

法律意見書

令和4年11月24日

文部科学大臣永岡桂子 様

世界平和統一家庭連合代理人

弁護士 福本修也



当職は、世界平和統一家庭連合の代理人として、貴庁が宗教法人法第78条の2に基づき令和4年11月22日付けで同連合に対して行使した報告徴求に関し、法律意見書を提出する。

記

第1 意見書の趣旨

不法行為（民法第709条）は、宗教法人法（以下、単に「法」という。）第81条第1項第1号の「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」に該当しない。

したがって、貴庁が、世界平和統一家庭連合（以下、「家庭連合」という。）が過去に受けた不法行為による損害賠償請求訴訟の民事判決の存在を理由に法第81条第1項第1号の解散命令請求事由に該当する疑いがあるとして法第78条の2に基づき報告を徴求し、質問権を行使することは、同条の「宗教法人について次の各号の一に該当する疑いがあると認めるとき」の要件を欠き違法である。

第2 理由

1 東京高裁決定の法解釈

東京高等裁判所決定平成7年12月19日（判例タイムズ894号43頁「オウム真理教に対する宗教法人解散命令抗告事件」、以下、単に

「東京高裁決定」という。)は、法第81条第1項第1号の解釈について、

「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」(一号)・・・(中略)・・・とは、宗教法人の代表役員等が法人の名の下において取得・集積した財産及びこれを基礎に築いた人的・物的組織等を利用してした行為であって、社会通念に照らして、当該宗教法人の行為であるといえるうえ、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って、しかもそれが著しく公共の福祉を害すると明らかに認められる行為(である)

旨判示した。

他方、最高裁判所判決(最判平成9年7月11日民集51巻6号2573頁)は、不法行為制度について次の通り判示している。

我が国の不法行為に基づく損害賠償制度は、被害者に生じた現実の損害を金銭的に評価し、加害者にこれを賠償させることにより、被害者が被った不利益を補てんして、不法行為がなかったときの状態に回復させることを目的とするものであり、加害者に対する制裁や、将来における同様の行為の抑止、すなわち一般予防を目的とするものではない。

すなわち、不法行為を規定する民法第709条は加害行為の予防や加害者に対する制裁を目的とする禁止規範又は命令規範ではなく、不法行為は法第81条第1項第1号が定める行為要件に該当しない。

2 政府による法解釈変更の実態

上記1の法解釈は貴庁が長年踏襲し続けてきた解釈であり、内閣総理大臣も令和4年10月18日の国会答弁(衆議院予算委員会)で同旨見解を述べた。ところが、内閣総理大臣は、翌19日の国会答弁(参議院予算委員会)において、「行為の組織性や悪質性、継続性が明らかにな

り、宗教法人法の要件に該当する場合、民法の不法行為も入りうる」などと述べ、一夜にして法解釈を変更した。野党から「朝令暮改」と揶揄されたこの答弁が、批判的世論に押されて行った恣意的な法解釈変更であることは国民周知の事実であり、その動機・経緯それ自体が法治主義及び法の支配の理念に著しく反するものである。そもそも、内閣総理大臣は令和4年10月17日に質問権等行使を文部科学大臣に指示しておきながら、翌18日の国会答弁で東京高裁決定の法解釈を踏襲する見解を述べたこと自体が矛盾である。なぜならば、東京高裁決定を踏襲する限り家庭連合に法第81条第1項第1号の解散命令請求事由該当の疑いは存在せず（注：法解釈変更前の政府見解）、質問権等行使の前提要件を欠いていたはずだからである。この矛盾こそは、内閣総理大臣による質問権行使指示及び法解釈変更が、いずれも個人的・政治的思惑に支配された場当たり的で恣意的なものであることを如実に物語る。

3 法第81条第1項第1号の法解釈詳論

(1) 刑事罰等の不利益処分の効果を生じさせる法令違反行為とは何か

ア 一般に、個人又は団体（以下、「民」と総称する。）が法令に違反する行為（以下、「法令違反行為」という。）をしたことに対し、国又は自治体（以下、「官」と総称する。）による刑事罰又は行政的不利益処分（以下、「刑事罰等の不利益処分」という。）が法律上予定されている場合、国民の自由を保障するため、罪刑法定主義及び適正手続保障（憲法第13条、第31条、最判平成4年7月1日民集46巻5号437頁）に基づき、如何なる行為をすると刑事罰等の不利益処分を受けるのかが予め明示されていなければならない。

刑事罰等の不利益処分が発動されるためには、あくまでも法令に定められた規定に反する行為の存在が前提にあり、行為なくして刑

事罰等の不利益処分はない。特定の行為が「法令」に違反したとい
うためには、当該法令は行為を特定してこれを禁止し又は命令する
規定でなければならない。一定の行為を禁止し又は命令する規定が
あってこそ初めて法令違反行為が成立し、その違反効果として刑事
罰等の不利益処分が正当化されるのである。これら一定の行為を禁
止し又は命じる規範を定めた法規は、官民関係を規律する刑事罰則
法規又は行政法規に限定される。

イ(ア) 刑事罰則法規の規定には、刑法又は特別刑法（例：会社法第960条「特別背任罪」）のように1個の条文に構成要件と法定刑が定められているものと、いわゆる業法と言われる行政法規に典型的に見られるように禁止規定（例：医師法第17条「医師でなければ医業をなしてはならない。」）や命令規定（例：消防法第5条の2第1項「消防長又は消防署長は、防火対象物の位置、構造、設備又は管理の状況について次のいずれかに該当する場合には、権原を有する関係者に対し、当該防火対象物の使用の禁止、停止又は制限を命ずることができる。」）が独立して定められ、これら禁止規定又は命令規定に違反したことを構成要件とする法定刑を定めた罰則規定（医師法第31条、消防法第39条の2の2）が別途設けられるという二段階構造になっているものがある。前者では、明文の禁止文言こそないが、殺人罪（刑法第199条）であれば「人を殺してはならない」、窃盗罪（同法第235条）であれば「他人の物を盗んではならない」という禁止規範が前提にあり、これら禁止規範に違反した者に対して所定の刑罰を科す構造になっているのである。

これら刑事罰則規定は、国家刑罰権に基づくものであり、官と民の関係を規律する法令である。

(イ) 法第81条第1項第1号以外で団体の法令違反を理由とする行政庁による解散命令発動を定めた法律条文を調べてみると、別紙資料1のようなものがある。これらの規定を見ると、基本的に法令違反（「法令に違反し」）及び行政庁による措置命令に対する違反を要件としている。各法律の参照条文として注記した行政庁による措置命令に係る関連規定を見るに、行政庁は、団体に対して、法令等の遵守状況を確認するために報告等を求め、団体の業務又は会計が法令等に違反すると認めるときには、必要な措置をとるよう命じることができるとされている。そして、団体がこの命令に従わない場合に行政庁は団体の解散を命令することができるとされている（唯一、たばこ耕作組合法第59条第2号のみ、行政庁による措置命令規定が存在するにもかかわらず、命令違反要件を置いていない）。これら違反行為の対象である「法令」が官民を規律する法令を指していることは明かであるが、ただ、これらの規定にいう「法令」には、禁止・命令規定に限らず、行政法規が定める手続規定や組織規定を含むものと思料される。なぜならば、行政庁による措置命令には、禁止行為・命令違反行為の是正のみならず、法が定める手続規定や組織規定に対する違反の是正も含まれると見られるからである。ただし、解散命令という不利益処分は、単に手続規定や組織規定に対する違反だけでは発動されず、行政庁による措置命令に違反したことを要件とし、命令規定違反の構造となっている。

宗教法人法には行政庁による措置命令規定が用意されておらず、法第81条第1項第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」と規定し、法令違反行為及び当該行為の程度・評価をもって解散命令請求の要件とし

ている。法令違反行為が「著しく公共の福祉を害することが明かに認められる行為」と評価されるものであることを要件とする以上、違反行為の対象となる法令は官が「公共の福祉」を守る目的で民に対して一定の行為を禁止し又は命令する規範・規定でなければならない。例えば、刑法は広く国民の生命・身体・財産等を守るための禁止規範である。また、前掲医師法第17条は無免許者による医業から国民の生命・健康を守るための禁止規定であり、前掲消防法第5条の2第1項は火災予防上問題のある防火対象物の使用の禁止・停止・制限を命じることで国民の生命・身体・財産を守るための命令規定である。これらはいずれも「公共の福祉」を守ることを目的とする規定である。他方、行政法規に定められた手続規定や組織規定に違反したところで、これにより「公共の福祉」が害されるとは考え難い。このように、法第81条第1項第1号における法令違反行為から守られるべき利益が「公共の福祉」である以上、同号にいう「法令」の内実が何を意味するかは論理的に見て明かである。

この点、東京高裁決定が法第81条第1項第1号の要件解釈として「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」としたのは上記理解に忠実な法解釈であり、正当である。勿論、同決定が言う「禁止規範又は命令規範」の主体は官であり、名宛人は民であって、守られるものは「公共の福祉」である。なお、同決定にいう「刑法等の実定法規の定める禁止規範又は命令規範」の「等」は、上記指摘した特別刑法や業法と言われる行政法規には禁止規範・命令規範が無数に存在することから、これらの法令をまとめて「等」としたものである。

(2) 不法行為が法令違反行為に該当しないこと

ア 民法の法的性格

翻って民法は如何なる性格の法律であるか。

民法は、民と民との間の権利関係・身分関係を調整・規律する法律であって、官民の関係を規律する法律ではなく、刑事罰則規定も置かれていない。民法の規定は「私的自治の原則」が適用されるため任意規定が原則であり、そもそも違反という概念が希薄である。確かに、民法第90条（公序良俗違反）、借地借家法第16条、第21条など一部に強行法規も存在するが、これらに違反したところで当該強行法規に従ってその民事的法律効果が私人間に及ぶに過ぎず、これら強行法規は官民の関係を規律する禁止規範ではない。なお、民法第1条第2項「権利の行使及び義務の履行は、信義に従い誠実に行わなければならない。」及び同条第3項「権利の濫用は、これを許さない。」との規定は、文言上、前者が命令規範、後者が禁止規範であるかのように読めるが、これら違反の効果は上記民法第90条等の場合と同様に民事的法律効果として私人間に及ぶに過ぎず、上記各条項は官民の関係を規律する命令規範・禁止規範ではない。例えば、公序良俗違反の法律行為をした者、信義則に反する行為をした者又は権利濫用行為をした者に対し、「法令に違反した」として行政的不利益処分を課すことはあり得ない。それは、公序良俗違反行為、信義則違反行為、権利濫用行為は余りにも無定型で外延が不明確であり、禁止行為規範としての構成要件として不十分だからである。民事上、公序良俗違反行為、信義則違反行為又は権利濫用行為に該当するとしても、別途、刑事罰則法規・行政法規が禁止・命令する具体的構成要件を充たさない限り、法令違反行為を理由に刑事罰は勿論、行政的不利益処分を受けることはないのである。

以上、民法には官民の関係において一定の行為を禁止又は命令す

る規範は存在しない。

イ 不法行為が法令違反行為に該当しないこと

(ア) 民法の上記法的性格は不法行為においても変わりはない。前掲最判平成9年7月11日が判示する通り「我が国の不法行為に基づく損害賠償制度は、被害者に生じた現実の損害を金銭的に評価し、加害者にこれを賠償させることにより、被害者が被った不利益を補てんして、不法行為がなかったときの状態に回復させることを目的とするものであり、加害者に対する制裁や、将来における同様の行為の抑止、すなわち一般予防を目的とするものではなく、「加害者に対して損害賠償義務を課することによって、結果的に加害者に対する制裁ないし一般予防の効果を生ずることがあるとしても、それは被害者が被った不利益を回復するために加害者に対し損害賠償義務を負わせたことの反射的、副次的な効果にすぎ」ない（同旨。「新注釈民法（15）債権（8）」263頁、添付資料2）。同判例が続けて「我が国においては、加害者に対して制裁を科し、将来の同様の行為を抑止することは、刑事上又は行政上の制裁にゆだねられているのである。」と指摘する通り、民法・私法を区別する我が国の法律体系においては、権利等侵害行為を禁止する規範は、刑事上又は行政上の制裁を定めた刑事罰則法規又は行政法規に個別具体的に置かれているのである。

実際、民法第709条「故意又は過失によって他人の権利又は法律上保護される利益を侵害した者は、これによって生じた損害を賠償する責任を負う。」が、官が民に対して「権利等侵害行為をしてはならない」と命じる禁止規範ではないことは、その文言から明かであるが、刑法（禁止文言のない条文構造）と異なって規定の前提に禁止規範がないことは上記判例の通りである。もっ

とも、先に公序良俗違反及び権利濫用を例に挙げて論じたのと同様、同条に言う権利等侵害行為は余りにも無定型で外延が不明確であり、禁止規範の構成要件として不十分であることは言うまでもない。

- (イ) 殺人、傷害、窃盗、名誉毀損などの各行為は、刑法上の犯罪を構成すると同時に不法行為をも構成するが、家庭連合が民事裁判で不法行為責任を認められてきた献金勧誘等の行為は、法令違反には当たらないが社会的相当性を逸脱した行為によって権利侵害をしたということで不法行為を認定されたものばかりである。すなわち、不法行為には、法令違反を伴うものとそうでないものがある。法令違反を伴う不法行為は、不法行為であるが故に法第81条第1項第1号に該当するのではなく、法令違反行為であることから同号に該当するのである。

他方、法令違反を伴わない不法行為において論じられる社会的相当性とは、講学上、「歴史的に形成された国民共同体の秩序」（「新法律学事典（第三版）」652頁）などと定義される不文の秩序であり、法律又は命令の実定法規を指す「法令」とは明確に区別されるものである。この点、「注釈民法(19)債権(10)不法行為」34～35頁（添付資料3）は、不法行為の権利侵害行為の態様を刑罰法規違反、取締法規違反、公序良俗違反及び不作為による不法行為に4分類した上、公序良俗違反について、「法規に違反していなくても、社会的にみて許容されない行為によって他人に損害を与えるのは公序良俗に違反し、違法性を帯びることになる。たとえば、実体法上の権利のない虚偽の債権者が、強制執行や仮差押・仮処分をしたり、破産の申立をしたりするごとくである。しかし、この場合の公序良俗違反というのは、民法90

条と直接関係があるわけではなく、違法性の判断にあたって社会的に許容されないものを指すわけであるから、具体的には個々の類型別にみていくほかはない。」と解説している（「公序良俗違反=社会的にみて許容されないもの」とは社会的相当性逸脱と同義）。

このように、家庭連合ないしその信者らが社会的相当性ないし公序良俗と称される「不文の秩序」に違反した行為をしたとしても、これは法第81条第1項第1号にいう法令違反行為には該当しない。

(ウ) 「法令に違反して」との文言は違法性を想起させ、不法行為に関する違法性理論と相まって「不法行為も法第81条第1項第1号に該当するのではないか」との誤解を生む余地があることも理解できないではない。実際、上記誤解が政府による法解釈変更にも一定の影響を及ぼした可能性は否定できない。

しかし、フランス法を起源とする我が国の不法行為法には、条文上「違法」という文言は存在しない。そこへ、末川博博士がドイツ法から違法性説を持ち込み（「注釈民法(19)債権(10)不法行為」30頁、添付資料3）、更に我妻栄博士の相関関係説へと発展して「権利侵害」の要件を「違法性」に置き換える違法性理論が通説になったという経緯があるが、条文に明記された「権利侵害」の要件を条文にない「違法性」に置き換えることに対しては当初から根強い批判があった。特に1970年代以降は違法性理論を批判する見解が優勢となり、現在では同理論を支持する学説はむしろ少数となっている（根本尚徳ほか「事務管理・不当利得・不法行為」19～37頁、添付資料4）。上記学説変遷の経緯からも明らかな通り、不法行為において論じられる「違法性」は

条文を離れた学説上の要件解釈論の所産であって、実定法規である法令に違反するという意味での違法とは全く性格を異にするものである。このような学説上の違法性概念に惑わされて法第81条第1項第1号の解釈を誤ってはならない。

(3) 結論

以上の通り、法第81条第1項第1号に言う「法令」とは禁止規範又は命令規範を定めた刑事罰則法規又は行政法規を指し、民法第709条はこれに当たらず、不法行為は同号の定める行為要件に該当しない。したがって、本件は法第78条の2の定める解散命令請求事由の疑い要件を欠くものであって、同条に基づく報告徴求・質問権行使は違法である。

第3 追記

かつて、元首相らを被告人とする「ロッキード事件」において、東京地方検察庁は、我が国に刑事免責付与制度がないにもかかわらず、外国人証人らに対する検事正名義の不起訴宣明書を作成し、かつ、これを承認する最高裁判所の宣明書まで付した上、これと交換に米国法廷への出廷に応じた外国人証人の嘱託尋問を実施したことがあった。当該嘱託尋問調書は刑事裁判の証拠として提出・採用され、下級審ではその証拠能力が肯定されて有罪認定の証拠とされた。後に最高裁判所判決によって上記嘱託尋問調書の証拠能力は否定されたが（最大判平成7年2月22日刑集49巻2号1頁）、同事件は、過熱・沸騰した当時のマスコミ報道及びこれに誘導された世論が検察及び裁判所の法解釈・法適用を歪めた悪しき先例として司法の歴史に汚点を残した。

今日、マスコミ報道に煽られた世論に押されて政府の法解釈が歪められようとしていることに深い憂慮の念を禁じ得ない。法第81条第1項第1号の法令違反行為の解釈論は、単に宗教法人法の解釈のみに止まる

ものではなく、行政的不利益処分全般に及び、行政法の根幹に関わる深刻かつ重大な影響を与えるものである。本件における法解釈変更及びこれに基づく法執行が我が国の法治主義・法の支配に重大な禍根を残すことを危惧するものである。

以 上