

韓国における屋外集会・デモ規制に関する 憲法判例の展開

——集示法（집시법）11条の集会禁止場所規定をめぐって——

蛭原 健介

目次

はじめに

- 1 集示法 11 条（旧 7 条）の変遷——2020 年改正まで
- 2 外交機関周辺の規制に関する憲法裁判所決定
- 3 国会議事堂・法院周辺の規制に関する憲法裁判所決定
- 4 大統領官邸・国務総理公館・国会議長公館周辺の規制に関する憲法裁判所決定
- 5 憲法裁判所の決定に対する評価

結語にかえて

はじめに

大韓民国の現行憲法（第 6 共和国憲法）は、集会の自由を基本権として保障している。その 21 条は、「すべて国民は、言論および出版の自由ならびに集会および結社の自由を有する」（第 1 項）と規定したうえで、「言論および出版に対する許可または検閲ならびに集会および結社に対する許可は、認められない」（第 2 項）と定め、集会に対する許可制を設けることが明示的に禁止されている。

筆者が長らく研究対象としてきたフランスと同じく、韓国でも日常的に屋外集会やデモが開催されている。ソウル市の中心部に位置する光化門広場やソウル市庁周辺では、週末になると、さまざまなテーマをかけた屋外集会やデモ

韓国における屋外集会・デモ規制に関する憲法判例の展開

が行われており、日本とは異なる独自の集会・デモ文化を垣間見ることができ
る。歴史を振り返ると、こうした集会やデモは、韓国の民主政治の歴史におい
てきわめて重要な役割を果たしてきた。韓国近代史上はじめて組織的形態を
とって民衆が参加した集会・デモといわれる1919年の3・1運動、イ・スンマ
ン政権の独裁体制の打倒を掲げた1960年の4・19革命、1980年の5・18光州
事件、1987年の民主化抗争、そして、パク・クネ元大統領の退陣・弾劾を訴え、
2016年から2017年にかけて全国的に展開された「ろうそく集会」しかりであ
る⁽¹⁾。

国家権力は、集会やデモを厳しく規制してきた。戦前は、大韓帝国時代に制
定された保安法(보안법)や、朝鮮総督府によって制定された集会取締令(집
회취체령)により、政治集会は厳しく規制され、大韓民国臨時政府の建立につ
ながる3・1運動も徹底的に弾圧された。第二次世界大戦後の大韓民国では、イ
・スンマン独裁体制が倒された後、1960年7月、「集会に関する法律」(法律544号)
が制定され、申告制によって集会・デモが認められることとなった。ところが、
1961年5月の軍事クーデタによって軍事政権が出現すると、同年9月に「集
示に関する臨時措置法」が制定され、非政治的な屋内集会を除く一切の集会・
デモが禁止された。さらに、これに代わる形で、1962年12月、「集会および
デモに関する法律(집회 및 시위에 관한 법률)」(法律1245号)、いわゆる集示法(집
시법)が制定され、軍事政権下で集会・デモに対する弾圧が行われた。その根
拠となったのが、1962年第5次改正憲法18条の「屋外集会に対しては、その
時間および場所に関する規制を法律で定めることができる」という規定であっ
た。軍事政権下の集会やデモは、必然的に権力との衝突を招き、暴力的な形態
で展開されることもあった。

1987年の民主化運動を経て、政治体制が安定してからは、集会やデモにも
変化が見られるようになり、政治的な主張を掲げるものにとどまらず、さまざ
まな市民団体が多種多様な課題・問題を提示する手段として集会やデモが用い

られるようになっている。しかし、軍事政権時代に制定された集示法は、民主化以降も廃止されるにはいわず、数回の改正を経て現在もなおその根幹を維持している。上述のとおり、憲法 21 条は、集会の自由を保障するとともに、集会の実施について許可制をとること禁じているとはいえ、民主化後の集示法も、「憲法裁判所の決定により解散した政党の目的を達成するための」集会・デモや「集団的な暴行・脅迫・損壊・放火などで公共の安寧秩序に直接的な脅威を与えることが明白な」集会・デモを禁止し、これらの集会・デモの宣伝および煽動を禁止する（5 条）だけでなく、非暴力的・平和的な集会・デモについても、一定の時間（10 条）、ないし一定の場所（11 条）では原則禁止とする規定が置かれているほか、大統領令で定めた主要道路では集会・デモを禁止する権限が警察署長に与えられる（12 条）など、集会・デモに対する数々の規制が存在している⁽²⁾。

このような集示法による集会の自由の制限について、学説からは憲法 21 条違反の疑いが指摘され、憲法裁判所もたびたび違憲決定や憲法不合法決定を下してきた⁽³⁾。夜間の屋外集会を一般的に禁止したうえで警察署長による例外的許容を定めた集示法 10 条の規定について、憲法裁判所は 2009 年に憲法不合法決定⁽⁴⁾を下し、さらに、2014 年には限定違憲決定⁽⁵⁾を下している。また、憲法裁判所は、集示法 11 条による場所規制について、2003 年に外国外交機関周辺での屋外集会・デモを禁止した部分の違憲決定⁽⁶⁾を下し、さらに、2018 年に、国会議事堂周辺⁽⁷⁾、国務総理公館周辺⁽⁸⁾、各級法院（裁判所）周辺⁽⁹⁾での屋外集会・デモを禁止した部分の憲法不合法決定、2022 年に大統領官邸周辺での屋外集会・デモを禁止した部分の憲法不合法決定⁽¹⁰⁾、2023 年に国会議長公館周辺での屋外集会・デモを禁止した部分の憲法不合法決定⁽¹¹⁾を下している。時間規制を定めた集示法 10 条の規定は、憲法裁判所の決定により効力を失った形になっているが、条文上は修正されることなく今日にいたっている。他方で、場所規制を定めた集示法 11 条の規定は、憲法裁判所の違憲決定や憲法不合法

決定を受けて、これまでに何度か修正されてきた。

そこで、本稿では、一定の場所における屋外集会・デモを禁止する集示法 11 条をめぐる憲法裁判所の比較的最近の重要決定と立法府の対応状況を紹介しつつ、学説の評価をもとに若干の分析を試み、同裁判所の決定が韓国における集会の自由の実質的保障にどのように貢献してきたのかを明らかにすることにしたい⁽¹²⁾。

1 集示法 11 条（旧 7 条）の変遷——2020 年改正まで

ここでは、場所規制に関する集示法上の規定が、1962 年の制定時から 2020 年の改正まで、どのように変化してきたのかを確認しておきたい⁽¹³⁾。屋外集会・デモの禁止場所を定めた条文は、1962 年の制定時は集示法 7 条に置かれていたが、1989 年の改正以降は 11 条に移動している。

① 1962 年 12 月 31 日制定時点

第 7 条（屋外集会およびデモの禁止場所等）

何人も、次の各号に規定する庁舎または邸宅の境界地点から周囲 200 メートル以内の場所においては、屋外集会またはデモをしてはならない。

1. 国会議事堂，各級法院，国内駐在外国の外交機関
2. 大統領官邸，国会議長公館，大法院長公館，國務総理公館，国内駐在外国外交使節の宿舎
3. 中央官署，ソウル特別市庁，釜山市庁，道庁，駅。ただし，行進の場合は例外とする。

1960 年の 4・19 革命の直後に制定された旧「集会に関する法律」には、集会を主催しようとする者、または、平和的デモ行列を主催しようとする者は、

韓国における屋外集会・デモ規制に関する憲法判例の展開

24時間前までに申告しなければならないとする規定が置かれていたものの、集会禁止区域はとくに規定されていなかった。これに対して、1961年の軍事クーデタ後、軍事政権下で制定された集示法には、上記のように屋外集会・デモが禁止される場所としてさまざまな施設が列挙され、禁止範囲も当初は境界地点から周囲200メートルにわたって広く設定されていた(条文中の下線部参照)。

② 1989年3月29日改正時点

第11条(屋外集会およびデモの禁止場所)

何人も、次の各号に規定する庁舎または邸宅の境界地点から100メートル以内の場所においては、屋外集会またはデモをしてはならない。

1. 国会議事堂, 各級法院, 国内駐在外国の外交機関
2. 大統領官邸, 国会議長公館, 大法院長公館
3. 国務総理公館, 国内駐在外国の外交使節の宿舎。ただし、行進の場合は例外とする。

民主化後、1989年3月29日の法律4095号によって、集示法は全面的に改正された。集会禁止区域を定めた規定は、7条から11条に移動し、禁止区域の範囲が各種施設の境界地点から100メートルに縮小された(条文中の下線部参照)。また、「中央官署, ソウル特別市庁, 釜山市庁, 道庁, 駅」は集会禁止区域から除外され、国務総理公館, 国内駐在外国の外交使節宿舎周辺においては、例外的に行進のみ許容されることとなった。

③ 2007年5月11日改正時点

第11条(屋外集会およびデモの禁止場所)

何人も、次の各号のいずれかに該当する庁舎または邸宅の境界地点から100メートル以内の場所においては、屋外集会またはデモをしてはならない。

韓国における屋外集会・デモ規制に関する憲法判例の展開

1. 国会議事堂, 各級法院, 憲法裁判所
2. 大統領官邸, 国会議長公館, 大法院長公館, 憲法裁判所長公館
3. 國務総理公館。ただし, 行進の場合は, この限りではない。
4. 国内駐在外国の外交機関または外交使節の宿舎。ただし, 次の各号のいずれかに該当する場合であって外交機関または外交使節宿舎の機能もしくは安寧を侵害するおそれがないと認められるときは, この限りでない。
 - イ 当該外交機関または外交使節の宿舎を対象としない場合
 - ロ 大規模集会またはデモに拡散するおそれがない場合
 - ハ 外交機関の業務がない休日に開催する場合

1991年11月30日の法律4408号による改正で, 集会禁止区域に憲法裁判所と憲法裁判所長公館が追加された。また, 憲法裁判所が, 外国外交機関周辺での屋外集会・デモを禁止した部分につき, 2003年に違憲決定を下したことにより, 2004年1月29日の法律7123号による法改正が行われ, 集示法11条に上記(下線部分)のような4号但書が追加された。2007年5月11日の法律8424号による集示法の改正では, 規定の内容上の変更はなく, 11条の字句修正にとどまった。

④ 2020年6月9日改正時点

第11条(屋外集会およびデモの禁止場所)

何人も, 次の各号のいずれかに該当する庁舎または邸宅の境界地点から100メートル以内の場所においては, 屋外集会またはデモをしてはならない。

1. 国会議事堂。ただし, 次の各号のいずれかに該当する場合で国会の機能もしくは安寧を侵害するおそれがないと認めるときは, この限りでない。
 - イ 国会の活動を妨害するおそれがない場合
 - ロ 大規模集会またはデモに拡散するおそれがない場合

2. 各級法院, 憲法裁判所。ただし, 次の各号のいずれかに該当する場合であつて各級法院, 憲法裁判所の機能もしくは安寧を侵害するおそれがないと認められるときは, この限りでない。

イ 法官もしくは裁判官の職務上の独立または具体的事件の裁判に影響を及ぼすおそれがない場合

ロ 大規模集会またはデモに拡散するおそれがない場合

3. 大統領官邸, 国会議長公館, 大法院長公館, 憲法裁判所長公館
4. 國務總理公館。ただし, 次の各号のいずれかに該当する場合であつて國務總理公館の機能もしくは安寧を侵害するおそれがないと認められるときは, この限りでない。

イ 國務總理を対象としない場合

ロ 大規模集会またはデモに拡散するおそれがない場合

5. 国内駐在外国の外交機関または外交使節の宿舎。ただし, 次の各号のいずれかに該当する場合であつて外交機関または外交使節宿舎の機能もしくは安寧を侵害するおそれがないと認められるときは, この限りでない。

イ 当該外交機関または外交使節の宿舎を対象としない場合

ロ 大規模集会またはデモに拡散するおそれがない場合

ハ 外交機関の業務がない休日に開催する場合

憲法裁判所が, 2018年5~7月に, 国会議事堂周辺, 國務總理公館周辺, 各級法院周辺での集会・デモを禁止した部分の憲法不合致決定を下したことを受けて, 2020年6月9日の法律17393号により集示法11条が上記(下線部分)のように改正された。なお, 改正前の規定では, 國務總理公館周辺での「行進」を例外的に許容する但書が存在していたが, 許容される「行進」と禁止される「デモ」との区別が困難であると憲法裁判所が判示したことにともない, 2020年の集示法改正ではこの部分が削除されている。

韓国における屋外集会・デモ規制に関する憲法判例の展開

以上のように、集示法の集会禁止場所規定それ自体は、民主化以後35年以上が経つ現在も廃止されずに残されているものの、その内容は、憲法裁判所の決定に対応する形で徐々に修正されてきた。2020年の改正以後も、前述のとおり、2022年に大統領官邸周辺での集会・デモを禁止した部分の憲法不合法決定、2023年に国会議長公館周辺での集会・デモを禁止した部分の憲法不合法決定が下されており、今後、あらためて集示法11条の改正が行われることが予想される。

ところで、現行の集示法11条は、列挙された「庁舎または邸宅の境界地点から100メートル以内の場所」における「屋外集会またはデモ」を禁止している。ここにいう「境界地点」の解釈をめぐって、当該建物の外壁から、または内郭の塀から100メートルを意味するものと解する第一説と、当該建物のもっとも外側の塀から100メートルと解する第二説が提示されているが、憲法裁判所と法院は、このうち第二説をとっている⁽¹⁴⁾。事実、2018年5月31日の憲法裁判所決定は、『国会議事堂』を『国会本館だけでなく議員会館、国会図書館など国会の機能的活動が行われる国会敷地内の場所全体』と解釈でき」としたうえで、当時の集示法11条によって「国会敷地または塀を基準に100メートル以内の場所で屋外集会を禁止することは国会の憲法的機能に対する保護の必要性を考慮しても行き過ぎた規制」とであると判示している。なお、当該施設から100メートル以上離れた場所で開催を申告していた場合でも、集会参加者の一部が一時的に禁止区域に立ち入った場合には集示法11条違反となる⁽¹⁵⁾。

集示法11条に違反した場合、主催者は1年以下の懲役または100万ウォン以下の罰金、秩序維持人は6か月以下の懲役または50万ウォン以下の罰金・拘留・科料、その事実を知らながら違法な集会に参加した者も50万ウォン以下の罰金・拘留・科料が科される（集示法23条）。集示法11条に違反した集会は解散命令の対象となり、解散命令を受けたときは、すべての参加者は遅滞なく解散しなければならず（集示法20条）、解散しなかった者は6か月以下の懲

役または50万ウォン以下の罰金・拘留・科料に処される。

集示法は、「屋外集会」を「天井がない場所、または四方が閉鎖されていない場所で開く集会」と定義し、「デモ」については「多くの人が共同の目的をもって道路、広場、公園等一般人が自由に通行できる場所を行進し、もしくは威力または氣勢を示し、不特定多数の人の意見に影響を与え、または制圧を加える行為」と定義している（集示法2条）。集示法には「集会」そのものの定義は存在しないが、一般には、「多くの人びとが共同の目的をもって平和的に一定の場所に一時的に集まる行為」⁽¹⁶⁾などと定義されている。ここでいう「共同の目的」とは、「内的な絆」で足りるとというのが憲法裁判所の立場である⁽¹⁷⁾。なお、韓国の大都市では、ひとりで、大きなプラカードを掲げて抗議のメッセージを発している人をよく見かけるが、大法院が「2人が集まった集会も違法の規制対象になる」⁽¹⁸⁾と判示していることにかんがみると、ひとりだけでは屋外集会やデモをなすことはできず、集示法の規制は及ばないものと解されている⁽¹⁹⁾。

2 外交機関周辺の規制に関する憲法裁判所決定

(1) 2003年10月30日 2000 헌바 67 等決定【違憲】

2003年10月30日の憲法裁判所決定は、集示法11条（旧7条）の集会場所禁止規定を違憲と宣告したリーディングケースである。20年以上前の決定であるが、判例上の重要性にかんがみ、その法廷意見を詳しく紹介しておきたい。

事件当時の集示法11条は、「国内駐在外国の外交機関」および「国内駐在外国の外交使節の宿舎」の「境界地点から100メートル以内の場所においては、屋外集会またはデモをしてはならない」とし、行進の場合には「国内駐在外国の外交使節の宿舎」から100メートル以内でも許容する例外を置いていた。事案のうち1件（2000 헌바 67 事件）は、ソウル中心部の光化門広場で「朝鮮戦争時のアメリカ軍による一般市民虐殺真相究明糾弾大会」と称する集会を開催し

ようとした市民団体が、その場所がアメリカ大使館や日本大使館領事部の境界から100メートル以内に位置しているとの理由で、警察署から屋外集会禁止通告を受けたものである。また、もう1件(2000헌마83事件)は、Xグループ系列会社を解雇された者によって組織された団体が「Xグループ族閥経営粉砕・原職復職争取决議大会」と称する屋外集会をソウル市中区で開催し、行進を実施しようとしたところ、行進ルートがシンガポール大使館およびエルサルバドル大使館の境界から100メートルの範囲にかかることを理由に、警察署から屋外集会禁止通告を受けた事案である。

本決定の法廷意見は、集示法11条の合憲性について審査するにあたって、まず、以下のように、集会の自由の憲法的意義およびその機能を確認した。「集会の自由は個人の人格発現の要素であり、民主主義を構成する要素という二重の憲法的機能を持っている。人間の尊厳性と自由な人格発現を最高の価値とする韓国憲法秩序内で、集会の自由も他のすべての基本権と同様に、一次的には個人の自己決定と人格発現に寄与する基本権である。……集会を通じて国民が自身の意見と主張を集团的に表明することによって世論の形成に影響を及ぼすという点で、集会の自由は表現の自由とともに民主的共同体が機能するために不可欠な根本要素に属する。……直接民主主義を排除して代議民主制を選択した韓国憲法で、一般国民は、選挙権の行使、政党や社会団体に参加して活動すること以外には、ただ集会の自由を行使してデモの形をとって共同で政治意思形成に影響力を行使することしかできない。また、集会の自由は、社会・政治現象に対する不満と批判を公開的に表出させることで、政治的不満がある者を社会に統合し政治的安定に寄与する機能を有する。とくに集会の自由は、政権勢力に対する政治的反対意思を共同で表明する効果的な手段として、現代社会でマスコミに接近できない少数集団にかれらの権益および主張を擁護するための適切な手段を提供するという点で、少数意見を国政に反映する窓口としてその重要性を増している。……憲法が集会の自由を保障したのは、寛容と多様な

見解が共存する多元的な『開かれた社会』に対する憲法的決断なのである」。

次に、法廷意見は、集会の自由の保障内容について、「集会の自由は、集会の時間、場所、方法および目的を自ら決める権利を保障する」と述べ、集会の自由の保障によって「集会に参加できないようにする国家の強制」が禁止されるのみならず、「集会場所への旅行を妨害したり、集会場所から帰宅することを妨害したり、集会参加者に対する検問の方法で時間を遅延させることによって集会場所への接近を妨害したり、国家が個人の集会参加行為を監視し、それに関する情報を収集することで集会に参加しようとする者が不利益をおそれ、デモ参加を断念するにいたるようなデモ参加の自由に影響するすべての措置が禁止される」という。そして、法廷意見は、集会・デモにおける場所の象徴性および重要性について、以下のように述べる。「集会の目的・内容と集会の場所は、一般的に密接な内的な連関関係にあるため、集会の場所の選択が集会の成果を決定付ける場合が少なくない。集会が、国家権力によって世人の注目を浴びない場所や、集会で表明される意見に誰も耳を傾けない場所に追放されれば、基本権の保護が事実上その効力を失うことになるという点からみても、集会の自由における場所の重要性は明らかである。集会場所がまさに集会の目的および効果に対して重要な意味をもつ以上、だれもが『どの場所で』自らが計画した集会を行うかを原則的に自由に決定できてはじめて、集会の自由が効果的に保障される。したがって、集会の自由は、他の法益の保護のため正当化されない限り、集会場所を抗議対象から分離させることを禁止する」。

そのうえで、法廷意見は、審判対象条項の立法目的について、以下のように説示する。「外交機関近隣での集会は、一般的に他の場所と比較すると、重要な保護法益との衝突状況を引き起こす可能性があり、これにより法益に対する侵害につながる可能性が高く、本件法律条項は、このような高度な法益衝突状況を事前に効果的に防止するため、外交機関近隣での集会を全面的に禁止したのである。本件法律条項の保護法益としては、国内駐在外交機関への自由な出

入り、および円滑な業務の保障、外交官の身体的安全が考慮される。……しかし、集会および表現の自由が国民の基本権として保障された自由民主主義国家で、国民が自らの見解を集団的に表現するために集会に参加する行為は、民主市民生活の日常に属するものであり、普遍的に認められる価値であるため、国民の一部が外交機関近隣で平和的な方法で自らの基本権を行使したからといって『外国との善隣関係』が阻害されるとは解されない。すなわち、『外国との善隣関係』という法益は、外交機関近隣で国民の基本権行使を禁止しうる合理的な理由にはならないのである。したがって、本件法律条項の立法目的は、外交機関近隣での当該国に対する否定的な見解を表明する集会を禁止することで、外国との善隣関係を維持しようとするものではなく、その本質的な内容は究極的に『外交機関の機能保障』と『外交公館の安寧保護』にある」。

法廷意見によれば、「主要憲法機関や外交機関の保護と関連して、特定の場所を保護する特別規定を設けることにした立法者の決定自体が、国民の基本権を過度に侵害するもの」ではなく、「立法者は集会の自由を規律するにあたって特定の場所を保護する別途の規定を設けることはできるが、特定の場所での集会を禁止する場合、比例原則を遵守しなければならない」のであって、「立法者は保護対象機関の機能遂行を保障するために、どうしても必要とされる最小限の程度で集会禁止区域の範囲を画定しなければならない」。また、法廷意見は、半径100メートルという範囲は必要最小限であり、外国の立法例と比べても過度ではないとする一方、偶然に禁止場所内に位置した別の抗議対象に対する集会、小規模の平和的集会、外交機関の業務のない休日の集会など、保護法益に対する侵害の危険が具体的に存在しないと考えられる場合を例に挙げたうえで、一般的・抽象的な法規定から発生する過度の基本権制限が緩和されるよう、このような集会を許容する例外条項を置かなければならないとし、審判対象条項は、「前提とされた危険状況が具体的に存在しない場合にも、これをとともに例外なく禁止しているが、これは立法目的を達成するために必要な措置

の範囲を超える過度の制限」であって、「最小侵害の原則に違反し、集会の自由を過度に侵害する違憲的な規定である」という。さらに、法益均衡性についても、法廷意見は、審判対象条項が「特定の場所でのすべての集会を全面的に禁止することにより、個別の集会の場合ごとに具体的な状況を考慮して相反する法益間の調和を図る努力を怠り……民主国家で集会の自由がもつ重要な意味、とくに代議民主制で表現の自由を補完する集会の自由の重要性を見過ごして」おり、「集会の自由と保護法益との適正な均衡関係を失っている」と述べ、決定主文において、集示法 11 条 1 号中「国内駐在在外国の外交機関」部分は憲法に違反すると判示したのである（7 名が法廷意見。ほかに、憲法不合致意見が 1 名、合憲意見が 1 名）。

（2）2010 年 10 月 28 日 2010 헌마 111 決定【合憲】

2003 年 10 月 30 日の憲法裁判所決定により、集示法 11 条の定める場所制限のうち「国内駐在在外国の外交機関」部分が違憲と宣告されたことにともない、2004 年に同条は改正され、外交機関周辺および外交使節宿舍周辺における集会・デモは一定の条件で許容されることとなった。すなわち、「当該外交機関または外交使節の宿舍を対象としない場合」、「大規模集会またはデモに拡散するおそれがない場合」、または、「外交機関の業務がない休日に開催する場合」のいずれかに該当する場合であって、「外交機関または外交使節宿舍の機能もしくは安寧を侵害するおそれがないと認められるとき」には、当該施設から 100 メートル以内であっても、集会・デモの開催が可能になった。この改正後の規定について、憲法裁判所は、2010 年 10 月 28 日決定⁽²⁰⁾において、合憲であると宣告した。

事案は、竹島（独島）が韓国の領土であると主張する市民団体が、駐韓日本大使館のウェブサイト上の「竹島は歴史的、国際法的に日本固有の領土であり、韓国による竹島占拠は不法占拠である」という記載に抗議し、その削除を求め

韓国における屋外集会・デモ規制に関する憲法判例の展開

て駐韓日本大使館前で抗議集会を開催しようとしたが、集示法 11 条により外交機関から 100 メートル以内の場所では屋外集会・デモが禁止され、さらに外交機関そのものを対象とする集会は例外的許容にも含まれず集会が開催できないことから、集会の自由および領土権の侵害を理由に憲法訴願審判を請求したものである。

本決定の法廷意見は、本条項の立法目的に関して、「外交機関を対象とする外交機関近隣での集会禁止を通じて外交機関に勤務する外交官および一般職員、外交機関に出入りしようとする内国人・外国人などが生命・身体に対するいかなる脅威もなく自由に外交機関に出入りし、外交機関施設内での安全が保障されるようにし、さらに外交官の身体的安全を保護し円滑な業務を保障することによって外交機関の機能保障と安全保護を達成しようとする」ことにあり、その正当性が認められるとし、また、外交機関の機能を阻害する抽象的な危険がある集会・デモを事前に遮断すれば立法目的を達成することができるとして、手段の適合性も肯定した。

そのうえで、法廷意見は、「外交機関の機能と安全を保護する必要があるとしても、そのために国民の基本権を制限するにあたっては必要な最小限度の範囲内でしなければならない」が、集示法 11 条が例外的に許容する 3 つの場合(①外交機関を対象としない場合、②大規模集会・デモに拡散するおそれがない場合、③外交機関の業務がない休日に開催される場合のいずれかに該当する集会・デモであって、外交機関の機能もしくは安寧を侵害するおそれがないと認められるとき)は、すべてを網羅したものであって、「目的を達成するために必要な範囲内の集会およびデモのみを規制するために……立法技術上可能な最大限の例外的許容規定を置いており、その例外的許容範囲は適切であると解されるので、これより広い範囲の例外を認めないことが侵害の最小性原則に反するとはいえない」とした。また、法益の均衡性についても、この条項による基本権の制限は「単に狭い範囲の場所的制限にすぎないのであり、それによって外交機関に対する集会が不

可能となったり、著しく困難になった」わけでないのに対して、「達成しようとする公益は、外交機関の機能と安全の保護という国家的利益」であり、「法益衝突の危険性がない場合には、外交機関近隣での集会やデモも許容することで、具体的な状況によって相反する法益間の調和をなしている」と述べ、法益均衡性の原則にも違反しないと判断し、集会の自由の侵害を否定したのである。

これに対して、奇亨勳裁判官は、この条項につき、過剰禁止原則に違反し、集会の自由を過度に制限するものであって、違憲であるとする反対意見を提示している。反対意見によれば、「外交機関近隣での集会やデモが、それ自体で外交機関と外交官に物理的な圧力や危害を加える実質的かつ具体的な危険性がある」と解することはできないのであって、「外交機関近隣の屋外集会やデモを原則的に禁止し、例外的にのみ可能にするよう規定したことは、立法目的の正当性および手段の適正性が認められない」という。また、集示法は、公共の安寧秩序に直接的な脅威を与えることが明白な集会またはデモを禁止し、他人に深刻な被害を与える騒音を規制しており、集会の解散のような事後統制も可能であって、刑法も外交官の身体安全・尊厳性を保護するための特別な配慮をしていることから、「外交機関近隣での集会を事前に制限しなくても、外交機関の機能保護や外交官の身体安全保障など立法目的の達成には支障がない」と述べ、この条項は「基本権を過度に制限することによって最小侵害性原則に違反」するものであるとした。さらに、例外的許容規定について、反対意見は、「過去に憲法裁判所が抽象的危険性さえ認められないと判断した最小限の場合のみを例外理由として規定したものであり、集会の自由を十分に保障するための考慮を尽くしたものとはいえない」とし、「集会が平和的に行われ、刑法が禁止する行為のように公共の安寧秩序を侵害する行為が発生しないときまでも禁止を原則とすることは、憲法が保障した国民の基本権行使を過度に制限すること」となり、法益均衡性は認められないとした。

外交機関周辺における屋外集会・デモを全面的に禁止していた集示法 11 条の旧規定に対する 2003 年の違憲決定は、集会の自由の意義や場所選択の重要性を雄弁に語り、集会の自由のよりよい保障のために憲法裁判所が果たすべき役割を確認しつつ、違憲の結論を導いている。立法者は具体的な危険性がない場合には例外を認め、屋外集会の開催を許容しなければならないとする説示は、2018 年以降の一連の憲法裁判所決定に受け継がれていくことにもなった。他方で、改正後の新规定について合憲を宣告した 2010 年の決定は、新规定で設けられた例外によってすべてが網羅されていると解し、これ以上の例外規定を設ける必要はないとしている。最近では、2023 年の決定でも、憲法裁判所は、「立法技術上可能な最大限の例外的許容規定」であるとして、その合憲性を認めている⁽²¹⁾。しかし、一律に定められた 100 メートルという禁止区域の範囲が適切かどうか、さらには、「原則的禁止、例外的許容」という集示法 11 条の枠組み自体が憲法で禁じられている許可制にあたるのではないのかという点については、議論の余地もある。

3 国会議事堂・法院周辺の規制に関する憲法裁判所決定

(1) 国会議事堂周辺の規制

① 2009 年 12 月 29 日 2006 헌바 20 等決定【合憲】

憲法裁判所は、2018 年 5 月 31 日の決定で、集示法 11 条が国会議事堂周辺での集会・デモを禁止していた部分について憲法不合致を宣告したが、過去には合憲決定を下した事例もある。2009 年 12 月 29 日の憲法裁判所決定⁽²²⁾の法廷意見は、集示法 11 条の立法目的は秩序維持と公共福利にあり、国会議事堂周辺で集会・デモを一律に禁止することは立法目的達成に寄与する適切な方法であるとしたうえで、国会が遂行する憲法的機能の特殊性・重要性のために特

別な保護が必要であって、一定の例外を認めることは適当ではないとし、結局、集示法 11 条は侵害最小性の原則には反しておらず、法益均衡性も備えているとして合憲決定が下された。これに対して 4 人の裁判官が反対意見を提示しており、審判対象条項につき、過剰禁止原則に反して集会の自由を侵害し、違憲であるとした。反対意見に付け加えられた 2 名裁判官の補充意見は、国会と国会議員には「国民の多様な利害関係と意見を取りまとめ、反映しなければならない権限と責務」が憲法によって課されていることを強調し、国会の敷地内に国民が個人的または集团的に意思を表現できる公共の場所を用意すべきであるとも述べている。

② 2018 年 5 月 31 日 2013 헌바 322 等決定【憲法不合致】

2009 年の合憲決定から 9 年近くを経て、憲法裁判所は、ついに 2018 年 5 月 31 日の決定において、集示法 11 条のうち国会議事堂部分につき、過剰禁止原則に反し、集会の自由を侵害すると判断し、裁判官全員一致で憲法不合致を宣告した。

本決定は、審判対象条項の立法目的と手段の適合性については、以下のよう
にそのいずれも肯定する。「国会は、国民を代表する代議機関として法律を制定
または改正し、国政統制機関としてとくに行政府に対する強力な統制権限を
行使するなど、国家政策決定の主要な機能を担っている。このような国会の機
能と役割は、憲法が付与し保障するもので、憲政秩序の維持・作動のための基
礎となり、その特殊性と重要性に照らして特別で十分な保護が要請される。し
かし、国会議事堂近隣で屋外集会が行われる場合、そのような集会は……立法
者に対する圧力行使を通じて一定の利益を確保しようとする目的でなされる
し、物理的衝突が発生する可能性もある。審判対象条項は、上記のような事情
を勘案して国会議員と国会に勤務する一般職員、そして国会に出席して陳述し
ようとする一般国民や公務員などが、いかなる圧力や威力にも拘らず、自由に

国会議事堂に出入りして業務を遂行し、国会議事堂をはじめとする国会施設の安全が保障されるようにする目的で立法されたものである」。その「立法目的は正当であり、国会議事堂近隣での屋外集会を全面的に禁止することは、国会の機能を阻害する可能性のある集会を事前に遮断することによって、国会の機能を保護するのに寄与することができるので、手段の適合性も認められる」。

ところが、憲法裁判所は、侵害の最小性に関して、以下のように説示し、2009年の決定とは異なる判断を導く。「国会が国家の主要な公益的機能を遂行するにあたって、国会議員は自らを選出した『国民の意思』に必ずしも拘束されるわけではないとしても、『国民主権にもとづく代議制民主主義』を実現するためには、国会は『国民の意思』に近づき、これを国政に可能な限り反映しなければならない。ならば、国会の憲法的機能は、国会議事堂近隣での集会と両立不可能ではなく、両立可能であり、国会はこれを通じてより忠実に憲法的機能を遂行できるといえるだろう。国会議員は国家利益を優先して良心にしたがって職務を遂行しなければならないのであって、特定人や一部勢力の影響のために職務の純粋性が歪曲されてはならない。したがって、『民意の収斂』という国会の機能を考慮すると、国会が特定の人や一部勢力の不当な圧力から保護される必要性は、原則として国会議員に対する物理的な圧力や危害を加える可能性および国会議事堂など国会施設への出入りや安全に脅威を与える危険性からの保護に限定されなければならない」。

「審判対象条項は、国会議事堂近隣での集会を全面的に禁止しながらも『国会議事堂』という具体的な空間の範囲を明示的に定義する規定を置いて」いない。そこで、憲法裁判所は、「国会の憲法的機能保護という審判対象条項の立法趣旨を勘案して『国会議事堂』を『国会本館のみならず、議員会館、国会図書館など国会の機能的活動が行われる国会敷地内の場所全体』と解釈」するのが妥当であるとする。そのうえで、「このように『国会議事堂』を解釈すると、国会議事堂への出入りと無関係な地域、国会敷地から道路で隔てられている地

域、近隣の公園・緑地まで集会禁止場所に含まれることになる。結局、審判対象条項は、国会議事堂近隣一帯を広範囲に集会禁止場所に設定することにより、国会議員に対する物理的な圧力や危害を加える可能性のない場所および国会議事堂など国会施設への出入りや安全に支障のない場所までも集会禁止場所に含まれるようにしている。さらに、大韓民国国会は、国会敷地の境界地点に塀を設置し、国会の塀から国会議事堂の建物のような国会施設まで相当な空間が確保されており、国会議員などの自由な業務遂行および国会施設の安全が保障されている。にもかかわらず審判対象条項が国会敷地または塀を基準に100メートル以内の場所で屋外集会を禁止することは国会の憲法的機能に対する保護の必要性を考慮しても行き過ぎた規制といえる」と判示する。

憲法裁判所は、2003年10月30日の決定に言及したうえで、国会議事堂近隣での集会が審判対象条項によって保護される法益に対する直接的な脅威を招くという一般的推定が具体的な状況によって否定される場合には、立法者は例外的に屋外集会が可能なように規定しなければならないという。たとえば「小規模集会」、「公休日や休会期などに行われる集会」、「国会の活動を対象としない集会、または、国会に影響を及ぼそうとする意図が副次的にのみ内包されている集会」では、「国会を中心とした法益衝突の危険性が低く、国会議員などに対する直接的・間接的物理力が行使される可能性も低い。このように屋外集会による国会の憲法的機能が侵害される可能性が否認されたり、または顕著に低い場合には、立法者としては審判対象条項によって発生する集会の自由に対する過度の制限が緩和されるようにその禁止に対する例外を認めなければならない」のであって、審判対象条項が「前提される危険状況が具体的に存在しない場合までも例外なく国会議事堂近隣での集会を禁止している」のは、「立法目的の達成に必要な範囲を超える過度の制限」であるとした。

さらに、憲法裁判所は、集立法が暴力的で不法な集会・デモに対する多様な規制手段を用意していることから、国会議事堂近隣で屋外集会を例外的に許容

しても他の手段を通じて国会の憲法的機能は十分に保護されうるるのであって、単に暴力的で不法な集会・デモの可能性があるという理由だけでは一律的・絶対的な禁止は正当化されないため、審判対象条項は、侵害の最小性原則に反すると判断した。

最後に、法益の均衡性についても、憲法裁判所は、次のように述べる。「国会議事堂近隣で集会が開かれるからといって、国会の機能が止まるわけではなく、むしろ国民主権にもとづいた代議制民主主義を忠実に実現するためには、国会が国民の声から外れたところに存在してはならない。憲法機関である国会の機能を保護することがきわめて特別な重要性をもつ公益に該当することは疑いの余地がないが、審判対象条項は……国会の憲法的機能を無力化させたり阻害するおそれがある集会を禁止するにとどまらず、その他の平和的で正当な集会まで全面的に制限しており、具体的な状況を考慮して相反する法益間の調和を図る努力を怠っている。このように審判対象条項を通じた国会の憲法的機能保護という目的と、集会の自由に対する制約の程度を比較すると、審判対象条項で達成しようとする公益は、制限される集会の自由の程度より大きいと断定することはできないのであるから、審判対象条項は法益の均衡性原則にも反する」。

かくして、本決定は、「審判対象条項は立法目的の正当性と手段の適合性が認められるとしても、侵害の最小性および法益の均衡性原則に反するといえるので、過剰禁止原則に違反して集会の自由を侵害する」という結論を導くのである。もっとも、憲法裁判所は、「国会議事堂近隣での屋外集会を禁止することには違憲的な部分と合憲的な部分が共存して」おり、「国会議事堂近隣での屋外集会のうち、どのような形の屋外集会を例外的に許容し、集会の自由を必要最小限の範囲で制限するかについては、これを立法者の判断に任せることが望ましい」と述べ、単純違憲ではなく、審判対象条項の憲法不合法を宣告し、2019年12月31日までは引き続き適用が認められるが、改善立法がなされなかった場合には、審判対象条項は2020年1月1日から効力を失うとした。

(2) 法院周辺の規制

① 2005年11月24日 2004 헌가 17 決定【合憲】

各級法院(裁判所)周辺での集会・デモ規制についても、かつては全面的に禁止した集示法 11 条の規定を合憲とした憲法裁判所決定が存在していた。2005年11月24日の決定⁽²³⁾において、法廷意見は、審判対象条項の立法目的に関して法院の機能保護と安寧保護にあるとしたうえで、法院がもつ機能の特殊性ゆえに、強力な保護規定を置くことが許されるのであって、各法院近隣を集会禁止場所に設定することは、司法作用が外部の影響や統制を受ける危険を防止するための効果的で適切な手段であるとした。そして、法院近隣での集会・デモが全面的に禁止されていることについても、他に同じ効果があるより緩和された方法を探すことは困難であり、100メートルという距離は司法機能を効果的に保護するために必要な最小限の距離であるとされた。さらに、法廷意見は、集示法 11 条では外交機関や外交使節宿舎近隣において集会・デモが許される例外が規定されているが、法院近隣では例外を許容できる事例を発見することは困難であるとし、法益の均衡性も充足され、合憲であるとする結論を導いている。

これに対して、4人の裁判官は、かかる規制が最小侵害の原則に反し、法益の均衡性も喪失しており、比例原則に違反し、違憲であるとする反対意見を提示している。

② 2009年12月29日 2006 헌바 13 決定【合憲】

憲法裁判所は、2009年12月29日の決定⁽²⁴⁾においても、上述の2005年11月24日の決定における判示理由がそのまま妥当するとし、法院近隣での集会・デモを禁止することは過剰禁止原則に違反しないとして、合憲であると宣告した。この決定にも、審判対象条項は過剰禁止原則に違反し、違憲であるとする反

対意見が付されている。反対意見によれば、絶対的に集会が禁止される区域を設定して事前に集会を遮断することは過度の基本権制限であって、集会の自由に対する抑圧効果が過大となり、効果的に表現できる代替領域を保障しない限り、表現の自由に対する過度の制限になるとされた。

③ 2018年7月26日 2018 헌바 137 決定【憲法不合法】

2018年7月26日の決定において、憲法裁判所は、法院周辺での集会・デモ規制に関する部分についても、ついに裁判官全員一致で憲法不合法を宣告した。まず、憲法裁判所は、審判対象条項の目的の正当性および手段の適合性について、以下のように述べ、そのいずれも肯定した。「法官の独立は、公正な裁判のための必須要素であり、他の国家機関や司法府内部の干渉からの独立だけでなく、社会的勢力からの独立も含む。審判対象条項の立法目的は、法院前で集会を開催し、法院の裁判に影響を及ぼそうとする試みを防ごうとすることにある。このような立法目的は、法官の独立と裁判の公正性確保という憲法の要請によるものであって、正当である。また、各級法院近隣に集会・デモ禁止場所を設定することは、立法目的の達成に適合する手段である」。

次に、本決定は、「集会の自由は代議制民主主義の機能を強化・補完し、社会統合に寄与するなど代議制民主国家の必須構成要素である。したがって、法院の憲法的地位と司法独立の重要性を考慮しても、各級法院近隣での集会場所制限は、必要最小限にとどまらなければならない」としたうえで、侵害の最小性原則について以下のように検討する。「法院近隣での集会であっても、法官の独立を脅かすことがなく、または、裁判に影響を及ぼすおそれのない集会もある。例えば、法院を対象にするのではなく、検察庁など法院近隣の国家機関や一般法人・個人を対象にした集会のように、裁判業務には影響を及ぼすおそれのない集会がありうる。法院が対象となる集会でも、司法行政にかかわる意思表示の伝達を目的とした集会など、法官の独立や具体的事件の裁判に影響を

韓国における屋外集会・デモ規制に関する憲法判例の展開

及ぼすおそれのない集会もある。立法者としては、審判対象条項によって発生する集会の自由に対する過度の制限が緩和されるよう、法官の独立と具体的事件の裁判に影響を及ぼすおそれがない屋外集会・デモは許容されるようにその可能性を開いておかなければならない」。他方で、「集示法は審判対象条項の他にも、集会・デモの性格と様相により法院を保護できる多様な規制手段を用意して」おり、「各級法院近隣での屋外集会・デモを例外的に許容するとしても、上記のような手段を通じて審判対象条項の立法目的は達成されうる。したがって、単に暴力的または不法な屋外集会・デモの可能性があるという理由だけで、審判対象条項により法院近隣での屋外集会を一律的かつ絶対的に禁止することは正当化されない」。それゆえ、審判対象条項は、「立法目的を達成するのに必要な最小限度の範囲を超えて、規制が不要であるか、または例外的に許容可能な屋外集会・デモまでも一律的・全面的に禁止しており、侵害の最小性原則に反する」。

さらに、憲法裁判所は、以下のように述べて、法益の均衡性原則も充足されていないとする。「審判対象条項は、法官の独立や法院の裁判に影響を及ぼすおそれのある集会・デモを制限するにとどまらず、各級法院近隣のすべての屋外集会を全面的に禁止しており、具体的な状況を考慮して相反する法益間の調和を図る努力を怠っている。審判対象条項を通じて達成しようとする公益と集会の自由に対する制約の程度を比較すると、審判対象条項によって達成しようとする公益は、制限される集会の自由の程度より大きいと断定することはできないのであって、審判対象条項は法益の均衡性原則にも反する」。

もっとも、国会議事堂の場合と同様、憲法裁判所は、審判対象条項には違憲的部分と合憲的部分が共存しているとし、「各級法院近隣での屋外集会・デモのうち、どのような形態を例外的に許容し、集会の自由を必要最小限の範囲で制限するかについては、立法者の判断に任せることが望ましい」と述べ、本件についても憲法不合致を宣告し、2019年12月31日まで引き続き適用を認め

つつ、改善立法がなされなかった場合には、審判対象条項は2020年1月1日から効力を失うとした。

以上のように、国会議事堂周辺および法院周辺における屋外集会・デモを全面的に禁止していた部分は、従前は憲法裁判所も合憲と判断していたところであるが、いずれも2018年の決定で憲法不合法と宣告された。外交機関周辺における屋外集会・デモの全面禁止の合憲性をめぐる2003年の決定では単純違憲が宣告されていたことにかんがみると、これらも憲法不合法ではなく、単純違憲の結論を導くことが可能であったかもしれない。もっとも、憲法不合法決定ではあるが、所定の期間を徒過した後は審判対象条項は効力を失うことが説示されており、立法府は、2020年6月に法改正を行っている。

4 大統領官邸・国務総理公館・国会議長公館周辺の規制に関する憲法裁判所決定

(1) 国務総理公館——2018年6月28日 2015 헌가 28 等決定【憲法不合法】

集示法11条は、大統領官邸、国会議長公館、大法院長公館、憲法裁判所長公館、国務総理公館についても、それぞれ100メートル以内での集会・デモを禁止し、例外的に、国務総理公館周辺での行進のみ許容していた。このうち、国務総理公館周辺の規制については2018年に、大統領官邸周辺の規制については2022年に、そして、国会議長公館周辺の規制については2023年に、それぞれ憲法不合法とする憲法裁判所の決定が下された。

憲法裁判所は、2018年6月28日の決定において、国務総理公館周辺での集会・デモを全面的に禁止し、例外的に行進のみを許容していた集示法11条につき、9人の裁判官の全員一致で憲法不合法を宣告した。国務総理は、大統領が欠けた場合、または職務を遂行できない場合にその権限を代行し、大統領を

補佐し、大統領の命を受けて行政各部を統轄するほか、所掌事務に関して法律や大統領令の委任または職権により国務総理令を発するなど、いわば大統領に次ぐナンバー2たる権限ないし地位を憲法によって与えられている。また、国務総理公館は、国務総理が住居として使用する公有財産とされており、国務総理の執務室、接見室、会議室、応接室、食堂などがあり、国務総理とその家族の生活空間であるとともに、職務遂行の場となっている。

憲法裁判所は、本決定においても、以下のように立法目的の正当性と手段の適合性を肯定する。「国務総理の憲法上の地位を考慮すれば、国務総理公館近隣で国家の主要政策と利害関係のある者たちによって屋外集会・デモが開催される可能性が高く、これによって国務総理の業務遂行に障害がもたらされたり、身体的安全が脅かされる蓋然性が大きい。したがって、本件禁止場所条項は、国務総理の生活空間であり職務遂行場所である公館の機能と安寧を保護するためのものであり、その立法目的は正当である。そして、国務総理公館近隣での行進を除く屋外集会・デモの禁止は、立法目的の達成に適合する手段である」。

次に、侵害の最小性原則については、「集会の自由は、代議制民主主義の機能を強化・補完し、社会統合にも寄与するなど言論・出版の自由とともに代議制民主国家の必須構成要素といえるため、国務総理の憲法的地位と重要性を考慮するとしても、国務総理公館近隣で集会の場所を制限することは必要最小限にとどまらなければならない」としたうえで、以下のように述べる。「例えば、国務総理公館の機能と安寧を直接阻害する可能性がほとんどない『小規模屋外集会・デモ』の場合、あるいは『国務総理を対象にした屋外集会・デモでない場合』にも国務総理公館に対する直接的・間接的物理力が行使される可能性が低い。このように屋外集会・デモによる国務総理公館の機能や安寧が侵害される可能性が否認され、または顕著に低い場合には、立法者としては、本件禁止場所条項によって発生する集会の自由に対する過度の制限が緩和されるようにその禁止に対する例外を認めなければならない。それにもかかわらず、本件

禁止場所条項は前提される危険状況が具体的に存在しない場合までも例外なく国務総理公館近隣での屋外集会・デモを禁止しているが、これは立法目的の達成に必要な範囲を超える過度の制限」である。また、この禁止場所条項は「例外的に国務総理公館近隣での行進を認めている」が、「集示法上『行進』の定義が明確に規定されておらず、その概念が曖昧であることにより、許される『行進』と禁止される『デモ』の区別が困難である。……したがって、本件禁止場所条項が屋外集会・デモ中の行進を例外的に許容しているとしても基本権制限を緩和する効果は期待しにくい」。「国務総理公館近隣での屋外集会・デモを例外的に許容しても」、集示法は集会の性格と様相による多様な規制手段を用意しており、そのような「手段を通じて本件禁止場所条項が達成しようとする国務総理公館の機能と安寧は十分に保障されるといえるので、ただ暴力的屋外集会・デモの可能性があるという理由だけで、本件禁止場所条項による一律的・絶対的な屋外集会・デモの禁止が正当化されるわけではない」。したがって、「本件禁止場所条項は、その立法目的を達成するために必要な最小限度の範囲を超え、規制が不要であるか、または例外的に許容することが可能な集会までもこれを一律的・全面的に禁止しており、侵害の最小性原則に反する」。

また、法益の均衡性についても、この禁止場所条項は「国務総理の業務遂行や身体的安全を阻害するおそれのある屋外集会・デモを禁止するにとどまらず、その他の平和的で正当な屋外集会・デモまで全面的に制限しており、具体的な状況を考慮して相反する法益間の調和を図る努力を怠っている。本件禁止場所条項による国務総理公館の機能と安寧保障という目的と、集会の自由に対する制約の程度を比較すると、本件禁止場所条項によって達成しようとする公益が、制限される集会の自由の程度より大きいと断定することはできず、本件禁止場所条項は法益の均衡性原則にも反する」とされ、「立法目的の正当性と手段の適切性が認められるとしても、侵害の最小性および法益の均衡性原則に反するといえるので、過剰禁止原則に違反して集会の自由を侵害する」との判断が下

されたのである。

国会議事堂周辺や各級法院周辺の場合と同様、国務総理公館周辺部分についても、単純違憲ではなく、憲法不合法が宣告されており、2019年12月31日までは引き続き適用が認められるが、改善立法がなされなかった場合には、この禁止場所条項は2020年1月1日から効力を失うとされた。

(2) 大統領官邸——2022年12月22日 2018 헌바 48 等決定【憲法不合法】

憲法裁判所は、2018年に、集示法11条が国会議事堂周辺、国務総理公館周辺、各級法院周辺での屋外集会・デモを禁止した部分につき、それぞれ憲法不合法決定を下したが、その後、2022年12月22日の決定において、大統領官邸周辺での屋外集会・デモを禁止した部分についても憲法不合法を宣告した。イ・スンマン政権以来70年あまりにわたって、大統領官邸は景福宮の北側、北岳山の麓に置かれ、青瓦台(청와대)と呼ばれていたが、ユン・ソンニョル大統領は、龍山区梨泰院の国防部の建物に大統領執務室(大統領室)を移転させ、居住用の官邸として漢南洞の外交部長官公館が使われることになった。憲法裁判所が憲法不合法決定を下した事案は、2016年または2017年に、当時の大統領官邸であった青瓦台近隣で予定ないし開催された屋外集会に関するものである。本決定の前に、2020年6月9日の法律による集示法11条の改正が行われ、国会議事堂、国務総理公館、各級法院および憲法裁判所周辺での集会・デモを例外的に許容する規定が設けられたが、大統領官邸、国会議長公館、大法院長公館、憲法裁判所長公館については、依然としてまったく例外は設けられず、一律的・全面的に屋外集会・デモが禁止されている状態であった。

2022年12月22日の決定における法廷意見は、審判対象条項の立法目的の正当性と手段の適合性について、次のように説示して、そのいずれも肯定している。「大統領の憲法上の機能は、大統領制政府の形態をとっている韓国で憲政秩序を維持・作動するための基礎となり、その重要性に照らして特別で十分

な保護が要請される。大統領官邸は大統領とその家族の住居用に使う共用財産で、寝室、食堂の他にも宴会室、接見室などがあり、大統領とその家族の生活空間であると同時に部分的に大統領の職務遂行場所としての役割を果たしている。……審判対象条項は、大統領とその家族の身辺安全および住居の平穩を確保し、大統領などがいかなる圧力や威力に拘らず自由に大統領官邸に出入りできるようにし、場合によっては大統領の円滑な職務遂行を保障することにより、究極的には大統領の憲法的機能の保護を目的とする。このような審判対象条項の立法目的は正当であり、大統領官邸近隣での集会禁止場所の設定は、立法目的の達成に適合する手段である」。

次に、侵害の最小性原則について、法廷意見は、集会の自由が代議制民主国家の必須構成要素であることから、大統領の憲法的地位と機能の重要性を考慮しても、大統領官邸近隣での集会場所制限は必要最小限にとどまらなければならないことを指摘したうえで、以下のように述べる。「審判対象条項は、大統領官邸近隣での集会を全面的に禁止しながら『大統領官邸の境界地点』を明示的に定義する規定を設けておらず、法院や検察・警察など法執行機関は大統領の憲法的機能の保護という審判対象条項の立法趣旨を考慮して『大統領官邸の境界地点』を『青瓦台外郭塀』と解釈して適用している。この解釈によると、大統領などに対して危害を加える可能性のない場所や、大統領官邸の出入りと無関係な場所までも集会禁止の場所に含まれる。結局、審判対象条項は大統領官邸近隣一帯を広範囲に集会禁止場所に設定することにより、集会が禁止される必要のない場所までも集会禁止場所に含まれるようにしている。例えば、青瓦台前に位置する噴水台広場は道路を挟んで青瓦台の敷地と分離しており、ここで開かれる集会は大統領などの安全や住居平穩の脅威とはなりにくく、大統領官邸への出入りまたは大統領の職務遂行などに支障を与えにくい。したがって、青瓦台前の噴水台広場内で開かれる集会は、審判対象条項によって保護される法益に対する直接的な脅威を招く可能性が低い。また、大規模集会または

デモに拡散するおそれのない小規模集会……の場合、審判対象条項によって保護される法益に対して直接的な脅威が発生する可能性は相対的に低い。さらに、『大統領等の安全や大統領官邸への出入りと直接関係のない場所』で『小規模集会』が開かれる場合には、こうした危険性はさらに低くなる。結局、審判対象条項はこれによって保護される法益に対する危険状況が具体的に存在しない集会までも例外なく禁止しており、立法目的の達成に必要な範囲を超える過度の制限となる」。

法廷意見は、集示法の多様な規制手段や大統領警護法によって、暴力的で不法な集会に対処することは可能であるから、例外を設けて、一部の集会を許容しても、立法目的は達成することができるという。「今日の韓国社会では平和的な集会文化が次第に定着してきたが、暴力的で不法な集会が行われる場合もある。もし、大統領官邸近隣での集会が暴力的で不法な集会であるか、事後にこのような集会に発展すれば、大統領の憲法的機能が毀損される可能性は高くなる」が、そのような「集会に対する事前的規制または集会が続く中で展開される具体的な状況に応じた対応でも、審判対象条項の立法目的を十分に達成できるのであれば、一定の場所でのすべての集会を事前に禁止することは過度の制限になりうる。集示法はこのような特殊な状況に対処できるよう集会の性格と様相に応じた様々な規制手段を置いて」おり、加えて「大統領警護法は大統領とその家族などの警護に関して、このような特殊な状況に対処できる条項を置いている。大統領官邸近隣での一部集会を例外的に許可するとしても、上記のような手段を通じて審判対象条項が達成しようとする大統領の憲法的機能は十分に保護される。したがって、個別的な場合に具体的な危険状況が発生したかを考慮せず、漠然と暴力・不法的または突発的な状況が発生する危険があるという仮定のみを根拠にして、大統領官邸近隣という特定の場所で開かれるすべての集会を禁止することは憲法的に正当化されにくい。これらの事情を総合してみると、審判対象条項はその立法目的を達成するのに必要な最小限度の範

囲を超えて、規制が不要であるか、または例外的に許容することが可能な集会までもこれを一律的・絶对的に禁止しており、侵害の最小性に反する」。

最後に、法廷意見は、法益の均衡性についても、以下のように説示する。「大統領の憲法的機能を保護することが、きわめて特別な重要性を持つ公益に該当することは疑いの余地がない。しかし、審判対象条項は大統領の憲法的機能を阻害するおそれのある集会を禁止するにとどまらず、大統領官邸近隣のすべての集会を例外なく禁止しており、具体的な状況を考慮して相反する法益間の調和を図る努力を怠っている。国民が集会を通じて大統領に意見を表明しようとする場合、大統領が集会で表出された集団的意思表現を直接見て聞くことができる大統領官邸近隣は、その意見がもっとも効果的に伝えられる場所である。このような大統領官邸近隣での集会を全面的・一律的に禁止することは単純な場所的制限にとどまらず、集会の自由の核心的な部分を制限する。大統領官邸近隣での集会を許容する場合、大統領などの警護を担当したり、大統領官邸施設の防護を担当する関係公務員に行政的な不便や煩わしさをともなうことがあり、多少の騒音などが発生するおそれがある。しかし、集会の自由は民主主義の実現のために不可欠な構成要素であり、集会の場所を選択する自由は、集会の自由の核心的な保障内容の一つであることを考慮すると、国は多少の行政的な不便などに耐えなければならない。審判対象条項を通じた大統領の憲法的機能の保護という目的と、集会の自由に対する制約の程度を比較すると、審判対象条項によって達成しようとする公益は、制限される集会の自由の程度より大きいと断定することはできないので、審判対象条項は、法益の均衡性を充足しない」。かくして、法廷意見は、審判対象条項が過剰禁止原則に違反し、集会の自由を侵害すると判断したのである。

本件についても、憲法裁判所は憲法不合致を宣告し、2024年5月31日までは引き続き適用を認めるが、改善立法がなされなかった場合には、審判対象条項は2024年6月1日から効力を失うとした。なお、2名の裁判官が個別意見

を付けており、「大統領官邸」の範囲について、大統領とその家族の生活空間(狭義の「大統領官邸」)のみならず、執務室などの職務遂行場所まで含む「広義の大統領官邸」と捉えるべきだとし、本規定は宿舍だけでなく執務室など大統領などが一般的に職務を遂行する場所も保護していると理解したうえで、結論としては、法廷意見と同様、侵害の最小性および法益の均衡性に反し、過剰禁止原則に違反するものであって、集会の自由を侵害すると述べている。

(3) 国会議長公館——2023年3月23日 2021 헌가 1 決定【憲法不合致】

憲法裁判所は、2023年3月23日の決定において、集示法11条が国会議長公館周辺での屋外集会・デモを禁止した部分についても、裁判官全員一致で憲法不合致決定を下した。

本決定は、国会議長公館を「国会議長が住居用に使用する公用財産」であり、「国会議長の生活空間であると同時に職務遂行場所といえる」としたうえで、審判対象条項の立法目的の正当性と手段の適合性を次のように肯定した。「審判対象条項は、国会議長公館付近で集会が開催される場合、国会議長の円滑な職務遂行と公館居住者等の身辺安全、住居の平穩、公館への自由な出入りなどが阻害される危険があることを考慮し、そのような集会を事前に遮断することで、国会議長公館の機能と安寧を保護するためのものである。これらの立法目的は正当であり、国会議長公館の境界地点から100メートル以内の場所で一切の集会をすることができないようにすることは、立法目的の達成に適合する手段である」。

次に、侵害(本決定では「被害」の語が用いられている)の最小性原則について、本決定は、以下のように説示する。「国会議長の地位および役割を考慮してみると、国会議長の生活空間であり職務遂行場所である公館の機能と安寧は保護される必要がある。しかし集会の自由は、代議制民主主義の機能を強化・補完し社会統合にも寄与するなど、言論・出版の自由とともに代議制民主国家の必

須構成要素であり、国会議長憲法的地位と重要性を考慮しても、公館近隣での集会場所制限は必要最小限にとどまらなければならない。とくに国会議長は、国会の構成員として国民主権にもとづく代議制民主主義を実現するために、国民の意思に近づき、これを国政に可能な限り反映する必要があることを考慮すると、国会議長公館の機能と安寧の保護の必要性は、集会過程で国会議長に対する物理的な危害を加える可能性および国会議長公館への出入りや安全に脅威を与える危険性からの保護に限定されなければならない」。

「国会議長公館近隣での集会が審判対象条項によって保護される法益に直接的な脅威をもたらすという一般的推定が、具体的な状況によって否認される場合ならば、立法者は例外的に集会が可能になるようにしなければならないであろう。……審判対象条項は国会議長公館のどの境界地点からでも100メートル以内にある場所では集会ができないようにこれを禁止している。ここで『国会議長公館の境界地点』とは国会議長公館本建物を巡る塀を意味すると見るのが妥当である。ところが、国会議長公館は、その正門前から漢南大路まで続く進入路と正門とつながる塀のすぐ前の空間（大法院長公館の正門まで続く進入路部分）を除いては、すべて緑地と住居施設などの建物に囲まれており、公館への出入りは上の進入路を通じて行われている。また、公館正門ないし塀と公館の建物の間には相当な離隔距離が確保されている。これらのことを考えると、『国会議長公館の境界地点から100メートル以内にある場所』には、国会議長公館への出入りと無関係な地域、他の建物や緑地に遮られ、国会議長公館の敷地へのアクセスが困難な地域など、当該場所で集会が開催されても、国会議長に物理的危険を加えるおそれや、国会議長公館への出入りないし安全に脅威を与えるおそれのない場所まで含まれているといえる。また、大規模集会に拡散するおそれのない小規模集会の場合、国会議長などに物理的危険を加える可能性または公館への出入りや安全に脅威を与える可能性は相対的に低い。したがって、このような小規模集会が一般大衆の加勢によって大規模集会に拡大する憂慮、

ないし暴力集会に変質する危険がないときは、その集会の禁止を正当化できる憲法的根拠を発見することは困難である。このように審判対象条項は、国会議長公館近隣一帯を広範囲に全面的な集会禁止場所に設定し、国会議長公館の機能と安寧に直接的な脅威を招く可能性がないか、または顕著に低い集会までも例外なく禁止するが、これは立法目的の達成に必要な範囲を超える過度の制限である」。さらに、集示法は「国会議長公館の機能と安寧を保護する多様な規制手段を用意しており、国会議長公館近隣で例外的に集会を許容しても審判対象条項が達成しようとする国会議長公館の機能と安寧は十分に保障される」のであり、これらの事情を総合すると、本条項は侵害(被害)の最小性に反する。

さらに、憲法裁判所は、法益の均衡性についても、「国会議長公館の機能と安寧は十分に保護される必要がある。しかし、審判対象条項は国会議長公館の機能と安寧を阻害するおそれのある集会を禁止するにとどまらず、『国会議長公館の境界地点から 100 メートル』という広範囲な場所的基準だけを示して国会議長公館近隣のすべての集会を例外なく禁止している。このような禁止は単純な場所的制限にとどまらず、集会の自由の核心的な部分を制限している点を考慮すると、審判対象条項によって達成しようとする公益が、これによって制限される集会の自由より大きいと見ることはできない。したがって、審判対象条項は法益の均衡性にも反する」とし、「審判対象条項は過剰禁止原則に違反し、集会の自由を侵害する」という結論を導くのである。

すでに本稿で紹介した多くの決定と同様、本決定においても、憲法裁判所は、単純違憲ではなく、憲法不合致を宣告した。改善立法をなすための期限は、大統領官邸周辺の部分と同じく 2024 年 5 月 31 日に設定され、改善立法がなされなかった場合、2024 年 6 月 1 日から審判対象条項の効力が喪失することとなった。

このように、憲法裁判所は、国務総理公館周辺、大統領官邸周辺、国会議長公館周辺のいずれについても、屋外集会・デモの全面禁止を憲法不合致とする

判断を下し、立法府に対して期限内に法改正を行うよう命じた。いずれの決定も、国会議事堂周辺における屋外集会・デモの全面禁止を憲法不合法と宣告した2018年5月31日の決定と同じ判断手法をとっている。

2020年の法改正は、国務総理公館周辺における屋外集会・デモの全面禁止を憲法不合法とした2018年の憲法裁判所決定をそのまま反映する内容となっており、「国務総理を対象としない場合」または「大規模集会またはデモに拡散するおそれがない場合」であって、「国務総理公館の機能もしくは安寧を侵害するおそれがないと認められるとき」には屋外集会・デモが許容されうることとなった。また、この法改正では、憲法裁判所が許容される「行進」と禁止される「デモ」との区別が曖昧であると指摘したことを受けて、「行進」が許容されるとしていた部分が削除された。しかし、改正以前は禁止対象外であった「行進」が削除され、「デモ」と同じ扱いになったため、「行進」もまた例外的許容に該当しない限り、原則的に禁止されることになった点は、基本権保障の後退であり、立法府の対応に疑問が提起されている⁽²⁵⁾。

なお、前述のとおり、事件当時の大統領官邸であった青瓦台は、現在では一般に無料公開され、所定の手続は必要であるが、国民が自由に立入ることができる場所となっており、大統領の執務室などは龍山区梨泰院の国防部の建物に、居住用の官邸は漢南洞にあった外交部長官公館の建物に移転している。そのため、大統領・政府に対する抗議デモの舞台も、青瓦台周辺から龍山駅周辺に移転することとなった。

5 憲法裁判所の決定に対する評価

(1) 例外なき一律的・全面的禁止は過剰禁止原則違反

以上、本稿では、外交機関周辺の規制に関する2003年の決定から、国会議

長公館周辺の規制に関する 2023 年の決定まで、集示法 11 条による屋外集会・デモの場所規制の合憲性めぐる憲法裁判所の主要な決定を紹介してきた。このうち、単純違憲決定が下されたのは外交機関周辺の規制に関する 2003 年の決定のみであり、2018 年から 2023 年にかけて相次いで出された、国会議事堂周辺、法院周辺、大統領官邸周辺、国務総理公館周辺および国会議長公館周辺の規制の合憲性に関する憲法裁判所の決定は、いずれも単純違憲ではなく、憲法不合法を宣告し、一定期間内に改善立法をなすことを立法府に命じるものとなっている。

2018 年以降の一連の憲法不合法決定は、集示法 11 条による屋外集会・デモの場所規制が集会の自由を侵害するかどうかを判断するにあたって、まず、立法目的の正当性と手段の適合性を審査し、それを肯定する。そして、法益に対する危険が具体的に存在しない場合まで例外なく一律的・全面的に禁止するのは立法目的の達成に必要な範囲を超える過度の規制であって、もし一部集会を例外的に許容しても、集示法では多様な規制手段が用意されており、立法目的は十分に達成されるのであるから、一律的・全面的な禁止は侵害の最小性原則に反するとし、さらに、当該規定によって達成しようとする公益は、制限される集会の自由の程度より大きいと断定することはできないため、法益の均衡性原則にも反するとし、過剰禁止原則違反の結論を導いている（表 1 参照）。

이종훈は、過去の決定と比較して、2018 年以降の決定に見られる「進歩」として、以下の 4 点をあげている。第一は、憲法裁判所が、集会の自由の重要性を強調し、「集会の自由は代議制民主主義の機能を強化・補完し、社会統合にも寄与するなど言論・出版の自由とともに代議制民主国家の必須構成要素といえるので、……集会の場所を制限することは必要最小限にとどめなければならない」という趣旨の判示を過剰禁止原則違反の判断の前面に掲げるようになった点である。第二は、場所規制規定が保護しようとする機関の憲法的地位と特性を考慮して立法目的を具体化し、例外的に許容されるべき集会を細分化

【表1】 主な決定理由の分析

目的の正当性	対象機関の（憲法的）機能と安寧を保護するため、その周辺の場所での屋外集会・デモを禁止するという目的の正当性は肯定される
手段の適切性	対象機関近隣での集会禁止場所の設定（境界地点等から100メートル以内）が対象機関の機能と安寧を保護するための適切な手段であることも、やはり肯定される
侵害の最小性	①保護法益に直接的な脅威をもたらすという一般的な推定が具体的な状況によって否定される場合があるならば、禁止に対する例外を認めなければならない ②立法目的達成のための必要最小限度の範囲を超え、規制が不要または例外的に許容することが可能な集会までも一律的・全面的に禁止している
法益の均衡性	①対象機関の機能を無力化または阻害するおそれのある集会を禁止するにとどまらず、平和かつ正当な集会まで全面的に制限している ②具体的な状況を考慮して相反する法益間の調和を図る努力を怠っている

（정준선・김선일, 집회·시위의 이론과 실제 [제2판], 박영사, 2024, 130 쪽より）

している点である。たとえば、各級法院については「小規模集会」や「休日に行われる集会」への言及がなかった一方で、「司法行政にかかわる意思表示の伝達を目的とした集会」が「法官の独立や具体的事件の裁判に影響を及ぼすおそれのない集会」として例示されている。同様に、國務總理公館で「公休日に行われる集会」への言及がなかったのは、公館が國務總理とその家族の生活空間であることが念頭に置かれていると考えられる。第三は、憲法裁判所が、対象施設の立地、塀と主要建物との距離などの事実的特性を把握したうえで、憲法不合致決定の論拠に活用している点であり、第四は、集会禁止区域規定以外の集示法上の規制や、刑法などの法律の規定を通じて、十分に立法目的の達成が可能であるとした点に「進歩」が見られるという⁽²⁶⁾。

大統領官邸周辺および国会議長公館周辺の規制に関する憲法裁判所の判断

は、이종훈の論文の執筆時にはまだ下されていなかったが、これらについても、以上の4点がすべて妥当するものと思われる。

(2) 違憲決定・憲法不合致決定と法改正のあり方

ところで、憲法裁判所の違憲決定や憲法不合致決定が下された後、憲法裁判所の説示に沿った内容で、立法府が集示法の規定を修正すれば、それで集会の自由の侵害の疑いは除去されるのであろうか。2018年以降の決定では、憲法裁判所は、一貫して、法改正によって設けられるべき例外規定の具体的内容を立法府の判断に委ねている。たとえば、大統領官邸周辺での屋外集会・デモを禁止した部分について憲法不合致とした2022年の決定で、法廷意見は、「大統領官邸付近の集会のうち、どのような形の集会を例外的に認めることで、集会の自由を必要最小限の範囲で制限するかについては、これを立法者の判断に任せるのが望ましい」と述べ、「大統領官邸の出入りと直接関係のない具体的な場所、許容される小規模集会の参加者数、大統領の機能と安全が侵害されるおそれのない具体的な状況など、諸般の事情を勘案して、どのような場合に、例外的に集会が許容される」かは立法者が判断すべきであるとしている。

しかし、ここでは、次のような叫声の指摘に注目しておきたい。「憲法裁判所は、憲法裁判を通じて立法者が憲法の価値を最大限保障できる方向を提示するのに寄与する。しかし、憲法裁判所の解釈は立法を代替しえないのであって、これが、立法者が最低基準を設けることにとどまる言い訳になってしまわないよう留意する必要がある」⁽²⁷⁾。外交機関周辺の屋外集会・デモの全面禁止が2003年の決定で違憲とされた後、憲法裁判所が言及した例外的許容を取り込んだ形で2004年の集示法改正が行われ、その後、2010年に憲法裁判所が改正後の規定について合憲と判断し、これ以上の例外を設ける必要がないことを示唆したが、立法府としては、「憲法の価値を最大限保障」する方向で、さらなる例外の設定を検討することが望まれる。例外的許容の設定が立法府に委ね

韓国における屋外集会・デモ規制に関する憲法判例の展開

られるにしても、憲法裁判所の決定に例示された例外（表2参照）をそのまま新規定に反映させるだけでは、集会の自由の保障は、最大限の保障どころか、違憲決定や憲法不合法決定をぎりぎり避けることができる最低限の保障にとどまりかねない。このほか、依然として残っている屋外集会・デモの場所に対する「原則的禁止、例外的許容」という規制の枠組みそれ自体が憲法裁判所の決定の趣旨に反するという批判⁽²⁸⁾、あるいは、そもそも許可制を禁じた憲法21

【表2】憲法裁判所が提示した対象機関別例外事由例

国内駐在外国の 外交機関等	○対象機関の機能を直接阻害する可能性がほとんどない「小規模集会」 ○大規模集会・デモに拡散するおそれのない「小規模集会」 ○暴力集会に変質する危険のない「小規模集会」	○禁止場所内にあるが、外交機関ではない他の抗議対象に対する集会 ○外交機関の業務がない休日に開催される集会
国会議事堂		○国会の業務がない「公休日や休会期等に開催される集会」 ○「国会の活動を対象とせず、または、国会に影響を及ぼそうとする意図が副次的にのみ内包されている集会」
国務総理公館		○国務総理を対象としない集会
各級法院		○検察庁等法院近隣の国家機関や一般法人または個人を対象とした集会であって、裁判業務に影響を及ぼすおそれのない集会 ○法院が対象となる集会であっても、司法行政にかかわる意思表示の伝達を目的とした集会等、法官の独立や具体的事件の裁判に影響を及ぼすおそれのない集会
大統領官邸		○大統領等の安全や大統領官邸の出入りと直接関係のない場所で開催される小規模集会
国会議長公館		○国会議長公館への出入りと無関係な地域、公館敷地へのアクセスが困難な地域等、国会議長に物理的危害を加えたり、公館への出入りないし安全に脅威を与えるおそれのない場所で開催される集会

(정준선·김선일, 집회·시위의 이론과 실제 [제2판], 박영사, 2024, 131 쪽より)

条2項に違反するといった批判⁽²⁹⁾も提起されている。なお、いまだ例外的許容が規定されていない禁止区域であって、かつ本稿執筆時点では憲法裁判所の決定が下されていないものとして、大法院長公館と憲法裁判所長公館があるが、これらも憲法裁判所の審査に付されれば当然憲法不合法と判断されるべきものであることはいうまでもない。

(3) 集会・デモ文化の成熟がもたらした判例の変化

国会議事堂周辺の規制と法院周辺の規制については、いずれも2009年12月29日の決定で、憲法裁判所は、一切例外を設けない一律的・全面的な禁止であっても合憲とする判断を示していたが、その決定から9年後に判例変更を余儀なくされた。この判例変更に関して、曺소연は、以下のように分析している。「同一の集示法条項の違憲の可否に対する判断が変わった理由を裁判官構成の変化のみから説明するには限界があり、約10年間にわたる社会変化とともに変化した集会・デモに対する認識も、直接的・間接的に影響を及ぼしたことが推定される。平和的集会・デモ文化のための努力と集会・デモに対する過度な規制と統制に対する批判が蓄積されてきたことも一つの要因になるであろう」⁽³⁰⁾と。同様に、이종훈も、このような判例の展開について、「これは単純に法的評価が転換されたというよりは、この間、韓国で平和的な集会文化が定着し、以前に比べて過度の暴力性を帯びる集会が減っているという点などを考慮したものと見られる」と述べている。이종훈が示す警察庁の報道資料によれば、「実際に不法暴力デモの件数は、2008年には89件であったが、……2013年45件、2014年35件、2015年30件、2016年28件、2017年12件と減少傾向にある」という⁽³¹⁾。

また、曺소연は、「大韓国民民主主義の発展過程で集会・デモは決定的な役割を遂行してきた」歴史があるとはいえ、「いまや集会・デモ文化の質的成長」の段階にあり、「特定場所で発生する集会やデモ、そして特定目的の集会・デ

モを、否定的なことだけで前提する偏見や先入観から抜け出す時期になった」⁽³²⁾と評している。たしかに、これらの指摘のとおり、憲法裁判所判例の進展の背景には、こうした集会・デモ文化の成熟が寄与していることは間違いないであろう。その一方で、集会・デモ文化の成熟とともに、テーマの多様化も進行しており、相対立する主張を掲げる団体の間で、集会・デモの開催をめぐる衝突もたびたび生じている。性的少数者の権利を訴えるパレードがその典型であるが、今なお韓国では保守的な宗教勢力を中心に性的多様性を認めることに対する批判的な意見が強く、開催場所の変更を余儀なくされた事例もある。

結語にかえて

この20年間の韓国の裁判例を精読してみると、集会の自由をできるだけ厚く保障しようという憲法裁判所の姿勢が明らかになる。日本の最高裁においても「現代民主主義社会においては、集会は、国民が様々な意見や情報等に接することにより自己の思想や人格を形成、発展させ、また、相互に意見や情報等を伝達、交流する場として必要であり、さらに、対外的に意見を表明するための有効な手段であるから、憲法21条1項の保障する集会の自由は、民主主義社会における重要な基本的人権の一つとして特に尊重されなければならない」⁽³³⁾として集会の自由の意義を述べた判例や、デモや行列行進について「一般的な許可制を定めてこれを事前に抑制することは、憲法の趣旨に反し許されない」⁽³⁴⁾として一定の配慮を示した判例も存在するが、韓国の憲法裁判所においては、少なくとも2018年以降の決定を見る限り、屋外集会やデモに対する規制の合憲性に関して、日本の最高裁よりもはるかに厳格な審査が行われているといえよう。

本稿でも引用したように、韓国の判例には、屋外集会やデモを通して、国家机关が国民の多様な声を聴くべきことを力説するものが少なくない。たとえば、

「『国民主権にもとづく代議制民主主義』を実現するためには、国会は『国民の意思』に近づき、これを国政に可能な限り反映しなければならない」(2013 헌마 322 等)、「国民主権にもとづいた代議制民主主義を忠実に実現するためには、国会が国民の声から外れたところに存在してはならない」(同)、あるいは、「国会議長は、国会の構成員として国民主権にもとづく代議制民主主義を実現するために、国民の意思に近づき、これを国政に可能な限り反映する必要がある」(2021 헌가 1) といった説示がそうである。さらに、強大な権限を有する大統領に向けられた集会については、「国民が集会を通じて大統領に意見を表明しようとする場合、大統領が集会で表出された集団的意思表現を直接見て聞くことができる大統領官邸近隣は、その意見がもっとも効果的に伝えられる場所である」とし、官邸近隣で集会を許容する場合、警護や行政的な不便、多少の騒音といった問題が生じうるが、「集会の自由は民主主義の実現のために不可欠な構成要素であり、集会の場所を選択する自由は、集会の自由の核心的な保障内容の一つであることを考慮すると、国は多少の行政的な不便などに耐えなければならない」(2018 헌마 48 等)とまで述べている。こうした憲法裁判所の説示をみると、屋外集会やデモの自由の保障に消極的だと評されている日本の最高裁判例⁽³⁵⁾との違いは明瞭である。

他方で、韓国においても、屋外集会やデモにともなう騒音や交通障害の問題が存在するのは事実であり、とくにユン政権が大統領官邸を移転させたことにより、移転先の龍山区の住民の不満が高まっている。集示法 11 条の集会禁止区域とは別に、同法 12 条には、大統領令で定められた主要道路における集会・デモを禁止する権限を警察署長に与えた規定が存在し、2023 年 10 月に施行された「集会およびデモに関する法律施行令」により、大統領室前の梨泰院路において、警察が交通疎通を理由に集会・デモを禁止できることとなった。また、通勤時間帯のデモを禁止する案も提示されている。しかし、こうした規制が集会の自由に対する過度の制約にならないよう慎重な検討が不可欠である。かか

る問題について、今後、韓国の憲法裁判所や法院がどのように調整を図っていくのか、引き続き注視していくこととしたい。

【付記】 本稿は、2024年度明治学院大学研究サバティカル制度（国外研究）による研究成果の一部である。本稿の執筆に際し、大韓民国憲法裁判所憲法裁判研究院（헌법재판연구원）の소은영責任研究官より貴重な助言を得ることができた。ここに感謝の意を表する次第である。

注

- (1) 現行憲法前文にも「3・1運動にもとづいて建立された大韓民国臨時政府の法統と、不義に抗拒した4・19民主理念」の継承が謳われている。なお、フランスにおいて、韓国のデモに相当する路上の抗議活動は一般に「マニフェスタシオン」と呼ばれているが、その開催にあたって国家が手厚い保護を行ってきたことが最近の研究によって明らかにされている。ただし、韓国憲法とは異なり、フランス憲法には「集会の自由」を明文で保障する規定は存在せず、また、路上の集会は法律で禁止されていることから、マニフェスタシオンには集会としての性質は認められず、表現の自由としてのみ保護を受けるものとされている点に注意。田中美里「フランスにおける『公序』とマニフェスタシオンの自由（1～2・完）」一橋法学18巻1～2号。
- (2) 集示法が定める各種規制に関する最近の概説書として、정준선・김성일, 집회·시위의 이론과 실제 (제2판), 박영사, 2024がある。
- (3) 集示法による集会の自由の制限に言及する邦語文献として、李範俊（在日コリアン弁護士協会訳）『憲法裁判所——韓国現代史を語る』（日本加除出版、2012年）271頁以下参照。
- (4) 헌재 2009. 9. 24. 2008 헌가 25, 판례집 21-2 상, 427.
- (5) 헌재 2014.4.24. 2011 헌가 29, 판례집 26-1 상, 574.
- (6) 헌재 2003. 10. 30. 2000 헌마 67 등, 판례집 15-2 하, 41. この違憲決定については、李範俊・前掲書 273頁以下のほか、在日コリアン弁護士協会『韓国憲法裁判所——社会を変えた違憲判決・憲法不合致判決』（日本加除出版、2010年）でも紹介されている。
- (7) 헌재 2018. 5. 31. 2013 헌마 322 등, 판례집 30-1 하, 88.
- (8) 헌재 2018. 6. 28. 2015 헌가 28 등, 판례집 30-1 하, 297.

- (9) 헌재 2018. 7. 26. 2018 헌바 137, 판례집 30-2, 71.
- (10) 헌재 2022. 12. 22. 2018 헌바 48 등, 판례집 34-2, 711.
- (11) 헌재 2023. 3. 23. 2021 헌가 1, 판례집 35-1 상, 423.
- (12) こうした憲法判例や立法の状況を背景に, 近年, 韓国においては, 集示法による時間規制・場所規制の合憲性や法改正のあり方をめぐって多くの研究が公表されている。代表的なものとして, 배소연, 집회, 시위 장소 제한에 관한 헌법적 검토, 헌법이론과 실무 2023-A4, 헌법재판소 헌법재판연구원, 2023; 이종훈, 집시법상 집회금지구역 조항의 위헌성에 대한 헌법재판소 결정례 분석과 향후의 과제, 憲法과良心의 길을 따라: 古峰 김이수 헌법재판관 古稀 기념 헌정 논문집, 솔과학, 2022; 김소연, 현행「집회 및 시위에 관한 법률」상의 옥외집회 금지장소에 대한 헌법적 고찰-대통령 관저와 대통령 집무실의 해석을 중심으로, 憲法學研究, 28 권 4 호; 박원규, 집시법 제 11 조의 집회금지장소 규정에 관한 법리 재구성, 경찰법연구, 21 권 1 호; 김선일, 집시법 제 11 조의 집회장소제한 규정에 관한 헌법재판소 결정 평석, 경찰법연구, 21 권 3 호; 이호영, 개정 “집회 및 시위에 관한 법률” 제 11 조에 대한 비판적 평가, 仁荷大學校法學研究, 26 권 4 호; 이혜정, 법질서의 통일성 확보를 위한 야간 옥외집회·시위의 금지시간, 홍익법학, 24 권 4 호などがある。本研究も, これらの先行業績に多くを負っていることはいうまでもない。
- (13) 集示法の歴史については, 정준선·김선일, 앞의 책, 25-34 쪽に詳しい。
- (14) 이종훈, 앞의 글, 183 쪽.
- (15) 이종훈, 앞의 글, 184 쪽.
- (16) 정재황, 헌법학 (제 2 판), 박영사, 2022, 1094 쪽.
- (17) 헌재 2009. 5. 28. 2007 헌바 22, 판례집 21-1 하, 578.
- (18) 대법원 2012.5.24. 2010 도 11381.
- (19) 정재황, 앞의 책, 1094 쪽.
- (20) 헌재 2010. 10. 28. 2010 헌마 111, 판례집 22-2 하, 303.
- (21) 헌재 2023. 7. 20. 2020 헌바 131, 공보 322, 1209.
- (22) 헌재 2009. 12. 29. 2006 헌바 20 등, 판례집 21-2 하, 745.
- (23) 헌재 2005. 11. 24. 2004 헌가 17, 판례집 17-2, 360.
- (24) 헌재 2009. 12. 29. 2006 헌바 13, 판례집 21-2 하, 729.
- (25) 이호영, 앞의 글, 298 쪽.
- (26) 이종훈, 앞의 글, 192-193 쪽.
- (27) 배소연, 앞의 글, 88 쪽.
- (28) 김기영·박주형·김선일, 「집회 및 시위에 관한 법률」 제 11 조의 개정 방안, 경찰학논총, 14 권 2 호, 192-193 쪽; 배소연, 앞의 글, 112 쪽.
- (29) 이호영, 앞의 글, 299-308 쪽.

韓国における屋外集会・デモ規制に関する憲法判例の展開

- (30) 배소연, 앞의 글, 95 쪽.
- (31) 이종훈, 앞의 글, 193 쪽.
- (32) 배소연, 앞의 글, 121 쪽.
- (33) 最大判 1992 = 平 4·7·1 民集 46 卷 5 号 478 頁 (成田新法事件)
- (34) 最大判 1954 = 昭 29·11·24 刑集 8 卷 11 号 1866 頁 (新潟県公安条例事件)
- (35) 古くは, 東京都公安条例事件の最高裁判決(最大判 1960 = 昭 35·7·20) で展開された「集団=潜在的暴徒」論に対する学説の激しい批判が想起されるが, 最近でも, 金沢市庁舎前広場事件の最高裁判決(最小判 2023 = 令 5·2·21) につき, 学説の多くが法廷意見に対して厳しい評価を行っている。

なお, 本稿脱稿後の 2024 年 12 月 3 日夜, ユン大統領が非常戒厳を宣布し, 集会・デモを含む一切の政治活動を禁止する布告令が出された。これに激怒した多数の市民が真夜中にもかかわらず国会議事堂周辺に直ちに駆けつけ, 戒厳軍の侵入に抵抗。国会は 4 日未明に全会一致で非常戒厳の解除要求を可決し, 宣布から 6 時間後に非常戒厳は解除された。その後, 国会議事堂周辺などでは, ユン大統領の弾劾や退陣を求める数万人規模の集会・デモが繰り広げられている状況である。まさしく, 今なお集会・デモの自由が「民主的共同体が機能するために不可欠な根本要素」(2003 年決定) であることを示した象徴的事例といえよう。