

## 宗教団体の政治活動とその限界

百地 章  
(日本大学)

### 一 はじめに

「政教分離」という場合、従来、わが国で問題とされ、関心の対象とされてきたのは、専ら国家が宗教とどこまで関わるができるかという側面であった。それゆえ、宗教団体がどこまで政治とかわかることができるかという逆のベクトルについては、ほとんど研究もなされておらず、宗教の政治への介入や宗教による政治支配の可否といった問題は、未解決のままである。

勿論、政治と宗教の関係をめぐる様々な研究は、政治学、宗教学等の各分野で積み重ねられてきている。しかし、宗教団体がどこまで政治とかわかることができるかという問題を、現行憲法の政教分離原則、端的にいえば憲法二〇条一項後段に即して詳細に論じた論文は、昨年辺りまでに限っていえば、ほぼ皆無といっても過言ではなく、憲法の教科書やコンメンタールなどの多くも、せいぜい憲法改正議会(第九〇回帝国議会)以来の政府見解を支持するといった程度にとどまっていた。<sup>(1)</sup>

政府見解は、後述の如く、この条文をもって「宗教団体が国から統治権を授けられ、行使することを禁止したも

の」と解し、「宗教団体の政治活動は禁止されない」としている。しかし乍ら、わが国のような政教分離国において、私法人にすぎない宗教団体が国から統治権を授けられて行使するなどといった事態はおよそ考えられないことであり、そのようなことのみを禁止したものと解する政府見解は余りに非現実的ではなからうか。又、宗教団体による政治活動は禁止されないとしても、「統治権の行使」に当たらない限り、いかなる政治活動も許されるとみるのも疑問である。

そこで、本報告では、憲法二〇条一項後段の解釈を中心に、宗教団体の政治活動の限界について考察することとする。

その際、政府見解を積極的に支持する論者や政党の中には、そもそも憲法の政教分離は「国家の宗教への介入」を禁止したものであり、「宗教（団体）の政治への介入までは禁止されない」といった主張をなすものがあることから、その当否をも含めて検討を加えることにしよう。

(一) 但し、本年(平成八年)に入ってから、小林節「宗教は政治参加の権利を持つ——憲法二十条の正しい読み方——」(平成八年三月)、奥村文明「憲法二〇条一項の「政治上の権力」の意味について」『憲法論叢』第三号(平成八年六月)、五三頁以下、桐ヶ谷章「宗教団体の政治活動」(平成八年八月)等が公刊されているし、拙稿「政治と宗教 宗教法人法改正が叫ばれる中で」『月曜評論』(平成七年十一月十五日号)も小論ではあるが、昨春秋執筆したものである。それ以前には、政府見解を支持した、桐ヶ谷章、藤田尚則、塩津徹「信教の自由を考える」(第七章「政教分離の限界と宗教団体の政治活動」(平成六年三月))などがある。

(一) 広義と狭義の政教分離

①日本国憲法下の政教分離をめぐっては、その定義一つをとってみても「国家と宗教の分離」、「国家と教会(宗教団体)の分離」さらには「政治と宗教の分離」というように様々であり、解釈も紛糾している。そこで欧米各国(具体的にはイギリス、(旧西)ドイツ、アメリカおよびフランス)の政教関係を概観し、「政教分離」の意味を改めて考察した結果、得られた結論が、拙著「憲法と政教分離」で触れた「広義の政教分離」と「狭義の政教分離」に分けて考える方法であつた。<sup>(上)</sup>そしてこれにより、イギリスや(旧西)ドイツはそれぞれ「国教制」「公認教制」を採用しており、狭義の「政教分離制」とはいえないものの、「広義の政教分離国」とみることが可能となる。又、このような分類により、例えばイギリスを政教分離国とみてよいか否かといった問題についても、一応の結着が得られるのではないかと思われる。

この点、日本国憲法は、右の分類に従うならば、「広義の政教分離」を前提とした上で「狭義の政教分離制」を採用したものであるということができよう。

即ち、「広義の政教分離」とは「政治と宗教の分離」つまり「政治と宗教の任務、役割を分離し、相互の介入および干渉を禁止するもの」であり、この意味での「政教分離」は、今日、西欧型近代国家においては、ほぼ絶対的、普遍的な原則といえる。他方、「狭義の政教分離」とは、「広義の政教分離」を前提とした上で、「国家」と「教会(宗教団体)」のかかわり方に着目し、「国教制」、「公認教制」、「政教分離制」の三類型に分類した場合の、「政教分離制」を指す。

しかしして日本国憲法は、「広義の政教分離」を前提とし、それを具体化したものであると同時に、「狭義の政教分離」を採用したものであるということができよう。そして憲法が「広義の政教分離」を前提としていることは、後述の如

く、憲法改正議会で政府答弁からも明らかである。とすれば、現行憲法の政教分離が「政治と宗教の相互介入」を禁止したものである以上、政治の担い手たる「国家」の宗教への介入を禁止しただけでなく、宗教の担い手たる「宗教団体」の政治への介入をも禁止したと解すべきは、当然といえよう。にもかかわらず、従来わが国では、政教分離という場合、関心の対象とされてきたのは専ら「国家が宗教とどこまでかわるることができるか」という側面のみであり、「宗教団体が政治とどこまでかわることができるか」という問題は、不問に付されてきた。そのためもあつてか、宗教団体の政治への介入に対しては、ほとんど無警戒であつたといつてよい。

②ちなみに、この「広義の政教分離」は、近代国家の基本原則であり、今日では、ほぼ絶対的、普遍的ともいべき理念であつて、単なる手段ではない。他方、「狭義の政教分離」は、信教の自由を保障するための手段であり、例えば刑務所での教誨にみられるごとく、受刑者の信教の自由を保障するためには、政教分離が緩和されることは、当然ありうる。<sup>(2)</sup>従つて両者を混同すべきではない。

この点、「政教分離は手段でありそれが目的でないことをはっきりと認識しなければならない。その目的は「信教の自由」の保障なのである」<sup>(3)</sup>とし、政教分離の名のもとに宗教団体の政治活動を制限ないし禁止するのは信教の自由の否定であつて、許されないとする主張もみられる。しかしながらこれは両者の混同によるものであつて、宗教団体の政治活動の限界は、本質的に「広義の政教分離」に由来するものである。従つて、宗教団体の政治活動が一定の制限を受けることは当然であつて、右主張は、近代国家の基本原則そのものの否定につながるべきであらう。

(二) 政教分離の二つの「側面」

以上述べたとおり、「政教分離」という場合、これを厳密に解すれば、「広義」と「狭義」の二つの「次元」を異にする「政教分離」が存在するとみるのが妥当であろう。

このうち「広義の政教分離」は、「政治と宗教の相互介入を禁止」するものであり、政治の担い手たる「国家の宗教への介入」だけでなく、宗教の担い手たる「宗教団体の政治への介入」をも禁止するものであった。そしてこの「広義の政教分離」は、近代国家の基本原則の一つであり、その意味では「政治と宗教の相互介入の禁止」は、今日、絶対的で普遍的なものと考えられる。しかし、この「広義の政教分離」を条文化し、具体化したのが憲法二〇条一項の「信教の自由」と「宗教団体による政治上の権力の行使の禁止」と考えられる(この点については、後で触れる)。

これに対し「狭義の政教分離」は、国家と宗教の「かかわり方」につき限界を定めたものであり、国によって異なる相対的なものといえるが、この場合も、当然、「国はどこまで宗教とかわることができるか」という「側面」と、「宗教団体はどこまで政治とかわることができるか」という「側面」の、二つの側面が問題となりうるわけである。しかし、前者について定めたのが、憲法二〇条三項の「国の宗教的活動の禁止」、八九条の「国による宗教団体への財政援助の禁止」および二〇条一項の「宗教団体への特権付与の禁止」と考えることができよう。

このうち、前者の「国の宗教的活動の限界」については、昭和五二年の津地鎮祭訴訟最高裁判決以来、判例の蓄積があり、解釈の「基準」はすでに確立している。

これに対して、後者の「宗教団体の政治活動の限界」については、判例がなく、現在のところ、わずかに「宗教団体が、国や地方公共団体に独占されている統治権の一部を国から正式に授けられて、これを行使することを禁止

したものであつて、宗教団体の政治活動まで禁止したものではない」とする憲法改正議会以来の政府見解が存在するだけである。しかしこの見解は、余りに非現実的すぎると思われる。

そこで次に、右政府見解とそれを支持する学説(通説)やその他の学説(少数説)の問題点を明らかにすることにしよう。

(1) 詳細は、拙著『憲法と政教分離』(平成三年)三頁、六九頁参照。なお、欧米各国の政教関係については、不十分ながら拙稿「欧米各国にみる政教関係」大原康男・百地章・阪本是丸『国家と宗教の間』(平成三年)一〇三頁以下も参照。

(2) 拙稿「政教分離と信教の自由」『公法研究第五二号』(平成二年)九二頁以下参照。

(3) 小林節・前掲書(第一章注(1))四二頁。なお桐ヶ谷教授も「逆に、『政教分離』という制度を絶対視して、『信教の自由』が侵害されるような結果になるとしたら、それこそ主客転倒も甚だしいといわざるをえない」と主張しておられる(桐ヶ谷・前掲書(第一章注(1))一五八頁)。

### 三 宗教団体による「政治上の権力の行使」

#### (一) 学説とその問題点

##### ① 統治権力説(通説)とその問題点

統治権力説は、後で見る政府見解と同趣旨のものであり、例えばその代表者宮沢教授は次のように述べておられる。「政治上の権力」とは、現在は国または地方公共団体に独占されている統治的権力をいう。立法権・課税権・裁判権・公務員の任免権などは、これに属する。古くはこの国でも、教会や寺院が「政治上の権力」を行使した

ことがあるが、現代の日本には、その例はない。<sup>(1)</sup>

(傍点・引用者)

後で再び触れるように、この通説に対しては、現行憲法下で、宗教団体が国から「統治的権力」を付与され、それを行使するなどということはあまりに非現実的すぎるとの批判が可能である。事実、このことは通説自身も認めるところであり、宮沢教授もわざわざ「現代の日本には、その例はない」と言及しておられるほどである。しかしこのような批判に対しては、通説を支持する学説から反論がなされており、例えば芦部教授は「しかし、現代においても、宗教団体が課税権を保有している著名な例もあり(ちなみに、これはドイツのことを指していると思われる「引用者」、立法権・課税権・裁判権などの統治的権力が宗教団体にないことを確認することも決して無意味ではない<sup>(2)</sup>)と述べておられる。

ただ、ドイツは「公認教制」を採用し、カトリック教会・福音主義教会・ユダヤ教会などの主要な宗教団体がいずれも「公法人」とされているような国であつて、「狭義の政教分離制」を採用するわが国とは政教関係が大きく異なる<sup>(3)</sup>。それ故、このような例をあげただけでは、「非現実的」との批判に対する有効な反論となりえないであらう。

この説は、もともと、今日のわが国では宗教団体が統治的権力行使するような事態は考えられないことを自覚しつつ、かといって有力な少数説である政治活動説がいうように、宗教団体の政治活動が全て禁止されるとみたり、あるいは政治的権威説を採用するのはそれ以上に問題があることから、消極的ないし消去法的に政府見解を支持しているところにその特色がある<sup>(4)</sup>と考えられる。

確かに、順次考察するように、以下の少数説<sup>(2)</sup><sup>(3)</sup>にはそれぞれ難点があり、それらを直ちに支持すること

はできない。しかし、かといって、宗教団体の政治活動の中にも、当然許されるものから、政治への介入に当るような、広義の政教分離に照らして許されないはずの政治活動まで、様々な段階のものが存するはずである。にもかかわらず、その検討を放棄したまま、最も極端で非現実的な、宗教団体による統治的権力の行使のみを禁止したものと結論づけるのは、論理的でなく、説得力にも欠く。

この間の事情は、芦部教授の最近の発言からも窮えよう。教授は、「日本国憲法二〇条で定めた「政教分離の原則」は、国家（政治権力）が宗教活動することを排除することにこれまで重点が置かれてきた、だから逆に、宗教団体が政治に介入していく点は十分つきつめられてこなかった。今後は宗教団体が政治活動をしていく場合、宗教の本来の性格から逸脱したときは企業など営利法人の政治活動と同じように厳格に考えるべきだ」（傍点引用者）と指摘しておられる。<sup>(5)</sup>従って、この発言からも、通説がこれまで「政治上の権力の行使」の意味を十分検討しな

いまま、問題の多い政府見解をいわば消去法的に支持してきたものであることはほぼ間違いないであろう。この点、奥村教授も、通説があまりに非現実的であり、「ほとんど沿革の意味しか持たないこと」から、これではもはや「死文化」したに等しいとして、厳しく批判しておられる。<sup>(6)</sup>

## ② 政治活動説（田上説）とその問題点

田上教授は、宗教団体による「政治上の権力の行使」の禁止をもつて、「宗教団体が積極的な政治活動によって政治に強い影響を与えることを禁止したもの」（傍点引用者）と解しておられる。しかし更に続けて「宗教団体が政治活動をする<sup>(7)</sup>ことも、政教分離の原則に反して違憲となる」と述べておられるから、結局、宗教団体としては一切の政治活動が禁止されることになる。

宗教団体による政治活動が禁止される理由として、教授は「同じ信仰によって結集した宗教団体の政治活動は、



他の政治団体がその信仰に帰依しない限り、容易に妥協を許さない性格をもつから、民主政治が自由な討論によつて一致点を見出し、採決において少数意見が多数意見に服するための前提としての、同質性に反する<sup>(8)</sup>ことをあげておられる。

しかし、宗教団体といえども、社会的存在であり、憲法二二条の表現の自由が保障されている以上、政治的発言を行つたり、あるいは一定の政治活動を行うことは当然許されるはずである。従つて、宗教団体には一切政治活動は認められないとする政治活動説は、疑問である。又、仮に、禁止される政治活動を「積極的な政治活動」で「政治に強い影響力を行使する」場合に限定するとしても、「積極的」とか「強い影響力」というのが具体的にいかなる政治活動を指すのか不明確である。従つて、宗教団体には許されない政治活動の限界を画する基準としては、これは問題がある。

### ③ 政治的権威説(佐藤功説)とその問題点

佐藤功教授は、宗教団体による「政治上の権力の行使」の禁止の意味を、「宗教団体が、政治的権威の機能を営んではならないという趣旨<sup>(9)</sup>」であると解釈しておられる。

確かに、憲法二〇条一項後段の英訳には、「political authority」とある(というよりも、後で触れるとおり、GHQで起草された英文草案では、「political authority」となっていた)から、これを「政治的権威」と解するのは、それなりに正当性がある。しかし教授の説明にあるように、宗教団体が「政治的権威の機能を営む」というのは、日本語としてもやはりわかりにくく、曖昧である。教授は、その例として「過去における国家神道が政治と結びつき、たとえば『八紘一宇』等の名における軍国主義政策の宗教的基礎付け等の機能を営んだ<sup>(10)</sup>」ことをあげておられる。

しかし今日、わが国において、宗教団体が国政上の基本方針や国の基本政策に基礎づけを与えるなどということ  
は、考えにくいのではなからうか。勿論、個々の政策課題(例えば人工妊娠中絶、脳死判定や臓器移植等の是非)  
につき、宗教団体が様々な提言を行い、それを受けて政党が政策決定を行うといった事態は、十分予想されるこ  
とであり、これは一向差支えあるまい。しかし例えばイランなどでみられるように、国政そのものが宗教によつて  
左右されてしまうような神政政治ないし政教一致は、わが国ではありえないことである。その意味では、「宗教団  
体が政治的権威の機能を営むことを禁止したとみる同説も、通説と同様、非現実的な感じがしないでもない。

④ 政治的影響力説(奥村説)

以上の三説を批判的に検討した上で、新たに「政治上の権力」をもつて「統治権力」よりは広く、且つ「政治  
的活動」よりは狭く解するのが最も妥当ではなからうか」と主張されるのが、奥村教授である。しかし、教授は  
宗教団体が「政治上の権力」を行使してはならないということは、「宗教団体が政治に対して決定的な影響力を行  
使することを禁じる趣旨」であるとし、「宗教団体が「統治権力」を直接的に行使できることが考えられない我が  
国にあつては、宗教団体がその圧倒的な力により、政治的支配力を及ぼし、その結果、間接的に国政あるいは地方  
政治において自己の意図を実現できる場合には、ここでいう「政治上の権力」の行使があつたと認定できるのでは  
なからうか」と結論づけておられる。

(二) 政府見解とその問題点

① 政府見解

次に、通説のもととなつた政府見解を検討する。

政府見解は、整理すると次のようになる。すなわち宗教団体による「政治上の権力」の行使とは、「宗教団体が、国や地方公共団体によって独占されている統治権（例えば立法権、裁判権、課税権、警察権等）を国や地方自治体から正式に授けられて、これを行使すること」であり、憲法二〇条一項後段は、右のような行為を禁止したものである、と。そのポイントは二点ある。第一点は、「政治上の権力」をもって「統治権」に限定していること、第二点は、宗教団体が統治権を「国や地方自治体から正式に授けられて」行使することを禁止したものと解していることである。

以下、政府見解を検討していくことにする。

(a) 金森國務大臣は、周知のとおり、第九〇回帝國議會において、憲法二〇条一項後段の意味につき、次のように答弁している。

「この権力を行使すると云うのは、政治上の運動をすることを直接に止めた意味ではないと思ひます。国から授けられて、正式な意味に於て政治上の権力を行使してはならぬ。斯う云う風に思つて居ります。」<sup>(12)</sup>（傍点、引用者。以下同じ）

ここでは直接「統治権」ということは出てこないが、国から正式に授けられて行使するのが「政治上の権力」と考えられている以上、それは統治権に外ならない。宮沢説は、この政府見解を踏まえたものとみて間違ひなからう。

それでは統治権の行使に至らない程度の宗教団体の政治活動についてはどうか。これについては、

「宗教団体そのものが政党に加わると云うことがあり得るかどうかは、遽かに断言出来ませぬけれども、政党としてその關係者が政治上の行動をすると云うことを禁止する趣旨ではございませぬ。」<sup>(13)</sup>

との答弁があるだけである。つまり、先の答弁と併わせても、宗教団体が「政治上の運動」や「政治上の行動」をすることは禁止されないというだけであつて、少くとも「統治権の行使」に当りさえしなければ、宗教団体による「政治支配」や「政治介入」は自由であるといった意味まで読みとることはできないであろう。このことは、以下の金森答弁と併わせて考えるならば、明らかである。

「今回の憲法を起草致しまする時に當つては、理念としては、絶対的に宗教と政治と云うものを分離したいと云う考えを持つて居るのであります。」

「〔政治組織の発達により、古代の祭政一致の思想にも変形が加えられ、この憲法では、〕それが宗教と政治との根本的分離と云う形を以て現われて来て居ります。この憲法は宗教の世界と政治の世界と區別して二者お互いに併立して行くといふ建前で出来て居ります。〔註〕」

これは、先に述べた「広義の政教分離」の宣言に外ならない。従つて憲法の理念は「政治と宗教の分離」であり、「政治と宗教の相互介入を禁止するものであることは間違いない。それ故、憲法の政教分離は「宗教（団体）の国家への介入」まで禁止したものではないとか、「統治権の行使」に当りさえしなければ、宗教団体による政治介入は自由であるとかいつた含意を金森國務大臣の答弁から引き出すことはできないであろう。

(b)昭和四五年の政府答弁書

昭和四五年には、春日一幸議員によつて、「宗教団体の政治的中立性の確保等に関する質問主意書」が提出された。その質問のポイントは、「憲法の政教分離の原則の真義」は「国家およびその機関が直接たると間接たるとを問わず、宗教的活動をすることを排除すると同時に、宗教団体または宗教団体が事実上支配する団体が、その教義に基づく政治支配を企図するがごとき政治活動をするをも厳に排除しなければならない筋合いのものである」

(傍点引用者。以下同じ)と考えるがどうか、ということにあつた。これに対する政府の「答弁書」は、先の金森答弁を引用し、「政府としては、現在でもこの解釈を変えていない」とした上、以下のように述べている。

「政府としては、憲法の定める政教分離の原則は、憲法二十条第一項前段に規定する信教の自由の保障を實質的なものにするため、国その他の公の機関が、国権行使の場面において、宗教に介入し、または関与することを排除する趣旨であると解しており、それをこえて、宗教団体又は宗教団体が事実上支配する団体が、政治的活動をすることを排除している趣旨であるとは考えていない。」(昭和四五・三・一九)

ここで述べられているのは、「国家の宗教への介入は許されない」こと、および「宗教団体の政治活動は禁止されない」ということだけであつて(「それをこえて」なる意味不明なことがあるが)、それ以上に、「宗教団体の政治介入」であれば許されるなどといった説明はみられない。又、春日議員の質問の主旨は、宗教団体が「その教義に基づく政治支配を企図するが、ごとき政治的活動」をすることは許されないのではないか、ということにあつたが、答弁書はこれに正面から答えていない。

## ②政府見解の問題点

以上のとおり、政府見解は「政治上の権力」をもって「統治権」と解し、宗教団体が国や地方公共団体から正式に統治権を授けられてこれを行使することを禁止したのが、憲法二〇条一項後段であるとしている。

しかしながら、右政府見解に対しては、多くの疑問がある。そこですでに言及したことも含め、改めて疑問点を列挙してみよう。

第一に、わが国では、「公認教制」を採用していた明治憲法下でさえ、公法人たる神社が統治権を行使したことはなかつた。「公認教制」といえば、特定の宗教団体に「公法人」としての地位を認め、これを国が保護する制度

である。現にドイツでは、この制度の下、公法人たる教会に「教会税」の課税権を認め、教会が公立学校における宗教教育も担当している。しかし同じ「公認教制」を採用しながら、戦前のわが国では公法人たる神社に課税権などの統治権を与えたりすることは一切なかった。とすれば、「公認教制」を否定し、「教義の政教分離制」を採用した現行憲法の下で、私法人にすぎない宗教団体が、国から統治権を授けられてこれを行使するなどといったことは、到底考えられない。従って、過去にもなく、現在、将来共に考えられないような事態を憲法が予想してこれを禁止したものと解する政府見解は、あまりに非現実的にすぎないであろうか（これと同様の批判は、すでに通説に対して加えたとおりである）。

この点、学説の中には、わざわざ江戸時代の「寺請け制度」を引き合いに出し、国が宗教団体に統治権を与えた例は「過去にもなかった」というのは正しくないと反論する者もいる。<sup>(16)</sup>しかしここで問題としているのは、当然のことながら、近代国家成立以降のことであって、それ以前は問題とならない。

第二に、「政治上の権力」(英文原文も、現在の公定訳も共に「political authority」をなぜ「統治権」に限定するのか、その説明もなく疑問である)。

第三に、仮に政府見解のいうように、「国から正式に授けられた統治権の行使のみを禁止したもの」と解した場合、正式の授権に基づかない事実上の政治支配は全て許されるのであろうか。例えば宗教団体ないし宗教団体と事実上一体の政党が、議会で多数派を占めたり、キャスティング・ボートを握ることによって議会を支配したり、あるいは政府を意のままに支配したりしても、憲法上何ら問題はないというのであろうか。

第四に、従来の政府見解は、宗教団体が自ら政党を結成したり、宗教団体と事実上一体の政党が国政を支配したりするといった事態の出現を、必ずしも現実的なものとしては想定していない。というのは、憲法改正議会におけ

る金森答弁にしても、「宗教団体そのものが政党に加わると云うことがあり得るかどうかは、遽かに断言出来ませぬけれども、政党としてその(「宗教団体の」)関係者が政治上の行動をすると云うことを禁止する趣旨ではございませぬ。」というにとどまっていたからである。つまり、ここで想定されているのは、宗教団体の関係者が、特定の政党に加わり政治活動をするといったレベルのことであり、宗教政党の出現や宗教政党による政治支配などといった事態は、少くとも現実的な問題としては考えてもいなかったと解される。

従つて、今日では、そのような解釈の前提そのものが崩壊してしまっている以上、新たな実態に適切に対応できるように現実的な解釈が望まれよう<sup>(1)</sup>。

第五に、昭和四五年の政府答弁書であるが、この答弁書では「国家の宗教への介入は許されない」と明言しながら、質問の主意である「宗教団体の政治への介入」については、何も答えていない。そしていわずがなの「宗教団体の政治活動は禁止されない」との答弁を繰り返すのみである。

- (1) 宮沢俊義・声部信喜「全訂日本国憲法」(一九七九年)二四〇頁。
- (2) 声部信喜「政教分離原則の内容―信教の自由(4)―」『法学教室』一九九三年五月号、一〇七頁。
- (3) 拙著・前掲(第二章注(1))五〇頁―五四頁、大原・百地・阪本・前掲書(第二章注(1))一四六頁―一五三頁参照。
- (4) 樋口陽一・佐藤幸治・中村睦男・浦部法穂「憲法Ⅰ(前文・第一条―第二条)」(浦部執筆)(一九九六年)、三九七頁参照。
- (5) 朝日新聞平成七・五・二四夕刊。
- (6) 奥村・前掲論文(第一章注(1))五八頁。
- (7) 田上穰治「宗教に関する憲法上の原則」清宮四郎・佐藤功「憲法講座2」(昭和四二年)一三九―一四〇頁。
- (8) 田上・前掲論文(注(7))一三九頁から一四〇頁。

- (9) 佐藤功「憲法 ポケット注釈全書」(昭和五〇年) 一四六頁。
- (10) 同右。
- (11) 奥村・前掲論文(第一章注(1)) 六一頁。なお、北野教授も、「政治上の権力」を「政治的影響力」の意味に理解すべきであると主張しておられる(北野弘久「宗教法入法の改正問題の論点」『法学セミナー』一九九六年二月号、四五頁)。
- (12) 清水伸編著「逐条日本国憲法審議録(増補版)第二巻」(昭和五一年) 四二四頁、四二五頁。
- (13) 同右・四二四頁。
- (14) 同右・四四〇頁、四二〇頁、四二二頁。
- (15) 山内一夫・浅野一郎編集代表「国会の憲法論議 I」(昭和五九年) 二二〇五頁。
- (16) 洗健「宗教の自由」を狙い撃つ宗教法入法「改正」案一「潮」(一九九六年一月号) 一三二頁。
- (17) 小山孝雄参議院議員の意見書「憲法二十条政府解釈の再検討に望む」(平成七年)、参照。

#### 四 宗教団体の政治活動の限界

##### (一) 宗教団体の政治活動の制限とその根拠

以上述べた、政府見解に対する批判から明らかのように、宗教団体の政治活動については、「統治権の行使」に至らない場合でも、当然一定の限界が存すると思われる。そこで本節では、まず宗教団体の政治活動が制限される根拠を、(一)広義の政教分離、(二)憲法二〇条一項後段、および(三)宗教法入法に求め、順次考察することにしてしよう。

##### ① 広義の政教分離に基づく制限

政治と宗教の任務と役割を区別し、互いに介入、干渉しないという「広義の政教分離」は、現行日本国憲法に内在する基本原則の一つである。このことは、先に紹介したように、憲法改正議会における金森国務大臣の答弁に示



されているとおりであった。金森國務大臣は、今回の憲法起草に当っては、「理念としては、絶対的に宗教と政治と云うものを分離したい」という考えを持っていること、又、現行憲法は「宗教と政治との根本的分離」という形をとっており、「宗教の世界と政治の世界と區別して二者お互いに併立して行くという建前」であることを明言していた。

これは正しくジョン・ロック流の政教分離であり、筆者のいう「広義の政教分離」に他ならない。とすれば、憲法の政教分離は、国家の宗教への介入のみならず、宗教(団体)の政治への介入をも禁止するものであり、宗教団体の政治活動については、それが「政治への介入」にわたるものであってはならないことは、当然といえよう。それゆえ、何がこの「政治への介入」に当るかは、節を改めて検討するとして、ここでは宗教団体の政治活動については、広義の政教分離からくる限界が存在することを再確認しておくにとどめる。

## ②憲法二〇条一項後段による制限

以上の限界は、現行憲法に内在するものであるが、これを条文化し、具体化したのが憲法二〇条一項後段の「いかなる宗教団体も、……政治上の権力を行使してはならない」であるといえよう。又、同条一項前段が、「信教の自由は、何人に対してもこれを保障する」と規定しているのは、直接的には人権としての信教の自由を保障したものであることはいままでもないが、同時に、国家権力といえども侵すことのできない信仰の領域が存することを承認したものであって、いわば国家の宗教への介入を禁止した規定と解することもできよう。つまり、憲法二〇条一項は、広義の政教分離の二側面(「政治の宗教への介入の禁止」と「宗教の政治への介入の禁止」)を、それぞれ前段と後段において具体化させ、並置させたものとみることが可能となる。

さて、その憲法二〇条一項後段であるが、先ず文理解釈上、「政治上の権力」を政府見解のいうように「統治権」

に限定するのは、言葉の上からいっても不自然であろう。又、何を根拠に「政治上の権力」を「統治権」と読み替えるのか、政府見解には説明も何もない。従って、文理解釈からすれば、「統治権」の行使に当たらない場合であっても、「政治上の権力」の行使になることがありうることを認めざるをえないと思われる。

次に、論理解釈として、同項は、右に述べたように、前段において国家権力の宗教への介入を禁止し、後段において宗教団体の政治への介入を禁止したものと解するの合理的であろう。ちなみに、後段は「宗教団体」が政治上の権力を行使してはならないと明記している。それゆえ、憲法の政教分離は「国家の宗教への介入」のみを禁止したものであって、「宗教(団体)の政治への介入」までは禁止されないとする主張が誤りであることは、条文からも明らかであろう。

又、同項は、宗教団体が「国から特権を受け」たり、「政治上の権力を行使」したりしてはいけないと規定しているわけであって、しかも「統治権の付与」など「特権」の最たるものである。とすれば、同項が「特権の付与」とは別に「政治上の権力の行使」を禁止している以上、これを政府見解のいうように「国から正式に統治権を授けられて、これを行使すること」とみるのは、いかにも不自然であり、「統治権の行使」に至らない何らかの政治活動をも禁止したものと解するのが妥当といえよう。

さらに、史料的には不十分ながら、憲法二〇条一項後段の成立過程からみた場合、次のことがいえる。

先ずGHQの側から見た場合であるが、現行憲法の第一次試案には、すべての聖職者はいかなる種類の政治的活動にも従事してはならない旨の規定が置かれており、聖職者個人の政治活動まで禁止されていた。しかしこれは聖職者に対して言論、出版の自由を否定することを意味するとの反対があり、後に削除されることになった。

これに代って規定されたのが、第二次試案の「いかなる宗教団体も、国から特別の特権を受け、または政治的権

威を行使してはならぬ(“No religious organization shall receive special privileges from the State, nor exercise political authority”)である。この経緯につき「日本の政治的再編成」は、「宗教団体が行なう政治活動の禁止規定は、政府に介入する権利を与える点で危険であるとして削除された」と記述し、高柳賢三教授らは、「聖識者ないし宗教団体の行なう政治活動については禁止規定を設けるべきではないが、宗教団体が政治的権威をおび、これを行使することは禁止しておくのがよいと考えられたものとみられるのである」と評価しておられる。<sup>(3)</sup>

更にマツカーサー草案(十九条一項後段)でも「如何ナル宗教団体モ国家ヨリ特権ヲ受クルコト無カルヘク又政治上ノ権限ヲ行使スルコトナカルヘシ(“No religious organization shall receive special privileges from the State, nor exercise political authority”)とされ、宗教団体が政治上の権限を行使することを禁止している。そしてこれにつき、ウイリアム・P・ウッドワードは「彼ら(起草者たち)は、神道を国家から追放することを意図して、このような政策の結果何が起るかについて思いをめぐらすことなく、完全な分離の線を切り開いた。」「八九条にかんしては、当該文書の当該部分の起草を担当した将校の一人が、大変率直に、「われわれは、ただ宗教を国家から分離したいと思っただけである。それだけしかなかつたのだ。(略)」と述懐している<sup>(4)</sup>(傍点、引用者)旨述べている。

そこで次に、日本側の対応をみてみよう。先ず、最初の日本側案である「三月二日案」であるが、第十八条二項には「宗教団体ハ政治ニ干与シ又八国ヨリ特権ヲ付与セラルルコトヲ得ズ」とあり、ここでは宗教団体の政治への「干与」(「関与」と同義であり、干渉といった意味はないが)まで禁止されていることがわかる。また同案では、「政治への干与の禁止」(後の「政治上の権力の行使の禁止」)は、明らかに「特権の付与」とは別のものと考えられている。

次の「憲法改正草案要綱」になると、第十八条一項後段は「如何ナル宗教団体モ国家ヨリ特権ヲ受クルコトナク且政治上ノ権力ヲ行使スルコトナカルベキコト」とし、宗教団体が「政治上ノ権力」を行使することを禁止する規定となった。この点、英文では第二次試案より一貫して“political authority”とあり、なぜわが国がこれを「政治上ノ権力」と訳したかは不明である。

それはともかく、以上の経過からいえることは、憲法二〇条一項後段は、(一)宗教家個人の政治活動を禁止するものではなく、(二)宗教団体の政治活動そのものも禁止していないこと、しかしながら、(三)宗教団体の政治活動については自ずから一定の限界があると解されること(第一次試案を修正した結果、第二次試案では「宗教団体の政治活動は禁止されないが、宗教団体が政治的権威をおび、これを行使することは禁止」されることになったとみる高柳教授らの評価)、さらに(四)憲法の起草者たちは「政治の宗教への介入」だけでなく、「宗教の政治への介入」をも禁止することを考えていたと解されること(ウッダード、三月二日案、金森国務大臣の答弁)、(五)起草者たちは「政治上の権力の行使」と「特権の付与」とは別範疇のものと考え、条文上もはっきり書き分けていたと解されること(特にマッカーサー草案、三月二日案、憲法改正草案要綱)である。

このように、憲法二〇条一項後段は、文理解釈および論理解釈上のみならず、成立過程に照らしても、政府見解および通説の主張するところとは別義のものと解するのが妥当である。それゆえ同項は、宗教団体の政治活動の限界として、「統治権の行使」はもちろん、それに至らない段階での一定の政治活動をも禁止したものとみることができるのではないかと思われる。

### ③ 宗教法人法による制限

更に、法人格を取得した宗教団体に限っていえば、宗教団体の政治活動については、宗教法人法上も、「宗教団

体の目的を著しく逸脱」しない限りでという限界が存する(第八一条一項参照)。

(二) 宗教団体の政治活動の限界

①このように、宗教団体の政治活動については、(一)広義の政教分離からくる限界、(二)憲法二〇条一項後段による限界、さらに(三)宗教法人法による制限、が考えられることになる。それでは、宗教団体には許されない政治活動とは何か。

②この点、興味深いのがアメリカのケースである。石村教授によれば、アメリカでは免税団体としての宗教団体については、あくまで免税措置との関係ではあるが、「信仰等に基づく活動の自由と政治と宗教の分離とをいかに確保するか」<sup>(5)</sup>という点につき、法制上、一定の基準が確立しているようである。

すなわち、アメリカの内国歳入法典五〇一条(c)(3)は、宗教団体を含む公益慈善団体の「活動の実質的部分が、同条(h)項に規定する場合を除き、法律制定に影響を及ぼすための宣伝活動、若しくはそれを試みようとするにないこと、又は公職への候補者のために政治活動への参加若しくは介入(声明の公表若しくは領布を含む)することにあつてはならない」(傍点引用者)と規定しており、その活動が「実質的に(substantial)」政治団体に近い形となつている場合には、免税団体としての地位を喪失することになる<sup>(6)</sup>。

つまり、「実質的に政治活動が禁止されている」<sup>(7)</sup>わけであるが、この実質的な政治活動とは、右法典に示されている如く、一つは「選挙活動」(公職への候補者のための政治活動)、もう一つが「立法活動」(法律制定に影響を及ぼすための宣伝活動)である。

このうち、「選挙活動(electioneering)」とは、特定の候補者支援のための献金や票集め等を指しているが、この選挙活動については、厳しく禁じる方針をとつてい<sup>(8)</sup>るといわれる。

③次に、わが国における宗教団体の政治活動について考えた場合、そもそも政治活動の内容はきわめて多種、多様であり、思いつくままにその例をあげるならば例えば(一)「選挙活動」や「政党の結成」さらには「政党を通じて直接政治を動かす」ような場合もあれば、(二)政治上の主義、主張の広報、宣伝活動、具体的には出版、意見広告、街頭情宣、集会、デモ行進といった類いのものもあり、更に(三)国会や地方議会に対する陳情、請願、あるいは条例の制定、改廃の請求等の政治活動も考えられよう。そしてあらゆる政治活動を全て網羅した上で宗教団体の政治活動の限界を定めるなどといったことは、到底不可能である。

そこで先のアメリカの例を一つの参考にして考えた場合、(一)の選挙活動や政党結成等はアメリカの「選挙活動」、(二)の政治上の主義、主張の宣伝等や(三)の国会への陳情請願等は「立法活動」と重なる部分が多いと思われる。このうち、(二)については、宗教団体にも表現の自由が保障されており、わが国では基本的に問題はなからう。又、(三)についても、憲法の保障する請願権や地方自治法の保障する条例の制定改廃請求等の行使にあたり、当然、宗教団体にも保障されてしかるべきであろう。

問題は(一)のケースであるが、わが国ではもちろん、アメリカのように公職への候補者の支援活動そのものが禁止されるなどといったことは考えられない。しかし「選挙活動」という場合にも、様々な形態がありうるし、宗教団体による「政党の結成」さらには「その政党を通じての宗教団体による政治支配」などといった事態も想定するならば、「広義の政教分離」や「憲法二〇条一項後段」さらには「宗教法人法」による制限等が当然考えられなければならないであろう。

それ故、以下のように、問題となりうる宗教団体の政治活動を、いささか大胆ではあるが、統治過程への直接参画に限定した上、五段階に分類し、各段階について検討を加えることにする。

(a) 宗教団体の構成員たる個人の政治活動

これについては、勿論、何ら問題は存しない。というよりも、正確に言えば、これは「宗教団体」としての政治活動ではなく、あくまで国民個人の政治活動であるから、政教分離とも宗教法人法とも無関係である。

ちなみに、憲法は宗教を尊重する立場に立っており、政治の倫理性を高め、政治に理想と目標を与えるために<sup>(9)</sup>も、政治家個人が宗教的信仰や信念をもって政治に当ることは、むしろ望ましいことではないかと考える。

(b) 宗教団体による組織的な選挙活動

選挙活動については、表現の自由や参政権等の関係から、宗教団体にも一定の活動は保障されていると考えられる。例えば、宗教団体が特定候補を推薦、支持したりする程度のこと、アメリカとは異なり、他の各種利益団体と同様、宗教団体にも認められてしかるべきであろう。

ただ、これについても、広義の政教分離からくる限界がありうるはずであり、単に利益代表を送る程度の「政治参加」であればともかく、宗教団体としての本来の目的を逸脱し、「政治への介入」に当るような組織的な選挙活動は、疑問とされなければならない。

(c) 宗教団体による政党の結成

これについても、結社の自由や表現の自由と広義の政教分離との関係から、議論の余地があると思われる。

先ず、宗教団体の構成員たる個人が主体となって、自発的に、宗教団体とは別に政治結社や政党を結成することは、当然可能である。

この点、確かにヨーロッパに限ってみても、宗教名を冠した政党はいくつも存在する。たとえば、良く引き合いに出されるドイツの「キリスト教民主同盟・社会同盟」を初めとして、イタリアの「キリスト教民主党」やベルギー

の「キリスト教社会党」など、西欧諸国に限ってみても、有力な宗教政党が存在するのは事実である。

しかしながら、これらの国々は、いずれも「公認教制」に属し（イタリヤはつい先年まで国教制であった）、キリスト教会が公法人として国から保護されているような国々であるから、わが国とは事情も背景も全く異なる。現に、我が国と同じ「狭義の政教分離制」の国々に限って云えば、例えばアメリカには宗教政党は存在しないし、フランスにもかつてキリスト教民主党が存在したこともあるが、一九六七年には民主中立派へ吸収され、今日では宗教政党は存在しない<sup>(10)</sup>。従って、狭義の政教分離国では、宗教政党の存在はほとんど考えられないのではなからうか。

更に、一口に宗教政党といっても、その実態は様々である。そこで河島教授の論稿<sup>(11)</sup>をもとに、ドイツのキリスト教民主同盟・社会同盟の場合をみてみよう。

ナチスと先の大戦によって徹底的に国家が破壊され、人心も荒廃の極に達した敗戦国（旧西）ドイツでは、戦後、キリスト教の精神によって国家を再建するために、現在の与党でもあるキリスト教民主同盟（CDU）、キリスト教社会同盟（CSU）といった政党が宗派を超えて結成され、戦後の国政を担ってきた。

初期のCDU／CSUは、特にカトリック教会の指導的聖職者によって強く支持され、アデナウアー政権時代には、カトリック教会は選挙のためにCDU／CSUを支援した。投票日の直前に説教壇から司教の共同教書が朗読され、キリスト教的秩序を実現しようとしている候補者のみに投票するよう訴えてきた<sup>(12)</sup>という。そしてこれに比べ、カトリック教徒の多くもCDU／CSUを支持してきた。

しかし、カトリック教会とCDU／CSUが一体かといえば、決してそのようなことはない。むしろその実態は逆である。ある研究報告によれば、カトリック教徒でCDUに投票した人の割合は、一九四三年で四五・三パーセ



ント、一九八〇年で五一・二パーセントにとどまっている。又、これを裏付けるように、別の研究報告でも、戦後三〇年間(一九五三年―八三年)の、カトリック選挙民のCDUへの平均投票率は約六〇パーセントであったという。又、一九四九年以来一四年間にわたって宰相の座にあったアデナウアーは、カトリック教徒であったが、彼は戦後早くから、政党は「キリスト教の伝道団体ではない」(傍点、引用者)と強調していた。<sup>(13)</sup>

更に今日では、選挙直前にキリスト教会の説教壇からあからさまな政治説教が行われることに対しては、カトリック信徒の中にさえ拒絶反応が圧倒的に強く、CDU/CSUの綱領、教会との関係、黨員構成や支持層という点でも、CDU/CSUをもつばらキリスト教会、とくにカトリック教会の「政治的行動部隊」とみなすことは正確ではない。<sup>(14)</sup>と河島教授は指摘しておられる、これがCDU/CSUの実態である。

このように、宗教政党とはいっても、教会(宗教団体)と政党とは決して一体ではなく、形式的にも実質的にも明確に分離されていることが分かる。<sup>(15)</sup>またこのような事実こそ、公認教制の国でも広義の政教分離が行われていることを実証するものといえよう。それ故、狭義の政教分離国であるわが国では、宗教団体による政党の結成は疑問であり、とりわけ宗教団体と政党が組織的、人事的に事実上一体となっているような場合には、広義の政教分離からみて違憲の疑いが強いと思われる。<sup>(16)</sup>

(d) 宗教団体ないし宗教団体と事実上一体の政党による政治支配ないし政治介入

このような場合は、広義の政教分離からしても、憲法二〇条一項後段の解釈からしても、憲法違反の疑いは濃厚とみなければなるまい。

この点、すでに述べたように、宗教団体による政党の結成自体、広義の政教分離からみて疑義があるところであり、仮に結成が認められるとしても、少くとも宗教団体と政党とは形式的にも実質的にも明確に分離されなければ

ならなかった。にもかかわらず、宗教団体と政党とが事実上一体ということになれば、違憲の疑いは強いものとなる。加えて、そのような宗教政党によって現実に国政が壟断されるような事態が生ずれば、これは明らかに「宗教による政治支配ないし政治介入」であって、近代国家の基本原則に反するのみならず、憲法二〇条一項後段の「政治上の権力の行使」に当らう。

これに対しては、財界や農業団体などの政治介入は認めながら、宗教団体の政治介入を禁止するのは問題ではないか、といった反論も聞かれる。しかしながら、これらの反論は見当違いも甚しいものであって、そもそも政教分離の何たるかを理解していないことからくるものとしか考えられない。それとも、現行憲法は、財界、農業団体、労働組合などの政治介入を禁止し、それらと政治との分離を定めているとでもいうのであろうか。

(e) 宗教団体による「統治権」の行使

これは非現実的な事態であろうが、政府見解も認めるように、当然違憲といわなければならぬ。

以上、宗教団体の政治活動につき、選挙運動から政党の結成さらには宗教政党による政治支配・介入というように、段階を追って検討を試みた。もちろん、これは繰り返して述べてきたように、けつして網羅的なものではないし、各段階についても違憲か合憲かの判断が難しいケースも多い。しかし少くとも(b)から(d)の段階はグレイ・ゾーンとでもいうべく、憲法上許されないものも当然含まれているはずである。にもかかわらず、従来、「宗教団体の政治活動は禁止されない」との政府見解をもとに、あたかも「統治権の行使」に至らなければ、宗教団体のいかなる政治活動も、さらには、政治支配政治介入でさえ許されるかの如き解釈が一部の人々によってなされてきた。しかしこれは、極めて疑問といわなければならぬ。

- (1) 阪本教授も、次のように述べておられる。「政教分離は、国家が宗教団体の活動に干渉することを禁止するだけでなく、宗教団体が国家統治に干渉することをとも警戒しているのである。」と。ちなみに、教授も「政教分離原則とは「国などの宗教への介入、関与を排除する趣旨であり、宗教団体が政治活動を排除する趣旨ではない」と理解してきた内閣法制局の公式見解は、再検討されなければならない」と主張しておられる(阪本昌成「信教の自由」『ジュリスト』一九九六年五月一日一十五日号、一九六頁)。
- 又、北野教授も、日本国憲法は「政治の宗教への介入の禁止」と「宗教の政治への支配への禁止」を規定したものであるとした上、「後者については十分に認識されていないくらいがある。いま、日本で問題にすべき政教分離原則は後者である」と指摘しておられる(北野・前掲論文(第三章注①)四五頁)。
- (2) 高柳賢三・大友一郎・田中英夫「日本国憲法制定の過程Ⅰ原文と翻訳」(一九九五年)二〇一頁。
- (3) 同「日本国憲法制定の過程Ⅱ解説」(一九九五年)一六二頁。
- (4) ウィリアム・P・ウツグード、阿部美哉訳『天皇と神道：GHQの宗教政策』(一九八八年)八六頁。
- (5) 石村耕治「アメリカ連邦税財政法の構造」(平成七年)三七二頁。
- (6) 同「公益法人課税の現状と課題(九)」『旬刊国税解説速報』(昭和六〇年六月二十八日)二〇頁。
- (7) 同「同右(八)」『同右』(昭和六〇年六月八日)一六頁。
- (8) 同・前掲書(本章注⑤)三七二頁。
- (9) 相沢久「現代国家における宗教と政治」(一九七七年)一七三頁参照。
- (10) G・サルトーリ、岡沢憲美、川野秀之訳「現代政党学(新装版)」(一九九二年)一三三六頁、二七〇頁参照。
- (11) 河島幸夫「〈宗教政党〉としてのキリスト教民主同盟」社会同盟「富坂キリスト教センター編『戦後ドイツの光と影』(一九九五年)一八頁以下。
- (12) 同右、一三二頁。
- (13) 同右、一二七頁。
- (14) 同右、一四一頁。
- (15) 例えばフランスの「人民共和派」について、相沢教授は次のように述べておられる。「現代のフランスにおいて、キリスト教を表看板に

している政党は「人民共和派」(MRP)である。すなわち、同党はカトリック系政治勢力を糾合するという目標をかかげている。それにもかかわらず、ここでも教会が、党員を指命するという関係もないし、また何といつても同党は少数党にすぎない。」(傍点、引用者)(相沢・前掲書)(注(9))一九七頁。

(16) この点、奥村教授は「宗教団体による政党支配」をもって「政治上の権力の行使」とみることができるとし、次のように述べておられる。「我国のように、政党の意向を抜きにしては政策決定のなしえない政党国家にあつては、政党自体が権力の一翼を担っていると考えることができるとし、又、政党助成法により政党には政党交付金が助成されており、政党は法的にも公的な存在である。従つて、政党を支配することをもち、〔政治上の権力〕の行使と観念することは十分可能であらう。」(同・前掲論文(第一章注(1))六三頁)。

## 五 おわりに

このように、憲法二〇条一項後段の、宗教団体による「政治上の権力の行使」の禁止についての政府見解は、きわめて疑問の多いものといわなければならない。

それ故、政府見解の見直しは不可欠であり、先の(b)から(d)で述べたグレイ・ゾーンのうち、明らかに「宗教団体による政治支配ないし政治介入」に当るような政治活動は、当然禁止されなければならない(仮に「政治支配・介入説」と呼ぶことにする)。少くとも、「統治権の行使」に至らない段階でも、宗教団体の政治活動の中には憲法上許されないものがあり、決して無制限ではありえないことを明言する必要があるのではないかと思われる。

〔追記〕詳しくは、拙著「政教分離の諸相」(近刊)を御参照願いたい。