

# 宗教法人と情報公開

## —鳥取県の宗教法人情報開示事件を巡って—

宮澤 佳廣（神社本庁参事・國學院大學兼任講師）

平成15年11月20日に鳥取県が県内2宗教法人の非公知情報を開示した事件を巡っては、平成7年の宗教法人法改正に対する批判材料、あるいは問題提起として論じられる傾向もある。しかし、そうした理解や評価は、鳥取県の当該宗教法人情報の開示が妥当であったことを前提とするものであろう。本発表は、そうした立場とは一線を画し、鳥取県の開示決定自体が妥当性を著しく欠いていたという立場からの問題提起である。

### 1. 事件の概要

当該事件は平成15年12月26日の新聞報道によって明らかになったが、当日の読売新聞は、「宗教法人が提出した財務情報を鳥取県が県情報公開条例に基づき、全面開示していたことが26日、分かった。文化庁は『信教の自由を害する恐れがある』として各都道府県に原則非開示を求める通知を出しているが、県は『地方分権推進一括法施行後、国と地方の関係は対等。文化庁通知の拘束力はない』と判断したといい、宗教界の反発も予想される」と伝えている。

当該事件で開示された情報は、鳥取市内の神社と八頭郡内の寺院の2法人分の情報（規則及び認証書、役員名簿、財産目録、収支計算書）で、役員名簿は代表役員の住所、氏名、印影のみを部分開示し、収支計算書については任意提出されていた神社の収支計算書が全面開示された。開示の手続きは、鳥取県情報公開条例（平成12年鳥取県条例第2号）に基づき、鳥取市内の男性が平成15年10月23日に開示請求を行い、その後、①情報公開窓口（県民室）で公文書開示請求書を受付、②請求書を公文書保管先の担当課（総務課）へ転送、③情報

公開条例に沿って開示・非開示の決定（最終決裁者は知事）、という流れで行われた。県条例では、開示請求があった日から起算して15日以内に開示可否の決定をしなければならないことになっているが、鳥取県は期限内に決定できず、規定に基づき請求者に決定延期を通知し、11月20日に開示決定を下した。

一部報道によれば、担当部は当初、非開示の決定を下すべく稟議書を回したが、差し戻しがあり一転、開示の決定が下されたという。その真偽のほどはともかく、当該事件で開示された宗教法人情報は、規則及び認証書を除き、法人法25条4項に基づき宗教法人から所轄庁への提出が義務付けられた書類の記載情報で、文化庁はこれら情報の取扱いを「存否を明らかにすることなく開示を拒否（存否応答拒否）」と応じるよう所轄庁に指導していた。したがって、鳥取県の開示決定は、従来の宗教法人情報の取扱いを一変させ、宗務行政を所管する文化庁の指導、方針に真っ向から逆らうものであったことになる。

鳥取県は開示決定の理由について、「文化庁より原則非開示を求める文書が出された当時は、宗教法人の取扱いは国からの機関委任事務であったが、平成12年の地方分権一括法施行後は自治事務となり、国と地方の関係は対等で文化庁の指揮監督の拘束力はなくなっている」「県の情報公開条例に照らし、非開示条項に該当しないし、宗教法人を特別視する必要はない」と説明したが、以下にその問題点を指摘したい。

## 2. 宗務行政と自治事務の問題

鳥取県は、「宗教法人から提出された書類の管理や当該文書の開示事務は、地方自治法2条9項に規定された法定受託事務でなく県の自治事務で、文化庁の指導監督の拘束力が及ぶものでないから、県条例に従って県が独自に判断でき、違法ではない」と主張する。ここで焦点となるのは、宗教法人情報の開示事務を含む管理事務が「法定受託事務」か「自治事務」なのかという問題である。およそ鳥取県が自治事務と主張する根拠と目されるものは、①法人法25条5項が法定受託事務に規定されていないこと、②機関委任事務に関連して収集・作成された情報管理を自治事務とする自治省見解が存在すること、の二つであろう。

①については、「法人法25条5項(所轄庁は、前項の規定により提出された書類を取り扱う場合においては、宗教法人の宗教上の特性及び慣習を尊重し、信教の自由を妨げることがないように特に留意しなければならない。)が法定受託事務に規定されていないから自治事務だ」という主張で、片山善博知事の県議会答弁からも、これが鳥取県の主たる根拠であることは理解される。

この点については、法人法25条5項が、同条4項(宗教法人は、毎会計年度終了後4月以内に、第2項の規定により当該宗教法人の事務所に備えられた同項第2号から第4号まで及び第6号に掲げる書類の写しを所轄庁に提出しなければならない)の事務に伴い、提出書類を取り扱う場合において信教の自由を妨げることのないよう特に留意すべきことを定めた留意規定であり、かかる留意規定から四項と同様の独立した事務を導き出せるのかという疑問が生じる。なほ、留意規定に関して言えば、法人法84条(国及び公共団体の機関は、宗教法人に対する公租公課に関係がある法令を制定し、若しくは改廃し、又はその賦課徴収に関し境内建物、境内地その他の宗教法人の財産の範囲を決定し、若しくは宗教法人について調査をする場合その他宗教法人に関して法令の規定による正当の権限に基き調査、検査その他の行為をする場合においては、宗教法人の宗教上の特性及び慣習を尊重し、信教の自由を妨げることがないように特に留意しなければならない。)も同様に、法定受託事務には規定されていない。

因みに、法人法25条5項は、平成7年の法人法改正によって宗教法人の財務関係書類等の提出が義務づけられるにあたり新設された規定である。書類提出制度の導入に伴い、「信教の自由」の侵害につながらないよう最大限配慮するために新設されたこの規定が、開示決定の根拠とされたのは皮肉だが、この規定が設けられた経緯を考慮すれば、鳥取県の主張は説得力に乏しいように思われる。

②の「国の機関委任事務の処理に関連して収集・作成された情報であっても、その情報(文書)管理は自治事務であり、自治体の情報公開条例による公開の対象となる」とする自治省見解については、鳥取県は何ら言及していない。それは機関委任事務の廃止を開示決定の理由とする以上、当然のことであろうが、この自治省見解に基づいて開示決定の妥当性を主張することも可能なの

で、念のために触れておくことにする。

この自治省見解は、昭和57年3月に山形県金山町が公文書公開に関する条例を制定したことを受けて国会答弁で示されたもののだが、同時にそれは「情報(文書)管理自体が機関委任事務の執行そのものである場合、また、当該情報の管理が機関委任事務の処理と密接不可分な関係を有する場合には、これらの情報の管理が機関委任事務としての性格を有することを否定できない」と、機関委任事務に関する情報管理事務(自治事務)にも国の指揮監督権が及ぶことを認める内容となっている。

文化庁は当該事件後、地方自治法245条の9第1項によって当該法定受託事務を所管する大臣が定めることができるとする処理基準を定め、平成16年2月19日付で各都道府県知事宛に通知したが、この処理基準を定めた理由について「宗教法人から提出された書類の開示、非開示などの管理事務は、法定受託事務の処理と密接不可分の関係を有する情報の管理であることから、処理基準の中でその取扱いについて定めた」と説明しており、この自治省見解の趣旨が踏襲されている。

ところで、文化庁が定めたこの「処理基準」は、「地方分権一括法施行後は都道府県知事所轄の宗教法人に関する事務は機関委任事務から法定受託事務に整理されたこと」「その事務は全ての所轄庁が統一的に取り扱うことが相応しいものであること」を徹底する内容となっている。機関委任事務はすでに廃止され、国の事務を除く地方自治体の事務は法定受託事務と自治事務に区分されており、しかも自治事務については控除説を採って法定受託事務以外のものを広く包含するとされている以上、自治省見解に拠ること自体問題があるのではないかという批判もあろう。しかし、宗務行政の目的を考えた場合、鳥取県の開示決定は幾つかの矛盾や問題を生じさせることになり、その意味で自治省見解の趣旨を踏襲した処理基準の重要性は認識されて然るべきである。

では、宗務行政上どのような矛盾・問題が生じるのか。第一は、宗教法人に関する統一的事務の保証という問題である。宗教法人情報の開示が地方自治体独自の判断で行えることになれば、宗教法人の情報管理事務の全国的な統一が保証されず、宗教団体間に不平等な取扱いを生む危険性が高まる。まして法人

法が所轄庁の変更を予定している以上、特定宗教法人に限ってみても、所轄庁の変更に伴い異なる取扱いを受けることも想定される。

第二は、宗務行政の継続性・連続性の確保という問題である。宗務行政事務は元来、地域的・地方的な事務とは考えられず、国家・国民全体にわたることから国家事務と解され、機関委任事務とされてきた経緯がある。所轄庁が都道府県知事とされたのは、古く宗教団体の活動範囲は一般的に狭く地域に密着した宗教団体が多かったこと、宗教団体の数も多く総ての認証を文部大臣が行うことは事務処理上、困難だったことなどが考慮された結果とされる。そうした宗務行政の継続性・連続性が確保されないことは明白だろう。

### 3. 県条例の運用の問題

鳥取県は、「県に提出された書類はすべて公文書となり、その公文書の開示・非開示は本県の情報公開条例に基づき決定します。……今回のケースでは、個人情報情報は非開示としましたが、財産目録や収支計算書はその記載内容を十分に検討した上で、公開しても宗教法人の利益を害するおそれはないと判断し開示した」と説明する。県条例では、9条2項3号アで「法人その他の団体（国、独立行政法人等、地方公共団体及び公社を除く）について、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を除き、公にすることにより、当該法人等又は当該個人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるもの」を非開示情報と規定しており、鳥取県は財産目録や収支計算書を開示（公開）しても、「当該法人等の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれ」がないと判断したことになる。

県条例は、平成11年5月7日に制定された「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」（情報公開法）に準拠して制定されたもので、法人等の非開示情報に関する規定も、情報公開法（5条2号イ）と一字一句異なるところはない。また、情報公開法成立の過程では、①「当該法人等の権利」の中の「法人等」には宗教法人をはじめとする私法人のほか法人格のない団体が含まれること、②「権利」には憲法や法律でそれら法人に認められている権利が含まれること、③宗教法人には信教の自由、集会、結社、表現の自由といった諸権利が「当該

法人等の権利」として保護されることになること、④法人法25条4項に基づいて宗教法人から提出された書類のうち非公知の事実に係るものについては、当該宗教法人及びその関係者の信教の自由、特に宗教上の結社の自由が害されるおそれがあると考えられことから原則として不開示情報として取り扱うことになること、が確認されている。しかし、鳥取県は県条例の運用にあたり同様の解釈は採らず、開示情報として処理し、その理由に制定権者が異なることを挙げている。

そこで、「当該法人等の権利」に係る規定の解釈運用について鳥取県は、「宗教法人については『当該法人等の権利』に憲法で保障された信教の自由に基づく権利が含まれる」と説明するが、権利の実質については、「宗教法人の権威、威信、神秘性」「宗教法人の尊厳」などと表現し、さらに「宗教法人の尊厳という概念は抽象的であることを否定しない」としつつ、「具体的にどのような項目を開示すれば宗教法人の尊厳を損なうのか判断する」などと極めて曖昧な主張を展開している。このように、「宗教法人の尊厳」という抽象的で具体的につかみどころのない観念が「宗教法人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれ」の当否を判断する指標とされるときは、開示請求権の行使は恣意的とならざるを得ないことは明らかであろう。

なお、鳥取県は「利益を害するおそれ」については全く説明しておらず、当該事件で情報開示の対象となった宗教法人名の公表を求められた際には、「当該法人が何らかのトラブルを抱えているのではないかと推測させる可能性もあるなど当該宗教法人の不利益となるおそれ」を理由にこれを拒否している。しかし、県が例示したこの種の「不利益のおそれ」が開示拒否の理由とされるならば、当該事件は起きていない。それは、情報開示の前提に開示請求者による開示情報の公表が予測されており、当該事件についても開示請求者によって当該宗教法人名が公表され、結果、「当該法人が何らかのトラブルを抱えているのではないかと推測させる可能性もあるなど当該宗教法人の不利益となるおそれ」が生ずるのは自明だからである。

さらに、当該事件では、開示決定に先立って情報開示の対象となった宗教法人に対する意見聴取も行われておらず、情報開示した旨の通告もなされていない

い。実施機関によって「当該法人の不利益」を理由に当該法人名の公表が拒否されることになれば、県条例によって第三者に認められている開示決定に対して取消訴訟を提起する原告適格を実施機関が実質的に奪うことにもなり、この点でも県条例の規定を大きく逸脱し、法人等の権利を著しく侵害するものと言えよう。

#### 4. 閲覧請求と開示請求の関係性の問題

以上、鳥取県の主張に沿って開示決定の問題点を指摘してきたが、当該事件は法人法の閲覧請求権と県条例の開示請求権の関係性という重大な問題をも提起しているので、この点についても指摘しておきたい。

法人法と県条例との関係・調整は、県条例15条に規定があり、法人法の規定で閲覧請求者が限定されていることを理由に、閲覧請求権とは別に県条例の開示請求権が認められることになっている。そこで、宗教法人情報に係り並存する閲覧請求権と開示請求権の具体内容を比較すると次のようになる。

法人法25条3項に基づく閲覧請求権は、

<b>請求権者</b>	当該宗教法人の信者その他の利害関係人
<b>決定権者</b>	当該宗教法人
<b>開示基準</b>	(請求権者に)閲覧することについて正当な利益があり、かつ、閲覧の請求が不当な目的によるものでないと認められるか否か
<b>対象情報</b>	①規則及び認証書、②役員名簿、③財産目録、④収支計算書、⑤貸借対照表(作成している場合に限る)、⑥境内建物に関する書類(備えている場合に限る)、⑦機関の議事に関する書類および事務処理簿、⑧事業に関する書類(法人法6条の規定に基づき事業を行っている場合に限る)の記載情報

を内容とし、県条例5条から9条に規定される開示請求権は、

<b>請求権者</b>	県の区域内に(住所を有するか、所在する事務所又は事業所に勤務するか、所在する学校に在学する)者、県の区域
-------------	--

	内に事務所又は事業所を有する個人及び法人その他の団体、及びその他実施機関が行う事務又は事業に利害関係を有するもの
<b>決定権者</b>	都道府県知事（実施機関）
<b>開示基準</b>	（対象情報を）公にすることにより、当該法人等又は当該個人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるか否か
<b>対象情報</b>	①規則及び認証書、②役員名簿、③財産目録、④収支計算書、⑤貸借対照表（作成している場合に限る）、⑥境内建物に関する書類（備えている場合に限る）、⑧事業に関する書類（法人法6条の規定に基づき事業を行っている場合に限る）の記載情報

を内容とする。

このように閲覧請求権と開示請求権を比較すると、請求権者と決定権者以外には大差は認められない。例えば開示請求権の開示基準は、県条例9条2項3号アの「公にすることにより、当該法人等又は当該個人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるもの」によるが、閲覧請求権も「信教の自由に代表される宗教法人の有する憲法上の諸種の権利が侵害されるおそれ」のないよう開示の制限（閲覧義務の限定）が設けられているから、両者とも「宗教法人の権利が侵害されるおそれ」を開示・非開示の境界線に据えていることになる。また、対象情報の⑦については、所轄庁がその任務を果たすには他の書類で足りるとして提出を義務付けていないもので、これも実質的には同一となる。

その一方、請求権者と決定権者は、閲覧請求権と開示請求権の実質に大きな差異を生じさせることになる。第一の問題は、請求権者の範囲の定め方に起因するもので、閲覧請求権によって当該宗教法人と関係を有する特定少数の者（信者その他の利害関係人であって、閲覧することについて正当な利益があり、かつ、その閲覧の請求が不当な目的によるものでないと認められる者）に限り開示される情報が、閲覧請求権では当該宗教法人と何ら関係を有しない不特定

多数の者に開示されることである。

もとより開示される情報が閲覧請求権と開示請求権で同一の場合は、閲覧請求権は無意味となり、閲覧請求権は開示請求権に完全に吸収、包摂されることになる。その場合、閲覧請求権者である特定少数の者（当該宗教法人の信者その他利害関係人）にとっては、閲覧請求権は不十分な権利の保障となるし、逆に、開示請求権者である不特定多数の者には当該宗教法人の信者その他の利害関係人と同等の過剰な権利を認めることになって、県条例による宗教法人情報の開示効果が法人法による効果を上回る結果になる。

第二の問題は、決定権者が異なることに起因するもので、閲覧請求権によって当該宗教法人みずからの裁量において第三者に直接開示される情報が、開示請求権では所轄庁の介在と裁量によって当該宗教法人の意志とは無関係に、第三者に間接開示されることである。閲覧請求権では、請求権者を「正当な目的を有し」「閲覧請求の目的が不当な目的でない」「信者その他の利害関係人」の三条件を満たす者に限定し、開示の効果が「宗教法人の権利が侵害されるおそれ」に当たらないよう一定の制限を付した上で、開示対象者の具体的範囲の決定や開示の方法を当該宗教法人の判断に委ねている。これは、みずからの情報をみずから管理できる領域（自己に関する情報をコントロールする権利）を当該宗教法人に委ねるもので、開示の効果を当該宗教法人みずからが予想し得るという意味で、「当該宗教法人の権利」を二重に保護する機能を果たす。

これに対して開示請求権は、開示の効果によってもたらされる「宗教法人の権利が侵害されるおそれ」を事前に防ぐための一定の制限が設けられていないばかりか、開示請求の意図や目的は当該宗教法人に明らかにされず、開示対象者にその適正使用が求められるのみで、開示情報が不正に使用されることを防ぐ措置（罰則規定）も講じられていない。つまり、開示請求権では当該宗教法人が開示対象者を特定できず、みずからの情報をみずから管理できる領域（自己に関する情報をコントロールする権利）を所轄庁に委ねるという異常な状況を生むことになる。

## 5. 公益法人制度改革との関係

鳥取県の宗教法人情報開示事件を巡り「開示の妥当性」について検討すると、鳥取県が主張する理由には十分な説得力がなく、この開示決定自体が「政治性」を帯びたものではなかったかという疑念を抱く。

そもそも県条例の目的は、「県政に対する県民の知る権利を尊重して、公文書の開示を求める権利その他情報公開に関し必要な事項を定めることにより、県の諸活動を県民に説明する責務を全うし、もって県民参加による開かれた公正な県政の推進に資する」ことにあり、鳥取県の情報公開制度に期待される役割は、①「知る権利」の実現の保障、②県民参加の「開かれた県政」の確立、③適正な行政手続の保障、の三つに整理される。当該事件では、開示された当該宗教法人の非公知情報が県民参加の「開かれた県政」の確立や適正な行政手続の保障のために必要な情報とは考えられないから、その意味において「知る権利」の実現をめざす立場に立ったものと解されるが、当該宗教法人名の公表において明らかに実施機関の裁量（開示拒否）が働いており、県条例の運用における究極目的の設定は一様でない。まして、宗教法人の非公知情報を開示することが、「知る権利」の実現や公益性の確保にどれほど有益なのかは不明である。

さらに、県民に対する説明責任（アカウンタビリティ）という視点で言えば、県が特定宗教法人の財務状況に説明責任を負うことになれば、憲法20条との関係からも問題が生じよう。

以上、当該事件における鳥取県の開示決定が極めて妥当性を欠くものであったことを縷々述べてきた。しかし、当該事件で特に留意すべきは、現在進められている公益法人制度改革と連動して今後、宗教法人の公益性の担保機能として公開性（情報開示）がますます求められていく、そうした流れが形成されつつあることを示唆している点にあるのではなかろうか。