

第 1 3 4 回 宗教法人審議会

議 事 録

日時 平成9年11月18日(火) 午後1:00～

場所 東條会館 本館3階「桃李」

文 化 庁

第 1 3 4 回 宗教法人審議会

1. 開 会

2. 議 題

(1) 最近の宗務行政について

(2) その他

3. 閉 会

○ 出席者

委 員

新堂会長，新井委員，大桃委員，加藤委員，志村委員，白幡委員，手島委員，内藤委員
中村委員，永井委員，新田委員，庭野委員，能邨委員，野崎委員，松本委員，宮崎委員

文化庁

町村文部大臣，林田文化庁長官，遠藤文化庁次長，霜鳥文化部長，前川宗務課長
吉川宗教法人室長，その他関係者

午後 1 時 5 分開会

1. 開 会

- それでは、ただいまから第 134 回の宗教法人審議会を開会いたします。

初めに、委員の異動が若干ございましたので、とりあえず御紹介申し上げたいと思います。

庭野日鑑氏は、本年 4 月 1 日付で新しく委員になられましたが、今回初めての御出席ということで、御紹介いたします。

- 庭野でございます。
- どうぞよろしくお願いいたします。

また、前回の審議会以降に、岡本健治氏が 9 月末で任期満了になりました。新たに後任といたしまして、神功皇后神社宮司、神社本庁評議員の宮崎義敬氏が委員となられましたので御紹介申し上げます。

- 宮崎でございます。よろしくお願い申し上げます。
- 本日は、特に文部大臣がお見えでございますので、初めにごあいさつをいただきたいと存じます。どうぞよろしくお願いいたします。
- 文部大臣 御紹介いただきました文部大臣の町村でございます。どうぞ先生方、よろしくお願いを申し上げます。

まだ着任をいたしまして日も浅うございますが、今、いろいろな面で勉強している最中でございます。私は、数年前に文部省の政務次官を務めました。そのころは、余り宗教法人審議会というのは、開かれていたのかどうかもよくわかりませんで、今ほど関心と呼んでいなかったのかもしれない。

いずれにいたしましても、宗教法人法も改正をされ、また、そういう意味では、この審議会の重要性というものが従前以上に高くなっているのかな、このようにも受けとめているわけでございますが、憲法に定めます信教の自由を保障いたします機能を果たすこの審議会、大変重要な役割を持っているものと、このように受けとめております。

きょうは、特に、次の通常国会に総務庁の方から提出を予定をしております「情報公開法案」というのがございまして、その詰めが政府部内において行われている、あるいは関係方面からの御意見も伺っているという段階だと聞いておりますけれども、特に改正宗教法人法に基づきまして、宗教法人から所轄庁に提出される書類の取り扱い、これにつきまして、皆様方の御関心も大変高いやに伺っているところでありまして、どうか

この点についての率直なる意見交換をお願いをできればと、このように考えております。

私自身も、いろんな意味で大変重要な問題だと、こう受けとめているのでございますから、ひとつ、きょうは皆様方の御議論をじっくりと拝聴させていただければと、かように考えております。

大変御多忙の中、御出席をいただき、また、この審議会の運営にも各般にわたりまして御協力をいただいておりますことに心から感謝を申し上げまして、一言ごあいさつにいたします。どうもありがとうございました。

○ 事務局の方にも人事異動がございましたので、文化部長から御照会いただきたいと思います。どうぞよろしくお願いいたします。

○文化部長 文化部長の霜鳥でございます。私の方から紹介させていただきます。

前文化庁長官、吉田茂は退任いたしまして、その後任に林田英樹前文部省学術国際局長が就任いたしております。

次に、文化庁次長でありました小野元之は文部省大臣官房長に異動になっておりまして、その後任に遠藤昭雄前文部省大臣官房審議官が就任しております。

それから宗務課長でございますが、前任の佐々木順司が文部省体育局学校健康教育課長に異動となっております、その後任に前川喜平前文部省教育助成局企画官が就任しております。

以上でございます。

○ それでは、今回就任されました林田長官から一言ごあいさつをお願いいたします。

○文化庁長官 今、御紹介いただきましたように、この7月1日付で文化庁長官を拝命いたしましたわけでございます。皆様方には大変お世話になると思っておりますけれども、何分どうぞよろしくお願い申し上げます。

以前、平成5年の夏から7年の夏まで文化庁次長を務めさせていただきました際には、改正前の法律に基づきます審議会でございますけれども、この審議会に大変お世話になったわけでございます。今度は長官としてという立場でございますけれども、今後とも何分どうぞよろしくお願い申し上げます。

また、皆様方、本日大変お忙しい中、この会議に御出席いただきましたことを厚くお礼を申し上げたいと思っております。

宗教法人審議会は、御承知のとおり、文部大臣の諮問機関といたしまして宗教法人に関する認証等について調査審議し、これに関連する事項について建議することを任務ということでございます。今の大臣のお話にもございましたように、大変重要な審議会で

あると思っておるわけでございます。特に、宗教法人法の改正に伴いまして、この審議会の職務権限も以前の制度に比べまして相当ふえてもいるわけでございまして、その意味でもますます重要なものになっているというふうに思っております。今後とも、皆様方の御意見を十分に踏まえまして、円滑な宗務行政に努めてまいりたいというふうに思っております。皆様には、当審議会がその任務を適切に果たしていけますよう、今後とも御尽力をお願いをしたいというふうに思っているわけでございます。

議題といたしましては、今、大臣の方からお話がございましたように、「最近の宗務行政について」となっておりますけれども、重要事項といたしまして、情報公開法との関連につきまして御審議いただければと思っております。何分どうぞよろしくお願い申し上げます。

○ お手元にたくさん資料が配布されておりますので、御確認をいただきたいと思います。

○ 宗務課長 資料を確認させていただきます。

お手元の袋の中にございますが、表紙の後に配布資料のリストがございます。

資料１は、審議会の委員の名簿でございます。

資料２、これは、「商法等の一部改正に伴う宗教法人法の一部改正について」の通知の写しでございます。

資料３、「宗教法人『大経寺』に係る文部大臣裁決取消請求訴訟について」という資料でございまして、判決文が添付されております。

資料の４、「宗教法人のための提出書類ガイドブック」。

資料の５－１、５－２、５－３、５－４、これは、情報公開法につきましの資料でございますが、資料５－１は、昨年１２月２５日の閣議決定の抜粋。

５－２からは行政改革委員会の意見でございますが、５－２は、その意見の前文の部分でございます。

５－３は、その意見に添付されております「情報公開法要綱案」の抜粋でございます。

それから資料５－４、これは、この「情報公開法要綱案の考え方」ということで、行政改革委員会が情報公開法要綱案についての詳しい考え方を述べているようでございます。

以上でございますが、お手元にそろっておりますでしょうか。

なお、これらの資料のほかに、「宗教法人関係法令集」をお手元に置かせていただいております。これもぜひ御参照いただければと存じます。

○ 次いで、定足数の確認をいたしますが、宗教法人審議会規則第６条により、総委員の

5分の3以上の出席が必要でございますが、本日、20名の総委員のうち16名の方の御出席を得ておりますので、定足数を充足していることを確認いたします。

なお、前回の審議会の申合せによりまして、本日の審議会の御発言等につきまして、議事録にて公開となりますので、念のため申し上げます。

2. 議 題

(1) 最近の宗務行政について

○ 早速議事に入らせていただきますが、本日は、特に、先ほど大臣のお話にありましたように、情報公開法案の立案の動向等についての御説明と、これに関する意見交換をいたしたいと思っておりますので、事務局の方から説明をお願いいたします。

○宗務課長 それでは、私の方から、この宗教法人法に基づきます提出書類の取り扱い、特にその提出書類の取り扱いに関して、現在作業中でございます情報公開法案との関係につきまして若干御説明申し上げます。

まず、情報公開制度との関係で最も焦点になりますのは、改正宗教法人法に基づきまして提出が義務づけられました書類でございますので、この書類に関しまして若干おさらいをさせていただきたいと存じます。

お手元の「宗教法人関係法令集」の10ページの後段でございますが、ここに第25条の条文がございます。ここの第25条の第2項で、「宗教法人の事務所には、常に次に掲げる書類及び帳簿を備えなければならない」と、宗教法人が事務所に備え付けなければならないとされる書類が列举されてございます。1号 規則及び認証書、2号 役員名簿、3号 財産目録及び収支計算書並びに貸借対照表を作成している場合には貸借対照表、その他と。1号から6号まで列举されております。

これらの書類につきましては、この第3項、次の項で閲覧請求権が設定されております。ここにごございますように、「宗教法人は、信者その他の利害関係人であつて前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各号に掲げる書類又は帳簿を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から請求があつたときは、これを閲覧させなければならない。」となっているわけございまして、これがいわゆる「閲覧請求権」でございまして、この請求権を有する者というのは、ここにごございますように、信者その他の利害関係人であつて、その書類を閲覧することについて正当な利益がある者であり、かつ、その請求の目的が不当な目的によるものではない、そういう者に限って閲覧請求が認められる。逆に

申しますと、これ以外の者に対しては閲覧請求権がないということになりまして、最近ございました、地方裁判所の判決におきまして、この閲覧請求権は認められなかったケースがございます。

これらの書類のうちの一部につきまして、その写しを所轄庁に提出するというものになっておりまして、それが第4項にございます。「宗教法人は、毎会計年度終了後四月以内に、第二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二号から第四号まで及び第六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。」2項にございますうちの2号、3号、4号及び6号にある書類につきましては、その写しの提出の義務があるということになっております。

この提出を受ける所轄庁につきましては、第5項で、特に留意しなければならない義務が定められておりまして、「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。」となっております。

この第4項に基づきまして提出をいただきます書類につきましては、この改正宗教法人法の施行後に始まります会計年度につきまして、その会計年度が終わってから4月以内に提出していただくということになりますものですから、通常、4月から3月までを会計年度といたしますと、ことしの4月から始まる会計年度につきまして、来年の3月にその会計年度が終わりますと、その後4月以内に提出していただくということになります。したがって、その場合は来年の7月末までにこの書類を提出していただくということになるわけございまして、まだ、これまで私ども文化庁におきまして、また都道府県におきまして、この書類の提出を受けてはいないわけでございます。これから提出していただくという書類でございます。

ここで、この第3項で閲覧請求権がございしますが、先ほど申し上げたとおり、信者その他の利害関係人であって、その書類を閲覧することについて正当な利益があり、その閲覧の請求が不当な目的ではないもの、そういうものに限って閲覧請求権を認めている。宗教法人法の趣旨はそういうことございまして、それ以外のものに対しては、宗教法人はそれらの書類の閲覧を拒むことができると考えられるわけでございますが、これは、よって来るところはどういうことかと考えますと、こういった財産目録、収支計算書等の書類につきましては、これをみだりに一般に公にすることになりますと、当該宗教法人の管理運営に何ら関わりを有しない外部の者によって、その宗教法人の宗教活動の態様に対する誹謗中傷でありますとか、自由な宗教活動を妨害するというようなことに使

われるおそれがある、ひいては、その信教の自由を害されるおそれがある、そういう考え方によるものであるというふうに解されるわけでございます。そういったわけで、宗教法人法は、その信教の自由を保障するという大前提から、宗教法人がその事務所備付けの書類を一般に公にしないということを認めているものであるというふうに考えられるわけでございます。

4項に基づきまして所轄庁がいただきます書類は、この備付け書類のうちの一部の写しでございますが、これは、あくまでも所轄庁として宗教法人の活動状況を最小限度の資料によって把握させていただく、その上で所轄庁としての責任を果たせるようにする、そういう趣旨でいただくものでありまして、それ以外の目的に使うことは厳に慎むべきものであるということは、これは先ほど申し上げましたこの第5項からも読み取れるわけでございます。

こういったことを考えますと、所轄庁には、いただいた提出書類をみだりに外部に公開して、結果的に宗教法人の信教の自由、宗教活動の自由を害するような事態を招くようなことはないようにするということが求められているというふうに考えているわけでございます。

こういう宗教法人法第25条の趣旨に照らしますと、この中には、既に宗教法人法に基づいて登記されている情報も含まれております。例えば宗教法人の代表者、代表役員の氏名等につきましては登記事項でございますから、これは既に公開されている情報でございますし、財産のうちの基本財産の総額というのも、これも登記事項でございますから既に公開されている情報でございます。また、宗教法人が自ら公開しているという場合は多々あるわけでございまして、役員名簿にいたしましても財産目録等につきましても、あるいは収支計算書につきましても、場合によって、宗教法人の独自の判断で自主的に公開しているというケースはございます。

そういうものを除きますと、この備付け書類、提出書類にございます情報というものは、宗教法人自身がその公開を望まない限りは、いただいた所轄庁にとりましては、いわゆる「職務上知ることのできた秘密」に当たるものである。これは国家公務員法第100条1項にございますが、「職員は、職務上知ることのできた秘密を漏らしてはならない。」というそういう規定がございます。これは、いわゆる「守秘義務」と申しておりますけれども、いただいた書類に含まれる情報は、原則としてその守秘義務の対象になるものであるというふうに解されるわけでございまして、私ども所轄庁といたしましては、いただいた書類は、この国家公務員法の守秘義務によって外部に漏らしてはな

らないという義務が課せられているというふうに考えておるわけでございます。

これが、その第25条及びその第25条に基づいて提出いただきます書類の取扱いについての私どもの基本的な姿勢であるというふうに御理解いただいてよろしいかと思います。

それに対して、情報公開法はどういう形のものになっておるかということでございますが、お手元の資料の5-1から5-4までを御覧いただきたいと存じます。

資料5-1と申しますのは、これは昨年12月25日の閣議決定の一部分でございますが、ここにありますように、「国民に開かれた信頼される行政の実現」というタイトルのもとに、「行政情報公開の推進等」という項目がございます、その中に、

「「情報公開法制の確立に関する意見」（平成8年（1996年）12月16日行政改革委員会意見）を最大限に尊重し、できる限り早期に法律案をまとめるべく作業を進め、平成9年度（1997年度）内に所要の法律案の国会提出を図る。」となっているわけでございまして、政府として、今年度内、すなわち来年の3月までの間にこの法案を国会に提出するという事を閣議決定しているわけでございます。

ここで、最大限に尊重するとされましたこの行政改革委員会の意見が、その次の資料5-2以下にあります。

資料5-2でありますが、これは12月16日の行政改革委員会の意見でございます。基本的な考え方を示した部分でございますが、「特に次の点を強調しておきたい。」と、第3行目からでございますが、「情報公開法制は、行政文書に対する開示請求権制度を新たに整備し、政府の行政運営の公開性を向上させ、政府の諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにするものである。したがって、行政文書の公開範囲を可能な限り広げる必要があることは、当然のことである。」「他方、」とございまして、「他方、行政文書の中には、個人のプライバシー、企業秘密、国の安全に係わる情報等のように国民の利益のため保護すべき情報も含まれており、これらもまた適正に保護される必要がある。」というようなことから、「本要綱案の不開示情報の各基準と原則開示という枠組みはこのような双方の利益の適切な調整ということに特に留意して検討した結果である。」と、こうなっているわけでございまして、原則的に、できる限り開示する、しかし、保護すべき情報は保護していかなければならない、それは不開示情報として保護していくのである、そういう原則をここでうたっているわけでございます。

次のページから、その具体的な要綱案の内容が記されておりますが、資料の5-3でございます。この「目的」というところにありますように、「行政文書の開示を請求

する国民の権利につき定める」、これによって「行政運営の公開性の向上を図」る、これを目的とするものであると。

第3「開示請求権」でございますが、「何人も、この法律の定めるところにより、行政機関の長に対し、行政文書の開示を請求することができるものとする」と。「何人も」ということで、これは、どのような事情があるとか、どのような理由があるとか、その開示を請求する者に何らかの理由がある、利益があるというようなことは問わないわけございまして、しかも、「何人も」とございすのは、日本国民であることも要しないということでございまして、外国人であっても請求者あるいは請求権者である、そういう考え方でございます。

また、この「行政文書」という言葉につきまして、ちょっと定義規定はここには載っておりませんが、行政機関が作成した、または入手した文書はすべて行政文書になります。したがって、所轄庁が作成したものでなくて、宗教法人から提出していただく資料や書類につきましても、いただいた時点で行政文書になるわけでございます。したがって、この場合の情報公開法によります開示の対象となります行政文書に当たるということになります。

次、第5の「行政機関の開示義務」というところでございますが、ここにございすように、「行政機関の長は、行政文書の開示の請求があった場合は、開示請求に係る行政文書に不開示情報が記録されているときを除き、開示請求をした者に対し、当該行政文書を開示しなければならないものとする」。ここにありますように、不開示情報が記録されている場合は除かれるというわけでございます。

また、次の第2項のところでございますが、「開示請求に係る行政文書の一部に不開示情報が記録されている場合において、当該部分が当該部分を除いた部分と容易に区分することができるときは、行政機関の長は、開示請求者に対し、当該部分を除いた部分につき開示しなければならない」。つまり、これは「部分開示」と言っておりますけれども、一つの文書の中に不開示情報と開示すべき情報とが混じって入っており、それが容易に区分できるという場合には、いわゆる「墨塗り」をするわけでございますね。不開示情報の部分は何らかの形で消しまして、開示できる部分だけを開示するということになるということでございます。

次のページでございますが、ここに「不開示情報」、しからば、どういう情報が不開示情報になるのかということについて、六つのカテゴリーに分けて記してございます。

第1は、「個人に関する情報」。いわゆるプライバシー、個人に関する情報でござい

ます。

(2) とございますのが、「法人その他の団体に関する情報」云々とございまして、宗教法人からいただく書類につきましては、ここが一番関わりの深い部分になってまいります。ここに、不開示情報となるケースがイ、ロと二つ書いてございまして、イとございますのは、「開示することにより、当該法人等又は当該個人の競争上の地位、財産権その他正当な利益を害するおそれがあるもの」、これは不開示情報になると。

それから、ロとございまして、「行政機関からの要請を受けて、公にしないとの約束の下に、任意に提供されたもので、法人等又は個人における常例として公にしないこととされているものその他の当該約束の締結が状況に照らし合理的であると認められるもの」。ちょっとわかりにくいものでございますが、これは法律に基づいて提出していただくものではなくて任意に提出していただくものであって、しかも、その任意に提出していただく際に、「これは公にしません」というお約束を行政機関の方です、そういうものでございますね。そういうものについては不開示情報といたします、こういうことでございます。

これにつきましては、多少補足的な考え方が資料の5-4の方にございますので、ちょっとそちらをお開きいただきたいと思います。資料の5-4の2枚目でございます。4、「不開示情報等」とございます中の(3)というところに、「法人等に関する情報」という、この法人等に関する情報についての不開示情報の考え方を記してございます。

「競争上の地位、財産権その他正当な利益」、これをどういうふうに読むのかというところでございますが、「法人その他の団体に関する情報には、営業秘密等、開示すると当該法人等の権利利益を害するおそれのあるものがあるが、法人等有する正当な権利利益は、原則として開示することにより害されるべきではない」。ちょっと飛ばしまして、「そこで、本要綱案では、開示することにより、当該法人等又は当該個人の競争上の地位、財産権その他正当な利益を害するおそれがある情報を不開示情報とした。」と、こう言うておるわけでございます。

それに続きまして、次のページでございますが、「法人等には、株式会社、公益法人、宗教法人、特殊法人その他の法人のほか、政治団体その他法人格のない団体も広く含まれるが、『競争上の地位、財産権その他正当な利益を害するおそれ』の有無は、当該法人等と行政との関係、その活動に対する憲法上の特別の考慮の必要性等、それぞれの法人等及び情報の性格に応じて、的確に判断されるべきである。」という考え方を示し

ておりまして、明確に宗教法人についても言及しておりまして、また、この「競争上の地位、財産権その他正当な利益を害するおそれ」のあるなしの判断に当たっては、その活動に対する憲法上の特別の考慮の必要性というようなものを考慮すべきものであるということで、宗教法人につきまして、一定の配慮をしているということにはなるわけでございます。

また、もとに戻っていただきまして、資料の5-3の2枚目のところでございますが、そのほかの不開示情報の例といたしましては、(3)にございますように、国の安全でありますとか外交関係にかかわるもの。

(4)、これは、犯罪の予防・捜査等、公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすような情報。

(5)といたしましては、行政機関内部又は行政機関相互の審議・検討、協議に関するもので、率直な意見交換とか意思決定の中立性が損なわれないように。

それから、(6)といたしまして、監査、検査、取締り、争訟云々等、その行政機関の事務、または事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの。

こういうことで、(1)から(6)までの不開示情報のカテゴリーをここに提示しているわけでございます。冒頭申し上げたとおり、(2)の法人情報に関わるところが最も関わり深いところでございます。

ちょっと返っていただきますが、(2)というところで、不開示情報とする場合であっても、ただし書きがございまして、(2)のイ、ロの前に3行ほどただし書きがございまして、「当該法人等又は当該個人の事業活動によって生ずる人の生命、身体若しくは健康への危害又は財産若しくは生活の侵害から保護するため、開示することがより必要であると認められるものを除く。」とございまして、このようなケースについては開示するのである、不開示情報にはなりませんということでございます。「人の生命、身体若しくは健康への危害又は財産若しくは生活の侵害から保護するため」必要な場合、そういう場合には開示する。

それから、次のページの第7というところに「公益上の理由による裁量的開示」というのがございまして、行政機関の長は、不開示情報であっても公益上の理由があると認めるときには、「不開示情報の規定により保護される利益に優越する公益上の理由があると認めるときは」開示することができるという裁量的開示というものが記されております。

次に「第三者保護に関する手続」というのがございますが、宗教法人から提出してい

ただ書類というのは、行政機関が作成した行政機関固有の文書ではございませんでして、第三者に関する情報が記録されている情報でございますから、この第三者保護の手続が該当するわけでございますが、「開示請求に係る行政文書に国、地方公共団体及び開示請求者以外の者（以下「第三者」という。）に関する情報が記録されているときは、行政機関の長は、開示等決定をするに際し、当該第三者の意見を聴くことができるものとする」。

それから2にございますのは、先ほどのただし書きでありますとか、あるいは先ほど申し上げた裁量的開示を行う場合には、「行政機関の長は、開示の決定に先立ち、当該第三者に対し、所定の事項を通知して、意見を述べる機会を与えなければならない」となっております。この場合の第三者は不服申立てをすることが可能になるわけございまして、この開示につきまして不服があるという場合には、この第三者が不服の申立てをすることができる、そういうことになっております。

次のページに、「不服申立て」についての手続がございますが、この不服申立てにつきましては、不服審査会というものを設けるということになっておりまして、これは総理大臣が衆参両院の同意を得て任命する、権威の高い機関として設置されることになっております。

最後に、「関係法律との調整」とございまして、「文書の公開等に関し定めている法律その他の関係法律の規定との間で必要な法制上の調整措置を講ずるものとする」とございまして。

これにつきましては、次の5-4の資料の最後の方から2枚目にございますが、特に国家公務員法第100条の守秘義務との関係が問題になるわけでございますが、この

「不開示情報と守秘義務規定との関係」でございまして、最初に、国家公務員法第100条に基づく守秘義務についての説明がございます。ここで、「守秘義務を課している規定における秘密とは、実質秘（非公知の事実であって、実質的にそれを秘密として保護するに値するもの）」、こういうものを漏らせば、「国家公務員法等違反となり、懲戒処分又は刑事罰の対象となる」と。

「一方、本要綱案は、不開示情報以外の情報は開示しなければならないとともに、不開示情報は開示してはならないという構成をとっており、仮に不開示情報を開示すれば、職務上の義務違反になり得る。」

多少ややこしいんですが、「これらの解釈を前提とすると、行政機関の職員は、情報公開法による不開示情報以外の情報を開示しなければならない義務及び不開示情報を開

示してはならない義務と、国家公務員法等による実質秘を漏らしてはならない義務とを負っており、実質秘と不開示情報の位置付けの問題と職務義務規定の適用の問題との二点について、両者の間に矛盾抵触があってはならない。」ということでございまして、守秘義務と、それから不開示義務との間に矛盾がないようにしなければならないということでございます。

ただし、守秘義務というのは、実は明確にその範囲が定まっているものではないということが言われておりまして、その次の段落でございますが、前者、つまり守秘義務の範囲の位置付けの問題については、実質秘と不開示情報の位置付けの問題ですが、その「範囲の位置付けの問題については、国家公務員法等の実質秘の範囲は具体的に定められているとは言い難いことから、それが明確であることを前提として、不開示情報の範囲と法律の規定上関連付けることは困難であり、また、両者の範囲を関連付けることは、情報公開法の立法において不開示範囲を定める場合の必須要件ではない。」と。

これは、どういうことを言っているかと申しますと、守秘義務で守られる範囲というのはケース・バイ・ケースであって非常にあいまいであると。一義的にここからは守秘義務がかかる、ここからは守秘義務はかからないというのはなかなか言いがたい部分がある。したがって、この不開示情報の範囲と守秘義務の範囲というのは、原則として一致させなければならないものだけれども、矛盾抵触があってはならないものであるけれども、一緒にしよう、関連づけて考えようとするとう無理が出てくる。なぜならば、実質秘の範囲というのはあらかじめ設定されているものではないからということになっております。したがって、ここでは、無理に関連づけることはしないでおうという考え方をとっているわけでございます。

次に、後者の規定の適用関係の問題、義務違反が生じた場合にどうなるかということでございますが、それについては、「情報公開法に基づき適法に開示をしている限りにおいては、国家公務員法等の守秘義務違反による責任を問われないとすることが可能と考えられる。」すなわち、結果として、守秘義務がかかっているものにつきまして情報公開法に基づいて開示するという事になった場合には、守秘義務の責任は免れるということができないじゃないかと、そういうことを言っているわけでございまして、結果として守秘義務で守っていたものが開示義務によって優先されるという結果が生じ得るということになります。こういう考え方がここで示されているということでございます。

以上が、駆け足でございましたけれども、現在進められております情報公開法のもとになっております行政改革委員会の意見の概要でございます。今現在、問題になってお

りますのは、宗教法人法に基づいて提出される書類、あるいは宗教法人法に基づかない、法律の規定に基づかないでいただく書類もございますが、そういったものも含めまして、宗教法人から所轄庁として文化庁がいただく書類につきまして、この情報公開法のもとでどういった取扱いがなされるべきであるのかということでございまして、先ほどの不開示情報というところで、きちんと読めるものであろうか、この辺が今問題になっているところでございまして、その辺につきまして、また宗教界の皆様方の御懸念もあるのではないかと考えております。

本日は、この点につきましての御意見を伺いたいと考えておるところでございます。

私の方の説明は以上とさせていただきます。

○ どうもありがとうございました。

それでは、ただいまの問題につきまして、御指摘のように、宗教法人の方々には特に御関心が高いかと思いますが、どうぞ御遠慮なく御意見を賜れればと思います。本日は、大臣もいらっしゃり、直接御意見を反映させることができますので、どうぞ御自由に御発言ください。

○ ただいま御説明をいただきましたが、不開示情報の中の、殊に2の宗教法人に関する法人の不開示に関するところの問題でございますが、これは結論的に申しますと、経済行為といったものが非常に優先的に考えられておるんじゃないかと私は思うのです。

例えば、当該個人の「競争上の地位、財産権、その他正当な利益を害するおそれ」、こういったような問題は、私は、むしろ経済的な行為を優先的に考えて、少し飛びますが、先ほど憲法上の云々ということが述べられておりますけれども、ただ、憲法上の云々によってこれを不開示にするか、開示にするかといったことを判断する以前に、この不開示の条項の中に、むしろ私は、憲法で保障されておるところの信教の自由といった問題を明確にここで文言に入れておく必要があるのではないかと考えるんです。

実は、憲法上の云々で、その点は開示するか不開示にするかということは考慮するというのをうたってはおりますけれども、しかし、これはあいまいであって、私は、むしろこういう経済的な地位、財産権の正当な利益を云々というよりも、そこに精神的なところの信教の自由、または学問の自由といったような、憲法上でも、私はむしろ、経済的な問題よりも精神的なそういった地位の保全といったものが優越されておるんじゃないかと思いますが、そういった意味で、今私は、ここに適切な文言を用意をいたしてはおりませんが、しかし、そういったようなものを、ここにあらかじめ不開示情報の条項として入れる必要があるのではないかと考えております。

○ 同じような考え方になると思いますけれども、確かに、この情報公開法というのは、民主的な行政を実現するために本当に欠かせないものですから、私は、基本的にその法律ができるということは賛成ですけれども、ただ、宗教法人法に基づいて提出される書類について、この法案によると、不開示文書といいますか、不開示情報だということが明確に記されていない、それが非常に問題であると思うんですね。やはり、ここの不開示情報の第6のイというところがあるわけで、ここには信教の自由といいますか、あるいは本当に個人のプライバシー中のプライバシーである信教の自由ということが明確にうたわれていない、イの場合ですね。

ロの場合でも、「行政機関からの要請を受けて、公にしないとの約束の下に、任意に提供された」ものとありますが、この「任意」という場合に、宗教法人法に基づいて提出が義務づけられているものは任意ではなくなるわけですから、その対象外になるわけですね。ですから、ロではない。そうしますと、イにおいてしか明確に明示されないことになりますから、このイにおいてやっぱりしっかりと文言を置かないと、先ほど行政職員の守秘義務等々の問題が非常に微妙であるということの宗務課長の御説明もありましたけれども、やはり非常に判断が迷うところではないかと思います。

また、最終的には、これはどこかにありましたが、大臣の判断によるとありますけれども、やっぱりいろんな判断というのは、その時代的な状況によって非常に左右されやすいということ。

それから、やはりもう一つは、先ほど不開示情報であっても、ただし書きがというんですか、場合によってはそれは判断によってなされるということで、それがやはりちょっと今文言をしっかりと覚えなかったんですが、やはり行政上は優先されてそれが開示されるようになっていきますけれども、やっぱり信教の自由ということと行政と、本来どのようななじませるかという問題があるわけですが、行政上の事柄が優先されるようなただし書きが出てくるというのは、非常にやっぱり信教の自由ということを侵しやすい、もう時代的な状況の中ではすぐにこれは壊れてしまう、そういう問題ではないかと思えますので、やはり委員が発言されたように、ここのところに信教の自由という視点で、あるいはいろんなプライバシーを守るという視点で明記しておいた方が行政上もしやすいのではないかと思います。

○ お二方から似たような御意見が出ましたけれども。

○ この国民主権の理念に基づく情報公開の趣旨というものは十分理解できるわけですが、今、時代の風潮として、これは言葉が当たるかどうかわかりませんが、例えば

よく言われますが、ポピュリズム（市民主義）というようなものの傾向が強くなってまいりまして、どこまでも個人の権利として知る権利を主張するという、そういう時代風潮があります。

これが行き過ぎましたらば、どういうふうになるかという若干の心配がございます。したがって、宗教法人の立場が守られるかどうか、これは実に運用にかかっている。その運用につきましては、先ほど来御指摘のような、あいまいな点があるようにまだ現時点ではうかがえ、そうなれば、宗教活動に弊害が起こらないとも限らないという懸念があるわけがございます。

信教の自由につきましても、憲法そのものでは変わっていないけれども、最高裁を含めて裁判所の判例などを検討してみますと、解釈が相当変わる可能性というものがあるということがうかがい知れますので、そういったことも含めると、やはり宗教法人法と情報公開法との問題の共生というものは、いろいろ補うような点があるということは御説明を承りましたけれども、大変にその辺の判断に難しいところがあるんじゃないかという気がいたします。

したがって、願わくはやはりこれは情報公開の開示の対象にならないということ、つまり、言うなれば、適用を除外するということがどこかで明確にされる必要があるんじゃないかという気がいたします。

以上でございます。

- 御専門のお立場から、いかがでございますか。
- 御指名がありましたけれども、私、行政法、憲法をずっとやってきておりますので、その立場からの意見をということだと存じます。

先ほど来、信教の自由、それと関連して学問の自由も挙げましたけれども、憲法20条、憲法23条、そういったような観点からすると、この情報の不開示というのは、法律レベルに上回る先決の事柄なのであって、それを明確に何らかの形で示すべきだというような御意見だったと思います。

経済活動に主眼が置かれた規定になっておるという御指摘が最初にございましたけれども、私としましては、情報公開でこれまでのさまざまな経験に徴しても、一番問題になるところを重点的に指摘したんだろうというふうに思っております。憲法で保障されておる信教の自由、学問の自由というのが、すべてに優先する最高の法益であるということは申し上げるまでもないわけであって、宗教法人法の第1条を見ても、第1条の第2項に、この法律の運用については、かりそめにも個人の信教の自由、そして宗教団体

の権利というものを侵してはならないということがあるわけなので、私は、何らかの形で今年度中に情報公開法要綱案に基づく情報公開法案が国会に提出された場合に、それに明示すべきかどうかというのは、もう我が国の現在の法体系のもとでは、わざわざそこまで進む必要はないのじゃないかというような感じを、先ほどからお3人の委員の方々の御意見を承りながら感じましたけれども。

これは、憲法的観点からするところの私の意見でございますけれども、憲法というのは、空を飛んで空から地上を見おろす論法であって、行政法というのは地上をはっていろいろな障害とかなんとかにもいろいろぶち当たりながら考えていく見方であるというふうに言われています。行政法の観点からするとどうなるのかということは、また後で意見を申し述べてみたいと思います。

- 大変幼稚な質問なんですけれども、今、先生が、信教の自由を明確にすべきという必要は、我が国の法体系では必要ではないのじゃないかというようなことをおっしゃったので、これは私、ちょっと不勉強なもので、そこら辺をもうちょっと理由を説明していただければと思うんですけれども。ちょっと理解ができなかったもので……。

- 突然の御指名だったものですから、ちょっと表現がまずかったかもしれません。

私の申し上げようとしたのは、信教の自由、学問の自由、ともに独立の憲法上の条項によってきちんと定められておることであって、個々の法律の規定に優先すること、もう言うまでもないことだという趣旨で申し上げたわけです。

そういたしますと、同じ意味で、やはり29条で個人の財産権というものも保障されておりますので、そういうことからしますと、財産権だけを取り上げてというのは片手落ちじゃないかということになろうかと思いますけれども、私は、府県レベルではありませんけれども、情報公開の実務にも携わったことがございますが、一番問題になるのが、こういう財産権をめぐっての情報開示ということなので、各府県の条例の場合でも、国の法律の場合でも、そこに重点を置いて原案がつくられておるのではなかろうかと、そういう私の所見を申し上げたまででございますので、誤解を生じるようなことがあったようでございますけれども、私の真意はそういうことでございます。

- この際、ほかに御発言ございますでしょうか。

この問題につきましては、お伺いしましたところ、皆様方、情報公開法の運用いかにかかる問題だという点では共通の御理解をいただいているようでございます。もちろん、立法技術として、ただいまのお話のように、信教の自由に関連した条項について、特に提出する書類の記載内容、記載情報について、不開示情報としてこれを明示的に第

6の(2)のイの中に例示すべきであるという御意見もあれば、そこまでしなくとも十分にカバーできるのではないかといったような御意見もあったかにと思いますが、いずれにしても情報公開法が作成される立法過程で、あるいはでき上がりました上で、その運用の際には宗教法人法の精神、特に先ほど御指摘がありました1条の2項、さらには25条の第5項にありますように、「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」というふうに法律で既にうたってございますので、この精神をぜひ立法上、あるいは運用上、大臣に、ひとつ十分留意していただくようお願い申し上げます。この議題についてはこれで議論を打ち切らせていただきますが、何か大臣の方で御意見がありましたら。

○文部大臣 きょうは、篤と聞かせていただきたいと思ってまいりましたので。

○ ぜひよろしく願いいたします。

○文部大臣 私、すみませんが、ちょっと2時から別の、国会の方の用がございまして、これで失礼いたしますが、また、審議会の先生方にはいろいろ御指導いただきますが、どうぞひとつよろしくお願い申し上げます。どうもありがとうございました。会長、どうもすみません。

〔文部大臣退席〕

(2) そ の 他

○ それでは、次の議題に移らせていただきますが、その他の宗務行政につきまして、御報告を事務局からいただきたいと思います。どうぞよろしくお願いします。

○宗務課長 それでは、まず資料の2に基づきまして、商法等の一部改正に伴う宗教法人法の一部改正の施行につきまして御報告申し上げます。

この件につきましては、前回の宗教法人審議会におきまして御報告申し上げたものでございますが、内容といたしましては、これは商法の一部改正に伴いまして、宗教法人の合併に関する規定に多少の手直しがあったというものでございまして、債権者が合併に対して異議を申し述べた場合に、合併によってその債権者を害するおそれがないという場合には、その者に対する弁済でありますとか、担保の提供、あるいは財産を信託等をする必要はないと、いわば合併がしやすくなった規定でございまして、これにつきまして、本年6月6日に公布されました法律がこの10月1日付で施行されまして、同日付で通知を行ったということの御報告でございまして。

それから、その次の資料の3にございますのは、「宗教法人『大経寺』に係る文部大臣裁決取消請求訴訟」というものでございます。

資料3の1ページの中ほどの「事実関係」というところがございますように、「平成5年2月5日、神奈川県知事は、宗教法人『大経寺』の『日蓮正宗』との被包括関係廃止に係る規則変更を認証した。

平成5年4月8日、この認証について、『大経寺』外5名から、文部大臣に対し、その取消しを求める審査請求が提起された。

文部大臣は、宗教法人審議会の意見を聞いた上、平成5年8月4日付けで、本件規則変更は、正当に選任された責任役員による議決がなされておらず、宗教法人法で定められた規則変更手続を経ていないとの理由により、神奈川県知事の当該規則変更の認証を取り消す裁決を行った。」というものでございます。

これにつきまして、提訴の当時、『大経寺』の代表役員及び責任役員であった者からの訴えであったわけでございます。

一審は、文部大臣の裁決を正当とするものでございまして、二審、東京高裁、次のページにございますが、東京高裁も、文部大臣の裁決を正当とする判決をしたわけでございます。

高裁の判決しました要旨を御説明申し上げますが、この2ページ目の(2)東京高裁は、平成7年12月14日に控訴を棄却する判決をしたわけでございますが、その理由といたしまして、②のところがございますように、「所轄庁及び審査庁が審査するために提出された添付書類は、真実に足りる適切なものであることを必要とし、疑うに足りる合理的な理由があればその証明事実の存否を審査できる。よって本件については、規則変更の議決に加わった責任役員は規則の手続を経ておらず、有効に選任されていないことを被控訴人(すなわち文部大臣)が審査したことは相当である。」これは、所轄庁、審査庁には、そういった実質的な審査の権能はないという主張に対して、いや、それはあるのである、そういうことを判断したものでございます。

また、③のところでございますが、「控訴人が主張する被包括関係の廃止にかかる責任役員の選任については、法26条1項及び78条1項の類推解釈」この26条1項、78条1項というのは、規則中に包括法人が規則変更について何らかの権利を有するという場合にあって、その包括からの離脱をするという場合には、その部分は効力を持たないんだ、そういう趣旨の規定でございまして、それ類推解釈して、責任役員の人事についての規定まで及ぼして、それも効力を持たないというふうに考えることはできな

いと、そういう判断でございまして、ここにございますように、「法26条1項及び78条1項の類推解釈により、包括団体の承認を不要とすると、所轄庁及び審査庁は同法上の類推解釈をすべき場合に当たるか否かについて審査しなければならない、そのためには宗教上の事情に立ち入って審査しなければならない、法的安定性を損なうばかりか法の規定の趣旨を超えて行政庁が宗教団体の内部関係に必要以上に関わることになるため、同法条は厳格に解釈すべきである」とその文言どおりに解釈すべきであって類推解釈をすることはできない。したがって、類推解釈に基づいた控訴人の主張は採用できないということでございまして、包括離脱を決めた責任役員会の責任役員の地位につきまして、これが責任役員の地位にないという判断を正当なものと認めたというふうに思われるのでございます。

こういった第二審の判決がございまして、上告がなされましたが、これにつきまして、本年の9月4日、最高裁は上告棄却の判決を言い渡したということで、文部大臣の勝訴が確定したという事件でございまして。

それから、引き続き御報告申し上げますが、お手元に「宗教法人のための提出書類ガイドブック」がございまして、冒頭にも御説明申し上げましたとおり、来年度から改正宗教法人法に基づきます書類の提出が行われることになります。

これまで不活動法人というものが実際に存在することはかなりわかっておりましたけれども、その不活動法人の実態の把握は非常に困難でございました。これは、言うまでもなく、改正前の宗教法人法によりますと、所轄庁は、法人から何らの情報もいただけないという形でございましたものですから、活動しておられるのか、しておられないのかということの把握自体ができなかった、非常に困難であったということでございますが、この平成10年度から、事務所備付け書類の一部の写しを提出するという制度が始まりますことから、今後、この提出の有無によりまして、不活動法人の実態把握が容易になるものと考えられます。したがって、必然的に所轄庁といたしましても、不活動法人への対応を迫られることになるわけでございます。

そこで、文化庁といたしましては、本年6月に都道府県の宗教法人事務担当者を集めまして、今後、不活動法人に対する対策につきまして、積極的に進めるよう要請したところでございますが、文部大臣所轄の法人におきましても、既に不活動と推測される法人が幾つか存在しております。現在、その実態を調査して、これらの法人に関する情報収集に努めているところでございますが、その結果、このたび文部大臣所轄の不活動法人のうち、一法人につきまして、その解散のため、裁判所への解散命令の請求申請を出

すべく準備をしているところでございます。近く裁判所の解散命令の請求申請を行う予定でございます。

これは、国の所轄の法人につきまして、不活動法人という理由で解散命令の請求を行う初めてのケースとなるわけでございます。このケース、具体的なケースにつきまして、詳細は御報告する時間はないと思いますけれども、若干御説明を申し上げますと、このケースにつきましては、15年前に代表役員が死亡して以来、代表役員等の代表者が存在しないという状態になっております。「1年以上にわたって代表役員及びその代務者を欠いている」ということで、宗教法人法の81条4号の解散命令請求の事由に該当するということが明らかである。そのほかの責任役員も全く存在せず、合併あるいは任意解散という方法もとれないということで、関係者、この関係者といいますのは、代表役員の三男の方でございますけれども、そういった方の同意を得まして、明らかな不活動法人ということで、解散命令を請求をするということでございます。

私どもといたしましては、信教の自由ということに十分配慮しながら、今後とも不活動法人の対策を進めてまいりたいと考えておりますけれども、単に活動状況が停滞しているというようなことで、いきなり不活動法人であるということで解散命令の請求に持っていくというようなことは決してするつもりはございません。また、慎重の上にも慎重に関係者からの事情をよく聞きながら、できる限り穏やかな形で、もし関係者がいらっしやって、任意に解散するとか、あるいは任意に合併するというようなことが可能であれば、そちらの方を優先していきたいと思っておりますし、また、被包括の法人につきまして、その包括法人がその状況を十分把握しておられる、また、その対策についてもお考えになっておられるということであれば、そういった包括法人の考え方を尊重しながら進めてまいりたいと思っております。今後、そういった形での不活動法人対策を進めてまいりたいという方針につきまして、御報告を申し上げたいと思うわけでございます。

私の方からは以上でございます。

○ どうもありがとうございました。

ただいまの宗務課長からの報告につきまして、御質問また御意見がございましたら、どうぞ。

○ 今の不活動法人でございますが、これは具体的には発表はできないでしょうが、都道府県の全国のあれをお調べになったところ、おおよそのぐらいいあるんですか。もしおつみになっていたら、おおよその数字があれば。差し支えない程度で結構です。

○宗務課長 正確な数字はもちろんつかめておりませんが、大体の推測ですと、全国の18万4,000の宗教法人のうち、5,000程度の法人は不活動状態に陥っているのではないかと思います。今後、書類提出が行われますと、さらにその書類も出てこない法人につきましての追跡調査などでさらに明らかになっていくものと思いますが、現時点では、少なくとも5,000程度は不活動法人ではないかと疑われているわけでございます。

○ ありがとうございます。

ほかに御質問等ございますか。

その他の問題につきましても、何かこの際、御意見がございましたら、どうぞお出しいただきたいと思います。

御発言がございませんようでしたら、本日の審議会はこれで終了させていただきたいと思います。

どうも本日は、お忙しいところ、遠いところお集まりいただきまして、ありがとうございました。

午後2時16分閉会