

司法院釈字第 588 号（2005 年 1 月 28 日）*

争 点

金銭的給付の義務者に対する「勾引」と「収容」に関する行政執行法第一七条および第一九条の規定は、憲法第二十三条の比例原則に違反し人民の人身自由を過度に侵害するか。

（行政執行法第十七條及第十九條有關「拘提」與「管收」之規定，是否違反憲法第二十三條之比例原則而過度侵害人民之人身自由？）

キーワード

行政執行、比例原則、収容、勾引、勾留、人身自由

解釈文：立法機関が重大な公益のため人民の自由に制限を加えるような強制的措置を通じてその法定的義務を貫徹させることは、憲法上の比例原則に反しない限りでは、憲法によって許容されるべきである。「収容（管収）」処分に関する行政執行法の規定は、公法上の金銭給付義務を貫徹するために、法定の義務者が確かに履行能力があるにもかかわらず履行しない場合に、その身体を拘束して間接的にその履行を確保するため

の措置であり、憲法によって許容されないものではない。しかし、行政執行法第一七条第二項に定められる同条第一項の規定により「収容」の裁定を裁判所に申し出ることができる各号の事由のうち、第一項第一号、第二号および第三号に定められる「明らかに履行の能力があるにもかかわらず履行しない者」、「明らかに逃げ隠す恐れのある者」および「強制執行に供すべき財産を隠匿し又は処分する事情のある者」の場合におけ

*翻訳者：簡玉聰

る「収容」が必要な程度を超えたとはいがたい。これらを除けば、その他同項第四号、第五号、第六号に定められる「執行標的物の調査のときに執行人員に陳述を拒否した者」、「財産状況の報告を命じられたにもかかわらず報告をせずまたは虚偽の報告をした者」および「合法的に通知されたにもかかわらず出頭しない者」の場合において、「収容」は、明らかに必要な程度を超える、憲法第二三条の趣旨に違反しないとはいがたい。

行政執行法第一七条第二項に定められる同条第一項の規定により「勾引（拘提）」の裁定を裁判所に申し出ることができる各号の事由のうち、第一項第二号および第六号に定められる「明らかに逃げ隠す恐れのある者」および「合法的に通知されたにもかかわらず出頭しない者」の場合においては、「勾引」は、確かに比例原則に合致すると認められる。これらを除けば、その他同項第一号、第三号、第四号および第五号に定められる「明らかに履行の能力があ

るにもかかわらず履行しない者」、「強制執行に供すべき財産を隠匿し又は処分する事情のある者」、「執行標的物の調査のときに執行人員に陳述を拒否した者」および「財産状況の報告を命じられたにもかかわらず報告をせずまたは虚偽の報告をした者」の場合においては、「勾引」の規定は、明らかに必要な程度を超えたものであり、前掲憲法第二三条の規定の趣旨にもまた合致しないところがある。

人身の自由は、人民がその憲法上の各種の自由を行使するための不可欠な前提である。憲法第八条第一項の規定に定められる「法定手続」とは、刑事被告の身分であるかいなかを問わず、すべて人民の身体自由を制限する処置には法律上の根拠がなければならないほか、別途に必要な司法手続またはその他の正当な法律手続を踏まえてはじめてこれをなすことができるという手続をいう。これらの手続は、そもそも憲法留保の範疇に属するものであるため、立法機関であってもこれらの手続を剥奪

する法律を制定してはならない。しかし、刑事の被告と刑事以外の被告とは、その人身自由の制限に本質的な相違があるため、それぞれの順守すべき司法手続またはその他の正当な法律手続はむろんすべて同一のものでなければならぬことはない。「収容」は、一定の期間内に人民の身体自由を一定の場所に拘束することであり、憲法第八条第一項に定められる「拘禁」に属するものである。したがって、「収容」の決定をする前には、むろん必要な手続を順守しなければならない。すなわち中立的・公正な第三者の裁判所による審問および法定の義務者に出頭させ手続に参加させることを通じて、「収容」が法定の要件に合致するかいなかおよび「収容」の必要があるかいなかを明らかにするほか、法定義務者に防御の機会を与え、裁判所の調査に供する有利な関連抗弁を提出させ、もって人身自由に対する憲法の保障の実現に寄与する手続である。行政執行法上の「収容」に関する裁定は、同法第一七条第三項によれば、「収容」の申し出に対し、裁判所が五

日間以内にこれを行わなければならぬとされている。すなわち、「収容」の申し出がなされたとしても、裁判所が即時の審問をしなくてよいことになっている。これは、人権の保障に明らかに不十分な規定である。当該「五日間以内」の裁定に関する規定は、周到なものとはいひ難く、関連機関によって検討修正されなければならない。また、行政執行法第一七条第二項は、「義務者が前項の期限を過ぎてなおも履行せずかつ担保を提供しない場合には、行政執行処は、当該管轄裁判所に「勾引」及び「収容」の裁定を申しでることができる」としている。第一九条第一項は、「裁判所は、『勾引』と『収容』の裁定を行った後、勾引状および収容状を行政執行処に交付し執行員による『勾引』を執行させ、かつ直ちに被収容者を収容所に引致させなければならぬ」と定めている。行政執行処が「勾引」と「収容」をあわせて申し立てしかも裁判所も「勾引」および「収容」の裁定を行った場合においては、裁定にもとづき「勾引」され「収容」される当該義務

者がいまだ勾引されていない以上、裁判所は審問手続を進める可能性がない。にもかかわらず、このような状況の下で裁判所が「収容」の裁定をすることができるとするには、とりわけ前述の正当な法律手続の要求に違反する規定である。なお、行政執行法第一七条第二項および同条第一項第六号に定められる「合法的に通知されたにもかかわらず正当な理由なしで出頭しない」という規定により、「収容」が申し出られた場合においては、当該義務者がまだ出頭していない以上、裁判所も当然審問の手続を行うことができない。にもかかわらず、裁判所が「収容」の裁定をすることができるとするのも、また前述した正当な手続の憲法の趣旨に反するところがある。

憲法第八条第一項に定められる「司法や警察機関による法定手続を経なければ逮捕や拘禁をしてはならない」との規定における「警察機関」は、組織法上の形式的意味の「警察」をいうのみならず、法律規定により社会秩序の維

持や公共利益の増進を目的として、関与または取締りの手段を行使することができるとされるものは、すべて「警察」に属する。したがって、行政執行法第一九条第一項における「勾引」や「収容」が行政執行処の執行員によって行われることは、前述した憲法規定の趣旨に反するものではない。

前述の憲法趣旨に違反する行政執行法の各規定は、すべてこの解釈が公布された日から六ヶ月までにその効力を失う。

解釈理由書：立法機関が重大な公益の目的に基づき人民の自由を制限する強制的措置を通じてその法定義務を貫徹させることは、憲法上の比例原則に合致する限りでは憲法によって許容されるべきである。

行政執行法は、行政法令を貫徹させその有効な執行を確保するために国家の強制力をもって人民にその公法上の義務を履行させる手続的規範である。そのうち、公法上の金銭給付については、当該

法定義務者は、通知などの合法的手続が行われたら、自主的に給付をしなければならず、国家からの強制を待つことがない。このような公法上の金銭給付が実現できるかいなかは、国家の財政ないし社会、衛生または福祉などの施策が完備できるかいなかに密接にかかわる。社会秩序はこれによって維持されているのみならず、公共利益もこれによって増進されており、その関連するところはきわめて重大である。

「収容」は、義務者の身体を一定の期間内に一定の場所に拘束する強制的な処分であり、義務を履行させることを目的とする間接的な執行方法の一つである。義務者の身体的自由に対する制限に属するが、「収容」処分に関するする行政執行法の規定は、公法上の金銭給付を貫徹させようとする以上、法定義務者が確かに履行能力があるにもかかわらず履行しない場合にはその身体を拘束し間接的にその履行を強制する措置、すなわち給付義務がありかつ履行が可能であるにもかかわらず公法上の

金銭給付を拒否する者にその履行を促すために行われる強制的手段を許容しており、前述の説明を勘案すれば、憲法によって許容されないものではない。

比例原則は、憲法レベルの基本原則に属するものであり、個別の法規範の解釈と適用においてはそもそも隨時に注意されるべき原則であり、「立法」におけるその注意はなおさらである。その目的は、立法機関による過度の侵害から人民を守ることにある。

行政執行法第一七条第二項に定められる同条第一項の規定により「収容」の裁判を裁判所に申し出ることができる各号の事由のうち、第一項第一号、第二号および第三号に定められる「明らかに履行の能力があるにもかかわらず履行しない者」、「明らかに逃げ隠す恐れのある者」および「強制執行に供すべき財産を隠匿し又は処分する事情のある者」の場合においては、すべて執行機関が相当な証拠を持ち義務者の履行能力を確かめることができることを前提とし

てはじめてこれをなすことができるため、当然必要な程度を超えたとはいがたく正常なものに属すると認められる。これらを除けば、その他同項第四号、第五号、第六号に定められる「執行標的物の調査のときに執行人員に陳述を拒否した者」、「財産状況の報告を命じられたにもかかわらず報告をせずまたは虚偽の報告をした者」および「合法的に通知されたにもかかわらず出頭しない者」の場合においては、法定義務者が確かに履行能力があるにもかかわらず履行しないかいなかを問わず、かつこれらの状況の下で執行機関の執行に供しうる財産を明らかにするためのその他運用できるより軽微な侵害の手段があるかいなかも問わず（可能な執行方法を尽くしていなければ）、当該事由があれば財産の調査もせずに直ちに「収容」の裁定を裁判所に申し出ることは、明らかに必要な程度を超えて、憲法第二十三条の趣旨に違反しないということはできない。履行能力の有無については、義務者の収入と財産の全体の状況および労働能力を考察し

、果たして仕事の収入やそのたの手法（例えば財産の処分、生活費支出の減少）を通じて給付（履行）の方法を獲得するよう期待できるか否かに即して判断されなければならない。しかも生計の維持に必要不可欠なもの（行政執行法第二一条第一項を参照）に注意しなければならず、「労働能力」も年齢状況、健康状態および労働市場の供給と需要の状況を考慮しなければならないことは事理の当然である。

「勾引」は、義務者を強制的に出頭させる处分であり、人身事由を拘束する手段の一種である。義務者に関する行政執行法第一七条の「勾引」は、強制的に出頭させて、履行、陳述や報告をさせることを目的とするため、人身事由を拘束する時間が比較的に短く「収容」の侵害程度と異なるところがある。しかし、これは、だからこそ前述した憲法第二十三条の比例原則の適用を排除することができるとは意味しない。行政執行法第一七条第二項に定められる同条第一項の規定により「勾引」の裁

定を申し出ることができる各号の事由のうち、第一項第二号および第六号に定められる「明らかに逃げ隠すおそれのある者」および「合法的に通知されたにもかかわらず出頭しない者」の場合は、確かに比例原則の必要条件に合致すると認められる。これらを除けば、その他同項第一号、第三号、第四号および第五号に定められる「明らかに履行の能力があるにもかかわらず履行しない者」、「強制執行に供すべき財産を隠匿し又は処分する事情のある者」、「執行標的物の調査のときに執行人員に陳述を拒否した者」および「財産状況の報告を命じられたにもかかわらず報告をせずまたは虚偽の報告をした者」の場合においては、執行機関は、先に給付責任とかかわる財産につき執行を行いもしくは財産の調査を進めるべきかいなか、または義務者がすでに執行人員の前で陳述したことがあるため「勾引」の必要があるかいなかを問わず、期限が過ぎてなおも履行せずかつ担保を提供しなければ、すべて「勾引」の裁定をすることができる事由となることは、明ら

かに必要な程度を超えたものであり、前掲憲法第二三条の規定の趣旨にもまた合致しないところがある。

人身自由は、人民がその憲法上の各種の自由行使するための不可欠な前提である。憲法第八条第一項の規定に定められる「法定手続」とは、刑事被告の身分に属するかいなかを問わず、人民の身体自由を制限する処置にはすべて法律上の根拠がなければならないほか、なお別途に必要な司法手続またはその他の正当な法律手続を踏まえて初めてこれをなすことができることをいう（本院釈字第384号解釈を参照）。これらの手続は、そもそも憲法留保の範疇に属するものであり、立法機関であってもこれらの手続を剥奪する法律を制定してはならない。しかし、刑事の被告と刑事以外の被告とは、あくまでもその人身自由の制限につき本質上の相違があるため、その順守すべき司法手続またはその他の正当な法律手続は、むろんすべて同一のものでなければならぬことはない。「収容」は

、一定の期間内に人民の身体自由を一定の場所に拘束することであり、憲法第八条第一項に定められる「拘禁」に属するものであるが、刑事手続の勾留とは目的上異なるところがある。勾留は、手続の保全に重きを置き、すなわち刑事手続の全過程における終始した被告の出頭を保全し、もって捜査と審判の有効な進行および判決確定後における有効な執行に資することを目的とする。「収容」は、前述のようにその目的が金銭的給付義務を履行させることにあり、間接的な執行方法の一種であり、その身体の保全を目的としないため、その順守すべき司法的手続については、むろん勾留のそれとは完全に同じくする必要がない。しかしながら、「収容」を決定する前に必要な司法的手続を順守することについては異なるところがない。これは、すなわち中立的、公正な第三者の裁判所による審問および法定義務者に出頭させ手続に参加させることを通じて、「収容」が法定要件に合致するかいなかおよび「収容」の必要があるかいなかを明らかにするほか、法定

義務者に防御しうる機会を与え、裁判所の調査に供する有利の関連抗弁を提出させてもって人身自由に対する憲法の保障の実現に寄与する手続である。

行政執行法第一七条第二項および第三項は、「義務者は前項の期限が過ぎてなおも履行せずかつ担保を提供しない場合には、行政執行処は、当該管轄裁判所に『勾引』及び『収容』の裁定を申し出ることができ」、「前項の申し出に対し、裁判所は、五日間以内に裁定を行わなければならない。行政執行処または義務者は、裁判所の裁定に対して不服がある場合、十日間以内に抗告を提起することができる。その手続は、抗告に関する民事訴訟法の規定を準用する」と定めている。第一九条第一項は、「裁判所は、『勾引』と『収容』の裁定を行った後、勾引状および収容状を行政執行処に交付し執行員に『勾引』を執行させかつ直ちに被収容者を収容所に引致しなければならない」と定めている。そのうち、「収容」に関する裁定は、同法第一七条第五項の規

定により、強制執行法または刑事訴訟法を準用するとされているが、行政執行法は、「勾引」と「収容」をあわせて定めており

(同法第一七条第二項以下参照)、強制執行法とは異なるところがあり (同法第二一条、第二二条第一項、第二項参照)、また刑事訴訟法とも異なる (同法第七五条以下、第九三条、第一〇一条以下、第二二八条第四項後段参照)。したがって、単独の「勾引」や「収容」または「勾引」後の「収容」を除けれ、行政執行処は、法律により「勾引」と「収容」をあわせて申し出ができる、裁判所も、「勾引」と「収容」をあわせて裁定ができる。なお、前掲行政執行法第一九条第一項は、「裁判所は、『勾引』と『収容』の裁定を行った後……『勾引』を執行させるとともに直ちに被収容者を収容所に引致させなければならない」と定めている。これもその特別の規定である。強制執行法はもちろん、刑事訴訟法においても、「勾引」を執行するとともに直ちに留置所に引致するとの明文規定がない

(同法第九一条前段、第一〇三条第一項参照)。したがって、これらはもちろん強制執行法または刑事訴訟法を準用する余地がない。また、行政執行法第一七条第三項によれば、裁判所は、「収容」の申し出に対し五日間以内にこれを裁定しなければならないとされている。これも同法の特別規定である。刑事訴訟法第九三条第五項の規定によれば、裁判所は、「勾留」の申し出を受理してから即時に尋問をしなければならない。同法第一〇一条および第一〇一条の二もまた「裁判所は、被告を尋問した後、勾留をすることができた場合は勾留する必要があると認めた場合、勾留の裁定をすることができる」と定めている。すなわち、裁判所は、勾留の申し出を受理してから即時に尋問を行いそして尋問を行ってから即時に勾留の要否を決定しなければならない。即時尋問の規定を置いた理由は、勾留の申し出の事由につき被告に答弁の機会を与えるとともに裁判所も勾留の申し出につき必要な調査をすることができるにある。尋問を行ってから即時に勾留要否の決

定をしなければならないとする理由は、その目的が人権の保障にあり、被告の身体自由が余計の制限を被ることを防止することにある。しかし、前掲の行政執行法の規定は、裁判所が「収容」の申し出を受理したとしても即時の審問をしなくてもよいとしている。これは、人権の保障に明らかに不十分な規定である。当該「五日間以内」の裁定に関する規定は周到なものとはい難く、関連機関によつて検討修正されなければならないものである。また、行政執行法第一七条第二項によれば、行政執行処が「勾引」と「収容」をあわせて申し出た場合に、裁定によつて勾引され収容される当該義務者は、裁定の際にいまだ勾引され出頭させられていない以上、当然審問手続を行う可能性はない。にもかかわらず、裁判所は、単に行政執行処にから一方的に提出された申し出の資料にもとづいて審査を行い、口頭審理を通じて「収容」の申し出が法定要件に合致するかいなかおよび「収容」の必要があるかいなかを明らかにことができず、そして義務者に防御の機会を

付与し有利の抗弁を行わせて裁判所の斟酌に供する証明方法も提出させずに、「収容」の裁定を行うことができ、かつ義務者を「勾引」してから直ちに収容所に引致することができるとされている。これも、また審問手続を経る必要がなく、「身分確認」の尋問さえしなくてもよいとされるため、とりわけ前述の正当な法律手続の要求に違反する。なお、裁判所が「収容」の裁定をできる前掲の事由のうち、「合法的に通知されたにもかかわらず、正当な理由なしで出頭しない」という規定もまた強制執行法（第二二条第一,二項）および刑事訴訟法（第一〇一条、第一〇一条の一）にないものである。当該義務者が出頭していない限り、当然審問手続を行うことができないにもかかわらず、裁判所は、申し出により「収容」の裁定をできるとされている。これもまた刑事訴訟法を準用する強制執行法と異なる。このように書類審理を許容した規定が前述の正当な法律手続の憲法趣旨に違反することは、いうまでもない。

前述した「収容」に関する審問手続は、義務者に出頭の機会を付与しなければならない。これは絶対必要である。裁判所は、行政執行処が提出した「収容」の申し出資料に対し、なお不足または不明なところがあると認めた場合、同処に職員を出頭させ一定の陳述や補正をするよう命じができる。この場合、行政執行処が拒否してはならないことは、そもそも当然なことである。同処が行った申し出は、概ね自由な証明があれば十分であり、裁判所の心証もまた合理的に疑う余地がないという確信の程度に至る必要がないこともここで説明しておく。

「警察」とは、社会秩序の維持や公共利益の増進を目的として強制的（関与、取締り）手段の性格を有する国家行政作用や国家行政主体である。その概念上はそもそも広義と狭義、すなわち実質的と形式的意味との区分を有す多義的用語に属するものである。広義の場合、すなわち実質的意味の場合は、その「機能」に即してみれば、上述の「警察」の意味を有す

る作用、すなわちこの意味の権限を行使するものがすべて警察に属することになる。狭義の場合、すなわち形式的意味の場合においては、その組織に着目し、警察を警察法の警察組織の形式に限定して、この法律に明文で定められている機関と人員だけが警察に当たり、警察の作用や任務を負うしかないものは警察に属しないことになる。前述の行政執行法は、すでに「収容」と「勾引」につき明文の規定を置いており、かつ裁判所の裁定を経なければならぬ、すなわち司法審査の許容を先に経なければならないとするため、その執行は当然主務機関、すなわち行政執行処の人員によって行われてはならないことではない（本院釈字第 559 号参照）。したがって、憲法第八条第一項に定められる「司法や警察機関による法定手続を経なければ逮捕や拘禁をしてはならない」との規定における「警察機関」は、広義の概念をとり、機能上前述の「警察」の意味を有し、すなわち組織法上の形式的意味の「警察」のみならず、法律が社会秩序の維持と公共利益の増進

を目的とし、関与または取締りの手段の行使をその機関や人員に賦与するもののすべてが「警察」に相当する。したがって、行政執行法第一九条第一項における「勾引」や「収容」を行政執行処の執行員に行わせる規定は、前述した憲法規定の趣旨に反するものではない。

前述の憲法趣旨に違反する行政執行法の各規定は、すべてこの解釈が公布された日から六ヶ月までにその効力を失う。

本解釈は、林永謀大法官による補充意見書、許宗力大法官・王和雄大法官・廖義男大法官・林子儀大法官・許玉秀大法官による部分補充・部分反対意見書、彭鳳至大法官による一部補充・一部反対意見書がある。