

無差別大量殺人行為を行った団体に対する観察処分等を定めた団体規制法の合憲性

【文献種別】 判決／東京地方裁判所

【裁判年月日】 平成29年9月25日

【事件番号】 平成27年（行ウ）第444号

【事件名】 観察処分期間更新処分取消請求事件

【裁判結果】 一部認容

【参照法令】 憲法14条・20条、無差別大量殺人行為を行った団体の規制に関する法律5条3項・7条

【掲載誌】 判例集未掲載

LEX/DB 文献番号 25539008

事実の概要

無差別大量殺人行為を行った団体の規制に関する法律（以下、「団体規制法」という）は、平成7（1995）年の地下鉄サリン事件（オウム真理教の構成員が、同団体の活動として、東京都内の地下鉄電車内で毒性物質であるサリンを散布して、12名を殺害し、3,000名を超える者にサリン中毒症の傷害を負わせた事件）を受けて制定された。

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「公安調査庁長官の観察に付する処分」を行いうる旨を定めている（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、当該団体の資産等及びその他「公安審査委員会が特に必要と認める事項」を公安調査庁長官に報告すべき義務が課される（同条2項及び3項）。また、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）。

オウム真理教を改称して発足したX（原告）に対しては、平成12（2000）年に最初の観察処分がなされ、これは、その後3年ごとに6回にわたって期間が更新されている。本件は、平成27（2015）年1月に公安審査委員会が行った5回目の期間更新処分に対して、Xが提起した取消訴訟である。

ところでXは、本件処分までに、代表者であった者が脱退して別団体Aを設立した結果、少なく

とも2つの団体に分裂して現在に至っている。しかし、本件処分は、両者が1つの組織体であるという認識の下、XだけでなくAも名宛人としてなされていたという事情があった。

判決の要旨**1 団体規制法と憲法14条**

団体規制法が「事実上、オウム真理教を対象とした臨時措置法的性格を有することは否定し難い」が、「団体規制法の文言をみても、オウム真理教のみを適用対象とするという規定はなく」、同法1条上「あくまでサリンの使用は例示にとどまるし、同法4条1項の無差別大量殺人行為の対象の限定も、……同法施行後に行われた無差別大量殺人行為は除外されていない。制定附則2項も、……オウム真理教あるいはその後継団体が全く存在しなくなった場合には、直ちに団体規制法を廃止する趣旨のものとはいえない。そうすると、団体規制法が処分的法律であって、一般的・抽象的法規範に該当しないということではできず、「団体規制法が憲法14条……に違反するということはできない。」

2 団体規制法5条3項と信仰告白の自由

団体規制法5条3項1号は、「団体の役職員又は構成員が当該団体の活動として無差別大量殺人行為を行い、当該団体が現在も危険な要素を保持していると認められる場合に、人的要素という側面からその活動状況を明らかにし、当該団体が無差別大量殺人行為に及ぶ危険性の程度を把握するための一要素とする趣旨である」。「構成員の氏名

及び住所の報告は、現在も無差別大量殺人行為の実行に関連する危険な要素を有する当該団体の活動状況を明らかにさせるためのものであって、当該団体やその構成員の内心の信仰の自由に容かいるものではないから、「5条3項1号自体が、宗教団体である当該団体の構成員の信仰の告白を強制するものとはいえないし、宗教団体の沈黙の自由を不当に侵害するものともいえない。」

3 団体規制法と宗教的行為・結社の自由

「信教の自由を制約する法律の規定が公共の福祉による必要かつ合理的なものといえるかどうかは、当該法律について、〈1〉規制目的の内容と規制の必要性、〈2〉規制される自由の内容及び性質、〈3〉具体的な規制の態様及び程度、〈4〉規制手続の内容等を比較較量して決すべきである。」

団体規制法は「専ら当該団体の世俗的側面を対象とし、かつ、専ら世俗的目的によるものであって、宗教団体や信者の精神的・宗教的側面に容かいる意図によるものではない。団体規制法が観察処分等によって保護しようとする利益は、国民の生命・身体の安全を始めとする国民生活の平穏を含む公共の安全であり、極めて重要な公益を保護することを目的とし、「観察処分等による規制は、その必要性が高い」。観察処分等の規制措置は、「危険な要素を保有する団体の活動状況を明らかにさせるには必要なものであり、かつ、規制の程度も合理的な範囲にとどまり」、「報告義務や立入検査が、信者の信仰生活に影響を与えることがあるとしても、それはあくまで間接的かつ事実上のものととどまる」。また、観察処分等は、「その手続の適正も担保されている」。

以上からすれば、団体規制法の定める観察処分等は、「必要かつやむを得ないものであって、合理的な制約であるということが出来るから、観察処分等を定めた同法が憲法20条……に違反するということとはできない。」

4 本件原告と分派Aとが団体規制法における同一の団体に該当するか

本件更新決定時の原告とAにおいて「一つの組織体としての独自の意思を決定し得る仕組みが存在していたとは認められず」、両者が「一つの組織体としての独自の意思決定に従い共同の行動をとり得る関係にあると認めることはできない」。

「Aと原告が一つの団体であると認めることができない以上、本件更新決定のうちAを対象団体とした部分は、違法であるといわざるを得ない。」

判例の解説

一 本判決の位置づけ

団体規制法に基づく観察処分等が訴訟で争われるのは、本件が初めてではない。当初の観察処分に関して東京地判平13・6・13（判時1755号3頁。確定。以下「①判決」という）、第1回更新処分に関して東京地判平16・10・29（訟月51巻11号2921頁。確定。以下「②判決」という）、第3回更新処分に関して東京地判平23・12・8（訟月59巻8号2012頁。以下「③判決」という。なお、控訴審は東京高判平25・1・16判時2184号14頁）が存在する。それらと比べてとき、本判決は、当初の観察処分を受けた団体が複数の集団に分派・分裂した場合に、それらの集団を1つの組織体とみて期間更新処分をすることができるか否かが最大の争点とされ、本件原告と分派が1つの団体だとはいえないとして、本件処分のうち分派を対象団体とした部分を取り消した点が特徴的である。

ただ、本件には、これまでの裁判例と同様、看過できない憲法問題が含まれており、ここでは、処分的法律の合憲性と信教の自由の制約の問題に絞って取り上げることとする。

二 法律の一般性原則と団体規制法

周知のように、法律の一般性・抽象性は、実質の意味での法律の内容である法規に関して一般的・抽象的な法規範と解する立場からすれば憲法上要請されることは当然として、国民の権利・義務に着目して法規を定義する見解においても、法規の重要な要素と理解されている。そして、団体規制法は、事実上オウム真理教及びその後継団体にしか適用されないことから、これが憲法上許されるか否かが問題となる。

この問題について、本判決は、同法が「事実上、オウム真理教を対象とした臨時措置法的性格を有すること」を認めつつも、「一般的・抽象的法規範に該当しないということとはできない」と説いているが、この説示には疑問がある。

本判決は、その理由として、団体規制法上オウム真理教が名指しされているわけではないことを

指摘するが、問題は立法者の真の意図であり、名指しの有無は重要ではない。また、例えば同法1条の「例えばサリンを使うなどして」という文言は、同法の制定過程において、「この法律の対象がオウムに限る……という趣旨」¹⁾で、与野党4党で合意された法案修正によって挿入されたものであって、単なる例示ではない。本判決が下敷きにしたと思われる②判決が指摘するように、当時法務大臣が「法文上その対象はオウム真理教に限られるわけではない」という答弁²⁾をしていたことは事実である。しかし、一般的な法規範としての体裁が取り繕われているとはいえ、団体規制法の適用範囲の拡大をいかに防ぐかが国会審議における焦点の一つとなる中、修正案提案者・法務大臣によって再三にわたって同法は実際にはオウム真理教にしか適用されないという説明・答弁が繰り返されていたことからすれば、同法は専らオウム真理教のみを対象とするというのが立法者の意思だとみるべきであろう。にもかかわらず、同法の適用対象はオウム真理教に限られるわけではないと強弁することは、まさしく国会審議で懸念が示されていた法律のひとり歩きと適用対象の拡大に道を開くことにならないか。

もちろん、団体規制法が一般性・抽象性を欠いているからといって、直ちに違憲になるわけではない。同法以外にも現実には個別の事項を対象に規律する法律が多数存在することは周知の通りであり、有力な学説によれば、「権力分立原理の核心的領域が侵害」されず、特定人・特定事件のみの規律を正当化する「実質的・合理的理由が存在」する場合には、そうした法律も否定されないとされる³⁾。これに対しては、処分的法律は、法の支配に反するがゆえに、憲法自身が認めた例外(95条)を除いて否定されるとする傾聴に値する見解もある⁴⁾。とはいえ、實際上処分的法律の必要性を否定することはできず、団体規制法に則して例えば、少なくとも国民の生命を保護するという目的を「他に……実効的に実現するための代替手段がなく、かつ、現行法の解釈適用によってはこの目的を達成することができないという、きわめて限定的な場合」⁵⁾には、処分的法律も許容せざるをえないように思われる。団体規制法がこの条件をみたしているかは、実体上の問題にもかかわるため、次節以下で検討する。

三 一般構成員の氏名・住所の報告義務と消極的な信仰告白の自由

団体規制法の合憲性を争う際の難しさは、観察処分によって侵害されるとされる具体的利益をどう構成するかという点にある。観察処分がなされても、団体としての活動が禁止されるわけではない。そうすると、どのような具体的利益の侵害を問題とすればよいのか。この点、②判決では漠然と信教の自由の侵害が主張されていたが、③判決において「信仰の告白を強制されない自由」という具体的利益を示して信教の自由の侵害を主張するという工夫がなされ、本件でもこれが踏襲されている。

さて、消極的な信仰告白の自由は、一般に内心における信仰の自由として絶対的に保障されると説かれており⁶⁾、団体規制法による構成員の氏名・住所の報告義務が信仰告白の強制に当たるということになれば、同法5条3項1号の規定は、「信教の自由の中核部分」⁷⁾を侵害するものとして直ちに違憲ということになる。

本判決は、構成員の氏名・住所の報告は「当該団体やその構成員の内心の信仰の自由に容かいするものではない」と結論づけているが、その根拠は必ずしも明確ではない。ただ、以前、③判決において、「当該団体の構成員の氏名及び住所等の情報は……専ら世俗的な事項であり、信者個人の宗教面の内心の自由の告白を求めるものではない」と説かれたことがあり、本判決もそれに倣ったのかもしれない。しかし、本件で問題となっているのは、単なる氏名と住所の報告ではない。オウム真理教の構成員という属性を伴った氏名・住所の報告が問題となっているのであり、これを信仰とは無関係な事項というのは無理がある。

仮に、氏名・住所は、内心そのものではなく、外形的な事実すぎない——それゆえ、その報告を義務づけることも憲法上許される場合がある——と考えるにしても、信仰と密接に関連する事実が問題となっている以上、その報告の義務づけが許されるかどうかは、別に検討することが必要であり(本判決は、これを検討していないが)、かつ、この検討は厳格に行われるべきであろう。

そうすると、役職員の氏名・住所を超えて⁸⁾、一般の構成員についても氏名・住所の報告を義務づけることが最小限度のものといえるか否かが問われることとなるが、この判断は結局、観察処分

の対象となる団体が組織的に無差別大量殺人行為（あるいはその準備行為）を繰り返す危険がどの程度あるかによることになる。この点、団体規制法はその虞が一般的・抽象的にあれば足りるという立場を前提としており⁹⁾、本判決もそれを是認しているように見えるが、しかし、「明白かつ現在の危険までは要求されないにしても、……相当の蓋然性は要求される」というべきであろう¹⁰⁾。それゆえ、団体規制法5条3項1号の規定を合憲と認めるためには、少なくとも一般構成員の氏名・住所について報告義務を課している部分は、無差別大量殺人行為が繰り返される相当の蓋然性がある場合に限定して解する必要があるように思われる（①判決も参照）。

四 報告義務・立入検査と宗教的結社の自由

他方で、宗教的行為及び宗教的結社の自由に係る主張は、どのような具体的利益を問題にしたいのかが判決文からは明確とはいえない。原告は、報告義務と立入検査とによって、「信者は、事実上、信仰生活を継続することを断念せざるを得なくなり、……宗教的結社の自由を侵害する」と主張していたようであるが、報告義務と立入検査の受忍義務が単に原告にとって負担だという以上の説得力ある主張が必要だったのかもしれない。アメリカ合衆国の例になるが、本件と同様に団体構成員の名簿の開示命令の合憲性が争われた NAACP 対アラバマ¹¹⁾ で、一般構成員の名簿の強制的開示が結社の自由の実質的な制約と認められたのは、過去にこれを開示した結果、構成員が失業や強迫などに曝されていたことが争いの余地なく示されていたという事情があったからであった。

本判決は、宗教的結社の自由の制約の合憲性を判断するに当たり、宗教法人才オウム真理教解散命令請求事件（最一小決平8・1・30民集50巻1号199頁）を引用して比較衡量の枠組みを用いている。その際、本判決は、考慮要素の1つとして「規制される自由の内容及び性質」を挙げているにもかかわらず、具体的な検討では、被侵害利益の不明確さのためか、「観察処分等に基づく報告義務や立入検査が、信者の信仰生活に影響を与えることがあるとしても、それはあくまで間接的かつ事実上のものとどまる」とごく簡単に触れるにとどまっている。これに対しては、当然、「構成員が被り得る不利益ないし支障の程度の評価が適切

になされたのか」という疑問があり¹²⁾、観察処分という仕組みが原告の結社活動に与える不利益を実質的に検討することが求められる。

結局、団体規制法の合憲性をめぐる疑問は、本判決でも十分に払拭されたとはいえない。確かに、宗教団体がその施設内で毒ガスを製造し、これを地下鉄車内で散布して乗客を無差別に殺傷するという例をみない事件を前に、当該団体の活動状況を明らかにし、その再発を防止するためには、同法が「臨時措置法的」あるいは「緊急特例的」な措置¹³⁾としてやむをえなかったことは理解できる。ただ、やむをえない例外的措置だったからこそ、同法は「5年ごとに、……廃止を含めて見直しを行う」（附則2項）ものとされたのではなかったか。にもかかわらず、同法は、3度にわたって延長され、当初の観察処分から数えるとすでに18年以上が経過して現在に至っており、いつまでこれを続けるのかを考える必要がある。

●—注

- 1) 平成11年11月17日衆議院法務委員会における北村哲男委員の発言（第146回国会衆議院法務委員会議録第6号12頁）。
- 2) 平成11年11月25日参議院法務委員会における白井日出男法務大臣の答弁（第146回国会参議院法務委員会議録第6号13頁）。
- 3) 芦部信喜『憲法と議会政』（東京大学出版会、1971年）262頁。
- 4) 阪本昌成『憲法理論Ⅰ〔補訂第3版〕』（成文堂、2000年）277頁。
- 5) 初宿正典「法律の一般性と個別的法律の問題」論叢146巻5＝6号（2000年）42頁。
- 6) 例えば、芦部信喜（高橋和之補訂）『憲法〔第6版〕』（岩波書店、2015年）155頁。
- 7) 中島宏「判批」平成25年度重判解（2014年）22頁。
- 8) 内野正幸「団体規制法上の観察処分の合憲性」筑波30号（2001年）12頁も、「施設の管理責任者」の開示は、別異に解する余地がないわけではないとする。
- 9) 川崎英明＝三島聡「団体規制法の違憲性」法時72巻3号（2000年）54頁。
- 10) 内野・前掲注8）4頁。
- 11) NAACP v. Alabama, 357 U.S. 462 (1958).
- 12) 中島宏「団体規制法の再検討」宗教法35号（2016年）107頁。
- 13) 第146回国会参議院法務委員会議録第6号17頁及び18頁参照。