

戦後治安立法の系譜と共謀罪法案（上）

福 井 厚

〔目 次〕

はしがき

序章 治安とは何か

第1章 戦後治安立法の系譜

- 1 戦後日本の「民主化」政策と天皇制下の治安立法の廃止
- 2 占領法体系の出発と占領目的の転換
- 3 占領政策の転換と治安立法の再編（以上本号）
- 4 サンフランシスコ体制と治安立法の拡大再生産（以下次号）
- 5 MSA 段階における治安立法
- 6 新安保体制下の治安立法の体系
- 7 15年安保体制と治安立法

第2章 戦後日本における治安体制—警察を中心として—

第3章 共謀罪法案の特質

第4章 結びに代えて

はしがき

2017年3月21日、国会に提出された共謀罪法案について、「治安維持法の平成版」とか「現代版治安維持法」などの特徴づけが行われている⁽¹⁾。共謀罪法案へのこのようなアプローチの背景として、集団的自衛権や立憲主義を巡る昨今の議論において、近時の日米安保体制の変容の結果、日本におい

て戦争の危険が高まっているとの認識⁽²⁾が前提として存在しているように思われる⁽³⁾。1925年の治安維持法（大正14年4月22日法律46号）は、国体の変更と私有財産制に反対する「主義者」を標的にした法律であった⁽⁴⁾。それは戦前の天皇制国家が軍事国家ともいわれ、日清（1894年）・日露（1904年）の両戦役の勝利や第一次世界大戦（1914年）を経て急速に高まった資本主義的生産力を「国内市場の絶望的な狭隘さ」⁽⁵⁾の故に吸収できないため、帝国主義列強との植民地争奪戦争に乗り出さざるを得なかった天皇制軍事国家が、戦争反対勢力の中核たる「主義者」を取り締まる必要があつて制定されたものである。

共謀罪法案は、治安維持法のように国体の変更を意図したり私有財産制に反対する「主義者」を明示的に標的にした法律ではない。それにもかかわらず、なぜ冒頭のような呼称が使用されるのであろうか。生産力は格段に高まっているのに、強気を助け弱気を挫く新自由主義の風潮の下で福祉政策が後退し、非正規雇用の広がりや男女格差の拡大の故に国内市場でそれを吸収できず、経済の軍事化が拡大・深化して⁽⁶⁾対外的な戦争の危険が高まっているという今日の日本の情勢⁽⁷⁾が、治安維持法を必要とした天皇制軍事国家の対外侵略を必然化した当時の情勢とパラレルに理解されているからであろう⁽⁸⁾。

本稿では、戦後治安立法の系譜の中に共謀罪法案を位置づけることによって、その治安立法たる特質を浮き彫りにすることを試みるものである。その前提として、まず、戦後日本における治安法制の展開を、戦後の日米安保体制の展開と有機的に関連させつつ整理しておく⁽⁹⁾。その際、治安法制を広い意味で捉えて、刑事立法したがって今回の共謀罪法案をも主として運用することになる警察及び検察、とりわけ警察の分析抜きにはその本質を分析できないということを前提としている⁽¹⁰⁾。

<注>

(1) たとえば、松宮孝明「『共謀罪』と『組織犯罪準備罪』」（法律時報2016年11月号「法

律時評』)、平岡秀夫・海渡雄一『新共謀罪の恐怖』（緑風出版、2017年）等参照。

- (2) 長谷部恭男／杉田敦『憲法と民主主義の論じ方』（朝日新聞出版、2016年）129頁以下、特に174-189頁等参照。
- (3) 「立憲デモクラシーの会」は、2017年3月15日、共謀罪法案に反対である旨の声明を公表した（『京都新聞』2017年3月16日付朝刊による）。長谷部恭男および杉田敦の両氏は同会の中心的なメンバーである。
- (4) 1922（大正11）年2月、高橋是清（政友会）内閣は、治安維持法の前身である「過激社会運動取締法」案を、まず貴族院に提出したが、同法案1条1項は「無政府主義共産主義其ノ他ニ関シ朝憲ヲ紊乱スル事項ヲ宣伝シ又ハ宣伝セムトシタル者ハ7年以下ノ懲役又ハ禁錮ニ処ス」と規定していた。しかし同法案は、貴族院で修正を経た後、衆議院に送付されたが1922年3月末、第45帝国議会では審議未了で廃案となった（奥平康弘『治安維持法小史』〔岩波現代文庫、2006年〕41-46頁、303頁、中澤俊輔『治安維持法 なぜ政党政治は「悪法」を生んだか』〔中公新書、2012年〕17-23頁）。

1925（大正14）年2月中旬、いわゆる護憲三派内閣（政友会、憲政会、革新倶楽部）は、第50帝国議会に治安維持法案を提出し、3月7日衆議院で若干の修正を受けた後、貴族院に回付され、貴族院は3月19日、修正済み法案を可決したが（奥平・前掲書『治安維持法小史』49-54頁、304頁以下、中澤・前掲書『治安維持法 なぜ政党政治は「悪法」を生んだか』31-60頁）、その1条1項は「国体ヲ変革シ又ハ私有財産制度ヲ否認スルコトヲ目的トシテ結社ヲ組織シ又ハ情ヲ知りテ之ニ加入シタル者ハ10年以下ノ懲役又ハ禁錮ニ処ス」と規定していた。1925年2月19日、衆議院本会議は同法案に関し第一読会を開き、政府の趣旨説明を求めたが、若槻禮次郎国務大臣（内務大臣）は、「国に於きまして、無政府主義者、共産主義者其他の者の運動が近年著しく発展を見るに至りまして、殊に、露国、独逸の革命に関する過激なる情報は一部の者を刺激致しまして、其運動を一層深刻に導きたるの威おそれがあります」、と説明している。統計的にみても、治安維持法による検挙者数は、「左翼」関係者が群を抜いて多く、1932（昭和7）年は1万3938名、そのピークの1933（昭和8）年は1万4662名である。これに対して、1936（昭和11）年から統計に登場する「宗教」関係者は、同年860名、1938（昭和13）年193名、1939（昭和14）年325名、1942（昭和17）年163名、などとなっている（内田博文『治安維持法の教訓 権利運動の制限と憲法改正』〔みすず書房、2016年〕11-13頁による）。

- (5) 岩間一雄「皇国史観と大東亜共栄圏—大きな物語を紡ぎだそう 2—」おかやま人權研究センター『人権21 調査と研究』212（2011年6月）号64-66頁参照。「構造的に国内市場が狭隘」であった所以は、一方ではおよそ7割の高額小作料をもって知られ

る寄生地主層が明治政府の重要な基盤であり、その結果、他方では農村からの出稼ぎが必然化し、出稼ぎ＝家計補充ということで低賃金が構造化されるからである（インド以下の低賃金とか女工哀史という言葉がそれを象徴している）。

- (6) 経済の軍事化の最近の動向を分析したものとして、差し当たり、佐々木憲昭「安倍軍拡と経団連・軍需産業の動き」『経済』258号（新日本出版社、2017年3月号）24-40頁、軍事産業研究会「三菱重工の軍需部門の動向をみる」同上『経済』258号41-45頁、杉原浩司「〔オピニオン〕防衛装備移転三原則」『毎日新聞』2017年3月16日付朝刊など参照。
- (7) なお、最近の軍学共同の動向を分析したものとして、小泉親司「戦争法発動と『戦争する国づくり』の危険性」前掲（注(6)）書『経済』258号20-23頁等参照。日本学術会議も2017年3月24日の幹事会において、1950年と1967年に出した「軍事目的の科学研究を行わない」との過去の二つの声明を「継承する」との新声明を正式決定した（『朝日新聞』2017年3月23日付朝刊「社説」による）。
- (8) 日本の現状を「大正末期から昭和初期の時代と酷似している」と擬える論者も存在している（内田博文『京都新聞』2017年3月13日付朝刊「第6部『共謀罪』の思想」による）。
- (9) なお、植松健一「15年安保体制と憲法—統治機構論としてみた安保関連法制—」『行財政研究』97号（行財政総合研究所、2016年10月）14頁〔注〕(4)は、日米安保体制の時代区分として、①旧安保条約に基づく「52年安保体制」、②新安保条約後の「60年安保体制」、③1997年ガイドライン以降の「97年安保体制」、④現在の「15年安保体制」という時期区分を採用しているが、本稿も差し当たりその時期区分に従う。
- (10) この点で、ある論者は、犯罪が激減しているにも拘わらず（『警察白書〔平成28年版〕』64頁、『犯罪白書〔平成28年版〕』2-3頁等参照）、警察官が一貫して増員されてきた日本の警察（『警察白書〔平成28年版〕』198-199頁参照）にとって、共謀罪法案は「仕事のない…警察」に対して「取り締り権限を広く確保しようとする思惑」が真の提案理由ではないかと疑問を提起している（高山佳奈子〔土曜評論〕『『テロ』用規定のない共謀罪法案』『京都新聞』2017年3月25日付朝刊）。もっとも、「人口当たり警察官数が突出して多い東京都、京都府、大阪府では、犯罪捜査以外の活動に振り向けられる警察官も多いと推測される」との指摘もあり、犯罪の減少と警察官の負担との関係には今少し立ち入った分析が必要と思われる（宮澤節生「日本の警察組織と警察官」後藤昭編『刑事司法を担う人々』〔岩波書店、2017年〕12-14頁参照）。

ちなみに、「共謀罪」で「捜査力の低下につながるおそれも」懸念されている。「手早く点数稼ぎに走るため、さらに技術に頼るだろう。共謀罪や捜査手法に疑問を抱き、

まっとうに仕事をしようとする警察官ほど排除され、地道に人に会って情報を得ることがますますできなくなる」（『共謀罪』で変わる警察活動『東京新聞』2017年4月21日付朝刊〔犀川博正〕）、というのである。「昔なら『現場百回』とたたき込まれ、聞き込みは何より大事だったが、今は事件が起きて最初にやるのは防犯カメラの映像集め。すでに自動車ナンバー自動読み取り装置（Nシステム）などデジタル捜査への依存が進んでいるが、共謀罪はこの流れを加速させかねない」（同上『共謀罪』で変わる警察活動〔原田宏二〕）。

序 章 治安とは何か

1 市民間の生活秩序の維持のための社会治安

共謀罪法案を治安立法と規定する場合、まず治安とは何かが問題となる。一般に「治安がよい」といわれる場合、市民1人ひとりの生命、身体、自由、財産、名誉等が安全に保護されている状態を意味している。「治安がよい社会」などといわれる場合がそれである。たとえば、夜間、家路を急ぐOLが痴漢の被害にあうとか、留守中に空き巣に入られるとか、街中で刃物でおどされ所持金を奪われた際に怪我をさせられたりするようでは、治安のよい社会とはいえない（現代の日本で間々耳にするのは「最近治安が悪化した」ということである）。このような意味で社会治安ということがいわれるのであるが、これは市民間の生活秩序維持のための社会治安とよばれる⁽¹⁾。そして、「最初市民間の生活秩序の総体と考えられた治安」（これは全体的秩序としての治安とよばれる）は、「それが個人的法益の総体として観念される限りでは、『公共の福祉』に合致するものと主張することも可能であろう⁽²⁾」、といわれることがある。

しかし、これに対しては、たとえば1954年の現行警察法（昭和29年6月8日法律162号）において警察の目的・責務として掲げられている「公共の安全と秩序の維持」（警1条・2条1項後段）⁽³⁾につき、「個人の生命、身体及び財産の保護」（警2条1項前段。なお、警職1条1項前段参照）⁽⁴⁾とは

別個独立の目的・責務とみなし、それ自体、独自の価値をもつ「法規又は社会的慣習をもって確立している国家及び社会の公の安全秩序」⁽⁵⁾の維持を意味するという理解が示されている⁽⁶⁾。このように、平等な市民1人ひとりの生命、身体、自由、財産、名誉等が安全に保護され相互に侵し侵されない状態とは異なるレベルで、「国家及び社会の公の安全秩序」（公安秩序）なる曖昧な概念（一般条項）を指定することに対しては、「『公共の安全と秩序』の内容は、具体的な個々人の自由・権利の保護に還元されるもの、と考えなければならない。国家の側から作成された秩序擁護の観点から警察が機能しないためにも、警察の立憲主義的な統制が加味されなければならない。」⁽⁷⁾、と批判する向きもある⁽⁸⁾。

2 政治的秩序の維持のための治安

ところが、そのような批判にもかかわらず、このような全体的秩序としての治安をさらにこえて、治安という言葉がたとえば、自由民主党の「治安・テロ対策調査会」とか、政府の「治安関係閣僚懇談会」といった使われ方をされるとき、そこでは専ら体制の政治的な秩序という意味での治安ということが念頭に置かれているのである⁽⁹⁾。そして、治安という言葉へのこのような批判的アプローチの前提となっているのは、「公共の安全と秩序の維持」という言葉がどのように定義されようとも、それを目的・責務とする警察組織自身が、その目的を追求し、責務を履行するために、いかなる機構的保障を具備しているか、そしてこの機構がいかに機能しているかということの実態の分析なのである⁽¹⁰⁾。ともあれ、政治的なものの本質は支配＝被支配の上下関係にあるので、この場合の治安は治安一般ではなく、具体的な政治的内容をもった支配＝被支配という「体制」の維持が直接に問題とされているのである⁽¹¹⁾。

3 二つの治安の関係とその本質—三井三池労働争議を素材として

そこで、市民的秩序としての治安と政治的秩序としての治安との関係如何が問題となる。この問題を、たとえば戦後日本における大労働争議たる三井三池（三井鉱山三池鉱業所）争議を素材に考えてみよう。

1950年代～1960年代のエネルギー革命は、日本にも石炭から石油への主要エネルギーの転換を迫ることになり、また、石炭の需要も内外コスト差の故に国内炭から輸入炭への流れが必然となり、かくして日本政府は、小規模低効率炭鉱を廃止し、大規模高効率炭鉱を保護するという「スクラップ・アンド・ビルド」政策を推進せざるをえないこととなった。「ビルド炭鉱」として生き残りを図ってきた三池炭鉱は、1959年1月以来退職募集を中心とする対策を立てたが成功せず、同年8月再び4,580人の退職募集を提案、さらに12月三池鉱業所の1,278人の指名解雇を通告した。このような会社側の大量指名解雇に対して、第一組合側は全面ストで対抗したため、そのピケットラインを排除するため会社は警察官の出動を要請するにいたり、また労務政策の一環として右翼暴力団と結託したりした¹²⁾。

ところが、これが1960年の日米安保条約の改定に反対する安保闘争と重なったため、当局は三井三池争議に対しては九州管区の警察官を動員して対応せざるを得なかった。その結果、九州の検挙率¹³⁾の低下という現象が起こったのである。たとえば、九州全体の1959年の年平均検挙率は66%であったが、1960年になると63%に低下し、とくに4月、5月の2か月には60%になっている。また、常時2,000～3,000名を動員していた福岡県では、1959年の年平均検挙率60%が52.6%に低下し、1960年4月では53%、5月では50%となっている。熊本県警の場合は、1959年の年平均検挙率71%が1960年は69.3%に低下し、1960年4月では61%、5月では57%に低下している¹⁴⁾。あるいは、1960年3月29日の右翼暴力団員による第一組合員の久保清氏の殺害にいたっては、殺害現場のすぐ10メートルか20メートル横に警察の検問所があり、暴力団が凶器を持って入れないように検問できるにもかかわらず、

その前を暴力団がトラックにツルハシの柄などを積んで堂々と通過して、第一組合側のピケ隊に突然襲いかかりドスで久保氏を刺殺したのであった⁽¹⁵⁾。

以上の若干の検挙率の動向や右翼暴力団に対する規制の実態が示唆することは、市民的秩序としての治安であれ政治的秩序としての治安であれ、治安の維持活動を第一線で担う警察のエネルギーのベクトルの分析なしに、治安を云々できないということであろう。そして、さらにもう一步問題の本質に踏み込めば、社会一般の治安であれ政治的秩序の意味での治安であれ、それが乱れるという現象は結局「〔当該社会に〕内在する基本的な矛盾の反映であり、それに深く根ざしている」⁽¹⁶⁾、ということではあるまいか。

4 戦後の治安立法の特徴—機能的治安立法を含む

本稿はもっぱら戦後日本における治安法制、治安体制を扱うものであるが、「〔戦前治安法の一般的特質〕・・・、ここで特徴的なのは、戦前日本の天皇制的な軍国主義的秩序がそれ自体の基礎の弱さと不安定性の故に、常に上からの治安法的な補強工作を必要とせざるをえなかったという点である。つまり、国家秩序の維持が特別な治安法的手段に依存しなければならない程度のいちじるしい高さがその特徴であった。・・・市民間の生活秩序の維持が国民の幸福追求の権利として国家に義務づけられるのではなく、むしろそれは上述の天皇制的な軍国主義的全体秩序とそれに奉仕する固有の意味の治安法の優位のかげにかくれ、それによっておおわれてしまって独立の意義をあたえられなかったのである。旧憲法下における日本国家が、『治安国家』であったといわれるのは、まさに右のような国家秩序と治安法との直接的な関連およびその依存度の高さを理由とするもの」⁽¹⁷⁾である。この点は、「市民的保護を看板としながら体制の補強を図る形態を取らねばならない戦後の治安法との決定的な違い」⁽¹⁸⁾とあってよいであろう。「相対的にみれば、公然たる国家的・社会的概念としての治安を維持するための典型的な治安法の領域にくらべて、市民間の生活秩序の維持においては治安的観点からの規制の程度

や方法は一般的により間接的なものである」⁽¹⁹⁾、といわれる。「戦前は、天皇制的身分秩序が支配していたので、治安という抽象的な言葉はあまり必要でなかったのですが、戦後民主主義の下では、このような抽象的な言葉（概念）が、支配者のイデオロギー操作として非常に重要になってきており」⁽²⁰⁾、政治的秩序維持のための治安政策が市民的秩序維持のための治安を口実にして遂行されるという現象が、戦前にはみられなかった戦後的現象となる。その場合、福祉国家論や「左右の暴力論」ないし「暴力追放」などが治安立法や治安体制の推進の際の主たるイデオロギーなのである⁽²¹⁾。

このこととも関連して、「今日、道路交通法や軽犯罪法は、デモやビラ配りなどの政治活動の規制において、十分治安法としての機能を現実にはたしている……。つまり機能的に観察するならば、治安法の領域は定まった固定的範囲をこえて、法的規制の全領域に浸透している……。そしてこの『機能的治安法』の分野の分析は、市民的秩序への治安的観点の導入の不可避性を明らかにすることによって、典型的な治安法を含む治安法全体の本質と現実における運用およびイデオロギー操作の秘密を明らかにする重要な視点を提供する」⁽²²⁾、として機能的治安立法なる概念が説かれている。典型的治安立法であれ機能的治安立法であれ、その本質の分析にあたっては、いずれにしる「法規範を執行する国家機関が基本的な契機として登場してくる」⁽²³⁾ことを踏まえて、刑罰法規を第一次的に運用する主体たる警察の組織・機構・機能の実態を分析することが肝要であろう。というのも、刑罰法規を運用する主体の客観的意識形態はその組織原理から生み出されるものだからである⁽²⁴⁾。

なお、治安法制とは広義では法規を運用する警察制度などを含む治安体制の意味で使用されることもあるが、本稿では両者を区別し、治安体制というときは法規（治安法制）を運用する主体たる機関・組織・機構（警察、検察、裁判所等のうち前二者を主たる対象とする）を意味している。

<注>

- (1) 宮内裕『安保体制と治安政策』（勞旬新書、1966年）20頁、中山研一『現代社会と治安法』（岩波新書、1970年）1-2頁。このレベルでの警察のパフォーマンスを示す指標として一般に使用されるものとして検挙率がある。これは、認知件数（犯罪につき、警察が発生を認知した数をいう）で検挙件数（警察が検挙した事件の数をいう）を除いて得られる100分比をいう。たとえば、2014年の刑法犯の検挙率は30.6%であり（『犯罪白書〔2015年版〕』ii-iv、3頁）、2015年のそれは32.5%である（『犯罪白書〔2016年版〕』ii-iii、2頁、7頁）。これは前年比1.9%の上昇であるとして、単純に日本の治安がよくなったと評価できるかが問題となる。というのも、検挙率は多くの因子の複合的な影響に左右されるからである。たとえば、警察官の2016年の定員（基準日は4月1日）は前年比2,012人の増員であり（『警察白書〔2016年版〕』224頁、『警察白書〔2015年版〕』192頁）、そのほか人口や犯罪件数なども考慮に入れなければならない。もともと、罪種によって検挙率は大きく異なっており、認知件数において刑法犯の70%をこえる窃盗犯では、2015年のそれは前年比で89,699件（10.0%）の減少であり、検挙率は1.7%上昇して28.0%であった（『犯罪白書〔2016年版〕』7頁）。これに対して同年の殺人の認知件数は933件（前年比121件〔11.5%〕減少）で、検挙率は95.8%から100.5%に上昇している（『犯罪白書〔2015年版〕』11頁、『犯罪白書〔2016年版〕』iii、12頁。検挙件数には、前年以前に認知された事件に係る検挙事件が含まれることがあるため、検挙率が100%をこえる場合がある）。このように刑法犯の32.5%という低い検挙率は窃盗のそれによって規定されているのであるが、それも戦時平均（1937年～1945年）の66%を大きく下回っているのである（宮内裕『刑罰権と基本的人権』〔有信堂、1962年〕203-204頁参照）。ちなみに2015年の窃盗による財物被害の回復率は5.7%（警察庁『平成27年の犯罪』〔<https://www.npa.go.jp/toukei/soubunhan/h27/h27hanzaitoukei.htm>〕）で、1952年のそれは43%である（宮内・前掲書『刑罰権と基本的人権』204頁参照）。むろん、ここでも警察官1人当たりの人口や犯罪件数なども考慮する必要がある。
- (2) 中山・前掲書『現代社会と治安法』47頁参照。
- (3) なお、1947年の旧警察法（昭和22年法律196号）1条1項後段は「公安の維持」と規定し、また、1948年の現行警察官職務執行法（昭和23年法律136号）1条1項後段も「公安の維持」と規定しているが、これも「公共の安全と秩序の維持」と同旨と理解されている（田宮裕・河上和雄（編）『警察官職務執行法』〔青林書院、1993年〕25頁〔渡辺修 参照〕。「公共の安全と秩序の維持」につき、「警察の責務は司法警察を除けば、内務行政に属し、公共の安全と秩序の維持を直接の目的とする作用である」

ことを前提に、「公共の安全」と「公共の秩序」を区別するものとして、田上穰治『警察法〔新版〕』（有斐閣、1983年）31-32頁がある。

- (4) なお、警1条・5条1項は「個人の権利と自由の保護」と規定している。
- (5) 警察庁長官官房（編）『警察法解説（新版）』（東京法令出版、1995年）32頁。
- (6) 田村正弘「全訂 警察行政法解説〔第二版〕」（東京法令出版、2015年）II 6頁、28頁は、警察の責務を「個人の生命、身体及び財産の保護」と「公共の安全と秩序の維持」に大別し、「犯罪の予防、鎮圧及び捜査、被疑者の逮捕、交通の取締」（警2条1項後段）は後者の例示と見なしたうえで、「公共の安全と秩序の維持」を「国家及び社会の公の安全秩序」を意味するとする。このような理解の前提となっているのは、「公共の安全と秩序というのは、一般の社会見解において人間の集団生活としての社会生活の秩序が保たれ、社会が平穏かつ健全であると考えられるような状態をい〔う〕」という行政法学の通説であろう（田中二郎『新版 行政法下巻〔全訂第二版〕』（弘文堂、1983年）33頁）。なお、この点につき、須藤陽子『比例原則の現代的意義と機能』（法律文化社、2010年）112頁以下参照。
- (7) 石村修「警察の法構造—憲法（学）の視点から—」『公法研究』70号（有斐閣、2008年）194頁。
- (8) 「個々の人権が守られている状態が公共の秩序であるにかかわらず、また基本的人権と基本的人権との調整の原理にすぎない『公共の福祉』が、基本的人権に優越する独自の価値が与えられる時、それはもはや憲法体系が期待する法秩序と異質的なものである」（宮内裕『戦後治安立法の基本的性格』〔有信堂、1960年〕102頁）。
- (9) 宮内・前掲書『安保体制と治安政策』22-23頁参照。
- (10) 宮内裕『刑罰権と基本的人権』（有信堂、1962年）165頁以下、宮内・前掲書『戦後治安立法の基本的性格』87頁、88-102頁参照。
- (11) 中山・前掲書『現代社会と治安法』5頁参照。
- (12) 宮内・前掲書『安保体制と治安政策』149-152頁参照。
- (13) 検挙率については前出<注>(1)参照。
- (14) 宮内・前掲書『安保体制と治安政策』39-41頁参照。
- (15) 宮内・前掲書『安保体制と治安政策』150-151頁参照。
- (16) 宮内・前掲書『刑罰権と基本的人権』208頁。なお、宮内・前掲書『安保体制と治安政策』26-31頁、中山・前掲書『現代社会と治安法』6-12頁参照。
- (17) 中山・前掲書『現代社会と治安法』21-22頁（傍点は福井による）。
- (18) 前野育三「中山先生の『治安刑法』研究」『犯罪と刑罰』22号（成文堂、2013年）74頁（傍点は福井による）。

- (19) 中山・前掲書『現代社会と治安法』9頁。
- (20) 宮内・前掲書『安保体制と治安政策』24頁。
- (21) 宮内・前掲書『安保体制と治安政策』24頁、177-180頁、181-184頁、191頁、中山・前掲書『現代社会と治安法』153-159頁参照。
- (22) 中山・前掲書『現代社会と治安法』12-13頁。
- (23) 宮内裕『執行猶予の實態』（日本評論新社、1957年）4頁。
- (24) 宮内・前掲書『戦後治安立法の基本的性格』89頁以下、同・前掲書『刑罰権と基本的人権』179頁以下参照。なお、斎藤豊治「治安立法・治安政策に関する宮内理論」『法の科学』5号（日本評論社、1977年）119-120頁参照。

第1章 戦後治安立法の系譜

1 戦後日本の「民主化」政策と天皇制治安立法の廃止

(1) 1945（昭和20）年7月26日のポツダム宣言によって、戦後日本の非軍国主義化＝平和主義化と民主主義化の二大方針が樹立せられた。すなわち、同宣言は、軍国主義的権力と勢力の除去（6項）、軍隊の解体（9項）と戦犯処罰（10項前段）とともに、「日本国国民の間に於ける民主主義的傾向の復活強化に対する一切の障礙を除去すべし。言論、宗教及思想の自由並に基本的人権の尊重は、確立せらるべし。」（10項中～後段）、ということを日本政府に対して要求したのであった。その後、同宣言を受けて、1945年8月28日、連合軍の日本占領が始まったが、占領軍総司令部（以下、GHQという）は全職員がアメリカ人で占められ、事実上アメリカ軍の単独占領であった⁽¹⁾。日本は1945（昭和20）年9月2日降伏文書に調印したが、ポツダム宣言の上記要求を具体化した9月22日の「降伏後における米国の初期の対日方針」では、日本国民による封建的・権力主義的傾向の修正は、支持せられること、陸海空軍と秘密警察組織（特高警察）の解体と、公職追放も要求せられた。後二者の要求は、日本の民主化と平和主義化の必須の前提であったが、それは同時に、戦前日本の天皇制支配体制の中核である「暴力装置」の破壊を意味するものであるがゆえに、旧支配勢力は実に占領初期

からそのサボタージュに出たのであった⁽²⁾。

そこでGHQは、「民主化政策」に対するサボタージュに対して、より具体的かつより強硬な指令を発して、その実施を促進した。その中心をなすのが「戦前治安体制の全否定ともいうべき人権指令」⁽³⁾たる「政治的・市民的及び宗教的自由に対する制限の撤廃に関する覚書」(1945年10月4日)であって、ここでは具体的に以下の①～④のような措置が要求せられたのである。

- ①天皇制治安立法の廃止。対象となったのは、治安維持法・思想犯保護観察法・国防保安法・軍機保護法・宗教団体会法であった。
- ②政治犯（主として共産黨員）などの即時釈放。これは、10月10日までに完了するよう要求された。
- ③①で対象とされた諸法規の実施を担当する諸国家機関の廃止。たとえば、一切の秘密警察機関（「特高警察」）・内務省警保局の如き、言論・思想・宗教・集会・結社・映画の検閲・監督・保護・観察を管掌する内務省・司法省・警視庁などの関係部局の廃止。
- ④内務大臣・警保局長官・警視總監・府県警察部長・特高関係の警察官の罷免。

なお、いわゆる「人権指令」に先立ってGHQの1945年9月27日の「新聞及び言論の自由への追加措置に関する覚書」では、新聞紙法・国家総動員法・言論出版集会結社臨時取締法・戦時刑事特別法・国防保安法・軍機保護法・不穏文書臨時取締法などの言論統制立法の廃止が命ぜられていたが、これら「民主化政策」は、天皇制支配体制の中核である特高警察などの機関及びその法的武器たる治安立法に攻撃を加えるものであった。

（2） また、1947年の新憲法の制定に向けた立法としては、次のものを挙げることができる。

（イ）司法制度。司法省の解体、裁判所構成法（明治23年）の廃止と裁判所法の制定（1947年）。検事局の廃止と法務庁の新設（1947年。のち、検察庁）。刑事訴訟法の全面改正。

(口) 警察制度でも、上述の特高警察の廃止の企ての延長上で一般的な警察制度の改変の動きとなって表れ、自治体警察と公安委員会による警察力の管理を中心とした、民主化が実施された。

戦後の警察制度改革の前提は、「総司令部の側から占領政策の目指す『分権化』の一環として行われた」GHQによる1947年末の内務省の解体(昭和22年法律238号)であった⁽⁴⁾。すなわち、「内務省が日本国内を支配する中枢の官庁であるという認識」が、GHQの占領政策の背景としてあり、「内務省解体の主要対象とされた内務省警保局」は調査局と合体して総理庁の外局として公安庁を設けるとする案が、1947年(昭和22年)6月27日の閣議で了解され、ここで内務省の解体・廃止が決定されたのである⁽⁵⁾

内務省の解体を受けて、当初、1948年3月7日に施行された警察法(昭和22年法律196号。以下、「旧警察法」という)は、その前文で「国民のために人間の自由の理想を保障する日本国憲法の精神に従い、又、地方自治の真義を推進する観点から、国会は、秩序を維持し、法令の執行を強化し、個人と社会の責任の自覚を通じて人間の尊厳を最高度に確保し、個人の権利と自由を保護するために、国民に属する民主的権威の組織を確立する目的を以て、ここにこの警察法を制定する。」と定めた。そしてその趣旨を具体化するために、警察の地方分権化と公安委員会制度の導入が行われ、また、消防、労働、建築、衛生などの事務が警察の管轄から分離され⁽⁶⁾、警察の権限は大幅に縮小され、「警察の重点を司法警察に置いた」⁽⁷⁾。

旧警察法によれば、警察の組織は、市および人口5,000人以上の市街的町村(同法40条)ならびに東京都の特別区(同51条)に置かれる自治体警察＝市町村警察(総定員は9万5,000人)とそれ以外の地域に置かれ旧内務省警保局を本部とする定員3万人の国家地方警察(同4条)とに分けられ、自治体警察は各市町村に置かれる市町村公安委員会の管理に服し(同43条)、「市町村警察は、国家地方警察の運営管理又は行政管理に服することはない。これらの警察は、相互に協力する義務を負う。」(同54条)と規定され、原

則として国家警察による市町村警察に対する指揮監督は認められなかった（ただし、同 62 条・63 条参照）⁽⁸⁾。また、国家地方警察も 5 名の委員で構成される国家公安委員会の管理に服し、かつ、国家公安委員長は 5 名の委員の互選によることとし（同 10 条 1 項）、そして、国家公安委員の任命については、その中の 3 人以上が、同一政党に属する者となることは禁止された（同 5 条 5 項）⁽⁹⁾。このような公安委員会制度は、「官僚の支配を切斷すると同時に、政党の影響力を防止するための対策」として位置づけられた⁽¹⁰⁾。こうして、警察の地方分権化、民主化、権限縮小（司法警察化）および中立化（非政治化）が達成されたのである⁽¹¹⁾。

もっとも、旧警察法による警察改革の限界は夙に指摘されてきた。というのも、「警察の地方分権化と住民の直接的コントロールは、若干の例外とその不徹底さを除き、警察の『公共性』の形式的保障のためのものであった。しかし、事実上はこのような形式的保障は各種のかたちでおかされた。特にこの傾向は、政治警察の部面において著しく、例えば、政府が直接市警察幹部を通じて、警察力の運用につき干渉したり、国警本部が府県警察に指示したりするのが実情である」⁽¹²⁾というだけでなく、旧警察法にはその機構・機能という観点からは次の①～③のような問題点も見い出されるからである⁽¹³⁾。たとえば、①国家非常事態の際には、「内閣総理大臣によって一時的に全警察の統制が行われる」（旧警察法 63 条前段）。② GHQ は 1945 年 10 月 4 日「政治的、公的および宗教的自由に対する制限の除去の件」（「人権指令」）という覚書を発して、治安維持法を頂点とする一切の弾圧諸法令の廃止、「政治犯」の即時釈放、特高警察の廃止と全特高警察官の罷免などを指示したが、「罷免はいかにも不徹底なものだった」⁽¹⁴⁾といわれ、戦後になっても「警察幹部は、大体旧内務官僚によって占められている」⁽¹⁵⁾のが実態であった⁽¹⁶⁾。③地方分権化の点についても、警備公安警察との関連では無視されている⁽¹⁷⁾。そもそも、旧警察法の制定にいたる過程で、いわば警察の民主化と並行する形で「戦後における日本警察の発展方向を予示」するものとし

て、特高警察の代替たる警備公安警察が形成されつつあった。すなわち、「今やかつての支配体制に代わって占領体制が形をととのえつつあり、日本の警察は、この新しい支配体制に奉仕するものとして再編成されつつあった」のである。GHQが1945年9月26日の「中国人労務者の掠奪行為に関する覚書」の中で、「・・・日本警察は、法と秩序を維持することに対し責任を負うべきである」と日本警察を「鼓舞・鞭撻」したこともあって、政府は1945年10月19日の閣議で「大衆運動の取締に関する件」を決定し、「屋外集会及多衆示威運動」の取締方針が全国に通牒として発せられるとほどなくして、それに対応すべき機構上の体制整備として、1945年12月19日には内務省分課規程の改正によって「公安課」が新設された¹⁸⁾。また、公安課の新設と並行して、多くの府県の警察部にも警備課が設置され、それらは1946年2月から3月にかけて、内務省の指示を受けて、公安課と改称された¹⁹⁾。

そもそも、旧警察法に対しては、(a) 小規模自治体の財政負担、(b) 管轄地域が複雑に入り組んだ1600もの警察組織を有する非能率性、(c) 内閣が国家公安委員会の任命以外に関与することがない制度における政府の治安責任という観点の欠如、などに対する批判が提起され続け、1952(昭和27)年の日本の主権回復に伴って旧警察法改正の動きが加速し、1954(昭和29)年の現行警察法の制定に至るのである²⁰⁾。なお、(a)～(c)につき、問題を理論的に検討した論稿として、島根悟「国家地方警察及び市町村自治体警察並立時代の概観～両者の制度的関係を主に」安藤忠夫ほか(編)『警察の進路～21世紀の警察を考える～』(東京法令出版、2008年)486頁以下参照。(ハ)そして、警察制度の改革と前後して、警察権力の法的武器となっていた治安立法が改廃された。たとえば、1890年治安警察法(明治33年法律36号)は、上述した治安維持法廃止に続いて1945(昭和20)年11月に廃止され、警察犯処罰令(明治41年9月)は1948年5月軽犯罪法で廃止、違警罪即決例(明治18年)は1947(昭和22)年4月廃止、行政執行法(明治33年)は1948(昭和23)年5月廃止、その他行政警察規則(明治8年)なども廃

止された。

とくに治安警察法では、政治結社の禁止が、内務大臣の自由に委ねられ、また、集会・演説の禁止が、現場の警察官の自由に任せられていたし、そのほか警察は、行政執行法では、予防検束の権限をもち（1条1項後段）、違警罪即決例では、一種の警察裁判権を手中におさめていたのである。

このほか、出版法・新聞紙法などの明治以来の言論統制法規の体系を、新たな段階に引き上げたのは「明治・大正期における治安立法体系の中核として、天皇制と資本主義擁護の旗印」となった1925年の治安維持法（大正14年法律46号）の制定であり、また、治安警察法における労働運動弾圧規定の削除に代わって登場した、1925年（大正15年法律60号）の暴力行為等処罰二関スル法律であった。そして、昭和期に入ってから、これらの治安立法体系は、新たに1928（昭和3）年・1941（昭和16）年の治安維持法の拡大強化（死刑・予防拘禁制度の導入など）、1936（昭和11）年不穏文書臨時取締法、1941（昭和16）年言論集会結社等臨時取締法などが付け加えられ、一層強められたのである。

GHQの「民主化政策」は、これら天皇制支配体制の法的武器をほとんど全面的に粉碎したのであり、「このようにして特高警察と治安維持法によって象徴されてきた旧天皇制治安機構と軍事的・全体主義的治安体制は、占領軍の圧力の下に、制度的にはほとんど1945（昭和20）年内にいったん全面的に消滅し去った」⁽²¹⁾のであり、暴力行為等処罰二関スル法律、爆発物取締罰則など、その極く一部のみが残存し得たに過ぎなかった⁽²²⁾。

2 占領法体系の出発と占領目的の非軍事化から軍事化への転換

占領軍権力は、「民主化政策」と平行して、占領体制を形成していった。その法的側面をなす占領法体系は、1945年9月20日の『『ポツダム宣言』ノ受諾二伴ヒ発スル命令二関スル件』（昭和20年勅令542号）を基点として展開し⁽²³⁾、後には1946（昭和21）年11月3日に公布され翌1947（昭和22）

年5月3日施行された新憲法体系と矛盾する占領法体系が基礎づけられた²⁴⁾。とりわけ占領軍の意思を刑罰で強力に保障したのは、連合軍最高司令官の1945（昭和20）年9月2日の指令1号に基づいて出された「連合軍占領軍の占領目的に有害な行為に対する処罰等に関する勅令」（昭和21年6月12日勅令211号）であった。勅令211号4条は、同勅令に違反した者および占領目的に有害な行為をした者に対して、10年以下の懲役もしくは7万5千円以下の罰金または拘留もしくは科料をもって処罰することを規定し、米占領軍権力の政策が、日本の民主主義化と非軍事化から、次第に日本の軍事的利用と日本の再軍備へと傾斜していくに従って、その政策実現の為の諸種の指令・覚書などが、勅令211号の刑罰をもって保障せられ、民主主義と平和主義の陣営に対する攻撃の法的武器として働いたのである。その樞となったのは、「占領目的に有害な行為」の内容が何ら個別的に特定されていないこと、したがって「それはまったくの白紙委任的な白地刑罰法規としての性格をもつものであった」²⁵⁾ことである。ともあれ勅令211号は、朝鮮戦争開始後の1950（昭和25）年10月には、「占領目的阻害行為処罰令」（昭和25年10月31日政令325号）へと発展し、講和にまで至ったのであった²⁶⁾。

3 占領政策の転換と治安立法の再編

占領軍の民主化政策の限界とその転換の背景は、当時すでに次第に表面化しつつあった連合国内部、とくに米ソ間の対立と冷たい戦争の始まりであった。その最初の表れは、1946（昭和21）年5月の対日理事会におけるアチソンの反共声明であり、1948（昭和23）年1月にロイヤル陸軍長官の日本再軍備演説が行われており、民主化政策の頂点というべき新憲法の施行された1947（昭和22）年には、占領政策はすでに大きく変化していた²⁷⁾。

たとえば、労働組合運動についていえば、1947（昭和22）年2月1日を期して計画された労働者のゼネスト（2・1スト）は、その直前、連合軍最高司令官マッカーサー元帥の直接の禁止指令によって挫折させられたが、

翌1948（昭和23）年7月22日、マッカーサーは芦田均首相宛に書簡を送り、公務員の争議行為禁止を示唆し、政府は直ちにこれを拡大して、7月31日、政令201号を公布し、公務員から争議権・団交権をはく奪した²⁸。

事態は大衆運動の分野でも同様に進行したが、1948（昭和23）年になると、大衆運動は各地で公安条例の規制対象とされるに至った。1948（昭和23）年7月福井地震の救援活動を契機として、福井市公安条例が出され、それに続いて大阪市公安条例、翌1949（昭和24）年の東京都公安条例と、全国重要自治体で制定された。いずれの公安条例も、基本的な内容は、集会・デモ等を公安委員会の許可制にかからしめ、日本の警察部隊による制止・解散の法的武器となった。それは、公安委員会の「公共の安全に対する危険」という不明確な概念の政治的運用によってなす不許可処分あるいは許可条件を媒介として、結局は警察部隊の実力により集会・デモの自由を著しく損なうものであった。

なお、ここで団体等規正令も占領終結後の破壊活動防止法に引き継がれた法令として重要なので取り上げておこう。ポツダム政令として1949年に制定された団体等規正令（昭和24年4月4日政令64号）の登場の背景としては、「共産主義＝全体主義＝暴力支配というイデオロギー操作が占領軍を中心として宣伝せられ、またこの操作は労働運動＝アカ＝暴徒という天皇制イデオロギーと永年の共産党の非合法活動をみてきた日本人の意識に、かなり浸透した」²⁹ことが挙げられ、「このようなイデオロギー的操作を背景として、団体等規正令はいわば右翼から左翼へと目標転換をおこな〔つた〕」と指摘されている³⁰。ともあれ団体等規正令は、政治団体の届出と公開、法務総裁の調査権限、公職追放という点で、アメリカのマッカーラン法（1950年）を基本的に再現したものであるが、結社罪というような刑事手続を媒介とせず、団結・結社の権利を行政機関の認定にかからしめるという点で、「憲法的保障とは程遠い占領法規的特徴を有する」立法であった³¹。その刃は、まず、1949（昭和24）年9月、朝鮮人連盟の解散と幹部の公職追放に向けられ、

次いで1950（昭和25）年6月、共産党幹部および同党機関紙『アカハタ』責任者の追放、全労連の解散（同年8月）が行われた³²。

こうして1951（昭和26）年のサンフランシスコ講和会議へと展開するこの段階の治安立法の体系は、次のようにまとめることができよう。まず、その頂点として、米占領軍権力の意思を強力に保障する占領目的阻害行為処罰令があり、そのもとに展開する治安立法体系の中核に団体等規正令があり、労働運動の側面では公務員の争議権はく奪があり、大衆運動の側面では公安条例があり、これらを運用する国内機関としては、警備・公安警察（部隊警察と情報警察）、法務省特審局があった。そして、占領軍の「超憲法的権力」が、これら治安立法を補強していたのである³³。

<注>

- (1) 中山・前掲書71頁。
- (2) 宮内裕「治安立法の系譜」末川博・田畑忍編『政暴法』（三一書房、1961年）64頁参照。
- (3) 荻野富士夫『戦後治安体制の確立』（岩波書店、1999年）17頁。
- (4) 内務省の解体の経過を整理したものとして、天川晃・小田中聰樹『地方自治・司法改革』（小学館文庫、2001年）73頁以下（天川）参照。なお、GHQ内部における警察改革を巡る主導権争いにつき、小倉裕児「1947年警察制度改革と内務省、司法省」経済系〔関東学院大学経済学会研究論集〕185集（1995年）67頁以下参照。
- (5) 天川／小田中・前掲書『地方自治・司法改革』71頁、74頁、81頁（天川）参照。
- (6) 警察法の施行に伴う関係法令の整理に関する法律（昭和23年法律11号）参照（なお、荒敬解説／訳『警察改革と治安政策〔GHQ日本占領史第15巻〕』（日本図書センター、2000年）37頁参照）。1947年9月16日付でマッカーサーが片山哲首相に宛てた書簡において、「犯人の取り調べや逮捕あるいは公共の秩序維持の任務に関係のないすべての行政的機能は警察の管轄権から移されなければならない。」（荒敬解説／訳・前掲書『警察改革と治安政策〔GHQ日本占領史第15巻〕』23-24頁）、とされていたのである。なお、警察の管轄権（警察の事務分配）は、今後、道州制のあり方如何などによって大きく見直されるという見通しを述べるものとして、吉田英法「戦前期における内政と警察」関根謙一ほか（編）『講座 警察法』第一巻（東京法令出版、2014年）111頁がある。

- (7) 小林博志『行政組織と行政訴訟』（成文堂、2000年）90頁。
- (8) なお、広中俊雄『警備公安警察の研究』（岩波書店、1963年）45-46頁参照。
- (9) 田中二郎「公安委員会制度の構想（三）」『警察研究』19巻7号（1948年）18頁参照。
なお、都道府県公安委員会については、旧警察法21条4項が同一政党から二人以上選任することを禁じた（この点につき、星野安三郎「警察制度の改革」『戦後改革3〔政治過程〕』（東京大学出版会、1974年）341-342頁参照）。
- (10) 田中二郎「公安委員会制度の構想（二）」『警察研究』19巻5号（1948年）22頁。なお、小林敦「公安委員会と警察行政組織」高部正男編著『執行機関』（ぎょうせい、2003年）297頁以下参照。
- (11) 小林・前掲書『行政組織と行政訴訟』90頁参照。なお、旧警察法のこのような特徴を批判的に検討したものとして、島根悟「国家地方警察及び市町村自治体警察並立時代の概観～両者の制度的関係を主に」安藤忠夫ほか（編）『警察の進路～21世紀の警察を考える～』（東京法令出版、2008年）486頁以下がある。
- (12) 宮内・前掲書『戦後治安立法の基本的性格』90頁。
- (13) 宮内・前掲書『刑罰権と基本的人権』176-177頁参照。
- (14) 萩野富士夫『特高警察』（岩波新書、2012年）215頁。213-217頁参照。
- (15) 宮内・前掲書『刑罰権と基本的人権』177頁参照。
- (16) 宮内・前掲書『刑罰権と基本的人権』176-177頁参照。
- (17) 宮内・前掲書『刑罰権と基本的人権』177頁参照。
- (18) 広中俊雄『戦後日本の警察』（岩波新書、1968年）36-46頁参照。
- (19) 萩野・前掲書『戦後治安体制の確立』21-22頁参照。
- (20) 宮澤・前掲論文「日本の警察組織と警察官」6頁参照。旧警察法の基本理念たる自治体警察が崩壊していく過程につき、星野安三郎「警察制度の改革」東京大学社会科学研究所編『戦後改革3〔政治過程〕』（東京大学出版会、1974年）335-342頁参照。この点につき、福島新吾「戦後日本の警察と治安」社会科学研究5巻1号（1954年）49-58頁をも参照。
- (21) 中山・前掲書『現代社会と治安法』74頁。
- (22) 宮内・前掲論文「治安立法の系譜」67頁。
- (23) いわゆる「ポツダム勅令」に基づく「管理法体系」（中山・前掲書『現代社会と治安法』87頁参照）。
- (24) 宮内・前掲論文「治安立法の系譜」68頁参照。
- (25) 中山・前掲書『現代社会と治安法』88頁。
- (26) 宮内・前掲論文「治安立法の系譜」68-69頁参照。

- (27) 中山・前掲書『現代社会と治安法』84頁。
- (28) 宮内・前掲論文「治安立法の系譜」70頁参照。
- (29) 宮内・前掲論文「治安立法の系譜」72-73頁参照。
- (30) 宮内・前掲論文「治安立法の系譜」72頁。GHQが当初警戒したのは、戦前の軍国主義や国家主義を引き継ぐと見なされた右翼団体であった（中澤・前掲書『治安維持法』228頁参照）。
- (31) 中山・前掲書『現代社会と治安法』92-93頁参照。
- (32) 中山・前掲書『現代社会と治安法』93頁。
- (33) 宮内・前掲論文「治安立法の系譜」73頁参照。

(続く)