

司法院积字第 445 号（1998 年 1 月 23 日）\*

争 点

集会デモ行進法における関連規定は憲法に違反するか。  
（集會遊行法相關法規是否違憲?）

キーワード

表現の自由（表現自由）、事前の許可制度（事前許可制）、偶発的な集会デモ行進（偶發性集會遊行）

**解釋文：**憲法第十四条に定められている人民の集会の自由は、憲法第十一条に定められている言論、講学、著作及び出版の自由と同様に、表現の自由の範疇に属し、民主政治を実施するためのもっとも重要な基本人権である。人民の集会の自由を保障するために、国家は適切な集会の場所を提供し、集会デモ行進の安全を確保し、そして集会デモ行進を順調に進行させねばならないのである。法律をもって集会デモ行進の権利を制限するに当たって、明確性原則及び憲法第二十三条の規定に合

致しなければならないのである。集会デモ行進法第八条第一項は、室外の集会デモ行進が同条項の但し書きに定められている各号の状況を除くほか、主管機関に許可を申請しなければならないことを定めている。それに対して、同法第十一条は室外集会デモ行進が同条に列举された状況のいずれかに該当する以外に、許可しなければならないことを定めている。その中で、時間、場所及び方法に関する規定は集会デモ行進の目的または内容の事項に関わっていないため、社会秩序を維持し、公共利益

---

\*翻訳者：頼宇松

を増進するためのものであり、立法による自由形成の範疇に属しているのである。またこうした規定は表現自由が求めていることを侵害することはないのであり、憲法によって保障されている集会の自由の趣旨にも抵触していないのである。

集会デモ行進法十一条第一号は、同法第四条の規定に違反することが許可を与えない要件にしたのである。こうした規定は、「共產主義または国土の分断を主張する」言論に対し、主管機関に集会デモ行進を実施する前に人民の政治上の言論について審査をさせることができるのであり、憲法によって保障されている表現の自由の趣旨に反するのである。同条第二号の規定は、「国家安全、社会秩序または公共の利益に危害を与える恐れがあると認めに足る事実を有するもの」と定めている。第三号の規定は「生命、身体、自由または財貨に対する重大な損害を与える恐れがあるもの」と定めている。これらの規定は具体かつ明確性を欠いているため、集会デモ

行進以前に明白かつ即時の危険の事実状況がなく、将来発生する可能性のみに頼って、主管機関によって集会デモ行進を同意するや否やを判断する根拠にしたのであり、憲法によって保障されている集会自由の趣旨に合致しない。よって本解釈が公布されてからこの条文は効力を失うことになるのである。

集会デモ行進法第六条が集会デモ行進の禁止地域を定めている目的は、国家重要な機関及び軍事施設の安全を確保すること、対外交通の順調を維持することにある。同法第十条は集会デモ行進の責任者、その代理人または秩序維持人員を定めている。第十一条第四号は同一時間、場所、行進経路にすでに他人が申請し許可された場合を集会デモ行進の不許可の要件にすると定めている。第五号は法によって設立された、または許可が取り消された、命令によって解散された団体が当該団体の名義で申請した場合、主管機関が集会デモ行進を許可しないことができると定めている。第六号は申請者

に申請書における各事項を記入するよう命ずる第九条の規定に合致しなかった場合を不許可の要件にすると定めている。これらの規定は集会デモ行進活動を平和に進行するのを確保すること、そして、集会デモ行進活動が民衆の生活安寧への影響を回避することなどを目的にするのである。よってこれらの規定はすべて他人の自由への妨害を防止し、社会秩序または公共利益を維持するために必要とするのであり、憲法第二十三条の規定に抵触していないのである。ただ、集会デモ行進法第九条第一項の但し書きは「自然災害またはその他予見できない重大事故にあり、正当な理由を有するものは、二日前に申請を提出することができる」と定めている。しかし、こうした偶発的な集会デモ行進にとって、二日前までに申請しなければ許可を与えないという規定は憲法によって保障されている人民の集会自由の趣旨に違反しているので、緊急に検討、改善を待たねばならないのである。

集会デモ行進法第二十九条が

解散及び制止命令に従わない首謀者に刑事責任を課することは、立法による自由形成の範囲に属して憲法第二十三条の規定に抵触していないのである。

**解釈理由書：**本件は高成炎、陳茂男、張正修が台湾高等裁判所 1994 年度上易字第 5278 号判決の中で適用された集会デモ行進法が憲法に違反する疑義があると考え、司法院大法官に解釈を申請したのである。そして受理されるべきと大法官の議決を経た後、司法院大法官審理案事件法第十三条第一項の規定により、申請人及び関係機関である行政院（日本の内閣に相当）、内政部（旧内務省に相当する）、法務部（法務省に相当する）、交通部（国道交通省に相当する）及び内政部警政署（警察庁に相当する）に通知したのである。その後、各機関から代表が出され、中華民國八六（1997）年一月二日五日に憲法法廷にて行動弁論が実施されたのである。こうした経緯はここでまず説明しておく。

申請人の主張の概要は以下の

ようのである。「憲法第十四条には『人民には集会及び結社の自由を有する』、憲法第十一条には『人民には言論、講学（授業を行うこと）、著作及び出版の自由を有する』とそれぞれに定められている。二つの規定はすべて憲法が人民の表現の自由を保障することを表している。人民が政治の意思決定に参加する権利を有しているし、表現の自由は個人の意思を公共的な意思形成の過程に十分に表現できるがゆえに、民主政治を実現する重要な基本人権である。その中の講学、著作及び出版の自由は主に知識人が行使するのである。それに対し、集会の自由は、行動を主とする表現自由なので、メディアなどのルートを利用しにくい大衆にとって、公に意見を表現する直接な方法である。また集団的な意見に参加する者が、集会、デモ行進を「国家の意思形成に積極的に参加する参加権」に形成させるため、（集会の自由）は受益権の性質も有するのである。集会デモ行進法第八条第一項は、室外での集会、デモ行進が、同条の但書における各号の規定を除く

ほか、主管機関に許可を申請しなければならないと定めている。この規定は、人民の集会、デモ行進の権利に対する包括的な制限であり、主管機関に人民の集会、デモ行進を事前に抑制、禁止する権限を付与するのである。また、同法の第十一条によると、室外の集会、デモ行進の申請は、（一）第四条、第六条、第十条の規定に違反する場合、（二）国家安全、社会秩序または公共の利益に危険をさらす虞がある場合、（三）生命、身体、自由または財物に重大な損害を与える恐れがある場合、（四）同様な時間、場所に、同様な行進経路ですでに他人が申請をし、許可された場合、（五）法によらずに設立された団体、または許可が取り消されまたは解散された団体が申請した場合、（六）申請が第九条の規定に合致しない場合などを除くほか、許可をしなければならないと定めている。その中の第一号が指す同法第四条「集会デモ行進は共產主義または国土の分断を主張してはならない」という規定は、高度政治的な性質を有する議題であるし、その概念自

体に明確性を欠けている。凡そ集会、デモ行進の方法で共産主義または国土の分断を主張する際に、他人の権利または自由を妨げるまたは侵害しない限り、すべて言論自由が保護する範囲内に属している。もちろんマルクス等による共産主義を主張し、暴力の手段で政府を倒し、共産主義の目的に達成するために、積極的に組織をする場合、集会、デモ行進の権利に内在する制限を明らかに越えたので、特別法を定めて当該行為を制御することができるのである。よって集会デモ行進法には明確な禁止規定がおかれず、警察機関が自由に認定するとすれば、政治的な論争に巻き込まれることは、警察の政治的な中立性要求に違反することになる。しかもこのような実務の運用が表現に対する事前の検査に相当し、裁判所による厳しい訴訟手続を経て決定されたことではなく、必要な予防措置を欠けているため、言論自由に対する保障はまことに不十分である。第十条における責任者、その代理人または秩序維持人員に関する消極的な資格規定は、形式的な意義しか有

しない。また、第十一条第一項第二号及び第三号の規定は、すべて不確定法的な概念に属している。よって室外の集会、デモ行進が他人の自由、社会秩序または公共利益に影響を及ぼしかねないため、これらの行動を認定する基準に明確なルールを欠ける場合、人民の集会の自由は干預されることになる。第四号は同様の時間、場所、行進経路がすでに他人によって先に申請され許可された場合、「警察の緊急の事態」に該当したという例外の状況においてはじめて後で申請された室外集会または抗議デモを禁止するまたは不許可することができるかと定めている。原因を問わずに一律に不許可した場合、憲法第十四条における集会の自由の保護の趣旨に反し、比例原則の要求にも反することになる。第五号規定は集会の自由の主体の問題に関わっている。実務では法によらずに設立された団体、許可が取り消された団体、行政命令によって解散された団体に関しては、それらの構成員、自然人またはその他法によって設立された団体の名義を持って申請することが

できるから、本号の規定はたいした意義を有しない。第九条の規定に合致していない申請には許可を与えないと第六号に定められているが、第九条における許可申請の方法及び期間の遵守に関する規定が比例原則に合致していないし、自発的な集会の合法性を排除しているため、疑義はもっとも問われるのである。上述の論述を鑑みて、集会デモ行進法第十一条の規定に列举されている不許可事由は、抽象すぎて実質的な意義を欠けているか、または憲法第十四条にける集会自由を保障する趣旨に抵触し、さらに憲法第二十三条の要求にも合致していないのである。集会デモ行進法によると、集会、デモ行進の申請は警察機関に行わねばならない。他方、警察機関は集会、デモ行進の秩序を維持し、法によって集会デモ行進法に違反した者を司法機関に捜査を移送する機関でもある。こうした現存の警察システムの下では、（集会デモ行進法は）選挙を経て与党になった政党によって人民の集会の自由を干渉する道具として利用されやすいのである。他方、人民

の立場からすると、集会の申請が拒否された場合、不服を申し立てられるが、不服申し立ての審査はなお警察機関によって一方的に行うので、正当的な法律手続を欠けて救済を求めることができないのである。従って、国民に公共事務に均等に参加する機会を付与するために、国家が、積極的に関連する制度を設け、人民の表現の自由を保障してはじめて公意による政治は実現することができるのである。集会デモ行進法が事前の許可制度をとり、人民の基本権利を制限することは、人民の集会自由の権利を保障する憲法の規定に抵触している。また「集会、デモ行進が主管機関の命令によって解散されるべきであって、継続に行つて（警察官の）指示に従わない場合、首謀者に二年間以下の有期の刑または禁錮を処する」という集会デモ行進法第二十九条の規定は、刑法第四百九条公然多衆不解散罪の構成該当要件とは、厳しさに均衡を欠けている。集会自由には代替できない民主的な機能を有するため、平和に開催される集会は法律による十分な保障を受け

なければならない。集会デモ行進法第二十九条で言う状況は、刑罰を処する必要がなく、もっと高額な行政罰を持って臨めば十分である。集会デモ行進法第二十五条によると、許可を経ずに、または許可が取り消されたにもかかわらず（集会デモ行進）を実施した場合、または許可事項、許可の制限事項に違反した場合、当該主管機関は警告、制止または命令で解散させることができる。基本的には事前の許可を前提にしているので、主管機関に許可された場合においてのみ刑事的な訴追を免れることができるから、表現の自由を制限する重大な規定である。集会デモ行進（の権利）と一般の大衆（の不便）を調整するために、届出制度を導入することによって、警察機関は、集会者の利益と第三者の安全の利益の間に余計な衝突を避け、状況に応じて秩序を維持する措置をとることなど、事前に準備し対応することができるのである。集会デモ行進が人民にとって思想を表現する重要な手段であり、憲法によって保障されている。それに対し、集会デモ行進法

が許可制をとっているので、上述の説明によれば、憲法に抵触して人民の基本権を侵害したのである。

関連する機関である行政院の主張は以下のようである。民主社会では、政府の政策、措置に対して、人民が常に集会デモ行進などの手段を通じて意見を提出することによって公意に形成させたのである。ただ、集会デモ行進もまた伝達しやすく、コントロールできない性質を有するので、社会の治安に潜在的な脅威を生む恐れがある。人民の集会デモ行進の合法的な権益を守り、社会秩序の安定を確保するために、法律を制定し関連活動が平和的な意見表示に限定する必要があるのである。集会デモ行進法は戒嚴を解除した後の社会の変遷に対応するために、中華民國七十七年一月二十日に制定され、その後、八十一年七月二十七日に動員戡亂が終了したため修正、公布されたのである。よってこの法律は社会の変動に従って改正され、民主化による産出物である。各国の立法例を参考した結果

、集会デモ行進を管理する方法は、届出制度をとるかまたは許可制度をとるかに分かれている。集会デモ行進法は許可制度を取ったが、その性質が特許ではなく、準則主義に近づいたのである。よって「他人の自由を妨げること、緊急の危険を避けること、社会秩序を維持しまたは公共利益を増進する必要な程度」という憲法第二十三条の範疇を超えていない。また警察機関が集会デモ行進の申請を受理した最近五年間の統計データ分析によると、申請受理は計1725件であり、それに対し、申請拒否は108件であり、千分の3.6に過ぎないという運用は先述の制度の性質を現している。また集会デモ行進が共産主義または国土分裂を主張してはならないという集会デモ行進法第四条の規定は、共産主義が本質的に三民主義とは理念的に相反するものであるし、現段階では、大陸政権がわが政府に対する敵対団体であり、わが国にとって武力による脅威が存在している。よって、集会デモ行進では共産主義を主張するのは、立国の精神に違反し、憲法改正条

文第五条第五号の規定に照らし、中華民國の存在または自由民主の憲政秩序に危険をさらす恐れがあるのである。よって、集会デモ行進では共産主義を主張してはならない。そして、国土の分断を主張することが、憲法第四条に違反することになるのである。よって国土の分断を主張してはならないという集会デモ行進法第四条の定めは最も妥当なものである。そのほか、国家安全法第二条の規定には、集会デモ行進に対する上記二つの原則が定められているものの、原則に違反する法的効果がまったく設けられていないのである。集会デモ行進法第四条に違反した場合、集会デモ行進の申請を許可しないかまたは許可を取り消すことによって国家安全法の目的に適う二つの原則を達成することができるのである。首謀者に対する刑事罰を処するという集会デモ行進法第二十九条の規定は、警察機関による警告、制止、命令解散を命じたにもかかわらず集会デモ行進を継続し、最後に遵守せずに命令による制止が下されるという四段階の手續を経たため、首謀者



の主観的な悪性が明白に顕れ、単なる行政罰を持って効果を發揮することができないのである。そしてわが国の規定が、ドイツ集会法第二十六条第一号における二段階手続よりさらに厳格であるため、憲法に違反するとはいえないのである。

法務部の主張（行政院をも代理する）は以下のものである。わが国の集会デモ行進法は、戒厳を解除した後、合法に実施される集会デモ行進を保障し、社会環境の需要に応じたため制定されたのであり、大統領によって七十七年一月二十日に公布され施行されたのである。正式には、動員戡亂時期集會遊行法と名づけられた。その後動員戡亂時期が終止したため、八十一年七月二十七日に集会デモ行進法という法律名に修正されたのである。その同時に、社会の新たな発展の風潮に応じて、関連する規定を改正したので、集会デモ行進法は、戒厳制度の下での産物ではないのである。集会デモ行進活動が公共の秩序を侵害する恐れがあるので、公益と社会大衆の

人権を保障することとの間の均衡を維持するために、集会デモ行進の場所、時間、方法などに対して合理的な制限をかけることは、表現の自由を抑圧または剥奪するために公権力が付与されるのではなく、表現の自由が求める真理の探究、健全の民主手続、自己の実現という憲法第十一条によって保障されている基本価値に合致しているのである。他方、集会デモ行進活動の実施によって公益が侵害され、民衆に対する生活の安寧及び安全、交通秩序、住居の品質、環境衛生に影響を及ぼすまたは侵害されることを避けるため、憲法第二十三条によって、法律をもって必要な制限をかけ、準則主義たる許可制をとることは、比例原則にも合致したのである。法に違反するものに対する刑事罰を処するという集会デモ行進法第二十九条の規定は、当該行為が反社会性、非難可能性の程度を考量して定めたのである。立法政策の観点からはもっとものである。またわが国は、七十六年七月十五日から解厳され、八十年五月一日に動員戡亂が終止した後、平時の憲政に回

復したのである。ただし、台湾、中国大陸両サイトの関係を考慮し、わが国に対する中国共産党の敵対関係がいまだに解除されていないため、中国共産党による武力脅威、ミサイルの恫喝などの危険が依然として存在している。よって国家安全及び社会秩序を維持するために、国家安全に関わっている集会デモ行進の言論が国家内部に不安をもたらすので、それらを制限する必要があるのである。共産主義及び国土の分断を主張する集会デモ行進は、中華民國の存在または自由民主の憲政秩序に危害を与えるため、憲法改正条文第五条第五項における趣旨を参照し、憲法による保障の範疇に属さないものである。

内政部及び内政部の警政署の主張は、先述した行政院と同様な主張を引用したほか、以下のように述べた。集会デモ行進法は集会デモ行進の申請に対して、許可制をとっている。集会デモ行進が憲法によって保障されている基本人権であるが、その権利を享受または行使するにあたり、社会公益及

び他人の基本的な権益を配慮しなければならない。よって人民の集会デモ行進の合法的な権益を守り、社会秩序の安定を確保するために、事前に許可の申請を課す義務という集会デモ行進法の規定は、憲法第二十三条の定め合致しないとはいえない。また同法が準則主義をとっている以上、集会デモ行進の申請に対し、警察機関は法によって同意または不同意の処分しかできず、違法に許可を与えないことができない。事前許可制度をとることは、申請人に十分な準備期間を与えるし、他方、主管機関もまた即時に状況を把握し、妥当に対応することができる。大衆の危険性格に対する社会学者の実証研究もまた、許可制をさらに強化する必要があると結論付けたのである。また経験則上、集会デモ行進活動に対する事前的な許可制が必要であるということもアンケート調査を経て多数の民衆に認められている。また本件の事実を照らしていえば、大法官解釈の申請人が五日前までに警察機関にデモ行進を申請しなかったし、集会デモ行進法第九条第一項

に合致せずに許可されなかったものである。さらに許可なしで実施された集会デモ行進の過程では、主管機関が同法第二十五条第一項によって警告、制止及び命令解散を命じたにもかかわらず申請人が一向に遵守しなかったため刑事罰を受けたのである。この事案は集会デモ行進法の第九条第一項、第二十五条第一項第一号及び第二十九条しか関わっていないのである。また同法第四条が本件解釈の申請の原因事実に関係していない。そして同条に違反し、共産主義または国土の分断を主張するとしても、同法に行政または刑事的責任が設けられていない（罰されることはない）ため、性質上当該行為が許可規制の主要目的ではないのである。よって司法院は訴訟以外のことに対する解釈をし、終局判決とは関連しない部分に対して合憲性の審査をしてはならないのである。集会デモ行進が集団的な意見表示及びコミュニケーションに関係し、公共政策の形成に影響を及ぼし、最終的には参政権及び請願権の行使に発展することになるので、社会のマイノリティーが訴

えを表現する重要なルートである。ただ大衆運動が衝動、脱線を引き起こして社会の安寧、交通及び衛生に影響を及ぼすため、法律を持って相当な制限をかける必要はある。制限の厳しさもさまざまであり、集会デモ行進法第八条、第十一条が準則許可制をとり、届出制とは行政手続の違いしか有しなく、本質的には両者は異なるものではない。また公意の形成に関わっている集会デモ行進は、非常に重要な公共利益が存在しない限り、集会デモ行進の言論の内容を事前に規制することもまた憲法によって許容されるわけではないのである。なお申請書に集会デモ行進の目的を記載しなければならないという集会デモ行進法第九条の規定が、言論に対する検査の一種と考えられるが、その目的は公共に危険をきたす可能性を考慮することであり、言論に対する抽象的な価値判断を下すわけではないのである。目的を審査することは、同法第十一条第一号における第四条に反する問題に関わりうるので、言論の内容を審査する基準である。ただこの規定が「政党の目

的またはその行為が中華民國の存在または自由民主の憲政秩序に危害を与えるものであれば、憲法に違反することとなる」という憲法改正条文第五條第五項に呼応し、その際に警察機關は同法第二十六條の規定によって同意するかどうかを判断することができるのである。集会デモ行進が公共秩序に影響を及ぼしうるので、集会デモ行進法では、室外集会デモ行進に対して許可制による規制を導入したことは、比例原則に合致したのである。この点に関しては、同法第十一條に列挙された状況のほか、主管機關は許可をしなければならないし、まったく裁量の余地を有しないのである。たとえ上述除外事由が存在するとしても、比例原則に沿って裁量をしなければならないのである。主管機關が許可をしないと判断した場合、理由を付記し、三日以内に救済手続が記載されている書類をもって責任者に通知しなければならないのである。第九條第一項但し書きによって申請を提出した場合、許可しない通知は二十四時間以内に行わねばならないのである。集会デモ行

進の申請は六日前までに提出しなければならないが、自然災害またはその他予見できない重大事故のため正当な理由をする者は二日前までに提出すればいいとされている。こうした期間に関する規定は、その他民主国家の規制規定と比較しても過ぎることではないのである。偶発性のデモ行進に関しては、発起者がいなくて申請する由がないが、主管機關は第二十六條の規定を斟酌して比例原則に依拠して処理することができるのである。従ってこの法律は集会デモ行進に対する過度の制限をかけたとはいえないのである。さらに集会デモ行進法が責任者、代理人または首謀者にしか法的責任を課さないで、参加者に対しては制限を加えていない。第十四條は許可された集会デモ行進にも六号の必要な制限をかけている。許可の取り消しまたは変更の要件を定めた第十五條が、人、事、時、場所、物などの異なる状況に応じて過度の規制を回避するために設けられているのである。事後の届出制度は公益に与えた損害に対しては、追懲的な効果しか有しなくて、予

防をすることができないのである。よって事後の届出制度は、社会が多元化になりつつあり、利益及び観念が絶えずに衝突し、寛容ある政治文化が形成されていない土地が狭くて人口の多い台湾にとって、計り知れない不利な影響を及ぼしるのである。そのほか、第十一条第二号では「国家安全、社会秩序または公共利益に危害を与える恐れがある」などの記述が設けられているが、だからといって、その規定の意義がはっきりとせず、主管機関もまたそのゆえにこの条文を濫用したことがあるとはいいいがたいのである。未許可の集会デモ行進に科す刑罰の問題に関しては、リーダーが法に違反する事項、及び活動中に対する行政規制という二段階の処罰要件は過度に制限する状況がないのである。憲法に違反する恐れのあるのは、むしろ行政権が制度を運用して有効に防止できるか否やということにある。言い換えれば、刑事裁判所が解散命令及びその後の制止行為を審理する際に、それらの合法性をも斟酌してはじめて行政権力の乱用の機会を最小限に減ら

すことができるのである。集会デモ行進法第二十九条の定めに関しては、室外の集会デモ行進がその他の法益を妨げる可能性があり、単なる行政上の不利益ではないのであり、法に違反するものに対して刑罰を処することは、立法形成の自由の範疇を超えてはいないのである。これは、同法第二十八条に定められている構成要件には主観及び客観的状况があり、程度にも相違があることとは次元の異なる問題である。同法第二十九条を削除するとすれば、集会デモ行進が解散命令または制止に従わなくて刑法第百四十九条の要件に該当しない場合、当該行為はまったく何らかの刑法上の責任を負わないのである。よって、集会デモ行進法第二十九条は重複に法に反する主観的な悪性に対し刑罰を処してはじめて合理的に対応するといえるのである。また合憲性の推定の原則によれば、憲法解釈者は憲法を解釈するに当たって、明確の根拠をもって国会によって制定された法律が憲法に反して無効させるまでに合憲的な解釈をしなければならぬのである。大衆の危険性

、交通、警察の人員配置、大衆相互の対立、同法第二十六条における比例原則などを鑑みて、集会デモ行進法における事前許可制は憲法第二十三条の必要な程度を超えてはないのである。状況が緊急であり、正当な理由をもって現行集会デモ行進法の定めに沿って申請を提出しなかった場合に関しては、立法技術によって解決することができるから、憲法に反するや否やとはかかわりのないことである。

交通部によって提出された主張は以下のようである。集会デモ行進が量の増加によって質の変化をもたらす恐れがあり、交通秩序を影響、交通安全を妨げやすいため、準則許可制をとったのである。なぜなら、こうした制度の導入を通じて、主管機関は、集会デモ行進に対して、事前に計画を立てさせ、交通規制を適切に行うことによって、交通事情全体が停滞または混乱に陥り、他の道路使用者の権益の妨害を避けることができるからである。過去に発生した事例にてらせば、集会デモ行進に

よって高速道路が占拠されたこと、駅前の広場での大衆の露泊、電車レールに横倒れ電車の通行を止めさせたなど社会秩序及び公共利益に対する危害は、明白であり、インパクトが大きいため、全体の社会コストも計り知れないのである。本院はすべての弁論内容を斟酌して本解釈を作成した。理由は以下のようである。

司法院が憲法を解釈し法律及び命令を統一に解釈する権限を有することは、憲法第七十八条によって明文に定められている。よって司法院による解釈は全国各機関及び人民を拘束する効力を有している。普通の裁判所が民事刑事訴訟事件を受理し、行政裁判所が行政訴訟案件を審理し、公務員懲戒委員会が公務員の懲戒に関する案件を審議し、判決または議決を下すのが、具体的な事件にしか拘束力を有しないため、司法院による解釈とは非常に異なっている。憲法によって保障されている人民、法人または政党の権利は、不法に侵害された場合、法定の手続に従って訴訟を提起し、終局の裁判所

によって引用された法律または命令が憲法に抵触する疑義があると考えるものは、司法院大法官審理案件法第五条第一項第二号によって解釈を申請することができるのである。従って、大法官がこの規定によって解釈をするにあたって、当該終局裁判が適用する法律または命令をターゲットにし、憲法によって保障されている人民、法人または政党の権利が不法に侵害されるや否やを審理の対象にするのはもっとものことである。但し、人民による憲法解釈を申請する制度の目的には、当事者の基本権利を保障することにあるほか、憲法の真義を釈明し憲政秩序を維持することにもある。従ってその解釈の範囲は具体的な事件に関連する事項、そして法律の条文内容が憲法に抵触するや否やに及ぼすことができるのである。本院积字第二一六号解釈の趣旨によれば、前司法行政部によって発された強制執行事件に対する二つの通達が関税法に抵触する疑義があると解釈を申請したのである。それに対して、裁判官が審理する過程の中、司法行政機関による命令に拘

束されないと当該解釈が明確に示したのである。また积字第二八九号解釈の趣旨によれば、財務案件処理弁法第六条が憲法に抵触する疑義があると申請したのである。それに対し、同弁法が法制度が完備するまでの（暫定の）措置であるので、大法官は特定の期間を定めて当該期間が満了すれば、当該弁法の効力を失うことになることと解釈した。さらに、积字第三二四号解釈の趣旨によれば、海関管理貨櫃弁法第二十六条が憲法に抵触する疑義があると申請したのである。それに対し、上述解釈の附則では、「当外弁法が公法契約の問題にも関わっている。公法契約の基本規範もまた関連機関によって早めに法律を制定に対応しなければならない。」そのほか、积字第三三九号解釈の趣旨によれば、財政部六十六（1977）年十二月二十日台財稅字第三八五七二號通達が憲法第十九条及び貨物税条例第十八条の規定に抵触し、しかも「從新從輕」の原則にも反すると申請人が申請したのである。それに対し、本院大法官が六十（1971）年一月九日に修正公布された貨物税

條例第十八條第一項第十二號規定を今後適用することができないと宣告した。また釈字第三六九號解釋の趣旨によれば、公務員懲戒法には審級の救済が定められていないので、憲法第十六條における人民訴訟権の保障の趣旨に抵触して、解釈を申請したのである。本院大法官はさらに敷衍して懲戒機關が裁判所のシステムをとり、また懲戒案件も正当な法律手続原則に基づき、被懲戒人に重要な手続的な保障を与えてはじめて合憲的な立法体制であると解釈した。そのほか立法委員が司法院大法官審理案件法第五條第一項第三號の規定によって申請された釈字第四三六號解釋のによれば、申請の趣旨が軍事裁判制度の全般に関わっている。それに対し、大法官は「審判独立の原則を貫徹するため、軍事裁判の審理および檢察の分立、審判に参加する軍官の選任基準及び軍法官の身分保障などの事項も合わせて検討、改善しなければならないのである。」と解釈した。以上本院解釋の中から列挙された具体例は大法官による憲法解釋の範囲が申請の趣旨に限ることでは

ないと説明したのである。本件申請人は集会デモ行進法に違反した案件であり、台灣高等裁判所八十三（1984）年度上易字第五二七八號の刑事判決を経て集会デモ行進法第二十九條の規定によって刑罰が処された。そして（申請人は）憲法第十四條によって保障されている集会の自由が不法に侵害され、確定判決では不確定概念によって警察機關に集会デモ行進を事前に抑制または禁止する集会デモ行進法の規定が憲法に抵触する疑義がありと考へ、本件の解釈を申請したのである。室外の集会デモ行進法第九條第一項の規定が、実施するの六日前までに主管機關に申請しなければならないと定めているが、申請人は申請せずに許可を得られなかったため、刑事裁判所によって刑罰が処されたのである。さらに申請人がデモ行進の車両及び大衆を率いて、デモを行った。その後、主管機關による命令を経ても解散されずに継続し、主管機關による制止命令を経ても従わなかったことである。以上は本件の原因及び事実である。よって本件が関わっている問題は集会



デモ行進が主管機関に許可を申請しなければならないという集会デモ行進法第八条第一項及び関連規定が憲法抵触する疑義があるや否やという点にあるので、同法第九条第一項の申請期間が憲法に違反するや否やのみを論じて解釈するのは難しいのである。よって本件解釈は集会デモ行進法による室外集会デモ行進が事前に申請すべき制度が憲法に抵触する疑義を有するや否やについて審理しなければならない。人民には集会の自由を有するという憲法第十四条の規定は、憲法第十一条における言論、講學、著作及び出版の自由と同様に表現の自由の範疇に属している。主権在民という理念に基づき、人民には自由に議論し、十分に意見を表現する権利を享受してはじめて事実を探求、真理を発見し、しかも民主的手続を経て公意を形成し、政策または法律を制定したのである。よって表現の自由は民主政治を実施するに当たって最も重要な基本人権である。国家が人民のこうした権利を保障する目的は、個人が独立に存在している尊厳及び自由に活動する自主権

を目的とすることにあるのである。その中の集会の自由は人民が行動を通じて自由を表したのである。講學、著作及び出版の自由は、言論または文字を持ってその意見を表したのである。メディアなどのルートを利用しにくい大衆にとって、集会の自由は公に意見の表現を保障するもっとも重要方法である。集会デモ行進法第二条によれば、「集会」というのは、公共の場所、または公衆が出入りできる場所で行われる会議、演説またはその他の大衆を集める活動である。「デモ行進」というのは、市街地、道路、路地またはその他の公共の場所、公衆が出入りできる場所で行われる集団的な行進である。集会自由は集団の方法で意見を表し、人民と政府との間のコミュニケーションをとる方法の一種である。人民はこうした方法を通じて、政府に主動に意見を提出し、国家の意思形成に参加するか、または政策の制定に影響を与えるである。よって、国家は消極的には人民にこうした自由を保障し干渉してはならないのであり、積極的には適切な集会の場所

を提供し、集会デモ行進の安全を保護し、それらを順調に進行させるべきである。また集会自由の保障は表面的な外的自由のみならず、実質の内的自由にも及ぼすべきであるのである。こうしてはじめて集会デモ行進に参加するものにまったく恐れのない状況の下で実施できるのである。よって法律をもって集会デモ行進の権利を制限するにあたって、憲法第二十三における必要性原則に従うべきのほか、明確性原則にも合致しなければならないのである。こうすることによって、主管機関に人民のこの権利を制限するやいなやを決定する際に、明確な要件を定めている法律を根拠にすることができるのである。他方、人民もまた正当法律手続によって自らの意見を陳述し、憲法によって保障される権利を維持することができるのである。

集会デモ行進は室内及び室外に分かれていて、その中、室外の集会デモ行進は他人の生活の安寧及び安全、交通秩序、住居の品質または環境衛生に悪い影響を及ぼ

しかねないのである。国家は他人の自由への妨害を防止、社会秩序または公共利益を維持するために、法律を制定し必要な制限をかけることができるのである。その規範の内容は、表現の自由と社会法益に影響を及ぼす価値を考慮し、制限の幅を定め、適切な方法であって、干渉の最も小さい方法で行わねばならないのである。集会デモ行進に対する制限は大まかに追懲制度、届出制度及び許可制度に分かれている。集会デモ行進法第八条第二項は室内の集会が許可を申請する必要がないと定めている。それに対し、同条第一項前半では室外集会、デモ行進が主管機関に許可を申請しなければならないと定められているが、但し書きの部分では、「一、法律の規定によって行うもの。二、学術、文芸、旅行、体育コンテストまたはその他性質が似ている活動。三、宗教、民族、冠婚葬祭活動」が除外されている。全体的に見れば、集会デモ行進法は許可制をとっているのである。こうした活動に対する事前の行政規制の定めが憲法第二十三条の比例原則に合致するや

いなやを判断するに当たって、関連及び必要の規定を逐一に審査をしなければならないのである。追懲制度または届出制度をとることが憲政原則に合致すること、それに対し、事前の行政規制が集会自由の基本人権に侵害すること、という判断の仕方は妥当ではないのである。よって申請書でこの点が指摘されたが、理由を有するではないのである。事前に集会デモ行進を申請する際に、集会デモ行進の目的及び内容ではなく、その時間、場所及び方法などの形式要件のみに重視し、法律で明確に定めるとすれば、表現自由の訴求内容に害するわけにはならないのである。主管機関が交通安全または社会の安寧など重要な公益を維持するために事前に必要な措置をとって対応することができるのである。

集会デモ行進法第十一条は室外集会デモ行進が同条に列举されている状況のほか（但し書き規定）、許可をしなければならないと定めている。よって集会デモ行進の申請が、同条に列举されてい

る状況が存在しない場合、主管機関は許可をしないことができないのである。いわゆる準則主義の許可制度である。集会デモ行進法第十一条に列举されている各号の状況を憲法の趣旨に合致するや否を以下で分析する。

第一号では「法第四条、第六条、第十条の規定に違反するもの」と定められている。そして第四条では「集会デモ行進は共産主義または国土の分断を主張してはならない」と定められている。

「共産主義または国土の分断を出張共産主義または国土の分断を主張すること」とは、政治主張の一種であり、それを集会デモ行進の不許可の要件にしたのは、主管機関に言論の内容を審査する権限を与えたので、直接に表現の自由の基本権を制限したのである。憲法改正条文第五条第五号の規定では、「政党の目的またはその行為が中華民國の存在または自由民主の憲政秩序に危害を与えるものは、憲法違反となる。」と定められている。しかし、政党を結成することは、結社自由が保障する範

圈内にある。また政党を結成することは、事前に許可を得る必要がなく、政党が成立してからその目的または行為が中華民國の存在または自由民主の憲政秩序に危害を与える場合、憲法法院によって解散の判決を出されてからはじめて禁止することができるのである。さらに現行法には政党の結成を事前に禁止する定めが存在していないのである。従って、関係している機関たる内政部が集会デモ行進法第四条が憲法改正条文第五条と相互に呼応していると主張したのは、とることに非ずのである。よって集会デモ行進法第四条における不許可要件は、主管機関に集会デモ行進を許可する前に言論の内容に対する実質的な審査権限を付与したのである。この点に関しては、申請人が申請書に集会デモ行進法第九条第一項第二号によって、集会デモ行進の目的を明確に記載しなかった場合、主管機関はもちろん審査するよいがないのである。室外の集会デモ行進が許可されてからこうした主張を発見した場合、当時の事実状態にそって、社会秩序、公共利益を維持するか

または集会デモ行進上安全に関する緊急の要求に応じ、主管機関は同法第十五条第一項によって許可を取り消すことによって禁止の目的を達成することができるのである。集会デモ行進を申請したところに、こうした主張を有するが、社会秩序、公共利益に明確かつ即時に危害を与える事実が存在せず、主管機関は許可を付与しないかまたは許可を取り消すかというやり方は、単に共産主義または国土の分断を主張するだけで、集荷デモ行進を禁止することに相当するのである。こうすることは、集会デモ行進参加者の政治的な意見表示の事由を干渉し、憲法第二十三条における必要性の規定を超えたのである。集会デモ行進法第六条は集会デモ行進禁止地域を以下のように定めている。一、総統府、行政院、司法院、考試院、各級裁判所。二、国際空港。三、重要な軍事施設地域。その範囲がそれぞれの地域の周辺も含めて、同条第二項は内政部及び国防部によって画されると授權したのである。禁止地域は国家元首、憲法機関及び裁判機関の機構、対外交通の順調及

び重要軍事施設の安全を維持するために画定するのである。よって主管機関の同意を得るもの以外に、この範囲内に集会デモ行進を実施してはならないし、社会秩序または公共利益を増進するために必要とされたのである。禁止地域およびその周辺の範囲に関する同条の規定もまた非常に明確であり、法律明確性に合致し、憲法に抵触する状況がないのである。集会デモ行進法第十条は、室外集会デモ行進の責任者、その代理人または秩序維持人員を担当してはならない資格を以下のように定めている。一、二十歳未満。二、中華民國の国籍を有しない者。三、有期の刑以上を処され確定されて、執行されていないまたは執行が完了されていないもの。執行猶予に宣告されるものはこの限りではない。四、保安処分または感訓処分を受けた確定裁判であり、執行されていないまたは執行が完了されていないもの。五、禁治産宣告されて取り消されていないもの。上記の制限事項は、集会デモ行進の責任者、代理人または秩序維持人員が中華民國の国籍を有すること

、完全な行為能力を有すること、有期の刑の宣告または保安処分、感訓処分が裁判所の裁判を経て確定され、執行が完了される資格に限定している。こうした制限は、これらの人員による公意の形成を制限し、立法機関の職権行使の範囲内に属し、憲法第二十三条の規定にも背くことがないのである。

第二号は「事実を有し国家安全社会秩序または公共の利益に危害を与える恐れがあるもの。」と定めている。集会デモ行進は多数の人々が特定の共通の目的に達成するために従事する団体の活動であり、民主社会の中では、人民が政府の政策措置に対し常にこうした方法を通じて意見を表し、公意を形成したのである。社会の安寧の秩序を確保するために、憲法に保障されている集会デモ行進は平和的方法で行わねばならないのであり。こうした限度を超えたとなれば、法律ははじめて制限をかけることができるのであるが、法律における制限の要件は明確でかつ具体的でなければならないのである。本号における「国家安全、社

会秩序または公共の利益に危害を与える」は、すべて概括の条項であり、具体的かつ明確性を欠いたのである。よって主管機関たる警察機関に短期間以内でこうした事実が上記の法益を妨害する恐れがあるや否やを判断する権限を与えたのである。室外の集会デモ行進が他人の自由、社会秩序または公共の利益に不利な影響を及ぼしかねないので、主管機関が明確かつ即時な危険に達しない事実に対して実質的な審査を行うことは、将来発生する可能性を持って同意するやいなやを判断する根拠にしたのである。こうしたやり方は、人民の集会自由の状況を干渉しやすく、集会デモ行進法第十一条が主管機関の裁量権を制限する立法趣旨にも合致していないのである。よって本号に列举されている事前審査の許可要件は、憲法によって保障される集会自由の権利を侵害したのである。許可を経なければならぬ集会デモ行進が許可を経していないもの、または許可を経た後に、明白かつ即時の危険が発生するもの、それらに対し、主管機関は集会デモ行進の安全の緊急的

な必要を維持するするために、それぞれに集会デモ行進法第二十五条第一項第一号、第十五条第一項によって適切な処置をすることができるのである。また、すでに明白かつ即時な危険事実が発生してもなお集会デモ行進を申請し、当該危害を与える状況を助長するものに対して、主管機関もまた許可を与えないことができるのである。

第三号は「生命、身体、自由または財貨に対する重大な損害を与える恐れのあるもの」と定めている。この号の規定もまた憲法の趣旨に反するのである。その理由は上記に述べられたほか、以下のような斟酌すべき点もある。「生命、身体、自由または財貨に対する重大な損害を与える恐れのあるもの」とは、参加者の一人か二人がこうした状況に合致しただけに、他の参加者に集会デモ行進を行うことを許可しないことができるか？ また、たとえ生命、身体、自由または財貨に対する重大な損害を与える恐れがあるとしても、刑事責任の程度に達していないの

である。さらに、安寧の秩序を妨害する行為があるとすれば、社会秩序維持法の定めを持って処罰すれば十分である。よってこうした状況があることを持って集会デモ行進を禁止するのもまた比例原則に反するのである。いわゆる「おそれ」の認定基準について、具体明確性を欠くため、集会デモ行進を行う以前に、主管機関がこれを持って実質名審査をするのは憲法保障の趣旨に背いていないとは言えない。室外集会デモ行進が許可された後、重大な事故が発生すれば、主管機関は集会デモ行進の安全を維持する緊急の必要があれば、同法第十五条第一項前半の規定を適用することができるのである。これもまた前号に述べたとおりである。

第四款は「同一時間、場所、行進経路にすでに他人が先に申請し許可されたもの」と定めている。同じ時間、場所、行進経路にすでに他人に集会デモ行進が申請された場合、さらに別の集会デモ行進を許可すれば、集会デモ行進の目的の混乱を起こさせるのであ

る。また集会デモ行進の方法が異なるとすれば、社会秩序を妨害する可能性はさらに大きくなる。集会デモ行進を反対するものに遭うとすれば、大衆間の衝突が起こる可能性もまた増えてくるのである。主管機関はこの規定によって許可を与えない際に、集会デモ行進法第二十六条によって人民の集会デモ行進の権利とその他の法益との均衡を公平かつ合理的に考慮し、達成したい目的を超えない必要な限度で、適切な方法で行わねばならないのである。この号は憲法の趣旨に合致したのである。

第五号は「法によって設立されていない、または許可が取り消された、あるいは命令によって解散された団体は、当該団体の名義で申請したもの」と定めている。この号の規定が、集会デモ行進の申請人が自然人、法人またはそのた法律によって設立されている団体を制限したのは、集会デモ行進法第七条第一項では「集会デモ行進活動は責任者を有しなければならない」と定められたからである。第二項もまた「法によって設

立されている団体によって行われる集会デモ行進の責任者は、当該団体の代表者またはその人によって指定される人である」と定めている。この規定は法によって設立されている団体の代表者に対し確実な審査ができるし、責任者の身分に対しても客観的な認定基準を有するので、立法による自由形成の範囲に属し、憲法の趣旨に抵触していないのである。

第六号は「申請が第九条の規定に合致しないもの」と定めている。集会デモ行進法第九条第一項は、室外集会デモ行進がその責任者によって申請書を記載しなければならない。そして申請書には以下のことを記載しなければならない。一、責任者またはその代理人、秩序維持人員の姓名、住所など人別事項。二、集会デモ行進の目的、方法及び開始と終了の時間。三、集会場所またはデモ行進の行進経路、集合及び解散の場所。四、予定される参加人数。五、車両、必要品の名称及び数量。六日前までに主管機関に許可を申請しなければならない。但し

自然災害またはその他予見できない重大事故にあい、正当な理由を有するものは、二日前までに申請を提出することができるのである。同条第二項は、代理人が代理同意書を提出すべきであること、集会場所の明記もまた当該場所の所有者または管理人の同意書類を提出すべきであること、デモ行進は詳細な行進経路図を提出すべきであることを定めている。室外集会デモ行進が他人の自由、社会秩序または公共利益に影響を及ぼしかねないのである。よって集会デモ行進活動が公益を侵害し、民衆の生活安寧及び安全、交通秩序、住居の品質または環境衛生によって影響されまたは侵害されることを避けるために、責任者に集会デモ行進が開始する六日までに、集会デモ行進の参加者、集会デモ行進の目的、方法及び開始と終了の時間、集会の場所、デモ行進の行進経路、集合解散の場所、予定参加人数及び車両、必要のものの数量などを列挙されたことを記載し、主管機関に許可を申請する責任を課したのである。こうした制度は申請人に十分な準備時間を与



えるし、主管機関に事態を把握させ、事前に準備させ、良好な交通規制を計画させることによって交通状況が渋滞または混乱に陥ること、そして過度に他人による道路使用の権益を妨害することを回避するのである。よって本号はこの部分に関しては、憲法第二十三条における必要性の程度の要求を超えてはないのである。ただ、集会デモ行進法第九条第一項の但し書きは、「自然災害またはその他予見できない重大事故にあい、正当な理由を有するものは、二日前までに申請を提出することができるのである。」と定めているが、集会デモ行進が自然災害またはその他予見できない重大事故のために行われるとすれば、余裕を持って二日前までに提出することができるか（できるはずがない）？偶発的な集会デモ行進とは、大衆が予見できない重大事故に対して、即時に反応して行われたものであるため、責任者に二日前までに申請の提出を期待することができないし、重大事故が発生してから二日後に集会デモ行進を催すことを期待することができないのである。

よって許可制度は偶発性の集会デモ行進に適用する余地がないのである。憲法第十四条における人民集会の自由の保障は、偶発性の集会デモ行進を排除していないのである。よって集会デモ行進法第九条第一項における要件を鑑みれば、物事が突然に行ったものであり、法定期間内に申請を提出するに間に合わない場合、その集会デモ行進は第九条に違反し許可をしてはならないのである。こうした規定によって人民の集会デモ行進を抑制するのは憲法上保障される基本人権内容に必ずしも合致するわけではないため、今後更なる検討、改善を待たねばならないのである。

集会デモ行進法第二十九条は、「集会デモ行進が主管機関の命令によって解散されると命じたにもかかわらず解散せず、継続に催して、そして制止を命じられてもその命令に従わない場合、首謀者に二年以下の有期の刑または禁錮を処される。」と定めている。集会デモ行進が同法第二十五条における状況のいずれに該当する場

合、当該主管機関は警告、制止または命令によって解散させることができるのである。その状況とは以下のものである。一、許可を経なければならぬ集会デモ行進が許可を経ずにまたはその許可が取り消され無断で催す場合、二、許可を経た集会デモ行進が許可事項、許可制限事項に違反した場合、三、第八条第一項における各号の規定を利用集会デモ行進を催したが、法令に違反した行為を有する場合、四、その他法令に違反した行為である。同法第十一条によって室外集会デモ行進を申請したものは、同条に列举された状況に該当するほか許可をしなければならないのである。その中、時間、場所及び方法など集会デモ行進の目的または内容に関わっていない事項は、憲法における集会自由の保障の趣旨に抵触していないのである。よって集会デモ行進が同法第二十五条に定められている状況を有する場合、当該主管機関は警告、制止または命令による解散をすることは、憲法第二十三条の定めにも背くことがないのである。集会デモ行進が主管機関によ

る解散を命令されても解散しなかったものに対して、同法第二十八条の定めによって集会デモ行進の責任者またはその代理人、主催者に台湾ドル三万円以上十五万円以下の罰金が科されることになる。こうした規範は主管機関による解散命令に従わない集会デモ行進の責任者、代理人に対する行政秩序罰である。「主管機関の命令によって解散されると命じたにもかかわらず解散せず、継続に催して、そして制止を命じられてもその命令に従わない場合」との規定に照らして、第二十九条は始めて首謀者に対して、刑罰を科すのである。よって後者は前者の後続行為であるが、処罰を受けるべきものは必ずしも同じではないのである。後者は首謀者に二年以下の有期の刑または禁錮を処するのは、当該者が解散、制止命令に従わないのである。こうした行為を放任し取り締まりをしなければ、他人または公共の秩序に対する予見できない危険が生ずるとすれば、主管機関は、刑事訴訟法の規定を適用し必要な処分をすることもできないのである。社会秩序維持法第

六十四条第一号における安寧秩序の妨害は「意図に騒動を引き起こし、公園、駅、港、空港またはその他の公共の場所では任意に人を集め、公共秩序上に妨害するおそれがあり、管轄の公務員によって解散を命令されたにもかかわらず解散しない」を要件とするのである。それに対して、刑法第四百十九条における公然聚眾不遵令解散罪は、「公に大衆を集め、意図に強暴脅迫な行為をしようとする場合、管轄の公務員による三回の改善命令を受けたにもかかわらず解散しないもの」を処罰の対象にするのである。主管要件及び客観要件問わずに、集会デモ行進法第二十九条の定めとは軽重の区別があるので、刑法の規定は憲法第二十三条における必要性原則に違反するとはいえないのである。また主管機関は如何に集会デモ行進を命令で解散するか、いかなる方法を持ってそれら進行の継続を制止するかは、解散命令の当否に関わり、事実認定の問題である。刑事裁判所は、罪を論じ刑を科すに当たっては、犯罪の構成要件が該当するや否やを確実に認定しなけれ

ばならないし、とりわけ当該行為が故意を処罰する要件にするのは注意しなければならないのである。

本解釈は、董翔飛大法官、陳計男大法官、林永謀大法官によるそれぞれの部分反対意見書がある。