

## いわゆる国有境内地処分法の憲法史的考察：その合憲性の問題に寄せて

大石, 眞  
京都大学大学院法学研究科教授

<https://doi.org/10.15017/2158>

---

出版情報：法政研究. 66 (2), pp.291-320, 1999-07-01. 九州大学法政学会  
バージョン：  
権利関係：

# いわゆる国有境内地処分法の憲法史的考察

——その合憲性の問題に寄せて——

大石 眞

## 一 問題の所在

### 二 第一次境内地処分法への歩み

#### 1 前史的考察——沿革的問題

#### 2 社寺境内地返還運動

#### 3 第一次境内地処分法の前後

### 三 第二次境内地処分法の成立

#### 1 未解決の問題と新たな課題

#### 2 現行憲法成立前後の動き

#### 3 第二次境内地処分法の制定

## 四 結語に代えて

## 一 問題の所在

一 いわゆる国有境内地処分法、すなわち「社寺等に無償で貸し付けてある国有財産の処分に関する法律」（昭和二年四月一二日法律五三号）は、政教分離原則の一環をなす憲法第八九条前段に定める公的財産供用の禁止との関係が争われた数少ない立法例である。これに関しては、すでに最高裁判所の合憲判断があり（最大判昭和三年一月二四日民集一二卷一六号三三五二号）、学説上も——憲法第八九条に反するとの議論もないではないが——沿革上の理由を根拠にした合憲論が大勢を占めているようである。<sup>(1)</sup>

ただ、合憲論とはいっても、その論法はいわば消極的肯定論である。というのも、その評価は、一般に、憲法調査会第二委員会『憲法運用の実際についての調査報告書』（一九六四年七月、憲法調査会報告書付属文書四号）が述べるように、同法は「右土地等を明治初期に何等の補償もなく国有地に指定し、そのため、従来、寺院等はそれに対して一種の請求権を有すると考えられていたという沿革を根拠としての立法」であり、「最高裁判所判決もこの沿革的理由を是認したにとどまり、他の本条「憲法八九条」関係事件に対する先例性には乏しい」<sup>(2)</sup>（三二七頁）というものである。

こうした国有境内地処分法の理解は、言うまでもなく、「明治初年に寺院の所有権がかならずしも明確に確立していなかった際に、それらの土地を無償で国有にしたものであり……寺院がそれらの土地に対して、なんらかの特殊な利益を主張する権利を有することは漠然と承認されていたような事情もあり、いわば寺院はそれらの土地に対して一種の不確定な請求権的利益をもっていたとみとめられた」という「特殊な沿革的な事情」を踏まえ、「そうした請求権的利益を承認し、これにそれらの土地の所有権を移転したという性格をもつものと説明できる」<sup>(3)</sup>という当時の有

力な学説を踏襲したものである。

二 しかし、右の説明中の「特殊的な利益」やその権利主張が「漠然と承認されていた」というのは、やや誤解を招きやすい表現であって、そこに精確な歴史的背景の説明を欠けば、却って人々を単なる観念的な憲法論へと向かわせることになる。国有境内地処分法の理解自体についても、私は、従来のいわば弁明的合憲論でなく、むしろ積極的に信教の自由と政教分離原則との合理的な調和を図った立法だと評価するものであり、先に「学説は、この事件をもつばら憲法第八九条の問題としてとらえてきた感があるが、その受けとめ方は妥当とは思われず、再検討しなくてはならない面を含んでいる」と述べたのは、その趣旨に基づく。<sup>(4)</sup>

ところで、このたび宗教的自由又は政教分離の問題に関するわが国の代表的論客の一人である横田耕一教授の還暦祝賀号に寄稿する光栄に浴することになった。そこでこの機会を利用して、特殊的な権利主張が「漠然と承認されていた」という通説的な曖昧な説明を憲法史的に吟味し、二つの原理間の調整として位置づけるべき国有境内地処分法の成立過程を確認してみたいと思う。<sup>(5)</sup>

本稿は、同時に、なお一部に燻っているかに見える違憲論又は懐疑論<sup>(6)</sup>に対する回答になるであろうが、ここで扱う国有境内地処分法は、いわゆる社寺農地解放・社寺保管林処分の問題と密接に関連する立法であったから、その合憲性の問題は、実は、「正当な補償」の解釈問題で広く知られる自作農創設特別措置法（昭和二十一年一月二一日法律四三号）等にも波及する広がりをもっている。本稿は、こうした従来の憲法解釈論ではほとんど等閑にされてきた問題点をも自ずから明らかにするであろう。

なお、予め断っておくと、ここに問題とする社寺境内地とは、「神社、寺院の建造物の敷地その他、祭祀法要を執行し、社殿堂宇の風致尊厳を維持する等のために使用される土地等」をいい、広義には社寺領を含めて用いられる。<sup>(7)</sup>

- (1) 議論の詳細については、大石眞「寺院に対する国有地の譲与」宗教判例百選〈第二版〉(一九九一年)六〇—六一頁、百地章「宗教団体に対する国有地の譲与」憲法判例百選II〈第三版〉(一九九四年)四三二—四三三頁等参照。
- (2) この叙述を含む「財政」部分は、故小嶋和司教授の起案にかかるものである。
- (3) 宮澤俊義『日本国憲法』(日本評論社、一九五五年)七四〇頁。参照、同『全訂正 日本国憲法』(芦部信喜補訂、一九七八年)七四二頁。
- (4) 大石眞『憲法と宗教制度』(有斐閣、一九九六年)二四〇頁。
- (5) 長い歴史をもつ社寺境内地処分問題については、何より大蔵省管財局編『社寺境内地処分誌』(大蔵財務協会、一九五四年)を挙げなくてはならない。研究書としては、井上恵行『改訂 宗教法人法の基礎的研究』(第一書房、一九七二年)一六〇頁以下、梅田義彦『改訂増補 日本宗教制度史〈近代篇〉』(東宣出版、一九七一年)二七一頁以下、戸上宗賢「社寺領国有地処分の意義と影響」井門富二夫編『占領と日本宗教』(未来社、一九九三年)二三九頁以下等があり、ウィリアム・P・ウッダード『GHQの宗教政策——天皇と神道』(阿部美哉訳・サイマル出版会、一九八八年)一三七頁以下も参照されるべきである。
- (6) 参照、上田勝美「神体山として宗教活動に必要な富士山頂」前掲・宗教判例百選六二—六三頁等。なお、樋口陽一「憲法1」(青林書院、一九九八年)は、政教分離の「前提」をつくり出す経過的措施としてのみ許されると説くが(三四八頁)、その「前提」の意味がよく分からない。
- (7) 前記『社寺境内地処分誌』九七頁。

## 二 第一次境内地処分法への歩み

### 1 前史的考察——沿革的問題

一 いわゆる国有境内地処分法は、通例、明治憲法下に宗教団体法とともに成立した一九三九年（昭一四）の第一次処分法と、日本国憲法の成立に伴い憲法附属法とともに制定された一九四七年（昭二二）の第二次処分法とが区別されるが、第一次処分法に至る問題の発端については、半ば公的記録である前記『社寺境内地処分誌』に詳しい（一三五頁以下）。そこで本稿では、同書の概要を紹介しつつ叙述を進めよう。

まず、明治初年の社寺領国有化の過程について略述すれば、社寺境内地は、明治維新後の各種の令達によって漸次その範囲を局限され、遂に従来の境内地でその祭典法要に必要なもの以外の土地はすべて上地を命じられ、祭典法要に必要な土地であっても民有の確証が無い限り官地に編入されることになった。他方、しかし、上地した土地でも寄附等旧来社寺所有の確証があるものについては、下戻申請によって当該社寺に下戻すべき旨が定められるなど、必ずしも一貫した政策が取られたわけではなかった。

すなわち、諸侯による版籍奉還後、現境内を除く社寺領を国有化する上知令が発せられ（明四）、次いで地租改正（明六）にともない、地租改正事務局により「社寺境内ノ儀ハ祭典法要ニ必需ノ場所ヲ區別シ更ニ新境内ト定、其余悉ク上知ノ積、取調ヘキ事」とされ、「総テ民有地ノ証ナキモノ及民有地ヲ政府ヘ買上ケシ神社敷地ハ官有地第一種、寺院敷地ハ同第四種ヘ編入スヘシ」と定められた（明八）。しかし、こうした社寺上地又は地租改正事業によって官有に編入された土地森林原野には、上地等の処分当時、寺社その他の私人が所有権又は分収権をもっていたにもかか

ならず、官有としたものが少なくなかった。そのため、正当な事由や確実な証拠等があるものについては、当該社寺の申請に基づいて地方長官が還付する——下げ戻す——という方法が取られたりした（明八〇明三二）。

二 しかし、こうした状況が続くことは、信教の自由を保障する明治憲法第二八条との関係からいっても、決して望ましいことではない。そこでまず、一八九九年の国有林野法（明治三二年三月二三日法律八五号）により、「社寺上地ニシテ其ノ境内ニ必要ナル風致林野ハ区域ヲ画シテ社寺現境内ニ編入スルコトヲ得」（三条二項）、また「社寺上地ノ森林ヲ其ノ社寺ニ売払フトキ」は「国有林野ハ……随意契約ヲ以テ」なしうることとし（八条三号）、さらに「社寺上地ノ森林ハ其ノ社寺ニ保管セシムルコトヲ得／社寺ハ勅令ノ定ムル所ニ依リ社寺林地ヲ使用シ又ハ主副産物ヲ採取スルコトヲ得」と定めることによつて、いわゆる社寺保管林制度を恒久化した。ここにいう勅令が、約四ヵ月後の社寺保管林規則（明治三二年八月三日勅令三六一号）であつて、保管期間を五〇年とし（三条。但し更新可能）、火災の予防及び消防等の一定の義務を負う反面（五条・九条）、主産物の価格三分の二相当分を採取できる権利等が与えられた（六条・七条）。

これと同時に、全七カ条からなる国有土地森林原野下戻法（明治三二年四月一七日法律九九号）も定められた。これにより、土地森林原野の還付申請については一定の期限を設けることとしたが、同法は、後述するように多くの訴訟事件を生み、行政裁判所の画期的な判断を引き出すことになっただけでなく、本稿の主題である国有境内地処分法の原型ともいふべき内容をそなえているので、ここに掲げておこう。

第一条 地租改正又ハ社寺上地処分ニ依リ官有ニ編入セラレ現ニ国有ニ属スル土地森林原野若ハ立木竹ハ其ノ処分ノ当時之ニ付キ所有又ハ分収ノ事実アリタル者ハ此ノ法律ニ依リ明治三十三年六月三十日迄ニ主務大臣ニ下戻ノ申請ヲ為スコトヲ得

前項ノ期限ヲ経過シタルモノ又ハ裁判所ノ判決ヲ受ケタルモノハ下戻ノ申請ヲ為スコトヲ得ス

府県設置以後上地処分ヲ受ケタル土地及地租改正処分既済地方ニ於ケル未定地脱落地ニ付テハ此ノ法律ノ規定ヲ準用ス

第二条 下戻ノ申請ヲ為ス者ハ第一条ノ事実ヲ証スル為少クトモ左ノ書面ノ一ヲ添付スルコトヲ要ス

一 公簿若ハ公書ニ依リ所有又ハ分収ノ事実ヲ証スルモノ

二 高受又ハ正租ヲ納メタル証アルモノ

三 払下下付売買譲与質入書入寄附等ニ依ル所有又ハ分収ノ事実ヲ証スヘキモノ

四 木竹又ハ其ノ売却代金ヲ分収シタル証アルモノ

五 私費ヲ以テ木竹ヲ植付ケタル証アルモノ

六 私費ヲ以テ田畑宅地ニ開墾シタル証アルモノ

第三条 前条ノ証拠書類ニシテ所有又ハ分収ノ事実ヲ証スルニ足ルト認メルトキハ主務大臣ハ其ノ下戻ヲ為スヘシ

第四条 下戻ヲ受ケタル者ハ其ノ下戻ニ因リテ所有又ハ分収ノ権利ヲ取得ス

前項ニ依リ所有又ハ分収ノ権利ヲ取得シタル者ハ其ノ土地森林原野若ハ立木竹ニ関シ第三者ニ対スル国ノ権利義務ヲ承継ス

第五条 第二条ニ依リ下戻ヲ受ケタルモノト雖公用又ハ社寺境内ニ供セラルルモノハ公用又ハ社寺境内ヲ廃シタル後ニアラサレハ権利ヲ行使スルコトヲ得ス

第六条 下戻申請ニ対シ不許可ノ処分ヲ受ケタル者其ノ処分ニ不服アルトキハ行政裁判所ニ出訴スルコトヲ得

第七条 此ノ法律施行以前ニ差出シタル下戻ニ関スル申請書又ハ願書ハ此ノ法律ニ依リタルモノト看做ス

衆知のように、明治憲法下の行政裁判制度は、前年の「行政官庁ノ違法処分ニ関スル行政裁判ノ件」(明治三十一年法律一〇六号)により、行政裁判事項につき限定列記主義に立つものとされたが、右に示した通り、国有土地森林原野下戻処分は、特別法による行政裁判所の審判対象とされたわけである。

むろん、これによって問題が解決したわけではない。というのも、明治政府は、前記の社寺境内外上地林について下戻に応じたものの、その他の境内地に関しては、本来公領地であり、朱印状・黒印状の下付は単なる領知権の付与にすぎないとの立場をとり、主務大臣たる農商務大臣は下戻申請をすべて却下したからである。そこで行政裁判所には、全国から農商務大臣を被告とする夥しい数の国有林下戻関連事件が係属することになった。<sup>(1)</sup>

なお、この国有土地森林原野下戻法が成立した後の同年一月九日には、山県内閣によって、いわゆる第一次宗教法案が第一四回帝国議会に提出されたが、ここには寺院等の境内地処分に関する法案構想は見られない。

## 2 社寺境内地返還運動

一 右に述べた国有林下戻関連事件の多くは、不当処分取消・山林下戻請求訴訟という形で争われている。筆者が『行政裁判所判決録』に収載された事件を調べた限りでは、一九〇六年(明三九)から一九一〇年(明四三)までの五年間に行政裁判所で審理判決されたものは総計一、七一八件で、このうち半数以上の九二六件が国有林下戻関連事件であった。毎月平均一五件ずつ下戻請求事件が処理された計算になる。

そして当初、政府見解に立つて原告請求をすべて「相立たず」と棄却していた行政裁判所は、一九〇八年(明四一)一月二九日、弁護士鳩山和夫を訴訟代理人とする一乗寺山林下戻請求事件(明治三十七年一〇五一号事件)にお

いて、ついに農商務省の指令を取り消し、係争対象たる山林・立木を原告に下戻すべしとの判断を示すに至った。<sup>(2)</sup>これは、「本件係争山林は、古来原告寺の所有境内地にして永禄年中赤松義祐より租税免除の特典を受けし以来、徳川時代に至り朱印地として諸役免除となり、歴代住職の自由進退を為し来りし土地なるを以て原告に下戻さるべきものなり」との主張を認めたもので、要するに、「免税地にして私有に属するものは之を下戻すべきものとす」と判断したのである。

以後、原告の請求の一部又は全部を認容する行政裁判所判決が相次いで出されるようになり、代表的なものを挙げるだけでも、以下のような裁判例がある。

- ① 明治四一年一月一九日第三部宣告（明治三七年九四五号事件、行録一九輯一四六九頁）  
奈良の長谷寺による国有林立木下戻請求に対し、「寺院が開帳料、灯明料及び初穂料等を以て植付けたる立木は私費植栽に係るものなれば之を下戻すべきものとす」との判断を示して、請求を認めたもの。
- ② 明治四一年一月二二日第三部宣告（明治三七年一〇〇九号事件、行録一九輯一四八三頁）  
延暦寺の上地山林下戻請求に対し、「往昔土地台帳若くは不動産登記に関する制度なき時代に在ては事実上土地の占有及び支配は所有権の実質を形成したるもの」として、「係争地にして起訴者に属する以上は自己の収入を以て之に植栽したる立木も亦其所有と認むべきものとす」と判断し、請求を認めたもの。
- ③ 明治四二年一月二四日第三部宣告（明治三七年五六〇号事件、行録二〇輯一七一八頁）  
滋賀の石山寺による国有林立木下戻請求に対し、「秀吉の朱印状の写によれば……公領にあらざること明か」なりとし、「私人の寄附したる寺院境内は其寺院の所有に属するものとす」と判断して、立木ともに請求を認めたもの。
- ④ 明治四三年一月二四日第一部宣告（明治三七年七〇四号事件、行録二二輯一五頁）

茨城県真壁郡の神社神職による土地官林下戻請求に対し、「朱印地にして貢租を免除せられたるものは之を私有と認むるを相当とす」と判断して、請求を認められたもの。

⑤ 明治四三年二月二八日第一部宣告（明治三七年一〇七二号事件、行録二一輯一五七頁）

栃木県西明寺による土地国有林下戻請求に対し、異例の詳しさをもって理由を述べ、「社寺が朱印状を以て境内に対する租税を免除せられたるときは該土地は反対の証拠なき限り其社寺有と認むるを相当とす」「係争地にして起訴者に属する以上は地上の立木も亦全部其所有と認むべきものとす」などとして、請求を認められたもの。

二 こうした行政裁判所の度重なる下戻請求認容判決の背景に、国有土地森林原野下戻法の適用という「實際問題」の解決のために著された中田薫「御朱印寺社領の性質」と題する論考<sup>(3)</sup>の影響があることは、宗教制度史上よく知られているが、行政裁判所の判例変更は、社寺境内地処分問題に関する一大転機をもたらすことになった。というのも、「出訴判決の前後により不公平を生じたのみならず、前記下戻法により申請期限までに申請をしなかったものは、永久に下戻の機会を失う<sup>(4)</sup>」という事態になり、これに対処するため寺院側は、寺院境内地還付請願をおこない（第二七回帝国議会、明治四四年三月）、これを契機に衆議院の請願委員会において社寺境内地還付法案が作成され、本会議でも可決されるまでに至ったからである（第二八回帝国議会、同四五年三月二五日）<sup>(5)</sup>。

この社寺境内地還付法案は、以後の帝国議会に、第二九回（大正一）、三一回（同三）、三七回（同五）、四五回（同六一）、四六回（同六一）、五〇回（同六一）、五一回（同六一）というように、しばしば提出されたが、衆議院通過後に貴族院で審議未了となったり、衆議院で会期終了のため未決となったりして、結局のところ、成立をみなかった。ただ、その間、国有財産法（大正一〇年四月八日法律四三三号）は次のような規定を設け、一定の調整を試みている。

第二十四条 従前ヨリ引続キ寺院又ハ仏堂ノ用ニ供スル雜種財産ハ勅令ノ定ムル所ニ依リ其ノ用ニ供スル間無償ニ

テ之ヲ当該寺院又ハ仏堂ニ貸付シタルモノト看做ス

寺院又ハ仏堂ノ土地ニ係ル雜種財産ハ其ノ用ニ供スル為必要アルトキハ勅令ノ定ムル所ニ依リ無償ニテ第十五条「国有財産の貸付期限」ノ規定ニ拘ラス之ヲ当該寺院又ハ仏堂ニ貸付スルコトヲ得

これによつて寺院境内地については永久無償貸付けを行なつたものとし、下戻しと同じ効果を与えようとしたわけで、その内容は「実質上所有権と同一視すべき法定借地権<sup>6)</sup>」とも表現された。なお、神社境内地は、国有財産法上「公用財産」とされ（二条二号）、無償貸付けの対象とされている。

### 3 第一次境内地処分法の前後

一 右に述べたような事情を反映する形で、一九二七年（昭二）一月一七日、文部省で作成した原案を宗教制度調査会に諮り、ほぼその全会一致をもつて成立した全一三〇カ条の包括的な第二次宗教法案が、若槻内閣により第五回帝国議会（貴族院）に提出された。これは、寺院・仏堂の財産管理制度を整備することを期したものであるが、その附則第一二五条及び第一二六条——これと同一の規定はすでに文部省原案にあった（一一九条・一二〇条）——において、寺院等の国有境内地譲与問題に関する具体的な方策を含むものであつた<sup>7)</sup>。これは、結果的には貴族院において審議未了となっているが、これまで廃案になつたものを承け、後の法案構想にも繋がるものとして注目される。その内容は、後案と対比する形で後に掲げよう。

次いで、一九二九年（昭四）二月一二日、全九九カ条の宗教団体法案——いわゆる第一次宗教団体法案——が、田中内閣によつて第五六回帝国議会（貴族院）に提出されたが、この時、その姉妹法案として全五カ条の「寺院等ノ国

有境内地処分ニ関スル法律案」も併せて提出された。これは単行法案として形を整えたもので、これまでの案と異なり譲与処分に対する不服申立て（訴願）を認める規定（二条）を含むものであった。その提案理由について、三土忠造大蔵大臣は次のように説明したが、結局これも宗教団体法案とともに廃案となっている。<sup>(8)</sup>

御承知の通り寺院仏堂の国有境内地譲与の問題は多年の懸案でありまして、政府は寺院仏堂の財産管理の方法が完備するに於きましては、適当に之を解決すべき旨を屢々声明して参つたのであります。今回提案の宗教団体法案の成立の暁に於きましては、寺院仏堂の財産管理の方法も完備することになりますから、宗教団体を保護して其教化作用を十分に遂げしむる為に、古来寺院等と特殊の沿革的關係を有する国有境内地を適當なる条件の下に譲与いたしますることは、極めて時宜に適當の措置であると信ずるのであります。

このように国有境内地処分問題の法的解決の前提条件とされた宗教団体法案は、一九三五年（昭一〇）にも作成された——これが全八五カ条から成る第二次宗教団体法案である——が、帝国議會に提出されるには至らず、それとセットをなす前記のような国有境内地処分法案も用意されなかつたようである。

しかし、四年後の一九三九年（昭一四）一月一八日、平沼内閣によつて、寺院等の財産を財産台帳に登録し、財産処分を地方長官の認可に係らしめるなど財産管理制度を完備しようとした全三七カ条の宗教団体法案が、姉妹法案たる「寺院等ニ無償ニテ貸付シアル国有財産ノ処分ニ関スル法律案」（全五カ条）とともに、第七四回帝国議會に提出された。後者は、先の国有境内地処分法案に対し売払代金の支払条件等に多少修正を加えたものであるが（四条・五条）、いずれの法案も先議した貴族院による一部修正のうえ成立し、それぞれ昭和一四年四月八日法律第七七号、同日法律第七八号として公布された。

この第一次境内地処分法に關して政府委員が両議院で説明した提案理由は、十年前に三土蔵相が述べたものと同一

であつた。前述のように「公用財産」とされた神社は、むろん同法の対象ではなかつたが、ここで同法を前述の一九二七年（昭二）の宗教法案附則及び一九二九年（昭四）の境内地処分案とともに、比較対照する形で示しておこう。

〔第二次宗教法案附則〕

第二百二十五条 本法施行ノ際現ニ寺院又ハ仏堂ニ無償ニテ貸付シアル国有財産ハ寺院ニ在テハ本法施行後二年以内ニ、仏堂ニ在テハ第二百二十三条ノ規定ニ依リテ其ノ仏堂ガ一定ノ寺院ニ属シ又ハ寺院若ハ法人タル教会ト為リタル場合ニ於テ本法施行後三年内ニ申請シタルトキハ寺院境内地処分審査会ノ議ヲ経テ大蔵大臣之ヲ当該寺院又ハ教会ニ譲与ス

前項ノ規定ニ依リテ譲与ヲ為スベキ国有財産ノ範圍ハ命令ヲ以テ之ヲ定ム

寺院境内地処分審査会ノ組織及権限ニ関スル事項ハ本法ニ規定スルモノヲ除クノ外勅令ヲ以テ之ヲ定ム

第一項ノ規定ニ依リテ所有権ヲ取得シタル者ハ其ノ物件ニ関シ第三者ノ現ニ有スル権利ヲ害スルコトヲ得ス

〔昭和四年境内地処分法案〕

第一条 本法施行ノ際現ニ寺院又ハ仏堂ニ無償ニテ貸付シアル国有財産ハ寺院ニ在テハ本法施行後二年以内ニ、仏堂ニ在テハ宗教団体法第九十六条ノ規定ニ依リテ其ノ仏堂ガ一定ノ寺院ニ属シ又ハ寺院若ハ法人タル教会ト為リタル場合ニ於テ本法施行後三年内ニ申請シタルトキハ寺院境内地処分審査会ノ議ヲ経テ主務大臣之ヲ当該寺院又ハ教会ニ譲与ス

〔第二項同上〕

寺院境内地処分審査会ノ組織及権限ニ関スル事項ハ本法ニ規定スルモノノ外勅令ヲ以テ之ヲ定ム

〔第一次境内地処分法正文〕

第一条 本法施行ノ際現ニ国有財産法ニ依リ寺院又ハ仏堂ニ無償ニテ貸付シアル国有財産ハ寺院ニ在テハ本法施行後二年以内ニ、仏堂ニ在テハ宗教団体法第三十五条ノ規定ニ依リテ其ノ仏堂ガ寺院ニ属シ又ハ寺院若ハ法人タル教会ト為リタル場合ニ本法施行後三年内ニ申請シタルトキハ寺院境内地処分審査会ニ諮問シ主務大臣之ヲ当該寺院又ハ教会ニ譲与ス

前項ノ規定ニ依リテ譲与スベキ国有財産ノ範圍ハ勅令ヲ以テ之ヲ定ム

寺院境内地処分審査会ニ関スル規程ハ勅令ヲ以テ之ヲ定ム

第二百二十六条 本法施行ノ際現ニ寺院又ハ仏堂ニ無償ニテ貸付シアル国有財産ニシテ第一条ノ規定ニ依リテ譲与ヲ為ササルモノハ命令ヲ以テ特ニ国有トシテ存置スルノ必要アルモノヲ除クノ外前条ノ申請ヲ為シタルモノニ付テハ譲与ヲ為ササルコトノ決定通知ヲ発シタル日ヨリ五年内ニ、其ノ他ノモノニ付テハ寺院ニ在テハ本法施行後五年内ニ、仏堂ニ在テハ第二百二十三条ノ規定ニ依リテ其ノ仏堂ガ一定ノ寺院ニ属シ又ハ寺院若ハ法人タル教会ト為リタル場合ニ於テ本法施行後六年内ニ申請シタルトキハ時価ノ半額ヲ以テ随意契約ニ依リ之ヲ当該寺院又ハ教会ニ売払フコトヲ得

第二条 前条ノ譲与処分ニ対シテ不服アル者ハ訴願ヲ為スコトヲ得  
前項ノ訴願ノ裁決ヲ為ス場合ニ於テハ寺院境内地処分審査会ニ諮問スベシ  
第三条 本法施行ノ際現ニ寺院又ハ仏堂ニ無償ニテ貸付シアル国有財産ニシテ第一条ノ規定ニ依リテ譲与ヲ為サザルモノハ命令ヲ以テ特ニ国有トシテ存置スルノ必要アリト定メタルモノヲ除クノ外第一条ノ申請ヲ為シタルモノニ付テハ譲与ヲ為サザルコトノ決定通知ヲ発シタル日ヨリ五年内ニ、其ノ他ノモノニ付テハ寺院ニ在テハ本法施行後五年内ニ、仏堂ニ在テハ宗教団体法第九十六条ノ規定ニ依リテ其ノ仏堂ガ一定ノ寺院ニ属シ又ハ寺院若ハ法人タル教会ト為リタル場合ニ於テ本法施行後六年内ニ申請シタルトキハ時価ノ半額ヲ以テ随意契約ニ依リ之ヲ当該寺院又ハ教会ニ売払フコトヲ得  
前条ノ規定ニ依リテ訴願ヲ提起シタル者ハ前項ノ期間滿了後ト雖其ノ裁決書又ハ却下書ヲ発シタル日ヨリ尚二年間売払ノ申請ヲ為スコトヲ得

第二条 前条ノ譲与ニ関スル処分ニ対シ不服アル者ハ訴願ヲ為スコトヲ得  
（第二項同上）  
第三条 第一条ニ規定スル国有財産ニシテ同条ノ規定ニ依ル譲与ヲ為サザルモノハ命令ヲ以テ特ニ国有トシテ存置スルノ必要アリト定ムルモノヲ除クノ外第一条ノ申請ヲ為シタルモノニ付テハ譲与ヲ為サザルコトノ決定通知ヲ為シタル日ヨリ五年内ニ、其ノ他ノモノニ付テハ寺院ニ在テハ本法施行後五年内ニ、仏堂ニ在テハ宗教団体法第三十五条ノ規定ニ依リテ其ノ仏堂ガ寺院ニ属シ又ハ寺院若ハ法人タル教会ト為リタル場合ニ本法施行後六年内ニ申請シタルトキハ時価ノ半額ヲ以テ随意契約ニ依リ之ヲ当該寺院又ハ教会ニ売払フコトヲ得  
前条ノ規定ニ依リテ訴願ヲ為シタル者ハ前項ノ期間滿了後ト雖其ノ裁決書ヲ受領シタル日ヨリ尚二年前ノ売払ノ申請ヲ為スコトヲ得

前条ノ規定ニ依ル売払代金ニ付テハ無担保ニテ五年内ノ年賦延納ヲ認ムルコトヲ得但シ国債ヲ以テ担保ヲ供シタルトキ八十年ノ年賦延納ヲ認ムルコトヲ妨ケス

第一項ノ規定ニ依リテ売払ノ申請ヲ為シタル国有財産ニ付テハ売払契約成立ノ日又ハ売払ヲ為ササルコトノ決定通知ヲ為シタル日迄大蔵大臣ノ定ムル所ニ依リ無償ニテ当該寺院又ハ教会ニ貸付シタルモノト看做ス

前項ノ規定ハ前条ノ規定ニ依リテ譲与ヲ為ササルコトニ決定シタル国有財産ニシテ第一項ノ売払申請ヲ為ササルモノニ付テ之ヲ準用ス。但シ其ノ貸付期間ハ第一項ノ定ムル申請期間満了迄トス

第四条 前条ノ規定ニ依ル売払代金ニ付テハ無担保ニテ五年内ノ年賦延納ヲ認ムルコトヲ得但シ国債ヲ以テ担保ヲ供シタルトキ八十年内ノ年賦延納ヲ認ムルコトヲ妨ゲズ

第五条 第三条ノ規定ニ依リテ売払ノ申請ヲ為シタル国有財産ニ付テハ売払契約成立ノ日又ハ売払ヲ為サザルコトノ決定通知ヲ為シタル日迄命令ノ定ムル所ニ依リ無償ニテ当該寺院又ハ教会ニ貸付シタルモノト看做ス

前項ノ規定ハ第一条ノ規定ニ依リテ譲与ヲ為サザルコトニ決定シタル国有財産ニシテ第三条ノ売払申請ヲ為サザルモノニ付テ之ヲ準用ス。但シ其ノ貸付期間ハ第三条ニ定ムル申請期間満了ノ日迄トス

第四条 前条ノ規定ニ依ル売払代金ニ付テハ命令ノ定ムル所ニ依リ十年内ノ年賦延納ヲ認ムルコトヲ得

第五条 第一条ニ規定スル国有財産ニシテ同条ノ規定ニ依ル譲与ヲ為サザルコトニ決定シタルモノニハ国有財産法第二十四条ノ規定ヲ適用セズ。但シ第三条ノ規定ニ依リ売払ノ申請ヲ為シタル国有財産ニ付テハ売払契約成立ノ日又ハ売払ヲ為サザルコトノ決定通知ヲ為シタル日迄命令ノ定ムル所ニ依リ無償ニテ之ヲ当該寺院又ハ教会ニ貸付シタルモノト看做ス

二 さて、第一次境内地処分法は、宗教団体法とともに、翌年四月一日から施行されたが、処分されるべき境内地の対象、つまり「譲与スヘキ国有財産ノ範囲」（同法一条二項）は大きな問題となる。これについては、同法施行令、つまり「寺院等ニ無償ニテ貸付シタル国有財産ノ処分ニ関スル法律施行ニ関スル件」（昭和一四年一二月二八日勅令八九二号）によつて——「特ニ国有トシテ存置スルノ必要アリ」（法三条一項）として譲与しえないもの（二条）とともに——以下のものが具体的に挙げられていた（一条）。

- 一 本堂、庫裡、会堂其ノ他寺院又ハ教会ニ必要ナル建物又ハ工作物ノ敷地ニ供スル土地
- 二 宗教上ノ儀式又ハ行事ヲ行フ為必要ナル土地
- 三 参道トシテ必要ナル土地
- 四 庭園トシテ必要ナル土地
- 五 寺院又ハ教会ノ風致ヲ維持スル為必要ナル土地
- 六 社寺等ノ災害ヲ防止スルタメ直接必要ナル土地
- 七 歴史又ハ古記等ニ依リ寺院又ハ教会ト密接ナル縁故アルモノト認メラルル土地
- 八 其ノ社寺等ニ於テ現ニ公共事業ノタメ使用スル土地
- 九 前各号ノ土地ニ於ル立竹木其ノ他ノ定着物

(1) 衆議院請願委員会における政府委員の答弁によれば、下戻申請の総数は二万六百七十五件、農商務省による許可は千三百三十二件、行政訴訟が提起されたのは千九百二十四件である。衆議院『第二十七回帝国議会 請願委員第三分科会議録』第一回三―四頁参照。

(2) 行録一九輯一一三一頁(第三部宣告)。なお、同日には、これを含めて七件の同種事件に対する判決があり(同行録一一二三頁以下)、明治三七年一二五二号事件に対する第三部宣告判決も、国有林野下戻請求の一部を認容している。むろん、原告の請求を「相立たず」とした第一宣告判決もある(明治三七年一〇六五事件及び同年一二八九号事件に対するもの等)。

(3) 国家学会雑誌二一巻一一号・一二号(明四一)。これは、後の「徳川時代における社寺境内の私法的性質」(国家学会雑誌三〇巻一〇号・一一号へ大五)とともに、中田薫『法制史論集 第二巻』(岩波書店、一九三八年)三九三頁以下所収。

(4) 前記『社寺境内地処分誌』一四五頁。

(5) 衆議院『第二十八回帝国議会 議事速記録』第二六号五一〇頁以下参照。

- (6) 新田邦達『宗教行政法要論』（敬文堂書店、一九三三頁）二一九頁。
- (7) 第二次宗教法案は、龍谷大学法制研究会編『宗教法研究』（一九九三年）第一二輯三頁以下所収。
- (8) 両案及び以後の諸案も、前記『宗教法研究』六七頁以下所収。

### 三 第二次境内地処分法の成立

#### 1 未解決の問題と新たな課題

こうして第一次境内地処分法は成立したが、その計画は翌年から十カ年かけて完了するという息の長いものであった。というのも、一九四〇年（昭一五）四月一日現在で、無償貸付けを受けていた寺院仏堂は総計四万六千三百八件、その面積は坪数にして合計二千九百二十八万五千三十二坪という厩大なもので、しかもその大部分が譲与申請すると予想されたからである。<sup>1)</sup>

寺院境内地処分法の施行時に行われた実際の申請は、譲与にかかるもの三万三千四百二十六件、売払にかかるもの六千三百十件という状況で、審査に当たる寺院境内地処分審査会も、河田烈大蔵次官を会長とし、学識経験者や関係各省庁の官公吏等を含む形で発足したが、その作業は譲与されたもの九千六百三十八件、売り払われたもの三百七十件余りとなったところで、戦況の激化とともに中断されてしまった。<sup>2)</sup>そして敗戦の結果、関係諸法令の改廃と日本国憲法の制定とによって、従来の境内地処分制度ではとうてい対処できない事態になり、新たな理念に基づく国有境内

地処分が必要が生まれたのである。

すなわち、まず一九四五年（昭二〇）八月のポツダム宣言受諾の後、一〇月四日にはいわゆる自由の指令（政治的、公民的及び宗教的自由の制限の除去に関する覚書）、次いで二月一五日には、「国家神道、神社神道に対する政府の保証、支援、保全、監督並に弘布の廃止に関する覚書」、いわゆる神道指令が発せられた。これは、軍国主義のイデオロギー的支柱となった国家神道を厳しく指弾し、神道及び神社に対する「公の財源よりのあらゆる財政的援助並にあらゆる公的要素の導入」を禁止するものであった。にもかかわらず、ここで注意されるべきは、神社等が設置されていた「公地域又は公園」に対する公的援助を「継続することを妨げるものと解釈せらるべきではない」と断っていた点である。これが国有境内地問題等を念頭に置いたものであることは、改めて言うまでもなからう。

翌年二月二日には、ポツダム宣言の受諾に伴ひ発する命令に関する件（昭和二〇年勅令五四二号）に基づいて、神社を特別の地位に置いていた「官国幣社経費ニ関スル法律」（明治三十九年法律二四号）等の法令をすべて廃止し、国有財産法を一部改正して神社境内地を寺院・仏堂等と同列の「雑種財産」に改めるなどの措置がとられた（昭和二一年勅令七一号による）。神社境内地も譲与対象として登場することになったわけであるが、その十日後に確定案を得た総司令部の憲法草案は、信教の自由を尊重し、政教分離の原則に立つ教会・国家関係を定め、これが三月六日の改正草案要綱、四月一七日の憲法改正草案を経て、六月二〇日に第九〇回帝国議会に提出された憲法改正草案に至る（一八条・八五条）。

こうして、信教の自由と政教分離という二大原則に基づく国有境内地処分が必要となる。むろん、この場合、右の神道指令も容認したように、聖堂・教会等を国有財産としつつ宗教団体に無償用益権を認めるというフランス的な政教分離制度を知る者にとっては、国有境内地処分が唯一の方法ではないともいえよう。だが、それは、公的財産を

宗教団体等に供用することを禁止した憲法草案の下では採用しがたく、これまでの経緯からいっても国有境内地処分の道しか選択肢はありえない。<sup>(3)</sup>

そこで、新憲法草案が議会に提出されるのと前後して、大蔵・農林・文部の三大臣から共同で出された「神社、寺院等の国有境内地及び保管林に関する措置方針」が閣議決定され（六月一八日）、新たな国有境内地処分法——いわゆる第二次境内地処分法——に向けた動きが始まることになる。この経過についても前記『社寺境内地処分誌』に詳しいが（一五四頁以下）、他の資料も考慮しつつ概要を示すと、以下のようなろう。

## 2 現行憲法成立前後の動き

一 社寺境内地処分問題については、衆議院で憲法草案の審議が始まると並行して、日本側と総司令部との間で交渉が行われた。<sup>(4)</sup> すなわち、まず文部省の福田繁宗務課長は、先の神道指令を起案した総司令部のW・バンスと会見し、閣議決定で示された右の境内地及び保管林の件に関して総司令部内での話し合いを要請するとともに（六月二二日）、この件に関する法律案を今度の国会に提出したい旨を伝えた（同二五日）。これを受けてバンスは、すでに見た第一次境内地処分法の改正案を至急作成するよう勧告し、福田課長は、直ちに大蔵省と協議のうえ改正法案を提出することを約束した（同二八日）。

この日から衆議院における憲法改正案の審議は、特別委員会に舞台を移し、各会派の修正案を主要な素材として小委員会を中心に行われた（六月二八日〜八月二一日）<sup>(5)</sup>。ここでの議論は、憲法草案第一八条との関係で宗教的情操教育の必要性を中心にしたものが多かったが、社寺境内地処分問題も同条三項及び第八五条との関連で取り上げられて

いる。<sup>(6)</sup> 例えば、左藤義詮委員は、「現行法令に依つて寺院神社が享有して居る既得の権利に關して速かに其の所屬を確定して信教自由の保全に万全を期さなければならぬ」との立場から以下のように主張し、国有境内地・社寺保管林問題をとり上げ、「宗教の死活問題」だとして、善処方を強く求めた（七月一六日）。

元來寺院の国有境内地なるものは、最初高僧碩徳が靈地を相して自ら開拓したるものか或は信仰に依り淨地を寄附したものであつて、それを明治の初めに政府が取り上げてしまつて国有地にした。色々な経緯の後、昭和十四年宗教団体の制定と並行して之を解決し、境内地として必要な部分は申請に依つて無償譲与することになつたのであります。事実上は中々其の審査が捗りませぬで、現在に於ては申請したものの約三分の一だけが解決し、残りの三分の二は未解決の儘で此の憲法草案にぶつかつたのであります。

……此の際新たに宗教団体となつた神社の国有境内地に付きましても……寺院の場合と同様に、元來社有地であつたものが、明治維新の際に讓地<sup>ゆづこ</sup>せられたものに付ては、はつきりと解決して置かなければならぬと思ふのであります。

これに対し田中耕太郎文部大臣は、すでに大島多蔵委員によつて行われた同旨の質疑に対する答弁（七月三日）を繰り返す形で次のように答弁し、和田博雄農林大臣もこれに同意している。

憲法の草案の精神から見ましても神社の既得権は保護さるべきものであると云ふこと、寺院の境内地の既得権を保護しなければならぬと云ふことに付きましては、重ねてここで明確にして置きたいと思ひます。……神社が宗教でなかつたのが、今度制度上も宗教になつたと云ふことに依つて、神社の既得権が害されると云ふ理由は毫もないと存じます。神社もやはり新たに法律が出来ます際に、同じやうに取り扱ふことになつて居るのであります。又社寺保管林等に付てもやはり同様であります。これらの措置は先程御話のやうな方向に只今整備中で今議會中に出し

得るやうになると云ふ風に考えて居ります。

この質疑応答で注目されるのは、政教分離原則を前提としながら、信教の自由及び宗教間の平等という観点から議論されている点であるが、社寺境内地処分問題が第一次国有境内地処分法の改正法案の検討という形で具体的に動き出していたことも判る。

この点で、七月上旬に設けられ、憲法改正案の審議と並行して各種の主要な法案要綱を作成した臨時法制調査会との関係についても述べておこう。というのも、同調査会の第一回総会（七月一日）で配布された「憲法を施行するために制定又は改廃を必要とする法律案の件名概略」なる資料には、「一部改正を要するもの」として、国有財産法とともに「昭和十四年法律第七十八号（寺院等に無償にて貸付しある国有財産の処分に関する法律）」が挙げられており、その改正が要検討事項であったことを示しているからである。

にもかかわらず、「財政、地方自治関係その他の部会の所管に属しないもの」を担当した同調査会第四部会が、その法案要綱の作成に直接関わることはなかった。この事実は、同部会の第二回小委員会（七月二二日）において、「この点については、関係当局におきまして、目下至急話合を進めて居ます。その話合が済んで対策が出来上つて了へば、この委員会の問題は残らないこととなります。」と述べた石原周夫幹事（大蔵事務官）の発言から知られ、臨時法制調査会が国有境内地処分法改正問題に直接関与しなかったことを示唆する。実際、この問題については、「関係当局」、すなわち大蔵省・文部省等と総司令部との間の折衝が決定的であったが、法令の問題に関わる以上、法制局が何らかの形で関与するのは当然であろう（後述3参照）。

二 さて、憲法草案の審議が貴族院特別委員会に移っていた九月二〇日、日本側は、「神社寺院により使用されている国有の土地、森林の処分について」という法的措置の要綱を総司令部に提出した。むろん、その承認を得るため

であるが、これに対する回答が終戦連絡事務局を通じてもたらされたのは、憲法草案が貴族院で修正可決され、この回付案を衆議院で可決した後、枢密院による審査を経て日本国憲法が成立し（一〇月二九日）、公布された後のことであった。

この間、一〇月二一日には、自作農創設特別措置法（昭和二一年法律四三号）が制定公布されているが（施行は同年一二月二九日）、ここで、いわゆる寺社農地解放問題<sup>(8)</sup>が強制買収の範囲をめぐって取り上げられたことを指摘しておこう。すなわち、同法第三条五項が示した農業委員会の認定にかかる強制買収の対象には、「法人その他団体でその営む耕作の業務が適正でないものの所有する土地」「法人その他の団体の所有する土地」が列挙されていた（三号・四号）。これについて政府は、衆議院特別委員会における審議を通じて、神社・寺院等の境内地に耕地のある場合にも適用されることを明らかにしていたが、問題がより明確な形で論じられたのは、貴族院特別委員会で井上勝英（子爵）議員が、「神社や寺院の所有地で、それが小作地として貸付けられて居る場合には、所在地の如何に拘らず、原則として政府が買上げることになる」との「或る地方の課長さん」の言明を取り上げ、神社・寺院の所有地の問題について質疑した時であった（一〇月一〇日）。すなわち、同議員は農村の実態を示しつつ、次のように述べる。<sup>(10)</sup>

神社、寺院の土地、自作地と言ふけれども、実際に於ては、神職だの住職だのと云ふ者だつて実際に自作して居る訳ではないので……謂はば実際に於ては其の人達が小作して、居るとも言へるので、又之を翻つて考へて見れば、農村人の気持としては、結局自分の祖先を祀つて貰つて居る所に寄進する神饌山だとか、供養山だとか云ふ形で奉納したのだと。それを……耕して居る氏子の総代であるとか、或は檀徒の総代が取るやうなことになるのではないか。一体さう云ふことが農村人の気持にどう当嵌るかと云ふ問題は、私非常に問題であると思ふのであります。これに対し和田農林大臣は、神饌山等については、勅令で必要な限度において例外として対象外とする旨答えてい

る。にもかかわらず、実際には、自作農創設特別措置法の施行当初、「社寺有地について一町歩を残すか否かは農民自身の意思に任せるのがよい」として例外を認めていた農林次官通達（二二年一月六日）も、やがて一律に厳しくなった。その結果、「社寺所有の農地は、自作地も小作地も、全部解放となり、すべて政府に買収されることになった。……社寺の手を離れた農地が、再び社寺の所有に帰るようなことは、まず、なくなった。」<sup>11)</sup>と言われる。

### 3 第二次境内地処分法の制定

一 話を国有境内地処分法の問題に戻せば、総司令部は、日本国憲法公布後の十一月二三日、「宗教団体に供用中の国有地の処分について」なる指令（SCAPIN-1334）により、先に日本側が提出していた法的措置要綱案に対して承認を与えた。そこには、しかし、国有地を処分するに当たって遵守すべき規準も示され、後に取り消された部分（F）を除けば、以下のごとくであった。<sup>12)</sup>

A 現在宗教団体によって利用されており、且つ、宗教行事のため必要な公有地に関する権利は、当該団体が日本政府の適当な機関に申請すれば無償で譲与される。但し、左の条件を附する。

- 1 宗教団体が一八六八年（明治元年）以前から土地を所有し且つ補償を受けずに上地した場合又は、
- 2 その土地が政府以外のものから得たもので、且つ公金を消費しなかった場合

B 宗教団体の宗教行事には必要ではないが、右のA項に該当する土地を無償で当該団体に譲与するかどうかは、日本政府によって定める標準に従って決定せられる。

C 宗教団体に保管させてある国有森林地の所有権は、国がこれを保管し、現在の保管林制度はこれを打切らなけ

ればならない。(下略)

D 宗教団体は、現在占有又は管理にかかる他の土地で、宗教行事に必要なものを、市価の半額でこれを買うことができる。但し、宗教団体の収入を主目的とするような土地を除く。(下略)

E 宗教団体は、その占有又は管理にかかる土地が政府により取り上げられる場合には、当該土地に対して投じた有益費に対して適当な補償を受けることができる。但し、その土地の価値を高めた有益費に限る。

この一週間後、右に示された諸条件の意味を確認するため、福田宗務課長は、渡辺農林事務官とともに、総司令部のバンス宗教課長を訪ねている(十一月一九日)。ここで、「日本政府によって定める標準」とは勅令案(後述参照)の各号を指すこと、国の収益として必要なものは譲与しえないこと等が明らかにされたが、さらに二日後の会見で、A項の二条件は判りやすく明文化した方がよいこと等も伝えられ、法律案の承認に関する手続も確認されている。

この時、日本側は法制局と相談して研究することを告げたが、その成果と覚しきものとして、入江俊郎文書の中に「昭和十四年法律第七十八号(寺院等に無償にて貸付しある国有財産の処分に関する法律)の一部を改正する法律案要綱」(入江文書九二一七)があり、これを以下に掲げよう。

一、現に国有財産法によつて、神社、寺院又は教会に無償で貸付けてある国有財産は、神社、寺院又は教会において、一定期限内に申請をしたときは、社寺境内地処分審査会に諮問してこれを当該神社、寺院又は教会に譲与することとする。

但し上地官没の際補償を受けたもの又はその土地を国又は地方公共団体の費用で買受けたものを除くこととする。

二、譲与する国有財産の範囲及び社寺境内地処分審査会に関する規程は、勅令で、これを定めることとする。

三、譲与に関する処分に対して、不服ある者は、訴願をすることができるとする。訴願を裁決する場合には社

寺境内地処分審査会に諮問することとする。

四、第一項に規定する国有財産で同項の規定による譲与をしないものは宗教行事に必要なものに限り、一定期限内に申請のあったときは、時価の半額で随意契約によって、これを当該神社、寺院又は教会に売払ふことができることとする。

但し特に国有として存置する必要があるものは、これを除くこととする。

五、右による売払代金については十年以内の年賦延納を認めることとする。

なお、右の要綱案には日付の記載がない。しかし、国有境内地処分法改正案要綱について総司令部側との交渉が開始されるのは、翌年（昭二二）一月一四日であるから、右の要綱案はこれより少し前に作成されたものであろう。

二 第一次境内地処分法の全面改正という形をとった全七カ条の法案は、こうして「社寺等に無償で貸し付けてある国有財産の処分に関する法律」案として作成され、総司令部の承認を得ることになる。その第一条にいう「寄附」「寄附金による購入」について、とくに「地方公共団体からの寄附（金）については、これに実質上負担を生ぜしめなかつたものに限る」との条件が明記されたのは、右に述べた総司令部の意見及び要綱案第一項を承けたものである。

この本則七ヶ条及び附則七ヶ条の計一四ヶ条から成る第二次境内地処分法案は、三月上旬、吉田内閣によって、第九二回帝国議会に提出され、同法施行令となる勅令案も、委員会段階で参考資料として配布された。同法案は、両議院ともに政府原案通り可決されているが、ここで信教の自由及び政教分離原則の観点から憲法草案・自作農創設特別措置法案の場合と同様な議論があったことは、言うまでもない。したがって、国有境内地処分法案を審議した各特別委員会——衆議院は三月一四日・一五日・一七日、貴族院は同月二二日・二四日——における質疑応答の模様を改め

て紹介する必要はあるまいが、要点のみを記せば、まず北村徳太郎政府委員（大蔵政務次官）の趣旨説明によれば、同法は、すでにみた「沿革的な財産上の特殊関係を整理する必要」から、社寺境内地等を「一定の条件のもとに譲与、または時価半額売払い等」を行おうとするものである。

先に述べた第一次境内地処分法の実施概況（譲与等の申請とその処理件数）は、この時の政府答弁の中で示されたものであるが、同様に、社寺等に無償貸付になっている土地の面積は、神社八千九百二万四千四百六十九坪、寺院二千四百三十万九千二百二十二坪の合計一億一千三百三十三万三千五百九十一坪に上ることも、明らかにされている。

また、無償譲与・半額売払の対象となる「その社寺等の宗教活動を行うのに必要なもの」（法一条・二条）が具体的にどのようなものを指すかは、実際問題としてきわめて重要で、その点の質疑も両議院であった。このために配布されていたのが、旧施行令を全面改正した右の勅令案、つまり「社寺等に無償で貸し付けてある国有財産の処分に関する法律施行令」案で、そこには以下のものが列挙されていた（一条一項）。

- 一 本殿、拜殿、社務所、本堂、くり、会堂その他社寺等に必要な建物又は工作物の敷地に供する土地
- 二 宗教上の儀式又は行事を行うため必要な土地
- 三 参道として必要な土地
- 四 庭園として必要な土地
- 五 社寺等の尊厳を維持するため必要な土地
- 六 社寺等の災害を防止するため直接必要な土地
- 七 歴史又は古記等によって社寺等に特別の由緒ある土地
- 八 その社寺等において現に公共事業のため使用する土地

九 前各号の土地における立竹木その他の定着物

これが第二次境内地処分法施行令（昭和二二年五月一日勅令一九〇号）となるが、当然のことながら、先に見た第一次境内地処分法施行令とよく似た内容となっている。ただ、第一号で新たに「本殿、拜殿、社務所」を加えたのは、言うまでもなく神社境内地が「雑種財産」となったことを承けたものであるが、第七号で従来より絞り込んだ文言に改めたのは、「適当でないものまで譲与の範囲にはいつてくるような事情」（加藤政府委員）を考慮したためである。

なお、衆議院の特別委員会では、「終戦後著しくたい廃した国民思想を建直すため、宗教の果すべき役割の重大なるに鑑み、文部、大蔵、農林三省の緊密なる連けいの下に、十分本法の趣旨貫徹に努められたきこと」と「本法実施によって、社寺等に譲与又は売却した財産については、本法の趣旨に反せざるよう、社寺等において責任を以て、その管理運用に最善を尽されたきこと」とを要望する附帯決議が、各派共同提案によって採択されている。

右の第二次境内地処分法は、昭和二二年四月一二日法律第五三号として公布され、日本国憲法施行日の前日、同年五月二日から施行されたが（勅令一八九号による）、境内地の処分が実際に動き始めたのは、社寺境内地処分審査会——これには中央審査会と地方審査会とがある——<sup>(16)</sup>が設けられ（同年九月五日政令一八八号による）、法律の運用方針が大蔵省国有財産局長名で各財務局長宛に発せられてから（同年一〇月一〇日）であった。実際の申請件数は、神社六万二千三百三件、寺院二万二千八十二件、教会八十八件で、その合計は八万四千四百四十三件に上る。右の社寺境内地処分審査会の活動は、一九五二年（昭二七）末までの約五年間にわたって続けられたが、<sup>(17)</sup>ほとんど最後に回されたのが広く知られた富士山頂譲与問題であった。<sup>(18)</sup>

なお、地方公共団体の土地についても同様な措置がとられ、内務・文部次官通牒として、「社寺等宗教団体の使用に供している地方公共団体財産の処分に関すること」（昭和二二年四月二日）があるが、これについては省略する。

- (1) 前記『社寺境内地処分誌』二〇七頁。
- (2) この数字は、後の第二次境内地処分法案の審議の際に政府委員によって示されたものである。衆議院『第九十二回帝国議会 昭和十四年法律第七十八号を改正する法律案委員会議録』第二回六頁参照。
- (3) なお、一九四七年(昭二二)三月の時点で、国有財産台帳上、境内地として無償で貸付けされていたのは、神社七万六千八十二件、寺院三万四千四十九件、教会三十五件の総計十万六千五百六十六件で、坪数にすると、合計一億千九百三十二万四千百三十四坪に上っていたという(前記『社寺境内地処分誌』二二二頁)。
- (4) 前記『社寺境内地処分誌』一八八頁以下に概要が記録されている。
- (5) 従来、秘密とされていた小委員会における論議の詳細は、現在、衆議院事務局『第九十回帝国議会 衆議院帝国憲法改正案委員小委員会速記録』(衆栄会、一九九五年)により知ることができる。
- (6) 参照、清水伸『逐条日本国憲法審議録(第三卷)』(有斐閣、一九六二年)六七三頁以下。
- (7) 国立国会図書館憲政資料室所蔵・入江俊郎文書七三「臨時法制調査会第四部会小委員会議事摘要」による。
- (8) これについては、井上・前掲書一四八頁以下、梅田・前掲書二七八―二七九頁、戸上・前掲論文二六一頁等参照。
- (9) 衆議院『第九十回帝国議会 自作農創設特別措置法案外一件委員会議録』第一〇回二〇五頁、第一四回二七六頁、とくに第一七回三〇七頁参照。
- (10) 貴族院『第九十回帝国議会 自作農創設特別措置法案特別委員会議事速記録』第四号五頁。
- (11) 井上・前掲書一五一頁。
- (12) 前記『社寺境内地処分誌』一六三頁以下、日本管理法令研究一六号(日本管理法令研究会、一九四九年)五〇頁以下参照。その原文は、現在、竹前栄治監修『GHQ指令総集成9』(エムティ出版、一九九三年)に収録されている。
- (13) 入江文書一五八―12「今期議会提出予定法律案件名及びGHQとの交渉経過(概ネ二月一二日現在)」による。これによれば、提出先はESS(経済科学局)となっている。
- (14) 附則(八条―一四条)は、国有財産法・国有林野法の一部改正のほかに経過規定を内容としている。
- (15) 衆議院『第九十二回帝国議会 昭和十四年法律第七十八号を改正する法律案(寺院等に無償にて貸付しある国有財産の処分に関する件)委員会議録』及び貴族院『第九十二回帝国議会 昭和十四年法律第七十八号を改正する法律案特別委員会議事速

記録』参照。

(16) これは、野田卯一大蔵事務次官を会長として大蔵本省に設置され、下村寿一・有光次郎・井手成三その他が委員となり、今泉兼寛・福田繁などが幹事を務めた。

(17) 処分実績については、戸上・前掲論文二五九頁参照。

(18) 参照、前記『社寺境内地処分誌』二五六頁以下。その問題については、衆知の通り、司法判断として最三判昭和四九年四月九日訴月二〇卷八号三九頁（判時七四〇号四二頁）がある。

#### 四 結語に代えて

以上のように見てくると、本稿の冒頭に紹介した国有境内地処分法の合憲性に関する通説的なテーゼ、つまり「特殊な利益」やその権利主張が「漠然と承認されていた」という説明は、明治憲法下の立法的努力及び行政裁判所の判例をほとんど無視ないし軽視したものといえよう。沿革的理由を強調するいわば弁明的合憲論に立つ学説も、その問題を適切に判断するのに必要な材料を提供することを怠ってきたように思われるが、違憲論にせよ合憲論にせよ、適切な判断資料を欠いた議論は根柢の薄弱なものにならざるをえまい。

また、憲法制定議会や国有境内地処分法の審議過程に見られる論議は、同法の合憲性の問題について考える場合、たんに政教分離原則の関係から又はたんに財産権的請求権という観点から取り上げられるべきものではなく、むしろ宗教的自由の保障との関係を考慮しつつ立論すべきことの必要を教えてくれるように思われる。本稿の冒頭で、国有境内地処分法を信教の自由と政教分離原則との合理的な調和を図った立法として積極的に評価すべきことを述べたの

は、そうした認識に基づいている。

さて、聞くところによれば、国教制を採ってきたスウェーデンの国会は、西暦二〇〇〇年に政教分離制に移行することを認めたという。そうだとすると、従来の宗教建造物や教会敷地等の取扱いは当然大きな問題となるであろうが、この場合に、フランス的な行き方で進むか日本的な処分法で臨むかは、きわめて興味ぶかいものがある。個人的にはそれを実験できる機会があればと願っているが、その遠い旅を夢見つつ、とりあえずここで擱筆することにした。