

令和4年（ネ）第287号
大垣警察市民監視国家賠償等請求控訴事件

控訴第8準備書面

(一審原告ら)

名古屋高等裁判所 御中
(民事第2部)

2023年3月31日

控訴人（一審原告）ら訴訟代理人

弁護士	山田	秀樹		
同	笹田	参三		
同	小林	明人	代	
同	井上	卓也	代	
同	山本	妙	代	
同	岡本	浩明	代	
同	見田村	勇磨	代	
同	横山	文夫	代	
同	樽井	直樹	代	
同	中谷	雄二	代	
同	仲松	正人	代	
同	太田	義基		
同	小川	香		

< 目次 >

- 1 一審被告側の主張
- 2 市民運動・社会運動が果たしている重要な役割
- 3 日本国憲法は市民運動・社会運動に大きな期待を持っている
- 4 警察の活動が憲法秩序を侵害することは許されない
- 5 警察による市民運動・社会運動の監視、情報収集は国際人権法の観点からも許されない
- 6 まとめ

1 一審被告県の主張

一審被告県は、警察法2条1項（「公共の安全と秩序の維持に当ることをもって責務とする」）によって、市民運動の監視、情報収集・保有・提供活動を正当化しようとしている。すなわち、控訴答弁書2～3頁において、「警察は、犯罪の予防、鎮圧、捜査及び公共の安全と秩序の維持に当たることをもってその責務としており（警察法2条1項）、犯罪や公共の安全と秩序の維持に支障を生ずる事態の発生を予防し、又はいったん発生した場合の影響を最小限とするために体制や対策を整えることもこうした責務の一環」であるとし、「これら犯罪や事態が発生する可能性がある限り、万が一の事態に備えて任意手段の方法により情報収集をするなどして、その発生を防止するために備えておくことも警察の責務に含まれる」などと主張している。

また、一審被告県は、SNSなどの発展などにより、予期せぬ大規模な騒動に発展するおそれがあることなどから、市民運動を監視する必要性も主張している。すなわち、「近年の情報化社会においては、短時間で容易に多数人に伝達されるなどの特性を持つSNS等の普及により、当初は小規模な市民運動等であっても想定外の参加者が集まるなどして、大規模かつ無秩序な運動が展開される危険性を秘めているのであり（乙6）、このような現状に鑑みれば、早い段階で治安情勢を的確に把握・分析し、大規模な運動等に発展する可能性等を見極めることは、警察の責務を達成する上で必要不可欠」などと主張している。

以上のことを根拠に、一審被告県は、「勉強会を開催したり、市長や知事に嘆願したりしているような段階では情報を収集する必要性は全くないなどとする控訴人らの主張は、警察法2条1項に規定する警察の責務を過度に限定的に解釈した独自の見解であり、失当である」などと、一審原告らの主張を批判している。

一審被告県の主張は、何らの違法性がない市民運動・社会運動に対する公権力によるによる監視、情報収集を正当化しようとするものであるが、一審原告らは既に、①警察のこのような監視、情報収集活動は強制処分にあたるものであり、

強制処分法定主義の観点から許されないものであること（控訴第2準備書面）、②組織法である警察法2条1項によって、警察のかかる活動を根拠づけることができないものであること（控訴第3準備書面）、について主張した。

本準備書面においては、一審被告県の主張は、市民運動・社会運動を敵視するという警察の根深い体質に立脚したものであり、日本国憲法の観点からも、国際人権法の観点からも許されないものであることを主張する。

2 市民運動・社会運動が果たしている重要な役割

戦後の日本社会の中で、様々な市民運動・社会運動が果たしてきた重要な役割から見ると、一審被告県が主張しているような、市民運動・社会運動が大規模かつ無秩序な運動に展開される危険性などという市民運動・社会運動を敵視する姿勢は、行政の主張として許されるものでもない。

(1) 労働運動、住民運動、平和運動その他の市民運動・社会運動は、この国の政治のあり方、行政のあり方を変えてきた

労働運動は、労働基本権として憲法上の保障も受けているが、労働者の権利の擁護、企業の民主化、さらには労働者の要求を政治に反映させる上でも大きな役割を果たしてきた。高度経済成長期に発生した公害に反対する住民運動は、公害被害者の救済とともに、公害を防止する制度、法律を制定させる原動力となってきた。戦後、アメリカ軍が日本国内の多数の基地を使用していたことに対して基地反対運動が展開され、多くの基地の返還を実現した。戦後27年間にわたってアメリカによる占領統治を受けてきた沖縄の復帰が実現したのは、沖縄の住民の粘り強い運動があったからに他ならない。広島、長崎に投下された原爆被害者による被爆者運動は、被爆者援護を実現するとともに、核兵器廃絶運動を推進する上で大きな役割を果たし、核兵器禁止条約が制定されるに至っている。障害者の生をめぐる様々な運動は、法制度が未整備であり、障害者の生が本人や家族による自助に依存せざるを得ない状況から、社会的な

保障を求めるとともに、障害者に対する排除や差別を解消し、障害者の自己決定を実現する運動でもあった。

このように、社会運動は、戦後の日本社会で大きな役割を果たしてきた。

(2) 戦後日本の社会運動は、1950年代から60年代にかけては、警職法反対運動（1958年）や60年安保闘争に代表されるように、政党、労働組合が中心となる、組織化された、政治運動という性格が強かった。その後の社会運動は争点・運動のスタイルが多様化し、60年代後半にはベトナム反戦運動や学生運動が高揚した。

また、日本の社会運動は、住民運動という現地闘争型のローカルな運動という特色を有するといわれ、四大公害訴訟などの深刻な公害被害との闘いのほか、新幹線公害、空港公害、道路公害など利便性の追求による公害、さらには洗剤公害、空き缶公害、近隣騒音公害、スパイクタイヤ公害といった「生活公害」に関する取り組みも特徴的であった。一般市民の日常的な消費行動が大量消費によって不利益を集積させた生活公害は、一般市民も、被害者的な立場に立つとともに加害者的な立場にも立つことから、行政と連携しながら生活を変える、企業に代替技術や代替製品の開発を促すといった社会的合意形成を促す運動ともなった。このように、公害反対運動などの住民運動は、被害者の救済や公害防止といった制度の実現だけではなく、公害などの負の遺産から地域を再生させるという課題にも取り組んできたのである。

80年代以降は、1986年に発生したチェルノブイリ原発事故が国境を越えた放射線汚染を顕在化させ、フロンによるオゾン層の破壊を契機に気候変動への関心が高まるなど、地球環境問題、地球や地域の生態系・エコロジーへの高まりなど新しい市民運動・社会運動が始まった。また、1995年の阪神淡路大震災をきっかけにボランティア活動の重要性に関する認識が高まり、1998年にはNPO法が制定されることでボランティア団体、市民活動団体、社会運動団体が法人格を取得し、継続的な活動を可能とする制度的な整備もなさ

れるようになった。

21世紀に入ってから、東日本大震災における被災者の救援と復興支援、最近でも、基地の機能強化に反対する住民運動など、様々な市民運動・社会運動が日本社会の中で大きな役割を果たしてきた。特に、ジェンダー平等やLGBTQなど、マイノリティの個人の尊厳が社会運動によって可視化され、問題意識が共有化されるようになった。

- (3) このような社会運動は、①複数の人間が集団的に行う行為であること、②集まり行動することを通じて、何らかの資源の獲得、社会における従来の力関係や文化的な信念・慣行の変革を目的とすること、③政治家やエリートではない普通の人々が、デモや抗議行動など通常の方法ではない形で様々な活動を行うことによって、国家や企業、その他の団体と多様な相互関係を展開していく、といった特徴を有している。

すなわち、市民運動・社会運動とは、複数の人々が、社会を変革するために、非制度的な手段をも用い、組織的に取り組むことによって、敵手や競合者との間で相互作用を展開していくもの（大畑裕嗣ほか編「社会運動の社会学」2004年有斐閣5頁）なのである。

- (4) 社会運動は社会を作る原動力である。自由、平等、民主主義といった現在では当たり前とされている価値は、自然に存在していたものでも、当然のように与えられたものでもない。それぞれの時代、場所において、このような価値を否定する当時の社会通念と闘った社会運動の集積によって実現されてきたものなのである。

そのため、時の権力や支配層は、社会運動を嫌悪し、激しい弾圧を行ってまでその抑圧を図ってきた。そして、多くの国において、権力や支配層の意を呈して、社会運動の抑圧を図ってきたのが警察機構であった。戦後の日本においてそのような役割を主に果たしてきた組織が公安警察に他ならない。一審被告県が主張する市民運動が「大規模かつ無秩序な運動に展開される危険性」なる

ものは、公安警察の言い分を引き写したものに過ぎないのである。

3 日本国憲法は市民運動・社会運動に大きな期待を持っている

このような市民運動・社会運動について、憲法が、国民の基本的人権として保障していることは疑いのないことである。すなわち、市民運動・社会運動は「マイノリティ」や、マス・メディア等のように情報を広範囲に提供する手段をもたない市民にとって、情報発信の重要な機会となるものであり、憲法上の権利のなかでも重要な精神的自由を行使するものである・・・「集会」はそうした市民運動が行われる場面の一つであろう」（甲34・實原意見書10頁）。そして、最高裁判例も、「現代民主主義社会においては、集会は、国民が様々な意見や情報等に接することにより自己の思想や人格を形成、発展させ、また、相互に意見や情報等を伝達、交流する場として必要であり、さらに、対外的に意見を表明するための有効な手段であるから、憲法21条1項の保障する集会の自由は、民主主義社会における重要な基本的人権の一つとして特に尊重されなければならない」ことを確認している（最大判平成4年7月1日）。

更に憲法は、国民がこのような市民運動・社会運動を展開していくことについて、基本的人権として保障するにとどまらず、憲法保障の観点から期待していると考えられる。すなわち、憲法12条は「この憲法が国民に保障する自由及び権利は、国民の不断の努力によつて、これを保持しなければならない」と規定している。この規定は、憲法が保障する基本的人権が、「人類の多年にわたる自由獲得の努力の成果」であり、「過去幾多の試練に堪え」た「侵すことのできない永久の権利」として「現在及び将来の国民に・・・信託された」（97条）ということは、信託された現在及び将来の国民は「これを保持」するために「不断の努力」を払い続けなければならないことを意味している。

そして「不断の努力」については、「人権のための闘いは、これを無視する独裁政権の転覆といった、大きな政治運動に限られるものではない。『権利のため

の闘争』(イエーリング)が叙述するように、各人の主観的権利を行使することが、客観的にそれを確立することに繋がる。国民1人ひとりの日常レベルでいえば、少なくとも自己の人権が他人によって侵害されたと感じたときに、泣き寝入りせずにこれを告発することである。これは容易なことのように思われるかもしれないが、そうでない場合も多い。長いものに巻かれたり、昔からの習慣や周りの人々の考え(と思われているもの)に従っていた方が日本社会においては楽なこととも少なくないだろう。しかしながら、場合によってはそのような利害勘定を抜きにしても、自分が正しいと思ったことを主張し、そのために人権を行使することを、本条は求めている」(「新基本法コンメンタール憲法」96頁・押久保倫夫執筆)という説明がされている。

上述したような市民運動・社会運動は、まさに、国民が憲法から求められている「不断の努力」を実現している局面なのである。したがって、このような市民運動・社会運動を、権力機関である警察が、嫌悪・敵視することを憲法上正当化することはできない。

4 警察の活動が憲法秩序を侵害することは許されない

(1) 警察の活動が、すでに発生した犯罪の捜査、被疑者の逮捕にとどまらず、犯罪の予防などにもわたることは事実であろう。しかし、犯罪の予防を口実に、警察の活動が無制限に拡大し、何らの違法性のない市民の活動に対する監視、情報収集までも許されることになれば、「警察国家」を出現させ、基本的人権の侵害を許すことになってしまう。

警察法も、かかる事態を許すことがあつてはならないという見地から、2条2項において「いやしくも日本国憲法の保障する個人の権利及び自由の干渉にわたる等その権限を濫用することがあつてはならない」ことを確認している。

憲法21条1項が保障する「集会、結社及び言論、出版その他一切の表現の自由」が、精神的自由権として、個人の人格的自律の観点や民主政の過程を支

えるという重要な価値を有することは論を俟たない。本件で大垣警察が情報収集の対象とした、一審原告松島、同三輪の風力発電所に関する学習会を開催することといった行動は、市民が、自らの地域に関わる問題について、自ら情報を集め、自ら判断していくことの出発点になるものであり、まさに憲法が保障しようとする活動である。ましてや、一審原告近藤、同船田については、具体的な行動を起こそうともしていなかったものであり、このことは、かつて徳山ダム建設に反対する運動に参加したり訴訟を提起したりしたことや、法律事務所の職員として地域住民とともに憲法を擁護する活動などを行ってきたということに着目して、警察が監視の対象とし、情報を収集してきたことを自認するものである。

一審原告らの活動には、何らの違法性がなく、公共の安全や秩序を脅かすような危険は、抽象的にも存在しないのであって、警察権力が監視の対象としたり、情報収集を行ったりする必要性が認められないものである。警察が、このような市民活動・社会運動を監視の対象とし、情報収集を行おうとするのは、市民活動・社会運動が時の政権を批判したり、大企業の活動に反対したりすることに注目し、市民運動・社会運動が発展することが時の政権に打撃を与えたり、企業活動を阻害したりすることをおそれ、嫌悪しているからにはほかならず、警察法が警察の責務としている「公共の秩序と安全の維持」とは異なることを目的としているというほかない。

(2) 一審被告県は、「犯罪や公共の安全と秩序の維持に支障を生ずる事態」が「発生する可能性がある限り」、「万が一の事態に備えて・・・情報収集をするなどして、その発生を防止するために備えておくこと」も警察の責務であると強弁する（控訴答弁書3頁）。

しかし、「発生する可能性」という抽象的な危険性の存在すら認められないレベルで、警察が、違法性が全くない市民運動・社会運動を行おうとする人々を監視の対象とすることを正当化することは、警察比例の原則からも認められ

ない。

戦後日本で発生した最大のテロ事件はオウム真理教による地下鉄サリン事件である。この事件が、市民運動・社会運動から大規模かつ無秩序な運動に展開されたものではなかったことは明白である。そればかりか、坂本弁護士一家殺害事件、松本サリン事件など、教団による犯罪行為が積み重ねられていたにもかかわらず、警察はこれに適切な対応をすることができず、事件の発生を阻止できなかったのである。

市民運動・社会運動をどれだけ監視しても、テロなどの犯罪行為の抑止には繋がらないことは明らかである。

- (3) また、一審被告は、「近年の情報化社会においては、短時間で容易に多数人に伝達されるなどの特性を持つSNS等の普及により、当初は小規模な市民運動等であっても想定外の参会者が集まるなどして、大規模かつ無秩序な運動が展開される危険性」があるなどとも主張している（控訴答弁書3頁）。

確かに、日本でも世界各地でも、人種差別や排外主義を唱える運動が広がっており、社会の深刻な分断を生み出していることが指摘されている。2021年1月に発生したアメリカ連邦議会へのトランプ支持派の襲撃、2023年1月のブラジルでのボルソナロ前大統領支持者による議会等の襲撃など、世界に衝撃を与える事件も発生している。そして、これらの事件ではSNSが大きな役割を果たしたと言われている。

しかし、これらの事件も、市民運動・社会運動が大規模かつ無秩序な運動に展開されたというものではなく、違法な行為の扇動がなされたことから発生したとして、捜査が進められていることが報道されている。

したがって、SNSなどの普及が、市民活動・社会運動への監視を正当化するものではあり得ない。

- 5 警察による市民活動・社会運動の監視、情報収集は国際人権法の観点からも許

されない

(1) 国際人権法は、世界人権宣言（1948年）、そして国際人権規約（社会権規約＝A規約と自由権規約＝B規約、1966年）、人種差別撤廃条約（1965年）、女性差別撤廃条約（1979年）、拷問等禁止条約（1984年）、子どもの権利条約（1989年）、移住労働者権利条約（1990年）、障害者権利条約（2006年）、強制失踪条約（2006年）といった中核的人権条約が整備され、国際的な人権の標準が形成され、国連憲章及び人権条約による手続の整備も行われてきた。

表現の自由、集会、結社の自由に関していうと、世界人権宣言では19条、20条、自由権規約では19条、21条に規定されている。

このような国際人権法は「確立した国際法規」として遵守されなければならないことは言うまでもない（憲法98条2項）。裁判の場においても、国際人権法を直接適用するという場面は限られるとしても、国際人権法の到達水準を十分に勘案して憲法解釈をおこなうことが求められている。

(2) 本件との関係で特に重視すべきことは、国際人権の発展の中で、国際人権標準を守る上で市民社会の役割、市民社会アクターの重要性が認識されるようになってきていることである。

国連人権高等弁務官事務所が作成している「市民社会スペースと国連人権システム」においては、「平和と安全の維持、開発・発展の実現、人権の促進と尊重、という国連の目標と矛盾しない共通の関心事、目的そして価値のために、一般の参加や活動という形で自発的に関わる個人や団体」を「市民社会アクター（CSAs）」と呼び、「私たちの生活を向上させるための国連の取り組みは、人権の尊重に根差しています。そして、その活動の内容や種類から上記のように定義される市民社会アクターは、はっきり言うか言わないかにかかわらず、人権を促進し保護することを目指します。市民社会アクターは、権利意識を向上させ、コミュニティが持つ懸念を明確にするのを助け、行動戦略を練り、

政策や法律に影響を与え、さらに、説明責任を明らかにするよう求めます。市民社会アクターは、公共政策の決定が十分な情報に基づいてなされるように、コミュニティの意見を集約して適切な手段を使って伝達します。市民社会アクターはまた、様々なところで危険にさらされ弱い立場におかれた人々のために活動を行います」と述べ、自由かつ独立した市民活動、すなわち本書面で述べてきた市民運動・社会運動が、人権保障にとって不可欠の存在であることが強調されている。

国連人権高等弁務官事務所が作成した「市民社会スペースと国連人権システム」では、市民社会アクターを害する要因についても指摘されている。その中では、市民社会アクターが直面する課題として「法の枠外の嫌がらせ、脅迫及び報復行動」が指摘されている。

本件のような、警察による市民運動の監視、情報収集は、まさに自由な市民社会を維持する上で不可欠な自由かつ独立した市民運動・社会運動に対する公権力の干渉にほかならず、国際人権標準から見て、人権保障に対する大きな危険と評価されるものである。

6 まとめ

戦後の日本社会を振り返るだけでも、市民運動・社会運動が、日本社会の抱える様々な課題について、問題を提起し、社会的な議論を引き起こすことによって、課題の解決に向けた前進を作り出す役割を果たしてきたことが確認できる。国民がこのような市民運動・社会運動を展開していくことについて、憲法は「表現の自由」「集会の自由」といった国民の基本的な人権として保障していることは明らかであるが、さらに憲法保障の観点から、国民が市民運動・社会運動を展開することを、この憲法が保障する人権を維持、発展させていく「不断の努力」の一環として、期待していると捉えるべきである。また、市民運動・社会運動が人権の保障、発展の観点から重要なことは、国際人権標準を守る上で市民社会の役割、

市民社会アクターの重要性が協調されていることも重視されるべきである。したがって、国民が何らの違法性もない市民運動・社会運動を展開していくことに国家権力が介入することについて、厳格な審査が求められるのである。

このような観点から見ると、犯罪に発展する抽象的な危険性すら認められない市民運動に対する警察による情報収集活動及び情報の保有を当然視する一審被告側の主張、また、警察による情報収集の必要性を広く許容する原判決の判断は、憲法及び国際人権法の観点から、到底許されるものではない。裁判所には、厳格な審査により違憲・違法と判断することが求められている。

以上