

平成24年12月6日判決言渡

平成23年（行ウ）第241号 過料処分取消請求事件

主 文

- 1 原告の請求を棄却する。
- 2 訴訟費用は原告の負担とする。

事実及び理由

第1 請求

足立区長が平成23年3月8日付けで原告に対してした金5万円の過料に処するとの処分を取り消す。

第2 事案の概要

本件は、旧P1を承継する宗教団体である原告が、足立区長から、「足立区反社会的団体の規制に関する条例」（平成22年足立区条例第44号。以下「本件条例」という。）5条2項が定める報告（以下「本件報告」といい、本件報告に係る義務につき、以下「本件報告義務」という。）を正当な理由がないのに拒んだとして、本件条例10条に基づき金5万円の過料に処する旨の処分（以下「本件過料処分」という。）を受けたことに対し、① 原告は、本件条例の規制対象である「反社会的団体」（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。）5条1項に規定する観察処分を受けた団体のことをいう。以下同じ。）に該当しないし、② 仮に、原告が反社会的団体に該当するとしても、反社会的団体に対して本件報告義務を課し、義務を懈怠した場合につき過料に処することなどを定める本件条例及び「足立区反社会的団体の規制に関する条例施行規則」（平成22年足立区規則第72号。以下「本件条例施行規則」という。）の各規定（以下「本件各規定」という。）は、憲法が国民に保障する信教の自由（同法20条1項）、結社の自由（同法21条1項）、プライバシー権（同法13条）、居住移転の自由（同法22条1項）などの基本的人権を著しく侵害し、また、市民的及び政

治的権利に関する国際規約（昭和54年条約第7号。以下「自由権規約」という。）18条3項，平等原則（憲法14条1項），適正手続（同法31条），令状主義（同法35条）にも反するもので違憲無効であるから，原告が足立区長に対して本件報告を拒んだことには，本件条例10条の「正当な理由」があるなどと主張して，足立区長が所属する公共団体である足立区を被告として，本件過料処分の取消しを求める事案である。

1 法令の定め

本件に係る法令の定めは，別紙1「関係法令の定め」記載のとおりである。

2 前提事実（争いのない事実，顕著な事実並びに掲記の証拠及び弁論の全趣旨により容易に認められる事実）

(1) 当事者等

ア 原告等

原告は，P1を承継する宗教団体である。

P1は，P2ことP3を教祖・創始者とする宗教法人であったが，宗教法人法に基づく解散命令（平成7年12月19日確定）を受け，その清算手続中である平成8年3月28日に破産宣告がされた。

イ 被告

被告は，東京都の特別地方公共団体であり，被告の代表者である足立区長は，本件条例10条に基づき，本件過料処分をした行政庁である。

(2) P1及び原告の沿革等

ア P1は，昭和59年2月頃に「P4」の名称で活動を開始し，昭和62年7月頃にその名称を「P1」に変更した後も，P3の説く教義の実現を目的として活動を続けた。

P1は，平成元年8月25日，東京都知事から宗教法人法に基づく規則の認証を受け，同月29日に宗教法人「P1」（代表役員「P3」）の設

立の登記をした。(乙20, 22)

イ(ア) P1の教義は、「主神をシヴァ神として崇拜し、創始者であるP3の説く教えを根本とし、衆生救済の実現(全ての生き物を輪廻の苦しみから救済して絶対自由・絶対幸福・絶対歓喜の世界(マハー・ニルヴァーナ、涅槃の境地)に導くこと)を最終目的として、シヴァ神の化身であるP3に対する絶対的な浄信と帰依を培った上、自己の解脱・悟りに到達する道である小乗(ヒナヤーナ)を修めるとともに、衆生の救済を主眼とする道である大乘(マハヤーナ)及び衆生救済に至る最速の道である秘密金剛乗(タントラ・ヴァジラヤーナ)の各修行を実践する。」というものである。(乙7 [6頁], 乙22)

(イ) P3は、これらの教義のうち、タントラ・ヴァジラヤーナを最も重視し、その具体的な規範として、真理の実践を行う者にとっては結果が第一であり、この結果のためには手段を選ばないなどと説くとともに、タントラ・ヴァジラヤーナを実践するためには、弟子が自己の意思を捨て、絶対的な存在であるP3が課した課題・試練を乗り越えるマハームドラーの修行が重要であるなどと説いていた。(乙7 [6頁], 乙22)

ウ(ア) P1の構成員は、人間の神経伝達機能に障害を与えて人を死に至らしめる毒性物質であり、極めて殺傷能力の高い化学兵器として使用されるサリンを使用し、平成▲年▲月▲日に長野県松本市内でP5事件を、平成▲年▲月▲日に東京都内でP6事件(P5事件及びP6事件を併せて、以下「P7事件」という。)を相次いで敢行し、不特定多数の者を死傷させるなどの複数の犯罪(P1の構成員がした主な犯罪は別紙2「刑事事件一覧表」記載のとおりである。)を実行した。(乙3 [48頁], 乙7, 20, 22)

(イ) P1の構成員が実行したこれらの一連の犯行は、いずれも、P1の教義及びP3の説法又はその指示・命令を実現するために、現世における

一切の関わりを断った出家構成員を中心として秘密裏に綿密な計画が立案され、それに従って実行されたものである。一連の事件に関与したことを理由として起訴されたP1の信者は、平成22年11月時点で42人に上り、このうち、39人が○又は○を受けている（乙3〔48頁〕）。

エ(ア) P1に対しては、上記(1)アのとおり、平成7年12月19日に宗教法人法に基づく解散命令が確定し、その清算手続中の平成8年3月28日に破産宣告がされた。

(イ) 公安調査庁長官は、同年7月11日、公安審査委員会に対し、破壊活動防止法7条に基づく解散の指定処分をP1に対して行うよう同法11条により請求したが、公安審査委員会は、平成9年1月31日、公安調査庁長官の上記請求を棄却する旨の決定をした。（甲33の1）

オ(ア) P1は、平成12年2月4日、「宗教団体・P8」（以下「P8」という。）を正式に発足させた旨及びP1の代表代行を務めていたP9が新たに代表に就任した旨を公表した。その後、P8は、平成15年2月6日に名称を「宗教団体P10」（以下「P10」という。）に変更し、さらに、平成20年5月20日に名称を「P11」に変更した（以下では、特段の断りがない限り、P8、P10、P11の名称を区別せずに「原告」という。）。

(イ) P1の幹部であったP12は、平成19年3月8日、P10から脱退した旨を表明し、同年5月7日に「P13」の名称を用いる宗教団体（以下「P13」という。）の設立を公表した。（乙7〔2頁〕）

(3) 団体規制法の施行状況等

ア(ア) P7事件を契機として、平成11年12月7日に団体規制法が制定され、同法は、同月27日に施行された。

(イ) 団体規制法の目的規定である1条には、「団体の活動として役職員又

は構成員が、例えばサリンを使用するなどして、無差別大量殺人行為を行った団体につき、その活動状況を明らかにし又は当該行為の再発を防止するために必要な規制措置を定め、もって国民の生活の平穩を含む公共の安全の確保に寄与することを目的」とする旨の記載がある。

イ(ア) 団体規制法の規制措置は、観察処分（同法5条）と再発防止処分（同法8条）に分けられる。このうち、前者の観察処分については、同項の要件を満たす団体につき必要があると認められる場合には、当該団体に対し、3年を超えない期間を定めて、公安調査庁長官の観察に付する処分（観察処分）を行うことができること（同法5条1項）などが定められており、観察処分を受けた団体（以下「被請求団体」という。）は、公安調査庁長官に対し、当該団体の役職員の氏名、住所及び役職名並びに構成員の氏名及び住所など団体規制法及びその委任を受けた政令（無差別大量殺人行為を行った団体の規制に関する法律施行令）によって定められる事項を定期的に報告すること（同条3項）などの義務を負うことになる。

(イ) 公安審査委員会は、平成12年1月28日、団体規制法5条1項に基づき、「P2ことP3を教祖・創始者とするP1の教義を広め、これを実現することを目的とし、同人が主宰し、同人及び同教義に従う者によって構成される団体」につき、3年間の観察処分を付する旨の決定（以下「本件観察処分」といい、本件観察処分を受けた団体を、以下「本件被請求団体」という。）をし、本件観察処分は、同年2月1日、官報に公示され効力を生じた。（甲8）

(ウ) これに対し、原告は、本件観察処分の取消しを求める訴訟を東京地方裁判所に提起したが、東京地方裁判所は、平成13年6月13日、原告の請求を棄却する旨の判決をし、同判決は確定した。

ウ(ア) 公安審査委員会は、平成15年1月23日、平成18年1月23日及

び平成21年1月23日、団体規制法5条4項に基づき、本件観察処分
の期間を更新する旨の各決定（これらの決定を、以下、それぞれ「平成
15年更新決定」などという。）をした。（乙7）

(イ) これに対し、原告は、平成15年更新決定及び平成21年更新決定の
取消しを求める各訴訟を東京地方裁判所に提起したが、平成15年更新
決定の取消訴訟については、原告の請求を棄却する旨の判決がされ、同
判決は確定した。平成21年更新決定の取消訴訟については、団体規制
法5条5項において準用される同条3項6号に規定する「公安審査委員
会が特に必要と認める事項」として新たな報告事項を追加した点は違法
として取り消されたが、その余の観察処分の期間を更新する部分の取消
請求は棄却する旨の判決がされた。なお、同訴訟は、現在、控訴審に係
属している。（乙20，31〔4頁，5頁〕）

(ウ) 公安審査委員会は、平成24年1月23日、団体規制法5条4項に基
づき、本件観察処分の期間を更新する旨の決定（以下「平成24年更新
決定」といい、平成15年更新決定、平成18年更新決定、平成21年
更新決定と併せて、以下「本件各更新決定」という。）をした。（乙2
1）

エ(ア) 平成21年更新決定に係る告示（乙7）には、「引き続き被請求団体
の活動状況を継続して明らかにする必要性の有無」に関する公安審査委
員会の判断として、本件被請求団体には、閉鎖的・欺まんの組織体質
が認められ、その活動状況を把握することが困難な実情にある上、その
閉鎖的・欺まんの組織体質に起因して、全国各地で地域住民が本件被請
求団体に対する恐怖感、不安感を抱き、その結果、国に対して本件観察
処分の期間の更新を要請していることなどが認められ、本件観察処分を
更新することにより、引き続き、本件被請求団体の活動状況を継続して
明らかにする必要があることなどが記載されていた。（乙7〔4頁〕）

(イ) 政府は、団体規制法 31 条に基づき、国会に対し、毎年 1 回、同法の施行状況を報告しているところ、平成 21 年 1 月 1 日から同年 12 月 31 日までの間における同法の施行状況を報告した報告書（甲 10。以下「平成 21 年度調査報告書」という。）には、① 本件被請求団体は、平成 21 年 12 月 31 日現在、国内に信徒 1500 人（出家信徒約 500 人、在家信徒約 1000 人）、ロシア連邦内に信徒約 200 人を擁していること、② 日本国内に 15 都道府県下 31 箇所の拠点施設及び約 80 箇所の出家信徒居住用施設、ロシア連邦内に数箇所の拠点施設を確保していることなどが記載されていた。（甲 10 [6 頁]）

オ 団体規制法の附則には、同法の施行日から起算して 5 年ごとに、その施行状況につき検討を加え、その結果に基づいて廃止を含めて見直しを行う旨の規定がある。この規定を受けて、政府は、平成 21 年 12 月までに団体規制法の施行状況に関する見直しを行ったところ、本件被請求団体は、依然として無差別大量殺人行為に及ぶ危険性があり、今後も同法による規制を継続する必要があることから同法は廃止せず、現状のまま存続させることが確認された。（甲 10 [3 頁]）

(4) 原告と足立区民（以下「区民」という。）との関係等

ア 原告の足立区内（以下「区内」という。）での活動状況等

(ア) 原告の構成員は、平成 7 年頃から区内での居住を開始した。しかし、平成 11 年には P 14 施設（足立区 α 1）及び P 15 施設（足立区 α 2）について、付近の住民から退去要求などが出されるようになり、P 15 施設については、付近住民により「P 16 協議会」が設置された。原告の構成員は、平成 12 年頃からは、足立区 α 3 の賃貸物件等でも居住を始めるようになり、その後、同 α 4 の賃貸物件にも居住するようになった。そして、平成 22 年 4 月当時では、約 60 名ないし 70 名の原告の構成員が区内に居住していた。（甲 12 [1 頁]、弁論の全趣旨）

(イ) 合同会社P 1 7（以下「P 1 7」という。）は、平成22年3月29日、株式会社P 1 8との間で売買契約を締結し、同社から、足立区α 5 ×番3及び×番4所在の各土地（地積5 2 7 m²。以下「本件土地」という。）並びに本件土地上にある鉄筋コンクリート造り4階建て建物（延床面積1 1 4 0 . 4 8 m²。以下「本件建物」といい、本件建物と本件土地を併せて、以下「本件不動産」という。）を代金1億0 6 0 0万円で取得した。（乙1の1及び2，乙2，乙3 [4 2 頁]）。

(ウ) P 1 7は、不動産賃貸業等を目的とする合同会社であり、原告の構成員が代表社員や業務執行社員を務める原告の関連会社である。（乙29，弁論の全趣旨）

イ P 1 9協議会（以下「住民協議会」という。）の発足等

(ア) P 1 7が本件不動産を取得したとの情報を受けて、足立区α 6町会の住民を中心に区民約7 0 0人が参加した住民総決起集会が平成22年6月12日に開催され、同日、住民協議会が発足した。（乙36 [3 頁，4 頁]）

(イ) 住民協議会は、足立区α 6地域に原告が進出することで生じる平穏な生活への脅威に対して、地域住民が主体的に反対運動を展開し、進出を阻止、退去及び解散させることにより、α 6地域の安全を確保し、安心して暮らせる地域社会を継続することを目的として発足した。住民協議会の代表には、平成22年6月12日当時、足立区α 6町会の副会長を務めていたP 2 0が就任した。（乙36 [2 頁，3 頁]）

(ウ) 住民協議会は、その発足後、住民集会、デモ活動、署名活動などを相次いで行った。また、平成22年6月30日の住民協議会には区民約1 0 0人が、同年7月25日の住民集会には区民約6 0 0人がそれぞれ参加した。（乙36 [3 頁，4 頁]）

(エ) 住民協議会は、平成22年9月9日、足立区議会に対し、「P 1（P

8) の足立区α5の施設に関する陳情」を提出した。住民協議会から上記陳情を受けた足立区議会議長は、同年10月22日、「P1主流派P8の進出を阻止するための抜本的な法整備を求める意見書」を可決し、同意見書を、衆参両議院議長、内閣総理大臣、法務大臣及び公安調査庁長官にそれぞれ送付した。(乙5, 6の1の1~6の5の2)

(オ) 住民協議会の代表は、平成22年10月25日、足立区長と共に法務大臣や公安調査庁長官と面会し、本件観察処分を期間を更新することを求めた。(乙16の1ないし3, 33[4頁])

ウ 住民協議会と原告との協議等

(ア) 住民協議会は、平成22年9月2日、P17に対し、「足立区α6地域への進出取りやめについての申し入れ」と題する文書を送付し、① 本件建物の改修工事(以下「本件改修工事」という。)を中止し、原告がα6地域に進出することを取りやめること、② 本件不動産は直ちに売却してP1が過去に犯した犯罪の被害者への賠償の原資にすることなどの申し入れをした。(乙13)

(イ) 上記(ア)の申し入れを受けたP17は、平成22年9月9日、住民協議会に対し、「平成22年9月2日付のお申し入れについて」と題する文書を送付した。同文書には、「弊社は不動産賃貸業を営んでおり、P11関係者との話し合いを進めておりますが、今後どのような入居者を迎え入れるにしても、近隣の皆様にご迷惑にならないように細心の注意を払うよう、注意を促して参ります。」などと記載されていた。(乙14)

(ウ) 上記(イ)の回答を受けた住民協議会は、平成22年11月28日、P17及び原告に対し、「足立区α6地域への進出取り止めについての申し入れ」と題する文書を送付し、上記(ア)と同趣旨の申し入れをするとともに、原告に対し直ちに解散するよう申し入れをした。(乙15)

(5) 本件条例の制定等

ア 本件条例は、平成22年10月22日、足立区議会定例会において、全会一致で可決され、同日、公布・施行された。(甲2)

イ(ア) 本件条例の目的規定である1条には、「反社会的団体の(中略)区域内における活動及び反社会的団体の構成員の区への転入等により、区民の安全及び周辺住民の日常生活の平穩に対する脅威及び不安を除去するため、当該団体に対する調査、命令等、区が講ずべき措置を定めるとともに、当該脅威等を除去するために行う周辺住民の自主的な活動を支援し、もって区民の安全及び地域の平穩の確保を図ることを目的」とする旨の記載がある。(甲2)

イ(イ) 本件条例は、反社会的団体に対し、本件報告義務を課すほか、① 周辺住民が反社会的団体との協議等を求めている場合につき、区長が反社会的団体に対して協議等に応じることを命ずる権限(7条2項)、② 足立区長が反社会的団体の建物に立ち入る等の必要な調査をする権限(8条)、③ 反社会的団体が本件報告義務等を遵守せず、その活動により区民の安全及び周辺住民の日常生活の平穩に対して脅威又は不安を与える事態を生じさせている場合において、足立区長が、反社会的団体に対して当該脅威又は不安を除去する措置を講ずべきことを勧告し、これに従わないときは、上記措置を講ずべきことを命令する権限(9条1項・2項。これらの勧告及び命令を、以下、「措置勧告」、「措置命令」といい、これらを併せて「措置勧告等」という。)、④ 措置勧告等では効果がみられない場合において、反社会的団体及びその構成員に対して立退きを命ずる権限(同条3項。この立退きの命令を、以下「立退命令」という。)などを定めている。(甲2)

ウ(ア) 本件報告義務の根拠規定である本件条例5条2項は、反社会的団体が区内で活動し、又はその構成員を居住させようとするときには、以下の

各事項を定期的に区長に報告しなければならない旨を定めている。(甲2)

① 区内において活動し、又は居住する当該団体の役職員の氏名、住所及び役職名並びに構成員の氏名及び住所(1号)

② 当該団体の活動に関する事項のうち規則で定めるもの(2号)

③ 前2号に掲げるもののほか、区長が特に必要と認める事項(3号)

(イ) また、本件条例5条2項2号の委任を受けて、本件条例施行規則2条3項は、上記(ア)②の事項として反社会的団体が足立区長に本件報告義務を負うのは以下の事項であると定めている(上記(ア)①の報告事項と併せて、以下「本件報告事項」という。)(甲4)

① 区内における活動に係る団体(その支部、分会その他の下部組織を含む。)の意思決定の内容(1号)

② 区内における団体の活動の用に供されている土地及び建物の所在、地積又は規模及び用途(2号)

③ 反社会的団体が区内において土地又は建物に係る権利を取得し、当該団体の構成員が拠点として活動し、又は居住する場所を整備しようとする場合における当該整備計画の概要(3号)

(6) 本件過料処分に至る経緯(甲1)

ア(ア) 足立区長は、平成22年12月28日付けで、原告に対し、本件条例5条2項に基づき、本件報告を求めた。

(イ) 足立区長は、平成23年2月9日付けで、原告に対し、本件報告に係る報告書の提出の催告をし、また、同月24日付けで、原告に対し、本件条例施行規則7条に基づき過料に処する旨及び弁明の機会を付与する旨を通知した。

イ 原告は、平成23年3月4日、足立区長に対し、弁明書を提出した。

ウ(ア) 足立区長は、平成23年3月8日、原告に対し、本件条例10条の規

定により金5万円の過料に処する旨の本件過料処分をした。

(イ) 足立区長が原告に送付した平成23年3月8日付けの「過料処分通知書」には、原告において本件報告をすることができない理由を認めることはできず、本件過料処分がされた同日現在、原告から本件報告がされていないことなどが記載されていた。

エ 本件において、足立区長が原告に対してした上記アの求めに対し、原告が本件報告をしていないことは当事者間に争いが無い。

(7) 本件訴えの提起

原告は、平成23年4月15日、本件過料処分の取消しを求めて本件訴えを提起した。(顕著な事実)

3 争点

(1) 本件条例(本件各規定)の合憲性

ア 立法事実が存するか否か。(争点1)

イ 憲法20条1項(信教の自由)、同法21条1項(結社の自由)、同法13条(プライバシー権)、同法22条1項(居住移転の自由)及び自由権規約18条3項に違反するか否か。(争点2)

ウ 憲法14条1項(平等原則)、同法31条(適正手続)、足立区行政手続条例(平成7年足立区条例第21号)に違反するか否か。(争点3)

エ 憲法35条(令状主義)に違反するか否か。(争点4)

オ 憲法94条に違反するか否か。(争点5)

(2) 本件過料処分の適法性

原告は、本件報告義務を負う反社会的団体に当たるか否か。(争点6)

4 争点に対する当事者の主張の要旨

(1) 争点1(立法事実の存否)について

(原告の主張の要旨)

ア 本件条例には立法事実はなく、人権制約の原理に反している。

本件条例1条は、反社会的団体の区内での活動や構成員の転入等により、区民の安全及び周辺住民の日常生活の平穩に対する脅威及び不安を除去することが本件条例の目的であるとしている。

本件条例の反社会的団体とは、団体規制法5条1項の観察処分を受けた被請求団体のことをいうところ、本件観察処分が官報に公示されて効力を生じた平成12年2月1日以降、本件被請求団体が区民の安全や周辺住民の日常生活の平穩に対して脅威や不安を生じさせたことは一度もない。

それにもかかわらず、P7事件が発生してから15年以上、本件観察処分が効力を生じてから10年以上が経過した平成22年10月になって本件条例が制定されるに至ったのは、① 重大事件を過去に引き起こしたP1の承継団体である原告の施設が区内に存在することについて、区民や周辺住民に漠然とした不安や脅威があるということや、② 足立区長らにも存在するP1への不快感と根強い差別的偏見を背景とする。

しかし、上記①の点については、そのような不安や脅威が区民や周辺住民の中に実際に存在することについての検証はされていないし、仮に、そのような不安や脅威が実在し、その除去を目的として本件条例が制定されたとしても、それらはいずれも極めて漠然としたものであり、憲法上保障された人権の制約を正当化する理由とはなり得ない。

また、上記②の点については、憲法上保障された人権を制約することを要する事情や必要性が一切存しないにもかかわらず、特定の団体に対する不快感や差別的偏見に基づいて当該団体やその構成員の人権を制限することは憲法上の人権制約の原理から大きく逸脱する。加えて、本件条例の制定の特徴は、住民の不安や脅威を行政主体である被告自らが積極的に煽った点にあり、被告の総務部長が平成23年5月21日に住民協議会の総会でした発言は、本件条例の制定目的が、区民等の不安や脅威の除去にあるのではなく、全国において本件条例と同様の条例を制定し、原告を解散に

追い込むことにあることを示している。

以上によれば、本件条例は立法事実がなく、人権制約の原理に反するものであるから違憲である。

イ 被告の主張に対する反論

(ア) 本件条例の立法事実として被告が明確に主張するのは、① 原告の構成員が代表社員等を務めるP 1 7が本件不動産を取得したことを知った住民において、日常生活の場に突如P 2 1（P 1の教団施設のことをいう。以下同じ。）が出現したかのような衝撃を受けたこと、② 本件観察処分に基づく調査の結果、公安調査庁長官が取得した情報の中には関係地方公共団体に開示されないものがあるため、独自に地方公共団体が被請求団体に報告義務を課す必要があることの2点にすぎない。

しかし、上記①の点については、被告の主張するP 2 1なるものが区内に出現したなどという事実はなく、むしろ、本件観察処分に基づいて公安調査庁が本件建物を含む原告の施設に対してした多数の立入調査の結果、原告の施設が凶悪犯罪の拠点となり得るものではないことが明らかになっている。

また、上記②の点については、本件観察処分に基づいて公安調査庁長官が取得した情報が関係地方公共団体に開示されないからといって、関係地方公共団体が独自に被請求団体に対して重ねて報告義務を課すことを正当化する事情とはならないことは明らかである。

(イ) 原告の構成員は、平成7年以降、区内に集団で居住し、長期にわたり総じてトラブルなく平穏に生活を続けてきており、原告の構成員が集団居住する施設からごみとして出される廃品ダンボールを周辺住民に無料で提供することにより、原告と周辺住民が良好な関係を築いている地域も存在する。そして、被告は、平成21年において、公安調査庁長官に対し、団体規制法32条に基づく調査結果の提供を一度も請求していな

いが、このことは、原告の構成員が区内に居住していることで区民の安全及び周辺住民の日常生活の平穩に対する脅威や不安が生じていなかったことを示している。

また、被告は、原告が本件観察処分を受けた団体であることを根拠として原告が危険な本質を有していることは明らかであるなどとも主張しているが、本件観察処分を受けていることから直ちに原告に具体的な危険があることの証明とはならない。確かに、原告は、P 1 を承継する団体ではあるが、その内部では不殺生を根本とする平和的な教義が徹底されており、教材として現在用いている P 3 の説法の中には不殺生を積極的に勧める教義が非常に多く存在するなど、P 3 は原告に対して平和的な影響を与えている。よって、原告が P 3 に帰依しても何ら危険があるとはいえないし、原告は、一般社会と隔絶した集団生活に固執する閉鎖的な集団でもなく、遵法精神を有する団体である。

(被告の主張の要旨)

ア 原告は、原告の区内での活動によって生じる区民の安全や周辺住民の日常生活の平穩に対する脅威や不安について極めて漠然としたものにすぎないなどと一方的に決めつけているが、これらの脅威や不安の存在は、本件観察処分により担保されている上、本件条例の対象となる区内の状況についてみても、足立区の区民の総人口が約 6 7 万人であるところ、本件観察処分の期間の更新を求めて短期間に約 2 5 万人の署名が集まるほど、原告は明白かつ現に存在する脅威・不安である。

イ(ア) 原告が承継した P 1 は、P 3 の説く教義に従う者によって構成され、P 2 2 事件や、P 7 事件などの多数の重大事件を引き起こした反社会的団体であり、P 1 による組織的な無差別大量殺人事件などの凶悪犯罪の発生を受けて平成 1 1 年に団体規制法が制定されている。その後、P 1 は、その団体名を P 8、P 1 0、P 1 1 と改称しているが、団体の本質

は、P 1 が存続していた当時と何ら変わっていない。

また、P 1 が、 α 7 村（現在の α 8 町。以下「旧 α 7 村」という。）において、P 2 1 と称する建築物を多数所有していたことは公知の事実であるところ、P 2 1 は、教祖・信者の居住場所及び修行場所として使用されたほか、化学兵器及び自動小銃等の製造の拠点とされ、上記の凶悪犯罪の拠点として機能していた。

(イ) 原告は、平成 22 年 2 月中旬、本件不動産を購入し、同年 3 月下旬には、原告の幹部を代表社員とする P 1 7 名義で同不動産の所有権移転登記を完了させているが、このことは、日常生活の場に突如 P 2 1 が出現したかのごとき衝撃を周辺住民に与えた。すなわち、東京都内にある原告の従前の拠点施設は、いずれも賃貸物件であったため、建物に大規模な修繕・改修を加えることはできなかったのに対し、所有物件である本件建物に関してはこれらの修繕や改修をすることができる。そのため、周辺住民において、本件建物が凶悪犯罪の拠点としての P 2 1 にいつ変ずるかもしれないという脅威・不安を抱いたとしても無理はない。現に、原告及び P 1 7 は、本件建物に対して大規模な改修工事（本件改修工事）を行い、従前プロパンガスが使用されていた本件建物のガスの利用形態を都市ガスに変更しようとしたり、6600 ボルトの高圧電流を引き込もうとしたりしており、周辺住民らは、本件建物の P 2 1 化の危険に恐怖を抱きつつ、日常生活を送らざるを得ない状態に置かれている。

(ウ) このような周辺住民の脅威や不安を具体化するものとして、平成 22 年 6 月 12 日に区民約 700 人に及ぶ総決起集会を経て住民協議会が発足し、住民協議会は、原告に対し、本件改修工事を直ちに中止し、 α 6 地域への進出を取りやめることなどを内容とした申入れをしている。このように区民と原告との対立が日々先鋭化していく中で、被告は、区民の安全及び周辺住民の日常生活の平穩に対する脅威及び不安を除去する

ことを目的として、平成22年10月22日に全会一致で本件条例を可決し、同日、本件条例を公布・施行したものである。

ウ 上記ア及びイで述べた本件条例の制定・施行に至る経緯に加えて、本件観察処分取消訴訟等の判決の中で、無差別大量殺人行為の実行に関連性を有する原告の危険な要素は優に認められている上、公安審査委員会が平成24年1月23日に無差別大量殺人行為に及ぶ危険性があることを認めるに足りる事実があるとして本件観察処分の期間を3年間更新する旨の決定をしていることなどの事実を照らせば、本件条例の制定につき立法事実が認められることは明らかである。そして、旧α7村のP21群が解体された後、いつP21に変わるかもしれない建物を区域内に抱える事態に陥った地方公共団体は被告以外にはなく、被告は、このような本件建物を区域内に抱える事態に直面した最初の地方公共団体として最善の対応を尽くしたにすぎない。

以上によれば、本件条例の制定につき立法事実が存しないと原告の主張に理由がないことは明らかである。

(2) 争点2（憲法20条1項等違反の有無）について

（原告の主張の要旨）

ア 本件条例による規制は違憲審査基準に適合しない。

反社会的団体に対して本件報告義務を課すという本件条例による規制は、原告とその構成員が有する信教の自由、結社の自由、プライバシー権、居住移転の自由などの人権（これらの人権を併せて、以下「信教の自由等」という。）を制約するものであるところ、信教の自由等の憲法上の人権は、民主主義社会を実現する上で極めて重要な権利として位置付けられるから、これらの基本的人権を制約する法規の合憲性を判断する際には、厳格な審査基準が採用されるべきである。このような観点から本件条例についてみるに、本件条例による規制は、以下のとおり、目的の正当性、必要性、手

段の相当性のいずれの観点からも厳格な違憲審査基準を満たすものとはいえず違憲である。

イ(ア) 規制目的が正当化されないこと

本件条例の規制目的との関係においては、本件条例による規制がされないと区民の安全や周辺住民の日常生活の平穩を確保することができないか否かが問われるべきところ、前記(1)の(原告の主張の要旨)欄で主張したとおり、本件観察処分が効力を生じた平成12年2月1日以降、本件被請求団体やその構成員によって区民及び周辺住民の安全や日常生活の平穩が脅かされるような事態は一度も生じていないから、区民の安全や周辺住民の日常生活の平穩を確保するために、本件被請求団体を対象として規制を加える必要性が存しない。

それにもかかわらず、本件条例が制定されたのは、原告の施設が区内にあることは何となく不気味であり、不快でもあるという自治体や住民の感情や根強い差別的偏見を根拠とするものであるところ、このような不快感や感情は、憲法上の人権を制約してまで保護すべき利益であるとはいえない。

そして、本件条例が制定された真の目的は、原告及びその構成員を足立区から追い出すこと、すなわち、原告の構成員が足立区で活動することだけでなく、居住さえも認めないということにあるが、足立区という行政主体がこのような目的で条例を制定することが許されないことは明らかである。

以上によれば、本件条例による規制目的は正当なものとはいえない。

(イ) 規制の必要性が存しないこと

本件条例によって規制される対象は、団体規制法の観察処分を受けた団体(被請求団体)であるところ、当該団体は、観察処分を受けたことにより報告義務や施設に対する立入検査の受忍義務など、同法に基づく

様々な規制を受けている。そして、これらの規制を受けていることにより、原告が、無差別大量殺人行為に及ぶ客観的な危険性がないことは明白になっている。

本件条例は、これらの団体規制法による規制に加えて、本件報告義務などの規制を加えるものであるところ、本件観察処分に基づく公安調査庁長官に対する報告に加えて、足立区長に対して本件報告を義務付ける必要があるとはいえない。

以上によれば、本件条例による規制には必要性が存しない。

(ウ) 規制手段の相当性が存在しないこと

本件条例に基づく規制の基本は、反社会的団体に対する報告義務（本件報告義務）であるが、以下のとおり、本件条例による規制は、規制手段の相当性が認められない。

a 本件報告義務が発生する場合が不明確であること

本件条例5条2項は、反社会的団体は、区内において活動し、又はその構成員を居住させようとするときには、次に掲げる事項を定期的に区長に報告しなければならないとする。

この規定によれば、「区の区域内において活動し、又はその構成員を居住させようとするとき」に、足立区長への報告義務が生ずるということになるが、「活動し（ようとする）」とか、「居住させようとする」という規定自体、極めて曖昧であって、どのような場合に本件報告義務が生ずるのか明確とはいえない。このように本件報告義務がどのような場合に生ずるのか明確でない以上、上記規定により原告が本件報告義務を負うとはいえない。

b 報告すべき事項が不明確であること

本件条例5条2項及び本件条例施行規則2条3項によれば、本件報告事項は、① 区の区域内において活動し、又は居住する当該団体の

役職員の氏名，住所及び役職名並びに構成員の氏名及び住所，② 足立区の区域内における活動に係る団体（その支部，分会その他の下部組織を含む。）の意思決定の内容，③ 区内における団体の活動の用に供されている土地及び建物の所在，地積又は規模及び用途，④ 反社会的団体が区内において土地又は建物に係る権利を取得し，当該団体の構成員が拠点として活動し，又は居住する場所を整備しようとする場合における当該整備計画の概要であるとされている。

しかし，本件報告事項を定める規定の文言はいずれも抽象的であり，反社会的団体において何を報告すべきかが不明確である。このように報告すべき事項が明確でない以上，上記規定により原告が本件報告義務を負うとはいえない。

c 公表による不利益が大きく不測の事態があり得ること

本件条例6条は，反社会的団体から報告を受けたときは，足立区長は，報告の内容を公表するものとする定め，これを受けて，本件条例施行規則3条1項においては，本件条例6条に規定する公表は，足立区のホームページに掲載する方法により行うものとしている。また，本件条例施行規則3条2項においては，本件条例5条2項1号に規定する報告内容を公表する場合は，「足立区において活動し，又は居住する構成員の数，役職員の数及び役職名を公表する。」と規定し，構成員の氏名については公表しないなどの限定はしているものの，それ以外の報告内容については，団体の活動の用に供されている土地，建物の所在を含めて全ての報告事項を公表することとしている。

しかし，このような態様での報告内容の公表は，本件報告をした反社会的団体を第三者の観察・監視下にさらすことになるだけでなく，誹謗・中傷・差別や暴力的干渉を引き起こすなど，当該団体の権利その他正当な利益を害するおそれがあるととも，場合によっては，犯

罪行為を誘発するなどして、公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれさえ存する。現に、本件観察処分に基づく報告を受けた公安調査庁長官は、本件被請求団体の施設の所在地に関する情報を公開しない旨の判断をしているところである。そして、実際にも、原告においては、平成22年10月、元夫からの執拗な家庭内暴力を逃れて原告の施設で出家生活を送っていた女性がその所在を元夫につきとめられ、刺殺される事件が発生している。

このように、区のホームページ上に本件報告の内容の大半を公表することは、原告及びその構成員の信教の自由、結社の自由、プライバシー権を直ちに侵害することになることはもとより、その生命・身体、財産に対する侵害をも生じさせかねないおそれのあるものである。本件報告がこのような結果を生ずるおそれがあるものである以上、原告は、足立区長に対し、本件報告をすることはできない。そして、団体規制法もインターネットによる公表を許容していないことは明らかである。

これに対し、被告は、足立区個人情報保護条例（平成5年足立区条例第57号）3条の趣旨に鑑みつつ、足立区情報公開条例（平成12年足立区条例第91号）8条2号を踏まえ、原告の施設の所在地については、その町名までを明らかにするにとどめ、団体の施設を容易に特定させる所在地番等の部分は不開示とすることを想定しているなどと主張するが、足立区個人情報保護条例3条は、本件条例の公表の制約の根拠とはなり得ないし、足立区情報公開条例8条が本件条例6条の公表を規律する関係にないことも明らかである。

d 規制により保護する利益と比較して手段の相当性を欠くこと

本件条例10条によれば、反社会的団体が本件報告をしなかったり、足立区の調査に協力しなかったりした場合には、足立区長は、反社会

的団体及びその行為をした構成員を過料に処することができる」とされている。

また、足立区長は、協議等のあっせん・命令、脅威や不安を除去する措置を講ずべきことの勧告・命令等及び立退命令を発することができる、反社会的団体がこれらの命令に従わなかったときは、当該団体のみならず、その行為をした構成員に対しても過料の制裁を科することができる仕組みとなっているところ、このように本件条例による規制は、保護しようとしている利益が単なる周辺住民の脅威や不安にすぎないのと比較して極めて重く、規制の手段の相当性を欠いている。

さらに、本件条例は、要件が緩やかでかつ無限定ともいうべき建物への立入調査（８条）などの重大な人権侵害の内容を含む内容となっている。自由権規約１８条３項は、「宗教又は信念を表明する自由については、法律に定める制限であって、公共の安全、公の秩序、公衆の健康若しくは道徳又は他の者の基本的な権利及び自由を保護するために必要なもののみを課することができる」として、宗教又は信念を表明する自由の制約は、公共の安全を理由とした必要最小限の制限のみを法律で定めた場合にのみ許容されることを明記しているところ、本件条例による規制の方法は、自由権規約１８条３項の規定に照らしても、比例原則に反して必要最小限の範囲内にとどまるものとはいえない。

（被告の主張の要旨）

ア(ア) 信教の自由等の人権が憲法上保障されるとしても、それらが内心にとどまらず、外部的行為として現れる場合には、絶対無制限に保障されるものではなく、人権相互の矛盾衝突を調整するための実質的公平原理である公共の福祉による内在的制約に服する。そして、信教の自由等を制限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して是認

されるか否かは、① 当該制限が必要とされる程度と、② 制限される自由の内容及び性質、③ これに加えられる具体的制限の態様及び程度、④ 制限を課する手続の内容等を比較衡量して決すべきであるところ、本件条例による規制は、以下のとおり、公共の福祉による必要かつ合理的な内在的制約として是認されるものであることは明らかである。

a 本件条例による規制が必要とされる程度について

本件条例は、原告が主張するような単なる漠然とした脅威や不安ないし不快感や根強い差別を解消するために制定されたものではない。

前記(1)の(被告の主張の要旨)欄で主張した本件条例の制定経緯等に照らせば、日常生活の場に突如P21が出現したかのごとき衝撃を受けた周辺住民の安全及び日常生活の平穩に対する脅威及び不安を除去する強度の必要性が存したことは明らかである。

また、原告は、団体規制法で報告が求められている事項につき、本件報告義務により重ねて足立区長に報告する必要はない旨の主張をしているが、公安調査庁長官の関係地方公共団体に対する情報開示には制約があり、現実にも本件報告義務の中で報告事項とされたものについては公安調査庁が関係地方公共団体に開示をしない運用が定着しているから、本件条例の目的を達成するため、足立区長が反社会的団体に本件報告を求める必要性が存することは明らかである。

b 制限される自由の内容及び性質について

原告が主張するとおり、本件条例は、観察処分を受けた被請求団体を対象とし、区民の安全及び周辺住民の日常生活の平穩に対する脅威及び不安を除去するため、反社会的団体に本件報告義務や説明義務(以下「本件説明義務」という。)等を課し、足立区長に対しては一定の調査、措置勧告等・立退命令に関する権限を認めるほか、反社会的団体による脅威を除去するために行う周辺住民の自主的な活動を支

援すべく協議のあっせんに関する権限を付与している。

もつとも、反社会的団体は、これらの本件条例の規制によって団体の結成や活動自体は禁止されておらず、当該団体やその構成員の中核的な活動自体に制約が加えられていない。すなわち、本件条例による規制は、原告の宗教的結社の自由を直接阻害するものではないばかりか、宗教的行為の自由を直接規制するものでもなく、信教の自由等の外部的表出に対し、間接的な制約を与えるものにすぎない。

c 具体的制限の態様及び程度について

本件報告義務について、団体規制法の報告義務と比較すると、〈ア〉報告の対象範囲が区内に限定されている点、〈イ〉資産・負債の報告が義務付けられていない点、〈ウ〉報告の頻度は年1回にすぎず、3か月ごとに報告を求める団体規制法とは格段の差がある点、㊥ 団体規制法に存する再発防止処分に関する規定を欠く点において規制の態様が緩やかであるし、違反した場合の制裁についても過料が科されるにすぎないといった点で団体規制法との間には顕著な差が存する。

d 制限を課する手続の内容について

原告は、本件報告義務により被告が取得した情報の公表方法について問題視しているが、被告は、本件条例施行規則3条2項において、反社会的団体の構成員及び役職員の氏名及び住所は公表の対象から除外するなどして、原告の構成員のプライバシーに配慮しているし、足立区個人情報保護条例3条の趣旨に鑑みつつ、足立区情報公開条例8条2号を踏まえ、原告の施設の所在地については、その町名までを明らかにするにとどめ、「団体の施設を容易に特定させる所在地番等の部分」については公表しない扱いにすることを想定しているから、原告が主張するような公表による不測の事態の発生のおそれは存しない。

また、建物の立入調査に関する規定が存するものの、捜査権限を有

していない被告が憲法35条に反する強制的立入調査を実現することができるわけではない。さらに、住所地からの立退命令についても、脅威・不安を除去する措置を講ずべきことの勧告、勧告に従わない場合の措置命令を経た上で、専門委員を選任してその意見を聴取した後、初めて発令することができるという厳格な手続を被告に課しているなど、不利益を受ける者に対する適切な配慮をしている。

(イ) 以上のとおり、本件条例による規制は、反社会的団体又はその構成員の団体における活動の中核的部分に対する制約となるものではなく、反社会的団体が宗教団体である場合であっても、当該団体又はその構成員の宗教的活動を規制したり、構成員の精神的・宗教的な側面を容かいしたりするような性質のものではない。

これに対し、本件条例によって反社会的団体に課される一定の義務及び被告に付与される権限によって保護しようとする利益は、被告の住民の生命・身体の安全を始めとする周辺住民の日常生活の平穩を含む公共の安全であって、かつて原告の前身団体であるP1によって実行された無差別大量殺人行為のみならず、テロ行為の多発化への対応が喫緊の課題となっている内外の情勢に鑑みれば、地方公共団体においても住民を保護し、公共の安全を確保すべく、無差別大量殺人行為に転化し得る活動及びその拠点となり得る施設に対し、監視監督機能を強化する強度の必要性が存したといえる。また、当該制約の態様は緩やかであって、程度も行政罰が科されるにとどまる上、手続の適正に欠けることもなく、合理性も優に認められる。

以上によれば、本件条例による人権制約は、公共の福祉による必要かつ合理的なものとして是認されるものであることは明らかである。

イ 規制手段の相当性に関する原告の主張について

(ア) 本件各規定が不明確である旨の原告の主張について

本件各規定は、いずれも通常の判断能力を有する一般人であれば、理解可能な規定であるから、本件各規定が不明確であるとする原告の主張には何ら理由がない。

なお、原告は、① 「役職員・構成員」、② 「団体の意思決定の内容」、③ 「支部、分会その他の下部組織」の各文言がいずれも不明確であるなどと主張するが、原告は、団体規制法及び同法の委任を受けた団体規制法施行令（無差別大量殺人行為を行った団体の規制に関する法律施行令）により、定期的に公安調査庁長官に対してこれらの事項を報告しているから、これらの報告事項が原告にとって不明確であるとはいえない。

(イ) 公表による不利益が大きく不測の事態がある旨の原告の主張について

上記アで主張したとおり、被告は、反社会的団体の施設の所在に関しては、その町名までを公表することを想定しているため、所在地番まで公表されることを前提とする原告の主張はその前提を欠くし、この点をおくとしても、公安調査庁長官が原告の施設の所在地番を不開示とする内容の決定をしたことは、本件条例6条が予定している公表の内容と矛盾するものとはいえない。すなわち、国内全土を対象として無差別大量殺人行為の再発防止を目的としつつ、警察的見地から職務を遂行している公安調査庁長官の不開示の判断と、わずか53.2km²にすぎない狭い地域の中で周辺住民の不安の除去等を目的としつつ行政サービスに徹する地方公共団体である被告の公表方法が一致しなかったとしても、対象区域及び職務内容が異なる以上矛盾があるとはいえない。

また、原告は、団体規制法がインターネットによる公表を許容していない旨の主張もするが、団体規制法はインターネットによる公表の可否については何ら述べておらず、これを禁止する規定も存しない。そして、政府は、団体規制法31条に基づく国会への報告の内容について、公安

調査庁のホームページ上で公開しているから、団体規制法がインターネットによる公表を禁止しているとは解されない。

そして、本件条例による本件報告事項の公表は、政府が行っている上記公表の方法と同様のものを予定しているから、団体規制法がインターネットによる公表を許容していないことを理由として本件報告を拒否したとする原告の主張に理由がないことは明らかである。

(3) 争点3（憲法14条等違反の有無）について

（原告の主張の要旨）

ア 本件条例は平等原則（憲法14条1項）、適正手続（同法31条）、足立区行政手続条例に反する。

団体規制法が特定の団体の規制を目的としたいわゆる措置法であることは明白であるが、本件条例も団体規制法の観察処分を受けた被請求団体を対象とするものであるから特定の団体の規制を目的とした処分的条例であることは明らかであり、法規範としての性格上、許容されない。

また、本件条例は、観察処分を受けた被請求団体であるという理由のみで本件報告義務や本件説明義務を直接課すという構造が採用されているところ、処分に当たっての行為規範がなく、それを争うことを可能とする法的手続も存在しない。このような法規範は、明らかに平等原則（憲法14条1項）違反であり、適正手続（同法31条）違反でもある。そして、足立区行政手続条例は、不利益処分をする場合には、意見陳述の機会のための手続を執らなければならないと定め（同条例13条）、不利益処分の名宛人に対し、処分と同時に当該処分の理由を示さなければならないと定めている（同条例14条）。上記のとおり、本件条例は、反社会的団体に対して本件報告義務その他の義務を課すという不利益処分を課すものであるから、その制定行為自体が不利益処分に該当し、被告としては、本件条例の制定に当たり、原告に対し、足立区行政手続条例の定める所定の手続を

踏むべきであったが、被告はかかる手続を執っていない。そして、このような必要な手続が踏まれていない以上、原告には本件報告義務は生じないというべきである。なお、仮に、本件条例のような法規範の制定が許されるところとしても、その場合の要件は、特定の団体に規制を加えなければならない緊急性があつて、かつ、現在かつ明白な現実的危険があり、守るべき法益が優先する場合に厳しく限定されるべきであるが、本件条例の場合にはこれらの要件を満たしていない。

さらに、また、本件条例は、足立区長が、協議命令、措置命令又は立退命令を発する場合には、区長による聴聞の手続を執ることを規定しているが、これらの措置は、結社や信教の自由を始めとする重大な人権の侵害を伴うものであるから、処分前に区長以外の機関による対審的手続による審査が準備されなければならないが、本件条例はそのような規定を欠く。よつて、本件条例は憲法 31 条の適正手続に反する。

以上によれば、本件条例による規制が憲法 14 条 1 項、同法 31 条、足立区行政手続条例に反することは明らかである。

イ 被告の主張に対する反論

被告は、今後、団体規制法の観察処分を受ける団体も本件条例の規制対象となり得ることを理由として、本件条例が一般的・抽象的法規範に当たるとは明らかである旨の主張をするが、このような被告の主張は、団体規制法自体が措置法であり、P 1 及びその関係団体以外の団体が将来観察処分を受けることなど想定できないという現実を無視した机上の空論にすぎない。

また、被告の主張を前提とすれば、本件条例を制定した立法事実の中心は区内における P 2 1 の出現にあるというのであるから、本件条例が特定の団体を名宛人として制定された措置条例であることは明らかである。

(被告の主張の要旨)

ア 本件条例による規制は憲法 14 条 1 項に反しない。

団体規制法は、同法が定める要件を満たす限り、いかなる団体にも適用されるものであり、今後観察処分を受ける団体も含め、観察処分を受けた団体であれば、原告と他の団体との間で異なる負担が課されるものではないから、同法が一般的・抽象的規範としての性格を有していることは明らかである。そして、本件条例は、観察処分を受けた団体について、その団体の性質等に関わりなく中立的に等しく適用されるものであるから、団体規制法と同様、一般的・抽象的法規範としての性格を有し、憲法 14 条 1 項に違反しない。

イ 本件条例による規制は憲法 31 条に反しない。

(ア) 原告は、本件報告義務や本件説明義務に係る規定について、実体要件がないこと及び事前の聴聞等の手続がないことから憲法 31 条に違反するなど主張する。しかし、当然のことながら、団体規制法の観察処分を受けること及び反社会的団体及びその構成員が区内で活動すること等が要件となっているのであるから、実体要件がないとの原告の主張は理由がない。加えて、本件報告義務及び本件説明義務による制約は、反社会的団体又はその構成員の団体における活動の中核的部分に対する制約となるものではなく、他方で、これによって保護しようとする利益は、区民の生命・身体の安全を始めとする周辺住民の日常生活の平穏を含む公共の安全であって、それらを遅滞なく確保することが強く要請されているのであるから、事前の聴聞等の手続を欠くことが憲法 31 条に反することにならないことは明らかである。

(イ) また、原告は、本件条例 7 条 2 項の協議命令、9 条 2 項の措置命令及び同条 3 項の立退命令の各規定につき、対審的手続による審査が準備されていないことを理由として憲法 31 条の適正手続に反する旨の主張もするが、上記(ア)で主張したとおり、これらの規定によっても、反社会

的団体又はその構成員の団体における活動の中核的部分が損なわれることはなく、結社や信教の自由等に著しい制約が加えられるものではないから、本件条例11条が規定する聴聞の手続以上の厳格な手続を要する必然性は存しない。

ウ 本件条例による規制は足立区行政手続条例に違反しない。

上記アで主張したとおり、本件条例は、観察処分を受けた団体に対しては、その団体の性質等に関わりなく中立的に等しく適用される一般的・抽象的法規範であるから、本件条例の制定行為をもって被告が条例等の執行として行う「処分」と実質的に同視することはできない。したがって、本件条例の制定行為は「処分」に当たらないから、原告が主張する足立区行政手続条例13条及び14条の適用がないことは明らかである。

(4) 争点4（憲法35条違反の有無）について

（原告の主張の要旨）

団体規制法に基づき行われている立入検査は、憲法35条の法意に反する不当なものであるが、本件条例8条1項の「建物に立ち入る等必要な調査」においても、同様の不当な調査が行われ、住居の平穩、プライバシーの不当な侵害が引き起こされる危険は十分にある。また、調査対象行為は、刑事責任の追及を受け得る行為も含んでおり、その場合には、調査権の行使は、刑事責任追及のための資料収集に直接結びつく。そうである以上、重要な利益である住居の平穩やプライバシーに対する行き過ぎた侵害が行われないう、司法的抑制にかからしめるべく、裁判所の事前審査を手続的要件とすべきであるが、本件条例は、緊急事態であるか否かにかかわらず、裁判所の事前審査を要件としておらず、憲法35条の令状主義に違反する。

（被告の主張の要旨）

本件条例は、憲法上の権利の不当な制限を厳しく戒めており（2条2項）、建物への立入調査に当たって捜査権限を有しない被告が憲法35条に反する

強制的立入調査を実施することができるわけではない。また、本件条例8条1項の調査は、事実確認のための「必要な調査」にすぎず、刑事責任追及のための資料収集に直接結び付くものではないから、調査の対象が無限定に拡大するおそれもない（本件条例8条2項、住民基本台帳法34条の2第3項参照）。

(5) 争点5（憲法94条違反の有無）について

（原告の主張の要旨）

ア 本件条例は、観察処分を受けた被請求団体に対して、更に厳しい処分を課すものであるところ、以下に述べるとおり、本件条例による規制は、いずれも団体規制法と同一の目的に基づく規律を意図するものであり、かつ、同法の規制を超えるものであるから、全国一律の最高限度の規制を定めた団体規制法が許容していないものであり、憲法94条が定める条例制定権の範囲を逸脱し違憲である。

(ア) 団体規制法は同一の目的による条例での規制を許容していない。

本件条例の目的は「区民の安全及び地域の安全の確保」であるのに対し、団体規制法の目的は「国民の生活の平穏を含む公共の安全の確保」であるところ、前者が後者に包含されるものであることは文言上明らかである。また、実質的にも、観察処分を受けた被請求団体に対する監視・規制措置を講じることで、国民（区民）や地域の安全・平穏を守るために制定されている点で両者の目的は同一である。

本件条例による規制は、区民の安全や地域の平穏を確保するという警察的規制であるところ、規制により制約される人権は、信教の自由等の精神的自由に係る人権である。このように地域的特殊性が存在せず、重大な人権侵害を伴う警察的規制は、本来的に全国一律の規制によるべきであるから、団体規制法が地方公共団体が制定する条例での個別の規制を許容しているとは解されない。すなわち、団体規制法32条は、公安

調査庁長官が関係地方公共団体に対して観察処分に基づく調査結果を提供することを定める一方で、「個人の秘密又は公共の安全を害するおそれがある」事項の提供を除外している。また、同法31条は、政府に対して団体規制法の施行状況を国会に提出することを義務付けているところ、このことは、重大な人権侵害を伴う警察的規制である団体規制法の規制について、国会が定めた法律に基づき、国会の監視の下、政府が当該規制を実施する構造であることを示している。このように、団体規制法は、同法の定める調査と同様ないしそれを上回る調査を地方公共団体が独自の判断で行うことができ、観察処分を受けた被請求団体に対して二重に報告義務を課すことを許容しているとは解されない。

(イ) 本件条例は、許されない上乗せ・横出し条例である。

団体規制法2条及び3条は、同法による規制が基本的人権の重大な制約を伴っていることを自認した上で、必要最小限度の適用、拡大解釈の禁止、当該人権の不当な制約の禁止を定めているところ、これらの規定は、団体規制法の定める規制が上限であり、それより高度・広範な規制を明確に禁じる趣旨のものであると解される。したがって、団体規制法は、下位の法規である条例によって、同法に基づく観察処分を受けた団体を対象に、同法と重ねて同種の、あるいは法を上回る規制を課すことを許容していないというべきである。

また、法務大臣の国会での答弁からも明らかであるように、国会は、団体規制法の制定時から現在に至るまで、同法所定の報告義務違反に対する制裁を設けることに極めて慎重な姿勢を採ってきており、本件報告義務の違反に対して過料の制裁を科すことを定める本件条例は、団体規制法が報告義務違反に罰則を設けなかった立法意思に明らかに反する。

さらに、本件条例は、団体規制法が定める範囲を超えて団体の施設に関する情報を公表するものである上、本件報告義務に違反した場合につ

いて、住所地からの立退きを命ずることを可能とする規定を置くなどしており、この点からも団体規制法の定める規制の上限を超える規制をするものであるから、明らかに団体規制法の趣旨に反し、許されない上乗せ・横出し条例に当たる。

(ウ) 自由権規約は、人権制約は法律によるべきとしている。

自由権規約18条3項は、「宗教又は信念を表明する自由については、法律に定める制限であって、公共の安全、公の秩序、公衆の健康若しくは道徳又は他の者の基本的な権利及び自由を保護するために必要なもののみを課することができる」として、人権の制約は法律によることを明記している。本件条例は、憲法上の人権を法律ではない条例で制約するものであるから自由権規約に反する。

イ 被告の主張に対する反論

(ア) 本件条例の目的に関する被告の主張を前提とすると、本件条例が目的とする「日常生活の平穏に対する脅威及び不安の除去」をもって「区民の平穏な生活を保持する」ことの主眼が「本件建物がP21化することを防止すること」、すなわち、凶悪犯罪の拠点となることを防止することにあることは明らかであり、当該目的が「無差別大量殺人行為の再発を防止」し、もって、「国民の平穏な生活を保持する」という団体規制法の目的に包含されることは明らかである。

(イ) 被告は、本件報告の対象範囲が区内に限定されていることや、報告の頻度が団体規制法に比べて少ないことをもって、同一の報告事項について重ねて報告義務を課することが団体規制法の趣旨・目的・規制内容に何らの矛盾抵触も来さないとするが、このような被告の主張は、団体規制法が本件条例による規制を許容していることの根拠とはなり得ない。そして、団体規制法が公安調査庁長官の自治体への情報開示に制限を設けていること及び公安調査庁が本件条例で報告義務を課した事項について

関係地方公共団体に開示しない運用が定着していることは、本件条例が団体規制法に違反していることの明確な根拠であり、本件条例の適法性、合理性及び必要性を裏付ける理由にはなり得ない。

(被告の主張の要旨)

ア 本件条例と団体規制法は異なる目的に基づいて制定されている。

本件条例と団体規制法の目的に関する規定をよく読めば、本件条例の目的が「日常生活の平穩に対する脅威及び不安を除去」する点にあるのに対し、団体規制法の目的が「無差別大量殺人行為の再発の防止」にあることは一見して明らかであるから、両者の制定目的は異なる。そして、① 旧 α 7村のP21群が解体された後、初めて、いつP21に変わるか分からない建物を区域内に抱える未曾有の非常事態に陥ったという制定経緯、②

被告の区域内の反社会的団体の活動に規制対象が限定されていること、③ 本件条例が目的達成のために段階的かつ幅広い選択肢を用意している一方で、団体規制法が観察処分及び再発防止処分を中核としつつ、刑罰をもってこれらの実効性を担保しているという規制方法の差異を考慮すれば、団体規制法と本件条例が異なる目的に基づいて制定されていることは明らかである。

イ 本件条例は許されない上乗せ・横出し条例に当たらない。

原告は、国会での法務大臣の答弁を引用して、国会が団体規制法の制定当時から現在に至るまで報告義務違反に対する制裁を設けることに極めて慎重な姿勢を示してきたなどと主張する。

しかし、法務大臣は、報告義務違反につき罰則規定を置いていない現行の団体規制法に基づいた答弁をしているにすぎず、むしろ、法律による罰則の制定については検討の余地があるとし、条例で過料を設けることについては違憲の疑いがあるといった趣旨の答弁は全くされていない。よって、原告の引用する国会答弁から、団体規制法による規制が必要十分であって、

規制し得る最大限の規制であるという認識を有していることは全く探知することができない。

加えて、団体規制法においては、同法の報告義務違反に対しては、再発防止処分が行われることになり、豊富な活動資金を有する原告からすれば、5万円以下の過料とは比較にならないほど強度な制裁が予定されている上、再発防止処分に違反した団体の役職員及び構成員には2年以下の懲役又は100万円以下の罰金という厳しい制裁が予定されていることによれば、本件条例による過料の制裁を団体規制法の規制の上乗せということもできない。

(6) 争点6（原告の「反社会的団体」該当性）について

（原告の主張の要旨）

本件報告義務を負うのは「反社会的団体」であるところ、本件条例において「反社会的団体」とは、観察処分を受けた被請求団体をいうとされている。

本件各更新決定の決定書（以下「本件決定書」という。）の記載からも明らかであるように、公安審査委員会は、「P2ことP3を教祖・創始者とするP1の教義を広め、これを実現することを目的とし、同人が主宰し、同人及び同教義に従う者により構成される団体」を被請求団体とし、原告は、P13と同様、被請求団体の一部を構成する団体であると認定している。

そうすると、原告は、被請求団体とは明らかに異なる団体であるから、原告を被請求団体と誤解して、足立区長が原告に課した本件報告義務は本件条例5条2項に反している。

（被告の主張の要旨）

公安審査委員会は、本件各更新決定の中で、被請求団体と原告との同一性を認定した上で、P13についても「被請求団体の重要な一部を構成している」と認定しており、原告が被請求団体の一部を構成する旨の認定はどこにも明示されていない。したがって、原告が被請求団体と同一の団体ではない

という原告の主張は、原告独自の見解にすぎないところ、仮に原告の見解を前提とすると、名称変更・組織変更等の手段を講ずることにより、団体規制法の観察処分を逃れることが容易に可能となってしまう。

また、原告が主張するように、公安審査委員会が、原告について「被請求団体の一部を構成する団体である旨」を認定しているとしても、無差別大量殺人行為の再発防止という団体規制法の趣旨に照らせば、「被請求団体の一部を構成する団体」も観察処分の対象であることは明らかである。よって、原告は、本件報告義務を負う反社会的団体に該当するから、原告の主張に理由がないことは明らかである。

第3 当裁判所の判断

1 争点1（本件条例の立法事実の存否）について

(1)ア 原告は、本件条例の立法事実に関し、① 過去に重大事件を引き起こしたP1の承継団体であるというだけの理由で実際に存在するか否かも検証されていない住民の漠然たる不安感を根拠とし、また、足立区長ら自身にも存在するP1に対する不快感と根強い差別的偏見に支えられて制定されたものであること、② 本件条例の定める区民の安全や周辺住民の日常生活の平穏に対する脅威や不安が実際に存在し、それらの除去のために本件条例が制定されたとしても、その脅威や不安は極めて漠然としたものであって、そのような漠然たる脅威や不安は、憲法上保障された人権を制約する理由とはなり得ないことなどを挙げ、本件条例は立法事実を欠くものであるから違憲である旨の主張をする。そこで、以下、この原告の主張の当否につき検討する。

イ(ア) 前提事実(3)ア(イ)記載のとおり、本件条例1条は、本件条例の目的につき、〈ア〉反社会的団体の区内での活動及び当該団体の構成員の区への転入等により生ずる区民の安全及び地域の平穏に対する脅威及び不安を除去するために当該団体に対する調査、命令等、区が講ずべき措置を

定めること、〈イ〉 当該脅威等を除去するために行う周辺住民の自主的な活動を支援することにより、〈ウ〉 区民の安全及び地域の平穩の確保を図ることを目的とするものであると規定している。そうすると、本件条例の立法事実の存否を判断する際には、本件条例が制定された平成22年10月22日当時において、上記〈ア〉及び〈イ〉に関する規定を設けることにより反社会的団体及びその構成員の活動から区民の安全及び地域の平穩の確保を図るという上記〈ウ〉の必要が存したか否かを検討すべきことになると解される。

(イ) そこで、以下では、上記(ア)の観点から本件条例の立法事実の存否を判断する前提として、P1及び原告をめぐる状況、原告と周辺住民及び足立区との関係等につき検討することとする。

(2) 前提事実並びに掲記の証拠及び弁論の全趣旨によれば、以下の各事実が認められる。

ア P1及び原告をめぐる状況

(ア) P1は、昭和59年2月頃、「P4」の名称で活動を開始し、昭和62年7月頃にその名称を「P1」に変更した後も、P3の説く教義を広め、これを実現することを目的として活動を続け、平成元年8月25日、東京都知事から宗教法人法に基づく規則の認証を受けて、同月29日、宗教法人「P1」（代表役員「P3」）の設立の登記をした。（前提事実(2)ア）

(イ) P1の教義は、主神をシヴァ神として崇拝し、衆生救済の実現に導くことを最終目的として、シヴァ神の化身であるP3に対する絶対的な浄信と帰依を培った上、自己の解脱・悟りに到達する道である小乗（ヒナヤーナ）、衆生の救済を主眼とする道である大乘（マハヤーナ）及び衆生救済に至る最速の道である秘密金剛乗（タントラ・ヴァジラヤーナ）の各修行を実践するというものである。（前提事実(2)イ(ア)）

- (ウ) P 3は、上記(イ)の各教義のうち、タントラ・ヴァジラヤーナを最も重視し、その具体的な規範として、真理の実践を行う者にとっては結果が第一であり、結果のためには手段を選ばないなどと説くとともに、タントラ・ヴァジラヤーナの実践のためには、弟子が自己の意思を捨て、絶対的な存在であるP 3が課した課題・試練を乗り越えるマハームドラの修行が重要であると説いていた。(前提事実(2)イ(イ))
- (エ) P 1は、その教義における理想郷として、P 3が独裁者として統治する祭政一致の専制国家体制を樹立するとの政治上の主義(以下「本件政治上の主義」という。)を有するようになり、P 3らP 1の幹部は、本件政治上の主義を実現するため、衆議院議員総選挙に立候補して国政への進出を目指したが全員落選した。そのため、P 3は、本件政治上の主義を武力をもって実現することを目的とし、敵対勢力の排除及び現行国家体制の破壊を行うための手段として、サリンを生成するなどの武装化を推進するようになった。(乙22[4頁, 5頁])
- (オ) P 1の構成員が実行した一連の犯行は、いずれも、P 1の教義及びP 3の説法又はその指示・命令を実現するために、「現世における一切のかかわり」を断った出家構成員を中心に秘密裏に綿密な計画が立案され、それに従って実行されたものである。そして、P 7事件を含む一連の事件で起訴されたP 1の信者は、平成22年11月時点で42人に上り、このうち、39人が○又は○判決を受けている。(前提事実(2)ウ(イ))
- (カ) 公安審査委員会は、平成12年1月28日、団体規制法5条1項に基づき、「P 2ことP 3を教祖・創始者とするP 1の教義を広め、これを実現することを目的とし、同人が主宰し、同人及び同教義に従う者によって構成される団体」につき、3年間の観察処分(本件観察処分)に付する旨の決定をした。これに対し、原告は、東京地方裁判所に、本件観察処分の取消訴訟を提起したが、平成13年6月13日、これを棄却す

る旨の判決がされ、同判決は確定した。(前提事実(3)イ(イ)及び(ウ))

(キ) 本件被請求団体の国内の約1500人(出家信徒500人, 在家信徒約1000人)の構成員のうち, 出家信徒の大部分, 在家信徒の約6割は, P6事件以前に入信した信徒である(乙3[46頁])。このうち, 原告の日本国内の信者は, 出家信徒約450人, 在家信徒850人である。(乙22・資料8[7頁])

(ク) 公安調査庁長官は, 平成21年中, 団体規制法32条に基づき, 関係地方公共団体の長の請求を受け, 合計43回にわたり, 延べ54(実数19)の関係地方公共団体の長に対し, 本件観察処分に基づく調査結果を提供した。また, 公安調査庁は, 平成21年中, 被請求団体の施設の存する地域に居住する住民の恐怖感・不安感を軽減することを目的として, 合計34回にわたり地域住民との意見交換会を実施した。(甲10[4頁, 5頁])

イ 原告と周辺住民及び足立区との関係等

(ア) 原告の構成員は, 平成7年頃から足立区に居住するようになり, 平成11年にはP14施設(足立区α1)及びP15施設(足立区α2)に対し, 付近の住民から退去要求などが出されるに至り, α2においては, 付近住民による「P16協議会」が設置された。原告の構成員は, 平成12年頃からは足立区α3の賃貸物件等でも居住を開始し, その後, 居住場所を同α4の賃貸物件にも広げ, 平成22年4月当時, 約60名ないし70名の原告の構成員が区内に居住していた。(前提事実(4)ア(ア))

(イ) 原告の関連会社であるP17は, 平成22年3月29日, 株式会社P18に対し, 売買代金1億0600万円を支払い, 本件不動産を取得した。(前提事実(4)ア(イ))

(ウ) 平成22年6月12日, 約700人の区民による総決起集会を経て,

足立区α6地域への原告進出による平穏な生活への脅威に対して、地域住民が主体的に反対運動を展開し、進出を阻止、退去及び解散させることによりα6地域の安全を確保し、安心して暮らせる地域社会を継続することを目的として住民協議会が発足した。（前提事実(4)イ(ア)及び(イ)）

(エ) 住民協議会は、その発足後、住民集会、デモ活動、署名活動などを相次いで行った。また、平成22年6月30日の住民協議会には、区民約100人が参加し、また、同年7月25日の住民集会には区民約600人が参加した。（前提事実(4)イ(ウ)）

(オ) P17は、本件建物の取得後、本件建物に大規模な改築工事を行った。P17は、本件建物に関する改築工事の一環として、本件建物に高压電力を引くことを希望し、平成22年10月18日にその工事が開始されようとしたが、約30人の住民が工事車両が進行する道路を封鎖するなどしたため、工事は中断した。（乙36〔4頁〕）

(カ) 足立区議会議長は、平成22年10月22日、内閣総理大臣、衆議院議長、参議院議長、法務大臣、公安調査庁長官に対し、それぞれ「P1主流派P8の進出を阻止するための抜本的な法整備を求める意見書」を提出した。（前提事実(4)イ(エ)）

(キ) 区民は、本件観察処分の更新を求め、約25万2000人分の署名と要請書を法務大臣、公安調査庁長官、公安審査委員会委員長に提出した。（乙16の1ないし乙18の2）

(ク) 本件条例は、平成22年10月22日、足立区議会定例会において、全会一致で可決され、同日、公布・施行された。（前提事実(5)ア）

(3)ア 上記(2)で認定した各事実に加えて、〈ア〉 公安審査委員会は、平成21年更新決定を含む本件各更新決定の中で、原告に無差別大量殺人行為に及ぶ危険性があると認めるに足りる事実がある旨の認定をしていること

(前提事実(3)エ(ア))、<イ> 本件条例が制定される半年前の平成22年3月29日に開かれた衆議院法務委員会において、法務大臣は、本件被請求団体の現状について、主流派(原告)及びP12派(P13)がいずれも活発な動きを展開しており依然としてP3の影響下にあるなど、本質的な危険性を引き続き維持しているという認識で対応している旨の答弁をしていること(甲37の2[2枚目])、<ウ> 公安調査庁は、平成23年1月に公表した「内外情勢の回顧と展望」の中で、原告の幹部の中には信者に対してP3が再評価されている趣旨の講義をするなどしてP3の偉大性や教団の正当性を強調する者も見られることなどを指摘していること(乙3[40頁])など本件に顕れた諸般の事情を総合考慮すると、本件条例は、原告が主張するような住民の漠然とした不安・脅威やP1に対する不快感及び根強い差別的偏見に基づいて制定されたものではなく、P1を承継する団体である原告が有する本質的な危険性を踏まえ、現に区民及び本件不動産の周辺住民に存在する原告に対する不安や脅威を背景として制定されたものであるといえることができる。

イ また、上記ア(オ)で認定したとおり、P1の信者によってされた一連の重大犯罪は、P3に対する絶対的な帰依を前提とし、P1の教義及びP3の説法又はその指示・命令を実現するために、「現世における一切のかかわり」を断った出家構成員を中心として秘密裏に綿密な計画が立案され、それに従って実行されたものであるところ、公安調査庁が作成した平成21年度調査報告書によれば、原告を含む本件被請求団体は、① P3の写真を施設内の修行道場の祭壇等に掲げ、P3の○執行の延期、延命を祈願する修行に取り組むとともに、P3の生誕祭やP3を称賛する祭典等を開催していること、② P3の説く危険な教義が含まれているとして自主回収していた教材の使用を再開したり、P7事件前にP3ら幹部信徒が行っていた密閉された空間でめい想を行う修行方法を復活するため、その修行

用設備を制作したりしているほか、P 3の修行を特徴付けていた「イニシエーション」（秘儀伝授）と同種の儀式を取り入れるなどP 3の修行に依拠した活動を行っていることが確認されたとして、P 3が原告の活動に絶対的ともいえる影響力を有していると認められる旨の指摘をしていること（甲10〔6頁，7頁〕）によれば、原告は、教団中心の世界を作るべく暴力による国家転覆を志向したP 3の呪縛からいまだ逃れることができていないことがうかがわれる。このような中で、原告の関連会社であるP 17が、本件建物を取得し、高压電力の受電を含む大規模な本件建物の改修工事を進めたことは、上記のようなP 1が過去に犯した犯罪の性質を踏まえると、本件建物において無差別大量殺人行為の実行に結び付く活動が行われるのではないかとの危惧を住民に想起させるに足りるものであり、P 17が本件不動産を取得したことにより原告と区民（周辺住民）との間の対立が深刻化したことは優に認定することができるところである。

そして、ひとたび反社会的団体によるテロ行為が発生した場合には、一般市民に極めて重大かつ深刻な被害をもたらすことは、P 1によるP 7事件その他の過去に発生した国内外のテロ行為から明らかであるから、団体規制法に基づく観察処分を受けた被請求団体が区内で活動することによって生じる危険から一般市民を保護し、公共安全を確保すべき喫緊の必要性が現に存在することを踏まえて、区民の安全及び地域の平穩の確保を図ることを目的として、団体規制法による観察処分を受けた被請求団体を規制の対象として本件条例を制定することには正当な立法事実が存するということができる。

ウ(ア) これに対し、原告は、① 本件観察処分が効力を生じた平成12年2月1日以降、本件被請求団体が、区民の安全や周辺住民の日常生活の平穩に脅威や不安を生じさせたことは一切ないこと、② 原告の中では不殺生を根本とする平和的な教義が徹底されており、原告内で実際に教材

として用いられている P 3 の説法の中には不殺生を積極的に勧める教義が非常に多く存在するから、原告が P 3 に帰依したとしても何ら危険はないことなどを主張し、このうち、上記②の点については、原告の主張を裏付ける証拠として、不殺生に関する P 3 の説法をまとめた「不殺生を積極的に勧める説法一覧」と題する文書（甲 30。以下「本件説法一覧」という。）を提出している。

(イ) そこで、上記①の点について検討するに、確かに、弁論の全趣旨によれば、原告の構成員は、P 17 が本件不動産を取得するまでは、区内でおおむね平穏に居住を続け、区民や原告の構成員が居住する建物の周辺住民との間では対立関係が生じたことはあったものの、それらの対立関係は、深刻なものではなかったことがうかがわれる。そして、被告が、平成 21 年中、公安調査庁長官に対し、団体規制法 32 条に基づく本件被請求団体についての調査結果の提供を一度も求めていないこと（甲 10）は、原告が主張するとおり、原告の構成員が、平成 21 年中まではおおむね平穏に区内で居住を続けており、被告として本件被請求団体の区内での活動につき危機意識を十分に有していなかったことを示す事情であるということもできる。

しかしながら、上記(1)イ(ア)で説示したとおり、本件条例の立法事実の存否を判断するに当たっては、本件条例が制定された平成 22 年 10 月当時において、反社会的団体の区内での活動により区民の安全や周辺住民の日常生活の平穏に対する脅威や不安が生じていたか否かを問題とすべきであるから、上記のとおり平成 21 年までの間、原告の構成員が区内で概ね平穏に暮らしてきたことが認められるとしても、そのことから直ちに本件条例に立法事実がないということとはできない。そして、上記(2)イ(イ)で認定したとおり、原告の関連会社である P 17 が本件不動産を取得したのは平成 22 年 3 月頃であるところ、前提事実(4)イ及び

ウ記載のとおり，このP 1 7の本件不動産の取得を契機に区民及び周辺住民の原告に対する脅威及び不安が高まったことが認められるから，本件条例の立法事実の存否を判断するに当たっては，P 1 7が本件不動産を取得した平成22年3月以降，本件条例制定に至るまでに，原告を含む反社会的団体により区民の安全や地域の平穩の確保を必要とする事態が生じていたか否かを検討すべきであるということになる。

そこで，このような観点から，平成22年3月以降の原告と区民（周辺住民）との関係についてみてみるに，〈ア〉原告がしようとした本件建物に関する本件改修工事は，周辺住民の抗議行動などにより一時中断状態となり（乙3 [43頁]，36 [4頁]），本件改修工事の継続に当たっては，周辺住民が中止を求める抗議行動をし，警察官が出動するまでの事態になったこと（乙36 [4頁]），〈イ〉本件土地の入口は外部から嚴重に仕切られているほか，4台の監視カメラが設置され外部を監視していること（乙36 [7頁]），〈ウ〉他方，住民側も本件建物に向けて監視カメラを設置して原告やその構成員の動静の監視を続ける事態が生じていることが認められることによれば，原告と区民（周辺住民）の対立は，先に認定したとおり，P 1 7が本件不動産を取得したことを契機に高まりを見せ，原告と区民（周辺住民）との間の対立は深刻なものになっていることがうかがわれる。そして，公安調査庁作成の「内外情勢の回顧と展望」（乙3 [47頁]）によれば，①原告の施設の周辺住民は，原告に対して恐怖感や不安感を抱いており，教団の解散や施設からの退去を求めて，相次いで抗議集会やデモを行っていること，②このような状況の下，公安調査庁は，平成21年に引き続き，平成22年1月以降11月末までの間，地域住民との意見交換会を37回にわたり開催し，地域住民の恐怖感・不安感の解消・緩和に努めたこと，③平成22年6月28日及び同年12月7日には，団体規制法32条

に基づく請求を受けて、公安調査庁長官が、足立区長に対し、本件観察処分に基づいてされた本件不動産等に関する調査結果を提供していることが認められる。

そして、前記のとおり、P 7 事件やその他の P 1 の構成員によって行われた犯罪の多くが、集団で居住する中で秘密裏に計画され、準備されたものであることに照らすと、P 1 を承継する宗教団体である原告が従前と同様の生活形態をとっている以上、本件不動産の周辺住民が、原告の区内での行動を看過することができず、不安や危機感を感じることは当然のことであるといえることができる。

(ウ) 次に、上記②の点については、そもそも、本件説法一覧に記載されている P 3 の説法は前後の文脈が省略されているため、本件説法一覧の中に不殺生を勧める記述があることから直ちに P 3 が原告に対して平和的な影響力を与えているといえないことは明らかであるし、本件説法一覧の中で引用されている P 3 の説法の多くは、別紙 2 「刑事事件一覧表」記載の各重大犯罪の前にされたものであることが認められるところ、P 3 は、このような不殺生を勧める説法を行う一方で、P 1 を創設して間もない時期から教団の武装化とそれによる国家の転覆を志向する発言をし（乙 38）、信者と共謀して、P 7 事件を始めとする重大事件を次々と実行に移してきたことが認められるから、P 3 が不殺生を勧める説法をした事実があることをもって、原告やその構成員が P 3 に帰依することに危険がないとは到底いえない。かえって、原告が本件説法一覧を書証として提出し、現在、P 3 が原告に与えている影響力に関する立証を試みようとしていることは、上記イで説示したとおり、原告の中で P 3 に帰依する危険な傾向が進みつつあることを示す事情であるといえることができる。

(エ) 以上によれば、本件条例に立法事実がないことに関する原告の上記

(ア)①及び②の各主張はいずれも採用することができない。なお、原告が主張するとおり、証拠（甲19）によれば、足立区の幹部職員が住民協議会の総会に出席し、団体規制法の観察処分を受けている団体を解散に追い込むことが本件条例の目的であるかのような発言をしていることが認められ、このような発言は穏当なものとはいえないが、前提事実(4)イ及びウで認定した事実及び住民協議会の代表であるP20の陳述書（乙36）での供述内容に照らすと、住民協議会を始めとする一連の区民による原告に対する活動は、住民の自主的な意思に基づくものであると認められ、上記の発言が足立区の幹部職員からされたとの事実をもって本件条例に立法事実がないということとはできない。

(4) 以上によれば、本件条例は、反社会的団体の足立区の区域内における活動及び反社会的団体の構成員の区への転入等により生ずる区民の安全及び周辺住民の日常生活の平穩に対する脅威及び不安を除去するため、当該団体に対する調査、命令等、区が講ずべき措置を定めるとともに、当該脅威等を除去するために行う周辺住民の自主的な活動を支援し、もって区民の安全及び地域の平穩の確保を図ることを目的とするものであるところ、本件条例にはその制定を正当化するに足りる立法事実が存するということができる。よって、本件条例による規制について立法事実が存しないことを理由として違憲であるとする原告の主張は採用することができない。

2 争点2（憲法20条1項等違反の有無）について

(1) 憲法20条1項等の合憲性の判断基準について

ア 原告は、反社会的団体に対して本件報告義務を課し、義務を懈怠した場合に過料に処することなどを定める本件条例の規制は、原告及びその構成員の信教の自由等に係る権利を侵害するものであり違憲である旨の主張をする。そこで、この原告の主張の当否を判断する前提として、信教の自由等の精神的自由に係る権利を制約する法令の合憲性を判断する場

合に採用すべき合憲性の判断基準につき検討する。

イ(ア) 原告が主張するとおり、信教の自由を始めとする精神的自由に係る各種の権利は、民主主義社会を実現する上で必要不可欠となる重要なものであるから、これらは最大限保障されなければならない。その一方で、憲法は、① 国民は、憲法が国民に保障する自由及び権利を濫用してはならず、常に公共の福祉のために利用する責任を負うと定め（同法12条後段）、② 生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で最大限の尊重を必要とすると定めている（同法13条後段）ことから明らかであるとおおり、憲法が国民に保障する各種人権は絶対無制限のものではなく、公共の福祉の観点から一定の制約を受けることが予定されているものであり、このことは、信教の自由等の精神的自由に係る権利においても変わるところはないと解される。本件で問題となる信教の自由についていえば、これが内心における信仰の自由にとどまる限りにおいては絶対的な保障を受けるものの、それにとどまらない外部的行為すなわち宗教上の行為や宗教上の結社については、絶対無制限に保障されるものではなく、公共の福祉の観点から必要かつ合理的な制約を受けることになるものと解される（最高裁昭和36年（あ）第485号同38年5月15日大法廷判決・刑集17巻4号302頁参照）。

(イ) そして、信教の自由等を制約する法令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については、当該法令の規制目的を達成するために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等を比較較量して決せられるべきものであると解される（最高裁昭和52年（オ）第927号同58年6月22日大法廷判決・民集37巻5号793頁、最高裁平成8年（ク）第8号同年1月30日第一小法廷決定・民集50巻1号1

99頁参照)。

ウ そこで、以下では、上記イ(イ)の判断枠組みに基づき、反社会的団体に対して本件報告義務を課し、正当な理由なく本件報告をしなかった者に対して過料に処することなどを定める本件条例による規制が原告の信教の自由を侵害するものとして違憲であるか否かにつき検討することとする。

(2)ア 規制目的の内容と規制の必要性について

(ア) 前記1(2)で説示したとおり、本件条例は、① 反社会的団体の足立区の区域内における活動及び反社会的団体の構成員の区への転入等により生ずる区民の安全及び地域の平穩に対する脅威及び不安を除去すること、② 当該脅威等を除去するために行う周辺住民の自主的な活動を支援し、もって、区民の安全及び地域の平穩の確保を図ることを目的とするものであるところ、その目的は正当であるといえることができるし、後記イで認定するとおり、本件条例による規制は、原告やその構成員個人の宗教上の活動そのものを対象とし、それを直接制約するものではなく、無差別大量殺人行為の実行に関する危険な要素を保有している団体の専ら世俗的な側面における活動状況を解明するために当該団体に対して定期的に一定の事項の報告等を求めるものであり、原告やその構成員が宗教上の行為を行うことなどの信教の自由に直接介入しようとするものではないといえることができる(なお、原告は、本件条例は、原告とその構成員が足立区に居住することの阻止を目的とする旨の主張をしているが、弁論の全趣旨によれば、被告は、平成24年3月5日の時点で、本件建物の所在地を登録所在地として47名の原告構成員につき住民登録の申請を受理していることが認められるから、本件条例が原告の構成員が足立区に転入すること自体を阻止する目的で制定されたものであるとは認め難く、この点に関する原告の主張は採用することができない。)

(イ) そして、前記1で認定した本件条例の制定に至る経緯や過去のP1に

よる無差別大量殺人行為，証拠（乙3）により認定することのできる昨今の全世界的にみられるテロ活動の実情等に鑑みると，反社会的団体の活動に対する規制の必要性は高いといえることができる。

かかる規制目的の必要性に関連して，原告は，① 本件条例による規制は警察的規制であるから全国一律の規制とすべきであり，地域ごとに異なる規制は許容されないこと，② 団体規制法により報告された事項について，重ねて被告に対して報告する必要はない旨の主張をする。

しかし，上記①の点については，警察的規制としての性格を有することから直ちに全国一律の規制以外の規制が許されないといえないことは明らかであるし，団体規制法に基づく観察処分を受けた団体の施設の有無やその規模，当該団体の活動状況は地域により異なることは十分に想定される場所であるから，このような地域の実情を踏まえて，条例により反社会的団体の活動を規制することには合理性があるといえることができる。また，上記②の点については，団体規制法32条は，「個人の秘密又は公共の安全を害するおそれがあると認める事項を除き」と規定し，公安調査庁長官が関係地方公共団体に対してする調査結果の開示には制約が付されているところ，弁論の全趣旨によれば，本件報告事項は，いずれも公安調査庁が関係地方公共団体に対して報告内容を開示しないという運用が行われていることが認められるから，団体規制法により同様の報告義務が被請求団体に課されていることをもって，本件条例により反社会的団体に対して本件報告を求めることの必要性は否定されないといえることができる。

イ 規制される自由の内容及び性質

次に，本件条例の規制により制限される原告及びその構成員の権利についてみるに，確かに，本件報告義務が課されることにより原告及びその構成員は，その氏名や住所を明らかにすることを強いられるなど，一定の負

担が課される結果となることは否定できない。

しかし、前提事実(5)ウ記載のとおり、本件報告義務により反社会的団体が足立区長から報告を求められる事項（本件報告事項）は、① 区内において活動し、又は居住する当該団体の役職員の氏名、住所及び役職名並びに構成員の氏名及び住所、② 区内における活動に係る団体（その支部、分会その他の下部組織を含む。）の意思決定の内容、③ 区内における団体の活動の用に供されている土地及び建物の所在、地積又は規模及び用途、④ 反社会的団体が区内において土地又は建物に係る権利を取得し、当該団体の構成員が拠点として活動し、又は居住する場所を整備しようとする場合における当該整備計画の概要であるところ、これらの事項は、いずれも個人の信仰など内心の自由に関するものは含まれておらず、当該団体が宗教団体である場合であっても、専ら世俗的側面における活動状況・実態を把握するためのものであり、当該団体又はその構成員の宗教的活動の中核的部分に関する事項を規制したり、構成員の精神的・宗教的な側面に容かいするような性質のものとはいえないといえることができる。

ウ 具体的な規制の態様及び程度等について

(ア) 本件報告義務を反社会的団体に課すことについて目的の正当性及び規制の必要性を肯定することができたとしても、具体的な規制の態様及び程度が規制目的の必要性の程度と比較衡量して合理的な範囲を超える場合には、当該規制に係る法令の規定は手段の相当性を欠くことにより違憲となることがあるものと解される。

この点に関し、原告は、本件条例による規制が規制目的の必要性と比較して過度に重いなどと主張し、その主張の根拠として、① 本件報告義務の生ずる時期及び報告を求められる事項に関する規定が不明確であること、② 本件報告義務に基づいて報告された内容は足立区のホームページ上で公表されるどころ、原告が報告した内容がこのような形で一

般に公表されることは、公表の不利益が大きく不測の事態が生じるおそれがあり得ることなどを挙げて、本件報告義務に関する本件条例の規制は違憲であり、原告が本件報告を拒んだことには正当な理由がある旨の主張をする。そこで、以下、この原告の主張の当否につき検討する。

(イ) 本件各規定が不明確であるとの原告の主張について

a 本件各規定が不明確であるため、本件報告義務がどのような場合に生ずるかが不明確であり、報告すべき事項も不明確であるから、原告が本件報告を拒んだことには正当な理由がある旨の原告の上記(ア)①の主張は、本件各規定が文面上違憲無効である旨の主張をするものであると解される。そこで、以下では、本件各規定が文面上違憲無効であるか否かにつき検討する。

b 法令の規定の文言が漠然としていて不明確であって、どのような行為が規制の対象とされているかが一義的に明らかでない場合には、当該規定は不明確のゆえに文面上違憲無効となる。しかし、不明確又は過度に広汎の疑いがある法令の規定であっても、これを合理的に解釈することにより、その規制対象を合憲的に規制し得る行為として限定することができ、このように限定的に解釈した結果として違憲の疑いを除去することができる場合には、当該規定を文面上違憲とすべきではないと解される。

もっとも、このような限定解釈をすることが許されるのは、① 当該解釈により規制の対象となるものとそうでないものとが明確に区別され、かつ、合憲的に規制し得るもののみが規制の対象となることが明らかにされる場合であること、② 一般国民の理解において、具体的な場合にどのような行為が規制の対象となるかどうかの判断を可能ならしめるような基準をその規定から読み取ることができることという要件を満たすことを要すると解される。そこで、以下、このような

観点から、原告が不明確であると主張する本件各規定の文言について解釈することが可能か否かにつき検討することとする。

- c 上記イで説示したとおり、本件条例により反社会的団体に対して報告義務が課されている事項（本件報告事項）は、① 区内において活動し、又は居住する当該団体の役職員の氏名、住所及び役職名並びに構成員の氏名及び住所、② 区内における活動に係る団体（その支部、分会その他の下部組織を含む。）の意思決定の内容、③ 区内における団体の活動の用に供されている土地及び建物の所在、地積又は規模及び用途、④ 反社会的団体が区内において土地又は建物に係る権利を取得し、当該団体の構成員が拠点として活動し、又は居住する場所を整備しようとする場合における当該整備計画の概要であるところ、このうち、原告は、〈ア〉区域内において活動する役職員・構成員、〈イ〉区域内における活動に係る団体の意思決定の内容、〈ウ〉支部、分会その他の下部組織、〈エ〉拠点として活動する場所、〈オ〉整備計画の文言が不明確である旨の主張をする。

しかし、団体規制法5条3項各号をみると、被請求団体が公安調査庁長官に対して定期的に報告することを要する事項として、① 当該団体の役職員の氏名、住所及び役職名並びに構成員の氏名及び住所、② 当該団体の活動の用に供されている土地の所在、地積及び用途、③ 当該団体の活動の用に供されている建物の所在、規模及び用途、④ 当該団体の資産及び負債のうち政令で定めるもの、⑤ その他前項の処分の際に公安審査委員会が特に必要と認める事項を挙げており、証拠（甲10〔4頁〕）によれば、原告は、平成21年において4回にわたり、団体規制法に基づき、公安調査庁長官に対し、役職員及び構成員の氏名及び住所、活動の用に供されている土地及び建物の所在及び用途、資産、④ 収益事業の概要、⑤ 各事業に関する会計帳簿

を備え置いている場所等の事項を報告していることが認められる。そうすると、原告が不明確であると主張するもののうち、〈ア〉の区域内において活動する役職員・構成員、〈イ〉の区域内における活動に係る団体の意思決定の内容、〈ウ〉の支部、分会その他の下部組織の各事項については、報告をする原告にとって報告すべき内容が不明確であるとは考え難く、〈エ〉の拠点として活動する場所や〈オ〉の整備計画の概要も含め、通常判断能力を有する一般人の視点に立った場合において、これらの文言が不明確であるとは言い難い。加えて、証拠（乙22 [資料5]）によれば、宗教団体P10の綱領32条には、原告は、毎活動年度終了後、活動報告書、収支計算書、貸借対照表及び財産目録等の決算に関する書類を作成し、役員会の決議を経なければならない旨規定されているところ、このような取扱いは名称が変更された後も同様に行われているものと考えられるから、〈オ〉の整備計画につき報告することが困難であるとも考え難い。

- d 他方、本件条例5条では、「区の区域内において活動し、又は居住しようとするとき」（1項）、「区の区域内において活動し、又はその構成員を居住させようとするとき」（2項本文）という文言が用いられているところ、これらの規定の文言については、① 足立区の区域内で活動する場合一般を対象とするかのような文言となっていること、② 「居住しようとするとき」や「居住させようとするとき」という規定がやや不明確であることは原告が主張するとおりである。

しかし、本件条例が、反社会的団体の区内における活動及び反社会的団体の構成員の区への転入等により生ずる区民の安全及び周辺住民の日常生活の平穩に対する脅威及び不安を除去するため、当該団体に対する調査、命令等、区が講ずべき措置を定めるとともに、当該脅威等を除去するために行う周辺住民の自主的な活動を支援し、もって区

民の安全及び地域の平穩の確保を図ることを目的とし、本件報告義務に係る規定を含む各規定は、このような本件条例の目的を達成するために設けられていることに照らすと、本件条例5条1項にいう「区の区域内において活動し」とは、構成員が反社会的団体の一員として同団体の意思に基づいて行為する場合をいい、反社会的団体の構成員が団体の活動と関係なく被告の区域内で活動することは、ここでの「活動」に含まれないことは明らかであると解される。また、同様に、同項の「居住しようとするとき」及び同条2項の「構成員を居住させようとするとき」とは、反社会的団体の構成員が原告の指示その他原告の意向に沿って居住する場合をいうものと解される。そして、このように限定して解釈すれば、本件各規定による規制は、原告やその構成員個人の宗教上の活動そのものを対象とし、それを直接制約するものではなく、無差別大量殺人行為の実行に関する危険な要素を保有している原告の専ら世俗的な側面における活動状況を解明するために原告に対して定期的に報告を求めるものであり、原告やその構成員が宗教上の行為を行うことなどの信教の自由に介入しようとするものではないといえることができる。よって、本件報告義務に関する規定は不明確であるとはいえないから、本件条例による規制は相当性を有しており、この点に関する原告の主張は採用することができない。

- (ウ) 公表の不利益が大きく不測の事態があり得るとの原告の主張について
- a 本件の中で原告が繰り返し主張するとおり、反社会的団体の施設（特に原告のような宗教団体が反社会的団体となった場合において、その出家信者が居住する施設）の所在地が所在地番等を含めて第三者に特定可能な形で足立区のホームページ上に公表された場合には、当該団体を第三者の観察・監視下に置き、誹謗・中傷や暴力的干渉等を引き起こしたり、犯罪行為や差別を誘発したりするおそれがあるとい

うことができる。したがって、仮に、本件報告義務に基づき原告が報告した区内の原告の施設の所在地を所在地番を含む形でホームページ上に公表するとすれば、原告の構成員のプライバシー権を侵害するほか、原告の構成員が区内の施設に居住して宗教上の活動を行うことの支障にもなると解され、本件条例による規制目的と比べて過度な規制に当たると解される。

- b しかし、本件条例及び本件条例施行規則の全ての規定を見ても、反社会的団体の施設を特定可能な形で報告内容を公表することを予定しているとして解される規定は存しないし、本件報告義務により反社会的団体から報告される情報は、被告が自ら認めているとおり、足立区情報公開条例（平成12年足立区条例第91条）2条2項の「区政情報」に該当することになると解されるから、公表の際には、同条例8条1号の規定の趣旨が類推適用され、個人生活に関する情報で特定の個人が識別され得るものについては開示は許されないことになると解される。そして、本件条例施行規則3条2項が、反社会的団体が報告する「区の区域内において活動し、又は居住する当該団体の役職員の氏名、住所及び役職名並びに構成員の氏名及び住所」のうち公表の対象となるのは、構成員及び役職員の数並びに役職名のみである旨を定めているのもこの趣旨を確認的に明らかにしたものであり、同項に記載されていない事項については、反社会的団体の報告内容の全てが公表されることまで意味するものではないといえることができる。さらに、原告は、原告の構成員が公安調査庁長官に対してした情報公開請求の中で、本件被請求団体の施設を容易に特定させる所在地番等の部分が不開示とされたことをもって、本件条例による規制が相当でないことの根拠とするが、上記説示のとおり、本件条例6条に基づく公表では、反社会的団体の施設の所在地番等の公表は予定されていないものと認めら

れるから、原告の主張はその前提を欠くということになる。

- c. そして、① 原告は、日本国内の15都道府県に31箇所の拠点施設を有するほか、約80箇所の出家信徒居住用施設を有するところ（前提事実(3)エ(イ)）、本件報告事項のうち施設に居住する原告の構成員の氏名は公表されないから、原告の施設の所在する地域が公表されたことから直ちに原告の出家信者の所在が明らかになるとはいえないし、② 団体規制法31条に基づき同法の施行状況を国会に報告する義務を負っている政府は、国会に報告した内容をインターネット上で公開しており、公開している内容の中には、原告を含む本件被請求団体の施設の所在地を町名まで明らかにしていること（甲10、11、乙31）、③ 原告は、自らホームページで一部の道場の場所を所在地番まで含めて公開していること（乙33の1ないし33の3）など本件に顕れた事情を総合考慮すると、本件条例の規制により原告の施設の所在地が町名まで明らかにされたとしても、規制の目的に照らして相当性を欠くまでとはいえない。

さらに、原告は、団体規制法が報告事項をインターネットで公開することを許容していないから、本件条例が足立区のホームページ上で本件報告事項を公表することも許されない旨の主張もしているが、団体規制法の文言を見てもインターネットによる公表を禁止する明文規定は見当たらない上、上記②で認定したとおり、団体規制法の施行状況を国会に報告する義務を負う政府は、国会に報告した内容をインターネット上で公開していることによれば、団体規制法が被請求団体から受けた報告内容の一部をインターネット上で公開することを禁止しているとは考え難い。

- (エ) 上記(イ)及び(ウ)で説示したことに加えて、本件報告義務に違反した反社会的団体又はその行為をした構成員に対する制裁は過料にとどまり、

しかも過料に処する場合には、足立区長は、あらかじめ当該団体及び行為をした構成員に告知するとともに、弁明の機会を与えなければならないとされていることによれば（本件条例施行規則7条）、反社会的団体に対する手続保障も満たされているといえることができる。また、原告は、本件報告義務を履行しない反社会的団体に対し、足立区長が、本件条例9条に基づき、措置命令（同条2項）や立退命令（同条3項）等を発することについても本件報告義務に係る規定が違憲であることの根拠として主張するが、足立区長がこれらの命令を発することができるのは、本件報告義務の懈怠に加えて、「その活動により区民の安全及び周辺住民の日常生活の平穩に対して脅威又は不安を与える事態を生じさせているとき」（同条1項）とされ、所定の脅威等を肯定し得るに足りる現在の危険の有無を考慮要素とした要件を満たす場合に限定され、しかも、措置勧告、措置命令、立退命令と段階を追って発令するものとされているから、措置命令や立退命令等の規定が存することから直ちに本件報告義務に係る規定が違憲になるとはいえない。さらに、足立区長が措置命令や立退命令を発するに当たっては、足立区行政手続条例に定める聴聞の手続（本件条例11条1項）を行うことを要するほか、特に不利益の大きい立退命令に関しては、足立区専門委員設置規則（平成21年足立区規則第88号）4条1項に基づき、識見を有する者のうちから専門委員を選任し、中立公平な立場から意見を聞いて判断することが求められており（本件条例施行規則6条）、さらに、これらの命令に不服がある者に対しては、行政不服審査法に基づく異議申立てを足立区長に行うことも認められていること（本件条例11条2項）によれば、反社会的団体に対する手続保障は十分に図られているといえることができる。そうすると、措置命令や立退命令に関する規定が存することをもって、本件条例による規制が相当性を欠くとはいえない。

以上によれば，本件条例による規制手段と規制目的との間には合理的関連性があり，かつ，規制によって得られる利益と失われる利益とを衡量しても相当であるといえることができる。

(3) 小括

ア 上記(2)で検討したところによれば，本件各規定は，憲法20条1項に違反しないものといえることができる。なお，原告は，本件各規定が憲法21条1項（結社の自由），同法13条（プライバシー権），同法22条1項（居住移転の自由），自由権規約18条3項にも違反する旨の主張をするが，これらの原告の主張は，結局のところ，憲法20条1項違反であるとの主張と同様の理由に基づく主張と解され，上記(2)で説示したところに照らせば，本件条例による規制がこれらの規定に違反するとは認められない。

イ(ア) なお，原告は，足立区長が反社会的団体に対してすることができる立入検査その他の調査権（以下「本件調査権」という。）に関する本件条例8条の規定が憲法35条の令状主義に違反する旨の主張もする。

しかし，本件訴えは，行政事件訴訟法3条2項の処分の取消しの訴えであるところ，本件訴えにおいて取消しの対象となっているのは本件過料処分であることによれば，原告がその準備書面（原告第1準備書面23頁）で認めているように，本件条例の規定のうち憲法に違反して無効であるか否かに関する判断を要するのは，本件報告義務に関連する規定であるということになる。もっとも，原告は，本件調査権に関する規定が違憲であることは，本件報告義務に関する規定が違憲であることを間接的に明らかにするものである旨の主張をしていることから，以下では，念のため，本件調査権に関する本件条例の規定が憲法35条の令状主義に違反するものであるか否か（争点4）につき検討しておくこととする。

(イ) 憲法35条1項は，「何人も，その住居，書類及び所持品について，

侵入、捜索及び押収を受けることのない権利は、現行犯として逮捕される場合を除いては、正当な理由に基いて発せられ、且つ捜索する場所及び押収する物を明示する令状がなければ侵されない。」と規定しているところ、この規定は、本来、主として刑事手続における強制につき、それが司法権による事前の抑制の下に置かれるべきことを保障したものであると解されるが、当該手続が刑事責任追及を目的とするものではないとの理由のみで、その手続における一切の強制が当然に上記規定による保障の枠外にあると判断することは相当ではない。しかしながら、一般に、行政手続は、刑事手続とその性質においておのずから差異があり、また、行政目的に応じて多種多様であるから、行政手続における強制の一種である立入りに全て裁判官の令状を要すると解するのは相当ではなく、当該立入りが、公共の福祉の維持という行政目的を達成するため欠くべからざるものであるかどうか、刑事責任追及のための資料収集に直接結びつくものであるかどうか、強制の程度、態様が直接的なものであるかなどを総合判断して、裁判官の令状等の事前の司法審査の要否を決めるべきであると解される（最高裁昭和44年（あ）第734号同47年11月22日大法廷判決・刑集26巻9号554頁、最高裁昭和61年（行ツ）第11号平成4年7月1日大法廷判決・民集46巻5号437頁参照）。

- (ウ) このような観点から本件調査権に関する本件条例の規定についてみるに、本件調査権の行使の対象となる反社会的団体とは、過去に無差別大量殺人行為を行ったことにより団体規制法に基づく観察処分を受けた被請求団体のことをいうところ、ひとたび無差別大量殺人行為が行われれば、不特定多数者の生命身体に対し極めて甚大な被害を及ぼす上、団体が行う無差別大量殺人行為には密行性とこれによる高い実現可能性、反復累行性等の特性があるから、過去に無差別大量殺人行為を行った被請

求団体の活動内容が区民の安全及び周辺住民の日常生活の平穩に対して脅威又は不安を与えるおそれのあるとき，又は反社会的団体が周辺住民の日常生活の安全及び平穩に対して脅威又は不安を与える行為をしたときに，当該団体に対して事実の確認を求め，さらに，事実を確認するために必要な調査をすることは，公共の福祉の観点から正当性を有するといふことができる。そして，刑事責任追及のための資料収集に直接結び付くものであるとはいえないし，調査の対象者に対して強制力を行使することを許容したものであるとも解されないし，本件条例 8 条 1 項によれば，足立区長が本件調査権に係る権限を行使することができるのは，周辺住民の日常生活の安全及び平穩に対して脅威又は不安を与える行為がされた場合等に限定されている上，正当な理由なく調査に協力しなかった者に対しては本件報告義務の懈怠と同様，5 万円以下の過料に処することができることとされているが（本件条例 10 条 2 号），その場合には，足立区長は，あらかじめ過料に処することを告知することを要するとともに，弁明の機会を与えるものとされていること（本件条例施行規則 7 条）によれば，強制の程度，態様は直接的で強度のものとはいえず，以上検討したところによれば，本件調査権について定める本件条例 8 条は憲法 35 条に反するとはいえない。

3 争点 3（憲法 14 条等違反の有無）について

(1) 憲法 14 条等違反の有無について

ア 原告は，本件条例は団体規制法の観察処分を受けた団体（被請求団体）のみを規制の対象としているところ，本件観察処分を受けた団体は，P 1 という特定の団体であるから，本件条例は憲法 14 条 1 項の平等原則に違反し，法規範としての性格上許容されず，また，本件条例の制定過程には同法 31 条の適正手続違反や足立区行政手続条例違反が存するなど主張する。そこで，以下，これらの原告の主張の当否について検討する。

イ(ア) 憲法14条1項は、法の下での平等を定め、国民は、人種、信条、性別、社会的身分又は門地により、政治的、経済的又は社会的関係において差別されないことを保障している。しかし、同項が保障する法の下での平等は、合理的な理由のない差別を禁止するものであって、各人に存する経済的、社会的その他種々の事実関係上の差異を理由として、その法的取扱いに区別を設けることは、その区別が合理性を有する限り、同項に違反するものではないこと（最高裁昭和37年（オ）第1472号同39年5月27日大法廷判決・民集18巻4号676頁，最高裁昭和37年（あ）第927号同39年11月18日大法廷判決・刑集18巻9号579頁等参照）からすると、仮に原告が主張するように、本件条例が処分的条例であったとしても、そのような本件条例の性格だけから、直ちに本件条例が憲法14条1項に違反するということはできず、本件条例による規制が合理性を有するといえるか否かにつき検討すべきであるということになる。

(イ) そして、前記1及び2で説示したとおり、本件条例は、団体規制法に基づく観察処分を受けた被請求団体が区内で活動することによって生じる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現に存在することを踏まえて、区民の安全及び地域の平穩の確保を図ることを目的として、団体規制法による観察処分を受けた被請求団体を規制の対象として制定されたものであるところ、本件条例にはその制定を正当化するに足りる立法事実が存するということができるし、本件条例による規制の内容及び当該規制によって原告及び原告の構成員に対してもたらされる制約の態様等を総合的に較量しても、本件条例による規制は、上記(ア)の合理性を有するということができる。

以上によれば、仮に、原告が主張するように、本件条例が処分的条例であるとしても、本件条例による規制が憲法14条1項に違反するとは

いえない。

イ(ア) さらに、進んで、本件条例の性格を検討するに、確かに、原告が主張するとおり、本件条例は、「反社会的団体」すなわち団体規制法の観察処分を受けた団体（被請求団体）のみを規制対象とするから（本件条例3条1項）、現時点で本件条例が適用されるのはP 1及びそれを承継する団体に限られることになる。しかし、団体規制法は、その文言上、適用対象をP 1に限定しておらず、同法4条1項の無差別大量殺人行為の対象の限定も、同法施行日から起算して10年以前にその行為が終わったものだけが除外されているにすぎないことによれば、団体規制法は、いまだ一般的・抽象的な法規範としての性質を有しており、原告が主張するような英米法上の私権剥奪法には当たらないと解される。

そして、本件条例も、規制対象である「反社会的団体」すなわち団体規制法の観察処分を受けた団体（被請求団体）について、その団体の性質等に関わりなく中立的に等しく適用されることを予定していることによれば、団体規制法と同様、一般的・抽象的な法規範としての性格を有しており、特定の者に対してのみ適用される性格のものではないから、被告が本件条例を制定したことをもって、被告が条例等の執行として行う「処分」と実質的に同視することはできない。よって、本件条例の制定行為が原告に対する処分であることを前提とした憲法31条違反及び足立区行政手続条例違反に係る原告の主張は、そもそも、その前提を欠き、採用することができないことは明らかである。

(イ) これに対し、原告は、仮にこのような法規範の制定が許されるとしても、その場合の要件は、特定の団体に対して規制を加えなければならない緊急性があつて、かつ、現在かつ明白な現実的危険があり、守るべき法益が優先する場合に、厳しく限定されるべきであると主張するが、上記(ア)で説示したとおり、本件条例は、特定の団体のみを規制の対象と

するものではないから、原告の主張はその前提を欠くことは明らかである。

ウ よって、本件条例が憲法 14 条 1 項の平等原則、同法 31 条の適正手続、足立区行政手続条例に違反する旨の原告の主張は、その余の点を判断するまでもなく理由がない。

(2) 憲法 31 条違反の有無について

ア 原告は、① 本件報告義務及び本件説明義務に係る規定には、実体要件及び事前の聴聞等の手続がないこと、② 本件条例 7 条 2 項の協議命令、9 条 2 項の措置命令及び同条 3 項の立退命令の各規定につき、対審的手続による審査が準備されていないことを理由として、本件条例に基づく規制は憲法 31 条が定める適正手続に違反する旨の主張をする。そこで、以下、これらの原告の主張の当否について検討する。

イ(ア) 憲法 31 条の定める法定手続の保障は、直接には刑事手続に関するものであるが、行政手続については、それが刑事手続ではないとの理由のみで、その全てが当然に同条による保障の枠外にあると判断することは相当ではない。しかしながら、同条による保障が及ぶと解すべき場合であっても、一般に、行政手続は、刑事手続とその性質においておのずから差異があり、また、行政目的に応じて多種多様であるから、行政処分の相手方に事前の告知、弁解、防御の機会を与えるかどうかは、行政処分により制限を受ける権利利益の内容、性質、制限の程度、行政処分により達成しようとする公益の内容、程度、緊急性等を総合較量して決定されるべきものであって、常に必ずそのような機会を与えることを必要とするものではないと解するのが相当である（最高裁昭和 61 年（行ツ）第 11 号平成 4 年 7 月 1 日大法廷判決・民集 46 卷 5 号 437 頁）。

イ(イ) このような観点から本件についてみるに、まず、上記①の点については、団体規制法に基づく観察処分を受けていること及び反社会的団体及びその

構成員が区内で活動すること等が要件となっているのであるから、実体要件がないとの原告の主張は当たらない。そして、本件条例による各規制は、過去に無差別大量殺人行為を行った反社会的団体の区内での活動から区民及び周辺住民の安全を守るという強い公益を有する上、措置命令や立退命令の発令は、反社会的団体の活動により区民の安全及び周辺住民の日常生活の平穩に対して脅威又は不安を与える事態を生じさせていること（本件条例9条各項）が要件とされているから、その緊急性を肯定することもできる。加えて、本件報告義務や本件説明義務を始めとする本件条例による規制は、団体や信者個人の宗教上の活動そのものを対象として、それを直接制約するものではなく、無差別大量殺人行為の実行に関する危険な要素を保有している当該団体の専ら世俗的な側面における活動状況を解明するものとして行われるものであるということができることによれば、事前の告知聴聞の手續等を欠くことにより、本件条例による規制が憲法31条の適正手續に違反するとまではいえないものと解される。

また、原告は、本件条例7条2項の協議命令、9条2項の措置命令及び同条3項の立退命令の各規定につき、対審的手續による審査が準備されていないことから憲法31条に違反する旨の主張もする。しかし、本件条例施行規則6条によれば、立退命令の発令には専門委員の意見を聞かなければならないとされているから、判断の客観性が担保されているということが出来る。また、この点をおくとしても、先に説示したとおり、これらの規定によっても、反社会的団体又はその構成員の団体における活動の中核的部分が損なわれることはないのに対し、他方で、本件条例による規制により保護しようとする利益は、区民の生命・身体の安全を始めとする周辺住民の日常生活の平穩を含む公共の安全であって、それらを遅滞なく確保することが強く要請されているのであるから、本件条例11条に定める聴聞の手續に加えて、対審的手續による審査等の厳格な手續を要する必然性

は存しない。加えて、本件報告義務及び本件説明義務による制約は、反社会的団体又はその構成員の団体における活動の中核的部分に対する制約となるものではなく事前の聴聞等の手続を欠くことが憲法31条に反することにはならないことは明らかである。

4 争点5（憲法94条違反の有無）について

(1) 憲法94条適合性の判断基準

ア 原告は、本件条例による規制はいずれも団体規制法と同一の目的に基づく規律を意図するものであり、かつ、同法の規制を超えるものであるから、全国一律の最高限度の規制を定めた団体規制法が許容しない憲法94条に反する違憲の条例である旨の主張をする。

イ 地方公共団体の定める条例が、国の法令よりも厳しい規制を行う「上乘せ条例」であったり、その規制対象以外の事項について規制を行う「横出し条例」であることが許されるかについては、両者の対象事項と規定文言を対比するのみでなく、それぞれの趣旨、目的、内容及び効果を比較し、両者の間に矛盾抵触があるかどうかによって判断されるべきものであって、特定の事項についてこれを規律する国の法令と条例とが併存する場合でも、① 後者が前者とは別の目的に基づく規律を意図するものであり、その適用によって前者の規定の意図する目的と効果を何ら阻害することがないときや、② 両者が同一の目的に出たものであっても、国の法令が必ずしもその規定によって全国的に一律に同一内容の規制を施す趣旨ではなく、それぞれの普通地方公共団体において、その地方の実情に応じて、別段の規制を施すことを容認する趣旨であると解されるときは、国の法令と条例との間には何ら矛盾抵触はなく、条例が国の法令に違反するという問題は生じないと解される（最高裁昭和48年（あ）第910号同50年9月10日大法廷判決・刑集29巻8号489頁参照）。

ウ そこで、以下、上記イの判断枠組みに基づいて、本件条例が団体規制法

に違反し、憲法94条に反して違憲であるか否かにつき検討する。なお、原告は、自由権規約によれば、人権を条例で制約することは許されない旨の主張をするが、条例は、地方公共団体の議会において民主的な手続によって制定される法であるから、法律ではなく条例であるということから直ちに人権を制約することができないとはいえないことは明らかである。

(2)ア 前記1で説示したとおり、本件条例は、① 反社会的団体の足立区の区域内における活動及び反社会的団体の構成員の区への転入等により生ずる区民の安全及び地域の平穩に対する脅威及び不安を除去すること、② 当該脅威等を除去するために行う周辺住民の自主的な活動を支援し、もって区民の安全及び地域の平穩の確保を図ることを目的とするものであるのに対し、団体規制法は、団体の活動として役職員又は構成員が、例えばサリンを使用するなどして、無差別大量殺人行為を行った団体につき、その活動状況を明らかにし又は当該行為の再発を防止するために必要な規制措置を定め、もって国民の生活の平穩を含む公共の安全の確保に寄与することを目的とするものであるところ、両者は、いずれも無差別大量殺人行為を行った団体の活動を規制することにより公共の福祉に資することを目的としていることによれば、本件条例と団体規制法とは、その目的及び規制対象について共通する側面があることは認められる。

イ しかし、本件条例1条の文言からも明らかであるように、本件条例は、反社会的団体の活動等による脅威等を除去するために行う周辺住民の自主的な活動の支援も目的としていることが認められるから、その規制目的は一部異なるということが出来るし、本件条例は、団体規制法の再発防止処分のような規定を置いていないことによれば、無差別大量殺人行為の再発それ自体を防止するという目的まで有しているとは言い難い。以上によれば、本件条例と団体規制法は、その規制の目的を同一にするものであるとまではいえない。

(3)ア また、上記(1)で説示したとおり、国の法令が必ずしもその規定によって全国的に一律に同一内容の規制を施す趣旨ではなく、それぞれの普通地方公共団体において、その地方の実情に応じて、別段の規制を施すことを容認する趣旨であると解されるときは、条例が法律と矛盾抵触するという問題は生じないというべきところ、反社会的団体の活動状況等は地域により異なることが想定されるから、このような地域の実情に応じた反社会的団体に対する規制を行うことにより、良好な生活環境、教育環境の維持、発展を図ることが地方公共団体の本来的な責務であると考えられることに照らせば、団体規制法は、このような地域の実情に応じて、条例により規制すること自体を許容していないものとは解されない。そして、前提事実(3)で認定した団体規制法の制定経緯や同法の規制内容を見ても、同法が全国一律の均一的な規制を予定して立法されたものとは解されず、それぞれの地方公共団体の実情に応じて、別段の規制を施すことを容認しているものであると解される。

イ この点に関して、原告は、平成21年11月17日の衆議院法務委員会の審議においてされた法務大臣の答弁を引用して、団体規制法は条例による別段の規制を許容していない旨の主張をする。確かに、法務大臣は、平成22年3月9日の衆議院法務委員会での答弁の中で、団体規制法の下では虚偽記載についての罰則といった強い規制をすることはできないと答弁しているが（甲37の2〔3枚目〕）、これは、現行の団体規制法においては罰則規定が置かれていないために、報告義務の懈怠につき罰則を科すことができないということを明らかにしているにすぎず、上記答弁をもって地方公共団体が制定する条例の中で罰則規定を置くことまでを許容していないことの根拠とはいえない。かえって、平成21年11月17日の衆議院法務委員会の審議においては、団体規制法5条2項、3項の報告義務について、報告がされなかったり、虚偽の報告がされた場合に罰則の対象

となるように法改正をすべきであるとする委員の質問に対し、法務大臣は、委員の指摘を踏まえながら、公安調査庁で見直し作業に向けて取組みを進めており、その状況の報告を受けて、適切に判断する予定である旨の答弁をしていることによれば（甲 37 の 1 [1 枚目]）、報告義務の懈怠等につき団体規制法の中に罰則等を設けることは禁止されていないとの認識を法務大臣が有していたことがうかがわれる。そして、団体規制法では、再発防止処分を行うなどの必要な規制措置を講じることができることを理由として、報告義務違反に対する罰則を設けていないことが認められ（乙 37 [68 頁]）、報告義務違反に対して罰則を設けることが許容されないことを前提としたものとはいえない。そして、団体規制法では、報告義務違反について再発防止処分が予定され、この再発防止処分に違反した団体の役職員及び構成員に対しては、2 年以下の懲役又は 100 万円以下の罰金という制裁が予定されているのに対し、本件報告義務の懈怠については、5 万円以下の過料に処せられるにすぎず、報告義務を懈怠した場合に関する制裁の内容は、団体規制法の方が重いということができ、そのように解した場合には、本件条例による制裁が団体規制法に基づく規制の上乗せに当たるとはいえない。

(4) 以上によれば、本件条例による規制は団体規制法に反するものとはいえないから、本件条例による規制が憲法 94 条に反するという原告の主張は採用することができない。

5 争点 6（原告の「反社会的団体」該当性）について

(1) 本件条例 5 条 2 項は、「反社会的団体」に対して本件報告義務を課しているところ、「反社会的団体」とは、団体規制法 5 条 1 項の観察処分を受けた被請求団体のことをいう（本件条例 3 条 1 項）。

本件において、原告は、本件観察処分を受けた被請求団体（本件被請求団体）は、「P 2 こと P 3 を教祖・創始者とする P 1 の教義を広め、これを実

現することを目的とし、同人が主宰し、同人及び同教義に従う者によって構成される団体」であり、原告は、本件被請求団体の一部を構成する団体にすぎないから、原告は、本件条例により規制対象となる「反社会的団体」には当たらない旨主張するので、以下、この原告の主張の当否につき検討する。

(2) 団体規制法4条2項は、同法の「団体」につき「特定の共同目的を達成するための多数人の継続的結合体又はその連合体をいう。ただし、ある団体の支部、分会その他の下部組織も、この要件に該当する場合には、これに対して、この法律による規制を行うことができるものとする。」と定義しており、このことによれば、同法は、その規制対象とする団体について、当該団体が特定の共同目的を有して活動しているという点に着目しているということができる。このような団体規制法の団体についての考え方に照らすと、同項にいう「特定の共同目的」とは、多数人の集団に、個々の構成員個人の意思とは離れて独自に形成され、又は存在する目的であって、構成員各人が当該集団としての行動をする際の指針となり得ると評価できる程度のものをいい、「結合体」といえるための多数人の集団の結び付きの強さの程度としても、各構成員がこの共同の目的を達成するためにこれに沿った行動をとり得る関係にあり、それぞれが当該集団の共同の目的に沿った行動を行うような関係が当該集団の各構成員の間に認められれば足りるものと解される。そうすると、同法に基づく観察処分を受けた被請求団体と同一性を有するか否かの判断に当たっては、被請求団体との同一性が問題となる団体について、① 観察処分を受けた被請求団体が有しているとされる上記のような意味での「特定の共同目的」と同一の目的を有しているか否か、② 構成員が上記「特定の共同目的」を達成するための意思決定に従うなど、共同の目的に沿った行動をするという点において人的結合性や組織としての継続性が認められ、この点において被請求団体との同一性があるか否かという観点から判断すべきものと解される。

(3)ア そこで、このような観点から、原告が本件被請求団体と同一性を有する団体に該当するか否かについて検討する。

前提事実(2)オ(ア)及び証拠(乙3[46頁], 22)並びに弁論の全趣旨によれば、① P1は、平成12年2月4日、P8を正式に発足させた旨公表し、P8の初代代表にはP3の逮捕後からP1の代表代行を務めていたP9が就任したこと、② P8の構成員の多くは、P1当時の幹部や構成員により占められていたこと、③ P8は、平成15年2月6日に名称をP10と変更し、さらに、P10は、平成20年5月20日に原告の現在の名称である「P11」に名称を変更していることが認められる。以上によれば、P1と原告との間には、構成員の同一性その他組織としての継続性を肯定することができる。

また、前記1(3)イで認定したとおり、原告は、〈ア〉 P3の写真を施設内の修行道場の祭壇等に掲げ、P3の○執行の延期や延命を祈願する修行に取り組んでいるほか、P3の生誕祭やP3を称賛する祭典等を開催するなどしていること、〈イ〉 P3の説く教義を含む教材の使用を再開したり、P3の修行を特徴付けていた「イニシエーション」(秘儀伝授)と同種の儀式を取り入れたりして、P3の修行に依拠した活動を行っていること、〈ウ〉 本件訴訟の中でも、原告は、原告がP3に帰依したとしても何ら危険はないなどとし、P3が原告に対して強い影響力を有していることをうかがわせる主張をしていることが認められる。

これら上記①ないし③で認定したP8発足から現在までに至る事情や、上記〈ア〉ないし〈ウ〉で認定した原告の現在の活動状況を総合考慮すると、本件観察処分が本件被請求団体の「特定の共同目的」として挙げる「P2ことP3を教祖・創始者とするP1の教義を広め、これを実現することを目的」とし、当該目的に沿った行動をするという点において人的結合性及び組織としての継続性が認められ、この点において本件被請求団体との同

一性を有する団体であるということが出来るから、原告は、本件被請求団体と同一性を有するということが出来る。これに対し、原告は、P 1 との同一性を否定する趣旨の綱領（乙 2 2 [資料 4]）を作成するなどしているが、上記認定に係る原告の現在の活動状況等に照らすと、原告と本件被請求団体との同一性を否定するに足りる事情であるとはいえない。

イ そして、① 平成 2 1 年更新決定に係る告示をみると、「主たる事務所の所在地」欄には、原告の事務所の所在地（埼玉県越谷市 α 9 × 番 6 号「P 2 3」○号室）が記載され、また、「主幹者」の欄には、原告の幹部の氏名（「P 2 4」及び「P 2 5」）が記載されていること（乙 7 [1 枚目]）、② 公安審査委員会委員長は、平成 2 0 年 1 2 月 1 日付けで、P 2 4 及び P 2 5 に対し、本件観察処分 of 更新についての意見陳述の機会を与えることを内容とする文書（甲 2 4）を送付していること、③ 平成 2 1 年更新決定の理由欄の「第 4 当委員会の認定」欄を見ると、「被請求団体は、第二回の期間更新決定時には「宗教団体 P 1 0 の名称を用いる集団（以下「P 1 0」という。）を中心として活動していたところ、平成 2 0 年 5 月 2 0 日、「P 1 0」は、その名称を「P 1 1」に変更した。」と記載されていることが認められるところ、これらの事実は、上記アで説示したような原告の実態を踏まえて、公安審査委員会が原告と本件被請求団体との同一性を肯定していることの表れであるということが出来る。

(3) 以上によれば、原告は、団体規制法に基づく観察処分を受けた被請求団体として本件条例の定める反社会的団体に該当するということが出来る（他の団体を名乗る者らが本件被請求団体の構成員に含まれることがあるとしても本結論を左右するものではない。）から、これに反する原告の主張は採用することができない。

第 4 結論

よって、原告の請求は理由がないから棄却することとし、訴訟費用の負担に

つき，行政事件訴訟法7条，民事訴訟法61条を適用して，主文のとおり判決する。

東京地方裁判所民事第2部

裁判長裁判官

川 神 裕

裁判官

富 澤 賢一郎

裁判官

菅 野 昌 彦

(別紙1)

関係法令の定め

1 足立区反社会的団体の規制に関する条例（平成22年足立区条例第44号）

（目的）

第1条 この条例は、反社会的団体の足立区（以下「区」という。）の区域内における活動及び反社会的団体の構成員の区への転入等により、区民の安全及び周辺住民の日常生活の平穩に対する脅威及び不安を除去するため、当該団体に対する調査、命令等、区が講ずべき措置を定めるとともに、当該脅威等を除去するために行う周辺住民の自主的な活動を支援し、もって区民の安全及び地域の平穩の確保を図ることを目的とする。

（条例の解釈適用等）

第2条 この条例の規定は、区民の安全及び地域の平穩の確保のために必要な最小限度においてのみ適用すべきであって、いやしくもこれを拡張して解釈するようなことがあってはならない。

2 この条例に基づく規制は、前条に規定する目的を達成するために必要な最小限度において行うべきであって、いやしくも権限を逸脱して、思想、信教、集会、結社、表現及び学問の自由並びに勤労者の団結し、及び団体行動をする権利その他日本国憲法の保障する国民の自由と権利を不当に制限するようなことがあってはならない。

（定義）

第3条 この条例において「反社会的団体」とは、無差別大量殺人行為を行った団体の規制に関する法律（平成11年法律第147号）第5条第1項に規定する観察処分を受けた団体をいう。

2 この条例において「周辺住民」とは、反社会的団体の構成員又は関係者が住所地として定めることにより、日常生活における安全及び平穩に脅威又は不安を感じる当該地の周辺に生活する者をいう。

（区の責務）

第4条 区は、区民の安全及び周辺住民の日常生活の平穩に対する脅威及び不安の除去に努めるとともに、国、東京都その他の機関に対し必要な働きかけをしなければならない。

（反社会的団体の義務）

第5条 反社会的団体及びその構成員は、区の区域内において活動し、又は居住し

ようとするときには、区民の安全及び周辺住民の日常生活の平穩に対する脅威及び不安を生じさせてはならない。

- 2 反社会的団体は、区の区域内において活動し、又はその構成員を居住させようとするときには、次に掲げる事項を定期的に区長に報告しなければならない。
 - (1) 区の区域内において活動し、又は居住する当該団体の役職員の氏名、住所及び役職名並びに構成員の氏名及び住所
 - (2) 当該団体の活動に関する事項のうち規則で定めるもの
 - (3) 前2号に掲げるもののほか、区長が特に必要と認める事項
- 3 反社会的団体は、周辺住民の求めがあった場合には、その活動内容を説明するために説明会を開催しなければならない。

(公表)

第6条 区長は、反社会的団体に対しこの条例に基づく措置を行ったとき又は前条第2項の報告を受けたときは、措置又は報告の内容を公表するものとする。

(協議等のあっせん)

- 第7条 区長は、周辺住民が反社会的団体との協議等を求めている場合、そのあっせんをすることができる。
- 2 反社会的団体が前項のあっせんに応じない場合、区長は、これに応じるよう命ずることができる。

(調査権)

- 第8条 区長は、反社会的団体の活動内容が区民の安全及び周辺住民の日常生活の平穩に対して脅威又は不安を与えるおそれのあるとき、又は反社会的団体の構成員が騒音、異臭等を発生させる等、周辺住民の日常生活の安全及び平穩に対して脅威又は不安を与える行為をしたときは、当該団体に事実の確認を求めるとともに、事実を確認するために建物に立ち入る等必要な調査をすることができる。
- 2 区長は、区内に住所を有する反社会的団体の構成員について、住民基本台帳法(昭和42年法律第81号)の規定に基づき調査をするものとする。
 - 3 区長は、前2項の調査に当たり、区職員に關係人に対し質問をさせ、又は文書の提示を求めることができる。
 - 4 第1項及び第2項の規定により調査に当たる職員は、關係人から要求があったときは、その身分を示す証明書を提示しなければならない。

(措置勧告等及び立退命令)

第9条 区長は、反社会的団体が第5条に規定する義務を遵守せず、その活動により区民の安全及び周辺住民の日常生活の平穩に対して脅威又は不安を与える事態を生じさせているときは、相当の期間内に当該脅威及び不安を除去する措置を講

- すべきことを当該団体及びその構成員に対し勧告することができる。
- 2 区長は、前項の規定による勧告を受けた者がその勧告に従わないときは、期限を定めて、区民の安全及び周辺住民の日常生活の平穩に与える脅威又は不安を除去する措置を講ずべきことを命ずることができる。
 - 3 区長は、前項の規定による命令によってもなお、反社会的団体が区民の安全に与える脅威を除去する措置を講じない場合は、期限を定めて、当該団体及びその構成員に対し住所地からの立退きを命ずることができる。

(過料)

- 第10条 次の各号のいずれかに該当する場合において、反社会的団体及びその行為をした構成員は、5万円以下の過料に処する。
- (1) 正当な理由なく第5条第2項の報告を拒み、又は虚偽の報告をしたとき。
 - (2) 正当な理由なく、第8条第1項及び第2項の調査に協力せず、同条第3項の規定による質問に対し、回答をせず、若しくは虚偽の陳述をし、又は文書の提示を拒み、妨げ、忌避し、若しくは虚偽の文書を提示したとき。
 - (3) 第7条第2項、前条第2項及び第3項に基づく命令に従わないとき。

(聴聞手続等)

- 第11条 区長は、第7条第2項、第9条第2項及び第3項に基づく命令を決定するに当たっては、足立区行政手続条例（平成7年足立区条例第21号）に定める聴聞の手続を執らなければならない。
- 2 第7条第2項、第9条第2項及び第3項に基づく命令の決定に不服のある者は、行政不服審査法（昭和37年法律第160号）に基づく異議申立てを区長に対してすることができる。

(周辺住民への支援)

- 第12条 周辺住民が反社会的団体に対抗するため協議会等を組織し、活動をしようとする場合において、区は、協議会等に対し活動に係る経費を補助する等、必要な支援措置を講ずるものとする。
- 2 前項の規定に基づき補助する額、補助の対象となる経費その他の事項については、別に定める。

(関係機関等との連携)

- 第13条 区は、公安調査庁、警察並びに関係する地方公共団体及び反社会的団体に係る問題に取り組む区内外の民間団体に対し情報を提供する等、密接な連携の確保に努めるものとする。

(委任)

第14条 この条例に定めるもののほか、必要な事項は別に定める。

2 足立区反社会的団体の規制に関する条例施行規則（平成22年足立区規則第72号）

（趣旨）

第1条 足立区反社会的団体の規制に関する条例（平成22年足立区条例第44号。以下「条例」という。）の施行に関し、必要な事項を定めるものとする。

（報告方法及び範囲等）

第2条 条例第5条第2項の規定による報告は、毎年、基準日における状況について、基準日から起算して30日以内に文書により行うものとする。

2 前項の基準日は、1月1日とする。

3 条例第5条第2項第2号に規定する活動に関する事項のうち規則で定めるものは、次の各号に掲げるものとする。

(1) 足立区の区域内（以下「区内」という。）における活動に係る団体（その支部、分会その他の下部組織を含む。）の意思決定の内容

(2) 区内における団体の活動の用に供されている土地及び建物の所在、地積又は規模及び用途

(3) 反社会的団体が区内において土地又は建物に係る権利を取得し、当該団体の構成員が拠点として活動し、又は居住する場所を整備しようとする場合における当該整備計画の概要

（公表）

第3条 条例第6条に規定する公表は、区ホームページに掲載する方法により行うものとする。

2 条例第5条第2項第1号に規定する報告内容を公表する場合は、足立区において活動し、又は居住する構成員の数、役職員の数及び役職名を公表する。

（協議のあっせん）

第4条 周辺住民が反社会的団体との協議のあっせんを求めるときは、協議する事項、期日、代表者及びその連絡先を記載した書面をもって、区長に届け出なければならない。

2 前項の書面が提出されたときは、区長は、協議の期日、場所及び協議する事項の要旨を周辺住民及び反社会的団体それぞれに通知する。

3 周辺住民及び反社会的団体が前項の期日又は場所の変更を求めるときは、変更を希望する日又は場所を記載した書面をもって、区長に届け出なければならない。

4 協議において代理人に意見等の陳述をさせる場合は、代理人の氏名、住所及び職業を記載した書面に、代理権授与の事実を証する書面を添付して、区長に提出

するものとする。

- 5 反社会的団体が協議のあっせんに応じない場合は、区長は、協議の期日、場所及び協議する事項の要旨を記載した通知によりあっせんに応じるよう命ずるものとする。

(措置勧告・命令の方法)

- 第5条 条例第9条第1項に規定する措置勧告及び同条第2項に規定する措置命令は、勧告書又は命令書を送達して行うものとする。ただし、緊急を要し、勧告書又は命令書を送達するいとまがない場合であって、勧告又は命令の内容が簡易なものについては、口頭で行うことができる。

(立退命令に係る意見聴取)

- 第6条 条例第9条第3項に規定する立退命令を発するに当たり、反社会的団体の活動又は当該団体の構成員の行為が区民の安全及び周辺住民の日常生活の平穩に対して生じさせている脅威又は不安を認定するため、区長は、足立区専門委員設置規則（平成21年足立区規則第88号）第4条第1項に規定する専門委員を選任し、その意見を聞くものとする。

(弁明の機会付与)

- 第7条 条例第10条の規定により過料処分を命ずる場合、区長は、あらかじめ当該団体及び行為をした構成員に告知するとともに、弁明の機会を与えるものとする。

(様式)

- 第8条 条例及びこの規則に必要な様式は、別に定める。

(委任)

- 第9条 この規則に定めるもののほか、必要な事項は、別に定める。

3 足立区個人情報保護条例（平成5年足立区条例第57号。平成19年足立区条例第2号による改正後のもの。）

(目的)

- 第1条 この条例は、個人情報の適正な取扱いについて必要な事項を定めるとともに区の実施機関が保有する個人情報について、区民が、実施機関による管理の状況について知り、その開示を求め、又はその適正な管理を要求する権利を保障することにより、区民の権利利益の侵害の防止を図り、もって信頼される区政の実現に資することを目的とする。

(定義)

第2条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。

- (1) 個人情報 個人に関する情報（事業を営む個人の当該事業に係る情報を除く。）で特定の個人が識別され、又は識別され得るものをいう。
- (2) 保有個人情報 区の実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した個人情報であって、当該実施機関の職員が組織的に利用するものとして、当該実施機関が区政情報（足立区情報公開条例（平成12年足立区条例第91号）第2条第2項に規定する区政情報をいう。）に記録して保有しているものをいう。
- (3) 区民等 区の実施機関に自己の個人情報（以下「自己情報」という。）が保有されている区民及び区民以外の者をいう。
- (4) 実施機関 区長，教育委員会，選挙管理委員会，監査委員及び農業委員会をいう。
- (5) 事業者 法人（国，独立行政法人等（独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律（平成13年法律第140号）第2条第1項に規定する独立行政法人等をいう。），地方公共団体及び地方独立行政法人（地方独立行政法人法（平成15年法律第118号）第2条第1項に規定する地方独立行政法人をいう。）を除く。）その他の団体及び事業を営む個人をいう。
- (6) 電子計算組織 与えられた処理手順に従い，記録，判断，演算その他の事務を自動的に行う電子的機器の組織で規則で定めるものをいう。

(実施機関等の責務)

第3条 実施機関は，個人情報を収集し，保有し，又は利用するに当たっては，区民の基本的な人権を尊重するとともに，個人情報の保護に関し必要な措置を講じなければならない。

2 実施機関の職員又は職員であった者は，その職務に関し知り得た個人情報をみだりに他人に知らせ，又は不当な目的に使用してはならない。

4 足立区情報公開条例（平成12年足立区条例第91号。平成22年足立区条例第3号による改正後のもの。）

(目的)

第1条 この条例は，国民主権と地方自治の理念にのっとり，区政情報の開示を請求する区民の権利を保障するとともに，情報公開の総合的な推進に関して必要な事項を定め，もって足立区（以下「区」という。）が区政の諸活動について区民に説明する責務を全うすることを通して，区民の区政への参加を促進し，区民と行政との信頼関係の強化を図り，公正で透明な区政を実現することを目的とする。

(定義)

第2条 この条例において、「実施機関」とは、区長、教育委員会、選挙管理委員会、監査委員及び農業委員会をいう。

2 この条例において、「区政情報」とは、実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画、写真（マイクロフィルムを含む。）及び電磁的記録（電子的方式、磁気的方式その他人の知覚によっては認識することができない方式で作られた記録をいう。以下同じ。）であって、当該実施機関の職員が組織的に用いるものとして、当該実施機関が保有しているものをいう。ただし、次に掲げるものを除く。

(1) 官報、公報、白書、新聞、雑誌、書籍その他不特定多数のものに販売することを目的として発行されるもの

(2) 文化的な資料又は学術研究用の資料として特別の管理がされているもの

3 この条例において、「区政情報の開示」とは、実施機関がこの条例の規定に基づき、区政情報を閲覧に供し、又はその写しを交付することをいう。

(区政情報の開示義務)

第8条 実施機関は、開示の請求に係る区政情報に次の各号のいずれかに該当する情報が記録されている場合を除き、当該区政情報の開示をしなければならない。

(1) 個人生活に関する情報で特定の個人が識別されうるもの。ただし、次に掲げる情報を除く。

ア 法令及び条例（以下「法令等」という。）の規定により又は慣行として公にされ、若しくは公にすることが予定されている情報

イ 人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報

ウ 当該情報が公務員等（独立行政法人等（独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律（平成13年法律第140号）第2条第1項に規定する独立行政法人等をいう。）及び地方独立行政法人（地方独立行政法人法（平成15年法律第118号）第2条第1項に規定する地方独立行政法人をいう。）の役員及び職員を含む。以下同じ。）の職務遂行に係る情報であるときは、当該情報のうち、当該公務員等の職及び氏名並びに当該職務遂行の内容に係る部分

(2)～(4) (略)

5 足立区専門委員設置規則（平成21年足立区規則第88号）

(趣旨)

第1条 この規則は、地方自治法（昭和22年法律第67号）第174条に規定する専門委員の設置、選任等に関し必要な事項を定めるものとする。

(設置)

第2条 区に専門委員を置く。

(職務)

第3条 専門委員は、区長又は委員会若しくは委員（以下「区長等」という。）が委託した事項について調査、研究し、区長等に報告又は助言を行うものとする。

(選任)

第4条 専門委員は、識見を有する者のうちから区長又はその委任を受けた者が選任する。

2 区長の委任を受け、専門委員を選任する場合は、あらかじめ区長に協議する。

以上