

答 申

諮問第68号

第1 審査会の結論

和歌山県知事（以下「実施機関」という。）が、公文書の存否を含めて開示しないとして行った非開示決定は妥当ではなく、公文書が存在しているならば、公文書の全部若しくは一部を開示する旨の決定又は公文書を開示しない旨の決定をし、存在していないならば、公文書を保有していない旨の決定を行うべきである。

第2 異議申立てに至る経過

- 1 異議申立人は、和歌山県情報公開条例（平成13年和歌山県条例第2号。以下「条例」という。）第6条第1項の規定に基づき、実施機関に対し、平成23年10月13日付けで「宗教法人○○○に関し、宗教法人法25条4項による直近3年分の資料」について開示請求を行った。
- 2 実施機関は、1の開示請求に対して、開示請求に係る公文書が存在しているか否かを答えるだけで、「犯罪の予防に支障を及ぼすおそれがあると実施機関が認めることにつき相当の理由がある情報であるため」に条例第7条第4号により非開示とすべき情報を開示することになるとして、条例第10条の規定により公文書の存否を明らかにしないで開示請求を拒否する決定（「以下「本件処分」という。）を行い、平成23年10月25日付けで異議申立人に通知した。
- 3 異議申立人は、平成23年11月22日付けで行政不服審査法（昭和37年法律第160号）第6条の規定により、本件処分を不服として、実施機関に対して異議申立てを行った。

第3 異議申立ての内容要旨

- 1 異議申立ての趣旨

異議申立ての趣旨は、「開示を求める請求の範囲を縮減し、宗教法人〇〇〇に関する宗教法人法第25条第2項第2号の役員名簿に限定し、その直近3年分の資料について」処分の取消しを求める、というものである。

2 異議申立ての理由

異議申立人が、異議申立書及び意見書並びに審査会における意見の陳述によって主張する内容を要約すると、おおむね次のとおりである。

(1) 宗教法人の事務所備付書類の写しについて

宗教法人法（昭和26年法律第126号）第25条の規定により宗教法人から実施機関に提出される書類は、同条第3項の規定により、当該宗教法人の檀家等の利害関係人に対しては原則的に閲覧の機会が与えられるものであること等から、公開されるべきである。

(2) 宗教法人からの提出書類を一律に非開示にすることについて

ア 個々の事情のある案件であることを無視し、宗教法人からの提出書類を一律に非開示とすることは、檀家の信教の自由への配慮を欠いている。また、書類が開示されないことで、宗教法人が檀家との紛争を回避できるという利益を得る一方で、檀家は、必要とする情報が得られず信教の自由を侵害されると言うべきものであり、不公平である。

イ 特に役員名簿は、信教の自由を担保するためにより重要で、開示されるべき度合いが高いものである。責任役員は登記事項ではないが、特段の事情がある場合には、公にすることの重要性は、当該宗教法人にとっても、檀家にとっても、相対的に高まるはずである。個別具体的な事実関係を通じて、決定の正当性・妥当性・的確性を判断すべきである。

また、責任役員に就任することは、当然に宗教法人法第25条第2項第2号の規定により役員名簿に登載されることを意味するものであり、役員就任者は自己の住所及び氏名について、開示を承諾しているものと考えられる。

(3) 国の基準の一律的な適用について

平成19年2月22日最高裁判所第一小法廷平成18年（行ツ）第340号・平成18年（行ヒ）第394号の決定（以下「最高裁決定」という。）は、平成16年2月19日付け15庁文第340号文化庁次長通知（以下「文化庁通知」という。）について実質的な判断をしていない。文化庁通知は、一般的な「よるべき基準」に過ぎない。また、法定受託事務も、第一義的には県が主体的に解釈、運用することによって迅速な行政判断がなされ、住民の権利が保障されるべきものであり、国の基準をそのまま一律に適用するのは不合理である。

(4) 開示拒否について

実施機関は、不活動宗教法人の法人格が買収、悪用される危険性を根拠として開示拒否を行っているが、このような脱法行為を防止するには、開示拒否以外に方法があるはずである。他に取り得る手段があるにもかかわらず、稀有な事例であろう買収による悪用の可能性を根拠に請求自体を拒むことは、過度に広汎な権利制限である。

第4 実施機関の説明要旨

実施機関が非開示決定通知書、異議申立てに対する非開示決定処分理由説明書及び当審査会の求めに応じて提出した資料並びに審査会における説明及び意見の陳述によって主張する内容を要約すると、おおむね次のとおりである。

1 宗教法人の事務所備付書類の写しについて

宗教法人の事務所備付書類の写しの提出については、宗教法人法第25条第4項の規定により届出義務があるが、その目的は、実施機関が、同法の目的に沿って宗教法人が活動していることを把握するためであり、実施機関における公開の機会を義務付けるものではない。

また、下記の4で述べるように、個別法人に係る当該書類が実施機関に提出されているか否かという情報を公にするだけで、不

活動宗教法人が特定され、悪用される契機となる恐れがあり、「犯罪の予防に支障を及ぼすおそれがある」ため、当該書類の存否を明らかにすることはできない。

2 宗教法人からの提出書類を一律に非開示にすることについて

(1) 文化庁通知では、情報公開条例等に基づき、都道府県に提出された宗教法人の事務所備付書類の写しの開示請求があった場合の取扱いについては、宗教法人の内部情報であり、当該情報の開示により当該宗教法人及び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、原則不開示とすることが指示されている。

なお、責任役員は登記事項でなく、公知の事項には該当しない。

(2) 異議申立人は、責任役員がその役職への就任を承諾すること自体が、自己の氏名を開示することの同意を含むものであると主張している。確かに宗教法人法第25条第3項では、宗教法人の事務所備付書類について、「信者その他の利害関係人であつて・・・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ぬ」と規定されている。しかし、この条件に適合するかどうかの判断はあくまでも宗教法人が行うものであることから、役員就任者は、当該規定の範囲でのみ閲覧されることを同意しているものと解すべきであつて、当該規定をもって公開を義務付けるものであると解すべきでない。

3 国の基準の一律的な適用について

宗教法人法第5条第1項において、宗教法人の所轄庁は、その主たる事務所の所在地を管轄する都道府県知事とする旨規定されており、同法に基づき都道府県が処理することとされている事務は、地方自治法（昭和22年法律第67号）第2条第9項第1号に規定される第1号法定受託事務である。

宗教法人法に基づく規則の認証及び変更認証、合併の認証、任

意解散の認証に関する決定、公益事業以外の事業の停止命令又は認証の取消についての審査請求又は異議申立てに対する裁決又は決定は、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いることから、同法の事務については、明らかに通常の法定受託事務よりも文部科学大臣が大きく関与する仕組みになっている。

したがって、都道府県知事が同法による事務処理を行うに当たっては、文化庁通知に基づき、国を含め全国一律に処理されるべきものである。文化庁通知では、上記2のとおり、情報公開条例等に基づく開示請求があった場合、原則不開示とすべきであるとしている。

このことについて、広島高等裁判所松江支部平成18年(行コ)第1号平成18年10月11日判決(以下「高裁判決」という。)では、宗教法人から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との判断が示されている。

また、平成14年7月4日付け文化庁文化部宗務課事務連絡(以下「事務連絡」という。)において、宗教法人の事務所備付書類の写しを対象とした開示請求に対する具体的な取扱いについて、「書類提出制度は、宗教法人がその目的に沿って活動していることを把握することを目的としているため、当然のことながら不活動状態にある宗教法人については書類が提出されていない。そのため、文書不存在である旨回答すると、どの法人が現在不活動状態にあるかとの情報を開示する結果となる。このことは、不活動宗教法人の法人格を買収して悪用する契機を与えることにもなりかねず、不活動法人の解散を推進し法人格の悪用防止といった不活動法人対策に支障を来すおそれがあるため、文書の存否を答えずに開示を拒否する必要がある。」とされている。

以上から、宗教法人の事務所備付書類の写しの存否については、条例第7条第1号に規定する「法令秘情報」にも該当し、原則存否応答拒否となる。

4 存否応答拒否について

不活動宗教法人を放置しておく、脱税や犯罪行為等に悪用する目的で法人売買や乗っ取りの対象となるおそれがある。実際に休眠法人を乗っ取ったり、買収したり、名義借りをして、墓地経営や脱税に利用した事例が報道されている。そのため、各都道府県や国では、不活動宗教法人の存在が判明した段階で、解散手続を開始することが不可欠であり、不活動宗教法人の解散等の推進が全国的に進められているところである。

現行の宗教法人法の運用では、所轄庁は基本的には書面審査のみを行うという事務の仕組みになっており、仮に不活動宗教法人が乗っ取りや売買等されていたとしても、実施機関が、書類審査から見抜くことは困難である。したがって、現行制度下では、不活動宗教法人の乗っ取りや売買を防ぐには、どの宗教法人が不活動状態にあるのかを公にしないことが重要である。

個別の宗教法人の事務所備付書類の写しの都道府県への提出状況が不活動宗教法人か否かを判断する重要な情報となり、当該書類の提出状況を明らかにすることで、悪意ある者に法人売買の契機を与えることとなるおそれがある。故に、当該書類の存在・不存在を回答すること自体が、どの宗教法人が現在不活動状態にある可能性が高いかという情報を開示する結果となってしまうため、犯罪予防の観点から当該文書の存否を明らかにせず開示請求を拒否する必要がある。

第5 審査会の判断

当審査会は、本件処分の当否につき審査した結果、次のとおり判断する。

1 本件異議申立対象公文書について

本件異議申立てに係る対象公文書は、宗教法人法第25条第4項の規定に基づき、宗教法人が実施機関に提出しなければならない宗教法人の事務所備付書類の写しのうち、役員名簿である。

宗教法人の事務所備付書類は、宗教法人法第25条第2項に基

づき、宗教法人が事務所に備え付けておき、同条第3項の規定により、信者その他の利害関係人から閲覧の請求があり、当該書類を閲覧することについて正当な利益があり、かつ、その請求が不当な目的によるものでないと認められる場合には、閲覧させなければならないこととされている。

2 宗教法人からの書類を一律に非開示にすることについて

異議申立人は、実施機関への提出書類について一律に非開示とすることは檀家の信教の自由に配慮を欠くものであり、事案ごとに個別具体的に判断すべきであると主張するが、情報公開制度は、何人にも開示請求権を認めるものであり、開示・非開示の判断に当たっては、請求者個人の属性等を個別に考慮するものではない。すなわち、開示請求に対する決定にあたって、請求者が檀家であるという事情を、開示・非開示の判断材料とするものではない。

3 国の基準の一律的な運用について

高裁判決（最高裁決定で確定）が判示するように、文化庁通知は、条例第7条第1号に定める「国からの明示の指示その他これに類する行為」に該当し、宗教法人法に基づいて所轄庁に提出される書類については、この通知に基づき、全国一律に処理されることが合理的であり、妥当である。したがって、本件宗教法人の事務所備付書類の写しについては、条例第7条第1号の規定により、原則として非開示とすべき情報であると認められる。

しかし、事務連絡については、国に対して宗教法人の事務所備付書類の写しに係る開示請求があった場合の対応を参考として通知しているものに過ぎず、法定受託事務における事務処理基準と同様の法的拘束力を有するものとは認められない。そのため、事務連絡は、条例第7条第1号に規定する「国からの明示の指示その他これに類する行為」には当たらない。

4 存否応答拒否について

条例第10条は、「開示請求に対し、当該開示請求に係る公文書が存在しているか否かを答えるだけで、非開示情報を開示することとなるときは、実施機関は、当該公文書の存否を明らかにし

ないで、当該開示請求を拒否することができる。」と規定している。

これは、通常、公文書の開示請求があったときは、実施機関は当該開示請求に係る公文書の存否を明らかにした上で、公文書の全部若しくは一部を開示する等の決定をすべきであるが、当該開示請求に係る公文書の存否を明らかにするだけで、条例第7条各号の非開示情報を開示することとなる場合があり、この場合には、公文書の存否を明らかにしないで開示請求を拒否することができることとするものである。

ただし、当該規定は例外的なものであり、その適用に当たっては、これを厳格に解釈し、濫用することのないようにしなければならない。

本件処分は、請求された公文書が実施機関において存在するか否かという情報自体が、条例第7条第4号の規定に該当するとして行われているので、以下でその該当性を検討する。

5 条例第7条第4号の該当性について

(1) 存否情報の条例第7条第4号該当性について

条例第7条第4号により、「公にすることにより、犯罪の予防、その他の公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあると実施機関が認めることにつき相当の理由がある情報」については、非開示情報とされる。実施機関は、不活動状態にある宗教法人からは、事務所備付書類の写しが提出されないため、個別の宗教法人からの当該書類の提出状況が不活動宗教法人か否かを判断する重要な情報となると説明する。

確かに、宗教法人格が悪用された事例の存在や、現行の宗教法人法の事務の運用実態を見ると、宗教法人格の悪用を防止するためには、どの宗教法人が休眠状態にあるかという情報を公にすべきではないと認められる。ただし、条例第7条第4号の規定は、「公にすることにより」犯罪の防止に支障を及ぼす場合に適用されるものであり、特段に公知の状態であり、一般に周知されている情報についてまで、適用されるものではない。

そのため、以下において〇〇〇の活動状況の公知性について、検討する。

(2) 〇〇〇の活動状況について

〇〇〇は、〇〇〇〇〇の〇〇〇に位置し、現在、〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇の寺院として、参詣者に対して朱印の記帳を行うほか、墓地・墓石の設置購入の相談にも応じるなど、宗教法人として活動していることが明らかである。したがって、〇〇〇〇については、その宗教法人としての活動実態が特段に公知のものであるといえ、当該法人が不活動状態にあるか否かという情報を非開示にする理由はないものと認められ、条例第7条第4号に規定する情報には当たらない。

よって、請求された公文書の存否を明らかにするだけでは条例第7条第4号の非開示情報を開示することにはならないため、実施機関が、同号に該当することを理由として、条例第10条の規定により本件開示請求を拒否したことは妥当ではない。

6 結論

以上の理由により、当審査会は、冒頭「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

第6 答申に至る経過

年 月 日	審査の経過
平成23年12月5日	○諮問（実施機関）
平成23年12月15日	○実施機関からの理由説明書を受理
平成24年1月17日	○異議申立人からの意見書を受理
平成24年1月20日	○審議

平成24年2月17日	○審議
平成24年3月22日	○実施機関からの説明及び意見の聴取
平成24年4月27日	○審議
平成24年5月25日	○異議申立人からの意見聴取
平成24年6月11日	○実施機関からの資料提出
平成24年6月15日	○審議
平成24年7月27日	○審議
平成24年9月14日	○審議
平成24年10月19日	○審議
平成24年12月14日	○審議
平成24年12月21日	○審議
平成25年1月10日	○審議
平成25年3月5日	○審議
平成25年3月26日	○審議