

司法院积字第 573 号（2004 年 2 月 27 日）*

争 点

「監督寺廟条例」（寺廟監督条例）における特定の宗教の財産処分に対する制限は違憲か。

（寺廟條例就特定宗教處分財產之限制規定違憲？）

キーワード

宗教、宗教財産、信仰の自由（信仰自由）

解釈文：国民政府が中華民國一八年（1929 年）五月一四日に公布した「法規制定基準法」（以下「旧法規制定基準法」と称する）第一条によれば、「立法院の三讀手続きを経て国民政府により公布された立法案は、法と称する」。また、同法第二条第三項に、国民の権利義務関係に関する事項で、立法院がそれを法律で規定することが必要であると認める場合、立法院の三讀手続きを経て法律案にしなければならないと定められており、さらに、同法第三条には「条例、章程、規則などの

制定は法律に基づかなければならない」と定められている。これらの規定から見て分かるように、憲法が施行される前の「訓政」初期の法体系の下では、すでに法律優位原則および法律保留原則を秘めた理念が伺われるが、国民の権利義務関係に関する事項は、法律のレベルに属しない「条例」などの形式で、これを規制することもでき、しかも当時の立法委員は選挙で国民に直接選ばれたものではなかったことに鑑みれば、当時の法律保留原則の意味とその適用範囲は、憲法施行後のそれとは自ずと

*翻訳者：陳洸岳

一致しなくなる。本件係争の「監督寺廟條例」は、「旧法規制定基準法」に従って制定されたものであり、しかも特に立法院で逐条に審議され議決された上、民国一八年(1929 年)一二月七日に国民政府により公布・施行された。同條例はその後民国三十六年(1947 年)一月一日に公布された憲法を施行するための準備手続きを適用し、なんら改正や廃止をされることなく援用し続けられ、憲法施行後も立法院で有効な法律と認められた。これまでもしばしば本院の違憲審査の対象とされてきた。よって、係争の條例は今でも国民の権利義務を規定する有効な法律であると認めるべきである。

憲法第一三、一五條によれば、国民の宗教・信仰の自由および財産権は憲法に保障されている。一方、宗教団体によるその財産の管理・処分に対して、国は法律でそれを規制することもできるのであるが、規制そのものは、憲法第二三條に定められている比例原則および法律明確性原則に違反してはならない。「監督寺廟條例

」第八條は、同條例第三條各号所定以外の宗教団体がその有する不動産や法器を処分・変更する場合、当該宗教団体の決議を経た上で主務機関の許可を得なければならないと定めているが、かような規制は宗教組織の自律性・内部管理メカニズムの相違性・宣教のための財産経営の必要性を無視するものであり、宗教組織の自律性および財産処分権に対するこれらの制限は、必要以上に宗教活動の自由を妨害するものである。また、監督主務機関の許可が必要であると定めておきながら、届出の手続きや許可の要件が欠如していることも、法律明確性原則に反している。まして監督主務機関による事前の許可という規制手段の必要性が疑問であることはいうまでもない。かかる規定は上記憲法の規定および国民の自由と権利を保障する趣旨に反するというべきである。さらに、同條例第一、二條一項によると、第八條は一部の宗教にのみ適用される。これも宗教に対する国の中立原則および宗教の平等原則という憲法の規定の趣旨に反している。よって、同條例第

八条、第二条第一項は本解釈が公布された日から、遅くとも満二年の時点でその効力を失う。

解釈理由書：憲法第二三条によれば、国民の自由権利に対する制限は法律でそれを定めなければならない。また、憲法第一七〇条によれば、法律とは、立法院により可決され、総統が公布したものをさす。これに基づいて、現行「中央法規標準法」第二条に「法律は法、律、条例または通則と名付けることができる」、第五条第二号に「国民の権利義務に関する事項は法律で定めなければならない」、第六条に「法律で定めるべき事項は命令でそれを定めてはならない」とそれぞれ定められている。これらの規定から、憲政時期の法体系の下で国民の権利義務に関する事項を規制する場合、法律保留原則を守らなければならないことは明らかである。上記「法律」に関する定義規定中の「条例」も、この意味で現在法律と位置づけられているのである。これに対して、「訓政」の初期における「旧法規規定標準法」によると

、その第一条は「立法院の三読手続きを経て国民政府により公布された法律案は、法と称する」、同第二条は「以下の事項は法律案とし、立法院による三読手続きを経なければならない。一、現行法律の改正・廃止に関するもの、二、現行法律で明確にそれを法律で定めなければならないと定めているもの、三、国家機関の組織または国民の権利義務に関するその他の事項で、立法院がそれを法律で定めることが必要であると認めるもの」、同第三条は「条例、章程または規則などの制定は法律に基づかなければならない」、同第四条は「条例、章程、規則などは法律に違反・抵触してはならない」、同第五条は「法律で定めなければならない事項は条例、章程、規則などでそれを定めてはならない」とそれぞれ定めていた。これらの規定から、当時の法体系は、法律優位原則や法律保留原則の要請に符合していたものの、「条例」はなお命令レベルに位置づけられていた（民国三二年（1943 年）六月四日に「旧法規規定標準法」が改正・公布された後、同法第三条

は「規定事項の性質に応じて、法律は法または条例と名付けることができる」と定めたため、条例は始めて法律と位置づけられた）。だが、当時法律を制定する立法機関は、国民政府に属する立法院であり、それが国民による直接選挙で選ばれたメンバーで組織されたものではなかったため、立法院に可決された法律案でも、国民政府の国务会議の議決を経てから始めてそれを公布することができるのであった（民国一七年(1928 年)一〇月八日に公布された「中華民國国民政府組織法」第一三、三一条参照）。また、「旧法規規定基準法」第二条第三号の解釈によれば、国民の権利義務関係にかかわる事項に関しては、立法院がそれを法律で定めなくても、国民政府または国民政府に属する「五院」（行政院・立法院・司法院・考試院・監察院）もしくは行政院の各省庁が条例・章程・規則などの命令を制定・公布し、それを規制することも可能であった（前記「中華民國国民政府組織法」第一三、一四、二三条参照）。この意味では、当時の法律保留原則の意義お

よびその適用範囲は、必ずしも憲法施行後のそれと同じではないのである。

上述した経緯の下で、国民政府は民国一八年（1929 年）一月二五日に「内政部」が起草した「監督寺廟条例」を公布した。しかし、大陸の各省でそれを適用する過程で、しばしば難航し抵抗が生じた。そこで、行政院を通して内政部の状況報告を受けた国民政府が同年五月二五日に同条例を立法院の審議に付した。立法院は同年第二七回会議で議論を交わした後、同条例の施行が困難であると認め、改めて「監督寺廟条例」の草案を制定する運びとなった。同年十一月三〇日に立法院が第六三回会議で新たな草案を逐条論議し、三読の手続きを省略して可決し（民国一七年(1928 年)十一月一三日公布された「立法院議事規則」第一〇、一一条参照）、国民政府が民国一八年(1929 年)十二月七日にそれを公布・施行した。これが本件で争点となった「監督寺廟条例」である。その後、国民政府が三六年(1947 年)一月一日に公

布した憲法を実施するための準備過程で、同条例は改正・廃止されることなく適用し続けられた。また、憲法施行後、立法院法規整理委員会が「中華民國現行法律目錄稿本」を分類・整理し、同条例を主務委員会の審査に付した後、第一期立法院が民国四四年(1955 年)一月七日第一四会期第三一回国會議でそれを現行の有効な法律と認め、「中華民國現行法律目錄」に取り入れることを可決し(立法院公報第一四会期第八期、民国四四年二月一六日刊行、五四一五五頁、七四頁、立法院法規整理委員会編集刊行、中華民國現行法律目錄稿本(中華民國四三年五月八日まで)一、二七頁参照。なお、謝振民編著・張知本校訂「中華民國立法史」正中書局、三七年一月滬一版、六二〇—六二二頁を参考)、その後しばしば本院の審査対象ともなった(本院积字第 65 号、第二〇〇号解釈参照)。かかる経緯に鑑みれば、同条例は法律の性質及び効力を備えているものと認めるべきである。従って、同条例における国民の権利義務事項に関する規定は、憲法施行後の法

律保留原則と相容れないというべきではない。

憲法第一三条における国民の信仰・宗教の自由とは、国民がいかなる宗教を信じるか信じないか、宗教活動に参加するかしないかにおける自由を意味し、そのため、国家は特定の宗教を奨励し、または禁制してはならず、国民の特定の信仰を優遇し、または不利益を与えてはならない。その保障範囲は内心の信仰の自由、宗教行為の自由及び宗教団体の結社自由を含める(本院积字第四九〇号解釈を参照)。国民の宗教行為と宗教団体の結成は、それぞれの心からの敬虔な宗教信念と切り離せないものであり、その心からの宗教信念を実現するために、組織・参加する宗教的結社は、その内部組織の構造・人事・財政管理で自主権を有すべきものである。それを規制しようとする規範は、宗教の自由を守るための必要または重大な公の利益に係わり、しかも最小限度内のものでない限り、国民の信仰自由を保障する憲法の趣旨に反するのである。また、国民の財

産権を保障する憲法第一五條は、個人の財産の存続状態に基づいてそれを自由に使用・収益・処分する権能を確保し、その権能に対する公権力または第三者からの侵害を免れることを目的としている。その意味で、寺廟の財産もまた財産権に関する憲法の規定により保障されなければならない。

寺廟内部の組織・団体会員としてその他の宗教的人民団体（教会）に加入するか否か・当該宗教的人民団体との内部的関係・寺廟の財産に関する管理処分などの事項は、宗教結社の自由が保障される範囲内のものである。「監督寺廟条例」第八條は「寺廟の不動産や法器の処分または変更は、所属宗教団体の決議を経た上で、主務機関の許可を得なければならない」と定めている。同規定の目的は、同条例第三條各号所定以外の寺廟の財産を保護し、寺廟の不動産や法器に対する不当な処分または変更によって寺廟の宣教活動や存続が害されるのを避けるところにあり、それなりの正当性がある。しかし、所属宗教団体の同意

を必要とする部分の規定は、寺廟の組織的自主性・内部管理メカニズムの相違性・宣教するための財産経営のニーズを考慮しておらず、寺廟の組織的自主権と財産処分権に対する制限は、宗教活動の自由を必要以上に妨げるものである。また、主務機関の許可が必要であるという部分は、届出の手續や許可の基準が悉く欠如しているため、制限される側がそれを予見・理解しがたいばかりではなく、司法審査による確認もできず、それ自体は法律の明確性原則に反しているというべきである（本院釈字第445号、第四九一号解釈を参照）。まして主務機関による事前の許可という規制方法を取り入れるのは、果たして必要か。かような方法が侵害を最小限に抑制しなければならないという原則に反し、憲法第二三條に違反しているのは、言うまでもない。

そもそも、憲法が国民の信仰・宗教の自由を保障するのは、精神領域における国民の自己発展と自己実現を守り、社会の多元的文化の充実を図るためである。した

がって、国は宗教に対して中立・寛容の原則を守って、特定の宗教に対して奨励・規制したり、国民の特定の信仰に対して優遇・不利益を与えたりしてはならない。また、憲法第七条によると、「中華民國の国民は、男女・宗教・種族・階級・党派を問わず、法律では平等である」。よって、国が特定の宗教にのみ規制したり不利益を与えたりするのは、中立原則と宗教平等原則に背くこととなる。

「監督寺廟条例」第三条は、政府機関・地方公共団体が管理し、および私人が建立・管理している寺廟に対する同条例の適用を除外して、信者の出捐で建立された寺廟（実務では「募建寺廟」と称する）のみを適用の対象としているが、寺廟の資産の出所を区別して異なる取扱いをするこの規定は、異なる宗教信仰を差別して取り扱うほどのものではない。なぜならば、寺廟の財産を保護し、不正を予防するという前記条例の立法目的を斟酌すれば、それが適用対象の性質的相違を考慮した上での合理的な差異待遇であり、実質的な平等の要請に反するとはいえない

からである。しかし、同条例第一条には「僧侶住職を置く宗教上の建築物は、その名称のいかんを問わず、寺廟とする」、第二条第一項には「寺廟およびその財産・法器は、その他の法律の規定がない限り、この条例の規定に従う」と定められているため、同条例第八条の規定は、仏教・道教といった一部の宗教にのみ適用されることとなる。その他の宗教に対して同じく制限を課していないのは、憲法第一三条および第七条に定められている中立原則・宗教平等原則に反するというべきである。上述した如く、「監督寺廟条例」第八条および第二条第一項の規定は、憲法第七、一三、一五、二三条に違反している。にもかかわらず、同条例の上記規定はなお寺廟の財産の処分を監督する主要規範であり、制度そのものの改正もある程度の時間を要するため、本解釈が公布された日から、遅くとも二年以内にその効力を失うこととする。

本解釈は、頼英照大法官による部分補充意見書、許玉秀大法

官、王和雄大法官によるそれぞれの補充意見書がある。