

カルト規制に関する憲法学の視点[†]

田 近 肇

はじめに

1. カルト宗教は「宗教」か？
2. 一般法による事後的・司法的規制
3. 特別法による規制
 - (1) 特別法を制定することの憲法問題
 - (2) 法的効果の問題
4. 一般法による事前規制
 - (1) 宗教法人法の基本的な考え方
 - (2) 報告徴収権・質問権
 - (3) 解散命令

おわりに

はじめに

2022年7月に発生した安倍晋三元首相の殺害事件は、その後思わぬ方向へと話が展開し、旧統一教会をめぐる問題が注目を集めるに至った。統一教会の靈感商法の問題は1980年代から顕在化していたと言われるが、いわゆる「カルト宗教」の問題がわが国で広く注目を集めるようになったのは、1995年のオウム真理教地下鉄サリン事件によってである。オウム真理教事

† 本稿は、2022年9月8日に国民民主党政務調査会憲法調査会合同部会で行った講演及び同年11月28日にマスコミ倫理懇談会で行った講演、雑誌の座談会における発言（紀藤正樹ほか「(座談会) カルト規制はどうあるべきか」世界964号（2022年）79頁）、並びに同年10月から11月にかけて毎日新聞、朝日新聞、読売新聞、日本経済新聞、共同通信、時事通信、NHKの取材に答えたところを整理し又はそれらに大幅な加筆をしたものである。

件の当時もカルト宗教への対応が種々議論され、その結果、1995年（平成7年）に宗教法人法が改正され、1999年（平成11年）には団体規制法（無差別大量殺人行為を行った団体の規制に関する法律）が制定された。しかし、前者に関してはその後特に大きな改善はもたらされていないという評価があり⁽¹⁾、後者は事実上オウム真理教とその後継団体のみを対象としており、一般的にカルト宗教の問題に取り組もうとするものではなかった。

このようにカルト宗教の問題についてその後新たな厳しい規制がなされることのないままに現在に至った背景には、この問題に対する世間の関心が薄れてしまったということに加え、2つの理由があったように思われる。

第一に、世界的にみた場合、2000年代以降、宗教法の領域で目を向けられるようになったのはイスラムの問題であった。例えばフランスにおいて、2004年に公立学校における宗教的標章・服装——具体的にはイスラムのスカーフ——の着用を禁止する法律（2004年3月15日法律第228号）が、さらに2010年には公共空間において顔を隠すこと——具体的にはブルカを着用すること——を禁止する法律（2010年10月11日法律第1192号）が制定されたことにみられるように、とくにヨーロッパでは、カルト宗教の問題よりも、イスラムの問題が熱心に論じられてきた。その影響を受けて、わが国の研究者の間でもカルト宗教の問題に対する意識はやや薄くなっていったといえる。

第二に、カルト宗教の規制が進まなかったのは、この問題の難しさゆえという面も少なくないように思われる。もし、「なんでもいいから、カルト宗教なんか潰してしまえ」と言うことができるのならば、話は早く、簡単であろう。しかし、それでは、権威主義的な体制をとる一部の国と変わらなくなってしまう。私たちが生きている日本は自由な国、自由な社会なのであって、カルト宗教なら手段を選ばずに潰せばいいというわけにはいか

(1) 棚村政行「宗教法人法の改正」宗教法35号（2016年）136頁を参照。

ない。宗教の名の下に違法な行為をしている団体に対処する必要があるとしても、それは立憲主義のルールの枠内で行う必要がある。そこから、一方では信教の自由をはじめとする諸自由を確保しつつ、他方ではいかに実効的にカルト宗教の違法行為に対処することができるかという難題に行き着くことになる。

この難題は日本だけの問題ではなく、立憲主義諸国はどこもこの同じ問題で悩んできたし、今なお悩んでいるということが出来る。実際、カルト宗教対策の難しさは早くから認識されており、1984年に欧州議会がカルト関係決議を行ったときもその審議過程において、「新宗教運動の評価を行なう際〔の〕判断基準」を提示した文教委員会報告（コットレル報告）について、ある議員は次のように述べている。「私たちが同報告を却下するならば、カルトが勝ち、彼らはその勝利を誇示することになる。反対に、私たちが同報告を承認するならば、宗教的自由の原理に反し、ヨーロッパは自由ではなくなってしまう」と⁽²⁾。

しかしながら、現に「カルト宗教」と呼ばれる問題の多い宗教団体が存在し、その違法行為によって被害が生じている以上、私たちは、この難題に取り組まざるをえない。では、私たちは、いかにして、信教の自由をはじめとする諸自由を確保しつつ、カルト宗教の違法行為に対処することができるのだろうか。

1. カルト宗教は「宗教」か？

そもそもの問題として、カルト宗教は憲法上保護されるべき宗教ではな

(2) Carlo Cardia, *Principi di diritto ecclesiastico. Tradizione europea legislazione italiana*, 5^a ed., G. Giappichelli, 2019, p.201. また、大石眞『憲法と宗教制度』（有斐閣、1996年）172頁及び180頁。

いという主張もないわけではない。しかし、憲法上信教の自由による保護の対象となる宗教を何らかの形で定義し、その定義に該当しないことを理由として、カルト宗教を憲法の保護の対象から除外することは難しいように思われる。

憲法でいうところの「宗教」の定義としては、津地鎮祭事件控訴審判決（名古屋高判昭和46・5・14行集22・5・680）が示した定義が有名である。曰く、「憲法でいう宗教とは『超自然的、超人間の本質（すなわち絶対者、造物主、至高の存在等、なかんずく神、仏、霊等）の存在を確信し、畏敬崇拝する心情と行為』をいい、個人的宗教たると、集団的宗教たると、はたまた発生的に自然的宗教たると、創唱的宗教たるとを問わず、すべてこれを包含するものと解するを相当とする」、と。

この定義は宗教学によって行われてきた古典的な宗教の定義、つまりユダヤ教＝キリスト教的な宗教の定義であって、学説上、これに対しては、「有神論的信仰と無神論的信仰のうち前者に宗教を限定するものであって、……狭すぎ」という批判がある⁽³⁾。ただ、同判決が宗教を上記のように定義したのは、信教の自由による保障の対象となる「宗教」を狭く定義して、それに該当しないものを保護の対象から除外しようという意図によるものではなく、むしろ、宗教を「できるだけ……広く解釈すべき」という趣旨によるものであった。そうすると、実は、信教の自由による保障の対象となる「宗教」はできる限り広く理解すべきであるという点で、判例も学説も基本的な姿勢は一致しているといえる⁽⁴⁾。

(3) 阪本昌成『憲法理論Ⅱ』（成文堂、1993年）324頁。

(4) 芦部信喜（高橋和之補訂）『憲法〔第7版〕』（岩波書店、2019年）161頁は、津地鎮祭事件控訴審判決による宗教の定義を引いて、「『信教の自由』条項に言う『宗教』は、……広い意味に解すべき」であると説き（芦部信喜『憲法学Ⅲ人権各論(1)〔増補版〕』（有斐閣、2000年）128頁も参照）、また、佐藤幸治『日本国憲法論〔第2版〕』（成文堂、2020年）252頁も、「憲法にいう『信教』すなわち『宗教』の意義については、憲法が過去の経験に鑑み徹底した『信教の自由』を保

そのような判例・学説の基本的な姿勢を前提とする限り、「カルト宗教は、そもそも『宗教』ではないから、憲法上保護されない」と言うことはできず、カルト宗教も憲法上保護の対象となる宗教であるとしたうえで、その規制が憲法上どこまで許されるかを考えるほかないということになる。

2. 一般法による事後的・司法的規制

カルト宗教に対する規制については、①すべての宗教を対象とし又は非宗教も含めて規制の対象とする一般法による規制と②カルト宗教のみを規制の対象とする特別法による規制、③カルト宗教による被害が広がるのを防止するための事前規制と④カルト宗教による違法行為を処罰し又はそれによって生じた被害者を救済しようとする事後規制、さらに、(i)行政機関が権限行使の主体となる行政的規制と(ii)裁判所が権限行使の主体となる司法的規制という3通りの分類を考慮ことができ、この①と②、③と④、(i)と(ii)の組み合わせによって、カルト宗教の規制には理論上8つの類型がありうるということになる。それゆえ、厳密に言えば、それらの8つの類型をそれぞれ検討していくことが必要となるが、以下では、現実に存在する規制として、①一般法による事後的な司法的規制、②特別法による規制、③一般法による事前的な行政的（又は司法的）規制の3つの類型について、順次検討していきたい。

ここで一般法による事後的な司法的規制というのは、刑法その他の刑罰法規によってカルト宗教団体（及びその信者ら）による違法行為を事後的に処罰する規制又はそうした行為による被害者を民事上事後的に救済する

↳ 障しようとしていることに照らし、広く捉えるべきである」と説いている。他方、大石眞『憲法概論Ⅱ基本権保障』（有斐閣、2021年）237頁は、そうした傾向に疑問を示している。

ことを図る規制を念頭においている。実際、一般法による事後的な司法的規制は、これまでも行われてきた。例えば、東京地判平成21・11・10(判例集未登載⁽⁵⁾)では、印鑑販売会社「新世」——この会社は、役員も従業員も全員が統一教会の信者であった——による印鑑販売行為——姓名判断にかこつけて客の悩み事等を聴き出し、その悩み事と先祖の因縁を絡めて客の不安をあおり、印鑑の購入を執拗に迫った行為——が特定商取引法違反に当たるとして、同社の社長及び法人としての同社に対し有罪判決が下されている。

他方、民事法の分野に目を向ければ、福岡地判平成6・5・27判時1526・121では、統一教会による献金勧誘行為について、「一般に、特定宗教の信者が存在の定かでない先祖の因縁や霊界等の話を述べて献金を勧誘する行為は、その要求が社会的にみても正当な目的に基づくものであり、かつ、その方法や結果が社会通念に照らして相当である限り、宗教法人の正当な宗教的活動の範囲内にある」が、「当該献金勧誘行為が右範囲を逸脱し、その目的が専ら献金等による利益獲得にあるなど不当な目的に基づいていた場合、あるいは先祖の因縁や霊界の話等をし、そのことによる害悪を告知するなどして殊更に相手方の不安をあおり、困惑に陥れるなどのような不相当な方法による場合には、もはや当該献金勧誘行為は、社会的に相当なものとはいえず、民法が規定する不法行為との関連において違法の評価を受ける」とされ、統一教会の使用者責任が認められている。

以上のところからも分かるように、これまでも一般法による事後的な司法的規制の努力は一定程度でなされてきた。内心における信仰が絶対的に保障されるのとは異なり、宗教的な行為といえども対外的な活動としてなされるときには「公共の福祉」(憲法12条・13条)による合理的制限に

(5) 消費者法ニュース83号289頁(D1-Law及びLEX/DBにも掲載)。

服するということは一般に承認されている。それゆえ、物品販売行為や献金勧誘行為のような外部的行為について、特定商取引法や民法といった一般法——言うまでもなく、これらの法律は宗教であるか宗教でないかを問わず適用される——に基づき、裁判所によって事後的に刑罰が科され又は損害賠償責任が課されるとしても、それが直ちに信教の自由の不当な侵害となるわけではない⁶⁾。このように、カルト宗教の規制は、少なくとも一般法による事後的な司法的規制である限りにおいては、必ずしも信教の自由の保障に反するものではないと考えられてきたように思われる。

3. 特別法による規制

(1) 特別法を制定することの憲法問題

旧統一教会をめぐる問題が再び注目を集め始めた2022年8月当時、「カルトを規制する必要がある」という主張は、カルト宗教への対処に特化した特別法による規制を念頭に置き、規制の具体的な内容としては、カルト宗教の違法行為による被害がこれ以上拡大するのを防止するための予防的（事前的）な規制を念頭に置いていたように思われる。そこで、特別法によって予防的な規制をしようとする場合に生じうる憲法上の問題を考えていこう。

(6) ただし、ある行為が刑罰法規に反しているとしても、それが宗教活動としてなされたときには、信教の自由の保障ゆえに当該刑罰法規の適用を免除すべき場合があるという考え方があり（いわゆる憲法上の配慮（constitutional accommodation）の理論）、わが国でも裁判上それに類する例がまったくないわけではない。例えば牧会活動事件（神戸簡判昭和50・2・20判時768・3）を参照。ここではこの問題にはこれ以上立ち入らないが、宗教への配慮の理論について、高畑英一郎「宗教への配慮」宗教法19号（2000年）209頁、田近肇「宗教の公益性と憲法」佐藤幸治先生古稀記念論文集『国民主権と法の支配〔下巻〕』（2008年）349頁などを参照。

カルト宗教のみを規制の対象とする特別法というやり方をとる場合、まず、「カルト」を何らかの形で定義して、規制を加えるべき宗教団体を国家が「カルト」と認定することが必要になるが、そうすると、国家がある宗教団体を公的に「カルト」と認定する——いわば、国家が「良い宗教」と「悪い宗教」という区別をする——こと自体が憲法の政教分離原則（憲法20条1項後段・3項，89条前段）の一内容とされる宗教的中立性の原則に反するのではないかという問題が生じることは言うまでもない。

国家がある宗教団体を公的に「カルト」とであると認定することが憲法上許されるか否かは、おそらく、規制の対象となる「カルト」をどう定義するかにかかっている。最悪なのは、ある宗教団体の教義の内容に着目して「カルト」を認定しようとする定義であり、この場合、宗教的差別だと言われても言い訳ができないであろう。つまり、信者が少数であるとか、多数派にとって教義が荒唐無稽であるとか、儀式等が風変わりであるとかいったことは、ある宗教が「カルト」とであると認定する理由にはできないのである。

しかしながら、国家がある宗教団体の行為の反社会性に着目してその危険性を認定し——つまり「カルト」と認定し——一定の不利益な取り扱いをすることは、国家の宗教的中立性に違反するものではなく、宗教を理由とする差別にも当たらないであろう。カルト宗教にも信教の自由が保障されるとしても、カルト宗教の違法行為による被害者にも人権があるのであり——自らの信教の自由だけを声高に主張するカルト宗教はこの点の認識を欠いているように思われるが——、国家が被害者の生命・身体、人身の自由、人間の尊厳、財産などを保護する措置をとることが——憲法上の保護義務があるという言い方をするかどうかはともかく——世俗的な目的と世俗的な効果とを有する正当な国家活動であることには異論はないと思われるからである。そして、先にも触れたように、内心における信仰とは異

なり、外部的な行為は「公共の福祉」による合理的制限に服するのであって、行為を理由に他とは異なる取扱いをしたとしても必ずしも宗教的差別ということにはならないように思われる。

ところで、カルト対策のための特別法として、わが国で近時、フランスのセクト(=カルト)規制法(人の諸権利及び基本的諸自由を侵害するセクト運動の予防及び抑止を促進するための2001年6月12日法律第504号。「アブー=ピカル法」とも呼ばれる⁽⁷⁾)が注目を集めている。しかし、フランスでも、カルト対策のための特別法を制定することに対しては、憲法上の諸原理に反するのではないかという問題が指摘されていた。例えば、1995年に国民議会(下院)のセクト調査委員会が提出した報告書(ギューヤール報告書)も、「セクトが示す特別な危険に対処するためセクトのみに適用される法制度を創設することは、一見したところ、魅力的であるように見える」としつつも、「この制度は、われわれの共和国の諸原理と両立し難い」、つまり、「あらゆる宗教的運動を同一のやり方では取り扱わない」とすれば、平等原理及び国家の宗教的中立性の原理に反し、セクトの活動を抑圧するとすれば、宗教の自由、集会の自由又は結社の自由に反することになるとして、「セクトにのみ適用される法制度を創設することは望ましくない」と結論づけていた⁽⁸⁾。

にもかかわらず、セクト規制法が制定されたのはなぜか。そのポイントとなるのが、同法の規制の対象となる「セクト」の定義である⁽⁹⁾。同法1条

(7) セクト規制法の抄訳は、文化庁編『海外の宗教事情に関する調査報告書 資料編3 フランス宗教関係法令集』(2010年)136頁以下(大石眞=井上武史訳)を参照。なお、この報告書並びに後掲注(24)及び(25)の報告書は、いずれも文化庁のウェブサイトに掲載されている。

(8) Assemblée nationale, *Les sects en France*, 1996, p.99.

(9) なお、わが国で、フランスのセクト規制法は「10の判断基準」でカルトを定義していると言われることがあるが、この「10の判断基準」はギューヤール報告書が示したものであって、セクト規制法自身が採用しているわけではない。

1項は、同法の適用対象を次のように定義している。すなわち、「法的形式又は目的のいかんを問わず、活動に参加する者に対し心理的若しくは身体的な隷属を醸成し、維持し若しくは活用する目的又は効果をもつ活動を遂行する法人」である、と。

注目されるのは、この定義自体には宗教という要素が含まれていないことである。この定義によれば、同法の適用対象となるセクトには、宗教的な団体だけではなく、非宗教的な団体も含まれることになる。つまり、同法は、少なくとも法文上は、宗教であるか、宗教でないかに関係なく、「活動に参加する者に対し心理的若しくは身体的な隷属を醸成し、維持し若しくは活用する目的又は効果をもつ活動」を行っている団体であるか否かどうかを問題にして規制をするものであり、結果的にその規制が宗教団体にも及びうるという構造をとっている。それゆえ、同法に対しては、「セクト特別立法とはほとんど言えない」⁽¹⁰⁾という評価すら存在する。

さらに言えば、同法によって、世間で一般に「セクト」とみられている団体のすべてが規制対象となるわけではない。少数派宗教であっても人の権利・自由を侵害しないものは同法の規制対象にはならない。同法はあくまでも、人の権利・自由を侵害するかどうかという行為の面に着目して規制対象を定義しているのである⁽¹¹⁾。

フランスのセクト規制法が採っている、このような「カルト」の定義の方法は、わが国でカルト宗教のみを規制の対象とする特別法を制定しようとする場合、国家が「カルト」を認定することによる国家の宗教的中立性違反という問題を回避しうる定義の仕方として、1つの参考になろう。

(10) 小泉洋一『政教分離の法——フランスにおけるライシテと法律・憲法・条約』(法律文化社、2005年)76頁。

(11) 小泉・前掲注(10)75頁。

(2) 法的効果の問題

ア) 結社禁止

次に、特別法を制定してカルト宗教を規制しようとする場合、どのような法的効果をもたせるかが問題となる。そうした法的効果として、ここでは、①結社禁止、②観察処分、③税制上の優遇措置の剥奪という3つものを考えていくことにしたい。

まず、結社そのものの禁止に関して、フランスのセクト規制法は、すでに述べた定義に該当する団体に対し、「法人自体又はその法律上若しくは事実上の主宰者に対し」一定の罪に当たるとして刑罰が宣告されたときは、検察官の請求により、大審裁判所がその解散を宣告することができるものと定めており（1条1項・2項）、解散が宣告された法人を維持又は再建しようとする行為も処罰の対象とされている（同条5項）。

このように、フランスのセクト規制法は、団体自体の解散という非常に強い措置をとりうることを定めている。団体を解散させてしまえば、カルト宗教の違法行為による被害はこれ以上拡大することがないようにみえ、したがって、結社禁止は、カルト宗教の違法行為による被害の発生を予防するのに非常に効果的な仕組みであるように見えるが、問題は、フランスの解散命令と同じような仕組みを日本でとることができるかどうかである。

この問題を考えるとき、フランスでは、結社禁止という団体規制の手法は、セクト規制法で初めて導入されたのではなく、戦前から認められてきた「伝統的」な制度だという点に注意する必要がある。フランスでは、1901年の結社法（非営利社団契約に関する1901年7月1日法律⁽¹²⁾）により、「不法な動機から若しくは目的のために結成される結社、法令若しくは善良な風俗に反するもの、又は国土保全及び共和政体に対する攻撃を目的と

(12) 結社法の翻訳は、文化庁編・前掲注(7)14頁以下を参照。

する」結社契約は無効であるとして、関係者による申立て又は検察官による請求に基づき、大審裁判所がその解散を命じることができるものとされており（3条・7条）、さらに、1936年の戦闘団体及び私兵禁止法（1936年1月10日法律⁽¹³⁾）は、「道路において武装示威行動を引き起こす」団体、「軍事的な形態及び組織により戦闘団体又は私兵的性格を有する」団体、「領土保全に対する侵害をもたらし又は武力により共和政体に攻撃を加えることを目的とする」団体などについて、閣議を経た大統領令によって解散を命じることができるものとしている（1条）⁽¹⁴⁾。

わが国でも、法人格の剥奪ではなく結社そのものの禁止という意味での解散命令という仕組みは、破壊活動防止法にその例を見出すことができる。すなわち、同法7条は、公安審査委員会は「団体の活動として暴力主義的破壊活動を行った団体」であって、将来さらに暴力主義的破壊活動を行う明らかなおそれが認められ、かつ、団体活動の制限（集団示威運動や集会の禁止、機関紙発行の禁止など。同法5条参照）によってはそのおそれを有効に除去できない場合、当該団体に対し「解散の指定を行うことができる」と定めている。ただし、同法による解散指定制度は制定後一度も用いられたことがなく、同法は事実上適用することのできない法律となっている。実際、1995年に初めて、オウム真理教に対して同法7条に基づく教団の解散指定が請求されたが、1997年1月、公安審査委員会はこの請求を棄却している。

問題は、なによりも、憲法学者の間では、解散指定は「団体に対する死

(13) 戦闘団体及び私兵禁止法の翻訳は、文化庁編・前掲(7)134頁以下を参照。

(14) こうした行政解散の制度に対しては当然、その合憲性の問題を提起することができるが、フランスでは、「1936年法律に該当する結社は……結社の自由保障の及ばない団体としての扱いを受けている」ようである（井上武史『結社の自由の法理』（信山社、2014年）203頁）。

刑判決」⁽¹⁵⁾ であるとして、破防法は違憲であるとする主張が多数を占めていることである⁽¹⁶⁾。具体的には、①解散指定の要件が不明確であることに加え、厳格さを欠いており⁽¹⁷⁾、②解散指定を第一次的に行政機関が行うことは問題であるという指摘がなされてきた⁽¹⁸⁾。

このように結社禁止という団体規制の手法に対する日本とフランスの態度には大きな違いがあり、わが国でもカルト規制法を制定し、結社禁止の制度を導入すべきという主張に対しては、率直に言えば、無差別大量殺人を行った団体すら解散させることができないのに、どうして靈感商法を理由に解散を命じることができるのかという感想をもたざるをえない。

ではどうしたらよいかを考えるに、1つの選択肢として、破壊活動防止法について指摘されてきた憲法上の難点を解消した新たな結社禁止の制度を構想し、従来破防法違憲論を乗り越えるという方向がありうる。

この点、わが国の学説の中にも、「個人の犯罪行為が処罰されるのと同

(15) 市川正人「結社の自由・適正手続の保障と破壊活動防止法」法学教室189号(1996年)22頁。また、芦部信喜編『憲法Ⅱ人権(1)』(有斐閣, 1978年)629頁(佐藤幸治執筆)は、解散は「結社にとって死刑に匹敵する」とし、芦部・前掲注(4)229頁は、「『団体の活動として暴力主義的破壊活動を行う明らかなおそれ』を理由に、……結社の存在そのものを否定することまで認めることには、異論が有力である」と説く。

(16) 例えば、樋口陽一ほか『注解法律学全集2 憲法Ⅱ』(青林書院, 1997年)41頁(浦部法穂執筆)は、「破防法は、どこからみても本条〔憲法21条〕に違反するとしかいいようがない」とする。

(17) それゆえ、長谷部恭男『憲法〔第8版〕』(新世社, 2022年)236頁は、処分が違憲とならないためには「破壊活動防止法がその抑止を目指す犯罪を当該団体が実行し、または引き起こすおそれが明白であり、かつ差し迫っていることが具体的に予見されることが必要であり、しかも当該処分がこの危険を除去するために必要な最小限度を超えないことが要求される」という限定をする必要があるとするが、同時に「このような適用場面が果たして実際にありうるか疑問がある」とする。

(18) 佐藤・前掲注(4)330頁(芦部編・前掲注(15)629頁以下も参照)、長谷部恭男編『注釈日本国憲法(2) 国民の権利及び義務(1)』(有斐閣, 2017年)456頁(阪口正二郎執筆)。

じように、団体の犯罪行為が刑事上又は行政上の制裁を受けることには、十分な合理性が認められる」として⁽¹⁹⁾、フランスの例に倣って、団体規制の根拠は将来の行為の危険性ではなく、過去の行為の危険性に求めるべきであるとし、「団体の解散は、基本的には、将来の危険を抑止する事前規制（予防）としてではなく、過去の危険行為に対する事後規制（制裁）と捉え」るべきであり⁽²⁰⁾、「破防法の解散指定〔も〕、過去の危険行為に対する制裁」⁽²¹⁾として再構成すべきであるとする学説がある。この学説によれば、結社禁止を過去の違法行為に対する制裁と位置づけるのであれば、将来の危険発生の蓋然性を要件にする場合に生じる不明確性の問題を避けることができ、その手続をいかなる主体が行うか（行政機関か、裁判所か）という問題はあるにせよ、合憲的に結社禁止を定めることが可能であるとされる。

それゆえ、この学説が主張するように、過去の違法行為に対する制裁であるという結社禁止の位置づけを明確にすれば、わが国でもフランスのセクト規制法と同様に、結社禁止という仕組みを設けることができるのかもしれない。

イ) 観察処分

カルト宗教を規制する特別法に結社禁止を盛り込むことが憲法上難しいという場合、それに代わる措置として、現在オウム真理教（その後継団体）に対して団体規制法によってなされている観察処分が参考になるかもしれない。実際、団体規制法は、オウム真理教に対する破壊活動防止法の解散指定が否定された後、破防法に代わる規制立法として制定されたものであった。

(19) 井上・前掲注(14)267頁。

(20) 井上・前掲注(14)260頁。

(21) 井上・前掲注(14)263頁。

同法は、過去に無差別大量殺人行為を行った団体であって再びそのような行為に及ぶ危険性があると認められるものに対し、公安審査委員会が「公安調査庁長官の観察に付する処分」を行いうる旨を定めており（5条1項）、この処分を受けた団体には役職員・構成員の氏名・住所等、当該団体の活動の用に供されている土地・建物の所在・用途等、当該団体の資産等を公安調査庁長官に報告すべき義務が課され（同条2項及び3項）、特に必要があると認められるときは、公安調査官による立入検査も行われる（7条）。この処分は、「3年を超えない期間を定めて」行うものとされているが、その期間を更新することも可能である（5条4項）。

この観察処分に対しても違憲論がないわけではないが⁽²²⁾、裁判所は繰り返しその合憲性を支持している。例えば、第1回の更新処分に関して東京地判平成16・10・29訟月51・11・2921は、団体規制法の規定が信教の自由に対する必要かつ合理的な制限として是認されるかどうかは、「当該制限が必要とされる程度と、制限される自由の内容及び性質、これに加えられる具体的制限の態様及び程度、制限を課する手続の内容等を比較較量して決すべき」と述べ、①観察処分は「団体の結成や活動自体を禁止するものでなく」、「当該団体やその構成員の中核的な活動自体に制約を加えるような内容のものではない」こと、②現に地下鉄サリン事件等の無差別大量殺人行為が「一般市民に極めて重大かつ深刻な被害をもたらしたことにかんがみれば、本法制定当時から現在に至るまで、このような危険から一般市民を保護し、公共の安全を確保すべき喫緊の必要性が存在し」、そのような「公共の安全を確保するためには、本法の定める観察処分によるのであればその目的を達成することが困難であること」、③「観察処分又はその期間の更新決定を行う手続も、公安調査庁長官の請求により、準司法

(22) 内野正幸「団体規制法上の観察処分の違憲性」筑波法政30号（2001年）1頁。また、中島宏「団体規制法制の再検討」宗教法35号（2016年）107頁も参照。

機関たる性格を有する被告〔＝公安審査委員会〕によって、本法第3章に規定された手続を踐んで行われるものとされている」ことといった事情を挙げて、同法の規定が憲法20条に反するとはいえないと判示している⁽²³⁾。

この観察処分という方法に対しては、その実効性に疑問をはさむこともできようが、カルト宗教を規制する特別法に結社禁止を盛り込むことが難しい場合、観察処分は第二の選択肢として考えられないわけではないように思われる。

ウ) 税制上の優遇の剥奪

結社禁止や観察処分以外に、カルト宗教を規制する特別法にどのような効果をもたせうるかを考えるとき、宗教法人が享受している法人税法上の優遇を剥奪するという措置を考えることもできるように思われる。

周知のように宗教法人は非収益事業所得について法人税が非課税とされるなどの税制上の優遇措置を享受しており、違法な活動を行っている宗教法人に対しては、この優遇を剥奪すべきだという主張もなされている。オウム真理教事件の当時も、宗教法人が優遇措置の下で蓄積した財産を利用して違法行為をしているのはおかしいという議論があった。ただ、その議論が結局「尻すぼみ」になってしまったのは、わが国では法人格と税制上の優遇措置とを結びつける仕組みがとられており、この仕組み自体を改めることが難しかったからであろう。

すなわち、法人税法上、まず、「公益法人等……の各事業年度の所得のうち収益事業から生じた所得以外の所得……については、……法人税を

(23) このほか、当初の観察処分に関して東京地判平成13・6・13判時1755・3、第3回更新処分に関して東京地判平成23・12・8訟月59・8・2012（控訴審は東京高判平成25・1・16判時2184・14）、第5回更新処分に関して東京地判平成29・9・25訟月66・8・958（控訴審は東京高判令和元・11・20訟月66・8・901）、第6回更新処分に関して東京地判令和2・9・29（裁判所ウェブサイト）がある。

……課さない」という大きな枠組みが設定され（6条）、「公益法人等」とは「別表第二に掲げる法人をいう」ものと定義されるところ（2条6号）、別表第二において公益法人等の1つとして、公益社団法人・公益財団法人や学校法人、社会福祉法人などと並んで、「宗教法人」が掲げられていることから、宗教法人の非収益事業所得に対しては法人税が課されないこととなっている。この仕組みの下では、ある宗教法人が法人税の非課税措置を享受しうるかについて個別的な審査がなされるわけではなく、宗教団体は宗教法人法に基づき法人格を取得して宗教法人になれば、直ちに「公益法人等」の1つとして非課税措置を享受することができる（この制度は、一般に「非課税制」と呼ばれる）。

こうした仕組みと対照的な制度としてしばしば言及されるのが、アメリカ合衆国にみられる免税制である。アメリカでも連邦の法人所得税に関し、内国歳入法典501条(c)(3)は、免税措置を受けることのできる非営利法人として、「もっぱら宗教、慈善、科学、公共安全の検査、文学若しくは教育を目的として [……] 組織され、かつ運営されている」非営利法人を掲げているが⁽²⁴⁾、宗教団体は法人格を取得するだけでは免税措置を受けることができない。免税措置を受けようとする団体は、定款等の写し、寄附募集活動の計画、構成員勧誘のための文書の写しといった文書を添えて免税資格承認申請書を提出しなければならず（508条(a)）、定款において免税目的のいずれかが当該団体の設立目的として特定されているかどうか、当該団体が主として内国歳入法典501条(c)(3)に掲げられた免税目的のいずれかを達成するための活動を行っているかどうかという審査を受けなければならない⁽²⁵⁾。

(24) 内国歳入法典の抄訳は、文化庁編『海外の宗教事情に関する調査報告書 資料編5 アメリカ宗教関係法令集』（2010年）90頁以下（駒村圭吾ほか訳）を参照。

(25) 以上につき、田近肇「アメリカの宗教法人税制の検討——憲法の視点から——」宗教法21号（2002年）231頁、文化庁編『海外の宗教事情に関する調査報

宗教法人を含めた公益的な法人に対して税制上優遇措置を講じるときに免税制と非課税制のどちらを採用するかは、国会の裁量的判断に委ねられる⁽²⁶⁾。そこで、わが国で、問題の多い宗教法人に関して「課税段階でのチェックが十分に行き届かない一つの原因は、このようなわが国公益法人課税制度の基本的組立て〔＝非課税制〕にある」として、「法人格の取得とは切り離して、免税特権ないしは税法上の特典付与を考え」⁽²⁷⁾、優遇措置を受ける適格を有する団体とそうでない団体とを個別審査によって決定することができるようにすることが提唱されてきた。

しかし、免税制に対しては、「個々の公益法人の活動内容をすべてチェックするという大変な作業を課税庁に対して強いる」ことになるという指摘がある⁽²⁸⁾。さらに、先にみたように、日本では、非課税制は宗教法人についてのみ採られているわけではなく、公益法人等全体について非課税制が採られる中で宗教法人にもそれが及ぶという構造になっており、そうすると、従来の非課税制を免税制へと改めるべきだという宗教法人税制の見直し論は、カルト宗教対策を端緒としながら、最終的には公益法人税制全体の見直しという大きな議論へと話が広がる可能性があり、その実現は決して政治的に容易ではないように思われる。

しかしながら、従来の非課税制の枠組み自体は維持したうえで、問題の多い宗教法人——必ずしも宗教法人に限定する必要はないが——に関しては、法人税の非課税措置を剥奪する仕組みというのを考えることはできないだろうか。つまり、宗教団体は宗教法人となることによって「公益法人等」の1つとして税制上の優遇を享受するという従来の法人税法の非課

↘ 告書』(2008年)210頁。さらに、免税地位を取得した法人は、年次財政報告書を提出することが義務付けられている(内国歳入法典6033条(a))。

(26) 大石眞「日本国憲法と宗教法人税制」宗教法22号(2003年)28頁。

(27) 玉國文敏「宗教法人課税の在り方」ジュリスト1081号(1995年)18頁。

(28) 玉國・前掲注(27)19頁。

税制の枠組みは維持しつつも、「カルト」に該当する法人は非課税措置を享受しうる「公益法人等」から除外するものとする、いわば「欠格条項」を特別法に設けることで、個別的に法人税法上の優遇を剥奪するという仕組みである⁽²⁹⁾。

宗教法人が税制上の優遇措置を享受しうることは憲法上の要請ではない。学説の中には、宗教法人に対する優遇措置は宗教法人に課税する場合に生じうる国家の干渉やかかわり合いを防ぐことを目的としており、信教の自由ないし政教分離原則によって憲法上要請されるとするものもあるが⁽³⁰⁾、確かに優遇措置によって宗教法人に対する国家の干渉等が減少するという側面があるとしても、それは立法者による裁量的な配慮によるものとみるべきで、憲法の要請とまでは言えないように思われる。それゆえ、非課税措置を享受しうる「公益法人等」から「カルト」に該当する法人を排除する仕組みを特別法に設けたとしても、信教の自由や政教分離原則に反すると言うことはできない。

もちろん、これは1つのアイデアにとどまり、実際にこの仕組みを制度化しようとする、詰めなければならない問題は少なくない。例えば、「カルト」の認定に税制上の優遇の剥奪という効果をもたせようとする、誰が「カルト」の認定をするのかという問題が生じ、仮に国税庁がその権限をもつべきだとしたら、国税庁にそのような能力があるのかという問題もさることながら、「このような強い権限を税務官庁に付与することについては、ためらいが生ずることも否定しえない」という批判もありうる⁽³¹⁾。しかし、税制上の優遇の剥奪は、カルト宗教を規制する特別法で定

(29) ここでは法人税についてのみ論じているが、地方税に関しても類似の「欠格条項」を設けることで、カルト団体には道府県民税、市町村民税、固定資産税等の非課税措置を享受させないということが可能であろう。

(30) 増田英敏「宗教法人課税論の問題点を検証する」潮433号(1995年)363頁。

(31) 玉國・前掲注(27)18頁。

める法的効果の選択肢として一考に値すると思われる。

4. 一般法による事前規制

(1) 宗教法人法の基本的な考え方

カルト宗教のみを対象にするのではなく、すべての宗教法人を対象にしているという意味で一般法による行政的又は司法的な事前規制の例として、宗教法人法に基づく解散命令（81条1項1号）並びに報告徴収及び質問権（78条の2）がある。宗教法人法の解散命令は、通俗的には、宗教法人が違法行為をしたことに対する制裁（事後規制）と理解されている節があるが、後述するように、本来は、法人の財産が違法な活動のために用いられないようにするための事前規制であり、報告徴収・質問権も、解散事由の存否を確認するためのものであるから事前規制として理解すべきであろう。

ところで、わが国で宗教団体に法人格を付与する一般的な法律は、宗教法人法が最初のものではない。すでに戦前に、宗教団体に対して法人格を付与する法律として、宗教団体法（昭和14年法律第77号）が存在していた⁽³²⁾。宗教団体法は宗教的な集団を「宗教団体」（＝宗教法人）と「宗教結社」とに分け、「教派、宗派及教団並ニ教会」及び「寺院」は、「宗教団体」として法人格を取得することができ（1条、2条）、法人税・地租・地方税が免除されるものとされていた（22条）。

しかし、宗教団体法は、単に、「宗教団体」に対して法人格を付与し、税制上の優遇措置を講じるということだけを目的としていたわけではない。「宗教団体」の設立に主務大臣（文部大臣）又は地方長官の認可が必

(32) ただし、神社は宗教団体法の対象外とされていたから、その意味では同法は一般的な法律とは言えない部分がある。

要（3条, 6条）とされていた点は別にしても、管長・教団統理者の就任にも主務大臣の認可が必要であり（4条4項）、宗教団体・教師による教義の宣布、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トキハ」主務大臣はこれを制限・禁止し、業務停止・設立認可の取消をすることができるものとされており（16条）、さらには、「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」ができるものとされていた（18条）。

このように、宗教団体法は、宗教団体に対して法人格や税制上の優遇措置といった利益を付与するというだけでなく、「公安を妨げ公益を害するような行為〔を〕より嚴重に取り締まること」も目的としていたのである⁽³³⁾。つまり、それまでは宗教に関する規制は「一般治安警察上の取締りにのみ任せてきた」⁽³⁴⁾ところ、宗教団体法によって、宗務行政を通じた宗教活動の統制という仕組みが導入されたということができる。

そうした仕組みが信教の自由との関係で大きな問題をはらんでいたことは改めて言うまでもなく、それゆえ、戦後、連合国による占領の下で総司令部によって出された「政治的、社会的及び宗教的自由に対する制限除去の件」（いわゆる「人権指令」。1945年10月4日）は、「思想、宗教、集会及言論の自由に対する制限を設定し、又は之を維持せんとする」一切の法令を廃止することを要求し、廃止すべき法令として治安維持法等と並んで宗教団体法を名指して掲げていた。

宗教法人令（昭和20年勅令719号）を経て、昭和26（1951）年に制定された宗教法人法が、宗務行政を通じた宗教活動の統制という発想を否定することの上に成り立っていることは言うまでもない。宗教法人法の1条2項には、「〔同法の〕いかなる規定も、個人、集団又は団体が、その保障され

(33) 井上恵行『改訂宗教法人法の基礎的研究』（第一書房、1972年）238頁。

(34) 井上・前掲(33)241頁。

た自由に基いて、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」という規定がおかれ、それゆえ、戦後の宗務行政は「行政権の関与の極小化を出発点」としていると言われる⁽³⁵⁾。そして、宗教法人法は「宗教上の事項については規定の対象とせず、また、宗教活動そのものに評価、価値判断を加えるものではない。……宗教法人法の規定の対象としているのは、いわゆる世俗的事項、すなわち財産および団体組織の管理の面であり、宗教的活動は規律の対象として」おらず⁽³⁶⁾、同法上、「宗教法人の管理運営の自律性、自主性を最大限尊重して、宗教活動への介入は避け必要最小限の世俗的規制に限定」している⁽³⁷⁾という説明が一貫してなされてきた。こうした理解は裁判所によっても共有されており、宗教法人オウム真理教解散命令請求事件最高裁決定（最一決平成8・1・30民集50・1・199）もまた、「〔宗教法人〕法による宗教団体の規制は、専ら宗教団体の世俗的側面だけを対象とし、その精神的・宗教的側面を対象外としているのであって、信者が宗教上の行為を行うことなどの信教の自由を介入しようとするものではない」と説いている。

以上のところから明らかなように、今日、宗教法人法上、宗務行政を通じて宗教活動を統制するという発想は明確に否定されている。もちろん、法人格の取得による利益を享受しようとする以上、宗教法人は法人制度の枠組みに従う必要があり、宗教法人の適正な運営を確保するために宗教法人法には多くの規制が定められているが、それらはいずれも、宗教法人の財産的な側面にしか関わらないものとされており、所轄庁が宗務行政を通

(35) 棚村政行「宗教法人法改正と今後の課題」法律のひろば49巻4号（1996年）21頁。

(36) 渡部翁『逐条解説宗教法人法〔第4次改訂版〕』（ぎょうせい、2009年）25頁。また、井上・前掲注(33)357頁。

(37) 棚村・前掲注(35)13頁。

じて宗教法人の宗教活動に介入することは認められていないのである。

しかしながら、旧統一教会の問題に関して所轄庁が積極的に質問権を行使し、また解散命令請求を行うことを求める近時の議論は、かつて否定されたはずの「所轄庁が宗務行政を通じて宗教活動を統制すること」を再び求める議論であるようにも見える。問題の多い宗教法人に対して国家とくに行政が積極的に権限を行使することを求める傾向は、すでにオウム真理教事件と1995年の宗教法人法改正の時点でみられたが、今ここで再び、あくまでも宗教に対する国家の権力とくに行政権力の行使に抑制的な立場を維持し、宗務行政を通じた宗教の統制を否定するのか、それとも、カルト宗教の被害者を救済するとともに、さらなる被害者を出さないようにするという国家の役割を承認し、宗務行政を通じた宗教の統制もやむをえないものとして、これを肯定するのが問われているのである。

(2) 報告徴収権・質問権

ア) 質問権行使の前提となる法令違反行為

2022年10月17日、岸田文雄首相は、衆議院予算委員会で、旧統一教会に対し宗教法人法上の質問権を行使する方針を表明し⁽³⁸⁾、質問権という仕組みが一躍世間の注目を集めるに至った。質問権を定めた宗教法人法78条の2の規定は、同法81条の「規定の事由に該当する疑いがある場合に、その事由の存否を確認する手段として」⁽³⁹⁾、所轄庁に報告徴収権と質問権（以下、まとめて「質問権」という。）とを認めるため、冒頭で触れた1995年の同法改正で新設されたものである。そして、今回の旧統一教会の問題に関して、「本来であれば、既に宗教法人法の質問権で調査をして、解散命令

(38) 第210回国会衆議院予算委員会会議録第2号14頁。

(39) 宗教法人審議会「宗教法人制度の改正について(報告)」(1995年9月29日)ジュリスト1081号(1995年)26頁。

要求の必要性があるのかどうかは判断されているべきだった」という主張がなされていた⁽⁴⁰⁾。

このような主張が当時、旧統一教会に対して具体的にどのような報告徴収・質問を行うことを念頭においていたのかは判然としないが、もし、この主張又はこれを肯定的に取り上げたメディアの報道が、所轄庁が宗教法人に対して一般的な監督権を有することを前提にして、宗教法人法78条の2の規定は宗教法人の活動全般について報告徴収・質問を行う権限を所轄庁が当然に有することを認めたものと理解していたのだとしたら、そのような理解は適切ではない。なぜなら、所轄庁が宗教法人に対して一般的な監督権を有するという理解は、上記のような宗教法人法の基本的な考え方と合致しないからである。

実際、この質問権はそもそも、所轄庁が宗教法人に対して何でも質問をすることができるという制度ではない。質問権は、例えばある宗教法人について宗教法人法81条1項1号に該当する——つまり、「法令に違反して、著しく公共の福祉を害すると明らかに認められる行為をした」——疑いがあるときに、それについて確かめるために質問を行うという制度なのであって、漠然と宗教法人を調査するという制度ではない。

したがって、質問権を行使しようとする場合、所轄庁はどのような法令違反行為について確かめたいのかを特定して質問するということになるが、ここでいう法令違反行為にどのようなものが含まれるのが近時の国会審議で問題とされたことは周知のとおりである。当初、岸田首相は、

(40) 靈感商法等の悪質商法への対策検討会第3回(2022年9月15日)議事録(消費者庁ウェブサイトに掲載)11頁(菅野志桜里委員発言)。そして、靈感商法等の悪質商法への対策検討会「報告書」(2022年10月17日)(消費者庁ウェブサイトに掲載)4頁は、旧統一教会について、解散命令請求も視野に入れて宗教法人法78条の2に基づく報告徴収及び質問の権限を行使することを提言していた。

2022年10月18日の衆議院予算委員会において、ここでいう法令違反行為には民法上の不法行為は含まれないという理解を示していた⁽⁴¹⁾。宗教法人法81条1項1号のこうした解釈は、「これは恐らくほとんどの場合、犯罪行為といったもの以外には余り事例がないのではないかというふうに考えられ」という行政解釈⁽⁴²⁾、また、「刑法等の実定法規の定める禁止規範又は命令規範に違反するもの」であるとする宗教法人オウム真理教解散命令事件抗告審決定（東京高決平成7・12・19判時1548・26）を踏まえたものであった。

しかしながら、翌10月19日、岸田首相は、今度は参議院予算委員会において、「行為の組織性や悪質性、継続性などが明らかとなり、宗教法人法の要件に該当すると認められる場合には、民法の不法行為も入り得る」と、従来とは異なる解釈を示した⁽⁴³⁾。この答弁の修正に対しては「朝令暮改」との批判もなされたが、ただ、81条1項1号の法令違反行為には不法行為も含みうるという解釈は、十分ありうる解釈であるように思われる。というのは、そもそも81条1項1号が法令違反行為を解散事由としている趣旨は、ある宗教法人が法人制度を利用して取得・蓄積するに至った財産が違法な行為のために用いられないようにすることにあるところ、民事上の不法行為も裁判所が違法と判断した行為であることに変わりはなく、それゆえ、そうした行為のために法人財産が用いられるのを防がなければならないといいうるからである。

そして、11月18日に公表された文化庁の専門家会議の報告書で、法令違反行為が存在する「疑い」がある場合に関して、公的機関において「法令

(41) 第210回国会衆議院予算委員会会議録第3号3頁。

(42) 平成7年11月29日参議院宗教法人等に関する特別委員会における小野元之・文化庁次長の答弁（第134回国会参議院宗教法人等に関する特別委員会会議録第5号16頁）。

(43) 第210回国会参議院予算委員会会議録第1号3頁。

違反」を認める判断がある場合だけでなく、「当該法人の法的責任」を認める判断がある場合も挙げられているのは⁽⁴⁴⁾、81条1項1号についての新たな解釈を反映したものとみることができる。

イ) 質問権を行使することができる場合

所轄庁は質問権を、そのような法令違反行為が存在する「疑い」がある場合に行使することができるわけであるが、次に、そうした「疑い」がある場合とは具体的にどのような場合なのかという問題が存在する。

この点に関し、上記の専門家会議報告書は、「風評等によらず、客観的な資料、根拠に基づいて判断することが相当」であるとして、①「公的機関において当該法人に属する者による法令違反や当該法人の法的責任を認める判断がある」場合、②「公的機関に対し、当該法人に属する者による法令違反に関する情報が寄せられており、それらに具体的な資料が根拠があると認められるものが含まれている」場合、③「それらと同様に疑いを認めるだけの客観的な資料、根拠がある」場合を列挙している。

このように、一方で、①の場合だけでなく、②及び③の場合にも「疑い」があると考えうるとされたことは、刑事裁判又は民事裁判において構成員又は宗教法人自身の法令違反・法的責任が裁判所によって認められた場合だけではなく、宗教法人やその構成員の行為が民事事件化・刑事事件化していなくても所轄庁は質問権を行使しようということを意味しており、その結果、所轄庁が質問権を行使することのできる場合は従来と比べて格段に広がったといえることができる。

他方で、この報告書は同時に、「偶発性の法令違反や、一回性の法令違反により直ちに『疑い』があるとするは相当ではない」として、質問

(44) 宗教法人制度の運用等に関する調査研究協力者会議「宗教法人法第78条の2に基づく報告徴収・質問権の行使について」(2022年11月8日)3頁(文化庁ウェブサイトに掲載)。

権を行使することができるのは、「当該法人に属する者による同様の行為が相当数繰り返されている」場合や「当該法人に属する者の行為による被害が重大である」場合に限定されるという考え方を示しており⁽⁴⁵⁾、この点は、信教の自由とのバランスに配慮したものと評価することができる。

ウ) 質問権行使の範囲

さらに、質問権はどの範囲で行使することができるのか、つまり所轄庁が宗教法人に対して質問をすることができるのは財産の管理に関する事項に限られるのか、それとも場合によっては宗教活動そのものにも及びうるのかという問題が存在する。

先に確認した宗教法人法の基本的な考え方、すなわち宗教法人法による規制は「専ら宗教団体の世俗的側面だけを対象とし、その精神的・宗教的側面を対象外と」するということからすれば、所轄庁が質問をすることができるのは、宗教法人の財産的な事項に限られ、宗教活動そのものについては質問をすることができないということになる。

このことは、宗教法人法78条の2の文言からも明らかである。同条の文言上、所轄庁が報告を求め、質問することができるのは「業務……の管理運営に関する事項」(傍点・筆者)についてであるとされており、「業務」そのもの——つまり、「宗教上の本来的活動換言すれば教義をひろめ、儀式行事を行い、信者を教化育成する等の活動」⁽⁴⁶⁾——について報告を求められるものとはされていない⁽⁴⁷⁾。このことは同条と他の法律の規定とを比べるとよりはっきりする。例えば私立学校法63条1項や公益法人

(45) 宗教法人制度の運用等に関する調査研究協力者会議・前掲注(44)4頁。

(46) 宗教法人法78条の2にいう「業務」及び「事業」は、同法1条1項にいう「業務」及び「事業」と同義だと理解されており(中根孝司『新宗教法人法——その背景と解説——』(第一法規, 1996年)61頁)、この場合の「業務」は本文に示した意味で理解されている。

(47) 渡部・前掲注(36)358頁及び360頁。

法27条1項では、単刀直入に、所轄庁は私立学校の「業務……の状況」に関して報告を求められることができるとされているのに対し、宗教法人法では意図的に、「業務……の管理運営に関する事項」という文言が用いられているのである。

宗教法人法78条の2第1項	私立学校法63条1項	公益法人法27条1項
<p>所轄庁は、……当該宗教法人の業務又は事業の管理運営に関する事項に関し、当該宗教法人に対し報告を求め、又は当該職員に当該宗教法人の代表役員、責任役員その他の関係者に対し質問させることができる。</p>	<p>所轄庁は、……学校法人に対し、その業務若しくは財産の状況に関し報告をさせ、又はその職員に、学校法人の事務所その他の施設に立ち入り、その業務若しくは財産の状況若しくは帳簿、書類その他の物件を検査させることができる。</p>	<p>行政庁は、……公益法人に対し、その運営組織及び事業活動の状況に関し必要な報告を求め、又はその職員に、当該公益法人の事務所に入り、その運営組織及び事業活動の状況若しくは帳簿、書類その他の物件を検査させ、若しくは関係者に質問させることができる。</p>

この文言の違いが所轄庁の権限を限定的なものにする意味を有することは、1995年の宗教法人法改正の審議過程において、内閣法制局長官によっても明らかにされている。すなわち、「〔報告徴収権の規定は〕条文にも書いておりますように、いわゆる管理運営事項に関して質問することができる、あるいは報告を求められることというようなことになっておりまして、そういう意味で、宗教上の事項というようなことについて、質問する権限の範囲としてそういうことは規定をいたしておらないわけでありませぬ」、と⁽⁴⁸⁾。

しかしながら、宗教法人法81条1項1号に該当する疑いがある場合、同

(48) 平成7年11月6日衆議院宗教法人に関する特別委員会における大出峻郎・内閣法制局長官の答弁（第134回国会衆議院宗教法人に関する特別委員会議録第4号10頁）。

条にいう法令違反行為には宗教法人の業務の管理運営における違法行為だけでなく、当然、宗教活動そのものにおける違法行為も含まれるはずであり、そうすると、同条に該当する疑いがある所轄庁が質問権を行使する場合、その質問権は、「業務の管理運営に関する事項」だけでなく、「業務」そのものにまで及ばないと意味をもたないことになる。それゆえ、1995年の宗教法人法改正の当時すでに、「解散命令請求については、著しく公益を侵害しているということがございますので、著しく公益を侵害しているような事態については、〔質問権は〕事柄によっては宗教上の中身に入る場合もあり得る」という理解が示されていた⁽⁴⁹⁾。

とはいえ、宗教法人法81条1項1号に該当する疑いについて確かめるために必要だとしても、質問権の行使が「宗教上の中身に入る場合もあり得る」ということになると、信教の自由との関係で重大な問題を生じることになることには変わりはない。その意味で、宗教法人法81条1項1号に該当する疑いを理由とする質問権の行使は、所轄庁の権限についての「限界事例」となるのであり、所轄庁が具体的な質問項目を作成する際には、どのような形であれば、どこまでであれば質問しうるのかを慎重に検討することが必要となり、質問権の行使について諮問を受ける宗教法人審議会にはこの点を精査することが求められる⁽⁵⁰⁾。

(49) 平成7年11月2日衆議院宗教法人に関する特別委員会における小野元之・文化庁次長の答弁（第134回国会衆議院宗教法人に関する特別委員会議録第3号17頁）。また、中根・前掲注(46)61頁は、「〔81条〕1項2号のように、宗教団体としての要件の有無についてはある程度宗教上の事項に入らなければ確認できない場合も生ずることが考えられる」とする。

(50) なお、2022年11月22日、文部科学大臣は、旧統一教会に対し、教団の組織・運営に関する規定や収支・財産に関する書類、帳簿について報告・提出を求めて、初めて質問権の行使をした（朝日新聞2022年11月23日朝刊1頁など参照）。また、同年12月14日には、同団体をめぐる民事裁判の判決や2009年に同団体が出した「コンプライアンス宣言」などに関して、2回目の質問権の行使がなされた（朝日新聞2022年12月15日朝刊1頁など参照）。

エ) 帳簿, 書類等の検査権?

所轄庁は犯罪捜査機関のような強制的な調査権を有しているわけではない。このことは、上記の質問権が所轄庁に認められていることによっても変わるところがない。公益法人法27条1項や私立学校法63条1項では、公益法人・学校法人に関し、所轄庁には、その事務所や施設に立ち入り、「運営組織及び事業活動の状況若しくは帳簿、書類その他の物件を検査」する権限が認められているが、宗教法人法78条の2では、所轄庁の職員が質問するために宗教法人の施設に立ち入るときには当該法人の代表役員等の同意が必要とされているほか、所轄庁に「運営組織及び事業活動の状況若しくは帳簿、書類その他の物件を検査」する権限を認める文言を欠いており、「報告を求め、質問することには、いわゆる立入検査を含むものではない」⁽⁵¹⁾と理解されているからである。

それゆえ、宗教法人に対する所轄庁の質問権は、宗教法人が質問を拒否した場合や虚偽の答弁をした場合に過料に処すことが定められてはいるものの(88条10号)、帳簿や書類など法令違反行為の証拠となりうる物件を強制的に検査することができないという点で、その実効性には限界があることは否定できない。もちろん、所轄庁が宗教法人に対し、任意に帳簿や書類などを見せるよう依頼するということはありうるが、質問権を行使するに当たり、いかにして宗教法人の帳簿や書類などにアクセスしうるかという問題は依然として残り、所轄庁が解散命令の請求をしようにも、ある宗教法人が組織的に法令違反行為をしていることなどを独自に証明することには困難があると言わざるをえない。

オ) 宗教法人法の改正?

以上のように、1995年の宗教法人法改正の結果、78条の2によって所轄庁には質問権が認められ、今日、これをもっと積極的に活用することが主

(51) 宗教法人審議会・前掲注(39)26頁。

張されているが、しかし、この質問権は、その行使の範囲が原則的には宗教法人の財産的な事項に限定されており、また、宗教法人の施設に立ち入って帳簿や書類などを検査する権限を含んでいない。では、宗教法人法を再度改正して、公益法人や学校法人に関して所轄庁に認められているのと同様に、宗教法人の「業務」そのものについても質問する権限や、宗教法人の施設に立ち入って帳簿や書類などを検査する権限を所轄庁に認めるということは考えられるだろうか。

そのような改正が信教の自由を侵害するものとして違憲となるかは、具体的にどのような制度を定めるかによって異なってくるので、抽象的に合憲か違憲かということは言えない。ただ、そのような改正は、宗教法人法の性格をこれまでとは大きく変えてしまうであろうことは確かである。先に述べたとおり、宗教法人法は、戦前の宗教団体法とは異なって、宗務行政を通じた宗教活動の統制という考え方を否定することの上に制定され、そのようなものとして運用されてきた。別の言い方をすれば、所轄庁が宗教法人を一般的に監督する権限が宗教法人法に含まれていないのは、宗教法人法の不備によるものではなく、宗教法人法は、人権指令と日本国憲法による信教の自由を踏まえて所轄庁の権限を最小限のものにすることで、宗教団体に対する法人格の付与とそれに伴う最小限の規整のみを含んだ純粹な法人格付与法と性格づけられてきたのである。

それに対し、所轄庁が宗教法人の「業務」そのものについて質問する権限や、宗教法人の施設に立ち入って帳簿や書類などを検査する権限を認めることは、まさしく宗務行政を通じて宗教活動を統制する権限を所轄庁に認めることになるだろう。そうした考え方の背後には、国家が宗教という「事業」に関して一般的に監督権を有することを前提に、宗教法人法をいわゆる「業法」として捉える発想があるように思われ、その結果、宗教法人法は、純粹な法人格付与法ではなく、取締法規としての性格を帯びてしまう

ように思われる。

なお、宗教法人法の改正の提案として、今日、所轄庁の質問権の問題とは別に、宗教法人の霊感商法や行き過ぎた献金の受領に関して、「行政上も宗教法人法等の改正で、こうした宗教法人の活動は違法である、禁止である、行政的にも認められないということを明確に書くべきではないか」という意見が主張されているが⁽⁵²⁾、そのような主張に対しても同じことが言える⁽⁵³⁾。

(3) 解散命令

ア) 解散命令制度の趣旨

宗教法人法81条1項1号は、「法令に違反して、著しく公共の福祉を害すると明らかに認められる行為をした」宗教法人に対し裁判所が「所轄庁、利害関係人若しくは検察官の請求により又は職権で」その解散を命ずることができる」と定めている。それゆえ、違法行為をした宗教法人に対しては、この規定に基づいてその法人格を剥奪することができ、現に、宗教法人オウム真理教及び宗教法人明覚寺（和歌山地決平成14・1・24訟月48・9・2154⁽⁵⁴⁾）に対して解散が命令された例が存在する。

(52) 霊感商法等の悪質商法への対策検討会第4回（2022年9月22日）議事録（消費者庁ウェブサイトに掲載）13頁（菅野志桜里委員発言）。また、菅野志桜里『『旧統一教会』被害者救済新法を歪ませる『政治的思惑』』AERA.dot 2022年12月2日配信（<https://dot.asahi.com/wa/2022113000048.html>）も参照。

(53) ここで問題にしているのは、宗教法人法の性格や所轄庁の権限の根拠をどう理解するかであって、筆者も、行き過ぎた献金の受領等の規制が直ちに違憲であると主張しているわけではない。なお、2022年12月10日、寄附の勧誘における禁止行為等を定めた、法人等による寄附の不当な勧誘の防止等に関する法律が成立した。同法は、一般法による事後規制を定めたものであり、宗教法人による献金の勧誘に適用されるとしても信教の自由の侵害とならぬと思われる。

(54) 本決定に対する即時抗告は大阪高決平成14・9・27（判例集未登載）で棄却され、特別抗告も最一決平成14・12・12（判例集未登載）で棄却された。

「法令に違反し、著しく公共の福祉を逸脱する行為をしたこと」が解散事由とされている趣旨について、通俗的には、宗教法人がそうした行為をしたことに対する制裁——刑罰ではないとしても——だと理解されているように思われるが、本来、これは、法人制度を利用して取得・蓄積した財産が違法な活動のために用いられないようにするため、つまり法人制度の濫用がされないようにするためだという法人制度の論理に基づくものと理解すべきである⁽⁵⁵⁾。この点、宗教法人オウム真理教解散命令事件抗告審決定も、解散命令は「法人格を取得した宗教団体が、法人格を利用して取得・集積した財産及びこれを基礎に築いた人的・物的組織等を濫用して、法の定める禁止規範もしくは命令規範に違反し、公共の福祉を害する行為に出る等の犯罪的、反道徳的・反社会的存在に化することがありうるところから、これを防止するための措置及び宗教法人がかかる存在となったときにこれに対処するための措置」であるという説明をしている。

イ) 解散命令の合憲性

この解散命令という仕組みが信教の自由に反するものではないことは、すでに宗教法人オウム真理教解散命令事件最高裁決定で決着済みの問題とすることができよう。最高裁は、次のように、宗教法人オウム真理教に対する解散命令は憲法20条に反しないと説いている。すなわち、①「解散命令によって宗教法人が解散しても、信者は、法人格を有しない宗教団体を存続させ、あるいは、これを新たに結成することが妨げられるわけではなく、また、宗教上の行為を行い、その用に供する施設や物品を新たに調えることが妨げられるわけでもない。すなわち、解散命令は、信者の宗教上の行為を禁止したり制限したりする法的効果を」伴うものではない。②も

(55) 渡部・前掲注(36)374頁も、解散命令は「宗教法人制度が濫用され、宗教法人の活動、行為が公益を害し、法によって法人格を認める実質的意義を有しないとき」に法人格を剥奪するものであると説明する。

もちろん、解散命令の結果、信者の宗教活動になんらかの影響を生じうることは否定できないが、原告人（＝宗教法人オウム真理教）の殺人予備行為に「対処するには、原告人を解散し、その法人格を失わせることが必要かつ適切であり、他方、解散命令によって宗教団体であるオウム真理教やその信者らが行う宗教上の行為に何らかの支障を生ずることが避けられないとしても、その支障は、解散命令に伴う間接的で事実上のものであるにとどまる」から、本件解散命令は「原告人の行為に対処するのに必要でやむを得ない法的規制であるということが出来る」。③さらに、「本件解散命令は、〔宗教法人〕法81条の規定に基づき、裁判所の司法審査によって発せられたものであるから、その手続の適正も担保されている」と。

オウム真理教事件は宗教法人によるサリンの製造という殺人予備行為が解散の事由とされるという極端な事例であったが、その後最高裁は、宗教法人による組織的な詐欺行為を理由として解散が請求された明覚寺事件で、解散命令の合憲性を特に問題とすることなく特別抗告を斥けている。そうすると、殺人予備のような極端に重大な犯罪行為ならずとも、上記②にいう解散命令の必要性を裏付ける事情たりうるとみることができ、一般的に言えば、民法上の不法行為と認められた場合も含めて、宗教法人が組織的・継続的に悪質性の高い行為をしているという事情があるときは、解散命令はそれに対処するのに必要でやむを得ない法的規制として憲法上も許容されるということが出来るであろう。

ウ) 解散命令請求へのハードル

最後に、旧統一教会に関しては、本来ならすでに解散命令の請求がなされている必要があったという意見もある。しかしながら、問題は、ある宗教法人が組織的に法令違反行為をしているなど、宗教法人法所定の解散命令の要件をみたすことを、所轄庁が証明することができるかどうかである。メディアでみられたコメントの中には、最終的に解散命令を出すのか

否かは裁判所が判断するのだから、その前段階で所轄庁がふるいにかけすぎるのは適切ではないと、所轄庁が解散命令の請求に踏み切ることには慎重な姿勢をとってきたことを批判するものもあった。そうしたコメントには首肯できる部分もないわけではないが、反面で、十分な証明ができるという見通しのないままに所轄庁に解散命令の請求をするよう求めるのは無責任なように思われる。

上記のように宗教法人法81条1項1号にいう「法令に違反して」という文言は——少なくとも行政解釈としては——民事上の不法行為も含むと解釈されるようになり、その結果、解散命令を請求するハードルは下がったが、そのことは、解散事由該当性の証明が容易かどうかとは別の問題である。解散命令請求の中で、宗教法人による法令違反行為についてどこまで厳しい証明が求められるのかは必ずしも明らかではない。しかし、刑事裁判におけるような厳格な証明は要求されないにしても、ある宗教法人の法人格を剥奪しようとする以上、証明のハードルは決して低くはないとみるべきではないか。

この問題について、かつて、ある宗教法人法解説書は次のように述べていた。「所轄庁の権限、証拠の収集・分析能力、裁判所に提出する証拠などを考慮するならば、所轄庁単独による解散命令の請求には、自ずと限界があり、……解散命令の請求は、依然として、検察・警察の捜査などに基づく資料に依拠することにならざるを得ない」⁽⁵⁶⁾、と。これまでに解散命令を出すことに成功した2例は、オウム真理教にせよ、明覚寺にせよ、解散命令の請求以前にすでに刑事事件化されており、所轄庁は、解散請求のための資料を検察官に頼ることができたという事情があった。

上述のとおり所轄庁の質問権には限界があることに加えて、所轄庁の体制、つまり所轄庁に、証拠を収集し分析する能力をもった職員が配置され

(56) 渡部・前掲注(36)377頁。

ているかどうか問題となる。この点で注目されるのは、今回、旧統一教会に対して質問権を行使するに際して、文化庁宗務課の体制が強化され、法務省、警察庁、金融庁、国税庁からも応援の人員が付け加えられたことである⁽⁵⁷⁾。質問権の行使にせよ、解散命令の請求にせよ、所轄庁の適切な権限の行使を期待するのであれば、それに見合った所轄庁の体制を整える必要がある。

おわりに

諸外国における「カルト規制」というと、例えばフランスのセクト規制法が定めるカルト団体に対する結社禁止のような強い規制ばかりだけが注目を集めがちであるが、フランスで行われているカルト対策は同法だけではないことに留意する必要がある。先に触れたギュイヤール報告書では、カルト宗教に関する情報提供活動の重要性が指摘されており、同報告書以後「とくにセクト問題に接触することが多い者、すなわち司法官・警察官・教師・青年活動指導者等を対象」とした職員研修も実施されているようである⁽⁵⁸⁾。わが国でカルト宗教の被害の問題に取り組んできた実務家によって、「裁判官の宗教被害やカルト現象に対する理解が薄」という指摘がなされているとき⁽⁵⁹⁾、そうした情報提供活動には大きな意味があるように思われる。

そのことと関連して、カルト団体の規制には法律的規制と社会的規制という2つのレベルでの規制があると言われることがある⁽⁶⁰⁾。違法な活動を

(57) 朝日新聞2022年11月2日朝刊28頁。

(58) 小泉・前掲注(10)69頁。

(59) 紀藤正樹「宗教及び宗教的団体による被害事例から見る判例の到達点」宗教法41号(2022年)61頁。

(60) 紀藤正樹ほか「(座談会)カルト規制はどうあるべきか」世界964号(2022年)ノ

行っている宗教団体が存在し、これをまったく放任するわけにはいかず、何らかの方法で規制する必要があるというとき、憲法上信教の自由が保障されていることから、私たちは国家的な規制、とくに行政的な規制に頼りすぎるべきではないとしたら、それに代わるものとして社会的規制にも目を向ける必要があるのではないか。つまり、国家的規制によらずとも、違法な活動を行っている宗教団体に対して私たちは批判・反論をすることができるのであり、そのように社会の側から反論や批判が十分になされれば、国家的な規制が存在しなくても、それらの団体はいずれ淘汰されていくことが期待できるのではないだろうか。

その際、批判される宗教団体の側からは、当然、私人による信教の自由の侵害だという反発が生じる可能性はある。しかし、信教の自由は批判や反論を免れる自由を意味するわけではなく、ある言論に対する対抗言論が表現の自由の侵害ではないのと同様、宗教に対する健全な批判は宗教弾圧ではない。

「カルト宗教の規制」というとき、ともすると、結社禁止や法人格の剥奪、刑罰の賦課など、国家の権力を用いたハードな規制のみが考えられがちである。もちろん、そうした規制が必要となる場合があることは否定できないが、しかし、宗教団体の違法行為の被害者がこれ以上増えるのを防止し、また、ハードな規制に実効性をもたせるためには、カルト宗教に関する情報提供のようなソフトな規制も併せて考えるべきであり、さらに、カルト宗教の問題に対処するに当たって、過度の国家依存を避けるためには、社会的規制にも目を向ける必要があるのである。

〔2022年12月脱稿〕

↪ 79頁。