

主 文

原判決を破棄する。
被告人Aを罰金五万円に、被告人B、同C、同D、同E、同Fを各罰金三万円にそれぞれ処する。

被告人らにおいて右罰金を完納することができないときは、金一、〇〇〇円を一日に換算した期間、当該被告人を労役場に留置する。

理 由

本件各控訴の趣意は仙台高等検察庁秋田支部検察官検事善方正名の提出した秋田地方検察庁検察官検事遠藤安夫作成名義の控訴趣意書に、これに対する答弁は被告人Aの弁護士伊勢正克、その余の被告人の弁護士加藤堯の共同作成名義にかかる答弁書にそれぞれ記載されたとおりであるから、ここにこれらを引用し、これに対し当裁判所は次のように判断する。

控訴趣意第一、について

所論は、要するに、原判決は被告人らに対する昭和二十四年秋田県条例二五号道路交通等保全に関する条例（以下本条例という）五条、四条三項違反の本件各公訴事実に対し、事実関係については公訴事実どおりの事実を認定しながら、本条例四条三項について、（一）右条項が罰則の具体的な構成要件となる許可条件付与の範囲を概括的に規定するにとどまり行政機関に与えられるべき法的基準としては具体性、明確性に欠け、公安委員会に必要以上の裁量の余地を残しているから地方自治法一四条五項の委任の趣旨に反するものとして憲法三一条に違反する。（二）右条項による許可条件付与の範囲が不明確であるため、許可条件による過剰な規制により集団行動における表現の自由を不当に侵害する運用に陥入る危険性が顕著であり、結局において右条項は表現の自由に対する必要最少限度の規制とはいえないから、憲法二一条にも違反する、と判示した。しかし、原判決の右各判断はいずれも法令の解釈を誤つたもので判決に影響を及ぼすことが明らかである、というのである。

よつて判断するのに、本条例が地方自治法一四条一項に基づき同法二条二項の事務に関し、同法一四条五項の罰則の委任を受けて制定されたものであることは明らかで、その内容は全国各地に行われているいわゆる公安条例と呼ばれるものとほぼ同様であり、一条に規定する「車馬或は徒歩により多数の参加する示威行進又は示威運動であつて、道路公園その他公衆の用に供する場所を行進し、又は占拠しようとするもの」（以下これらを単に集団行動と総称する。）について事前に公安委員会の許可にかからしめ、四条一項において、公安委員会に対し、集団行動が「公共の安全を危険ならしめるような事態を惹起することか明瞭である場合」のほかは許可を義務づけ、四条三項において、公安委員会の許可に付帯して「参加者が秩序を紊し又は暴力行為をなすことによつて生ずべき公衆に対する危害を予防するために必要と認める条件」を付与する権限を与え、五条において不許可集団行動の指揮者と共に公安委員会の付与した許可条件に違反した者に対し一年以下の懲役又は五万円以下の罰金刑に処する旨定めているのである。なお、本条例六条の委任に基づき秋田県公安委員会が制定した「道路交通等保全に関する条例の施行に関する規則」（以下本件施行規則という）六条は、本条例四条三項による運用基準として、公安委員会が付与しうる許可条件の範囲を具体的に列記している。

ところで、原判決はおおむね所論の如き理由により、本条例四条三項が憲法三一条および二一条に違反し無効と判断したのであるが、右各判断の共通の前提をなすものは、右条項が公安委員会に許可条件の付与を委任するにあたり、その範囲を具体的かつ明確にしていないこと、すなわち、右条項の不明確ということにほかなく要旨第一でない。しかし、およそ法文の不明確性を理由にその適用を拒否することは、一面において立法権の侵害となし、要旨第一ることから、その判断は、当該条項の文言のみを形式的に解釈して決すべきものではなく、条項の性質および立法趣旨、目的や同一法令中の他の条項との関係等をも考慮した全体的解釈によつて決すべきものであることは他言を要しない。そこで、まず本条例四条三項の解釈に必要な限度で、右条項の性質および立法趣旨、目的をみるに、右条項が本条例五条の罰則の内容をなす具体的な構成要件の補充を公安委員会に委任するもので、したがつて四条三項のみではなんら構成要件の内容が特定されないという意味でいわゆる白地刑罰法規たること原判決の説示するとおりである。しかし、条例において公安委員会に許可条件の付与を再委任することの当否については、つとに昭和三五年七月二〇日、最高裁判所大法廷判決（刑集一四卷九号一二四三頁）が東京都条例について「本来平穩に秩序を重んじてなすべき純粋なる表現の自由の行使の範囲を逸脱

[illegible]

控訴趣意第二、について

所論は、要するに、原判決は本条例が一般の公安条例と異なり、道路等における秩序の保持を直接の目的とする点で道路交通法七十七条と同一の趣旨、目的に出たものであり、したがって道路交通法の特別法の関係に立つものと解すべきところ、本条例五条が、許可条件違反の行為について道路交通法一一九条一項一三号の法定刑を加重する点で憲法三一条、九四条、地方自治法一四一条一項に違反すると判示した。しかし、原判決の右判断は法令の解釈を誤つたもので判決に影響を及ぼすことが明らかである、というのである。

よつて検討するのには、現行の道路交通法が道路における危険を防止し、その他交通の安全と円滑を図ること（一条）を目的として制定され、その規制対象の中に、個人の行為のみならず、道路における集団行動をも含めており、とくに同法七十七条一項四号は、公安委員会は、道路における集団行動についても、警察署長の許可にかからしめることもできると規定し、同条三項は、右の場合の許可条件の付与を、一一九条一項一三号は違反行為に対する罰則を定めており、現に、右七十七条一項四号の委任に関し、秋田県道路交通法施行細則（昭和三九年秋田県公安委員会規則七号）一三条三号は、集団行進を警察署長の許可事項としており、道路における集団行動については、本条例による規制と道路交通法による規制が重複して行われるところ、両者の関係について、もし本条例が上位の規範たる道路交通法と同一の法益を保護するために設けられたもので、かかる意味において道路交通法と趣旨、目的を同一にするものであるならば、右法律と異なる公安委員会の不許可違反、許可条件違反を罰則の内容としても、刑罰を加重する理由に乏しいばかりでなく、そもそも、道路交通法と異なる公安委員会による規制を設けること自体が道路交通法に違反するといわなければならないことは当然である。原判決は、本条例が前文一項において、「この条例は現行取締に関する法令において規定を欠いている示威行進、示威運動について、一般の者が道路等を通行し又は使用する自由を奪われ又は妨げられることのないよう予め秩序を保つための規律を設けんとするものである。」と条例制定の目的を明らかにし、かつ本条例に道路交通等保全に関する条例という題名が付せられていることを根拠にして、本条例が道路等における一般交通の秩序の保持を目的とするものであるとし、そのことから本条例四一条一項、三項に規定する公共の安全ないし秩序の意義についても結局道路等における一般交通の安全ないし秩序という意味に限定して解することにより、本条例の趣旨、目的が道路交通法のそれと同一であると判断している。

〈要旨第二〉なるほど、一般にある法令がその前文等において制定の趣旨ないし目的を明示している場合、当該法令における各条項の解釈にあたり、これを充分尊重すべきことももちろんであるが、しかし、前文に明記された制定の趣旨と各条項の文言から看取される制定の趣旨が外観上一致しない場合において、単純に前文等の表現のみを根拠として具体的条項の通常解釈から導き出される内容にことさらな限定を加えるが如き解釈はとうてい是認し難いものであつて、かかる場合においては、当該法令制定の背景、経過をも参酌して立法趣旨を探究すると共に、法令全体の諸規定を実質的有機的に考察したところに従い、可能な限り両者を統一して解釈すべきものであることはいうまでもない。以上の観点に立つて本条例制定の趣旨、目的をみるに、本条例は昭和二十四年八月二〇日の秋田県議会において可決成立し、同月二二日秋田県条例二五号をもつて公布され、即日施行されたものであるところ、その内容は、当時全国各地において占領軍の示唆に基づき、米国における条例等をも参照して制定されたいわゆる公安条例と比較しても、規制の対象を道路等における集団行動に限定し、これらの実施を公安委員会の事前の許可にかからしめると共に一定限度における不許可ないし条件付許可の裁量権を委任する点で異なるところはないから、これら公安条例との差異を強調する必然性はないと見出し難いのみならず、そもそも、本条例制定当時の道路交通取締法二六条一項四号が道路における行為のうち、警察署長の許可を要すべき行為を定める権限を都道府県知事に委任し、二項において警察署長が前項の許可に関し、危険防止及びその他の交通の安全のために必要な措置を命じうるとなし、同法二八条二号、二九条一号において、これらの違反行為に対する罰則を定め、昭和三年秋田県規則七号秋田県道路交通法取締規則三条六号は、右法二六条一項四号に関し、交通の妨害となり又は他の交通に危険を及ぼすような方法で道路を使用し又は通行することを規定しており、道路における集団行動も右規定による規制の対象となることは明らかであるから、本条例制定当時においても道路交通取締の見地からする規制は充分可能であつたのである。したがって、右の如き背景のもとに制定された本条例の制定目的には単なる道路交通の取締以上のものがあつたことは明らかである。さらに進んで

条例の諸規定についてみても、四条一項、三項を通常の意味に解すれば、これらがいすれも単なる道路交通上の危険防止を目的とするものではなく、これを超えた公衆一般に対する危険の防止を目的とするものであることは明らかであり、さらに本条例一条は、道路等における集団示威行進又は示威運動を規制対象とし、一般の公安条例（たとえば東京都条例）が集会ないし示威を伴わない集団行進にまでその対象範囲を広げているのに比して、より限定されているとい得るところ、示威を伴う集団行動は第三者に対する働きかけを必然的に伴うところから、単なる交通秩序の侵害を超える場合が少なくないことは見易い理であるから、本条例が規制の対象をかかる示威行動に限定しつつ、これらに対する規制措置を講ずると共に、違反行為に対する制裁として当時の道路交通法等より重い刑罰を予定していることの趣旨もかかる示威行動のもつ危険性から公共の秩序を保持しようとの観点に立つことによりつてのみ理解しうるものであり、したがって本条例が単なる警察署長の事前規制に委ねることなく、その上位機関たる公安委員会の規制に委ね、しかも四条二項が不許可の場合に詳細な説明書と理由を付してその旨を県議会に報告すべきことを義務づけていることも、右と同様の観点に立つてのみ理解しうべく、原判決の言うように道路交通法等の規定を補充しつつ、とくに手続を慎重にしたに過ぎないものではない。以上説示した本条例制定の背景および経過ならびに本条例本文の諸規定を総合すれば、本条例はその前文一項の表現にも拘らず単なる道路交通の秩序保持の目的に出たものではなく、これを超えた当該地域における社会公共の秩序保持の目的に出たもので、本条例四条一項ないし三項の規制措置もかかる観点に立つものといえ、したがって本条例違反の罪と道路交通法違反の罪は保護法益を異にし、前者は後者より広範囲の公共危険罪たる性質を持つものと言えるのである。

もつとも、かく解する場合、原判決の指摘する本条例前文一項との関連が問題となるが、本条例制定当時の道路交通取締法等においても前記のとおり集団行動の規制が可能であつたことからすれば、右前文一項が「現行道路取締に関する法令において規定を欠いている」集団行動と表現する趣旨は文字通りに解すべきでなく、集団行動の特殊性に着眼した取締の規定を欠いているという趣旨の表現と解されるし、また右前文及び題名において強調される交通秩序の維持ということも、それが社会公共の秩序の一部であり、公共の秩序保持の観点からする規制によつて、結果的に交通秩序が維持されることも少なくないから、原判決と異なる解釈の余地を残すものであつて、結局、右前文の表現および本条例の題名には立法技術上いくらかの欠陥の存することは否定できないとしても、これらは本条例の趣旨、目的を右のよう解することの妨げとなるものとはいえないのである。ところで、このように、集団行動という一つの規制対象につき、法律および条例がそれぞれ別個の観点から規制することは、法律が特に条例による規制を禁止し、あるいは条例による規制が法律の趣旨に反しない限り許されるのであつて、現行道路交通法が、かかる条例の規制を禁止していないことはもちろん、本条例の規制が地方自治法二条二項、三項一号所定の「地方公共の秩序を維持し、住民及び滞在者の安全、健康および福祉を保持すること」という地方公共団体の公共事務に関するもので道路交通法の関知するところではないから、その趣旨には反しないものといえ、それゆえ、本条例五条は憲法九四条、地方自治法一四条一項に違反せず、したがって憲法三一条に違反するものでもない。これと異なる原判決には法令の解釈適用を誤つた違法があり、右は判決に影響を及ぼすことが明らかであるから論旨は理由があり、原判決は破棄を免れない。

以上の次第で検察官の控訴はいずれも理由があるので刑訴法三九七条一項、三八〇条により原判決の全部を破棄するが、ここで同法四〇〇条但書により直ちに被告を事件につき判決しうるか否かにつき検討するのには、原判決は本件公訴事実の存在を証拠により確定しているところ、本件においては、原判決の法律判断を誤とするこ

とによつて右事実の犯罪構成要件該当性を肯定しうるのみならず、原審確定の事実になんらあらたな事実を付加することなく弁護人の主張する違法性阻却事由の不存在を判断しうるものであり、かかる場合控訴審においてあらたな事実の取調を要しないことは、最高裁判所第二小法廷昭和三五年十一月一八日判決（刑事判例集一四巻一三三頁）の趣旨とするところと解されるので、訴訟記録および原審において取り調べた証拠により直ちに次のように判決する。

（罪となるべき事実）

一、 被告人Aは、昭和四四年十一月一六日、G連主催のもとに、秋田市H公園から、同市a町b丁目、同町b1丁目の各交差点、通称I通りおよびJ秋田駅前等を経て同公園に向けて行なわれた集団示威行進に参加したものであるが、右集団示

威行進には、秋田県公安委員会からジグザグ行進を行なわないことなどの許可条件が付せられていたにもかかわらず、ほか約六〇名と共謀のうえ、同日（一）午後三時一七分頃、同市c b 2丁目d番e号付近車道上、（二）午後三時二〇分頃、同市c b 2丁目d 1番e 1号付近車道上、（三）午後三時二六分頃、同市f町d 2番e 2号交差点付近から同市a町b丁目d 3番e 3号付近に至る車道上、（四）午後三時三四分頃、同市a町b 3丁目d 4番e 4号付近車道上、（五）午後三時三五分頃、同市a町b 3丁目d 4番e 5号交差点付近から同市a町b 4丁目d 5番e 6号付近に至る車道上、（六）午後三時三八分頃、同市a町b 1丁目d 6番e 7号付近から同d 6番e 8号付近に至る車道上、（七）午後三時五七分頃、同市c b 5丁目d 7番e 9号付近車道上、（八）午後三時五九分頃、同市c b 5丁目d 8番e 10号から同d 9番e 11号に至る車道上、（九）午後四時一分頃、同市c b 5丁目d 9番e 12号付近から同d 10番e 13号付近に至る車道上

において、それぞれジグザグ行進を行ない、

二、被告人Aは、昭和四五年六月一三日、K会主催のもとに、L大学からMビル前交差点、Nデパート前、O郵便局前、P銀行Q店前、通称R橋、S銀行T前交差点、U交差点を経て八橋運動公園に向けて行なわれた集団示威行進に参加したものであるが、右集団示威行進には、前記公安委員会からジグザグ行進など一般公衆に対して迷惑をおよぼすような行為をしないことなどの許可条件が付せられていたにもかかわらず、ほか約四五名と共謀のうえ、同日午後二時三分頃から同六分頃までの間、秋田市c b 2丁目d 1番e 14号O郵便局前交差点から同市c b 6丁目d 11番e 15号付近の通称R橋に至るまでの車道上において、ジグザグ行進を行ない、

三、被告人らは、いずれも同月一八日、K会議主催のもとに、L大学からMビル前交差点、Nデパート前、O郵便局前、P銀行Q店前、通称R橋を経て同大学に向けて行なわれた集団示威行進に参加したものであるが、右集団行進には、前記公安委員会からジグザグ行進、フランス式デモなど一般公衆に対して迷惑をおよぼすような行為をしないことなどの許可条件が付せられていたにもかかわらず、ほか約二〇〇名と共謀のうえ、同日（一）午後三時五分頃から同七分頃までの間、同市c b 5丁目d 12番e 16号Mビル前交差点およびその付近の車道上においてジグザグ行進を、（二）午後三時七分頃から同一〇分頃までの間、同市c b 5丁目d 13番e 17号旧V検察庁付近から同市c b 2丁目d番e号Wデパート付近に至る車道上において、フランス式デモを、（三）午後三時一〇分頃から同一四分頃までの間、前記Wデパート付近から同市c b 2丁目d 1番e 1号Nデパート付近に至る車道上において、ジグザグ行進を、（四）午後三時一七分頃から同一九分頃までの間、同市c b 2丁目d 1番e 14号O郵便局前交差点付近から同市c b 6丁目d 11番e 18号X帽子店付近に至る車道上において、ジグザグ行進を、（五）午後三時二〇分頃から同二一分頃までの間、同市c b 6丁目d 11番e 15号P銀行Q店前交差点およびその付近の車道上において、ジグザグ行進を、それぞれ行ない、

もつて、前記各許可条件に違反したものである。

（証拠の標目）（省略）

（法令の適用）

被告人Aの判示一、二、および被告人らの判示三、の各所為はいずれも刑法六〇条、昭和二四年秋田県条例二五号道路交通等保全に関する条例五条、四条三項に該当する（判示一、三の各所為はそれぞれ包括して）ところ、所定刑中いずれも罰金刑を選択し、被告人Aにつき以上は刑法四五条前段の併合罪であるから同法四八条二項により各罪につき定めた罰金の合算額以下において同被告人を罰金五万円に処し、その余の被告人については所定罰金額の範囲内いずれも罰金三万円に処し、同法一八条により被告人らにおいて右罰金を完納することができないときは金一、〇〇〇円を一日に換算した期間当該被告人を労役場に留置し、原審ならびに当審における訴訟費用については刑訴法一八一条一項但書を適用して、被告人らにはいずれもこれを負担させないこととする。なお弁護人らは判示各事実がいずれも可罰的違法性を欠く旨主張するが、右の主張は、本件各構成要件の内容たる許可条件を縮小解釈したうえ、各判示事実の構成要件該当性を否定しようとするものであるから、同法三三五条の二項の主張にはあたらないし、被告人Aの弁護人は判示一、の所為につきかりに構成要件該当性が認められるとしても違法性がない旨主張するけれども、原審認定の事実によれば右所為がいかなる目的に出たものであれ、手段、方法において相当性の限界を越えることが明らかであるから、右の主張は採用しない。

よつて主文のとおり判決する。

(裁判長裁判官 太中茂 裁判官 小泉祐康 裁判官 上田誠治)