

出題の趣旨をもとにした参考回答

第1 規制①の憲法適合性について

1 規制の概要と制約される人権

(規制の概要を説明→制約されうる人権を明記)

規制①は、集団行進（集団示威運動を含む）における公共安全を害する行為の抑止を目的（法案第1）として、行進参加者が覆面や仮面等で顔を隠し容貌の確認を困難にする行為を一律に禁止する（法案第3）ものである。そのため、この規制は、**集団行進への参加の態様を制約していることから集会の自由に対する制約になりうるとともに、それだけにとどまらず、身元を隠して表現するという匿名表現の自由の制約となりうるもの**と言うべきである。

2 制約されうる可能性のある人権の位置づけと許容される法令の違憲審査基準

(その人権が憲法上保障されていることの説明→権利の重要性→憲法上、許される制約の範囲・程度に関する規範と判例)

(1) 集団行動の自由について

まず、集団行動の自由は「動く集会」とみれば「集会の自由」の内容として位置付けることができる（「第21条 集会、結社及び言論、出版その他一切の表現の自由は、これを保障する。」）。

集団行進については、表現の自由の延長上にあり、個人の人格の発展と政治的力を表明する手段として不可欠な重要な権利である。

ただ、現に行動に及ぶ権利の性質上、第三者の権利や重大な法益等と衝突する場面もある。この規制については、公安条例による集団示威運動の規制をめぐる判決（新潟県公安条例事件，最大判昭和29年11月24日刑集8巻11号1866頁）や、市民会館の利用拒否をめぐる判決（泉佐野市民会館事件，最判平成7年3月7日民集49巻3号687頁）を踏まえ、その権利の重要性から「明らかな差し迫った危険の発生が具体的に予見される」場合に限り規制することが許されるというべきである。

ただし、改めて**規制①第3**を見ると、**集団行進の自由に対する制約については、不許可としたり条件を付したりするものではなく、集団行進そのものの制約ではなく、一部の態様を制限するもの**にとどまる。そのため、集団行進の自由自体に対する規制が問題となった上記判例のような厳格な基準に基づいて憲法適合性に基づいて判断するのは適当ではないであろう。

そこで、問題となりうる匿名表現の自由に対する制約を中心に検討していく。

(2) 匿名表現の自由について

そもそも匿名で表現を行うことがどこまで憲法第21条で保障されるのかが問題と

なる。しかし、憲法21条1項は、**文言上**、特に限定を付することなく幅広い表現行為を保障している。そのため、顕名であるか匿名であるかを問わず、表現の自由が保障されていると考えるべきである。

特に、**表現者が特定されない匿名での表現には、弱い立場の者であっても、社会的圧力にさらされやすい表現行為を萎縮せずに行い得るといったメリット**があり、表現の自由として保護する価値は高いと言える。ただし、匿名の表現行為には、顕名であれば行わないような、他者の権利を侵害する行為や違法行為などがなされるおそれもあることから、その危険性を踏まえる必要がある（集団行動の危険性＝デモ隊暴徒化論（東京都公安条例事件，最大判昭和35年7月20日刑集14巻9号1243頁と組み合わせることによって危険性がより高まる?!））。

そして、改めて本件の規制①を見ると、表現の自由に対する制約としては、顔を隠す行為自体には、特定のメッセージは込められていないとされており、その限りでは、表現内容に着目した規制が問題になるわけではない。あくまでも集団行進への参加の態様の規制であり、**内容中立的な規制**とみることができる。ただし、匿名での集団行進への参加が禁止されており、上記の匿名表現の意義を考えれば、**社会的圧力にさらされやすい表現行為に対して強い萎縮効果を及ぼす規制**となっている。

このように匿名表現が表現の自由の1つとして保障されることを前提に、これを制約する法律は厳格な基準、すなわち立法目的が重要かどうか、規制手段がより人権制約の緩やかな方法で、目的を達成できないかによって審査すべきである。

3 本件における人権制約＝規制①の具体的な憲法適合性の検討

(本件制約目的の憲法適合性の検討)

全国の大規模なデモで暴力行為が頻発し、現実に身体や財産が侵害される事態が生じているという立法事実があることからすると、「公共の安全を害する行為を抑止する」（第1）という立法目的は重要あるいは極めて重要な公共の利益にかなうと言える。

(本件制約手段の憲法適合性の検討)

この目的を達成するために採られる措置は、法案第3・1を見る限り、暴力行為が発生する蓋然性などを考慮せず、暴力行為を行っている者や行うおそれが高い者だけでなく、平穩に集団行進に参加している者に対してまで**一律に顔を隠す行為を禁止**している（「何人も」と明記）。これは**かなり広範囲な規制**であり、その**萎縮効果**も無視できない。「正当な理由」（法案第3・1）がある場合には顔を隠すことが許されるが、その運用のいかんでは、過剰な規制ともなり得る。このように規制①は危険性を問うことなく、一律に制限するものであって広範囲かつ過剰な規制となっており、目的達成手段としては、より具体的な危険行為をもってのみ規制することも十分に可能である。

よって、規制①は、違憲であるというべきである。

第2 規制②の憲法適合性について

1 規制②の具体的内容と制約される人権の整理

(規制の概要を説明→制約されうる人権の指摘)

規制②は、公共の安全を害する行為を実効的に抑止するため、そのような行為を助長する団体の活動を把握し、集団行進に際し所要の措置を採ることを可能にするという目的のもと（法案第1）、**集団行進において公共の安全を害する行為を行った者が一定比率以上含まれる団体を観察対象として指定**するとともに（法案第4・1）、当該団体がその活動のために利用している**機関紙、ウェブサイト、SNSのアカウント等について、報告を義務付ける**ものである（法案第4・2）。また、法案上は明記されていないものの、上記の目的に加えて、団体の活動を観察対象とすることで、**団体の表現活動そのものを抑止しようという狙い**もうかがえる。（なお、団体の指定の要件、報告義務を課すこと、さらには観察処分それ自体の合憲性が問題となるが、それらは一体をなしていると見るべきである）

このような措置の規制対象となるのは、表現活動を行っている団体であるから、**団体としての表現の自由の制約、また、表現活動の制約は結社の自由自体の制約**とも捉えることができる上、それと**関連付けて団体及び構成員のプライバシーの権利の制約**が問題になる。

2 制約される人権の位置づけと許容される制約の程度

(制約される人権の重要性)

憲法21条によって、団体の表現の自由及び結社の自由が保障されている。結社の自由については、個人が団体を形成する権利自体を保護したものであり、その団体の性質や目的によらず、保障されている。また、団体及び個人のプライバシー権利については、憲法13条に基づく幸福追求権から導き出される1つの人権として、認められるものである。これについては、前科紹介事件判例のように、個人の情報をみだりに公開されない権利とも捉えることができるが、より広く、自己の情報コントロール権として認めるべきである。

(憲法上、許される制約の範囲・程度に関する規範と判例)

まず結社の自由との関係で考えると、この制約が問題となる立法として、破壊活動防止法や、無差別大量殺人行為を行った団体を対象としたいわゆる団体規制法（観察処分の規定あり）がある（東京地判平成13年6月13日判時1755号3頁）。規制②を見ると、本問で規制対象となっている団体の危険性は、団体規制法が対象とする団体と比べると、決して高いとは言えない。ただし、誰もが閲覧可能な表現に関して報告義務を課するにとどまり、**団体規制法にある立入検査や構成員氏名等の報告義務は含んでおらず、結社の自由そのものに対する規制態様**としては必ずしも強くないと言うべきである（※観察処分を対象として結社の自由に対する侵害を主張する余地はあるが、難しいが…）。

これに対して、表現の自由との関係で考えると、確かに、報告義務の対象となるの

は、誰もが閲覧可能な表現に係るものである。また、団体規制法と同様に、団体の政治的主張などではなく、専ら公共の安全に対する団体の危険性に着目した規制であり、内容中立規制である。ただし、観察処分を受け報告義務を課されることが、表現への萎縮効果を生じさせ、団体による表現活動の抑制につながる可能性は十分にある。

加えて、プライバシーの権利との関係では、団体の名義が直接用いられていない場合には、報告によって、団体の構成員が特定されたり、あるいはその可能性が高まったりすることになる。個人が利用しているウェブサイトやSNSのアカウントも、団体の活動に用いられている場合には報告の対象となるので（法律案第4・2）、構成員の表現の自由やプライバシーの権利を制約する側面もある。ウェブサイト、SNS等には、団体の主張や構成員の思想信条など、個人の内面に関わる情報が含まれ得るものであり、公権力によるこれらの情報の収集は、団体及びその構成員双方のプライバシーの権利の制約となり得る（前科照会事件（最判昭和56年4月14日民集35巻3号620頁）、指紋押捺訴訟（最判平成7年12月15日刑集49巻10号842頁）、住基ネット訴訟（最判平成20年3月6日民集62巻3号665頁））。

上記のように、団体や構成員の表現活動に対し無視できない萎縮的な影響が生じ得るものであり、個人の内面に関わる情報が収集され、団体及び構成員のプライバシーに関わる情報が把握され得る。そのため、結社の自由、表現への萎縮、プライバシー権利の重要性と内容中立的であり、それほど厳格ではないものの萎縮効果を招く制約の態様を考慮すれば、厳格な基準、すなわち立法目的が重要かどうか、規制手段がより人権制約の緩やかな方法で、目的を達成できないかによって審査すべきである。

3 本件における制約＝規制②の憲法適合性

（本件における制約＝規制②の態様や程度の検討）

規制②の目的は、公共の安全を害する行為を実効的に抑止するため、そのような行為を助長する団体の活動を把握し、集団行進に際し所要の措置を採ることを可能にするというものであり、規制①と同様に、重要あるいは極めて重要な公共の利益にかなうものと言えよう。

目的達成の手段としては、まず、団体の指定の要件が問題となる。規制②では、過去5年間に公共の安全を害する行為で処罰された者の比率（法律案第2・3）という客観的な指標を基準として、実際に問題を起こしている団体が規制対象となるような仕組みが採られており、規制対象が一定の危険性がある団体のみに絞り込まれていると評価することはできる。

ただし、ここで問題となる団体は、組織の外延が曖昧で、構成員の把握は決して容易ではなく、規制目的を達成する手段としての実効性には疑問も残る。また、過去5年間の行為を問題としていること、処分期間が最長で1年に及ぶことから、現在は危険性が低い団体が指定対象に含まれるおそれがある。

報告義務の対象となるのは、誰もが閲覧可能な機関紙、ウェブサイト、SNS等の

情報にとどまるが、団体の活動に用いられている媒体を幅広く、また1か月ごとの報告が義務付けられており、団体や構成員のプライバシーに係る情報が、継続的かつ網羅的に収集され、把握されることになる（継続的・網羅的な情報収集の問題をめぐっては、GPS捜査に関する判決（最大判平成29年3月15日刑集71巻3号13頁）が参考）。

これらのことから、上記目的を達成するための手段としては、より現在の危険性に着目した団体の特定や限定、報告義務を課す対象の限定、継続的・網羅的な情報収集の限定による目的の達成は十分可能であり、より人権制約の緩やかな方法で、目的を達成できる。

よって、規制②は、違憲であるというべきである。

以上

1. 本問は、匿名表現の自由の制約（規制①）、結社の自由、団体とその構成員の表現の自由・プライバシーの権利の制約（規制②）の可否を問うものである。

規制①は、集団行進（集団示威運動を含む）における公共の安全を害する行為の抑止を目的に、行進参加者が覆面や仮面等で顔を隠し容貌の確認を困難にする行為を禁止するものである。単に、集団行進への参加の態様の制約にとどまらず、匿名での表現の制約という問題を含むことに留意する必要がある。

規制②は、公共の安全を害する行為を実効的に抑止するため、そのような行為を助長する団体の活動を把握し、集団行進に際し所要の措置を採ることを可能にするという目的のもと、集団行進において公共の安全を害する行為を行った者が一定比率以上含まれる団体を観察対象として指定するとともに、当該団体がその活動のために利用している機関紙、ウェブサイト、SNSのアカウント等について、報告を義務付けるものである。また、上記の目的に加えて、団体の活動を観察対象とすることで、団体の表現活動を抑止しようという狙いもうかがえる。かかる措置は、結社の自由、団体の表現活動・プライバシーの制約に加えて、その構成員の表現活動・プライバシーをも制約するものとなっている。

2. 規制①については、匿名で表現を行うことがどこまで憲法第21条で保障されるのかを踏まえておく必要がある。匿名表現の自由は、基本書などでは必ずしも正面から論じられていない。しかし、憲法第21条第1項は、特に限定を付することなく幅広い表現行為を保障しており、本問で問題となる表現行為についても、顕名であるか匿名であるかを問わず、保障されているとみることができよう。表現の匿名性は、発信者情報開示の仕組みなどに関連して、インターネット上の表現をめぐる議論となっている点でもあり、その意義や問題を意識して立論することは十分に可能であろう。表現者が特定されない匿名での表現には、弱い立場の者であっても、社会的圧力にさらされやすい表現行為を萎縮せずに行い得るといったメリットがあり、表現の自由として保護する価値は高いと言える。他方で、顕名であれば行わないような、他者の権利を侵害する行為や違法行為などがなされるおそれもある。以上のような問題の所在が把握できていれば、匿名表現という言葉を使っていなくとも差し支えない。

匿名表現を正面から扱った最高裁判所の判例はないが、報道関係者の取材源の秘匿について、情報提供者の匿名性に配慮した判断を行っている決定（最決平成18年10月3日民集60巻8号2647頁）がある。

規制①では、集団行進における匿名表現の規制が問題となっている。集団行進の自由は、「動く集会」とみれば「集会の自由」の内容として、あるいは「その他一切の表現の自由」の一つとして、位置付けることができる。集団行進の規制については、公安条例による集団示威運動の規制をめぐる判決（新潟県公安条例事件、最大判昭和29年11月24日刑集8巻11号1866頁）や、市民会館の利用拒否をめぐる「明らかな差し迫った

危険の発生が具体的に予見される」ことが必要だとした判決（泉佐野市民会館事件，最判平成7年3月7日民集49巻3号687頁）などが想起されよう。

規制①は，集団行進について不許可としたり条件を付したりするものではない。また，顔を隠す行為自体には，特定のメッセージは込められていないとされており，その限りでは，表現内容に着目した規制が問題になるわけではない。集団行進への参加の態様の規制であり，ひとまずは，内容中立的な規制とみることができよう。ただし，匿名での集団行進への参加が禁止されており，上記の匿名表現の意義を考えれば，社会的圧力にさらされやすい表現行為に対して強い萎縮効果を及ぼす規制となっている。それだけに，規制①の憲法適合性の判断に当たっては，匿名表現の意義を踏まえた慎重な検討が必要となる。

全国の大規模なデモで暴力行為が頻発し，現実に身体や財産が侵害される事態が生じていることからすると，上記の立法目的は重要あるいは極めて重要な公共の利益にかなうと言えよう。

一方，この目的を達成するために採られる措置は，暴力行為が発生する蓋然性などを考慮せず，暴力行為を行っている者や行うおそれが高い者だけでなく，平穩に集団行進に参加している者に対してまで一律に顔を隠す行為を禁止している。かなり広範囲な規制であり，また，その萎縮効果も無視できない。「正当な理由」がある場合には顔を隠すことが許されるが，その運用のいかんでは，過剰な規制ともなり得る。

これに対して，表現内容に着目した規制ではなく集団行進への参加の一態様を規制するにすぎない，顔を隠さなくてもメッセージは十分に伝達可能であり，集団行進において匿名での表現行為を保障する必要性は高くない，といった点を強調した議論を行うことも考えられる。いわゆるデモ隊暴徒化論（東京都公安条例事件，最大判昭和35年7月20日刑集14巻9号1243頁）などを援用し，規制①の必要性を根拠付けることもできる。

3. 規制②では，団体の指定の要件，報告義務を課すこと、さらには観察処分それ自体の合憲性が問題となるが，それらは一体をなしているから，適切な判断枠組みを設定する前提として，規制②全体からどのような憲法上の権利の制約が生じているかを，まずは検討することになろう。制約される権利としては，結社の自由，表現の自由，プライバシーの権利が考えられる。これら3つの権利の制約を論じる際には，いくつかの構成があり得る。例えば，規制対象となるのは表現活動を行っている団体であるから，表現活動の制約を結社の自由の制約として論じ，それと関連付けて，あるいはそれとは独立に，団体のプライバシーの権利の制約を論じることが可能である。あるいは，結社の自由それ自体の制約ではなく，団体の表現の自由・プライバシーの権利の制約を論ずることもあり得る。さらに，観察処分を受けること自体が，団体の表現の自由・プライバシーの権利の制約には解消されない団体の活動の制約を含むとみるならば，結社の自由の制約を，他の2つの権利の制約とは別に検討することになろう。

結社の自由の制約が問題となる立法としては，破壊活動防止法や，無差別大量殺人行為を行った団体を対象としたいわゆる団体規制法がある。後者は，規制②と同様の観察処分について定めており，下級審ではあるが，同法の合憲性をめぐり裁判例（東京地判平成1

3年6月13日判時1755号3頁)が本問でも参考となる。ただし、本問の法律案の骨子との違いには留意する必要がある。本問で規制対象となっている団体の危険性は、団体規制法が対象とする団体と比べると、決して高いとは言えない。規制の仕組みも異なっている。

報告義務の対象となるのは、誰もが閲覧可能な表現に係るものである。しかし、団体の名義が直接用いられていない場合には、報告によって、団体の構成員が特定されたり、あるいはその可能性が高まったりすることになる。また、観察処分を受け報告義務を課されることが、萎縮効果を生じさせ、団体による表現活動の抑制につながる可能性もある。なお、個人が利用しているウェブサイトやSNSのアカウントも、団体の活動に用いられている場合には報告の対象となるので、構成員の表現の自由やプライバシーの権利を制約する側面もある。

ウェブサイト、SNS等には、団体の主張や構成員の思想信条など、個人の内面に關わる情報が含まれ得る。公権力によるこれらの情報の収集は、団体及びその構成員双方のプライバシーの権利の制約となり得る。プライバシーの意義や保護範囲をめぐっては、前科照会事件(最判昭和56年4月14日民集35巻3号620頁)、指紋押捺訴訟(最判平成7年12月15日刑集49巻10号842頁)、住基ネット訴訟(最判平成20年3月6日民集62巻3号665頁)などの判決を参考として、立論することが期待される。

本問の法律案の骨子は、誰もが閲覧可能な表現に関して報告義務を課するにとどまり、団体規制法にある立入検査や構成員氏名等の報告義務は含んでおらず、規制態様は必ずしも強くないとみることもできる。また、団体規制法と同様に、団体の政治的主張などではなく、専ら公共の安全に対する団体の危険性に着目した規制である。一方で、誰もが閲覧可能なウェブサイトやSNS等が対象とはいえ、観察処分を受け、報告義務を課されることで、上記のように、団体や構成員の表現活動に対し無視できない影響が生じ得る。また、個人の内面に關わる情報が収集され、団体及び構成員の活動が把握され得る。

上記のような問題となる権利の重要性、制約の態様などを考慮して、規制②の憲法適合性を判断する適切な判断枠組みを設定する必要がある。

規制②の目的は、公共の安全を害する行為を実効的に抑止するため、そのような行為を助長する団体の活動を把握し、集団行進に際し所要の措置を採ることを可能にするというものであり、規制①と同様に、重要あるいは極めて重要な公共の利益にかなうものと言えよう。

目的達成の手段としては、まず、団体の指定の要件が問題となる。規制②では、過去5年間に公共の安全を害する行為で処罰された者の比率という客観的な指標を基準として、実際に問題を起こしている団体が規制対象となるような仕組みが採られている。規制対象が一定の危険性がある団体のみ絞り込まれているとみることもできる。しかし、ここで問題となる団体は、組織の外延が曖昧であり、構成員の把握は決して容易ではない。規制目的を達成する手段としての実効性には疑問も残る。また、過去5年間の行為を問題としていること、処分期間が最長で1年に及ぶことから、現在は危険性が低い団体が指定対象となる可能性がある。

報告義務の対象となるのは、誰もが閲覧可能な機関紙、ウェブサイト、SNS等の情報にとどまる。とはいえ、団体の活動に用いられている媒体について幅広く、また1か月ごとの報告が義務付けられており、団体や構成員のプライバシーに係る情報が、継続的かつ網羅的に収集され、把握されているという点には留意する必要がある。継続的・網羅的な情報収集の問題をめぐっては、GPS捜査に関する判決（最大判平成29年3月15日刑集71巻3号13頁）が参考となろう。

以上