

## 〈判例研究〉

# 地域自治会による神社関係費一括徴収と自治会員の信教の自由

(鳥栖市自治会神社関係費訴訟、佐賀地裁平成14年  
4月12日判決判時1789号113頁)

花 見 常 幸

## 【事実の概要】

本件では、原告らが平成3年に構成員として加入した地域自治会である被告町区（平成9年、地方自治法260条の2に基づいて「地縁による団体」として法人の認可を受けている。以下「被告町区」という。）がA神社の氏子費等の神社関係費の支出を一般会計とは区別しないまま一括して区費（自治会費）を徴収していたことに対し、浄土真宗の信者である原告らが、平成6年に、こうした区費の徴収方法は原告らの信教の自由を侵害するとして、神社関係費を控除した自治会費の支払をしようとしたが、被告町区はその受領を拒否した。それ以降、原告は、被告町区の構成員として扱われずに様々な不利益を受けたとして、被告町区に対し、構成員の地位を有することの確認と構成員名簿への登載を求めるとともに、被告町区及びその代表者に対し、被告町区の違法な取り扱いにより原告らの信教の自由ないしは信仰の自由（宗教的人格権）が侵害されたとして、不法行為に基づく慰謝料等の損害賠償の支払を求めた。

## 【判 旨】

一部認容、一部却下、一部棄却（確定）。本判決は、争点(1) 区費の徴収方法自体の適否について、争点(2) 構成員たる地位の有無について、争点(3) 不法行為の成否について、それぞれ以下のように判示して、区費に含まれる神社関係費の支払いを拒否した原告に対して、自治会員としての取扱をしなかった被告町区（自治会）の行為は、原告の信教の自由を侵害し違法であるとして、原

告の自治会員としての地位確認請求は認容したが、不法行為による慰謝料請求は棄却した（構成員名簿への登載請求については却下）。

#### 一 争点 (1) 区費の徴収方法自体の適否について

(1) 「当裁判所は、平成6年当時の被告町区の区費の徴収方法（特定宗教関係費の支出を一般会計とは区別しないまま一括して区費を徴収する方法）は、神社神道を信仰しない原告らにとっては、事実上、宗教上の行為への参加を強制するものであり、原告らの信教の自由ないしは信仰の自由を侵害し、憲法20条1項前段、2項、地方自治法260条の2第7項、8項等の趣旨に反し、違法であったと考える。

以下、各争点に従って検討を進め、その理由を述べる。」

#### (2) A神社、神社神道の宗教性

A神社の宗教性については、氏子集団が存在し、祭りの際には宮司が来て神事を神社神道の方式に従って行っており、さらにA神社の組織、目的、施設のいずれの側面からみても、神社神道に基づいた宗教活動を行うことを目的としていることは明らかであり、A神社は憲法20条1項後段、同89条にいう宗教団体であると認められる。

#### (3) 私人間効力の問題

「本件で侵害主体として問題となっているのは地域自治会という任意団体であるから、私人間の問題となり、直ちに憲法違反の問題が生じるわけではない。しかしながら、その強制的な態様、程度が社会的に許容しうる限度を超えるときには、原告らの信教の自由を侵害するものとして、民法1条、90条の趣旨に照らし、私人間においても違法と評価すべきである（三菱樹脂事件最高裁判決）」。

そこで、「違法性の有無、すなわち、強制的な態様、程度が社会的な許容限度内であるか否かを判断するためには、原告らの被侵害利益の性格や、侵害主体とされる被告町区（地域自治会）の性格等について、さらに詳細に検討を加える必要がある。」

#### (4) 原告らの被侵害利益の性格

そこでまず、原告らの被侵害利益の性格を検討すると、「信仰が人間の存在にとって重要な意味を持つものであるが故に、そこに自由な領域を確保する利益

は、対国家との関係だけでなく、私人に対する関係においても十分に保障されるのが望ましい（もっとも、私法関係においては、一次的には私的自治の原則が妥当するから、実際には様々な制約がある。）。かかる意味で、信仰の自由は、それを原告らが主張するような宗教的人格権と呼ぶかは別にして、私人間においても法的に保護された利益とみるべきである。」

宗教的人格権はその内容が曖昧であり、具体的な法的利益として保障されたものとはいえないという被告らの主張については、「本件では、違法性の有無の判断をするために被侵害利益の性格を問題としているに過ぎないから、『具体的』な権利である必要まではないというべきである。」

しかし、「特定の私的団体とその構成員との関係において、団体が構成員に対して特定の宗教上の行為への参加等の強制をしたとしても、それが直ちに構成員の信教の自由ないしは信仰の自由の侵害であり、違法であるということとはできない。それは、多くの場合、当該団体が任意加入の私的団体であること、すなわち、構成員が、①自らの自由な意思に基づき、そのような強制が伴う関係を形成したからであり（自己責任）、②意に反する強制があっても、当該団体から脱退することで侵害状態を回避することができるからにほかならない（脱退による回避）。しかし、形式的には任意加入の団体であっても、①加入の自由が大きく制限されていたり、②脱退の自由が大きく制限され、あるいは、困難なためにその期待可能性がないなど、実質的に強制加入の団体ないしはそれに準ずるような団体であると認められる場合には、事情が異なってくる。」

#### (5) 被告町区（地域自治会）の性格

そこで、被告町区の性格を検討すると、「被告町区は、任意加入の団体であり、その加入及び脱退は、原則として区民の自由な意思による。しかしながら、任意加入の団体とはいっても、……被告町区は、その目的に従い、地区の清掃活動や体育祭、敬老会、回覧板の回付等の当該地域における様々な共同活動、広報活動を行い、地域活動における中核的な役割を果たしている上、B市との連絡や市報の配布等の事務を行うなど、公共的な役割をも担っている。そして、それらの活動及び各種サービスは、その性質上、当該地域の居住者全員が参加し、享受することが予定されたものであり、かつ、それが望ましい状態でもある。実際にも、被告町区への加入状況をみると、平成13年当時においては、……

加入率は98パーセント以上と極めて高い。……結局、被告町区では、事実上、運用として全戸加入制がとられていたものとみるほかない。そして、被告町区に加入しないということは、生活の重要な基盤である居住地において、上記のような地域の共同活動に参加できず、かつ、各種サービスを受けられないということであり、しかも、事実上、全戸加入制をとってきた被告町区の方針に明確に反することでもある（そのことで、地域社会から疎外されることもあり得るし、そのことに大きな心理的負担を感じる者は少なくないと考えられる。）。これらの事実によると、被告町区への加入は、強制されているとまではいえないうににしても、その自由は大きく制限されているというべきである。」

「また、被告町区からの脱退が自由であるとはいっても、C町には被告町区以外の地域自治会は存在しないから（地域占拠性）、脱退者には、居住地区の自治会には全く加入しないか、居住地から離れた他の自治会へ加入するか、いずれかの選択の余地しかない。これらの事実によると、脱退についても、その自由は大きく制限されているというべきである。」

「そして、地方自治法は、地域自治会の法人化について、『良好な地域社会の維持及び形成に資する地域的な共同活動を行うことを目的としていること』（同法260条の2第2項1号）と定め、その目的の公共性を要件としている。」「さらに、『正当な理由がないかぎり地域自治会への加入を拒否できない。』（同条7項）と定め、区による加入拒否を制限しているが、これは、地域自治会が公共的な役割を果たしていることを考慮したからにほかならない。このことは、例えば一般企業が採否の自由（契約の自由）を有し、ことに傾向団体であれば、加入者に対して特定の信仰、主義、主張等を問うことが相当とされる場合もあるのとは明らかに異なる。さらに、『民主的な運営と不当な差別の禁止』（同条8項）、『特定の政党のための利用の禁止』（同条9項）などを定め、地域自治会の公共性を側面から担保しようとしている。」

「したがって、被告町区は、その公共性が法的にも明確に位置づけられている上、加入及び脱退の自由が、いずれも大きく制限されており、これらによると、被告町区は、強制加入団体とは同視できないにしても、それに準ずる団体であるというべきである。そして、被告町区がこのような性格を持つ団体である以上、その運営は、構成員が様々な価値観、信仰を持つことを前提にしてなされ

なければならない。」

#### (6) 特定宗教関係費各支出の宗教性

このような性格を持つ被告町区が、原告らに対し、特定の宗教上の行為への参加を強制したといえるか否かの判断のため、A神社に関する特定宗教関係費<sup>1)</sup>各支出の宗教性について検討する必要がある。検討の結果、各支出の中で、①神社の信者（氏子）としての会費である「氏子費」、②神社本庁によって各神社に掛けられる賦課金のことである「社格割」、③「諸手当」のうち、被告町区が祭りを実質的に主催する際に、宮司に対し神事の主宰に対する手当として支出されている「大祭当番班長」、④「願成就其他」のうち、被告町区が祭りを実質的に主催する中で、区費の中からA神社に支出されている部分、以上4つの支出については、宗教性のある特定宗教関係費と認められ、被告町区の活動目的の範囲外の支出である。

#### (7) 区費の徴収と支出の関係

次に、区費の徴収と支出の関係について検討を加え、原告らからの区費の徴収が原告らに対して宗教上の行為への参加を強制するものと評価できるかを検討しなければならない。

「区費の徴収と支出は、被告町区の規約上、根拠及び手続をいずれも異にしているが、地域自治会の活動に伴う支出というのは、もともと限定されたものであって（政策的判断の余地が少ない。）、実際にも、支出の費目は、数年間、ほぼ一定していて変化がないこと、それらの支出に対応する形で機械的に区費の徴収が確定されてきたことなどの事実が認められ、これらの事実によると、区費の徴収と支出との間には、直接的、具体的な関連性があるというべきである（被告らが指摘する上記の判決は、国税の徴収と支出との関係に関するものであって、本件のような目的、活動が限定された地域自治会には妥当しない。）。」

「したがって、被告町区の区費の支出と徴収は、違法性の有無の判断において相互に密接に関連するものといえる。そして、本件では、被告町区は、原告らに対し、何らかの宗教上の行為への参加を直接に強制したわけではないが、特定宗教関係費の支出を続けながら、原告らから区費を徴収するということは、原告らにとっては、区民であるために、信仰しないことを誓った神社神道のために区費の支払を余儀なくされるということであり、これは、被告町区への加

入及び脱退の自由が大きく制限されているという現状に照らすと、事実上、原告らに対し、宗教上の行為への参加を強制するものであったと認められる。」

「したがって、冒頭に述べたとおり、被告町区の区費の徴収方法は、神社神道を信仰しない原告らにとっては、事実上、宗教上の行為への参加を強制するものであり、原告らの信教の自由ないしは信仰の自由を侵害し、憲法20条1項前段、2項、地方自治法260条の2第7項、8項等の趣旨に反し、違法であったと認められる。」

## 二 争点(2) 構成員たる地位の有無について

(1) 「原告らの請求のうち、構成員名簿への登載については、登載自体により原告らに何らかの具体的な利益が発生し、あるいは、不登載により直ちに原告らに不利益が及ぶようなことは考えられないから、本件では、地位の確認だけで足りるというべきである（構成員名簿の性質や登載請求の根拠についても判然としない。）。したがって、構成員名簿への登載を求める訴えの部分については確認の利益がなく、却下すべきである。」

### (2) 自主脱退の有無

「本件拒絶通知<sup>2)</sup>の前後の経過によると、原告らは、特定宗教関係費を控除して区費の支払をすること、すなわち、被告町区の区民たる地位に執着していたことがうかがわれるし、本件拒絶通知自体、その文面上、脱退の意思が読みとれ得るようなものでもない。これらの事実によると、原告らによって脱退の意思表示が行われた事実はなかったと認められる。……したがって、……原告らは、なお区民としての地位にある。」

### (3) 被告町区による脱退認定取扱の有効性

「本件で、被告町区は、原告らが、①本件拒絶通知において区費の支払を明確に拒絶したこと、②他人を差別発言で罵倒して、区長を攻撃的にし、区長の選出の目処すら立たなくさせるなど被告町区を混乱させたことを根拠にして、被告町区の良い関係の維持、円滑な活動等が、原告らにより『著しく阻害されることが明らかな』(自治省通達)であるとして、脱退認定取扱<sup>3)</sup>を行っている。」

そこで、①の当否については、「区費の不払や支払拒絶自体に、正当な理由があると認められる場合には、それを根拠にした不利益な取扱、すなわち、支払

拒絶をした者に対する脱退認定取扱はできないというべきである。そして、本件では、……被告町区の区費の徴収方法自体が違法であったと認められる以上、原告らの支払拒絶には正当な理由があるから、それは脱退認定取扱の根拠とはなり得ない。」

②については、「原告らに相当性を欠くような言動が多々みられたのはたしかであるが、それは、もともと被告町区の区費の徴収方法に問題があったことが原因の一つでもあるし、……被告町区への加入及び脱退の自由が大きく制限されている現状に照らすと、その地位の喪失事由の有無については厳格に判断すべきである。そうすると、いまだ本件の程度では、被告町区の良い関係の維持、円滑な活動等が、原告らによって『著しく阻害されることが明らか』であるとまでは認められないというべきであり、脱退認定取扱の根拠とはなり得ない。したがって、本件において、脱退認定取扱はその根拠を欠き無効であるから、原告らは、なお区民としての地位にある。」

### 三 争点 (3) 不法行為の成否について

被告町区の区費の徴収方法が、「事実上、原告らに対して宗教上の行為への参加を強制するものであり、憲法20条1項前段、2項、地方自治法260条の2第7項、8項等の趣旨に反し、違法であったといえるが、そのこと自体から、直ちに、不法行為が成立するということとはできない。なぜなら、被告町区は、長い間、そのような徴収方法を問題とされることなく取り続けてきたのであって、今回、原告らから指摘されるまでは、その徴収方法に内在する問題点に気付くのは困難であったと考えられるからである（故意、過失の不存在）。」

「したがって、本件において、もっぱら不法行為の成否が問題となるのは、原告らが本件申入によって区費の徴収方法の問題点を指摘した以降、すなわち、平成6年春以降の被告町区の行為に限られることになる。そこで、同行為について、①本件申入から脱退認定取扱までの対応、②脱退認定取扱、③脱退認定取扱以降の対応について、それぞれ違法性の有無を検討する。」

「以上の事実経過によると、本件の問題点は、原告らが、性急に自己の要求を実現させようとするあまり、本件回答<sup>4)</sup>の趣旨を曲解して受け止めてしまったところにあるというほかない。そして、被告町区にしてみれば、支払の猶予とい

う原告らの主張に配慮した措置をとったにもかかわらず、かえって激しい非難を受け、区費の支払拒絶を通告されたのであって、そのような経緯を考慮すると、被告町区が脱退認定取扱に及んだのはやむを得なかったものというほかない。これらの事情に照らせば、本件の脱退認定取扱が、社会的な許容限度を超え、直ちに損害賠償を帰結するだけの権利侵害行為であったということはできない。したがって、本件申入から脱退認定取扱までの対応、脱退認定取扱のいずれについても、違法性があるとは認められない。」

「脱退認定取扱に違法性が認められない以上、その後、被告町区が同取扱に従って原告らを区民として扱わなかった行為については、原則として違法であるとの評価を受けない。したがって、原告らの権利、自由がさらに侵害されていると評価できるような特段の事情が認められない限り、被告町区の対応が、社会的な許容限度を超え、損害賠償を帰結するだけの権利侵害行為であったということはできない。」そこで、特段の事情が認められるかどうかについて検討すると、被告町区は、弁護士会の勧告を受けた形で、「氏子社格割」などの神社関係費を平成11年度から順次、「農家会計に移管させて、特定宗教関係費の支出について全般的な改善を行ったこと、脱退認定取扱以降も原告らに対してB市報等の配布を行ってきたこと、特定宗教関係費の改善後、原告らに被告町区への再加入を呼びかけていることなどの事実が認められ、これらの事実によると、脱退認定取扱以降の被告町区の対応は、不十分、不適切ながらも、被告町区なりの改善への努力や、原告らの申入れに対する配慮をうかがうことができる。」

「以上の事実によると、本件においては、原告らの権利、自由がさらに侵害されたと評価できるような特段の事情は認められず、原告らの対応が、社会的な許容限度を超え、直ちに損害賠償を帰結するだけの権利侵害行為であったということはできない。したがって、脱退認定取扱以降の被告町区の対応について、違法性があるとはいえない。」

## 【研 究】

一 判旨の冒頭部分で示したように、本判決は、争点(1)から(3)に対応して、大きく3つの部分に分かれるが、被告町区、すなわち町内会ないし地域自治会（以下では「町内会等」という）の性格の問題も含めて、憲法上の問題は、



争点(1)「区費の徴収方法自体の適否について」の部分に集約されているので、以下では、この部分を中心に検討を加えることとする。

本判決は、まず第1に、町内会等が氏子費などの神社関係費の支出を一般会計と区別しないまま一括して会費を徴収する方法について、私人間効力の論理(三菱樹脂事件判決<sup>5)</sup>)によりながら、神社神道を信仰しない原告らの信教の自由ないし信仰の自由を侵害し、憲法20条1項前段、2項の趣旨に反し、違法であると判示した点で、注目すべき判決である。なぜなら、こうした神社関係費の徴収方法は、日本国憲法制定後半世紀以上経過した現在でも、各地に広く残存しているといわれ、下級審とはいえ、裁判所が明確にこれを憲法規定の趣旨に反し、違法と断じた意義と影響力は、相当大きなものであると考えられるからである。

こうした徴収方法が広く採られてきた背景には、地域の神社は、「特定宗教ではない」という、明治憲法の下での「神社非宗教論」と通低する論理ないし心情が存在すると思われる。実際に、本件でも、被告町区側は、A神社の宗教性をめぐり、「日本は多神教の社会」であり、「A神社は被告町区の人々にとって、神社というよりも公園となっており」、「住民らが地域を守る氏神としてA神社を受け容れたとき、その心情は決して宗教心にのみ根ざすものではなく、宗教宗派を超えた存在としての、その地域に居住する者の素朴で純真な住民感情であり、もはや特定の宗教宗派を代表するというものではない。」等と述べて、その宗教性を否定しようとしていた。これに対して、判決が、「日本国憲法の制定の経緯、すなわち、日本国憲法が、明治憲法下で神社神道が事実上国教化されたことを反省し、政教分離の制度をとった上、少数者の信教の自由の保障を徹底させようとしたことに照らすと、憲法20条、89条でいう宗教とは、第一には神社神道そのものを念頭に置いたものと言わざるを得ず、神社神道が当該地域に深く溶け込んでいるとか、多数の住民らが宗教であるとの意識を持たなかったとしても、それらのことから、A神社の宗教性が否定されるものではない。」と、明快に指摘していることは評価に値するであろう。

二 本判決に含まれる憲法上の最大の論点は、団体の自律権と構成員の人権の問題であると考えられる。そこで次に、この憲法上の論点からみて、被告町

区、すなわち町内会等はどのように位置づけられ、本判決は、どのように評価されるかが検討されなければならない。

### (1) 団体の自律権と構成員の人権

一般に、団体には、その自律権に基づいて、当該団体の目的の範囲内の行為をなす自由が認められるとともに、場合によっては構成員の人権を制約してでも構成員に対して支持や協力を求めることができる一方、目的の範囲外の行為については、構成員の協力を求めることはできないと考えられる。そこで、①いかなる団体のいかなる行為が当該団体の目的の範囲内の行為として是認され、また②構成員の人権との関係において、どの程度まで構成員に支持や協力を求めることができるかという問題が、団体の自律権と構成員の人権という憲法上の論点である。<sup>6)</sup>この論点にかかわる最高裁判決は、1970年の八幡製鉄事件<sup>7)</sup>判決から、1975年の国労広島地本事件判決（国労事件判決）<sup>8)</sup>、1996年の南九州税理士会事件判決（税理士会事件判決）<sup>9)</sup>、1998年の日弁連スパイ防止法反対運動事件判決（日弁連事件判決）<sup>10)</sup>、2002年の群馬司法書士会事件判決（司法書士会事件判決）<sup>11)</sup>まで5件あるが、これらの判決は、この論点に即して大きく3つに分けることができる。すなわち、団体の自律権と行為の自由をほぼ無制約に認めた八幡製鉄事件判決と、その対極に位置して、団体の自律権と行為の自由は構成員の人権との関係で大幅に制約されとした税理士会事件判決、そしてその中間に位置する国労事件判決、日弁連事件判決、司法書士会事件判決である。<sup>12)</sup>

このうち、八幡製鉄事件判決と税理士会事件判決の関係は、比較的分かりやすい。なぜなら、八幡製鉄事件判決は、周知の通り、非強制加入団体であり、構成員の脱退の自由が広く認められる株式会社（八幡製鉄）に対して、政治的行為であると一般に考えられる政治献金を、団体の目的の範囲内の行為とした上で、払込金による株主の協力を容認した判決であり、<sup>13)</sup>税理士会事件判決は、強制加入団体であり、構成員に脱退の自由が認められない税理士会について、政党などの政治資金規正法上の政治団体に対して政治資金の寄付を行うことは、「会員各人が市民としての個人的な政治思想、見解、判断に基づいて自主的に決定すべき事柄」であり、税理士会の目的の範囲外の行為とし、そのために税理士会が行った特別会費徴収の決議を無効とした判決だからである。つまり、両判決のみについて言えば、当該団体が強制加入団体か否かによって、団体の

目的の範囲の広狭が決定され、同じ政治献金に関して、結論が異なつたと理解されるのである。

しかし、中間に位置する3つの判決に目を転ずると、当該団体が強制加入団体か否かということだけが決定要因ではないことが明らかとなる。日弁連事件判決と司法書士会事件判決は、いずれも弁護士会と司法書士会という強制加入団体についての事件であつたにもかかわらず、両判決とも、問題の行為を団体の目的の範囲内の行為として、構成員への支持・協力要請を是認しているからである。

具体的には、日弁連事件では、日弁連が「スパイ防止法案」の国会提出に反対する決議を行うなどの反対運動を行うことは、原告らに対し「スパイ防止法案」反対という政治的立場に対する支持、協力を強制するに等しいから、原告らの思想、良心の自由を侵害するとの主張に対して、1992年の東京高裁判決は、日弁連が弁護士に課せられた使命を達成するために、基本的人権の擁護、社会正義の実現の見地から、法律制度の改善について、一般会費を使って会としての意見を明らかにし、反対運動を行うことも、日弁連の目的の範囲内の行為であるとして、原告らの請求を斥けた。また、司法書士会事件では、群馬司法書士会が阪神・淡路大震災により被災した兵庫県司法書士会に3000万円の復興支援拠出金を寄付するとして、会員から登記申請事件1件あたり50円の復興支援特別負担金を徴収する旨の総会決議を行ったことが、会員である原告らの思想、信条等を侵害するとして、原告らが特別負担金の債務不存在の確認を求めた。これに対して、最高裁は、「司法書士会はその目的を遂行する上で直接または間接に必要な範囲で、他の司法書士会との間で業務その他について提携、協力、援助等をすることもその活動範囲に含まれ」、「被告がいわゆる強制加入団体である」としても、復興支援特別負担金の徴収は、「会員の政治的又は宗教的立場や思想信条の自由を害するものではなく、」総会決議の効力は原告らに及ぶと判示した。

逆に、1975年の国労事件判決は、強制加入団体ではない労働組合が、いわゆる安保反対闘争実施の費用として、または公職選挙に際し特定候補者の選挙運動支援のため政党に寄付する資金として、徴収する臨時組合費について、このような政治的要求に賛成するか反対するか、または選挙においてどの政党を支

持するかは、本来、組合員各人が市民としての個人の思想、見解、判断に基づいて自主的に決定すべき事柄であるから、組合員に協力を強制することはできないとした判決である。

この国労事件判決は、「組合脱退の自由」が事実上大きな制約を受けている場合には、「組合員の協力義務を無条件で肯定することは相当でない」という前提に立った上で、「問題とされている具体的な組合活動の内容・性質」と「組合員に求められる協力の内容・程度・態様等を比較考量」することによって、「組合員の協力義務の範囲に合理的な限定を加えることが必要である」としている。学説は、これを「比較考量」論と呼び、税理士会事件判決も、「比較考量」という言葉は使っていないものの、この「比較考量」の判断枠組に従って下された判決であるとする<sup>14)</sup>。多少、一般化していえば、この「比較考量」論とは、団体の行為の自由との関係で、当該団体がどの程度までその構成員に支持や協力を義務づけることができるかに関して、まず当該団体の性格に注目して、団体脱退の自由が事実上大きく制約されているか否かを検討し、前者の場合には、構成員の協力義務を無条件で肯定することは相当でないという前提に立った上で、問題とされている具体的な団体活動の内容・性質と、構成員に求められる協力の内容・程度・態様等を比較考量することによって、構成員の協力義務の範囲に合理的な限定を加えることが必要か否かを判断する判断枠組であるといえる。

この一般化された「比較考量」論で考えれば、日弁連事件東京高裁判決も、「比較考量」という言葉は使っていないが、実質的にはこの判断枠組に拠った判決であるといえよう。すなわち、この事件では、強制加入団体であり、脱退の自由が大きく制限されている日弁連の政治的活動の自由が問題になっていたが、問題とされたスパイ防止法案反対運動が、その性質を考えると、弁護士会の使命・目的の範囲内のものと考えられる一方、一般会費の範囲内での支持・協力であり会員への協力要請の程度が低かったことが、本件反対運動の差止請求と慰謝料請求を棄却するとの結論にいたる「比較考量」にあたって重要な要素となったと思われるからである<sup>15)</sup>。

ここで確認すべきことは、先に述べたように、団体の自律権と構成員の人権という論点には、2つの問題、すなわち、①いかなる団体のいかなる行為が当

該団体の目的の範囲内の行為として是認されるかという問題と、②構成員の人権との関係において、どの程度まで構成員に支持や協力を求めることができるかという問題が含まれており、上記の「比較考量」論は、②に関する判断枠組であるということである。この点で、国労事件判決が、①の問題に関して、労働組合による政治的活動自体については、組合の目的と関連性をもつことを否定することはできないとして、これを自由であるとしていることが留意されなければならない。

それでは、本件佐賀地裁判決は、この判断枠組からみた場合に、どのように評価されるであろうか。まず当該団体＝被告町区、すなわち町内会等の性格を検討しなければならない。

## (2) 町内会等の性格

町内会研究の第一人者の研究によれば、町内会等の特性としてあげられるのは、従来一般的にいわれていた、①加入単位が個人ではなく、世帯であること（世帯単位の加入）、②全戸の自動または強制的な加入であること（自動的加入）、③活動目的が多岐にわたり包括的な機能をもつこと（包括的機能）、④行政の末端補完機能を果たすこと（行政補完機能）の4点に、⑤1つの地域には1つの町内会しかないこと（排他的地域独占）<sup>17)</sup>を加えた5点であるとされる。そして、これまで自明のこととして見落とされていた第5の排他的地域独占という特性がとくに重要であり、これは、「実は町内会は、国家や自治体と同じく、ある種の領土権をもっているといいかえることができる」とする<sup>18)</sup>。このことの意味について、論者は、明治5年の学制の頒布に伴う全国数万の小学校の建設が、政府ではなく、主として町内会ないしその連合体である区によって担われた歴史的事実を紹介しながら、「本来町内会は、橋を架け、道をつくるなどの」自治体行政の重要な仕事を、自ら人々を動員し会費・寄付を集めて、「自分たちの自治的な活動の一環と考えてやってきた。ところが、このような活動の中核的な部分は行政が税金を使ってやるようになって、その中心的な部分から手をひいて、周辺的な部分のみを担当するようになったというのが歴史的経緯に他ならない。」<sup>19)</sup>と述べている。

こうした都市社会学の研究成果に照らして、町内会等の団体としての性格を再検討するとすれば、町内会等は、法的には任意団体にすぎず、強制加入団体

でもないのであるが、実質的には、上記の通り、排他的地域独占、自動的加入、包括的機能、行政補完機能といった特性を備えており、国家や地方自治体に類似する高度の公共性をもつ団体であるといわざるを得ない。町内会等の行為の自由と会員の人権との関係を考える場合には、この点を十分考慮する必要があると思われる。

### (3) 本判決の評価

上記(2)で検討したように、町内会等が、実質的には、国家や地方自治体に類似する高度の公共性をもつ団体であることから、憲法上「国民」に保障された権利である「結社の自由」(21条)に基礎をもつ団体の自律権とそこから派生する団体の行為の自由は、町内会等については、大幅に制約されることにならざるを得ない。とりわけ、宗教活動については、憲法20条3項が公的団体に対して、それを禁止し、同条2項が、公的団体は、公的団体の構成員に対する宗教行為の強制を禁止していることから、高度の公共性を有する町内会等には、ほぼ全面的に宗教活動が禁止され、当然のことながら、宗教活動は町内会等の目的の範囲外の活動となると考えられる。

この点、本件判決は、明確な判断を示しているわけではないが、判旨一の(5)において、被告町区の性格につき、公共的役割を担っていること、98%を超えるという加入率の高さ、地域占拠性、加入および脱退の自由が大幅に制限されている実態などを的確に把握した上で、「被告町区は、強制加入団体とは同視できないにしても、それに準ずる団体であるというべきである。そして、被告町区がこのような性格を持つ団体である以上、その運営は、構成員が様々な価値観、信仰を持つことを前提にしてなされなければならない。」と判示していることは評価されるところである。

「比較考量」論によれば、本件の被告町区(地域自治会)が強制加入団体に準ずる団体と認定されたのであるから、次の段階として、具体的な団体活動の内容・性質と、構成員に求められる協力の内容・程度・態様等を比較考量することによって、構成員の協力義務の範囲に合理的な限定を加えることが必要か否かを判断することになるのであるが、本件判決は、こうした比較考量の手法はとっていない。判決は、この後、判例理論である私人間効力論に基づいて、特定宗教関係費各支出の宗教性を丁寧に認定し、区費の徴収と支出の關係に検討

を加え、被告町区の区費の徴収方法は、事実上、宗教上の行為への参加強制にあたり、原告らの信教の自由ないしは信仰の自由を侵害し、違法であると結論づけている。判決がこうした論理によって、「比較考量」論の手法を採らなかったのは、本件被告町区が高度の公共性を有することの認識、いいかえれば本件被告町区は、結社の自由に基づく団体自律権や団体の行為の自由を主張できる団体ではないという認識が、裁判所の側にあったためではないかと推測されるのである。

信教の自由が対私人の関係でどのように保障されるかという問題については、判旨一の(4)「原告らの被侵害利益の性格」において、判決はまず、「信仰が人間の存在にとって重要な意味を持つものであるが故に、そこに自由な領域を確保する利益は、対国家との関係だけでなく、私人に対する関係においても十分に保障されるのが望ましい。かかる意味で、信仰の自由は、それを原告らが主張するような宗教的人格権と呼ぶかは別にして、私人間においても法的に保護された利益とみるべきである」と述べ、宗教上の行為に参加を強制されないという意味での信仰の自由は、私人に対する関係でも十分保障されるとする。宗教的人格権はその内容が曖昧であり、具体的な法的利益として保障されたものとはいえないという被告らの主張については、「本件では、違法性の有無の判断をするために被侵害利益の性格を問題としているに過ぎないから、『具体的』な権利である必要まではないというべきである。」と一蹴している。

その上で、「私的団体とその構成員との関係において、団体が構成員に対して特定の宗教上の行為への参加等の強制をしたとしても、それが直ちに構成員の信教の自由ないしは信仰の自由の侵害であり、違法であるということとはできない」が、形式的には任意加入の団体であっても、実質的に強制加入の団体ないしはそれに準ずるような団体であると認められる場合には、違法となるとしている。宗教的人格権の侵害が争われた、これまでの多くの事件と異なり、本件では、神社関係費の一括徴収という形で、強制の要素が明らかに存在することが、本件の1つの特徴であろう。

また、本件の1つの争点である「区費の徴収と支出の関係」については、判旨一の(7)で論じられている。被告町区側は、この点について、所得税のうち自衛隊関係費相当部分の納税を拒否したところ、滞納処分によりこれを強制的

に徴収されたことは、思想・良心の自由、信教の自由を侵害するとして損害賠償を請求した事件について、その請求を棄却した判決（東京高判平成3年9月17日判時1407号54頁）を引用して、区費の徴収と予算に基づく各具体的個別支出とは、規約の根拠と手続を異にし、直接的具体的に関連しているわけではないから、当該支出に問題があっても、それは予算の執行上の問題であり、徴収の違法性をきたすわけではないと主張していた。

これに対して、判決は、区費の徴収と支出は、規約上、根拠も手続もいずれも異なるが、地域自治会の活動に伴う支出というのは、国家予算の場合とは違って、もともと限定されたものであり、政策的判断の余地が少ない。実際にも、支出の費目は、数年間、ほぼ一定しており、それらの支出に対応する形で機械的に区費の徴収が確定されてきたことなどの事実が認められ、これらの事実によると、区費の徴収と支出との間には、直接的具体的な関連性があるとする。したがって、本件では、「被告町区は、原告らに対し、何らかの宗教上の行為への参加を直接に強制したわけではないが、特定宗教関係費の支出を続けながら、原告らから区費を徴収するということは、原告らにとっては、区民であるために、信仰しないことを誓った神社神道のために区費の支払を余儀なくされるということであり、これは、被告町区への加入及び脱退の自由が大きく制限されているという現状に照らすと、事実上、原告らに対し、宗教上の行為への参加を強制するものであったと認められる。」と説得的な形で論じている。

### 三 残された課題

今後に残された課題としては、本判決の射程範囲の問題がある。現在なお、本件町区と同様の問題、すなわち、氏子費などの神社関係費の支出を一般会計と区別しないまま一括して町内会費等として徴収する慣行を継続している町内会や地域自治会は少なくないといわれるが、本件の被告町区は、平成9年に地方自治法260条の2に基づいて「地縁による団体」として法人格を取得しており、本判決（具体的には、判旨一の「区費の徴収方法自体の適否について」の部分）の先例としての適用範囲は、法人格を取得した町内会や地域自治会に限定されるのか否かという問題である。<sup>20)</sup> 本判決は、被告町区が法人格を取得していることから、判旨一の(1)の冒頭で、区費の徴収方法が憲法だけでなく、地方自治



法260条の2第7項、8項等の趣旨に反すると結論し、判旨一の(5)「被告町区の性格」の箇所、被告町区が法人格を有することを前提に、地方自治法による種々の規制がなされることを指摘した上で、「被告町区は、その公共性が法的にも明確に位置づけられている」と述べており、その限りでは、本判決の適用範囲は法人格を取得した町内会等に限定されるようにも読める。しかし一方では、上で述べたように、判決は、被告町区がその性格として高度の公共性を有することを認識していると推測され、本判決の論理は法人格を取得した町内会等に必ずしも限定されないと考えられるのである。その意味で、この点の吟味は今後に残された課題というべきであろう。

## 注

- 1) 判決によれば、「特定宗教関係費」とは、形式的な意味において、被告町区の歳出の科目にある「氏子社格割」、「諸手当」、「願成就其他」及び「仏教婦人会」の各費目を併せたものを指すこともあるし、あるいは、実質的な意味において、A神社、神社神道の維持及び活動のために支出された費用であるという趣旨の場合もあるとされる。
- 2) 平成6年5月12日に原告らがD区長らに対して行った区費支払いの拒絶通知のこと。
- 3) 判決によれば、被告町区の規約には除名処分についての規定がないから、「除名処分」ではなく、「脱退認定取扱」として表記するという。
- 4) 被告町区が、平成6年5月3日に「平成6年度は特定宗教関係費の支出を区別せずに区費の徴収を続けるが、原告らからの申入れについては、平成7年度の定期総会の議題として提案し、その際、原告らにも申入れの趣旨についての説明を予定しており、それまでの間、原告らから区費を徴収しない。」旨書面により回答したその回答のこと。
- 5) 最大判1973（昭和48）年12月12日民集27巻11号1536頁。
- 6) 内野正幸「団体の自律権と労働組合」横田耕一・高見勝利編『ブリッジブック憲法』（信山社、2002年）268頁参照。
- 7) 最大判1970（昭和45）年6月24日民集24巻6号625頁。
- 8) 最判1975（昭和50）年11月28日民集29巻10号1698頁。
- 9) 最判1996（平成8）年3月19日民集50巻3号615頁。
- 10) 最判1998（平成10）年3月13日判例集未登載。この判決は、原審である東京高判1992（平成4）年12月21日自正44巻2号99頁について「所論の点に関する原審の事実認定は、……首肯するに足り、……原審の判断は、正当として是認することができる」と述べて、簡単に上告を棄却していることから、以下では、原審である1992年の東京高裁判決の判示内容を紹介することとする。
- 11) 最判2002（平成14）年4月25日判時1785号31頁。
- 12) 蟻川恒正「思想の自由と団体規律」ジュリ1089号202頁以下（1996年）参照。
- 13) ただ、最高裁は、政治資金の寄付を災害救援資金の寄付や地域社会の祭りへの寄付と同列に論じており、これを政治活動（政治的言論）の自由の問題として正確に把握していた

かについては疑しい。この点について、蟻川・前掲注(12) 199-200頁参照。

- 14) 蟻川・前掲注(12) 202頁、および渡辺康行「団体の中の個人——団体の紀律と個人の自律」法教212号36頁(1998年)参照。また、税理士会事件判決は、この「比較考量」論に拠っていないことを前提として、これに拠るべきであったとする見解もある。大沢秀介「法人と人権」法教190号29頁(1996年)。
- 15) 渡辺・前掲注(14) 参照。
- 16) 司法書士会事件判決は、「比較考量」論のアプローチを採っていないと理解される。古野豊秋「司法書士会の総会決議と会員の思想・信条——群馬司法書士会事件」平成14年重判解9頁(2003年)参照。ただ、同事件の1審判決は、このアプローチを採って、問題の決議を無効としている。
- 17) 倉沢進「町内会と日本の地域社会」倉沢進・秋元律郎編『町内会と地域集団』(ミネルヴァ書房、1990年) 4-6頁。
- 18) 倉沢・前掲注(17) 23頁。
- 19) 倉沢・前掲注(17) 25頁。
- 20) 八王子市の場合、平成16年2月末現在で、町会・地域自治会等の総数536団体のうち、65団体(12.1%)が「地縁による団体」として法人格を取得している。