

# 宗教法人法の改正をめぐる問題点

—— 宗教団体に対する管理の要素の導入の有無と是非 ——

桐ヶ谷 章

## 目次

- 一 はじめに
- 1 問題の所在
- 2 「改正」の是非をめぐる論議
- 3 改正に反対する理由
- 二 宗教法人法の立法の経緯とその理念
- 1 明治憲法下における信教の自由
- 2 「宗教団体法」の制定と国家の宗教管理
- 3 日本国憲法と信教の自由
- 4 「宗教法人法」の制定とその理念
- 三 宗教法人法「改正」の経過と内容
- 1 改正の経過の概要
- 2 改正内容の要点
- 3 改正の具体的内容
- 四 所轄庁の移管の問題点
- 1 改正の内容とその理由
- 2 指導・監督強化のための改正
- 3 宗教法人法の所轄庁についての考え方
- 4 所轄庁を決定する基準の不明確性と政教分離原則違反
- 5 他の改正条項との関連
- 五 提出義務の問題点
- 1 改正の内容とその理由
- 2 財務関係書類の性質
- 3 問題点
- 4 諸外国の例の採用の誤り
- 5 小規模法人の収支計算書作成免除の問題点
- 6 提出された書類の利・活用の問題点

## 六 開示義務の問題点

- 1 改正の内容とその理由
- 2 宗教団体の自主的運営の自由
- 3 請求権者についての問題点
- 4 アメリカ法との対比とその誤り
- 5 「正当な利益」「不当な目的」について
- 6 慎重な運営の必要性

## 七

## 報告徴収権・質問権の問題点

- 1 改正の内容とその理由
- 2 法案に至る経過
- 3 報告徴収権・質問権の内実

## 八

## 4 宗教統制への萌芽

## 改正の意図・目的に見る問題点

## 1 オウム問題は隠れみの

## 2 性急な改正にこだわる理由

## 九

## 改正の手続き・手順の問題点

## 1 宗教法人審議会の権限

## 2 審議会の構成

## 3 審議会の合意の形成の性急さ

## 4 国会審議での問題点

## 一〇 結びにかえて

## 略語例

※本稿の記述においては、原則として、次の略語例による。

法Ⅱ宗教法人法 旧法Ⅱ平成七年法律第一三四号による改正前の宗教法人法

改正法Ⅱ上記改正後の宗教法人法

報告書Ⅱ宗教法人審議会の一九九五（平成七）年九月二十九日付「宗教法人制度の改正について（報告）」と題する報告書

## 一 はじめに

### 1 問題の所在

一連のオウム真理教事件を契機に、宗教法人法改正論議が活発になり、改正案は、一九九五（平成七）年一月一日衆議院で、同年二月八日参議院で、各可決され、同年秋の臨時国会で、「宗教法人法の一部を改正する法律（平成七年法律第一三四号）」として成立した。そして、「宗教法人法の一部を改正する法律の施行期日を定める政令（平成八年政令第二三九号）」が一九九六（平成八）年八月一二日に公布され、改正法においてまだ施行にならなかった部分（所轄庁、事務所備付け書類の見直しおよび所轄庁への提出、信者その他の利害関係人の閲覧ならびに所轄庁の報告徴収および質問等の改正規定）については、同年九月一五日に全面施行された。

しかしながら、この改正法の内容には、多くの問題点をはらんでいる。のみならず、改正の意図・目的、手続き・手順の点においてもきわめて問題が多い。全面施行を機に、問題点を整理しておきたいと思う。<sup>1</sup>

### 2 「改正」の是非をめぐる論議

まず今回の改正の内容をめぐる賛否の議論の大筋を鳥瞰しておく。<sup>2</sup> 反対論の主な理由は次の点にある。すなわち、宗教法人法は宗教団体の信教の自由（活動の自由）を保護するために制定された法律であるとの観点から、今回の改正は、このような宗教法人法の基本的性格を変え、宗教法人を管理・監督するための法律にしてしまうと考えるのである。これに対して賛成論は、この程度の改正は宗教法人法の基本的性格を何ら変えるものではないと考える。さらに徹した議論になると、この程度の改正では生ぬるいので、更なる改正を様々な角度から行っていくべきであるとさえ

言う。

両者の違いは、宗教法人法の目的・理念をどのように考えるか——それに関連して、同法の認める公権力の関与をどのように考えるか——の違いに由来すると言える。

性格を変えるから反対であるという見解は、宗教法人法は、信教の自由の保障・政教分離原則を基軸にして、宗教団体に権利能力を与え活動を円滑に行えるようにするために制定された法律であって、決して宗教団体を管理したり監督したり、ましてや統制したりするための法律ではないという考え方が基本にある。認証を受け宗教法人として活動をしていくうえにおいて、必要な限度での公権力（所轄庁）のかかわりあいは認めるが、あくまでもそれは最小限度にとどめるべきであって、できることならばかかわりあいはない方が望ましい、なかんずく「聖」なる部分に対しては公権力は一切関与しないように配慮すべきである、という考え方である。

これに対して、この程度の改正は宗教法人法の基本的性格を変えるものではないという見解は、同法が規定している宗教法人に対する公権力の若干の関与を、同法が宗教法人に対する公権力の規制を自認したものと考える。そして、公権力による宗教法人に対する若干の管理は宗教法人法自体が受忍している、したがってそれを少々強化しても性格を変えるものではない、とする。この管理・規制の部分——行政の責任と考える論者もいるが——を少々膨らませて<sup>3</sup>も宗教法人法の基本的性格を変えるものではないのだから、今回の程度の改正であったなら全く問題はないし、さらに管理・規制を強化することも可能である、という考え方になるようである。

### 3 改正に反対する理由

私は結論的には前者を是とするものである。この見解は、単に法の性格が変わるから反対であるというだけでなく、改正が憲法の精神に反するという考え方につながる。

後述（二参照）のとおり、日本国憲法における信教の自由・政教分離原則は、戦前の国家神道との決別、あるいは戦前の宗教法制による宗教弾圧という苦い歴史等に対する厳しい反省から獲得されたものであり、その根底には、国家は宗教には極力かかわりを持つべきではないという理念がある。その理念のもとに、宗教法人令を経て宗教法人法が制定されたのである。同法は宗教法人の設立について、「認証制」を採用し国家の関与は極力少なくしようとする方向性を示すとともに、その運用についても、例えば法一条二項、八四条、八五条等で、信教の自由を尊重し、国家が宗教法人の特に宗教活動等の「聖」なる事項にかかわることを極力排すべきことを強調している。更に法一八条の六項等において、宗教法人における「聖」と「俗」の権限・権能を完全に立て分けている。

このように、宗教法人法は憲法の精神に基づいて、国家が宗教法人の活動等の「聖」なる事項には関与してはならないという思想のもとに制定されている。今回の改正はそういう性格を根本的に変えるものであり、本来信教の自由を保障するという性格を持った宗教法人法が、宗教に対する国家の管理のための法律に——換言するならば、信教の自由を制限する方向に——一歩踏み出したものと言うことができる。このような改正は、宗教法人法の基本的性格を変えるばかりでなく、憲法二〇条に違反するものであり、許されない。

改正賛成の論者がしばしば指摘するとおり、改正前の宗教法人法に全く不備がないというわけではなく、改正すべき点も確かにあるかと思う。私も宗教法人の解散命令の際の保全に関する問題等はその一つであろうと考えている。しかしながら、宗教法人法が完璧でないからといって、性格を変えて宗教管理法的な色彩の法律にしてしまってもよいということにはならない。改正しなければならぬ部分があるということから、改正は解禁されるとし、そうであるなら法律の性格を若干変えて改正していても構わないと言うのは、議論のすりかえ以外の何ものでもない。

次に賛成論者は、宗教法人の自律性、宗教界の自浄作用の必要性を説き、それがきちんと行われていれば行政なし国家からの介入ということも極力少なくなるという。確かに宗教界、宗教団体の方で自浄努力をしていかなければ

ならないことは当然である。しかしながら、それが現在行われていないからといって、業を煮やして国家の方で法律を作り、強制的に一定の自浄作用をやらせるという発想は、いかなるものであるか。辛抱強く宗教団体・宗教界の側の自浄作用を待つということこそが、憲法（信教の自由の保障）の精神なのではなからうか。

以上のような観点に立って、今回の改正——私に言わせれば「改悪」ということになるが——の問題点について何か考えてみたいと思う。

## 二 宗教法人法の立法の経緯とその理念

### 1 明治憲法下における信教の自由

まず、宗教法人法がどのような経緯をたどり、どのような理念のもとに制定されたものなのかを概観しておく<sup>(4)(5)</sup>。

一八六八（明治元）年に設立された明治新政府は、王政復古による強力な統一国家を作り上げることを目指し、天皇中心の国家体制の確立をもくろんで、祭政一致の制度を復活させ、神道の国教化政策を採用した。すなわち、天皇家の氏神である伊勢神宮を全国の諸神社の頂点に置き、そのもとで各地の神社を格付けし、国家体制の一部に組み込んだ。そして、これら神社神道を国教とし、国民に崇敬を強いることで、天皇の権威の絶対化を図ろうとした。

しかし、神仏判然令による排仏毀釈など性急な国教化政策に対する反発も強く、一八七二（明治五）年には国教化政策を放棄し、「三条の教則」を根本に、皇道思想の宣布を図ることとし、神官・僧侶等を教導職に任命し、神仏合同布教による国民の教化へ政策を転じた。

一方、浦上事件を契機に、一八七三（明治六）年にはキリスト教禁圧の高札を撤去せざるをえなくなり、欧米から帰朝した知識人からの激しい批判、不平等条約撤廃を目指す立場から西欧諸国の信頼を得るための要請などもあり、

政府は、信教の自由の政策を打ち出さざるをえなくなった。そこで政府は、神社神道と教派神道を分離して、神社は国家の祭祀を司る施設と位置付け、「神社は宗教に非ず」とのいわゆる「神社非宗教論」を掲げ、神社に対する崇敬の強制と信教の自由を両立させようとしたのである。

このような状況のもとに、一八八九（明治二二）年に大日本帝国憲法（いわゆる「明治憲法」）が發布され、その二八条に信教の自由が保障された。しかしその内容は、「日本臣民ハ安寧秩序ヲ妨ケス及臣民タルノ義務ニ背カサル限ニ於テ信教ノ自由ヲ有ス」というものであり、二重の意味でその保障の脆弱性を内包していた。第一に、「安寧秩序を妨げず」とか「臣民たるの義務に背かざる限」という、限定がついた上での保障であるということであり、第二に、いわゆる法律の留保を欠いているということである。この二つの脆弱性のゆえに、立法による信教の自由の制限はもとより、行政によるそれも可能にした。「神社は宗教に非ず」との前述の解釈のもとに、神社の参拝等を「臣民の義務」であるとしたり、神社参拝を拒んだり神社に対する不敬行為は国家の「安寧秩序」を妨げるものとして、取締の対象にすらなっていたのである。

## 2 「宗教団体法」の制定と国家の宗教管理

明治政権発足以来、宗教の社会における役割の重要性にもかかわらず、宗教に対する法令の整備が混乱していたため、宗教法規の統一による宗教行政の明確化を図る必要があったことなどの理由から、宗教・宗教団体に関する法典の制定が何度か企てられたが、いずれも審議未了もしくは否決で、成立には至らなかった。

一九三九（昭和一四）年、日中戦争の勃発に伴う国家主義化、軍国主義化への傾斜の中で、国家総動員、国民精神総動員の体制に、宗教の教化的機能を導入しようとする国策的理由から、宗教団体法が制定された（施行は一九四〇（昭和一五）年四月一日）。しかして、この立法の目的は、一言で言うと、国家による宗教団体の監督・統制と宗教

を利用しての国民精神の戦争への総動員に<sup>(7)</sup>あつたと言える。

まず、宗教団体（神道教派・仏教宗派・基督教その他の宗教の教団、寺院・教会）や宗教法人の設立等を「認可制」にするなど、宗教を国家の管理下に置くことを主眼とした（三条一項・三項、四条四項、五条一項、六条一項・三項、一一条一項・二項等<sup>(8)</sup>）。とりわけ設立に対する認可については、教規・宗制・教団規則等の自治規則の制定が必要であるところ、その規則には当該宗教団体の教義の大要、教義の宣布に関する事項を含むから（三条二項三号・四号、六条二項三号・五号・六号）、認可に際しては、行政官庁が宗教の内容自体を審査することが当然のこととされていた。また、この認可制により、現実に多数の宗派、教団が整理統合された<sup>(9)</sup>。

次に、宗教団体または教師の行う宗教教義の宣布、儀式の執行、宗教上の行事が、「安寧秩序ヲ妨ゲ又ハ臣民タルノ義務ニ背ク」ときは、文部大臣がその制限・禁止、教師の業務停止を命ずることができるのみならず、当該宗教団体の設立の認可を取り消すことができ（一六条、二五条）、宗教団体またはその機関の職にある者が、法令または団体の自治規範に違反しその他公益を害すべき行為をしたときは、文部大臣がこれを取り消し、停止しまたは機関の職にある者の解任を命ずることができる（一七条、二五条）など、宗教活動の監督・統制、反則行為の取り締まり等に関する規定がおかれていた。

また、文部大臣が宗教団体に対し監督上必要がある場合において、報告を徴し、または実況を調査することができるとされ（一八条）、命じられた報告をなさず、虚偽の報告をなしたまたは調査を妨げたときは、宗教団体の代表者に過料の制裁が科せられることになっており（二八条二項）、これらが罰則により強制されていた。

このような強大な監督・統制権が、治安維持法<sup>(10)</sup>と相俟って、宗教団体の統制・弾圧に利用されたのである<sup>(11)(12)</sup>。

### 3 日本国憲法と信教の自由

このような宗教団体に対する統制・弾圧は、第二次世界大戦の終焉とともに終わりを告げ、戦後、連合国軍最高司令部（GHQ）による改革の一環として、信教の自由の保障・徹底した政教分離政策の実施がなされることになる。

一九四五（昭和二〇）年八月一四日に受諾した「ポツダム宣言」一〇項<sup>13</sup>は、日本政府に対して、言論・宗教・思想の自由および基本的人権の確立などを求めた。これを踏まえ、GHQは同年一〇月四日、「政治的、社会的及宗教的自由ニ対スル制限除去ノ件<sup>14</sup>」という覚書（いわゆる「基本的指令」ないし「自由指令」）を発し、「思想、宗教、集会及言論の自由ニ対スル制限ヲ制定シ又ハ之ヲ維持セントスルモノ」として治安維持法などとともに宗教団体の廃止を命じた。

さらに同年一二月一五日、GHQは「国家神道、神社神道ニ対スル政府ノ保証、支援、保全、監督並ニ弘布ノ廃止ニ関スル件」という覚書（いわゆる「神道指令」）を発し、神社神道と国家とを完全に切り離して神社神道が有していた国教的性格をすべて否定するとともに、国家とあらゆる宗教との結合も禁止し、政教分離の徹底を指示した。

しかして、宗教団体法は、同年一二月一八日、勅令第七一八号をもって廃止され、同日勅令第七一九号をもって、「宗教法人令」が施行された。一九四六（昭和二一）年元旦には天皇の「人間宣言」がなされ、二月二日には神祇院（戦前全国の神社を所轄していた内務省の外局）が廃止され、二月三日に宗教法人神社本庁が成立した。

このような経過を経て、同年一月三日に制定され、翌一九四七（昭和二二）年五月三日施行された日本国憲法の二〇条で、信教の自由の保障と政教分離原則が規定されたのである。この規定は右に概略した諸理念を具体化したものと言える。すなわち、日本国憲法における信教の自由・政教分離の原則は、戦前の国家神道との決別、および戦前の宗教法制による宗教弾圧という苦い歴史等に対する厳しい反省から獲得されたものであり、その根底には、国家は宗教にはかかわるべきではないという理念がある。

宗教法人令は、宗教団体が「認可制」をとっていたのに対し、「準則主義」（「届出制」）を採用し、宗教法人は設立の登記により成立し（四条）、登記後二週間以内に規則、管理者の氏名および住所を所轄庁に届出することが義務づけられているだけであった（七条）。認可制が宗教団体の統制、ひいては弾圧につながったということに対する反省から、信教の自由を尊重する建前に立ち届出制にしたものであるが、そのことがかえって乱用・悪用され、宗教団体としての実体のないものまでが宗教法人になるといふ弊害も生み出した。

そこで信教の自由を尊重しつつ、このような弊害を除去するような立法を望む声が高まり、宗教法人令の廃止、宗教法人法の制定に至ったのである。

#### 4 「宗教法人法」の制定とその理念

宗教法人法は、多少の紆余曲折を経たものの、一九五一（昭和二六）年四月三日、法律第一二六号として公布され、即日施行された。そして、その附則二項により、宗教法人令と同令施行規則が廃止された。

宗教法人法制定の理由について、国会における第三次吉田内閣の天野貞祐文部大臣の提案理由の要旨は、次のとおりである。<sup>15</sup>

「同令〔宗教法人令〕は現下の宗教界の实情に照しまた過去五年有余の実施のあとを顧みましたとき、不備の点も少なくなく、他方におきまして、信教の自由の基盤の上に立つ新たな宗教法人制度の確立が、各方面から要望される実情にあったのであります。ここにおきまして、政府は年来慎重な研究を続け、古い伝統を持つわが国の複雑多岐な宗教事情に即応するとともに、宗教法人の特殊性と自主性を重んずる新たな宗教法人制度について、その構想を得るに至りましたので、ここにこの法律案を提出することとした次第であります。

この法律の目的といたしますところは、宗教団体に法人格を与え、宗教法人が自由で、かつ自主的な活動をするた

めの物的基礎を獲得させることであります。これがためには、あくまでも信教の自由と政教分離の原則を、基本としなければならぬと考えます。それとともに、宗教法人の責任を明確にし、かつその公共性に配慮を払うこともまた忘れてはならないのであります。

また、宗教法人法一条においても「この法律は、宗教団体が、礼拝の施設その他の財産を所有し、これを維持運用し、その他その目的達成のため業務及び事業を運営することに資するため、宗教団体に法律上の能力を与えることを目的とする」と規定している。

これらから明らかなどおり、宗教法人法の立法目的は、あくまでも宗教団体の活動を円滑に行えるようにするという点にあるのであって、決して宗教団体の管理・監督、ましてや統制等を目的としたものではない。

否逆に、信教の自由・政教分離の原則を基本とし、法の規制が宗教団体の教義・信仰はもとより、宗教活動などいわゆる「聖」の側面に対して極力及ばないように神経を注いでいる。すなわち、同法一条二項に「憲法で保障された信教の自由は、すべての国政において尊重されなければならない。従って、この法律のいかなる規定も、個人、集団又は団体が、その保障された自由に基づいて、教義をひろめ、儀式行事を行い、その他宗教上の行為を行うことを制限するものと解釈してはならない」という基本原則を定め、また八四条、八五条等で国家が宗教法人の特に宗教活動等の「聖」なる事項にかかわることを極力排するということを、神経質な位強調している。さらに一八条六項等において、宗教法人の代表役員や責任役員という「俗」の分野における権限が、宗教上の権能（「聖」の分野における権能）を何も意味するものではないとして、宗教法人における「聖」と「俗」の権限・権能を完全に立て分けている。<sup>16</sup>宗教法人の設立について「届出制」と「認可制」の中間とも言える「認証制」<sup>17</sup>を採用したことも、国家の関与を極力少なくしようとする基本理念の反映であると言える。

このようにみると、宗教法人法は国家が宗教法人なかんずくその「聖」なる事項には、絶対といっていいほど関与

してはならないという思想のもとに制定されており、それがまた先に述べたような歴史的経過を経て制定された憲法の精神に合致するものであると考える。<sup>18)</sup> それゆえ、この法の改正に当たっては、慎重さが要求されるのである。

今回の改正は、そういう宗教法人法の持つ基本的性格を根本的に変えるものであり、本来信教の自由を保障するという性格を持った宗教法人法が、宗教に対する国家の管理のための法律に一步踏み出したものと言うことができる。

### 三 宗教法人法「改正」の経過と内容

#### 1 改正の経過の概要

一九九五（平成七）年四月一日に任命された第二期宗教法人審議会委員の第一回全体会議（同月二五日）において、与謝野馨文部大臣（当時）は冒頭挨拶で、「今般のオウム真理教をめぐる事件が広く報道されるに伴って、かつてない規模で、宗教法人制度やその運用の在り方や宗教団体の活動の在り方をめぐる論議が大きく高まってまいりました」と発言し、そのような状況を前提として、審議会に対し宗教法人制度についての論議と検討を「お願い」した。<sup>19)20)</sup>

この文部大臣のあいさつの後、元文部事務次官の三角哲生氏（財団法人ユネスコアジア文化センター理事長）を審議会の委員長に選任し、第二回全体会議（同年六月六日）で議論を整理し、問題点を洗い出すために「特別委員会」を設置することになり、八名のメンバーがその委員に任命された。

以後審議会は、全体会議五回、特別委員会八回を重ね、同年九月二九日、島村宜伸文部大臣（当時）に「宗教法人制度の改正について（報告）」との報告書を提出した。<sup>21)22)</sup> 政府はこれを基に「宗教法人法の一部を改正する法律」案を作成し、同年一〇月一四日付で臨時国会に提出、十一月一三日に衆議院で、十一月八日参議院で各可決し、「平成七年度法律第一三四号」として成立した。

## 2 改正内容の要点

今回の改正内容の要点は、次の四点である。<sup>(28)</sup>

- ① 一県以上で活動する宗教法人を文部大臣の所轄とする。
- ② 宗教法人から所轄庁に対し、財務会計に関するものを含む一定の書類の提出を義務づける。
- ③ 関係者から宗教法人に対する財務会計等に関する書類や帳簿の閲覧を請求できるようにする。
- ④ 解散命令の請求などをすべき疑いがある場合など一定の場合に、所轄庁の報告聴取権および質問権を認める。

## 3 改正の具体的内容

もう少し具体的に言うと、

① 所轄庁について。旧法は宗教法人は原則として都道府県知事の所轄であり、例外的に、他の都道府県にある宗教法人を包括する宗教法人だけが文部大臣の所轄とされていた。ところが、今回の改正法では、現在都道府県知事の所轄である宗教法人のうち、「他の都道府県内に境内建物を備える宗教法人」等を文部大臣の所轄としている（改正法五条二項一号）。

② 提出義務について。旧法では作成が義務づけられていない「収支計算書」（改正法二五条二項二号）や「境内建物（財産目録に記載されているものを除く。）に関する書類」（同項四号）の作成、備え付けを義務づけ、そのうえで、「役員名簿」、「財産目録」、「収支計算書」、「貸借対照表」（作成している場合に限る）、「境内建物に関する書類」、「収益事業に関する書類」の写しを、毎会計年度終了後四月以内に所轄庁に提出することを義務づけるものである（同条四項）。そして、この提出義務に違反した場合には、代表役員等を一万円以下の過料に処すこととし（改正法八八条五号）、罰則によって書類の提出を強制しているのである。

③ 閲覧請求（開示義務）について。宗教法人に備え付けが義務づけられている書類および帳簿について、信者などからの請求があったときは、これを閲覧させなければならぬとするものである。宗教法人は、閲覧することについて「正当な利益があり、かつ、その閲覧の請求が不当な目的によるものでない」と認められる場合には、信者その他の利害関係人からの閲覧請求に応じなければならぬものとしている（改正法二五三条三項）。

④ 報告徴収権・質問権について。宗教法人に、法七九条（収益事業の停止命令）、法八〇条（認証の取り消し）、法八一条（解散命令の請求）に定める事由に該当する疑いがあると認められる場合に、所轄庁に、当該宗教法人に対して報告を求め、当該宗教法人の代表役員その他の関係者に対して質問をする権限を与えるものである（改正法七八条の二）。この場合、代表役員、責任役員その他の関係者の同意を得れば、当該宗教法人の施設に立ち入ることもできるとされている。この報告や質問に応じなかったり、虚偽の報告、答弁をした場合には、やはり、代表役員等を一万円以下の過料に処すこととし、罰則によって報告や質問に応じることを強制している。

以下、これらの問題点について、指摘していきたい。

#### 四 所轄庁の移管の問題点

##### 1 改正の内容とその理由

旧法は、宗教法人の所轄庁を、原則として都道府県知事とし、例外的に包括宗教法人の一部（他の都道府県内にある宗教法人を包括する宗教法人）だけを文部大臣としていた。これに対し、改正法は、複数の都道府県で活動する宗教法人については、単立であっても、所轄庁を文部大臣へ移すことにし、そのメルクマールとして、他の都道府県内に境内建物を備えるという要件を設定した。

改正の理由として、「現在、都道府県知事が所轄庁となっている、二以上の都道府県で活動を行う宗教法人については、所轄庁以外の都道府県で問題が生じた場合の対応など、一都道府県知事が所轄するには無理があり、所轄庁が宗教法人法上期待されている責任を適切に果たすことができるようにするという観点及び国と都道府県との適切な役割分担という観点からも、文部大臣が所轄庁となることが適当であると考えられる」とされている（報告書二頁）。

この趣旨は要するに、このような宗教法人について、何か問題が発生したときに適切な対応をするためには、文部大臣が国の立場でその活動を把握しておいた方が、宗教法人法上期待されている責任を果たしやすい、ということである。

しかしながら、この発想は以下に述べるとおり、きわめて問題が多い。

## 2 指導・監督強化のための改正

そもそも、「所轄庁が宗教法人法上期待されている責任」の主たるものは、認証事務であり、それ以外は、付随的なものである。すなわち、宗教法人を誕生させることが主たる所管事項であり、それを越えて、宗教法人を監督したり管理したりすることは、予定されていない。しかしながら、この改正理由の考え方の中には、所轄庁が宗教法人の実態を把握し監督しようという思想が内在している。

このことは、改正理由として「民法法人など、他の公益法人では、その事業が二以上の都道府県にわたる場合は、主務大臣が所管することになっており、その事業が一都道府県内に限って行われる場合は、都道府県知事が所管することになっている」という点をもあげていること（報告書二頁）からもうかがえる。ただし、民法法人などの所管は、法人に対する監督が前提となっているのであるから、それらと同様にしたいという発想は、宗教法人も他の民法法人などと同じように、所轄庁が監督するようにしたいということにはかならないのである。図らずも「本音」が漏れて

しまったと言える。

また、改正積極論者の島村宜伸文部大臣（改正当時）が、宗教法人の大多数が都道府県の所轄になっていることにつき、「全国的に活動している宗教法人を所轄庁が責任をもって指導、監督するのを難かしくしている」と述べていることも、この改正の意図が、国による宗教法人の宗教活動に対しての指導・監督にあることを、如実に物語っている。

他方で宗教法人審議会は、「一定の宗教法人について所轄庁を都道府県知事から文部大臣に改めるとしても、宗教法人法における所轄庁の宗教法人に対する権限の内容には全く変わりはないことから、信教の自由及び政教分離の原則に照らして問題が生じるおそれはないと考えられる」などとも報告する（報告書二頁）。この説明自体、逆説的にはあるが、改正が指導・監督の方向を向いていることを示唆している。すなわち、所轄庁の権限や関与の仕方が都道府県知事と文部大臣とで何ら変わらないのであれば、宗教活動の規模によって所轄庁を変える必要は全くないはずであり、むしろ、所轄庁を変更することによって無用の混乱を引き起こすだけだからである。それをあえて変更するというのには他に何らかの意図があると見ざるをえないのである。

### 3 宗教法人法の所轄庁についての考え方

憲法に定める信教の自由・政教分離の原則を踏まえて制定された宗教法人法は、前述のとおり、宗教法人の宗教活動を掌握し、監督するためにあるわけではない。したがって、その所轄庁の考え方についても、他の法律に基づく法人とは異なり独自の理念を有しており、宗教法人の所轄庁には、社団法人等の主務官庁に与えられているような監督権限はないと考えられている。このことは、単に立法政策の問題というよりも、憲法上の要請である。

しかして、宗教法人の所轄庁を、宗教法人の宗教活動を掌握し、監督するためのものとして位置づけようとする

——少なくとも、そのような結果を将来することになる——今回の改正は、憲法違反の疑いがきわめて強く、許されるものではないと考える。また、このように考えならば、今回の改正が都道府県知事に委任していた機関委任事務を文部大臣に戻すだけであるとの主張は、政教分離規定や信教の自由を顧みようとしない暴論と言わざるをえない。

#### 4 所轄庁を決定する基準の不明確性と政教分離原則違反

改正法は、所轄庁を決定する基準を法三条に言う「境内建物」とした。審議会の「境内建物は宗教法人の活動を外的、客観的にとらえるものであり、宗教活動に干渉する余地は全くない」との報告（報告書二頁）によったものであろう。しかし、果たしてそのように言えるのか否かきわめて疑問である。

すなわち、ある建物が「境内建物」か否かについて教団と所轄庁の間で争いになった場合に、第一義的には所轄庁が判断することになる。その場合、所轄庁において、その建物が、前記の法三条の要件に該当するかどうか、つまり、宗教の教義を広め、儀式行事を行い、および信者を教化育成するという主目的のために必要な建物か否かを判断しなければならぬ。これはとりもなおさず、その宗教法人の教義やその活動内容にかかわる部分についてまで踏み込んで判断することにならざるをえないということである。したがってこの基準は、決して報告書の言うように「宗教活動に干渉する余地は全くない」などというものではなく、むしろ、その認定作業を通じて当該教団の教義や宗教活動に干渉してくる危険があるのである。<sup>(25)</sup>

#### 5 他の改正条項との関連

今回の改正法は、後に述べるのとおり、いずれも所轄庁に宗教法人の管理統制権を付与しようとする方向性を持ったものである。活動が二県以上にまたがる宗教法人の所轄庁を文部大臣に移そうという考え方は、それらの点とセット

にして考える必要がある。一方において所轄庁の権限を増大させながら、他方においてこのような宗教法人を文部大臣の所轄にするということは、大きな、あるいは活動の活発な——あえて言うならば政府・与党にとって目障りな——宗教法人の活動を文部大臣に把握させようという考え方である。まさに島村文部大臣が本音を漏らしてしまったように、そのような宗教団体を国家で監督・管理したいというのが本当の目的なのである。

他の改正条項によって文部大臣が把握した情報をもとに、政府・与党が、特定の——自分達に都合の悪い——宗教法人を揺さぶることも可能になる。このことは改正の経過を見るとき一層明らかである（後述八参照）。いずれにしても、所轄の変更は、宗教が政争の具に使われたり、宗教への国家の介入を招く危険を大きくするものであることは、否めないところである。

## 五 提出義務の問題点

### 1 改正の内容とその理由

改正法は、宗教法人に対し、財務関係を中心とした一定の書類を所轄庁に提出することを義務づけた。報告書にはその理由として、①「所轄庁が宗教法人の客観的な活動状況を把握することにより、宗教法人が宗教団体としての要件を備えていることの確認等、所轄庁が現行法上期待されている責任を適切に果たすことができ、宗教法人制度の適正な運用をはかることができる」こと、②「宗教法人側の適正、適切な事務処理についての自覚を促し、宗教法人法の基本である宗教法人の自治能力と管理運営の透明性の向上に資すること」等があげられている（五頁）。しかしながら、以下に述べるような問題点がある。

## 2 財務関係書類の性質

問題点につき検討するに先立ち、財務関係書類の性質がどのようなものであるかについて見ておきたい。

財務関係の書類や帳簿には単に数字だけでなく、活動の内容や信者のプライバシーにかかわる問題も反映されている場合が多い。例えば、財産目録ひとつとってみても、特別財産の項目には、「本尊、神像等の礼拝の対象となる物件」などを記載することとされている。<sup>26)</sup> そうすると財産目録を見ればその宗教団体が礼拝の対象としている本尊や神像等（これは紛れもなく「聖」の部分である）が明らかになる。また、収支計算書では、宗教活動収入として、「供養」とか「布施」「喜捨金」等信者からの宗教上の献金の額などが記載されることになり、また宗教活動費として「儀式費」、「行事費」、「布教費」などが記載されることになる。<sup>27)</sup> そういうものは、宗教活動の側面と表裏の関係にあり——と言うより宗教活動そのものと言った方がよい——単に数字だけ出せばいいと言っても、その数字（「俗」の側面）を通して宗教法人の宗教活動（「聖」の側面）の実態というものが表れるということになってしまふ。要するに、数字や財産を通して活動の中身、すなわち紛れもなく宗教団体の「聖」の側面に当たる部分が反映されることになる。したがって、このような部分に国家がかかわることになると、それはもはや、単に俗の側面のみに対する国家の関与というだけにとどまらず、聖の部分に対する国家の関与にもつながってこざるをえないということになる。この点に留意しつつ、提出義務の問題点について指摘しておきたい。

## 3 問題点

前期理由の①は、はからずも所轄庁による宗教法人の「活動状況」の「把握」がその目的であることを自認している。また、「宗教団体としての要件」を「備えていること」の確認をするということは、法二条の要件、すなわち宗教団体の「教義をひろめ」「儀式行事を行い」「信者を教化育成する」という部分を所轄庁が恒常的に把握していくと

いうことである。宗教法人が「聖」の部分の要件を備えているかということをも所轄庁が恒常的に把握していくために、一定の書類を提出させるということになる訳で、結局これも、聖なる部分を恒常的に監視していききたいから、提出義務を課すのだということをも自認しているに等しい。

また、提出させる目的は何か。ただ書類を積んでおくためだけの提出であるならば提出させる意味は何もない。提出させることによって何らかの状況把握をし、それに基づいて宗教法人に対して指導・監督等の行動をとっていくということが前提にあるからこそ、このような提出義務を負わせる意味があるのである。

このように、財務会計に関する書類の提出義務を課することは、所轄庁が宗教法人法の聖なる部分に関与することにつながる。これは公権力による、宗教法人の信教の自由に対する管理・干渉につながり、信教の自由に対する侵害となる。

これに対し、報告書によると、提出義務を課した書類は「宗教法人の財務会計等の管理運営に関する客観的な事項を記載したものであり、信教の自由を侵害するおそれにつながるものではない」（五頁）としているが、この論は、あえて先に述べたような事実から目をそらすものである。宗教法人の聖の事項に公権力の関与を許すということは、国家からの監視の下で宗教活動を行うということである。そうなるといつも国家の目を気にしながら活動しなければならなくなり、活動が萎縮してしまう（chilling effect<sup>(38)</sup>）。このようなことをしてはいけないというのが、信教の自由・政教分離原則の眼目なのである。

なお、宗教活動は宗教団体が布教をするなど世間に自らをアピールする最重要活動であり社会に対してオープンにすべき性質の事柄であるとの観点から、提出義務を課すことを積極的に支持する見解がある<sup>(39)</sup>。しかしながら、これは問題のすりかえ以外の何物でもない。自ら自主的に世間にアピールすることと、公権力に書類提出や報告を義務づけられその目を気にしながら活動することとは、全く異なる性質のものであることは言うまでもない。

②については、宗教法人の自治能力や管理運営の透明性は、後述のとおり、国家が強制的に押しつけるべき類いのものでないということを指摘しておく。

以上の観点から、この点に関する改正は、きわめて違憲性が強いと言わざるをえない。

#### 4 諸外国の例の援用の誤り

この改正に関連して、米国カリフォルニア州の法制を引き合いに出し、欧米等においては、このような書類を所轄庁に提出することが当然視されているかのような議論を展開する論者もいるが、必ずしも当を得た議論ではない。確かにアメリカにおいて年次報告書 (annual report) を提出することが規定されている州もあるが、報告を義務づけられている事項は、おおむねきわめて形式的な事項に過ぎない。

例えば、論者が引き合いに出しているカリフォルニア州の例を見ると、宗教法人を含むすべての法人は、①中心管理者 (chief executive officer)、秘書役 (secretary)、財務主任 (chief financial officer) の氏名・住所、②カリフォルニア州の主たる事務所の住所、③訴状送達受領代理人の氏名を、毎年、州務長官 (Secretary of State) に届け出なければならないとはされているが、いわゆる収支計算書とか財産目録などのようなものを出すことまでは義務づけしていない (「カリフォルニア州法人法典」〈California Corporations Code〉六二二〇条、八八一〇条、九六六〇条 (a) 項)。

また、「慈善目的の受託者の監督統一法」 (The Uniform Supervision of Trustees for Charitable Purposes Act) に基づく報告の制度もあるが、この報告は、司法長官 (Attorney General) が当該法人が適正に運営されているかを判断できるように、その慈善団体に関する十分な情報を提供することにある。こうした要請により、同法に服する団体は、慈善信託の登記官に年次報告を提出しなければならないが (一二五八六条)、主として宗教団体として

設立、運営されて慈善法人等は、適用免除されている（一二五八三条<sup>(32)</sup>）。

したがって、宗教団体は、司法長官への報告書の提出義務はなく、また州務長官への報告についても、その内容は単なる形式的事項に過ぎず、論者が指摘するような「法人に自らの公開性、透明性を確保」するなどという内容のものではない。欧米の例を引き合いに出して、改正法の要求するような提出義務を根拠付けようとするのは、適切ではない。

##### 5 小規模法人の収支計算書作成義務免除の問題点

ところで、改正法附則二三項によると、「当分の間、宗教法人は、第六条第二項の規定による公益事業以外の事業を行わない場合であって、その一会計年度の収入の額が寡少である額として文部大臣が定める額の範囲内にあるときは、……当該会計年度に係る収支計算書を作成しないことができる」とされており、一九九六年六月三日にこの額が「八千万円以内」と決定され、年間の収入額が八千万円以内の宗教法人については収支計算書の作成義務が免除されることになった。<sup>(33)</sup>

そもそも収入額の規模によって収支計算書の作成義務の有無を決めること自体、法の下での平等（憲法一四条）に違反する疑いが強い。また、何を根拠に八千万円で線引きしたのかも明らかでない。さらに、収支計算書等の提出義務を規定した理由として「自治能力の向上に資する」こと等が上げられているが、ある意味から言うならば、作成義務を免除されることになったような言わば小規模な法人こそ、自治能力の向上が期待されると言える。そのような小規模法人に作成義務を免除するというのでは、言うところの目的なるものが、きわめて空々しく響くと言わざるをえない。

それらはさておいても、実務上次のような問題点が生ずる。租税特別措置法六八条の六によると、「法人税法第二

条第六項に規定する公益法人等」は、「当該事業年度の収支計算書を当該事業年度終了の日から四月以内に……所轄税務署に提出しなければならない」とされているが、「小規模な法人」として政令で定める法人は除外されている。そして右に言う「小規模な法人」は、「当該事業年度の収入金額……の合計額が五千万円……以下の法人とする」とされ（同法施行令三九条の三六）、この規定が一九九七年一月一日以降開始する事業年度から適用されることとなっている（同法附則〈平成八年三月三十一日法律第一七号〉一八条）。

この結果、宗教法人法上は年間の収入額が八千万円以下の宗教法人について収支計算書の作成義務が免除されても、税法上は年間の収入額五千万円以下の宗教法人のみが提出義務を免除されるということになる。つまり、年間の収入額が八千万円以下であっても五千万円を越える場合には、税法上は収支計算書を作成しなければならないということである。一方、改正宗教法人法によれば、年間の収入額が八千万円以下の宗教法人であっても、実際に収支計算書を作成している場合にはこれを主たる事務所に備え付けなければならず（附則二五項）、したがってまた所轄庁に提出しなければならぬ（二五條四項）。

このように宗教法人法の提出義務の線引きと税法上のそれとの乖離を生じ、結局、八千万円の線引きはほとんど意味がないということになる。宗教法人法改正についての取組が余りにも性急かつ拙速であることの一斑面が、ここにも露呈していると言<sup>34</sup>える。

#### 6 提出された書類等の利・活用の問題点

提出された書類の利用・活用についても問題をはらんでいる。所轄庁に提出された財務関係書類について、所轄庁は守秘義務を負うのは当然である（国家公務員法一〇〇条、地方公務員法三四条）。信教の自由がからむ問題であるので、この守秘義務は、より慎重に守られる必要がある。しかしこの守秘義務と国会の国政調査権（憲法六二条）や

議会の調査権（地方自治法一〇〇条）との関係はどうなるのか。また、情報公開条例や情報公開法（未制定ではあるがその制定が近く予想される）との関係でどうなるのか。所轄庁の対応の仕方いかんにより、単に守秘義務違反に止まらず、信教の自由の侵害になる。所轄庁はこのことを念頭において、この問題には慎重に対処していかなければならない。

## 六 開示義務の問題点

### 1 改正の内容とその理由

次に、改正法は、信者その他の利害関係人は、正当な利益のある場合、宗教法人法二五条で備え付けることとされている書類、帳簿について、宗教法人に対して閲覧を求めることができる旨規定した。その理由としては、「法人の財務会計等の管理運営の側面については、より民主的運営や透明性を高めるべきであるという社会一般の論理を取り入れるべきであり」、「宗教法人の公共性に対応した公正な運営をより一層確保することが必要である」とされている（報告書三頁）。

しかしながら、公正な運営を確保するためという理由で、改正法のように、宗教法人に、開示を、法律などの公権力をもって一律に強制するという発想は、大きな誤りであり、危険である。

### 2 宗教団体の自主的運営の自由

憲法が保障する信教の自由は、宗教団体の自主的運営権をも含む。いかなる者が運営に携わるのか、公正な運営を図るためにどのような方法をとるか等は、各宗教団体が、その教義・信仰、歴史・伝統、信者との関係性などを踏ま

えて、自らの責任において自主的に決めるべきことであると、憲法は考えている。公正な運営を図るためには開示も一つの方法であろうが、そのほかにもいろいろな方法がある。開示をするか否か、また、開示する場合も、どのような方法でどのような範囲の人々に開示するか等については、いずれも宗教法人の責任と自主性に任せるべき事柄と言える。どの宗教法人にも、公権力をもって、画一的かつ一律に——しかも「聖」の領域の事項に密接に関連する事項について——開示を強制することは、自治に対する介入であり、許されない。

「社会一般の論理を取り入れる」ということをこの制度導入の理由の一つにしているが、このような開示制度は、学校法人、社会福祉法人はじめ他の同種の「公益法人等」（法人税法別表第二に掲げる法人）には例のないことであり、今回、宗教法人についてだけ導入されたことになる。

なお、商法二九三条の六において、株主の帳簿閲覧請求権が規定されているが、営利を目的とした株式会社の株主と宗教活動を目的とした宗教法人の信者等とは全く性質を異にするものであって、彼此同一に論ずることはできない。また、そのような株式会社における帳簿閲覧請求権でさえ、株主すべてに認められている訳ではなく、発行済み株式の一〇〇分の三以上に当たる株式を有する株主に認められているに過ぎない。

### 3 請求権者についての問題点

改正法の開示制度は、請求権者についても問題がある。

まず、「信者」がいかなる範囲の者を言うのか不明確である。宗教法人法において従来「信者」は、大別して二つの役割を担うものとされていた。第一は、二条で言う「信者」である。ここでは教化育成の対象となっている。第二は、一二条三項、二三条、二六条二項、三四条一項、三五条三項、四四條二項等で言う「信者」である。ここでは公告を受ける者となっている。そして今回閲覧請求できる者としての「信者」が付け加えられた。これらのすべての

「信者」概念が同一でよいのかという問題がある。とりわけ、閲覧請求権はあくまでも法人運営という宗教法人の俗の側面に関わることである。教化育成の対象たる「信者」は、専ら信仰という聖なる側面に関わることである。宗教法人法は、「信者」が当然に法人運営に関与することまでは要求していない。「聖」と「俗」を神経質な位に立て分けている宗教法人法の基本理念から考えて、一律に「信者」全般に閲覧請求権を認めるといふ根拠は、きわめて乏しいものと言える。<sup>38)</sup>

ちなみに、改正以前に「信者」に帳簿等の閲覧請求権があるかについて争いがあった事案について、裁判例は、肯定例・否定例に分かれている。<sup>37)</sup> 事案を見ると、信者と宗教法人の運営との関わりの濃淡が、両者の分水嶺になっているように見える。このことから、一律に「信者」というくり方で閲覧請求権を認めることには疑問がある。

「その他の利害関係人」に至ってはその範囲の確定はどのような基準によるのかきわめて不明確であって、そのような者に閲覧請求権を認めるといふことは、宗教法人の法人運営に大きな混乱を生じ、ひいては宗教活動の妨害につながりかねず、そのような者に対する閲覧請求を義務づけることは、まさしく信教の自由に対する侵害である。株主総会における、いわゆる「総会屋」の横行を目的の当たりにするとき、この危惧は極めて大きいといえる。

#### 4 アメリカ法との対比とその誤り

この点に関連して、アメリカでは「信者」全てにこのような帳簿・書類の開示請求権があるかのような紹介をし、改正法の合理性を根拠づけようとする論者がいる。<sup>38)</sup> しかしながら、この論は以下のとおり不正確ないし誤りである。

カリフォルニア州法人法典の第一編「法人」(Title 1. Corporations)の第二章(Division 2)は「非営利法人法」(Nonprofit Corporation Law)であり、その第四節(Part 4)は「非営利宗教法人」(Nonprofit Religious Corporations)に關し規定する。その九五二二条は、会計帳簿・会計記録や各議事録を、「構成員」(member)に對

し、その者の構成員としての利益に合理的に関連する目的のために、閲覧させるとしている。しかし他方で、同法九三二〇条(a)項は、どのような者を構成員として受け入れるかについての決定権を法人に委ね、更には定款(articles)または付属定款(bylaws)で構成員を持たないことも規定することができるとしている。すなわち、構成員を置くか否か、置くとしてどのような者を構成員にするかは、当該法人の自治・自律に任せており、法の不介入の立場を取っている。

また、非営利法人の「構成員」については、同法典の非営利法人法第一節(Part I)（「一般規定および第一節ないし第五節の定義」）の五〇五六条で、「法人の定款または付属定款の特定の条項により、理事の選任の議決権、法人の全部あるいはほぼ全部の財産の処分についての議決権、または合併あるいは解散についての議決権を有する者と言う」と定義されている。会計帳簿・会計記録や議事録の閲覧の権利は、これらの議決権と密接に結び付いて認められることが前提となっていると考えられる。このように、カリフォルニア州法人法典の非営利法人法においては、法人の運営にかかわる「構成員」と「信者」とは厳然と立て分けられているのである<sup>(39)</sup>。

日本の宗教法人法において、「信者」が右非営利法人法で言うような意味での「構成員」に当然になるなどという根拠はどこにもない。カリフォルニア州の制度が、法人運営に何の権限もない単なる「信者」に閲覧請求権を認める改正法の合理性を根拠づけるものでないことは、余りにも明白である。この制度を引き合いに出して改正法の合理性を根拠づけようとすることは、「信者」と「構成員」を混同しているとのそしりを免れない。

カリフォルニア州の制度を参考にするならば、仮に信者の一部に閲覧請求権を認めるとしても、法二条で言う「信者」とは区分した概念の者（例えば、「法人運営にかかわる信者」とかそれこそ「構成員」等というように）を想定し、しかもその権利を有する者の範囲は当該宗教団体において決定しうる旨の規定にするべきことになる<sup>(40)</sup>。

## 5 「正当な利益」「不当な目的」について

改正法は、閲覧請求の要件として、請求権者に「正当な利益」があることと「不当な目的」によるものでないことを規定し、一応の絞りをかけている。しかしながら、これらの絞りはほとんど絞りにならない。

まず「正当な利益」について見てみる。閲覧請求権を認める理由として、前述のように、民主的運営や透明性を高めることにより、「宗教法人の公共性に対応した公正な運営」を確保することがあげられている。ということは、閲覧請求の理由として、「宗教法人が公正に運営されているかどうかを確認したい」との理由をあげさえすれば、宗教法人は閲覧請求に応じなければならなくなる可能性が強くなる。これでは、殆ど全ての閲覧請求に応じるべきことを強制しているに等しい。

次に「不当な目的」については、その存在を法人の側で立証しなければならぬことになるが、これはきわめて難しく、この要件も事実上ほとんど絞りにはなりえない。

そして、閲覧請求をめぐる争いがあった場合、裁判になり、最終的には、裁判所によって開示を命ぜられることも予想される。これも結局は国家権力による開示の強制であり、宗教法人の自治に対する介入以外の何物でもない。

## 6 慎重な運営の必要性

以上のとおり、開示義務についても、改正法は、さまざまな観点から見て、宗教法人ないし宗教団体の自治に対する侵害をもたらす恐れの強いものであり、違憲無効であると言わざるをえない。

したがって、もしこのまま運用していくのであるならば、請求権者の範囲（例えば、法二条で言う教化育成の対象としての「信者」と法人運営に携わる「信者」を分け、後者の範囲については各宗教法人に委ねるなど）、「正当な利益」の不存在、「不当な目的」の存在等の判断について、宗教法人の裁量権を大幅に認める等<sup>(4)</sup>、その自治の侵害にな

らないように、行政、司法の両面にわたって、慎重に対処すべきものであると考える。

## 七 報告徴収権・質問権の問題点

### 1 改正の内容とその理由

改正法は、所轄庁に対し、宗教法人が法七九条（収益事業の停止命令）、八〇条（認証の取り消し）、八一条（解散命令の請求）に定める事由に該当する疑いのあると認める場合、宗教法人審議会の意見を聞いた上で、宗教法人に報告を求め、質問する権限を付与した。

その理由としては、法七九条ないし八一条は、所轄庁に「宗教法人が宗教団体の実体を欠いている場合又はその運営に著しい問題がある場合に、これに対処するための一定の権限を与えている」との前提に立ち、「宗教法人法の適正な運用を確保するためには、所轄庁がこのような権限を適切かつ慎重に行使することが必要であるが、現行法上はこれらの規定の事由に該当する場合であっても、所轄庁においてそれを確認する法的手段が規定されていない」ため、「所轄庁が現行法上期待されている役割と責任を適切に果たすことが難しくなっている」という点があげられている（報告書六頁）。

### 2 法案に至る経過

この「報告徴収権」「質問権」なるものは、「調査権」の変容したものである。すなわち、宗教法人審議会の第八回特別委員会（一九九五年九月一八日）において、立ち入り検査も含む余地のある限定的調査権という形で突如登場し、第四回全体会議（同月二二日）に提出されたが、そこにおいて宗教団体代表の委員の反対のため取りまとめができず、

これらの反対を回避するために、文化庁は、「質問権」と表現を和らげ、最後の審議会となる第五回全体会議（同月二九日）に再提出し、反対論、慎重論が多い中、強引に審議を打ち切って、報告書を取りまとめ、法案となったものである。

### 3 報告徴収権・質問権の内実

このように見ていくと、この「報告徴収権」「質問権」なるものは、表現こそ柔らかいものの、その内実はあくまで「調査権」ということで、国家による宗教の管理・統制のための手段として濫用される危険性をはらむものであるといえる。

すなわち、まず、右に述べた経過から、本音が「調査権」であることは、容易に推察できる。

次に、実際に報告をしなかったり、質問に答えなかった場合には、そのことを理由に罰せられたり、収益事業の停止命令などが発せられたりする恐れのある強力な権限であるということである。従来の規定のままであっても、所轄庁は宗教法人に対して、任意にはあるが、報告を求めたり質問をすることはできた。それでは埒が明かないということ、強制を伴う権限の付与という今回の改正になったのである。しかも、所轄庁がこの報告徴収権・質問権を使用する場面を想定すると、宗教法人は所轄庁によって法七九条ないし八一条に規定する事由に該当する「疑い」がかけられているということであり、場合によってはこれらの手続きが取られる可能性があるということである。宗教法人は言わば弱い立場に置かれていることになり、そのような立場に置かれた場合、所轄庁の要求には容易に抗えないのは見易い道理である。その内実において、「調査権」と選ぶところがないと言える。

## 4 宗教統制への萌芽

この改正は、運用の仕方いかんによっては、宗教法人の統制——ひいては宗教そのものに対する統制——につながりかねない。

すなわち、報告徴収、質問の前提となる「疑い」の有無は所轄庁が決めることである。所轄庁のさじ加減ひとつで——敢えて言うならば恣意で——調査権と同根の報告徴収権・質問権を行使できることになる。「疑いがあるから調査する」のではなく、「調査したいから疑いをかける」ということにもなりかねないのである。これは、国家権力による宗教統制の有力な武器になる可能性が、大いにある。

戦前の「宗教団体法」は、前述のとおり、一方で主務大臣は宗教団体の活動が「安寧秩序ヲ妨ゲ又ハ臣民タルノ義務ニ背クトキ」など不都合があったときには、設立の認可を取り消すこと等ができるという強大な権限を与え（一六条、一七条）、他方で「主務大臣ハ宗教団体ニ対シ監督上必要アル場合ニ於テハ報告ヲ徴シ又ハ実況ヲ調査スルコトヲ得」（一八条）と規定し、所轄庁に調査権を付与し、違反に対しては罰則を課してこれを強制していた（二八条二項）。このような強大な調査権が、治安維持法と相俟って、宗教団体の統制・弾圧の具とされたのである。宗教法人法が、このような轍を二度と踏まないようにとの細心の注意のもとに制定されたものであることは、周知の事実である。

幸い文化庁は、そのような意図のないことを、繰り返し明言している。ゆめゆめそのようなことにならないよう、慎重な運用を期待する次第である。

## 八 改正の意図・目的に見る問題点

### 1 オウム問題は隠れみの

オウム真理教事件の再発防止を名目とするかのようにして一九九五（平成七）年四月二五日から始まった改正作業は、当初においてこそ、じっくり時間をかけて検討すればいいなどと言っていたものの、<sup>(48)</sup>同年七月に行われた参院選での新進党の躍進後、急にテンポを早め始め、性急かつ強引な手法で進められた。

しかも、当初の大義名分であったオウム問題も、次第にトーンダウンし、同年八月三〇日に至り、文化庁の佐々木順司宗務課長は、「オウムのような事件に宗教法人法で対処するのは難しいというのが委員の基本的な考え方だ。オウム事件の再発を防ぐための改正という考えはない」と明言した。<sup>(44)</sup>また、村山富一首相も国会質疑の中で、法改正がオウム対策とは関係ないものであることを答弁するに至った。<sup>(45)</sup>

### 2 性急な改正にこだわる理由

それでは、政府・自民党はどうしてそこまで「改正」——しかも極めて性急な「改正」——にこだわったのか。一九九五（平成七）年八月二〇日付の朝日新聞は、次のように報道している。<sup>(46)</sup>

「この四月から始まった宗教法人法の改正論議は、当初はオウム真理教による一連の事件の再発防止に力点が置かれていた。ところが参院選での新進党の躍進後、自民党内では『法改正は創価学会対策の色合いが濃くなってきた。今やオウム対策は二次的なものだ』（閣僚経験者）と、政治的思惑が表面化してきた。自民党の文教関係議員には

『創価学会が困るような改正はできないか、これから知恵を絞りたい』と話すメンバーもおり、創価学会のような巨

大な法人だけを対象として優遇税制の見直しにまで踏み込む考えも出ている」と。

また、加藤紘一政調会長（当時・現幹事長）に至っては、「宗教法人は…本質的に議会制民主主義と相いれない」「宗教法人が政治にかかわる際には、自重、遠慮が必要だ」と述べ、それを改正の理由に挙げている（同年九月四日付産経新聞<sup>(47)</sup>）。同氏は幹事長に就任後も同様の発言を繰り返していた。

さらに政府においては、島村宜伸文部大臣が、「特定の宗教が突出すれば、他の宗教が侵される。憲法の保障する信教の自由が侵される場合は、何らかの形で制約しなければならぬことになるだろう」と述べている（同年八月一日付朝日新聞<sup>(48)</sup>）。

島村文部大臣はさらに次のようなことも言ったとされている。「今度の改正案が通ったら、毎年創価学会を徹底して身体検査をしてやる、着太りしているんだか本当に太っているんだかわからないが、ともかくパンツの中まで、けつ<sup>(49)</sup>の穴まで見てやる」（宗教法人に関する特別委員会議録八号・平成七年一月一日七頁）と。

亀井静香運輸大臣（当時）は、度重なるテレビ出演で、「改正」の目的は創価学会対策であるということをも再三述べ（同年一〇月二二日テレビ朝日「サンデープロジェクト」、一〇月二九日フジテレビ「報道二〇〇一」）、その後も創価学会の活動を牽制する発言を折に触れ、繰り返していた。

要するに政府・自民党は、先の参院選での敗北に危機感をいだき、創価学会を何とか抑圧しようとして、そのための手段として「改正」を強引に進めていたとしか言いようがない。

これが功を奏したか否かは問題ではない。問題なのは、時の政府や政権政党が、反対勢力、しかも宗教団体を封じ込めるための手段として、国の権力——すなわち立法権——を行使しようとしたその手法である。これこそまさに権力による信教の自由に対する重大な挑戦であり、民主主義の自殺行為であると言わざるをえない。しかもそのよう政争の具に、宗教という精神の自由の根幹にかかわる法律を利用しているのである。許されざる暴挙である。

## 九 改正の手続き・手順の問題点

今回の改正作業に当たっては、手続き・手順の問題に関連しても問題が多い。法律の制定や改正には、適正な手続きと慎重な手順が要求される。ことに、信教の自由という、基本的人権の根幹にかかわる法律については、なおのことである。以下において、手続き・手順についての問題点を指摘しておく。<sup>(80)</sup>

### 1 宗教法人審議会の権限

政府・与党は、宗教法人審議会が意見を取りまとめたことを改正の大義名分としているようであるが、そもそも宗教法人審議会なるものに、今回のような法改正の審議を行う権限があるのかという点がまず問題である。

宗教法人審議会は「文部大臣の諮問に応じて宗教法人に関する認証その他この法律の規定によりその権限に属せしめられた事項について調査審議し、及びこれに関連する事項について文部大臣に建議する」ことを任務とする文部大臣の諮問機関である（法七一条二項）。宗教法人法で審議会の取り扱う事務とされているのは、認証を拒否する場合には審議会に諮問しなければならないなど項目が限定されている。<sup>(81)</sup>

そして宗教法人審議会は、「もともと所轄庁が宗教団体に不利益な処分をしようとするときに、信教の自由の保障の見地から所轄庁の処分が公正に行われ、正当な宗教団体の利益が害されることがないよう慎重を期するのが中核的な役割であって、これとともに、文部省と宗教団体との緩衝的役割を果たす機関として、政府と宗教界との間の不必要な摩擦をさけることも併せて期待されている」機関である。<sup>(82)</sup>

このような観点から見た場合、そもそも今回の「法改正」のようなことを審議する権限などが予定されている機関

なのか否かは極めて疑問である。まして今回は、当初から文部大臣が「諮問」したというようなことはなく、せいぜい「検討」を「お願い」したに過ぎない<sup>(88)</sup>。したがって、審議会の意見といっても、何の法的意味がある訳でもない。審議会から意見が出たので改正するという論理は成り立たないのである。

## 2 審議会の構成

審議会の構成にも問題がある。会長に元文部次官が就任していることである。行政改革が議論されている中で、与野党ともに合意した問題点として、審議会が行政の隠れみのとなり、行政庁のOBを通じて行政庁の代弁をさせていることに強い批判があった。村山内閣はこれに答えるために、一九九五（平成七）年九月二十九日の閣議決定で、審議会の委員、なかんづく会長には、所管庁OBをあてないことにした<sup>(89)</sup>。会長に宗教法人の所管庁である文部省のOB、しかもそのトップである元次官が就任しているということは、この精神に真っ向から反することである。

## 3 審議会の合意の形成の性急さ

審議会の合意の形成についてはさらに問題である。会長は臨時国会の始まる同年九月二十九日に何としても最終意見を取りまとめようとしたが、これに対し、宗教界選出委員一名中七名（総委員数は一五名）が、慎重審議を主張して反対した。しかしながら、強引に会長一任を取り付けたとして審議を終了し、予め文化庁が用意していた「報告書」を審議会の結論として文部大臣に提出してしまった。しかも、そこには反対意見も慎重意見も併記されていないのである。このような強引かつ非民主的なやり方に対し、委員の中に大きな反発があり<sup>(90)</sup>、同年一〇月一七日（法案が国会に上程された日）、および同月二十五日の二回にわたり、七人の委員から「手続きに重大な疑問がある」として文部大臣に審議の再開を要求したが、全く受け入れられなかった。

審議期間も実質わずか四カ月（六月から九月）という異例の短さである。信教の自由という極めて重要な基本的人権にかかわる「法改正」の審議としては余りにも性急すぎると言わざるをえない。

#### 4 国会審議での問題点

同年一〇月一七日に衆議院に提出された法案は、政府・与党の性急かつ強引な国会運営によって、一〇月三一日から衆議院において審議が開始され、十一月一〇日には特別委員会で、同月一三日には本会議で可決され、参議院でも申し訳程度の審議の後同年一二月八日に可決し、改正法は成立した。この間に、創価学会会長らいくつかの宗教団体の代表者や学識経験者を、参考人として招致したが、これも真摯に意見を聞くというより、政治的駆引きの材料にされたに過ぎない。おしなべて、国会においては、法案の内容を審議するというより、政争の具として利用されていたという色合いが大変強いものであった。

このような中での改正は、手続き的にも、手順の上においてもきわめて問題が多いと言わざるをえない。<sup>58</sup>

### 一〇 結びにかえて

戦前の宗教弾圧には、「治安維持法」とともに「宗教団体法」が使われた。宗教団体法は、宗教団体の設立の認可、取り消しを文部大臣の手に独占させ、宗教団体を国の統制下に置いた。戦後、宗教団体法は廃止され、これにかわり、信教の自由の保障に貫かれた宗教法人法が制定された。

今回の「改正」は再び国家による宗教統制へ道を開くものになりかねない。事実、今回の「改正」を第一の足がかりとして、第二、第三の「改正」を画策している動きもある。現に一九九六年一月には、自民党ワーキング・グループ

プなるものによる「宗教基本法」「政教分離基本法」などというものが取り沙汰され、宗教団体に対する統制を強化する動きが活発化している。<sup>(8)</sup> 今回の改正はまさしく宗教管理統制法への第一歩なのである。いったん質的転換を許してしまつたら、あとは統制の度合いが強まるだけである。その意味で今回の改正を、この程度ならと甘く見る訳にはいかないのである。

治安維持法も、始めは共産主義運動や社会主義運動に対する統制法として制定されたものであったが、そのうち罰則が強化され、やがて宗教団体の弾圧にも使えるように「改正」されていった。宗教法人法「改正」の問題も根幹は同じである。<sup>(9)</sup> 国民を権力に隷属させよう、という動きは、小さな芽のうちに摘み取る必要がある。

かつて、アメリカの公立学校の教室における聖書朗読がアメリカ合衆国憲法修正一条に違反するか否かが争われた事件において、連邦最高裁のクラーク裁判官は、次のように法廷意見を書いている。「政教分離の原則の侵害は、今日は滴る水であるかもしれないが、これはまもなく奔流する怒濤になるであろう」と。<sup>(10)</sup>

先の愛媛玉串料訴訟最高裁判決において「意見」を書いた尾崎行信裁判官は、その結論部分で次のように述べている。「人々は、大正末期、最も拡大された自由を享受する日々を過していったが、その情勢は、わずか数年にして国家の意図するままに一変し、信教の自由はもちろん、思想の自由、言論、出版の自由もことごとく制限、禁圧されて、有名無実になったのみか、生命身体の自由をも奪われたのである。『今日の滴る細流がたちまち荒れ狂う激流となる』との警句を身をもって体験したのは、最近のことである。情勢の急変には一〇年を要しなかったことを想起すれば、今日この種の問題を些細なこととして放置すべきでなく、回数や金額の多少を問わず、常に発生の初期においてこれを制止し、事態の拡大を防止すべきものと信ずる」「初期においては些少で問題にしなくてもよいと思われる事態が、既成事実となり、積み上げられ、取り返し不能な状態に達する危険があることは、歴史の教訓でもある。この面からも、現象の大小を問わず、ことの本質に関しては原則を固守することをおろそかにすべきではない」と。<sup>(11)</sup>

今回の宗教法人法の改正問題についても全く同様のことが言える。ことは原則に関することがらなのであるから、侵害の程度を問わず、それをその最初の軽微な段階において阻止鎮圧しなければいけないのである。

※本稿は、一九九六（平成八）年六月二十九日に行われた第三二回宗教学会におけるシンポジウムの際の報告に加筆し、『宗教法』第一六号に掲載する予定の原稿を基に、さらに大幅な加筆・訂正を加えて作成したものである。したがって、『宗教法』第一六号掲載分と重複する部分があることをお断りしておく。

## 注

(1) 宗教法人法について体系的に記述されている主な文献として、以下のものがある。

篠原義雄『宗教法人法の解説』（中央法規出版、一九五二年）、井上恵行『宗教法人法の基礎的研究』（第一法規、改訂版、一九七二年）、渡辺一雄『宗教法人法例解』（第一法規、一九八二年）、大宮莊策『宗教法人法原論』（エムオーイー商事、一九九一年）、渡部翁『逐条解説宗教法人法』（ぎょうせい、改訂版、一九九二年）、山本雅道『宗教法人の法律問題』（早稲田出版、改訂版、一九九二年）、阪岡誠・東川茂夫『宗教法人の実務問答集』（第一書房、増補四版、一九八七年）、日本宗教連盟編『宗教法人読本』（ぎょうせい、一九八一年）、文化庁文化庁宗務課宗教法人法令研究会編『宗教法人法の解説と運用』（第一法規、一九七四年）、同『宗教法人関係質疑応答集』（第一法規、一九七七年）、文化庁文化庁宗務課宗教法人研究会編『宗教法人必携』（第一法規、一九九三年）。

なお、宗教法人法の改正を含め宗教法人法全般にわたって解説したものとして、中根孝司『新宗教法人法——その背景と解説——』（第一法規、一九九六年）、文化庁文化庁宗務課宗教法人研究会編著『Q&A 改正宗教法人法』（ぎょうせい、一九九七年）。

(2) 宗教法人法の改正をめぐる、種々の意見・見解が表明されているが、その主なものをあげると、以下のとおりである。

単行本として、第二東京弁護士会・消費者問題対策委員会編『論争宗教法人法改正』（緑風出版、一九九五年）、国際宗教研究所編『宗教法人法はどこが問題か』（弘文堂、一九九六年）、中外日報出版局編『宗教法人法改悪を斬る①②』（中外日報出版局、一九九五年）、公明新聞編『「信教の自由」侵す宗教法人法の改悪を許すな』（公明新聞、一九九五年）、同『国家権力による「宗教管理・統制法」の断固阻止を！』（公明新聞、一九九五年）、紀藤正樹『21世紀の宗教法人法』（朝日新聞社、一九九五年）。宗教法人法改正問題を含む諸論稿をまとめたものとして、小林節『宗教は政治参加の権利を持つ』（潮

出版社、一九九六年）、桐ヶ谷章『宗教団体の政治活動』（第三文明社、一九九六年）。

改正の経過・内容を、改正に携わった立場から論述した論稿として、中根・前掲注(1)のうち「第一章宗教法人法の一部改正」、原克己「宗教法人法改正の概要」法律のひろば一九九六年四月号四頁、同「公布と同時に施行された所轄庁を変更すべき法人」月刊住職一九九六年三月号四六頁、同「義務付けられた備付け書類帳簿とその閲覧」月刊住職一九九六年四月号六八頁、同「所轄庁に提出すべき備付け書類と提出理由」月刊住職一九九六年五月号六四頁、同「所轄庁の質問権と収支計算書の作成免除」月刊住職一九九六年六月号六八頁。

主として改正反対ないし慎重論の立場に立つ論文・論稿として、平野武「憲法と宗教法人法」ジュリスト一〇八一号五頁（一九九五年）、洗建「『宗教の自由』を狙い撃つ宗教法人法『改正』案。」潮一九九六年一月号二二四頁、小林孝輔「宗教法人法は改変すべきか否かその論点」月刊住職一九九五年九月号四八頁、安武敏夫「宗教法人法改正は本当に必要なのか」月刊住職一九九五年一〇月号六二頁、同「活動が二府県以上に及ぶ法人の所轄問題」月刊住職一九九五年一二月号六四頁、同「報告聴取も質問権もその実効性に疑いある改正」月刊住職一九九六年一月号七八頁、笹川紀勝「宗教法人法改正論議への一視角」福音と世界一九九五年一〇月号四二頁、同「憲法の構造と宗教法人法『改正』案の問題点。」潮一九九五年一月号八八頁、藤田尚則「宗教法人法改正の動きと問題点——特定の政治的意図持つ『改正』の狙い」自由三七卷二一—二二頁（一九九五年）、小林節・前掲書所収の諸論稿、桐ヶ谷・前掲書所収の諸論稿。

主として改正是認ないし賛成の立場に立つものとして、棚村政行「宗教法人と民主主義社会」世界六一七号一一七二頁（一九九五年）、同「法律時評・宗教法人法改正への視点」法律時報六八卷二二頁（一九九五年）、同「宗教法人制度における行政の責任と役割」法律のひろば一九九六年四月号一一頁、大石眞「宗教団体と宗教法人制度」ジュリスト一〇八一号一一頁（一九九五年）、北野弘久「宗教法人法の改正問題の論点」法学セミナー一九九六年二月号四四頁、寺内大吉「『世界』編集部「現行の宗教法人法はザル法——法人の目的と認定基準を明確に」」世界六一六号一七〇頁（一九九五年）、島村宜伸「宗教法人見直しを阻むもの」文藝春秋一九九五年七月号一七八頁、島村宜伸・椎名麻紗枝・園頭広周・北野弘久「宗教法人法の大改正案」宝石一九九五年八月号。

宗教団体制を比較法的に検討した論稿として、石村耕治「欧米の宗教団体制と政教分離」法律のひろば一九九六年四月号三二頁、笹川紀勝「全米五〇州の『宗教法人法』」潮一九九六年三月号、棚村政行「アメリカにおける宗教団体の法律問題」小野幸二先生還暦記念『21世紀の民法』七五〇頁（一九九六年）。

(3) 例えば、棚村・前掲注(2) 法律のひろばなど。

- (4) 宗教法人法の制定に至る経過については、井上・前掲注(1)二二二頁以下、特に二七九頁以下、渡部・前掲注(1)一頁以下、大宮莊策『宗教法の研究』九四五頁以下、特に一〇三六頁以下(八千代出版、一九七四年)、梅田義彦『日本宗教制度史(近代篇)』一六七頁以下、特に二二三頁以下(東宣出版、改訂増補版、一九七一年)、文化庁編『明治以降宗教制度百年史』二七三頁以下、特に三四五頁以下(原書房、一九八三年)、ウイリアム・P・ウッダード(古賀和則訳)『宗教法人法の研究』龍谷大学宗教法研究会編『宗教法研究第二輯(宗教法関係資料②)』八三頁(法律文化社、一九九二年)、栗田直樹・梅川正美『宗教法人法の立法過程』伊藤英樹他編『宗教団体と法(1)』一頁(愛知学院大学宗教法制研究所、一九九二年)。なお、龍谷大学宗教法研究会編『宗教法研究第一〇輯(宗教法関係資料①)』(法律文化社、一九九〇年)所掲の資料参照。
- (5) 明治初年から日本国憲法制定までの経過を鳥瞰したものととして、井上・前掲注(1)一頁以下、谷口知平編集代表『宗教法入門』一四頁以下(平野武執筆)(新日本法規、一九七六年)など。
- (6) 第一次宗教法案(一八九九(明治三三)年案)、第二次宗教法案(一九二七(昭和二)年案)、第一次宗教団体法案(一九二九(昭和四)年案)、宗教団体法案(一九三五(昭和一〇)年案)が企てられたが、いずれも成立に至らなかった。
- (7) 政府が発表した「宗教団体法案理由書」に次のようにある。  
 「国民精神ノ作興ハ宗教ノ健全ナル発達ニ俟ツ所大ニシテ現下時局重大ノ際其ノ必要更ニ切実ナルモノアルニ鑑ミ宗教団体ニ関スル現行法規ヲ整備統一シ宗教団体ノ地位及之ニ対スル保護監督ノ関係ヲ明確ナラシメ其ノ健全ナル発達並ニ教化機能ノ増進ヲ図ル等ノ為宗教団体法ヲ制定スルノ必要アリ之レ本案ヲ提出スル所以ナリ」  
 また、この法案についての文部当局の解説の中に、次のような下りがある。  
 「さらに実質的に、国家と歩みを共にする宗教に対しては保護、助長、救済の途を新たに開くと共に、一方、公安を妨げ公益を害するような行為に対しては、より嚴重に取締ることが必要である。今回の宗教団体法案は実にかゝる意図のもとに立案されたものである」(宗教調査会編『貴族院・衆議院宗教団体法案速記録』四頁(文久社出版部、一九三九年)、同志社大学人文科学研究所編『戦時下抵抗の研究I』一五八頁)
- (8) 監督官庁に認められた「認可」に関する主な権限は次のとおりである。
- ① 教派・宗派・教団の設立の認可、法人になる場合の認可、教規・宗規・教団規則などの自治規則に対する認可(三条一項・三項、主務大臣)
  - ② 管長・教団統理者(それらの代務者)就任の認可(四条四項、主務大臣)
  - ③ 教派・宗派・教団の合併・解散に対する認可(五条一項、主務大臣)
  - ④ 寺院・教会の設立および自治規則変更の際する認可(六条一項・三項、地方長官)

- ⑤ 教会が法人になる場合の認可（六条三項、地方長官）
- ⑥ 寺院・教会の合併・解散に対する認可（二一条一項、地方長官）
- ⑦ 寺院・教会に対する設立認可の取消（二一条二項、地方長官）
- (9) 政府による統制強化のため、宗教団体に基づく文部大臣による認可という形で、これまでの多数の宗派・教団が整理統合された。
- ・ 仏教宗派は、従来一三宗五六派だったが、一三宗二八派に整理統合された。
  - ・ 基督教は、従来三六派だったが、新旧二教団に統合された。
  - ・ 神道教派は、従来そのまま一三派に据え置かれた。
- (10) 当初の治安維持法（一九二五〇大正一四〇年制定）一条は「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リテ之レニ加入シタル者ハ十年以下ノ懲役又ハ禁錮ニ処ス」と規定していたが、一九二八（昭和三）年の改悪（一部重罰規定にした）を経て、昭和一九四一（昭和一六）年には七条に「国体ヲ否定シ又ハ神宮若ハ皇室ノ尊嚴ヲ冒瀆スベキ事項ヲ流布スルコトヲ目的トシテ結社ヲ組織シタル者又ハ結社ノ役員其ノ他指導者タル任務ニ従事シタル者ハ無期又ハ四年以上ノ懲役ニ処シ情ヲ知リテ結社ニ加入シタル者又ハ結社ノ目的遂行ノ為ニスル行為ヲ為シタル者ハ一年以上ノ有期懲役ニ処ス」と定め、「国体の変革」のみならず「国体の否定」や「神宮や皇室の尊嚴の冒瀆」までが処罰の対象になった。
- (11) 井上・前掲注(1)二三七頁以下、特に二三八頁、梅田・前掲注(6)一六七頁以下、特に一八二頁、文化庁・前掲注(6)二〇二頁以下、同志社大学人文科学研究所編『戦時下抵抗の研究I』一五一頁以下、特に一五八頁（みすず書房、一九六八年）、宗教調査会編『貴族院・衆議院宗教団体系案速記録』四頁（文久社出版部、一九三九年）、渡辺治「ファシズム期の宗教統制」東京大学社会科学研究所編『戦時日本の法体制（ファシズム期の国家と社会4）』一六二頁（東京大学出版会、一九七九年）参照。
- (12) 戦前の宗教弾圧の具体例の主なものあげると、次のとおりである。
- ① 一九二一（大正一〇）年〜一九二八（昭和三）年（治安維持法が緊急勅令により改正されるまで）
- ・ 第一次大本教事件（一九二二〇大正一〇〇年二月）〈不敬罪、新聞紙法違反〉
  - ・ 第一次ほんみち事件（一九二八〇昭和三〇年四月）〈不敬罪〉
- ② 一九二八（昭和三）年〜一九四一（昭和一六）年（治安維持法が改正されるまで）
- ・ 第二次大本教事件（一九三五〇昭和一〇〇年二月）〈不敬罪、治安維持法違反〉

・新興仏教青年同盟事件（一九三六〈昭和一一〉年～一九三八〈昭和一三〉年）〈治安維持法違反〉

・ひとのみち教団事件（一九三七〈昭和一二〉年四月）〈不敬罪、治安警察法違反〉

・第二次ほんみち事件（一九三八〈昭和一三〉年一月）〈不敬罪、治安維持法違反〉

・灯台社事件（一九三九〈昭和一四〉年六月）〈治安維持法違反、治安警察法違反〉

③ 一九四一（昭和一六）年終戦（治安維持法廃止）

・耶蘇基督之新約協会事件（一九四一〈昭和一六〉年九月）〈治安維持法違反〉

・大日教事件（一九四二〈昭和一七〉年三月）〈治安維持法違反〉

・日本ホーリネス教会事件（一九四二〈昭和一七〉年六月）〈治安維持法違反〉

・本門仏立講勝川本部事件（一九四二〈昭和一七〉年六月）〈治安維持法違反〉

・創価教育学会事件（一九四三〈昭和一八〉年七月）〈治安維持法違反〉

・セブンスデー・アドベントイスト事件（一九四三〈昭和一八〉年九月）〈治安維持法違反〉

・聖公会事件（一九四五〈昭和二〇〉年二月）〈治安維持法違反〉

・ハリストス正教会事件（一九四五〈昭和二〇〉年四月）〈治安維持法違反〉

(13) 〈ポツダム宣言〉（一九四五〈昭和二〇〉年七月二六日）

○ 吾等ハ日本人ヲ民族トシテ奴隸化セントシ又ハ国民トシテ滅亡セシメントスルノ意図ヲ有スルモノニ非ザルモ吾等ノ俘虜ヲ虐待セル者ヲ含ム一切ノ戦争犯罪人ニ対シテハ嚴重ナル処罰ヲ加ヘラルベシ日本国政府ハ日本国国民ノ間ニ於ケル民主主義的傾向ノ復活強化ニ対スル一切ノ障碍ヲ除去スベシ言論、宗教及思想ノ自由並ニ基本的人權ノ尊重ハ確定セラルベシ

(14) 〈政治的、社会的及宗教的自由ニ対スル制限除去ノ件〉

一 政治的、社会的及宗教的自由ニ対スル制限並ニ種族、国籍、信教乃至政見ヲ理由トスル差別ヲ除去スル為日本帝国政府ハ

イ 左記ノ一切ノ法律、勅令、命令、条例、規則ノ一切ノ条項ヲ廃止シ且直ニ其ノ適用ヲ停止スベシ

(一) 思想、宗教、集会及言論ノ自由ニ対スル制限ヲ制定シ又ハ之ヲ維持セントスルモノ 天皇、国体及日本帝国政府ニ関スル無制限ナル討議ヲ含ム

ロ 前項イニ規定スル諸法令ハ左記ヲ含ムモ右ニ限定セラレズ

(一) 治安維持法

(二) 思想犯保護観察法

(五) 宗教団体法

- (15) 第一〇回国会衆議院文部委員会議録四号(昭和二十六年二月二十八日)一八・一九頁。
- (16) 宗教法人の「聖」と「俗」の立て分けについては、例えば、宗教法人法令研究会・前掲注(1)『解説と運用』二頁に、「宗教団体に、その本来の活動である宗教上の活動(宗教性―聖の面)」と、これを支えるための財産管理など世俗上の活動(世俗性―俗の面)を分けて考えるなら、公権力の働く行政の作用は、宗教団体の聖の面に及ぶことは許されず、ただその俗の面において、この法律の規定を根拠にして、働きかけることができる」としている。中根・前掲注(1)一八二頁以下も宗教法人における「聖」と「俗」の立て分けを前提として記述している。
- 井上・前掲注(1)三五四頁以下は、宗教法人の「聖」の側面を「世俗性」「世間性」と呼び、「俗」の側面を「宗教性」「出世間性」と呼んで、「世俗性は法人法が干与する面であり、宗教性は憲法が保障する面である。世間性の干与は法律の規定領域、出世間性の保障は憲法の規定領域である。法律の領域において憲法の領域を侵すことはできない」とし、宗教法人の目的達成のための業務・事業のうち、「世間性に属する事項に対しては、法令を制定することも、その法令に基づいて行政を行うことも許されるが」「出世間性に属する事項を対象としての立法や行政は許されない」とする(三五七頁)。
- なお、篠原義雄・前掲注(1)一〇頁参照。
- (17) 「認証」とは、「宗教法人の規則が法令に定める要件を備えているかどうかを審査し、備えているときにその適合性を公に確認する行為」をいう、とされており、「認証制度は、戦前の宗教団体法の下での認可制による宗教統制・弾圧の弊害や戦後の宗教法人令下での届出制という無統制との批判・弊害を踏まえ、かつ、憲法の定める信教の自由と政教分離の趣旨を十分配慮して構想・構築されているといえる」(中根・前掲注(1)三二六頁。同頁以下も参照)。
- なお、井上・前掲注(1)三四六頁、篠原・前掲注(1)六三頁、渡部・前掲注(1)一一二頁等参照。
- (18) 前記注(16)の外、小林孝輔ほか『宗教と法』一五八頁(矢吹輝夫執筆)(北樹出版一九九六年)等参照。
- (19) 第一二七回宗教法人審議会文部大臣挨拶(一九九五(平成七)年四月二五日)
- (20) 文化庁宗務課原克己課長補佐は前記注(19)の文部大臣挨拶に関連して次のように発言している。  
「今回は大臣が審議会に『諮問』するという形はとっていません。オウムの事件をきっかけに、国会やマスコミなどで取り上げられている事柄について、議論と検討を大臣が審議会にお願いしたということですから、大臣もおっしゃっているように、必ずしも法改正を目指したものではありませんし、検討をお願いしただけですから、別に『答申』のような形で結論を出す必要もないわけです。ただ、お願いしたのだから、何らかの返答はしていただければという含みです」
- (21) 「報告」の全文は、例えば、月刊住職一九九五年二月号三四頁以下に掲載されている。

(22) 「報告」には「宗教法人制度の見直しについての基本的な考え方」として、次のように書かれている。

(1) 宗教法人法の目的は、宗教団体に法人格を与え、宗教法人が自由でかつ自主的な活動をするための物的基礎を確保することにある。このため、現行宗教法人法は、信教の自由と政教分離の原則を基本とし、宗教法人の責任を明確にするとともに、その公共性に配慮するという趣旨から全体系が組み立てられている。

このような現行宗教法人制度の基本は、維持すべきである。

(2) 認証時の審査を厳正に行うなど、現行宗教法人法の運用で対処できる点はその適切な運用に努めることとすべきである。

(3) 現行宗教法人法が制定された昭和二十六年以来、それぞれの宗教法人は自主的に適正な管理運営のための努力を重ねてきたところである。しかし、今日に至るまで、経済の発展とともに、都市化・情報化の進展、家族と地域の変化、交通手段の発達など大きな社会の変化が生じている。また、広域的活動を展開する宗教法人の増加、収益事業を行う宗教法人の増加など宗教法人の活動も多様化、複雑化している。このような状況の中において、宗教法人の自治能力の向上を図り、その責任と公共性に応えるため、より適切な宗教法人制度の在り方が求められている。

(4) このため、自由と自主性、責任と公共性の二つの要素を基本としつつ、宗教法人の管理運営等について、宗教法人法の最小限度の改正を行う必要があるとの意見が多数であった。

(23) その他宗教法人審議会の委員を現行の一五名から二〇名程度に増員する必要性があること、および仮称「宗教情報センター」の設置を検討すべきことなどが提案されているが、今回はこれらの点についての論及はしない。

(24) 島村・前掲注(2)一七九頁。

(25) ウォルツ事件 (Walz v. Tax Commission of the City of New York 397 U.S. 664, 1970.) 参照。

同事件においては、ニューヨーク州が州法に従って、宗教団体が専ら宗教上の礼拝用に使っていた資産に対する固定資産税を免除したことが、合衆国憲法修正一条の国教樹立禁止条項に違反するかが争われた。連邦最高裁は、この免税措置を大要以下の理由で合憲とした。すなわち、免税措置は、教会に対する間接的支出または助成につながり、政府が教会の活動を促進していると言えないこともないが、課税措置を講じること自体も、宗教団体の宗教活動の実態把握のために、税務調査等を通じて政府が当該団体に関与することになり、後者の方が関与の度合が強い (excessive entanglement)。憲法は、免税措置を講じることにより、必要最小限で宗教に関与する方を選択しているように見えるべきである、というものである。

連邦最高裁は、課税よりも免税のほうが政府の宗教団体に対する関与の度合いが少ないと考えたのであるが、そこには国家による宗教活動のチェックに対する警戒感が反映されているものといえる。

- (26) 文化庁文化庁宗務課『宗教法人実務研修会資料(平成八年版)』八二頁、九三頁。
- (27) 宗務課・前掲注(26)六九頁、七五頁、特に六九頁、七三頁。
- (28) chilling effect(萎縮効果)とは、憲法上の諸権利の行使を實際上抑制する効果のことを言う。この法理は、アメリカの連邦最高裁が、主として表現の自由をはじめとする精神的自由を規制する法令の違憲性を判断する基準の一つとして、判例上発展させてきた法理であるが、信教の自由の規制・制約を排除する場合の基準としても有用である。
- (29) 例えは棚村・前掲注(2)法律時報四頁、同法律のひろば一八頁。
- (30) 例えは棚村・前掲注(2)法律時報は、「財務書類も、欧米では所轄庁に提出することが当然視されている」としたうえで、「アメリカでは、宗教法人となっている以上、州務省、司法長官等に年次報告書(annual report)を必ず提出しなければならず、一定期間内に提出しない場合は法人の解散や認証取消の事由にされている。カリフォルニア州でも毎年、宗教法人は司法省や州務省に報告書の提出が要求されている」としている(四頁)。同旨棚村・前掲注(2)法律のひろば一八頁。なお、法律のひろばでは、最後の部分が「カリフォルニア州でも毎年、宗教法人は州務省に年次報告書の提出が要求されている」とされ、司法省への報告書の提出については触れられていない。
- (31) CALIFORNIA CONTINUING EDUCATION OF THE BAR (ed.), ADVISING CALIFORNIA NONPROFIT CORPORATIONS, 389 (1984).
- (32) CEB ATTORNEYS・前掲注(31)391-394.
- (33) 一九九六(平成八)年六月三日付「文部省告示第百十六号」。
- (34) 一九九七(平成九)年一月一〇日に閣議決定された平成九年度税制改正の要綱において、公益法人等の収支計算書の提出制度について、収支計算書の提出を要しない小規模な法人の範囲を年間収入金額八千万円以下の法人とされた。これにより、本文で述べたような乖離はなくなりしたが、いかにも朝令暮改で付焼刃的措施であることは否めない。
- (35) 原・前掲注(2)法律のひろばは、国政調査権との関係においては「内容が秘密に該当すると認められる場合には、これらの書類の内容を開示することができない場合がある」とし、情報公開条例との関係では「宗教法人のプライバシーに関する情報については、慎重に取り扱われなければならない」としている(八頁)。
- また、中根・前掲注(1)は、特定の宗教法人に係る財務関係書類の取り扱いについては、国会や議会等との関係では当該宗教法人の信教の自由と公務員の守秘義務を、国民や住民との関係においては当該宗教法人のプライバシー権をそれぞれ優先的に保護すべきとの観点および財務関係書類の提出を免除された宗教法人との均衡の観点等から、「原則として非公開とすべきであろう」とし、「所轄庁は国会や議会等から情報開示を要求された場合は原則として非公開が推定され、拒否できる」としている(三一頁。なお、三八頁注12参照)。

- (36) 中根・前掲注(1)は、「信者は宗教上の地位と法律上の地位を併有しているが、信者を宗教上の地位や信仰面からは區別した取扱いをするにはできないし、仮にできるとしても適当でない。ところが、法律的には區別することはできるし、その區別に合理的な理由がある場合があり、実際にも宗教団体内において區別された取扱いが行われている」とし、このことを示唆している(四三頁)。
- (37) 宗教法人の檀徒が閲覧権を有すると判断したものととして、東京高裁平成六年三月二三日判決・判例時報一五〇七号一三三三頁等。有しないと判断したものととして、東京高裁昭和六三年九月二八日判決・判例時報一二九三号九六頁等。なお、両判決の内容について、中根・前掲注(1)四九頁の注14参照。
- (38) 例えば、棚村教授の初期の論稿では、カリフォルニア州法人法典を引いて「宗教法人の財政は信者からの浄財や献金・寄付等で維持されており、予算、決算、資産状態等の会計や法人運営上の重要事項である情報を開示することは、団体構成員である信者等には、当然のことではないのだろうか」とし(「宗教法人法をこう変えよう」諸君一九九五年一〇月号一四四頁以下、一五〇頁〜一五一頁)、あるいは「アメリカでは、法が信者の資格の得喪や範囲を必ず規則で明らかにするよう求め、構成員名簿の作成も要求している。宗教団体の構成員として信者は重要な人的要素で、現行法二条でも宗教団体の構成要素に挙げられている。その重要なメンバーに帳簿や会計書類等の閲覧が認められないことのほうがおかしいのではないか」としている(前掲注(2)世界一七六頁)。同教授は、宗教法人における信者は当然その構成員であり、この者に対する情報の開示は法律上認められているというような論理を展開していた。同教授のその後の論稿ではこのような明確な記述は見られないが、「信者」と「構成員」を一体視しているような箇所は見られる(例えば、前掲注(2)法律時報四頁)。
- (39) CEB ATTORNEYS・前掲注(31)333-335 参照。
- (40) 棚村教授も、その後の学会報告等における筆者との質疑等の際に、この点を是認する趣旨の発言をされている(例えば、一九九七年六月二一日・第三四回宗教学会)。
- (41) 原・前掲注(2)法律のひろばは「閲覧を認められる信者その他の利害関係人かどうかは、各宗教法人において個別に判断すべきもの」とし(八頁)、また中根・前掲注(36)のような指摘もあり、宗教法人の裁量権を認めるべきことを示唆している。
- (42) 前記注(10)(11)(12)参照。
- (43) 前記注(19)(20)参照。
- (44) 一九九五(平成七)年八月三〇日、宗教法人審議会の第六回特別委員会の後、新進党の「宗教と政治に関する委員会」においての、佐々木宗務課長との一問一答での発言(中外日報一九九五年九月五日付一四・一五面)。

- (45) 一九九五年一〇月二一日の衆議院予算委員会における答弁（朝日新聞一九九五年一〇月二二日付朝刊二面、中外日報同月一七日付一面）。
- (46) 朝日新聞一九九五年八月二〇日付朝刊二面。
- (47) 産経新聞一九九五年九月四日付朝刊一面。
- (48) 朝日新聞一九九五年八月一〇日付朝刊二面。
- (49) 宗教法人に関する特別委員会議録八号（平成七年一月一〇日）七頁。
- (50) 宗教法人法改正の経過について、横山真佳「宗教法人法改正問題日録風下コメント」「政争の具と化している法人法改正論戦の様相」月刊住職一九九五年一月号二四頁、同「法案実質審議より政争先行の中で国会は動いた」月刊住職一九九五年一月号一八頁、同「改正一辺倒で突っ走った国会七日間の虚虚实実」月刊住職一九九六年一月号四〇頁。
- 国会審議の問題点について、「宗教法人法『見直し』国会審議を追って」①②③④⑤⑥⑦⑧⑨⑩⑪⑫⑬⑭⑮⑯⑰⑱⑲⑳㉑㉒㉓㉔㉕㉖㉗㉘㉙㉚㉛㉜㉝㉞㉟㊱㊲㊳㊴㊵㊶㊷㊸㊹㊺㊻㊼㊽㊾㊿
- 同月一九日付一四四頁、同月二二日付一三四頁、同月二四日付六六頁、同月二六日付八八頁、同年一月四日付八八頁、同月九日付一八八頁、同月一一日付一六六頁、同月一六日付七七頁、同月二八日付一四四頁、同年一月五日付八八頁。
- 宗教法人審議会の動きにつき、「宗教法人審議会が法人法改正を認めた・宗教法人法改正は誰が何のために行おうとしているのか」月刊住職一九九五年一〇月号一四四頁。
- 宗教法人審議会のメンバーの一員として審議に携わった立場からの報告として、力久隆積「今回の改正の経緯と審議会の在り方の問題」(第三二回宗教学会一九九六年六月二九日)のシンポジウムにおける報告・宗教法一六号掲載予定)。
- (51) 宗教法人審議会の所掌事務としては次のようなものがある。
- 文部大臣が認証することができない旨の決定をしようとするとき(一四三条三項・二八条二項・三九条二項・四六条二項)、所轄庁が公益事業以外の事業の停止または認証の取消しを命じようとするとき(七九条四項・八〇条五項)、認証に関する決定(不認証の場合を含む)、事業の停止命令、認証の取消しについて文部大臣に審査請求または異議申立があり、それに對し却下以外の裁決または決定をしようとするとき(八〇条の二 一項)は、あらかじめ宗教法人審議会の意見を聞かなければならない。
- なお、改正法により所轄庁が報告聴取権・質問権を行使する場合にも宗教法人審議会の意見を聞かなければならない、とされている(七八条の二 二項)。
- (52) 中根・前掲注(一)六六頁。なお、一九五三(昭和二八)年二月四日・宗教法人審議会決議参照。
- (53) 前記注(19)(20)参照。

- (54) 朝日新聞一九九五年九月三〇日付朝刊二面。
- (55) 一九九五年九月二十九日の審議会終了後、委員の一人である力久隆積氏（善隣教教主・新宗連からの委員）審議会の論議の進め方と最終報告作成を強行したことにつき、強硬な抗議をしたことに続き、同年一〇月二日には宗教法人審議会委員の杉谷義純氏（天台宗宗務総長）が、三角会長宛に抗議文書を提出している（中外日報一九九五年九月三〇日付一九面、同年一〇月一〇日付一四面、同月一二日付一六面等）。また力久委員は同月九日、報告書撤回と審議再開を求めて三角会長に書簡を送っている（中外日報同月一四日付一四面）。なお、力久・前掲注(50)参照。
- (56) 中外日報一九九五年一〇月一九日付一九面（一〇月一七日分）。
- (57) 中外日報一九九五年一〇月二六日付一五面（一〇月二五日分）。
- (58) この改正には、宗教界の多数から反対ないし慎重にすべきであるとの意見が開陳されている。中外日報出版局・前掲注(注2)所掲の諸意見参照。なお、新進党の「政治と宗教に関する委員会」が全国の三一四宗教団体に対して行ったアンケートの結果も、回答した一二七の団体の約九割が、改正を「必ずしも必要でない」としている（公明新聞一九九五年九月三〇日付一面、三面）。
- (59) 毎日新聞一九九五年一二月二二日夕刊、朝日新聞一九九六年一月四日朝刊、読売新聞一九九六年一月五日朝刊等。  
このような動きに警戒感を示す諸論稿をまとめた文献として、中外日報社編『法難の現代を問う①②』（中外日報社、一九九六年）、田丸徳善監修・木下歡昭編集『宗教と政治の接点——宗教規制法案の衝撃』（世界日報社、一九九六年）。
- (60) School Dist. of Abington Twp. v. Schenpp, 374 U.S. 203, 1963.
- (61) 高柳信一「政教分離の原則」福音と世界一九七〇年五月号七七頁以下、八六頁参照。
- (62) 《愛媛玉串料訴訟最高裁判決》最高裁大法廷平成九年四月二日判決・ジュリスト一一一四号四四頁以下、五六頁。