、制作者、監督の場合、以下のことを立証すること

(i) その番組に攻撃的物が含まれていることを知らなかったし、疑うべき理由もなかったこと、および、

(ii) 彼がその物を確実に排除することができないことが相当であること（第三項）。

(ロ) 制作者、監督、又は攻撃的言葉又は態度を用いた者の場合、以下のことを知らなかったし、疑うべき理由もなかったことを立証すること——

(i) その番組が見せられるであろうこと、または、

(ii) 人種の憎悪が扇動されるような情況があったであろうこと（第四項、第五項）。

(ハ) 攻撃的物が威嚇的、罵倒的、又は侮辱的であることを、人が知らなかったし、疑うべき理由もなかったことを立証することは、その人にとつての抗弁である（第六項）。

⑥ 人種扇動的物の所持（第二三条）

威嚇的、罵倒的、又は侮辱的である書かれた物又は録画・録音

音物を以下の各号の目的で所持する者は、以下の各号によって人種の憎悪を扇動する意思を有する場合、若しくは、一切の情況に照らして、以下の各号によって人種の憎悪が扇動される可能性がある場合、犯罪で有罪である——

(イ) 書かれた物の場合は、その者自身によるにせよその他の者によるにせよ、それが展示、配布、放送、又は有線番組サービスに含まれること（第一項 a 号）、

または、

(ロ) 録画・録音物の場合は、その者自身によるにせよその他の者によるにせよ、それが配布、上演、演奏、放送、または有線番組サービスに含まれること（同 b 号）。

この第一項に定められた本条の罪は、具体的に配布の場面を立証することが難しい情況において、人種扇動的物を製造、供給する者を処罰することを目的としている<sup>(19)</sup>。

しかしこれ以外の人々、例えば通りでリーフレットを渡された無実の者、までも有罪にしてしまう恐れがあるとの批判もある。その批判の根拠は「一切の情況に照らして、人種の憎悪が扇動される恐れがある」という規定にある。この規定によれば、現に発行、配布される必要はないのであって、仮に発行等されれば、「人種の憎悪が扇動される」というだけで十分であるとも考えられる。そうなれば、図書館は人種扇動的物を所蔵

していることで訴追の危険に置かれ、アングラ情報を集めているジャーナリストも同様の危険に置かれるとも言われている。

この危険に対しては、「人種の憎悪が扇動される恐れ」があるかどうかを検討するに際しては、そうした発行等に彼が留意していることが考慮されねばならない(第二項)という条件、第二十七条一項の法務長官の訴追同意権という条件が歯止めになると言われている<sup>(11)</sup>。訴追側が被告人に「人種の憎悪を扇動する意思」があることを示さなかった場合(換言すれば、訴追側が「人種の憎悪が扇動される可能性」の方を用いる場合)、被告人が(イ)書かれた物又は録画・録音物の内容について知らなかったこと、および(ロ)それが威嚇的、罵倒的、又は侮辱的であることを疑わなかったし、疑うべき理由もなかったことを立証する(蓋然性のバランスに基づいて)ことは、被告人にとっての抗弁である(第三項)。

### 3 その他の諸規定

#### ① 逮捕権

既に述べたように、八六年法第十八条違反に対しては、令状なしの逮捕権が特に規定されている。第三編のその他の罪に関しては、このような規定は存しない。したがってこれらのその他の罪に関しては、八四年警察および刑事証拠法第二五条の一

般的逮捕の諸条件が存する場合を除いて、逮捕を行うことができず、召喚状の手続きを用いることができるだけである。

#### ② 法務長官の訴追同意権

第三編に規定されたすべての犯罪に関して、これらを訴追するために法務長官の同意を得なくてはならない(第二十七条一項)。歴代の法務長官が同意を与えるのに消極的であることは既に述べた。一九六五―七三年の同意件数は七件に止どまる。

この訴追同意権は一方で表現の自由の侵害への安全装置という性格がある半面、他方で警察が訴追に消極的になる原因の一つとも言われている。

#### ③ 適用除外

三六年公共秩序法五A条にもあったように、国会の議事手続きの報告、裁判所の訴訟手続きの報告に関しては、本編の犯罪は適用されない(第二六条)。

#### ④ 法人による犯罪

法人による本編違反の犯罪が犯された場合、これにその法人のディレクター、マネージャー等の役員が同意を与えている場合は、彼らは個人として本編違反の犯罪を犯した場合と同様に、処罰される(第二八条)。

#### ⑤ 罰則

本編違反の犯罪に対する罰則は皆同じである――

(イ) 正式起訴による場合は、二年以下の拘禁、又は罰金、若しくはその両方、

(ロ) 略式の有罪判決による場合は、六か月以下の拘禁、又は罰金、若しくはその両方（第二七条三項）。

⑥ 立ち入り、搜索権

警察官の宣誓に基づく犯罪申告により、ある者が人種扇動的物を所持していると疑うべき相当の理由があることを治安判事が確信する場合は、治安判事は特定の敷地への立ち入り、搜索令状を発給することができる（第二四条一項）。ただし上に述べたように、これは「人種扇動的物の所持」（第二三条）に関してのみの権限である。スコットランドに関しても同様の手続きが適用される（同第二項）。令状を持って敷地に立ち入り、又は搜索する警察官は、必要な場合、相当な実力を用いることができる（同第三項）。

⑦ 没収

第十八、十九、二一、および二三条に基づく犯罪に関して有罪判決が出た場合、裁判所に提出され、かつ、犯罪に関係ありと認められた該当する物を没収することを裁判所は命令することができる（第二五条一項）。没収された物は警察によって廃棄される、ただし上訴期間中、または上訴の審理中はこれを行うことはできない（同一二四項）。

⑧ サッカー・フーリガン排除命令と人種の憎悪

サッカーの試合見物への往復途上、あるいは見物中に本編に規定されている犯罪のいずれかを犯して有罪の判決を受けた場合、裁判所はこの有罪判決を受けた者を一定期間サッカー試合から排除する命令を発することができる（定められている）（八六年公共秩序法第四編第三一条）。詳しくは次章、第五章で別に論じることにする。

### 三 小括——人種問題は「公共の秩序」——

本章に関しては、既に述べた以外に個別的論点での問題点は少ない。訴追をより容易にするために、法務長官の同意権を排除すべきといった主張がある程度である。だが人種の憎悪扇動罪が惹起している表現の自由との緊張関係は、既に見たように極めて厳しいものがある。ここでは以下の若干の点について簡単に総括するにとどめたい。

六五年法に人種の憎悪の扇動が犯罪として創設されたことは、この時点で人種の憎悪が独自の社会秩序の要素の一角を占めたことを意味する。七六年法によって三六年公共秩序法五A条に挿入されたことは、人種の扇動が三六年法制定の動機となったファシストによる物理的社会秩序混乱と同様の大きな問題となったことを意味すると言えるであろう。それと同時に注意

しなければならぬことは、ファシスト達への対処はあくまでも現象としての現実の社会秩序の暴力的混乱を基準にしていたということである。だからこそ三六年法第三条に行進規制が規定され、また第四条以下でも「公共の場所」での行為が対象とされていたのである。これに対して、八六年法では「公共」とかかわる限りでは「私人の場所」も対象とされ、したがって現実の社会的混乱に直接結び付かない場合であっても、そこでの行為が規制対象とされていることである。そしてこれは既に見たアセンブリー規制にも見られる点であって、このことはイギリスの社会構造の本質的变化の法的表現であるとともに、法(それも制定法)による直接的な社会統制の一層の深化をも意味しているのである。

現代イギリスにおいて「公共の秩序」という観念は、社会構造の変化とそれへのサッチャー的対応の中で確実に拡大しているのではないだろうか。もちろん「公共の秩序」という観念は潜在的には社会をまるごと抱え込めるほどに広範なものである。上に「公共の秩序」観念の拡大と言ったのはその意味では固有の、ないし狭い意味での「公共の秩序」のレベルでのことである。そこでここでも指摘しておきたいことは、制定法による公権力の直接的な社会統制が進む程に、従来の法的思考では対応できなくなるのではないかとという疑問である。従来市民社会

内部の自律的解決に委ねられるべきこととされてきた類型に該当する行為の公権力による規制には、一定の困難がつきまとう。政府が本法の制定にあたっては、あくまでも「公共の秩序」の枠の中で(あるいは、これを媒介にして)人種憎悪問題の「解決」を企図しようとしたのは、その困難の表明である。我が国の文脈に言い換えれば、ジャスティスとNCCCLの論争は「人権の内在的制約」にかかわるものである。そうであればここでも、「当該人権の行使が、他人の人間としての尊厳を傷つけるようなものであってはならない」ことは、「近代の基本的人権の思想そのものである」という理解が前提にならなければならぬ。<sup>(12)</sup>

筆者は結論的には、今回の政府の法改正は一步前進であり、同意できるものだと考えている。「公共の秩序」と「表現の自由」という文脈の中で人種問題を論じる際には、やはりなんらかの外部的行為を規制の対象とすべきであって、内心にまで踏み込むことは許されないと考えるべきであろう。今回の法改正は限界点を模索する試みの一つと言えそうである。ただ公訴局長官の訴追同意権は不要ではないだろうか。実質上少数者である人々の権利保障の機会となりうる裁判を、前段階で止めてしまふことはいかがなものであろうか。

## 第五章 その他の公共秩序関係法制

### 一 八六年公共秩序法のその他の規定

#### 1 フットボール・フリーガンに対する排除命令

フットボール（サッカー）・フリーガンは決して新しい現象ではなく、一九世紀から見られたと言われる。しかし公共の秩序という観点から、それ専用の法規を用意する必要性が声高に語られ始めたのは最近のことである。政府はその白書において、八〇年刑事裁判（スコットランド）法第五編に関心を示して、同法のゲームへ行く途中およびゲーム中のアルコール飲用制限規定をイングランドにおいても採用したいと述べている。

このアルコール規制は一九八五年スポーツ・イベント（アルコール等規制）法として実行された。同法は内務大臣が指定するスポーツ・イベントへの往復および試合中のアルコール所持、飲用、販売の一切を禁止した。八六年公共秩序法はその付表一においてこれを拡大し、交通機関に公共輸送機関の他に私的な契約に基づいて利用されるいわゆる「ミニバス」も加え、またアルコールの他に発炎筒や花火の持ち込み、使用も禁止物に加えた。

こうした法規制の背景にはフットボール・フリーガンによる

一連の重大な公共の秩序紊乱現象が存在している。例えば一九八四―八五年シーズンにおけるバーミンガム、ルートン等での「サッカー暴動」、同じく八五年五月一日のペドフォードでのスタジアム火災による五六名の死亡惨事などは世界に報道され、法規制の不十分さを非難する声を大きくした。問題の重要性にだめをおしたのが五月二九日海を越えたブリュッセルで行われたリバプール対ユベントスのヨーロッパカップ最終戦での大惨事であった。試合前から酒に酔っていた者が多かつたと言われるイギリスのファンが試合場であるヘイゼルスタジアムのZブロックになだれ込み、これを契機にパニックが生じて三十八名が死亡、四百名が怪我を負うという結果になった。こうした事態に至急対応すべく設置されたのが、「スポーツグラウンドにおける群衆の安全および統制に関する審問委員会」（委員長の名を冠してポブルウエル委員会と称される）であり、同委員会の提出した暫定勧告に基づき、わずか四日間の審議で可決されたのが前記八五年スポーツ・イベント法であった。なおポブルウエル委員会は一九八六年一月に最終報告書を提出している。その内容にはスタジアムの施設の安全管理、観衆規制の在り方等参考にすべき点も少なくないが、他方でスタジアム内の観衆に対する警察の無制限の捜索権<sup>(13)</sup>の提言など市民的自由の観点からは疑問の多い提言も含まれている。

そして八六年公共秩序法にも「排除命令」が規定されるに至ったのである。しかし「排除命令」への言及は法案の原案となる前記政府白書には見られない。この規定は法案審議の段階で採用されたものである。以下に「排除命令」諸規定を見ていくことにしよう。

八六年法第四編（排除命令：第三〇～三七条）は大意以下のように規定している――

排除命令の対象となる犯罪は以下の三つの条件のいずれかに該当する行為である（第三一条）。

(イ) 指定フットボール試合（具体的には、連盟サッカー試合）に關連して、その試合場に被告人が入場、在席、退場する間に行われる行為

(ロ) 他人又は財産に対する暴力又はその威嚇および八六年法第五条（迷惑、不安、苦痛を与える罪）に該当する行為であつて、試合への往復途中で行われる行為

(ハ) 八五年スポーツ・イベント法の禁止する往復でのアルコール飲用の行為

第三一条に違反する罪で有罪判決を受けた者に対して、裁判所はその者を指定フットボール試合に出席することを禁止する命令（排除命令）を作成することができる。ただし当該命令が当該試合にかかわる暴力又は秩序の混乱の防止に役立たないと

裁判所が思料する場合はこの限りではない（第三〇条）。

排除命令の有効期間は当該排除命令に特定されるが、原則として三か月以上である（第三二条一項二項）。排除命令違反者は略式の有罪判決に基づき、一か月以下の拘禁又は罰金若しくはその両方を科せられる（第三二条三項）。警察官は命令に違反して試合場に立ち入っていると疑うのが相当である者を令状なくして逮捕することができる（第三二条四項）。

一年以上経過した場合、排除命令を出された者はこれを終わらせるよう裁判所に申し立てることができる（第三三条一項）。裁判所はその者の性格、態度等を考慮して、この請求を認容又は却下することができる（第三三条二項）。

排除命令が出されたとき、および終了したときには、その旨を關係者（本人、排除命令に指定されている地域を管轄する主席警察官、その他關係者）に通知しなければならない（第三三条）。

命令を出した裁判所は排除命令の対象者の写真を撮るよう警察官に要求する命令を作成することができる。また当該対象者に七日以内に写真を撮られるべく警察署に出頭するよう命令を作成することができる（第三五条）。

第三六条は「指定フットボール試合」について、第三七条は「その他のスポーツ・イベントへの本法の適用の拡大」につい

て規定している。

## 2 その他

### ① 物品汚染および異物混入

イギリスでも物品、主として食料品を毒物等で汚染したり、汚染するとの脅迫を行ったりする事件が増えつつある。既に述べたように、これに対処すべく、八六年公共秩序法審議の最後の段階で導入されたのが本犯罪である。

第三八条一項は以下のように規定している――

以下の各号の意思を持って、物品を毒物等で汚染又は物品に異物を混入すること、若しくは物品が汚染又は混入されているかのように見せること、あるいは、物品が消費、使用、販売、その他の方法で供給される場所に、汚染又は異物混入されている、若しくはそのように見える物品を置くことは犯罪である、

(イ) 公衆の警戒又は懸念を引き起こす(という意思)、又は、  
(ロ) その物品を消費又は使用する公衆の成員に傷害を引き起こす(という意思)、又は、

(ハ) その物品が公衆の成員によって遠ざけられるという理由によって、何人かに経済的損失を引き起こす(という意思)、  
又は、

(ニ) そうした警戒又は懸念、傷害又は損失を回避するために

取られる措置によって、何人かに経済的損失を引き起こす(という意思)

同条二項は同上行為の脅迫を禁止し、同三項は同上物品の所持を禁止している。

罰則は正式起訴による場合、一〇年以下の拘禁又は罰金若しくはその両方であり、略式による場合、六か月以下の拘禁又は罰金若しくはその両方である。この罰則は大変に厳しい。事態の重大性に対応するものと言われている。一〇年の拘禁刑であるから、一九八四年警察および刑事証拠法第二四条に基づくと状不要逮捕が可能な犯罪である。

### ② 土地不法侵害者に対する退去命令

不法侵害 (trespass) とは他人の人身に対する、又は他人の意思に反して他人の財産の所持を妨害する、任意の不法行為である。火器を伴ったり、あるいは治安妨害に至るような一定の不法侵害は、民事だけでなく刑事訴訟でも訴えられることがあるが、一般に不法侵害は民事訴訟で救済されるに止どまる。不法侵害は具体的な制定法に基づくか、故意にして悪意の損害がなされた場合にのみ、刑事犯罪とされるのである。最近の典型例としてはスクーター (squatters) に対して刑事不法侵害を規定した一九七七年刑事法律法を挙げることができる。不法侵害の種類は、人に対するもの、動産に対するもの、土地に対する



ものの三種類である。

八六年公共秩序法は一定の土地に対する不法侵害に対して刑事罰を科して、刑事不法侵害を創設した。当初はその意図は政府関係筋にはなかった。これが具体的になったのは一九八六年六月末のことだという。その直接の契機は「ピース・コンボイ」であった。

ストーンヘンジというイングランドの古代史跡で自由なフェスティバルが夏至の時期に始められたのは一九七四年にさかのぼる。それ以来そこには、ヒッピーと言われる人々を含めて多くの人々がその時期に集まる（多くは自動車で。「コンボイ」と言われる所以）ことになった。一九八六年五月、このストーンヘンジの夏至祭とのかかわりで三百名程のヒッピーがサマセット州のある農地を占拠したことがさらに直接の契機である。

その週末には彼らは追い出されたが、土地に対する刑事不法侵害の必要が声高に語られるようになったのは、これにかかわる一連の事件（逮捕者は五百名になった）の結果であった。<sup>12)</sup>結局八六年公共秩序法はその第三九条に「不法侵害者土地退去命令権」を規定した。同条は以下のように規定している。

第一項：二人以上の者が不法侵害者として土地に立ち入っており、なんらかの期間そこに居住するという共同の目的をもってそこに滞在しており、既に彼らに立ち退くように求める相当

な措置がその土地の占有者によって又はこれに代わって取られており、かつ、

(イ) それらの者のいづれかがその土地にある財産に損害を引き起こしているか、又は占有者、その家族、使用人、又は代理人に対して威嚇的、罵倒的、又は侮辱的言葉を用いたこと（第a号）、または、

(ロ) かれらがその土地に二台以上の車両を持ち込んだこと（第b号）、

以上のことを上級警察官が信じるのが相当である場合は、その警察官は彼ら又はそのいづれかに対してその土地を退去するよう命ずることができる。

第二項：自分に適用される当該命令が出されていることを知っている者が——(イ) 合理的に出来る限り速やかにその土地を退去しない場合（第a号）、または、(ロ) 退去した後、その命令が出された日から三か月以内に再び不法侵害者としてその土地に立ち入る場合（第b号）、

その者は犯罪を犯すものであり、略式の有罪判決に基づき三か月以下の拘禁又は基準等級四を超えない罰金若しくはその両方の責めを負う。

第三項：人が本条に基づく犯罪を現に犯していると疑うのが相当である制服警察官は、その者を令状なくして逮捕すること

ができる。

以上が第三九条一〜三項の規定である。ここでは二段階の手続きが規定されている。第一段階は立ち退き命令(第一項)、第二段階は刑事罰(第二項)である。

## 二 その他の公共秩序犯罪

### 1 一九三六年公共秩序法第一条、第二条

八六年公共秩序法の制定にもかかわらず、三六年公共秩序法第一条と第二条は残された。その理由は既に述べたように、依然としてこれらの法案が対象としている行為に注意を払う必要があるということであった。

#### ① 政治的制服の禁止(第一条)

いずれかの政治的組織との関係、又はなんらかの政治的目的との関係を示す制服を、公共の場所又は公共の集会において、着用する者はいかなる者も、犯罪で有罪であるものとする。

ただし主席警察官が当該着用が公共の秩序紊乱の危険を伴う恐れがないと思料する場合は、内務大臣の同意を得て、その着用を許可することができる。

#### ② 準軍事的組織の禁止(第二条)

いずれかの結社等の構成員等が、以下の各号のように組織又は訓練される場合、その結社の管理又は運営に加わっている

者、又は前記の組織又は訓練に加わっている者は、本条に基づく犯罪で有罪である——

(イ) 警察又は軍隊の作用を篡奪することに利用できるように組織又は訓練若しくは装備されること(第一項a号)、または、(ロ) なんらかの政治目的を促進するのに物理的実力を使用または展示するために利用できる目的で、あるいは、その目的のために組織および訓練又は装備されているとの相当な懸念を喚起するような態様で、組織および訓練又は装備されること。(同b号)

### 2 コモン・ローの治安妨害罪

コモン・ロー上の治安妨害罪(breach of the peace)は、モン・ローそれ自体と同じ位に古くから存在している犯罪である。警察の権限に関する一般法である一九八四年警察および刑事証拠法によっても、また本稿の主たる研究対象である八六年公共秩序法によっても、この犯罪は廃止されなかった。警察官は治安妨害を実行中の者、これに着手しようとする者、あるいはこれを再度行おうとする者を逮捕、解散、又は勾留し、必要な場合誓約(binding over)を行わせるために治安判事裁判所へ連行することができる。

#### ① 治安妨害の意義

治安妨害罪にかかわる判決は数多いが、そこでこの犯罪の定義には若干のあい昧さがなお存すると言われる。現在のところ最も権威のある意義づけは以下の通りである。

「害悪 (Harm) が人に対して、又は、その人が居るところでその人の財産に対して、現に行われているか、行われる恐れがある場合、あるいは、暴行、闘争、暴動、不法集会、又はその他の混乱によって、人がそのような害悪を受ける恐れを抱く場合は常に、治安妨害が生じると言える。この治安妨害が面前でなされる場合、又はそれが生じる相当な恐れがある場合、警察官又はその他の何人でも、法違反者を令状なしで逮捕することができる。」<sup>(15)</sup>

## ② 令状不要逮捕権

右のハウエル事件判決の引用にもあるように、警察官その他何人も治安妨害を理由に令状なしで逮捕を行うことができる。

この権限に基づき逮捕を行うことができるのは、以下の三つの場合である。(イ)逮捕を行う者の面前で治安妨害が行われる場合、(ロ)いまだ治安妨害は犯されていないが、被逮捕者によって差し迫った将来治安妨害が犯されるであろうと逮捕者が信じるのが相当である場合、又は(ハ)既に治安妨害が行われ、再発の危険性があると信じるのが相当である場合。

(ロ)(ハ)に見られるように、治安妨害罪による逮捕およびそ

れによる身柄の拘束は「予防的」なものである。今日も予防のために身柄を拘束する権限は、この治安妨害以外には与えられていない。しかし(ハ)はともかくとして、(ロ)に関しては理論的に考えてみても文字通り「予防的」であって、人身の自由に対する重大な侵害となる恐れがある。実務上も最近の典型例として、炭鉱スト時におけるこの権限の行使が問題の多い事例として挙げられている。この事件はイングランド南部の炭鉱組合員が中部にある炭鉱に支援のマス・ピケットに行く(と考えられる)途中で生じた。警察はロンドンの南の入り口にあたるダートフォード・トンネルで道路を封鎖し、彼らの進行を阻止したのであったが、この「予防的」な彼らの人身の自由の拘束の根拠は、「治安妨害」(正確には、その発生を恐れるのが相当であるということ)であった。

なお治安妨害は刑事犯罪の構成要素とはなっても、刑事犯罪それ自体ではない。例えば治安妨害を理由に警察官が逮捕しようとしているのに、これに抵抗して、あるいは抵抗の手段として暴力をふるったりした場合、警察官職務執行妨害罪や暴行罪という刑事犯罪に問われるということである。したがって治安妨害を根拠として法的になしうるのは、既に述べた逮捕と次に述べる「誓約命令」のみである。

## ③ 誓約命令

この治安妨害罪で逮捕された者には、その後二つの手続きが用意されている。第一は告発なしで釈放される場合である。この場合は問題はここで終わる。第二の手続きは、治安を守り、善良な態度をとるために誓約させられる必要がないことを証明すべく治安判事裁判所に連行される場合である。ここで「誓約命令」の問題が生じる。

誓約命令は一三六一年治安判事法に規定されている治安判事の権限である。ブラックストーンによれば、以下のように定義される。<sup>(12)</sup>

「将来の非行について疑うべき蓋然性のある根拠を有する者をして、懸念されている犯罪が生じないことを公衆に約定し、完全に保証することを余儀なくさせることに、この予防的司法の本質が存する。平和を守るため、又は善良な態度のため、誓約者又は保証金を見つけることがその手段である。」

誓約命令は認容しうる証拠に基づいてしか作成されない。したがって警察官本人が何等事実に関する知識を有していない場合には、治安判事は誓約命令を出すことはできない。

また誓約命令は、当事者が誓約することに同意している場合、当事者が女王に恩義を受けていることを承認する場合、換言すれば、平和を守らない場合には裁判所が確定した保証金を支払うことを承認する場合にしか、発給することはできない。

当事者がこれを拒否する場合は裁判所はその者を収監することができる。それ以外の制裁は存しない。収監の期間は不定であるが、通常は六か月以下であり、期間の途中でもその者が誓約することに同意すれば、誓約命令が出されて、拘禁は終了する（一九八〇年治安判事裁判所法 (The Magistrates' Courts Act, 1980) 第一一五条三項）。

当事者は保証人を付して（保証人は要らない場合もあるが）約定された保証金を支払い、約定された期間、誓約させられねばならない。この期間は通常は一二か月であるという。

誓約命令に対して刑事法院への上訴権が与えられている（一九五六年治安判事裁判所（誓約命令に対する上訴）法 (the Magistrates' Courts (Appeals from Binding Over Orders) Act) 第一条）。

### 3 その他の公共秩序犯罪

#### ① 攻撃的武器の携帯

公共の場所で、合法的権威又は理由のある免責なくして、攻撃的武器を携帯することは犯罪である（一九五三年犯罪防止法 (the Prevention of Crime Act, 1953) 第一条一項）。攻撃的武器とは、(イ)人に傷害を引き起こすために作られた物、(ロ)人に傷害を引き起こすために用いるべく適応された物(例え

ば、端がギザギザになるように壊されたビン)、(ハ)それを持っている者が人を傷つける目的で、自分で(又は、他の誰かが)使うべく意図した物(例えば、台所の包丁)、をいう(同四項)。問題となる物がこの三つの類型のいずれに該当するかを決定するのは陪審である。(ハ)類型に関しては、訴追側が「意思」を立証しなければならぬ。

訴追側は少なくとも、被告人が「知っていたこと(knowledge)」を立証しなければならない。換言すれば、武器がそこにあることを知らなかった、又は忘れていたことを立証すること、被告人にとつての抗弁となる。また、被告人が何の犯意もなく携帯していた物を突然用いるといった場合は、本法に言うところの「武器を携帯」しているということにはならない。

罰則は正式起訴による場合は、二年以下の拘禁又は罰金若しくはその両方、略式による場合は、三か月以下の拘禁又は罰金若しくはその両方である。

## ② 暴行

暴行罪(assault)も公共の秩序に広くかかわる罪である。暴行罪は「暴行」と「バッテリー」とに区分される。「暴行」とは、故意又は過失により他人をして直接かつ不法な人身的暴力の危険を感じさせる行為を言う。「バッテリー」とは、故意又は過失により他人に対して不法な実力を用いる行為を言う。そ

れ故バッテリーは「より優先的な暴行」とも称されている。

## ③ 刑事損害賠償

一九七一年刑事損害賠償法(The Criminal Damage Act, 1971)は以下の行為を犯罪として処罰している。

(イ) 合法的免責なくして、故意又は過失により、他人が有する財産を破壊し、又はこれに損害を与えること(同法第一条一項)。罰則は正式起訴による場合、一〇年以下の拘禁、略式による場合、三か月の拘禁又は罰金若しくはその両方である。

(ロ) イの行為を火事によって行う罪を「放火(arson)」と言う(同法同条三項)。罰金は正式起訴による場合、終身刑が最高刑であり、略式による場合、六か月の拘禁又は罰金若しくはその両方である。

(ハ) 上記イロの罪に「生命を危険にすること」が付け加わる(同法同条二項)と、刑は加重され、正式起訴に基づいてのみ審理され、最高刑は終身刑である。

(ニ) 財産を破壊し、又はこれに損害を与えるという脅迫も犯罪である(同法第二条)。罰則は正式起訴による場合、一〇年以下の拘禁、略式による場合、六か月以下の拘禁又は罰金若しくはその両方である。

(ホ) 財産を破壊し、又はこれに損害を与える意図で何か物を所持することも犯罪である(同法第三条)。罰則は前条の罪と

同様である。

④ 監視、付きまとい等による脅迫

監視 (watching) '付きまとい' (besetting) を含む脅迫 (intimidation) の罪は一八七五年共謀および財産保護法 (the Conspiracy and Protection of Property Act, 1875) 第七条に規定されている。しかしこの罪は長い間使われたことがなかった。一九八四―五年の炭鉱ストを契機に復活した罪である。例えば八四年三月一三日―一月八日の間に逮捕された炭鉱組合員七、六五八名のうち二二六名は本罪違反で告発されたとい<sup>④</sup>う。

この第七条が既に旧弊であることは言うまでもなく、今後は八六年公共秩序法第四条、第五条による方が適切だとも言われるが、政府はこれを廃止するのではなく、おなじく八六年公共秩序法の附表第二において罰則を重くし（三か月以下の拘禁から六か月以下の拘禁へ）、本罪を理由とする逮捕権を特に規定して、これを逆に強化した。

一八七五年法第七条が規定する犯罪は以下の五つである。

他人がなすべき権利、又はなすことを控えるべき権利を有している行為を、余儀なくさしめず、又は余儀なくさしめる目的で、人が違法かつ法的権威なくして、以下のことを行うことは犯罪である――

(イ) 当該の他人、又はその妻子に暴力を用い、又はこれを脅

迫すること、または、

(ロ) あちらこちらへとしつこく当該の他人に付きまとうこと、または、

(ハ) 当該他人が所有又は使用している物を隠すこと、又はその使用を妨害すること、または、

(ニ) 当該他人が居住している、働いている、事業をしている、又はたまたま居る家屋その他の場所を監視し、又は当該家屋又は場所への接近を包囲すること、または、

(ホ) 道路を二人以上の者で当該他人を秩序を乱す態様で付け回すこと。

⑤ テロリスト

現代イギリスの公共秩序法制を考えると、主として北アイルランド問題（それだけではないが）にかかわるテロリスト犯罪を抜きにして考察をすることはできない程である。しかし本稿は表題にもあるように、八六年公共秩序法を研究の主対象としているので、ここではこの問題に簡単に触れるに止どめた<sup>⑤</sup>い。

パーミンガムのバブでIRAによると見られる爆破事件があった後、連合王国の北アイルランド以外の部分（即ち、ブリテン）におけるテロリスト犯罪防止の必要性は声高に唱えられ、一九七四年テロリズム防止（暫定規定）法 (the Prevention of

「Terrorism (Temporary Provisions) Act, 1973」がわずか一晚で可決されたことは周知のことである。その成立の仕方は、あたかも第一次大戦前にドイツのスパイに対処すべく一晚で可決された問題の多い公秘密法 (Official Secrets Acts) に近似している。「暫定規定」法ではあるが、同法は更新・改正され続け (一九七六年法、一九八四年法) 今日に至っている。

一九八四年テロリズム防止 (暫定規定) 法は、テロリスト組織の禁止 (第一条)、テロリスト組織支持表明の禁止 (第二条) を定め、また北アイルランド住民の大ブリテンからの追放 (第四条)、テロ関係者の連合王国からの追放 (第六条) を定めるとともに、尋問を行うために人を逮捕し、告発をしないで最大五日間勾留する権限を警察に与えている (第一条)。

一九七四—八六年に本法に基づき勾留された者は六、二九一名に及ぶが、実際に本法違反で告発された者は一八五名に過ぎない<sup>(12)</sup>。緊急事態法の「日常化」とも言われる同法の問題性を物語る数字の一つではある。

#### ⑥ 爆破のいたずら

一九七七年刑事法律法第五条により、物又は爆弾が爆発又は点火しそうだと<sup>(13)</sup>の信念を引き起こさせる意志を持って、(イ) その物をいずれの場所であれ置くこと、又は(ロ) 郵便、鉄道その他の手段でその物を配達すること、若しくは(ハ) 虚偽の情報

を伝達することは犯罪とされている。本条が制定される以前は、これらの行為は公的不法妨害 (public nuisance) として処理されていたが、行為の公共の秩序に与える影響の重大性に鑑み、本条の制定に至ったのである。罰則は正式起訴の場合、五年以下の拘禁、略式による場合、三か月以下の拘禁又は罰金若しくはその両方である。

なお実際の爆破関係行為の重大性は本条の「いたずら」の比ではなく、一八八三年爆発物法によって規制されている。

#### ⑦ 警察官職務執行妨害

警察官職務執行妨害罪は略式でのみ審理され、その刑罰も一か月以下の拘禁又は罰金若しくはその両方と比較的軽いけれども、公共の秩序にかかわる情況下では警察にとって最も威力を発揮してくれる犯罪であると言われている。

一九六四年警察法第五条三項は以下のように規定している。

職務執行中の警察官又はこれを援助している者に抵抗し、又は故意に妨害するいかなる者も、犯罪で有罪であり、略式の有罪判決に基づき、一か月以下の拘禁又は罰金若しくはその両方の責めを負うものとする。

「妨害」とは、この犯罪が初めて登場した十九世紀においては物理的妨害でなければならなかった。しかし今日では、警察

官がその職務を執行するのをより難しくする一切の行為がこれに含まれる。<sup>(10)</sup>

本条違反に対しては、治安妨害を生じる（又は、その恐れがある）と信じるのが相当である場合に認められるコモン・ロー上の令状なしの逮捕権、および一九八四年警察および刑事証拠法第二五条に基づく令状なしの逮捕権が与えられている。法的要件ではないが、本条違反で逮捕を行う場合には、前以て逮捕する旨の警告を行うのが実務となっている。

### 三 公道の使用と公共の秩序

#### 1 公道とその通行権

##### ① 公道 (highway) の定義

制定法上、公道の定義はない。「航路又は水路を除く公道の全部又は一部」（一九八〇年公道法 (the Highways Act, 1980) 第三二八条）、「一切の道路、橋梁（カウンティの橋を除く）、車道、荷車道、馬車道、乗馬道、歩道、土手付き歩道、教会道、および遊歩道」（一八三五年公道法第五条）、「一切の公道および公衆がアクセスするその他一切の道路」（一九七二年道路交通法 (the Road Traffic Act, 1972) 第一九六条一項）など、例示されているに過ぎない。

コモン・ロー上は、陛下の臣民すべてが四季を通して自由か

つその意のままに、行き来できる権利、即ち通行権の存する道のことを言う<sup>(11)</sup>と定義されている。

##### ② 通行権とその制限

示威行進あるいは諸種のアセンブリーが公道上で行われることが多いことはいうまでもない。ところでイギリスでは、制定法においてもコモン・ローにおいても、示威行進やアセンブリーの権利が特に認められていないことは既に述べた。したがって行進やアセンブリーが公道上で行われる場合、これらに参加する人々が有するのは、上に述べた通行権、即ち公道を通常の相当な態様で利用する権利、だけである。

したがって公道を利用するに際しては、公道における「公共の秩序」（即ち、上に述べたように公道が公道として利用されるようにすること）を維持するために様々な法的規制が存在し、それらは示威行進等、わが国では表現の自由の行使にあたる行為にも適用されることになる。その主要なものを挙げれば、八六年公共秩序法をはじめ、公道諸法、道路交通諸法、道路交通規制法、多くの地方法律（代表例は一八三九年首都警察法 (the Metropolitan Police Act, 1839)）、一八四七年都市警察条例法 (the Town Police Clauses Act, 1847) など、多くの条例、コモン・ローのニューサンス (nuisance) などになる。



## 2 公道妨害

一九八〇年公道法第一三七条は以下のように定めている――

(イ) 人が合法的権威又は免責なくして、いかなる態様にせよ故意に公道の自由な通行妨害をする場合、その者は犯罪で有責であり、その犯罪に関して罰金等級三を超えない罰金の責めを負うものとする(第一項)。

(ロ) 警察官は本条に違反する犯罪を犯しているのを認めたるを令状なくして逮捕することができる(第二項)。

第二項の令状なしの逮捕権は、現在では一九八四年警察および刑事証拠法第二五条により規制されているので、召喚状の送達が不適當、不十分であって、逮捕する必要があると思料される場合にのみ警察官に与えられている。

本条では何をもち「妨害」にあたるかとするのが最大の問題である。一言で言えば、公道の利用がその利用期間、位置、目的を含む一切の情況に照らして、相当なものでなかったかどうか、また、それが現実(潜在的)ではない)妨害を引き起こしたかどうかであると言われている。したがって例えば、妨害が短時間であった場合は相当でない公道の利用であるとまでは言えないし、現実の妨害でなければ「妨害」とは言えないことになる。事実そうした判断を下した判決も少なくない。しかし他方では、一m二〇cm程の歩道で一三分間、歩行者に対して

「ちょっとでも……」と勧誘したクラブの客引きが本条に基づき有罪の判決を受けている。<sup>(13)</sup>

本罪は暴力やその威嚇がなくても成立する犯罪であって、公共の抗議活動にとって重大な制約となることが少なくない。ド・スマスは公的な人々の集合に対する事実上の許可権であると思われることが多いと述べている。<sup>(14)</sup>

## 3 ピケッティングと公道使用权

イギリスにはピケッティングに関する特別法は存しない。一九七四年労働組合および労使関係法 (the Trade Union and Labour Relation Act, 1974) 第一五条一項(現在は一九八〇年雇用法 (the Employment Act, 1980) 第一六条一項)はピケッティングを以下のように規定している――

情報を平和的に入手又は伝達すること、あるいは、労働するよう又は労働しないように何人かを平和的に説得することだけの目的で、労働争議を企図又は促進する者が以下の各号の場所に出向くことは適法であるものとする。

(イ) 自分自身の作業場所又はその近く(第a号)、または、  
(ロ) 労働組合役員である場合は、彼が随伴しており、かつ、代表している組合の組合員の作業場所又はその近く(第b号)。  
以上の労働組合および労使関係法の定義は、ピケッティングの

民事免責を直接には対象としているのであって、刑事事件には直接関係はない。

ピケットを行う者はその他の者と同様に公道を利用する権利を有している。だがそれは同時に、一切の情況に照らして相当な利用でなければならぬことを意味する。そしてこの「相当性」の第一次の判断者は現場の警察官であり、告発後は治安判事である。

現在ピケッティングに課せられている法的制約は以下のよう  
に要約できる。

(イ) ピケッティングはピケットを行う者の作業場又はその近くで行われるべきこと。

(ロ) 一九八〇年雇用実務（ピケッティング）命令E条によれば、作業場入り口のピケッティングの人数は原則として六名を超えてはならないと規定している。これを超えても刑事罰が同命令自体によって科せられることはないが、一九八〇年雇用法三条は、裁判所はあらゆる訴訟においてこのE条の規定に配慮することができる<sup>(135)</sup>と定めている。

(ハ) 炭鉱ストの際、坑口で毎日五〇〜七〇名の組合員がスト不参加の労働者を運んでくる車に向かっているのを浴びせたり行為は、不参加労働者の公道利用権の相当でない侵害であるとして、不法行為で提訴できるとされた<sup>(136)</sup>。この他にも公道妨害罪

が適用されるいろいろな場合が存在する。例えば四〇名程のピケット参加者が工場の門前で輪を描いて回っていた行為も公道妨害であったし、ピケット参加者が運転手を無理に（相当でない）<sup>(137)</sup>止どめて、話しを聞かせようとしたことも公道妨害とされた<sup>(138)</sup>。

(ニ) 治安妨害罪も、特にピケッティングの人数を警察官が制限しようとする際、適用されることがある<sup>(139)</sup>。

(ホ) 八六年公共秩序法第一四条に基づき、アセンブリイに対する条件賦課権限が行使される可能性も存する。

以上で公道上の公共の秩序にかかわる諸問題を検討を終えることにするが、その他にも公共の秩序とかわって以下のような諸事項を検討対象として挙げることができる。路上での売春その他の性的犯罪、ごみ等の路上への投棄、路上での寄付集め、戸別販売・戸別寄付集め、路上でのビラ配りや署名行動、路上での新聞販売などである。

ビラ配り・署名に関しては事前の許可は不要である。ただしビラ等の配布物には印刷者の氏名・住所を明記しなければならない。条例の中には特定の場所（例えば、公園）でのビラ配りを禁止したり、逆にビラ配りをできる場所を特定しているものがある。ビラ等の内容が威嚇的等で違法であれば、八六年公共

秩序法をはじめとする法令によって処罰されることは言うまでもない。

最後にコモン・ローの犯罪であるパブリック・ニューサンスに簡単に触れておくことにする。パブリック・ニューサンスは（イ）慰安、楽しみ、又は健康への妨害、（ロ）公共の安全に危険な行為、（ハ）公共の道徳、品位、又は秩序を害する行為、（ニ）死体の不法な処理、の四つの類型に分類される。しかしパブリック・ニューサンスが公共の秩序とのかかわりで用いられることは余りないと言われる。その理由は余りにも内容が漠然としていることと、現代ではパブリック・ニューサンスの内容と言われるものの多くが条例あるいは法律によって、明文で規定されていることにあるように思われる。

#### 四 小括

本章では八六年公共秩序法、三六年公共秩序法の諸規定に加えて、その他の制定諸法およびコモン・ロー上の諸犯罪にまで考察を拡大して言及した。本章で触れられた諸規定、諸犯罪のうちにはそれぞれ独立のテーマたりうるものがあることは言うまでもない。それにもかかわらず広範囲に考察した理由は、八六年法の全公共秩序法制における位置を確認することによって、その意義と限界とがおのずから明らかになるからに外なら

ない。とはいえ単に全般的に見るだけでなく、公共秩序法制にとって重要な諸事項にはやや詳しく触れたつもりである。コモン・ローの治安妨害、公道使用権などはその例である。その際我が国における示威の権利を巡る諸問題、例えば道路交通法による示威行進の規制なども念頭に置かれたことも言うまでもない（ただしビラ配りについては、本稿では地方法律、条例のレベルまで掘り下げることができていない）。以下に順次個別の問題点を検討することにする。

##### 1 個別的論点

① サッカー・フーリガンに関しては、他方に法的統制によるべきではなく、社会的統制によるべきであるという基本的立場があることを忘れてはならない。その背後にはサッカー・フーリガンは観衆全体のごく一部であるという認識と、八五年スポーツ・イベント法も八六年法の規定も十分な審議なくして成立しているという立法過程上の認識、さらに法による規制は最小限たるべしという視点が存在している。この立場からは最小限の事前・事後の安全対策（競技場の施設の安全性、観客の誘導等）は必要とされても、供与者、飲酒者双方に対する一切のアルコール禁止、長期間の競技場立ち入り禁止などの措置を「パニック」対策の一部と位置付け、刑罰によって規制するという

ことにはならない。本規定の成立過程は本規定が偶然的要素を多大に含んで成立したようにも思われるが、にもかかわらず本規定を一九七九年のサッチャー政権樹立後の全体的潮流から見るとき、それは「社会的自律」に委ねられてきた諸領域への強い国家による直接的法的統制の一環に位置付けられるように筆者には思われる。それはイギリス社会の構造変化による旧来の自律性の動搖という現実と、これへのサッチャー的対応の一形態にはかならない。法的にも本規定が本法の第五条の罪および人種憎悪扇動の罪と接合していることが、このことを証明しているといえるであらう。

② 刑事不法侵害

退去命令に従わない者に対して、制服警察官に逮捕権を付与したことに疑義が呈されている。第一に八四年警察および刑事証拠法の原則は、逮捕を行わずに済ましうる場合は可能な限り召喚状によるということであったが、一九八六年の「ヒステリック」な事態を引き金にして、この原則が余りにも早く蔑ろにされたことである。換言すれば、逮捕権は不要ではなかったかという疑義である。第二に、本条の規定は第五条、第十二条、第十四条とともに警察官の命令不遵守それ自体を犯罪としたが、これは警察官に与えられている裁量が大きいただけに、人は警察官からの命令を受ける義務はないというイギリスにおけ

る個人の自由の伝統と両立しがたいという疑義である。この論者は警察官職務執行妨害罪で十分としている。<sup>(19)</sup>

③ コモン・ローの治安妨害

コモン・ローの治安妨害は公共秩序法制の根底を形成している法理である。同じくコモン・ローの基本的公共秩序犯罪である暴動罪等は本法により、合理化、成分化されたが、治安妨害罪はそのまま残されている。まさしく公共秩序違反に対する「キャッチ・オール」の犯罪の感がある。それゆえに他方では、警察も治安妨害による逮捕を必ずしも全面的に良しとはしていないこともまた事実である。その最大の理由は制定法規によらない（治安妨害を理由とする）逮捕は常に「権限濫用」の非難を受けがちであるということに在る。その限りでもコモン・ローの治安妨害に属してきた諸犯罪の成文法規化の進行が予期されるのである。

とはいえ現実には、治安妨害はなんらかのその他の犯罪と組み合わすことができる場合が多いのであって、その公共秩序の規制における有用性自体は失われるものではない。したがって警察は治安妨害罪自体の廃止は要求していない。

現実にも多くの疑義が呈されるのは「誓約命令」の存在である。それは一言で言えば、いまだなされていない犯罪に対して、拘禁をもって処罰しうる権限を背景に人の行動を拘束する

ことが許されるべきかという、誓約命令の本質（いわゆる「予  
防司法」）にかかわる疑義である。

#### ④ 公道の使用

公道使用にかかわる法規は行進・アセンブリを含む示威行為、ピケットに適用されることが少なくない。既に述べたようにイギリスでは特別の示威の権利は存しない。法的には示威者もショッピングの通行人も同等の公道使用权を有している。ここから「示威の権利」の実定法の主張がなされるのである。注意すべきは「実践的提言」としては、「実定法化」なのであって、「権利章典化」ではないことである（もちろん背後にはこの主張が在るとしても——それは直接には、NCC Lの表現の自由の優越的地位の議論からも推測される）。実定法に明文化することによって実質的に「権利」そのものの存在を承認させることにその眼目があると解すべきであろう。我が国においても道路交通法と示威との権利とが厳しい緊張関係に置かれているが、イギリスにおいては文字通りに法が適用されれば、この情況は我が国よりも一層厳しくなる可能性もあると言えよう。「文字通りに」と言ったのは、ひとつには警察の裁量に委ねられている領域が大きいからであり（それ自体がひとつの問題であるが）、第二にはその裁量行使を左右する社会情況のいかに在るからである。そしてここでも従来の社会環境の変化

とそれに対応する施策の相違（いずれもが警察の裁量行使を規定する）とが、従来の示威行為の自由の領域をさらに制約する方向をたどっていると言えるであろう。

## 2 小結

イギリスには特定の権利を特別に「保障」(entrench)するということがない。本章を貫いているのは、やや誇大に言えば、極めて多くの刑罰法規が重量的に示威行為者に適用される余地があるということである。そこで再び述べねばならないことは、これらが新たな法規制とともに、社会の隅々にまで現実に（潜在的には、あるいは可能性としては「治安妨害」に見られるように、従来から在ったと言えるが）適用されるようになるほどに、実質的には「自由」な活動領域は狭められざるを得ず、権利行使との適正なバランスを取るためには、「公法的な「権利」の「実定法化」が益々主張されざるを得ないのではないかと筆者には思われるということである。その主張は更に一步進んで、市民的自由の觀念をその結論においてとらえて、それを保障の方法と直結するという従来型の思考（政府の主張はその一つの典型）ではなく、またこの觀念を廃棄するのでもなく、市民的自由、法の支配、そしてイギリス憲法をその存立の基礎から問い直した上で位置付け直すという作業へと

結び付くのではないだろうか。<sup>(14)</sup>

## 第六章 結語

一九八六年公共秩序法を中心しながら、現代イギリスの公共秩序法制を視野に収めつつ行われてきた本研究を終えるにあたって、ここでは序説での問題関心を踏まえ、本論での叙述との重複を避けつつ、以下の諸点について総括的に論述することにする。

### 1 八六年法の位置と意義

八六年法は公共秩序法制の中で二つの側面を有している。第一に公共秩序に関する一般法的側面である。それはとりわけ、第一編の暴動罪以下の諸規定に明らかである。これらの諸規定の意義を認めない論者もいるが、筆者はコモン・ローの持つあい昧さを排除して、イギリス法の合理化、現代化、法典化を推進しようとする意図を読み取ることができると考えている。この点で本法はコモン・ローの合理化への一歩であると評価することができる。にもかかわらず第二に同法は、その中にアド・ホックな諸条項を多く含んでいる点で、三六年法と同じく一般法と言うことはできない。しかもこのアド・ホックな諸条項は、論者の中にはまさしく場当たりに十分検討されずに導入

されたとして、その経緯を批判する者もあり、そしてそれは事実だとしても、実はそれだけにはとどまらない要素を持つていると筆者は考えている。イギリスの経済的「没落」(実はそれは「相対的」なものという側面もあるのだが)とこれに深くかわる社会諸関係、社会諸規範の弛緩はイギリス市民にその生活と意識の両面で大きな影を落としており、「法と秩序」問題に関してもやや誇大に言えば、ヒステリックな対応を示すような素地が存在する。こうした世論の動向とそれを受けた国会保守党議員の意向が法案審議段階での既に本論で述べた「ささいな」犯罪の創設とこれに対応する様々な警察権強化に結び付いたのではないかと筆者は考えているのである。<sup>(15)</sup> 例えば、土地不法侵入についてしかり、新設第五条についてしかり、フットボール・フリーガンについてしかりなのである。

### 2 「公共の秩序」

#### ① 公共の秩序観の相克

NCCLが公共の秩序コントロールの唯一の基準として「人身又は財産に対する現実の暴力又は暴力の直接の威嚇」を提起し、政府の暴動罪以下の諸犯罪の規制基準のあい昧さや広範さを指摘していることは既に見た。その根底には「表現の自由の優越的地位」、「人権」の実定法化の主張があった。

他方首都警視總監は、庶民院内務委員会への証言において、群衆統制の固有の問題として、第一に示威の自由とその他の自由との調和、第二に「一人一人の個人がなしえない群衆の力」の存在とヒステリックな群衆心理の危険性とを挙げている。ここに私達は「公共の秩序」観の相克を見ることが出来る。

## ② 「公共の秩序」の二層構造

イギリスにおける「公共の秩序」観念は、治安妨害の観念に見られるように社会生活それ自体と同義と言える程に広範で包括的なものであることは既に見た。同時に行為に対する具体的規制としての「公共の秩序」は従来司法統制を通して比較的狭く規定され、その間に「市民的自由」が享受される領域があったと言えよう。これを仮に「公共の秩序」の「二層構造」——潜在的包括性と現実的規制性——と呼ぶとすれば、そのバランスが崩れるとき「市民的自由」は危機に陥るとも言えるのではないだろうか。そしてそれは①の二つの公共の秩序観の相克にもかわってくるのである。しかしこの「相克」は実は我が国においても存在するものである。これに加えて現代イギリスの政治の文脈の中で「公共の秩序」を巡る相克を捕らえることもできるのではないだろうか。

## ③ サッチャー的「公共の秩序」

本法第一編第五条、同第二編の分析（とりわけ第二章、第三

章のおよび第四章の「小括」を参照されたい）において触れたように、筆者が「後見的当事者主義」といった概念で示そうとしたことは、従来一次的には社会的自律に委ねられていた「公共の秩序」の部分への法による他律（ないし自律の強制）の導入であった。そこには従来の社会的統制の手法では維持できなくなりつつある現代イギリス社会が見られるとともに、それへのサッチャー的対応、即ち国家の権威による後見的（それはその限りでは伝統的な保守党的対応（ペターナリズム）とも見ることが出来るが）強制の論理が働いていると見ることが出来る。「自由」な市場を強制的に創出するための社会的態勢の下支えとしての秩序形成を国家が引き受けると言い換えることも出来るであろう。サッチャーの「法と秩序」政策の下で、「公共の秩序」観念はこのように変質しているように思われるのである。

別の言い方をすれば、それは一定の方向を持った「公共の秩序」の「政治化」とも言えるかも知れない。サッチャー的「法と秩序」政策の下で、従来政治の論理に直接に支配されてこなかった領域、当事者の合意によって社会的意識が形成されてこなかった領域に、法が後見的に介入することによって、しかもピケット規制にかかわる本論でも触れたように、集団としての人間像に極端に嫌悪を示し、これに対抗する「個人」を全面的に打ち

出すという形で、特定の価値観を基礎にすることによって(これが上に述べた「一定の方向」の典型例の一つである)、「公共の秩序」のうち一応は非政治的であるとの外観を持ってきた部分までもが「政治化」されつつあるとも言えるからである。

### 3 「市民的自由」か「実定法」(又は「権利章典」)上の「人権」か

サッチャー政権下での今次の立法は、政府白書等も述べているように形式的には伝統的な「市民的自由」の論理に立脚して進められている。しかし実質的にはその余地が狭められていること、その結果として実定的権利としての「示威の権利」等を求める声が大なる可能性については既に本論において述べられている。ここでは「市民的自由」の観念が、本来的には自律的社会と自律的個人、それに対応する消極国家という一九世紀自由主義の政治哲学に連動する観念であり、イギリスの歴史的特殊性を基礎に置いていること、それがイギリス衰退一〇〇年の矛盾の表出しつつある今日<sup>(19)</sup>、そのままでは限界に突き当たらざるを得ず、その本質が問い直されつつあるということを付記しておきたい。本稿は一九八六年公共秩序法という小さな法律の分析を通して、「公共の秩序」という側面からこのことの一面を例証しようとした小さな試みに他ならない。

#### 【注記】

##### 第一章

- (1) 一九八四—八五年の炭鉱ストを素材にしながら、サッチャー主義を論じた文献として、戒厳濃厚「現代イギリス社会と法——炭鉱ストライキを中心として」(名古屋大学法政論集第一〇六号、一九八五年)、拙稿「サッチャー主義——社会民主主義的コーポラティズムの終焉——覚書」(奈良教育大学紀要第三四卷第一号、一九八五年)、八七年総選挙分析を行った、梅津實「一九八七年イギリス総選挙の展開」(同志社法学三八巻六号、一九八八年)も参照のこと。

- (2) BONNER & STONE, *The Public Order Act 1986: Steps in the Wrong Direction?* 1987 P.1. 208.

- (3) "suspected person" の略。一八二四年淫浪法 (*The Vagrancy Act, 1824*) 第四条 第六条によれば、疑わしい者又は窃盗の評判のある者が令状不要逮捕可能犯罪を犯す意思を持って公共の場所に頻繁に出入りしたり、うろついたりすることは犯罪であって、警察官には逮捕権が与えられていた。これは路上犯罪との関係で最も良く用いられてきた法であった。警察官の感覚と裁量とに委ねられた部分が大きく、警察権濫用の根源という激しい反対を引き起して来た。一九八一年刑事未遂法 (*The Criminal Attempts Act, 1981*) によって廃止された。参照 C. DEMUTH, 'SUS' A REPORT ON THE VAGRANCY ACT 1824 (RUNNYMEDE TRUST, 1978); P. STEVENS & C.F. WILLIS, *RACE, CRIME AND ARRESTS* (HOME OFFICE RESEARCH STUDY No.58, 1979).



第三章

- (4) THE LAW COMMISSION, OFFENCES AGAINST PUBLIC ORDER 100-101 (WORKING PAPER No. 82, 1982).
- (5) 治安改革委員会の初稿「共同の目的」概念は不明確な「目的」を代表して「不法な行爲を遂行する (in the course of unlawful conduct)」との表現を採用するありようが主張されている (THE LAW COMMISSION, *Id.*, at 105.)。この点の後の主張を撤回して「共同の目的」を撤回した。参照 THE LAW COMMISSION, OFFENCES RELATING TO PUBLIC ORDER 66 (WORKING PAPER No.123, 1983).
- (6) 参照 PETER THORNTON, PUBLIC ORDER LAW 14 (1987); THE LAW COMMISSION, *Id.*, at 72.
- (7) 参照 R. v. Caird (1970) 54 Cr App R 499. この事件は「ケンブリッジ・ガーデン・ホテル事件」と呼ばれる。同ホテルが「ギリシヤ通関」の権限の一としてタンスとトキエナーの金を権したところ、当時のギリシヤ政府に反対する学生達が三〜四百人の参加者の中に入り、この金を二時間半もわたつて混乱を生じ、多数の怪我人や器物等の損壊を来した。ケンド等は暴動罪を問われ、ケンドは二年の拘禁刑の宣告を受けた。
- (8) 参照 R. v. Sharp and Johnson [1957] 1 QB 552.
- (9) 同法第三回条一項は以下のよう規定している。  
略式逮捕権は以下の各条の犯罪に適用されるものとす。本法は各条に「今状不要逮捕可能犯罪」となすもの又は犯罪のいずれかを含むもの。(a)号 刑の宣告が法によつて確定せられてゐる犯

現代イギリスにおける公共秩序法制の研究

- 罪。(c)号 初犯の二一歳以上の者が五年の拘禁刑を宣告せられるべき犯罪の犯罪、または(c)号 第三項が適用される犯罪。
- (9) 参照 J. FARCHOLD, PLEADING, EVIDENCE AND PRACTICE IN CRIMINAL CASES, para. 25-2 (42nd ed., 1985).
- (11) R. v. Sharp and Johnson, *supra* note 8, at 552.
- (12) 参照 Burton v. D. P. P. [1966] AC 591.
- (13) 参照 R. v. Ambrose (1973) 57 Cr App R 538 at 540 (per Lawton LJ).
- (14) 参照 THORNTON, *supra* note 6, at 32.
- (15) 参照 HOME OFFICE & SCOTTISH OFFICE, REVIEW OF PUBLIC ORDER LAW, para. 3.9 (Cmdnd. 9510, 1985).
- (16) 参照 HOME OFFICE & SCOTTISH OFFICE, *Id.*, para. 3. 21-26. THORNTON, *supra* note 6, at 40.
- (17) 参照 BONNER & STONE, *supra* note 2, at 206.
- (18) 参照 THORNTON, *supra* note 6, at 6.
- (19) 参照 THE LAW COMMISSION, *supra* note 5, at 66.
- (20) 参照 R. v. Caird, *supra* note 7.
- (21) 参照 THE LAW COMMISSION, *supra* note 5, at 30.
- (22) 参照 THORNTON, WE PROTEST: THE PUBLIC ORDER DEBATE 23-4 (NCCJ, 1985).
- (23) 参照 A. T. H. SMITH, Public Order Law: The Government Proposals 1985 P.L. 533.
- (24) 参照 THORNTON, *supra* note 22, at 23.

- (42) 参照' BONNER & STONE, *supra* note 2, at 206.
- (49) 参照' THORNTON, *supra* note 6, at 16-7.
- (47) 参照' THORNTON, *supra* note 22, at 28-9.
- (48) 参照' HOME OFFICE & SCOTTISH OFFICE, *supra* note 15, para. 3, 8.
- (46) *かたがは* 官憲の口輪の設置によつて、警察権が不感なく扱ひつゝた。参照' HOME OFFICE & SCOTTISH OFFICE, *Id.*, para. 3, 26.
- (45) 参照' RICHARD CARD, PUBLIC ORDER : THE NEW LAW 54-5 (1987).
- (44) 参照' BONNER & STONE, *supra* note 2, at 209.
- (43) 参照' THORNTON, *supra* note 22, at 34-5.
- (42) 参照' HOME OFFICE & SCOTTISH OFFICE, *supra* note 15, para. 2, 1.
- (41) 参照' HOME OFFICE & SCOTTISH OFFICE, *Id.*, para. 3, 23.
- (40) 参照' BONNER & STONE, *supra* note 2, at 209.
- (39) 参照' 荒瀬・池田(一)鑑査大回廊。
- 第三編
- (38) 「重大な」公共秩序を害する危険の発生を防止するに於て、三〇名以上の集會を行ふに必要と考へらるべきものなりとの見解あり。社説米の警察権擴張の提言した警察を参照せられた。
- (37) 三六年法の立法過程に関する「44」 庶民憲法草案編修の試みの際、中書に詳しを扱ひらるる。参照' REPORT OF HOME AFFAIRS COMMITTEE, THE LAW RELATING TO

- PUBLIC ORDER, para. 9-14 (HC(1979-80) 756-1)
- (36) 参照' CARD, *supra* note 30, at 67.
- (35) 参照' HOME AFFAIRS COMMITTEE, *supra* note 37, para. 33-4. HOME AFFAIRS COMMITTEE, MINUTE OF EVIDENCE BY THE COMMISSIONER OF THE METROPOLITAN POLICE, para. 16 (HC (1979-80) 756-11).
- (34) 参照' HOME AFFAIRS COMMITTEE, *supra* note 38, para. 35-8.
- (33) 参照' HOME AFFAIRS COMMITTEE, MINUTE OF SUPPLEMENTARY EVIDENCE BY THE COMMISSIONER OF THE METROPOLITAN POLICE, *supra* note 40, para. 18-9.
- (32) 一九七九—八〇年会期の庶民院内務委員修訂案及び労働党の「公共秩序関係法」報告書案は八〇年七月一日の最終案とすべし。三案は併せて扱ふべき。本文の案は編修所より出たが、参照' MINORITY REPORT OF HOME AFFAIRS COMMITTEE, *supra* note 38, at xlix (para. 39).
- (31) 参照' HOME AFFAIRS COMMITTEE, MINUTE OF EVIDENCE BY THE TRADES UNION CONGRESS, *supra* note 38, para. 21-5. HOME AFFAIRS COMMITTEE, MINUTE OF EVIDENCE BY THE NATIONAL COUNCIL OF CIVIL LIBERTIES, *supra* note 38, at 145.
- (30) 参照' THORNTON, *supra* note 6, at 136.

- (4) 参照' Kent v. Metropolitan Police Commissioner, the Times, 15 May 1981.
- (47) 参照' Flockhart v. Robinson [1950] 2 KB 498.
- (48) 参照' HOME OFFICE & SCOTTISH OFFICE, *supra* note 15, para. 4. 19.
- (49) 参照' HOME OFFICE & SCOTTISH OFFICE, REVIEW OF THE PUBLIC ORDER ACT 1936 AND RELATED LEGISLATION, para. 45 (Cmd. 7891, 1980).
- (50) 参照' HOME OFFICE & SCOTTISH OFFICE, *supra* note 15, para. 4. 21-4. 25.
- (51) 参照' HOME AFFAIRS COMMITTEE, *supra* note 38, para. 26.
- (52) 参照' HOME AFFAIRS COMMITTEE, *supra* note 40, para. 47.
- (53) 参照' HOME OFFICE & SCOTTISH OFFICE, *supra* note 15, para. 4. 23-4. 24.
- (54) 参照' *Id.*, para. 4. 21.
- (55) 参照' HOME AFFAIRS COMMITTEE, *supra* note 38, para. 28. HOME OFFICE & SCOTTISH OFFICE, *supra* note 15, para. 4. 26.
- (56) 参照' HOME AFFAIRS COMMITTEE, *supra* note 40, para. 30.
- (57) 参照' HOME OFFICE & SCOTTISH OFFICE, *supra* note 15, para. 4. 27.
- (58) ロンドン警察司官は内務大臣である。シチヤはロンドン・カウン

現代イギリスにおける公共秩序法制の研究

- (59) シビルである。その他のカウンティでは、各カウンティの警察委員である。警察委員会の構成員の三分の一は治安判事。その他はカウンティの参事員である。
- (60) 参照' CARD, *supra* note 30, at 69-70 (para. 4.31).
- (61) 我が国で行われる集団示威行進の「届出制」は「許可」制ではなく、本稿での用語として「届出」ではなく「通告」である。八六年法は「notice」本稿では「通告」と訳した。この問題では「禁止」とは論理的には関連がない。「許可」という概念が「禁止」を前提としていない。八六年法における「通告」は、その義務違反として当然「禁止」ではならぬ。我が国でいう「届出制」とは基本的には同様の「届出」の概念であると解せられる。しかし本稿では、我が国での議論との混同を避けて、イギリス研究におけることを明確に「届出」という語を用いた。
- (62) 参照' HOME OFFICE & SCOTTISH OFFICE, *supra* note 15, para. 4. 7.
- (63) したがって労働者は禁止権限の廃止を主張した(参照' MINORITY REPORT OF HOME AFFAIRS COMMITTEE, *supra* note 38 and 43, at xiv-xiv (para. 21 and 25)). 「ZCC」は「例外的事態における」か「重大な公共の秩序を理由としてのみ」行列および行進禁止権限は今後も存在すべきである。禁止権限は可能な限り厳格な条件で定められ、可能な限り短時間の間執行されるべきである。なおZCCは今後も禁止の完全廃止が可能かどうか検討を続ける」と「留保がある」という(参照' THORNTON, *supra* note 22, at 78 (chap. 16,

- (37) 参照 HOME AFFAIRS COMMITTEE, *supra* note 38, para. 4. 8.
- (38) 参照 *Id.*, para. 4. 7.
- (39) 参照 HOME OFFICE & SCOTTISH OFFICE, *supra* note 49, para. 3. 8.
- (40) 参照 HOME OFFICE & SCOTTISH OFFICE, *supra* note 15, para. 4. 8.
- (41) 参照 *Id.*, para. 4. 10.
- (42) 参照 HOME AFFAIRS COMMITTEE, *supra* note 38, para. 51. HOME OFFICE & SCOTTISH OFFICE, *supra* note 15, para. 4. 8.
- (43) 参照 HOME OFFICE & SCOTTISH OFFICE, *Id.*, para. 4. 11.
- (44) 参照 Daily Telegraph, 22 September 1978.
- (45) 参照 THORNTON, *supra* note 6, at 145.
- (46) 参照 HOME OFFICE & SCOTTISH OFFICE, *supra* note 15, para. 4. 14.
- (47) 参照 HOME AFFAIRS COMMITTEE, *supra* note 38, para. 56 - 65.
- (48) 参照 REPORT FROM THE HOME AFFAIRS COMMITTEE, *supra* note 38, para. 66 - 74(引).
- (49) 参照 REPORT FROM THE HOME AFFAIRS COMMITTEE, *Id.*, para. 66.
- (50) 参照 HOME OFFICE & SCOTTISH OFFICE, *supra*

- note 15, para. 5. 1.
- (51) 参照 REPORT FROM THE HOME AFFAIRS COMMITTEE, *supra* note 42, para. 8 - 12.
- (52) 参照 HOME OFFICE & SCOTTISH OFFICE, *supra* note 49, para. 77.
- (53) 参照 BROWNLEE, BROWNLEE'S LAW OF PUBLIC ORDER AND NATIONAL SECURITY 31 (2nd ed., 1981)
- (54) 参照 REPORT FROM THE HOME AFFAIRS COMMITTEE, *supra* note 42, para. 77 - 95.
- (55) 参照 REPORT FROM THE HOME AFFAIRS COMMITTEE, *supra* note 38, para. 72.
- (56) 参照 HOME OFFICE & SCOTTISH OFFICE, *supra* note 15, para. 5. 3 - 5. 11.
- (57) 一九八四年警察および刑事証拠法第二五条三項は以下のよう定めらる。「犯罪が実行された、又は実行を試みられた、若しくは実行されようとする、又は試みられようとする疑うべき相当な理由がある場合であり、かつ、一般逮捕条件のいずれかが満たされようとする、召喚状による召喚が実行できない、又は適当な手段を採るべき場合とは、警察官は令状なくして逮捕するものとするのである。一般逮捕条件とは、(a)その者の氏名を警察官が容易に確認できない、(b)その氏名の正しさを疑うべき相当な理由がある、(c)又は、その者が満足すべき住所を述べない、(d)それが虚偽かも知れない、(e)あるいは、(f)その者が身体的傷害を与える、又は受けるべきを防止し、若しくは、財産の損失、又は損害を生じようとするのを防止するため、逮捕が必要と信ずべき

首相の権限をめぐっての。

- (34) 参照' REPORT FROM THE HOME AFFAIRS COMMITTEE, *supra* note 40, para. 25-26.
- (35) 参照' REPORT FROM THE HOME AFFAIRS COMMITTEE, MINUTE OF EVIDENCE BY THE ASSOCIATION OF DISTRICT COUNCILS, para. 21.
- (36) 参照' REPORT OF THE HOME AFFAIRS COMMITTEE, *supra* note 38, para. 79.
- (37) 参照' HOME OFFICE & SCOTTISH OFFICE, *supra* note 15, para. 5, 18-5, 19.
- (38) やの世の風をめぐって' 参照' THORNTON, *supra* note 6, at 162-3.
- (39) 参照' REPORT FROM THE HOME AFFAIRS COMMITTEE, *supra* note 38, para. 82.
- (40) 参照' REPORT FROM THE HOME AFFAIRS COMMITTEE, *Id.*, para. 80 and 84.
- (41) 最後はマラソナルガー広場をシムーンタまでの問題ならをめぐって、現代イギリスをめぐる公共集会をめぐり示威に関する総論的文献をめぐって HARRY STREET, FREEDOM, THE INDIVIDUAL AND THE LAW (5th ed., 1982) の特別第二章を参照せよ。また一九六六年公共集会法の解説を合巻憲法学雑誌をめぐって' 参照' PHILIPS & JACKSON, O. HOOD PHILIPS' CONSTITUTIONAL AND ADMINISTRATIVE LAW, chap. 27: FREEDOM OF ASSEMBLY AND ASSOCIATION. (7th ed., 1987).

現代イギリスをめぐる公共秩序法制の研究

- (32) 参照' The Red Lion Square Disorders of 15 June 1974 (LORD SCARMAN'S REPORT), para. 128-9 (Comm. 5919).
- (33) 参照' The Brixton Disorders of 10-12 April 1981 (LORD SCARMAN'S REPORT), para. 7, 45.
- (34) 参照' THORNTON, *supra* note 22, at 44-7.
- (35) THORNTON, *Id.*, at 44.
- (36) マーティンと彼の軍隊をめぐっての CONGO の事例を参照せよ (CARD, *supra* note 30, at 63.) ' ノーランドの同様の事例を参照せよ' の ' 政治的 ] の政治的 ] の事例を参照せよ' (THORNTON, *supra* note 6, at 139.)
- (37) 参照' CARD, *Id.*, at 72-73.
- (38) 参照' CARD, *Id.*, at 69. ただしマーティンと彼の軍隊をめぐっての事例を参照せよ' の ' 参照' THORNTON, *supra* note 6, at 139.)
- (39) 参照' CARD, *Id.*, at 78-79. ' 参照' 主席警察官は「この命令を請求するものは、期限ならはならぬ、一に推測はしない。
- (40) 参照' THORNTON, *supra* note 6, at 153.
- (41) 参照' THORNTON の提出した総論的文献を参照せよ' 本注記を参照せよ。参照せよ (REPORT OF THE HOME AFFAIRS COMMITTEE, *supra* note 40, Appendix)。
- (42) 参照' Duncan v. Jones [1936] 1 KB 218, at 221.
- (43) 参照' HOME OFFICE & SCOTTISH OFFICE, *supra*

- note 49, para. 24. DE SMITH, CONSTITUTIONAL AND ADMINISTRATIVE LAW 457 (5th ed., H. STREET & R. BRAZIER, 1985).
- (74) 参照: HOME OFFICE & SCOTTISH OFFICE, *Id.*, para. 23-30.
- (90) 参照: THORNTON, *supra* note 22, at 8-12.
- (90) 参照: THORNTON, *Id.*, at 36.
- (91) 参照: LAWSON AND BENTLEY, CONSTITUTIONAL AND ADMINISTRATIVE LAW 311 (1961).
- (91) 行政的及び市民的自由の観念の持つ矛盾を指摘した最近の著作として、倉持孝司「ヘギリヌメにおける通信の接受と市民的自由と法学的的アプローチ」(名古屋大学法政論集第一〇一「一一」一―一五号)。特ダビの第三巻第一頁を参照せよ。
- 第四章
- (91) 参照: THORNTON, *supra* note 6, at 61.
- (91) 参照: LORD SCARMAN'S REPORT ON RED SQUARE DISORDERS, *supra* note 90, para. 125.
- (111) 参照: THORNTON, *supra* note 6, at 61.
- (121) 特許法民衆不安の認識と紙だたは誰々として 参照: BIND-MAN, Incitement to Racial Hatred (1982) 132 NJL 299. COTTERELL, [1982] PL 378.
- (131) cited from THORNTON, *supra* note 22, at 41.
- (141) 参照: THORNTON, *Id.*, at 42.
- (151) 参照: HOME OFFICE & SCOTTISH OFFICE, *supra* note 49, para. 111.
- (161) 参照: HOME OFFICE & SCOTTISH OFFICE, *supra* note 15, para. 6, 5-6, 12.
- (171) 参照: Mandla v. Dowell Lee [1983] 1 All ER 1062, at 106-67, per Lord Fraser of Tullybelton.
- (181) 参照: CARD, *supra* note 30, at 113.
- (191) 参照: HOME OFFICE & SCOTTISH OFFICE, *supra* note 15, para. 6, 8.
- (201) 参照: THORNTON, *supra* note 6, at 69.
- (211) 参照: THORNTON, *Id.*, at 69.
- (221) 参照: 浦部・中花・佐藤・樋口『判例日本国憲法十卷』(浦部法穂執筆 第二二巻) 四一九頁。
- 第五章
- (231) 参照: Crowd Safety and Control at Sports Ground (MR JUSTICE POPPLEWELL'S FINAL REPORT), para. 4, 38, 4, 74, and 4, 76 (Cmd. 9710, 1986).
- (241) 参照: NCCL, STONHENGE 3-17 (1986).
- (251) 参照: R. v. Howell [1982] QB 416, at 427.
- (261) 参照: the Guardian, 21 March 1984. THORNTON, *supra* note 6, at 74 and 97.
- (271) 参照: Bl Com. Bk 4, chap. 18.
- (281) 参照: THORNTON, *supra* note 6, at 55.
- (291) 参照: THORNTON, *Id.*, at 58.
- (301) 参照: Rice v. Connolly [1966] 2 QB 414.
- (311) 参照: Ex parte Lewis (1882) 21 QBD 191, at 197.
- (321) 参照: Nagy v. Weston [1966] 2 QB 561.

- (13) 参照 Cooper v. Metropolitan Police Comissioner (1986) 82 Cr App R 238.
- (14) 参照 DE SMITH, *supra* note 101, at 509.
- (15) S.I. 1980 No. 1757.
- (16) 参照 Thomas v. National Union of Mineworkers (South Wales Area) [1985] 2 WLR 1081.
- (17) 参照 Tynan v. Balmer [1967] 1 QB 91.
- (18) 参照 Broome v. DPP [1974] AC 587.
- (19) 参照 Piddington v. Bates [1961] 1 WLR 162.
- (40) 参照 BONNER & STONE, *supra* note 2, at 211.
- (41) 参照 HOME AFFAIRS COMMITTEE, *supra* note 42, para. 95.
- (42) 参照 THORNTON, *supra* note 22, at 37.
- (43) *de jure* 及び国々の憲法上の地位の異なる場合がある。一行政を強制対象とした場合、目的を異にする場合がある。したがって「重疊的」であることが自明か十分に許されるという訳にはならないであろう。徳島市公安条例最高裁判決(最大判昭和五〇年九月一〇日、刑集二九卷八号一〇一頁)の論理を想起された。
- (44) ターシー『憲法序説』(INTRODUCTION TO THE STUDY OF THE LAW OF THE CONSTITUTION)出版百年を記念して、イギリス憲法を補って直す作業などの中で、この方向を見取るとなっている。参照 McAUSLAN & McELDOWNEY, LAW, LEGITIMACY AND THE CONSTITUTION (1985).

現代イギリスにおける公共秩序法制の研究

## 第六章

- (45) 参照 小林丈児「近時のイギリスにおける『法と秩序』問題」(白岡第三六卷一〇号 一九八四年)。小林教授は「サッチャー派と内務省との間で」圧強のあることを指摘されている。本論で触れた緑書と白書、白書と法との間に存する相違」とりわけこの例示した法案審議段階で入ってきた諸事項には、この圧強が反映していると思われる。
- (46) 参照 HOME AFFAIRS COMMITTEE, *supra* note 40, para. 3.
- (47) この「法化」をめぐる論議とかかわらせて検討するところではある。フレイターの言う「外的法化」に該当する現象と見なせる。参照 西谷敏「現代法論の新たな展開に向けて」(法と科学15号 一九八七年)二〇七頁以下、とくに二一四頁。
- (48) 参照 小林・前掲(45)論文一四一―一五頁。
- (49) 参照 ANDREW GAMBLE, BRITAIN IN DECLINE (2nd ed., 1985). (都築祐平・小笠原欣幸訳『イギリス衰退一〇〇年史』(みすず書房、一九八七年))ギャンブルはサッチャーの「貢献」をイギリスの戦後の社会的合意の解体に果たす、強度のイデオロギー性に見ているように思われる(原書一九三頁、翻訳書二六九頁)。社会的合意の基礎の二つである「社会公共の秩序」のイデオロギーもまた例外ではないであろう。なお拙稿・前掲(1)論文五七―六〇頁も参照された。

〔資料〕 前掲（40）の警視總監による内務委員会への証言末尾から採録

① 100名以上の警察官の動員を伴う示威の数

1972	—	55
1973	—	60
1974	—	87
1975	—	55
1976	—	119
1977	—	76（グランウィックス争議を含めると130）
1978	—	120
1979	—	119

② 100名以上の警察官の動員を伴う公共秩序催しに用いられた警察官人数

	示 威 数	すべての公共秩序関連催数 (儀式・スポーツ行事を含む)
1972	19,367	34,141
1973	19,015	38,857
1974	24,854	38,891
1975	32,772	50,214
1976	48,790	81,351
1977	78,410	119,474
	(但しグランウィックス争議を含む)	
1978	74,298	120,206
1979	108,014	165,247

③ ①における逮捕者数（1974年以前の信頼すべき資料なし）

	計	30名以上が逮捕された場合	左の場合を除いた総逮捕者数
1974	247	2	136
1975	65	0	65
1976	241	1	138
1977	1,081	5	156
1978	419	3	210
1979	536	4	74

④ 1936年公共秩序法の使用

		3条3項 (禁止)	3条1項 (条件)
1948	ユニオン・ムーブメント	3	
1949		2	1
1950		4	
1951		1	3
1952			4
1953			5
1957			1
1960	セントパンクロス借家料紛争	1	
1961	100人委員会	1	1
1963	ユニオン・ムーブメント	1	
1978	ナショナル・フロント：イルフォード補欠選挙	1	
1979	反ファシズムラリー		1