

第十一回 宗教法制研究会

宗務行政の性格と宗教法人法の特徴

はじめに

根木 昭
(長岡技術科学大学)

第二次大戦が終了するまで、我が国の宗教政策は、いずれの時代においても国の政策の重要な柱の一つとされていた。そして、明治以降終戦に至るまでの間にあっては、宗教団体の統制・監督及びその反面としての保護を基本的な原則として展開されてきた。終戦とともに、このような宗教政策は大きく転換された。すでに一九四五年(昭和二〇)の段階で、連合国軍最高司令部(GHQ)から「政治的、社会的及宗教的自由ニ対スル制限除去ノ件」(二月四日)及び「国家神道、神社神道ニ対スル政府ノ保証、支援、保全、監督並ニ弘布ノ廃止ニ関スル件」(二月一五日、いわゆる「神道指令」)なる覚書が発せられたが、その後における「日本国憲法」の制定(一九四六年一月三日公布、翌四七年五月三日施行)によって、宗教の自由と政教分離の原則が憲法上も確立された。この間の具体的な措置として、戦前からの「宗教団体法」(一九三九年四月八日公布、翌四〇年四月一日施行)に代わって「宗教法人令」が公布(一九四五年二月二十八日)され、数年にわたる施行を経た後、一九五一年(昭和二六)、現行の「宗教法人法」が制定(四月三日)されるに至った。これら一連の措置により、宗務行政におけ

る行政庁の権限は、宗教団体の自治を尊重することを基本に、法令に定められた宗教学法人の管理運営という世俗的な側面に限られることとなった。

宗務行政は、国にあつては文化庁文化部の「宗務課」において運営されているが、戦後、宗務課を包括する上部組織が三度換わつたことに伴い、それぞれの時期における宗務行政の性格には大きな変化が認められる。その変遷の過程をたどりながら、現在当然視されている宗務行政の文化行政としての位置づけに関し若干の考察を試みたい。また、宗務行政運営の規範である宗教学法人法については、これまで多くの著書、論文において優れた見解が示されているが、今一度、宗務行政の文化行政としての性格を踏まえながら、法の基本理念と認証制度を中心とする制度的な特徴について言及してみたい。

一 戦後における宗務行政の変遷

宗務行政に関する国の直接の担当セクションは、戦後(戦前も)一貫して文部省の「宗務課」であつた。しかしながら、戦後同課が運営してきた宗務行政には、大きく三つに分けて、その性格上の変遷が見られる。それは、宗務課を包括する上部組織(官房、局等)の変更に符合している。もとよりこれは、宗務行政の性格上の変化に伴い所属先が変更されたことによるものであるが、一旦所属が換わると、その上部組織の持つ性格なり、機能なりが宗務課の事務運営に色濃く反映され、宗務行政の性格上の変化を一層促してきたともいえる。このような宗務行政の変遷は、次のように三つの時期に区分して把握される。

(1) 一九四五―五一年(文部省大臣官房の時代)

宗務課が一九六六年(昭和四二)文部省の文化局に置かれる以前には、一九四五年(昭和二〇)一〇月社会教育局、翌四六年(昭和二二)四月大臣官房、五二年(昭和二七)八月調査局と、その所屬を換えてきた。

終戦直後の社会教育局とこれに引き続く大臣官房の時代は、おおむね占領期間と重なり合っている。先のGHQの覚書に基づく宗教団体法の廃止と宗教法人令の公布、及び日本国憲法の制定を経て宗教法人法の施行に至るまでの時期がほぼこれに相当する。この時期にとられた一連の措置は、それまでの宗教制度を根本的に改めるものであり、いわばこの時代は、戦後の宗教制度の大変革期に当たり、宗教の自由の確立と政教分離の徹底の下に、政治、行政の宗教への関与の排除という、極めて高度の「政治的・行政的」措置が講じられた時代であった。

このような宗教制度全体の大転換は、当時の文教政策における最優先、最重要の課題であり、極めて高度の政治的、行政的判断を要するものであった。従って、一つの局のみで処理することは必ずしも適当ではなく、当初暫定的に置かれた社会教育局からわずか半年後に、文部行政の要である大臣官房に宗務課は移され、いわば文部省自らが手を下す形で強力に制度の改革が推進された。この時期を通じ、戦後の宗教制度と宗務行政の基礎が確立された。

(2) 一九五二―六五年(文部省調査局の時代)

次の調査局の時代は一〇年余にわたっているが、この時期には、それまでに定着を見た制度の運用(具体的には「認証事務」)に加え、宗務行政にとってもう一つの重要な機能である「宗教に関する情報資料の収集及び提供」という側面が次第に厚みを増し、充実していった。⁽¹⁾ これら宗教に関する調査や情報の収集と整理、資料の提供といったいわばサービシ的な業務は、現在に至るまで一貫して継続されている。

調査局というインテリジェンスを担当する部局の一部門となったことは、制度改革に全精力が注がれていた前代とは異なる、新たな宗務行政の展開を象徴するものであった。

- (1) 宗務課の所掌事務は、文部省組織令(第一〇〇条)において、「①宗教法人の規則等の認証その他宗教法人法の施行に関すること。②宗教に関する情報資料の収集及び提供に関すること。③宗教団体との連絡に関すること。④宗教法人審議会に関すること。」となっている。

(3) 一九六六―現在(文部省文化局・文化庁の時代)

一九六六年(昭和四一)五月、文化局が設置されるに当たり、宗務課は同局に包摂されることとなった。当時は経済成長の真つ只中にあり、経済優先の風潮が日本全土をおおっていた時代であったが、一方で乱開発、公害問題、過疎過密問題等の社会的ひずみが次第に顕在化し、それと並行して人心の荒廃が叫ばれるようになっていた。このような時期に、文化の重要性を認識し、その振興を図ることを目的として設置されたのが文化局であり、さらにその二年後(一九六八年)には、同局と文化財保護委員会が合体して文化庁が発足した。

いうまでもなく宗教は、文化事象の一つであるとともに、文化の基盤をなすものである。従って、宗教ないし宗務行政を文化の次元でとらえることは、より事柄の本質に沿うものである。また元来、宗務行政そのものが、それまでの教育、学術を中心とする文部行政の中にあつて、やや異質な存在であつたことも否めない。その意味で、新たに文化行政という範疇が成立し、宗務課が文化局(後に文化庁)に位置づけられ、宗務行政が文化行政に包含されたことは、宗務行政の本来的な在り方を示すとともに、そのおさまるべき場所を得たものといえよう。

かくて、これ以後、宗務行政は文化行政の一部を構成し、これと一体をなして運営されながら今日に至っている。

二 文化行政と宗務行政

そもそも文化とは、例えば広辞苑によれば、「人間が自然に手を加えて形成してきた物心両面の成果」であり、「衣食住をはじめ技術・学問・芸術・道徳・宗教・政治など生活形式の様式と内容とを含む」ものとして定義づけられている。この意味においては、文化に係る行政は極めて広汎多岐にわたるものとなり、いわば国及び地方公共団体の行政全般に及ぶこととなって、到底一つの省庁のみでカバーできることではない。国の文化行政の責任官庁である文化庁の任務は、このような行政の一部を分担している。そして、この場合の文化とは、「芸術及び国民娯楽、文化財保護法に規定する文化財、出版及び著作権その他の著作権法に規定する権利並びにこれらに関する国民的・文化的・生活向上のための活動」(文部省設置法第二条)をいうものとされている。

文化庁は、このような文化の「振興及び普及並びに文化財の保存及び活用を図るとともに、宗教に関する国の行政事務を行うこと」(同法第一二条)を任務としており、その対象及び内容は、「文化の振興と普及」「文化財の保護と活用」「国語の改善」「著作権の保護」及び「宗務行政の運営」の五つに要約される。

(1) 文化行政の対象と内容——その異質性と関連性

〔対象と内容の異質性〕

文化行政の対象及び内容は以上の五つの枠組から成立しているが、それぞれについての行政の発現の在り方ない

し方向は異なっている。およそ文化の振興それ自体が、本来的には国民の自発的活動にまつべきものであり、従って、文化行政の役割も、そのような自発的活動を刺激し、伸長させるための諸条件を整えらるとともに、広く国民が文化を享受し得ることを中心として実施されなければならない。すなわち、文化創造の主体は国民であり、行政としては、そのための条件整備を図ることを中心に、内容にかかわることなく、直接又は間接の援助を行うことが基本的な姿勢として求められている。

まして宗教行政に関しては、信教の自由、政教分離の原則に則って、特定の宗教はもとより宗教全体についても(無宗教との関連で)、援助、助長、促進するようなことは厳に慎まなければならないとされており、他方、文化財や著作権の保護については、公平の原則を踏まえつつ、所要の規制を加えなければならない場合も多く、また、国語に係る施策にあつては、国語の改良自体が主要な目的ともなっている。

〔「文化の創造」における相互関連性〕

このように、文化行政の対象や発現の仕方ないし方向はそれぞれ異なっており、右の五つも、それぞれが一見無関係のように見える。しかしながら、実体的に眺めれば、これらは「文化の創造」という一点において密接なつながりを持っている。いわば、文化行政は、それぞれの対象に即応しつつ、それぞれの方向に向けられているが、文化の創造という基本的な側面で、それぞれの対象が有機的に関連づけられるとともに、これを原点としながら多面的に展開しているということが出来る。以下、このことを文化創造のプロセスという観点から概観してみよう。

(2) 文化創造のプロセス

〔文化創造の原動力〕

人間の根底にあって文化創造の原動力となるものとして、「思想・信条」「信仰」及び「情動」の三つを指定することができる。思想・信条^①は、人間の思惟に基づく内面的な価値観を表したものである。ただ、思想がより体系的なものの見方や考え方をいうのに対し、信条は必ずしもそのような知的体系を意味しておらず、また何らかの倫理的価値を含ませているのが一般的な用法と言えるであろう、いずれも、文化の創造にとって直接の動因となるものである。宗教上の教えを信ずることである信仰^②も、古来文化の創造に大きな役割を果たしてきた。宗教そのものが文化事象の一つである上に、信仰によって培われた宗教的敬虔は創造活動の原動力となり、その人の宗教観は創造活動において陰に陽に投影されている。情動は、人間の内面の感情から惹起される衝動をいう。もともと心理学上の感情表出を表す用語であり、その意味で先の二者とは次元の異なった概念であるが、前二者を導き出すもととなり、また前二者に触発されて生じ、いわば、文化の創造にとつて起爆剤ないしエネルギーとして作用するものである。

この三つの原動力も人間の内面にとどまっている限りなお個人の問題に過ぎないが、それが外部に表出することによって社会的意味を持ち、文化創造の役割を担うに至る。すなわち、思想性の表現や信条の吐露、宗教観の披瀝や信仰上の諸行為は、情動に駆り立てられ、また情動を惹起することによって、芸術文化に凝縮し、生活文化の諸方面にわたる行動となつて現れ、また国民娯楽として追求される。これらを一括して創造活動の名でとらえることができる。

(1) 思想と信条は、「思想・信条」として一連の言葉で言い表されるのが一般的である。

(2) 信仰は、宗教上の教えを信ずること、すなわち、より大なるものに帰依し、その教えを信奉することであり、宗教活動の意識的な側面

をいうものとされている。その意味で、宗教色から中立的なニュアンスを持つ信条と区別されよう。

〔文化の創造物と普及及び伝承〕

創造活動の展開によって有形、無形の創造物が生み出される。これらを総称して文化財^①ということが出来るが、文化財のうち質の高いものは、人間の思想・信条、信仰に影響を与え、情動を刺激し、それによって創造意欲が触発され、より水準の高い文化財の創成を求めて創造活動が展開されていく。地理的にも高いレベルの文化財が蟠集し、その密度が高い、いわゆる「文化的中央」とみなされる地域は、その密度の低い「文化的地方」と考えられている地域に有形、無形の影響を与え、そのインパクトによって、地域全体としてより高いレベルを指向した創造活動が行われていく。その成果は、さらにまた「文化的中央」に反映されていくことになる。このような循環の過程を文化の普及（及びその効果）としてとらえることができる。

また、文化財保護法という国宝、重要文化財等の歴史的、伝統的遺産は、保存によって世代を越えて継承され、これを活用することによって思想・信条、信仰と情動を刺激し、新たな創造活動に導いていく。一方、生成された文化財も、価値があると認められるものは、年月を経るに従って次第に歴史的、伝統的遺産として定着し、やはり同様の影響を及ぼしていくことになる。この循環の過程を、文化の伝承（及びその効果）の名で呼ぶことができる。これらの循環の速度が速ければ速いほど創造活動が活発化し、また循環の環が大きくなればなるほどその規模が拡大し、全体として文化の水準を向上させていくことになる。

① この場合の文化財は、文化財保護法よりも範囲を広く考えている。同法の文化財は、「歴史的、伝統的遺産」に焦点が当

てられ、また、歴史上、芸術上あるいは學術上「価値が高い」ものという枠づけがなされているが、これは同法の趣旨、目的からそのようになっているのであって、必ずしも文化財をそのように限定的に理解する必要はないであろう。文化財保護法の概念を包含しながら、およそ文化の創造活動の所産一般を、文化財の名で呼んでさしつかえあるまい。

〔創造活動の手段及び創造物に係る権利〕

創造活動と普及及び伝承の過程で、手段として最も大きな役割を持つのが言語であり、一国について言えば、その国の国語である。国語は、民族の血液とも称されているように、意思の伝達手段として国民の生活を形づくる根源的な要素であり、その国の文化の基層に位置するとともに、文化そのものの表出でもある。すなわち、生活文化、国民娯楽のレベルはいうまでもなく、芸術文化の各ジャンルにおいても、国語が基盤としての地位を占めており、⁽¹⁾文化の創造活動にとつては、最も重要な手段であり、要素であり、また目的そのものとなっている。

また、創造物である文化財は、これを生み出した人の人格的、財産的価値の結晶であり、多くの労力を費やしてもなお創造活動への意欲を喚起させるためには、創造者にこれについての権利を認め、保護することが必要となってくる。著作権の制度は、創造者である著作者や著作隣接権者の保護を図ることにより、文化の創造への意欲を高めるとともに、文化的所産である著作物、すなわち文化財の公正な利用を確保し、文化の発展に寄与することを目的とする。このように、著作権の制度は、文化の創造活動が活発に行われるための基礎ないし基盤を提供するものである。

(1) 例えば、文学について見れば、国語なくしてその創造活動はあり得ず、国語そのものが手段であると同時に目的ともなっている。演劇

映画その他の分野でも、国語によらずして表現活動を行うことは不可能に近い。もとより、美術とか音楽の演奏活動など、必ずしも国語を媒介としない分野もあるが、大半は、国語を媒介にあらゆる創造活動が展開されている。

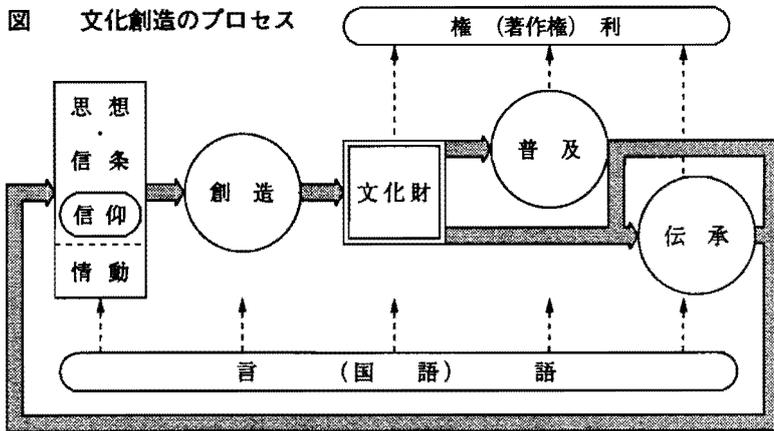
(3) 文化行政の枠組と宗務行政

〔文化行政の枠組〕

以上に述べた文化創造のプロセスは、図に示すとおりであり、次のように概括される。

すなわち、創造活動の原動力である思想・信条、信仰及び情動によって創造活動が展開され、創造物である文化財が生み出される。文化財は、普及し、伝承されることによって、さらに思想・信条、信仰と情動を刺激し、再び同じ過程が繰り返され、循環していく。この間、各パートにおいて手段として使用され、結果として表出するのが言語、すなわち国語であり、また、文化財については、その普及と伝承の過程も含め、創造者の権利である著作権の保護が図られている。

図 文化創造のプロセス



文化行政との対応

- 文化の振興と普及 ←→ 「創造」「普及」
- 文化財の保護と活用 ←→ 「伝承」
- 国語の改善 ←→ 「言語 (国語)」
- 著作権の保護 ←→ 「権利 (著作権)」
- 宗務行政の運営 ←→ 「信仰」

先に文化庁の任務として要約した五つの事項は、このプロセスのそれぞれのパートを対象とし、相互に関連づけられながら、文化行政としての一体性を保ちつつ、それぞれの方向に展開されている。図中の「創造」と「普及」に係る部分は、「文化の創造と普及」として諸般の施策が講じられており、「伝承」については、「文化財の保護と活用」すなわち文化財保護行政として、明治以来独自の奥行と幅をもって展開されてきた。また「国語」及び「著作権」についても、それぞれが固有の領域を形成している。そして「信仰」に係る部分については、宗教活動が教団による組織的活動として行われることから、宗教団体に法律上の人格を付与するとともに、その適正な運営がなされるための指導を行うこととして、「宗務行政」の範疇が成立している。

〔文化行政と宗務行政〕

多面的に展開されている文化行政が、文化の創造という局面において密接な関連を持つものであることは以上のとおりである。そこで最初に指定した三つのもの、すなわち人間の内面的な価値観を表す思想・信条や信仰、情感から惹起される情動については、もとより行政が関わるべきことではなく、このことは、憲法上も、思想及び良心の自由(第一九条)、宗教の自由(第二〇条、なお第八九条)として保障されているところである。

宗教の自由については、旧憲法でもこれを認めていたが(第二八条)、同時に「安寧秩序ヲ妨ケス及臣民タルノ義務ニ背カサル限ニ於テ」という制限が付されており、その意味では極めて不完全なものであった。現行憲法はこれを完全に保障し、さらにその制度的保障として政教分離の徹底を図っている。従って、個人の信仰、宗教の選択、儀式・行事への参加、宗教団体や宗教上の組織の結成、宗教活動等は本来自由であって何らの制限も受けず、また国家は、宗教教育その他いかなる宗教活動もしてはならず、宗教団体を保護、援助してはならないところとなっている。

ところで、先にも触れたように、文部省設置法では、文化とは「芸術及び国民娯楽、文化財保護法に規定する文化財、出版及び著作権その他著作権法に規定する権利並びにこれらに関する国民の文化的生活上のための活動」(第二条)をいうものとされ、また文化庁の任務は「文化の振興及び普及並びに文化財の保存及び活用を図るとともに、宗教に関する国の行政事務を行う」(第二二条)こととなっている。従って、「宗教に関する国の行政事務」は、文化庁の任務ではあるものの、文化という概念には含まれておらず、これとの間に一線が画されている。その理由は、文化の中に宗教を含ませると、文化の振興に宗教の振興も含まれることとなり、宗教に対し中立的であるべきことを謳った憲法の信教の自由、政教分離の原則に抵触することとなるため、あえて文化の概念からはずし、書き分けたことによるものであろう。

しかしながら、そこでいう狭義の文化には含まれないにしても、文化庁の任務には包含されており、宗務行政が文化行政の一部を構成していることは言うまでもない。また、宗教は文化事象そのものであり、国民の精神文化の基盤をなすものであることから、創造活動のプロセス全体の構造の中で、その原動力の一つである「信仰」に関わる部分として位置づけられるとともに、まさにそのことによって、実体的にも、宗務行政が文化行政の中に融合し、その一翼を担うものとして理解することができるであらう。

三 宗教法人法の基本理念

ただ、宗務行政は、信教の自由と政教分離を大原則として運営されなければならない。従って、他の分野とは自ずと異なってくることはいうまでもなく、前述のように、その発現に当たっては、公の関与の排除が基本的に要請

されるところである。そして、このことはまた、宗教(法人)ないし宗教行政に関する唯一の基本法である宗教法人法において、次のような四つの基本的理念として盛り込まれている。

(1) 信教の自由と政教分離の原則

信教の自由と政教分離の根本精神は、宗教法人法の全条文を通じて流れているが、特に第一条第二項と第八五条において、その趣旨が明らかにされている。第一条第二項では、まず「憲法で保障された信教の自由は、すべての国政において尊重されなければならない」として、あくまで同法が、憲法の保障された信教の自由を保障するたてまえに立脚していることを謳い、次いで「従って、この法律のいかなる規定も、個人、集団又は団体が、その保障された自由に基づいて、教義をひろめ、儀式行事を行い、その他宗教上の行為を行うことを制限するものと解釈してはならない」として、その解釈の指針を示している。これは、個人や集団が、その保障された自由に基づいて行う宗教上の行為が、国や地方公共団体の公権力の行使により制限できるというように、この法律の規定を解釈してはならないこと、換言すれば、宗教本来の領域にわたる事項については、同法の取り扱う対象ではない旨を明示したものにほかならない。

また、第八五条は、第一条第二項の趣旨を踏まえつつ、さらに政教分離の原則を法の運用面から規定したものである。同条は「この法律のいかなる規定も、文部大臣、都道府県知事及び裁判所に対し、宗教団体における信仰、規律、慣習等宗教上の事項についていかなる形においても調停し、若しくは干渉する権限を与え、又は宗教上の役員、若しくは他の進退を勧告し、誘導し、若しくはこれに干渉する権限を与えるものと解釈してはならない」とする。すなわち、宗教法人法の運用等に際しては、行政庁、裁判所が、信仰、規律、慣習その他宗教上の役員の人

事等の領域に立ち入り、立法の根本趣旨をそこなうことのないよう慎重な配慮をすべき旨を示しているのである。⁽¹⁾⁽²⁾

(1) また、宗教法人に対する公租公課に関係がある法令の制定や改廃、公租公課の賦課徴収に関し、境内建物、境内地その他の財産の範囲の決定や宗教法人についての調査、その他法令の規定による正当の権限に基づく調査、検査その他の行為をするに当たって、国や地方公共団体の機関は、宗教法人の宗教上の特性や慣習を尊重し、信教の自由を妨げることがないよう特に留意しなければならないこととされている(第八四条)。

(2) なお、宗教団体といえども、公共の福祉に反する行為をした場合、例えば、刑法や医療法等の強行法規に違反する行為があった場合に、当該罰則の適用を受けることになるのは当然であり、そのような場合に、他の法令の規定の適用が妨げられるものと解釈してはならない旨が、注目的に規定されている(第八六条)。

(2) 聖俗分離の原則

宗教団体は、その本来の活動である宗教上の活動(宗教性—聖の面)と、これを支えるための財産管理など世俗上の活動(世俗性—俗の面)の両面の機能を併せ持っており、宗教法人法は、後者すなわち世俗的事項についてのみ適用される。

先の宗教法人法第一条第二項は、まさにこのことを明らかにしたものである。敷衍すれば、公権力の働く行政の作用が、宗教団体の聖の面に及ぶことは許されず、その俗の面においてのみ、同法の規定を根拠に働きかけることができることを示している。この趣旨はまた、第一八条第六項からもうかがわれる。同条同項は「代表役員及び責任役員の宗教法人の事務に関する権限は、当該役員の宗教上の機能に対するいかなる支配権その他の権限も含むものではない」として、代表役員及び責任役員の権限も、世俗的な事項のみに限られ、純粹に宗教的な事項はその範

困に含まれないことを明らかにしている。

(3) 自治の原則と自律性への期待

このように、宗教法人法は宗教団体の世俗に関わる事項についてのみ規定しているのであるが、これに関しても、宗教活動の自由を最大限に保障するため、必要最小限の規制しかしていない。

すなわち、宗教法人の運営面の多くは宗教法人の自主、自律に委ねられており、例えば、役員の資格や任免、必要な機関の設置、財産の処分の方法等についても、それぞれの宗教法人の特性に応じ、自主的にその規則で規定し、自律的に運営できるようになっている。いわば、宗教法人の自治を最大限尊重し、自律した活動が行われることを期待しているわけである。

(4) 性善説

一般に、宗教はそれ自体「善」であり、従って、宗教上の活動にはおよそ非違はあり得ないものと考えられている。現に、宗教が、国民の道德基盤を支え、特に青少年の道德意識の向上に果たしている役割は極めて大きいものがある。先の自治の原則と自律性への期待も、一面ではこのような性善説に由来するものといえるが、このような擬制の下に、宗教法人法においては、財産の処分等についても特段所轄庁の許可を必要とせず、会計報告等の義務づけもしていない。また、宗教法人に対する税法上の種々の恩典も、このような考え方を踏まえ、その公益性への期待に基づいているところが大きい。

この意味で、宗教(法人)≡善という考えは、宗教法人法全体を貫いて流れている理念の一つといえよう。

四 宗教法人法の特徴

宗教法人法は、以上のような基本理念に基づいて制定されているが、これらの理念を前提としながら、さらに同法に見られる制度的な特徴を挙げれば、「認証制度」「責任役員制度」「公告制度」及び「宗教法人審議会制度」の四つに要約することができる。次に、これらの諸特徴について概観してみよう。

(1) 認証制度

〔宗教法人の設立と認証〕

宗教法人法は、宗教法人の設立については、所轄庁の「認証」を受けなければならないこととしている（第二一条第一項）。ここでいう認証とは、提出された書類に基づいて、所轄庁が、宗教法人になろうとする団体が宗教法人法に定められている宗教団体であること、宗教法人の規則や手続きが法令に適合していることを確認する行為であり、それからいかなる効果が生ずるかは法律の定めるところによるのであって、所轄庁の意思によるものではないと解されている。

すなわち、所轄庁の認証行為は、法律で定める要件を備えているかどうかを審査し、所定の要件を備えていると認めるとき行う判断の表示であり、従って、認証に際しては、その規則や手続きが法令の規定に適合しているかどうかを審査するにとどめ、宗教性の面にまで立ち入って審査することは厳にさげねばならないとされ、また、認証行為は行政法上の行政

行為である。従つて、認証の性格は、民法上及び行政法上の位置づけを考察することによって、より明らかとなるであろう。

[民法上の相当概念]

①民法の法人理論によれば、法人設立の態様は次の四つに大別されている。

第一は許可主義であり、一定の組織を備え、かつ行政庁の「許可」を受けることによって成立するものである。民法上の公益法人(社団法人、財団法人)がこれである。許可主義は、許可を与えるかどうかは行政庁の自由裁量によるものとされている。

第二は認可主義であり、一定の組織を備え、かつ行政庁の「認可」を受けることによって成立するものである。学校法人、社会福祉法人、消費生活協同組合等のほか、後述するように宗教法人もこれに含まれるものと解される。認可主義にあつては、法律の定める要件を具備する場合には必ず認可が与えられなければならない。ただ、該当するかどうかの判断は、なお行政庁に委ねられているとされる。

第三は準則主義であり、法律の定める一定の組織を備え、これを公示することによって成立するものである。商事会社をはじめ、証券取引所、労働組合等がその例である。おおむね、公示のための登記又は登録が成立要件とされている。

第四は特許主義であり、特別に制定された法律によつて成立するもので、日本銀行、公団、公社等国策に沿う事業を行う法人がこれに当たる。

②宗教法人法にいう認証を先に述べたような内容に理解すれば、基本的には、認証は、民法上の分類における認可の概念に相当し、それと同一の枠組の中にあるものとしてとらえられる。

ただ、認証にあっては、信教の自由と政教の分離の大原則を踏まえ、所轄庁の判断の基準が厳格に法定されている(第一四条第一項)ほか、不認証という否定的判断をする場合には、申請者ないし他の機関(宗教学者審議会)の意見を聞かなければならないとする(同条第二、第三項)など、法人設立の実質的な自由をできるだけ確保しようとしており、このため、所轄庁の判断には著しい制約が加えられている。また、認可では、認可によって法人は成立し、登記は對抗要件に過ぎないのであるが、認証においては、登記が成立要件とされており(第一五条)、従って、認証そのものは、法人成立の前段階としての行為に過ぎないものとなっている。

このような点を考慮すれば、認証は、民法上の認可の枠内に位置づけられるものの、認可としての性格は著しく変容しているものといえる。「認証」という用語があえて用いられている所以も、この意味において理解できよう。

③認証という用語の使用された由来は、法令改廃の経過をたどることからもうかがうことができる。

戦前の宗教団体法では、宗教団体の設立には認可を必要としたが、ここでいう認可は完全な自由裁量行為であり、民法上の許可の概念に相当するものであった。戦後の宗教法人令においては、これと対照的に準則主義を採用していたところ、宗教団体としての実体を有しないものまで宗教法人になるなどの弊害が生じたため、一九五一年(昭和二六)、これに代わった宗教法人法において現行の認証制度が導入された。

宗教法人法制定に際し、一方で宗教団体法の認可の用語をさけるとともに、他方、準則主義を廃するにせよ、信教の自由の観点からなるべくその趣旨を生かすべく、所轄庁の判断の余地を極力少なくしようとして、認可主義と準則主義の中間形態とも受け取れる認証という独特の表現を採用したものと思われる。いずれにせよ、民法上の分類概念では、認証は、所轄庁の判断の余地が著しく制約された、認可の特殊な形態ということができよう。

〔行政法上の相当概念〕

①認証は、行政法上の概念としては、準法律行為的行政行為である「確認」の一種と解されている。行政法上、確認とは、特定の法律事実又は法律関係の存否又は正否に関し、行政庁が公の權威をもって確定し、宣言する行為であり、行政庁の行う判断の表示であるとされる。また、確認行為によりどのような効果が生ずるかは、各場合について法律の定めるところによるものであり、これによって具体的な権利が生ずる等一種の形成的効果を伴うことがあるにしても、それは法律が特に賦与した効果であり、確認行為そのものの効果ではないとされている。

認証は、この確認の概念内容をほぼそのまま借用したものにはかならない。すなわち、宗教法人法制定の当初から、認証は、行政法上の確認に相当するものと解され、その前提で意味づけが行われており、今日、広くこの解釈が定着している。

②行政法上、確認と類似した概念に「公証」がある。公証も準法律行為的行政行為であるが、特定の法律事実又は法律関係の存在を公に証明する行為であり、確認(＝認証)が判断の表示であるのに対し、認証の表示である点で異なっている。

また、法律行為的行政行為の中の形成的行為といわれるものに、「認可」と「特許」がある。認可は、第三者の法律的行为を補充してその法律上の効力を完成させるもの(補充行為)であるが、行政庁の認可が、その法律的行为が完全に効力を生ずるための要件となっている点で認証とは異なる。特許は、特定人のために新たな法律上の力を賦与する行為(設権行為)であり、一般の法人設立はこれに含まれると解されている。その意味で、認証は一見特許に相当するようにも見受けられるが、宗教法人は登記によって成立し、認証はその前段階の行為に過ぎないのであり、両者は性格を異にしている。

〔その他の要認証事項〕

民法上及び行政法上、認証の相当する概念は、以上のとおりそれぞれ認可、確認として理解されるのであるが、いずれにしても認証は、宗教法人法によって導入された、同法における特有の概念、制度といえることができる。

認証は、設立のほか、規則の変更、合併、任意解散の場合にも必要とされている。その効力発生は、認証書の交付(規則の変更、任意解散)、登記(合併)というように、それぞれ事柄に応じて異なっているが、いずれの場合も、宗教法人の実質的自由をできるだけ確保しようとして、所轄庁の判断の余地は著しく制約を受けており、設立の場合におけるその本質において異なるものではない。

(2) 責任役員制度

〔責任役員と旧法上の総代〕

宗教法人法においては、「責任役員」の制度が設けられている。これは、旧宗教団体法及び宗教法人令の「総代」に代えて、宗教法人法制定の際に導入されたものである。従って、責任役員の性格は、両者を比較することによって浮き彫りにすることができる。

宗教団体法では、宗教団体のうち単位団体である寺院、教会には檀徒、教徒、信徒の総代三人以上を置くものとし、また、宗教法人令においても、単位法人の神社、寺院、教会には氏子、崇敬者、檀徒、教徒、信徒の総代三人以上を置くこととしていた。そして、これら総代は、社寺、教会の経営に関し、当該団体(法人)の代表及び執行機関である住職、教会主管者、主管者を「扶ク」ものとされていた(団体法第八条、法人令第九条)。

一方、宗教法人法においては、すべての宗教法人に三人以上の責任役員を置き、責任役員は、宗教法人の「事務を決定する」ものとしている(第一八条第一、四項)。なお、法人の代表及び執行機関は、責任役員の中の一人

である代表役員とされている(同条第一、三項)。

〔総代と責任役員の相異〕

①このように、従前の総代は、あくまで住職等を中心とする、その下に置かれた補助機関として位置づけられていた。そして、その置かれる理由は、住職等が世事にうといたため、経済その他の世俗的な問題に当面した場合に、俗人の補佐が必要と考えられたことによるものと解されていた。

これに対し、宗教法人法の責任役員は、法人の事務の決定機関として、より高められた権限と機能を有するに至っている。宗教法人法制定に際し、代表役員の専断をできるだけ排除し、法人運営の適正を期そうとの意図に基づくものと考えられる。

②このことは、総代の同意権と責任役員決定権の範囲の違いからもうかがわれるところである。すなわち、総代の同意は、規則の変更、財産の処分、任意解散において必要とされ、その意味で、同意権の対象事項は限定列举されたものといえるが、責任役員決定権は、法の建前上、法人の事務一般に及ぶところとなっている。

もつとも、総代の同意にあつては定数全員のそれが必要と解されていたのに対し、責任役員事務の決定は、規則に別段の定めがなければ定数の過半数で決することとされており(第一九条)、一見前者の要件が厳しいように見受けられるが、これについては、責任役員が決定機関として位置づけられたことに伴う、意思決定の一般原則に従った結果によるものと考えられる。

③また、総代は壇徒、教徒、信徒等の俗人に限られていたが、責任役員には(従って、責任役員一人からなる代表役員も)、聖俗が必ずしも問われていない。

総代が俗人であるのは、前述のように、住職等の聖職者が世事にうといことに伴い、俗事の処理を補佐するため

に置かれたことによるものである。他方、責任役員は、法人運営の適正を期するための決定機関としての性格を有し、その限りにおいて、代表役員も含め聖俗の別を必要としないとしているものと解される。

〔民法法人の理事と責任役員〕

民法上の社団法人、財団法人には、一人又は数人の理事が置かれ、各理事が法人を代表するとともに、事務を執行することとされている。従って、各理事は、おのおのが代表機関であると同時に、事務執行の機関となっている。この点、宗教法人における責任役員と民法法人の理事は、大きく異なっている。

(3) 公告制度

〔宗教法人の社団性と財団性〕

宗教法人法は、「宗教団体」に法律上の能力を与えることを目的としている。およそ「団体」とは、一定の目的の下に一体として組織された人的な結合をいうものとされており、宗教団体もその例外ではあり得ない。

従って、宗教法人法では、宗教法人の基本的な性格として、神主、僧侶、牧師、宗教教師、信者などの団体といふ人的要素を包含する社団法人と観念しているものとみなすことができる。信者が構成要素であるかどうかについては議論があるが、宗教法人の存立に係る重要な行為をする場合には、信者その他の利害関係人に周知させるための公告をしなければならぬこと(第二条第三項等)、任意に解散ができること(第四三条第一項)は、この社団性が積極的に考慮されたものといえる。しかしながら、反面において、構成員資格の得喪が規則上の必要的記載事項とされておらず、また構成員(社員)の総会も必要とされていない点では、社団性もかなり不明確となっている。

一方、神社、寺院、教会、修道院その他これに類する団体(単位団体)にあつては、礼拝の施設を備えているこ

とが法人としての成立、存続のための要件とされていること(第二条第一項、第八一条第一項第三号)から、単位団体である宗教法人は、財団としての性格も有しているといえることができる。これは、破産が解散事由とされていること(第四三条第二項第三号)、構成員の欠乏が解散事由となっていないこと(第四三条第一項)からも裏づけられよう。

これらのことから、宗教法人は、社団的な性格を有するものの、純粹の社団とはいいがたい面があり、特に単位法人にあつては、社団と財団の中間的な存在とみなすことが適当であろう。

〔公告制度と社団性〕

このような宗教法人の社団的な性格の現れの一つが、公告制度と考えられる。宗教法人法は、宗教法人が、設立、規則の変更、合併、任意解散、被包括関係の設定・廃止、財産処分等の重要な行為をする場合、信者その他の利害関係人に周知させるために公告をしなければならないこととしている(第二一条第三項、第二三条、第二六条第二項、第三四条第一項、第三五条第三項、第四四條第二項)。

信者(氏子、崇敬者、檀徒、教徒、信徒等)が、宗教法人すなわち宗教団体の人的構成要素であるかどうかについては、議論が分かれている。しかしながら、信者の存在は宗教団体の重要な要件とされているところであり(第二一条)、その場合において、信者が「教化育成」の対象という受動的な立場にあるにしても、宗教団体にとって必要欠くべからざる存在であることは否定できず、従つて、厳密な意味での人的構成要素とはいいがたい面があるものの、広義では、宗教団体の人的構成要素と解してさしつかえあるまいと考えられる。

また、信者の持つこのような性格から、その宗教団体への関わり方は、それぞれの場合において法なり団体内部の規則等なりによって定められるであろうが、公告に関する限り、その対象が信者にまで及んでいることは、信者

が少なくとも広義の人的構成要素であることを前提としているものと解することができる。すなわち、信者を含めた形での宗教団体の社団性の現れといえよう。

なお、その他の利害関係人には、債権者、担保物権者等があるが、これらは団体外における対向的な利害関係者であり、団体的内的存在である信者とは性格が異なっている。

〔公告制度の意義〕

このように社団性を背景に置いた公告制度のねらいは、宗教法人の自主性を尊重しつつ、民主的な運営を保障しようとするところにある。すなわち、宗教法人が重要な行為をしようとする場合は、運営に当たっている責任役員ないしは一部関係者など少数者の独断に委ねることなく、信者その他の利害関係人の利益がそこなわれることのないよう、信者等も承知した上で、団体としての合理的な運営が図られることを考慮したものである。そして、これによって、責任役員等による宗教法人の運営の適正を期そうとしたことにほかならない。

なお、公告に基づく信者等の意見の開陳が、公告の法律上の効力に影響を与えるものではないが、公告を社団性の現れと理解する上からは、当事者の健全な常識により、これらの意見に十分考慮を払うことが要請されているところといえよう。

(4) 宗教法人審議会制度

〔宗教法人審議会の役割〕

宗教法人法は、文部省に宗教法人審議会を設置し、文部大臣の諮問に応じ、宗教法人に関する認証その他宗教法人法によりその権限に属せしめられた事項について調査審議し、及びこれに関連する事項について文部大臣に建議

することとしている(第七一条第一、二項)。

宗教法人審議会は、宗務行政が、憲法で保障された宗教の自由と宗教法人の自主性を尊重して行われることを期して設けられたものであり、宗務行政の重要な柱となっている。特に、所轄庁が宗教法人に対して不利益な措置をしようとする場合には、当該宗教法人の利益が不当に侵害されることのないよう、その措置に過誤なからしめないようにするための事前審査的な役割を果たしている。

いわば、宗教法人審議会は、宗教の自由と政教分離の原則の下において、所轄庁と宗教法人、すなわち行政と宗教界との間に不必要な摩擦が生ずることを避けるべく、両者の間の緩衝剂的な役割を担う機関として設けられたものといふことができる。

〔宗教法人審議会の機能〕

宗教法人審議会は、宗教家及び宗教に関する学識経験者から成る一五人の委員で構成され、前述のように、文部大臣の諮問に応じ、宗教法人法によりその権限に属せしめられた事項について調査審議し、またこれに関する事項について建議する機能を有している。そして、特に次の事項については、あらかじめ宗教法人審議会に諮問してその意見を聞かなければならないことになっている。

- ① 所轄庁たる文部大臣による規則、規則の変更、合併及び任意解散に関する不認証の決定(第一四条第三項、第二八条第二項、第三九条第二項、第四六条第二項)
- ② 目的に反する公益事業以外の事業の停止命令(第七九条第四項)
- ③ 所轄庁による設立及び合併の認証の取消(第八〇条第四項)
- ④ 不服申立てに対する文部大臣の却下以外の採決又は決定(第八〇条の二第一項)

なお、宗教法人審議會は、宗教団体における信仰、規律、慣習等宗教上の事項について、いかなる形においても調停し、又は干渉してはならないこととされている(第七条第三項)。これは、宗教法人審議會も行政機関の一つであるため、政教分離の原則から、当然のことを注意的に規定したものと考えられる。

おわりに

以上に述べたとおり、宗務行政は文化行政の一環として明確に位置づけられており、また、宗教法人法の根底を流れる四つの基本的理念が個々の条文の中に具体化されることによって、実際の宗務行政の在り方も規定されている。現実には、宗教活動が教団による組織的活動として行われるという実態を踏まえ、宗教法人法によって宗教団体に法律上の能力を与え、一方で宗教法人の自主性、自律性を尊重するとともに、他方その責任と公共性を重視し、宗教法人の管理運営といった世俗的側面に関してのみ、一定限度の権限が国及び都道府県に認められ、関与できることとなっている。このため、宗教法人の設立については認証制度を採用し、また管理運営面においては、その自律性に委ねながら、責任役員制度と公告制度を設けて民主性、公共性の確保を図り、さらに宗教法人審議會を設けることで宗教法人の利益擁護が担保されるようにしている。かくて、宗務行政は、宗教法人の設立、規則の変更、合併、解散等の認証事務を中心に、宗教法人の適正な運営が図られるための指導に係る事務、宗教に関する情報、資料の収集、提供等のサービスの業務がその内容となっている。

一方、宗教法人をめぐる問題は、昨今種々の問題が生じており、世の非難を浴びるような事例も遺憾ながら断たない。特に、管理運営面で毎年指摘されている典型的な事例は税の申告洩れ(ないし脱税)である。このような

税の申告漏れのケースでは、(意図的なものもあろうが)どちらかというとな無意識のうちにそのような結果になった例が多いと思われる。そしてその背景には、結局のところ、法人と役員個人の立場が截然と区別されず、いわば公私混同した結果によるところが少なくない。大宗派、大教団は別として、一八万法人の大半は規模も小さく、そのため、法人と役員個人の活動や財産などについて明確な区分のできにくい面があることも否定できない。しかしながら、いやしくも法人格を認められ、社会的存在として機能することが期待されている以上、公私の別は判然とされていないなければならない。宗教法人制度は、宗教団体においても、本来の宗教活動そのもののほか、それら宗教活動を支える上で必要な財務管理などの世俗上の活動を行っているため、この世俗的な側面については一般社会で機能できるよう、法人となる道を開くことを目的として設けられている。一寺の主となり、一字を委ねられると同時に、法人の機関としての立場も併せ持つ代表役員、責任役員にあつては、本来の宗教活動はもとより、世俗面である法人運営に関しても、遺漏のないようにすることが強く要請されているといえよう。

法制面における自治の尊重と自律性への期待に即応する上からも、今後、宗務運営に関する理論面及び実務面からのアプローチが必要であり、宗務管理論ないし宗務経営論とでもいうべき学問分野の成立を期待してしめくりとしたい。

(参考文献)

- 井上憲行「宗教法人法の基礎的研究」一九六九年 第一書房
 文化庁文化庁宗務課・宗教法人法令研究会編「宗教法人法の解説と運用」一九七四年 第二法規
 渡部 義「逐条解説宗教法人法」(改訂版)一九九二年 きょうせい

我妻 栄 「新訂民法総則」(民法講義二)一九六五年 岩波書店

四宮和夫 「民法総則」(第四版)一九八六年 弘文堂

林 良平編 「注釈民法(二)総則(二)」(増補版)一九八二年 有斐閣

田中二郎 「行政法総論」(法律学全集六)一九五七年 有斐閣