

宗 教 法 人 と 情 報 公 開

— 日香寺（鳥取県）事件判決について —

菅 充行（弁護士）

1 事案の概要

日香寺は鳥取県内の寺院であるが、鳥取県知事は、平成17年5月10日、鳥取県情報公開条例（平成12年鳥取県条例第2号—以下、本件条例という）にもとづき、鳥取県内に住所を有する第三者の請求により、同寺院が宗教法人法第25条4項の規定にもとづいて所轄庁たる鳥取県に提出していた役員名簿、財産目録及び収支計算書等（以下、本件文書という）を開示する決定をした（以下、本件開示決定という）。

開示請求者が何人であるかは同寺院に対して明らかにされず、また鳥取県知事が開示決定をするにあたっては、開示請求者が開示を求める理由・目的は何ら問わないとするのが、同知事の立場であった。

同寺院は、鳥取県知事に対し、事前に開示反対の意思を表明したが、それにも拘わらず本件開示決定がなされたので、これは法律及び鳥取県知事が従うべき主務大臣等の指示に反し、また同寺院の信教の自由を侵害する決定であると主張して、その取消を請求する訴訟を提起した。

なお、本訴の審理に先立ち鳥取地裁は平成17年5月23日行政処分執行停止決定により、本件開示決定の執行を停止している。

2 裁判の経過

第1審の鳥取地裁は、平成18年2月7日の判決により、本件開示決定を違法であるとして取消した。鳥取県はこれを不服として控訴したが、広島高裁松江

支部は平成18年10月11日、控訴棄却の判決をなした¹⁾。但し、後述のとおり、第1審と第2審とでは、理由付けに幾分の相違がある。

鳥取県は最高裁に上告及び上告受理申立をなしたが、最高裁は平成19年2月22日付決定をもって、上告を棄却し、上告受理申立についても不受理とした。上告棄却は、適法な上告理由に該当しないというだけのものであり、上告受理申立についても、単に民訴法上受理すべきものとは認められないというだけであって、特に評釈を加えるべき余地はない。

したがって、本稿においては、第1審及び第2審の判決内容について、検討を加えることとしたい。

3 争点

(1) 本件開示決定は、本件条例第9条2項1号に違反するか否か。

本件条例第9条2項は、開示請求にかかる公文書を開示しない場合として、いくつかの場合を列挙しているが、そのうち1号は、「法令若しくは条例(以下「法令等」という。)の規定又は実施機関が従わなければならない各大臣等の指示その他これに類する行為により公にすることができない情報」と規定している²⁾。

そこで、この規定に関連する争点として、次の2点が問題となった。

- ① 本件文書は、「法令の規定により公にすることができない情報」に該当するか。
- ② 本件文書は、「実施機関が従わなければならない大臣等の指示により公にすることができない情報」に該当するか。

(2) 本件開示決定は、本件条例第9条2項3号アに違反するか否か。

本件条例第9条2項3号は、開示しない情報として、「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。以下「法人等」という。)に関する情報又は事業を営む個人の当該事業に関する情報であって、次に掲げるもの。ただし、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く。」と定め、同号アにおいて、「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」と規定する。

そこで、本件文書は、「公にすることにより、当該法人等の権利その他正当な利益を害するおそれがある情報」に該当するか否か、言い換えれば、本件文書が公にされることにより、宗教法人の信教の自由が害されるおそれがあるか否かが争点となる。

(3) 本件開示決定は、憲法第20条に違反するか。

本件開示決定は、信教の自由を保障する観点から非開示とされるべき文書を公開するものであるから、憲法第20条に違反するか否かが争点となった。

4 裁判所の判断

(1) 争点 (1) (本件条例第9条2項1号違反の有無) につき

① 本件文書は、法令の規定により公にすることができない情報か。

宗教法人法第25条3項は、「宗教法人は、信者その他の利害関係人であっ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ったときは、これを閲覧させなければならない。」と規定している。また同条4項は、これら宗教法人の事務所に備えおくべき書類のうち役員名簿、財産目録及び収支計算書等の写しを所轄庁に提出すべきことを定め、同条5項は、「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。」と規定している。

(日香寺の主張)

日香寺は次のように主張した。宗教法人法第25条3項は、宗教法人の事務所に備えられた書類等の開示の要件を厳しく制限しているが、その趣旨は、書類等が正当な利害関係を有しない第三者によって、宗教活動の態様に対する誹謗中傷などの自由な宗教活動を妨害するための材料あるいは宗教法人の自律的な運営に干渉するための材料などとして使われ、そのため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危険を防止するため

である。同条5項において、所轄庁に提出された書類についても、信教の自由を妨げることがないように特に留意すべきことが定められている趣旨は、同条3項が閲覧を認めた信者その他の利害関係人であって、閲覧について正当な利益があり、かつ、閲覧請求に不当な目的がない場合以外には、むやみに開示されてはならないこと、もって信教の自由を害してはならないことにある³⁾。したがって、本件文書は、本件条例第9条2項1号にいう「法令の規定により公にすることができない情報」に該当し、開示が禁じられているものである。

(鳥取県の主張)

宗教法人法第25条3項は、宗教法人と信者等との利害を調整する規定であり、また、同条5項は、提出書類の取扱いに当たっての留意規定にすぎず、いずれも提出された書類の開示を禁止するものではない。

(裁判所の判断)

これに対する裁判所の判断は、第1審及び第2審とも、これらの規定は所轄庁に提出された文書の開示に関する具体的基準を定めたものではないとして、これらの規定により本件文書の開示が禁じられているとはいえないとした。

この点に関する第2審の判示部分を挙げると、「宗教法人法25条3項は、信者その他の利害関係人の宗教法人に対する、当該宗教法人の事務所に備えられた書類又は帳簿の閲覧請求に関する規定であって、所轄庁が宗教法人から提出を受けた書類(公文書)に関する規定ではない。また、同条5項も、所轄庁が上記提出書類を取り扱う場合の留意事項を規定するに止まり、上記文書の開示を一般的に禁止したり、開示に関する具体的基準を定めたものではない。」というものである。

② 本件文書は、実施機関が従わなければならない大臣等の指示により公にすることができない情報か。

文化庁次長は、各都道府県知事に対し、本件開示決定以前に、平成16年2月19日付「宗教法人法に係る都道府県の法定受託事務に係る処理基準について(通知)」(15庁文第340号)により、宗教法人法第25条4項の規定により宗教法人から提出された書類につき、情報公開条例等にもとづく開示請求があった場合には、信教の自由を保護する観点から、登記事項等の公知の事項以外は原則不開

示とすべきことを通知していた⁴⁾。

本訴においては、本件文書の管理はそもそも法定受託事務なのか自治事務なのか争点となった。すなわち、本件文書の管理が法定受託事務であれば、上記通知（大臣等の指示）の拘束力が及ぶから、公知の事項ではない本件文書の開示は上記通知に抵触するが、自治事務であればその拘束力は及ばないから、本件文書を開示しても上記通知に抵触することはない。

（日香寺の主張）

この点に関する日香寺の主張は以下のとおりである。宗教法人法第25条4項が書類の提出に関する事務を定め、同条5項はこれを受けて提出された書類の取扱いについての留意義務を定めているという同法の構造からすると、同条5項は同条4項を前提としていることは明らかであり、同条4項は提出された書類の受付だけでなく、提出後の書類の管理についても規定したものと解すべきである。そして地方自治法第2条10項・別表1には、法定受託事務として宗教法人法第25条4項が掲記されているのであるから、提出された書類の管理は法定受託事務に該当する。

なお、上記別表1には宗教法人法第25条4項が掲記されているのみで、同条5項は掲記されていない。しかし、これは同条4項が事務を定めた規定であるのに対し、同条5項は単に留意義務を定めた規定だからである。地方自治法第2条10項・別表1は法定受託事務を定める規定であるから、そこに掲げられる規定も事務を定めたものでなければならなかった結果に過ぎない。

法定受託事務は「国が本来果たすべき役割に係るものであつて、国においてその適正な処理を特に確保する必要があるものとして法律又はこれに基づく政令に特に定めるもの」（地方自治法第2条9項1号）とされており、「書類の提出を受ける事務」のみが国の統一的基準によることが必要で、「提出を受けた書類の管理」は国の統一的基準によることを要しないと解すべき合理的根拠は存しない。提出された書類の管理（開示の可否を含む）も当然法定受託事務に含まれると解すべきである。

したがって、本件文書の開示については、上記文化庁次長通知の効力が及ぶものであり、これに反してなされた本件開示決定は、「実施機関が従わなけれ

ばならない各大臣等の指示その他これに類する行為により公にすることができない情報」を公にするものであるから、本件条例第9条2項1号後段の規定に違反するものである。

(鳥取県の主張)

この点に関し鳥取県は次のように主張した。地方自治法は、同法第2条10項・別表1に、法定受託事務として宗教法人法25条4項を掲記しているが、同条5項は掲記していないから、提出された書類の取扱いに関する事務は法定受託事務ではなく自治事務である。各大臣は地方自治法第245条の9第1項にもとづき都道府県が法定受託事務を処理するに当たりよるべき基準を定めることができるが、提出された書類を開示するか否か等の書類の取扱いは自治事務であるから、これに該当しない。

したがって、文化庁次長の上記通知は「実施機関が従わなければならない各大臣等の指示その他これに類する行為」には該当しない。

(第1審の判断)

第1審判決は、提出された書類の管理は自治事務に当たるが、これは法定受託事務と密接不可分な事務であるから、文化庁次長通知の拘束力が及ぶと解し、本件開示決定は同通知に違反し、本件条例第9条2項1号に違反すると判断した。

(第2審の判断)

第2審判決は、第1審判決とは異なり、提出された書類の管理は自治事務ではなく法定受託事務であると解した。したがって、当然、文化庁次長通知の効力が及ぶから、本件開示決定は同通知に違反し、本件条例第9条2項1号に違反すると判断した。

第2審判決が、提出された書類の管理を法定受託事務と解した理由は、以下のとおりである。

- a) 宗教法人法第87条の2は、同法第25条4項を法定受託事務として掲げているが、同条5項は掲げていない。しかし、5項は留意義務を規定したものに過ぎないから、4項が書類を管理する事務を含めて規定するものと解することの妨げとはならない。

- b) 地方自治法第2条9項1号は、法定受託事務について、「…国が本来果たすべき役割に係るものであって、国においてその適正な処理を特に確保する必要があるものとして法律又はこれに基づく政令に特に定めるもの」と規定しており、そうすると、「宗教法人の所轄庁への書類提出義務に対応する所轄庁の事務について、単なる受領行為や事務的な保管行為のみを観念することは、上記法定受託事務の趣旨からは外れるといわざるを得ず、実質的な管理行為を観念することが、上記法の趣旨により合致すると考えられる。」
- c) 所轄庁が書類の提出を受ける趣旨は、法定受託事務である規則の認証及びその取消しなどの所轄庁の権限を適正に行使させるためのものであり、書類の提出のみに意義があるのではなく、「むしろ、提出された書類を所轄庁が適切に保管して利用することによって、当該宗教法人の業務または事業の管理運営の実態を継続的に把握することに重要な意義を有するといえる。」
- d) 宗教法人法第25条3項の閲覧制限は、宗教法人の有する書類について、その閲覧によって当該宗教法人及びその関係者の信教の自由が害されることがないように配慮すべきであるとの宗教法人法の原則的立場を示したものである。
- e) 宗教法人法第80条の2第1項は、規則の認証及びその取消し等の権限の行使については、所轄庁が都道府県知事であったとしても、国の機関である宗教法人審議会の答申を要件としており、地方自治法第255条の2第1項は、上記処分に対する行政不服審査法による審査請求は文部科学大臣の所管と規定している。このような文部科学大臣等の関与の仕組みに照らしても、提出された書類の管理、特にその開示についての取扱いは、全国一律の基準に基づいて処理されるのが合理的であり妥当性を有する。地方の特殊事情を考慮すべき特段の必要性があるとは考え難い。
- f) 上記を総合的に検討して、書類を管理する事務は、法定受託事務であると解するのが相当である。
- (2) 争点(2)及び(3)については裁判所は判断するまでもないとした。

5 検 討

そこで上記各判決について以下に検討する。

- (1) 本件文書は、法令の規定により公にすることができない情報か否か、に関する判断の妥当性について

宗教法人法第25条3項（閲覧に対する制限）は、信教の自由を保護するために、宗教法人の内部文書の閲覧制限を定めたものである。そうであれば、書類が所轄庁に提出されたからといって、信教の自由を保護すべき必要性、ひいては閲覧制限の必要性に差異が生じることはあり得ない。

同条同項によって正当な利害関係人にも閲覧を許すこととしたにも拘わらず、一旦所轄庁に提出されてしまえば、正当な利害関係を有するか否かに関係なく第三者に開示されるというのであれば、同条同項により閲覧制限を設けた意味はほとんど没却されてしまうことは明白である。同条5項は、提出された書類の取扱いにつき、「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」と規定しているが、この規定は、同条3項の閲覧制限の趣旨をできる限り尊重すべきことを、当然のこととして含意している。

宗教法人法第25条3項及び5項を総合的に見るならば、本件文書は信者等の正当な利害関係人以外に対して公に開示することは許されないと解すべきは明らかであって、「法令の規定により公にすることができない情報」に該当するというべきである。

文化庁次長通知もこれと同旨の内容を述べているが、同通知は宗教法人法第25条3項及び5項の総合的解釈から当然導かれる結論を、注意的に明らかにしたものである。

第1審及び第2審とも、これらの規定は所轄庁に提出された文書の開示に関する具体的基準を定めたものではないとしたが、かかる判示の妥当性には疑問がある。

(2) 宗教法人が所轄庁に提出した文書の管理は、自治事務又は法定受託事務のいずれに該当するかの判断について

第1審判決は、宗教法人法第25条4項は「宗教法人から書類の写しの提出を受ける事務」のみを意味し、「書類を管理する事務」は地方自治法第2条10項・別表1の法定受託事務に掲げられていないから、自治事務であると判示したが、これは余りにも法律の文言に拘泥した形式的且つ狭隘な解釈という外はない。第1審判決は、その上で、本文書の管理は自治事務ではあるが、法定受託事務と密接不可分な関係を有する事務であると判示しているが、これは提出書類の開示、不開示を法定受託事務と密接不可分な事務であると説明する学説の影響を受けたものとも推測される⁵⁾。しかし、上記学説は、提出された書類の管理を自治事務であると述べているわけではないし、また、そこでいう密接不可分の意味も必ずしも明確ではない。法定受託事務と「密接不可分」なものであれば、むしろ法定受託事務であるというべきであって、それを自治事務であるというのは論理矛盾であるともいえる。また、自治事務であるというのであれば、それが法定受託事務と密接不可分であるというだけの理由で、何故に、その処理基準を国が定め得るのか、その根拠も曖昧である。第1審判決のこの点の判示には説得力がないと思われる。

第1審判決とは異なり、第2審判決は、「書類を管理する事務」を正面から法定受託事務と認定した。第2審判決は、上記のとおり、関係法令の文言、法定受託事務の性質、所轄庁が宗教法人から書類の提出を受ける制度の意味合い、信教の自由を保護する必要性、宗教法人に対する国の関与のあり方等を総合的に考慮し、提出された書類を管理する事務を法定受託事務であると結論付けたものである。きわめて手堅い理由付けを展開しており、異論を差しはさむ余地はないと思われる。

(3) 裁判所が判断しなかった争点(2)及び(3)について

第1審と第2審とでは理由付けが異なるものの、いずれにおいても、裁判所は文化庁次長通知に拘束力があるとした上で、これを根拠に鳥取県知事の本件開示決定を違法としたものである。すなわち本件開示決定は文化庁次長通知に形式的に違反したために取消しとなったものであって、本件開示決定が信教の

自由を害することを正面から判断したものではない。

文化庁次長通知の実体的基盤は信教の自由を保護する趣旨に存するが、裁判所としても、争点(2)及び(3)について判断を示し、憲法及び宗教法人法の趣旨に照らして、信教の自由を保護するためには、鳥取県知事の行ったような開示処分は許されないと判示することも可能ではなかったかと思われる。

裁判所としては、本件を処理するためにそこまで立ち入ることは不必要であったといえればそれまでであるが、もっぱら文化庁次長通知という行政機関の決定に依拠した点に、信教の自由に対する司法的保護の物足りなさを感じざるを得ない。

(4) 判決の持つ意義

宗教法人法第25条4項の規定に基づいて提出された書類の管理事務については、先に述べたように、従前から「法定受託事務と密接不可分な関係を有する」事務であるとの見解が存したが、「密接不可分」の意味するところは必ずしも明確ではなかった。そのためか、第1審判決は、書類の管理事務は自治事務であるが、法定受託事務と密接不可分な関係を有するから、大臣等に処理基準を定める権限があるとして、文化庁次長通知の拘束力を認めた。しかし、上述したように、これは論理的整合性に乏しいといわざるを得ない。

これに対して、第2審判決は、書類の管理事務も法定受託事務に含まれると明快に判断した。その論旨はきわめて説得的であり、この司法判断により曖昧な区分付けに終止符が打たれたものと評価し得る。きわめて先例的価値の高い判決であるといえよう。

注

1) 広島高裁松江支部平成18年10月11日判決・判例時報1983号68頁

2) 鳥取県情報公開条例第9条の関連条項は以下のとおり。

第9条① 実施機関は、公文書の開示請求があったときは、当該公文書を開示しなければならない。

② 実施機関は、開示請求に係る公文書に次の各号に掲げる情報のいずれかが含まれている場合には、前項の規定にかかわらず、当該開示請求に係る公文書を開示しないものとする。

1 法令若しくは条例（以下「法令等」という。）の規定又は実施機関が従わなければならない各大臣等の指示その他これに類する行為により公にすることができない情報

2 略

3 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。以下「法人等」という。）に関する情報又は事業を営む個人の当該事業に関する情報であって，次に掲げるもの。ただし，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く。

ア 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

イ 略

（以下，略）

3) 衆議院内閣委員会における政府委員の説明もこれと同趣旨である（衆議院内閣委員会議録第11号 平成10年6月4日）

4) 文化庁次長通知（抜粋）

15庁文第340号

平成16年2月19日

各都道府県知事殿

文化庁次長 素川富司

「宗教法人法に係る都道府県の法定受託事務に係る処理基準について（通知）」

宗教法人には，所轄庁が文部科学大臣であるものと都道府県知事であるものがあり，所轄庁における規則の認証の基準及び所轄庁に提出された書類の取扱い等について，統一的に取り扱われる必要があることから，宗教法人法（以下「法」という。）に係る都道府県の法定受託事務の処理について，地方自治法第245条の9第1項の規定に基づき，都道府県が当該事務を処理するに当たりよるべき基準について，下記のとおり定めましたので通知します。（以下，略）

第1 略

第2 事務所備付け書類の写しの所轄庁への提出及びその取扱いについて

（法第25条第4項関係）

1 略

2 情報公開条例等に基づき法第25条第4項の規定により宗教法人から提出された書類の開示請求があった場合の取扱いについては，当該書類が宗教法人の内部情報であり，法第25条第3項に規定する閲覧請求権者が，閲覧することについて正当な利益があり，かつ，不当な目的を持たない信者その他の利害関係人に限定されている趣旨及び法第25条第5項の規定を踏まえると，当該情報の開示により当該宗教法人及びその関係者の信教の自由が害されるおそれがあることから，登記事項等の公知の事項を除き，原則として不開示の

取扱いとすること。

- 5) 渡部翁「最新逐条解説・宗教法人法」(ぎょうせい)では、「法定受託事務と密接不可分な関係を有するもの、たとえば提出書類の開示、不開示のような法定受託事務にともなう事務についてもその処理する基準を国が定めることができると解して差し支えないと理解されている」とする(同書224～225頁)。なお、かつて文化庁が自治省に照会した際に、同旨の回答がなされたともいわれている。